

CDI 세미나 2013-01

신정부의 농정과제 제언을 위한 대토론회

일 시 | 2013. 1. 30(수) 14:00~18:00

장 소 | 한국교회 100주년 기념관 제1연수실

주 최

CDI 충남발전연구원



지역재단

주 관

CDI 충남발전연구원

개회식

사회자 : 유학열 / 충남발전연구원

13:30~14:00 참가자 등록

14:00~14:10 인 사 말 : 정영일 / (재)지역재단 이사장

14:10~14:30 총론발표 : 박진도 / 충남발전연구원장

주제발표

14:30~14:55 <농업정책> 국민의 먹을거리 기본권 보장을 위한 정책과제
장경호 / 농업농민정책연구소 녀름 부소장

14:55~15:20 <농민정책> 농업인의 인간다운 생활권보장을 위한 정책과제
이명현 / 인천대학교 교수

15:20~15:45 <농촌정책> 순환과 공생의 도농공동체 실현을 위한 정책과제
허남혁 / 충남발전연구원 책임연구원

15:45~16:10 <추진체계> 농정의 성공적 추진을 위한 제도와 인적혁신 과제
유정규 / (재)지역재단 운영이사

16:10~16:30 휴 식

종합토론

좌장 : 박진도 / 충남발전연구원장

16:30~18:00 종합토론 및 청중토론

김현대 / 한겨레신문 선임기자

손재범 / 한국농업경영인중앙연합회 사무총장

이병기 / 협성대학교 교수

조완형 / 한살림연합 전무이사

최영찬 / 서울대학교 교수

최재관 / 국민과 함께하는 농민운동네트워크 대표

※ 참가자는 가나다 순으로 표기함

■ 목 차 ■

[총론발표]

■ 새 정부의 농정비전과 과제	3
------------------------	---

[농업정책] 국민의 먹을거리 기본권 보장을 위한 정책과제

■ 국가식품계획 수립: 생산과 소비를 아우르는 종합정책화	11
■ 식량안보를 위한 식량자급률 제고	15
■ 친환경유기농업 발전과제	21
■ 생산자와 소비자가 가까워지는 로컬푸드 활성화 정책	29
■ 수산업 및 어촌 발전을 위한 수산정책 과제.....	37
■ 대북 쌀지원에서 한반도 농업공동체로	45
■ 동시다발적 FTA에 대응한 농업정책	50

[농민정책] 농업인의 인간다운 생활권 보장을 위한 정책과제

■ 농어가 소득지지와 경영안정 : 직불제와 기본소득.....	57
■ 농어촌복지제도 개선과 농어촌노인 맞춤형 서비스 확대	67
■ 교육이 농어촌의 미래다 : 농어촌 교육활성화 대책	83
■ 여성농업인 육성 및 지원	91

[농촌정책] 순환과 공생의 도농공동체 실현을 위한 정책과제

■ 농어촌의 사회적 경제 활성화와 지역공동체 복원	97
■ 농어촌 6차 산업화와 일자리 창출	105
■ 국민이 행복한 농어촌 공간 조성	113
■ 도시·농어촌이 공생하는 도농교류 활성화	119

[추진체계] 농정의 성공적 추진을 위한 제도와 인적혁신 과제

■ 농정추진체계의 혁신	131
■ 조합원의, 조합원에 의한, 조합원을 위한 농협개혁	135
■ 농업계 학교 및 농촌지도기관 개편	145
■ 지역발전의 주체만들기 : 농어촌 지역역량 강화	155

[총론 발표]

새 정부의 농정비전과 과제

새 정부의 농정비전과 과제

박진도(충남발전연구원장)

“후진국이 공업화를 통해서 중진국으로는 도약할 수 있지만 농업과 농촌의 발전 없이는 선진국으로 진입할 수 없다.” - 노벨경제학상 수상자 사이몬 쿠즈네츠-

1. 거듭되는 농정실패와 농촌사회의 붕괴

우리나라는 2012년 6월 23일 세계 7번째로 일인당 국민소득 2만달러, 인구 5천만명 이상의 강국을 의미하는 '20-50 클럽'에 가입하였다. 현재 이 클럽에 든 나라는 일본, 미국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 영국 등 6개국 뿐이다. 그럼 우리도 이제 명실 공히 선진국 클럽에 가입한 것일까. 아니다. 이들 선진국과 우리나라 사이에는 많은 차이가 있지만 가장 커다란 차이는 농촌이다. 한마디로 선진국 농촌은 잘사는데 우리 농촌은 못산다. 그냥 못사는 게 아니라, 농촌사회가 붕괴하고 있다. 이농과 고령화가 너무 빠른 속도로 진행되어 아기 울음소리가 끊어진 마을이 많다. 농촌에서는 60대가 청년이다. 우리 농촌은 너무 피폐해진 나머지, 사람 살만 한 곳이 못되고 하루 빨리 떠나야 할 버려진 땅이라 생각하는 사람이 많다. 이대로 우리 농촌의 붕괴를 방치해도 좋은 것인가. 그러고도 우리나라의 미래가 있을까.

한국 농촌사회의 붕괴는 공업화에 따른 자연스러운 결과가 아니다. 이는 성장제일주의 경제정책에 따라 추진된 수출주도의 불균형 공업화, 재벌과 대도시 중심의 성장전략, 그리고 세계화와 시장개방, 경쟁력지상주의 농정 등 복합적인 국가 프로젝트의 산물이다. 우리의 농업과 농촌은 그 가치에 합당한 대우를 온전하게 받아 본 적이 한 번도 없다. 개발독재 시기에는 경제성장에 필요한 값싼 농산물, 값싼 노동력, 값싼 농지의 공급자 역할을 강요당하였고, 1990년대 이후 개방화·세계화의 시대에는 경제성장의 걸림돌로 치부되었고, 최근에는 자유무역협정의 논의 과정에서 또 다시 일방적인 희생물이 되고 있다.

그렇다고 해서 우리 정부가 농업과 농촌을 살리기 위한 노력을 전혀 안 한 것은 아니다. 그 동안 정부는 수많은 농촌대책을 수립하였고 천문학적인 액수의 재정을 투입하였다. 그렇지만 우리 농업과 농촌의 형편은 나아지지 않았고, 농민들의 농정불신만 증대되었다. 뿐만 아니라 이 과정에서 농촌에 애정을 갖고 있던 국민들조차 '농업·농촌에 대한 투자는 밀 빠진 독에 물 붓기 아니냐'고 냉랭한 시선으로 농업·농촌을 바라보기 시작하였다.

이처럼 농정이 실패를 거듭하는 이유는 무엇일까. 첫째, 농정이 농민(농촌주민)의 관점에서 농업과 농촌을 살리기 위한 정책이 아니었기 때문이다. 농정은 성장제일주의 경제정책의 하위정책으로서 농업·농촌의 희생을 강요하는 경제정책으로 인해 발생한 농업·농촌문제를

뒤치다꺼리 하는 역할을 담당하였다.

둘째, 농정의 비전(목표)이 잘못 설정되었기 때문이다. 1990년대 이후 우리나라 농정은 시장개방에 대응하여 '국제경쟁력 있는 농업만이 살 길'이라는 경쟁력 지상주의를 기본이념으로 하였다. 그러나 1할도 안 되는 소수의 상층 엘리트 농민만을 대상으로 한 경쟁력 지상주의 농정은 국제경쟁력 있는 농업의 육성에 실패한 반면에, 농촌지역의 쇠퇴와 환경 악화, 농가부채의 급증, 농촌내부의 양극화를 초래하였다.

셋째, 잘못된 방법으로 돈을 사용하였기 때문이다. 농민은 농정의 주체가 아니라 대상에 지나지 않았다. 농정은 중앙정부가 설계하고 지방정부가 그 집행을 대행하였다. 농민은 자신의 뜻과는 상관없이 중앙정부가 설계하여 제시한 메뉴 가운데서 선택할 따름이었다. 중앙집권적 설계주의 농정에서는 지역의 특성이 제대로 반영되지 못한 획일적 농정이 되기 쉽고, 지방의 자율성이 보장되지 않았다.

2. 새시대의 농정비전은 '도농이 더불어 사는 지속가능한 농어업·농어촌사회'의 실현

시대교체를 공약한 새누리당 박근혜 후보가 대통령으로 당선되었다. 시대교체란 무엇인가. 새로운 패러다임에 의한 새 시대를 여는 것을 말한다. 박근혜 당선인은 국민행복과 통합을 약속하고 이를 위해 경제민주화와 복지에 힘쓰겠다고 한다. 5년 전 대선에서 한나라당 이명박 후보가 재임기간 5년 동안 연평균 7% 성장, 1인당 국민소득 4만 달러, 세계 7대 경제 강국을 달성하겠다고 한 이른바 747을 공약하고 친 재벌 정책을 쓴 것과는 사뭇 다르다. 뿌리가 같은 새누리당과 한나라당 후보가 5년 사이에 서로 다른 공약을 한 것은 시대가 변했기 때문이다. 747공약과 같은 경제성장 제일주의로는 우리 사회가 당면한 여러 문제를 해결할 수 없다. 박근혜 당선인은 '행복한 농어촌'을 농정 비전으로 제시하고 있다. 이는 5년 전 이명박 후보가 '돈버는 농업', '세계와 경쟁하는 농업', '수출농업'을 농정 비전으로 제시하고 네덜란드와 덴마크에 배우자고 한 것과는 사뭇 다르다.

박근혜 당선인이 말하는 '행복한 농어촌'은 어떤 농어촌이고 어떻게 하면 그러한 목표에 도달할 수 있을까. 박 당선인은 우선 선거 때만 되면 각 정당과 대선 후보들이 '돌아오는 농어촌', '돌아오고 싶은 농어촌', '미래를 열어가는 농어촌', '살맛나는 농어촌' 등 장밋빛 비전을 제시하였지만 번번이 실패한 사실을 직시해야 한다. 다른 정부의 실패로부터 배우지 못한다면 박 당선인의 '행복한 농어촌'도 불행한 농어촌으로 끝날 것이다.

박 당선인의 새시대 농정은 과거의 잘못된 농정 패러다임인 경쟁력 지상주의로부터 벗어나 새로운 농정 패러다임을 설정하는 것으로부터 출발해야 한다. 유럽연합은 1990년대부터 농업보조금 정책을 생산주의적 농업 지원으로부터 점차 다기능적 농업·농촌을 장려하는 농촌개발로 전환하고 있다. 농업생산의 효율화와 규모증대를 통한 농가 수익 창출이 아니라 새로운 영역에서의 참여에 의한 농가경영의 다각화를 통해 농가의 수익을 늘리는 관점으로 전환하고 있는 것이다. 다시 말해 경제성(생산성) 중심의 시장지향적 농업으로부터 다기능성을 중심으로 한 지속가능한 농업으로 전환하고 있는 것이다. 이러한 변화는 유럽에서도 대표적인 농산물 수출국인 네덜란드와 덴마크의 농업정책에서도 나타나고 있다. 특히 네덜란드는 이러한 농정 변화의 선두에 서 있다. 네덜란드는 농업정책을 담당하는 부서인 농업·연식품품질부(Ministry of Agriculture, Nature, Food Quality) 산하에 2008년 다기능농업

(multifunctional agriculture) 태스크 포스를 설립하고 다기능농업정책을 본격적으로 추진하고 있다. 네덜란드는 다기능농업을 6개의 관점에서 접근한다. 즉 노인, 장애인, 문제 청소년에 대한 치유 및 돌봄(green care), 교육(education), 자연 및 경관의 보전(agricultural nature conservation), 어린이 돌봄(child care), 농촌관광(agro-tourism), 농장직판과 인터넷 등을 통한 지역농산물 판매(on-farm selling and regional products) 등이 그것이다. 네덜란드의 다기능농업은 빠른 속도로 성장하여 2011년에는 매출액이 5억 유로에 달하였는데 이는 2007년에 비해 50%가 성장한 것이다.

네덜란드 수출의 약 20% 그리고 무역흑자의 약 70%를 차지하고, 농업부문의 부가가치와 고용의 약 2/3를 수출에 의존할 정도로 글로벌 먹거리 체계(global food system)에 깊숙이 편입된 네덜란드 농업에서 다기능농업이 주목받는 것은 놀라운 일이다. 그 이유는 무엇일까. 글로벌 먹거리 체계가 지닌 한계 때문이다. 글로벌 먹거리 체계는 산업화된 농기업이 지배하는 영역이다. 이것은 지역의 생산이나 서비스와 직접 관련이 없다. 따라서 글로벌 먹거리 체계에 편입된 농업은 사회적 혹은 공간적 연계가 없다. 글로벌 먹거리 체계는 대규모의 고도로 기계화된 단일 작물 생산 및 화학비료 집약적 생산방식이며, 멀리 떨어져 있는 세계시장에서의 판매를 목표로 한다. 따라서 글로벌 먹거리 체계는 식품 생산 뿐 아니라 운반에도 엄청난 양의 에너지를 낭비한다. 글로벌 먹거리 체계에 의존한 농업은 농약비료의 대량사용과 대형기계, 장거리 수송 등에서 보듯이 대단히 자본 및 에너지 집약적 농업으로 이는 다수의 소농에게는 적합하지 않다. 글로벌 먹거리 체계는 환경적 지속성과 양립할 수 없을 뿐 아니라, 소규모 가족농과 소상공인의 몰락을 가져오고, 도시화를 촉진하고 농촌 공동체를 파괴한다. 네덜란드의 다기능농업은 글로벌 먹거리 체계로부터 지역먹거리체계(local food system)로의 전환을 의미하고, 생산자와 소비자의 거리를 가능한 줄이고, 사회적 공간적 연계를 강화함으로써 지역공동체의 회복을 도모하기 위한 것이다.

우리는 글로벌 먹거리 체계에 깊숙이 편입된 네덜란드 농업이 전면적으로 지역 먹거리 체계로 전환되리라고 기대할 수는 없다. 그렇지만 네덜란드의 다기능농업에서 보듯이 전 세계의 농정 패러다임이 종래의 효율성 중심의 시장지향적 농업으로부터 지속가능한 농어업·농어촌의 실현, 글로벌 먹거리 체계로부터 지역 먹거리 체계로 전환하고 있음에 주목해야 한다.

3. '지속가능한 농어업·농어촌사회'의 실현을 위한 농정 목표와 과제

농정의 새로운 비전인 '도농이 더불어 사는 지속가능한 농어업·농어촌사회'의 실현하기 위해서는 농어민과 국민의 지지를 동시에 받는 농정이 되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 국민의 먹거리 기본권이 보장되어야 하고, 둘째, 농어민(농어촌주민)의 인간다운 생활권이 보장되고, 셋째, 순환과 공생의 도농공동체가 실현되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국민의 먹거리 기본권과 농어민의 생존권을 위협하고 도농공동체를 파괴하는 무분별한 자유무역협정(FTA)의 체결은 더 이상 추진하지 않는 것이 중요하다.

1) '국민의 먹거리 기본권의 보장'(농정목표1)과 그 과제

모든 국민은 안전한 농산물을 안정적으로 소비할 권리(먹거리 기본권)를 지니고, 국가는

이것을 보장할 의무가 있다. 먹거리 기본권의 실현을 위해서는 (가칭) 국가식품계획을 작성하여, 국내의 안전한 농산물의 공급능력을 확대하고, 국민 모두가 질 좋은 식품을 쉽게 접할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

‘국가식품계획’에는 첫째, 무엇보다도 우리 스스로가 안전한 먹거리를 안정적으로 생산·공급할 능력을 신장할 프로그램을 담아야 한다. 현재 우리나라의 식량자급률은 25% 수준에 지나지 않는데, 이것을 중장기적으로 50% 수준으로 끌어올리지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 쌀, 보리, 밀, 콩 등 국민기초식량에 대한 수매제를 실시하여 일정한 소득을 보장해야 한다. 국제식량시장은 구조적으로 만성적인 공급부족 사태에 직면해 있고, 기후변화 등으로 인해 주기적인 식량가격 폭등을 보이고 있다. 뿐만 아니라 언제 어디서 어떻게 생산되고 운송되었는지 정체를 알 수 없는 수입 농산물에 우리 국민의 건강을 맡길 수는 없다.

둘째, ‘국가식품계획’은 국내 농업생산체계를 친환경적으로 전환하고, 농산물 유통에서 로컬푸드(얼굴 있는 농산물, 근거리 농산물)의 비중을 높일 프로그램을 담아야 한다. 특히 친환경농산물의 생산기반 확대를 위해 학교(공공)급식, 공동체 지원농업, 도농공동체, 생협, 농민장터 등과 같은 지역 먹거리 체계를 확대하여야 한다. 셋째, ‘국가식품계획’은 먹거리의 양극화를 해소할 방안을 담아야 한다. 우리 사회에 만연한 불평등과 빈곤은 많은 사람들의 건강한 삶을 위협하고 있다. 빈곤층과 저소득층, 소외계층에 대한 보편적인 식량지원 프로그램이 마련되어야 한다. 신자유주의 대표국가 미국조차 농업예산의 절반이상을 저소득층 등을 위한 식량쿠폰(Food Stamp) 프로그램에 사용하고 있다.

2) ‘농업인(농촌주민)의 인간다운 생활권 보장(농정목표 2)’과 그 과제

국민의 먹거리 기본권이 보장되기 위해서는 먹거리의 생산자인 농업인의 인간다운 생활권이 보장되어야 한다. 첫째, 가장 중요한 과제는 농가소득의 증대이다. 실질농가소득은 지속적으로 감소하고 있을 뿐 아니라, 도시와의 격차도 확대되어 2010년 기준 농가소득은 도시근로자의 60% 수준에 지나지 않는다. 뿐만 아니라 농가소득의 양극화가 심화되어 5분위 소득배율(하위 20%의 평균소득에 대한 상위 20%의 평균소득의 배율)은 2010년 현재 12배까지 확대되었다. 이는 도시근로자의 두 배로 농촌의 양극화가 얼마나 심각한가를 여실히 보여준다.

농가소득이 감소하는 주된 이유는 시장개방으로 농산물가격은 하락하는데 비료, 농기계 등 영농비용은 증가하여 농업소득이 큰 폭으로 감소하기 때문이다. 그리고 양극화가 심화되는 이유는 정부의 정책이 소수의 대농에 집중되고, 농민의 대다수를 이루는 영세소농, 고령농은 소외되고 빈곤한 채로 방치되고 있기 때문이다.

농업소득의 증대를 위해서는 직접지불 등 직접소득보조를 확대해야 한다. 그 동안 정부의 농업에 대한 보조정책은 생산기반 및 유통시설을 비롯해 각종 영농비용 보조(기름값 보조, 박스 보조, 비료보조, 농약보조 등) 등 간접적 지원을 중심으로 이루어졌다. 이러한 간접지원은 농가보다는 시설업자나 농자재업자의 주머니에 들어갔을 뿐 아니라, 농업인의 소득증대에는 별 도움이 되지 않았고, 그나마 상층농가에 혜택이 집중되었다. 따라서 간접지원보조금을 대폭 줄이고 직접소득보조를 대폭 확대해야 한다.

이 경우 직접소득보조는 무조건적인 보조가 아니라 식량자급률제고, 친환경농업, 로컬푸드 그리고 농업농촌의 다원적 기능의 제고라는 정책목표와 결합되어 추진되어야 한다. 또한 양극화 해소를 위해서는 지역농업조직화(협동생산과 공동판매·가공 등)를 통해 영세소농과

고령농에게 일자리와 최소한의 소득을 보장해야 하고, 정부는 지역농업조직을 육성·지원하기 위한 프로그램을 마련해야 한다.

둘째, 대한민국 헌법 10조(행복 추구권), 34조(인간다운 생활을 할 권리)에 기초하여 농업인을 포함한 농산어촌주민은 도시민 못지않은 경제적 소득 뿐 아니라 복지서비스, 보건의료, 주거, 교육, 문화 등 인간 생활에 필요한 기본적 서비스를 누릴 권리가 있고, 국가는 이것을 보장할 의무가 있다. 국가는 삶의 질 및 공공서비스에 대한 국민최소기본조건(National Minimum Requirement)을 설정하고 농산어촌의 실정에 맞는 단계적 실천 계획을 세우고 기초자치단체가 그것을 이행할 수 있는 재원을 지원함과 동시에 이행상황을 주기적으로 점검하여 계획이 실현되도록 노력해야 한다.

3) '순환과 공생의 도농 공동체 실현'(농정목표 3)과 그 과제

순환과 공생의 도농공동체를 실현하기 위해서는 농어촌을 단순한 생산공간이 아니라 모든 국민에게 개방된 다양한 경제활동공간, 삶의 공간, 경관 및 환경, 문화공간으로 발전시켜야 한다. 첫째, 농업을 1차 산업이 아닌 6차 산업으로 발전시켜야 한다. 즉 1차산업(생산)을 기초로 하여 2차산업(가공)과 3차 산업(유통 및 판매, 관광, 서비스 등)을 발전시켜야 한다. '농가가공'을 위한 특별법을 제정하여 농가들이 자유롭게 농산물과 수제품을 가공하여 판매할 수 있도록 하고, 농산물과 가공품에 대한 농가 직판을 활성화하도록 지원한다.

이 과정에서 전통문화와 전통음식 및 전통주가 부활하고, 농촌관광이 활성화되고, 농촌에는 직판장 및 농가식당, 카페, 관광 서비스업 등 새로운 일자리가 창출될 수 있다. 이러한 6차 산업화는 최근 주목받고 있는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제조직과 연계하여 추진하면 효과를 볼 수 있다. 또한 사회적 경제 조직을 통해 돌봄, 보육, 의료, 교육, 주거, 문화 등 사회 공공서비스를 지역사회가 공동체적으로 해결하도록 지원한다면 상당한 일자리가 창출될 수 있다.

둘째, 도시민의 귀농·귀촌을 장려하고, 농산어촌을 도시민을 위한 문화, 교육, 휴양 및 휴식 공간으로 개발해야 한다. 청소년에게 다양한 농어촌체험 교육 프로그램을 통해 인성을 개발하고, 농촌문화를 보전·증진하고, 농어촌의 자연 및 경관을 보전하여 전국민에게 농촌문화를 향유하며 즐길 수 있는 안락한 휴양처를 제공한다.

셋째, 생태환경 및 에너지 자원 위기에 대응하여 농어촌의 환경 및 생태적 자원을 보전하여야 한다. 친환경 농업 및 지역 자원 순환형 농업을 실현하고, 농지·수자원 등 생산기반을 보전하고, 농어촌의 자원을 활용하여 식량 및 에너지의 지역 내 자급을 추진하여 지역경제의 자립성을 높인다.

4. 농정성공의 조건: 제도혁신과 인적 혁신

이상에서 제시한 농정 비전과 목표 그리고 주요 과제가 실현되기 위해서는 제도혁신과 인적 혁신이 필요하다. 첫째, 농정 추진체계를 중앙집권적 획일적 농정에서 지방분권적 자율적 농정으로 전환하고 거버넌스 농정을 실시해야 한다. 농업은 기본적으로 지역농업이고, 농어촌문제는 지역문제이다. 따라서 지속가능한 농어업·농어촌사회를 실현하기 위해서는 중앙정부보다는 지방자치단체가 적극적인 역할을 하여야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 권한

과 재원을 지방으로 대폭 이양해야 한다. 이는 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것이 아니라, 시장과 정부의 역할, 중앙정부와 지방정부의 역할 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 설정하여야 하고, 궁극적으로 농어민을 농정의 주체로 세우는 일이다. 또한 지속가능한 농어업·농어촌사회의 실현을 위해서는 경제적·사회문화적·환경적으로 통합적인 접근이 필요하고, 정부의 역할 못지않게 민간의 주체적 참여가 중요하다. 부처별로 분산 추진되는 농정을 통합적으로 추진하기 위해서는 중앙정부 차원에서 농정을 총괄 기획 조정하는 기구(가칭, 농어촌발전위원회)가 필요하고, 민간이 농정에 참여할 수 있는 틀(가칭, 농업회의소)이 필요하다.

둘째, 농협개혁이 반드시 이루어져야 한다. MB 정부 하에서 신용사업과 경제사업을 지주회사로 분리하는 농협중앙회 구조 개편이 있었으나, 이는 농협개혁이 아니라 개악에 가깝다. 농협개혁의 핵심은 농협중앙회를 자체사업조직으로부터 농민조합원과 회원조합을 위한 연합회로 재편하는 것이다. 그런데 MB 정부의 농협법 개정으로 농협중앙회는 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편되었다. 농협중앙회가 출자하여 전국 단위의 금융지주 및 경제지주를 설립한 예는 세계적으로 유례가 없고, 이는 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리에 기초한 농협중앙회의 개혁이 아니라 농협중앙회의 사업구조를 주식회사 방식으로 개편(합리화?)한 것에 지나지 않는다. 이로써 농협중앙회에 대한 회원조합이나 농민조합원의 통제는 지금보다도 훨씬 더 약화될 수밖에 없다. 농협중앙회를 '비사업적 기능' 즉 회원조합의 연합조직체로서 농정활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하고, 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업연합회와 경제사업연합회로 개혁하여야 한다. 이러한 중앙회 개혁과 함께 지역농협을 개혁하여 생산-가공-유통 관련 지역농업의 조직화의 주체로 육성해야 한다.

셋째, 새로운 농정을 담당할 지역의 주체를 확립하여야 한다. 결국 세상 모든 일이 그러하듯이 '지속가능한 농어업·농어촌사회의 실현'도 지역의 주체 역량만큼 실현될 수 있다. 지역 만들기, 협동조합, 친환경농업 등 다양한 분야에 '지역의 문제를 스스로 고민하고 해결하기 위해 노력하는 지역리더'를 육성할 연차계획을 수립하고, 이들을 교육하고, 실천을 통한 학습(learning by doing)의 기회가 다양하게 주어져야 한다.

[농업정책]

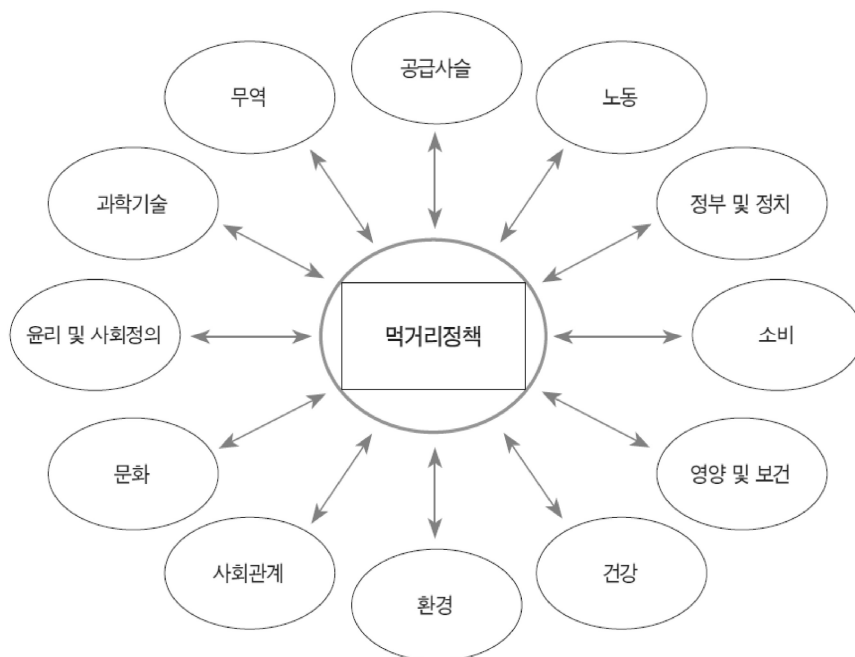
국민의 먹거리 기본권 보장을 위한 정책과제

국가식품계획 수립: 생산과 소비를 아우르는 종합정책화

허남혁 (충남발전연구원 책임연구원)

1. 배경과 문제의식

현재 우리나라에서는 먹거리와 관련된 정책들과 관할 부처들이 흩어져 있고 서로 연결되고 있지 못하다. 통합적인 식품정책(food policy)가 아니라 식량정책(농식품부), 식품산업정책(농식품부), 식품안전정책(보건복지부)만 서로 별개로 존재하고 있어서, 국가 및 지역의 농업활동과 국민들의 안정적 먹거리 섭취지원 정책 간에 연결되고 있지 못하며, 식량자급률 제고정책과 국민의 건강한 먹거리 섭취 증진정책 간에 연결되고 있지 못하다.



<식품정책(food policy)의 포괄성 및 연관성 (팀 랭 외, 2012, 「먹거리정책」)>

그 결과 글로벌 식량위기와 건강위기, 기후위기의 시대에 먹거리 정책의 목적이 제대로 달성되고 있지 못하다. 식량자급률은 2011년 지속적으로 하락하고 있다. 국민들의 비만과 당뇨병 발병률이 지속적으로 높아지고 있으며, 계층간 영양섭취의 양극화 경향이 점차 심화되고 있다. 에너지 사용량, 화학물질 사용량, 폐기물 발생량 등에 있어서 한국 농업의 환경적

지속가능성은 개선되지 못하고 있다. 또한 사회복지시설에 대한 식품비 현금지원으로 인해 식품구매의 기준 자체가 없는 등, 보건복지부의 각종 식품 지원사업들이 농업적 연계성을 전혀 지니고 있지 못하다.

하지만 지금부터는 국가적 차원의 지속가능하고 건강한 먹거리 공급계획 수립 및 지자체 관련활동 지원이 점점 더 그 필요성이 커지고 있다. 첫째, 식량위기 시대에 국내 생산의 계획을 통한 안정화를 유도함으로써 국가 및 지역 차원의 식량자급률을 제고하고, 둘째, 양질의 국내산/지역산 농식품 공급을 통하여 국민의 영양불균등을 해소하고 건강을 증진하는 측면을 강화하기 위하여 농업, 지역, 건강, 환경 목표를 통합하는 통합적 계획을 수립하며, 셋째, 생산, 유통, 판매, 소비, 폐기의 전단계를 고려하는 ‘지속가능하고 건강한’ 농식품체계(food system)라는 관점을 유지하는 것이다.

다른 한 편으로는, 이는 농업과 식품부문에 걸쳐 기존의 산업적 관점을 뛰어넘는 새로운 관점을 제시한다는 의의가 있다. 첫째, 농업을 통한 농촌공간의 유지(다원적 기능)와 국민의 건강 유지라는 측면을 강조함으로써 기존의 농산업/식품산업에만 국한되었던 농정과 식품정책의 틀을 재고한다. 둘째, 다양한 주체들의 포괄 및 참여를 유도한다. 즉, 기존의 농민/농산업계 중심의 농업정책 틀에서 벗어나, 소비자로서의 국민 전체, 그리고 식품산업계와 관련되는 타분야 주체들까지 포괄하여 네트워킹하고 협력을 유도하는 프레임이자 계획이라는 점이다. 셋째, 이를 위한 범부처 차원의 위원회를 구성하고 계획을 수립하며, 지자체 하위계획 수립을 권고하는 것이다.

실제로 전세계적으로 2008년 글로벌 식량위기 이후에 식량자급률 제고와 국민의 건강증진(먹거리 접근성 제고)을 서로 연결시키는 중장기 프로그램들이 수립되고 있는 추세에 있다. 그 사례들은 다음과 같다.

<해외 각국의 계획수립 사례>

국가	명칭	특징	부처	연도
프랑스	국가식품프로그램	식품(영양)접근성+공급+식문화+소비자선택 통합	농식품부	2010
영국	푸드 2030	건강한 식사+경쟁력있는 농식품체계 구축+지속가능한 생산+환경부하 감축	환경식품농촌부	2010
캐나다	국가식품전략	소비자 영양접근성+국제시장경쟁력+지속가능성	민간(농산업계)	~2013
호주	국가식품계획	소비자 영양접근성+자연자원기반 유지+식품공급사슬 경쟁력 강화+식량안보 기여	농림부	~2013
러시아	식량안보 독트린	식량안보 외부위협 대응+식량자급률제고+소비자 영양접근성+식품안전	연방정부	2009
중국	국가식품안전 중장기 계획	생산력증진+식품비축/유통/가공개선+생산자원보호	국가발전개혁위원회	2008
일본	식과 농림어업 재생 대책	강력한 농업실현+6차산업화와 소비자 유대강화+신재생에너지촉진+방재 강화	농림수산성	2012



그 중에서도 가장 대표적인 사례는, 국민들의 식품소비의 균형, 지속가능하고 건강한 식품 생산과 공급, 소비자에 대한 정보제공과 식교육, 식문화유산의 보전과 증진이라는 4개축을 통합적인 틀로 제시한 프랑스의 국가식품프로그램(PNA)를 들 수 있다.

[프랑스 국가식품프로그램(PNA) (농식품부 관장, 2010년 제정)]

제1축 국민 모두가 질 좋은 식품을 쉽게 접할 수 있도록 접근성의 개선

- I.1 취약한 상황에서 보다 나은 식품 섭취
- I.2 학교 및 교외에서 건전한 식습관 형성
- I.3 보건 및 의료시설에서의 식사 개선
- I.4 노인 영양 개선
- I.5 교도소 식품공급 개선 및 음식을 통한 사회복귀 촉진

제2축 식품 공급의 개선

- II.1 혁신을 위한 자발적 노력과 민관 파트너십 확대 통한 식품의 질 개선
- II.2 환경가치, 영양, 오감이 만족스러운 작물품종 개발
- II.3 생산자와 소비자의 연결
- II.4 소비자들이 이용하는 식품의 안전성 개선
- II.5 지속가능한 생산의 장려
- II.6 음식 폐기물의 감축

제3축 식품에 대한 지식과 정보의 개선

- III.1 내일의 소비자인 청소년에 대한 식교육
- III.2 소비자 식교육
- III.3 소비자에게 대한 충분한 정보 제공

제4축 프랑스 식문화유산의 보전과 진흥

- IV.1 산물과 요리법의 진흥
- IV.2 주요한 관광대상으로서 음식에 역점
- IV.3 프랑스 음식문화 유산의 국제적 홍보

2. 국가식품계획의 목표

글로벌 식량위기와 건강위기 상황에서 중앙정부 차원에서 국가식품계획의 수립과 집행을 통해 종합적인 식품정책을 집행한다. 이를 통해 다음과 같은 목표를 통합적으로 달성한다.

- 국민농업의 안정적인 발전
- 국민들의 건강한 먹거리 섭취 증진
- 지구온난화 시대에 지속가능한 농업과 먹거리 증진
- 농어민 주도 식품산업의 안정적인 성장을 통한 농어민 소득 증진

3. 국가식품계획 수립과 집행을 위한 과제

국가식품계획은 생산, 소비, 교육, 환경, 건강 등 푸드시스템에 대한 종합적인 계획으로, 다음과 같은 축으로 구성될 필요가 있다.

<주요 내용>

제1축	안정적이고 지속가능한 공급기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 식량자급률 제고 - 친환경 유기농업 확대 - 농민소득 보장 - 귀농 활성화 - 로컬푸드 활성화
제2축	건강한 먹거리에 대한 국민의 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 지역농업-식품지원사업 연계 강화 - 비만 당뇨 저감노력 - 공공급식 개선
제3축	식문화유산의 보전 활용 통한 지역활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 6차산업화 활성화 - 전통음식 가공조리 활성화
제4축	식생활교육 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 학교텃밭 확대 - 도시농업 증진
제5축	농식품체계의 지속가능성 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 어메니티 유지 관리 - 환경부하 감축(탄소배출, 폐기물배출) - 생물다양성 증진

또한 국가식품계획은 종합적인 중장기 전략계획으로, 이를 수립하고 집행하기 위해서는 상당한 기간의 준비과정이 필요하다. 사전 연구조사가 진행되어야 하고, 다양한 이해당사자들로부터 의견을 수렴하기 위한 프로세스가 필요하다.

이를 위해서는 계획수립, 조율, 실행 및 이에 대한 관련 부처 참여를 통한 부처간 협력체계를 구축하기 위하여 거버넌스 기구인 국가식품위원회의 설치가 필요하다. 국가식품위원회는 각 부처들의 다음과 같은 소관 사안들에 대해 종합적으로 관리하고 논의하기 위한 기구이다.

<ul style="list-style-type: none"> - 농식품부: 농업 생산과 유통, 식품산업 부문 - 해양수산부: 수산물의 생산 및 유통, 연안 및 해양환경 관리 부문 - 보건복지부: 식품 소비 부문과 먹거리복지 부문 - 환경부: 농식품체계의 지속가능성 제고(특히 탄소배출 감축, 폐기물 절감대책) - 문화관광부: 1차산업과 농촌지역을 기반으로 하는 음식관광의 활성화 부분 - 국토부: 농촌공간 관리 부문 - 교육과학기술부: 학생 식생활교육 활성화 관련 학교와의 협력 부분 - 기획재정부: 예산 및 재원마련 부분

마지막으로 '국민 먹거리기본법'의 제정이 필요하다. 이를 위해서는 현행 <농어업·농어촌 및 식품산업 기본법>이 <농어업·농어촌 및 국민 먹거리 기본법> 또는 새로운 <국민 먹거리 기본법>으로 개정되어야 한다. 이 기본법은 FAO가 명시하고 있는, 국민들이 기본적으로 누려야 할 인권으로서의 먹거리 인권(right to food)을 기본으로 하고, 건전한 국민농업의 발전을 통한 농어민 소득보장 목적과 소비자들의 건강한 먹거리 섭취를 통한 건강 증진 목적을 서로 연계시키는 것을 주된 내용으로 한다.

식량주권을 위한 식량자급률 제고

장경호 (농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 식량위기의 시대

2000년대 이후 전 세계적으로 만성적인 식량부족 상황이 구조적으로, 장기적으로 고착화되면서, 식량 공급부족으로 인해 국제 곡물가격이 상승하고, 이 때문에 국내 주요 식료품의 원자재 가격이 전반적으로 상승하면서 식료품 물가가 지속적인 상승추세 경향을 보이는 애그플레이션(agflation)이 일반화되고 있다.

이러한 식량부족의 구조적 장기화 추세는 식량자원에 대한 민족주의 경향을 강화시키는 결과를 초래하였다. 러시아, 중국, 우크라이나 등 주요 곡물수출국들이 수시로 곡물수출 통제조치를 강화하면서 공급부족과 가격폭등이라는 애그플레이션을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

게다가 국제 곡물시장은 대표적인 얇은 시장(thin market)의 특징을 갖고 있을 뿐만 아니라 5~7개 주요 곡물메이저가 지배력을 행사하고 있는 독과점 구조라는 성격을 갖고 있다. 이러한 국제 곡물시장의 구조적 특징은 투기자본의 유입에 의한 국제적인 곡물투기가 성행할 수 있는 여건을 제공하고 있다. 국제 투기자본에 의한 곡물투기의 성행은 애그플레이션을 더욱 심화시키는 또 하나의 요인으로 작용하고 있다.

한편, 유엔국제식량농업기구(UN/FAO), 옥스팜(OxFarm) 등과 같은 국제기구 및 전문기관들이 세계 식량위기의 장기화를 경고하면서 21세기 세계를 식량위기 시대로 규정하고 있다. 현행 식량 공급부족에 의한 가격상승 국면이 장기적인 추세로 고착화될 것이라는 전망에 대해서 국제적으로 의견이 일치하고 있다.

2. 식량자주율의 한계와 문제점

식량위기의 시대에 국민의 식량을 안정적으로 확보하여 공급하는 국가적인 과제로 대두되고 있다. 특히 한국과 같이 식량의 자급률이 낮고, 식량의 해외의존도가 극도로 높은 국가일수록 식량의 안정적인 확보가 절실히 필요한 과제로 주목받고 있다.

이에 MB정권은 식량의 안정적 확보를 위해 지난 2011년 국내 식량자급률을 장기적으로 약 32% 수준까지 높이고, 해외에서의 안정적 조달을 통해 약 33%를 확보하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 국내 자급률에 해외의 안정적 조달확보를 추가하여 식량자주율을 약 65% 수준으로 확보하겠다는 구상이었다. 이 가운데 33%에 해당하는 해외에서의 안정적 조달의 방법으로 해외 농업개발로 약 138만톤, 독자적인 국제곡물조달체계로 400만톤을 확보하겠다

는 계획이 포함되어 있었다.

그런데, 해외 농업개발은 생산기반, 농기계, 농업용수, 수리관개시설, 저장설비, 도로 및 철도 등 수송인프라와 같은 막대한 투자비용을 동반하기 때문에 일부 예외적인 경우를 제외하고는 경제적 타당성을 갖추기가 쉽지 않다. 게다가 해외 농업개발을 통해 식량을 생산했다고 하더라도 해당 국가의 식량수출통제조치와 같은 장벽을 고려할 때 식량확보의 안정성과 지속성이 보장되지 않는다는 문제점이 있다. 대부분의 전문가들은 일부 예외적인 경우를 제외하고 해외 농업개발은 경제적 타당성, 안정성과 지속성 등의 측면에서 실효성이 거의 없는 것으로 평가하고 있다.

또한 독자적인 국제곡물조달체계 역시 예외적인 경우 틈새시장을 통해 제한적인 성과를 거둘 수는 있으나 안정성과 지속성 측면에서 실효성이 매우 낮다는 평가가 지배적이다. 한국 보다 훨씬 더 앞서, 국제곡물시장이 공급과잉 상태였던 조건에서 독자적인 곡물조달체계 구축에 나섰던 일본의 사례에서 교훈을 얻을 필요가 있다. 일본의 사례와 달리 만성적인 공급부족에 놓인 국제곡물시장의 현재 조건에서 한국의 독자적인 조달체계 구축은 거대 곡물 메이저의 틈바구니에서 실효성을 갖기 어려울 것이다.

이처럼 해외 농업개발의 경제적 타당성 부재, 곡물 수출국들의 수출통제조치, 국제곡물시장의 독과점 구조 등과 같은 냉정한 현실을 고려할 때 MB정권이 제시한 해외 식량확보 방안은 실효성이 거의 없는 것이라 평가할 수 있다. 결국 MB정권의 해외 식량 확보는 틈새시장을 통한 제한적인 성과만 가능하며, 국민의 안정적인 식량확보 방안으로서는 사실상 낙제점을 면하기 어렵다.

결국 국민에게 안정적인 식량을 확보하여 공급하기 위해서는 국내에서의 식량자급률을 높이는 것이 가장 현실적인 최선의 대안이라 할 수 있다. 국내 자급률을 높여 나가는 과정에서 부족한 식량은 해외에서의 조달방식으로 보완하는 것이 안정성과 지속성을 높일 수 있는 대안이다.

3. 식량자급률 제고를 위한 정책과제

1) 식량자급률 50% 달성을 위한 종합대책 마련

(1) 식량자급률의 현황 및 문제점

최근 우리나라의 식량자급률은 2011년 기준으로 약 22.6%에 불과한 것으로 나타났다. 이 가운데 주식인 쌀을 제외한 나머지 곡물의 자급률은 약 4~5% 수준에 불과하다. 그런데 지난 3년간 연속으로 쌀 생산량이 감소하면서 쌀의 자급률도 빠르게 감소하고 있는 추세이기 때문에 이를 고려하면 최근의 식량자급률은 2011년 보다 더 낮은 수준이라고 추정할 수 있다.

이렇게 낮은 식량자급률은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 일본, 네덜란드, 덴마크, 포르투갈 등과 함께 최하위권에 해당한다. 그러나 일본은 40여년 전부터 해외 농업개발 및 독자적인 국제곡물조달체계 구축을 통해 한국 보다 상대적으로 안정적인 해외 공급을 확보하고 있다. 유럽연합(EU) 회원국인 네덜란드, 덴마크, 포르투갈은 유럽연합 차원의 집단 식량안보 체계에 포함되어 있어서 식량을 안정적으로 확보하고 있다. 반면에 한국은 집단적인 식량안보 협력체계도 갖추지 못한 상태이고, 해외에서의 안정적인 조달체계도 제대로 갖

추지 못한 상황이다. 결국 OECD 회원국 가운데 식량안보 혹은 식량주권 측면에서 가장 취약한 나라가 한국이라고 평가할 수 있다.

이처럼 한국은 국내 식량자급률이 매우 낮고, 식량의 해외의존도가 과도하게 높기 때문에 애그플레이션 및 식량위기에 대한 대응능력이 매우 취약한 상황이다. 따라서 21세기 지구촌의 식량위기 시대에 국민의 식량을 안정적으로 공급하기 위해서는 국내 식량자급률을 높이는 것이 절실히 요구된다. 식량자급률 제고는 선택의 문제가 아니라 필수적인 과제로 인식하는 것이 가장 중요하다.

(2) 정책목표

식량자급률 제고는 중장기적 목표를 수립하고, 일관성있게 추진하는 것이 중요하기 때문에 차기정부 임기내에 실현할 목표와 그 이후에도 추진해 나가야 할 장기적 목표를 구분하는 것이 필요하다. 이에 따라 식량자급률 제고를 위한 정책목표를 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 식량자급률 제고를 위해 차기 정부 임기내에 연평균 1%p 높여 현행 식량자급률 대비 5%p 높이도록 한다.

둘째, 장기적으로 국내 식량자급률 50% 달성을 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 중장기 종합대책을 차기 정부 임기내에 수립하도록 한다.

(3) 정책내용

우선, 차기 정부 임기내에 식량자급률을 5%p 높이기 위해서는 다음과 같은 정책과제를 중점적으로 추진하는 것이 필요하다.

첫째, 2011년 기준으로 83% 수준으로 하락한 쌀 자급률을 높이기 위한 대책이 필요하다. 이를 위해 현행 쌀 생산기반을 안정적으로 유지하고 식량자급 기반을 높이기 위해서는 MB정부가 추진했던 쌀값 억제 시책들을 폐지하고, 대북 쌀지원을 재개함으로써 수요 증가를 토대로 한 쌀의 수급 및 가격 안정을 유도해야 한다.

둘째, 우리밀 자급률을 현행 1~2% 수준에서 10%로 높이고, 콩, 보리 등 주요 잡곡의 공공비축을 확대하여 식량자급률을 연차적으로 높여 나가야 한다. 이와 연계하여 학교급식을 비롯한 공공급식에 필요한 농산물 및 가공식품의 원료 농산물 공급에 있어서 지역산 및 국내산 비율을 연차적으로 증가시켜 나가야 한다.

이러한 차기 정부 임기내 정책 추진과 아울러 장기적으로 식량자급률 50% 달성을 위한 기본계획을 수립하고, 5년 단위로 단계별·품목별 식량자급률 목표 설정 및 세부추진 계획 수립하는 것도 필요하다.

이와 관련하여 국민의 안정적 식량확보에 필요한 우선순위를 분명하게 설정하되, 최우선 순위는 국내 식량자급률 제고에 중점을 두는 것이 중요하다. 다음 순위로 대북 쌀지원 재개 및 남북 농업협력의 성과를 (가칭)남북공동식량계획으로 발전시켜 한반도 공동의 식량자급률을 제고하도록 하고, 그 다음 순위로 동북아시아 경제공동체 추진과 연계하여 인근 국가들과 식량자원 공동개발 및 다자간 식량안보 협력체계를 구축하는 것을 추진해야 한다. 마지막으로 해외 농업개발 및 독자적인 국제곡물조달체계는 틈새시장을 공략하여 실효성 있게 추진하며, 매 시기별로 부족한 식량은 현행 방식으로 보완하도록 한다.

특히, 장기적으로 식량자급률 50% 목표를 달성하기 위한 핵심과제의 하나로 식생활교육을 지속적으로 강화하여 과도한 육류소비 및 사료곡물 수입을 억제하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 식량자급률 제고를 위한 적정 규모의 농지 보전

(1) 식량자급률 측면에서 바라본 농지보전의 현황과 문제점

MB정권은 2009년 농지법 개정으로 비농업인의 농지소유를 대폭 허용하고, 우량 농지가 포함된 농업진흥지역 농지 65,743ha를 일제히 해제하였다. 한국토지주택공사가 계획관리지역과 자연녹지지역 안의 농지를 소유할 수 있도록 허용하여 농지의 비농업적 개발과 투기여건을 조장한 것이다.

현행 헌법과 농지법에도 불구하고 전체 농지의 42.8%가 임차농지이며, 그 중 비농업인 소유 농지가 약 61% 차지하고 있다. 이같은 농지제도의 문란으로 인해 쌀직불금 부당수령 사태가 발생하였고, 농지임대차 가격 상승으로 농업생산비가 증가하여 농가경제 악화의 요인으로 작용하고 있다. 2007년 이후 연평균 약 21,853ha 농지가 비농업용으로 전용되면서 농지면적이 빠르게 감소하고 있고, 우량농지 포함 농업진흥지역도 크게 감소하는 실정이다.

농지 소유, 보전 및 이용 전반에 관한 제도 부실은 농지 투기를 조장하고 농촌의 무분별한 난개발을 초래하였다. 특히, 농지 전용 및 개발로 인한 농지 면적의 감소는 식량위기 시대에 대응하여 식량자급률을 높이는데 결정적인 장애 요인으로 대두되고 있다. 국민의 식량을 안정적으로 확보하기 위해서는 적정 규모의 농지를 보전하는 것이 매우 중요하다. 농지는 투기의 대상이 아니라 농업생산 및 생태환경 측면에서 보전되어야 하는 소중한 자원으로 자리매김해야 할 것이다.

(2) 정책목표

식량자급률 제고를 위해서는 농지의 보전이 필수적이기 때문에 농지와 관련하여 다음과 같은 정책목표를 설정할 것을 제안하고자 한다.

첫째, 식량자급률 목표와 농지보전 규모를 직접 연계하여 명시적이고 총량적인 목표를 설정해야 한다. 둘째, 비농업용 농지수요에 대해서는 집단적·계획적 관리방안을 마련하여 식량자급률 제고 목표와 충돌하지 않도록 조정해야 한다. 셋째, 난개발과 투기방지, 생태환경 보전을 위해 농지에 대한 공개념제도를 도입해야 한다.

(3) 정책내용

첫째, 식량자급률 목표와 농지보전 규모를 직접 연계해야 한다. 앞에서 제시한 바와 같이 식량자급률 목표는 5년 단위로 단계별·품목별 자급률 목표를 설정하도록 되어 있다. 이러한 자급률 목표를 달성하는데 필요한 농지의 총량 규모를 단계별로 명시하고, 이러한 총량 규모를 유지하는 것을 농지보전의 목표로 설정해야 한다.

둘째, 식량자급률 실현에 필요한 농지면적을 보전하기 위해서는 농업진흥지역제도를 엄격히 유지해야 하고, 비농업적 농지개발 및 전용의 조건을 엄격히 규제할 필요가 있다. 특히 농지농용(農地農用)의 원칙에 따라 농지의 계획적 이용 및 보전을 촉진하는 제도적 장치를 단계적으로 확대해야 나가야 한다.

셋째, 우선 농지부터 공개념제도를 도입하여 농지의 소유·보전·이용에 대한 종합적인 관리제도를 정비해야 한다. 농지보전이 제도적으로 정착되기 위해서는 농지를 비롯하여 전체 토지를 대상으로 공개념제도를 도입하는 가장 효과적이다. 그러나 토지 전반에 대한 공개념제도를 도입하기 이전에도 농지부터 토지 공개념제도를 준용하여 종합적인 관리제도를 갖추는 것이 필요하다.

넷째, 농지 공개념제도와 연계하여 농지의 국공유 면적을 순차적으로 확대해 나가야 한다. 특히, 농가부채 청산과 연계한 농지, 향후 상속·이농으로 발생할 비농민의 소유농지를 대상으로 우선적으로 농지의 국공유 면적을 확대해 나가야 한다. 이를 효과적으로 추진하기 위해 현행 농지은행제도를 개편하여 국가 차원의 농지관리를 전담할 기구로 확대하고, 농지은행을 통한 국공유 면적 확대 및 농가에 대한 장기 임대차를 확대해 나가야 한다.

친환경유기농업 발전과제와 전망

이태근 (흙살림 대표)

1. 친환경유기농업의 의의

현행 법률인 친환경농업육성법에서 "친환경농업"이란 합성농약, 화학비료 및 항생·항균제 등 화학자재를 사용하지 아니하거나 사용을 최소화하고 농업·수산업·축산업·임업 부산물의 재활용 등을 통하여 농업생태계와 환경을 유지·보전하면서 안전한 농·축·임산물(이하 "농산물"이라 한다)을 생산하는 농업을 말한다.

이 법에서 인증 대상 농산물은 유기농산물, 무농약농산물 및 저농약 농산물의 3종류가 있다. 이중에서 유기농산물은 이 법에서 허용되지 않는 화학비료와 화학농약을 사용하지 않고 재배한 농산물이며, 무농약 농산물은 허용되지 않는 화학농약을 사용하지 않고 화학비료는 소요량의 3분의 1 이하만 사용하여 재배한 농산물을 말하며, 저농약농산물이란 제조제는 사용하지 않고 화학농약과 화학비료는 소요량의 2분의1 이하만 사용하여 재배한 농산물을 말한다. 2009년부터 저농약농산물은 신규 인증이 중단되었고, 2016년부터는 전면 중단될 예정이다.

한편 친환경 축산은 유기사료만 먹이고 가축의 복지를 고려한 사육을 하는 유기축산과 일반사료를 먹이되 사료중 항생제를 포함시킬 수 없는 무항생제 축산으로 구분되어 있다.

2013년 6월 2일 시행예정인 “친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률”에서는 “유기”[Organic]란 법 제19조제2항에 따른 인증기준을 준수하고, 허용물질은 최소한으로 사용하면서 유기식품 및 비식용유기가공품(이하 “유기식품등”이라 한다)을 생산, 제조·가공 또는 취급하는 일련의 활동과 그 과정을 말하며,

“유기식품”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제7호의 식품 중에서 유기적인 방법으로 생산된 유기농수산물과 유기가공식품(유기농수산물을 원료 또는 재료로 하여 제조·가공·유통되는 식품을 말한다. 이하 같다)을 말한다고 되어 있다.

2. 친환경유기농업 발전의 필요성

친환경유기농업은 말 그대로 환경친화적인 농업과 유기농업의 합성어이며, 이는 다음과 같은 수단에 의해 환경과 인간에 이로운 농업이다.

첫째, 작물을 재배함에 있어 석유에 의존하는 화학비료와 화학농약 대신 천연물 혹은 농수축산업 부산물을 사용함으로써 특히 유기성 폐기물의 매립 혹은 소각에 의한 지하수와 대기오염을 방지하며, 나아가 해수면 방류에 의한 바다의 오염도 방지한다.

둘째, 화학농약은 최근에 환경호르몬에 의한 부작용과 인축에 축적되는 문제가 속속 보고되고 있으나 친환경유기농업에서는 화학비료와 화학농약을 사용하지 않거나 최소로 사용함으로써 이러한 우려를 불식하고 있다.

셋째, 유기농업은 유기물을 위주로 재배하므로 토양에 유기탄소를 늘려 지구 온난화의 주범인 이산화탄소에 의한 대기오염을 감축하는 것으로 되어 있다. 그 효과는 미국농업 전체를 유기농업으로 전환할 경우 미국자동차에서 나오는 매연의 절반을 감축할 수 있다는 보고서가 나오므로써 부각되었다.

<연도별 친환경농산물 인증 면적>

(단위 :ha)

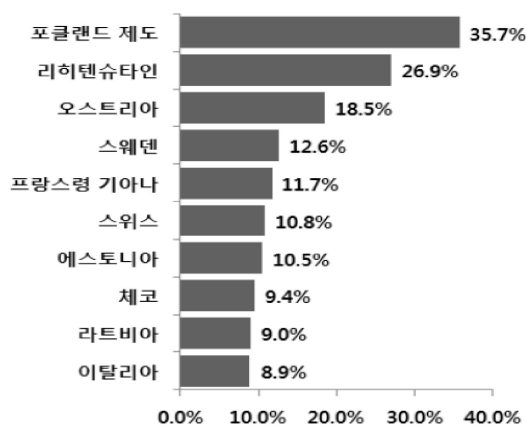
연도	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
유기농	296	8,559	9,729	12,033	13,343	15,517	19,312
무농약	876	8,066	27,288	42,938	71,039	94,533	95,253
저농약	867	48,371	85,865	119,136	117,306	83,956	58,109
합계	2,039	74,996	122,882	174,107	201,688	194,006	172,674
경지면적	1,888,765	1,800,470	1,781,579	1,758,795	1,736,798	1,715,301	1,698,040

자료 : 국립농산물품질관리원 친환경인증통계정보(<http://www.enviagro.go.kr>), 통계청

넷째, 2011년 기준 유기재배농업 면적은 19,312ha이며, 여기에 소요되는 퇴비 총량은 약 35만톤이며, 친환경재배면적 전체에 소요되는 양은 310만톤에 이른다. 이 양은 2011년 국내에 판매된 부산물비료 총량 279만톤보다 많은 양이다. 친환경재배 면적이 전체 경지면적의 10.2%이며, 유기재배면적은 전체 면적의 1.1%에 불과한 상황을 감안할 때 친환경농업 특히 유기농업의 확산이야말로 퇴비 소비에 있어 매우 중요한 원천이 될 것이다.

다섯째, 농가당 경지면적이 1.4ha로 낮은 우리의 농업 현실에서 수십~수백ha에 이르는 미국 및 유럽과 경쟁력을 갖추기 위해 규모의 경제를 논한다는 것은 농업인의 90% 이상을 농촌에서 이탈시키지 않고는 불가능한 실정에서 농촌을 유지하기 위해서도 친환경유기농업이 대안이다.

[유기농업 비중 상위 10개국]



자료 : IFOAM(2011)

친환경농업육성법은 1997년 12월 13일 제정되고 1년 후 법이 시행된 이래 2000년부터 친환경농업은 비약적으로 증가하였다. 2011년 경지면적에서 차지하는 친환경농산물 재배면적은 10%를 상회하나 유기재배면적은 1.1%에 불과하다. 유럽 여러 나라에 비해 낮은 수준이다.

2011년 친환경축산 인증은 유기축산 98호, 무항생제 축산 6,599호로 경종에 비해 저조한 실적에 있어 보다 적극적인 육성책이 필요하다.

3. 친환경유기농업발전을 위한 정책과제

1) 관련법률과 규정의 개정

(1) 현행법의 문제와 한계

미국, EU, 일본 등 세계 대부분의 국가는 유기농산물과 유기가공식품의 인증기관을 지정하는 규정과 유기농산물을 생산하는 자재의 기준에 관한 규정은 있지만, 유기농자재 목록공시 혹은 품질인증제를 법률로 규정한 곳은 없다. EU는 유기농자재에 대해 우리가 가공식품에 대해 인증하듯이 제조업체의 자율표시제로 하고 있고, 미국과 영국, 일본 등은 유기농산물 인증기관이 자체적으로 인증해주고 있다. 미국의 경우는 유기농산물 인증기관이 출자하여 설립한 OMRI(The Organic Materials Review Institute)라는 민간 유기농자재 인증기관과 워싱턴주 농업부(WSDA)에서 유기농자재를 검토하여 공시하면 대부분의 유기농산물 인증기관이 인정해주고 있다. 만약 이 두 곳에서 공시되지 않은 자재를 농민이 사용하고자 하면 해당 유기농산물인증기관이 자체적으로 검토하여 적합여부를 판정하고 있다. 그런데, OMRI와 WSDA는 물론 유기농산물 인증기관이 자재를 검토할 때 법에서 허용된 자재여부를 판정하기 위한 이화학적 분석은 하지만 효과를 검증하기 위한 재배시험을 하지는 않는 것으로 알려져 있다. 재배시험이란 사람의 임상시험과 같은 개념이며, 특히 비효시험과 비해시험이란 작물에 얼마나 효과가 있는지, 해가 있는지 검증하는 것인데, 비료효과를 중시하는 비료관리법에서도 재배시험을 요구하지 않는 유기질비료와 같은 자재에 대해서도 비효시험을 하도록 규정하는 것은 규제의 남용이라고 할 수 있다. 더구나 재배시험을 위해서는 수개월~2년여의 기간이 소요되어 우수농자재의 사용시기를 늦추는 부작용도 있다.

그 결과 농자재 가격이 상승함으로써 우리 농민은 외국농민보다 비싼 농자재를 사용하여 농사를 짓게 되어 경쟁력이 약화되게 될 것이다.

<인증 종류별 비용>

	친환경농산물 인증	유기가공식품 인증	작물생육 및 토양개량용 자재	
			목록공시	품질인증
접수비	50,000	100,000	330,000	330,000
현장심사비	40,000	400,000	1,650,000	1,650,000
사후관리비			1,320,000	1,320,000
운영비	100,000	400,000+ 알파		
분석비	250,000		220,000	220,000
재배(임상)시험비	0	0	1,650,000	8,800,000
계	440,000	900,000+ 알파	5,170,000	12,320,000

* 농자재 품질인증은 목록공시된 자재만 가능하므로 품질인증을 받으려면 실제로 15,900,000원 소요됨

농자재 목록공시 중 재배시험은 국제적으로는 하지 않으며, 비료관리법에서도 대부분 비효.비해시험을 생략하고 있음.

* 병충해 방제용 자재는 독성시험비가 1,000~1,500만원 추가되는데 이는 국제기준과 유사

* 알파=매출액의 제공근x30

뿐만 아니라 접수비, 심사비 및 운영비가 친환경농산물이나 유기가공식품 인증비용에 비해 지나치게 높다. 친환경농산물인증기관에 대해 국제기준과 유사한 기준을 적용하여 신규 진입이 용이하게 한 결과 친환경농산물인증기관이 80여개에 이르는 것과 대조적으로, 유기농자재 목록공시등 기관은 3개 기관만 인정하고 신규진입을 차단하기 위해 국제기준에 없는 엄격한 기준을 적용하는 것은 형평성과 자유경쟁의 원리에도 어긋난다.

(2) 정책목표

앞에서 언급한 외에도 유기농자재의 품질인증제는 효과를 중시한 나머지 분석이나 현장조사에서 발견하기 힘든 식물호르몬이나 화학비료 등 유기농업에서 금지된 자재의 혼입을 조장할 가능성을 높이고, 외부자원의 투입을 최소화하고 자원순환의 원리에 따라야 할 유기농산물 재배자에게 외부 투입자재에 의존성을 높일 수도 있다.

팔당지역에서 목록공시된 자재를 사용하여 재배한 유기농산물에서 농약이 검출된 것은 이런 우려에 대한 반증이다. 현재 식물 호르몬을 분석하지 않고 있고, 화학비료도 분석대상이 아닌 점을 감안할 때 그 가능성은 상당하다.

따라서 법과 규정의 개정 목표는 첫째, 유기농자재의 목록공시 등에 의한 유기농자재 사용농가의 경쟁력 저하요인을 제거하면서

둘째, 형평성과 시장원리에 맞는 인증기관인정 및 운영지침을 마련하는 것이다.

