

기본연구 2013-16

# 고령화시대 어업인 복지향상을 위한 정책방향 연구

---

A Study on Policy Direction for Better Welfare  
of Fishermen in Super Aged Society

---

2013. 12.

최성애 · 마창모 · 박동규



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

## ◆ 연구자

### ● 연구책임자

- 최 성 애 : 제1장, 제2장 제2절, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장

### ● 연구진

- 마 창 모 : 제2장 제3절
- 박 동 규 : 제2장 제2절, 제4장

### ● 외부연구진

- 박 병 현(부산대학교 교수) : 제2장 제1절

## ◆ 연구자문위원

- 박 용 순(성결대학교 교수)
- 김 현 용(수협 수산경제연구원 실장)
- 신 선 호(해양수산부 소득복지과 사무관)
- 박 승 준(해양수산부 소득복지과 과장)

\* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

## ◆ 연구감리자

- 김 정 봉 (한국해양수산개발원 선임연구위원)

## 머 리 말

2013년도 우리나라 1인당 국민소득이 24,000달러 수준을 넘었을 정도로 우리 경제는 윤택해졌으나 소득 불평등, 양극화는 오히려 심화되고 있다. 이처럼 소득 불평등으로 인해 우리나라는 심한 빈부격차로 중산층이 줄어들고 빈곤 계층이 늘어나는 등 지역 및 계층 간 격차로 양극화가 깊어지는 등 더 이상 사회전반에 걸친 복지 및 삶의 질 문제를 방치할 수 없는 상태에 이르렀다고 할 수 있다.

박근혜 정부는 국민의 생애주기나 생활영역에 따라 필요한 때에 꼭 필요한 서비스를 맞춤형으로 제공하여 일을 통해 빈곤에서 벗어나 자립할 수 있도록 복지-성장 간의 선순환 구조를 마련하고자 창조경제를 표방하였다. 창조경제가 저성장과 실업, 소득 불균형의 세 가지 문제를 해결하는 길을 제시할 수 있다는 측면에서이다.

국민 누구나 건강한 삶, 안전한 삶, 쾌적한 삶, 편리한 삶 그리고 즐거운 삶을 누릴 권리가 있고 이러한 삶을 추구할 수 있으며 국가는 그러한 삶을 살 수 있도록 환경과 기반을 조성해야 할 책무가 있다.

한편, 어업인·어촌의 경우는 이미 널리 알려져 있듯이 외국과의 FTA 체결 등으로 수산물 시장개방과 함께, 빠르게 진행되고 있는 고령화로 어업소득 감소와 보건의료 수요를 지속적으로 증가시킬 것으로 예상된다. 본 연구는 정부의 복지정책 기조에 부응하고 시장개방과 고령화 등 어업인·어촌이 처한 국내외 사회경제적 여건 변화로 예상되는 복지수요 증가에 적절히 대응하고자 어업인·어촌의 맞춤형 복지정책 방향과 과제의 목적에서 수행되었다.

본 연구를 통해서 밝혀졌듯이 어업인·어촌은 인구학적 측면의 고령화, 와 인구감소에 의한 과소화 이외에 전국 평균보다도 높은 소득 불평등과

최저 생계비 수준에도 못 미치는 저소득 계층의 빈곤화가 심각한 것으로 나타났다. 더욱 우려되는 것은 소득 불평등 즉 소득 양극화와 빈곤화가 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 도시와의 격차 뿐 아니라 어촌 내 빈부 격차와 저소득 계층의 빈곤화가 심각할 정도로 어업인과 어촌은 취약하다는 점이다.

본 연구는 통계자료를 분석하여 어가의 지니계수와 5분위 배율 그리고 빈곤비율 분석을 통해 어가의 소득 불평등과 빈곤화 정도를 처음으로 제시하였다. 그리고 현행 복지제도와 정책에 대한 검토를 통하여 문제점과 개선방안을 제시하였다. 또한 설문조사를 실시하여 어업인·어촌 복지실태와 복지수요를 파악하였고, 국내외 사례연구의 시사점 등을 반영하는 연구방법으로 진행되었다.

본 연구의 결과에 의하면 어업인·어촌 복지정책의 4가지 기본방향은 첫째, 꼭 필요한 서비스를 필요한 때에 제공하는 맞춤형 복지, 둘째, 고령화, 과소화, 양극화, 빈곤화되어 가는 어업인·어촌의 취약성을 반영하여 특히 고령 어업인·여성·다문화가족 등 어촌 취약계층과 도서어촌의 취약지역에 대한 생활밀착형 복지 지원 강화, 셋째, 그동안 소홀히 취급되어 왔던 어업인·어촌복지 사업을 적극 발굴하고, 복지정책과 사업이 제대로 전달되는 효율적 복지전달 시스템 구축, 그리고 마지막으로 맞춤형 및 생활밀착형 복지 실현을 위해 어업인·어촌의 복지실태를 반영한 국가계획을 수립하여 체계적으로 접근할 수 있는 복지행정 체계를 갖추는 것 등이다.

또한 이러한 복지정책의 기본방향에 맞추어 다양한 추진 과제를 제시하고 있어 해양수산의 복지정책 방향 설정 및 복지사업 추진에 도움이 되도록 연구한 결과를 엿볼 수 있다. 향후 본 연구의 결과는 해양수산부의 복지정책 수립의 기초자료로 그리고 복지행정 체계를 갖추는데 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

본 연구는 어업인·어촌의 복지향상을 위해 맞춤형 복지를 어떻게 설계

하고 내용을 갖출 것인가의 관점에서 시도되었다. 선행연구 및 관련 자료가 충분하지 못한 제약된 연구 환경 속에서도 현행 제도 및 정책 분석, 통계자료 및 실태조사 분석, 국내외 사례연구, 그리고 자료 활용 등을 통해 연구의 객관성과 타당성을 확보하고자 노력하였다.

그리고 이 연구는 어업인·어촌 복지에 대해 처음 시도한 기초연구로서 연구의 초석을 놓았다는 데 그 의의가 있으며 향후 이 연구가 토대가 되어 많은 후속연구가 활발하게 이어지기를 기대한다.

이 연구는 본원 수산연구본부의 최성애 연구위원, 마창모 전문연구원, 그리고 박동규 위촉연구원이 집필했으며, 이들 연구자들의 그간의 노고에 감사를 표한다.

2013년 12월

한국해양수산개발원

원 장 김 성 귀



# 차 례

Executive Summary .....	i
-------------------------	---

제1장 서론 .....	1
--------------	---

1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 필요성 .....	1
2) 목적 .....	2
2. 선행연구 검토 .....	3
3. 연구 범위 .....	5
4. 연구 방법 .....	6

제2장 어업인 관련 복지정책 및 문제점 .....	7
-----------------------------	---

1. 우리나라 사회복지 정책방향과 추진과제 .....	7
1) 사회복지 제도 및 정책 변천 개요 .....	7
2) 경제성장과 사회복지정책의 관계 .....	9
3) 우리나라 사회복지 정책 방향 .....	12
4) 부문별 복지정책 추진과제 .....	17
2. 어업인 및 어촌의 취약성 분석 .....	23
1) 어촌의 고령화 실태 .....	24
2) 어가의 소득 불평등(양극화) 실태 .....	25
3) 어가의 빈곤 실태 .....	30
3. 어업인 관련 복지정책과 문제점 .....	33
1) 복지정책과 관련 제도 현황 .....	33
2) 농어업인 복지 관련 사업 검토 .....	42
3) 지자체 등 어업인 관련 복지지원 사업 사례 .....	48

4) 문제점 .....	57
--------------	----

### 제3장 국내외 복지정책 사례연구 및 시사점 ..... 62

1. 농업인·농촌 복지 정책 및 지원 사업 사례 .....	62
1) 농림축산식품부 복지 정책 추진 방향과 실천 계획 .....	62
2) 보건 복지부문 투융자 계획 및 복지 지원 사업 사례 .....	63
2. 일본 어업인·어촌복지 사례 .....	69
1) 일본 ‘이도진흥법’ .....	69
2) 복지지원 사업 사례 .....	70
3. 시사점 .....	75
1) 국내 농업인·농촌 복지사례 .....	75
2) 일본 어업인·어촌 복지사례 .....	76

### 제4장 어업인 복지실태 및 복지수요 조사 ..... 77

1. 설문조사 개요 .....	77
1) 조사대상 및 방법 .....	77
2) 조사내용 및 응답자 특성 .....	78
2. 조사 결과 .....	80
1) 사회보장 .....	80
2) 보건의료 .....	90
3) 노인복지 .....	105
4) 여성복지 .....	112
5) 영유아 보육 .....	118
6) 다문화 가족복지 .....	125
7) 안전 및 재해 .....	128
8) 복지수준 만족도 .....	130



3. 요약 및 시사점 .....	138
1) 복지실태 .....	138
2) 복지수요 .....	143

## 제5장 어업인 복지향상을 위한 정책방향 ————— 146

1. 정책방향 .....	146
1) 기본 방향 .....	146
2) 새로운 도입이 필요한 복지 분야 .....	148
3) 제도개선 .....	149
4) 복지전달 체계 개선 .....	150
2. 부문별 정책방향 .....	151
1) 사회보장 .....	151
2) 보건의료 .....	152
3) 노인복지 .....	153
4) 여성복지 .....	154
5) 영유아 보육 .....	155
6) 다문화가족 복지 .....	156
7) 안전 및 재해 .....	157

## 제6장 결론 및 정책제언 ————— 158

1. 요 약 .....	158
2. 결 론 .....	161
3. 정책제언 .....	163
1) 복지 관련 법정 계획 수립 및 이행에 적극 참여 .....	163
2) 새로운 어업인·어촌 복지 분야 지속적 발굴 .....	164
3) 복지 관련 거버넌스의 체계화 및 역량강화 .....	165

참 고 문 헌	166
---------	-----

부 록. 어업인/어촌 복지 실태 및 수요조사	167
--------------------------	-----

## 표 차례

표 1-1. 주요 선행연구 및 연구내용 .....	4
표 2-1. 사회복지제도 확대기에 제·개정된 주요 법률 .....	8
표 2-2. 어가의 고령화 지수 변화 추이 .....	25
표 2-3. 어가 소득의 변화 추이 .....	26
표 2-4. 연도별 어가의 지니계수 추이 .....	28
표 2-5. 연도별 어가의 5분위 배율 변화 추이 .....	29
표 2-6. 우리나라 도시가구의 빈곤율 변화 추이 .....	31
표 2-7. 연도별, 가구원수별 최저생계비 기준 .....	32
표 2-8. 어가의 빈곤실태 변화 추이 .....	33
표 2-9. 제2차 농어촌 보건복지 기본계획의 부문별 추진과제 .....	41
표 2-10. 지자체별 2013년도 병원선 운영 현황(안) .....	50
표 2-11. 제주도 잠수어업인 진료비 지원내역 .....	53
표 2-12. 부처별 복지사업의 어업인 수혜범위 .....	60
표 3-1. 농림축산식품부 보건복지부문 투융자 계획 .....	64
표 3-2. 일본 생활개선자금 지원 .....	73
표 4-1. 설문조사 표본추출 개요 .....	77
표 4-2. 설문조사 주요 내용 .....	78
표 4-3. 응답자의 구성 .....	79
표 4-4. 응답자 특성별 건강보험별 가입률 .....	81
표 4-5. 응답자 특성별 월 건강보험료 .....	83
표 4-6. 응답자 특성별 건강보험료 부담정도 .....	84
표 4-7. 응답자 특성별 의료 진료비 수준 적절성 .....	86
표 4-8. 응답자 특성별 연금별 가입률 및 월 보험료 .....	87
표 4-9. 응답자 특성별 국민연금 개선 희망사항 .....	88
표 4-10. 응답자 특성별 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률 .....	90

표 4-11. 어업 작업으로 인한 불편증세 경험 빈도 .....	91
표 4-12. 조사대상 특성별 가장 최근 종합검진 받은 시기 .....	93
표 4-13. 응답자 특성별 의료기관별 월 이용횟수 .....	95
표 4-14. 응답자 특성별 환자 질병치료 시 애로사항 .....	97
표 4-15. 응답자 특성별 의료서비스 및 진료수준 만족도 .....	98
표 4-16. 응답자 특성별 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책 .....	100
표 4-17. 가장 필요한 보건의료시설 .....	101
표 4-18. 도서 내에 있는 보건의료기관 .....	102
표 4-19. 육지 및 타 도서 의료기관으로 이동 시 소요시간 .....	102
표 4-20. 방문 의료서비스 이용경험 및 만족도 .....	103
표 4-21. 도서의 의료서비스 수준향상을 위해 필요한 사항 .....	104
표 4-22. 응답자 특성별 노인복지시설 충분성 .....	106
표 4-23. 응답자 특성별 주 이용 경로당 .....	107
표 4-24. 응답자 특성별 가장 필요한 노인복지서비스 .....	109
표 4-25. 응답자 특성별 노인복지서비스 확대 위해 필요한 사항 .....	110
표 4-26. 응답자 특성별 노인 소득보장 위해 필요한 지원 .....	111
표 4-27. 응답자 특성별 주 이용 여성복지센터 .....	113
표 4-28. 양성평등 실현 위해 필요한 정부지원 .....	116
표 4-29. 응답자 특성별 가장 필요한 여성복지 사업 .....	118
표 4-30. 어촌계당 보육 영유아 수 .....	119
표 4-31. 이용하고 있는 영유아 교육/보육시설 .....	121
표 4-32. 월평균 교육 및 보육비 .....	122
표 4-33. 응답자 특성별 월평균 교육비 .....	122
표 4-34. 응답자 특성별 월평균 보육비 .....	123
표 4-35. 응답자 특성별 영유아 지원 사업 및 시설 필요도 .....	124
표 4-36. 전체 및 다문화 가구 수 .....	126
표 4-37. 응답자 특성별 다문화가족 여성 역할 .....	127
표 4-38. 다문화가족 복지 위해 필요한 정책 .....	128
표 4-39. 지난 1년 내 피해당한 자연재해 및 피해액 .....	129

표 4-40. 응답자 특성별 지난 1년 내 피해당한 자연재해 .....	130
표 4-41. 응답자 특성별 복지 수준 만족도 .....	132
표 4-42. 응답자 특성별 사회보장 부문 만족도 .....	133
표 4-43. 응답자 특성별 보건의료 부문 만족도 .....	134
표 4-44. 응답자 특성별 노인복지 부문 만족도 .....	135
표 4-45. 응답자 특성별 여성 부문 만족도 .....	136
표 4-46. 응답자 특성별 영유아 부문 만족도 .....	136
표 4-47. 응답자 특성별 다문화가족 부문 만족도 .....	137
표 4-48. 응답자 특성별 안전재해 부문 만족도 .....	138

## 그림 차례

그림 2-1. 로렌츠 곡선 .....	27
그림 2-2. 제2차 농림어업인 삶의 질 기본계획의 보건복지부문 주요 과제 .....	38
그림 3-1. 농림축산식품부 복지관련 실천 세부 계획 .....	63
그림 3-2. 일본 어촌 리프레시 운동 추진 거버넌스 .....	74
그림 4-1. 건강보험별 가입률 .....	80
그림 4-2. 건강보험 월보험료 .....	82
그림 4-3. 건강보험료 부담정도 .....	84
그림 4-4. 의료 진료비 수준 적절성 .....	85
그림 4-5. 국민연금 개선 희망사항 .....	88
그림 4-6. 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률 .....	89
그림 4-7. 어업 작업으로 인한 불편증세 경험 빈도 .....	91
그림 4-8. 가장 최근 종합건강검진 받은 시기 .....	92
그림 4-9. 응급의료 이용경험 .....	94
그림 4-10. 의료기관별 월 이용횟수 .....	94
그림 4-11. 환자 질병치료 시 애로사항 .....	96
그림 4-12. 의료서비스 및 의료시설 만족도 .....	98
그림 4-13. 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책 .....	99
그림 4-14. 가장 필요한 보건의료시설 .....	100
그림 4-15. 노인복지시설 충분성 .....	105
그림 4-16. 노인복지 위한 경로당 시설 유무 .....	106
그림 4-17. 경로당 가사도우미 지원여부 .....	107
그림 4-18. 가장 필요한 노인복지서비스 .....	108
그림 4-19. 노인복지서비스 확대 위해 필요한 사항 .....	109
그림 4-20. 노인 소득보장 위해 필요한 지원 .....	111
그림 4-21. 여성복지센터 유무 .....	112

그림 4-22. 농어가 도우미제도 인지 및 이용여부 .....	114
그림 4-23. 여성농업인센터 인지여부 .....	114
그림 4-24. 여성어업인센터 필요도 .....	115
그림 4-25. 양성평등 실현 위해 필요한 정부지원 .....	116
그림 4-26. 가장 필요한 여성복지 사업 .....	117
그림 4-27. 영유아 보육여부 .....	119
그림 4-28. 영유아 교육 및 보육시설 유무 .....	120
그림 4-29. 이용하고 있는 영유아 교육/보육시설 .....	121
그림 4-30. 영유아 및 보육대상 아동 위한 사업/시설 필요도 .....	124
그림 4-31. 거주지역 내 다문화가족 유무 .....	125
그림 4-32. 다문화가족 여성이 주로 실시하는 일 .....	126
그림 4-33. 불의사고 막기 위한 안전대책 마련여부 .....	129
그림 4-34. 전체 복지수준 만족도 .....	131
그림 5-1. 어업인·어촌 복지 정책 방향 .....	147





## Executive Summary

### **A Study on Policy Direction for Better Welfare of Fishermen in Super Aged Society**

#### **1. Purpose**

- The study examined welfare state of those in fishing community as society becomes super aged society. After analyses on problems of the current system and improvement measures, it presented policy direction for tailored welfare for the benefit of fishermen and fishing community.
- In line with national welfare policies, the study aimed to address welfare grey areas by implementing welfare policies customized for fishermen and fishing community.
- Welfare demand has increased due to market opening, aging, depopulation, deepening income disparity, increasing poor class and other socio-economic changes at home and abroad. The study also intended to set up direction of customized welfare policies of the Ministry of Oceans and Fisheries.

#### **2. Methodologies and Feature**

##### **1) Methodologies**

- To analyze actual condition of vulnerability of fishermen and fishing community such as old-age quotient, income inequality and poverty rates.
- To examine cases of Korean farmers, farming community, Japanese projects of fishermen and fishing community welfare policy division

- To conduct surveys and interviews on fishermen welfare, and hold expert advisory meetings

## 2) Feature

- The study analyzed demographical aspects of fishing community to prepare tailored welfare policy direction. It firstly scrutinized aging and depopulation, income inequality and poverty status and revealed serious weakness of fishing community.

Moreover, it conducted analyses on fishermen's welfare according to 7 sectors and suggested welfare policies suited for fishermen and fishing community based on the results.

## 3. Results

### 1) Summary

- Fishing community already entered super-aged society and showed big income disparities compared to cities. Income inequality level stood higher than the national average, implying serious gap between the rich and poor. The number of poor people who live below the minimum cost of living has continued to increase.
- Problems in welfare delivery system created welfare grey areas. Legal plans which reflect welfare of fishermen and fishing community are not in place while current welfare system and policies have their own problems.
- According to the firstly conducted survey on welfare of fishermen and fishing community, overall satisfaction level of welfare remained very low. In particular, women and infant/toddler welfare area registered low satisfaction, while those aged below 50 and island areas showed higher

dissatisfaction level.

- The four policy directions for better welfare of fishermen and fishing community are; tailored welfare, welfare for everyday life, resolution of welfare grey areas and good welfare administration system.

## 2) Policy contribution

- The study can be used as basic materials in setting policy direction for welfare and quality of life for fishermen and fishing community.

## 3) Expected benefits

- The study will practically contribute to improving quality of life of fishermen and fishing community.
  - Tailored welfare policies will address welfare grey areas. But the vulnerable, such as the aged, women, multicultural families and those in island areas, require more careful welfare policies.
- The study will help to improve the welfare delivery system and to establish effective welfare governance.
  - The study will help to build effective delivery system based on cooperation with other ministries and other relevant organizations. It will also contribute to building welfare and administrative system of the newly launched Ministry of Oceans and Fisheries.



# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 필요성

그동안 경제성장 위주의 정책기조 하에서 사회 전반적으로 복지문제가 상대적으로 소홀하게 취급되어 왔으며, 고령화와 저소득으로 인해 지역 및 계층 간 격차로 양극화가 심화되고 있어 이 문제를 더 이상 방치할 수 없는 상태에 이르렀다. 또한 FTA 체결 등으로 수산물 시장개방과 함께 빠르게 진행되고 있는 고령화는 어업인의 소득 감소와 보건의료 및 복지수요를 지속적으로 증가시킬 것으로 예상된다.

그런데 어업인의 복지수준은 어촌이라는 지역성과 수산업의 산업적 특성으로 인하여 농업인과 도시민에 비해 열악한 실정으로 어업인의 복지개선 및 향상을 위한 대책 마련이 시급한 실정이다.

어촌은 이미 초고령사회로 진입하였고, 소득불평등이 매우 심하며 그리고 최저 생계비에도 못 미치는 절대 빈곤계층이 우리나라 전국 평균의 3 배에 달하는 등 취약계층이 다수 거주하고 있는 실정이다. 이처럼 고령화, 과소화, 양극화 그리고 빈곤화되어 가는 어업인·어촌의 취약성 실태와 함께 입지 유형별로는 도서지역, 부문별로는 여성 및 다문화가족 복지 그리고 연령별로는 젊은 계층일수록 복지수준에 대한 불만이 높은 실정이다.

또한 현재 어업인·어촌을 위한 복지정책 및 관련 시책으로 5년마다 농림수산물식품부를 포함하여 범부처 차원에서 ‘농어업인 삶의 질 향상 기본계획’을 수립하고, 매년 세부추진 계획을 마련하여 시행하고 있다. 그러나 어업인과 어촌이 그 수혜대상에서 제외되거나 어업인에게 전달되지 않는 사업 등이 상당수 있는 것으로 나타났다.

앞으로 정부의 복지정책 강화는 사회적 약자인 어업인의 삶의 질을 향상시키는 계기가 될 것이다. 특히 새 정부는 행복한 농어촌 구축을 목표로 다양한 정책을 제시하였으며, 복지와 관련해 주요 정책 과제로 농어촌 맞춤형 사회안전망 구축, 농어촌 주거·의료·교육여건 개선, 직불금 확대를 통한 농어가 소득안정 기여, 농어업 재해대책 전면 개편 등을 제시하고 있다.

이러한 새 정부의 복지정책 기조에 부응하고, 시장 개방, 빠르게 진행되는 고령화, 소득불평등 심화 그리고 빈곤계층의 증가 등 사회경제적 대내외 여건 변화로 인한 어업인 복지수요 증가 등에 적절히 대응할 필요가 있다. 따라서 향후 증가하는 어업인 보건의료 및 복지수요에 대응하고, 맞춤형 어업인 복지향상을 위한 체계적이고 종합적 연구 필요하다.

지금까지 어업인에 대한 복지실태 및 새로운 복지수요에 대하여 정확하게 평가 또는 판단할 근거와 기초자료는 거의 전무한 실정하며, 관련 연구 또한 미진한 실정이다.

더욱이 새 정부의 맞춤형 복지정책에 부합하고 해양수산부의 복지정책 및 관련 사업 개발을 위해서도 어업인·어촌의 특성을 감안한 맞춤형 복지정책에 관한 본 연구는 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제라 할 수 있다.

## 2) 목적

본 연구는 초고령사회에 진입한 어업인 및 어촌복지의 문제점을 개선하여 어업인·어촌 복지를 향상시키기 위한 정책방향을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 구체적으로는 첫째, ‘농어업인 삶의 질 향상 세부추진사업’ 중 어업인, 어촌의 수혜범위를 저해하는 요인과 문제점을 개선하고 둘째, 어업인과 어촌의 특성을 반영한 새로운 복지정책과 사업을 개발하여 제시하는 것을 목적으로 한다.

현행의 어업인·어촌 관련 복지정책과 제도의 문제점을 개선하고 어업인, 어촌에 적합한 맞춤형 복지개발을 통해 복지의 사각지대 문제를 해결

하여 어업인 복지에 대한 정책적 효과를 높여야 할 책임과 의무가 신설 해양수산부에 있다. 따라서 본 연구의 결과는 해양수산부가 새로운 업무로 맡은 어업인·어촌복지 분야의 정책개발에 유용하게 활용될 것이다.

향후, 해양수산부는 어업인 개개인의 복지 및 삶의 질을 향상시키고 이것이 어촌 전체의 복지향상으로 이어져 심화되고 있는 도시와 어촌, 도시민과 어업인과의 격차 또는 양극화 현상을 완화시킬 수 있도록 정책적 노력을 다해야 할 것이다.

## 2. 선행연구 검토

본 연구와 관련하여 선행연구를 살펴보면 직접적으로 관련되는 연구는 수행된 바 없으나, 간접적으로 참고 가능한 선행연구를 정리한 것이 <표 1-1>이다. 우선 ‘어촌여성의 노동실태와 정책과제’는 어가의 여성을 대상으로 특히 어업노동 및 가사노동에 대한 실태 조사를 실시하여 분석한 결과를 바탕으로 하여 어촌여성의 어업노동 참여를 높이기 위한 정책과제를 도출하는 것이 연구의 목적이었다. 동 선행연구를 통해서도 어가여성 및 어업노동에 참여하는 여성의 복지 정책 및 과제를 참고로 하고자 한다.

그리고 ‘어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구’는 특히 소득 및 복지 양극화에 초점을 두고 도시 및 농촌과의 양극화 지수 비교 및 어촌내 양극화 실태를 분석하여 소득증대 및 복지개선을 통한 양극화를 개선하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 선행연구는 본 연구를 수행하게 되는 동기 또는 필요성을 제공하는데 주요한 자료로 활용하였다. 특히 소득양극화 지수 분석을 통해 점점 벌어지고 있는 도시와의 소득격차를, 복지정책에서 농촌과의 격차를 분석하는데 동 선행연구는 그 실마리를 제공하는 역할을 하였다.

한편, 농촌경제연구원에서 수행한 농어촌 취약계층 생활실태와 정책

개선방안’ 선행연구는 농어촌에서 취약계층인 독거노인과 조손가족을 대상으로 실태조사를 실시하고 이들이 생활개선 정책 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

| 표 1-1 | 주요 선행연구 및 연구내용

구 분		연구 내용		
		연구 목적	연구 방법	주요연구 내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 어촌여성의 노동실태와 정책과제(KMI)</li> <li>- 연구자(년도): 최성애 외 (2005)</li> <li>- 연구목적: 어업부문에서 여성노동력이 중요해짐에 따라 노동환경개선을 통해 어촌여성의 참여율을 높이기 위한 정책과제 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌 및 통계분석</li> <li>- 국내외 사례분석</li> <li>- 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내외 여성정책 동향</li> <li>- 국내외 여성정책사례 분석</li> <li>- 통계 및 설문조사에 의한 어촌여성의 노동실태분석</li> <li>- 어촌여성의 노동여건 개선을 위한 정책과제</li> </ul>
	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구(KMI)</li> <li>- 연구자(년도): 최성애 외 (2007)</li> <li>- 연구목적: 어촌과 도시 및 농촌 등과의 격차에 대한 실태를 파악하고 이러한 양극화를 완화하는 정책방안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌 및 통계분석</li> <li>- 실태 및 설문조사</li> <li>- 국내외 사례분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양극화에 대한 이론적 고찰</li> <li>- 어촌사회의 소득 및 복지 양극화 실태분석</li> <li>- 양극화 완화를 위한 국내외 정책사례 분석</li> <li>- 어촌의 양극화 완화 정책 방안 제시</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 농어촌 취약계층 생활실태와 정책 개선방안 (한국농촌경제연구원)</li> <li>- 연구자(년도): 박대식 외 (2010)</li> <li>- 연구목적: 농어촌 취약계층의 어려움을 해결하는 정책 개선방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 실태 및 심층면접 조사</li> <li>- 외국사례분석</li> <li>- 전문가의견 수렴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1부 농어촌 독거노인의 생활실태와 정책 개선 방안</li> <li>- 제2부 농어촌 조손가족의 생활실태와 정책 개선 방안</li> <li>- 제3주 요약 및 결론</li> </ul>



### 3. 연구 범위

어업인·어촌 복지와 관련된 모든 것을 다루기에는 연구 범위가 너무 광범위하므로 본 연구의 범위를 정함에 있어 2개의 법률을 참고로 하였다. ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’과 ‘농어촌 주민의 보건복지증진을 위한 특별법’으로 이들 법령에서 정하는 복지 분야를 연구범위로 하였다.

복지란 주로 사회적 약자를 대상으로 펼치는 정책이므로 국민 모두를 대상으로 하는 삶의 질 정책과는 구분된다. 우선 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법’(이하 삶의 질 특별법이라 함) 제3장에서는 농어업인등의 복지증진에 관한 내용을 다루고 있다. 그 내용을 살펴보면 국민건강보험료 및 국민연금보험료 지원, 질환의 예방·치료 등 지원 및 시설의 지원, 업무상 입은 재해지원, 영유아 보육비 지원, 여성복지 및 다문화가족의 복지 증진 지원, 그리고 고령 어업인의 은퇴 후 생활안정 지원 및 영양개선 등이다.

또한, ‘농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법’에서 정하는 복지내용이 ‘삶의 질 특별법’ 중 농어업인 복지증진 내용과 거의 유사하나 단, 여성 복지와 다문화가족 복지에 대해서는 다루지 않고 있다.

이러한 내용을 감안하여 어업인 복지 관련 범주를 보험(건강, 국민연금, 재해), 의료보건, 영유아 보육, 여성복지, 고령어업인 복지 그리고 다문화 가족으로 정하고 이러한 어업인 복지의 범주를 본 연구의 연구 내용범위로 하였다.

## 4. 연구 방법

이 연구의 목적인 어업인 복지연구 정책방향 개발을 위해 다음과 같은 방법을 활용하였다.

첫째, 선행연구 및 문헌연구를 통해 연구방향 설정과 연구의 중복성을 피하고, 특히 사회복지 관련 문헌연구는 우리나라 복지정책에 대하여 개괄하는 데 도움이 되었다.

둘째, 국내외 사례분석으로 보다 앞서가는 농업인·농촌사례를 통하여 복지정책과 관련 사업에 대해 살펴보고, 일본의 ‘이도진흥법’ 및 어업인·어촌 관련 복지 정책과 사업을 분석하여 참고하였다.

셋째, 본 연구의 핵심내용인 어업인 복지실태 및 복지 수요를 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 비교·검토를 위해 통계청의 ‘농림어업인 복지실태조사’와 보건복지부의 ‘농어촌지역 보건·복지 욕구조사’의 조사내용을 참고하여 설문조사 문항을 작성하였다.

넷째, 통계자료 분석을 통해 어업인·어촌의 고령화 정도 및 빈곤실태를 파악하였다. 어촌은 이미 초고령사회로 진입하였으며, 어가경제 통계자료를 활용하여 지니계수 및 5 분위 배율 분석을 통해 어가의 소득양극화를 파악할 수 있었다. 아울러 소득 자료를 분석하여 어가의 빈곤계층(최하위 계층과 잠재적 빈곤계층인 차상위 계층)의 규모를 파악하였다.

다섯째, 연구 설계 및 결과에 대한 전문가 자문을 반영하고, 사회복지 이론 부문에 대해서는 관련 전문가에게 의뢰하여 내용을 집필케 하였다. 특히 지자체의 복지행정 담당자의 의견 및 자료제공은 본 연구가 더욱 풍부해지고 깊이 있는 내용이 되는 데 많은 도움이 되었다.

## 제 2 장 어업인 관련 복지정책 및 문제점

### 1. 우리나라 사회복지 정책방향과 추진과제

이 절에서는 시대별로 우리나라 사회복지 제도 및 정책의 변천을 개괄해 보고, 경제성장과 사회복지정책의 관계, 우리나라 사회복지 정책방향 그리고 박근혜 정부에서 추진하고자 하는 추진 과제에 대해 부문별로 살펴보고자 한다.

#### 1) 사회복지 제도 및 정책 변천 개요

우리나라 사회복지 제도와 정책을 개괄해 보면 우선 1963년에 집권한 박정희 정부 시기는 절대빈곤을 해결하기 위한 국가의 모든 역량을 경제성장에 투입하여 사회복지 정책에는 거의 무관심하였다. 그러나 1970년대 후반 제4차 경제개발계획(1977-1981)에 처음으로 사회개발이라는 용어를 사용하여 의료보험을 개정하는 등 사회복지 제도와 정책의 도입기라 할 수 있다.

이어서 전두환, 노태우 그리고 김영삼 정부 시기(1980-1996)에는 사회복지제도가 확대되는 시기로 사회복지와 관련된 많은 법들이 제정되거나 개정되는 시기로 특히 1980년대 후반기의 민주화를 위한 각종 사회운동은 정부가 사회복지 제도를 확충하고 관련 정책을 추진하는데 일조를 했다.

그리고 1997년 이후를 사회복지 개혁기라 구분할 수 있는데, 우선 김대중 정부는 국제통화기금의 최소한의 사회안전망 확대 요구에 부응하여 복지예산을 크게 증가시켰다. 구체적인 정책으로는 국민연금제도를 개혁하고, 의료보험제도 통합, 국민기초생활보장법의 제정, 고용보험과 산재보험의 적용대상 확대 등의 정책을 추진하였다. 특히 노인, 장애인, 여성, 한부모 가정 등 사회적 취약계층에 대한 사회복지서비스에서 확대·발전이 있었다.

| 표 2-1 | 사회복지제도 확대기에 제·개정된 주요 법률

제정연도	법률명	주요내용
1980. 12. 31.	사회복지사업기금법	기금을 설치하고 기부금 모금
1981. 6. 5.	노인복지법	노인의 심신 건강유지 및 생활안정
1981. 6. 5.	심신장애자복지법	심신장애자에 대한 재활 및 보호
1982. 12. 31.	생활보호법 개정	전문개정
1983.	아동복지법 개정	전문개정
1983.	사회복지사업법 개정	사회복지서비스 전달체계 합리화
1986. 12	최저임금법	최저한의 임금수준을 법적으로 보장
1986. 12.	국민연금법	노령연금급여(1988년 1월 시행)
1987.	헌법개정	노동3권 인정
1987. 10. 30.	의료보험법 개정	전국민의료보험 실시
1989. 4. 1.	모자복지법	모자가정 보호
1989.	장애인고용촉진법	장애인고용촉진
1991. 1. 14.	영유아보육법	국가의 영유아 보육책임 규정
1993. 12. 27.	고용보험법	실업급여, 고용능력개발
1995	정신보건법	정신보건에 관한 내용을 규정

노무현 정부는 ‘전체 국민에 대한 보편적 복지서비스 제공, 상대비곤 완화, 풍요로운 삶의 질 구현’이라는 3가지 정책목표를 제시하고 사회복지 공급주체로서의 국가역할 강화, 사회복지의 대상을 사회적 취약계층에서 전체 국민으로, 정책결정과정과 복지의 분배 및 소비영역에 관련 이해당사자의 참여를 보장하는 참여복지를 주창하였다. 저출산·고령화 문제에 대응하여 ‘새로마지플랜2010’을 수립하고, 노인장기요양보험제도와 기초노령연금제도를 도입하였으며, 2007년부터 건강보험에 있어 본인부담보다는 공공재원의 부담비율을 높이는 사회투자정책을 강화하였다.

이어서 이명박 정부는 사회보장기본법 개정을 통해 사회보장의 개념을 최저생활이란 틀에 국한시키지 않고 보건, 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 다양한 영역을 포괄하여 사회보장제도의 외연을 확장시켰다는데 의

의가 있다. 또한 사회복지서비스 전달체계 개편을 통해 복지서비스의 중복 수혜를 막고 사각지대를 해소하여 필요한 혜택이 고루 주어지도록 정책적 노력을 하였다.

## 2) 경제성장과 사회복지정책의 관계

### (1) 경제성장이 사회복지정책에 미치는 영향

사회복지정책과 경제는 서로 영향을 미친다. 먼저 경제가 사회복지정책에 미치는 영향을 살펴보면, 경제수준은 어떤 국가의 정책결정에 있어서 선택할 수 있는 여지를 넓혀준다. 경제가 발전하면 정책을 선택할 수 있는 폭이 넓어지나 경제가 발전하지 못하면 선택의 폭이 좁아진다. 물론 경제수준이 향상되었다고 해서 자동적으로 사회복지가 발전하는 것은 아니지만 경제가 발전하지 못하면 사회복지정책에 사용되어질 재원을 마련하지 못해 사회복지발전이 원천적으로 가능하지 않다.

그러나 산업화로 인해 경제가 발전하여 국가의 전체소득이 증가하면 불평등의 정도가 심해지는 경향이 있다. 이러한 경우, 정부는 불평등의 심화가 사회불안으로 진전되는 것을 예방하기 위해 불평등 경감을 위한 사회복지정책을 시행하게 된다. 뿐만 아니라 경제성장의 혜택을 많이 본 사람들에게 경제성장과정에서 소외된 사람들을 도우려는 이타적인 동기가 생길 수도 있다. 그래서 경제성장은 사회복지발전의 필수조건이라고 할 수 있다(박병현, 2010a: pp.13-14).

### (2) 사회복지정책이 경제성장에 미치는 영향

Lindert(2004)는 사회복지에 대한 지출이 많은 국가일수록 경제성장이 더 빠르다는 연구결과를 발표했다. 그는 산업혁명 이후 지금까지 사회복지

정책을 통한 복지지출이 많은 국가가 그렇지 않은 국가보다 경제가 더 성장했다고 실증적으로 증명했다.

한편, Perotti(1993)는 소득분배가 불평등할수록 상대적으로 더 낮은 수준의 대출, 투자구조를 가지게 되어 소득분배가 평등한 국가에 비해서 경제성장이 낮을 수 있다는 연구결과를 발표했으며, Alesina와 Rodrick(1994)은 토지소유의 불평등을 지니계수로 측정하여 토지소유의 지니계수가 1 표준편차만큼 증가하면 1인당 GDP가 매년 0.8% 하락할 것으로 추정되는 연구결과를 발표했다. 이러한 연구결과는 평등을 지향하는 사회복지정책의 확대가 경제성장에 기여함을 의미한다. 이에 대한 이유를 열거해 보자면 다음과 같다.

#### 가. 경제 자동 안정화 역할

사회복지정책은 경제를 자동적으로 안정시키는 효과가 있다. 자본주의 사회는 호황과 불황을 반복한다. 정부는 경기가 상승하면 그 상승된 경기가 과열되지 않도록 하며, 경기가 하락하면 그것이 지나치게 하락하여 경기침체에 빠지지 않도록 한다. 정부는 재정정책을 통해서 경기를 조정하는데, 사회복지제도는 경기가 과열되거나 침체되지 않도록 자동적으로 조절하는 자동안정장치(build-in-stabilizer)의 기능을 한다(이인재 외, 1999: pp.107-108).

#### 나. 인간자본의 보존 및 개선

사회복지정책은 경제성장의 필수조건인 인간자본(human capital)을 보존하고 개선시켜 준다. 국민기초생활보장제도, 의료보험제도, 최저임금제도, 직업훈련 등을 통하여 사회복지제도는 저소득자의 노동력 상실을 방지하고 손상된 노동력을 회복시켜 경제성장에 기여하고 있다. 그리고 장애인 및 중·고령자의 고용촉진사업과 탁아사업을 통해 여성의 고용을 촉진시

켜 노동력 공급부족을 방지하고 직업훈련을 통해 노동의 질을 향상시킨다. 특히 아동복지와 보육서비스는 미래의 생산 노동력인 아동 인적자본을 고도화시킴으로써 경제성장에 기여하고, 사회적 자본을 형성함으로써 사회안정에 기여하는 효과가 있다.

#### 다. 고용창출

사회복지정책은 경제성장에 필요한 새로운 분야의 산업과 직종을 창출함으로써 고용을 창출한다. 노인들을 대상으로 하는 실버산업, 복지공학, 사회복지 관련 단체나 학교의 신설 등으로 사회복지사를 포함한 새로운 직종을 창출해 국민총생산의 크기를 증대시키고 부수적으로 필요한 인력수요를 창출하여 고용을 증대시킨다.

경제이론의 측면에서 보면 소득평등, 고용증대, 건전재정 모두를 동시에 충족시킬 수 없다.<sup>1)</sup> 그러나 한국의 경우는 이와 같은 트릴레마(trilemma)에서 비교적 자유롭다. 그 이유는, 첫째, 인구구조의 변화로 새로운 사회적 욕구가 양산되고, 양질의 여성노동력이 확보된 상태에서 사회서비스부문 고용에 여력이 있고, 둘째, 조세부담률이 낮아서 과세기반을 확대함으로써 재정 건전성을 유지할 수 있으며, 셋째, 소득보장프로그램의 질적 수준이 높지 않아 상대적으로 저비용구조이기 때문이다. 따라서 한국에서 민간부문의 사회서비스 산업을 활성화할 경우 경제와 복지가 같이 발전하면서 고용을 증대시킬 수 있다(홍경준, 2005: p.36).

#### 라. 공적인 저축의 증가

사회복지정책의 확대는 공적인 저축을 증가시키는 효과가 있다. 공적 연금은 노후생활 안정 및 소득 재분배를 통해 내수 진작 및 사회통합에 기여하고 재정운용방식에 따라 자본축적을 증가시킨다. 예를 들면, 연금제도

1) 이것을 트릴레마(Trilemma)라고 부름.

의 재정운용방식이 적립방식일 경우 공적인 저축의 증가효과가 발생한다. 매년 연금가입자가 기여한 기여금이 적립되면서 기여와 급여 간에 시간적 격차가 발생한다. 그 결과 적립기금이 형성되고, 이 기금은 재정 투·융자로 사용되기도 한다.

#### 마. 자본시장 실패의 보완을 통한 경제성장 효과

저소득층에 대한 인적자본 투자 확대는 경제 전체의 생산성 향상 및 성장을 촉진하며, 물적 자본의 경우에도 불평등의 완화로 신용 제약이 완화되면 소규모 기업가들이 최적의 투자계획을 실현하여 자본축적을 촉진하게 된다. 사회지출은 이러한 재분배 정책을 통해 자본시장의 실패를 보완함으로써 성장을 촉진한다.

#### 바. 사회통합 증진을 통한 경제성장 효과

소득분배의 격차가 커지면 계층 간 갈등과 반목이 심화되고 사회불안이 증대되어 경제성장에 좋지 않은 영향을 미치게 된다. 따라서 사회지출을 증가시킴으로써 정치·사회적 안정을 도모하여 경제활동이 원만하게 이루어지도록 할 수 있다. 사회지출을 통한 사회안전망 제공은 경제주체들의 위험부담을 줄여주어 혁신활동을 제고하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 사회적 이동성을 높여 국가의 인적자원 활용 효율을 제고하며, 사회안전망 제공 및 사회적 자본 축적을 통해 안정과 성장의 선순환을 도모할 수 있다 (강성진 외, 2009).

### 3) 우리나라 사회복지 정책 방향

#### (1) 성장과 분배가 같이 가는 정책 추구

우리나라는 1990년대 말과 2000년대 말 두 차례의 경제위기를 겪은 후,



양극화의 심화로 소득불평등이 확대되고 있다. 소득 분배의 불평등은 문화 불평등이나 건강 불평등으로 진화하며, 불평등이 심화된다는 것은 중산층이 점차적으로 소멸되고 있다는 것을 의미한다. 불평등과 양극화의 심화로 인해 중산층이 줄어들면 중산층 주도의 소비지출이 줄어들 뿐만 아니라 중산층이 주로 담당해 왔던 교육과 창업에 대한 투자가 줄어들고 결국에는 조세 수입이 감소한다.

그래서 불평등의 심화는 경기순환을 어렵게 하고 경제성장의 발목을 잡게 된다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 경제성장과 분배정책인 사회복지정책이 순환구조를 이루는 정책방향을 설정해야 할 것이다. 따라서 앞으로의 주요 정책과제 중의 하나는 국가발전을 최대화할 수 있는 성장과 분배의 적정 비율을 개발하는 것이다.

