전략연구 2015-44

충남 중소·고령농업인을 위한 3농혁신 시책개발

장경호 외

충남연구원
ChungNam Institute

발 간 사

농업은 온 세상의 근본이다. 하지만 지금의 현대사회에서 그 소중한 가치는 점점 힘을 잃어가고 있다. 지금 우리 농업·농촌·농민이 처한 암담한 현실은 무엇이 문제인지, 어떻게 변화되어야 하는지 수많은 질문과 함께 수없이 되새겨야 비로소 엉켜 있는 실타래를 발견할 수 있다. 엉켜버린 실타래가 쉽게 풀리지는 않을 것이다. 하지만 지속가능성을 위해 멀리 보고 진정성을 가진다면 해결 방안을 찾을 수 있을 것이다. 충남의 3농혁신은 단기적 성과에 급급해 하지 않고 중소·고령농업인과 함께 현재의 문제를 해결할 방안을 마련할 것이다.

지금까지는 중소·고령농업인이 차지하고 있는 비중에 비해 관련 연구도 지원방안도 너무나 부족했다. 고령화되고 있는 농촌사회에서 복지정책 확대는 필수적이지만 농업의 기본인 생산활동에 대한 지원과 함께 안정된 소득활동에 대한 지원방안도 필요하다. 이번 연구는 3농혁신의 틀 속에서 충남지역의 중소・고령농업인의 생산 활동, 소득활동, 복지를 지원하기 위한 시책 개발에 중점을 두었다.

사회의 먹거리안전운동과 연계한 로컬푸드는 중소농의 대표적인 소득창출 영역이 될 수 있다. 이는 로컬푸드가 대농의 영역이 아니라 다품종 소량생산에 기반하고 있는 중소농에게 더 적합하기 때문이다. 꾸러미나 농민장터 등으로 시작되었던 지역먹거리 운동은 현재 지역 내에서 다양한 먹거리 사업과 결합되고 있다. 로컬푸드는 농업의 생산 측면만이 아닌 도시와 농촌이 함께 공생하고 신뢰관계를 바탕으로 확대해 나간다는 측면이 있다. 또한 로컬푸드뿐 아니라 지속가능한 농촌농업을 위해 다양한 지역운동이 진행되고 있고 이러한 운동은 지역과 중소농의 가치를 우선으로 두고 있다.

마을 주민이 같은 공간에서 식사를 통해 소통하는 마을공동급식은 함께 밥을 먹는다는 것을 넘어 마을주민이 함께 고령농을 돌보며 마을공동체를 이루어 나가는 하나의 매개체가 될 수 있다는 측면에서 의미가 크다. 이는 대농과 중소농의 상생영농을 통해서도 함께 이루어질 수 있다. 또한 농촌에서 가장 취약계층인 독거노인의 영양문제 해결을 위해서도 마을공동급식 확대는 필요하다. 행정이 아닌 마을주민이 중심이 되는 마을만들기는 마을주민이 주체가 되어 민관 거버넌스를 통해 마을의 문제를 풀어가는 노력의 일환이다.

마을만들기 속 하나의 영역이 되는 어메니티 가꾸기는 마을의 자원을 발굴하고 노후된 주택을 정비해 마을주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

고령화가 심화되고 있는 농촌사회에서 경제적, 사회적으로 취약한 고령농을 우선적으로 배려해야 한다. 그러기 위해서는 고령농이 겪는 생활의 어려움을 해소하고 삶의 질을 높이기 위한 교통, 문화, 주거, 의료 부문에서의 지원 강화가 필요하다. 노인돌봄서비스의 확대 등을 통해 독거노인의 고독사를 막고 더불어 사는 삶을 영위할 수 있도록 지역사회의 관심과 배려가 필요하다.

이 연구를 이끌어준 농업농민정책연구소 녀름 장경호 부소장을 비롯한 연구진 여러분께 감사드린다. 그리고 자문진으로 참여한 지역재단 허남혁 먹거리 정책·교육센터장, 한국농촌경제연구원 김정섭박사, 본원의 구자인·김기홍박사에게도 감사의 인사를 드린다.

아산제터먹이 이호열이사장을 비롯한 충남 지역단체 및 활동가 여러분의 깊은 고민과 지역에 대한 애정 어린 충고와 다양한 의견이 연구에 큰 힘이 되었다. 그리고 무엇보다 오랜 세월동안 지역을 살리기 위해 희생과 노력을 아끼지 않고 지금까지 애쓰고 있는 활동가와의 생생한 인터뷰는 이번 연구의 기본틀이 되며 큰 도움이 되었다. 바쁜 농번기에도 인터뷰에 응해준 여민동락공동체, 배바우공동체, 완주로컬푸드, 합천로컬푸드, 아산제터먹이, 진안군 마을만들기, 충남 내남마을, 경북 신전마을에 깊은 감사를 드린다. 본 전략과제 연구가 중소·고령농업인이 처해있는 어려움을 해결하고 중소·고령농업인에게 필요한 정책의 밑거름으로 작용될 수 있기를 기대한다.

2015년 12월 31일

충남연구원장 **강 현 수**

연 구 요 약

1. 연구의 배경과 목적

1990년대 총인구의 20%를 차지하던 농가인구는 2014년 현재 5.5%로 급속히 감소하고 있다. 2014년 농가인구의 39.1%가 65세 이상으로 농가 인구의 감소와 함께 심화되고 있는 농가고령화로 더욱 농업・농촌은 어려워지고 있다. 쌀 시장 전면개방과 함께 이어지고 있는 각종 FTA와 TPP로 이어지는 농산물 자유개방화는 농업소득 저하와 함께 생산기반을 약화시키며 식량주권을 위협하고 있다.

도농간 소득격차 심화와 농업소득 감소는 농촌의 빈곤으로 이어지며 농업・농촌・농민의 어려움은 해결될 기미를 보이고 있지 않다. 하지만 정부의 규모화, 효율성, 경쟁력 강화 위주의 정책 기조에는 변화가 없었다. 우리농업에서 가장 큰 비중을 차지하며 농촌을 지키고 있는 중소・고령농업인은 정부의 이러한 기조 속에서 정책적 혜택도 받지 못한 채 소외되고 있다. 농가의 빈곤문제 해결과 농가소득 안정화를 위해서는 지금까지 정부정책에서 소외되었던 중소・고령농업인에 대한 정책지원이 우선적으로 필요하다. 현재 충남도정의 제1과제로 추진되고 있는 3농혁신 속에서 중소・고령농업인의 역할을 강화하고 농업의 주체로 설 수 있도록 지원방안을 마련하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

중소・고령농업인에게 필요한 정책방안을 찾기 위해 문헌조사와 함께 관련 사례조사, 인터뷰 및 간담회를 실시하였다. 중소・고령농업인을 대상으로 한 선행연구를 통해 지금까지의 연구동향 등을 파악할 수 있었고 지금까지 정부정책의 미흡했던 점도 발견할 수 있었다. 지역 내에서 지역공동체를 회복하고 스스로 대안을 만들어가고 있는 사례들을 선정해 인터뷰를 실시하였고 시사점을 도출할 수 있었다. 사례조사를 통해 도출한 시사점과 정책방향을 중심으로 중소・고령농업인에게 필요한 5가지 정책분야를 선정해 중소・고령농업인의 생산 활동, 소득활동, 복지를 지원할 수 있는 시책을 제안하였다.

3. 중소·고령농업인 현황 및 관련 사례

1) 충남 농업과 중소·고령농업인

우리나라 국토 총면적의 17.3%가 농경지이며 이중 0.1~0.5ha미만의 농가가 40.7%, 0.5~1.0ha 미만 농가가 23.3%로 전체 농가의 65.3%가 1ha미만이다. 경지규모가 적을수록 농업소득 비율도 낮아지는 것으로 나타났다. 65세 이상 농가비율을 지역별로 보면 전남이 45.2%로 가장 높았고 그 다음으로는 충남과 경북이 42.7%로 높은 비율을 보였다. 충남 농가의 농가소득은 전국 평균보다 낮은 것으로 나타났고 농가부채는 전국평균의 98% 수준으로 나타났다. 충남은 1ha미만 농가가 58.2%로 가장 많았고 다음으로 1~2ha미만 농가가 22.1%인 것으로 나타났다. 충남 경지의 74%는 식량작물을 재배하고 있어 전국 평균 식량작물 경지이용률 63.4%보다 높은 것으로 나타났다.

2) 지역의 관련 사례

농촌과 농업의 어려움을 해결하기 위한 노력은 지역에서부터 자발적으로 시작되었다. 지역에서 주민의 소득문제 해결방안과 공동체 복원을 위해 대안으로 시도된 여러 운동들을 조사했다. 마을의 주민들과 더불어 행복한 세상을 만들어 가고 있는 전남 영광군의 여민동락 공동체는 고령농의 일자리와 돌봄을 통해 변화와 발전을 도모한 대표적인 사례이다. 충북 배바우공동체는 면 소재지 활성화 사업과 안남면 지역발전위원회라는 주민자치조직활동으로 활발한 교육, 문화, 경제활동을 이루고 있다. 안남어머니학교를 통해 고령의 여성농민에게 배움과 삶의 가치를 깨닫게 해주며 지역사회에서 주체로 성장시켰다.

행정과 민간의 협력으로 잘 짜인 계획 아래 성공적인 평가를 받고 있는 전북 완주군 로컬푸드는 로컬푸드 1번지로 불리며 선진적인 사례로 알려져 있다. 시장지향적 경쟁위주의 농정에서 철저히 소외된 소농을 중심으로 지역중심의 새로운 농정을 구축하고자 하였으며 지자체의 전폭적인 지원으로 학교급식까지 영역을 넓히고 있다. 합천군 농민회가 주체가 된 경남 합천 로컬푸드는 생산자 농민의 의견이 적극 반영될 수 있는 논의체계를 가지고 생산자의 권리 존중과 우리농업을 지키기 위한 명확한 관점을 로컬푸드에 접목하고 있다. 농업을 통해야 지역이 살아날 수 있다는 충남 아산제터먹이는 지역에서 생산된 콩나물 콩을 시중보다 높은 가격으로 전량 수매해 농민에게 안정적인 소득을 보장하고 있다. 또한 토종종자 연구와 우리 밀

종자 재배생산으로 토종 보급화에 앞장서고 있다.

전북 진안군 마을만들기는 주민주도의 상향식 마을만들기를 실천하여 종합적 접근의 마을만들기를 통해 지역의 다양한 영역을 발굴하고 개발하고 있다. 소농과 고령농을 중심으로 한 진안마을(주)을 설립해 로컬푸드와 학교급식도 추진하며 중소・고령농업인이 대부분인 지역에 적합한 사업을 만들어가고 있다. 충남 서천군 내남마을은 마을구성원의 대부분인 고령농을 중심으로 마을공동급식사업을 통해 마을의 화합과 소통을 이루고 있다. 마을공동급식은 고령농과 독거노인의 소통의 장이 되고 무엇보다 독거노인들의 열악한 식생활 해결과 정서적 안정을 도모할 수 있었다. 경북 문경시 신전마을은 마을공동생산과 공동판매를 통해 집락영농을 실현하고 있다. 마을 공동 농작업을 통해 농기계 사용에 대한 비용 부담, 생산비 절감 및 농번기 일손문제를 해결할 수 있었다. 마을 공동영농은 농업의 생산력을 높이고 대농과 소농의 상생협력을 통해 농업・농촌의 위기를 벗어날 수 있는 하나의 대안이 되고 있다.

4. 중소·고령농업인에게 필요한 지원 정책

중소·고령농업인에게 필요한 정책분야로 로컬푸드, 마을공동영농, 마을공동급식, 마을어메니티가꾸기, 노인 복지 등 5개 분야를 선정했다. 중소·고령농업인의 생산 활동에서는 마을공동영농과 로컬푸드 분야에서의 지원이 필요하고, 소득과 일자리 활동에서는 로컬푸드, 마을어메니티 가꾸기 분야의 지원이 필요하다. 또한 고령농업인이 중심이 되는 중소·고령농업인에 대한 간접지원인 복지영역은 마을공동급식과 노인복지가 필요하다고 판단했다.

1) 중소·고령농업인 생산 활동 지원

시장경쟁 체제 속에서 판로에 어려움을 겪고 있는 중소·고령농업인에게 로컬푸드는 하나의 대안으로 떠오르고 있지만 중소·고령농업인에게 높은 문턱이 존재하고 있다. 중소·고령농업인이 로컬푸드에 진출하기 위해서는 계약재배 확대와 소규모 농가공 활동이 지원되어야 한다. 고령농업인의 생산과 소득창출 방안을 위해 두레농장 사업이 필요하다. 고령농이 차별성을 가지고 잘할 수 있는 잡곡농사 등도 고려해 마을특성에 맞는 작목을 생산하도록 지원해야 한다. 비용과 절차 등의 어려움을 겪는 인증제도에 대한 지원이 필요하며 전통지식 보존을 위해 토종농산물 대책 마련과 직불금 지급 등의 지원이 필요하다.

마을공동영농은 농업생산활동에서 발생하는 비용의 효율을 높이고 지속가능한 농업을 보장하기 위한 마을단위 협업영농으로 대농과 중소·고령농업인의 공생영농이 가능하다. 마을공동영농에 필요한 농기계 등에 대한 지원과 농업 안전기반시설 설계 및 정비 지원 및 여유인력에 대해서는 다른 경제영역으로 진출할 수 있는 기회 제공도 가능하다.

2) 중소·고령농업인 소득활동·일자리 지원

지역에서 공공영역은 지역의 농산물 소비를 촉진시킬 수 있는 가장 큰 수요처로 공공급식영역과 연계한 중소·고령농업인 일자리사업이 필요하다. 공공급식 농산물 전처리 과정에 중소·고령농업인을 고용하거나 학교 장독대 사업을 시행해 마을의 고령농과 학생들이 함께 장과 김치를 담그는 행사를 진행할 수도 있다.

마을에는 마을주민들이 중심이 되어 할 수 있는 많은 일이 있는데 그 중 하나가 마을 어메니티 가꾸기이다. 주민들이 가장 잘 파악하고 있는 마을자원을 발굴하고 마을의 취약계층의 삶과 직접적인 연계가 있는 노후주택 정비 등을 통해 마을에서의 생활을 더욱 더 윤택하게 하는 방안이 필요하다. 면밀한 마을조사를 통해 안전, 생활에 필요한 사업을 선정하고 함께 할 수 있는 마을의 재능을 발굴해야 한다.

3) 중소·고령농업인 복지 지원

마을공동급식을 통해 마을의 소통을 강화하고 밥상 공동체를 실현할 수 있다. 고령의 농업인이 가장 불편하게 생각하는 교통문제 해결을 위해 지역에 적합한 교통서비스 제공이 필요하다. 농촌사회에서 가장 취약계층인 고령농은 열악한 주거환경 등으로 외롭고 힘든 겨울을 보내고 있다. 독점기술과 연계한 보급주택 공급 등을 통해 주거취약계층의 겨울철 난방문제를 해소해야 한다. 농촌지역의 의료 공공성을 더욱 더 강화해야 한다. 지역 밀착형, 수요자 중심의 의료서비스 제공을 목적으로 지역단위 보건지소의 기능을 강화하고 마을단위 주간보호시설 확충이 필요하다. 여유가 있는 노후생활을 위한 다양한 문화프로그램이 마련되어야 한다. 농촌지역에 맞는 평생교육 프로그램 지원기준이 마련되어야 하고 수요자 맞춤형 복지가 실행되어야 한다.

5. 충남 중소·고령농업인 지원 방향 및 향후 과제

현재 추진되고 있는 3농혁신은 농업인이 주체가 되어 농업・농촌・농민을 혁신하는 것이지만 정작 중소・고령농업인이 체감할 수 있는 정책은 마련되지 못했다. 충남의 3농혁신이 성공적으로 평가받기 위해서는 중소・고령농업인에 대한 배려를 바탕으로 한 지원정책이 마련되어야 한다. 이를 위해 먼저 3농혁신 추진체계가 가지고 있는 문제해결과 행정 부서간의 칸막이 제거를 통해 협력과 소통을 강화해야 한다. 사업 공모방식을 변경해 중소고령농이 다양한 사업에 공모할 수 있는 많은 기회 제공과 함께 행정적인 지원을 강화할 수 있는 중간지원조직이 필요하다.

중소・고령농업인 지원을 위한 기본방향은 다섯 가지로 정리할 수 있다. 현재 우리 농업・농촌・농민에게 봉착된 문제 해결을 위해서는 각 개별사업별 단편적 접근방식이 아닌 종합적인 관점에서의 접근이 필요하다. 농촌의 가장 큰 문제 중 하나인 인력 부족의 문제해결을 위해서 지속적으로 인력을 양성할 수 있는 계기가 마련되어야 한다. 새로운 영역개발보다는 중소・고령농업인이 잘 하는 것을 더욱 더 잘하도록 지원해 주는 것이 필요하고 행정부서간의 협업과 민관 거버넌스를 통해 지역의 실정에 맞는 자율성이 최대한 인정되도록 해야 한다.

이번 연구에서는 중소・고령농업인에 필요한 지원시책을 개발하는 것이지만 새로운 시책개발보다는 기존의 정책 중에서 중소・고령농업인의 생산, 소득활동에 도움이 된다고 판단되는 정책을 중심으로 정리하였다. 중소・고령농업인을 주체로 한 사업내용이 부족하였고 충남지역 적합성에 대한 검증이 부족했다. 향후에는 이러한 한계를 보완해 중소・고령농업인이 주체가 되는 시책이 개발되어 중소・고령농업인의 생산 활동을 적극적으로 지원해 줄 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

차 례

제1장 서 론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 내용 및 방법 ····· 5

제2장 중소·고령농업인 현황 및 관련 정책 ····· 8

1. 중소·고령농업인 현황 ····· 8
2. 중소·고령농업인 정책 현황 ····· 14
3. 선행연구를 통한 중소·고령농업인 정책평가 ····· 25

제3장 충남 중소·고령농업인 현황 및 관련 정책 ····· 27

1. 충남지역 중소·고령농업인의 여건 ····· 27
2. 충남 농촌의 주요 복지정책 ····· 32
3. 충남도정의 제1과제 3농혁신 ····· 35
4. 현재 3농혁신이 가지는 문제점 및 개선방안 ····· 39

제4장 중소·고령농업인 관련 사례 및 필요한 정책 선정 ····· 46

1. 중소·고령농업인 관련 사례 ····· 46
2. 중소·고령농업인에 필요한 정책분야 선정 ····· 57
3. 마을공동영농 ····· 59
4. 로컬푸드 ····· 63
5. 마을공동급식 ····· 67
6. 마을어메니티 가꾸기 ····· 72

7. 노인복지 ····· 74

제5장 충남 중소·고령농업인 정책 개선방안 ····· 79

1. 중소·고령농업인 지원 기본방향 ····· 79
2. 중소·고령농업인 지원 시책 ····· 81
3. 중소·고령농업인 지원 시책 추진체계 ····· 102
4. 중소·고령농업인 지원 시범모형(안) ····· 108

제6장 결론 및 정책제언 ····· 115

1. 요약 및 결론 ····· 115
2. 정책제언 ····· 116
3. 연구의 한계 및 향후과제 ····· 117

참 고 문 헌 ····· 118

표 차 례

<표 1> 경지규모별 농가소득 및 농업소득 현황 ····· 9
<표 2> 연도별 전국 65세 농가인구 비율 ····· 11
<표 3> 경지규모별 농가비율 변화(2010년, 2014년) ····· 13
<표 4> 독거노인 지원서비스 현황 ····· 17
<표 5> 노인사회활동 지원 사업 현황 ····· 19
<표 6> 농촌형 교통모델 발굴사업 운행사례(농식품부) ····· 23
<표 7> 중소농의 분류 기준 ····· 25
<표 8> 지역별 농가소득, 가계지출, 농가부채 현황(2014년) ····· 30
<표 9> 경지규모별 농가비율(전국, 충남 비교) ····· 31
<표 10> 2014년 작물별 경지이용률(전국, 충남) ····· 32
<표 11> 충남지역 경로당 현황 및 행복경로당 사업 비율 ····· 33
<표 12> 3농혁신 1단계 사업성과 ····· 35
<표 13> 3농혁신 2단계 부문별 5대혁신 과제 및 추진부서 ····· 37
<표 14> 경북형 마을영농과 일본의 집락영농 비교 ····· 61
<표 15> 경북형 마을영농 추진유형 ····· 61
<표 16> 농촌 어메니티 ····· 72
<표 17> 정부 부처와 충남의 마을지원 관련 사업현황 ····· 73
<표 18> 중소·고령농업인 지원 시책 ····· 81
<표 19> 충남도 사회적경제 인증기업 ····· 103
<표 20> 현재 충남 중간지원조직 현황 ····· 107

그 림 차 례

<그림 1> 연구의 흐름도 ····· 7
<그림 2> 도시근로자 소득 대비 농가소득 ····· 8
<그림 3> 지역별 65세 이상 농가인구 비율(2014년) ····· 11
<그림 4> 경지면적별 농가비율(2014년) ····· 13
<그림 5> 노인인구수 및 독거노인수 추계 ····· 17
<그림 6> 노인복지시설 연도별 변화 ····· 18
<그림 7> 주요 국가의 노인소득구성 비중(%) ····· 20
<그림 8> 충남 시군별 65세 이상 인구현황(2014년) ····· 27
<그림 9> 충남 고령화 추이 ····· 28
<그림 10> 충남 시군별 노인생활비 마련방법 ····· 29
<그림 11> 충남 노인들이 겪는 가장 어려운 문제 ····· 29
<그림 12> 충남 경지면적별 농가비율 ····· 31
<그림 13> 충남 아산시 로컬푸드 직매장 불만족 이유 ····· 38
<그림 14> 충남 3농혁신 추진 체계도 ····· 41
<그림 15> 중소·고령농업인 배려 위한 공모사업 방향 ····· 44
<그림 16> 중소·고령농업인 지원 3농혁신 개선방안 ····· 45
<그림 17> 중소·고령농업인에 필요한 정책분야 선정과정 ····· 59
<그림 18> 일본 집락영농체의 활동내용 ····· 60
<그림 19> 10a당 논벼(쌀)생산비(2014년산) ····· 62
<그림 20> 공동급식시설 및 운영비 조달 현황 ····· 68

<그림 21> 농어촌버스 차량·업체 수 변화 ····· 76
<그림 22> 전국 도시가스 보급률(%)(2012년 기준) ····· 76
<그림 23> 중소·고령농업인 지원 3농혁신 시책 기본방향 ····· 80
<그림 24> 사업 주체에 대한(안) ····· 105
<그림 25> 중소·고령농업인 지원 행정조직 체계 ····· 108
<그림 26> 중소·고령농업인 지원 복합형 시범사업(안) ····· 109
<그림 27> 중소·고령농업인 지원 상생영농 시범사업(안) ····· 111
<그림 28> 중소·고령농업인 지원 마을 복지공동체형 시범사업(안) ····· 113

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

가. 연구배경

1) 농업, 농촌, 농민의 위기

○ 올해부터 쌀 시장이 전면 개방되면서 부분적으로나마 비관세장벽으로 보호되었던 우리 농산물은 100% 세계시장에 개방되게 되었음. 동시 다발적으로 체결되는 FTA는 농축수산물의 수입 확대를 불러오며 개방화의 속도를 가속화하고 있음. 수입농산물의 증가는 국내 농산물의 가격 하락을 불러와 농업소득을 저하시키고 재배면적의 감소로 이어져 식량주권을 위협하고 있음. 농업의 위기는 생산자 농업인뿐 아니라 지역에도 큰 위기로 작용하고 있음.

○ 농업의 위기는 해마다 벌어지고 있는 도농간 소득격차에서도 그 심각성을 볼 수 있음. 1995년에 도시근로자가구 평균소득의 95.8%였던 농가소득이 2014년에는 62.2% 수준으로 격차가 크게 벌어짐. 같은 기간 동안 농업소득은 감소한데 비해 농가부채는 약 3배 증가해 농가경제는 급격히 악화되고 있음.

○ 농촌 인구의 감소와 함께 농촌의 고령화는 더욱 더 농촌을 힘들게 하는 요소로 작용하고 있음. 1990년대 초반 약 750만 명이었던 농가인구가 2014년에는 약 280만 명으로 크게 감소, 이 기간 동안 농가인구가 약 62.7% 정도 줄어든 것으로 나타남. 2014년 농가인구 중 65세 이상 농가인구는 39.1% 로 농촌은 고령화 되어 있음.

2) 중소·고령농업인을 배려해야 하는 이유

○ 경지면적 1ha이하 농가는 총 농가의 65.3%를 차지하며 중소·고령농업인은 우리나라 농업의 주요 구성원으로 중요한 비중을 차지하고 있음. 하지만 현재 우리 농업정책은 중소·고령농업인을 배려하지 않고 WTO체제 속에 정부가 추진하고 있는 경쟁력

강화위주의 농정에서 영세 소농은 소외되고 있음.

○ 전문농업경영인 육성과 농업기술 강화는 소수의 기업농과 대농을 위주로 추진되었고 소규모 농업인이 처한 어려움은 정부 정책에서 큰 비중을 두지 않았음. 대농과 중소·고령농업인의 빈부의 격차는 날이 갈수록 커져가고 있고 그로 인한 사회적 박탈감 및 소외현상은 심각한 사회문제가 되고 있음.

○ 지속가능한 식량체제를 유지시키고 세계의 기아와 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 소농, 가족농의 기능과 역할이 되살아나야 함. 세계 식량을 좌지우지하고 있는 다국적 곡물기업과 환경을 파괴하는 글로벌푸드시스템의 한계를 극복하기 위해서는 가족농 및 소농이 농업생산의 중심주체가 되고 근간이 되어야 함.

3) 특성화·전문화·현대화·고급화의 1단계 3농혁신

○ 3농혁신은 지속가능한 농어업, 살기 좋은 농어촌, 행복한 농어업인을 기본 정신으로 추진하고 있음. 3농혁신 1단계를 통해 농어업, 농어촌 정책에 대한 중요성을 인식시켰으며 충남 농정의 체계화·통합화의 기틀 마련, 민·관 협력 거버넌스 체계를 구축했다는 평가를 받음

○ 2011 ~ 2014년까지 3농혁신 1단계는 특성화·전문화·현대화·고급화에 중점을 두고 추진되었음. 충남 쌀의 고품질화와 생산안정에 기여, 지속가능한 친환경농업 생산기반을 구축해 친환경농업의 면적이 2배 증가함. 로컬푸드 연계형 학교급식지원센터 건립, 충남형 농촌 6차산업화 모델 구축 등이 주요 성과로 평가됨.

○ 하지만 3농혁신 1단계는 중소·고령농업인이 대부분인 농촌에서 대부분의 농업인이 소외되는 정책위주의 사업이라는 평가를 받게 됨. 이에 3농혁신 2단계에서는 중소·고령농업인이 이번 시책에서 소외되지 않도록 종합적인 대책 수립이 요구되었음.

4) 로컬농정 전략의 2단계 3농혁신

○ 국민들의 먹거리에 대한 중요성은 날이 갈수록 커져가고 있으며 글로벌푸드에 대한

대안인 로컬푸드는 사회, 경제적 측면에서 다양한 의의를 가지고 있음. 이에 중소농 위주의 농업은 다품종 소량생산 체계인 로컬푸드 시장으로 활성화 되어야 함. 2단계에서는 3농혁신의 가치를 계승한 로컬전략과 시장전략을 병행하며 Two-track 농정 방향 정립을 추진함.

나. 연구목적 및 연구대상

○ 중소·고령농업인 생산·소득 활동 지원 방안 마련

- 경지규모가 1.0ha 미만 농가는 73만 2천 가구로 전체 농가의 65.3%(2014년 기준)임. 우루과이라운드(UR)이후 계속된 정부의 경쟁력 강화 위주 농업정책은 기업농, 전업농을 육성하며 농업을 규모화하려고 했으나 뚜렷한 성과를 거두지 못하였음. 경쟁력 논리에 기초한 농업 정책은 한국의 농가실정을 고려하지 않은 실패한 정책으로 평가되고 있음
- 이번 연구는 우리 농촌사회에서 대다수를 차지하며 중요한 역할을 하고 있는 중소·고령농업인이 처한 현실을 파악해 중소·고령농업인 생산 활동을 지원하며 보호·육성하고자 함. 이를 통해 농업과 농촌의 지속가능성을 유지하기 위한 기본방향과 종합대책을 수립하고자 함.

○ 중소·고령농업인 지원 시책 개발

- 농업·농촌의 지속가능성 유지를 위해서는 농가의 빈곤문제를 해소해 농가소득 안정화를 해결해야 함. 지금까지 정부정책에서 소외되어 왔던 중소·고령농업인을 중심으로 농업농촌의 지속가능성과 지역공동체의 지속가능성을 높여야 함.
- 충남 중소·고령농업인의 경제활동, 지역공동체 회복을 적극적으로 지원하기 위한 시책을 마련하고자 함. 이를 위해 로컬푸드, 마을만들기 등 지역농업·농촌의 새로운 혁신전략과의 연계방안 모색, 선진 사례 속에서 중소·고령농업인 지원 시책들을 중점으로 검토해 충남에 적합한 방안을 제안하고자 함. 이를 통해 중소·고령농업인의

역할 강화와 소득향상 방안을 마련하고 농촌공동체 복원기틀을 마련하고자 함.

- 본 연구는 중소·고령농업인에 대한 지원방안 마련이 주요 목적으로 연구대상은 중소·고령농업인임. 중소·고령농업인에는 경지규모 1ha 미만의 영세농, 고령농이 포함됨. 그 중에서도 가장 중점을 둔 대상은 농촌사회에서도 가장 취약 계층인 65세 이상의 고령농업인임.

다. 기대효과

○ 중소·고령농업인에게 필요한 정책 방안 마련

- 농업·농촌·농민의 지속가능성을 위해 지역에서 시행하고 있는 사례조사를 중심으로 중소·고령농업인에게 적합한 시책을 마련
- 문헌고찰, 자료 분석, 인터뷰 등을 통해 농업의 현실과 중소·고령농업인 현황 진단
- 중소·고령농업인 시책마련을 통해 충남 3농혁신에 대한 중소·고령농업인의 체감도 향상

○ 중소·고령농업인이 처한 어려움을 파악해 우리 사회 속에서 중소·고령농업인을 더욱 더 배려해야 한다는 인식 강화

2. 연구의 내용 및 방법

가. 주요 연구내용 및 방법

○ **문헌연구 및 사례조사**

– 중소·고령농업인을 대상으로 연구된 관련 선행 연구 조사 및 분석

– 중소·고령농업인 관련 현행 정책분석

– 지역에서 선진 사례로 알려진 관련 사례분석

○ **활동가 인터뷰 및 전문가 간담회**

– 현장 활동가 인터뷰를 통한 현황파악 및 시사점 도출

– 마을 활동가·전문가 간담회 및 자문회의 실시

○ **중소·고령농업인을 위한 시책 제안**

– 중소·고령농업인 생산활동 및 소득활동 지원에 적합한 방안 마련

– 중소·고령농업인 삶의 질 향상을 위한 복지 확대 지원방안

– 현장 농업인의 체감도를 높일 수 있는 방안 마련

나. 선행연구와의 차별점

○ **충남 3농혁신 속 중소·고령농업인 시책 개발**

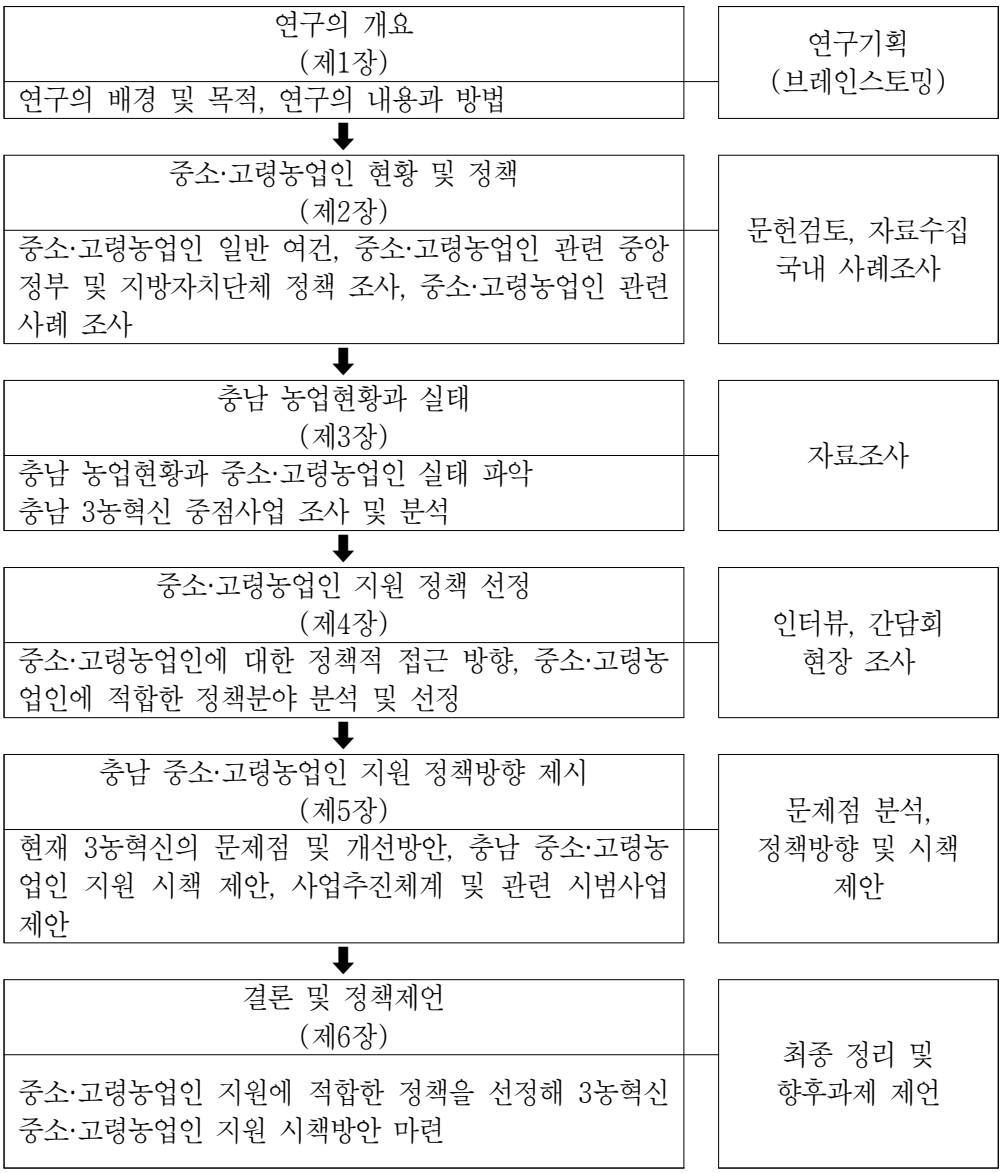
– 농업, 농촌, 농민에서 중소·고령농업인이 차지하는 비중이 크고 그들에 대한 정책의 필요성 또한 수없이 요구되고 있지만 그에 비해 중소·고령농업인을 대상으로 수행한 관련 연구는 미흡함.

