

# WTO체제 하 농업인 복지의 현황과 과제

정호진 · 김경미(대산농촌문화재단 · 농촌생활연구소)

## I. 서론

WTO는 회원국에게 국내법에 우선하는 지구적 표준(global standard)을 부과함으로써 회원국의 농업을 구조화하고 있다. WTO의 이와 같은 농업 구조화는 기업농 및 다국적 기업들의 이익에 기여하지만 많은 국가에서 식량수급의 불안정 심화, 환경 파괴, 가족농의 소멸과 농촌공동체의 붕괴, 농민들의 종속 심화, 식품안전의 저하 등 많은 문제를 야기하고 있다(김종덕, 2003: p.240). 그럼에도 세계적으로 농업의 경제·사회적 불리성을 보완하기 위한 농업보호정책이 후퇴하고, 농업에도 시장경제원리를 도입하는 추세가 강화되고 있다. 이러한 추세는 각국의 농업정책에 변화를 가져오고 있으며, 선진국들은 가격지지와 수출보조정책을 축소하는 대신 직접지불제를 늘리고 농업·농촌의 다원적 기능에 기초한 지역개발과 환경정책을 강화함으로써 농업소득 감소에 대응하고 있다. 나아가 기존의 재해대책을 강화하고 각종 보험을 국제 농산물시장의 변동으로 인한 농업경영의 불안정 해소를 도모하고 있다(오내원, 2002: p.97).

또한 도시자본 유치, 농촌관광 활성화, 공업단지 조성 등 지역 특성에 적합한 산업개발을 통해 농어촌 경제를 활성화하고 농촌이 편안하고 쾌적한 휴양·주거공간이 되도록 생활환경 정비와 교육·복지대책 확충에 집중(농어업·농어촌특별대책위원회, 2002: p.9)하여 농업인이 지속적으로 농촌에 거주함으로써 농업기반이 안정적으로 유지되도록 하기 위한 정책들을 적극 추진하고 있다. 특히 농업인에 대한 사회복지 증진은 농산물 가격지지 정책과는 달리 시장경제의 원리를 손상시키지 않으면서도 농가의 경제적 안정도를 높이고 농업인에게는 사회적 서비스의 질을 높여줌으로써 균형된 삶의 질을 누리면서 적극적으로 농

업에 종사할 기반을 조성한다는 점에서 매우 긍정적으로 평가되고 있다.

그러나 우리 농촌의 복지수준은 절대적인 측면에서는 어느 정도 향상되었다고 하더라도 도시 또는 비농업인들과 비교해서는 상대적인 측면에서는 별로 개선되지 못하고 있다. 박대식 등(2001: pp. 2-3)은 우리 농촌복지 정책의 문제점을 다섯 가지로 지적하고 있다. ‘첫째는 추진체계가 각 부처별로 분산되어 통합조정기능이 미약하며 농촌복지에 대한 법정부 차원의 종합적 비전이 결여되어 있다. 둘째, 농촌복지에 관한 법과 제도가 미비하거나 분산되어 있어 효율적 추진을 위한 제도적 뒷받침이 취약하다. 셋째, 농촌의 노인, 여성, 아동 등과 같이 사회에서 소외 받기 쉬운 계층에 대한 복지정책이 미흡했으며 사회복지제도의 사각지대에 있는 한계 계층에 대한 대책이 별로 없었다. 넷째, 기존의 농촌복지 프로그램은 주어진 예산에 따라 사업을 짜 맞추는 식의 공급자 위주인 것이 대부분이었기 때문에 복지 수요자의 의견을 제대로 반영하지 못했다. 다섯째, 지금까지의 농촌복지정책은 주민이나 지역단체의 적극적 참여를 바탕으로 추진되지 못했다’ 등이 그것이다.

또한 농가인구의 급격한 고령화, 여성화 등으로 인해서 복지수요가 급증하고 있지만 이에 대한 정확한 조사조차 이제 시도되는 단계 있으며, 경험적으로 볼 때 농촌지역에 장애인이 동거하는 가구가 상당수 보이는데도 객관적인 자료조차 알기 어려운 실정이다. 특히 장애인이 농촌에서 생활하는 것이 도시보다 상대적으로 덜 불편하며, 농사일 등에 참여가 가능하다는 점에서 농촌이 가지는 사회적 공익기능으로 평가되는 측면이 있지만 정확한 판단을 위한 자료조차 시도되지 못하고 있다. 따라서 이러한 특수계층에 대한 접근 역시 WTO 체제 하에서 농촌 또는 농가가 기여

할 수 있는 긍정적 측면을 사회적으로 인정해줌으로써 다양한 복지서비스 확충은 물론 농촌사회 유지를 위한 국가지원의 근거가 될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 이 논문은 그동안 포괄적이면서도 정부정책의 현실적 대안을 마련하는 데 한계가 있었던 농촌 또는 농업인 복지의 개념과 문제를 짚어보고 현재 농업인복지 정책의 현황과 과제 분석 그리고 WTO 체제 아래서 위기에 놓여있는 농촌의 안정적 유지를 위하여 가장 핵심적인 장치로 기능하게 될 농업인 복지서비스 확충 및 정책 등에 적극적 접근 방안을 강구하는데 그 목적이 있다.