## (2) 고용과 복지가 같이 가는 정책 개발

최근 ‘고용 없는 성장’이 지속되고 있다. ‘고용 없는 성장’의 해결책은 사회서비스 확충에서 찾을 수 있다. 사회서비스가 ‘고용 없는 성장’의 해답이 될 수 있는 이유는 다른 직종에 비해 고용유발효과가 크기 때문이다. 한국 경제의 고용창출 능력은 해마다 감소하고 있다. 그 이유는 한국의 경제정책이 대기업 위주로 되어 있기 때문이다. 특히 한국 경제를 견인해나가고 있는 제조업이나 건설업, 수출 부문은 고용창출 능력이 더 급격하게 감소하고 있다.

그러나 사회서비스는 투입된 예산이 대부분 인건비로 지출되기 때문에 고용을 창출한다. 따라서 사회서비스는 일자리를 창출하는 핵심 영역으로 볼 수 있다. 사회서비스는 그 범위를 사회복지사업으로 한정할 수도 있고 교육, 복지, 의료, 공공행정까지 포함하는 광의의 개념으로 볼 수도 있다. 우리나라의 경우 사회서비스 고용비중은 협의로 정의하면 약 6.6%, 광의로 정의하면 약 13.8% 정도로 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이기 때문

에 사회서비스는 발전할 여지가 많다. 이제 우리나라는 이제 공공재를 생산하는 사회서비스 쪽으로 눈길을 돌릴 필요가 있다.

### (3) 연대와 신뢰가 바탕 된 계층 및 세대 간 사회협약 체계 구축

모든 국민들의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 사회복지제도는 연대와 신뢰를 기초로 한다. 현대사회에 사는 모든 사람들은 노령, 질병, 재해, 실업, 고용불안 등과 같은 사회적 위험에 당면하며, 이러한 위험에 당면했을 때 연대와 신뢰가 기초가 되어 있는 사회복지제도가 잘 구축되어 있으면 위험에서 쉽게 벗어날 수 있다. 따라서 모든 사람들이 공동체 의식을 가지면서 계층 및 세대간 연대와 신뢰를 바탕으로 하는 사회협약에 체결되어 있을 때 그 국가는 사회적으로 안정되게 된다.

### (4) 대상자별 맞춤형 복지를 통한 복지 사각지대 해소

최근에 와서 보편적 복지에 대한 인식이 확산되면서 모든 국민은 사회복지의 대상자가 되는 것이 자연스런 현상으로 인식되고 있다. 그러나 한국의 주요 복지체제인 사회보험, 사회서비스, 공공부조의 대상에서 제외되는 사람들이 존재한다.

노인들 중에는 국민연금에 가입하지 못해 연금을 받고 있지 못하는 사람들이 존재하며, 생활은 빈곤하나 빈곤선을 상회하여 공공부조 대상자에서 제외되는 빈민들도 존재한다. 특히, 소득이 일정하지 않은 농어민은 복지의 혜택을 받지 못하는 사각지대에 노출되어 있다. 따라서 대상자별 맞춤형 복지제도가 마련되어 모든 국민이 사회적 위험에 당면했을 때 적절한 복지서비스를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

### (5) 전 생애에 걸친 교육과 노동력의 재훈련을 제공하는 정책 수립

기존의 사회복지정책은 사회적 위험이 발생하는 시점에 초점을 두는 소득보장 위주였다고 하면 미래의 사회복지정책은 전 생애에 걸친 교육과 노동력의 재훈련을 제공하는 사회서비스 중심의 생활보장으로 전환될 필요가 있다. 미래 사회는 평생 고용의 개념이 사라지고 고용과 실업이 반복될 가능성이 많기 때문에 전 생애에 걸친 교육과 직업훈련을 제공하는 사회서비스 중심의 생활보장제도의 구축이 필요하다. 따라서 실업과 같은 사회적 위험에 당면해도 단시일 내에 위험에서 탈피할 수 있는 직업훈련과 교육 프로그램 등의 제도적 장치가 필요하다.

### (6) 여성의 노동시장 진출 장벽 해소를 위한 가족 돌봄 서비스 강화

한국 여성들의 교육수준은 다른 어느 선진국과 비교해도 높은 수준에 있다. 그러나 한국여성들의 경제활동 참여율은 50% 중반으로 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 한국의 고등교육을 받은 여성들의 경제활동 참여율이 낮은 것은 한창 일할 나이에 출산을 해야 하고 자녀를 돌볼 수 있는 보육제도가 제대로 정비되어 있지 않기 때문이다. 가족돌봄 사회서비스는 여성들의 노인부양 부담과 자녀 돌봄의 부담을 줄여줄 수 있어 고등교육을 받은 여성들의 경제활동 참여를 증가시키는 장점이 있다. 가족돌봄 사회서비스가 확대되면 돌봄의 의무를 사회적 서비스의 형태로 공공부문이 책임지기 때문에 공공부문에 투입될 인력 확보가 필요하게 되면서 여성들은 돌봄의 부담에서 벗어날 수 있어 여성들의 경제활동이 보다 활발해질 수 있다.

### (7) 아동의 역량개발과 일에 대한 호의적 태도 학습을 위한 정책 개발

한국의 합계출산율은 세계에서 가장 낮은 수준으로 현재와 같은 낮은

출산율이 지속된다면 국가의 활력이 감퇴되며, 국가 간 산업경쟁력에서 뒤처지게 된다. 현재의 낮은 출산율이 점진적으로 높아질 수 있으나 단기간 내에 급격하게 증가할 것 같지는 않다. 따라서 현재의 제한된 숫자의 아동이라도 국가의 미래를 좌우하는 일꾼으로 잘 성장할 수 있도록 어린이의 장래 역량강화를 뒷받침하는 정책과 아울러 일에 대한 호의적인 학습을 위한 정책 개발이 필요하다.

#### (8) ‘일하는 것이 유리한 정책’(Making-Work-Pay)의 개발

사회복지정책에서 항상 논의의 초점이 되는 것은 사회복지급여와 수혜자들의 근로의욕과의 관계이다. 사회복지정책 수혜자들의 근로의욕은 기본 사회복지급여액의 수준과 사회복지급여 삭감률(benefit reduction rate)의 정도에 달려 있다. 기본 사회복지급여액의 수준이란 빈곤가구에 일정수준의 현금소득을 보장하는 수준을 말한다. 따라서 기본 사회복지급여액의 수준이 높으면 높을수록 근로의욕이 감소될 수 있다.

한편, 사회복지 급여 삭감률은 수혜자가 근로를 통해 추가적인 소득을 획득할 경우 근로소득의 일정비율을 사회복지 급여에서 삭감하는 것으로서, 일종의 근로소득에 대한 암묵적 조세의 형태이다. 급여 삭감률이 100%여서 수혜자가 일을 해서 번 소득의 전액이 사회복지 급여액에서 삭감되는 경우 수혜자의 근로의욕은 감소한다. 그러므로 사회복지 급여 삭감률을 낮추게 되면 사회복지 급여 수혜자들의 총 수입이 증가하기 때문에 근로의욕이 감소하지 않는다.

따라서 앞으로의 정책은 급여 삭감률을 낮추거나 일을 해서 버는 소득에 정부가 일정 부분 가산소득을 제공함으로써 일을 하면 할수록 총수입 면에서 유리한 정책을 개발할 필요가 있다.

### (9) 다문화사회에 대비하는 정책 추진

한국은 순혈주의에 입각한 단일민족사회로 받아들여져 왔다. 그러나 1980년대 후반부터 외국인 유입이 증가하면서 2011년 현재 국내거주 외국인이 130만 명을 넘어서면서 이제는 다양한 민족·인종·문화적 배경을 가진 새로운 이웃들과 함께 살아가는 다민족 국가, 다문화사회를 경험하고 있다. 이제는 민족개념을 초월하여 지역공동체, 운명공동체의 사회로 가고 있는 것이다.

다문화정책은 인종이 어떠한든 새로 태어나는 아동에게 투자를 하여 미래 한국사회의 짐이 되는 개인이 아닌 국가발전에 공헌할 수 있는 개인을 만드는 정책이어야 한다. 다문화로 인해 인종적으로 다양해진 사람들에게 어릴 때부터 질 높은 교육서비스와 사회적응 프로그램, 양질의 직업훈련서비스를 제공해야 사회전체가 건전하게 발전할 수 있다.

## 4) 부문별 복지정책 추진과제

### (1) 사회보장

박근혜 정부의 사회보장 전반에 관한 추진 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 기존의 복지사업이 각 부처·각 사업별로 추진되어 복지사업의 효율화 및 유사중복 방지의 필요성이 제기되면서 사회보장정책의 총괄 및 조정을 추진한다. 이를 위해 사회보장기본법 개정을 통해 사회보장위원회를 구성하여 사회보장정책의 총괄·조정 기능 강화를 위한 법적·제도적 기반을 마련한다.

둘째, 사회보장관련 조직을 개편하고 복지인력을 확충한다. 모든 시군구에 ‘희망복지지원단’을 운영하여 보건·복지·고용 등 통합서비스 제공기반을 마련한다. 2014년까지 신규 사회복지직을 확충하고 행정직을 재배치함으로써 복지인력을 확충한다.

셋째, 사회보장정보시스템 고도화를 통해 업무 효율성을 제고한다. 복지사업 정보 연계를 확대하고 생활조정수당 등 타 부처 사업 업무처리지원 시스템을 구축하고 수급 적정성 확인조사 기반을 마련한다. 이를 위해 서비스 수요자 서비스 의뢰시스템 및 통합 사회관리시스템을 구축한다.

넷째, 민관협력 및 나눔을 활성화한다. 정부와 민간의 협력관계를 강화하여 양질의 복지서비스를 제공하며, 민간자원을 활용하여 복지사각지대를 발굴하고 서비스를 연계하여 지원한다.

다섯째, 기초생활보장제도의 급여체계를 맞춤형으로 개편한다. 급여별 선정기준을 다층화하여 탈수급 유인을 제고하고, 급여별 최저보장수준을 설정하여 보장성을 강화하며, 부양의무자 기준을 완화하여 사각지대를 해소한다.

여섯째, 국민연금제도의 지속적인 재정안정을 위한 조치를 취하며 65세 이상 노인들 중 소득수준이 하위 70%에 해당하는 노인들에게 최대 20만원의 기초연금을 제공하여 노인 빈곤률을 낮춘다.

일곱째, 고용률 70% 달성을 위해 사회서비스 분야에서 49만개의 일자리를 창출하고, 지속가능한 ‘시장형 일자리’를 추가 발굴한다. 지속가능한 ‘시장형 일자리’를 창출하기 위해 사회서비스 산업 기반을 구축하고, ‘반듯한 시간제 일자리’ 확대를 위해 정부재정투자의 패러다임을 전환한다. 또한 「사회서비스사업 지원에 관한 법률」을 제정과 사회서비스 산업특수 분류 신설 등을 통해 체계적인 사회서비스 산업 육성과 일자리 창출의 기반을 마련한다.

## (2) 보건의료

건강보험 보장 강화를 보건의료 분야 정책의 기본 방향으로 설정하고 중증질환자의 질병과 의료비로 인한 부담을 완화하기 위해 치료에 필요한 의료서비스는 모두 건강보험을 적용하는 등 건강보험 보장강화를 추진하

는 것이다. 건강보험 보장 강화의 기본 원칙으로는 의학적 타당성, 사회적 요구도 및 재정적 지속가능성 등을 고려하여 모든 의로서비스를 특성에 따라 필수급여, 선별급여, 비급여의 3개 영역으로 구분하여 관리한다.

건강보험 확대 방향으로는 의학적으로 필요한 필수의료는 모두 급여화한다. 치료효과가 크게 높아지거나 사회적 수요가 큰 의료는 기존의 비용효과성 기준을 완화하여 건강보험을 적용하며, 보험적용 기준을 초과하더라도 의학적으로 필요한 경우, 의사 판단에 따라 사용 후 별도 심사를 거쳐 보험을 적용한다. 선별급여의 경우에는 비용대비 치료효과가 낮아 필수적 의료는 아니지만 사회적 수요가 있는 의료는 단계적으로 급여화해 나가되 본인부담 상향조정 (예: 50-90%) 등을 통해 재정적 지속가능성을 유지한다. 비급여는 미용, 성형 등 치료와 무관한 의료는 비급여로 존속한다.

이러한 원칙에 따라 4대 중증질환은 2013~2016년까지 건강보험을 확대하고, 그 외 질환에 대해서는 2017년부터 건강보험을 확대한다. 상급 병실료 및 선택진료 등 비급여는 실질적으로 환자부담이 완화될 수 있도록 별도의 제도적 개선을 추진한다.

### (3) 고령자(노인)

노인을 위한 복지정책의 방향은 기초연금 제공과 고용-복지 연계형 취업지원 강화이다. 기초연금은 소득수준 하위 70%의 노인에게 국민연금 가입기간에 연계하여 최고 20만원 최저 10만원의 기초연금을 제공하여 소득보장제도의 사각지대에 있는 노인들의 소득을 유지시키는 것이며, 고용-복지 연계형 취업지원은 시니어 인턴십, 노인친화사업, 시니어 직능클럽 지원을 통해 시장에서 경쟁력 있는 노인 적합 일자리를 발굴하여 육성하는 것이다.

시니어 인턴십에는 2013년 4,100명의 노인을 대상으로 74억 원의 예산을 투입하여 기업에 3개월간 인턴 실습을 지원하고 취업 성공 시 보조금을

3개월 동안 최대 월 45만 원을 지원한다. 노인 친화기업 사업에는 2013년 30개 기업을 대상으로 50억 원을 지원하여 근로자의 70% 이상을 노인을 고용하는 노인 적합 기업의 설립 및 운영을 지원한다. 시니어 직능클럽 육성에는 2013년 10개 클럽을 대상으로 8억 7,500만 원을 지원하여 퇴직자 단체가 경력을 활용하는 일자리 공동체 설립 시 초기 운영비와 활동비를 클럽당 7천만 원 이내로 지원한다.

이러한 정책을 추진하기 위해 다음과 같은 방안을 추진한다. 첫째, 소득보충, 경력활용 등과 같은 일자리 참여 취지를 충분히 반영할 수 있는 다양한 일자리를 개발하고, 노인 특성별, 지역별 맞춤형 접근이 가능하도록 노인일자리 DB를 구축하여 다양한 정보 제공을 추진한다. 둘째, 사회적 기업과 연계 및 고용부의 직업훈련 프로그램에 노인들이 참여할 수 있도록 하여 고용-복지 연계를 강화한다. 셋째, 전문대학, 평생교육원 등을 활용하여 노인일자리 취업교육 프로그램을 실시한다. 넷째, 노인의 경력을 활용한 사회공헌분야 및 노인 우선고용직종을 중심으로 노인일자리 확대하여 청년일자리와 충돌을 방지한다. 다섯째, 노인일자리 확대를 단계적으로 확대하고 질적 고도화를 추진한다. 이를 위해 공공부문 노인일자리 질적 수준 향상을 위한 세부사업별 ‘직무표준’을 개발하고 참여노인 교육을 강화한다. 여섯째, 노인일자리 전담기관 구축을 확대하고 노인일자리전담기관에 대한 법적근거를 마련하여 일자리를 희망하는 노인에게 맞춤형 일자리를 제공하여 근로소득 보충 및 사회참여 기회를 보장한다.

#### (4) 여성

선진국(역U자형)과 달리 상당수 여성이 가사·육아 부담 등으로 경력 단절을 경험하는 M커브 현상이 지속되고 재취업시 근로조건의 하향화 현상이 뚜렷하게 나타나는 현상을 개선하기 위해 경력단절 여성들을 위한 복지정책을 개발하고 추진한다. 성차별적인 취업현실, 경력단절 문제 등 여성



이 갖는 취업의 구조적 장애 요인에 효과적으로 대처하기 위하여 청년 여성의 직장 적응과 커리어 개발을 위한 근본 역량을 배양하고 양성평등한 직장문화의 확산 기반을 마련함으로써 청년여성의 "중단없는 경제활동 참여"를 지원한다.

구체적 내용으로는 출산·육아 부담 등으로 경력이 단절된 여성의 취업 지원을 전담하는 ONE-STOP 종합취업지원기관 지정한다. 이 기관에서는 직업상담, 직업교육훈련, 취업알선, 취업 후 사후관리까지 취업지원서비스를 종합적으로 제공한다. 또한 맞벌이 부부를 위한 맞춤형 서비스를 확대한다. 시간 연장 보육서비스 활성화를 위하여 시간 연장 보육교사 인건비 지원을 확대하고 지원방식을 다양화한다. 시간 연장형 보육료 지원 확대를 통한 보육 부담 완화한다.

또한 성차별적인 취업현실, 경력단절 문제 등 여성이 갖는 취업의 구조적 장애 요인에 효과적으로 대처하기 위하여 청년 여성의 직장 적응과 커리어 개발을 위한 근본 역량을 배양하고 양성평등한 직장문화의 확산 기반을 마련함으로써 청년여성의 "중단없는 경제활동 참여"를 지원한다.

## (5) 영유아

영유아를 위해 다음과 같은 과제 또는 사업을 추진한다.

첫째, 영유아보육료 지원 사업을 추진한다. 어린이집을 이용하는 만0~2세 영유아에 대해 소득·재산수준에 상관없이 보육료를 지원한다. 연령별 보육료 지원 단가는 0세 394천원, 1세 347천원, 2세 286천원이다. 어린이집을 이용하는 만3~5세 영유아에 대해 소득·재산수준에 상관없이 220천원을 지원한다. 어린이집을 이용하는 만0~5세 영유아 중 「다문화가족지원법」 제2조1호에 따른 다문화 가구를 대상으로 소득·재산 수준과 무관하게 보육료를 지원한다. 다문화가족 보육료는 소득·재산 수준과 관계없이 만0세 394천원, 만1세 347천원, 만2세 286천원, 만3~5세 220천원을 각각 지원한다. 어린이집을 이용하는

만12세 이하의 장애아동에 대해 보육료를 지원한다. 가구의 소득·재산 수준과 무관하며 장애인복지카드 또는 특수교육 대상자 진단·평가 결과 통지서를 미소지한 만5세 이하 영유아도 장애소견이 있는 의사 진단서를 제출한 경우에는 지원이 가능하다. 장애아 보육료 지원 단가는 394천원이다.

둘째, 어린이집 및 유치원·종일제 아이 돌봄 서비스를 이용하지 않는 아동에게 양육수당을 지원하여 부모의 양육부담을 경감하고 보육료 지원 아동과의 형평성을 제고한다. 지원대상은 만0~5세 전제층 아동이며 소득·재산 수준과 관계없이 지원한다. 취학 전 만5세 이하로 농어촌 지역에 거주하며 어린이집·유치원을 이용하지 않는 농어업인가구의 가정 양육 아동에게 양육수당을 지원한다.

셋째, 수요자 욕구에 맞는 보육서비스를 제공한다. 이를 위해 다문화가정 영유아 보육서비스 강화하고, 다문화 특성화 보육시설 지정 및 한국어 교육 프로그램 지원하며, 보육교사 대상 다문화관련 교육을 강화한다.

넷째, 보육서비스의 수준 향상을 위한 효과적인 질적 관리 시스템을 마련하고 부모에게 보육시설 선택의 합리적 기준을 제공한다.

다섯째, 국공립 어린이집을 확충하고 어린이집 지원을 강화한다. 농산어촌, 산업단지 등 어린이집이 없는 지역에 국공립 어린이집을 확충하고, 평가인증을 유지하고 있는 어린이집에 교재 교구비를 지원한다. 농어촌 소재 어린이집에 대해 인건비 지원을 확충하고, 장애전담 어린이집에 차량운영비를 지원하며, 공공형 어린이집 도입을 추진한다.

## (6) 다문화가족

다문화가족을 위한 기본방향은 생애주기에 따른 단계별 맞춤형 복지서비스를 제공한다. 구체적 과제를 살펴보면 다음과 같다.

1단계 입국 전 결혼준비기에서는 국제결혼 과정의 인권보호와 교육프로그램을 운영한다. 구체적 내용으로는 결혼중개업자 전문지식 및 윤리의

식 향상교육을 실시하고, 결혼중개업제도, 인권보호, 소비자보호, 상담실무 등을 교육한다. 결혼이민(예정)자 현지 사전교육 운영의 내실화를 기하며, 베트남, 몽골, 필리핀 현지에서 표준교재(한국문화, 한국어 등)를 활용하여 한국입국 전에 정보를 제공한다.

2단계 입국초 가족관계 형성기에서는 결혼 이민자의 조기적응 및 안정적인 생활을 지원한다. 구체적 내용으로는 한국어교육, 다문화가족통합교육, 다문화가족 취업연계 및 교육지원, 개인·가족상담 등 종합 서비스를 제공하고, 다국어판 생활·정책정보 매거진, 한국생활 가이드북을 통해 한국생활에 대한 정보를 제공한다. 또한 다양한 매체를 통한 한국어교육을 강화한다. 집합교육에서는 수준별로 세분화된 교육프로그램을 실시하고, 방문교육에서는 다문화가족지원센터에서 “찾아가는 서비스”를 실시한다. 뿐만 아니라 위기개입 및 가족통합교육을 실시한다.

3단계 자녀양육 및 정착기에서는 다문화가족 자녀의 양육 및 교육 지원사업을 추진한다. 구체적 내용으로는 부모의 자녀 양육 능력 향상을 위해 부모교육서비스를 실시하고, 학업성취가 낮고 자아·정서·사회성 발달에서 어려움을 겪고 있는 다문화가족 자녀에게 자녀생활서비스를 제공한다.

## 2. 어업인 및 어촌의 취약성 분석

어업인 및 어촌이 처해 있는 취약성을 고령화 실태, 소득 불평등 실태 그리고 빈곤실태 분석을 통해서 파악하고자 한다. 고령화, 소득불평등 정도 그리고 빈곤 정도 등의 취약성 지표는 어업인·어촌 복지에 영향을 미치는 요소이기 때문이다.

우선 어촌 고령화 실태는 어가, 농가 그리고 전국과 비교를 통해 어촌이 초고령 사회에 진입해 있음을 밝힌다. 그리고 소득불평등 실태는 지니계수 및 5분위 배율 분석을 통해 어가의 소득불평등 정도 즉 소득 양극화

정도를 파악하고 전국 가구와 비교·분석한다.

마지막으로 어촌 및 어가의 빈곤실태 분석은 최저 생계비 수준에 미달하는 절대적 빈곤율의 개념을 사용하여 어가의 빈곤계층 비중을 파악하고, 전국 가구와 비교·분석한다.

### 1) 어촌의 고령화 실태

2000년대 들어 고령화 사회<sup>2)</sup>로 접어든 우리나라는 다른 선진국에 비해 고령 인구의 비중이 높지 않으나 고령화의 속도가 급격히 진행되는 양상을 보이고 있다(민세진, 2012). 이러한 급격한 고령화는 늘어난 인간의 평균수명과 최근 들어 노년기로 접어든 과거 베이비붐세대들에 기인한다고 볼 수 있다.

고령화 사회에서는 고령인구의 절대 수도 많아지고 젊은 연령에 비해 상대적 비율도 증가하므로 이들에 대한 노후 생활의 안정과 적절한 복지대책이 중요하다. 그러나 고령화에 대한 대비책이 세워지지 않은 나라들은 경제성장 저하와 복지재원 부족 등의 사회적 문제에 직면하게 되는데, 우리나라의 경우에는 이러한 문제와 더불어 최근의 젊은 세대들의 출산기피 현상으로 인해 경제활동 인구가 감소되고 있어 미래의 국가경쟁력 저하가 예상되고 있다.

현재 어촌의 고령화 정도는 전국과 비교했을 때 더욱 심각한 상황에 직면해 있다. <표 2-2>은 어가, 농가 그리고 전국의 65세 이상 인구 비율, 즉 고령화 지수의 변화추이를 나타내고 있다. 어촌은 고령화 사회<sup>3)</sup>와 고령 사회<sup>4)</sup>를 거쳐 2006년부터 고령화 지수가 20%를 초과하는 초고령 사회로 진입하였다.

---

2) UN에서는 65세 이상의 노령인구비율이 전체 인구 가운데 7%이상이면 고령화사회, 14%이상이면 고령사회, 20%이상이면 초고령사회로 분류함.

3) 고령화 사회는 고령화 지수가 7% 이상일 경우를 말함.

4) 고령사회는 고령화 지수가 14% 이상일 경우를 말함.

어가와 농가의 노령인구 비율은 전국에 비해 각각 2배, 3배 정도 차이를 보이고, 어가의 경우 농가보다 낮은 노령인구 비율을 보이고 있다. 하지만 어가의 경우, 2004년부터 2012년까지 노령인구 비율의 증가가 농가보다 크게 나타나 향후 농가의 노령인구 비율과 대동소이해질 가능성이 높다. 따라서 어촌사회에서 인구감소와 함께 노령인구의 비율이 더욱 늘어나 심각한 고령화 문제가 발생할 것으로 예상된다.

| 표 2-2 | 어가의 고령화 지수 변화 추이

(단위 : %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
어가	17	19	20	22	23	25	23	25	28
농가	29	29	31	32	33	34	32	34	36
전국	-	9	-	-	-	-	11	-	-

자료 : 통계청, 「인구총조사」, 「농림어업조사」, 2010.

주 : 전국의 경우 인구총조사 자료를 사용했으며, 농가와 어가의 경우 농림어업조사의 종사자 인구 대비 65세 이상 인구의 비율을 적용.

## 2) 어가의 소득 불평등(양극화) 실태

어가 소득의 공정한 분배는 어업인 복지 향상에 가장 큰 영향을 미치는 요인이며, 상위소득 계층과 하위소득 계층 간의 차이가 적을수록 그 사회의 구성원들의 삶의 질은 높게 나타난다고 볼 수 있다.

<표 2-3>에 의하면 2004년 이후 도시가계와의 소득격차는 조금씩 줄어들고 있었으나 2012년에 70%이하로 하락하여 다시 도시와의 소득격차가 벌어졌다.<sup>5)</sup>

한편, 과거 농가에 비해 낮았던 어가소득이 2008년을 기점으로 앞서나

5) 2012년 어가소득이 2011년보다 120만 원 가량 감소하였는데 그 이유는 연이은 강력한 태풍 등의 자연재해로 인해 어선어업의 조업기간이 줄고, 양식업은 가두리 파손 등으로 막대한 피해를 입어 수산물 생산량이 감소하여 어가소득의 감소로 이어졌기 때문이다.

가기 시작했으며, 최근 2012년도에는 어가의 소득이 농가에 비해 20%정도 높은 수준을 나타내고 있다.

그러나 <표 2-3>에서의 어가소득은 표본 어가의 전체 평균을 나타내고 있기 때문에 상위소득 어가와 하위소득 어가의 소득 격차를 알 수 없어 어가 소득분배가 공정하다고 판단하기 어렵다. 따라서 실질적인 소득의 불평등 정도를 파악하기 위해서는 소득 분배 지표를 통한 분석이 필요하다.

일반적으로 소득의 불평등을 나타내는 대표적인 소득 분배 지표로는 지니계수와 소득 5분위 배율이 활용되고 있는데 각각의 소득 분배 지표가 가지고 있는 특성에 따라 의미하는 바가 다르다. 따라서 본 연구에서는 이들 두 가지 지표를 통해 소득 분배 정도를 분석하여 어가소득의 불평등 정도를 각 지표의 특성에 따라 살펴보고자 한다.

표 2-3 | 어가 소득의 변화 추이

(단위 : 천원)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
어 가(a)	23,916	26,159	28,028	30,006	30,668	31,176	33,945	35,696	38,623	37,381
농 가	26,878	29,001	30,503	32,303	31,967	30,523	30,814	32,121	30,148	31,031
도시가계 (b)	35,169	37,349	39,025	41,328	43,874	46,807	46,238	48,092	50,983	53,908
a/b (%)	68	70	72	73	70	67	73	74	76	69

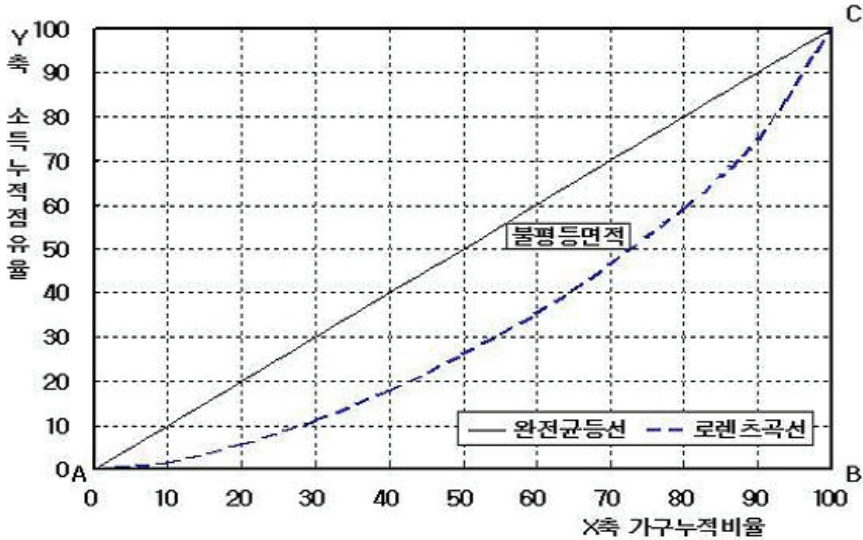
자료: 통계청, 「농가경제통계」, 「어가경제통계」.

### (1) 지니계수

지니계수는 보편적으로 사용되고 있는 소득 분배 지표로서 이탈리아의 통계학자 지니(Gini)에 의해 제시되었으며, 소득 불평등도를 쉽게 파악할 수 있는 장점이 있다. 지니계수는 <그림 2-1>에서처럼 누적인구비율과 누

적소득비율과의 관계를 나타내는 로렌츠 곡선과 완전 균등선으로 둘러싸인 면적의 넓이(불평등면적)를  $\triangle ABC$ 의 넓이로 나눈 값으로 정의된다.

지니계수는 0에서부터 1까지의 수치를 가지게 되며, 0일 경우 완전 균등한 소득 분배 상태를, 1일 경우 완전 불균등한 소득 분배 상태임을 의미하게 된다. 다시 말해 1에 가까울수록 불평등 정도가 높아 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 심화됨을 의미한다. 통상 0.4를 넘으면 상당히 불평등한 소득분배 상태에 있다고 할 수 있다.



자료 : 통계청, 「e-나라지표」

| 그림 2-1 | 로렌즈 곡선

본 연구에서는 지니계수 도출 시 어가의 균등화된 가처분소득을 어가 소득으로 사용하였는데 여기에서 말하는 균등화된 소득이란 가구특성을 감안하여 조정된 가구소득으로 OECD에서 사용하는 소득을 루트 가구원수로 나누는 방법을 사용하였다(통계청, 「나라지표 해설」).

<표 2-4>는 어가와 전국가구의 지니계수 추이를 나타내고 있다. 어가

와 농어가를 제외한 전국가구 모두 지니계수가 증가하는 추세를 보이고 있어 소득 불평등 정도가 점점 심화되고 있음을 알 수 있다. 특히 어가의 지니계수는 0.49를 초과하고 있으며, 전국가구보다 보통 0.2정도 더 높은 수치를 보이고 있어 소득분배 정도가 상당히 불균등한 것으로 분석되었다.

또한, 2003년부터 2011년도까지 지니계수 증가율이 전국가구는 약 3.9%인 것에 비해 어가는 약 9.7%로 2.5배 정도 높았다. 이는 어가의 소득 불평등 정도가 더욱 빠르게 진행되고 있으며, 어가 내 소득 양극화가 더욱 심화되고 있음을 의미한다고 해석할 수 있다.

표 2-4 | 연도별 어가의 지니계수 추이

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
어 가	0.454	0.454	0.461	0.464	0.473	0.459	0.463	0.473	0.498
전국가구	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288	0.288

자료 : 어가 - 통계청, 「어가경제조사 원자료」, 전국가구 - 통계청, 「가계동향조사」.

주1 : 지니계수 및 5분위 배율, 각 지수 산출 시 음(-)의 소득을 가지고 있는 가구의 소득은 0으로 대체하였음(OECD 지니계수 산출 기준).

주2 : 지니계수는 가처분소득을 기준으로 구하였으며, 전국가구는 2인 이상 비농어가 가구를 말함

주3 : 어가의 경우 가처분소득을 균등화하여 적용하였음.

주4 : 균등화 =  $\frac{\text{총소득}}{\sqrt{\text{가구원수}}}$

## (2) 소득 5분위 배율

소득 5분위 배율은 지니계수와 함께 소득 불평등도를 측정하는데 널리 사용되고 있는 방법이다. 소득배율은 고소득자와 저소득자간 소득격차를 나타내는 것으로 배율이 높을수록 소득불평등이 심하다는 것을 의미한다.

소득 분위는 1분위부터 5분위까지 나뉘며, 5분위는 상위 20%, 1분위는 하위 20%에 해당한다. 소득 5분위 배율은 상위 20%의 누적소득을 하위



20%누적소득으로 나눈 것으로 정의된다. 따라서 소득 5분위 배율은 1부터 ∞값을 가지며, 소득 분배가 균등한 사회일수록 그 값은 1에 가깝고, 불균 등할수록 그 값은 커지게 된다.

<표 2-5>는 어가와 전국가구의 연도별 소득 5분위 배율을 보여주고 있다. 먼저 전국가구의 소득 5분위 배율은 평균 4.8정도의 수치를 나타내고 있으며, 급격한 증감이 없는 비교적 안정적인 모습을 보이고 있다. 반면, 어가의 경우는 보통 10 이상의 높은 수치를 보이고 있으며, 2004년도와 2005년도에 잠시 개선되는 모습을 보였으나 2003년부터 2011년까지 평균 15.5정도의 수치를 나타내어 전국가구 평균보다 3배 정도가 높았다. 특히, 최근 2010년도 18.73에서 2011년도 26.23으로 급격하게 증가하였으며, 점차 그 증가율은 커질 것으로 예상된다.

이처럼 어가의 5분위 소득배율이 높아지고 있다는 것은 어촌 내 소득 양극화가 심화되고 있으며, 도시에 비해 양극화 정도가 더욱 심각하다는 것을 의미하고 있다. 즉 우리나라 소득격차는 도시보다 어촌의 어가에서 더욱 벌어지고 있다는 것이다.

| 표 2-5 | 연도별 어가의 5분위 배율 변화 추이

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
어 가	15.61	9.62	9.74	10.26	16.34	16.21	16.60	18.73	26.23
전 국	4.43	4.61	4.75	4.83	4.95	4.98	4.95	4.81	4.80

주 : 5분위 배율 =  $\frac{\text{상위}20\% \text{누적 소득}}{\text{하위}20\% \text{누적 소득}}$

자료 : 어업가구의 소득은 통계청의 마이크로데이터를 활용하였으며, 전국가구는 가계동향조사의 가처분소득기준을 적용하였음.

### (3) 시사점

앞선 지니계수와 소득 5분위 배율의 분석결과에서 볼 수 있듯이 현재 어가의 소득 불평등은 상당히 심각한 수준에 도달해 있으며, 시간이 지날수록 더욱 악화되는 경향을 보이고 있다. 전반적으로 어가의 평균소득이 이전보다 상승하였음에도 불구하고, 심각한 소득 불균등 상태를 보이는 것은 부익부 빈익빈 현상이 도시에 비해 어촌에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있음을 시사하고 있다.

이러한 현상의 주된 원인으로 노령인구의 증가를 들 수 있으며, 기타 이유로 기업형태의 어업경영인 증가, 어로장비의 현대화, 양식기술 첨단화 등을 들 수 있다. 도시에 비해 이미 초고령 사회에 진입해 있는 어촌에서 매년 증가하고 있는 노령인구는 상대적으로 어가의 소득을 감소시키는 요인으로 작용하고 있다. 자본을 가지고 있는 어업인의 경우 현대화된 시설, 첨단 장비 등을 사용하여 더욱더 높은 소득을 올릴 수 있는 반면, 영세 어민들의 경우에는 이를 마련할 자본이 없기 때문에 소득의 향상을 이루기 힘들 수밖에 없는 것이다.

### 3) 어가의 빈곤 실태

어가의 소득 불균등이 심화된 상태에서 하위계층의 빈곤실태를 파악하는 것은 상당히 중요하다고 할 수 있다. 일반적으로 소득 하위계층의 빈곤실태를 파악하는 지표로는 빈곤율이 사용되고 있다. 빈곤율이란 최저생계비 수준에 미달하는 가구의 비중을 말하며, 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤율로 구분된다. 전자는 소득분포와 관계없이 최저라고 생각되는 어떤 수준을 정하고 경제력이 이 수준에 미달하는 가구의 비중을 말하며, 후자는 소득분포를 대표하는 값의 일정 비율을 빈곤선으로 정하고 경제력이 이 수준에 미달하는 가구의 비중을 말한다(통계청, 「나라지표 해설」).

농어가를 제외한 우리나라 가구 빈곤율의 경우 <표 2-6>에서 볼 수 있

듯이 2006년도부터 2011년도까지 절대적 빈곤율은 평균 9.5%, 상대적 빈곤율은 평균 14.4% 정도를 보이고 있으며, 2006년에 비해 최근 2011년도의 빈곤율은 다소 상승한 모습을 보이고 있다.

| 표 2-6 | 우리나라 도시가구의 빈곤율 변화 추이

(단위 : %)

연 도	2006	2007	2008	2009	2010	2011
절대적 빈곤율 (최하위 계층 비중)	9.0	9.1	9.4	10.4	9.5	9.6
상대적 빈곤율	13.8	14.4	14.6	14.8	14.3	14.3

자료 : 한국보건사회연구원, 「2012년 빈곤통계연보」.

주 : 농어가 제외, 전가구 기준, 1인 가구 포함, 가처분소득 기준, 중위 50%.

본 연구에서는 이 두 가지 빈곤율 지표 중 절대적 빈곤율의 개념을 사용하였으며 그리고 하위어가계층을 최하위 계층과 차상위 계층으로 나누어 분석하였다<sup>6)</sup>. 여기에서 말하는 최하위 계층이란 보건복지부에서 고시한 최저생계비 미만에 해당하는 가구로서 절대적 빈곤층을 의미하며, 차상위 계층은 최저생계비의 1~1.2배에 해당하는 소득을 획득하는 가구로 잠재적 빈곤층을 의미한다.

<표 2-7>은 연도별, 가구원수별 최저생계비를 나타내고 있으며, 본 연구에서는 차상위 계층의 소득기준을 최저생계비의 1.2배로 계산하였다. 또한, 어가의 빈곤계층(최상위 및 차상위계층) 비중 산출은 최저생계비를 기준으로 평균 가구원수에 해당하는 소득을 계산하여 적용하였다<sup>7)</sup>.

6) 절대적 빈곤율은 매년 정부에서 발표하는 최저생계비 이하 수준을 기준으로 하며, 상대적 빈곤율은 중위소득 50%기준(OECD 기준)을 빈곤선으로 정한다. 따라서 어가의 빈곤율을 설명하는데 있어서 상대적 빈곤율보다 절대적 빈곤율이 소득 하위계층의 빈곤실태를 설명하는데 더 적합할 것으로 판단하였음.

7) 예를 들어 <표 2-7>에서 2003년의 평균 가구원 수가 3.09이면 최저생계비 기준에서 3.09명에 해당하는 최저생계비를 계산하여 이에 미치지 못하는 가구의 비중을 측정하였다. 차상위 계층은 최저생계비에 1.2배를 하여 같은 방법을 적용하였음.

| 표 2-7 | 연도별, 가구원수별 최저생계비 기준

(단위 : 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
2003	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904
2004	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680
2005	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2006	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382
2007	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,142	1,609,630
2008	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186
2009	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2010	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
2011	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995

자료: 보건복지부

통계청 어가소득 자료를 기초로 최하위 및 차상위 계층에 속하는 가구의 비중을 분석한 결과는 <표 2-8>과 같다. 동 표에 의하면 2011년의 경우, 최하위계층 어가비중이 27.97%로 이는 전체 63,251어가 중 17,691어가 최저생계비에도 미치지 못하는 소득을 얻고 있는 절대적 빈곤계층임을 의미한다. 그리고 잠재적 빈곤계층인 차상위 계층 어가 비중 5.63%를 감안하여 본다면, 전체 어가 중 빈곤계층 어가가 전체 어가의 33.6% 비중으로 3가구 중 1가구 이상, 즉 21,252어가 빈곤계층임을 나타내는 것이다.

2003년부터 2011년도까지 어가수와 평균 가구원수는 지속적으로 감소하고 있으며, 최하위 계층 어가 비중 역시 2007년까지는 감소하는 경향을 보이고 있다. 그러나 최하위 계층의 어가 비중은 2008년도 이후 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2011년도에는 전년도 대비 약 3.2%정도로 급격하게 증가하였다. 차상위 계층 어가 비중은 일정한 추세를 보이고 있지 않지만 2011년도를 기준으로 전년도 대비 약간 증가하였다.

특히, <표 2-6>에서 보는 바와 같이 2011년도 우리나라 도시가구 중 최하위 계층 가구(최저생계비 미만 가구)비중이 9.6%임에 비해 같은 해 어가는 27.97%로 월등히 높아 어가의 경제적 빈곤함이 심각해졌음을 나타내고 있다.

한편, 전국 근로자가구 평균 소득에도 미치지 못하는 어가의 비중은 2003년 85.17%에서 지속적으로 감소하여 2011년에는 약 72.03% 수준에 이르고 있다. 이 수치만 놓고 본다면 어가의 경제적 상황은 개선되는 것으로 보인다. 그러나 최근 최하위 계층과 차상위 계층의 가구 비중이 증가하고 있는 상황에서 근로자소득 미만 어가비중의 감소는 어가의 소득 양극화가 심화되었음을 의미한다고 볼 수 있다.

| 표 2-8 | 어가의 빈곤실태 변화 추이

(단위 : 호, 명, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
어가 수	72,760	72,513	79,942	77,001	73,934	71,046	69,379	65,775	63,251
어가당 가구원수	3.09	3.03	2.96	2.89	2.86	2.76	2.70	2.60	2.55
최하위계층어가비율 (절대적 빈곤계층)	30.65	27.01	27.68	28.25	26.78	25.36	25.89	24.69	27.97
차상위계층어가비율 (잠재적 빈곤계층)	6.34	7.25	6.21	5.88	7.73	5.40	6.83	5.37	5.63
전국근로자평균소득 미만 어가비율	85.17	83.81	81.28	80.44	80.16	78.78	75.89	74.78	72.03

자료 : 통계청, 「어가경제조사」, 2012.

주 : 근로자소득 대비 어가소득은 통계청 가계동향조사 자료의 실질 가계수지와 어가경제조사의 어가처분가능소득을 사용하였음.

### 3. 어업인 관련 복지정책과 문제점

#### 1) 복지정책과 관련 제도 현황

현재 우리나라는 어업인만을 대상으로 하는 복지정책보다는 취약한 1차 산업에 종사하는 농어업인을 함께 대상으로 하는 복지정책을 추진하고 있다. 농어업인의 복지정책과 관련된 주요 법률로 해양수산부와 농림축산

식품부의 공동소관의 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’(2004.3.5. 제정, 이하 농어업인 삶의 질 특별법이라 함)과 보건복지부의 ‘농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법’(2004.1.29. 제정) 등이 있다.

상기의 2개 특별법은 거의 비슷한 시기에 제정·시행되고 있다. 이는 WTO/DDA 협상 및 FTA 타결 등에 따른 농수산물 시장개방과 농어촌의 빠른 고령화로 인해 농어촌지역의 빈곤계층, 보건의료 및 복지수요 등이 지속적으로 증가할 것에 대비한 정부 대책의 일환으로 풀이된다.