– 지금까지 진행되었던 선행연구는 대부분 복지측면에서 많이 다루어져 있고 중소·고령농업인에게 적합한 시책을 개발하는 연구는 찾아보기 어려웠음. 이번 연구는 충남의 3농혁신 틀 속에서 충남 중소·고령농업인 지원 정책을 마련하기 위해 진행됨.

– 현장에서는 이미 오래전부터 중소·고령농업인과 지역을 살리기 위한 대안운동이 진행되고 있었음. 지역마다 자생적으로 실행되고 있는 사례 중 중소·고령농업인과 관련된다고 판단되는 사례를 선별함. 전문가 간담회, 전국단위·충남지역 관련 모임 및 사례조사를 통해 중소·고령농업인에게 필요한 정책이라고 판단되는 지원 사업을 도출하게 됨.

– 기존 선진 사례의 중소·고령농업인 배려 사례, 그 배려를 통해 얻은 성과 등을 분석해 충남지역에 접목 가능한 시책을 도출함. 충남 중소·고령농업인의 현실·상황에 맞는 시책 마련을 위해 지역의 농업특성 및 현재의 상황을 파악해 이에 적합한 사업을 접목해 나감.

다. 연구의 흐름



〔그림 1.〕 연구의 흐름도

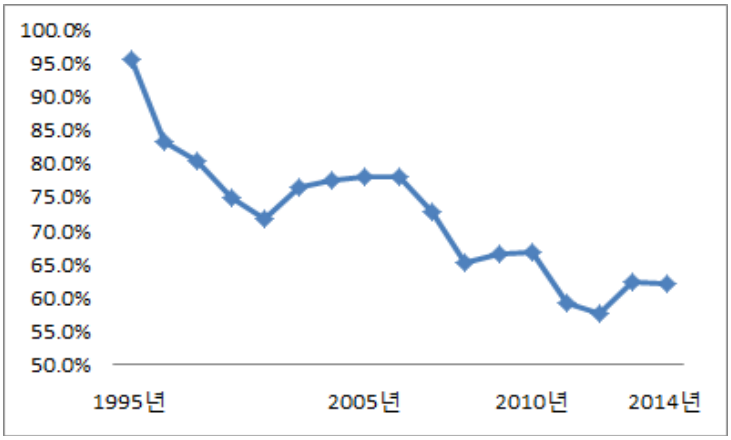
제2장 중소·고령농업인 현황 및 관련 정책

1. 중소·고령농업인 현황

가. 도농간 소득격차와 농촌의 소득 양극화 현상

○ 한국의 농업·농촌·농민이 처한 가장 큰 문제는 20년 전 타결된 우루과이라운드(UR) 협정에서부터 각종 자유무역협정(FTA)과 20년이 지난 이제는 환태평양경제동반자협정(TPP)에 이르기까지 계속되고 있는 개방화로 인한 도시와 농촌지역의 소득 불균형이 극단적으로 나타나고 있다는 것임.

○ 도농 간 소득격차는 지속적으로 악화되고 있고 농농 간 소득격차 역시 악화되고 있음. 전체 농가 중 최저생계비 이하 농가의 비율이 2006년 10.8%에서 2011년에는 23.7%로 증가되었음. 1995년 도시가구소득대비 농가소득은 95.8%로 큰 차이가 없었지만 2000년대 이후 80%대로 떨어지더니 국제 곡물가격 인상, 원자재가격 급등과 세계경제위기 등으로 2008년 60%대로 떨어졌음. 이후 2012년 57.6%까지 급락했다가 2014년에는 62.2%로 조금 줄어들긴 했지만 도농 간 소득격차는 여전히 큼.



〔그림 2.〕 도시근로자 소득 대비 농가소득

○ 농가소득이 도시가구소득의 50~60%대에 불과하다는 사실은 매우 심각한 소득격차이며 불균형한 사회현상으로 더 이상 방치할 수 없는 수준에 달했다는 것을 나타내주고 있음.

○ 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비율이 30%도 채 되지 않고 농가부채도 늘어나고 있음. 농가소득은 축산농가가 농가평균에 비해 2.1배 수준으로 가장 높고, 논벼 및 채소농가는 농가평균에 비해 낮은 것으로 조사되었음

○ 전체 농가의 64.0%가 농축산물 판매금액이 1천만 원 미만 농가임. 경지규모별로 농가소득(2014년 기준)을 살펴보면 1.0ha미만의 경지규모 농가는 농가평균 소득 34,950천원에도 미치지 못함. 농가소득 중 농업소득 비율을 살펴보면 경지규모가 적을수록 농업소득 비율이 더 낮은 것으로 나타남.

〈표 1.〉 경지규모별 농가소득 및 농업소득 현황

(단위:천원,%)

구분	농가소득(A)	농업소득(B)	농가소득중 농업소득 비율(B/A)
0.5ha 미만	31,041	2,562	8.3%
0.5-1.0ha 미만	32,359	6,435	19.9%
1.0-1.5ha 미만	35,612	13,035	36.6%
1.5-2.0ha 미만	33,166	13,588	41.0%
2.0-3.0ha 미만	34,687	14,497	41.8%
3.0-5.0ha 미만	43,103	20,302	47.1%
5.0-7.0ha 미만	49,697	27,697	55.7%
7.0-10.0ha 미만	60,881	33,262	54.6%
10.0ha 이상	62,826	32,508	51.7%

1) 농가 인구의 감소와 고령화

○ 통계청 인구추계[1]를 보면 65세 이상 고령인구는 점점 증가되며 2026년에는 고령인구가 총인구의 20%를 넘어서는 초고령사회[2]에 진입할 것으로 나타났음. 우리나라 고령화율은 2014년 12.7%로 OECD국가 평균(16.0%)과 EU국가 평균(18.6%) 보다는 낮은 수준임. 그러나 2040년이 되면, OECD국가 평균(23.9%)을 훨씬 넘어선 32.3%로 예측됨[3].

○ 1970년대 1,442만 명이었던 농가인구는 1973년 이후 빠르게 줄어들며 2014년에는 275만 명으로 감소하였음. 우리나라 총 인구는 증가하고 있지만 농가인구는 빠르게 줄어들어 총인구 중 농가인구가 차지하는 비중이 1970년 44.7%에서 2014년 5.5%로 급감하였음.

○ 농가가 가장 많은 시도는 경상북도이며 다음으로 전라남도, 충청남도 순임. 전국 농가인구를 지자체별로 보면 경상북도가 전체 농가인구의 16.2%, 경기도 13.6%, 전라남도 12.9%, 충청남도 12.0%, 경상남도 11.3%임.

○ 농가 경영주의 39.7%는 70세 이상이며, 평균연령은 66.5세임. 연령별 농가인구는 70세 이상이 27.9%를 차지하며, 60대(21.9%), 50대(19.6%) 순임.

○ 농가인구 고령화율은 39.1%로 우리나라 전체 고령화율 12.7% 의 3배임[4]. 또한 우리나라 농가 고령화는 일본 농가의 고령화보다 훨씬 빠른 속도로 진행되어 2013년에는 처음으로 일본 농가인구의 65세 이상 비율(36.1%)을 추월한 것으로 나타났음.

---

1) 5년마다 발표하는 장래인구추계는 인구주택총조사, 인구동태와 국제인구이동 통계를 기초로 코호트요인법에 의해 2060년까지 50년간의 인구규모와 성·연령별 구조를 전망

2) UN이 정의하는 고령사회 3단계. 전체인구 중 65세 이상 인구가 7%이상이면 고령화사회, 고령인구비율이 14% 이상~20% 미만인 사회를 고령사회(aged society), 전체인구 중 65세 이상 고령인구비율이 20% 이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)라 함

3) 한국노인인력개발원. 2014 노인일자리 통계 동향

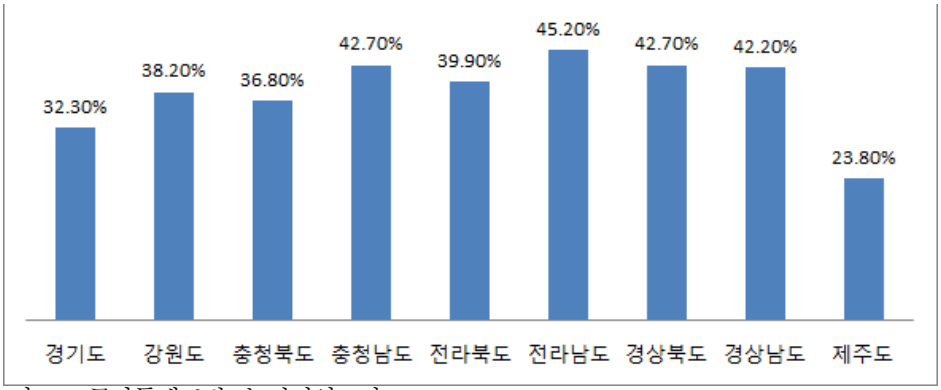
4) 2014년 농림어업조사 결과

〈표 2.〉 연도별 전국 65세 농가인구 비율

연도별	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
65세 농가인구 비율	31.8%	33.7%	35.6%	37.3%	39.1%

○ 65세 이상 농가비율 변화를 지역별로 비교해 보면 경기도의 경우 2010년 24.7%→2014년 32.3%, 강원도 30.5%→38.2%, 충북 31.6%→36.8%, 충남 33.8%→42.7%, 전북 33.0%→39.9%, 전남 38.7%→45.2%, 경북 35.4%→42.7%, 경남 33.6%→42.2%, 제주도 20.5%→23.8%로 모든 도에서 비중이 증가된 것으로 나타남.

○ 65세 이상 농가인구 비율(2014년을 기준)이 가장 높은 곳은 전남(45.2%)이며 그 다음으로 충남(42.7%)과 경북(42.7%)인 것으로 나타남.



자료 : 국가통계포털, 농림어업조사

〔그림 3.〕 지역별 65세 이상 농가인구 비율(2014년)

2) 더욱 열악한 환경의 여성농업인

○ 농촌 인구의 절반은 여성농업인으로 농가인구 275만 2천명(2014년) 중 51%가 여성임. 여성농업인은 가부장적 농촌 사회 속에서 출산, 육아, 가사, 농사일까지 각종 노동을 분담하며 생활해 오고 있음.

○ 농민약국[5]이 조사한 농부증 실태조사를 보면 여성농업인이 남성농업인보다 농부증 점수가 높고 근골격계 증상, 두통과 어지러움 증상을 호소하는 경우도 여성농업인이 높은 것으로 나타났음. 농업경력이 증가할수록 농부증 점수와 근골격계 점수가 조금씩 증가했는데 이것은 농민들 건강상의 문제가 노화에 따른 증상이라기보다 지속적인 농작업과 관련이 있음을 말해줌.

○ 통계청[6]이 조사한 결과에서도 여성의 농부증 발현율이 80.4%로 남성 64.1%보다 높은 것으로 나타났고 불면증, 야뇨증, 현기증, 허리아픔 등의 증상 대부분에서 여성농업인의 발현율이 남성보다 더 높은 것으로 나타났음[7].

○ 고령의 여성농업인은 경제적 측면에서 평생을 배우자에게 의존해왔기 때문에 배우자가 떠나 혼자가 되었을 때 경제적으로 겪는 어려움은 매우 큼. 농촌에서 고령의 여성농업인은 현재에도 농업생산 측면에서 큰 역할을 담당하고 있으며 없어서는 안 될 일꾼임. 하지만 그에 비해 여성농업인의 사회적 지위는 낮고 경제적으로도 가장 빈곤층으로 열악한 환경에 처해 있음.

○ 농촌이 가지고 있는 특성에 맞는 농촌노인에 대한 복지정책, 고령 여성농업인의 열악함을 해결해 줄 수 있는 지원방안 마련이 필요함.

○ 전 사회적 문제인 고령화문제는 개인의 문제가 아닌 사회의 공동문제이며 국가가 주도적, 적극적으로 해결해야 할 문제임(김은경). 도시에 비해 농촌의 고령화율이 높고 고령인구 중 여성의 비율, 혼자 생활하는 독거노인 비중도 여성이 높아 고령여성농업인의 특수성을 파악해 그에 적합한 지원이 필요함.

3) 영농규모별 농가 실태

○ 우리나라 국토 총면적 10,018천ha의 17.3%인 1,729천ha가 농경지로 되어 있음(2012년 기준). 이중 논이 55.8% 966천ha, 밭이 44.2%인 763천ha임.

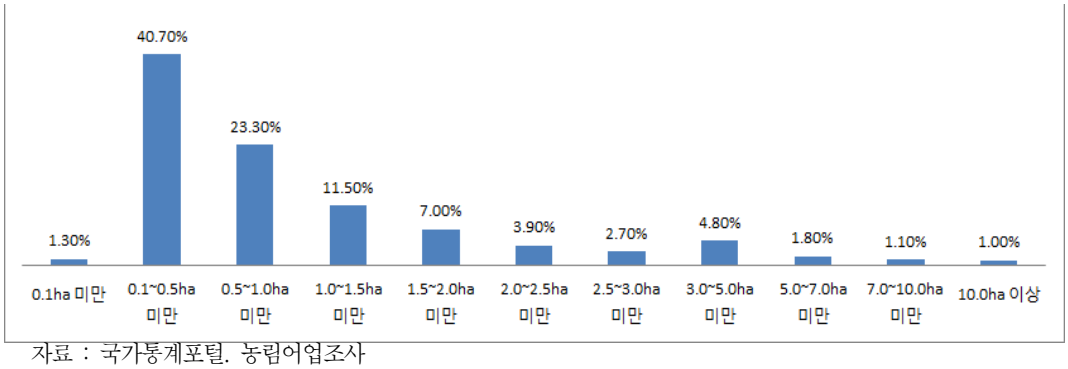
---

5) 농민약국. 농민들의 병, 이제 직업병으로 불려야 한다!!

6) 농촌생활지표조사. 2012년

7) 농업농민정책연구소 녀름 이슈보고서 제209호

○ 경지규모별 농가비율을 살펴보면 전체 농가 중 0.1~0.5ha 미만의 농가가 40.7%로 가장 많았고 0.5~1.0ha 미만 농가가 23.3%였음. 전체 농가에서 1ha미만의 경지면적을 소유하고 있는 농가가 65.3%인 것으로 조사됨.



자료 : 국가통계포털, 농림어업조사

〔그림 4.〕 경지면적별 농가 비율(2014년)

○ 경지면적별 농가의 변화를 살펴보면, 0.5ha미만 농가의 증가와 함께 5ha이상 농가비중도 함께 증가했음. 2010년 0.5ha미만 농가가 40.6%에서 2014년 42.4%으로 증가되었으며 5ha이상 농가가 2010년 3.4%에서 2014년 3.9%로 증가된 것으로 조사됨.

〈표 3.〉 경지규모별 농가비율 변화(2010년, 2014년 비교)

구분	경지규모	2010년	2014년
전국	0.5ha 미만	40.6%	42.4%
	0.5~1ha미만	24.7%	23.5%
	1.0~2.0ha미만	19.6%	18.7%
	2.0~3.0ha 미만	6.7%	6.6%
	3.0~5.0ha 미만	4.9%	4.9%
	5.0ha 이상	3.4%	3.9%

자료 : 국가통계포털, 농림어업총조사

○ 경지소유별 현황(2014년 기준)을 살펴보면 우리나라 농가 1,120,776가구 중 0.9%인 9,637가구가 경지가 없는 농가임. 경지 있는 농가 1,111,139가구 중 100%소유인 경우가 55.3%로 가장 많았고 50~75%를 소유하는 경우가 11.3%, 25~50% 소유가 9.4%, 1~25% 소유하는 경우가 6.3%인 것으로 나타남. 100% 차용인 경우가 10.1%로 나타나 자신의 농지가 아닌 경우도 많은 것으로 나타남.

○ 농가의 영농형태를 보면 논벼 농가가 42.1%로 가장 많고 다음이 채소 및 산나물 농가가 22.7%, 과수 농가가 15.8%, 식량작물 농가가 8.8% 순임. 과수(0.5%) 농가는 증가하고 논벼(−0.8%), 채소·산나물(−5.7%) 농가는 감소되고 있는 실정임.

2. 중소·고령농업인 정책 현황

가. 중앙정부의 정책방향과 주요 정책

○ 정부의 농업경쟁력 강화, 규모화 정책으로 농업인 간에는 영농규모 차이와 함께 이질성이 커지고 있음. 중소·고령농업인은 정부의 지원 대상 면적기준에 의해 실질적으로 지원 대상에서 제외되는 결과가 초래하기도 함. 이로 인해 빚을 내서 영농규모를 키우는 악순환이 반복되고 있음.

○ 농업에 대한 국민들의 관심도 줄어들고 농촌 인구의 감소 및 고령화로 농촌의 어려움은 점점 커지고 있지만 실제 농업·농촌을 유지시키고 있는 중소·고령농업인에 대한 정책은 너무나 열악한 실정임.

○ 농림축산식품부가 시행하고 있는 대부분의 영세고령농 관련 정책은 사회보험료 지원 및 농지연금 제도 개선 등으로 노후 생활안정 강화에 중점을 두고 있음. 정부의 영세고령농 복지사업은 건강보험료 지원, 기초연금, 농지연금, 영농도우미·가사도우미 지원, 노인 돌봄 서비스, 노인틀니·임플란트 지원, 치매 치료 지원, 농촌 고령자 공동이용시설 지원, 농업인 행복버스 운영, 노인 일자리 지원, 어르신 문화프로그램 운영, 어르신을 위한 요금감면 제도 등이 있음. 국민건강보험, 국민연금 등과 같은 사회 안

정망이 마련되어 있지만 농촌의 특성이 제대로 반영되어 있지는 못해 대부분 고령농은 국민연금에 가입하지 못함.

○ 농촌은 이미 초고령사회가 되었지만 고령농의 경제적 어려움이나 건강 문제를 해결해 줄 수 있는 장치는 아직까지 너무나 열악한 실정임.

○ 고령농업인을 대상으로 시행하고 있는 대표적인 정책은 경영이양직불사업과 함께 농지연금임. 아래에서는 농지연금과 취약계층 여성농업인에 대한 지원정책, 정부의 노인 정책 중 하나인 독거노인 복지정책과 일자리정책을 중심으로 살펴봄.

1) 경영이양직불사업

○ 농식품부가 시행하고 있는 고령농 대상 주요 농업정책 중 하나는 경영이양직불사업임. 1997년부터 추진된 경영이양직불금은 10년 이상 농업경영을 하고 있는 65세~74세 농업인이 3년 이상 소유한 농지를 매도·임대 또는 임대 위탁하는 경우 보조금을 지급하는 사업임. 고령의 은퇴 농업인의 소득보전 및 쌀 전업농의 경영규모 확대 등을 목적으로 함.

2) 농지연금 제도

○ 농지연금은 만 65세 이상 고령농이 소유하고 있는 농지를 담보로 노후생활 안정자금을 매월 연금형식으로 지급받는 제도임. 가입자가 사망한 후에도 배우자가 계속 받을 수 있으며 신청자격은 영농경력 5년 이상, 지목이 전·답·과수원이고, 실제 영농에 이용되고 있는 농지를 대상으로 함.

3) 취약농가 인력지원 사업[8)]

○ 농가 인력지원은 크게 3개의 사업으로 구분되는데 임신·출산의 여성농업인을 대상으

8) 농업농민정책연구소 녀름이슈보고서 제209호 일부발췌

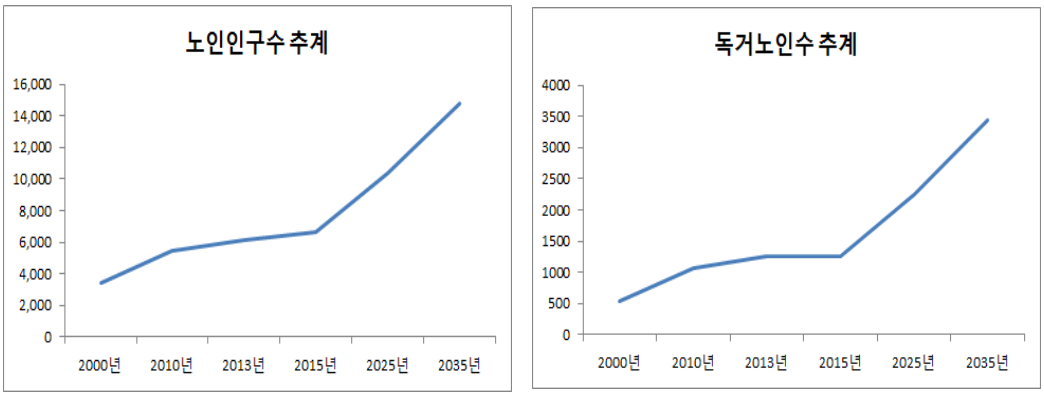
로 지원하는 농가도우미와 고령농과 취약계층, 경로당을 대상으로 인력을 지원하는 영농도우미, 가사도우미 사업이 있음. 영농도우미는 사고나 질병으로 영농활동이 곤란한 80세 이하 농민과 그 배우자를 대상으로 함. 농업은 농기계 사용이 잦아 사고 발생의 경우가 많아 특히 고령의 농민이 많고 육체노동의 강도가 높은 영농활동에서는 부상의 위험도 큼. 이 사업은 부부가 동시에 사고를 당해도 가구당 한 사람만 지원, 연간 최대 10일간 지원함. 하지만 사고로 2주 이상 상해진단을 받은 농민이 치료를 마치고 영농활동에 원상복귀하기에는 너무나 짧은 지원기간이고 자부담 비율 30%는 취약농가에게는 큰 부담으로 작용함.

○ 가사도우미는 농촌에 거주하는 65세 이상 가구와 국민기초생활수급자, 다문화 가정, 조손가구, 장애인 가구 및 읍·면 지역 소재 경로당으로 가사 활동이 어려운 가구(경로당 포함)를 대상으로 함. 가사도우미는 독거 고령농과 경로당에 봉사하는 자원봉사자의 활동비용 개념으로 교통비 수준인 12,000원을 지급함.

4) 독거노인 복지정책

○ 2013년 기준 우리나라 노인인구수는 613만 명으로 총 인구 중 12.2%가 노인인구임. 전체 노인 중 독거노인 수는 125만 명으로 전체노인 중 20.4%가 독거노인인 것으로 조사됨. 2013년 독거노인은 125만 명으로 2000년 54만 명에 비해 2.2배나 증가하였으며, 2035년에는 현재 독거노인의 3배(343만 명)로 증가할 전망임[9].

9) 장래가구추계 2012, 통계청, 장래가구추계 2010~2035년 통계청



자료 : 장래가구추계 2012, 통계청, 장래가구추계 2010~2035년 통계청

〔그림 5.〕 노인인구수 및 독거노인수 추계

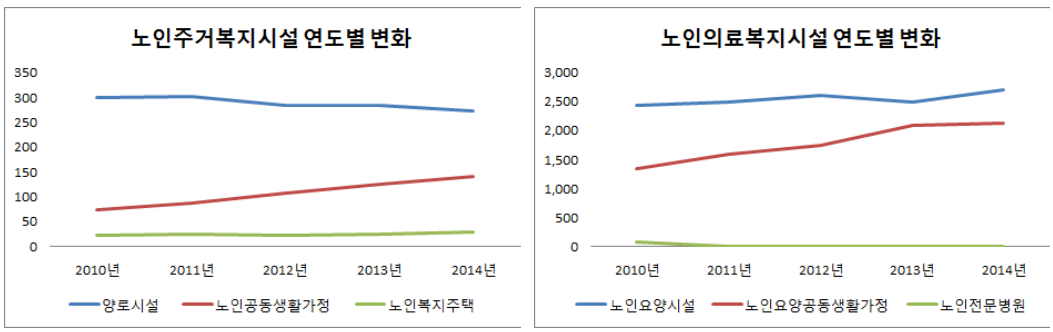
○ 정부가 지원하는 독거노인 지원서비스는 노인돌봄기본서비스, 독거노인 응급안전돌보미 서비스, 독거노인 사랑 잇기 사업, 단기 기사지원서비스 등이 있음. 독거노인에게 응급상황이 발생했을 때 신속하게 대응하기 위한 독거노인 응급안전돌보미 서비스는 독거노인의 집에 화재가스센서 감지시 응급호출버튼을 설치해 응급상황에 신속하게 대응하는 것임. 서비스별 지원 대상, 방법 등에 대한 내용은 아래와 같음.

〈표 4.〉 독거노인 지원서비스 현황

서비스명	대상	목적
노인돌봄기본 서비스	소득·주거·건강·사회적 관계가 취약한 독거노인	독거노인의 고독사 예방 및 정서 지원을 위해 노인돌보미가 주기적 안전 확인 실시
독거노인 응급안전돌보미 서비스	경증치매·건강취약 홀로 사는 어르신	가스·화재·활동 감지기 및 응급호출버튼을 설치하여 응급상황에 신속 대응

서비스명	대상	목적
독거노인 사랑 잇기 사업		민·관에서 운영 중인 콜센터 직원 또는 자원봉사자가 독거노인과 결연
단기 가사지원서비스	골절 또는 암 등 중증질환 수술자로서 전국가구 월 평균소득 150% 이하인 홀로 사는 어르신 및 고령(75세 이상) 부부 가구 대상	취사·청소·세탁 등의 가사지원 서비스 및 외출 동행 등의 활동 지원

○ 노인의 보건과 복지에 관한 사항을 규정하고 있는 법률인 「노인복지법」에서는 노인복지시설을 크게 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관 등으로 구분하고 있음. 2014.12월말 현재 전국에 73,774개소의 노인복지시설이 운영되고 있음. 노인장기요양보험 제도의 시행으로 노인의료복지시설은 2008년 1,832개소에서 2014년은 4,841개소로 2008년 대비 3,009개소가 증가함. 양로시설이나 경로당 등 노인주거복지시설이나 노인여가복지시설은 2008년 대비 증가폭이 크지 않음[10)]



〔그림 6.〕 노인복지시설 연도별 변화

10) 보건복지부, e-나라지표

5) 노인 일자리 정책

○ 보건복지부에서 지원하고 있는 노인사회활동지원 사업은 공익활동, 재능나눔활동, 창업활동, 취업활동, 경력유지활동임. 학교급식도우미, 도서관도우미 등으로 일할 수 있는 공익형 공공일자리는 65세 이상 기초수급자나 차상위계층을 우선으로 함.

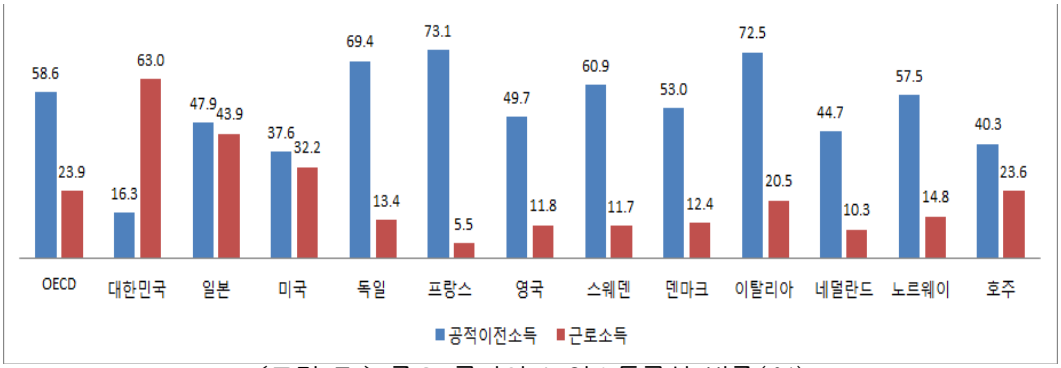
〈표 5.〉 노인사회활동 지원 사업 현황

구분	유형	사업내용	근무시간 및 활동비
공익형	전국형	독거노인, 노인부부가구, 조손가구 및 경증치매노인 등 취약노인의 안부확인 등	주당 2~3회, 월30시간, 월20만원 활동비 (교통비 등) 지급
	지역형	초등학교 급식도우미사업,1-3세대 강사파견사업, 보육교사도우미사업 및 스쿨존 지원 사업 등	주당 2~3회, 월30~35시간 활동시 월20만원 활동비 지급
재능나눔활동 (생활, 전문)		노인상담, 학대예방사업 등	월15시간 이상, 6개월 활동, 10만원
창업활동	공동작업형	식품제조 및 판매사업,공동작업장 운영사업,아파트택배사업,지하철택배 및 지역영농사업, 공산품제작 및 판매사업, 세차 및 세탁사업 등	사업단 운영규정에 의함
	제조판매형		
취업활동	인력파견형	가정도우미 파견사업, 지역일손도우미 파견사업, 주유원 파견사업, 경비원 파견사업, 청소 및 미화원 파견사업 등	해당 기업체 운영규정에 의함
	시니어인턴십	노인이 기업 내 사업현장에 인턴으로 참여할 수 있는 기회 제공	
경력유지활동	시니어직능클럽	민간기업·공공기관, 직능협회(단체)와 상호 협력·연계를 통하여 동일 전문기	해당 기업체 운영규정에 의함

구분	유형	사업내용	근무시간 및 활동비
		술·능력과 경험·지식을 보유한 퇴직자에게 일자리 제공 및 자원봉사활동을 지원할 수 있는 기반조직 구축 지원	

*자료 : 한국노인인력개발원 홈페이지 자료 재구성

○ 주요 국가별 노인 소득구성을 살펴보면 공적이전소득 비중이 가장 높은 국가는 프랑스(73.1%) 이며 가장 낮은 국가는 한국(16.3%)임. 우리나라 노인 소득구성은 근로소득이 63.0%로 가장 높았고 다음이 자본 20.8%, 공적이전소득 16.3% 순이었음.



〔그림 7.〕 주요 국가의 노인소득구성 비중(%)

○ 우리나라의 공적이전소득은 OECD의 4분의 1수준으로 나이가 들어도 근로를 해야 소득을 보장받을 수 있다는 현실을 보여주고 있음. 우리나라 노인들은 다른 국가의 노인보다 더 많이 근로노동을 행하지만 대부분 낮은 임금으로 빈곤에 시달리고 있음. 대부분의 노인들이 공적 제도의 혜택을 받지만 실제로 이 제도를 통해서 보장해 주는 정도가 다른 국가에 비해 너무나 미약함.

나. 지방자치단체의 정책 사례

1) 제주시 친서민 농정시책[11)]

○ 제주시는 소농, 고령농, 여성농 등 영세농에게 6개 지원 사업을 추진함. 지원대상인 소농은 경지면적 0.5ha(5,000㎡) 이하(과수 포함)이며 고령농은 만65세 이상, 여성농은 농업경영체에 등록한 경영주(여성 단독 농가주) 등을 말함. 제주시가 발표한 친서민 농정시책은 ①농경지암반제거 지원 사업 ②소형농기계 지원 사업 ③소규모 육묘장시설 지원 사업 ④소규모저온저장고 지원 사업 ⑤ 소규모 채소·화훼하우스시설 지원 사업 ⑥밭작물 관수시설 자재 지원 사업임. 6개 지원사업의 보조율은 모두 60%이며 지원 대상, 지원기준량은 사업마다 모두 다르게 적용됨.

2) 서천군 육묘지원사업[12)]

○ 충남 서천군은 고령농 및 여성농업인의 농가 소득안정 및 경쟁력 제고를 위해 육묘지원 사업을 시행하고 있음. 서천군의 육묘지원사업은 벼 재배 농가 중 0.1ha~1ha 미만의 75세 이상 고령농 및 70세 이상의 여성농가주가 대상임. 대상이 되는 농가에게는 육묘상자 1판당 50%를 지원받을 수 있으며 ha당 최대 300판까지 지원 가능함.

3) 무주군 영세농업인 영농경영비 지원 및 가축진료비 지원 사업[13)]

○ 무주군은 농업 경영체에 등록된 3,500㎡미만의 논과 밭을 경작하는 전업 농업인들로 11월 초까지 벼 재배 면적이 2,000㎡미만인 농업인을 대상으로 영농경영비를 지원함. 영세농업인 영농경영비 지원 사업은 경운기와 관리기, 이앙기, 트랙터, 콤바인 등의 농기계 임차료를 지원하는 것으로 100% 군비로 자비 부담이 없음

---

11) 제주특별자치도. 2015. 1. 2015 제주특별자치도 친서민 농정시책 지원지침

12) 서천군 홈페이지 보도자료 2015. 03. 27

13) 무주군청 보도자료 2015. 10. 16

○ 소규모 영세농가에게 가축 진료비를 지원하는 사업은 20두 이하의 소를 사육하는 농가를 대상으로 함. 산과 질환에 대해 농가당 50만 원 이하의 진료·치료비를 지원, 지역 실정을 감안한 질병별 표준 진료수가 마련과 개업 수의사의 상담, 진단, 치료활동 등도 지원함.

4) 완주군 영세농 하우스지원사업

○ 완주군의 영세농 하우스지원사업은 영세한 시설 원예재배농가 비닐하우스의 비닐교체사업을 추진하였음. 규격하우스에 원예작물을 재배하는 농지원부상 6,600㎡이하를 경작하는 영세농가를 대상으로 함. 45만원 내외/660㎡당 지원단가로 농가당 3,300㎡까지 한도를 정함.

