

대외시장 개방과 농어촌지역 지원관련법률 비교분석

*A Comparative Analysis of the Support Law on Rural and Fishery
Communities under Market Opening*

김태환 한국보건사회연구원 부연구위원

대외시장이 개방(FTA, DDA 등)됨에 따라 정부는 농어업종사자를 지원하기 위한 여러 법률과 계획들을 발표하였다. 그러나 이들 농어촌지역 지원 법률과 계획들은 서로간에 일부 중복되거나, 법안에 미비한 점이 있어 관련 법률 및 계획들을 비교분석함으로써 2차 농어촌지원계획 수립을 위한 정책방안을 모색하고자 한다.

농어촌 보건복지특별법의 경우 농어촌지역에 대한 실태 파악 및 계획수립이후 점검 및 평가에 대한 사항이 미비한 실정이다. 농어촌 보건복지특별법과 농림어업인 특별법 중 보건복지 부문 중 일부문은 중복됨에 따라 부처간 연계를 통해 발전적인 계획수립이 필요하다.

2차년도 계획 수립 시 농어촌지역에 대한 보건복지지원 및 복지육구 파악이 선행되어야 하며, 행정부 차원의 계획과 군지역 지역사회복지계획과의 연계를 통해 실질적인 지원계획이 수립될 필요가 있다.

1. 들어가며

지난 6월 30일은 우리나라와 미국간에 한미 자유무역협정 즉 FTA(Free Trade Agreement) 협상이 4월 2일 마무리된 이후 추가적으로 제기된 협상을 포함한 모든 내용이 타결되어 양국간 서명식이 있는 날이었다. 약 1년(2006년 6월 1차협상)에 걸친 협상 끝에 이루어진 결과라 할 수 있다. 한미 FTA를 바라보는 시각은 다양하게 존재하고 있지만, 아직 어느 관점이 옳다고 할 수 없는 시점이라 할 수 있다. 그러나 대부분의 사람들이 동의하고 있는 바는 농업부문에 대한 피해가 존재한다는 점이다. 즉 한미 FTA 협

상결과 일정 부분 정부가 농업시장 개방을 유보하는 조치를 이루어 냈지만, 여전히 농업부문에 대한 피해는 손쉽게 예견될 수 있다. 농업부문 피해의 핵심은 농어민의 소득감소라 할 수 있다. 농산물 시장의 개방에 따라 가격경쟁력이 뒤떨어지는 품목들은 국내산 제품에 대한 국민들의 수요 감소로 인해 농어민들은 직접적인 소득감소를 경험하게 되는 것이다.

농어민 소득감소는 비단 한미 FTA가 아니라도 길게는 1990년대 우루과이라운드부터 가깝게는 2001년 시작된 WTO/DDA 협상과정 속에서도 이미 예견된 바가 있다. 정부는 DDA 협상과정 중에 농어민들이 받게 되는 피해를 최

소화하기 위해 2002년부터 대통령 자문기구로 농어업·농어촌 특별대책위원회를 운영하고 있으며, DDA 협상으로 인해 피해를 보게 되는 농어민을 지원하기 위해 보건복지부는 2004년 1월 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」을 제정하였으며, 2005년 6월에는 제1차 농어촌보건복지 기본계획('05~'09)을 발표한 바 있다. 또한 비슷한 시기 농림부에서도 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법」(2004. 6)을 제정하였으며, 동법을 통해 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획('05~'09)」을 수립 발표한 바가 있다.

2007년은 한미 FTA 체결로 인하여 농업분야에서 또 한 번의 커다란 변화가 촉발되고 동시에 보건복지부와 농림부의 농어촌지역 지원방안에 대한 기본계획이 발표된 지 2년이 경과되는 시점이다. 또한 2008년 하반기 이후 보건복지부 및 농림부 모두 제2차 기본계획을 수립하기 위한 준비작업과 평가가 이루어져야 한다는 점에서 매우 중요하다 할 수 있다. 본 고에서는 전반적인 대외시장 개방의 흐름과 2000년 들어 제정된 농어촌지역 지원법안들에 대해 살펴보고, 법안을 비교분석함으로써 제2차 농어촌보건복지 기본계획을 수립하는데 있어 필요한 향후 과제와 대응방안을 살펴보고자 한다.

2. 대외시장개방 및 농어촌 현황

1) 대외시장개방 현황

2000년이후 진행되어온 대외시장개방에 대한 논의는 크게 두가지 흐름을 살펴볼 수 있다. 세계무역기구(WTO)차원에서 이루어진 다자간 협상(DDA협상)과 개별국가들간에 이루어지고 있는 자유무역협정(FTA)이라고 할 수 있다. 우리나라 역시 2000년이후 이들 협상에서 예외일 수가 없었으며, 일부 국가와는 이미 FTA협상이 이루어졌으며, 추가적으로 협상이 진행되고 있는 상황이다. 또한 DDA협상 역시 우리나라에 미치는 영향을 고려할 때 지속적으로 관심을 가질 수 밖에 없는 상황이라 할 수 있다.