이러한 2개의 법률을 근거로 5개년 기본계획 및 매년 시행계획을 수립하여 농어업인 관련 복지정책 및 관련 사업은 추진되고 있다. 이들 관련 법률과 기본계획을 살펴보면 다음과 같다.

## (1) 농어업인 삶의 질 특별법 및 기본계획

### 가. 특별법

‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’은 농어업인 등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다. 동 법은 농어촌과 도시지역 간에 생활격차를 해소하고, 교류를 활성화함으로써 농어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 할 수 있도록 하고, 농어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것을 기본이념으로 한다.

동 법에 따라서 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획을 세우도록 하고 있다. 기본계획에는 ① 농어업인들의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향, ② 농어업인 등의 복지증진에 관한 사항, ③ 농어촌의 교육여건 개선에 관한 사항,

④ 농어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항, ⑤ 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항, ⑥ 농어촌산업 육성에 관한 사항, ⑦ 도시와 농어촌 간의 교류확대에 관한 사항, ⑧ 농어촌 거점지역의 육성에 관한 사항, ⑨ 필요한 재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항, ⑩ 농어촌서비스기준에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 농어업인 등의 삶의 질 향상 및 농어촌의 지역개발 등에 관한 사항 등이 포함된다. 이러한 기본계획 뿐만 아니라 정부는 농어업인 등에 대한 복지실태, 농어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건 등에 대해 조사하도록 하고 있으며, 조사의 항목 및 방법은 농어촌 서비스기준을 우선적으로 고려하고, 조사결과를 위원회에 보고하여 기본계획과 시행계획에 반영하도록 하고 있다.

그리고 농어업인 복지와 관련해서는 동법 3장 12조~19조까지 규정을 따로 마련하여 ①국민건강보험료 지원, ② 농어업인 질환의 예방·치료 등 지원, ③ 업무상 재해를 입은 농어업인에 대한 지원, ④ 농어업인 질환의 예방 등을 위한 시설의 지원, ⑤ 농어업인에 대한 국민연금보험료 지원, ⑥ 농어업인의 영유아 보육비 지원, ⑦ 농어촌 여성의 복지증진, ⑧ 농어촌 다문화가족의 복지증진 지원, ⑨ 고령 농어업인의 은퇴 후 생활안정 지원, ⑩ 고령 농어업인등의 영양개선, ⑪ 농어업인등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원, ⑫ 자동차손해배상에서 농어업인에 대한 지급액의 보장 등을 지원할 수 있도록 하였다.

## 나. 기본계획

농어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획은 농어업인 삶의 질 특별법에 의거하여 1차 계획(2005년~2009년)에 이어 현재 2차 계획(2010년~2014년)이 수립되어 세부시행 계획이 추진되고 있다. 1차 기본계획을 통해 농어촌 문제 대응을 위한 범정부 종합계획 수립·추진으로 농어촌의 새로운 희망과 비전을 제시하는 계기가 되었다는 평가를 받고 있다. 또한 복지와 관련

하여서는 연금·건강보험료의 지원을 확대하여 사회안전망을 강화하였으며, 이외에 상하수도, 주택, 도로 등 기초생활환경 개선, 농어촌 부존자원을 활용한 2·3차 산업화 사례 확산, 지역 주도의 개발 도입 및 지역 주민의 발전역량을 배양하는 등의 긍정적인 성과가 있었다.

반면에 1차 기본계획에서는 농어촌 특성을 반영한 수요자 중심의 복지·교육 서비스 전달이 미흡하였다는 점과 정주계층별 특성을 반영한 기초 생활 인프라 개발이 미흡하였다는 평가가 있었으며, 중앙정부·공급자 중심의 사안별 정책추진으로 삶의 질 향상을 통합적·체계적으로 접근하는데 한계가 있다는 지적이 있었다.<sup>8)</sup>

따라서 2차 기본계획에서는 언급된 1차 기본계획의 한계점들을 보완하는 한편, 다양한 정책패러다임의 변화를 고려하여 수립되었다. 우선 인구감소 및 고령화 진전, 마을단위 생산·복지가 결합된 공동체 기능 약화, 다문화 가족 증가 등 인구·가구의 구성이 다양화 되었다는 점과 산업, 정주, 휴양공간으로서의 농어촌 수요 증대, 지역발전정책 추진에 있어서 지방자치단체의 역할 증대, 지역고유자원에 대한 관심 증대 등의 환경변화 및 패러다임 변화를 고려하여 기본계획이 수립되었다.

2차 기본계획에는 보건·복지 증진, 농어촌 교육여건 개선, 기초생활인프라 확충, 농어촌의 경제활동 다각화, 문화·여가여건 향상, 농어촌 환경·경관 개선, 지역발전 역량 강화 등 7대 부문에 대한 추진 과제의 계획을 수립하였다. 7대 부문 중 보건·복지증진 부문에서는 농어업인 생활안정 강화사업, 농어촌 보건·의료보장 확대 사업, 농어촌 취약계층 복지 지원 사업, 농어촌의 능동적 복지기반 강화사업 등을 추진한다.

농어업인 생활안정 강화사업은 소득수준에 따른 건강보험료 차등 지원 및 내실화를 위한 건강보험료 지원제도 개선사업, 연금보험료 지원 확대

8) 기획재정부 외, 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획 (2010~2014), 2009.12.



및 가입 유도 사업, 농작물 재해지원 강화 사업, 농작업 재해예방 및 관리 시스템 구축 사업, 농어업인 건강증진을 위한 지원방안 마련 등의 사업을 추진한다. 또한 농어촌 보건·의료보장 확대 사업으로는 농어촌 보건·의료 기반 개선사업, 맞춤형 방문건강관리 및 찾아가는 의료서비스 강화 사업 등을 추진한다.

농어촌 취약계층 복지 지원 사업으로는 농어업인 국민기초생활보장제도 개선사업, 고령농어업인 복지지원 강화 사업, 영·유아 복지지원 확대 및 여성친화적 생활공간조성 사업, 농어촌 다문화가족 복지 증진사업, 고령·취약농, 취약계층 아동·청소년 등에 대한 복지지원 확대 등의 사업을 추진한다.

농어촌의 능동적 복지기반 강화를 위해서는 농어촌 취약계층의 일자리 창출, 교육·복지 등 사회서비스 수요를 커뮤니티 비즈니스 방식으로 해결하는 “농어촌공동체회사”를 육성하는 한편, 민간기업의 농어촌 사회공헌 활동 활성화를 유도하고, 민간 사회복지서비스 공급기반 확충, 민간 사회단체의 자율적 복지프로그램 추진 활성화 유도를 위한 사업을 지원한다.



자료 : 기획재정부 외, 「제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」, 2009.12

| 그림 2-2 | 제2차 농림어업인 삶의 질 기본계획의 보건복지부문 주요 과제

## (2) 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법 및 기본계획

### 가. 특별법

보건복지부의 ‘농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법’은 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 시책을 강화하고 이에 관한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 하며 농어촌에 보건 의료 및 사회복지시설을 확충함으로써 농어촌주민의 인간다운 삶을 보장하기 위해 제정된 법이다. 동 법은

농어촌보건복지사업에 관하여 다른 법률의 규정에 우선하여 적용되는 법이다.

동 법에 의거하여 보건복지부장관은 농어촌의 보건복지수준에 관한 실태조사를 5년마다 실시하고, 동 실태조사 결과를 반영하여 기본계획을 수립해야 한다. 기본계획에는 ① 농어촌복지정책의 기본목표 및 추진방향, ② 주요 추진과제 및 추진방법, ③ 재원조달 방법, ④ 농어촌보건복지의 전달 체계, ⑤ 그 밖에 보건복지부장관이 농어촌보건복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

또한 동 법 제3장 제10조~제18조까지 농어촌 보건의료의 기반조성을 위한 규정 및 사업을 정하고 있으며, 공공보건의료기관의 우선지원, 보건진료소의 통합 등에 관한 지역주민의 의견수렴, 응급의료체계의 구축, 민간의료기관에 대한 보건의료의 제공에 관한 협조요청, 농어촌민간의료기관의 육성, 암검진 사업의 우선 실시, 정신보건사업의 우선실시, 구강보건사업의 우선실시, 한방산업의 육성지원 등의 내용이 포함되어 있다.

그리고 제4장 제19조~33조에는 농어촌 사회복지 증진을 위한 사업을 규정하고 있다. 규정 내용으로는 국민기초생활보장법상 수급권자 선정기준의 특례, 자활지원시책의 시행, 사회복지시설의 우선지원, 영유아의 보육지원, 아동가정보호사업의 지원 확대, 복합노인복지시설의 설치·운영, 저소득층 노인의 요양지원, 한 부모가족 선정기준의 특례, 건강보험료의 지원, 부과표준소득의 산정에 관한 특례, 보험료 등의 결손처분에 관한 특례, 보험료 등 납부기한의 유예, 국민연금보험료의 지원, 농어촌특별세의 우선지원, 준농어촌에 대한 특례 등이 포함되어 있다.

## 나. 기본계획

농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법에 의거하여 제1차 농어촌 보건복지 기본계획(2004년~2009년)에 이어 제2차 기본계획(2010년~2014

년)이 수립되었다. 제1차 기본계획을 통해 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 중장기 비전과 추진전략 등을 마련하여 2개 분야 35개 과제 및 투융자 계획을 제시하였다.

이를 통해 농어촌 보건복지정책 추진을 위한 중앙정부 및 지방자치단체간의 연계·협력을 강화하는 한편, 농어촌 주민의 복지수요 증대에 따른 기반 조성 및 저소득층 농어업인의 생활안정에 기여하였다. 농어촌 주민의 보건의료시설 접근성 제고 및 농어촌 주민의 욕구에 부응하는 보건의료서비스를 제공하였다. 그러나 제1차 기본계획에 대한 평가 및 모니터링 부재, 농어촌주민을 위한 다양한 사회안전망 확충에도 불구하고 복지 사각지대가 여전히 존재한다는 문제, 농어촌의 의료접근성 및 건강격차 해소가 미흡하다는 한계점이 지적되었다.

따라서 제2차 기본계획에는 개방화, 저출산, 기대수명 연장에 따른 농어업인의 지속적 감소 및 급격한 초고령화 진행, 다문화 및 전통적 가족기능 약화에 따른 정책여건 변화를 고려하여 복지사업 계획을 수립하였다. 제2차 농어촌복지 기본계획의 기본방향은 예방형, 맞춤형, 보편형 복지에 초점을 맞추어 사업을 추진하도록 하였다. 사업은 크게 기본생활보장, 연령·세대사회통합, 보건의료기반 개선 및 건강증진으로 구분된다.

우선, 기본생활보장강화 부문은 기초생활보장 및 자활지원 부문, 사회보험 지원 부문으로 구분하여 기초생활보장 제도개선, 지역자활센터 활성화 지원, 건강보험 개선, 국민연금 지원 사업 등 4개 사업을 추진한다. 연령·세대사회통합 부문은 노인 복지서비스 강화, 보육기반 확충, 아동·청소년 지원 강화, 장애인 복지 증진, 다문화가족 지원, 민간의 복지서비스 전달기능 활성화부문으로 구분하여 노인돌봄서비스 확대, 농어촌보육시설 차량운영비 지원, 농어촌 장애인 주택개조 지원 확대, 농수협 보유 복지자원 활용 등 14개 사업을 추진한다.

보건의료기반 개선 및 건강증진 부문은 공공보건의료 강화 및 민간병

원 지원 육성, 응급의료기관 육성 및 지원, 구강건강서비스 강화 부문으로 구분하여 지역거점 공공병원 시설 현대화, 농어촌지역 보건기관 기능보강 지원, 취약지역 응급의료기관 육성, 농어촌 치과이동차량 및 장비지원 사업 등 8개 사업을 추진한다.

| 표 2-9 | 제2차 농어촌 보건복지 기본계획의 부문별 추진과제

부문별		세부추진과제
기본생활 보장강화	기초생활보장 및 자활지원	기초생활보장 제도개선 지역자활센터 활성화 지원
	사회보험 지원	건강보험 개선 국민연금 지원
연령 · 세대 사회 통합	노인 복지서비스 강화	노인돌봄서비스 확대 노인요양시설 확충
	보육기반 확충	국공립보육시설 확충 만5세아 무상보육 조기 실시 시간 연장형 보육시설 운영 농어촌 보육시설 차량운영비 지원
	아동·청소년 지원 강화	요보호아동 그룹홈 확충 및 내실화 아동·청소년 방과 후 돌봄사업 확대
	장애인 복지 증진	농어촌 장애인 주택개조 지원 확대 장애인 직업재활시설 확충
	다문화가족 지원	다문화가족지원 강화 다문화가족 방문교육 서비스 제공
	민간의 복지서비스 전달기능 활성화	민간사회복지서비스 전달체계 개선 농수협 보유 복지자원 활용
보건의료 기반개선 및 건강증진	공공보건의료 강화 및 민간병원 지원 육성	지역거점 공공병원 시설 현대화 농어촌지역 보건기관 기능보강 지원 보건소의 방문건강관리 확대 민간의료기관 육성
	응급의료기관 육성 및 지원	취약지역 응급의료기관 육성 119구급지원센터 설치 및 특수구급차 확충
	구강건강서비스 강화	농어촌 치과이동차량 및 장비 지원 노인의치보철 지원

자료 : 보건복지가족부, 「제2차 농어촌보건복지 기본계획(2010-2014)」, 2010.3.

## 2) 농어업인 복지 관련 사업 검토

### (1) 농림수산식품부의 농림수산사업

현재 추진 중에 있는 농어업인 보건복지 관련 사업 중 농림수산사업은 농어업인 건강·연금보험료 지원 사업, 농어업인 재해공제 사업, 수산인 안전공제 지원사업, 어선원 및 어선보험 지원 사업, 경영이양직불제, 취약농가 인력지원, 농어업안전보건센터 지정·운영, 농어촌마을 리모델링 사업, 농어업인 영유아 양육비 지원 사업 등이 있다.

#### 가. 농어업인 건강·연금보험료 지원사업

농어업인 건강·연금보험료 지원 사업은 의료이용의 접근성이 낮은 농어촌 거주 농어업인에 대하여 건강보험료의 28%를 지원(국민건강보험법상 농어촌 지역 보험료 22% 별도 경감)하는 사업으로 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제13조 및 제43조, 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법 제27조 및 제33조에 의거하여 추진된다.

동 사업의 대상은 지역건강보험에 가입한 세대 중 농어촌 및 준농어촌 지역에 거주하면서 농업·축산·임업·어업에 종사하는 자를 대상으로 하고, 주민등록상 주소지가 농어촌 및 준농어촌 지역에 해당하나 실제 거주하지 않거나 농어촌 및 준농어촌(읍·면·동)에 거주하나 농어업에 종사하지 않는 자는 대상에서 제외한다.

#### 나. 농어업인 재해공제 사업

농어업인 재해공제 사업은 농어업작업 중 발생하는 신체상해를 보상하여 산재보험 가입대상에서 제외된 농어업인을 보호하기 위한 사업으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제15조제1항 및 제2항에 근거하여 추진되는 사업이다. 농어업안전공제 사업의 대상

은 만 15세~84세로 농림업에 종사하는 농림업인과 어업에 종사하고 있는 만 15세~84세 어업인 중 「어선원 및 어선재해보상보험법」에 따라 어선원보험 당연가입대상자 및 임의가입한 자는 제외한다.

수산업 안전공제 지원 사업은 수산업 관련 활동 및 각종 사고로 발생하는 신체상해를 보상하여 산재보험 또는 어선원재해보상보험 가입대상에서 제외된 수산업인의 생활안정 도모 및 사회복귀를 촉진하기 위한 사업으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제15조에 근거하여 추진되는 사업이다. 지원대상은 어업에 종사하고 있는 만 15세~84세 어업인을 대상으로 하며, 「어선원 및 어선재해보상법」에 따라 어선원보험 당연가입 대상자 및 임의 가입한 자는 제외한다. 또한 지원 자격은 수산업협동조합 조합원 및 비조합원으로 「수산업협동조합법 시행령」 제22조의 어업활동에 종사하고 있는 자로서 「수산업협동조합법 시행령」 제14조에 해당하는 어업인, 「외국인선원관리지침」 제2조제2호에 따른 외국인 선원, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제3조에 의한 외국인 근로자에 한한다. 동 사업을 통해 수산업안전공제의 순공제료 및 부가공제료를 지원한다.

#### 다. 어선원 및 어선보험 지원 사업

어선원 및 어선보험 지원 사업은 어업재해보상보험가입을 촉진하여 어업인을 재해로부터 보호하고 경영안정을 도모하기 위한 사업으로 어선원 및 어선재해보상보험법 제4조(국고의 지원), 제9조(업무의 위탁)에 근거하여 추진되는 사업이다. 동 사업은 연근해 어업에 종사하고 있는 어선원 및 어선을 대상으로 하고, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 제16조·제49조에 의한 보험가입자에 대해 어선원 및 어선 재해보상보험의 순보험료 및 부가보험료를 지원한다. 단, 100톤 이상 어선에 승선하는 어선원과 20톤 이상 어선은 부가보험료에 국한하여 지원한다.

### 라. 농어업인 영유아 양육비 지원 사업

농어업인 영유아 양육비 지원 사업은 농어업인의 영농·어 활동에 부담이 큰 영유아 양육비 일부를 지원하여 육아부담을 경감하고, 젊은 층의 농어촌거주를 유도하여 농어촌 지역사회 활력유지를 위한 사업이다. 동 사업은 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제17조, 제18조, 제22조에 근거하여 추진되고 있다.

동 사업의 지원 자격은 농어촌지역 또는 준농어촌지역(이하 “농어촌지역”이라 함)에 거주하는 농지소유면적 50,000m<sup>2</sup> 미만 농가 또는 이에 준하는 축산·임업·어업경영가구(이하 “농어가”이라 함)의 만5세 이하 및 취학을 유예한 만6세 자녀를 둔 농어업인(이하 “농어업인”이라 함)으로, 농어업 외 소득이 4,000만원 미만인 자(1자녀 기준)를 대상으로 한다. 사업시행의 주요내용은 농어업인 영유아 양육비 일부를 지원하며, 보육시설 등의 이용과 미이용으로 구분하고, 보육시설 등 이용 아동의 경우 보육료와 교육비 지원, 보육시설 미이용 아동의 경우 보육료 지원 등의 사업을 한다.

### 마. 농어촌 소규모 보육시설 지원 사업

농어촌 소규모 보육시설 지원 사업은 농어촌지역의 실정에 맞도록 보육여건을 개선하기 위한 사업으로 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제18조(농어촌 여성의 복지증진), 영유아보육법 제52조(도서·벽지·농어촌지역 등의 어린이집), 영유아보육법 시행령 제24조(비용의 보조)의 제1항 보육시설의 설치, 증축·개축 및 개수·보수비용 등, 영유아보육법 시행규칙 제40조(도서·벽지·농어촌지역 등의 보육시설) 설치기준 및 종사자 배치기준을 달리 적용할 수 있는 지역 등에 근거한 사업이다. 동 사업은 보육시설이 없는 읍면지역을 대상으로 소규모보육시설을 설치하거나 이동식놀이차량을 운영(위탁포함)하려는 시도 또는 시군을 대상으로 한다. 동 사업은 건축공사비, 리모델링비, 교구 기자재 구입 등 소



규모 보육시설과 차량임대료 및 유류비, 보관비, 장난감구입비 등 이동식 놀이차량에 대한 지원이 가능하다.

## (2) 보건복지부의 농어촌 보건복지사업

보건복지부가 시행하고 있는 농어촌 보건복지사업은 취약지역 응급의료기관 육성사업, 농어촌지역 보건기관 기능보강 지원 사업, 지역거점 공공병원 시설현대화 사업, 맞춤형 방문건강관리 서비스, 농어촌 보육시설 확충사업, 국민기초생활보장제도 개선 사업 등이 있다.

### 가. 취약지역 응급의료 기관 육성사업

취약지역 응급의료기관 육성사업은 응급의료 취약지역에 대해 응급의료기관 지정·운영 지원 등을 통해 지역주민에 대한 기본적인 응급의료 안전망을 구축하고 응급의료 사각지대를 해소하는 것을 목적으로 하는 사업이다. 동 사업은 농어촌 등의 취약지역 의료기관을 대상으로 지원하며, 향후 취약지 응급의료기관 성과·평가체계를 도입하고 지원방식을 개선하도록 한다. 특히 응급의료기관 설치가 불가한 지역은 이송체계를 강화하고, 인력확보가 어려운 지역은 인근 권역센터 등을 통한 인력 순환근무를 지원하도록 한다.

### 나. 농어촌지역 보건기관 기능보강 지원 사업

농어촌지역 보건기관 기능보강 지원 사업은 농어촌보건의료서비스 개선사업의 효율적 수행을 위하여 신·증축 설계 및 장비구입을 지원하는 사업이다. 동 사업은 농어촌 공공보건기관을 대상으로 하고, 안정적인 사업예산 확보로 농어촌지역 보건기관의 시설·장비 현대화 사업 지원 확대, 변화하는 보건의료 환경에 발맞춘 보건기관 기능 전환을 위한 인프라 지원, 보

건의료 취약지를 중심으로 지원을 강화하며, 도시화가 진행된 지역은 건강 증진 위주의 보건의료서비스를 제공할 수 있는 주민건강센터 기능 전환 유도 등의 사업을 한다.

#### **다. 지역거점 공공병원 시설 현대화 사업**

지역거점 공공병원 시설현대화 사업은 지방의료원 및 적십자병원 등 지역거점공공병원의 노후화된 시설·의료장비의 현대화를 통한 공공의료 경쟁력 제고 및 지역사회에 양질의 보건의료서비스를 제공하는 사업이다. 동 사업은 지역거점공공병원 39개소를 대상으로 하며, 이들 기관의 신축·리모델링 및 의료장비 비용을 지원한다. 향후 지방의료원과 적십자병원의 기능을 강화할 예정이다.

#### **라. 맞춤형 방문건강관리 서비스**

맞춤형 방문건강관리 서비스는 빈곤, 질병, 장애, 고령 등 건강위험요인이 큰 취약계층에 대해 찾아가는 건강관리서비스 제공으로 취약계층의 건강인식 제고, 자가 건강 관리능력 향상, 건강상태 유지 및 개선을 위한 사업이다. 동 사업은 기초생활수급자 및 차상위계층 가구 중 건강 위험군을 대상으로 하며, 간호사, 물리치료사, 치과위생사 등 보건의료 전문 인력이 건강위험요인이 큰 취약가구를 직접 방문하여 건강관리서비스를 제공한다.

#### **마. 농어촌 보육시설 확충사업**

농어촌 보육시설 확충사업은 농어촌지역에 국공립어린이집 확충을 통하여 저렴하고 질 높은 보육서비스 제공 및 부모들의 안정적인 사회참여를 유도하기 위한 사업이다. 동 사업은 국공립어린이집 31개소를 대상으로 하며, 국공립보육시설 신축, 민간시설 매입, 공동주택 의무보육시설 국공립전

환, 휴식시설 활용 등 다양한 방식으로 국공립어린이집 설치를 추진한다. 향후 지역적으로 어린이집 확충이 어려운 농어촌지역에 국공립어린이집 확충을 통한 시설과의 접근성을 제고함으로써 영유아 보육의 사각지대를 해소할 예정이며, 보육료 지원대상 확대 및 만5세 누리과정 도입으로 인한 신규 보육수요를 충족할 계획이다.

#### 바. 국민기초생활보장제도 개선사업

국민기초생활보장제도 개선사업은 시장개방 확대에 따른 농가소득 감소 및 노령인구 증가 등 농어민 가구의 특성을 고려하여 기초생활보장수급자 선정 및 급여 산정 시 소득·재산평가의 특례를 적용함으로써 농어촌 가구의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 사업이다. 동 사업은 기초생활보장 수급자 중 농림어업인 가구를 대상으로 하며, 농어촌의 경제생활을 고려한 농어민 소득 및 재산산정 특례제도를 지속적으로 적용할 뿐만 아니라 향후, 농어민가구의 소득평가액 산정 시 농어민가구의 특성을 반영한 지출요인 및 농어업과 관련되는 재산에 대한 소득환산기준 특례제도를 지속적으로 운영할 예정이다.

### (3) 기타 관련 사업

기타 보건복지증진 관련 사업으로는 여성가족부의 다문화가족지원센터, 다문화자녀 언어발달 지원 사업 등이 있다.

#### 가. 다문화가족지원 센터사업

다문화가족지원센터 사업은 지역사회 다문화가족을 대상으로 한국어 교육·가족교육, 자조집단 육성 등 종합 서비스를 제공하여 다문화가족의 조기 적응 및 사회·경제적 자립을 지원하기 위한 사업이다. 동 사업은 지역사회 내 결혼이민자 및 자녀, 배우자 등 다문화가족 구성원이 필요로 하

는 다양한 서비스를 one-stop으로 제공하고, 다문화가족의 안정적인 가족생활 및 사회조기적응지원프로그램을 운영함으로써 이들의 사회통합을 촉진하기 위한 사업들을 추진한다.

#### 나. 다문화가족 자녀 언어발달 지원 사업

다문화가족 자녀 언어발달 지원 사업은 체계적이고 전문적인 언어발달 지원 서비스 제공을 통해 다문화가족 자녀들이 건강한 사회 구성원이 될 수 있도록 하기 위한 사업으로서 다문화가족 자녀가 원만한 대인관계를 맺을 수 있는 환경이 조성될 수 있도록 하는 것이 동 사업의 주요한 목적이다. 동 사업의 주요 사업 내용은 다문화가족 자녀 언어평가, 다문화가족 자녀 언어교육, 대상 아동 부모와의 라포 형성을 위한 부모상담 및 자녀의 언어발달을 지원하기 위한 부모교육 등을 지원하며, 다문화가족 자녀 언어발달교실을 설치하여 지원한다.

### 3) 지자체 등 어업인 관련 복지지원 사업 사례

#### (1) 지자체 병원선 운영

##### 가. 관련 제도 검토

현재 지자체에서 도서지역 주민을 대상으로 순회 진료에 사용되고 있는 병원선은 보건복지부훈령 제4호 『병원선 및 쾌속후송선 관리운영 규정』에 법적 근거를 두고 각 지자체가 조례를 만들어 운영되고 있었다.

동 훈령에 의하면 병원선 및 쾌속후송선은 동 선박을 보유한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 운영주체가 되어 관리·운영하도록 한다. 그 활동구역은 당해 지방자치단체 관할구역 내의 전체 유인도서로 하며, 진료대상은 도서지역주민으로 한다. 병원선의 임무 및 역할은 환자진료, 각종 전염병에 대한 예방접종 및 방역활동 그리고 보건교육 등이다.

또한 쾌속후송선의 임무 및 역할은 도서지역에서 발생한 응급환자의 응급처치 및 거점병원으로 후송, 응급정보의 전달 및 후송시의 치료, 도서 지역 주민에 대한 환자진료와 각종 전염병에 대한 예방접종 등이다.

진료과목과 범위는 일반질환과 치과질환으로서 병원선 내에서 처치 가능한 진료로 하며, 진료비용은 무료로 한다. 진료일수는 원칙적으로 정해져 있는데 병원선은 월 18일 이상 운항하고, 월 15일 이상 진료함을 원칙으로 한다. 단, 기후에 따라 19일 이상 운항이 어렵다고 판단될 때는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 진료일수를 조정할 수 있다.

그리고 시·도지사는 매연도별 진료계획을 수립하여 사업개시의 전년도 말까지 보건복지부장관에게 보고하고, 도서주민이 알 수 있도록 고시해야 한다. 또한 매분기 종료 후 익월 20일까지 서식에 따라 진료 및 후송실적을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

단, 동 훈령은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령 훈령 제248호)에 따라 이 훈령 발령 후의 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 훈령의 폐지, 개정 등의 조치를 하여야 하는 기한은 2012년 8월 23일까지로 한다.

그러나 동 훈령은 일몰법에 의해 연장되지 못하고 폐지되었다. 현재 병원선 운영은 임의로 보건복지부 훈령에 두고 지자체 조례에 의해 운영되고 있으나 관련 법령이 하루빨리 마련되어야 한다. 병원선에 승선하는 보건인력(의사, 간호사, 선박직, 조리사 등)을 보호할 수 있는 법적 근거가 지자체 조례뿐으로 취약한 실정이다.

## 나. 병원선 운영 실태와 애로사항

### ① 운영 실태

<표 2-10>에서 제시하고 있는 것처럼 병원선을 운영하고 있는 지방자치단체는 인천광역시, 충청남도, 전라남도 그리고 경상남도 등 4개 지자체

이다. 병원선 운영사업은 1971년도 보건복지부에서 지방자치단체로 사업이 이관되었으며, 2002년까지는 장비비 정도는 보건복지부의 지원을 받았다. 그러나 2003년도부터 2012년까지 병원선 운영에 소요되는 비용 전액을 지자체가 부담<sup>9)</sup>해왔는데, 2013년에 기획재정부로부터 선박수리비 일부에 대하여 지원받고 있다.

현재 전체 5척의 병원선박이 운영되고 있는데 전남의 경우 2척, 나머지 3개 지자체는 각 1척씩 보유하고 있다. 선박의 규모는 가장 작은 것이 인천의 111톤 급, 가장 큰 것이 전남의 170톤 급이다. 보건인력은 총 79명이며, 2척의 선박을 보유한 전남이 33명의 보건인력으로 가장 많다.

표 2-10 | 지자체별 2013년도 병원선 운영 현황(안)

(단위 : 척, 명, 백만원)

시 도	선박 수(톤)	보건 인력	사업별 예산(백만원)			
			계	일반 운영비 등	의약품비	선박 수리비
계	5 척	79	4,773(100%)	3,098(65%)	475(10%)	1,200(25%)
인 천	1척 (111톤)	13	480	280	50	150
충 남	1척 (160톤)	18	972	662	160	150
전 남	2척 (128톤, 170톤)	33	2,547	1,652	185	710
경 남	1척 (162톤)	15	774	504	80	190

자료 : 충남도 보건행정과.

<표 2-10>의 병원선 운영예산을 살펴보면 사업비 중 일반운영비가 전체의 65%로 가장 큰 비중을 차지하고, 선박수리비, 의약품비의 순으로 많다. 특히 일반 운영비 중 유류비가 차지하는 비중이 가장 높은 것으로 나타났다.

9) 그 당시 예산당국은 4개 시도의 도서보유는 우리나라 전국의 일반적인 현상이 아니고 4개 시도에 국한된 사항이므로 해당 지자체가 소요 비용을 부담해야 한다고 결정했다고 함.

충남의 경우 6개의 시·군에 28개 유인도서가 있으며, 이 중 9개 도서에 보건진료소<sup>10)</sup>가 있다. 병원선 순회진료는 도서별 매월 1회 정도 운영하며, 병원선과 연계한 자원봉사 단체의 협력 봉사활동을 정례화하고자 한다. 한편, 9개 도서 보건진료소는 원격영상진료(보건지소-순천향대학병원)를 시범 사업으로 실시하고 있다. 의사가 상주하지 않는 보건진료소에 6개월 정도 교육받은 간호사가 육지의 의사와 원격영상진료를 하게 된다.

전남의 병원선 운영을 살펴보면, 11개 시·군에 184개 도서를 대상으로 병원선 순회진료를 실시하고 있다. 공공의료기관이 없는 도서는 연 5회 정도, 보건진료소가 설치된 도서는 연 1회 정도 운영한다. 연간 전체 대략 27억 원 정도의 운영비가 소요되는데 이 중 유류비와 선박수리비가 각각 약 10억 원 정도로 이들 비용이 차지하는 비중이 가장 높다. 전남의 경우는 원격영상진료는 중단된 상태인데 원격영상진료로 명확한 판단을 내리기 어려우며, 의료사고 시 책임 문제가 발생할 수 있어 충남과 달리 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

## ② 애로사항

병원선을 운영하면서 나타나는 애로사항을 살펴보면, 첫째, 도서주민의 보건향상과 의료사각지대 해소를 위해 운영되고 있는 순회 병원선 운영비를 전액 지방비로 부담하고 있어 지방재정 부담이 가중되고 있다. 이에 4개 시·도지사는 병원선 운영비의 국비지원을 건의하였고 이에 기획재정부는 2013년도에 선박수리비의 일부를 지원(총 7억 원 정도)하도록 하였지만 턱없이 부족한 예산 지원이라 할 수 있다.

둘째, 그동안 법적 근거였던 보건복지부 훈령이 일몰제에 의해 2012년 8월 23일로 폐지됨에 따라 지자체 조례에 의거하고 있지만 순회 병원선의 운영 및 지원에 필요한 법적 근거 마련이 시급하다. 도서지역 주민들에게

10) 현행법에 의하면 300인 이하 도서의 경우 보건지소나 보건진료소를 설치할 수 없음

양질의 의료서비스를 적기에 제공하는데 필요한 병원선 증설 및 의료인력 수급 등에 어려움이 예상된다. 근거 법률 마련의 시급성을 감안하여 16인의 국회의원이 발의<sup>11)</sup>하여 현재 입법 추진 중에 있다.

셋째, 병원선 운영비 중 가장 많이 차지하는 비용항목은 유류비와 선박수리비이며, 현재 유류비는 면세유를 사용하지 못하고 있다. 선박의 노후로 매년 발생하는 수리비는 물론 선박법에 의한 정기수리비로 인한 비용이 상당한 부담으로 작용하고 있다. 유류비에 대한 지원과 함께 면세유를 사용할 수 있도록 하고, 노후 선박을 대체하고 진료횟수와 양질의 진료를 위해 병원선을 늘려야 한다.

넷째, 도서의 보건진료소의 원격영상진료가 활성화될 수 있도록 지원 근거 마련이 필요하다. 현재 시범사업 중에 있는 충남은 전남과 달리 원격영상진료사업이 활발하게 운영되고 있으며, 연간 4억 원 정도 지자체 예산을 투입하고 있으나 법적 근거가 없어 추진에 한계를 느끼고 있다. 충남은 원격영상진료의 활성화를 위해 첨단 장비에 의한 시스템 운영과 관련하여 매년 외부용역을 실시하여 그 결과를 반영하고 있을 정도로 앞서가는 원격영상진료를 추진하고 있다.

다섯째, 전남의 경우, 순회 진료 병원선 운영에서 대부분의 시간을 선박에서 보내다 보니 가정생활이 어려울 정도로 병원선 보건인력의 근무환경이 열악한 실정이다.

## (2) 해녀 지원 사업

### 가. 제주도 잠수어업인 지원 사업

잠수어업인인 해녀가 가장 많이 거주하고 물질하는 제주도는 잠수어업

11) 김태흠의원이 대표 발의하여 현행 법률인 ‘농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법’의 일부 개정 법률안으로 순회병원선의 운영 등에 관한 내용을 골자로 하는 제27조를 신설하는 법률안임



인에 대한 진료비의 본인 부담분을 전액 지원하고 있다. 제주도 내 현재 9,893명(현직 4,574명, 전직 5,319)의 해녀가 있으며 제주도는 잠수어업인은 바다의 고된 조업환경으로 각종 질병에 시달림에 따라 사회보장적 차원에서 진료비 전액을 지원하고 있는 실정이다.

### ① 지원개요 및 진료비 지원

지원대상은 잠수어업인증을 소지한 잠수어업인으로 제주도에 지정 진료기관 253개소(병·의원 142, 한의원 111)에서 검사·진료·수술 등 외래진료비 중 본인부담 전액을 지원한다. 지원근거로는 제주특별자치도 잠수어업인 진료비 지원조례이다.

| 표 2-11 | 제주도 잠수어업인 진료비 지원내역

(단위 : 명, 백만원)

구 분	2000	2003	2007	2009	2010	2011	2012
진료 연인원	35,304	127,005	167,850	188,812	208,716	184,032	224,879
연간 지원액	619	1,365	2,114	3,150	3,657	3,534	4,342

자료 : 제주도 제공

<표 2-11>의 진료비 지원내역을 보면 2012년의 경우 진료 연인원은 22만 879명, 연간지원액은 43억 4200만원으로 집계되었다. 2012년도에 잠수어업인 1인당 평균 연간 진료일자는 대략 28일 정도이며, 1인당 진료비 지원 금액은 평균 438,900원 정도임을 알 수 있다. 그리고 2007년 이후 진료인원은 매년 평균 5%, 지원 금액은 매년 평균 20%씩 증가 추세에 있다.

잠수어업인의 진료 실태를 보면 전·현직 잠수어업인 중에 53% 정도가 병·의원 진료를 받고 있으며, 잠수병 이외의 통상적 치료 등의 이유로 2개소 이상의 병·의원을 이용하는 잠수어업인이 전체의 45% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

## ② 애로사항

첫째, 현직 잠수어업인은 감소추세이나 고령화된 전직 잠수어업인들의 증가로 고령에 따른 질병 증가 및 진료비가 지속적으로 증가추세로 열악한 지방재정으로만 충당하기에는 애로가 많다

둘째, 진료비 전액 지원에 따른 중복진료, 약물 과다복용 등의 부작용을 예방하기 위해 일부 비용의 본인부담이 필요하나 전액지원을 대체할 실질적 지원효과를 가져올 대책방안 마련이 시급한 실정이다.

### 나. 포항시

포항시는 나잠어업(해녀)보호 및 육성 조례에 의거하여 2012년부터 잠수어업인 진료비 지원 사업을 추진하고 있다. 그 이전에는 2010년도 해녀 잠수복 세트(잠수복, 수경, 오리발) 763벌을 지원(자담 30%포함)한 단 한차례의 사례가 있었을 뿐이다. 현재 포항시에는 1,242명의 해녀가 거주하고 나잠어업을 하고 있다.

포항시 나잠어업(해녀)보호 및 육성 조례는 열악한 작업환경과 고된 조업여건 속에서도 전통어업의 명맥을 이어가고 있는 나잠어업(해녀) 종사자의 근본적인 보호대책과 삶의 질 향상을 위한 복지정책 및 육성에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 포항시의 당 조례는 해녀의 질병 치료에 국한하지 않고 보호 및 육성 그리고 삶의 질 향상에 목적을 두고 있는 것이 특징적이다.

2012년도에 잠수어업인 진료비 지원 개요를 보면, 지원대상은 잠수어업인증을 소지한 잠수어업인이며, 진료기관은 포항시내 4개 병·의원과 지정약국 4개소이다. 해녀 작업으로 주로 호소하는 증상은 두통과 귀질환이 많고, 관절 및 어깨디스크 등의 증상이 심하게 나타난다고 한다. 그리고 매일 반드시 두통약과 멀미약을 복용하고 바다작업에 들어가며 경우에 따라 관절약 및 청심환 등을 함께 복용하는 해녀도 있다고 한다.

진료비 지원 사업외의 포항시는 해녀를 위한 잠수탈의장 시설 지원 사업을 추진하고 있다. 동 사업의 목적은 해녀 작업환경 개선을 통한 복지 향상과 해녀의 불편 해소이며, 주된 시설은 탈의실, 목욕실(온수보일러), 찜질방, 휴게실 등 잠수편의 종합시설이다(도비 및 시비 80%, 자담 20%).

현재 포항시내 해녀가 작업하는 32개 어촌계 중 4개(13%)만이 잠수탈의장 시설을 갖추고 있는 등 해녀의 작업환경은 매우 열악한 실정이다. 이러한 포항시의 해녀 작업환경 개선에 포항시수협은 잠수탈의장 시설 지원 사업의 자담부분을 지원하여 잠수어업인의 부담을 덜어주고 있다.

포항시 해녀들은 작업환경 개선을 위해 채취한 수산물을 육지로 운반하기 용이한 작업선 및 어항 내 여성 맞춤형 인양기계 또는 크레인 설치를 강력하게 요구하고 있다. 또한 해녀휴게공간 및 관광여행 지원을 통한 복지향상에 대해 희망하고 있다. 특히 해녀휴게 공간은 탈의실, 찜질방, 목욕실, 휴게실 등 다목적 시설이어야 하며 온천여행 지원을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

### (3) 완도군 어업인 복지 사례

완도군은 자체예산을 수립하여 유인도서 46개 지역과 완도군 어업인 복지 관련 사업계획을 이미 추진하고 있거나 새로이 추진하고자 한다. 특히 도서·낙도지역은 지리적 여건으로 인하여 주민을 포함한 어업인들의 생활불편을 감수하고 있다.

#### 가. 외딴섬 종합자원봉사 계획 추진

외딴섬 종합자원봉사는 가구 200호 미만의 도서를 순회하면서 각 분야의 전문 인력의 재능기부의 봉사활동으로 의료(내과, 치과, 한방과), 아·미용, 전기 안전점검, 보일러 점검, 가사봉사, 법률 및 민원상담 등 찾아가는

봉사·복지행정의 일환으로 추진되고 있다.

한 달에 1개 정도의 외딴섬을 순회 봉사하게 되는데, 전체 46개 섬을 일주하려면 3년 정도 소요된다. 동 사업은 최근 많아진 법률상담 요청 등에 대한 애로사항 해결 및 민원처리로 도서지역 어업인 삶의 질 향상과 지역사회 분위기 조성에 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

그러나 자원봉사의 형태로 추진되고 있어 본사업의 지속성이 우려된다. 전문의 및 전문직 등 자원봉사 인력확보의 어려움, 열악한 재정으로 인한 예산지원 확대의 한계 등으로 인해 외딴섬 자원봉사 순회 횟수를 늘리기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

#### 나. 향후 추진 계획 중의 사업

우선 어업인 다목적 복지센터 건립사업은 어업활동 후 건강 건강증진 및 휴식활동을 위한 공간을 조성하여 물리치료실, 찜질방 등 건강증진시설과 수산업 관련 각종 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축하는 사업이다.

다음으로 낙도 보조항로 운항선박은 낙도 주민의 유일한 교통수단인 낙도 보조항로 운항 확대 사업이다. 현재 1일 1회 운항으로 도서주민과 섬을 찾는 관광객의 이용이 불편하다. 육지의 경우 철도, 고속도로 개설 등으로 전국이 1일 생활권으로 편리해졌으나, 도서지역의 경우 상대적 낙후 및 박탈감으로 사회에 대한 불만이 팽배해 있다. 최소한 1일 2회 이상 왕복운항으로 도서낙도 주민 및 이용객의 불편 해소가 필요하다.

## 4) 문제점

### (1) 기본계획 수립을 위한 기초 실태조사 미흡

‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법’과 ‘농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법’에 의해 매 5년마다 수립되는 기본계획은 사전에 복지실태조사를 실시하고 그 내용을 반영하여 수립해야 한다. 현재 실태조사는 통계청에서 실시하는 ‘농림어업인복지실태조사’<sup>12)</sup>와 보건복지부에서 실시하는 ‘농어촌 지역보건·복지 욕구 전화조사’<sup>13)</sup> 등이 있다. 이들 기초 실태조사에서 어업인·어촌의 복지실태가 제대로 파악되지 못하고 있다. 농어촌과 함께 다루다 보니 주로 농촌중심의 조사가 되고 있다. 물론 공공의 복지시설이므로 가능한 농어업인 및 농어촌 주민이 함께 이용하는 복지시설 등은 기본적으로 할 수 있다.

현재 ‘농림어업인복지실태조사’를 살펴보면 조사원이 직접 가구를 방문하여 면접조사를 실시한다. 표본크기는 2,800개<sup>14)</sup>, 표본추출방법 29개 층을 분류기준으로 하여 우리나라 읍면지역 350개 표본조사구당 8가구씩 총 2,800개의 표본을 추출하였다. 그러나 이 중 어업인·어가에 대한 표본크기가 어느 정도인지 전혀 알 수 없다. 무엇보다도 섬지역은 조사대상에서 제외하고 있는 것이 문제다. 또한 조사결과 집계를 농어촌 함께 묶어서 발표하므로 어업인·어촌 관련하여 복지실태를 파악할 수 없다.