## II. 농업인 복지의 일반적 개념과 현황

### 1. 농업인과 농업인 복지의 개념적 정의

농업인 복지의 개념은 일반적인 사회복지 중에서 특히 농업인에게 관심을 두는 복지라고 정의해볼 수 있을 것이다. 그러나 농업의 특성과 직업의 공간과 생활의 공간이 혼재하는 지역, 즉 농촌이라는 곳에서 활동하는 주체라는 점에서 볼 때 농촌지역사회라는 활동공간을 고려하지 않을 수 없다. 또한 농업인이라는 개념 속에는 일정 정도의 규모<sup>1)</sup>를 갖춘 직업인 혹은 경제활동인구만을 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 본래 농민이라는 농촌에서 농사를 지으며 사는 사람이라는 의미의 다른 이름으로서도 농업인이 쓰이고 있다는 점에서 반드시 농업분야 경제활동에 종사하는 사람만을 의미한다고 보기에는 개념을 너무 축소 해석하는 것으로 볼 수 있다.

또한 지금은 도·농 복합시의 증가는 물론 농가와 비농가의 혼주율이 높아지면서 '농촌'의 경계가 모호해지는 경향이 나타나기는 하지만, 아직도 농촌으로 분류되는 지역에서는 상당수 이상이 농업에 종사하고 있고 농지를 소유하는 지역사회라는 점에서 농촌주민이라는 개념까지도 확대가 가능할 수 있다.

농어업·농어촌 특별대책위원회(이하 '농특위')에서 검토하고 있는 복지분야의 과제(농어업·농어촌특별대책위원회, 2002)를 보면 대상을 경제활동에 종사하는 건강한 성인으로 규정하고 있는 것은 아니라는 점을 명확히 알 수 있다. 오히려 농어촌지역 공간의 쾌적성과 생활의 편리성을 높여 국토의 균형적인 발전을 도모하고 편안한 휴양·주거공간이 되도록 하는 생활환경 정비와 교육·복지대책 확충을 강조함으로써 농업인 복지의 대상은 농어촌 주민이 될 수 있으며 그 개념 역시 개인적 복지와 더불어 지역적 복지의 대상이 된다는 점을 포괄적으로 설명하고 있다. 그러나 이에 대하여는 좀 더 합의된 논의가 필요할 것으로 보인다.

농특위의 이러한 입장은 농촌지역사회 활성화와 주민복지 확충을 위한 과제로 ① 안정된 정주 기반 구축 ② 농어촌 공간의 쾌적성 증진 ③ 도·농 교류 촉진과 지역경제 활성화 ④ 농어촌 교육여건의 개선 ⑤ 농어촌지역 보건의료 서비스의 개선 ⑥ 농어촌 복지제도의 확립 등을 제안하고 있으며, 광범위한 지역사회복지 개념 속에 협의의 복지제도를 설명하고 있다. 이 복지제도로는 국민기초생활보장제도 수급 대상 확대, 국민건강보험료 부과체계 조정과 보험료 경감제도, 영유아 및 특수 보육서비스 강화, 여성농어업인의 삶의 질 향상, 농촌 노인복지 프로그램 확충, 농어촌 문화진흥, 사회복지정책과 제도를 종합적으로 관리하기 위한 특별법 제정 등과 같은 안을 내놓고 있다(농특위, 2002, pp.34-45).

이러한 상황인식은 지역사회 문제를 사회복지론적 접근으로 풀어보고자 하는 것으로 이해할 수 있는데, 여기에는 개개인에 대한 서비스에 중점을 두느냐, 아니면 어떠한 특정 지역에 내재하고 있는 사회문제를 대상으로 하느냐에 따라 그 방향이 달라진다. 특히 개개인 중 도움을 필요로 하는 사람(要援助者)을 중심으로 하는 협의의 대인복지 서비스는 시설복지와 재가복지를 고려하게 된다(김대원, 2002 : p.23). 이에 비하여 지역 복지는 지역사회주민 전체의 복지를 증진하고자

1) 농업·농촌기본법시행령 제3조 농업인의 정의에는 1,000㎡(약 300평) 이상 경작하거나 연간 농산물 판매로 인한 수입금이 100만원 이상이거나 연간 90일(약 3개월) 이상 농업에 종사하는 경우를 농업인으로 규정하고 있다.

하는 일체의 사회적 노력으로 설명될 수 있으며 경제적인 면뿐만 아니라 교육, 의료 등 여타의 생활조건에서도 열악한 상태를 면치 못하고 있는 한국 농촌의 현실에 맞는 접근방법이라고 할 수 있을 것이다(김대원, 2003 : p.24 ).

따라서 이 논문에서도 농업인의 복지는 좀 더 포괄적인 측면에서 지역사회복지의 개념으로 접근하려는 필요성에 동의한다. 지역사회복지의 전략과 사회정책, 그리고 추진 주체와의 관계를 통해 몇 가지 역할분담을 할 수 있다면 농업인 복지의 궁극적인 목적이 훨씬 효율적으로 달성할 수 있다고 보는 것이다.