먼저 DDA협상¹⁾은 2001년이후 진행되던 협상이 미국과 EU, 브라질, 인도 등으로 대표되는 G20간의 대립으로 2003년 9월 칸쿤 각료회의 이후 협상이 중단되었다. 칸쿤 각료회의의 이후 중단된 협상은 여러 방향에서 협상진행을 위한 노력들이 있었다. 우선 2004년 4월 미국의 주재로 소규모 각료회의가 개최되었으며, 5월에는 EU가 농업 및 싱가포르 이슈에 대해 신축성을 보이겠다고 입장을 발표하면서 OECD 각료회의에서 DDA협상이 다시 진행되는데 기여하였다. 이후 2004년 8월 WTO 일반이사회에서 DDA협상의 기본골격에 대한 합의문이 채택되었으나, 농업부문의 이견으로 또 다시 DDA협

1) 본 부문은 서진교, 송백훈 외, 「DDA 주요외제별 평가와 대응전략」, 연구06-04, 대외경제정책연구원, 2006, 및 농림부 보도자료, 농촌경제연구원의 「세계농업뉴스」 자료를 참조함.

상은 큰 진전을 이루지 못하고 있다가 2005년 9월에 WTO의 신임집행부 선출과 함께 협상이 새롭게 진행되었다.

신임 라미 사무총장은 2006년 12월 홍콩 각료회의 이전에 각료선언문을 제출하기 위해 초안마련을 위한 작업을 진행하였으며, 이후 개최된 12월 홍콩각료회의에서는 제안된 초안을 토대로 협상이 진행되었다. 2006년 12월 진행된 홍콩각료회의에서는 각료회의 결렬시 DDA자체가 어렵다는 것을 인식하고 주요국들이 정치적인 타협을 시도하여 각료선언문을 채택하게 되었다. 주요사항은 농업분야 수출보조금 철폐(2013년), 비농산물 시장접근분야에서 스위스 공식 적용, 2006년말 DDA 종결을 목표로 2006년 4월까지 세부원칙을 도출하기로 하였다. 그러나 2006년 상반기 회담진전을 위해 주요 6개국(G6, 미국, EU, 브라질, 인도, 호주, 일본)이 각료급 또는 실무급 회담을 진행하였으나, 역시 농업부문, 농업보조금 감축 등 분야에서의 대립으로 큰 진전을 보지 못하였다. 2006년 4월까지 협상에 대한 진전이 이루어지지 않자 6월 개별협상그룹 의장은 세부원칙(modality) 초안을 제시하였으나 이 역시 절충이 이루어지지 않아 2006년 7월 라미 사무총장은 “DDA 모든 분야에서의 협상중단”을 선언하였다.

그러나 2006년 11월 라미 사무총장의 DDA 정상화 발언이후 비공식 협상이 다시 진행되었으며, 2007년 1월에는 비농산물 시장접근분야와 서비스 분야 전체 협상이 이루어졌다. 2007년 4월에는 G4(미국, EU, 인도, 브라질)가 인도

뉴델리에서 각료회의를 개최하고 협상진전을 위한 발판과 진행일정 등에 대한 논의가 진행되었다. 여기서는 6월말까지 세부원칙 협상을 마치고 올 연말까지 DDA협상을 마무리 한다는 목표에 합의하였다. 또한 펠코너 WTO 농업위 특별회의 의장은 4월 30일 주요 쟁점(국내보조, 시장접근, 수출경쟁, 3개부문)에 대한 의견과 문서를 제시함으로써 본격적인 협상을 시작할 수 있는 여건을 조성하고자 하였다. 이후 5월 26일에는 개도국 특별세이프가드, 열대작물, 허용보조 등 잔여이슈에 대한 자신의 관철과 제안을 담은 2차 문서를 발표하였다. 이를 바탕으로 7월말까지 세부원칙 수정안을 합의하고 2007년 말까지 협상을 종료할 것을 제안한 상태이다.

또 하나의 국가간 무역협정이라고 할 수 있는 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 특정국가간에 배타적인 무역특혜를 서로 부여하는 협정으로서 경제통합, 공동시장, 관세동맹 등의 지역경제통합 형태 가운데 가장 낮은 수준이다. FTA가 포함하고 있는 분야는 계약국들이 누구인가에 따라 다른 양상을 보이는데, 전통적으로 상품분야의 무역자유화 또는 관세인하에 중점을 두고 있는 경우가 많지만 WTO 체제의 출범을 전후하여 FTA의 범위가 점차 확대되고 있다. 상품의 관세 철폐 이외에도 서비스 및 투자 자유화까지 포괄하는 것이 일반적인 추세이며, 이번 한미 FTA에서 논의된 것처럼 지적재산권, 정부조달, 무역구제제도 등까지 협정의 대상범위가 점차 확대되고 있다. 각국의 FTA 체결 경쟁은 현재 진행 중인 도하개발아젠다

