

第35回 碩士學位論文

指導教授 李 圭 煥

農漁村地域(面單位) 福祉施設의  
改善에 관한 研究

- 綜合福祉施設 설치를 중심으로 -

中央大學校 行政大學院

福祉行政學科 社會福祉專攻

李 星 周

2008年 6月

農漁村地域(面單位) 福祉施設の  
改善에 관한 研究

- 綜合福祉施設 설치를 중심으로 -

이 論文을 碩士學位論文으로 提出함

2008年 6月

中央大學校 行政大學院

福祉行政學科 社會福祉專攻

李 星 周

李星周의 碩士學位論文으로  
認定함

審査 委員長 \_\_\_\_\_ ①

審査 委員 \_\_\_\_\_ ①

審査 委員 \_\_\_\_\_ ①

中央大學校 行政大學院

2008年 6月

## 목 차

제 I 장 서론 .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 체계 .....	4
제3절 연구 방법 .....	6
제 II 장 농어촌복지시설에 관한 이론적 고찰 .....	9
제1절 복지시설의 의의 .....	9
1. 사회복지의 개념 .....	9
2. 복지시설의 개념 .....	10
3. 사회복지행정의 전달체계 .....	11
제2절 농어촌 복지시설의 의의 .....	13
1. 농어촌지역 사회복지의 개념 .....	13
2. 농어촌지역 복지시설의 개념 .....	14
제3절 농어촌 복지에 관한 선행연구경향 .....	15
제4절 외국의 농어촌지역 복지사례 .....	20
1. OECD국가의 농어촌 복지의 일반적 동향 .....	20
2. 일본의 농어촌 복지사례 .....	22
3. 미국의 농어촌 복지사례 .....	25
4. 영국의 농어촌 복지사례 .....	27

5. 프랑스의 농어촌 복지사례 .....	29
6. 외국의 농어촌 복지사례의 시사점 .....	31
<b>제Ⅲ장 농어촌지역의 복지시설 현황과 문제점 .....</b>	<b>33</b>
<b>제1절 농어촌사회의 특성 .....</b>	<b>33</b>
1. 농어촌의 인구학적 특성 .....	33
2. 농어촌의 경제 .....	36
3. 농어촌의 생활문화 .....	40
<b>제2절 농어촌지역 복지시설 운영현황 및 기능 .....</b>	<b>44</b>
1. 농어촌지역 복지시설 운영현황 .....	44
2. 농어촌지역의 종합복지시설 운영사례 .....	46
<b>제3절 농어촌지역의 유희시설 활용사례 .....</b>	<b>48</b>
<b>제4절 농어촌지역 복지시설의 문제점 .....</b>	<b>50</b>
1. 열악한 복지시설 .....	50
2. 접근성 제한 .....	52
3. 우수인력 및 프로그램 부족 .....	52
4. 농어촌 복지정책의 비통일성 .....	53
<b>제Ⅳ장 농어촌지역(면단위) 주민의 복지에 대한 실증적   조사분석 .....</b>	<b>56</b>
<b>제1절 조사개요 .....</b>	<b>56</b>
1. 조사기간 .....	56

2. 조사대상 및 규모 .....	56
3. 조사내용 .....	60
제2절 조사결과 및 분석 .....	62
1. 자료처리 및 분석방법 .....	62
2. 면지역의 복지여건 분석 .....	62
3. 면지역의 복지수요 .....	72
4. 면지역주민의 복지만족도 .....	74
5. 면지역 복지의 문제점 .....	77
6. 면지역 복지의 개선방안 .....	83
제3절 정책적 시사점 .....	87
제 V 장 농어촌지역(면단위)의 종합복지시설 설치방안 ....	89
제1절 면단위 종합복지시설의 필요성 .....	89
제2절 종합복지시설의 운영모형 .....	90
1. 종합복지시설 설치 및 운영 방안 .....	90
2. 시설부지 확보 및 접근성 제고 .....	93
3. 우수인력 유치 및 복지 프로그램 개발 .....	94
제3절 제도적 개선방안 .....	95
제 VI 장 결론 .....	97
참고문헌 .....	102
부록 ( 설문조사 ) .....	108
국문초록 .....	118
ABSTRACT .....	120

## 표 목 차

<표 2-4-1> 일본국민의 노후생활에 대한 가치관 .....	24
<표 3-1-1> 총 인구 및 구성비 .....	33
<표 3-1-2> 도시화율 변화추이 .....	34
<표 3-1-3> 도시와 농어촌의 연령별 인구의 변동추이 .....	34
<표 3-1-4> 총 가구수 및 가구원수별 가구분포 .....	35
<표 3-1-5> 농어업부문의 생산과 성장률 .....	36
<표 3-1-6> 월평균 가구소득 .....	37
<표 3-1-7> 소득 만족도 .....	37
<표 3-1-8> 농가소득 구성 .....	38
<표 3-1-9> 월 소득 계층별 가구분포 .....	39
<표 3-1-10> 도시근로자 소득 대비 농가소득 비교 .....	39
<표 3-1-11> 취학 전 자녀양육 실태 및 의견 .....	40
<표 3-1-12> 자녀 방과 후 활동 .....	40
<표 3-1-13> 학생수별 학교 수 .....	41
<표 3-1-14> 여가시설 활용 .....	41
<표 3-1-15> 희망 여가활동(주말·휴일) .....	42

<표 3-1-16> 생활 만족도 .....	43
<표 3-2-1> 보육시설 현황 .....	44
<표 3-2-2> 노인복지시설 현황 .....	45
<표 3-2-3> 면지역 농협문화복지센터 현황 .....	48
<표 3-3-1> 전국 폐교 현황 .....	49
<표 3-4-1> 독거노인 현황 .....	50
<표 3-4-2> 필요 여가시설 .....	51
<표 3-4-3> 향후 늘려야 할 공공시설 .....	51
<표 3-4-4> 공공 여가시설을 이용하지 않는 이유 .....	52
<표 3-4-5> 중앙부처별 농어촌복지 관련정책 현황 .....	55
<표 4-1-1> 조사대상자 지역별 분포현황 .....	57
<표 4-1-2> 조사대상자 성별 현황 .....	58
<표 4-1-3> 조사대상자 연령별 현황 .....	58
<표 4-1-4> 조사대상자 직업별 분포현황 .....	59
<표 4-1-5> 조사대상자 생활수준 .....	59
<표 4-1-6> 조사대상자 가구형태 .....	60
<표 4-2-1> 사회복지관(복지관) 소재지 .....	62
<표 4-2-2> 사회복지관(복지관) 이용시 교통편 .....	63



<표 4-2-3> 보육시설(어린이집) 소재지 .....	64
<표 4-2-4> 보육시설(어린이집) 교통편 .....	64
<표 4-2-5> 도서관(독서실) 소재지 .....	65
<표 4-2-6> 도서관(독서실) 교통편 .....	65
<표 4-2-7> 방과후학습시설 소재지 .....	66
<표 4-2-8> 방과후학습시설 교통편 .....	67
<표 4-2-9> 여성회관(여성농업인센터 포함) 소재지 .....	67
<표 4-2-10> 여성회관(여성농업인센터 포함) 교통편 .....	68
<표 4-2-11> 건강관리실(체력단련실 포함) 소재지 .....	68
<표 4-2-12> 건강관리실(체력단련실 포함) 교통편 .....	69
<표 4-2-13> 경로당(노인교실 포함) 소재지 .....	70
<표 4-2-14> 경로당(노인교실 포함) 교통편 .....	70
<표 4-2-15> 보건소(지소) 소재지 .....	71
<표 4-2-16> 보건소(지소) 교통편 .....	72
<표 4-2-17> 면지역의 복지수요 우선순위 .....	73
<표 4-2-18> 복지시설 설치 충분성에 대한 만족도 .....	74
<표 4-2-19> 복지시설 교통 편리성에 대한 만족도 .....	75
<표 4-2-20> 복지시설·장비 우수성에 대한 만족도 .....	75

<표 4-2-21> 복지시설 서비스에 대한 만족도 .....	76
<표 4-2-22> 복지시설 이용경비에 대한 만족도 .....	77
<표 4-2-23> 사회복지관(복지관) 이용 불편사유 .....	78
<표 4-2-24> 보육시설(어린이집) 이용 불편사유 .....	78
<표 4-2-25> 도서관(독서실) 이용 불편사유 .....	79
<표 4-2-26> 방과후 학습시설 이용 불편사유 .....	80
<표 4-2-27> 여성회관(여성농업인센터 포함)이용불편사유 ·	80
<표 4-2-28> 건강관리실(체력단련실) 이용 불편사유 .....	81
<표 4-2-29> 보건·의료시설 이용 불편사유 .....	82
<표 4-2-30> 경로당(노인교실) 이용 불편사유 .....	82
<표 4-2-31> 종합복지시설에 대한 호응도 .....	83
<표 4-2-32> 종합복지시설 설치효과 .....	84
<표 4-2-33> 종합복지시설 내 주요 설치 시설 .....	85
<표 4-2-34> 종합복지시설 설치 고려사항 .....	86
<표 4-2-35> 면지역 복지수준 향상을 위한 정부대책 .....	87

## 그 립 목 차

<그림 1> 연구의 흐름도 .....	6
<그림 2> 면단위 종합복지시설 설치시 고려요인 .....	90
<그림 3> 면단위 종합복지시설 운영체계 .....	92

# 농어촌지역(면단위) 복지시설의 개선에 관한 연구

## - 종합복지시설 설치를 중심으로 -

### 제 I 장 서론

#### 제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라에서 전통적으로 농업과 농촌이 차지하는 위상은 매우 중요하다. 21세기에는 과거와 달리 제조업 등의 생산만이 강조되는 것이 아니라 자연 및 환경과의 친화, 국토의 균형발전, 전통문화의 보전 및 지역 사회의 유지와 같은 새로운 쟁점이 부각되면서 농촌지역에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한, 정보화사회 속에서 새로운 농업과 농촌의 바람직한 상이 모색되어야 한다는 과제를 안고 있다.

현재 우리나라는 산업화 이후 도시지역과 농촌지역 간의 경제, 교육, 문화, 복지 등의 분야에서 격차가 심해지고 있고, 농어촌 인구가 급격하게 감소하였을 뿐만 아니라 초고령화되어 마을이 공동화(空洞化)되는 위기상황에 처해 있다. 통계청 조사자료에 의하면 '05년말 현재 읍·면지역 인구는 8,704천명으로 총인구의 18.5%에 불과하다. 2004.11월 농림부에서 조사한 '농림어업인 등에 대한 복지실태 등 조사'에 의하면 농어촌 주민에 대한 복지분야 만족도 조사결과 지역사회 복지수준은 14.8%, 교육서비스 11.9%, 문화여가 시설 만족도는 9.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 농어촌 주민들의 현저히 낮은 복지만족도가 농어촌지역 인구 감소의 큰 원인이 되고 있다는 것을 짐작하기 어렵지 않다.

이로 인해 농어촌지역은 학생 수 감소, 폐교 또는 학교의 소규모화 등으로 교육여건이 나빠지고, 고령인구에 대한 의료수요는 늘어나는데 비해 이에 부합하는 적절한 의료서비스 공급은 이뤄지지 못하고 있다. 문화나 정보화 관련분야의 서비스도 도시지역과의 격차가 매우 심한 형편이다. 각 부처의 사회복지정책 추진과 이에 따른 복지시설 운영방안도 농촌지역의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 많다.

농어촌지역의 복지여건은 도시와는 다른 지역적 특성을 갖고 있는데 무엇보다도 산업화 이후 급속도로 이루어진 탈농어촌 영향으로 인구는 적는데 비해 지역은 넓어 인구밀도가 낮으며, 교통불편 등으로 주민들의 복지시설에 대한 접근성이 제한되어 있다. 2005년 농촌인구 중 65세이상 노인인구가 18.4%로 머지않아 초고령사회로 진입할 것으로 보이며, 농가의 평균소득이 2006년 도시가구의 78%에 그칠 정도로 소득수준이 낮다. 12세 미만 아동모의 취업률은 51%로 40% 수준인 도시에 비해 높은 편이며, 농어촌지역 거주자의 대부분을 차지하고 있는 농업종사자의 경우 근로형태가 농번기와 농한기의 근로시간이 정형화 되어 있지 못하다.

농어촌에는 한부모, 부모 없이 조부모 및 친인척과 살고 있는 아동의 비율이 도시보다 높아 보육에 대한 어려움이 가중되고 있다. 최근에는 남성농업인 3명 중 1명이 외국인과 결혼할 정도로 농촌지역에 여성결혼 이민자가 늘어남에 따라 다문화가족에 대한 배려도 필요하다. 이와 같이 농어촌지역은 제반 복지 여건이 도시지역과는 매우 다른 점이 많다.

농어촌지역 주민의 복지증진을 위한 각종 시책이 소관부처별로 분산 추진되고 있다. 현재 농어촌지역의 복지시설(센터)은 농림수산식품부가 지원하는 여성농업인센터<sup>1)</sup>, 농촌진흥청이 지원하는 건강관리실, 보건복지

부가 지원하는 건강가정센터, 재가복지센터 등 장애인·노인복지센터, 여성부가 지원하는 성폭력 및 가정폭력상담센터, 결혼이민자가족지원센터, 노동부가 지원하는 자활센터, 지방자치단체의 주민자치센터 등을 들 수 있는데, 각 복지시설별로 소관부처가 다르다보니 농어촌지역 복지정책에 대한 종합적 조정기능이 미약한 실정이며, 사업의 형식화, 사업 감사의 소홀로 인한 부실화 등이 우려된다. 더구나, 지방자치제 실시 이후 지방자치단체별로 정책추진목표가 상이하고 재정자립도의 격차 등으로 인해 농촌지역의 복지증진에 대한 일관성 있고 구체적인 청사진이 제시되지 못하고 있다.

젊은이의 농어촌 탈출을 완화하고 출산율을 높임으로써 농어촌에 활력을 불어넣고 고령화된 농어촌 주민의 삶의 질을 높이기 위해서는 사회, 문화·복지, 보육 및 교육, 건강·의료 등 전반적인 복지수준을 증진시켜야 하며, 농어촌 인구의 저밀도화, 초고령화, 다민족화, 접근성의 제한 등 농어촌지역이 갖는 특수한 상황을 고려한 복지정책을 추진할 필요가 있다 할 것이다.

이에 본 연구는 농어촌지역의 복지시설 운영실태와 이용 상황 등 농어촌 복지시설에 대한 현황과 문제점을 파악하고, 도시와는 다른 농어촌지역의 특수한 복지수요 및 여건은 무엇인지, 그리고 중앙정부의 각 부처 및 지방자치단체의 복지시설 관련정책은 수요자의 관점에서 어떻게 시행되는 것이 바람직한지 중점 연구하고자 한다. 이를 통해 농어촌지역 중 특히 복지수준이 떨어지는 면단위에서 운영하는데 적합한 복지시설의 설치 및 운영방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

---

1) 2005년에 지방자치단체에 이양하였음

## 제2절 연구의 범위 및 체계

이상의 연구목적을 원활히 수행하기 위하여 본 연구의 범위를 다음과 같이 한정하였다.

첫째, 농어촌지역에 제공되고 있는 복지서비스의 종류와 운영실태를 파악하여 현재의 복지시설이 지역사회 복지수요를 제대로 충족하고 있는지 분석하였다. 농어촌지역은 65세 이상의 노인인구가 많고, 여성농업인이 점차 농업의 주종사자로 등장하고 있으며, 국제결혼이 늘어나는 특징을 보이는 등 도시와는 다른 복지수요를 나타내고 있기 때문에 이러한 복지수요와 관련된 농어촌지역 복지시설 운영상황 등을 살펴보았다.

둘째, 농어촌지역 주민들의 복지시설에 대한 접근성을 분석하였다. 농어촌지역은 인구가 적는데 지역은 넓어 복지시설에 대한 접근성이 용이하지 않고 교통도 불편하다. 따라서 농어촌 주민들에 대한 실질적인 복지서비스가 실현되기 위해서는 접근성문제를 해결할 필요가 있다.

셋째, 정부 각 부처 및 지방자치단체의 농어촌지역에 대한 복지정책을 살펴보았다. 각 부처 소관별로 제각각 분산되어 설치·운영되고 있는 복지관련 시설을 집중화하고 상호 연계함으로써 접근성을 제고함으로써 농어촌지역에 제공되고 있는 복지서비스가 보다 효율적이고 체계적으로 이뤄질 수 있는 방안이 무엇인지 탐색해 보았다.

넷째, 민간기관·단체에서 운영되고 있는 복지 관련시설과 공공시설과의 상호 연계체계와 농어촌지역의 유휴시설 활용방안에 대하여 고찰하였다. 인구 감소에 따라 유휴화되고 있는 폐교, 면사무소의 유휴공간을 농촌형 종합복지시설부지로 재활용하는 방안을 살펴보았다.

이상의 연구범위를 기초로 한 본 연구내용의 구성체계는 다음과 같다.

제1장 서론에서는 본 연구의 목적과 필요성, 연구의 범위와 방법 등을 제시하였다.

제2장 이론적 고찰에서는 복지의 개념과 농어촌복지의 의미를 살펴보고 농어촌복지에 대한 선행연구경향과 외국의 농어촌지역 복지정책을 살펴보았다.

제3장 실태분석에서는 농어촌지역의 인구, 고령화정도 등 일반현황과 농어촌지역이 가지는 특수한 복지여건에 대하여 알아보고, 농어촌지역에서 운영되고 있는 복지시설과 특히 면지역의 복지시설 현황을 살펴보았다. 또한 지역농협의 면단위 종합복지시설 운영사례를 통해 정책적 시사점을 고찰하였다. 아울러 농어촌지역의 인구감소에 따른 기존 공공시설의 유희화 현황을 살펴보고 이를 복지시설로 재활용하는 방안을 모색하였다.

제4장 실증적 조사분석에서는 면지역 주민들의 복지에 대한 실증적 조사 분석을 실시하였다. 이를 위해 농림수산식품부 농업연수원에서 연수 중인 전국의 후계농업인들 중 면지역에 살고 있는 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 통해 면지역의 복지여건과 복지수요, 면지역 주민의 복지만족도와 문제점 및 개선방안 등을 조사 분석하고 정책적 시사점을 살펴보았다.

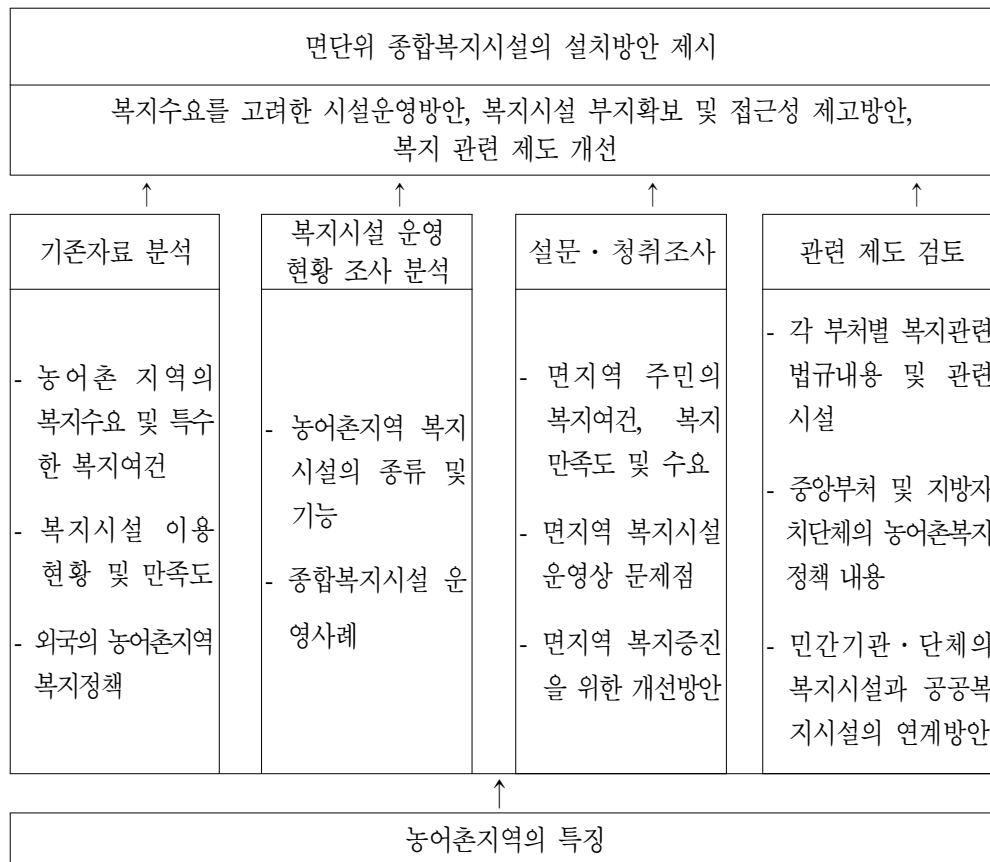
제5장 면단위 종합복지시설 설치방안에서는 설문조사결과 등을 바탕으로 농어촌지역에 적합한 면단위 종합복지시설의 설치방안을 제시하고 그 운영방법과 제도적 개선방안을 제시하였다.

제6장에서는 조사결과에 대한 결론을 제시하고 본 연구의 한계를 밝혔다.



본 연구의 흐름도는 <그림 1>과 같다.

< 그림 1> 연구의 흐름도



### 제3절 연구방법

본 연구의 방법으로 문헌연구와 설문조사 및 면접·청취 등 실증적 조

사연구를 병행하였다.

먼저, 선행 연구자료를 통해 농어촌지역에 특수한 복지환경, 복지관련시설의 운영실태 및 문제점과 함께 선진 외국의 농어촌지역 복지정책 등을 조사 분석하였다. 정부 정책자료 및 연구 용역 결과, 통계자료를 통해 농어촌지역 복지시설의 설치현황과 보급실태 등을 연구하였다. 보건복지법, 농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌개발에 관한 특별법, 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법, 여성농업인육성법 등 관련 법규와 이에 근거한 관련부서의 최근 정책자료 등을 수집, 정부의 부처별 농어촌 복지정책의 내용을 검토하였다.

다음, 농림수산식품부 농업연수원에서 연수중인 전국의 후계농업인 등 면지역 거주자 259명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사내용은 면지역주민의 문화·복지, 보건·의료, 보육 등에 대한 시설이용현황 및 만족도, 복지수요, 문제점 및 개선방안 등을 알아보는데 중점을 두었다. 이를 통해 면지역의 복지수준을 실질적으로 향상시킬 수 있는 종합복지시설의 설치 및 운영방안 등을 모색하였다.

설문조사내용에 대한 사실 확인 등을 위해 경기도 여주군 2개면과 강원도 횡성군 2개면의 사회복지담당공무원에 대한 면접과 전화 보완조사를 실시하였다. 이를 통해 농어촌지역 현장에서 전달되는 복지서비스의 현황과 문제점 등을 조사 분석하였다. 아울러, 면지역에서 운영중인 농협의 문화복지센터 운영담당자와 농업인단체 임직원, 여성농업인센터 운영자 등과의 면접 또는 청취조사를 통해 복지시설의 이용 및 운영 현황, 종합복지시설 운영사례 등을 살펴 보았다.

농림수산식품부 농촌사회여성팀과 농촌진흥청 농촌자원개발연구소, 보

건복지가족부 보건의료팀, 여성부 여성지원팀 및 행정안전부 지방재정지원팀 담당자 등을 면접 또는 청취 조사하여 중앙정부의 농어촌지역 복지정책 현황과 향후 추진방향 등에 대해서도 알아보았다.

## 제Ⅱ장 농어촌복지시설에 관한 이론적 고찰

### 제1절 복지시설의 의의

#### 1. 사회복지의 개념

사회복지는 각 나라마다 다른 전통을 가지고 발전하였기 때문에 사회복지의 개념에 대하여 사회복지계에서 합의된 정의는 없다. 즉, 사회복지의 각 나라별로 시대와 사회에 따라서 변화되는 것이기 때문에 그 실체를 파악하기 어렵다.

