碩 士 學 位 論 文
指導敎授 黃 振 洙

韓國 農村福祉政策의 評價에 관한 硏究

(京畿道 連川地域을 中心으로)

A Study on the Evaluation of Peasant Welfare Policy in Korea.

1995年8月 日

漢城大學校 行政大學院

一般行政學科

政策學專攻

鄭 秉 天

碩 士 學 位 論 文
指導敎授 黃 振 洙

韓國 農村福祉政策의 評價에 관한 硏究

(京畿道 連川地域을 中心으로)

A Study on the Evaluation of Peasant Welfare Policy in Korea.

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

１９９５年８月 日

漢城大學校 行政大學院
一 般 行 政 學 科
政 策 學 專 攻

鄭秉天 의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1995年 8月　　日

審査 委員長　　印

審 査 委 員　　印

審 査 委 員　　印

- 目 次 -

第 1 章 序 論 1

第 1 節 硏究의 目的 1

第 2 節 硏究의 方法 및 範圍 3

第 2 章 農村福祉政策의 理論的 背景 6

第 1 節 社會福祉 6

1. 社會福祉의 槪念 6

2. 우리 나라의 社會福祉 9

第 2 節 農村社會에 있어서 農村福祉의 特殊性 11

1. 農村福祉의 槪念 및 特性 11

2. 農村福祉制度의 內容과 範圍 16

第 3 節 農村福祉政策 評價를 위한 準據 模型 23

第 3 章 農村福祉政策의 評價 27

第 1 節 所得保障政策 27

1. 割當領域 27

2. 對策領域 36

3. 財政領域 44

4. 傳達體系領域 48

第 2 節 生活保護 및 保健衛生政策 51

1. 割當領域 51

2. 對策領域 58
3. 財政領域 71
4. 傳達體系領域 75

第 4 章 農村福祉制度의 改善方案 81
第 1 節 所得保障政策 82
1. 割當領域 82
2. 對策領域 84
3. 財政領域 92
4. 傳達體系領域 95
第 2 節 生活保護 및 保健衛生政策 97
1. 割當領域 97
2. 對策領域 99
3. 財政領域 100
4. 傳達體系領域 101

第 5 章 結 論 104
參 考 文 獻 111
Abstract 114

표 목 차

<표 1> 소로킨의 사회구분 13

<표 2> 농가경영주 연령별 구성비 34

<표 3> 연천군 연령별 성별 농가인구 35

<표 4> 영농주체별 및 경지규모별 총농가<연천군> 36

<표 5> 농림수산업 '96~98 투융자방향 39

<표 6> 농어촌 특별세 투융자계획 40

<표 7> 연천군 '95농업 지원계획 41

<표 8> 농어민연금 월불입액 및 급여액 비교(예시) 43

<표 9> 농어촌 투·융자계획총괄('95-'98) 46

<표 10> 생활보호 대상자 구분 및 보호내용 52

<표 11> 1991년도 의료보호 대상자 종별현황 및 책정기준 53

<표 12> 생활보호 대상자별 보호종류 58

<표 13> 의료보호 수가기준 62

<표 14> 보건 의료원의 조직단위별 기능 65

<표 15> 연천군 보건 의료원 보건의료서비스 내역(1995) 68

<표 16> 연천군 저소득층 주민보호사업비 내역(1995) 73

<표 17> 연천군 의료보호 사업비내역(1995) 74

<표 18> 의료보험 대진료권별 관할구역 78

그림목차

<그림 1> 농촌복지정책의 선택의 차원 (Dimentions of Choice) 26

<그림 2> 농림수산사업추진 흐름도 50

<그림 3> 의료보호 대상자 책정절차 54

<그림 4> 연천군 보건의료원 기구표 64

<그림 5> 의료보호 기금조성 및 적용체계 72

<그림 6> 생활보호 양곡 지원전달체계 75

<그림 7> 생활보호생계비 지원조달체계 76

<그림 8> 직업훈련 전달체계 76

<그림 9> 의료보호 대상자 진료절차 체계도 77

<그림 10> 보건의료원 의료전달체계 79

<그림 11> 사회복지 서비스 전달체계의 개선방안 102

第 1 章 序 論

第 1 節 硏究의 目的

UR협상타결 이후 WTO 체제에 들어서면서 한국의 농업은 그야말로 난국을 맞고 있다. 60년대 이후 우리의 경제사회는 많은 산업발전을 가져왔으나 농업부분은 투자의 우선 순위에 밀려 비농업 부문에 비해 상대적으로 크게 뒤져있는데다가 농촌정책에 대한 농민들의 요구와 수요는 증가하는 반면 WTO체제의 출범에 따라 농산물시장의 개방과 각종 농촌지원제도의 감축과 제한조치는 농촌의 앞날을 어둡고 험난하게 만들고 있다.

고도 성장의 그늘에 묻혀 소외되어온 농업은 타산업에 비해 성장력이 뒤져있고 이는 농업자체가 안고 있는 본래적인 성장력의 한계와 농업의 기반이나 농업관련정책들이 지금의 발전된 상공업 수준에 미치고 있지 못해 경쟁력과 성장력이 취약한 산업부분으로 낙인 되고 있다. 이에 따라 농민들의 영농의욕은 감퇴되었고 젊고 유능한 인재는 농업을 기피하며 농정에 대한 불만이 증가하고 근래에는 우리농업을 보존유지하는데 필요한 필수 인력마저도 확보하기 어려울 정도로 이농, 탈농이 심화됐으며 사회적으로는 후세에 대한 농업대물림을 기피하고 있다. 산업발전의 과정에서 농촌은 산업발전의 기초가 되는 자본과 자원과 원자재를 공급하였음에도 불구하고 이제 농촌은 더이상 산업으로서의 지위를 상실하고 노령인구만을 수용하는 문제거리가 된지 오래다.

또한 현재 한국의 농업은 국제화시대에 대비한 영농기반 투자와 기술

농업의 중요성이 부각되고 농업의 구조개편과정에서 필수적으로 발생되는 신분이동이나 직업변동등 사회적 변화가 일어나고 있으며 그과정에서 농촌 복지 정책에 대한 대책마련은 더욱 중요성을 인식받고 있다.

더구나 최근 국민 사회복지정책으로서 개발도입된 각종의 사회보험과 사회보장제도들이 농어민에게는 제한적으로 적용되므로써 불평과 불만의 소지를 더하고 있으며 농어민의 욕구를 충족시키고 형평있는 사회정책을 펴나가기 위해서도 농어촌 복지제도의 확충은 더욱 의의가 있다. 더 나아가서는 농업이 가지는 경제적 성장의 한계성과 그에 따른 소득격차를 보전하기 위한 제도적 장치로서도 그 중요성은 강조되고 있다.

농업의 기술개발을 통한 생산성 증대와 농산물의 가격상승을 통한 농가소득의 향상속도는 상공업의 소득성장속도를 따라 갈 수 없으며 따라서 농업의 산업적 기반이 유지되기 위해서는 농업부문의 소득성장의 갭을 메꾸어 줄 수 있는 제도적인 소득이전 장치들이 필요한 것이다. 이것은 무엇보다도 국가적 차원에서의 투자배분과 직간접의 소득보장제도를 동원하는 것이 가장 바람직하며 이러한 장기적이고 포괄적인 정책개발은 농촌복지제도에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

특히 이것이 시기적으로 중요성을 띠는 것은 농림수산업 구조개편에 따라 농어민들이 맞이하게 되는 신분상의 변동 즉 영세소농의 탈농과 비농민화 및 노령농민들의 은퇴와 겸업농의 전업농 전환등에 대비하여 보다 안정된 생활여건을 보장해 줌으로써 그 변화과정을 안전하게 뒷받침할 필요가 있으며 또 한편 민족산업인 농업을 보전하며 우리 국토를 관리하여 아름답고 살기 좋은 자연환경을 보존하는 담당자로서의 농민에게 소득을 보장해 줌으로써 더욱더 사회구조적 역할분담을 충실하게 할 수 있는 사회적 균형을 추구해야 하기 때문이다. 이를 위해 본 연구는 사회

복지 정책의 평가 분석 방법 중 정책효과에 중점을 두고 현재의 농촌정책 중 소득보장정책과 의료 및 사회보장정책에 대하여 평가분석하고 보다 효과적이고 미래지향적인 농촌복지정책의 수립을 위한 대안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

第 2 節 硏究의 方法 및 範圍

본 연구는 현재 농촌사회에 시행되고 있는 농촌 복지 정책의 평가 분석 및 정책의 대안 제시라는 연구목적을 달성하기 위하여 농촌사회에 시행되는 제반정책과 제도들을 검토하였으며 농촌 복지제도의 범위는 복지라는 개념이 너무 광범위함으로 농촌이라는 지역적 특수성에 입각하여 현재 시행되는 농촌복지정책과 제도들이 농민의 복지 증진에 얼마나 기여하고 있는가를 평가하였다.

따라서 본 연구는 실생활에 접근 효과를 파악하고 농촌복지정책에 대한 제도연구로써 사회공공정책 평가중 가장 합리적이라고 생각되는 Gilbert와 Specht[1]의 준거들을 원용하였다. 또한 본 연구는 농촌복지정책에 대한 정책과 제도들에 대한 기존 문헌들을 중심으로 연천군지역의 현실 사업을 밑받침한 서술적 분석의 성격을 갖는 경험적 연구 및 규범적 연구에 속할 것이다. 이를 위해 우선 농촌 복지제도의 연구를 위한 이론적 접근을 시도하여 제2장에서는 사회복지의 개념과 우리나라의 사회복지 분야를 점검하고 농촌복지의 개념과 특수성을 파악한 후 농촌복지의 범위를 사회부조방식에 의한 사회보험방식 , 사회통합방식 등으로 구분하

---

1) N.Gilbert & H.Specht. *Dimensions of Social Welfore Policy*(NY : Pretice-Hall, 1974), p.24.

여 복지정책의 영역을 살펴보았다. 또한 농촌복지정책의 종류를 정책이 다루는 내용에 따라 소득보장정책으로서 소득보장을 위한 산업지지정책, 보험제도에 의한 소득이전 지지정책, 협동조합지원을 통한 정책으로, 생활보호정책으로서 사회부조방식에의 한 생활보장정책으로, 공공 서비스정책으로서 사회공공서비스를 통한 정책으로 분류하였다. 본 논문은 연구의 대상을 소득보장정책영역중 소득보장을 위한 산업지원정책을 중심으로 선정하고 생활보호정책중 생활보호와 의료보장정책을 선정하여 본 연구의 평가분석 틀인 Gilbert와 Specht의 준거모형을 제시하여 평가 기준을 마련하였다.

그 다음은 농촌 복지 제도의 영역 중 가장 중요하다고 인정되는 농촌 소득보장정책의 평가를 위하여 신농정사업의 구조조정 사업중 현재 농촌 소득증대를 위해 시행되고 있는 사업을 중심으로 경기도 연천지역의소득사업을 첨가하여 할당영역, 대책영역, 재정영역, 전달체계영역으로 나누어 평가하여 문제점을 제기하였으며 저소득층의 생활보호정책과 보건위생체계에 대하여도 같은 맥락에서 평가하였다.

특히 농촌소득보장정책은 현재 시행되고 있는 농림수산업통합실시요령(농수산부훈령801호)의 사업내용을 평가 분석하여 개선방안을 제시함으로서 농촌소득보장을 위한 사업의 효율성을 높이고자 하는데 중점을 두었다.

세번째는 농촌복지정책의 이론과 현행사업평가에서 제기된 문제점들을 분석평가하여 현재 시행되고 있는 42조원의 농업투자사업과 농특세 15조원 사업의 효율을 높이는데 참고가 될 수 있는 정책대안을 제시하고자 하였으며 저소득주민을 위한 생활보호정책과 의료서비스정책을 분석, 삶의 기본조건을 충족시킬수 있는 근본적인 대안을 마련하고자 노력하였다.

또한 본 논문의 이론적 부분의 복지제도의 분류인 사회부조방식, 사회보험방식, 사회공공서비스방식, 사회협동체 방식의 분류에서 벗어나 소득보장이라는 틀속에 특수시책인 국가 신농정사업 중의 농민자율에 의한 농업소득 사업과 사회부조방식의 저소득층 생활보호정책과 보건의료서비스 만을 연구하는 한계를 벗어나지 못하였다.

第 2 章 農村福祉政策의 理論的 背景

第 1 節 社會福祉

1. 社會福祉의 槪念

사회복지란 사회를 구성하고 있는 人間이 "요람에서 무덤까지" 人間다운 삶의 질을 영위하며 살 권리를 충족시켜 주는 것으로 인간의 제반욕구를 채워주는 서비스를 말한다. 본래 복지(welfare)의 의미는 『안정되게 생활하다』, 혹은 『생활욕구를 충족시킨 상태』 등으로 표현할 수 있다.[2)]

사회복지는 사회성원이 궁핍과 불안정한 생활에서 벗어나기 위해 필요로 하는 욕구를 충족시켜주기 위한 정부 및 사회단체, 그리고 사회구성원의 복합적인 시책이라고 할 수 있다. 인간의 욕구는 다양하고 이를 해결할 수 있는 자원은 유한하기 때문에, 사회복지의 철학, 제도, 기술 등이 나타나게 된다.[3)]

또한 사회복지는 빈곤문제의 복지수준 비교에서 절대적 빈곤의 상태를 불쌍하게 보는 것보다는 상대적 빈곤에 의한 불평등을 어떻게 해소해 가고 있는가에 대한 것을 더욱 문제의 초점으로 삼게 되는 것이다. 따라서 복지정책은 불평등의 해소를 위한 분배와 공평성의 실현을 위한 균형정책에 목적을 두게 되는 것이다. 복지정책은 따라서 최저생활보장을 통한

---

2) 정명채·최경환, 허장 「농어촌 복지제도 개발에 관한 연구」, 91-14 농경연 p. 7.

3) Albert Weak, *Eqnality and social Policy* (London:Rontledge and Kegan Pu al, 1978), p.68.

인간의 기본권 보장과 기회균등이 목표가 되며 이때의 평등개념은 목적으로서보다도 수단으로서의 중요성을 가진다. 즉 그것은 평등을 달성하는 것보다는 오히려 불평등을 수정하는데 더 큰 중심을 두게 된다는 것이며 만족감이나 행복은 이 과정을 통해서 더 크게 충족될 수 있다는 것이다.[4] 이 요구에 따른 배분은 자주, 평등의 원리와 깊이 관련되어 있고, 이 원리로써 기존 사회구조의 불평등한 재화와 서비스의 문제점, 말하자면 어느 정도의 서비스를 어떤 방법으로 제공해야 하는가 등이 사회복지의 중요한 과제인 것이다. 따라서 사회복지의 개념은 (1)인간의 요구와 사회문제에 대한 서비스이고 (2)평등과 보장을 의미하며 (3)그것은 기존사회구조에의 적응을 목적으로 한다.[5]

사회복지의 개념을 크게 세 가지로 나누어보면 첫째, 한정적 개념으로서의 사회복지란 사회복지의 대상을 전체 국민 중에서 보다 한정된 '사회적 약자' 또는 '사회적 낙오자' 등에 두고 그들의 구제, 보호, 갱생 등을 위해 도움을 주는 제반 시책과 방법을 의미한다. 대상을 의존 내지, 의존 상태(dependency)에 구하는 견해도 이 맥락에서 사고되는 견해라 하겠다.[6]

둘째, 광의적 개념으로서의 사회복지인데, 이 개념은 사회구성원 모두를 대상으로 하여 그 생활의 각 측면에서 출현하는 어려움 - 즉 미복지(diswelfare) - 을 취급하거나 해결하고자하는 시책 혹은 방법체계의 총화라고 볼 수 있다. Elizabeth Wickenden은 사회복지를 "국민의 복지와 사회질서기능의 유지를 위한 기초로써 기본적인 것으로 인정되는 사회적 욕구를 충족하기 위한 공급을 강화하거나 보장하는 법, Program급부 및

---

4) 정명채 외, 전게서, pp.7-8.
5) 김영모, 「현대사회복지론」, 한국복지정책연구소, 1982., pp.3-4.
6) 이계탁, 「복지행정론」, 고려원, 1985., p.13.

서비스 등의 체계이다."라고 정의하였다.[7]

세째, 복합적 개념으로서의 사회복지이다. 이 개념의 관점을 한정적 개념과 광의적 개념이 상호배타적인 개념이라기 보다는 상호보완적인 개념으로 보며 이 두 개념을 하나의 연속선상에서 복합적인 내용으로 복지개념을 파악하려는 방법이다. 예컨대, Wilensky와 Lebeaux의 보충적 개념(Residential concept)과 제도적 개념(Institutional concept)라든지,[8] Romanshyn의 사회복지 개념이나 복지의 여러 측면을 종합적, 상호비교적으로 파악하려는 것이다. 즉 Romanshyn의 정의에 따르면 사회복지란 적극적·광의적 의미나 소극적·한정적 의미를 모두 내포하고 있다. 즉 한정적 의미는 사회적 약자에 대한 재정적원조와 서비스를 의미하며, 적극적 창의적의미로서는 국민의 보편적 욕구에 대한 공동 책임을 의미한다는 것이다.[9]

또한 사회복지는 사회문제의 조치와 예방, 인적자원의 개발, 생활의 질적향상등에 직접적으로 관심을 갖는 복지 서비스나 과정을 포함한다고 했다. 사회복지는 사회제도의 강화나 수정에 대한 노력은 물론 개인이나 가족의 써비스를 포괄한다.[10]

현대사회는 다양하고 복합적인 복지의 개념을 사용하고 있으나 중심개념으로는 구빈, 구조, 박애, 상조, 부조, 자선 공제, 구민, 선전, 복리사업, 봉사활동 등의 개념이 시도되고 있으며, 사회복지는 사회가 평등화되고

---

7) Elizabeth Wickenden, "Social Welfare in Changing World" U.S Department of Health Edncation and Welfare (Washington, D.C : Goverment Printing Office, 1965), p.11.

8) Harold L. Willensky & Charles N.Lebeaux, *Industrial Society and social Welfare* 장인협 역, 「산업사회와 사회복지」,대한교과서주식회사, 1979., pp.119-129.

9) John M.Romanyshyn, *Social Welfare*(Kingsport:Random House), 1971, p.3.

10) 황진수, 「현대복지행정론」, 대영문화사, 1993., P.49.

안정되며 소득이 증대되는 것을 추구한다.

2. 우리나라의 社會福祉

전통적으로 우리 나라의 사회복지의 형태는 농업사회를 기초로 하여 시작되어왔다. 상부상조의 정신이나 자선 박애 구조 등의 사회복지의 기본정신을 時代的 가치관과 환경에 의해 발전되어 오면서 여러 양태를 나타내고 있는데, 전통적인 복지 현상의 특징을 자의적이고 비조직적이며 비과학적이고 공동사회에 있어서 이해관계가 농후하여 도덕적 관념과 윤리적 관점에 기인하고 있다.

그러나 근대의 복잡한 산업 사회의 다변화를 인하여 정부의 조직적이고 적극적인 복지정책은 사회정책, 복지정책, 정부사업, 사회사업, 사회봉사의 형태로 나타나 근대적 복지 형태는 과학적이고 조직적이며 복지행정의 합목적성이 강조되고 있다.[11]

또한 우리나라에 있어서의 복지 사업은 빈민구제중심(貧民救濟中心)의 개념으로 전통적 관습 속에서 찾아볼 수 있는데 三國時代의 진대법은 天災地變 등으로 흉년이 들어 궁핍한 백성들에게 춘궁기에 관곡을 궁민에게 대여하였다가 秋收期에 거두어들이는 貧民救濟對策이었으며, 고려시대의 思免之制, 災免之制, 납요보관지제 등은 토지국가공유사회에서 관, 군, 민에게 분별하여 경작케하는 고려시대의 평상시 궁민구호제도였다.

思免之制는 민중의 휴식책으로 백성들이 조세와 부역을 3년간 면하게 하여 농사에 힘쓰게 하는 제도이고 災免之制는 天災地變이나 전염병유행의 해를 입은 백성들에게 조세와 부역을 감면하는 제도이다.[12]

---

11) 라덕권, 「복지행정론」, 창지사, 1990, p.17.
12) 이재환, 「사회복지행정론」, 홍익재, 1988, p.61.

또한 고려시대에는 민간차원으로서 승려나 불신자들의 복지사업 뿐아니라 덕종7년에는 의료복지사업을 惠民局에서 실시하기도 하였다.

조선시대에 들어서며 민생의 기본을 이루는 토지제도의 정비와 제생원 교만청, 환인서, 노노소, 평시서 등의 사회시설들이 설립되어 복지제도가 자리 잡혀가게 되며 민중교화나 상호구제를 위한 향약등 지역 사회사업이 일어나기도 하였고 성종 때의 경국대전에는 민생구휼에 관한 조항들이 있는데 史典에는 혜민서, 활인서 예전에는 서울과 지방에 상평창을 두어 백성의 경제 생활인정을 도모하는 규정이 있고 禮에는 경노, 혼비보조, 노인고아에 대한 규정이 있다. 이와같이 조선사에는 있어서는 각종 사회 사업이 활발하게 전개되었다.[13]

그러나 현대의 우리나라 사회복지는 복지 선진국들에 비해 극히 협의적인 의미로 이용되며 복지제도의 기본 목표까지도 편협함을 벗어나지 못하고 있으며 농촌에 관한 복지는 그 개념조차 찾아보기 힘듬을 알 수 있다. 또한 우리나라의 사회복지를 규정하는 사회복지사업법 제2조(정의)를 보면 「이 법에서 사회복지사업이라 함은 다음의 법률에 의한 보호, 선도 또는 무료숙박, 지역사회복지, 모자복지, 의료복지, 의료보호, 사회복지관운영, 나병완치자 사회복귀사업 등 각종 복지사업과 복지시설의 운영 및 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.」고 규정하고 있다.

사회복지사업의 구체적 범위을 살펴보면 다음과 같다.[14]

1) 생활보호법이 목적으로 하는 사업 : 의료보호 사업, 생활보호사업 등

2) 아동복지법이 목적으로 하는 사업 : 모자보건 사업, 아동보호, 아동육성 사업 등

---

13) 김성곤, 「농촌복지실태 및 정책대안」, 한양대석사논문, 1991., p.8.
14) 김성곤, 앞의논문, p.9.

3) 노인복지법이 목적으로 하는 사업 : 노인보호, 노인복지센터, 노령연금 등

4) 심신장애자복지법이 목적으로 하는 사업 : 재활치료, 갱생상담, 장애연금 등

5) 윤락행위 등 방지법이 목적으로 하는 사업 : 부인보호시설, 부녀상담사업, 갱생상담 등

6) 재해구호대책법이 목적으로 하는 사업 : 응급구호, 재해구호사업 등

이와 같이 우리나라 사회복지법은 그 개념과 실천대상의 범주를 규정함에 있어서 일반적 용어의 해석과 전문적 영역으로서의 용어해석이 구분되기 어렵게 되어 있으며 사회보험과 사회부조, 사회서비스까지 혼재되어 있어 그 방법의 구분에도 혼선을 가지게 될 뿐만 아니라 광의적이고 특수적인 사회사업영역인 농촌복지에 대해서는 관련법규의 근거조차 마련되지 않고 있는 것이 현실이다.

第 2 節 農村社會에 있어서 農村福祉의 特殊性

1. 農村福祉의 槪念 및 特性

복지는 소속 사회에 관계없이 인간이 속해있는 사회 속에서 안정되게 생활하기 위하여 건강한 생활과 행복의 상태를 유지하는 것이며 이를 뒷받침하기 위한 제도와 계획, 또한 그 과정까지도 포함하는 넓은 의미이다. 결국 인간의 욕구와 열망을 충족시키고 있는 상태에서부터 그것을 충족시켜 주려는 모든 사회적 노력을 복지라고 정의하게 된다.

농촌복지의 의미는 농촌이라는 사회적 범주에 살고 있는 주민들의 복

지를 뜻하는 것으로써 특히 농민들의 특성과 농업적 특성을 감안하는 복지추구의 방법과 수단이 일반국민이나 도시산업에 종사하고 있는 근로자들에게 적용되는 방법과 다르기 때문에 표현되는 용어로 볼 수 있다.

농촌이라는 용어는 원래 도시지역에 반대되는 농민들이 살고 있는 지역적 개념에다가 촌이라는 사회적 개념을 복합적으로 포용하고 있어 도시산업사회에 대응되는 용어로 해석된다.[15] 따라서 인간의 요구나 열망을 충족시키기 위한 제도적 장치가 농업의 특성이나 농촌의 상황을 고려하여 만들어질 경우 이를 농촌 복지제도라고 할 수 있으며, 이것은 곧 농촌지역 주민을 위한 사회 정책적 범위와 동일시할 수 있다.[16]

또한 농어촌 복지는 농민들이 살고 있는 사회의 복지이며 농어민들의 욕구와 열망을 촉구시켜 그 기본적인 인권과 인간의 존엄성을 실현키 위한 모든 노력이라고 할 수 있다. 이것은 즉 농촌이 도시산업사회에 비해 같은 복지제도속에서도 지역적, 직업적 특성에 의해 불균등하게 제공되는 모든 혜택과 보호 및 지원에 대해 그것을 균형있게 유지하고 베풀어질 수 있도록 하려는데서 비롯되는 구분이라고 이해하면 될 것이다.

복지에 대한 개념은 범인간적인 개념이기 때문에 복지의 개념에는 격차가 없다. 그러나 행복의 가치에 대한 복지관은 도시사회와 농촌사회의 전통이나 사회문화적 배경이 달라 차이를 보이게 된다.

소로킨(P.A. Sorokin)[17]은 농촌과 도시사회의 분류를 다음과 같이 비교하고 있다.

---

15) 정명채 외, 「농촌 복지제도 개발에 관한 연구」, 농촌경제연구원, 1991., p. 38.

16) 정명채, 「농촌구조개선을 위한 농어촌 복지증진대책」, 농촌경제연구원, 1993., p. 169.

17) Pitirm A Sorokin: *Contemporary sociological Theories*, New York, Harper and Borthers, 1928.

<표 1> 소로킨의 사회구분

指標 \ 地域	農村社會	都市社會
職業	농민을 주체로 한다.	비농업적 직업으로 이루어진다.
環境	자연이 우위를 차지한다.	인간이 만든 환경이 지배적이다.
地域社會의 크기	같은 조건에서는 도시보다 작다.	같은 조건에서는 농촌보다 크다.
人口密度	小	大
人口의 異質性과 特質性	인종적·사회심리적으로 동질적이다.	인종적·사회심리적으로 이질적이다.
社會的分化와 階層	비교적 단순한 구성을 지닌다.	사회적 분화가 크다.
移動性	지역적·직업적·기타의 사회적 이동이 적다.	이동은 농촌보다 심하며 농촌으로 부터 도시로의 유입이 많다.
相互作用의 型	접촉범위도 좁고 1차적인 정서적 관계가 많다.	접촉범위가 넓고 2차적 접촉이 지배적이며 관계는 비정서적이다.

이와같이 그 분류는 다양하다. 이러한 분류방법이 우리나라에 적용되기에는 부적절한 면도 없지는 않다. 그런 한국 농촌이 갖는 농촌의 일반적 특징을 보면, 다음과 같다. ① 농촌은 농업을 주로 하는 사회로 토지와 밀접한 관계가 있는 곳이다. ② 농민은 정착성이 강하다. ③ 인구밀도가 적고 적은 인구가 좁은 생활공간에서 밀집하여 살고 있다. ④ 대외적으로 봉쇄성이 강하며 서로의 친밀성이 강하다. ⑤ 생업과 일상생활의 이해와 관심의 공통성이 있고 강한 상부상조 정신을 발휘한다. ⑥ 농촌은 아직도 가족주의적 성격이 강하며 동족부락이 적지 않고 동족집단의 유대가 강인하게 남아 있다. ⑦ 농촌은 전통적인 사회로써 선규 선례가 존중되는 사회이며 변화를 바라지 않는 경향이 있다.

그러나 우리나라는 최근 매스미디어의 개발 보급과 교통통신의 발달로 도농간의 시대적 격차나 사회문화적 격차가 크게 해소되었으며 농촌사회

가 급변하는 경향을 보이고 있다.

이제 농촌 가족구조의 분해는 도시가족과 다를바가 없게 되었고 부락공동체의식도 약화되어 개인이기주의가 확산되기 시작했다. 그러나 농촌은 기본적으로 농업이라는 특수한 직업을 가지고 있어 협동이 되지 않고서는 농업경영을 원만히 할 수 없다는 점에서 공동체적 성격과 개인주의적 성격이 혼재된 복잡한 사회를 만들고 있는 것이다. 또한 자녀들의 직업에 대한 열망은 농업이 아닌 도시산업과 다른 직종에 우선 순위가 있기 때문에 자녀들을 모두 외지로 보내고 난 후의 노령화된 부모들만 남아 있는 농촌인구 구조는 노령부양 부담문제와 노후생활 보장대책의 긴급성을 부각시키게 되었다.

노령농민들의 노후생계 보장대책이 스스로의 경제적 능력을 통하여 해결될 수 있는 경우는 극히 드물며 대부분이 농지소유와 관련된 임대료 소득이나 자녀의존 형태로 이루어지고 있어 최근 농정 과제인 농지이용의 효율성증대와 구조개선 방향에 반대되는 노령농민의 임대위주 경영과 생계유지목적의 농지소유에 문제점과 연계되고 있으며 이와 같은 문제는 곧 농촌복지의 열악성을 부각시키는 요인이 되며 농촌복지문제가 도시산업사회의 그것과는 좀 더 다른 시각을 가지고 보아야만 한다는 것을 입증하고 있는 것이다.