(3) 정책내용

- ① 목록공시를 위해 비료관리법이나 농약관리법에서 재배시험(비효, 비해, 약효, 약해)을 요구하지 않는 농자재에 대해서는 재배시험 면제
- ② 친환경농산물 및 가공유기농산물 인증에 비해 지나치게 높은 농자재 목록공시 및 인증 수수료를 낮추고, 유기농산물 인증 수수료는 사후관리를 철저히 하는 조건으로 적정수준으로 올려서 3가지 인증의 수수료에 형평성을 유지

- ③ 외국과 같이 친환경농산물인증기관이 유기농자재 적합여부를 결정할 수 있도록 하고
지자체 보조사업에 있어서도 이를 적용
- ④ 친환경농산물 인증기관 및 우수식품인증기관은 국제기준을 따르도록 기준을 정하였고
신규인증기관의 진입을 제한하지 않으므로 이와 같은 맥락에서 유기농자재 인증기관도
이를 준용하여 인증기관 신규진입을 허용
- ⑤ 유기농자재 품질인증제를 폐지

2) 친환경유기농업의 생산기반 확충

(1) 현황과 문제점

세계적으로 기후변화의 주범인 온실가스 배출 감소와 생태환경보전의 중요성이 강조되면서 농업의 환경보전기능 등 친환경농업 요건에 대한 대외적 요구와 기준이 강화되고 있다. 그런데 국내 친환경유기농업에서는 몇 가지 문제를 갖고 있다.

첫째, 유기농업의 관행농업화로 친환경농업조차 고투입 농사의 한계를 노정하고 있다. 이는 정부와 지방자치단체의 친환경농업 지원정책이 농자재 지원 중심으로 추진됨으로써 적절한 투입기준을 고려하지 않고 유기자재를 과도하게 투입하는 고투입 농사가 지속되기 때문이다. 그 결과 생태순환, 지속가능 친환경농업이라는 본질적 가치에서 벗어난 친환경농업이 유지되고 있다.

둘째, 유기농재배면적이 증가하지 못하고 무농약 인증 중심의 친환경농업 구조가 지속되고 있다. 이는 생산자 입장에서 무농약인증과 유기농인증간 차별성이 부족하여 유기농인증으로의 전환이 큰 이점이 없는 것으로 느껴지기 때문이다. 즉, 판매가격의 차별성도 적을 뿐만 아니라 정부가 지원하는 직접지불금의 차이도 유기농 전환을 유도하기에 부족하다(무농약 직불금 100만원, 유기농 직불금 120만원/ ha당 ; 밭 기준). 외국의 사례를 보면 미국, 유럽 등의 경우 유기농업만 있을 뿐, 무농약농업 등은 따로 구분하지 않고 있다.

셋째, 생산 안정성을 유지하며 유기농으로 전환할 수 있는 기술력이 부족한 것이 사실이다. 국내 유기질 비료의 유통량으로 볼 때 실제로 화학비료를 대체할 수 있는 유기질 비료는 충분하다. 질소함량이 3.4~7%, 인산이 1~5%, 가리 1~3%로 다양한 성분을 가진 유박과 혼합유박, 질소함량이 10%내외인 어분, 혈분 및 이들을 함유한 혼합유기질, 구아노와 쉼포마그를 함유한 유기복합비료, 다양한 성분을 가진 퇴비(공장형 축분까지 허용), 게다가 헤어리베치, 자운영을 비롯한 다양한 녹비작물을 정부가 지원하고 있어 화학비료를 완전히 대체하면서 시비가 가능하다. 그런데, 왜 무농약 재배를 유기재배로 대체하지 못하는 걸까? 무농약과 유기농의 차이는 질소의 1/3만 화학비료로 사용할 수 있다는 것이다. 그 1/3을 기비로 사용하는지 추비로 사용하는지 실태조사가 필요하다. 실제 현장에서 화학비료를 1/3이하 쓰는지 1/2까지 쓰는지 검증하고 있는지도 의문이다. 만약 1/2정도 쓴다면 실제로 관행농가에서 사용하는 비료수준이라고 봐도 무방할 것이다. 왜냐하면 관행농가에서도 유박을 비롯한 유기질비료와 퇴비를 전체 시비량의 절반정도는 사용하고 있기 때문이다. 유기질비료로 퇴비를 대체하기 위해서는 시비시기와 시비량을 조정할 필요가 있다. 많은 정책연구사례에서는 화학비료 대비 녹비, 퇴비, 유기질비료 사용 효과가 상당히 높은 것으로 되어 있는데, 농가에서 사용하지 않는 것은 시비기술 때문이거나 그 시험성적이 잘못된 것이기 때문일 것이므로 이에 대한 실태조사가 필요하다.

넷째, 토종종자, 유기종자 등 유기농업 기술체계를 완결하기 위한 필요한 핵심 부문의 기

술기반이 취약하다. 미국과 유럽에서는 유기종자 시장이 상당한 규모로 성장하였으나, 국내에서는 아직 유기종자가 거의 보급되지 않고 있다.

다섯째, 학회나 언론에 유기농업을 비판하면서 유기농업 정책이나 자재와 관련하여 전문가로 행세하는 일부 사이비 전문가는 우리나라 친환경유기농업정책을 왜곡시키고 친환경유기농업에 몸바쳐 고군분투하는 유기농업인에게 물적 심적 손실을 끼치게 된다. 미국의 유기농업법에서는 심의위원으로 유기농업과 유기식품 관련사업에 종사하는 사람들로 구성되어 있으나, 우리는 관행농업관련 위원과 유기농업관련 위원을 같은 사람이 맡는 경우가 있으므로 이를 확실히 분리할 필요가 있다.

(2) 정책 목표

첫째, 고투입 유기농업을 생태순환형 유기농업으로 전환시키기 위한 정책기조의 변화가 필요하다.

둘째, 전체 농업에서 차지하는 유기농 및 친환경농업 비율목표 확대 및 이를 위한 마스터플랜 수립이 필요하다. 선진국의 예로 볼 때 유기농인증 면적을 2020년까지 10% 수준으로 높이고, 친환경 면적은 이의 3배 수준인 30%로 확대하는 좀더 적극적인 계획을 수립할 때가 되었다.

셋째, 지역단위 생태순환형 유기농업시스템 구축을 위한 연구개발 체계를 수립하고, 이를 지원하기 위한 기술 및 종자, 자재산업 기반 구축이 함께 되어야 한다.

넷째, 친환경유기농업 정책수립을 위한 자문위원등에 진정한 유기농업 전문가를 선정하여 유기농업정책의 왜곡을 방지할 필요가 있다.

(3) 정책 내용

- ① 농자재 지원 중심의 친환경농업 지원방식을 직접지불제 지원 중심으로의 전환
- ② 유기농업 실천 농가에 대한 영구 직접지불금 지급 및 지급액 확대
- ③ 2020년까지 친환경농업 예산을 전체 농업예산의 10%까지 확대
- ④ 지역내 자원이 순환될 수 있는 유기농업시스템 구축을 위한 연구개발 및 지원체계 구축
 - 현재 대학교를 대상으로 하여 국고로 추진 중인 친환경농업연구센터 설립 지원 대신, 연구의 독립성을 보장하고, 자율적이고 창의적인 유기농업 연구를 위한 민간 중심의 유기농업연구센터에 대한 지원으로 변경
 - 섞어짓기, 돌려짓기 등에 대한 기술 개발 및 이에 대한 지원
- ⑤ 친환경농산물 의무자조금제 도입으로 민간주도의 생태순환형 유기농업 체계구축 뒷받침
- ⑥ 민간차원의 토종 및 유기종자 연구개발 지원 및 활성화
 - 유기종자 인증 제도를 마련하고 유기농산물 인증 시 공급 가능한 유기종자 및 유기종묘 사용을 의무화
- ⑦ 천재지변에 대응한 농산물 보험 보상비율의 강화
- ⑧ 농업기술센터가 생산하는 미생물제제 등 선심성 무상 자재 지원 사업으로 민간의 신제품 개발의욕을 꺾고 있으므로 이의 중단 및 그 금액을 직접지불금에 포함
- ⑨ 유기농업전문가 검증체계 구축

3) 유통 및 가공부문 경쟁력 확보

(1) 현황 및 문제점

일반적으로 친환경농산물은 관행농산물보다 단가가 비싼 편이다. 그러나, 친환경유기농산물의 생산량이 증가됨에 따라 일부 지역에서는 친환경농산물의 판로를 확보하지 못하여 관행농산물과 같은 시장으로 출하됨으로써 농약을 다량 사용하여 매끈하게 만든 관행농산물과 직접적으로 경쟁함에 따라 오히려 단가가 낮아 이중으로 손해를 보는 농가도 나타나고 있다. 친환경농산물의 유통 및 가공부문과 관련된 현실적인 문제는 다음과 같다.

첫째, 친환경농산물의 안정적 판로 확보가 어렵다. 유기농산물 등 친환경농산물의 수급구조를 보면 만성적인 수요부족현상을 보인다. 기후변화 등에 의해 농산물의 생산 부족과 일시적 공급과잉 시 대응방안도 없다. 관행농산물은 시장이 다변화되어 있는데 반해, 친환경농산물은 유통구조가 단순하여 친환경농산물이 필요한 수요처와 공급처와의 미스매칭까지 발생하여 가격안정을 더욱 어렵게 하고 있다.

둘째, 농가 및 마을단위 소규모 가공품 유통에 대한 제도적 제약이 크다. 꾸러미 유통 등 새로운 직거래 방식이 활성화되어 농가나 마을단위에서 소규모로 가공 생산한 제품에 대한 수요가 크게 늘어나고 있다. 특히, 꾸러미유통은 다품종 소량생산을 특징으로 하는 유기농업 생산구조에도 적합하여 유기농산물 직거래확대의 주요한 수단으로 주목받고 있다. 그럼에도 불구하고 농가 또는 마을단위의 소규모 가공생산품은 제도적 규제에 의해 자유로운 유통이 제약당하고 있으며, 이는 꾸러미사업 등 새로운 직거래활성화의 저해요소가 되고 있다.

(2) 정책목표

친환경농산물의 유통 및 가공과 관련한 정책목표는 첫째, 공공부문에 대한 친환경농산물의 공급을 확대하는 것이다. 현재에도 학교급식이 확산되고 있지만, 이를 더욱 확대할 필요가 있다. 둘째, 팜메이드, 마을단위 소규모 가공품 유통에 대한 제도적 보완이 필요하다. 이를 위한 관련법의 개정도 필요하다.

(3) 정책내용

- ① 공공부문에 대한 친환경농산물 공급확대
 - 친환경농산물 학교급식 확대
 - 군대급식을 친환경농산물로
- ② 친환경농산물 사용 의무화 대량급식소 지정
 - 공공기관 구내식당
 - 병원 등 안전먹거리에 대한 집중 관리가 필요한 대량급식소
- ③ 유기농업의 취지에 적합한 가족농을 전문화하고 「협동조합기본법」을 기초로 한 농업협동화를 지원하여 규모 경영의 이점을 확보
- ④ 유기농식품을 농가에서 가공하여 생산, 판매할 수 있도록 유기농식품 홈페이지 제도 도입
- ⑤ 수만km 운송으로 이산화탄소를 다량 배출하여 유기농의 취지에 부합하지 않는 외국의 유기농식품 인증시 동등성 원칙 배제

4. 마무리 글

자연과 환경 앞에 생산자와 소비자는 둘이 아니다. 생산자와 소비자 모두가 환경 지킴이라는 동반자적 관계임을 염두에 두고 유기농업의 기본에 충실해야한다.

소비자 신뢰와 농가소득 보장을 위한 구체적 실천을 살펴보면 아래와 같다.

- 농약, 중금속, 식중독균의 오염을 방지하기 위해 노력
- 다품종 소량생산 작부체계를 통해 순환농법 실현
- 친환경직불금 예산확보 및 지속적으로 지급
- 흙만들기와 종자선택이 농사의 시작임을 명심하고 실천
- 직거래를 통해 유통비용을 절감할 수 있도록 노력
- 로컬푸드의 정신에 입각하여 가능한 주변에서 소비자를 찾음
- 유기농업 기본 정신에 입각하여, 수입 유기농식품 불매
- 생협 운동과 같은 소비자와 생산자가 소통하는 협동조합 추구
- 공공부분 급식 농산물 중 친환경농산물 비중 지속적으로 확대
- 농부시장 등 지역기반 판매망 확충

생산자와 소비자가 가까워지는 로컬푸드 활성화 정책

허남혁 (충남발전연구원 책임연구원)

1. 로컬푸드 정책의 배경

기존 글로벌/산업적 먹거리체계에 대하여 성찰하고 대안을 모색하고자 하는 맥락 하에서 전세계적으로 로컬푸드 열풍이 불어닥치고 있다. 로컬푸드 열풍의 맥락은 저가 식량의 외국 조달시대가 종말을 맞고 있다는 점에서 만성적 애그플레이션 시대의 식량안보 문제를 고민하게 되었고, 도시민의 먹거리 생산활동 욕구가 증대하면서 도시농업이 부흥하고 있으며, 식원성 질병인 비만과 당뇨가 급증하는 등 소비자 건강문제가 심각해지고 있고, 소비자의 먹거리 불신이 지속되고 그에 따라 먹거리의 근원과 출처에 대한 요구가 점점 커지고 있으며, 농촌지역 보유자원을 농업 내외 주체간의 네트워크를 통하여 내발적으로 활용하고자 하는 경향성이 커지고 있고, 농식품 영역의 새로운 지역공동체적 주체로서 사회적경제와 협동조합이 활성화되고 있는 등의 시대적 흐름들과 관련되어 있다.

로컬푸드의 개념은 대체로 다음과 같이 정리된다. 첫째, 얼굴 없는 농식품에서 얼굴 있는 농식품으로의 전환을 말한다. 즉 소비자가 생산자를 알아볼 수 있는 농식품을 뜻한다. 둘째, 생산자-소비자 거리(관계)가 서로 먼 농식품에서 생산자-소비자의 거리가 서로 가까운 농식품을 뜻한다. 이 거리는 물리적 거리와 심리적 거리, 단계적 거리 모두 해당된다. 셋째, 고투입 산업형 농업에 기반한 글로벌 푸드시스템에서 가족농과 생태농업에 기반한 로컬푸드시스템으로의 전환을 뜻한다. 이러한 로컬푸드 개념은 국가마다 조금씩 다르게 사용되는데, 프랑스와 이탈리아의 'short chain', 일본의 '지산지소', 미국의 "Know your farmer, Know your food"(미국 농무부 로컬푸드 정책의 슬로건) 등이다.

이런 로컬푸드의 실현을 통해 첫째, 농가경제 활성화, 둘째, 지역경제/지역공동체 강화, 셋째 소비자 건강 증진, 넷째 환경보호 다섯째 교육효과 라는 다각적 목표달성이 가능하다. 또한 20세기의 지속가능하지 않은 산업적이고 글로벌한 농식품체계에서, 21세기에 걸맞는 지속가능하고 건강한 새로운 농식품체계로의 전환이라는 시대적 과제에 부응할 수 있다.

국내에서도 조금씩 정책적으로 소개되어 완주군을 비롯한 몇몇 지자체들이 2000년대 후반부터 로컬푸드 육성 조례를 제정하고 거버넌스를 만들어가고 있고, 이에 부응하여 농식품부에서도 조금씩 관련 정책들을 도입하고 있는 추세에 있다. 또한 민간 차원에서 농민장터나 꾸러미사업(CSA), 농가식당 등의 사업을 조금씩 늘려나가고 있다. 하지만 국내에서는 선진국들처럼 중앙정부 차원에서 종합적인 로컬푸드 정책들을 내놓고 있지 못한 탓에, 아직까지 범사회적으로 활성화되고 있지 못한 실정에 있다. 이에 중앙정부 차원의 대책이 절실하게 요청되고 있는 시점에 와 있다.

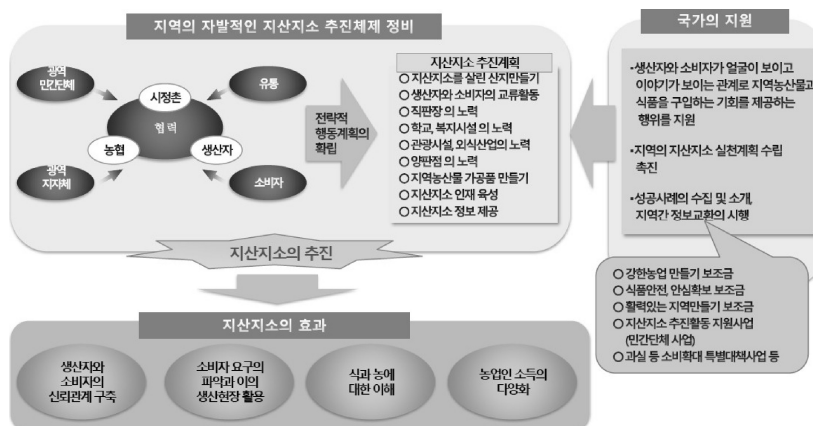
해외 정책사례

- 미국 농무부(USDA)의 Know Your Farmer, Know Your Food(2009)
- 프랑스 농림식품부의 circuits courts(short chain) 증진정책(2009)
- 일본 농림수산성의 지산지소(地産地消) 추진정책(6차산업화법, 2010)
- 네덜란드 농림부의 다기능적 농업(MFA) 육성과 로컬푸드 정책(2008)
- 영국의 로컬푸드 중간지원기관(Making Local Food Work)



일본의 6차산업화법(2010)에 명시되어 있는 지산지소 정책 관련 내용

- 근거법률: 지역자원을 활용한 농림어업 종사자에 의한 신사업 창출 및 지역 농림수산물 이용촉진에 관한 법률(2010) 제3장 "지역 농림수산물 이용 촉진"
- 기본 이념: 지역 농림수산물의 이용 촉진에 관한 다음 원칙을 규정
 - ① 생산자와 소비자와의 관계 강화 (제26조)
 - ② 지역의 농림어업 및 관련 사업의 진흥에 의한 지역활성화 (제27조)
 - ③ 소비자의 풍요로운 식생활 실현 (제28조)
 - ④ 식교육과의 일체적 추진 (제29조)
 - ⑤ 도시와 농산어촌 간 공생·교류와의 일체적 추진 (제30조)
 - ⑥ 식량자급률 향상에 기여 (제31조)
 - ⑦ 환경부하의 저감에 기여 (제32조)
 - ⑧ 사회적 분위기의 조성 및 지역의 주체적인 노력 촉진 (제33조)
- 지역 농림수산물 이용 촉진에 관한 시책: 국가 및 지자체는 다음 시책을 강구해야 함
 - ① 지역의 농림수산물의 이용 촉진에 필요한 기반 정비 (제42조)
 - ② 직판장 등을 활용한 지역 농림수산물 이용 촉진 (제43조)
 - ③ 학교급식 등의 지역 농림수산물 이용 촉진 (제44조)
 - ④ 지역 수요에 대응한 농림수산물의 안정적인 공급 확보 (제45조)
 - ⑤ 지역 농림수산물 이용 추진을 통한 식교육 추진 (제46조)
 - ⑥ 인재 육성 등 (제47조)
 - ⑦ 국민의 이해와 관심의 증진 (제48조)
 - ⑧ 조사 연구의 실시 (제49조)
 - ⑨ 다양한 주체의 연계 (제50조)



2. 로컬푸드 활성화를 위한 정책과제

1) 로컬푸드 직판의 활성화를 통한 농민-소비자 상생

(1) 현 황

미국과 유럽의 농민장터, 일본의 지역농산물 직판장 등이 폭발적 증가세에 있다. 미국의 농민장터는 2012년 현재 7,500개소 이상이며 해마다 1천여개 씩 증가세를 보이고 있고, 일본의 지역농산물 직판장은 2010년말 현재 17,000여 개소로 집계되고 있다. 뿐만 아니라 프랑스, 영국, 이탈리아, 네덜란드 등 유럽의 거의 모든 국가들에서도 농민장터나 농가직판장 같은 농가직판 형태가 급속히 확산 중에 있는 등, 전세계적으로 농가 생산물의 직판을 장려하는 추세에 있다. 직판은 농가가공, 숙박, 음식판매, 체험 및 관광 등 농어업/농어촌 6차산업화 활동의 핵심적 고리 역할을 한다는 점에서도 매우 중요한 정책적 영역으로 간주되고 있어서, 이에 대한 중앙정부, 지방정부 차원의 정책적 지원이 확대되고 있는 추세다.

하지만 우리나라에서는 농가 직판이 제도적으로 지원받고 있지 못하고 있다. 우리나라는 전국적인 유통채널을 보유하고 있는 대규모 상업농이나 산지유통조직에 참여하고 있는 농가 이외에 농가의 다수를 차지하고 있는 영세 가족소농 및 고령농들의 안정적 판로가 확보되어 있지 못하고 있다. 현재의 농가 직판 수준은 인터넷 전자상거래정도이고, 이외의 직판은 거의 유명무실한 상태이다. 하지만 대면접촉이 담보되지 않는 인터넷 전자상거래의 무분별한 장려는 효과를 거두기가 어렵다.

(2) 정책목표

농가의 다양한 로컬푸드 직판활동을 활성화함으로써 생산자 농민과 소비자 양자 모두의 상생이 목표이다. 즉 농민은 농가수취가격 비율을 현재의 30~40%에서 80~90%선까지 2~3배를 끌어올릴수 있고, 소비자는 신선한 양질의 농식품을 비교적 저렴하게 구매할 수 있다. 이를 위해서는 농가들의 직판활동 참여율을 현재 수준(10%선)에서 2배로 늘려나가야 하며, 이러한 직판활동을 통해 소비자와 생산자가 직접 만날 수 있는 기회를 대폭 확대하여야 한다.

(3) 정책내용

무엇보다도 가장 절실한 것은 소비자가 신뢰할 수 있는 직판시스템을 구축할 수 있도록 농민 생산자들의 조직화를 지원하는 것이다. 우선, 농민장터, 농가직판장, 꾸러미사업, 지역생협, 농가식당 등 소규모 신규사업에 대한 지원 및 관리체계를 구축해야 한다. 특히 중간지원기관을 통한 맞춤형 지원과 사후 컨설팅 활성화를 도모할 수 있어야 한다. 둘째, 기존 직판장 및 가판대에 대한 관리체계 구축이 필요하다. 셋째, 농가들의 직판 조직 결성에 대한 지원이 필요하고 관련 지역/광역/전국단위 연합회에 대한 지원도 이루어져야 한다. 넷째, 농민장터(farmers' market), 농가 직판장 등 명칭 사용과 개설의 자격요건 및 지원요건을 법제화(직접생산물 판매비중 규정)하여야 한다. 다섯째, 기존 도로변 직판장의 정비(인증시스템, 온라인 정보제공) 및 다양한 직판장 형태 활성화 지원(농가, 마을, 도로변, 관광지, 도시내, 복합형)이 있어야 한다. 여섯째, 기존 상업활동공간에 지역농가 로컬푸드 직판코너를 도입하는 활동을 장려해야 한다(샵인샵 개념). 즉, 대형마트를 비롯한 하나로마트, 전통시장(5일장) 등에 지역농가 직판코너 입점을 장려하여야 한다. 일곱째, 소비자 분양사업의 활성화

(CSA의 일종) 지원이 필요하다. 일례로 과수, 장독대, 토종작물, 자연보호지역(강화 매화마름, 청산도 구들장논, 예산 황새마을) 등의 사례를 보면 도시소비자들을 대상으로 한 분양사업의 경우 그 참여도나 만족도에서 의미있는 성과가 있다. 여덟째, 농가 직판시장과 저소득층 식품지원 간의 연계사업 시행이 필요하다. 미국의 WIC 농민장터 프로그램 사례에서 보면 저소득층이 농가직판장을 이용할 수 있는 쿠폰제가 실시되어 생산자들의 경제적 이익은 물론 저소득층의 식생활 개선에도 큰 효과를 거두고 있다.

둘째, 농가 직판 상품의 다양화를 지원해야 한다. 이를 위해서는 농가의 수제가공 활성화를 지원해야 하는데, 그 해결책으로는 소규모 농업인가공센터 설치 확대를 통하여 인허가 문제를 해결하는 방법도 있지만, 무엇보다도 농가 수제가공 관련 식품위생법규를 국가적인 차원에서 완화(농가가공 예외조항 인정 - 대신 교육 등 준수조건 설정)함으로써 가공활성화를 지원할 수 있어야 한다.

셋째, 지역 원산지 표시제를 확대 시행해야 한다. 우선 시군 수준까지 지역 원산지 표기를 권장하는 자율적 지역 원산지 표시제를 시행해야 한다. 농산물, 축산물 및 가공품과 대형마트에서 유통되고 있는 농산물에 대해 우선적으로 시행하고 점차 모든 생산물에 원산지 표시제가 실시될 수 있어야 한다. 이는 행정적 강제를 넘어서 더 나아가 생산자명의 자율적 표기 시행을 권장하도록 한다. 우선 시행할 수 있는 제도의 실현과 정착화 이후에 중장기적으로는 지역 원산지 표시제의 의무화를 실시하여야 한다. 이는 시장에서 유통되는 모든 농축산물에 대한 표시제 시행을 목표로 한다.

2) 친환경 로컬푸드 공공급식과 공공조달 활성화

(1) 현황

친환경 로컬푸드 식재료의 급식 공급이 공론화되고 있는 학교급식과는 달리, 다양한 공공급식 영역과 공공조달 부문에서는 친환경 로컬푸드 식재료의 공급이 이루어지고 있지 않다. 여기에서 말하는 공공급식은 어린이집, 대학교, 사회복지시설, 공공기관, 군대, 경찰, 교도소 급식 등을 말한다. 공공조달은 공공기관 및 준공공기관의 식품구매행위(지자체 식품지원사업, 명절선물, 일상소비용품 등)를 뜻한다. 공공급식의 시장규모는 학교급식 부문에 육박하는 것으로 추정되고 있다.

특히 영양취약계층들이 밀집되어 있는 사회복지시설급식 및 공공조달(지자체 식품지원) 영역에서 급식의 질 문제가 심각하게 제기되고 있는 실정에 놓여 있다. 무엇보다 조건 없는 현금지원 방식으로 개별 기관들이 식재료를 구매하고 있는 탓에, 단가 절감을 위해 저가의 질 낮은 식재료가 사용되고 있는 현실이다. 따라서 학교급식 이외에는 급식 품질 및 영양관리가 제대로 이루어지고 있지 못하고 있다.

전세계적으로 학교급식과 공공급식을 선두로 하여 친환경 로컬푸드 식재료의 공급을 정책적으로 장려하고 있다. 무엇보다 공공조달 영역은 WTO 정부조달협정에서도 예외를 인정받았기 때문에, 정부의 의지에 따라 정책적인 구매가 얼마든지 가능하다.

<해외의 법제화 사례>

미국	농업법 (2008)	SEC. 4302. 지역에서 생산된 농식품의 구매 (1) 장관은 이 법과 아동영양법의 재정지원을 받는 기관들에게 지역에서 재배되고 길러진 가공되지 않은 농산물을 가능한 최대 한도로 구매하도록 장려해야 한다. (2) 기관들에게 프로그램에 참여할 것을 조언하고 정책 관련 정보를 웹사이트에 제공
----	---------------	--

		해야 한다. (3) 이 법과 아동영양법의 재정지원(국방부 DoD 신선과일채소프로그램 포함)을 받는 기관들이 지역에서 재배되고 길러진 가공되지 않은 농산물의 구매를 위해 지리적 우선구매권을 사용하도록 허용한다.
프랑스	농어업 근대화법(LMAP)(2010)	단체 급식, 공공급식, 외식업에 지역산물 공급의무 명시(230-1): 농민이 참여하는 '짧은 유통' 생산물을 급식 및 외식부문에 공급하는데 있어 국가는 2010년 수요의 최소 15%, 2012년에는 20%를 달성하도록 한다. 제철 산물, 생산유통 과정에서 환경영향을 최소화한 산물, 품질원산지 보증 산물, 또는 환경인증 방식을 통해 재배한 산물"
이탈리아	재정법 488(1999)	제59조 (고품질 유기농 식품의 발전): 고품질 유기농 식품의 생산을 활성화하기 위해 학교나 병원식당을 운영하는 공공기관은 유기농, 지역음식, 전통음식, 지리적표시제 인증 식재료를 제공해야 한다.
핀란드	지속가능한 공공부문 구매 행동계획(2009)	지자체가 관리하는 공공급식소에서 식재료 구매시 지속가능성에 가장 높은 우선순위가 주어져야 한다. 지속가능하게 생산된 식재료(유기농, 채식식단, 로컬푸드, 제철)가 2010년까지는 최소 월 1회, 2015년까지는 주 1회 공급되어야 한다.
브라질	학교급식법(2009)	브라질 국가학교급식프로그램(PNAE)에서 최소 30%의 식재료를 지역의 가족농/가족기업으로부터 직구매할 것을 의무화(제14조) - 총 PNAE 예산의 30%인 5억 2천만달러 규모의 로컬푸드 조달이 가능해짐
일본	식육추진기본계획(2006)	학교급식의 지역산물 사용비율 30% 목표치 설정 (2004년 21%)
	학교급식법	영양교사가 식교육 지도를 실시할 때 학교급식에 로컬푸드를 활용하는 창의성을 지역 실정에 따라 발휘하도록 함

(2) 정책목표

공공급식과 공공조달 영역에서 친환경 로컬푸드 식재료의 공급 활성화를 통해 국민 건강의 증진과 지역농업의 활성화를 제고하여야 한다. 이를 위해 2018년까지 공공급식 영역에서 친환경 로컬푸드 식재료 50% 사용(일부 가공품 제외)을 목표로 해야 한다.

(3) 정책내용

첫째, 중앙정부 차원의 공공급식 및 공공조달 개선계획을 수립하고 시행해야 한다. 공공기관을 대상으로 급식재료 조달에 대한 각종 인센티브와 별치기준을 제정하여 친환경 로컬푸드 식재료 공급 활성화를 장려한다.

둘째, 학교급식지원센터의 기능을 확대하여 공공급식 및 공공조달 관리 및 공급기능을 지원해야 한다. 공공급식 담당자와 지역농민 등 급식 관련주체들 간의 논의의 장을 마련하고 지원을 하도록 한다.

셋째, 학교급식 및 공공급식 개선 관련 연구조사 및 교육을 담당하는 중앙차원의 기구를 설치해야 한다. 영국의 School Food Trust, 핀란드의 EkoCentria 사례에서처럼 관련 데이터 수집 및 연구조사, 교육훈련, 프로그램 제공을 담당하는 중앙차원의 기구 설치가 필요하다.

넷째, 지역산 제철 과채류를 정기적으로 제공하여야 한다. 또한 신선한 과채류를 활용하여 미각교육과 식생활교육을 시행하도록 한다. 이는 단순히 먹는 차원에만 머무는 것이 아니라 과채류 생산농가 방문 등의 도농교류 체험 프로그램을 병행하여 생산자와의 거리를 좁히고 농업교육의 효과도 얻을 수 있다. 이를 위해서는 과채류 생산자 단체와 협력하하여 지역 수준에서 신선 과채류를 공급할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 해외에서는 2009년 시작된 유럽연합의 School Fruit Scheme과, 2004년부터 시행중인 미국 농무부의 Fresh Fruit & vegetable Program(FFVP) 등이 있으며, 점차 확산되고 있는 추세이다.

유럽연합 학교과일 프로그램 사례

○ 개요

- 명칭: 유럽연합 학교과일 프로그램(The EU School Fruit Scheme/SFS)
- 시작: 2009년
- 목표: 2,600만명의 6-10세 학생 전체에 매주 1회분의 과일을 0.2유로의 단가로 연간 30주 동안 공급함
- 수혜학생수: 810만명(2010/2011: 6-10세 학생의 31.8%), 470만명(2009/2010: 6-10세 학생의 18.4%)
- 예산: 연간 9천만 유로(약 1,500억원)의 예산을 신선과일과 채소를 구매하고 공급하는데 학교에 지원(향후 5년간 동일 예산액을 집행하며, 부대활동 예산 130만 유로를 포함해 연간 총예산액 9,130만 유로)
- 담당: EU 농업 및 농촌개발위원회

○ 목적

- 유럽연합 회원국 등에서 점차 아동비만 문제가 심각해지고 있는 상황에서, 신선과일과 채소 섭취량의 증진 및 식습관 개선을 통한 영양문제 해결, 건강불평등 완화 목적으로 학교에 신선과일과 채소를 무상으로 공급함
- 다른 한편, 과일 생산자들의 위기관리 전략의 하나로써 “시장에서 격리시킨” 농산물을 무상으로 학교에 제공함으로써, 가격안정과 생산자 소득보장에 기여함

○ 집행과정

- 2008년 11월 EU 농업위원회가 유럽연합 전역에 과일과 채소를 6-10세 학생들에게 제공하는 프로그램을 승인: 2009년 하반기 학기부터 프로그램이 시작됨
- 각 회원국의 국가예산이나 민간기금과 매칭펀드 방식으로 집행됨(50:50): 참여국은 국가 차원의 전략계획을 수립해야 함
- 공급의 효과를 배가하기 위해 학교에서의 식생활교육과 연계하여 시행됨
- 참여국들은 관련 조치들을 마련해야 함: 농업연결활동(농장방문, 농민장터 방문, 학교텃밭, 요리교육, 미각체험), 교육훈련(교육교재, 교육연수, 리플렛, 세미나 등), 기타(전시회, 만화제작, 잡지발행, 사진경연, 온라인게임 등)
- 다양한 주체들이 협력적으로 참여함: 교육분야, 보건분야, 농업분야, 시민사회, 민간부문
- 2012/2013 참여회원국: 이탈리아(2050만 유로), 독일(1160만 유로), 루마니아(980만 유로), 폴란드(920만 유로), 프랑스(560만 유로), 스페인(480만 유로)
- 2013년 이후에 연간 예산을 현행 9천만 유로에서 1억 5천만 유로로 상향할 목표

○ 제공방식

- 매일, 주1회, 주2회, 주3회, 주4회 등 회원국별로 상이함
- 1회 제공량: 평균 130그램
- 1회 평균제공비용 0.3유로
- 가공된 산물보다는 신선과일 위주, 지역산 과채류
- 대표적 산물: 사과, 배, 오렌지, 바나나, 포도, 당근, 토마토, 오이 등

○ 의의

- 생산자 보호를 위한 시장조치를 영양정책과 결합시킨 혁신적인 정책사례
- 이미 유럽연합의 여러 국가들에서 식생활교육 차원에서 자체적으로 시행하고 있는 상황에서, 유럽연합 차원에서 무상공급 정책을 집행한다는 의미가 있음

출처: 유럽연합 홈페이지(School Fruit Scheme) <http://ec.europa.eu/agriculture/sfs>

3) 로컬푸드 가치 확산을 위한 범국민운동 전개

(1) 현황

전세계적인 로컬푸드 열풍과 정책지원 열풍은 정부 정책과 상관없는 사회문화적 현상 또

는 신규시장 창출과정으로 볼 수도 있다. 하지만 최근 전세계 각국 중앙정부나 지자체가 이러한 상황 속에서 사회적 분위기를 확산하는데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이런 점에서, 로컬푸드의 활성화를 위해서는 공공부문의 적극적인 제도화 노력이 반드시 필요하다.

대표적인 사례로 미국의 Let's Move, 일본의 Food Action Nippon, 프랑스의 Bien manger, 영국의 Eat Seasonably 등 지속가능하고 건강한 식생활을 장려하기 위한 범국가적 캠페인들이 있다. 특히 미국에서 대통령 영부인 미셸 오바마가 역점적으로 활동하는 백악관 kitchen garden 활동과 Let's Move 캠페인 추진이 바로 이 부분과 직결되어 있다.



또한 로컬푸드 시장의 활성화 뿐만 아니라, 비시장적인 활동으로서 전세계적으로 비농업인들의 먹거리 관련 활동 참여를 통한 대안적인 먹거리 추구활동들이 크게 늘어나고 있다. 여기에는 첫째, 전세계적인 도시농업 활동 및 정책의 열풍으로 인한 도시민들의 텃밭활동 활성화 경향, 둘째, 사회적 소외계층/질환자들의 농사활동 참여를 통한 치유 및 사회통합 효과와 농촌활성화 효과 제고를 목적으로 하는 유럽의 사회적 농업(social farming) 정책수단의 활성화 경향, 셋째, 텃밭활동 + 지역공동체 차원의 가공, 유통, 조리, 소비활동을 연계하는 등(미국 농무부의 community food project 지원사업, 영국 런던 시정부/스코틀랜드/웨일즈 지방정부의 community food 관련 사업지원 프로그램 등)의 건강한 먹거리를 매개로 하는 커뮤니티 활동의 활성화를 위한 정책적 지원 추세를 들 수 있다.

(2) 정책목표

첫째, 범정부적 로컬푸드 캠페인을 통하여 국민들에게 로컬푸드의 가치를 홍보하고 이에 대한 참여를 확산시킨다.

둘째, 비농업인을 위한 다양한 텃밭 프로그램의 제공(텃밭활동에 참여하는 도시민/사회적 취약계층의 수를 2배로 확대)을 통하여 건강증진, 도시미관개선, 지역공동체 활성화, 여가 및 치유효과, 농촌활성화 등 다양한 정책적 효과를 달성시킨다.

셋째, 지역공동체 수준에서 다양한 먹거리 관련 활동에 대한 지원을 통하여 지역공동체를 활성화한다.

(3) 정책내용

첫째, 비농업인의 텃밭 관련 프로그램을 확대한다. 이를 위해 도시민들을 위한 개인용 텃밭, 지역공동텃밭, 주말농장, 클라인가르텐 등 다양한 유형의 텃밭공간을 확대 공급한다. 유희공간의 텃밭활용 활성화에 대하여 온라인 통합사이트 활용 등의 수단을 통해 제도적으로 지원한다. 텃밭 수확물의 공동활용(요리나눔)활동에 대하여 커뮤니티 키친(communit kitchen) 등에 대한 소규모 시설 및 활동 지원 등을 통해 제도적으로 지원한다. 노인, 장애인, 질환자들을 대상으로 하는 도시/농촌 텃밭활동 프로그램을 제공하고, 농촌지역 교육농장들에 대해 사회적 취약계층들이 활용가능한 바우처 제도를 시행함으로써, 사회적 취약계층(비농업인)을 위한 텃밭 프로그램을 확대한다.

둘째, 식생활교육과 로컬푸드 가치가 접목되는 지점들을 확산시킨다. 이를 위해 현재 진행

중인 식생활교육국민네트워크 활동을 더욱 활성화할 필요가 있으며, 기존의 관련 교육프로그램들을 개편하여 기존 농업교육, 소비자교육 관련 프로그램들에 로컬푸드 주제를 포함시킴으로써 대국민교육을 활성화한다. 그리고 로컬푸드 식생활교육의 핵심적인 장이라고 할 수 있는 학교텃밭 프로그램을 범정부적으로 확대 추진한다. 즉, 식생활교육의 중심적 공간/프로그램으로서 현재 농식품부의 스쿨팜 사업을 대폭 확대하여 전국적 규모에서 학교텃밭의 조성 및 활용을 장려한다(영국의 Food for Life partnership 프로그램 사례, 호주 정부의 스테파니 알렉산더 학교텃밭재단(Stephanie Alexander Kitchen Garden Foundation)에 대한 지원 사례).

셋째, 범국민적 로컬푸드 캠페인을 시행한다. 여기에는 건강한 먹거리 구매와 도농교류 활동을 통한 국민건강 증진과 농촌 활성화 캠페인, 미국의 Let's Move, 일본의 Food Action Nippon, 프랑스의 Bien manger, 영국의 Eat Seasonably 등 지속가능하고 건강한 식생활을 장려하기 위한 범국가적 캠페인, 아침밥 먹기 캠페인(일본), 신선한 지역산 제철과일 채소 섭취 캠페인(영국, 프랑스), 농촌 방문 캠페인(프랑스), 자기 텃밭가꾸기 캠페인, 자기가 먹는 먹거리와 자기에겐 먹거리를 제공하는 농부를 알아가기 캠페인(미국) 등 다양한 로컬푸드 관련 내용의 캠페인을 민간, 정부, 민관협력 차원에서 동시다발적으로 전개한다.

넷째, 중앙정부 차원에서 중간지원기관(민관거버넌스기구)을 설립한다. 조례 제정, 계획 수립 등과 같은 지자체의 관련 활동을 지원(일본 농림수산성의 “지산지소 모델타운 지원”사업 사례, 관련 심포지엄 개최 등)하고, 관련 정보를 수집하고 제공하는 기능(일본 농림수산성의 “지산지소 메일매거진“(월1회) 발송 사례)을 수행하며, 민간의 모범사례를 지원하고(영국의 Making local food work 기금 사례: 관련 NGO 컨소시엄-복권기금 지원), 지자체의 농식품 역내 마케팅 및 홍보활동을 지원함으로써 지자체 브랜드 및 인증마크의 역내 마케팅 활성화를 도모한다(미국 각 주정부, 캐나다 온타리오주, 프랑스 랑그독-루시옹 광역정부 사례).

수산업 및 어촌 발전을 위한 수산정책 과제

김재선 (군산대학교 경영학부 교수)

1. FTA 체결에 따른 피해 어업인 지원

1) 현황

한·칠레 FTA가 체결된 이래 정부는 지속적이고 동시다발적으로 FTA를 추진하여 23개 경제공동체 73개국과 FTA를 추진하는 성과를 보였으며, 이 중에서 FTA가 발효된 국가는 46개국이고, 타결된 국가는 2개국이다. 또한 협상 중인 국가는 8개국이고, 준비 중인 국가는 7개국으로 글로벌 수준에서도 가장 빠른 진도를 보이고 있다. 특히 한·EU FTA(2011.07.01) 및 한·미 FTA(2012.03.15)가 발효되고, 한·중 FTA 협상 개시 선언(2012.05.02) 및 1차 협상(2012.05.14)이 추진됨에 따라서 경쟁력이 취약하고 영세한 우리나라 수산업은 존재의 위기로 내몰리고 있다.

이런 어려움에도 불구하고 그동안 정부가 수산부문에 지원한 규모를 살펴보면 농업부문의 3.24% 수준에 머무르고 있어 지원이라고 볼 수도 없는 실정이다.

2) 정책 목표

정부의 지원정책을 2단계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 1단계는 그동안 정부가 농업 및 축산업 부문에 지원했던 수준과 대등한 지원제도를 마련하는 것이다. 2단계는 한·중 FTA를 대비하여 기존의 지원제도를 좀 더 보완할 수 있는 실질적인 준비를 할 필요가 있다.

3) 정책 내용

(1) 수산업발전기금 재원 확충

2011년 기준으로 연간 6,426억 원에 이르는 수산발전기금을 3조 원 이상으로 확대할 필요가 있으며, 이를 위한 재원으로는 관세 중 FTA 관련 부분 금액, 불법어업(IUU) 단속 어획물 공매처분금, 저가 수입수산물 허위 신고액 등을 수산발전기금으로 편입하여야 한다.

(2) 수협공적자금 해소

현재 많은 일선 수협들이 정부로부터 공적자금을 지원받아 사용하고 있는데 이로 인해서

해당 수협들이 경영상의 어려움을 겪고 있고, 관할 어업인들에 대한 지원 및 지도가 적절하게 이루어지지 않고 있다. 따라서 정부가 전향적으로 수협공적자금을 해소할 수 있는 방안을 마련하여 일선 수협들이 정상적인 역할을 할 수 있도록 정책의 전환이 시급한 실정이다.

이렇게 하면 FTA와 관련하여 직접적인 피해대책 수립이 어려운 소규모 어업인을 간접적으로 지원할 수 있고, 지도사업부문에 대한 신용부문의 지원으로 어업생산 지도, 교육훈련, FTA 대응 및 국제협력 등을 보다 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

(3) 소득보전 직불제 도입

농업부문에서는 시행하고 있는 경영이양직불제를 수산업계 현실에 맞게 전환한 휴어직불제를 도입하여 효과적으로 어업자원관리를 할 수 있도록 해주어야 한다. 또한 어업인의 소득을 직접 지원할 수 있는 정책으로 어획물 가격이 평년보다 낮을 경우 목표가격과의 차이 일정부분을 직접지불로 보전하는 소득보전직불제를 도입하여 어업인들의 생계를 안정화시켜야 한다.

(4) 유가연동보조금 지원

최근 들어서 어선어업자들이 조업을 포기하는 사례가 자주 발생하는데 주된 이유로 유가 급등을 들 수 있다.¹⁾ 따라서 2008.7.1일부터 1년간 한시적으로 시행하였던 유가연동보조금²⁾을 확대 시행하여야 조업 어선들의 수를 늘리고, 이에 따른 어획량의 증가로 수산물의 가격을 안정화시켜 국민의 식생활을 개선하는데 기여하여야 한다.

(5) FTA 대응 어선어업 경쟁력 강화 대책 마련

한·중 FTA가 체결되면 중국으로부터의 수산물 수입이 급증하고, 이에 따라서 수산물 가격이 폭락할 것이라는 것은 불문가지이다. 따라서 수산물의 수급을 조절하기 위해서는 어선 감척사업을 추진하여야 하지만 현행처럼 일반 어선감척 시 ‘국고지원율 80% 이내 입찰제’로 추진하게 되면 입찰금액의 하락으로 어선감척이라는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 따라서 ‘80% 이내 입찰제’를 ‘90% 정률제’로 전환함으로써 어선이 노후화되었거나, 어업인이 고령화되어 적절하게 어선어업을 계속할 수 없는 어선들이 좀 더 적극적으로 감척사업에 동참할 수 있는 동기를 부여할 필요가 있다.

또한 어선을 신조할 경우 친환경 에너지 절감형 어선을 건조하도록 유도하고, 이에 따른 인센티브로 저리(2% 정도)의 융자금(건조비의 80%)을 지원하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

1) 어선어업자는 일정량의 면세유류를 공급 받고 있지만 이 면세유류 가격도 부담이 되어 조업을 포기하는 어선의 수가 증가하는 추세이다.

2) 경유가격이 기준가격(1,800원/l) 이상으로 상승하는 경우, 상승분의 50%를 보조(상한액 183원/l)하였음.

2. 수산·해양 정부조직 일원화

1) 현 황

2008년 2월 이명박 정부가 들어서면서 정부조직 중에서 1996년에 출범한 해양수산부를 폐지하고 국토해양부 및 농림수산물식품부로 개편하면서 해양 관련 업무는 국토해양부로 이관하고, 수산 관련 업무는 농림수산물식품부로 이관하여 이원화된 해양수산정책이 추진되면서 여러 가지 문제점을 야기시켰다.

첫째, 수산정책부문이 농림수산물식품부내의 일부 조직으로 전락하면서 수산정책의 수행기능이 제한되었다. 즉 해양/수산 관련 자원 환경은 국토해양부에서 수행됨으로 인해서 농림수산물식품부의 정책 수행 범위가 어업인·어촌·어항에 한정됨으로써 산업현장이 「바다」라는 수산업의 현장적 특수성을 반영하지 못하였고, 나아가서 어업인의 지원에 일관성이 없어졌다.

둘째, 국토해양부와 농림수산물식품부로 이원화되면서 수산업 현장관리의 유기적인 수행 불가능하였다. 즉 어촌·어항은 농림수산물식품부, 공유수면·연안은 국토해양부에서 관리함으로써 해양 수산 시설 등의 관리에 있어 상호 유기적인 정책 수행이 어렵고, 개발 난립의 가능성이 상존하였다.

셋째, 농업과 다른 수산업의 생산·관리체계에 적절하게 부응하지 못하였다. 농산물과는 원천적으로 다른 생산방식과 관리체계를 가지고 있는 수산물의 특수성을 반영하여 개별적인 수산정책을 수립·시행하여야 할 필요성에 적절히 부응하지 못하였다. 더욱이 산업의 토대인 해양환경 및 생태계 보전업무를 해양환경관리법에 근거하여 국토해양부가 수행하므로 인해 장기적이고 포괄적인 수산업 발전정책을 수립하는데 근본적인 한계를 노출시켰다.

넷째, 수산인이 두 개 부처를 상대로 민원업무를 처리하는 불편함이 발생하여 어업인의 불만이 고조되고 있다.

2) 정책 목표

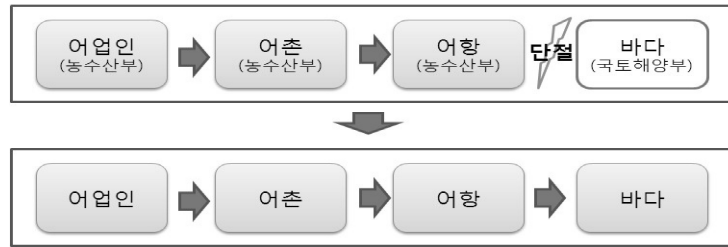
현재 국토해양부에서 담당하고 있는 해양 부문과 농림수산물식품부에서 담당하는 수산부문을 독립시켜 종전처럼 단일 정부조직(예: 해양수산부)으로 통합함으로써 수산정책 수행의 효율성 확보하여야 한다.

3) 정책 내용

<그림 1>에서 보는 것처럼 해양수산정책 수행의 방향을 전환하여 어업인/어촌 지원 기능에 중점을 두고, 나아가서 수산 자원 및 환경 중심으로 전환하여야 한다.

또한 해양수산부로 정부조직을 개편함으로써 수산업의 특수성과 수산인의 수요를 반영한 조직 운영으로 수산정책 수행의 효율성을 확보하고, 나아가서 수산업·연안관리·해양개발·해양관광(바다목장) 등을 연계시켜 수산업의 외연을 확대 발전시킴으로써 시너지효과를 극대화하여야 한다.

<그림 1> 해양수산부 독립 기반 해양수산정책 개념도



3. 소득보전 직불제 도입

1) 현 황

FTA가 체결되기 시작하면서 수많은 농민·축산인의 반발을 무마시키는 과정에서 쌀소득보전직불제·친환경축산직불제·경관보전직불제·조건불리지역직불제·경영이양직불제 등 다양한 직불제가 도입되어 농업인의 소득보전에 기여한 반면에, 수산업은 친환경 배합사료 구입시 생사료와의 가격차이에 대해 직불제의 형식을 차용 지원하고, FTA의 직접적인 피해로 발생하는 일부 품목의 가격하락에 대한 피해지원 직불제만 있을 뿐, 정책상 통상적 어업인의 소득보전 및 안정을 위한 직불제는 실시되지 않고 있어 형평성에 대한 논란 및 불만이고조되고 있다.

첫째, 농업의 직불제 규모는 2011년 예산을 기준으로 1조 5,935억 원에 달하는 반면에 수산부문은 총 199억 원으로 농업직불제의 1.25% 수준에 불과하다. 또한 농업직불제 1조 5,935억 원 중 쌀소득 등 농가소득안정제가 1조 4,188억원으로 89.0%를 차지하고 있는 실정이다.

둘째, 어선어업은 유류가격과 임금 인상 등으로 출어경비는 급증한 반면에 자원고갈로 어획량이 급감하여 출어를 포기하는 어선이 늘어나고 있는 추세이다.

셋째, 수산업은 해양 환경변화에 따른 불확실성이 강해 어가소득이 불안정하며, 남획에 따른 생태계 교란 가능성이 상존하고 있어 불확실성이 높은 산업이라는 특수성이 있다.

넷째, 이로 인해서 수산업을 유지하는 것이 불가능해진 어업인이 어촌을 이탈하여 어촌사회를 공동화시킴으로써 우리나라 대다수 섬이 무인도로 전락하고, 이는 국토 이용의 비효율성을 초래할 뿐만 아니라 국경 감시 비용을 증가시키는 악순환 고리를 만들고 있다.

<농어업관련 직불제 재정투입 현황>

(단위 : 백만 원)

구 분		2010년까지	2011년
농업 부문	쌀소득 등 직불제	7,881,430	1,418,823
	경영이양직불제	319,907	62,282
	친환경농업직불제	187,777	37,912
	조건불리지역직불제	275,802	54,690
	경관보전직불제	42,959	19,840
	총 합 계	8,707,875	1,593,547

수산 부문	친환경 배합사료지원	55,700	5,540
	친환경어구보급지원(자부담제외)	25,187	9,336
	총 합 계	80,887	14,876

자료 : 농림수산업시행지침서(<http://www.agrix.go.kr/manual/home/index.php>)

2) 정책 목표

일차적으로는 현재 농업·축산업 부문에서 시행되고 있는 소득보전정책을 어업인에게도 적용하고, 이차적으로는 새로운 수산업 기반 조성 및 어촌 정주여건을 개선하는 정책을 마련하는 것이 필요하다.

3) 정책 내용

(1) 수산통계 구축

수산부문의 소득과 관련된 통계기준을 설정하고, 통계자료를 수집·분석하여 수산부문 직불제 도입을 위한 기반을 마련하는 것이 선행되어야 한다.

(2) 소득보전직불제 도입

어업인의 소득을 직접 지지할 수 있는 정책으로 어획물 가격이 평년보다 낮을 경우 목표 가격과의 차이 일정부분을 직접지불로 보전하는 소득보전직불제를 도입하여야 한다. 나아가서 프랑스, 이탈리아, 노르웨이, 캐나다 등에서 시행하고 있는 것처럼 어업의 계절성이나 어획량 변동 등 어업의 불확실성으로부터 자영어업인의 소득을 안정적으로 보전할 수 있는 제도를 마련하여야 한다.

(3) 휴어직불제 도입

농업의 경영이양직불제를 수산업 현실에 맞게 전환한 휴어직불제를 도입하여 어자원 관리를 통하여 안정된 수산물의 수급에 기여하여야 한다. 또한 미국 등에서 시행하고 있는 것처럼 수산자원에 대비한 조정기금을 적립할 수 있도록 장기적인 마스터플랜을 마련하여야 한다.

(4) 조건불리지역직불제 차별적 도입

조업 여건이 불리한 도서 지역에 대해서 조건불리지역직불제를 차별적으로 마련·실시하여 어촌간의 소득 양극화를 줄여 나가야 한다.

4. 수산물 유통 혁신으로 어업인과 소비자 Win-Win

1) 현 황

수산물 유통경로를 추적해보면 생산에서 소비까지 다단계의 복잡한 수산물 유통구조로 인해 유통비용이 증가 등 유통효율성이 매우 낮다. 즉 수산물 유통과정에 있어 여러 단계에 일반 유통인이 참여하여 불필요한 유통비용을 증가시켜 최종소비자의 구매가격을 상승시키는 요인으로 작용하고 있다.³⁾

이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 산지와 소비지를 연결하는 직거래 유통인프라가 노후화되었고, 선도·위생관리시스템의 부재로 시장 요구에 맞는 기능을 수행하는데 한계를 드러내고 있다. 즉 산지 위판장은 국내 생산 수산물의 약 50% 이상을 분산 처리하나 전체 시설보유 위판장(160개소)의 48%(77개소)가 15년 이상으로 시설이 노후화되었고, 위생관리시스템 마저 미흡하여 종합적인 유통 기능을 수행하지 못하고 있다. 또한 산지와 소비지를 연계한 직거래를 통하여 효율적으로 수산물을 분산해주는 수산물 종합유통센터와 같은 소비지 유통 인프라가 취약한 실정이다.

둘째, 공영도매시장과 같은 소비지의 제도권 시장이 위축됨으로써 소비지의 수산물 수급 조절 및 가격안정 중심축으로서의 영향력 점차 감소되었다. 즉 소비지 시장이 대형마트나 장외도매상(벤더) 중심의 수산물 유통시장으로 재편됨으로써 상장·경매·분산 중심의 제도권시장의 실질적인 영향력이 감소되었다.

셋째, 대형유통업체(대형마트 점포 확장, SSM 등)의 수산물 유통시장 영향력이 증대됨으로써 개별 생산·공급주체의 시장교섭력이 약화되고, 이는 대형유통업체에 종속화 되는 현상을 가속화시키고 있다.

넷째, FTA 체결 등으로 국제환경이 변화됨에 따라 수입수산물이 대거 국내로 유입되어 수산물 유통시장을 잠식하고, 국내산 수산물의 시장경쟁력을 약화시켜 어업인의 존립기반을 무너뜨리고 있다.

2) 정책 목표

- (1) 급변하는 수산물 유통환경 변화에 대응하여 국내 수산업의 경쟁력을 강화하고, 어업인의 안정적인 어업활동을 보장함으로써 어업인의 지위 및 삶의 질을 향상시킨다.
- (2) 다단계로 세분되어 있는 비효율적인 수산물 유통구조를 탈피하고, 산지-소비지 간 직거래 유통채널을 구축하여 유통효율성을 향상시킨다.
- (3) 수산물의 수급을 조절하고 물가를 안정시켜 어업인에게는 판매가격을 현실화하고, 소비자에게는 저렴하고 안전한 먹거리를 제공한다.

3) 수산물 유통마진은 54.7%로 출하단계 12.8%, 도매단계 11.5%, 소매단계 30.5%로 구성되어있다.

3) 정책 내용

(1) 산지-소비지 간 직거래 유통망 구축

정부의 예산 지원으로 수산물 유통 인프라를 확충하여 산지-소비지 간 직거래 유통망을 활성화하여 수산물의 유통 효율성을 개선한다. 이를 위해서 산지위판장을 위생품질관리형 시장으로 전환하고 산지 거점 유통센터를 건립할 필요가 있다. 또한 소비지 인근에 대규모 수산물 분산물류센터를 구축하여 산지 위판장 또는 거점유통센터(FPC)에서 집적된 수산물을 소비지 분산물류센터를 통해 직거래로 분산·판매하는 전략적 변화가 선행되어야 한다.

(2) 공공비축자금의 운용

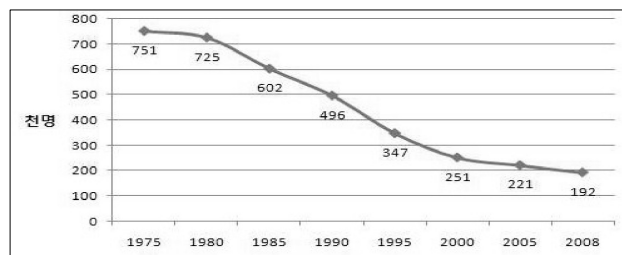
수산물 유통 개선을 위한 공공비축자금을 적립·운용하여 민간 중심의 산지 직수매→소비지 공급을 실현함으로써 수산물의 수급을 조절하고, 이를 바탕으로 소비자 물가를 안정시키는데 활용하여야 한다.

5. 어가소득 증대로 양극화 해소

1) 현 황

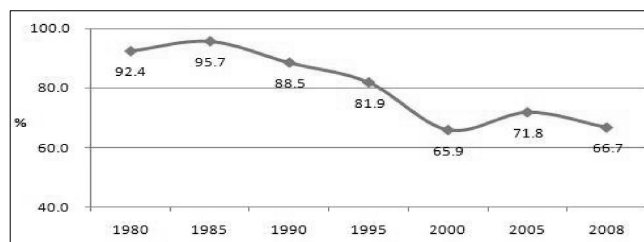
<그림 2>에서 보는 것처럼 지난 30년 동안 우리나라의 어가 수 및 어가 인구는 연평균 각 12%, 23%씩 감소하여 기준연도인 1980년에 비해 53%, 27% 수준으로 감소하였다.

<그림 2> 어가 인구 변화 추이



더욱이 어가의 고령화 지수는 22.6으로 농가의 33.3보다는 낮으나 도시의 10.2보다는 2배 이상 높으며, <그림 3>에서 보는 것처럼 어가소득은 도시근로자 가구소득의 70%를 밑돌고 있어 양극화의 주요한 원인으로 나타나고 있다.

<그림 3> 도시근로자 가구소득 대비 어가소득 수준 추이



또한 어가소득의 하락은 이어현상(離漁現狀)을 유발하여 수산업의 기반을 붕괴시킬 수 있고, 이런 현상은 FTA 등에 의한 시장개방으로 가속화 될 가능성이 매우 높다.

2) 정책 목표

- (1) 어가와 도시가계와의 소득 격차를 완화시켜, 어촌의 삶의 질을 향상시키고, 나아가서 정주어가(定住漁家)의 수를 증가시킨다.
- (2) 어촌 내 취약계층의 소득을 안정화시켜, 정주여건을 조성하고 나아가서 어촌 내 소득 양극화를 축소시킨다.

3) 정책 내용

- (1) 어촌의 특성 및 보유 자원을 고려하여 차별적인 지원을 함으로써 성공률을 높일 수 있도록 전략적인 접근이 필요하다. 즉 확실적이고 천편일률적인 지원 및 정책은 어촌간의 중복으로 인한 경쟁을 유발시킬 수 있고, 지원 자체를 무력화시키는 위험이 크다.
- (2) 모든 어촌을 지원하기 보다는 단계별로 경쟁력 있는 어촌에 대한 선택과 집중을 통하여 선도어촌을 양성하여 벤치마킹의 대상이 되도록 하고, 선도어촌을 거점으로 2차, 3차 선도어촌을 양성하는 점진적인 전략이 필요하다.
- (3) 사회적 기업 개념을 도입하고, 이와 병행하여 수산분야 직불제를 도입 하여 경제적으로 취약한 어촌의 경제적 지위를 개선하여야 한다.
- (4) 점진적으로 단순히 바다 속의 고기를 잡는 어업에서 기르는 어업으로 수산업의 중심을 전환하여 지속가능한 수산물 생산 및 확보에 주력하여야 한다.
- (5) 단순한 어업 이외에 어촌의 경관이나 자원 등을 이용하는 체험관광 등을 활성화 하고, 도시와 어촌간의 상생프로그램을 지원하여 어가의 소득 창출 및 고부가가치화에 기여하여야 한다. 또한 이런 노력을 집단적으로 묶는 산업화 개념을 도입하여 어촌의 경제적 수준을 개선하여야 한다.
- (6) 현재 정부에서 주도적으로 추진 중인 어촌 관련 사업을 현장 중심으로 개선하고, 사업간의 중복을 없애 차별적인 사업으로 전환하여야 한다.

대북 쌀지원에서 한반도 농업공동체로

장경호 (농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 대북 쌀지원과 국내 쌀정책의 선순환

2000년대 이후 쌀의 의무수입물량(MMA)이 지속적으로 증가하는 한편, 국내 쌀 소비량은 지속적으로 빠르게 감소하는 추세를 보여 왔다. 이 때문에 쌀의 과잉 공급 및 재고부담이 증가하면서 쌀값 하락을 압박하는 요인이 되었다. 이에 식량자급률 측면에서 쌀 생산기반을 유지하기 위해 과잉 재고인 쌀을 대규모로 처리해야 할 필요성이 나타났다. 이런 차원에서 대북 쌀지원의 필요성이 제기되었다. 또한 지난 2000년 6.15공동선언 이후 남북이 적극적인 화해협력 국면으로 전환되었고, 북한의 식량부족 문제를 개선하기 위해 대북 쌀지원의 필요성이 제기되었다. 이러한 배경과 조건하에서 2002년부터 대북 쌀지원이 시작되었고, 2007년까지 매년 약 40~50만톤의 대북 쌀지원이 이루어졌다.

