

농어업인의 인간다운 생활권 보장

농어가 소득지지와 경영안정

■ 연구자 (김태곤, 한국농촌경제연구원 연구위원)

(이명현 인천대학교 교수)

최종정리 : 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)

I. 농가소득 안정을 위한 직접지불 확대

☐ 현 황

○ 도농간 소득격차 확대

- 도농간 격차가 확대되고 있는데, 2011년 농가소득은 도시근로자가구 평균소득의 60% 수준으로 하락함

○ 농-농간 소득격차 확대

- 농가 계층간 격차가 확대되고 있는데, 소득이 낮은 20%와 높은 20%간의 배수를 나타내는 5분위 배수는 2010년 12배까지 확대됨

○ 빈곤농가의 증가

- 농업센서스에 의하면 농산물 판매금액이 500만원 미만계층이 2000년 48%에서 2010년 53%로 늘어나는 등 농촌의 빈곤농가가 증가함

○ 소득지지 직접지불 규모의 파소

- 현행 소득지지 직불제는 쌀에 국한되어 있고, 그 규모는 고정적인 부분만을 고려할 경우 농업소득의 8.2%에 불과함
- 2011년 기준 농가당 직불제 예산은 71만원(예산 8300억원/116.3만 농가), 농업종사자 1인당 33 만원으로 1인당 GDP(2,485만원)의 1.3%에 불과함

※ EU의 경우, 농업노동력 1인당 직접지불액이 1인당 GDP의 15% 수준

- EU-27개국 농업취업자 1인당 직접지불액은 3,793 유로, 1인당 GDP는 24,500 유로로 그 비율이 15%
- 독일의 경우 농업취업자 1인당 직접지불액은 14,127유로, 1인당 GDP는 30,500 유로로 그 비율이 42.6%, 농가당 직접지불액은 25,557유로로 농업소득의 57.0%

☐ 정책목표

○ 직접지불제도를 확대하여 농가소득의 안정성을 높임

○ 중장기적으로 직불제 총액을 농업소득의 15% 수준까지 높여 나감

○ 직접지불을 통해 지속가능한 농업과 다원적 기능을 유지함

□ 정책내용

○ 현행 복잡하고 분산된 직접지불제도를 기본형 및 가산형으로 개편함

- 기본형은 현행 쌀소득보전 직불제에 밭농업 직불제를 추가
- 다양한 공익적 목적을 위해 기본형에 추가로 가산형 직불제를 추가

○ 기본형 직접지불제도를 밭농업까지 확대함

- 직접지불제의 확대개편 : 현행 쌀소득보전직불제 유지하면서 밭농업직불제 개편.
- 현행 밭농업직불제는 식부면적에 따라 지불하는데 이는 시행상의 어려움으로 효과가 없기 때문에 밭농업 직불제는 밭 면적기준으로 전환.
- 공정형 밭 직불제와 함께 주요 밭 작물(특히 밀, 보리, 콩, 옥수수 등 기초식량작물)에 대해서는 쌀과 마찬가지로 변동직불제를 적용
- 밭 작물 중 주요 채소류·양념류 등에 대해서는 국가 수매제와 농협 계약재배를 통한 가격안정대제도 도입 : 하한가격과 상한가격의 설정

○ 다양한 방식의 가산형 직접지불제도를 도입함

- 가산형 직불제 확충 : 식량안보, 환경보전, 경관형성, 자운보전, 구조개선 등과 관련된 상호준수의무(cross-compliance)을 조건으로 쌀 직불제와 밭 직불제 이외에 추가로 가산금을 지불. 현행 친환경친환경 직불제를 원용하여 확대함

II. 가격안정 및 재해보험으로 농가의 경영안정

□ 현 황

○ 경영안정 대책의 필요성

- 소득지지 직접지불이 소득안정에 기여하는 주요 정책이지만 농가의 경영안정을 위해서는 추가적인 보완대책이 필요함

○ 가격불안으로 인한 경영위험의 증가

- 농산물 시장개방에 따른 소수 작목으로의 생산 집중도가 높아지면서 주요 품목별 가격불안이 높아지고 있음
- 가격폭락의 경우 가격하락의 부담이 농가에 전가되는 비율이 더 높고, 가격폭등의

- 경우 농가 보다는 중간 유통과정이 가격상승 이익을 더 많이 가져감
- 가격폭락의 경우에 변동 직접지불로 사후 보전하는 방식을 도입할 경우 쌀소득보전 직불제에서 보듯이 정부의 재정부담이 가중되는 문제가 발생함

○ 재해증가에 따른 경영불안의 확대

- 기상이변 및 자연재해로 인한 농업피해가 증가하면서 재해의 빈발에 따른 농가의 경영불안이 빠르게 확대되고 있음
- 현행 재해대책법에 따른 피해보상, 농작물 재해보험제도 등은 재해로 인한 농가의 경영불안을 충분히 해소하기에는 부족함