5) 의령군 소규모 고령농 지원 사업[14)]

○ 의령군 소규모 고령농 지원사업의 지원대상은 농경지 1ha미만, 70세 이상의 미맥 위주 농업 사각지대 계층임. 대상이 되는 농가는 의령군내 519농가(독거 241, 부부 278) 154ha로 파종에서 수확까지 농업 전반에 걸쳐 영농 지원함. 2012년은 노동력이 많이 들어가는 파종과 이양에 대해 지원, 2013년은 파종에서 방제, 2014년에는 파종에서 수확까지 지원하는 등 3년간 단계적으로 지원을 확대함.

6) 지역의 교통서비스 정책

○ 지자체마다 지역의 교통문제를 해결하기 위해 여러 가지 방안을 마련해 시행하고 있음. 지역에서 정책으로 시행하고 있는 관련된 몇 가지 사례를 중심으로 살펴봄.

---

14) 의령군청http://www.uiryeong.go.kr/program/publicboard/outBoardDoc.asp?cidx=1035&amode=modOT&SType=Bod_Title&SString=고령&page=1&cate=&de=1&idx=2199&same=2199&robot=&depart=&sec=&mefidx=&num=1

○ 전남 신안군의 버스공영제는 농촌지역 교통문제의 해결책 중 하나로 많은 주목을 받았음. 신안군 버스공영제는 2007년 임자도에서 공영버스를 시범운행하며 시작되었고 그해 11월 버스공영제 운영조례를 공포, 2008년에는 11개 읍면으로 공영버스 운행을 확대했음. 지난해 군청소재지인 압해읍에서도 버스 공영제가 추가 시행되어 14개 읍면지역 전면 시행을 완료했음. 이용객수는 2008년 55만 명에서 2013년 68만5천 명까지 증가했음.

○ 충북 옥천군 안남면 마을 순환버스는 안남면 마을 구석구석을 돌아다니며 교통이용이 불편한 농업인의 발이 되고 있어, 특히 고령농업인에게 좋은 반응을 얻고 있음.

○ 충북 영동군의 무지개택시는 버스 승차장까지 0.7㎞ 이상 떨어진 마을 가운데 5가구 10명 이상의 주민이 사는 30곳을 대상으로 주민들이 요청한 날짜와 시간, 장소로 월별 운행 시간표를 편성해, 1일 3회, 주 3일, 월 36회까지 운행함. 충북 괴산군은 늦은 밤 하교시간대 버스가 끊겨 불편을 겪는 고등학생을 대상으로 괴산고에서 오후 10시 10분에 출발하는 버스를 운행함.

○ 농식품부는 농촌지역의 교통문제를 해소하고자 농촌형 교통모델 발굴 사업을 시행하고 있음. 대중교통 미운행 지역 등 교통취약 지역에 마을버스, 택시 등을 활용한 농촌형 교통서비스를 제공하여 공공서비스 거점-배후 마을간 접근성을 제고하기 위함임. 농식품부가 발표한 농촌형 교통모델 우수사례는 아래와 같음.

〈표 6.〉 농촌형 교통모델 발굴사업 운행사례(농식품부)

형태	지역	운영주체	운행내용	이용요금	지원내역
버스형	전북 완주군	완주로컬푸드협동조합	19개 마을별 2회~3회/주	무료	로컬푸드직매장까지 운행 차량운영비, 인건비 지원
	춘천시 북산면 조교리	조교리작목반영농조합법인	1일/3회		마을주민이 자체적으로 마을버스 운행, 차량 유지보수 등 운영에 필요한 비용 지원
	전남	㈜동신교통	마을별	1,200원	황전지역 버스 미운행 12개

형태	지역	운영주체	운행내용	이용요금	지원내역
	순천시		일/18회		마을 순환, 황전괴목까지 순환 운행
	양평군 서종면	서종면 민간방법기 동순찰대	1일 11회	노약자, 장애인100원 일반500원	서종면 버스종면에서 다목적 복지회관, 목욕탕 등 복지 서비스 거점지까지 운행
	예천군 용궁면	예천여객	용궁면 8개 마을	1,200원	면소재지의 버스환승 거점까지 중형승합차를 활용해 순환 운행(일/2회)
택시형	의성군	의성군 및 해당마을	6-8회/월	1,200원	버스승강장으로부터 1km 이상 떨어진 50개 마을. 요금차액 등 지원
	무안군	무안군 및 해당마을	마을별 일/6회 이내	1,200원	버스가 다니지 않는 19개 마을에서 주민 이용시간에 택시를 불러 읍면소재지까지 운행
	성주군 벽진면	성주군 및 해당마을	개인당 1일 2회 (편도기준)	500원	노선 폐지, 미운행 25개 마을 대상. 원하는 시간에 이동이 가능한 사전 예약제로 운행
	완주군	완주군 및 해당마을		500원	완주군 13개 마을에서 면 소재지 등 환승거점지까지 운행
	부안군	부안군 및 해당마을	주 3회	1,300원(7km 초과 시 km 당 100원)	버스 미운행 줄포면 등 3개 마을 대상. 각 마을과 환승거점(면 소재지, 병원 등)까지 운행

자료 : 농식품부 2015.2.9. 보도자료

3. 선행연구를 통한 중소·고령농업인 정책평가

가. 선행연구의 주요 내용

○ 1997년 정명채 외(한국농촌경제연구원)가 연구한 농업구조개선과 중소·고령농업인 대책 연구에서는 농림사업의 검토를 통해 중소농에 대한 지원방법의 문제점을 파악하는 것을 목적으로 하고 있음. 본 연구에서는 영농규모에 따른 분류방법으로 중소농의 분류 기준을 아래와 같이 정리함.

〈표 7.〉 중소농의 분류 기준

분류기준	대농	중농	소농
경종 농업 (농지 규모)	2정보 이상	2~1정보	1정보 미만
축산농가	허가대상, 양돈 1,000두, 한우낙농 100두 이상	신고대상, 양돈 200~1,000두, 한우낙농 30~100두, 양계 5,000수 이상	법규제 미만, 양돈 200두, 한우낙농 30두, 양계 5,000수 미만
시설농업	시설면적 1,500평 이상	시설면적 500~1,500평	시설면적 500평 미만

자료 : 정명채 외(1997)

○ 중소규모, 고령농을 대상으로 한 선행연구로는 2009년 박대식 외(한국농촌경제연구원)의 영세, 고령농의 사회안전망 개선방안에 대한 연구가 진행된 바가 있음. 이 연구에서는 영세고령농의 사회 안정망 수혜 실태와 문제점을 분석해 사회 안정망을 개선하기 위한 정책과제를 제시하였음. 2007년(김정호 외)에는 고령 은퇴농의 생활안정을 위한 고령농 생활안정 지원 제도 도입 및 시행방안 마련을 위한 연구를 진행한 바 있음.

○ 농촌 고령농업인에 대한 일자리, 복지 등과 관련된 연구는 주로 학위논문에서 많이 다루어졌음. 주요 내용은 노인 복지 실태조사와 개선방안 연구, 일자리 창출방안 연구,

사회활동으로 인한 삶의 만족도 등을 다루는 내용이 주를 이루었음.

○ 그 외에는 한국보건사회연구원(2013) 등에서 농촌 노인 일자리 현황에 대한 연구가 이루어졌음. 충남지역에서 이루어진 연구로는 충남발전연구원(2011)에서 '충남 농촌 노인 일자리 창출 방안에 관한 연구'가 진행된 바 있음. 노인일자리 창출은 급격한 고령화에 따라 사회경제적으로 발생할 수 있는 여러 가지 문제를 해결할 수 있는 방안임. 하지만 특히 농촌지역은 취약한 여건 속에서 고령농업인의 일자리 창출과 이를 통한 노인문제 해소가 더욱 어려움. 이 연구에서는 농촌의 노인일자리의 특성과 노인일자리에 대한 사례분석을 통해 농촌 노인 일자리의 방향과 과제를 제시하였음.

나. 선행연구의 시사점

○ 중소농의 지원정책에 대한 개선방향을 도출한 선행연구에서는 중소농 성격이나 여건에 따라 선별과정을 수립해 그 방향에 맞는 지원정책을 적용할 것을 주장함. 중소농의 영농 지원방안으로는 협동조직화 지원정책 강화, 품목별 생산단지화 지원정책 보완, 고품질 농산물 생산농가 지원정책 확대를 제안하고 있음. 또한 중소농의 농외취업 기회 확대를 위해 특산단지 지원정책을 개선하고 직업교육 훈련사업의 내실화와 취업 정보체계를 구축할 것을 제안함. 중소농의 은퇴 지원 대책과 이탈농 지원 대책 마련의 필요성도 언급하였음(정명채 외. 1997).

○ 영세고령농의 국민연금, 국민건강보험 등의 사회안전망 수혜조사 결과 사회안전망이 가지는 문제로는 소득안정 대책 부족, 능동적 복지대책 부족, 의료비 및 국민건강보험료의 과중한 부담 등이었음. 이를 개선하기 위해 국민기초생활보험제도 농어가 특례를 개선하고 경영이양직불제의 신청연령을 조정해 지급기간과 금액을 확대하는 등의 소득안정 지원강화 방안이 제안되었음.

○ 선행연구 대부분 연구내용은 각각 달랐지만 정부가 농업구조개선정책을 추진하면서 영세농을 소외시켰고 영세소농에 대한 책임이 부족했음을 강조했음. 정부에서는 나름의 다양한 지원정책을 마련했지만 대다수의 중소·고령농업인은 수혜대상이 되지 못했음.

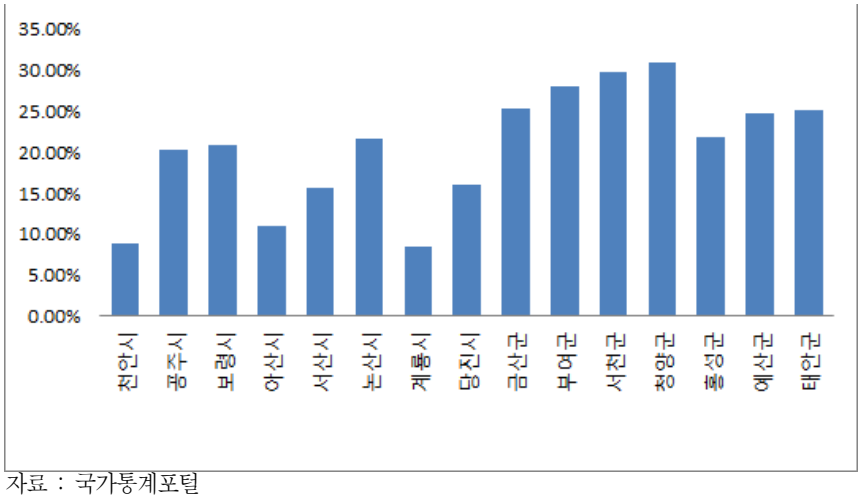
제3장 충남 중소·고령농업인 현황과 관련 정책

1. 충남지역 중소·고령농업인의 여건

가. 고령사회로 접어든 충남

○ 충남 전체 인구 2,062,273명(2014년 기준) 중 65세 이상 비율은 16.0% 이며 65세 이상 남성은 13.1%, 여성은 19.1%으로 모든 시군에서 여성비율이 높음. 시군별로 살펴보면 청양군이 30.9%로 65세 이상 비율이 가장 높고 서천군, 부여군, 금산군, 태안군, 예산군, 홍성군, 논산시, 보령시, 공주시 10곳이 20% 이상의 초고령화로 진입한 상태임. 충남은 계룡시, 천안시, 아산시를 제외하고는 대부분의 시군이 고령화사회를 넘어 초고령화사회로 접어들었음.

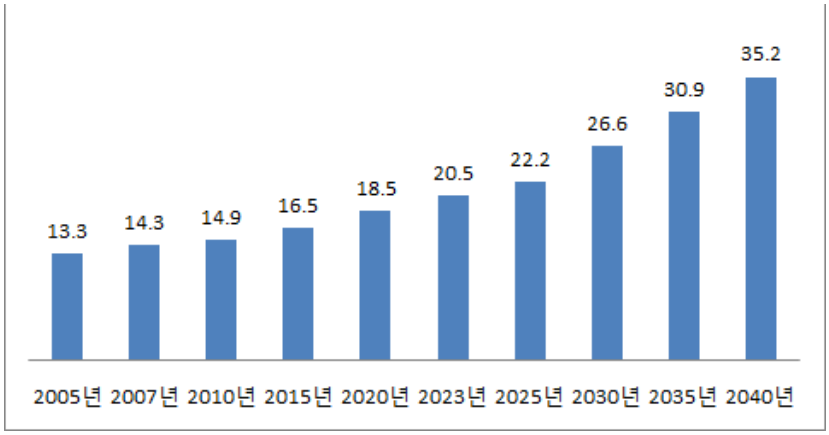
○ 충남도 시군 중 농가인구가 가장 많은 지역은 천안시이고 가장 적은 지역은 청양군(계룡시 제외)이지만 농가인구 비중은 청양군이 가장 높고 천안시(계룡시 제외)가 가장 낮음.



자료 : 국가통계포털

[그림 8.] 충남 시군별 65세 이상 인구현황(2014년 기준)

○ 충남도의 고령화 추이를 살펴보면, 2015년 충남의 노인인구 비율은 16.5%로 이미 2007년 고령사회로 진입하였음. 2023년 노인인구 비율이 20.5%로 예상되어 초고령화사회로 전망되고 있음.



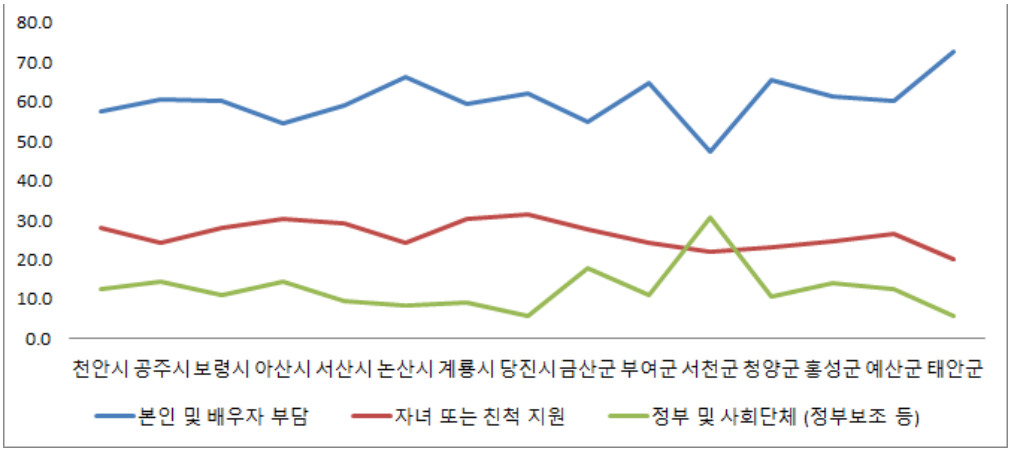
자료 : 충청남도. 2015년 상반기 통계자료 모음집

〔그림 9.〕 충남 고령화 추이

나. 농가 고령화 증가비율이 가장 높은 충남

○ 65세 이상 농가의 비중을 나타내는 농가고령화율 전국평균은 1990년 11.6%에서 2013년 37.3%로 3배 이상 증가하였음. 2013년 현재 농가 경영주 연령이 65세 이상인 충남도의 농가는 8만 명으로 전국 8개 도 중에서 1990년 대비 증가율(115.2%)이 가장 높음.

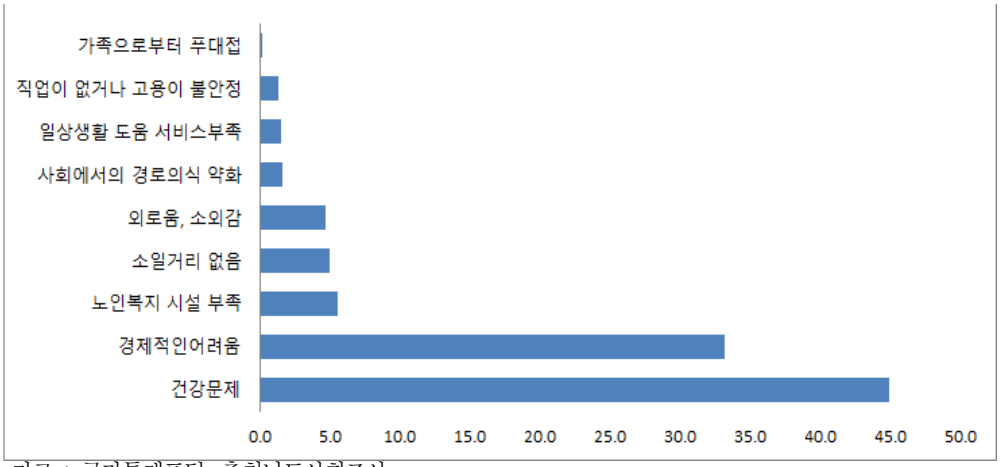
○ 충남도 내 15개 시군 15,000가구를 대상으로 '충남 노인의 생활비 마련방법'을 조사한 결과 생활비를 마련하는데 본인 및 배우자 부담이 60%로 가장 많았고 자녀 또는 친척 지원이 26.6%, 정부 및 사회단체 보조가 12.4%, 기타가 0.9%인 것으로 나타났음. 여성의 경우 남성보다 자녀 또는 친척의 지원 비율이 높았으며 학력이 높을수록 자녀 및 친척의 지원 비율이 낮은 것으로 나타났음. 시군별로 살펴보면 서천군의 경우 본인 및 배우자 부담비율이 가장 낮고 정부 및 사회단체 보조비율이 가장 높은 것으로 조사되었음.



자료 : 국가통계포털. 충청남도사회조사

〔그림 10.〕 충남 시군별 노인생활비 마련방법

○ 충남 노인이 겪는 가장 어려운 문제는 건강문제가 44.9%로 가장 높았고 다음이 경제적인 어려움 33.2%, 노인복지시설 부족 5.6%, 소일거리 없음 5%, 외로움, 소외감이 4.7%인 것으로 나타났음.



자료 : 국가통계포털. 충청남도사회조사

〔그림 11.〕 충남 노인들이 겪는 가장 어려운 문제

다. 충남 농가소득 현황

○ 충남의 통계자료에 따르면 충남 농가의 농가소득 비중은 농외소득 43%, 농업소득 27%, 이전수입 22%, 비경상소득 8%인 것으로 나타남. 충남 농가소득 규모는 전국 7위이며 가계지출은 전국 6위로 나타남. 충남도 농가의 평균부채는 전국평균부채(27,878천원)의 98% 수준인 것으로 나타남.

○ 농가소득은 경기, 강원, 충북, 경북, 제주가 전국 평균소득보다 많고, 전북, 충남, 전남, 경남은 전국 평균보다 낮은 것으로 나타남. 농가부채는 제주, 경기, 경남이 전국 평균보다 많은 것으로 나타났음.

〈표 8.〉 지역별 농가소득, 가계지출, 농가부채 현황(2014년)

구분	농가소득	가계지출	부 채
전국 평균	34,950	30,555	27,878
경 기	38,822	37,042	40,999
강 원	36,212	27,068	21,847
충 북	35,570	30,108	14,356
충 남	31,933	28,419	26,873
전 북	33,616	27,908	26,821
전 남	31,129	27,694	26,019
경 북	36,987	29,534	15,371
경 남	30,147	29,487	28,624
제 주	42,700	38,056	54,555

자료 : 통계청. 2014 농가 및 어가경제조사

라. 충남 농가의 80.3%가 경지면적 2ha미만

○ 우리나라 전국 농지면적의 변화를 살펴보면, 1990년도에는 농지면적이 약 210만ha에 달하였으나 2013년에는 171만ha로 약 18.8% 감소하였음. 8개 도 중에서 농지면적이 가장 많은 지역은 전남도(31만여ha)이고 경북도(28여ha), 충남도(22만여ha),

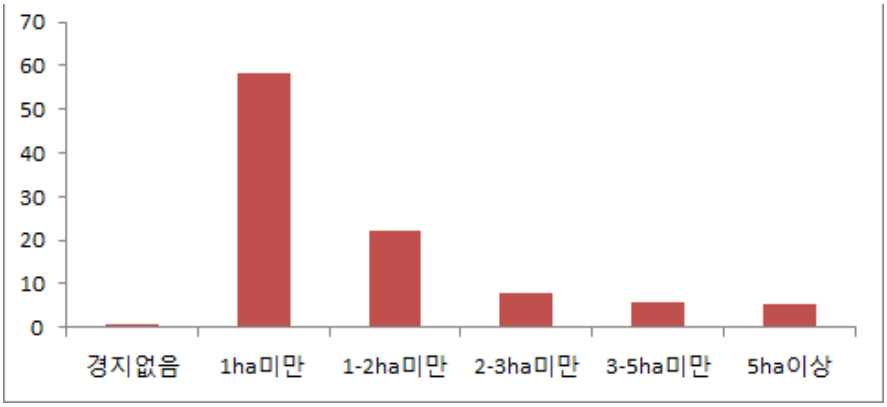
전북도(20만여ha), 경기도(18만여ha), 경남도(16만여ha), 충북도(11만여ha) 순이며 강원도(11만여ha)가 가장 적음. 전국의 휴경면적(2014년 기준)은 39,733ha (논 13,709ha, 밭 26,024ha)로 2011년까지 급증하다가 2012년 이후 줄어들고 있음. 충남지역의 휴경면적은 논(2,830ha)과 밭(2,952ha)이 비슷한 것으로 나타남.

○ 충남은 22만여ha 중 논이 15만5천ha로 전국 논의 16.6%, 전남 다음으로 2번째로 많으며 밭은 6만5천ha로 전국 밭의 8.5%가 충남에 있음. 충남의 144,033농가 중 1ha미만의 농가가 83,896가구 58.2%를 차지하고 있음.

〈표 9.〉 경지규모별 농가비율(전국, 충남 비교)

구분		경지 없음	1ha미만	1-2ha 미만	2-3ha 미만	3-5ha 미만	5ha이상
전국	농가수	9,984	744,062	214,625	74,459	55,387	43,512
	비율(%)	0.9	65.2	18.8	6.5	4.8	3.8
충남	농가수	1,277	83,896	31,816	11,079	8,213	7,752
	비율(%)	0.9	58.2	22.1	7.7	5.7	5.4

자료 : 충남. 2015. 3농혁신 2단계 추진계획



〔그림 12.〕 충남 경지면적별 농가비율

마. 논벼농사 비중이 높은 충남

○ 충남의 경지는 식량작물 재배 경지이용률이 74%로 가장 높았고 전국 평균(63.4%)보다 높은 것으로 나타남. 채소 경지이용률이 13.6%, 특용약용작물 4.8%, 과수 3.4%, 기타작물 6.3%, 시설작물 7.6%로 나타났음.

〈표 10.〉 2014년 작물별 경지이용률(전국, 충남)

구분	식량작물	채소	특용약용작물	과수	기타작물	시설작물
전국	63.4	17.9	5.6	10.1	9.5	5.9
충남	74.0	13.6	4.8	3.4	6.3	7.6

자료 : 국가통계포털. 경지이용면적 및 경지이용률

○ 전국 시도별 영농형태 분포결과를 보면 충남은 전국에서 논벼농가 비율이 16.5%로 가장 많았음. 다른 작물의 경우 채소·산나물은 전남(16.9%), 과수는 경북(32.0%)이 가장 많은 것으로 조사됨. 식량작물 농가는 강원(17.9%), 축산은 경북(20.8%), 화초·관상작물은 경기(21.8%)에 가장 많이 분포하고 있었음.

○ 충남의 친환경농가 비중은 4.2%이며 친환경농산물 인증면적은 2009년 15,521ha에서 2013년 11,164ha로 줄어들고 있음. 전국대비 인증면적 점유율을 보면 전남이 49.5%로 1위, 경북이 11.5% 2위, 충남이 7.9%로 3위인 것으로 나타남[15].

2. 충남 농촌의 주요 복지정책

○ 충남도청 저출산고령화정책과의 주요 시책으로 독거노인 응급안전돌보미 지원 사업, 행복경로당운영 및 경로당운영현황, 충남도 노인회관 신축, 독거어르신 공동생활제 확대 운영 등이 있음. 이중 몇 가지 시책에 대해 살펴봄.

15) 충남. 3농혁신 2단계 추진계획

가. 충남 행복경로당 사업

○ 충남은 행복경로당 사업으로 경로당에 무료경로식당을 운영하고 있음. 급식시설이 확보된 회원 40명 이상인 경로당을 대상으로 하며 급식에 필요한 주식비와 부식비 등을 지원함. 무료경로식당은 연 52일(주1회) 운영하며 개소당 40명에 대한 1식 3,000원을 지원함.

○ 충남지역 행복(거점)경로당은 현재 총 180개소임. 하지만 충남의 총 5,513의 경로당 중 행복경로당사업 대상 경로당은 3.3%에 불과함. 시군별로 비율을 봐도 대상경로당 비율이 1~6%로 혜택을 받지 못하는 곳이 너무 많음.

〈표 11.〉 충남지역 경로당 현황 및 행복경로당 사업 비율

구분	경로당(A) (2013년 기준)	행복경로당(B) (2015년 사업포함)	B/A
천안시	677	24	3.5%
공주시	405	4	1.0%
보령시	380	20	5.3%
아산시	506	17	3.4%
서산시	371	15	4.0%
논산시	491	15	3.1%
계룡시	35	2	5.7%
당진시	312	3	1.0%
금산군	315	12	3.8%
부여군	455	12	2.6%
서천군	321	13	4.0%
청양군	302	10	3.3%
홍성군	360	12	3.3%
예산군	359	12	3.3%
태안군	224	9	4.0%

자료 : 국가통계포털 충청남도 기본통계, 충남넷

나. 충남 농촌지역의 교통서비스 사업

- 충남도에서 대중교통 이용이 불가능한 마을은 178개 마을임.
- 충남 서천군 희망택시와 아산시 마중버스가 전국적으로도 좋은 모델이 되고 있음. 서천군 희망택시가 운행되는 마을은 농어촌버스 미운행지역 마을, 아산시 마중버스가 운행되는 마을은 대중교통 소외지역으로서 여객자동차 운송사업자가 향후에도 시내버스 운행이 불가능하다고 인정한 마을임. 서천군은 '서천군 농어촌버스 미운행지역 희망택시 운행 및 이용주민 지원에 관한 조례' 아산시는 '아산시 대중교통 소외지역 주민 교통복지 증진에 관한 조례' 로 운영방법, 이용금액 등을 규정하고 있음.
- 서천군의 경우에 군비100%, 아산시의 경우 시비 100%로 운영 중으로 현재 대부분의 시군은 자체예산으로 사업을 운영 중임.
- 지속가능성을 위해 자치단체의 재정 부담을 경감시킬 방안이 필요함. 현재 시행하고 있는 '농촌형 교통모델 발굴사업'을 더욱 확대해 더 많은 오지마을 주민들에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 중앙정부 차원의 지원이 더욱 더 확대되어야 함.

다. 충남의 공동생활제 운영사업

- 현재 충남도는 충남 독거노인 공동생활제 운영사업을 시행중임. 2010년부터 시작된 독거노인 공동생활제 운영사업은 충남도의 특수시책으로 추진되고 있음. 2014년까지 28개소가 운영되고 있고 올해 당진, 부여에 생활공간 신규 설치계획임.
- 현재 노인공동생활 지원 조례는 대전시, 강원도 인제군, 영월군, 충북 단양군, 전북 진안군, 전남 여수시, 전남 고흥군 등임. 충남은 보령시에서 '보령시 홀로 사는 노인 공동거주시설 운영 지원에 관한 조례'를 제정해 시행하고 있음.
- 공동생활공간은 의무적으로 공동으로 사용하는 공간에 대한 관리, 가사노동 등에 대한 부담, 무엇보다 혼자만의 개인 공간이 부족하다는 문제가 있음. 함께 하기 위해 개인의 독립적인 공간도 보장되어 자유로운 공간으로 활용될 수 있도록 방안마련이 필요함.

3. 충남도정의 제1과제 3농혁신

가. 1단계 3농혁신 주요사업

○ 농어업, 농어촌, 농어민의 가치를 인정하는 충청남도의 3농혁신은 산업, 지역, 사람을 함께 가리키며 3농이 함께 행복하고 발전하자는 대전제 속에서 추진되고 있음.

○ 3농혁신은 충남도정의 제1과제로써 농어촌주민이 주체가 되어 친환경 농업을 실천하고 향토문화를 전승하면서 도농상생 교류를 통해 더불어 잘사는 농어촌 공동체 사회를 실현하는 것을 말함.

○ 지난 2011 ~ 2014년까지 4년간 진행된 3농혁신 1단계는 친환경 농산물생산, 지역순환 식품체계구축, 희망마을 만들기, 도농교류 활성화, 지역리더 육성 5대 핵심부문을 중심으로 추진되었음. 1단계 3농혁신에서 의미 있는 성과로 평가되는 5대 사업을 정리하면 아래 <표 12>와 같음.

〈표 12.〉 3농혁신 1단계 사업성과

사업 분야	평가	주요 사업 실적
친환경고품질 농수산물 생산 분야	식량수급 안정 및 친환경농업 확산에 기여	-경영안정 직불금 지원조례 제정 지원 -도심 속의 학교논 만들기 추진 : 2011년 14개교 → 2014년 101개교 -농산물생산정보시스템 구축·운영 : 2012년 김장무, 배추 → 2014년 양념류까지 확대 -홍성 유기농업 특구 국내 첫 지정
지역순환식품 체계 구축분야	유통구조 개선 기반 및 학교급식 운영시스템 구축	-광역원에브랜드 충남오감 출시 -광역단위 학교급식지원센터 출범(2013.12월) -초·중학교 친환경 무상급식 전면시행(2014년)
살기 좋은	지역주민이 주도하는	-도내 행정리 농어촌 마을 전수 자원조사 및

사업 분야	평가	주요 사업 실적
희망마을 만들기 분야	편리한 일터, 행복한 삶터, 편안한 쉼터 조성	D/B 구축
도농교류 활성화 분야	지역농산물 소비 확대 및 도농 상생 발전 촉진	-민관 융복합 거버넌스를 위한 (사)충남농어촌체험마을협의회 설치 -충청권 3개 시도가 참여하는 고향마실 페스티벌, 타시도 벤치마킹
지역리더 육성 분야	충남 농업을 이끌어갈 3농혁신 주체 양성	-농어업인 역량 강화 "3농혁신대학", 젊은 농업 CEO 양성 "4H대학" 운영 -전국최초귀농업무 전담부서, 도 및 전 시·군 귀농지원센터(16개소) 설치·운영 -전국모델마을발전을 이끌 농어촌 리더 양성

자료 : 충남 3농혁신 홈페이지

○ 충남은 1단계 3농혁신에서 로컬푸드와 연계한 학교급식을 중점적으로 추진함. 이에 당진, 아산, 청양, 홍성에서 학교급식지원센터 4개소가 운영 중이고, 천안, 공주, 논산 3개소가 설립중임. 충남도내 301개 학교에 4개 센터에서 평균적으로 로컬 65%, 친환경농산물 61%를 납품하는 것으로 나타났음. 특히 당진시 학교급식지원센터의 경우 89개교에 식재료 전 품목을 공급하는 것으로 나타남[16]. 이에 3농혁신의 우수사례로 당진시 학교급식지원센터가 선정되기도 했음.

나. 2단계 3농혁신(2015~2018년) 주요사업

○ 3농혁신 2단계에서는 생산, 유통, 소비, 지역, 역량의 5대 혁신부분을 중심으로 15대 전략과제에 50개 중점사업을 추진함.

16) 충청남도. 2015. 6. 24. 3농혁신 1단계 추진 정책적 의의와 성과(2011 ~ 2014)

〈표 13.〉 3농혁신 2단계 부문별 5대혁신 과제 및 추진부서

부문	5대 혁신부분	15대 전략과제	추진단	담당부서
농어업	생산	고품질 농산물	친환경고품질 추진단	친환경농산과
		선진축산	선진축산추진단	축산과
		산림자원 가치제고	임산업추진단	산림녹지과
		명품 수산업	청정수산추진단	수산과
		미래농업/현장농정	맞춤형기술지원단	농업기술원
	유통	로컬푸드	유통구조개선팀	농산물유통과
		선진유통		
		6차 산업	6차 산업화팀	농업정책과 농업기술원
	소비	도농교류	도농교류팀	농업정책과 농산물유통과
		농어업·농어촌 가치증진	농어업가치증진팀	농업기술원
농어촌	지역	생활기반	지역혁신추진단	농촌마을지원과 농업정책과
		생산기반		농촌마을지원과
농어업인	역량	인재육성	인력육성팀	농업기술원 농업정책과 귀농귀촌귀향팀
		농촌복지	농어촌복지팀	농업정책과
		협치농정	농업정책과	농업정책과

자료 : 충청남도. 3농혁신 2단계 추진계획

○ 충남도청에는 3개의 실(기획조정실, 재난안전실, 경제산업실)과 7개의 국(자치행정국, 문화체육관광국, 농정국, 복지보건국, 환경녹지국, 건설교통국, 해양수산국), 2개의 본부(내포신도시건설본부, 소방본부), 5개의 직속기관(농업기술원, 공무원교육원, 보건환경연구원, 충남도립대학교, 충청소방학교)이 있음.

– 이중 3농혁신 사업과 관련된 곳은 농정국, 환경녹지국, 해양수산국, 농업기술원 정도인데 대부분의 사업은 농정국에서 수행하고 있음. 농정국 농업정책과에서는 농촌

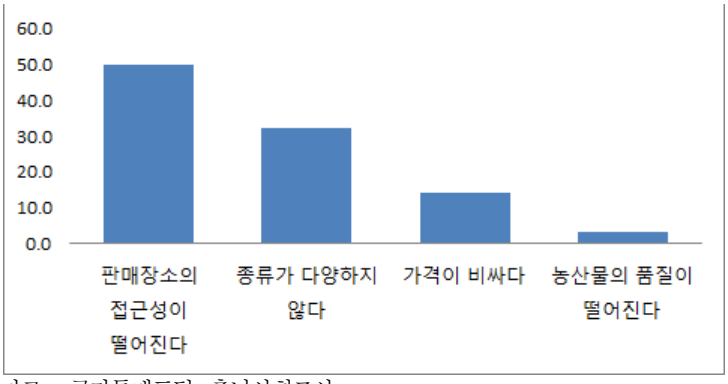
두레기업육성 등 35개의 주요사업, 농산물유통과에서는 정례직거래 장터 설치 확대 등 28개의 주요사업, 친환경농산과에서는 20개의 주요사업, 농촌마을지원과에서는 14개의 주요사업, 축산과에서는 17개의 주요사업을 담당하고 있음.

