

농림수산식품부 복지예산을 통한 농어업인 복지정책 개선방안

Improving the Welfare of Farmers and Fishermen with Budgetary Support from MIAFF

김태완 한국보건사회연구원 연구위원
정희선 한국보건사회연구원 연구위원

정부에서는 농어촌지역 및 농어업종사자의 삶의 질 개선을 위해 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법」을 제정하고, 이를 기초로 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획(2005~2009)」을 수립하였다. 이후 2009년에는 농어촌에 대한 2차 기본계획안(2010~2014)을 발표하였다. 이와 같은 계획들을 통해 정부는 농어촌 및 농어업종사자를 복지대상자로 분류하고 본격적인 지원을 시작하고 있다. 이에 본 고에서는 현재 농식품부에서 진행하고 있는 복지사업과 이와 관련된 복지예산에 대한 현황과 한계점에 대해 살펴보고, 향후 농어촌 주민 및 농어업 종사자들이 실질적 사회보장 혜택을 제공 받기 위해 필요한 부문이 무엇이 있는지 살펴보았다. 그 결과 재정측면에 대한 평가를 통해 우선적으로 고려되어야 할 점은 현재의 농어촌 현실을 바탕으로 하는 정책개발과 이를 뒷받침하기 위한 관심과 지원, 그리고 정책의 효과와 효율성을 직접적으로 파악할 수 있는 통계자료 등의 구축이 필요하다.

1. 들어가며

농어촌 및 농어업이 현재 직면하고 있는 문제를 살펴보면, 사회적으로는 읍면지역의 지속적인 인구감소와 고령화 문제를 들 수 있다. 2010년 통계청 인구주택총조사와 농림수산식품부(이하 농식품부)의 농어업 인구변화 추이에서도 이러한 현상은 분명하게 나타나고 있다. 2010년 인구주택 총조사에 의하면 농어촌지역에 거주하는 인구는 1985년 14백만명(인구대비 53.0%)에서 지속적으로 감소하여 2010년에는 약 876만명(인구대비 18.0%)으로 37.5%p가 감소하였다. 반면 동기간 도시지역 인구는

26.4백만명에서 39.8백만명으로 50.7%가 증가하였다(통계청, 홈페이지). 농업종사자들의 인구분포를 살펴보면¹⁾ 1995년 4,851천명에서 지속적으로 감소하기 시작하여 2010년에는 3,063천명으로 1995년 대비 36.9%의 인구가 감소하였다. 연령별로는 60세 이상 노령세대의 경우는 오히려 인구가 증가하는 것으로 나타나 2010년에는 60세 이상이 41.8%로 1995년의 25.9%에 비해 15.9%p가 증가하였다. 또한 경제적으로는 FTA 등 농어업 시장 개방으로 가격경쟁력에서 외국제품에 비해 뒤처짐에 따라 농어업의 생산성과 농어민들의 소득은 도시지역 근로자에 비해 낮은 수준을 계속 유지하고

1) 농림수산식품부(2011). 농림수산식품부 주요통계.

있는 상황이다²⁾.

정부에서는 농어촌지역 및 농어업종사자의 삶의 질 개선을 위해 2004년 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 촉진에 관한 특별법」을 제정하였으며, 이를 기초로 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 계획(2005~2009)」을 수립하였다. 이후 2009년에는 농어촌에 대한 2차 기본계획안(2010~2014)을 발표하였다³⁾. 기존 정책과 달리 정부에서 농어촌 및 농어업종사자를 복지대상자로 분류하고 본격적인 지원을 시작한 것도 동 계획들로 부터라 볼 수 있다.

본 고에서는 현재 농식품부에서 진행하고 복지사업과⁴⁾ 관련 복지예산에 대한 현황과 한계점에 대해 살펴보고 향후 농어촌 주민 및 농어업 종사자들이 실질적 사회보장 혜택을 제공받기 위해 필요한 부문이 무엇이 있는지 살펴보고자 한다. 복지예산 분석을 위한 평가틀은 박인화 · 이덕만(2008)⁵⁾의 연구에 기초하여 분석을 진행하고자 한다.

2. 농식품부 복지부문 예산 현황 및 평가

1) 농식품부 복지분야 예산현황

2006년 이후 농식품부의 전체예산 및 복지분야 예산의 변화추이를 살펴보면, 전체 예산 규모는 2006년 11조 87백억원에서 2012년에는 15조 4천억원으로 29.8%가 증가하였으며, 연평균 4.44%의 예산증가율을 보이고 있다. 농식품부 예산이 가장 크게 증가한 해는 2009년으로 전년대비 17.8%로 크게 증가하였으며, 이후 낮아지다가 다시 2012년에는 전년대비 3.7%의 증가율을 보이고 있다.

농식품부 예산 중 농촌개발 · 복지증진에 대한 예산은 2006년 5,760억원에서 2007년 크게 증가하여 1조 19백억원으로 늘어났으며, 이후 지속적으로 증가하였다. 그러나 2012년에는 2011년보다는 다소 감소하여 16조원에 이르고 있다. 농촌개발 · 복지증진분야 중 복지분야의 예산은 2006년 3,082억원에서 2012년에는 3,657억원으로 약 18.7%가 증가하였으며, 연평균 2.89%씩 늘어났다. 농식품부는 2011년 고령

2) 농가소득은 1995년 연간 21,803천원에서 2010년 32,121천원으로 약 1.47배 늘어났다. 농가소득의 많은 부문은 농업소득이 아닌 농외소득이나 이전소득에 의존하고 있으며, 2010년 기준으로 농업소득은 농가소득의 31.4%에 불과함. 도시가구의 소득과 비교하여 농가소득은 1995년에는 도시근로자가구 소득(22,771천원)의 95.7%수준이었지만 이후 지속적으로 감소하여 2010년(48,092천원)에는 66.8% 감소하였음(통계청, 홈페이지).

