

어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구

2007. 12

최성애 · 박상우 · 김봉태

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 최 성 애 : 제1장~제6장

◆ 연구진

- 박 상 우 : 제3장, 제5장, 제6장
- 김 봉 태 : 제2장, 제3장, 제4장

◆ 외부 집필진

- Baba Osamu (일본 동경해양대 교수) : 제4장
- Hamada Takeshi (일본 동경해양대 교수) : 제4장
- 정 병 곤 (군산대학교 교수) : 제3장

□ 산·학·연·정 연구자문위원

- ◆ 김 영 일 (다산바이오 사업단)
- ◆ 김 기 홍 (농민신문사 기자)
- ◆ 이 상 고 (부경대학교 교수)
- ◆ 이 상 일 (해양수산부 수산경영과 과장)
- ◆ 권 준 영 (해양수산부 수산정책과 서기관)
- ◆ 김 동 욱 (해양수산부 수산경영과 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

머 리 말

우리나라는 1997년 외환위기 이후 각 부문별 구조조정과 시장개발의 폭이 확대되면서 경쟁력의 우열에 따라 소득, 소비, 산업구조, 자금조달, 지역간 경제 및 삶의 질 등의 측면에서 격차가 벌어지는 양극화 현상이 심화되고 있다.

양극화는 비단 우리나라뿐 아니라 개방화의 진전 및 시장경제체제의 확산 등에 의해 전 세계적으로 나타나는 보편적 현상이 되고 있다. 양극화는 중장기 산업구조의 변화과정에서 나타나는 불가피한 현상으로도 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 선진국에 비해 이러한 구조변화가 지나치게 빠른 속도로 이루어지고 있으며, 경기가 회복되어도 양극화의 정도는 개선되지 않는다는 데 문제인식을 하지 않을 수 없다.

양극화로 인한 문제는 기업간, 지역간 또는 부문간의 불균형 성장으로 인하여 장기적으로는 오히려 성장잠재력을 훼손할 수 있으며, 또한 경제적 과실의 편중으로 인한 빈곤계층 확산에 따른 사회적 불평등을 초래하여 우리 사회의 통합을 위협하고 사회적 갈등을 유발한다는 점이다. 따라서 이러한 문제에 적극 대응하여 사회통합을 위한 양극화 완화·해소에 정부개입은 그 정당성을 갖게 된다.

어촌은 농촌과 도시와 비교하여 소득뿐 아니라 교육·의료·문화·복지·정주여건 등 삶의 전반적인 부문에서 우리사회 양극화의 한 단면을 보여주는 지역으로 간주되고 있지만 관련 자료의 미흡으로 어촌 양극화 실태를 제대로 파악하지 못하고 있다. 특히 어촌은 육지의 끝자락으로 주로 농촌의 일부로 다루어지는 것이 보통으로 어촌 실태가 반영된 양극화 완화·해소를 위한 대책 마련에는 한계가 있다.

이러한 한계를 인식하고 2006~2007년의 2년에 걸쳐 어촌 양극화 문제를 다루게 되었는데 1차년도 연구에서는 소득부문에 초점을 두고 어촌·농촌·도시의 양극화 지수를 비교·분석하고 어촌의 소득양극화 해소를 위한 정책방향과 정책과제를 제안하였다.

2차년도인 본 연구는 양극화 문제에 다차원적으로 접근하여 소득부문을 제외한 4개 분야 즉 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문 그리고 문화·교류부문에서 나타나는 어촌의 양극화를 완화하는 방안을 제시함에 그 목적을 두고 있다.

2차년도 연구의 실증분석에 의하면 모든 부문에서 어촌과 도시의 격차가 큰 것으로 나타났다. 그리고 특히 어촌안전문제, 복지(여성, 노인), 주거·생활 분야에 있어서는 농촌보다도 크게 떨어지는 것으로 파악되었다. 어촌 내 유형별로는 취약 지구형 어촌의 경우는 의료, 안전, 교육 및 문화여가 부문을, 연안촌락형 어촌은 교육부문에 있어 양극화 해소를 위한 정책방안을 우선적으로 도입해야 하는 것으로 분석되었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 어촌의 양극화를 완화 또는 해소하는 정책방안을 타 부처 사업 또는 해양수산부 내 사업과 중복되지 않도록 각 부문별로 세부적으로 제시하고 있다.

2차년도의 본 연구는 어촌 양극화 문제를 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문 그리고 문화·교류부문 등 다차원적으로 접근하여 1차년도에서 중점적으로 다루었던 어촌소득 양극화 연구를 보완하고 연구의 지평을 넓혔다는 점에서 의미를 갖는다.

이 연구는 실태 및 설문조사 등을 실시하여 어촌 양극화 실태를 파악하고 아울러 농촌 및 도시와 비교 분석하는 실증연구에 중점을 두고 추진되었다. 특히 비교 분석과정에서는 본 연구의 실태조사 자료뿐 아니라 기존의 통계자료 및 관련 자료를 충분히 활용하여 객관성을 확보하고자 노력하였다.

또한 이 연구는 어촌 양극화 실태를 파악할 수 있는 유일한 연구로 여기에서 제시하는 어촌사회 양극화 완화방안은 어촌정책에 적용 가능하도록 심도 있는 검토와 검증을 거쳐서 나온 것이라 할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 향후 관련 후속연구와 어촌정책 입안자에게 유익한 기초 자료로서 활용가치가 높다. 특히 어촌의 양극화 문제를 완화할 수 있는 (정책)방안은 반드시 정책으로 이어져서 매우 유용하게 활용되기를 기대한다.

이 연구는 한국해양수산개발원 수산어촌연구본부의 최성애 연구위원, 박상우 책임연구원 그리고 김봉태 책임연구원이 집필하였으며 그 동안 이들 연구자의 노고에 감사를 표한다.

2007년 12월

한국해양수산개발원
원 장 이 정 환

목 차

ABSTRACT	i
----------	---

요 약	iii
-----	-----

제1장 서 론	1
---------	---

1. 연구의 필요성과 목적	1
1) 연구의 필요성 / 1	
2) 연구의 목적 / 2	
2. 연구범위와 방법	3
1) 연구범위 / 3	
2) 연구방법 / 4	
3. 선행연구 검토	8

제2장 양극화에 대한 이론적 고찰	10
--------------------	----

1. 양극화의 개념과 측정 방법	10
1) 양극화의 개념 / 10	
2) 양극화의 측정 방법 / 12	
3) ‘양극화’ 논의의 쟁점과 정부 개입의 정당성 / 14	
2. 사회적 배제론 : 양극화의 다차원적 접근	16
1) 사회적 배제의 개념 / 17	
2) 사회적 배제의 방법론적 특징 / 18	
3) 어촌의 사회적 배제 / 20	
3. 사회적 자본론 : 어촌 양극화 완화의 접근법	21
1) 사회적 자본에 대한 개괄적 이해 / 22	

- 2) 어촌의 사회적 자본 / 23
- 3) 양극화 대처방안으로서 사회적 자본 / 26

제3장 어촌사회의 양극화 실태 ————— 28

- 1. 양극화(격차) 실태 비교 분석 28
 - 1) 양극화 실태조사 개요 / 28
 - 2) 소득부문 / 32
 - 3) 건강·보건의료, 사회안전망 및 복지부문 / 33
 - 4) 교육부문 / 44
 - 5) 생활·환경부문 / 48
 - 6) 문화·교류부문 / 54
 - 7) 종합분석 / 57
- 2. 양극화 인식도와 정책수요 62
 - 1) 설문조사 개요 / 62
 - 2) 소득부문 / 65
 - 3) 교육부문 / 68
 - 4) 건강부문 / 72
 - 5) 주거부문 / 74
 - 6) 어촌 전반에 대한 양극화 인식 / 76
 - 7) 선호하는 양극화 완화 정책 / 76
 - 8) 양극화 완화를 위한 어촌계 정책수요 / 77
- 3. 요약 및 시사점 81

제4장 양극화 완화·해소 관련 정책검토 ————— 86

- 1. 양극화 완화·해소 정책 현황과 시사점 86
 - 1) 관련 정책현황 검토 / 86
 - 2) ‘삶의 질 향상 기본계획’ 세부사업의 추진실태 및 사업수요 / 97
 - 3) 시사점 / 104

2. 선진국의 정책 사례	106
1) 영국 / 106	
2) 일본 / 117	
3) 시사점 / 120	
제5장 어촌의 양극화 완화정책방안	121
1. 기본 추진 방향	121
1) 어촌의 양극화 실태 및 어업인 의견 반영 / 121	
2) 정부와 민간의 역할분담 및 협력에 의한 양극화 대처 / 122	
3) 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획과 연계 / 123	
2. 어촌 양극화 완화정책방안	123
1) 기본방향 / 124	
2) 어촌 양극화 완화를 위한 세부정책방안과 사업 / 125	
3) 어촌 유형별 양극화 완화의 우선 정책방안 / 131	
3. 어촌 양극화 완화를 위한 어촌계의 정책방향과 추진과제	132
제6장 결론 및 정책 제언	136
1. 주요 연구결과	136
1) 어촌사회의 양극화 실태 / 136	
2) 양극화 완화·해소 관련 정책의 시사점 / 137	
3) 어촌의 양극화 완화정책 로드맵 / 138	
2. 정책 제언	142
1) 어촌·어업인의 특색이 반영된 정책 추진 / 142	
2) 해양수산부가 독립적으로 추진할 수 있는 신규사업 제안 / 143	
3) 효율적 추진을 위한 조직방안 검토 / 143	
참 고 문 헌	144
부 록 어촌실태조사	147

표 목 차

<표 1-1> 어촌의 유형분류 및 기준	5
<표 3-1> 표본크기 및 표본추출 방법	29
<표 3-2> 표본의 지역별 분포현황	29
<표 3-3> 응답자의 일반현황	30
<표 3-4> 실태 및 설문조사 내용	31
<표 3-5> 가계 부문별 양극화지수(ER지수)	32
<표 3-6> 어촌 입지유형별 양극화지수(ER지수) 추이	32
<표 3-7> 가계 부문별 경제 현황(2006)	33
<표 3-8> 건강·의료시설 이용실태 비교	34
<표 3-9> 질병 치료시 애로사항	35
<표 3-10> 보건의료서비스 개선에 필요한 정책	36
<표 3-11> 지난 1년 동안 태풍 피해율	36
<표 3-12> 국민연금·건강보험·안전공제 가입률 현황	38
<표 3-13> 산전·후 휴가일수 현황	39
<표 3-14> 양성 평등 실현을 위한 정부 정책	39
<표 3-15> 필요로 하는 어촌 여성복지 정책	40
<표 3-16> 보육시설까지 교통수단별 소요시간	40
<표 3-17> 영·유아 월평균 보육 및 교육비 지출	40
<표 3-18> 어촌의 65세 이상 고령자 생활비 충당 방법	41
<표 3-19> 노후대책 준비(복수응답)	42
<표 3-20> 노후대책 계획(노후대책 미 준비응답자)	43
<표 3-21> 필요로 하는 노인복지서비스 정책	43
<표 3-22> 전반적인 복지수준 만족도	44
<표 3-23> 어촌의 교육수준(15세 이상 어가인구 대상)	44
<표 3-24> 교육수준 지니계수 추이(불평등도)	45
<표 3-25> 교육부문 실태	45

<표 3-26> 행정리 내 초등학교 유무	46
<표 3-27> 학생의 학교생활 만족도	46
<표 3-28> 필요로 하는 교육여건 개선 정책 비교	47
<표 3-29> 교원 사기 진작 방안	48
<표 3-30> 주거부문 실태	49
<표 3-31> 생활·환경 만족도	50
<표 3-32> 쓰레기·생활오수 및 분뇨 처리실태	52
<표 3-33> 어촌 정보화 실태	53
<표 3-34> 어촌경관 보전가치	54
<표 3-35> 지역내 문화 및 여가시설에 대한 만족도	54
<표 3-36> 필요로 하는 문화 및 여가시설	55
<표 3-37> 도시·어촌교류 참여 여부	55
<표 3-38> 도시·어촌교류 참여활동 내용	56
<표 3-39> 어촌 바우처 제도 개선의 필요성	56
<표 3-40> 종합분석 항목	58
<표 3-41> 종합평가 항목별 가중치	59
<표 3-42> 어촌·농촌·도시 및 어촌 입지유형별 소득 비교	59
<표 3-43> 의료·복지 등 실태 종합 비교분석	61
<표 3-44> 의료·복지 등 만족도 종합 비교	62
<표 3-45> 표본크기 및 표본추출 방법	63
<표 3-46> 표본의 지역별 분포현황	63
<표 3-47> 양극화 인식도 등의 조사 응답자 일반현황	64
<표 3-48> 양극화 인식도 등 설문 내용	65
<표 3-49> 소득 양극화 인식여부 및 정도	65
<표 3-50> 현재와 5년 전후의 경제상태 비교 및 전망	66
<표 3-51> 소득 양극화의 주원인	66
<표 3-52> 어촌사회 소득 양극화 완화를 위해 필요한 정책	67
<표 3-53> 교육 수준 양극화 인식	68
<표 3-54> 자녀사교육 양극화 인식	69
<표 3-55> 사교육 양극화 원인	69

<표 3-56> 사교육 양극화 완화를 위해 필요한 정책	69
<표 3-57> 성인대상 사회교육의 양극화 인식여부 및 정도	70
<표 3-58> 사회교육 양극화의 주된 원인	71
<표 3-59> 사회교육 양극화 완화를 위해 필요한 정책	71
<표 3-60> 건강수준(건강정도)의 양극화 인식여부와 정도	72
<표 3-61> 건강수준 양극화의 주된 원인	72
<표 3-62> 어촌사회 건강수준 양극화 완화를 위해 필요한 정책	73
<표 3-63> 작년 1년 동안 치료 포기 비율 및 이유	74
<표 3-64> 주거수준의 양극화 인식	74
<표 3-65> 주거수준 양극화 주요 원인	75
<표 3-66> 주거수준 양극화 완화를 위해 필요한 정책	75
<표 3-67> 주거비 부담정도	76
<표 3-68> 어촌사회의 전반적인 양극화 인식	76
<표 3-69> 어촌사회 양극화 해소를 위한 정책 실효성 평가	77
<표 3-70> 어촌계 수입원 실태	78
<표 3-71> 어촌계 수입금의 활용(복수 응답)	78
<표 3-72> 어촌계 수입금 배당 현황	79
<표 3-73> 배당방법	79
<표 3-74> 배당금 주 용도	80
<표 3-75> 배당금의 고령층 도움 여부	80
<표 3-76> 어촌의 사회경제적 격차해소에 어촌계의 기여 여부	80
<표 3-77> 어촌의 사회경제적 격차해소에 어촌계 역할 미흡 이유	81
<표 3-78> 양극화 완화를 위해 필요한 어촌계 정책	81
<표 4-1> 양극화 해소·완화 관련 정책	87
<표 4-2> 부처별 농어촌 복지 관련정책의 현황	88
<표 4-3> ‘삶의 질 향상 기본계획’ 중점 추진과제 현황	89
<표 4-4> 농산어촌 복지기반 확충 분야 세부사업	90
<표 4-5> 농어촌 교육여건 개선 분야	92
<표 4-6> 농어촌 지역개발 분야	94
<표 4-7> 농어촌 복합산업 활성화 분야	96

<표 4-8> 복지기반 확충 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부	98
<표 4-9> 복지기반 확충 관련사업의 어촌 내 필요성 여부	99
<표 4-10> 교육여건 개선 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부	100
<표 4-11> 지역개발 촉진 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부	101
<표 4-12> 지역개발 촉진 관련사업의 어촌 내 필요성 여부	102
<표 4-13> 복합산업 활성화 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부 ...	103
<표 4-14> 복합산업 활성화 관련사업 어촌 내 필요성 여부	104
<표 4-15> 영국의 농촌서비스 기준(Rural Services Standard)	111
<표 5-1> 어촌과 도시/농촌과의 비교에서 격차가 나타난 부문	124
<표 5-2> 의료·사회안전망·복지부문 세부정책방안과 사업	127
<표 5-3> 교육부문 세부정책방안과 사업	128
<표 5-4> 지역개발 및 생활·환경부문 세부정책방안과 사업	129
<표 5-5> 복합산업 및 문화·여가부문 정책방안과 사업	130

그 립 목 차

<그림 1-1> 연구추진체계	7
<그림 2-1> 불평등은 감소하나 양극화는 심화되는 경우	11
<그림 3-1> 보건의료서비스 만족도	35
<그림 3-2> 지난 1년 동안 어업활동 중 사고율 및 안전교육 수강률	37
<그림 3-3> 어촌의 안전수준 만족도	37
<그림 3-4> 노후대책 유무	42
<그림 3-5> 교육서비스 만족도	47
<그림 3-6> 주택 신개축 의사 및 자금마련 방법	49
<그림 3-7> 생활·환경 만족도 비교(어촌평균 vs 취약지구)	50
<그림 4-1> 삶의 질 향상 기본계획의 4대 중점과제	88
<그림 5-1> 어촌 양극화 완화 기본정책 방향	122
<그림 5-2> 어촌 유형별 양극화 완화정책 우선순위	125
<그림 5-3> 어촌의 양극화 완화를 위한 세부정책방안	125
<그림 5-4> 도시어촌교류 활성화 정책방향	130
<그림 5-5> 취약지구형 어촌의 양극화 완화 정책방안	131
<그림 5-6> 연안촌락형 어촌의 양극화 완화 정책방안	132
<그림 5-7> 양극화 완화를 위한 어촌계 정책방향과 추진과제	133

ABSTRACT

A Study of an Appeasement Scheme for Bipolarization in Fishing Communities

This study is a continuation of the research on bipolarization conducted from 2006 to 2007. The first year's study in 2006 focused on the actual state of the bipolarization and inequality in fishing households' incomes. The second year's study in 2007 aimed to understand the actual state of bipolarization and to present an appeasement scheme of bipolarization except on households' income, such as medical treatment, welfare, education, health, residential qualifications and cultural exchange.

According to this study, firstly, in all fields there exist huge gaps between urban and fishing communities. Especially, the social safety net, the welfare of women and the aged, residential qualifications in fishing community has becoming increasingly deepened compared to rural areas. Secondly, in terms of prototypes in the fishing community, this study suggested that an appeasement scheme for bipolarization of a vulnerable type of fishing community preferential action be required with regard to medical treatment, social safety net, education and culture. On the other hand, a coastal hamlet type fishing community needs education.

On the basis of this study, it presents specifically an appeasement scheme not only for policy in MOMAF, non-duplicated, but also for policies in other ministries.

Key Words : bipolarization, appeasement scheme, fishing communities

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

- 어촌은 농촌과 도시 등과 비교하여 소득이 감소하고 취약계층이 다수 거주하는 우리나라 양극화의 한 축을 차지하고 있다는 점은 널리 알려져 있으나 그 실태파악조차 되지 못하고 있는 실정임
 - 어촌사회의 양극화 문제를 제대로 다루기 위해서는 양극화의 경제적 측면과 사회적 측면을 아우르는 통합적이고 다차원적인 접근방식이 요구됨
 - 어촌사회 양극화 완화·해소를 위한 어촌복지 및 지역개발에 대한 지원은 WTO/DDA 수산보조금 협상에서 허용 가능성이 높은 보조금에 해당되는 것으로 기존의 수산보조금을 대체하는 연구가 선행될 필요가 있음
- 어촌의 소득양극화 실태를 다룬 2006년 연구의 연속선상에서 본 연구는 어촌사회의 양극화를 소득뿐 아니라 다차원적으로 접근하여 의료, 복지, 교육, 건강, 주거생활, 문화교류 등에 있어 격차 및 양극화 실태를 파악하고 어촌의 양극화 완화방안의 제안을 목적으로 함

2. 연구범위와 방법

- 연구대상으로 하는 공간적 범위인 ‘어촌사회’는 어촌계가 위치하는 지역을 의미함
- 내용적 연구범위는 다차원적 접근으로 양극화의 원인을 이론적으로 뒷받침하는 사회적 배제론(social exclusion) 관점에서 어촌의 소득, 보건·사회안전망·복지, 교육, 생활·환경 그리고 문화·교류 등 5개 부문에 한정
 - 동시에 어촌사회 내 유형별 차이가 크게 나타난 세 가지 입지유형(도시

근교·연안촌락·취락지구)에 대한 분석으로 한정함

– 어촌소득의 양극화는 1차년도 연구를 원용함

- 연구방법으로는 문헌조사, 실태 및 설문조사, 통계 자료 활용 및 분석, 심층 면담조사, 전문가 자문 등의 방법을 채택함
 - 특히 농림부 주관으로 실시된 ‘농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사(2004)’와 비교할 목적으로 실태 및 설문조사를 직접 실시하여 조사·분석 자료로 활용하여 객관성을 확보하고자 하였음

3. 선행연구 검토

- 본 연구는 2년에 걸쳐 어촌사회의 양극화와 관련하여 최초로 수행되는 연구로 선행연구는 거의 없는 실정임
- 어촌과 유사한 농촌의 양극화와 관련한 연구는 농촌경제연구원을 중심으로 상당한 연구가 진척되고 있음
 - 이동필·박시현 외(2004~2006), 김정호(2005), 강혜정(2006) 등은 본 연구의 방향 및 내용을 정하는 데 많은 참고가 됨
 - 특히 박대식 외(2006)는 농촌사회의 양극화를 소득뿐만 아니라 다차원적 접근방법으로 수행된 최초의 연구로 평가됨
- 국외문헌으로는 오래전부터 ‘사회적 배제’의 관점에서 이를 해소하기 위한 이론적·정책적 결과물을 축적해오고 있는 영국 환경식품농촌부(DEFRA)의 자료를 참고함

제2장 양극화에 대한 이론적 고찰

1. 양극화의 개념과 측정 방법

- 양극화란 사회의 ‘여러 측면에서 중간 부분이 해체되면서 양극단 부문이 확대되고 부문 간 이동이 단절되거나 부문 간 이동이 더 어려워지는 현상’

을 지칭함

- 양극화의 개념은 소득 분포 상에서 이질적인 집단의 존재로 사회적 갈등이 심화되거나, 중산층의 축소 또는 붕괴 현상을 반영할 목적으로 등장함
 - 우리나라의 경우 소득불평등 확대와 함께 중산층이 줄어드는 현상이 동시에 나타나기 때문에 정책적으로 이를 구분하는 것에 많은 의미를 부여하기는 힘들
 - 다만 불평등 해소 또는 격차 해소라는 정책의 정당성을 다른 배경에서 부여하는 근거를 제공한다고 할 수 있음
- 양극화 정도의 측정은 Esteban and Ray(1994)가 처음 시도하였는데, 양 극단에 몰린 집단들의 내부적 동질성의 크기, 양 극단 사이의 거리를 자신들이 개발한 ER 지수에 포함함
 - ER 지수는 어느 한 소득집단에 속해 있는 특정 개인이 다른 소득집단에 대해 느끼는 반감의 정도를 동질성함수와 이질성함수의 곱으로 나타내는 방식임
- 양극화가 표면적으로는 불평등 및 빈곤과 유사하게 보이더라도 이의 원인은 종전과 다를 수 있으므로 개념의 폭을 넓혀 새로운 접근이 요청됨
- 부문 간의 불균형이 시장원리에 따른 결과라 하더라도 장기적으로 성장잠재력을 훼손할 수 있다고 보면 정부의 개입은 정당성을 가짐
 - 또한 경제적 과실의 편중이 빈곤이나 극심한 불평등이 사회통합을 위협한다는 점에서 그 자체로 문제가 될 수 있으므로 사회통합의 위협 요인을 해소한다는 차원에서 정부 개입은 정당함

2. 사회적 배제론 : 양극화의 다차원적 접근

- 사회적 배제론은 취약한 지역에 거주하는 주민들이 주류 사회로부터 멀어지고 이런 주민들이 겪는 문제들이 빈곤뿐만 아니라 다차원적인 성격을 지닌다는 점을 밝혀내기 위해 유럽에서 등장한 이론임
 - 경제중심적인 빈곤 또는 소득불평등의 개념에 비해 사회적 배제는 다차원적이고 복합적인 개념으로 생계유지와 기본적 욕구충족을 위한 재화

및 서비스의 부족뿐만 아니라 사회보장제도, 사회적 정의, 시민권 등으로부터의 배제를 포함함

- 사회적 배제는 시간, 장소, 환경 등의 요인에 매우 의존적인 과정인데, 이와 같은 동태적인 관점에서 그 해결책으로 사전적 기회균등화정책과 불균등한 자원배분을 보상하기 위한 사후적 정책으로 구분됨
- 어촌사회의 사회적 배제는 네 가지 영역에서 발생할 수 있는데, 시장의 교환 과정으로 대표되는 사적 시스템(private system), 정부가 제공하는 공적 서비스인 정부 시스템(state system), 시장과 정부로부터 떨어져 있는 지역의 청년회, 마을자치모임 등의 자발적 시스템(voluntary system), 가족·친구 등의 인적 네트워크임

3. 사회적 자본론 : 어촌 양극화 완화의 접근법

- 지역사회 차원에서 양극화 완화를 위한 방안으로 사회적 자본의 역할에 주목함
 - 타 사회집단과 비교하여 상대적으로 사회적 자본이 많은 어촌계가 어촌의 양극화 완화를 위하여 중요한 기능을 수행할 것으로 기대됨
- 사회적 자본은 여러 가지로 정의되고 있는데, 대표적으로 퍼트남(Putnam, 1995)에 따르면 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 연결망, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 속성임
 - 사회적 자본이 ‘자본’이 되기 위해서는 어떤 효과가 있어야 하는데, 세계은행(World Bank) 등은 빈곤과 관련하여 빈곤 지역의 경제적 발전에 사회적 자본이 효과가 있다는 점을 제시하고 있음
- 장미혜 외(2005)는 사회적 연결망, 신뢰, 호혜성의 관점에서 어촌계가 월등히 사회적 자본이 많다는 결론을 제시하고, 최종렬 외(2006)는 울산 주전동 어촌계 사례연구를 통해 어촌계로 집약되는 사회적 자본이 어장이라는 공유재산의 관리에 효과적인 기제가 되고 있음을 드러냄
 - 이샘(Isham, 2000)에 따르면 어촌의 사회적 자본이 기회주의적인 행태, 무임승차의 행태를 차단함으로써 어촌의 자원관리를 원활하게 하고 궁극적으로 어촌의 자활기반을 갖추는 원동력을 제공함

- 한편 사회적 배제가 사회로부터 연결망이 제거되거나 약해진 상태에서 발생하는 문제라면 사회적 자본은 이를 복원하고 재생하는 구실을 할 수 있음
 - 빈곤층의 사회적 배제를 완화할 수 있도록 하는 기회의 제공자로서 사회적 자본을 함양하는 제3섹터 조직으로 어촌과 관련해서는 어촌계가 이러한 역할을 수행해왔고 앞으로도 수행할 수 있음에 주목할 필요가 있음

제3장 어촌사회의 양극화 실태

- 기존의 통계자료의 활용 및 실태조사 결과를 분석하여 어촌의 양극화 실태를 파악하고, 농촌과 도시와 비교·분석하여 현시점에서 어촌과 타 부문과의 격차 즉 양극화 정도를 밝힘. 동시에 어촌 내 양극화 실태는 유형별로 분석하고 아울러 양극화 인식도 분석을 통하여 실태분석을 보완하고자 함