웹스터 사전에 의하면 복지는 “건강하고 행복하며 안락한 상태”로 정의되어 있으며, 안녕(well-being)의 상태를 나타내는 개념<sup>2)</sup>이라고 할 수 있다. 또한 사회적이란 의미는 ‘지역사회나 집단 속에서 같이 지내다’라는 뜻을 가지고 있으므로 사회복지의 언어적 의미는 “공동체 사회에서 사회 내적인 관계를 기초로 구성원들의 전 생애에 걸쳐 건강하고 안락한 바람직한 삶을 추구하는 사회적 노력”이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

Dalgoff는 사회복지를 “사회기능을 유지 또는 증진시킬 의도로 사회적 개입을 하는 것”이라고 하였는데, 이 정의는 광의의 의미인 사회복지의 이념(idea)과 협의의 의미인 사회복지실천(social work practice)을 모두 포함하는 개념이다.

이념으로서의 사회복지의 인간적인 삶을 영위할 기회를 제공하는 등 국민의 기본권을 모두 포함한다고 할 수 있으므로 국민연금과 전국민의료보험 등 사회보장제도를 포함하는 개념이라 할 수 있다.

2) 이용교, 「디지털 사회복지개론」, (인간과 복지, 2005), p.16.

3) 상계서, p.17.

반면에 협의의 사회복지의 빈곤과 고난을 경감시킬 목적으로 사회가 공공 또는 민간의 수단에 의해 비영리적인 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 이에 따르면 국민의 최저생계비 및 기초의료보장 등 최저생활을 보장하는 의미라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

결론적으로 사회복지의 발달과정을 볼 때 사회복지의 개념도 사회·경제적 배경에 따라 진화되어 왔으며, 산업화·도시화를 거쳐 복지국가로 발전하면서 사회복지의 의미도 초기 협의의 최저생활보장의 의미에서 점차 광의의 인간적인 삶을 보장하는 사회보장제도를 포함하는 개념으로 확대되고 있다고 할 수 있다.

## 2. 복지시설의 개념

복지시설이란 국민의 사회복지사업을 위한 시설로서 모자원, 보육원, 상담소, 고아원, 양로원, 생활보호법에 의한 보호시설 등을 말하며, 통상 사회복지시설, 또는 복리시설과 유사하게 사용되는 개념으로 사회복지사업법에서는 ‘사회복지사업<sup>5)</sup>을 행할 목적으로 설치된 시설’이라고 정의하고 있다.

종합복지시설이란 통합적 운영지침 또는 사업별 협의체의 구성 운영을

4) 양옥경 외, 「사회복지시설천론」, (나남출판, 2006), p.35.

5) 사회복지사업이란 개별 법령에서 정한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지 상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이완 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다(사회복지사업법 제2조 제1호).

통해 기능별로 분화된 복지시설들 간의 상호 연계성을 제고하고 종합성 및 규모의 경제성을 확보하기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서 여기서는 고유의 기능을 수행하는 각 복지시설을 하나의 건물 또는 일정지역에 유치하거나 복지시설단지를 조성하여, 단일한 운영주체 또는 둘 이상의 운영주체가 상호 연계하거나 통일적인 지침에 의하여 종합적으로 운영 관리될 수 있는 복지시설을 말한다.

### 3. 사회복지행정의 전달체계

사회복지행정(social welfare administration)이란 협의의 개념으로 보면 행정을 하나의 실천방법으로 보고 사회복지 조직의 목표달성을 용이하게 하기 위해 관리자에 의해 수행되는 상호의존적인 과업과 기능 및 관련활동 등의 체계적 개입과정을 말한다.

협의의 사회복지 행정은 주로 사회복지 조직 관리자의 활동과 관련되어 있으며 목표설정, 프로그램 기획, 자원의 동원과 유지, 성과의 평가와 같은 과업활동에 사회사업적 지식, 기술, 가치 등을 의도적으로 적용하고 사회복지 조직의 특수한 목적과 특징에 의해 영향을 받는다.

한편, 사회복지행정을 광의의 개념으로 보면 행정을 조직의 모든 활동 과정에 다양하게 기여하는 조직구성원들의 협동적 조정적 노력으로 보고 사회복지정책을 사회복지 서비스로 전환시키는데 필요한 사회복지 조직에서의 총체적인 활동을 말한다.<sup>6)</sup>

사회복지행정은 복지서비스가 공급자를 통해 수요자에게 전달되는 체계

---

<sup>6)</sup> R.J.Patti, Social Welfare Administration, Managing Social Program in a Developmental Context, (Englewood Cliffs, NJ:Prentice-Hall, 1983), p.25.

(delivery system)를 가져야 하는데, 이러한 사회복지서비스 전달체계란 지역사회체계 속에서 사회복지 서비스의 공급자간 또는 공급자와 소비자(client, 고객 또는 수혜자)간을 연결시키기 위한 조직적 장치(organization arrangements)라고 할 수 있다. 즉, 지역사회 내에 존재하는 사회복지 서비스의 공급자 상호간 또는 공급자와 소비자 사이를 연결시키기 위한 조직적 체계이다.<sup>7)</sup>

이러한 복지서비스 전달체계의 주요 기능은 서비스 전달업무를 원활히 하기 위한 행정기능과 클라이언트나 소비자의 욕구에 응하여 서비스를 직접 제공하는 서비스제공기능이라 할 수 있으며,<sup>8)</sup> 이러한 전달체계를 구축하고자 할 경우에는 다음과 같은 원칙을 지켜야 한다.

첫째, 복지서비스의 주요업무는 전문가가 담당하도록 하여야 한다.

둘째, 사회복지서비스의 양과 질, 제공기간이 클라이언트나 소비자의 욕구를 충족시키거나 목표달성이 가능할 만큼 충분해야 한다.

셋째, 클라이언트의 문제를 종합적으로 분석하여 상호 연계되는 다양한 서비스를 제공하도록 해야 한다.

넷째, 단계적이고 지속적인 서비스가 이뤄지도록 해야 한다.

다섯째, 클라이언트에게 제공되는 서비스는 공익적인 책임을 갖고 모든 사람에게 평등하게 제공되어야 한다.

여섯째, 클라이언트가 용이하게 서비스를 받을 수 있도록 접근성을 높여야 한다.

---

7) 최성재·남기민, 「사회복지행정론」, (나남출판, 2006), p.102.

8) 상계서. p.103.

## 제2절 농어촌 복지시설의 의의

### 1. 농어촌지역 사회복지의 개념

지역사회란 지리와 지역을 포함하는 지리적인 지역사회와 이념, 취미, 학연, 지연, 종교 등 공동의 관심과 기능을 함께하는 사람들의 집단이라고 정의하고 있다<sup>9)</sup>. 또한, 복지란 건강하고 행복하며 안락한 삶을 누리는 상태로서 삶의 질과 삶의 기회를 포괄하는 개념이라고 볼 때, 농어촌 지역사회복지란 농어촌이라는 지역적, 기능적 공동사회에서 행복하고 안락한 삶을 누릴 수 있도록 지역주민의 삶의 질 및 삶의 기회와 관계된 것이라 할 수 있다.

그러나 도시화, 산업화가 진행되면서 인간의 삶을 자연스럽게 지탱해 주던 전통적인 공동사회는 점차 붕괴되어 가고 있으며, 특히 산업의 발달과는 반비례하여 급격히 농어촌 인구가 감소함에 따라 농어촌사회가 공동화(空洞化)되고 초고령사회로 진행되고 있어<sup>10)</sup> 농어촌마을 유지는 국토보전을 위한 사회적 문제가 된지 오래다. 국민소득 증가에 따른 삶의 질 향상이 국민적 관심사로 대두되고 있고 국토의 균형발전을 위한 대책의 일환으로 농어촌지역에 대한 복지정책의 중요성도 한층 부각되고 있다. 일반적으로 삶의 질에 대한 만족도는 소득수준과 교육여건, 보건의료, 문화·복지 등 생활환경에 영향을 크게 받는다고 할 수 있으므로 농어촌지역에 일자리를 마련하여 농어촌소득원을 개발하고 교육환경을 개선하는 것도 중요하지만 이와 함께 농어촌지역의 생활환경과 복지의 질

9) 김범수·신원우, 「지역사회복지론」, (공동체, 2006), p.27.

10) 2007년 통계청의 농업기본통계조사에 의하면 농가인구 중 65세이상이 32%를 차지하고 있다.



을 높일 필요가 있다.

농어촌지역사회의 복지를 다루기 위해서는 농어촌이라는 지역사회의 특수성을 먼저 이해할 필요가 있으며, 복지서비스도 이러한 인식을 바탕으로 접근할 때 효과를 거둘 수 있을 것이다. 즉, 농어촌 지역은 광범위한 지역에 비해 과소한 인구밀도, 접근성의 제한, 인구의 초고령화 및 여성화, 농부증 등 특수질환자가 많다는 점 등을 고려한 복지정책이 모색되어야 한다. 아울러 최근 농어촌지역이 도시근로자의 은퇴 후 정착지로 부각되고 있는 점을 감안할 때, 은퇴자의 농어촌 유입이 가속화 되도록 하기 위해서는 농어촌지역사회가 갖고 있는 어메니티(amenity)와 특성에 맞는 문화·복지시설을 확충할 필요가 있다.

## 2. 농어촌지역 복지시설의 개념

농어촌지역이라 함은 지방자치법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역 중 읍·면의 전 지역과 동(洞)의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조제1항제1호의 규정에 따라 지정된 주거지역·상업지역·공업지역을 제외한 지역을 말한다. 따라서 농어촌지역이라 하면 전국의 읍과 면지역, 도시지역 내 녹지지역이 포함되는 개념이라 할 수 있다.<sup>11)</sup>

농어촌지역 복지시설이란 농어촌지역사회에서 농어촌 주민들을 대상으로 사회복지서비스를 제공할 목적으로 설치된 시설을 말한다. 이러한 시

11) 영국의 경우 최근 도시와 농어촌간의 경계지역을 대상으로 하는 연구도 진행되고 있다.(Nick Gallent, "Urban Fringe-Policy, Regulatory and Literature Research", Countryside Agency」,2004)

설을 서비스대상별로 살펴보면 크게 아동복지시설(보육시설 등), 청소년 복지시설(청소년상담, 청소년수련시설, 방과후학습시설 등), 노인복지시설(재가복지센터, 노인요양시설, 경로당, 노인교실 등), 여성복지시설(모자보호·성폭력피해보호시설, 여성농업인센터 등), 장애인복지시설 등으로 분류할 수 있으며, 이 외에도 전 계층에 대한 포괄적인 서비스 기능을 가진 사회복지관, 보건·의료시설(보건소, 건강관리실), 자활지원센터 등의 복지시설들이 있다.

농어촌지역 종합복지시설은 농어촌지역에 필요한 여러 가지 기능별 복지시설을 일정지역에 유치하거나 또는 복지시설단지로 조성하여, 단일한 운영주체 또는 둘 이상의 운영주체가 상호 연계하거나 통일적인 지침에 의하여 종합적으로 운영 관리하는 시설을 말한다. 이러한 종합복지시설은 농어촌 주민들의 접근성을 높이고 효율적인 복지서비스 전달체계를 확립하여 서비스의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.

이와 유사한 사례로 ‘농촌지역종합개발사업’을 예로 들 수 있는데, 농촌지역과 관련된 중앙정부와 지방자치단체의 각각의 분야별 개발투자를 유기적으로 연계하여 농촌정주생활권 단위로 통합함으로써 분산투자 또는 중복투자의 비효율성을 피하기 위한 것이다.<sup>12)</sup>

### 제3절 농어촌복지에 관한 선행 연구 경향

우리나라의 농어촌복지에 관한 연구는 학문적 접근을 시도한 1960년대

12) 이동필 외, 「농어촌 지역개발 복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, (기획예산처·농림부, 2006), p.125.

의 태동기를 거쳐 1970년대 후반기부터 본격적인 연구가 이뤄지게 되었으며, 처음에는 농촌지역의 노령화와 인구 과소화에 따른 노인복지에 관한 문제가 주로 다뤄졌다. 이러한 성장기를 거쳐 1990년 이후부터 농어촌지역의 생활환경과 보육 및 교육, 보건·의료, 연금 및 노후생활, 여성 및 청소년문제, 문화·복지 등 분야별 연구가 다양하게 이뤄졌으며, 최근에는 여성결혼이민자 문제를 포함한 농어촌주민의 전반적인 삶의 질 향상을 위한 연구도 이뤄지고 있다.

삶의 질 향상을 위한 복지정책은 서비스를 제공할 대상과 지역적 특수성 등을 고려하여 모색되어야 한다. 이러한 관점에서 국가가 시행하는 복지정책도 보다 효율성을 거두기 위해서는 수요자 관점에 의한 복지서비스 전달체계가 마련되어야 한다. 따라서 농어촌지역은 도시지역과는 다른 특수한 생활여건에 놓여 있고, 농어촌지역 주민들의 연령, 직업, 인구 분포도, 문화적 욕구 등이 도시지역 주민들과 다른 점이 많기 때문에, 복지시설에 대한 접근성을 개선하고 다양한 복지서비스를 상호 연계하여 효율성을 높일 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다.

그동안 전반적인 복지관련 연구가 많이 이루어졌음에도 불구하고, 상대적으로 농어촌 지역의 특성을 고려한 복지문제 연구가 많지 않은 편이며, 그나마도 주로 농어촌지역에 부족한 복지서비스의 내용, 시설, 인력 지원 확충방안에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 농어촌복지에 대한 선행연구사례를 분야별로 살펴보면 크게 농어촌의 노인복지와 건강·의료에 관한 연구, 농어촌 여성 및 보육, 농어촌주민의 삶의 질 향상에 관한 연구 등으로 나뉘볼 수 있을 것 같다.

먼저 농어촌 노인 복지과 건강·의료에 관한 연구로는 농어촌지역 고령

화에 따른 노인복지문제를 다룬 정명채 외의 「은퇴 농어민에 대한 지원 대책」<sup>13)</sup>, 모선희의 「농촌노인의 생활실태와 복지대책」<sup>14)</sup>, 윤순덕의 「농촌인구의 노령화와 노인복지」<sup>15)</sup>, 박대식 외의 「노령농업인의 영농 참여와 생산적 복지대책에 관한 연구」<sup>16)</sup>와 박대식의 「농촌 노인복지 정책의 문제점과 개선방향」<sup>17)</sup>, 농촌자원개발연구소의 「농촌·도시노인의 삶의 질 비교분석」<sup>18)</sup> 등 다수가 있다. 이러한 연구는 대부분 농촌지역의 고령화에 따른 노인복지의 실태분석을 통해 문제점을 제시하고 농촌노인을 위한 복지정책, 복지전달체계 등에 대한 개선방안 모색에 중점을 두고 있다. 따라서 이러한 연구들을 통해 농어촌이 처한 복지환경과 농어촌노인에 대한 분야별 복지시설 및 서비스 개선에 관한 함의를 얻을 수 있으나, 농어촌에 거주한 모든 주민의 복지문제를 종합적으로 파악하는 데는 한계가 있다.

농어촌 여성 및 보육, 건강·의료에 관한 연구로는 정명채 외의 「농촌지역의 보건의료서비스에 관한 실태와 개선방안 분석」<sup>19)</sup>과 「농가도우미제도 도입방안 마련을 위한 연구」<sup>20)</sup>, 서문희 외의 「농어촌지역

13) 정명채 외, 「은퇴농어민에 대한 지원대책」, (한국농촌경제연구원, 1992)

14) 모선희, 「농촌노인의 생활실태와 복지대책」, (1995)

15) 윤순덕, 「농촌인구의 노령화와 노인복지」, (농촌진흥청, 1995)

16) 박대식 외, 「노령농업인의 영농참여와 생산적 복지대책에 관한 연구」, (농촌경제연구원, 2000)

17) 박대식 외, 「농촌 노인 복지정책의 문제점과 개선방향」, (농촌경제연구원, 2004)

18) 농촌자원개발연구소, 「농촌·도시노인의 삶의 질 비교분석」, (농촌진흥청, 2005)

19) 정명채 외, 「농촌지역의 보건의료서비스에 관한 실태와 개선방안 분석」, (농촌경제연구원, 1999)

20) 정명채 외, 「농가도우미제도 도입방안 마련을 위한 연구」, (농촌경제연구원, 1999)

소규모 보육시설 확충 및 운영방안」<sup>21)</sup>, 농촌자원개발연구소의 「농림어업인의 주요상병 및 건강행태 비교분석」<sup>22)</sup>, 박대식 외의 「여성농업인 복지지표 개발 연구」<sup>23)</sup>, 이순형 외의 「농촌여성결혼이민자 정착지원방안」 등이 있다. 이러한 연구들은 농어촌지역의 복지문제를 보건의료 및 보육, 여성농업인, 농촌여성결혼이민자 등 다양한 대상자와 서비스분야별로 연구대상을 확대하였는데, 농어촌복지의 여건변화를 분석하고 서비스분야와 클라이언트별로 농어촌지역이 갖는 특성과 여건을 고려한 복지시설의 필요성, 서비스 제공방안과 정책방안 등을 제시하였다. 그러나, 농어촌복지실태를 종합적으로 고찰하는 데는 한계가 있으며, 특히 먼지역 주민의 종합적인 복지증진을 위한 문제를 다루고 있지는 않다.

농어촌주민의 삶의 질 만족에 관하여 조홍식 외가 「농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사」<sup>24)</sup>를 연구하였는데, 농촌지역 주민들의 생활실태와 사회복지욕구에 대한 조사와 자료 분석을 통해서 농어촌지역 주민에게 필요한 차별적인 복지증진대책을 종합적으로 제시했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 특히 농촌복지를 달성하기 위해 국가 사회복지정책을 새로이 정비하는 대개혁이 필요하며, 이를 위해 첫째, 농촌복지를 총괄하는 부서를 두고 부처간의 농촌 발전과 복지와 관련된 여러 정책 프로그램들을 조정하고 통괄하는 기능을 수행할 것, 둘째, 농촌빈곤의 문제를 해결

21) 서문희 외, 「농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안」, (농림부, 2006)

22) 농촌자원개발연구소, 「농림어업인의 주요상병 및 건강행태 비교분석」, (농촌진흥청, 2004)

23) 박대식 외, 「여성농업인 복지지표 개발 연구」, (농촌경제연구원, 2002)

24) 조홍식 외, 「농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사」, (서울대학교 사회복지연구소, 2001)

하기 위해 농촌의 최저생계비 개념에 입각한 지역별 ‘농촌빈곤선’을 설정하여 소득, 의료, 주거, 교육, 고용, 사회복지서비스 등 6대 영역에서의 사회안전망을 구축할 것, 셋째, 보건지소가 없는 곳에는 ‘순회 건강진료소’를 운영할 것, 넷째, 종합사회복지관의 기능을 발휘할 수 있도록 읍·면사무소를 활용할 것 등을 주장하여 농촌복지문제를 수요자 관점에서 종합적으로 연구하고 대안을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 농어촌지역의 특징을 고려한 면단위 농촌형 종합복지시설의 유용한 설치방안을 구체적으로 살펴보는 않았다.

윤영렬이 「농촌지역 복지실태 및 농업인 욕구의 실증적 분석」<sup>25)</sup>을 연구하였는데 이는 농어촌 주민 중 농업인이 영농현장에서 은퇴한 이후의 생계보장을 위한 방안을 중심으로 개선방안을 제기하였으나, 비농업인을 포함한 농어촌 면지역 주민들의 복지향상을 위한 면단위의 종합복지시설 설치방안에 대해서는 고찰하지 않았다.

농림부가 2004년 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌개발에 관한 특별법’을 제정하고 ‘농림어업인 등에 대한 복지실태 등 조사결과’를 발표하여 농어촌지역에 대한 중장기적 종합복지대책을 추진하는 한편, 2006년에 ‘제2차 여성농업인육성종합계획’을 통해 농어촌 실정에 맞는 농촌형 종합 문화복지센터 설치의 필요성을 제기하였으나<sup>26)</sup>, 이에 대한 연구는 아직 구체적으로 이뤄지지 못하고 있다.

보건복지부에서도 ‘농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법’을 제정하

25) 윤영렬, 「농촌지역 복지실태 및 농업인 욕구의 실증적 분석」, (한양대학교 행정대학원, 2004)

26) 이영세 외, 「제2차 여성농업인 육성 5개년계획 시안」, (농림부, 2005)

고 농어촌에 대한 보건복지실태를 조사한 바 있으나 보건·의료분야의 복지정책이 주를 이루고 있다.

이들 연구로부터 농촌주민들의 전체적인 복지욕구를 파악하고 각 영역의 복지서비스 추진실태와 복지서비스 운영 개선에 관한 중요한 함의들을 얻을 수 있으나, 농어촌에 제공되고 있는 각종 복지서비스를 면지역의 실정과 주민들의 욕구에 맞춰 면단위별로 각종 복지관련 시설을 집중 또는 연계함으로써 접근성을 높이고, 복지서비스를 효율적으로 제공하기 위한 방안은 구체적으로 다루지지 않고 있다.

#### 제4절 외국의 농어촌지역 복지사례

##### 1. OECD국가의 농어촌 복지의 일반적 동향

과거에는 농어업과 농어촌이 비슷한 의미로 받아들여졌으나, 선진 외국의 농어촌 역시 산업의 발달로 농어업의 역할과 가치가 변화함에 따라 농어업과 농어촌의 개념도 달라질 필요를 느끼게 되었다. 농어촌은 일반적으로 물리적, 사회적, 문화적 측면에서 도시에 대비되는 개념으로 이해하였으나, 농어촌이 가진 다양성으로 인해 일괄적인 정의를 내리기 어렵게 된 때문이다. OECD에서는 지역을 1)전형적 농촌지역(predominantly rural regions), 2)중간 농촌지역(significance rural regions), 3)전형적 도시지역(predominantly urban regions)으로 구분하고 있는데, 인구밀도가 150인/km<sup>2</sup>(일본의 경우 500인/km<sup>2</sup>) 이하 지역을 농촌지역으로 분류하고 있으며, 농촌사회에서 살고 있는 인구가 50%가 넘으면 '전형적 농촌지역'으로, 15~50%이면 '중간 농촌지역'으로, 15% 미만이면 '전형적 도시지

역'으로 분류한다.

지역 중심지를 기준으로 '전형적 농촌지역' 중 지역의 중심지가 20만(일본의 경우 50만) 이상의 인구이고, 지역 전체 인구의 25% 미만일 때는 '중간 농촌지역'으로 분류하며, '중간농촌 지역' 중 지역 중심지의 인구가 50만(일본의 경우 100만)이고, 지역 전체인구의 25% 미만일 경우 '전형적 도시지역'으로 분류하고 있다.<sup>27)</sup>

이러한 분류에 따라 OECD 국가 총면적의 75%가 농촌지역에 해당되나, 전체인구의 약 25%만이 농촌지역에 살고 있으며, 대부분의 OECD 국가가 우리나라와 비슷한 농촌문제를 갖고 있다고 볼 수 있다. OECD 국가 역시 산업화, 도시화에 따른 이농현상으로 농어촌인구가 줄고 있으며, 젊은이의 탈농어촌화와 은퇴자의 귀향 등으로 고령화가 진행되고 있다. 특히, 일본, 스페인, 포르투갈은 농어촌고령화가 더욱 심각하게 나타나고 있다. 농어촌의 인구 과소화, 노령화문제는 공공서비스와 인프라 제공을 어렵게 만들고 있으며, 이러한 서비스와 인프라의 투자부족은 농어촌지역의 고용과 복지에 영향을 미치게 되고 삶의 질을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

그러나, 최근 농어촌을 활성화시키는데 농어촌의 어메니티(amenity) 자원이 중요해짐에 따라 농어촌의 복지수준도 농어촌의 어메니티 활용 수준과 연계되는 경향을 보이고 있다. 예를 들면 농어촌지역이 갖는 자연적·문화적인 환경을 토대로 쾌적한 휴양장소로서의 기능이 개발됨으로써 농어촌지역에 대한 교통이 개선되고 접근성이 제고되어 교육과 의료서비스와 같은 공공서비스를 확대할 수 있게 되는 것이다.