(DDA) 출범에도 별다른 영향을 받지 않고 한층 가속화되었으며, 2003년 9월 칸쿤 WTO 각료회의에서 의미 있는 합의 도출에 실패한 이후에는 많은 국가들이 양자간 FTA에 의존하는 경향이 더욱 뚜렷해지고 있다. 2006년 9월 현재 발효 중인 211개 FTA 협정의 체결시기를 살펴보면, 1980년 이전과 1981~1990년에 각각 17개와 10개에 불과한 반면, 1991~2000년에 75개, 2001년 이후에 109개가 체결되었다²⁾. 우리나라 역시 FTA 확산추세에 대응하여 안정적인 해외시장을 확보하고 개방을 통해 우리 경제의 경쟁력을 강화하기 위해 동시다발적으로 FTA를 추진하고 있는 상황이다. 칠레('04.4.1발효), 싱가포르('06.3.2발효), 유럽 6개국('06.9.1발효)과 FTA 체결을 완료하였고, 2006년 2월 본격적으로 시작된 미국과의 협상은 4월 2일 마무리되었다. 한편, ASEAN, 캐나다, 멕시코, 인도 등과의 협상을 진행 중이며, 농수산물 분야에서 한미 FTA 못지않은 커다란 영향을 미칠 것으로 예상되는 중국과의 FTA에 대해서도 신중하게 접근하고 있다.

위와 같이 우리나라는 대외시장개방이라는 커다란 바다속에 들어 있다 할 수 있다. 따라서 올해는 여러 부문에서 철저한 준비와 대비가 필요한 시기가 할 수 있다.

2) 농어촌 현황

2000년 이후 우리나라 농어업 종사자 현황을 살펴보면 일반가구와 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면에 농어가의 경우에는 가구와 인구가 감소하고 있음을 볼 수 있다. 1990년 농업에 종사하고 있는 가구는 1,767천호였지만 2005년에는 1,273천호로 감소하였으며 전체 가구구성비에서도 15.6%에서 8.0%로 7.6%포인트 감소하였다. 어업에 종사하고 있는 가구도 1990년 122천호에서 2005년에는 80천호로 34.4% 감소한 것으로 보고되었다. 가구축소와 더불어 가구당 인원수에서도 농가는 1990년 3.77명에서 2005년에는 2.70명으로 감소하였으며, 어가 역시 4.08명에서 2.77명으로 축소된 것을 볼 수 있다.

농업에 종사하는 사람들을 대상으로 연령별 분포를 살펴보면, 1990년 6,661천명중 60세 이상 인구가 17.8%, 14세 이하는 20.6%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이들 연령별 분포도 변하기 시작하여 2004년에는 14세 이하 인구가 353천명, 10.3%로 1990년에 비해 10.3%포인트 감소한 반면에 60세 이상 인구는 2004년 1,375천명, 40.1%로 1990년에 비해 22.5% 포인트 증가한 것을 볼 수 있다. 또한 65세 이상을 기준으로 볼 경우 1990년 769천명에서 2004년 1,002천명으로 233천명 증가한 것을 볼 수 있다. 위와 같은 농업종사자들의 고령화

2) 한미자유무역협정체결지원위원회, “FTA 관련 통계”, 2007.3.

표 1. 농어업 인구 및 가구

(단위: 천호, 천명, %)

연도	총가구	총인구	농 가						어 가					
			가구	구성비	인구	구성비	가구당	가구	구성비	인구	구성비	가구당		
1990	11,355	42,869	1,767	15.6	6,661	15.5	3.77	122	1.1	496	1.2	4.08		
1995	12,958	45,093	1,501	11.6	4,851	10.8	3.23	104	0.8	347	0.8	3.32		
2000	14,312	47,008	1,383	9.7	4,031	8.6	2.91	82	0.6	251	0.6	3.08		
2001	14,834	47,354	1,354	9.1	3,933	8.3	2.91	78	0.5	234	0.5	3.02		
2002	15,064	47,615	1,280	8.5	3,591	7.5	2.80	73	0.5	215	0.5	2.94		
2003	15,298	47,849	1,264	8.3	3,530	7.4	2.79	73	0.5	212	0.5	2.92		
2004	15,539	48,082	1,240	8.0	3,415	7.1	2.75	73	0.5	210	0.4	2.89		
2005	15,887	48,294	1,273	8.0	3,433	7.1	2.70	80	0.5	221	0.5	2.77		

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 2006.

는 보건 및 복지부문에서 많은 욕구가 필요 할 것으로 보인다. 즉, 고령자들이 농업에 지속적 으로 종사하며 발생할 수 있는 건강문제, 연로 에 의한 의료접근성의 어려움, 저출산, 노인 care 등의 문제가 발생할 수 있을 것이다. 농어가가구의 인구감소 및 고령화와 더불어

중요하게 논의되어야 할 부문은 농업 생산력의 감소와 농어민의 소득감소라 할 수 있다. <표 3>에서 보듯이 1990년 이후 농림어업 및 농업부 문의 국내총생산에 대한 구성비가 지속적으로 감소하고 있음을 볼 수 있다. 먼저 국내총생산 에서 농림어업의 구성비는 1990년 8.9%에서

2004년에는 3.8%, 2005년은 잠정치로 3.3%까 지 감소하고 있음을 볼 수 있다. 이는 1990년 대 비 각각 5.1% 포인트, 5.6% 포인트 감소한 것이 다. 또한 농업의 경우도 1990년 7.8%에서 2005 년에는 2.9%까지 감소한 것으로 나타났다.