1. 양극화(격차) 실태 비교·분석

- 소득 양극화지수 분석에 따르면 어가의 소득양극화 정도가 농가 및 전국가계보다 심화되고 있고, 어촌 내적으로는 취약지구의 소득양극화가 빠르게 진행되고 있으며 그 정도도 가장 심한 것으로 나타남
- 건강·보건의료부문에서 어촌의 건강검진 경험자 비율은 약 60%로 비교적 높게 집계되었으나 약국 의존도가 매우 높은 것으로 나타나 농촌 및 도시와 대조를 보임
 - 보건·의료기관까지 선박을 이용함에 따라 농촌에 비해 2배 정도의 시간이 더 소요됨
 - 특히 취약지구 어촌의 경우 질병 치료 시 의료기관이 먼 것이 가장 큰 애로사항이며, 보건의료서비스 만족도가 가장 낮은 것으로 나타남
- 태풍 등 어촌의 자연재해 피해 빈도가 농촌과 도시보다는 높으며 대규모 태풍으로 인한 피해규모가 취약지구에서 높은 것으로 나타남
 - 어촌의 안전수준 만족도는 농촌 및 도시에 비해 매우 낮은 수준에 머무르고 있음

- 어촌의 사회보험 가입률은 도시와 비슷한 수준이며 농촌보다는 높은 것으로 나타남
- 어촌여성의 산전·후 휴가일수는 농촌과 도시보다 적음
- 65세 이상 어촌 고령자의 생활은 주로 본인의 노동으로 충당하고 있으며 그 비율이 농촌과 도시보다 높은 것으로 집계됨
 - 노후대책을 마련하고 있는 비율이 68%이며 그 수단은 국민연금이 가장 많음
- 전반적인 복지수준에 대한 어촌의 만족도는 농촌과 도시보다 낮은 것으로 집계됨
- 어촌의 교육수준은 향상되고, 교육불평등은 점진적으로 개선되는 것으로 분석되나, 교육비 부담비율, 방과 후 교실 운영비율, 교육서비스 등의 만족도 측면에서 도시와의 격차가 나타나고 있음
 - 특히 어촌의 방과 후 교실 운영비율은 14%임에 비해 농촌의 경우는 72%로 큰 격차를 보이고 있음
 - 필요로 하는 교육여건 개선 정책은 교육비 부담 경감, 우수교사 확보, 교육시설의 현대화 순임
- 어촌의 주택은 상대적으로 노후화되어 신축 및 개축의사가 농촌과 도시보다 높게 나타남
 - 어촌의 거주지역 환경오염 체감정도가 농촌보다는 심하고 도시보다는 낮은 것으로 나타남
 - 전체적인 어촌의 생활·환경만족도는 농촌과 도시보다 약간 낮은 것으로 분석됨
- 쓰레기·폐자재 처리 방식에서 분리수거가 많지만 취약지구의 경우는 매립 또는 소각의 비중이 상대적으로 높음
 - 생활오수 및 분뇨처리 방식에서 하수종말처리 비율은 약 40% 정도이며, 마을하수도 또는 재래식 그리고 방류 등의 처리방식이 상대적으로 높아 기초생활환경 개선이 시급한 실정임

- 어촌의 컴퓨터 보유율은 농촌과 비슷하고 도시보다는 낮은 수준이며, 홈페이지 구축 및 컴퓨터 교육 경험률은 농촌과 도시보다는 높은 것으로 나타나 어촌정보화는 대체로 긍정적으로 평가됨
- 어촌경관은 보전할 가치가 있다는 응답비율이 83%로 매우 높게 집계되었는데 농촌과 도시보다 높은 수준임
- 문화 및 여가시설 만족도는 매우 낮은 수준으로 특히 취약지구의 문화 및 여가시설이 매우 부족한 것으로 나타남
 - 가장 필요로 하는 문화 및 여가시설로 찜질방, 스포츠센터 등임
- 도시·어촌교류 참여비율은 농촌이 어촌보다 훨씬 많으며, 교류참여 활동에서 어촌의 경우는 1사1촌 자매결연, 농촌에서는 농산물 애용이 가장 많음
 - 현행 어촌바우처제도를 어촌을 찾는 방문객뿐 아니라 어업인의 도시문화체험에도 지원함으로써 일방적인 교류에서 상호교류로 전환하여 활성화하는 제도개선이 필요함

<요약 표 1>

의료·복지 등 실태 종합 비교분석

구 분	어촌·농촌·도시 비교			어촌의 입지유형별 비교		
	어촌	농촌	도시	도시근교	연안촌락	취약지구
전체	2.70	2.76	3.65	2.65	2.41	2.11
의료·복지	2.67	2.96	3.58	1.50	1.31	1.18
의료(건강)	2.85	2.88	3.27	3.90	3.22	2.69
안전	2.35	3.11	3.54	2.34	2.33	2.00
사회안전망 (공적연금·보험)	3.22	2.72	3.06	3.22	3.22	3.22
복지(여성·노인)	2.76	3.71	4.13	2.96	2.61	2.79
교육	2.68	2.70	3.64	3.22	2.72	2.50
생활환경	2.75	2.83	3.56	3.28	3.07	2.88
주거·생활	2.53	2.97	3.59	3.02	3.07	2.82
정보화	3.34	2.43	3.48	3.98	3.09	3.06
문화·여가	2.71	2.32	3.97	2.92	2.88	1.92

주 : 5점을 해당 지역의 사회실태가 최상인 것으로, 1점을 최하인 것으로 표준화하였고 각 평가항목간의 점수 비교는 의미가 없음.

어촌 입지별 비교에서 일부 평가항목이 추가되고 통계적으로 유형별로 차이가 없는 평가항목은 제외되어 있으므로 농촌·도시와 직접 비교할 수 없음.

- 종합해 보면 전 부문에서 어촌과 도시의 격차가 큰 것으로 나타남
 - 어촌을 농촌과 비교하면 의료·복지가 상대적으로 부족하고, 교육과 생활환경은 비슷한 수준임
 - 그리고 어촌의 안전, 복지(여성, 노인), 주거·생활이 농촌과 도시보다 크게 떨어졌으나 사회안전망(연금보험 등), 정보화는 높거나 비슷한 수준을 나타냄
- 어촌 내 유형별로는 도시근교와 나머지 두 유형 간 격차가 큰 것으로 나타나 취약지구와 연안촌락에 대한 어촌정책의 집중이 요청됨

2. 양극화 인식도와 정책수요

- 어촌사회에 대한 전반적인 양극화 인식정도는 높았으나 소득, 교육, 건강, 주거 등의 각 부문에 있어서는 양극화되어 있지 않다는 견해가 많은 것으로 나타나 양극화에 대한 혼란스런 인식의 단면을 드러냄
- 사교육의 양극화 원인은 소득격차확대, 이의 완화대책으로는 저소득층 자녀 사교육비 지원, 방과후 교육확대, 학습도우미 지원확대 등임
- 건강수준의 양극화 주 원인은 가구별 경제능력 차이이고, 이의 완화를 위한 정책으로 종합건강검진 지원확대, 건강보험료 납부지원확대 그리고 지역내 보건의료기관 지원확대 등을 선호함
- 주거 양극화 주 원인은 역시 가구별 경제능력 차이로 나타났으며, 이의 완화를 위한 정책으로 주택개보수 자금지원, 취약계층의 난방비 지원 등을 선호함
- 어촌사회 양극화 완화·해소를 위한 거시적 정책으로 어업인들은 고령·취약계층의 생활안정, 기초생활환경개선, 의료여건개선, 어업인 연금·보험확충, 어업외 일자리 기회확대의 순으로 정책실효성이 높다는 의견을 나타냄

3. 요약 및 시사점

- 어촌계 수입금의 활용 및 배당을 통해 어촌의 사회적 자본이 작동하고 있는데, 특히 배당금은 고령자의 노후생활에 매우 도움이 되는 등 어촌계가 사회적 약자를 보호하는 사회복지의 기능을 수행하고 있다고 평가됨
- 어촌계가 어촌의 사회경제적 격차해소에 어느 정도 기여하고 있기도 하지만 어촌 주민들은 실질적인 양극화 완화를 위하여 어촌계의 자활노력을 이끌어내는 정책을 희망함

제4장 양극화 완화·해소 관련 정책검토

1. 양극화 완화·해소 정책 현황과 시사점

- 대표적인 어촌관련 정부정책으로 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농림어촌 지역 개발 기본계획’(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’)을 들 수 있는데
 - 농어촌 복지기반 확충분야 24개 사업, 농어촌 교육여건 개선 분야 22개 사업, 농어촌 지역개발 분야 35개 사업 그리고 농어촌 복합산업 활성화 25개 사업 등 총 106개 세부사업이 있음
 - 이 중 농업인 수혜범위 100개 사업(94.3%), 어업인 수혜범위 68개 사업(64.2%)으로 어업인이 농업인에 비해 수혜범위가 현저히 좁음
 - 농업 및 농촌분야는 농림부와 농촌진흥청의 역할분담에 의해 보다 많은 과제를 발굴하여 추진하고 있는 데 반해 어업인을 사업대상으로 하는 68개 과제 중 7개 과제만이 해양수산부에서 추진되고 있음
- 범 부처차원에서 추진되고 있는 삶의 질 향상 기본계획의 세부사업에 대하여 실제로 어촌에서 이행되고 있는지 또한 필요한 사업은 무엇인가에 대한 설문조사 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음
- 농촌과 비교하여 어촌에서 취약한 부분이 복지기반확충과 복합산업 활성화분야로 이들 분야에서 농림부와 농촌진흥청은 농업인 및 농촌에 특화된 독자적인 사업을 발굴하여 추진하고 있기 때문인데 현재 7개 세부사업만

을 담당하고 있는 해양수산부와는 대조적임

- 세부관련 사업별로 보면 홍보가 부족하여 사업의 인지여부가 현저히 낮은 경우가 많음
 - 어업인들이 사업의 시행여부를 전혀 모르거나 알고 있더라도 절차(방법)를 모르거나 복잡해서 포기하는 경우도 있음
 - 사업주체가 해양수산부가 아니더라도 어촌·어업인 삶의 질 실태를 해양수산부가 파악하여 주요 사업에 대해 홍보 및 안내를 한다면 사업의 인지도와 수혜비율이 제고될 수 있을 것으로 판단됨
- 해양수산부 이외의 타 부처에서 추진하는 사업들은 시설의 위치가 시·군, 읍·면·동 등 행정단위로 사업이 시행되기 때문에 어촌의 어업인에게는 관심과 이용률이 낮은 것으로 나타남
 - 향후 해양수산부가 어촌·어업인에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 ‘찾아가는’ 의료·복지 지원, 재해보상지원, 건강관리실, 노인봉사원 활동프로그램 등의 정책발굴이 필요함
- 어촌 내 체육시설, 문화공간 등의 사업을 추진할 때 어촌 내 가용 부지가 많지 않은 것으로 조사되었는데, 어항의 다목적 활용 등 이를 해소하기 위한 정책발굴이 필요함
- 어촌의 쓰레기·생활하수의 처리에서 폐자재 및 어구수거 등에 대한 정책의 필요성이 높게 나타남
- 어촌의 지역개발과 관련해서 하드웨어 지원뿐만 아니라 인적자원 육성 및 확대에 대한 필요성이 높은 것으로 조사됨
 - 현재 해양수산부에서 추진하고 있는 사무장제도, 컨설팅 제도를 보다 확대하고 내실 있게 발전시킬 수 있는 정책발굴이 필요함
- 어촌과 도시의 교류를 활성화하기 위해 도농교류센터 운영, 도농교류 참여 프로그램 및 마케팅 확대 등의 필요성이 크게 제기됨
- 농산어촌 체험박람회 개최와 체험관광 홍보의 실태를 살펴보면, 어촌의 소득구조에서 어업소득이 여전히 높고 동시에 고부가가치의 체험·관광자원 발굴이 미흡한 것으로 드러남
 - 해양수산부 차원에서 어촌의 부존자원(어메니티)을 발굴·DB화하여 자

원 지도(Amenity Map)를 만들고 이를 어떻게 활용할 것인지에 대한 정책발굴이 필요함

- 어촌지역이나 어업인들이 절실히 필요로 하는 사업이 반영되지 못하고 있음
 - 이는 어촌과 어업인 삶의 질에 관한 실태파악이 되지 않은 상태에서 사업이 이루어지고 있기 때문임
 - 현재 시행되고 있는 「삶의 질 시행계획」은 2004년도에 농림부가 실시한 농산어촌복지실태 조사결과를 토대로 이루어져 농촌·농업인을 중심으로 하는 정책이 될 수밖에 없음
- 해양수산부 차원에서 어촌·어업인만을 위한 삶의 질 정책수립과 사업추진이 요구됨
 - 부처별 중복사업의 문제가 발생할 소지가 있기 때문에 「삶의 질 실행계획」과는 차별화된 새로운 정책개발이 절실히 필요함

2. 선진국의 정책 사례

- 영국과 일본의 사례연구를 통하여 우리 어촌사회에 적용할 수 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같음
 - 영국의 경우 지역사회차원에서 다양한 사회적기업이 사회양극화 완화에 기여하고 있음. 지역사회 또는 집단 구성원의 전체 후생 및 복지 등 삶의 질 향상을 위하여 민간기업 또는 정부가 수행할 수 없는 영역에서 사회적기업의 활용은 매우 의의가 있음. 영국사례는 사회적자본이 상대적으로 풍부한 어촌계가 향후 사회적기업의 주체로 그 역할을 수행함에 있어 좋은 모델이 될 수 있음
 - 일본의 사례에서는 수산청이 독자적으로 어업집락환경정비사업, 어촌지역역량향상사업 그리고 낙도재생사업 등 구체적인 사업을 추진하고 있다는 점에서 시사하는 바가 많음. 향후 해양수산부의 어촌양극화 완화 관련사업의 발굴에 참고할 수 있음

제5장 어촌의 양극화 완화정책방안

1. 기본 추진 방향

- 어촌 양극화를 완화하는 기본방향은 크게 두 가지 측면에서 접근함
 - 도시 또는 농촌과 격차가 나는 부분에 있어 완화하는 방안 마련
 - 어촌 내에서 열악한 입지유형의 어촌을 우선적으로 완화하는 방안 마련

2. 어촌 양극화 완화정책방안

<요약 표 2>

어촌과 도시/농촌과의 비교에서 격차가 나타난 부문

구 분	어 촌
의료·사회안전망·복지	
의료(건강)	√
안전	√
사회안전망(공적연금·보험)	
복지(여성·노인)	√
교육	√
지역개발 및 생활환경	
주거·생활	√
정보화	
복합산업 및 문화·여가	√

주 : √ 표시는 도시 또는 농촌과 비교하여 격차가 나타나는 부문을 나타냄.

- 도시/농촌지역 간 비교를 통해 볼 때, 어촌 양극화를 완화하기 위한 기본방향은 어촌의 의료·복지 부문(안전, 여성·노인복지), 교육 부문, 생활환경 부문(주거·생활환경), 복합산업 및 문화·여가 부문에 대한 정부의 적극적인 정책방안과 사업추진이 이루어져야 함
- 의료·사회안전망·복지부문의 정책방안 : 취약지역 긴급의료수송 수산보전제, 재해예방 수산보전제, 조건불리지역 수산보전제, 수산작업재해보상 지원, 여성어업인 양성지원사업 그리고 고령자를 위한 맞춤형 어촌복지 바우처 등임

<요약 표 3>

의료·사회안전망·복지부문 세부정책방안과 사업

구분		정책개선 방향	정책사업	추진주체
의료	의료기관 접근성	- 의료기관 접근성 제고 - 의료교통비 지원	취약지역 긴급의료 수송 수산보전제	수산경영과
사회 안전 망	재난 및 자연재해 예방	- 재해예방 및 안전교육 지원	재해예방 수산보전제	수산정책과
	조건불리	- 조건불리지역 소득보전	조건불리지역 수산보전제	수산경영과
	안전공제 지원	- 안전공제 가입 장려	-	-
복지	작업재해	- 작업 중 발생한 재해에 대한 지원강화	수산작업재해보 상지원	수산경영과
	인력지원	- 취약어가 인력지원	-	수산경영과
	여성복지	- 여성직업 알선 및 창업지원 - 여성문화/복지시설 건립	여성어업인 양성지원사업(확대)	수산경영과
	노인복지	- 경로당 운영비 지원 - 어업인 건강관리실 도입 - 노인봉사원활동 프로그램	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	수산경영과
	문화 여가시설	- 켜질방, 건강센터 조성	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	수산경영과

- 교육부문에 있어 정책방안 : 해양수산부 차원에서 추진할 수 있는 정책이 많지 않은데, 어업인 특화교육, 교육여건조성 및 교통수단 지원 등의 새로운 정책발굴이 필요함
- 교육인적자원부에서 실시하는 방과 후 교실운영, 방학캠프 등은 도시와 격차가 현저히 나타나는 부문으로 이들 사업이 어촌지역 내에서 활발하게 운영될 수 있도록 해야 함

<요약 표 4>

교육부문 세부정책방안과 사업

구분		정책개선 방향	정책사업	추진주체
교육	방과후 교실	- 방과 후 교육 확대	-	교육인적 자원부
	교류확대	- 방학캠프 운영	-	교육인적 자원부
	학습 도우미	- 학습도우미 지원확대	-	교육인적 자원부
	어업인 특화교육 (성인)	- 비어업 시기 교육프로그램 - 눈 높이에 맞는 사회교육 - 노인 및 저학력자를 위한 교육	어업인 교육정보 포털 구축 추진	수산경영과
	교육여건	- 수산업전문학교 운영 - 수산계 대학생 학자금 보조지원	-	해수부
	교통수단 교통비	- 교통수단 또는 교통비 지원	-	해수부

- 지역개발 및 생활·환경부문 : 추진해야 할 과제는 낙후어촌생활환경개선, 1어촌1멘토제의 어촌인적자원 육성, 정보화사업, 취약계층 난방비 지원 그리고 환경친화형 어촌주거 모델제공 등의 정책방안 등임
- 복합산업 및 문화·여가부문 : 연안어촌 어메니티 자원발굴 및 활용을 위해 어촌의 자연, 경관, 역사, 문화 등의 자원 등을 체계적으로 조사하고 DB화하여 연안어촌 어메니티 지도(Amenity Map)를 작성하고 이들 자원을 고부가가치로 활용할 수 있는 방안, 1사 1촌 운동을 넘어서는 도시-어촌의 교류 활성화 방안이 요구됨

<요약 표 5>

지역개발 및 생활·환경부문 세부정책방안과 사업

구분	정책개선 방향	정책사업	추진주체
지역 개발 및 생활 환경	기반시설	낙후어촌 생활환경 개선	어촌어항과
	쓰레기		
	생활오수		
	분뇨처리		
	어촌 정보화	정보화마을사업 디지털어촌구축 사업	행자부 해양수산부
	난방비 지원	- 취약계층 난방비 지원	- 수산경영과
	주거모델	- 환경친화형 어촌주거모델	- 어촌어항과
	인적자원 육성	- 기존 사무장 제도 확대 - 컨설팅 제도 개선	1어촌 1멘토 제도 어촌어항과

<요약 표 6>

복합산업 및 문화·여가부문 정책방안과 사업

구분	정책개선 방향	정책사업	추진주체
자원발굴	- 어촌부존자원 발굴 및 활용	연안어촌 어메니티 자원발굴 및 활용	어촌어항과
교류	- 도어교류센터 조성	도시어촌교류 활성화	어촌어항과
소프트웨어	- 프로그램 및 마케팅	도시어촌교류 활성화	어촌어항과

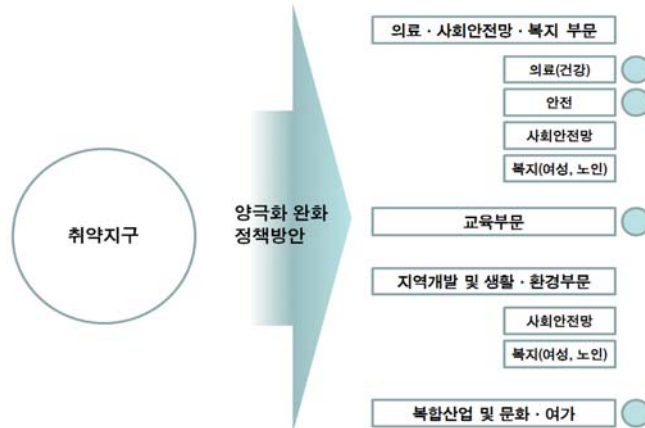
- 다음으로 어촌내 유형별 비교에서 격차 및 양극화 정도가 심한 취약지구형, 연안촌락형, 도시근교형의 순으로 양극화 완화 정책이 추진되어야 함

<요약 그림 2>

어촌 유형별 양극화 완화 정책 우선순위

- 취약지구형 어촌 : 가장 취약한 것으로 나타난 복합산업 및 문화·여가 부문과 의료·안전·교육 부문에 양극화 완화 정책방안이 집중되어야 함

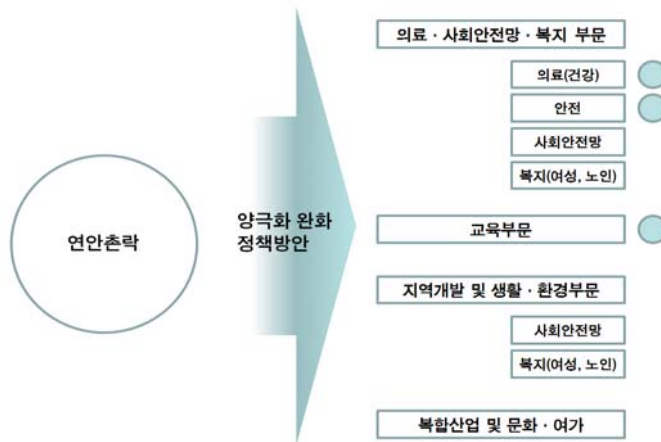
<요약 그림 3> 취약지구형 어촌의 양극화 완화 우선정책방안



주 : ● 표시는 양극화 완화를 위해 우선적으로 추진해야 할 부문을 표시한 것임.

- 연안촌락형 어촌 : 양극화 완화 정책방안의 우선순위는 상대적으로 취약한 의료(건강), 안전, 교육부문에 우선적이고 집중적인 정책을 통해 양극화 완화를 추진해야 함

<요약 그림 4> 연안촌락형 어촌의 양극화 완화 우선정책방안



주 : ● 표시는 양극화 완화를 위해 우선적으로 추진해야 할 부문을 표시한 것임.

3. 어촌 양극화 완화를 위한 어촌계의 정책방향과 추진과제

- 지역사회 차원에서 양극화 문제에 적극 대처하고 완화방안으로서 어촌의 풍부한 사회적 자본으로 기능해온 어촌계(어촌계)를 적극 활용하여 어촌지역의 사회안전망을 확충하고 지역발전의 주체로 그 역량을 발휘하도록 해야 함
- 중점 추진과제로는 어촌의 공동사업 추진과 자율관리어업의 활성화를 제안할 수 있는데 특히 최근 성공한 자율관리어업 성공사례는 좋은 평가를 얻고 있음
 - 자율관리어업의 도입을 계기로 마을화합과 주민단결을 이끌어내 그 동안 어업갈등 문제 등이 해소된 사례가 적지 않아 자율관리어업은 어촌의 사회적 자본을 증대시키는 직접적인 정책이라 할 수 있음
- 사회적·자연적 환경 변화로 어업의 기초가 와해되면서 일부 어촌계는 과거와 같은 구실을 못하고 있는 상황에 있으므로 어업에 대한 의존을 줄이면서 어촌지역의 삶의 질을 높이는 조직적 노력으로 사회적 기업의 도입이 필요함
 - 어촌은 고령화가 급속도로 진행되고 있고 도시에 비해 사회적 서비스가 크게 부족하며 일자리도 충분하지 않아 도시보다 사회적 기업과 같은 새로운 기업 개념 도입이 가장 절실한 곳임
 - 지역 노인 대상 서비스, 외딴 지역의 마을상점, 해안림 관리, 연안환경 관리, 어촌 폐기물의 수거·재활용, 태양광, 풍력 등 대체 에너지원 활용 등을 들 수 있는데, 이들은 지역의 공공 서비스 수요에 부응하면서 고용과 소득을 창출하는 일석이조의 효과를 기대할 수 있음
 - 그런데 우리나라에서 사회적 기업은 이제 시작하는 단계에 있고 어촌의 사례는 전무하므로 사회적 기업 도입 이전에 이에 대한 철저한 연구와 준비가 필요함

제6장 결론 및 정책제언

- 본 연구는 소득 양극화를 제외한 어촌사회 양극화 실태를 조사하고, 농촌, 도시 간 비교와 어촌 내 양극화 정도를 파악하여 이를 완화시킬 수 있는 다양한 정책을 제시함
 - 어촌사회 양극화 정도를 파악하기 위해 실태조사와 인식도 조사는 어촌 연구에 있어서 최초로 수행한 결과물로 향후 해양수산부 정책에 있어서도 매우 유용한 자료가 될 것으로 판단됨
- 본 연구에서 제안하는 어촌 양극화 완화 방안은 WTO/DDA 수산보조금 협정에서 어촌과 어업인의 사회안전망 및 의료·복지, 지역개발 등에 대한 지원이 허용성 높은 보조금으로 분류될 가능성이 높으므로 기존의 수산보조금 정책을 대체하는 바람직한 정책 대안이 될 수 있으므로 해양수산부는 적극 활용하는 방안을 모색해야 함
- 해양수산부내 어촌 양극화 관련 정책은 지역개발사업과 어촌·어업인을 위한 복지 등 소프트웨어적인 사업으로 이원화되어 시너지 효과를 기대하기 힘든 구조이므로 이들 업무가 유기적인 관계에서 추진될 수 있는 방안
에 대한 검토가 필요함

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

1) 연구의 필요성

최근 개방화의 진전 및 시장경제체제의 확산 등에 의해 양극화는 전 세계적으로 나타나는 보편적인 현상이 되고 있다(김홍중 등, 2005). 우리나라는 1997년 외환위기 이후 각 부문별 구조조정과 시장개방의 폭이 확대되면서 경쟁력의 우열에 따라 소득, 소비, 산업구조, 자금조달, 지역 간 경제 활동 등의 측면에서 격차가 벌어지는 양극화 현상이 심화되고 있다.

이러한 양극화는 중장기 산업구조의 변화 과정에서 나타나는 불가피한 현상으로 볼 수도 있으나 우리나라의 경우 선진국에 비하여 이러한 구조 변화가 지나치게 빠른 속도로 이루어지고 있어 경기 회복의 지연, 부문 간 양극화의 악순환 구조 고착, 성장잠재력 잠식, 사회통합 저하, 정책 부담의 증가 등으로 이어지고 있다. 뿐만 아니라 경기가 회복되어도 양극화의 정도는 개선되지 않는다는 데 문제의식을 가지지 않을 수 없다.

양극화란 사회의 ‘여러 측면에서 중간 부분이 해체되면서 양극단 부문이 확대되고 부문 간 이동이 단절되거나 부문 간 이동이 더 어려워지는 현상’을 지칭한다(신동균 외, 2005). 따라서 양극화가 계속 심화되면 사회적 갈등이 증폭되고, 사회적 자본의 축적이 어려워지며, 사회통합이 불가능하게 되고 내수침체로 지속적인 경제성장에도 큰 걸림돌이 된다. 따라서 양극화의 완화·해소는 시급하게 해결해야 하는 범정부적 과제로 인식되어 각 부처에서 다양한 대응방안과 구체적인 과제가 추진되고 있다.