<sup>27)</sup> 임상봉 외, 「OECD 및 선진 주요국의 농촌정책」, (농림부, 2006), pp.4~5.



OECD국가들은 국가가 설정한 최소 기본서비스를 형평성 있게 농촌에 전달하기 위한 전달체계를 갖추고자 노력하고 있다. 이를 위해 농촌업무센터, 원스톱 가게, 복합서비스센터, 자동차 서비스 시설 등을 통해 농촌주민들에게 행정과 재정적 재화 및 복지서비스를 제공하고 있다. 그리고 서비스시설 설치가 어려운 벽촌이나 오지지역에는 이동식 가게, 도서관, 은행, 순회진료 등 이동식 서비스시설을 복합적으로 운영하기도 하며, 농촌주민이 서비스시설에 올 수 있도록 도와주는 다양한 프로그램을 개발하여 운영하고 있다.

농촌지역에 대한 복지 서비스 등 전달시설을 운영하기 위해 공공과 민간의 파트너십을 이용하기도 하는데, 정부와 민간이 상호 협력하여 공공인프라, 시설 및 관련 서비스를 제공하는 것이다.<sup>28)</sup>

농어촌지역의 특성을 고려한 OECD 국가들의 복합서비스 전달체계와 이동식 서비스시설, 접근성 제고를 위한 다양한 프로그램 개발, 정부와 민간의 공동협력체계 등은 유사한 문제를 안고 있는 우리 농촌지역에 대한 복지정책에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

## 2. 일본의 농어촌복지 사례

일본은 우리나라와 지리적으로 가까울 뿐만 아니라 생활양식이 전반적으로 비슷한 점이 많아 늘 연구의 대상이며, 최근에는 상호간에 정책적 벤치마킹이 이뤄지고 있다. 일본의 2002년 총 농가호수는 300만호 미만으로 계속 감소하는 추세이다. 일본의 농어촌은 우리나라와 같이 인구가 감소하고 농어가연령이 증가하고 있으며, 경지면적이 줄고, 농어업생산액

---

<sup>28)</sup> 상계서, pp.41~42.

이 감소하여 농어촌이 점점 쇠퇴해 가고 있다. 일본의 농어촌 역시 OECD 국가의 흐름과 비슷한 가운데 농어촌정책이 전개되고 있는 것이다.

일본의 농촌복지정책의 근본은 ‘신기본법’에 잘 나타나 있다고 볼 수 있다. 신기본법은 농업·농촌의 다원적 기능을 발휘할 수 있도록 하여 농업을 지속적으로 유지 발전하는 것을 기본 축으로 하고 있다. 농촌복지정책도 농업과 타산업종사자와의 소득 및 생활수준의 균형, 농업종사자의 사회적 지위의 향상, 농촌의 교통·위생·문화 등 환경정비 뿐만 아니라, 더 나아가 국민의 생활과 생명의 안전·안심을 궁극적인 목표로 설정하고 있다.<sup>29)</sup>

일본은 중앙정부와 지방정부가 역할을 분담하여 농촌복지정책을 다양하게 펼치고 있는데, 예를 들면 일본의 농촌교육을 개선하기 위해 중앙정부는 지역 만들기 사업과 도농교류 프로그램을, 지방정부에서는 학교규모의 적정화, 정보화교육 지원, 복식수업 지원 등 지역사회 내 세부사업을 추진하고 있다.

농협에서는 ‘고령자생활 충실활동’ 및 ‘고령자 생활 원조활동’ 등을 통해서 농촌노인들의 취업 및 소득을 지원하고 있는데, 예를 들면 농촌노인들의 삶의 보람을 느낄 수 있는 활동으로 촌락농장, 농원 만들기를 장려하고 있으며, 농촌노인들에게 삶의 즐거움을 고취시키기 위해서 농산물 자급운동을 지원하고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 활동은 일본국민들의 노년 생활에 대한 가치관을 반영한 것이라 볼 수 있는데 <표 2-4-1>은 일본 국

<sup>29)</sup> 상계서, pp.210~212.

<sup>30)</sup> 최경환, 「외국의 농촌복지관련 정책사례」, (농림부 농업연수원, 2007) pp.179~180.

민들의 노후생활에 대한 가치관의 변화를 나타낸 것이다.

일본의 사회복지서비스는 각종 연금제도(경영이양연금, 농업자노령연금 등)와 의료보험 및 농업인 재해보험, 공공부조 등 사회보장제도와 함께 다양한 사회복지 서비스를 제공하고 있다. 그중 재가복지서비스로는 우리나라와 비슷한 가정봉사원서비스, 주간보호서비스, 단기보호서비스 등이 있으며, 의료 및 보건사업, 노인보건시설, 방문간호 등에 관한 사항을 노인보건법에 규정하여 제공하고 있다.

<표 2-4-1 > 일본국민의 노후생활에 대한 가치관

항목		1975년	1989년	1999년
연간 총 실노동시간		2,064	2,088	1,842
향후 생활의 가치관	마음의 풍요로움	38.0	49.3	57.0
	물질의 풍요로움	40.9	32.7	29.3
	일률적으로 말할수 없음	17.4	15.0	10.7
향후 생활의 역점	레저·여가생활	16	34	36
	가정생활	28	23	25
	식생활	22	15	16

자료 : 임상봉 외, 「OECD 및 선진 주요국의 농촌정책」, (농림부, 2006), p.235.(원출처 : 일본 노동성)

의료관련사항으로는 의료·특정요양비의 지급, 노인보건시설 요양비의 지급, 노인방문간호요양비 지급 등을 규정하고 있으며, 각종 의료보험에 가입한 70세(외상의 경우 65세) 이상을 대상으로 하고 있다.

보건사업으로는 장년기의 건강관리, 성인병 예방 등 노후건강 유지를

위하여 중요한 것부터 기초자치단체가 실시 주체가 되어 40세 이상 지역 주민을 대상으로 하는 건강교육, 건강상담, 건강진단과 검사, 기능회복 훈련, 방문지도 등을 제공하고 있으며, 비용은 정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 각각 1/3씩 분담하고 있다.

노인보건시설과 관련해서는 1986년에 노인보건법이 개정됨으로써 사업이 본격화 되었는데, 기능회복훈련, 간호 등을 중심으로 노인에 대한 의료서비스를 제공함과 동시에 일상생활상의 서비스도 제공하여 노인의 자립을 지원하고 가정의 복귀를 목표로 하고 있다.

방문간호는 1991년에 법적으로 인정되어 노인 뿐 아니라 40세 이상의 외상환자를 중심으로 방문간호사업을 실시하게 되었으며, 1992년에 노인 방문간호과제센터가 설치되었다.

이처럼 일본의 농어촌 복지정책의 특징은 신기본법을 기본으로 노인보건법 등을 통해 제도화가 잘 되어 있다는 점이다. 이를 토대로 중앙정부와 지방정부가 역할 분담을 통해 사회안전망 구축, 노인복지, 건강·의료사업 등 복지사업을 관주도적으로 폭넓게 추진하고 있다.

### 3. 미국의 농어촌복지 사례

미국의 농어촌지역 대부분은 가난하다기 보다는 다양한 지역적, 경제적, 사회적 특성을 지닌 농촌공동체문제를 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 도시중심지의 부재, 저밀도 정주 패턴, 높은 농업 의존도, 계속되는 인구 감소, 이농, 경제적 변동 또는 쇠퇴에 의한 지리적 격리 등의 문제를 들 수 있다.

미국은 농어촌복지정책의 목표를 농어촌주민들의 삶의 질 향상에 두고

주로 주택정책과 기반시설의 개발에 중점을 두고 추진하고 있다. 주택정책은 농어촌의 저소득층 주민들에게 내 집 마련 또는 수리의 기회를 도와주거나 임대주택을 마련할 수 있도록 용자와 보조금을 지원하는 프로그램과 함께 학교, 병원 및 진료소, 도서관, 소방서, 공공설비 등의 중요한 공공시설에 재정적인 지원을 함으로써 농촌공동체를 도와주는 것이다.

기반시설 개발정책으로는 첫째, 필수적인 서비스를 용이하게 받을 수 있도록 접근성을 높이고, 둘째, 깨끗한 환경을 조성하며, 셋째, 성장을 위한 기반시설 확충에 중점을 두고 있다. 이에 따라 상하수도시설의 개발과 교체·개선을 위해 인구 만 명 이하의 농촌공동체에 용자와 보조금을 지급한다. 아울러 원격통신 기반의 신규설치, 개량, 확장에 대한 용자, 원거리 교육과 의료사업에 대한 용자와 보조, 광대역 서비스의 전개사업에 대한 용자와 보조를 통해 미국 전역의 농촌공동체에 대한 교육, 보건서비스를 가능하게 하고 있다.<sup>31)</sup>

특기할만한 것으로 미국의 농촌지역은 우리나라와 비교가 되지 않을 정도로 광활하기 때문에 농촌주민들의 접근성 제고를 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다는 것이다. 예를 들면 JARC(Job Access and Reverse Commute)와 같은 전문적인 프로그램에 의해 농촌주민들이 교육이나 진료 등 전문서비스를 제공하는 기관으로부터 직접적으로 수송보조를 받도록 하는 것 등이 있다.<sup>32)</sup>

이와같이 미국 농어촌복지정책의 특징은 국가가 직접 복지시설을 설치

31) 임상봉 외, 전계서, pp.147~178.

32) 상계서, p.42.

하거나 운영하기 보다는 농촌공동체가 자생적으로 필수 시설을 설치하고 운영할 수 있도록 재정적으로 지원하는데 중점을 두고 있으며, 특히 정부와 민간이 상호 파트너십을 가지고 협력하되, 농촌공동체가 운영의 주체라는데 그 특징이 있다 할 수 있다.

#### 4. 영국의 농어촌복지 사례

영국의 농어촌복지정책은 환경식품농촌부(DEFRA : Department for Environment, Food and Rural Affairs)에 의해 추진되고 있으며, 복지정책을 농촌개발목표의 4영역 중의 하나로 중시하고 있다. DEFRA는 농촌전원청(CA : Countryside Agency)으로부터 농촌정책에 대한 자문을 받아 농촌발전프로그램(ERDP : England Rural Development Programme) 및 지침을 만들고 이를 산하기관인 농촌개발청(RDS : Rural Development Service)에 전달하여 추진하고 있다.<sup>33)</sup>

영국의 복지정책의 추진방향을 살펴보면 농어촌주민의 일차적 복지는 국가가 책임지되, 지역사회주민 스스로 주인의식을 갖고 참여하는 자치역량을 배양하는데 역점을 두고 있다. 즉 국가는 의료·교육 등 기초복지서비스를 책임지고, 지방정부가 지역사회를 보호하는 차원에서 일차적인 복지서비스를 실천하는 주체로서 아동, 청소년, 가족, 고령자, 신체 및 정서장애, 정신보건, 알코올 및 약물남용 등에 대한 서비스 실천계획을 세우며, 민간전문가로부터 서비스를 구매하는 역할을 담당하고 있다. 그리고 민간기관은 지방정부의 실천계획에 따라 직접적으로 수요자에게 복

<sup>33)</sup> 김일환 외, 「농어촌 고령화에 따른 선진국의 농어촌 복지보장체계연구」, (농림부 정책연수단보고서, 2005), pp.22~23.

지서비스를 공급하는 역할을 맡음으로써 민간기관에서 근무하는 사회복지사가 서비스 이용자를 직접 대면하면서 상담이나 기타 프로그램을 제공하게 되는 체계를 갖추고 있다.

영국 역시 농어촌지역의 가장 큰 문제로 고령화와 건강, 저소득, 교통문제 등을 들고 있다는 점에서 우리나라와 비슷한 점이 많은데, 이 외에도 노인들의 주택문제와 의사소통(Community)이 형성되지 못하는 점을 중시하고 있다는 데서 차이점을 보이고 있기도 하다.

영국의 주요한 농어촌복지정책 중 노인복지정책을 예로 살펴보면 크게 건강문제와 각종 복지시설 등에 대한 접근성문제로 요약할 수 있는데, 정부에서는 농촌지역에 다양한 인프라 구축 차원에서 솅이나 강당과 같은 집합시설 등의 설립, 대중교통 이용시 요금의 50% 지원, 거동이 불편한 노인의 경우 구급차를 이용할 수 있도록 하는 등의 복지정책계획을 수립하면, 지방정부는 이를 실천하기 위해 지역사회의 민간기관으로부터 건강, 의료, 교통 서비스를 구매하여 연결하고, 민간기관은 지방정부의 재정적 지원하에 직접적으로 농어촌 노인들을 위한 교통편이나 구급차를 제공하는 등의 서비스를 전달하게 되는 것이다.

최근 들어 복지서비스를 실천하는데 있어서 민간부문이나 가족의 역할이 점차 강조되고 있는 가운데 정부는 자원봉사기관이나 지역사회에 기반을 둔 다양한 민간기관들과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있으며 이들의 적극적인 참여를 유도하고 있다.

결론적으로 영국의 농어촌복지는 지역사회보호라는 개념하에서 사회복지서비스를 실천하기 위한 법적제도를 구비하고 체계적인 정책을 수립한 후 이를 바탕으로 지역사회의 민간자원 등을 최대한 활용하여 수준높은 서

비스를 전달하는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

비록 농어촌복지정책에 대한 접근방법이 농어촌 지역이 갖는 사회·경제·문화적 특성과 다양한 유형별 요소에 따른 맞춤형 복지정책이 되지 못하고 있다는 비판을 받고 있으나, 공공과 민간, 가족간의 파트너십에 기초하여 복지정책이 전개되고 있다는 점, 농어촌노인의 의사소통 부재를 하나의 복지실천과제로 인식하고 있다는 점 등은 우리가 눈여겨 볼 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 우리나라의 경우 복지서비스를 효율적으로 실천하기 위한 정부와 민간기관의 역할분담이 체계적으로 이뤄지지 못하고 있으며, 농어촌복지문제를 주로 물질적이고 하드웨어적인 관점에서 접근하고 있다고 보기 때문이다.

## 5. 프랑스의 농어촌복지 사례

프랑스의 농촌복지정책은 농업·식량·수산·농촌부(Ministere de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Peche et affaires rurales)의 농촌 및 삼림국에서 담당하고 있으며, 농업사회보장기구(MSA : Mutualite Socilae Agricole)와 농촌가족협회(AFR : Association des familles rurales)라는 민간조직을 통하여 복지서비스가 제공되고 있다.<sup>34)</sup>

정부는 농촌사회보장제도를 운영하여 농어촌주민에 대한 복지서비스 전달을 위한 중개자의 역할과 지원자의 역할을 담당하고 있으며, 상호 연대에 초점이 맞춰져 운영되고 있다.

농어촌복지정책은 농업인과 농어촌가족에 대한 복지서비스로 나뉘볼 수 있는데, 농업인에 의해 창설된 비영리 협동조합조직인 농업사회보장

<sup>34)</sup> 상계서. pp.49~50, p57, p83



기구(MSA)에서 농업인에 대한 사회보장정책을 추진하고 농촌가족협회(AFR)에서 농촌가족에 대한 보육, 문화, 노인복지 등의 서비스 활동을 실천하고 있다.

농업인에 대한 복지정책의 방향은 생활수준 향상, 사회보장 강화, 최저은퇴연금 보장 및 향상 등을 중점과제로 채택한 '신농업기본법'에 잘 나타나 있듯이 농업사회보장정책으로 요약할 수 있으며, 이를 추진하기 위한 법률적 수임기구인 농업사회보장기구가 농업인, 농업노동자, 농업관련기관 종사자 등을 대상으로 퇴직연금, 의료보험, 가족수당 등 사회보장업무를 중점 추진하고 있다.

프랑스 농업부문 사회보장제도는 19세기 말 농업인들에 의해 냉해, 화재, 경작위험 등을 대상으로 자발적으로 운영된 상호부조에서 기원하며, 1952년에 농업인에 대한 퇴직보험이 도입되면서 현대적인 개념의 사회보장제도가 시작되었다고 할 수 있다. 그 후 1961년에 의료보험이 도입되었고 2002년에 산재보험이 도입되기에 이르렀다.

다음으로 AFR(농촌가족협회)은 1901년도에 민간협회법에 따라 설립된 민간단체로서 초기엔 가족의 어려움을 서로 돕기 위한 운동으로 시작되었으나, 점차 마을공동체로 발전하게 되었다. 현재는 약 1만여 코뮌(기초자치단체)을 조직하고 3개의 코뮌당 1개의 농촌가족협회를 구성하고 있으며, 지방 또는 중앙의 정부기관과 의회 등을 상대로 농촌가족의 이해를 대변하기에 이르렀다.

AFR의 주요 활동업무는 농촌가족들이 필요로 하는 거의 모든 서비스를 망라하고 있다. 어린이와 청소년을 위한 보육원, 방과후 프로그램, 어린이 놀이방, 여름방학 프로그램, 연극반 등을 지원하고 있으며, 부모교

육, 보건 및 건강프로그램, 음악·댄스·영화 등 부모와 가족을 위한 문화복지서비스를 지원하고 있다. 또한 노인들을 위한 노인체육활동, 수작업활동 등과 함께 소외의 문제, 대중교통 이용 등 노인의 권익지원 및 장애인복지활동 등을 실시하고 있다.

결론적으로 프랑스의 농어촌 복지정책은 민간사회단체가 정부로부터 수입받아 그 역할을 수행하는 체제로서 농업분야에 대한 사회보장정책과 가족들이 연계하여 조직된 코문과 농촌가족협회가 지역사회에서 필요로 하는 다양한 복지서비스를 민간 스스로 기획하고 실천하고 있다고 할 수 있다. 특히 농촌가족협회를 중심으로 개인 또는 가족단위 상호 협력 네트워크를 구축함으로써 자치적인 복지정책을 실현하고 있다는 점에서 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

## 6. 외국의 농어촌복지 사례의 시사점

영국, 프랑스 등 대부분의 OECD국가들 역시 우리나라와 비슷한 농어촌인구 감소와 노령화에 따른 문제점 등을 갖고 있으며, 농어촌문제 해결방법의 하나로 복지수준 향상에 많은 노력을 기울이고 있다. 물론 나라마다 대처하는 방법은 각 국의 사회문화적 역사와 환경에 따라 다소 다른 점도 있지만 이들 선진 외국의 농어촌 복지정책으로부터 발견한 몇 가지 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농어촌 복지정책을 국가가 주도적으로 하기 보다는 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간기관이 역할을 분담하여 파트너십을 형성하고 지역사회실정에 맞는 복지정책을 추진한다는 점이다. 이는 점차 지방자치제의 기능을 강화하고 있고, 농협 등 민간복지단체가 많은 우리나라에서

도 정부와 민간간의 상호 네트워크 형성에 의한 협력방안 등을 검토할 필요가 있다고 생각된다. 그러나 미국의 경우처럼 민간기관이 주도적으로 복지사업을 추진하고 정부가 소요예산을 지원하는 방식은 우리나라의 실정을 고려할 때 당장 도입하기는 어려울 것으로 생각된다.

둘째, 지역실정에 맞는 다양한 복지프로그램을 개발하여 운영한다는 점이다. 농어촌지역의 특성을 고려하여 하나의 복지시설에서 어린이, 학부모, 노인들을 위한 복합적인 프로그램을 운영한다든지, 접근성 제고를 위해 클라이언트가 주문하는 방식으로 교통편을 제공한다거나, 순회 방문하여 서비스를 제공하는 방식 등은 도서, 벽지 등이 많은 우리나라에서도 유익한 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 제도적인 뒷받침이 잘되어 있다는 점이다. 영국이나 프랑스의 경우 역할 분담을 위한 중앙과 지방정부의 조직, 현장의 서비스 전달시스템 등이 체계화 되어있고, 일본의 경우에는 각 복지사업을 추진하기 위한 근거를 신기본법, 노인보건법 등 관련법규로 제도화 하였다는 점이다. 우리나라의 경우 농어촌복지정책과 관련된 법규가 부처별로 산재되어 있고 사업도 부처별로 다양하게 추진되고 있는 점을 고려할 때 농어촌실정에 맞는 복지정책을 종합적으로 추진하기 위한 법적 제도적 보완이 필요하다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

넷째, 농어촌지역에 대한 복지사업이 복지시설이나 서비스전달체계, 교통수단 제공, 의료서비스 등 물질적인 서비스뿐만 아니라, 농어촌노인들의 소외로 인한 의사소통의 부재와 같은 소프트웨어적 프로그램 개발, 도시와 농어촌사이의 틈새지역에 대한 문제점 등에 대해서도 연구하고 있다는 점에서 관심을 가질 필요가 있다고 본다.

## 제Ⅲ장 농어촌지역의 복지시설 현황과 문제점

### 제1절 농어촌사회의 특성

#### 1. 농어촌의 인구학적 특성

농어촌지역의 인구학적 특성은 급격한 산업화, 도시화의 진행에 따른 인구의 고령화, 그리고 인구의 과소화를 들 수 있다. 2005년 현재 읍·면지역에 거주하는 농어촌인구는 870만 4천명으로 전체인구(47,041천명)의 18.5%에 불과하다. 특히, 읍지역은 인구가 유지되고 있는데 비해 면지역의 인구감소가 두드러져 2005년 현재 면지역 인구는 4,770천명으로 1985년의 8,254천명의 57.8%에 불과한 실정이다.<sup>35)</sup>

<표 3-1-1> 총인구 및 구성비

(단위 : 명)

연도	전국 <sup>36)</sup>	도시		농촌	
		인구	구성비(%)	인구	구성비(%)
1975	34,675,484	16,769,946	48.4	17,905,538	51.6
1990	43,390,374	32,290,055	74.4	11,100,319	25.6
2005	47,041,434	38,337,699	81.5	8,703,735	18.5

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 재편집(원출처 : 통계청, 「인구주택총조사보고서」)

주 : 1995년 이전, 도시, 농촌 구분 기준은 시부, 군부이며, 그 이후 구분 기준은 동부, 읍·면부임

<sup>35)</sup> 읍지역은 1985년 3,689천명에서 2005년 3,987천명으로 오히려 증가함

<sup>36)</sup> 총인구는 한국인과 외국인으로 구성되는데, 여기서는 한국인 인구를 제시하였음

이를 다른 방식으로 살펴보면 전체인구 중 도시에 거주하는 비율을 나타내는 도시화율이 1960년 28.0%에서 1990년 74.4%, 2005년에는 81.5%로 급속히 증가하였음을 의미하는 것이기도 하다.

<표 3-1-2> 도시화율 변화추이(1960~2000년)

연도	1960	1970	1980	1990	2000	2005
도시화율(%)	28.0	41.1	57.2	74.4	79.7	81.5

자료 : 통계청, 「인구주택총조사보고서」 연도별 자료, 재편집

급속한 노령화의 진행으로 농어촌의 아동 및 청장년층 인구가 감소하고 노령화가 급속하게 진행되고 있는데, 9세이하 인구가 1960년 29.9%에서 2005년에 11.0%로 낮아졌으며, 반면에 60세 이상은 1960년 6.7%에서 2005년 24.5%로 대폭 증가되었다.

<표 3-1-3> 도시와 농어촌의 연령별 인구의 변동추이

단위: %

구분	1960년		2000년		2005년	
	도시	농어촌	도시	농어촌	도시	농어촌
0~9세	28.0	29.9	14.7	12.8	12.0	11.0
10~19세	22.2	20.3	15.2	12.8	14.4	11.6
20~29세	17.9	16.4	18.1	13.9	16.5	11.6
30~39세	13.5	11.3	18.8	15.0	18.2	14.4
40~49세	9.0	8.8	15.6	13.0	17.6	14.9
50~59세	5.3	6.6	8.9	11.1	10.7	12.0
60~69세	2.7	4.3	5.5	12.4	6.4	12.5
70세이상	1.4	2.4	3.2	8.9	4.2	12.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 (원출처 : 통계청, 「인구주택총조사보고서」)

또한, 가구당 인구가 평균 2.7명으로 과소하여, 1~2명의 가구원으로 구성된 가구가 53.9%를 차지한다. 이러한 인구구조의 변화는 도시에서도 비슷한 추세로 나타나고 있으나 도시와 농어촌의 차이는 매우 크다.