그리고 보건복지부에서 실시하는 ‘농어촌 지역보건·복지 욕구 전화조사’의 경우, 조사대상은 무작위 표본추출을 통해 전국 읍면지역 거주자 및 비교대상으로 중소도시 동거주자 1,000명을 대상으로 전화조사를 실시하고 있다. 동 조사는 한국보건사회연구원이 보건복지부의 의뢰로 실시하였는데

12) 국가승인통계.

13) 기본계획 수립 시에는 이들 조사결과 뿐만 아니라 기존의 행정자료 및 다양한 패널조사 등을 활용하고 있음.

14) 비교대상으로 도시(동)지역 150 표본조사구의 1,200가구에 대한 조사 실시 병행.

앞의 조사와 마찬가지로 어업인·어촌을 구분할 수 없으며, 표본크기가 1,000개로 앞의 통계청조사보다도 표본의 규모가 작아 조사결과의 신뢰성에 의문을 갖지 않을 수 없다.

농어업인이 함께 하는 공공의 복지일지라도 어업인과 어촌의 특성과 실태가 어느 정도 반영되어야 한다. 특히 현 정부는 개개인의 행복이 국가 전체의 행복이라는 슬로건을 내세우고 있는데 이러한 국가 정책기조에 맞게, 그리고 향후 맞춤형 복지를 지향하는 측면을 감안한다면, 어업인과 어촌복지에 대해 실태조사를 별도로 하여 전체 기본계획을 수립하는 것을 검토해야 한다.

이제 해양수산부가 다시 출범하였으므로 어업인·어촌의 복지 분야를 전담하고 타 부처와 협력하여, 중복되지 않으면서 어업인·어촌의 특성을 고려한 복지정책을 수립할 수 있도록 해야 한다. 특히 5년마다 수립되는 법정 계획에 어업인·어촌의 특성이 충분히 반영될 수 있도록 사전 준비를 철저히 해야 할 것이다.

## (2) 정부 복지사업의 어업인 수혜범위 협소, 복지의 사각지대

<표 2-12>는 범 부처에 의한 ‘제2차 농어업인 삶의 질 기본계획’에서 추진하고 있는 복지관련 사업 중 어업인·어촌의 수혜범위를 정리한 것이다. 전체 사업 37개 중 현재 어업인의 수혜범위에 해당하는 사업은 21개로 전체 사업의 약 57%이다. 반면 농업인의 수혜범위에 해당하는 사업은 35개로 전체의 95%의 높은 비중을 보이고 있다.

어업인은 농업인보다 14개 복지수혜사업이 적는데 이는 농업인·농촌분야에서 보다 적극적으로 복지정책 및 관련 사업을 개발하고 추진한 노력의 결과로 볼 수 있다. 그 예로 농진청에서도 농업인·농촌복지를 위해 사업을 수행하고 있다는 점이다.

농업인에 비해 어업인의 복지사업 수혜범위가 협소한 것은 어촌에는

복지의 사각지대가 많다는 것을 방증하는 것이기도 하다. 동일하게 농어업인을 대상으로 하는 복지 사업일지라도 어촌에는 전달되지 않거나, 어업인이 인지하지 못하는 등 복지전달체계의 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

뿐만 아니라 전형적인 복지 사각지대로 도서지역을 들 수 있는데 어업인·어촌 복지실태조사에서 섬지역을 원천적으로 제외하다보니 도서지역에서 가장 효과가 크고 중요한 의료복지사업인 순회 진료를 위한 병원선 운영사업이 범 부처 차원에서 추진하는 <표 2-12>의 정부복지 사업에서도 누락되어 있다. 그 동안 어업인·어촌복지에 대한 정책적 노력이 미흡했다는 것이다. 향후 어업인·어촌 복지를 위한 다양한 정책과 관련사업 개발이 시급하다.

| 표 2-12 | 부처별 복지사업의 어업인 수혜범위

소관부처	사 업 명	수혜범위		
		어업인	농업인	
고 용 부	농어민 지역실업자 직업훈련	○	○	
농축산 식품부 (농수산식품부)	경영이양 직불제		○	
	농부중 예방 지원방안 마련		○	
	농어업인 건강보험료 지원	○	○	
	농어업인 연금보험료 지원	○	○	
	농어업인 영유아 양육비 지원	○	○	
	농어촌 소규모 보육시설	소규모 보육시설 신축 및 리모델링	○	○
		이동식 놀이차량 운영 관련 지원	○	○
		농어촌복지서비스 전달체계 개선	○	○
	농업인 복지시책 교육 홍보 강화		○	
	농업인 재해공제 지원		○	
	농지담보 노후 연금제도 지원		○	
	다문화가정 농업교육		○	
	수산인 안전공제 지원	○		
	어선원 및 어선보험 지원	○		
	공동이용시설 설치(공동생활형 홈조성 등)		○	
	농업안전보건센터 지정·운영		○	
	취약농가 인력지원	영농도우미 인력지원		○
		가사도우미 인력지원	○	○
농촌진흥청	농업재해모니터링 시스템 구축 등		○	
	농작업 안전모델 시범 및 편이장비 지원		○	
	농작업 재해 원인규명 및 안전기술 개발		○	
	농작업 재해예방 체험매체 개발 등		○	
	농촌 건강장수마을 육성		○	
보건복지부	농어업인 기초생활보장제도 개선	○	○	
	농어촌 보건의료 인력의 확보	○	○	
	농어촌 보육시설 확충	○	○	
	농어촌지역 보건기관 기능보강 지원	○	○	
	맞춤형 방문건강관리 서비스	○	○	
	지역거점 공공병원 시설현대화	○	○	
	취약지역 응급의료기관 육성	○	○	
여성가족부	농촌여성일자리 지원사업		○	
	다문화가족 자녀 언어발달 지원	○	○	
	다문화가족지원센터 지원	○	○	
	여성친화적 지역사회 조성	○	○	
지자체	여성농업인센터 운영지원		○	
	찾아가는 의료서비스 강화	○	○	
전체(사업수)	37개	21개	35개	



### (3) 도서지역의 의료복지 법적 근거 마련 및 정부지원 시급

앞에서 언급했듯이 순회 진료 병원선사업은 공공의료시설이 없는 낙도의 어업인과 주민을 위해 중요한 의료사업임에도 불구하고 법적 근거를 제대로 갖추지 못하고 있어 법제도 마련이 시급하다. 그나마 지금까지 보건복지부 훈령에 근거하고 있었지만 일몰제에 의해 2012년 8월 23일부로 폐지되었다. 향후 법적 근거는 훈령보다는 일몰제에 의해 폐지되지 않는 법률로 정해야 할 것이다.

뿐만 아니라 병원선 운영을 정부가 지원해야 한다. 현재는 4개 시도의 자체예산으로 운영하다보니 도서지역 의료서비스가 개선되지 못하고 있다. 전남의 도서 경우, 1년에 1개 섬을 순회 진료하는데 2-3회 정도 밖에 방문하지 못하는 실정이다. 그리고 병원선 운영비 중 가장 높은 비중을 차지하는 유류에 대해서는 면세유를 사용할 수 있도록 해야 한다. 노후화된 병원선 교체, 순회진료 횟수를 늘리기 위한 병원선박 증설 등에 중앙정부의 예산지원이 필요하다.

현재 우리나라 도서정책은 안전행정부의 ‘도서개발촉진법’에 의거하여 주로 개발측면에 중심을 두고 추진되어 왔다. 즉 관광 및 지역개발 등 경제적 측면에서만 도서개발을 추진하다보니 도서주민의 복지 및 생활환경부문이 뒤처지고 복지사각지대로 남겨지게 되었다. 도서개발촉진법은 의료사업을 실시하도록 규정하고 있으나 매우 선언적이고 구체성이 결여되어 있다. 향후 도서개발 및 관리 분야를 해양수산부로 이관하여 체계적이고 효율적인 도서정책이 될 수 있도록 검토해 볼 필요가 있다. 최근 도서는 우리나라 영토의 중요부분으로 인식되고 특히 외국과의 분쟁에서 중요한 역할을 하므로 도서에 대한 달라진 시각을 반영한 도서정책이 수립·추진되어야 한다.

## 제 3 장 국내외 복지정책 사례연구 및 시사점

### 1. 농업인·농촌 복지 정책 및 지원 사업 사례

#### 1) 농림축산식품부 복지 정책 추진 방향과 실천 계획<sup>15)</sup>

농림축산식품부는 현 정부의 복지정책 기조에 맞추어 누구나 살고 싶어 하는 복지 농촌 건설을 표방하고 있다. 그 실천 과제로 농촌 맞춤형 사회안전망 구축으로 고령화, 과소화 되어가는 농촌의 특성에 알맞은 맞춤형 복지를 추진하고자 한다.

우선 복지 정책 방향을 살펴보면, 첫째, 고령농·다문화가족 등 농촌 취약계층에 대한 생활밀착형 맞춤형 복지 지원을 강화한다. 둘째, 농작업 중 발생하는 사고 질병을 보험으로 보장하는 농업인 안전재해 보장제도를 도입한다. 셋째, 고령농업인 등 취약계층의 생활 안정을 위한 지원을 확대한다. 넷째, 여성농업인의 노후생활 지원을 위한 사회보험 지원을 확대한다. 그리고 마지막으로 결혼이민 여성 및 다문화 가족의 농촌 정착 지원을 강화한다.

이들 정책방향과 관련하여 구체적 실천 계획을 살펴보면, 농업인에게는 연금보험료, 안전재해보험, 영농 가사도우미 지원을 확대하고, 농업인 질환 연구치료를 위한 농업안전보건센터(5개소)를 신규 운영한다. 또한 농촌에 거주하는 고령인에 대해서는 농지연금, 독거노인 공동생활홈 조성(4개소), 경로당 가사도우미 지원 등을 병행한다. 그리고 맞춤형 복지 추진을 위해 부처 공동으로 농촌 복지 실태 조사 및 농업인 안전재해보장법 제정을 추진하는 것 등이다(<그림 3-1> 참조).

---

15) 농림축산식품부 홈페이지 내용 발췌



자료 : 농림축산식품부

| 그림 3-1 | 농림축산식품부 복지관련 실천 세부 계획

## 2) 보건 복지부문 투융자 계획 및 복지 지원 사업 사례

### (1) 투융자 계획

농림축산식품부와 농진청의 보건복지 투융자 계획을 살펴보면 <표 3-1>과 같다. 보건의료에 대한 부문 농림축산식품부와 농진청의 2013년 총 투융자 금액은 5,424억 원으로 2012년 대비 340억 원 증가하였다. 농진청의 보건복지 투융자가 대체로 감소한 것을 감안한다면, 농림축산식품부의 경우 2개 사업을 제외하고는 모든 보건복지 사업의 투융자 금액이 늘어난 것을 알 수 있다.

농림축산식품부가 주도적으로 예산을 확보하여 실시하는 보건복지 12개 사업 중에는 어업인도 포함하는 사업으로 ‘농어업인 건강보험료 지원’, ‘농어업인 연금보험료 지원’, ‘농어촌 보육여건 개선’, ‘농어촌공동체 회사 육성’ 그리고 ‘농산어촌 복지서비스 전달체계 개선’ 등 5개 사업이 있다. 향후 해양수산부는 이들 사업 추진과 관련하여 농림축산식품부와 협력해야 하며, 아울러 이들 복지사업이 어업인과 어촌에서도 제대로 전달되어 추진되고 있는가에 대해 점검 등을 실시해야 할 것이다.

| 표 3-1 | 농림축산식품부 보건복지부문 투융자 계획

(단위 : 억원, %)

구 분	사 업 명	2012년 계획	2013년 계획	증감
농 축산 식품부	농어업인 건강보험료 지원	1,669	1,761	5.5
	농어업인 연금보험료 지원	924	1,059	14.6
	농업인 재해공제 지원	717	736	2.6
	농어업안전보건센터 지정운영		15	
	농지담보 노후 연금제도 지원	190	237	24.7
	영세·고령농어업인 주거복지 개선	15	18	20.0
	경영이양 직불제	659	624	△5.3
	농어촌 보육여건 개선	567	646	13.9
	다문화 가정 농업 교육	12	13	8.3
	취약농가 인력지원	90	71	△21.1
	농어촌공동체 회사 육성	28	28	
	농산어촌 복지서비스 전달체계 개선		29	
농 촌 진흥청	농업재해모니터링 시스템 구축 등	4	4	
	농작업 재해 원인규명 및 안전기술 개발	9	8	△11.1
	농작업 안전모델 시범 및 편이장비 지원	102	85	△16.7
	농작업 재해예방 체험매체 개발 등	12	6	△50.0
	농촌 건강장수 마을 육성	86	84	△2.3
합 계		5,084	5,424	6.7

주 : 2013년 농어업인 삶의 질 시행계획에서 정리.

특히 2013년 새로이 추진한 농산어촌 복지서비스전달체계 개선 사업은 어업인·어촌복지 전달체계가 개선되어 복지사각지대 문제가 해결되었는지에 대한 검토도 있어야 할 것이다.

그리고 <표 3-1>에 의하면, 농업인·농촌만을 대상으로 하는 사업을 보면 농축산식품부 7개 사업, 농촌진흥청 5개 사업 등 총 12개 사업이다. 앞으로 해양수산부는 이들 사업을 벤치마킹하여 어업인·어촌에도 도입 가능한 복지사업을 발굴·개발하는 것이 시급하다.

## (2) 복지지원 사업 사례

여기에서는 농림축산식품부와 농진청이 농업인·농촌을 대상으로 추진하고 있는 보건복지지원 사업의 사례에 대해 살펴보고자 한다.

### 가. 취약농가 인력지원 사업

취약농가의 인력지원 사업은 사고·질병농가에는 영농도우미를, 농어촌 지역 고령·취약 가구에는 가사도우미를 지원하여 안정적인 영농활동으로 농가소득 증대와 기초적인 가정생활의 유지 도모를 위한 사업이다. 동 사업은 농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제39조 제③항, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제12조, 제15조에 근거하여 추진되는 사업이다.

영농도우미 인력지원 대상은 사고를 당했거나 질병발생으로 영농활동이 곤란한 80세 이하(1933.1.1 이후 출생자)의 농업인(영농에 종사하는 배우자 포함), 사고는 2주 이상 상해진단, 질병은 3일 이상 입원한 경우로 병·의원이 확인할 수 있어야 한다.

가사도우미 인력지원의 대상은 농어촌에 거주하는 65세 이상 부부가구와 국민기초생활보장수급자, 다문화 가정, 조손(祖孫)가구, 장애인 가구 및 읍·면지역 소재 경로당으로 가사활동이 어려운 가구(경로당 포함) 등이다.

### 나. 농업안전보건센터 지정·운영사업

농어업안전보건센터 지정·운영사업은 농어업인의 고령화 및 장기간 농작업 등으로 의료에 대한 수요가 증가함에 따라 농어업안전보건센터를 지정·운영하여 농업인의 직업성 질환 조사연구 및 질환·재해 예방 교육을 위한 사업이다. 동 사업은 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제15조의2(농어업인 질환의 예방 등을 위한 시설의 지원) ‘국가와 지방자치단체는 제14조와 제15조에 따른 농어업인의 질환 및 업무

상 재해의 원인규명과 관련 연구와 예방 및 치료 등을 위하여 연구기관, 대학교 또는 병원 등이 농어업안전보건센터를 설치·운영할 경우 운영비 등 필요한 사항을 지원할 수 있다’는 규정에 근거하고 있다. 동 사업의 주요 내용은 각 지정 센터(종합 병원, 의과대학, 연구소 등)를 대상으로 하며, 인건비(용역성 경비), 조사연구비, 예방교육 활동비, 센터 운영경비 등을 지원한다.

#### 다. 공동생활형 홈조성(농촌 리모델링사업)

고령의 독거노인을 위한 공동생활형 홈 조성은 농촌마을 리모델링사업의 일환으로 시행되고 있다. 동 사업은 농촌의 주거환경이 열악한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량 농촌주택을 효율적으로 개량하여 지역주민들의 삶의 질 향상 및 지속가능한 농촌을 건설하기 위한 사업이다. 동 사업은 농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제29조(농산어촌 기초생활여건개선) 제38조(농어촌지역개발계획의 수립·시행), 농어촌정비법 제52조(생활환경정비 계획의 내용)내지 제71조, 제108조(자금지원)에 근거하고 있다.

동 사업의 주요 내용은 도로, 상하수도, 공원, 녹지, 주차장 등 마을기반 정비사업, 공동생활형 홈조성, 영유아보육시설 등 공동이용시설 설치, 담장, 경관저해시설 정비 등 마을 경관정비 사업, 태양광, 태양열, 목재펠릿 보일러, 지열 등 설치 등 신재생에너지시설 사업, 빈집 철거, 슬레이트지붕 철거 및 지붕 개량공사, 노후 농어촌주택 에너지 성능 효율화 개보수공사, 농어촌주택 신축 및 개보수 공사, 주택 에너지 및 구조 진단 등 농어촌주택 정비사업 등이다.

#### 라. 경영이양 직불제

경영이양 직불제는 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득지원,

전업농 등에 대한 영농규모 확대 지원을 통한 영농규모화를 촉진하기 위한 사업이다. 동 사업은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조 제2항 제5호, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조 제3항 제3호 및 제5호, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4조 등에 근거하여 추진하는 사업이다.

사업대상자는 “농업인”으로서 대상 자격 요건은 2013년 12월 31일 현재 65세 이상 70세 이하인 농업인(1943년 1월 1일~1948년 12월 31일 사이 출생자), 경영이양소득보조금(이하 “보조금”이라 한다) 지급대상자 선정신청일 직전 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 농업인, 다만, 질병 또는 사고로 인하여 농업경영을 하지 못하였다고 인정되는 경우에는 최근 10년 중 8년 이상 농업경영을 한 농업인을 포함한다. 단, 경영이양 농지를 배우자나 직계 준비속에게 매도한 농업인, 시행규정 제14조 제1항에 따라 환수되어야 하는 금액을 완납하지 아니한 농업인은 대상에서 제외한다.

#### 마. 농지담보 노후 연금제도 지원

농지담보 노후 연금제도 지원 사업은 고령농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활안정자금을 매월 연금방식으로 지급하여 고령농업인의 노후 생활안정을 지원하기 위한 사업이다.

동 사업은 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제10조 및 제24조, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 시행령 제19조, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 시행규칙 제19조에 근거하여 추진되는 사업이다. 부부 모두 65세 이상, 영농경력 5년 이상, 소유농지 총면적이 3만㎡이하면 가입할 수 있으며, 생존하는 동안 매월 지급하는 종신행과 일정기간 매월 지급하는 기간형 중 선택이 가능하다. 연금 수령 농업인 사망으로 연금지급 종료 시 배우자가 농지연금채무를 승계하면 배우자 사망 시까지 연금 지급이 가능한 사업이다.

### 바. 농촌건강장수마을 육성사업

농촌건강장수마을 육성사업은 농촌노인의 건강관리 및 교육, 사회활동 참여 프로그램 운영, 농촌다운 생활 환경정비 등의 체계적 실천으로 건강하고 보람 있는 장수문화를 정립하기 위한 사업이다.

동 사업은 마을주민 중 65세 이상 인구의 비율이 20% 이상인 지역 중에서 전체 노인의 50% 이상이 사업에 참여할 의지가 있는 마을을 대상으로 한다. 마을실정에 맞는 건강생활, 안전생활 환경조성, 소득·경제활동 지원 등에 필요한 프로그램을 도입하여 노년기 활동에 알맞은 생활환경을 정비한다. 특히, 55세 이상의 사회참여 희망자와 젊은 층의 지도자가 함께 참여하여 후계세대 전승이 가능한 마을을 중점적으로 지원하기 때문에 세대간의 교류 증진 향상에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

### 사. 여성농업인센터 운영지원 사업

여성농업인센터 운영지원 사업은 농촌생활에서 발생하는 고충을 상담하고 여성농업인이 마음 놓고 농사일을 할 수 있도록 자녀의 영유아보육 및 방과 후 학습을 지도하는 한편, 농한기에 교양강좌 및 문화 활동, 도시인에게는 농업·농촌을 알리는 농촌체험사업 및 농업인 소득증대사업 등 지역실정에 맞는 프로그램을 운영함으로써 안정적인 영농활동과 젊은 여성의 농촌정착을 지원하는 사업이다. 동 사업은 농업·농촌기본법 제14조(여성농업인의 육성), 여성농어업인육성법 제13조(여성농어업인관련시설의 설치·운영)에 근거하여 추진된다.



## 2. 일본 어업인 · 어촌복지 사례

### 1) 일본 ‘이도진흥법’

일본은 전국에 유인도서가 260<sup>16)</sup>개에 불과하지만 ‘이도진흥법(離島振興法)’을 제정하여 도서지역의 진흥을 위한 다양한 정책과 관련 사업을 추진하고 있다. 동 법의 목적은 산업기반 및 생활환경 정비 등이 타 지역에 비해 열악하고 이를 개선하고, 도서의 지리적 그리고 자연적 특성을 살려 기초 생활 조건의 개선 및 산업 진흥에 대한 대책을 수립하여 도서 주민의 생활안정 및 복지 향상의 추진에 두고 있다.

또한 이도진흥계획을 수립하여 도서지역에 대해 종합적이고 체계적인 개발 및 복지 증진 등을 도모하고 있다. 이도진흥계획은 ① 이도진흥의 기본방침에 관한 사항, ② 본토와 이도 및 이도와 이도 그리고 이도내 교통통신을 확보하기 위한 항로, 항공로, 항만, 공항, 도로 등의 교통시설 및 통신시설의 정비 기타 필요한 조치에 관한 사항, ③ 농림수산업, 상공업 등의 산업진흥 및 자원개발을 촉진하기 위한 어항, 임도, 농지, 전력시설 등의 정비 기타 필요한 조치에 관한 사항, ④ 생활환경의 정비에 관한 사항, ⑤ 의료 확보 등에 관한 사항, ⑥ 고령자의 복지 등 기타 복지 증진에 관한 사항, ⑦ 교육 및 문화 진흥에 관한 사항, ⑧ 관광개발에 관한 사항, ⑨ 국내 및 국외 지역과의 교류 촉진에 관한 사항, ⑩ 수해, 풍해 등 기타 재해를 방제(防除)하기 위해서 필요한 국토보전시설 등의 정비에 관한 사항, ⑪ 기타 이도진흥에 필요한 사항 등의 내용을 포함하여 수립하도록 법에서 정하고 있다.

그리고 특별히 동 법에는 공공의료 시설 등이 없는 무의(無醫)도서에 대해서는 ‘의료 확보’에 관한 조항을 별도로 두고 있다. 즉 무의도서에 대

---

16) 우리나라 유인도서는 482개임.

해서는 ① 의료소 설치, ② 환자수송차(환자수송선박 포함)의 정비, ③ 정기적인 순회진료, ④ 보건사(保健師)에 의한 보건지도 등의 활동, ⑤ 의료기관의 협력체제(구급의료용 기구 장비를 갖춘 헬기 등으로 환자를 수송하고, 또한 환자 수송 중에 의료를 시행하는 체제를 포함. 이하 동일)의 정비, ⑥ 기타 무의지구의 의료 확보에 필요한 사항과 관련한 사업을 실시하도록 강제 조항을 두고 있다.

또한 무의도서에 ① 의사 또는 치과의사 파견, ② 순회 진료차(순회진료선박 포함)에 의한 순회 진료 등과 관련된 사업에 대해 진료소 개설자 또는 관리자와의 협력 체계를 마련해 두고 있다.

뿐만 아니라 동 법에서는 무의도서 사업과 관련하여 국가 및 지자체의 비용 지원 및 부담에 대해서 규정하고 있다.

이처럼 일본은 무의도서지역의 의료복지 개선을 위해 이도진흥법에서 강제조항을 두고 다루고 있다. 우리나라는 단지 보건복지부의 훈령에 그 법적 근거를 갖는 무의도서 병원선 운영과는 대조적임을 알 수 있다. 그리고 병원선 운영 관련 비용에 대해 국가의 지원에 대한 언급은 어떠한 규정에도 찾을 수 없는 것이 우리나라의 현실이다.

## 2) 복지지원 사업 사례

### (1) 연안어업 리더·여성 육성 지원 사업

연안어업은 영세한 개인경영이 많고, 해면이나 자원을 공동으로 이용하는 특성으로 경영의 발전과 어촌지역의 활성화를 위해서는 지역의견을 모으고 이끌어 가는 인재의 존재가 반드시 필요하며 어촌지역에서 리더 육성, 리더십에 의한 의욕적인 대처방안이 중요해지고 있다.

또한 연안어업에는 다양한 경영발전 및 어촌지역 활성화를 위해 어촌 여성이 중심이 되어 어획물의 가공·판매를 비롯하여 어촌의 다양한 활동이

크게 기여한다는 점에서 어촌여성의 자질 향상 및 대처 방안을 추진할 필요가 있다.

따라서 특히 연안어업을 경영하는 어촌지역의 리더·여성 육성 지원 사업을 추진한다. 동 사업의 내용을 보면 우선 하나는 리더·여성육성지원사업으로 어촌지역에서 솔선수범하는 인재 육성, 어촌여성의 자질 향상을 위한 연수회 개최(연2회) 및 정보교환 실시(연1회)를 지원하는 사업이다. 그리고 나머지 하나는 경영발전 등 지원 사업으로 어촌지역의 리더에 의해 어업현장 등에서 실천, 어촌여성에 의한 어획물 가공·판매 및 어촌 활동을 지원하는 사업이다.

## (2) 고령자 및 여성을 배려한 시설정비

효율적이고 안정적 어업경영을 담당해야 하는 인재 육성 및 확보를 위해서는 어항의 노동환경 및 어촌의 생활환경 개선을 추진한다. 특히 수산업에서 고령자의 활동 및 여성의 참가 촉진을 활성화하기 위한 시설을 정비한다.

어촌 고령자는 풍부한 지식·경험·숙련된 기술을 가지고 있으며, 지역의 견 조정자 역할을 담당하고 있다. 어촌의 고령자가 평생 현역으로 보람을 가지고 어업활동을 할 수 있도록 생활환경·노동환경 정비에 있어 고령자를 배려한 시설정비를 추진한다.

또한 어촌에서 여성의 활동은 어업생산 활동 뿐만 아니라 어식보급, 해변청소, 건강관리, 식림 등 지역생활 전반에 이르고 있다. 어업취업자의 고령화 진행 및 후계자 부족이 심각한 상황에서 어촌여성의 역할은 더욱 중요해지고 있으며, 여성이 안정적으로 수산업과 이와 관련된 활동에 참가할 수 있도록 중노동의 경감화, 안전의 확보, 화장실 및 휴게실 등 정비를 추진한다.

### (3) 생활환경 개선자금 지원

수산물의 안정적 공급을 위해 연안어업의 역할은 중요하지만, 연안어업은 가족경영을 중심으로 하는 다수의 소규모 경영체에 의해 담당해 오고 있어 자력으로 새로운 생산기술 도입 등이 곤란하다. 뿐만 아니라 해상작업에는 많은 위험이 따르고, 일반적으로 어가의 생활환경은 도시에 비해 현저하게 낙후되어 있으며, 젊은 후계자 확보가 곤란한 점 등 어려운 상황에 처해 있다. 또한 현재 지속되는 낮은 어가, 연료가격의 급등이 연안어업의 경영을 압박하고 있다.

따라서 연안어업자가 자주적으로 경영 및 생활개선 등의 추진을 적극적으로 조장하기 위해 연안어업개선자금조성법에 의해 도도부현에 특별회계를 설치하고 자금·조성하여 연안어업자에 대한 무이자 대출사업을 실시한다. 대출사업은 크게 ‘경영등 개선자금’, ‘생활개선자금’ 그리고 ‘청년어업자 등 양성 확보자금’ 등이 있다.

이들 자금 중 어촌 및 어가의 생활환경 개선을 위한 무이자 대출인 생활개선자금은 ‘생활합리화설비자금’, ‘주거이용방식개선자금(가옥내부개조)’ 그리고 ‘여성·고령자활동자금’ 등 3가지로 구분된다. <표 3-2>에서 알 수 있듯이 생활합리화 설비자금과 주거이용방식 개선자금으로 생활환경을 개선하는 다양한 설비를 설치할 수 있다. 이처럼 일본은 무이자 융자지원을 통해 어업인 개개인이 다양하게 생활환경 시설을 개선할 수 있는 방안을 추진하고 있다.

| 표 3-2 | 일본 생활개선자금 지원

구 분	무이자 대출 내용	대출 한도액	상환기간
생활 개선 자금	① 생활합리화설비자금 • 화장실(대소변)정화장치 • 개량화장실 • 자가사용 급배수시설(동력펌프 제외) • 태양열이용 온수장치	80만 엔	3년 또는 2년 이내
	② 주거이용방식 개선자금(가옥 내부개조) • 방 및 거실 • 취사시설 • 위생시설 • 가사시설	150만 엔	7년 이내
	③ 여성·고령자활동자금 • 여성 또는 고령자 그룹의 생산 활동에 필요한 어선용기계, 어구, 양식시설, 가공용기, 종묘, 사료, 가공용 원료, 자재 등	80만 엔	3년 이내

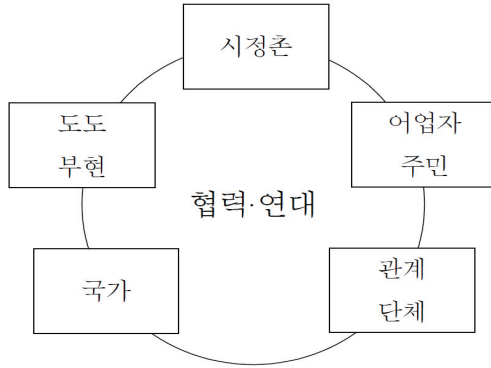
#### (4) 어촌 리프레쉬 운동 전개

일본은 어촌의 생활환경 개선을 적극적으로 추진하기 위해 수산청, 도도부현, 시정촌, 전어련 등 관계기관, 어업자 등이 일치단결하고 협력하여 ‘어촌리프레쉬 운동’을 실시하고 있다(<그림 3-2> 참조).

우선 어촌의 생활환경의 현상을 조사하여 문제와 과제를 정리하는 어촌에 대한 건강진단을 실시한다. 건강진단의 결과를 반영하여 각 도도부현은 10년 후의 목표를 설정하여 생활환경정비 계획을 책정하는 어촌리프레쉬 행동계획을 수립한다. 그리고 어촌생활환경 정비에 대한 공통된 인식을 갖도록 노력한다.

각 도도부현은 10년 후(2010년)의 생활환경정비 목표를 달성하기 위한 실시계획을 책정하여 적극적인 어촌 생활환경 정비를 추진하였다. 생활환경정비 계획은 소방수리 충족율, 광장·공원이 있는 어촌비율, 정보전달시설

정비율, 상수도보급을 그리고 오수처리인구보급률 등이 상승하여 목표치에 도달하도록 추진되었다.



| 그림 3-2 | 일본 어촌 리프레시 운동 추진 거버넌스

##### (5) 어업집락 배수시설 등 어촌환경 정비사업

일본의 어촌지역은 도서, 반도 등의 조건이 불리한 지역에 입지하여 배후에 산이 임박해 있으며 협소한 지형에 집락이 밀집해 있어 지진·해일 등의 재해 피해를 입기 쉬운 자연환경 조건에 있는 등 재해취약 지역이라 할 수 있다.

어촌지역에서 지진·해일 등의 재해발생시 원활한 피난이 될 수 있도록 피난 도로와 방재기능을 겸비한 녹지·광장정비 및 마을안길 정비 등을 실시하여 재해에 강한 어촌지역을 조성 추진한다.

또한 수산물의 안정적 공급의 기반이 되는 어촌을 안전하고 안심한 지역으로 형성하기 위한 어촌의 위생환경 개선을 위한 어업집락 배수시설 정비 사업을 실시한다. 현재 50% 정도 수준인 일본 어업집락 배수처리인구비율 60% 달성의 목표로 어업집락 배수시설 정비 사업을 추진하고 있다.

### 3. 시사점

국내 사례로 농림축산식품부의 농업인·농촌 복지사례 및 일본 어업인·어촌 복지사례의 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

#### 1) 국내 농업인·농촌 복지사례

첫째, 농림축산식품부는 고령화, 과소화되어 가는 농촌의 특성에 알맞은 맞춤형 복지 정책방향과 구체적 실천 계획을 수립하고 있다.

둘째, 농업인·농촌의 보건복지에 대해 농림축산식품부뿐만 아니라 농촌진흥청에서도 별도의 지원 사업을 실시하고 있다.

셋째, 농림축산식품부와 농진청이 담당하는 2013년 보건복지 부분의 총 투융자 금액이 5,424억 원으로 전년 대비 340억 원 증가하였다.

넷째, 농림축산식품의 농림어업인 대상 보건복지 사업으로 농어업인 건강보험료 지원, 농어업인 연금보험료 지원, 농어촌 보육여건 개선, 농어촌 공동체 회사육성 그리고 농산어촌 복지서비스 전달체계 개선 등 5개 사업 등이 있다. 이들 사업이 어업인·어촌에도 제대로 이행되고 있는지에 대해 해양수산부는 점검해야 할 필요가 있다.

다섯째, 농림축산식품부와 농진청이 농업인·농촌을 대상을 추진하는 사업에는 취약농가 인력지원 사업, 농업안전보건센터 지정·운영사업, 공동생활형 홈조성(농촌리모델링사업), 경영이양직불제, 농지담보 노후연금제도 지원, 농촌건강 장수마을 육성사업, 여성농업인센터 운영·지원사업 등이 있다. 해양수산부는 이들 사업을 벤치마킹하여 어업인·어촌에 도입 가능여부를 적극 검토해야 할 것이다.

## 2) 일본 어업인·어촌 복지사례

첫째, 일본은 이도진흥법에 의거하여 공공의료시설 등이 없는 무의(無醫)도서에 대해서는 의료 확보에 관한 강제조항을 두고 있다. 뿐만 아니라 무의도서에 대한 국가 및 지자체 비용 지원 및 부담에 대해 규정하고 있다. 이처럼 일본은 무의도서지역의 의료복지 개선을 위해 이도진흥법에서 강제조항을 두고 다루고 있음에 비해 우리나라는 단지 보건복지부의 훈령에 그 법적 근거를 갖는 무의도서 병원선 운영과는 크게 대조적이다.

둘째, 일본 수산청은 어업인·어촌 보건복지를 위한 별도의 정책을 수립하지는 않지만 다양한 정책 사업을 실시하고 있다. 우선, 어촌여성의 자질 향상과 어촌여성에 의한 어획물 가공·판매하는 연안어업의 여성육성 지원 사업이 있다. 그리고 고령자와 여성을 배려한 시설정비, 생활환경 개선자금(생활합리화 설비자금, 주거이용방식 개선자금, 여성·고령자 활동자금)지원, 어촌생활환경 개선을 위한 어촌 리프레시 운동 전개<sup>17)</sup>, 어업집락 배수시설 정비 사업 등을 추진하고 있다.

---

17) 우리나라 농어촌 서비스기준과 유사함



## 제 4 장 어업인 복지실태 및 복지수요 조사

### 1. 설문조사 개요

#### 1) 조사대상 및 방법

본 설문조사는 어업인을 대상으로 현재 어촌의 복지실태와 만족도 그리고 복지 개선방안 또는 희망 니즈(needs)를 파악하여 복지향상을 위한 복지정책수요를 도출하고자 하였다. 전국 1,978개 어촌계를 모집단으로 하여 어촌계의 입지유형<sup>18)</sup>(도시근교, 연안촌락, 취락지구/육지, 도서)을 고려하여 계층화 후 무작위 추출된 어촌계를 선택하여 어촌계 계장 또는 계원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

현재 1,978개 어촌계의 약 27% 정도인 538개 어촌계·538개 표본어가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 전화조사로 전문조사기관에 의뢰하여 설문조사를 수행하였고, 표본오차는 95%의 신뢰수준에  $\pm 4.22\%P$ 이다.

표 4-1 | 설문조사 표본추출 개요

구 분	내 용
모 집 단	전국 어가(어촌계 1,978개)
표 본 크 기	539개 어가(1어촌계당, 1가구 유효표본)
표본추출방법	어촌계의 입지유형을 고려한 층화 후 무작위 추출
표 본 오 차	$\pm 4.22\%P$ (신뢰수준 95%)

18) 입지유형별 분류는 수협 어촌계 분류평정에 따르면 다음과 같음,

1. 도시근교형 : 시·군·읍 소재지 및 인접의 어촌계로 생활여건이 도시형인 어촌계
2. 취락지구형 : 교통·통신이 불편한 낙도 벽지 및 접적지역 내에 위치한 어촌계
3. 연안촌락형 : 도시근교형 및 취락지구형이 아닌 어촌계

## 2) 조사내용 및 응답자 특성

제2장에서 언급한 것처럼 농어업인의 복지 등의 개선을 위하여 ‘농어업인 삶의질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 법률’ 및 ‘농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법’에 의한 기본계획 수립을 위한 사전 실태조사<sup>19)</sup>가 실시되고 있다. 따라서 본 연구와의 비교·검토 가능하도록 그리고 연구의 연속성을 위해 이들 실태조사 내용을 참고로 하고, 어업인·어촌 여건을 고려하여 설문조사 내용을 작성하였다(<표 4-2> 참조).

설문조사 내용은 크게 사회보장, 보건의료, 노인, 여성, 영유아, 다문화가족, 안전 및 재해 및 복지수준 만족도 등 전체 8개 부문으로 구분하였으며 총 34개의 문항으로 구성되어 있다.

표 4-2 | 설문조사 주요 내용

구 분	세부 조사 내용
사회보장 및 보건의료 부문 (13 문항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가입하고 있는 건강보험 및 연금</li> <li>• 국민연금 개선 희망사항</li> <li>• 불편경험 증상 빈도</li> <li>• 응급의료 및 의료기관 이용경험</li> <li>• 의료 진료비 수준 적절성 및 서비스 만족도</li> <li>• 보건의료서비스 개선위해 필요한 정책 및 시설</li> <li>• 도서지역 의료서비스 만족도 및 필요한 정책 및 시설</li> </ul>
노인 및 여성복지 /영유아 부문 (15 문항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인복지시설 및 여성복지센터 유무</li> <li>• 주로 이용하는 시설 및 센터</li> <li>• 경로당 가사도우미 및 농어가 도우미제도 이용여부</li> <li>• 노인서비스 및 여성복지 확대 위해 필요한 지원</li> <li>• 영유아 보유여부 및 이용하는 교육/보육시설</li> </ul>
다문화가족 복지 부문 (3 문항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화가족 유무 및 가족 수</li> <li>• 다문화가족 복지위해 필요한 정책</li> </ul>
안전 및 재해 (2 문항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전대책 마련여부</li> <li>• 지난 1년 내 피해 입은 자연재해</li> </ul>
복지수준 만족도(1 문항)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세부부문별 복지수준 만족도</li> </ul>

19) 농림어업인복지실태조사와 농어촌지역 보건·복지 욕구 조사임.

전체 응답자는 539명으로 역시 수산세력이 강한 전남, 경남, 경북, 충남 등에서 응답자의 빈도가 높고, 도서와 육지로도 구분하였다. 또한 어촌계 입지유형별로는 연안촌락, 취락지구 그리고 도시근교의 순으로 응답자가 많으며, 남녀구분, 연령은 크게 3개로 구분하였다(<표 4-3> 참조).

본 설문조사의 특징은 도서와 육지 구분, 어촌의 입지유형, 그리고 연령계층별 등 어촌의 특성을 감안하여 설문조사를 실시하였다는 점이다. 특히 연령계층을 3개 계층으로 구분한 것은 노령인구의 견해를 파악하기 위한 것으로 잠재 노령인구 계층으로 50-64세 연령계층을 별도로 구분하여 설문조사를 실시하였다.

| 표 4-3 | 응답자의 구성

구 분		빈 도(명)	비율(%)
전체		(539)	100.0
지자체	부산	(5)	0.9
	경인	(32)	5.9
	울산	(5)	0.9
	강원	(19)	3.5
	충남	(42)	7.8
	전북	(23)	4.3
	전남	(241)	44.7
	경북	(52)	9.6
	경남	(108)	20.0
	제주	(12)	2.2
지 역	도서	(121)	22.4
	육지	(418)	77.6
어촌계 입지유형	도시근교	(72)	13.4
	연안촌락	(330)	61.2
	취락지구	(137)	25.4
성 별	남성	(469)	87.0
	여성	(70)	13.0
연 령	50세 미만	(63)	11.7
	50-64세	(305)	56.6
	65세 이상	(171)	31.7

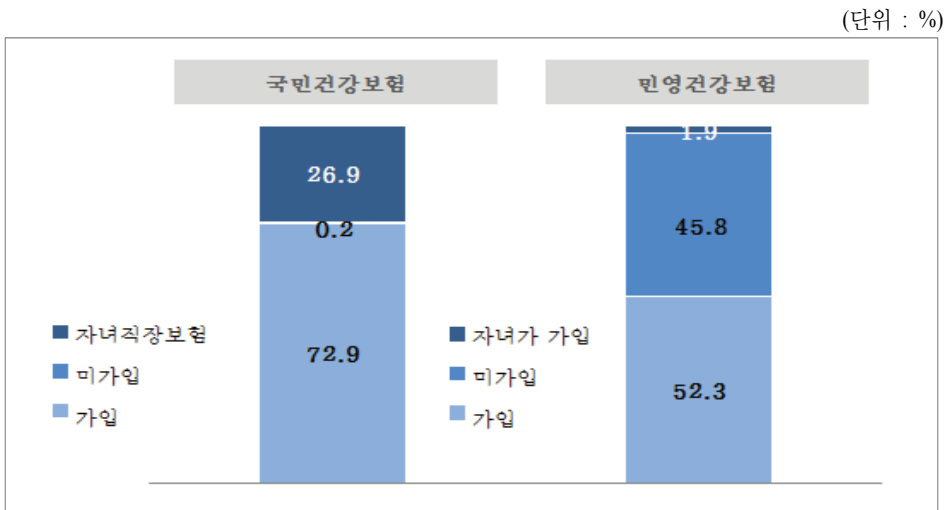
## 2. 조사 결과

### 1) 사회보장

#### (1) 건강보험 가입률

건강보험 가입률이 99.8%로 대부분의 어가는 건강보험에 가입하고 있으며, 미가입 비율이 0.2%로 건강보험 가입률은 매우 높은 것으로 집계되었다(<그림 4-1>참조).