양극화 문제는 각 부문의 격차정도로 파악되는데 이러한 격차는 결국 소득격차로 귀결된다는 점에서 소득 양극화 정도를 지수화하여 타 부문, 또는 국가 간 비교가 일반적이다. 그런데 최근 이러한 경제활동이나 소득 중심으로만 양극화 논의가 이루어지고 있어 양극화 문제를 보다 다차원적으로 파악하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다(박대식, 2006).

어촌은 소득이 감소하고 취약계층이 다수 거주하여 우리나라 양극화의 한 축을 차지하고 있다는 점은 널리 알려져 있으나 그 실태파악조차 되지 못하고 있는 실정이다. 현재 어촌사회의 양극화가 어떤 부문에서 어느 정도 심각한가에 대한 실증적인 자료가 전무하여 도시 또는 농촌과 비교조차 할 수 없다.

어촌사회의 양극화 문제를 제대로 다루기 위해서는 양극화의 경제적 측면과 사회적 측면을 아우르는 통합적이고 다차원적인 접근방식이 요구된다. 양극화 문제는 경기순환이나 경제정책만으로 해소되기 어렵기 때문에 사회정책적인 접근도 필요하다.

그리고 무엇보다도 어촌사회 양극화 완화·해소를 위한 어촌복지 및 지역개발에 대한 정부지원은 WTO/DDA(세계무역기구/ 도하개발어젠다) 수산보조금 협상에서 허용가능한 보조금에 해당되는 것으로 개방화가 급진전되는 향후 어촌대책 마련과 맞물려 이와 관련된 연구가 선행될 필요가 있다.

2) 연구의 목적

이 연구의 목적은 어촌사회의 양극화를 소득뿐 아니라 다차원적으로 접근하여 복지, 교육, 건강, 주거생활, 문화교류를 중심으로 그 격차 및 양극화 실태를 파악하여 어촌의 양극화를 완화하는 방안을 제안하는 것이다.

이러한 목적을 갖는 본 연구는 2006년부터 2007년까지 2년에 걸쳐 수행되는데 1차년도 연구에서는 어촌의 소득 양극화에 초점을 두고 그 실태를 분석하여 농촌 및 도시와 비교하여 어촌의 소득 양극화 정도를 파악하고, 소득 양극화 해소를 위한 기본정책방향과 정책과제를 거시적 차원에서 제시하였다.

2차년도인 올해 연구의 목적은 소득 이외의 부문에 있어 어촌의 사회양극화 실태를 파악하여 농촌 및 도시와의 격차를 비교·분석하여 어촌의 양극화 완화방안을 제시하는 데 있다. 동시에 어촌 내 입자유형별(도시근교, 연안촌락, 취약 등)로 격차실태를 분석하여 어촌 입자유형별로 양극화 완화 방안의 특징을 제시하고자 한다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

(1) 공간적 연구범위

이 연구에서 어촌사회란 어촌계가 위치하는 지역을 의미한다. 어촌사회의 공간적 범위¹⁾에 대하여 논란이 많지만 어촌이 가지는 어촌다움, 어촌자원 및 특색을 가장 잘 보여주는 것이 어촌계의 역량이 미치는 공간적 범주라고 할 수 있다. 일반적으로 지역계획 또는 개발계획에서는 공간대상을 주로 행정구역으로 설정하는 것이 일반적이다.

어촌사회를 일반 행정구역으로 설정한다면 농촌 또는 도시에 매몰되어 독자적으로 어촌실정을 고려한 연구에는 한계를 초래하게 된다. 어촌계는 어장관리주체로서 어장과 함께 대체로 어항을 함께 배후에 두고 있으며 다수의 어업인이 거주하는 공간이다. 어촌계에 대한 사회경제적 실태 연구를 통하여 어촌사회의 구조변화를 파악할 수 있다.

(2) 내용적 연구범위

2차년도 연구인 본 연구에서는 다차원적 접근에서 양극화의 원인을 이론적으로 뒷받침하는 사회적 배제론(social exclusion) 관점에서 어촌지역사회 차원에서 소득, 보건·사회안전망·복지, 교육, 생활·환경 그리고 문화·교류의 5개 부문에 한정하여 논의한다. 주요 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 연구범위와 방법 그리고 선행연구검토를 다루었다.

제2장에서는 양극화에 대한 이론적 고찰로 양극화 개념과 측정방법, 양극화 완화를 위한 정부개입의 정당성, 양극화 원인의 다차원적 접근으로 사회적 배제론 그리고 양극화 완화의 접근으로서 사회적 자본론 등에 대하여 검토하였다.

제3장에서는 실태조사를 실시하여 소득부문, 보건·사회안전망·복지, 교육, 생

1) 어촌어항법에 의하면 ‘어촌’은 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 읍·면·동지역으로 동 지역 중 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 말한다. 우리나라에서 어촌계(漁村契)가 형성되어 있는 지역이 어촌의 대표적 형태라 할 수 있다. 본 연구에서는 어촌이란 어촌계가 조직되어 있는 공간적 범주를 의미하며 어촌과 어촌계를 동일한 개념으로 간주한다.

활·환경 그리고 문화·교류부문의 5개 부문에서 어촌 양극화 실태를 파악하고 비교 가능한 부문에서 농촌 및 도시와 비교·검토하였다. 동시에 어촌 내 입지유형별로 격차실태를 비교·분석하였다. 아울러 양극화 인식도 조사를 통하여 어촌 내 양극화 정도를 파악하였다.

제4장에서는 양극화 완화와 관련하여 현행 정부정책을 검토하고 이들 정책이 실제 어촌사회에서 이행되고 있는지의 여부와 특히 어촌에서 필요로 하는 정책을 살펴본다. 그리고 양극화 완화·해소를 위한 선진국의 정책사례를 검토한다.

제5장에서는 본 연구의 중심내용이라 할 수 있는 어촌사회 양극화 완화를 위한 정부 정책방안을 부문별로 제안하고, 어촌유형별로는 양극화 완화방안의 특징을 살펴본다. 아울러 지역차원에서 양극화 완화를 위한 자구노력으로서 어촌계의 정책방향과 추진과제에 대하여 간략하게 살펴본다.

마지막 제6장 결론에서는 연구내용을 대략 요약·정리하고 정책 제언을 한다.

2) 연구방법

어촌의 입지유형별로도 양극화 실태를 분석하고 있으므로 연구에 활용하기 위한 어촌 유형을 먼저 간단하게 검토한다. 어촌유형화가 본 연구의 핵심이 아니므로 새로운 유형을 설정하기보다는 이미 널리 활용되고 있으며 본 연구에서 차용하고자 하는 입지유형별 어촌에 대해 설명하는 것으로 한정한다.

그리고 적용한 주요 연구방법으로는 문헌조사, 통계자료분석, 어촌주민 대상 실태 및 설문조사, 면담조사 그리고 전문가 자문 등을 들 수 있다.

(1) 어촌의 유형

어촌의 유형은 목적 및 기준에 따라 여러 가지로 분류할 수 있다. 수협중앙회의 「어촌계 분류평정 및 현황」에서 제시하듯이 종사유형별로 어선어업·양식어업·복합어업으로, 입지유형별로는 도시근교·연안촌락·취약지구로 나누는 것이 대표적이다. 이 외에도 지역을 고려하여 광역 행정구역별로 또는 동·서·남해와 제주도로 나눌 수도 있다. 최근에 어촌관광을 활성화하는 사업이 많으므로 어촌관광 측면에서 활성화 지역, 개발 지역, 비활성화 지역으로 나눌 수도 있다.

본 연구에서는 가용한 자료의 범위, 연구결과의 유의미성을 기준으로 종사유형과 입지유형으로 유형화한 것을 분석 대상으로 삼았다. 선행적으로 볼 때 어촌에

서 무엇을 하고 그 어촌이 어디에 위치하느냐가 어촌사회의 특징과 정체성을 나타내는 중요한 요소이다. 이에 따라 새로운 어촌유형을 정의하여 본 연구에 적용하기보다는 이미 널리 활용되고 있는 어촌 유형을 차용하였다.

그런데 본 연구의 실제 분석에서 종사유형과 입지유형을 고려하여 모두 9개의 유형으로 출발하였으나 이들 사이에 유의미한 분석결과를 발견하기 힘들었다. 어촌사회가 종사유형에 따른 차이보다는 입지유형에 따른 차이가 큰 것으로 나타나 세 가지 입지유형(도시근교·연안촌락·취약지구)별 분석으로 한정하였다. 도시근교형 어촌(계)이란 시·군·읍 소재지 및 인접의 어촌계로 생활여건이 도시형을 따르고 있으며, 반면 취약지구형 어촌은 교통·통신이 불편한 낙도·벽지 및 접경지역 내 위치한 어촌을 의미한다. 연안촌락형 어촌은 도시근교형 및 취약지구형이 아닌 어촌을 지칭한다.

<표 1-1>

어촌의 유형분류 및 기준

입지유형	기 준	어촌(계)수(%)
도시근교형	시·군·읍 소재지 ²⁾ 및 인접의 어촌으로 생활여건이 도시형임	347(17.8)
취약지구형	교통·통신이 불편한 낙도 ³⁾ , 벽지 ⁴⁾ 및 접경지역 내 위치	314(16.1)
연안촌락형	도시근교형 및 취약지구형이 아닌 어촌	1,291(66.1)
합 계	-	1,952(100)

자료 : 수협중앙회, 「어촌계 분류평정 및 현황」, 2005.

(2) 문헌조사

양극화 관련 이론, 어촌사회 소득양극화 분석, 양극화 완화·해소 관련 사회정책의 현황, 양극화 완화를 위한 선진국의 정책사례, 농촌과 도시와 비교하기 위한 통계기초자료 그리고 어촌사회의 양극화 실태 파악을 위한 설문문항 작성 등과 관련한 자료 및 문헌에 대하여 조사하였다.

(3) 실태 및 설문조사

현재 어촌의 양극화 실태를 체계적으로 파악하기 위한 통계자료는 없는 실정이

2) 시·군 소재지에 있더라도 교통·통신이 불편한 곳이면 연안촌락형이나 취약지구형으로 간주한다.

3) 낙도는 교량이나 제방에 의하여 연육되지 아니한 도서(면단위 이하 도서)를 의미한다.

4) 벽지는 정기교통수단이 없거나 1일 편도 3회 이하 운행하고 있고 군·면사무소로부터 8km 이상 떨어진 지역이 해당된다.

며, 어업총조사, 어가경제조사 등을 통하여 일부분 실태를 파악할 수 있을 뿐이다. 따라서 본 연구에서는 앞에서 언급한 어촌사회의 5개 부문에 대하여 양극화 실태 조사를 실시하여 농촌과 도시와 격차비교, 어촌사회 유형별 격차를 비교·분석하고자 한다. 동시에 질적인 측면에서 양극화 인식도에 대한 설문조사를 실시하여 어촌내 입지유형별로 양극화 심화정도를 파악하고자 하였다. 또한 어촌계의 운영에 대한 설문조사를 실시하여 해소방안의 대안제시에 기초자료로 활용하고자 하였다.

도시와 농촌의 타 부문과의 비교 또는 어촌 내 입지유형별로 비교 가능하도록 구조화된 설문지를 마련하기 위하여 통계청의 사회통계, 농어업총조사, 가계조사(도시), 농림부의 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사, 해양수산부의 어촌·어항발전 기본계획 수립을 위한 기초조사 등을 검토하였다.

실태 및 설문조사는 여론조사 전문기관에 위탁하여 전화응답방식으로 실시되었다. 어촌실태조사의 대상 표본은 1,006개 어가, 양극화 인식도와 어촌계 운영조사는 451개 어촌계 계장으로, 지역 및 어촌유형을 고려하여 응답자를 선정하는 층화 후 무작위 추출된 어가를 선택하는 층화임의추출법을 활용하였다.

(4) 통계자료 활용 및 분석

기존의 통계자료는 일부 농촌 및 도시와의 격차를 비교하거나 어촌의 소득실태를 파악하기 위한 분석 자료로 활용된다. 이 연구에서 인용 또는 분석에 활용된 기존 통계자료를 살펴보면 다음과 같다.

농림부 주관으로 실시된 ‘농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사(2004)⁵⁾’의 결과자료는 주로 농촌과 도시와 어촌의 격차비교에 활용하였다. 그런데 이 조사는 2004년도에 실시하여 본 연구의 설문조사와는 3년이라는 조사시점의 차이가 있다는 점을 감안해야 하는 어려운 점이 있지만 비교 가능한 통계자료가 거의 없다는 점에서 이 자료를 활용하였다.

그리고 국가통계자료인 통계청의 어가경제, 농가경제, 도시가계조사는 소득수준, 지출 및 부채상황을 파악하거나 격차의 비교 분석에 활용하였다. 아울러 농어업총조사는 생활·환경부문, 사회통계는 교육부문의 실태파악과 격차비교에 각각

5) 이 조사는 어업인 복지실태도 포함한다고 하지만 읍면을 대상으로 주로 농업인 위주로 이루어졌으며, 농촌과 어촌을 분리하여 그 실태를 제공하지 않고 있어 어촌의 실태를 제대로 파악하기에 한계와 문제점을 내포하고 있다. 따라서 본 연구에서 어촌의 복지 등 실태를 직접 조사하여 어촌의 양극화 실태를 분석하고자 한다.

활용되었다.

(5) 면담조사

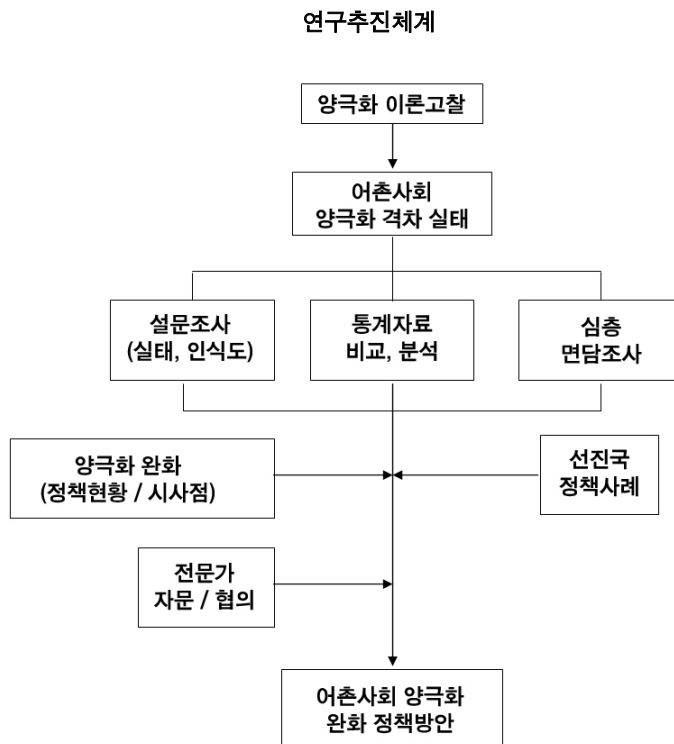
어촌의 사회 양극화 실태조사, 기존 통계자료 활용 및 분석 결과를 보완하기 위해 어촌주민을 대상으로 심층적인 면담조사를 실시하였다.

(6) 전문가 자문 및 협의

해양수산부의 관련 정책 담당자, 양극화 및 어촌관련 전문가들의 의견을 수렴하여 설문조사 결과분석, 양극화 완화의 정책방안 등에 반영하고, 연구의 타당성을 검증받는다.

(7) 연구추진체계

<그림 1-1>



3. 선행연구 검토

2년(2006-2007)에 걸쳐 수행되는 이 연구가 어촌사회의 양극화와 관련하여 최초로 수행되는 연구로 선행연구는 거의 없는 실정이다. 2006년의 1차년도 연구에서는 어촌의 소득 양극화 지수를 분석하여 농촌과 도시와의 양극화 지수를 비교·분석하였다. 동시에 어촌계 소득자료를 활용하여 과거와 현재의 어촌 소득양극화 지수를 측정하여 어촌사회 내 소득양극화가 심화되고 있는 것을 밝혀내었다. 이 연구의 한계는 소득 이외 부문 즉 사회 양극화 실태를 파악하는 다차원적인 접근을 결여하고 있다는 점이다.

어촌의 양극화 연구와는 달리 타 부문에서는 양극화 연구가 대체로 활발하게 이루어지고 있다. 최근 정부출연 연구기관, 삼성경제연구소 등 민간 연구기관에서 양극화 문제와 관련하여 다수의 연구가 나왔거나 진행 되고 있어 양극화 연구와 관련하여 결과물이 어느 정도 축적되고 있는 중이다. 또한 재정경제부 등 여러 정부부처에서도 양극화를 진단하고 향후 정책방향과 정책과제와 관련하여 다양한 자료가 제공되고 있다.

이들 연구나 자료는 대체로 거시적 관점에서 접근하고 있으며, 양극화의 개념과 양극화의 의미 그리고 우리나라 양극화 실태를 외국과 비교·분석하여 우리나라 양극화의 정도와 위치를 알려주고 아울러 양극화의 원인에 대한 설명과 향후 전망 그리고 대안 등을 제안하고 있어 우리나라 전체 양극화 현상에 대하여 이해하는데 많은 도움이 된다. 그리고 이들 연구는 어촌의 양극화 정도를 측정하는 방법론과 어촌의 양극화 해소방안을 마련하는 데 많은 참고가 되었지만 어촌을 대상으로 한 연구가 아니므로 어촌의 양극화 실태 파악 및 해소방안을 도출하는 데 한계를 가진다.

한편 1차산업을 생계수단으로 하고, 어촌과 유사한 농촌의 양극화와 관련한 연구는 농촌경제연구원을 중심으로 상당히 진척되고 있다. 이들 연구를 간략하게 살펴보면 이동필·박시현 외의 “도농간 소득 및 발전 격차의 실태와 원인 분석”(2004~2006) 연구는 장기간 수행된 연구로 지역균형발전을 통한 도농간 소득격차 완화방안에 관한 연구이다. 농가소득 증대와 농촌개발을 위해 추진한 관련 정책에 대한 평가와 국내외 지역활성화 성공사례를 조사·분석함으로써 소득격차를 완화하기 위한 정책대안을 모색하고, 시범사업을 통해 관련 제도의 정비와 효율적인 추진방안을 강구하는 데 목적을 두고 있다.

한편 김정호의 “농업부문의 양극화 실태와 정책과제”(2005)는 농업부문의 양극화를 농업구조조정의 필연적 결과로 나타나는 현상으로 파악하고 이에 대응하는 정책과제를 제안하고 있다. 그리고 강혜정의 “농가소득 양극화, 그 실태와 정책과제”(2006)는 소득부문에 한정하여 양극화 실태와 정책과제를 제안하고 있다. 농업 부문 및 농촌의 양극화 관련 연구는 본 연구의 방향 및 내용을 정하는 데 많은 참고가 되었다.

그리고 최근 농촌사회의 양극화를 소득뿐만 아니라 다차원적 접근방법으로 수행한 최초의 연구로 박대식 외의 “농촌사회의 양극화 실태와 정책과제”(2006)를 들 수 있다. 이 연구에서는 농촌사회의 양극화를 사회배제론 관점에서 소득, 고용, 교육, 건강, 주거, 사회참여 등 6개 부문으로 접근하고 있다. 특히 사회적 배제론은 본 연구의 연구방법론을 설정하는 데 참고가 되었다.

국외문헌에서도 어촌사회의 양극화 또는 실태를 정면에서 다룬 연구는 없다. 농어촌을 포괄하는 연구로는 영국에서 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 영국은 오래전부터 ‘사회적 배제’의 관점에서 이를 해소하기 위한 이론적·정책적 결과물을 축적해오고 있다. 영국 환경식품농촌부(Defra)의 “Rural Strategy 2004”(2004)는 영국 농촌의 사회적 배제를 완화하려는 정책을 전반적으로 살펴보는 데 도움이 되었다. 영국의 주요 정책 중 하나인 농촌의 사회적 기업 육성과 관련하여 역시 영국 환경식품농촌부의 “Defra and Social Enterprise: A Position Statement”(2005)가 좋은 참고가 되었다.

제2장 양극화에 대한 이론적 고찰

1. 양극화의 개념과 측정 방법

1) 양극화의 개념

양극화는 사전적 의미로는 ‘중간 부분이 해체되면서 양극단으로 모이는 현상’이다. 이는 본래 정치학, 사회학 등에서 많이 사용되어온 개념으로 내부적 동질성을 가진 상호 이질적 집단(예를 들면, 흑인과 백인) 간의 격리거리가 멀어지면서 투표행위, 사회적 행태 등에서 양 극단으로 몰리는 현상과 그에 따른 정치·사회적 문제의 심각성을 뜻하는 용어이다. 그러나 그 개념과 측정이 반드시 명확한 것은 아니다. 소득분배 상태는 지니계수(Gini coefficient)나 10분위 분배율 등의 지표로 쉽게 측정할 수 있는 데 비해 양극화는 개념이 불명확하고 측정하기 쉽지 않은 까닭에 경제학에서는 그다지 사용되지 않는 개념이었다. 그러나 1980년대 중반 이후 미국 등 선진국에서 경제 전체의 높은 성장에도 불구하고 소득분배가 악화되고 빈곤이 오히려 커지는 현상이 나타나면서 경제학에서도 양극화에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다(윤진호, 2004).

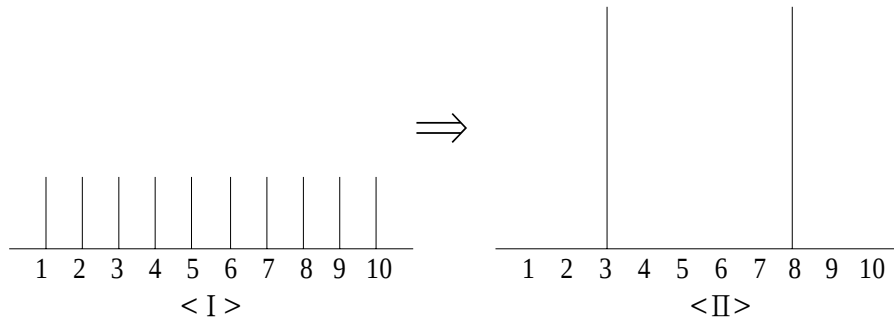
1990년대 중반부터 외국문헌에서 본격적으로 언급되는 양극화의 개념은, 기존의 소득 불평등도를 측정하는 지표들이 소득 분포상에서 이질적인 집단의 존재로 사회적 갈등이 심화되거나, 중산층의 축소 또는 붕괴 현상을 제대로 반영하지 못한다는 문제의식에 기초하여 소득분포의 변화를 새로운 시각에서 조명할 목적으로 등장하였다. 따라서 종전의 일반적인 소득분배의 불평등 심화현상과는 다른 문제의식에 기초해 있으며 측정수단도 차이가 있다.

예컨대 인구 1천 명으로 구성된 어떤 사회에서 각 개인의 소득수준이 아래로부터의 자신의 소득순번과 일치한다고 가정하자. 즉, 최저소득자는 1원, 그 다음 소득자는 2원, 마지막 소득자는 1천 원을 얻는다. 이제 1~500번째 사람의 소득이 이들의 평균소득인 250원으로 같아지고 501~1천 번째 사람의 소득이 역시 이들의 평균소득인 750원으로 같아진다고 가정한다면 소득분배 상태는 종전보다 분명히 평등해질 것이다. 그럼에도 불구하고 전체 사회는 250원의 소득계층과 750원의 소

득계층으로 양극화가 발생한다. 이러한 다소 극단적인 예는 소득분배의 평준화와 양극화가 동시에 일어날 수 있음을 보여준다.

<그림 2-1>

불평등은 감소하나 양극화는 심화되는 경우



일반적으로 보면 소득의 양극화는 양 극단 소득계층 내부의 동질화와 양 극단 소득계층 간 외부적인 이질화를 동시에 포함하고 있다. 다시 말해 양극화는 소득 분배의 평등화와 불평등화를 동시에 다루고 있는 개념이라고도 할 수 있다. 이는 곧 중산층의 몰락에 따른 양 극단의 이동이므로 기존의 소득분배와는 다른 시각의 접근이다.

이러한 측면에 주목하여 우리나라에서도 외환위기 전후로 급격히 악화된 소득 분배구조를 소득분배의 양극화로 언급하고 이를 중산층의 감소나 몰락과 연결하여 그러한 현상이 발생하였는지 여부를 확인하거나(유경준, 2000), 기존의 소득불평등도와는 다른 소득양극화의 개념에서 파악하려는 시도가 있었다(신동균 외, 2005).

그러나 현재 진행되고 있는 양극화에 대한 담론은 정확히 외국문헌에서 언급된 양극화를 의미한다고 보기는 힘들다. 참여정부 출범 이후 지속적으로 추진된 정책과제에서는 ‘차별 시정과 빈부격차 해소’가 있는데, 현재 정책과제로 논의되고 있는 양극화 해소도 빈부격차의 해소, 즉 소득분포상의 부자와 빈자의 격차를 줄이겠다는 의미로 사용된다고 볼 수 있다. 이처럼 소득 양극화 현상을 빈부격차 확대의 문제로 본다면 이는 외국문헌에서 언급되고 있는 중산층의 몰락이나 소득계층화에 따른 갈등의 증가로 보는 개념과는 다소 다른 의미로 파악된다(유경준, 2007).

이는 우리나라의 경우 소득불평등 확대와 함께 중산층이 줄어드는 현상이 동

시에 나타나기 때문에 정책적으로 이를 구분하는 일이 크게 의미가 없는 데서 기인한다. 대부분의 외국 문헌에서도 불평등도를 나타내는 지니계수와 양극화지수가 실증적으로 차이가 미미한 것으로 보고되고 있어(유경준, 2007) 현실에서는 불평등도의 증가와 양극화가 동시에 진행되고 있음을 보여주고 있다. 따라서 양극화 개념이 이론적으로 새로운 관점을 제기하고 있지만 불평등 해소와는 다른, 전혀 새로운 정책과제를 제기하는 것은 아니다. 그보다는 불평등 해소 또는 격차 해소라는 정책의 정당성을 다른 배경에서 부여하는 근거를 제공한다고 할 수 있다.

2) 양극화의 측정 방법

양극화는 소득분배와 그 개념이 다르기 때문에 소득분배를 측정하는 일반적인 수단인 지니계수나 10분위 분배율 등을 양극화의 측정에 사용할 수 없다. 양극화 개념에서 주요 변수가 되는 것은 양 극단으로 이동하는 집단의 크기와 내부적 동질성, 양 극단 간의 거리 등이다. 1990년대 이후 이들 변수를 고려하여 양극화 정도를 측정하는 지표를 제안하는 여러 연구가 제시되어 있다.

이 가운데 양극화 개념의 측정을 제일 먼저 시도한 Esteban and Ray(1994)는 주로 양 극단에 몰린 집단들의 내부적 동질성의 크기, 양 극단 사이의 거리를 자신들이 개발한 ER 지수에 포함하였다. 이는 소득분포가 N 개의 소득집단으로 대표될 수 있다고 가정하면 ER 지수는 어느 한 소득집단에 속해 있는 특정 개인이 다른 소득집단에 대해 느끼는 반감의 정도를 동질성함수와 이질성함수의 곱으로 나타내는 방식이다 .