□ 정책목표

- 농가 경영안정을 위해 주요 품목별 가격안정사업을 대폭 강화함
- 농작물 재해보험제도를 개선하여 피해보전 및 경영안정의 실효성을 높임

□ 정책내용

- 쌀을 포함한 주요 식량작물에 대한 공공비축제도를 확대함
- 김장류, 양념류 등 가격변동폭이 큰 주요 채소류에 대한 농협 등 생산자조직의 계약재배를 대폭 확대하여 가격안정시책을 중점적으로 시행
 - 채소류 등 주요 농산물에 대한 최저가격 보장제도를 도입하여 가격폭락에 따른 농가의 경영위험을 최소화
- 농작물 재해보험제도를 확대 개선함
 - 재해보험제도를 '작물보험'과 '수입보험'으로 구분하여, 작물보험에 대해서는 대상작물이나 축종을 확대하면서, 수입보험으로 보완장치를 마련
 - 현행 농작물재해보험이나 가축보험 등에 대해서는 대상품목을 확대하고, 동시에 보험대상재해의 광범화와 상품 다양화를 통하여 농가의 선택 폭을 확대
 - 생산 및 가격 변동에 대응하는 수입보험제도의 도입을 검토할 필요가 있는데, 우선 일부 품목부터 실시하고, 점차 대상 품목을 확대

Ⅲ. 농업 기본소득제도의 도입

☐ 현 황

○ 양극화에 따른 농가빈곤율의 증가

- 농가경제조사의 원자료상 보건복지부 고시 최저생계비에 미치지 못하는 소득을 올리는 농가가 2008에는 13.8%였으나 2011년에는 23%에 달함

○ 모든 농가계층에 고르게 절대빈곤의 문제 발생

- 절대 빈곤의 문제는 고령, 저학력 농가에 국한되지 않고, 가구주 연령이 40, 50대에서도 소득이 최저 생계비에 미치지 못하는 농가가 상당수 존재함

○ 국민기초생활보장제도의 사각지대 존재

- 경상소득 기준 빈곤인구율은 농어촌(14.8%)이 대도시(6.6%)에 비해 월등하게 높지만, 빈곤인구율 대비 국민기초생활보장제도 수급인구율의 경우 대도시가 93.5%인데 비해 농어촌은 48.6%에 불과함
- 이러한 빈곤농가의 광범위한 존재는 해당 농가의 문제일 뿐 만 아니라 농촌의 경제적 활력을 감퇴시켜 지역 주민 전체의 생활의 질을 하락시킴

☐ 정책목표

○ 모든 농가에게 최저생계비를 초과하는 소득기반을 제공

○ 농업 기본소득 제도를 통해 농촌지역의 사회적, 경제적 활력을 유지함

☐ 정책내용

○ '최소 농업활동'을 하는 모든 농가에 대해 농업기본소득을 지급함

- 최소규모의 농지 활용을 기본으로 하고, 각 지방자치단체가 지역의 특성을 반영하여 '최소 농업활동'의 기준을 마련
- 농지의 최소규모는 농가등록제와 연계하여 규정하고, 농촌경관의 유지, 촌락의 물리적 유지를 위해 필요한 관리활동 등을 포함

○ 지불단가는 최저임금에 2000시간을 곱한 액수로 하는 안을 고려함

- 2000시간은 농가당 농업노동력은 2인으로 보고 일인당 1000시간(주당 20시간)을

최소농업 활동 시간으로 가정

- 그 재원은 현재 시행되고 있는 투입재 가격 보조적 성격의 예산을 축소하여 마련
이 가능

○ 중장기적으로 농가단위 소득보전 직불제로 통합 운영을 검토함

- 농업기본소득제도를 확대, 정착시키기 위해 기본형 직접지불 가운데 고정 직접지
불과 농업기본소득을 통합 운영할 필요
- 이를 위해 중장기적으로 두 제도를 농가단위 소득보전 직접지불제도로 통합하는
방안을 검토하여 마련

농어업인의 인간다운 생활권 보장

농어민을 행복하게, 농어촌복지제도 개선

■ 연구자 : 이용교 (광주대학교 교수, 참여복지센터 소장)

최종정리 : 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 국민기초생활보장제도, 농어촌주민 차별 철폐

□ 현 황

○ 국민기초생활보장 수급자 선정 기준, 농어촌 차별 및 국민의 평등권 침해

- 최저생계비는 모든 국민에게 가구별로 통일되어 있지만, '가구당 소득인정액'을 산정할 때에는 거주지역별(대도시, 중소도시, 농어촌)로 차별 발생

○ 소득인정액 가운데 재산의 소득환산액이 농어촌을 차별

- 소득인정액은 '소득평가액+재산의 소득환산액'
- 재산의 소득환산액을 산정할 때, 일반재산에서 공제금액이 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌은 2,900만원
- 이 때문에 농어촌주민은 수급자로 선정되기 어렵고, 비록 선정된 후에도 '재산의 소득환산액'을 소득인정액으로 간주하여 '생계급여'액이 낮게 부여

○ 농어촌의 현실을 무시한 불합리한 차별

- 농어촌 일반재산의 대부분이 논밭과 살고 있는 농어촌주택이라는 점에서 볼 때 '공제액'에서 지역간 격차가 농어촌 현실을 무시
- 지난 12년간 대도시와 중소도시는 공제액을 인상하였지만 농어촌만 인상하지 않는 것은 부당한 차별

※ 불합리한 사례

- 어떤 가구가 5천만원의 전세보증금을 내고 세를 산다면, 그 사람이 광주광역시에 살 경우에는 전혀 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 간주
- 재산에서 전혀 소득이 산출되지 않음에도 소득이 산출되는 것으로 간주하여 국민기초생활보장 수급자가 되기 어렵거나 수급자가 되어도 생계급여를 소액만 받도록 차별