3) 김태완 외(2010). 제2차 농어촌 보건복지 기본계획수립 연구, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원; 박대식 외(2009). 삶의 질 향상 기본 · 실행계획 추진 평가 및 제2차 기본계획 수립연구, 한국농촌경제연구원.

4) 농식품부의 경우 농어촌 특별회계 사업을 통해 1994년부터 매년 농어촌 지역 보건의료 사업 개선을 위해 약 55백억원을 지원하고 있음. 그러나 본 고에서는 농어촌주민 및 농어업종사자를 대상으로 하는 복지분야에 한정하여 다루고 있어 보건사업을 위해 지원된 예산사업은 제외하고자 함(김태완 외(2011). 제2차 농어촌 보건복지 기본계획 실행력확보를 위한 평가체계 연구, 보건복지가족부 · 한국보건사회연구원).

5) 박인화 · 이덕만(2008). 복지재정의 효율성 제고를 위한 정책과제, 사회보장연구, 24(4), pp. 3~63.

농의 소유농지를 담보로 노후자금을 지원하는 농지연금 제도를 처음 시행하였다. 이에 대한 예산은 2011년 62억원에서 2012년 190억원으로 농지연금 지원규모를 확대하였으며, 지원예산이 약

206.5% 증가하였다.

전년대비 변화율측면에서는 농촌개발·복지증진분야의 예산이 2009년까지는 크게 증가하였지만, 2010년이후에는 감소세를 보이고 있어,

표 1. 농식품부 예산 및 복지분야 예산 추이

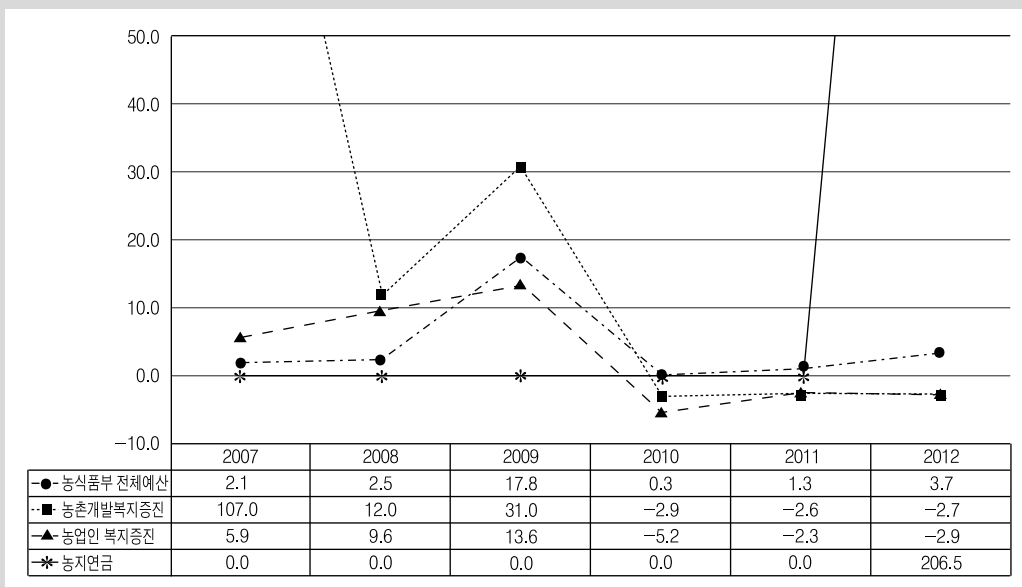
(단위: 억원)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
농식품부 전체예산	118,740	121,208	124,242	146,363	146,738	148,644	154,083
농촌개발·복지증진	5,760	11,921	13,351	17,485	16,982	16,536	16,097
농업인 복지증진	3,082	3,265	3,580	4,067	3,855	3,765	3,657
농지연금 ¹⁾	-	-	-	-	-	62	190

주: 1) 농지연금은 2011년 처음 시행되었으며, 농지관리기금을 통해 재원이 조달되고 있음.
 자료: 농림수산식품부, 예산 및 기금운용 계획, 각년도.

그림 1. 농식품부 예산 및 복지분야 예산 전년대비 변화율 추이

(단위: %)



주: 2007년 농촌개발·복지증진과 2012년 농지연금의 전년도 대비 예산증가율이 각각 107.0%, 206.5%로 본 그림에서 상향선을 두어 생략하였음.