이들의 방법론이 계속 발전하여 ER 지수 중에서 가장 최근에 개발된 Duclos et al.(2004)에 근거한 방법론을 설명하면 다음과 같다. 확률 변수인 소득 y 는 유한 폐 구간 $[a, b]$ 에서 밀도함수 f 로 표시되고 y 는 평균(μ)이 1이 되도록 정규화되어 있다고 가정하면, 이 밀도함수 f 는 다음과 같은 N 개의 극점들로 구성된 집합(ρ)으로 표시할 수 있다.

$$\rho = (y_0, y_1, \dots, y_n; \pi_1, \dots, \pi_n; \mu_1, \dots, \mu_n)$$

$$a = y_0 < \dots < y_n = b$$

$$\pi_i = P(y_{i-1} < y < y_i) = \int_{y_{i-1}}^{y_i} f(y) dy, i = 1, \dots, n$$

$$\mu_i = E(y \mid y_{i-1} < y < y_i) = \frac{1}{\pi_i} \int_{y_{i-1}}^{y_i} y f(y) dy$$

여기서 π_i 는 특정 구간 내에 놓일 확률이고, μ_i 는 각 구간 내의 조건부 평균값이다. Esteban and Ray(1994)가 제시한 다극화 지수는 다음과 같이 정의된다.

$$ER(\alpha, \rho)^N = \sum_i \sum_j \pi_i^{1+\alpha} \pi_j \mid \mu_i - \mu_j \mid$$

연속밀도함수를 몇 개의 극점으로 표시함에 따라 발생하는 오차를 줄이기 위해 Esteban et al.(1999)과 Duclos et al.(2004)은 ER 지수에 근사한 다극화의 과장된 부분을 조정하는 다음과 같은 개선된 다극화 지수를 제안하였다.

$$P(f, \alpha, \beta) = ER(\alpha, \rho) - \beta \epsilon(f, \rho)$$

여기서 $\epsilon(f, \rho)$ 는 근사에 따른 오차를, β 는 근사오차에 두는 가중치를 나타내는 모수 값이다. 근사오차를 최소화하기 위해서는 최적의 ρ^* 가 선택해야 하는데, 앞의 연구들은 극점들의 위치를 선택할 때 인접한 두 구간을 분할하는 소득수준이 두 구간의 조건부 평균값의 가중평균이어야 한다는 것을 증명하였다.

이 모형에서 양극화는 극점이 두 개라는 것을 의미하므로 소득분할점은 하나만 존재한다. 이를 y , 이 분할점에서의 분포함수를 π 라 하면 다음 식이 성립한다.

$$\pi = \int_{\alpha}^y f(x) dx$$

한편 π 에서 평가한 로렌즈곡선의 세로축 길이를 $L(\pi)$ 라 하면 각 그룹의 평균

은 $\mu_1 = L(\pi)/\pi$, $\mu_2 = \{1 - L(\pi)\}/(1 - \pi)$ 이다. 이를 이용하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} ER(\alpha, \rho) &= (\mu_2 - \mu_1) \{ \pi^{1+\alpha} (1 - \pi) + (1 - \pi)^{1+\alpha} \pi \} \\ &= \{ \pi^\alpha + (1 - \pi)^\alpha \} (\pi - L(\pi)) \end{aligned}$$

그리고 연속변수의 분포를 극값으로 표시하는 데 따라 발생하는 오차는 다음과 같다.

$$\epsilon(f, \rho) = G(\pi) - (\pi - L(\pi))$$

$G(\cdot)$: 소득분포의 지니계수

따라서 개선된 ER 지수는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} P(f; \alpha, \beta, y) &= \{ \pi^\alpha + (1 - \pi)^\alpha \} (\pi - L(\pi)) \\ &\quad - \beta \{ G - (\pi - L(\pi)) \} \end{aligned}$$

여기서 근사에 따른 오차를 최소화하는 최적의 소득분할점은 전체 소득의 평균 값으로 알려져 있다($y = \mu$). $\mu = 1$ 이므로 오차를 최소화한 ER 지수는 다음과 같이 도출된다.

$$\begin{aligned} P(f; \alpha, \beta) &= \{ \pi_\mu^\alpha + (1 - \pi_\mu)^\alpha \} D - \beta (G - D) \\ D &= \pi_\mu - L(\pi_\mu), \quad \pi_\mu = \int_a^\mu f(x) dx, \end{aligned}$$

3) ‘양극화’ 논의의 쟁점과 정부 개입의 정당성

양극화 개념이 앞서 설명한 대로 이론적으로 명확하게 정립되어 있다고 하더라도 최근에 우리나라에서 이 개념을 사회현상을 해석하고 문제점을 제기하는 틀로서, 또 그에 맞는 정책을 제시하는 근거로 삼는 데에는 논란이 존재하고 있다(강신

육 외, 2006).

첫째, 왜 지금 양극화가 사회적 이슈가 되고 있는가 하는 점이다. 산업구조의 변화에 따라 첨단 IT와 같이 발전하는 산업이 있는 반면 어업과 농업처럼 침체되는 산업이 있기 마련이다. 이에 따른 산업간 불균형이나 소득불평등의 심화는 이제까지 계속 존재해왔고 반복적으로 지적되어 온 문제이다. 양극화로 재포장을 하더라도 현실적으로 소득불평등과 빈곤 문제와 겹치며 그 심각성에서 차이가 있을지 모르지만 이전부터 존재해 왔던 현상이다. 따라서 ‘양극화’가 정책적 수사에 지나지 않고 오히려 이러한 용어의 남용이 계층 간 갈등을 유발한다는 주장도 제기된다.

불평등과 빈곤은 물론 과거에도 존재하였던 현상이고, 경기순환 과정에서 악화와 개선을 반복하여 왔다. 그렇다고 현재의 불평등과 빈곤이 이전과 완전히 동일한 현상이라고 보기 힘든 측면이 있다. 이 문제는 자연스럽게 양극화의 원인에 대한 견해차와 연결된다. 다수의 문헌들이 최근의 양극화를 설명하는 중요한 변화들을 지적하고 있다.

어업·어촌과 관련짓는다면 고령화의 심화, 젊은 인력의 이탈과 외국인 노동자의 유입, WTO 협상의 진전과 자유무역협정(FTA) 체결에 의한 시장개방의 확대, 주변국과의 새 어업협정 체결에 따른 어장축소, 자원고갈에 따른 자원관리의 강화 등이다. 특히 우리나라가 개방체제를 지향하면서 갈수록 대외적인 변수의 영향력이 커지고 있다.

따라서 불평등과 빈곤 면에서 이전과 같은 현상이 나타나고 있다 하더라도 이의 원인은 다를 수 있다. 다시 말해 양극화로 표현되는 현상 자체는 새로운 것이 아닐 수 있지만 이를 초래한 원인은 종전과 다르므로 개념의 폭을 넓혀 새로운 접근이 필요할 수 있다.

둘째, 양극화의 현상과 원인에 대해 이견이 없더라도 양극화 해소를 위해 정부가 개입하는 것이 적절한가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 시장경제에서는 경쟁의 결과 승리하는 자와 패배하는 자가 나타나는 것이고, 오히려 경쟁에 대한 철저한 보상이 시장의 규율을 강화하고 효율성을 높인다는 견해가 존재한다. 이런 견해에 입각할 경우 양극화 완화·해소 정책은 시장에서 발생하는 정당한 격차까지도 문제 삼는 반(反)시장적 정책으로 이해될 수 있다.

이는 양극화 해소를 위한 정책이 어떤 규범적 가치를 지향하는가에 대한 질문으로 환원될 수 있다. 이는 두 가지 차원에서 정당화가 가능하다. 먼저 기업 간

격차나 산업부문 간 격차가 불공정한 경쟁에 의해 발생한 것이 아니라면 정부의 개입을 규범적으로 정당화시키기 힘들다. 그러나 부문 간의 불균형 성장이 장기적으로 성장잠재력을 훼손할 수 있다고 보면 정부의 개입은 효율성의 차원에서 근거를 갖는다.

그리고 정당한 경쟁의 결과로 발생한 것이라고 할지라도 경제적 과실의 편중과 빈곤이나 극심한 불평등이 사회통합을 위협한다는 점에서 그 자체로 문제가 될 수 있다. 따라서 사회통합의 위협 요인을 해소한다는 차원에서 정부 개입의 정당성을 찾을 수 있다.

이러한 이유와 관련하여 특히 어촌에 대해서는 대한민국 헌법에서도 정부 개입의 근거를 찾을 수 있다. 헌법 123조에 따르면 국가는 어업을 보호·육성해야 하고 지역 간 균형발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 지고 있다.⁶⁾ 헌법의 이러한 규정은 산업화가 진행되면서 어촌이 정부의 개입 없이는 자생적인 경쟁력과 복지 여건 등을 갖추기 힘들다는 사회 보편적인 인식의 방증이기도 하다.

엄밀한 구분은 아니지만 기존의 연구에서는 경제정책의 영역에서 발생하는 격차를 경제적 양극화로, 사회정책의 영역에서 발생하는 격차를 사회적 양극화로 지칭하고 있다. 이는 앞서 제기한 두 가지 차원의 정당화와 각각 대응하는 개념으로 볼 수 있다. 본 연구에서 다루는 어촌사회의 양극화는 후자에 해당한다. 즉, 어촌사회의 양극화를 지역사회 관점에서의 소득, 교육, 건강, 주거, 문화 등의 영역에서 나타나는 현상으로 한정한다.

2. 사회적 배제론 : 양극화의 다차원적 접근

사회적 배제론은 취약한 지역에 거주하는 주민들이 주류 사회로부터 멀어지고 이런 주민들이 겪는 문제들이 빈곤뿐만 아니라 다차원적인 성격을 지닌다는 점을

6) 헌법 제123조의 조문은 다음과 같다.

- ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.
- ④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.
- ⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

드리내기 위해 유럽에서 등장한 이론이다. 본 연구가 소득 중심의 불평등 문제에 초점을 둔 시각에서 벗어나 어촌사회 양극화에 대한 다차원적인 접근을 시도한다는 점에서 서구에서 활발하게 논의되어온 사회적 배제론을 살펴볼 필요가 있다.

1) 사회적 배제의 개념

‘사회적 배제(social exclusion)’의 개념은 1970년대 프랑스에서 처음 등장한 이후 유럽연합(EU)으로 수용되고 EU 회원국 사회정책의 이론적 기초로 자리 잡으면서 활발한 논의의 대상이 었다. 그동안 ‘사회적 배제’에 대한 다양한 개념 정의가 시도되었으나 다른 사회과학적 개념과는 달리 이 개념은 학계의 풍부한 논의를 통해 하나의 정의가 대표성을 획득하지는 못하고 있다. 이 개념이 지칭하는 대상이 포괄적인 데다 가치판단을 요하는 규범적 측면을 내포하고 있기 때문이다. 그러나 지금까지 제기된 여러 정의를 살펴보면 개념의 윤곽을 그려볼 수는 있다.

먼저 유럽재단(European Foundation)은 빈곤의 근본적 책임이 개인에게 있지 않다는 시각에서 ‘주거와 취업, 적절한 생활여건 등과 같은 기회와 주요 결정과정에서 관련 당사자인 개인과 집단의 참여가 차단되는 다차원적인 불이익의 형태’로 사회적 배제를 정의하고 있다(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995; 윤진호 외, 2004에서 재인용).

피어슨(Pierson)은 “사회적 배제는 개인, 가족, 집단, 지역으로부터 사회에 대한 사회·경제·정치적 참여에 필요한 자원을 박탈하는 과정”으로 정의하면서 이 과정이 주로 빈곤과 저소득에서 비롯되지만 다른 한편으로는 차별, 낮은 교육수준, 척박한 생활환경에 기인한다고 지적하였다(Pierson, 2002).

터너(Turner)는 ‘사회 내의 특정 집단이나 개인이 사회·경제·정치 활동과 그 참여과정에서 사회의 희소자원에 접근할 수 없거나 그 분배가 공정하게 이루어지지 않는 경우’를 사회적 배제로 규정하고 있다(Turner, 1986).

앨비(Alvey)는 사회적 배제가 ‘기초적인 생활수준을 유지할 권리, 사회·경제 활동에 참여할 수 있는 권리 등의 개인의 사회권(social right)이 부정되거나 실현되지 않는 상황’을 가리킨다고 본다(Alvey, 2000).

이처럼 연구자에 따라 조금씩 정의가 다르지만 이들의 개념 규정에서 공통된 핵심사항을 찾을 수 있다. 첫째, 개념이 포괄하는 요소가 소득의 부족에서 비롯되는 물질적인 빈곤의 범위를 넘어서고 있다. 사회적 배제에 따른 빈곤이나 결핍은

경제적 측면뿐만 아니라 다양한 차원의 박탈·불이익을 뜻한다. 둘째, 사회적 배제의 원인을 특정 개인이나 집단이 아니라 사회구조에서 찾고 있다. ‘배제’는 사회적 현상이며 이와 반대되는 개념인 ‘통합(inclusion)’의 궁극적 단위도 사회이다. 따라서 이 개념에는 통합의 책임이 사회에 있다는 인식이 내포되어 있다.

그런데 사회적 배제의 개념에는 배제하는 주체와 배제당하는 대상이 존재하는데 그것의 설정에 따라 크게 ‘관계’의 문제로 보는 시각과 ‘사회적 연대(social solidarity)’의 해체로 보는 시각으로 구분된다. 좁은 의미의 ‘관계’의 개념은 사회적 배제를 개인과 개인간, 집단과 집단간, 개인과 집단간의 관계의 문제로 파악하고 있다. 이 관점에서는 사회적 배제가 사회구조적인 차원에서 규정되더라도 실제로는 행위자들간의 관계에서 구체적인 형태를 띠고 있다고 보고 누가 누구를 어떻게 배제하는가를 밝히는 것이 관건이다.

이와 달리 넓은 의미의 ‘사회적 연대’ 개념은 사회적 배제를 개인(행위자)과 사회(구조·제도)와의 관계에서 사회적 연대가 해체되는 각도에서 접근한다. 이 관점은 개인의 사회참여와 개인의 사회편입(사회화)이라는 쌍방향 관계가 한 방향으로 왜곡되거나 편향되는 현상을 사회적 배제로 규정한다. 따라서 불평등과 관련해서는 개인과 사회의 관계가 단절·왜곡됨에 따라 저소득을 포괄하는 다중적 결핍 현상이 장기간 지속되는 과정에 주목한다. 다시 말해 불평등의 심화 또는 격차의 확대를 사회적 연대가 와해되어 다양한 사회문제가 산재해 있고 이러한 문제들 서로 유기적으로 결합되어 사회·경제적 약자에게 희생을 강요하는 데 따르는 결과로 파악한다. 사회적 배제의 본래 의미에 주목한다면 후자의 개념이 더 적절하지만 미시적인 차원에서 사회현상을 다룬다는 점에서 전자의 개념도 의미가 있다(신명호 외, 2004).

2) 사회적 배제의 방법론적 특징

사회적 배제론이 그 개념의 모호함으로 비판을 받고 있으나 기존의 빈곤 또는 불평등 연구와 비교할 때 방법론적으로도 새로운 시각을 제공하고 있는 것은 분명하다. 특히 빈곤 개념의 경제중심에서 벗어나 다차원적으로 보려는 시각과 불평등의 문제를 특정한 ‘상태’가 아닌 ‘과정’으로 파악하는 동태적 관점이 그러하다.

(1) 다차원성

경제중심적인 빈곤 또는 소득불평등의 개념에 비해 사회적 배제는 다차원적이고 복합적인 개념이다. 사회적 배제는 생계유지와 기본적 욕구충족을 위한 재화 및 서비스의 부족뿐만 아니라 사회보장제도, 사회적 정의, 시민권 등으로부터의 배제를 포함한다. 즉, 사회적 배제는 경제, 정치, 사회, 문화 등 여러 영역에 걸친 현상이다.

또한 사회적 배제는 다양한 차원에서 규정된다. 국가, 지역, 사회적 집단, 개인, 세계 등 여러 공동체의 수준에서 사회적 배제가 발생할 수 있다. 그렇기 때문에 사회적 배제를 극복하기 위한 정부의 노력도 범정부적 개입을 요구한다. 개입의 지점 또한 EU처럼 개별 국민국가를 초월하는 지점부터 지역공동체 및 개인에 이르기까지 다양하게 설정될 수 있다.

그러나 다차원성이 단지 대상 영역의 양적 확대와 정책적 개입수준의 다양화를 의미한다면 이는 현실적으로 큰 의미를 지닐 수 없다. 빈곤대책 이외의 각종 사회 정책이 이미 존재해왔기 때문이다. 기존의 다양한 부문별 정책을 사회적 배제라는 하나의 틀로 묶었을 때 개별적 정책간의 유기적 연계가 전제되어야 한다. 예를 들어 사회적 배제는 물질적 결핍뿐만 아니라 주거, 건강, 노동, 교육, 사회적 참여 등 다양한 영역에서 나타날 수 있고 각 영역에서의 배제는 다른 영역에서 배제의 원인인 동시에 결과로 해석된다(신명호 외, 2004). 그렇기 때문에 이 영역들에 대한 동시적인 해결이 필요하다는 것을 지적하는 것만으로는 충분한 정책적 함의가 있다고 볼 수는 없다. 정책적 함의를 얻으려면 각 영역간 상호 영향력의 크기, 배제의 우선성이 고려되어야 한다.

(2) 동태적 성격

사회적 배제는 시간, 장소, 환경 등의 요인에 대단히 의존적인 과정이다. EU는 1990년대 초반 이래 빈곤의 문제를 ‘과정’으로 보아야 한다는 점을 지속적으로 강조하여 왔다. 사회적 배제는 경제적 박탈이나 사회적 고립을 통해 사회로부터 한계화(限界化)된 개인이 겪는 상황이나 과정을 의미하며, 다른 한편으로는 사회적 응집의 붕괴, 새로운 양극화의 발생, 사회적 관계의 파편화 등과 같이 사회 안에서 벌어지는 상황이나 과정을 의미한다(Figueiredo and de Haan, 1998; 강신욱, 2006에서 재인용). 다시 말해 빈곤이 소득의 부족이나 자원의 결핍으로 초래된 상태를

의미한다면 사회적 배제는 그러한 상태에 이르는 과정이라는 것이다.

중요한 것은 이러한 동태적인 접근이 실제 정책적 적용에서는 어떠한 차이를 기대할 수 있는가 하는 점이다. 시간적 선후관계를 적용했을 때 사회적 배제는 그것을 초래하는 기회의 박탈·제한과 그 결과로 발생하는 자원·권리의 제약으로 구분된다. 그렇다면 동태적 시각에서의 정책적 대안은 기회에 대한 균등한 접근을 보장하기 위한 사전적 기회균등화정책(적극적 노동시장 정책, 적극적 차별시정 정책, 아동빈곤 해소와 아동복지를 위한 투자 증대 등)과 불균등한 자원배분을 보상하기 위한 사후적 정책으로 구분할 수 있을 것이다. 특히 전자의 정책에 주목하여, 기회균등화에 대한 사회적 책임을 강조하고 적극적 사전조치의 범위를 확대하는 정책을 이론적으로 정당화한다는 데 사회적 배제 개념의 의의가 있다.

3) 어촌의 사회적 배제

어촌지역에서 사회적 배제가 발현되는 형태는 도시와는 또 다른 모습일 것으로 짐작된다. 도시·농촌·어촌 모두 전체 경제체제로 편입되고 있는 점은 같지만 각기 다른 지역성에 바탕을 두고 서로 다른 사회구조와 주체들이 이에 반응하면서 배제의 형태가 다양한 양상으로 발현될 것으로 추측할 수 있다.

우리나라의 상황에서 볼 때 어촌은 급속한 산업화를 겪으면서 한정된 자원의 효율적 이용이라는 국가의 ‘선택과 집중’ 전략에서 배제된 지역으로 도시의 주변부로 밀려나 있었다. 수산업은 지역의 근간 산업이지만 자원고갈·어장축소와 같은 자연 환경의 변화와 WTO 협상, FTA 체결 등의 대외개방의 확대에 갈수록 그 산업적 기반이 흔들리고 있다. 이런 가운데 도시에 비해 인구는 희소하지만 고령자가 많은 인구구조, 도서지역과 같이 중심에서 멀리 떨어진 주변부 중에서도 주변부가 많다는 점 등에서 어촌 지역에서 사회적 배제가 일어나기 쉽다는 것을 능히 짐작할 수 있다.

어촌을 비롯한 지역의 사회적 배제를 연구할 때 지역에 사회적으로 배분되는 자원의 성격에 따라 사회적 배제가 일어나는 영역 또는 차원을 구별하면 개념 정립에 도움이 된다. 이는 크게 다음의 네 가지로 구분할 수 있다(Reimer, 1998; Shucksmith, 2003에서 재인용).

첫째가 시장의 교환 과정으로 대표되는 사적 시스템(private system)이다. 이는 쉽게 말해 노동 등을 통해 소득을 얻고 소비를 하는 과정이다. 만일 어촌 주민이

보수가 높고 안정적인 일자리, 쾌적한 주택 등을 취득하는 기회를 지역에서 찾기 힘들다면 이 때 사적 시스템에서 사회적 배제가 발생한 것이라 할 수 있다.

둘째가 정부 시스템(state system)으로 정부가 제공하는 공적 서비스가 이에 해당한다. 어촌지역이 정부가 담당하는 교통망, 주택, 보육시설, 의료시설이 도시와 비교할 때 낙후되어 있다면 정부 시스템에서 사회적 배제가 발생한 것이다. 그리고 이러한 정부 시스템과 사적 시스템은 도시보다 농어촌 지역이 열악한 것이 보통인데 이는 지역의 청·유년층, 노년층, 여성에게 더 많은 배제를 일으키기 쉬운 특징을 보인다.

셋째가 자발적 시스템(voluntary system)으로 시장과 정부로부터 떨어져 있는 자발적인 단체, 예를 들면 지역의 청년회, 봉사단체, 종교단체, 마을자치모임 등의 활동이 이에 해당한다.⁷⁾ 자발적 시스템은 사적 시스템 또는 정부 시스템에서 발생하는 실패를 보완하는 구실을 하고 있다. 그러나 도시 중심으로 발달한 사적 시스템을 쫓아 농어촌 지역의 젊은층이 빠져나감에 따라 지역의 자발적 단체의 수가 줄고 그 활동이 위축되면서 이 영역에서도 배제가 발생한다.

넷째가 가족·친구 등의 인적 네트워크로 집단적인 활동이 아닌 비공식적이면서 상호적이고 문화적인 과정이다. 이 또한 사적 시스템이나 정부 시스템의 결점을 보완하는 자원이다. 그러나 청년층을 중심으로 농어촌 인구가 줄어들면서 인적 관계망이 고령층으로 협소해지고, 한편으로는 지역 전반에서 이윤추구의 논리가 팽배해지면서 공동체적인 유대감이 상실되어 비공식적 관계에서도 사회적 배제가 발생한다.

어촌의 사회적 배제를 논할 때도 이상의 네 영역에서 어촌지역의 주민에게 배분되는 자원의 양, 주민이 체감하는 소속감에 따라 사회적 배제의 정도를 분석할 수 있다. 본 연구도 이들 네 영역에서의 배제로 어촌 양극화가 발생한다는 전제하에서 어촌사회의 양극화 실태를 파악하고자 한다.

3. 사회적 자본론 : 어촌 양극화 완화의 접근법

본 연구에서는 양극화 완화를 위한 현행의 국가 또는 정부정책에 중점을 두고 있으나 이외에 지역사회 차원에서 양극화 완화를 위한 방안도 간략하게 함께 검토

7) 어촌에서는 어촌계가 이의 대표적인 사례가 될 수 있다.

하고자 한다. 그 일환으로 타 사회집단과 비교하여 상대적으로 사회적 자본이 많은 어촌계가 어촌의 양극화 완화를 위하여 중요한 역할과 기능을 수행할 것으로 기대되는데 그 근거로 사회적 자본에 대한 이론적 검토를하고자 한다. 사회적 자본이 많을수록 경제적 효율성이 높아지고, 소득수준과 사회적 자본은 상관관계가 높다는 연구결과 등이 제시되고 있다.

1) 사회적 자본에 대한 개괄적 이해

사회적 자본은 최근 전통적 의미의 자본 개념을 확대하면서 사회분석의 도구로서 많은 관심을 모으고 있는 개념이다. 사회적 자본에 대한 개괄적 이해를 위해서는 몇몇 중요한 이론가들의 사회적 자본에 대한 주장을 우선 살펴볼 필요가 있다.

사회적 자본에 대해 최초로 체계적인 분석을 했다는 평가를 받는 부르디외(Bourdieu, 1986; 김정원, 2007에서 재인용)에 의하면 사회적 자본은 ‘지속적인 연결망 혹은 상호 면식이나 인정이 제도화된 관계 즉, 특정한 집단의 구성원이 됨으로서 획득되는 실제적인 혹은 잠재적인 자원의 총합’이다. 이에 따르면, 어떤 행위자가 특정한 집단, 혹은 개인과 관계를 맺음에 따라 동원할 수 있게 되는 연결망의 크기와 그 연결망에 속한 사람들이 가지고 있는 자본의 양에 따라 사회 자본은 달라질 수 있다. 부르디외(Bourdieu)는 그래서 사회적 연결망은 자연스럽게 주어지는 것이 아니라 이익의 믿을 만한 근원으로서 집단 관계를 제도화하고자 하는 투자전략을 통해 구축된다고 했다.

콜만(Coleman, 1988)은 “사회적 자본은 그것이 없으면 이루지 못할 어떤 목적의 달성을 용이하게 한다는 점에서 다른 형태의 자본과 비슷하지만, 동시에 개인과 개인 간의 관계 속에 내재한다는 점에서 다른 자본과 차별성을 지닌다”고 정의하고 있다. 콜만(Coleman)은 특히 행위자는 특정한 목표를 위해 관계를 형성하고 이익을 계속적으로 얻고 있는 한 그 관계를 유지한다고 말하는데, 이는 폐쇄적 연결망의 장점을 강조하고 있는 것이라 할 수 있다. 실제 그는 폐쇄적 연결망 내에서 인적자본의 향상에 도움을 주는 사회적 자본의 효과를 제시하고 있다.

구조적 공백(structural hole)과 가교(bridge)라는 개념을 통해서 폐쇄적 연결망의 중요성이 아닌 ‘연결망에서의 위치’의 전략적 중요함을 강조했던 버트(Burt, 2001)는 사회적 자본을 ‘재정적 혹은 인적자본을 이용할 기회를 제공하는 친구, 동료 혹은 보다 일반적인 관계들’로 정의를 했다.

린(Lin, 2001)은 사회적 자본을 개인들간의 관계를 통해서 접근할 수 있는 사회적 자원(social resource)으로 지칭하면서 자신이 소유하지 않고 있지만 필요로 하는 자원을 다른 사람을 통해 획득할 수 있는 능력으로 정의한다.

사회적 자본에 대한 이러한 정의들은 사회적 자본이 다른 사람들과의 관계를 맺음으로써 획득할 수 있는 자원(또는 자본)임을 말하고 있으며, 자원(또는 자본)의 이용과 접근이 행위자들에게 어떤 이익을 주는지에 초점을 두고 있다고 할 수 있다.

사회적 자본에 대한 이와 같은 견해들이 미시적인 수준에서의 연구에 주로 적용된다면, 이탈리아와 미국 시민사회에 대한 분석을 통해 사회적 자본의 중요성을 갈파했던 퍼트남(Putnam, 1995)은 거시적 수준에서의 연구에 바탕을 둔 주장이다. 그는 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 연결망, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 속성을 사회적 자본이라 규정한 바 있다. 그에 의하면 시민 참여의 네트워크는 호혜성과 관련된 강력한 규범을 만들어내며, 사회적 신뢰, 호혜성의 규범, 시민적 참여의 네트워크 그리고 성공적 협력이 모두 상호강화하는 작용을 한다.