또한 농업은 아무리 기술개발을 획기적으로 한다고 해도 결국은 수확체감의 법칙에 의해 생산증대의 한계가 지배되고 있으며 농산물가격은 국민의 생계비와 관련된 물가 영향 때문에 그 상승폭이 공산품에 비해 낮게 유지되고 있으므로 농업소득은 일반국민의 소득성장속도를 따라갈 수 없게 되어있다. 따라서 농업소득조건악화에 따른 농민의 감소와 농업의 쇠퇴화를 막기 위해서 농외소득과 간접소득원 개발이 중요한 정책과

제로 대두되고 있는 것이다. 여기에서 재분배소득을 가져다 줄 수 있는 농촌사회보장제도의 역할은 매우 중요한 것으로 특히 유럽의 사회복지국가들이 이 방법개발에 선진된 형태를 보여주고 있는 셈이다. 독일의 경우 농민을 위한 사회 보험제도를 별도로 독립시켜 이 제도를 통한 정부보조를 크게 늘림으로써 의료보험의 경우 총지출예산의 49%, 연금의 경우 69% 농업노동사고보험의 경우 40%까지 국고지원(1990년)이 이루어지고 있다.

이와같은 제도의 농민 소득보장 지원기능은 농민 복지증진을 위한 노후생활보장과 의료보장, 농업노동재해보장에 연계된 2중적 목적을 가진 것으로 볼 수 있으며 이것이 곧 농업소득성장의 취약성을 보충하기 위한 농촌복지제도와 일반 사회복지 제도의 목적과 기능차이의 한 예가 될 수 있겠다.[18]

또 한 예로 경제사회적 위험에 대비하기 위한 제도적 장치로서 사회보험 방식들이 개발되어 국민에게 적용될 경우 농민은 의료보험, 노령보험(연금), 사고보험까지는 쉽게 적용시킬 수 있으나 실업보험의 경우 농업경영에서의 실업상태를 구분한다는 것이 거의 불가능하기 때문에 농민에 대한 실업보험의 적용은 아직까지도 선진 외국의 선례가 없다는 점이다. 뿐만 아니라 농민은 사회보험성립과 그 적용이 가능한 나머지의 의료보험, 연금, 사고보험에 있어서도 보험료의 각출부담이 자영업자라는 특성으로 인해 본인에게 모두 과중하게 되며 급여도 불공평해지는 경향을 보이게 된다. 이와 같은 농어업적 특성과 농어촌의 지역적 특성은 모든 사회복지제도의 적용상에서 똑같이 제기되고 있는 문제점이며 이러한 제도적용상의 문제점을 감안하지 않고 일방적으로 시행하게 되는 경우 도시

---

18) 정명채 외, 전게서, pp.30-41.

산업계층이나 도시지역의 유리성이 농촌지역, 농민에게 불리한 요인으로 작용하게 되는 것이다.[19]

2. 農村福祉制度의 內容과 範圍

우리나라의 농촌복지증진을 위한 농촌사회정책은 지금까지 그 용어자체도 생소할 정도로 체계적인 정책이 이루어져 오지 못했으며 농촌사회보장으로서의 시대적 중요성을 인식하게 된 것도 매우 최근의 경향으로 볼 수 있다. 지금까지의 농촌사회보장 기능은 전통적인 대가족제도나 사회관습에 맡겨져 왔으며 다만 보건사회당국이 수행해 온 잔여적 개념의 복지제도가 공적부조와 서비스부문에서 수행되어 왔다.

그러나 선행외국들이 농촌 사회복지증진을 위해 시행하고 있는 각종 사회정책적 장치들을 살펴 보면 사회부조, 사회보험, 사회서비스, 사회협동의 사회보장기능을 가진 네 개의 원리로 구분될 수 있다.

사회보험과 사회협동제도는 비용부담방식이 혜택을 받게 되는 개인의 갹출에 기반을 두고 사회부조와 사회서비스제도는 국민의 세금재원에 의한 국가재정에 기반을 두는 점에서 서로 다르다. 한편 이 네가지의 제도적 장치들이 목적하는 바는 사회보험과 사회부조제도가 국민의 생활안정과 빈곤화 방지에 주안점이 있는 반면 사회서비스와 사회협동제도는 모든 국민에게 동일하게 기회를 제공하는 경제활동촉진과 기본적 인격형성을 통한 생활향상에 주목적을 두고 있다는 점이 구분될 수 있는 점이다.

농촌주민을 위한 복지제도도 이와 같은 구분으로 본다면 빈곤화방지와 생활안정을 목적으로 하는 사회보험제도로서는 의료보험(질병보험), 농어민연금(노령연금), 농어업노동재해보험(산업재해보험) 및 농업재해보험(농

---

19) 정명채 외, 전게서, p.38.

작물보험) 등이 있다. 이와 같은 사회보험제도는 공적보험으로서 다수경제의 결합을 위한 가입과 실시가 강제성을 띠며 비용부담의 의무가 주어지는 국가부담금 또는 세금형태의 재정방식을 기초로 하고 있다. 그러나 보험료의 갹출은 어디까지나 사용자부담의 원칙에 기초하고 있으며 국가로부터는 일부의 지원을 받는 경우가 대부분이다. 왜냐하면 어느나라에서나 농업의 경제적 취약성과 농업경영이 가족경영중심이 됨으로 사용자와 고용자관계를 나눌 수 없고 자영업자로서 비용 부담의 독립성을 가지게 되기 때문이다.

그 다음 빈곤으로 전락된 국민을 뒷받침하기 위해 국민세금으로 조성된 일반재정이나 공공복지 사업기금으로 운영되고 있는 사회부조제도는 재정의 성격상 국가의 복지담당부서나 공공 복지사업단체에 의해 지역과 직종에 구분없이 공평하게 베풀어져야 하는 제도인 것이다. 따라서 사회부조방식에 의한 농촌주민의 지원은 생활보호대상 선정상의 기준문제와 농어촌 지역의 취약한 공공복지사업시설 및 기회 불균등에 관련되는 문제가 사회의 주안점이 되고 있다.

여기서 농민은 농지나 농장 등의 고정자산 또는 부동산적 성격의 자산을 생산수단으로서 보유하고 있는 일종의 자본가적 성격을 지니고 있으므로 가난을 증명하거나 생활보호대상을 선정하는 과정에서 기준설정에 문제가 제기되고 있다. 왜냐하면 농지가 생산 수단으로서는 경제성이 없는 소규모라고 해도 농지 가격 자체로서는 상당한 재산적 가치를 지니고 있으므로 그 농지를 매도해 버리기 전에는 발생되지도 못하는 재산적 가치 때문에 생산액으로서는 생계가 막연한 영세소농에게 생활보호대상에서 제외시킬 수 밖에 없는 모순이 발생되기 때문이다.

사회보장 기능을 가지는 사회서비스와 사회통합제도는 경제활동을 조

장하여 경제적 능력과 생활향상을 기한다는 점에서는 같은 목적을 가진다. 그런데 사회 서비스제도는 매우 광범하고 다양한 부문에 걸쳐 제도적 장치를 통한 농촌주민의 생활편익을 목적으로 하고 있으며 현대사회에서의 가장 중요한 기능을 감당하는 것으로도 평가된다. 그러나 사회서비스 제도를 사회복지 서비스제도로 한정지워서 협의로 구분하게 될 경우에는 협의의 사회복지사업에 대한 국가적 서비스로 잘못 인식될 수도 있다. 사회서비스제도는 국민복지증진을 위한 모든 공공서비스를 포괄적으로 수용하는 개념이며 따라서 농촌 지역에서 수행되고 있는 모든 공공서비스 제도는 같은 맥락에서 이해되어야 한다. 농촌 사회복지증진을 위한 농촌 사회 정책의 종류와 범위를 살펴보면 다음과 같다.

1)사회부조 방식

i)영세민 생활보호 : 생활능력이 없거나 소득이 낮아 생계곤란한 농가

ii)영세민 의료보호 : 생활보호대상과 의료보험료 납부가 어려운 농가

iii)자녀교육보조 : 생활보호농가와 영세농가자녀의 실업계고교 수업료면제

iv)자활보조 : 취로사업확대, 취업지원

vi)재해보조 : 농업재해보상, 피해보상

2)사회보험 방식

i)의료보험 : 보험료 지원 (기 실시중)
입원, 장기치료농민의 대체노동지원

ii)농어민연금 : 연금갹출료, 관리운영비지원
경영이양연금 및 경영이양촉진기금 지원 (95.7.1 실시예정)

iii)노동재해보험 : 보험료, 관리운영비지원,
농업노동사고자 대체노동지원 (우리나라 미실시)

iv)농작물보험 : 보험료, 관리운영비지원,
병충해 방제단 운영지원 (우리나라 미실시)

3)사회서비스 방식

i) 보건 서비스 : 보건소, 지소, 보건진료소의 인력, 시설, 장비지원확충
농촌위생관리, 공중소독, 청소 등 환경정비

ii) 재정급여 서비스 : 가족 및 아동수당, 모성급여, 사망급여(미실시)

iii) 교육급여 서비스 : 농가자녀의 실업고교 학비지원(미실시)

iv) 직업급여 서비스 : 농업취업희망자 직업교육, 농업기술교육(미실시)

vi) 주택급여 서비스 : 농가주택개량, 부엌개량, 변소개량 등 지원(일부 실시)

vii) 교통, 통신급여 서비스 : 농촌도로정비, 건설, 통신시설 확충

viii) 문화급여 서비스 : 회관, 결혼회관, 놀이터, 시설확충 등

ix) 행정 및 기타복지서비스 : 노인의 집, 복지회관운영 지원

4)사회 방식

i)생산협동조합 지원 : 품목별 생산자단체의 생산, 가공 유통 활동지원
농협, 축협, 수협, 양잠협동조합, 엽연초 인삼조합 등

ii)소비협동조합 : 농어촌 각종 소비조합운영 지원

iii)산학협동지원 : 연구기관, 지방대학 농과대 등의 농어민지도 기술교육
계절별 농민대학 운영지원 등

iv)농민단체육성 : 각종 농어민단체활동지원, 지도
4H, 농촌지도자연합회, 농어민후계자단체, 정치운동
단체 등[20]

끝으로 농촌 경제활동을 적극적으로 촉진하여 생활향상을 도모하기 위한 사회통합제도(협동제도)는 특히 산업간 경쟁력이 가장 취약한 농업분야에서 가장 중요하게 대두되어야 할 부분이다. 왜냐하면 농림어업의 국가산업적 중요성은 크지만 자유경쟁의 방침 상태하에서는 가장 경쟁력이 약하므로 발전이 늦고 경제력이 약화되는 특성을 가지기 때문이다.

농촌복지제도의 내용이 지금까지 살펴본 바와 같이 매우 다양하고 광범위하며 현재 우리나라에서 시행되는 것과 시행되지 않는 것 그리고 현실적으로 적용하기에 무리가 있는 분야 등이 산재하고 있다. 본 연구에서는 농촌복지의 다양한 영역중 농촌주민의 복지증진과 생활안정을 위하고 농업이 도시산업에 비해 낙후된 상태로서 경쟁력을 갖고 산업으로서의 위상을 갖기 위해 가장 중요한 농업구조 조정정책의 핵심인 농촌소득보장정책을 우선적으로 취급하고 저소득주민의 생활보호정책에 대해 언급하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 농촌복지정책을 정책이 다루는 내용에 따라 아래와같이 소득보장정책, 저소득층 농민 보호를 위한 생활보호 및 의료보장정책 공공 서비스정책 등으로 분류하고 소득보장정책 중 농업소득보장을 위한 농업지지정책을 중심으로 하고 생활보호정책 중 저소득층 주민 생활보호와 의료보장부분을 다루는데 있어 의료보장부분을 확대하여 공공서비스 부분의 보건서비스 분야를 포함하여 연구하고자 한다.

---

20) 정명채 외, 「농촌복지제도의 개발에 관한 연구」, 농촌경제연구원, 1992., pp.44-45.

농촌복지 제도의 종류

가. 소득보장정책

1)소득보장을 위한 산업지원정책

각종 농림수산업 지원정책

2)보험에 의한 소득이전지지정책

i)의료보험 : 보험료 지원 (기 실시중)

입원, 장기치료농민의 대체노동지원

ii)농어민연금 : 연금갹출료, 관리운영비지원

경영이양연금 및 경영이양촉진기금 지원 (95.7.1 실시예정)

iii)노동재해보험 : 보험료, 관리운영비지원,

농업노동사고자 대체노동지원 (우리나라 미실시)

iv)농작물보험 : 보험료, 관리운영비지원,

병충해 방제단 운영지원 (우리나라 미실시)

3)협동조합지원을 통한 정책

i)생산협동조합 지원 : 품목별 생산자단체의 생산, 가공 유통 활동지원

농협, 축협, 수협, 양잠협동조합, 엽연초 인삼조합 등

ii)소비협동조합 : 농어촌 각종 소비조합운영 지원

iii)산학협동지원 : 연구기관, 지방대학 농과대 등의 농어민지도 기술교육

계절별 농민대학 운영지원 등

iv)농민단체육성 : 각종 농어민단체활동지원, 지도

4H, 농촌지도자연합회, 농어민후계자단체, 정치운동

단체 등

나. 생활보호정책

사회부조방식에 의한 생활보장정책

i)영세민 생활보호 : 생활능력이 없거나 소득이 낮아 생계곤란한 농가

ii)영세민 의료보호 : 생활보호대상과 의료보험료 납부가 어려운 농가

iii)자녀교육보조 : 생활보호농가와 영세농가자녀의 실업계고교 수업료면제

iv)자활보조 : 취로사업확대, 취업지원

vi)재해보조 : 농업재해보상, 피해보상

다. 공공서비스정책

사회공공서비스를 통한 정책

i)보건 서비스 : 보건소, 지소, 보건진료소의 인력, 시설, 장비지원확충
농촌위생관리, 공중소독, 청소 등 환경정비

ii)재정급여 서비스 : 가족 및 아동수당, 모성급여, 사망급여(미실시)

iii)교육급여 서비스 : 농가자녀의 실업고교 학비지원(미실시)

iv)직업급여 서비스 : 농업취업희망자 직업교육, 농업기술교육(미실시)

vi)주택급여 서비스 : 농가주택개량, 부엌개량, 변소개량 등 지원(일부 실시)

vii)교통, 통신급여 서비스 : 농촌도로정비, 건설, 통신시설 확충

viii)문화급여 서비스 : 회관, 결혼회관, 놀이터, 시설확충 등

ix)행정 및 기타복지서비스 : 노인의 집, 복지회관운영 지원

특히 소득보장정책에 촛점을 두게 된 이유는 빈곤화방지나 생활안정에 기본이 되는 사회보험영역 중 의료보험을 제외한 농업재해보험이나 농작업재해보험이 실시되지 않고 노령연금보험이 이제 막 실시되려는 시점에

서 농민들이 자신들의 복지를 소득보장을 통한 스스로의 힘으로 찾으려는 노력이 요구되는 때이며 정부도 WTO체제에 대비 농업분야에 많은 예산과 노력을 기울이고 있는 이때 농민에게 주어지는 기회를 보다 효율적으로 이용할 수 있는 계기가 되고자 함이다. 또한 생활보호정책은 인간의 기본적인 삶의 질을 보장하는 부분이 기여 중요한 영역임으로 연구에서 제외될 수 없는 부분이다. 이를 위해 본 연구는 경기도 연천군 지역에서 현재 실시되고 있는 산업구조조정정책인 신농정사업중의 농민소득증대를 위한 생산사업분야를 소득 증대정책으로 현재 군청사회과 가정 복지과 등에서 다루고 있는 사회부조와 사회서비스방식의 복지제도인 저소득층주민 생활보호정책과 주민 보건위생정책을 분석해 보고자 한다.

第 3 節 農村福祉政策 評價를 위한 準據 模型

21세기 선진복지국가를 지향하고 세계화, 국제화로 가는 한국의 현시점에서 농촌복지정책에 대한 문제는 심각하다. 농촌복지정책은 사회정책의 한 분야이고 「삶의 질」을 추구하는 복지분야중에서 농촌이라는 특수성을 갖고 있는 농촌복지분야는 한국에 있어서 아직까지 미약하고 보잘것 없지만 현시점에서 이를 평가하여 보는 것은 국가 사회정책 형성에 있어서 큰의미를 갖고 있는 것이다.

UR타결과 더불어 국제화, 개방화속에 국제사회는 WTO체제속에서 경쟁에 돌입해 있고 특히 한국농업은 외국농업에 대한 경쟁력은 물론 자생력조차 갖지 못하고 있지만 농촌복지정책이 평가를 받고 새로운 대처를 해야 한다. 따라서 농촌복지 정책에 대한 평가는 ① 삶의 질을 추구하는 복지국가를 지향하는 관점에서 농촌복지 문제의 해결을 위해 어느 차원

에서 접근할 것인가를 객관적으로 알 수 있으며 ② 보다 국제화, 세계화에 대응할 수 있는 획기적인 정책과 제도, 소득사업 등을 개발할 수 있도록 해주며 ③ 시대에 따라 변화하는 농민들의 요구를 즉각적이고 효용성 있게 대처할 수 있는 대안을 형성할 수 있도록 해주며 ④ 농촌복지 사업을 지원하는 민족농업으로 육성, 국제화, 세계화에 대응할 수 있게 국민의 관심을 고조시킴으로써 농민과 농업에 대한 올바르고 진보적인 정책들을 추진할 수 있게 하며 ⑤ 농촌복지를 지향하는 개인, 단체들의 합리적인 요구에 대한 답변과 정책의 정당성을 확립시켜줄 수 있을 것이다.[21]

사회복지 정책평가와 관련하여 준거들을 제시한 학자는 여럿이 있다. 즉 Paul은 ① 행해진 활동의 양을 말하는 노력성, ② 노력의 결과인 효과성, ③ 어떻게, 왜 그 효과가 달성되는지의 과정을 말하고[22], Suchman은 여기에다 ① 주민의 요구에 대한 적절한 성과의 정도를 평가하는 적법성과 ② 노력과 성과간의 비율을 나타내는 능률성을 첨가한 평가의 준거틀을 제시하였다[23]. 또 York는 노력성, 능률성, 효과성, 충격효과성, 질, 과정, 공평성을 평가기준으로 주장하였다[24]. Prigmore와 Atherton은 사회복지정책의 준거틀로서 4가지 부문의 13개 항목을 제시하고 있다[25].

1) 문화적 가치와 관련하여

가) 추진하고자 하는 정책이 현재의 방식과 일치하는가 또는 양립하는가.

---

21) 황진수, 「복지행정론」, 대영문화사, p.328.

22) Benjamin D. Paul, "Social Service on Health" American Journal of Public Health, 64th (November 1956), p.86.

23) Edmard A.Suchman, "Eualmation Teasearch, Principle and praclice" In Public Science and Social Action Programs (N.Y:Rusellsage Foundation ,1967), pp.61-68.

24) Reginald . York. *Human Service Planing* (Chipel Hill;The University of North Cafolina Press, 1982), p.141.

25) Charles S. Prigmore & Charles R.A therton, *Social Welfare Policy*(Toronto:Health and Campany, 1979), pp.63-67.

나) 그 정책은 평등과 사회정의에 기여하는가.

다) 그 정책은 사회사업의 가치와 일관성이 있는가.

라) 그 정책은 다른 중요한 가치와 일치하는가.

2) 영향과 의사결정의 영역에 관련하여

가) 그 정책은 정치적으로 수용가능성이 있는가.

나) 그 정책은 합법적인가

다) 그 정책은 관련되는 이행집단들은 만족시키는가.

3) 지식에 관한 영역으로서

가) 그 정책은 과학적으로 올바른가

나) 그 정책은 합리적인가

4) 비용과 수익에 관한 영역으로서

가) 그 정책은 실현가능성이 있고, 경제적인 면에서 다른 어떤 대안보다 나은가.

나) 그 정책은 현실성이 있는가.

다) 그 정책은 다른 사회문제를 야기시킬 가능성이 있는가

마지막으로 Gilbert와 Specht는 사회복지정책이란 시장 외부에서 일어나는 급여와 할당의 메카니즘이라 규정하면서 사회적 급여를 누구에게, 어떤 방식으로, 어떻게 전달하며 재원은 무엇인가에 대한 일련의 선택으로 간주하고, 이 선택을 체계적으로 분석할 수 있는 틀을 제시하고 있다.[26]

Gilbert와 Specht의 평가분석틀은 현존하는 제도와 정책을 명쾌하게 분

---

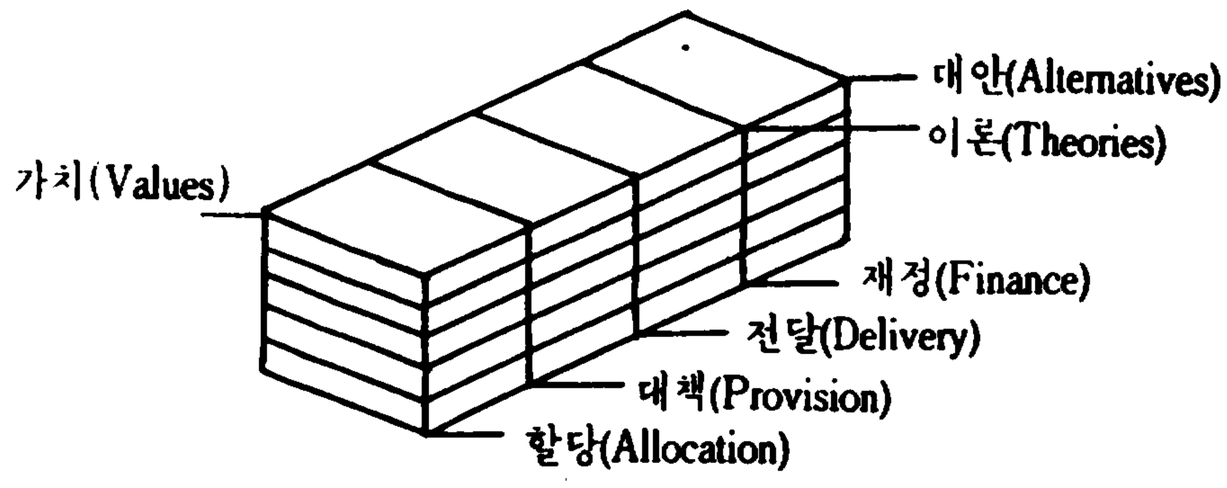
26) M.Gilbert & Specht, *Dimensions of Social Welfore Policy.*(N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1974), p.24.

석하여 평가를 용이하게 한다. 특히 산출(product)연구와 성과(perfomance) 연구의 통합을 통하여 제도와 정책의 수혜자에 대한 효과를 평가하게 해주며, 새로운 대안을 마련해 주는 장점을 지닌다.

이것은 4차원의 질문형식으로 되어 있는데, ①사회적 할당(social allocation)의 기반은 무엇인가, ②할당된 사회적 대책(social provision)의 형태는 무엇인가, ③이들 급여의 전달(delivery)의 전략은 무엇인가, ④이들 급여의 재원조달방법(finance)은 무엇인가[27]등이다.

이들 선택의 차원을 다음의 3축으로 연결하여 더욱 진보된 연구를 할 수 있다. 즉 첫째, 각 차원내에서의 대안의 범위, 둘째, 이들 대안을 지지해 주는 사회가치, 셋째, 이들 대안에 내포되어 있는 이론 혹은 전제의 축이다.[28]

<그림 1> 농촌복지정책의 선택의 차원 (Dimenstions of Choice)



여기에서는 Gilbert와 Specht의 분석틀을 준거기준으로 삼아 한국농촌복지정책을 평가 분석하고자 한다.

---

27) Gilbert & Specht, 상게서, p.29.
28) 상게서, p.30.

第 3 章 農村福祉政策의 評價

第 1 節 所得保障政策

1. 할당영역 (Allocation)

1) 할당영역의 개념

할당영역이란 누가 농민인가 하는 농민의 자격요건과 범위는 무엇인가를 규정하는 것으로 농촌복지 정책의 적용대상자에 대한 자격과 범위를 말한다. (우리나라에 있어 농민이라 하면 일반적으로 군단위 이하의 농촌지역에 거주하며 농업을 영위하는 자로 인식되고 있으며 규정으로는 990m^2(300평)이상의 농사를 짓는 자로 규정되어 진다.) 95년 7월 실시되는 농어민 연금보험의 자격규정에 의하면 농업인(축산인)을 ① 990m^{2}이상의 농지를 경영하는 자 ② 농업경영을 통하여 연간 100만원 이상의 농축산물을 판매하는 자 ③ 1년중 90일 이상을 농업에 종사하는 자, 임업인은 ① 임업경영을 통하여 연간 100만원의 임산물을 판매하는 자 ② 1년중 90일 이상을 임업에 종사하는 자 등으로 대상을 정하고 있다.[29]

가) 농가에 관한 사항[30]

(가) 농가

농가라 함은 생계, 영리 또는 연구를 목적으로 다음에서 정하는 농가정

---

29) 보건복지부, 「농어민 연금시행계획」, 1995, p.33.
30) 농수산부 「농업총조사」, 1990. p.11.

의의 각 호중 어느 하나에 해당하는 농업을 경영하거나 농업에 종사하는 가구로서 농가를 개인농가와 준농가로 구분하였다.

i) 개인농가

① 조사시점 현재 경지(논, 밭, 수원지) 10a(약 300평)이상 직접 경작하는 가구

② 시설작물 3a(약 100평)이상, 과수나 묘목은 각각 7a(약 200평)이상 재배하는 가구

③ 조사시점 현재 대가축(한우, 젖소, 고기소)1마리, 중가축(돼지, 면양, 산양 등)3마리, 소가축(토끼), 가금(닭, 오리, 거위, 칠면조 등)40마리 이상 사육하거나 꿀벌 5군 이상치는 가구

④ 위의 각호별 규모이외의 연간 농업수입이 40만원 이상으로 농업을 계속하는 가구

ii) 준농가

개인농가 정의에서 정한 규모이상의 농업을 경영하는 기관 또는 단체를 말한다.

① 학교 ② 정부기관 ③ 종교단체

(나) 전업농가

농사에만 종사한 가구원이 있는 농가와 농사이외의 돈벌이 또는 영업에 종사하였더라도 연간 누계일수가 30일 이상 종사한 가구원이 없는 농가를 전업농가라 한다.

여기에서 농사에 종사하였다 함은 논밭에 나가 직접 일하는 것뿐만 아

니라 농사내용을 알고 현장 감독하는 것과 남의 집 농사에 종사한 경우도 해당된다.

(다) 겸업농가

돈벌이를 위하여 농사이외의 일 또는 영업에 연누계 일수가 30일 이상 종사한 가구원이 있는 농가를 말한다.

i) 제1종 겸업농가

농가전체로 보아 농업수입이 겸업수입 보다 많은 겸업농가를 말한다.

ii) 제2종 겸업농가

농가전체로 보아 겸업수입이 농업수입 보다 많은 겸업농가를 말한다.

iii) 경영주 겸업농가

경영주가 겸업에 연누계 30일 이상 종사한 일이 있는 농가를 말한다.

iv) 가구원 겸업농가

경영주는 농사이외의 일에 종사한 일이 없고 가구원 중에서 농사이외의 일에 연누계 30일 이상 종사한 일이 있는 농가를 말한다.

나) 농가인구에 관한 사항

(가) 농가인구

1990년 12월 1일 0시를 기준으로 하여 한농가에서 3개월 이상 같이 살았거나 3개월은 되지 않았어도 조사기준일을 전후하여 3개월 이상 같이 살게 될 사람이 모두 포함되며 혈연관계가 없는 가정부, 유모, 머슴까지도 포함된다. 다만, 하숙생과 농사 이외의 일로 고용된 사람은 제외된다.

(나) 전업농가인구

전업농가 정의에 해당되는 농가의 가구원수를 말한다.

(다) 겸업농가인구

겸업농가 정의에 해당되는 농가의 가구원수를 말한다.

(라) 농업종사인구

만 15세 이상으로 겸업종사 여부에 관계없이 농사에 종사한 사람을 말한다.

o 그중 농업주종사

농업종사인구중 분야별 종사기간을 기준으로 하여 다음과 같은 구분에 해당하는 사람을 말한다.

- 농사에만 종사한 사람

- 농사는 물론 농사이외의 일에도 종사하였을 경우 농사에 종사한 기간이 긴 경우

(마) 겸업종사인구

만 15세 이상으로 돈벌이를 위하여 농사이외의 일 또는 영업에 연누계 30일 이상 종사한 사람을 말한다.

o 그중 겸업주종사

위의 「그중 농업주종사」와 반대인 경우를 말한다.

(바) 경영주

경영주란 세대주를 말하는 것이 아니고 농사에 대하여 모든 책임을 갖고 농사일을 총괄하는 사람을 말한다.

(사) 영농승계자

가족중 현 경영주에 이어(다음세대) 실제로 농사에 종사할 만 15-35세인 사람으로 현재 가구원으로 같이 살고 있는 동거 영농승계자와 객지에 나가 살고 있는 비동거 영농승계자를 말한다.[31]

2) 문제점

우리나라는 농업의 생산단위를 농가로 규정하고 있다. 이렇게 본래 가계의 단위인 세대(농가)를 생산의 단위로 간주하는 것은 다시 말할 것도 없이 농업경영과 생활이 미분리의 관계에 있으며, 생계를 함께 하는 가족원의 협업에 의하여 농업 생산이 이루어지기 때문이다. 즉, 일찍이 「家」 단위의 농업경영이 전제되어 온 것이다.