○ 동일한 차별이 기초노령연금의 경우에도 발생

- 기초노령연금에서 공제금액이 대도시 108백만원, 중소도시 68백만원, 농어촌 58백만원

☐ 정책목표

- 불합리한 농어촌 차별을 철폐하여 농촌복지의 사각지대를 해소한다
- 생계유지가 곤란한 영세농가, 노령농가에 대한 생계지원을 현실화한다

☐ 정책내용

- 농어촌 현실에 맞게 국민기초생활보장제도를 개선한다
 - '재산의 소득평가액'중 '농어촌주민의 일반재산 공제'에서 농어촌주민의 공제액을 대도시의 80%(중소도시의 대도시의 90%) 수준으로 개선
 - 20년 이상 된 농어촌주택과 그 대지는 사실상 거래되기 어려운 재산이므로 '일반 재산'의 범위에서 제외
 - 2013년에 국민기초생활보장사업안내에서 '재산의 소득평가액'의 산정방법을 개선하고, 소요예산을 추계한 후에 2014년부터 적용
 - 동일한 공제기준을 기초노령연금에도 적용하여 연금수령 대상자를 확대하고, 연금수령금액을 현실에 맞게 개선

II. 농어민의 국민연금 임의가입 지원

☐ 현 황

- 국민연금 임의가입 증가 추세
 - 2012년 8월 현재 자발적으로 국민연금에 가입한 '임의가입자'가 20만명을 넘었지만, 2011년 신규 임의가입자는 40~50대가 83.7%이고, 여성이 80.8%를 차지
 - 그 이유는 노후준비에 대한 국민들의 관심이 높아진 상태에서, 주로 대도시에서 사는 베이비부머나 전업주부들이 국민연금을 노후대책으로 적극 활용
- 여성 농업인의 임의가입 미미
 - 도시에 사는 기혼여성은 취업하거나 자영업을 하면서 국민연금에 당연 가입하거나 임의가입을 하는 경우가 증가
 - 부부가 함께 농업에 종사하는 경우가 많아서 여성 농업인은 당연가입자에서 제외

되고 임의가입도 하지 않아서 노후대책이 불안

- 현재는 당연 가입자에게만 혜택이 주어져서 여성 농업인의 노후대책이 매우 부실하기 때문에 국민연금의 임의가입을 장려하는 특단의 대책 필요

○ 여성 농업인의 노후대책 불안

- 2010년 한국인의 기대수명은 남자 77.2세 여자 84.1세로 여성이 남성보다 6.9세 가량 많고, 부인이 남편보다 평균 2~3세가 젊기에 여성 노인은 배우자 사망후 약 10년간 홀로 살 가능성이 높음.
- 농어촌에 사는 독거노인의 상당수가 여성 농업인이고, 대부분 국민연금에 가입하지 않아 기초노령연금(1인노인 94,300원, 노인부부 151,000원)만 수령

○ 국민연금 임의가입 지원 필요

- 일본은 모든 성인에게 국민연금에 가입하도록 하고, 추가 소득이 있는 경우에는 후생연금에 가입
- 여성노인도 자신의 몫으로 연금을 수급하고, 배우자가 사망할 때에도 자신의 노령연금으로 노후생활을 할 수 있기에 보다 안정적인 소득을 보장
- 한국도 모든 성인에게 국민연금에 당연가입하도록 하는 제도를 장기적으로 도입해야 하고 우선 농어민의 임의가입을 적극 권장할 필요

☐ 정책목표

○ 국민연금 임의가입을 지원하여 농어민의 안정적인 노후준비를 지원함

☐ 정책내용

○ 국민연금 임의가입에 대해 의무가입과 같이 국가가 지원

- 농어촌주민이 국민연금에 가입하면 '당연가입대상자'의 경우에 신고소득 79만원까지 보험료의 1/2(최대 35,550원)를 국가가 지원
- 이를 농어촌주민 임의가입자에게로 적용하여 국가가 지원
- 2013년에는 농어촌주민의 임의가입을 장려하고, 2014년부터는 신고소득 79만원까지 보험료의 1/2(최대 35,550원)를 지원
- 2017년까지 전체 임의가입 대상자의 30% 이상 국민연금 가입을 달성

Ⅲ. 보건의료기관의 생활권역별 통합과 찾아가는 순회 서비스 확대

□ 현 황

○ 농어촌 보건의료기관의 허상

- 농어촌에는 군단위에 보건소, 읍·면단위에 보건지소, 벽지에 보건진료소가 1개 군당 25개소 내외의 공공 보건의료기관이 존재
- 공공 보건의료기관의 의료서비스의 질이 낮아서 주민들이 공공 보건의료기관을 외면하여 보건의자원이 낭비
- 민간의료기관은 국민건강보험과 의료급여제도의 허점을 활용하여 공짜 물리치료 등으로 환자를 유치하는 상황
- 이 때문에 소액의 본인부담금만 받지 않고 국민건강보험공단에 보험급여를 신청하여 실제로 건강보험공단에 큰 부담

○ 농어촌 공공 보건의료기관 부실화

- 보건소, 보건지소, 보건진료소가 많이 있지만 보건진료소에는 1명의 간호사만 있는 경우가 많고, 보건지소에도 전문의가 없거나 소수에 불과
- 주민들은 선뜻 공공 보건의료기관을 이용하지 않고 있는데, 보건소, 보건지소, 보건진료소가 산재되어 있고, 보건진료소는 기능이 크게 위축