이와 같은 주장들을 보면, 사회적 자본은 단일한 실재가 아니라 본질적으로 다차원적이라고 할 수 있다. 이처럼 다차원적인 주장 속에서도 대체로 사회적 자본의 구성요소로 가장 많이 제기되는 것은 연결망, 신뢰, 규범 등이다. 우선 사회적 자본이 관계 속에서 파생되는 점에서 볼 때 연결망은 사회적 자본의 1차적 구성요소라 할 수 있다. 그리고 신뢰는 연결망 내 결속을 다질 수 있는 기제가 된다. 연결망 내 구성원들이 신뢰하지 않는다면 연결망 내 결속은 이완되거나 연결망이 균열에 이를 것이다. 그러나 연결망 내 구성원들이 상호 신뢰를 한다면 결속이 강화될 것이다. 결속의 강화는 연대로 이어진다. 이 점은 많은 이들에게 사회적 자본을 긍정적인 개념으로 바라보는 실마리를 제공한다.

그런데 사회적 자본과 관련한 논의들 중 가장 중요한 것은 어쩌면 그 효과일 것이다. 사회적 자본이 ‘자본’이 되기 위해서는 어떤 효과가 있어야 한다. 논자에 따라 그 효과는 다르지만 세계은행(World Bank) 등은 빈곤과 관련하여 빈곤 지역의 경제적 발전에 사회적 자본이 효과가 있다는 점을 제시하는 많은 연구를 제시하고 있다.

2) 어촌의 사회적 자본

어촌의 사회적 자본에 대한 연구는 많지 않다. 장미혜 외(2005)는 사회적 연결

망, 신뢰, 호혜성의 관점에서 종친회, 동창회, 향우회, 시민단체, 교회 등과 어촌계의 사회적 자본을 측정하였는데 어촌계가 모든 부문에서 월등히 사회적 자본이 높다는 결론을 제시하였다.⁸⁾ 최종렬 외(2006)는 울산 주전동 어촌계 사례연구를 통해 어촌계로 집약되는 사회적 자본이 어장이라는 공유재산의 관리에 효과적인 기제가 되고 있음을 드러내고 있다.

장미혜 외와 최종렬 외의 연구가 사회학적 관점이라면 경제적 관점에서 어촌의 사회적 자본과 어촌사회를 다룬 연구로 이샘(Isham, 2000)을 들 수 있다. 이샘(Isham)은 사회적 자본의 전제를 지역의 ‘사회구조’를 형성하는 잘 정의된 경계 내에서 반복되고 정형화된 사회적 상호작용을 관찰하는 것에서부터 시작한다. 이러한 사회구조의 성격은 경계 내에서 구성원들의 많은 경제적인 의사결정에 영향을 준다. 이때 세 가지 주된 경로를 통하게 되는데, 정보 공유, 거래비용 저감, 무임승차와 같은 집합행동의 딜레마 저감이 그것이다. 이를 차례대로 살펴보자.

첫째, 사회적 자본은 구성원들 사이 정보공유에 영향을 준다. 구성원들이 지역 조직과 네트워크, 지역 고유의 규범 내에서 활발하게 교류할 때 그들은 서로의 행동을 관찰하고, 그들의 일상적인 삶에 대한 정보를 공유한다.⁹⁾ 이와는 대조적으로 다른 구성원의 집단에 배타적인 성격을 강하게 드러낼 수 있는데 그럴 경우 집단 사이에 이러한 정보공유의 가능성은 낮아진다.¹⁰⁾

둘째, 사회적 자본은 많은 시장교환과 관련된 거래비용의 수준에 영향을 준다. 구성원들이 자주, 규칙적으로 사회적 틀 내에서 상호작용할 때 그들은 다른 사람의 행동을 유형화하고 신뢰 관계를 형성한다. 이것은 사회적인 제재의 가능성과 결합하여 구성원들의 기회주의적인 행태를 줄여주는 구실을 한다.

셋째, 사회적인 상호작용은 또한 사회적인 제약을 형성하는 제도를 발전시킨다. 특별한 제약이 없는 경우 구성원들은 상호 이익을 얻는 집합적인 행동에 참여할 유인이 없어 ‘무임승차’의 문제가 발생하는데, 사회적 자본은 이 가능성을 저감한다.

이샘(Isham)에 따르면 사회적 자본은 이들 세 가지 경로를 통해 그 효과가 발현되는데, 이는 총유 개념의 자원에 기초한 어촌계의 성공적인 행태를 잘 설명해준다. 어촌(계)은 외부에 배타적인 반면 내부적으로는 활발하게 정보를 공유하여 민주적인 의사결정 체계를 갖추고 상호 신뢰관계를 형성하여 기회주의적인 행태, 무

8) 이 연구는 한 어촌계만을 대상으로 하여 일반화에는 한계가 있다.

9) 전자가 일방향 정보 공유라면 후자는 쌍방향 정보 공유이다.

10) 이는 어촌계가 어촌계 내에서 활발한 정보 공유가 이루어지는 반면 어촌계원이 되지 못한 구성원에게 배타적인 성격이 강한 측면을 설명해준다.

임승차의 행태를 차단함으로써 어촌(계)의 자원관리를 원활하게 하고 궁극적으로 어촌(계)의 자활기반을 갖추는 원동력을 제공한다.

한편 최근 들어 농촌에 대한 사회적 자본 연구도 활발하게 제시되고 있다. 정기환 외(2003, 2004, 2006)는 3년에 걸친 연구를 통해 농촌사회가 지니고 있는 사회적 자본의 존재 양태를 ‘사회적 교환과 보상’, ‘협동’, ‘경쟁’, ‘갈등’의 네 가지 개념으로 파악하여 우리나라의 농촌사회가 풍부한 사회적 자본을 지니고 있으며 이것이 농촌사회의 조직 속에 배태되어 있으면서 사회집단 또는 협동조직을 움직이는 힘으로 작용하고 있음을 밝히고 있다. 그리고 사회적 자본의 측정방법을 개발하여 마을 발전 수준이 높을수록 사회적 자본의 형성과 축적도가 높다는 사실을 실증분석을 통해 입증하였다.

그에 따르면 마을 발전 수준이 높을수록 마을주민의 이웃주민에 대한 신뢰도가 높고, 주민으로서 자부심과 만족도가 높으며, 마을 발전을 위해 노력하고 규범을 준수하는 것으로 나타났다. 또한 마을 발전 수준이 높을수록 마을 지역사회의 공동행사에 참여하는 정도, 공동기금 조성에 참여하는 정도가 높고 주민의 애경사 때 상호 지원 실천 정도가 높게 나타났다. 그리고 마을 발전 정도가 높을수록 경제적·사회적 지위 향상을 위한 경쟁심이 높은 데 반해 이로 인한 갈등 유발 정도는 낮았고 갈등 해소 정도는 상대적으로 높았다. 이와 같은 사실은 반대로 사회적 자본이 형성되지 않으면 주민 간의 신뢰가 형성되지 않고 협동하지 않으며 발전을 위한 경쟁심도 낮고 갈등 해소 메커니즘이 취약하여 사회적 관계 속에서 발생할 수도 있는 갈등을 해소하기 어려워 결국에는 지역사회 발전을 저해하는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

정기환 외와 비슷한 시기에 김기홍(2006)도 기존 연구들에서 ‘사회적 자본=신뢰=네트워크’라는 등식으로 단일차원에서 논의를 진척한 데 대해 비판하고 ‘신뢰’와 ‘네트워크’를 사회적 자본의 독립적인 장(場)으로 파악하여 농촌마을을 대상으로 실증 분석하였다. 그에 따르면 마을주민의 소득과 사회적 자본의 정도가 정(正)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 따라서 신뢰를 바탕으로 네트워크를 강화함으로써 마을의 사회적 자본을 풍부하게 하는 것이 농촌 발전의 요체가 될 수 있으며, 이는 또한 최근에 등장하고 있는 상향식의 주민 참여형 농촌정책의 전환의 기반이 된다. 이를 위해 김기홍은 ‘신뢰’ 측면에서 마을 주민들에 대한 관심·상부상조·참여 및 협동·믿음 비전을 높이고, ‘네트워크’ 측면에서 소속감·자율성·몰입도·연결도를 제고해 나가는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

어촌에 어촌계라는 독특한 조직이 있고 이것이 공동어장이라는 물적·법적 기반 위에 서 있다는 점에서 농촌보다 더 많은 사회적 자본을 형성해왔고 이를 개발할 수 있는 여지는 더 많다고 볼 수 있다. 따라서 농촌에 대한 이러한 연구결과가 어촌에 접목될 수 있는 여지는 충분하다고 할 수 있다.

3) 양극화 대처방안으로서 사회적 자본

그렇다면 사회적 자본은 양극화의 대처방안이 될 수 있는가? 이 물음에 답을 하기 위해 앞서 언급한 ‘사회적 배제’를 다시 상기할 필요가 있다. 사회적 배제는 사회 양극화의 원인과 그 해결책을 찾는 데 폭넓은 시각을 제공한다. 사회적 배제가 양극화에 이르는 유력한 경로라면 이에 대처하는 방안은 곧 양극화를 완화·해소하는 길이 된다. 단순화해서 말하면 사회적 배제가 사회로부터 연결망이 제거되거나 약해진 상태에서 발생하는 모든 문제라면 사회적 자본은 이를 복원하고 재생하는 구실을 할 수 있다.

부연하건대 사회적 배제는 사회의 일반적 질서(또는 생활 양상)로의 진입이 차단됨에 따른 다차원적인 불이익과 차별을 겪는 과정을 지칭한다. 그리고 이러한 다차원적인 불이익과 차별은 능력의 취약함과 빈곤의 심화로 귀결된다. 사회적 배제는 특정 영역에서만 발생하는 것이 아니라 고용, 주거, 교육, 금융, 의료, 사회적 서비스 등 사회의 전반적인 시스템에 걸쳐 있다. 사회적으로 배제되어 있다는 것은 이러한 전반적인 사회 시스템에서 매우 취약한 위치에 놓여 있다는 것이며, 이는 빈곤의 악순환과 양극화로 이어질 가능성이 매우 높다.

따라서 이를 극복하기 위해서는 거시적·제도적 수준에서의 적절한 사회정책의 수립이 필요하다. 그러나 사회적 배제가 개인이나 집단의 일상생활에서 끊임없이 재생산됨을 고려한다면 미시적 영역에서 사회적 배제 극복을 위한 노력도 필요하다. 미시적 영역에서의 사회적 배제 극복을 위한 노력으로는 취약계층(또는 지역)의 사회적 자본 함양을 들 수 있다. 취약계층(또는 지역)은 사회구조 속에서 하위 부분에 위치해 있기 때문에 구조적으로 사회적 자본이 취약할 수밖에 없다. 다시 말해 사회적 연결망이 취약하기 때문에 정보의 흐름으로부터 차단되며, 유무형의 자원을 동원하는 데도 어려움을 겪어 자신의 이익을 확보할 수 있는 기회를 갖기가 어렵다. 따라서 취약계층(또는 지역)에 미시적 영역에서 자신의 상황을 개선할 수 있는 기회를 제공하는 것은 매우 중요한 일이라고 할 수 있으며, 그래서

사회적 자본을 함양하는 것은 사회적 배제의 극복에 기여를 할 수 있다.

실제로 사회적 배제와 사회적 자본이 관련 있음을 주장하는 연구들이 국내에서 차츰 확대되고 있다. 박영란 외(2003), 홍경준(2004) 등은 사회적 배제에 대한 대처 방안으로 사회적 자본을 제기하고 있으며 사회적 자본의 한 요소로서의 사회적 연결망에 주목하고 있다. 이는 사회적 배제와 사회적 자본 모두 ‘관계적 개념’인 데서 기인한다. 두 개념은 서로 상통할 수 있는 지점이 있다.

김정원(2007)은 여기에서 한 걸음 더 나아가 사회적 자본이 사회적 배제에 대한 대처방안으로서 효과를 가지기 위해서는 사회적 자본을 단지 사회적 연결망이라는 점에서만 바라볼 수는 없다고 지적한다. 사회적 연결망의 형성과 강화가 사회적 자본을 함양하는 1차적 요인이 되겠지만, 어떠한 사회적 연결망이냐도 중요하다. 취약계층(또는 지역)의 사회적 연결망이 취약한 문화를 확대 재생산할 수도 있다는 것이다. 이와 관련하여 그루타르트 외(Grootaert et al, 2003; 김정원, 2007에서 재인용)는 빈곤한 지역공동체와 외부의 개발 원조 간의 연결을 용이하게 할 수 있는 지역 지도자나 중개자를 연계적인 사회적 자본의 중요한 원천이라고 한 바 있다.

따라서 빈곤층의 사회적 배제를 완화할 수 있도록 하는 기회의 제공자로서 제3섹터 조직도 염두에 둘 필요가 있다. 제3섹터는 단어 그 자체에서 표현되듯이 정부(=1섹터)나 시장(=2섹터)이 아닌 제3의 영역을 말한다. 제3섹터 조직은 제도에 의한 강제나 이윤을 매개로 한 동원이 어렵기 때문에 자발적 협력을 강조할 수밖에 없다. 자발적 협력은 수직적 관계보다는 수평적 관계에서 더 용이하며, 호혜성의 규범이나 참여의 연결망이 충분히 축적되었을 때 용이하다. 자발성에 기초한다는 것은 신뢰의 축적이나 재생산과 관계된다. 신뢰의 축적과 재생산은 구성원간의 연대를 강화시킬 것이고, 이 연대의 강화가 개방적으로 이뤄질 때 사회연대의 강화를 낳는다. 제3섹터의 NGO, 상호부조조직, 협동조합 등은 모두 이러한 성격들을 가지고 있다.

이에 따라 많은 연구자들이 제3섹터 조직이 취약계층(또는 지역)의 사회적 자본을 함양시키는 주요 외부 행위자로서 기능할 수 있음을 제기하고 있다(홍경준, 2004). 어촌과 관련해서는 어촌계가 이러한 역할을 수행해왔고 앞으로도 수행할 수 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 어촌계의 역할에 대하여 설문조사 등을 통하여 간략하게 어촌계의 사회적 자본을 살펴보고 어촌의 양극화 완화를 위한 자구노력으로서 어촌계의 과제를 제안하고자 한다.

제3장 어촌사회의 양극화 실태

어촌사회의 양극화 실태조사는 과거와 현재의 양극화 지수를 각각 측정하여 그 변화를 통해 양극화 상태가 심화 또는 완화되었는가를 판단하는 것이 일반적이다. 반면에 산업 또는 사회 등 부문 간에 나타나는 양극화 실태의 비교는 주로 어느 한 시점에서 격차 즉 양극화 지수 비교로 파악하는 것이 일반적이다.

본 연구에서는 과거와 현재를 비교하는 동태적 어촌 양극화 실태는 분석하지 않고, 현시점에서 어촌과 타 부문, 즉 도시 및 농촌간의 격차비교 분석 그리고 어촌 내 입지 유형별 격차실태 분석으로 한정한다. 왜냐하면 분석가능한 시계열 자료가 구축되어 있지 않아 과거와 현재의 양극화 지수분석에 의한 어촌의 양극화 변화정도를 알 수 없기 때문이다.¹¹⁾ 따라서 이러한 어촌 내 동태적 양극화 변화를 기 파악하기 위한 방안으로 어업인 대상으로 양극화 인식도 조사를 실시하여 보완하고자 하였다.

기존의 통계자료의 활용 및 설문조사를 통하여 먼저 어촌의 양극화 실태를 파악하고, 농촌과 도시와 비교·분석¹²⁾하여 현시점에서 어촌과 타 부문과의 격차 즉 양극화 정도를 밝힌다. 동시에 어촌 내에서 도시근교, 연안촌락 및 취약지구의 3가지 입지유형별로 어촌 내 양극화 실태를 분석한다. 아울러 양극화 인식도 조사를 통하여 어촌 내 입지유형별 양극화 정도의 차이를 분석한다.

1. 양극화(격차) 실태 비교 분석

1) 양극화 실태조사 개요

(1) 표본추출 및 조사방법

실태조사는 전국 1,006개 표본어가를 대상으로 설문을 통하여 어촌의 보건·사

11) 2006년 1차년도 연구에서 어촌의 소득 양극화 지수를 측정하여 과거와 현재의 양극화 정도를 비교하였는데 이때 활용된 통계자료는 수협중앙회 ‘어촌계 현황’의 소득 자료이다.

12) 농촌과 도시 실태는 기존의 자료를 활용하며 관련 자료는 다음과 같다.

① 농림부, ‘농림어업인등에 대한 복지 실태등 조사’, 2004.

② 통계청, ‘사회통계’, ‘어가경제통계’, ‘농가경제통계’, ‘농어업총조사’, ‘가계조사(도시)’

회안전망·복지, 교육, 생활·환경, 문화·교류 등의 실태를 파악하는 것을 목적으로 한다. 표본어가의 선정방법은 전국의 어가를 모집단으로 하여 지역과 어촌의 3가지 입지유형을 고려하여 층화 후 무작위 추출된 어가를 선택하는 층화임의추출법을 활용하였다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1>

표본크기 및 표본추출 방법

구 분	내 용
모집단	전국의 어가
표본크기	1,006가구(유효표본)
표본추출방법	지역 및 어촌유형을 고려한 층화후 무작위 추출법
표본오차	± 0.32%(신뢰수준 95%)

1,006개 표본어가의 지역별 전국분포를 살펴보면 전남 437표본(43.3%)으로 가장 많고 경남·인천 219표본, 경북 80표본, 충남 70표본, 경기·인천 49표본, 제주 49표본, 강원 44표본, 부산 30표본, 전북 30표본으로 분포되어 있다.

조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 일대일 전화응답 조사방식이며, 설문조사는 민간 조사기관인 (주)코리아데이터네트워크(KDN)에 의뢰하여 수행되었고, 조사기간은 2007. 6. 16~6. 27까지 12일에 걸쳐 실시되었다.

<표 3-2>

표본의 지역별 분포현황

지 역	표본크기	비율(%)
부 산	30	3.0
경 기·인 천	49	4.9
강 원	44	4.4
충 남	70	6.9
전 북	30	3.0
전 남	435	43.2
경 북	80	7.9
경 남·울 산	219	21.8
제 주	49	4.9
계	1,006	100

(2) 응답자의 일반사항과 특성

조사대상의 인구학적 특성을 살펴보면 남자 850명(84.5%), 여자 156명(15.5%)이며, 연령별로 50대 34.7%, 60대 30.6%, 40대 19%, 70대 이상 11.5%의 순이며, 30대 이하는 4.2%로 가장 적은 분포를 보이고 있다(<표 3-3> 참조).

그리고 거주기간을 보면 50년 이상 거주자가 전체 응답자의 55%를 차지하고, 10년 이하의 거주자는 4.7%로 집계되어, 설문 응답자는 오랜 기간 어촌에 거주하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-3>

응답자의 일반현황

구 분	범 주	빈 도	백분비(%)
성 별	남자	850	84.5
	여자	156	15.5
연 령	30대 이하	42	4.2
	40대	191	19.0
	50대	349	34.7
	60대	308	30.6
	70대 이상	116	11.5
거주 기간	10년 이하	47	4.7
	11~30년	159	15.8
	31~50년	247	24.6
	51~70년	489	48.6
	71년 이상	64	6.4
가구 형태	독신가구	24	2.4
	1세대가구(부부)	212	21.0
	2세대가구(부부+자녀)	524	52.0
	편부모+자녀	49	4.9
	3세대가구	194	19.3
입지유형	4세대가구	3	0.3
	도시근교	193	19.2
	연안촌락	633	62.9
	취약지구	180	17.9
계		1006	100

응답자의 가구형태 특징을 살펴보면, 부부와 자녀로 이루어진 핵가족인 2세대 가구 형태가 전체 응답자의 56.9%로 가장 많은 것으로 나타났다. 여기에 대가족으

로 구성된 3세대가구가 19.3%, 4세대가구 0.3%를 각각 포함하여 자녀와 함께 동거하는 가족형태의 가구가 전체의 76.5%로 많은 비중을 차지하고 있다. 아직까지 어촌가구는 3세대 이상의 가족중심 세대가 많음을 알 수 있다.

어촌의 입지유형별 응답자를 살펴보면 연안촌락이 633명으로 전체의 약 63%로 가장 많고, 도시근교, 취락지구의 순인데 이는 입지유형별 어촌계의 비중을 고려하여 조사대상자를 선정하였기 때문이다.

(3) 설문조사내용

본 설문조사의 주 목적은 어촌사회의 양극화 실태를 파악하는 것이며, 특히 소득을 제외한 의료·사회안전망·복지, 교육, 생활·환경, 문화·교류 분야의 실태 파악에 역점을 두고 있는 만큼 설문조사표에 그 내용을 담고자 하였으며 설문내용은 <표 3-4>와 같다. 설문내용은 농촌과 도시 격차실태의 비교·분석을 염두에 두고 구성하였으며, 설문문항은 농림부가 실시한 ‘농림어업인등에 대한 복지 실태등 조사’(2004년)를 근간으로 하였다. 설문은 내용에 따라 일반사항, 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문 그리고 문화·교류부문 등 5개 부문으로 구분하였고 각 부문에서 총 56개의 문항이 작성되었다. 설문은 대부분 문항선택으로 되어 있으며, 정책대안에 대하여는 주관식인 자유기입형식을 취하고 있다.

<표 3-4>

실태 및 설문조사내용

구 분	실태 및 설문 내용
일반사항	성별, 연령, 거주기간, 가구형태, 가족수, 주 소득자
의료·사회안전망·복지 (22문항)	의료시설 이용실태, 연금보험가입현황, 사고 및 자연재해빈도, 안전수준만족도, 여성과 노인복지실태, 전반적인 복지수준 만족도, 정책대안
교육(14문항)	교육비와 교육서비스 만족도, 정책대안
생활·환경 (14문항)	주택실태, 생활환경실태, 정보화실태, 환경오염실태 생활환경 만족도, 어촌경관보전, 정책대안
문화·교류 (6문항)	문화 및 여가시설 실태, 도시-어촌교류 참여 실태, 정책대안

2) 소득부문

1차년도 소득양극화 연구결과에서 2003~2004년 어가·농가·전국가계 소득의 양극화지수(ER) 분석¹³⁾에 따르면 어촌의 소득 양극화 정도는 농가 및 전국가계의 다른 부문과 비교할 때 높은 것으로 나타나(<표 3-5> 참조). 이를 통해 어가의 소득 양극화 정도는 심화되고 있음을 가늠해 볼 수 있다.

<표 3-5>

가계 부문별 양극화지수(ER지수)

연 도	어가	농가	전국가계(비농어가)
2004년	0.172	0.167	0.135
2005년	0.179	-	0.138

자료 : 최성애 외(2006); 박대식 외(2006); 유경준(2007).

그리고 <표 3-6>에 의하면 어촌 내부에서 소득 양극화는 악화되는 추세를 보이고 있는데 1995·2000·2005년 어촌계 자료 분석에 따르면 소득 양극화는 2000년에 완화됐다가 2005년에 다시 심화되고 있는 것으로 나타났다.

어촌유형별 소득 양극화 지수분석에 따르면 취약지구의 소득 양극화가 빠르게 진행되고 있으며, 2005년의 경우 어촌 내 타 유형과 비교하여 취약지구의 양극화 정도가 가장 심한 것으로 나타났다. 도시근교 및 연안촌락의 소득 양극화 지수는 어촌 전체 평균을 밑돌고 있어 취약지구의 양극화 정도가 어촌 전체 양극화 심화에 크게 기여하는 것으로 분석되었다. 즉 도시에서 멀어질수록 소득부문의 어촌 양극화는 심화되어 있는 것으로 나타났다.

<표 3-6>

어촌 입지유형별 양극화지수(ER지수) 추이

연도	어촌 전체	도시근교	연안촌락	취약지구
1995년	0.050	0.035	0.055	0.047
2000년	0.042	0.047	0.042	0.036
2005년	0.062	0.060	0.060	0.075

주 : 어촌계 평균소득에 기초하여 도출한 결과이므로 가계 부문별 지수와 절대적인 비교가 어려움.

자료 : 최성애 외(2006).

13) 최성애 외, 「어촌의 양극화 실태와 정책과제」, 해양수산개발원, 2006.

한편 어가경제조사, 농가경제조사 및 도시가계조사 등 신뢰도가 높은 정부통계 자료에 의하면 어가소득은 도시가구와 농가에 비하여 낮은 수준으로 소득격차가 존재하며, 더욱이 농가보다 어가부채가 많은 것으로 집계되는(<표 3-7> 참조) 등 가계경제에 있어 어가는 도시가구 및 농가보다 열악함을 알 수 있다.

<표 3-7>

가계 부문별 경제 현황(2006)

(단위 : 천원)

구 분	어가	농가	도시가구
소 득	30,006	32,303	37,795
지 출	23,885	28,461	30,971
부 채	34,422	28,161	-

자료 : 어가경제조사; 농가경제조사; 도시가계조사.

3) 건강·보건의료, 사회안전망 및 복지부문

(1) 건강·보건의료

건강·의료시설과 관련하여 어촌과 농촌 및 도시의 이용실태를 비교·정리하여 <표 3-8>에 제시하였다. 건강검진 비율 및 외병일수를 살펴보면 농촌과 도시의 경우는 2004년 조사결과이고, 어촌은 2007년 본 설문조사 결과라는 조사시점의 차이가 있어 단순 비교는 어렵지만 최근 65세 이상 고령자 건강검진 의무화, 건강에 대한 인식제고 등 어촌의 건강검진 경험자 비율이 약 60%로 높은 것으로 나타났고 어촌 유형에 따른 차이는 없었다.¹⁴⁾

의료기관 이용실태를 보면 어촌에서는 병원 또는 보건소보다 약국에 의존하는 비율이 매우 높은 것으로 나타나고 있는 반면, 사회통계조사 결과에 의하면 전국적으로 병원 이용률이 압도적으로 높게 나타나고 있어 어촌과는 대조를 보이고 있다(<표 3-8> 참조). 어촌유형별로는 취약지구형 어촌의 경우 보건소 이용률 상대적으로 높은 특징을 보이고 있다.

어촌의 월평균 보건의료비의 경우 소비지출 대비 5.7%로 농촌·도시와 비교하

14) 어촌 유형 내의 차이는 카이-스퀘어 검정(Chi-Square test)으로 확인한다. 이 검정은 두 개 이상 데이터의 관찰빈도가 통계적으로 유의미한 차이가 있는지 측정하는 통계학적 기법이다. 본문에 제시된 p 값은 '차이 없음' 가설을 기각했을 때 그것이 틀릴 확률을 의미한다. 예를 들어 p 값이 0.05보다 작으면 5% 유의수준에서 가설을 기각할 수 있는데 이 때 기각 결정이 틀릴 확률은 0.05보다 작다.

여 약간 높으며, 보건의료비용은 도시보다는 높고 농촌보다는 낮은 것으로 분석되었다.

<표 3-8>

건강 · 의료시설 이용실태 비교

구 분		어 촌					농 촌	도 시
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
최근 2년 내 건강검진 경험자 비율(%)		59.8	58.0	60.3	60.0	0.832	53.6	42.5
지난 2주 동안 와병일수(일)		1.5	1.3	1.5	1.5	0.138	1.0	0.8
의료기관 이용률(%)	병의원 종합병원	11.0	11.4	10.6	11.8	0.000	83.0(전국평균)	
	보건소	8.7	1.3	4.2	31.6	0.000	1.8	
	약국	80.3	87.3	85.1	56.6	0.000	8.7	
월평균 보건의료비(원) (소비지출대비, %)		113.166 (5.7)					131,500 (5.5)	106,966 (4.9)
보건 · 의료 기관 접근성(분)	걸어서	12.7					14.5	-
	차량	20.3					20.2	
	기타	44.2					22.3	

주 1 : 건강검진, 와병일수의 농촌과 도시실태는 농림어업인등에 대한 복지실태등 조사결과임(2004)

2 : 전국평균 의료기관 이용률은 통계청 보건(사회통계) 결과임(2006년 15세 이상 대상)

3 : 월평균 보건의료비는 통계청, '어가경제 2006', '농가경제 2006', '가계조사(도시) 2006' 결과임

4 : 보건 · 의료기관 접근도는 통계청, '농어업총조사 2005' 결과임

보건 · 의료기관 접근성에서 어촌의 경우 '기타'로 분류된 선박 이용이 약 44분 정도 소요되는 것으로 나타났다. 이는 농촌과 비교하여 2배 정도의 시간이 더 소요되는 것으로 보건 · 의료기관 이용시 그만큼 불편을 겪고 있다는 것을 나타내고 있다.