그러나 이러한 가족농의 전제는 농업 노동력의 농외 유출이나 상업농화의 진전 등 여러가지 요인에 의하여 퇴색되고 있다. 가족농의 변모는 경제 사회의 발전 과정에서 나타나는 부득이한 적응 현상이기도 하겠지만, 특히 간과할 수 없는 것은 농업경영 주체로서의 성격이 크게 약화되고 있다는 사실이다. 그래서 오늘날 농촌 현장에서 조차 「농가라고 해서 모두 농가가 아니다」라는 말이 나올 정도이다.

한편, 전통적인 가족노작적 자작농이 분해되는 과정에서 개별농가의 보완적 내지는 병렬적인 경영 주체가 다양하게 성립되고, 이들은 이미 무시할 수 없을 정도로 농업 생산의 영역을 넓혀가고 있다. 그러나 현행의 통계에서 농가 이외의 농업경영 주체는 그 성격조차 모호한 「준농가」로 규정함으로써 일반적인 농가 개념과의 혼란을 초래하는 동시에 농민과 농가와 농업과의 개념정의를 필요로 하고 있다. 현재 사용되고 있는 규정들

---

31) 농수산부, 「농업총조사」, 1990, pp.11-12.

은 농업을 경영하는 가구와 농업수입이 있는 가구를 합한 개념을 농가라고 규정하고 있으며 이 농가에 속해있는 사람을 농민이라고 규정하고 있다. 농민의 현재 규정은 이전대에 정해진 경지하한면적 300평이 존속되고 있으며 농가의 최저기준이 우리농업의 영세성을 전제로 하여 너무 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 농업수입에 의한 규정도 40만원이상의 농업수입을 올리는 농가로 규정되는 등 현실적이지 못한 규정으로 인해 문제가 야기되고 있다.

특히 농업인구를 15세이상의 농업종사자로 규정함으로서 농업경영능력이 없는 미성년자나 노령인구에 있어서도 농업인구에 포함시키고 있다.

농촌인구의 노령화경향에 따라 농촌의 노령인구에 대한 의미규정은 중요한 의미를 갖고 있으며 이에 따라 대책이나 재정 전달 체계 등이 달리될 것임에도 노인농업인과 노인농가에 대한 영역은 존재하지 않고 있다. 실제로<표 2>에서 보는바와 같이 우리나라의 농가 경영주 연령별 구성비 변화 추세를 보면 60세 이상의 경영주가 1970년대 15%에서 1990년대에는 31.3%로 늘었으며 1991년에는 34.3% 계속 노령 경영의 증가 추세가 심화되고 있다.

그런데, 우리 나라는 1960년대 이후 급속한 상공업 중심의 산업화가 진전되면서 서구문화의 유입으로 전통과 관습이 쇠퇴하는 현상을 보여 왔다. 도시에 이어 농어촌 지역에서도 전통적인 대가족이 분산가족이나 핵가족화되는 과정에서 전통적인 노인부양관습이 약화되었고 경로효친의 사상도 퇴화되어 가는 경향을 보이게 되었다. 그 결과 농어촌의 노령농가들은 노후생계를 스스로 해결해야 하는 어려운 처지에 놓이게 되었으며 은퇴연령이 지났음에도 후계 영농상속자를 구하지 못했거나 노후생활을 의지할 곳이 없어 무리한 농업경영을 계속하고 있다. 이러한 노령경영주

의 무리한 생계유지적 농업경영은 농지의 유동화를 저해하고 새로운 기술수용이나 규모확대를 통한 전문화 영농을 저해하는 가장 큰 문제점으로 부각되기에 이르렀다.

뿐만 아니라 경제활동이 원활하지 못한 노인 세대들은 경제적인 곤란을 크게 겪으면서 사회부조의 대상으로 전락하게 되는데 실제로 농촌 지역에서는 빈곤 상태에 처해 있는 생활보호 대상자 중 60세 이상 노인수가 65.9%(1991년 생보1종)에 이르러 대부분의 노인 단독세대들이 영세민이 되어 있는 것으로 나타났다.[32] 이러한 상태에서 현재 우리 나라의 노인복지정책을 살펴보면 경로효친사상 앙양 대책과 노후 건강관리 대책, 노후소득 보장대책과 노후 건강관리 대책, 노후소득 보장대책 및 노인여가시설 지원대책 등이 미비하게 존재하고 있으나 경로효친사상앙양대책은 전통적인 국민 의식과 관습에 기반을 둔 제도로서 노인 여가시설 지원대책과 함께 노인들의 고독과 소외 문제 해결에 중심이 주어지는 간접적이고 소극적인 대책이며 노령 해결을 위한 제도로서는 소득보장 대책과 건강관리대책이 가장 중요한 제도라고 볼 수 있는데, 현행의 소득보장 대책으로서는 봉급 근로자에게만 적용되고 있는 국민연금과 70세 이상의 생활보호대상자 19만 1천명에게 월1만원씩 지급되는 노령수당제도가 있을 뿐 농어촌 주민이나 일반 노인을 위한 연금이나 노령수당제도는 개발되지 못한 상태이다.[33]

결국 대부분의 농촌 노인들은 연금이나 국가차원의 공적 노후대책이 없으므로 농업경영이나 농지임대를 유일한 노후 생계수단으로 삼아 노후에도 계속 농지를 소유하게 되고 무리한 경영을 계속하거나 임대경영을

---

32) 전게서, p.172.
33) 전게서, p.173.

하는 것으로 나타났다. 따라서 농어민 후계자들의 농지확보 곤란으로 영농정착 및 영농규모 확대가 어려워지고 있으며 노령 경영주들은 농지 경영권의 이양이 대체로 늦어짐으로써 농업경영 합리화를 위한 구조조정이 지연되고 있는 상태이다.[34]

<표2>농가경영주 연령별 구성비

연령별 / 연도	농가경영주 연령별 농가호수 비율					계
	30세 미만	30-39	40-49	50-59	60세이상	
1970	8.7	26.5	26.7	22.9	15.2	100.0
1975	8.9	23.7	28.5	23.9	15.0	100.0
1980	6.0	17.1	30.8	25.8	20.3	100.0
1985	4.4	14.1	26.6	30.2	24.4	100.0
1990	2.1	11.6	22.0	33.0	31.3	100.0
1991	1.4	30.0		34.2	34.4	100.0

자료 : 농림수산부, 농업센서스, 각년도 및 농업기본통계조사결과

연천군에 있어서도 농민에 대한 구분은 상급규정에 의해서만 규정되어 있을 뿐이며 농촌의 소득증대를 위해서 각종 사업이나 농업육성의 대상 농민 등을 파악할 수 있는 농민, 농가 등의 구분이 되어있질 않아 많은 혼선을 겪고 있으며 농업후계자나 전업농, 기타 각종 사업대상자를 선정하는데 있어서도 하나하나의 사안에 따라 임의 선정(지역농어촌 발전 심의위원회에서)하는 등 농민과 농가의 규정에 혼선을 빚고 있다.

특히 노령농민에 대한 대책이나 계획은 존재하지 않아 이에 대한 대책이 국가적으로 절실히 필요하다.

34) 정명채외 2인, 「은퇴농어민에 대한 지원대책」, 연구보고 267, 한국농촌경제연구원, pp.25-49.

3) 연천군의 농업현황

평가대상지역인 경기도 연천군은 1993년 12월 31일 현재(1994년 연천군 통계연보기준)인구총 55,818명이 16,083세대로 구성되어 있으며 이중 16,938명의 농가인구가 4,981농가로 구성되어있다. 이는 인구구성비로 농가인구가 30%를 차지하고 있다. 또한 <표 3>에서 보는 바와 같이 연령별 성별농가 인구를살펴보면 농가인구 22,148명 중 남자 11,259명 여자 10,889명으로 구성되어 있고 연령별로는 60세이상 노령인구가 15.2%를 차지하고 있음을 볼 수 있다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 영농주체별 농지규모별 농가현황을 살펴보면 5,738농가 중 단 3농가를 제외한 농가가 개인농가이며 1ha 미만의 영세농가가 전체 40%를 차지하고 있으며 경작지가 없는 농가도 198농가나 되어 농업의 영세성을 잘 나타내고 주고 있다.

<표 3> 연천군 연령별 성별 농가인구

단위 : 인

연령	합계	남	여
합계	22,148	11,259	10,889
0 ~ 9	2,469	1,274	1,195
10 ~ 19	4,566	2,356	2,210
20 ~ 29	2,790	1,523	1,267
30 ~ 39	2,640	1,390	1,250
40 ~ 49	2,693	1,228	1,465
50 ~ 59	3,630	1,799	1,831
60 ~ 69	2,038	1,016	1,022
70 ~ 79	1,034	566	468
80 이상	228	107	181

자료 : 농림수산부, 1990, 농업총조사, pp.342-345.

<표 4>영농주체별 및 경지규모별 총농가<연천군>

영농주체별									
총농가	개인농가	준농가						경지 없는 농가	0.1ha 미만
		소계	학교	정부기관	종교단체	기업체	기타		
5,738	5,735	3	1	1	1	-	-	198	62

경지규모별									
0.1-0.2	0.2-0.3	0.3-0.5	0.5-0.7	0.7-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0ha 이상
192	183	487	446	706	978	824	532	381	749

자료 : 농수산부, 1990, 농업총조사, pp.38-39.

2. 대책영역(Provision)

1) 대책영역의 개념

대책영역이란 농촌복지정책의 소득보장을 위한 수혜대상자가 받는 것에 대한 것으로서 사회적급여의 성질과 형태에 대한 제반 선택을 포함한다.35)

농촌복지제도에 있어서 농민의 소득보장을 위한 급여의 성질은 우리나라가 60년대 이후 급격한 산업화와 경제성장과정에서 국가산업발전의 기본이 되는 먹거리와 기본자본들을 산출해 왔음에도 상대적으로 낙후되고 심각할 정도로 파괴되어온 현실을 감안하고 국제화, 세계화의 과정에서 경쟁력을 갖는 민족산업으로 육성해야 될 필요성에 의해 준비되는 일련의 농업구조 합리화를 통한 농업경쟁력 제고 사업으로 국가의 농업정책 추진계획에 의해 이루어지고 있다. 이 사업은 농림수산업 통합실시요령에 의해 추진되고 있는데 농어민의 자율적 신청에 의한 자율사업과 공공기

35) N.Gilbert & H.Specht, *op.cit.*, p.31.

관이나 단체가 추진하는 공공사업 등으로 나누어지며 수혜자의 수혜방법은 정부보조(지방비 포함), 금융기관 융자, 농민 자부담 등으로 일정 비율에 의해 구성되어 있으며 그 수혜의 특성은 농촌이라는 특수성에 의한다.

농촌지역에 있어서 농민의 소득보장은 농업에 의한 소득으로 극히 제한되어 있고 농업에 의한 소득은 월급이나 연금처럼 일정 액수가 정해진 고정적 수입의 개념보다는 자영업의 성격을 가지며, 자연조건과 가격, 사회경제적·정치적 요인에 의해 수입의 액수가 정해진다. 농업수업은 특성상 일기, 강수, 작황, 천재지변 등의 자연조건 등에 좌우되며 사회경제적, 정치적 요인에도 기인되는 바 현시점에서는 UR타결이후 수입농산물에 의한 가격하락과 WTO체제의 농업보조금 금지정책하에서의 요인에 의해 농업수입은 많은 타격을 받고 있는 것도 사실이다.

정부는 WTO체제의 농산물 분야 완전개방시기인 2004년 이전까지 농업소득의 국제경쟁력 확보를 위해 신농정사업 등을 통해 농업구조개선을 통한 농가소득을 지지하고자 하는 정책을 펴고 있다. 이는 42조의 농업정책자금과 15조원의 농득세에 의한 사업으로 94년부터 2004년까지의 사업중 현재 2년차의 정책이 펼쳐지고 있다.[36]

농수산부의 농림수산사업 통합실시요령의 주요내용과 투자계획을 보면 15만 호의 농업인력육성 등을 골자로 하는 농촌소득증대를 위한 농어촌 구조개선 자금 42조원의 투자계획을(1992-2001) 98년까지 3년 앞당겨 투자키로 하고 94년까지 투자된 10조 3천여억원외에 25조여억원을 WTO체제의 개방화 상황에 효과적으로 대응하기 위하여 경쟁력 강화 사업에 중점 지원하는 것으로 되어 있다. 농림수산업 통합실시요령에 나타난 농어촌관련 투융자 계획의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

---

36) 농림수산부, 「농림수산업 통합실시요령」, 1995, pp.102-105.

농어촌 투·융자계획

(1) 42조원 조기 투·융자 계획

가) 투·융자 실적과 '94-'98계획

□ 농어촌구조개선을 위한 당초 42조원 투자계획('92-2001)을 '98년까지 3년 앞당겨 투자키로 함에 따른 투·융자계획 규모 조정

→ 42조 계획중 중앙지원분 (35조 4천억원)을 대상으로 조정

- o '92-'93간 기 투자실적 : 6조 2,277억원
- o '94 투자계획 : 4조 1,211억원
- o '95 투자(안) : 4조 7, 897억원
- o '96-'98간 계획 : 20조 2,592억원

※ 당초 42조 계획 : 중앙 35조원, 지방비 4조원, 자부담 3조원

□ WTO체제의 개방화 상황에 효과적으로 대응하기 위하여 경쟁력 강화사업에 중점지원

	'92-'98간	'92-'94간	'95
o경 쟁 력 강 화	31조 8,947억원 (90%)	9조 4,614(91)	4조 2,895(90)
o농어촌활력증대	3조 5,030억원 (10%)	8,874(9)	5,002(10)
o 계	35조 3,977억원(100%)	10조 3,488(100)	4조 7,897(100)

나) '96-'98 투·융자 방향

□ 향후 3개년('96-'98)투·융자 계획은 WTO체제에 대응한 농어촌발전 대책의 조속한 구체화를 위하여 경쟁력 제고 핵심사업에 중점지원

- '95년 국고투·융자(안) 기준으로 매년 연평균 20% 수준을 증액 반영

<표 5> 농림수산업 '96~98 투융자방향

(단위 : 억원)

사 업 명	합 계 (92-98)	92-94	95예산	96-98 (계획)	주요사업내용
1. 인력육성	23,576	6,827	3,993	12,756	·후계자, 전업농15만호육성
2. 생산기반	86,063	23,438	11,645	50,980	·경지정리, 용수개발, 밭기반 정비 기계화경작로 등
3. 기 계 화	30,720	9,729	4,030	16,961	·농기계반값공급, 일반융자, 농기계이용조직
4. 영농규모화	25,408	9,915	2,809	12,684	·농지매매, 임대차, 교환·분합
5. 축산구조개선	55,053	16,853	7,214	30,986	·축종별경쟁력강화, 축산단지, 가축계열화, 축산분뇨처리
6. 기술개발	12,226	3,624	1,595	7,007	·연구개발, 기술보급, 정보화
7. 유통개선	22,477	5,976	3,044	13,457	·도매시장, 산지가공, 산지유통 시설
8. 시설현대화	17,699	3,967	2,555	11,177	·과수, 채소, 화훼 생산 및 유통 지원, 잠업특작 등
9. 어업구조개선	24,225	7,253	3,162	13,810	·수산자원조성, 어항건설
10.임업구조개선	21,500	7,032	2,848	11,620	·육림, 조림, 임도 등
11.소득원개발	24,682	6,654	3,518	14,510	·농공단지, 관광휴양자원
12.생활환경개선	10,348	2,220	1,484	6,644	·주거환경, 정주권개발 등
국고투융자	326,382	91,893	42,897	191,592	·'96이후 년간 3,700억원 수준 반영
축산발전기금	27,595	11,595	5,000	11,000	
합 계	353,977	103,488	47,897	202,592	

* '96이후의 분야별, 세부사업별 투자예산과 연차별 재원조달규모는 매년 예산편성시 조성·확정

또한 15조원의 농어촌 특별세에 대한 투자내역은 <표 6>과 같다.

<표 6> 농어촌 특별세 투융자계획

(단위 : 억원)

사 업 명	총수요	'94추경	'95예산(안)			'96-2004
			계	국 고	지방비	
합 계	150,000	3,480	15,432	11,019	4,413	131,088
Ⅰ.농어업경쟁력강화	90,775	1,670	9,273	7,659	1,614	79,832
	(60.5%)	(48.0)	(60.1)			(60.9)
①경지재정리	43,000	320	2,931	2,350	581	39.749
②유통개선	14,550	700	1,870	1,606	264	11,980
③중소농고품질농업생산지원	2,000	-	200	150	50	1,800
④농신보기금출연	7,000	200	800	800	-	6,000
⑤농어업기술개발	5,040	150	676	676	-	4,214
⑥기술전문대학육성	2,500	-	362	362	-	2,138
⑦어항건설	7,800	300	1,199	1,012	187	6,301
⑧어촌종합개발	5,035	-	499	263	236	4,536
⑨양식어장개발	700	-	70	70	-	630
⑩임도건설	3,150	-	666	370	296	2,484
Ⅱ.농어촌생활여건개선	41,040	1,450	4,225	1,625	2,600	35,365
	(27.4%)	(41.7)	(27.4)			(27.0)
①농어촌도로정비	12,000	650	1,200	-	1,200	10,150
②농어촌하수도정비	5,000	-	600	-	600	4,400
③오염소하천정비	2,000	-	200	-	200	1,800
④농어촌주택개량	8,000	400	800	800	-	6,800
⑤농어촌폐기물처리	2,040	-	225	225	-	1,815
⑥농어촌생활용수개발	12,000	400	1,200	600	600	10,400
Ⅲ. 농어민복지증진	18,185	360	1,934	1,735	199	15,891
	(12.1%)	(10.3)	(12.5)			(12.1)
①농어민연금제	8,000	10	455	455	-	7,535
②농어촌의료서비스	4,785	200	801	667	134	3,784
③대학생학자금융자	2,100	100	350	350	-	1,650
④유학생기숙사건립	360	-	40	20	20	320
⑤공공도서관건립	940	-	100	55	45	840
⑥오지및낙도교통지원	800	50	96	96	-	654
⑦농어민직업훈련	1,200	-	92	92	-	1,108

* '96이후의 연차별, 세부사업별 투자예산은 매년 예산편성시 조정·확정

2) 연천군의 대체영역

연천군은 농촌소득보장을 위해 국가농업육성정책인 신농정 사업을 통한 농업구조개선과 국가경쟁력 제고사업 등을 군 산업과를 중심으로 시행하고 있는데 군청 산업과의 95년 업무보고를 중심으로 살펴보면, 전문농업인 육성 사업, 지역특화사업에 9개 읍면, 식량증산부문 9개 사업, 농산물 유통사업부문 5개 사업, 축산물 경쟁력 제고사업 등 총 22개 사업에 213여억원을 투자할 계획이다.

이를 주요 세부사업별로 보면 다음과 같다.

<표 7> 연천군 '95 농업 지원계획

사 업 계 획	세 부 사 항
총사업계획	22개 사업 21,304백만원
전문 농업인 육성	25명 840백만원 (농어민 후계자, 전업농가)
농로·진입도로포장	38개소 16.5km 1,324백만원
1읍면 1명품사업	굴정제공장 1개소 300백만원 (신서, 180백만원 보조지원)
1읍면 1특화사업	9개 읍면 180백만원 (버섯류, 산채, 천마, 기타)
식량 증산	14개 사업 11,939백만원
- 농산분야	9개 사업 4,156백만원
- 유통분야	5개 사업 7,783백만원
축산발전	4개 사업 111개소 6,721백만원

자료 : 연천군 산업과 내부자료.

3) 대체영역의 문제점

농업정책이 농민전체를 거의 구분없이 생산성 향상과 소득증대의 방향으로 이끌어 가기 위한 일방적 지원과 독려에 치우쳐 왔음으로 효과가 낮았다는 지적을 받고 있다.[37]

37) 정명채, 「농업구조 개선을 위한 복지증진 대책」, 농촌경제, 농촌경제연구원, 1993.3., p.17.

또한 우리나라의 농업정책은 앞의<표 8>에서 보는 바와 같이 육성이나 지원을 품목별, 사업별, 인물별로 실시하여 정책의 혼선을 빚고 있다. 이는 지역별로 품목의 세분화와 전문화를 꾀하기 어려운 점이 있으며 품목별 육성이나 인물별 육성 등 체계적인 계획과 원칙이 필요하다. 즉 전문농업인을 선정하고 이 전문농업인에 의해 전문 기계화, 규모화할 수 있는 농업 Program의 개발이 시급하다는 것이다. 이는 젊고 능력있는 인력들을 영농에 정착시키며 참여의식과 협동활동을 통하여 농업과 지역사회를 발전시킬 수 있도록 하려면 농업의 직업적 가치와 희망있는 장기비전을 제시할 수 있어야 하며 농민들도 발전하고 있는 산업사회와 경제성장 속도를 맞추어 소득을 높이고 생활수준도 향상시켜 나가기 위해서는 가장 중요한 소득성장 대책이 장기적 계획으로 마련되어야 할 것이다.

또한 현재 추진되고 있는 신농정사업에 있어서 농어촌구조개선자금 42조원 농특회계 15조원 등 외형적으로 많은 액수를 투자하여 금방 농촌이 살만한 곳으로 변할 것 같이 보일 수 있었지만 이 사업비의 내역을 보면 생산기반인 경지정리, 도로포장, 농지규모화, 폐수처리 등 기반시설 투자를 제외하면 실질적인 생산소득 증대를 위한 산업 투자는 많지 않다는 것이다. 도시지역내는 이미 다 되어있는 도로포장이나 상수도 산업기반조성 등을 다 포함하고 있으며 정부의 기본 계획에 의해 기존 투자되고 있는 부분까지도 군단위이하의 농촌지역관련사업을 대체적으로 전부 포함시켜 외형만 늘려놓은 결과가 된 것이다.

다음은 농촌지역의 노령농민에 대한 대책이 문제가 된다. 농촌의 노령화가 심각한 경지에 이르렀음에도 노인에 대한 대책영역은 국가 사회보장법에 의한 미미한 정도의 영세노인 지원 정도에 그치고 있으며 95.7 실

시되는 농어민 연금에서도 60-65세 농어민에게 특혜연금을 실시하게 하고 있으나 농촌의 특수성에 의한 대책이 전무한 것이 사실이다.

농촌노인인구는 우리나라의 산업발전을 위해 먹거리와 자본을 생산해 낸 국가발전의 기본 초석으로 존재해야 함에도 특례노령연금에서 이들에게 지원되는 것은 아래와 같이 형편없이 적용되고 있는 실정이다. 또한 국가부담금도 일반농어민과 같이 최저 생산기준액인 월 2,200원의 보조금만을 받을 수 있다. 이를 농어민연금 시행계획에서 살펴보면 다음과 같다.

□ 적용대상[38]

o 당연적용 : 18세 이상 60세 미만인 자

- 18세 이상 23세 미만인 자로서 학생이거나 군복무등으로 소득이 없는 자는 제외
- 가입중인 자가 군입대, 재난, 사고 등으로 보험료의 납부가 곤란할 경우에는 「보험료납부예외자」로 관리

※ 노령자가 많은 농어민의 특성을 반영하여 시행당시에 60세 이상 65세 미만인 농어민(25만명)에게도 가입 기회를 부여.

<표 8>월불입액 및 급여액 비교(예시)

(단위 : 원/월)

표준소득월액	월불입액	특례노령연금	감액노령연금	완전노령연금
		5년	15년	20년(기본)
22만원	6,600	60,750	161,930	220,000
73만원	21,900	79,870	217,390	297,000
99만원	29,700	89,620	245,660	336,000
166만원	49,800	114,750	318,530	436,500

자료 : 보건복지부, 「농어민 연금시행계획」, 1995, p.45.

38) 보건복지부, 「농어민 연금시행계획」, 1995, p.41.

연천군에 있어서는 특히 가입대상자 중 95.5 현재 가입신청 마감결과 162명밖에는 가입되어 있지 않는 상태이다. 더불어 농업경영의 규모 확대가 전문적인 기계화 기술영농을 추구하고 있으나 전업농에게는 홍수나, 가뭄, 병충해 등 자연재해의 위험이 이를 저해하는 장애요소가 된다. 특히 우리나라는 기상변동이 심하고 자연재해 위험이 높은 지역적 특성을 가지고 있기 때문에 이에 대비하는 제도적 장치로서 재해보상제도나 농작물보험제도의 개발이 필요하다.

또한 연천군이 95년 농업구조개선과 국가경쟁 각 제고사업을 살펴보면 <표 7>에서 보는 바와 같이 213여억원의 사업비를 들여 소득보장을 위한 사업을 펴고 있으나 앞으로 미래의 농업을 이끌어 가야할 정예인력인 농민후계자는 95년의 계획도 25명을 선발 8억 4천만원을 지원함으로서 1인당 3천여만원 밖에 지원하지 못하고 있다. 이는 이들 앞으로 농업을 이끌어가야 할 전문농업인에게 미래에 대한 계획이나 설계를 할 수 없는 상황이다. 따라서 연천군 농업의 미래를 이끌어 갈 전문농업인을 지역여건에 따라 적정수를 선정하여 이들에게 지원된 자금과 농업형태에 대한 program을 작성하여 농업인으로서의 긍지와 희망을 갖을 수 있게 하여야하며 이들을 품목별, 업종별로 조합을 형성케하여 규모화와 국제화를 병행할 수 있게 하여야 한다.

3. 재정영역 (Finance)

1) 재정영역의 개념

재정영역은 사회급여를 위한 재원의 조달방법과 활용관리에 대한 일련의 선택을 말한다. 재원의 조달방법은 공적인 것과 사적인 것으로 크게

나누고, 여기에 따라 다양한 재원조달 방안이 있다고 Gilbert와 Specht는 말한다.

공적 재원조달방법은 주로 정부에 의한 세금형태로 나타나는데, 이것이 누진세냐 역진세냐, 혹은 직접세냐로 분류될 수 있다. 또 사적 재원조달 방법은 민간인의 자발적 기부금, 혹은 수수료, 각출금 등의 유형이 있다.

Meenaghan과 Washington은 재원을 ① 일반과세수입 ② 목적세 ③ 자발적 기부금 ④ 위의 혼합 등으로 세분하고 있다.

또 재원을 관리하는 방법도 중앙집권적인 방식과 지방분권적인 방식이 있고, 또는 이것의 혼합방식도 있으며, 정부의 개입 없이 순수한 민간수준에서 행해지는 방법도 있다.

2) 농촌소득보장 정책의 재정영역

정부의 농어촌 소득보장을 위한 구조개선 자금 42조원은<표 9>에서 보는 바와 같이 중앙정부 35조원, 지방비(시도비와 군 자부담) 4조원, 사업농민자 부담 3조원[39] 등으로 구성되어 있다.

또한 농어촌 특별세 15조원은 농업의 경쟁력 강화와 생활여건 개선 및 복지증진을 위해 사용하기 위한 특별세이며 관리도 2004년까지 15조원을 농어촌 구조개선 특별회계를 만들어 별도계정으로 집행하여 중앙 집권적인 방식에 의해 한정적으로 사용하고 있다. 42조원의 경우 정부예산에서 매년 일정액을 집행하는 중앙집권식으로 농어촌 투융자 계획에 의해 농특세와 같이 사용이 되는데 앞에서 보는 바와 같이 생산기반 정비 14,576억원, 농업기계화 4,030억, 영농규모화 2,809억, 정예인력육성 4,355억 등

39) 농림수산부, 「농림수산업 통합실시요령」, 1995, p.102.

에 95-98까지 31조 8,093억원을 투·융자할 계획이다.

<표 9>농어촌투·융자계획총괄('95-'98)

(42조 및 농특세 사업)

(단위 : 억원)

사 업 명	'95			'96-'98		
	소계	42조	농특세	소계	42조	농특세
합 계	63,329	47,897	15,432	254,764	202,592	52,172
○ 생산기반 정비	14,576	11,645	2,931	66,649	50,980	15,669
- 경 지 정 리	7,060	4,129	2,931	28,896	13,227	15,669
- 용 수 개 발	2,256	2,256	-	9,812	9,812	-
○ 농업기계화	4,030	4,030	-	16,961	16,812	-
○ 시설현대화	3,255	2,555	700	12,277	11,177	1,100
- 과수산업육성	759	759	-	3,465	3,465	-
- 채소·화훼산업육성	2,001	1,501	500	6,049	5,549	500
- 중소농고품질농업생산지원	200	-	200	600	-	600
○ 영농규모화	2,809	2,809	-	12,684	12,684	-
○ 기 술 개 발	2,271	1,595	676	9,035	7,007	2,028
- 현장애로기술개발등	1,131	831	300	4,852	3,952	900
- 첨 단 기 술	376	-	376	1,128	-	1,128
○ 정예인력육성	4,355	3,993	362	13,842	12,756	1,086
○ 축산업구조개선	7,214	7,214	-	30,986	30,986	-
○ 유 통 개 선	4,414	3,044	1,370	17,567	13,457	4,110
- 도매시장 등	1,050	630	420	2,965	1,696	1,260
- 물류·포장센타	950	-	950	2,850	-	2,850
○ 어업구조개선	4,930	3,162	1,768	19,114	13,810	5,304
- 어항건설	1,505	306	1,199	5,645	2,048	3,597
○ 임업구조개선	3,514	2,848	666	13,618	11,620	1,998
- 임도시설	983	317	666	2,950	952	1,998
○ 소득원개발	3,518	3,518	-	14,510	14,510	-
○ 생활여건 및 복지	8,443	1,484	6,959	27,521	6,644	20,877

* '95-'98 총 투·융자액 : 31조 8,093억원(42조계획 25조 489억원, 농특세 6조 7,604억원)

자료 : 농림수산부, 「농림수산업 통합실시 요령」, 1995, p.109.