대규모의 쌀지원은 쌀의 재고부담을 해소하여 쌀값 안정에 기여했다. 2006년 한국농촌경제연구원의 보고서에 의하면 대북 쌀지원으로 인해 쌀값이 하락세에서 반등하여 약 1.3% 상승하는 효과를 거둔 것으로 나타났다. 이와 같은 쌀값 안정은 농가소득 안정 및 쌀의 자급기반 유지에 기여하는 효과를 거두었고, 쌀의 자급기반 유지로 식량자급률의 급격한 하락을 방지하는 효과도 거두었다. 이는 대북 쌀지원과 국내 쌀정책이 선순환관계를 형성했다고 평가할 수 있다.

대북 쌀지원 덕분에 국내 쌀 생산기반을 유지할 수 있었고, 이는 지난 2007/08년 세계식량위기 당시 국내 상황을 안정적으로 관리하는데 기여하는 결과를 낳았다. 2007/08년 세계식량위기 당시 식량의 무기화(대다수 주요 수출국의 수출금지 조치), 식량의 투기화(곡물메이저를 중심으로 국제 투기자본이 곡물투기)로 가격이 천정부지로 급등하면서 약 37개국에서 식량을 요구하는 빈곤층과 군대 및 경찰이 충돌하여 유혈사태가 발생했다. 당시 한국은 낮은 식량자급률에도 불구하고 특별한 혼란이 없었는데, 이는 그나마 주식인 쌀을 자급하고 있었기 때문에 상황의 안정적 관리가 가능했던 것이라 할 수 있다.

2. 대북 쌀지원 중단과 쌀대란의 악순환

그러나 2008년 MB정권 출범 이후 남북관계가 경색국면으로 전환되면서 대북 쌀지원 및 남북 농업협력이 완전히 중단되었다. 정부차원의 대북 쌀지원이 중단된 것은 물론 민간 차원의 인도적 식량지원도 사실상 완전히 중단되었다.

대북 쌀지원 중단은 국내 쌀대란을 초래했다. 대북 쌀지원이 중단되면서 쌀의 과잉 공급

및 재고부담이 누적되었다. 이러한 과잉재고의 누적 때문에 결국 2009년부터 쌀값이 폭락하는 쌀대란이 발생하였고, 이러한 쌀값 폭락 사태는 2010년까지 지속되었다. 2010년 상반기에는 월평균 쌀값이 1995~1996년 수준까지 폭락하기도 했다.

대북 쌀지원 중단으로 인해 발생한 쌀값 폭락 사태는 결과적으로 쌀 자급률 및 식량자급률의 급격한 하락을 초래했다. 대북 쌀지원 중단이 국내 쌀정책과 악순환의 관계를 형성했다고 평가할 수 있다. 대북 쌀지원 중단으로 과잉 재고가 누적되어 쌀값이 폭락하면서 국내 쌀 생산농가의 소득이 감소하고 농가경제가 악화되었다. 이는 농민들로 하여금 쌀농사를 포기하도록 만들어 쌀 재배면적의 감소가 쌀 생산량의 감소를 가져왔다. 쌀의 생산 감소는 쌀 자급률 및 식량자급률을 하락하게 만들었다. 2011년 기준으로 국내 쌀 자급률은 약 83%, 식량자급률은 약 22.6% 수준으로 급락했다.

한편, 쌀 생산이 감소하면서 쌀값이 과거 수준으로 회복되는 추세를 보임에 따라 쌀 생산이 늘어날 것으로 기대했으나 정부가 물가관리 차원에서 쌀값을 억제하기 위해 비축미를 저가로 방출하는 정책을 강력히 시행하면서 쌀값의 회복세에도 불구하고 쌀 재배면적은 늘어나지 않았다. 오히려 기상악화 및 자연재해가 잇따라 발생하면서 2010~2012년 동안 3년 연속으로 쌀 생산이 감소하는 현상이 나타났다. 쌀값 회복이 쌀 자급률을 높이는 효과를 거두지 못하고 있는 것이다.

3. 남북 농업협력의 중단

MB정권 출범 이후 대북 쌀지원이 전면 중단되었을 뿐만 아니라 남북 농업협력도 완전히 중단되었다.

초기에 주로 인도적 식량지원 중심으로 이루어지던 남북 농업협력은 2000년대 중반부터 북한의 농업생산력을 복구하기 위한 농업개발협력으로 전환되는 추세에 있었다. 정부 차원에서는 대북 쌀지원 및 비료지원이 여전히 남북 농업협력의 주요 사안이었지만 민간 차원에서는 다양한 형태의 농업개발협력이 지속적으로 진행되고 있었다.

민간차원의 농업개발협력은 비록 소규모로 진행되었지만 다양한 시범사업을 통해 북한의 농업생산력을 복구하는데 필요한 선행지표들을 도출하였다. 통일농수산물사업단이 수행한 남북 공동영농사업을 비롯하여 민간의 다양한 농업개발협력 성과는 남북 정부 당국으로 하여금 정부 차원의 농업개발협력을 추진할 필요성을 인식시키게 만들었고, 이는 2005년 제1차 남북 농업협력위원회 합의, 2007년 남북 농업협력추진위원회 구성 및 양돈협력에 대한 합의 등으로 이어졌다. 비록 실행단계로 넘어가지는 못했지만 분단 이후 최초로 남북 정부 당국 사이에 농업개발협력에 대한 주요한 합의가 도출된 것은 커다란 진전이었다.

정부 당국 차원의 대규모 농업개발협력을 본격적으로 추진하는 것은 남북이 농업분야에서 상호의존성을 점차적으로 높여 나가면서 한반도 농업공동체를 만들어가는 대장정의 출발을 알리는 것과 같다. 그러나 MB정권 출범 이후 정부 차원의 농업협력은 물론 민간차원의 농업협력도 완전히 중단되면서 한반도 농업공동체를 위한 첫 걸음을 떼는 것도 무산되었고, 그 이전에 진행되었던 민간 차원의 다양한 농업개발협력의 성과도 사라지게 되었다.

4. 한반도 농업공동체를 위한 정책과제

1) 대북 쌀지원 재개

(1) 대북 쌀지원 중단의 문제점

대북 쌀지원 중단이 초래한 문제점은 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 하나는 남북관계의 측면에서 접근하는 것이고, 다른 하나는 쌀정책의 측면에서 접근하는 것이다.

첫째, 대북 쌀지원 중단은 남북관계에 있어서 중요한 지렛대의 상실을 가져왔다. 전반적인 남북관계의 개선은 대북 쌀지원을 가능하게 만드는 배경이자 전제조건으로 작용했고, 동시에 대북 쌀지원은 남북관계를 더욱 촉진시키는 촉매제로서의 역할을 수행했다. 남북관계에 있어서 대북 쌀지원이 중요한 지렛대의 역할을 담당한 것이다. 그러나 대북 쌀지원이 중단되면서 남북관계의 중요한 지렛대 하나를 잃어버리게 된 것이다.

둘째, 대북 쌀지원 중단은 쌀 자급률 및 식량자급률의 급락을 초래했다. 대북 쌀지원이 중단되면서 쌀의 과잉 공급 및 재고부담이 누적되었고, 이 때문에 결국 2009년부터 쌀값이 폭락하는 쌀대란이 발생하였고, 이러한 쌀값 폭락 사태는 2010년까지 지속되었다. 대북 쌀지원 중단으로 인해 발생한 쌀값 폭락 사태는 결과적으로 쌀 자급률 및 식량자급률의 급락을 초래했다. 종전에는 대북 쌀지원이 국내 쌀정책과 선순환의 관계를 형성하고 있었는데, 쌀지원 중단 때문에 악순환의 관계로 바뀐 것이다.

차기 정부가 남북관계를 개선하고자 한다면 대북 쌀지원이 갖고 있는 촉진제 및 지렛대로서의 기능을 적극 수용할 필요가 있다. 게다가 대북 쌀지원은 남북관계 뿐만 아니라 국내 쌀정책에서도 쌀 자급률 및 식량자급률과 선순환의 관계를 갖고 있다. 일석이조(一石二鳥)의 효과를 가진 유용한 정책수단임을 인식할 필요가 있다.

(2) 정책목표

정책수단으로서 대북 쌀지원이 갖고 있는 효과를 고려할 때 다음과 같은 정책목표를 제시할 수 있다.

첫째, 중단되었던 대북 쌀지원을 재개하여 남북관계 개선의 촉진제이자 지렛대로서의 기능을 적극 활용해야 한다.

둘째, 대북 쌀지원과 국내 쌀정책을 연계하여 쌀 자급률 및 식량자급률을 제고시키는 선순환의 관계를 재도입해야 한다.

(3) 정책과제

첫째, 과거 적극적 화해협력의 성과를 계승하여 대북 쌀지원을 재개해야 한다.

정치군사적인 상황 변화 때문에 일시적으로 남북관계가 경색되는 상황에서 남북관계를 다시 개선시키는 돌파구 역할을 대북 쌀지원이 담당했던 사실을 반추할 필요가 있다. 2006년 북한이 핵실험을 한 이후 남북관계가 경색되고 다양한 분야에서의 남북간 교류가 소강상태를 맞이했다. 그러나 2007년 2.13 합의로 남북관계 개선의 돌파구가 마련되면서 화해협력의 기조를 계속 유지해 나갈 수 있었고, 이것이 2007년 6자 회담에서 진전된 합의를 이끌어 내고 제2차 남북정상회담 및 10.4선언으로 이어졌다. 당시 2.13합의를 통한 남북관계의 개선에서 중요한 역할을 담당한 것이 대북 쌀지원이었다.

당시 북한은 대규모 식량부족 문제를 해결하는 국가적으로 주요 관심사의 하나였기 때문에 대북 쌀지원이 남북관계 개선에 있어서 중요한 지렛대로서 촉진제 역할을 할 수 있었다. 최근 북한의 농업 및 식량생산이 점차 복구되면서 식량부족 문제도 개선되고 있는 상황이지만 여전히 식량부족 문제는 국가적 관심사에 포함되어 있기 때문에 차기 정부에서도 대북 쌀지원이 남북관계 개선의 촉매제이자 지렛대로서 충분히 기능할 수 있을 것이다.

둘째, 대북 쌀지원 재개로 쌀 자급률 및 식량자급률의 기반을 강화해야 한다.

과거 대북 쌀지원의 사례에서 확인할 수 있듯이 차기 정부에서 대북 쌀지원 재개는 식량 자급률 제고와 선순환의 관계를 형성할 수 있다. 대북 쌀지원은 국내에서의 쌀 소비 이외에 대규모의 새로운 수요가 만들어지는 것이다. 대북 쌀지원은 국내 쌀 생산농가에게 쌀값 안정 및 소득안정의 계기가 될 것이다. 또한 국내 쌀 재배면적의 확대로 쌀의 자급기반을 강화시키고 식량자급률의 기반을 확대하게 될 것이다. 이는 최근 몇 년 사이에 급락한 쌀 자급률 및 식량자급률의 하락을 방지하는 효과로 나타날 것이다. 나아가 북한의 식량생산이 정상적으로 복구되어 식량부족 문제가 해결된 이후에는 쌀과 잡곡의 내부교역을 통해 한국은 물론 한반도 전체의 식량자급률을 높이는데 기여할 것이다.

셋째, 대북 쌀지원을 정례화하는 방안을 마련해야 한다.

대북 쌀지원이 갖는 위 두 가지 효과를 구조적으로 정착시키기 위해서는 대북 쌀지원을 정례화하는 방안을 마련하는 것이 효과적이다. 남북의 정치군사적 상황에 따라 대북 쌀지원이 중단과 재개를 반복한다면 그 효과는 일시적이고 불안정할 수밖에 없다. 따라서 정치군사적 상황과 연계하기 보다는 정경분리의 원칙에 따라 지속적으로 정례화하는 것이 실효를 거둘 수 있다.

2) 대북 쌀지원 및 농업개발협력 병행으로 농업공동체 기반 조성

(1) 지원과 개발협력의 병행 필요성

대북 쌀지원은 북한의 식량부족 문제를 개선하는 효과를 가져 오지만 항구적으로 시행하기에는 국민 정서상 곤란한 측면이 있다. 대북 쌀지원은 북한이 스스로 식량부족 문제를 해결하기 전까지 한시적으로 이루어져야 하며, 동시에 북한의 농업 및 식량생산을 복구하는데 필요한 농업개발협력이 병행되어야 한다.

북한이 식량부족 문제를 해결하기 위해서는 스스로 자구적 노력을 통해 농업 및 식량생산 능력을 복구하는 것이 최선의 방법이다. 2000년대 이후 완만하지만 북한이 자구적 노력을 통해 식량생산 능력을 점차 복구해 나가고 있는 추세이다. 최근에는 적어도 1990년대 초반의 식량생산 수준까지는 북한이 회복한 것으로 알려지고 있다. 그러나 북한의 식량부족 문제가 아직도 해결되지 않고 있기 때문에 농업개발협력의 필요성은 여전히 존재한다.

농업개발협력을 통해 북한의 농업 및 식량생산이 정상적으로 복구된다면 북한의 식량부족 문제는 해결될 것이다. 그때가 되면 대북 쌀지원의 필요성은 사라지게 되며, 남북이 식량생산 분야에서 적절한 역할분담 및 민족내부간 식량교역으로 전환하는 것이 가능하게 된다. 이는 남북이 상호 협력을 통해 공동으로 식량주권을 높여내는 효과를 유발하게 되며, 상호보완적(상호의존적)인 관계를 형성하게 된다. 남북이 농업분야에서 상호보완적인 관계를 형성하고 확대시켜 나가는 것은 궁극적으로 한반도 농업공동체를 실현하는 과정이라 할 수 있다.

(2) 정책목표

대북 쌀지원만으로는 북한의 식량부족 문제를 해결할 수 없기 때문에 북한 스스로 식량생산 능력을 정상적으로 복구하기 위해서는 농업개발협력을 병행하는 것이 필요하다. 이에 농업개발협력과 관련한 정책목표를 다음과 같이 제안하고자 한다.

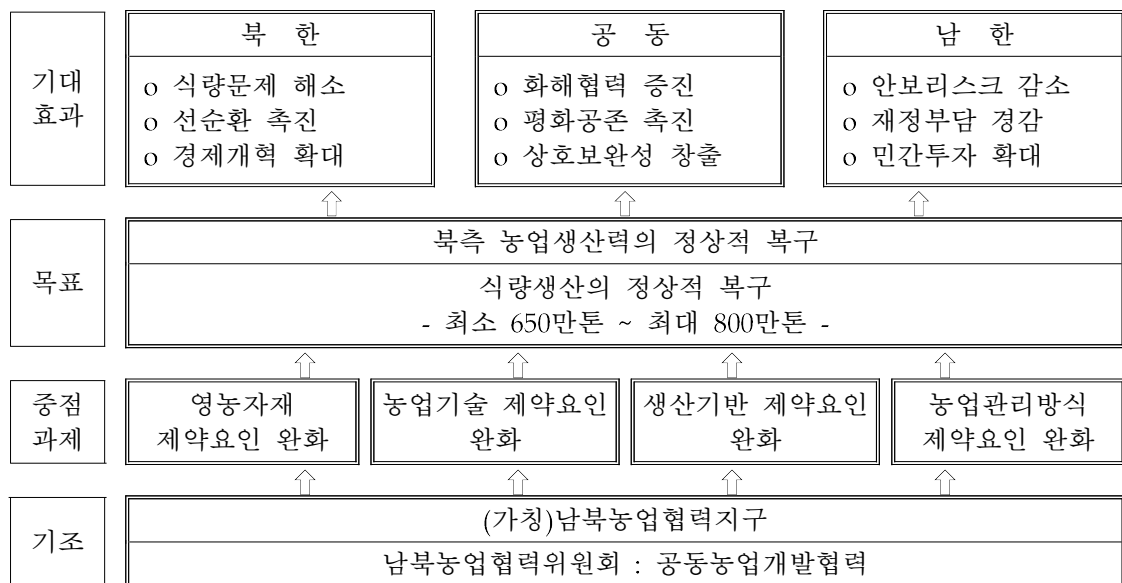
첫째, 정부 차원의 농업개발협력을 본격 추진하기 위해 (가칭)남북농업협력지구를 지정하여 중점적으로 추진해야 한다.

둘째, 농업개발협력의 성과를 (가칭)남북공동식량계획으로 발전시켜 한반도 농업공동체의 기반을 마련해야 한다.

(3) 정책과제

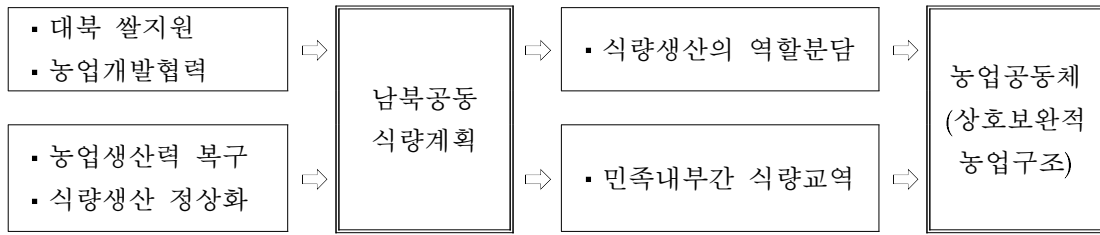
첫째, (가칭)남북농업협력지구를 지정하여 거점 위주의 농업개발협력을 집중적으로 추진해야 한다.

북한의 자체 식량생산 능력을 높여 식량문제를 해결하기 위해서는 농업개발협력이 필요하며, 대북 쌀지원과 병행하여 북한 농업개발을 위한 남북 농업협력을 추진할 필요가 있다. 이는 북한의 자구적 노력과 남북 농업협력의 시너지 효과로 북한 식량문제를 해결하는 것이다. 이를 위해 남북농업협력위원회를 공동으로 구성하고 (가칭)남북농업협력지구를 지정하여 아래 그림과 같이 농업개발협력을 추진한다.



둘째, (가칭)남북공동식량계획을 통해 식량분야에서부터 남북의 농업이 상호보완적 관계를 형성하도록 하여 한반도 농업공동체의 기반을 마련해야 한다.

북한의 농업 및 식량생산이 정상적으로 복구되고, 식량부족 문제가 해결되면 대북 쌀지원 및 농업개발협력의 필요성은 사라지게 된다. 그 대신 (가칭)남북공동식량계획을 통해 남한의 논농사(쌀)와 북한의 밭농사(잡곡) 사이에 분업생산 및 내부교역 방식을 통해 상호보완적 관계를 만들어 나가는 단계로 발전시켜 나가야 한다.



셋째, 한반도 농업공동체를 실현하는 단계적 과정을 마련하여 일관성과 계획성을 갖고 지속적으로 추진해 나가야 한다.

한반도 농업공동체를 형성하는 과정은 장기간에 걸쳐 점차적으로 이루어지게 될 것이다. 이 과정은 또한 남북이 공동으로 목표를 세우고 지속적으로 추진해 나가야 하는 과정이다. 따라서 장기간에 걸친 단계별 과정에 대한 종합계획을 상호 합의하에 마련해야 하는데, 여기에서는 초보적인 구상을 제시하고자 한다.

제1단계는 쌀차관 및 비료 제공 등과 같은 인도적 지원을 재개하고 이를 꾸준히 유지하면서 동시에 북한이 자체적인 농업생산력을 정상적으로 복구하도록 농업개발협력을 병행하는 것이다. 제2단계는 남북이 식량생산의 역할분담(예, 남측의 쌀농사와 북측의 밭농사)을 통해 낮은 수준의 상호보완적 농업체계 창출을 목표로 공동식량계획을 본격 추진하는 것이다. 공동식량계획은 대규모 쌀·비료 제공을 상호보완적 교역으로 전환한 것이라 할 수 있다. 제3단계는 낮은 수준에서 창출된 남북 농업의 상호보완성을 더욱 높은 수준으로 확대·발전시켜 농업생산, 영농자재 및 가공·유통 분야의 상호보완적 농업체계 구축을 목표로 하는 공동농업정책으로 발전시키는 것이다. 상호보완적 농업체계의 수준이 고도화되는 것은 한반도의 농업공동체가 실현되는 것을 의미한다.



동시다발적 FTA에 대응한 농업정책

김태곤(한국농촌경제연구원)

1. 현황

동시다발적인 FTA 추진에 의한 수입증가로 농업부문에 대한 영향력이 확대되고, 피해가 항구화하고 있다. 우리나라는 한·칠레 FTA의 발효에 따른 농업대책(2004~10년)을 시작으로 현재는 한·미 FTA 농업대책(2008~17년)과 한·EU FTA 농업대책(2011~20년)이 추진되고 있다.

또한 한·중 FTA 협상이 진행 중에 있고, 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드 등 농업강국과의 협상도 진행 중이다. 한·중·일 FTA 협상도 개시할 것을 3국간에 합의한 바 있다.

앞으로 FTA에 의한 시장개방이 확대될수록 농산물 수입국인 우리나라 농업에 미치는 충격이 매우 클 것으로 예상된다. 한·EU FTA나 한·미 FTA는 발효초기에는 영향력이 높지 않지만 중장기적으로 관세가 철폐되면 강력한 영향을 미칠 것이다. FTA에 의한 영향에 대해 어떻게 대응하느냐는 한국 농업의 존립에 관련된 문제이다.

FTA 농업대책은 단기적으로는 FTA에 의한 손실을 보전하여 경영안정을 확보하고, 중장기적으로는 국제 경쟁력을 높이어 한국 농업의 지속적인 발전을 보장하는 것이 목적이다.

현행 FTA 농업대책은 몇 가지 문제점을 안고 있다. FTA에 의한 영향은 직접적인 소득 감소와 생산 축소를 비롯하여, 지역단위에 보는 경우 관련 산업의 생산 축소와 고용 감소, 음식업이나 도소매업 등 광범위하게 영향이 나타난다.

그러나 FTA 영향 평가는 직접적인 피해만 산정하고 있으며, 또한 보상방식은 전국 평균 가격을 적용하면서 더구나 한시적 방식이다. 때문에 FTA 농업대책은 단기적인 손실보상이나 중장기적인 경쟁력 제고에 한계를 가지고 있다. 그 결과로 농업부문의 소득감소와 격차 확대 등과 같은 구조적인 문제가 심화되고 있다.

2. 정책목표

FTA 농업대책은 동시다발적인 FTA에 의한 시장개방에 적절히 대응하여 단기적인 피해를 충분히 보전하고, 중장기적으로는 농업의 체질을 강화하는 것이 목적이다.

우선 FTA 농업대책은 농업경영의 안정을 보장하고 농업의 지속적인 발전을 도모하는 동시에 직접·간접적인 영향에 대해 충분히 대응하여 지역경제의 유지에 기여해야 한다. 이를 위해서는 현행 발효 중인 FTA에 대해서는 단기적인 피해보전을 철저히 하고, 향후 예상되는 한·중 FTA, 한·중·일 FTA 등에 대해서도 사전에 대비하는 대책이 되어야 한다.

3. 정책과제

1) 한시적인 FTA 농업대책의 항구화

한·미 FTA에 의한 영향 평가를 보면, 국내생산 감소액은 발효후 5년차에 6,785억원, 10년차에 9,912억원, 그리고 15년차에는 1조 2,354억원으로 대폭 증가한다. 그리고 15년간 직접적인 누적 생산감소액은 12조 2,252억원에 달할 것으로 추정하고 있다(KREI).

반면에 농업대책은 10년간 한시적인 대책으로 그치고 있다. FTA에 의한 피해발생과 대책간의 불일치가 나타나 피해보전이나 농업의 체질강화에 한계를 가지고 있다. 현행 한시적인 FTA 농업대책을 항구적인 대책으로 전환하여 FTA에 의한 피해 확산에 대해 적절하게 대응할 필요가 있다.

특히 한·중 FTA와 한·중·일 FTA 등을 상정한다면 FTA 농업대책의 항구화에 대해 검토할 필요가 있다. 칼도어·힅스(N.Kaldor, N.R.Hicks)의 보상이론에 의하면, 특정정책 선택에 따른 국민후생의 증가와 감소를 합산하여 전체적으로 후생이 플러스이면서, 이익그룹에서 손실그룹으로 소득재분배가 행해지는 것이 전제로 하는 경우 그 정책선택은 정당성을 가진다. 따라서 FTA와 같은 급격한 정책전환에 따라 이익을 보는 그룹 또는 산업과 손실을 입는 그룹 또는 산업간의 객관적인 금액 산정과 양자간의 소득재분배방안이 확립되어야 한다.

현행 FTA 농업대책의 또 다른 한계는 손실 산정이 '직접적'인 것에 한정하고 있고, 보상방법이 전국 '평균적'이라는 점이다. 수입에 의한 피해는 직접적인 가격하락이나 생산 감소에만 그치는 것이 아니다. 전후방 관련산업 축소 등 지역에 따라 광범위하게 나타난다. 지역차도 천차만별이다. 특히 FTA에 의한 영향이 심각한 조건불리지역에 대해서는 특별한 대책이 필요하다.

2) FTA 피해보전 직불제 개편

FTA 피해보전 직불제는 가격변동의 영향을 완화하여 소득을 안정화하는 기능을 한다. FTA를 통한 인위적인 시장개방에 의해 수입이 증가하여 손실이 발생하면 이를 일정 수준으로 보전하여 농업경영의 안정을 충분히 보장해야 한다.

보전방식을 보면 보전기준은 가격기준이며, 보전방식은 품목별로 당년가격이 기준가격(직전 5개년 중 최고와 최저를 제외한 3년 평균가격)의 90% 수준보다 더 하락하는 경우 그 차액의 90%를 보전한다.

단지 가격이 90% 수준 미만으로 하락하는 경우, 가격하락이 FTA 상대국의 수입에 의해 발생한 것을 입증하지 못하는 경우, 또는 한·칠레 FTA에서와 같이 수입이 증가해도 다른 요인, 즉 국내생산 감소나 수요 증가 등에 의해 가격이 하락하지 않는 경우는 발동되지 않는 문제가 있다.

정부는 당초 한·미 FTA를 상정하여 '소득안정 직불제' 도입을 약속하였다. FTA에 의한 시장개방을 요인으로 가격이 하락한 경우 그 손실에 대해 직불제로서 보전하는 소득안정 직불제의 도입을 검토하였다. 그러나 FTA 피해보전 직불제가 선행하여 실시됨에 따라 아직 소득안정 직불제는 도입이 지체되고 있다. 양자 간의 관계를 재조정할 필요가 있다.

소득안정 직불제가 FTA 피해보전 직불제와는 별도로 실시하는 경우 두 가지 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 첫째 소득안정 직불제는 FTA 피해보전 직불제 대상품목에서 제외되는

품목에 대해 실시하는 방안이다.

둘째 양자는 동일 품목을 대상으로 하되, 발동기준을 차등화 하여 상호 보완하는 방안이 있다. 예를 들면 발동기준가격이 기준가격의 90%까지는 소득안정 직불제로 보전하고, 90% 수준을 하회하는 부분은 FTA 피해보전 직불제로 보전하는 방식을 상정할 수 있다.

양자 모두 제약이 있다. 첫째 방안과 같이 대상품목을 분리하는 경우, FTA 피해보전 직불제는 품목을 사후 결정하나 소득안정 직불제는 품목을 사전에 지정해야 하기 때문에 양자간에 품목을 달리하는 것은 현실적으로 제약이 있다. 또한 동일품목을 대상으로 하는 두 번째 방안은 가격하락의 요인을 FTA 요인, WTO 요인, 기타 요인 등으로 구분하여 보전해야 하는 애로사항이 있다.

때문에 수입에 의한 영향이 큰 작물, 농가소득원으로서 중요한 작물, 식량안보에 기여하는 작물 등을 대상으로 목표가격을 보전하는 '변동지불'을 도입하되(발농업 직불제의 변동지불), FTA피해보전 직불제는 여기에 통합하여 운용하는 방안이 바람직하다.

3) 농산물표시제도 강화

시장개방에 대비하여 표시제도를 정비해 둘 필요가 있다. 표시제도는 국산품과 수입품을 구분하여 소비자의 개관적인 선택을 보장하는 효과가 있다. 국제규범과 합치하면서 수입국의 입장을 반영하는 농산물 및 가공식품에 대한 구체적인 표시제도에 대해서는 검토가 필요하다.

특히 가공식품의 원료원산지 표시에 대한 의무화가 급선무이다. 동시에 위장 표시, 불법 표시 등에 대한 단속을 병행하여 표시제도의 실효성을 높이는 것도 수반되어야 한다. 표시제도의 정착은 국산 농산물의 수요확대를 유도하는 효과가 있다.

4) FTA 이행지원센터의 역할

FTA 농업대책과 관련하여 정부는 'FTA지원특별법'에 근거하여 'FTA 이행에 따른 농업인 등 지원센터'(FTA 이행지원센터)를 설치하여 2013년부터 국내대책에 대하여 사업별 성과지표 개발과 측정, 사업수혜자 만족도조사, 성과 평가 등을 수행하도록 하고 있다.

FTA 이행지원센터는 국내대책을 사업별로 평가하는 경우 전국 평균적인 평가보다는 지역별, 품목별로 구체적인 평가 방법의 개발과 산정 작업의 수행이 필요하다. 예를 들면 조건이 유리한 지역과 불리한 지역 등 지역간의 구분에 의한 피해의 정도를 파악하는 것이나 국내에서 생산되지 않는 품목의 수입에 따른 간접적인 피해 파악, 수입에 의한 관련산업의 영향 등에 대해서도 객관적인 산정이 필요하고 이에 근거한 환류체계를 구축하는 방안을 강구해야 한다.

[농민정책]

농업인의 인간다운 생활권 보장을 위한 정책과제

농어가소득지지와 경영안정: 직불제와 기본소득

이명헌(인천대 경제학과 교수)

1. 농업소득의 근본 문제와 지금까지 정부대응의 문제점

농업소득의 근본 문제는, 이정환(2012)이 지적하였듯이, 농업의 물적 생산성은 괄목하게 성장했지만, 농가교역조건이 악화되어 가고 있다는 데에 있다. 1995년 이후 농업 실질산출액은 24% 증가했지만, 농업부문 실질 총소득은 38% 축소되었는데, 그 까닭은 아래의 표에서 보듯이 농산물 가격의 상승률은 28%에 불과한 반면, 중간재 가격은 126.4%, 소비자 물가는 72.2%나 상승하였다. 이에 따라 비농가 대비 농가의 소득은 1990년 대 초반 100%에 가깝던 것이 60% 수준으로 하락하였고, 2011년 호당 실질농업소득은 1996년 대비 51% 감소하였다. 이에 따라 농가소득이 평균적으로 악화됨은 물론 양극화가 진행되어 빈곤농가가 많아지고 있다. 최저생계비에 미달하는 농가가 20%를 넘으며 그 비율이 증가하고 있다. 농가 빈곤의 확대는 농가만의 문제가 아니며, 농촌사회의 경제적, 사회적 침체를 낳게 된다는 점에서 그 심각성이 더욱 크다.

<농업실질산출액 및 가격의 변화 (1995년~2011년)>

실질산출액	24%
중간재 실질투입액	11%
농산물 가격	27.6%
중간재 가격	126.4%
소비자 물가	72.2%

자료: 이정환(2012)

이러한 상황에 대해서 정부는 경영규모 확대를 통한 경쟁력 향상으로 대응하려 했지만, 농가교역조건이 심각하게 악화되는 상황에서 이는 효과적인 대응방식이 되지 못하였다. 오히려 설계주의, 개별사업주의 정책으로 시장과의 괴리가 커치고 농업인의 자발성과 창의성을 위축시키는 부작용을 낳았다. 또한, 소득문제에 대응하기 위해 쌀 중심의 직불제가 도입·확대되었지만, 그 역할은 미흡하고 오히려 쌀의 과잉문제를 낳았으며, 집약적 농업의 진전으로 환경부하가 심한 농업방식이 확대되어 지속가능성에 문제가 생기고 있다. 단적인 예로 우리나라의 ha당 농약사용량 OECD 평균의 14.3배, 에너지 사용량 OECD 평균의 37.0배에 이를 정도이다.

2. 현행 직불제의 문제점

현재 우리나라의 직불제는 예산규모가 1조원(2012년 예산기준)에 달하지만, 농가의 소득 보충 장치로서 절대적 규모가 부족한 상황이며, 그마저도 쌀에 편중되어 있어 여러 가지 문제점을 안고 있다.

<직접지불제 예산규모>

구 분	'10예산	'11예산 (A)	'12예산 (B)	증감	
				B-A	%
직불제 예산(백만원)	1,494,912	1,627,676	1,001,587	△626,089	△38.5
- 쌀소득보전 고정직불(농특)	665,000	619,500	618,100	△1,400	△0.2
- 쌀소득보전 변동직불(쌀기금)	595,089	799,323	62,030	△737,293	△92.2
- 경영이양 직접지불(농특)	69,884	62,282	65,907	3,625	5.8
- 친환경농업 직접지불(농특)	52,018	37,912	50,595	12,683	33.5
- 조건불리지역 직접지불(농특)	41,745	38,762	43,588	4,826	12.5
- 경관보전 직접지불(농특)	15,679	13,903	7,579	△6,324	△45.5
- 피해보전직불(FTA기금)	25,000	25,000	60,000	35,000	140.0
- 폐업지원(FTA기금)	30,000	30,000	30,000	-	-
- 농가단위소득안정직불(농특)	497	994	1,423	429	43.2
- 쌀 농업직불제(농특)	-	-	62,365	62,365	순증
직불제 예산대비 쌀직불비중(%)	84.29	87.20	67.9		

현재 직불제의 규모는, 매년 쌀 가격의 수준에 의해 좌우되는 쌀소득 변동직불제를 제외한 고정적인 부분만을 고려할 경우 농업생산액(43.5조)의 1.9%, 부가가치(22.9조)의 3.7%에 불과하다. 이는 농업종사자 1인당 33 만원으로 1인당 GDP(2,485만원)의 1.3%에 불과한 수준이다. 또한 2011년 기준 농가당 평균지급액은 71만원(예산 8300억원/116.3만 농가)으로 평균 농업소득(875.3만원)의 8.2%에 불과하다. 이를 앞에서 후술하는 EU나 스위스와 비교하면, 경제수준의 차이를 고려한다고 하더라도 매우 큰 격차가 남을 알 수 있다.

또한, 현행 직불제 체계 내에서는 쌀에만 가격하락 완충장치가 집중되어 잠재적으로 쌀의 과잉을 유발하고 자원 재배분에 장애로 작용할 가능성이 있다. 특히, 현재 목표가격 유지될 경우, 쌀 수요 정체, 감퇴 상황에서 재정부담 증가되어 WTO 협정상 AMS 한도 소진의 위험성이 있다.

쌀 이외의 작목에 대한 직불제도로써 밭직불제도가 2012년 신규도입(624억)되었으나 정책 목표 불분명하다. 또한, 공익을 진작하는 것을 목표로 하는 직불제가 다수 도입되어 있으나, 정책 체계에서는 주변적인 위치에 머물고 있다. 친환경 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제의 예산규모는 1018억원(2012년 예산)으로 농림부 예산의 0.7%에 불과하다.

다른 한편, 직불제의 면적 비례 지급방식으로 인해 혜택이 대규모 농가 및 지주에게 귀착되고 농지 가격 상승을 유발하는 부작용을 낳고 있다. 또한, 사회적 요구(경관, 환경, 지속가능성)에 대한 농업 생산자의 대응 유도 기능이 미약하다.

3. EU와 스위스의 농업정책체계와 직불제 시사점

선진국의 농정은 대부분 '지속가능성'을 핵심적 가치로 내세우면서, 구체적 정책목표로 식량안보, 식료의 품질과 안전성 확보, 농업의 환경적 기여 보장, 활력 있는 농촌 발전을 강조하고 있다. 특히 그 수단으로는 직접지불제가 중요한 지위를 차지하고 있으며, 산업으로서 농업 및 식품 분야에서, 그리고 공간으로서 농촌지역에서 혁신의 추진과 지원, 민간주체들의 네트워킹 지원을 강조하고 있다. 경쟁력에 대한 강조가 없지는 않지만 그것은 정부의 인위적 구조정책이나 선별적 정책을 통해서가 아니라, 경쟁조건의 공정화, R&D 및 혁신지원, 식료의 안전성 강화 등을 통해 추구된다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 예를 전형적으로 보이는 예로 EU와 스위스의 경우를 간단히 살펴본다.

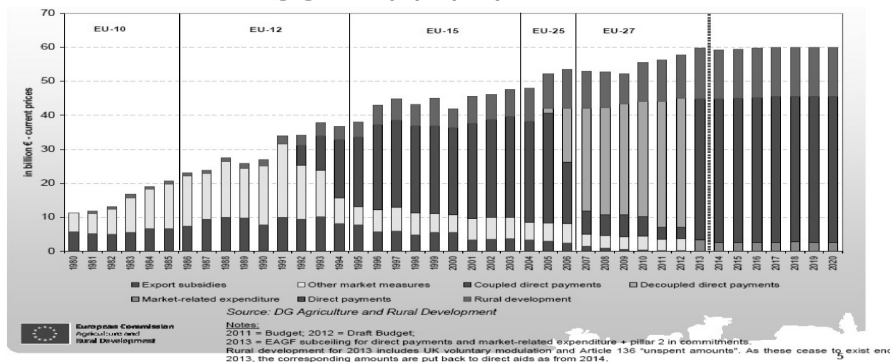
1) EU

EU는 1960년대 이래 역내의 식료안보를 확보하고 생산성을 증대시키기 위해서 두터운 대외보호와 가격보장 정책을 추진하였으나, 과잉생산으로 인해 재정부담이 증가하고 국제 통상마찰이 빈발하는 위기를 맞게 되었다. 이에 1992년 개혁과 UR을 통해 가격보장 수준을 낮추면서 면적에 연계된 직접지불제(보상지불(compensating payment))를 농정의 중심수단으로 삼게 되었다. 그 후 2003년 개혁을 통해 단일직불(PS)제를 도입하여 직접지불의 품목특정성을 약화시킴으로써 시장지향성을 강화하는 한편, 환경, 기후변화, 물관리 등 지속가능성에 대한 사회적 관심을 농업정책에 강화시키고 있다(대응의무). 또한, EU 공동농업 정책의 두 번째 축으로 농촌발전 정책의 비중을 높이기 시작하였다.

최근 제시된 2013년 이후 개혁안에서는 직불의 다기능성 지원, 친환경성을 강화하고 있다. 즉, 직불을 기본지불과 녹색지불로 구분하여, 기본지불은 유럽농업이 지켜야할 최저한의 대응의무 준수를 전제로 지불하고, 녹색지불은 한 단계 더 높은 농업의 다기능성 발휘를 보다 명시적으로 지원하는 체계로 전환하려 하고 있다. 또한 소규모 농가에 대한 정액(定額)지원(500~1000유로)제도를 도입하여 행정 단순화와, 소규모 농가에 대한 최저소득 보장을 꾀하고 있다. 다른 한편으로 대규모 농가에 대한 지원금의 상한 및 누진적 감액제도를 도입하여, 기존의 직불제 혜택이 대규모 농가에 집중되던 문제에 대처하려 하고 있다.

재정측면에서 보면, EU 공동농업 재정 중 직접지불의 비중이 69%, 농촌발전 정책이 25%이며, 기타 시장개입 등은 5% 미만이다(아래 그림 참조).

<공동농업정책의 지출구조(1980~2020)>



자료 : European Commission DG for Agriculture and Rural Development, Summary Slides, The CAP towards 2020: Legal Proposals

이같은 직접지불제의 규모는 농업산출액의 11%, 부가가치의 28% 수준에 이르고 있다. 회원국 중 예외적으로 이 비율이 낮은 나라들은 키프로스, 몰타, 네덜란드, 루마니아 등인데, 이들 국가에서도 직불금의 규모는 산출 대비 5%, 부가가치 대비 10% 수준이다.

	직불총액	농림수산업고용인구 1인당 직불 (A)	A/1인당 GDP	직불/산출	직불/부가가치
단위	백만유로	유로/인	%	%	%
EU-27	39,676	3,793	15.5	11.2	27.6
EU-15	34,803	6,457	24.0	11.6	28.3

자료 : European Union, DG for Agriculture and Rural Development (2011), "Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information", Eurostat 홈페이지

2) 스위스 1)

스위스의 농업정책은 1990년대 초반까지 가격지지, 생산지원 정책 중심이었고 과잉생산과 과도한 재정지출, 집약적 영농에 의한 경관 훼손 및 환경오염의 문제가 심각하였다. 이러한 상황으로 인해서 내부적으로는 농업-농정에 대한 비판적 국민 여론에 직면한 가운데 외부적으로는 UR협상을 통해서 개방-시장화 압력을 받게 되었다. 이러한 위기적 상황에서 1992년 농정개혁을 통해 가격지지 수준 이하, 생산비연계 직불제도 도입이라는 농정의 전환이 이루어졌다. 특히, 1996년 농업의 다원적 기능 발휘를 위한 연방정부 책무를 헌법에 규정하는 가운데 농민소득을 보충하는 정책 운영이 명문화되었다(104조)²⁾. 즉, 농업의 다원적 편익 제공을 보상하기 위해 생태성과 증명(proof of ecological performance)을 조건으로 연방정부가 직불금을 지급하여 농가소득을 보전해야 한다는 것, 그리고 경제적 유인(economic incentives)을 통해 환경적으로 수용가능하며, 동물 친화적이고, 자연상태에 가까운 생산 방법을 장려해야 한다는 것이 헌법에 명시되었다.

이와 같이 지속가능성을 중시하는 직불제 시행의 결과로 농가소득의 안정화, 농업의 친환경 경화, 농식품 공급능력의 향상이라는 효과를 거둔 것으로 평가된다. 즉, 1999년 이후 농가교역 지수는 지속적으로 하락하여 농가의 기본적 경영여건은 악화되었지만, 직불금이 증가하여 농가소득은 감소하지 않았을 뿐만 아니라 최근 들어서는 오히려 증가하는 추세이다. 또한, 유기농법을 사용하는 경작지와 생태보전 지역은 지속적으로 증가하고 있으며 토양에 남아 있는 질소와 인의 양이 지속적으로 감소하고, 농업이 배출하는 온실가스 배출량도 감소하였다. 농산물 생산은 2000년대 초까지 감소세를 보였으나 최근 들어 1990년의 수준을 회복하였다.

최근 스위스 정부는 2014년 이후 농정개혁안을 통해 직접지불제를 보다 헌법에 제시된 정책목표에 보다 명시적으로 결부시키는 방향으로 개편할 것임을 천명하였다(아래의 표 참조).

1) 이 단란은 임정빈(2011a,b)을 주로 참조하였음.

2) 보다 자세한 내용은 이 절 말미의 스위스 헌법 영문판을 참조하라.

<스위스 직불제의 개선방향>

헌법 104조	-안정적 공급 -경작경관의 유지 -자연적 생활기초의 유지 -국토에 분산적인 인구 거주 -자연친화적, 환경 및 동물친화적 생산형태의 지원
---------	---

적응직불 -> 변화의 충격을 완충

경작경관직불	식량안보직불	생물학적 다양성 직불	경관품질직불	생산체계직불
-경영을 통한 유지 -곤란 지원 -방목 지원	-생산능력 유지 -곤란 지원 -주요작물재배지원	-종 다양성과, 생활 공간다양성 지원 -가치 제고	-다양한 경관 발전 의 지원	-특히 자연친화, 환 경친화, 동물친화적 생산형태 지원

생태성과 증명 및 자원효율직불 → 자연 자원의 지속가능한 이용

구조적, 사회적 최저기준 및 한계 기준

LID Dossier "Agrarpolitik 2014-2017"

스위스의 직불제가 연방정부의 농업식품관련 지출에서 가지는 비중은 76% 수준으로 압도적이다. 즉, 2010년 36.7억 프랑³⁾ 중 27.7억 프랑이 직불 예산이었다. 이러한 직불금의 규모는 농업생산액의 28%, 부가가치의 73%에 달하는 것이며, 농가당 직불금⁴⁾(6.0만 프랑)은 농업수입의 24%, 농업소득의 108%, 농가소득의 74% 수준이었다.

Expenditure	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	in million CHF						
Production and marketing	731	677	606	548	536	471	428
Direct payments	2,498	2,464	2,553	2,596	2,546	2,742	2,769
Basic improvements	202	178	201	175	184	170	172
Miscellaneous	319	289	285	282	285	308	297
Total expenditure on agriculture and food	3,750	3,608	3,645	3,601	3,551	3,692	3,666

NB: The introduction of the new accounting system in 2007 entailed a change in the accounting system used by the Confederation. As a result, it is no longer possible to compare figures for the previous years.

Sources: Federal financial statements, FOAG

이상의 고찰로부터 선진국의 경우 시장에 대한 직접적 개입정책의 비중은 낮은 반면, 직접지불제가 농업정책 예산에서 차지하는 비중이 절대적이며, 농업소득에서 차지하는 비중도 매우 높다는 것을 확인할 수 있다.

3) 1 스위스 프랑=1.09달러 (2012.12.29)

4) 표본농가 기준으로 직불총액을 총농가수로 나눈 수치인 4.7만 프랑보다 높음

4. 직불제의 개편방안 : 정책제안 사항

1) 개편의 기본적 방향

우선 직불제에 국한하지 않고, 농업재정 전체를 볼 때, 시장개입적 정책을 축소하고 직불제의 역할을 확대할 필요가 있다. 이를 통해 개방화 등 외생적 조건에 의해 교역조건 악화에 시달리고 있는 농가의 소득을 보충하면서 동시에 우리 사회가 필요로 하는 농업의 다기능성 발휘를 적극적으로 지원할 필요가 있다.

직불제와 관련해서는 우선 쌀 소득보전 변동부분을 제외한 안정적 직불액의 규모를 중기적으로 약 2조로 높이도록 할 필요가 있다. 이렇게 할 경우 농업부가가치 대비 약 10% 수준이 되는데, 이것은 앞에서 본 EU 국가들의 직불제 규모가 부가가치 대비 28% 수준인 것에 비해서는 여전히 낮지만, 우리의 경제 수준을 고려한 목표 수준이라 할 수 있을 것이다. 이 정도 규모를 달성하면 농가당 안정적 직불액이 약 200만 원 규모가 되어 농업소득의 20% 수준이 될 것이다.

다음으로 직불제 체계를 기본적으로 공익형과 경영안정형으로 정비한다. 이 방안은 이미 국가재정운용계획 등에서도 제시된 것으로 이를 통해서 현재 쌀에 집중된 직불제 체계를 개선하여 농업의 다기능성 발휘를 품목을 구분하지 않고 지원하고, 농가의 경영안정을 그 규모에 맞게 도모한다.

이같은 개념에 따라 개편하면 직불제는 아래의 표에 보인 바와 같이 개편될 것이다.

<직불제 체계 개편 개념>

현체계	정책과제	개편 후	목적
쌀 소득보전	품목특정성 탈색	기본공익직불	공익형
쌀 소득보전 고정			
친환경	현체계 점검, 개선		
경관보전		특정공익직불	공익형
조건불리지역			
		농업기본소득	경영안정
쌀 소득보전 변동	품목특정성 탈색	경영위험관리	경영안정
	여타 소득에 추가적 성격		
※피해보전, 폐업지원금	한시적 운용	유지	구조개선
※경영이양	효과성 검토		구조개선

자료 : 이명현(2012) “차기정부의 농정과제: 농가소득의 안정 및 복지”, 한국농업경제학회 정기학회 발표논문

2) 개편방안

이하에서는 위의 표에서 보인 새로운 체계에서 공익형 직불제도의 정비와 경영안정 제도 중 농업기본 소득의 도입의 방안을 제시한다.

(1) 공익 직불제도의 확충

공익형 직불제도는 기본공익 직불제도와 특정공익 직불제도로 구분하여 운용한다.

우선, 기본공익 직불제도는 기존의 쌀 고정직불과 밭직불제도를 통합·발전시켜 우리 사회가 전체적으로 요구할 농지관리의 최저기준을 설정하고, 그에 대한 준수를 요건으로 지급하는 것으로 한다. 이 때 품목연계성을 최소화한다는 원칙에 따라서 품목별 단가 차이를 두지 않는 것을 원칙적으로 한다. 다만, 논과 밭의 공익성의 차이를 검토하여 그것이 충분히 크다고 인정되면 두 범주의 단가는 차별화할 수도 있을 것이다.

다음으로 추가적 공익직불은 기본 공익 직불이 요구하는 최저 수준 이상의 공익 기능에 대한 지불이다. 특정공익 직불제도는 기존의 친환경 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관보전 직불제의 대응의무(cross-compliance)를 강화하면서 그 활동을 보다 폭넓게 정의하고, 지급 단가를 인상하여 참여확대를 유도하는 방식으로 확충한다. 또한, 농업이 창출하는 공익기능은 지역성이 강하므로 추가적 공익의 정의에 지방자치단체의 역할을 강화 하고 책임성도 높인다. 즉, 자치단체들이 원할 경우 지역특화 공익 직불제도를 개발에 주도적인 역할을 할 수 있도록 제도적 틀을 마련해 주되, 그러한 프로그램에 대해서는 자치단체들이 필요 재정을 중앙정부와 분담하도록 한다.

이러한 개편을 통해 기대되는 효과를 살펴보면, 시장상황과 무관하게 확보되는 농업소득을 증가시킴으로써 빈곤농가가 줄어들고, 농가소득 안정화에 기여할 수 있을 것이며, 지역에 맞는 친환경 농업이 확대되고 농촌경관이 개선될 것이다. 이에 따라 농촌 지역의 인구유출이 억제되고 농지와 토양등 자원이 보존될 것이다.

예산 소요를 개략적으로 추정해보면, 공익형 직불의 규모를 현재의 7000억원(쌀 고정직불, 친환경, 경관보전, 조건불리) 수준에서 아래와 같이 1 조 4000원 수준으로 높이는 것이 될 것으로 보인다.

기본공익직불: 60만원 x 150만 ha = 9000억원

특정공익직불: 100만원 x 50만 ha = 5000억원

단, 위의 계산에서 기본공익직불과 특정공익직불의 단가는 평균치이며, 구체적인 하부 프로그램별로 단가는 달라질 수 있을 것이다.

* 참고 : 현재 직불제도 대상 면적 및 예산규모(2012년 농림부 예산개요)

	대상면적(만ha)	단가(만원/ha)	예산규모(억원)
쌀 변동직불	78.8	-	620
쌀 고정직불	88.3	진흥지역 74.6, 비진흥지역 59.7	6181
밭직불	15.6	40	624
친환경 직불	7.3	논 40~60 밭 100~120	506
조건불리지역 직불	10.8	밭 50, 초지 25	436
경관직불	1.6	경관170, 준경관 100, 마을경관 15	76

(2) 쌀소득보전 직불제의 유지

직불제는 농가에 대한 소득지지, 농업경영의 안정, 농지나 수리시설 등과 같은 농업자원의 보전, 그리고 국민에 대한 식량의 안정적인 확보 등의 기능을 한다. 따라서 직불제는 그 기능을 명확히 한 후 개편방향을 설정해야 한다.

또한 우리나라와 같은 농산물 수입국은 시장개방의 영향으로 국내생산이 축소하는 현상이 나타난다. 이러한 현상을 고려하여 식량안보의 확보라는 관점에서는 부분적으로 생산과 연계된 직불제가 필요하다. 논에서 쌀 집중을 방지하면서 식량안보에 기여하는 방향으로의 제도설계가 요구된다.

쌀소득보전 직불제는 쌀농업 안정, 식량안보, 농업자원 보전이라는 역할을 한다. 쌀 농가의 경영안정이나 가격지지효과 등을 고려하여 현행 제도를 유지한다. 단지 최근 인건비, 연료비, 재료비 등 생산비 상승분을 감안한 목표가격을 인상하되, 이에 대응한 제도의 안정적인 유지를 위해 고정지불의 상향조정이 수반되어야 한다.

(3) 밭농업 직불제의 대폭적인 개편

2012년 시행된 밭농업 직불제는 신청면적이 당초 대상면적(14만 3,000ha)의 절반을 약간 상회하는 8만 4,000ha에 불과하다. 작물별 식부면적을 기준으로 지불함에 따른 신청 절차의 번잡함, 단가 등의 면에서 영세농가의 신청의욕 감퇴, 그리고 지주의 영향에 의한 임대차농지 제외 등이 주요 요인이다.

현행 밭농업 직불제는 대상 작물별 식부면적과 연계한 방식에서 밭면적과 연계한 '고정지불'로 전환되어야 한다. 그리고 밭작물의 목표가격을 보전하는 '변동지불'이 추가되는 방식으로 개편되어야 한다. 변동지불의 대상작물은 농가 소득원, 쌀 대체가능성, 식량안보 등을 역할을 고려하여 선정해야 한다.

수요 감소가 현저한 쌀을 대체하는 동시에 주요 밭작물의 생산을 확대하여 식량안보에 기여하고, 또한 규모확대와 조직화 등을 유도하여 쌀농업과 밭농업의 정체를 동시에 해결하는 제도의 개편이 필요하다. 이러한 점을 중시한다면 논에서 재배되는 밭작물도 당연히 포함되어야 한다.

(4) FTA피해보전 직불제의 통합

FTA피해보전 직불제는 수입에 따른 가격하락에 대응하여 농가소득을 안정화 하는 기능을 한다. FTA와 같은 인위적인 시장개방에 의해 수입이 증가하여 손실이 발생하면 이를 일정 수준으로 보전하여 농업경영의 안정을 보장하는 것은 국가의 책무이다.

현행 FTA피해보전 직불제는 발동기준을 엄격하게 설정함으로써 2004년 한·칠레 FTA 농업대책 이후 한 번도 발동된 적이 없다. 또한 한·미 FTA대책에서도 발동될 가능성은 극히 낮다. FTA에 의한 직접·간접적인 영향이 나타나고, 또한 예산이 확보되어 있음에도 불구하고 집행되지 않는 없는 사업으로 전락하고 있다.

밭농업 직불제의 개편과 관련하여 '밭 변동지불'이 도입되면 여기에 통합하여 운영하는 것이 효과적이다. 그리고 밭 직불제와 조건불리 직불제는 양자간 선택 사항이 아니라 가산하는 방식으로 운영되어야 한다. 밭농업 직불제는 FTA 등 시장개방에 대응하여 경영안정에도모하는 제도이며, 조건불리지역 직불제는 경사도 등에 의한 농업생산 여건이 불리한 지역의 농업의 유지하기 위한 직불제로서 도입목적이 상이하기 때문이다.

(5) 농업재해보험제도 확충

농업은 시장개방의 영향 이외에도 기상재해나 가축질병 등의 영향도 강하게 받는다. 최근 한발, 냉해, 홍수 등과 같은 기상재해와 구제역이나 조류 인플루엔자와 같은 가축질병도 빈발해지고 있다. 이러한 사태에 대응한 안전망 확충이 요구된다.

농업재해보험제도는 직불제와는 달리 재해로 인한 피해를 보험제도로 보상하여 농가의 소득 및 경영안정을 도모하는 하는 것이 목적이다. 농가의 부담을 경감하기 위하여 보험료의 50%와 운영비 전액이 지원되고 있다.

보험제도는 수량과 연계하는 '작물보험'과 판매수입과 연계하는 '수입보험'으로 구분하여, 1차적으로 작물보험에 대해서는 대상작물이나 축종을 확대하면서, 수입보험으로 보완장치를 마련해 가는 것이 안전망으로서 실효성이 높아진다.

농작물의 경우 2012년 35개 품목, 가축은 16개 축종으로 확대되면서 농가의 경영안정에 기여하고 있으나 가입률이 농작물은 45%, 가축은 71%로서 실효성을 높이기 위해서는 특히 작물농가의 참여를 높이는 것이 과제이다. 또한 향후 작물보험이나 가축보험 등에 대해서는 대상품목을 확대하고, 동시에 보험대상재해를 광범위하게 확대하고 상품을 다양화하여 농가의 선택 폭을 확대하는 것이 필요하다. 그리고 농업용 수량 및 가격 변동에 대응하는 수입 보험제도의 도입도 준비해 두어야 한다. 수입보험제도는 요건이 구비되는 품목(부문)부터 실시하면서, 점차 대상 품목을 확대해 나가야 한다. 시설형 농업이 확대됨에 따라 농업용 시설에 대한 안전장치도 시급하다.

(6) 농업기본소득 제도 도입

농업기본소득 제도는 농촌거주와 농업활동을 통해 최소한의 공익적 활동을 수행하는 농가에게 여타 소득 및 자산과 무관하게 기본소득을 지급하는 것이다. 이 제도는 기존의 직불제가 기본적으로 농지면적에 연계되어, 소규모의 저소득 농가에 대한 소득지원 효과가 적다는 점을 고려하여, 농지가 아닌 노동력 기준의 소득지원을 행하고자 하는 것이다.

보다, 구체적으로 일인당 연간 100시간의 공익적 활동을 전제로 최저임금수준을 고려하여 50만원을 지급하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 공익적 활동은 농업과 연계된 농촌 환경과 경관의 유지를 중심으로 설계하되 지역적 특색을 살리도록 한다.

100만 명의 참여를 상정한다면 5000억원의 재원이 소요될 것으로 추산할 수 있다.

<참고 : 스위스 헌법 104조>

Art. 104 Agriculture

- 1 The **Confederation shall ensure that agriculture makes a major contribution** through sustainable production geared to market demands to:
 - a. ensuring food supplies for the population;
 - b. maintaining the natural resources and preserving the countryside;
 - c. maintaining a decentralised settlement pattern in rural areas.
- 2 Further to a reasonable degree of self-help in the agricultural sector and, when necessary, **notwithstanding the basic principle of economic freedom, the Confederation shall support land-based agricultural farms.**
- 3 The Confederation shall devise measures in such a way as to ensure that the agricultural sector is able to fulfil its multifunctional tasks. It shall be given in particular the following powers and tasks:
 - a. It shall supplement farmers' incomes through direct payments aimed at ensuring an

appropriate remuneration for the services provided, on condition **that proof of ecological performance** is provided.

- b. It shall promote methods of production that are close to nature, environmentally acceptable and animal-friendly **through economic incentives**.
- c. It shall issue regulations concerning declaration of origin, quality, production methods and processing methods for foodstuffs.
- d. It shall protect the environment from the harmful effects of the excessive use of fertilisers, chemicals and other auxiliary substances.
- e. It may promote agricultural research, extension and training as well as supporting investment.
- f. It may issue regulations for consolidating agricultural property.

4 For this purpose it shall use specific agricultural funds as well as general federal funding.

농어촌 복지제도 개선과 농어촌노인 맞춤형 서비스 확대

이용교(광주대학교 교수, 참여복지센터 소장)

1. 서론

신정부가 농어업·농어촌 정책을 모색하고자 할 때 가장 중요한 것은 정책의 목표와 수단을 잘 정하는 것이다. 그동안 농어업과 농어촌을 위한 정책은 많았지만, 당사자인 농어민의 호응을 받지 못한 경우가 많았다. 그 이유는 농어업·농어촌 정책이 독립적인 정책으로 다루어지기 보다는 ‘자유무역협정’과 같은 국제적인 흐름에서 속에서 부속적인 정책으로 다루어졌기 때문이다. 농어업의 개방은 지구화 시대에서 불가피한 현상이지만 이 땅의 농어민이 농어촌에서 행복한 삶을 지속할 수 있는 정책과 조화를 이루는 범위 내에서 이루어져야 할 것이다.

따라서 새정부 농어업·농어촌 정책의 목표는 “농어민이 행복한 농촌 만들기”이어야 한다. 농어민을 포함하여 농어촌 주민이 행복하게 살 수 없는 농어업·농어촌 정책은 어떤 미사여구를 쓰더라도 좋은 정책이 될 수 없다. 현재 한국의 농어촌은 지속 가능성에서 큰 위기를 맞고 있기에 농어촌 주민이 보다 행복하게 살 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

그럼 어떻게 하면 농어민을 포함하여 농어촌 주민이 보다 행복하게 살 수 있을 것인가? 농어민이 헌법에 규정된 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”는 기본권을 보장받으면 될 것이다. 대한민국은 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 도모함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로” 사회보장기본법을 제정하여 사회보장제도를 구축하고 있다. 따라서 농어촌 복지제도를 개선하고자 할 때에도 모든 국민을 사회적 위험으로부터 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위해서 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 중심으로 찾아야 할 것이다.

복지제도의 핵심이 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스임에도 불구하고 그동안 한국의 농어촌 복지제도의 개선은 이 핵심사업에 대해 체계적으로 분석하고 대안을 모색하는데 다소 소홀했다. 핵심적인 공적 복지제도에서 농어촌, 농어업, 농어민은 사회적 배제의 대상이 되거나 역차별을 받아왔다. 간혹 농어민에 대한 사회적 배려가 있었지만, 도시 저소득층에 비교할 때 늘 후순위에 밀렸고, 이들에 대한 지원은 최소한에 그쳤다.

향후 농어촌의 인구는 감소하고 고령화는 심화될 것이므로 주민이 살아왔던 마을에서 보다 행복하게 살 수 있는 농어촌복지를 구상해야 하는데, 현재 한국의 사회복지의 도시를 표준으로 설계된 것이 많아서 농어촌에서는 효율성이 낮고 효과성도 떨어지는 경우가 많다. 한국의 농어촌은 주민이 지속적으로 감소하고 있기에 기존 정책과 자원이 낭비되는 경향이

있어서 이에 대한 개선 대책을 모색해야 한다. 주민이 가진 잔존 능력을 최대한 활용하여 자존감을 갖고 살아갈 수 있도록 ‘품앗이형’ 사회복지를 다음과 같이 제안하고자 한다.

2. 농어촌에 차별적인 사회보험의 보편적 적용

사회보장기본법상 “ “사회보험”이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다”. 대표적인 사회보험은 연금보험, 건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험, 노인장기요양보험이고, 우리나라에는 5대 사회보험이 제도화되어 있다.