이러한 관점에서 중앙정부는 지역복지 증진을 위한 정책 수립과 사회보험, 공적부조제도 등과 같은 제도적 장치의 마련, 지역사회에 대한 인적·물적 지원, 사회개발을 위한 전문가적 차원에서 사회계획 수립 등 역할을 담당해야 한다. 둘째로 지방정부는 중앙정부의 기본적인 방침과 제도를 바탕으로 지역실정에 맞는 하위 제도와 세부추진계획을 마련하고 그에 맞는 예산을 확보하여 실질적으로 농업인 복지와 관련된 인적, 물적 지원을 할 수 있는 체계를 갖추어야만 한다. 또한 지역사회 복지활동을 위한 민간부문의 역할이 중요한데, 이들 민간단체나 자원봉사자의 역할은 지역사회 문제 해결을 위해서 매우 중요한 연계 역할을 할 수 있다. 최근에는 자원봉사자들이 보이지 않게 사회적 안전망을 유지시키고 경제적 부가가치를 창출하는 데 잠재적으로 기여하는 가치에 대한 평가도 시도되고 있다. 그리고 마지막으로 지역사회 복지 대상인 당사자들, 즉 농업인은 다른 어떤 부문보다도 중요한 역할을 담당한다. 이들은 자신의 사회적 욕구 충족을 위해서 공동의 연대를 이루어 적극적으로 활동하여야 한다. 중앙정부나 지방정부, 민간부문의 지역사회 복지에 대한 개입정도는 이들 지역주민의 활동에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다(김대원, 2002, pp.35-38 ).

그러므로 농업인 복지에는 광범위한 지역사회복지의 개념적 기반 위에서 농업인 또는 농촌주민으로 분류되는 계층별 특수한 문제를 가지고 그들 자신이 보다 능동적으로 자신의 요구를 나

타내고 중앙정부 및 지방정부 등이 그의 실현을 위해 움직이도록 촉구하는 활동까지를 포함하는 것으로 정의해보고자 한다.

## 2. 농업인 복지 지원수준 및 현황

현재 우리나라에는 농촌지역 또는 농업인만을 위한 특별한 복지정책은 거의 드러나지 않고 있다. 대개의 경우 일반 복지정책의 일환으로 추진되고 있으며 농가에서는 그에 대한 정보조차 정확히 알지 못하는 경우가 자주 나타난다.

농촌주민의 사회적 욕구를 복지요구로 본 김대원(2002, pp.60-66)은 충남 금산의 도시근교, 일반농촌, 오지농촌마을 대상으로 한 조사에서 거의 비슷하게 경제적 빈곤(26.8%), 자녀교육 문제(24.3%), 의료·보건문제(15.7%) 해결에 대한 요구가 높았고, 자녀육아(2.5%), 가족간의 대화(3.9%), 노인부양문제(3.3%), 노동력 부족(7.5%) 등의 문제는 상대적으로 요구도가 낮았음을 보고하고 있다. 반면에 지역사회 지도자들은 자녀교육, 노동력 부족, 의료문제 등에 대한 요구가 높은 것으로 나타나 대상별로 복지 요구가 다르게 나타나고 있음을 보여주었다.

박대식 등(2001)은 농업인 복지와 관련하여 의료서비스 및 국민건강보험, 보육 및 교육서비스, 농어민 연금 및 국민기초생활보장 제도, 지역개발 및 생활환경, 농촌문화 진흥과 정보화, 여성 및 노인복지로 구분하여 복지실태와 요구를 설명하고 있다.

조홍식 등(2001)은 생활환경 일반, 보건·의료, 교육, 소득 및 경제활동, 사회보장 및 사회복지서비스, 정보화·문화 및 기타 분야로 구분하여 사회복지 실태를 파악하고 대안을 검토하고 있다. 이러한 논의들은 농업인복지의 개념이 매우 광범위할 뿐만 아니라 그 영역을 구분하여 접근하는 것도 목적에 따라 다르게 이루어짐을 알게 한다. 또한 이러한 분야별 접근의 결과들이 체계적이고 종합적으로 수행되어야 할 필요를 보여주는 것이기도 하다.

따라서 현재 각계에서 추진하고 있는 농업인 혹은 농촌주민 관련 복지정책들을 정리해보는 것이 도움이 될 것이다(농특위 2002, 박대식 등

2001, 조홍식 2001). 먼저 농어촌 교육분야에서는 영유아 보육시설 확충 및 국가지원확대<sup>2)</sup>, 고등학교까지 무료급식 및 대학생 학자금 지원 확대<sup>3)</sup>, 대학특례입학 확충 및 지역할당제 도입<sup>4)</sup>, 농어촌 학교를 종합교육·문화 센터로 활용<sup>5)</sup>, 복식수업 문제 해결<sup>6)</sup>, 농어촌학교 교사의 우대<sup>7)</sup>, 농어촌 학교에 외국인 어학교사 충원<sup>8)</sup>, 농어촌학교를 병역특례기관으로 지정 운영<sup>9)</sup>, 학교시설현대화 및 통학버스 제공<sup>10)</sup>, 농어촌 학생을 위한 대도시 기숙사 운영<sup>11)</sup> 등이 검토되고 있으며, 다음으로는 농어촌 의료복지 분야는 공공 보건의료서비스의 확충, 지자체별로 보건의료계획의 내실 있는 추진, 농어촌지역 응급의료체계 확립, 농어촌의 특성에 맞는 보건의료서비스 제공, 건강보험료 및 국민연금 보험료 지원 확대, 도서·벽지에 적합한 보건의료체계 구축 등이 추진되고 있다. 또한

농어촌 주거환경 분야로는 주거환경개선을 위한 장·단기 계획수립, 주택 신·개축사업에 대한 정부의 지원확대, 소득과 연계된 「권역별 농어촌 종합정비계획」 등이 추진되고 있다.