그리고 전체 응답자의 72.9%가 국민건강보험을 가입하고 있으며, 26.9%는 자녀직장보험에 가입되어 있다. 한편 민영건강보험은 전체 응답자의 52.3%가 가입하고 있으며, 45.8%는 가입하지 않은 것으로 나타났다.



| 그림 4-1 | 건강보험별 가입률

응답자 특성별로 살펴보면 <표 4-4>에서 알 수 있듯이 국민건강보험의 경우, 육지 거주자는 도서 대비 자녀직장 보험가입률이 높았다. 50세 미만

층은 대부분이 국민건강보험에 가입한 반면, 연령이 높아질수록 자녀 직장 보험 가입률이 높아지는 경향을 보이고 있다. 그리고 민영건강보험의 경우, 연령이 낮을수록 가입률이 높아지는 경향을 나타내고 있다.

| 표 4-4 | 응답자 특성별 건강보험별 가입률

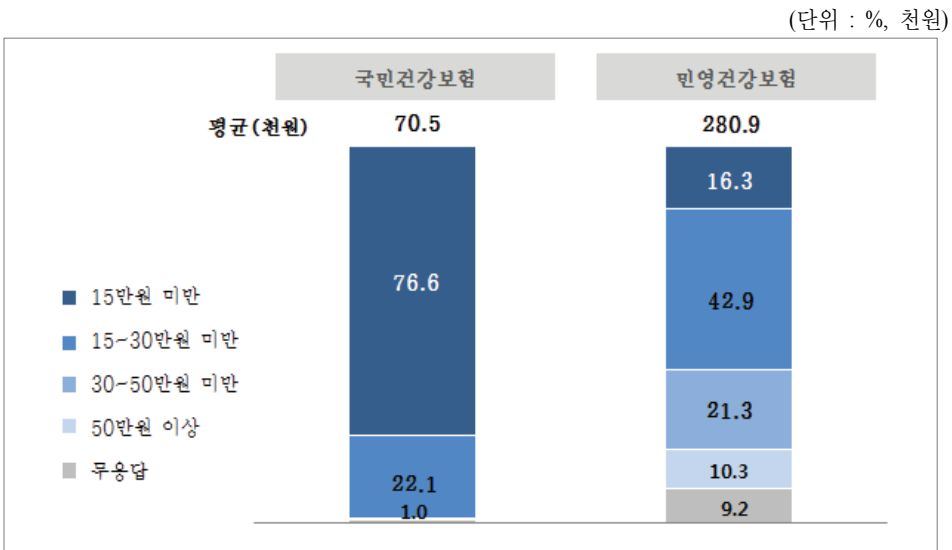
(단위 : 명, %)

구 분		국민건강보험(지역+직장)			민영건강보험(보험회사)		
		가입	미가입	자녀직장 보험	가입	미가입	자녀 가입
전체		72.9	0.2	26.9	52.3	45.8	1.9
지역	도시	85.1	0.8	14.0	55.4	43.8	0.8
	육지	69.4	0.0	30.6	51.4	46.4	2.2
어촌계 입지 유형	도시근교	75.0	0.0	25.0	47.2	52.8	0.0
	연안촌락	70.3	0.3	29.4	54.5	43.6	1.8
	취약지구	78.1	0.0	21.9	49.6	47.4	2.9
성별	남성	72.7	0.2	27.1	51.4	46.7	1.9
	여성	74.3	0.0	25.7	58.6	40.0	1.4
연령	50세 미만	95.2	0.0	4.8	58.7	41.3	0.0
	50-64세	74.1	0.0	25.9	61.0	36.7	2.3
	65세 이상	62.6	0.6	36.8	34.5	63.7	1.8

## (2) 건강보험 월 보험료

국민건강보험에 가입한 경우, 응답자의 76.6%가 월 보험료로 15만원 미만을 내고 있으며, 15~30만원 미만으로 내고 있는 비율은 22.1% 정도로 집계되었다.

민영건강보험은 응답자의 42.9%가 월 보험료로 15~30만원 미만으로 내고 있으며, 30~50만원 미만을 내고 있는 응답자도 21.3% 정도이다.



| 그림 4-2 | 건강보험 월보험료

그리고 응답자의 특성별로 살펴보면 국민건강보험의 경우 도서보다는 육지 거주자, 타 입지 대비 도시근교 입지자의 보험료가 보다 높은 편으로 나타났다. 즉 도서 및 취약지역의 월 국민건강보험료가 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

민영건강보험은 거주 지역별로 큰 차이를 보이지 않는 가운데, 연령별로 차이를 보이고 있다. 즉 50세 미만은 31만 원 정도이나, 65세 이상은 20만 원 정도로써 상대적으로 적은 편이다.

| 표 4-5 | 응답자 특성별 월 건강보험료

(단위 : 천원)

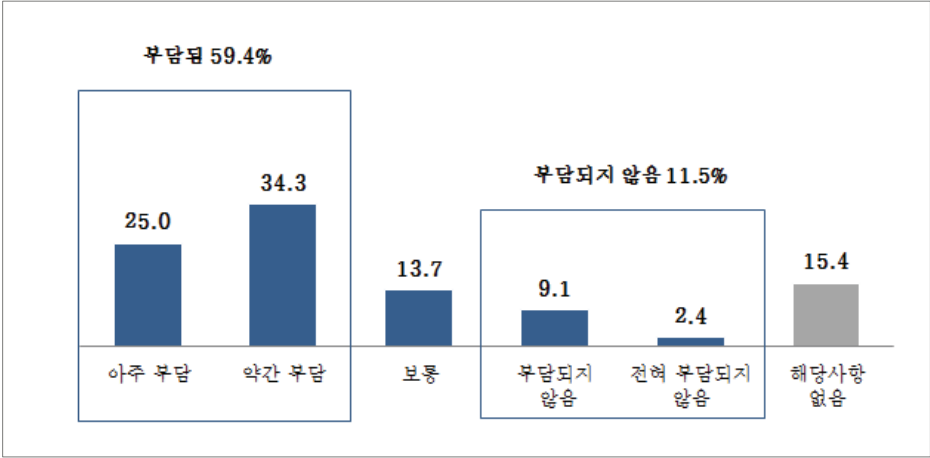
구 분		국민건강보험(지역+직장)	민영건강보험(보험회사)
		월평균 보험료	월평균 보험료
전체		70.5	280.9
지역	도서	59.4	265.2
	육지	74.4	286.2
어촌계 입지유형	도시근교	82.3	264.1
	연안촌락	71.6	297.5
	취약지구	62.2	247.1
성별	남성	70.9	278.8
	여성	67.6	292.9
연령	50세 미만	63.9	310.1
	50-64세	75.4	301.7
	65세 이상	63.8	201.6

### (3) 건강보험료 부담정도

전체 응답자의 59.4%가 건강보험료에 대해 부담스럽다는 응답이며, 이중 아주 부담된다는 응답도 25.0% 정도로 집계되었다. 반대로 부담되지 않는다는 응답은 11.5% 정도로 낮게 나타났다.

전체적으로 건강보험료 부담정도가 5점 척도에 2.17점으로 어업인들은 매월 지불하는 건강보험료에 대해 약간 부담스러운 견해를 나타내고 있다. 조사대상의 특성별로 살펴보면 도서지역보다는 육지와 도시근교 거주자, 여성 그리고 50세 미만 층에서 부담된다는 응답이 다소 높은 것으로 나타났다.

(단위 : %)



| 그림 4-3 | 건강보험료 부담정도

| 표 4-6 | 응답자 특성별 건강보험료 부담정도

(단위 : %)

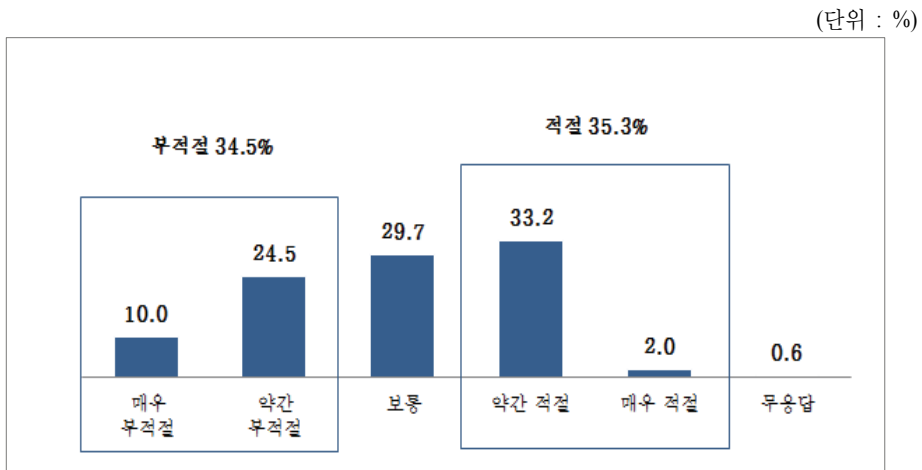
구 분		부담됨	보통	부담되지 않음	해당 사항 없음	평균 (점)
전체		59.4	13.7	11.5	15.4	2.17
지역	도시	55.4	17.4	17.4	9.9	2.40
	육지	60.5	12.7	9.8	17.0	2.09
어촌계 입지유형	도시근교	63.9	9.7	12.5	13.9	2.23
	연안촌락	60.3	13.6	10.6	15.5	2.11
	취약지구	54.7	16.1	13.1	16.1	2.27
성별	남성	58.0	13.4	12.2	16.4	2.19
	여성	68.6	15.7	7.1	8.6	2.00
연령	50세 미만	65.1	19.0	15.9	0.0	2.19
	50-64세	62.6	16.1	10.2	11.1	2.13
	65세 이상	51.5	7.6	12.3	28.7	2.23



#### (4) 의료 진료비(본인부담금) 수준 적절성

전체 응답자의 35.3%가 의료 진료비 본인부담금에 대해 적절하다는 응답이며, 부적절하다는 응답도 34.5%로 비슷한 수준으로 집계되었다. 전체적으로 의료 진료비 적절성에 대한 평가가 5점 척도의 평균인 3점 정도로 나타나 어업인들은 현재의 의료 진료비는 보통 정도로 판단하고 있는 것을 알 수 있다.

응답자의 특성별로 살펴보면, 육지보다는 도서 거주자, 입지유형별로는 도시근교 및 취락지구, 남성 그리고 65세 이상 층에서 의료비가 적절하다는 응답이 다소 높은 것으로 나타났다.



| 그림 4-4 | 의료 진료비 수준 적절성

| 표 4-7 | 응답자 특성별 의료 진료비 수준 적절성

(단위 : %)

구 분		부적절	보통	적절	무응답	평균 (점)
전체		34.5	29.7	35.3	0.6	2.93
지역	도시	37.2	25.6	37.2	0.0	2.91
	육지	33.7	30.9	34.7	0.7	2.93
어촌계 입지유형	도시근교	38.9	20.8	38.9	1.4	2.97
	연안촌락	32.7	33.3	33.3	0.6	2.93
	취약지구	36.5	25.5	38.0	0.0	2.91
성별	남성	33.0	30.3	36.0	0.6	2.95
	여성	44.3	25.7	30.0	0.0	2.76
연령	50세 미만	27.0	36.5	34.9	1.6	3.00
	50-64세	38.4	28.5	32.5	0.7	2.86
	65세 이상	30.4	29.2	40.4	0.0	3.02

### (5) 연금 가입률 및 월 보험료

남성의 경우, 39.1%가 현재 국민연금에 가입중이며, 미가입 20.6%, 사적연금 가입 8.2% 그리고 현재 수령중인 비율은 40.3%로 집계되었다. 여성은 22.3%가 현재 국민연금 가입중이며, 미가입이 75.3%로 높고, 사적연금 가입은 7.4%로 집계되었다.

남성에 비해 여성의 국민연금 미가입비율이 매우 높고, 특히 연금 수령 중에 있는 여성비율이 2.4%로 남성의 40.3%와 대조적이며 수명을 고려했을 때 어가여성의 빈곤이 우려된다.

| 표 4-8 | 응답자 특성별 연금별 가입률 및 월 보험료

(단위 : %, 천원)

구 분		국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금	사적연금
남성	가입	39.1	0.0	0.0	0.0	8.2
	미 가입	20.6	99.1	99.8	99.8	91.3
	수령 중	40.3	0.9	0.2	0.2	0.6
	보험료(천원)	73.8	-	-	-	190.9
여성	가입	22.3	0.6	0.0	0.2	7.4
	미 가입	75.3	99.4	100.0	99.8	92.6
	수령 중	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0
	보험료(천원)	62.1	-	-	-	154.3

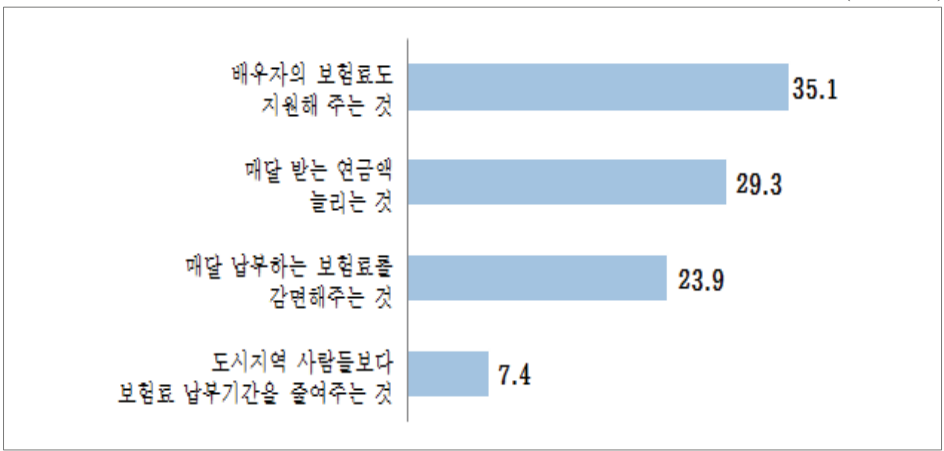
## (6) 국민연금 개선 희망사항

어업인은 국민연금의 개선 사항으로 배우자의 보험료도 지원해주는 것(35.1%)을 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 매달 수령하는 연금액을 늘리는 것(29.3%) 그리고 매달 납부하는 보험료를 감면해 주는 것(23.9%)의 순으로 희망하고 있다.

국민연금 미가입 여성이 많은 것으로 나타난 앞의 설문과 연계한 응답으로 배우자의 보험료 지원을 통해 어가여성의 빈곤을 사전에 예방하는 제도적 장치가 필요하다.

응답자 특성별로 볼 때 전반적으로 유사한 경향을 보이지만, 여성 및 취약지구 응답자의 경우 매달 수령 연금액을 늘리는 것을 희망하는 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

(단위 : %)



| 그림 4-5 | 국민연금 개선 희망사항

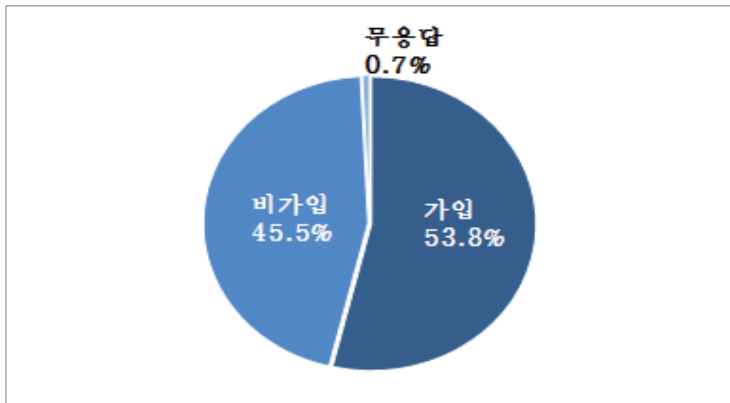
| 표 4-9 | 응답자 특성별 국민연금 개선 희망사항

(단위 : %)

구 분		배우자의 보험료도 지원	매달 받는 연금액 늘림	매달 납부하는 보험료 감면	도시지역 사람들보다 보험료 납부기간 줄임
전체		35.1	29.3	23.9	7.4
지역	도서	38.8	31.4	19.8	6.6
	육지	34.0	28.7	25.1	7.7
어촌계 입지유형	도시근교	30.6	20.8	30.6	9.7
	연안촌락	35.5	27.6	25.5	7.6
	취약지구	36.5	38.0	16.8	5.8
성별	남성	36.0	27.7	24.3	7.7
	여성	28.6	40.0	21.4	5.7
연령	50세 미만	28.6	27.0	25.4	14.3
	50-64세	35.4	25.6	26.6	7.2
	65세 이상	36.8	36.8	18.7	5.3

### (7) 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률

전체 응답자의 53.8%는 주 소득자가 산재보험 또는 수산인 안전공제에 가입하고 있는 것으로 조사되었으며, 45.5%는 비 가입된 것으로 나타났다.



| 그림 4-6 | 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률

응답자의 특성별로 보면 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률은 도시근교에 입지해 있고, 50세 미만 층에서 타 층 대비 다소 높은 경향을 보이고 있다.

표 4-10 | 응답자 특성별 산재보험 또는 수산인 안전공제 가입률

(단위 : %)

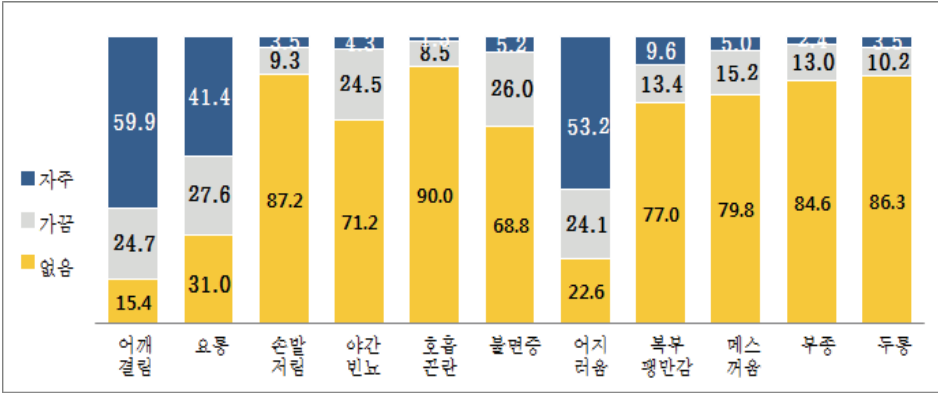
구 분		가입	미가입	무응답
전체		53.8	45.5	0.7
지역	도서	55.4	43.8	0.8
	육지	53.3	45.9	0.7
어촌계 입지유형	도시근교	58.3	41.7	0.0
	연안촌락	55.5	43.9	0.6
	취약지구	47.4	51.1	1.5
성별	남성	53.3	46.5	0.2
	여성	57.1	38.6	4.3
연령	50세 미만	66.7	30.2	3.2
	50-64세	58.0	41.3	0.7
	65세 이상	41.5	58.5	0.0

## 2) 보건의료

### (1) 어업 작업으로 인한 불편증세 경험 빈도

어업 작업으로 인해 느끼는 불편증세 중 어깨 결림과 어지러움을 자주 느끼고 있다는 응답이 50% 이상으로 높으며, 그 다음은 요통으로 조사되었다. 그 외에 야간빈뇨, 불면증 등의 증상을 가끔 경험하는 것으로 나타났다.

(단위 : %)



| 그림 4-7 | 어업 작업으로 인한 불편증세 경험 빈도

응답자의 특성별로 살펴보면 불편한 증세는 전반적으로 남성보다는 여성, 고연령층일수록 자주 경험하는 비율이 높은 것으로 집계되었다.

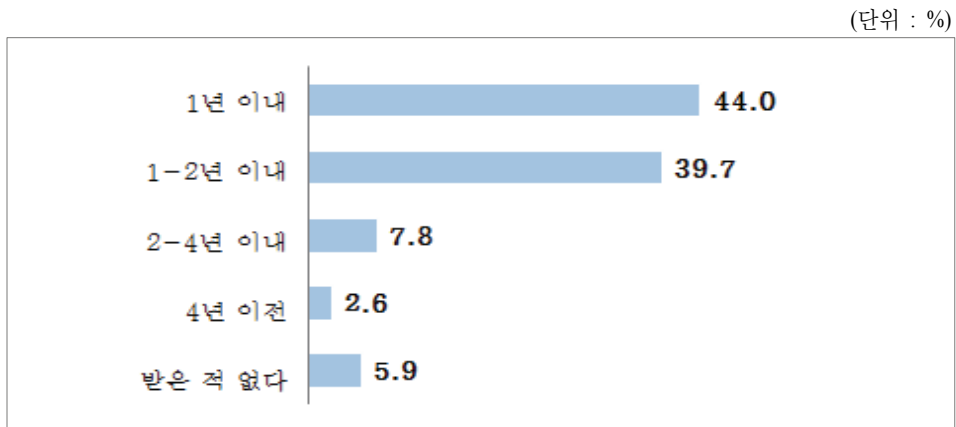
| 표 4-11 | 어업 작업으로 인한 불편증세 경험 빈도

(단위 : %)

구 분		어깨 결림	어지러움	요통	복부 팽만감	불면증	메스꺼움
전체		59.9	53.2	41.4	9.6	5.2	5.0
지역	도서	57.9	52.9	39.7	9.1	5.8	9.9
	육지	60.5	53.3	41.9	9.8	5.0	3.6
어촌계 입지 유형	도시근교	51.4	44.4	37.5	5.6	4.2	5.6
	연안촌락	61.5	53.9	41.2	10.9	4.8	4.5
	취약지구	60.6	56.2	43.8	8.8	6.6	5.8
성별	남성	58.8	52.9	38.0	9.4	4.3	4.5
	여성	67.1	55.7	64.3	11.4	11.4	8.6
연령	50세 미만	52.4	49.2	27.0	3.2	7.9	1.6
	50-64세	60.0	51.5	41.3	7.2	4.9	5.2
	65세 이상	62.6	57.9	46.8	16.4	4.7	5.8

## (2) 가장 최근 종합건강검진 받은 시기

전체 응답자의 44.0%가 최근 1년 이내에 종합건강검진을 받은 것으로 나타났으며, 39.7%는 1~2년 이내에 받은 것으로 조사되었다. 이 조사결과에 의하면 응답자의 약80%가 최근 1-2년 이내에 종합건강검진을 받은 것으로 나타났다. 한편, 종합건강검진을 받은 적이 없는 응답자는 5.9% 정도로 나타났다.



| 그림 4-8 | 가장 최근 종합건강검진 받은 시기

응답자의 특성별로는 전반적으로 최근 2년 이내에 받은 비율이 높은 경향인 가운데, 도시근교 및 50세 미만의 경우 10% 내외가 종합건강검진을 받은 적이 없는 것으로 나타났다.



| 표 4-12 | 조사대상 특성별 가장 최근 종합검진 받은 시기

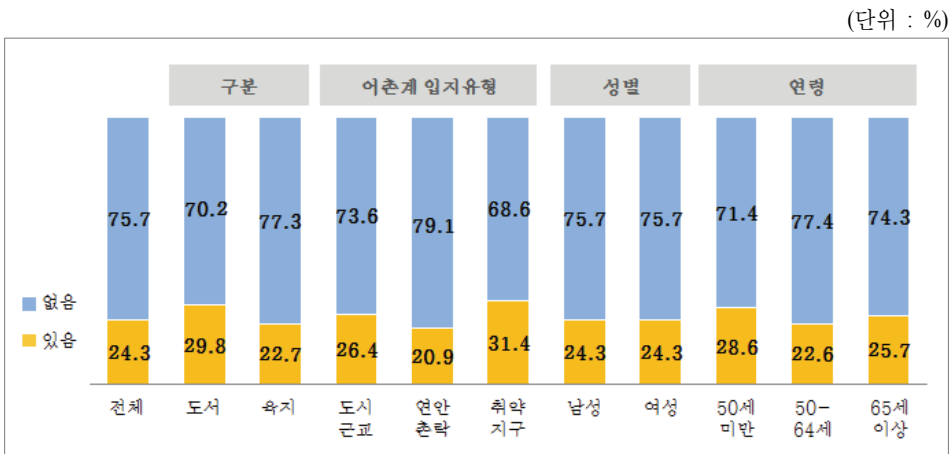
(단위 : %)

구 분		1년 이내	1-2년 이내	2-4년 이내	4년 이전	받은 적 없다
전체		44.0	39.7	7.8	2.6	5.9
지역	도서	38.0	47.1	5.0	1.7	8.3
	육지	45.7	37.6	8.6	2.9	5.3
어촌계 입지유형	도시근교	41.7	40.3	8.3	0.0	9.7
	연안촌락	44.2	37.9	8.8	3.9	5.2
	취약지구	44.5	43.8	5.1	0.7	5.8
성별	남성	43.3	40.3	7.5	2.6	6.4
	여성	48.6	35.7	10.0	2.9	2.9
연령	50세 미만	41.3	33.3	7.9	3.2	14.3
	50-64세	44.6	38.4	9.2	2.3	5.6
	65세 이상	43.9	44.4	5.3	2.9	3.5

### (3) 응급의료 이용경험

전체 응답자의 24.3%는 119구급차, 병원 앰블런스 등의 응급의료를 이용해본 경험이 있는 것으로 조사되었으며, 나머지 75.7%는 응급의료 경험이 없는 것으로 나타났다.

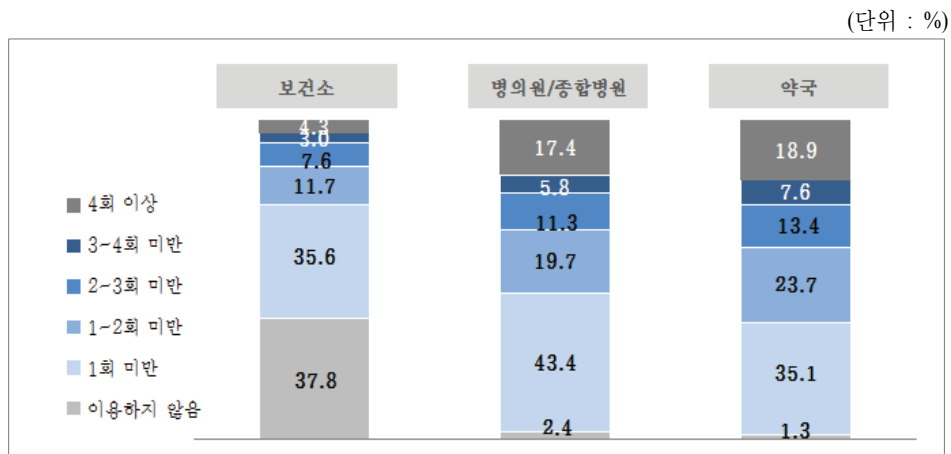
응답자의 특성별로 살펴보면 전반적으로 큰 차이를 보이지 않는다. 단 도서와 취약지구에 거주하는 응답자의 이용경험이 다소 높은 것으로 나타났다. 이는 도서와 취약지구에 분포하는 의료시설 등이 취약하기 때문으로 풀이된다.



| 그림 4-9 | 응급의료 이용 경험

#### (4) 의료기관별 월 이용횟수

공공의료 기관인 보건소는 이용하지 않는 비율이 37.8%로 꽤 높았으며, 이용자의 경우 주로 월 1.2회 정도 이용하고 있으며, 병의원/종합병원과 약국은 월평균 2.4회 정도 이용하는 것으로 조사되었다.



| 그림 4-10 | 의료기관별 월 이용횟수

도서는 상대적으로 약국, 육지는 병원/종합병원 이용횟수가 많은 것으로 집계되었다. 입지유형별로 보면 도시근교는 병원/종합병원, 연안촌락과 취약지구는 약국 이용횟수가 많은 것으로 나타났다. 또한 여성은 약국, 65세 이상의 고령자는 병원/종합병원을 이용하는 횟수가 상대적으로 많다.

보건소는 육지보다는 도서, 연안촌락의 이용회수가 다소 높으며, 병원/종합병원 및 약국은 육지 및 연안촌락 거주자의 이용횟수가 상대적으로 많고, 연령이 많을수록 이용횟수가 증가하는 경향을 보이고 있다.

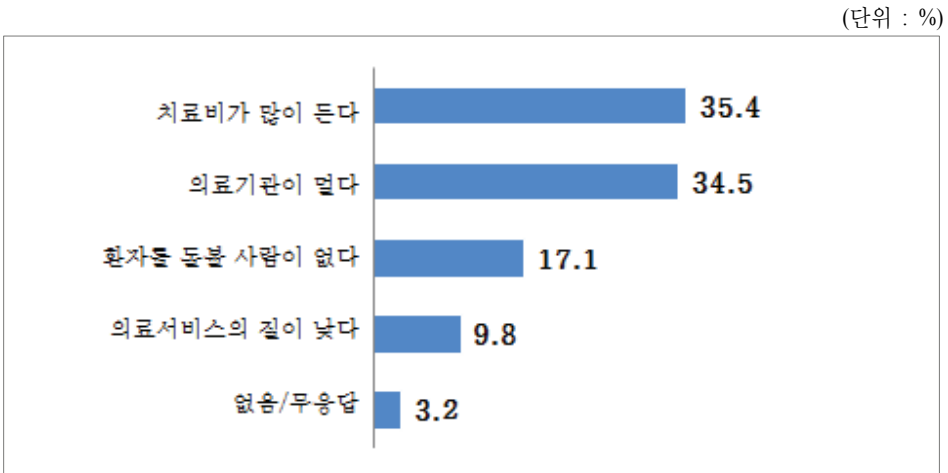
표 4-13 | 응답자 특성별 의료기관별 월 이용횟수

(단위 : 회)

구 분		보건소/보건지소	병원/종합병원	약 국
전체		1.24	2.43	2.45
지역	도서	1.37	1.69	1.99
	육지	1.18	2.64	2.58
어촌계 입지유형	도시근교	0.58	2.53	2.29
	연안촌락	1.41	2.60	2.67
	취약지구	1.12	1.94	1.99
성별	남성	1.25	2.46	2.46
	여성	1.16	2.19	2.42
연령	50세 미만	1.62	2.00	2.25
	50-64세	0.96	2.22	2.31
	65세 이상	1.51	2.96	2.79

### (5) 환자 질병치료 시 애로사항

환자가 발생하였을 경우, 질병치료를 하는데 있어 가장 큰 애로사항으로 치료비가 많이 든다(35.4%)와 의료기관이 멀다(34.5%)는 점을 꼽은 비율이 유사하게 높은 것으로 나타났다.



| 그림 4-11 | 환자 질병치료 시 애로사항

육지, 도시근교 및 연안촌락 응답자의 경우 치료비가 많이 든다는 점을 가장 많이 꼽은 반면, 도서 및 취약지구 응답자의 경우 의료기관이 멀다는 점을 가장 큰 애로사항으로 들고 있다.

즉 도서의 경우 의료기관이 멀다고 응답한 비율이 65%이며, 취약지구는 약 53%로 집계되어 응답자의 특성이 반영된 현 실태를 그대로 보여주고 있다고 할 수 있다.

65세 이상의 고령자의 경우는 치료비가 많이 든다는 점과 의료기관이 멀다는 비율이 각 36%, 35%로 비슷하게 나타났다.

| 표 4-14 | 응답자 특성별 환자 질병치료 시 애로사항

(단위 : %)

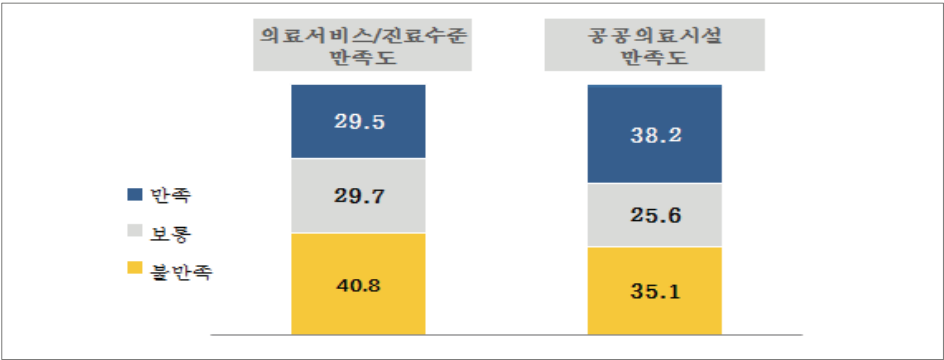
구 분		치료비가 많이 든다	의료기관이 멀다	환자를 돌볼 사람이 없다	의료서비스 의 질이 낮다	없음
전체		35.4	34.5	17.1	9.8	3.2
지역	도서	20.7	64.5	7.4	6.6	0.8
	육지	39.7	25.8	19.9	10.8	3.8
어촌계 입지유형	도시근교	40.3	20.8	20.8	4.2	13.9
	연안촌락	39.4	30.0	18.2	10.6	1.8
	취약지구	23.4	52.6	12.4	10.9	0.7
성별	남성	34.5	34.3	17.9	10.0	3.2
	여성	41.4	35.7	11.4	8.6	2.9
연령	50세 미만	25.4	46.0	11.1	15.9	1.6
	50-64세	37.0	31.8	18.0	9.8	3.3
	65세 이상	36.3	35.1	17.5	7.6	3.5

## (6) 의료서비스 및 진료수준 만족도

어촌지역의 보건소, 병/의원 그리고 약국 등의 의료서비스 및 진료수준에 대해 전체 응답자의 29.5%만이 만족한다는 응답이며, 40.8%는 불만족하는 것으로 조사되었다. 그리고 보건의료원, 보건소, 보건지소 등의 공공의료 시설에 대해서는 38.2%는 만족, 35.1%는 불만족하는 것으로 나타났다.

의료서비스 및 진료수준보다 공공의료시설에 대한 만족도가 다소 높으며 불만 또한 낮은 것으로 조사되었다. 향후 의료서비스를 개선하고 진료수준을 향상시키는 정책 대안으로 고려되어야 할 사항으로 사료된다.

(단위 : %)



| 그림 4-12 | 의료서비스 및 의료시설 만족도

응답자의 특성별로 살펴보면 의료서비스/진료수준, 공공의료 시설 만족도 모두 도시근교에서 상대적으로 만족한다는 응답이 높은 반면, 도서 및 취약지구는 불만족의 응답이 높은 것으로 나타났다. 그리고 연령이 낮을수록 불만족이 높은 것으로 조사되었다. 도서와 취약지구의 의료복지 부문이 우선적으로 해결되어야 할 과제라 할 수 있다.

| 표 4-15 | 응답자 특성별 의료서비스 및 진료수준 만족도

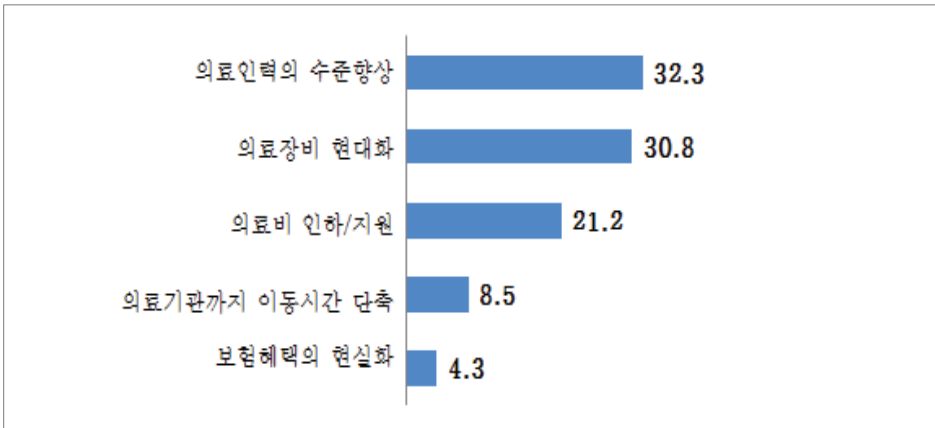
(단위 : 명, %/점)

구 분		의료서비스/진료수준 만족도				공공의료시설 만족도			
		불만족	보통	만족	평균/점	불만족	보통	만족	평균/점
전체		40.8	29.7	29.5	2.80	35.1	25.6	38.2	2.98
지역	도서	53.7	19.0	27.3	2.57	41.3	25.6	33.1	2.81
	육지	37.1	32.8	30.1	2.87	33.3	25.6	39.7	3.03
어촌계 입지유형	도시근교	26.4	30.6	43.1	3.14	25.0	29.2	45.8	3.14
	연안촌락	40.0	32.4	27.6	2.80	34.8	25.5	37.9	2.99
	취약지구	50.4	22.6	27.0	2.62	40.9	24.1	35.0	2.88
성별	남성	41.6	29.2	29.2	2.79	35.6	24.9	38.2	2.98
	여성	35.7	32.9	31.4	2.86	31.4	30.0	38.6	2.97
연령	50세 미만	44.4	31.7	23.8	2.70	41.3	25.4	31.7	2.77
	50-64세	43.9	28.9	27.2	2.73	36.1	27.9	34.8	2.92
	65세 이상	33.9	30.4	35.7	2.96	31.0	21.6	46.8	3.17

### (7) 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책

어촌지역의 보건의료서비스를 개선하기 위해 가장 필요한 정책으로 의료 인력의 수준향상이라고 응답한 비율이 32.3%로 가장 높았으며, 의료장비 현대화도 30.8%로 비슷한 수준으로 높은 것으로 집계되었다. 그리고 의료비 인하 및 지원은 21.2%로 나타났다.

(단위 : %)



[그림 4-13] 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책

응답자의 특성별로 살펴보면 전반적으로 의료인력 수준향상과 의료장비 현대화를 꼽은 비율이 높은 가운데, 도시근교 입지, 여성, 65세 이상 층의 경우 의료비 인하/지원을 응답한 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

표 4-16 | 응답자 특성별 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분		의료인력 수준향상	의료장비 현대화	의료비 인하/지원	의료기관까지 이동시간 단축	보험혜택 현실화
전체		32.3	30.8	21.2	8.5	4.3
지역	도시	33.9	28.1	21.5	10.7	3.3
	육지	31.8	31.6	21.1	7.9	4.5
어촌계 입지유형	도시근교	15.3	33.3	27.8	9.7	6.9
	연안촌락	35.8	30.9	19.4	7.9	3.9
	취약지구	32.8	29.2	21.9	9.5	3.6
성별	남성	32.4	32.0	20.0	8.3	4.1
	여성	31.4	22.9	28.6	10.0	5.7
연령	50세 미만	46.0	25.4	15.9	7.9	3.2
	50-64세	32.5	30.8	19.7	8.5	4.9
	65세 이상	26.9	32.7	25.7	8.8	3.5

(8) 가장 필요한 보건의료시설

어촌지역에 가장 필요한 보건의료시설에 대해 전체 응답자의 42.7%가 종합병원을 선택했으며, 그 다음으로 병/의원 12.6%, 전문병원 11.35%, 그리고 보건소 10.6%의 순으로 조사되었다.

(단위 : %)

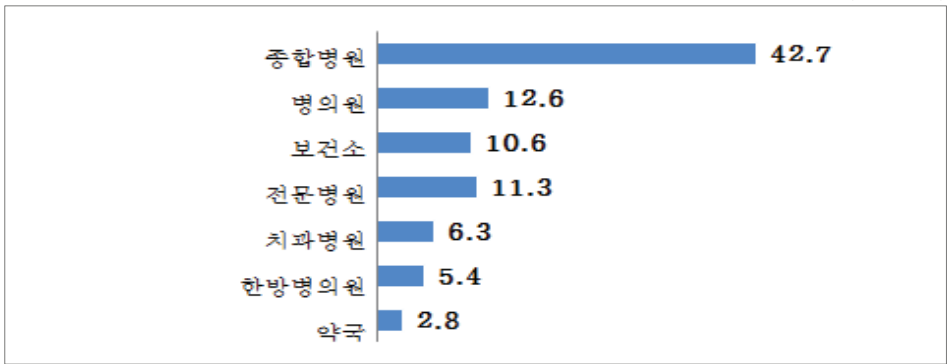


그림 4-14 | 가장 필요한 보건의료시설



전반적으로 종합병원이 필요하다는 응답이 가장 높은 가운데, 도서 및 취약지구의 경우 보건소가 필요하다는 비율이 타 층 대비 높은 것으로 조사되었다.

65세 이상의 고령층에서 특히 노인요양 등의 전문병원에 대한 필요성 응답이 높은 것으로 나타났는데 고령화가 빠르게 진행되고 있는 어촌현실을 반영하여 향후 고령층 의료서비스 개선에 적절한 대응이 요구된다.

| 표 4-17 | 가장 필요한 보건의료시설

(단위 : %)

구 분		종합 병원	병의원	보건소	전문 병원	치과 병원	한방병 의원	약국
전체		42.7	12.6	10.6	11.3	6.3	5.4	2.8
지역	도서	31.4	17.4	18.2	10.7	6.6	6.6	3.3
	육지	45.9	11.2	8.4	11.5	6.2	5.0	2.6
어촌계 입지유형	도시근교	33.3	8.3	5.6	11.1	11.1	6.9	0.0
	연안촌락	47.0	11.8	9.1	12.4	5.2	5.2	3.3
	취약지구	37.2	16.8	16.8	8.8	6.6	5.1	2.9
성별	남성	42.4	12.4	11.7	12.2	6.4	5.1	2.1
	여성	44.3	14.3	2.9	5.7	5.7	7.1	7.1
연령	50세 미만	49.2	4.8	7.9	11.1	9.5	7.9	1.6
	50-64세	43.9	12.1	11.5	9.8	4.6	5.6	3.0
	65세 이상	38.0	16.4	9.9	14.0	8.2	4.1	2.9

(9) 도서의 보건의료서비스 실태

가. 도서 내에 있는 보건의료기관

도서 내에 보건소 등의 공공의료기관이 있는 비율은 79.6%, 병의원 등 민영의료기관과 약국이 있는 비율은 각각 17.3%, 16.3% 정도로 조사되었다. 특히 보건의료기관이 없다는 응답도 19.4%로 비교적 응답이 높은 것으로 나타났다. 현행 법률에 의하면 300인 미만의 도서에는 보건소 및 보건지소 등의 공공의료 기관을 설치할 수 없도록 하고 있다.

| 표 4-18 | 도서 내에 있는 보건의료기관

(단위 : %)

구 분	보건소 등 공공의료기관	병의원 등 민영의료기관	약국	없음
비 율	79.6	17.3	16.3	19.4

나. 육지/타 도서 의료기관으로 이동 시 소요시간

도서 내에 보건의료기관이 없는 경우, 육지로 이동 시 평균 소요시간은 54분 정도, 타 도서로 이동 시 소요시간은 25분 정도로 조사되었다. 육지로 이동 시간이 2시간 이상 소요되는 비율도 21.1%로 높게 나타났다.

| 표 4-19 | 육지 및 타 도서 의료기관으로 이동 시 소요시간

(단위 : %, 분)

구 분	30분 미만	30-1시간 미만	1-2시간 미만	2시간 이상	모름 /무응답	평균: 분
육지로 이동 시 소요시간	10.5	57.9	5.3	21.1	5.3	53.61
타 도서로 이동 시 소요시간	42.1	31.6	10.5	-	15.8	25.31

### 다. 병원선 등 방문 의료서비스 이용경험 및 만족도

도서 거주자의 66.1%가 병원선 등 방문 의료서비스를 이용한 경험이 있으며, 이용한 경우 만족한다는 응답이 55.0%로 대체로 긍정적인 것으로 나타났다. 특히, 이용경험은 남성, 만족도는 여성 및 고연령층에서 상대적으로 높은 편이다.

| 표 4-20 | 방문 의료서비스 이용경험 및 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		방문 의료 서비스 이용경험		방문 의료서비스 이용만족도			
		있음	없음	불만족	보통	만족	평균 점수
[ 전체 ]		66.1	33.9	20.0	25.0	55.0	3.51
성별	남성	67.9	32.1	20.8	27.8	51.4	3.46
	여성	53.3	46.7	12.5	0.0	87.5	4.00
연령	50세 미만	44.4	55.6	25.0	16.7	58.3	3.58
	50-64세	73.3	26.7	22.7	27.3	50.0	3.36
	65세 이상	70.6	29.4	12.5	25.0	62.5	3.75

### 라. 도서 의료서비스 수준향상 위해 필요한 사항

도서의 의료서비스 수준향상을 위해서 전문의 필요 및 의료수준 향상이 필요하다는 응답이 28.1%로 가장 높았으며, 다음으로 의료장비가 많았으면(11.6%), 가까운 곳에 병원이 있었으면(6.6%) 등에 대한 의견 순이다.

| 표 4-21 | 도서의 의료서비스 수준향상을 위해 필요한 사항

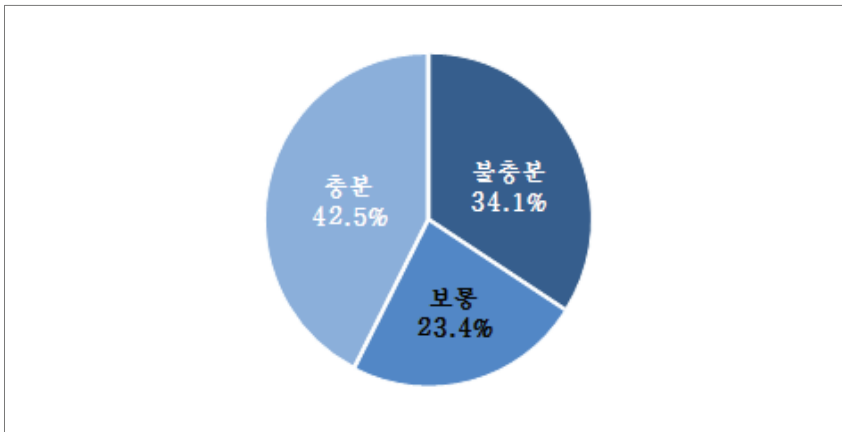
(단위 : %)

세부 내용	응답 수	%
• 전문의 필요, 의료수준이 높았으면	34	28.1%
• 의료 장비가 많았으면(MRI, X-ray, 산소호흡기, 건강검진 시설)	14	11.6%
• 가까운 곳에 병원(개인병원, 보건소 등)이 있었으면	8	6.6%
• 긴급 환자용 교통편이 있었으면	6	5.0%
• 야간에도 진료를 볼 수 있는 병원이 있었으면	6	5.0%
• 의료진이 많았으면	6	5.0%
• 의료비 인하 및 지원 해주었으면	5	4.1%
• 환자 발생 시 헬기를 이용할 수 있었으면	4	3.3%
• 물리치료사/물리치료장비 등이 있었으면	3	2.5%
• 방문 의료서비스가 지속적으로 이루어졌으면	3	2.5%
• 병원선이 자주 왔으면	3	2.5%
• 비상약을 구입할 수 있는 약국이 있었으면	3	2.5%
• 종합병원이 있었으면	3	2.5%
• 보건소가 건립되었으면	2	1.7%
• 휴일에도 이용할 수 있었으면	2	1.7%
• 치과가 있었으면	2	1.7%
• 치과 진료 수준 향상 되었으면	1	0.8%
• 상비약을 좋은 것을 사용했으면	1	0.8%
• 보건소에서도 링거, 영양제 맞을 수 있었으면	1	0.8%

### 3) 노인복지

#### (1) 노인복지 시설 충분성

거주하는 지역 내에 경로당 등의 노인복지시설 수준에 대해서 전체 응답자의 42.5%가 충분하다는 응답인 반면, 34.1%는 불충분하다는 응답으로 집계되었다.



| 그림 4-15 | 노인복지시설 충분성

응답자의 특성별로는 큰 차이를 보이지 않는 가운데, 취약지구와 도에서 불충분하다는 응답이 각 41.6%, 38%로 가장 높게 나타났다.

| 표 4-22 | 응답자 특성별 노인복지시설 충분성

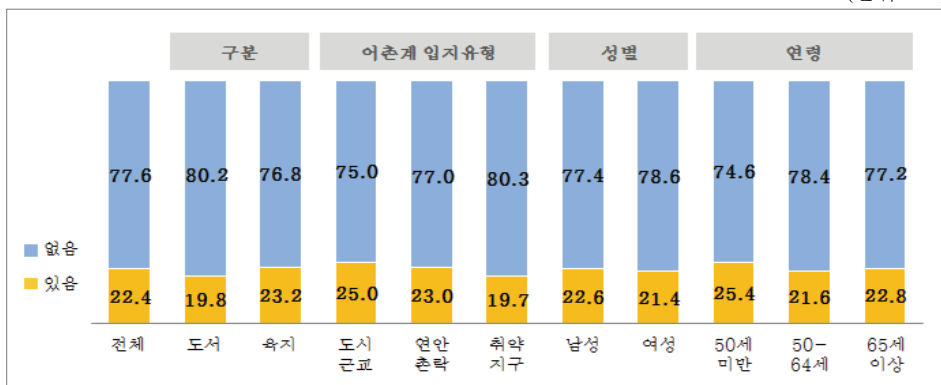
(단위 : %, 점)

구 분		불충분	보통	충분	평균 : 점
전체		34.1	23.4	42.5	3.12
지역	도시	38.0	17.4	44.6	3.12
	육지	33.0	25.1	41.9	3.12
어촌계 입지유형	도시근교	25.0	23.6	51.4	3.31
	연안촌락	33.0	26.1	40.9	3.11
	취약지구	41.6	16.8	41.6	3.04
성별	남성	34.8	23.7	41.6	3.12
	여성	30.0	21.4	48.6	3.16
연령	50세 미만	31.7	23.8	44.4	3.22
	50-64세	35.1	24.3	40.7	3.03
	65세 이상	33.3	21.6	45.0	3.24

## (2) 노인복지 위한 경로당 시설 유무 및 주 이용 경로당

지역 내에 노인복지를 위한 경로당 시설이 있는 비율은 22.4%로 매우 낮은 것으로 집계되었다. 어촌 내 경로당이 없는 경우, 주로 이용하는 경로당은 대부분 마을(리)경로당으로 조사되었으며, 응답자 특성별로 큰 차이를 보이지 않았다.