○ 보건의료기관을 생활권역별로 통합할 필요

- 농어촌지역은 주민수가 감소되면서 경찰, 농협 등이 몇 개의 권역별로 통합관리하는 추세가 일반화
- 보건소-보건지소-보건진료소도 생활권역별로 통합관리하는 것이 자원의 낭비를 줄일 수 있고, 찾아가는 순회서비스로 의료서비스의 질을 높여야 할 필요

□ 정책목표

○ 농어촌 보건의료기관의 운영을 내실화함

○ 농어촌지역 주민에 대한 의료 서비스의 질을 높임

○ 의료의 오남용을 줄이고 응급상황에 효과적으로 대처함

☐ 정책내용

○ 생활권역별로 농어촌 보건의료기관을 통합 운영함

- 보건소-보건지소-보건진료소를 통합하면 의료자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 생활권의 변화에 맞추어서 개편

○ 통합 인력을 찾아가는 우리 마을 주치의 제도로 활용함

- 기존 인력(의사, 간호사 등)을 모두 수용하여 일부는 내근을 중심으로 하고, 일부는 만성질환자(고혈압, 당뇨, 관절염 등)에게 월 1회 순회 진료
- 행정리별 전담 인력(의사, 간호사 등)을 배정하여, 우리 마을 주치의가 정기적으로 찾아가는 의료서비스 제공

○ 2017년까지 단계적으로 통합 의료기관을 추진함

- 2013년에는 농어촌이 많은 도지역 1개 군씩을 시범사업 지역으로 지정
- 2017년까지 전국 모든 시·군에 1개소 이상씩 통합 보건의료기관을 정착
- 보건지소, 보건진료소의 신축·개축비용을 ‘생활권역 통합 보건의료기관’의 신축비로 전환시키면 추가 예산의 증액 없이도 추진 가능

IV. 농어촌 요양기관의 본인부담금 경감

☐ 현 황

○ 농어촌 요양취급기관의 감소

- 인구가 도시로 집중하고 농어촌 주민의 소득이 낮기 때문에 요양취급기관이 도시로 집중하고 있어서 농어촌에는 적정한 요양취급기관이 감소
- 전국의 군 지역에는 ‘산부인과의원’이 전혀 없는 곳도 있고, 강원도의 경우 18개 시·군지역에서 산부인과의원이 없는 곳이 7곳

○ 농어촌의 본인부담금 경감비율이 낮음

- 현재 농어촌주민에게 ‘농어촌에 있는 요양취급기관을 이용할 때’에만 본인부담금에서 5%p 경감
- 즉, 의원을 외래로 이용할 때 본인부담금은 30%이고, 병원은 40%인데, 농어촌지

역에 있는 의원을 외래로 이용할 때에는 본인부담금이 25%, 병원은 35%

○ 농어촌지역 본인부담금 경감률을 확대할 필요

- 현재 65세 이상 만성질환자가 단골병의원을 이용할 경우 본인부담율을 10%p 경감해주는 제도가 시행 중
- 이를 농어촌지역에 적용하여 농어촌지역에 있는 병의원을 이용할 때도 본인부담률을 보다 더 낮추는 방안이 필요
- 이를 통해 농어촌주민의 진료비의 부담을 줄이고, 농어촌지역에 있는 병의원도 채산성을 유지할 수 있도록 지원할 필요

□ 정책목표

○ 농어촌주민의 진료비 부담도 줄이고 농어촌 병의원도 살림

□ 정책내용

○ 본인부담금을 10% 낮춤

- 국민건강보험에서 농어촌 요양취급기관을 이용할 때 본인부담금의 경감율은 5%인데, 이것을 10%로 확대
- 농어촌주민의 부담률을 완화시키고, 농어촌에 있는 요양취급기관의 유지율도 제고
- 2013년에는 외래이용시 농어촌에 소재한 의원의 본인부담율을 25%에서 20%로 낮추고, 2014년부터는 병원의 본인부담율을 35%에서 30%로 낮춤

농어업인의 인간다운 생활권 보장

교육이 농어촌의 미래다 : 농어촌 교육활성화

■ 연구자 (양병찬, 공주대학교 교수)

최종정리 : 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 농어촌 학교 살리기, 미래형 농어촌학교 모델 육성

□ 현 황

○ 농어촌 학교 폐교 확대

- 농촌 학교의 황폐화 현상은 농촌 지역사회의 쇠락과 악순환의 고리를 이루면서 진행된 결과
- 기존의 농촌학교 정책은 도농간 교육격차 해소, 교육복지 확대 등의 측면에서 접근했으나 실질적 효과는 미미
- 최근 10년 동안 면지역 학교 226개교가 폐교, 면지역 학생수는 16만여명이 감소, 60명 이하 학교 수가 전체 면지역 학교 수의 약 40% 차지

○ 정부의 학교 통폐합 정책 강제

- 1982년부터 소규모 학교 통폐합 정책을 추진하면서 많은 농어촌지역 학교가 통합 과정에서 폐교
- 최근 교육 당국이 적정규모 학교정책으로 전환하였지만 여전히 교육재정의 효율화 측면에서 학교 통폐합 기조를 유지
- 그동안 우수교 사업, 돌봄학교 사업, 전원학교 사업 등 농어촌학교 지원사업으로 학업성취도 향상, 학교만족도 향상 등의 성과도 있으나 지정학교와 미지정학교의 형평성 문제가 대두