### 3. 주요 선진국가들의 농업인 관련 복지제도의 종류와 범위

유럽을 비롯한 주요 선진국에서는 농업인을 대상으로 다양한 복지서비스를 확충하여 시장가격에 직접적인 영향을 주지 않으면서도 농업인이 균형적인 삶의 질을 향유하면서 농업에 안정적으로 종사할 수 있도록 지원하고 있다<sup>12)</sup>. 그 대표적인 제도들을 살펴보는 것도 농업인의 복지 정책을 개발하고 서비스를 확충하는 데 필요한 일일 것이다. 특히 농업분야의 정책과 농업인 복지는 깊은 연관성을 갖고 있다.

- 2) 농어촌지역의 영유아의 보육료와 시설운영비를 현행 50% 국가에서 지원하고 있으나 이를 70%이상으로 상향 지원하며, 그동안 저소득층자녀에게 한정되었던 만5세 아동에 대한 무상보육을 농어촌지역부터 우선 실시토록 할 필요
- 3) 초등학교에만 실시하고 있는 무료급식을 농촌은 고등학교까지 확대 실시하며, 현재 경지면적이 1.0ha 이하 농가를 대상으로 중·고등학생들의 학자금을 정부에서 지원하고 있는데 앞으로는 농어촌학생 전부에 대하여 고등학교까지 의무교육 실시, 농어촌출신 대학생의 경우 연간 400만원까지 학자금을 무이자로 지원하고 취업 후 5년거치 10년분할 상환.
- 4) 현재 농어촌학생에 대해서는 입학정원의 3%까지 되어 있는 대학특례입학정원을 입학정원의 6%까지 확대하는 한편, 국립대학은 지역할당제를 의무적으로 도입하고, 지역할당제를 도입하는 사립대학에는 30억원 내외의 대학발전기금을 지원하는 방안도 검토
- 5) 농어촌지역에는 마땅한 문화공간이 없기 때문에 남아도는 학교시설이나 공간을 활용하여 지역사회의 종합적인 교육·문화공간이 되도록 정부에서 지원하며, 읍·면 단위별로 중심학교와 소규모학교를 연계시켜 교육학습 및 문화공간으로 공동 활용.
- 6) 농어촌 소규모 학교의 복식수업을 해소하기 위하여 농어촌 학교의 교원 정원을 확대하며, 수업자료의 준비 및 교사의 각종 행정업무처리를 보조하는 행정보조요원을 배치하고, 불가피하게 복식수업을 실시하는 경우에는 해당교육청에서 복식수업용 특수교재 및 학습 보충을 위한 보조교재를 개발하여 제공.
- 7) 농어촌 학교에서 근무하는 교사들에게 관사를 제공하거나 임대하고, 현재 도서·오지에서 근무하는 교사들에게만 지급하는 수당을 모든 농어촌교사들에게도 월 5만원내외를 지급하며, 농어촌교사들에게 가산점을 주어 인사나 보직이동에 있어 상대적으로 유리하도록 하는 한편, 해외 연수프로그램 등에 우선 선발.
- 8) 농어촌지역 초등학교 및 중등학교에 외국인 보조 교사를 채용하여 외국어 구사능력을 배양.
- 9) 농어촌 소규모 학교를 병역특례대상기관으로 지정하여 교사들에게 병역의무에 대신하여 일정기간(7년 이상) 근무토록 함으로써 젊고 유능한 교사인력을 농어촌학교로 유도.
- 10) 노후화된 학교시설의 현대화 및 컴퓨터실을 비롯한 학습기자재를 현대식으로 지원하는 한편, 학교당 2-3대의 통학버스를 제공하여 학생들을 비롯 인근 주민들도 함께 이용할 수 있도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다고 봄.
- 11) 현재 일부 광역 또는 기초자치단체에서 자기 지역의 도시유학생들을 위해 기숙사를 실비로 제공하고 있으나, 이와는 별도로 중앙정부차원에서 농어촌학생들의 경제적 부담을 완화시켜 주기 위해 수도권 및 대도시 기숙사를 제공.
- 12) 이에 관하여는 박대식 등(2001), 정명채(2002), 조홍식(2001), 농업인·농어촌특별대책위원회(2002), 한정자 등(2003), 박영란 등(2000), 테레사 클라빅 외(2000), 김머헤 등(1999)을 참조

먼저 경영안정지원대책으로는 독일의 영농주사고시 영농도우미 지원제도(독일) 및 휴경보상제도, 생산포기연금제도, 프랑스에서도 비슷하게 추진되고 있는 농민소득 활동 범위(가공, 유통) 확대 정책과 품목별 협동조합 육성지원, 미국의 농가소득보험(수입보험), 그리고 미국과 일본, EU 등에서 공통으로 나타나는 조건불리지역 지원, 농작물보험(전작물) 등이 그것이다.

다음으로 노인 등 노령농업인을 위하여는 독일과 프랑스 등의 농민연금 생활수준 등급(상·중·하: 25, 50, 75%)별 보험료 지원, 경영이양 연금제도, 노령농민 의료보험료 지원, 수발보험제도, 농가도우미 인력 활용 등이 있다.

여성농업인을 위한 독일의 농어촌 국·공립 영유아 보육기관 운영, 독일과 프랑스의 독신여성의 농업경영 지원제도, 그리고 청소년을 위한 독일의 농업계 학교 졸업생과 졸업생단체 지원 등이 있다. 그리고 보건의료 측면에서는 독일, 프랑스, 영국 등의 가정지정의사제 또는 전담의사제, 농업노동사고 예방법, 농작업사고 보험제도 등이 있다.