<표 3-1-4> 총가구수 및 가구원수별 가구분포

연도	지역	총일반 가구 (천가구)	가구원수별 가구분포(%)						평균 가구원수 (명)
			1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상	
1975	도시	3,331	4.5	9.1	13.5	17.9	19.5	35.5	4.8
	농촌	3,317	3.9	7.6	11.0	14.4	17.1	45.8	5.3
1990	도시	8,463	8.6	12.2	19.5	31.9	19.1	8.6	3.7
	농촌	2,892	10.3	18.3	17.6	22.4	18.1	13.3	3.7
2005	도시	12,745	19.1	20.1	21.7	29.1	7.9	2.1	2.9
	농촌	3,142	23.3	30.6	17.6	18.7	6.9	2.9	2.7

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 재편집(원출처 : 통계청, 「인구주택총조사보고서 및 한국의 사회지표」)

수십년간 우리나라의 급속한 경제성장은 산업화, 도시화, 핵가족화로 대변되는 사회적 현상 속에서 농촌은 상대적으로 소외되는 현상을 초래하였고, 발전수준이 크게 뒤떨어지게 되었다. 이에 따라 농어촌주민 중 농어업인이 41.7%(‘05년 기준, 365만 5천명)를 차지하고 있는<sup>37)</sup> 농어촌지역은 도시에 비하여 소득수준이 낮을 뿐 아니라 사회기반 및 사회복지부문에 있어서도 도시에 비해 크게 뒤쳐지게 되었고 인구 감소의 직접적인 원인이 되었다.<sup>38)</sup>

37) 농림부, 「농림업주요통계」, (2007)

38) 서문희 외, 「농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안」, (농림부, 2006), pp.11~12.

## 2. 농어촌의 경제

국내총소득(GNI)에서 농업이 차지하는 비중 및 농어업이 차지하는 비중은 <표 3-1-5>에서 보는 바와 같이 1970년 26.3%에서 2006년에는 2.9%로 지속적으로 하락하고 있으며, 농어업의 성장률은 경제성장률과는 달리 매우 불안정적임을 볼 수 있다.<sup>39)</sup>

<표 3-1-5> 농어업부문의 생산과 성장률 (단위 : 10억원, %)

연도	국민총소득 (GNI, 명목)	농림어업 (명목)	국민총소득 대비 농림 어업비율	GDP 성장률	농어업 성장률
1970	2,800	737	26.3	-	-
1975	10,278	2,560	24.9	5.9	4.0
1980	38,118	5,576	14.6	-1.5	-19.0
1985	82,033	10,174	12.4	6.8	5.0
1990	186,560	14,998	8.0	9.2	-6.0
1995	397,459	22,829	5.7	9.2	5.3
2000	576,160	25,030	4.3	8.5	1.2
2005	809,300	24,631	3.0	4.0	0.7
2006(추정)	847,861	24,473	2.9	4.8	-2.6

자료 : 농림부, 「2007년 농림업주요통계」

농어촌지역의 월평균 가구소득은 매년 지속적으로 증가하였으나, <표 3-1-6>에서 보는바와 같이 도시근로자가구의 소득에 비해 점점 낮아지고

<sup>39)</sup> 상계서. pp.12~13.

있음을 알 수 있다. 1975년에는 농가소득이 도시근로자 소득보다 높았으나, 1989년 이후 역전되어 2006년에는 농가소득이 도시근로자가구 소득의 78.2%에 불과하며, 소득만족도도 상대적으로 낮다.

<표 3-1-6> 월평균 가구소득 (단위 : 원)

연 도	도시근로자가구(A)	농 가 (B)	B/A (%)
1975	65,540	72,744	111.0
1980	234,086	224,426	95.9
1985	423,788	478,021	112.8
1990	943,272	918,815	97.4
1995	1,911,064	1,816,880	95.1
2000	2,386,947	1,922,677	80.5
2005	3,250,837	2,541,918	78.2
2006	3,443,399	2,691,917	78.2

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 (원출처 : 통계청, 「가계조사연보」 : 농가경제통계)

<표 3-1-7> 소득 만족도 (단위 : %)

년도	지 역	소득 있음	만족			그저 그렇다	불만족			모르 겠다	소득 없음
			매우 만족	만족 한편	불만족 한편		매우 불만족				
1999	전국	60.2	10.0	0.4	9.6	40.9	48.0	37.1	10.8	-	39.8
	도시	60.0	9.9	0.5	9.5	40.9	48.1	37.1	11.0	1.1	40.0
	농촌	61.1	10.5	0.3	10.2	40.8	47.2	37.2	10.1	1.5	38.9
2003	전국	63.5	11.9	1.3	10.6	39.0	49.1	35.5	13.6	-	36.5
	도시	63.2	11.8	1.3	10.5	39.5	48.7	35.1	13.6	-	36.8
	농촌	64.4	12.6	1.4	11.2	36.6	50.8	37.0	13.8	-	35.6

자료 : 통계청, 「한국의 사회지표」



농가소득은 농업소득보다는 농외소득이 더 높은 비율로 증가하였는데, <표 3-1-8>에서 보는 바와 같이 1995년부터는 농촌소득의 절반 이상이 농외소득에 해당하였다.<sup>40)</sup> 1980년대까지는 근로자, 농가 및 어가의 소득격차가 크지 않지만, 1992년 이후 격차가 벌어지기 시작하여 최근에는 그 격차가 더욱 심해지고 있다.

<표 3-1-8> 농가소득 구성 (단위 : 원/ 연간)

연도	농가소득 (A)	농업소득	농외소득(B)		B/A (%)	가처분소득
			농외소득	이전·비경상소득		
1985	5,736,246	3,698,936	1,059,987	977,323	35.5	5,689,669
1990	11,025,781	6,263,889	2,840,797	1,921,095	43.2	10,965,423
1995	21,802,558	10,469,058	6,930,804	4,402,696	52.0	21,628,739
2000	23,072,123	10,897,081	7,432,309	4,742,733	52.8	22,838,398
2005	30,503,015	11,815,293	9,884,433	8,803,288	61.3	23,232,064
2006	32,303,000	12,092,000	10,037,000	10,175,000	62.6	23,733,000

자료 : 농림부, 「농림통계연보」

<표 3-1-9>에서 보는 바와 같이 농어촌은 월평균수입 200만원 이상인 가구가 1985년도의 경우 0.3%에 불과하던 것이 2000년에 36.4%를 차지할 정도로 소득구조가 개선되었다 하지만, 같은 기간 도시지역이 1.3%에서 51.7%로 향상된 것에 비해 매우 낮은 수준이며, 아직도 월소득 100만원 미만 가구가

40) 이순형·문무경 외, 「농촌여성결혼이민자 정착지원방안」, (농림부, 2006), p.3.

1/4을 차지할 정도로 저소득층이 대부분을 차지하고 있다. 도시근로자가구 소득 대비 농가소득의 비율도 '90년 이후 더욱 낮아져 2006년에는 78.2%에 불과한 실정이다.

<표 3-1-9> 월 소득 계층별 가구분포 (단위 : %)

구 분	1985		1993		2000	
	도시 <sup>1)</sup>	농촌 <sup>1)</sup>	도시	농촌	도시	농촌
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
400미만 (천원)	47.9	49.9	2.5	1.6	-	-
400~1,000	43.7	45.4	22.5	32.5	13.7	25.0
1,200~1,500	5.7	3.8	28.8	28.6	15.7	20.7
1,500~2,000	1.4	0.6	20.5	16.2	18.9	18.1
2,000~2,500	1.3 <sup>2)</sup>	0.3 <sup>2)</sup>	11.6	8.8	15.1	14.7
2,500~3,000	-	-	6.1	4.2	11.9	9.0
3,000 이상	-	-	8.1 <sup>3)</sup>	3.6 <sup>3)</sup>	24.7	12.7

자료 : 통계청, 「한국의 사회지표」

주 : 1) 1996년까지 도시 농촌 구분 기준은 시부, 군부임

2) 월평균 가구소득 200만원 이상 가구비율

3) 월평균 가구소득 300만원 이상 가구비율

<표 3-1-10> 도시근로자소득 대비 농가소득 비교 (단위 : 천원, %)

	1970	1980	1990	2000	2006
도시근로자가구소득(A)	338	2,809	11,319	28,643	41,321
농가구소득(B)	256	2,693	11,026	23,072	32,303
B/A(%)	75.7	95.9	97.4	80.6	78.2

### 3. 농어촌의 생활문화

농어촌지역의 취학전 자녀양육실태를 보면 도시와 농어촌지역이 비슷한 수준으로 유치원이나 보육시설, 학원, 방과후시설 이용율이 2005년 65.7%에 달하며, 청소년 자녀의 방과후 활동은 2006년 학원이용이 36.8%에 불과한 반면 혼자 공부하는 학생이 48%에 이른다.

<표 3-1-11> 취학 전 자녀양육 실태 및 의견

(단위 : %)

취학전 자녀 양육 실태											
연도	지역	자녀 부모	자녀 조부모	가족 친인척	과출부 가정부	혼자또는 아동끼리 보냄	유치원	보육시설	학원	방과후 교실	기타
2005	도시	61.0	14.1	2.9	1.1	8.8	13.9	13.5	33.4	4.4	0.1
	농어촌	58.1	15.1	2.5	0.5	11.1	13.5	16.9	31.5	3.8	0.1

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」, p.261.(원출처 : 통계청, 「한국의 사회지표」)

주 : 도시, 농촌 구분 기준은 동부, 읍·면부임

<표 3-1-12> 자녀 방과 후 활동(농촌)

(단위 : %)

연도	구분		교과관련 학원	취미관련 학원	개인과외	친구와 공부	혼자 공부	기타
2006	진체		23.0	13.8	1.7	3.3	48.0	10.3
	지역	읍	24.8	12.2	1.0	3.1	47.2	11.6
		면	21.4	15.1	2.2	3.5	48.7	9.1
	영농여부	농가	21.9	13.5	2.0	3.1	47.5	12.0
비농가		25.7	14.4	0.8	3.9	49.3	5.9	

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」, p.262.

이는 <표 3-1-13>에서 보는 바와 같이 학생수별 학교수에서 200명 이하의 학교가 도시지역은 3.8%에 불과하나, 농어촌지역은 64.6%를 차지할 정도로 자녀들이 같이 어울릴 친구나 장소가 부족한 때문으로 보인다.

<표 3-1-13> 학생수별 학교수(2004) (단위 : %, 명)

구 분	200명 이하	201-400명	401-600명	601-800명	801-1000명	1001-1500명	1501-2000명	2001명 이상	전 체
농산 어촌	64.6	15.7	7.1	4.5	3.3	3.6	0.9	0.3	100.0 (4,557)
도시	3.8	4.4	7.1	11.7	15.4	36.8	16.2	4.6	100.0 (5,952)

자료 : 농림부, 「농림어업인 복지 등 실태조사 결과」, 2004

<표 3-1-14> 여가시간 활용(2005) (단위 : %, 명)

구 분	TV/ 라디오	신문/ 책	화투/ 바둑	운동/ 등산	친구와 대화	집에서 쉽	기타	전 체	
전 체	37.7	5.4	4.5	10.2	22.2	16.4	3.6	100.0(1,663)	
지역	읍	31.1	6.3	4.9	15.1	21.8	15.8	5.0	100.0(602)
	면	41.5	4.9	4.3	7.4	22.4	16.7	2.8	100.0(1,061)
성별	남자	40.6	6.0	5.9	10.9	18.9	14.1	3.6	100.0(900)
	여자	34.3	4.7	2.9	9.3	26.0	19.1	3.7	100.0(763)
연령	30대이하	46.7	10.4		9.6	16.7	11.4	5.1	100.0(83)
	40대	28.7	7.4	3.5	21.8	17.8	15.3	5.5	100.0(267)
	50대	30.8	5.8	6.4	15.3	21.7	17.1	3.0	100.0(354)
	60대	41.6	5.4	4.4	7.0	23.5	14.7	3.5	100.0(455)
	70대이상	42.3	3.3	4.6	3.4	24.6	18.8	3.0	100.0(505)
학력	초졸	43.1	2.7	4.7	5.9	23.5	16.4	3.7	100.0(604)
	중졸	34.8	7.0	4.6	15.3	21.5	13.4	3.4	100.0(301)
	고졸이상	28.4	13.5	3.6	22.5	15.3	10.9	5.7	100.0(369)

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」, P.270.(재편집)

<표 3-1-14>에서 보는 바와 같이 농어촌지역에서는 여가시간 대부분을 TV를 시청하거나(37.7%), 친구 만나기(22.2%), 집에서 쉬는 것(16.4%) 등을 선호하고 있으며, 대도시보다는 중소도시로 갈수록, 읍지역보다는 면지역이 TV/라디오를 시청하면서 보내는 시간이 많다.

<표 3-1-15>에 의하면 농어촌 주민 대부분은 휴일 등 여가시간을 TV 시청보다는 스포츠나 취미활동 등 다양한 문화생활을 하기를 희망하고 있음을 알 수 있다. 농촌진흥청의 2006년 농촌생활지표조사보고서에 의하면 공공여가시설 이용율이 낮은 이유도 교통이 불편하다는 의견이 35.3%로 가장 높다.

<표 3-1-15> 희망여가활동(주말·휴일, 2003) (단위 : %)

지역	여행	등산 낚시	친구 만나기	쇼핑	가족과 대화/ 외식	산책/ 스포츠	예술 감상	스포츠 관람	집에서 원다	TV 보기	종교 활동	예술 창작
대도시	23.5	11.3	9.3	9.7	8.3	7.5	7.4	2.8	3.1	2.6	2.2	2.2
중도시	22.5	10.5	8.8	8.0	9.8	9.6	6.4	3.1	2.7	2.6	2.4	2.5
읍면지역	22.1	9.8	13.3	11.4	9.9	6.3	5.6	2.4	2.0	2.7	2.4	1.8
지역	인터넷 /게임	노래방 /게임방	비디오 보기	음악 감상	음주	오락 잡기	독서	신문 잡지	학습	라디오 듣기	기타	계
대도시	1.9	1.4	1.6	1.2	1.3	0.9	0.9	0.4	0.4	0.2	0.1	100.0
중도시	2.4	1.9	1.4	1.3	0.5	0.9	1.1	0.5	0.4	0.4	0.3	100.0
읍면지역	1.1	1.8	1.4	1.1	1.8	1.5	0.5	0.5	0.2	0.5	0.0	100.0

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」, p.271.(원출처 : 문화관광부 한국문화관광정책연구원, 「문화향수실태조사」)

전반적으로 농어촌지역 주민들의 생활 만족도는 주거환경(보통이상 81.2%)과 쓰레기, 환경(보통이상 62%)에 대한 만족도가 비교적 높은 편이나, 교육환경(보통이상 50%), 대중교통 편리성(보통이상 49%), 보건의료(보통이상

51.7%), 여가시설(32.3%) 등은 낮은 편이다. 특히 면지역은 읍지역보다 훨씬 더 교육환경, 대중교통, 보건·의료 및 여가시설에 있어 불만이 많은 실정이다.

<표 3-1-16> 농어촌지역생활 만족도(2005) (단위 : %)

구 분	주거환경					교육환경					대중교통 편리성					
	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	
전체	2.7	23.5	55.0	17.0	1.8	0.3	3.1	46.6	43.0	7.0	0.9	10.8	37.3	41.3	9.8	
지역	읍	3.7	23.1	53.2	18.9	1.1	0.5	4.0	51.6	37.4	6.6	1.3	13.3	39.5	35.8	10.1
	면	2.0	23.8	56.0	15.9	2.2	0.1	2.6	43.8	46.2	7.3	0.6	9.3	36.0	44.5	9.6
구 분	쓰레기/환경					보건의료 문제					여가시설					
	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	
전체	0.6	11.0	50.4	31.0	7.0	0.7	7.7	43.3	40.7	7.6	0.2	2.4	29.7	51.6	16.2	
지역	읍	0.6	13.2	43.9	32.7	9.6	0.8	9.1	45.3	37.9	6.8	-	2.9	30.5	49.8	16.8
	면	0.6	9.7	54.3	30.0	5.4	0.7	6.9	42.0	42.4	8.0	0.3	2.1	29.2	52.6	15.9

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 p.365.

## 제2절 농어촌지역 복지시설 운영현황 및 기능

### 1. 농어촌지역 복지시설 운영현황

농어촌지역의 복지시설은 크게 아동, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 저소득층, 여성결혼이민자 등을 위한 시설로 나뉘볼 수 있다. 먼저 아동복지시설 중 대표적인 국공립보육시설은 2006년 현재 전국의 1,420개 읍·면 중 66%에 해당하는 944개 읍·면에 설치 운영되고 있으나, 476개 읍·면은 국공립보육시설이 설치되어 있지 않으며, 민간보육시설은 총 15,405개소 중 2,750개소(전체의 17.8%)가 농어촌지역에 설치되어 있다.

<표 3-2-1> 농어촌지역 보육시설 현황(2006년) (단위 : 개소)

지역 구분	설립주체별							
	계	국·공 립시설	민간보육시설			직장보 육시설	가정보 육시설	부모협 동시설
			법인	법외	개인			
계	29,233	1,643	1,475	1,066	12,864	298	11,828	59
도시	25,076	1,360	890	716	11,049	267	10,737	57
농어촌	4,157	283	585	350	1,815	31	1,091	2

자료 : 여성가족부, 「보육통계」, (2006)

노인복지시설은 2005년말 현재 노인생활시설(무료양로시설, 노인요양시설, 노인전문요양시설, 실비노인요양시설)이 총 553개소 중 18.8%인 104개소가 농어촌지역에 위치하고 있으며, 노인이용시설(노인복지회관, 가정봉사원파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설, 실비주간보호시설)이 총 770개소 중 20.8%인 160개소가 농어촌지역에 위치하고 있다.

<표 3-2-2>

노인복지시설 현황(2006년 1월)

(단위 : 개소)

시설	구분	유형	계	도시	농어촌
노인생활시설		무료양로시설	137	96	20
		노인요양시설	149	110	37
		노인전문요양시설	139	96	30
		실비노인요양시설	128	99	17
		소계	553	449	104
노인이용시설		노인복지회관	148	114	34
		가정봉사원파견시설	301	217	84
		주간보호시설	239	209	30
		단기보호시설	41	35	6
		실비주간보호시설	41	35	6
		소계	770	610	160

자료 : 농림부, 「농촌복지·교육·산업관련 업무참고자료」,(2007)

장애인복지관은 총 121개소 중 농어촌지역에 16개소(전체의 13.2%)가 있으며, 사회복지관은 총 379개소 중 18개소(4.7%)만이 농어촌지역에 설치되어 있다. 특히, 사회복지관은 가장 복합적인 사회복지서비스를 제공하고 있다고 볼 수 있는데 노인과 장애인, 저소득층에 대한 복지서비스와 함께 청소년에 대한 상담, 성교육, 취미·오락 프로그램, 도서관, 방과후 학습시설을 운영하고 있으며, 여성에 대한 취미·교양교실, 여성결혼이민자가족에 대한 교육 등을 실시하고 있다는 점에서 농어촌지역에서 매우 필요한 복지시설이라 할



수 있다.

처음 농림부(현 농림수산식품부)에서 설치하여 2005년에 지방자치단체에 이양한 여성농업인센터가 2006년 현재 50개소(농촌정보문화센터 포함)가 운영되고 있는데, 주로 여성농업인을 위한 교육, 육아 등과 관련된 서비스를 제공하고 있다.

이밖에 농촌진흥청이 2006년 현재 158개 읍·면지역에서 농업인건강관리실을 운영하고 있으며, 지역농업협동조합이 2005년부터 자체적으로 운영하는 문화복지센터가 2007년 현재 약 318개소를 운영중인데 이중 면지역에는 184개소가 운영되고 있다.

## 2. 농어촌지역의 종합복지시설 운영사례

농어촌지역의 복지수준이 열악한 가운데 전문적인 복지서비스를 종합적으로 제공하여 농어촌주민들로부터 호평을 받고 있는 종합복지시설 운영사례를 살펴보았다.

경기도 용인시 이동면의 농협문화복지센터는 2005년부터 농협중앙회와 지역농업협동조합의 협조로 운영되고 있는데 농어촌지역의 특성을 고려한 바람직한 종합복지시설 운영모델로서 시사하는 바가 크다.

본 연구자가 방문한 농협문화복지센터는 경기 용인시 이동면 천리 231-5번지에 위치한다. 수도권이라고 하지만 면지역으로 농촌지역이며 교통이 불편하기 때문에 지역주민들을 위해 마을과 복지센터를 연계하는 셔틀버스를 운행한다. 2005년 7월 가정봉사원 사업을 시작으로 그해 11월 682평 규모의 종합복지센터를 준공하고 간호사 1명, 사회복지사 4명, 자원봉사자 45명 등 총

57명이 활동 중이다.

이 복지센터는 하나의 건물에 치매, 중풍환자들을 위한 주간보호시설, 노인들과 부녀자들을 위한 체력단련실, 주부대상의 공예 및 노래교실, 청소년들을 위한 독서교실 등을 함께 운영하며, 농협의 신용업무와 연쇄점, 식당도 연계하여 이용할 수 있다.

이 곳에서는 장수체조, 물리치료·마사지 등 환자 및 노인들의 육체적인 건강관리는 물론 정신적인 건강까지 관리하는 전문적인 프로그램과 종이 및 점토공예, 노래교실, 풍물 등 여성 프로그램, 독서교실 등 어린이 프로그램 등을 간호사와 사회복지사 등 전문가들이 운영하여 이용자들로부터 호평을 받고 있다. 주민 중 한사람인 원씨 할머니(73세)는 “예전에는 차편도 없고 갈 곳도 마땅치 않아 집에 갇혀 있기 일쑤였는데, 지금은 복지센터에서 차량도 운행하고 무료로 체력단련실도 이용하게 해 주니 즐겨 찾게 됐다”고 말했다. 이 때문에 복지센터를 이용하는 주민들이 하루 평균 200~300명에 이르며 바람직한 농어촌복지시설의 새 모델이라는 명성을 얻고 있다. 노인복지사업으로 시작한 복지센터가 세대를 아울러 지역주민 전체를 위한 공간으로 자리 잡게 된 것이다.

이 외에도 농협에서는 면지역에 총 184개소의 문화복지센터를 운영하고 있는데, 필수시설로 영농교육, 문화교실, 취미교실, 노인대학, 주부대학 등을 운영하기 위한 교육장과 청소년상담실, 법률 및 고충상담실 등 상담실을 설치하고, 건강관리실, 공부방, 보육시설, 편의시설 등을 함께 운영하여 지역주민들로부터 호평을 얻고 있다. 농협의 문화복지센터는 정부나 공공단체가 아닌 민간단체가 자체적으로 운영하고 있다는 점에서도 의의가 크다.

<표 3-2-3>

면지역 농협문화복지센터 현황

(단위 : 개소)

도 별	면지역 문화복지센터 설치 운영현황			
	계	2005	2006	2007
인천	1	-	1	-
울산	2	-	-	2
경기	34	11	19	4
강원	15	2	11	2
충남	21	6	12	3
충북	13	1	9	3
전북	22	1	15	6
전남	34	7	14	13
경북	17	3	10	4
경남	16	8	4	4
제주	9	2	4	3
합계	184	41	99	44

### 제3절 농어촌지역의 유희시설 활용사례

농어촌지역의 인구 감소에 따라 유희 공공시설이 늘고 있다. 특히, 급격한 학생 수의 감소로 2006년 폐교 수가 2,418개교에 이르며, 이중 35%에 달하는 850개교가 교육수련시설이나 복지시설 등으로 재활용되고 있다.