하지만 5대 사회보험은 정규직으로 근무하는 임금노동자에게는 모두 적용되지만, 농어민에게는 국민연금, 국민건강보험, 노인장기요양보험 등 3대 사회보험만 적용되고 있다. 산업재해보상보험, 고용보험은 적용되지 않고, 가까운 장래에 농어민에게 확대 적용될 계획조차 없다. 산업재해보상보험은 산업재해와 직업병에 대한 사회보험이고, 고용보험은 실업과 고용안정을 위한 사회보험이기에 농어민과는 다소 거리가 있는 것은 사실이다. 현재 고용보험이 농어민이 아닌 자영업자에게는 적용되고 있는 것에 비춰볼 때, 5대 사회보험이 농어민을 배제하는 부분이 있다는 것을 부정하기는 어렵다. 농어민이 적용대상자 조차 되지 못하는 산재보험과 고용보험을 일단 제외하더라도, 농어민에게 보편적으로 적용되어야 하는 국민연금, 국민건강보험, 노인장기요양보험을 시급히 개선해야 한다.

1) 농어민 국민연금 지원 확대

2013년 현재 농어민이 국민연금에 가입하면 ‘당연가입대상자’의 경우에 신고소득 79만원까지 보험료의 1/2(최대 35,550원)를 국가가 지원하는데 이를 인상하고, 지원 대상을 농어민 임의가입자에게로 확대할 것을 제안한다.

1995년부터 농어업인 확인서를 제출한 사람을 대상으로 국고보조금으로 13등급까지는 보험료의 1/2를 지원하고 14등급 이상부터는 14등급 보험료의 1/2인 35,550원을 지원하고 있다. 국민연금의 등급이 45등급이므로 지원수준을 중간 등급으로 조정하여서 22등급까지는 보험료의 1/2을 지원하고 23등급부터는 23등급의 보험료의 1/2을 지원하는 형식으로 개선하면 향후 농어민의 노후보장을 보다 확실하게 할 수 있다.

그런데 일시에 14등급에서 23등급으로 인상하는 것이 국가 재정에 큰 부담을 준다면 차선책으로 ‘지역가입자 소득 중위수’(2012. 4~2013. 3)인 990,000원의 보험료율(9.0%)의 1/2(44,500원)까지 국고보조금을 좀 더 인상하여 농어민이 보험료를 더 내도록 장려해야 한다. 농어민의 보험료에 대한 국고지원을 지역가입자 소득 중위수로 바꾸면 농어민이 가급적 44,500원 이상을 낼 가능성이 있고, 그렇게 되면 노후 보장을 좀 더 잘 대비할 수 있을 것이다.

또한 농어민 중에서 당연 가입자가 아닌 사람(주로 농어민 세대주의 배우자)도 국민연금에 임의가입할 수 있도록 장려하고, 임의가입자에게도 2014년부터는 신고소득 99만원까지 보험료의 1/2(최대 44,500원)를 지원하여 농어민 가족이 국민연금을 통해서 노후를 보장받을 수 있도록 한다.

새정부는 65세 노인에게 기초노령연금의 액수를 1인당 9만 4,600원에서 20만원까지 지급하고, 재원의 일부를 국민연금 보험료로 조달하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있

다. 하지만 주로 사회보험료로 조달되는 국민연금과 세금으로 조달된 기초노령연금을 통합할 경우에는 책임성에 한계가 있고, 국민적 갈등으로 불필요하게 국력을 낭비시킬 수 있으므로 모든 국민이 생산연령에 있을 때에는 국민연금에 가입하도록 장려하고, 농어민의 배우자 등 임의가입자에게 인센티브를 주어서 가입율을 획기적으로 높이면 향후 기초노령연금의 부담을 줄일 수 있을 것이다. 즉 현재 노인에게는 세금으로 기초노령연금을 지급하지만, 18세 이상 국민은 공무원연금 등 다른 공적 연금에 가입하지 않을 경우에 국민연금에 가입하게 하여 자신의 노령연금으로 기초생활 이상의 삶을 누릴 수 있도록 해야 한다.

2012년 8월 현재 국민연금 의무가입 대상이 아님에도 자발적으로 국민연금에 가입한 '임의가입자'가 20만명을 넘었지만, 2011년 신규 임의가입자는 40~50대가 83.7%이고, 여성이 80.8%를 차지하고 있다. 최근 임의가입이 급증하는 이유는 100세 시대 도래로 노후준비에 대한 국민들의 관심이 높아진 상태에서, 주로 대도시에서 사는 베이비부머나 전업주부들이 국민연금을 노후대책으로 적극 활용하고 있기 때문이다.

도시에서 사는 기혼여성은 취업하거나 자영업을 하면서 국민연금에 당연 가입하거나 임의가입을 하는데, 농어촌의 주민은 부부가 함께 농어업에 종사하는 경우가 많아서 주부는 당연 가입자에서 제외되고 대부분 임의가입도 하지 않아서 노후대책을 합리적으로 세우지 못하고 있다. 농어촌주민의 노후소득보장 대책으로 국민연금이 중요하지만, 현재는 당연 가입자에게만 국고보조가 제공되어서 여성주민의 노후대책이 매우 부실하므로 이에 대한 적극적인 복지대책으로 국민연금의 임의가입을 장려하는 대책을 세워야 한다.

2010년 한국인의 기대여명은 남자 77.2세 여자 84.1세로 여성이 남성보다 6.9세 가량 많고, 결혼연령에서 부인은 남편보다 평균 2~3세가 젊기에 여성 노인은 배우자 사망후 약 10년간 홀로 살 가능성이 높다. 농어촌에 사는 독거노인의 상당수가 여성 노인이고, 고령 여성 노인은 대부분 국민연금에 가입한 적이 없어서 기초노령연금(2013년 1월 현재 1인노인 94,600원, 노인부부 151,400원)만 받고 있다.

국민연금에 가입하지 않는 여성이 배우자의 유족급여를 받으면 노령연금 액수의 40~60%에 불과하기에 안정적인 노후생활을 위해서 자신의 이름으로 국민연금에 가입하여 독자적인 노후대책을 시급히 세워야 한다. 현재 농어민 중 세대주는 국민연금에 당연가입하고 신고소득 79만원까지 보험료의 1/2(최대 35,550원)를 국가가 지원하는데, 같은 수준으로 농어민 임의가입자에게로 혜택을 넓힐 필요가 있다. 나아가서 2014년부터는 신고소득 99만원까지 보험료의 1/2(최대 44,500원)를 지원하여 노후를 보장받을 수 있도록 한다.

이웃 일본은 모든 성인에게 국민연금에 가입하도록 하고, 추가 소득이 있는 경우에는 후생연금에 가입하게 있다. 따라서 여성노인도 자신의 몫으로 연금을 받고, 배우자가 사망할 때에도 자신의 노령연금으로 노후생활을 할 수 있기에 보다 안정적인 소득보장을 받는데, 한국도 이와 같이 모든 성인이 국민연금에 당연가입하도록 하는 제도를 장기적으로 도입해야 하고 우선 농어민의 임의가입을 적극 권장할 필요성이 있다.

요약하면, 농어민이 노후보장 대책을 잘 세우도록 국고보조금의 지원수준을 '지역가입자 중위수' 수준으로 상향시키고(기준소득 79만원에서 99만원으로), 세대주가 아닌 농어촌주민이 국민연금에 임의가입할 때 당연 가입자와 같은 지원을 해준다. 이렇게 하면 농어민의 노후를 적극 보장할 뿐만 아니라, 향후 기초노령연금에 대한 세금 부담을 줄일 수 있다.

2) 국민건강보험에서 농어촌 요양취급기관의 본인부담금 경감

국민건강보험관리공단에 따르면, 2012년 우리나라 국민 의료비는 100조원을 돌파했다. 이는 GDP 대비 7.7%에 해당하는 비용으로 20년 후엔 15%까지 늘어날 것이다. 현재 우리나라 65세 이상 고령자 10명 중 8명은 고혈압·당뇨병 등 만성질환을 앓고 있다. 30세 이상 성인 3명 중 1명은 고혈압 증상을 보이고, 당뇨병 환자 입원 비율은 OECD 국가 중 3위 수준이다. 평생 의료비는 1인당 1억 원으로 추산되는데 이 중 절반 이상이 65세 이후 의료비로 사용된다. 인구 10%에 해당하는 노인이 건강보험 진료비 3분의 1을 쓰고 있는 셈이다. 이는 장수가 오히려 불행의 징표가 될 수도 있다는 사실을 의미한다. 더욱이 저출산·고령화 사회 추세에서 이 같은 문제는 점점 심각해질 전망이다(동아일보, 2013. 1. 23).

농어촌에 사는 노인인구의 비율은 끊임없이 증가되지만, 농어촌의 의료접근성은 낮고 소득이 낮은 농어촌 주민은 의료비의 지출 걱정에 의료서비스를 받지 못하고 있다. 인구가 도시로 집중하고 농어촌 주민의 소득이 낮기에 농어촌에 있는 요양취급기관이 도시로 집중하고 있어서 농어촌에는 적정한 요양취급기관이 점차 감소되고 있다. 최근 초저출산의 문제를 걱정하지만, 전국의 군지역에는 ‘산부인과의원’이 전혀 없는 곳도 적지 않다. 예컨대, 강원도의 경우 18개 시·군지역에서 산부인과의원이 없는 곳이 7곳이나 된다.

농어촌주민에게는 국민건강보험료의 부담을 50%까지 줄여주는데, 급여를 받을 때에는 ‘농어촌에 있는 요양취급기관을 이용할 때’에만 본인부담금에서 5% 포인트씩 줄여주는 것은 지나치게 낮다. 즉 건강보험 피보험자가 의원을 외래로 이용할 때 일반적인 본인부담금은 30%이고, 병원은 40%인데, 농어촌지역에 있는 의원을 외래로 이용할 때에는 본인부담금이 25%, 병원은 35%이다.

65세 이상 만성질환자가 단골병의원을 이용할 경우에 본인부담비율을 10% 포인트 경감해주는 제도가 있듯이, 농어촌지역에 있는 병의원을 이용할 때 5% 포인트에서 10% 포인트로 좀 더 확대하여 한편으로 농어촌주민의 진료비의 부담을 줄여주고, 농어촌지역에 있는 병의원도 채산성을 유지할 수 있도록 간접적으로 지원할 필요가 있다.

요약하면, 국민건강보험에서 농어촌 요양취급기관의 본인부담금의 경감율을 현행 5%에서 10%로 확대해야 한다. 즉, 국민건강보험에서 농어촌 요양취급기관을 이용할 때 본인부담금의 경감율은 5%인데, 이것을 10%로 확대하여 농어촌주민의 부담률을 완화시키고, 농어촌에 있는 요양취급기관의 유지율을 높인다. 2014년부터 외래이용시 농어촌에 소재한 의원의 본인부담율을 25%에서 20%로 낮추고, 병원의 본인부담율을 35%에서 30%로 낮추면 농어촌주민의 의료접근성은 좀더 높아질 것이다.

3) 소규모 다기능 노인복지센터로 어르신 행복 추구

식사, 배설, 목욕 등 일상생활에 어려움을 겪는 노인을 위한 사회보험제도인 노인장기요양보험이 전국민에게 보편적으로 적용되지만, 농어촌 주민은 생활권에 요양지정기관이 없거나 있어도 거리가 멀어서 이용하는데 어려움을 겪고 있다. 심지어 농어촌에 사는 노인은 도시에 사는 노인에 비교하여 등급판정율이 낮다는 문제점이 있는 것으로 드러나서 이를 개선해야 한다.

군산대학교 엄기욱 교수는 ‘노인장기요양보험 4년의 성과와 제도개선을 위한 토론회’에서

노인장기요양 등급판정자가 2008년 12월 14만6천명에서 2011년 6월 32만 명으로 2.2배 증가되었지만 많은 문제점이 있다고 지적하였다. 즉, 노인장기요양서비스에서 등급판정 신뢰성 결여와 장기요양 등급 범위 협소, 노인장기요양서비스의 급여유형별·지역별 이용 형평성 결여, 수요·공급 불균형으로 인한 서비스 질과 재정효율성 저하, 노인장기요양인력의 불안정한 공급과 인권침해, 이용자 중심 급여제공체계의 미확립, 요양시설과 요양병원의 기능·역할 혼재, 가족요양보호사제도의 현물급여 제공체계 왜곡, 장기간에 걸친 급여 이용자의 경제적 부담 가중, 장기요양 인정자와 등급외자 간의 유기적인 서비스 제공체계 미비, 노인장기요양보험자의 역할 과다 등을 문제점으로 꼽았다(웰페어뉴스, 2012. 7. 9).

그는 이를 개선하기 위해서는 등급판정에 있어 생활상의 장애나 곤란정도를 반영할 수 있는 등급 판정체계의 개편과 4등급 신설을 통한 등급 세분화 필요, 농·어·산촌 지역 재가복지 서비스 형평성 제고를 위해 공공의 역할 강화 등 급여 유형별·지역별 이용 형평성 제고, 재가 및 입소시설에 대한 공공성 담보 제도 신설, 고용관리 및 처우개선을 위한 법률 제정 등 통한 장기요양인력의 전문직화, 공정성과 객관성을 담보한 전문적인 사례관리스시스템 도입, 요양시설 내 제한적 의료서비스 제공 허용과 요양병원의 노인질환 전문 의료기관화 등 요양시설의 기능강화와 요양병원의 기능 재정립, 가족부양자에 대한 현금급여 신설, 소득계층 세분화와 장기간의 급여이용자에 대한 경감 조치, 등급인정자와 등급외자 간의 통합적인 서비스 연계 체계 구축 및 예방급여(서비스) 신설, 독립된 평가주체의 설립 등을 제안했다.

엄기옥 교수의 주장을 요약하면 농어촌에 사는 노인은 노인장기요양보험의 등급판정을 받기 어렵고, 등급판정을 받은 후에도 생활권에 요양지정기관이 별로 없어서 재가급여를 원만하게 받기 어렵고, 시설급여를 받을 경우에는 흔히 생활권에서 벗어난 시설에서 받을 수밖에 없다는 점이다.

노인장기요양보험법에 따라 요양서비스를 받기 위한 요양인정 등급판정이 잘 사는 지역일수록 등급 인정률이 높고, 소득이 낮고 농촌 지역일수록 인정률이 낮게 나온다는 것은 농어촌 주민의 입장에서 매우 부당한 일이다. 국민건강보험공단의 자료에 따르면, 2012년 7월 전국 17개 시·도(세종시 포함) 중 노인장기요양보험의 등급인정률은 경기도가 59.2%로 가장 높고, 이어 서울시와 제주가 58.1%, 인천시가 57.9% 순으로 인정률이 높게 나타났다. 반면에 전북은 42.7%로 가장 낮고 경남 43.1%, 전남 43.8% 순으로 나타났다. 2011년에도 등급판정 비율은 제주 60.7%, 경기 59.8%, 서울은 59.6%로 높게 나온 반면, 전북과 경남은 각각 43.5%, 43.1%로 최하위권에 머물렀다. 이 때문에 본인이 거주하던 곳에서 등급 외 판정을 받았더라도 등급판정을 잘 주는 곳을 찾아 주소를 옮겨 등급인정 신청을 하는 경우도 있었다. 2010년~2012년 7월 등급외 판정 후 주소지를 변경해 재신청한 사례가 총 4,427건에 달했는데, 신청건수가 가장 많은 곳은 경기 919건, 서울시 665건이었다(뉴시스, 2012. 10. 9).

현재는 3등급 이내의 판정을 받은 노인만 노인복지시설의 재가급여를 이용하거나 시설급여만을 이용하는데, 노인의 건강상태에 따라서 재가급여와 시설급여를 보다 유연성 있게 이용할 수 있도록 변화시킬 필요가 있다. 도시에는 인구도 많고 노인복지시설의 종류도 다양하고 그 수도 많지만, 농어촌지역은 인구도 적고 노인복지시설의 종류도 거의 없어서 농어촌 지역에 사는 노인은 재가급여 혹은 시설급여를 충분히 받을 수 없는 문제점이 있다. 예컨대, 인구 1,500명이 사는 면지역에는 전체 인구의 약 40% 가량인 600명이 노인이고, 그중 8%가 노인장기요양보험법상 등급판정을 받으면 노인요양서비스를 필요로 하는 사람은 약

50명이 된다. 그중 일부는 재가급여를 필요로 하고, 일부만 시설급여를 받을 수 있기에 면단 위에는 다양한 노인복지시설이 설립되기 어렵다.

현재 한 종류의 노인복지시설은 재가급여 혹은 시설급여밖에 할 수 없기에 농어촌에는 다양한 노인복지시설을 설치될 수 없고, 농어촌에 사는 노인은 자신이 평생 동안 살았던 지역을 떠나서 노인복지서비스를 받아야 하는 불편이 생길 수 있다. 따라서 농어촌에는 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호 등)를 하면서 시설급여도 제공할 수 있는 소규모 다기능 노인복지센터가 있어서 다수의 노인이 재가급여와 시설급여를 통합적으로 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

소규모 다기능 노인복지센터는 도시에 비교하여 대상자의 수급을 조절하기 어려운 농어촌에서 노인복지사업의 기준을 보다 조정하여 인력을 탄력성 있게 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 소규모 다기능 노인복지시설이 시범사업으로 수행되어 효과를 보았고(예, 대구광역시 달성군에 있는 효경노인복지센터), 전라남도 해남군에 있는 송암선교복지원은 한 법인이 재가급여(방문요양, 방문목욕, 주야간보호)와 시설급여를 통합적으로 수행하기 위하여 부득이 노인복지센터와 노인요양공동생활가정을 인접 공간에 각각 운영하여 시너지 효과를 거두고 있는 향후에는 생활권(과거 초등학교 학군 등)을 고려하여 노인복지시설을 배치할 것을 적극 제안한다. 농어촌에서 노인복지시설은 신고제보다는 등록제를 채택하여 지역의 특성과 노인의 수 등을 종합적으로 고려하여 생활권별로 소규모 다기능 노인복지시설을 설치하도록 장려한다.

요약하면, 1면에 1개소 이상씩 소규모 다기능 노인복지센터의 설치로 요양등급을 받은 노인이 이웃과 더불어 살면서 노인요양서비스를 받도록 한다. 즉, 원칙적으로 1개면에 1개소씩 소규모 다기능 노인복지센터를 만들어서 재가급여와 시설급여를 통합하여 제공하고 자신이 살아온 마을에서 이웃과 더불어 살 수 있도록 한다. 농어촌의 오지에 있는 보건진료소와 보건지소를 몇 개의 읍/면을 통합한 생활권 단위로 하여 공공보건의료기관을 만들면서, 동시에 사회복지법인 등이 기존의 보건진료소와 보건지소를 활용하여 '소규모 다기능 노인복지센터'로 운영할 수 있도록 하면 공공 시설물을 보다 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 농어업의 특성에 맞는 공공부조의 구현

사회보장기본법상 “공공부조(公共扶助)”란 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다”.

공공부조는 헌법에 규정된 모든 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 최소한의 수단이지만, 현행 국민기초생활보장제도는 농어촌 주민을 차별하고 있어서 이에 대한 대책이 절실하다. 국민기초생활보장 수급자를 선정할 때 최저생계비는 모든 국민에게 가구별로 통일되어 있지만, '가구당 소득인정액'을 산정할 때에는 거주지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)로 차별이 지나치게 커서 국민의 평등권을 침해하고 있다.

소득인정액은 '소득평가액+재산의 소득환산액'인데, 재산의 소득환산액을 산정할 때 일반재산, 금융재산, 승용차로 나뉘고, 그중 일반재산에서 공제한 금액이 대도시는 5,400만원, 중소도시는 3,400만원(대도시의 63.0%), 농어촌은 2,900만원(대도시의 53.7%)으로 농어촌주민은

수급자로 선정되기 어렵고, 비록 선정된 후에도 '재산의 소득환산액'을 소득인정액으로 간주하여 '생계급여'액이 낮아진다.

농어촌주민이 갖는 일반재산의 대부분이 논밭과 자신이 살고 있는 농어촌주택이라는 점에서 볼 때 '공제액'에서 지역간 격차가 지나치게 크고, 지난 12년간 대도시와 중소도시는 공제액을 인상하였지만 농어촌만 인상하지 않는 것은 부당한 차별이라고 볼 수 있다. 예컨대, 어떤 가구가 5천만원의 전세보증금을 내고 월세 30만원에 산다면, 그 사람이 광주광역시에 살 경우에는 일반재산 공제액이 5,400만원으로 재산의 소득환산액이 없지만, 순천시에 산다면 3,400만원을 공제하고 난 16,000,000원* 4.16%로 매월 66만 5,600원의 소득이 있는 것으로 간주되고, 보성군에 산다면 21,000,000원* 4.16%로 매달 87만 3,600원의 소득이 있는 것으로 간주되었다. 재산에서 전혀 소득이 산출되지 않음에도 소득이 산출되는 것으로 간주하여 농어촌에 사는 사람은 국민기초생활보장 수급자가 되기 어렵거나 수급자가 되어도 생계급여를 소액만 받을 수 있었다.

이러한 사항이 사회문제가 되자, 국가는 2013년부터 일반재산 중에서도 '주거용 재산'에 한하여 소득환산율을 월 4.17%를 적용하지 않고, 1/4로 감액된 월 1.04%로 조정하였다. 바뀐 기준을 위의 사례에 다시 적용하면 대도시에서 사는 사람은 여전히 재산이 없는 것으로 간주되고, 중소도시에서 사는 사람은 16,000,000원* 1.04%로 매월 16만 6,400원의 소득이 있는 것으로 간주되고, 농어촌에 산다면 21,000,000원* 1.04%로 매달 21만 8,400원의 소득이 있는 것으로 간주되어 수급자가 되기 어렵거나 생계급여의 액수가 줄어든다.

한편, 일반재산 중에서 '주거용 재산'에 대해서만 소득환산율을 월4.17%에서 월1.04%로 조정된 것은 농어촌주민의 경우에는 주거용 재산이 별로 없고, 주로 논밭과 같은 토지라는 점에서 볼 때 매우 차별적인 정책이다. 도시의 저소득층은 주로 전세와 월세에 살기에 '주거용 재산'의 소득환산율이 조정되어 큰 도움을 받을 수 있지만, 농어촌의 주민은 '농업용 재산'을 갖고 있기에 전혀 도움을 받을 수 없어서 농어업의 특성을 반영하지 못하고 있다. 도시에서 토지는 부동산이라는 자산에 해당되지만 농어민에게 땅은 농업에 종사하기 위한 생산수단의 성격이 강하다. 공공부조에서 농어민에 대한 차별을 철폐하기 위해서는 '주거용 재산'의 소득환산율을 '농어업용 재산'에 대해서도 적용해야 할 것이다.

이러한 소득인정액의 산출방식은 기초노령연금의 소득인정액을 산정할 때에도 차별을 일으키고 있다. 기초노령연금에서 "최소한의 주거 및 생활 유지에 필요하다고 인정되는 공제금액"은 '대도시 108백만원, 중소도시 68백만원, 농어촌 58백만원'으로 하고 있다. 이 금액은 국민기초생활보장제도의 일반재산 공제액의 2배의 액수이다. 국민기초생활보장제도의 공제액의 기준을 기초노령연금에도 지역별 수준을 그대로 적용한 셈이다. 따라서 기초생활보장제도에서 일반재산의 소득환산액에서 농어촌주민에 대한 부당한 차별을 철폐하고, 이와 연계된 기초노령연금에서의 차별도 철폐할 필요가 있다.

요약하면, 국민기초생활보장제도에서 '재산의 소득환산액'의 지역간 차별을 철폐하여 가난한 농어촌주민의 생계를 보장해야 한다. 국민기초생활보장제도에서 '재산의 소득평가액'중 '농어촌주민의 일반재산 공제'에서 공제액을 대도시의 80%(중소도시는 대도시의 90%) 수준으로 하여 농어촌주민에 대한 차별을 철폐해야 한다. 또한 20년 이상 된 농어촌주택과 그 대지는 사실상 거래되기 어려운 재산이므로 '일반재산'의 범위에서 제외시키고, 2013년부터 새로 적용된 '주거용 재산의 소득평가액'의 산정방법을 2014년부터 '농어업용 재산'으로 확대 적용하여 농어업의 특성에 맞도록 공공부조를 개선해야 한다.

4. 농어민에게 맞는 맞춤형 복지서비스

사회보장기본법상 “ “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말한다”. 기존 사회복지서비스는 아동, 노인, 장애인, 한부모가족 등 특정 인구집단을 중심으로 준비된 것이 많았지만, 농어민에게 맞는 복지서비스는 노인을 중심으로 하면서도 아동, 청소년, 다문화가정 등 다양한 계층을 포괄할 수 있어야 한다. 또한 기초생활보장 수급자, 차상위계층을 포함하여 전체 주민을 위한 복지서비스로 구상되어야 할 것이다.

1) 농어촌 맞춤형 사회복지전달체계 마련

농어민에게 맞는 맞춤형 복지서비스를 하기 위해서는 농어촌형 사회복지전달체계 구축과 농어촌 주민들의 사회복지서비스 접근성 개선, 사회복지인력 육성과 전문성 강화가 시급하다. 농어촌에는 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등 주민이 이용할 수 있는 사회복지시설이 별로 없을 뿐만 아니라 있더라도 군청이 있는 읍에만 있고, 다른 읍·면단위에는 복지시설이 전혀 없는 경우가 많다. 읍·면사무소에 있는 1~2명의 사회복지사조차 복지업무 외에 기타업무까지 겸하고 있어서 농어촌 주민은 복지서비스를 제대로 받지 못하고 있다.

한국농촌경제연구원 박대식 농촌정책연구부장은 2012년 49개 시·군청과 210개 읍·면 근무자를 대상으로 조사한 ‘농어촌 사회복지전달체계 개선에 관한 연구’보고서를 통해 이러한 문제점을 지적하고 통합적 사례관리와 찾아가는 사회복지서비스 강화를 주문했다.

그는 분석대상 49개 시·군 가운데 91.8%가 노인복지를 별도의 복지업무로 추진하지만, 사회복지부서의 국·과장이 사회복지직 공무원인 곳은 12.2%에 불과하고, 노인복지관이나 종합사회복지관이 없어 조직적인 인프라 구축이 어렵다고 진단했다. 특히 농어촌 교통불편이 사회복지전달체계에 있어 가장 큰 장애요인이 되며 사회복지 급여와 서비스 관련 정보 부족도 농어촌 주민이 사회복지서비스 접근성을 어렵게 하는 요인이라고 분석했다(한국농어촌신문, 2012. 12. 17).

그는 이외에 사회복지 담당자의 전문성 부족과 민간 사회복지기관 사회복지 담당자들의 농업관련 기관과 협력체계 구축이 미흡하고, 민관협력의 구심점 역할을 담당해야 하는 지역 사회복지협의체가 활성화되지 못했다고 진단했다. 현행 시·군 단위 사례관리는 대상자도 소수에 불과하고 제대로 된 통합적 사례관리도 못하며, 사례관리를 양적 실적위주로 평가하고 있어 통합적·심층적 사례관리가 미흡했다는 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 현행 사회복지전달체계를 수요자 중심의 농어촌형 맞춤형 체계로 전환해야 한다. 중앙정부는 보건복지부에 농어촌보건복지 전담부서를 설치하고 농림수산식품부는 농어촌사회과의 복지정책 조직을 강화해야 한다. 특히 면지역의 경우 면사무소와 마을 단위 경로당, 마을 회관 등을 적극 활용해 주민들의 복지역량을 향상시켜야 한다. 동시에 독거노인, 장애인, 저소득층, 낙도나 산간오지에 거주하는 주민 등과 같은 교통소외 계층에 대한 교통편과 교통비 지원도 요구된다. 사회복지 급여와 서비스관련 정보를 다양한 방식으로 제공하는 한편 농한기와 농번기로 구분해 사회복지프로그램을 탄력적으로 운용할 필요가 있다.

농어촌 맞춤형 사회복지전달체계를 가장 확실하게 수립하기 위해서는 읍·면사무소의 복지행정기능을 크게 강화시켜서 복지전달체계의 센터로 구축하고, 보건지소·보건진료소의 만성질환자 방문관리를 보장하며, 경로당·마을회관을 노인복지법상 노인여가복지시설로 체계적으로 정립하고, 이장·반장, 새마을지도자, 농가주부모임의 회원을 '농어촌복지 활동가'로 개발할 것을 제안한다.

농어촌의 면단위에는 인구가 2~3천명이고, 그중 40% 가량이 노인이기에 800~1,500여명을 위한 노인복지를 실천해야 하는데, 현재 행정기관은 주민 약 10%인 기초생활보장수급자만을 집중 관리하고, 노인장기요양보험의 지정기관도 노인의 10% 미만에게만 재가급여나 시설급여를 제공하는데 그치고 있다. 농어촌 맞춤형 사회복지전달체계를 구축하기 위해서는 면사무소에 근무하는 사회복지직을 포함하여 모든 공무원은 주민의 삶의 질 향상에 역점을 두어야 한다.

부족한 행정 인력과 서비스는 마을단위에 있는 '경로당'을 복지전달체계의 모체혈관처럼 활용하면 될 것이다. 즉, 흔히 군청 소재지에 있는 노인복지관이나 사회복지관을 민간 복지서비스의 중추기관으로 하고, 읍·면사무소가 있는 마을에 있는 경로당을 '대표경로당'으로 지정하여 노인이 건강관리, 질병예방, 취미생활을 중심으로 한 프로그램 등 역동적인 여가활동을 하면서 삶을 활기차게 살 수 있도록 해야 한다.

대표 경로당에는 노인을 위한 상담, 복지정보제공, 여가선용 지도 등을 복합적으로 수행할 수 있는 '농어촌 사회복지사' 1명씩을 배치하고(2013년에 군당 1면에 1명씩 시범 배치, 2017년까지 모든 읍·면단위에 1명 이상씩 배치), 이들이 사회적 일자리에 참여하는 주민을 지도 감독하여 찾아가는 노인복지서비스의 효과성·효율성을 높이도록 한다. 경로당에서 일하는 직원은 해당 마을·리 출신, 읍·면 출신 사회복지사를 최우선으로 채용하고, 필요하면 해당 지역으로 귀촌·귀농한 사람을 채용하여 주민 밀착형 서비스를 제공하도록 한다.

또한 이곳에서 훈련받은 젊은 노인이나 중년층이 마을 단위 경로당을 순회하면서 발마사지, 요가, 풍물 등 신체활동, 한글교실, 수학교실, 한자교실 등 학습활동, 노래, 미술 등 예술활동 등을 하도록 장려한다. 현재 사회적 일자리, 독거노인 종합돌봄서비스 등을 통해서 주로 노인의 가정을 방문하던 서비스를 줄이고, 서비스의 제공을 주로 경로당을 통해서 하여 돌봄의 사회화와 품앗이를 활성화시켜야 한다.

현재 노인장기요양보험은 등급 인정된 자를 중심으로 재가급여나 시설급여를 하기에 그 비용은 비싸고 효과는 떨어진다. 농어촌의 노인은 등급판정을 아직 받지 않는 노인이라도 농한기를 이용하여 다양한 예방 서비스를 제공하면 건강수명을 늘려서 결국 요양등급의 판정을 지연시킬 수 있다. 이는 개인의 삶의 질을 한 단계 성숙시킬 뿐만 아니라 요양비를 절감시킬 수 있기에 적극적으로 추진해야 한다.

2) 마을회관과 연계한 마을공동주택의 설치

통계청에 따르면, 2010년 가구유형은 부부+자녀가구가 37.0%로 가장 많고 1인 가구 23.9%, 부부가구 15.4% 순이었지만 2035년에는 1인 가구가 34.3%로 가장 많고 부부가구 22.7%, 부부+자녀가구 20.3% 순으로 변화될 것이다. 현재 1인 가구는 대도시의 젊은층이 많지만, 농어촌은 대부분 독거노인인데, 2035년에는 75세 이상 고령가구비중은 전남, 전북, 경북 등 9개 시·도에서 20%를 넘을 것이고, 전남은 절반 이상이 사별하고 혼자 살 것으로 보인다.

국가와 지방자치단체 그리고 엔지오 등은 독거노인을 위한 '사랑의 집고쳐주기 사업' 등

을 하고 있는데, 이는 개별 집을 고쳐주기에 해당 노인이 사망시에는 그 집을 재활용하기에 어려움이 크고 효과성이 떨어진다. 개별 집을 고쳐주는 사업보다는 기존 마을회관과 연계한 노인복지주택을 건립하거나 마을회관에 가까이 있는 기존 주택을 리모델링하여 노인이 무료로 살도록 하면 해당 노인이 사망한 후에는 다른 노인이 이용할 수 있기에 활용도를 높일 수 있다.

<모범적인 사례>

강진군, 무료임대 "행복울타리" 2단지 입주자 모집

강진군이 저소득층의 주거생활안정을 도모하고자 무료임대 '행복울타리' 2단지 다가구 주택 입주자를 모집한다고 밝혔다. '행복울타리'는 자력으로 주거생활 개선이나 주택 마련이 어려운 저소득층의 노후주택 재난 방지와 비위생적 생활환경을 근본적으로 개선하고자 추진된 행복한 가정 만들기 프로젝트 중 하나로 지난 2010년 7월 1단지를 준공해 10가구가 입주했다.



이번 입주자 모집은 11월 23일까지이며, 기초수급자 또는 차상위계층 중 3자녀 이상 무주택자는 해당 읍·면에 신청하면 된다. 입주자 선정은 강진군지역사회복지협의체의 심의를 거쳐 오는 11월 말까지 확정 지어 12월 말부터 입주할 수 있도록 할 계획이다.

강진군 강진읍 동성리 591번지(목화마을)에 위치한 '행복울타리' 2단지는 총 10가구로, 8억여원의 사업비를 투자해 연면적 632.5㎡ 지상 2층의 철근콘크리트 기와지붕으로 신축 사업이 마무리 되고 있다.

강진원 강진군수는 "무료 임대주택 행복울타리는 저소득층의 주거 안정과 삶의 질 향상에 크게 도움이 될 것이다"며 "지역민과 더불어 사는 행복한 복지공동체 건설에 군이 적극 앞장 서겠다"고 밝혔다.

출처 : 강진군청 보도자료, 연합뉴스 보도자료

또한 마을회관은 여름휴가철에는 마을방문객을 위해서 '게스트하우스'로 활용하여 마을 소득원이 되고, 휴가철이나 명절에는 고향 방문자를 위한 '고향집'으로 활용하여 도시민의 농어촌 방문을 촉진시킬 수 있다.

한국농어촌공사의 지원을 받아서 다솜동지복지재단이 농어촌건축학회와 협력하여 마을회관과 연계한 공동주택사업을 수행하는 것이 좋은 본보기이다. 한국농어촌공사 등은 2008년부터 '농어촌 집 고쳐주기' 봉사활동을 통해 2012년 10월까지 농어촌 415가구의 노후주택을 새롭게 리모델링했다.

<모범적인 사례>

다솜동지복지재단, 익산 농촌마을 공동 '홈' 준공식 가져



자력으로 주거개선 능력이 없는 농어촌 취약계층을 대상으로 민·관 협력의 재원조성과 대학생 등의 자원봉사 노력을 통한 집 고쳐주기 운동을 추진하고 있는 (재)다솜동지복지재단(이사장 김영식 변호사)이 새로이 시도하고 있는 '농어촌마을 공동생활 홈' 조성사업의 일환으로 익산시 금마면 갈산리에서 완공돼 오늘(21일) 지역주민과 농림수산식품부, 익산시, 한국농어촌공사 등 유관기관 관계자들이 참석한 가운데 현지에서 준공식을 가졌다.

경기도 과천시에 있는 다솜동지복지재단의 '농어촌마을 공동생활 홈'은 농어촌 마을안의 낡은 회관이나 공가를 활용한 리모델링을 통해 지역내의 어려운 분들이 개별적인 주거생활과 공동생활의 이점을 동시에 누릴 수 있도록 하는 새로운 방식으로 주민의 마을정주 성향을 살리며 마을기능을 유지·활성화하는 농어촌 주거환경개선사업의 하나의 모델로서 주목받고 있다.

한편 익산시 금마면 갈산리 '농어촌마을 공동생활 홈' 조성사업은 다솜동지복지재단의 사업시행, 익산시의 행정지원, 원광대학교 윤충열 교수의 설계, 신성산업(주)의 시공, 원광대학교 건축학과 학생들의 자원봉사로 2012년 10월부터 12월까지 2개월에 걸쳐 1억원의 공사비를 투입해 진행됐다.

출처: 익산시민뉴스(2012. 12. 21)

요약하면, 마을회관과 연계하여 마을공동주택을 건립하고, 이용 노인이 많은 경로당을 대표 경로당으로 지정하여 마을까지 복지전달체계를 확립한다. 2013년에는 국민기초생활보장수급자나 저소득층 독거노인이 독립성을 유지하면서 공동생활을 할 수 있도록 마을회관과 연계한 공동주택을 건립하는 사업을 1개 군에 1~2개 면을 선정하여 지원하고, 2013년의 사

업을 평가하여 효과가 좋으면 2014년부터 조금씩 확대시킨다.

기존 마을회관 신축·개축 지원사업, 우산각 신축·개축 지원사업, 경로당 신축·개축 지원사업과 연계하여 활용도가 낮은 우산각 신축을 폐지하고, 마을회관·경로당의 신축을 ‘공동주택’의 건립으로 전환시키고, 다솜동지재단과 연계하면 예산의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 마을회관과 연계된 공동주택을 건립하여 공간을 확충한 지역부터 ‘(군)노인복지관- (면대표)경로당- (마을)경로당’의 복지전달 체계를 확립하면 노인여가복지시설인 경로당의 활용도를 높일 수 있다.

5. 농어촌의 지속가능성을 위한 선순환 복지

사회보장기본법상 “ “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다”. 농어촌은 지역이 분산되어 있기에 복지전달체계를 구축하기 어렵지만, 농어촌에 있는 산, 들, 하천 등 자연경관은 천혜의 자원이고, 농어촌 주민은 도시민에 비교하여 노후에도 텃밭가꾸기 등 노동을 할 수 있기에 생산적 복지도 추구할 수 있다. 발상을 전환하여 공공기관과 민간복지기관이 주민에게 찾아가는 서비스를 수행하고, 학교 등 공공기관을 교육문화복지서비스를 제공하는 ‘복합기관’으로 활용하면 농어촌의 지속 가능성을 높이는 선순환 복지를 추구할 수 있다.

1) 생활권역별 통합 보건의료기관에서 순회 서비스 확대

농어촌에는 군단위에 보건소, 읍·면단위에 보건지소, 벽지에 보건진료소가 1개 군당 25개소 내외의 공공 보건의료기관이 있지만, 의료서비스의 질이 낮아서 주민들이 공공 보건의료기관을 외면하여서 보건의료자원의 낭비가 심하고, 민간의료기관은 국민건강보험과 의료급여제도의 허점을 활용하여 공짜 물리치료(소액의 본인부담금만 받지 않고 국민건강보험공단에 보험급여를 신청하여 실제로는 공짜가 아니고 건강보험공단에 큰 부담을 주고 있음) 등으로 환자를 유치하는 상황이다.

보건소, 보건지소, 보건진료소가 많이 있지만 보건진료소에는 1명의 간호사만 있고, 보건지소에도 전문의가 없거나 소수에 불과하기에 주민들은 선뜻 공공 보건의료기관을 이용하지 않는데, 몇 개의 읍/면을 통합한 생활권역별로 공공의료기관을 통합하고, 찾아가는 서비스를 개발하여 의료의 오남용을 줄일 필요가 있다. 예컨대, 전라남도 보성군의 경우에는 인구 5만명이 살고 있는데, 보건소 1개소, 보건지소 9개소, 보건진료소 15개소가 산재되어 보건진료소는 보건의료기관으로서의 기능이 크게 위축되어 있다. 보성군 11개 읍·면 주민의 생활권역은 보성읍권역, 벌교읍권역, 복내면을 중심으로 한 북부4개면으로 형성되어 있다. 따라서 공공 보건의료기관을 3개 권역으로 통합관리하고, 진료차량이 고혈압·당뇨 등 만성질환자를 직접 찾아가는 서비스를 통해서 서비스의 질을 제고시켜야 한다.

농어촌지역은 주민수가 감소되면서 경찰은 군단위 경찰서- 면단위 지서의 체계를 경찰서와 지구대로 통합관리하고, 기존의 농협협동조합도 군단위를 중심으로 하면서 면단위를 몇 개의 권역별로 관리하고 있는데 보건소-보건지소-보건진료소도 생활권역별로 통합관리하는 것이 자원의 낭비를 줄일 수 있고, 순회서비스로 의료서비스의 질을 높여야 한다. 이러한 상황에서 국가와 지방자치단체는 활용도가 떨어지는 보건지소와 보건진료소의 신축이나 개

축 사업 등 하드웨어를 구축하는 사업을 수행하는데, 인구의 감소와 교통·통신의 발달을 고려할 때 진료차량의 확보로 순회서비스를 제공하는 방식으로 과감히 전환되어야 할 것이다. 군청 소재지에 있는 보건소나 의료원의 보건의료기능을 확충하고, 생활권역별로 2~3개의 보건지소를 통합하여 보건소 수준으로 발전시키고, 해당 의료인력이 의료사각지대나 오일장 등 이용자가 많은 곳으로 찾아가서 진료서비스를 하는 방식으로 전환되어야 한다.

<모범적인 사례>

충주시보건소, 의료취약지역 순회 진료



충주시보건소가 농한기를 이용해 의료취약지역 주민들을 대상으로 무료 순회 진료에 나섰다. 11월 6일 충주시 주덕읍 마치마을 진료를 시작으로 12월까지 총 11개 마을을 대상으로 실시하는 이번 순회 진료는 그동안 바쁜 농사일과 일손부족으로 의료기관을 찾을 수 없는 지역주민들의 건강증진을 위해 마련됐다.

보건소는 이번 순회 진료를 위해 읍·면사무소 및 동 주민 센터를 통해 추천을 받아 의약분업지역 마을과 동 취약지역 위주로 이달 초 대상마을 선정을 마쳤다.

이번 순회 진료서는 내과와 한방 협진을 통해 진료, 상담, 혈압 및 혈당측정을 진행하고, 아울러 국가암조기검진 홍보, 희귀난치성질환 의료비 지원사업 홍보 등 보건사업 안내도 함께 실시한다.

보건소는 이번 순회 진료를 통해 의료취약지역 주민들의 건강욕구를 충족시키는 한편 소외되기 쉬운 노인과 거동불편자에 대해서는 찾아가는 진료로 건강증진에 힘을 쏟 방침이다.

보건소 관계자는 “활동량이 적은 농한기에 자칫 건강관리를 소홀히 하면 큰 병을 얻을 수 있다”며 “금연, 절주, 싱겁게 먹기, 규칙적인 운동 등을 생활화 하고 정기적인 건강검진을 받을 것”을 당부했다.

출처: 뉴스충청인(2012. 11. 8)

요약하면, 생활권역별 통합 보건의료기관을 구축하여 의료의 오남용을 줄이고 응급상황에 효과적으로 대처해야 한다. 보건소-보건지소-보건진료소를 통합하면 의료자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 생활권의 변화에 맞추어서 개편한다. 기존 공공 보건의료기관을 통

합하되, 기존 인력(의사, 간호사 등)을 모두 수용하여 일부는 내근을 중심으로 하고, 일부는 만성질환자(고혈압, 당뇨, 관절염 등)에게 월 1회 이상 순회진료를 한다. 2013년에는 농어촌이 많은 도지역 1개 군씩을 시범사업 지역으로 지정하고, 2014년부터 점차 확대시켜서 2017년까지 전국 모든 시·군에 1개소 이상씩 통합 보건의료기관을 정착시킨다. 보건지소, 보건진료소의 신축·개축비용을 ‘생활권역 통합 보건의료기관’의 신축비로 전환시키면 추가 예산의 증액 없이도 추진할 수 있을 것이다.

2) 초·중학교를 평생교육기관으로 발전시키고 통학용 버스와 농어촌버스의 연계

현재는 농어촌에 있는 초·중학교에 학생수가 감소하여 폐교할 경우에 그 시설을 평생교육이나 복지기관 등으로 활용하는데, 이렇게 되면 교사(건물)를 방치한 지 오래되고 전기가 끊기고 수도가 관리되지 않아서 리모델링을 하여 활용을 하려면 관리운영비가 많이 들기에 학교 건물의 활용도를 높이기 어렵다.

따라서 학생수의 감소로 교실, 강당, 특별활동실, 운동장 등에 여유가 있을 때, 학생교육에 지장을 주지 않고 오히려 학생들의 다양한 특별활동에 도움을 줄 수 있도록 학교내에 노인 교실(노인대학), 다문화교실, 작은 도서관, 생활박물관, 들꽃화원 등을 적극 설치하고, 이 시설을 이용하는 주민도 스쿨버스를 이용할 수 있도록 하여 활용도를 높인다.

최근 교육과학기술부는 대학교에서 성인학습을 장려하기 위하여 성인학습지원센터를 운영하도록 지원하고, ‘평생학습선도대학교’로 지정하여 지원하는데, 주로 대도시에서 있는 대학교와 그 주변 주민에게 실질적인 혜택을 주고 농어촌 주민에게는 별로 도움을 주지 못하는데 이에 대한 대책을 수립해야 한다.

한 가지 방법으로 농어촌에 있는 초등·중학교, 어린이집, 장애인이동차량, 농어촌버스(흔히 군내버스) 등 국가와 지방자치단체가 지원하는 각종 차량들이 상호 분리되어 운영되기에 학생, 장애인, 농어촌주민이 꼭 필요할 때 교통서비스를 활용하는데 어려움이 있으므로 이를 상호 연계시켜서 시너지효과를 키워야 한다. 즉 통학시간대에는 통학용 버스가 학생뿐만 아니라 주민을 무료로 태워주고, 통학시간대가 아닌 경우에는 농어촌버스가 학생을 무료로 태워주면 대중교통이 불편한 농어촌의 교통란을 어느 정도 해소시킬 수 있다. 통학용 버스와 농어촌버스는 운영주체는 다르지만, 결국은 국민의 세금으로 운영되기에 상호 연계를 통해서 활용도를 높여야 한다.

<참고자료>

‘폐교 위기’ 농어촌학교의 반격

도내 초교 11곳 학생수 증가...다양하고 독특한 체험 프로그램으로 성공

창원 우암초교, 남해 성명초교 등 농어촌지역 소규모 학교가 독특한 교육내용으로 학생 수를 오히려 늘려 화제다.

창원시 대산면에 있는 우암초교는 지난 2009년 49명이었던 학생 수가 지금은 77명으로 늘었다. 그것도 대산면 밖에 사는 김해·부산지역 학생들이 매년 10명 정도 전학을 왔다.

이 학교 김대연 교무부장이 전한 이유는 배움과 돌봄 기능을 합한 종일돌봄교실과 ‘한 자리 꿈이야기’로 대표되는 진로체험교실이다. 여기에 농촌현장을 활용하는 계절학교 운

영이나 2~3시간 단위로 수업을 운영하는 '블록타임제' 등을 추가했다. 김 교사는 "농촌지역에 맞게 일과운영을 다르게 하고 있다"는 점을 핵심으로 소개했다.

남해군 서면 성명초교는 '희망 성명 별빛학교'라는 기획을 추진해 지난해 전교생 32명에서 올해는 60명으로 배 가까이 학생 수가 늘었다. 2000년 초까지 서면 내 4개 학교를 통폐합했지만 학생수가 급감하면서 폐교 위기에 처했다가, 기사회생했다.

이 학교 백종필 교사는 "가장 큰 특징은 토요일과 방학을 최대한 활용한다는 점이다. 남해의 농어촌지역을 활용해 배낭여행과 문화체험 활동을 하고 있다"면서 "열린 학교 프로그램에 외부 학생이 참가하면서 아예 전학을 오는 학생들도 있었다"고 소개했다.

두 학교의 사례는 경남교육청이 지난 6월부터 추진한 '농어촌 작은 학교 살리기' 프로젝트의 결과다. 도내 농어촌 소규모 초등학교의 최근 2년간 학생 수 증감 흐름을 분석하고, 증가한 학교의 교육내용 특징을 연구했다.

연구 결과 도내 11개 초등학교가 독특한 프로그램 운영으로 학생 수를 증가시킨 학교로 선정됐다. 거제 외포초등학교, 거창 월천초등, 고성 상리초등, 고성 영현초등, 김해 대중초등, 김해 금산초등, 김해 생림초등, 남해 성명초등, 창원 우암초등, 창원 대지초등, 통영 광도초등, 함안 문암초등, 창원 가포초등학교 등이다.

이에 대해 도교육청 이국식 장학관은 "경남은 지형적 영향으로 소규모학교가 전체 학교의 30%가 넘고, 학생 수가 갈수록 줄어들고 있다"면서 "하지만 11개 학교는 다양한 체험활동과 교육프로그램을 개발하고 지역사회와 연계해 자신들만의 교육기반을 구축한 결과, '찾아오는 학교' 만들기에 성공하고 있다"고 소개했다.

한편, 교육과학기술부의 학교 통폐합 정책이 추진되면서 한때 경남지역 통폐합 대상 학교는 전체 974개교 중에서 332개교(34.1%)에 해당돼 논란을 빚었다. 초등학교 512개교 가운데 226개교, 중학교 273개교 중 79개교, 고등학교 189개교 중 27개교가 포함됐다. 전국적인 반발에 부딪힌 교과부는 관련 개정안 입법예고 내용을 일단 철회했다.

출처: 경남도민일보(2012. 8. 10).

<참고자료>

전남 미활용 폐교, 주민 복지 시설 등 활용방안 제안

농어촌지역 인구감소로 점차 증가하는 폐교를 주민 복지시설이나 귀농 지원센터 등으로 활용하는 방안이 제시돼 눈길을 끌었다. 전남발전연구원 정철 연구위원은 '전남지역 폐교의 효율적 활용방안'을 주제로 발간한 <정책연구>를 통해 폐교활용 법률 및 활용사례를 분석하여 전남지역 폐교의 활용방안을 강구·제안했다.

보고서는 전남지역은 소규모 학교 통폐합 정책이 시작된 1982년부터 올해 6월까지 총 761개의 학교가 폐교되었으며, 매각이 완료된 폐교 외에 208개의 학교가 관리 폐교로 지정되어 있고, 이 중 143개가 활용 되지 않는 것으로 조사됐다고 밝혔다.

그러나 미활용 폐교 대부분이 지역의 인구가 감소하고 있거나 대중교통이 불편한 곳에 있고, 폐교재산 활용지침도 활용보다는 관리에 초점이 맞춰져 있어 활용방안을 모색하기가 쉽지 않은 것으로 지적됐다.

이 같은 상황에서 정 연구위원은 폐교재산을 지역의 자원으로 활용하기 위해서는 “현

재 폐교재산 관리에 초점을 맞추고 있는 관련 지침을 개선해 폐교재산 활용을 중심으로 임대 안전성 보장, 시설물 설치규정 완화 등을 추진하고, 지역계획과 연계해 지역의 상황에 맞는 다양한 폐교 활용방안을 마련해야 한다”고 지적했다.

또한“폐교 활용으로 인한 혜택을 지역주민이 누릴 수 있도록 하는 것이 중요하다”며 “지역 홀로 사는 노인을 위한 공동 복지주택, 주민 복지시설 및 소득 증대시설, 지역 사회적 기업 공동작업장 및 인큐베이팅(창업보육) 시설 등으로 활용해야 한다”고 강조했다.

이어 지역에서 추진 중인 사업들과 연계해 귀농·귀촌 체험주택 및 귀농지원센터, 아토피 치유학교, 신재생에너지 발전 및 교육·체험시설, 기업체 공동 연수원으로 활용하는 방안 등을 제안했다.

아울러 정 연구위원은 전남지역 폐교를 적극 활용하기 위해서는 “지자체와 교육청이 폐교활용을 위한 협력체계를 구축하고 지역의 요구사항을 종합적으로 분석하여 체계적으로 활용계획을 수립해 나가야한다”고 역설했다.

출처: 노컷뉴스(2012. 11. 29, 광주CBS 김형노 기자)

요약하면, 농어촌에 있는 초·중학교를 평생교육의 중심기관으로 발전시키고, 평생교육수강생도 스쿨버스를 이용하도록 한다. 학생수의 급감으로 폐교위기에 있는 농어촌에 있는 초·중학교가 폐교 되기 전에 노인교실, 작은 공공도서관, 생활박물관 등 평생학습기관을 유치하여 활용도를 높인다. 또한, 초등·중학교 통학용 버스를 학생뿐만 아니라 평생학습기관 수강생도 이용할 수 있도록 한다. 초등·중학교 통학용 버스와 농어촌버스를 연계하여 통학시간에는 통학용버스를 이용하고, 그 이외의 시간에는 농어촌버스를 이용할 수 있도록 한다.

참고문헌

- 한국농촌경제연구원 편집부 엮음. 2000. 「농촌경제」 제23권 3호. 한국농촌경제연구원.
김영란 외. 2010. 「농어촌복지의 이해」. 광주대학교 출판부.
농촌복지아카데미 편. 2004. 「농촌복지론」. 광주대학교 출판부
보건가족부. 2013. 「2013년 국민기초생활보장사업 안내」. 보건복지부,
선우덕. 2008. 「고령화심화 농촌지역 노인의 생활기능 자립을 위한 보건복지지원체계 구축」. 한국보건사회연구원.
이수애 외. 2007. 「농어촌사회문제론」. 공동체.
이용교. 2007. “행복마을과 노인복지”. 광주전남혁신연구회. 「행복마을 조성을 위한 마스터플랜」. 전라남도.
이용교. 2011. 「디지털 사회복지개론」. 인간과복지.
이용교. 2012. 「한국 청소년복지론」. 정민사.
이용교. 2012. 「한국 사회복지론」. 한국학술정보.
이용교 외. 2010. 「농어촌복지론」. 광주대학교 출판부.
보성군 <http://www.boseong.go.kr>
시민과 함께 꿈꾸는 복지공동체 <http://cafe.daum.net/ewelfare>
한국복지교육원 <http://www.okwelfare.net>

[2013년 1월 25일 수정 작성]

교육이 농어촌의 미래다 : 농어촌 교육활성화

양병찬(공주대학교 교수)

1. 농어촌학교 통폐합 정책의 경과

농촌경제기반의 약화로 급격하게 이농이 발생하고 이것이 다시 교육환경 약화의 배경이 되고 있으며, 열악한 교육 환경이 다시 새로운 이농의 원인으로 작용하는 악순환 구조가 이어지고 있다. 뿐만 아니라 농촌 공교육에 대한 지역 주민의 불신으로 지역주민들은 기회만 있으면 자녀들을 도시로 보내고, 자녀의 도시유학은 결과적으로 부모들까지도 도시로 나오게 만드는 이농의 원인이 되어 이것이 다시 농촌인구를 줄어들게 하는 악순환으로 이어지고 있는 것이다.

농촌인구의 감소와 학생 수의 감소에 따라 정부에서는 1982년부터 소규모학교 '통폐합' 정책을 시행해 왔는데, 이로 인해 농촌교육의 악순환 구조를 더욱 고착화시켰다(양병우 외, 2004; 양병찬, 2008; 최경환, 마상진: 2009)는 지적이 많다. 2006년 '농산어촌소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성계획'이라는 명칭(rewording)을 바꾼 2006—2010년 추진 계획을 마치고도 2009년 새롭게 '소규모학교의 적정규모화를 위한 종합적인 육성방안'이라는 이름으로 사업기간을 3년 늘려서 재추진하면서 통폐합 학교에 대해서 추가 인센티브를 제공하고 있다.

정부에서는 이 정책의 추진 배경으로 '학생들의 학습권 보장과 교육력 제고'라는 교육적 논리와 교육재정 '투자의 효율성 제고'라는 경제적 논리를 제시하고 있는데, <표 1>에서 보는 것처럼 2010년까지 교과부의 적정규모 학교 정책에 의해 통폐합된 학교 수는 총 5,452개교(본교 폐지 1313교(24.1%)+분교장 폐지 2328교(42.7%)+분교장 개편 1811교(33.2%))에 달한다.

하지만, 최근에는 농어촌 학교의 사회적 가치에 대한 재평가가 필요하다는 의견이 대두되고 있는데 첫째, '교육적 가치로서의 소규모학교'에 대한 재해석이다. 교과부가 통합의 배경으로 '작아서 비교육적'이라는 논리를 주장하고 있으나 과밀학급, 과대학 학교 추세에서 발생하는 비교육적 요소에 주목해야 할 것이며, 최근 도농복합지역의 경우는 과소학교의 통폐합과 함께 읍단위의 학생 수가 급격하게 늘어나 과밀학교가 증가하는 등 한 지역 내의 양극화가 일어나고 있다는 점 또한 유의하지 않으면 안 된다. 이처럼 통폐합 정책이라는 행정작위에 의해서 지역 교육의 여건이 열악해지는 현상이 일어나고 있고 이에 농촌 학교 학부모들과 주민들의 학교 살리기 운동이 전개되기 시작하고 있는데(장호순, 2003), 그 출발은 1990년대 학교 통폐합에 반대하는 '작은학교 살리기' 운동(1993년 두밀분교 살리기 운동)이다. 이들은 '인간 중심의 본질적 교육의 가능성'을 소규모학교에서 찾을 수 있다는 논리로 '전원의 작은 학교' 모델을 농촌 학교 살리기 운동의 대안으로 제시하고 있다. 당시 한 두 학교에서 나타났던 것과는 달리 최근에는 많은 소규모학교들에서 교육적 성과를 내면서 교육계와 매스컴 등에서 활성화 사례로 주목받고 있으며 전국적으로 확산되는 추세이다. 이러

한 변화는 농촌학교 교육을 더 이상 방치할 수 없다는 교육계 내부의 각성과 지역사회의 관심, 그리고 관련 정책의 변화 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 결과라고 평가(양병찬, 2008; 최경환·마상진, 2009; 김성현 외, 2010)된다.

<표 1> 소규모 학교 통폐합 추진 과정

구분	통폐합 기준	정책 주체 및 지원	통폐합 학교 수 (5,452개교)
1단계 1982-98	81년 9월 180명 기준 93년 9월 100명 권장 97년 8월 영세사학 해산 특례	시도교육청 자체 추진 영세 사학의 해산 특례 조항	3,743 개교
2단계 1999	98년 8월 100명 기준 제시	정부재정 지원(2,577억원) - 본교 폐지·통합운영(5억원) - 분교장 폐지(2억원) - 분교장 개편(2천만원)	971개교 (통폐합 피크)
3단계 2000-05	본교·학생수 100명 이하 분교장·학생수 20명 이하 1면 1본교 원칙 유지 중등학생 수 100명 이하	교육부 기준 제시 시도 교육청 자율 추진 통폐합 성과 과거에 비해 감소; 작은 학교 사례 출발	2000년 154개교 2001년 133개교 2002년 88개교 2003년 80개교 2004년 52개교 2005년 51개교
4단계 2006 -현재	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 2006년 60명 기준 제시 제외학교로 : 도서 벽지 지역, 반대 심 한 지역, 학생 수 증가 예상 지역 신중 대안교육 특성화 학교	중앙정부 통폐합 재추진 : 농산어촌소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성계획 수립 - 본교폐지·통합운영(10억원) - 분교장 폐지(3억원) - 분교장 개편(2천만원)	2006년 42개교 2007년 108개교 2008년 91개교 2009년 103개교 2010년 50개교

자료 : 이해영 외(2010). 농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석. 서울 : 한국교육개발원.

둘째, 전 국토적 관점에서 소규모학교의 가치에 대한 재평가이다. 농산어촌이나 구도심권 등 과소 지역의 지역 재생을 위한 다양한 정책(행안부, 농식품부, 문광부 등)이 투입되고 있다. 지역 활성화에서 학교의 존재는 큰 영향을 미치는 요소이기에 학교재생 역시 과제가 되고 있는 것이다. 지역활성화를 주요업무로 하는 부처에서는 주민의 생활여건을 보장하기 위해 많은 국가재원을 투입하고 있는 상황에서, 교과부는 교육재정의 효율화를 명분으로 학교를 없애고 결국 지역주민들을 도시지역으로 빠져 나가는 만듦으로써 결과적으로는 다른 부처에서 투입한 지역활성화 투자의 효과를 반감시키는 정책모순이 발생하고 있는 것이다. 국토의 균형적 가치를 유지하기 위해서는 동등한 생활조건의 확립되어야 한다(독일 1949년 헌법, '전 국토에 대한 등가치적 생활 조건 확립' 명시). 이러한 측면에서 농식품부가 정책화하고 있는 '농어촌 서비스 기준'(rural service standard)에도 농촌지역의 '절대학교' 개념이 적용되어야 할 것이다.

2. 농어촌학교 통폐합이 지역활성화에 미치는 부정적 영향

1) 농촌학교 통폐합의 지역인구 감소 효과

일반적으로 '지역학교 폐교 → 인구감소 → 교육·의료·복지 등 주민들에게 제공되는 사회

서비스의 단위당 비용상승 → 관련시설의 통폐합 → 사회서비스 축소 → 인구감소'를 촉진하는 악순환의 원인이 됨. 특히, 학교는 지역인구감소에 가장 중요한 원인이 되고 있다. 일반 농촌주민들은 물론이지만 특히 초중등학교 자녀를 두고 있는 40대 농촌주민들이 이촌하는 가장 중요한 요인이 '자녀의 교육을 위해서'라는 점을 유의해야 한다. 물론, 여기서의 '교육'이 단순히 학교의 존재 "그 자체"만을 의미하는 것은 아니지만, 학교의 존재유무가 농촌을 떠나는 중요한 원인이 되고 있다는 것은 분명하며 특히, 지역사회 내의 각 분야에서 가장 핵심인력인 40대에서 이러한 경향이 강하고, 따라서 농촌학교의 폐교로 인해 이들이 지역사회를 떠난다는 것은 농촌지역사회의 큰 손실이 아닐 수 없다.

1982년부터 시작된 정부의 소규모 학교(대부분이 농어촌지역에 위치함) '통폐합' 정책으로 2010년까지 통폐합된 학교 수는 총 5,452개교에 이는데, 폐교 1개가 증가할 경우 시·군 지역 초·중·고교 학생수의 79~139명이 감소하며, 학부모는 111명이 감소(한국교육개발원; 2010)하기 때문에 그동안 농촌학교 통폐합으로 인한 인구감소의 총합은 학생 수 감소를 고려하지 않더라도 605,172명에 달할 것으로 추정된다. 이는 정부의 소규모학교 '통폐합' 정책은 곧 농촌 인구감소를 촉진함으로써 농촌지역활성화에 역행하는 것이라는 의미이다. 또한 이는 농촌학교 통폐합정책은 단순히 교육적 관점(=학생들의 학습권 보장과 교육력 제고)에서만 접근해서는 안 되며, '교육재정의 효율성 제고'라는 일면적인 경제적 시각에 의해서만 판단되어서도 안 된다는 것을 의미한다. 다시말해 폐교지원정책의 긍정적인 효과와 농촌지역사회 전체에 미치는 부정적인 영향을 동시에 고려해야 하며, 농촌학교를 폐교함으로써 얻을 수 있는 교육재정의 효율성 제고노력이 농촌지역 활성화를 위한 다른 투자의 효율성을 악화시키는데 어떤 영향을 미치는지 동시에 고려해야 한다는 것이다. 만약, 농촌학교 통폐합으로 얻을 수 있는 교육재정의 효율성(+요인)이 농촌학교 통폐합으로 인한 다른 투융자효과를 감소시키는 총합(-요인) 보다 크지 않다면, 이는 결국 국가 전체의 재정효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져올 것이기 때문이다.