경제성장률 측면에서는 2001년 이후 경제성 장률이 다소 둔화되어 3~4% 수준대를 보이고 있지만 농업성장률의 경우에는 2001년과 2004년을 제외하고는 음의 성장률을 보이고 있 어, 농업부문이 좀 더 나아질 것이라는 전망 을 어둡게 하고 있다. 즉, 장기적으로 농업에 대한 관심이 필요하다 할 수 있다.

농어가 가구의 소득 및 지출을 살펴보면, 농 가소득 및 지출은 지속적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 농가소득중 농업소득의 비 중은 점차 감소되는 반면에 이전소득의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 즉 1990년 농 가소득에서 농업소득과 이전소득이 차지하는 비중은 56.8%, 17.4% 였지만 2000년 이후 농업

소득의 비중이 크게 축소되고 있는 것으로 나타 났다. 2002년 농가소득대비 농업소득이 46.1% 였으나 2005년에는 38.7%까지 감소하였으며, 반면에 이전소득(비경상포함)은 동기간 20.7% 에서 28.9%까지 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉 농어민들이 농업을 통해 직접적으로 소득활 동을 하기보다는 이전소득과 비경상소득에의 의존비율이 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이와 같은 이유는 농업업 종사자들의 고령화로 인한 공사적 소득 및 비경상소득의 증가에 의한 것으 로 보인다.

도시근로자가구와의 소득격차를 비교할 경 우, 1990년에는 농업소득이 도시근로자 소득의 97.4%수준이었으나 이후 지속적으로 감소하여 2002년에는 73.0%수준까지 감소하였으나 이 후 소폭으로 증가하여 2005년에는 78.2%까지 높아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 도시지역 의 근로자에 비해 농업에 종사하고 있는 사람 들이 소득이 다소 열악하다는 것을 볼 수 있다.

표 2. 연령별 농업 인구분포

(단위: 천명)

연도	농가 인구	14세 이하		15~19세		20~49세		50~59세		60세 이상			
		인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비		
										65세 이상			
1990	6,661	1,370	20.6	734	11.0	2,259	33.9	1,111	16.7	1,187	17.8	769	11.5
1995	4,851	680	14.0	423	8.7	1,626	33.5	867	17.9	1,255	25.9	785	16.2
2000	4,031	459	11.4	262	6.5	1,301	32.3	676	16.8	1,333	33.1	876	21.7
2001	3,933	444	11.3	242	6.2	1,188	30.2	636	16.2	1,423	36.2	959	24.4
2002	3,591	384	10.7	193	5.4	1,052	29.3	590	16.4	1,372	38.2	940	26.2
2003	3,530	377	10.7	177	5.0	1,019	28.9	580	16.4	1,377	39.0	982	27.8
2004	3,415	353	10.3	159	4.7	963	28.2	566	16.6	1,375	40.3	1,002	29.3

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 2006.

표 3. 농업부문의 생산과 성장률

(단위: 10억원, %)

구분	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
국내총생산	186,691	398,838	578,665	622,123	684,264	724,675	779,381	806,622
농림어업	16,615	25,127	28,355	27,996	28,055	27,538	29,616	26,618
(구성비)	8.9	6.3	4.9	4.5	4.1	3.8	3.8	3.3
농업	14,562	21,936	24,304	24,263	24,633	23,914	25,720	23,392
(구성비)	7.8	5.5	4.2	3.9	3.6	3.3	3.3	2.9
경제성장률(GDP)	9.2	9.2	8.5	3.8	7.0	3.1	4.7	4.0
농업성장률	-6.0	5.3	1.2	1.1	-3.5	-5.3	9.2	-0.1

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 2006.

표 4. 농어가 소득 및 지출

(단위: 천원)

연도	농가소득					농가지출		자산	부채	도시가구	
	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득	가계지출	소비지출	소득 ¹⁾			소비지출	
1990	1,1026	6,264	2,841	1,921	-	-	8,227	79,352	4,734	11,319	7,800
1995	2,1803	10,469	6,931	4,403	-	-	14,782	158,171	9,163	22,933	14,767
2000	2,3072	10,897	7,432	4,743	-	-	18,003	159,975	20,207	28,643	19,377
2001	2,3907	11,267	7,829	4,811	-	-	18,458	166,765	20,376	31,501	21,019
2002	2,4475	11,274	8,140	5,060	-	-	17,858	170,465	19,898	33,509	21,923
2003	2,6878	10,572	9,397	2,031	4,878	24,063	18,162	204,527	26,619	35,280	23,239
2004	2,9001	12,050	9,544	3,006	4,401	24,691	18,386	243,665	26,892	37,360	24,524
2005	3,0503	11,815	9,884	4,078	4,725	26,649	19,378	298,178	27,210	39,010	25,516

주: 1) 이전소득 및 비경상소득을 포함한 소득임.
 자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 2006.

3. 농어촌지역 지원 법안 비교 분석

1) 농어촌지역 지원법안 제정 현황

서론에서 이미 말한바와 같이 2000년대 들어 시작된 DDA 협상 및 자유무역협정으로 인하여 농어촌지역 및 농어업종사자들에 대한 피해가 우려됨에 따라 정부는 이들 협상을 진행하는 것과 별도로 협상으로 인한 농어업 종사자들의 피해를 줄이고자 여러 법안을 작성하여 농어업종사자들에 대한 지원방안을 강구하였다.