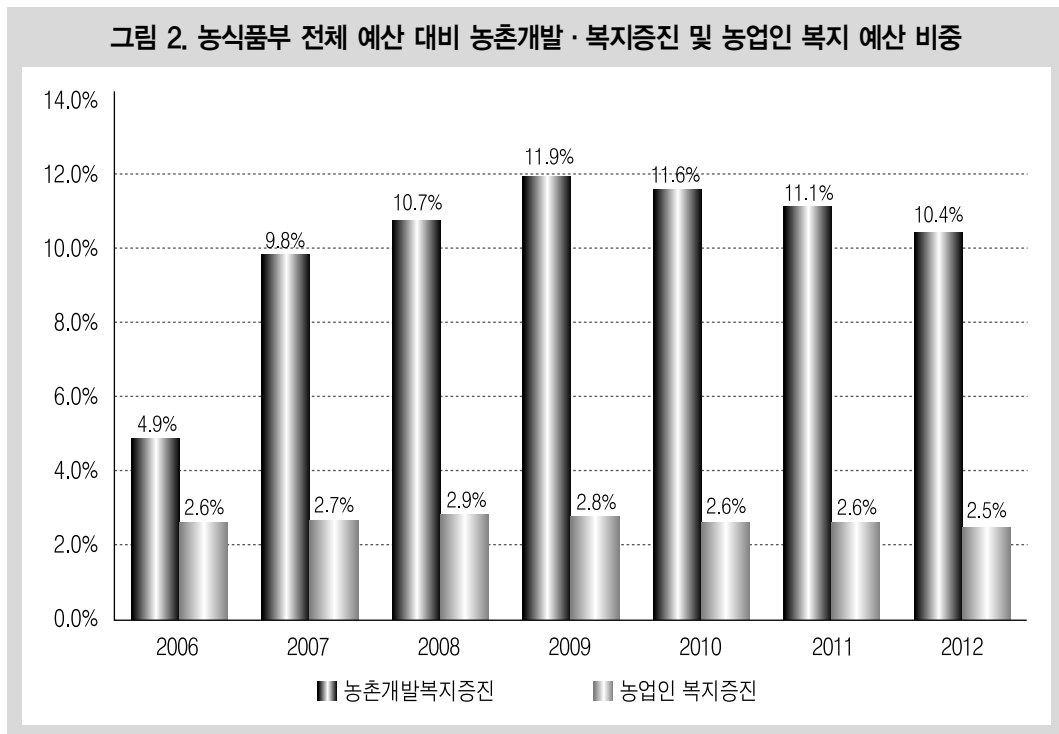
전반적으로 농식품부 예산이 지속해서 증가하는 것과는 대비할 수 있다.

농식품부 전체예산에서 농촌개발·복지증진 및 농어업복지 예산이 점유하는 비중을 보면, 먼저 농촌개발·복지증진의 전체 규모는 2006년 농식품부예산의 4.9%에서 이후 예산이 크게 증가하며 2008년 10.7%로 10%를 넘어서고 2009년에는 11.9%로 가장 높은 비중을 점유하였다. 이후 다소 감소하여 2012년에는 농식품부 예산중 10.4%를 점유하고 있다. 이중 복지분야 예산의 비중은 2006년 2.6%에서 2008년 최대 2.9%까지 증가하였지만, 2009년 이후 감소하여 2012년에는 2.5% 수준으로 2006년대비 0.1%p가 줄어든 규모를 보이고 있다. 이를 통해

보면 농촌개발·복지증진 분야의 늘어난 예산의 대부분이 복지증진보다는 농촌개발에 중심을 두고 있었음을 알 수 있다.

농어촌 삶의 질 기본계획에 의해 다루어지고 복지분야 예산을 점유하고 있는 각 사업들에 대해 살펴보면, 대표적인 복지사업으로는 농어업 종사자를 위한 건강보험 및 국민연금 보험료에 대한 지원사업을 들 수 있으며, 이외에 취약농가 인력지원, 농업인재해공제, 농촌출신 대학생에 대한 무이자 학자금 융자사업들이 지속적으로 수행되고 있는 사업이다. 또한 부처간 협의를 통해 복지사업으로 운영되다가 다른 부처나 사업으로 변경된 복지사업으로는 농업인 영유아 양육비지원, 농촌 결혼이민자 지원, 농

그림 2. 농식품부 전체 예산 대비 농촌개발·복지증진 및 농업인 복지 예산 비중



촌주택개량 사업들을 들 수 있다. 2012년의 신규사업으로는 농어촌 보육여건개선 사업을 들 수 있다.

복지사업중 가장 큰 금액을 점유하고 있는 사업은 농어민 건강보험료 지원사업으로 2006년 136십억원에서 2012년 167십억원으로 늘어났으며, 복지사업 예산 중 절반정도(2012년 45.6%)의 규모를 점유하고 있다. 다음으로는 역시 사회보험 지원사업으로 국민연금 보험료에 대한 지원으로 2006년 67십억원에서 2012년 92십억원으로 복지분야 예산의 25.3%(2012년 기준)로 1/4의 비중을 점유하고 있다. 따라서 복지사업의 대부분은 농어민에 대한 사회보험료 지원으로 전체 농식품부 복지에산의 65~70%

내외의 중요한 비중을 점유하고 있다.