1) 충남의 로컬푸드

○ 충남의 3농혁신 2단계 전략과제 '농산물유통 선진체계 구축 및 융복합 산업화(3대 과제 7개 중점사업)에는 로컬푸드가 포함되어 있음[17].

○ 2015년 2월 기준으로 충남지역에는 12개의 로컬푸드 직매장이 있음. 금산로컬푸드 직거래장터를 제외한 나머지 11개 직매장은 모두 농협·축협에 의해 운영되고 있음.

○ 충남사회조사에서 충남 아산시 로컬푸드 직매장의 불만족 이유를 조사한 결과, 판매장소의 접근성이 떨어지는 문제로 불만족이 가장 높았고 다음이 종류가 다양하지 않다는 이유였음.



자료 : 국가통계포털. 충남사회조사

〔그림 13.〕 충남 아산시 로컬푸드 직매장 불만족 이유

17) 충청남도. 2015. 3. 3농혁신 2단계 추진계획(2015~2018)

4. 현재 3농혁신이 가지는 문제점 및 개선방안

가. 중소·고령농업인 지원 정책의 부족

- 1단계에서는 3농혁신을 통해 농업· 농촌 정책의 중요성을 각인시키며 학교급식지원센터 건립 등과 같은 의미 있는 성과를 이룸. 하지만 대부분의 충남 중소·고령농업인은 3농혁신의 혜택을 경험하지 못하였음.
- 3농혁신의 정책적 목표는 농업인이 주체가 되어 농업농촌농민을 혁신하는 것이지만 정작 농업의 대다수인 중소·고령농업인이 주체가 되어 적극적으로 참여하고 체감할 수 있는 정책은 없었기 때문에 중소·고령농업인에게 3농혁신은 자신과는 상관없는 정책으로 인식되어 버림.
- 친환경고품질 농산물 생산 육성으로 고품질 쌀 브랜드가 개발되고 생산시설 현대화로 고품질 원예작물도 생산하게 되었지만 이는 지금까지 중앙정부가 추진했던 경쟁력강화 정책과 같은 기조라 할 수 있음.
- 농업의 경쟁력강화와 규모화는 절대 다수를 차지하고 있는 중소·고령농업인이 아닌 소수의 대농만을 위한 정책이 되어버림. 농업농촌을 살리기 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인가는 중소고령농과 함께하면 그 해답이 나올 수 있음.
- 농업의 가치를 인정하는 충남에서 먼저 현재의 농업정책 문제를 제기하며 큰 틀에서부터 바꾸려고 시도해야 함. 농업직불금 제도개선 방안을 중앙에 제안한 것처럼 충남은 충분히 시도해 낼 수 있음. 현재 농업농촌에 산적해 있는 문제는 패러다임의 전환에서부터 시작해야 함.
- 충남도 어느 지역과 마찬가지로 중소·고령농업인 비율이 월등히 높고 고령화는 앞으로도 심화될 것으로 전망되고 있음. 또한 밭농사보다는 논농사 비율이 높고 생산기반이 전체적으로 취약함. 충남 3농혁신은 외연확대 보다는 중소·고령농업인을 배려하는 농정을 최우선으로 시행하며 중소·고령농업인과 함께 가는 3농혁신이 되어야 함.

나. 중소·고령농업인 지원 추진체계의 부족

○ 3농 혁신은 농업, 농촌, 농민의 가치를 인정하고 우리 농촌이 처한 현실을 극복하기 위해 농업의 구조적인 문제를 혁신하려는 진정성에서 출발하였음. 3농혁신은 기대가 큰 만큼 우려의 목소리도 있지만 눈앞의 결과에 연연해 조급하게 결과를 도출하기 보다는 우리나라 농업의 미래를 만들어 가는데 주력해야 함.

○ 충남이기 때문에 농업, 농촌, 농민이 함께 가는 3농혁신은 가능할 것이라는 주위의 기대를 저버리지 않기 위해서라도 중소·고령농업인이 함께 성과를 거두는 3농혁신으로 성공되어야 함.

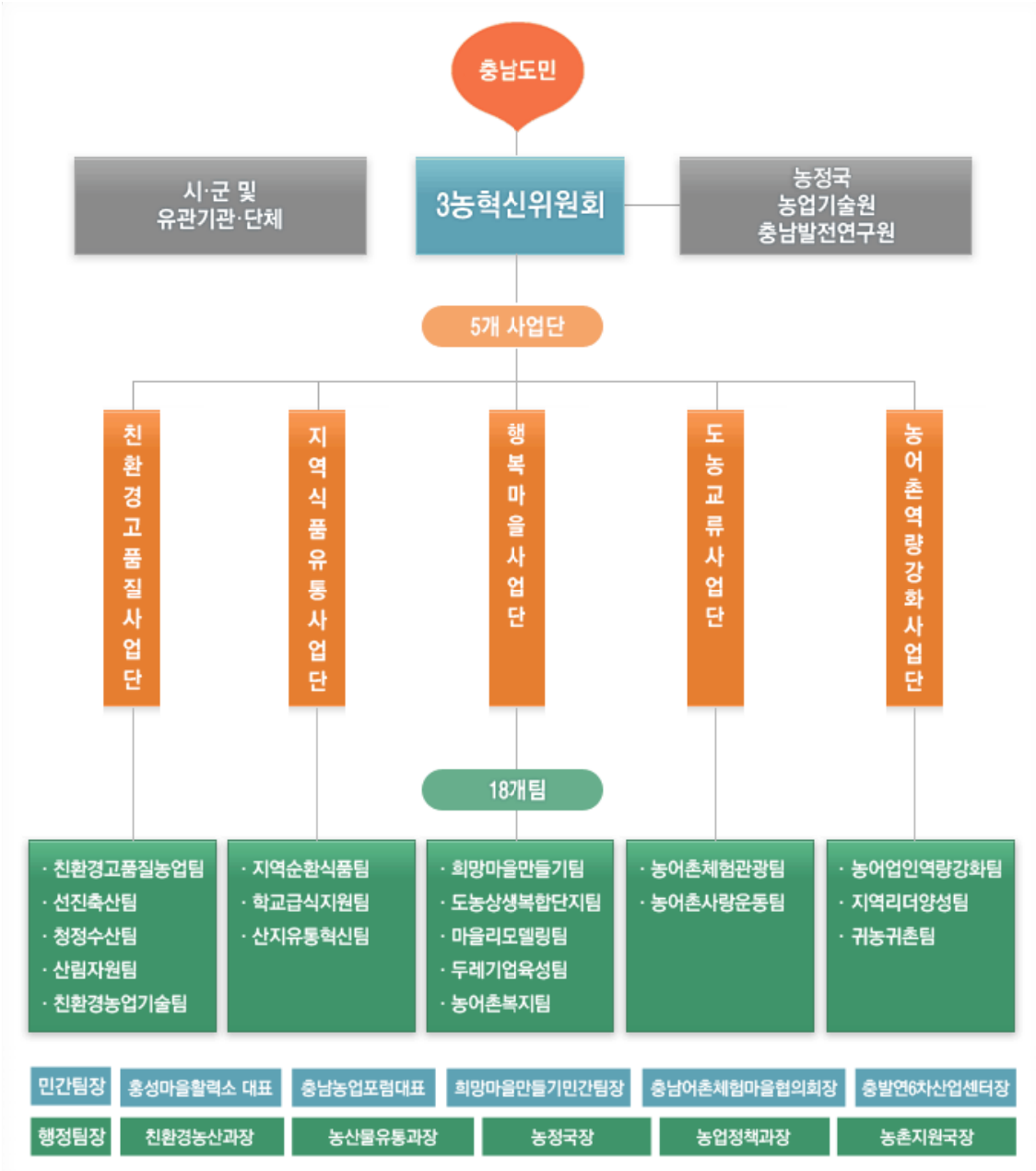
○ 3농혁신이 타 지역의 모범사례가 되고 성과를 내기 위해서는 중소·고령농업인을 배려하는 정책이 뒷받침 되어야 함. 중소·고령농업인을 배려한 시책은 경쟁력과 효율성 위주의 사업보다 단기간의 성과를 보이며 타도의 선진사례로 자리매김 할 것임. 이를 위해 우선 3농혁신을 추진하는데 개선되어야 하는 점들의 보완이 필요함.

○ 3농혁신의 추진체계, 행정 부서간의 칸막이 문제, 공모사업의 방식, 중간지원조직 확대 등 중소·고령농업인을 위한 시책 실행에 앞서 필요한 변화에 대해 제안하고자 함.

1) 추진체계의 문제

○ 3농혁신의 추진조직은 3농혁신위원회, 5개 사업단 18개 팀, 유관기관 단체로 구성되어 있으며 추진조직이 맡은 각각의 역할은 아래와 같음.

- 농수산국장 : 3농혁신 업무총괄 및 정책 주도적 추진
- 3농혁신위원회 : 실행방안 제시 및 자문, 대안제시
- 농정혁신담당 : 추진상황정기·수시점검, 성과평가, 위원회·T/F팀 운영
- 3농혁신 단·T/F팀 : 소관과제별 세부시행계획 수립 및 추진



자료 : 충남 3농혁신 홈페이지

〔그림 14.〕 충남 3농혁신 추진 체계도

○ 추진조직 중 3농혁신의 실행방안을 제시하고 자문하는 3농혁신위원회는 농어업관련 유관기관·단체, 교수, 전문가, 교육계, 도의회, 언론인, 충남연구원 32명으로 구성되어 있음. 3농혁신위원회의 주요 역할은 추진과제 실행방안 자문, 농정전반에 대한 연구·검토/대안제시, 3농혁신 역량결집 및 농정현안 대응방안 마련 창구역할 등임.

○ 하지만 다른 농정관련 위원회와의 역할 충돌 문제 등, 3농혁신위원회가 가지는 한계는 보완이 요구됨. 행정의 정책을 자문하는 성격의 3농혁신위원회는 의사결정기구가 아니기 때문에 정책에 대한 비판이나 의견제시 수준에서만 논의가 끝나버림.

○ 3농혁신위원회의 기능이 강화된다면 심도 있는 정책 심의가 가능하며 충남 농업의 최고 정책자문, 협의 기능을 수행할 수 있을 것임. 3농혁신에 대한 논의 구조는 그대로 가더라도 3농혁신을 실행하는 구조를 어떻게 가져갈 것이냐에 더욱 더 중점을 두어야 함.

2) 행정 부서간의 칸막이

○ 3농혁신의 업무를 총괄하고 정책을 주도적으로 추진하는 곳은 농정국이지만 3농혁신은 주요추진조직인 농정국만의 문제는 아님. 농업, 농촌, 농민의 정책과제 수행은 충남도청과 시, 군의 다수 부서와 기관 간의 협업을 필요로 함. 하지만 행정당국에 쏟아져 오는 수많은 사업은 담당 공무원들이 소화해 내기 힘든 양으로 처리하기에 급급한 경우가 많음.

○ 각 부서간의 소통이 원활하지 않아 발생하는 '칸막이 행정'은 그동안 공공기관의 고질적 병폐로 지적되어 왔음. 행정의 칸막이는 민간의 칸막이를 똑같이 만들어내며 시군단위의 협력체계를 무너뜨리고 있음. 복잡 다양해지는 사회문제는 주관 부서의 사업추진만으로는 해결되지 못하며 타 부서와 협력의 중요성을 증대시키고 있음. 서울시 '두루 일꾼제', 제주시 부서 간 '협업신청제', 충북 증평군 부서 간 '협업행정 협약제' 등을 통해서도 알 수 있듯이 부서 간 칸막이를 없애기 위한 노력은 다른 지자체에서도 계속되고 있음.

○ 로컬푸드, 농촌 일자리 문제, 귀농귀촌인 주거지 문제, 고령자 복지 문제 등은 각각의 성과보다는 연계되었을 때 더 큰 효과를 보일 것임. 현재 우리 농업, 농촌이 처해 있는 어려움을 해결하기 위해서는 더더욱 행정의 칸막이를 제거해 부서 간 협업체계를 구축해야 함. 각 부서 간 소통을 증대해 부서 간 칸막이를 제거해야 함. 중소·고령농업인에 관한 정책을 시행하기 위해서는 농정국인 주무부서 외에도 타 부서 간 협력이 되어야 중소·고령농업인을 배려할 수 있는 정책이 원활히 추진될 수 있음.

3) 사업 공모방식의 문제

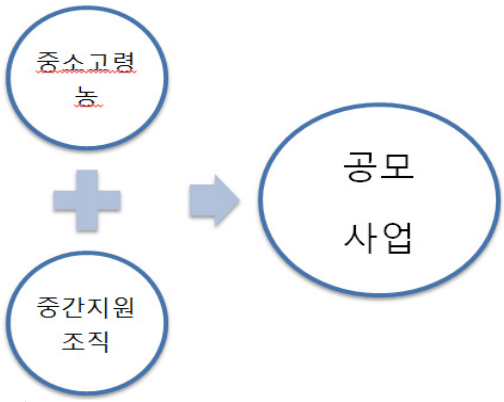
○ 정부나 지자체의 지원은 관에 의해 일방적으로 계획·주도되다 보니 주체의 자발적인 참여가 미흡해 큰 실효성을 거두지 못하는 경우가 많았음. 정책 수혜자인 대상의 특성과 주변여건이 확연히 다름에도 불구하고 사업내용과 지원방식은 획일적이고 행정편의 위주로 구성되어 왔음. 농촌개발에서 지역주민참여에 대한 논의는 이미 오래전부터 이루어져 왔고 행정당국도 주민주도의 자발적인 개발계획을 지향하고는 있지만 실제 사업들은 여전히 하향식을 답습하고 있음.

○ 그동안 충남도는 농정 관련 도비지원사업의 대부분이 도가 사업 범위를 정해 지원하는 하향식이었음. 이에 충남도는 2016년 '시·군 중심 3농혁신 융·복합 사업'을 추진하면서 시·군 또는 농민 단체 등이 필요하거나 구상 중인 3농혁신 관련 사업을 선정·지원하는 상향식 공모로 변경함.

○ 3농혁신 중점과제 중 특히 희망마을만들기 사업의 경우 지역 주민들의 참여와 역량에 따라 성과가 달라지기 때문에 상향식을 지향해야 함. 마을에 필요한 것이 무엇인지 마을에 어떤 자원을 활용할 수 있는지 등 많은 아이템들이 마을주민의 역량과 참여에 따라 달라지기 때문임. 처음 사업을 계획하고 집행하는 단계에 이르기까지 지역에서 주체가 되어 참여하는 주민은 사업 성공의 필수요건임.

○ 하지만 중소·고령농업인의 경우 정부나 지자체의 공모사업에 응모하고 싶어도 행정처리의 미숙함이나 홍보미흡, 정보의 취약함으로 기회조차 갖지 못하는 경우가 있음. 또한 지나친 행정지침의 요구로 인해 지원 대상에서 제외되거나 마을의 자율성을

제약하는 경우가 있음. 이와 같은 문제 해결과 중소·고령농업인에게 다양한 공모사업의 참여기회를 주기 위한 해결방안 마련이 필요함.



〔그림 15.〕 중소·고령농업인 배려 위한 공모사업 방향

○ 만약 중앙정부의 지침에 문제가 있다면 끊임없는 문제제기를 통해 수정보완을 요청해야 하며 지자체의 지침도 지나치게 꼼꼼히 작성되지 않아야 함. 사업에 제약이 많은 것은 행정편의주의 발상에서 나온 것임.

○ 각각의 마을마다 가지고 있는 자원과 특성, 그 사업을 풀어가는 사람이 다르기 때문에 지나친 지침으로 사업을 추진하지 못하는 경우가 많음. 큰 틀에서의 지침은 필요하나 사업에 꼬리표를 최소화해 각 마을의 자율성이 인정되도록 해야 함.

○ 도, 시군에서 추진하는 사업에 대한 적극적인 홍보가 필요함. 각 시군별로 찾아가는 설명회를 통해 다양한 마을에 공모사업을 홍보하고 창안대회를 통해 주민의 아이디어를 직접 실행해 나가는 것을 지원해 주어야 함.

○ 공모대회에 지원하기 위해 작성해야 하는 사업계획서에는 일반현황 및 여건, 지역적 특성, 지역 인프라, 마을 공동체 조직, 마을 공동시설 등 행정에서 요구하는 많은 자료가 필요하지만 중소·고령농업인 특히 고령농이 작성하기에는 어려움이 많음. 중소·고령농업인의 참여를 높이기 위해서라도 사업계획서 작성 지원이 필요함.

○ 중소·고령농업인과 3농혁신을 제대로 풀어가기 위해서는 상향식 공모방식, 꼬리표 없는 행정지침, MP(Master Planner)제도, 사업계획서 작성 지원이 필요함.

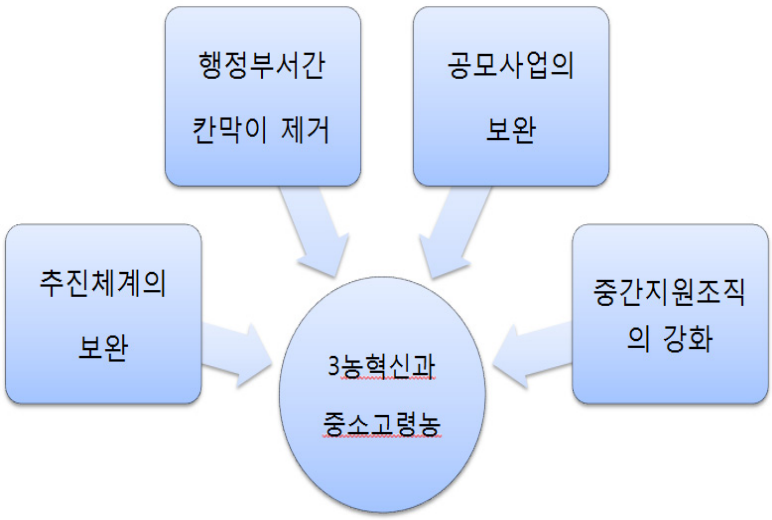
4) 중간지원조직의 부족

○ 행정과 민간의 중간에서 행정과 민간이 각자 자기의 역할을 할 수 있도록 돕는 조직을 중간지원조직이라고 함. 규정과 절차를 중요시하며 민간의 자율성을 구속하려는 속성을 지닌 행정조직을 유연화시키고 네트워크 내에서 중개자, 조정자의 역할. 행정과 민간의 관계에서 다리역할을 하며 거버넌스적 특징을 가지는 중간지원조직은 지역을 기반으로 활동하고 그 지역 내 다양한 자원들과의 네트워크를 통해 지속가능함.

○ 대부분의 중소·고령농업인은 가공, 유통, 마케팅 역량이 부족함. 중소·고령농업인이 힘들어 하는 부분에 대한 지원과 학습과 교육 등 다양한 분야의 전문가와 현장을 연결, 중소·고령농업인과 행정의 다리역할을 해 줄 중간지원조직이 필요함.

○ 중간지원조직이 활성화 되면 행정의 계획과 지역에서의 실천이 따로 움직이지 않고 지역의 지향점에 대한 고민을 함께 해결해 나갈 수 있음. 중소·고령농업인의 애로사항을 행정에 제대로 전달하고 중소·고령농업인의 대변인이 되어줄 조직이 절실함.

○ 협업을 위해 3농혁신의 추진조직과 중간지원조직이 같은 공간에서 거버넌스를 이룰 수 있어야 함.



〔그림 16.〕 중소·고령농업인 지원 3농혁신 개선방안

제4장 중소·고령농업인 관련 사례 및 필요한 정책 선정

1. 중소·고령농업인 관련 사례

○ 우리나라 중소·고령농업인이 처한 현실적 어려움을 극복하기 위해 지역의 활동가들은 지역을 중심으로 여러 가지 대안적 운동들을 시도하고 있음. 이러한 활동가들이 활발히 활동하고 있는 선진사례를 찾아 이 사례가 어떻게 중소·고령농업인을 배려하고 어떤 지원책을 고민하고 있는지 등에 대해 정리함. 조사한 사례는 여민동락공동체, 배바우공동체, 완주로컬푸드, 합천로컬푸드, 아산제터먹이, 진안군 마을만들기, 충남 내남마을, 경북 신전마을 8곳임.

가. 전남 영광군 묘량면 여민동락공동체

○ 마을의 주민들과 더불어 행복한 세상을 만드는 여민동락공동체

– 전남 영광군 묘량면에 위치한 '여민동락공동체'는 농촌지역의 복지와 교육, 고령농의 일자리 등 농촌지역사회의 심각한 삶의 문제를 해결하고 변화와 발전을 도모한 대표적 사례로 알려져 있음.

– 거동이 불편하고 도움이 필요한 어르신에게는 마을에서 돌봄을, 건강한 어르신에게는 일자리를 제공하며 마을 어르신들이 잘 하는 것, 자신의 역량을 마음껏 펼칠 수 있는 사업을 창출함. 시장지향적인 가치와 거리를 두고 정부 보조금 지원 사업에 의존하기 보다는 주민 스스로의 자부담과 역량에 기초한 사업을 추진함.

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

– 복지 : 노인주간보호사업, 독거어르신 주말안전지킴이, 재가복지(기초건강체크), 어르신들 생신잔치, 제사 모시기, 10원 커피자판기, 품앗이 학교(마을 돌봄사업)

– 경제/일자리 : 협동농장 동락원, 할매손 모싯잎 송편사업, 사회적 협동조합 동락점빵, 더불어 삶 건조농산물 공장

○ 시사점

– 마을 어르신들이 잘 하는 것, 자신의 역량을 마음껏 펼칠 수 있는 것을 찾아 일자리 창출해 도움이 필요한 어르신에게는 돌봄 서비스, 건강한 어르신에게는 일자리를 제공함.

– 시장지향적인 가치와 거리를 두며 경제적 성과에 대한 강한 욕심이 아닌 마을주민과의 신뢰를 바탕으로 공동체 복원에 중점을 둠. 마을 주민과의 끊임없는 만남과 관계를 통해 주민의 욕구 파악이 모든 사업 초기 활동의 핵심이 되었음.

– 마을공동체의 근본은 사람이며 시간이 걸리더라도 마을주민들의 참여와 합의가 있어야 공동체가 성공. 사업 운행 주체의 준비가 되지 않으면 정부지원도 무용지물임. 언제나 사람이 먼저 준비된 후 일을 만들어가야 함.

○ 어려웠던 점 및 향후계획

– 마을에 함께 일할 사람이 적다는 것이 가장 어려운 점임. 품앗이 학교 마을공동급식 운행에 어려움을 겪어 현재는 잠시 중단중임. 주민들이 마을공동급식 취지에 대한 고민과 서로가 함께 공감되어야 함.

– 지역사회 다양한 인프라(찻집, 식당 등) 구축을 고민하고 있음. 농촌에 사람이 늘어나기 위해서는 귀농귀촌인이 필요하며 귀농·귀촌인이 늘려면 농촌지역의 주거지 문제가 해결되어야 함

나. 충북 옥천군 안남면 배바우공동체

○ 면 소재지 활성화, 주민자치조직의 강화로 농촌을 유지시켜 나가자

– 충북 옥천군 안남면 배바우공동체는 활발한 주민자치활동으로 교육, 문화, 경제활동을 활발하게 이룩함.

– 지역의 할머니들을 대상으로 한 안남어머니학교는 고령의 여성농민에게 배움을 통해 삶의 가치를 깨닫게 해줌. 안남어머니학교의 성공으로 지역주민들은 평생교육의

중요성을 인식하게 되고, 안남면의 교육문화를 바꾸게 되었음. 고령의 여성농민이 배움을 통해 자신의 삶 뿐 아니라 지역사회에서도 주체로 성장하게 됨.

- 도서관 셔틀버스 운행은 교통오지에 속한 안남면 12개 마을 주민들의 발이 되어 주며 특히 고령의 농민들에게 교통수단이 없어 제한적이었던 생활의 불편을 해소해 주는 역할을 함.

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

- 복지 : 안남어머니학교, 배바우 작은 도서관, 도서관 무료셔틀버스, 작은 음악회, 배바우 마을신문 등
- 경제/일자리 : 고령농이 생산한 지역 콩을 수매해 옥천살림 두부 공장에 납품, 친환경지원센터, 콩나물공장, 배바우 장터 등

○ 시사점

- 주민자치 조직인 지역발전위원회 역할의 중요성. 지역의 발전은 특정 인물의 개별적인 노력으로 이루어지는 것이 아니라 지역의 모든 주체들이 함께 고민하고 논의해 해답을 찾아야 함.
- 주민지원사업비를 면 발전을 위해 사용, 자치조직의 재정이 안정되면서 지역 숙원사업이 해결됨. 주민자치조직이 단순히 주민논의기관이 아니라 재정집행도 갖추면 사업을 원활히 집행하기에 용이했음.
- 어머니학교는 고령의 어머니들을 마을의 주체로 성장시킴. 고령의 여성농민을 복지수혜자에서 생산자로 성장시키며 안남면의 교육문화도 바꾸어 지역주민들이 평생교육의 중요성을 깨닫게 하는 계기로 작용.
- 도서관 무료셔틀버스 운영으로 주민들의 가장 큰 숙원사업 해결, 주민들 편의를 위한 활동의 변화를 가져온 계기로 작용.

○ 어려웠던 점 및 향후계획

- 고령농 소득창출을 위한 경제활동에 대한 현실적 어려움이 있음
- 안남면 내에 어르신 요양시설, 공동 생활공간, 주간복지시설 확충 등을 고민하고 있음.

또한 중년을 위한 문화시설 확충도 고민함.

- 현재 명맥을 이어오고는 있지만 배바우장터의 자생적 생존, 활성화에 대해 고민됨
- 고령자에게 필요한 학습문화, 인문학적 소양이 갖추어지는 프로그램 제공이 필요함

다. 전북 완주 로컬푸드 협동조합

○ 자기 지역에 딱 맞는 옷을 제단해 입어야 성공할 수 있다.

- 전북 완주군 로컬푸드는 행정의 잘 짜여진 계획으로 경제영역에서 빠른 성장을 보이고 있는 대표적인 지역임. 완주 로컬푸드는 소농의 조직화, 철저한 준비, 지자체와 지역주민의 적극적 참여로 성공적인 로컬푸드 사례로 알려져 있음.
- 완주는 시장지향형인 경쟁위주의 농정에서 철저히 소외되고 있는 소농을 중심으로 지역중심의 새로운 농정을 구축하고자 하였음. 소농 중심의 생산자 조직과 농민가공의 활성화를 위해 설립한 가공거점센터는 다른 지자체에 좋은 사례가 되고 있음.
- 완주 두레농장은 완주군의 생산적 복지시책으로 고령농의 일자리 보장을 통해 소득과 건강을 함께 책임지고 있음. 완주군이 제공하는 공동농장인 농업생산시설에서 고령농과 귀농인이 함께 농사를 짓고 있음. 지자체에서는 농기계와 퇴비를 지원하고 친환경 농업기술과 로컬푸드 유통을 지원하고 있음. 귀농자는 고령농이 어려워하는 문서작업 등을 대신하며 지역에 적응하는 기회를 고령농을 통해 배우고 있음.
- 완주군 두레농장은 생산기반, 복지, 운영활성화, 경영시스템 등의 지원을 기본설계에 포함하고 있음. 친환경 생산기반 조성을 위해 비닐하우스, 각종 시설 등을 지원하고 고령농에게 부합한 일자리 제공, 공동식생활 및 건강프로그램 등의 복지 지원을 기본설계에 포함하고 있음. 노인인력 조직화, 교육, 귀농자 등의 전담운영 인력 확보 등을 통한 운영활성화 지원과 기획생산지원, 로컬푸드 유통, 마을사업연계, 식생활 교육 등을 통한 경영시스템 지원이 포함됨.

○ **중소·고령농업인 관련 주요사업**

– 두레농장, 로컬푸드 직매장, 농산물 꾸러미, 농가레스토랑, 학교급식 등

○ **시사점**

– 소농의 조직화를 통한 다품목 소량생산 기반구축, 농민가공의 활성화를 위해 농민가공거점센터를 설립해 부가가치 창출에 기여함. 로컬푸드 기획 단계에서부터 농민가공을 활성화할 수 있는 대책을 함께 마련했음

– 조직화 대상의 명확화, 지속적 교육이 중요함

– 다품목 소량생산 체계를 만들기 위한 기획생산체계 구축, 기획생산의 핵심과제 중 하나는 소농의 생산비 보장을 가격에 연동하는 것임

– 직매장 매출액 증가는 지역의 소농과 고령농의 안정적 수익 창출에 기여. 로컬푸드 운영 조직은 공공영역으로 두어 이익창출을 목적으로 하는 사기업화를 막아야 함

– 로컬푸드 직매장 단일프로젝트가 아닌 다양한 지역 농업의 재편과 활성화의 고민 중 하나가 되어야 함

– 두레농장을 통해 생산적 노인복지 실현, 일자리와 복지 두 마리 토끼를 다 잡은 두레농장은 농촌의 고령농과 귀농인이 함께 맞춤형 일자리 창출.

○ **어려웠던 점 및 향후계획**

– 학교급식, 공공급식으로 영역 확대의 어려움(표준화에 익숙해져 있는 학교에 중소·고령농업인 접근의 어려움, 기존업체와의 트러블 발생 등)

– 두레농장의 판매, 유통의 애로사항이 있음. 두레농장은 공공성이 담보되어야 지속가능하다는 판단임.

라. 경남 합천로컬푸드 영농조합법인

○ 생산자 농민의 의견이 적극 반영될 수 있는 중간지원조직 농민회

- 경남 합천군 합천로컬푸드 영농조합법인은 합천군 행정과 함께 경남지역 생산자인 농민이 주도해 꾸러미, 직거래 장터, 로컬푸드 직매장, 농산물 가공까지 다양한 사업방식으로 지역먹거리와 연계한 운동을 전개하고 있음.
- 합천 영상테마파크 직매장은 관광지와 로컬푸드가 결합해 합천이라는 지역을 브랜드화 하고자 한 지자체의 사업방향과도 잘 맞아 떨어짐. 농촌지역인 합천은 관광지를 통해 소비자를 확보, 생산자 농민에게도 소득창출원이 되고 있음

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

- 로컬푸드 직매장, 꾸러미, 직거래 장터, 친환경 농산물 물류(부산 한살림 공급), 직영농장 등

○ 시사점

- 운영주체인 합천군 농민회는 끊임없는 생산자 발굴과 판로 개척으로 생산자에게 안정적인 농산물 판매를 보장하며 소비자와의 신뢰관계를 형성함. 농민회가 운영주체가 됨으로써 생산자 농민의 권리 존중과 우리 농업을 지키기 위한 명확한 관점을 로컬푸드에 접목해 농민의 권리를 보호하고 있음.
- 합천로컬푸드에서 운영하는 직영농장은 지역민의 교육과 체험 공간으로 역할을 하며, 합천로컬푸드의 취지를 대외적으로 확산하고 대중의 이해를 높이는 역할을 수행하고 있음.

○ 어려웠던 점 및 향후계획

- 로컬푸드 매장만으로는 소비자 확대에 한계가 있음. 학교급식, 군대, 관공서 등 공공재와 연계되어야 함. 하지만 소농이 공공영역에서 원하는 규정을 맞추기는 현실적 어려움이 따름.
- 지역에 맞는 형태, 지역사람이 결합된 사업이 중요함. 따라서 사람을 만들고 교육하는 기관, 로컬푸드를 뒷받침할 인적, 물적 토대를 만들어 줄 수 있는 기관이 있어야 함

마. 충남 아산시 음봉면 아산제터먹이 사회적 기업

○ 농업을 통해 지역이 살아날 수 있다.

- 충남 아산시 음봉면에 위치한 아산제터먹이 사회적기업은 협동조합을 통해 지역주민의 복지에 주력하기 위한 목표를 가지고 출발함.
- 아산시 음봉지역은 여느 농촌지역과 마찬가지로 젊은이보다 오랫동안 지역에서 거주해 온 고령인구가 많은 지역으로 고령화 된 지역의 복지를 해결할 수 있는 방안이 필요했음.
- 이에 아산제터먹이는 지역 농민이 생산한 무농약 콩나물 콩을 전량 수매해 콩나물 재배사업을 하고 있음. 생산자 조직에서 콩나물 콩 수매 가격을 결정해 시중보다 높은 가격을 보장하고 생산 장려금 제공을 통해 농민에게 안정적 소득을 보장하고 있음. 또한 콩나물 공장을 통해 지역 내 고령농과 귀농인에게 일자리를 창출하고 있음.

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

- 로컬푸드(지역의 원재료를 이용한 농산물 생산, 가공, 유통), 직영농장 운영, 토종 종자 연구 및 생산, 가공품 판매

○ 시사점

- 생산자 조직에서 수매 가격 결정. 시중보다 높은 가격 보장으로 생산자에게 안정적 소득보장 및 판로확보
- 콩나물 공장을 통해 지역 내 고령농, 귀농인에게 일자리 제공
- 토종 종자 연구를 통해 토종 우리 밀 종자 재배 생산으로 토종 보급화에 앞장

○ 어려웠던 점 및 향후계획

- 사회복지법인을 만들어 농촌 어르신 노후 보장 시스템 구축 의료생협 구축
- 경제, 복지, 문화를 아우르는 지속가능한 농업공동체 복원

바. 전북 진안군 마을만들기

○ 주민주도의 상향식 마을만들기의 실천, 종합적 접근의 마을만들기를 통해 지역의 다양한 영역 발굴·개발

- 전북 진안군 마을만들기는 용담댐 건설로 주민 1/3이 타지로 이주하게 되며 마을의 지속가능성을 찾아 마을만들기를 시작하게 됨.
- 개별적 사업에서 벗어나 종합적 접근의 마을만들기를 수행하며 사람을 통해 공동체를 복원하고 마을을 활성화시키고자 하였음.
- 하향식 지역개발 사업의 한계, 행정 주도 지방자치의 비효율성, 기존 지역개발 사업에 대한 반성이 마을만들기의 도입배경이 됨(구자인.2012)
- 마을 공동체를 형성하기 위해서는 주민의 교류공간이 필요하고 실제 주민이 주체가 되어 참여할 수 있는 주민참여 프로그램의 중요성을 강조함.