○ 농어촌의 작은 학교 사례 확산으로 발전 가능성 확대

- 2000년 이후 농촌학교 교육을 희망하는 새로운 교육 수요가 형성되고, 작은 학교 살리기 운동이 확산
- “작아서 교육적”이라는 교육이념을 갖고 생태, 인성, 협동, 활동 중심의 교육과정 특성화 모델을 개발하는 사례가 전국적으로 확산
- 귀농과 귀촌으로 대표되는 농촌으로의 인구 이동과 같은 새로운 패턴이 가시화되면서 농촌학교 교육 수요가 증가
- 농촌 학교의 특성을 고려하여 교육공동체 원리로 운영되는 지속가능한 작은 학교 모델이 확산

○ 읍지역 학교의 과밀화와 면지역 학교의 공동화

- 읍지역 학교는 과밀화되고 면지역 학교는 공동화되는 등 지역별로 학교의 특성이 다르기 때문에 면지역 소규모 작은 학교를 위한 별도의 정책이 필요

□ 정책목표

- 농어촌 학교 통폐합 정책에서 작은 학교 살리기로 전환함
- 농어촌마을 발전모델과 연계한 작은 학교 발전 경로를 창출함

□ 정책내용

○ 1면 최소 1초·중학교 원칙 준수

- 읍지역 학교와 면지역 학교에 대한 분리 대응을 원칙으로, 면지역 작은 학교에 대한 특성화된 정책을 집중
- 절대 학교 개념을 도입하여, “1면 최소 1초·중학교” 원칙을 세우고, 이 부분을 농어촌 서비스 기준으로 도입

○ 농어촌형 협약학교제도 도입

- 전원형 농어촌학교 모델, 도시근교형 농어촌학교 모델, 귀농귀촌 밀집지역 학교모델 등 농어촌지역사회 지속가능한 발전과 연계한 특성화된 학교 운영 모형 창출
- 내발적 발전의 측면에서 학교와 지역사회가 긴밀히 연계하여 학교교육의 책무성에 공동으로 대응하는 학교운영구조 형성
- 농어촌형 협약학교(민간 또는 민관 위탁 운영학교) 제도 도입 검토

○ 농어촌형 교육과정 개발과 농어촌형 생태학습인재, 생명과학 인재 특별전형제도 도입

- 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

○ 교육복지 통합지원과 농어촌 교사 별도채용 제도 도입

- 도농간 학력격차 해소에 초점을 맞춘 교육여건 개선정책을 교육복지 확대에 집중하는 교육복지 통합지원 정책으로 전환
- 농촌학생 교육안전망 구축, 소인수학급 교수학습방법 개발 등 지원
- 농촌교육 사회적 기업 육성, 교육 기부 유치 등 지원
- 농어촌 근무교사 선발은 별도의 지침에 따라 농어촌에 거주 및 근무를 희망하는 자를 대상으로 선발하고, 이를 의무화 함

II. 농촌 평생 교육, 농촌 생활인으로서 교육받을 권리 보장

☐ 현 황

○ 도농간 평생교육 기회의 격차가 삶의 질 격차로 발현

- 도시에 비해 상대적으로 농어촌 주민들의 평생교육 접근성이 제한
- 평생학습 참여율 : 서울/광역시 35%, 중소도시 31.8%, 농어촌 지역 25.7%
- 비형식교육 참여시간 : 서울/광역시 113시간, 중소도시 102시간, 농어촌 56시간
- 농어촌 주민의 평생교육 기회가 제한되는 가장 큰 이유는 “가까운 거리에 교육훈련기관이 없다”는 것

○ 평생교육 욕구는 높지만 참여하지 못하는 경우가 많이 발생

- 그 이유는 인구 유출로 인해 지역내 리더 및 전문 인력이 부족하고, 주민들의 욕구를 충족할 교육 프로그램이 부족
- 국가 차원의 평생교육 정책에서도 농어촌지역 주민을 대상으로 특성화된 교육 프로그램은 미포함

○ 농촌 평생교육 모범 사례

- 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

☐ 정책목표

○ 평생교육 활성화로 농어촌 주민의 문맹 해소

○ 평생교육 활성화로 지역발전을 위한 민주시민 양성

☐ 정책내용

○ 농촌지역 평생교육 전달체계 구축

- 다양한 프로그램이 상시적으로 전개될 수 있는 거점을 만들고, 이를 중심으로 군 단위 평생교육 전달체계를 구축

- 일본의 공민관, 독일의 시민대학, 호주의 지역사회성인학습센터 등 사례 참조
- 읍면 단위에서는 주민자치센터, 마을 단위에서는 마을회관을 평생교육 기관으로 지정하고, 농촌학교를 마을교육 공간으로 활용

○ 농촌 평생교육을 통한 농어촌 주민의 각급 학위취득제도 도입

- 교육의 체계성과 지속성을 위해 교육과정의 계열화, 모듈화 및 단위(학점) 인정 시스템을 도입
- 학점은행제도를 적용하여 지역내 대학 학점 연계, 농업마이스터대학 혹은 농업인 대학의 학점과도 연계