이외 지속사업으로는 농업인재해공제가 복지사업중 10.1%(2012년)를 점유하고 있으며, 농촌출신 대학생에 대한 학자금 용자사업 9.7%(2012년)의 순으로 분석되고 있다. 학자금 용자사업은 전반적으로 비중이 축소되고 있는 반면에 농업인 재해공제사업은 계속해서 그 비중이 늘어나고 있다. 이외에 취약농가 인력지원 사업이 주요한 복지사업으로서 시행되고 있다. 특이점은 농업인 영유아 양육비 지원사업이 2012년부터 보건복지부로 이관되면서 농식품부에서는 양육비 지원사업 대신 농어촌지역 보육시설에 대한 개선사업을 새롭게 수행하고 있다. 이를 위해 2012년에는 약 275억원의 예산이

표 2. 농식품부 복지 사업내용 및 예산 추이

(단위: 백만원)

사업내용	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
농어민 건강보험료	135,865	127,176	135,634	170,704	159,423	154,420	166,861
농어민 연금보험료	67,300	76,054	88,398	91,665	93,977	86,927	92,428
취약농가 인력지원 ¹⁾	22,673	27,821	5,792	5,992	6,520	6,520	6,300
농업인재해공제	18,295	22,663	27,839	32,176	34,445	37,229	37,104
농촌출신학자금용자 ²⁾	48,288	44,097	41,260	47,500	50,521	60,482	35,507
농촌 결혼이민자 지원 ³⁾	-	1,923	-	-	-	-	-
농업인 영유아 양육비 ⁴⁾	15,742	26,783	41,108	40,648	40,648	30,961	-
농촌주택개량 ⁵⁾	-	-	18,000	18,000	-	-	-
농어촌 보육여건개선	-	-	-	-	-	-	27,495
농지연금	-	-	-	-	-	62	190
복지사업 소계	308,163	326,517	358,031	406,685	385,534	376,601	365,885

주: 1) 여성농업인 지원은 영유아양육비 지원으로 변경(2008년부터)

2) 한국장학재단(시행주체)

3) 2007년 신규사업이었지만 2008년부터 여성가족부 통합

4) 2012년 보건복지부 이관

5) 2007년까지 국민주택기금 전출금활용, 2010년부터 이차보전 일원화(일반회계 농업자금이차보전사업 이관)

자료: 농림수산식품부 예산 및 기금운용 계획, 각년도.

표 3. 농식품부 복지사업별 비중

(단위: %)

사업내용	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
농어민 건강보험료	44.1	38.9	37.9	42.0	41.4	41.0	45.6
농어민 연금보험료	21.8	23.3	24.7	22.5	24.4	23.1	25.3
취약농가 인력지원	7.4	8.5	1.6	1.5	1.7	1.7	1.7
농업인재해공제	5.9	6.9	7.8	7.9	8.9	9.9	10.1
농촌출신학자금융자	15.7	13.5	11.5	11.7	13.1	16.1	9.7
농촌 결혼이민자 지원	-	0.6	-	-	-	-	-
농업인 영유아 양육비	5.1	8.2	11.5	10.0	10.5	8.2	-
농촌주택개량	-	-	5.0	4.4	-	-	-
농어촌 보육여건개선	-	-	-	-	-	-	7.5
농지연금	-	-	-	-	-	0.02	0.1
복지사업 소계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

투입될 것으로 예상된다. 농지연금 사업의 경우 2011년 시작된 주요 복지사업으로 향후 지속적으로 지원이 늘어날 것으로 예상되지만, 현재는 지원규모가 다른 복지사업에 비해 크지 않은 것을 알 수 있다.

2) 농어촌 및 농어업 관련 복지에산 평가

우선적으로 예산분야에 대한 평가를 위해서는 복지관련 예산을 살펴본다는 측면에서 재정 평가 기본틀에 기초하여 분석을 시도하고자 한

다. 복지재정에 대한 평가를 제공한 연구로는 박인화·이덕만(2008)의 연구를 들 수 있다. 동 연구자들은 2000년대 이후 늘어나는 복지재정의 운용실태를 파악하고 복지재정이 효율적으로 잘 운용되고 있는지를 재정운용에 대한 평가를 기초로 하여 복지관련 재정분석을 하였다. 재정분석을 위한 평가틀로는 IMF, OECD 및 EU 등의 재정평가 권고에 기준하여 기본틀을 제안하였다. 복지재정 평가를 위한 평가방향은 다섯 가지*로 삼고 있으나, 본 고에서는 효율성, 형평성 및 효과성을 중심으로 논의하고자 한다.

6) 복지재정 평가 방향은 재정의 투명성, 재정지출의 효율성, 형평성, 재정의 효과성 및 지속가능성을 들고 있음. 이를 자세히 보면 첫째, 재정의 투명성(transparency)으로 국민들이 재정운용에 있어 얼마나 신뢰하고 있는지 판단하는데 중요한 기준으로 작용하고 있음. 둘째, 재정지출의 효율성(allocative efficiency)으로 여기에는 배분적 효율성(allocative efficiency)-배분적 효율성이란 거시경제 변화에 지출이 얼마나 잘 대응하고, 지출범위내에서 지출소요에 대한 적정성을 판단하는 기준이 됨. 즉, 재정에 있어 의무지출, 직접경비 등이 많을 경우 거시경제적 위기 상황 도래에 재정이 즉각적으로 대응할 수 없어 외부환경변화에 대한 대응력이 낮아지는 문제가 발생할 수 있음(박인화·이덕만, 2008)-과 재원의 효율적 사용을 들고 있음. 재원의 효율적 측면은 재정이 장기적으로 지속가능한지, 재정의 공공성, 국민들의 조세에 대한 적정부담 등을 판정하는데 근거가 됨. 셋째는 형평성을 들고 있음. 형평성은 제도를 운영함에 있어 비슷한 환경에 놓여 있는 사람들이 동등하게 취급되어야 한다는 점(수평적 형평성)과 소득에 따른 조세부담이 이루어지고 있는지(수직적 형평성)를 분석하게 됨. 넷째로, 재정의 효과성으로 정책을 위한 재정투입이 얼마나 좋은 성과와 결과를

(1) 재정의 효율성

재정의 효율성 측면은 다시 배분적 효율성과 재정의 효율적 사용부문으로 구분할 수 있는데, 여기서는 배분적 효율성 측면에서 농식품부의 복지분야 예산이 거시경제환경 변화에 잘 대응하였는지를 살펴봄, 효율적 사용 측면에서는 공공성을 중심으로 논의하고자 한다.