이들 법안들에 대해 간단히 살펴보면 우선 2002년에 대통령자문기구로써 「농어업·농어촌 특별대책위원회」를 구성하여 농어업부문에 대한 각종 현안 및 지원방안들에 대한 논의의 장을 마련하였다. 동 위원회는 DDA협상이 마

무리 되는 시점까지 운영되는 한시적 위원회로 2004년 법개정을 통해 2007년 12월말까지 운영하기로 되어 있다. 동 위원회는 정부, 농어업단체, 소비자 및 전문가 등 30인이내로 구성되어 있으며, DDA협상에 따른 농어업·농어촌지역 주민을 돕기 위한 농어촌지역 중장기 정책, 소득안정, 농어촌 균형발전 및 복지증진 등에 관한 사항들에 대해 정책대안 및 실천방안들을 제시하기로 되어 있다.

두번째로 DDA협상과 칠레와의 자유무역협정체결을 앞두고 농어촌지역의 보건·복지에 대한 욕구를 반영하기 위하여 2004년 1월에 보건복지부는 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법(이하 농어촌 보건복지특별법)」을 제정하였다. 농어촌 보건복지특별법은 대외적으로는 2001년에 시작된 WTO/DDA 협상으로 인하여 농어민에 대한 소득감소 등의 피해가 우려되

고, 대내적으로는 농어촌 지역의 환경변화-인구감소, 고령화 등-에 대응하기 위하여 제정된 법안이다. 보건복지부는 2003년 DDA협상이 진행됨에 따라 2003년 외부용역을 통해 농어민 소득감소에 대한 대책의 일환으로 농어촌지역에 보건복지 분야 지원에 대한 기초 연구를 진행하였으며³⁾, 이를 토대로 2004년 1월 특별법이 제정되었다. 이후 특별법을 기초로 하여 2004년 하반기 「농어촌 보건복지 기획단」을 운영하여 농어촌 보건복지특별법에 명시된 제1차 농어촌 보건복지 기본계획안을 기안하게 되었으며, 공청회, 사회정책문화장관회의(2005. 5)를 거쳐 제1차 농어촌 보건복지 기본계획이 확정·발표되게 되었다.

비슷한 시기 농림부에서도 칠레와의 자유무역협정을 앞두고 2004년 3월 「자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법(이하 FTA특별법)」을 제정하였으며, 2004년 6월에

는 DDA협상 등에 따른 농어촌지역의 전반적인 지원(보건복지, 교육, 산업 등)을 목적으로 하는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(이하 농림어업인 특별법)」을 제정하였다(주요사항은 아래에 설명).

2) 주요 농어촌 지원법안 비교

대외개방에 따른 농어촌 혹은 농어업인을 지원하기 위한 법안은 크게 4가지로 살펴볼 수 있다. 본 고에서는 농어촌지역의 보건복지분야와 관련된 사항을 다루고 있으므로 위 법안중 보건복지부의 농어촌 보건복지특별법과 농림부의 농림어업인 특별법을 대상으로 분석하고자 한다. 이를 통해 2010년 2차 보건복지계획 수립시 추가되거나 중요시 되어야 할 부분을 살펴보고자 한다.

먼저 두 법안의 배경을 살펴보면 두 법안 모

표 5. 대외개방에 따른 농어촌지역 지원법안 현황

관련부처	법명	제정일	비고
대통령자문 농어업·농어촌 특별대책위원회	농어업·농어촌 특별대책위원회법	2002. 1	시행
보건복지부	농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법	2004. 1	시행
농림부	자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법 ³⁾	2004. 3	시행
	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	2004. 6	시행

주: 1) 한·칠레 자유무역협정 체결에 따른 농어업 등의 피해보전을 위해 마련된 법률

3) 백화중 외, 「WTO 체제하의 농어촌복지수요와 대응방안」, 정책 03-21, 한국보건사회연구원, 2003; 백화중 외, 「중장기 농어촌 보건복지증진방안」, 정책 04-, 한국보건사회연구원, 2004.

두 DDA라는 농업부문의 대외시장개방에 따른 농어촌지역 주민 혹은 농어업인의 소득감소를 보전하기 위해 성립된 법안들이다. 적용범위에 있어서 지역적으로는 두 법안 모두 도시지역을 제외한 농어촌지역(주로 읍·면지역, 이외 동지역중 일부지역)을 포괄하고 있으나 구체적인 지원대상을 놓고는 농어촌 보건복지특별법의 경우 농림어업 종사자이외에 농어촌지역 주민들을 모두 포괄하고 있는 반면에 농림어업인 특별법은 농어촌에 거주하는 농림어업인으로 한정하고 있다. 농어촌 보건복지특별법의 경우 농어촌지역의 보건복지지원에 초점을 두고 있으며 보건복지라는 특성을 살펴볼 때 농림어업인에 한정하여 지원하기에는 한계"가 있어 농어촌지역 거주 주민까지 포함하는 광의의 대상자를 포괄하고 있다고 할 수 있다.