교육·문화분야에는 프랑스, 독일, 영국 등에서는 농어촌 학교, 농어촌 교육이 도시 농촌간 격차가 없도록 지원하고 있으며, 영국에서는 특별히 농어촌학생 및 소수민족 대학 특례 입학제를 운영하고 있다. 네덜란드에서는 농지 소유권과 연계하여 농업교육을 지원하고 있으며 농과계 졸업생의 영농정착을 지원하고 있다. 뿐만 아니라 농산물 생산과 가공 기술 교육도 강화하고 있다.

그밖에도 프랑스, 독일의 농어민 휴가제도, 농업인 사회보험제도 사업비의 50-70%지원(연금·의료보험·사고보험), 농업인 사회정책 및 농어촌 생활환경 지원, 환경농업지원 등의 강화, 장애자의 농촌생활 및 농업경제, 사회활동 보호 등이 체계적으로 이루어지고 있다.

### III. WTO 체제대응과 농업인 복지정책의 중요성

21세기 새로운 세계무역질서와 WTO 체제의

정착으로 대외경쟁력이 취약한 우리농업은 더욱 위기를 맞고 있다. 최근 한국-칠레 FTA체결이 국회 비준을 눈앞에 두고 있는 가운데 지난 10월 노무현대통령이 싱가포르를 방문하면서 한국-싱가포르 간의 FTA협상이 본격적으로 진행되고 있다. 경제에서 수출의존도가 큰 우리나라로서는 FTA 체결을 긍정적으로 검토할 수밖에 없는 입장이거나 이에 따른 농산물교역 문제의 해법과 아울러 농업인 복지서비스 확충으로 정책을 전환할 수밖에 없는 상황에 놓여있다. 해외로부터의 값싼 농산물 수입이 증가하고 국내 농산물가격은 하락하면서 농가들의 농업소득은 상대적으로 떨어지고 있으며, 지역산업도 취약하여 농의소득의 기회도 부족하며 따라서 농가소득의 성장발전은 한계에 다다르고 있기 때문이다. 결국 우리 농업은 생산증대나 가격보장 등 지금까지의 전통적인 농업정책으로는 해결할 수 없는 문제에 당면하게 된 것이라 할 수 있다.

이와 같은 상황에서 기존의 농업정책으로는 소수의 전업적 독농가 외에는 생존전망도 없으며 그것도 장기적인 발전 전망은 없다. 그러므로 시대적 요구에 맞도록 정책의 방향을 재정립 할 필요가 있다(정명채, 2002). 우선 우리농업의 장기적인 발전방향을 산업정책의 시각에서 식량조달 및 사회 안정과 지역사회 및 국토관리라는 차원으로 시각을 넓히고 이에 필요한 적정농업인력의 영농활동을 보장하고 나아가 적절한 농촌인구를 유지할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 전체농업 정책의 목표와 방향에 맞게 농민의 연령별, 영농의 규모와 업종별 특성에 따른 농업적 지원정책과 사회·복지적 지원정책의 방향 정립이 필요하다. 이러한 정책 방향의 추진과정에서 농업적 지원정책과 사회·복지적 지원정책을 연계활용 할 수 있는 방안이 강구 되어야하며 이러한 농촌사회 복지정책들은 범정부적 노력과 국민적 합의를 기반으로 해야만 한다.

따라서 현재 정부의 정책도 농어촌은 농어민의 주거공간, 식량생산 공간뿐만 아니라, 도시민의 여가·휴양공간 등 전국민을 위한 공간으로도 기능을 확장하고, 농어촌 지역사회 유지 및 도농 교류 확대 등을 통해 국가 균형발전, 국민통

합을 뒷받침하도록 종합적인 삶의 질 향상 대책을 추진해야 하는 것이 바람직하다.

또한 이와 아울러 농업인 자신의 삶의 질 향상이라는 측면에 대한 관심을 간과해서는 안된다. 지금까지 농업생산물에 대한 관심은 높았으나, 농산물을 생산하는 주체인 농업인에 대한 관심은 부족한 것이 현실이었기 때문이며, 이러한 지역사회 개발과 복지정책의 일환으로 농업인 복지를 이해하려는 관점은 경제적 수준 향상이 곧 복지의 개선이라는 측면으로 오해될 소지를 가지고 있기 때문에 협의의 복지 개념 측면에서 농업인 복지를 좀 더 상세히 접근하려는 노력도 필요할 것이다.

#### IV. 농업인 복지의 과제와 전개방향

##### 1. 정부의 농업인 복지의 전개방향과 정책과제

현재 정부의 농업인 복지 정책 및 전개방향과 관련하여 우리는 3가지 과제를 고려해 볼 수 있다. 첫째는 농어촌복지에 관한 특별법을 제정하고자 하는 것이며, 둘째는 재원 마련을 위한 농어촌 특별세를 농어촌 복지세로 개편하고자 하는 것, 셋째는 이러한 두 사안을 마련하기 위한 각 부처간의 이견 조율과 국민적 공감대 형성에 관한 과제이다. 이와 관련하여 먼저 농어촌복지특별법을 제정에 대한 과정과 전개 방향을 살펴보면 다음과 같다.