먼저 배분적 효율성 측면에서 살펴보면 복지분야 사업의 70%(2012년 기준, 표 3 참조)가 사회보험의 보험료 지원에 투입되고 있다는 점에서 외부환경변화에 즉각적으로 대응하기에는 쉽지 않을 것이다. 즉 지난 2008년과 2010년의 경우 세계금융위기, 유럽재정위기 등으로 세계경제가 불황의 상황으로 빠져들고 있었으며, 원자재 가격의 상승 등으로 국내 물가 역시 과거에 비해 높아지는 실정이었다⁷⁾. 따라서 동 시기 정부에서도 직접적 재정정책을 통해 경제활성화와 더불어 민간 취약계층을 지원하는 사업들을 발굴-예, 고용노동부 일자리창출 및 지원 등, 보건복지부 민생안정대책-하고 지원하였는데, 주요 취약지역중 하나인 농어촌 및 농어업을 대상으로 하는 농식품부의 복지사업의 경우 사업내용의 조정-보험료 급여조정 등-이 있을 뿐, 신규사업을 발굴하고 지원하는 조치는 이루어지지 않은 것으로 보인다. 단 2009년에 한해 복지사업에 투입된 예산이 전년도에 비

해 약 490억원이 증가하였지만 이후 유럽재정위기 기간에는 예산이 감소하는 양상을 보이고 있다.

공공성 측면에서 보면 공공성은 표현 그대로 사회내 일반 사람들에게 두루 관련되거나, 영향을 주는 것을 의미하는 것으로, 농식품부의 복지사업은 농어업 종사자들을 대상측면에서는 모두 포괄하고 있다는 점에서 재정의 효율성 사용이라는 공공성은 확보하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 이미 앞에서 살펴본 것과 같이 우리나라 읍면인구는 2010년 876만명(인구대비 18.0%)이며, 농업종사자는 약 306만명 수준이다⁸⁾. 이를 보면 농어촌에 거주하는 인구의 절반 이상은 농어업에 종사하고 있지 않으며, 따라서 현 농식품부 복지사업의 주요 사업대상에서 제외되는 문제를 지니고 있다. 즉 농어촌지역인 읍면에 거주하여도 농어업 종사자가 아니면 농식품부의 복지사업을 지원받을 수는 없다. 재정의 형평성 측면에서 동일하게 지적될 수 있는 것으로 농어민 연금보험료의 경우 농어업 실제 종사하는 사람만을 대상으로 지원됨으로 가족내에 같이 농어업에 종사하는 무급가족종사자로서 배우자나 자녀들은 그 대상에서 제외되고 있다. 또한 생활여건 중 주요한 부문을 점유하고 있는 주거측면에서 보면 주택지원사업이 계속되고 있지만 복지사업에 2007년과 2008년에 포함되어 있다가 다시 다른 사업에 포함되는 식

도출하게 되는지를 파악하게 됨. 마지막으로 재정의 지속가능성을 들고 있음. 본 고에서는 재정의 투명성은 이미 농식품부 예산이 모두 공개된다는 점에서, 지속가능성은 중앙정부 예산에 기초하여 재원이 조성된다는 점에서 제외하고자 함.

7) 통계청의 소비자물가상승률을 보면 전년대비 2008년 4.7%, 2009년 2.8%, 2010년 3.0%, 2011년 4.0%로 경제위기 직후의 물가상승률이 높게 나타나고 있음.

8) 일부 도시지역에 거주하며 농어업에 종사하고 있는 사람들을 제외할 경우 실제 읍면에서 농어업에 종사하는 종사자 규모는 동 수치보다는 더 줄어들 수 있을 것으로 보임.

으로 조정되고 있다는 점에서 볼 때, 폭넓게 주 거도 복지업무이지만 농식품부내에서는 충분히 이를 인식되고 있지 않은 것으로 판단된다. 또한 그 사업내용도 주로 경제적 측면(대부사업)이 강조된다는 점에서 많은 사람들이 지원을 받을 수 없다는 점도 있다.

위와 같이 재정의 효율성측면에서 살펴보면 특정사업 중심의 복지사업진행으로 복지사업에 대한 유연성제고가 어려우며 대상자를 포함하는 포괄성 측면에서 농어업종사자만을 대상으로 함에 따라 농어촌 주민들 및 최근에 증가하는 귀촌인구를 포함하는 측면에서는 미흡한 점들이 발생하고 있다.