그리고 질병 치료시 애로사항으로 어촌, 농촌 및 도시 공히 치료비 과다 비율이 가장 높지만 어촌의 경우 '의료기관이 멀다'는 응답도 많았다(<표 3-9> 참조). 특히 어촌유형별로 보았을 때 취약지구의 경우 의료기관이 먼 곳에 위치한 것이 치료비 과다보다 더욱 큰 애로사항으로 지적되고 있다.

<표 3-9>

질병 치료시 애로사항

(단위 : %)

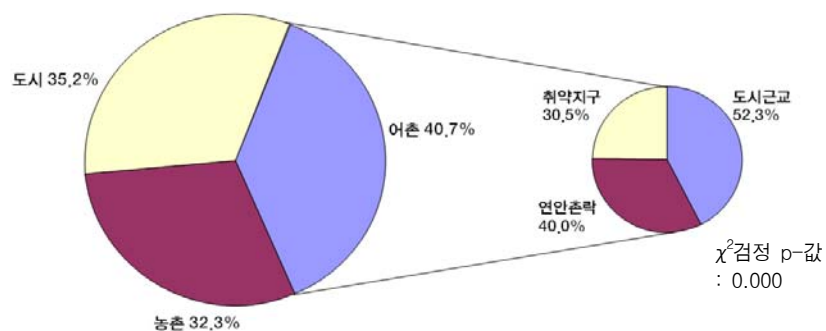
구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
치료비 과다	46.7	51.8	49.1	32.8	0.000	51.0	70.8
의료기관 멀다	31.2	16.6	29.7	52.2		27.5	10.0
낮은 의료서비스 수준	8.3	7.3	7.9	10.6		19.2	16.6
간병인 부족	2.3	2.6	2.2	2.2		0.3	0.9
기 타	1.1	1.0	1.1	1.2		-	-
없 음	9.9	19.7	9.5	1.1		2.0	1.7
모름 / 무응답	0.5	1.0	0.5	0.0		0.0	0.0

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

보건·의료서비스 만족도에서는 어촌이 농촌 및 도시보다 높은 것으로 나타났지만 어촌유형별로는 취약지구의 만족도가 농촌 및 도시보다 낮은 것으로 나타나 대조를 보이고 있다(<그림 3-1> 참조).

<그림 3-1>

보건의료서비스 만족도



보건·의료서비스 개선에 필요한 정책을 비교해 보았을 때 어촌에서는 의료비 인하/지원과 의료장비 현대화를, 농촌에서는 종합병원 건립을 각각 우선적으로 필요로 하고 있다. 특히 취약지구의 어촌은 의료장비 현대화와 의료인력 수준향상을 우선적인 의료서비스 개선정책 대안으로 제시하고 있어 의료수준의 취약함을 잘 알 수 있게 해 준다(<표 3-10> 참조).

<표 3-10>

보건의료서비스 개선에 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값	
의료비 인하/지원	24.5	21.2	28.1	15.0	0.002	6.5
의료장비 현대화	19.0	24.4	15.8	24.4		5.0
의료인력 수준향상	15.6	15.0	14.5	20.0		9.7
병원신설/확충	11.4	6.7	12.3	13.3		7.9
종합병원 건립	9.8	12.4	9.2	9.4		10.6
보험혜택의 현실화	6.6	9.8	4.9	8.9		3.2
소외계층의료서비스 개선	4.3	4.7	4.3	3.9		2.3
기 타	5.4	2.7	6.8	4.0		22.0
없 음	3.3	3.1	3.9	1.1		31.3
모름 / 무응답	0.1	0	0.2	0		1.5

주 : 농촌의 결과는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

(2) 안전·자연재해

조사시점의 차이로 단순비교는 어렵지만 지난 1년 동안 어촌이 농촌과 도시보다 태풍 피해가 많이 발생한 것으로 나타났다. 어촌유형별로 살펴보면 도시근교 어촌은 태풍피해 빈도가 높은 반면, 취약지구 어촌은 금전적으로 태풍 피해가 많은 것으로 집계되어 입지에 따라 피해양상이 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11>

지난 1년 동안 태풍 피해율

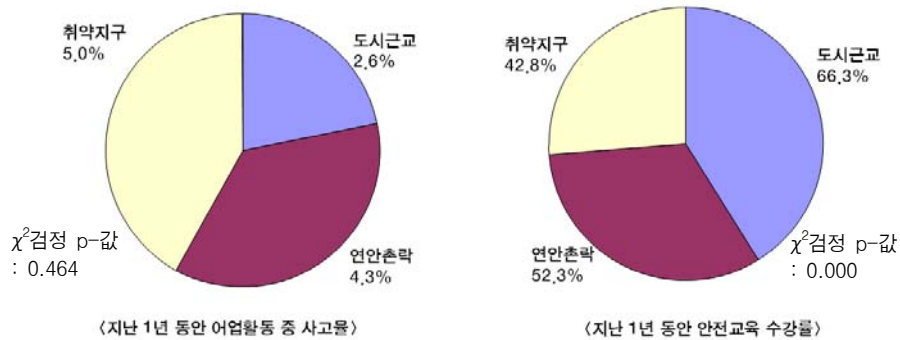
구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
태풍 피해율(%)	19.4	23.3	18.2	19.8	0.004	14.4	1.2
피해금액(만원)	673.8	540.1	660.7	863.1	0.007	687	371

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

지난 1년 동안 어업활동 중 사고를 경험한 비율은 전체 4.0%로 높지 않았다. 취약지구의 사고율이 타 어촌유형보다 높은 것으로 나타났으나 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 사고는 주로 어선어업의 작업 중에

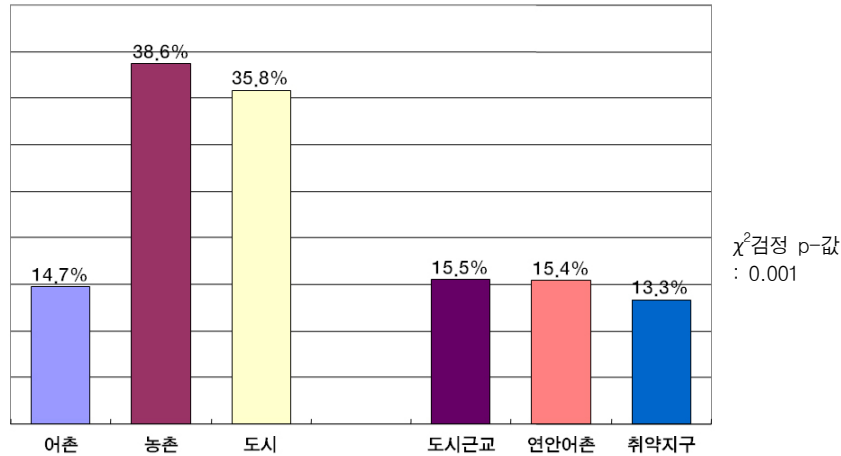
일어나거나 어선 충돌사고가 많았다. 그리고 이러한 안전사고에 대한 교육실태를 보면 도시근교, 연안촌락, 취약지구의 순으로 안전교육 수강률이 높게 나타났다(<그림 3-2> 참조).

<그림 3-2> **지난 1년 동안 어업활동 중 사고율 및 안전교육 수강률**



자연재해 등 어촌의 안전수준에 대한 만족도는 농촌과 도시에 비해 현저히 낮은 수준이며, 특히 취약지구의 안전수준은 더욱 낮은 것으로 나타나 취약지구 어촌의 안전에 대한 개선방안이 강구되어야 할 것으로 사료된다(<그림 3-3> 참조).

<그림 3-3> **어촌의 안전수준 만족도**



(3) 사회안전망(social safety net)¹⁵⁾

어촌의 사회보험 가입률은 도시와 비슷한 수준이며 농촌보다는 높은 것으로 나타났다(<표 3-12> 참조). 3년이라는 조사시기의 차이를 고려한다면 현재 농촌의 사회보험 가입률도 높아졌을 것으로 사료된다.

어촌의 건강보험 가입률은 약 99%로 대부분의 어업인이 가입하고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음이 국민연금으로 가입률은 77%로 집계되었다. 반면 안전공제는 약 28%로 가장 낮은 가입률을 보이고 있다. 본 설문조사결과에 의하면 어촌의 사회안전망은 대체적으로 튼튼한 것으로 판단된다.

한편 어촌유형별로는 5% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

<표 3-12>

국민연금 · 건강보험 · 안전공제 가입률 현황

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
농어업인국민연금가입률(%)	77.1	76.7	78.0	74.4	0.267	59.3	79.2
한달 납부액(원)	72,000	85,400	67,900	71,700	0.065	72,000	86,000
건강보험가입률(%)	98.8	96.9	99.2	99.4	0.054	95.9	98.3
한달 납부액(원)	45,800	59,500	45,200	33,500	0.001	51,000	60,000
안전공제 가입률(%)	27.7	25.9	29.7	22.8	0.218	17.2	21.8

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

(4) 복지

① 여성복지

어촌 여성의 출산전 · 후 휴가일수가 13.5일임에 비해 농촌은 15.2일, 도시는 20.9일로 농촌 · 도시와의 격차를 알 수 있다(<표 3-13> 참조).

15) 사회안전망(social safety net)이란 실업, 질병, 노령, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 국민연금, 의료보험, 고용보험 및 산재보험 등 4대 사회보험과 공공부조 및 서비스, 긴급복지지원제도 등을 포괄하는 의미이다. 일반적으로 1차 사회안전망으로 사회보험을, 2차 사회안전망으로 공공부조와 사회복지서비스를, 3차 안전망으로 위기상황에 대한 긴급지원 및 구호제도로 구분하고 있다.

<표 3-13>

산전·후 휴가일수 현황

(단위 : 일)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
산전·후 휴가일수	13.5	14.3	13.1	14.0	0.002	15.2	20.9

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

남녀 양성평등의 실현을 위한 정부 정책으로 어촌에서는 교육을, 농촌과 도시에서는 불평등한 법제도 개선을 우선 실시해야 한다고 응답하고 있어 견해의 차이를 엿볼 수 있다(<표 3-14> 참조).

<표 3-14>

양성 평등 실현을 위한 정부 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
불평등한 법제도개선	25.3	22.3	26.2	25.6	0.038	38.3	37.9
양성평등 실현을 위한 교육	26.8	31.1	25.9	25.6		26.2	20.0
직장내 성차별 개선	18.2	16.1	18.5	19.4		17.8	22.7
출산휴가 확대	19.1	25.9	18.5	13.9		16.6	18.8
기 타	0.3	0.0	0.3	0.6		0.3	0.3
없 음	1.3	1.0	1.3	1.7		-	-
모름 / 무응답	8.9	3.6	9.3	13.8		0.8	0.3

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

필요한 어촌여성복지 정책으로 어촌에서는 여성문화/복지시설 건립을 가장 선호하는 반면, 농촌과 도시에서는 여성직업 알선 및 창업지원을 선호하는 것으로 나타나 견해의 차이를 보이고 있다(<표 3-15> 참조). 그리고 도시와 도시근교 어촌에서는 육아 및 보육관련 지원의 선호도가 높았는데 이는 고령화가 심화되고 있는 어촌 및 농촌과는 대조되는 현상이라 할 수 있다.

<표 3-15>

필요로 하는 어촌 여성복지 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
여성직업 알선 및 창업지원	20.2	18.7	22.6	13.3	0.000	29.7	27.8
여성문화/복지시설 건립	40.6	36.3	39.0	51.1		25.2	21.3
취미/문화프로그램확대	17.4	15.0	19.0	14.4		23.2	26.1
육아 및 보육관련 지원	16.3	29.5	13.6	11.7		21.3	24.8
없 음	1.1	0.0	1.4	1.1		0.1	0.0
모름 / 무응답	4.4	0.5	4.4	8.4		0.5	0.0

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

② 영·유아 보육

영·유아 보육시설까지 활용하는 교통수단별 소요시간을 어촌유형별로 보았을 때 취약지구가 평균 소요시간보다 많이 소요되는 것으로 나타나 영·유아보육에 있어 취약함을 보여주고 있다(<표 3-16> 참조).

<표 3-16>

보육시설까지 교통수단별 소요시간

(단위 : 분)

구 분	어 촌					χ^2 검정 p-값
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구		
도 보	18	11.7	19.9	19.9	0.000	
차 량	12.9	10.5	13.6	14.5		
기 타	59.8	-	23.3	65.0		

영·유아 월평균 보육 및 교육비는 288,000원으로 집계되었다. 어촌유형별로는 도시근교가 높게 나왔으나 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다(<표 3-17> 참조).

<표 3-17>

영·유아 월평균 보육 및 교육비 지출

(단위 : 월)

구 분	어 촌					χ^2 검정 p-값
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구		
월 평균 영·유아 보육 및 교육비	288,000	343,000	268,000	238,000	0.339	

③ 노인복지

어촌의 65세 이상 고령자는 주로 본인의 노동으로 현재 생활을 영위하고 있는 것(78%)으로 나타났다. 이에 대한 해석은 크게 두 가지로 가능한데 어촌에서는 고령자일지라도 소득을 올릴 수 있는 일자리가 있다는 측면과 자녀에게 의존하지 않겠다는 부모의 의지로 볼 수 있다. 자녀의 지원이 그 다음으로 많은 응답을 보이고 있는데, 취약지구형 어촌일수록 자녀지원이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다(<표 3-18> 참조). 그런데 생활비 충당 방법을 보면 특히 자녀의 지원과 저축 등에 있어 어촌은 농촌과 도시에 비해 그 비율이 낮은 것으로 집계되어 차이를 나타내고 있다.

<표 3-18>

어촌의 65세 이상 고령자 생활비 충당 방법

(단위 : %)

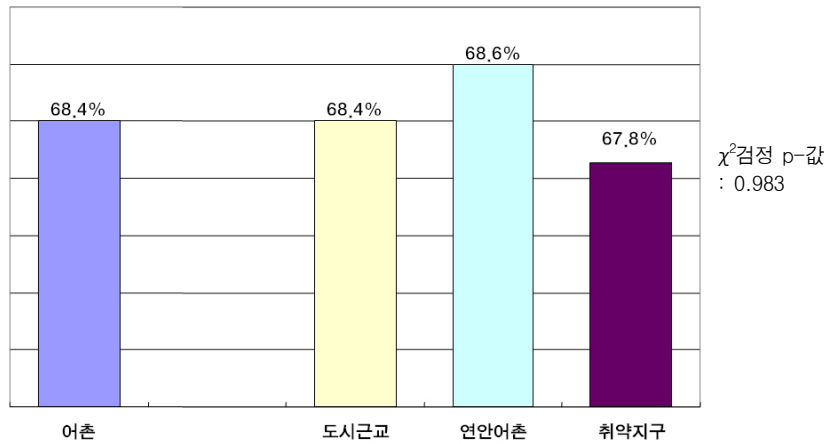
구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
본인의 노동	78.1	81.3	81.5	67.7	0.000	68.5	45.6
자녀의 지원	14.3	12.5	8.9	29.0		18.9	27.8
국가의 지원	0.8	0.0	0.6	1.6		6.0	8.9
저축	0.4	0.0	0.6	0.0		3.7	15.2
국민연금	1.6	0.0	1.9	1.6		1.5	0.0
임대료	0.8	0.0	1.3	0.0		1.2	2.5
배우자의 노동	3.6	3.1	5.1	0.0		-	-
모름 / 무응답	0.4	3.1	0.0	0.0		0.2	0.0

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

한편 노후대책을 세우고 있다는 응답이 전체의 약 68%로 어촌에서 노후준비를 마련하고 있는 어가가 비교적 많은 것으로 나타났다(<그림 3-4> 참조). 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 유의미한 차이는 없었다. 노후대책 준비 방안으로는 국민연금이 약 81%로 압도적으로 많았으며, 예금·저금·저축성보험이 약 33%로 그 다음 순으로 나타났다. 국민연금을 제외하고 어촌유형별로 노후대책 방안에 있어 특징을 보이고 있는데 취약지구는 국민연금, 도시근교는 예금·저금·저축성보험, 연안촌락은 부동산운용 등을 상대적으로 선호하는 것으로 나타났다(<표 3-19> 참조).

<그림 3-4>

노후대책 유무



<표 3-18>

노후대책 준비(복수응답)

(단위 : %)

구 분	어 촌				χ^2 검정 p-값
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구	
국민연금	80.8	78.0	79.7	87.7	0.002
기타 공적연금	2.2	3.8	1.8	1.6	
사적연금	13.8	16.7	12.7	14.8	
퇴직금	0.3	0.0	0.0	1.6	
예금, 저금, 저축성 보험	32.8	37.9	35.0	19.7	
부동산 운용	12.8	3.0	18.7	2.5	
주식, 채권 등	0.1	0.0	0.2	0.0	
기 타	0.1	0.0	0.2	0.0	

현재 노후대책을 마련하지 않고 있는 어가를 대상으로 향후 계획을 설문한 결과 노후대책을 준비할 능력 부족이 36%로 가장 많았으며, 앞으로 준비할 계획이 27%, 자녀에게 의탁이 18%이며 아직 생각하지 않고 있는 어가도 약 19%로 집계되었다(<표 3-20> 참조).

어촌유형별로 노후대책 계획을 보면 취약지구는 자녀에게 의탁한다, 연안촌락은 준비할 능력이 없다, 도시근교는 앞으로 준비할 계획이라는 응답이 각각 가장 높은 비율로 나타나 상이함을 알 수 있다.

<표 3-20>

노후대책 계획(노후대책 미 준비응답자)

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구	χ^2 검정 p-값
아직 생각하지 않고 있음	18.6	19.7	17.1	22.4	0.000
앞으로 준비할 계획	27.0	36.1	27.1	17.2	
준비할 능력 없음	36.2	23.0	42.2	29.3	
자녀에게 의탁	18.2	21.3	13.6	31.0	

<표 3-21>

필요로 하는 노인복지서비스 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
노인생활보조금 지원확대	29.9	32.6	29.2	29.4	0.031	25.4	20.3
기존 복지시설(경로당 등)에 대한 운영지원 확대	18.0	19.7	16.6	21.1		12.1	13.6
의료비 지원	16.7	15.0	17.7	15.0		20.5	19.3
경로당 등 노인복지시설 신설	12.7	11.4	11.4	18.9		7.1	5.3
노인전용 병원건립 및 확대	11.1	6.7	12.6	10.6		15.9	18.1
노인취업알선 및 일자리 창출	6.3	9.8	6.3	2.2		8.5	10.8
노인전용 취미·문화 프로그램 확대	4.6	4.7	5.2	2.2		10.4	12.5
기 타	0.6	0.0	0.8	0.6		0.0	
모름 / 무응답	0.1	0.0	0.2	0.0		0.1	0.1

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

가장 필요로 하는 노인복지서비스로 응답한 노인생활보조금 지원확대에 있어 어촌, 농촌, 도시 간에는 이견이 없는 것으로 나타났다. 그 다음으로 필요도가 높은 노인복지서비스로 어촌의 경우는 기존 복지시설(경로당)에 대한 운영지원 확대를 꼽고 있으나, 농촌과 도시는 의료비 지원을 선호하는 것으로 나타났다(<표 3-21> 참조).

④ 전반적인 복지수준 만족도

당해 지역의 전반적인 복지수준에 대한 만족도 설문에서 농촌과 도시와 비교하여 어촌의 만족도는 낮은 수준으로 나타났다. 어촌 유형별로는 취약지구의 만족도 수치가 더 낮았으나 5% 유의수준에서 통계적으로 의미 있는 차이는 아니었다(<표 3-22> 참조).

<표 3-22>

전반적인 복지수준 만족도

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
만족도	11.8	12.4	13.1	6.7	0.205	14.8	22.7

4) 교육부문

어업총조사 결과분석에 의하면 어촌의 교육수준은 향상되고 있는 것으로 나타났다(<표 3-23> 참조), 교육 불평등도는 개선되는 것으로 분석되었다(<표 3-24> 참조). 2000년과 비교하여 2005년에 교육을 받지 않았거나 초등학교를 졸업한 어가 구성원수 비중이 감소한 것으로 나타났다. 반면에 전문대학 또는 4년제 이상 대학 졸업의 고학력자의 비중은 증가한 것으로 집계되었다.

<표 3-23>

어촌의 교육수준(15세 이상 어가인구 대상)

교육 정도	2000년		2005년	
	명	비중(%)	명	비중(%)
교육 안받음	28,477	13.0	23,881	12.1
초등학교	77,897	35.7	69,869	35.5
중학교	40,136	18.4	37,359	19.0
고등학교	54,442	24.9	46,384	23.5
3년제 이하대학(전문대학)	9,497	4.4	9,784	5.0
4년제 대학이상(대학이상)	7,781	3.6	9,742	4.9
계	218,230	100.0	197,019	100.0

자료 : 어업총조사 2000 · 2005.

<표 3-24>

교육수준 지니계수 추이(불평등도)

연 도	어촌	농산어촌	도시	전체
2000년	0.225	-	-	-
2001년	-	0.41	0.258	0.296
2005년	0.205	0.397	0.253	0.289

자료 : 어촌은 어업총조사 결과에서 직접 계산; 박대식 외(2006).

설문조사 결과에 의한 교육부문 실태를 보면 도시유학생수 비율은 어촌이 농촌과 도시보다 높게 나타났으며, 어촌의 도시 유학생 월평균 교육비는 119만 4천원으로 집계되었다(<표 3-25> 참조).

그리고 가구당 월 평균교육비에 있어서는 도시, 어촌, 농촌의 순으로 많이 소요되고 있는데 큰 차이는 나지 않는 것으로 나타났다. 도시유학생 교육비를 포함하여 전체 교육비의 부담정도를 보면 조사시점의 차이로 단순비교는 어렵지만 어촌이 88%로 가장 높으며 도시와 농촌의 순으로 높다. 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

방과 후 교실 운영비율을 보면 어촌 14%, 농촌 72%로 그 격차가 매우 큰 것으로 나타났다. 향후 이 부분에 있어 격차해소의 개선방안이 요구된다.

성인의 사회교육 참여 실태를 보면 도시, 농촌, 어촌의 순으로 참여비율이 높고 어촌 내에서는 연안촌락 어촌의 참여 비율이 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-25>

교육부문 실태

(단위 : %, 천원)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
도시유학생수 비율	20.5 (1,194)	18.7 (1,117)	21.8 (1,243)	18.3 (1,080)	0.470 (0.941)	12.9	6.3
가구당 월 평균 교육비	484	-	-	-	-	444	502
교육비 부담	88.3	87.3	91.0	78.7	0.085	76.7	78.8
방과후 교실 운영비율	14.3	26.1	10.8	13.6	0.459	71.6	-
사회교육 참여 비율	12.0	14.8	10.6	13.3	0.000	14.0	20.7

주 1 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

2 : ()는 도시유학생의 월 평균 교육비.

3 : 어촌의 사회교육 참여비율은 어업관련 교육을 제외한 결과임.

행정리 내 초등학교 유무에 관한 설문에 대하여 63%가 있고, 32%가 없는 것으로 나타났다. 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 의미 있는 차이는 없었다(<표 3-26> 참조).

<표 3-26>

행정리 내 초등학교 유무

(단위 : %)

구 분	어 촌				X ² 검정 p-값
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구	
있음	63.0	82.6	56.8	63.6	0.259
없음	31.9	13.0	37.8	31.8	
모름	5.0	4.3	5.4	4.5	

학생의 학교생활 전체 만족도에 있어 전국 평균보다 어촌의 평균 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 어촌유형별로 만족도를 비교해 보면 취약지구 어촌의 경우 전반적인 만족도, 교육내용, 학교시설 및 설비 그리고 학교주변 환경 등 모든 분야에서 만족도가 전국 평균을 밑돌고 있어 취약지구형 어촌의 학교생활의 단면을 보여주고 있다(<표 3-27> 참조).

<표 3-27>

학생의 학교생활 만족도

(단위 : %)

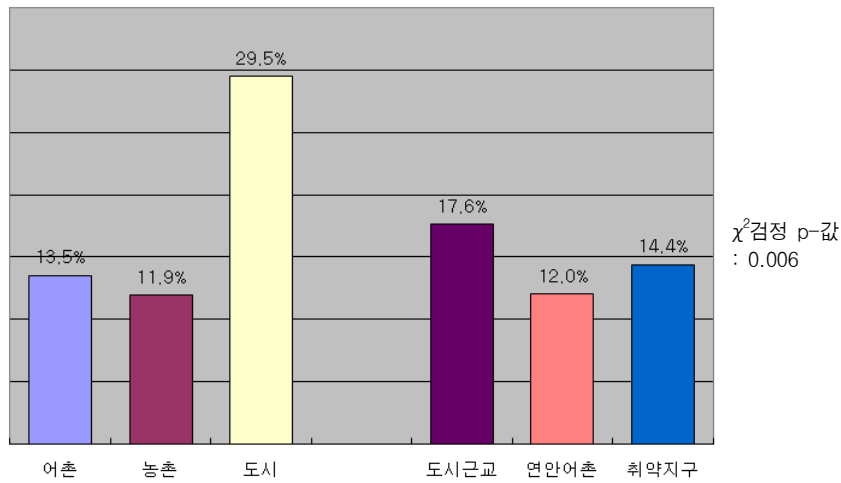
구 분	어 촌					전국평균
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	X ² 검정 p-값	
전반적인 만족도	54.2	64.2	56.3	28.9	0.033	46.5
교육내용 만족도	49.2	61.2	51.0	22.2	0.020	35.7
학교시설 및 설비 만족도	52.7	58.2	56.8	24.4	0.015	29.5
학교 주변 환경 만족도	56.1	65.7	57.3	35.6	0.069	27.6

주 : 통계청, '사회통계(교육)', 2004.

교육서비스 만족도는 약 14%로 도시의 약 30%와는 격차를 보이고 있으며, 농촌 12%보다는 약간 높은 것으로 집계되었다(<그림 3-5> 참조). 어촌유형별로는 연안촌락 어촌의 교육서비스 만족도가 특히 낮은 것으로 나타나고 있다.

<그림 3-5>

교육서비스 만족도



필요로 하는 교육여건 개선 정책비교에서 어촌, 농촌, 도시 공히 교육비 부담 경감을 가장 우선하는 정책으로 꼽고 있다. 그 다음 필요로 하는 정책대안으로 어촌에서는 우수교사 확보를, 농촌에서는 교육시설의 현대화를 들고 있어 다른 견해를 보이고 있다(<표 3-28> 참조).