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

- 간사제도를 통해 귀농귀촌인 지원, 마을만들기를 통해 농산물 판매, 농가레스토랑, 전북 로컬푸드 매장 납품, 진안마을(주) 학교급식, 로컬푸드, 식당, 마이산 로컬푸드 직매장

○ 시사점

- 마을 만들기는 실제 마을주민이 참여하고 함께할 수 있는 참여 프로그램이 중요. 지역주민의 실천과 관심으로 마을만들기의 성공적 평가를 가져옴
- 단계별 마을만들기를 통해 마을의 역량 강화
- 지역을 잘 알고 마을에 대한 정보가 많은 중간지원조직인 마을만들기지원센터를 통해 마을만들기 컨설팅, 주민들이 함께 교류할 수 있는 공간 마련
- 마을만들기 활성화를 위해 진안군 최대 관광지인 마이산에 로컬푸드 직매장을 개설, 모든 주민이 혜택을 볼 수 있는 시설로 중장기적 계획 수립
- 마을만들기로 지역에 대한 주민의 관심 확대, 주민들의 참여 강화, 지역이 갖고

있는 고유한 문화와 특성의 재발견

- 소농, 고령농을 중심으로 한 진안마을(주)를 설립해 로컬푸드, 학교급식 추진
- 모든 주민이 이용할 수 있는 잡곡도정시설 설치로 중소농 편의 제공
- 민관의 다양한 협의 기구 구성

사. 충남 서천군 기산면 내남마을

○ 마을공동급식은 소통이다

- 충남 서천군 내남마을은 총 38가구의 대부분 고령농이 거주하는 작은 마을임. 마을 구성원이 대부분 고령농이기 때문에 고령농을 위한 사업을 중심으로 사업이 운영되었는데 마을공동급식을 통해 마을의 화합과 소통을 이룩함.
- 마을공동급식으로 독거노인들의 열악한 식생활 해결과 정서적 안정을 도모하고 무엇보다 마을공동급식은 고령농, 독거노인과의 소통의 장이 되고 있음.
- 마을 내 젊은 층이 중심이 된 노노케어를 몇 년간 자립적으로 지속 유지하며 마을 내 자연스러운 돌봄 문화를 형성해 가고 있음. 농업기술센터의 지원이 끝난 이후에는 정기적 급식일수는 줄어들었지만 마을 내 기금마련을 통해 현재까지 공동급식을 이어오고 있음.
- 마을공동급식의 중요성을 인식하고 있는 마을리더의 확고한 의지로 공동급식 사업은 확대 운영될 가능성이 있음.

○ 중소·고령농업인 관련 주요사업

- 마을공동급식, 노노케어

○ 시사점

- 독거노인들의 열악한 식생활 해결과 정서적 안정 도모
- 마을공동급식을 통한 고령농과의 소통 강화

– 행정의 지원 없는 독립적 운영의 한계를 경험

○ 어려웠던 점 및 향후계획

– 공동급식에 대한 재원마련의 어려움으로 정기적인 공동급식 횟수가 감소함. 농업기술센터에서 지원을 받을 때는 공동급식에 적극적이었던 주민이 지원이 없어진 이후 미안한 마음에 공동식사에 부담을 느끼는 경우가 발생되기도 함

- 독거노인과의 소통 확대의 차원에서라도 정기적인 마을공동급식의 확대를 희망하고 있음

아. 경북 문경시 신전마을

○ 마을공동생산과 공동판매를 통한 집락영농 실현

– 마을영농은 마을의 생산력을 높이고 지속가능한 공동체를 조성할 수 있는 방법으로 현재의 농업농촌의 위기에서 하나의 대안이 되고 있음. 마을공동영농은 마을 공동의 농기계와 농작업을 통해 생산비를 줄이고 고령화되어 가는 농촌에서 고령농과 마을의 젊은 농업인의 화합을 도모할 수 있음.

– 경북 문경시 산양면 신전마을은 경상북도가 2013년부터 추진하고 있는 경북형 마을영농의 시범마을로 지정되어 마을 공동영농을 실현하고 있음. 경북형 마을영농은 일본의 집락영농과 중앙정부의 들녘별 경영체를 표방하고 있음.

– 신전마을 마을영농은 신왕영농조합법인에서 주체가 되어 수행하고 있음. 행정구역상으로는 분리되어 있지만 산양면 신전리와 영순면 왕태3리는 70여 농가가 하나의 공동체를 이루고 있음. 이 마을은 대부분 벼농사를 짓고 있는데 150ha가 넘는 넓은 농지와 관계수로가 잘 되어 있어 벼농사에 좋은 조건과 토질을 가지고 있음.

– 경북형 마을영농의 시범마을로 지정된 후 12명이 출자해 영농조합법인을 만들고 마을주민들이 함께 작업할 수 있는 육묘장, 집하장, 저온저장고, 건조기 등을 설치함.

○ 시사점

- 이전에는 못자리 작업을 할 때 마을 내에서 7~8군데로 나뉘어 작업을 하니 팀끼리 서로 갈라져서 한 달에 한번 서로 얼굴 보기도 힘들었음. 하지만 마을영농을 시작하고는 매일 마을회관과 구판장에 모여 서로의 안부도 확인하며 농사 일정을 함께 계획하고 있음.
- 또한 이전처럼 많은 일손이 필요하지 않아 여성들의 경우 주변의 농공단지나 글로벌학교 등에 취직한 경우도 있음. 고령의 여성들은 황태 찢기 작업으로 수입활동을 하고 있으며 마을영농의 양수장 관리를 도맡아 일하는 고령농에게는 영농조합법인에서 인건비를 지급하고 있음.
- 신전마을은 확실한 판로가 보장되어 있다는 특징이 있음. 경북형 마을영농을 시작하기 전부터 국립종자원 경북지원에 채종포를 납품하는 계약재배를 하고 있었음. 종자 생산은 종자원에서 요구하는 까다로운 조건을 맞추어야 하는 과정으로 어려움도 있지만 발아에 합격하면 판로와 수익에 대한 걱정은 적음.
- 현재 신전마을은 전체 100가구 중 농사를 짓지 않는 노인들이 70가구이며 농업에 종사하는 30가구 중 한명을 제외한 모두가 마을영농에 참여하고 있음. 마을주민마다 소유하고 있는 농지면적은 다르지만 일할 때는 면적에 상관없이 모두 함께 작업하고 공동판매 후 면적별로 수익을 배분하고 있음. 품값도 모판 때부터 면적에 따라 차등지급해 주고 있음. 농지면적이 적은 소농의 경우에는 품값을 받아 경작비를 들이지 않고 농사지을 수 있고 대농인 경우 공동작업으로 일손문제를 해결할 수 있음.

○ 어려웠던 점 및 향후계획

- 마을영농을 하며 처리해야 하는 사무업무에 대한 부담이 있음. 회의록 작성, 회계처리, 서류 작성 업무 등은 영농활동과 병행하기에 어려움이 있어 개인의 희생이 요구되고 있음.
- 영농조합법인을 만들어 출자금을 마련하고 땅을 구입하는데 어려움이 있었음. 마을공동영농에 대해 마을에서 함께 인식하고 처음에는 고생한다는 인식이 없으면 마을공동영농은 어려움.

– 못자리작업 이후에는 비어있는 육묘장을 활용해 노인들의 수익사업으로 활용할 방안을 고민하고 있음. 또한 출향민과의 지속적인 교류를 위해 마을의 전통 맛(메주 등)을 판매할 수 있는 방안 등을 고민하고 있음.

2. 중소·고령농업인에 필요한 정책분야 선정

가. 활동가·전문가 간담회에서 제기된 정책제안

○ 한국적 협업 가치를 만들어 나가야 함. 생산이 협업이 되어야 로컬푸드, 공동급식, 복지가 모두 되는 것. 농촌문제는 한 부분이 해결된다고 해서 다 해결되는 건 하나도 없으니 마을단위의 협업공동체를 빨리 되살리는데 총력을 기울여야 함.

○ 농민가공센터는 판매조직과 결합되어야 하며 판로가 확보되지 않으면 가공지원도 성과가 어려움. 또한 꾸러미사업을 업체가 아닌 중소·고령농업인 소득 재분배 차원에서 봐야 함. 소비처는 신경 쓰지 않고 생산력 증대만 지원하면 문제가 발생됨. 작목이 겹치지 않게 의도적인 작목 고민도 필요함.

○ 농촌에는 노후되고 열악한 주거지에서 거주하는 고령농이 너무나 많음. 지역에서 주거지에 대한 수요가 있지만 큰 건축업체가 들어가기에는 마을은 작은 시장임. 저렴하게 중소규모로 집을 짓고 노후주택을 정비해 줄 수 있는 방안이 마련되어야 함. 일정정도 공적자본을 투입해 반 공공임대주택사업을 시행하는 방안이 필요함.

○ 추운겨울 난방비 문제로 어려움을 겪는 농가가 많기 때문에 농촌에서 에너지 문제는 큰 비중을 차지함. 전체 집을 수리하지 않더라도 겨울철 따뜻하게 보낼 수 있는 공간마련에 대한 논의가 필요함.

○ 평생교육 지원정책을 농촌마을에 맞게 조절해야 하며 농촌마을에 오는 강사는 강사료 지원이 더 필요함. 농촌마을에 맞게 수강인원 기준을 완화해야 지역에서 원하는 프로그램 받을 수 있음. 면단위 지역복지사업은 노인들 복지와 소득문제를 해결할 키워드임.

나. 현재의 문제 개선을 위한 제안

○ 현재의 행정시스템은 중소·고령농업인이 소외될 수밖에 없는 구조를 가지고 있음. 행정은 성과를 위해 큰 사업, 권역별 사업들이 성공한 곳에만 자금을 집중 투입시키고 있어 영세한 농업인은 소외감을 가질 수밖에 없음. 중복지원을 피하고 지원을 받지 않은 곳에 혜택이 골고루 갈 수 있게 해주어야 함. 그러기 위해서는 원하는 지역의 수요조사를 충분히 시행하고 공모사업에 중소농이 접근할 수 있게 지원해 주어야 함.

○ 농촌지역의 가장 큰 문제 중 하나가 사람이 없다는 것으로 지역에서 함께 일할 사람을 양성해야 함. 지역에 필요한 게 무엇인지, 무엇을 잘 할 수 있는지를 논의하는 것이 가능하기 위해서는 주체가 있어야 함. 주체가 있으면 복지, 경제적인 문제가 효율적으로 해결될 수 있음. 사업을 할 때에는 사람도 같이 준비가 되어야 하며 사람이 활성화될수록 조직도 활성화 되는 것임.

다. 중소·고령농업인에 필요한 정책분야

○ 중소·고령농업인의 생산 활동 지원 방안(직접 지원)

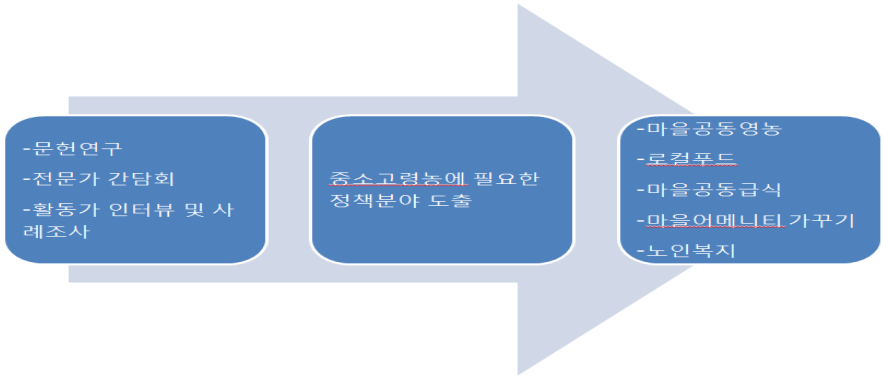
– 마을공동영농, 로컬푸드 분야

○ 중소·고령농업인 소득창출, 일자리 지원(소득 활동 지원)

– 로컬푸드, 마을어메니티 가꾸기 분야

○ 중소·고령농업인 간접 지원(복지영역)

– 마을공동급식, 노인복지 분야



〔그림 17.〕 중소·고령농업인에 필요한 정책분야 선정과정

3. 마을공동영농

가. 일본 집락영농(集落營農)[18)]

○ 공동(마을)영농은 일본의 집락영농에서 창안됨. 1970년대부터 일본의 일부 지역에서 마을단위로 시도되었던 집락영농은 비용 효율을 높이고 지속가능한 농업을 보장하기 위한 대규모 집단영농의 한 형태임.

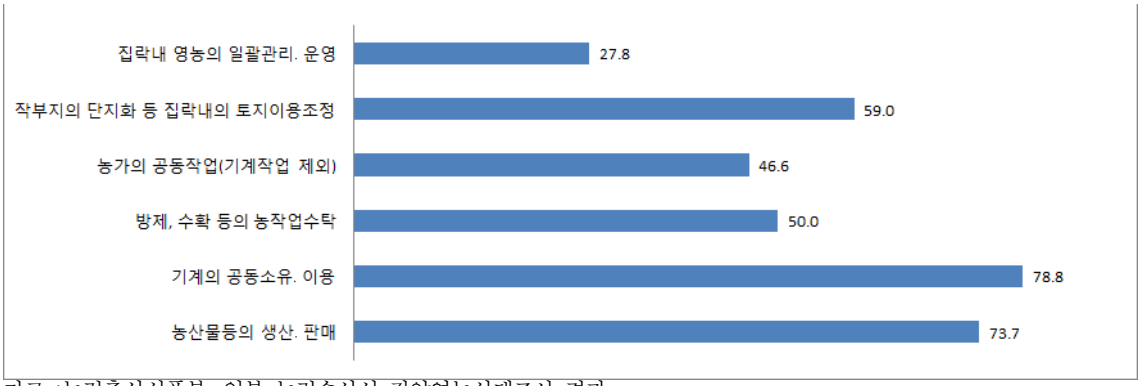
○ 집락영농은 개별소유와 개별관리라는 자작농 방식을 넘어 농지를 공익적으로 활용하는 새로운 농업의 구조를 만드는 특징이 있음.

○ 집락영농은 운영형태별로 공동이용형, 수탁형, 협업경영형으로 구분할 수 있음. 먼저 공동이용형은 농가나 생산조직이 소유하고 있는 기계 및 시설을 집단 구성원이 공동이용하는 형태를 말함. 수탁형은 구성원이 아닌 사람들로부터 생산조직이 이용권을 부여 받아 농작업을 하는 형태임. 협업경영형은 조직구성원이 공동으로 작업을 실시하고, 생산판매에 따른 수입과 지출은 조직에서 공동으로 계산하는 형태임.

18) 농림축산식품부. 일본 농림수산성 집약영농실태조사 결과 및 영남일보 보도자료 참조. http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20130718.010090757140001

○ 집락영농은 고령농과 대농이 공생할 수 있는 영농형태로 고령으로 농업을 지속하기 어려운 농지소유자들에게 임대 수익을 주고 농업규모를 확장하고자 하는 농민에게는 영농규모 확대 기회를 제공함.

○ 집락영농의 또 다른 특징은 생산하는 생산물의 일부는 지역에서 자체 소비하고 마을 협력을 통해 판매 작업과 가공작업 등을 공동으로 수행한다는 것임. 집락영농체의 활동내용을 살펴보면 기계의 공동소유이용 비율이 78.8%로 가장 높고 농산물 생산 판매 73.7%, 작부지의 단지화 등 집락내의 토지이용조정 비율이 59.0%, 방제·수확 등의 농작업 수탁이 50.0%, 기계작업을 제외한 농가의 공동 작업이 46.6%, 집락내 영농의 일괄관리·운영이 27.8%로 나타났음.



자료 :농림축산식품부. 일본 농림수산성 집약영농실태조사 결과

〔그림 18.〕 일본 집락영농체의 활동내용

나. 경북형 마을영농[19)]

○ 경북형 마을영농은 일본의 집락영농과는 차별되게 경북도 지역특성을 최대한 반영한 마을단위 영농시스템임. 마을단위 농지를 하나의 농장으로 간주해 구성원(법인체)에 의해 사업계획 단계부터 공동생산(직영 또는 위수탁), 중심으로 제조·가공 유통 등 체계적 농업경영을 하는 행위를 말함.

19) 경상북도. 2016년 경북형 마을영농 육성사업 추진계획

○ 경북의 마을영농 추진방향에는 고령농, 소농 등 취약계층 일자리 제공 확대를 통해 영농목적을 단순 생산성이 아닌 사회복지 분야로까지 확대하기 위한 목적을 가짐.

〈표 14.〉 경북형 마을영농과 일본의 집락영농 비교

구 분	경북형 마을영농	들녘별 쌀경영체	일본집락영농
사업목적	소득창출+일자리제공+ 공동체회복	생산비절감 (소득증대)	소득증대+지역 활성화
대상품목	지역별 주력품목+부작목	수도작	수도작 주도+특화작목
공동경영	영농 전 부문	영농 일부 또는 전부	영농 전 부문
경영규모	자율	50ha 이상	자율
조직형태	법인체(마을영농회)	RPC, DSC, 농협, 농업법인	법인 또는 비법인
대상농지	집단화	집단화	집단화
소득보전	마을단위	개별농가	마을단위

일본 : 품목횡단적 경영안정대책 중심 ⇒ 쌀의 밀·콩 전환 촉진

자료 : 경상북도. 2015. 2016년 경북형 마을영농 육성사업 추진계획

○ 경북형 마을영농 사업대상은 마을영농회, 마을단위 법인체임. 추진유형은 마을주도형, 농협참여형, 기업주도형, 혼합형 4개의 영농형태로 운영되는데 지역특성에 맞게 복합적으로 운용할 수 있게 되어 있음.

〈표 15.〉 경북형 마을영농 추진유형

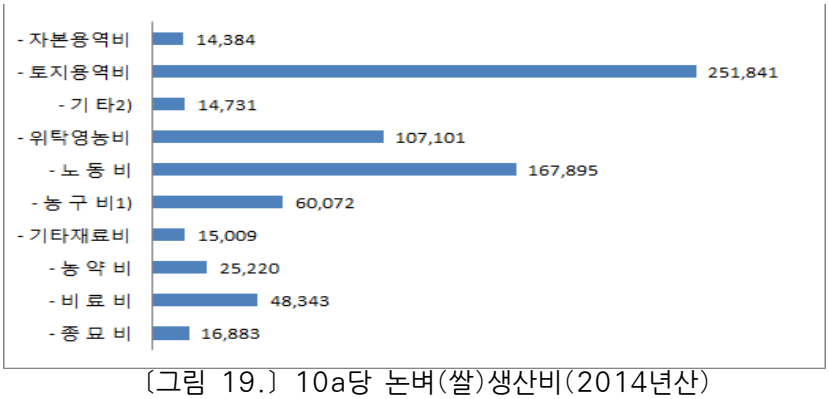
추진유형	유형별 경영주체
마을주도형	마을주민(농업인)이 마을영농 경영활동의 주체적 역할. 마을 구성원 전체(대부분)이 참여하는 유형과 일부 핵심농이 법인주체가 되는 2개 유형 존재
농협참여형	지역 농협이 마을영농에 직·간접적으로 참여, 주체적 역할 수행

기업협력형	기업이 마을영농 법인의 주체로서 또는 마을영농법인(마을)과 연계하여 협력적 관계로 참여
혼합형	마을주도형, 농협참여형, 기업협력형 등이 3개 유형간 혼재된 형태

○ 경북형 마을영농은 지난 2013년 이후 지난해까지 8개 마을에서 운영되고 있으며 현재까지 성공적인 평가를 받고 있음. 2013년 시범사업으로 추진했던 3개 마을은 농기계 공동이용을 통해 개별 농기계 구입비용을 줄이고, 공동 유통계약을 통해 판로도 함께 개척하는 등 부수적인 경제효과를 이룬 것으로 평가되고 있음. 하지만 공동영농에 대한 어려움과 아직까지 보완해야 할 점도 많은 만큼 계속된 연구가 필요함.

다. 농업생산비 문제해결의 필요성

○ 통계청 2014년산 논벼 생산비 결과를 보면 10a당 논벼 생산비는 721,478원임. 이 중 토지용역비가 가장 큰 비중을 차지했고 노동비, 위탁영농비, 농구비 순으로 비중이 높은 것으로 나타남.



〔그림 19.〕 10a당 논벼(쌀)생산비(2014년산)

○ 10a당 논벼생산비는 경영주 연령이 높을수록 노동비가 높게 나타났고 10a당 논벼 직접생산비는 재배규모가 큰 농가일수록 감소되는 것으로 나타났음. 규모화 된 농가는 기계화 등으로 위탁영농비가 적게 지불되었지만 대규모 우량농지를 확보하기 위한 지불 임차료가 높아 토지용역비는 높은 것으로 분석되고 있음.

○ 농작업을 위해 필수품 중 하나인 농기계는 생산성을 증대하고 농업의 여러 분야에서 사람의 노동력으로 수행하기 어려운 작업을 대체하고 있음. 하지만 고가의 농기계는 농업소득이 감소되고 있는 농민들에게는 큰 부담이 되며 농가부채를 증가시키고 요인으로 작용하고 있음.

- 논갈이와 모내기의 경우 자가영농의 비율이 트랙터 37.2%, 이앙기 33.9%, 위탁비율은 각각 62.8%, 66.1%로 농촌에서 상당히 많은 농기계들이 자신보다는 타인의 위탁영농작업에 사용되고 있는 것으로 나타남. 농가당 농기계 보급 정도를 보면 경운기와 이앙기 대수는 감소하고 있는 반면 트랙터와 관리기, 콤바인 등은 정체 혹은 증가하고 있는 것으로 나타남. 트랙터의 보급률은 24%, 이앙기 21%, 콤바인은 약 7% 수준임(강창용).

4. 로컬푸드(생산, 가공, 유통, 소비)

○ 수입농산물의 증가로 세계의 중소·고령농업인은 존립을 위협받고 소비자들은 먹거리, 식품에 대한 불신을 가지고 생활하고 있음. 푸드마일리지[20]는 식품 생산에서 소비, 폐기에 이르는 전 과정에서 발생하는 온실가스 발생량이 환경에 미치는 영향을 줄이는 것을 목적으로 창안됨. 푸드마일리지를 분석한 결과 한국, 영국, 일본, 프랑스 4개국 중 한국이 가장 높은 것[21]으로 나타남.

○ 글로벌 푸드에 대항한 로컬푸드 운동은 물류비용절감, 온실가스 감소 등의 유통단계의 축소와 함께 건강한 먹거리를 지향하는 흐름에 따라 확장되고 있음. 지역에서 생산한 지역의 건강한 먹거리를 그 지역에서 소비하자는 운동인 로컬푸드는 지역경제의 활성화와 지역민의 건강과 안전을 보장함. 생산지에서 식탁까지의 거리를 최대한 줄여 먹거리의 신선도와 안전성을 확보함.

○ 로컬푸드는 우리 농민의 지속가능한 농업생산을 희망하며 지역 제철농산물의 소중함과 우리 아이들의 건강한 미래와 직결해 생각함. 궁극적으로는 물리적 거리보다는

20) 식품(food)이 생산지에서 소비자의 식탁에 오르기까지의 이동거리(mile)

21) 로컬푸드 운동본부

사회적 거리를 우선하는 로컬푸드는 시장경쟁 체제 속에서 판로에 어려움을 겪고 있는 중소·고령농업인에게도 하나의 대안으로 떠오르고 있음.

○ 하지만 로컬푸드 시장의 증대가 모든 중소·고령농업인의 혜택으로 이어지는 것은 아님. 중소·고령농업인이 로컬푸드에 쉽게 접근할 수 있게 문턱을 낮추어 로컬푸드시장 확대정책과 함께 중소·고령농업인의 소득향상도 함께 이루어야 함. 이러한 로컬푸드 운동은 공공성이 함께 담보되어야 지속가능성을 보장받을 수 있음.

○ 지금의 로컬푸드가 가지는 한계점 등을 분석해 중소·고령농업인이 로컬푸드에 확대 진출할 수 있는 방안을 마련해야 함.

가. 농민 가공의 어려움

○ 소비패턴의 변화, 맞벌이 가정의 증가는 2차 가공품의 소비를 촉진시키고 있음. 이를 위해 농민 가공은 선택이 아니라 필수조건이 되고 있음. 농민들이 안정적으로 소득을 얻기 위해서는 농민가공이 활성화되어야 하지만 농민이 직접 가공하는 데에는 여러 제약조건이 따름.

○ 현재 식품을 가공해 판매하기 위해서는 「식품위생법」에 따라야 함. 식품위생법에서는 식품가공업을 영위하기 위해서는 아무리 소규모라도 법36조에 따라 시설기준을 갖추어야 함. 하지만 법률에서 규정하는 시설기준을 영세한 농민들이 충족하기에는 어려움이 많음. 법에서 정한 시설 기준은 매우 엄격하고 이를 갖추기 위해서는 비용도 많이 듬. 자신이 생산한 농산물의 일부를 부업 수준으로 가공해 판매하는 농민의 경우에는 이 시설기준을 갖추는 건 현실적으로 어려움.

○ 2011년 12월 경기도 남양주시를 시작으로 '농가(농업인) 소규모식품 가공사업 육성 및 지원조례'가 제정되었음. 이 조례를 통해 식품위생법상 예외를 인정받을 수 있음에도 불구하고 전국 227개 기초지방자치단체 중 44개[22] 지자체 19.4%만이 농민 가공 지원 조례를 제정한 상태임. 이 중 시행규칙을 마련한 곳은 제주도 단 1곳뿐임.

22) 44개 지자체 중 27곳이 올해 조례 제정

○ 관련 조례 제정율이 높지 않은 여러 가지 이유 중 하나는 조례에 의해 등록요건을 갖추어 창업을 하였더라도 시설기준 완화로 인한 위생사고가 발생했을 경우 해당 지자체의 관리문제가 발생할 것을 우려하기 때문임. 위법사항이 발생했을 경우에는 식품위생법의 처벌규정을 따르기 때문에 지자체가 이에 대한 기준을 완화하기에 현실적인 어려움이 있음(장영주. 2015).

나. 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률의 한계

○ 2015년 6월 22일 제정된 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 [시행 2016.6.23.]은 일명 로컬푸드법으로 불림. 하지만 기대와는 달리 법률 제정 과정에서 여러 가지 한계를 갖고 출발하게 됨.

○ 본 법률은 광역의 역할이 제외되어 있다는 점, 광역단위가 기본계획 실행에 참여할 수 있도록 강제하지 못한 점, 지역농산물 이용이나 직거래 활성화를 유통적 관점에서의 접근, 지역농산물에 대한 인증기준을 농식품부가 정하는 문제 등의 한계가 있음(윤병선).

○ 지역순환 식품체계 구축마련을 위한 지자체 차원의 준비가 필요함. 지금까지 소외되어 왔던 중소·고령농업인이 주체적으로 참여할 수 있도록 넓은 길을 만들어 주어야 함. 정부가 시행령을 준비하는 현재 이에 맞춰 충남에서 지역에 필요한 조례를 준비해야 함. 여기에 중소·고령농업인을 배려할 수 있는 장치가 충분히 들어갈 수 있도록 철저한 준비가 필요함.

다. 중소·고령농업인에게 높은 문턱인 로컬푸드 직매장

○ 로컬푸드 직매장은 생산자와 소비자가 직접 만날 수 있는 공간으로 소비자는 신선하고 건강한 지역먹거리를 가까이서 구입할 수 있다는 장점이 있음. 또한 생산자 농민은 중간상인과 같은 유통조직을 거치지 않기 때문에 거래비용을 절감할 수 있음. 대부분의 직매장이 10%~20%정도의 수수료를 제한 나머지를 농가에게 매주 정산함.

○ 직매장 납품을 통해 일정금액의 수익을 얻게 된 생산자의 만족도는 높아지는데 특히 고령농의 만족도가 높은 것으로 알려지고 있음. 농업인이 농산물 판매를 통해 꾸준히 수익을 창출할 수 있는 공간이 부족한 현실에서 로컬푸드 직매장을 통한 안정적인 출하는 농업인들에게 새로운 소득원으로의 기능과 함께 생산자가 자신이 생산하는 작물에 대해 더욱 더 책임을 가지고 생산 활동을 할 수 있도록 의의를 부여함. 로컬푸드 직매장에서 판매하는 얼굴있는 먹거리는 생산자 자신의 얼굴이기 때문에 더욱 더 정성을 기한다고 할 수 있음.

○ 로컬푸드 직매장은 지역마다 꾸준히 증가하는 추세임. 하지만 양적인 팽창이 반드시 질적으로도 개선되고 있다고 말하기는 어려움. 농식품부가 발표한 전국 로컬푸드 직매장 개소 수는 2012년 3개소에서 2013년 32개소 2014년 6월 기준으로 53개소, 2015년 2월을 기준으로 74개소임. 경기도와 전북이 가장 많은 14개소를 보유하고 있고 서울시와 인천시, 제주도가 1개의 직매장 현황을 나타냄. 로컬푸드 직매장 거래액은 2012년 4억4백만 원에서 2013년 6억9천4백만 원으로 약 72% 증가한 것으로 나타남.

○ (사)소비자시민모임이 소비자 설문조사[23]를 실시한 결과 국내산 농산물 16개 품목 중 13개 품목은 인근 대형마트 및 중소형마트보다 로컬푸드 직매장이 최대 33.6% ~ 1.0%까지 더 저렴한 것으로 조사되었음. 로컬푸드 구매자들은 로컬푸드의 신선도, 안전성에 대한 만족도는 높으나, 로컬푸드 상품의 다양성에 대한 만족도는 상대적으로 낮은 것으로 나타났음.

○ 로컬푸드는 지역경제순환시스템 구축에 기여하며, 지역 주민들에게 안전한 먹거리를 안심하고 먹을 수 있게 요구에 부응하고 있음. 하지만 로컬푸드 직매장이 운영되는 주체에 따라 로컬푸드의 의미를 훼손하는 경우, 생산자와 소비자의 직거래장이 아닌 중간 유통조직인 농협을 통한 기존의 대형 유통업체와 같은 형태를 띠고 있는 경우도 존재함.

23) 소시모 http://www.consumerskorea.org/

라. 공공성 강화로 중소·고령농업인 진출 확대방안 마련

○ 농업·농민의 지속가능성, 안전한 지역먹거리 실현을 위해서 중소·고령농업인의 중요성은 더욱 더 커질 것임. 하지만 개별 농가가 로컬푸드에 접근하기에는 어려움이 많음. 특히 시골장터에서만 판매 경험이 있는 고령농의 경우 직매장에 농산물을 납품하기까지 포장, 납품, 물류 등의 어려움을 겪음.

○ 우리나라에서 로컬푸드의 선진적 역할을 하고 있는 완주로컬푸드의 경우에도 철저한 준비와 함께 행정과 주민참여가 뒷받침해주었기 때문에 성공이 가능했음.

○ 로컬푸드는 공공성을 담보하지 않으면 성공하기 힘들며 또한 현재의 로컬푸드 직매장으로는 한계가 예상되어 더 이상 확장되기 어렵다는 우려가 제기되고 있음. 이를 해결하기 위해 로컬푸드는 지역의 공공재와 연계되어야 함.

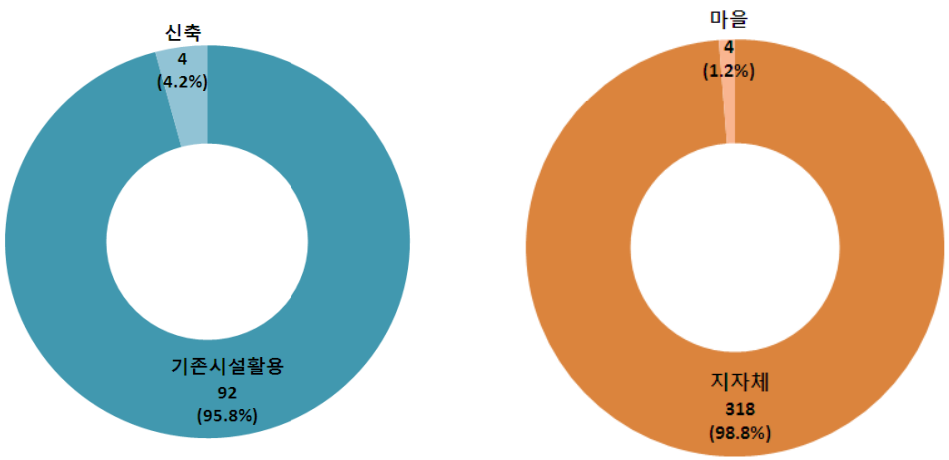
○ 로컬푸드를 통한 새로운 소득창출은 학교, 군대, 공공기관 등의 공공급식을 통해 가능할 것임. 공공재로의 확대가 이루어지지 않는다면 로컬푸드가 시장경쟁 체제 내에서 살아남는 것은 한계가 있음. 중소·고령농업인을 중심에 두고 있는 로컬푸드가 대농과 기업농, 대기업들과의 경쟁 속에서 살아남기 위해서 중소·고령농업인이 잘하는 것을 찾아 더욱 더 잘할 수 있도록 지원해야 함.

○ 까다로운 안전성 검사, 대량의 물량과 규격화를 원하는 공공급식에서 중소·고령농업인을 우선적으로 배려하기 위해서는 고려해야 할 점이 많음. 쉽지 않은 일이지만 불가능한 것은 아니기 때문에 지역의 특성에 맞추어 장기적인 계획을 세워 하나하나 실행해 나가야 함.

5. 마을공동급식

○ 마을공동급식은 급식시설이 갖추어진 마을회관이나 경로당 등에서 마을주민이 함께 모여서 식사하는 것을 말함. 공동급식 공간은 주로 마을회관이며 식재료를 조달하거나 조리, 식사준비 등은 주로 마을 부녀회 회원들이 담당하고 있음.