(2) 재정의 형평성

재정의 형평성측면은 농식품부 복지사업의 내용이 변화하고 있는 농어촌 사회의 욕구를 충분히 반영하고 있으며, 농어촌 주민 및 농어업 종사자들을 위한 사업이 구상되고 집행되고 있는지를 살펴볼 수 있다. 먼저 변화하는 농어촌 사회의 욕구로는 FTA 등으로 인한 소득감소와 고령화 현상을 지적할 수 있다. 농어촌지역의 소득감소는 청년층을 도시지역으로 이동시키게 되고 농어촌 및 농어업 종사자로는 고령화가 지속되는 문제를 지니고 있다. 농어촌지역 저소득 문제와 고령화 문제는 농어촌 지역의 빈곤수

표 4. 지역별 가구빈곤율(가처분소득기준)

(단위: %)

구분	최저생계비	중위소득			
		40%	50%	60%	
농어촌	2005년	30.0	31.5	41.0	47.2
	2006년	20.8	24.7	35.0	42.6
	2007년	18.5	23.8	33.9	42.2
	2008년	15.5	23.3	33.8	42.6
	2009년	18.6	21.5	31.5	40.2
도시	2005년	12.8	13.0	18.4	23.7
	2006년	11.0	12.7	18.7	24.1
	2007년	10.1	12.6	18.4	23.8
	2008년	8.5	12.4	18.1	23.4
	2009년	12.4	10.3	16.1	21.7
전체	2005년	14.2	14.5	20.3	25.6
	2006년	11.9	13.8	20.2	25.7
	2007년	10.9	13.7	19.9	25.7
	2008년	9.2	13.5	19.6	25.4
	2009년	13.0	11.4	17.6	23.6

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도.

준을 분석하면 살펴볼 수 있다. 빈곤수준에 있어서는 한국복지패널자료(한국보건사회연구원)를 활용하여 지역별 빈곤수준을 살펴보면, 도시지역에 비해 농어촌 가구빈곤율이 해마다 다소 차이를 보이지만 두배 정도 높은 것을 확인할 수 있다. 2009년 기준 최저생계비를 통해 볼 때 농어촌의 가구빈곤율은 18.6%로 도시 가구빈곤율의 12.4%에 비해 6.2%p 높게 나타났으며, 중위소득을 기준으로 할 경우에는 그 격차가 더 벌어지고 있다는 점을 확인할 수 있다.

특히 농어촌지역의 고령화현상이 심화되고 있다는 점에서 노인들을 대상으로 빈곤수준을 도농간에 비교할 결과도 도시 노인에 비해 농

어촌 거주 노인들의 빈곤수준이 전반적으로 높게 나타나고 있다. 도농간의 노인빈곤 수준의 격차는 점진적으로 감소하고 있지만 여전히 농어촌의 빈곤수준은 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 현재 농식품부의 복지사업의 주요영역이 이들 농어촌 지역 빈곤층과 고령화로 인해 소득이 감소하고 생활이 어려운 사람들을 위한 사업을 진행하고 있는지 살펴볼 때 여전히 부족한 측면이 많은 것을 알 수 있다. 국민연금 보험료 지원, 영유아 양육비 지원, 학자금 용자사업은 취약계층을 충분히 포괄하고 있지는 못한 것으로 사료된다.

궁극적으로 국가 복지사업의 주요 집행기관

표 5. 노인가구 빈곤율(가처분소득기준, 최저생계비 기준)

(단위: %)

구분	노인단독	노인부부	자녀동거	일반가구	
농어촌	2005년	59.5	51.4	37.4	14.8
	2006년	50.8	37.3	21.2	8.0
	2007년	44.0	30.2	15.7	7.4
	2008년	33.7	26.9	12.4	6.9
	2009년	38.0	30.7	17.0	9.3
도시	2005년	43.2	34.9	20.3	7.6
	2006년	38.0	31.1	15.6	6.2
	2007년	36.1	33.5	14.1	4.6
	2008년	32.6	24.7	11.0	4.7
	2009년	35.3	27.3	14.5	9.0
전체	2005년	45.9	37.9	22.3	8.0
	2006년	40.3	32.3	16.3	6.3
	2007년	37.7	32.7	14.3	4.8
	2008년	32.9	25.2	11.2	4.7
	2009년	35.9	28.1	14.8	9.0

주: 1) 가중치 변경에 따라 기존 연구의 추정치와 차이 발생
 자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널, 각년도.

은 보건복지부라 할 수 있다. 하지만 복지사업의 특성상 명확히 지역을 구분하여 복지사업을 집행하기에는 한계가 분명히 존재한다. 또한 보건복지부 복지사업의 주요사업의 대상은 취약계층이라 볼 수 있으며 이를 대상으로 많은 복지사업들이 진행되고 있지만 여전히 여러 부문에서 복지혜택을 받지 못하는 사각지대들이 함께 존재하고 있다. 그 중의 하나가 농어촌지역이라 할 수 있다. 따라서 농식품부의 복지사업으로 현행 복지부 사업의 내용에서 지원받고 있지 않은 대상층을 중심으로 사업을 개발하고, 이를 적극적으로 지원할 필요가 있다. 대표적으로 이미 지적한 보험료 지원에 있어 무급가족 종사자들의 지원문제와 도시지역이 한부모가족들이 많이 생활하고 있다면 농어촌지역은 부모 이혼, 사별 등의 사유로 조부모와 손자녀가 생활하고 있는 조손가족의 문제를 지적할 수 있다⁹⁾.

(3) 재정의 효과성

재정의 효과성은 농식품부의 복지사업을 통

해 지원받은 사람들이 규모와 수준 그리고 지원 받은 것에 대하여 얼마나 만족하고 있는지를 통해 살펴볼 수 있다.

먼저 농식품부 복지사업을 통한 1인당 연간 지원금액을 보면 2009년 약 573만원에서 2010년 약 585만원, 2011년 약 614만원 수준으로 증가하고 있다. 동 기간 농가소득이 2009년 308십만원, 2010년 321십만원이라는 점에서 복지사업의 1인당 연간지원 금액은 직접비교는 어렵지만 2009년은 약18.6%, 2010년 약 18.2% 수준으로 높다고 볼 수 있다. 하지만 이는 모든 금액을 수령하는 경우를 한정하는 것으로 실제적으로는 연령과 직업 등을 함께 고려하여 세부적으로 살펴볼 필요는 있다.