(단위 : %)



| 그림 4-16 | 노인복지 위한 경로당 시설 유무

| 표 4-23 | 응답자 특성별 주 이용 경로당

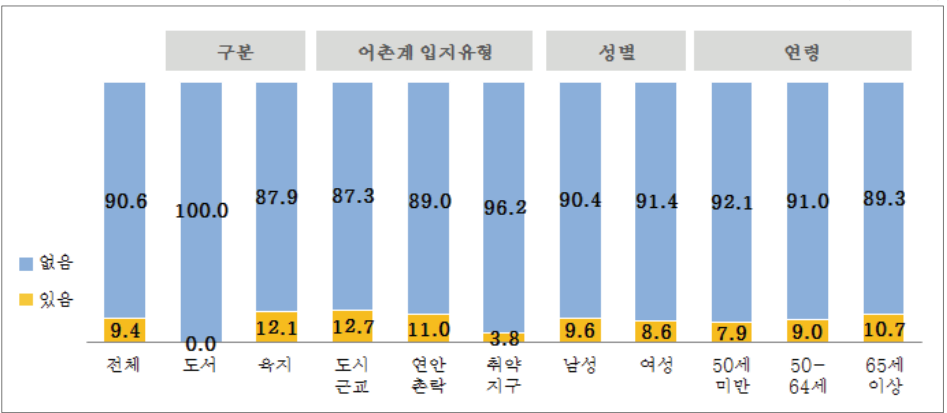
(단위 : %)

구 분		마을(리)경로당	어촌계회관	읍면 경로당	이용시설 없음
전체		90.9	4.8	2.2	2.2
지역	도시	83.5	6.2	6.2	4.1
	육지	93.1	4.4	0.9	1.6
어촌계 입지유형	도시근교	96.3	1.9	0.0	1.9
	연안촌락	92.1	5.5	1.2	1.2
	취약지구	85.5	4.5	5.5	4.5
성별	남성	90.6	4.4	2.5	2.5
	여성	92.7	7.3	0.0	0.0
연령	50세 미만	97.9	0.0	2.1	0.0
	50-64세	89.1	6.3	2.1	2.5
	65세 이상	91.7	3.8	2.3	2.3

(3) 공동취사를 위한 경로당 가사도우미 지원여부

고령어업인 또는 독거노인 등의 공동취사를 위해 경로당 가사도우미 지원을 받고 있는 비율은 9.4%로 낮은 것으로 집계되었다. 특히 도시와 취약지구에서 경로당 가사도우미 지원 비율이 낮은 것으로 나타났다.

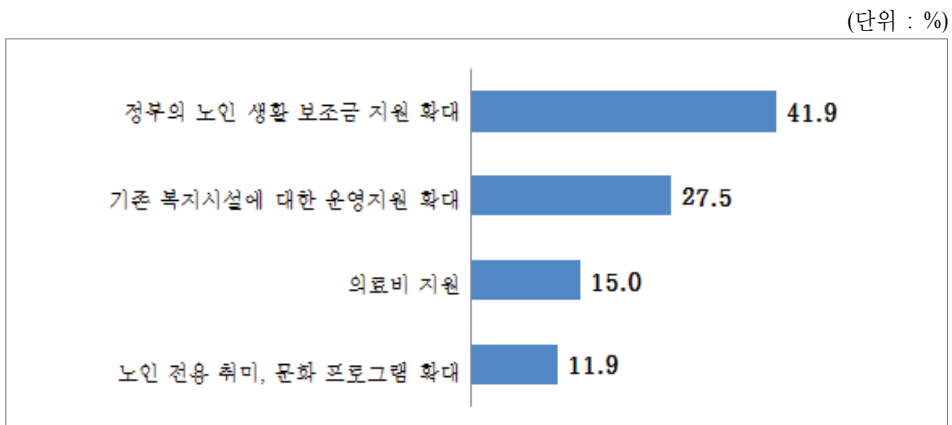
(단위 : %)



| 그림 4-17 | 경로당 가사도우미 지원여부

#### (4) 가장 필요한 노인복지서비스

가장 필요로 하는 노인복지서비스로 정부의 노인 생활 보조금 지원 확대(41.9%)를 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 기존 복지시설에 대한 운영지원 확대(27.5%), 의료비 지원(15.0%) 그리고 노인전용 취미와 문화프로그램 확대(11.9%)의 순으로 집계되었다.



| 그림 4-18 | 가장 필요한 노인복지서비스

응답자 특성별로 유사한 경향인 가운데, 도시근교 입지자의 경우 타층 대비 의료비지원을 꼽은 비율이 높은 것으로 나타났다.



| 표 4-24 | 응답자 특성별 가장 필요한 노인복지서비스

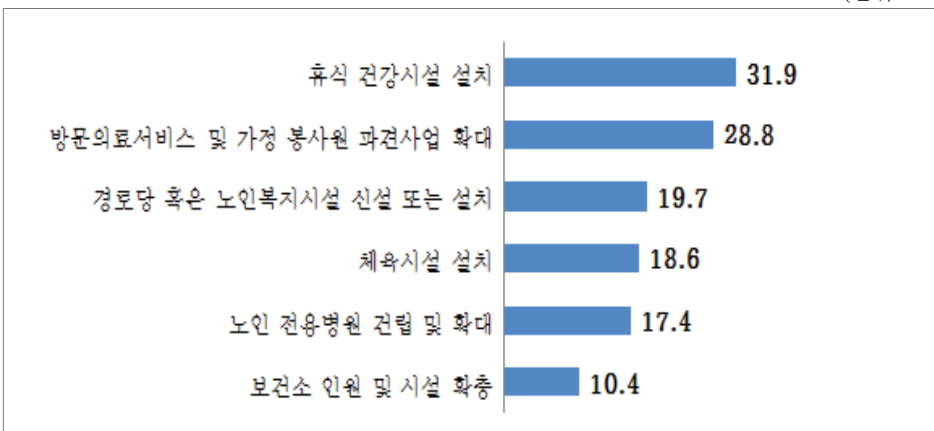
(단위 : %)

구 분		정부의 노인 생활 보조금 지원 확대	기존 복지시설에 대한 운영지원 확대	의료비 지원	노인 전용 취미, 문화 프로그램 확대
전체		41.9	27.5	15.0	11.9
지역	도서	42.1	28.9	9.9	14.9
	육지	41.9	27.0	16.5	11.0
어촌계 입지유형	도시근교	34.7	22.2	29.2	12.5
	연안촌락	43.3	28.5	13.6	10.9
	취약지구	42.3	27.7	10.9	13.9
성별	남성	40.7	29.4	15.1	11.1
	여성	50.0	14.3	14.3	17.1
연령	50세 미만	44.4	28.6	14.3	11.1
	50-64세	40.7	26.6	16.1	13.4
	65세 이상	43.3	28.7	13.5	9.4

### (5) 노인 건강 서비스 확대 위한 필요 시설 및 서비스

어촌지역 거주 노인들의 건강 서비스 확대를 위해 휴식 건강시설(찜질방 등)의 설치를 가장 선호하고 있으며, 방문의료서비스 및 가정 봉사원 파견사업 확대도 28.8%로 높은 것으로 조사되었다.

(단위 : %)



| 그림 4-19 | 노인복지서비스 확대 위해 필요한 사항

응답자의 특성별로는 도시근교, 여성 그리고 65세 이상 연령층의 경우, 노인전용병원 건립 및 확대를 꼽은 비율이 다소 높으며, 50세 미만 층의 경우는 보건소 인원 및 시설확충에 대한 니즈 또한 높은 것으로 나타났다.

| 표 4-25 | 응답자 특성별 노인복지서비스 확대 위해 필요한 사항

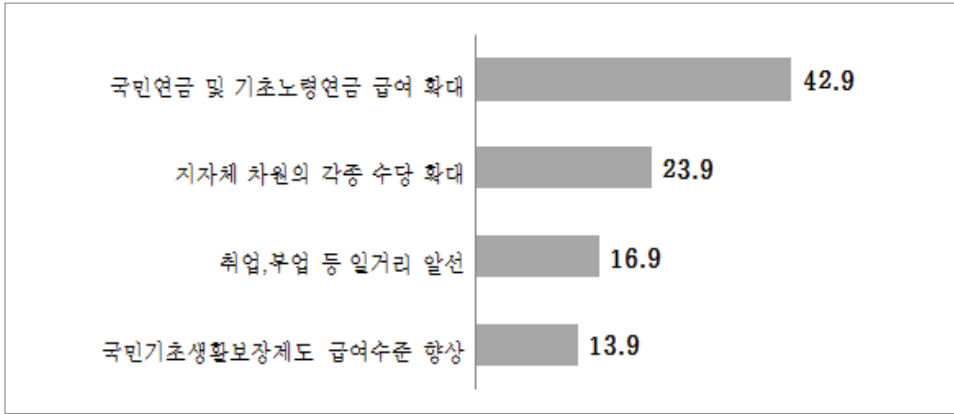
(단위 : %)

구 분		휴식건강 시설설치	방문의료 서비스	노인복지 시설신설 또는설치	체육시설 설치	노인 전용병원 건립	보건소 인원, 시설확충
전체		31.9	28.8	19.7	18.6	17.4	10.4
지역	도시	29.8	28.9	20.7	14.0	15.7	11.6
	육지	32.5	28.7	19.4	19.9	17.9	10.0
어촌계 입지유형	도시근교	36.1	20.8	16.7	19.4	20.8	6.9
	연안촌락	31.2	30.9	18.5	18.2	17.6	11.2
	취약지구	31.4	27.7	24.1	19.0	15.3	10.2
성별	남성	29.6	27.7	20.3	19.4	17.1	10.9
	여성	47.1	35.7	15.7	12.9	20.0	7.1
연령	50세 미만	28.6	33.3	14.3	14.3	14.3	20.6
	50-64세	33.4	28.5	21.0	20.7	16.4	9.2
	65세 이상	30.4	27.5	19.3	16.4	20.5	8.8

## (6) 노인 소득보장 위해 필요한 지원

어촌지역 노인들의 소득보장을 위해서 가장 필요한 지원에 대해 국민연금 및 기초노령연금 급여확대를 꼽은 비율이 42.9%로 가장 높았으며, 다음으로 지자체 차원의 각종 수당확대(23.9%), 취업 및 부업 등 일자리 알선(16.9%), 국민기초생활보장제도 급여수준 향상(13.9%) 등의 순이다.

(단위 : %)



| 그림 4-20 | 노인 소득보장 위해 필요한 지원

응답자의 특성별로 큰 차이를 보이지 않는 가운데, 여성의 경우 국민연금 및 기초노령연금 급여확대, 남성의 경우 일자리 알선을 선택한 비율이 월등히 높은 것으로 나타났다.

| 표 4-26 | 응답자 특성별 노인 소득보장 위해 필요한 지원

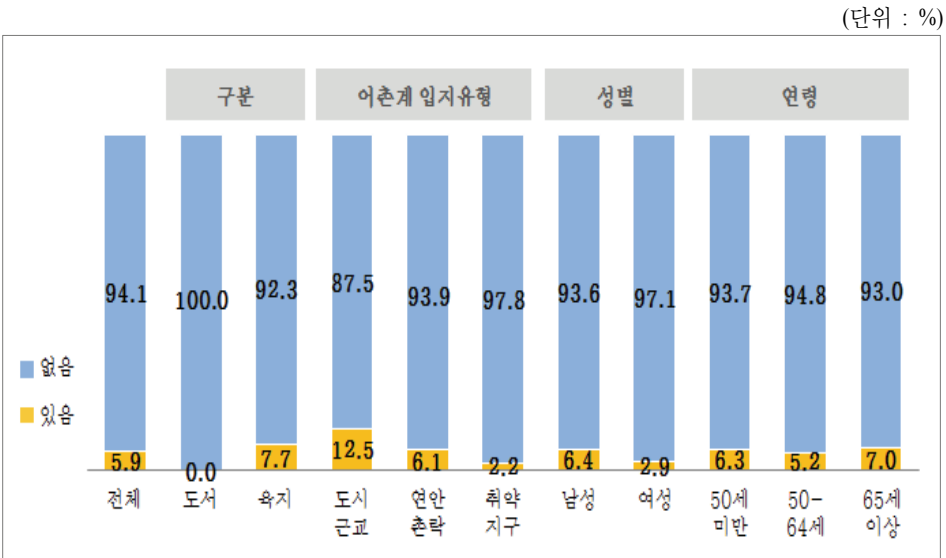
(단위 : %)

구 분		국민연금 및 기초노령연금 급여 확대	지자체 차원의 각종 수당 확대	취업,부업 등 일거리 알선	국민기초생활급여수준향상
전체		42.9	23.9	16.9	13.9
구분	도서	47.9	23.1	16.5	10.7
	육지	41.4	24.2	17.0	14.8
어촌계 입지유형	도시근교	40.3	19.4	19.4	19.4
	연안촌락	40.6	25.2	17.3	13.9
	취약지구	49.6	23.4	14.6	10.9
성별	남성	40.3	24.3	18.3	14.7
	여성	60.0	21.4	7.1	8.6
연령	50세 미만	42.9	15.9	17.5	22.2
	50-64세	39.7	26.9	16.4	13.8
	65세 이상	48.5	21.6	17.5	11.1

#### 4) 여성복지

##### (1) 여성 복지 센터 유무

거주하고 있는 어촌 지역 내에 여성 복지 센터가 있다는 응답은 5.9%로 매우 낮았으며, 어촌 대부분의 지역에 여성복지센터는 없는 것으로 나타났다. 도시근교의 경우 여성복지센터가 있다는 응답이 12.5%로 타 지역 대비 높았으나 반면, 도서와 취약지구는 각 0%, 2.2%로 더욱 낮은 실정이다.



| 그림 4-21 | 여성복지센터 유무

##### (2) 주 이용 여성 복지 센터

어촌 내에 여성복지 센터가 없는 경우, 53.6%가 여성복지 센터를 이용하지 않는 것으로 나타났으며, 이용하는 경우 어촌계 회관 이용률이 21.9%로 가장 높은 것으로 집계되어 어촌계 회관이 다목적으로 활용되고 있음을

알 수 있다.

어촌의 여성복지가 특히 낮은 수준임을 보여주는 설문결과라 할 수 있다. 향후 어촌여성을 위한 복지센터 건립 시 유용한 참고가 될 것이다. 특히 상대적으로 많이 이용하고 있는 어촌계 회관을 여성복지에 적합하도록 리모델링하는 것도 대안이 될 수 있다.

| 표 4-27 | 응답자 특성별 주 이용 여성복지센터

(단위 : %)

구 분		어촌계 회관	읍면 여성복지센터	마을(리) 여성복지센터	이용하지 않음
전체		21.9	15.2	9.3	53.6
지역	도시	22.3	6.6	0.0	71.1
	육지	21.8	17.9	12.2	48.2
어촌계 입지유형	도시근교	27.0	14.3	11.1	47.6
	연안촌락	19.4	17.1	11.6	51.9
	취약지구	25.4	11.2	3.0	60.4
성별	남성	22.3	14.1	9.3	54.2
	여성	19.1	22.1	8.8	50.0
연령	50세 미만	8.5	18.6	3.4	69.5
	50-64세	20.4	14.9	8.3	56.4
	65세 이상	29.6	14.5	13.2	42.8

### (3) 농어가 도우미제도 인지 및 이용여부

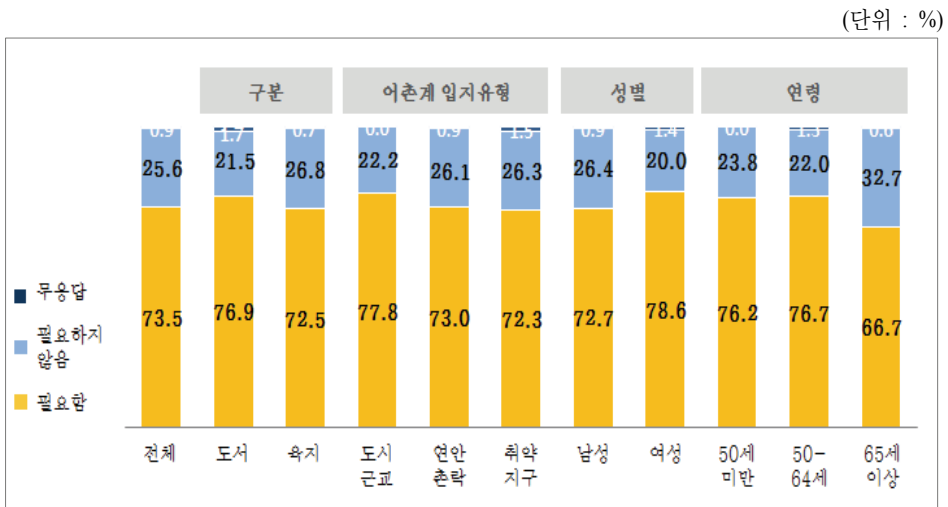
출산 및 출산예정인 여성 농어업인을 대신하는 농어가 도우미제도에 대해 전체 응답자의 41.6%가 인지하고 있으며, 이용해 본 비율은 1.9%로 매우 낮은 것으로 조사되었다. 여전히 인지하지 못하는 비율이 50%를 상회하고 있다.

응답자의 특성별로 보면 당사자인 여성자신의 인지도가 남성에 비해 더욱 낮은 것으로 나타났고, 이용률은 도시 및 50세 미만에서 타 층 대비 다소 높은 것으로 집계되었다.



### (5) 여성 어업인 센터 필요도

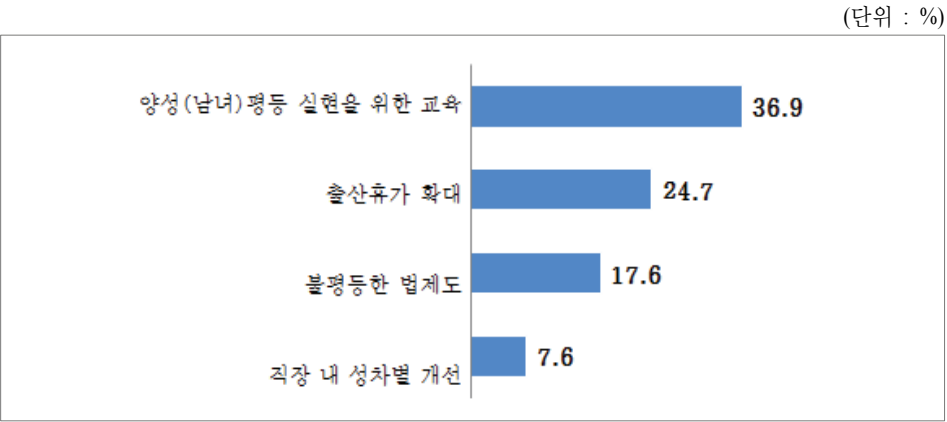
그렇다면 여성 어업인 센터 필요도에 대해서는 전체 응답자의 73.5%가 필요하다고 응답해 높게 인식하는 것으로 나타났으며, 특히 여성층에서 더욱 높은 것으로 집계되었다.



| 그림 4-24 | 여성어업인센터 필요도

### (6) 양성평등 실현 위해 필요한 정부지원

남녀 양성평등 실현을 위해서 가장 필요한 정부지원에 대해 양성평등 실현을 위한 교육을 꼽은 비율이 36.9%로 가장 높았으며, 다음으로 출산휴가 확대(24.7%), 불평등한 법제도 개선(17.8%)의 순으로 집계되었다.



| 그림 4-25 | 양성평등 실현 위해 필요한 정부지원

응답자의 특성별로 전반적으로 교육을 꼽은 비율이 가장 높은 가운데, 입지유형이 도시근교인 경우 출산휴가 확대를 선택한 비율이 가장 높았다. 여성의 경우 남성 대비 불평등한 법제도 개선과 직장 내 성차별 개선을 꼽은 비율이 다소 높은 것으로 나타났다.

| 표 4-28 | 양성평등 실현 위해 필요한 정부지원

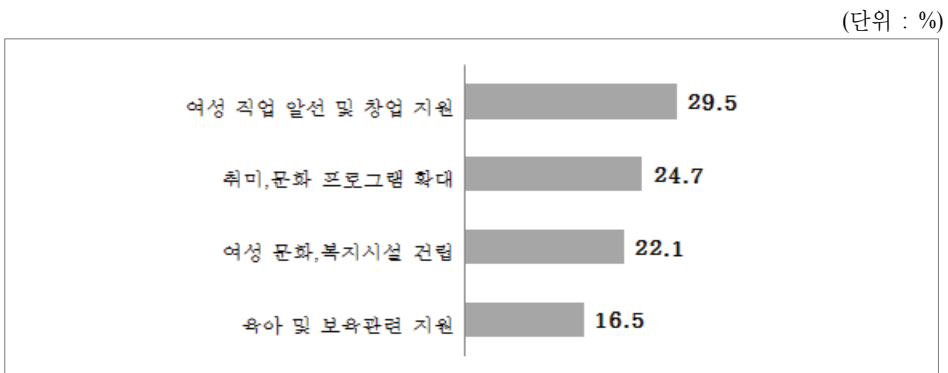
(단위 : %)

구 분		양성(남녀) 평등실현교육	출산휴가 확대	불평등한 법제도개선	직장 내 성차별 개선
전체		36.9	24.7	17.6	7.6
지역	도시	40.5	24.8	17.4	7.4
	육지	35.9	24.6	17.7	7.7
어촌계 입지유형	도시근교	29.2	36.1	13.9	6.9
	연안촌락	36.1	23.0	19.4	7.6
	취약지구	43.1	22.6	15.3	8.0
성별	남성	38.0	24.3	16.8	7.0
	여성	30.0	27.1	22.9	11.4
연령	50세 미만	41.3	20.6	12.7	9.5
	50-64세	28.9	29.2	21.3	7.5
	65세 이상	49.7	18.1	12.9	7.0



### (7) 가장 필요한 여성복지 사업

거주하는 지역 내에서 가장 필요로 하는 여성 복지 사업으로 여성 직업 알선 및 창업지원을 꼽은 비율이 29.5%로 가장 높았으며, 다음으로 취미, 문화 프로그램 확대(24.7%), 여성문화·복지시설 건립(22.1%) 그리고 육아 및 보육관련 시설지원 등의 순으로 높았다.



| 그림 4-26 | 가장 필요한 여성복지 사업

도서 및 취약지구, 50세 미만 층의 경우는 취미·문화 프로그램 확대를 가장 많이 선택했으며, 도시근교의 경우 육아 및 보육관련 지원을 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 여성의 경우는 여성 문화 복지시설 건립을 가장 선호하는 것으로 집계되었다.

| 표 4-29 | 응답자 특성별 가장 필요한 여성복지 사업

(단위 : %)

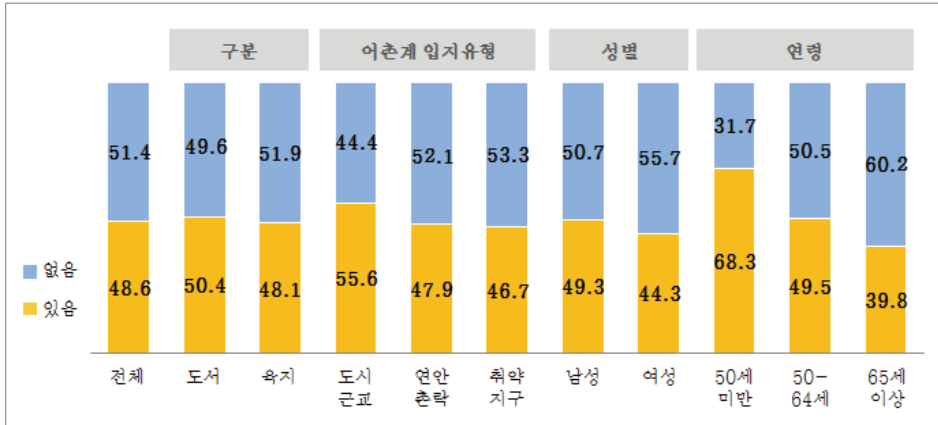
구 분		여성 직업알선 및 창업지원	취미,문화 프로그램 확대	여성문화,복지 시설 건립	육아 및 보육관련 지원
전체		29.5	24.7	22.1	16.5
지역	도시	28.1	33.9	19.0	13.2
	육지	29.9	22.0	23.0	17.5
어촌계 입지유형	도시근교	33.3	20.8	12.5	25.0
	연안촌락	29.7	22.4	22.4	17.6
	취약지구	27.0	32.1	26.3	9.5
성별	남성	29.9	24.9	20.9	17.1
	여성	27.1	22.9	30.0	12.9
연령	50세 미만	27.0	30.2	15.9	19.0
	50-64세	28.5	22.6	23.3	18.4
	65세 이상	32.2	26.3	22.2	12.3

## 5) 영유아 보육

### (1) 영유아 보육여부 및 보육 수

거주하는 어촌지역 내 가구원 중 만6세 미만의 영유아를 보육하고 있는 비율은 48.6% 정도이며, 도시근교 및 50세 미만 층에서의 보육률이 다소 높은 것으로 조사되었다.

(단위 : %)



| 그림 4-27 | 영유아 보육여부

어촌계 당 보육하고 있는 영유아 수는 평균 6.6명 정도이며, 도시근교의 경우 평균 9.7명으로 타 지역 대비 많은 것으로 나타났다.

| 표 4-30 | 어촌계당 보육 영유아 수

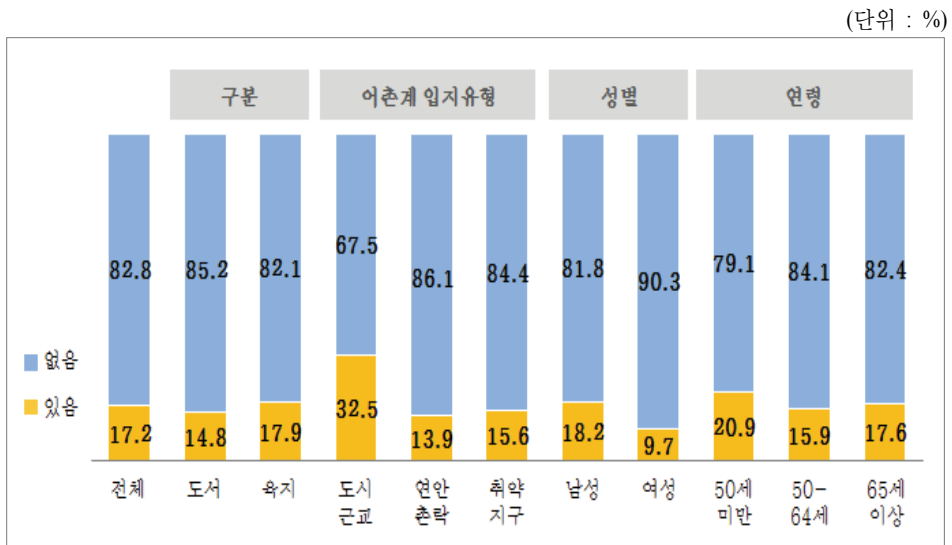
(단위 : %)

구 분		5명 미만	5-9명	10명 이상	모름/무응답	평균: 명
전체		47.7	26.7	24.4	1.1	6.64
지역	도서	50.8	29.5	19.7	0.0	6.59
	육지	46.8	25.9	25.9	1.5	6.66
어촌계 입지유형	도시근교	30.0	27.5	40.0	2.5	9.67
	연안촌락	49.4	25.9	23.4	1.3	6.27
	취약지구	54.7	28.1	17.2	0.0	5.70
성별	남성	48.5	27.3	23.4	0.9	6.58
	여성	41.9	22.6	32.3	3.2	7.13
연령	50세 미만	51.2	25.6	23.3	0.0	6.93
	50-64세	47.0	25.8	26.5	0.7	6.82
	65세 이상	47.1	29.4	20.6	2.9	6.05

## (2) 영유아 교육 및 보육시설 유무

어촌계 내에 어린이집, 놀이방 등의 영유아 교육 및 보육시설이 있는 비율은 17.2%로 낮았으며, 대부분인 82.8%는 시설이 없는 것으로 조사되었다. 어촌의 영유교육 및 보육시설은 열악한 것으로 사료된다.

입지유형이 도시근교인 경우 시설 보유율은 32.5%로 타 입지 지역에 비해서는 높은 수준을 나타내고 있다.

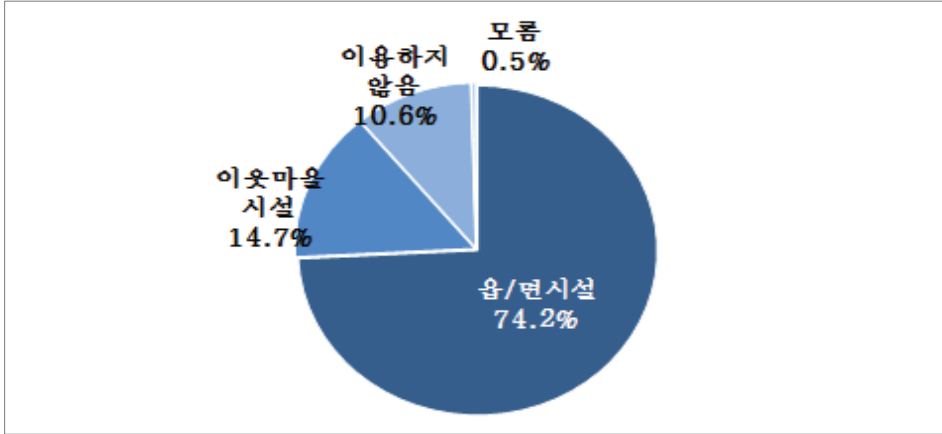


| 그림 4-28 | 영유아 교육 및 보육시설 유무

## (3) 이용하고 있는 영유아 교육/보육시설

어촌계 내에 영유아 시설이 없는 경우, 74.2%가 읍/면시설의 영유아 시설을 이용하고 있으며, 10.6%는 이용하지 않는 것으로 나타났다.

(단위 : %)



| 그림 4-29 | 이용하고 있는 영유아 교육/보육시설

전반적으로 읍/면 시설을 이용하는 비율이 높은 가운데, 도서 지역 거주자의 경우 이용하지 않는 비율이 21.2%로 높은 것으로 나타났다. 입지유형이 도시근교인 경우는 상대적으로 이웃마을 시설을 이용하는 비율이 높은 반면, 연안촌락은 읍/면 시설을 이용하는 비율이 높은 것으로 집계되었다.

| 표 4-31 | 이용하고 있는 영유아 교육/보육시설

(단위 : %)

구 분		읍/면 시설	이웃마을시설	이용하지않음	모름
전체		74.2	14.7	10.6	0.5
지역	도서	61.5	17.3	21.2	0.0
	육지	78.2	13.9	7.3	0.6
어촌계 입지유형	도시근교	55.6	33.3	11.1	0.0
	연안촌락	80.9	11.0	8.1	0.0
	취약지구	66.7	14.8	16.7	1.9
성별	남성	74.1	13.8	11.6	0.5
	여성	75.0	21.4	3.6	0.0
연령	50세 미만	79.4	8.8	11.8	0.0
	50-64세	70.9	17.3	11.8	0.0
	65세 이상	78.6	12.5	7.1	1.8

#### (4) 월평균 교육 및 보육비

영유아 시설을 이용하는 경우 월평균 교육비는 11만 원 정도, 보육비는 13만 원 정도 지출하는 것으로 조사되었다.

표 4-32 | 월평균 교육 및 보육비

(단위 : %, 만원)

구 분	없음	~5	5~9	10~14	15~19	20~	모름/ 무응답	평균
월평균 교육비	13.9	1.3	0.8	2.5	1.7	8.4	71.4	10.79
월평균 보육비	15.5	0.8	2.9	2.5	2.9	10.9	64.3	12.93

도시 지역의 경우 교육비용이 없다는 비율이 24.0%로 꽤 높은 수준이며, 평균 지출비용도 2만 원 정도로 적은 반면, 육지는 평균 13만 원 정도로 집계되어 영유아 교육비의 격차 큰 것으로 나타났다.

표 4-33 | 응답자 특성별 월평균 교육비

(단위 : %, 만원)

구 분	없음	~5	5~9	10~14	15~19	20~	모름/ 무응답	평균
전체	13.9	1.3	0.8	2.5	1.7	8.4	71.4	10.79
지역	도시	24.0	2.0	0.0	2.0	2.0	0.0	1.87
	육지	11.2	1.1	1.1	2.7	1.6	10.6	13.32
어촌계 입지유형	도시근교	16.2	0.0	2.7	10.8	8.1	10.8	12.83
	연안촌락	12.2	2.0	0.7	0.7	0.0	9.5	10.76
	취약지구	16.7	0.0	0.0	1.9	1.9	3.7	8.08
성별	남성	14.4	1.0	1.0	2.4	1.9	8.2	10.12
	여성	10.0	3.3	0.0	3.3	0.0	10.0	15.88
연령	50세 미만	25.6	5.1	2.6	2.6	2.6	59.0	3.50
	50-64세	14.0	0.0	0.7	2.9	1.5	11.0	13.17
	65세 이상	6.3	1.6	0.0	1.6	1.6	6.3	12.55

보육비 또한 교육비와 마찬가지로 도서 지역의 경우 비용이 없다는 비율이 26.0%로 꽤 높은 수준이며, 평균 지출비용 7만 원 정도로 적은 반면, 육지는 평균 14.6만 원 정도로 높은 것으로 나타났다.

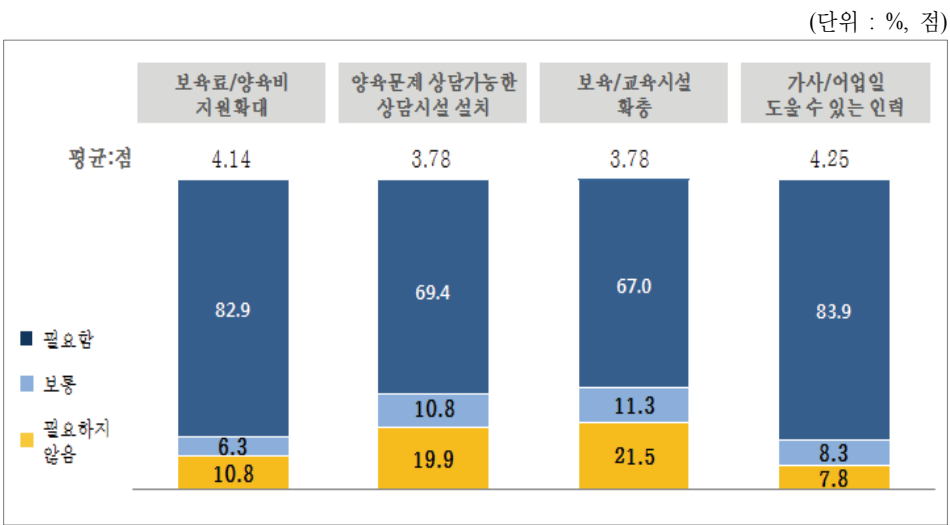
| 표 4-34 | 응답자 특성별 월평균 보육비

(단위 : %, 만원)

구 분		없음	~5	5~9	10~14	15~19	20~	모름/ 무응답	평균
전체		15.5	0.8	2.9	2.5	2.9	10.9	64.3	12.93
지역	도서	26.0	0.0	0.0	2.0	4.0	6.0	62.0	7.00
	육지	12.8	1.1	3.7	2.7	2.7	12.2	64.9	14.64
어촌계 입지유형	도시근교	16.2	0.0	2.7	10.8	8.1	16.2	45.9	16.65
	연안촌락	14.3	1.4	4.1	1.4	1.4	10.9	66.7	11.96
	취약지구	18.5	0.0	0.0	0.0	3.7	7.4	70.4	11.25
성별	남성	15.9	1.0	2.9	2.4	3.4	11.1	63.5	12.74
	여성	13.3	0.0	3.3	3.3	0.0	10.0	70.0	14.56
연령	50세 미만	28.2	5.1	5.1	2.6	2.6	15.4	41.0	11.26
	50-64세	14.7	0.0	3.7	2.2	3.7	11.8	64.0	13.96
	65세 이상	9.5	0.0	0.0	3.2	1.6	6.3	79.4	12.00

#### (5) 영유아 및 보육대상 아동 위한 사업 및 시설 필요도

영유아 및 보육대상 아동을 위한 사업 및 시설 필요도는 전반적으로 높은 가운데 특히, 가사/어업일 도울 수 있는 인력 지원의 필요도가 5점 만점 척도로 4.26으로 가장 높으며, 그 다음으로 보육비/양육비 지원확대가 높은 것으로 나타났다.



| 그림 4-30 | 영유아 및 보육대상 아동 위한 사업/시설 필요도

특히 도서 및 취약지구의 경우 가사/어업일 도울 수 있는 인력지원에 대한 필요도가 가장 높은 것으로 나타났다.

| 표 4-35 | 응답자 특성별 영유아 지원 사업 및 시설 필요도

(단위 : 점)

구 분		보육료/양육비 지원확대	양육문제 상담가능한 상담시설 설치	보육/교육 시설확충	가사/어업일 인력지원
전체		4.14	3.78	3.78	4.25
지역	도서	4.14	3.85	3.76	4.44
	육지	4.14	3.76	3.79	4.19
어촌계 입지유형	도시근교	4.15	3.78	3.75	4.06
	연안촌락	4.20	3.79	3.85	4.22
	취약지구	3.99	3.76	3.65	4.42
성별	남성	4.15	3.79	3.79	4.29
	여성	4.09	3.73	3.76	3.94
연령	50세 미만	4.40	3.97	3.94	4.32
	50-64세	4.15	3.84	3.83	4.26
	65세 이상	4.03	3.60	3.65	4.21

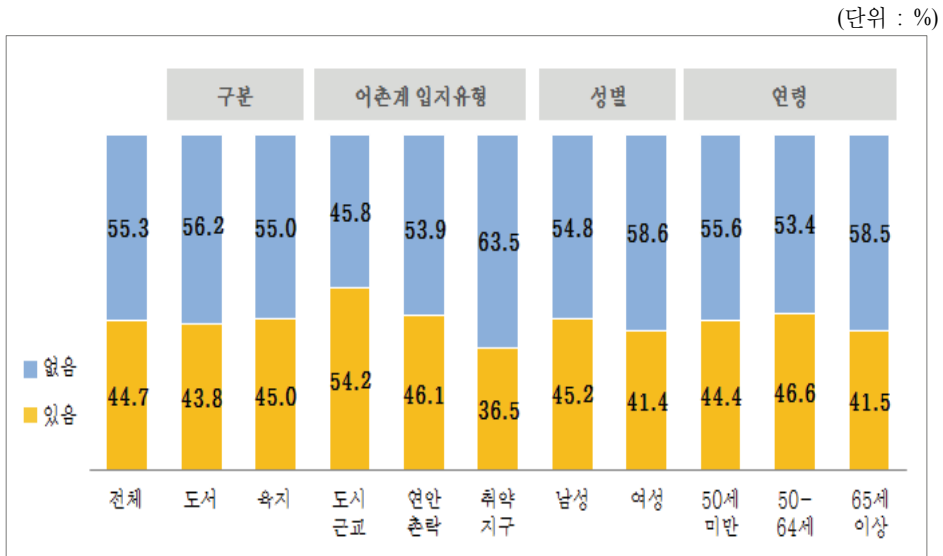


## 6) 다문화 가족복지

### (1) 다문화가족 유무 및 가구 수

표본의 44.7%에 해당하는 241개 어촌계에 다문화가구가 있는 것으로 조사되었으며, 도시근교의 경우는 54.2%로 타 계층 대비 높은 반면, 취약지구는 36.5%로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

어촌계 당 평균 125가구에 다문화가구가 평균 3.81가구로 그 비율이 3.3%로 나타났으며, 그 수는 점점 늘어나고 있는 실정이다. 특히 도서의 경우 43.8%의 어촌계에 다문화가구가 있는 것으로 집계되었는데 보건의료 및 생활환경이 불편한 도서의 다문화가구에 대한 복지정책이 중요할 것으로 사료된다.



| 그림 4-31 | 거주지역 내 다문화가족 유무

표 4-36 | 전체 및 다문화 가구 수

(단위 : 명, 가구)

전체 가구 수	50가구 미만	50-99가구	100-199가구	200가구 이상	평균: 가구
	23.7	37.8	24.9	13.7	125.00
다문화 가구 수	1가구	2가구	3-9가구	10가구 이상	평균: 가구
	32.0	20.7	38.6	8.7	3.81

## (2) 다문화가족 여성의 역할

다문화 가족 결혼 이민 여성이 주로 하는 역할은 집안일+어업+농사일을 병행하고 있다는 응답이 41.5%로 가장 높으며, 주로 집안일만 한다는 응답도 23.2%로 나타났다.