2) 농촌학교 통폐합의 새로운 인구유입 억제효과

농촌학교 폐교정책은 기존 농촌주민들의 이동을 촉진하는 효과도 있지만 다른 한편으로는 농촌지역으로의 새로운 인구유입을 억제함으로써 농촌지역활성화에 이중적인 악영향을 미치게 된다. 농촌으로 귀농·귀촌하려는 사람이 자녀를 갖고 있을 경우, 해당지역에 '학교가 있는가 없는가'는 귀농·귀촌지역 선정에 중요한 판단기준이 되기 때문이다. 특히 학생자녀를 두고 있는 40대에서 교육여건이 이주 시에 고려하는 가장 중요한 요인이며, 이러한 경향은 최근에 올수록 더욱 중시되고 있다(농촌진흥청, 「농촌생활지표조사」 각년도).

이러한 측면에서 그동안의 농촌학교 폐교정책이 새로운 인구유입의 흐름 특히 최근 급격히 늘어나고 있는 귀농·귀촌인구를 고려하지 않은 채 추진되고 있다는 점에 대해서도 지적하지 않으면 안 된다. 2001년 이후 2011년까지 30,082가구가 귀농·귀촌했는데, 폐교지원정책과 관련해서는 최근에 올수록 귀농·귀촌인구의 증가추세가 빨라지고 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 2000년 이후 완만한 증가하던 귀농·귀촌가구는 2005년 이후 특히, 2010년 이후는 그 증가추세가 급격히 빨라졌으며 이러한 경향은 이른바 베이비부머(1955 ~ 63년 출생자, 712만명)의 은퇴가 본격화됨에 따라 향후 더욱 심화될 것으로 전망된다.

더욱이 40대 이하의 귀농·귀촌인 비율이 전체의 52.5%에 달하기 때문에 이들이 자녀가 다닐 수 있는 농촌학교가 필요하며, '농촌지향인구'의 인구 중 학생을 자녀로 두고 있거나

향후 취학아동을 갖게 될 20~30대 인구가 많기 때문에 농촌학교의 필요성이 점차 더 커지고 있다는 점을 유의해야 할 것이다. 일반적으로 농촌학교의 통폐합이 미치는 지역활성화의 역(逆)효과는 학교통폐합 → 학생의 전출(=지역주민의 전출)을 촉진함으로써 농촌지역 활성화에 직접적인 악영향을 미치며, 다른 한편으로는 귀농·귀촌인이 지역 내로 유입하는 것을 기피하도록 함으로써 농촌지역활성화에 제2의 부정적인 영향을 미치게 된다. 따라서 농촌학교의 폐교정책은 특정 시점의 학생 수 혹은 기존학생의 감소추이만을 기준으로 판단해서는 안 되며, 향후 농촌인구의 변화추이 특히 학생을 자녀를 두고 있는 인구추이를 충분히 고려해서 결정되어야 한다.

3) 농촌학교 통폐합이 지역사회에 미치는 전후방 마이너스 효과

농촌학교의 통폐합은 단순히 학생 수의 감소와 학부형 인구의 이촌 뿐만 아니라 학교교육과 관련되어 있는 다양한 전후방 관련부문의 황폐화를 초래함으로써 지역사회에 제3의 부정적인 영향을 미치게 된다. 학교교육과 관련된 전후방 연관 산업(?)은 첫째, 학생들에게 직접적으로 학습교구재를 공급하는 학교주변의 문구점이 있고 둘째, 학생들에게 학교교육과 관련된 교육서비스를 제공하는 각종 보습학원이 있으며 셋째, 학교교육과 직접적인 관련은 없지만 다양한 전인교육서비스를 제공하는 사설학원(예; 태권도학원, 미술학원, 음악학원, 웅변학원 등) 등이 있다. 따라서 농촌학교의 폐교는 이러한 관련부문의 존립을 어렵게 함으로써 이러한 분야에 종사하는 지역주민들의 일자리를 빼앗고, 궁극적으로는 이들까지도 농촌지역을 떠날 수밖에 없게 만든다는 점도 유의해야 한다.

1개씩의 초·중학교가 있는 농촌지역(면단위)의 경우, 통상적으로 1~2개의 문구점이 있으며, 이들에게 교육서비스를 제공하는 보습학원과 각종 유관 사설학원은 읍단위에 위치하고 있다. 따라서 면단위의 농촌학교가 폐교되면 해당 지역뿐만 아니라 해당지역을 포괄하는 읍단위까지도 직접적인 영향을 받게 됨. 즉, 농촌학교의 폐교는 해당 지역의 공동화를 초래할 뿐만 아니라 인근지역을 포함한 지역전체의 활성화에도 부정적인 파급효과를 미치게 된다는 것이다.

4) 농촌학교 통폐합이 지방재정에 미치는 마이너스 효과

농촌학교의 폐교는 ‘지역인구의 감소 → 지방세과세 대상자 감소 → 지역발전을 위한 독자재원의 감소’를 초래함으로써 독자적이고 자립적인 지역발전에 부정적인 영향을 미친다. (지방세=취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지방소비세, 지역개발세, 공동시설세, 지방교육세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세, 종합소득세, 주행세, 도시계획세, 사업소세 등)

<표 2>에서 보는 것처럼, 2001~2010까지 10년간 농촌학교의 폐교로 인한 지방세 감소분은 최소 1,152억2백만원에서 최대 1,542억1천7백만원에 이르는 것으로 추정된다. 즉, 농촌학교의 폐교로 인해 매년 115억~154억원 가량이 지방세납부액이 줄어들었다는 것을 의미한다. 이러한 결과가 모든 농어촌지역에 균등하게 적용되는 것은 아니라 할지라도, 인구감소에 따른 지방세 감소는 불가피한 것이기 때문에 농촌학교 통폐합이 지방세 수입의 감소로 이어져서 결과적으로 농촌지역발전에 부정적인 영향을 미친다고 할 수 있다.

<표 2> 폐교에 따른 지역인구감소와 지방세 징수액 감소분

	폐교 수	폐교로 인한 인구감소(단위: 명)			지방세감소분*) (단위: 백만원)	비고
		학생감소	학부모감소	전체감소		
2001	133	10,507~18,487	14,763	25,270~33,250	14,032~18,463	
2002	88	6,952~12,232	9,768	16,720~22,000	10,929~14,381	
2003	80	6,320~11,120	8,880	15,200~20,000	10,408~13,695	
2004	52	4,108~7,228	5,772	9,880~13,000	6,955~9,152	
2005	51	4,029~7,089	5,661	9,690~12,750	5,155~9,403	
2006	42	3,318~5,838	4,662	7,980~10,500	6,726~8,850	
2007	108	8,532~15,012	11,980	20,512~26,992	18,120~23,845	
2008	91	7,189~12,649	10,101	17,290~22,750	15,873~20,886	
2009	103	8,137~14,317	11,433	19,570~25,750	17,759~23,368	
2010	50	3,950~6,950	5,550	9,500~12,500	9,245~12,164	
계	445	35,155~61,855	49,395	84,550~111,250	115,202~154,217	

주*) 1인당 지방세액과 폐교로 인한 주민감소분을 곱해서 산출함

3. 농어촌 교육활성화를 위한 정책과제

1) 농어촌 학교 살리기, 미래형 농어촌학교 모델 육성

(1) 현 황

전국적으로 농어촌 학교의 폐교 움직임이 확대되고 있다. 농촌 학교의 황폐화 현상은 농촌 지역사회의 쇠락과 악순환의 고리를 이루면서 진행된 결과이다. 기존의 농촌학교 정책은 도농간 교육격차 해소, 교육복지 확대 등의 측면에서 접근했으나 실질적 효과는 미미하다. 최근 10년 동안 면지역 학교 226개교가 폐교, 면지역 학생수는 16만여명이 감소, 60명 이하 학교 수가 전체 면지역 학교 수의 약 40% 차지하고 있다.

정부에서 1982년부터 소규모 학교 통폐합 정책을 추진하면서 많은 농어촌지역 학교가 통합과정에서 폐교되었다. 최근 교육 당국이 적정규모 학교정책으로 전환하였지만 여전히 교육재정의 효율화 측면에서 학교 통폐합 기조가 유지되고 있다. 그동안 우수교 사업, 돌봄학교 사업, 전원학교 사업 등 농어촌학교 지원사업으로 학업성취도 향상, 학교만족도 향상 등의 성과도 있으나 지정학교와 미지정학교의 형평성 문제가 대두되고 있다.

하지만 최근에는 농어촌의 작은학교 성공사례 확산으로 새로운 발전 가능성이 확대되고 있다. 2000년 이후 농촌학교 교육을 희망하는 새로운 교육 수요가 형성되고, 작은 학교 살리기 운동이 확산되면서, “작아서 교육적”이라는 교육이념을 갖고 생태, 인성, 협동, 활동 중심의 교육과정 특성화 모델을 개발하는 사례가 전국적으로 확산되고 있다. 또한, 귀농과 귀촌으로 대표되는 농촌으로의 인구 이동과 같은 새로운 패턴이 가시화되면서 농촌학교 교육 수요가 증가하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 농촌 학교의 특성을 고려하여 교육공동체 원리로 운영되는 지속가능한 작은 학교 모델이 확산되고 있다.

농촌지역의 작은 학교가 폐교되면서 읍지역 학교의 과밀화와 면지역 학교의 공동화현상이 심화되고 있다. 하지만 농어촌이라 하더라도 지역별로 학교의 특성이 다르기 때문에 면지역 소규모 작은 학교를 위한 별도의 정책이 필요하다.

(2) 정책목표

첫째, 농어촌 학교 통폐합 정책에서 작은 학교 살리기로 전환한다.

둘째, 농어촌지역발전모델과 연계한 작은 학교 발전 경로를 창출한다.

(3) 정책내용

첫째, 1면(面) 최소 1초·중학교 원칙 준수한다. 읍지역 학교와 면지역 학교에 대한 분리 대응을 원칙으로, 면지역 작은 학교에 대한 특성화된 정책을 집중하고, 절대 학교 개념을 도입하여 “1면 최소 1초·중학교” 원칙을 세우고, 이 부분을 농어촌 서비스 기준으로 도입하도록 한다.

둘째, 농어촌형 협약학교제도를 도입한다. 전원형 농어촌학교 모델, 도시근교형 농어촌학교 모델, 귀농귀촌 밀집지역 학교모델 등 농어촌지역사회 지속가능한 발전과 연계한 특성화된 학교 운영 모형을 창출한다. 내발적 발전이라는 측면에서 학교와 지역사회가 긴밀히 연계하여 학교교육의 책무성에 공동으로 대응하는 학교운영 시스템을 만들어 나간다. 이를 위한 방안으로서 농어촌형 협약학교(민간 또는 민관 위탁 운영학교) 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

셋째, 농어촌형 교육과정 개발과 농어촌형 생태학습인재, 생명과학 인재 특별제형제도를 도입한다. 구체적으로는 농어촌이 도시에 비해 강점을 갖는 교육적 요소를 반영하는 교육과정 개발, 상급학교 진학시 농촌형 학습경험에 대한 인센티브 부여, 농어촌학교 학생 진학 및 취업 특례제도 확대, 농어촌학교 ‘생태학습 인재’ ‘생명과학 인재’ 특별전형제 도입 등이 필요하다.

넷째, 교육복지 통합지원과 농어촌 교사 별도채용 제도를 도입한다. 도농간 학력격차 해소에 초점을 맞춘 교육여건 개선정책을 교육복지 확대에 집중하는 교육복지 통합지원 정책으로 전환하고 농촌학생 교육안전망 구축, 소인수학급 교수학습방법 개발 등을 지원하며, 농촌교육 사회적 기업 육성, 교육 기부 유치 등을 지원하는 동시에 농어촌 근무교사 선발은 별도의 지침에 따라 농어촌에 거주 및 근무를 희망하는 자를 대상으로 선발하고, 이를 의무화 할 필요가 있다.

2) 농촌 평생 교육, 농촌 생활인으로서 교육받을 권리 보장

(1) 현황과 필요성

도농간 평생교육 기회의 격차가 삶의 질 격차로 이어지고 있다. 도시에 비해 상대적으로 농어촌 주민들의 평생교육 접근성이 제한되어 있는데, 실제로 평생학습 참여율은 서울/광역시 35%, 중소도시 31.8%인 반면에 농어촌 지역 25.7%에 불과하고 비형식교육 참여시간 역시 서울/광역시 113시간, 중소도시 102시간인 반면에 농어촌 56시간에 지나지 않는 것으로 나타났다. 이처럼 농어촌 주민의 평생교육 기회가 제한되는 가장 큰 이유는 “가까운 거리에 교육훈련기관이 없다”는 것이다.

따라서 농어촌 주민들은 평생교육 욕구는 높지만 참여하지 못하는 경우가 많다. 그 이유는 인구 유출로 인해 지역 내 리더 및 전문 인력이 부족하고, 주민들의 욕구를 충족할 교육 프로그램이 부족하기 때문이다. 국가 차원의 평생교육 정책에서도 농어촌지역 주민을 대상

으로 특성화된 교육 프로그램은 포함되어 있지 않은 상황이다.

하지만, 최근에는 지자체에 따라 농촌지역에서도 평생교육 모범 사례가 나타나고 있는데, 가령 칠곡군 평생학습대학(학습도시 지정, 대학 학위 취득 지원), 이천시 주민자치학습센터(센터의 교육기능 강화, 전문 인력의 배치), 진안군 주민자치센터(별도의 평생학습지도자 배치), 옥천군 어머니학교(문해교육 중심, 마을교육센터 배바우도서관으로 발전) 등이 그것이다.

(2) 정책목표

첫째, 평생교육 활성화로 농어촌 주민의 문맹을 해소한다.

둘째, 평생교육 활성화로 지역발전을 위한 민주시민을 양성한다.

(3) 정책내용

첫째, 농촌지역 평생교육 전달체계를 구축한다. 다양한 프로그램이 상시적으로 전개될 수 있는 거점을 만들고, 이를 중심으로 군 단위 평생교육 전달체계를 구축해 나간다. 이를 위해서는 일본의 공민관, 독일의 시민대학, 호주의 지역사회성인학습센터 등 사례를 참조할 수 있을 것이다. 읍면 단위에서는 주민자치센터, 마을 단위에서는 마을회관을 평생교육 기관으로 지정하고, 농촌학교를 마을교육 공간으로 활용한다.

둘째, 농촌 평생교육을 통한 농어촌 주민의 각급 학위취득제도를 도입한다. 교육의 체계성과 지속성을 위해 교육과정의 계열화, 모듈화 및 단위(학점) 인정 시스템을 도입할 필요가 있으며, 학점은행제도를 적용하여 지역 내 대학 학점 연계, 농업마이스터대학 혹은 농업인 대학의 학점과도 연계할 수 있도록 한다.

셋째, 농어촌 주민참여를 기반으로 지역교육발전기금 및 지역 인적자원망을 구축한다. 지역 내 다양한 과제를 학습과제로 수용하여 교육 프로그램에 반영하고, 농어촌 평생학습공동체 운동과 지역문제 해결을 연계한 학습시스템을 운영해 나간다. 이러한 사례로는 홍동폴무 지역교육공동체, 충남교육연구소 지육교육네트워크, 해남 공부방연합회 등의 사례를 참조할 수 있을 것이다.

여성농업인 육성 및 지원

서정민(지역재단 기획관리실장)

1. 여성농업인의 현황

통계청 자료에 따르면 2010년 현재 농어촌인구는 8,758천명이며 이 가운데 50%인 4,345천명이 여성인 것으로 조사됐다. 그리고 농촌여성 가운데 32.5%만이 농어업에 종사하고 있는 것으로 나타났다.

농촌여성들의 특징을 살펴보면, 고령화와 저학력으로 요약할 수 있다. 면단위 지역 65세 이상 여성인구는 면지역 전체인구의 33.4%에 달하며, 면단위 지역 농촌여성의 51%가 초졸 이하의 학력을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면, 면단위 지역 남성의 경우 전체 남성인구의 29.9%가 초졸 이하 학력을 가지고 있는 것으로 조사됐다. 면단위 지역 농촌여성 가운데 대졸이상의 학력 보유자는 전체 여성인구의 7.8%에 불과한 반면, 남성은 전체 남성인구의 15%가 대졸 이상의 학력을 가지고 있는 것으로 나타나 농촌여성들의 학력수준이 전반적으로 낮은 것으로 분석됐다.

이러한 원인으로 인하여 농촌사회에서 여성농업인은 영농의 주체이기보다는 보조 인력이라는 인식이 그동안 팽배해 왔고, 이들의 사회적·경제적 지위 향상을 위한 노력 이뤄져 왔지만 한계가 있었다.

< 지역유형별 여성 인구 변화 >

구 분			1970년	1980년	1990년	2000년	2010년
여성 인구 (명)	도시		6,443,101	10,711,607	16,100,915	18,224,626	19,804,504
	농어 촌	읍	1,419,653	2,260,493	1,798,435	1,865,178	2,063,152
		면	7,792,822	5,685,409	3,720,105	2,827,304	2,282,209
			9,212,475	7,945,902	5,518,540	4,692,482	4,345,361
	전체		15,655,637	18,657,509	21,619,455	22,917,108	24,149,865
여성 성인 인구	도시		4,076,244	7,380,051	12,030,971	14,500,986	16,677,057
	농어 촌	읍	823,134	1,484,449	1,344,287	1,468,255	1,694,510
		면	4,366,892	3,677,394	2,890,285	2,396,020	2,031,803
			5,190,026	5,161,843	4,234,572	3,864,275	3,726,313
	전체		9,266,327	12,541,894	16,265,543	18,365,261	20,403,370

출처 : 마상진(2011), 농어촌 영향평가, 한국농촌경제연구원

2. 여성농업인 육성 및 지원 확대를 위한 정책과제

1) 여성농업인 관련 정책 전담조직의 설치 및 운영

(1) 현황과 문제점

농림수산식품부가 여성정책과를 신설 운영하여 한 때 운영되었으나, 현재는 농어촌사회과에 통합하여 여성농업인 관련 업무를 담당하고 있다. 지방자치단체는 광역의 경우 여성정책관실을 별도로 운영하는 곳도 있으나, 대부분의 지방자치단체가 여성농업인 관련 업무를 담당자 1인에 전담하고 있으며 이들 또한 다른 업무와 여성농업인 관련 업무를 병행하는 것이 현실이다. 농촌인구의 절반을 농촌여성들이 차지하고 있고 이 가운데 30% 이상이 농업에 종사하고 있지만, 이들을 지원하기 위한 정책 추진체계가 사실상 부재이다.

여성가족부 역시 여성정책국이 있지만, 도시지역 여성들에 초점이 맞춰져 있어 실제 여성농업인과 농촌여성은 정책대상에서 제외되어 있다. 각 지자체의 여성관련 업무는 대부분 아동, 청소년, 이주여성 등과 업무가 중복되어 있어 실제 여성농업인과 농촌여성 대상 정책전담조직은 별도로 존재하지 않는다.

여성농업인정책 전담조직의 부재는 여성농업인 관련 과제의 발굴과 이를 시정하기 위한 정책개발로 이어지지 못하게 하는 결과를 초래하여, 여성농업인 육성과 지원정책의 부실화로 연결된다.

중앙정부의 주도로 2010년 기준 전국 9개 도 및 29개 시군에서 여성농업인 조례를 제정했지만, 관련사업 추진을 위한 정책 및 예산은 전무한 상황이라는 것이 이를 증명하고 있다.

(2) 정책목표

첫째, 중앙부처에 여성농업인을 대상으로 하는 정책추진 전담조직을 신설한다. 둘째, 지방자치단체는 여성농업인과 여성을 대상으로 하는 통합 전담부서를 설치한다. 셋째, 여성농업인의 눈높이에 맞는 정책과제를 발굴하고 추진한다.

(3) 정책내용

첫째, 농림수산식품부 여성정책과를 부활한다. 농업·농촌의 주요 인적자원으로서 여성농업인의 역량 강화를 지원하고, 여성농업인을 둘러싼 대내외적 여건 분석 및 정책과제 개발을 위해서는 여성정책과의 부활이 전제되어야 한다.

둘째, 지방자치단체별로 여성농업인 전담부서 설치하도록 한다. 지자체별로 여성농업인과 농촌여성 문제 및 정책을 추진할 전담부서를 설치하여, 지속적인 사업추진과 관리 수행하도록 한다. 여성농업인정책은 중앙단위의 정책도 중요하지만, 각 지역의 실정에 맞게 농촌여성들이 현장 수요를 파악하여 이를 정책에 반영하는 것이 더욱 중요하다. 지역단위에서 여성농업인 후계인력 양성을 위한 계획 수립 및 사업추진될 수 있도록 지자체에 전담조직을 두도록 한다.

셋째, 여성농업인육성기금 및 여성농업인육성지원조례 제정한다. '여성농업인육성기금'을 여성농업인단체에 지원하여 이들 조직이 활성화되도록 한다. '여성농업인육성지원조례' 제정하여, 중앙정부와 광역 및 기초 지방자치단체에서 각종 위원회에 여성농업인 참여 비율 확대하도록 한다. 특히, 여성농업인 할당제(30%)를 적극적으로 검토하여야 한다.

2) 여성농업인을 위한 생애주기별 맞춤형 지원체계 마련

(1) 현황과 문제점

제3차 여성농업인육성기본계획(2011~15)에 따르면, 생애주기별 여성농업인의 삶의 질 제고를 위한 정책을 추가하여 추진하고자 계획을 수립하였으며, 중앙부처의 관련 예산이 부족하거나, 일부 지자체에서만 예산을 지원받는 등 실질적인 뒷받침이 없어 유명무실한 상황이 된 것으로 나타났다.

기본계획의 경우에도 생애주기별 지원으로서는 턱없이 부족한 내용을 담고 있다. 여성농업인의 양육부담 완화 및 보육여건 개선, 농어촌 취약계층을 위한 영농·가사도우미 지원, 농어촌마을 공동취사 활성화, 문화시설이 부족한 농어촌 지역에 '찾아가는 문화공연(매년 5만명)' 및 여성농업인 문화 활동 지원 등이 포함되어 있으나 큰 성과를 거두고 있지 못한 상황이다.

여성농업인 실정에 맞는 생애주기별 지원정책이 필요하다. 생애주기별 정책프로그램도 중요하고 연령대별 정책수요를 반영한 차별화된 프로그램도 필요하다. 특히 여성농업인의 영농규모별 특성을 고려한 맞춤형 지원 프로그램을 개발할 필요가 있다.

(2) 정책목표

첫째, 여성농업인의 생애주기별 정책프로그램을 개발하고 관련 예산을 편성한다. 둘째, 연령대별 여성농업인의 정책수요를 고려한 차별화된 정책프로그램을 개발한다. 셋째, 영농규모별(대농, 중농, 소농) 특화된 지원 대책을 마련한다.

(3) 정책내용

첫째, 20~30대 영농규모별 맞춤형 지원(대농, 중농, 소농)으로써 중소농 겸업지원을 통한 소득 보장대책 마련과 보육 및 영농·가사도우미 지원, 전문경영인으로서 역량 강화 프로그램 운영, 사회적 지위 향상 및 권리 증진, 성 인지적 관점에서의 정책개발이 선행되어야 한다.

둘째, 60대 이상에게는 은퇴 후 여성농업인 대책 마련으로써는 노인일자리 지원을 통한 소득보전 대책, 돌봄서비스 지원을 통한 은퇴 후 노후보장서비스가 마련되어야 한다.

셋째, 여성농업인센터를 생애주기별 맞춤형 전문교육기관으로 육성하도록 한다. 여성농업인센터를 1군 1개소 이상 확대하고, 농림수산식품부로 관련 사업을 환원하도록 한다. 2005년 농림부에서 지자체로 이양된 이후, 제자리걸음을 하고 있는 여성농업인센터의 활성화를 위해서는 관련 사업을 농림수산식품부로 환원하고, 법인화를 추진하여 여성농업인의 생애주기별 맞춤형 전문교육기관으로 육성할 필요가 있다.

넷째, 농촌여성, 이주여성 등을 위한 삶의 질 향상 프로그램 및 다양한 문화예술 프로그램 운영 지원 대책이 마련되어야 한다.

다섯째, 지역 아동 및 청소년의 방과 후 학교, 공부방 및 문화예술교실 운영 등과 여성농업인센터를 연계할 수 있도록 하기 위한 지원 대책이 필요하다.

여섯째, 국제결혼 농촌이주여성의 후견인제도 등 안정적인 정착을 지원하기 위한 정책프로그램이 필요하다. 언어교육, 다문화교육 프로그램 운영, '농촌지역 이주여성 후견인제도' 등의 본격적인 실시 등이 검토될 필요가 있다. 군당 10명 이상 한국인 여성농업인을 결혼이주여성들의 후견인으로 지정하여, 이주여성 2~4명을 매월 정기적으로 방문하여 지역에서 안

정적으로 생활할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

일곱째, 여성농업인의 소규모 일감 갖기 등 농외소득원 확충 및 일자리 창출을 위한 여성농업인 창업교실 지원이 필요하다.

여덟째, 여성농업인의 복지 향상을 위해 면단위에 국공립보육시설 1개소 이상씩 확충하여 질 좋은 보육서비스를 제공받을 수 있도록 지원한다. 농가도우미 이용 범위를 확대하여 출산, 영농, 교육, 질병 및 사고, 간병, 경로 봉양 등 생활 전반에 활용할 수 있도록 한다.

아홉째, 여성농업인 전용 농업용 기계장비 개발 및 보급이 필요하다. 여성농업인이 농업의 새로운 주체로 중요한 위치를 차지하고 있지만 이들에게 적합한 농기계의 보급은 미흡한 실정이다.

열번째, 농촌지역 마을에서 공동급식식당을 운영하고자 할 경우 지원방안을 마련하여야 한다. 농번기 농업인들에게 식사를 제공하공, 농어촌 지역의 결식아동 및 독거노인 등을 위한 급식지원을 위한 검토가 필요하다.

[농촌정책]

순환과 공생의 도농공동체 실현을 위한 정책과제

농어촌 사회적 경제 활성화와 지역공동체 복원

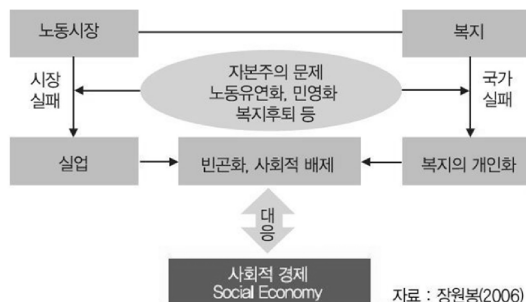
허헌중((주)우리밀 대표이사)

1. 사회적 경제 활성화의 의미

오늘 해체와 붕괴의 지속 가능 위기에 처해 있는 우리 농어촌지역사회는 그 어느 때보다 '지속 가능한 통합적 지역 활성화 정책'을 요구하고 있다. 지역사회의 제반 문제에 있어 농어업·농어촌·농어민 문제가 복합되어 있고, 문제 해결의 접근법에서도 경제적 측면을 중심으로 하는 경제주의적 접근이 아니라 경제·사회·문화·환경 등의 제 측면과 제 자원을 통합적으로 접근해야 한다. 지역 활성화 전략에서도 특히 협동과 연대의 가치와 원리에 의한 지역공동체성의 복원은 물론, 지역주민(농어민)의 농정 주체화, 곧 지역주민이 주체가 되어 '협동화' '조직화'에 의해 공동으로 해결해 나감으로써 발생 이익을 지역공동체에 환원하는 주민주도형의 (신)내발적 지역공동체 활성화 전략이 중시되고 있다.¹⁾

이에 최근 시민사회나 정부 일각에서 추진하고 있는 사회적 경제의 관점과 관련정책들은 농어촌지역사회의 활성화와 지역공동체 복원의 측면에서 유효할 뿐만 아니라 농정대개혁의 중심 전략으로 부각되어야 한다.

사회적 경제는, 시장의 실패, 국가정책의 실패에 주체적으로 대응하는 대안적 자원 배분을 목적으로 시민사회, 지역사회에 의해 당사자들이 사회적 배제와 빈곤에 대항하고 다양한 생활경제와 산업경제의 필요를 충족하기 위해 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 영역을 뜻한다고 볼 수 있다.²⁾ 인간의 다양한 경제행위 가운데 상호배려의 정신에 입각한 호혜와 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동하는 경제 영역이다. 시장경제의 실패와 국가정책, 공공경제의 실패를 보완한다는 소극적 차원에서 나아가 사회적 배제와 소외, 빈곤화와 양극화에 주민 주도·지역사회 주도로 적극 대응하는 제3의 사회경제 영역, 곧 대안경제체제로 평가받고 있다. 호혜와 나눔, 협동과 연대의 원리에 따라 운영되는 사회적 경제조직으로는 대표적으로 협동조합, 사회적기업, 비영리 민간단체(결사체), 자선단체 등을 들 수 있다.



1) 유정규, 「농촌경제활성화, 새로운 접근」, 『한국 농업·농촌의 지속 가능한 발전전략』, <2011 대안농정 대토론회>, 2011
 2) 장원봉, 「사회적 경제의 대안적 개념화 : 쟁점과 과제」, 『시민사회와 NGO』 5권, 한양대학교 제3섹터연구소, 2007

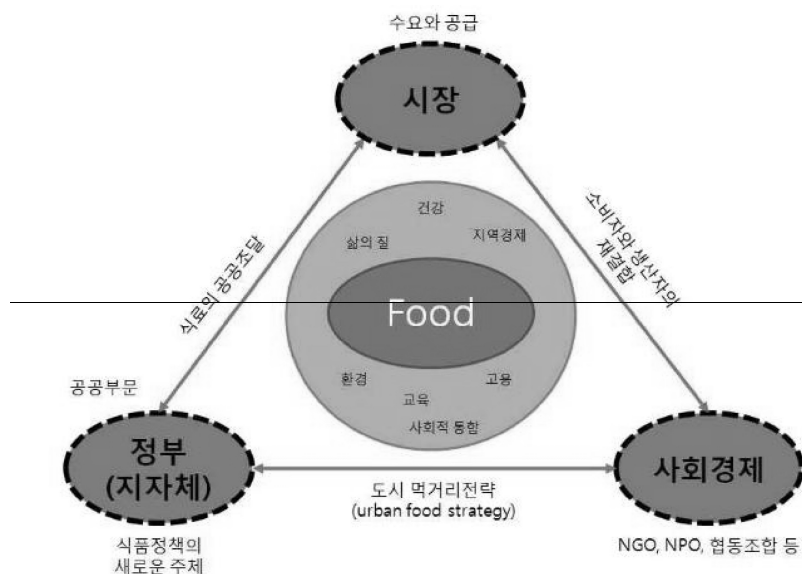
우리 사회는 재벌 독점대기업 중심·불공정 특권 기득권층 중심의 승자독식 시장 지상주의와 경쟁력 제일주의로 인해 사회적 배제, 사회적 양극화와 빈곤의 심화 등으로 공동체의 지속 가능 위기에 처해 있다. 이에 우리 사회는 시장의 실패와 정부의 실패를 넘어설 수 있는 새로운 사회운영 패러다임의 전환을 절실히 요구하고 있다. 바로 사회적 경제는 시민사회(지역사회, 주민)가 주체가 되어 스스로 또 같이 ‘자율·협동·연대’의 원리에 의해 우리 사회를 지속 가능한 공생사회로 재편하는 공동체 발전전략으로서 시장경제의 사회적, 국가정책의 공공성을 회복할 수 있는 경제사회 운영의 새로운 패러다임으로 역할을 할 것이다.

2. 농어촌 사회적 경제 활성화의 필요성

이와 같이 호혜성의 원리, 협동과 연대(나눔)의 원리에 의해 공동체적 가치, 사회적 공공성의 가치, 지속가능한 공생사회의 비전을 실현하기 위한 사회적 경제 전략은 오늘 우리 농어촌지역사회에서 그 어느 때보다 절실히 필요한 지역공동체 발전전략이다.

농어촌지역사회의 새로운 지역공동체 발전전략으로서 사회적 경제 활성화 전략이 필요한 이유는, 첫째, 새로운 민·관 협치(協治) 농정거버넌스의 구축 차원에서, 둘째, 지역사회의 제 주체들의 연대협력에 의한 다양한 지역사회 조직화와 이에 기초한 지역공동체성의 복원 차원에서이다.

먼저 새로운 농정거버넌스의 구축이라는 농정 추진시스템의 재정립이다. 지금까지 역대 정부가 농정 실패를 자초한 데에는 농어민·지역주민을 농정의 대상으로 전락시키고 일방통행으로 정책을 추진한 탓이 가장 크다. 농정 주체의 역할을 재정립해야 한다. 중앙과 지역에서 농어민단체, 협동조합 등 사회적 경제조직들, 그리고 정부가 함께 머리를 맞대어 새 농정의 비전과 전략, 정책을 입안하고 집행하며 점검·평가하는 민·관 협치의 농정거버넌스 체제를 구축해야 한다.



* 황수철, 「한국 농정의 새로운 방향 모색을 위한 문제제기」, 29쪽, 『한국 농업·농촌의 지속 가능한 발전전략』, <2011 대안농정 대토론회>, 2011

이제는 시장과 정부의 이분법적 논리로부터 탈피해 협동조합, 사회적기업, 비영리 민간단체(결사체) 등이 정책추진의 활동주체가 되는 사회적 경제 영역의 독자성을 인정해야 한다. 아직 현실적으로 미약한 우리의 사회적 경제 영역이지만 공공경제 영역과 보완적 동반자적 역할분담을 통해 시장경제 영역의 양극화, 승자독식 작용을 억제하는 기제로 적극 대안경제 영역으로 활용될 수 있다. 이런 관점에서 협동조합 본연의 기능이 발현되도록 농협을 전면 개혁하는 것은 무엇보다 사회적 경제 영역의 대표적 활동주체라는 측면에서도 매우 중요하며, 나아가 지역단위의 다양한 사회적 경제 영역이 활성화할 수 있도록 관련 법·제도를 정비하며, 단순한 경제 활성화 측면의 접근이 아니라 경제·사회·문화·환경 등 제 측면과 제 자원에 있어서 지역사회의 통합적 활성화를 위해서도 사회적 경제 활성화는 이제 농어촌지역사회 활성화 정책의 중심축으로까지 격상시켜야 할 시점에 있다고 해도 지나치지 않다고 하겠다.³⁾

다음으로 지역사회의 제 주체들의 연대협력에 의한 다양한 지역사회 조직화와 이에 기초한 지역공동체성의 복원이다. 우리 농어촌지역사회는 농어업·농어촌·농어민 문제가 복합되어 있고, 문제 해결도 경제주의적 접근만으로는 어려우며 경제·사회·문화·환경 등 제 측면에서 통합적으로 접근해야 한다. 특히 협동과 연대의 가치와 원리에 의한 지역공동체성의 복원이 중시되어야 하며, 지역주민이 주체가 되어 ‘협동화’ ‘조직화’에 의해 공동으로 지역문제를 해결해 나감으로써 발생 이익도 지역공동체에 환원하는 주민 주도형의 (신)내발적 지역공동체 활성화 전략이 강조되고 있다.

그러나 오늘 농어촌지역사회의 현실은 시민사회 영역이 매우 취약하다. 따라서 주민 주도적이며 지역사회 주도적인 지역 활성화를 위한 사회적 경제 영역의 환경을 개선하는 데 중점을 두어야 한다. 예를 들면 공공서비스의 많은 부분을 맡고 있는 영국의 사회적 경제 영역의 경우, 정부예산의 대부분이 이 영역의 지원금으로 투입될 정도로 민·관의 탄탄한 파트너십이 확보되어 있다. 그런데 이들 선진국들에 비해 우리의 경우, 특히 농어촌지역사회에서는 시민사회 영역의 주동적 참여활동은 취약한 상태에 있다.

이러한 측면에서 사회적 경제 영역의 활성화에 의한 협동적 지역사회 만들기, 순환과 공생의 지역공동체 만들기를 위해서는 무엇보다 정부·공공부문의 혁신적 역할을 촉매제로 활용해야 한다. 특히 보호된 공공조달시장에서 사회적 경제 영역의 물적 토대를 구축함으로써 민간일반시장의 사회적 경제 영역 활성화를 추동하는 전략이 시급한 과제가 되고 있다.(이는 현재도 실행되고 있는 학교급식운동의 실질적 안정화와 더불어 공공급식 일반으로 심화 확장해야 하는 과제 등 지역사회에서 안전한 우리 먹거리의 안정적 공급체계 구축의 과제가 여하히 전개되느냐가 협동조합운동, 사회적 경제운동의 지역사회 뿌리내리기에 큰 역할을 할 것임)

또한, 농어촌지역사회의 사회적 경제 활성화에 의한 지역공동체 복원을 위해서는 특히 시민사회진영, 지자체, 기업, 대학 등 지역사회의 제 주체들 간 거버넌스 구축이 시급하다. 지역사회에 있어 아래로부터의 사회적 연대, 공동선 지향의 지역문화 조성, 그리고 (다중)이해관계자 연대사회를 견인하기 위해서는 지자체가 지역공동체 발전전략으로서 사회적 경제 영역 활성화의 물적 토대를 구축하는 데 적극 나서야 한다.

사회적 경제 영역의 중심 조직형태인 자주적 민주적 협동조합운동이나 사회적기업운동, 비영리 결사체운동이 취약한 우리 농어촌지역사회의 경우, 협동조합의 역사가 깊고 지역사회에 뿌리내린 이탈리아(에밀리아)나 스페인(몬드라곤)보다 지자체와 시민사회가 연대협력하

3) 황수철, 위 자료 28쪽

여(거버넌스를 구축하여) 목적의식적으로 지역공동체 발전전략을 함께 수립하여 사회적 경제 영역을 발전시킨 캐나다(퀘벡) 모델에서 우리 실정에 보다 맞는 시사점을 얻을 수 있다. 지방정부 단위에서 사회적경제위원회를 설치하고, 행정이 포함된 사회적경제네트워크를 구성, 지방정부와 사회적 경제 민간영역이 체계적으로 사회적 경제를 발전시키는 전략을 채택하는 것이다.⁴⁾

농어촌지역사회 활성화와 이를 통한 지역공동체의 복원, 곧 순환과 공생의 지역공동체 만듦을 위해서 농어촌 사회적 경제 활성화 전략이 필수조건이 되고 있다.

3. 농어촌 사회적 경제 활성화를 위한 정책과제

1) (가칭)'농어촌 사회적 경제 활성화 기금' 및 '농어촌 사회적 경제 육성재단' 설립

(1) 기존 농어촌 사회적 경제 활성화 정책의 문제점과 한계

농어촌 지역의 쇠퇴와 붕괴 위기를 극복하기 위해서는, 주민 스스로 지역의 제 자원을 통합적으로 활용하여 개발 성과를 지역에 귀속시키고 더불어 사는 지속가능한 지역사회를 실현할 수 있어야 하며, 이를 위해서 사회적 경제조직이 중요해지고 있다. 그러나 협동조합기본법의 제정, 사회적기업 육성, 마을기업과 농어촌공동체회사 육성 등 사회적 경제 영역에 관한 다양한 움직임이 있지만, 우리 농어촌지역에서는 상대적으로 이러한 흐름이 미약한 실정이다.

협동조합, 사회적 기업, 비영리 결사체 등, 지역 문제를 주민 스스로 협동과 연대의 가치에 입각해 지역사회의 자립·협동·공생을 추구하는 사회적 경제조직은, 농업을 1차 산업(생산)을 기초로 하여 2차 산업(가공)과 3차 산업(유통 및 판매, 관광, 서비스 등) 등 6차 산업으로 발전시킬 뿐만 아니라, 지역사회가 돌봄, 보육 및 교육, 보건의료, 주거, 문화, 노인복지 등 사회적 공공 서비스를 공동체적으로 해결하는 데도 핵심 활동주체로서 역할을 할 전망이다.

따라서 농어촌 사회적 경제 활성화를 위한 국가 및 지방정부의 체계적 육성계획의 수립과 정책 추진이 시급한 상황이다. 이를 위해 사회적 경제조직을 집중적으로 지원 육성하기 위한 전담 기금 및 재단을 설립 운영하여 지속적 전문적 육성체계를 구축할 필요가 있다.

육성체계의 주요 역할로는, ①사회적 경제에 관한 바른 이해 확산과 사회적 분위기 조성 ②지역사회 중심의 지역밀착형 정책 추진방향 및 체계의 정비 ③전문인력 육성과 지원기금 조성 ④중간지원조직 활성화와 민관산학 네트워크 형성이다.

신정부에서 경제민주화와 내수경제·지역경제 활성화가 주요 발전전략이 될 전망이며, 따라서 협동조합·사회적기업 등 사회적 경제 활성화를 통해 공공경제-시장경제-사회적 경제의 균형 있는 통합 발전전략이 중요시되어야 한다.

그런데 농어촌지역사회의 경우 타 지역·산업과의 여건 차이로 인해 사회적 경제 육성에 관한 국가 전체의 추진체계와는 별도로 농어촌 부문의 독자적인 추진체계가 필요하다. 즉,

4) 캐나다 퀘벡주의 민·관 거버넌스에 의한 사회적 경제 활성화 전략에 대한 정태인의 글을 참조할 것. 그들의 지역공동체 발전전략이 성공할 수 있었던 9가지 조건에 대한 분석이 시사점을 준다. 1.다면적이고 포괄적 전략의 수립 2.공동체 지역사회 소유의 강화 3.지역사업에 대한 신용(금융) 확보 4.인적자원(지역리더) 양성 5.지역경영역량 배양 6.사회적·경제적 목표의 통합 7.공동체 전반에 대한 권한 부여 8.건전한 금융 관리(리스크 관리) 9.전략적 계획과 사업경영분석에 의한 발전 등. 정태인, 「경제대안의 출발점, 사회적경제」, 『리얼진보』, 레디앙, 2010.

농어촌지역사회의 경우, 타 지역·산업과 달리 1차·2차·3차 산업이 복합적으로 존재하고 있고, 앞으로 그 융합발전(6차 산업화)이 주요 과제가 되고 있다. 그래서 행정, 경제, 문화관광, 교육, 보건복지 등 여러 부처들의 연계·통합 추진체제가 중요하며, 연계·통합체제의 실행 중심축을 농어촌의 기간산업 주무부서인 농식품부 중심으로 하여 '농어촌 사회적 경제'의 전담 추진체계를 구축해야 한다.

아울러 농어촌지역사회가 과소화·고령화 등으로 인해 보육 및 교육, 문화, 보건의료, 주거 생활, 기타 사회 서비스 부문을 타 지역·산업보다 더욱 공동체적으로 해결해야 하므로 농어촌지역사회의 특수성을 잘 고려하는 농식품부 차원의 전담 추진체계가 구축될 필요가 있다.

(2) 정책목표

첫째, 농어촌 부문의 사회적 경제 활성화를 위한 전담 기금 및 지원조직 설립을 통해 사회적 경제조직을 육성한다.

둘째, 농어촌지역사회의 다양한 사회적 경제조직 육성을 통한 지역경제 활성화 및 일자리 창출을 도모하여 지역공동체를 복원한다.

(3) 정책내용

첫째, '농어촌 사회적 경제 활성화 지원 특별법'을 제정한다.

농어촌의 사회적 경제 활성화의 취지, 목적, 추진체계, 추진방안, 추진주체(중앙 및 지방정부, 주민, 산업계, 학계 등)의 역할 등에 관한 특별법 체계의 성격을 지닌다. 농식품부 차원에서 전국 단위의 기금 조성을 의무화('농어촌 사회적 경제 활성화 기금')하고 각 기초·광역 지자체 단위에서도 관련 기금 조성을 지역 실정에 맞추어 조성 운영하도록 의무화한다. 전국 단위 기금을 특별법에서 설정하는 '농어촌 사회적 경제 활성화 재단'에서 전담하도록 하며, 그 외 추진조직(민·관 협치기구로서 중앙위원회)에 관한 운용 규정, 최소 3개년 단위의 '농어촌 사회적 경제 활성화 기본계획'에 관한 규정 등을 둔다.

둘째, '농어촌 사회적 경제 활성화 기금'을 운용한다.

농어촌지역사회의 협동조합, 사회적기업, 비영리 결사체 등 사회적 경제조직의 자발적 주체 형성과 사업화 지원, 물적 기반 형성 지원 등을 전담하는 사회연대기금이자 공익기금으로서 지역공동체기금으로 역할 한다. 기금 재원으로는 중앙정부 출연, 농협 등 기존 협동조합 금융 재원, 대기업과 민간금융의 사회공헌기금과 사회투자기금 등으로 조성한다. 아울러 전국 단위의 기금 조성 과 연계하여, 기초·광역 지자체 단위로 지역 기금 조성을 의무화하여 사회적 경제 활성화에 대한 지자체의 정책 추진을 확대강화한다.

셋째, 농식품부 출연으로 '농어촌 사회적 경제 활성화 재단'을 설립한다.

농어촌지역사회의 협동과 공생을 촉진하기 위해 사회적 경제조직의 사업 지원을 전담하는 '농어촌 사회적 경제 활성화 재단'을 정부 출연 공익재단으로 설립한다. 정부와 민간이 공동으로 조성할 공익기금으로서 '농어촌 사회적 경제 활성화 기금'의 운영을 맡아, 농어촌지역사회의 사회적 경제 활성화 사업을 전담한다. 이 재단의 주요 사업으로는, 협동조합, 사회적기업, 비영리 결사체 등 사회적 경제조직을 조직하고 운영할 전문인력 양성, 사회적 경제조직의 설립과 운영을 지원하는 중간지원조직 육성 및 역량 강화, 사회적 경제조직 운영주체의 경영역량 강화 및 맞춤형 전문컨설팅 제공 등이다.

2) 지역 맞춤형 사회적 경제조직의 육성

(1) 기존 사회적 경제조직 육성정책의 문제점과 한계

현재 농어촌지역사회의 경우 자립·협동·공생의 지역공동체를 실현하는 데 있어서 인적 물적 자원이 취약한 상황이다. 따라서 농어촌지역사회에서는 6차 산업화 등 지역공동체의 통합적 발전전략과 사회 공공 서비스의 공동체적 해결이 더욱 절실해지고 있다.

이러한 현실에서 협동조합 등 다양한 사회적 경제조직들에 대한 제반 정책들이 일선 농어촌 현장의 현실을 고려하지 않고 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체별로 나열적이며 중복적으로 시행됨에 따라 자원 낭비와 혼선 및 비효율을 초래하고 있다.

이에 농어촌의 사회적 경제 활성화를 위해서는 행정 및 민간(협동조합, 기업, 학계, 시민사회 등)의 제반 인적 물적 자원의 네트워크(통합·연계체제) 구축을 통해 보다 효율적이며 집중적인 지원육성 체계가 필요하다.

(2) 정책목표

첫째, 농어촌지역사회의 제 주체들 간 사회적경제네트워크 구축을 통해 효율적 집중적인 지원체계를 마련한다.

둘째, 지역 여건에 따라 지역맞춤형의 다양한 사회적 경제조직을 육성하여 지역경제 활성화와 사회적 공공 서비스의 공동체적 해결을 추진하여 지역공동체를 복원한다.

(3) 정책내용

첫째, 시·군 단위 제 주체들 간 사회적 경제조직의 네트워크를 구축한다.

농어촌지역사회 내 행정 및 민간 부문(협동조합, 기업, 학계, 시민사회 등)의 네트워크를 결성하여 새로운 협동조합 및 사회적기업 등의 설립을 지원하도록 한다. 네트워크의 주요 참여 주체로는 농어촌 주민, 생산자단체, 기존 협동조합, 기업, 지자체 등을 들 수 있는데, 이들 네트워크에서 컨소시엄을 형성하여 중간지원조직을 설립, 지역 내 사회적 경제 활성화를 위한 제반 사업을 담당하도록 한다.

중간지원조직의 주요 사업으로는, ①지역리더 양성과 주민학습 ②관련 서비스 제공 ③사회적 경제조직 인큐베이팅 ④설립된 협동조합 등의 경영 컨설팅 수행 ⑤주민의 생활 제 영역에 걸쳐 다양한 일반 협동조합이나 사회적 협동조합 조직화 지원 등을 들 수 있다.

농어촌지역사회의 사회적경제네트워크는 중간지원조직 설립운영 외에도 특히 지역의 사회적 경제 활성화 지원기금 조성, 지역 내 재화·서비스의 내부 순환거래 경제권 형성, 행정을 대신한 새로운 공공의 사회서비스 대행 등 지역 내 민관산학의 협치구조 만들기를 추진하도록 한다.

둘째, 농어촌 6차산업화와 사회적 공공 서비스의 공동체적 해결을 담당할 다양한 사회적 경제조직을 육성하여 지역공동체를 복원하도록 한다.

농수산물 생산, 가공 및 유통, 판매, 관광, 서비스 등 농어업의 6차산업화를 활성화하고 이를 사회적기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제조직이 담당하도록 한다. 특히 돌봄, 보육, 의료, 교육, 주거, 문화 등 사회적 공공 서비스를 담당하는 사회적 경제조직을 일반 협동조합이나 사회적 협동조합, 사회적기업으로 육성한다. 이러한 사회적 경제조직에는 기존의 농어민뿐만 아니라 귀농·귀촌한 사람들의 적극적인 참여를 유도하여 농어촌지역사회의 인적 재생산구조를 형성하도록 한다.

마을, 권역, 지역 단위로 경제, 사회, 문화, 교육, 복지, 환경 등 주민의 다양한 생활 제 영역에 걸쳐 지역사회 문제를 공동체적으로 해결할 수 있는 이러한 사회적 경제 활성화를 통하여 지역공동체가 복원되어 ‘자율·협동·연대’에 의한 순환과 공생의 지속 가능한 농어촌지역사회가 실현되도록 한다.

농어촌 6차 산업화와 일자리 창출

김태연(단국대학교)

1. 농어촌 6차 산업화와 일자리 창출을 위한 정책과제

1) 농어촌 가족기업 육성 지원

(1) 농어촌 기업지원정책의 현황 및 문제점

농어촌 지역의 경제 활성화와 일자리 창출을 위해 그 동안 농어촌 지역의 농수산물과 각종 자연적, 문화적, 역사적 자원을 활용하는 산업에 대한 다양한 지원정책이 실시되어 왔다. 농촌개발의 주무부서인 농식품부는 전통적으로 산지 농산물 가공 사업에 대한 지원을 실시하여 왔으며 이를 통해서 국내산 원료농산물의 새로운 수요 개발 및 부가가치 제고, 원료농산물의 가공처리에 의한 가격 안정, 가공공장 취업 확대 등으로 지역의 농가소득 증대와 지역경제 활성화에 기여하여 왔다. 2007년 말까지 1,830억 원을 지원하여 총 299개 산지 농산물 가공업체를 지원하였다. 2008년부터는 식품산업을 적극적으로 육성하는 차원에서 전통발효식품 육성 지원사업, 농식품 시설 현대화 사업, 생산자 융복합형 식품기업 육성 지원사업, 지역전략식품산업 육성 사업, 쌀 가공 및 김치산업 육성 지원사업 등을 실시하고 있다.

한편 농식품부뿐만 아니라 다른 중앙 부처에서도 농어촌 지역의 6차 산업화와 일자리 창출을 위한 다양한 정책이 시행되었다. 농식품부에서는 지역특화산업육성 정책, 신활력지역 지원 사업, 향토산업 육성사업 등을 통해서 농어촌 지역의 6차 산업화를 촉진하기 위한 정책을 실시하고 있다. 이들은 대부분 지역의 농수산물의 부가가치를 제고하고 이를 지역 주민의 소득 증대와 연계하기 위한 목적에서 실시되는 것이므로 농어촌 지역의 6차 산업화와 일자리 창출을 직접적인 목적으로 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 농식품부의 정책은 다른 부처에서 실시하고 있는 농어촌 지역 경제 활성화 정책과 연계되고 있다. 지식경제부에서는 지역연고산업육성사업, 지자체연구소육성사업, 지역특화발전특구사업 등을 진행하면서 지역산업의 경쟁력 증대 및 자립형 지방화를 도모하고 있다. 또한 문화체육관광부의 문화관광축제 사업은 전국의 지역축제 중 외래관광객 유인력이 크고, 지역경제에 도움이 된다고 판단되는 지역축제를 선정하여 홍보 및 재정을 지원 하고 있다.

그러나 이와 같은 중앙부처의 농어촌 지역 경제 활성화를 위한 정책들은 몇 가지 문제점을 갖고 있다. 먼저, 농수산물 가공업에 대한 지원 사업의 경우 1차 농수산물의 부가가치 및 농어촌 주민의 소득 증대를 목적으로 하고 있지만 실제 시장 경쟁력과 산업기반이 약하고 사업 운영자인 농어민의 경영능력에 대한 검증 없이 정부 지원금에 의존한 창업이 대부분이어서 사업이 부실화된 경우가 발생하고 있다. 또한 식품산업 지원 정책의 경우는 지원 대상

자가 대부분 개인적인 이윤의 증대를 목적으로 하는 사업자이기 때문에 지역 농수산물의 생산과 식품산업 간의 연계를 지속적으로 유지하여 지역경제의 활성화라는 공적인 효과를 유지하기 어려운 측면이 있다. 이러한 문제는 지역의 여건과 시장 상황 및 사업성을 적절히 판단하지 못한 무리한 투자 및 사업계획에 대한 지원이 이루어지고 있기 때문에 발생되고 있다.

다른 한편, 농식품부 및 기타 중앙 부처에서 실시하고 있는 지역산업 지원정책은 주로 시·군 지역 차원에서 실시되는 것으로 일정 품목 및 분야를 집중적으로 지원하는 형태로 실시하고 있다. 순창의 전통고추장 산업이나 고창의 복분자 산업, 보은의 대추산업과 같이 지역의 경쟁력 있는 자원에 집중적으로 지원함으로써 지역 경제를 활성화하기 위한 정책들이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 물론, 이러한 정책들이 농어촌 지역의 경쟁력 있는 자원을 활용하여 지역경제 발전과 일자리 창출에 기여하고 있는 것은 주지의 사실이다. 그러나, 그럼에도 불구하고 이들 정책은 일부 특정 품목에 집중적으로 지원을 함으로써 지역의 다양한 자원을 활용하는 산업이나 관련 경제활동의 형성을 방해하고 있는 측면이 있다. 농촌지역에서 거주하고 있는 주민이나 또는 마을단위에서 공동으로 지역의 인적, 문화적 자원을 활용하여 주민들의 소득과 일자리를 창출하는 다양한 활동의 형성을 등한시 하게 되는 결과를 초래하게 된다는 것이다.

따라서 특정 지역의 특화 품목에 한정하는 것이 아니라 다양한 지역적 차원에서 주민들의 자발적인 참여에 의해서 형성될 수 있는 농어촌 지역 6차 산업화와 이를 통한 일자리 창출을 효과적으로 지원하기 위한 정책이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 농어촌 지역의 가장 기본적인 지리적 범위에서 가장 기본적인 주체들이 참여하는 소규모 사업에 대한 지원을 실시함으로써 농어촌 지역 경제 및 사회의 유지와 발전에 지속적으로 기여할 수 있는 경제활동 단위를 형성하도록 하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 측면에서 농어촌의 가장 기본적인 지리적 단위인 마을과 가족 단위 활동에 대한 지원을 고려할 필요가 있다.

정책적으로 보면, 농촌지역의 가족단위 사업체에 대한 적절한 지원을 통해서 선순환적인 농촌지역 경제를 건설하고 농촌공동체의 지속가능성을 증대시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 단순히 일시적인 자금이나 정보의 제공이 아니라 지속적인 경영에 대한 지원이 필요하다. 즉, 소규모 가족기업의 생산품이 대규모 기업 또는 유통세력에 의해서 시장에서 침해당하지 않도록 정책적으로 판로를 확보해 주는 것이 필수적이라고 할 수 있다.

(2) 정책목표

농어촌 가족기업 지원 정책의 정책목표는 첫째, 농어촌 지역 자원의 부가가치를 제고하고 주민의 일자리를 창출하여 농가 소득 향상에 기여한다는 것이다. 즉, 소규모 가족기업 또는 이들을 중심으로 한 마을단위 공동체 기업을 통해서 지역의 농수산물 및 기타 자연적, 문화적 자원의 상품화를 통해서 부가가치의 제고, 지역 일자리 창출, 농가소득 향상의 선순환적인 경제순환 구조를 형성한다는 것이다.

둘째는 농어촌경제의 발전동력을 창출하여 자립적인 지역발전의 토대를 조성한다는 것이다. 농어촌 지역의 다양한 소규모 기업들 간의 연계와 협력을 통해서 외부 지원 의존적인 경제를 탈피하여 자립적인 경제발전 체계를 구성한다는 것이다. 이를 통해서 지역 농수산물을 활용한 지역식품유통 체계를 확립하고 지역 가공품에 대한 소비체계도 확립하도록 한다. 이는 자연스럽게 지역 내 농가 간 또는 지역 간 협력 네트워크 강화하는 결과를 초래할 것

이다.

셋째는 농어촌 지역에서 가족중심적인 농촌공동체를 유지하도록 한다는 것이다. 고령농가의 증대에 따라 농어촌 공동체의 유지, 존속이 어려운 현 시점에서 농어촌 지역의 가족을 중심으로 운영되는 사업체를 형성함으로써 주민들의 일반 경제 및 시장에 대한 인식을 증대시키는 한편, 지역개발에 대한 관심과 참여를 제고하여 농어촌 지역 공동체의 유지 발전에 기여하도록 한다는 것이다.

[영국의 농촌기업지원 정책 (Rural Enterprise Scheme: RES)]

□ 정책 개요 및 지원분야

- EU의 농촌개발 정책의 규정 1257/1999의 33조의 조치이며 규정에서 허용하고 있는 13가지의 정책 사업 중 영국은 총 9개의 조치를 농촌기업지원정책(RES)이라는 정책사업으로 통합하여 운영하고 있다. 영국이 채택한 9개의 조치들은 다음과 같다.
 - ① 농장구제 및 농장경영관련 서비스의 설립, ② 양질의 농산물 유통, ③ 농촌경제와 주민들을 위한 기본 서비스, ④ 농촌유적지의 보존 및 마을의 발전과 복원, ⑤ 농업 및 기타 경제활동의 다원화, ⑥ 농업용수 관리, ⑦ 농업발전과 관련된 인프라의 개선, ⑧ 관광 및 수공업 활동 장려, ⑨ 농업, 임업, 경관 보존 및 동물복지와 관련된 환경보호 등이다.
- 이들 9가지 조치들은 각 지역에서 각각의 특정한 사회적, 경제적 상황을 고려해서 운영하게 됨. 즉, 각 지역별로 위의 9가지 분야에 지역의 농민이나 비농민이 지원한 프로젝트를 심사하는 위원회(Regional appraisal panel)를 구성하고 이들이 프로젝트의 선정 및 지원금액을 결정함.

□ 정책지원 방식과 보조 비율

- 선정된 프로젝트에 지원되는 지원금은 대체로 세 가지로 나누어서 그 지원율을 적용하고 있음.
 - 첫째로는 경제적 이익의 발생이 매우 적거나 없는 프로젝트로써 공공적 성격의 사업에 대해서는 투자비용의 50-100%를 보조하며, 100%를 보조하는 경우는 매우 특별한 경우에 한함. 둘째로는 신청한 프로젝트가 기본적으로 사적인 경제적 이익을 목표로 하는 경우로써, 대부분의 경우 보조금은 총 투자비용의 30-50%를 지원함. 셋째로는 프로젝트가 상당한 사적인 경제적 이익을 발생시키는 경우에 대해서는 15-30%의 보조율이 적용됨. 나머지 투자비용에 대해서는 기본적으로 신청자 본인이 부담해야 하며, 사업계획서 상에서 이런 비용을 조달할 수 있는 능력이 있음을 입증해야 함.
- 농촌기업지원시책은 그 목적을 성취하기 위해 사업의 특성에 따라서 다음과 같이 세 가지로 나누어서 총 소요비용에 대한 보조금의 지원비율을 결정하고 있음.
 - ① 지원 신청자 개인에게 귀속되는 경제적 이익이 거의 없고 공익적 성격이 강한 경우로써, 총 소요비용의 50-100%를 지원하며, 농촌공동체의 프로젝트처럼 순전히 공적인 사업인 경우에 대해서 100%를 지원함. ② 일반적인 수준의 경제적 이익이 신청자에게 귀속되는 경우로써 총 소요비용의 30-50%를 지원한다. 일반적으로 40% 수준에서 결정되고 있음. ③ 신청자의 경제적 이익이 큰 경우로써 15-30% 수준의 보조금이 지원되고 있음.
- 이외에 특별히 농가가 창업을 통해서 농장경영을 다원화하려고 할 경우에는 지리적인 위치에 따라서 조건불리지역과 일반지역으로 구분하여 차등지원하고 있음. 즉, 일반지역의 경우는 30-40%의 지원을 받지만 조건불리지역에 대해서는 40-50%라는 높은 비율의 보조금을 지급하고 있음.

<농촌기업지원 시책의 사업별 보조금 지원비율>

사업의 성격	지원비율(%)
공익적사업 또는 최소경제 이익산출	50~100
일반적인 수준의 경제적 이익산출	30~50
높은 수준의 경제적 이익산출	15~30
농민의 농장다원화사업	30~40(일반지역)
	40~50(조건불리지역)

□ 보조금의 지급 절차

- 이러한 보조금은 일시불로 지급되는 것이 아니고 신청자가 정한 사업진행기간 동안 분할 지급됨. 일반적으로 선금이나 착수금과 같은 형태로 지급되는 것은 없으며 신청자가 사업을 수행하면서 발생한 비용에 관한 제 증명서를 첨부해서 제출하면 이를 심의하고 보조금 비율을 적용해서 보조금을 지급함. 따라서 신청한 보조금 전액을 수령하기 위해서는 지원시 제출한 사업계획서상의 작업이 모두 완료되어야 함.