두 번째로 두 법안 모두 농어촌발전을 위한 5개년 계획을 수립하게 되어 있다(농어촌 보건복지특별법 7, 8, 9조; 농림어업인 특별법 5, 6, 7조). 이외에 기본계획에 대한 평가(농림어업인 특별법9조, 시행령6조)를 포함하고 있다. 우선 기본계획에 대해 살펴보고자 한다. 두 법안 모두 농어촌지역 실태조사를 기초로 하여 5년을 단위로 하는 기본계획을 수립하게 되어 있으며, 시군, 시군구별로 중앙정부계획과 연계된 지역 단위 계획을 수립하도록 되어 있다. 또한 매년

시도별, 시군구별 추진 및 실천계획을 세워 실제 사업들을 집행하도록 되어 있다. 실태조사의 경우 보건복지부는 농어촌지역의 보건복지 전반에 대한 실태조사를 하는 반면에 농림부의 경우 보건복지분야 이외에 교육, 지역개발분야도 포함됨에 따라 보건복지육구에 대한 실태파악은 복지부의 육구에서 자세히 파악될 수 있는 장점을 지니고 있다 할 수 있다. 그러나 농어촌 혹은 농어업인에 대한 복지육구실태조사의 경우 지역과 포함범위가 넓게 분포됨에 따라 단 한번의 조사를 통해 복지육구를 모두 파악할 수 없다고 할 수 있다. 우선 농어촌 보건복지특별법에서는 복지육구조사에 가구일반사항, 경제상태, 보건의료이용실태, 복지서비스 이용 및 육구를 포함하도록 되어 있다(농어촌보건복지특별법시행규칙2조⁴⁾). 그러나 실제적으로 농어촌 주민의 육구를 파악하기 위해서는 크게 두단계로 나누어 진행될 필요가 있다. 첫 번째는 농어촌지역 보건복지 지원에 대한 파악이 우선되어야 하며, 이를 통해 종사자들이 느끼는 문제점 및 지원방안을 파악할 필요가 있다. 농어촌지역에 대한 자원파악이 이루어지지 않은 상태에서 육구만을 파악한다는 것은 향후 지원시 중복 혹은 사각지대가 발생할 수도 있을 것이다. 두 번째로 시행규칙에서 정하고 있는 농어업인을 대상으로 하는 육구파악을 할 수 있을 것이

다. 지역자원에 대한 구체적인 자료를 근거로 보건복지시설에 대한 이용정도, 만족도 및 문제점을 파악함으로써 구체적인 지원방안들이 도출될 수 있을 것이다.

구체적인 계획 수립을 위해서는 두 법안 모두 별도의 위원회 혹은 기획단을 구성하여 위원회에서 계획수립과 추진을 받도록 되어 있다. 위원회 및 기획단의 성격을 살펴볼 경우 보건복지부는 자체적으로 학계, 전문가 등을 대상으로 기획

단을 꾸리고 기본계획을 작성한 후 이를 사회문화정책 장관회의(2005년 6월)에서 추진을 받은 반면에 농림부는 각 부처 합동으로 기본계획을 작성하며, 국무총리를 위원장으로 하는 위원회에서 기본계획을 심의(2005년 4월)하며, 향후 계획과 관련해서 점검·평가하도록 되어 있다. 비슷한 사항에 대해 농어촌 보건복지특별법상 별도의 위원회를 구성하는 것은 행정적인 여려만을 낭비하는 것으로 판단됨으로 기존 방식

표 6. 법안별 주요사항 비교

구분	보건복지부	농림부
법령명	농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
배경 및 목적	대외시장개방 및 인구고령화 등에 따른 농어촌지역 보건복지육구 증대에 따른 기본계획	DDA협상에 따른 농림어업인 및 농산어촌지역 지원 및 개발을 목적으로 함
적용범위	3조 농어촌주민 및 농어민	3조 농산어촌거주 농어업인
관련계획	6조(실태조사), 7조(농어촌보건복지 기본계획수립), 8조(추진계획 등의 수립)에 따라 5년(2005~2009)단위 기본계획수립	5조(농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획의 수립), 6조(시행계획의 수립), 8조(복지실태 등 조사)에 따라 5년(2005~2009)단위 기본계획수립
위원회 및 기획단	보건복지부 자체 농어촌보건복지기획단(2004년)	10조 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발위원회(위원장: 국무총리)
평가방법	보건복지부 자체평가	9조(기본계획의 평가) 계획중료시 전문연구기관이 추진 실적평가, 10조 및 시행령6조: 실무위원회에서 매년 점검·평가 42조(기본계획 및 시행계획의 국회 보고 등)에 의해 국회보고
관련분야	2개분야 40개과제 - 보건분야: 23개 - 복지분야: 17개	4개분야 133개과제 - 복지분야: 32개 - 교육분야: 35개 - 지역개발: 36개 - 북한산업: 30개
지방자치단체 연계성	8조(추진계획 등의 수립)에 의해 시장 및 군수는 매년 추진계획을 수립	7조(시도 및 시군계획수립)에 의해 시장 및 군수는 매년 추진계획을 의결수령후 수립
재원	32조 농어촌특별세법(2014년)	41조 농어촌특별세법(2014년)
주무부서	보건복지부 사회정책팀	농림부 농촌정책과