연천군에서는 이를 위해 22개 사업에 210여억원을 투·융자할 계획이다. 각종 사업별로 재정적 특성을 달리하고 있다. 전문농업인 육성 100% 융자인 사업과 마을도로나 농로포장 등 100% 보조로 실시하는 공공사업,

융자와 보조, 개인자부담 등이 복합적으로 이루어지는 사업 등으로 구성되어 있다.

3) 재정영역의 문제점

농촌의 소득보장을 위하여 42조원의 농어촌구조 개선자금과 15조원의 농특회계를 사용하여 농업을 부흥하고 농가소득을 보장하여 구조개선을 통한 국가경쟁력을 제고하는 계기로 삼고자 함은 국민 누구나 공감하며 농민에게는 더더욱 반가운 일이 아닐 수 없다. 그러나 현재 너무나 낙후되어 있고 농업정책이 존재하지 않았었다고 애기되며 UR타결로 인한 농업경쟁력 부재와 WTO체제하에서의 농업보조금이 제한되는 농촌의 현실하에서 현재의 금액 57조원이 효력을 발휘할지가 의문이다. 특히 소득보장과 인간이 마음놓고 자신의 일과 생활을 즐길 수 있는 사회보험제도, 즉 농어민 연금보험(실시예정), 농업재해보험, 농작물 재해보험 등이 실시되고 있지 않는 상태에서 <표 9>에서 보는바와 같이 군단위이하의 농어촌에 대한 기반조성이나 상하수도, 농기계지원, 도로포장 등 기존 정부의 사업들을 수년간 묶어서 재정 규모를 57억이라고 발표하여 많은 투자를 하는것 같으나 실상 순수한 생산투자는 별로 이루어지고 있지 않는 실정이다.

농업화 농기육성에 있어서는 대부분이 융자와 농민 자부담사업으로 이루어져 있거나 농가들이 쉽게 실행하기 어려운 사업들로 구성되어 있어 실질적 사업능력이 없는 대부분의 농가들에게 빛만 늘리는 결과를 초래할 수도 있다.

또한 관리 운영면에서도 중앙집권적 방식에 의해 각종 사업별로 보조, 융자, 자부담 등의 내역을 규정해 놓은 상태에서 창의력 있고 미래적인

농업소득보장은 어려울 것이다. 연천군의 경우 현재에도 농민들이 자율적으로 신청하는 사업에서 자부담능력이나 융자시 담보능력 부족 등으로 인해 사업추진이 안되고 있는 실정이며 군청에서조차 군비자부담능력이 없어 농민들이 신청한 사업이 중앙에서 책정되더라고 추진하기 어려운 실정에 있다.

특히 융자문제에 있어서는 정책자금에 있어 연리 5%에 신용보증부 대출을 원칙으로 하고 있으나 대출담당기관인 농·축협에서는 회수의 책임을 지고 있어 지역별, 개인별로 내부규정에 의해 대출가능액수를 사업추진비용에 형편없이 모자라는 액수로 제한하고 있는 것이 사실이다.

또한 담보의 가치능력을 현시가에 준하지 않고 공시가에 적용함으로써 가치평가를 절하하고 있으며 후취담보나 사업자체담보가 투자액대비로 이루어지지 않고 있다.

4. 전달체계(Delivery System)

1) 전달체계의 개념 및 문제점

전달영역이란 사회의 급여를 수혜자에게 도달하게 하는 메카니즘을 말한다. 급여를 누구에게, 얼마나 제공하느냐도 중요하지만 급여를 어떤 행정적 조직을 통해 시혜하는가도 중요한 문제이다. 따라서 전달체계의 기능이 중요한 의미를 갖는 것은 사회의 새로운 변화에 즉각적인 대처와 순응을 하면서 정책과 수혜자의 욕구충족 과정에서 생길 수 있는 갈등을 어느 정도 해소시킬 수 있기 때문이다. 그러나 전달을 위한 조직은 본래의 목적을 수행하기 보다는 자체의 목적, 즉 자신의 조직을 유지하려는 역기능적인 경우가 있다.

농촌소득보장을 위한 전달체계영역에서의 대표적인 예가 바로 농촌의 대출기관인 농협에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 즉 농어민 자율사업에 의해 농민이 신청한 사업이 정책적으로 채택되어 행정기관에서 추진되어도 실질적인 작업에서 소요되는 자금은 농협에서 대출되어지면서 문제가 발생한다. 물론 회수의 책임을 위한 것이겠지만 여러가지 요인, 즉 개인의 신용도, 담보, 보증인, 내부규제 등에 의해 제한이 되고 있는 것이 사실이다.

현재 급여의 전달체계는 <그림 2>과 같이 농어민이나 생산자 단체가 사업계획을 세워 신청을 하면 행정유관기관인 읍면사무소, 농촌지도소, 농수축협 등에서 투·융자계획, 사업의 종류, 신청자격, 지원조건, 신청기간, 장소 절차 등에 따라 접수하며 시군에서 취합조정을 거친 후 도에서 종합조정을 하여 중앙에서 결정을 하고 다시 각기관을 거치며 예산과 사업계획을 확정지어 개별확정통보가 되어 실시되도록 되어 있으며 그 절차와 기간도 1년여를 거치고 있다.

농민 자율신청체계를 갖추고 있기는 하나 자율신청할 수 있는 사업들은 대부분 대규모로 되어있어 능력을 갖는 농가의 조합에 의해서만 가능하며 농가의 조합에 있어서도 미래 기대대상농가와 은퇴대상농가 등 구분이 되어 있지를 않아 혼선과 효과의 저하가 우려된다.

이의 해결을 위해서는 전문농업인의 구성체에 대한 특별 선정 등의 개선이 필요하며 선정관리에 있어서도 신청접수는 읍면에서 집계는 군에서 결정을 도와 중앙에서 하고 있어 절차가 복잡하고 까다로울 뿐아니라 자금은 농협에서 대출을 하게 되어 전달체계의 확립과 일원화가 필요하다.

따라서 농업전문기획단이 설립되어 일괄적으로 대상자를 선정하고 사업추진과 자금유통 사후관리까지 할 수 있는 체계가 절실히 요구된다.

농림수산사업의 추진 흐름은 다음과 같다.

<그림 2 > 농림수산사업 추진흐름도

시기 / 기관별	전전년 12월	사업준비년도(전년) 1 ~ 3월	4 ~ 6월	7 ~ 9월	10 ~ 12월	사업시행년도(당해년) 1 ~ 12월	사후관리(후년) 1 ~ 12월
농어민및생산자단체	사업계획수립 및 신청	상시영농어구상 및 신청				사업시행, 경영장부기록, 점검·평가	사후관리
	공고	신청(1.15)	−재시된 통합실시요령내용을 참고하고 관련기관의 자문을 얻어 사업계획서 작성 −읍·면, 시·군, 지도소, 농·수·축협, 농어촌진흥공사에 접수			−사업실행계획을 수립하고 사업시행 −연1회이상 자체평가 실시 ⇒읍면 또는 시군에 결과통보	
유관기관(읍·면사무소및농(어)촌지도소, 농수축협 농진공)	−투융자계획 −사업의 종류 −신청자격 −지원조건 −신청기간, 장소, 절차등 ⇒20일이상 각기관 게시판 게시 및 반상회보게재	계획수립지원	−농어민 및 생산자단체 사업계획상담 및 수립지원 −시·군, 도및 중앙의 투자계획 전산프로그램운영 및 취합자료분석지원(농어촌진흥공사 지원단)			대상자확정통보(1.20)	사후관리
시·군		취합조정	−우선순위결정 −사업규모결정 −대상자선정 −시군농발심의회심의 ⇒결과공개		지원계획마련	대상자확정	사후관리
		사업계획제출및 예산요구(2.15)			−국고,도·시군비 예산에 맞추어 사업별,대상자별 지원계획(안) 마련	지침·예산시달(12.31)	−소관과(실국)별로 년1회 이상 점검평가
도	(공공계획추진사업) 신청접수 : 전전년 8.31	종합조정	−도계획(안)작성 −도농발심의회심의 ⇒결과공개		시군별 예산(안)통보(11.10)		−합동평가반 운영 ⇒우수사례발굴 전파·포상 및 보완 개선
		도농어촌발전계획제출 및 예산요구(3.15)			조정및배정	지침·예산시달(12.10)	
중앙			−각국은 농발계획을 기초로 각년도 예산요구안 작성→기획관리실제출		도별예산편성(안) 통보(10.15)		
		검토조정	예산확보및도별가내시		세부지침작성		

사업추진실태점검·평가

第 2 節 生活保護 및 保健衛生政策에 對한 評價

1. 할당영역 (Allocation)

1) 생활보호사업

생활보호사업은 공적부조사업의 근간으로써 1961년에 생활보호법이 제정된 이래 오늘날까지 생활유지의 능력이 없거나 생활이 곤란한 자를 국가가 보호하고 자립기반을 정착시켜 주기 위한 사업이다. 1982년 영세민 종합대책이 수립되어, 최저생계보장, 보훈대상자 가족생계비 지급, 대도시 저소득층 지방이주, 생업자금 융자 등이 실시되고 아울러 생활보호 관계 법령이 정비되었다.

생활보호사업의 기본적인 성격으로는 첫째, 생활능력이 없는 자에 대하여는 생계보호수준을 향상시켜 이들의 최저생활을 국가가 보장하고, 둘째, 근로능력이 있는 자에 대하여는 자립지원시책을 더욱 확대하여 조속히 자립기반을 조성하도록 하며, 셋째, 생활보호사업의 지원행정체계를 개선하여 효율성을 높이도록 한다.[40]는 것이다.

생활보호대상자는 그 생활 수준 및 자립가능성에 따라 거택보호대상자, 시설보호대상자, 자활보호대상자로 나뉜다. 이들에게 지원되는 보호는 생계보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장제보호, 의료보호 등이 있다. 생활보호대상자는 생활보호법 시행령에 의거 <표10>와 같이 구분된다.

기준은 1인당 월소득과 세대당 재산액으로 나뉘는데 1987년 이전까지는 대도시와 중소도시, 농어촌지역의 기준을 달리 적용해 왔으나 현재는 지역에 상관없이 동일한 기준이 적용되고 있다.

---

40) 보건사회부, 「보건사회 백서」, 1990., pp.185-186.

<표 10>생활보호대상자구분 및 보호내용

구 분	요 건	보호내용
거택보호대상자 (생활보호법 시행령 제6호 제1호)	생활보호대상자로서 65세 이상 노약자, 18세 미만 아동, 임산부, 질병 또는 심신장애로 인하여 노동능력이 없는 자로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상 부녀자로만 구성된 세대	생계보호 자활보호 교육보호 해산보호 장제보호 의료보호
시설보호대상자 (생활보호법 시행령 제6조 제2호)	생활보호대상자에 해당하는 자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그 곳에서는 보호를 행할 수 없어 보호시설에 수용된 자	상 동
자활보호대상자 (생활보호법 시행령 제6조 제3호)	생활보호대상자 세대로서 주거 및 시설보호대상세대가 아닌 세대의 세대원(근로능력자를 가진 생활보호대상 세대)	의료보호 자활보호 교육보호

자료 : 보사부, 「보건사회 백서」, 1991, p.228

선정방법은 1989년까지는 생활보호업무담당 공무원 및 리장을 통한 년 1회 직권조사로 이루어졌으나 1990년부터는 요보호대상자의 신청에 의한 자산 및 소득조사를 근거로 보호여부를 결정하는 신청보호제의 도입을 시도하고 있다.[41]

2) 의료 보호 사업

의료보호사업은 제4차 경제개발 5개년 계획에서 의료보장사업 실시의 일환으로 1977년 1월부터 실시되었다. 1961년 생활보호법에서 의료보호에 관한 규정이 있었음에도 시행령의 미비로 의료보호사업은 시행되지 못하였고 그 후 1977년 '의료보호에 관한 규칙'이 제정됨에 따라 법규상 생활보호사업과 분리하여 의료보호사업이 시행되게 되었다. 동년 12월에는 '의료보험법'이 제정되고 이후 일련의 법 개정이 이루어졌는데 의료보호

41) 정복란 외, 「생활보호제도 개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1990., p.28.

대상의 확대와 본인부담률의 하향조정이 그 주된 방향이었다. 1986년에는 의료보호 대상자 종류에 '의료부조대상자'가 신설된 후 전반적인 구조가 완성되었다.

현재 시행되고 있는 의료보호제의 책정기준은 다음 <표11>와 같다. 의료보호 대상자는 1종과 2종으로 구분되어 1종에는 거택, 시설보호자와 국가유공자, 인간문화재 등이 포함되며 소득과 재산에 일정한 기준이 마련되어 있다. 2종은 자활보호대상자이며, 이외에 생활보호대상자에 포함되지 않지만 이에 유사한 저소득층을 대상으로 의료부조대상자를 선정, 지원하고 있다.

<표11>1991년도 의료보호 대상자 종별현황 및 책정기준

種 別	對 象 者	人 員 (千名)	策 定 基 準	
			所得(人/月)	財産(世帶當)
計	全人口의 6.7%	2,879		
1 種	ㅇ居宅保護者 ㅇ施設保護者(社會福祉施設需用者) ㅇ災害救護法에 의한 罹災者 ㅇ國家有功者, 人間文化財 ㅇ越南歸順者 ㅇ性病感染者 ㅇ居宅保護對象者와 類似한 者	692	55千원 未滿 對象者 全員 90千원 未滿 對象者 全員	600萬원 未滿
2 種	ㅇ自活保護對象者	1,827	65千원 未滿	600萬원 未滿
醫療扶助	ㅇ自活保護對象者와 類似한 者	360	85千원 未滿	800萬원 未滿 (專貰生活者는 1000萬원 未滿)

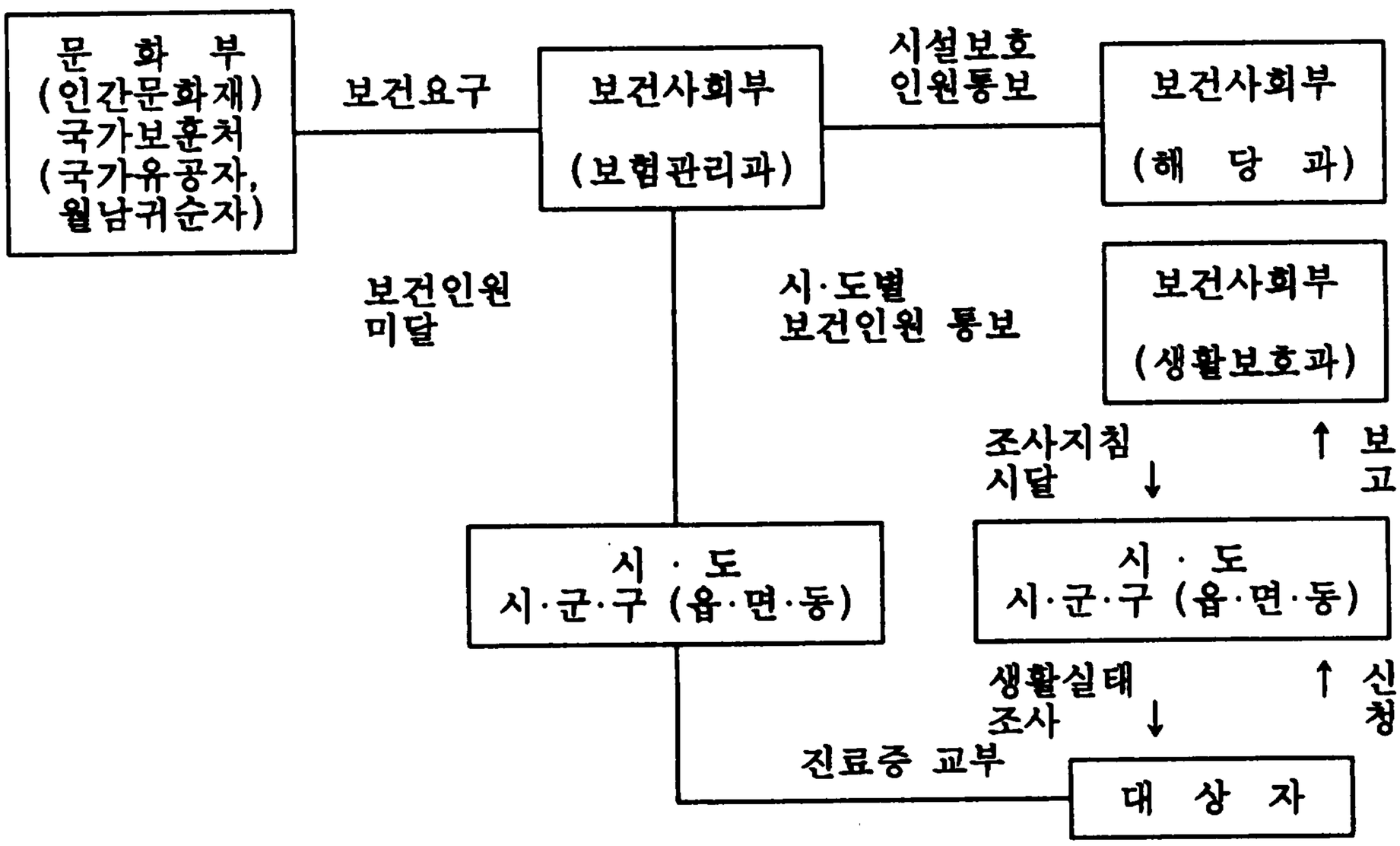
자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991.

의료부조자를 선정하게 된 배경은, 전국민의료보험의 실시에 있어 의료보호대상에서는 제외되었으나 저소득으로 인해 장기적인 보험료의 부담

능력이 부족하여 의료보험 가입이 어렵고 의료비의 전액 자비 부담이 어려운 의료보장의 사각계층을 지원해 주기 위한 것이다.[42]

즉 일부 형편이 나은 저소득계층의 더 이상의 빈곤화와, 이들의 보험료 미납으로 인한 보험재정 악화를 방지하려는 이중의 목적으로 선정된 의료보호제도의 일종이라고 하겠다.

<그림 3>의료보호 대상자 책정절차



자료 : 보건사회부, 보건사회백서, 1991.

3) 보건의료서비스

농촌지역에 있어서 보건의료서비스는 사회복지서비스 중에서도 매우 중요한 영역이다. 건강한 삶의 유지를 통해 빈곤과 저소득으로부터 탈피

42) 정복란 외, 「의료보호사업의 내실화 연구」, 한국보건사회연구원, 1989, pp. 12-15.

할 수 있고, 질병으로 인해 빈곤과 저소득으로 떨어지는 것을 방지해 주기 때문이다. 우리나라는 헌법에서도 「모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.(제34조 2항)」고 규정하고 있어 의료보장에 대한 국가의 역할을 강조하면서 보건의료 균점과 의료복지화를 지향하고 있다.

4) 연천군의 현황

연천군의 생활보호사업은 중앙정부의 규정과 지침에 의해 시행하며 생활보호자의 현황은 1994년 현재 1186가구 3,007명으로 거택보호가 701가구 1,365명, 자활보호가 485가구, 1642가구[43]로 구성되어 있으며 시설보호 대상자는 없다. 이들에게는 군청사회과를 통해 최저생계를 유지할 수 있는 보호와 의료 자활보호 등을 받으며 생활안전자금의 융자, 취로사업, 자녀의 장학금 수혜 등을 맡는다. 또한 군내의 보건의료현황은 8개의 의원, 치과병원 3, 한방병원 2, 보건의료소 1, 보건지소 8, 보건진료소 7 등 통합 29개의[44] 의료기관이 있으며 이들기관과 행정기관을 통해 예방접종과 방역 등 각종 보건위생사업이 펼쳐진다.

5) 문제점

생활보호사업과 의료보호사업은 저소득층주민의 구제를 위한 생활보호 장치로서 빈곤을 세습시키지 않고 자활할 수 있는 기반을 조성하며, 자활이 곤란한 계층에게는 시설이나 자택에서 필요한 최소한의 구호를 전달받게 하기 위한 사업이다. 그러나 이제까지의 사업의 내용은 이러한 목적을 효율적으로 달성시키는데 있어 부족한 측면이 많았고 제도의 운영에

---

43) 연천군 통계연보, 1994, p.169.
44) 연천군 통계연보, 1994, p.144.

있어서도 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다. 더욱 중요한 것은 농어촌 복지를 포함한 사회복지에 대한 정부 및 일반 국민의 관심과 협조의 분위기가 아직은 만족스러울 정도로는 조성되어 있지 못하다는 점이다.

한국농촌경제연구원의 현지통신원을 대상으로 영세민 지원사업에 대한 의견을 조사한 결과를 보면 먼저 영세민 선정에 대한 만족여부를 보면, 만족한다가 22.3%, 보통이다가 50.9%, 불만이다가 26.8%이다. 응답자들의 절반은 별다른 의견이 없지만 1/4이상에 해당하는 사람들이 선정과정에 대하여 불만을 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 선정된 영세민들에게 지원하는 각종 급여에 대해서는 절반 이상이 보통이라고 응답했으나 불만을 나타낸 사람이 만족을 나타낸 사람들보다 10% 포인트 이상이 많아 보다 많은 사람들이 지원 수준에 대해서 개선의 필요성이 있음을 지적하고 있다.[45]

(1) 생활보호사업의 문제점

생활보호사업은 사회부조의 근간이 되며 빈부간의 격차를 해소, 복지사회를 구현하는데 있어 매우 중요하다. 따라서 그 기준에서부터 급여수준에 이르기까지 이러한 원칙적인 목표를 실현시키기 위해 효율적인 방안을 모색하여 실시되어야 한다.

생보자의 선정은 읍,면,동의 담당직원과 리장의 재산, 소득조사에 기초한 직권조사형태로 이루어진다. 정부는 이를 신청보호제로 전환하려는 방침 아래 보호대상자의 신청에 의한 자산, 소득조사를 근거로 보호여부를 결정하도록 하고 있다. 그러나 아직까지 이에 대한 홍보가 미흡하여 신청보호제의 완전도입이 지연되고 있는 실정이다. 또한 일선 읍면동사무소에

45) 정명채외, 「농어촌 복지제도의 개발을 위한 연구」, 1991, p.176.

배치된 사회복지전문인력이 매우 부족하여 전문적인 소득 및 자산조사가 이루어지지 못하고 있으며, 조사자료가 되는 소득, 자산에 대한 기록이 매우 부족한 형편이다. 이에 따라 보호대상자의 선정과정을 둘러싸고 잡음과 오해의 소지가 많게 된다.

(2) 의료보호사업의 문제점

할당은 대상자 선정과 관련된 것으로, 이는 생활보호사업에 있어 대상자 선정시 제기되는 문제점과 동일한 내용이라고 할 수 있다. 즉 전문요원의 부족으로 인한 개별가구의 자산조사가 정확하게 이루어지지 못하고 있으며, 객관적인 최저생계비 산출이 되어 있지 않아 이에 따른 대상자 선정이 되지 못하고 있다.

(3)보건의료서비스의 문제점

여러가지 생활편익시설 및 복지시설이 부족한 농어촌지역에서는 의료자원 역시 도시에 비해 매우 부족한 것이 현실이다. 우리나라는 의료제공이 민간의료를 중심으로 발달됨에 따라 농어촌과 도시지역간에 의료자원이 심하게 편중 분포되어 있기 때문에 경제적으로 낙후되고 인구가 과소한 농어촌지역은 양질의 의료시혜의 대상에서 지리적, 경제적으로 소외되어 있다. 또한 종합병원 등 대형병원 선호 및 전문의 선호경향이 높은 국민의식으로 인해 이들 대형병원의 전문의가 부족한 농어촌주민들의 심리적 박탈의식은 매우 큰 형편이다.

(4)연천군의 문제점

연천군의 생활보호사업은 중앙정부의 규정에 의한 지원에 의존해 있을 뿐 자체적인 계획이나 생활보호대상자를 자활로 이끌어내기 위한 대책 등이 부재하며 개인사회사업가의 관심에 호소하는 것이 고작이다. 의료보

호에 있어서는 관내의료보호전문기관이 없어서 더욱 어려운 형편에 있으며 따라서 주민전체를 대상으로 개인 건강 기록부에 의한 건강관리체계와 각급의료기관의 진료체계를 전산화하여 효율적 건강관리가 필요하다.

2. 대책영역 (Provision)

생활보호대상자들에 대한 현행의 급여는 대상자들의 최저생활을 보장하는 부분과 자활자립을 조성하기 위한 부분으로 구분된다. 최저생활보장을 위한 보호로는 생계보호, 의료보호, 장제보호 등이 있으며 자활자립조성을 위한 보호로는 교육보호, 직업훈련, 생업자급융자, 취로사업 등이 있다. 표는 대상자별 보호의 종류를 나타낸 것이다.

<표 12> 생활보호대상자별 보호종류

대 상 자	최저생활보장	자활자립조성
시설, 거택보호	생계, 의료, 장제보호	교육보호
자활보호	의료보호	직업훈련, 생업자금융자
취로사업, 교육보호		
의료부조	의료보호	교육보호

자료 : 정복란 외, 「생활보호제도개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원, 1990, p.44.

1)생활보호

(1) 생계보호

생계보호는 노령, 불구, 폐질 등으로 인해 근로능력이 없어 스스로 기본적인 생계유지를 할 수 없는 거택보호자와 시설보호자에 대해 지원하는 것이다. 그 내용을 보면, 1991년부터 거택보호자에 대해 쌀과 보리를 1인당 월별 소비량 기준으로 하여 지급하고 부식비는 세대주에게는 하루 550원, 세대원에게는 하루 200원을 지급하고 있다. 이 밖에 연료비가 1990년 수준인 세대당 하루 513원 정도가 지원된다. 시설보호대상자에 대해서

도 미곡과 부식비, 연료비가 지급되며 그 외에도 피복비가 지급된다.[46]

(2) 장제보호

장제보호는 거택보호대상자가 사망한 경우 사체의 검안, 운반, 화장 또는 매장 기타 장제조치를 행하도록 하며, 장제를 행하는 자에게 필요한 비용을 지급하고 이에 의하는 것이 적당하지 않을 경우에는 현물급여를 하도록 하는 보호로서 1990년 현재 1구당 13만원을 지급하고 있다. 장제보호의 경우 거택보호자에게 하는 것이 원칙이나, 자활보호대상자의 경우도 이웃의 도움이 필요한 경우 리·동장의 지원요청에 의해 예산범위내에서 지급이 가능하다.[47]

(3) 해산보호

해산보호는 분만에 따른 보호를 행하는 것으로 피보호자나 그 세대주 또는 의료기관에 보호금품을 지급하는 것으로 되어 있다. 그러나 현재 해산보호는 명목상에 불과하고 관련예산도 잡혀 있지 않은 실정이다.[48]

(4) 주거보호

주거문제는 사회복지 및 최저생활보장을 위해 매우 중요한 부분이며, 특히 생활보호대상자들에게 있어 주거보호는 매우 중요한 복지급여가 된다. 그러나 이 역시 해산보호와 마찬가지로 생활보호대상자들만을 대상으로 한 주거보호정책은 별도로 실시되고 있지 못하는 실정이며, 전세자금 융자와 같은 제도도 저소득층에게만 국한되어 있어 농어촌지역 주민들에 대한 주거보호조치는 전무한 실정이다.[49]

---

46) 정명채 외 전게서, p.210.
47) 정복란 외, 「생활보호제도개선방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원. 1990., p.77.
48) 정복란 외 전게논문, pp.80-81.
49) 정명채 외 전게논문, p.212.

(5) 교육보호

교육보호는 취학적령기 및 재학중인 생활보호대상자 및 의료부조대상자 자녀에게 최소한의 교육기회를 제공하여 줌으로써 빈곤의 악순환을 방지하고 자활, 자립기반을 마련하도록 지원하는 제도이다.[50]

(6) 직업훈련 및 알선

생활보호대상자들이 빈곤으로부터 탈피하기 위한 가장 효율적인 방법인 직업훈련의 추진실적을 보면 1981년 이래 매년 수료자가 증가하여 가고 있으며 이 중 자격증을 취득한 사람들의 비율은 60-76%정도에 이르고 있다. 또한 매년 3/4가 넘는 인원이 취업하고 있다.

직업훈련기관에 입소한 사람들에 대한 지원금은 훈련준비금, 훈련수당, 식비, 가족생계비, 취업준비금 등이 지급되고 있다.

(7) 생업자금 융자

생업자금 융자는 관내에 1년이상 거주한 자활보호자에게 지원함으로써 생업의 기반을 조성하고 자활자립 및 생활안정을 도모하는데 목적을 두고 시행하는 사업이다. 생업자금의 융자조건은 1990년의 경우 400만원 한도에서 연 6%로 5년내 상환하는 것으로 되어 있다. 자금융자는 1988년 이전에는 자금관리특별회계를 통해 이루어졌으나, 1988년 이후에는 재정투융자특별회계에서 200억원의 자금으로 지원해 주고 있다. 이러한 지원에 따라 1982년 이래 총 4만 8천가구 정도의 생활보호대상자가 융자혜택을 받았고, 매년 그 세대수가 증가하고 있다.[51]

---

50) 상게논문, p.214.
51) 정명채 외, 전게논문, pp. 214-215.