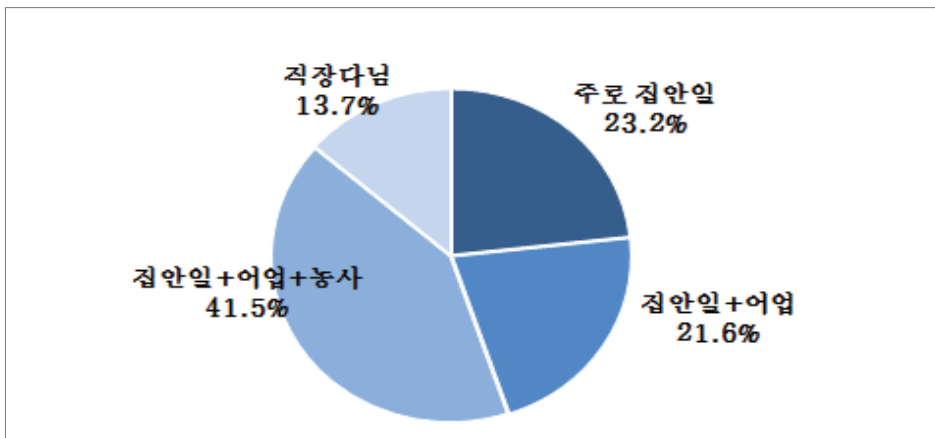


그림 4-32 | 다문화가족 여성이 주로 실시하는 일

응답자의 특성별로 보면, 도시의 경우 상대적으로 주로 집안일을 하거나 집안일과 어업을 병행한다는 응답이 높은 편이며, 연안촌락은 집안일+어업+농사를 병행한다는 응답이 48.0%로 높게 나타났다.

| 표 4-37 | 응답자 특성별 다문화가족 여성 역할

(단위 : %)

구 분		집안일+어업+농사	주로 집안일	집안일+어업	직장다님
전체		41.5	23.2	21.6	13.7
지역	도시	34.0	30.2	30.2	5.7
	육지	43.6	21.3	19.1	16.0
어촌계 입지유형	도시근교	28.2	33.3	28.2	10.3
	연안촌락	48.0	19.1	16.4	16.4
	취약지구	32.0	28.0	32.0	8.0
성별	남성	43.4	20.8	22.2	13.7
	여성	27.6	41.4	17.2	13.8
연령	50세 미만	42.9	32.1	14.3	10.7
	50-64세	37.3	24.6	24.6	13.4
	65세 이상	49.3	16.9	18.3	15.5

### (3) 다문화가족 복지위해 필요한 정책

어촌 내 다문화 가족의 복지를 위해 필요한 정책에 대해 언어교육지원 횟수가 많았으면 좋겠다는 응답이 가장 많았으며, 다음으로 문화시설 및 교육 프로그램이 많았으면 좋겠다는 응답으로 나타났다. 그 외에 일자리 마련, 경제적, 사회적 관심과 지원 필요, 고향 가는 경비 지원 등에 대한 의견이 그 뒤를 이었다.

| 표 4-38 | 다문화가족 복지 위해 필요한 정책

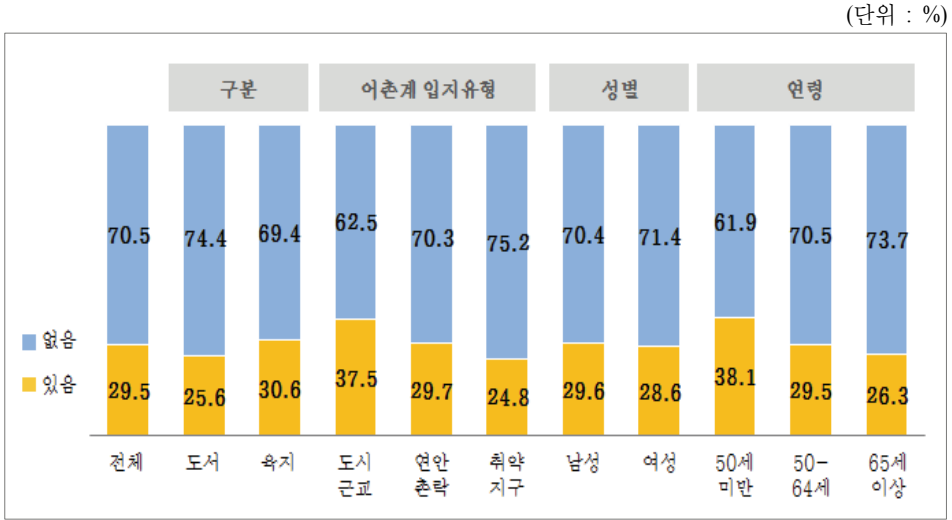
세부 내용	응답 수	구성비(%)
• 언어교육 지원, 횡수가 많았으면	43	17.9%
• 문화시설 및 교육 프로그램이 많았으면	24	10.0%
• 일자리 마련	11	4.6%
• 경제적, 사회적 관심과 지원 필요	5	2.1%
• 고향 가는 경비를 지원해주었으면	5	2.1%
• 문화, 복지 혜택이 있었으면	5	2.1%
• 교육비를 지원해 주었으면	4	1.7%
• 다문화 아이들 교육을 위한 시설이 많았으면	4	1.7%
• 생활자금(생활비) 지원	4	1.7%
• 우리 문화를 배울 수 있는 프로그램이 있었으면	4	1.7%
• 보육 시설이 많았으면	2	0.8%
• 보육비를 지원해 주었으면	2	0.8%
• 차별하지 않고 동등하게 대우해 주었으면	2	0.8%

## 7) 안전 및 재해

### (1) 불의의 사고를 예방하는 안전대책 마련여부

사설경비업체의 보안서비스가입, 비상연락망 갖추기, 집을 비울 때 방에 불 켜놓기 등 불의의 사고를 막기 위한 안전대책에 대해 전체 어업인의 29.5%만이 마련을 하고 있다는 응답이며, 나머지 70.5%는 마련하고 있지 않은 것으로 나타났다.

응답자의 특성별로 볼 때, 큰 차이를 보이지 않는 가운데, 도시근교와 50세 미만 층의 경우 안전대책 마련 비율이 타 계층 대비 다소 높은 편임을 알 수 있다.



| 그림 4-33 | 불의사고 막기 위한 안전대책 마련여부

## (2) 지난 1년 내 피해당한 자연재해 및 피해액

전체 어업인의 62.0%가 지난 1년 내에 태풍으로 인해 피해를 받은 것으로 조사되었으며, 그 외 적조 5.6%, 홍수 5.0%, 냉해 4.8% 수준으로 집계되었다. 태풍으로 피해를 입은 경우 피해액은 평균 3천 7백만 원 정도로 타 자연재해 대비 피해액이 큰 것으로 나타났다.

실제 통계청 발표에 의하면 지난 2012년 어가의 평균소득이 감소하였는데 태풍 등 자연재해로 인해 수산물 생산량 감소에 그 원인이 있다고 한 내용과 일맥상통하는 부분이라 할 수 있다.

| 표 4-39 | 지난 1년 내 피해당한 자연재해 및 피해액

구 분	태풍	적조	홍수	냉해	가뭄	폭염
피해율(%)	62.0	5.6	5.0	4.8	2.4	2.4
피해액(천만 원)	3.69	2.35	1.86	2.49	0.87	0.73

태풍 등 자연재해 피해율은 입지유형 및 응답자의 특성별로 큰 차이를 보이지 않고 유사한 경향을 보이고 있다.

표 4-40 | 응답자 특성별 지난 1년 내 피해당한 자연재해

(단위 : %)

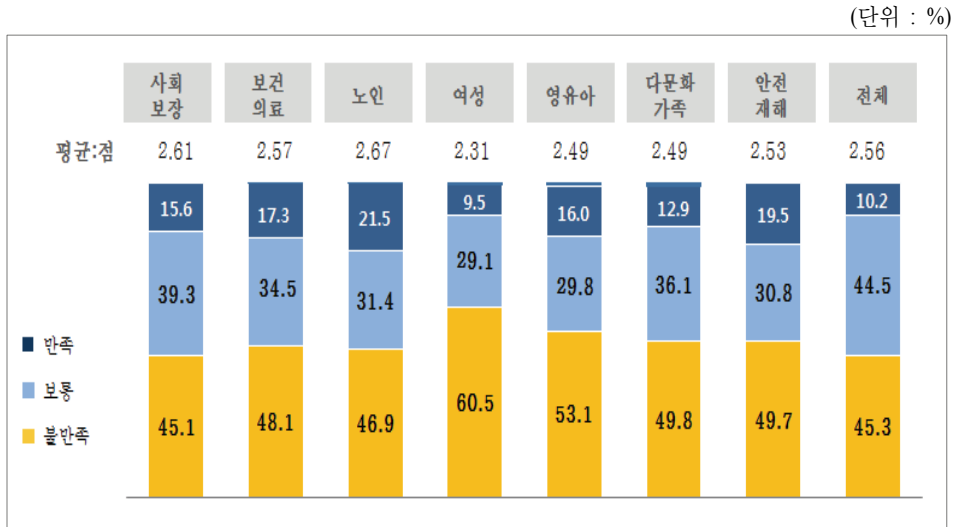
구 분		태풍	적조	홍수	냉해	가뭄	폭염
전체		62.0	5.6	5.0	4.8	2.4	2.4
지역	도서	67.8	3.3	0.8	0.0	1.7	0.8
	육지	60.3	6.2	6.2	6.2	2.6	2.9
어촌계 입지유형	도시근교	50.0	5.6	2.8	1.4	2.8	0.0
	연안촌락	62.1	6.4	6.4	7.3	2.7	3.3
	취약지구	67.9	3.6	2.9	0.7	1.5	1.5
성별	남성	61.8	6.0	4.9	5.1	2.6	2.6
	여성	62.9	2.9	5.7	2.9	1.4	1.4
연령	50세 미만	73.0	3.2	4.8	1.6	1.6	1.6
	50-64세	62.3	6.6	4.6	5.9	3.6	3.0
	65세 이상	57.3	4.7	5.8	4.1	0.6	1.8

## 8) 복지수준 만족도

### (1) 전체 만족도

전반적인 어업인 복지수준에 대해 불만족의 응답이 45.3%인 반면, 10.2%만이 만족한다고 응답하여 어업인 복지 만족도는 매우 낮은 수준이라 할 수 있다.

특히, 여성 부문에 대해 불만족의 응답이 60.5%로 가장 높았으며, 다음은 영유아 부문(53.1%)의 순으로 불만족 정도는 높았다. 반면, 노인 및 안전 재해 부문에서 만족한다는 응답이 각각 21.5%, 19.5%로 타 부문 대비 약간 높은 수준으로 나타났으나, 이 또한 여전히 낮은 만족도라 할 수 있다.



| 그림 4-34 | 전체 복지수준 만족도

응답자 특성별로 살펴보면 50세 미만과 도서에서 불만족 비율이 각 60.3%, 53.7%로 가장 높게 나타났다. 즉 연령이 낮을수록, 도서지역에 거주할수록, 보건복지 수준에 대한 불만족이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

반면, 육지이면서 도시근교, 그리고 연령이 높아질수록, 만족도가 높아지는 경향을 보이나 이 또한 평균 만족도 3점에도 미치지 못하는 실정이다.

| 표 4-41 | 응답자 특성별 복지 수준 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	평균: 점
전체		45.3	44.5	10.2	2.56
지역	도서	53.7	35.5	10.7	2.44
	육지	42.8	47.1	10.0	2.59
어촌계 입지유형	도시근교	31.9	55.6	12.5	2.76
	연안촌락	47.0	44.2	8.8	2.52
	취약지구	48.2	39.4	12.4	2.53
성별	남성	46.1	43.3	10.7	2.56
	여성	40.0	52.9	7.1	2.53
연령	50세 미만	60.3	33.3	6.3	2.32
	50-64세	47.2	43.3	9.5	2.53
	65세 이상	36.3	50.9	12.9	2.70

## (2) 사회보장 만족도

사회보장 부문에 대한 만족도를 입지유형별로 볼 때, 연안촌락의 만족도가 가장 낮은 반면, 취약지구는 상대적으로 약간 높은 편으로 나타났다.

반면, 연령이 낮아질수록 사회보장에 대한 불만 경향이 많았는데, 50세 미만 층의 경우 사회보장 불만족도 63.5%로 가장 높은 것으로 집계되었다. 이는 어촌의 빈곤실태와도 관련이 있으며, 향후 어촌의 빈곤상황이 개선되거나 국민보험 및 건강보험 등의 사회보장 부문이 확충되지 않는다면 젊은 층은 더욱 어촌을 떠날 수밖에 없을 것이다.



| 표 4-42 | 응답자 특성별 사회보장 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	평균: 점
전체		45.1	39.3	15.6	2.61
지역	도서	47.9	33.9	18.2	2.61
	육지	44.3	40.9	14.8	2.61
어촌계 입지유형	도시근교	37.5	47.2	15.3	2.74
	연안촌락	47.9	39.7	12.4	2.53
	취약지구	42.3	34.3	23.4	2.74
성별	남성	45.4	38.8	15.8	2.62
	여성	42.9	42.9	14.3	2.56
연령	50세 미만	63.5	23.8	12.7	2.33
	50-64세	47.2	40.0	12.8	2.55
	65세 이상	34.5	43.9	21.6	2.82

### (3) 보건의료 만족도

보건의료 부문에 대해 응답자 특성별로 보면 도서, 취약지구 그리고 50세 미만 층에서 불만족이 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 도서 및 취약지구에서는 보건의료 접근성이 취약하고, 50세 미만 층에서는 기대치에 미치지 못하는 보건의료의 현 실태가 반영된 것으로 사료된다.

반면, 사회보장과 마찬가지로 연령이 높아질수록 그리고 도시근교일수록 그 비중은 낮지만 만족도가 높아지는 경향을 보이고 있다.

| 표 4-43 | 응답자 특성별 보건의료 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	모름/무응답	평균: 점
전체		48.1	34.5	17.3	0.2	2.57
지역	도서	57.9	30.6	11.6	0.0	2.33
	육지	45.2	35.6	18.9	0.2	2.64
어촌계 입지유형	도시근교	36.1	38.9	23.6	1.4	2.82
	연안촌락	46.4	37.3	16.4	0.0	2.59
	취약지구	58.4	25.5	16.1	0.0	2.39
성별	남성	49.3	33.3	17.3	0.2	2.56
	여성	40.0	42.9	17.1	0.0	2.63
연령	50세 미만	52.4	31.7	15.9	0.0	2.46
	50-64세	49.5	34.8	15.4	0.3	2.53
	65세 이상	43.9	35.1	21.1	0.0	2.68

#### (4) 노인복지 만족도

노인 복지부문에 대해서는 도서와 취약지구에서 불만족 응답이 가장 많이 집계되었다. 반면, 65세 이상 노령층은 상대적으로 불만족 비율이 다소 낮은 것으로 나타났으나 만족비율은 26.3%로 낮은 수준이다. 노인복지 만족도가 가장 높게 나타난 도시근교일지라도 만족비율은 29.2%정도로 30%에도 미치지 못하고 있는 실정이다.

| 표 4-44 | 응답자 특성별 노인복지 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	모름/무응답	평균: 점
전체		46.9	31.4	21.5	0.2	2.67
지역	도서	57.0	23.1	19.8	0.0	2.51
	육지	44.0	33.7	22.0	0.2	2.72
어촌계 입지유형	도시근교	26.4	44.4	29.2	0.0	3.01
	연안촌락	48.2	31.2	20.3	0.3	2.66
	취약지구	54.7	24.8	20.4	0.0	2.53
성별	남성	47.3	30.7	21.7	0.2	2.68
	여성	44.3	35.7	20.0	0.0	2.63
연령	50세 미만	49.2	31.7	19.0	0.0	2.60
	50-64세	49.2	31.5	19.3	0.0	2.61
	65세 이상	42.1	31.0	26.3	0.6	2.81

### (5) 여성복지 만족도

여성 복지부문 만족도는 노인부문과 마찬가지로 도서와 취약지구 그리고 50세 미만 층에서 불만족이 높게 나타났다. 여성복지에 대한 만족도는 연령이 높아질수록 만족도가 높아지는 경향인 가운데, 50세 미만의 경우 불만족의 응답이 73.0%로 가장 낮은 만족도를 보이고 있다.

| 표 4-45 | 응답자 특성별 여성 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구분		불만족	보통	만족	모름/무응답	평균: 점
전체		60.5	29.1	9.5	0.9	2.31
지역	도시	69.4	22.3	7.4	0.8	2.09
	육지	57.9	31.1	10.0	1.0	2.38
어촌계 입지유형	도시근교	45.8	41.7	12.5	0.0	2.57
	연안촌락	62.7	27.6	8.5	1.2	2.28
	취약지구	62.8	26.3	10.2	0.7	2.27
성별	남성	61.2	28.4	9.4	1.1	2.31
	여성	55.7	34.3	10.0	0.0	2.37
연령	50세 미만	73.0	22.2	3.2	1.6	1.98
	50-64세	63.6	27.5	8.2	0.7	2.24
	65세 이상	50.3	34.5	14.0	1.2	2.56

## (6) 영유아 복지 만족도

영유아 복지수준에 대해 도시의 경우 가장 불만족이 높았으며, 다음으로 연안촌락과 남성에서 그리고 연령별로는 50-65세 미만의 노령 잠재 계층에서 불만족이 높게 집계되었다.

| 표 4-46 | 응답자 특성별 영유아 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구분		불만족	보통	만족	모름/무응답	평균: 점
전체		53.1	29.8	16.0	1.1	2.49
지역	도시	60.7	18.0	21.3	0.0	2.38
	육지	50.7	33.3	14.4	1.5	2.52
어촌계 입지유형	도시근교	47.5	32.5	20.0	0.0	2.68
	연안촌락	55.1	29.1	14.6	1.3	2.44
	취약지구	51.6	29.7	17.2	1.6	2.49
성별	남성	56.3	26.0	16.5	1.3	2.45
	여성	29.0	58.1	12.9	0.0	2.77
연령	50세 미만	48.8	34.9	14.0	2.3	2.55
	50-64세	58.3	23.8	16.6	1.3	2.40
	65세 이상	44.1	39.7	16.2	0.0	2.63

## (7) 다문화가족 복지 만족도

다문화가족 복지부문에 대해 도서, 취약지구 그리고 50세 미만에서 불만족이 높게 나타났다. 타 부문과 마찬가지로 65세 이상 노령층의 만족도가 상대적으로 높은 편이나 이 또한 만족도가 평균에도 미치지 못하는 2.6 정도로 집계되었다.

표 4-47 | 응답자 특성별 다문화가족 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	모름/무응답	평균: 점
전체		49.8	36.1	12.9	1.2	2.49
지역	도서	64.2	26.4	9.4	0.0	2.25
	육지	45.7	38.8	13.8	1.6	2.56
어촌계 입지유형	도시근교	46.2	33.3	20.5	0.0	2.64
	연안촌락	49.3	37.5	11.2	2.0	2.48
	취약지구	54.0	34.0	12.0	0.0	2.40
성별	남성	50.9	34.4	13.2	1.4	2.48
	여성	41.4	48.3	10.3	0.0	2.59
연령	50세 미만	57.1	28.6	10.7	3.6	2.44
	50-64세	52.8	32.4	13.4	1.4	2.41
	65세 이상	40.8	46.5	12.7	0.0	2.66

주 : 거주하는 어가 중 다문화 가족이 있는 경우

## (8) 안전재해 만족도

안전재해 부문에 대해 50세 미만, 도서에서 특히 불만족이 높게 나타났다. 타 부문과 마찬가지로 65세 이상 노령층의 만족도가 상대적으로 높은 편이나 이 또한 만족도가 평균에도 미치지 못하는 2.7점 정도로 집계되었다.

| 표 4-48 | 응답자 특성별 안전재해 부문 만족도

(단위 : %, 점)

구 분		불만족	보통	만족	평균: 점
전체		49.7	30.8	19.5	2.53
지역	도시	55.4	24.8	19.8	2.43
	육지	48.1	32.5	19.4	2.56
어촌계 입지유형	도시근교	37.5	36.1	26.4	2.85
	연안촌락	53.6	30.3	16.1	2.43
	취약지구	46.7	29.2	24.1	2.61
성별	남성	50.1	29.9	20.0	2.54
	여성	47.1	37.1	15.7	2.50
연령	50세 미만	68.3	19.0	12.7	2.22
	50-64세	51.8	29.8	18.4	2.49
	65세 이상	39.2	36.8	24.0	2.73

### 3. 요약 및 시사점

어업인을 대상으로 실시한 7개 보건복지부문 및 만족도를 포함한 설문 조사의 결과를 어업인 복지실태와 복지수요로 구분하여 요약 및 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 복지실태

##### (1) 건강보험 및 국민연금 보험 등의 사회보장

어업인은 본인 또는 자녀직장 등을 통해 국민건강보험에는 100%에 가까운 높은 가입률을 보이고 있다. 연령이 높을수록 자녀직장 건강보험 가입률이 높아지는 경향을 보이고 있다. 그리고 민영건강보험에는 절반 정도 (54%)의 어업인이 가입하고 있는 것으로 나타났다.

매월 지불하는 건강보험료에 대해 부담을 느끼고 있으며, 의료 진료비 본인 부담금 등 의료 진료비 수준 적절성에 대해서는 보통 정도로 판단하는 것으로 나타났다.

반면, 국민연금에 가입하지 않은 미가입 어업인이 전체의 약 21%로 높으며, 특히 여성의 국민연금 미가입 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 현재 연금 수령 중에 있는 여성비율이 남성에 비해 낮아 향후 수명 등을 고려했을 때 어가여성의 빈곤이 우려된다.

## (2) 보건의료

어업 작업으로 인한 불편증세는 남성보다는 여성, 고연령층일수록 자주 경험하는 비율이 높으며, 최근 1-2년 이내에 80%의 어업인이 종합건강검진을 받은 적이 있는 것으로 나타났다.

24% 정도의 어업인이 119구급차 및 병원 엠블런스 등의 응급의료를 이용해 본 적이 있으며, 병의원 및 종합병원과 약국은 월 평균 2.4회 정도 이용하는 것으로 조사되었다. 도서는 상대적으로 약국, 육지는 병의원 및 종합병원의 이용횟수가 많으며, 보건소는 육지보다는 도서와 연안촌락의 이용횟수가 다소 높은 것으로 나타났다.

환자질병 치료 시 가장 큰 애로사항으로 육지 어업인의 경우는 치료비가 많이 든다, 도서 및 취약지구 어업인은 의료기관이 멀다는 것을 가장 많이 들고 있어 현 실태를 보여주고 있다고 할 수 있다.

도서지역의 경우, 도서내 보건의료기관이 없다는 응답이 19%로 집계되었다. 육지로의 이동 시 평균 소요시간은 54분 정도 소요되며, 육지로 이동 시간이 2시간 이상 소요되는 응답도 21%로 높은 것으로 나타났다. 그리고 도서거주자의 66%가 병원선 등 방문의료서비스를 이용한 경험이 있으며, 만족도 또한 비교적 높은 것으로 집계되었다. 보건의료기관이 위치해 있지 않는 도서의 경우 방문 의료서비스를 강화할 필요가 있다.

### (3) 노인복지

노인복지시설에 대해 불충분(34%)보다는 충분하다(43%)는 응답이 다소 높았으나, 도서 및 취약지구에서 상대적으로 불충분하다는 응답이 높게 나타났다.

노인복지를 위한 경로당시설의 경우, 마을경로당을 주로 이용하고 있으며, 고령어업인 또는 독거노인 등의 공동취사를 위해 경로당 가사도우미 지원을 받고 있는 비율은 9% 정도로 매우 낮은 것으로 집계되었다. 특히 도서와 취약지구에서 경로당 가사도우미 지원 비율이 낮은 것으로 조사되었다.

### (4) 여성복지

어촌 대부분의 지역에 여성복지센터가 위치해 있지 않으며, 도시근교에 비해 도서는 전무하며, 취약지구의 2.2% 정도만이 여성복지센터가 있는 것으로 집계되었다. 대체로 여성복지센터를 이용하지 않고 있으며, 마을여성복지센터를 이용(9%)하기보다는 주로 어촌계 회관을 이용(22%)하고 있는 것으로 조사되었다. 어촌여성이 상대적으로 많이 이용하고 있는 어촌계 회관을 확충하거나 여성에 적합하게 리모델링하는 방안이 요구된다.

출산 및 출산예정인 여성농어업인을 대신하는 농어가 도우미 제도에 대해 여전히 인지하지 못하고, 이용비율은 2%정도로 매우 낮은 수준으로 조사되었다. 당사자인 여성자신의 인지도가 남성에 비해 더욱 낮은 것으로 나타나 어촌 여성의 정부정책 및 제도 접근성이 매우 열악함을 알 수 있다.

지역마다 운영되고 있는 여성농업인센터에 대해서 절반 정도가 인지하고 있으며 이 역시 여성의 인지 비율이 낮은 것으로 집계되었다.



### (5) 영유아 보육

거주하는 어촌지역 내 가구원 중 만6세 미만의 영유아를 보육하고 있는 비율은 49%정도, 어촌계당 보육하고 있는 영유아 수는 평균 6.6명 정도로 집계되었다. 그러나 83%의 어촌계 내에 어린이집, 놀이방 등의 영유아 교육 및 보육시설은 위치해 있지 않으며, 특히 도서지역에서 그 비율이 높은 것으로 조사되었다. 주로 읍·면에 위치한 시설을 이용하고 있으며, 도서지역의 경우는 이들 시설을 이용하지 않는 비율(21%)이 높은 것으로 나타났다.

월평균 지불하는 영유아 교육비의 경우 도서 평균 2만원, 육지 평균 13만원 정도, 영유아 보육비에 있어서는 도서 평균 지출비용 7만원, 육지는 14.6만원으로 도서와 육지의 영유아 교육 및 보육부문에서 격차가 심한 것으로 나타났다. 도서의 영유아 교육 및 보육현황은 더욱 열악함을 알 수 있다.

### (6) 다문화 가족복지

표본의 44.7%에 해당하는 241개 어촌계에 다문화 가구가 있는 것으로 조사되었으며, 입지유형별로 보면 도시근교 어촌에 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 어촌계당 다문화가구는 평균 3.8가구 그리고 도서어촌의 경우도 44%의 어촌계에 다문화 가구가 있는 것으로 집계되었는데 다문화가구 수는 점점 증가하고 있는 실정이다.

다문화가족 결혼 이민 여성이 주로 하는 역할은 집안일, 어업, 농사를 병행하고 있다는 응답(42%)이 가장 높았으며, 다음으로 집안일만 한다는 응답(23.2%)과 집안일과 어업을 병행한다는 응답(21.6%)이 많았다. 도서의 경우는 주로 집안일과 어업을 병행하고, 연안촌락은 집안일, 어업 그리고 농사를 병행한다는 응답이 높게 나타났다. 이러한 설문결과는 경작지가 상대적으로 넓은 연안촌락과 경작지가 협소한 도서 등의 지역적 특징을 그대로 반영하고 있음을 알 수 있다.

## (7) 안전 및 재해

불의의 사고를 막기 위한 안전대책에 대해 약 30%의 어업인만이 마련하고 있으며 나머지 70%는 안전대책에 무방비 상태라 할 수 있다.

그리고 지난 1년 내 피해를 입은 자연재해로는 태풍피해(62%)가 가장 많았으며, 다음으로 적조(6%), 홍수(5%), 냉해(4.8%)의 순으로 집계되었다. 태풍 피해 금액은 평균 3천 7백만 원 정도로 피해액이 큰 것으로 나타났다. 실제 통계청 발표에 의하면 작년 2012년 어가 평균소득이 감소하였는데 태풍 등 자연재해로 인해 수산물 생산량의 감소에 그 원인이 있다고 한 내용과 일맥상통하는 부분이다.

입지유형 및 응답자 특성별로 큰 차이를 보이지 않고 있으나, 재해 종류별로 보면 상대적으로 태풍피해는 도서지역과 취약지구에서 그리고 적조는 육지와 연안촌락에서 각각 많은 것으로 나타났다.

## (8) 전체 복지수준 만족도

전반적인 어업인 복지수준에 대해 불만족의 응답이 45%인 반면, 만족은 10%로 어업인 복지만족도는 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 특히 여성 부문에 대한 불만족이 가장 높았으며, 다음으로 영유아 부문의 불만족 응답이 많았다. 연령 및 입지유형 등 응답자 특성별로는 50세 미만, 도서에서 불만족 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

부문별로 살펴보면 사회보장 부문에 대해서는 도서 및 연안촌락의 만족도가 가장 낮고, 연령층이 낮아질수록 불만 경향이 많은 것으로 나타났다. 그리고 보건의료 부문에 있어서는 도서, 취약지구 그리고 50세 미만의 계층에서 불만족이 높은 것으로 조사되었다.

노인, 여성 및 다문화 가족 복지 부문의 경우, 도서와 취약지구 그리고 50세 미만 계층에서 불만족 응답이 가장 많이 집계되었다. 영유아 복지 및 안전재해 부문에 대해서는 도서지역에서 특히 불만족이 높게 나타났다.

## 2) 복지수요

### (1) 사회보장

어업인은 국민연금 보험의 개선사항으로 배우자의 보험료도 지원해 줄 것을 가장 많이 희망하고 있으며, 다음으로 수령금액의 상향조정, 보험료 감면 등의 순으로 개선되기를 바라고 있는 것으로 조사되었다.

설문조사 결과에 의하면 국민연금보험 미가입 어가여성이 많았는데 배우자 보험료 지원을 통해 어가여성의 빈곤 대응방안을 마련하는 제도적 장치가 필요하다.

### (2) 보건의료

어촌지역의 보건의료서비스를 개선하기 위해 가장 필요한 정책으로 의료 인력의 수준향상을 가장 많이 꼽았다. 다음으로 의료장비 현대화 그리고 의료비 인하 및 지원 순으로 나타났다.

그리고 어촌지역에 가장 필요한 보건의료시설에 대해서는 종합병원이 압도적으로 많은 가운데, 도서 및 취약지구의 경우는 보건소 필요성이 상대적으로 높게 나타났다. 65세 이상의 고령층에서는 노인요양 전문병원을 가장 많이 희망하고 있는데 고령화가 빠르게 진행되고 있는 어촌현실을 감안한 향후 고령층 의료서비스 개선이 이루어져야 할 것이다.

특히 도서의 의료서비스 수준 향상을 위해서는 전문의 등 의료수준 향상을 요구하는 응답이 가장 많았으며 다음으로 의료장비 확충, 병원접근성 개선 등이 뒤를 이었다.

### (3) 노인복지

가장 필요로 하는 노인복지서비스 개선대책으로는 정부의 노인생활보조금 지원확대를 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 기존 복지시설에 대한 운영지원 확대 그리고 의료비 지원 등의 순으로 많았다.

노인복지서비스 확대를 위한 필요 시설 또는 서비스로 휴식 건강시설(찜질방 등)을 가장 선호하고 있으며, 다음으로 방문의료서비스 및 가정 봉사원 파견사업 확대 그리고 경로당 혹은 노인복지시설 신설 또는 설치를 많이 요구하는 것으로 조사되었다.

노인 소득보장을 위해 가장 필요한 지원으로 국민연금 및 기초노령연금 급여확대를 가장 많이 요구했으며, 다음으로 지자체 각종 수당확대, 취업 및 부업 등 일자리 알선 그리고 국민기초생활보장제도 급여수준의 향상 등의 순으로 많았다.

### (4) 여성복지

필요로 하는 여성복지 사업으로 여성직업 알선 및 창업지원을 가장 많이 희망했으며, 다음으로 취미·문화 프로그램 확대, 여성 문화 복지시설 건립 그리고 육아 및 보육관련 시설지원 등의 순으로 높았다. 그리고 여성어업인 센터의 필요성에 대해 높은 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

어촌에서 양성평등 실현을 위해 가장 필요한 정부지원에 대해서는 양성평등 실현을 위한 교육을 가장 많이 꼽았으며, 다음으로 출산휴가 확대 그리고 불평등한 법제도 개선이 뒤를 이었다.

### (5) 영유아 보육

영유아 및 보육대상 아동을 위한 필요한 사업 및 시설로는 가사 및 어업을 도울 수 있는 인력지원이 가장 높았으며, 다음으로 보육비 및 양육비

지원 확대를 희망하고 있다. 특히 도서 및 취약지구에서 가사 및 어업일 도울 수 있는 인력지원의 필요성을 가장 많이 요구하고 있는 것으로 나타났다.

#### (6) 다문화 가족복지

다문화 가족 복지를 위해서 언어교육 지원 횟수증대를 가장 많이 희망했으며, 다음으로 문화시설 및 교육 프로그램, 일자리 마련, 경제적·사회적 관심과 지원 그리고 고향 가는 경비지원 등의 순으로 의견이 많았다.

## 제 5 장 어업인 복지향상을 위한 정책방향

본 장에서는 앞에서 검토·분석한 어업인·어촌의 취약성 실태, 우리나라 복지정책 및 추진과제, 어업인 관련 복지 정책 사업과 문제점, 국내외 복지 정책 사례분석 그리고 어업인 복지실태 및 복지수요 조사 결과 등을 바탕으로 어업인 복지 향상을 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

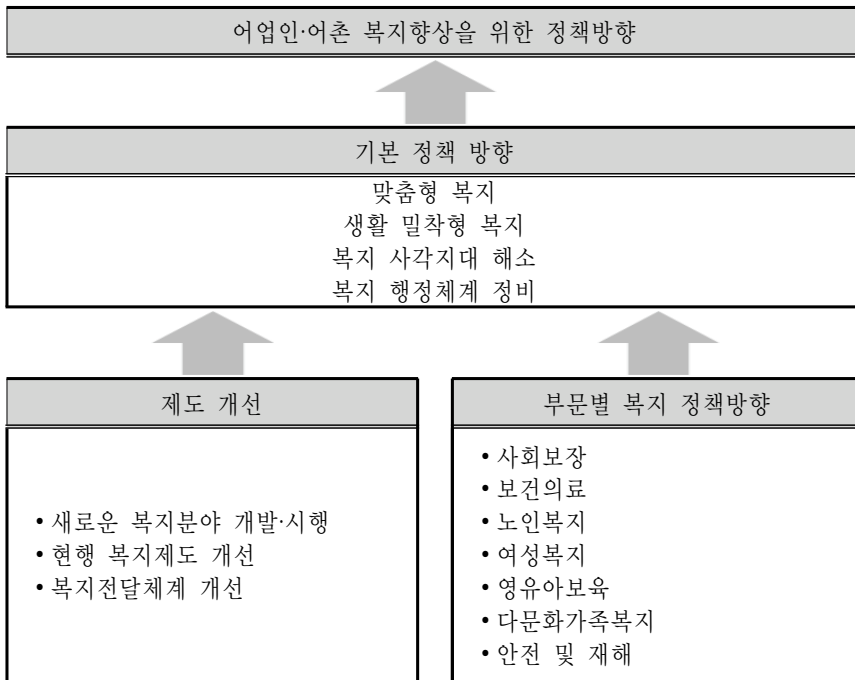
### 1. 정책방향

#### 1) 기본 방향

박근혜 정부가 추진하는 복지정책 방향, 어업인·어촌의 복지실태 조사 결과 그리고 동일한 1차 산업부문인 농림축산식품부의 복지정책 방향 등을 참고로 하여 다음과 같은 기본방향을 설정하였다.

첫째, 박근혜 정부의 복지정책 방향은 국정비전과 목표에 의하면, 국민의 생애주기나 생활영역에 따라 필요한 때에 꼭 필요한 서비스를 제공하는 맞춤형 복지이다. 이러한 국가 전체의 복지정책 방향에 부응하여 어업인·어촌 복지정책은 꼭 필요한 서비스를 필요한 때에 제공하는 맞춤형 복지가 되어야 한다. 특히 고령화, 과소화, 빈곤화, 소득양극화로 되어가는 어업인·어촌의 특성에 알맞은 맞춤형 복지정책 개발과 관련 추진 사업이 필요하다.

둘째, 어업인·어촌의 취약성 실태에 의하면, 어가인구의 고령화가 빠르게 진행되고, 도시와의 소득격차 뿐만 아니라 어촌 내 소득불평등 지표(지니계수)가 전국보다 높아 어촌의 소득 양극화 즉 빈부의 격차가 확대되고 그리고 최저생계비 미만 수준의 기초생활수급자에 해당하는 빈곤계층이 도시의 3배에 달하는 등 고령어업인·여성·다문화가족·빈곤계층 등 어촌 취약계층에 대한 생활밀착형 복지지원을 강화해야 한다.



| 그림 5-1 | 어업인·어촌 복지 정책 방향

셋째, 현 정부 이전까지는 농림수산물식품부로서 농어업인을 함께 대상으로 하는 복지정책이었지만 앞으로는 해양수산부가 관장하는 어업인·어촌에만 적용하는 그동안 방치되고 있었던, 복지정책과 실천 계획 그리고 관련 사업을 적극 발굴·추진해야 한다. 뿐만 아니라 농림축산식품부가 관장하는 농업·농촌분야와 공통으로 추진되고 있는 복지부문이 제대로 어업인과 어촌에 전달되어 이행되고 있는지에 대한 점검과 함께 어촌 복지사각지대를 해소하는 방안이 마련되어야 한다.

넷째, 어업인·어촌 복지와 관련된 국가계획으로 5년마다 수립되는 농어업인살의질기본계획과 매년 수립되는 시행계획에 담을 수 있도록 어업인·어촌 복지에 대한 사전 실태조사를 실시하고 그 결과를 반영하는 복지행정체계가 갖추어져야 한다.

## 2) 새로운 도입이 필요한 복지 분야

여기에서는 본 연구 결과를 바탕으로 현행의 복지정책과 관련 사업이 제대로 전달되지 못하였거나, 일부 시행되고 있으나 전면적 시행이 필요한 사업 또는 복지 대상으로 해양수산부가 특별히 담당해야 하는 어업인·어촌 복지 분야에 대해 제시하고자 한다.

첫째, 도서어촌의 보건복지에 대해 해양수산부가 전담할 필요가 있다. 그동안 의료시설을 설치할 수 없는 도서에 대해 보건복지부는 병원선 운영 등 순회 진료를 실시하고 있었으나, 현재 병원선 운영의 법적 근거인 훈령이 일몰제에 의해 폐지된 상태이다. 뿐만 아니라 중앙정부 지원 없이 지자체의 재정 부담으로만 운영되는 병원선 의료체계는 시설의 낙후 및 턱없이 부족한 순회횟수 등으로 도서어업인과 어촌이 꼭 필요로 하는 맞춤형 서비스에는 전혀 못 미치고 있는 실정이다. 따라서 병원선 운영 등에 관련된 제도정비와 함께 중앙부처 차원에서의 재정지원이 시급하다. 해양수산부가 도서지역 복지를 전담하여 복지전달 체계도 제대로 갖추고 도서어촌의 복지가 육지에 비해 매우 열악한 것으로 나타난 설문조사 결과를 반영하여 도서어촌에 적합한 맞춤형 복지를 실현할 수 있는 기반을 조성해야 한다.

둘째, 지금까지의 농어업인삶의질기본계획 및 시행계획에는 어업인·어촌에서 취약계층이라 할 수 있는 해녀와 20톤 미만 어선원의 복지 관련 부문이 누락되어 있다. 이는 해녀와 어선원은 수산업 분야에 한정된 복지대상이지만 그동안 수산분야 복지사업 개발이 소홀히 취급되어 왔기 때문이다. 본 연구에서 검토한 바에 의하면, 제주도는 자체적으로 해녀의 보건의료 지원 사업을 추진하고 있으나, 타 지자체에서는 부정기적 또는 일회성 사업으로 해녀 지원 사업을 실시하고 있을 정도다. 해녀에 대한 보건의료 뿐만 아니라 작업 준비장(탈의실) 및 휴식시설 그리고 여성친화적 작업시설(인양기) 등 종합적 맞춤형 복지체계가 마련되어야 한다.

셋째, 그리고 20톤 이상의 어선원은 선원법에 의거 복지지원체계가 마



련되어 있으나 20톤 미만의 어선에 승선하는 어선원에 대한 복지는 거의 다루어지지 않았다. 따라서 열악한 작업 환경과 낮은 임금체계에 놓여 있는 취약계층인 20톤 미만 어선 승선원에 대한 복지지원 체계가 마련되어야 한다.

넷째, 현재 농업인·농촌 대상으로 실시되고 있는 복지 사업을 벤치마킹하여 어업인·어촌에도 실시할 수 있도록 도입을 서둘러야 한다. 도입 가능성이 큰 것으로 판단되는 사업으로는 취약농가 인력지원 사업(영농도우미, 가사도우미), 농업안전보건센터 지정·운영사업, 공동생활형 홈조성, 경영이양직불제, 농지담보 노후연금제도지원, 농촌건강 장수마을 육성사업, 여성농업인센터 운영·지원 사업, 그리고 여성어업인 연금보험료 지원 사업 등이 있다. 이들 복지사업이 어업인·어촌에 적합한 맞춤형 복지사업이 될 수 있도록 검토·연구를 통해 실시될 수 있도록 해야 한다.

### 3) 제도개선

본 연구결과를 바탕으로 어업인·어촌 복지와 관련된 제도개선을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 도서복지 특히 공공의료시설 등이 없는 무의(無醫) 도서지역 복지를 위해 우선 시급한 것이 병원선 운영관련 법적 근거를 마련하는 제도 개선이 필요하다. 일본의 이도진흥법처럼 무의(無醫)도서에 대해서는 의료 확보에 관한 강제조항 그리고 국가 및 지자체 비용 지원 및 부담에 대해 규정 등을 포함하는 법제도가 마련되어야 한다. 이를 통해 무의도서지역의 의료복지 개선 및 지자체의 재정 부담을 덜어줄 수 있어야 할 것이다.

둘째, 농어업인삶의질기본계획<sup>20)</sup> 수립을 위한 농어촌복지실태조사에 대한 개선이 필요하다. 동 계획은 해양수산부와 농축산식품부의 공동계획

20) 현행의 제2차 농어업인삶의질5개년기본계획은 2014년까지며, 2015년부터는 제3차 기본계획이 시작될 예정이다.

이지만 농축산식품부가 주도하여 수립되고 있다. 앞으로 해양수산부는 어업인·어촌 맞춤형 복지정책을 수립하고 추진하기 위해서는 어업인과 어촌을 대상으로 하는 별도의 조사체계를 마련하여 조사를 실시하고, 그 결과를 반영하는 그야말로 부처 간 협력에 의한 공동 기본계획이 되어야 한다. 그리고 현재 농어촌복지실태조사<sup>21)</sup>에는 도서를 조사대상에서 제외하고 있는데 당연히 도서지역을 포함한 조사가 이루어져야 한다.