자료: 법제처, 홈페이지 참조

4) 농어촌지역에 대해 보건복지 시설(병원, 사회복지시설 등)을 지원하거나 건립할 경우 프로그램별로 차이를 둘 수는 있지만 전체적인 시설의 이용측면에서 이용자를 농어업인으로 한정할 수 없고 농어촌지역주민을 대상으로 해야 한다는 점이다.
5) 농림어업인 특별법에서는 실태조사와 관련하여 관련 기관장의 의견을 들도록 되어 있으며 구체적인 실태조사 항목에 대해서는 특정하고 있지 않다(농림어업특별법8조)

유지하되 보건복지부의 경우 2차 계획 수립시 2004년 1차 기획단 구성보다는 좀 더 확대되어 관련 공무원, 농어촌지역 이해관계자, 보건복지 전문가 및 농어촌 전문가 등이 모두 포괄될 수 있도록 참여범위가 확대될 필요가 있다.

세 번째로 기본계획에 대한 평가와 관련하여는 보건복지부의 법안에서는 다루고 있지 않고 있으며, 매년 자체적으로 추진 및 실천계획을 작성하고 있다⁶⁾. 반면에 농림부의 경우 기본계획에 대한 전체적인 평가는 기본계획 종료후 전문연구기관에서 시행하도록 되어 있다(농림어업인특별법9조). 그러나 매년 추진계획과 관련하여서는 위원회산하에 실무위원회(농림어업인특별법10조7항)를 구성하여 동 실무위원회에서 연도별 추진계획을 점검·평가하도록 되어 있다(농림어업인특별법시행령6조). 따라서 보건복지부에 비해서는 기본계획에 대한 평가 제도가 마련되어 있다는 점과 관련 공무원 및 외부 전문가들이 참여함으로써 평가에 대한 공정성을 기할 수 있다는 장점을 지니고 있다 할 수 있다.

참여정부가 지난 정부들에 비해 중점시 하고 있는 분야가 평가분야라 할 수 있다. 보건복지 분야에서도 참여복지 계획 평가, 지방자치단체 복지종합 평가, 각종 시설평가 이외에 관련 분야별로 많은 평가들을 시행하고 있다. 따라서 본 기본계획과 관련하여 또 하나의 평가조항을 만드는 것은 행정적으로 관리상으로 어려움을

유발할 수 있을 것이다. 따라서 매년도 평가보다는 5개년계획 기간중 중간년도 및 마지막년도를 기점으로 기본계획 진행상황에 대한 평가를 실시하는 대안을 살펴볼 수 있을 것이다.

네 번째로 각 법안에서 다루고 있는 관련 분야의 범위를 살펴보면 농어촌 보건복지특별법은 농어촌지역 보건복지 2개분야의 40개 과제를 대상으로 하고 있는 반면에 농림어업인 특별법에서는 4개분야(보건복지, 교육, 지역개발, 복합산업) 133개 과제를 다루고 있다. 농어촌주민 혹은 농림어업인의 포괄성에서는 농림어업인 특별법이 많은 분야를 다루고 있는 반면에 보건복지분야만을 한정해 살펴볼 경우에는 농어촌 보건복지특별법이 구체적이고 세분화된 보건복지 계획을 다루고 있음을 알 수 있다. 또한 두 법안의 내용상에도 일부 보건복지분야는 중첩되고 있다. 즉, 노인복지측면에서 재가노인복지센터 신축, 복합노인복지시설 신축, 사회보험분야 건강보험료 및 국민연금보험료 지원, 보건분야에서는 공공보건의료기관 지원, 의료서비스 기술지원단, 지역거점병원 시설현대화 및 응급의료센터 지원을 들 수 있다. 따라서 중첩되고 비슷한 계획을 두 부처에서 동시에 계획을 수립하기 보다는 농어촌지역의 특성을 반영할 수 있도록 농림부 및 관련 전문가들 참여하에 보건복지분야에 대한 구체적인 계획 및 실천방안들에 대해서는 보건복지부의 계획에서 다루는 것이 더 효율적이라 할 수 있다.

다섯 번째로 재원의 경우에는 두 법안 모두 농어촌 특별세법에 의해 재원을 마련하고, 이를 기반으로 기본계획 실천을 위한 재원이 마련되고 있다. 그러나 동 법안의 경우 2004년까지 운영되는 한시적인 세법이었으나 2003년말 개정을 통해 2014년까지 재원을 걷는 것으로 연장되었으나, 역시 한시적인 방안일 수 밖에 없다. 현재 정부에서 계획하고 있는 농어촌지역에 대한 지원 대책들은 많은 재원을 필요로 하고 있으며, 따라서 이를 안정적으로 지원하기 위해서는 재원확보방안이 추가적으로 검토될 필요가 있다.

4. 정책제안

대외적인 시장개방은 세계적인 추세이며, 우리나라도 이에 대해 역행할 수 없는 시점이다. 그러나 한미 FTA나 다른 국가들과의 FTA, 향후 다시 진행될 예정인 DDA 협상에서 농업분야 협상은 우리나라에게는 매우 어려운 문제라 할 수 있다. 이미 노무현대통령도 FTA협상타결 이후 축산농가를 방문하여 건강보험과 국민연금에 대한 전폭적인 지원(4월27일)을 약속한 바가 있다. 따라서 농어촌 보건복지에 대한 사항은 다양한 방면에 대한 논의와 지원방안들이 구체적으로 연구되고 이에 대한 진행 및 평가가 동시에 이루어질 필요가 있다는 점이다.