○ 농어촌 주민참여를 기반으로 지역교육발전기금 및 지역 인적 자원망 구축

- 지역 내 다양한 과제를 학습과제로 수용하여 교육 프로그램에 반영
- 농어촌 평생학습공동체 운동과 지역문제 해결을 연계, 흥동풀무지역교육공동체, 충남교육연구소 지육교육네트워크, 해남 공부방연합회 등 사례 참조

농어업인의 인간다운 생활권 보장

농어촌 어르신, 맞춤형 서비스 확대

■ 연구자 : 이용교(광주대학교 교수, 참여복지센터 소장)

최종정리 : 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 소규모 다기능 노인복지센터로 농어촌 어르신을 행복하게

☐ 현황

○ 농어촌 노인복지시설의 부족

- 농어촌지역은 인구도 적고 노인복지시설의 종류도 거의 없어서 농어촌 지역에 사는 노인은 재가급여 혹은 시설급여를 충분히 받을 수 없는 문제
- 농어촌지역 과소 인구 때문에 면단위에는 다양한 유형의 노인복지시설이 설립되기 어려운 근본적인 한계가 존재

○ 현행 노인복지시설 기능이 경직

- 현재 한 종류의 노인복지시설은 재가급여 혹은 시설급여만 가능한데, 농어촌에는 다양한 종류의 노인복지시설이 설치되기 어려움
- 따라서 충분한 재가급여의 부족이 누적되어 있고, 시설급여를 위해서는 평생 살았던 지역을 떠나야 하는 문제도 발생

○ 농촌형 노인복지시설의 특성화 필요

- 농어촌 노인의 건강상태에 따라서 재가급여와 시설급여를 유연성 있게 이용할 수 있는 조건을 만들 필요
- 농어촌지역에 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호 등)를 하면서 필요한 경우에는 시설급여도 제공할 수 있는 맞춤형 시설이 필요

○ 다기능 노인복지시설 서비스의 주요 사례

- 대구광역시 달성군 효경노인복지센터 소규모 다기능 노인복지시설 시범사업
- 전남 해남군 송암선교복지원은 재가급여(방문요양, 방문목욕, 주야간보호)와 시설급여를 통합적으로 수행하기 위하여 노인복지센터와 노인요양공동생활가정을 인접 공간에 각각 운영하여 시너지 효과 발생

☐ 정책목표

○ 농어촌형 노인복지시설 확대로 농어촌 어르신의 복지 서비스 제고

○ 맞춤형 복지서비스 제공

□ 정책내용

○ 1면 1개소 소규모 다기능 노인복지센터를 설치

- 재가급여와 시설급여를 통합하여 제공하고 자신이 살아온 마을에서 이웃과 더불어 살 수 있는 조건을 제공
- 농어촌지역 보건의료기관을 생활권역별로 통합 운영할 경우에 발생하는 유희 시설을 사회복지법인 등이 소규모 다기능 센터로 운영 가능

II. 농촌 어르신을 위해 마을까지 찾아가는 복지전달체계 구축

□ 현 황

○ 농어촌지역 독거노인 가구의 증가

- 통계청에 따르면, 2010년 가구유형은 부부+자녀가구가 37.0%로 가장 많고 1인 가구 23.9%, 부부가구 15.4%
- 2035년에는 1인 가구가 34.3%로 가장 많고 부부가구 22.7%, 부부+자녀가구 20.3% 순으로 변화될 것으로 전망
- 농어촌지역 1인 가구의 대부분 독거노인인데, 2035년에는 75세 이상 고령가구비중은 전남, 전북, 경북 등 9개 시도에서 20%를 넘을 것으로 예상

○ 농어촌지역 노령가구, 독거노인 등 주택관련 문제 급증

- 노령가구와 독거노인의 주택이 노후화되고, 주택의 유지·수선·보수 필요성이 증가함에도 불구하고 대부분 방치되는 상황
- 일부 지역에서 '사랑의 집고쳐주기 사업' 등을 하고 있는데, 이는 일부 가구를 대상으로 한 개별 주택 개선 효과는 있지만 사후 재활용 문제 발생

○ 마을회관과 연계한 노인복지주택의 필요성

- 개별 주택을 개선하는 사업보다는 기존 마을회관과 연계한 노인복지주택을 건립하거나 마을회관에 인접한 기존 주택을 리모델링하는 방안 검토 필요
- 노령가구 주택 개선 효과와 아울러 해당 노인의 사후에 다른 노령가구가 이용할 수 있도록 하여 활용도를 높일 수 있음
- 마을회관은 여름휴가철에는 마을방문객을 위해서 '게스트하우스'로 활용하여 마

을 소득원이 될 수도 있음

- 또한 휴가때나 명절에는 고향 방문자를 위한 '고향집'으로 활용하여 도시민의 농어촌 방문을 촉진시킬 수도 있음
- 농어촌공사의 지원을 받아서 다솜둥지복지재단이 농어촌건축학회와 협력하여 마을회관과 연계한 공동주택사업을 수행하는 것이 좋은 사례
- 농어촌 마을회관은 노인복지법상 노인여가복지시설인 경로당을 겸하는데, 경로당은 그 수자는 많지만 효율성이 매우 낮아서 이용자가 많은 경로당을 대표 경로당으로 지정하여 활용도를 혁신시킬 필요