(3) 정책내용

농어촌 지역에서 가족기업의 창업 및 안정적인 운영을 지원하기 위한 정책은 다음과 같다. 첫째, 농어촌 지역에서 소규모 가공업의 창업을 지원하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 창업에 필요한 다양한 정보의 제공이 필요한데, 여기에는 창업하고자 하는 분야의 시장상황 및 기술현황에 대한 정보제공이 반드시 필요하다. 이러한 정보제공 과정에서 창업준비자들이 자신의 상황에 적합한 형태로 창업을 할 수 있도록 유도하는 것이다.

둘째는 창업에 필요한 자금과 초기의 운영자금을 지원하는 것이다. 창업자금으로 가장 필수적인 것은 기계설비의 구입자금이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 시설구입비는 총 지원금 중 일정부분만을 지원해야 한다. 이는 무리한 시설투자를 지양하고 적절한 규모로 사업을 시작할 수 있도록 유도하는데 필요한 부분이다. 따라서 자신들의 자금으로 우선적으로 창업에 필요한 각종 설비와 자재를 구입하도록 하고 이에 대한 일부 보조 차원에서 일정 비율을 보조금을 사후에 지원하는 것이 바람직하다.

셋째는 기업의 생산물에 대한 판로 및 홍보, 마케팅 지원이다. 실제 상품의 생산보다도 생산된 상품을 판매하는 것이 무엇보다 중요하며, 이에 대해서는 창업과정에서 이미 계획이 수립되어 있어야 한다. 다만, 농어촌 지역에서 가족기업의 소규모 사업은 지역경제의 유지, 발전에 미치는 영향이 크고 또한 이를 마을단위 규모로 확대했을 경우 지역경제의 활성화 및 일자리 창출에 미치는 효과가 크기 때문에 이에 대한 공적지원이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 이들 농어촌 지역 가족기업의 생산물에 대해서는 일정 기관 공공기관이 그 판로를 보장하는 것이 필요하다. 즉, 다양한 방식의 홍보를 지원하는 것뿐만 아니라 공공기관에서도 우선적으로 구매할 필요가 있다. 이러한 판로지원 방식을 일정 기간(약 3년간) 동안 적용함으로써 소규모 가족기업이 안정적인 생산과 경영을 할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다. 이러한 과정에서 지역 농수산물을 활용하는 식품가공의 경우 주요 재료와 인력을 마을단위 또는 인근 지역에서 조달하는 것을 우선적인 조건으로 하며, 이 경우 원재료의 지역적 조달체계를 형성하는 것도 지원할 필요가 있다. 또한 식품의 특성을 감안하여 별도의 안전성과 품질에 대한 검사체계를 설정하는 것도 필요하다.

넷째는 가족기업의 운영과정에서 요구되는 각종 정보, 시장현황 및 경영 기법에 대한 컨설팅을 제공하는 것이다. 가족기업은 그 특성상 이윤의 극대화를 추구하는 일반 기업의 경영형태를 적용해서는 지속적인 경영의 유지하기 어려운 측면이 있고 또 이는 그 기업의 지역 사회에 대한 공공적인 효과를 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 가족기업 또는 마을단위의 기업에 적합한 기술 및 시장정보와 경영 컨설팅이 제공되어야 한다.

2) 주민참여에 의한 농어촌 교통서비스 공급 지원

(1) 농어촌 교통 현황 및 문제점

농어촌 지역의 인구감소와 자가용의 보급으로 버스 등 대중교통 서비스의 공급은 지속적으로 감소하고 있다. 2005년 센서스에 따르면 전국 36,041개 행정리 중 1일 3회 미만의 대중교통이 운행되고 있는 곳이 6,083개 행정리로 전체의 16.9%를 차지하고 있으며, 대중교통이 전혀 운행되지 않고 있는 곳도 4,554개 행정리로 전체의 12.6%에 달하고 있다. 즉, 전국의 약 30% 정도의 마을에서 대중교통의 이용이 어렵다고 할 수 있다. 특히 이러한 농어촌 지역에서 거주하고 있는 사회적 약자인 자가용이 없는 장애인, 고령자, 어린이의 경우에 더욱 열악한 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 이렇게 농어촌 지역의 대중교통 체계가 어려운 현실에도 불구하고 민간업체의 대중교통 서비스 공급은 농어촌 지역 이용자의 감소에 따라 더 이상 증가시키기 어려울 실정이라고 할 수 있다. 즉, 정부나 공공기관의 지원에 의한 대중교통 서비스 공급도 예산의 부족에 따라 지속적으로 유지하거나 증가시키기 어려운 것이 현실이라고 할 수 있다.

실제 농어촌 버스 운송사업을 지원하기 위해서 건설교통부는 2001년부터 '벽지명령노선보조 사업'과 '오지·도서 교통지원사업'을 시행하고 있다. 벽지명령노선보조 사업은 격오지 농어촌 주민의 교통편의 증진 및 도·농간 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 1,282개 벽지노선에 운수사업자의 과징금 수입과 지방비로 손실보상금을 지급하는 사업이다. 벽지노선 보조대상은 벽지노선 및 기타 수익성이 없는 노선으로서 다음과 같은 노선의 운행으로 발생한 손실을 보조지원 대상으로 하고 있다. 세부적인 대상 노선은 ① 노선연장 또는 변경명령을 받고 버스운행 중 결손이 발생한 노선, ② 지역주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정되어 시·도지사가 개설을 명령한 노선, ③ 기타 수익성이 없는 노선 중 지역주민의 교통 불편과 결손액정도를 감안하여 시·도지사가 정한 노선 등이다.

벽지노선의 손실보상을 위한 재원은 국가보조금과 지자체의 재원으로 하고 있고, 국가보조금의 경우 '99년 이후부터 지급되어 오고 있으나 과징금 수입 및 지방자치단체의 재원부족으로 충분한 손실보상의 지원이 이루어지지 못하여 국고보조가 동시에 이루어지고 있으나, 전체 손실액의 약 80% 수준의 지원이 행해지고 있다. 이와 같이 정부가 강제적으로 노선의 운행을 명령하고 이에 따른 손실액의 80%만을 보상하고 있는 상황에서는 현실적으로 수익성을 목적으로 하는 민간 버스 운송업체가 지속적으로 서비스를 제공하기 어렵다고 할 수 있다. 또한 중앙부처에서 전국적으로 동일한 기준과 원칙을 적용하여 일률적으로 시행하는 것이기 때문에 농어촌 지역별 수요에 따른 탄력적인 대응을 하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

오지·도서 교통지원사업은 버스운행이 필요하나 운영결손이 심각하여 민간사업자가 운행을 기피하는 농어촌 지역의 주민 교통편의를 증진시키고자 차량구입을 국고(농어촌특별세관리특별회계)에서 지원하고 운영비는 지방자치단체 등 운영주체가 운임으로 충당케 하는 사업으로서 「건설교통부훈령 제317호 오지·도서교통지원사업운영지침」에 의거 교통지원사업을 수행하고 있다. 사업내용은 '94~'04(11년)년간 총 500억 원으로 11개 시·도 1,056개 읍·면을 대상으로 1개 읍·면당 자동차 1대 기준으로 공영버스를 구입하여 운행토록 하고 매 4년마다 버스교체비용도 지원하는 것으로써 25인승 중형버스 구입비 1,800만 원을 기준으로 하고 있으며, '94년~'00년까지 7년간 272억 원으로 1,509대를 이미 지원하였다. 그러나

1개 읍·면 당 1대의 공영버스 구입과 운영을 지원하는 것은 실질적으로 소규모 분산적인 교통수요를 갖고 있는 농어촌 현실에서 배차간격의 장대화, 서비스 횟수의 감소를 초래하고 있다고 할 수 있다. 따라서 좀 더 농어촌 지역의 교통수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 대책의 마련이 시급한 실정이다.

이와 같이 농어촌 지역에서의 대중교통 공급이 감소하고 있는 현실적 상황에도 불구하고 실제 농어촌 지역에서의 원활한 교통수단을 제공하는 것은 농어촌 지역개발 활동을 수행하는데 매우 필수적인 사항이라고 할 수 있다. 즉, 농어촌 지역의 교통은 지역 주민들 역량강화를 위한 교육에 참여하거나 소득 증대를 위한 각종 경제활동에 참여하는데 필수적이라고 할 수 있다. 또한 지역에서 개최되는 각종 주민간의 연대와 협력을 강화하기 위한 각종 행사에 참석하거나 교육, 의료와 각종 자원봉사 활동을 수행하는데도 매우 긴요하다고 할 수 있다. 따라서 농어촌 지역에 교통 서비스의 원활한 공급을 위해서는 지역의 모든 수단과 자원을 총동원해서 실시하는 것이 필요하다. 특히, 민간 운송업자나 정책적 지원에 의한 공급이 원활하지 못한 농어촌 지역에서는 지역 전체의 주민들이 참여하면서 각자 일정한 소득을 얻을 수 있는 방향으로 추진하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

이를 위한 주민참여에 의한 농어촌 교통서비스 공급지원 사업은 농어촌 지역에서 승용차 등 교통수단을 보유하고 있는 주민들 또는 각급 기관들이 여가시간에 격오지 주민들에게 교통편의를 제공하고 이에 따른 비용과 소득(유류비와 시간비용)을 얻을 수 있도록 하는 사업이다. 즉, 격오지 주민들에게는 필요할 때 교통수단을 제공하는 것이고 교통수단을 보유하고 있는 주민에게는 여가 시간을 활용한 부가소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하는 것으로서 지역경제의 활성화와 일자리 창출 그리고 주민들의 소득증대에 기여할 수 있는 사업이다.

[영국의 포괄적 농어촌 교통운송 지원 사업 (Wheels to Work: W2W)]

☐ 정책의 목적과 사업내용

- 농촌지역 대중교통 서비스 공급의 부족현상이 심화됨에 따라서 직업훈련, 일자리 및 교육기회에 등에 대한 접근에 어려움을 겪고 있는 주민들의 교통문제를 해결해 주기 위한 사업을 통칭하는 것임.
- W2W 제도는 농촌지역의 교통서비스 공급부족에 따른 농촌사회문제 심화의 악순환 고리를 해결하기 위해 농촌지역에서 안정적인 교통수단이 확보될 때 까지 단기간동안 주민들에게 직접 개인이 소유하고 있는 교통수단을 제공하는 것임. 각 지역에서 사용하고 있는 유사 사업 명칭으로는 'Kickstart', 'JumpStart', 'Wheels to Learning', 'Deals on Wheels' 등이 있음.
- 이들은 다음과 같은 사업을 포함하고 있음. ①개별 운송수단의 제공 (오토바이, 자전거 등의 임대), ②민영 또는 공영 교통수단의 제공 ③차량정비 지원금 제공, ④교통요금 지원, ⑤운전교습 비용 지원, ⑥일반적인 교통체계에 대한 자문, ⑦택시 바우처 제공, ⑧지역별로 특화된 교통정보의 제공 (근접 정류장 및 시간대별 버스 이용방법) ⑨차량 공동이용 제도 운영 등임. W2W 제도는 이러한 사업들이 일종의 패키지 형태로 운영되고 있음.
- 이 사업에는 지역 자원봉사 단체나 농촌공동체 운영기관 (Rural Community Council), 각급 지방행정기관, 청년관련 기관 및 단체, 대학 및 직업훈련 기관 등이 참여하여 운영하고 있음.

☐ 예산지원 기관

- W2W 사업은 다양한 교통관련 사업을 통칭하는 것이므로 각 지역에서 이 사업을 실시하기 위해서는 EU, 영국, 또는 각 지역차원에서 운영되는 사업에 신청하여 예산을 확보하여야 함. 이러한 교통관련 사업 지원예산은 다음과 같음.
 - 공동체지원기금(Community Fund: 이전 복권사업기금(National Lottery Charities Fund)
 - 농촌마을 재활기금 (Neighbourhood Renewal Fund)

- 뉴딜 (New deal : 영국 정부의 일자리 창출을 위한 정책사업)
- 뉴딜혁신기금 (New Deal Innovation Fund)
- 포괄적 지역발전예산 (Single Regeneration Budget : 각 지역 RDA의 예산)
- 농촌마을 교통 파트너쉽 (Rural Transport Partnership scheme)
- 지역차원에서는 각급 지방행정기관, 교육 및 고용 관련 기관, 농촌공동체 운영기관 (Rural Community Council), 기타 지역 자원봉사 단체, 대학, 경찰서, 사법기관 등을 통해서 사업을 운영하거나 예산지원을 신청할 수 있음.

(2) 정책목표

첫째, 농어촌 지역 주민들이 유희 교통수단을 활용할 수 있는 기회를 제공하여 주민들의 소득 향상에 기여하는 것이다. 둘째는 농어촌 지역의 교통문제를 해결함으로써 농어촌 주민들 특히 격오지 지역 주민들의 생활 및 정주여건을 개선하는 것이다. 셋째는 원활한 교통서비스의 공급을 통해서 지역 주민들 간의 유대와 협력을 증대시켜 농어촌 지역개발 사업의 효과를 제고하는 것이다.

(3) 정책내용

주민참여에 의한 농어촌 지역 교통서비스 공급 지원 사업은 기본적으로 교통운송이 필요한 농어촌 지역 특히 격오지 지역 주민들에게 인근 지역 공공기관이나 주민들이 개별적으로 보유하고 있는 교통수단을 연결해 주고 이에 대해 실비(유류비와 시간(노동)비용)를 보상하는 정책이다. 즉, 농어촌 지역 주민들에게는 필요할 때 교통수단을 제공하는 것이고 교통수단을 보유하고 있는 주민에게는 여가 시간을 활용한 부가소득을 얻을 수 있는 기회를 제공하는 것이며, 공공기관에는 유희시설의 활용 및 지역사회에 공헌하는 기회를 제공하는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책적 지원이 이루어질 필요가 있다.

첫째, 지역 교통네트워크 센터를 설립, 운영하는 것이다. 이 센터는 면 단위를 지리적 범위로 하면, 지역의 교통서비스 수요와 공급을 연결해주는 역할을 수행한다. 이들은 면 지역에서 교통서비스를 제공할 수 있는 수단을 보유하고 있는 공공기관의 다양한 운송수단(승용차, 승합차, 미니버스, 트럭)과 지역을 운행하는 각종 택배차량 및 기타 운송차량 그리고 개별 주민들이 소유하고 있는 승용차를 대상으로 '지역 교통네트워크'에 참여하도록 독려하고 이들의 목록을 작성하고 보유한다.

둘째, 농어촌 지역의 공공기관, 주민 모두가 참여할 수 있는 농어촌지역 대중교통 네트워크를 형성하여 운영하는 것이다. 지역 교통네트워크 센터는 교통서비스가 필요한 사람의 연락을 받고 가장 근접하게 활용할 수 있는 주민들의 교통수단을 찾아서 연결해 주는 것이다.

셋째, 지역 교통네트워크 센터에서는 교통수단별 유류비 기준과 시간비용을 설정하여 교통서비스 수요자로부터 일부 수익을 얻고 공급자에서 정책지원금을 기금으로 일정한 보상을 지급하는 것이다. 즉, 이용자도 일부 비용을 부담하여 무임승차자가 없도록 하는 것이 중요하다. 또한, 농어촌 지역의 특성을 고려하여 75세 이상의 고령자, 장애인의 경우는 특별지원금을 지급하는 것도 고려할 필요가 있다.

국민이 행복한 농어촌 공간 조성

김태연(단국대학교)

1. 농어촌 공간정비를 위한 정책과제

1) 주민주도의 상향식 농어촌 발전 계획 수립

(1) 농어촌 발전정책의 현황 및 문제점

그 동안 농어촌 지역을 대상으로 농림수산식품부, 행정자치부, 보건복지부, 교육과학기술부, 지식경제부 등 대다수 중앙부처가 농어촌 지역발전 사업을 지원하고 있다. 다양한 중앙부처들이 직접적으로 자신들의 예산을 통해서 농어촌 지역의 발전을 지원하는 것은 일면 환영할 만하지만 실제 현장에서는 내용상으로 유사한 서로 다른 정책 사업들이 실시되면서 농어촌 주민이나 활동가들의 혼란을 가중시키는 결과를 초래하고 있다. 예를 들면, 최근까지 마을단위의 경제 활동 및 지역개발 활동을 지원하기 위한 농식품부, 행정자치부, 그리고 기타 공공기관들의 사업들이 동시에 실시되면서 농어촌 지역에서는 자신들의 마을발전을 추진하기 위해서 어떤 정책에 지원해야 하는지 애매한 상황이 전개되었던 경험이 있다. 또한 농어촌 지역의 산업발전을 위한 농식품부, 지식경제부 등에서 다양한 정책들이 실시되면서 서로 간의 혼란이 가중된 측면이 있다. 이러한 다양한 중앙부처의 정책 사업들은 실제 중앙단위에서는 서로 간의 연계성이 부족하고 중복지원되는 경우도 발생하는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라서 시·군차원에서도 각각의 담당 부서들이 서로 융합되지 못하고 유사한 정책들을 별도로 시행하는 경우가 나타나고 있기도 하다.

그러나 중앙부처의 지역개발 사업들이 시·군 단위에서 통합적으로 관리되고 있는 사례들도 발견되고 있다. 예를 들면, 고창군에서 복분자 관련 정책 사업들은 ‘지역특화산업지원사업팀’에서 일괄적으로 관리하는 경우를 들 수 있다. 즉, 복분자 산업의 발전에 필요한 다양한 중앙부처의 사업들을 한 부서에 통합적으로 관리함으로써 사업지원의 중복성을 제거하고 효과적인 정책 관리를 시행하고 있다고 할 수 있다. 또 다른 사례로는 순창의 전통고추장 산업으로써 특정한 부서를 운영하고 있지는 않지만 순창 전통고추장 산업과 관련된 다양한 사업을 각 부서 간에 업무협력을 통해서 중복지원의 문제점을 제거하고 정책 지원의 효과를 제고하고 있는 경우도 나타나고 있다.

이와 같은 농어촌 지역 관련 정책에 있어서 나타나는 중앙부처 간의 정책 사업간 연계성의 부족이라는 문제점을 극복하고 광역 또는 시·군 지자체 차원에서의 통합적 실시에 따른 시너지 효과의 제고라는 긍정적인 효과를 제고하기 위해서는 농어촌 지역 정책을 지역차원에서 주도하는 상향식 계획으로 개선하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 이는 중앙

정부 정책 담당자의 변화에 따른 정책의 비일관성을 개선하고 지역에서 필요한 사업을 장기적인 계획 하에서 지속적으로 추진하기 위해서도 반드시 필요한 정책이다.

그러나 이러한 주민주도적인 상향식 지역발전이라고 하더라도 시·군 단위를 최종적인 정책의 시행단위로 할 경우 각 시·군 단위의 계획이 광역적인 차원에서 서로 상충되는 상황이 발생할 가능성이 있다. 또한 농어촌 지역의 사회적, 경제적 발전을 위한 정책들은 종종 시·군의 범위를 넘어서서 여러 시·군 간의 협력을 요구하는 경우도 있기 때문에 지역개발 정책의 효과를 광역적인 차원에서 확산하기 위해 광역지자체가 책임지는 상향식 농어촌 개발 3개년 계획을 수립할 필요가 있다.

이와 같은 주민주도의 농어촌 지역개발 3개년 계획은 우선적으로 시·군청의 주도하게 각 면 또는 마을단위의 지역발전 프로그램을 작성하고 이를 시·군 단위에서 종합하여 향후 3년간 지역에서 필요한 사업을 구체적으로 명시한 통합적 지역발전 프로그램을 작성하는 것이다. 이후 각 시·군에서 작성한 종합발전 프로그램을 토대로 광역적인 차원에서 이를 다시 통합하는 광역종합발전계획을 수립하는 것이다. 다만, 여기서 광역지자체는 각 시·군별로 전체적인 경제 및 사회적 상황의 변화에 따라서 지역발전계획을 신중적으로 수정하여 시행할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이러한 상향식 농어촌 지역개발계획은 현재 각 시·군에서 지역발전계획을 작성할 경우 상위계획을 염두에 두고 이에 적합한 지역개발계획을 수립하는 방식과 정반대의 방식이라고 할 수 있다.

[EU의 다년 프로그래밍 방식에 관한 주장]

- 프로그래밍 원칙의 유용성에 관한 주장 (Vanhove, 1999)
 - 첫째, 전략적인 어프로치가 가능하다는 것. 즉, 지역이 당면한 현재의 문제점과 이를 해결할 수 있는 적절한 방법을 고려함으로써 지역발전전략과 중점과제를 명확히 할 수 있다는 것.
 - 둘째, EU 재정지원 여부를 사전에 계획할 수 있다는 것.
 - 셋째, 일정한 지역문제를 해결하기 위해서 각각의 재원들이 통합적으로 사용될 수 있도록 함으로써 재정지원의 효과를 높일 수 있다는 것
 - 넷째, 개별 정책들 간의 시너지 효과를 증대시킬 수 있다는 것. 즉, 각각의 지역발전 조치들이 서로 상호보완적인 관계 하에서 일관성을 갖고 실시될 수 있음.
 - 다섯째, EU 차원에서 재정지원의 효과를 평가하기가 용이하고 또 실제 재정지원 신청과정을 다루기가 용이하다는 행정상의 이점이 있음.
- 프로그래밍 원칙의 적용에 관한 주장 (Lowe 외, 1998)
 - 프로그래밍 원칙에 따라 작성된 발전계획의 형성과 집행의 전 과정에서 파트너십이 중심적인 역할을 수행.
 - 즉, 중앙정부와 지역기관 그리고 단체들로 구성된 파트너십은 실제 프로그램의 집행과정에서 '사업운영 위원회'를 구성해서 지역발전을 위한 프로젝트의 선정과 이에 대한 예산지원액을 결정하는 역할을 담당
 - 이러한 파트너십에 의한 지역발전정책의 수행은 기존 기업중심의 외생적 발전을 추구했던 EU 지역정책이 내생적인 모델로 변화하기 위한 시도 중의 하나라고 할 수 있음.

(2) 정책목표

주민주도의 상향식 농어촌 발전 계획을 수립하는 목적은 첫째, 농어촌 주민들이 자기 지역의 발전에 주인의식을 갖고 참여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이를 통해서 농어촌 지역발전의 방향과 활동에 대한 지역주민의 인식을 제고하고 지역 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 둘째, 농어촌 지역에서 체계적이고 유동성 있는 정책을 수행함으로써 농어촌 개발

사업의 효과를 확산시켜 장기적인 지속적 발전을 도모하기 위한 것이다.

(3) 정책내용

첫째, 광역지자체에서 각 시·군이 상향식 지역발전 프로그램을 수립할 수 있도록 지원하는 것이다. 이를 위해서 시·군청에서는 우선적으로 각 면 및 마을단위에서 주민들의 지역개발 요구 사항을 수렴하는데 필요한 조사, 연구 및 자문 등에 필요한 제반 비용을 지원해야 한다. 이러한 각 지역 주민들의 요구 사항을 토대로 작성된 지역별 프로그램을 종합하여 각 시·군에서는 시·군 농어촌 발전 프로그램을 수립한다.

둘째, 각 시·군에서는 지역 주민 및 기관과 단체 그리고 외부 전문기관이 참여하는 거버넌스 형태의 조직을 형성하여 계획 수립을 할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 위해서 시·군 계획에 대한 각종 관련 단체와 주민이 참여한 공청회의 개최와 의견 수렴을 제도화할 필요가 있다. 시·군 계획을 통합한 광역단위 농어촌 발전계획도 주민, 전문가, 관계자 등이 참여하는 각급 공청회를 통해서 개선하는 과정을 거치도록 해야 한다.

셋째, 중앙부처에서는 광역지자체가 계획된 사업을 원활하게 수행할 수 있도록 3년간 확정된 예산을 각 지자체에 지원해야 한다. 이를 위해서 예산의 사용과 감독에 대한 권한을 광역지자체에게 부여하여 농어촌 지역개발 사업의 광역적 효과를 제고하도록 하는 것이 필요하다.

[EU의 프로그래밍 방식에 의한 지역계획 수립 및 시행 사례]

□ 시행단계

- EU 농촌개발정책은 2000년부터 7년간의 프로그래밍 방법을 적용하고 있음. 이 방법을 통해서 EU와 회원국 간에 이루어지는 과정을 살펴보면 다음과 같은 네 단계를 거침.
 - 첫째, 회원국 정부와 지역 기관 및 단체들 간의 파트너십에 의해 지역발전계획을 작성하고 이를 EU 집행위원회에 제출하는 것.
 - 둘째, 회원국 정부는 이 발전계획을 토대로 EU 집행위원회와 협상하여 '공동체 지원계획(Community Support Framework: CSF)'을 작성함. CSF는 해당지역 발전의 중점과제를 선정하고 이를 지원할 재원과 금액을 결정하는 단계임.
 - 셋째, 계획의 실시 단계로써 CSF에 포함된 중점과제에 대한 세부 사업을 설정하고 EU 집행위원회에 이에 대한 예산지원신청을 하는 과정. 이러한 과정을 수행하기 위해서 작성된 문서가 Operational Programmes(OP)이며 이것은 CSF에 설정된 중점과제를 수행하기위해서 어떤 조치를 취하는지, 이에 대한 각 년도의 지원예산은 어떻게 구성되는지, 그리고 각각의 조치들이 목적하는 바는 무엇인가에 대한 세부사항들이 포함됨. 이러한 OP도 EU 집행위원회의 승인과정을 거쳐야 하며, 이것이 실제 예산 지원 신청역할을 함.
 - 마지막 네 번째 단계는 계획의 수행과정을 모니터링하고 평가하는 과정임.

□ 간소화 과정

- 네 단계의 농촌개발정책 프로그래밍 과정은 실제 회원국에서 농촌발전계획과 예산지원 내역을 포함하는 '단일 발전계획(Single Programming Document: SPD)' 제출로 간소화되었음.
 - 즉, CSF와 OP의 승인단계가 생략된 것으로 각 회원국의 단일발전계획(SPD)에 대한 논의와 승인으로 발전계획에 대한 승인을 마무리하는 것임.
- 이러한 발전계획의 형성과 집행의 전 과정에서 파트너십이 중심적인 역할을 수행함.
 - 즉, 중앙정부와 지역기관 그리고 단체들로 구성된 파트너십은 실제 프로그램의 집행과정에서 '모니터링 위원회'를 구성해서 지역발전을 위한 프로젝트의 선정과 이에 대한 예산지원액을 결정하는 역할을 담당함.

2) 농어촌 자원정비 및 환경보전 활동 지원 사업

(1) 농어촌 공간정비의 현황과 문제점

농어촌 지역의 자원정비와 환경보전은 지역 주민의 거주에도 중요한 영향을 미치지만 도시민이 농어촌으로 이주를 결정하는 데 있어서도 이주 지역의 환경과 경관은 매우 중요한 요소이다. 도시민들은 일반적으로 도시의 편리성을 농어촌에서도 추구하고자 하지만 이는 대부분 주택, 상하수도, 도로 등의 분야에 국한되어 있는 것이고 자연환경 및 경관과 관련해서는 도시와는 다른 농어촌의 특성을 갖춘 곳을 선호하고 있다. 따라서 농어촌 거주 주민의 정주 만족도를 제고하는 것뿐만 아니라 도시민의 농어촌 이주 및 정주를 촉진하기 위해서는 농어촌의 자연환경과 경관을 전형적인 농어촌의 모습으로 유지하고 보존할 필요가 있다.

그러나 최근까지 농어촌 지역 공간에 대한 정비는 농업생산을 중심으로 정비되거나 또는 물리적인 편의성 추구에 중점을 두면서 농어촌 지역의 풍부한 자연자원과 문화적, 역사적 자원에 대한 효과적인 보전과 이를 지속적으로 활용하기 위한 활동을 등한시 했다고 할 수 있다. 특히 산업화 과정에서 농어촌 지역의 환경 파괴는 공공부문에 의한 개발뿐만 아니라 지역 주민들의 개별적인 경제활동에 따른 난개발로 인해 발생하고 있다. 이는 현행 국토계획제도 하에서는 지역개발 수요를 적절히 조정하는 기능을 발휘할 수 없기 때문에 나타나는 문제점이다.

특히, 현재의 제도 하에서 지역 주민 공동체의 자율적인 규제 시스템은 거의 전무한 상태라고 할 수 있다. 즉, 선진국과 같이 지역주민이 특정한 형태의 지역개발을 거부할 수 있는 권리가 우리나라 제도 하에서는 부여되지 않고 있다. 따라서 농어촌 지역의 다양한 자연적, 문화적 자원을 보전하고 활용하는데 있어서 주민의 동의와 협력을 기반을 추진하는 것에 대한 인식은 매우 부족한 상황이라고 할 수 있다.

그 동안 농업생산과 관련해서 농어촌 지역의 환경을 보전하기 위해서 경관보전직불제와 조건불리지역 직불제를 실시하였으며, 이를 통해서 마을 공동체의 환경보전에 필요한 비용을 사용할 수 있었으나 그 비중이 매우 낮았다고 할 수 있다. 즉, 마을의 환경보전을 통해서 지역 주민들이 얻을 수 있는 경제적인 측면에서의 이익은 매우 제한적이었던다고 할 수 있다. 따라서 농어촌 지역의 환경, 역사 및 문화자원을 정비하고 보존하는 주민들의 활동에 재정적인 직접 지원을 실시함으로써 농어촌 지역의 환경자원에 대한 주민들의 자발적인 정비와 보전을 추구하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 농어촌 지역의 환경보존이라는 공공적인 혜택을 제고하는 차원에서 농어촌 지역 주민들의 환경 및 경관정비 활동에 대한 인건비 또는 노동비를 보조하는 것이 필요하다. 이를 효과적으로 추진하기 위해서는 준비 및 운영과정에서 대상 농어촌 지역 자원에 대한 외부 전문기관의 평가가 필요하며, 또한 농식품부 이외의 다른 부처의 사업에도 통합적으로 적용하여 농어촌 환경 정비의 효과를 제고할 수 있는 체계를 형성해야 한다.

(2) 정책목표

첫째, 농어촌 지역 주민들의 자율적인 환경보전 활동을 장려함으로써 지역 자원에 대한 주민들의 주인의식을 제고하고 농어촌 환경의 공공적 기능을 강화한다.

둘째, 농어촌 지역에서 지속가능한 지역발전의 필요성과 방법에 대한 주민들의 인식을 제

고함으로써 농어촌 지역의 환경보존에 기여한다. 이를 통해서 지역의 역사, 문화, 환경적 정체성에 대한 지역 주민들의 인식을 제고하고자 한다.

셋째, 농어촌 지역의 환경자원 보존활동에 대한 보조금을 지원함으로써 지역 주민들의 소득을 향상시키고 농어촌의 정주여건을 개선한다.

[일본의 전원 공간 박물관(Eco-Museum) 사업]

□ 개요

- 일본에서는 1999년 농림부의 농어촌정비사업 일환으로 도입되었음.
 - 농업·농어촌의 다면적 기능, 그 중에서도 그 중에서 역사·문화의 전승기능에 주목
 - 사업취지는 농어촌의 유형/무형 자원을 잘 알고, 이것을 배움으로써 지역 만들기를 위해 주민 스스로가 생각하고 행동하고 미래를 만들기 위해 농어촌 자체를 살아있는 박물관으로 창조하겠다는 목적으로 실시됨.
 - 전국적으로 약 50여개의 지구가 지정되었으며, 보통 농어촌생활정비와 거점정비가 일차적으로 끝난 지역에서 후속사업으로 실시되었음.
 - 5년 사업으로 한 대개 3-4개의 시정촌에 걸친 지역에서 실시되며, 한 지구 당 9억 엔~15억 엔 정도가 투입됨.

□ 사업 추진과정

- 사업의 실시주체는 원칙적으로 도도부현(다만 시정촌의 연합도 가능)
 - 도도부현 전원공간박물관정비기본구상과 사업채택신청서 제출 → 국가에서 검토 → 사업채택 → 해당 도도부현에서 전원공간박물관정비 기본계획 책정(전원공간박물관정비 지방위원회* 구성하여 조인과 지도) → 사업실시(국가차원에서 전원공간박물관정비 중앙위원회에서 전원공간박물관 전개방향 등 검토)
- 전원공간박물관의 운영 및 거점 관리
 - 각 지역별 커뮤니티와 주민단체(村づくり 회, 자연조사회 등), JA(농협), 토지개량구, 관광협회, 상공회, 소·중학교 교장회 등이 전원공간박물관 운영협의회 결성하여 자발적으로 운영.
 - 각 관광 및 경관 거점은 그 지역의 커뮤니티가 책임지고 관리하는 체제를 지향함.

□ 사업내용

- ① 전원공간박물관 종합 안내사무소 정비 활동 : 종합 안내 역할 수행; 정보 센터, 자료 보존 시설 등으로서의 역할; 외지 방문객이 여유를 가지고 산책하기 위한 주차장정비; 전원공간박물관의 각종 전시시설 등의 보전 정비; 지역 전체에 지역의 특징을 살린 시설 등을 정비
- ② 지역의 전통 농업시설 등의 복원 활동 : 전원 산책로, 옛날 가도 등의 정비; 석축, 수로, 물방아간, 낚은 제방 등 전통적 농업 시설의 전시; 역사적인 논 형태, 습지, 수전 등을 보존을 통한 논 농업역사의 전시.
- ③ 아름다운 농어촌 경관 등의 복원 활동 : 가로수, 평지림, 수변등 과 같은 전원 풍경을 재현; 전통적인 농어촌 풍경, 계단밭 벚나무 등과 같은 아름다운 경관의 복원; 농가, 목조 교사(폐교 활용) 등 전통적 건축물의 보존.
- ④ 지역 내 유적 등의 활용 활동 : 고분, 패총을 활용한 공원 정비 등 지역 역사 유적을 전시; 농업과 관계되는 돌담, 비석 등의 복원, 정비를 통한 지역개발 역사를 전시
- ⑤ 농산품 등을 활용한 전통 식품 공예 등의 활동 복원 : 메밀뽑기, 종이 제조 등의 복원, 정비 → 전통 농산품의 전시; 각종 교류 시설의 정비, 지도원 등에 대한 지원

(3) 정책내용

농어촌 지역의 환경을 정비하고 보존하는 활동에 대한 지원을 통해서 농어촌 자원 보존의 효과를 제고하고 주민들의 소득을 증대시키기 위한 정책은 먼저, 농어촌 지역의 자원에 대한 주민주도의 자원조사 및 보전계획을 수립하도록 지원하는 것이 필요하다. 농어촌 자원에

대한 외부 전문기관과의 협력을 통해서 지역자원의 발굴 및 보전을 위한 지역자원관리계획을 수립하기 위한 자금을 지원해야 한다. 이러한 지역자원관리계획을 기초로 해서 관리계획에 포함되지 않은 개발이 시행될 경우는 반드시 주민들의 동의를 얻는 체계를 형성하여야 한다.

둘째, 주민들의 자율적인 지역 환경자원 정비 및 관리 활동에 소요되는 비용을 지원해야 한다. 주민들의 지역정비활동 참여에 따른 인건비를 지원하여 주민소득 증대에 기여하는 것이다. 대상 활동에는 지역의 환경정비를 위한 쓰레기 처리, 재활용, 마을 수로 정비, 마을단위 친환경 농업 추진, 초지 및 습지의 관리 등의 활동이 포함될 수 있다.

셋째, 지역 환경정비 및 자원보존의 과정을 지속적으로 관리하고 자문할 수 있는 외부 기관의 전문적인 자문 비용을 지원해야 한다. 이를 통해서 농어촌 지역자원의 보존 및 관리 수준을 지속적으로 제공할 수 있는 노력을 기울여야 한다. 이러한 과정에서 발생하는 농어촌 지역의 역사 및 문화자원의 발굴, 복원, 보존, 관리 비용도 지원해야 한다.

도시·농어촌이 공생하는 도농교류 활성화

유정규(지역재단 운영이사)

1. 도농교류사업의 등장배경

도·농간의 소득격차 확대, 농가경제의 악화, 농촌지역의 고령화와 공동화가 심화되는 가운데 농업·농촌이 가진 다면적 가치에 대한 국민적 관심도 증가하고 있다. 소득수준의 향상으로 삶의 질에 대한 관심이 커졌으며 주5일 근무제와 주5일제 수업의 실시, 국민연금제도의 시행 등으로 인한 국민들의 여가소비패턴이 변화하고 있기 때문이다.

한편, 농업·농촌의 전반적인 위축 속에서도 도시와의 관계나 지리적 여건에 따라서 인구가 증가하고 지역의 활력이 증대되는 지역이 나타나는 등 농촌지역 내부의 불균등발전도 심화되고 있다. 농업발전을 통한 농촌지역 활성화보다는 지역 내 혹은 인근지역의 2·3차 산업발달 정도에 따라 농촌의 유지·발전 여부가 결정되는 상황에 이른 것이다. 이렇게 되자 농촌개발은 곧 산업화를 위한 입지개발이라는 인식이 일반화되었다. 그러나 고속도로나 철도 혹은 대도시 인근 등 산업화가 가능한 농촌지역은 한정되어 있기 때문에 입지적인 여건상 산업화가 불가능한 원격지 농촌지역에서는 이들 지역과 차별화된 독자적인 지역발전 전략이 필요하게 되었다. 즉, 지역의 자원을 종합적으로 활용하여 새로운 소득원을 개발하고 지역의 공동화를 타개하기 위한 대안으로서 도시와의 교류나 외부인의 이·정주를 촉진하기 위한 전략이 필요하게 된 것이다.

이처럼 농촌개발을 둘러싼 내외부적인 상황의 변화에 따라 농촌지역의 활성화를 유도하고 도시민의 전원수요를 동시에 고려한 농촌개발전략으로서 도농교류에 대한 관심이 높아지게 되었다. 물론 이러한 관심의 이면에는 첫째, 농업발전을 통한 농촌지역의 활성화는 더 이상 기대할 수 없게 되었으며 둘째, 농촌지역 내부의 힘만으로는 지역의 공동화를 막을 수 없을 뿐만 아니라 지역의 발전이 불가능하다는 인식이 전제되어 있다. 즉, 농촌인구의 고령화와 과소화로 인해 지역발전을 위한 동력을 농촌내부에서 기대할 수 없기 때문에 지역활성화를 위해서는 인력이나 자본을 외부(도시)로부터 조달하지 않으면 안 된다는 인식이 깔려 있다는 것이다.

한편에서는 농촌인구의 지속적인 감소와 고령화로 인해 지역공동화가 심화되고 있지만 다른 한편에서는 농업·농촌에 대한 도시민의 인식변화와 안전한 먹거리에 대한 소비자의 관심 증대에 따라 농촌을 찾고자 도시민의 수요가 늘어나고 있는 상황 하에서 도시와 농촌의 교류를 조장하고 촉진하기 위한 정책이 등장하였고, 최근에는 이러한 정책이 더욱 강화되고 있다. 구체적으로는 농촌고유의 농촌다움(Rurality)과 쾌적성(Amenity)을 정비·보완함으로써 도시민이 찾고 싶은 매력적인 공간을 조성하고, 농업을 도시민의 식품안전 요구를 반영한 경쟁력 있는 고품질 환경농업으로 전환시켜 나가며, 농민이 농촌관광을 통해 농가소득을

확보할 수 있도록 한다는 것이다. 즉, 도시민은 도농교류를 통해 농업·농촌의 다면적 기능에 대한 이해의 폭을 넓히는 동시에 부족한 녹지, 협소한 주거공간, 만성적인 교통체증 등 도시생활의 불만을 해소하고 식품안전성 등에 대한 자신들의 욕구를 충족시킬 수 있으며, 농민은 이러한 수요에 대응할 수 있는 공간으로서 농촌을 만들고 이를 통해 일정한 소득도 올릴 수 있도록 한다는 것이다.

이러한 도농교류는 녹색관광(green tourism), 농촌관광(rural tourism), 도농녹색교류, 녹색농촌체험 등의 다양한 용어와 혼용되거나 유사한 의미로 사용되기도 한다. 그러나 도농교류는 지역자원의 생태·문화·역사자원에 대한 이해증진과 농촌의 활성화와 같은 공공의 목적을 위한 인적교류에서부터 농특산물과 같은 상품, 관광·휴양·체험서비스, 정보, 문화, 자본 등의 교류에 이르기까지 다양한 의미를 포함하는 개념으로서 녹색관광이나 농촌관광보다는 더 넓은 의미를 갖는 것으로 이해해야 할 것이다.

도농교류에 대한 이러한 견해는 최근 들어 도농교류의 의의와 필요성이 강조되고 있는 것과도 일맥상통한다. 즉, 도농교류를 통해 공동화되고 활력을 잃은 농촌지역에 활력을 불어넣고 나아가서는 농촌의 다면적 기능에 대한 도시민의 수요를 충족시킴으로써 도시와 농촌의 공생을 도모해 나간다는 것이다. 물론, 이러한 시각은 이미 오래전부터 있어 왔다. 일본에서는 이미 1960년대부터 지역의 내발적 발전노선으로써 ‘공장을 유치하기 어려운 곳에서는 자연산업을 일으키자’ ‘대규모 관광지와 경쟁하기 위한 자연보호와 생활문화운동을 일으키자’ ‘시장에서 보기 어려운 독특한 농산물을 찾아 소비자와 직거래하자’ 등의 구호 아래 다양한 지역개발사업을 추진해 왔고, 1975년부터는 중앙정부와 지방정부의 보조사업으로 도농교류를 지역진흥정책의 주요 사업으로 추진해 왔으며, 1987년 ‘제4차 전국종합개발계획’에서 도농간교류 네트워크 구상이 제시된 이후부터는 더욱 본격적으로 추진되기에 이르렀다.

2. 도농교류정책의 경과와 한계

우리나라에서 도농교류정책이 본격적으로 시행된 것은 1990년대 말 이후부터라고 할 수 있다. 물론 이전에도 도농교류가 없었던 것은 아니지만, 그것은 대부분 아파트부녀회와 특정 농촌마을간의 자매결연에 의한 농산물 팔아주기 혹은 지역축제를 활용한 도시민 초청행사 정도에 머물러 있었다. 물론, 도농교류가 정책적인 관심의 대상으로 등장한 것은 1980년대 중반 농촌관광개발(관광농원, 관광휴양단지조성, 민박마을지정)이 추진되면서부터라고 할 수 있지만, 이후 이 정책 자체가 흐지부지 되면서 도농교류에 대한 관심도 약화되고 말았다.

그러다가 1990년대 중반을 넘어서면서 도시소비자조직의 활성화에 따른 생산자조직과 소비자조직간의 직거래가 확대되면서 도농교류가 질적으로나 양적으로 급격히 확대되었으며, 정책적인 관심의 대상으로 등장하게 되었다. 뿐만 아니라 1990년대 말에는 농협이나 지자체에서도 도농교류에 대한 관심이 커짐으로써 이전보다는 좀 더 체계적이고 지속적인 교류활동이 규모있게 추진되기에 이르렀으며, 1999년부터는 중앙정부에서도 도농교류활성화를 위한 농·소·정 협력사업을 시행하게 됨으로써 기존의 단체는 물론이려니와 새로운 소비자단체나 환경단체, 농민단체들도 도농교류에 참여하게 되었다.

이후 2002년부터는 녹색농촌체험마을(농림부), 전통테마마을(농촌진흥청), 아름마을(행정자치부), 마을광장조성사업(행정자치부), 산촌종합개발(산림청), 숲가꾸기사업(산림청), 팜스테이(농협), 자연생태환경우수마을(환경부) 등 농촌관광을 주요내용으로 하는 다양한 정책사업들

이 확대 실시됨으로써 도농교류도 크게 확산되었다. 그리고 이러한 정책들은 대부분이 마을 혹은 권역단위로 추진되기 때문에 도농교류의 형식도 과거의 개인중심에서 마을이나 권역중심으로 바뀌었으며, 내용적으로도 단순한 1회성 방문·교류에 그치는 것이 아니라 지속적이고 규칙적으로 추진되는 등 지역에 따라서는 도농교류를 통한 지역활성화의 가능성을 제시해 주는 사례도 생겨나고 있다.

2000년 이후 농촌지역개발사업이 본격화됨에 따라 도농교류를 농촌지역개발의 유력한 수단으로 파악하려는 견해가 일반화되었는데, 도농교류가 농촌지역개발을 위한 전략의 하나로 강조되고 있는 이유는 첫째, 농촌지역이 갖고 있는 유무형의 부존자원을 활용하여 도시민의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 사업화함으로써 주민소득을 높이고 산업구조를 다양화하여 지역활성화를 도모할 수 있다는 점이다. 둘째, 도농교류와 유사한 의미로 사용되는 농촌관광은 종래의 보는 관광, 스쳐지나가는 관광에서 느끼는 관광, 체험하는 관광을 의미하는 바, 이러한 농촌관광을 통해 농업·농촌에 대한 도시소비자의 인식을 개선하고 농업·농촌의 공익적 가치에 대한 국민적 공감대를 확산시켜 나가는 동시에 농외소득도 증대시킬 수 있는 효과적인 사업이 될 수 있다. 셋째, 도농교류는 지역자원을 활용하여 도농간에 대등·호혜평등의 원칙하에 도·농 상호간에 자신이 부족한 부분을 충족시킬 수 있다. 다시 말해 도시소비자는 도농교류를 통해 안전한 농산물의 소비, 전통문화의 향유, 농사체험 등 자신의 욕구를 충족시킬 수 있고 농촌주민들은 이를 소비자에게 제공하는 대가로 상응한 경제적 이익을 얻을 수 있을 뿐만 아니라 지역활성화에도 기여할 수 있다는 것이다.

한편, 최근에는 이러한 도농교류의 중요한 분야로서 ‘문화적 교류’를 통한 지역활성화를 도모하려는 주장과 사례들도 등장하고 있다. 도농간 문화교류를 농촌과 도시간에 서로가 가진 문화적 장점을 교류하는 것 혹은 섞는 것이라고 한다면, 농촌의 경우 전통문화의 보전과 계승, 공동체문화의 유지·보전 등 도시에 비해 상대적인 장점이 많기 때문에 도시민이 상호교류를 통해 이러한 농촌지역의 문화를 체험하고 학습하는 과정에서 농촌지역도 활성화될 수 있다는 것이다. 이러한 구체적인 예로써 폐교시설을 창작스튜디오 공간으로 확보하여 이를 중심으로 사라져가는 지역문화를 계승 발전시켜 나가면서 아울러 지역정서에 맞는 새로운 문화를 창조함으로써 지역문화가 활성화되고 나아가서는 지역활성화도 이루어지고 있는 사례들이 나타나고 있다. 전국 1000개 이상의 마을에서 농촌관광/도농교류사업을 추진 중이며, 15,000쌍 이상의 기업과 농촌마을이 이른바 ‘1사1촌’의 자매결연을 맺은 것으로 나타나고 있다.

그러나 아직도 우리의 도농교류정책은 지역주민의 정책수용능력 미약, 도시민의 일방적인 방문, 정책적 유인에 의한 일회성 교류와 내실 부족 등 현실적인 문제점들이 극복해야 할 과제로 지적되고 있다. 뿐만 아니라 도농교류의 개념정립이나 바람직한 발전방향의 설정 등 이론적인 측면은 물론이고 추진인력의 육성과 제도개선에 대한 요구도 증대하고 있다. 도농교류에 대한 엄밀한 정의와 그 기능에 대한 논리적 정당성이 전제되지 않은 상태에서 ‘도시와 농촌의 상생’ ‘어려운 농업·농촌 지원’ 등의 막연한 슬로건 하에 도농교류가 하나의 사회적 붐(boom)으로 진행된다면, 자칫 도농교류 그 자체가 향수어린 농촌적 정서만을 자극하고 끝나거나 도시민의 즉흥적이고 일회적인 농촌나들이에 붙여지는 선전구호로서 끝나버리게 될지도 모른다. 2007년 말 「도시와 농촌간의 교류촉진에 관한 법률」(도농교류촉진법)이 제정됨에 따라 그동안 부족했던 제도적 토대가 마련되기는 했지만 여전히 많은 과제들이 남아 있다. 도농교류에 대한 정책추진체계의 정비나 물적·제도적 기반구축은 물론이고 사업주체의 육성, 서비스기준 마련 등도 이루어지지 못한 상태이기 때문이다.

그동안 지적되어 온 농촌관광/도농교류정책의 한계를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 1인의 지역리더에게 과도하게 의존함으로써 지속성을 담보하기 어렵고 둘째, 명목적으로는 주민주도사업이지만 실질적으로는 대부분이 행정주도로 민간주체형성이 미약하며 셋째, 단순한 농촌체험, 민박위주로 소득과 연계되지 못하는 곳이 많고 넷째, 지역자원의 종합적이고 효과적인 연계가 미흡하며 다섯째, 경쟁지역의 급속한 증가에 따라 지역적 독자성을 유지하기 어렵고 여섯째, 구성원의 이질화에 따라 내부갈등이 증폭될 소지가 크다는 것이다. 따라서 농촌관광/도농교류 사업의 활성화를 위해서는 농촌관광/도농교류 사업 활성화를 위한 주민역량을 강화하고 참여를 촉진시켜야 하며, 지역의 역사와 문화, 전통을 결합한 도농교류사업이 추진되어야 하고, 지역주민의 자발성과 주체성을 촉진하기 위한 교육 및 정책프로그램의 개발이 필요하고, 지역자원의 활용도를 제고하고 정책효과를 극대화시키기 위한 종합적 접근이 필요하다. 또한 행정당국의 추진체계정비와 역할분담은 물론이고 전문가의 참여를 이끌어 내기 위한 합리적인 시스템이 필요하다.

3. 도농교류활성화를 위한 정책과제

1) 도시민과 농어촌주민이 함께하는 도농교류협동조직의 설립 지원

- (가칭) 「도농함께협동조합」의 설립 및 지원 -

(1) 현황과 필요성

현재의 도농교류는 첫째, 도시민의 전원수요 충족을 위한 개별 방문 및 교류 둘째, 소비자조직과 생산자조직의 정례적인 교류 셋째, 학습의 연장으로서 학생들의 농어촌현장체험활동 넷째, 정책 드라이브로 인해 추진되는 기업·기관·단체의 농어촌 방문(1사1촌운동, 자매결연 등) 등으로 대별할 수 있다. 그러나 성공적인 일부 사례지역을 제외하고는 대부분 불특정다수가 참가하는 1회적인 교류·방문에 그치고 있는 것이 사실이다. 정례적이고 반복적인 교류·방문이라든가 쌍방의 이해증진보다는 도시에서 농어촌을 지원한다는 의미가 일반적이다. 따라서 서로 이익이 되고, 책임있고 지속가능한 교류·방문의 활성화 방안이 필요하다.

이를 위해서는 도시민과 농촌주민이 함께 참여하는 주체를 만드는 것이 가장 효과적이다. 도농교류사업을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 도시민과 농촌주민 모두가 ‘우리’의 사업이라는 책임있는 인식을 갖도록 하는 것이 중요하기 때문이다. 즉, 공동으로 참여하는 주체를 만들고, 이것이 중심이 되어 도농교류사업을 추진해 나가도록 할 필요가 있다는 것이다. 마침 지난 12월 1일부터 ‘협동조합기본법’이 시행되고 있다. 도시민과 농촌주민이 공동으로 출자하여 협동조합을 만들고, 이 협동조합에서 도농교류사업을 추진해 나갈 수 있도록 할 필요가 있다. 이럴 경우 도농교류의 추진주체는 ‘협동조합’이 될 것이고, 여기서 도농교류사업을 잘하게 되면 조합에 출자한 도시민과 농촌주민 모두에서 도움이 될 것이다.

(2) 정책목표

도시민과 농어촌주민이 공동으로 참여하는 도농교류협동조직(가칭, ‘도농함께협동조합’)의 설립을 통해 조직적이고 지속적으로 도농교류사업을 추진해 나갈 수 있는 기반을 형성한다.

(3) 정책내용

첫째, 협동조합기본법 상의 ‘다중이해관계자협동조합’으로서 도농교류협동조직의 설립을 지원한다. 도농교류가 정례적으로 이루어지고 있는 곳부터 도시민과 농어촌주민을 대상으로 조합원을 모집하여 2013년부터 본격 시행되는 협동조합기본법 상의 다중이해관계자협동조합 성격의 도농교류협동조직 설립할 수 있도록 정책적으로 지원한다. 도시민의 경우, 개개인이 조합원으로 참여할 수도 있지만 기업이나 기관·단체의 출자도 가능하기 때문에 기존의 1사1촌 자매결연 조직도 개별조합원으로 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 도농교류협동조직에 참여하여 교류·방문 및 공동 생산·가공을 활성화하는 기업이나 단체 등에 지원을 강화한다. 도농교류사업에 참여하는 농어촌지역과 도시민(개인, 기업, 기관·단체 등)과의 생산·가공·유통사업을 공동으로 추진할 수 있도록 지원하며, 도시민(개인, 기업, 기관·단체 등)의 참여를 촉진하기 위해 이들의 출자금, 도농교류 참여활동비, 공동구매액, 생산 및 가공 출자액 등에 대한 법인세·부가세·소득세 등 각종 세금감면 대책을 강구해야 한다.

2) 도시어린이 농업·농촌체험교육 프로그램의 의무화

(1) 현황과 필요성

더불어 사는 도농공동체를 위해서는 농업·농촌에 대한 도시민의 이해와 지지·응원 없이는 불가능하며, 특히 자라나는 어린이들의 농업·농촌 체험학습은 지지·응원기반으로서 다음세대 확보를 위한 도농교류활성화의 필수조건이다. 또한 도시어린이의 농업·농촌체험학습은 도시어린이 스스로를 위해서도 매우 유용한 학습과정이기도 하다. 서울시 1개 초등학교의 학생 30명을 대상으로 농촌체험 전과 후를 비교·분석한 조록환(2009)의 “농촌체험을 통한 아동의 정서지능 향상 효과”연구에 따르면, 지속적인 농촌 체험이 초등학생들의 정서 지능 향상에 긍정적인 영향을 주고 있다는 것을 밝히고 있다. 이는 도시어린이 농업농촌체험학습이 단순히 도농교류를 위한 ‘농촌도와주기’ 차원이 아니라 도시어린이 스스로의 필요에 토대를 둔 사업으로 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 예는 세계 각국의 사례에서도 쉽게 찾아 볼 수 있는데 일본의 경우, “고향 어린이 꿈 학교”사업이나 “어린이 농산어촌 교류 프로젝트”를 운영 중이다.

- 일본의 농림수산성이 발간한 ‘학교교육에 있어서 농산어촌체험의 촉진에 관한 조사(2003.3)’의 보고서에 따르면, 농산어촌 체험학습은 농업과 농촌 주민, 자연이 가진 ‘교육적 가치’를 앞으로 미래를 담당할 청소년의 교육에 최대한 활용하고자 하는데 목적을 두고 있으며, 그 효과를 다음과 같이 기술하고 있다(농협조사연구소, 2004).
- 학생에게 미치는 효과 : 현실 세계에 대한 흥미와 관심을 증대시키고, 학습의욕을 향상시킴, 여러 가지 과제를 해결해 가는 과정에서 기쁨과 성취감을 느낌, 주민들과 다양한 교류를 통해 풍부한 인간성과 사회성, 의사소통능력 등을 익힘
- 학교에 미치는 효과 : 농촌의 다양한 자원을 종합학습시간 및 각 교과 학습지도에 활용함으로써 학교의 교육내용을 보다 충실하게 함, 농촌체험활동을 핵심으로 하는 특색 있는 학교 만들기가 실현되고 있음, 가정, 지역사회, 행정기관 및 농촌과의 제휴를 통해 ‘열린 학교 만들기’가 추진되고 있음
- 농촌에 미치는 효과 : 사람 활성화(농업 종사자로서 자신감과 활력 증진, 농가의 일상생활에 활기 부여, 이야기꾼, 메밀국수 명인 등 지역 인재발굴로 이어짐), 지역 활성화(지역에 활력을 불어 넣음,

지역 지원을 되돌아보는 계기 마련, 경제적 효과 발생, 도시민들의 농촌에 대한 인지도 향상 기여)

- 또한 2008년부터 중앙정부의 예산으로 총무성, 문부과학성, 농림수산성이 연대하여 초등학생의 농산어촌 장기숙박체험 프로그램인 “어린이 농산어촌 교류프로그램”(일명, 「고향어린이 꿈 학교」)을 운영하고 있음(농산어촌 체류기간 5일 내외, 매년 2만3천개 학교 전체학생의 참여를 목표로 함)

우리나라에서도 이러한 취지를 살려 도심지 초등학생 대상의 학교·체험마을 간 교류체험 활성화를 위해 2012년부터 도시지역 30개 초등학교를 올해의 팜스쿨(Farm School)로 선정, 체험학습을 지원하고 있다. 그러나 그 시행 범위도 극히 제한적이고 농식품부 단독 사업으로서 정규 교과일수에 포함되지 않는 등, 극히 형식적이며 일회성의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 따라서 어린이들의 농업·농촌 이해를 증진하고 농업과 농촌의 자연환경을 체험토록 함으로써 먹거리의 소중함을 이해하고, 자립심과 규범의식, 자연을 이해하고 튼튼한 성장을 지원하는 교육활동으로써 농산어촌 장기체험 프로그램을 정례화, 제도화하여 전체 초등학교 대상으로 전면 확대 실시할 필요가 있다.

(2) 정책목표

도시 초등학교 어린이들의 농어촌 장기 교육체험 프로그램을 통해 자라나는 다음세대의 농업·농촌에 대한 이해 증진에 기여하고 지지·응원군으로 육성해 나간다.

(3) 정책내용

중앙정부에서는 도시지역의 전체 초등학교를 대상으로 ‘어린이 농어촌 장기체험교육 프로그램’ 전면 도입하고 이를 위한 별도의 예산을 편성토록 한다. 농식품부, 교육과학기술부, 행정지원부 합동으로 전체 초등학교 대상으로 단계적으로 장기 체험학습을 확대 실시할 수 있도록 실무추진단을 구성하도록 하며, 연간 최소 5일 규모의 정규 교과일수를 확보하여 농어촌 체험마을과 농어촌학교 등과 연계, 다양한 농어촌 체험학습 기회를 제공한다.

이를 위해 농식품부에서는 ‘농어촌 장기 숙박 체험활동 지원 등을 목표로 다양한 지원 사업’을 전개하고, ‘농어촌에서의 숙박체험 학생 수용 체제 및 시설 정비, 체험마을과 초등학교 간의 연대 협력활동을 강화’하도록 한다.

3) 귀농·귀촌인의 마을간사 채용확대로 도농교류 활성화 및 귀농·귀촌 촉진

(1) 현 황

농어촌 고령화와 과소화로 마을내부에서 새롭고 혁신적인 사업을 도입하고 주도할 수 있는 실무주체 확보가 더욱 어려워지고 있다. 2009년말 현재 65세 이상 농촌인구 비율은 20.9%이며 65세 이상의 농가인구비율은 34.2%에 달하고 있다. 최근 농어촌인구 감소추세가 다소 둔화되었다고는 하지만, 이미 정부에서 설정한 20%선은 무너진지 오래이며 20호 미만의 과소화마을은 빠르게 증가하고 있다. 2010년 기준, 20호 미만의 과소화마을은 3,091개로서 우리나라 전체 농어촌마을(36,496개)의 8.5%에 달하는데, 이는 2005년, 2,048개(5.7%)에 비해 5년간 1,000개 이상 증가했다는 것을 알 수 있다. 또, 과소화마을이 1개 이상 분포하는 읍·면 수도 2005년 661개(47%)에서 2010년에는 884개(63%)로 늘어났다.

한편, 최근 들어 귀농·귀촌 가구는 빠르게 늘어나고 있으며('05년 1,240호→'10년 4,067호→'11년 10,503호/23,415명), 향후 712만명에 달하는 베이비부머 세대(1955~63년생)의 은퇴로 더욱 가속화될 전망이다. 따라서 고령화·과소화 농어촌의 활력 증진과 이에 절대적으로 기여할 도농교류 활성화를 위해서는, 귀농·귀촌인을 다양한 지역 활성화 사업, 마을관리활동 등에 참여시켜 이들의 다양한 경험과 네트워크를 적극 활용하고 안정적 정착에도 기여하도록 해야 할 것이다.

(2) 정책목표

첫째, 도농교류 활성화와 귀농·귀촌 촉진사업의 연계를 통한 농어촌 활력증진에 기여한다. 둘째, 귀농·귀촌인의 일자리 제공과 안정적인 정착을 유도한다.

(3) 정책내용

첫째, 기초지자체 단위에서 신규 귀농·귀촌인을 마을간사(사무장) 등으로 채용할 경우 필요경비의 50%를 중앙정부에서 지원(월 100만원 인건비의 50% 등)한다.

둘째, 각 마을/권역에서 간사 혹은 사무장을 채용할 경우는 일정기간(예: 2~3년) 후 반드시 해당지역으로 귀농·귀촌하는 것을 전제조건으로 채용하여 지역 실무주체 양성 사업과 연계 추진한다

셋째, 귀농·귀촌인이 마을간사(사무장)로 채용할 경우 기본 직무능력강화프로그램을 이수하도록 의무화하고, 이에 관한 교육훈련과정을 제공한다.

넷째, 행정리별 1마을간사 확보·지원을 목표로 우선 체험마을·권역사업지역·마을기업·영농조합·협동조합 등을 중심으로 단계적으로 확대해 나간다.

4) 신규 귀농인 희망찾기 프로젝트 등 귀농·귀촌지원제도의 강화

(1) 현 황

현재의 귀농·귀촌지원정책은 크게 나누어, 개인 차원에서 창업 및 주택구입 금융지원(융자), 귀농·귀촌 정보제공(포털사이트 운영), 귀농·귀촌 교육훈련 지원 등이 있고, 지자체 차원에서의 '도시민유치지원사업' 등이 있다. 그러나 농가인구 감소와 후계세대 부재 및 농어촌의 과소화·고령화 등이 빠르게 진행되는 데 비해, 그 지원의 실효성이나 안정적 정착으로의 기여도 등에서 한계가 많다.

특히 귀농·귀촌에 의한 지역활력 증진이 인구분산과 지역균형발전, 증대하는 도시민의 전원수요 충족 등 여러 측면에서 범부처 차원에서 공동으로 추진해야 할 국가적 과제임에도 그동안 관련 사업의 주무부처가 농식품부에 한정되어 체계적이고 실질적인 정책목표를 실현하는 데 절대적 한계가 있다.

(2) 정책목표

첫째, 귀농·귀촌 활성화를 위한 실질적인 지원정책의 확대 및 강화이다.

둘째, 농식품부를 주간부서로 하되 범부처 차원에서 귀농·귀촌지원업무를 통합적·체계적으로 추진토록 한다.