○ 농식품부 자료에 따르면 공동급식시설의 95.8%가 기존 시설을 리모델링해 활용한 경우이며 4.2%가 신축인 것으로 조사됨. 운영비는 98.8%가 지자체에서 지원받고 있으며 마을에서 자체적으로 조달되고 있는 경우도 1.2%임.



자료 : 농식품부 보도자료

[그림 20.] 공동급식시설 및 운영비 조달 현황

가. 현재 농번기 마을공동급식 지원사업의 한계

○ 농번기 마을공동급식 지원 사업은 농번기 여성농민의 가사부담을 경감하는 것을 기본 목적으로 2007년 전남 나주 등지에서 시작해 현재는 전북 완주군, 경남 진주시 등 전국적으로 시행하고 있음.

○ 자체별로 시행하고 있는 내용은 조금씩 다르지만 대부분 농번기에 마을별로 20~45일의 급식기간을 지정해 마을의 이장 등이 급식지원을 신청하면 지자체에서 조리사 인건비, 부식비 등을 마을에 지원함. 예를 들어 전라남도의 경우 공동급식 대상 마을을 매년 253개씩 늘리기로 하고 2018년에는 1,265개 마을에서 공동급식을 실시할 계획을 세우고 있음. 1년에 25일을 공동급식기간으로 정해 인건비 100만 원, 부식비 100만 원 등을 지원하고 있음.

○ 충남은 농번기 마을공동급식의 지원조건이 마을 공동 급식시설(마을회관 등)을 구비하고 여성농업인 조직이 활성화되어 공동 급식사업에 참여할 수 있는 마을, 공동급식사업 참여자가 15명 이상인 마을임. 45일의 급식기간동안 급식 도우미 수당을 지급하고 있음.

○ 경북에서는 '농촌마을 공동급식시설 지원 사업'으로 공동급식에 필요한 시설의 개보수와 장비 구입을 지원하고 있음. 30농가 이상 마을, 작목반 등 공동체 조직을 대상으로 하고 일부 사업비는 식재료비용으로 지원하기도 함.

○ 농번기 마을공동급식사업을 시행하게 된 취지는 일손이 바쁜 농번기에 농사일과 가사일 이중의 부담을 안고 있는 여성농민의 노동력을 절감하기 위해서였음. 하지만 짧은 운영기간에 하루 한 끼 식사 지원은 가사부담을 줄이는데 한계가 있다는 평가임. 공동급식을 원하는 마을은 늘어나고 있지만 한정된 예산으로 보여주기식 사업이라는 평가를 받기도 함.

○ 현재 마을공동급식 지원 조례가 제정되어 있는 지자체는 강화군 등 16개 지역으로 이중 충남에서는 홍성군만이 마을공동급식 지원 조례가 제정되어 있음. 홍성군은 마을공동급식 지원 조례를 통해 지원가능일수를 60일로 규정해 충남도의 45일보다 긴 기간 동안 지원할 수 있는 근거를 마련했음. 하지만 실제로는 현재 최대 30일 지원하고 있음.

○ 지역농협이 주도가 되어 농번기 마을공동급식을 실시하고 있는 경우도 있음. 강원도 철원농협은 2002년부터 매년 봄 못자리 설치시기에 공동취사장을 운영하고 있음. 민통선(민간인통제구역)내에서 못자리작업을 하는 농가의 불편함을 해소하기 위해 철원읍 외촌리 근대문화유적센터(민통선내)에 공동취사장을 설치해 하루 300~1,000여명의 조합원·농민에게 점심을 무료로 제공하고 있음. 매년 3월말에서 4월말까지 운영되며 철원농협 직원과 가족들의 자원봉사로 운영됨. 못자리 설치 공동취사장은 철원농협이 주관하고 철원군에서는 2007년부터 운영비의 일부를 지원하고 있음. 현재 못자리설치 공동취사장 운영을 조례로 정하기 위해 조례 제정을 추진하고 있음[24].

24) 농업농민정책연구소 녀름 제 209호 이슈보고서

나. 노인 복지차원의 급식사업

○ 복지차원에서 시행되고 있는 급식사업은 대부분 경로당 지원 사업으로 쌀은 일부 지원되지만 식재료는 마을 내에서 생산한 농작물을 조달해 사용하는 경우가 많음. 생선이나 고기 등 마을에서 공급되지 않는 식재료의 경우 마을에서 비용을 부담해 인근 시장이나 마트에서 구매해서 사용함.

○ 마을의 젊은 층이 중심이 되어 비용을 공동부담하기도 하고 마을사업을 통한 수익금을 모아 공동급식 지원비로 사용하기도 함. 하지만 마을내 비용부담 문제로 지속적으로 운영되기에는 한계가 있음. 영세한 어르신들은 다른 사람에게 부담을 줄 수 있다는 부담감을 느껴 공동급식을 외면하는 경우가 발생되기도 함.

○ 농식품부 사업 중 취약계층인 고령농을 위해 농촌의 경로당에 인건비를 지원하는 사업이 있음. 농촌에 거주하는 65세 이상 가구(독거노인 포함)와 국민기초생활수급자, 다문화 가정, 조손가구, 장애인 가구 및 읍·면 지역 소재 경로당으로 가사 활동이 어려운 가구(경로당 포함)가 대상인 됨. 하지만 농촌 경로당 가사도우미 지원사업도 24일 이내의 짧은 기간과 적은 인건비로 보완되어야 할 점이 많음.

○ 광주 동구의 경우 경로당 점심 무료 도시락 사업을 실시하고 있는데 경로당을 이용하지 못하는 결식이 우려되는 독거노인에게 무료석식을 지원함. 무료경로식당사업인 거동불편 노인 식사배달은 65세 이상 거동이 불편하여 경로식당을 이용하지 못하는 식사를 거를 우려가 있는 저소득 노인에게 식사를 배달하는 사업을 말함.

다. 현재 마을공동급식의 어려움 해결방안

1) 예산의 문제

○ 지자체의 예산으로는 공동급식사업을 확대하는데 에는 한계가 따를 수 있기 때문에 취약계층 가사도우미 사업의 확대, 정부의 예산 지원 등을 통해 중앙정부차원의 지원방안을 함께 모색해야 함.

2) 장소의 문제 - 기존의 경로당, 마을회관 이용

○ 농촌에는 경로당, 마을회관이 존재하고 지자체의 지원으로 조리 시설 등을 갖추고 있는 곳이 많음. 마을주민들이 공동으로 식사할 수 있는 공간은 대부분 경로당이나 마을회관이 될 것임. 기존의 시설을 그대로 이용하거나 시설의 개보수가 필요한 곳은 조사를 통해 보완하는 사업이 필요함.

3) 조리인력 지원의 문제 - 인건비 지원 필요

○ 인력의 파견보다는 마을사람들 차원에서 조리인력을 운영할 필요가 있음. 농사일이 적은 여성농민이나 요리에 관심을 갖고 있는 주민이 자율적으로 조리인력으로 참여하는 방안이 있음. 하지만 마을 내에서 해결되지 못하는 경우 외부 인력을 고용해 조리 및 배식을 담당하는 방안도 있음. 이는 마을의 상황에 맞게 운영하는 것이 적합하다 판단됨. 조리를 담당할 인력에 대해 정당한 인건비 지급도 필요함.

4) 식재료 조달의 문제 - 중소·고령농업인이 생산한 작물을 우선해서 구입

○ 마을공동급식에 사용하는 식재료는 마을에서 생산되는 작물을 우선으로 사용하는 것을 원칙으로 함. 가공식품의 경우에도 마찬가지임. 식재료에 대한 비용을 지불하고 부족한 농산물은 마을주민이 추가 생산해 적합한 가격으로 구매함. 마을의 중소·고령농업인이 생산한 농축산물을 가장 우선해서 구입하는 원칙을 세우고 마을에서 조달하지 못하는 식재료는 다른 마을과의 관계를 통해 조달하는 방법이 있음. 지역농산물을 우선해서 사용하도록 유도해야 함.

○ 식재료 문제 해결이 어려운 경우나 주변에 학교급식지원센터가 있는 경우 학교급식센터에서 지원받는 방안도 고려해 볼 수 있음. 학교급식지원센터와의 연계는 마을과 지역 그리고 우리 아이들과의 관계 형성에도 기여할 수 있음.

5) 마을에 있는 기존 상권(식당)과의 관계 문제

○ 농번기의 경우 식사 준비가 여의치 않아 마을 식당에서 새참을 시켜 먹는 경우도 있음. 이러한 경우 기존 식당과 경합하는 것은 지역상권의 어려움으로 이어질 수 있으니

마을주민과의 협의를 통해 결정할 수 있음. 마을에서 생산되는 농작물이나 지역산을 우선으로 취급하는 식당과의 연계를 통해 마을공동급식을 해결하는 방안도 마련해 볼 수 있음.

6. 마을 어메니티 가꾸기

가. 마을주민의 삶과 연계한 농촌어메니티

○ 어메니티(Amenity)란 인간이 환경과 교감하면서 쾌적함, 편안함, 유쾌함, 안락함, 즐거움, 아름다움, 청결함, 건강함 등 긍정적인 감성을 불러일으키는 장소의 속성이나 심미적 상태를 말함. 농촌어메니티는 농촌지역의 아름다운 경관, 역사문화유산, 정취 등이 어우러져 쾌적함, 유쾌함, 긍정적인 감정 등을 불러일으키는 장소의 속성이나 감성적 인식(농촌다움, 경관미, 정주편리성 등)을 의미함[25].

○ 농촌 어메니티는 개발의 개념과는 달리 농촌이 가지고 있는 자연환경을 그대로 유지하면서 지역별 특성을 연구하고 이를 잘 활용할 수 있도록 체계적으로 계획을 세워서 가꿔나가는 것임[26]. 농촌이 가지고 있는 어메니티 자원은 농산물, 특산물, 자연경관 뿐 아니라 문화재 등 지역의 정체성과 특성을 보여주고 편안함과 아름다움을 줌.

〈표 16.〉 농촌 어메니티

농업생산경관	전통경작지, 경관작물재배지 등 농업생산 관련 경관
농촌자연경관(하천/해안)	하천, 저수지, 호수, 해안 등의 수(水)경관
농촌자연경관(산림)	자연산림, 마을숲, 정자나무 등
농촌주거지경관	테마마을, 건축물 및 부속물(담장, 돌담) 등
농촌역사문화경관	전통자원, 공동체 활동 등

25) 농촌진흥청

26) [네이버 지식백과] 어메니티 시사상식 사전, 박문각

○ 현재 농촌어메니티를 이용한 정책의 상당수는 농촌관광 사업을 위한 숙박시설이나 경관조성, 주차장 등 편의시설을 짓는데 사용되고 있음. 하지만 이러한 농촌지역의 관광화 사업은 마을주민 대부분의 삶과 큰 연관성이 없어 지속가능성을 담보 받지 못함.

○ 농촌은 붕괴 위험이 있는 가옥에서 살거나, 재래식 공동화장실을 이용하며 악취와 불편 속에 살아가는 주민들이 많은 실정임. 지금까지는 대부분 관광객 유치 위주의 사업으로 마을주민의 삶은 고려되지 못한 측면도 있음.

○ 마을의 외적인 측면을 가꾸는 것도 중요하지만 그 공간에서 거주하는 마을주민의 가치가 가장 우선되어야 함. 마을주민의 참여와 자율성이 보장되는 사업, 마을주민들이 중심이 되어 그들의 삶을 질을 윤택하게 하기 위한 사업이 되어야 함.

나. 마을만들기 속 마을어메니티 가꾸기

○ 현재 마을지원과 관련한 사업은 농식품부, 국토부, 행정자치부, 보건복지부, 환경부, 국민안전처, 산업통상자원부 등 7개 부처에서 진행하고 있음. 충남의 희망마을만들기와 함께 정부 부처에서 관련한 사업은 19개이며 아래와 같음. 3농혁신의 5대 중점과제 중 하나인 희망마을만들기는 현재 5개 팀(행복마을사업단 희망마을만들기팀, 도농상생복합단지팀, 마을리모델링팀, 두레기업육성팀, 농어촌복지팀)으로 이루어 추진하고 있음.

〈표 17.〉 정부 부처와 충남의 마을지원 관련 사업 현황

관련부처	사업명
충남	희망마을만들기, 빈집정비 및 주택개량
농식품부	창조적 마을만들기, 색깔 있는 마을 만들기 신규마을 조성, 농촌중심지 활성화 빈집정비 및 주택개량
국토부	시골마을 풍경스케치, 특화작목 6차산업화 도농교류 활성화
행정자치부	마을기업 육성, 사회적 경제 육성

	정보화마을 육성
보건복지부	행복경로당 조성, 취약계층 공동생활홈 농어촌 의료서비스 개선
환경부	도랑 살리기
국민안전처	소하천정비
산업통상자원부	에너지합리화(그린 홈), 집단에너지 보급사업

자료 : 충남 3농혁신 농정과. 2015. 4. 농어촌마을만들기 사업 추진계획 (재구성)

○ 정부의 농어촌 마을만들기 핵심 사업은 “재구조화 사업”과“취약지역 생활여건 개조 사업” 이라 할 수 있음. 노후·슬레이트 주택 비율이 높은 주거취약마을, 침수, 산사태, 교통사고 위험이 높은 재해위험마을, 상·하수도 설치, 마을도로 정비, 쓰레기 처리장 등 취약하여 주민생활이 불편한 인프라취약마을 등을 중심으로 사업이 진행되고 있음.

○ 취약계층인 고령농의 주거지를 중심으로 삶의 질을 높이고 건강한 노후를 보낼 수 있는 정비사업의 확대가 필요함.

7. 노인복지

가. 농촌생활의 취약점

1) 대중교통 취약

○ 농촌은 지하철, 버스 등의 대중교통이 아주 취약하며 진입로 및 회차지 부족으로 버스가 들어가기 어려운 마을도 다수임.

○ 자가용을 소유하고 있지 않은 주민, 특히 자가용 운전에 어려움을 겪는 고령농의 경우에는 사실상 버스가 유일한 이동수단임. 하지만 농촌지역에서 운행되는 대부분의 버스는 면 단위로 운행되어 실제 어르신들이 대부분인 마을에는 이용할 수 있는

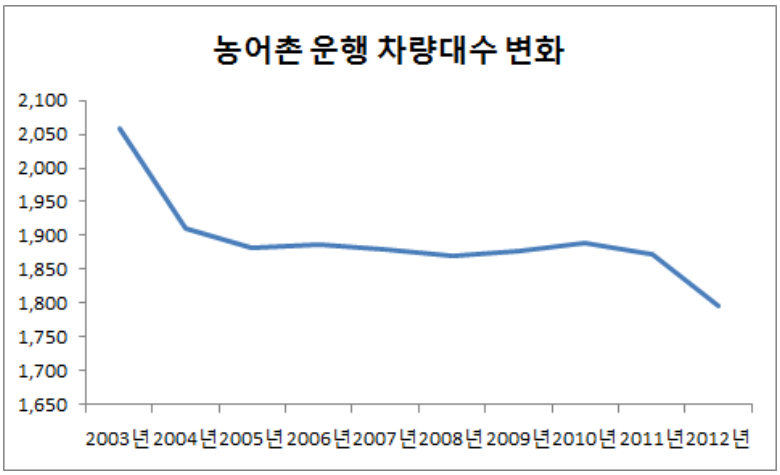
교통수단이 전무한 상태임.

○ 농식품부 자료[27]에 따르면 전국 3만6천개 행정리(2010년 기준) 중 시내버스가 운행되지 않는 지역이 3.4천개(9%)이며, 시내버스가 하루 10회 미만으로 운행되는 지역이 1만6천개(43%)로인 것으로 조사되었음.

○ 또한 농촌지역 인구감소와 자동차 보유율 증가로 대중교통의 수요가 감소되는 문제는 지역교통 사업자는 적자가 누적되고 채산성 악화로 이어지고 있음.

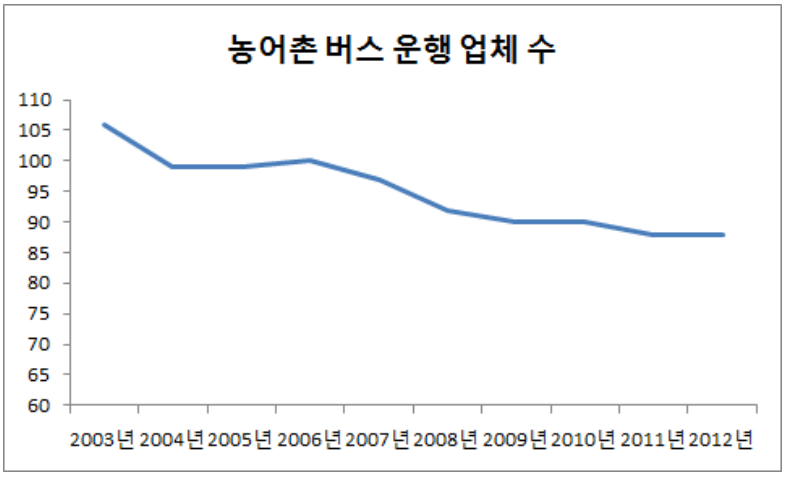
○ 읍면 자동차보유율은 2003년의 경우 46.8%에서 2009년 53.9%로 증가됨. 지역 교통업체의 적자운행은 지자체의 재정 부담을 강화시키고 서비스를 받을 수 있는 주민들에게 제대로 된 서비스가 제공되지 못하는 문제를 야기하고 있음.

○ 버스 이용객의 감소로 이어진 버스업체의 적자는 농촌 버스 업체수 감소와 버스 운행 대수의 감소로 이어짐. 농어촌의 버스 업체 수는 2003년 106업체에서 88업체까지 감소했고 차량은 2003년 2,058대에서 2012년 1,796대까지 감소[28]한 것으로 나타남. 이 같은 악순환으로 농촌지역은 교통약자가 마음껏 다닐 수 없는 곳이 되어 가고 있음.



27) 2015. 2. 9일 농식품부 보도자료

28) 한국농정신문 2014.08.29.

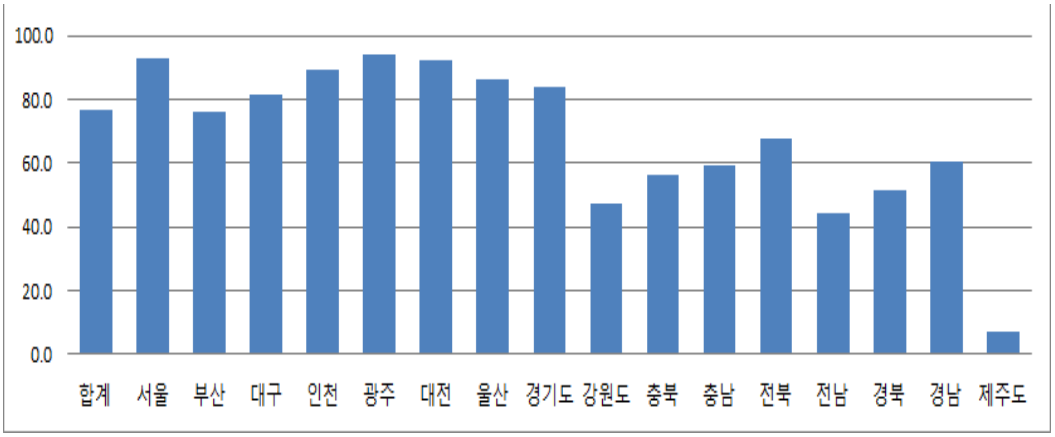


자료 : 한국농정신문 2014. 08. 29.

〔그림 21.〕 농어촌버스 차량·업체 수 변화

2) 에너지 혜택 취약

○ 전국 도시가스 보급률(%)은 평균 76.5%(2012년 기준)임. 광주시가 가장 높은 94.2%를 보였고, 그 다음이 서울 93.0%, 대전시 92.1%, 인천시 89.5%, 울산시 86.3%, 경기도 84.0%, 대구시 81.7%, 부산시 76.2% 이었음.



자료 : 국가통계포털. 도시가스보급률

〔그림 22.〕 전국 도시가스 보급률(%)(2012년 기준)

○ 난방시설의 경우 도시는 도시가스 보일러 사용이 69.9%로 가장 높았고 농촌지역은 기름보일러가 38.8%로 가장 많이 사용하는 것으로 조사되었음(통계청).

○ 도시가스 보일러에 비해 기름보일러의 월 평균 난방비가 약10만 원 정도 높게 조사되었음. 월 평균 난방비 지출금액이 도시는 15만원인데 비해 농촌지역은 20만원으로 읍보다 면지역이 더 많이 지출되는 것으로 나타났음.

○ 농촌지역의 낮은 도시가스 보급률은 농촌지역을 더욱 더 소외시키고 있음. 도시가스가 보급되지 않아 많이 사용하는 기름보일러는 농가경제를 더욱 힘들게 만들고 있음. 또한 더욱 취약계층인 고령농은 난방비 부담으로 추운 겨울 차가운 방에서 지새고 있는 현실임.

3) 의료시설 취약

○ 앞에서 살펴본 바와 같이 농촌지역은 도시에 비해 고령화율이 높고 빈곤수준도 높음. 높은 고령화율로 만성질환 유병률도 도시지역에 비해 높고 농작업으로 인한 안전사고도 높지만 의료시설, 자원과 인력은 도시지역에 편중되어 있는 것이 현실임.

○ 경제적으로도 어려움을 겪고 있는 고령농의 건강상태를 보장해 줄 수 있는 사회의료보장제도 강화가 필요함. 의료취약지역인 농촌에 만연한 불균형문제를 해소하기 위해 의료인력 확충 및 의료기관 시설 등의 개선이 필요함.

○ 농촌주민이 주로 이용하는 의료시설이 보건진료소 및 보건지소라는 점을 감안해 농민들이 불편 없이 이용할 수 있는 서비스 향상 방안 마련이 필요함.

○ 나이가 들면 들수록 인간은 유병률이 높아지고 만성적인 질병을 보유하게 되는 경우가 많음. 노인들은 건강관리와 질병에 대한 지속적인 치료를 위해 의료기관의 도움을 필요로 함. 하지만 고령화가 가속화되어 더 많은 의료 인프라가 필요한 농촌지역은 열악한 의료 인프라로 인해 주민들이 의료시설을 이용하는데 많은 불편을 겪고 있는 상태임.

○ 건강의 이상은 농촌사회에서 생산의 주체로서 기능을 상당부분 상실할 수 있어 스스로의 무기력함을 경험해 더 큰 어려움을 겪기도 함. 치매의 경우 모든 가족이 함께 힘든 시간을 경험하며 가족관계에 어려움이 발생되기도 함. 암 등의 많은 치료비와 장기간의 요양을 요하는 질병의 경우에는 부담되는 비용문제로 겪는 어려움. 정부에서 시행하고 있는 노인복지법에 근거한 노인건강증진사업의 경우 실질적인 혜택은 기초생활수급자에 한하고 있어 대부분의 노인들이 체감하는 복지 체감도는 낮은 실정임.

제5장 충남 중소·고령농업인 정책 개선방안

1. 중소·고령농업인 지원 기본방향

○ 충남 농업의 지속가능성과 함께 1단계 3농혁신 속에서 소외되었던 중소·고령농업인을 배려하기 위해서는 농업정책의 방향성을 명확히 해야 함. 중소·고령농업인과 3농혁신이 공생하기 위해 충남도정에서 추구해야 할 기본방향은 다음의 다섯 가지로 제시할 수 있음.

가. 각 사업별 단편적 접근이 아닌 종합적인 관점에서의 접근

○ 현재 우리 농업, 농촌, 농민에게 봉착되어 있는 문제는 하나가 풀린다고 해결되는 것이 아님. 하나하나 단편적인 일회성 지원사업의 시행만으로 현재 농업, 농촌, 농민의 어려움을 해결할 수 없기 때문에 농업, 농촌, 농민을 종합적으로 보고 정책을 실행해야 함. 3농을 큰 그림 속에서 하나로 함께 보며 대안을 마련해야 함.

○ 현재 우리농촌에서 대농에게는 중소·고령농업인이, 중소·고령농업인에게는 대농의 협력이 필요함. 중소·고령농업인을 배려하는 시책을 뛰어 넘어 대농과 중소·고령농업인이 함께 하는 마을 단위의 협업공동체를 되살려 나가야 함

나. 지속적으로 인력을 양성하는 계기 마련

○ 현재 농촌에 직면에 있는 가장 큰 문제 중 하나는 사람이 없다는 것임. 지속가능성을 보장하기 위해서는 지역을 이끌어 갈 인력양성이 필요함. 중소·고령농업인을 배려하는 시책과 함께 농촌지역의 사람을 키우는 계기, 지역일꾼을 양성하는 계기가 되어야 함.

다. 중소·고령농업인이 잘 하는걸 더 잘 할 수 있게 지원

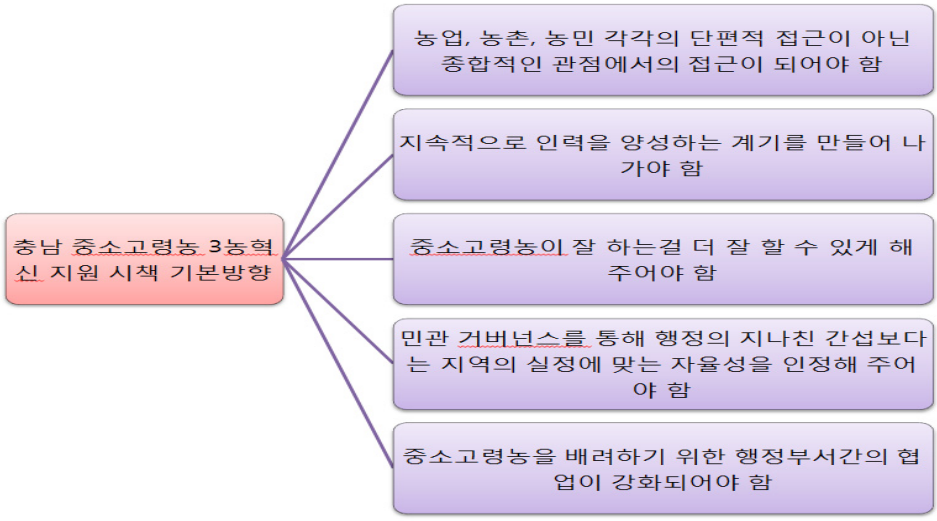
○ 새로운 것을 발굴해 중소·고령농업인이 배우게 하는 것보다 현재 중소·고령농업인이 잘 하는 것을 더욱 더 잘 할 수 있도록 지원해주는 것이 필요함.

라. 민관 거버넌스를 통해 지역의 실정에 맞는 자율성 인정

○ 사업을 추진함에 있어 마을에 필요한 것과 어떤 자원을 활용해야 하는지 등을 가장 잘 아는 사람은 지역주민임. 현재의 하향식 사업방식은 주민 스스로 주체적으로 생각할 기회를 박탈하고 있음. 또한 지나치게 꼼꼼한 행정의 지침은 사업을 시도조차 못 하게 하는 장애요인으로 작용할 수 있기 때문에 행정의 간섭은 최소화하고 중간 지원조직을 통한 협력을 강화해 나가야 함.

마. 중소·고령농업인 배려를 위한 행정부서간의 협업 강화

○ 행정 부서간의 칸막이를 없애고 부서간의 협업을 통해 중소·고령농업인을 배려할 수 있는 정책을 최대화시켜야 함.



〔그림 23.〕 중소·고령농업인 지원 3농혁신 시책 기본방향

○ 위와 같은 기본방향을 전제로 중소·고령농업인을 배려하는 시책을 시행하며 중소·고령농업인을 배려하기 위한 정책은 공적인 영역에서 꾸준히 다루어야 함.

2. 중소·고령농업인 지원 시책

○ 관련 시책은 중소·고령농업인 생산 활동 및 소득활동 지원(직접적인 지원)과 중소·고령농업인 복지 지원(간접적인 지원)으로 구분함. 생산 활동에서 겪는 어려움과 소득활동의 어려움, 또한 고령농업인이 농촌생활에서 겪는 어려움을 중심으로 3가지 유형으로 분류해 제안함.

○ 주요하게 제안되는 시책의 대부분은 3농혁신의 큰 틀에서 이미 시행되고 있는 사업임. 3농혁신의 큰 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 조금 더 창안한 아이템도 함께 제시함.

○ 제안된 사업들 중에서는 기존 사업 지침을 조금만 보완해도 중소·고령농업인을 배려할 수 있는 사업으로 기능할 수 있는 가능성이 충분함. 이러한 사업의 경우 지침의 보완을 통해 현행 시책이 중소·고령농업인 배려 시책으로 거듭날 수 있도록 함.

〈표 18.〉 중소·고령농업인 지원 시책

구분	지원내용	사업명
생산·소득 활동 지원	마을 공동영농	대농과 중소·고령농업인의 공생 영농
	계약재배 확대 및 농민가공지원	로컬푸드와 함께하는 중소·고령농업인
	고령농 생산과 소득창출 방안	충남형 두레농장 사업
	인증제도 마련	충남 농민 미더유
	토종종자 생산지원	충남의 토종이야기
일자리 지원	공공급식 연계 일자리	손주들과 함께하는 건강한 먹거리 일터
	마을어메니티 가꾸기	마을 자원발굴과 노후주택 정비

복지	마을공동급식	밥상공동체 실현사업
	노인복지(교통, 주거에너지, 의료, 문화)	- 면 단위 마을버스, 우리 마을 교통도우미 - 따뜻한 방 한 칸 - 면 보건지소 활성화, 마을 주간보호시설, 요양시설 마련 - 건강과 여유가 있는 노후보내기

가. 중소·고령농업인 생산·소득활동 지원 시책

1) 공동(마을)영농 지원

○ **사업명**

- 대농과 중소·고령농업인의 공생 영농

○ **사업의 필요성**

- 영세 개별농가의 어려움과 한계를 보완하기 위해 마을단위로 농기계를 공동사용하고 공동 농작업으로 생산비를 절감할 필요성이 제기됨.
- 농업생산비를 절감해 농민의 실질 소득을 높이기 위한 마을 공동영농은 이미 여러 시도가 있었음. 대표적으로 중앙정부의 들녘경영체는 소규모 개별 농가가 모여 50ha 이상의 농지에서 공동으로 영농을 수행하는 생산자 조직을 말함. 하지만 현재 시행되고 있는 들녘경영체는 대농과 중소·고령농업인의 공생영농이라 말할 수 없음. 마을단위의 소득보전이 아닌 개별농가의 소득보전 방식이라 경지면적이 적은 중소 고령에게는 소득보전이 미미함.
- 대부분의 고령농은 1,000㎡이하의 농지를 가지고 있어 농가경영체 등록의 조건에도 해당되지 않음. 농가경영체에 등록하지 못하면 유기질 비료지원 등의 각종 농가에 지원되는 혜택을 전혀 받지 못함. 텃밭농사라도 기본적인 비료를 제공받지 못하면 영농활동을 유지하기에 어려움이 많음. 농가경영체에 등록되지 않으면 농업직불금의

혜택도 전혀 받지 못하기 때문에 이러한 고령농의 소득창출 방안이 필요함.

○ **사업목적**

– 대농과 중소·고령농업인의 마을공동영농을 통한 농업생산의 효율성 증대 및 마을 공동체 회복

– 마을공동영농에 필요한 농기계 공동사용으로 생산비 절감

○ **사업내용**

– 마을공동영농에 필요한 농기계 등 시설 구입비 지원

– 마을 생산성 향상을 위한 농업 안전기반시설 설계 및 정비 지원

– 마을에서 생산되는 다양한 농산물 판로 조직 지원

– 사무장 제도를 도입해 회계, 서류작업 등의 행정처리 업무 지원

– 가공, 도농교류 등 다른 경제영역 개발 지원

○ **추진방법**

– 충남에 적합한 마을 공동영농 개발을 위한 연구수행

– 선진 사례 조사를 통한 마을공동영농 시범사업 수행

2) 계약재배 확대, 소규모 농가공 활동 지원

○ **사업명**

– 로컬푸드와 함께하는 중소·고령농업인

○ **사업의 필요성**

– 먼저 안정된 소득창출을 위해 기획생산이 필요함. 계약재배를 통한 기획생산은 안전한 먹거리, 지역먹거리의 체계를 구축·조직하는 측면에서 결정적인 역할을 함. 계약재배는 생산단계에서 계획적으로 생산해 판매하기 때문에 불확실성이 높은 농업환경을 예측할 수 있음.

– 계약재배를 통해 필요한 작물에 대한 수급조절이 가능하게 되고 품목의 다양성을 확보하게 됨. 또한 계약재배는 농민에게 안정적인 소득창출원으로 작용함. 하지만 다수의 중소·고령농업인을 조직하는 것은 어려움이 따름. 이에 중소·고령농업인 생산자 조직을 조직화하고 관리하는 것은 교육을 통한 준비가 필요함. 중소·고령농업인이 조직화되면 서로간의 합의를 통해 로컬푸드에 필요한 작목을 기획해서 계획적인 작목 생산이 가능함.

– 소규모 농가가 로컬푸드에 안정적으로 물량을 납품하기에는 어려움이 많음. 중소·고령농업인을 필요로 하는 로컬푸드 체계이지만 그들의 접근이 쉽지 않은 문제는 풀어야 할 숙제임.

– 소규모 농가공, 물류 지원 등 중소·고령농업인에게 필요한 점을 파악해 이를 지원할 수 있는 방안 마련이 필요함. 물류에 어려움을 겪고 있는 중소·고령농업인을 위해 중소·고령농업인 생산물을 마을단위로 순회 수집해야 함. 순회수집한 생산물은 지역의 식당, 공공기관, 꾸러미 상품 등으로 연계할 수 있음. 소규모 농가공을 필요로 하는 농가 수요가 있는 만큼 지자체조례와 시행규칙 마련 등을 통해 농가공 지원을 확대해 나가야 함.