(8) 취로사업

기술이나 경험부족 등으로 고용기회를 제공받지 못하는 저소득층에게는 취로사업을 실시하여 취로노임이 지급된다. 이를 위해 새마을소득증대사업, 낙후마을 개발사업, 환경정비사업 등 주민생활과 직결된 사업을 선정하여 실시함으로써 생계보호와 주민숙원사업 달성 등 이중효과를 노리고 있다.

1990년 취로노임의 단가는 남녀 공히 현금으로 8천원이었는데 1991년에는 이를 인상하여 1만원씩 지급하고 연인원 85만명이 취로사업에 동원되고 있다.

이 밖에 대도시 자활보호대상자를 대상으로 실시했던 지방이주사업은 이주비, 전출지 특별지원금, 생업자금 융자, 생계보호 등 다각적인 지원을 했으나 희망가구의 감소와 취업 및 교육기회의 부족 등 농어촌지역의 상대적으로 불리한 자활여건 등으로 인해 1990년도부터 폐지되었다.[52]

(9) 사회복지전문요원 배치

정부는 사회복지사업의 보다 원활한 추진과 전문성을 제고시키기 위하여 1987년도부터 저소득층 밀집지역을 중심으로 행정기관에 사회복지 전문요원을 선발, 배치하고 있다. 이들은 생활보호대상자 조사 및 책정, 생계보호금품 지급, 직업훈련 및 부업알선, 저소득층에 대한 자립자활 시책, 기타 사회복지 서비스 업무 등을 주요 담당업무로 하며 사회복지사 3급 이상 자격증 소지자를 공채를 통해 시도지사가 지방 별정직 7급으로 임용한다.[53]

---

52) 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990., p.194.
53) 전게서, 1991., pp.236-237.

2) 의료보호사업

의료보호 대상자에 대한 수가기준은 다음 <표13>와 같다.

즉 외래의 경우는 의료보험진료수가와 동일하게 적용하며, 입원의 경우에는 일반질환의 경우 의료보험 진료수가와 동일하나 정신질환 등 특수한 경우 별도로 정해 놓고 있다.

의료보호수가는 실시 이래 몇차례 인상을 거쳐 왔는데, 수가를 점차 인상, 의료보험 등 타 진료수가에 그치다가 1990년도부터는 의료보험수가와 동일한 금액의 의료수가를 책정하였다. 이로써 의료보호 대상자에 대한 차등진료의 소지를 없애게 되었다.

<표 13>醫療保護酬價基準

('91년. 6월 현재)

구 분	적 용 수 가
ㅇ 외 래 · 일반병원 · 보건진료소	의료보험 진료수가 기준에 한함 (단, 의료기관별 가산률 없음)
ㅇ 입 원 · 일반질환 · 정신질환	의료보험 진료수가 기준에 의함 (단, 의료기관별 가산률은 없음) ※ 급식비 3,900원, 영안실 안치료 2,500원 별도 인정 · 국·공립병원 : 2,500원 · 시·도립병원 : 8,850원 · 민간병원 : 11,030원 * 급식비 포함

자료 : 보건사회부 보건사회백서, 1991. p.237.

3)보건의료 서비스

1980년 12월 제정된 농어촌보건의료를 위한 특별조치법 이후 농어촌

에 분포되어 있는 보건소, 보건지소, 보건진료소는 민간의료에 지리적, 경제적으로 접근하기 어려운 농어촌주민들을 위한 1차진료기관으로서의 역할을 부여받고 많은 기여를 하고 있다. 보건소는 전국의 군단위에 설치되어 있으며, 보건지소는 읍면단위에 설치되어 있다. 그리고 산간오벽지나 도서지역에는 보건진료소가 설치되어 있다.

현행 우리나라의 시·군 보건소는 대체로 세가지 유형, 즉 종전대로의 보건소, 모자 보건센타가 설치되어 있는 보건소, 그리고 병원화되어서 군보건의료원으로 된 것으로 구분할 수 있다.[54] 보건소는 보통 해당 군 내의 보건업무를 비롯하여, 가족계획, 모자보건사업, 그리고 관내 보건지소와 보건진료소를 지휘, 감독하면서 자체 진료기능도 일정하게 담당하는 공공보건, 의료업무를 기본으로 하고 있다.

정부는 의료보험이 실시되면서 병원급 의료시설이 없고 민간병원 건립 신청이 없는 의료취약지역의 15개 군보건소의 진료기능을 대폭 강화하는 보건소 병원화사업을 추진하였다. 1988년과 1989년에 걸쳐 실시된 이 사업은 각 해당 보건소에 내과, 외과, 소아과, 산부인과, 치과 등 5개 진료과목을 설치하고 20-40개 병상을 갖춘 입원시설과 이에 상응하는 진료 및 검사장비를 갖추어 병원기능을 할 수 있도록 인력과 시설을 확충하고 조직을 개편하여 「보건의료원」이라는 명칭으로 출발하게 되었다.

보건의료원은 대략 567평 정도의 건평을 가지고 있으며 약 30개의 병상에 진료과목은 평균 5.3과목이다. 진료과목은 기본 4과와 치과 등 5개과를 기본 공통과목으로 두고 여기에 가정의학과나 정형외과, 한방과, 건강진단과, 마취과 등이 지역에 따라 추가로 설치되어 있다.

즉 이들 지역은 의료의 접근도가 특히 어려운 농촌지역이라고 할 수

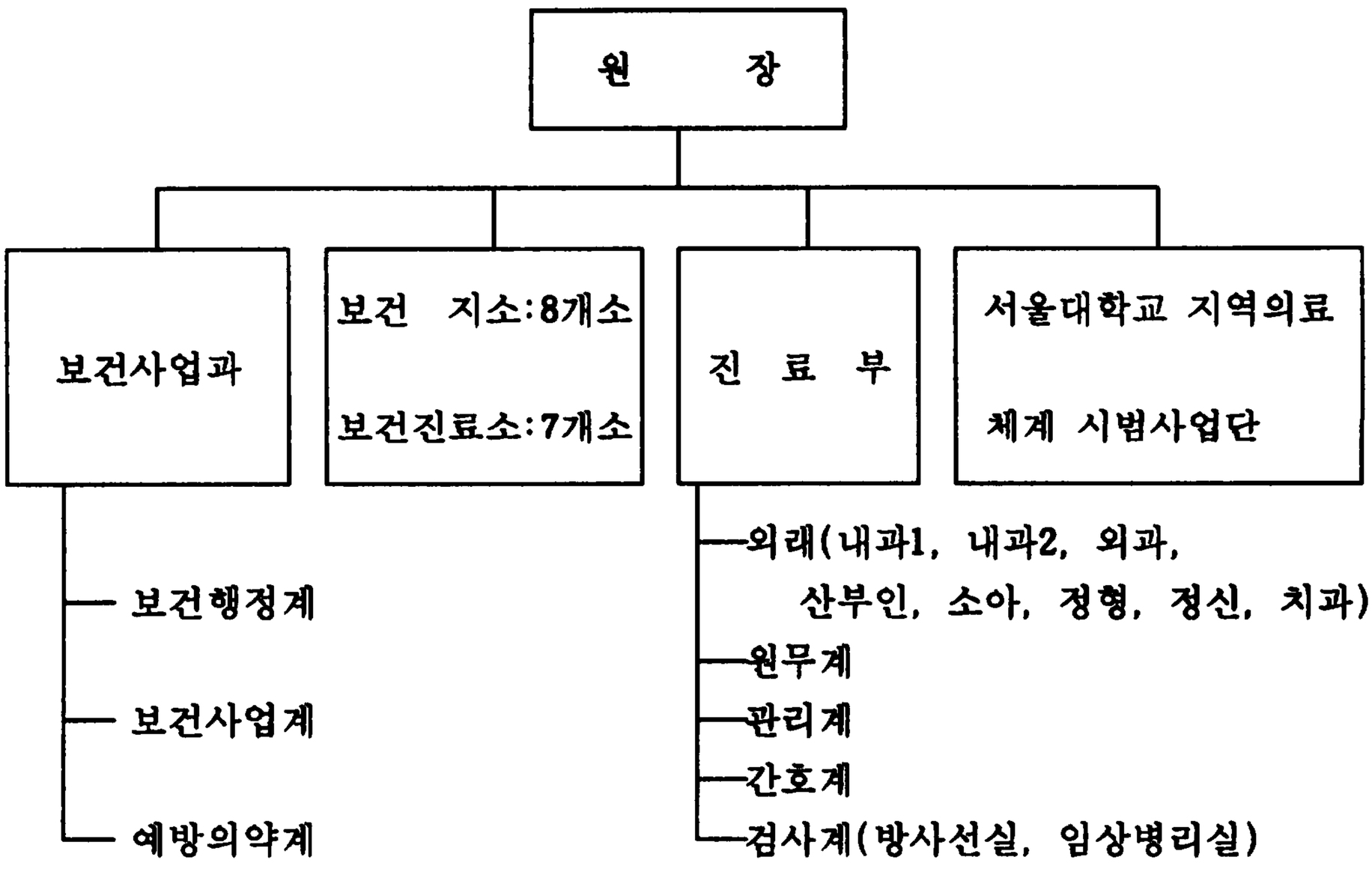
---

54) 정기혜, 「1990년도 모자보건사업평가」, 한국보건사회연구원, 1991., p.24.

있다.

보건의료원은 각 군의 「보건의료원 및 보건지소 설치 조례」에 의해 설치되고 「보건의료원 적제규칙」에 의해 내부조직이 편성된다. 보건의료원은 기존 보건소가 수행하던 보건기능에 병원급의 진료기능을 추가하여 설립한 것이다. 따라서 보건의료원의 조직구성을 보면 공공보건사업과 보건행정을 관장하는 보건사업과와, 진료업무를 관장하는 진료부로 이원화되어 있다. 보건사업과에는 보건행정계, 가족보건계, 예방의약계가 있으며, 진료부에는 진료각과와 원무계, 약국, 병리실, 방사선실 등이 있다. <표 14>는 보건의료원의 조직단위별 기능을 나타낸 것이다.[55]

<그림 4> 연천군 보건의료원 기구표



자료 : 연천군 보건의료원 기구표, 내부자료.

55) 정명채 외, 전게서, p.267.

<표 14>보건의료원의 조직단위별 기능

조 직 단 위	기 능
보건의료원장	보건의료원 운영 총괄 지역보건업무의 총괄 징수관, 분임경리과, 채권관리관, 물품관리관
보건사업과장	보건의료원의 운영에 관한 일반행정지부의 관장 소관 계 업무의 조정 전도자금출납원, 수입금출납원
보건행정계	보건의료원의 운영에 관한 일반행정사무의 보조 보건의료원 물품관리 보건지소, 보건진료소 지도감독 보건통계, 보건계몽, 기타 타계에 속하지 않은 사항 전도자금출납원, 물품출납원
가족보건계	가족계획, 모자보건 및 영유아관리, 영양실태조사 연구 학교보건 및 구강위생 사업관장
예방의약계	전염병 관리, 방역 및 음료수소독, 의약감시, 마약단속, 의료에 관한 인허가 사무, 특수 지방병에 관한 사업 관장
진료부장	진료 및 진료에 관한 임상학적 연구 업무 관장 진료각과 및 소관 진료시설 업무의 조정
진료각과 (병 리 실) (약 제 실) 원 무 계	소관 진료과 환자의 진료 환자 진료와 공중보건에 필요한 각종 임상검사 각종 의약품의 조제 및 투약 진료부 시설 및 의료장비 관리 진료수속 및 진료수입 접수사무 진단서 등 제증명의 발급 진료부 소속 직원의 복무 및 당직관리

자료: 변종화 외, 보건의료원 운영실태조사연구, 한국보건사회연구원, 1990. pp.31-32.

보건의료원의 의사는 공중보건의사들로서 7-15명이 근무하고 있으며, 근무인력은 의사와 간호사, 간호조무사, 의료기사 등 정규인력과 일용인력들을 합하여 총 44-76명 등 다양한 분포를 보이고 있다.[56]

보건의료원의 재원은 국비와 도비, 군비로 나뉘어지는데 진료수입은 보건의료원이 군사업소의 성격을 가지므로 군 수입으로 들어가고 다시 군비형태로 보건의료원에 지원된다. 국비는 전체의 약 20%, 도비는 0.6%로 아주 미미하며, 군비가 약 78%로 보건의료원의 재정이 군비지원에 의해 대부분 충당되고 있음을 알 수 있다.[57]

---

56) 변종화 외, 「보건의료원 운영실태조사연구」, 1990., p.38.

보건지소는 읍면소재지에 설치되는 보건의료기관이며, 보건진료소는 의료취약지역으로 지정되는 곳에 설치된다. 보건진료소가 설치되는 곳의 기준을 자세히 살펴 보면, 의사가 배치되어 있지 않고 계속하여 의사의 배치가 곤란할 것으로 예상되는 지역과 의료시설과의 거리가 통상의 교통수단에 의해 30분이상 소요되는 지역으로서 인구 500명 이상인 지역으로 군수가 필요하다고 인정하는 지역이 된다(농어촌보건의료를 위한 특별조치법).[58]

보건지소는 민간의료기관이 분포하지 않은 지역에서는 해당 읍면의 유일한 의료기관으로서 그 중요성이 높다. 여기에는 군 복무를 대신하여 근무하는 공중보건의사가 의료행위를 하는데 현지 주민들의 수요에 따라 인턴 과정 수료자로 공중보건의사를 배치하고 있다. 아울러 그동안 이들의 지휘, 감독문제 및 공중보건의의 신분상의 불안정함으로 인해 발생되어 왔던 많은 문제점들을 해결하고자 정부는 이들을 별정직 공무원으로 임명할 예정으로 있다. 보건지소에는 1991년 6월 현재 전국에 의사 1,398명, 치과의사 1,094명이 배치되어 있다.[59]

보건진료소는 의료시설이 전무한 마을단위의 오·벽지에 군수가 위촉하는 간호사 또는 조산사를 배치하고 지역주민으로 구성되는 보건진료소 운영협의회에 의해 자율 운영체제로 되어 있다.

4)연천군의 대체영역

연천군의 생활보호 및 보건의료서비스는 군청의 사회과를 통하여 주로 이루어지고 있으며 보건의료원의 의료체계에서 보건위생서비스가 행해진다. 생활보호대상자들에 대한 대책을 95사회과 업무보고내용을 통해 살펴

---

57) 정명채 외, 전게서, p.268.
58) 상게서, p.284.
59) 상게서.

보면 다음과 같다.

(1) 저소득층 주민 관리

o 생활보호대상자 관리 : 1,110가구 2,226명

- 거택보호 : 733가구 1,236명
- 자활보호 : 377가구 990명

o 월동기 특수영세민 구호 : 436가구 1,379명

o 취로구호사업 실시 : 2회 (상,하반기)

- 사 업 비 : 40,000천원 (전액 군비)
- 취로인원 : 2,600명
- 사업내역 : 도로변 환경 및 소하천정비, 기타 경노무 사업 등

o 생활안정자금 융자

- 조 성 : 300,000천원
- 융자대상 : 저소득층 가구중 희망가구
- 융자기준
  - · 일반융자 : 가구당 5,000천원
  - · 학 자 금 : 가구당 1,000천원
- 상환조건 : 3년거치 48개월 균분 상환 (년리 3%)

o 저소득층 자녀 장학금 지급

- 조 성 : 100,000천원
- 지급기준
  - · 중 학 생 : 년 200천원
  - · 고등학생 : 년 300천원
- 95지급액 : 6,000천원 (중학생 9명, 고등학생 14명)

※ 조성기금 기업금전신탁 예치 - 년 10.5%

o 추석 및 연말연시 위문 : 년 2회

- 대 상 : 생활보호대상자 및 소외계층
- 사 업 비 : 36,000천원

o 의료보호 대상자 관리 : 1,182가구 2,511명

(2) 보건사업

<표15> 연천군보건의료서비스내역

사 업 내 용	목 표	비 고
가족계획		
영구피임	33명	
일시피임	957명	
모자보건		
임산부·영유아건강진단	50명	디피티, 소아마비, 디티, 엠엠알
임산부등록관리	100명	
영유아등록관리	300명	진료부에서 출생한 아기는 무료
영유아예방접종	5,000명	
선천성대사이상검사	80명	국교 1년생
심장질환검진	750명	여고1년생 (도 특색사업)
풍진예방접종	213명	
여성암 검진	300명	
보건교육		
만성병관리교육	600명	20회
모유수유	300명	17회
유방암자가검진	300명	17회
골다공증의예방과치료	300명	17회
시청각교육	5,000명	50회
구강보건교육	2,000명	19개교 국민학교 1-3년생

사 업 내 용	목 표	비 고
방역사업		
	- 장티프스 : 1,500명	
	- 일본뇌염 : 8,000명	
예방접종	- B형 간염 : 5,000명	
	- 유행성출혈열 : 5,000명	
	- 렙토스피라등 : 500명	
	- 인플루엔자 : 3,000명	
	계 : 23,000명	
방역소독	- 연막소독 : 100회	
	- 분무소독 : 50회	
	계 : 150회	
전염병환자조기발견	- 신고모니터망운영 : 100명	
	- 교육홍보 : 수시	반회보, 연천소식지
	- 오염지역입국자보호검사 : 100명	
성병관리	4,500명	
결핵관리	- 총등록치료환자 : 80명	
나환자관리	- 요관찰 : 40명	
	26명	청산면대전리소재
		애덕자매회 진료
기생충관리	- 2,500명	간흡충 및 일반구충

(3) 장애인 관리

o 장애인 보장구 지원 : 10명 3,000천원

- 추진기간 : 95년 3월
- 대　　상 : 신규발생 및 내구년 경과 저소득 장애인

o 장애인 종합검진 실시 : 100명 1,500천원

- 추진기간 : 95년 상반기
- 대　　상 : 저소득 장애인

o 장애인 생계비 지원 : 38명 22,800천원

- 대　　상 : 거택보호대상자중 장애 1급자
- 지원기준 : 월 50천원

5) 대체영역의 문제점

(1) 생활보호의 문제점

현재의 급여방식은 정부가 책정한 예산의 범위내에서 대상자의 수가 정해짐과 동시에 이들에게 일률적인 금액 내지는 현물을 지급하고 있는 형태이다. 그러나 이와 같은 방식이 가지고 있는 문제점은 그 지원규모가 실제 보호의 목적을 달성하기 위해서는 너무나도 부족할 뿐만 아니라 지원대상자의 특성을 반영한 지원수준이 되지 못하고 있다는 점이다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 과학적이고 객관적인 차원에서 결정된 최저생계비를 기준으로 소득, 재산과의 차액을 지원하는 보충급여제도를 도입할 필요성이 있다는 점이 지적되고 있다. 이러한 보충급여제도의 도입을 통해 대상자의 특성에 따른 지원이 가능할 뿐만 아니라 실질적인 급여를 통해 만족스러운 보호수준에 이를 수 있을 것으로 보인다.

이 밖에 양곡 등 현물급여시 특히 농어촌지역에서는 운반이 큰 문제점으로 지적될 수 있고, 아울러 교육비 보조의 경우 현재는 중학교와 실업계 고등학교 재학생에게만 지급되고 있으나, 실제로 인문계 고등학교 재

학중인 생활보호대상자 자녀도 농촌지역의 경우 39.1%나 되고 있으며 저소득층의 경우에도 자녀교육열이 상당히 높아 인문계고교 진학률이 크게 낮아지지 않을 것으로 전망됨을 고려하여 인문계 고등학교 재학생에게도 교육비 보조의 혜택이 확대되어야 할 것으로 지적된다.

한편 농촌지역의 생활보호대상자의 경우에는 대부분 소유경지가 영세하거나 비농가로서 농외부분에 취업, 불완전 취업상태에 있다. 농업구조 개선사업과 더불어 영세소농의 탈농과 농외소득 증대, 사회보장의 증대 등이 강조되고 있는 바 농촌지역 생활보호대상자들에 대해서는 이와 같은 구조개선 및 농외소득증대 정책과 연계되는 사회보장정책의 도입이 필요하다. 특히 연령이 높은 농촌저소득층에 대해서는 현행과 같은 젊은 이를 주 대상으로 하는 직업훈련의 방식이 문제가 있다. 이들이 빈곤으로부터 탈피하여 농외부분에 안정적으로 취업할 수 있도록 하는 보다 낮은 수준의 훈련 프로그램의 도입이 필요하다.[60]

(2) 의료보호의 문제점

의료보호 대상자의 수진형태는 외래수진율의 점증과 입원수진율의 급증이다. 이는 의료보호에 대한 의료기관의 차등진료라고 하는 환자들의 인식에도 불구하고 저렴한 진료비수준으로 인해 외래가 점증하는 것이며, 만성환자나 중병환자가 많은 특성으로 인해 내원일수 및 입원일수 등이 높기 때문이다. 그러나 의료보호 대상자에 대한 급여제한(가령 입원진료기간을 2주로 제한) 및 차등진료 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 차등진료의 문제점은 의료보호 진료수가를 의료보험 진료수가와 동일하게 조정함으로써 해소될 전망이다.

---

60) 정명채 외, 전게서, 1985, pp. 233-235.

(3)보건의료서비스의 문제점

농촌주민에의 보건의료서비스의 제공은 농촌의 보건진료소 읍, 면 단위의 보건지소 군단위에 보건소를 통해 주로 이루어지고 있다.

이들 보건소, 보건지소, 보건진료소 등은 농촌 지역 주민들을 위한 1차 진료 기관으로서의 기능을 하고 있어 도시지역의 다양하고 친절한 보건의료서비스에 상대적으로 빈약한 상태이다. 특히 보건소, 보건진료소, 보건의료원은 공중보건의로 구성되어 있어 진료의 정성이나 진료의 질면에서 떨어지고 있으며 무성의하다는 의견도 제시되고 있다.

3. 재정영역 (Finance)

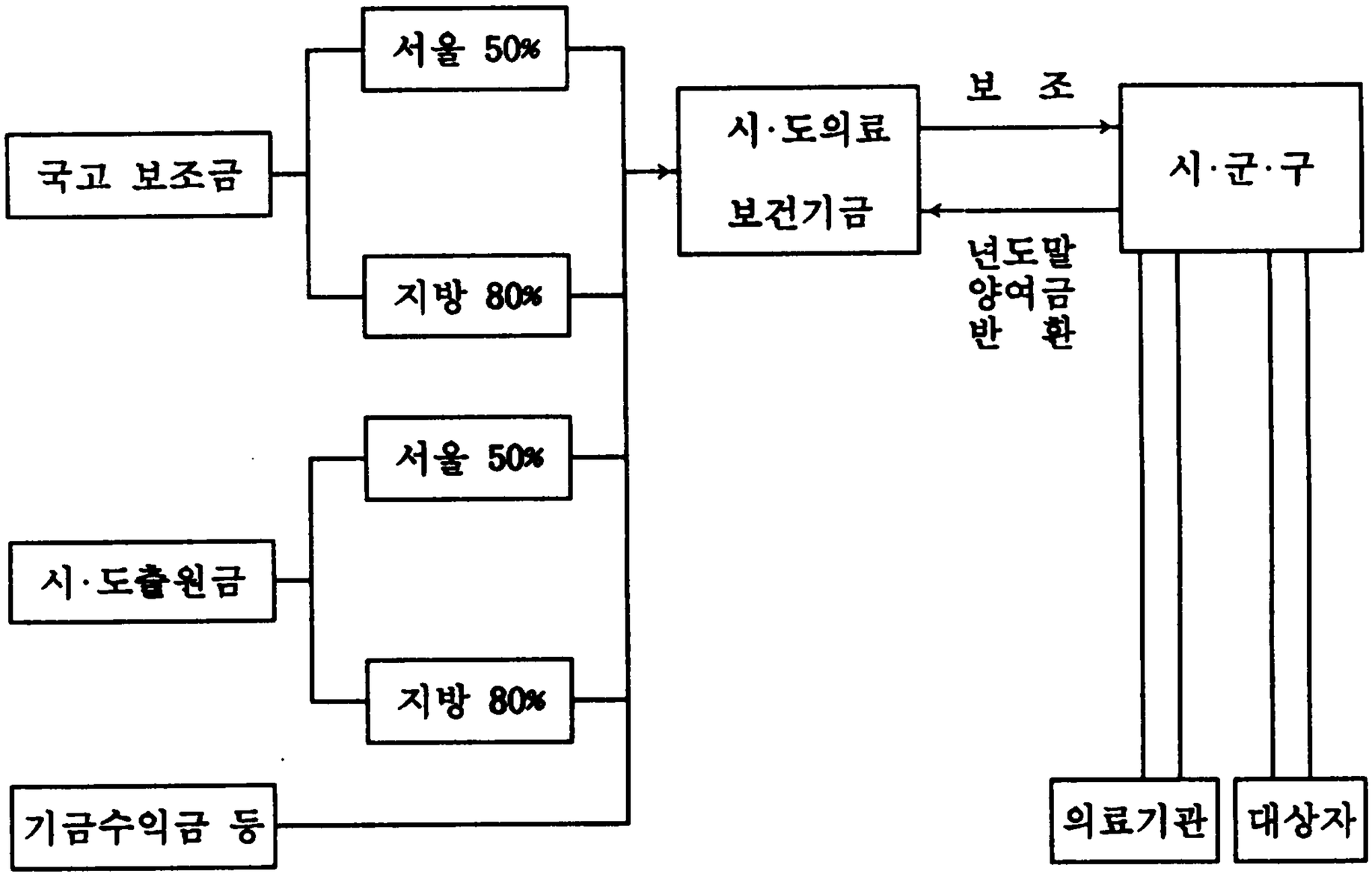
1)생활보호

생활보호를 위한 재정은 생활능력이 없는 자에 대하여는 생계보호 수준을 향상시켜 이들의 최저 생활을 국가가 보장하고 근로능력이 있는 자립할 수 있는 지원을 하는 것으로 대부분 국고에서 지원되고 있다.

2)의료보호

의료보호사업의 재원을 충당하기 위해 각 시·도에 의료보호기금이 설치, 운영되고 있다. 이 기금은 국고보조금, 시·도 출연금, 그리고 기금수익금 등이며, 예산책정은 입원(외래)대상자수, 수진율, 평균진료일수, 단가를 계산하여 추정예산을 구한 다음 기금을 출연한다. 보조금 및 출연금은 서울이 50%, 지방이 80%이며, 환자의 진료비와 대지불금 지급 등에 쓰인다.

<그림 5> 의료보호기금조성 및 적용체계



3)진료비 대체

진료비의 부담에 있어서는 시설 및 거택보호대상자가 대부분인 1종의료보호 대상자의 경우에는 입원과 외래가 전액 무료이다. 2종의 경우 외래는 전액 무료이고 입원은 대도시에서는 30%, 기타지역에서는 20%를 본인이 부담하며, 금액이 많아 진료비용이 10만원을 초과하게 되면 의료보호기금으로부터 대불제도를 이용할 수 있다. 의료부조의 경우에는 외래는 진료비의 44%, 입원은 대도시 40%, 기타지역 30%를 본인이 부담하도록 되어 있고, 진료비 대불제도는 없다. 이와 같은 진료비 부담비율은 점차 낮아지고 있어 의료보호의 혜택이 보다 실질적으로 돌아가도록 하고 있다.

4)연천군의 재정영역

생활보호 및 보건위생사업의 재정은 주로 국고보조금, 시도 출연금, 기수입금 등으로 운영되며 연천군의 생활보호 및 의료보호를 위한 사업비는 생활보호 예산으로 1,464백만원, 의료보호 사업비로 705백만원이 책정되어 있으며 사업비내역은 다음과 같다.

<표16>연천군 저소득주민보호사업비내역(1995)

총 사 업 내 용	사 업 내 용 (물량 및 누계공정)
(3-1-1) 저소득 주민보호 (1) 사업의 목적 ㅇ 근로능력이 없는 저소득층에 대하여 기본생계 보장 및 자유도 (2) 사업기간 : 95.1-95.12 (3) 총사업비 : 1,464백만원 {882} [230] (352) (4) 주요사업내용 ㅇ 생활보호대상자 생계비 및 자립금 지원 ㅇ 저소득장애인의 자립기반 조성 (5) 사업효과 ㅇ 건강하고 문화적인 생활 유지 ㅇ 자립기반조성 (6) 년도별 추진실적 (7) 관련부서 관련사항 (8) 기타	ㅇ 생활보호대상자보호 - 거택생계비 · 1인 / 월 63,200원 - 월동기 영세민구호 · 1인 / 월 63,200원 - 취로구호사업 · 1인 / 일 15,000원 - 생보자자녀장학금 · 고 : 300,000원 · 중 : 200,000원 - 생활안정자금융자 · 1인 5,000,000원 ㅇ 저소득 장애인 보호 - 보장구 지원 · 1인 230,000원 - 장애인 종합검진 · 1인 15,000원 - 장애인 생계비지원 · 1인 / 분기 / 150,000원 ㅇ 사 업 비 : 1,464 {882} [230] (352) ㅇ 누계공정 :

자료 : 연천군 사회과 업무보고, 내부자료

<표17>연천군 의료보호사업비 내역(1995)

총 사 업 내 용	사 업 내 용 (물량 및 누계공정)
(3-1-2) 의료보호 (1) 사업의 목적 o 저소득자 및 국가유공자 의료보호 (2) 사업기간: '95. 1~ '95. 12 (3)총사업비 : 705백만원 {564} {141} (4) 주요사업내용 o 의료보호환자 진료비 지급 (5) 사업효과 o 저소득자 및 국가유공자에게 의료수혜 지원으로 생활향상 기여 (6) 년도별 추진실적	o 의료보호환자 진료비 지원
(7) 관련부서 관련사항	o사 업 비 : 705{564} [141]
(8) 기 타	o누계공정 :

여기서의 문제는, 우선 의료보호환자 진료비가 증가하는 수진율로 인해 체불되고 있으며 이에 따라 의료보호환자 푸대접이라는 문제를 유발한다. 이는 정부재정이 증가하는 수진율과 진료비를 제대로 반영하지 못하고

있기 때문이며, 진료비 청구 및 지급체계가 미흡하다는 점도 지적될 수 있다.