제1차 농어촌보건복지 기본계획의 경우 대외 시장 개방에 대응하기 위해 충분한 시간적 여유

를 가지고, 시장개방이 농어촌 주민에게 미치는 영향, 소득감소 정도, 농어민의 보건복지 분야에 대한 욕구, 농어촌지역 보건복지 자원현황 등을 충분히 감안하여 기본 계획을 수립하는 데는 한계를 지니고 있었다. 현행 농어촌 보건복지특별법(제6조)에 따르면 농어촌지역에 대한 실태파악을 통해 기본계획안을 수립하게 되어 있다. 그러나 1차년도 계획수립 시 농어촌지역에 대한 실태파악이 미흡하게 이루어진 점에서는 점에서 2차년도 기본 계획수립 시에는 좀 더 체계적으로 계획수립이 준비되어질 필요가 있다. 이를 위해 2차년도 기본계획 수립시 고려되어야 할 사항들은 제시하면 다음과 같다.

첫 번째, 1차년도 기본계획의 내용들은 농어촌 보건복지특별법 및 시행령에 포함되어 있는 사항들이다. 따라서 2차년도 기본계획 수립 시 농어촌지원을 위한 사항이 새로이 추가되거나 변경이 필요할 경우 특별법이나 시행령을 일부 개정해야 하는 절차가 필요하다. 따라서 기본계획 수립시 법이나 시행령의 개정이 필요할 경우에는 충분한 검토시간이 필요하며, 반면에 기존의 틀 안에서 기본계획의 수립이 용이하다면 어떠한 방향으로 기본계획을 수립하는 것이 좋은지에 대한 정확한 판단이 요구된다.

두 번째, 1차 기본계획에 포함된 보건복지분야의 경우 농어촌 혹은 농어민에 한해서만 적용되는 것이 아니라 전국적인 범위에서도 동시에 시행될 수 있는 방안들도 포함되어 있다. 따라서 2차년도 계획수립시 농어촌지역을 대상으로 보건복지분야에 필요로 하는 실태파악이 무엇

6) 보건복지부, 2006년도 추진계획 자료(보건복지부 홈페이지 참조)

보다 선행되어 이루어질 필요가 있다. 지난 시간 농어촌의 경우 시장개방과 더불어 많은 환경 변화-고령화의 지속, 외국인 여성과의 결혼, 외국인 자녀 양육 및 교육문제 등-가 이루어지고 있으므로 농어민들에 대한 욕구와 실태파악을 통해 기본계획안의 수립이 필요하다 할 것이다. 이를 통해 이루어진 기본계획 하에서는 농어촌 지역에 살고 있는 사람만을 대상으로 하기보다 장기적으로는 청장년층에 대한 충분한 대인을 제시함으로써 떠나는 농어촌이 아닌 돌아오는 농어촌이 될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 농어촌 보건복지특별법에 사용되는 재원은 농어촌특별세법에 의해 재원이 마련되고 있다. 동 재원의 경우 2003년 개정을 통해 동법의 효력이 2014년까지 연장되었으나, 안정적인 재원 마련을 위한 추가적인 대책마련이 필요하다 할 것이다.

세 번째, 앞에서 1차 기본계획에 대해 지적한 바와 같이 시장개방에 따른 농어민의 어려움을 해소하기 위해 특별법과 기본계획이 수립되었지만, 계획 수립이후 농어민들이 동 지원방안들에 대한 현실적인 만족감, 추가적인 욕구를 파악할 수 없었다. 현행 특별법 상에도 기본계획을 수립하는 사항만 들어있지 수립후 검토, 점

검 및 평가에 대한 내용들이 제외되어 있다. 따라서 기본계획 수립이후에도 계획들이 정확하게 시행되고 있는지 평가 및 점검을 위한 노력이 필요하다.

네 번째, 대외적인 시장개방에 따른 농어촌 지역 및 농어민들에 대한 피해를 최소화하기 위해서는 법정부적인 노력이 매우 필요하다. 이미 앞서도 나타난 바와 같이 일부 보건복지계획(사회보험, 노인복지분야, 일부 보건분야 등)은 농림부의 계획과 중첩됨에 따라 보건복지부와 농림부에서 동일한 실적으로 나타나고 있다. 따라서 기획단을 꾸미거나 기본계획을 수립 시 보건복지부뿐 아니라 관련부처인 농림부, 여성가족부 등의 포괄적인 참여를 담보하는 것이 중요하다 할 것이다. 또한 2006년부터는 사회복지사업법(사회복지사업법15조5 및 시행령7조3)에 따라 지방자치단체별로 지역사회복지계획을 중앙정부 계획, 보건의료계획과 연계하여 연차별 계획을 수립하게 되어 있다. 따라서 농어촌지역 지방자치단체의 경우 연차별 계획 수립 시 농어촌보건복지특별법과 연계하여 계획이 수립 될 수 있도록 중앙정부와의 사전협의 등이 이루어질 필요가 있다. **보건복지**