□ 정책목표

- 농어촌지역 주택개선으로 주민들의 주거의 질을 높임
- 농어촌 어르신들을 위한 복지전달체계 개선으로 행복한 노후생활 보장

□ 정책내용

- 마을회관과 연계하여 마을공동주택을 단계적으로 확대함
 - 마을공동주택은 국민기초생활보장 수급자나 저소득층 독거노인이 독립성을 유지하면서 공동생활이 가능한 형태
 - 2013년에는 마을회관과 연계한 마을공동주택 사업을 1개 군에 1~2개 면을 선정하여 지원하고, 이후 단계적으로 확대
 - 기존 마을회관·경로당의 신축과 개축사업을 '마을공동주택'의 건립으로 전환시켜 추진
- 마을회관 및 마을공동주택을 풀뿌리 복지전달체계 거점으로 활용함
 - 마을회관, 마을공동주택은 '(군)노인복지관- (면대표)경로당- (마을)경로당'으로 이어지는 풀뿌리 복지전달체계로 노인여가복지시설인 경로당 활용도 제고
 - 대표 경로당에는 노인을 위한 상담, 복지정보제공, 여가선용 지도 등을 복합적으로 수행할 수 있는 '농어촌 사회복지사' 1명씩을 배치
 - 이들이 사회적 일자리에 참여하는 주민을 지도감독하여 찾아가는 노인복지서비스의 효과성·효율성을 제고

Ⅲ. 농촌 어르신에게도 배울 권리와 기쁨을

☐ 현 황

○ 농어촌 노인, 평생교육의 사각지대

- 도시와 농어촌 지역의 평생교육 기회가 가장 큰 차이를 보이는 이유는 농어촌지역 평생교육 시설이 크게 부족하고, 거리가 멀어 접근성이 제한되는 것
- 특히 농어촌지역 노인가구는 자가 교통수단이 부족하기 때문에 그나마 있는 평생교육 기회에 접근하는 것이 원천적으로 제한

○ 평생교육 기회 박탈이 삶의 질 저하로

- 평생교육에 참여하여 얻을 수 있는 배움의 기쁨 및 생활의 활력소 등 다양한 삶의 질을 제대로 향유하지 못하는 문제
- 농어촌공동체의 붕괴, 독거 노령가구의 증가 등과 맞물려 농어촌 독거노인의 소외감 및 박탈감이 심각한 사회문제로 대두

☐ 정책목표

○ 농어촌 노인이 접근 가능한 평생교육 공간을 확대함으로써 교육받을 권리를 보장함

☐ 정책내용

○ 농어촌지역 노령가구의 접근 기회를 최대한 보장

- 농어촌지역에 다양한 평생교육 공간을 마련하는데, 특히 마을회관에 평생교육 기능을 부여하고 농촌학교를 마을교육 공간으로 활용

○ 농어촌 교통편 통합 네트워크로 노인 평생교육 교통편의 제공

- 농어촌 지역에 있는 다양한 통학용 교통편의 네트워크를 구축하고, 그 이용자 가운데 노인의 평생교육 교통편 제공을 포함

여성 농어업인이 행복해야 농어촌도 산다 : 여성농어업인 대책

■ 연구자 (서정민, 지역재단 기획관리실장)

최종정리 : 장경호(농업농민정책연구소 녀름 부소장)

1. 농어촌 여성정책 전담 부서 설치

□ 현 황

○ 여성농업인과 농촌여성 현황

- 2010년 현재 농어촌인구는 8,758천명
- 농촌여성인구 : 4,345,361명(농촌인구의 50%)
- 농촌여성인구 가운데 농어업종사자 : 32.5%
 - ※ 여성농업인 농외소득활동 참여비율 전체 여성농업인의 13.1%
- 면지역 65세 이상 여성인구는 면지역 전체인구의 33.4%에 달함
- 면지역 농촌여성의 51%가 초졸 이하의 학력을 가지고 있는 것으로 나타남(면지역 남성의 경우 전체 남성인구의 29.9%가 초졸 이하 학력으로 조사됨)
- 면지역 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 조사됨
- 농촌사회에서 여성농업인은 영농의 주체이기보다는 보조 인력이라는 인식이 아직 까지 팽배

○ 여성농업인 관련 정책 전담조직 부재

- 농어촌인구의 절반을 농어촌여성들이 차지하고 있고, 이 가운데 30% 이상이 농업에 종사하고 있지만, 이들을 지원하기 위한 정책 추진체계가 사실상 부재
- 여성가족부 역시 여성정책국이 있지만, 도시지역 여성들에 초점이 맞춰져 있어 실제 여성농업인과 농어촌여성은 정책대상에서 제외
- 각 지자체의 여성관련 업무는 대부분 아동, 청소년, 이주여성 등과 업무가 중복되어 있어 실제 여성농업인과 농어촌여성 대상 정책전담조직은 부재
- 현재 여성 귀농·귀촌자들이 늘어나고 있으며, 향후 이러한 경향을 더욱 강화될 것으로 전망되기 때문에 이에 대한 대책마련도 필요한 상황임

○ 여성농업인 관련 정책의 부실화

- 정책전담조직의 부재는 여성농업인 관련 과제의 발굴과 이를 시정하기 위한 정책개발로 이어지지 못하게 하는 결과를 초래
- 중앙정부의 주도로 2010년 기준 전국 9개 도 및 29개 시군에서 여성농어업인 조례를 제정했지만, 관련사업 추진을 위한 정책 및 예산은 전무한 상황