하지만 지원금액이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서는 의미가 있지만, 과거 자료이지만 통계청 조사를 통해 농어촌 주민들의 복지수준에 대한 만족도를 살펴보면 도시지역에 비해서는 낮게 나타나고 있다. 특히 불만족한 경우가 35%로 열명 중 세명 이상이 농어촌 복지수준에 대한 미흡함을 지적하고 있다.

표 6. 농식품부 복지사업을 통한 1인당 복지지원액

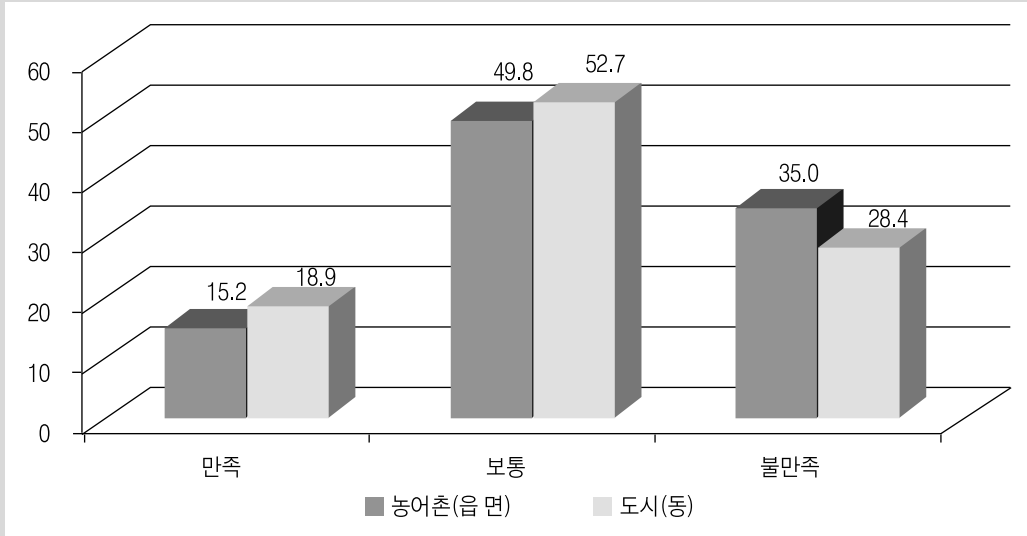
(단위: 천원/연간)

사업내용	건강보험료	연금보험료	영유아 양육비	대학생 학자금	1인당 지원액
2009년	604	345	1,570	3,208	5,727
2010년	666	395	1,533	3,255	5,849
2011년	724	402	1,693	3,316	6,135

자료: 농림수산식품부, 내부자료(2011).

9) 통계청의 인구주택조사에 의하면 조손가족의 규모는 7:3의 비율로 읍면부에 비해 동부의 비중이 높게 나타나고 있지만, 동부와 읍면부간의 비중이 8:2라는 것과 비교시 조손가족의 상대적 비중이 높다는 것을 알 수 있음. 또한 도시지역은 생활여건상 조손가족들이 지원받을 수 있는 복지 및 교육기관이 많이 존재하고 있지만 읍면부는 충분하지 못하다는 점에서도 차이를 발견할 수 있음.

그림 3. 복지수준에 대한 만족도: 2008년



자료: 통계청(2008), 2008년 농림어업인 복지실태조사.

3. 농어촌 주민 및 농어업인 복지정책 방안

지금까지 농식품부의 복지예산 분석을 통해 농어촌 주민 및 농어업 종사자를 지원하기 위한 복지예산의 한계를 살펴보았다. 향후 농어촌지역이 도시지역에 비해 뒤처지지 않고 비슷한 수준에서 생활을 유지하기 위한 여러 정책들이 개발되고 시행되는 과정들이 요구된다. 재정측면에 대한 평가를 통해 우선적으로 고려되어야 할 점은 현재의 농어촌 현실을 바탕으로 하는 정책개발과 이를 뒷받침하기 위한 관심과 지원, 그리고 정책의 효과와 효율성을 직

접적으로 파악할 수 있는 통계자료 등의 구축이 필요하다¹⁰⁾. 이하에서는 농어촌 주민 및 농어업 종사자를 위해 필요한 복지사업들에 대해 논의해보고자 한다.

먼저 농어촌의 실태를 바탕으로 하는 정책으로는 복지분야 예산분석에서 지적하였듯이 고령화되고 청장년층이 줄어들고 있는 농어촌 지역상황과 도시지역과 격차가 나고 있는 소득여건을 개선하는 방안들이 마련되어야 한다. 이미 기초보장제도, 기초노령연금 등 소득보장제도가 시행되고 있지만 기초노령연금은 급여수준이 낮다는 문제점을, 기초보장제도는 부양의무자 기준 등으로 사각지대가 존재하고 있다는 점

10) 복지부문에 대한 재정평가를 위한 관련 통계와 자료들이 필요하지만, 도시지역과 달리 농어촌 주민 및 농어업종사자를 위한 충분한 관련자료들이 없다는 점에서 한계를 지적할 수 있음. 2011년 농식품부의 용역과제로서 농어업종사자 사회보험료 지원과 학자금 융자사업에 대한 평가사업들이 진행되었지만 아직 관련 자료들이 보고되지 않아 여기서 담지못했다는 점에서 아쉬움이 있음.