<표 3-28>

필요로 하는 교육여건 개선 정책 비교

(단위 : %)

구 분	어 촌					농촌	도시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ²검정 p-값		
교육비 부담 경감	31.3	33.7	34.6	17.2	0.001	26.2	-
우수교사 확보	17.7	20.7	15.6	21.7		19.0	-
교육시설의 현대화	15.3	14.0	14.4	19.4		21.5	-
교육 정보화 촉진	8.3	7.8	8.7	7.8		15.2	-
우수학생 지원제도 도입	7.0	7.8	7.0	6.1		9.0	-
예체능 취미교육 강화	3.8	3.6	3.9	3.3		8.1	-
기 타	2.1	2.1	0.5	1.6		0.6	-
없음 / 무응답	14.6	11.9	14.2	18.9		0.5	-

주 : 농촌의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

특히 어촌유형별로 살펴보면 취약지구 어촌의 경우는 교육여건 개선을 위해 우수교사 확보를 가장 우선하는 정책대안으로 들고 있으며 그 다음으로 교육시설 현대화를 요구하고 있다. 이처럼 취약지구 어촌은 다른 어촌과 달리 교육비 부담 경감보다는 교사 및 시설 등의 교육기반 확보가 우선적으로 해결되어야 할 과제라 할 수 있다.

그리고 우수교사 확보를 위한 교원사기 진작방안으로 교원 인사고가에 반영하여 혜택을 주어야 한다는 의견이 가장 많았으며, 그 다음으로 주거·복지혜택을 강화해야 한다는 응답이 많았다(<표 3-29> 참조). 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 유의미한 차이가 없었다.

<표 3-29>

교원 사기 진작 방안

(단위 : %)

구 분	어촌				
	소계	도시근교	연안촌락	취약지구	χ^2 검정 p-값
교원 인사에서 혜택 제공	34.2	35.8	32.7	37.2	0.184
주거·복지혜택 강화	22.6	18.7	24.0	22.2	
어촌 공동체의 일원으로서 소속감을 느끼는 활동 장려	19.2	20.2	21.2	11.7	
금전적 보상	8.0	8.3	7.3	10.6	
관심없음	0.4	0.0	0.5	0.6	
모름	15.5	17.1	14.4	17.8	

5) 생활·환경부문

(1) 주거부문

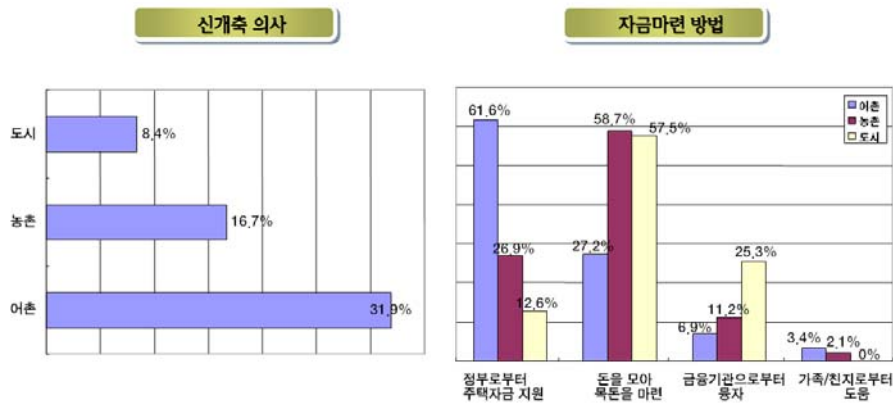
어촌의 자가 주택 소유자를 대상으로 현재 거주하는 주택을 신축하거나 개축할 의사가 있는지 설문한 결과, 어촌 32%, 농촌 17%, 도시 8%로 어촌주택이 상대적으로 노후화되어 있는 것으로 나타났다(<그림 3-6> 참조). 한편, 입지유형별로는 도시근교의 어촌이 347%로 연안촌락 32%, 취약지구 30%에 비해 다소 높게 나타났다.

이들 신·개축 의사를 밝힌 응답자들을 대상으로 주택 신·개축시 필요한 자금을 마련하는 방법으로 정부로부터 주택자금 지원이 가장 높았고, 돈을 모아 목돈을

마련, 금융기관으로부터 융자, 그리고 가족/친지로부터 도움의 순으로 나타났다.

<그림 3-6>

주택 신개축 의사 및 자금마련 방법



여건이 된다면 도시(또는 농산어촌)로 이주할 생각이 있는지 질문한 결과, ‘매우 그렇다’ 또는 ‘대체로 그렇다’라는 응답이 14%로 농촌 22%, 도시 22%에 비해 다소 낮게 나타났다. 어촌의 입지유형별로는 취약지구의 이주의사가 도시근교나 연안촌락 어촌에 비해 높게 나타나 취약지구의 정주여건이 열악하여 도시로의 이주의사가 높은 것으로 짐작된다(<표 3-30> 참조).

어촌지역의 환경오염 체감정도는 농촌에 비해서 더 오염된 것으로 인식한 반면에 도시에 비해서는 덜 오염되었다고 생각하고 있다. 어촌의 입지유형별로는 도시근교, 연안촌락, 취약지구의 순으로 환경오염 체감정도가 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-30>

주거부문 실태

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구	χ^2 검정 p-값		
주택의 신개축 의사	31.9	33.7	31.8	30.0	0.784	16.7	8.4
도시로 이주의사	13.7	15.0	11.7	19.4	0.003	22.1	22.0
환경오염 체감정도	41.7	47.7	41.2	36.7	0.000	36.4	57.7

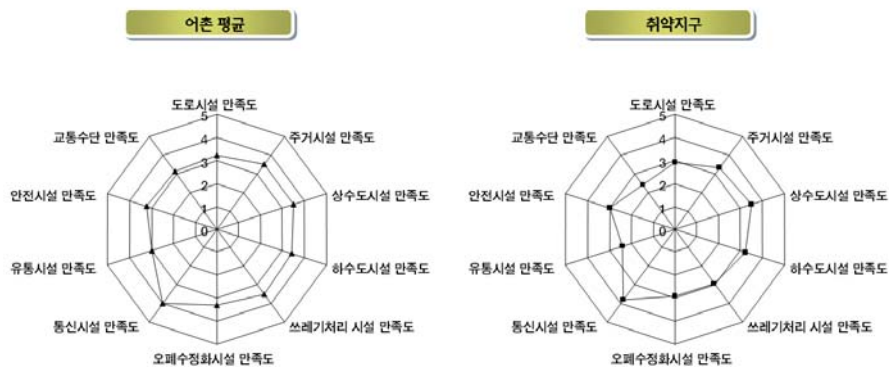
주 : 농촌의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

(2) 생활환경 만족도

거주지역의 전반적인 생활 만족도를 5점 척도 기준으로 볼 때, 어촌의 만족도는 평균 3점을 밑돌고 있으며 농촌과 도시에 비해 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 어촌 내 입지유형별로는 취약지구가 도시근교 및 연안촌락에 비해 만족도가 낮은 것으로 조사되었다(<표 3-31> 참조).

<그림 3-7>

생활·환경 만족도 비교(어촌평균 vs 취약지구)



<표 3-31>

생활·환경 만족도

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
전반적인 생활 만족도	2.8	2.9	2.9	2.6	0.005	3.1	3.4
도로시설	3.2	3.4	3.3	2.9	0.000	-	-
주거시설	3.4	3.5	3.4	3.3	0.131	-	-
상수도 시설	3.5	3.8	3.4	3.5	0.005	-	-
하수도 시설	3.4	3.5	3.4	3.2	0.001	-	-
쓰레기처리 시설	3.5	3.7	3.6	2.9	0.000	-	-
오폐수정화시설	3.3	3.5	3.4	2.9	0.000	-	-
통신시설	4.0	4.0	4.0	3.8	0.001	-	-
유통시설	3.0	3.4	3.1	2.4	0.000	-	-
안전시설	3.2	3.3	3.2	3.0	0.000	-	-
교통수단	3.1	3.4	3.3	2.4	0.000	-	-

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

한편, 거주지역의 기초생활·환경에 대한 만족도에서 취약지구의 도로시설, 쓰레기처리 시설, 오폐수정화시설, 유통시설, 안전시설, 교통수단의 만족도가 도시근교, 연안촌락에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다. 특히 도서지역과 같은 취약지구에서는 유통시설이 부족하여 물가가 상대적으로 비싸고, 다양한 물품을 구매하는 데 제한적이기 때문에 만족도가 낮은 것으로 판단된다. 또한 취약지구의 교통수단 대부분은 배를 이용해야 하기 때문에 발생하는 운항빈도, 운항시간 등에서 나타나는 불편함으로 인해 만족도가 낮은 것으로 볼 수 있다.

(3) 쓰레기·생활오수 및 분뇨처리

거주지역의 쓰레기처리 방식에 대하여는 생활쓰레기(재활용품)와 폐자재 처리는 분리수거가 잘 되고 있었으나 음식물 쓰레기의 경우 응답자의 절반 정도만 분리수거를 하는 것으로 조사되었다. 이를 다시 입지유형별로 살펴보면, 음식물 쓰레기의 경우 도시근교 지역은 분리수거가 74%로 비교적 잘 되고 있으나 연안촌락과 취약지구는 각각 50%, 28%로 낮게 나온 반면 매립과 소각의 비율은 비교적 높게 조사되었다(<표 3-32> 참조).

생활쓰레기와 폐자재 처리의 경우에는 도시근교, 연안촌락은 80~90%로 분리수거가 잘 되는 데 반해 취약지구는 50%대로 낮게 나타났고, 특히 취약지구는 소각의 비율이 생활쓰레기 28%, 폐자재 40%로 매우 열악한 상황임을 알 수 있다. 이는 취약지구의 특성상 대부분 도서지역으로 도시근교나 연안촌락에 비해 분리수거가 잘 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

한편, 생활오수 및 분뇨처리 방식에 있어 생활오수는 대부분 하수종말처리시설과 마을하수도를 통해 72%를 처리하고 있으나 방류도 17%에 달하는 것으로 나타났다. 반면에 분뇨처리는 하수종말처리시설과 마을하수도를 통해 43% 정도밖에 되지 않는 것으로 조사되었고 나머지는 재래식 13%, 방류 2% 등으로 나타났다. 이를 다시 입지유형별로 검토해 보면 취약지구가 상대적으로 열악한 상태로 나타났는데, 생활오수 방류 26%, 분뇨 방류 7%로 나타나 기초생활환경 개선이 시급한 상태임을 알 수 있다.

<표 3-32>

쓰레기·생활오수 및 분뇨 처리실태

(단위 : %)

구 분		어 촌				X ² 검정 p-값
		평균	도시근교	연안촌락	취약지구	
음식물쓰레기	분리수거	50.5	73.6	50.2	26.7	0.000
	매립	17.4	7.8	16.0	32.8	
	소각	6.9	1.0	3.9	23.3	
	기타	25.1	17.6	29.7	17.2	
	무응답	0.1	0.0	0.2	0.0	
생활쓰레기 (재활용품)	분리수거	84.9	92.2	90.7	56.7	0.000
	매립	0.7	0.0	0.6	1.7	
	소각	11.0	6.7	7.4	28.3	
	기타	3.3	1.0	1.1	13.3	
	무응답	0.1	0.0	0.2	0.0	
폐자재 (폐어구 등)	분리수거	78.2	91.2	82.0	51.1	0.000
	매립	0.6	0.0	0.9	0.0	
	소각	15.0	3.6	11.4	40.0	
	기타	6.1	5.2	5.5	8.9	
	무응답	0.1	0.0	0.2	0.0	
생활오수 처리	하수종말처리	38.6	36.8	39.2	38.3	0.008
	마을하수도	34.1	35.8	36.2	25.0	
	재래식	5.9	7.8	4.4	8.9	
	방류	17.3	14.5	15.8	25.6	
	기타	4.0	5.2	4.1	2.2	
	무응답	0.2	0.0	0.3	0.0	
분뇨처리	하수종말처리	41.0	36.3	41.5	43.9	0.000
	마을하수도	3.4	1.0	3.9	3.9	
	재래식	12.9	10.9	12.3	17.2	
	방류	1.5	0.0	0.5	6.7	
	기타	41.1	51.8	41.4	28.3	
	무응답	0.2	0.0	0.3	0.0	

(4) 어촌 정보화

어촌의 정보화 실태에 대한 설문 결과, 컴퓨터 보유율은 56%로 전체 응답자 2명 중 1명은 집에 컴퓨터를 보유하고 있는 것으로 나타났으나, 도시지역 86%에 비해서는 현저히 낮은 것으로 조사되었다. 어촌 내부에서도 격차가 크게 나타났는데 도시근교, 연안촌락, 취약지구의 순이었으며, 특히 취약지구 어촌의 컴퓨터 보유율은 매우 낮은 수준으로 조사되었다(<표 3-33> 참조).

조사 마을(어촌계)의 홈페이지 구축 여부 설문 결과, 어촌의 경우 홈페이지를 구축한 마을(어촌계)의 비율이 16%로 농촌 8%에 비해 높게 나타났는데 이는 3년이라는 조사시점의 차이도 있고 행정자치부 정보화마을 사업, 해양수산부 디지털 어촌 사업이 충실히 이행되었기 때문인 것으로 판단된다. 5% 유의수준에서 어촌유형별로 통계적으로 의미 있는 차이는 발견되지 않았다.

컴퓨터(정보통신) 교육 경험 여부에 대해서는 어촌이 농촌 또는 도시보다 높게 나타났다. 어촌내 유형별로는 도시근교, 취약지구, 연안촌락의 순으로 교육 경험률이 높았다.

<표 3-33>

어촌 정보화 실태

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
컴퓨터 보유율	55.7	72.0	54.8	41.1	0.000	55.7	86.3
홈페이지 구축률	16.0	17.4	14.9	18.2	0.186	7.9	-
컴퓨터 교육 경험률	22.9	30.6	20.4	23.3	0.002	10.0	15.7

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

(5) 어촌경관 보전가치

거주지역의 어촌다움(경관)을 보전할 가치가 있는지에 대한 설문 결과, 83%가 '보전할 가치가 있다'고 응답했다. 이는 농촌 72%, 도시 80%에 비해 높게 나타나 지역주민들이 어촌경관의 가치에 대해서 충분히 이해하고 있다고 해석된다. 입지유형별로 어촌다움에 대한 가치는 통계적으로 크게 차이가 없는 것으로 나타났다(<표 3-34> 참조).

<표 3-34>

어촌경관 보전가치

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
보전가치 있음	83.4	83.9	83.1	83.9	0.157	71.9	80.1

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

6) 문화·교류부문

(1) 지역 내 문화 및 여가시설

거주지역의 문화 및 여가시설에 대하여 어촌의 경우 13%가 만족하는 것으로 집계되어 농촌 10%에 비해 다소 높게 나타났으나, 도시 22%에 비해서는 현저히 낮은 것으로 나타났다. 어촌 내 입지유형별로 보면 취약지구의 만족도는 7%로 도시 근교 14%, 연안촌락 14%에 비해 훨씬 낮게 나타나 특히 취약지구의 문화 및 여가시설이 부족한 것을 알 수 있다(<표 3-35> 참조).

<표 3-35>

지역내 문화 및 여가시설에 대한 만족도

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
문화 및 여가시설 만족도	12.5	14.0	13.7	6.7	0.001	9.6	21.7

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

어촌지역에서 가장 필요로 하는 문화 및 여가시설에 대하여는 찜질방이 42%로 매우 높게 나타났으며, 스포츠센터 21%, 문화센터 및 취미센터 14%, 공원 6% 순으로 조사되었다(<표 3-36> 참조).

<표 3-36>

필요로 하는 문화 및 여가시설

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌	도 시
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값		
영화관	0.6	1.6	0.3	0.6	0.000	4.9	6.8
스포츠센터	21.0	20.7	21.6	18.9		16.4	19.6
공원	5.9	7.8	6.5	1.7		13.7	25.6
공연장 및 전시장	1.2	3.1	0.9	0.0		7.3	11.2
문화센터 및 취미센터	13.9	17.6	12.6	14.4		24.6	24.8
놀이공원	3.3	3.1	3.8	1.7		5.7	5.5
찜질방	42.4	23.8	44.9	53.9		25.8	4.8
기타	2.5	3.6	1.7	3.9		0.7	0.4
없음	8.5	17.0	7.1	3.9			
모름 / 무응답	0.7	1.0	0.5	1.1		0.9	1.3

주 : 농촌 및 도시의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

(2) 도시·어촌교류

도시·어촌교류 참여 여부에 대한 설문 결과, 어촌이 23%로 농촌 68%에 비해 현저히 낮게 나타났다(<표 3-37> 참조).

<표 3-37>

도시·어촌교류 참여 여부

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값	
교류 참여 비율	22.9	26.4	21.6	23.3	0.393	67.7

주 : 농촌의 실태는 농림어업인들에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

참여한 경험이 있는 도시·어촌교류 활동을 모두 응답받은 결과, 1사1촌 자매결연 48%, 수산물 직거래 30%, 어촌체험관광 20% 순으로 나타났다. 반면 농촌의 경우 농산물 애용 51%, 농산물 직거래 27%, 농촌체험관광 7% 순으로 나타났다(<표 3-38> 참조). 농촌의 경우 1사1촌 자매결연 활동이 1.9%로 매우 저조한 것으로 집계되었는데 그 이유는 농촌의 1사1촌 운동이 농촌의 실태조사 시점인 2004년으로

당시 1사1촌 운동이 시행 초기였기 때문인 것으로 추측된다. 한편 어촌유형별로는 5% 유의수준에서 의미 있는 차이가 없었다.

<표 3-38>

도시·어촌교류 참여활동 내용

(단위 : %)

구 분	어 촌					농 촌
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값	
수산물 직거래(구매)	30.0	39.2	29.2	21.4	0.260	-
어촌체험관광	20.0	3.7	21.2	23.8		-
농수산물시식(애용)	2.2	0.0	2.2	4.8		-
1사1촌 자매결연	47.7	45.1	47.4	50.0		1.9
농산물 애용	-	-	-	-		50.9
농산물 직거래	-	-	-	-		26.7
농촌에 내집갖기	-	-	-	-		9.3
농산촌 관광	-	-	-	-		7.4
농촌종각 결혼주선	-	-	-	-		2.6
농활	-	-	-	-		2.6
기 타	0.4	2.0	0.0	0.0		0.1
없음/무응답						32.4

주 : 농촌의 실태는 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사 결과임(2004).

<표 3-39>

어촌 바우처 제도 개선의 필요성

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시근교	연안촌락	취약지구	χ^2 검정 p-값
개선이 필요함	94.4	94.8	94.2	95.0	0.867

그리고 도시어촌교류의 주요한 사업인 현행 어촌 바우처(Voucher) 제도에 대하여 개선의 필요성에 관한 설문 결과, 도시-어촌교류 활성화를 위해 94%의 응답자가 개선할 필요가 있다고 응답하였다(<표 3-39> 참조). 이는 현행의 어촌 바우처 제도는 도시민에게 어촌여행 경비의 일부를 지원하는 제도로 상호교류보다는 일방적인 교류활성화 사업이라 할 수 있다. 따라서 어업인도 도시문화를 접할 수 있

는 진정한 의미에서 상호교류가 이루어지는 어촌 바우처 제도 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

7) 종합분석

지금까지 소득 부문 이외의 의료·복지, 교육, 생활환경, 문화·여가의 세부 항목별로 어촌과 도시·농촌의 실태를 비교하고, 어촌 내부적으로도 격차를 살펴보았다. 그런데 세부 항목의 비교는 세세한 차이를 밝혀내는 데는 도움이 되지만 전체적으로 또는 대분류 항목별로 어촌사회가 상대적으로 어느 위치에 있는지 확인하는 데는 혼란을 준다. 따라서 세부 항목의 분석 결과를 모아서 그 중요도를 평가하고 이를 바탕으로 종합하는 과정이 필요하다. 이러한 종합분석은 어촌사회가, 또 어느 어촌유형이, 크게는 어느 부문에서 사회적인 격차 또는 양극화가 나타나는지 드러내고 향후 정책 방향을 설정하는 데 중요한 근거를 제공한다.

본 연구에서 종합분석은 세부 항목을 모두 망라한 분석과 비교의 편의를 위해 만족도만을 다룬 분석으로 나눠 실시하였다. 다음에서는 종합분석에 사용된 분석 방법과 그 결과를 제시한다.

(1) 분석방법

소득은 소득금액으로 어가·농가·도시가계 등 부문간 비교, 어촌 내에서는 입지유형별로 비교를 통하여 간략하게 살펴보고자 한다.

소득 이외의 부문인 의료·복지, 교육, 생활환경, 문화·여가의 크게 네 분야의 실태를 종합적으로 분석하기 위한 세부 분석항목을 정리하면 <표 3-40>과 같다. 세부 분석항목 중 일부는 어촌대상 실태조사에서만 도출된 것이어서 도시·농촌과의 비교에는 사용되지 못하고 어촌 내 입지유형별 비교에만 적용된다.

종합분석 결과는 각 부문별 세부 항목의 값에 가중치를 부여한 뒤 이를 합산하여 도출된다. 이 때 세부항목은 금액, 비율, 거리 등 다양한 단위를 지니므로 단순히 합산하면 단위 크기에 따른 왜곡이 발생한다. 이러한 상이한 평가 단위에 따른 왜곡을 피하기 위해 어촌·농촌·도시의 평균값을 기준으로 1~5점 척도로 각 항목의 값을 표준화하였다. 즉 평가치가 5점이면 해당 지역 사회의 실태가 최상인 수준이고 1점이면 최하의 수준을 나타낸다. 그리고 표준화하여 합산하였기 때문에 항목간 또는 부문간 절대 값의 비교는 무의미하다.

한편 항목간 또는 부문간 절대 값을 비교하려면 동일한 척도의 항목만을 대상으로 표준화하지 않은 값을 분석해야 한다. 본 연구에서는 종합분석에서 비중 높은 척도로 사용된 개별 항목의 ‘만족도’만을 따로 뽑아 종합분석의 가중치로 합산하여 항목간·부문간 비교에 사용한다.

<표 3-40>

종합분석 항목

구 분		세부 평가항목
의료·복지	의료(건강)	와병일수, 의료비(소득대비), 의료서비스 만족도
	안전	풍수해 피해율·피해액, 사고율(생산활동 중), 안전교육 참여율, 안전수준 만족도
	사회안전망 (공적연금·보험)	국민연금 가입률, 국민건강보험 가입률, 안정공제 가입률
	복지(여성·노인)	산전·후 휴가일수, 보육시설 거리, 보육비, 노후준비 정도, 복지수준 만족도*
교 육		타지역 유학생 비율, 교육비(소득대비), 교육비 체감 정도, 방과후교실 운영비율, 사회교육 참여율, 학교교육 만족도, 교육서비스 만족도
생활환경	주거·생활	주택 신개축 의사, 이주 의사, 환경오염 체감 정도, 주거비 체감 정도, 생활수준 만족도, 생활환경 만족도
	정보화	PC 보유율, PC 교육 수강률, 홈페이지 구축 정도
문화·여가		문화·여가 시설 만족도

주 : *의 복지수준 만족도는 여성·노인에 국한된 것이 아니라 전반적인 만족도임.

굵은 글씨는 ‘만족도’ 조사에 강조를 둔 것으로 항목간·부문간 비교를 위해 이 항목만을 따로 뽑아 계산함.

분석항목의 가중치는 항목의 분류 층위에 따라 두 가지 방식으로 정하였다. 대분류 항목과 중분류 항목에 대해서는 어촌 관련 분야의 전문가들을 대상으로 실시한 설문조사의 결과에 기초하여 가중치를 구하였다. 이와 달리 세부 항목의 가중치는 상위 분류 항목과의 관계, 내용상 겹치는 항목의 수, 자료의 성격 등을 감안한 연구진의 판단에 근거하여 부여하였다. 대분류와 중분류 항목의 가중치는 <표 3-41>과 같다. 대분류 항목을 보면 의료·복지의 가중치가 가장 크고 그 다음이 생활환경, 교육, 문화·여가의 순이다. 그리고 의료·복지 부문 내에서는 의료(건강), 사회안전망(공적연금·보험), 복지(여성·노인), 안전의 순이다.

<표 3-41>

종합평가 항목별 가중치

구 분	가중치	
	대분류	중분류
전체	1	-
의료·복지	0.314	1
의료(건강)		0.368
안전		0.182
사회안전망(공적연금·보험)		0.232
복지(여성·노인)		0.218
교육	0.227	-
생활환경	0.303	1
주거·생활		0.732
정보화		0.268
문화·여가	0.156	-

(2) 의료·복지 등의 실태 종합 분석

지금까지 각 부문별로 살펴본 어촌의 양극화 실태는 도시·농촌과의 비교, 어촌 내 입지유형별 비교를 종합적으로 살펴보아야 전체의 방향성을 알 수 있다. 이를 위해 소득 부문은 이전 연구에서 다루어졌기 때문에 간략하게 언급하고 소득 이외의 부문, 즉 의료·복지 등의 양극화 실태와 관련된 항목을 모아 종합적으로 분석하고자 한다.

앞에서 살펴본 대로 소득 부문에서는 어가의 소득이 도시가구와 농가보다 떨어지고, 어촌 내에서는 도시근교, 연안촌락, 취약지구의 순으로 많다(<표 3-42> 참조). 다음의 종합분석에서 알 수 있듯이 이러한 소득격차는 사회실태의 격차에 대부분 그대로 반영되어 있다.

<표 3-42>

어촌·농촌·도시 및 어촌 입지유형별 소득 비교

구 분	어 가	농 가	도시가구	도시근교형 어촌	연안촌락형 어촌	취약지구형 어촌
소 득	30,006	32,303	37,795	19,797	19,329	18,955

주 : 어가·농가·도시가구 소득은 통계청이 집계한 2006년 소득이고, 도시근교·연안촌락·취약지구는 수산업 협동조합 중앙회가 집계한 2005년 어촌계 평균소득 자료임.
자료 : 최성애(2006); 어가경제조사; 농가경제조사; 도시가계조사.

① 어촌·농촌·도시 비교

어촌·농촌·도시의 비교 관점에서 전체 종합분석 결과를 보면 어촌의 실태는 2.70으로 요약되는데 2.76인 농촌과 비슷한 수준이었지만 3.65인 도시보다는 크게 열악하였다(<표 3-43> 참조).

대분류 항목인 의료·복지/교육/생활환경/문화·여가 등 전 부문에서 어촌과 도시와의 격차는 큰 것으로 나타났다. 어촌을 농촌과 비교하면 의료·복지가 상대적으로 부족한 반면 문화·여가는 농촌보다 양호하였으며 교육과 생활환경은 비슷한 수준이었다.

중분류 항목에서는 안전, 복지(여성·노인), 주거·생활 그리고 문화·여가가 농촌 또는 도시보다 크게 떨어졌으나 사회안전망(공적연금·보험), 정보화는 높거나 비슷한 수준을 나타냈다.¹⁶⁾ 따라서 향후의 양극화 완화를 위한 정책방안으로 안전, 복지(여성·노인), 주거·생활, 문화·여가 등에 더 많은 관심과 배려가 요청된다고 할 수 있다.

② 어촌 내 유형간 비교

어촌내의 입지유형별로 전체 종합평가 결과를 보면 도시근교(2.65), 연안촌락(2.41), 취약지구(2.11)의 순으로 그 실태는 보통 이하로 나타났다.¹⁷⁾ 그리고 이와 같은 순서는 대분류 항목의 전 부문에 걸쳐 동일하였다(<표 3-43> 참조). 생활환경 면에서는 어촌 내 유형 간 격차가 크지 않았으나 의료·복지와 문화·여가 면에서는 취약지구가 나머지 두 유형에 비해 수준이 떨어졌고 그리고 교육면에서는 도시근교와 나머지 두 유형 간 격차가 컸다.