2002년 농업업·농어촌특별대책위원회에서 농어촌복지특별법(안)에 관하여 관련 부처 및 단체 등의 의견을 수렴하여 수정안을 마련하였고, 보건복지부 등의 기존 법안과의 중복, 추가적인 사항 등에 대한 논의를 가졌고, 2002년 10월 한국농업경영인중앙연합회에서 총 4장 21조 부칙 3조로 된 “농어촌복지에 관한 특별 제정에 관한 청원”을 국회에 제출하였으며, 2003년도 농업업특위에서 농어촌복지개선 추진위원회를 개최하여 ‘농어촌복지특별법’의 제정에 관하여 3차에 걸쳐 논의한 바가 있었다. 아직 이 법안은 각 관련 부처간의 의견의 상충이 있고 협의과정에 있다.

한편 최근 농림부에서는 “농업인인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법”(안

을 마련하여 농어촌특별대책위원회의 농어촌복지개선추진협의회에서 논의 중에 있다. 이러한 상황에서 다루어진 농어촌복지특별법과 관련한 기본 방향은 다음 3가지로 요약된다(김정호, 박대식 등, 2003).

첫째) 농어촌복지서비스 및 복지인프라 확충으로 도·농간의 균형발전의 지향이다. 이에 따른 세부내용으로는 ①농어촌 인구구조 변화에 부응한 복지 서비스 확충, ② 농어촌 보건의료서비스의 접근성과 질의 개선, ③ DDA, FTA 확산 등 여건변화에 대응한 농어촌형 사회안전망 강화에 대한 반영이다.

둘째) 농어촌 교육 여건의 획기적인 개선 강구이며 이에 다른 세부 사항으로 ① 소규모 학교의 교육의 질 향상 및 운영방식 개선, ② 교육비 부담 경감 및 교육의 질 개선을 위한 지원, ③ 농어촌출신 학생들의 대학 진학 기회 확대 ④ 우수 교원의 안정적 확보와 사기진작을 위한 지원 강화 등을 기본방향으로 한다.

셋째) 쾌적한 삶의 공간을 위한 지역개발 추진으로 이는 지방자치단체와 지역 주민의 자율적 참여를 바탕으로 농업과 자연 및 문화의 공존을 추구하는 방향으로 추구하고자 한다. 이에 따른 세부 내용으로 ①기초생활환경 개선, 경관보전 등을 종합적으로 고려한 지역개발추진, ② 농촌관광, 외부자본의 농어촌 투자 유치 등 도·농 교류 촉진 ③ 농어촌은 농어민의 주거 및 식량생산 공간뿐만 아니라, 도시민의 여가·휴양 공간 등 전 국민을 위한 공간으로 기능을 확장하는 것 등을 기본 방향으로 한다.

또한 법안의 주요내용으로는 첫째) 정책조정 및 추진체계를 위해서 국무총리 소속의 “농어촌복지증진 및 농어촌지역개발특별위원회” 설치, 5년마다 기본 계획 수립, 시행 및 평가 등과 둘째) 농어촌복지증진을 위한 ① 농어촌 보건 의료서비스의 증진, ② 농어촌사회 안전망 확충: - 농업인 국민연금보험료 정부지원확대, - 국민연금보험료 경감 및 부과 특례, ③ 농어촌의 특성에 맞는 국민기초생활보장 대상자 선정 및 자활 지원 방안 강구 ④ 농어촌 영유아·여성·노인 복지 증진, 셋째) 농어촌교육여건 개선: ① 농어

촌 학생의 학습권 보장 ② 교육과정운영의 특례 ③ 농업 및 수산업 종사 기초인력양성 ④ 농어촌 교원우대 등 교육의질 개선, 넷째) 농어촌지역개발: ① 기초생활시설 정비, 향토산업 진흥, 경관보전·형성, 도농 교류 촉진 등, ② 농어촌지역의 종합개발, 조건불리지역 특별지원 등이다.

한편, 복건복지부에 의해 검토되고 있는 “농어촌지역주민의 보건 의료 및 복지증진을 위한 특별법”(안)이 보건복지부에 의해 검토되고 있는 바 이 두 법안의 상호보완적인 역할 수행에 대한 법체계와 내용의 조정이 필요시 되고 있다.

둘째, 농어촌특별세 연장에 관한 과제는 농어촌복지특별법과도 연관이 되어 있다. 농어촌특별세는 2004년도 까지 한시적으로 시행되게 되어 있으나 현재 2010년까지 연장하여 농어촌복지특별법을 실행하기 위한 재원으로 마련하고자 한다. 이 과정에서 생산적 복지 관련 세부정책과제별 사업에 대한 재원조달 방안의 모호성과 부처간의 협의체제 부재가 가장 큰 문제점으로 드러나고 있다.

셋째, 농어촌 특별세의 농어촌 복지세로 개편하여 확대하고자 하는 데 국민적 공감대를 형성하기 위한 문제인데 이에 대한 현재 논의 중심은 우리 농촌의 어려운 점, 힘든 점만을 홍보하는 경향이 있다. 그러나 농업·농촌의 공익적 기능과 농업의 즐거움 등에 대한 홍보가 더욱 필요하다고 본다.

대개의 복지정책에는 당연히 경제적 지원 프로그램이 따르게 마련이지만 농업인 복지정책의 개발은 사회적 복지서비스 확충과 안정적 소득분배구조의 형성이라는 양축을 중심으로 개발되어야 할 것이다. 그리하여 농업인들이 효율적이며 즐겁게 농업생산 활동에 전념할 수 있게 지원해 줄 수 있는 정책개발이 필요하다.