○ 사업목적

– 중소·고령농업인 조직화를 통해 다품목 소량생산의 기획생산체계 구축

– 소규모 농가공 활성화를 통해 농가 부가가치 창출

– 중소·고령농업인이 안정적으로 로컬푸드 시장에 납품할 수 있는 유통, 물류 시스템 구축

○ 사업내용

– 마을별 중소·고령농업인 생산자 조직(작목별 생산자회, 로컬푸드 생산자회 등)

– 기획생산 체계 구축(마을공동체, 생산자단체·집단 단위 계약재배)

– 중간지원조직과 연계한 중소·고령농업인 납품 농산물 유통대행 체계 구축

○ **추진방법**

- 로컬푸드 생산자 참여농가 육성 목표 설정(예. 2015년 300농가 → 2018년 500농가)
- 읍면별(마을별) 중소·고령농업인 리더 육성(귀농귀촌인 유입을 유도해 새로운 인적 자원을 지속적으로 발굴)
- 교육을 통해 마을별 생산 공동체 지속적 육성(품목별 작목반, 로컬푸드 생산자회, 친환경 생산자회 등)
- 유통 대행 조직체계 구축을 위한 중간지원조직 육성
- 품목별 개별 작목반, 면단위 대표 영농조합을 통한 공동물류 시스템 구축

3) 고령농업인 생산과 소득창출 방안 지원

○ **사업명**

- 충남형 두레농장 사업 (잡곡단지 조성)

○ **사업의 필요성**

- 농촌에 계신 대부분의 어르신들이 가장 잘 하는 것이 영농활동임. 수십 년간의 경험으로 터득한 영농기술과 지혜를 가진 고령농은 귀농인에게 중요한 멘토가 됨. 농사일을 천직으로 생각하고 있는 고령농은 몸이 많이 불편한 정도가 아니면 농사일을 그만두고 싶어 하지 않음. 한국농촌경제연구원(박대식, 2009)설문조사 결과 고령농의 경우에도 영농에 대한 의지가 매우 강한 것으로 나타났음.
- 대부분의 70대 이상 고령농들은 텃밭 정도의 농사를 짓고 있는 경우는 많으나 가끔 장터에 나가서 판매하는 것 외에는 소득활동이 전혀 없는 상태임.
- 일인당 연간 잡곡 소비량은 2005년 0.5kg에서 2014년 1.0kg으로 꾸준히 증가되고 있음. 기계작업이 많은 쌀농사와는 달리 사람 손이 많이 필요한 잡곡 농사는 고령의 여성농민에게 적합한 작목 중 하나임.
- 잡곡 농사는 타작 후 건조, 건조한 후에는 돌과 같은 이물질을 일일이 손으로 걸러

내야 함. 이물질을 걸러내는 작업을 위한 농기계가 일부 존재하기는 하지만 잡곡의 특성상 기계보다는 사람의 손을 필요로 함.

- 현재 잡곡을 생산하는 농가가 겪는 여러 어려움 중 하나는 잡곡을 도정하는 곳이 마을인근에 없다는 것임. 잡곡 도정시설까지 이동해야 하는 비용도 만만치 않기 때문에 주로 잡곡생산이 많은 마을에는 잡곡도정시설 설치가 필요함. 인력 의존도가 높고 기계화율이 낮은 잡곡은 고령의 여성농업인의 도움이 절대적으로 필요함.

○ 사업목적

- 충남의 고령농과 귀농인이 함께 짓는 농사를 통해 소득창출과 지역공동체 형성
- 귀농인에게는 농사를 배우고 정착할 수 있는 기회를 제공하고 고령농에게는 일자리 창출과 소득안정, 공동식사를 통한 건강증진

○ 사업내용

- 생산적 노인복지와 귀농인 지역정착과 연계한 두레농장 조성
- 마을 특성에 맞는 작목 생산 및 공동판로 조성
- 자연부락 내 공동의 작업장과 공동 취사공간 조성

○ 추진방법

- 충남형 두레농장 설립에 대한 구체적 지원방안 마련
- 마을별로 면밀한 수요조사를 통해 대상지원지 선정
- 시장형 노인일자리 지원사업과 연계한 인건비 지원(기본소득은 시군에서 지원하고 나머지는 두레농장에서 수익을 창출해 인건비를 지급하도록 지침 제정)
- 두레농장을 관리할 귀농인 선정 기준 마련
- 로컬푸드 직매장, 생협, 꾸러미 등에 납품할 수 있는 판로 개척 및 홍보
- 마을별 특성에 맞는 도농교류, 체험 프로그램 개발 지원
- 교육 지원, 교육프로그램, 강사 지원

4) 중소·고령농업인 인증 지원

○ **사업명**

– 충남 농민 미더유

○ **사업의 필요성**

– 지자체별로 친환경농산물 인증수수료 및 친환경자재 구입비의 일부를 지원하고 있지만 일반적으로 친환경농산물을 인증받기 위해서는 많은 비용이 소요됨.

– 하지만 영세한 중소·고령농업인은 비용부담으로 친환경 인증은 엄두도 내지 못하고 인증을 받지 못해 로컬푸드 직매장이나 공공급식에 납품하지 못하는 경우가 발생함. 특히 고령농의 경우에는 토종의 건강한 먹거리를 생산하지만 인증절차와 방법, 비용 등의 문제로 접근조차하지 못함. 농민의 생산방식을 친환경으로 인증해주는 농민 인증제가 필요함.

– 현재 충남이 실시하고 있는 로컬푸드 식당 '미더유'로 인해 미더유 업체의 지역농산물 사용량이 연평균 6.9% 증가, 수입농산물의 사용은 연평균 17.5% 감소한 것으로 나타남. 이러한 결과로 보면 충남의 로컬푸드 식당 인증제로 지역농산물의 소비촉진효과가 나타나고 있다고 말할 수 있음.

– 정부의 GAP 확대정책, 저농약 인증제 폐지 등으로 친환경생산농가는 점점 줄어들고 어려움을 겪고 있음. 충남(시군)의 자체 인증을 통해 인증작업에 어려움을 겪고 있는 중소·고령농업인을 지원하고 친환경농업이 지속가능하도록 지원함. 생산자 농민에 대한 믿음은 그 어떤 인증보다 강력한 소비자와의 유대감을 형성함.

– 현재 친환경인증은 중소·고령농업인에게 비용, 방법 등 접근에 어려운 점이 많음. 소규모의 농가가 인증제도로 인해 어려움을 겪지 않기 위해 지원이 필요함.

○ **사업목적**

– '충남 농민 미더유'를 바탕으로 친환경농가 양성과 건강한 지역농산물을 로컬푸드 영역에 확대진출

– 충남 지자체장이 충남 농산물을 생산하는 농민을 인증함으로써 타 지역과 충남 농민이 생산한 농산물의 우수성 차별화, 믿고 먹는 충남의 맛 이미지화

○ **사업내용**

– 친환경농산물 인증비용에 대한 부담으로 인증을 받지 못한 농가지원

– 충남도의 친환경 중소·고령농업인 인증 기준 마련

– 중소·고령농업인이 생산한 농산물, 가공품에 대한 안전성을 농민 인증제를 통해 충남도(각 시군)에서 직접 보증하고 책임짐.(대전시 유성구 자체 인증제)

– 로컬푸드 식당 '미더유'처럼 충남도가 농민을 인증·보증하는 시스템 마련

– 중간지원조직인 충남농민 인증센터 마련

○ **추진방법**

– 지역별 농가 수요 조사

– 인증방법, 인증절차, 관리방법에 대한 연구 및 시범사업 시행

– 농산물 안전에 대한 기본 검사는 농관원, 행정적인 문제는 가칭 충남농민 인증센터인 중간지원조직을 통해 지원

– 지속적인 교육 실시 및 농민인증제에 대한 홍보

5) 전통지식(토종종자, 전통음식 등) 사업

○ **사업명**

– 충남의 토종이야기

○ **사업의 필요성**

– 세계 인구증가에 따른 식량부족문제는 식량의 대량생산을 위한 종자의 보급과 생산율을 높이기 위한 화학비료와 농약의 대량투입을 필요로 하게 만듦. 이로 인해 각 지역마다 지역의 특성에 맞게 재배되었던 토종품종은 신품종으로 바뀌게 되고 점점

재래종들의 존재는 잊히게 됨.

- 높은 생산성과 화학비료, 농약, 제초제의 투입으로 국민들의 먹거리는 위협받게 되고 농민들은 대규모 다국적 기업들이 판매하는 신품종에 의존하게 됨. 지역특성을 무시한 획일적인 작물재배는 병충해를 극복하기 위해 더 많은 화학농약에 의존하게 되고 이는 먹거리의 안전을 위협하는 악순환을 초래하게 함.
- 최근 국제적으로 토종의 중요성이 부각되면서 토종종자를 재배하는 농가 보존에 대한 시도가 생겨나고 있음. 현재 우리 농촌에서 토종종자를 그대로 보존하고 있는 대부분의 농민은 고령의 여성농민들임.
- 하지만 재래종, 야생종 등의 전통 농산물에 대한 관심부족으로 우리나라 토종 종자는 멸종 위기에 놓여 있음. 토종 농산물은 경제성이 적은 작물이 많아서 재배 농가가 적음. 우리나라 토종 종자를 보존하고 있는 농가에 대한 직접적 지원이 필요함.
- 토종에 대한 인식이 낮아지고 있는 현재 토종농산물에 대한 중요성과 가치에 대한 홍보가 필요함. 현재 토종농산물 소득보전직불제를 시행하고 있는 경상남도의 경우 영세 농민 보호 시스템으로 운영되고 있음.
- 마을에서 고령농이 만드는 전통방식의 각종 가공식품은 훌륭한 로컬푸드 상품이 됨. 이를 상품화하여 전수할 수 있는 프로그램 마련이 필요함. 전통음식과의 체험학습과 연계, 지역의 전통문화 계승 방안 마련이 필요함

○ 사업목적

- 우리나라 토종 자원을 보존 관리해 지속가능한 지역농업 육성
- 토종자원을 지켜 자원의 다양성과 재래종에 대한 소중함과 가치 인식

○ 사업내용

- 토종농산물 재배실태 조사 및 토종농산물 보존육성 대책 마련
- 고령농에게 배우는 역사와 농사, 토종음식 레시피 프로그램 마련
- 마을 고령농이 만든 전통방식의 각종 가공식품을 상품화하여 전수할 수 있는 프로그램 마련

– 토종종자 농산물에 대한 소득보전직불금 지급

○ **추진방법**

– 학계, 산학협력단 등을 통한 지원프로그램 마련

– 할머니에게서 배우는 레시피(토종된장, 간장, 반찬 등) 운영 및 농가레스토랑과 연계한 레시피 지원

– 충남 토종농산물 지원에 관한 조례 및 시행규칙 제정(토종 농산물의 보존·육성을 통한 차별화 도모)

– 핵심 사업 대상선정 시 토종 농산물 품목을 연계해 우선권 부여

– 매년 토종종자 품평회 개최해 토종농산물의 우수성 홍보

나. 중소·고령농업인 일자리 지원 시책

1) 공공급식과 연계한 일자리 사업

○ **사업명**

– 손주들과 함께하는 건강한 먹거리 일터

○ **사업의 필요성**

– 충남의 노인일자리사업[29] 창출실적(2014년)을 보면 인력파견형을 제외한 공익형, 교육형, 복지형, 시장형 모두 배정일자리보다 수행일자리가 많은 것으로 나타났음. 전국 공통적으로 공익형의 수행사업량, 참여인원 비중이 높은 것으로 나타났음[30].

---

29) *공익형 - 초등학교급식도우미사업, 폐현수막재활용사업, 자전거 보관관리 및 수리지원사업, 스쿨존 교통지원사업 등
*교육형 - 학습지도강사파견사업, 전문해설 및 안내지원 사업 등
*복지형 - 소외계층 돌봄지원사업, 가족친화지원사업, 주거환경개선지원사업
*시장형 - 공동작업형사업, 제조판매형

30) 한국노인인력개발원. 2014 노인일자리 통계 동향

– 전 지역의 사업유형별 참여인원을 보면 전체 참여인원 330,167명 중에서 공익형 비율이 60.9%로 가장 높고 복지형, 교육형, 시장형, 인력파견형 순으로 나타남. 충남도 이와 유사하게 나타났음[31].

– 지역에서 공공영역은 가장 큰 수요처이자 지역의 소비를 촉진시킬 수 있는 곳임. 그 중에서도 학교급식은 로컬푸드 공공영역의 가장 대표적 사례임. 하지만 아직까지 도청이나 시청 등의 공공영역에서의 지역농산물을 이용한 급식은 실적이 저조한 편임. 그뿐만 아니라 중소·고령농업인이 접근하기에는 큰 벽이 존재하고 있음. 대부분의 공공급식영역에는 대기업의 계열사가 차지하고 있어 최저가경쟁입찰 방식에서는 중소·고령농업인 접근이 어려움.

– 지역의 가족소농과 학교의 직접 연결을 통해 학교급식에 로컬푸드 공급과 식교육 제공을 일체화하는 것이 중요한 원칙으로 정립되고 있는 추세임(허남혁).

– 중소·고령농업인이 공공급식을 통한 소득창출 방안을 마련해 로컬푸드와 지역사회에서 중소·고령농업인의 역할을 확대해 나가야 함. 우선 공공급식부문과 연계한 일자리가 하나의 방안이 될 수 있음. 현재 시행되고 있는 노인사회활동지원사업 외에도 공공급식 영역에 있는 일자리를 지역의 중소·고령농업인과 연계할 수 있음.

○ 사업목적

– 학교급식과 공공급식에 중소·고령농업인 일자리를 연계해 지역농산물 소비의 중요성을 인식시키고 로컬푸드를 확대, 활성화시킴

– 공공영역에서부터 3농의 중요성을 올바르게 이해하고 지역농민들과 함께 하자는 사회적 분위기 조성

○ 사업내용

– 급식 농산물 전처리 과정에 중소·고령농업인 고용

– 학교 장독대 사업 시행(학교에서 마을 고령농과 학생들이 함께 장, 김치 담그기)

31) 충남 노인일자리사업 사업유형별 참여인원

참여인원	공익형	교육형	복지형	시장형	인력파견형
15,333	10,075	1,825	2,604	738	91

– ‘도심 속의 학교 논 만들기’와 연계해 학교 논 관리에 지역 중소·고령농업인 고용

○ **추진방법**

– 보건복지부 노인사회활동지원사업과 연계한 인건비 지원

– 시범학교를 선정해 지역고령농과 함께하는 김치 담그기, 장 만들기 행사를 통해 학교급식에 식재료로 이용

2) 마을 어메니티 가꾸기

○ **사업명**

– 마을자원발굴과 노후주택 정비

○ **사업의 필요성**

– 3농 혁신의 5대 중점과제 중 하나로 ‘희망마을 만들기’가 추진되고 있으며 정부부처에서도 농촌 마을과 관련한 마을지원 사업을 시행하고 있음. 농식품부, 국토부 등의 부처에서 진행하는 마을지원 사업은 농촌 “재구조화 사업”과 “취약지역 생활여건 개조사업” 이 중심이 되고 있음. 희망마을 만들기 사업의 한 축으로 중소·고령농업인이 마을 어메니티를 조사·발굴하고 어메니티를 가꿀 수 있는 사업을 함께 추진하고자 함.

– 지금까지 마을만들기는 주민의 참여가 배제되고 주민이 주체가 되지 못한 하양식 사업방식과 하드웨어 위주의 개발, 그 지역의 어메니티(자원)를 고려하지 않았다는 문제점 등이 지적되고 있음. 이에 진안의 마을만들기 사례에서처럼 주민주도형 상향식 마을만들기로 최근 많은 지자체에서 시도하고 있음.

– 관광객에게 보여주기 위한 사업이 아닌 그 마을에 살고 있는 주민이 주체가 되어 사업을 추진하고 마을주민이 살기 좋은 마을로 가꾸어야 함. 마을에서 주민이 공동체를 구성하며 함께 공동의 목표를 만들어가는 과정과 서로가 합의하는 시간이 소통을 통해 지속적으로 이루어져야 함. 마을의 대부분을 차지하고 있는 중소·고령농업인이 주체가 되어 마을의 어메니티를 가꾸는 일에 함께 할 수 있는 방안 마련이 필요함.

– 마을만들기 사업은 사업을 추진하는 마을 주체의 역량이 갖춰지지 않아 사업이 부진하고 지속가능성이 취약한 경우가 많음. 마을의 주인인 주민이 아닌 관에서 주도한 사업으로 일부 마을에 편중되거나 소외되는 마을이 발생되기도 함.

– 또한 몇 년간의 지원 후 마을에서 스스로 자립하여야 하나 지원이 끊어진 후 자립하지 못해 어려움을 겪기도 함. 주민이 주체가 된 마을 어메니티 가꾸기를 추진하기 위해서는 주민 스스로 필요성을 인식해야 함. 지속적으로 살기 좋은 마을, 살고 싶은 마을, 떠나고 싶지 않은 마을로 가꾸기 위해서는 주민들의 지속적인 교육이 필요함.

– 노후된 주택을 고치는 것은 마을에서 생활하는 취약계층의 삶과 직접적인 연계가 있음. 집은 가지고 있는 재산의 일부가 아니라 삶의 터전이며 삶의 일부임. 낙후된 대부분의 집은 고령농 한평생의 삶이 담긴 곳이며 쉼터임. 고령농의 노후주택은 노인 주거복지와 연계해 진행될 수 있음.

○ 사업목적

– 마을의 어메니티를 보존하고 가꾸어 마을주민이 살고 싶은 마을만들기

○ 사업내용

– 마을 어메니티 가치에 대한 올바른 이해 교육사업

– 마을 어메니티 가꾸기와 공공 일자리 연계 지원

– 마을의 노후주택 정비와 연계한 귀농귀촌인 임대사업

○ 추진방법

– ‘농어촌 취약지역 생활여건 개조사업’ 속에서 중소·고령농업인을 우선적으로 배려할 수 있는 방안 마련

– 면밀한 마을조사 시행

– 중소·고령농업인 집중 마을 우선 선정 시범사업 시행

– 마을 특색, 주거 가구 현황, 사업 진행 여부 등 면밀한 마을 자원 조사

– 마을별 필요한 사업(안전, 생활, 일자리 등) 선정

– 사업비는 마을별 상황에 맞게 탄력적 운영, 수준별 단계적 지원

– 빈집 주변 관리, 마을골목길 재생, 마을 특성을 살린 경관 가꾸기

– 마을 주요 생산 작물(어메니티)시설 개보수 지원

– 마을의 재능(그림, 목공, 집 고치기 등)을 발굴해 어메니티 가꾸기에 활용

다. 중소·고령농업인 복지지원 시책

1) 마을공동급식사업

○ **사업명**

– 마을 밥상 공동체 실현

○ **사업의 필요성**

– 농식품부 조사에 따르면 급식시설[32]을 이용하는 이용자 간에 함께 식사를 하는 부분에 대해 만족도가 높은 것으로 나타남. 하지만 상당 수 마을이 자체 운영비용 마련에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남.

– 현재의 농번기 마을공동급식지원 사업과 마을별로 시행하고 있는 고령농 중심의 공동급식(복지 분야) 통합을 통해 지속적 운영 방안이 마련되어야 함. 마을공동급식 사업을 확대 운영하기 위해서는 지자체 예산의 확대뿐 아니라 향후 정부의 지원도 요구됨

○ **사업목적**

– 마을공동급식을 통한 마을의 소통 강화, 밥상 공동체 실현

– 마을공동급식을 통해 독거노인, 고령농을 마을이 함께 돌보는 문화 확대

32) 농식품부 보도자료. 2015. 7. 9. 농식품부, 고령자 공동시설 이용자 만족도 조사 결과.

○ **사업내용**

– 경로당이나 마을회관 등 공동급식이 가능한 공간에서 상시적으로 운영되도록 사업 시행

○ **추진방법**

– 현재 마을공동급식의 지침 보완

- 마을선정 심사기준을 대농이 아닌 중소·고령농업인을 배려할 수 있도록
- 지원일수를 농번기뿐 아니라 마을영농 상황에 맞게 조절할 수 있도록
- 지원 금액에서 인건비와 부식비 사용 비율은 마을에서 자율적으로
- 마을공동급식 신청공문은 이장과 부녀회장에게 동시에 발송되도록

– 마을급식시설 증축, 보수비용 지원

– 주변 학교급식지원센터와의 연계를 통한 식재료 조달 시스템 마련

2) 교통 복지의 확대

○ **사업명**

– 면 단위 마을버스

– 우리 마을 교통도우미

○ **사업의 필요성**

– 농촌지역 주민들 특히 고령의 어르신들이 가장 불편하게 생각하는 것이 바로 교통 문제임. 마을까지 운행되지 않는 버스도 많고 버스가 운행되는 면까지 이동하는데도 상당히 시간이 소요되기 때문에 생활에 어려움이 많음. 농촌생활에서 가장 불편한 점 중 하나가 교통문제라고 할 수 있음.

– 현재 농촌지역의 교통문제 해결을 위해 농식품부와 지자체에서는 희망택시, 100원 택시 등의 교통편의 시설을 확대하고 있는 추세임. 이용하는 승객은 보통 100원~

버스요금 정도의 비용을 내고 나머지 차액은 지자체가 지원하는 형태임.

- 열악한 농촌지역의 대중교통 문제를 해결하기 위해 필요한 정책들이 도입되고 있지만 아직도 배려 받지 못하는 마을과 이동에 어려움을 겪고 있는 고령농이 많음.
- 충남에는 24개 읍, 137개 면이 있음. 지역마다 차이는 있지만 면 단위로 운행하는 마을버스가 있다면 고령농의 교통 불편을 어느 정도는 해소할 수 있을 것임. 면단위에는 주민들이 이용할 수 있는 보건지소와 편의시설 등이 위치해 있음. 면 단위 마을버스가 있다면 보건지소에 약을 받으러 오는 고령농이 집에서부터 오랜 시간 걸어서 오지 않아도 되고 면의 활성화에도 기여하게 될 것임. 수요조사와 시범사업을 통해 충남에 적합한 면 단위 마을버스를 운행하는 것도 필요함. 마을의 경제사업과 연계해 면 단위에서 자립할 수 있는 방안도 함께 마련해주어야 함.
- 현재 마을에서 고령농이 읍면에 나갈 때 마을의 젊은 주민들이 태워주는 경우가 있음. 마을주민간의 정으로 이루어지는 일이나 사회공적영역 부분을 개인이 부담하고 있는 측면임. 이러한 형태를 좀 더 활성화시켜 마을의 교통문제 해소와 작지만 중소·고령농업인 소득창출과 연계해 '우리동네 교통도우미'를 제안함. 고령농이 이동이 필요할 때 마을 주민의 차를 이용하고 그 비용을 지자체에서 지원해 주는 것임. 주민 소유의 차를 이용하는 것이므로 시설투자비가 소요되지 않기 때문에 예산의 투입이 비교적 적을 것임.

○ 사업목적

- 대중교통 취약지역에 면 단위 마을버스, 수요응답형교통 등을 지원해 고령농 이동의 편의성 제공

○ 사업내용

- 마을별 필요 교통서비스, 주요 이용시간, 주요 방문 장소 등에 대한 수요조사 실시
- 수요조사결과를 바탕으로 마을별 교통운행표 작성
- 고령농 교통서비스 안전과 편의를 위한 방안 마련(저상버스, 2인용 의자, 이용이 많은 장날 고령농의 승하차를 돕는 도우미 배치 등)

– 마을 주민소요의 차를 이용하는 수요응답형교통 도입

– 버스 구입비, 차량 수리비, 버스기사 인건비 등에 대한 지원

○ **추진방법 (면 단위 마을버스의 경우)**

– 운행방법 : 면 소재지를 중심으로 각 마을마다 운행

– 운행횟수 : 각 마을별 오전, 오후 2회씩

– 운행구간 : 면 단위 각 마을

– 운　　임 : 버스요금 (1,000원 선)

3) 주거, 에너지 복지 확대의 필요성

○ **사업명**

– 따뜻한 방 한 칸

○ **사업의 필요성**

– 전체 가구 중 독거노인의 비율이 2010년 기준으로 도시는 4.5%인 반면, 농어촌의 경우에는 13.3%인 것으로 조사됨. 농촌은 독거노인이 많고 혼자 거주하는 어르신들은 열악한 생활환경 속에서 외롭고 힘든 노후를 보내고 있음.

– 특히 겨울철의 경우 열악한 주거환경 등으로 폭설이나 한파시 피해 발생 가능성이 높음. 하지만 소득활동이 없는 겨울철에는 난방비가 아주 큰 부담이 됨. 난방비 부담으로 대부분이 독거노인들은 전기장판에 의지해 추운겨울을 보내고 있음.

– 농촌지역에는 20년 이상인 낡고 오래되어 단열이 거의 되지 않는 노후주택 비율이 65% 이상임. 이러한 노후주택은 겨울철 난방비 부담이 큼. 농촌은 겨울철 경로당 문화가 활성화 되어 바쁜 농번기에는 외롭게 지내던 어르신들도 겨울철에는 마을회관과 경로당에 함께 모여 함께 식사도 하고 공동생활을 영위함. 하지만 저녁에 되면 자신의 집으로 돌아가 잠을 주무시는 경우가 많음.

– 중앙정부와 지자체에서는 공동생활 홈을 확대하며 독거노인들이 함께 생활할 수 있는 공간들을 마련하고 있음. 하지만 농촌사회에서 대부분의 고령농은 낙인효과 등의 이유로 자신의 집을 두고 다른 곳에서 저녁을 보내는 것을 꺼려하고 있음.

– 공동생활 홈 확대 정책과 별도로 혜택을 받지 못하는 고령농을 위한 새로운 지원방안에 대한 고민도 필요함. 고령농이 자신의 집에서 따뜻한 겨울철을 보낼 수 있는 방안마련이 필요함.

○ **사업목적**

– 취약계층인 고령농의 노후주택 정비를 통해 겨울철 난방 문제 해결

○ **사업내용**

– 독점기술과 연계한 보급주택 공급

– 주거취약계층을 대상으로 겨울철 난방문제 해결 방안 마련

○ **추진방법**

– 주택협동조합, 독점기술 등을 통한 관련 사례조사

– 수요조사를 통한 지원 대상 선정

– 마을실정, 주거지 형태에 맞는 시범사업 개발

4) 의료 복지 확대의 필요성

○ **사업명**

– 면 보건지소 활성화, 마을 주간보호시설, 요양시설 마련

○ **사업의 필요성**

– 농촌의료의 공공성 강화가 필요함. 농촌은 도시지역과 객관적 조건이 달라 병원 이용률이 낮고 수익성이 떨어진다는 이유로 폐쇄해 버린다면 농촌은 더욱 더 어려운 환경에 직면하게 되어 버림. 특히 농촌지역은 공공의료의 강화가 절실함. 많은 주민

이 이용할 수 있는 시설이 되기 위해서는 수요자 맞춤형 의료서비스를 제공해야 함. 그러기 위해서는 접근성이 좋아야 하고 주민이 원하는 진료를 받을 수 있는 조건이 갖추어져야 함. 주민들의 접근성이 좋은 보건진료소에 공중보건의를 배치해 전문 인력의 의료서비스를 받을 수 있도록 해야 함.

- 인구의 감소로 보건진료소가 도저히 운영이 어려운 지역의 경우에는 면 단위 보건지소를 더욱 더 활성화 할 수 있는 방안 마련이 필요함. 면 단위 보건지소의 경우 건물의 이용에 대한 투자가 많이 되어 있어 시설이용에 용이하고 적은 예산투입으로도 주민에게 필요한 의료서비스를 제공할 수가 있음. 면 단위 보건지소에 치료의사, 한의사, 물리치료사를 배치해 주민들이 언제나 편하게 이용할 수 있는 환경을 조성해야 함.

- 예방적 보건의료 서비스 강화가 필요함. 예방의학의 강화가 필요함. 질병을 사전에 발견해 완치율을 높이고 자신의 몸과 정신을 건강하게 관리할 수 있는 교육프로그램이 지속적으로 운영되어야 함. TV에서 건강관련 프로그램이 인기가 있는 것처럼 모든 사람은 건강에 대해 언제나 염려하고 고민하고 있음. 건강관리 프로그램을 면 단위 보건지소에서 지속적으로 운영하면서 많은 지역주민이 교육을 접할 수 있도록 함.

- 현행 의료보험혜택 확대(국가 차원의 지원, 개선이 필요)가 필요함. 신체 치료에 드는 직접적인 의료비용 뿐 아니라 노인들에게 필요한 의료장비, 보행보조기구, 보청기 등에 대한 의료비용 지원 방안도 필요함. 농촌 고령농의 경우 오랜 기간 농사일로 인해 관절에 이상이 있는 경우가 많고 교통의 불편으로 제때 치료받지 못해 신체에 이상이 발생한 경우도 많음. 의료 보조기구는 선택이 아닌 필수가 되어가고 있는 실정임. 하지만 의료보조기구의 경우 비싼 비용으로 장만에 어려움을 겪는 경우가 있음. 이를 지원해 줄 수 있는 방안 마련

- 고령농의 경우 건강에 이상이 생기면 요양시설을 가야한다는 인식이 강함. 하지만 요양시설은 대부분 외부(시군)에 위치하고 있어 지금까지와 다른 환경, 낯선 사람에게 의지해야 한다는 것에 대한 두려움이 큼. 면 단위(마을단위)에 노인 요양시설을 설립해 낯선 외부사람이 아닌 알고 지낸 사람들의 보살핌을 받을 수 있으면 심

리적부담도 줄일 수 있고 회복에도 도움이 될 것임. 몸이 아프면 정신적으로도 나약해지기 때문에 보살펴 주고 의지할 수 있는 누군가가 절실해짐.

○ **사업목적**

– 농촌지역의 의료 공공성 강화

– 지역 밀착형, 수요자 중심의 의료서비스 제공을 우선 목적으로 지역단위 보건지소, 보건진료소 기능 강화

○ **사업내용**

– 면 단위 보건지소 활성화 사업

– 다양한 치료를 받을 수 있는 장비 마련 및 의료인력 지원

– 면 단위 보건지소의 여유 공간을 활용한 노인돌봄센터 운영

– 면(마을) 단위 노인요양시설 설치사업

○ **추진방법**

– 면의 활성화, 지역주민의 돌봄을 실천하는 차원의 사업시행

– 주민 수요조사를 통해 필요성이 인정되는 지역에 시범사업 시행

– 필요 인력은 마을의 중소농을 공공근로 형태로 고용

5) 문화 복지의 확대

○ **사업명**

– 건강과 여유가 있는 노후보내기

○ **사업의 필요성**

– 인류의 평균수명 연장과 함께 노년기가 길어지고 노년기가 되면 가정에서의 역할과 퇴직으로 인한 노동의 역할도 줄어듦. 이로 여가시간은 크게 증가하지만 여가의 질은 그에 비해 열악하고 반복적인 일상은 무료함을 불러옴. 농촌 노인의 여가실태를

조사한 연구결과[33]를 보면 아래와 같음.

> – 주요한 여가 활동 : TV시청, 화투, 낮잠
> – 여가활동 참여의 어려움 : 시간부족, 돈 부족, 교통 불편, 정보부족, 시설부족 및 할 만한 여가활동이 없음
> – 선호 프로그램 : 건강관련프로그램
> – 여가활동 필요 장비 : 안마기, 운동기구
> – 여가 장소 : 마을회관

– 이처럼 고령농은 여가시간에 주로 낮잠, 화투와 TV시청 등의 반복적인 일상을 되풀이하고 있음. 마을의 대부분이 70대 이상인 농촌사회에서 어르신들, 특히 고령의 여성들은 자신이 원하는 것을 제대로 주장하지 못하고 살아왔음.

– 스스로 누릴 수 있는 권리가 있음에도 그것을 알지 못하거나 나서기를 두려워해 제대로 권리를 보장받지 못하는 경우가 많았음. 하지만 이들은 궁극적으로 마을의 주인이면서 핵심일꾼들임. 복지의 혜택을 받아야 하는 수혜자이기도 하지만 농촌사회에서 아직까지 생산적인 일을 해 낼 수 있는 분들임.

– 고령농 스스로 무기력한 삶이 아닌 다양한 일거리 및 봉사 활동에 참여하여 능동적인 노후생활을 영위할 수 있도록 분위기를 조성해야 함.

– 고령농이 건강한 노후를 보내기 위해서는 경제적인 부담이 없는 교육과 문화생활이 필요함. 지역사회에서 소외된 계층이 아닌 함께 지역을 만들어가는 사람으로 역할 강화를 위해서도 어르신들과 함께 할 수 있는 프로그램 마련이 필요함.

○ 사업목적

– 농촌에서의 건강한 노후생활을 위한 프로그램 마련을 통한 문화공동체 실현

33) 김영란·이수애·권구영. 농촌과 도서지역 노인의 여가 실태 및 욕구에 관한 비교 연구. 사회연구 통권 19호(2010년 1호), pp. 105~140

○ **사업내용**

– 농촌지역에 맞는 평생교육 프로그램 지원기준 마련

– 마을별 수요자 맞춤형 문화 복지 실행(한글교육, 건강관리 프로그램, 예방적 프로그램 등)

– 독거노인 프로그램 운행

- 독거노인이 서로 지속적인 만남을 통해 서로를 믿고 의지하며 함께 마을구성원으로써 살아갈 수 있는 여건 조성
- 건강 체조, 장구, 한지공예, 소풍 등의 프로그램을 통해 독거노인들의 특성에 맞는 다양한 프로그램 발굴. 제공
- 어르신 경로잔치, 생신잔치 등 마을어른에 대한 공경심을 가질 수 있는 행사 시행.

– 거동이 불편한 어르신을 위한 프로그램 마련

- 노–노 케어 프로그램(건강한 어르신이 마을에 거동이 불편한 독거노인과 친구가 되어 식사, 운동 등을 함께 하는 프로그램)

○ **추진방법**

– 면 단위에 있는 지역의 작은 도서관, 면사무소 공간 활용

– 일정 규모의 마을회관, 경로당인 경우에는 강사를 초빙해 마을단위로 함께 문화생활 영위

3. 중소·고령농업인 지원 시책 추진체계

가. 사업의 주체(안)

○ 우선 사업을 누가 수행할 것이냐의 주체의 문제가 정해져야 함. 마을 사업을 계획하고 주민들의 합의를 이끌어 낼 인력이 필요함. 정부나 지자체의 지원을 맡아서 마을

사업을 주도적으로 추진할 인력이 필요함.