농어촌지역에 문화공간이 부족한 점을 감안할 때 농어촌주민들에게 문화적 참여기회가 확대되도록 앞으로 폐교를 공방이나 체험교실, 농어촌주민들의 사회교육공간 또는 면단위 문화원 분원으로 활용하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.<sup>41)</sup>

면지역의 급격한 인구감소로 유휴공간이 늘어난 면사무소에 주민자치센터와 체력단련실 등을 함께 설치하여 운영하는 등 농어촌지역의 유휴 공공시설을 효율적으로 활용하는 방안이 모색되고 있다.

<표 3-3-1>

전국 폐교 현황

(단위 : 교, %)

년도	폐교수	미활용 폐교	활용폐교									
			처리종결					대부(임대)				
			매각	반환	철거	자체 활용	기타	교육 수련 시설	종교 시설	복지 복지 시설	기업 생산 시설	기타
2004	2,996 (100.0)	414 (13.8)	1,169 (39.0)	37 (1.2)	46 (1.5)	223 (7.4)	49 (1.6)	309 (10.3)	16 (0.5)	184 (6.1)	170 (5.7)	379 (12.7)
2005	2,996 (100.0)	415 (13.9)	1,235 (41.2)	50 (1.7)	39 (1.3)	221 (7.4)	-	387 (12.9)	19 (0.6)	184 (6.1)	152 (5.0)	294 (9.8)
2006	2,418 (100.0)	559 (23.1)	832 (34.4)	32 (1.3)	6 (0.3)	139 (5.7)	-	303 (12.5)	16 (0.7)	183 (7.6)	136 (5.6)	212 (8.8)

자료 : 교육과학기술부, 홈페이지: <http://www.mest.go.kr>

41) 이흥재, 「농어촌문화복지의 개선」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 정책과제발표자료집, 2002.7.12, p.211.)

## 제4절 농어촌지역 복지시설의 문제점

### 1. 열악한 복지시설

농어촌지역은 인구과소화로 도시지역에 비해 복지시설이 매우 부족한 실정이다. 2005년 65세 이상 독거노인은 총 782,708명인데 이중 47%에 해당하는 366,809명이 농어촌지역에 거주하고 있다.<sup>42)</sup>

반면에 이와 관련된 노인 복지시설을 살펴보면, 무료양로시설 총 137개소 중 농어촌지역에는 20개소(전체의 14.6%)이며, 노인복지회관 총 148개소 중 농어촌지역에는 34개소(전체의 23.0%)에 불과하다.

<표 3-4-1> 농어촌지역 독거노인 현황(2005년) (단위 : 명)

구분	연령	합계	65~69세	70~74세	75~79세	80~84세	85세이상
합계		782,708	234,901	237,426	178,521	95,422	36,438
도시		415,899	138,651	126,210	89,617	45,020	16,401
농어촌		366,809	96,250	111,216	88,904	50,402	20,037

자료 : 통계청, 「인구주택총조사결과」, (2005)

전국 1,420개 읍·면 중 국공립보육시설이 설치되지 않은 지역이 '06년 현재 476읍·면에 달하며, 총 인구의 18.5%가 농어촌에 살고 있지만, 의료기관은 9%, 의료인력은 12.4%에 불과한 실정이다.

사회복지관은 노인과 장애인, 저소득층에 대한 복지서비스와 함께 청소년에 대한 상담, 성교육, 취미·오락 프로그램, 도서관, 방과후 학습시설, 여성에 대한 취미·교양교실, 여성결혼이민자가족에 대한 교육 등 가장 복합적인

<sup>42)</sup> 통계청, 인구주택총조사결과(2005)

사회복지서비스를 제공하고 있다는 점에서 농어촌지역에서 매우 필요한 복지시설이라 할 수 있으나, 총 379개소의 사회복지관 중 겨우 18개소(4.7%)만이 농어촌지역에 설치되어 있다는 것은 농어촌지역의 열악한 복지시설수준을 보여주는 대표적인 예라 할 수 있다. 이에 따라 농어촌지역에 늘려야 할 공공시설로 보건의료시설과 사회복지시설을 가장 원하고 있으며, 필요한 여가시설로는 체육시설과 경로당시설 등을 들고 있다.

이와 같이 농어촌지역에 필요한 복지시설의 절대적인 부족이 전반적인 농어촌주민의 복지 만족도를 저하시키는 큰 이유가 되고 있다.

<표 3-4-2> 필요 여가시설(농촌, 2005) (단위 : %, 명)

구 분	공공 도서관	공연장	박물관/ 미술관	체육 시설	경로당	공공 회관	기타	전체
전 체	47	28	07	635	200	52	30	1000(1,806)
지역	읍	45	45	14	645	180	19	1000( 673)
	면	47	19	03	630	212	37	1000(1,133)

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 p.280.

<표 3-4-3> 향후 늘려야 할 공공시설 (단위 : %)

연도	지역	보육 시설	어린이 놀이터	공원 유원지	보건 의료 시설	사회 복지 시설	주차 시설	문화 회관	도서관	체육 시설	쓰레기 소각장	기타
2005	도시	12.1	2.9	13.3	18.9	21.2	14.2	3.8	7.0	3.9	2.4	0.2
	농촌	8.8	3.5	10.6	29.3	21.5	7.5	4.4	4.0	3.7	5.9	0.7

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」 p.281.(원출처 : 통계청, 「사회통계조사보고서」)

## 2. 접근성 제한

농어촌지역은 지역이 광범위한 반면, 대중교통이 발달하지 못한 관계로 접근성이 매우 떨어진다. 특히 면지역은 교통수단이 제한된 반면 어린이집을 제외하고는 복지시설에 연계되는 셔틀버스가 운행되기 어려워 접근성이 더욱 떨어진다고 볼 수 있다. <표 3-4-4>에서 보는 바와 같이 공공시설을 이용하지 않는 가장 큰 이유가 교통 불편으로 나타나고 있으며, 읍지역보다 면지역이 더욱 심하다는 것을 알 수 있다. 이러한 이유 등으로 사회복지시설의 위치에 대한 농업인의 인지도가 13.4%에 불과할 정도로 매우 낮다.<sup>43)</sup>

<표 3-4-4> 공공 여가시설을 이용하지 않는 이유(농촌, 2005) (단위 : %, 명)

구 분	돈이 없어	시간 없어	교통 불편	동행자 없어	프로그램 없어	정보 부재	기타	전체
전 체	6.3	25.9	35.3	3.3	9.0	10.9	9.3	100.0(1,111)
지역	읍	9.4	32.4	26.5	3.5	8.0	11.7	100.0( 399)
	면	4.6	22.3	40.2	3.2	9.5	10.5	100.0( 712)

자료 : 농촌진흥청, 「2006 농촌생활지표」, p.279.

## 3. 우수 인력 및 프로그램 부족

농어촌복지의 문제점의 하나로 사회복지사나 보육교사 등 우수한 인력이 부족하다는 것을 들 수 있다. 특히 면지역에는 사회복지관 등 복지시설이 거의 없어 면사무소의 사회복지담당공무원 1명 외에는 사회복지

<sup>43)</sup> 조홍식·김태성·남기철, 「농촌지역사회복지실태 및 욕구조사」, (서울대학교 사회복지연구소, 2001) p.79.

사를 찾아보기 힘들 정도이다. 보육시설의 경우에도 농어촌지역에서의 근무를 희망하는 보육교사가 많지 않아 우수한 교사를 확보하는데 어려움을 겪고 있으며, 국공립보육시설의 경우 농어촌지역에 근무하는 보육교사에게 수당을 지급하는 등 유인책을 쓰고 있으나 큰 효과를 보지 못하고 있다.

복지서비스의 프로그램도 보다 다양화할 필요가 있다. 예를 들면 보육 프로그램의 경우 연령별 원아가 적다는 점을 고려한 ‘혼합연령 보육프로그램’이나, 원거리 통학시간 중에 원아를 지도할 수 있는 ‘자유선택 활동시간을 위한 프로그램’, 농번기를 고려한 휴일반, 야간반, 24시간반 등 ‘시간연장형 특수보육’ 등 농어촌의 특성을 고려한 프로그램 등이 필요하다.

#### 4. 농어촌 복지정책의 비통일성

농어촌복지정책이 부처별로 다양하게 운영되고 있다. 그 동안 농림수산물품부나 농촌진흥청의 경우 주로 농어업인을 대상으로 하여 복지정책을 추진해 왔으나, 최근에는 비농어업인을 포함한 농어촌주민에 대한 복지정책으로 전환할 필요성을 느끼고 있다. 또한 보건복지가족부 등 농림수산물품부 이외의 부처나 지방자치단체에서도 농어촌주민을 위한 복지정책이 다양하게 추진되고 있다.

사회안전망 확보를 위해 농림수산물품부는 농어업인에 대한 국민건강보험료와 재해공제, 농작물재해보험, 어선원 재해보상 등을 지원하고 있으며, 보건복지가족부는 농어촌주민 전체를 대상으로 국민기초생활보장과 함께 연금 및 보험을 지원하고 있다.



보육, 보건 의료 및 노인 및 여성복지분야에서 농림수산식품부는 영유아양육비 및 취약농가 인력지원, 여성결혼이민자 교육, 농가도우미 및 여성농업인센터 운영(2005년 지방이양) 등 농업인을 위한 생산적 복지정책을 펴고 있으며, 농촌진흥청도 농업인 건강관리실 운영지원, 농어촌장수마을 육성 등의 정책을 추진하고 있다. 보건복지가족부는 농어촌공공보건기관을 확충하는 한편, 민간의료기관에게도 재정적인 지원을 하고 있으며, 국공립보육시설 등 농어촌 보육시설 확충, 농어촌복합노인복지시설 운영, 재가노인복지센터 및 노인인력운영센터 등을 지원하고 있다.

이 외에도 여성부에서 여성지원센터를, 문화체육관광부에서 청소년수련시설 등을 지원하고 있으며, 지방자치단체별로 군민회관, 쉼터, 휴게실, 체력단련실, 농촌보육정보센터, 경로당 및 노인교실 등 다양한 복지시설과 프로그램을 자체적으로 운영하고 있다. 특히 지방자치단체의 경우 읍·면·동사무소에 주민자치센터를 설치하고 체력단련실 등 복지시설을 같이 운영하는 사례가 늘고 있다.

중앙부처와 지방자치단체별로 복지관련 정책이 별도로 이뤄지고 있어 농어촌 현장에서 사업의 중복 또는 공백으로 복지행정이 비효율적으로 추진될 우려가 있으며, 지역적으로 복지만족도의 차별이 심화되는 원인이 될 수도 있다. 이는 농어촌관련 특별법이 농림수산식품부 소관의 '농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법'과 보건복지가족부 소관의 '농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법'으로 이원화된 데에도 원인이 있다고 볼 수 있다.

<표 3-4-5> 중앙부처별 농어촌복지 관련정책 현황

정책분야	소관부처	사 업 내 용
사회안전망	농림수산식품부	○농어민 국민건강보험료 지원, 농업인 재해공제, 농작물 재해보험, 어선원 재해보상 지원
	보건복지가족부	○농어촌주민 국민건강보험료 지원, 농어민 국민연금 보험료 지원, 농어민연금 관리운영비, 공적노인요양보장제도, 국민기초생활보장(생계,주거,교육,해산,장제,의료), 긴급복지지원
보건·의료	보건복지가족부	○농촌공공보건기관 확충, 농어촌 민간의료기관 용자지원, 농산어촌 지역응급의료기관 지원
	농촌진흥청	○농업인건강관리실 시설·장비 지원, 농작업재해 원인규명 및 농작업환경 개선, 농작업재해안전관리시스템 운영
보육	보건복지가족부	○농어촌보육시설 확충, 농어촌 만5세아 무상보육 지원
	농림수산식품부	○영유아양육비 지원, 여성농업인센터
여성복지	농림수산식품부	○농가도우미(영농, 가사) 지원, 여성농업인센터, 여성결혼이민자 교육
	여성부	○여성결혼이민자 교육·상담지원, 성폭력상담
노인복지	보건복지가족부	○농어촌복합노인복지시설 운영, 재가노인복지센터 운영 지원, 노인인력운영센터 지원
	농림수산식품부	○취약농가 인력지원
	농촌진흥청	○노인보호지원체계 구축, 노인봉사활동 프로그램 개발, 농촌건강장수마을 육성, 노인봉사원 양성, 고령친화 농업모형개발 및 조성, 농산어촌 노인 교육 및 여가활동 지원

자료 : 이동필 외, 「농어촌지역개발·복지분야 지원체계 효율화방안에 관한 연구」, (농림부·기획예산처, 2006), pp.75~76. 재편집

## 제Ⅳ장 농어촌지역(면단위) 주민의 복지에 대한 실증적 조사 분석

### 제1절 조사 개요

#### 1. 조사기간

설문조사는 2008. 5. 6일부터 5. 7일까지 이틀간에 걸쳐 집중적으로 이뤄졌으며, 중앙부처 복지담당공무원과 읍·면의 사회복지담당공무원, 농업협동조합중앙회 및 지역농업협동조합 복지담당자, 농어촌지역 복지시설 운영자 등에 대한 면접·청취조사 등은 2006년 3월 초순부터 2008년 5월 하순까지 실시하였다.

#### 2. 조사대상 및 규모

설문조사대상은 전국의 각 지역에서 농림수산물식품부 농업연수원 교육생으로 참여한 면지역 거주 농어업인 등 259명을 대상으로 하였다.

읍·면의 사회복지담당공무원에 대한 면접 청취조사는 2개 도, 4개 면을 임의 선정하여 방문 조사하였으며, 농업협동조합 복지담당자에 대한 면접 청취조사는 농업협동중앙회와 15개 지역농업협동조합을 방문하여 지역농협에서 추진하고 있는 문화복지센터 운영현황을 살펴보았다.

이 외에 전북 부안의 여성농업인센터(1개소) 및 전남 장성의 보육시설(1개소), 경북 상주시의 농촌정보문화센터(1개소) 등을 방문 조사하였으며, 중앙부처(보건복지가족부, 교육과학기술부, 여성부, 농촌진흥청 등)의 관련업무 담당자에 대한 면접 및 전화 청취조사를 실시하였다.

조사대상자의 지역별 분포를 살펴보면 <표 4-1-1>과 같다. 총 응답자 259명중 유효한 응답자가 232명으로 경북(17.8%), 전북(16.2%)이 가장 많고 전남, 경남, 충남 등이 10% 이상을 차지하고 있으며, 제주도(4%), 광역시(1.9%) 등 전국의 농어촌 지역에 골고루 분포하고 있다.

<표 4-1-1> 조사대상자 지역별 분포현황

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
경기도	23	8.9	9.9
강원도	12	4.6	5.2
충청북도	13	5.0	5.6
충청남도	26	10.0	11.2
전라북도	42	16.2	18.1
전라남도	32	12.4	13.8
경상북도	46	17.8	19.8
경상남도	32	12.4	13.8
제주도	1	0.4	0.4
광역시	5	1.9	2.2
유효합계	232	89.6	100.0
결측값	27	10.4	
총합계	259	100.0	

조사대상자의 성별 분포를 살펴보면 <표 4-1-2>와 같다. 응답자 259명 중 유효한 응답자가 257명으로 이 중 남자가 181명이며(69.9%), 여자가 76명(30.1%)이다.

<표 4-1-2> 조사대상자 성별 현황

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
남자	181	69.9	70.4
여자	76	29.3	29.6
유효합계	257	99.2	100.0
결측값	2	0.8	
총합계	259	100.0	

조사대상자의 연령을 살펴보면 <표4-1-3>과 같다. 응답자 259명 중 20~29세가 11명(4.2%), 30~39세가 89명(34.4%), 40~49세가 159명(61.4%)으로 비교적 젊은 층을 대상으로 조사가 이루어졌다.

<표 4-1-3> 조사대상자 연령별 현황

	빈도	백분율(%)
20~29세	11	4.2
30~39세	89	34.4
40~49세	159	61.4
총합계	259	100.0

조사대상자의 직업을 살펴보면 <표 4-1-4>와 같다. 응답자 259명중 221명(85.3%)이 농업인으로 대부분을 차지하고 있다.

<표 4-1-5>는 조사대상자의 생활수준을 나타낸 것이다. 유효응답자 256명 중 잘사는 편이라고 응답한 사람이 8명(3.1%)에 불과하며, 보통이라고 응답한 사람이 187명으로 72.2%로 나타났다.

<표 4-1-4> 조사대상자 직업별 분포현황

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
농림업	221	85.3	85.3
어업	1	0.4	0.4
상업	3	1.2	1.2
회사원	3	1.2	1.2
전문직	1	0.4	0.4
주부	10	3.9	3.9
학생	1	0.4	0.4
무직(직업이 없음)	2	0.8	0.8
기타	17	6.6	6.6
총합계	259	100.0	100.0

<표 4-1-5> 조사대상자 생활수준

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우 잘 산다	2	0.8	0.8
잘사는 편이다	6	2.3	2.3
보통이다	187	72.2	73.0
못 사는 편이다	53	20.5	20.7
매우 못 산다	8	3.1	3.1
유효합계	256	98.8	100.0
결측값	3	1.2	
총합계	259	100.0	

조사대상자의 가구형태는 응답자 259명 중 부모, 부부, 자녀 등 3대가 함께 사는 가구가 83명(32.0%)으로 가장 많았으며, 부모와 함께 사는 세대가 68명(26.3%), 미혼자녀와 함께 사는 가구가 59명(22.8%) 순이다. 결혼한 세대로서 2세대 이상이 함께 사는 가구가 64.9%로 상당히 높게 나

타났는데 도시지역과 비교되는 농어촌지역 가구형태의 특징을 보여주는 것이라 생각된다. 조사대상자의 가구형태를 나타낸 것이 <표 4-1-6>이다.

<표 4-1-6 > 조사대상자 가구형태

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
혼자산다	2	0.8	0.8
부부만 함께 산다	28	10.8	10.8
부모를 모시고 함께 산다	68	26.3	26.3
결혼한 자녀와 같이 산다	17	6.6	6.6
미혼자녀와 같이 산다	59	22.8	22.8
부모, 부부, 자녀가 함께 산다	83	32.0	32.0
기타	2	0.8	0.8
총합계	259	100.0	100.0

### 3. 조사내용

설문지를 통해 면지역의 복지여건, 복지 만족도 및 복지 수요, 문제점 및 개선방안 등을 조사하였으며, 설문내용에 대한 타당성 검토를 위해 중앙부처 복지담당공무원과 읍·면의 사회복지담당공무원, 농업협동조합중앙회 및 지역농업협동조합 복지담당자, 농어촌지역 복지시설 운영자, 농업인단체 임직원 등에 대한 사전, 사후 보완조사를 실시하였다.

### 1) 면지역의 복지 여건

면지역 주민들이 주로 이용하는 시설들이 읍·면·동 중 어디에 위치하는지와 이용시 교통수단을 조사하였다. 이는 면지역의 복지시설 이용현황과 이용수단 조사 등을 통해 면지역 주민들의 복지여건을 분석하기 위한 것이다.

### 2) 면지역 주민의 복지 만족도

면지역 주민들의 복지 만족도를 알아보기 위해 이용 가능한 복지시설이 충분히 설치되어 있는지(시설의 충분성), 교통수단은 편리한지(교통의 편리성), 복지시설 및 장비는 우수한지(시설·장비의 우수성), 복지서비스 전문인력이 구성되어 있는지(전문성), 이용경비는 저렴한지(경제성) 여부 등에 대해 조사하였다.

### 3) 면지역의 복지 수요

면지역 주민들의 복지욕구를 파악하기 위해 특히 면지역에 있어야 할 시설들은 무엇인지 우선순위를 정하여 3가지씩 복지시설을 제시하도록 요구하였다. 이는 면지역 주민들에 대한 정확한 복지수요를 파악함으로써 면단위 복지수준을 향상시킬 수 있는 효율적인 정책을 세울 수 있기 때문이다.

### 4) 면지역 복지의 문제점과 개선방안

면지역 주민들이 복지 관련시설을 이용하는데 가장 불편한 요인이 무엇인지 문의하고 그에 대한 개선방안으로 면단위 종합복지시설의 유용성에 대하여 조사하였다. 이를 위해 종합복지시설에 대한 호응도, 종합복지시설에 우선적으로 설치할 필요가 있는 복지시설의 종류, 종합복지시설을 운영하기 위해 필요한 조건 등을 조사하였다.



## 제 2 절 조사결과 및 분석

### 1. 자료 처리 및 분석방법

본 연구를 수행하는데 있어서 설문조사자료의 처리는 다음과 같은 과정을 거쳤다. 전국의 면지역 거주 농업인 등 259명을 대상으로 설문조사를 실시하고 전 문항을 계량화한 후 코딩하여 비교, 분석하였다.

통계분석에 사용된 구체적인 실증분석방법은 SPSS 15.0 프로그램을 이용하여 빈도분석(Frequency Analysis)을 하였으며, 응답자 중 유효한 응답자를 별도 산출한 유효백분율을 사용하였다.

### 2. 면지역의 복지여건 분석

면지역의 복지여건 분석을 위해 면지역 주민들이 주로 이용하는 복지관련시설들이 읍·면·동 중 어느 지역에 위치하는지와 그러한 시설을 이용하는 교통수단이 무엇인지 시설별로 조사하였다.

#### 1) 사회복지관(복지관)

<표 4-2-1> 사회복지관(복지관 포함) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	74	28.6	31.0
면	79	30.5	33.1
동	11	4.2	4.6
없음	43	16.6	18.0
모름	32	12.4	13.4
유효합계	239	92.3	100.0
결측값	20	7.7	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-1>은 설문 응답자가 이용할 수 있는 사회복지관(복지관 포함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 33.1%가 면에 소재하고 있는 사회복지관(복지관 포함)을 이용한다고 하였다. 31%는 읍에 있는 사회복지관(복지관 포함)을 이용한다고 응답하였고 18%는 없다고 하였다.

<표 4-2-2> 사회복지관(복지관 포함) 이용시 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	27	10.4	16.1
도보	16	6.2	9.5
셔틀버스	4	1.5	2.4
자가용	115	44.4	68.5
기타	6	2.3	3.6
유효합계	168	64.9	100.0
결측값	91	35.1	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-2>는 사회복지관(복지관 포함)을 이용하는 교통편에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 68.5%가 자가용을 이용한다고 응답하였다. 조사결과를 고려해 볼 때 최소한 응답자의 64.1%가 사회복지관을 이용하고 있을 정도로 복지 수요가 있는 반면, 면지역의 사회복지관이 매우 부족한 것으로 보이며, 교통수단도 대중교통 이용율이 낮은 것으로 나타났다.

## 2) 보육시설(어린이집)

<표 4-2-3>은 설문 응답자가 이용할 수 있는 보육시설(어린이집 포

함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 56.2%가 면에 있는 보육시설(어린이집)을 이용한다고 응답하였다.

<표 4-2-3> 보육시설(어린이집) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	51	19.7	21.7
면	132	51.0	56.2
동	11	4.2	4.7
없음	26	10.0	11.1
모름	15	5.8	6.4
유효합계	235	90.7	100.0
결측값	24	9.3	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-4>는 보육시설(어린이집)을 이용하는 교통편에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 44.3%는 셔틀버스를 이용하고 33.5%는 자가용을 이용한다고 응답하였다. 조사대상 시설 중 보육시설의 셔틀버스 이용률이 가장 높게 나타났다.

<표 4-2-4> 보육시설(어린이집) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	17	6.6	10.2
도보	15	5.8	9.0
셔틀버스	74	28.6	44.3
자가용	56	21.6	33.5
기타	5	1.9	3.0
유효합계	167	64.5	100.0
결측값	92	35.5	
총합계	259	100.0	

3) 도서관(독서실)

<표 4-2-5>는 설문 응답자가 이용할 수 있는 도서관(독서실 포함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 41.3%가 읍에 있는 도서관(독서실)을 이용한다고 응답하였고 29.6%는 도서관(독서실)이 없다고 응답 하였다. 면지역의 도서관(독서실) 이용자는 18.3%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 4-2-5> 도서관(독서실) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	95	36.7	41.3
면	42	16.2	18.3
동	12	4.6	5.2
없음	68	26.3	29.6
모름	13	5.0	5.7
유효합계	230	88.8	100.0
결측값	29	11.2	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-6> 도서관(독서실) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	31	12.0	19.9
도보	16	6.2	10.3
셔틀버스	2	0.8	1.3
자가용	98	37.8	62.8
기타	9	3.5	5.8
유효합계	156	60.2	100.0
결측값	103	39.8	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-6>은 도서관(독서실)을 이용하는 교통편에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 62.8%가 자가용을 이용하고, 21.2%가 버스 등 대중교통을 이용한다고 응답하였다. 역시 대중교통 이용율이 낮은 편이다.