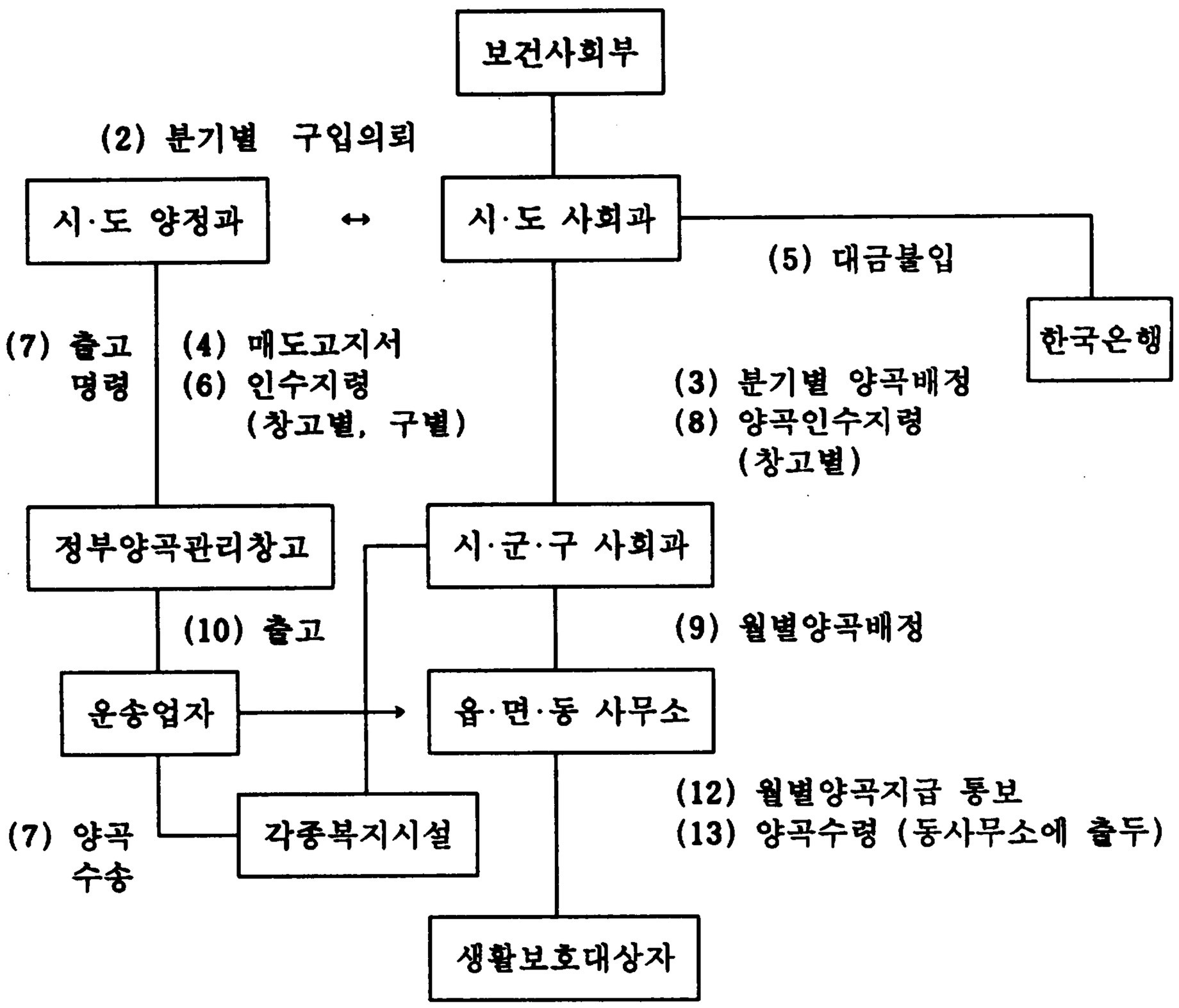
4. 전달체계 (Delivery System)

1)생활보호

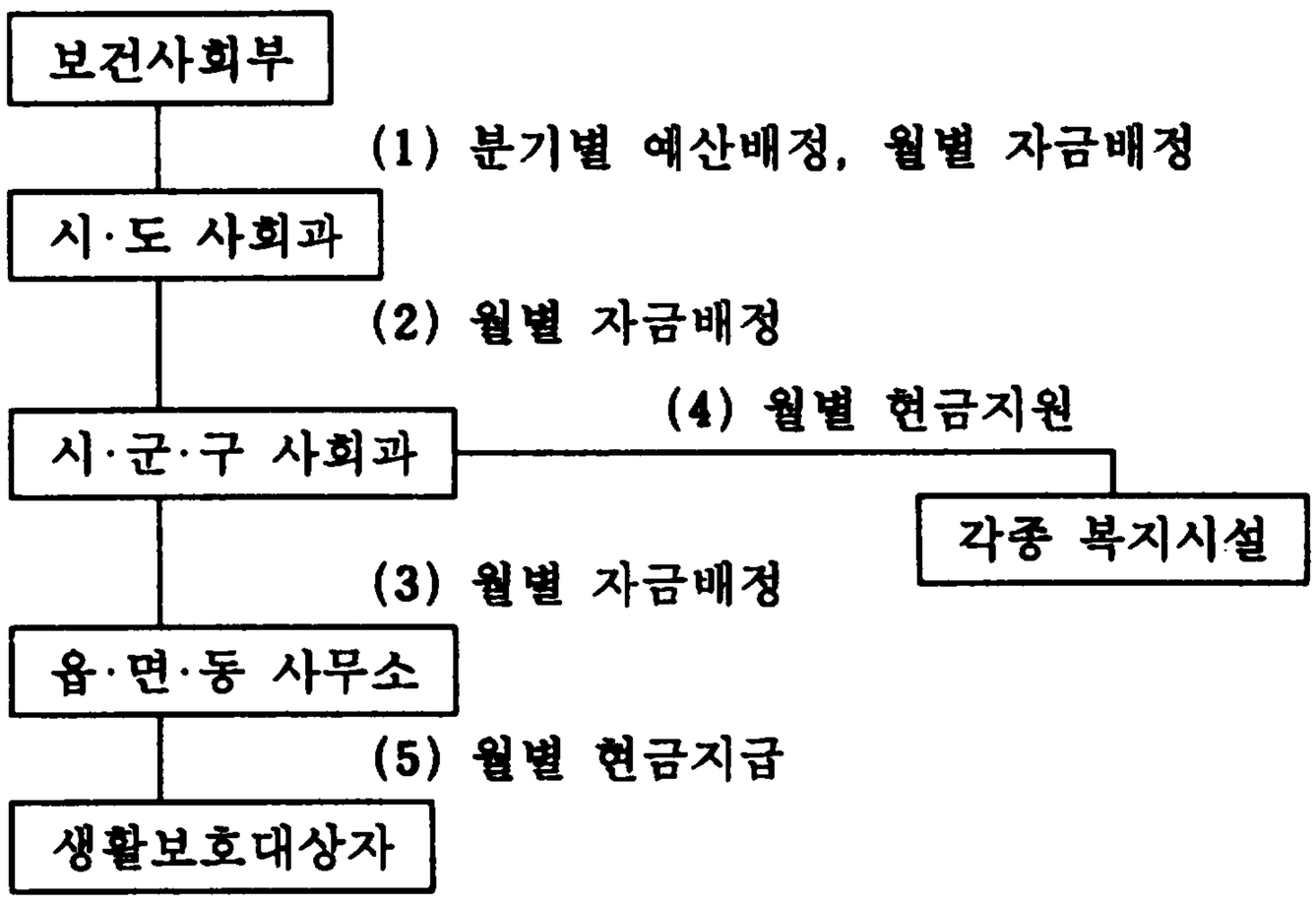
생활보호 양곡의 지급 전달체계는 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 생활보호양곡 지원전달체계

o 양곡 지원전달체계

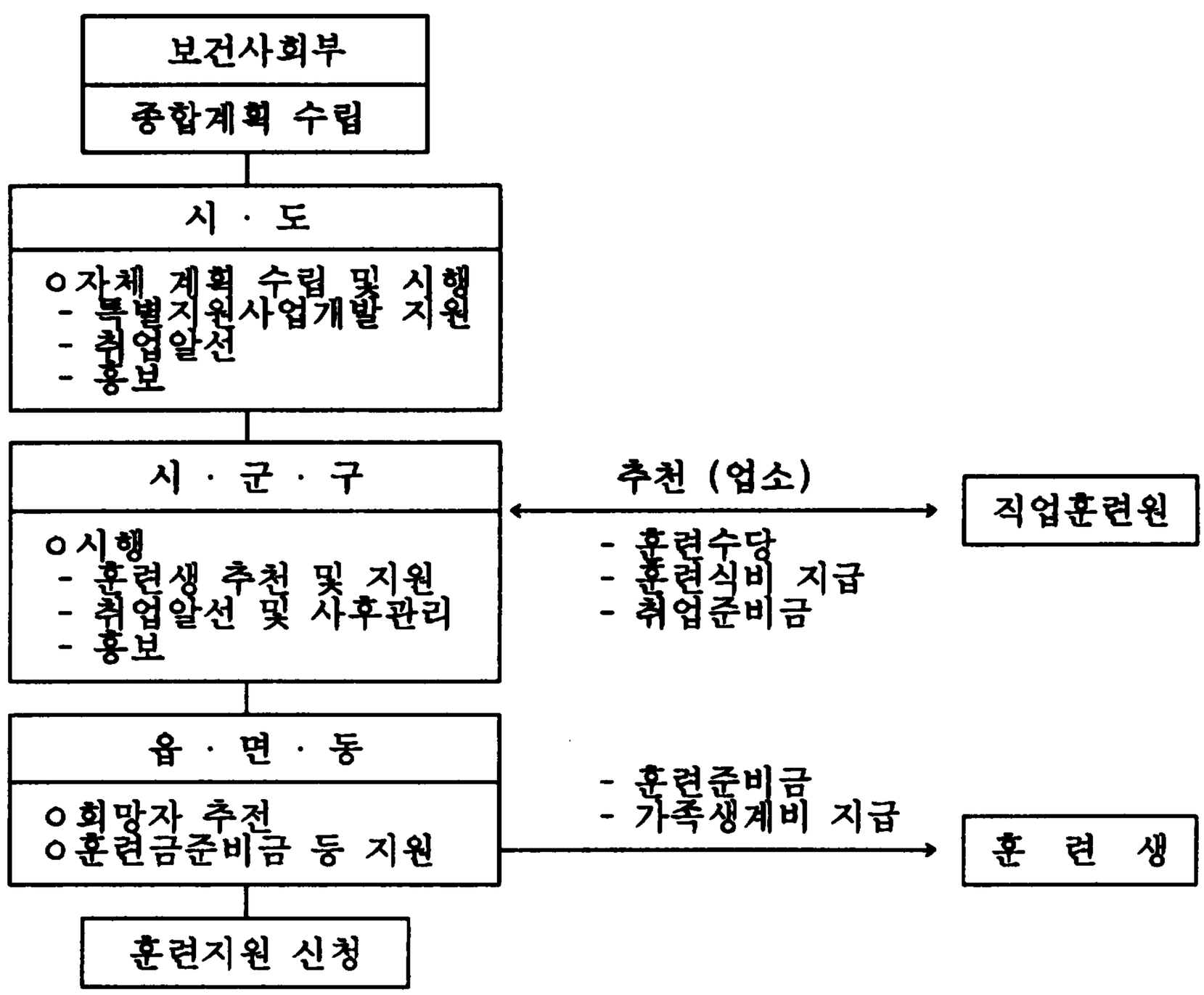


<그림 7> 생계비 지원 전달체계



그림은 직업훈련을 위한 전달체계를 그림으로 나타낸 것이다.

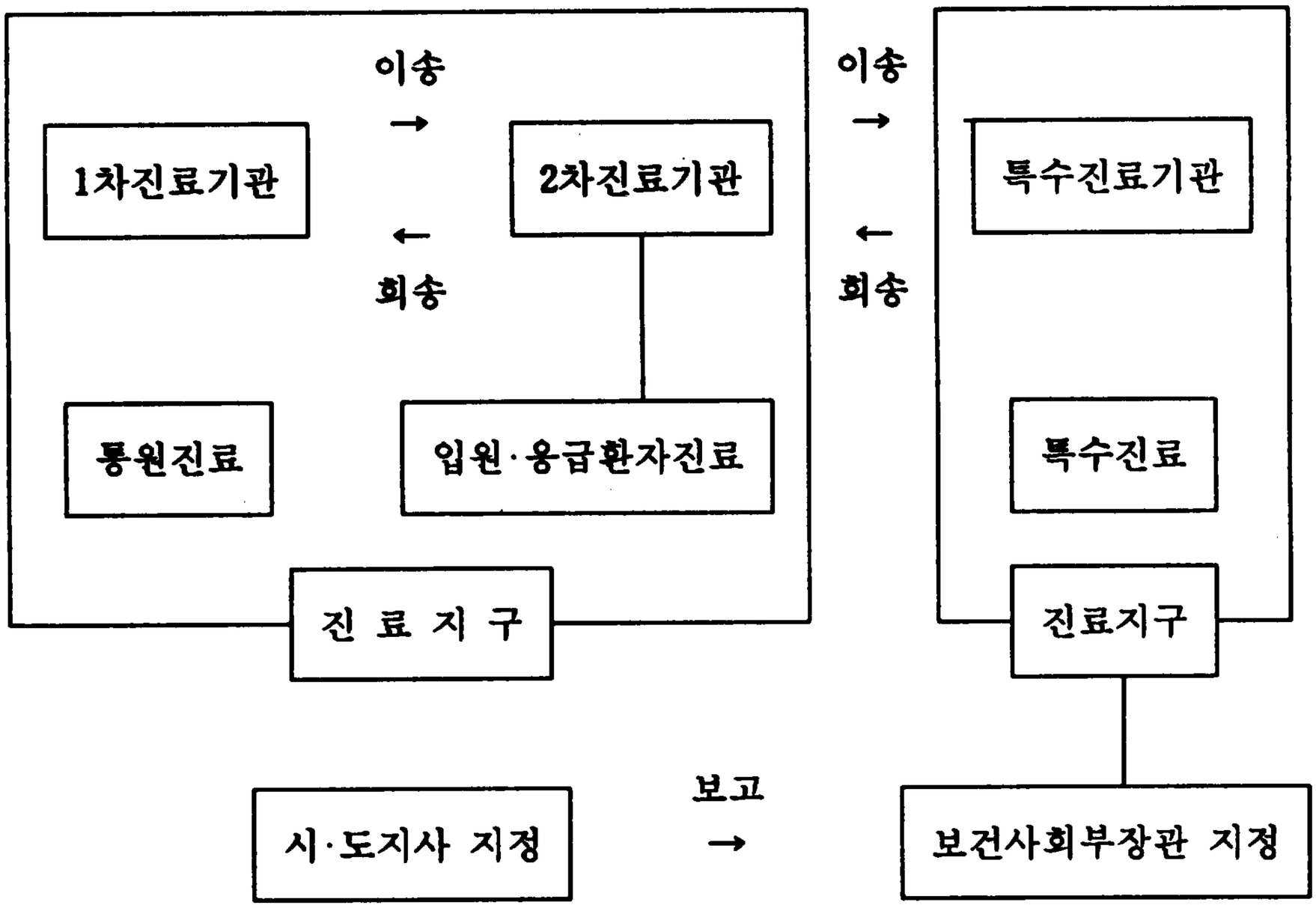
<그림 8>직업훈련 전달체계



2) 진료체계 및 진료비전달

의료보호법에 의거, 각 시·도지사가 지정한 57개 진료지구 내에서 의료보호 대상자들은 1차 및 2차 진료를 받을 수 있다. 특수질환에 대해서는 보사부장관이 지정하는 특수진료기관에서 진료를 받을 수 있다.

<그림 9> 의료보호 대상자 진료절차 체계도



진료비의 청구지급체계는 외래와 입원을 별도의 체계로 하고 있다. 외래의 경우에는 의료기관이 각 시·군·구로 청구하며, 시·군·구는 이를 심사하여 지급하게 되고, 입원의 경우에는 의료기관이 청구는 시·군·구로 하되 심사를 의료보험조합연합회에 의뢰하게 되고, 의료보험조합연합회는 심사결과를 의료기관과 시·군·구로 통보해 주게 된다.

3) 보건의료 서비스

(1) 진료권의 설정

의료전달체계는 단계별 진료권의 설정과 회송 및 응급후송체계를 합리적으로 설정, 기능을 분담하는 것이 내용으로, 현재 전국적으로는 중진료권, 대진료권, 전국진료권으로 구분되어 있다.

중진료권은 시·군을 기본단위로 하되 시·군의 관할지역이 인접 시·군과 동일생활권이거나 의료기반이 취약한 경우에는 통합하여 140개 진료권이 형성되어 있고, 대진료권은 도단위 행정구역을 중심으로 한 8개 권역으로 설정되어 있다.

<표 18> 대진료권별 관할지역

대진료권	경인대권	강원대권	충북대권	충남대권
관할지역	서울·인천·경기·제주전역	강원전역	충북전역	대전·충남전역
대진료권	전북대권	전남대권	경북대권	경남대권
관할지역	전북전역	광주·전남전역	대구·경북전역	부산·경남전역

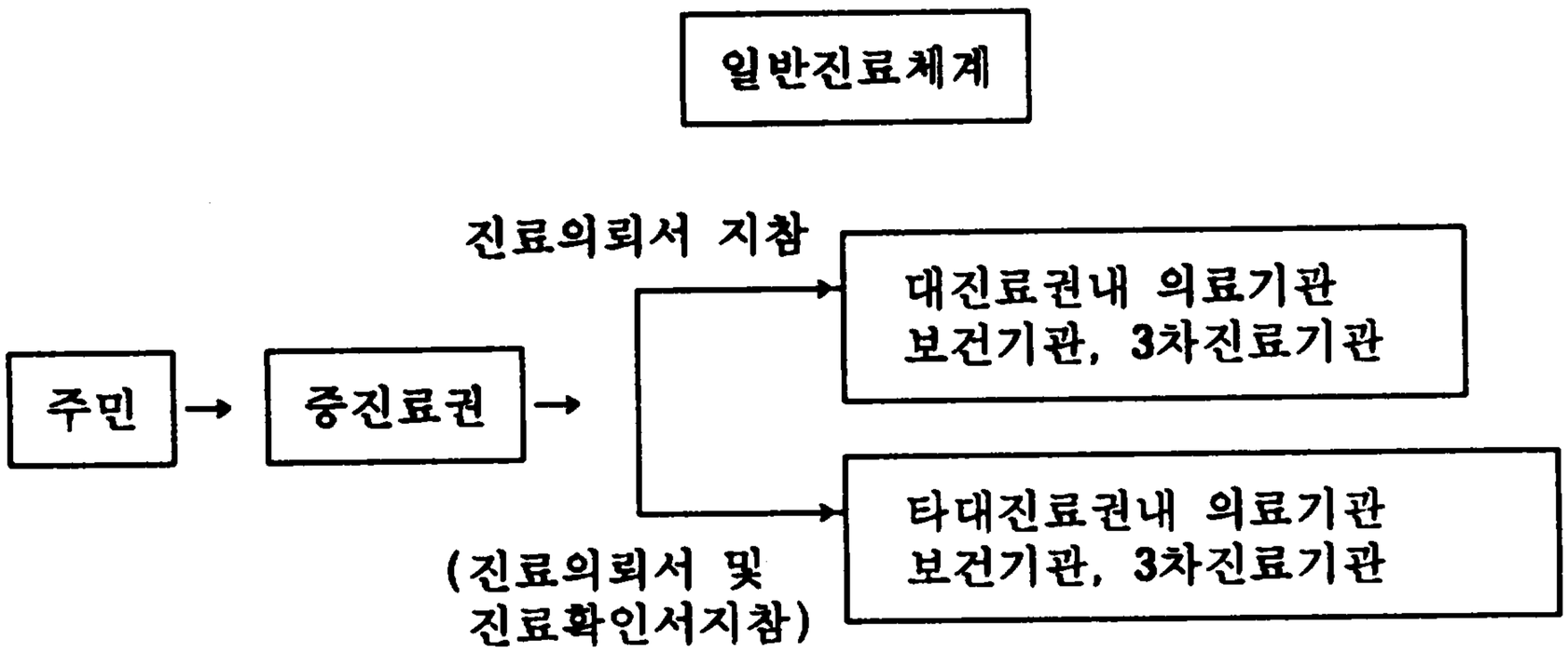
(2) 진료체계

진료체계는 일반진료(입원, 외래 포함)와 치과, 한방진료, 특수병원진료로 나뉘어질 수 있다.

일반진료는 1차진료기관을 중진료권내의 모든 종합병원, 병원, 의원, 보건기관으로 지정하고 있다. 다만 전국단위에서 3차진료기관으로 지정된 병원은 해당 중진료권내의 주민이라도 가정의학과 등을 제외한 1차진료는 제한된다. 1차진료후 계속하여 2차진료를 받고자 하는 경우에는 1차진료기관이 발급하는 진료의뢰서를 지참하여 대진료권내의 모든 의료기관

(3차진료기관 포함)을 이용할 수 있다. 다른 대진료권내의 의료기관을 이용하는 경우에는 진료의뢰서와 함께 보험자가 발급하는 진료확인서를 지참하며, 응급환자의 경우나 분만의 경우에는 이러한 진료체계와 관계없이 전국의 모든 의료기관을 이용할 수 있다.

<그림 10> 의료전달체계



치과 및 한방진료의 체계는 주민편의 도모를 위해 대진료권내의 모든 의료기관에서 1차진료를 받을 수 있다.

정신병원, 결핵병원, 나병원 등 특수병원의 이용은 해당 중진료권에서 1차진료를 받은 후 진료의뢰서를 발급받아 대진료권의 구별없이 전국의 특수병원을 이용할 수 있다.

당해 중진료권에서 진료가 곤란한 중병인 경우에는 중진료권내의 의료기관에서 발급한 진료의뢰서를 지참하여 발행일로부터 7일이내에 대진료권의 의료기관이나 3차진료기관을 이용할 수 있다. 그러나 타 대진료권의 3차진료기관으로 후송되는 경우에는 진료의뢰서 이외에 환자가 소속된 보험조합이 발행하는 진료확인서를 동시에 지참하여야 한다.

4)전달체계의 문제점

의료전달체계의 확립 및 의료보험의 전국 확대로 전 의료기관이 의료보험 지정병원으로 가입되어 있으나, 의료보호의 경우는 그렇지 못하다. 시·도지사가 지정할 수 있는 의료보호지정의료기관은 전체의료기관의 53.1%에 불과하여 의료보험 가입자와는 다른 의료서비스 이용상의 차별을 받고 있다.

第 4 章 農村福祉制度의 改善方案

본 논문의 제3장에서 살펴본 바와 같이 한국농촌복지정책에 대한 문제는 ① 농민, 농가, 농업에 대한 개념과 범위가 합리적으로 선정되고 있는가 ② 농민의 소득증대와 각종 복지대책들이 이들을 사회복지의 수준으로 끌어 올리는데 적합하여 그들의 욕구와 합치되는가 ③ 이들을 위한 정부의 예산 등을 비롯한 재정적 배려와 가치는 충분한가 ④ 농촌의 복지 구현을 위한 행정체계는 적절하게 이루어지고 있는가에 대하여 논술하고 있다. 농촌의 복지정책은 원인에 따라 그 대책도 자연히 체계화될 수 있으며 개선방안도 강구될 수 있을 것이다.[61]

농촌문제에 대한 원인은 첫째, 고도의 산업화과정에서 투자우선순위에 밀려 상공업에 비해 상대적 낙후성에 의한 것과 둘째, 농업자체가 갖는 한계로 기술개발을 통한 생산성 증가에 따른 소득증대에 한계가 있다는 것을 들 수 있으며 셋째, 정책적·행정적 제도운용상의 투자효율저하에의한 요인과 넷째, 농촌인구의 노령화에 의한 요인과 다섯째, 농업인구의 저임금,낮은 교육수준, 낮은 생산 등에의 한 요인과 여섯째, 우리나라 농업형태가 갖고 있는 영세성과 농업구조에 의한 요인 등을 들 수 있다.이와 같은 상기의 원인에의 한 농촌문제는 어떻게 해결한 것인가에 대해 이 장에서는 농촌복지정책의 평가기준인 할당영역, 대책영역, 재정영역, 전달영역 등의 기준에 의해 그 정책상의 개선방안을 제시하고자 한다.

---

61) 황진수, 「현대복지행정론」, 1993, p.338.

第 1 節 所得保障政策

1. 할당영역(Allocation)

최근에 들어 한국사회는 비약적인 발전을 거듭하면서 경제·사회적으로 발전만큼의 사회불안요소를 안고 있다. 그 중에서 산업발전의 성장속도에 소외되어 온 농민들도 발전하고 있는 산업사회나 경제성장속도에 맞추어 소득을 높히고 생활수준도 향상시켜 나가기 위해서는 가장 중요한 것은 소득보장정책이다.

그런데 농산물가격은 노임이나 물가에 미치는 영향이 커서 그 인상을 정책적으로 억제하게 됨으로써 품질향상과 생산성 증대에만 의존할 수 밖에 없는 농업소득은 성장의 한계를 가지고 있으며, 농외소득도 농촌의 취약한 산업입지 여건과 취업기회 부족으로 성장의 한계를 보이고 있어 제3의 소득원인 사회보장이나 복지제도를 통한 직간접의 소득지원 방식이 중요하게 대두되고 있으며[62] 이러한 의미에서 농촌 소득보장정책은 농업을 육성하기 위한 대상자 의미규정의 합리화와 구조개선을 통해 가능한 것이며 이들 대상자의 구분에 따른 선별적 대책들이 추진되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 현재 300평 이상의 경작지를 경작하는 자를 농민으로 규정하고 이러한 자가 속해 있는 가구를 농가로 규정하며 애매모호한 개인농가와 준농가로 구분하고 있는 규정의 문제점을 개선하는 것이다.

이의 개선방안은 현재 150만호에 이르고 있는 농가를 ① 투자를 통하

---

62) 정명채, 「농어촌 구조개선을 위한 복지증진대책」, 농촌경제, 1993·4, p.171.

여 농업적 성장이 기대되는 젊고 능력있는 육성대상 농민 ② 겸업이나 소작 소규모 농민으로 구성된 앞으로 농업에서 손을 떼고 직업전환이 기대되는 직업전환 기대 농민 ③ 그리고 농업을 영위하되 규모확대나 생산성향상을 기대하기 어려운 노령자와 생계유지자를 포함하는 은퇴대상 농민 등 3가지의 농민으로 구분하여 볼 수 있다. 여기에서 농업적 성장 가능성을 가진 1그룹이 농정 대상으로서의 중심 그룹이며 2와 3그룹은 소위 사회정책 대상 그룹이라고 할 수 있다. 그러므로 2그룹에게 직업교육이나 기술훈련을 시켜 농외취업을 촉진하고, 3그룹에게는 연금이나 노령수당 등을 지급하여 은퇴하도록 함으로써 이들이 내어 놓는 농지를 1그룹에 젊은 후계영농인에게 모아 주고 규모확대를 유도함으로써 농업구조 개선을 뒷받침하는 것이다.

우선 농업구조 개선의 기본 방향이 농지의 유동화를 통한 영농규모의 확대이며 이를 위한 농지의 경영권 이양과 교환분합 및 영농기계화 등이 중요한 수단으로 동원될 수 있다. 이 경우 은퇴토록 유도해야 할 노령 농민과 생계유지적 영농그룹 및 농업에서는 손을 떼고 직업전환이 기대되는 2와 3그룹의 농민들이 농지를 이양하게 하고, 농업적 성장이 기대되는 1그룹의 농민들이 이를 인수하여 규모를 확대할 수 있도록 유도한다면 농촌소득증대의 효과는 크게 나타날 수 있을 것이다.

또한 신농정사업에서 육성계획으로 삼고 있는 15만호의 제1그룹에 속하는 정영농업인력을 선발하여 그들에게 농촌관련 정책사업을 주목적으로 연차적으로 지원하여 농촌의 미래를 책임지게 하는 것이다.

현재 사업별로 진행, 추진되는 사업들을 각지역 품목별로 발전대상인력을 선발하고 이들이 지역별, 품목별, 조직을 구성케한 뒤 이들에게 농업

구조조정과 전문화를 꾀할 수 있도록 중점적으로 농촌정책이 지원되어야 할 것이다.

연천군에 있어서는 제1그룹에 속하는 농민후계자와 전업농은 현재 290여명으로 선정되어 있는데 이들에게 지원되는 것은 후계자의 경우 3,000만원까지(대부분 1,500만원 이하)만 지원이 되며 전업농에게는 5,000만원까지의 자금이 지원되는 것이 고작이었다.이는 농업인력 정예화를 통한 농어촌 구조개선 사업에 맞는 문제가 있는 것으로 현재 연천군의 4981농가 인구 16,938명[63]을 가구별, 연령별로 농업현황과 장래성을 평가하여 발전대상 농민을 현재의 1/10수준인 500여가구를 20-30대의 발전농민 인력 중심으로 선발하여 이들에게 중점투자할 수 있는 계획을 5년, 10년, 20년 단위로 세워 관리하여 지원하여야 한다.