(3) 정책내용

첫째, 신규 귀농인의 안정적인 정착을 지원하여 농업후계세대의 실효적 확보를 위한 (가칭) '신규귀농 희망찾기 프로젝트'를 단계적으로 확대 실시한다. 구체적으로 45세 미만 신규 귀농 희망자에게 귀농 직후 소득불안정 시기를 중점 지원하고 정착으로 이어지게 하기 위해 준비기간 2년에 자립영농 3년 등 총 5년간 연간 1,200만원을 정착지원금으로 지급한다. 실시 첫해 2,000명을 시작으로 5년내 연간 2,000명씩 5년 종료시 총 10,000명 대상으로 1단계 시범사업 실시 후 정착과정 평가를 토대로 추후 확대해 나간다.

둘째, 귀농·귀촌 교육연수 프로그램을 다변화하여 귀농·귀촌 희망자의 준비기간, 적응기간 등 맞춤형 프로그램 제공으로 자립적 정착역량을 강화한다. 정주의향 형성단계, 농어촌 이주준비단계, 이주 후 정착단계 등 귀농·귀촌 희망자의 단계별 맞춤형 교육연수 프로그램 운영한다.

셋째, 5~10호의 소규모 귀농·귀촌자 마을공동체를 조성해야 한다. 독립형 귀농·귀촌에서 커뮤니티형(공동체형, 협동조합형) 귀농·귀촌을 지원하여 안정적인 정착에 기여한다. 커뮤니티형 귀농·귀촌을 촉진하기 위한 대지구입 취·등록세 감면, 농지은행 임차농지 우선배정, 협동사업체 운영을 위한 컨설팅 지원 등이 필요하다. 또, 농지, 산지를 전용하여 신규 부지를 찾는 것을 지양하고 기존 농어촌마을과 접한 곳에 소규모로 조성하며, 빈집 재정비를 통한 조성 또는 이를 활용한 귀농, 귀촌인의 임시거처(중단된 '귀농인의 집'을 확대하고, 관리체계를 개선함)를 마련하도록 지원한다(인큐베이터).

넷째, 귀농·귀촌인에 대한 농지 지원제도 도입이다. 한국농어촌공사 농지은행과 연계하여 농지은행에서 보유하고 있는 농지를 귀농·귀촌인에게 분양 혹은 임대함으로써 귀농·귀촌인의 초기 농지확보용 자금부담을 덜어주어 안정적인 귀농·귀촌에 기여할 수 있도록 한다. 귀농인의 구입농지 취·등록세 100% 감면, 농지구입 지원단가를 감정가로 적용하여 부담을 경감시켜주어야 한다.

다섯째, 귀농·귀촌인을 위한 사회적 일자리 제공이다. 마을간사(사무장) 등 기존의 사회적 일자리뿐 아니라 사회복지 서비스, 교육, 지역농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역문화자원 활용사업, 환경보전관리 분야 등에서 일자리를 창출해야 한다.

< 일본의 도시민 농업유입을 위한 신규취농자 지원제도 >

- 일본은 농민평균연령이 현재 66.1세로 65세 이상 비율이 61.4%에 달하며, 농가인구는 2000~2020년 사이 40%가량 급속히 감소할 것으로 전망됨
 - 또한 현재 260만 명 규모인 농업취업인구는 10년 후 100만 명으로 줄어들 것으로 전망되어 농업·농촌 해체 위기가 심각함
- 일본은 단카이세대를 중심으로 귀농·귀촌 붐이 일었으며 이에따라 신규취농자도 1990~2006년 증가추세를 보였으나 2007년 이후 감소하고 있음
 - 2010년 신규 취농자의 연령별 구성은 60세 이상이 50.3%를 차지하며, 40~59세가 27.3%, 39세 이하가 22.5%를 차지하고 있음. 이는 새로 농업에 진입한 인구의 50% 이상이 은퇴한 귀농자들로 구성되어 있음을 의미함. 신규취농자 중 60세 이상 비율은 2000년 이후 다소 감소하나 이후 50% 수준을 유지함: ('90)30.6%→('00)58.1%→('10)50.3%
 - 한편 신규취농자는 2010년 546백 명으로 2006년에 비해 32.6%감소
- 도시민의 농업부문 유입을 늘리기 위해 일본의 정부·기관 및 민간단체는 다양한 지원 프로그램을 시행하며, 특히 올해부터는 청년취농자를 지원하기 위한 급여지급을 시행함

- 2012년 4월부터 시행한 「신규취농종합지원사업」에서는 45세 이하의 청년 취농자에게 준비기간(2년)과 독립기간(5년)의 총 7년에 걸쳐 급여형태의 보조금을 지급하며, 지급액은 연간 150만 엔(약 1650만원)임. 단 급여를 받은 기간의 1.5배(최소 2년) 기간 동안 독립·자영농으로 농업에 종사해야 함. 또한 연 소득이 250만엔을 초과할 경우에는 지급대상에서 제외됨
 - 지자체(홋카이도)는 '농업후계자육성센터'가 중심이 되어 도시에서 농촌으로 유입되는 신규 취농자를 지원함. '홋카이도농업후계자육성센터'의 경우 농협 등과 협업하여 지역별 상황에 맞는 취농 지원책을 실시함
- ※자료 : 일본 농림수산성 홈페이지(<http://www.maff.go.jp>)

< EU 공동농업정책에 새로 포함되는 「젊은 농업인 직불제」 >

- EU는 2000~2009년 기간 중 농업노동인구가 25%나 감소하고 경제활동인구에서 차지하는 비율도 빠르게 줄어 농업의 노동부문이 지속적으로 위축되고 있음
 - 농업노동인구는 2000년 14.9백만 명에서 2009년 11.2백만 명으로 3.7백만 명이 감소
- EU의 35세 이하 농가 경영주는 2007년 현재 6.1%이며 2000년대 이후 점차 줄어들고 있어 우리나라와 마찬가지로 농촌 고령화와 농업노동의 세대교체문제가 심각함
 - 2003~2007년 사이 35세 이하 농가 경영주는 1,260.2천명에서 822.7천명으로 437.5천명(약 35%)이 감소하였음. 27개 회원국 중 서유럽 선진국이 중심인 EU15에서 118.2천명, 주로 구 동구권이 중심인 12개 신규가입국에서 319.3천명이 감소함
 - 이러한 젊은 농업인의 감소 추세는 농업선진국으로 알려진 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 독일 등에서도 예외가 아님
- EU는 차기(2014~2020) 공동농업정책(Common Agricultural Policy)에 40세 이하로 새로 농업에 진입하는 젊은 농업인을 위한 직불제를 도입할 예정
 - 유럽의회에 제출된 법안에 따르면, 2015년부터 40세 이하이고 농업을 시작하거나 시작한지 5년 이하인 농업인을 대상으로 최대 5년간 「젊은 농업인 직불금(young farmers direct payment)」을 지급
 - 동안 신규 농업인이 기존의 직불금 체계에 접근하기 어려워 수혜에서 배제되어왔던 점이 제도 시행의 배경이 됨. 이번에 도입하는 「젊은 농업인 직불금」은 새로 진입한 젊은 농업인에 한정되어 도시 청년의 농업부문 순증가에 기여할 수 있을 것으로 평가됨
- 「젊은 농업인 직불금」의 연간 예산규모는 856백만 유로(약1조3천억원)로, 직불금과 농가소득 안정 중심의 공동농업정책 '제 1 기둥(pillar)' 부문 예산에서 1.8%를 차지함
 - 일인당 수령액은 회원국별로 큰 차이가 있으며 평균 연 986유로가 예상됨: 덴마크(5,135유로), 프랑스(3,763유로), 이탈리아(1,158유로)

< 영국의 젊은 농업인 지원정책 「Fresh Start」 >

- 영국은 EU전체와 비교할 때 농업인구 유지 및 고령화 진행이 상대적으로 양호하나 청년층의 농업 진입 감소에 따른 세대교체 문제가 농업의 미래를 위협하는 근본적인 장애로 여겨짐(16)
 - 지난 20여 년간 농가 경영주는 ('90년)226.8천명에서 ('07년)283.4천명으로 56.6천명 증가했으나, 같은 기간 65세 이상 경영주가 50천만명에서 92.5천명으로 42.5천명이 증가함. 반면 35세 이하 경영주는 ('90년)16.8천명에서 ('07년) 7.5천명으로 절반 이상의 숫자가 감소함
- 영국의 환경식품농촌부(DEFRA : Department of Environment, Food, and Rural Affairs)는 도시에서 농업·농촌으로 새로 진입하려는 젊은이를 위한 교육과 경력관리를 지원하는 프로그램 「Fresh Start」를 운영함

- 잉글랜드 전역의 주요 대학과 연계되어 운영되는 「Fresh Start Academy」는 12개월 과정으로, 농축산물 생산부터 농장경영, 도매업 등 농업관련 산업의 다양한 분야에 대한 훈련 프로그램이 제공됨
 - 교육받기를 희망하는 지역과 프로그램을 선택하여 일정한 과정을 수료하면 등급에 따른 공인 자격증(diploma)을 받을 수 있음
 - 또한 왕립재단에서는 교육과정에 최대 2,500파운드의 현금을 지원하고, 농업을 시작하는 젊은 농업인에게는 멘토링과 함께 낮은 이자로 5,000파운드의 융자를 지원하거나 2,000파운드의 보조금을 지급함
- ※ 자료 : 영국 환경식품농촌부 홈페이지(www.defra.gov.uk)

[추진체계]

농정의 성공적 추진을 위한 제도와 인적혁신 과제

농정추진체계의 혁신

(박진도, 충남발전연구원장)

1. 농정의 분권화와 지역화

1) 현황과 필요성

그동안 우리 농정의 가장 큰 문제점 중의 하나는 농정이 지역 농어업과 농어민의 요구를 반영하지 못하고 있다는 것이다. 전통적으로 우리나라 농정은 중앙정부가 정책의 기획부터 집행까지 관리하는 중앙집권적 설계주의를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 정책관리단계를 “policy(예, 농촌개발)-program(예, 농촌사회복지)-activity(예, 농촌주거환경개선)-action(예, 전원마을조성)”로 분류한다면, 현재 우리는 중앙정부와 지방정부 모두 최하위 단계인 집행(action)에 초점을 맞추고 있다. 그 결과 중앙정부(농식품부)의 업무가 과다해지고 정책 기획·입안 및 평가라는 중앙정부 본연의 기능이 발휘되기 어려우며, 지역특성을 반영한 사업추진도 어렵게 된다. 지방정부나 농어민들은 자신의 필요보다는 중앙정부가 정해 준 메뉴를 선택할 뿐이고, 심지어는 수익성보다는 보조금이나 저리융자라는 정부지원에 현혹되어 무리하게 사업을 벌이는 경우가 적지 않고, 이는 지방정부와 농어민들의 부채증가를 가져오는 원인이 되기도 한다.

농정 추진에 대한 권한과 예산이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에 지방자치단체는 지역 실정에 맞는 농정을 추진할 예산과 권한이 없다. 지방자치단체는 시군농어촌발전계획을 통해 지역농업계획 등을 수립하고 이에 기초한 예산을 세우고 집행한다고 하지만, 이는 지역의 자율적 계획이 아니라 거의 중앙정부 시책의 시·군 축소판에 지나지 않는다. 가령, 충청남도는 연간 약 1조원 정도의 농림수산물사업비를 집행하지만, 이 가운데 충청남도의 농림예산은 1,200억원에 지나지 않고, 그나마 그 절반인 600억원은 국비 보조금 매칭 사업에 사용되어, 충청남도가 독자적으로 집행하는 예산은 600억원에 지나지 않는다.

공공부문에 종사하는 사람들이 거의 해당 농어촌에 거주하지 않고 있다는 것도 문제가 아닐 수 없다. 농어촌 부문의 공공부문 종사자(예, 공무원, 교사, 의사, 간호사를 비롯해 농협 등 협동조합 임직원 등) 가운데 가족이 함께 본인이 근무하는 농어촌 지역 내에 거주하는 경우는 거의 없고, 대부분이 인근 대도시 등에 거주하고 있다. 지역의 주요한 인적 자원인 공공부문 종사자들이 지역 내에 거주하지 않음으로 인해 지역의 소득이 유출될 뿐 아니라, 지역발전을 위한 인적 자원의 부족을 초래하고 있는 것이다.

2) 정책목표

첫째, FTA 시대를 맞이하여 농어민에게 실질적이 도움이 될 수 있는 농정을 지자체가 중심이 되어 추진토록 한다.

둘째, 공공부문 종사자의 지역거주를 장려하고, 이들이 지역리더로서 지역발전을 위해 활동할 수 있도록 한다.

3) 정책과제

첫째, 중앙정부의 농정예산과 권한을 대폭 지방정부에 이양하는 지방재정개혁을 단행한다. 중앙정부는 ①가격안정과 소득보장처럼 일정기준에 따라 전국적으로 적용되는 사무, ②식량안보와 농산물수급, 식품안전처럼 국민생활에 직접 관련이 있는 사무, ③국민최저기준(National Minimum Requirements)의 관점에서 국가가 책임져야 할 생활환경 및 복지 및 공공서비스의 인프라 제공, 연구개발 및 인력양성 등에 관한 사무를 제외한 나머지 정책은 모두 지방정부에 이양해야 한다. 농산물의 품목별 생산, 가공, 유통 등 농업개발 업무를 비롯해 6차 산업화, 환경 및 경관 보전 등 지역적 성격이 강한 농촌발전정책과 주민생활과 밀착된 공공서비스는 지방정부가 담당토록 해야 한다. 이를 위해서는 지방세 확충, 국고보조금의 폐지·감축, 지방교부세의 인상 및 조정 등의 지방재정개혁이 실시되어야 함. 다만, 지방세 확충에 따른 지역간 불균형 심화의 문제를 완화하기 위한 지자체간 수평적 재정조정제도를 도입해야 한다. 특정보조금인 국가보조금은 폐지·감축하여 일반재원(일반 보조금)화하고, 존속하는 국가보조금은 포괄보조금화할 필요가 있다. 다만, 의료, 복지, 교육 등 일정한 불력을 정해, 지방정부의 자의성을 제한하고 정해진 블록 내에서는 자유롭게 사용할 있도록 해야 한다.

둘째, 공공부문 종사자의 지역거주를 위한 특별 전형 및 인센티브 방안을 마련한다. 공무원, 농어업관련 공공기관 종사자, 교사 등의 선발 과정에서 읍면 등 지방근무를 희망하는 사람들을 별도 전형을 통해 선발하고, 이들을 별도 연수과정을 통해 농어촌 지역에 배치하며 해당 지역거주와 근무를 의무화한다. 의사, 간호사 등 국가시험에서도 읍면 등 지방근무를 희망하는 사람들을 별도 전형을 통해 자격을 부여하고, 이들을 별도 연수과정을 통해 농어촌 지역에 배치, 해당 지역거주와 근무를 의무화할 필요가 있다. 그리고 농어촌지역(읍면)에 가족과 함께 거주하는 공공부문 종사자에 대해서는 벽지 수당을 비롯해 주택, 자녀교육수당, 자경농지 등의 인센티브를 제공하는 방안을 강구한다.

2. 농정거버넌스 확립

1) 현 황

농정과 관련한 업무가 부처별로 분산·다원화되어 있고 통합조정 기능이 미약하여 실효성을 거두기 어려운 실정이다. 농어업정책의 경우 농식품부가 주로 담당하므로 크게 문제가 없으나 농어촌개발정책, 식품안전관리정책, 복지정책에서는 중앙정부 부처간 업무 분담과 조정이 잘 이루어지지 않고 있다. 현재 농촌개발과 복지정책에 대해서는 국무총리실 산하에 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 위원회'를 두어 조정하고 있으나 실질적인 조정이 거의 이루어지지 못하고 있다. 예를 들어 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획'의 경우 각 부처의 사업들을 망라하는 수준을 벗어나지 못하고 있다.

지방자치단체는 중앙정부의 위탁사무 처리에 자원과 인력을 소진하고 있어 지자체의 독자적인 사업을 구상하고 실현할 수 없고 농정의 기획 및 집행 과정에 농어민의 실질적 참여가 어려운 실정이다. 농정 거버넌스기구로서 국민의 정부와 참여정부 시절 대통령자문 '농어업

농어촌특별대책위원회'가 있었으나, MB정부에서는 그 위상이 농림수산식품부 자문기구인 '농어업선진화위원회'로 낮아졌고, 활동도 유야무야 종료되었다. 법적으로 보장된 '농정심의위원회'는 농어업인 대표자가 골고루 참여하여 구성되고, 년 1회 정기적으로 개최되고 있으나 운영은 형식적이다. 그 동안의 거버넌스 기구로서 여러 위원회가 운영되었으나 정부의 필요에 따른 단순협의나 자문에 그치는 실정이었다.

2) 정책목표

첫째, 부처별로 분단되어 분산적으로 추진되고 있는 농정을 통합·조정하여 농정의 효율성을 높인다.

둘째, '지방에서 할 수 있는 지방에, 민간이 할 수 있는 일은 민간'에서 하도록 지방과 민간의 자율성과 주체성을 확립한다.

셋째, 농어민을 농정의 대상이 아니라 주체로 세워 낸다.

3) 정책과제

첫째, '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 위원회'를 대통령 직속 위원회로 격상하고 집행력을 갖춘 통합·조정기구화 한다. 단순한 심의기구가 아니라 농어업농어촌식품 관련 사업을 실효적으로 기획 및 통합·조정할 수 있는 조정기구로 개편하여야 한다. 이 위원회는 대통령직속의 독립기구로서 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발'에 관한 중장기계획의 수립과 그에 입각한 목표지향적 종합조정·평가 업무 등을 수행하면서 관련 부처의 조화 있는 참여와 협동을 촉진하는 역할을 수행하도록 한다.

둘째, 식품안전기본법을 제정하고 식품안전처를 신설한다. 포괄적인 식품안전기본법을 제정하여 개별법을 통합정리하고, 이 법에 식품안전 관련법에 공통적으로 적용되는 식품안전대책의 기본원칙을 규정한다. 식품안전처를 설치하여 위험관리 기능 중 정책기능을 통합하고, 위험관리 집행업무는 생산관련부처가 담당하고, 최종소비단계의 위험관리 업무는 지자체가 담당하도록 한다.

셋째, 지방농정국을 신설한다. 권한과 예산을 대폭 지방으로 이양하고, 중앙이 불가피하게 행해야 하는 사무는 중앙이 지방에 위임하지 않고 직접 시행토록 해야하는데 이 경우, 중앙은 기획기능에 국한하고, 정책의 구체화와 집행은 중앙농정의 지방실행조직(예, 지방농정국)을 통해 시행한다.

넷째, 농어민대표조직의 법제화가 필요하다. 헌법 제123조 3항은 "국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장하여야 한다"고 규정하고 있다. 농어민의 이해관계를 조정·통합하여 정부의 농정에 실효적으로 참여할 수 있는 농어민의 대의기구이자, 정책개발 및 조사연구, 교육 등을 담당하는 농어민의 대표조직을 법제화하도록 해야 한다. 그리고 노동조합에 상응하는 농어민조합을 인정하고 농어민에게도 단결권, 교섭권, 단체 행동권 등 농어민 3권을 보장하도록 한다.

협동조합개혁을 위한 정책과제

허헌중 ((주)우리밀 대표이사)

1. 협동조합개혁의 시대적 의의

객관적 모순의 심화가 주체역량의 강화를 담보하지 않는다. 대중 속에 협동하는 문화, 협동의 가치에 대한 이해도의 제고, 생활 및 생산활동 과정에서의 일상적 협동과 연대를 체득하는 것은 객관적 모순을 해결하기 위한 주체역량 강화의 기본조건이다.

이러한 측면에서 오늘 해체와 붕괴의 지속 가능 위기에 처해 있는 한국 농업·농촌·농민의 현실은 소생산자로서 농민의 협동화, 곧 협동조합운동의 활성화야말로 위기를 극복하고 모순을 해결하기 위한 관건적 과제라고 하겠다.

그러나 불행하게도 현실은 그렇지 못하다. 한국의 농협은 태생적으로 타율적 관계조직으로 시작하여 비록 농협 조합장 직선제라는 절차적 형식적 민주화를 거쳤음에도 불구하고 여전히 '임직원의 조합' '회원조합을 지배·통제하는 중앙회'로서 불신과 비난의 대상이 되어 왔다. 농협을 농민 조합원의 진정한 자율적 결사체로 거듭나게 하는 것, 농협중앙회를 회원조합의 진정한 연합조직체로 재편하여 '농민의, 농민을 위한, 농민에 의한 협동조합'을 활성화시키는 것, 그래서 농업·농촌을 자치(자율)와 협동 그리고 공생의 지속 가능한 사회경제구조로 전면 재편하지 못하는 한, 우리 농민에게 미래는 없다.

이는 이미 선진국 농정에서 결론이 난 문제다. 농정의 가치, 철학, 시스템 등 농정 패러다임을 '협동화'와 '조직화'의 원리에 따라 근본적으로 전환시켜야 한다. 소수 엘리트 위주의 규모화 농정, 경쟁력 제일주의 농정, 시장 지상주의 농정은 역대 정부의 농정 실패에서 보듯이 파탄했다. 21세기 농업선진국의 경쟁력 키워드는 바로 '협동'에 있음은 이미 이들 나라들에서 결론이 난 것 아닌가.

오늘 농민에게 협동조합을 자신의 진정한 자치자율적 결사체로, 그래서 협동과 연대의 가치와 원리에 따라 우리 농업·농촌을 지속 가능한 공생의 사회경제구조로 전면 재편하는 것은 농정대개혁의 출발점이자 해체와 붕괴의 지속 가능 위기에 처한 한국 농업·농촌·농민 문제를 해결하는 데 있어서 기본조건이라 하겠다.

2. 협동조합개혁의 필요성

오늘 한국 농업·농촌·농민 문제를 해결하기 위한 협동조합개혁은 어디서 어떻게 시작해야 하는가. 그 핵심은 바로 '협동조합으로서의 정체성 회복'에 있다.

오랜 우여곡절 끝에 2011년 3월 국회를 통과한 개정 농협법에 따라 우리나라 농협은 지난

반세기 동안의 ‘중합농협체제’로부터 ‘신용사업·경제사업 분리체제’로 전환되는 역사적 변혁기를 맞았다. 이러한 중앙회 사업구조 개혁(특히 신용사업—엄밀히 말해 도시민 상대 위주의 은행금융업—과 경제사업의 분리를 중심으로 한 구조개혁)의 필요성은 어디서 연유한 것인가. 중앙회는 살찌는데, 회원조합과 조합원 농민은 갈수록 쇠락해져가고 있기 때문에 중앙회가 제자리를 찾아야 회원조합과 조합원 농민이 비로소 앞날을 헤쳐갈 수 있다는 이유에서다. 이런 형국은 사실 일선 회원조합(지역조합과 품목조합 등)과 조합원 농민의 관계에서도 마찬가지이다. 조합원 농민의 경제적·사회적·문화적 지위 향상에 분투하는 ‘자발적으로 결합된 자치적 협동조직’으로서 제 역할을 하지 못하는 데서 비롯된다. 그래서 ‘비농민 조합원 혹은 비조합원’을 주된 대상으로 ‘돈 장사’에 골몰하고 경제사업은 결가지에 불과하다는 비판에 절어 있다. 이러한 농협 문제의 핵심은 ‘협동조합으로서의 정체성 상실’이다.

농협법 제13조에 따르면 지역농협은 “조합원의 농업생산성을 제고하고 조합원이 생산한 농산물의 판로 확대 및 유통 활성화를 도모하며, 조합원이 필요로 하는 기술, 자금 및 정보 등을 제공함으로써 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위 향상을 증대함을 목적으로 한다. 농협은 무엇보다 ‘농민의, 농민에 의한, 농민을 위한 협동조직’으로서 생산·판매·유통·교육·신용 전반에 걸쳐 ‘협동화’를 통해 조합원의 편익을 최대화하여 인간다운 삶을 실현하는 경제사업에 최선을 다해야 한다. 신용사업은 이러한 경제사업 추진 과정에서 조합원이나 조합 자체 사업이 필요로 하는 자금의 원활한 공급을 위해 존재한다. 그러나, 지역농협의 현실은 법 정신과 크게 어긋나는 ‘돈 장사’에 치중하며, 그것도 대개 농민조합원보다 비농민 조합원 혹은 비조합원을 대상으로 한다. 그래서 이러한 신용사업의 수익으로 유지되면서 중심이어야 할 경제사업은 환원사업, 보조사업의 성격에서 벗어나지 못함으로써, 조합원 농민의 원성을 사 불신당하고 자발적 참가와 전(全) 이용을 조직해내지 못하고 있다.

중앙회의 경우는 과연 ‘협동조합의 중앙회’인지 근본 성격을 불신당하고 있다. 경제사업보다 신용사업 위주의 돈 장사만 하는 경영구조이며, 은행금융업 중심의 신용사업도 시중은행과 차이가 없고 회원조합이나 조합원 농민과 상관없다는 게 문제이다. 더욱이 이러한 신용사업 수익구조도 최근 경제위기 상황에서 위기에 직면하고 있다. 농협법 제113조에 따르면 중앙회는 “회원(조합)의 공동 이익의 증진과 그 건전한 발전을 도모함을 목적”으로 한다. 중앙회의 주인은 지역조합, 품목조합 및 품목조합연합회 등 회원조합이며 궁극적으로는 회원조합의 주인인 조합원 농민이다. 그러나 농업과 농민을 앞세워 도시민을 상대로 은행금융업에 치중하는 구조로는 협동조합의 중앙회가 아니다. 중앙회가 하고 있는 경제사업도 산지조합과의 네트워크 구축 및 강화로 거래교섭력을 높여야 하나 대형유통업체 또는 식품가공업체와의 거래 실적이 극히 미흡하고, 농협 전체의 소비지 시장 점유율도 약 15%에 불과하다. 중앙회가 과연 회원조합(조합원 농민)의 공동 이익 증진에 의지가 있는가라는 비판을 산다. 오히려 당연한 적자사업으로 간주하여 농업과 농민을 앞세워 도시민 상대로 은행금융업 수익 창출의 면피용 환원사업으로 치부하고 있다. 그런데 보다 본질적인 문제는 그나마 중앙회 경제사업(구매, 판매, 가공유통, 경매 및 수매 판매 등)도 열악하다는 점이며, 그 내용도 회원조합의 공동 이익 증진을 위한 연합사업이 아니라 중앙회 자체 사업 중심이라는 점이다. 이처럼 신용부문에서나 경제부문에서나 중앙회의 존립 목적이 회원조합의 공동 이익 증진에 있지 않고 자체 이익의 극대화에 있기 때문에 회원조합을 위축시키고 갈등을 일으켜 조합원 농민으로부터 불신과 비판을 받고 있다. 중앙회가 조합원의 조직이 아니라 임직원의 조직이며, 중앙회는 갈수록 비대해지고 회원조합과 조합원 농민은 갈수록 쇠락해간다는 비판이 나오는 원인이다.

2011년 3월 농협법 개정은 이러한 구조적 문제를 해결할 수 있는 ‘협동조합으로서의 정체성 회복’에 값하는 구조 개혁인가. 그동안 농민 진영에서는 농협중앙회 구조 개혁의 방향으로 무엇보다 생산과 생활에 있어 ‘협동화’ ‘조직화’를 촉진할 수 있는 ‘협동조합 방식’, 곧 중앙회의 연합회 구조로의 개혁과 농민 조합원(회원조합)의 지배구조 확립을 위한 협동조합 방식의 구조개혁을 요구하였다.¹⁾ 그러나 그 결과는 ‘주식회사 방식’과 ‘중앙회 사업구조 합리화’라는 ‘구조 개악’으로 나타났다. 이로 말미암아 농민 진영은 농협법 전면 개정을 통해 농협을 농민에게 돌려주는 것, 중앙회를 회원조합을 위해 복무하는 진정한 연합조직체로 제자리 찾도록 하는 것, 곧 ‘협동조합으로서의 정체성 회복’이라는 진정한 협동조합개혁을 다시금 제기하고 있는 것이다.

3. 협동조합개혁을 위한 정책과제

1) 농협중앙회를 조합원과 회원조직의 진정한 연합조직체로 개편

(1) 기존 농협중앙회 구조 개편의 문제점과 한계

MB 정부 하에서 신용사업과 경제사업을 지주회사로 분리하는 반(反)협동조합방식의 농협 중앙회 구조 개편은 기존 중앙회의 성격을 임직원을 위한 농협으로 더욱 전락시키는 ‘농협 개악’이라고 할 수 있다. 주요 문제점으로 두 가지를 들 수 있다.

먼저 농협개혁의 핵심은 농협중앙회를 자체 사업조직으로부터 농민조합원과 회원조합을 위한 연합조직체로 재편하여 회원조직을 위한 조직으로서 협동조합의 정체성을 회복 강화하는 것이다.

그런데 MB 정부의 농협법 개정으로 농협중앙회는 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편된다. 농협중앙회가 출자하여 전국 단위의 금융지주 및 경제지주를 설립한 예는 세계적으로 유례가 없고, 이는 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리에 기초한 농협중앙회의 개혁이 아니라 농협중앙회의 사업구조를 주식회사 방식으로 개편한 것에 지나지 않는다. 이로써 농협중앙회에 대한 회원조합이나 농민조합원의 통제는 지금보다도 훨씬 더 약화될 수밖에 없다.

다음으로 농협개혁의 두 번째 핵심은 농협을 경제사업 중심으로 바꿔 농민들에게 실익을 주자는 것이다. 그래서 신용사업과 경제사업을 분리하고 경제사업 중심의 농협을 만들어야 한다는 것이 농협 개혁의 핵심이다. 그런데 농민들의 오랜 숙원인 신경분리가 협동조합방식이 아닌 주식회사 형태인 지주회사 방식으로 이루어짐으로써 또 다시 태생적 한계를 갖게 된 농협은, 결국 신용사업은 대규모 금융그룹으로 운영되고 경제사업은 주식회사 방식으로 움직이면서 조합원의 참여가 완전히 봉쇄되고 경영진의 전횡으로 농민들을 줄 세우며 결국 농민들을 수탈하는 사업체가 될 것이다.

따라서 농민조합원의 농협을 위해서는 연합회 방식의 신경분리로 농협법을 전면 재개정하여 농민 조합원이 통제하는 경제사업 중심의 농협을 만들어야 한다.

1) 박진도(2009.5.14), 「농협개혁의 목표와 중앙회 신경분리 방안- 연합회 방안을 중심으로-」, 국회 농어업회생의원모임 발표자료

(2) 정책목표

현행 '1중앙회-2지주회사' 체제의 농협중앙회 구조를 '1중앙회-2연합회' 체제로 다시 바꾸어 회원조직 및 경제사업 중심의 연합회 구조로 재편하여 조합원과 회원조직의 진정한 연합조직체로 개편한다.

지주회사 방식의 문제는 기존 중앙회의 권력구조를 임직원 지배하에 온존시키는 방식이라는 점이며, 그로 인해 중앙회로 하여금 협동조합 연합조직으로서의 정체성을 계속 상실케 하는 한탄의 점이다. 왜곡된 구조 개악은 더 늦기 전에 바로잡아야 한다. 주식회사 방식의 반(反)협동적 지주회사 체제를 진정한 협동조합 방식의 연합회 체제로 다시 재편하여 중앙회 구조를 조합원과 회원조직의 진정한 연합조직체로 거듭나게 한다.

(3) 정책내용

먼저 주식회사 방식의 지주회사 체제로 재편한 현행 농협법을, 다음과 같이 협동조합 방식의 연합회 체제로 전면 재개정하여, 중앙회를 회원조직의 연합조직체로 육성한다. 그래서 농협중앙회를 협동조합 방식의 진정한 연합조직체로 개혁하여 한국농업의 미래를 책임지는 농민의 농민에 의한 농민을 위한 농협으로 근본적으로 혁신한다.

첫째, 현행 중앙회가 가지고 있는 세 가지 기능(비사업기능, 경제사업과 신용사업)을 분리하여 각각 별도의 법인으로 독립시킨다.

둘째, 개편 중앙회(가칭 '전국농업협동조합총연합회')는 사업을 하지 않고, 비사업적 기능을 중심으로 하는 협동조합운동의 구심체 역할을 수행하도록 한다.

셋째, 신용사업과 경제사업의 전국조직을 분리하여 각각 별도의 법인으로서 전문성을 강화한다.

넷째, 중앙회 신용사업 중 금융업은 신용사업연합회의 자회사(농협은행) 형태로 설립하여 협동조합 체제 내에 둔다.

다섯째, 현행 중앙회의 농업경제사업과 축산경제사업은 전국경제사업연합회 체제로 전환하고, 품목별 전문성을 제고하기 위해 품목조합연합회의 설립을 적극 지원한다.

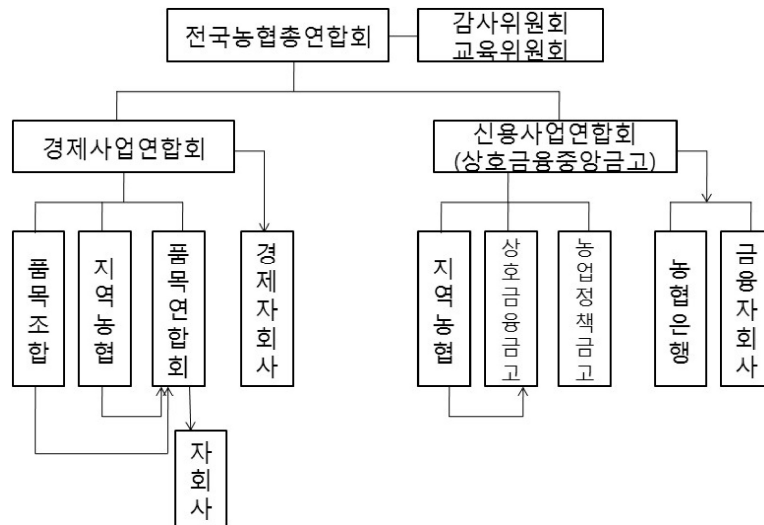
여섯째, 품목조합연합회에는 품목조합뿐 아니라 지역조합도 정회원으로 가입할 수 있도록 한다.

일곱째, 농협중앙회의 시·군지부는 폐지한다.²⁾

이상의 구조 개혁에 의한 농협 구조를 그림으로 요약하면 다음 그림³⁾과 같다.

2) 박진도 외(2009.12), 『농협중앙회 개혁방안에 관한 연구 : 신용사업과 경제사업의 분리방안을 중심으로』 27쪽

3) 위 자료 28쪽, <연합회 방식의 신경분리방안 조직체계도>



이와 같은 구조 개혁으로 재탄생할 농협중앙회는 주로 어떤 기능에 집중하도록 해야 하는가. 중앙회 본래의 기능, 곧 ‘비사업적 기능’에 집중해야 한다. 회원조합의 연합조직체로서 대정부·대국회 농정활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하여(가칭, 전국농업협동조합총연합회) 협동조합운동의 중심체로 발전하도록 최대한 지원 육성한다.

다음으로, 현재 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업연합회와 경제사업연합회로 개혁, 농협중앙회를 본연의 중앙회 기능에 충실하게 하며 경제사업 중심의 연합회 방식으로 육성한다.

지역조합, 품목조합, 각종 품목별연합회, 조합공동사업법인 등 협동조합 법에 의하여 경제사업을 하고 있는 조직들로 경제사업연합회를 조직하며, 지역조합, 품목조합 등 협동조합법에 따라 신용사업을 하고 있는 각종 조직들로 신용사업연합회를 조직한다. 아울러 중앙회 신용사업 가운데 금융업을 분리하여 농업협동조합은행을 설립하되, 그것은 협동조합 체제 내에 존재하도록 한다. 그래서 그 지배권과 잉여처분권이 회원조합에 귀속되도록 하여 금융사업 수익이 농업·농촌의 발전과 농민의 복리 증진에 복무할 수 있도록 해야 한다.

2) 지역농협을 자립·협동·공생의 ‘지역공동체 중심조직’으로 육성

(1) 기존 지역농협의 문제점과 한계

중앙회와 마찬가지로 지역농협도 대부분 신용사업 위주로 인해 생산자협동조합으로서 본연의 구실을 다하지 못하고 있기 때문에 조합원 농민의 원성을 사 왔다.

특히 지역농협은 농업·농촌을 둘러싸고 조성되고 있는 대내외의 여건 변화에 능동적으로 대응하지 못하는 것이 가장 큰 문제이다. 즉, 조합원의 고령화와 이질화, 사업 참여에 적극적인 조합원수의 감소, 조합원의 주인의식 부족에 따른 자율적 조합 운영의 어려움, 전면적인 농업개방시대의 현실화 등 변화된 대내외적 여건 속에 지역농협의 비전과 발전방향을 어떻게 설정해야 할 것인지에 대한 농업계 및 정부의 폭넓은 합의가 시급한 현실이다.

이러한 문제를 타개하기 위해 현행 소규모로 난립하며 신용사업에 주로 의존하고 있는 지

역농협 체제에 대한 대안으로 그동안 합병론, 품목조합 육성론, 사업연합론 등이 제기되어왔으나, 이 중 어느 한가지만으로는 지역농협이 배태해온 다양한 유형의 문제들에 대한 충분한 해결책이 될 수 없는 것 또한 현실이다.⁴⁾

따라서 현행 중앙회를 협동조합 방식의 연합회 체제로 회원조직의 진정한 연합조직체로 개혁하면서, 이를 기반으로 하여 도시근교, 평야지대, 중산간 조건불리지역 등 지역여건에 따른 다양한 유형의 지역농협을 육성해야 한다. 그 육성 방향으로는 기본적으로 지역농업과 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역농업 조직화의 주체 또는 지역주민생활의 종합센터로서 지역맞춤형 또는 지역밀착형의 협동조합 모델을 창출하는 것이다.

(2) 정책목표

첫째, 지역농협을 지역농업과 주민의 삶을 총체적으로 책임지는 품목별 전문농협과 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 재편한다.

둘째, 지역농협이 자립·협동·공생의 지역공동체 중심조직이 되도록 육성하여 지역농협이 지역주민의 삶의 질을 관리하는 주체가 되도록 한다.

(3) 정책내용

첫째, 중앙회 개혁을 토대로 하여 지역농협이 생산-수확 및 수집-가공-판매(마케팅)를 일괄 책임지는 지역농업 조직화의 주체, 즉 품목별·기능별 전문농협으로 발전하도록 지원 육성한다.

읍·면 조합별로 난립된 영세한 경제사업을 특정품목을 중심으로 그리고 농민에게 부가가치를 더욱 돌아가게 하는 기능을 중심으로 통폐합하거나 연합하도록 한다. 즉, 생산-수확 수집-가공-판매(마케팅) 등 가치사슬에 따른 규모화·전문화 통합을 통해 부가가치를 높여 안정적인 생산과 생산농민 수취가격 제고를 실현하는 가공·판매(마케팅) 농협과 연합조직체를 지역 제한 없이 자유롭게 설립하도록 한다.

이들 품목별·기능별 전문농협의 집중 육성을 통해 품목별·기능별 연합회 활성화를 지원하고, 이들 회원조합과 연합회의 활성화를 뒷받침하는 경제사업연합회를 육성한다. 특히 이들 품목별·기능별 전문농협이 산지조직화의 주체로서 산지유통을 혁신하여 가공 및 도소매 마케팅의 중심으로 자리 잡도록 함으로써 이들을 생산 및 출하 조정, 가공유통 및 마케팅 경제사업의 핵심 주체로 육성한다.

둘째, 이와 같이 지역농협을, 한편으로는 품목별·기능별 전문농협으로 육성하고, 다른 한편으로는 지역주민의 삶과 긴밀하게 연계된 지역밀착경영을 통해 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 육성한다.

지역농업 조직화의 주체로서 경제협동사업 중심으로 발전할 뿐만 아니라, 지역주민의 삶과 긴밀하게 연계된 지역밀착경영의 혁신 주체로 발전하도록 하는 것은 지역농협의 또 다른 비전이자 자립·협동공생의 지속 가능한 지역공동체를 실현하기 위한 농협개혁의 핵심 과제이다.

이러한 지역밀착경영을 통해 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역주민의 자조조직으로 거듭나는 것은, 조합원의 이익 증진이라는 당사자 자조조직으로서의 테두리를 벗어나 농촌사회의 혼주화, 이질화, 다양화에 따른 지역주민들의 다종다양한 제반 요구에 적극 부응하는 지역농협의 시대적 사명이기도 하다.

4) 정영일, '지역밀착경영에서 지역농협 활로를 찾자', 농민신문 2011년 12월 12일자 칼럼

이와 같은 변화하는 농촌 정세에 적극 부응하는 혁신적 협동사업으로서는, 조합원에 대한 사회적 일자리 창출사업, 도농직거래 및 다양한 6차 산업화 사업, 보건의료 서비스 사업과 노인복지사업, 여성농업인센터 운영과 육아 및 교육 사업, 학교급식 및 도농교류 사업 등을 들 수 있다.

지역농협의 다양한 지역밀착경영은 지역농협으로 하여금 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로서 그 가치와 역할을 고양시킬 것이다. 지역의 인적·물적 자원이 밀집되어 있는 지역농협은 이로써 지역주민의 삶의 질 향상에 필요한 다양한 협동조합이나 사회적 기업 등 사회적 경제조직의 육성과 지역 내 그리고 지역 간 네트워크 활성화에 적극 나서야 한다.

3) 생산은 농민이, 수확-수집-가공-판매(마케팅)는 협동조합이 전면 책임지는 진정한 농협 시스템 확립

(1) 기존 농협시스템의 문제점과 한계

먼저 현행 농협중앙회 경제사업의 가장 큰 문제점으로는 조합원 및 회원조직의 경제적 이익에 직접적으로 기여하는 경제사업보다는 농협중앙회 자체의 수익을 우선으로 하는 경제사업에만 치중하는 점이다. 즉, 조합원 및 회원조직의 경제적 이익에 직접적으로 그리고 가장 크게 기여할 수 있는 농산물의 안정적인 판로 개척 및 가격안정과 관련하여 전적으로 정부의 정책사업을 위탁 대행하는 데 그치고 있으며, 주요 품목별 생산조정, 출하조절, 가격안정 등을 위한 노력을 전혀 기울이지 않고 있다는 데 있다.

농협중앙회의 농업경제사업 가운데 조합원 및 회원조직이 가장 필요로 하는, 이들의 경제적 이익에 직접적으로 기여할 수 있는 사업보다는 농협중앙회 자체의 수익을 우선하는 경제사업에만 집중하고 있다. 또한 회원조합이 개별적으로 감당할 수 없는 분야에 대해서는 연합회로서 연합사업기능을 수행해야 함에도 불구하고 이를 거의 방치하고 있는 상태에 있다.

다음으로 들 수 있는 중앙회 경제사업 방식의 문제점으로는 경제사업 추진에 있어서 기존 중앙회가 가져온 의사결정 구조를 근본적으로 바꿀 수 있는 경제사업 추진방식의 개혁이 필요하다는 점이다. 기존 중앙회에 추진해온 경제사업(조직)에 대한 지배구조와 의사결정권은 회원조합에 있지 않고 전적으로 농협중앙회에 귀속되어 있다. 이러한 반(反)협동조합적 중앙회 경제사업 구조를 개혁하여 조합원의 직접적인 이해관계가 달린 농산물의 유통분야에서 협동조합이 그 전문성을 협동과 연대의 원리에 입각한 협동력에 의해 철저히 기능할 수 있도록 전면적인 구조개혁이 필요한 현실이다.

(2) 정책목표

현행 주식회사 방식의 지주회사 체제 경제사업 구조를 연합회 방식의 경제사업 추진구조로 근본 전환시켜, 지역 및 품목별로 '생산은 농민이, 수확-수집-가공-판매(마케팅)은 협동조합'이 전면 책임지는 진정한 농협시스템을 실현한다.

(3) 정책내용

첫째, 조합원 및 회원조직의 의사가 반영되는 연합회 방식의 경제사업 추진구조로 개혁한다. 경제사업연합회는 지역조합, 품목조합, 품목별연합회, 조합공동사업법인 등 농협법에 의해

경제사업을 하고 있는 조직을 회원으로 하는데, 경제지주회사 방식과 비교하여 근본적인 차이점은 경제사업(체)에 대한 지배구조 및 의사결정권이 회원조합이 귀속된다는 데 있다. 연합회는 회원조합이 가장 필요로 하는 연합경제사업 중심으로 개편해 나가며, 연합경제사업은 조합원의 경제적 이익에 직접적으로 기여하는 농산물 판매사업 활성화를 최우선 과제로 수행하게 될 것이다.

둘째, 품목조합, 품목별 연합회 중심의 경제사업 추진구조를 활성화한다.

농협 경제사업의 주체는 기본적으로 회원조합이며, 경제사업연합회는 이를 지원하는 것을 주된 업무로 조정해 나가야 한다. 이를 통해 지역조합, 품목조합, 품목별연합회 등이 경제사업 역량을 갖추는 경우 현행 농협중앙회 자회사도 회원조합으로 이관해 나가도록 한다. 경제적 이해관계와 동질성이 강한 회원조합 및 품목별연합회가 현행 농협중앙회 경제사업을 인수할 경우 경제사업(체)에 대한 지배구조 및 의사결정 측면에서 더욱 강한 통제권을 행사할 수 있다.

예를 들면, 전국단위 품목별(쌀, 한우, 양돈, 감귤) 유통자회사를 경제지주회사 산하에 두는 것이 아니라, 해당 품목별 연합회를 설립하도록 경제사업연합회가 지원하고, 품목별 연합회가 전국단위 유통사업을 직접 운영하거나 혹은 자회사를 설치하여 운영하도록 하는 방식이다. 식품 자회사의 경우 전국단위 자회사를 설치하는 방안을 검토하기에 앞서서 지역별 학교급식, 단체급식을 겨냥한 지역별 농산물을 원료로 하는 중소규모 가공사업을 활성화하는데 중점을 두고, 전국단위 공동브랜드 및 지역별 특화브랜드를 적절하게 운영하는데 우선적으로 초점을 맞추는 것이 바람직한 방향이다.

셋째, 품목별로 적정한 가격안정대를 운영한다.

농산물 판매사업의 활성화를 위해서는, 품목별·권역별 유통조직을 강화하는 것도 필요하지만, 조합원에 대한 가격안정 및 소득보장 장치를 마련하는 방식을 병행함으로써 직접적인 효과를 거둘 수 있다. 농협을 통해 출하되는 농산물에 대해 품목별로 적정한 가격안정대를 운영함으로써 농가의 안정적인 소득을 보장한다.

아울러 가격안정대 사업의 적극적인 추진을 뒷받침하기 위해 정부와 농협이 공동 출연하여 농산물가격및소득안정기금을 조성하고, 이 기금 조성을 통한 가격안정대 운영을 통해 점차적으로 계약재배, 생산조정, 출하조정 등을 주요 품목 전반에 걸쳐 실현한다.

농협의 가격안정대 사업이 일정 궤도에 오를 경우, 현재 정부(농수산물유통공사)가 농안기금을 통해 시행하고 있는 각종 수매비축사업도 경제사업연합회에 전부 위탁하고, 장기적으로는 사업 자체를 완전히 이관한다.

4) 농어민 자조조직으로서 농협의 보호·육성을 위한 제도와 법령 개선

(1) 기존 농협 지원 제도 및 법령의 문제점과 한계

농협개혁을 위한 정부의 지원은 농협의 보호·육성이라는 국가의 책임정신에 맞도록 확대 시행해야 한다. 농협의 보호·육성은 국가의 헌법적 의무이다. 헌법 제 123조 5항에서 '국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며 그 자율적 활동과 발전을 보장한다'고 규정하고 있다. 이는 국가와 공공단체가 회원조합 등과 중앙회의 자율성을 침해하여서는 안되며, 그 건전한 육성을 위한 보호·지원 의무를 게을리하지 말아야 함을 적극적으로 밝히고 있는 것이다.

그러나 현행 농협중앙회 사업구조개편 과정에서 정부의 의무 위반으로 인한 사업 위축과

왜곡이 심각한 상황이다. 애초 사업구조개편을 위한 정부 지원은 약속에서 후퇴하여 5조원 규모인데, 이것도 농협에서 자체 농업금융채권을 발행하고 정부에서 이차보전 방식(정부 인수가 아님. 농협에서 자체 소화해야 함)으로 4조원과 농협금융지주에 무의결권 우선주로 1조원을 현물출자하는 방식(정부에서 보유하고 있는 산업은행과 한국도로공사 주식, 한국정책금융공사 보유)으로 인해 농협의 손실과 사업 위축이 심각하다.

이처럼 농협이 자체자금 마련을 위해 자본금을 차입하고 정부가 이자를 보전하는 방식으로 결국 농협부채만 증가하고, 그 피해는 조합원이 떠안게 되며 경제사업 활성화라는 농협 개혁의 취지도 무색해질 가능성이 크다.

또한, 2012년 말, 비과세 예탁금의 일몰기간이 종료되고 일선 조합에 대한 각종 비과세 감면과 저율과세 혜택이 폐지되거나 조정되면 지역농협의 반발은 불가피하다. MB정부는 그동안 비과세 예탁금 일몰기간 연장 등에 관한 농업계의 요구를 묵살, 농업부문 조세감면 축소를 중심으로 하는 '2012년 세법개정안'을 발표한 데 대해 지역농협에서 강력 반발하고 있다.

특히 조합 당기순이익에 적용되어온 9% 단일 세율의 상향 조정 계획은 가뜰이나 어려운 일선 조합들의 경영위기를 야기할 것으로 우려된다. (기획재정부의 최근 '2012년 세법 개정안'에서는 9% 단일 세율에서 2억원 이하 9%, 2억원 초과 15%로 조정 예정. 2011년 당기순이익이 2억원을 초과한 조합은 1,167개 조합의 95.7%인 1,117개 조합이 해당됨.)

이와 같은 대폭적인 세율상향은 협동조합기본법 시대를 맞아 자조조직 육성에 대한 국가의 책임을 명시한 헌법정신에도 위배되고 일선 조합의 경영위기도 초래할 위험성이 큰 조치로서 마땅히 철회되어야 한다.

(2) 정책목표

헌법에서도 보장한 바와 같이 농어민의 자조조직 보호·육성이라는 국가의 책임에 최선을 다하기 위해 농협의 사업을 위축시키고 경제사업 중심의 협동조합 본연의 기능 활성화를 저해하는 농협 지원 제도와 법령을 개선한다.

(3) 정책내용

첫째, 농협 사업구조 개편에 필요한 부족자본금 지원규모를 확대하고 지원방식을 전면 개편한다.

부족자본금 정부 지원규모를 당초 약속대로 6조원으로 확대하고, 그 방식도 현금화가 쉬운 정부 보유주식으로 전부 출자(무의결권 우선주)한다.

둘째, 농협 육성 및 농업부문 지원을 위한 조세감면의 무기한 연장을 보장한다.

조합 예탁금의 이자소득 감면을 유지한다.(3000만원 이하 농·축협 예탁금 이자 및 1000만원 이하 조합출자금에 대한 배당소득 비과세 등 조세감면 시한의 무기 연장)

셋째, 조합 법인세 당기순이익 저율과세(9% 단일 세율) 제도를 유지한다.

조합 법인에 대한 현행 당기순이익 과세 9% 단일 세율을 무기한 연장, 일선 조합의 경영부담을 덜어주고 협동조합으로서 자조조직 육성에 대한 국가의 책임을 분명히 한다. 9% 단일 세율 무기한 연장은 기존 농수축협의 경영 안정을 위해서도 절대 필요하지만 특히 농어촌 지역에서 생협이나 협동조합기본법에 따른 다양한 협동조합의 신규 설립·운영에도 필수 조건이다.

넷째, 농식품부 내에 협동조합국을 설치하여 협동조합 관련 부서 및 사업을 일원화하고, 협동조합 등 사회적 경제조직을 농정 지원 대상에 포함하도록 제도·법령을 정비한다.

농식품부 내 부서별로 분산, 중복되어 있는 협동조합 관련 부서와 사업들을 일원화하기 위해 협동조합국을 설치하며, 여기서 협동조합은 물론, 사회적기업이나 비영리 민간단체 등 농어촌의 사회적 경제조직들을 체계적으로 지원 육성하도록 한다.

아울러 협동조합기본법에 따라 기존 생산자단체(공선출하회, 농기계 공동이용조직, 영농조합, 농업회사법인 등)의 협동조합 전환이나 신규 협동조합 설립 시, 그리고 기타 사회적 경제조직들을 보조금 등 농정 지원 대상에 포함되도록 농림수산사업 시행지침 등 관련 제도·법령을 전면 정비한다. 이로써 협동조합 등 사회적 경제조직들을 농정의 중심 주체로 지원 육성하여 농업·농촌을 협동과 연대의 사회경제구조로 전면 재편하도록 한다.

농업계 학교 및 농촌지도기관 개편

유정규 (지역재단 운영이사)

1. 그동안의 성과와 반성

농촌지도사업은 '농업, 농식품, 농촌생활과 관련된 기술과 정보를 농업인과 소비자에게 보급하는 사업으로 새로 개발된 농업기술과 생활정보를 교육 및 시범사업을 통하여 신속하게 보급하고, 경쟁력있는 농업전문인력을 체계적으로 육성하는 포괄적인 사회교육사업'으로 정의되며, 이러한 농촌지도사업의 주요기능과 역할은 첫째, 양질의 안전한 국민식품 생산 공급을 위한 기술의 보급, 둘째, 농업 생산성 향상과 농업경영의 합리화를 위한 기술의 보급, 셋째, 지속적 농업의 실현을 위한 환경보전농업 기술의 보급, 넷째, 지식·정보화 시대에 부응한 농업·생활정보의 체계적 제공, 다섯째, 지역농업 특성화를 위한 기술지원이다. 농촌지도사업이 현재와 같은 체계를 갖추고 진행된 것은 1963년 농촌진흥청의 개청으로 체계화되었으며 그동안의 시대적 상황에 따라 농촌지도사업의 방향과 목표 그리고 체제가 다양하게 변화되어 왔다.

그러나 최근 농촌지도사업은 내외적인 상황변화로 인하여 가장 어려움에 직면하고 있다. 국제적으로 2007년과 2008년에 발생한 세계 식량위기는 사상 초유의 애그플레이션을 야기했으며 이로 인해 식량안보문제와 식량자원 확보문제는 전세계적인 이슈가 되고 있다. 중국 및 중동국가들은 해외농지확보 및 해외농업개발을 통한 식량자원확보에 매진하는 등 식량자원 확보 전쟁이 진행 중에 있다. 이러한 상황은 우리의 농업에 대한 가치를 새롭게 인식하기 중요한 계기가 되었다. 국내적으로는 한국의 농업은 시장개방이 확대되는 가운데 농업생산의 축소과정을 겪고 있다. 농업경영은 이미 소수의 대규모 경영과 다수의 영세규모 경영으로 분화하는 양극화 현상이 심화되고 있다. 양극화의 진행과 함께 도농 간 소득격차와 농업 내부의 계층 간 소득격차가 확대되고 있다.

농촌지도사업은 정치적 환경, 경제적 환경, 사회문화적 환경, 농업생태학적 환경, 국제적 환경 등 다양한 환경에 의해 영향을 받는다. 그동안 농촌지도에 대한 정부의 인식, 즉 정치적 환경과 농민의 입장에서 바라본 경제적 환경이 지도사업의 방향설정에 중요한 영향을 미쳤으나 오늘날 개방농정 시대에 있어서 국제적 환경은 빼 놓을 수 없는 중요한 환경이 되었다. 현재 한국농업은 농산물시장이 개방되고 외국농산물과의 경쟁은 더욱 심화되어 국내 농업자원의 축소에 따른 국내 농산물의 경쟁력 약화가 우려되고 있다. 또한 환경파괴로 인한 인간생존의 위협증대로 환경에 대한 관심이 고조됨에 따라 환경에 대한 분위기가 고조되는 가운데 농업환경보전에 대한 국민의 관심이 높아지고 있다.

또한 지방자치제의 정착에 따라 지역경제의 활성화 및 다원화가 요구되면서 중앙집권적 농정체제에서 지역특성을 고려한 지방분권적 농정으로의 전환되어 있는 실정이다. 이러한

상황 변화는 우리 농촌지도사업에 대한 새로운 방향을 모색할 필요성을 증대시킨다. 우리의 농촌지도사업은 시대적 상황에 따라 다양한 변화를 겪어왔으며 앞으로도 여러 환경의 변화에 따라 농촌지도사업 또한 끊임없이 변화하고 발전할 것이다. 오늘날 우리 농업농촌이 상대적으로 낙후되고 경제적 어려움을 겪고 있지만 지난 50년 동안 우리의 농촌지도사업은 끊임없이 발전해 왔으며, 우리농업과 농촌의 발전에 토대가 되어 왔다. 우리나라 농촌지도사업의 성과는 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다.(이성배, 2012)

첫째, 쌀 생산량의 획기적 증가를 가져온 녹색혁명의 성취이다. 통일벼로 대표되는 녹색혁명은 유전공학의 성과이기도하지만 동시에 농촌지도사업의 성과이기도 하다. 기존농법으로는 통일벼가 지닌 재배상의 한계를 극복해 나가는데 어려움이 있었기 때문에 재배기술의 보급을 통한 재배정착은 농촌지도사업의 역할이라 아니 할 수 없을 것이다. 이를 계기로 농업기술보급의 중요성과 더불어 체계적인 농민교육을 통한 기술혁신의 가능성을 확신하게 되었다는 점에서도 녹색혁명의 성공에 지도사업의 성과를 인정하지 않을 수 없다.

둘째, 과학영농기술의 확산을 통해 전통적인 답작 중심의 경종농업에서 채소, 화훼, 과수 및 축산업 분야 등 전문적인 영농인을 육성 발전시킴으로써 우리나라의 영농의 다양성과 자본과 기술이 집약되는 상업농 체계를 확립하는데 기여한 것은 농촌지도사업의 큰 성과 중 하나이다.

셋째, 다양한 영농조직을 육성함으로써 농민들의 자발적인 학습체제를 확립하고 단순한 학습 집단에서 한 단계 더 발전한 실천조직으로 발전하여 오늘날 다양한 영농법인 등의 형태로 발전시킨 성과를 꼽을 수 있을 것이다.

넷째, 농촌 및 농업의 다원적 기능에 대한 사회적 인식을 확산시키고 농업과 농촌의 중요성을 국민들에게 인식시킴으로써 농업부문에 대한 지지를 이끌어 내고 이를 바탕으로 농업부문의 공적 지원이 가능하도록 하는 성과를 거두었다.

다섯째, 생산중심의 농업에서 가공 및 유통 등 농산물의 고부가 가치를 위한 농민들의 자각과 능력 그리고 그 가능성을 제시함으로써 농민들의 소득증대에 기여하는 성과를 거두었다.

그밖에 새마을 운동을 비롯하여 다양한 지역 농촌개발사업에 주도적 역할을 담당함으로써 우리나라 농촌발전에 농촌지도사업이 지대한 공헌을 하였다. 하지만, 우리나라 농촌지도사업의 이러한 성과에도 불구하고 다음과 같은 한계도 지적받고 있다. 첫째, 그동안의 지도사업이 개별 농가단위의 생산력 증대에 집중됨으로써 생산력 증대의 효과가 지역으로 확대되는 것에 한계가 있었다는 것이다. 둘째, 녹색혁명을 성공적으로 이끌어냈지만 수도작 중심의 인력 및 조직의 비대화로 인해 새로운 작목이나 분야의 첨단기술, 전문기술의 지도기능을 약화시키는 결과를 초래하였고 오늘날에 이르러서는 선도농가의 지도능력 취약으로 나타나게 되었다는 점이다. 셋째, 그동안의 농촌지도사업이 지도중심, 교육중심에 집중됨으로써 현장 농민을 지도하는 지도전문가는 많아졌지만 농업인 스스로의 참여를 전제로 하는 스스로의 과제를 고민하고 학습하도록 지원하는 학습전문가는 부족하고 이것이 실질적인 학습조직육성에 한계로 작용하고 있다는 것이다. 넷째, 농업과 농촌의 통합적 시각 부족을 지적하지 않을 수 없다. 농촌지도사업에 대한 법적 규정의 한계 때문이기도 하지만 그동안 농촌지도사업은 거의 대부분이 농업지도사업 중심으로 전개되어 왔으며, 그 결과로 변화되는 상황에서 농촌지역개발을 선도할 수 있는 지도기능이 취약해 졌다는 지적이다.

농업계학교 역시 농업 전문인력의 양성에 기여하지 못한 채 대학진학을 또 하나의 통로로 전략해버렸다는 지적이 일반적이는데, 이는 우리 농업과 농촌에 대한 전망이 불투명하기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 농업계 교육의 특성을 무시한 교육정책과 관리시스템의 불

비 등 제도적인 요인에도 그 원인이 있다고 할 수 있다. 농업계교육의 특성과 목적을 존중할 수 있는 제도개혁이 필요한 이유이다.

2. 농촌지도사업의 패러다임 전환 요구

최근 한국의 농촌지도사업은 많은 변화를 경험하고 있다. 지식정보사회의 도래, 농업의 국제적 개방화, 지방자치 중심의 행정체계의 정착, 농업경영환경의 급속한 변화, 농업정책 패러다임의 전환, 농업기술의 첨단화 및 고급화, 고객의 다양화 및 특성 변화, 지도매체의 첨단화 및 지도방법의 다원화 등에 의해 새롭게 변혁되어야 하는 상황에 직면하게 되었다.

또한 농업내부적인 환경의 변화 및 농촌인구 감소로 전통적인 농촌지도대상이 줄고 도시민의 농촌지도사업에 대한 관심이 높아지면서 점차 그 수요도 증대하고 있어 농촌지도사업도 변화된 여건과 상황에 걸맞게 사업의 일부를 새롭게 전환해야 할 필요성이 제기되고 있다(조영철 외, 2003). 그러므로 농촌지도사업의 패러다임을 지식정보사회에 맞는 지식기반 농업을 실현하고 개방화에 대응한 농업농촌의 유지발전을 위하여 소비자 농업인 등 고객 중심의 새로운 패러다임으로의 전환이 필요하다. 패러다임의 전환은 단순히 과거와 차별화된 특정사업을 추진하는 것을 의미하는 것이 아니라 농촌지도사업의 근본적인 상황에 대한 인식을 전제로 농촌지도사업의 관계자들의 인식전환이 필요하다.

농촌지도사업의 패러다임이 전환되어야 하는 이유는 농업농촌에 대한 국민들의 인식변화, 지식정보사회로의 전환, 지방화시대의 도래, 국제화 및 개방화의 실시 등 거시적인 농촌지도 환경이 급격히 변화하였기 때문이다. 시대가 산업사회에서 정보화 사회로 나아가 지식기반 사회로 전환되고 있으며 농촌지도사업도 과거의 패러다임을 버리고 수요자 중심의 지도사업 방향을 설정하고 농업 농촌 농민이 모두 발전할 수 있도록 지원하는 서비스 전략을 강구하여 새로운 시대에 부합하는 농촌지도사업으로 거듭나고자 하는 다각적인 노력이 있어야 할 것이다(김진화 2007).