#### 4) 방과후 학습시설

<표 4-2-7> 방과후 학습시설 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	59	22.8	26.1
면	56	21.6	24.8
동	6	2.3	2.7
없음	74	28.6	32.7
모름	31	12.0	13.7
유효합계	226	87.3	100.0
결측값	33	12.7	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-7>은 설문 응답자가 이용할 수 있는 방과후 학습시설이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 24.8%만이 방과후 학습시설이 면지역에 있다고 응답하였고, 46.4%가 이용 가능한 방과후 학습시설이 없거나(32.7%), 모른다(13.7%)고 응답하였다. <표 4-2-8>은 방과 후 학습시설 이용 교통편에 대해 응답자 중 44.5%가 자가용을 이용한다고 응답하였다. 그리고 57.5%가 질문에 응답을 하지 않았는데 이용대상 학생이 없는 가구가 많은 것으로 추정된다.

<표 4-2-8> 방과 후 학습시설 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	17	6.6	15.5
도보	15	5.8	13.6
셔틀버스	25	9.7	22.7
자가용	49	18.9	44.5
기타	4	1.5	3.6
유효합계	110	42.5	100.0
결측값	149	57.5	
총합계	259	100.0	

5) 여성회관(여성농업인센터 포함)

<표 4-2-9> 여성회관(여성농업인센터) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	75	29.0	33.3
면	22	8.5	9.8
동	12	4.6	5.3
없음	68	26.3	30.2
모름	48	18.5	21.3
유효합계	225	86.9	100.0
결측값	34	13.1	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-9>는 설문 응답자가 이용할 수 있는 여성회관(여성농업인센터 포함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 33.3%가 여성회관(여성농업인센터)이 읍지역에 있는 것을 이용

한다고 하였다. 하지만 응답자의 30.3%는 읍, 면, 동에 여성회관(여성농업인 센터)이 없다고 응답하였다.

<표 4-2-10>은 여성회관(여성농업인 센터)을 이용하는 교통편에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 65.8%가 자가용을 이용하고, 21.6%는 버스를 이용한다고 응답하였다.

<표 4-2-10> 여성회관(여성농업인센터) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	24	9.3	21.6
도보	4	1.5	3.6
셔틀버스	3	1.2	2.7
자가용	73	28.2	65.8
기타	7	2.7	6.3
유효합계	111	42.9	100.0
결측값	148	57.1	
총합계	259	100.0	

6) 건강관리실(체력단련실 포함)

<표 4-2-11> 건강관리실(체력단련실 포함) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	45	17.4	19.7
면	87	33.6	38.0
동	14	5.4	6.1
없음	43	16.6	18.8
모름	40	15.4	17.5
유효합계	229	88.4	100.0
결측값	30	11.6	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-11>은 설문 응답자가 이용할 수 있는 건강관리실(체력단련실 포함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 38%가 면에 있는 건강관리실(체력단련실 포함)을 이용한다고 응답하였다.

<표 4-2-12>는 건강관리실(체력단련실 포함)을 이용하는 교통편에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 55.4%는 자가용을 이용하고 있다고 하였고, 49.8%는 질문에 응답을 하지 않았다.

<표 4-2-12> 건강관리실(체력단련실 포함) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	18	6.9	13.8
도보	35	13.5	26.9
셔틀버스	1	0.4	0.8
자가용	72	27.8	55.4
기타	4	1.5	3.1
유효합계	130	50.2	100.0
결측값	129	49.8	
총합계	259	100.0	

#### 7) 경로당(노인교실 포함)

<표 4-2-13>은 설문 응답자가 이용할 수 있는 경로당(노인교실 포함)이 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 53.2%가 면에 있는 경로당(노인교실)을 이용한다고 응답하였다.



<표 4-2-13> 경로당(노인교실 포함) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	22	8.5	9.4
면	124	47.9	53.2
동	67	25.9	28.8
없음	8	3.1	3.4
모름	12	4.6	5.2
유효합계	233	90.0	100.0
결측값	26	10.0	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-14>는 경로당(노인교실)을 이용하는 교통편으로 응답자의 71.1%가 도보를 이용한다고 응답하였다. 이는 경로당이나 노인교실의 경우 면지역이나 주거지역과 가까운 곳에 많다는 것을 의미한다. 47.9%는 설문에 대해 응답하지 않았는데 이는 조사대상자의 연령층이 비교적 젊기 때문인 것으로 추정된다.

<표 4-2-14> 경로당(노인교실 포함) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	6	2.3	4.4
도보	96	37.1	71.1
셔틀버스	1	0.4	0.7
자가용	28	10.8	20.7
기타	4	1.5	3.0
유효합계	135	52.1	100.0
결측값	124	47.9	
총합계	259	100.0	

8) 보건소(지소)

<표 4-2-15> 보건소(지소) 소재지

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
읍	25	9.7	10.5
면	175	67.6	73.8
동	30	11.6	12.7
없음	3	1.2	1.3
모름	4	1.5	1.7
유효합계	237	91.5	100.0
결측값	22	8.5	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-15>는 설문 응답자가 이용할 수 있는 보건소(지소 포함)가 어디에 소재하느냐는 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것으로 응답자의 73.8%가 면에 있는 보건소(지소)를 이용한다고 응답하였다. 보건소의 경우 경로당, 보육시설과 함께 비교적 면단위에 많이 설치되어 있는 시설로 나타났다.

<표 4-2-16>은 보건소(지소)를 이용하는 교통편으로 응답자의 61%는 자가용을 이용하고 있다고 응답하였고, 응답자의 27%는 도보를 이용한다고 하였다. 보건소의 경우 면소재지에 설치되어 있는 경우가 많은 편이나, 면소재지에서 떨어져 있는 마을은 주로 자가용을 이용하거나 자가용이 없는 경우 도보를 많이 이용하기 때문인 것으로 보인다.

<표 4-2-16>

보건소(지소) 교통편

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
버스	17	6.6	8.5
도보	54	20.8	27.0
셔틀버스	0	0	0
자가용	122	47.1	61.0
기타	7	2.7	3.5
유효합계	200	77.2	100.0
결측값	59	22.8	
총합계	259	100.0	

## 2. 면지역의 복지수요

<표 4-2-17>은 면지역의 복지수요에 대한 것을 나타낸 것이다. 면지역에 우선적으로 있었으면 좋겠다고 생각하는 시설로 건강관리실(체력단련실)이 1순위, 2순위, 3순위에서 응답자의 18.4%, 15.9%, 14.8%로 가장 높은 응답을 하였다. 다음으로 도서관(독서실)이 있었으면 한다는 응답이 1순위, 2순위, 3순위에서 16%, 9.4%, 11.4%로 나타났다. 그리고 사회복지관(복지관)이 1순위, 2순위, 3순위에서 16%, 9.4%, 11.4%를 차지하였다. 이를 고려할 때 면지역에 건강관리실(체력단련실 포함), 도서관(독서실), 사회복지관(복지관) 등을 우선적으로 설치할 필요가 있는 것으로 나타났다.

<표 4-2-17>

면지역의 복지수요 우선순위

	1순위	2순위	3순위	1순위 백분율 (%)	2순위 백분율 (%)	3순위 백분율 (%)	1순위 유효 백분율 (%)	2순위 유효 백분율 (%)	3순위 유효 백분율 (%)
사 회 복 지 관 (복지관)	40	23	27	15.4	8.9	10.4	16.0	9.4	11.4
보 육 시 설 (어린이집)	35	17	11	13.5	6.6	4.2	14.0	6.9	4.6
도서관 (독서실)	44	32	36	17.0	12.4	13.9	17.6	13.1	15.2
방과후 학습 시설	25	44	19	9.7	17.0	7.3	10.0	18.0	8.0
여 성 회 관 (여성농업인센터)	8	14	14	3.1	5.4	5.4	3.2	5.7	5.9
건 강 관 리 실 (체력단련실)	46	39	35	17.8	15.1	13.5	18.4	15.9	14.8
경로당 (노인교실)	4	0	4	1.5	0	1.5	1.6	0	1.7
보건소	11	6	11	4.2	2.3	4.2	4.4	2.4	4.6
휴게실	6	9	12	2.3	3.5	4.6	2.4	3.7	5.1
자활후견센터	3	3	14	1.2	1.2	5.4	1.2	1.2	5.9
주간보호시설	1	10	6	0.4	3.9	2.3	0.4	4.1	2.5
취 미 · 교 양 교실	26	47	46	10.0	18.1	17.8	10.4	19.2	19.4
기타	1	1	2	0.4	0.4	0.8	0.4	0.4	0.8
유효합계	250	245	237	96.5	94.6	91.5	100.0	100.0	100.0
결측값	9	14	22	3.5	5.4	8.5			
총합계	259	259	259	100.0	100.0	100.0			

### 3. 면지역 주민의 복지 만족도

#### 1) 복지시설이 충분한지에 대한 만족도

<표 4-2-18>은 면지역 주민에게 필요한 복지시설이 충분히 설치되었는가라는 물음에 대한 응답결과를 나타낸 것이다. 응답자중 ‘매우 불만족’과 ‘대체로 불만족’으로 응답한 비율이 61.1%로 나타나서 면지역에 필요한 복지시설이 매우 부족한 것으로 나타났다.

<표 4-2-18> 복지시설 설치 충분성에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우 불만족	77	29.7	31.8
대체로 불만족	71	27.4	29.3
보통수준	77	29.7	31.8
대체로 만족	16	6.2	6.6
매우 만족	1	0.4	0.4
유효합계	242	93.4	100.0
결측값	17	6.6	
총합계	259	100.0	

#### 2) 복지시설 교통 편리성에 대한 만족도

<표 4-2-19>는 면지역 주민이 필요한 복지시설과의 교통편이 편리한가라는 물음에 대한 응답결과이다. ‘매우 불만족’과 ‘대체로 불만족’으로 응답한 비율이 64.2%로 복지시설에 대한 접근성이 매우 열악한 것으로 나타났다.

<표 4-2-19> 복지시설 교통 편리성에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우불만족	86	33.2	35.4
대체로불만족	70	27.0	28.8
보통수준	69	26.6	28.4
대체로만족	16	6.2	6.6
매우만족	2	0.8	0.8
유효합계	243	93.8	100.0
결측값	16	6.2	
총합계	259	100.0	

3) 복지시설 장비 우수성에 대한 만족도

<표 4-2-20> 복지시설 장비 우수성에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우불만족	73	28.2	30.7
대체로불만족	85	32.8	35.7
보통수준	65	25.1	27.3
대체로만족	14	5.4	5.9
매우만족	1	0.4	0.4
유효합계	238	91.9	100.0
결측값	21	8.1	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-20>은 면지역 주민이 이용하는 복지시설의 시설과 장비가 우수한가라는 물음에 대한 결과이다, ‘매우불만족’, ‘대체로 불만족’으로 응답한 비율이 66.4%로 나타나서 면지역의 복지시설 장비에 대한 만족도 역시 낮은 것으로 나타났다.

#### 4) 복지시설 운영인력 서비스에 대한 만족도

<표 4-2-21>은 면지역 주민이 이용하는 복지시설 운영인력의 서비스가 좋은가라는 물음에 대한 결과이다. ‘매우 불만족’, ‘대체로 불만족’으로 응답한 비율이 56.6%로 나타났다.

<표 4-2-21> 복지시설 운영인력 서비스에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우불만족	62	23.9	26.2
대체로불만족	72	27.8	30.4
보통수준	84	32.4	35.4
대체로만족	17	6.6	7.2
매우만족	2	0.8	0.8
유효합계	237	91.5	100.0
결측값	22	8.5	
총합계	259	100.0	

#### 5) 복지시설 이용경비에 대한 만족도

<표 4-2-22>는 면지역 주민이 복지시설을 이용하는데 소요되는 비용이 만족스러운가라는 물음에 대한 결과이다. 응답자 중 ‘보통’이 41.7%,

‘매우 불만족’과 ‘대체로 불만족’으로 응답한 비율이 37.7%로 타 항목에 비해 비교적 불만족이 심하지 않은 것으로 나타났다.

<표 4-2-22> 복지시설 저비용 이용에 대한 만족도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
매우불만족	40	15.4	17.5
대체로불만족	46	17.8	20.2
보통수준	95	36.7	41.7
대체로만족	40	15.4	17.5
매우만족	7	2.7	3.1
유효합계	228	88.0	100.0
결측값	31	12.0	
총합계	259	100.0	

#### 4. 면지역 복지의 문제점

##### 1) 사회복지관(복지관) 이용상의 문제점

<표 4-2-23>은 면지역 주민이 사회복지관(복지관)을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 39.4%가 교통이 불편하다고 응답하였고, 30%는 전문인력과 프로그램이 부실하다고 응답하였는데 이는 면사무소 사회복지사의 의견과 일치하는 점이 많다.



<표 4-2-23> 사회복지관(복지관) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	2	0.8	1.2
시설장비가 부실하다	36	13.9	21.2
전문인력과 프로그램이 부실하다	51	19.7	30.0
교통이 불편하다	67	25.9	39.4
같이 동행할 사람이 없다	14	5.4	8.2
유효합계	170	65.6	100.0
결측값	89	34.4	
총합계	259	100.0	

2) 보육시설(어린이집) 이용상의 문제점

<표 4-2-24> 보육시설(어린이집) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	25	9.7	18.7
시설장비가 부실하다	16	6.2	11.9
전문인력과 프로그램이 부실하다	37	14.3	27.6
교통이 불편하다	45	17.4	33.6
같이 동행할 사람이 없다	11	4.2	8.2
유효합계	134	51.7	100.0
결측값	125	48.3	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-24>는 먼지역 주민이 보육시설(어린이집) 이용에 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 33.6%가 교통이 불편하다고 응답하였고, 27.6%가 전문인력과 프로그램이 부실하다고 응답하였는데, 이는 전북 부안의 여성농업인센터 운영자의 의견과 비슷한 점이 많다.

### 3) 도서실(독서실) 이용상의 문제점

<표 4-2-25>는 면지역 주민이 도서관(독서실)을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 51.4%가 교통이 불편하다고 응답하여 역시 도서실에 대한 접근성이 가장 큰 문제점으로 나타났다.

<표 4-2-25> 도서실(독서실) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	1	0.4	0.7
시설장비가 부실하다	37	14.3	25.3
전문인력과 프로그램이 부실하다	26	10.0	17.8
교통이 불편하다	75	29.0	51.4
같이 동행할 사람이 없다	7	2.7	4.8
유효합계	146	56.4	100.0
결측값	113	43.6	
총합계	259	100.0	

### 4) 방과후 학습시설 이용상의 문제점

<표 4-2-26>은 면지역 주민이 방과 후 학습시설을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 47.3%가 교통이 불편하다고 응답하였다. 다음으로 전문인력과 프로그램이 부실하다는 응답이 22.5%로 많았다. 부안 여성농업인센터도 교통이 불편하여 셔틀버스를 운영하고 있었으며, 전문인력이 부족하여 서비스 수준이 낮은 것이 농어촌의 현실이라는 의견이었는데 접근성 문제 등이 역시 큰 문제점이라는 것을 보여 주었다.

<표 4-2-26> 방과후 학습시설 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	11	4.2	8.5
시설장비가 부실하다	20	7.7	15.5
전문인력과 프로그램이 부실하다	29	11.2	22.5
교통이 불편하다	61	23.6	47.3
같이 동행할 사람이 없다	8	3.1	6.2
유효합계	129	49.8	100.0
결측값	130	50.2	
총합계	259	100.0	

5) 여성회관(여성농업인센터 포함) 이용상의 문제점

<표 4-2-27>은 면지역 주민이 여성회관(여성농업인센터)을 이용하는 데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 62%가 교통이 불편하다고 응답하여 접근성 문제가 가장 큰 문제점으로 나타났다.

<표 4-2-27> 여성회관(여성농업인센터) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	0	0	0
시설장비가 부실하다	12	4.6	11.2
전문인력과 프로그램이 부실하다	23	8.9	21.5
교통이 불편하다	67	25.9	62.6
같이 동행할 사람이 없다	5	1.9	4.7
유효합계	107	41.3	100.0
결측값	152	58.7	
총합계	259	100.0	

6) 건강관리실(체력단련실) 이용상의 문제점

<표 4-2-28>은 면지역 주민이 건강관리실(체력단련실)을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 40.6%가 교통이 불편하다고 응답하였고, 37%는 시설장비가 부실하다고 응답하였다. 접근성문제와 함께 시설장비의 보강이 필요한 것으로 나타났다.

<표 4-2-28> 건강관리실(체력단련실) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율 (%)
이용료가 비싸다	3	1.2	2.2
시설장비가 부실하다	51	19.7	37.0
전문인력과 프로그램이 부실하다	22	8.5	15.9
교통이 불편하다	56	21.6	40.6
같이 동행할 사람이 없다	6	2.3	4.3
유효합계	138	53.3	100.0
결측값	121	46.7	
총합계	259	100.0	

7) 보건·의료시설 이용상의 문제점

<표 4-2-29>는 면지역 주민이 보건·의료시설을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 40.5%가 시설·장비가 부실하다고 응답하였고, 33.8%는 전문인력과 프로그램이 부실하다고 응답하였다. 보건소의 경우 면지역에 상당부분 설치되어 있어 접근성은 어느정도 해소된 것으로 보이나 시설과 장비, 전문인력 등이 열악한 것으로 보인다. 강원도 횡성군과 경기도 여주군의 사회복지사 의견도 이와 비슷한 의견이었다

<표 4-2-29> 보건·의료시설 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율 (%)
이용료가 비싸다	4	1.5	2.7
시설장비가 부실하다	60	23.2	40.5
전문인력과 프로그램이 부실하다	50	19.3	33.8
교통이 불편하다	32	12.4	21.6
같이 동행할 사람이 없다	2	0.8	1.4
유효합계	148	57.1	100.0
결측값	111	42.9	
총합계	259	100.0	

8) 경로당(노인교실) 이용상의 문제점

<표 4-2-30> 경로당(노인교실) 이용 불편사유

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
이용료가 비싸다	1	0.4	1.0
시설장비가 부실하다	40	15.4	40.8
전문인력과 프로그램이 부실하다	30	11.6	30.6
교통이 불편하다	23	8.9	23.5
같이 동행할 사람이 없다	4	1.5	4.1
유효합계	98	37.8	100.0
결측값	161	62.2	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-30>은 면지역 주민이 경로당(노인교실)을 이용하는데 있어서의 문제점에 대한 조사결과이다. 응답자의 40.8%가 시설장비가 부실하다고 응답하였다. 30.6%가 전문인력과 프로그램이 부실하다고 응답하였고, 23.5%는 교통이 불편하다고 응답하였다. 경로당(노인교실 포함)의 경우 앞선 조사에서 비교적 면지역에 설치된 시설이 많은 것으로 나타났는데 교통이 불편하다고 응답한 비율이 비교적 낮은 대신, 시설장비 등이 부실한 것으로 나타났다.

#### 5. 면지역 복지의 개선방안

<표 4-2-31>은 면지역에 종합복지시설을 설치할 경우 주민들의 호응도에 대한 조사결과이다. 응답자의 89.5%가 호응도가 높아질 것이라고 응답하였다. 이는 한국여성농업인연합회 임원과 농협문화복지센터 담당자들과의 면접조사시 호응도가 좋을 것이라는 적극적인 의견을 제시한 것과 같은 결과이다.

<표 4-2-31> 종합복지시설에 대한 호응도

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
호응도가 높아질 것이다	205	79.2	89.5
호응도에 변함이 없을 것이다	20	7.7	8.7
오히려 호응도가 떨어질 것이다	4	1.5	1.7
유효합계	229	88.4	100.0
결측값	30	11.6	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-32>는 면지역에 종합복지시설을 설치할 경우 설치효과에 대한 조사결과이다. 시설별 이동거리가 단축되어 이용하기가 편리해질 것이라고 긍정적으로 응답한 비율이 89.8%, 예산이 절약되고 서비스가 나아질 것이라고 긍정적으로 응답한 비율이 85.0%, 교통편이 좋아질 것이라고 긍정적으로 응답한 비율이 87.3%, 농어촌주민들이 함께 어울리는 공동체의식이 높아질 것이라고 긍정적으로 응답한 비율이 89.1%, 복지시설을 쉽게 찾아갈 수 있을 것이라고 긍정적으로 응답한 비율이 92.0%로 전반적으로 매우 높은 지지율을 보였다.

<표 4-2-32> 종합복지시설 설치 효과 (단위 : %)

질문항목	호응도	매우 그렇 다	그렇 다	그저 그렇 다	그렇 지 않다	매우 그렇지 않다	유효 응답자 수(명)
시설별 이동거리가 단축되어 이용하기가 편리해질 것이다.	41.5	48.3	8.1	1.3	0.9	234	
시설을 종합 운영하여 예산이 절약되고 서비스가 나아질 것이다.	34.6	50.4	11.1	3.0	0.9	234	
셔틀버스를 공동 운영할 수 있어 교통편이 좋아질 것이다.	43.2	44.1	8.7	2.6	1.3	229	
영유아 및 어린이, 청소년, 부녀자, 노인 등 농어촌주민이 함께 어울릴 수 있는 공간이 마련되어 공동체의식이 높아질 것이다.	43.1	46.0	7.5	2.9	0.4	239	
다양한 복지시설이 한곳에 위치하여 이용대상시설을 찾아가기 쉬울 것이다.	47.9	47.1	3.4	1.7	-	238	

<표 4-2-33>

종합복지시설내 주요 설치시설

(단위 : %)

	1순위	2순위	3순위
사회복지관(복지관)	17.0	7.5	8.4
보육시설(어린이집)	20.3	8.8	5.1
도서관(독서실)	20.3	14.2	15.2
방과후 학습시설	6.6	17.9	8.9
여성회관(여성농업인센터)	3.7	4.6	3.8
건강관리실(체력단련실)	18.7	17.5	13.5
경로당(노인교실)	0.4	2.1	3.8
보건소	3.7	4.2	6.3
휴게실	1.2	4.6	2.1
자활후견센터	0.8	2.1	3.0
주간보호시설	-	2.9	3.4
취미·교양교실	6.6	13.3	26.2
기타	0.4	0.4	0.4
계수	100.0	100.0	100.0
유효 응답자 수	241명	240명	237명
유효 응답비율	93.1	92.7	91.5

<표 4-2-33>은 면지역의 종합복지시설내 설치를 희망하는 주요시설에 대한 조사결과이다. 종합복지시설(단지) 안에 함께 있으면 좋겠다고 생각되는 시설에 대한 응답은 1순위로 보육시설(어린이집)과 도서관(독서실)이 각각 20.3%, 건강관리실(체력단련실)이 18.7%로 나타났고, 2순위로 방과후 학습시설(17.9%), 건강관리실(체력단련실)(17.5%), 도서관(독서



실)(14.2%)로 나타났다. 또한 3순위로는 취미·교양교실(26.2%), 도서관(독서실)(15.2%), 건강관리실(체력단련실)(13.5%) 등으로 나타나, 전체적으로 보육시설(어린이집), 도서관(독서실), 방과후 학습시설, 건강관리실(체력단련실), 취미·교양교실 등이 종합복지시설에 설치되기를 선호하는 시설로 나타났다.