특히 현재 선발되는 제도와 과정을 개선하고 품목별, 사업별로 추진되는 사업들을 인물별로 재편성하여 중점지원되어야 한다. 또한 2,3그룹으로 분류된 농민에게는 전직을 위한 직업교육이나 직업알선을 은퇴대상 농민에게는 경영이양을 하고 노후를 보장받을 수 있는 특례제도와 대책이 국가적으로 마련되어야 할 것이다. 또한 성장발전기대 대상농민이 안전하게 농업에 임하기 위해서는 선진국과 같은 농작업 보험이나 농업재해보험 같은 사회보장제도와 교육, 주택, 문화 등 각종 공공서비스 대책이 세워져야 한다.

2. 대책영역(Provision)

농촌의 소득보장을 위해 시행하는 사업들은 농촌구조개선을 위한 42조

63) 연천군 통계연보, 1994, p.60.

원 사업과 농특세 15조원 사업들이 모두 사업별, 품목별 사업들로 구성되어 있고 인물별로 어떻게 투자를 하여 몇년까지 어떤 규모의 농민 몇명을 양성된다는 계획이 없다.

또한 품목별 사업들은 정부의 일괄적 계획에의 추진되며 사업시행의 과정에서 지역적 시기적 특성들이 적절하게 응용되기에는 부족함이 있다.

따라서 농촌소득보장정책을 위한 대책은 우선 현재 시행되고 있는 농업정책을 정부가 목표로 하는 ① 15만호의 농가는 선정하고 이들에게 각종 사업을 중점적으로 지원하여 2,000년대에는 국제경쟁력을 갖춘 세계 농업인이 될 수 있는 미래에 대한 전망과 program을 제시해야 하며 ② 이를 제외한 전직농이나 은퇴농에 대한 대책이 마련되어야 하며 ③ 농재해 보험, 농작물 재해보험 등이 실시되어 소득보장을 받아 안전하게 농업을 영위하게 하여야 하며 ④ 상대적으로 낙후되어 있는 주거환경과 문화시설등이 확충되어 삶의 질을 한층 높일 수 있어야 한다.

농업 성장이 기대되는 젊고 능력있는 대상 농민에게는 각종 사업이 집중되어 이들로 하여금 품목별, 지역별 조직을 구성하여 농업을 이끌어가게 하며 전직이 예상되는 2그룹과 노령 농업인구인 은퇴대상 3그룹에게는 경영을 이양하고 타직종으로 전업하거나 은퇴를 통해 정예인력이 규모화와 경쟁력 있는 농업을 경영할 수 있도록 사회복지 혜택을 주어 농업이 경쟁력을 갖게 하여야 한다.[64]

그러나 이들 2그룹이나 3그룹의 경우 생활이 보장되지 않거나 불안한 상태에서는 농장을 넘겨 주지 않거나 생계유지를 위한 영농을 계속하게 된다. 한편 이농이나 은퇴자들 중에는 생활보장이 되더라도 농지의 계속 소유가 소득을 발생시키고 투기적 효과를 크게 만들 경우 농지를 포기하

---

64) 정명채, 전게논문, pp.171-179.

지 않고 은퇴하지 않아 농업구조를 악화시키게 되므로 직업전환이나 은퇴의 경우 취업보장과 노후생계보장의 조건으로 농지를 물려 주는 경영이양 규정과 그 불이행에 대한 불이익 규정이 필요하다.

실제로 정부의 발표에 따르면 1992년 현재 전국의 임차농지 면적은 전체 농지의 37.4%에 이르고 있으며 부재지주의 농지면적도 전농지의 15.7%나 된다. 그러나 농가조사에서 나타난 현재 농민들의 전업희망 여부를 보면 "기회만 있으면 이농하겠다."는 농가가 대부분이고 자녀의 직업이 농업이기를 희망하는 농가는 극히 소수(5.9% 정도)일 뿐이다. 이와 같이 이농이 증가하고 이농 희망자가 계속 존재하고 있는 상황에서 이들이 소유하거나 경영구조 개선은 어렵게 된다. 영세한 농업규모로써는 농업을 전업적으로 할 생각도 못하고 도시취업을 하기 위한 직업교육이나 기술교육도 불충분한 상태에서 어쩔 수 없는 영세영농을 계속하게 되는 전업 희망 농가들에게 필요한 것은 직업복지정책 차원에서의 기술교육과 직업훈련, 그리고 도시취업이나 전업에 필요한 자금의 동원과 이 자금동원을 위한 농지의 매도와 장기임대이다. 그러나 현행의 농어민 직업훈련 사업은 이직 희망자를 직업훈련시켜 전업을 안전하게 할 수 있도록 하는 것보다는 젊고 유능한 농업후계인력을 농외 부문으로 내보내는 효과가 크고, 재촌 탈농보다는 이농을 유도하였으며, 산업기술인력보다는 개인영업기술 인력 양성 효과가 커 개업자금을 크게 필요로 하는 부차적 과제를 낳게했다고 평가된다.

뿐만 아니라 이농 또는 탈농을 하기 위해 농지를 처분하려는 경우 이를 매입하여 규모확대를 희망하는 농가에게 몰아 주는 농지매매사업도 구입 농지의 처분과 자금운영의 경직성 등으로 희망하는 대로 모두 매입해 주지 못하고 농지구입 희망자를 대동해야만 형식적으로 매입하여 매

도하는 형태를 취함으로써 본래의 목적을 추구하지 못하는 실정이라고 한다. 결국 이전에는 농지를 불안한 전직 과정에서 실패할 경우 다시 돌아와 농업기반이라도 확보해야 된다는 안전수단으로 소유하였으나 최근에는 농업의 경제 전망이 불투명하게 되자 매입 희망자가 없고 구조개선의 매매사업은 있으나 형식에 치우져 있어 농지를 본의 아니게 소유하게 되는 부재지주의 증가도 상당수 있음을 간과해서는 안된다.

농업구조 개선을 촉진하면서 동시에 농어민의 복지를 증진시킬 수 있는 중요한 제도는 농지의 유동화와 전업농 육성을 위한 경영이양 방식의 농민연금제도로서 이러한 연금제도는 이미 유럽의 여러 나라와 일본에서 적용되고 있으며 농업구조 조정효과가 큰 것으로 나타났다.

이 제도는 농업에서의 은퇴인 경영이양 규정을 연금수급을 조건으로 연금을 받기 이전에 농업경영을 이양토록 유도하는 것이다. 경영 이양은 기간을 두되 60세에서 65세 사이에, 본인이 소유한 농지나 농장을 영농상 속자에게 상속을 완료하거나 다른 농민에게 매도 또는 10년 이상의 장기 임대하는 것을 경영이양으로 간주하는 것이다. 이때 정해진 기간내에 경영이양을 완료한 자에 대해서는 노령연금에 덧붙여서 경영이양 보상연금(노령연금의 10%-20%)을 지급하는 것이다.

반대로 경영이양 지연자에게는 노령연금지급을 보류하고 보류된 지급준비금이 경영이양보상금 재원으로 활용되도록 하는 방법이다. 이 과정에서 농업경영 이양을 위하여 내어 놓은 농지를 젊은 영농후계자나 전업농가 우선 인수할 수 있도록 하고 농지의 교환분합에 활용함으로써 구조개선을 촉진할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 적령기의 농지 상속과 은퇴 촉진은 세대교체를 통해 영농후계자를 육성하는 효과를 가지게 된다.

이와 같은 경영이양조건의 연금제도는 현재의 농민 그룹 중 은퇴 대상

자인 노령농민층(제2그룹)의 은퇴를 보장하면서 그들의 소유 농지를 유동화시킬 수 있는 효과적인 복지제도이다. 이와 병행하여 이·탈농을 유도해야 할 농민 그룹(제2그룹)에게도 프랑스가 실시하고 있는 형태의 이농장려 연금제도를 도입하는 방법을 고려할 수 있다. 이것은 은퇴 연령과 상관없이 직업을 전환하여 농업부문에서 타업종으로 바꿀 경우 직업교육이나 훈련과정을 거쳐 직업이 정해지면 자기가 가진 농지를 이양하는 조건으로 연금의 일정액을 보상차원에서 지급하는 방법이다. 이때, 연금 지급과 연계시키는 것이 곤란할 때에는 각출기간을 가산해 주는 것도 한 방법으로 쓰이고 있다. 그 외에도 연금 혜택을 받기 어려운 65세 이상의 노인에게는 생계보장적 노령수당이나 경영이양 보상금을 지급하며, 영농을 포기하는 농민에게는 이농 장려금을 지급하여 영세소농의 직업 전환을 지원하는 제도적 장치의 개발도 병행이 가능하다.

현재의 농가들 중 이미 다른 직업에 종사하면서 농업을 부업적으로 경영하고 있다든가 또는 영농기반이 취약하여 영농을 포기하고 산업체의 취업기회를 기다리고 있는 농가 그룹(제2그룹)에게는 일반 산업부문의 기술훈련이 강화되어 제 기능을 발휘할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 현행의 직업훈련 종목이 일반 산업기술에서 개인영업기술뿐만 아니라 농산물 가공기술 등을 포함하는 광범한 기술 분야로 확대되어야 한다. 뿐만 아니라 교육 대상도 젊은이 중심에서 중·장년층의 영세농에게도 기회가 주어질 수 있도록 확대되어야 하며 정부의 직업훈련과 이·탈농 지원대책을 통해서 직업전환을 하게 될 경우에는 소유농지나 농장의 경영이양이 전제조건화 되도록 해야만 농업의 구조개선에 기여하게 된다. 그리고 농지의 경영권 이양을 조건부로 제도화하기 위해서는 현행 농지매매사업과 임대차 사업의 규모확대는 물론 영농후계자 육성사업과 연계시켜 지역별

후계선발과정에도 관여할 수 있어야 한다. 결과적으로 영세 소농이나 타 직업 전환을 희망하는 소위 이·탈농 대상 농가 그룹의 직업전환을 위한 직업복지정책적 지원이 영농후계 인력을 정예화시키는 농업정책과 연계되어 시행될 수 있어야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 우선 현행 직업훈련 과목 또는 분야의 광범위한 확대와 농업관련 산업기술의 개발이 필요하다. 영농을 포기하고 향도 이농하는 것보다는 재촌 탈농하여 농업관련 산업이나 현지 산업에 종사하는 것이 바람직한 것이므로 영농은 소수 제1그룹에 집중시켜 규모화하고 탈농자들로 하여금 지역산업을 활성화시키게 하는 방법으로 추진되어야 한다. 다음으로는 교육대상을 젊은 농민으로만 국한시키지 말고 중·장년층에게도 확대하며 연령에 맞는 산업이나 기술개발 분야를 확보해 나가야 한다. 왜냐하면 영농을 포기하려는 농가는 청년층에만 집중되어 있지 않고 중·장년층에도 있으며 이들의 직업전환 욕구를 충족시켜 주기 위해서는 이들에게 적당한 직업훈련 분야가 개발수용되어야 하기 때문이다.

세번째로는 이들 직업전환이나 기술훈련사업들이 영농구조 개선과 연결되기 위해서는 반드시 취업의 전제조건으로 농지나 농장의 경영이양이 이루어질 수 있어야 한다. 그리고 이러한 조건을 만족시키기 위해서는 현행의 농지매입, 매도사업과 임대차사업이 자금규모나 대상을 대폭 확대할 수 있어야만 하고 농지를 인수할 수 있는 영농 희망자와 연계될 수 있도록 해야 한다.

네번째로는 농지를 인수하고 영농을 규모화하려는 농가나 영농후계자로 선정되기를 지원하는 경우는 우선적으로 경영이양을 위해 내어 놓는 농지를 인수하도록 하고 이 경우 농지 구입자금이나 기반조성 지원을 우선하는 방법들이 따라 주도록 하는 것이 필요하다.

다섯번째로는 영농을 포기하고 이농하든가 직업을 전환하는 사람들이 직업의 불안정이나 기술부족으로 농지를 최후수단으로 확보해 놓는 지금까지의 관례에서 벗어나 현재와 같이 농업경제 전망의 불투명성 때문에 농지를 구입할 사람이 없어서 어쩔 수 없이 이농 부재지주가 발생하게 되는 현상을 막아야 한다. 그러기 위해서는 이·탈농의 직업복지정책이 기술교육에서 실업보험에 이르기까지 하루빨리 개발되어야 하며 이농민의 농업경영 이양을 통한 이·탈농 장려금제도나 이농 장려연금제도 등의 도입이 연구 검토되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 최근의 국제무역협정의 농업협상이 생산비나 가격에 영향을 주는 모든 보조·지원정책을 감축하는 방향으로 추진하고 있어 전업농들이 생산하는 농산물의 국제경쟁력 강화를 위해서 그리고 농가경제 안정을 위해서도 국제무역 규정상 협상 대상에서 제외 영역이 되고 있는 작물보험이나 보상제도의 활용은 긴요하다. 농작물 재해보험제도는 불의의 재해에 대한 농가 피해를 보상하는 이외에도 가격을 보장하고 생산을 장려하는 기능이 있으므로 UR이후 전략작목의 개발과 생산성 제고를 위해서도 작물재해 보험제도의 개발이 필요하다. 즉 국내의 수출농산물이나 성장작목 등 전략 작목에 대한 농작물 재해보험제도의 시행은 UR협상 내용을 위반하지 않는 영농지원장치가 될 수 있기 때문이다. 또한 작물재해보험이 수립되면 작물재해 발생시 가격적 보상을 통한 수익성이 보장되므로 농가소득 보장은 물론 생산을 증대시켜 국제경쟁력을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 한편 영농규모가 확대되고 농기계 이용이나 농약사용이 증가함에 따른 농작업 사고 위험의 증대는 농업규모 확대를 통한 구조개선을 저해하는 요인이 되므로 이들 위험에 대비하는 복지정책적 제도개발도 중요하다.

농업생산활동중에 빈발하는 농기계와 농약사고 등 농업노동 재해에 대해서는 첫단계로 사고예방법을 제정하고, 2차단계인 사후치료와 생계보장을 중심으로 하는 농작업 사고 보상과 노동재해 보험제도는 농어민의 경제적 부담능력이나 정부의 재정능력에 비추어 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

우선 농작업사고 방지를 위한 사고 예방법을 마련하여 농기계의 안전장치 장착이나 안전하고 저공해성인 농약 제조를 의무화하며, 농민들에게도 사용시 안전수칙 준수를 의무화하는 규정이 제정되어야 한다. 그 다음 농작업 노동사고로 인한 재해 피해자와 그 가족의 생계보장적 보상대책을 수립하기 위해서는 농작업 사고에 대해 현재 노동부가 산업근로자에게만 적용하고 잇는 산업재해보험을 모든 농어민에게 적용하든가 전업적인 대규모 농어민만을 대상으로 농작업사고 재해보험제도를 수립하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이러한 복지제도의 개발은 UR이후 시급해진 우리 농업의 규모확대와 기계화, 화학화 등 구조개선을 뒷받침하는 상당한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

농업구조 개선과 복지제도 개발의 궁극적인 단계는 농어민들이 스스로의 능력을 신장시켜 생산성이나 소득 향상을 가져오고 삶의 질을 높여가는 것이다. 그러나 산업사회의 발전은 다양한 직업 집단을 만들어 내게 되고 이들 중 자유경쟁을 통하여 저소득 취약계층이 발생되게 마련이다. 경쟁사회에서 낙오나 취약성의 발현은 집단이나 계층뿐만 아니라 개인에게도 나타나며 이러한 저소득 취약계층의 낙오와 그로인한 빈부격차 문제를 해결하기 위하여 복지정책은 적극적인 경제활동 촉진 방법을 강구하게 되는데 그 원리를 협동과 조직활동에 두고 있어 복지정책중 사회협동 또는 사회통합제도라고 한다. 생산이나 소득성장에서 부진하고 생활조

건도 취약하여 국민경제성장에서 낙오되고 있는 농어부문은 조직적인 활동을 통한 권익 보호와 직업에 대한 적극적인 참여의식을 가져야만 이미 다른 집단에게 빼앗긴 경제활동 영역을 되찾고 확장시켜 나갈 수 있기 때문이다.

특히 농업생산활동을 통하여 부가가치를 가장 크게 올릴 수 있는 농산물의 가공부문은 공업으로 분류되어 기업들이 독점하고 있고 농산물의 저장이나 유통 부문은 상업으로 분류되어 상인들에게 독점당하고 잇는 문제는 농민들의 조직적 활동과 역량을 강화시키면 되찾거나 확보해 나갈 수 있는 부분이다. 뿐만 아니라 농민들의 조직적인 활동과 참여의식이 강화되면 농업정책이나 경제정책 결정과정에의 영향력도 강화되어 농산물 가공과 유통 참여를 비롯한 각종 농민 권익 관련 법규 제정이나 수출입 관련 무역규제 등을 유리하게 만들어 갈 수 있을 것이다. 이러한 사회경제적 여건 조성 또한 중요한 농촌구조개선의 영역이다.

3. 재정영역(Finance)

기존의 농촌소득보장의 정책 재원은 농가가 보유한 토지를 기반으로 한 재원의 바탕위에 이를 경작, 운영하는데 필요한 시설 및 운영자금의 정부출현과 융자 그리고 농민 개인부담 등에 의해 이루어지고 있다. 그러나 현재와 같이 농업이 황폐화된 상태에서 농민 개인의 부담능력은 한계에 이르러 있고 농업의 전망이 확보되지 않은 상태에서는 투자기회현상으로 투자를 실현시키기에는 많은 어려움을 갖고 있는 것이 사실이다. 또한 현재 투·융자 추진 중에 있는 42조원과 농특세 15조원의 운영면에 있어서도 정예농업인력육성에 따른 농업구조조정과 농업의 생산경쟁력을 갖춘 산업으로써의 지위를 확보하는데는 어림없다고 보여진다.

따라서 ① 현재 추진중인 농업정책의 자금운영을 사업별 중심에서 인물중심으로의 전환이 필요하다. 상기에서 논의한 농업성장이 기대되는 제2그룹 농민에게 집중 투자·육성할 수 있는 체계에서 이들을 통해 농업의 규모화, 생산경쟁력 제고가 이루어져야 한다.

② 현재 한시적으로 추진되는 농특세의 규모와 기간을 연장하여 농업이 사회 여타의 산업과 형평성을 유지할 수 있을 때까지 투자가 이루어져야 한다.

③ 농업자본이 정부의 투자에 의해서만 이루어지기보다는 대기업이나 군부대(군부식용) 등에서 그들이 소요할 수 있는 만큼의 재정을 성장그룹 농민과 직접계약하여 투자유치될 수 있어야 한다.

④ 또한 현재 농민들이 안고 있는 부채는 농업소득 보장의 결정적인 걸림돌이 되고 있음으로 생산투자나 시설에 대체형식으로 탕감되어야 한다.

⑤ 이자 문제에 있어서도 타산업과의 경쟁이나 농업의 특수성에 비추어 무이자와 장기저리 국제금리이하로 낮아져야 한다.

농업의 성장이 기대되는 제1그룹의 육성을 위해 투자되는 자금에 있어서 효과적인 농업구조 변화와 소득증대를 기대하기 어려움으로 지속적인 특별회계를 마련함과 동시에 현재 농업의 기반이 되고 있는 농지와 생산작물, 생산시설 등을 재원으로 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해 제1그룹이 소유하고 잇는 재원을 현실시가로 인정하여 자금담보를 인정해야 하고 이들이 시설투자나 농지를 구입하고 구입농지, 농업시설 농작물에 대하여도 담보로서의 가치를 인정할 수 있어야 한다. 또한 이들 제1그룹에 지원되는 각종 사업의 정부보조비율을 높여 농업이 산업으로써의 경쟁력을 확보할 수 있어야 하고 현행 개인 부담으로 되어 있

는 부분 및 용자부문에 있어서 정부보조로 대체할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

지방비 부담 역시 정부보조나 또는 관련 대기업, 군부대 등과 같이 농산물이 소용되는 곳에서 계약재배형식의 무이자 지원이나 보조로 대체되어야 하며 대출금리는 무이자나 또는 최저금리로 인하하여 대출기간도 현재의 5-10년보다 충분한 기간이 되는 10년-20년-30년 등으로 사업의 특성과 상황에 따라 연장되거나 길게 책정되어야 할 것이다. 이와 병행하여 농촌사회의 생활안정과 사회복지의 기본이 되는 각종보험 즉 의료보험의 농민부담의 경감을 위해 정부부담분이 증가하여야 하며 농어민 연금 보험에 있어서도 정부보조 일괄 2,200원에서 대폭 증액하고 노령인구에게는 특별히 전액 정부에서 부담할 수 있는 대책이 필요하다. 뿐만 아니라 농작업재패보험이나 농작물보험 등 필수적인 보험제도가 도입되어야 하며 각종 사회복지 서비스 제도에 대한 보충 재원이 확보되어야 한다.

연천군에 있어서의 소득보장을 위한 재정투자는 거의 이루어지고 있지 않는다고 보아야 할 것이다. 현재(95년)군의 재정자립도가 30%로 이루어지고 있지 않은 상태에서 군자체의 인건비와 사무비 국가정책에 의한 사업비 중의 군자체부담을 부담하기에도 어려운 실정이다. 이의 해결을 위해서는 정책사업의 군비부담을 전액 국가나 상급기관에서 보조받아야 하며 군자체의 소득증대사업을 펼칠 수 잇는 특수사업비도 상급기관에서 보조받을 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 또한 군전체가 군부대가 산재한 접적지역이고 군사훈련장이 많아 군사훈련으로 인한 도로파손, 농작물 파손 등의 손해가 많이 발생하고 시설설치나 개발을 많이 제한받고 있음으로 이의 보상적 차원에서 공공사업이나 정책사업에 있어서 군의 장비와 인원을 활용하여 재정을 보조할 수 있어야 한다.

현재 많은 군사훈련시설과 훈련장비 이동 등으로 인하여 군의 재정부담이 되고 있는 것과 농업의 특수성을 감안하여 인근 군부대와의 긴밀한 협조로 장비와 인원을 통한 재정보조와 인근부대의 농산물 수요를 위한 기금을 제1그룹의 농민들과 직계약을 통해 지원받을 수 있어야 할 것이다.

직계약에 있어서는 농산물 수량뿐만 아니라 생산기반 조성에 있어서도 장기적 안목으로 재정적 지원이 수반될 수 있어야 한다.

4. 전달체계영역(Delivery System)

농촌소득보장을 위한 행정조직체계는 일반행정조직과는 다르게 다루어져야 할 것이다. 현재의 농정조직은 일선 시행단계인 하부구조에 있어서 조직이나 인원이 형편없이 모자라고 농업의 침체된 농민들의 욕구수요증가 등으로 인해 농무공무원들의 사기조차 저하되었으며 최근 신농정 사업 등 새로운 정책과 과다업무로 업무에 대한 인지도가 낮을 뿐 아니라 일반 행정조직과 금융기관(농협)이 담당함으로써 관료적인 자세, 형식주의, 무사안일주의에 빠져 본래의 의미를 크게 약화시킬 소지가 있다. 또한 사업시행의 형식에 있어서도 행정은 행정기관이 기술지도는 농촌지도소가, 자금은 농협이 취급함으로써 기관상호간에 연계가 어렵고 농민들이 여러 기관을 경유해야 하는 어려움이 있다. 따라서 농업과 농촌 소득보장 정책을 위한 기획단 같은 새로운 기구를 설립하여 통합적으로 추진할 수 있어야 한다. 현직 농무공무원들도 새로운 기구의 필요성을 인정하고 있다. 지역의 독자적 사업을 위한 기획단 같은 기구를 설치하는 것에 대해서는 필요하다가 79.9%로 조사되었다. 한편 자율농정을 효과적으로 실현하기 위해 시·군단위에 자율농정을 종합적으로 기획하고 추진할 별도의

과·계 또는 부서를 신설하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까라는 질문에는 필요하다 79.9%, 필요없다 12.4%로 나타났다.

특히 지방의 농업공무원들은 농어민자율방식의 농정효과에 대해 46.4%가 긍정적 평가를 내렸고 자율농정을 효과적으로 실천하기 위해서는 시·군단위에 자율농정을 종합적으로 기획하고 추진할 별도의 과나 계 등 부서의 신설을 강력히 희망했다(78.6%), 자율농정 추진 별도부서 설치방식에 대해서는 46.4%가 농업 관련 조직과 인원이 보강되는 것이어야 한다고 답했고 16.7%는 기존조직을 줄여서라도 만들어야 한다. 15.5%는 별도의 기획단 형태로 만들어야 한다고 답했다.[65]

현재의 농촌소득보장을 위한 사업들은 농업기반조성이나 도로포장등의 기반조성은 공공기관에서 실시하며 농민의 신청에 의한 사업 역시 농민이 신청하면 기본적인 검토와 기술지도는 농촌지도소에서 실시하고 자금운영은 농축협을 통하는 등 혼란과 저해를 초래할 요소를 다분히 소지하고 있는 것이다. 따라서 각종사업들을 신속하고 효율적으로 처리할 수 있는 기획단과 같은 기관을 만들어 사업의 계획과 집행을 지역의 특성과 작물의 특성에 따라 효율적으로 대처할 수 있게 하여 사업의 효과를 높여야 한다.

따라서 실무담당 기관은 연천지역의 여건에 맞추어 500여명의 농업성장기대그룹을 선별하고 이들에게 지원할 계획을 수립·집행하여 전직 대상자와 은퇴대상자에 대해서도 적절한 대책을 마련할 수 있는 체제를 준비하여야 한다.

---

65) 주간 한국농어민 신문, 1995·5·1, p.16.

第 2 節 生活保護 및 保健衛生政策

1. 할당영역(Allocation)

저소득층 주민 생활보호 및 보건위생을 위한 개선방안은 저소득층 주민이 현대 사회속에서 소외와 박탈감을 벗고 더 이상의 빈곤을 세습시키지 않고 자활할 수 있는 기반을 조성할 수 있는 방향에서 정부의 사회보장정책이 펼쳐져야 할 것이다. 이를 위해서는 대상선정에 있어 기존에는 개별적인 수준에서 파악되었는데 제도적인 방향으로 전환되어야 할 것이다. 수혜대상자를 개별적인 것으로 보는 것은 치료효과가 크고 경제적인 이점이 있긴 하지만 현재의 보호수준으로서는 빈곤에서 끌어올리기는 불가능하기 때문이다. 따라서 현재의 조사일을 기준으로 하여 대상을 선정하고 전문가로 하여금 이들이 자활하여 떳떳한 사회구성원으로 자립할 수 있는 개별 Program을 작성 이들이 자활의지를 갖고 열심히 노력할 수 있는 길을 열어주어야 한다. 주어진 숫자에 의해 행정기관이 임의적으로 선정하여 주어진 예산에 따라 의무적으로 지원하여 사업의 효과를 기대하기 어려우며 개인, 본인의 자활의지와 노력을 구하기 어렵다고 보여진다. 이의 개선을 위해서 선정된 대상자와 전문직원이 자산조사, 면접 가정방문 등을 통해 자활 프로그램을 본인의 의지에 따라 작성하고 이를 지원, 지도, 감독하면서 전문직원에 의해 자립의 길을 택해 자구의 노력을 유도해야 하며 이를 위해 사회복지 전문인원이 배치되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 영세민 선정은 정부에 의해 일괄적으로 이루어지는 것이 특징이다. 보건사회부는 매년 2월에 생활보호대상자 조사와 책정기준을 결정하여 3월까지 생활보호대상자 조사를 위한 지침 및 교육내용을

각 시, 도, 군에 시달하고 있다. 각 시, 도, 군은 이에 따라 4월1일부터 30일까지 요보호대상자 조사를 실시하여 그 결과를 6월말까지 상급기관에 보고토록 되어 있다. 그리고 보건사회부는 조사결과 선정된 대상인원에 따라 소요예산을 경제기획원에 요구하여 심의후 확정예산을 통보받는다. 보건사회부는 확정된 예산의 규모에 따라 대상자 수를 재조정하여 각 도를 통해 시, 군에 통보한다. 시, 군은 이에 따라 그 지역의 대상자를 확정한다. 그렇기 때문에 최말단기관인 읍, 면사무소에서 당초에 선정되었던 대상자가 실제의 보호대상에는 포함되지 못하는 경우도 많다는 것이다.[66]

또 중요한 것은 영세민에 대한 획일적, 일괄적, 타의적 선정방법으로 인해 거택보호자 수가 매년 고정되어 있다는 사실이다. 이것은 빈곤층의 이동과는 관련없이 행정당국의 할당제의 의한 무사안일적이고 편의주의적 선정의 결과라 할 것이다.

따라서 빈민층에 관한 할당영역은 대상자 선정에 있어 ①1인당 소득기준의 비합리적인 산정보다 가족구조를 고려해야 할 것이며, ②소득기준도 개관적인 최저생계비의 계측이 필요하며, ③1인단위의 보호대상자 선정이 아니라 가구단위별 선정이 합리적이다.[67]

의료보호자의 선정과 보건의료 서비스제공대상에 있어서도 농촌지역의 특수성을 감안하여 농촌지역 주민들이 갖고 있는 질병의 종류와 양태에 따라 건강한 삶을 영위할 수 있는 기본적인 관리가 이루어질수 있도록 주민 전체를 대상으로 종합검진에 의한 개인 건강관리카드제가 시행되어야 한다. 이를 근거로 질병의 종류, 재산의 양태 등에 따라 개인의 보호와 보장여부 그리고 개인 의료서비스가 이루어져야 하며 개인건강관리카

---

66) 서상목 외, "빈곤인구의 생계와 위성분석," 한국개발연구」, 제1권 제2호, 1979., pp. 183-184.
67) 황진수, 전게서, pp. 332-333.