농업인들에게 안정된 경제기반을 조성하고 생활과 소득을 보장하기 위하여 생산이외에 가공, 저장, 직거래 등 소득활동의 범위 확장과 간접적인 이전소득 및 재분배소득 기회를 확대하여야 하는 것이 그것이다. 그러나 농업, 농민, 농촌에 대한 경제활동 지원이나 사회복지 서비스의 정책적 지원 지원체계는 미비한 상태이다.

또한 농업 부문에 대한 기존의 사회정책이나, 복지정책들은 보건복지부나 교육부, 행자부, 문광부 등 각 부처에서 분산 시행함으로써 기능과 목적이 중복되거나 누락, 상충되는 등 일차적인 농업정책 측면에서의 개발과 정비도 부족한 상태라고 할 수 있다. 그러므로 농업의 안정과 농촌지역사회의 발전을 위하여 필요한 농촌 사회정책과 농업인 복지정책들을 연구 검토하여 도입하고 정비할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

이러한 면에서는 농업·농촌의 복지문제는 통합적이며 적극적 차원에서 접근해야 할 것으로 본다. 즉, 국가의 균형적 발전과 도시와 농촌 모두에 해당하는 사회적 문제를 해결한다는 차원에서 접근해야 할 것이다.

## 2. 노령화 사회속에서 생산적 고용창출의 농업인 복지정책

2002년도 우리나라 전체인구 중 65세 이상의 노인인구가 차지하는 비율은 7.9% 되었다. 1970년에 3.1%, 2000년에 7.2% 것이 기하급수적으로 늘어나고 있는 실정이다. 우리나라 노령인구의 증가속도는 세계적으로 유래가 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 이와같은 노령인구의 현상은 도시지역에 비해 농촌지역에서 더욱 빠르게 진행되고 있다. 예를 들면 65세 이상 노인인구 비율은 1970년 도시 2.2%에 비해 농촌은 4.2%였으며, 2000년에는 도시 5.4%에 비해 농촌(읍,면부) 14.7%로 나타났다. 농촌인구의 급속한 노령화 현상은 청장년층의 이농과 출산율 감소로 생긴 원인이 크지만 평균수명의 연장등으로 인한 현상도 크다.

농촌은 도시에 비해 상대적으로 복지시설이 매우 뒤쳐있다. 그럼에도 불구하고 농촌지역의 60세 이상 노인들의 대부분은 영농 등 일에 종사하고 있고, 건강이 허락하는 한 농사일에 참여하기를 원하고 있다(모선희, 2002). 한편 최근 조사에 따르면 65세 이상 70세이하의 노인들 가운데 정신적으로나 육체적으로 노동력을 상실한 인구는 그렇게 많지 않다. 이를테면 미국의 연구조사에 따르면 65세 이하 노인의 84%, 65세-68세 사이의 인구의 80%, 69-74세 연령층의 78%가 자신

들의 하는 일의 양이나 종류와 관계없이 작업하는데 있어서 아무런 지장을 느끼지 않는다고 대답하고 있는 것으로 나타났다(Stren & Stern, 1995). 우리나라의 경우도 1998년 보건복지부 통계에 따르면 65세-74세 연령층의 노인들 가운데 일상생활의 주요활동에 제한을 받는다는 농민들은 8.9%에 불과했다(문상식, 남정자, 2001). 이러한 차원에서 볼 때 오늘날 노인들의 다수는 생산활동을 할 수 있는 능력이 있으며 생산활동에 참여할 수 있는 기회가 주어질 때 지속적으로 활동하기 원하고 있다. 따라서 노인들의 생산활동은 국가적, 사회적 차원에서 뿐만 아니라 개인적 차원에서도 피할 수 없는 일로 등장하고 있음을 고려할 때 도시 정년퇴직자나 노인들은 앞으로 농촌에 정착하고 생산활동에 참여하는 일이 개인적 차원의 "의향"의 문제를 넘어서는 사회적 차원의 거슬릴 수 없는 추세라고 볼 수 있다(김동일, 2001).

한편 일본에서는 2003년 65세 이상 고령인구의 비율이 전체인구의 18%를 넘어서고 있는 것으로 나타났고, 이들의 고령화사회보장제도에 미치는 지출은 전체 노인이 지출하는 비용의 50%를 차지하고 있는 것으로 나타났다(Hiroyuki Yoshitaka, 2003). 이러한 세계적 노령화사회의 현상을 고려해 볼 때, 우리나라 노령화사회 속에서 발생하는 문제해결을 고령자들의 농업 생산활동의 참여를 통해서 풀 수 있는 적극적 방안을 강구할 필요가 있다. 그러나 농촌의 노인들을 위한 복지시설, 제도 및 서비스의 열악함은 도시퇴직자의 농촌 정착을 꺼려하는 큰 원인이 되고 있는 바이다. 따라서 농촌의 노인들을 위한 사회복지제도의 개선은 보건부나 농림부만의 문제가 아닌 노동부, 재경부 등 통합적 차원에서 검토해야 할 적극적 농업인 복지정책과제라 본다.