<표 4-2-34>는 먼지역에 종합복지시설을 설치시 고려해야 할 사항에 대한 조사결과이다. 종합복지시설 설치시 가장 중요한 것이 무엇인냐는 질문에 중앙정부 또는 지방자치단체장의 추진의지(29.8%)가 가장 중요하다고 응답하였고, 다음으로 종합복지시설 부지 및 예산확보(21.1%)가 중요하다고 응답하였다. 중앙 또는 지방정부의 추진의지가 매우 중요함을 보여주고 있다.

<표 4-2-34> 종합복지시설 설치시 고려 사항

	빈도	백분율 (%)	유효백분율 (%)
각 복지시설 운영기관이 공동으로 참여하려는 의사	36	13.9	15.8
종합복지시설 부지 및 예산 확보	48	18.5	21.1
중앙정부 또는 지방자치단체장의 추진의지	68	26.3	29.8
복지시설 관리기관의 일원화 등을 위한 제도적 개선	41	15.8	18.0
정부와 민간단체간의 상호 협력체계 구축	33	12.7	14.5
기타	2	0.8	0.9
유효합계	228	88.0	100.0
결측값	31	12.0	
총합계	259	100.0	

<표 4-2-35>는 면지역 복지수준 향상을 위한 정부대책에 대한 조사결과이다. 면지역 복지수준 향상을 위해 정부가 가장 우선해서 추진해야 할 정책으로 복지시설 및 장비 확충(53.8%)이라고 응답하였다. 기본적으로 면지역에는 복지시설이나 장비가 매우 부족한 때문인 것으로 보인다.

<표 4-2-35> 면지역 복지수준 향상을 위한 정부대책

	빈도	백분율(%)	유효백분율(%)
면지역의 복지시설 및 장비 확충	134	51.7	53.8
복지프로그램 개발	34	13.1	13.7
편리한 교통편 개발	31	12.0	12.4
이용경비 지원	15	5.8	6.0
사회복지사 등 우수인력	34	13.1	13.7
기타	1	0.4	0.4
유효합계	249	96.1	100.0
결측값	10	3.9	
총합계	259	100.0	

### 제3절 정책적 시사점

설문조사결과 면지역 주민들이 면지역에 위치한 시설을 이용하는 비율이 낮은 것으로 나타났다. 보건소(지소 포함)(73.8%), 보육시설(어린이집)(56.2%), 경로당(노인교실 포함)(53.2%) 등을 제외하고는 사회복지관(복지관 포함)(33.1%), 도서관(독서실)(18.3%), 방과후 학습시설(24.8%), 여성회관(여성농업인센터)(9.8%), 건강관리실(체력단련실 포함)(38.0%) 등 대부분의 복지시설이 면지역 이외 지역에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 이들 시설을 이용하

는 교통편은 보육시설(어린이집)의 경우 셔틀버스를 이용(44.3%)하는 것을 제외하고는 대중교통을 이용하는 비율이 매우 낮은 것으로 나타났다.

면지역 주민들은 면지역에 복지시설이 부족하고(만족도 7.0%), 교통이 불편하며(만족도 7.4%), 복지시설의 장비가 미흡(만족도 6.3%)한 것으로 나타났다. 또한 복지서비스의 질(만족도 8.0%)과 이용경비(만족도 20.6%)에 대한 만족도도 읍지역보다 더욱 낮은 것으로 나타났다.

면지역에 가장 필요한 시설로는 건강관리실(체력단련실 포함), 도서관(독서실 포함), 사회복지관(복지관), 보육시설(어린이집), 취미·교양교실 등이라고 응답하였다. 면지역에 종합복지시설을 설치할 경우 동 시설 내에 설치하기를 희망하는 시설도 이와 비슷하게 나타나고 있으며, 종합복지시설에 대한 호응도가 매우 높을 것으로 기대되었다.

면지역의 지역적 여건과 복지시설 이용현황을 고려할 때 주민들이 우선적으로 선호하는 시설을 면지역에 집산화하여 종합복지시설을 설치할 경우 면지역의 복지수준을 높일 수 있는 유력한 정책대안이 될 수 있음을 시사하고 있으며, 이를 위해 중앙정부 또는 지방자치단체의 장의 의지와 부지 및 예산 확보가 매우 중요하다는 것을 보여주고 있다.

## 제 V 장 농어촌지역(면단위)의 종합복지시설 설치방안

### 제1절 면단위 종합복지시설의 필요성

우리나라 농어촌지역의 복지증진을 위해서는 유럽연합의 코크선언<sup>44)</sup>을 먼저 참고할 필요가 있다. 즉, 농촌복지문제는 농촌을 지속가능한 사회로 발전시키는 목적 하에 추진되어야 하며, 농촌인구의 이농 억제, 빈곤퇴치, 고용확대와 기회균등의 촉진, 고품질·건강·자기개발·레저 등에 대한 요구에 부응하여 농촌복지를 향상시킬 필요가 있는 것이다. 농촌환경의 질의 보전과 개선의 필요가 농촌개발과 관련한 공동체의 모든 정책안에 통합되어야 한다. 공공지출, 인프라 투자와 교육, 건강과 통신 서비스 등에 있어서 도시와 농어촌 간에 균형을 유지해야 한다.

이러한 기초 위에서 농어촌지역의 복지수준을 향상시키기 위해서는 농어촌 지역이 갖는 인구적·지역적·사회문화적 특성을 고려한 복지정책이 필요하다 할 것이다. 농어촌지역은 도시에 비해 지역이 광범위한데 비해 인구밀도가 과소하며 고령화되어 있다. 불편한 교통 등 인프라가 부족하며, 복지시설 및 프로그램도 미흡한 실정이다. 특히 면지역은 읍지역에 비해 복지환경이 더욱 열악하다는 점에서 면지역에 대한 특별한 복지정책이 강구되어야 할 것이다.

지역농협의 문화복지센터 운영사례에서 보았듯이 면지역 주민들이 희망하는 시설 위주로 여러가지 복지시설을 집단적으로 설치하여 다양

---

44) THE CORK DECLARATION-A LIVING COUNTRISIDE(The European Conperence on Rural Development, Cork, Ireland 117~119)(1996)

한 프로그램을 종합적으로 운영함으로써 면지역의 인구과소에 따른 불리를 해소하고 주민의 복지수준을 한 단계 끌어올릴 수 있을 것으로 기대된다.

## 제2절 종합복지시설 운영 모형

### 1. 종합복지시설의 설치 및 운영방안

면단위 종합복지시설을 설치하기 위해서 첫째, 종합복지시설의 운영주체, 둘째, 시설설치를 위한 부지확보 및 접근성 제고방안, 셋째, 우수인력유치 및 다양한 프로그램 개발, 넷째, 관련 제도개선 등을 검토하였다. 이를 나타낸 것이 <그림 2>이다.

<그림 2>                   면단위 종합복지시설 설치시 고려요인



설문조사결과 면지역에서 가장 필요로 하는 시설로 건강관리실(체력관련실), 도서관(독서실), 사회복지관, 보육시설(어린이집), 취미·교양교실 등을 들고 있다.

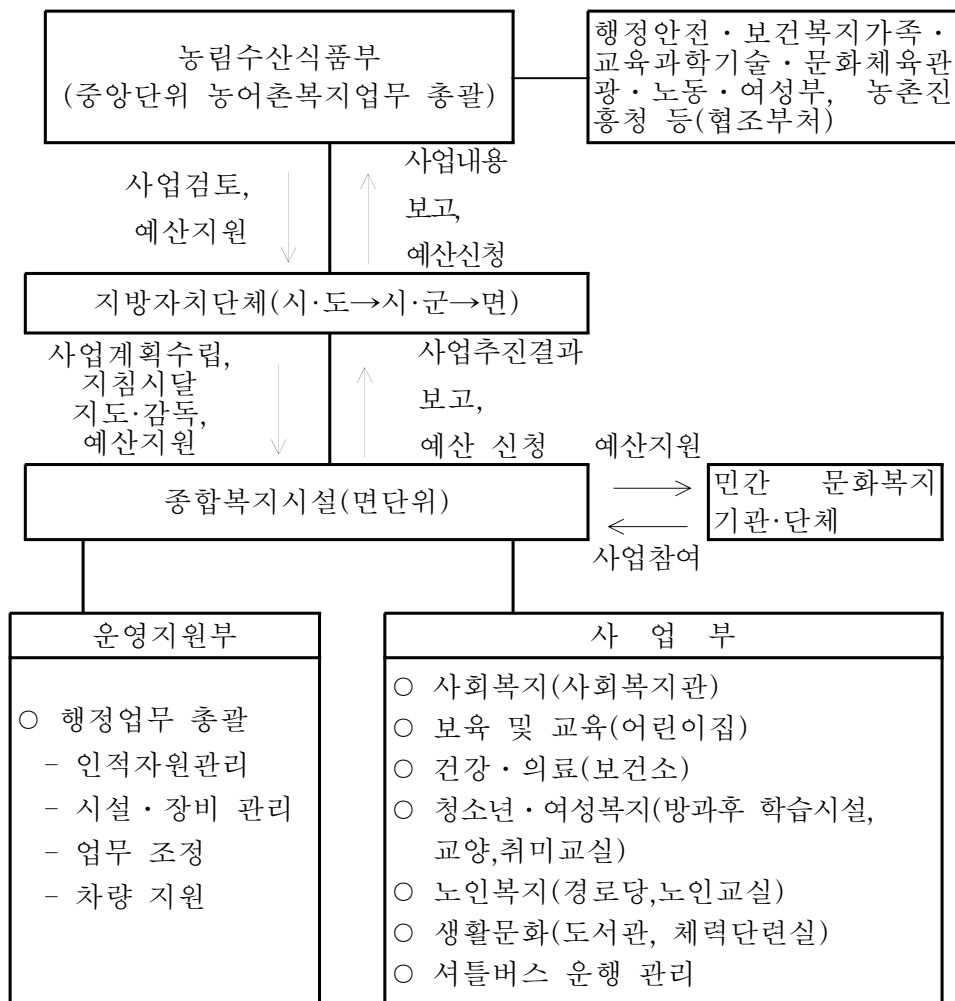
이러한 복지시설을 한 건물 또는 단지 내에 설치하고 운영하기 위해서는 먼저 종합복지시설의 운영주체에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해서는 운영주체를 단일화 하는 방법 또는 다원화된 운영주체가 서로 연합하여 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 운영주체를 단일화할 경우 복지정책 전반에 대하여 통일되고 균형된 관점에서 복지시설을 관리할 수 있고, 예산과 인력을 효율적으로 운영할 수 있으며, 정책결정을 신속히 할 수 있다는 등의 장점이 있다. 반면에 복지기능에 따라 시설별로 서비스의 전문성이 떨어질 우려가 있으며, 현재 보육 및 보건·의료, 노인복지, 사회·문화 복지 등과 관련된 법령이 다르고 관리부서 및 운영주체가 다르다는 점을 고려할 때 실행하는데 상당한 시간이 소요될 우려가 있다.

다원화된 운영주체가 서로 연합하여 운영하는 방안은 현재의 상황하에서도 부서간의 협조 속에 조속히 실현가능하다는 점에서 큰 장점이 있다 하겠다. 또한 기능별로 전문성을 고려한 시설운영 가능성이 높고, 그에 따른 서비스의 질도 높아질 가능성이 있다. 그러나 단일 주체에 의해 운영할 때보다 복지시설 전반에 대한 균형성과 의사결정의 신속성, 예산과 인력의 효율성 등은 떨어질 가능성이 있다.

어떠한 방법이든 종합복지시설을 운영하는데 장단점은 있으나, 지방자치단체가 주관하여 추진할 경우 가장 이상적인 운영이 되리라 여겨진다. 즉, 중앙부처에서 지원하는 각종 농어촌복지사업을 지방자치단체로 위임 또는 이

양할 경우 지방자치단체장의 총괄 지휘하에 소관 과들이 긴밀히 협조하여 전문화된 기능별로 복지사업을 추진할 수 있을 것으로 생각된다.

<그림 3> 면단위 종합복지시설 운영 체계



따라서 종합복지시설을 운영하는 주체는 지방자치단체로 하되, 중앙정부에서는 농어촌의 실정을 가장 잘 알고 있는 농림수산물부가 주관하여 전국적으로 통일되고 균형적인 농어촌복지정책을 추진할 필요가 있다고 본다. 또한 현재 중앙부처별로 지원되고 있는 농어촌지역 복지사업을 대폭 지방자치단체로 위임 또는 이양하는 방안을 심도 있게 검토할 필요가 있다 할 것이다. 이러한 운영체계를 요약하여 설명하면 <그림 3>과 같다.

## 2. 시설부지 확보 및 접근성 제고

종합복지시설을 설치하기 위해서는 적절한 부지확보가 필요하다. 이를 해결하는 방안으로 면지역의 폐교 또는 면사무소의 유휴공간을 활용하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 폐교나 면사무소 등은 면지역의 중심지에 있는 경우가 많고 유휴공간을 재활용한다는 점에서 바람직하다.

다음으로 기존의 주민자치센터나 여성농업인센터, 또는 보건소나 사회복지관 부지를 확충하는 방안을 모색할 필요가 있다. 기존의 시설을 활용하는 것은 폐교 등이 없을 경우 유력한 대안이 될 수 있으며, 기존시설부지를 확장함으로써 설치비용을 최소화하고 단기간에 인지도를 높일 수 있는 장점이 있을 것으로 생각된다.

또한 종합복지시설에 대한 접근성 제고방안을 검토할 필요가 있다. 농어촌지역의 복지만족도가 낮은 가장 큰 이유는 복지시설을 이용하기 위한 교통이 불편하기 때문이며, 공공시설을 이용하지 않는 가장 큰 이유로도 교통불편을 들고 있다. 뿐만 아니라 면지역 주민들에 대한 설문조사 결과에서도 비슷하게 응답하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 면지역은 읍지역에 비해 더



육 교통이 열악한 형편으로 복지시설에 대한 접근성문제를 해결하지 않고서는 농어촌지역의 복지만족도 향상을 기대하기 어렵다.

그러나 농어촌의 경우 지역여건상 원활한 대중교통수단을 기대하기도 어려운 것이 사실이다. 그렇다고 현행처럼 다양한 복지시설들이 제각각 다른 곳에 위치할 경우 셔틀버스를 운영하는 것도 용이하지 않을뿐더러 셔틀버스를 운영하더라도 경유지가 많아 시간과 비용이 과다하여 효율적인 운영이 어려울 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려할 때 종합복지시설을 설치할 경우 복지시설이 한 곳에 집중되어 있기 때문에 면지역내 단일 노선의 셔틀버스 운행이 가능하게 되어 시간과 경비를 절약하고 주민들도 이용하기 쉬워질 것으로 기대된다.

### 3. 우수 인력 유치 및 복지프로그램 개발

농어촌지역의 복지만족도가 낮은 이유 중의 하나로 농어촌지역에 의사, 보육교사, 사회복지사 등 우수한 인력이 부족하고, 전문성이 높은 프로그램도 미흡하다는 것으로 나타났다. 우수한 프로그램은 우수한 전문인력에 의해 창출될 수 있다는 점에서 무엇보다 우수한 전문인력 유치가 중요하다는 것을 짐작하기 어렵지 않다.

농어촌지역에 우수인력이 부족한 이유는 농어촌주민이 농촌을 떠나려는 이유와 다를 게 없다. 따라서 농어촌지역에 근무하는 전문인력에 대한 인센티브제도에 대한 연구가 필요하다. 예를 들면 보육교사의 경우처럼 농어촌지역 근무수당을 추가 지급하거나 인사상의 가점을 부여하는 방안도 검토할 필요가 있다. 또한 종합복지시설에 종사하는 인력을 상호 연계하거나 그룹화하여 그들을 위한 종합복지프로그램을 개발하는 방안 등을 생각할 수 있다. 동시

에 농어촌지역이 갖는 어메니티를 적극 활용할 경우 농어촌지역에도 우수한 전문인력과 예산지원을 통해 다양한 프로그램을 마련할 수 있을 것이다.

### 제3절 제도적 개선방안

농어촌지역이라는 특수성을 고려할 때 농어촌복지정책은 총괄부서에 의해 전체적인 큰 틀 속에서 종합적으로 통일되고 균형 있게 추진될 수 있어야 한다. 이를 위해 면지역에 필요한 주요 시설들의 운영주체가 단일화 되도록 소관부서를 통일해야 하며 관련 법령을 개정하여야 한다.

농어촌 복지정책 관련 법령으로 ‘농업 농촌 및 식품산업 기본법<sup>45)</sup>’과 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 법률’을 비롯하여 ‘농어촌보건의료 증진을 위한 특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘지방분권특별법’ 등이 있는데, 법령간의 관계를 명확히 할 필요가 있으며, 무엇보다도 농림수산식품부 소관의 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 법률’ 과 보건복지부 소관의 ‘농어촌주민을 위한 보건복지 증진 특별법’으로 이원화된 법을 일원화 하거나, 관리영역을 구분하여 상호 연계할 필요가 있다.

또한 각 부처에서 지원하고 있는 복지사업을 지방자치단체로 과감하게 이양하여 지방자치단체장의 책임 하에 부서별로 전문성을 확보하는 가운데 통일적인 운영이 가능하도록 해야 한다. 예를 들면 농림부에서 설치하여 2005년 지방자치단체로 이양한 여성농업인센터와 같이 현재 농촌진흥청에서 운영하고 있는 건강관리실과 보건복지가족부에서 지원하고 있는 국공립보육시설을 지방자치단체로 이양하여 종합적으로 운영하는 방안 등을 검토할 수

<sup>45)</sup>구 ‘농업·농촌기본법’을 2007년에 ‘농업 농촌 및 식품산업 기본법’으로 개정

있을 것이다.

지방자치단체가 운영하고 있는 사회복지관, 보건소(보건지소), 주민자치센터, 노인복지시설 등과 더하여 지역농협의 문화복지센터, 방과후 학습시설, 어린이집 등 일부 민간 복지시설을 적절히 연계하여 종합적으로 운영할 수 있도록 제도적으로 뒷받침되어야 한다.

이와 같이 면지역에 주요 복지시설을 집산화하여 종합복지시설을 설치 운영할 경우 접근성이 한층 제고되고 효율적인 서비스 제공이 가능하게 될 것이며, 민관 협력을 통한 공동체사회 형성도 가능하게 되는 등 면지역 주민의 복지만족도가 획기적으로 증대될 수 있을 것으로 기대된다.

## 제VI장 결론

전국토의 균형발전과 국토보전을 목표로 추진하고 있는 종합적인 농어촌 발전대책에도 불구하고 농어촌지역이 안고 있는 인구과소 등의 문제점이 좀처럼 해결되지 않고 있다. 물론 농어촌의 활력을 위해서는 소득 창출, 교육, 문화 등에 대한 궁극적인 해결방안이 제시되어야 할 것이나, 농어촌의 어메니티와 은퇴자의 욕구 등을 고려할 때 농어촌생활에 필요한 복지시설을 충족시켜 줌으로써 농촌마을 유지를 위해 적지 않은 효과를 볼 수 있으리라 생각된다.

본 연구는 농어촌지역이 공동화하고 노령화하여 농촌마을 유지가 어려워지고 있는 현실을 직시하고 농어촌 주민의 삶의 질을 높임으로써 농어촌지역 활성화를 꾀해보자는데 1차적인 목적을 두었다. 이에 따라 농어촌 인구의 초고령화, 다민족화, 인구의 소규모화, 접근성의 제한 등 농어촌지역이 갖는 특수한 상황을 고려한 복지정책을 연구하고자 하였으며, 농어촌인구의 58%를 차지하면서도 복지수준은 가장 열악한 면지역 주민들의 맞춤형 복지정책을 모색함으로써 농어촌지역의 면단위에서 운영하는데 적합한 종합적인 복지시설의 모델을 제시하는데 그 궁극적인 목적이 있다.

이에 본 연구는 면지역에 거주하는 후계농업인 등 259명을 대상으로 면지역의 복지여건과 복지 만족도, 복지수요, 면지역에 적합한 종합복지시설의 모델과 관련하여 설문조사를 실시하였다. 아울러 면사무소의 사회복지담당공무원과 중앙부처의 농어촌복지 담당공무원, 지역농업협동조합의 복지담당직원 등 다양한 계층에 대한 면접청취조사결과를 토대로 면

지역에 대한 복지정책의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하는 계기로 삼았다.

첫째, 면지역의 복지여건은 도시는 물론 읍지역에 비해서도 열악하기 짝이 없다. 설문조사결과 면지역 주민들이 면지역에 위치한 시설을 이용하는 비율이 보건소(지소 포함)(73.8%), 보육시설(어린이집)(56.2%), 경로당(노인교실 포함)(53.2%) 등을 제외하고는 사회복지관(복지관 포함)(33.1%), 도서관(독서실)(18.3%), 방과후 학습시설(24.8%), 여성회관(여성농업인센터)(9.8%), 건강관리실(체력단련실 포함)(38.0%) 등으로 매우 낮고, 대부분의 복지시설이 면지역 이외 지역에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들 시설을 이용하는 교통편은 보육시설(어린이집)의 경우 셔틀버스를 이용(44.3%)하는 것을 제외하고는 대중교통을 이용하는 비율이 매우 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 면지역의 복지만족도 역시 대단히 낮은 수준이다. 그 이유를 살펴보면 면지역에 복지시설이 부족하고(만족도 7.0%), 교통이 불편하며(만족도 7.4%), 복지시설의 장비가 미흡(만족도 6.3%)한 것으로 나타났다. 또한 복지서비스의 질(만족도 8.0%)과 이용경비(만족도 20.6%)에 대한 만족도도 읍지역보다 더욱 낮은 것으로 나타났다.

셋째, 면지역의 복지수요 조사결과 면지역에 가장 필요한 시설로는 건강관리실(체력단련실 포함), 도서관(독서실 포함), 사회복지관(복지관), 보육시설(어린이집), 취미·교양교실 등으로 나타났다. 면지역에 종합복지시설을 설치할 경우 동 시설 내에 설치하기를 희망하는 시설도 이와 비슷하게 나타났다.

이러한 면지역의 복지 여건 및 수요를 기초로 문제점을 개선하기 위하여 면지역에 적합한 종합복지시설의 모델을 모색하였다. 이를 위해 종합복지시설의 설치 및 운영방안과 접근성 제고방안, 우수 인력 유치 및 복

지프로그램 개발 방안, 제도적 개선방안 등의 고려요인을 제시하였다.

이 경우 종합복지시설에 대한 주민들의 호응도는 매우 높을 것으로 기대되었다. 면지역 종합복지시설 모델 설치시 고려해야 할 요인과 운영방안 등에 관하여 구체적으로 분석 제시한 내용은 다음과 같다.

첫째, 면지역 주민이 가장 필요하다고 생각하는 건강관리실(체력단련실 포함), 도서관(독서실 포함), 사회복지관(복지관), 보육시설(어린이집), 취미·교양교실 등을 우선적으로 종합복지시설 내에 설치·운영할 필요가 있다. 이 경우 시설이용에 따른 이동거리와 소요시간이 짧아지고, 복지시설에 대한 인지도가 높아져 노인들도 찾아가기가 한층 쉬워질 것으로 나타났다.

둘째, 이러한 종합복지시설을 설치 운영하기 위한 운영주체를 단일화하거나 복수의 운영주체를 연계하는 방안을 검토해야 한다. 복지시설의 통일적인 운영을 통해 예산이 효율적으로 집행되고 서비스의 질 또한 높아질 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

셋째, 종합복지시설을 설치하기 위한 부지로는 농어촌지역의 폐교를 재활용하거나, 면사무소의 유휴공간을 활용하는 방안을 우선 검토해 보아야 한다. 다음으로 주민자치센터나 보건소 등 기존의 공공시설부지를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 신규로 부지를 확보하는 것보다 적은 예산으로 부지마련이 가능할 것으로 예상된다.

넷째, 면지역의 종합복지시설에 대한 접근성을 높여야 한다. 교통 불편이 복지시설 이용도를 떨어뜨리는 가장 큰 원인이 되고 있기 때문이다. 반면에 농어촌지역 여건상 대중교통이 좋아지기도 어렵다는 현실을 고려할 때 이를 해결하기 위해 면지역의 마을과 종합복지시설을 연계하는 서

틀버스 운영을 검토할 필요가 있다. 복지시설이 집단화 되어있는 종합복지시설의 경우 단일 노선의 셔틀버스를 운영하기가 용이하여 교통이 한결 편리해질 것으로 기대된다.