드는 지역보건지도소, 보건소, 보건의료원 등이 전산망을 통하여 언제 어디서나 종합적으로 운영될 수 있는 체계를 구성하고 선진 외국과 같이 병명에 의한 치료단가제도와 가정의 제도 도입도 고려하여 볼수 있는 것이다.

2. 대책영역(Provision)

이러한 것을 해결할 수 있는 대책으로는 할당 영역에서 논한 것과 마찬가지로 사회복지 전문요원이 대상자와 함께 자활프로그램을 작성, 급부방식을 현물이나 현금의 어떤 형태가 되는 본인이 자활을 위한 의지와 노력을 펼 수 있게 하여야 한다.[68]

따라서 급부의 양을 월별, 시기별 일정액보다는 전문요원과 대상자가 가능한 계획을 작성하여 자활사업에 투자 또는 사용할 수 있는 본인 선택의 폭을 넓혀 사회 구성원으로서의 긍지와 자부심을 갖고 노력할 수 있게 하여야 한다.

또한 보건위생의 농촌주민 만족을 위해서는 보건소와 진료소, 보건 지료소 등의 현재 분산되어 있는 의료시설과 주변 대도시의 대규모 시설병원을 전산망으로 연결, 즉석에서 양질의 서비스를 제공하게 함으로써 도시 기반적인 다양한 진료과목, 최신시설 등의 효력을 농촌지역에서도 받게 되며 거리상의 문제나 진료권 설정문제를 자동적으로 해결할 수 있을 것이다. 더불어 농촌주변의 질병의 형태와 건강 상태를 조사하여 이들의 원인을 규명하고 각급 대규모 시설병원과 지역의 보건소 등이 이들에 대한 전산 프로그램으로 치료와 예방 건강유지를 위한 계획을 마련하여 보조 서비스를 양질화하여야 한다.

---

68) 황진수, 전게서, pp.339-340.

이를 위해서는 농촌지역 보건소가 중간 거점으로서의 기능을 할 수 있도록 시설의 현대화, 대규모화, 집단화가 이루어져 농촌지역 주민의 보건위생을 전담할 수 있어야 한다.

또한 전 주민 건강기록부제도의 도입, 병명에 의한 치료단기제도의 도입, 의료보험제약기관철폐, 의료보험비 전액 국고 보조제 등과 가정의 제도의 도입도 고려해 볼 수 있다.

3. 재정영역(Finance)

기존의 공적 부조의 재원은 대부분 조세에 의한 것이라 할 수 있다. 그러므로 기존 공적 부조 재원의 영세성은 결국 국가 총예산 중에서 미미한 부분을 차지한다는 것이고, 이것은 세제상의 개혁이 뒤따라야 한다는 것을 보여준다.

빈곤을 타파하고 이의 세습화를 방지하기 위한 재원으로는 유형자금만이 아니라 무형자금도 정책의 대상에 포함시킬 수 있다.

공적 부조제도의 확립과 발전을 위해서는 사회보험제도의 체계를 병행하여 운영함이 합리적이다. 일반적으로 공적 부조는 사회보험의 보조적 기능과 개인의 빈곤으로부터 탈피하려는 노력(예 : 예금, 계)의 3층보장 체계가 세계적인 추세인데 우리나라는 사회보험이 정착되지 못함으로인해 급부의 수준이 저위성을 면하지 못하고 있다.

또한 전문요원을 통해 대상자와 사회사업가 등 이들을 도울 수 있는 개인단체와의 연계를 통해 고통이나 재활교육 그리고 재활사업을 병행할 수 있는 대책을 마련하여 사회제반 자원을 재원으로 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.[69]

---

69) 황진수, 전게서, p.340.

4. 전달체계영역(Delivery System)

현행생활보호 사업의 전달체계가 저소득층 주민의 욕구를 반영하는 것으로 보기는 어렵다. 말하자면 '목표인원만' 채우려는 소극적인 자세에서 벗어나 복지의식을 가진 전문성과 사명감이 필요하다. 거기에 더하여 과학적인 방법의 모색과 함께 일선의 실정을 파악할 수 있는 복지 사무소를 증설·운영할 필요도 있다.[70]

이의 과학적인 방법을 위해 저소득 주민의 실태를 파악하고 이들을 선별, 구분하여 대상자와 전문사회 복지요원이 자활할 수 있는 Program을 작성, 실천하며 전문복지요원으로 구성된 복지 사무소에서 일괄 전달체계를 구성할 필요가 있다.

공적부조의 행정조직은 일반 행정조직과는 다소 다르게 이루어져야 한다.[71]

그러므로 복지업무를 일반 행정조직이 담당한다면 관료적인 자세, 형식주의, 무사안일주의에 빠져 본래의 의미를 크게 약화시킬 것이다.[72]

그런데 현재 우리나라의 경우는 일선의 공무원들이 대부분 공적 부조나 사회복지에 무관한 일반적 공무원으로 구성되어 있다.[73]

공적 부조의 행정체계를 확립하는 방안으로 이를 전담하는 전문기관의 설치와 훈련된 전문요원의 배치가 요망된다. 이를 위해서는 미국과 일본 등지에서 활용되고 있는 '복지사무소'의 설립이 바람직하다. 이 복지사무

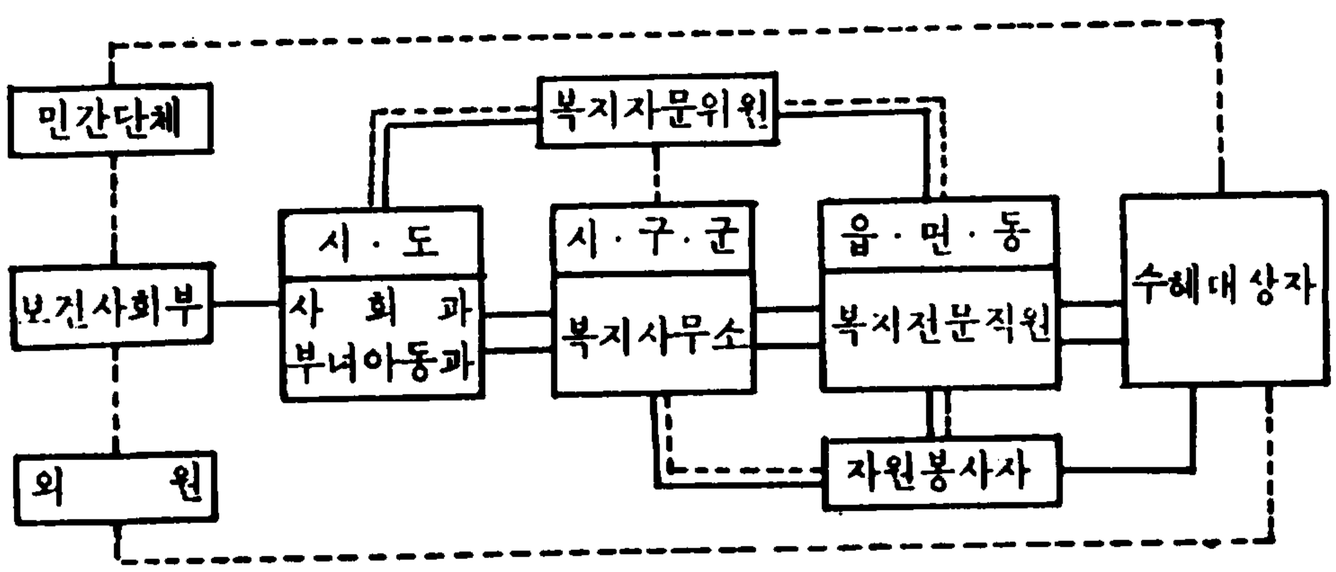
---

70) 황진수, 전게서, p.337.
71) 조석준, '복지행정론의 대상과 범위에 관한 시론,"「행정논총」, 제19권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1981., pp.244-246.
72) 박동서,「한국행정론」, 법문사, 1978., pp.298-210.
730 신상준, "복지행정직의 전문직화,"「한국행정학보」, 제14호, 한국행정학회, 1980., p.62.

소는 사회복지행정의 최일선 기관으로 해당 지역사회의 공적 부조사업을 운영하고, 각종 사회복지 서비스를 제공하며, 다른 공, 사 복지관련 기관과의 횡적 관계를 유지하는 등 사회복지사업을 총괄, 운영하는 기구로 삼는 것이 바람직하다.

따라서 사회복지 서비스 전달체계의 개선방안을 도표화하면 <그림11>과 같다.

<그림11> 사회복지 서비스 전달체계의 개선방안



자료: 황진수, 현대복지행정론

행정조직과 별도로 빈곤대책기구를 사회구조화하는 방안의 모색이다. 말하자면 빈민을 사회문제화시켜 Case Work System이나 지역사회에서의 기능분담 등으로 대처해 나가는 방안이다. 그러므로 빈곤을 과학적으로 파악하고 그에 대처하는 종합적인 차원의 전문기구가 필요하다 하겠다.

또한 의료보호와 서비스를 위한 전달은 농촌주민의 건강보건제도를 도입하여 주민전체를 대상으로하는 건강조사를 실시 건강기록부를 작성하

고 질병의 종류에 따라 개인의 재산이나 치료 능력 등을 고려하여 보호 대상자를 선정, 치료비용이나, 기간에 신축성을 두고 보호될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 가정의 제도를 도입, 지역별 공공의료기관인 보건소, 의료원, 보건진료소 등을 통한 지역 가정의를 선정하여 이들에 의해 건강 기록부가 작성되어 전산망을 통해 연결되어 의료전달체계의 구성틀을 구성해야 한다. 의료보호 대상자에 대하여는 진료기간과 입원일 등의 제한이 철폐되어야 한다.

第5章 結 論

「農者天下之大本」이는 이제 한낮 구호에 지나지 않는다. 산업사회화의 과정에서 농업은 소외되었고 발전된 상공업중심의 사회에서 농자는 박탈감에 빠져 있으며 그 누구도 대 근본으로 인정하지 않고 있다.

현대의 인간은 삶의 질을 추구하며 인간 누구나가 가져야 할 안전하게 생활할 권리를 찾고 있다. 이제 사회복지 정책은 「특수한 처지에 놓여 있는 일부의 국민에게만 동정적으로 베풀어지는 특별한 제도」라는 지금까지의 좁은 개념에서 「사회적 불평등의 완화와 분배정의를 실현하며 생활의 질을 높이려는 사회경제적 제도」라는 광의의 개념으로 정립되고 있다.

따라서 농촌복지정책은 농업정책과 경제정책에서 파생되는 소득격차와 빈곤발생을 방지하고 농민의 소득이나 생활이 다른 국민들과 다름없는 수준으로 유지될 수 있도록 하는 근본적인 생각에서부터의 출발이 필요하다.

이러한 관점에서 볼 때 농촌복지 정책은 농업정책과 별개의 것이 아니며 보사부 당국의 책임소관으로만 인식되어져서는 안된다. 또한 농촌복지정책은 국가경제정책과 맞물려 기본적으로는 안정된 농업소득과 향상되는 농외소득, 그리고 빈부격차를 완화시키는 사회정책이 상호보완적으로 병존하는 것이 더욱 효과적일 것이다.[74]

일반적인 사회보장이론에 따른 복지제도의 범위와 내용을 살펴보면 크게 네 가지 부문으로 구분되는데 첫째, 국민 생활 중 각종 재해나 사고위험을 다수 경제의 결합과 위험분산을 통해 해결해 나갈 수 있도록 제도

---

74) 정명채 외, 「농어촌 복지정책 개발 방안에 관한 연구」, 1991, p.331.

화한 사회보험제도가 있으며, 두번째로는 사회적 낙오자나 빈곤층을 구제하기 위한 상부상조적 사회부조제도가 있다. 세번째는 국민들의 기초적인 생활능력을 함양시킴으로써 생활 향상을 기할 수 있게 하는 사회서비스 제도가 있고, 네번째로는 국민의 생산활동을 직접으로 지원하여 성장케 하기 위한 단체 협동적 사회통합제도가 있다.[75]

이와 같이 복지제도의 범위는 광범위한 것으로 본 논문에서는 한국농촌복지정책 중 농민의 복지증진을 위해 가장 중요한 소득보장정책을 신농정사업의 구조조정 정책을 중심으로 경기도 연천군의 사업실태를 겸해 평가했으며 사회보장영역의 생활보호정책과 의료보호정책, 그리고 의료공공서비스 정책을 평가분석함으로써 농촌의 소득증대와 복지증진 대책을 마련하고자 하는 목표를 동시에 추구할 수 있는 방법과 범위에 촛점을 맞추었다. 이를 위해 농촌복지정책의 개념과 영역을 살펴보고 대상정책의 평가를 위해 가장 합리적인 모델이라 생각되는 Gilbert & Specht의 평가준거틀을 원용하여 분석한 결과 몇가지의 결과와 과제를 발견하였다.

1. 소득보장정책

첫째, 최근에 농어촌 사회는 변화가 심하여 농어민 중에서도 노동 능력이나 영농 의욕이 있어 농업적 성장이 기대되는 청장년층 등 제1그룹과, 농업에서 손을 떼고 타업종으로 바꾸어 가고 있거나 직업전환이 기대되는 이농형인 제2그룹, 농업은 영위하되 규모확대나 생산성 향상을 기대하기는 어려운 고령 영농주 또는 생계유지적 빈농 그룹인 제3그룹으로 구분할 수 있다. 이러한 상황에서 모든 농어민을 하나의 틀로 묶어 일방적

---

75) 정명채 외, 「농어촌 구조개선을 위한 복지증진 대책」, 농촌경제연구원, 1993·3, p.183

인 지원을 하는 것은 비효율적이므로 선별적 지원이 필요하다. 여기서에 제3그룹을 위한 연금제도나 노후 보장적 복지제도, 제2그룹을 위한 직업훈련과 이농장려제도, 그리고 제1그룹을 위한 농업구조 개선촉진과 농어촌 생활환경 및 복지 서비스 등 새로운 정책이 제시되어야 한다.

둘째, 농민의 복지증진을 위해 가장 중요한 것은 소득보장 문제이며, 농가소득을 높이기 위해서는 영농의 규모화, 전업화, 기계화와 기술고도화 등이 농지의 유동과 젊은이들의 영농취업 등 농업구조 개선을 통해 이루어져야 한다. 농업구조 개선은 농업적 성장이 기대되는 제1그룹을 선발, 장기적인 program을 제시하고 이들에게 중점 지원하므로써 인물중심의 사업으로 미래화, 국제화를 꾀해야 한다. 한편 농업은 생산성 향상에 의한 농업생산소득만으로는 소득성장이 늦으므로 품목별 소규모 농민조직이나 조합활동을 통하여 생산·가공·저장·유통 사업을 자력으로 확장할 수 있도록 육성하여야 한다.

셋째, 농촌소득보장은 농촌구조개선방향인 영농규모화와 고도의 기술영농을 지원 촉진하는 것이며, 그것을 위해 장해 요인으로 작용하고 있는 고령층의 생계유지적 농가 그룹과 직업전환의 기회만을 기다리고 있는 이·탈농가 그룹의 안정적인 은퇴와 이·탈농을 지원하는 복지제도적 장치의 개발이다.

이는 농업에서는 더이상의 발전을 기대할 수 없는 영세소농이나 직업전환 희망 농가들(제2그룹)이 안전한 이·탈농을 통해서 농지가 유동화되고 농민이 정예화되어야 하므로 이를 위한 직업훈련사업의 분야와 대상 확대는 물론 농지의 경영이양 조건과 영농후계자 선정시 농지구입 조건을 연계시키는 일련의 제도적 장치의 체계화 방안이 강구되어야 한다.

넷째, 농업인구가 노령화되어 가는 현재의 우리 농업구조하에서 농업의

구조 개선을 촉진하면서 농민의 노후를 보장할 수 있는 농업경영 이양 조건 방식의 연금제도는 이미 유럽 여러 나라와 일본 등에서 실시되고 있는 농업구조조정 효과가 큰 제도이다. 이것은 모든 농민이 65세에 농업에서 은퇴(경영 이양)하는 조건으로 연금을 주고 규정대로 경영이양을 하는 사람에게는 인센티브까지 주면서 적기 은퇴를 촉진하고, 경영이양을 안하는 경우는 연금지급 보류와 농지과세를 통하여 부담을 주는 방법이다. 이때 은퇴하기 위해 내어 놓은 농지를 교환분합이나 규모확대 등으로 유도함으로써 농업구조를 개선하고 젊은 세대의 영농정착을 지원하는 농업경영이양 조건의 연금제도 개발이 필요하다.[76]

다섯째, 현재 조성된 자금외에 장기적이고 중복적인 투자가 필요하며 기존 사업의 시군비 부담이나 농민 자부담 능력을 고려하여 국가자원이 확대되어야 한다. 또한 사업자의 융자조건을 충족시키기 위한 담보의 현실화를 위해 실시되는 사업자체를 담보로 하여 농업수입에 따라 연차적으로 상환할 수 있어야 한다.

여섯째, 자금운영의 효율화를 위해 농정전문기관이 구성되어 전문기관에서 자금관리를 일괄적으로 처리함으로써 사업의 효율을 높여야 한다. 이는 농촌소득 보장을 위한 농정에 관한 종합적인 시스템을 구축하고 이 시스템내에서 사업계획에 따른 자금을 일괄융자, 보조를 받아 농민과 같이 직접투자 관리할 수 있는 체계이다.

일곱째, 농촌소득보장을 위한 전문기구의 설치가 필요하다. 현재의 농정이 혼선을 맞고 있는 것에 비추어 농정전문기구는 농정의 연구, 대상자 파악, 사업의 계획, 사업추진, 자금관리, 사업성과 평가, 자금의 회수 등

---

76) 정병채, 「농어촌구조개선을 위한 복지증진 대책」, 농촌경제연구원, 1993·3, p.182.

농정전반을 농민과 각급기관과 연계하여 종합적으로 추진할 수 있어야 한다.

2. 생활보호 및 보건위생정책

빈민층에 관한 할당영역은 대상자 선정에 있어 ①1인당 소득기준의 비합리적인 산정보다 가족구조를 고려해야 할 것이며, ②소득기준도 개관적인 최저생계비의 계측이 필요하며, ③1인단위의 보호대상자 선정이 아니라 가구단위별 선정이 합리적이다.

의료보호자의 선정과 보건의료 서비스제공대상에 있어서도 농촌지역의 특수성을 감안하여 농촌지역 주민들이 갖고 있는 질병의 종류와 양태에 따라 건강한 삶을 영위할 수 있는 기본적인 관리가 이루어질수 있도록 주민 전체를 대상으로 종합검진에 의한 개인 건강관리카드제가 시행되어야 한다. 이를 근거로 질병의 종류, 재산의 양태 등에 따라 개인의 보호와 보장여부 그리고 개인 의료서비스가 이루어져야 하며 개인건강관리카드는 지역보건지도소, 보건소, 보건의료원 등이 전산망을 통하여 언제 어디서나 종합적으로 운영될 수 있는 체계를 구성하고 선진 외국과 같이 병명에 의한 치료단가제도와 가정의 제도 도입도 고려하여 볼수 있는 것이다.

이러한 것을 해결할 수 있는 대책으로는 할당 영역에서 논한 것과 마찬가지로 사회복지 전문요원이 대상자와 함께 자활프로그램을 작성, 급부방식을 현물이나 현금의 어떤 형태가 되는 본인이 자활을 위한 의지와 노력을 펼 수 있게 하여야 한다.

또한 보건위생의 농촌주민 만족을 위해서는 보건소와 진료소, 보건 지소 등의 현재 분산되어 있는 의료시설과 주변 대도시의 대규모 시설병원

을 전산망으로 연결, 즉석에서 양질의 서비스를 제공하게 함으로써 도시 기반적인 다양한 진료과목, 최신시설 등의 효력을 농촌지역에서도 받게 되며 거리상의 문제나 진료권 설정문제를 자동적으로 해결할 수 있을 것이다. 더불어 농촌주변의 질병의 형태와 건강 상태를 조사하여 이들의 원인을 규명하고 각급 대규모 시설병원과 지역의 보건소 등이 이들에 대한 전산 프로그램으로 치료와 예방 건강유지를 위한 계획을 마련하여 보조서비스를 양질화하여야 한다.

또한 전 주민 건강기록부제도의 도입, 병명에 의한 치료단기제도의 도입, 의료보험제약기관철폐, 의료보험비전액국고보조제 등과 가정의 제도의 도입도 고려해 볼 수 있다.

빈곤을 타파하고 이의 세습화를 방지하기 위한 재원으로는 유형자금만이 아니라 무형자금도 정책의 대상에 포함시킬 수 있다.

또한 전문요원을 통해 대상자와 사회사업가 등 이들을 도울 수 있는 개인단체와의 연계를 통해 고통이나 재활교육 그리고 재활사업을 병행할 수 있는 대책을 마련하여 사회제반 자원을 재원으로 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

이의 과학적인 방법을 위해 저소득 주민의 실태를 파악하고 이들을 선별, 구분하여 대상자와 전문사회 복지요원이 자활할 수 있는 Program을 작성, 실천하며 전문복지요원으로 구성된 복지 사무소에서 일괄 전달체계를 구성할 필요가 있다.

공적 부조의 행정체계를 확립하는 방안으로 이를 전담하는 전문기관의 설치와 훈련된 전문요원의 배치가 요망된다. 이를 위해서는 미국과 일본 등지에서 활용되고 있는 '복지사무소'의 설립이 바람직하다. 이 복지사무소는 사회복지행정의 최일선 기관으로 해당 지역사회의 공적 부조사업을

운영하고, 각종 사회복지 서비스를 제공하며, 다른 공, 사 복지관련 기관과의 횡적 관계를 유지하는 등 사회복지사업을 총괄, 운영하는 기구로 삼는 것이 바람직하다.

또한 의료보호와 서비스를 위한 전달은 농촌주민의 건강보건제도를 도입하여 주민전체를 대상으로하는 건강조사를 실시 건강기록부를 작성하고 질병의 종류에 따라 개인의 재산이나 치료 능력 등을 고려하여 보호대상자를 선정, 치료비용이나, 기간에 신축성을 두고 보호될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 가정의 제도를 도입, 지역별 공공의료기관인 보건소, 의료원, 보건진료소 등을 통한 지역 가정의를 선정하여 이들에 의해 건강기록부가 작성되어 전산망을 통해 연결되어 의료전달체계의 구성틀을 구성해야 한다. 의료보호 대상자에 대하여는 진료기간과 입원일 등의 제한이 철폐되어야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

김영모, 「한국사회복지론」, 한국복지정책연구소, 1982.

김성곤, 「농촌복지 실태 및 정책대안」, 1991. 한양대학교 석사 논문.

농수산부, 「농업총조사」, 1990.

_____, 「농림 수산업 통합실시요령」, 농경연, 1995.

라덕권, 「복지행정론」, 창지사, 1990.

박동리, 「한국행정론」, 법문사, 1978.

보건복지부, 「농어민 연금시행계획」, 1995.

보건사회부, 「보건사회 백서」, 1991.

변종화외, 「보건의료원 운영실태조사연구」, 한국보건사회연구원

서상목, 「빈곤연구의 생계와 위성분석」, 한국개발연구원논문, 제1권 제2호, 1979.

신상준, 「복지행정직의 전문직화」, 한국행정학보, 전14권, 한국행정학회, 1980.

장인협, 「사회복지학 개론」, 서울대 출판부, 1986.

정기혜편, 「소아보건사업평가」, 한국보건사회연구원, 1990, 1991년도

정명채, 「은퇴농어민에 대한 지원대책」, 연구보고, 267

_____, 「농어촌 구조개선을 위한 농어촌 복지증진대책」, 농경연, 농촌경제, 1993.

정명채·최경환, 「농어촌복지제도 개발에 관한 연구」 91-14 농경연

정복란외, 「생활보호제도 개선 방안에 관한 연구」, 한국보건 사회연구원, 1990.

_____, 「의료보호사업의 내실화 연구」, 한국보건 사회연구원, 1989.

주간한국농어민 신문, 1995. 5. 1일자, 16면.

조석권, 「복지행정론의 대상과 범위에 대한 서론」, 행정논총제19권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1981.

이계탁, 「복지행정론」, 고려원, 1985.

이재환, 「사회복지행정론」, 홍익재, 1988.

연천군, 「통계연보」, 1992, 1993, 1994.

_____, 「군정보고」, 1995.

연천군 산업과, 「업무보고」, 92, 93, 94, 95.

연천군 사회과, 「업무보고」, 92, 93, 94, 95.

연천군 가정복지과, 「업무보고」, 92, 93, 94, 95.

연천군 의료원, 「업무보고」, 92, 93, 94, 95.

연천군 농촌지도소, 「기술보급사업평가」, 1995.

최재율, 「농촌사회학」, 법문사, 1988.

황진수, 「현대 복지 행정론」, 대영문화사, 1993.

2. 외국문헌

Weak, Albert, *Eqnality and Social Policy,* London:Rontledge and Kegan Pu al, 1978.

Paul, Benjamin D., "Social Service on Health" American Journal of Public Health, 64th November 1956.

Prigmore, Charles S. & Charles R. Atherton, *Social Welfare Policy,* Toronto:Health and Campany, 1979.

Suchman, Edmard A, "Eualmation Teasearch, Principle and praclice" In Public Science and Social Action Programs N.Y:Rusellsage Foundation ,1967,

Wickenden, Elizabeth, "Social Welfare in Changing World" U.S Department of Health Education and Welfare Washington, D.C : Government Printing Office, 1965.

Romanyshyn, John M. Social Welfare, Kingsport:Random House, 1971.

Sorokin, Pitirm A, *Contemporary sociological Theories,* New York, Harper and Borthers, 1928.

York, Reginald, *Human Service Planing,* Chipel Hill;The University of North Cafolina Press, 1982.

Gilbert.N & H.Specht. *Dimensions of Social Welfare Policy,* NY: Pretice-Hall, 1974.

ABSTRACT

A Study on the Evaluation of Peasant Welfare Policy in Korea.

Jung, Byeong-Chen
Major in Policy Science
Graduate School of Public Administration
Han Sung University

It has already become an old saying that "Agriculture is the foundation of a nation."

In the process of industrialization, agriculture has been alienated lost the place to stand on in a society which is oriented to commerce and industry, and bogged down in the deep loss of hope, as it has been disregarded.

However, as agriculture provides us with food which is indispensible for living, it be should compensated for by the welfare policy.

The international situation is that the era of competition has come in a market economy with the launch of the WTO system, but the agriculture in Korea is very vulnerable.

Nowadays, the government is concentrating every energy on the policy for the securing of national competitiveness in agriculture and for the improvement of its structure. It is the critical job in increasing the efficiency of the agricultural policy to evaluate the national agricultural policy, and this thesis is expected to become an opportunity to supplement the current vulnerable agricultural policy.

For this purpose, an attempt was made to evaluate the peasant welfare policy in Korea in order to find the problems and ways to improve the agricultural policy of Korea which is currently implemented. The objectives were to strengthen the international competition ability and to improve the structure of Korean agriculture under the WTO system. The social welfare should be constructed more actively and broadly. The way of passive support for humans to maintain their minimum subsistence level in a society should be broken and the agriculture should be perceived as an indispensible industry and the increase of competition ability through income assurance in the agricultural village of Korea should become the foundation for peasant welfare. Furthermore, peasant welfare policy should provide support for agriculture to be capable of growing as an industry.

For this purpose, an attempt was made to evaluate income assurance policy, living security policy and health policy among

diverse peasant welfare policies, appling the evaluation theory of N. Gelbert and H. Sparest. As a result, several problems and ways of improvement were elicited as follows :

There are numerous problems on peasant welfare policy. First of all, as the peasantry are not classified in a reasonable way, it produce problems in selecting the beneficiaries.

Secondly, because all kinds of policies are oriented to business type, specialization and standardization are not accomplished in accordance with persons and special items. Thirdly, as the operation of financial resources is not unified, the efficiency of financial investment decreases. Fourthly, as the implementing agencies are intricately intertwined, it is difficult to expect the consistency and efficiency of administration.

Accordingly, the ways to improve the situation are suggested as follows:

First of all, for the selection of the objects of the government support, the peasantry should be divided into groups like ① peasants intended for agricultural support, ② elderly peasants intending retirement, and ③ peasants intending job change. Agricultural policy should be provided for peasants intended for agricultural support predominantly. At the same time measures should be taken for elderly peasants intending retirement and peasants intending job

change.

Secondly, for peasants intended for agricultural support, person -oriented agricultural policy preponderantly should be developed rather than business-oriented policy. For peasants intending retirement or job chang, the welfare system guaranteeing retirement and vocational education should be implemented as the object of beneficiaries on a multifaceted basis.

Thirdly, in regard to the operation of financial resources, competition ability should be increased by transforming the diverse investment methods into the intensive investment method to the peasants intended for agricultural support. By making the management of financial resources efficient through the setup of the specialized body to manage it, the efficiency of agricultural policy will be increased.

Fourthly, establishing an agency which implements diverse agricultural ploicy is desirable. nowadays, important decisions are made by the administration department while finacial loans are performed by the associations of agriculture, fisheries and livestock.

And the district offices of the Agriculture Depertment provide technical direction and information for peasants. It is desirable to increase the efficiency of agricultural policy by unifying those agencies into one agency, estabiishing an agency like the technical planning corps and allowing it to perform agricultural policy.