☐ 정책목표

- 중앙부처에 여성농업인을 대상으로 하는 정책추진 전담조직을 신설
- 지자체는 여성농업인과 여성을 대상으로 하는 통합 전담부서를 설치
- 여성농업인의 눈높이에 맞는 정책과제를 발굴하고 추진

☐ 정책내용

○ 농림수산물식품부 여성정책과 신설

- 농업·농촌의 주요 인적자원으로서 여성농업인의 역량 강화 지원
- 여성농업인을 둘러싼 대내외적 여건 분석 및 정책과제 개발

○ 지자체별 여성농업인 전담부서 설치

- 지자체별 여성농업인과 농촌여성 문제 및 정책을 추진할 전담부서를 설치하여, 지속적인 사업추진과 관리 수행
- 여성농업인정책은 중앙단위의 정책도 중요하지만, 각 지역의 실정에 맞게 농촌여성들이 현장 수요를 파악하여 이를 정책에 반영하는 것이 더욱 중요
- 지역단위에서 여성농업인 후계인력 양성을 위한 계획 수립 및 사업추진

○ 여성농업인육성기금 및 여성농업인육성지원조례 제정

- ‘여성농업인육성기금’에 의한 여성농업인단체 활성화
- ‘여성농업인육성지원조례’ 제정
- 중앙정부와 광역 및 기초 지방자치단체에서 각종 위원회에 여성농업인 참여 비율 확대(여성농업인 할당제 30% 보장)

II. 여성 농업인을 위한 생애주기별 맞춤형 지원체계

☐ 현 황

○ 제3차 여성농업인 육성 기본계획(2011~15)

- 생애주기별 여성농업인의 삶의 질 제고를 위한 정책을 추가하여 추진하고자 계

획을 수립

- 중앙부처의 관련 예산이 부족하거나, 일부 지자체에서만 예산을 지원받는 등 실질적인 뒷받침이 없어 유명무실한 상황

○ 기본계획의 경우에도 생애주기별 지원으로서는 부족

- 여성농업인 양육부담 완화 및 보육여건 개선
- 농어촌 취약계층을 위한 영농·가사도우미 지원
- 농어촌마을 공동취사 활성화
- 문화시설이 부족한 농어촌 지역에 '찾아가는 문화공연(매년 5만명)' 및 여성농어업인 문화 활동 지원 등이 포함

○ 여성농업인 실정에 맞는 생애주기별 지원정책이 필요

- 생애주기별 정책프로그램도 중요
- 연령대별 정책수요를 반영한 차별화된 프로그램도 필요
- 특히 영농규모별 특성을 고려한 맞춤형 지원 프로그램을 개발할 필요

□ 정책목표

○ 여성농업인의 생애주기별 정책프로그램을 개발하고 관련 예산을 편성한다

○ 연령대별 여성농업인의 정책수요를 고려한 차별화된 정책프로그램을 개발한다

○ 영농규모별(대농, 중농, 소농) 특화된 지원 대책을 마련한다

□ 정책내용

○ 20~30대 영농규모별 맞춤형 지원(대농, 중농, 소농)

- 중소농 겸업지원을 통한 소득 보장대책 마련
- 보육 및 영농·가사도우미 지원
- 전문경영인으로서 역량 강화 프로그램 운영
- 사회적 지위 향상 및 권리 증진
- 성 인지적 관점에서 정책개발

○ 60대 이상에게는 은퇴후 여성농업인 대책 마련

- 노인일자리 지원을 통한 소득보전 대책

- 돌봄서비스 지원을 통한 은퇴 후 노후보장 등

○ 여성농업인센터, 생애주기별 맞춤형 전문교육기관으로 육성

- 여성농업인센터를 1군 1개소 이상 확대, 농림부로 관련 사업의 환원. 2005년 농림부에서 지방 이양되었으나 제자리걸음하고 있는 여성농업인센터의 활성화를 위해 관련 사업의 농림부 환원 및 법인화 추진
- 여성농업인의 생애주기별 맞춤형 전문교육기관으로 육성
- 농촌여성, 이주여성 등을 위한 삶의 질 향상 프로그램 및 다양한 문화예술 프로그램 운영 지원
- 지역 아동 및 청소년의 방과후 학교, 공부방 및 문화예술교실 운영 등과 여성농업인센터를 연계

○ 국제결혼 농촌이주여성의 후견인제도 등 안정적 정착 지원대책 강화

- 언어교육, 다문화교육 프로그램 운영
- '농촌지역 이주여성 후견인제도' 본격 실시 : 1군당 10명 이상 한국인 여성농업인을 후견인으로 지정, 이주여성 2-4명을 매월 6회 이상 정기 방문

○ 여성농업인의 소규모 일감갹기 등 농외소득원 확충 및 일자리 창출

- 여성농업인 소규모 일감갹기 사업을 위한 창업교실 지원
- 여성농업인의 공동경영체 조직을 통한 전통식품 제조 및 판매를 활성화

○ 여성농업인 복지 향상

- 면단위에 국공립보육시설 1개소 이상씩 확충, 질 좋은 보육서비스 제공
- 농가도우미 이용 범위 확대(출산, 영농, 교육, 질병/사고, 간병, 경로 봉양 등)
- 여성농업인 전용 농업용 기계장비 개발 보급
- 마을 공동급식식당 운영 지원, 결식아동 및 독거노인 등을 위한 급식 확대