우리의 농업 농촌문제는 농업기술과 농업생산의 처방만으로 해결할 수 있는 시대는 아니다. 이제 국제적 개방농업시스템이 가동되고 있는 현실에서 농업문제는 단순히 생산양식과 생산규모를 조작함으로써 해결할 수 없게 되었다. 농촌이라는 하나의 통합된 체제 속에서 농촌지도사업의 문제를 총체적을 다루어져야 할 것이다. 식량자급과 농가소득 증대를 절대적 가치로 내 세우던 시대의 패러다임에 갇혀서 그동안 농촌을 식량공급지로서의 역할과 농촌과 농민을 상대적 빈곤지역에서 구제해야 할 교육의 대상으로 바라보는 것 보다는 농촌주민이 그들의 직업을 통해 소득보장과 더불어 삶의 환경으로서 농촌이 행복한 삶을 보장할 수 있는 농촌으로 변화시키기 위한 농촌지도사업이 되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 농촌지도사업의 새로운 패러다임을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지도사업의 내용을 '농업지도' 중심에서 '농촌지도' 중심으로 전환해야 한다. 농업을 둘러싼 대내외적인 환경이 크게 변화하였다. 대외적으로는 WTO, DDA, FTA 등으로 상징되는 세계시장의 단일화 경향에 따라 농업발전을 통한 농가소득증대, 농가경제 향상에 한계에 직면하고 있으며, 대내적으로는 농업경영주의 고령화와 과소화가 심화됨에 따라 새로운 기술의 도입과 확산에 한계에 직면해 있다. 한편, 도시부의 생활여건 악화(공해, 교통, 거주환경 등), 베이비부머의 은퇴에 따른 귀농·귀촌수요가 급증(2010년 귀농·귀촌가구 4067가구 인구 → 2011년 10,503가구)하고 있으며, 국민소득 증대, 여가시간의 증가, 농촌여메니티에

대한 인식개선, 농촌개발에 대한 정부정책의 확대 등으로 농촌관광, 도농교류 인구가 크게 증가(2011년 146만명) 하였다. 이에따라 농촌지역개발의 중요성이 증대, 어메니티의 보전관리와 활용의 필요성 증대, 기 투자된 각종시설의 운영능력이 중요시되고 있다. 따라서 '농촌지도사업'의 관점/시각을 농업지도 중심에서 농촌지도 중심으로 전환해야 한다.

둘째, 지도사업의 대상을 개인/개별 중심에서 지역/조직 중심으로 전환해야 한다. 전체농가의 65%이상이 1.0ha 미만의 영세농가, 가족소농중심 체제하에서 개별단위의 경쟁력강화 노력은 한계가 있다. 기존의 상층농중심의 구조개선 노력이 한계에 직면해 있다는 것을 인정하는 동시에 지역단위의 경쟁력강화 노력이 필요하다는 것도 인정해야 한다. 그러한 측면에서 농업생산기술지도, 농업인교육의 내용과 목표도 변하지 않으면 안 된다. 농촌지도의 중심을 개별농가가 아니라 조직이나 지역단위로 전환할 필요가 있으며, 농업인교육 역시 개별농가를 대상으로 하는 재배기술습득과 경영능력 제고가 아니라 교육의 효과가 지역을 확산될 수 있도록 하는 조직화기법, 갈등관리, 공동가공 및 유통 등을 중심으로 재편할 필요가 있다. 농촌관광, 도농교류 등 농촌지역개발의 성공적 추진과 효율적 운영을 위한 전문가육성과 공동시설의 경영능력제고를 위한 전문적인 지도기능이 필요하다.

셋째, 지도사업의 체제를 중앙적 시각에서 지역/지방적 시각으로 바꾸어야 한다. 1995년 지방자치제 실시, 2002년 주민주도형 상향식 농촌지역개발사업(예, 전통테마마을육성) 시작, 2005년 신활력사업 실시, 2010년 포괄보조금제도 시행 등 일련의 과정을 통해 지방농정의 중요성이 부각되어 왔다. 농촌지도사업도 이러한 농정변화에 맞춰서 지방과 지역을 중시하는 시각으로 전환되어야 한다. 중앙주도의 설계주의 농촌지도사업이 아니라 지역의 특성과 자율성을 존중하는 방향으로의 개편이 필요하다. 이러한 전환을 위해서는 지역단위 지도기관의 역량강화가 필수적이다. 지역의 특성을 존중하고 지역의 자원을 종합적으로 활용할 수 있는 지역중심의 지도사업이 이루어지기 위해서는 지역단위의 지도기관에 근무하는 지도사의 역량강화가 선결되어야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 지역 내에 존재하는 다양한 농정추진주체들과의 효율적인 연계협력체계가 추구되어야 한다. 농정거버넌스 구축과 각 주체들간의 횡적인 협력체계 구축이 필요한 이유이다.

넷째, 지도사업을 농업인 중심에서 국민중심으로 확장해 나가야 한다. 농촌인구는 전체인구의 18%에 불과하고, 농가인구는 농촌인구의 35%(전체인구의 6.2%)에 지나지 않은 상황에서 전국민의 협조 없이는 농업, 농촌의 유지 발전은 불가능하다. 농촌지역 선거구의 지속적 감축으로 입법부 내에서 농업, 농민의 이익을 대변할 의원 수는 점차 줄어들 수밖에 없다(19대 국회 역대 최약). 농촌지도사업 역시 이러한 상황변화에 조응하여 농업인들만을 위한 지도사업이 아니라 소비자 나아가 전국민을 대상으로 하는 지도사업이 요구된다. 전국민들의 요구를 반영한 지도사업을 준비해 나가야 하며, 동시에 국민들의 인식을 바꾸기 위한 지도사업의 내용과 방법이 필요하다. 단순히 '도시따라잡기'가 아니라 농촌의 특성을 살릴 수 있는 농촌개발, 농촌의 어메니티를 보전, 관리함으로써 지역 전체의 가치경쟁력을 증대시킬 수 있는 농촌지도사업이 요구된다. 국민의 동의를 얻을 수 있는 농업, 농촌지도가 필요하다. 농업·농민이라는 협소한 관점에서 전국민의 지지와 협력을 이끌어 낼 수 있는 농촌지도사업이 설계되어야 하며, 이를 위한 환경농업의 확산, 농촌자원보전과 활용, 귀농·귀촌자에 대한 대응 등이 필요하다.

다섯째, 거시적, 지구적 시각에서의 지도사업이 필요하다. 전지구적인 현상으로 대두되고 있는 기상이변에 대한 대처할 수 있는 재해예방을 위한 준비(=자연과학적인 측면)와 아울러 재해발생 이후의 대처(사회과학적인 측면)를 동시에 고려하는 지도사업이 필요하다. 또한

화석연료 의존형 농업경영시스템의 개선이 필요하다. 에너지 고투입 농업생산시스템을 저투입 시스템으로 전환하기 위한 농촌지도사업이 필요하다는 것이다.

이러한 농정패러다임의 전환을 위해서는 첫째, 농촌지도사업의 명확한 목표설정이 중요하다. 농촌지도사업(중심)인가 농업지도사업(중심)인가, 농업생산·가공·유통기술이 목표가 아니라 농촌주민(농민포함)의 삶의 질 향상을 목표해야 한다. 둘째, 중앙과 지방의 역할을 명확히 해야 한다. 중앙단위에서는 시험연구기능 중심, 전국적, 보편적인 공통과제를 수행하고 지방/지역에서는 지도보급기능 중심, 지역적, 특화된 과제수행에 집중해야 한다. 셋째, 중앙중심조직을 지방중심의 특화된 조직으로 재편해야 한다. 중앙조직은 시험연구전담 조직으로서 역량을 구축하여 첨단연구, 국제적인 시험연구 전담기관으로 재편하고, 권역조직의 강화하기 위해 도농업기술원의 권역별 재편이 필요하다. 이를 위해서는 중앙 및 기초단위 인력을 재배치하여 권역별로 특성화된 연구/보급기능 담당하도록 하고, 기초조직은 전문화·단순화하여 농업기술센터의 지도보급기능 강화하는 동시에 지역농업지원센터로서의 기능을 담당하도록 해야 한다.

3. 농업계 학교 및 농촌지도기관 개편을 위한 정책과제

1) 농촌지도기관의 효율적 개편

(1) 현황과 필요성

‘농촌지도사업’은 농촌진흥청의 연구사업, 농촌지도사업, 농업관련인 교육사업과 지방농촌진흥기관(도농업기술원, 시군농업기술센터)에서 수행하는 지역적인 시험연구사업과 농촌지도사업을 총칭한다(농촌진흥법 제1, 제2, 제3조). 국가차원의 농촌지도사업은 농업·농식품·농촌생활 관련 기술과 정보를 보급하고, 농업인력을 체계적으로 육성하는 사업으로서 농업생산성 향상과 경영합리화를 위한 기술보급, 식품생산과 공급을 위한 기술보급, 환경보전농업기술의 보급, 농업·생활정보의 체계적 제공, 지역농업특성화를 위한 기술 지원을 말하며, 광역단위의 농촌지도사업은 인력육성과 기술보급, 기초단위 지원(을 위한 지역적인 시험연구)사업을 구성되어 있으며, 농민지도와 기술연구의 중간단계에 위치하고, 기초단위의 지도사업은 일부 ‘지역단위의 시험연구사업’도 있지만 대부분이 농민들과 직접 대면하면서 이루어지는 기술보급 및 지도사업 중심으로 구성되어 있다.

농촌지도사업에 대한 이러한 규정은 1962년 ‘농촌진흥법’ 제정 이후 그동안 몇 차례의 법개정이 이루어졌지만 기본적인 틀은 그대로 이어져 왔으며, 농촌진흥청-도농업기술원-시군농업기술센터의 위계체계도 지속되고 있다. 이러한 업무분장과 위계 체계는 기본적으로 재배작목이 경종중심으로 단순하고, 농업에 대한 정보나 기술보급이 매우 낮은 시대상황을 전제로 한 것으로써 오늘날과 같이 재배작목이 다양하고 새로운 작목이 끊임없이 도입되고 있으며, 새로운 주산지가 형성되고, 작목별로 고도로 전문화되고 특화된 기술이 요구되는 상황에서 ‘지도사’가 현장농민의 재배기술이나 경영기법을 따라갈 수가 없기 때문에 지도사업의 효과를 기대하기 어려운 상황이다.

그러므로 농촌지도사업을 현 실정에 맞게 또 미래의 지도수요와 흐름에 부응할 수 있도록 재규정하고 이를 실행하기 위한 조직의 효율적인 개편이 필요하다.

(2) 정책목표

첫째, 현장의 요구에 부응할 수 있는 농촌지도조직의 개편이다.

둘째, 지역의 특성을 반영하고, 지역의 경쟁력을 높일 수 있는 농촌지도시스템 구축이다.

(3) 정책내용

첫째, 농촌진흥청 조직 및 기능의 효율화이다. 농촌진흥청은 국가적 차원에서 필요한 종자 자원 보전사업, 국가식량수급안정을 위한 신품종 개발사업, 농작업의 효율화를 위한 농작업 기술 개발사업, 농산물 소비패턴의 변화에 대응한 생산시스템의 재편사업, 지역별 특화된 지도활동 지원사업, 국제농업협력사업, 농과대학을 포함한 학교농업교육과 현장과의 연계사업 등에 집중하고, 이를 제외한 나머지 업무와 인원은 지방으로 이양함으로써 조직을 슬림화할 필요가 있다.

둘째, 도농업기술원의 권역별 전문시험연구기관화이다. 현행 광역단위로 설립되어 있는 농업기술원의 새로운 시험연구도 농업인에 대한 직접적인 지도사업도 제대로 수행하기 곤란한 정책사업 중간전달기관으로서의 기능과 성격을 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 따라서, 현행 행정단위 중심으로 설립되어 있는 농업기술원을 지역농업의 특성을 고려한 권역별로 세분화하고, 권역별 특성에 맞는 품종 및 기술개발에 주력할 수 있도록 개편할 필요가 있다. 가령, 충남의 경우, 공주나 청양, 홍성 등 중산간권역과 아산·서산·서천·당진 등 평야권역, 논산이나 연기 등의 근교도시권역 등으로 세분화하여 권역의 특성에 맞는 전문적인 연구시험기관으로 기능할 수 있도록 해야 하며, 이에 필요한 인력은 현재 농촌진흥청에 근무하는 연구사들과 농업기술센터에서 근무하고 있는 연구사들로 충원할 수 있을 것이다.

셋째, 시군 농업기술센터의 농촌개발센터로 재편이다. 농업기술센터의 농촌지도사업은 명목상 '지역단위 시험연구사업'과 '지도보급사업'을 동시에 수행하도록 되어 있지만 시험연구사업은 인력과 예산, 장비의 부족 때문에, 지도보급사업은 선도농가의 기술수준을 따라가지 못하기 때문에 대부분의 경우는 실질적으로 둘 다 제대로 실행하지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 현재의 농업기술센터는 권역별 전문시험연구기관에서 개발한 새로운 작목과 기술을 보급하고 현장밀착형으로 지도하는 '지도보급사업기관'으로 단순화하고, 현재 연구업무를 담당하는 인력은 '권역별 전문시험연구기관'으로 재배치할 필요가 있다. 농업기술센터를 현장지향적인 지도보급기관으로 재편하기 위해서는 지역 내 농업인 중 우수한 기술과 경영 감각을 갖춘 농업인을 '촉탁지도사'로 지정하여 활용하는 현장지향적 민관거버넌스에 의한 농업지도시스템을 적극적으로 도입하는 방안이 필요하다. 아울러 현행 농업기술센터를 '농촌개발센터'로 개칭하고, 농업기술지도 중심기관에서 농촌지역개발 전담기관으로 재편하고 필요한 인력을 로컬거버넌스를 통해 조달해 나가도록 해야 한다.

2) 학교 농업교육과 농촌지도기관의 통합적 운영체계 구축

(1) 현황과 필요성

농업계 학교의 현황을 보면, 농업계 고등학교는 농업계 학과 위주의 순수농고와 농업계 관련 학과 외에 가사실업계고교, 종합고등학교 등 순수농고 이외 농업계 고등학교로 구분되는데, 1960년대에는 모든 농업계 고등학교가 순수 농고였고, 그 수는 1969년 133개까지 이르렀지만 이후 순수 농고는 종합고등학교 내지는 실업고등학교로 전환하거나 농업관련 학과

이외에 다른 학과를 병설하게 됨으로써 2010년 현재, 순수농고는 29개(졸업생 4,896명), 순수농고 이외의 농업계 고등학교는 71개가 있다. 전국 전문대학 137개 중에 농업계 학과를 개설하고 있는 학교는 26개이고, 이중 농학, 원예, 축산 등 전통적인 농업 생산분야 학과를 개설하고 있는 학교는 한국농업대학(2009년 한국농수산대학의 개칭), 여주농업경영전문학교, 천안연암대학 등 8개에 불과하며, 농업계 전문대학의 입학정원은 3,126명(농업생산관련 학과로 한정하였을 경우 총 1,106명, 2008년 기준)이다. 농업 관련학과를 개설하고 있는 4년제 대학은 37개이지만, 농업계 단과대학이 있는 학교는 27개(2008년 기준)이며, 이들 대학의 학생정원은 9,147명이었지만, 이들 중에서도 전통적인 농업 생산(농학, 원예, 축산) 관련 학과의 정원은 2,470명이다.

하지만 농업계 학교교육은 이미 현장에서 필요로 하는 농업인력을 양적·질적으로 충분하게 양성하지 못하고 있으며, 농업계학교로서의 존립근거를 잃어가고 있는 것이 사실이다. 지난 10여년간 대부분의 농업계 학교가 전통적인 농업학교의 명칭을 버리고 산업 구분이 모호한 명칭을 택하고 있어, 어떤 학교와 학과가 농업계 인지를 구별하기가 힘들게 되어 버렸고, 교육목적도 이전과는 다른 방향으로 전환하고 있으며, 교육내용도 복잡 다양한 영농현장의 문제와는 거리가 먼 이론위주의 강의와 실험교과로 영농현장에 적합한 인력배출과는 점차 거리가 떨어진 것이 현실이다.

(2) 정책목표

첫째, 학교 농업교육의 내실화를 위해 현장과의 연계를 강화하고 후계 전문농업인력 육성에 전념토록 한다.

둘째, 학교 농업교육과 농촌지도기관의 통합적 운영체계를 마련함으로써 상호 시너지 효과 제고토록 한다.

(3) 정책내용

첫째, 농업계 고등학교는 농업 직업교육기관으로 특화하고 현장지향적으로 개편한다. 학교 시설에서의 이론교육과 인증농업경영체에서의 현장교육을 1 : 2의 비율로 결합하여 시행함으로써 농업에 대한 이해를 증진시키는 동시에 졸업 후 현장에 종사할 수 있는 능력을 함양토록 한다. 연령에 무관하게 신규 취농자에 대해서는 농업계 고등학교에 입학할 수 있는 자격을 부여하고, 학비는 국가에서 부담하여 유능한 농업후계인력으로 육성한다.

독일과 스위스의 경우, 농업직업교육은 중졸 이상의 학력을 가진 청소년을 대상으로 하는 농업고등학교 교육, 그 이상의 관리자 교육, 농업경영자 교육 등이 있는데, 농업고등학교 교육의 경우 농업이론교육과 현장교육은 일주일 내에서 요일을 구분하여 실시하거나 연중기간을 분할하여 이루어지고 있으며, 후자의 경우 이론교육은 대부분 기숙사 형태로 운영되고, 관리자 및 경영자 교육은 현장경험과 일정기간동안의 집중적인 이론교육의 결합형태로 진행됨

둘째, 농업계 고교의 교육내용과 운영은 지역단위 농촌지도기관에서 전담토록 한다. 농업계 고교의 교육목적을 달성하기 위해서는 졸업 후 농업현장에서 일할 수 있는 인력을 육성해야 하는데, 이를 위해서는 농촌지도기관과의 연계가 필요하다. 구체적으로는 농업교육당국(교과부)와 농촌지도기관(농진청)이 협의하여 농업계 고교의 교육과정 편성과 운영, 진로지도 등을 지역단위 현장지도기관에 위임하도록 하고, 지역단위지도기관에서는 지역실정에 맞는 교육내용과 진로지도가 이루어지도록 교육을 운영토록 할 필요가 있다. 지역단위 농촌지

도기관 내에 농업계 고등학교의 교육을 위한 별도의 전담부서를 설치하고, 여기서 지역농업 인력 조달을 위한 종합적인 계획을 수립하여 시행한다. 지역단위 농촌지도기관에서는 중장기적으로 지역 내에서 필요한 농업후계인력의 산출과 지역영농에 필요한 교육내용과 지역과 연계된 교육방법의 강구해야 하며, 지역에 필요한 인원을 교육하여 현장에 공급하고, 이들이 현장에 정착할 수 있도록 지속적으로 지도해 나가는 시스템을 구축하도록 할 필요가 있다.

스위스의 경우, 주(칸톤)가 직업교육과 컨설팅을 담당하며, 이 두 가지 기능이 하나의 조직에 의해 수행되고 있으며, 교사의 역할과 컨설팅 업무를 동일인이 동시에 담당하는 경우가 많은데, 이를 통해 농업 직업교육을 받은 청소년과 교사 사이에 형성된 신뢰관계가 교육과정 종료 후 컨설팅 고객과 컨설턴트의 관계로 이어지게 됨으로서 교육과 현장이 자연스럽게 연결되고 있음

셋째, 농업계 고교 졸업 후 영농에 종사하는 신규취농자에 대한 지원을 강화하고 그 관리업무를 현장 지도기관에서 일괄 담당하도록 한다. 농업계 고교 졸업 후 취농하는 신규취농자에 대해서는 기존의 산업체 전문인력 병역특례 조치에 준하는 제도를 적용하고, 향후 5년간 매달 최저임금에 준하는 농업취업장려 및 생활지원금을 지급토록 한다. 장기적으로는 농업에 취업하고자 하는 자는 모두 농업계 고교 및 이에 준하는 교육기관의 교육을 이수하도록 의무화하고, 그 인원을 국가에서 관리하도록 한다.

일본의 경우, 청년의 취농의욕을 촉구하고 취농 후의 정착을 지원하기 위해 45세 미만의 신규취농자에게는 취농준비(도도부현에서 인정하는 선진농가 혹은 선진농업법인에 연수)기간 2년, 취농 개시 후 5년 등 최장 7년간 매년 150만엔(부부간 함께 취농하는 경우는 1.5인으로 간주하며, 복수의 신규취농자가 법인을 신설하여 공동경영을 하는 경우 신규취농자 개인별로 150만엔 지급)을 취농장려 및 생활지원금을 지급(단, 보조금을 제외한 본인의 연간 소득이 250만엔이 초과하면 지급중지)하는 제도를 실시 중임

3) 현장영농기술을 활용한 농촌지도사업의 개발과 경쟁시스템 도입

(1) 현황과 필요성

실험실이나 실습포장 위주의 농촌지도기관의 영농기술개발로 인해 현장 적용에 한계가 있다. 농업은 일정한 지역의 토양과 기후 등 자연적 특성을 반영하는 산업이고, 농업기술은 이러한 지역적 특성에 토대로 수세기에 걸쳐 형성된 것이기 때문에 현장중심의 농업기술이 주요한 의미가 있는데도 불구하고, 현행 농촌지도기관에서는 대부분이 이러한 현장의 특성과 유리된 특정한 재배여건 하에서 농업인이 적용하기 어려운 첨단기법이나 기계를 활용하여 농업기술을 개발하고 있기 때문에 개발된 기술을 현장에 적용하기도 곤란할 뿐만 아니라 적용하더라도 기대했던 성과를 달성할 수 없고, 이로 인해 국가지도사업에 대한 현장농업인의 불만이 가중되고 있는 상황이며, 수세기에 걸쳐 전승·발전되어 온 선조들의 소중한 농업기술이 사장·소멸되고 있는 실정이다.

한편, 농촌지도사업의 국가독점에 따른 부작용도 지적되고 있다. 현행 농촌지도사업의 조직편성이나 업무분장은 기본적으로 수도작을 중심으로 한 식량증산 시대, 자유로운 농업정보획득과 기술습득이 곤란했던 시대를 출발점으로 하고 있다. 물론 그동안 내외부환경의 변화에 따라 조직이나 업무, 역할도 변화해 왔지만 조직구성과 사업운영이 경직적인 국가기관에 의해 독점적으로 추진되고 있기 때문에 급변하는 현장의 발전 속도를 따라가지 못함으로

써 현장 농업인의 불만과 예산의 비효율적 사용이 반복되고 있다는 지적이 많다.

그러므로 실험실 위주의 농업기술개발 시스템에서 과감하게 현장기술의 취합하고 개선할 수 있는 방향으로 전환하고, 농촌지도사업에 민간의 역량을 도입하여 국영지도사업의 채신을 도모해 나갈 필요가 있다.

(2) 정책목표

첫째, 조상으로부터 전래되어 내려오는 전통농업기술의 체계화이다.

둘째, 농촌현장에서 역사적으로 계승·발전되어 온 전통농업기술의 효율적 활용이다.

셋째, 농촌지도사업의 경쟁시스템 도입을 통한 지도사업의 효율성을 제고한다

(3) 정책내용

첫째, '전통영농기술 발굴 및 개선본부'의 설치와 '전통영농기술 발굴 및 개선위원회'를 신설한다. 전통농업기술의 발굴과 체계화를 통해 오랜 기간에 걸쳐 형성, 발전되어 온 전통적인 농업기술의 체계화사업을 통해 농업 지적자산을 보존하고, 현장에 적용 가능한 농업기술을 개발한다. 현장기술의 현황을 파악하고 이를 취합해서 체계화할 수 있는 조직편성과 업무분장이 필요하기 때문에 현행 농업기술개발시스템을 현장기술중심으로 재편해야 할 필요가 있다. 이를 위해서 농촌진흥청 내에 '전통기술발굴 및 개선본부'를 설치하여 연차별 계획을 수립하고, 권역별 농촌진흥기관에 관련 부서를 설치하여 전국적인 전통농업기술의 현황을 파악해 나가야 한다. 전통적인 농업기술을 보유하고 있는 현장농업인들과의 협력을 강화하기 위한 민관협력체계로서 (가칭)전통농업기술 발굴 및 개선위원회를 신설토록 할 필요가 있다.

둘째, 수요자가 선택할 수 있도록 농촌지도사업의 다양화와 경쟁시스템을 도입해야 한다. 영농규모나 작목의 특성에 따라 수요자(농업인)가 자유롭게 현장지도를 받을 수 있도록 농촌지도사업을 민간에 개방하고, 국가지도기관과 민간지도기관간의 역할을 분담할 필요가 있다. 기존의 국가지도기관에서는 영세농이나 가족농을 대상으로 국민기초식량분야를 중심으로 지도사업을 집중하고, 민간지도기관에서는 대농이나 수출농을 대상으로 전문적인 생산기술지도나 유통, 가공지도를 담당토록 할 필요가 있다. 농촌지도사업에 민간의 참여를 제도화하여 국가지도기관과의 경쟁을 조장함으로써 현실적이고 실용 가능한 지도역량을 강화해 나가야 한다.

셋째, 농촌지도사업의 다양화를 위한 민간컨설팅트의 육성과 컨설팅시장의 활성화이다. 농업기술교육과 경영기능함양 중심으로 편성되어 있는 현행 한국농수산대학 내에 민간컨설팅트 육성과정을 신설한다. 지방 지방농과대학을 '권역별 농촌지도기관'과 연계하여 지역농업발전에 필요한 지역특화형 전문농업인력양성기관으로 전환시켜, 지역농업특성화 대학으로 개편한다. 그리고 '지역농업 컨설팅트' 자격제도를 도입하여, 이들에게 일정한 보수교육을 이수시켜 '품목별 지역농업 컨설팅트' '부문별 지역농업컨설팅트' 자격을 부여하고, 현장밀착형 지역농업컨설팅이 이루어지도록 국가중심적인 지도사업을 민간에 개방하여 지역농업컨설팅 시장을 육성할 필요가 있다.

지역발전의 주체만들기 : 농어촌 지역역량강화

유정규(지역재단 운영이사)

1. 지역역량강화의 의미

지역은 대면적 관계가 가능한 '제한적·사회적 영역' 즉 지역의 대면성, 공통의 정체성, 소속감 등 문화적 근접성을 갖고 있는 상호협력의 기본단위로서 지식을 공유·유통시킬 수 있기 때문에 지역발전정책(사업)의 단위로서 중요한 의미를 가진다. 그리고 '지역발전'이란 지역 내에 입지한 제조업, 금융기관, 도소매업체, 대학, 사회단체, 공공기관, 행정기관, 농어민 등 다양한 사회·경제주체가 업무추진에 있어 생산성, 경제성, 효율성 및 부가가치를 증진하는 활동을 촉진 시킬 수 있는 지역기반을 창출하는 과정을 의미하고, 발전의 성과가 참여주체 뿐 아니라 지역 전체로 파급되는 과정을 말한다.

오늘날 우리는 지방분권과 균형발전, 세계화와 지방화, 로컬 거버넌스 형성, 사회적 양극화와 공동체성의 회복, 주민참여 확대라는 시대적인 요구에 직면해 있는데, '지역역량'이란 이러한 시대적 요구에 대응할 수 있는 지역사회의 전문성, 도덕성, 책임성, (재정)자립성 등의 총체적 표현으로서 지역이 가지고 있는 인적·물적·정보자원의 종합적인 능력 즉, 지역의 미래에 대한 지역 스스로의 자기결정력을 의미한다.

지방자치제 실시 이후 각 지역에서는 지역발전을 위한 다양한 아이디어의 발굴, 지역구성원의 참여와 헌신성에 기초한 정책수용능력의 강화, 지역 내 각 주체간의 수평적 네트워크 구축 등을 위해 다양한 시도를 하고 있다. 지역발전을 위해 지역조직의 체계적인 관리체계 구축과 유연하면서도 적극적인 연대 활동, 주민참여의 확대를 위한 풀뿌리 주민조직화를 추구해 오고 있다. 뿐만 아니라 전문가 참여, 리더십 확보, 정보인프라 구축 등 인적자원과 정보자원의 확보에도 주력하고 있으며, 지역사회에 기반을 둔 민간단체나 기구의 조직역량을 강화하기 위해 다양한 지원체제를 갖추어 나가고 있다. 이는 지방분권의 진전, 지역균형발전 정책의 강화와 함께 지역사회의 민주성과 합리성 확보, 지역사회의 개방화와 민주화 추진, 자율적 참여문화의 성숙 등 민간역량의 성장이 곧 지역발전의 토대가 될 것이라는 점에서 긍정적인 신호라고 할 수 있다.

경제주체의 혁신과 경제활동을 촉진하는 지식창출기반 확대, 인력개발, 지역의 관행·관행·제도·문화를 만드는 것, 개별적인 경제주체가 상호학습과 협력을 통하여 경제활동 전 과정에 걸쳐 새로운 아이디어와 지식을 창출, 수용하여 경쟁력과 부가가치를 높일 수 있도록 하는 상호교류와 협력 시스템을 일컬어 지역혁신체계(Regional Innovation System)⁵⁾라

5) 지역혁신체계는 일정한 지역내에 기업, 지방대학, 연구소, 지방정부, 주민단체, 지방언론 등 다양한 지역혁신주체들이 지역발전을 도모하기 위해 혁신을 창출, 확산, 활용하는 상호학습, 상호협력체계를 말한다. (국가균형발전위원회, 농산어촌형 지역혁신체계. 2004. 10)

한다. 지역발전이란 곧 이러한 지역혁신체계의 구축과 활동기반을 강화해나가는 일련의 과정이며, 이를 통해 지역구성원의 삶의 질이 증진되어가는 과정이기도 하다.

지역발전은 지역 내 인적·물적·정보자원의 지속적이고 효율적인 활동의 결과로서 ‘지역역량’의 외적 표현이라고 할 수 있다. 즉, 지역혁신 주체들의 연관관계, 공공부문 서비스의 확대와 혁신(비용절감과 서비스 질의 향상 등), 주민참여를 통한 지방자치의 실현 등과 직접적인 관련이 있다. 지역발전의 척도가 되는 ‘지역역량’을 인적자원이라는 측면에서 파악한다면, 지역주민의 역량은 물론 행정(공무원)의 역량, 기타 각 주체(협동조합, 시민단체 등)의 역량이 모두 포함된다. 그러므로 지역역량강화란 이러한 지역 주체의 종합적인 역량을 증대시키는 것을 의미하며, 지역역량강화방안으로서는 일반적으로 ①교육과 학습, ②정책프로그램(learning by doing) 시행, ③외부인재의 유치, ④지역역량의 효율적 관리 등이 포함된다.

2. 지역역량강화의 필요성

첫째, 지역발전에 대한 지역주민의 자기결정권 강화이다. 현재 진행되고 있는 대부분의 지역개발, 특히 농촌지역의 개발은 개발에 필요한 인적·물적자원을 지역외부로부터 조달하여 진행되고 있다. 그러나 이러한 지역개발은 필연적으로 지역의 고유한 문화와 환경을 파괴할 뿐만 아니라 개발성과의 외부유출 등 많은 문제점을 노정하고 있다. 때문에 이러한 지역개발방식에 대한 대안적 지역개발이 주요한 화두로 되고 있는데, 대안적 지역개발이란 지역주민 스스로가 자기지역의 개발방향과 내용을 결정하는 것 즉, 지역개발에 대해 지역주민이 자기결정권을 행사할 수 있는 개발방식을 의미한다. 이러한 측면에서 지역발전과 관련한 지역 역량강화의 목적은 곧 지역개발에 대한 지역주민의 자기결정권 강화라고 할 수 있다. 지역주민이 자기지역의 발전방향과 내용을 결정할 수 있도록 하기 위해서는 그에 걸맞은 역량을 갖추지 않으면 안 된다.

둘째, 농업·농촌정책의 변화에 대한 효율적인 대응이다. 2000년대 들어서 나타난 농촌지역개발정책의 공통적인 특징은 ① 농촌이 갖는 다면적 가치를 강조하고 있다는 점이고, ② 주민주도의 상향식 개발전략을 지향한다는 것이며, ③ 도·농교류를 통한 농촌활성화 추진 등으로 요약될 수 있는데 이는, 농업개발을 통한 농촌발전보다는 농촌이 갖고 있는 다양한 자원을 종합적으로 이용하고자 하는 정책이념의 변화인 동시에 의사결정방식의 민주화와 지역단위의 활성화를 강조하는 것이다. 이에따라 지역개발정책의 추진방식이 이른바 주민주도의 상향식 공모제방식으로 변화하였고, ‘선택과 집중’의 원칙(?)에 따라 정부지원을 집중됨으로써 ‘선택’받기 위한 지역의 노력도 가속화되어 왔다. 상향식 공모제를 통해 ‘선택’을 받기 위해서는 우선 주민스스로 자기 지역의 문제를 인식하고, 이를 해결하고자 하는 의지를 가져야 하는 동시에 문제를 해결할 수 있는 능력을 갖추어야 함. 즉, 중앙정부의 정책변화에 능동적으로 대처하고 지역에 필요한 정책사업을 유치하기 위해서는 무엇보다도 먼저 ‘지역역량’을 강화해야 한다는 것이다.

셋째, 지역의 내발적발전을 위한 주민자치, 지방분권의 실현이다. ‘내발적발전(內發的發展)’이란 성장만을 추구해 온 서구식 개발정책(=근대화론)이 초래한 여러가지 구조적 문제(예 : 환경파괴, 자원남용, 지역격차의 확대에 따른 사회문제 등)에 대한 반성으로 제기되었으며, 종래의 개발패턴과는 달리 지역내부의 자주적인 노력을 토대로 개발을 추구해 나가는 또 하나의 개발(another development)이론을 말한다. 이러한 내발적발전론이 등장하게 된 배

경에는 이른바 ‘외부자원 의존형 지역개발전략’의 한계가 자리하고 있음. 즉, 외부로부터의 자원조달에 의해 외견상 급속한 지역개발이 이루어졌다고 하더라도, 그로 인해 발생한 이익이 다시 외부로 유출됨으로써 지역주민의 삶의 질 향상으로 이어지지 못하는 것이 일반적이며, 일정기간이 경과된 후에는 오히려 지역주민의 상대적 박탈감을 심화(예 : 골프장, 스키장, 리조트 등)시킨다는 것이다. 그러므로, 이제 개발의 단기적인 효과는 미약하더라도 지역의 주체적 역량을 증진시키는 작업이 선행 혹은 병행되는 개발방식이 필요하고, 지역자원의 종합적 활용을 통해 지역개발의 성과가 지역 내에 귀속되는 ‘내발적 지역개발전략’을 강구해 나가야 하며, 이를 위해서는 지역의 역량강화가 필수적인 전제이다.

넷째, 순환과 공생의 지역만들기를 위한 협동체제 구축이다. 오늘날 우리사회가 당면하고 있는 가장 심각한 문제는 ‘지속가능성에 대한 의문’이라고 할 수 있다.. 개방화와 세계화의 이면에 존재하는 소득의 불평등과 양극화 심화, 식량과 에너지 고갈, 고용없는 성장 등으로 대변되는 신자유주의적 경제정책은 우리사회의 경제적 지속가능성을 심각하게 위협하고 있다. 뿐만 아니라 화석에너지에 대한 과도한 의존과 자연환경의 파괴, 장기간에 걸쳐 지속되어 온 약탈적·집약적 농업은 생태적 지속가능성을 위협하고 있으며, 공동체정신의 파괴, 전통문화의 붕괴, 풀뿌리민주주의와 지역주체성의 위기 등 사회적 지속가능성까지도 위협받고 있다. 이에 따라 신자유주의적 시장주의와 개발주의에 반대하면서 지역의 재발견을 주장하는 목소리가 높아지고 있다⁶⁾ 즉, 지역을 중앙정부나 외부자본에 의해 그 운명이 결정되는 수동적 존재가 아니라 지역주민들이 공동체적 일체감을 갖고 서로 연대하면서 삶을 영위하는 주체적 존재로 파악하고, 사람과 자연이 물질대사를 하면서 서로 공생하는 생활의 거점인 동시에 세계화와 국제화에 대항하는 대안적 존재로 파악하는 것이다. 지속가능한 지역만들기 위한 기본원리로서 ‘순환과 공생’이라는 관점이 필요하다. 지역이 지속성을 갖기 위해서는 첫째, 지역경제의 순환, 생산과 소비의 순환, 도시와 농촌의 순환을 위한 ‘순환과 공생의 지역경제’를 만들어야 하며 둘째, 구성원 상호간의 공생과 지역자치를 위한 ‘순환과 공생의 지역사회’를 건설해야 하고 셋째, 지역자원의 순환과 환경재생을 위한 ‘순환과 공생의 생태계’를 만들어 나가야 하는데, 지역역량강화는 이러한 공생과 순환의 지역공동체건설을 위해 반드시 필요하다.

3. 지역역량강화를 위한 정책과제

1) (가칭)「농산어촌의 지역역량강화에 관한 법률」제정

(1) 기존 역량강화교육의 문제점과 한계

그동안 많은 농촌주민들이 다양한 교육을 받아 왔고, 그 결과 농업인의 생산기술이나 경영안정 등 전문농업인력은 많이 육성되었다고 할 수 있다. 그러나 대부분의 교육이 개인의 영농기술이나 농가경영능력의 향상에 목표를 두어왔기 때문에 그 효과가 지역에 공유·전파되고 지역농업활성화 나아가 지역전체의 발전으로 이어지지 못했다는 지적이 많다. 다시말해 기존의 지역역량강화교육이 농업인력육성 중심교육으로 진행되었으며 그 결과, 개인적인

6) 박진도·허헌중(2008), 「위기의 한국농촌, 순환과 공생의 지역만들기」 제5회 전국지역리더대회 자료집, 『순환과 공생의 지역공동체 만들기』 참조

농업경영역량은 향상되었을지 모르지만 교육성과가 지역 전체적으로 확산되는 효과가 부족했다는 것이다.

뿐만 아니라 2002년 이후 크게 늘어난 농촌지역개발관련 교육 역시 대부분이 자발적인 교육참여 보다는 정책사업 유치를 위해 어쩔 수 없이 참여하는 '시간 때우기'식으로 이루어져 왔기 때문에 많은 예산과 시간의 투입에도 불구하고 제대로 된 지역리더가 육성되지 못했다고 할 수 있다. 때문에 그동안 추진되어 온 각종 농촌지역개발사업이 기대했던 성과를 거두지 못하고 있는 핵심적인 원인이 '지역주체'의 부재 혹은 지역역량의 부족이라는 지적이 설득력을 얻고 있는 것이다.

따라서 지방화시대, 농촌지역발전을 추진해 나가기 위한 주체의 발굴과 육성사업을 종합적으로 계획하고 체계적으로 관리하기 위한 법률의 제정은 모든 농촌지역개발사업의 성공적 추진을 위해 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다.

(2) 정책목표

첫째, 농촌지역개발을 위한 주체의 발굴과 육성을 위한 지원근거를 마련한다. 2000년 이후 2010년까지 농촌지역개발사업으로 813개의 농촌관광마을(녹색농촌, 어촌체험, 농촌전통테마마을, 산촌생태마을 등)이 조성되었으며, 당초 2004년에 시작하여 2013년(2017년까지 연장)까지 종료할 예정이었던 농촌마을종합개발사업만 하더라도 10년간 총 7조(권역당 70억, 1000개 권역)원이 투입될 예정이다. 또 향후에도 농촌지역개발을 위한 재정투입은 지속될 것으로 전망된다. 하지만, 지금까지 농촌지역개발사업을 담당해 나갈 주체의 육성에 대해서는 상대적으로 소홀하게 다루어 왔다. 최근 지역리더의 중요성이 강조되고는 있지만, 아직까지 지역의 주체를 육성하기 위한 종합적이고 체계적인 지원체도가 없는 실정이다. 이러한 상황에서 이 '법'은 농촌지역개발을 위한 주체를 발굴하고 육성하기 위한 지원근거가 될 것이다.

둘째, 농촌지역의 역량강화를 위한 종합적인 계획의 수립과 실천근거를 마련한다. 지역역량강화는 단기적으로 이루어질 수 없다. 사람을 변화시키는 일이기 때문이다. 교육만으로는 한계가 있다. 지역주체들 상호간의 학습도 필요하며 실천을 통한 학습(learning by doing)도 필요하다. 때문에 장기적이고 종합적인 계획이 요구되는데, 이 '법'이 이러한 접근을 가능하게 하는 법적인 근거가 될 것이다.

(3) 정책내용

첫째, (가칭)「농산어촌의 지역역량강화에 관한 법률」을 제정한다. 그리고 이 '법'은 다음과 같은 내용을 담는다.

- ① 농어촌의 지역역량강화를 위한 장단기 계획수립
- ② 농어촌의 지역역량강화를 위한 중앙정부와 지방정부의 역할
- ③ 각종 농어촌 지역주민의 역량강화 프로그램 인증
- ④ 농어촌 지역역량강화를 위한 전문강사의 육성·지원
- ⑤ 농어촌 지역역량 강화사업의 모니터링
- ⑥ 전담기관 설립 등

둘째, 「농산어촌의 지역역량강화에 관한 법률」의 내용을 실행하기 위한 주체로서 (가칭)「농산어촌 지역진흥 및 역량개발센터」를 설립한다. 그리고 이 '센터'는 농산어촌의 지역역량을 종합적으로 관리하고 필요한 인력의 육성 전담 주체로서 다음과 같은 역할을 담당한다.

- ① 지역의 내발적발전을 위한 주민자치, 지방분권의 실현주체 육성
- ② 개인의 역량강화가 지역전체로 파급될 수 있는 지역리더의 양성
- ③ 정책의 수행을 통해 역량이 강화될 수 있는 다양한 액션러닝 프로그램의 개발
- ④ 배양된 역량이 지역단위에서 효율적으로 발휘되도록 하기 위한 통합적인 관리시스템의 구축
- ⑤ 지방분권의 진전과 지역의 경쟁력 강화 등 변화하는 시대상황에 부합하기 위한 민관 거버넌스의 구축

2) 한국형 LEADER 프로그램 도입

(1) 교육중심 역량강화사업의 한계

교육사업만으로는 역량강화에 한계가 있다. 농식품부에서는 ‘색깔있는 마을만들기’를 위해 ①1만개의 색깔있는 마을만들기, ②10만명의 핵심리더만들기, ③100만명의 서포터즈 만들기를 추진하고 있는데, 가장 중요한 것은 ‘핵심리더’의 양성이다. 하지만, 교육과 훈련만으로는 한계가 있다. 교육내용과 기법을 현실 속에서 그대로 실천할 수가 없기 때문이다. 심지어는 교육을 많이 받은 사람이 오히려 지역주민들의 갈등을 초래하는 원인제공자가 되는 경우도 있다. 지역의 토착 주민에 비해 상대적으로 시간적인 여유가 많고, 생활에 필요한 소득의 대부분을 영농활동 이외에서 조달하는 ‘귀촌자’가 농촌지역개발과 관련한 교육에 참여하여 관련정보를 축적하게 되면 대체로 이러한 경향을 보인다. 농촌의 문화에 익숙하지 않은 사람이 지역주민보다 더 많은 정보를 알게 되면 상대적으로 정보취득의 기회가 적은 지역주민들을 무시하는 경향으로 나타나기 때문이다. 따라서 지역역량강화를 위해서는 교육과 훈련과 함께 사업을 실제로 실행해 봄으로써 역량을 향상시킬 수 있는 방안 즉, ‘실천을 통한 학습(learning by doing)’ 프로그램 도입이 필요하다.

EU의 LEADER프로그램은 농촌지역의 개발잠재력 향상이나 새로운 노하우를 활용한 지역 특산물 생산, 서비스 경쟁력 강화, 지역의 문화와 자원이용, 고용촉진 등에 관한 종합적으로 접근할 수 있는 실천학습 프로그램으로서 지역역량강화를 위해 중요한 의미가 있다. 우리나라에서도 최근 일부 지자체(전북 진안의 그린빌리지사업, 완주의 파워빌리지사업, 경북 영양군의 마을만들기사업, 충남도의 희망마을만들기사업 등)에서 이와 유사한 시책을 시행하고 있지만, 아직은 경험이 일천하기 때문에 그 성과를 입증하는데 한계가 있다. 그러므로 우리도 우리의 실정에 맞는 「한국형 LEADER 프로그램」의 도입을 적극적으로 모색할 필요가 있다. EU의 LEADER 프로그램은 오랜기간에 걸쳐 구축된 민관거버넌스를 바탕으로 주민의 주체성과 자율성을 바탕으로 한 프로그램이기 때문에 이러한 방식을 그대로 도입하는데는 한계가 있다. 따라서 우리의 실정에 적합한 ‘한국형 LEADER프로그램’의 개발과 보급이 필요하다.

[EU의 LEADER 프로그램]

- LEADER 프로그램 개요
- LEADER는 불어로 ‘Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale’의 약자로서, 영어로는 ‘Links between Actions for the Development of Rural Economy’(농촌지역에 있어서 경제개발을 위한 활동연대)라고 표기할 수 있음

- LEADER 프로그램은 1991년에 LEADER I 프로그램이 시작된 이후 1994~99년까지 2단계 LEADER 프로그램인 LEADER II, 2000년부터 2006년까지 LEADER+프로그램이 시행되었으며, 이후에는 유럽 공동농업정책(CAP)의 일부로 편입되었음
- LEADER 프로그램의 일관된 원칙은 ①지역적 접근, ②상향식 접근, ③파트너십과 참여, ④통합적 접근, ⑤혁신, ⑥지역간 네트워크와 협력을 중요한 원칙으로 함
- 자금은 EU에서 지역활동조직(Local Action Group)에 직접 지원함 : LAG의 역할 중요
- LEADER 프로그램 시행
 - EU에서는 지역단위에서 시행할 수 있는 사업의 가이드라인(예: 혁신성, 통합성, 고용창출 등)만 제시하고, 각 지역에서는 해당지역의 특성에 맞춰 사업계획서를 제출함
 - LEADER+에서는 ①농촌지역의 삶의 질 개선, ②새로운 노하우와 기술을 이용한 지역의 산물과 서비스의 경쟁력 제고, ③집단적 활동을 통한 소규모 생산의 시장접근성 제고 등 지역 산물의 부가가치 향상, ④자연 및 문화 자원의 최적 이용 등에 사업을 우선권을 부여했으며, 반드시 ①개별사업이 나열적이지 않고 하나의 주제 아래 통합성을 가져야 하며, ②개척적(pilot) 성격을 가지고 있어야 하고, ③지역의 독특성을 체화한 새로운 상품과 서비스의 창출이 필요하고, ④지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역고유의 잠재력을 발휘할 수 있어야하고, ⑤전통적으로 분리되어 있던 경제부문간의 결합·연결을 중시하며, ⑥의사결정과 수행과정에서 지역주민을 보다 많이 참여시키거나 독창적으로 조직할 것을 강조함
 - 사업대상지역 : 지역인구가 1만에서 10만 사이인 곳(일부 예외지역인정)이면서 지역의 인적, 재정적 자원이 사업을 추진하기에 충분한 지역. 여기서 지역이라고 하면 행정적으로 구획된 지역이 아니고, 경제적, 지리적, 사회적으로 동질적 단위를 구성하는 소규모의 지역(1만~10만/ 120 인km)을 의미함
 - 추진주체(LAG)의 조직화 : LAG는 다양한 지역주체들이 참여하지만, 반드시 민간이 50%이상 참석하도록 의무화되어 있음(민간주도성 강조)
 - LEADER 프로그램은 단계적 접근을 중시 : 1단계(기술습득/인재육성) → 2단계(프로젝트의 기획/실천) → 3단계(공동프로젝트의 기획/실천) → 4단계(지역전체의 네트워킹/노하우와 정보교환)
- 통합적 주제로 시행된 LEADER프로그램 사례
 - :이탈리아 Tuscany 지역의 포도주의 길(Wine Route)
 - 1994년, 이탈리아 Tuscany 지역 내 포도주 재배 농가, 관광농업을 하는 농가, 양봉업자, 유실류 재배 농가, 살라미 소시지와 잼을 가공하는 농가, 포도주 상점, 포도주 주점, 레스토랑, 캠핑장, 자연공원, 호텔, 수공업자 등 다양한 부문의 관련자 86명이 모여 '포도주의 길' 컨소시엄을 구성
 - 이 컨소시엄을 통해 지역 내 포도주 생산시설/활동을 '답사(discovery)'하는 일련의 여행코스를 개발
 - 이 길을 중심으로 포도주 생산농가의 지원, 포도주 시음센터·포도주 상점 또는 주점 개설 지원, 포도주 박물관과 설립, 팝스데이, 농가의 숙박시설 개선 지원 등의 복합적 사업을 실시

(2) 정책목표

첫째 지역주민이 직접 사업을 기획·시행하고, 이를 통해 스스로의 사업능력을 길러 나갈 수 있는 시스템을 구축한다.

둘째, EU의 LEADER 프로그램을 우리의 실정에 맞게 수정한 '한국형 LEADER 프로그램'의 도입방안을 강구한다.

셋째, 지역주민주도의 자기학습프로그램을 시행할 수 있는 방안을 마련한다.

(3) 정책내용

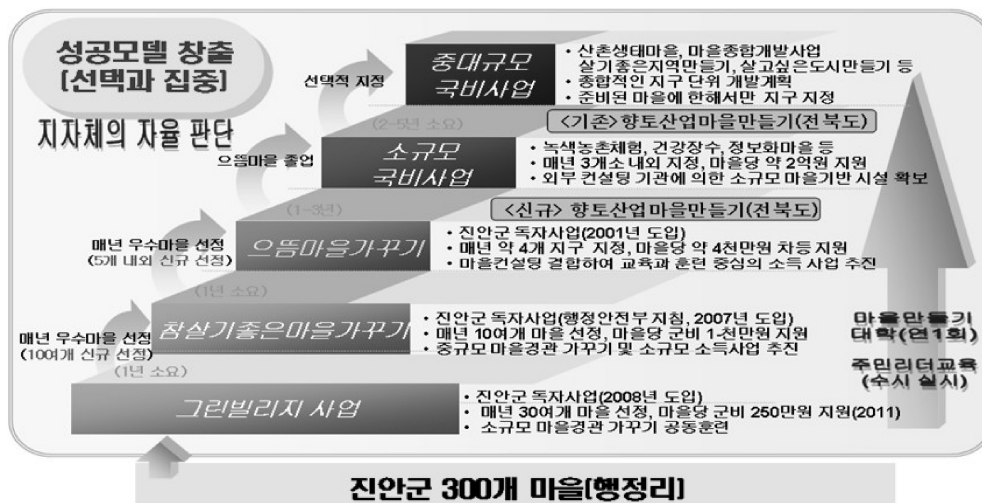
첫째, 행정과 주민의 파트너십을 전제로 한 소규모 파일럿(pilot) 프로젝트를 도입한다. 행정과 주민 사이의 파트너십을 바탕으로 소규모 지역개발사업을 계획하고, 이를 실천함으로써 주민간의 협력증진, 신뢰의 사회자본을 배양하며, 지역주민의 사업계획 수립 역량이나 문제해결 능력을 강화할 수 있는 소규모 파일럿(pilot) 프로젝트를 도입하여 시행함으로써

주민들의 사업추진역량을 제고한다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 역할 분담과 평가시스템을 구축한다. 중앙정부에서는 가이드라인(=대상사업의 종류, 지원자격, 사업내용, 추진방법, 평가체계 등)만 설정하며, 전국단위의 연간 사업 수를 적절하게 기획하고, 그에 합당한 예산을 편성(지역단위에서 주민들이 자율적으로 시행할 수 있는 소규모 가령, 1개 사업당 300~500만원)한다. 시·군에서는 이 가이드라인에 따라 희망지역으로 하여금 사업계획을 수립하도록 지도하며, 적절한 대상지역을 선정하여 사업비를 배정하고, 추진과정을 감독·자문하며, 사업추진결과를 도(道)-중앙정부에 보고한다. 중앙정부에서는 사업결과에 대한 평가와 피드백을 통해 개선점을 찾아내고 추가적인 지원여부를 판단한다.

[전북 진안군의 사례]

① 주민이 작성한 사업계획서를 심사하여 마을당 150만원 사업비를 지급하는 ‘그린빌리지사업’을 50여개 마을에 실시하고, ② 그 결과를 평가하여 사업성도가 우수한 10여개의 마을에 대해서는 좀 더 큰 규모의 사업(예: 살기좋은 마을만들기)을 지원하여 추진토록 하고, ③ 그 결과를 평가하여 더 사업실적이 우수한 마을에 대해서는 더 큰 규모의 사업(예: 녹색농촌체험마을사업)을 배정하고, ④ 그 추진성도를 평가하여 우수 마을에 대해서는 더 큰 규모의 사업(예: 농촌마을종합개발사업)을 배정하는 단계적인 사업방식을 채택하고 있는데, 이는 작은 사업을 성공을 통해 주민 스스로 사업추진역량을 강화함으로써 더 큰 사업도 성공적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서임



셋째, 관련제도의 개편과 지역간 경쟁을 유도한다. 중앙정부에서는 1회적인 자금지원으로 끝나서는 안 되고, 해당사업의 모니터링을 통해 필요한 컨설팅 제공해야 하며, 모니터링의 결과를 바탕으로 ‘우수지역’에 대해서는 추가적인 사업을 지원함으로써 지역간 ‘경쟁’을 유도해 나간다.

3) (가칭)‘지역역량종합관리센터’ 설치 및 운영

(1) 지역역량강화노력과 성과의 불일치

농촌지역개발사업이 확대됨에 따라 지역주민들을 대상으로 하는 각종 교육사업이 크게 늘어났다. 2002년 이후 중앙정부의 농어촌지역개발정책 추진방식이 주민주도의 상향식 공모

제로 변화함에 따라 지자체 마다 주민역량강화를 위한 다양한 교육을 시행하기 시작했으며 특히, 2005년부터 2010년까지 3년씩 2단계로 시행된 '신활력사업'이 지역혁신역량강화 중심으로 진행되면서 지역주민을 대상하는 하는 교육사업이 크게 늘어났다. 하지만, 이러한 교육사업의 증가에 따라 여러 가지 부작용도 나타나기 시작했다. 지자체에서 실시하는 자체교육과 중앙정부의 정책사업을 유치하기 위해 참여하는 각종 교육, 지역주민 본인의 생업과 관련한 교육 등 지역주민을 대상으로 하는 교육이 급속히 늘어나면서 교육예산의 비효율과 낭비는 물론이고 이른바 '교육피로증'까지 나타나고 있다는 것이다. 따라서 교육피로증이 발생하는 원인을 분석하고 해결방안을 찾아야 하는데, 그 원인으로는 첫째, 교육이 급속한 증가와 교육참여대상의 상대적 감소(농촌인구의 과소화와 고령화로 인한 교육참가 대상의 감소)에 문제가 충돌하고 있다는 점 둘째, 교육량의 증가에 대응하지 못하는 교육의 질적 약화 셋째, 최근에 늘어나고 있는 교육내용의 대부분이 지역(=마을)전체의 변화 발전과 이익을 목적으로 하기 때문에 교육참여자의 개인적이고 직접적인 이익으로 연결되기 어렵고, 따라서 주민들의 지속적인 참여를 촉구하지 못한다는 점 넷째, 교육과 실천을 연계하는 통합적 인식의 부족 즉, 교육내용을 실천하고 성과를 낼 수 있는 정책프로그램이 뒷받침되지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

여기서 특히, 마지막 지적에 주목할 필요가 있다. 교육을 통해 배양된 주민역량이 사업추진으로 제대로 연결되지 못함으로써 교육참여의지를 약화되고 사업의 성공가능성도 줄어들고 있기 때문이다. 이는 교육추진기관과 사업집행 기관(부서)가 다르기 때문에 교육수료자와 사업대상자의 연계가 이루어지지 못하고 있으며, 이로 인해 교육예산의 낭비는 물론이고 농어촌정책의 성공도 보장할 수 없는 이중, 삼중의 피해가 발생하고 있다. 그러므로 교육과정의 수료자와 사업대상자 선정이 유기적으로 연계될 수 있는 통합적인 지역리더관리 시스템의 구축이 필요하다.

뿐만 아니라 통합적인 지역역량관리시스템 구축을 통해 지역리더교육을 통합적으로 관리할 필요가 있다. 지역주민의 역량수준과 특질을 파악하고 그에 알맞은 교육배정을 통해 유사교육의 중복수강을 미연에 방지하고 주민들의 교육기피현상을 해소해 나가야 하며, 교육과 정책사업의 연계를 통해 교육효과를 제고하고 (정책)사업의 성공 가능성도 높일 수 있을 것이다.

(2) 정책목표

첫째, 기초단위에서의 지역역량 종합관리체계를 구축한다.

둘째, 기초단위에서의 교육과 (정책)사업의 연계시스템 구축함으로써 교육의 내실화와 예산절감, 정책사업의 성공가능성을 제고해 나간다.

(3) 정책내용

첫째, 기초단위에서 (가칭)지역역량종합관리센터를 설치·운영한다. 시장·군수실 산하에 지역역량강화 및 종합관리를 위한 (가칭)'지역역량종합관리센터'를 신설하고, '센터'에서는 지역역량강화를 위한 장단기, 년차별 계획을 수립하여 집행하며, 기존 교육을 프로그램별로 재분류하고, 유사중복과정의 통합하여 프로그램을 특성별(일반교양, 지역리더십함양, 농업기술관련, 기타), 단계별(초급, 중급, 고급)로 재편성하는 역할을 담당한다. 각 프로그램의 이수자를 DB화하여 프로그램 시행 시에 중복수강을 방지하고, 단계별 프로그램 이수를 권장함으로써 예산과 교육참여인원을 효율적으로 관리하며, 외부교육과정의 이수 지원 시에도 확보

된 DB를 참고하여 시행한다. 시·군청 사업부서에서는 정책사업 시행 시에는 반드시 ‘센터’와의 협의를 통해 시행하고자 하는 정책사업과 관련된 교육프로그램 이수자를 우선적으로 사업대상자로 선정해야 한다.

둘째, ‘지역역량종합관리센터’의 설치 및 운영을 위한 비용의 일정부분은 중앙정부에서 지원한다. 중앙정부에서는 ‘지역역량종합관리센터’의 설치 운영을 위한 가이드라인을 만들어 전국에 보급하여 이러한 ‘시스템’구축이 용이하도록 지원한다. (가칭) ‘지역역량종합관리센터’를 설치하는 시·군에 대해서는 관련비용의 50%를 중앙정부에서 지원하거나 관련사업의 예산 배정 시 가산점을 제공하는 등 일정한 인센티브를 제공함으로써 ‘시스템’구축을 적극적으로 유인해 나아야 한다.

4) 전문계약직 공무원제도의 확대 시행

(1) 지역내 인적자원의 한계와 외부조달의 필요성

지역역량강화는 ‘지역의 미래에 대한 자기결정력을 강화해 나가는 과정’인데 지역내부에서 이러한 역량이 부족한 경우, 최근에는 외부역량을 활용하는 방안도 강구되고 있다. 과소화와 고령화되고 있는 농촌지역에서는 외부로부터의 인적자원을 초빙하여 지역의 역량강화를 도모하기 위한 ‘개방형공무원제도’의 도입사례가 늘고 있다. 이 제도는 민간기업 또는 대학교 등 민간부문의 우수한 인재를 계약직으로 채용해서 전문분야의 공공행정을 담당토록 함으로써 행정의 전문성을 높이고 공직사회의 개방화를 유도하여 정부의 인적자원을 효율적으로 활용하기 위한 목적으로 시작되었다.

외부역량활용방안으로서 ‘계약직공무원제도’의 도입사례 증가하고 있다. 최근 지역외부로부터 인재를 초빙, 전문계약직으로 채용하여 지역개발을 창의적으로 추진해 나가고 있는 모범적인 사례(진안, 완주, 등)들이 늘어남에 따라 각 지역에서 전문계약직에 대한 수요가 늘어나고 있는 추세이다(충남 홍성, 경북 영양 등)

외부의 인적자원을 ‘계약직공무원제도’으로 유치하기 위한 제도적인 개선이 필요하다. 먼저, 전임계약직공무원제도가 활성화되기 위해서는 지자체의 인사권 독립이 필요한데, 현재는 지자체별로 ‘총액임금제’가 도입, 시행되고 있기 때문에 외형상 인사권 독립이 보장되어 있는 듯 보이지만 직급 신설 혹은 직급별 정원 등은 여전히 중앙정부의 승인사항으로 남아 있으며, 전문가 영입을 위한 계약직급을 설정하는 것 자체가 쉽지 않아서 적절한 전문가의 확보에 어려움이 있다.

(2) 정책목표

첫째, 외부인재의 유입을 통한 지역발전 방안을 도모한다.

둘째, 지역내부의 부족한 역량을 보완할 수 있는 다양한 방안 모색한다.

셋째, 외부민간전문가의 유치를 통한 지방행정의 변화와 혁신을 유도한다.

(3) 정책내용

첫째, 전임계약직채용의 활성화를 위한 지자체의 인사권을 보장한다. 지자체에 총액임금제는 준수하되 직급 신설의 자율권과 직급별 정원조정 등이 가능할 수 있도록 실질적인 인사권이 보장되어야 한다. 지자체장의 판단에 따라 지역실정에 적합한 독자적인 공무원 운영권

한을 부여함으로써 외부역량활용을 위한 전임계약직공무원제도의 활성화를 지원토록 한다.

둘째, 전임계약직채용 촉진을 위한 지자체 지원사업이 시행한다. 중앙정부에서는 각 시·군에서 민간 전문가를 계약직 공무원으로 채용할 경우 필요경비의 50%를 국비로 지원토록 한다. 각 시·군에서 외부인재를 유치하여 계약직공무원제도를 모범적으로 시행하고 있는 사례를 수집하고, 표준 매뉴얼을 작성하여 보급해 나간다.

셋째, 지자체별로 지원차등화 방안을 마련하여 시행한다. 전임계약직제도의 도입에 필요경비를 지원하는 방법은 사전적으로 지원하는 방법과 사전에는 가이드라인만 제시하고, 관련 제도를 모범적으로 운용하는 시·군에 대해 사후적으로 인센티브를 지원하는 방식이 있다. 초기(1~3년)에는 사전적인 지원을 하고, 어느 정도 확산된 (3년)이후에는 사후적인 평가를 통해 인센티브를 지급하는 방식이 합리적이다.