이 논문에서 농촌 노인들의 생산활동과 고용창출의 문제는 농업인 복지정책의 한 사례로 제시했다. 그러나 이 외에도 농업인 복지정책을 적극적인 차원에서 검토해야 할 사례들은 많을 것으로 기대된다. 이에 대한 세계 주요국들의 농촌사회, 복지정책 수단들을 연구 검토하고 우리나라에 도입이 필요한 제도들을 연구해야 할 필요

가 있다고 본다. 특히, 이러한 적극적 농촌사회복지정책아래 복지정책을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법령의 정비와 중앙정부 및 지방자치단체들에서 이러한 기능을 전담할 수 있는 체계를 갖추는 것 역시 중요하다고 본다.

## V. 맺음말

농촌 복지수준은 절대적인 면에서는 향상되고 있으나 도시에 비해서는 여전히 낙후되어 있으며, 농업인에 대한 복지서비스의 개선 없이는 농업발전 및 농촌사회 안정화를 기대할 수 없다는 것은 이미 선진국들에서 경험된 바 있다. 따라서 선진국의 경우 농촌복지 증진문제가 농정의 핵심영역으로 부각되고 있다는 점에서 우리의 농업인 복지 정책도 앞으로 보다 지속적이고 체계적으로 수행되기 위한 노력이 필요할 것이다. 농업인 복지 문제에 대한 구체적 정책 대안 마련으로 단계적 실천이 필요한 때이다.

이를 위하여 몇몇 전문기관에서 농림부를 중심으로 대상별·계층별 기초적인 사회조사와 생활실태를 분석하고 있긴 하지만 아직까지 통일된 논의에 이르지 못하고 있는 것으로 보인다. 최근 농업인의 복지수준을 향상시키고자 추진하고 있는 제도적 정비의 1단계 작업으로서 마련된 농림부의 '농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법'과 보건복지부를 중심으로 '농어촌지역주민의 보건복지증진을 위한 특별법' 안이 제기되고 있는 것은 매우 바람직하다. 특히, 농업인의 복지 증진을 위한 사회적 관심이 WTO 출범 이후 DDA 협상시기와 맞물려 확대되고 있다는 점에서는 긍정적이고, 또 국가의 복지정책을 담당하는 부서에서 실질적인 수혜자로서 농업인을 적극적으로 배려하기 위한 실천계획을 수립하고 이에 따르는 제도적 지원을 위해 법적으로 정비하는 과정 등은 매우 고무적이고 기대감을 갖게 한다. 그러나 과연 이러한 법적 체계의 분리된 추진이 어느 정도 실효를 거두게 할 것인가에 대하여는 내심 우려를 금하지 않을 수 없다.

이를 위해 농어촌복지정책은 식량조달, 사회안



정 및 균형된 지역사회 발전 및 국토관리, 고령 화사회 속에서 노인 생산활동기반 확충 및 삶의 질 향상의 차원에서 적극적인 접근과 대국민 홍보가 이루어져야 하며, 농어촌복지특별법과 관련한 농업인의 기본적 복지지원을 위한 1차적 노력과 지원과 연계한 전문적인 체계적인 연구와 프로그램개발 이루어지도록 하여야 된다고 본다.

### 참고문헌

- 김대원, 2002, 농촌지역 복지연구의 실제, 북스태이션.
- 김동일, 2001, 장수시대의 도래와 도시 퇴직자의 농촌 정착 가능성, 「제2차 도농교류 심포지엄」 전국 농업기술자협회.
- 김정호 등, 2003, DDA 및 FTA에 대응한 농업·농촌 정책의 방향과 과제, 한국농촌경제연구원, pp. 378-388.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2002, 소비자를 생각하는 농어업, 도시민과 함께 가꾸는 농어촌: 농어업·농어촌의 새로운 활로(미간행).
- 박대식 등, 2001, 농촌복지 증진을 위한 제도개선 방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 박대식 등, 2002, 여성농업인 복지 지표 개발 연구 : 농림부 정책과제보고서.
- 박대식·최경환, 2002, 농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 박영란 등, 2000, 외국의 여성복지서비스에 관한 연구, 한국여성개발원.
- 변화순 등, 2001, 가족유형에 따른 생활실태와 복지 욕구에 관한 연구, 한국여성개발원.
- (사)농정연구포럼, 2001, 제9회 연례심포지엄 주제 발표논문집: 농촌주민복지의 현황과 개선과제.
- 오내원, 2002, 농가경영안정 정책의 체계화 방안, (사)농정연구센터, 계간 농정연구 4호, pp. 97-140.
- 정명채, 2002, 농어촌 복지제도의 문제점과 개선방안, 한국농업경영인중앙연합회, 농촌복지증진 특별법 제정을 위한 토론회 자료집.
- 조홍식 등, 2001, 농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사: 농림부 정책과제보고서.
- 테레사 콜라빅 외 지음, 한국여성정책연구원 옮김, 2000, 복지국가와 여성정책, 새물결.
- 한정자 등, 2002, 농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구 : 농림부 정책과제보고서.
- 허태열, 2003, 농어업인 복지 증진 및 농촌 거점도시 구상을 위한 토론회, 국회 농림해양수산위원회.
- Hiroyuki Yoshitake 2003, 일본 장기요양보호를 통한 제언, 「헬스케어 심포지엄」, 교보생명.
- Sterns H. L. & Sterns, S.A. 1995. Health and the employment capability of older American. In Bass, S. A.(Ed). Older and Active: How American over 55 Age Contributing to Society, New Haven Yale University Press, p. 11.