다섯째, 종합복지시설을 운영하기 위한 제도적인 개선이 필요하다. 즉 농어촌의 실정에 가장 정통한 농림수산식품부가 전국적인 농어촌복지정책의 주무부처가 되어 총괄적인 복지정책을 입안하되, 구체적인 서비스 사업은 지방정부로 이양하여 지방자치단체장의 총괄적인 지휘하에 복지서비스가 전달되는 체계를 확립하는 것이 바람직하다고 본다. 이를 위해 농림수산식품부 주관으로 부처간 협의체를 구성하여 농어촌복지업무의 일원화와 지방자치단체로의 업무이관을 위한 방법과 절차 등을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 공공기관과 민간기관을 연계한 복지정책이 필요하다. 현재 농어촌지역에 위치한 공공복지시설로는 국공립보육시설과 보건소, 주민자치센터, 건강관리실 등을 들 수 있는데 어린이 집, 여성결혼이민자 교육 등 다양한 복지서비스를 제공하고 있는 여성농업인센터, 지역농협의 문화복지센터와 사설 보육기관, 방과 후 학습시설, 주민 자치적으로 결성된 취미·문화활동 동호인회, 노인교실 등을 상호 연계하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 어린이와 청소년, 부녀자와 노인들이 한데 어울리는 공간이 마련되고 공동체의식이 함양될 수 있을 것으로 기대된다.

일곱째, 우리나라의 농어촌지역의 복지정책도 미국이나 유럽의 선진국형으로 발전되어야 한다는 점을 고려할 때 중앙정부와 지방정부, 민간단체가 각각 역할을 분담하고, 상호 긴밀하게 연계되어 질 높은 복지서비스가 전달되는 체계를 확립할 수 있도록 정책방향이 모색되어야 할 것이다.

다만, 본 연구의 한계점으로 응답자의 특성에 의한 자료의 비대표성을 들 수 있다. 설문조사 대상자가 대부분 60세 이하의 농업인들로서 비교적 젊은 층이기 때문에 비농업인과 고령자에 대한 조사가 보다 심층적으로 이뤄지지 못하였으며, 전국의 면지역에 거주하는 자를 대상으로 조사하였으나, 통계학적 조사방법에 의한 표본조사가 아니기 때문에 지역적·계층적 대표성을 가지고 있다고 보기 어렵다. 또한, 본 연구를 위한 농어촌 복지시설 현황 등 기초자료는 선행연구 조사자료와 보건복지가족부 및 농림수산식품부, 농촌진흥청의 행정자료 등을 주로 이용하였으며, 면지역의 복지시설 운영현황이나, 문제점, 운영개선방안 등에 대해서 면접·청취조사한 시설이용자 및 운영자, 담당공무원의 수가 많지 않기 때문에 대표성이 없다는 한계가 있다.



## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 권중돈, 「노인복지론」, (학지사, 2005)
- 김경란 외, 「농림어업인의 주요상병 및 건강행태 비교분석」, (농촌진흥청, 2004)
- 김경준 외, 「농어촌 청소년 복지정책 평가 및 프로그램 개발」, (농어촌 청소년육성재단, 2005)
- 김범수·신원우, 「지역사회복지론」, (공동체, 2006)
- 박대식 외, 「노령농업인의 영농참여와 생산적 복지대책에 관한 연구」, (한국농촌경제연구원, 2000)
- 박대식 외, 「농촌 노인복지정책의 문제점과 개선방향」, (한국농촌경제연구원, 2004)
- 박대식 외, 「여성농업인 복지지표 개발 연구」, (한국농촌경제연구원, 2002)
- 서문희 외, 「농어촌지역 소규모 보육시설 확충 및 운영방안」, (육아정책연구개발센터, 2006)
- 양순미 외, 「농촌노인 가족문제 상담자료집」, (농촌진흥청, 2004)
- 양옥경 외, 「사회복지실천론」, (나남출판, 2006)
- 윤순덕 외, 「老老돌봄 운영과 관한 한·일사례 비교분석」, (농촌진흥청, 2006)

- 윤순덕 외, 「농촌·도시인의 삶의 질 비교분석」,(농촌진흥청, 2005)
- 이동필 외 「농어촌 지역개발점복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」,(기획예산처, 농림부, 2006)
- 이순형 외, 「농촌여성결혼이민자 정착 지원방안」,(농림부, 2006)
- 이영세 외, 「제2차 여성농업인 육성 5개년계획」,(농림부, 2005)
- 이은구 외, 「거주지역 경제능력 등에 따른 농촌노인의 유형화 및 맞춤형 복지정책 연구」,(농림부, 2005)
- 임만택 외 「고령자를 배려한 생활복지공간계획에 관한 연구」, 한국주거학회 논문집 제3권 제6호(2002.12)
- 임상봉 외, 「OECD 및 선진 주요국의 농촌정책」,(농림부, 2006)
- 정명채 외, 「농촌지역의 보건의료서비스에 관한 실태와 개선방안 분석」,(한국농촌경제연구원, 1999)
- 정명채 외, 「농가도우미제도 도입방안 마련을 위한 연구」,(한국농촌경제연구원, 1999)
- 조홍식 외 「농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사」,(농림부, 2001)
- 최경환 외, 「농어업인 국민건강보험료 경감제도의 합리적 개선방안」,(농림부, 2006)
- 최성재·남기민, 「사회복지행정론」,(나남출판, 2006)
- 최준옥 외, 「고령화사회 대응방안」,(경제사회연구회, 2004)
- 홍찬선 외, 「고령화 농촌마을 주민의 상호 Care 시스템 및 주거개선에 관한 연구」,(농림부, 2005)

## 2. 연구논문

- 김경희, 「농어촌 영유아 보육대책(부제-보육시설 및 보육아동 지원확대)」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 5)
- 박대식, 「농어촌 노인복지의 증진」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 26)
- 윤영렬, 「농촌지역 복지실태 및 농업인 육구의 실증적 분석」, (한양대학교 행정대학원, 2004)
- 이흥재, 「농어촌 문화복지의 개선(부제- 문화복지시설 확충, 네트워크)」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 12)
- 이선호, 「농어촌 보건의료서비스의 문제점과 개선방안」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 6. 21)
- 정명채, 「농어업 농어촌 교육제도 개선방안」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 24)
- 최준열, 「외국의 농어촌 소규모학교 육성정책」, (농어업 농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 6. 28)

## 3. 정부자료

- 김일환 외(농림부 정책연수단), 「농어촌고령화에 따른 선진국의 농어촌 복지보장체계 연구」, (농림부, 2005)
- 농림부, 「농촌복지·교육·산업관련 업무참고자료」, (농림부, 2007)

농림부, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」,  
(2006)

농림부, 「농림어업인 등에 대한 복지실태 등 조사」,(2004)

농림부, 「농촌복지 교육 산업관련 업무참고자료」,(2007)

농촌자원개발연구소, 「2006 농촌생활지표 조사보고서」,(2006)

보건복지부, 「노인 복지시설 현황」,(2006)

저출산고령사회위원회, 「일본의 고령사회 백서」,(2007)

#### 4. 기타.

농업협동조합중앙회, 「농촌복지사업 우수사례집」,(2007)

교육과학기술부 홈페이지: <http://www.mest.go.kr>

농촌진흥청 홈페이지: <http://www.rda.go.kr>

보건복지가족부 홈페이지: <http://www.mw.go.kr>

행정안전부 홈페이지: <http://www.mopas.go.kr>

법령(농업농촌식품기본법, 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법령,  
농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법,  
사회복지사업법령, 여성농어업인육성법, 영유아양육법)

## II. 외국 문헌 및 자료

- 다이라 가즈히코, 「일본의 농산어촌 고령자대책」(일본 농림수산성, 2003)
- Alison Milne et al., Older People in Rural England, Countryside Agency, (2002)
- Alison Milne, Ageing in the English, Countryside Agency: Exploring the impact and efficacy of policy,(2005)
- Bradshaw, J. The concepts of social need, (New society, 1972)
- Posavac, E.J. & Carey, R.G. 「Program Evaluation」,(Prentce-Hall, 1997)
- Commission of the European Communities, THE CORK DECLARATION - A LIVING COUNTRISIDE, The European Conperence on Rural Development, (1996)
- Commission of the European Communities, Synthesis of the intermediate evaluation of objective 5b programmes : Final Report, Brussels, (1998)
- Defra, England Rural Development Programme 2000~2006 : Activity under the ENDP in 2002, (2003)
- Gilbert, N. & Terrell, P. Dimensions of Social Welfare Policy, 4th ed. NJ;Englewood Cliffs, Prentice Hall, (1989)
- Jeannette Gros, La protection Sociale A coeur Ouvert, le cherche midi, (2004)

Nick Gallent, Urban Fringe-Policy, Regulatory and Literature Research, Countryside Agency, (2004)

Patti, R.J, Social Welfare Administration, Managing Social Program in a Developmental Context, (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall), (1983)

The Countryside Agency, Delivering services to children and families in rural areas : The early lessons from Sure Start」.(2003)

The Countryside Agency, Rural Proofing : Policy Markers' Checklist,( 2004)

MSA, Social Welfare protection for the agricultural sector, (2005)

AFR, 2004 Annual Report, (2005)

MSA, Le guide famille, (2004)

<부록>

‘농어촌지역(면단위)의 종합복지시설의 모델에 관한  
연구’를 위한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 농어촌지역의 복지 실태조사를 통해 실질적인 농어촌 복지 증진방안을 찾아보기 위해 실시하는 것입니다. 설문 문항에는 정답이 있는 것이 아니며, 평소에 여러분이 생각하고 계신 내용을 응답해 주시면 됩니다.

귀하의 응답은 법에 의해 비밀이 보장되며, 통계적 목적이외에 다른 용도로는 절대 사용되지 않습니다. 여러분이 응답해 주신 내용은 농어촌지역 복지증진을 위해 귀중한 자료로 이용될 수 있습니다. 빠짐없이 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2008년 4월

조사자 : 중앙대학교 행정대학원 복지행정 전공  
이 성 주

궁금하신 사항이 있을 경우 이성주(전화 : 02-500-2084, 011-205-3841, FAX : 02-507-2667)에게 문의하여 주시기 바랍니다.

I. 설문에 참여하신 귀하의 개인적 사항에 대한 질문  
입니다.

1. 귀하가 살고계신 곳은 어디입니까?

(     시·도,     시·군·구,     읍·면·동)

2. 귀하의 성별은 무엇입니까? (     ) ①남 ②여

3. 귀하의 연령은 얼마이십니까? (     )

- ①20세 미만     ②20~29세     ③30~39세     ④40~49세  
⑤50~59세     ⑥60~69세     ⑦70세 이상

4. 귀하의 직업(주된 종사분야)은 무엇입니까? (     )

- ①농림업   ②어업   ③상업   ④회사원   ⑤공무원   ⑥전문직  
⑦주부   ⑧학생   ⑨무직(직업이 없음)   ⑩기타(\_\_\_\_\_)

5. 귀하의 현재 생활정도는 어떠하다고 생각하십니까? (     )

- ①매우 잘 산다   ②잘 사는 편이다   ③보통이다   ④못 사는 편  
이다   ⑤매우 못 산다

6. 귀하는 지금 누구와 함께 살고 계십니까?

- ①혼자 산다   ②부부만 함께 산다   ③부모를 모시고 함께 산다  
④결혼한 자녀와 같이 산다   ⑤미혼자녀와 같이 산다   ⑥부모,  
부부, 자녀가 함께 산다   ⑦기타(     )



Ⅱ. 농어촌지역의 복지여건에 관한 질문입니다.

1. 다음 중 귀하께서 이용할 수 있는 시설이 읍·면·동 중 어디에 있습니까? (이용할 수 있는 시설이 없으면 '없음'란에, 시설이 어디에 있는지 모르면 '모름'란에 √표시 하십시오)

시설명	지역	읍	면	동	없음	모름
사회복지관(복지관 포함)						
보육시설(어린이집)						
도서관(독서실)						
방과후 학습시설						
여성회관(여성농업인센터)						
건강관리실(체력단련실 포함)						
경로당(노인교실 포함)						
보건소(지소)						
기타( )						

2. 귀하(가족)가 다음 시설을 이용할 때의 교통편은 무엇이며, 왕복소요시간과 월 교통비용은 어느 정도입니까? (여러 교통수단을 중복해서 이용하는 경우 ⑥기타란에 해당되는 번호를 모두 기록해 주시고 소요시간과 비용을 합산해 주십시오)

시설 구분	통학방법	1회왕복 소요시간	비 용
사회복지관 (복지관)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
보육시설 (어린이집)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
도서관 (독서실)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
방과 후 학습시설	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
여성회관(여성 농업인센터)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
건강관리실 (체력단련실)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
경로당 (노인교실)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
보건소(지소)	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원
기타( )	①버스 ②도보 ③셔틀버스 ④자가용 ⑤철도 ⑥기타( )		월 원

Ⅲ. 농어촌지역의 복지수요에 관한 질문입니다.

1. 지난 1년간 귀댁 가구원이 다음 시설을 몇 번이나 이용하셨습니까? ( )안에 1년간 이용하신 횟수를 어림잡아 적어주십시오 (이용실적이 전혀 없으면 0으로 표시).

- ①사회복지관(복지관)( 회) ②보육시설(어린이집)( 회) ③도서관(독서실( 회) ④방과후학습시설( 회) ⑤여성회관(여성농업인센터)( 회) ⑥건강관리실(체력단련실)( 회) ⑦경로당(노인교실)( 회) ⑧보건소( 회) ⑨기타( )( 회)

2. 다음 시설 중 먼 지역에 있으면 좋겠다고 생각되는 시설을 우선순위대로 3가지만 골라 주십시오.

1순위 : ( ), 2순위 : ( ), 3순위 : ( )

- ①사회복지관(복지관) ②보육시설(어린이집) ③도서관(독서실)  
④방과후 학습시설 ⑤여성회관(여성농업인센터) ⑥건강관리실(체력단련실) ⑦경로당(노인교실) ⑧보건소 ⑨휴게실 ⑩자활후견센터  
⑪주간보호시설 ⑫취미·교양교실 ⑬기타( )

IV. 농어촌지역의 복지 만족도에 관한 질문입니다.

1. 귀하가 살고 있는 지역의 복지수준에 대한 만족도는 어느 정도  
 입니까?(질문항목별로 귀하가 느끼시는 대로 빈칸에 √ 표시해 주십  
 시오)

질문항목	만족도	매우 불만족	대체로 불만족	보통 수준	대체로 만족	매우 만족
필요한 복지시설이 충분히 설치되어 있다						
복지시설과의 교통편이 편리하다						
복지시설과 장비가 우수하다						
복지시설 운영인력의 서비스가 좋다						
복지시설을 적은 비용으로 이용할 수 있다						

※ 복지시설 : 위 질문 Ⅱ-2에 제시한 시설 참조

V. 농어촌지역 복지관련시설 이용상의 문제점에 관한 질문입니다.

1. 귀하(가족포함)가 다음의 복지관련시설을 이용하는데 불편한 점이 있다면 가장 큰 이유는 무엇입니까? (시설별로 빈 칸에 √ 표시 해 주십시오 )

복지 관련시설	불편 사유	이용료가 비싸다	시설, 장비가 부실하다	전문 인력과 프로 그램이 부실 하다	교통이 불편하다 (이용시설이 멀거나 없는 경우 포함)	같이 동행할 사람이 없다	기타 사유
사회복지관 (복지관)							
보육시설 (어린이집)							
도서실(독서실)							
방과후 학습시설							
여성회관(여성 농업인센터)							
건강관리실 (체력단련실)							
보건·의료시설							
경로당 (노인교실)							
기타시설( )							

**VI. 농어촌지역(면지역) 복지수준 개선방안에 대한 질문입니다.**

1. 면지역에 다양한 복지관련시설을 하나의 건물 또는 단지에 집  
단화하여 『종합복지시설』을 설치 운영할 경우 이용자의 호응  
도가 어떠하리라고 보십니까?( )

- ①호응도가 높아질 것이다.(☞ 2번 질문으로)
- ②호응도에 변함이 없을 것이다.(☞ 2번 질문으로)
- ③오히려 호응도가 떨어질 것이다.(☞ 3번 질문으로)

2. 질문1과 같이 면지역에 『종합복지시설』을 설치하여 운영한다면  
어떤 점들이 얼마나 좋아질 것 같습니까? (왼쪽 질문항목에 대  
한 생각을 빈 칸에 √표시 하십시오)

질문항목	호응도	매우 그렇 다	그렇 다	그저 그렇 다	그렇 지 않다	매우 그렇 지 않다
시설별 이동거리가 단축되어 이용하기가 편리해질 것이다.						
시설을 종합 운영하여 예산이 절약되고 서비스가 나아질 것이다						
셔틀버스를 공동 운영할 수 있어 교통편이 좋아질 것이다.						
영유아 및 어린이, 청소년, 부녀자, 노인 등 농어촌주민이 함께 어울릴 수 있는 공간이 마련되어 공동체의식이 높아질 것이다						
다양한 복지시설이 한곳에 위치하여 이용대상시설을 찾아가기 쉬울 것이다.						
기타( )						

3. 위 질문1에서 호응도가 떨어진다고 생각하신다면 가장 큰 이유는 무엇입니까?(위 질문1에서 ③호응도가 떨어질 것이라고 응답하신 분만 응답) ( )

- ①여러 시설을 함께 운영하여 복잡하고 번거로워질 것이다
- ②다양한 계층의 사람이 함께 이용하게 되어 사생활이 보호되기 어려워질 것이다.
- ③개별시설별로 운영할 때보다 전문성이 떨어져서 서비스의 질이 낮아질 것이다.
- ④기타( )

4. 면지역에 『종합복지시설』을 설치·운영하고자 할 경우 시설(단지) 안에 함께 있으면 좋겠다고 생각되는 것을 우선순위대로 3가지만 골라주십시오.

1순위 : ( ), 2순위 : ( ), 3순위 : ( )

- ①사회복지관(복지관)    ②보육시설(어린이집)    ③도서관(독서실)
- ④방과후 학습시설    ⑤여성회관(여성농업인센터)    ⑥건강관리실(체력단련실)
- ⑦경로당(노인교실)    ⑧보건소    ⑨휴게실    ⑩자활후견센터
- ⑪주간보호시설    ⑫취미·교양교실    ⑬기타( )

5. 면지역에 『종합복지시설』을 설치·운영하기 위해 가장 필요한 것은 무엇입니까?( )

- ①각 복지시설 운영기관이 공동으로 참여하려는 의사
- ②종합복지시설 부지 및 예산 확보
- ③중앙정부 또는 지방자치단체장의 추진 의지
- ④복지시설 관리기관의 일원화 등을 위한 제도적 개선
- ⑤정부와 민간단체간의 상호 협력체계 구축
- ⑥기타( )

6. 면지역의 복지수준 향상을 위해 정부가 가장 우선해서 추진해야 할 사항은 무엇입니까? ( )

- ①면지역의 복지시설 및 장비 확충
- ② 복지프로그램 개발
- ③ 편리한 교통편 제공
- ④이용경비 지원
- ⑤사회복지사 등 우수인력
- ⑥기타( )

7. 농어촌지역 중 면지역의 복지수준 향상을 위하여 건의하실 말씀이 있다면 말씀해 주십시오

( )

혹 응답에 빠진 것이 없는지 점검해 주시기 바랍니다. 끝까지 성실히 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.



## 국 문 초 록

### 농어촌지역(면단위) 복지시설의 개선에 관한 연구 - 종합복지시설 설치를 중심으로 -

중앙대학교 행정대학원  
복지행정학과 사회복지전공  
이 성 주

면지역의 복지수요와 열악한 복지 여건 등에 대한 기초조사를 토대로 농어촌지역 중 특히 면지역의 복지를 개선하기 위하여 면단위 종합복지시설의 설치방안을 모색하였다.

이를 위해 종합복지시설의 설치 및 운영방안과 접근성 제고방안, 우수인력 유치 및 복지프로그램 개발 방안, 제도적 개선방안 등의 고려요인을 제시하였으며, 이 경우 종합복지시설에 대한 주민들의 호응도는 매우 높을 것으로 나타났다.

면단위 종합복지시설 설치시 고려해야 할 요인과 운영방안 등에 관하여 구체적으로 분석 제시한 내용은 다음과 같다.

첫째, 면지역 주민이 가장 필요하다고 생각하는 건강관리실(체력단련실 포함), 도서관(독서실 포함), 사회복지관(복지관), 보육시설(어린이집), 취미·교양교실 등을 우선적으로 종합복지시설 내에 설치·운영할 필요가 있다.

둘째, 이러한 종합복지시설을 설치 운영하기 위한 운영주체를 단일화하

거나 복수의 운영주체를 연계하여 효율적인 운영방안을 모색해야 한다.

셋째, 종합복지시설을 설치하기 위한 부지로는 농어촌지역의 폐교를 재 활용하거나, 면사무소의 유휴공간을 활용하는 방안을 우선 강구해야 한다. 다음으로 주민자치센터나 보건소 등 기존의 공공시설부지를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

넷째, 면지역의 종합복지시설에 대한 접근성을 높여야 한다. 종합복지시설을 설치할 경우 면지역의 마을과 연계하는 셔틀버스 운행이 가능할 것이다.

다섯째, 종합복지시설을 운영하기 위한 제도적인 개선이 필요하다. 농어촌의 실정에 정통한 농림수산식품부가 총괄적인 농어촌복지정책을 입안 하되, 지방자치단체장의 총괄적인 지휘하에 복지서비스가 전달되는 체계를 확립하는 것이 바람직하다고 본다.

여섯째, 공공기관과 민간기관을 연계한 복지정책이 필요하다. 중앙정부와 지방정부, 민간단체가 각각 역할을 분담하고, 상호 긴밀하게 연계되어 질 높은 복지서비스가 전달되는 체계를 확립하여야 한다.

## < ABSTRACT >

### Studies on Improvement of Welfare Facilities in Rural Areas(Myeon unit)

- Focusing on the Establishment of Comprehensive  
Welfare Facilities -

Lee, Seong Joo  
Major in Social Welfare Studies  
The Graduate school of Public Administration  
Jung-Ang University

The researcher considered measures to build comprehensive welfare centers at myeons -“Myeon” is a district unit in Korea, which is similar to a township in the US, - based on the basic survey on the demand for welfare and problems of inadequate welfare at myeons.

To this end, the researcher presented proposals on how to establish and manage comprehensive welfare centers, increase access to the centers , recruit capable personnel, develop welfare programs, and enhance the welfare systems. Regarding the welfare center, residents are expected to show very positive response if the level of their welfare improves.

The following is the findings, which are about many factors which should be considered with regard to the establishment and management strategies of comprehensive welfare centers.

First, there is a clear demand for health care service centers including gyms, libraries including reading rooms, social welfare service centers, child care centers, and hobby classes. Priorities should be given to the these facilities, when we decide what to include first in the welfare centers.

Second, managing bodies for such centers should be well connected with each other or merged into one in order to establish and manage the facilities effectively.

Third, the most appropriate way to build comprehensive welfare centers is to make use of shut-down schools and vacant rooms in myeon offices. The second most appropriate measure is to add space to existing governmental offices such as district offices and public health centers.

Fourth, access to the comprehensive welfare centers should be increased. In that regard, operation of shuttle buses will be a good idea to improve the access.

Fifth, the system needs to be enhanced to manage comprehensive welfare centers effectively. Under the improved system, the Ministry of Food, Agriculture, Fisheries and Forestry should draft comprehensive welfare policies for rural areas because it has a full grasp of current situations in rural areas. However, as for policy

implementation , local governors should play leading roles.

Sixth, governmental organizations should closely cooperate with the private sector in delivering welfare services. In doing so, the central government, local governments, and the private sector should take their own parts to provide quality welfare services.