셋째, 농림축산식품부가 주도하는 보건복지 사업인 농어업인 건강보험료 지원, 농어업인 연금보험료 지원, 농어촌 보육여건 개선, 농어촌 공동체 회사육성 그리고 농산어촌 복지서비스 전달체계 개선 등의 사업에 대해 해양수산부는 이들 사업이 어업인·어촌에 제대로 이행되고 있는지에 점검 및 이행체계를 만들고 정기적으로 점검하고 환류하는 시스템을 갖추어야 한다. 또한 농어업인삶의질향상 실무위원회에 수산업·어촌 전문가가 포함될 수 있도록 제도개선이 필요하다.

#### 4) 복지전달 체계 개선

보건복지부 또는 농림축산식품부가 주도적으로 추진하는 복지관련 정책 및 관련 사업이 어업인·어촌에 전달되지 않거나 시행되지 못하여 생겨나는 복지사각 지대 문제를 해결하기 위해 부처간 협업 활성화로 복지서비스 접근성을 제고해야 한다. 농림축산식품부는 집배원(우정사업부)·권역센터(보건복지부)·농협 행복나눔센터의 농촌 맞춤형 복지전달체계 구축을 마련해 놓고 있다.

해양수산부 또한 이들 부처와 협력하고 수협 중앙회의 ‘어업인교육문화복지재단’과 어촌계를 적극 활용하여 어업인·어촌을 대상으로 하는 복지

21) 제3차 기본계획수립을 위해 농어촌복지실태조사를 통계청에서 농진청으로 이관하여 2013년 9월에 실시하였음. 동 조사계획에는 여전히 도서는 제외하고, 어업인 조사대상 표본은 100개 정도로 매우 작음.

의 전달체계를 구축하여 복지서비스 접근성 제고 및 복지사각 지대 문제를 해결해야 할 것이다. 현재 수협 중앙회가 운영하고 있는 어업인교육문화복지재단<sup>22)</sup>은 여러 사업을 수행하고 있는데 결혼이민자 모국방문지원 및 해녀지원 사업 등은 긍정적인 평가를 받고 있다.

## 2. 부문별 정책방향

본 연구에서 검토한 국가의 복지정책방향, 농어업인삶의질기본 및 시행계획 그리고 어업인 복지실태 및 복지수요 설문조사 결과를 중심으로 부문별 정책방향을 제시하고자 한다.

### 1) 사회보장

국민연금보험 및 건강보험 등 사회보장 부문의 국가 정책방향은 국민연금보험 확대 및 보장 강화이다. 이러한 국가 정책방향에 맞추어 어업인에 대한 사회보장 부문은 특히 보건복지부의 계획 및 농어업인삶의질기본 계획 등과 연계하여 추진되어야 한다. 급격하게 진행되는 고령화, 심각한 빈부 격차 그리고 늘고 있는 빈곤계층 등 어업인의 빈곤 및 노후 생활은 매우 염려되는 수준이다.

설문조사 결과에 의하면 어업인의 대다수가 국민건강보험에 가입하고 있으나, 국민연금보험 미가입 어업인이 전체의 21%로 높으며, 특히 여성의 국민연금 미가입 비율이 매우 높게 나타났다. 또한 현재 연금수령 중에 있는 여성비율이 남성에 비해 낮아 향후 기대 수명 등을 고려할 때 어가여성

22) 수협중앙회 어업인교육문화복지재단의 목적은 어업인과 어촌지역의 교육·의료지원 서비스를 제공하여 어업인의 삶의 질 향상과 어촌지역 발전을 도모하는 것임. 세부사업으로 생활법률 상담지원, 취업교육, 교양강좌, 전문교육기관 위탁교육, 어린이 논술교실 등 운영, 고령·저소득 어업인 대상 진료·건강검진비 보조, 의료봉사단체 방문 의료서비스 제동 등이 있음.

의 빈곤이 우려된다. 그리고 어업인은 국민연금보험의 개선사항으로 배우자의 보험료 지원, 수령금액의 상향조정, 보험료 감면 등을 희망하고 있다.

한편, 농림축산식품부는 여성농업인에 대한 연금 보험료 지원<sup>23)</sup> 등 국민연금보험료 지원을 확대하고 있다. 뿐만 아니라 고령농업인 등 취약계층의 생활안정을 위해 경영이양 직불제 및 농지담보 노후 연금제도 지원 등 농업·농촌의 특성을 살린 복지사업을 발굴·시행하고 있다.

어업인·어촌의 사회보장부문 복지향상과 관련하여 고령 및 여성어업인의 생활안정을 위해 농업분야에서 실시하고 있는 다양한 연금보험 지원 사업 및 직불제 등을 참고로 하여 어업인·어촌에 알맞은 새로운 복지사업을 발굴·추진해야 한다. 또한 미가입 어업인을 대상으로 국민연금보험 가입을 촉진하는 홍보강화 정책이 필요하다.

## 2) 보건의료

보건의료 부문에 대한 국가 정책의 기본 방향은 건강보험 보장 강화이다. 이러한 정부정책 기본방향에 맞추어 어업인·어촌 보건의료 부문에서 추진해야 할 정책방향으로 특히 공공의료시설이 설치되어 있지 않는 도서지역에 대한 보건의료 강화와 도서지역의 병원 접근성을 높이는 것이다.

공공의료시설이 없는 무의도서지역을 대상으로 방문 의료 및 원격영상 의료 서비스를 강화·확대해야 한다. 설문조사 결과에 의하면 병원선 등의 방문의료서비스에 대한 만족도가 비교적 높은 것으로 나타났으며, 병원선 방문은 의료뿐만 아니라 생활전반에 걸친 애로사항을 상담 또는 해결할 수 있는 종합 복지서비스를 제공하고 있어 도서지역 주민들이 선호하고 있다.

이러한 실태를 반영하여 도서지역에 대해서는 의료를 포함한 도서지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 종합 복지가 될 수 있는 정책이 되어야 한다.

23) 2013년 농림축산식품부는 여성농업인 257천명을 대상으로 1,059억 원 지원.

그리고 도서지역의 의료시설에 대한 접근성을 높이기 위해 현재 하루 1회 운항하는 여객선 운항을 최소 하루 2회는 될 수 있도록 해야 한다. 또한 상대적으로 보건소 이용이 잦은 도서지역에서는 보건소 유치를 요구하고 있으므로 일본의 사례처럼 무의지역에 대한 의료서비스를 제도적으로 강화하는 방안이 주요 정책방향이 될 것으로 사료된다.

한편, 65세 이상의 고령 어업인들은 노인요양 전문병원의 유치를 가장 희망하고 있어 고령화가 빠르게 진행되고 있는 어촌현실을 감안하여 고령층에 대한 의료서비스 개선이 이루어져야 할 것이다.

### 3) 노인복지

노인을 위한 국가 복지정책의 방향은 기초연금 제공과 고용-복지 연계형 취업지원 강화이다. 설문조사 결과에 의하면 노인소득 보장을 위해 국민연금 및 기초노령연금 급여확대를 가장 많이 요구하고 있으며, 다음으로 지자체의 각종 수당확대 그리고 취업 및 부업 등의 일자리 알선 등의 순으로 많았다. 소득보장제도의 사각지대에 있는 고령 어업인들의 소득을 유지시키기 위해 수산분야 고령어가 은퇴직불제도의 도입을 서둘러야 할 것이다.

그리고 농업분야에서는 사고·질병 농가에는 영농도우미를, 고령농업인 및 독거노인 등의 공동취사를 위해 경로당 도우미 및 가사도우미 등을 지원하는 취약농가 인력지원 사업을 추진하고 있다. 이를 벤치마킹하여 고령 어업인의 복지를 향상시키는 맞춤형 도우미 지원방안이 마련되어야 할 것이다.

또한 어촌의 고령화는 도시보다 20~30년 정도 앞서가고 있어 어촌의 인력부족은 도시보다 심각한 실정이다. 따라서 고령자가 다년간의 경험과 전문지식이나 기술을 활용해서 계속적으로 일을 할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 고령어업인이 평생 현역으로 보람을 가지고 어업활동을 할 수 있도록 고령자를 배려한 고령 친화적 시설정비를 추진해야 한다.

그리고 무엇보다도 어촌에 조직되어 있는 어촌계는 그동안 고령어업인에게도 어장을 이용하게 하고 그 이익금을 공평하게 배분하며, 경로잔치 및 관광지원 등 고령어업인을 위한 다양한 사회적 배려와 지원을 해오고 있다. 향후 어업인의 공동체 조직인 어촌계를 통해 고령어업인의 복지 향상 또는 역할 분담을 통한 청년층과 고령자가 함께 일할 수 있도록 환경을 조성·제공하도록 한다. 이러한 어업인·어촌의 실정에 알맞은 맞춤형 복지를 실현하는 것이 해양수산부의 임무라 할 수 있다.

#### 4) 여성복지

여성복지 부문에 대한 국가 정책방향은 여성의 경제활동이 보다 활발해질 수 있도록 가족 돌봄 의무를 사회적 서비스의 형태로 공공부문이 책임지고 양성 평등한 직장문화의 확산 기반을 마련하는 것이다.

설문조사 결과에 의하면 어촌 여성복지에 대한 불만족이 가장 높았으며, 대부분의 어촌 지역에 여성복지센터가 위치해 있지 않으며, 어촌여성들은 주로 어촌계 회관을 이용하고 있다. 그리고 출산 및 출산예정인 여성농어업인을 대신하는 농어가도우미 제도에 대해서는 알지 못하고, 이러한 제도에 대해 여성자신의 인지도가 남성에 비해 더욱 낮은 것으로 나타나 어촌여성의 정부정책 및 제도 접근성이 매우 취약함을 알 수 있다. 필요로 하는 여성복지 사업으로 여성직업 알선 및 창업지원을 가장 많이 희망하고 있다. 그리고 어업현장 또는 어촌에서 양성평등 실현을 위해서는 양성평등 관련 교육을 가장 많이 요구했으며, 다음으로 출산휴가 확대 그리고 불평등한 법제도 개선의 순이었다.

이러한 설문조사 결과를 반영하여 만족도가 가장 낮은 여성복지 향상을 최우선 과제로 채택하여 어촌여성들이 주로 이용하는 어촌계 회관을 여성복지의 관점에서 여성 친화적인 시설로 정비하도록 한다. 특히 현행의 어촌개발 사업 중 어촌계 회관을 리모델링하여 어촌여성의 복지를 향상시

킬 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 어가도우미 제도에 대한 홍보를 강화해서 인지도 및 이용률을 제고한다.

동시에 노동 강도가 심한 어업환경을 여성 친화적 시설로 교체하여 작업환경을 개선하며, 노동 강도가 낮은 일거리 개발 및 수산물 가공·분야에 여성어업인이 참여할 수 있도록 친여성적 일거리를 제공해야 한다. 또한 농업에서 추진되고 여성농업인 창업지원, 여성농업인 생산제품의 품질향상 지원, 전자상거래 우먼팜 유지관리 지원사업, 여성어업인센터 그리고 여성농업인연금보험 지원등의 사업을 벤치마킹하여 여성 어업인에게도 적용할 수 있도록 연구·검토가 필요하다. 특히 국민연금 미가입자가 많은 여성어업인의 노후생활이 우려되는 상황에서 농림축산식품부의 여성농업인 연금보험 지원사업은 여성어업인에게 시급히 도입·시행해야 할 것으로 사료된다.

또한 무엇보다도 현재 여성농업인 위주로 수립되고 있는 국가 법정 계획인 여성농어업인 5개년 계획 중 여성어업인 육성 방안<sup>24)</sup>은 해양수산부 주도에 의해 수립되어야 할 것이다.

그리고 어업현장 및 어촌에서 여성의 경제활동을 지원하기 위한 양성평등 교육을 남녀 어업인을 대상으로 실시해야 한다.

## 5) 영유아 보육

영유아 보육에 대한 국가의 복지 정책방향은 영유아 보육서비스 강화 및 보육료 지원이다. 이러한 영유아 보육부문은 보건복지부 및 농림축산식품부와 협력을 통해서 복지서비스를 제고하고 향상시킬 수 있으며 해양수

24) 여성농어업인육성법에 의거하여 ‘여성농어업인 육성기본 5개년 계획’을 수립하여 여성어업인에 관한 다양한 정책을 추진하고 있음. 동 5개년 계획은 여성농어업인에 대한 중장기 종합적 체계적인 유일한 정책으로 현재 2011-15년까지 제3차 5개년 계획이 수행되고 있음. 그런데 동 계획에는 여성어업인에 대한 정책과 관련 사업이 매우 미흡하게 반영되어 있음. 향후 해양수산부가 주축이 되어 여성어업인 육성을 위한 다양한 정책 및 관련 사업을 개발하고 추진할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 함.

산부 단독으로 영유아 복지를 향상시킬 수 있는 방안은 거의 없다고 할 수 있다.

설문조사 결과에 의하면 어촌에서는 주로 읍·면에 위치한 영유아 보육 시설을 이용하고 있으며, 도서지역의 경우 영유아 보육시설을 이용하지 않는 사례도 다수 있는 것으로 나타났다. 특히 영유아 교육 및 보육에 있어 도서와 육지와 격차가 심하고, 도서의 영유아복지 수준은 매우 열악한 것으로 나타났다.

그리고 영유아 보육을 위해 가사 및 어업을 도울 수 있는 인력지원을 가장 많이 요구하고, 다음으로 양육비 및 보육비 지원이었다. 특히 도서지역에서 가사 및 어업지원의 인력지원을 가장 많이 요구하고 있다.

영유아 보육 문제는 농어촌이 함께 공동으로 대처해야 하는 정책과제로서 어촌의 복지수요를 그대로 수용하기에는 쉽지 않다. 그러나 해양수산부는 도서지역의 영유아 보육에 대해서 가사 및 어업지원의 인력지원 사업과 영유아 보육이 가능하도록 노력해야 할 것이다.

## 6) 다문화가족 복지

다문화 가족을 위한 국가 정책방향은 생애주기에 따른 단계별 맞춤형 복지서비스를 제공하는 것이다. 이러한 정책방향에 맞추어 어촌에 정착한 다문화 가족복지에 대해 다양한 정책과 관련 사업이 추진되어야 할 것이다.

설문조사 결과에 의하면 어촌에 다문화가족이 점차 늘고 있으며, 다문화가족 결혼이민 여성이 주로 하는 역할은 도서지역의 경우 주로 집안일과 어업, 육지의 경우는 집안일, 어업 그리고 농업을 병행하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 다문화 가족복지를 위해 필요한 정책으로 언어교육강화, 문화시설 및 교육 프로그램 확대, 일자리, 경제적·사회적 관심과 지원 그리고 모국방문경비지원 등의 순으로 많았다.

한편, 농업에서는 결혼이민 여성 및 다문화 가족의 농촌정착 지원을



강화하고 있다. 구체적으로는 정착단계에 따라 기초영농교육, 가족 구성원이 함께 참여하는 농촌정착지원과정 운영 그리고 지역농협을 활용하여 결혼이민여성을 대상으로 한국어와 한국문화 교육 지원 등의 지원 사업을 추진하고 있다.

아직까지 어촌에 정착한 다문화가족을 위한 정책 또는 관련 사업을 추진하고 있지 않지만 어촌에 늘고 있는 다문화 가족 및 결혼이민 여성의 복지를 위해 해양수산부는 정책개발과 함께 지원 사업을 시급히 추진해야 한다. 수협중앙회가 결혼이민여성을 위한 모국방문지원 등의 사업을 추진하고 있으므로 수협중앙회와 협력하여 다문화 가족 복지를 지원하고 향상시키는 방안도 고려해 볼 수 있다.

## 7) 안전 및 재해

안전 및 재해부문에 대한 국가 정책방향은 국가 재난관리 체계 강화로 국민의 생명·재산을 안전하게 보호하여 국민행복의 기반을 제공하는 것이다. 설문조사결과에 따르면 불의의 사고를 예방하기 위한 안전대책에 대해 70%의 어업인이 무방비 상태인 것으로 나타났다. 그리고 재해 종류별로는 태풍피해는 도서지역과 취약지구에서, 적조는 육지에서 상대적으로 많은 것으로 집계되었다.

어업인·어촌에 있어 사전 안전대책과 관련하여 홍보를 강화하며 동시에 안전대책을 마련하고 특히 도서지역의 태풍피해에 대비한 재해에 강한 연안 및 어항 정비가 요구된다. 또한 재해 사후대책으로 재해보험 강화 및 확대를 통해 어업인의 소득안정 및 경영안정 대책이 필요하다. 최근 농림축산식품부는 ‘농업수입 보장보험제도’ 도입을 검토 중에 있는데 수산부문에 이에 대한 검토·연구가 필요하다.

## 제 6 장 결론 및 정책제언

### 1. 요약

그동안 우리나라는 1인당 국민소득이 2011년 기준 24,000달러 수준에 도달할 정도로 경제적으로 윤택해졌다. 그러나 한편, 사회 전반에 걸쳐 복지문제가 소홀히 취급되어 고령화와 저소득으로 인해 지역 및 계층 간 격차로 양극화가 심화되어 더 이상 이 문제를 방치할 수 없는 상태에 이르렀다.

또한 외국과의 FTA 체결 등으로 수산물 시장개방과 함께 빠르게 진행되고 있는 고령화, 소득 불평등 및 빈곤화는 어업인의 소득감소와 보건의료 및 복지수요를 지속적으로 증가시킬 것으로 예상된다. 그런데 어업인·어촌의 복지수준은 어촌이라는 지역성과 수산업의 산업적 특성으로 인하여 농업인과 도시민에 비해 열악한 실정으로 어업인·어촌의 복지개선 및 향상을 위한 대책 마련이 시급한 실정이다.

정부는 복지정책 강화를 표방하고 행복한 농어촌 구축을 목표로 농어촌 실정에 알맞은 맞춤형 복지정책과 관련 주요 추진과제를 제시하였다. 그리고 해양수산부는 어업인·어촌 복지 분야를 담당하게 되어 국가 복지정책에 부합되는 정책개발과 관련 추진과제를 새로이 마련해야 하는 상황이다.

이러한 정부의 복지정책 기조에 부응하고 시장개방과 고령화, 과소화, 심각한 소득 불평등 그리고 늘어나는 빈곤 계층 등 사회경제적 국내외 여건 변화로 인한 어업인·어촌 복지수요 증가 등에 적절히 대응하는 맞춤형 어업인·어촌 복지향상을 위한 정책방향과 과제를 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서는 우선 어업인·어촌의 취약성을 고령화 정도, 소득 불평등 그리고 빈곤실태의 측면에서 분석하였다. 분석 결과에 의하면 어촌은 초고

령사회로 진입하였고, 소득 불평등을 나타내는 지니계수와 5분위 배율은 전국보다 높아 빈부의 격차가 심하게 나타나고 그리고 최저생계비 수준에 미달하는 빈곤계층이 우리나라 전국 평균의 3배에 달하는 등 취약계층이 다수 거주하는 것으로 분석되었다.

어업인·어촌 복지정책 방향을 제시하기 위하여 우리나라 전체 사회복지 정책을 개괄하고, 특히 향후 사회복지 정책 방향과 부문별 정부의 복지 관련 추진과제 등에 대하여 살펴보았다. 정부는 국민의 생애주기나 생활영역에 따라 필요한 때에 꼭 필요한 서비스를 맞춤형으로 제공하여 일을 통해 빈곤에서 벗어나 자립할 수 있도록 ‘복지-성장’간의 선순환 구조를 마련하고자 한다. 이러한 정부의 복지정책 방향과 추진과제는 본 연구의 목적인 고령화시대 어업인 복지 향상을 위한 기본방향과 복지 부문별 정책방향을 설정함에 있어 상위개념으로 연계·활용하였다.

본 연구를 통해서 밝혀진 현행 어업인 관련 복지정책의 문제점으로 첫째, 맞춤형 어업인·어촌 복지를 마련하기에는 어업인·어촌복지실태조사의 미흡함을 지적하였다. 둘째, 복지사업의 수혜범위가 농업인에 비해 매우 협소한데 이는 복지전달체계의 문제로 어촌의 복지 사각지대가 나타나고 있다는 것이다. 셋째, 도서지역 특히 공공의료시설이 없는 무의(無醫)도서지역의 병원선 순회 진료 등의 보건의료복지에 관한 법적 근거부재와 정부지원의 시급성을 파악할 수 있었다.

국내 복지정책 사례로 농업인·농촌 복지사례 연구의 시사점을 살펴보면 우선 농림축산식품부는 고령화, 과소화 되어가는 농촌의 특성에 알맞은 맞춤형 복지 정책방향과 구체적 실천 계획을 수립하고 있다. 그리고 농업인·농촌의 보건복지에 대해 농림축산식품부 뿐만 아니라 농촌진흥원에서도 별도의 복지지원 사업을 실시하고 있다. 또한 어업인·어촌 복지사업보다 훨씬 다양하고 많은 복지사업을 시행하고 있다는 점이다.

또한 외국 사례로 살펴본 일본 어촌복지 사례의 시사점은 이도진흥법

에 의거하여 공공의료시설 등이 없는 무의(無醫)도서에 대한 의료서비스체계를 마련하고 있으며, 일본 수산청은 고령자 및 여성을 배려한 다양한 정책 사업을 실시하고 있었다.

우리나라 어업인 복지 실태는 어떠한 정도이고, 복지 수요는 무엇인가를 파악하기 위하여 실태조사를 실시하였다. 먼저 복지실태 조사결과에 의하면 첫째, 전반적으로 어업인 복지 만족도 수준은 매우 낮았으며, 부문별로는 여성과 영유아 복지 그리고 응답자 특성별로는 50세 미만의 청장년층, 입지별로는 도서지역에서 불만족 비율이 각각 높게 나타났다. 둘째, 국민건강보험에는 대부분 가입하고 있으나 국민연금보험 미가입자가 20% 정도이며, 특히 여성의 국민연금 미가입율이 높아 향후 수명 등을 고려했을 때 어가여성의 빈곤과 노후생활이 염려된다. 셋째, 육지에 비해 도서지역의 복지는 더욱 열악한 상태이며, 도서지역은 상대적으로 약국과 보건소를 많이 이용하고 있으며, 환자질병 치료 시 의료기관이 멀다는 것이 가장 큰 애로 사항으로 나타났다. 넷째, 여성복지가 가장 열악한 것으로 나타났는데 여성복지 관련시설은 거의 없으며 주로 어촌계 회관을 이용하고 있으며, 특히 출산 및 출산예정인 여성을 대신하는 어가도우미 제도에 대해 인지하지 못하는 등 어촌 여성의 정부정책 및 제도 접근성이 매우 취약한 것으로 나타났다. 다섯째, 영유아 보육의 경우 어촌 내에 대체로 영유아교육 및 보육시설이 위치해 있지 않으며, 특히 도서지역은 이들 시설을 이용하지 않는 비율이 높으며, 도서와 육지의 영유아 교육 및 보육부분에서 격차가 심한 것으로 나타났다. 여섯째, 전체의 절반에 해당하는 어촌에 다문화 가구가 있고 그 수는 점점 늘고 있으며, 결혼이민 여성이 주로 하는 역할은 도서지역의 경우, 집안일과 어업 그리고 육지의 경우는 집안일, 어업 그리고 농업을 병행하고 있다. 일곱째, 불의의 사고를 막기 위한 안전대책에 대해 70%의 어업인이 무방비 상태이며, 도서지역은 태풍피해, 육지는 적조피해가 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

다음으로 어업인·어촌 복지수요를 부문별로 살펴보면 첫째, 사회보장 부문에서는 국민연금의 경우 배우자 보험료 지원, 수령금액의 상향조정 그리고 보험료 감면 등 주로 경제적 지원을 바라고 있다. 둘째, 보건복지 부문에서는 의료 인력의 수준향상 및 의료장비 현대화 그리고 의료비 인하와 지원을 희망하고, 도서지역은 보건소 그리고 65세 이상의 고령층에서는 노인요양 전문병원을 가장 많이 요구하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 노인 복지 서비스개선을 위해 노인생활보조금 지원확대와 노인복지시설에 대한 운영지원 확대를 요청하고 있으며, 찜질방 등의 휴식 건강시설을 가장 선호하며 노인소득보장을 위한 일자리 알선을 바라고 있다. 넷째, 필요로 하는 여성복지 사업으로는 직업알선 및 창업지원과 여성어업인 센터건립을 가장 많이 희망하고 있으며 그리고 양성평등 실현을 위한 교육기회 제공을 가장 많이 요구했다. 다섯째, 다문화가족 복지를 위해 언어교육 강화, 문화 시설 및 교육프로그램, 일자리 마련, 경제적·사회적 관심과 지원 그리고 모국방문지원 등의 순으로 요구가 많았다.

## 2. 결 론

이상의 연구결과를 바탕으로 본 연구의 결론이라 할 수 있는 어업인 복지향상을 위한 정책방향으로 기본방향, 새로운 도입이 필요한 복지 분야, 제도개선 그리고 복지사각지대 문제 해결을 위한 복지전달체계 개선 등을 제시하였다. 이어서 사회보장, 보건의료, 노인, 여성, 영유아, 다문화가족 그리고 안전 및 재해 등 7개 복지 부문별 정책방향과 추진과제를 제안하였다.

먼저 기본방향은 해양수산부가 향후 추진해야 할 어업인·어촌 복지정책 방향을 제시한 것으로 4가지 기본 방향을 제시하였다.

첫째 꼭 필요한 서비스를 필요한 때에 제공하는 맞춤형 어업인·어촌 복지 정책이어야 한다. 둘째, 고령화, 과소화, 빈곤화, 양극화 되어가는 어

업인·어촌의 취약성을 반영하여 특히 고령어업인·여성·다문화가족 등 어촌의 취약계층과 도서지역의 취약지역에 대한 생활밀착형 복지지원을 강화해야 한다. 셋째, 그동안 소홀히 취급되어왔던 어업인·어촌 복지사업을 적극 발굴하고, 복지정책과 사업이 제대로 어업인과 어촌에 전달되는 복지전달 시스템이 구축되어야 한다. 넷째, 맞춤형 및 생활밀착형 복지를 실현하기 위해서는 어업인·어촌의 복지실태를 반영한 국가계획을 수립할 수 있도록 복지행정 체계를 갖추어야 한다.

해양수산부가 특별히 담당해야 할 새로운 복지대상으로 도서지역, 해녀 그리고 20톤 미만 어선원 등을 제안하였다. 복지실태 조사결과에 의하면 도서지역은 모든 복지부문에서 열악한 상태에 놓여있는 것으로 나타났다. 따라서 보건의료복지 분야를 포함한 종합적 복지 접근이 필요한 실정이다. 또한 해녀와 20톤 미만의 어선원은 그동안 복지의 사각지대에 있었다고 할 수 있다. 도서지역, 해녀 그리고 20톤 미만 어선을 대상으로 맞춤형 복지를 해양수산부가 실현할 수 있어야 할 것이다.

제도개선 방안은 무의(無醫) 도서지역의 병원선 순회 진료를 위한 법적 근거마련이 시급하며, 어업인·어촌 복지실태 조사에 대한 제도개선과 함께 현행 시행되고 있는 복지관련 사업이 어업인·어촌에 제대로 이행되고 있는지에 대한 점검 및 환류시스템을 제도적으로 갖추어야 한다.

복지전달체계 개선방안으로 집배원(우정사업부)·권역센터(보건복지부) 등 부처 간 협업 활성화로 복지 서비스 접근성을 제고해야 하며, 특히 수협중앙회의 어업인교육문화재단과 어촌계를 포함한 복지전달체계를 구축하여 복지사각지대 문제를 해결해야 한다.

어업인·어촌의 부문별 복지정책 방향은 우선 국민연금 미가입 어업인 대상 가입을 권유하는 적극적인 홍보와 함께 특히 고령 및 여성어업인의 노후생활 안정을 위한 대책마련이 필요하다. 보건의료에 있어서는 무의(無醫)도서지역에 대한 보건의료 강화와 여객선 운항 횟수를 늘려 의료 접근

성을 제고해야 한다. 고령자를 배려하여 어촌에서 어업활동을 지속적으로 할 수 있도록 고령 친화적 시설정비 및 어장이용 등 일자리 환경조성이 필요하다. 그리고 만족도가 가장 낮은 여성복지 향상을 위해 노동 강도가 낮은 여성 친화적 시설로 교체, 친여성적 일거리 제공 및 어업현장 및 어촌에서 여성의 경제활동을 지원하기 위한 양식 평등 교육을 남녀 어업인 대상으로 실시해야 한다. 또한 육지어촌과의 격차가 심하게 나타나고 있는 도서어촌의 영유아 복지향상을 위한 방안과 함께 늘고 있는 어가 및 어촌의 다문화가족을 위한 정착단계별 지원 방안 등이 모색되어야 할 것이다.

### 3. 정책제언

본 연구는 박근혜 정부가 새로이 탄생하면서 복지의 중요성이 강조되는 가운데 새로운 업무로 부여된 어업인·어촌 복지 업무를 해양수산부가 수행하기 위한 정책방향에 관한 내용을 주로 다루고 있다. 따라서 본 연구의 결과가 결실을 맺어 어업인·어촌의 복지가 향상될 수 있도록 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

#### 1) 복지 관련 법정 계획 수립 및 이행에 적극 참여

어업인·어촌 복지 관련 법정 계획으로 5년마다 수립하는 ‘농어업인 삶의 질기초계획’과 매년의 시행계획이 있다. 현행 기본계획은 2014년도에 종료되고 2015년부터는 제3차 기본계획이 시행될 예정으로 있다. 범부처가 관여하는 기본계획이지만 농어업인의 복지이므로 해양수산부와 농림축산식품부가 중심이 되어 주관하는 기본계획이라 할 수 있다.

그러나 해양수산부로서는 시기적으로 늦은 관계로 제3차 기본계획 수립을 위한 복지실태조사 등에는 관여할 수 없지만 매년 수립하는 시행계획

에 반드시 어업인·어촌 복지관련 추진과제 및 사업이 포함되도록 노력해야 할 것이다. 뿐만 아니라 농어민복지를 위해 보건복지부에서 수립하는 5개년 기본계획에 대해서도 직접 챙기도록 하여 어업인·어촌 복지 사각지대가 발생하지 않도록 해야 한다.

그리고 여성어업인을 위한 여성농어업인 5개년 기본계획이 있지만 주로 여성농업인 위주의 정책과 추진사업으로 여성어업인 관련 내용은 매우 부실한 실태이다. 2016년에 제4차 계획이 시행될 예정이므로 동 계획의 여성어업인 부문에 대해서는 반드시 해양수산부가 주도적으로 수립해야 할 것이다.

또한 이들 법정 계획내용에는 농어업인을 함께 대상으로 하는 복지시설 및 사업 등이 있는데 이들 사업이 어업인에게 제대로 전달되어 이행되는지에 대한 점검 및 환류를 통해 더 이상 복지 사각지대가 발생하지 않도록 해양수산부는 적절한 대책을 수립해야 한다.

## 2) 새로운 어업인·어촌 복지 분야 지속적 발굴

본 연구를 통해 발굴한 새로운 어업인·어촌 복지 분야로 도서지역민에 대한 복지, 해녀 그리고 소규모 영세 어선에 승선하는 어선원 복지 등으로 이들 복지에 대해 해양수산부는 빠른 시일 내에 관련 법제도를 정비하고 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 뿐만 아니라 본 연구에서도 검토한 농업에서는 추진하고 있는 복지사업을 어촌에도 시행할 수 있도록 서둘러야 할 것이다.

그리고 본 연구를 통해 발굴된 새로운 복지 분야 이외에 해양수산부가 주도적으로 어업인·어촌 복지 실태 조사 등을 통하여 새로운 복지수요를 지속적으로 발굴·개발하여 정책에 반영하도록 해야 한다.



### 3) 복지 관련 거버넌스의 체계화 및 역량강화

현재 해양수산부에서 복지를 담당하는 부서인 소득복지과의 주된 업무는 소득, 복지, 인력 및 재해 분야로 조직 인력에 비해 업무의 종류가 다양하고 그 업무량 또한 과다한 실정이다. 특히 소득복지과는 신설조직으로 일부 업무는 이전부터 해왔으나, 새로운 업무가 절반 이상을 차지하고 있어 업무 전문성 등 조직 역량이 취약한 실정이다.

농림축산식품부의 경영인력과, 농촌복지여성과, 농가소득안정추진단 그리고 재해보험팀 등 4개 부서가 담당하는 업무를 해양수산부는 단 하나의 소득복지과가 담당하고 있어 업무 부담이 매우 과중함을 알 수 있다. 뿐만 아니라 농진청까지 복지업무의 일부를 담당하고 있는 것을 감안해 볼 때 해양수산부는 복지 분야를 담당하는 소득복지 부서의 인력 확충 등을 통해 효율적 업무추진 및 조직역량 강화에 힘써야 할 것이다.

맞춤형 및 생활밀착형 어업인·어촌 복지정책과 관련 사업을 추진하기 위해서는 부처간 협력을 활성화하고 아울러 어업인 조직인 수협중앙회와 어촌계를 포함한 광범한 복지 거버넌스를 체계화하여 대응해야 할 것이다. 또한 이들 거버넌스가 지속성을 갖출 수 있도록 해양수산부는 거버넌스 체계를 강화 지원해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### <국내>

강성진 외, 「성장, 빈곤, 불평등과 사회지원의 상호관계 분석」, 1999.

박병현, 「사회복지의 역사」, 파주: 공동체, 2010.

이인재 · 류진석 · 권문일 · 김진구, 「사회보장론」, 서울: 나남, 1999.

홍경준, “한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제”, 「2005년 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집」, 2005.

기획재정부 외, ‘제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010~2014)’, 2009.12.

### <국외>

Alensina, A. and Dani Rodrik, "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.109. No.2, 1994.

Lindert, P., *Growing Public : Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Volume 1, Cambridge University Press, 2004.

Perotti, Robert, "Income Distribution and Investment.", *European Economic Review*, Vol. 38, 1994.

## 부 록. 어업인/어촌 복지 실태 및 수요조사

안녕하십니까?

정부는 국정비전인 ‘국민행복, 희망의 새 시대’ 구현을 위한 국정운영이 본격화될 수 있도록, 특히 해양수산부가 부활되어 해양수산 분야 효율적인 통합 행정과 함께 그동안 소홀히 다루어왔던 어업인의 복지 증진을 위하여 다양한 수산정책을 수립하고자 노력하고 있습니다.

이와 관련하여 해양수산정책의 수립과 국민경제의 발전에 이바지할 목적으로 설립된 국무총리실 산하 **정부출연 연구기관인 한국해양수산개발원**에서는 어촌계(어가) 복지 실태 연구를 수행하고 있습니다.

바쁘시더라도 귀하의 의견은 어촌 복지 정책 수립에 크게 기여할 것이므로 이에 **적극적인 협조**를 부탁드립니다. 아울러, 본 조사의 내용은 통계자료로만 활용되며, 개인 정보는 비밀이 보장됨을 알려드립니다. 감사합니다.

2013년 06월



**한국해양수산개발원**  
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆주관기관 : 한국해양수산개발원

◆조사기관 : (주)더피플리서치( 담당: 김희정 02-780-2261)

응답자 :	소속 어촌계 :	시	군	어촌계	연락처 : (    )
-------	----------	---	---	-----	--------------







Q7. 귀하는 어촌지역 보건소 및 보건지소 등 공공의료 시설에 대해 만족하십니까?

① 매우 만족    ② 약간 만족    ③ 보통    ④ 약간 불만족    ⑤ 매우 불만족

Q8. 귀하께서는 어촌지역의 보건의료서비스를 개선하기 위해 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까?

① 의료인력의 수준향상    ② 의료장비 현대화    ③ 의료기관까지 이동시간 단축  
④ 보험혜택의 현실화    ⑤ 의료비 인하/지원    ⑥ 기타(        )

Q9. 귀하는 어촌지역에 보건의료시설 중 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?

① 종합병원    ② 병의원    ③ 보건소(보건진료소 및 보건지소)    ④ 한방병원  
⑤ 치과병원    ⑥ 전문병원(노인요양, 정신 등)    ⑦ 약국  
⑧ 기타( )

< 도서(섬) 어촌계 대상(Q10 ~Q13) >

Q10. 귀하가 거주하는 도서(섬)내에 보건 의료기관이 있습니까?

① 보건소 등 공공의료기관    ② 병·의원 등 민영의료기관    ③ 약국    ④ 없음

Q10-1. (☞ Q10에서 ④ 없다 응답의 경우) 육지(또는 타 도서(섬))의 의료기관까지 소요되는 시간은 어느 정도인가 요?

① 육지(            시간,    분)                      ② 인근 타 도서(섬)(            시간,    분)

Q11. 병원선 등 찾아오는 방문 의료서비스를 이용해 보신 적이 있습니까?

① 있다    ② 없다

Q12. (☞ Q11에서 ①인 경우) 찾아오는 방문 의료서비스에 대해 어느 정도 만족하십니까?

① 매우 만족    ② 약간 만족    ③ 보통    ④ 약간 불만족    ⑤ 매우 불만족

Q13. 귀하가 거주하는 도서관 의료서비스 수준향상을 위해서 무엇이 필요합니까?

--

## 노인복지 부문

Q1. 귀하가 거주하는 지역의 노인복지시설(경로당 등)의 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 매우 충분      ② 약간 충분      ③ 보통      ④ 약간 부족      ⑤ 매우 부족

Q2. 귀 어촌계 내에 노인복지를 위한 경로당 시설이 있습니까?

- ① 있다      ② 없다

Q2-1 (☞ Q2에서 ② 없다 응답의 경우) 귀 어촌계 노인은 주로 어느 경로당을 이용합니까?

- ① 어촌계회관      ② 읍·면의 경로당      ③ 마을(리) 경로당      ④ 이용하는 시설 전혀 없음

Q2-2 (☞ Q2 ①, Q2-1 ①, ②, ③ 응답의 경우) 고령어업인 또는 독거노인 등의 공동취사를 위해 경로당 가사도우미 지원을 받고 있습니까?

- ① 있다      ② 없다

Q3. 귀하가 거주하는 지역에서 가장 필요한 노인복지서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 기존 복지시설(경로당 등)에 대한 운영지원 확대  
② 의료비 지원  
③ 노인 전용 취미·문화 프로그램 확대  
④ 정부의 노인 생활 보조금 지원 확대  
⑤ 기타( )

Q4. 귀하는 어촌지역 거주 노인들의 서비스 확대를 위해 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 경로당 혹은 노인복지시설 신설 또는 설치  
② 체육시설(게이트볼 등) 설치  
③ 방문의료서비스 및 가정 봉사원 파견사업 확대  
④ 보건소 인원 및 시설확충  
⑤ 휴식 건강시설(찜질방 등) 설치  
⑥ 노인 전용병원 건립 및 확대  
⑦ 기타( )



**Q5. 귀하는 어촌지역 노인들의 소득보장을 위해 가장 필요한 지원이 무엇이라고 생각하십니까?**

- ① 국민연금 및 기초노령연금 급여 확대
- ② 취업·부업 등 일거리 알선
- ③ 국민기초생활보장제도 급여수준 향상
- ④ 지자체 차원의 각종 수당(장수수당, 경로수당 등) 확대
- ⑤ 기타( )

### 여성복지 부문

**Q1. 귀하가 거주하는 어촌계내 여성복지센터가 있습니까?**

- ① 있다
- ② 없다

**Q1-1 (☐ ② 없다 응답의 경우) 귀 어촌계 여성은 주로 어느 여성복지센터를 이용합니까?**

- ① 어촌계회관
- ② 읍·면의 여성복지센터
- ③ 마을(리) 여성복지센터
- ④ 이용하지 않음

**Q2. 출산 또는 출산예정인 여성농어업인을 대신하는 농어가도우미제도를 이용 또는 알고 있습니까?**

- ① 이용
- ② 이용한 적은 없으나 알고 있음
- ③ 알지 못함

**Q3. 지역마다 운영되고 있는 여성농업인센터에 대한 인지 및 여성어업인센터의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?**

구 분	3-1 인지여부(여성농업인센터)	3-2 필요성(여성어업인센터)
여성농업인센터/ 여성어업인센터	① 알고있다      ② 모름	① 필요함      ② 필요없음

**Q4. 귀하께서는 양성(남녀)평등 실현을 위해 가장 필요한 정부의 지원은 무엇이라고 생각하십니까?**

- ① 출산휴가 확대
- ② 직장내 성차별 개선
- ③ 불평등한 법·제도
- ④ 양성(남녀)평등 실현을 위한 교육
- ⑤ 기타 ( )

**Q5. 귀하께서 거주하시는 지역에서 가장 필요한 여성복지 사업은 무엇이라고 생각하십니까?**

- ① 여성 문화·복지시설 건립
- ② 취미·문화 프로그램 확대
- ③ 육아 및 보육관련 지원
- ④ 여성 직업 알선 및 창업 지원
- ⑤ 기타 ( )

## 영유아 보육 부문

Q1. 귀하가 거주하는 어촌지역내(어촌계) 가구원 중에 만6세미만 영유아가 있습니까?

- ① 있다 (                      명)                      ② 없다 ▶ ② 응답은 Q3번 설문으로

Q2. (☞ Q1 ① 있다 응답의 경우) 귀 어촌계(마을)에는 영유아 교육 및 보육시설(어린이집, 놀이방 등)이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

Q2-1. (☞ Q2 ② 없다 응답의 경우) 귀 어촌계원의 영유아는 어느 곳의 영유아 교육(유치원) 및 보육(어린이집, 놀이방)시설을 이용하고 있습니까?

- ① 읍/면 시설                      ② 이웃 마을 시설                      ③ 이용하지 않는다                      ④ 모름

Q2-2. 이용한다면(☞ Q1 ①, Q2-1 ①, ② 응답의 경우) 월평균 교육비(유치원) 및 보육비(어린이집, 놀이방)는 얼마나 됩니까?

- ① 월평균 교육비(                      )만원                      ② 월평균 보육비(                      )만원

Q3. 귀하는 어촌지역의 영유아 및 보육대상 아동을 위해 다음에 열거하는 사업 또는 시설에 대한 필요 정도에 대하여 의견은 어떠합니까?

구 분	① 매우필요	② 필요	③ 보통	④ 불필요	⑤ 전혀불필요
1. 보육료 및 양육비 지원확대					
2. 양육문제를 상담할 수 있는 상담시설 설치					
3. 보육/교육시설 확충					
4. 가사 및 어업일을 도울 수 있는 인력지원					
5. 기타(                      )					

## 안전 및 재해

재해종류	2-1 피해 여부	2-2피해액
① 태풍	① 있다    ② 없다	( )천만원
② 홍수	① 있다    ② 없다	( )천만원
③ 적조	① 있다    ② 없다	( )천만원
④ 가뭄	① 있다    ② 없다	( )천만원
⑤ 폭염	① 있다    ② 없다	( )천만원
⑥ 냉해	① 있다    ② 없다	( )천만원
⑦ 기타 (                  )	① 있다    ② 없다	( )천만원

## 복지 만족도

**Q1. 귀하가 거주하는 어촌의 부문별 또는 전반적인 복지수준에 대해 어느 정도 만족하십니까?**

구 분	① 매우 만족	② 약간 만족	③ 보통	④ 약간 불만족	⑤ 매우 불만족
① 사회보장					
② 보건의료					
③ 노 인					
④ 여 성					
⑤영유아					
⑥ 다문화가족					
⑦ 안전재해					
⑧ 전체 보건복지수준					

사회보장 : 빈곤계층지원(기초생활수급자지원), 농어민연금 및 건강보험료 지원 등

안전재해 : 안전수준(재해, 교통사고, 범죄 등)

## 고령화시대 어업인 복지향상을 위한 정책방향 연구

2013年 12月 29日 印刷

2013年 12月 31日 發行

編輯兼  
發行人

김 성 귀

發行處

韓國海洋水産開發院

서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화

02-2105-2700

FAX : 02-2105-2800

등 록

1984년 8월 6일

제313-1984-1호

---

組版・印刷 / (주)비전테크시스템즈 02)3432-7132 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337