이 여전히 지적되고 있다. 따라서 농어촌에 거주하고 농어업에 종사하지만 충분한 소득을 획득하지 못하는 고령층을 위하고 복지사각지대에 놓여져 있는 사람들을 대상으로 과거 농식품부에서 시행하던 아동수당과 같은 수당제도를 도입하는 방안을 강구할 수 있다. 수당제도가 현금성 지원이라는 점에서 예산부담을 가중시킬 수 있지만 대상자 선정시 기존 복지제도 제공자를 제외하고, 급여수준은 기존 현금지원제도와와 형평성을 고려하여 소득계층에 따라 차등지원 하는 등의 방안을 통해 그 재정 부담을 완화할 수 있을 것으로 보인다. 또한 조손가족의 안정적 생활 유지를 위해 현행과 같이 한부모지원의 영역에 포함되어 복지지원을 하는 것에서 벗어나 조손가족들을 실질적으로 지원하는 정책들이 개발되어야 한다. 조손가족은 조부모의 고령으로 손자녀들에 대한 보호와 양육에 어려움이 있으므로 이를 지원하기 위한 도우미 제도-취약농가 인력지원을 위한 도우미 지원 제도를 좀 더 확대 개편-와 복지사각지대에 놓여져 전혀 지원을 받지 못하는 조손가족을 발굴하고 이들에게 최소한의 양육비용을 제공하는 방안들이 강구되어야 할 것이다.

농식품부에서 시행하고 있는 복지사업의 대상자를 현재와 같은 농어업인 중심에서 중장기적으로 농어촌에 거주하는 주민들을 포함하는 방식으로 대상자 범위를 확대하여야 한다. 앞에서 살펴본 것과 같이 농어업종사자는 306만명

이지만 농어촌에 거주하며 간접적으로 농어업 생산성에 도움을 주고 있는 읍면지역 주민들은 876만명으로 농어업 종사자의 2배 이상이다. 따라서 줄어들고 있는 농어촌 주민수를 더 이상 감소시키지 않고 유지하면서 장기적으로 인구가 늘어날 수 있도록 돕기 위한 복지제도들이 농어촌 주민들에게까지도 확대되어야 한다¹¹⁾.

현재 농식품부 예산의 2.4~2.6%대에 머무르고 있는 복지예산을 지속적으로 늘리고 확충하여야 할 것이다. 정부의 다른 부처와 복지제도가 겹치지 않는 영역에서 사업을 발굴하고 지원하도록 해야 한다. 즉, 농어촌 주민과 농어업 종사자의 복지욕구에 부합하는 사업을 마련하여 시행방안을 검토해야 한다. 또한 이들을 위한 신규 사업을 개발하고 진행할 때, 사전적으로 관련 복지사업에 대한 평가와 예산집행의 효율성 및 효과성을 먼저 살펴볼 수 있도록 하여야 한다.

그 밖에도 농어촌 지역의 일자리 창출과 복지 전달체계 개선의 한 방안으로 올해 2012년부터 도입예정인 사회적 협동조합을 통해 주민들 스스로 협동조합을 만들고 복지전문가 및 복지사를 채용하고 이들을 통해 독거노인, 한부모, 다문화 가족 등의 복지사업을 시행할 수 있도록 가장 낮은 단계의 복지전달체계 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

이미 농식품부에서는 농어촌 서비스 기준을

11) 최근 발표된 삼성경제연구소의 보고서에서도 농촌인구의 변화가능성을 지목하고 있음. 즉 지금까지는 농어촌 인구가 감소하고 있지만, 2010년을 기점으로 농어촌 인구가 증가할 것으로 예상되며, 그 세가지 요인으로 지역개발, 귀농·귀촌, 결혼이민자 증가를 들고 있음. 인구증가를 유지하고 관리하기 위한 방안중의 하나로 복지서비스 부문의 개발과 지원이 요구됨을 함께 지적하고 있음 (김선빈 외(2012), 농촌인구 구성의 새로운 변화, SERI 경제포커스 374호, 삼성경제연구소).

통해 농어촌의 생활여건이 갖추어야 할 national minimum을 설정하고 이를 관리하고 있다. 농어촌 서비스 기준이 성공하기 위해서는 무엇보다 인프라가 충분히 갖추어져야 하며, 이에 근간이 되는 것이 통계 및 조사자료의 구축이라 볼 수 있다. 현재 농어촌 관련 통계는 많이 생산되고 있지만 이는 산업분야와 관련된 것으로 농어촌 주민의 생활여건 및 복지여건을 고려한 통계 등은 충분히 만들어지지 못하고 있다. 통계청에서 만들어지고 있는 생활관련 실태조사의 경우 주기가 길고-농림어업인복지실태조

사 5년- 충분한 내용을 담고 있지 못하며, 소득 자료 역시 농어업 종사가구 중 취약한 계층을 제외하고 조사되고 있어 분명한 실태를 확인하기는 어렵다. 앞의 분석에서도 기초적 분석에 이용된 자료 역시 시차가 있다는 점에서 한계를 지니고 있다. 따라서 농어촌 서비스 기준을 관리하는 기관이 설치될 경우 동 기관을 통해 주기적으로 농어촌 주민의 삶의 질과 복지여건을 파악 할 수 있는 자료들이 생산되고 공개될 필요가 있다. **■**