○ 마을을 대표할 수 있는 의사결정기구에서 사업을 계획·논의하며 지역공동체를 이끌어 갈 수 있도록 마을발전위원회가 구성되어야 하며 이 조직 구성에 필요한 것을 행정이 지원함. 중간지원조직은 마을이 사업을 주도하는데 필요한 교육 등을 지원함. 행정조직(지자체)은 마을이 원하는 것을 놓치지 않도록 마을과 행정을 연결, 마을에서 부족한 부분을 채워주는 보조적인 역할을 수행함.

1) 사회적경제조직

○ 시장경제와는 다른 지향을 가진 사회적경제조직은 시장경제에서 소외된 중소·고령농업인과 닮아 있음. 생명과 관계를 소중히 여기는 사회적경제는 중소·고령농업인이 추구하는 가치와 같기 때문임. 이윤 창출보다는 구성원이나 공공에 대한 공헌을 목적으로 하며 수익배분에 있어 사람과 노동을 자본보다 중시하는 원칙을 가지고 있음.

○ 사회적경제는 2012년 「협동조합 기본법」 시행으로 제도적 기반이 다져졌으며 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 공제조합, 지역통화, 서민금융, 로컬푸드조직, 커뮤니티 비즈니스, 자활기업 등이 있음. 충남 지역에 있는 사회적경제조직 중 중소·고령농업인과 함께 할 수 있는 자산의 유형과 종류를 파악해야 함. 충남의 사회적경제 네트워크를 활용해 사회적경제조직과 충남 중소·고령농업인과의 연계방안을 마련함.

〈표 19.〉 충남도 사회적경제 인증기업

구분	사회적기업	충남형예비	부처형예비	마을기업
인증기업	56	75	4	75

자료 : 충남. 넷

○ 현재 충남 시군에는 지역별로 주말도시체험관운영, 농산물가공직거래 활성화사업, 특산물 판매, 로컬푸드 및 꾸러미 사업, 마을카페 운영 등 다양한 사업을 펼치고 있는 마을기업이 있음.

2) 농업협동조합

- ○ 농협은 농촌지역에서 가장 많은 자금과 조직, 경험을 가지고 있는 조직으로 전국에는 1,161곳의 농·축협이 존재함. 농민조합원이 주인인 농협은 농민에 의한, 농민을 위한 협동조직으로 조합원의 농업 생산 및 농산물 판매를 원활하게 도와주는 경제사업체이자 조합원이 필요로 하는 자금을 공급해 주는 신용사업체임.
- ○ 하지만 농협은 농민조합원을 위한 협동조직이 아니라 임직원을 위한 조직이라는 비난을 받아옴. 농협은 협동조합임에도 협동조합 아닌 협동조합으로, 조합원 배당보다 임직원 성과급을 우선 챙기는 경영방식으로 조합원인 농민을 외면하고 있음. 지금의 농협은 조합원을 위한 협동조합으로 개혁이 요구됨.
- ○ 농협이 농민조합원을 위하는 조직으로 혁신하기 위해서는 조합원이 생산 활동에 전념할 수 있도록 판로와 소득을 조합에서 전담해 주며 지역사회에 기여해야 함.
- ○ 현재 농협이 가지고 있는 인적·물적 자원을 조금만 더 활용해 지역에 있는 다양한 자원과 함께 맞물려 가면 효율적으로 사업을 추진할 수 있을 것임. 하지만 농협이 주체가 되어 사업을 시행할 경우 어느 정도 역량이 갖추어진 후에는 농협에서 별도로 독립해야 함. 농협이 끝까지 주체가 되는 경우 처음 계획했던 사업의 방향성이 수익위주의 사업으로 변모될 가능성이 크며 마을을 위한 사업이 아닌 농협의 수익사업으로 변화될 가능성이 있기 때문임.

3) 주민자치회

- ○ 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제27조에 근거를 둔 주민자치회는 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍면동 단위 주민으로 구성되는 새로운 형태의 주민자치조직을 말함.
- ○ 주민자치회는 1999년부터 읍·면·동에 설치되었던 주민자치센터의 한계를 보완하고 주민 중심의 근린자치 활성화를 통해 주민자치를 강화시키고자 함. 현재의 주민자치센터는 자치기능 측면보다는 문화, 복지기능 강화측면이 컸고 대부분이 행정기관 주

도로 운영되어 왔음. 이러한 이유로 주민자치센터의 주민자치위원은 지역대표성, 자치역량, 적극적 활동의지 부족으로 주민자치의 구심점 역할을 수행하기에는 한계가 있었음[34]

○ 주민자치회는 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지역개발, 복지, 편의시설 운영 등에 관한 사항에 대한 협의·심의 권한을 가짐. 주민자치회가 협의·심의한 결과를 참고해 읍면동사무소가 집행함. 작년까지 전국 31개 지역에 주민자치회 시범사업이 실시되었으며 그 중 충남은 천안시 원성1동, 아산시 탕정면, 예산시 대흥면, 논산시 벌곡면 4곳이 시범지역으로 선정됨.

○ 아직까지 주민자치회는 지금까지의 주민자치센터의 문제점을 보완하고 주민자치를 강화하기 위해 법제도의 정비 등 개선되어야 할 점이 많음. 하지만 진정한 주민자치 조직으로 기능하게 된다면 지역을 공동체를 위한 주체로 거듭날 수 있을 것임.

↓

충남 중소·고령농업인 배려 시책 추진

〔그림 24.〕 사업 주체에 대한(안)

나. 행정 조직 체계 구축(안)

○ 전체 농가의 65.3%가 경지규모 1.0ha 미만의 소농임. 하지만 그들만을 전담하는 행정조직은 존재하지 않음. 중소·고령농업인을 위한 시책을 시행하기 위해서는 별도의 행정조직이 필요함.

○ 하지만 현재 농정국 행정조직은 과중한 업무량으로 중소·고령농업인과 관련된 시책을 별도로 배려하기에는 현실적 어려움이 있음. 앞에서도 살펴보았듯이 2단계 3농혁

34) 한국지방행정연구원. 2014. 12. 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석

신 사업에서 농정국이 담당하고 있는 사업은 114개임. 수많은 업무를 수행하다 보면 상대적으로 소외되어 있던 중소·고령농업인에 대한 배려를 염두에 두지 못함.

○ 이에 중소·고령농업인 지원과 관련된 사업을 별도로 맡아서 추진할 수 있는 행정조직이 필요함.

1) 계약직 공무원 추가 채용

○ 현재 농정국의 담당공무원은 너무 많은 업무량을 소화하고 있음. 중소·고령농업인을 지원하기 위한 상근 기능 강화가 필요함. 행정조직에 계약직 공무원을 추가 채용해 중소·고령농업인 지원사업의 총괄 역할을 맡겨야 함.

○ 4~5명의 계약직 공무원이 3농혁신 추진조직과 같은 공간에서 일하면서 중소·고령농업인 관련 사업에 전담해야 함.

2) 농업회의소 사무국과 연계

○ 농업회의소는 헌법에서 보장하는 자치조직으로 농민의 정책참여를 법적으로 보장할 수 있는 농민의 대의조직임. 현재 충청남도 농업회의소 설립이 추진 중에 있으며 2016년 하반기에 도 단위 농업회의소 설립 완료를 계획하고 있음.

○ 농업회의소는 여러 농업계의 의견을 전체적으로 조율하고 정책 파트너 역할을 담당할 수 있음. 중소·고령농업인에 관한 업무를 농업회의소 핵심 업무로 잡아 농업회의소에서 관련 사업을 총괄하는 방안이 있음.

3) 마을만들기지원센터

○ 농정국의 파트너가 되는 중간지원조직이 필요함. 현재 충남의 중간지원조직은 농어업6차산업화센터, 광역학교급식지원센터, 충남 농촌활성화지원센터, 귀농귀촌지원센터 등 9개가 운영되고 있음.

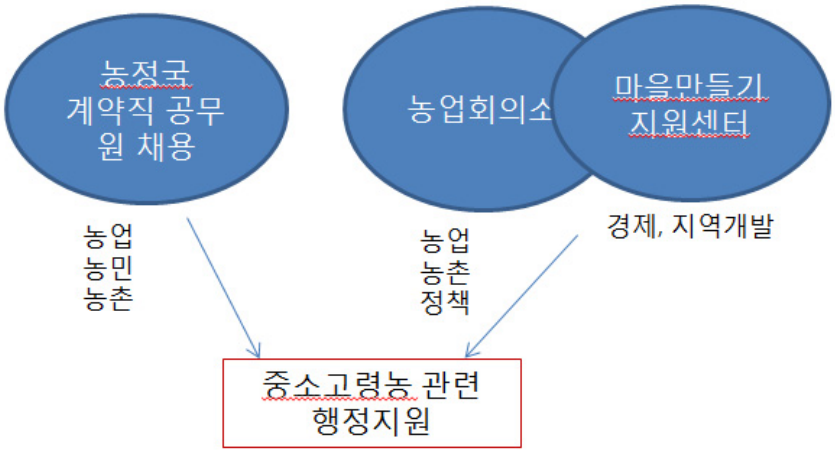
〈표 20.〉 현재 충남 중간지원조직 현황

중간지원조직 현황	운영주체
농어업6차산업화센터	충남연구원
광역학교급식지원센터	충청남도
충남 농촌활성화지원센터	공주대학교
귀농귀촌지원센터	농업기술원
충남체험마을협의회	사단법인 형태
충남6차산업협의회	사단법인 형태
사회적경제지원센터	충남연구원
충남사회적경제네트워크	컨소시엄 사단법인 형태
충남 사회적기업협의회	사단법인 형태

자료 : 충청남도 농업정책과. 농업회의소 시범사업 회의자료

○ 향후 출범 예정인 마을만들기지원센터에 중소·고령농업인 관련 사업의 일부를 맡기는 방안도 있음. 농산업에 관련된 사항은 농업회의소에서 농촌지역개발 영역은 마을만들기지원센터에서 담당하는 방안이 있음.

○ 향후 중소·고령농업인 지원 시책이 수행된다면 행정조직이 중소·고령농업인을 배려하기 위한 시책사업을 제대로 수행하고 있는지에 대한 평가도 중간지원조직에서 수행할 수 있음.



〔그림 25.〕 중소·고령농업인 지원 행정조직 체계

4. 중소·고령농업인 지원 시범모형(안)

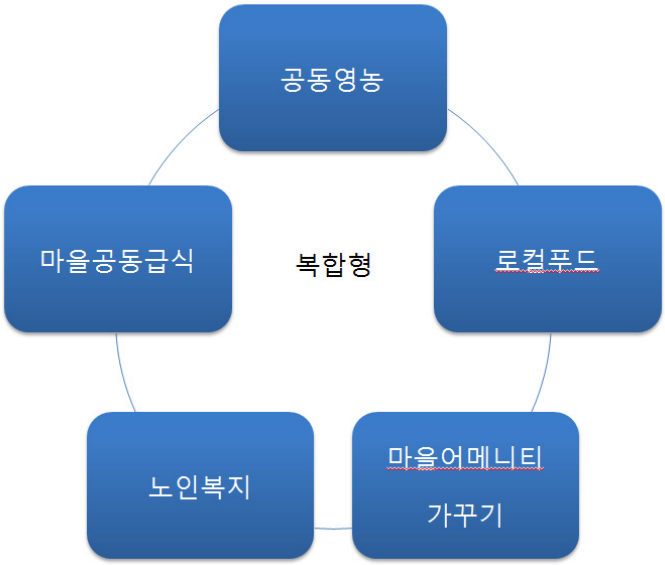
가. 복합형

○ 위에서 제안된 중소·고령농업인 지원 시책은 각각의 영역별, 사업별로 시행이 가능하지만 현재의 농업농촌 문제 해결을 위해서는 모두가 복합적으로 적용되어야 함.

○ 이에 생산과 소득활동, 복지 3개를 함께 지원하는 로컬푸드, 공동영농, 마을공동급식, 마을 어메니티 가꾸기, 노인복지를 복합적으로 시범사업을 시행해 볼 필요성도 제기됨.

○ 각 영역별로 몇 개의 아이템을 선택할 수 있도록 행정지침을 만들고 나머지는 그 마을 실정에 맞게 자율적으로 발굴해 사업을 운영하게 하는 시범사업(안)을 제안함.

○



〔그림 26.〕 중소·고령농업인 지원 복합형 시범사업(안)

중소·고령농업인이 살기 좋은 충남 만들기 시범사업

◇ 충남 농업·농촌·농민의 지속가능성과 더불어 중소·고령농업인이 3농혁신의 중심에 설 수 있는 기반 마련을 위해 중소·고령농업인을 배려할 수 있는 종합적인 사업을 추진해 타당성 검증

□ 사업개요

○ 시범마을 : 3개 마을(준비가 된 마을 우선 참여)

○ 사업기간 : 2016년 ~2018년

○ 사업예산 : 마을별 5억 원 이내(도비 70%, 시군 비 30%)

○ 사업내용 : 로컬푸드 + 공동영농 + 마을공동급식 + 마을 어메니티 가꾸기 + 노인복지

【세부프로그램 예시】

- **로컬푸드** : 충남 농민 미더유, 가공·물류 지원, 충남형 두레농장, 전통지식 사업, 공공급식 연계 일자리 사업
- **공동영농** : 대농과 중소·고령농업인의 상생영농
- **마을공동급식** : 밥상공동체 실현사업
- **마을어메니티 가꾸기** : 어르신 노후주택 정비사업
- **노인 돌봄** : 우리 동네 교통도우미, 건강과 여유가 있는 노후 보내기, 따뜻한 방 한 칸, 면 단위 보건지소 활성화

※ 세부프로그램은 마을의 특성에 맞게 선택할 수 있으며 마을특성에 맞는 프로그램을 개발해 적용 가능

□ 추진체계

○ 행정 : 지침 마련, 대상마을 공모, 마을 선정, 행·재정 지원

○ 마을(농가) : 사업신청, 프로그램 운영, 교육활동 참여

○ 중간지원조직 : 마을교육·컨설팅 및 모니터링, 성과분석 등

□ 추진일정

○ 공모사업 설명회 개최 및 창안대회 → 시범마을 신청서 접수 → 대상마을선정 → 마을 기초조사, 의견수렴 등 → 시범사업 시행 및 모니터링 등

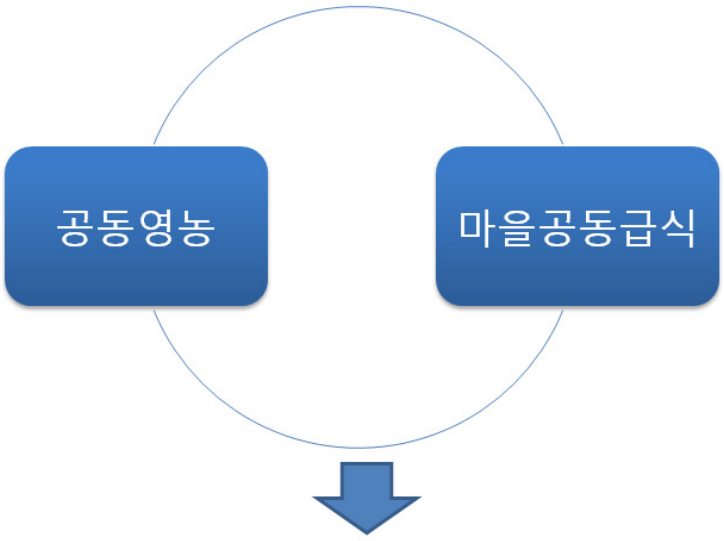
나. 상생영농형

❍ 마을 공동영농은 마을 구성원 모두가 공공적 수혜자가 되어 농업생산비를 절감하고 안정적 소득을 보장받을 수 있음.

❍ 마을 영농을 통해 그 마을의 주력작목을 협업생산하고 고령농과 중소농은 소규모 작목, 잡곡 등을 재배할 수 있음.

❍ 지금까지 마을 영농에서 제기되었던 어려움, 마을 구성원의 참여 부족 등의 문제는 여러 사례조사를 통해 보완해 나가야 함.

○ 상생영농 시범사업은 일본의 집락영농에서 창안한 경북형 마을영농을 모델로 제안함. 이를 위해 마을공동급식과 마을 공동영농을 결합한 시범사업(안)을 제안함.



〔그림 27.〕 중소·고령농업인 지원 상생영농 시범사업(안)

대농과 중소·고령농업인의 공생영농 시범사업

◇ 대농과 중소·고령농업인의 협업을 통해 마을 공동영농을 육성함. 마을의 공동 생산작물과 함께 중소고령농이 할 수 있는 소득활동 창출 사업을 추진해 타당성 검증

□ 사업개요

○ 시범마을 : 3개 마을(준비가 된 마을 우선 참여)

○ 사업기간 : 2016년 ~2018년

○ 사업예산 : 마을별 3억 원 이내(도비 70%, 시군비 30%)

○ 사업내용 : 마을공동영농 + 마을공동급식

【세부프로그램 예시】

- **공동영농** : 대농과 중소·고령농업인의 상생영농
- **마을공동급식** : 밥상공동체 실현사업

※ 세부프로그램은 마을의 특성에 맞게 선택할 수 있으며 마을특성에 맞는 프로그램을 개발해 적용 가능

□ 추진체계

○ 행정 : 지침 마련, 대상마을 공모, 마을 선정, 행·재정 지원

○ 마을(농가) : 사업신청, 프로그램 운영, 교육활동 참여

○ 중간지원조직 : 마을교육·컨설팅 및 모니터링, 성과분석 등

□ 추진일정

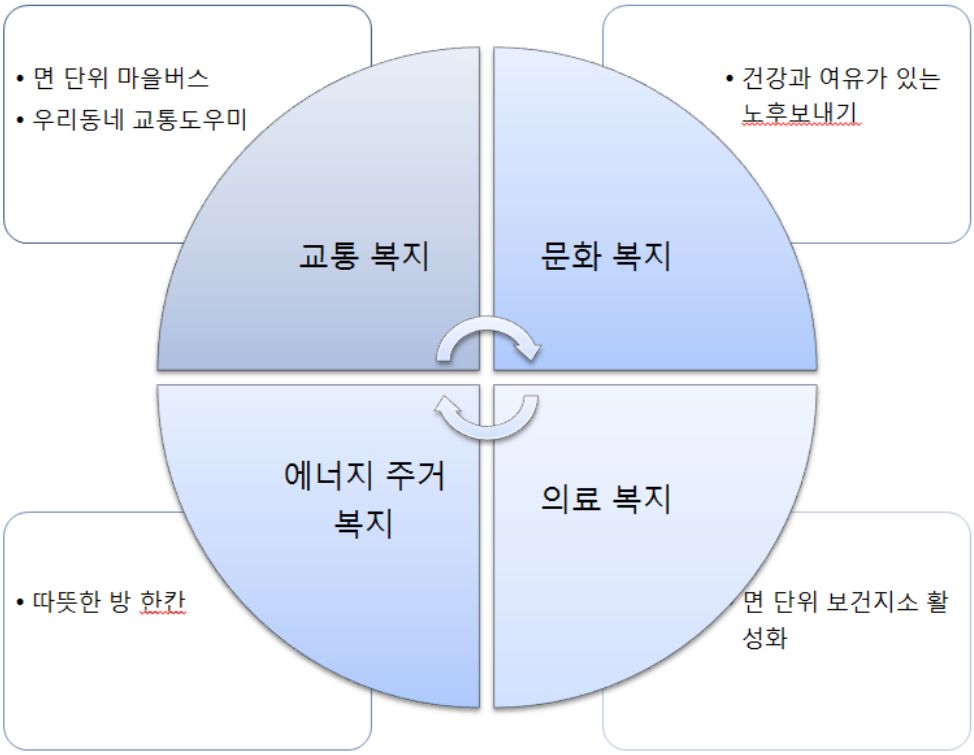
○ 공모사업 설명회 개최 및 창안대회 → 시범마을 신청서 접수 → 대상마을선정 → 마을 기초조사, 의견수렴 등 → 시범사업 시행 및 모니터링 등

다. 마을 복지공동체형

❍ 농업, 농촌, 농민의 문제해결을 위해서는 복합적인 해결방안이 필요함. 하지만 복합적인 사업 추진과 함께 취약계층인 고령농에 대한 복지정책의 확대가 함께 되어야 함.

❍ 이에 복지영역에서 마을의 고령농의 어려운 문제를 해결할 수 있는 부분에 대한 사업도 제안하고자 함. 마을공동급식과 노인복지 영역을 중심으로 시범사업을 추진함.

❍ 노인 복지 영역은 현재 지역마다 주체가 비교적 충분하며 수혜대상자도 많음. 또한 앞으로는 공적 영역이 더 많이 투입되어야 하는 부분으로 시범사업을 통해 농촌의 고령농이 열악한 노후를 보내지 않고 지역 구성원과 함께 편안한 노후를 보낼 수 있는 사회를 만들어 나가야 함.



〔그림 28.〕 중소·고령농업인 지원 마을 복지공동체형 시범사업(안)

충남 고령농 복지 공동체 시범사업

◇ 고령농이 춥고 외로운 노후가 아닌 마을 주민과 함께 따뜻한 공동체문화 속에서 보살핌을 받으며 지낼 수 있도록 복지 공동체 실현을 위한 타당성 검증

□ 사업개요

○ 시범마을 : 3개 마을(준비가 된 마을 우선 참여)

○ 사업기간 : 2016년 ~2017년

○ 사업예산 : 마을별 3억 원 이내(도비 70%, 시군비 30%)

○ 사업내용 : 마을공동급식 + 노인복지

【세부프로그램 예시】

- **마을공동급식** : 밥상공동체 실현사업
- **노인 돌봄** : 우리 동네 교통도우미, 건강과 여유가 있는 노후보내기, 따뜻한 방 한 칸, 면 단위 보건지소 활성화

※ 세부프로그램은 마을의 특성에 맞게 선택할 수 있으며 마을특성에 맞는 프로그램을 개발해 적용 가능

□ 추진체계

○ 행정 : 지침 마련, 대상마을 공모, 마을 선정, 행·재정 지원

○ 마을(농가) : 사업신청, 프로그램 운영, 교육활동 참여

○ 중간지원조직 : 마을교육·컨설팅 및 모니터링, 성과분석 등

□ 추진일정

○ 공모사업 설명회 개최 및 창안대회 → 시범마을 신청서 접수 → 대상마을선정 → 마을 기초조사, 의견수렴 등 → 시범사업 시행 및 모니터링 등

제6장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

○ 농업도 경쟁력을 갖추어야 살아남는다는 정책 기조 속에서 우리 농업은 끊임없이 변화를 요구받았음. 그 변화의 흐름 속에서 중소농은 제대로 된 지원도 받지 못한 채 점점 소외되게 되었음. 시장경쟁논리가 지배하는 사회 분위기와 고령화가 가속화되고 있는 현실 속에서 중소농은 점점 더 설자리를 잃어 가고 있음.

○ 지금까지 정부의 주요 농업정책인 규모화 중심의 경쟁력 강화정책으로는 우리 농촌 대다수를 차지하고 있는 중소농을 배려할 수 없음. 지금의 농업정책이 한계가 있다는 것을 인정하고 현재의 농업실정에 맞는 방향으로 재정립되어야 함. 이에 충남의 3농혁신은 농업의 가치를 인정하고 농업이 살아야 지역이 살고 선진국으로 나아갈 수 있음을 인정함. 하지만 충남 3농혁신 속에서 중소농을 배려할 수 있는 시책은 부족한 실정이었음.

○ 충남 3농혁신은 중소·고령농을 지원하는 정책 마련을 통해 중소·고령농을 중점적으로 배려하는 노력과 함께해야 성과를 이룰 수 있음. 이에 이번 연구에서는 중소·고령농에게 적합한 지원방안 마련을 위해 문헌조사, 사례 조사, 활동가 인터뷰, 전문가 간담회 등을 진행하며 적합한 방안을 마련하고자 하였음.

○ 중소농을 지원하는 과정은 지역(농촌)공동체 회복과 연계되어 있음. 로컬푸드, 공동영농, 마을공동급식, 복지는 하나하나가 별개의 사업이라기보다 각자의 영역은 존재하지만 모두가 복합적으로 연계되어 있음.

– 마을 구성원이 함께 밥을 먹기 위해 필요한 식재료를 함께 생산하고 그 식재료를 이용해 함께 식사하는 것, 마을의 문화와 역사 보존을 위해 함께 마을을 가꾸는 것은 마을의 구성원이 모두 함께 해야만 의미가 있는 것임. 가장 취약계층인 고령농을 마을에서 함께 돌보고 그들의 복지를 위한 방안을 마련하는 것도 이와 마찬가지 맥락임.

○ 우리가 추구하는 궁극적인 목적은 마을공동체를 회복해 다함께 지속가능한 마을, 농촌을 만들어가는 것임. 중소농을 집중적으로 지원하기 위한 정책이 시행된다면 경제공동체, 생활공동체, 문화공동체, 마을공동체가 완성될 것임. 또한 이번 연구를 통해 농촌에서 농업과 농민을 위해 일할 수 있는 인력양성의 중요성을 인식하고 인력양성 노력을 더욱 더 확대해 나가야 함. 이를 통해 농업이 살아나고 사람이 돌아오는 농촌, 중소농을 배려하는 충남으로 거듭나게 될 것임.

2. 정책제언

○ 충남 3농혁신 속에서 농업을 육성하고 누구나 와서 살고 싶은 농촌을 만들기 위해서는 중소·고령농업인을 배려하는 농정이 필요함

- 현재 3농혁신이 가지고 있는 몇 가지 문제 해결을 통해 3농혁신 추진체계의 권한 강화, 중소·고령농업인 지원을 위한 전담조직 마련과 행정부서간의 상호 협력이 강화되도록 적극적인 방안이 마련되어야 함

○ 중소·고령농업인의 생산과 소득활동을 지원하기 위해서는 마을공동영농, 로컬푸드 영역에서의 사업지원이 필요함

- 마을공동영농을 통해 소농과 대농이 함께 협력하며 생산비를 절감해야 함. 소득창출을 위해 로컬푸드 영역으로 확대할 수 있도록 계약재배 및 인증 제도를 도입하고 원활한 유통이 되도록 지원해야 함

○ 고령농업인의 복지확대를 통해 농촌사회에서 가장 취약계층을 배려해야 함

- 농촌사회에서 영농활동을 하기 어려운 고령농에게는 돌봄을 강화해야 하며 건강한 노인에게는 일자리를 제공해 공동체 생활을 이어가야 함. 마을공동급식 확대를 통해 밥상공동체를 실현하고 고령농이 겪고 있는 교통, 주거, 에너지, 의료 문제 해결을 위한 방안이 마련되어야 함

3. 연구의 한계 및 향후과제

○ 중소·고령농업인이 사업의 주체가 되어 추진된 사례를 찾지 못했음.

- 제시된 사례들은 중소·고령농업인이 주체라기보다는 대상이 되어 추진되었던 사례였음. 대상이 아닌 주체가 되어 시행되었던 사례에 대한 확보가 부족했던 것이 한계임

○ 적합성에 대한 검증의 부족

- 제안한 시책이 충남의 중소·고령농업인에게 적합한지에 대한 사전 검증이 부족했음

○ 중소·고령농업인이 주체가 되어 자립할 수 있는 방향 설정이 필요.

- 중소·고령농업인에게 꼭 필요한 생산 활동에 대한 지원방안과 중소·고령농업인이 주체가 되어 사업을 자립적으로 수행할 수 있는 정책마련이 되어야 함

참고문헌

강성욱. 완주군농정혁신을 통한 로컬푸드 활성화 사례

강창용, 한혜성. 2014. 우리나라 농업기계 공급실태와 적정농업기계 공급방안. 한국농촌경제연구원

김정연 외(2014). 농촌지역의 특성 분석 및 유형화 -충청남도 읍. 면지역을 중심으로-. 한국지역개발학회지 제26권 제1호 2014. 3/26(1):27~44.

김정호. 최경환. 이용호(2007. 8). 고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안. 한국농촌경제연구원.

김종화(2015. 6. 19). 충남 로컬푸드 직매장의 실태 및 성공전략. 충남리포트 제172호

김춘미, 전경자(2012. 3). 지역사회 간호학회지 제23권 제1호, 2012년 3월. 보건진료원들이 지각하는 보건진료소 30년간의 활동경험과 성과.

김은경. 농촌노인 및 여성노인문제와 복지정책

경상북도(2015). 2016년 경북형 마을영농 육성 시범사업 추진계획

구자인(2012). 마을만들기 민관협력 시스템 구축방안

나영삼. 완주로컬푸드 성공추진 이유와 과정, 성과

농업농민정책연구소 녀름(2014. 9). 충남도 농업농촌분야 예산.조례 및 참여제도에 관한 기초분석.

농업농민정책연구소 녀름 제 209호 이슈보고서. 여성농민의 노동부담 경감을 위한 정책방향

농림축산식품부. 일본 농림수산성 집약영농실태조사 결과

농림축산식품부. 농업. 농촌에 희망을 담다. 사회서비스 제공 농촌공동체 사례집

농산어촌어메니티연구회. 농촌어메니티 개발에 관한 연구 — 유형별 모형 및 사례 중심으로 —

농업농민정책연구소 녀름(2013. 7. 9). 자치와 연대로 만들어가는 지역공동체 – 로컬푸드와 옥천군의 전망 –. 농업농민정책연구소 녀름 제133호 이슈보고서

박대식, 최경환, 윤병석(2009). 영세·고령농의 사회안전망 개선방안. 한국농촌경제연구원.

박대식, 마상진, 최경은(2010). 농어촌 취약계층의 생활실태와 정책 개선방안. 한국농촌경제연구원.

송원규(2013. 7. 17). 다양한 지역주체의 어울림으로 만드는 상생의 길 -경남 합천의 생산자조직 중심 지역먹거리운동 사례-. 농업농민정책연구소 녀름 제134호 이슈보고서

생산적 노인복지의 산 현장, 완주군 두레농장. 나영삼. 지역과 발전 Vol.12

임정엽(2011). 지역농정 혁신을 통한 로컬푸드 활성화 방안 -완주군 사례를 중심으로-. 2011 로컬푸드 전국대회 in완주

이경태. 생산자중심의 농업과 여성농민의 권리를 추구하는 상주 봉강공동체. 201. 8. 31. 농업농민정책연구소 녀름 제176호 이슈보고서

이경태(2015. 5. 18). 경남지역 로컬푸드의 경험과 새로운 모색. 농업농민정책연구소 녀름 제201호 이슈보고서

이호중(2011. 12. 21). 농촌지역 고령화의 심각성과 농촌노인일자리. 농업농민정책연구소 녀름 제72호 이슈보고서.

이호중(2011. 12. 23). 농촌노인일자리 주요사례 및 시사점. 농업농민정책연구소 녀름 제73호 이슈보고서.

장경호(2011). 충남 농촌 노인 일자리 창출 방안에 대한 연구. 충남발전연구원.

장경호(2015. 5. 20). 농업농민정책연구소 녀름 제202호 이슈보고서. 농가소득 문제의 실태진단

장경호. 이호중. 박지은. 홍영석(2011). 충남 농촌 노인 일자리 창출 방안에 대한 연구. 충남발전연구원

장영주. 국회입법조사처(2015. 6. 5). 농업인의 소규모 식품가공업 지원 조례 제정 현황과 개선과제

정기석(2011). 마을을 먹여 살리는 마을기업. 이매진

정명채, 민상기, 문순철, 송미령(1997. 12). 농업구조 개선과 중소농대책. 한국농촌경제연구원

전북일보 보도자료(2015. 2. 4). 완주로컬푸드 안대성 대표 “철저한 준비, 행정과 주민의 신뢰가 사업 성공 이끌어”

지역재단. 희망을 일구는 사람들. 2013 전국지역리더상 사례집

지역재단. 희망을 일구는 사람들. 2012 전국지역리더상 사례집

지역재단. 희망을 일구는 사람들. 2011 전국지역리더상 사례집
지역재단. 희망을 일구는 사람들. 2010 전국지역리더상 사례집
충청남도(2015. 10). 2015상반기 도정 주요통계 모음집.
충남발전연구원(2014). 충남 로컬푸드 직매장의 실태 및 성공전략.
충남발전연구원(2014). 지역사회 자산을 활용한 충남 시군의 사회적경제 특성화 방안.
충남발전연구원(2013). 2013충남 사회적기업 및 마을기업 실태조사.
통계청(2015. 3). 2014 귀농귀촌인 통계
허승욱(2015). 3농 혁신. 더 좋은 변화와 공생의 패러다임. 출판사 따비
허남혁 외(2012. 12). 충남 지역순환식품체계 구축 기본계획 수립 연구.
한국농정신문. 농업농민정책연구소 녀름. 2014농민들.
횡성군 농업기술센터(2014. 6). 횡성군 토종농업 육성 연구용역.
한국노인인력개발원(2014). 노인일자리통계동향
한국지방행정연구원(2014.12). 주민자치회 시범실시 모니터링 및 성과분석
한국농촌경제연구원(1997. 12). 농업구조 개선과 중소농대책
국가통계포털 http://kosis.kr/
농림축산식품부 http://www.mafra.go.kr/main.jsp
농촌진흥청 국립농업과학원 http://www.naas.go.kr/amenity/
농사로 http://www.nongsaro.go.kr/portal/farmBe.ps?menuId=PS00034
복지로 http://www.bokjiro.go.kr/nwel/bokjiroMain.do
소시모 http://www.consumerskorea.org/
충남넷 http://www.chungnam.net/
한눈에 보는 충남 http://chungnam.net/cnreport/index.html
행정자치부 재정고 홈페이지 http://lofin.moi.go.kr/main.jsp
e-나라지표 http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do
http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923072221&code=11131100&sid1=soc

■ 집 필 자 ■

연 구 책 임 · 장경호 부소장 (농업농민정책연구소 녀름)
공 동 연 구 · 이호중 팀장 (농업농민정책연구소 녀름)
이경태 연구원 (농업농민정책연구소 녀름)
이수미 연구원 (농업농민정책연구소 녀름)

전략연구 2015-44 · 충남 중소·고령농업인을 위한 3농혁신 시책개발

글쓴이 · 장경호, 이호중, 이경태, 이수미
발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원
인쇄 · 2015년 12월 31일 / 발행 · 2015년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 · 041-840-1124(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-339-1 03350

http://www.cni.re.kr

ⓒ 2015. 충남연구원

▪ 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
▪ 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.