중분류 항목 가운데는 의료(건강), 안전, 정보화의 유형 간 격차가 큰 반면 나머지 부문은 비슷한 수준이었다. 따라서 향후의 어촌 정책은 취약지구와 연안촌락에 대해 이들 부문을 더 배려하는 방향으로 옮겨가야 할 것으로 보인다.

16) 그런데 사회안전망은 공적연금과 공적보험을 주 대상으로 하여 조사시점의 차이에 따른 오차가 크게 나타날 수 있고, 정보화는 '활용'보다는 '인프라'에 초점을 두어 어촌의 실태가 과대평가된 면이 있다.

17) 어촌 입지별 비교에서 일부 평가항목이 추가되고 통계적으로 유형별로 차이가 없는 평가항목은 제외되어 있으므로 농촌·도시와 직접 비교할 수 없다.

<표 3-43>

의료·복지 등 실태 종합 비교분석

구 분	어촌·농촌·도시 비교			어촌의 입지유형별 비교		
	어촌	농촌	도시	도시근교	연안촌락	취약지구
전체	2.70	2.76	3.65	2.65	2.41	2.11
의료·복지	2.67	2.96	3.58	1.50	1.31	1.18
의료(건강)	2.85	2.88	3.27	3.90	3.22	2.69
안전	2.35	3.11	3.54	2.34	2.33	2.00
사회안전망 (공적연금·보험)	3.22	2.72	3.06	3.22	3.22	3.22
복지(여성·노인)	2.76	3.71	4.13	2.96	2.61	2.79
교육	2.68	2.70	3.64	3.22	2.72	2.50
생활환경	2.75	2.83	3.56	3.28	3.07	2.88
주거·생활	2.53	2.97	3.59	3.02	3.07	2.82
정보화	3.34	2.43	3.48	3.98	3.09	3.06
문화·여가	2.71	2.32	3.97	2.92	2.88	1.92

주 : 5점을 해당 지역의 사회실태가 최상인 것으로, 1점을 최하인 것으로 표준화하였고 각 평가항목간의 점수 비교는 의미가 없음.

어촌 입지별 비교에서 일부 평가항목이 추가되고 통계적으로 유형별로 차이가 없는 평가항목은 제외되어 있으므로 농촌·도시와 직접 비교할 수 없음.

(2) 의료·복지 등의 만족도 종합 분석

① 어촌·농촌·도시 비교

앞의 의료·복지 등 실태 종합분석 결과와 마찬가지로 전체적인 만족도 면에서 어촌은 농촌과는 비슷한 수준이나 도시와는 격차가 벌어져 있음이 확인된다(<표 3-44> 참조). 어촌-도시간 만족도의 격차가 큰 부문은 생활환경, 문화·여가였고 의료·복지, 교육은 그보다는 작았다. 의료·복지 내에서 안전수준과 복지 전반에 대한 인식이 좋지 않은 반면 의료서비스 만족도는 오히려 도시보다도 높게 나왔다. 교육면에서는 학교교육이 도시보다도 더 많이 만족하는 것으로 나타났지만 어촌의 전반적인 교육에 대해서는 도시보다 부정적인 평가가 많았다.

부문간 비교를 하면 어촌은 도시와 마찬가지로 생활환경, 교육, 의료·복지, 문화·여가의 순으로 만족도가 높았다. 그런데 만족도가 주관적인 만족을 측정한 결과이므로 절대적인 수준의 비교는 무리가 있으나 상대적인 정책 수요파악에는 참고할 만한 자료를 제공한다. 도시와의 격차와 절대적인 만족 수준을 기준으로 볼 때 어촌은 안전, 복지 전반, 교육 전반, 문화·여가에 대해 시급성을 요하는 개선책이 필요함을 알 수 있다.

② 어촌내 유형간 비교

어촌의 입지유형별 만족도를 비교하면 도시근교, 연안촌락, 취락지구의 순서를 유지하고 있으며 거의 전 부문에 걸쳐 이러한 순서가 유지되고 있다. 이는 앞의 종합분석 결과와 동일하다(<표 3-44> 참조). 그리고 유형간 격차와 절대적인 만족 수준을 기준으로 볼 때에도 어촌·농촌·도시 비교에서 도출된 것과 같이 어촌은 안전, 의료·복지 전반, 교육 전반, 문화·여가에 대한 정책 수요가 많다고 풀이할 수 있다.

<표 3-44>

의료·복지 등 만족도 종합 비교

구 분	어촌·농촌·도시 비교			어촌의 입지유형별 비교		
	어촌	농촌	도시	도시근교	연안촌락	취락지구
전체	2.19	2.22	2.53	2.43	2.29	2.00
의료·복지	1.96	2.06	2.21	2.15	1.95	1.78
의료서비스	2.63	2.29	2.41	3.09	2.60	2.22
안전수준	1.59	2.54	2.43	1.62	1.62	1.53
복지 전반	1.47	1.59	1.91	1.47	1.47	1.47
교육	2.17	1.84	2.27	2.42	2.17	1.79
학교교육	3.12	2.39	2.39	3.49	3.21	2.11
교육 전반	1.54	1.48	2.18	1.70	1.48	1.58
생활환경	2.80	3.10	3.40	3.16	3.10	2.77
생활 전반	2.80	3.10	3.40	2.90	2.90	2.60
주거·생활환경	3.36	-	-	3.55	3.41	3.03
문화·여가	1.50	1.38	1.87	1.56	1.55	1.27

주 : 5점을 해당 지역의 사회실태가 최상인 것으로, 1점을 최하인 것으로 표준화하였고 만족도만을 대상으로 하였으므로 항목간 점수 비교가 가능함.

복지 전반 만족도는 어촌의 입지유형별로 통계적인 차이가 없으므로 어촌 평균값을 적용함.

2. 양극화 인식도와 정책수요

1) 설문조사 개요

(1) 표본추출 및 조사방법

양극화 인식에 관한 설문조사는 의료·복지 등의 실태와 그 격차분석을 보완하

고자 하는 측면에서 실시하였다. 즉 현 시점에서의 의료·복지 등의 실태는 어촌의 양극화 변화상태를 정확하게 설명하지는 못하는 한계를 가지고 있기 때문에 어업인이 생각하는 의료·복지 등에 있어 격차, 즉 양극화를 어떻게 느끼고 인지하고 있는지, 그리고 그 원인과 완화방안 등에 대한 의견을 반영하여 본 연구내용을 충실히 하고자 하였다.

양극화 인식도 설문은 어업인(주로 어촌계장)을 대상으로 어촌사회의 소득, 교육, 건강 및 주거 등의 부문에서 양극화 인식여부, 양극화의 원인 그리고 이를 완화하기 위한 정책대안 등을 묻는 설문으로 구성되어 있다. 표본크기는 451개 어촌계의 계장을 대상으로 실시되었으며, 이는 전체 1,949개 어촌계의 23%의 비중을 차지하고 있다.

표본어촌계의 선정방법은 전국의 어촌계를 모집단으로 하여 지역과 어촌의 입지유형을 고려하여 층화 후 무작위 추출된 어촌계를 선택하는 층화임의추출법을 활용하였다.

<표 3-45>

표본크기 및 표본추출 방법

구 분	내 용
모집단	전국의 어촌계 계장
표본크기	451개 어촌계 계장(유효표본)
표본추출방법	지역 및 어촌유형을 고려한 층화후 무작위 추출법
표본오차	$\pm 1.93\%p$ (신뢰수준 95%)

<표 3-46>

표본의 지역별 분포현황

지 역	표본크기	비율(%)
부 산	31	6.9
경 기·인 천	33	7.3
강 원	31	6.9
충 남	36	8.0
전 북	29	6.4
전 남	142	31.5
경 북	35	7.8
경 남·울 산	80	17.7
제 주	34	7.5
계	451	100

451개 표본어촌계의 전국 지역별 분포를 살펴보면 전남, 경남, 충남, 경북의 순으로 많은 것으로 집계되었다.

조사방법은 구조화된 설문지를 이용한 일대일 전화응답 조사방식이며, 설문조사는 민간 조사기관인 (주)코리아데이터네트워크(KDN)에 의뢰하여 수행되었고, 조사기간은 2007. 6. 13~6. 18까지 6일에 걸쳐 실시되었다.

(2) 응답자의 일반사항 및 특성

응답자의 일반사항을 정리하여 제시한 것이 <표 3-47>이다. 응답자의 특성을 살펴보면 연령별로는 50대 이상, 거주기간은 30년 이상으로 어촌에 오래 정주한 응답자가 대부분으로 지역사정에 매우 밝다고 할 수 있다. 그리고 입지유형별로는 연안촌락 어촌계가 가장 많고 도시근교 어촌계, 취락지구 어촌계의 순이다.

<표 3-47>

양극화 인식도 등의 조사 응답자 일반현황

구 분	범 주	빈 도	백분비(%)
연 령	30대	6	1.3
	40대	67	14.9
	50대	182	40.4
	60대	151	33.5
	70대	45	10.0
거주기간	10년 이하	11	2.4
	11-30년	65	14.4
	31-50년	128	28.4
	51-70년	231	51.2
	71년 이상	16	3.5
입지유형	도시근교	120	26.7
	연안촌락	232	51.6
	취락지구	98	21.8
계		451	100.0

(3) 설문조사 내용

본 설문조사의 주 목적이 소득, 교육, 건강, 주거 등 여러 부문에서 어촌사회의 양극화에 대한 인식, 원인 그리고 완화방안을 파악하는 것이므로 이러한 내용을

설문조사에 담고자 하였다.

설문내용은 어촌사회 내부에 초점을 두고 어촌사회의 양극화 인식여부, 양극화의 원인 그리고 양극화에 대한 정책 대안 등을 파악하기 위한 내용이다. 설문은 소득, 교육, 건강, 주거의 4개 부문에서 총 27개의 문항으로 이루어져 있다. 설문은 대부분 문항선택으로 되어 있으며, 정책대안에 대하여는 주관식인 자유기입형식을 취하고 있다.

<표 3-48>

양극화 인식도 등 설문 내용

구 분	설 문 내 용
일반사항	성별, 연령, 거주기간
소득(6문항)	5년 전후 경제상태 비교, 양극화 정도, 원인, 정책대안
교육(7문항)	교육수준, 사교육, 사회교육의 양극화 정도, 원인, 정책대안
건강(6문항)	보건의료비 부담정도, 양극화 정도, 원인, 정책대안
주거(4문항)	주거비 부담정도, 양극화 정도, 원인, 정책대안
양극화 관련 일반사항 (4문항)	전체 양극화 인식, 양극화 완화 정책 선호도, 양극화 완화를 위한 어촌계 정책대안 등

2) 소득부문

어촌의 소득 양극화 인식여부에 대해 전체 응답자의 37%가 양극화되어 있다는 의견을 제시한 반면 양극화되어 있지 않다는 응답이 52%로 집계되었다(<표 3-49> 참조). 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 없었다.

양극화 인식정도를 100점 척도로 환산하면 전체적으로 47점으로 어촌 소득 양극화 인식여부 37%보다는 양극화 인식정도를 강하게 느끼고 있다는 심층적인 결과를 얻을 수 있다(<표 3-49> 참조).

<표 3-49>

소득 양극화 인식여부 및 정도

어촌사회 소득양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부 (%)	양극화 됨	37.0	38.3	39.1	30.6	0.253
	보통	9.5	9.2	9.2	7.3	
	양극화되지 않음	52.4	52.5	53.6	53.6	
인식정도(100점 척도)		47.2	48.5	43.6	43.6	-

그러나 소득 양극화에 대한 인식과는 달리 어촌의 절대적인 경제 상태에 대해서는 부정적인 견해가 상당히 많았다. 5년 전과 비교한 현재 경제 상태 수준에 대한 평가에서 전체의 60%가 나빠졌다고 평가했고, 5년 후에도 52%가 나빠질 것으로 전망하고 있다(<표 3-50> 참조). 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 없었다.

이상을 종합할 때 어촌 주민들은 어촌 내부적인 소득 양극화에 대해서는 보통 정도로 인식하고 있으며, 어촌 전체적으로 경제 상태의 변화에 대해서는 민감하게 받아들이고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 3-50>

현재와 5년 전후의 경제상태 비교 및 전망

(단위 : %)

구 분		5년 경제상태 비교			5년 후 경제상태 전망		
		좋아짐	그대로임	나빠짐	좋아짐	그대로임	나빠짐
어촌	전체 평균	8.7	31.3	60.1	18.8	29.3	51.9
	도시근교	6.7	23.3	70.0	22.5	25.8	51.7
	연안촌락	7.8	35.2	57.1	15.9	30.9	53.2
	취약지구	13.2	31.6	55.1	21.5	29.6	49.0
	χ^2 검정 p-값	0.210			0.375		

<표 3-51>

소득 양극화의 주 원인

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
수산물 시장개방의 확대	7.1	7.0	6.5	8.9	0.681
어업자원의 고갈	55.2	61.4	56.5	44.4	
양식어업 위주의 육성정책	7.1	5.3	8.3	6.7	
미흡한 사회보장제도	6.2	7.0	5.6	6.7	
교육수준(학력)의 차이	2.4	3.5	0.9	4.4	
경제활동 기회부족	8.6	3.5	8.3	15.6	
건강문제로 인한 경제활동의 제한	6.7	3.5	7.4	8.9	
기타(기본재산의 차이)	6.7	8.8	6.5	4.4	

<표 3-52>

어촌사회 소득 양극화 완화를 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
전업어가 또는 전문경영체 육성정책	17.6	19.3	19.4	11.1	0.491
국민기초생활보장제도를 어촌실정에 맞게 개선	31.4	31.6	30.6	33.3	
각종 수산·어촌직접지불제도의 확충	21.0	17.5	18.5	31.1	
경로연금의 확대	7.1	7.0	7.4	6.7	
일자리 발굴·확대	16.2	22.8	14.8	11.1	
기타	6.7	1.8	9.3	6.6	

한편 소득 양극화의 원인으로는 어업자원의 고갈을 지적한 응답자가 55%로 가장 많았고, 그 다음이 경제활동 기회부족(9%), 수산물시장개방 확대(7%), 양식어업 위주의 육성 정책(7%)으로 전 유형에 고루 분포하고 있다(<표 3-51> 참조). 어촌유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 없었다.

소득 양극화를 완화하는 대책으로는 어촌 실정에 맞는 국민기초생활보장제도의 개선¹⁸⁾이 31%로 가장 많았고, 그 다음이 각종 수산·어촌 직접지불제도의 확충(21%), 전업어가 또는 전문 경영체 육성(18%), 일자리 발굴·확대(16%) 등의 순이었다(<표 3-52> 참조). 이를 통해 볼 때 어촌의 고령화를 고려하여 경제활동을 진작하는 정책보다는 고령층을 중심으로 한 복지 정책에 더 많은 관심이 있음을 알 수 있다. 어촌 유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

한편 국민기초생활보장제도는 종전의 생활보호법을 대체한 것으로 보호대상을

18) 국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 공공부조제도이다. 그러나 현재 여러 문제점이 존재하는데, 이 가운데 어촌과 관련한 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 중소도시를 기준으로 하여 산출한 최저생계비를 전국에 획일적으로 적용하고 있다. 대도시, 중소도시, 농촌, 어촌 등 지역간 생계비의 차이를 정확하게 적용하는 것이 쉽지는 않겠지만 전국의 최저생계비를 동일하다고 가정하는 것은 무리가 있다. 지역과 입지에 따라 특정 어촌은 대도시보다 생계비가 더 많이 들 수 있다. 둘째, 실직상태에 있거나 불안정한 생계수단을 가진 사람들에게 취업 내지 창업기회를 제공하는 자활지원제도가 도시 지역에는 적합할 수 있지만 자활후견기관조차 없는 어촌·농촌 지역에는 적합성이 떨어진다. 따라서 어촌 지역에 적합한 개선 방안이 필요하다. 셋째, 이미 초고령사회를 맞고 있는 어촌·농촌에 적합한 자활지원사업의 모델이 부족하다. 정부의 정책은 고령화 사회를 대비하는 수준에 머물러 있기 때문이다. 예를 들어 자활사업, 취로사업, 노인 일자리 창출 등은 노인에게 지나친 노동을 요구하는 경우가 많다. 사회적 일자리 창출도 중요하지만 고령층에 맞는 일자리를 만드는 방안을 연구해야 한다.

확대하고, 급여수준을 높이며 지급기준을 다양화·세분화한 것이다. 종전의 생활 보호법은 18세 미만의 아동이나 65세 이상의 노인, 근로능력이 없는 사람, 기타 생활이 어려운 사람 등으로 한정하였다. 이 제도는 소득이 최저생계비 이하인 사람들 중에서 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이나 부양의사가 없는 모든 사람을 보장대상에 포함시킴으로써 사실상 모든 국민에게 최저생활을 보장하는 목적을 가지고 있다.

3) 교육부문

어촌사회 교육 양극화 인식은 교육 수준, 자녀 사교육, 성인의 사회교육(평생교육)으로 나누어 살펴본다.

(1) 교육 수준

어촌주민의 교육 수준에 대해 전체적으로 응답자의 60%가 양극화되어 있지 않다고 응답한 반면 양극화되어 있다는 응답은 24%에 그쳤다. 어촌주민 사이에 교육 수준이 비슷하고 차이가 나더라도 이질성이 크지 않음을 알 수 있다.

<표 3-53>

교육 수준 양극화 인식

(단위 : %, 점)

어촌사회 교육 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부(%)	양극화됨	23.5	21.6	24.0	24.5	0.602
	보통	16.4	15.0	16.3	18.4	
	양극화되지 않음	60.1	63.3	60.1	57.2	
인식정도(100점 척도)		40.6	39.6	40.3	42.3	-

(2) 자녀 사교육

자녀 사교육 정도의 양극화에 대해서도 응답자의 69%가 양극화되어 있지 않다고 응답하여 양극화로 응답한 25%를 압도하였다. 이로써 어촌 내부적으로 자녀 사교육 정도에서 격차가 나거나 이질성이 심하다고는 인식하고 있지 않음을 알 수 있다. 연안촌락 어촌이 다른 유형에 비해 사교육 양극화로 인식하는 비율이 약간 높았다(<표 3-54> 참조).

<표 3-54>

자녀사교육 양극화 인식

(단위 : %)

어촌사회 사교육 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부	양극화됨	24.8	25.0	26.6	20.4	0.018
	보통	5.8	9.2	4.7	4.1	
	양극화되지 않음	69.4	65.8	68.7	75.5	
인식정도(100점 척도)		37.2	40.2	36.8	34.4	-

<표 3-55>

사교육 양극화 원인

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
어촌내의 소득격차 확대	72.5	75.6	75.3	58.3	0.276
사교육기관의 부족	14.5	7.3	15.1	25.0	
학부모의 관심 정도의 차이	5.8	7.3	4.1	8.3	
대중교통수단의 부족	2.9	2.4	1.4	8.3	
방과 후 학교교육 부족	4.3	7.3	4.1	0.0	

<표 3-56>

사교육 양극화 완화를 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
학습도우미 지원확대	10.4	10.0	11.3	8.3	0.742
방과 후 교육 확대	11.9	12.5	12.7	8.3	
지역아동센터(공부방) 확충	5.9	5.0	8.5	0.0	
저소득층 자녀 사교육비 지원	59.3	62.5	54.9	66.7	
교통수단 또는 교통비 지원	5.2	2.5	4.2	12.5	
사이버(통신) 교육의 확대	7.4	7.5	8.5	4.2	

다만 사교육이 양극화되었다고 보는 응답자는 그 원인으로 어촌 내의 소득격차 확대(73%)를 가장 많이 꼽았고 사교육 기관의 부족(15%)을 부수적으로 지적하였다(<표 3-55> 참조).

사교육 양극화 완화 대책으로는 저소득층 자녀의 사교육비 지원(59%)이 전체적으로 많이 제시되었고 방과 후 교육 확대(12%), 학습도우미 지원 확대(10%) 등이 뒤를 이었다(<표 3-56> 참조).

한편 사교육 양극화의 원인과 완화 대책에 대해 어촌유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

(3) 사회교육

성인을 대상으로 하는 사회교육(평생교육)에 대해서도 양극화되어 있지 않다는 견해(61%)가 양극화되었다는 견해(29%)보다 많아 어촌 내부적으로 크게 차이가 나지 않음을 짐작할 수 있다. 그런데 유형별로는 연안촌락의 경우 다른 나머지 유형과 달리 사회교육에 대해 양극화되어 있다는 견해가 더 많았다(<표 3-57> 참조).

<표 3-57>

성인대상 사회교육의 양극화 인식여부 및 정도

(단위 : %)

성인대상 사회교육 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부	양극화된 보통	29.4	28.6	34.8	17.3	0.049
	양극화되지 않음	7.3	6.7	8.2	6.1	
		61.3	64.7	57.1	76.5	
인식정도		40.2	39.9	42.9	33.9	-

사회교육 양극화의 원인으로 노인인구의 증가(38%), 어촌 내의 소득격차 확대(33%)를 공통적으로 많이 지적하였고 이밖에 관련 정보의 부족(15%) 등도 원인으로 제기되었다(<표 3-58> 참조). 유형별로 응답의 차이를 나타내고 있는데 취약지구 어촌은 노인인구의 증가라는 응답이 61%로 다른 유형에 비해 고령화 진행이 심각함을 간접적으로 보여주고 있다. 도시근교 어촌은 소득격차 확대를 주 원인으로 들고 있으며, 연안촌락 어촌은 관련정보 부족에 다른 유형보다 많은 응답을 나타내고 있다.

<표 3-58>

사회교육 양극화의 주된 원인

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
어촌내 소득격차 확대	32.9	39.0	33.0	21.7	0.025
관련 정보의 부족	14.6	12.2	16.0	13.0	
교통수단의 부족	1.2	0.0	1.0	4.3	
비어업시기 교육프로그램 부족	2.4	7.3	1.0	0.0	
눈높이에 알맞은 교육 부족	7.3	9.8	8.0	0.0	
노인인구 증가	37.8	22.0	39.0	60.9	
학력(학습능력) 부족	3.7	9.8	2.0	0.0	

<표 3-59>

사회교육 양극화 완화를 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
사회교육비 지원확대	35.6	40.0	33.0	39.1	0.382
적극적인 교육정보 제공	11.9	22.5	7.2	13.0	
접근성 개선	4.4	0.0	4.1	13.0	
비어업시기 교육프로그램의 확충	3.1	2.5	4.1	0.0	
교육 참여시 대체인력 제공	4.4	5.0	4.1	4.3	
눈높이에 맞는 다양한 사회교육 프로그램 제공	17.5	15.0	19.6	13.0	
노인 및 저학력자를 위한 성인교육 상담	18.8	12.5	21.6	17.4	
사이버(통신) 교육 확대	3.8	2.5	5.2	0.0	
없 음	0.6	0.0	1.0	0.0	

사회교육 양극화의 해결책으로는 교육비 지원 확대(36%)가 가장 선호되었고 노인 및 저학력자를 위한 성인교육 상담(19%), 눈높이에 맞는 다양한 사회교육 프로그램 제공(17%), 적극적인 교육정보 제공(12%) 등이 뒤를 이었다(<표 3-59> 참조). 그런데 어촌유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

4) 건강부문

어촌 주민의 건강수준에 대해 응답자의 57%가 양극화되어 있지 않다고 본 반면에 양극화로 인식한 응답자는 29%에 그쳤다(<표 3-60> 참조). 이로써 어촌 주민의 건강 정도가 크게 이질적이지 않음을 유추할 수 있다.

그러나 건강수준의 양극화 인식정도는 42점 정도로 인식여부 29%와 비교해 보면 양극화되어 있다고 느끼는 정도의 강도가 높다고 할 수 있다.

<표 3-60>

건강수준(건강정도)의 양극화 인식여부와 정도

(단위 : %, 점)

어촌사회의 건강수준 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부	양극화된 보통	28.6	32.5	28.3	24.4	0.021
	양극화되지 않음	10.4	5.8	11.2	14.3	
		57.4	53.3	58.4	60.2	
인식정도(100점 척도)		41.7	41.0	42.3	41.1	-

<표 3-61>

건강수준 양극화의 주된 원인

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
가구별 경제능력 차이	38.2	42.2	41.1	26.3	0.018
부실한 종합건강검진 프로그램	4.6	6.7	3.3	5.3	
지역보건의료기관의 낙후된 시설과 부족한 인력	17.3	8.9	18.9	23.7	
의료기관이 멀어서	11.6	4.4	11.1	21.1	
직업(근로조건)의 차이	4.6	6.7	5.6	0.0	
건강 관련 정보 및 관심 부족	12.1	20.0	13.3	0.0	
열악한 주거여건	5.8	4.4	4.4	10.5	
노인의 증가	5.8	6.7	2.2	13.2	

건강수준이 양극화되었다고 보는 응답자들은 그 원인으로 가구별 경제능력 차이가(38%)를 공통적으로 가장 많이 지적하였고, 지역 보건의료기관의 낙후된 시설과 부족한 인력(17%), 건강 관련 정보 및 관심 부족(12%), 보건의료기관이 멀리 떨어진

어저 있는 여건(12%) 등이 뒤를 이었다(<표 3-61> 참조).

유형별로 건강수준 양극화 응답에 특징을 보였는데 취약지구는 의료기관이 멀어서, 연안촌락은 낙후된 시설과 부족한 인력 그리고 도시근교는 건강관련 정보 및 관심 부족을 상대적으로 많이 들고 있다.

<표 3-62>

어촌사회 건강수준 양극화 완화를 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
건강보험료 납부지원 확대	23.1	23.3	23.9	21.1	0.133
작업 중 발생한 재해에 대한 지원강화	9.5	16.3	8.0	5.3	
지역내 보건의료기관 지원확대	21.3	16.3	19.3	31.6	
접근이 용이한 곳에 보건의료기관 설치	13.0	4.7	14.8	18.4	
종합건강검진 지원확대	25.4	34.9	22.7	21.1	
보건관련 정보제공 및 교육강화	4.1	2.3	6.8	0.0	
취약지역에 대한 질병예방 및 방역활동 강화	3.0	2.3	4.5	0.0	
고급 약 지원(기타)	0.6	0.0	0.0	2.6	

건강수준 양극화의 해결책으로는 종합건강검진에 대한 지원 확대(25%), 건강보험료 납부 지원 확대(23%), 지역 내 보건의료기관의 인력, 시설, 장비 지원 확대(21%) 등이 제시되었다(<표 3-62> 참조). 그런데 어촌유형별로는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

한편 2006년 한 해 동안 몸이 아팠음에도 병원에 가지 못한 적이 있느냐는 질문에 전체의 8%가 있다고 응답하였다(<표 3-63> 참조). 어촌유형별로는 취약지구의 비율이 높았고 도시근교의 비율이 낮아 접근성의 차이가 이러한 결과에 영향을 미치고 있음을 짐작할 수 있다.

실제로 그 원인에 대한 응답을 보면, 비용 부담(52%)이 공통적으로 가장 많고, 그 다음으로 의료기관이 멀다는 접근성 부족(19%), 생업 유지(13%), 만성질환의 치료 의욕 부족(13%) 등이었다. 특히 취약지구 어촌의 경우는 비용부담과 접근성 부족이 동일한 응답비율로 가장 많았다. 이처럼 취약지구의 의료시설 접근성 부족은 중요한 해결과제라 할 수 있다.

<표 3-63>

작년 1년 동안 치료 포기 비율 및 이유

(단위 : %)

구 분		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
치료포기 비율(%)		8.2	2.5	8.2	15.3	0.002
이유	비용부담 때문에	51.6	66.7	71.4	28.6	0.037
	일을 중단할 수 없어서	12.9	0.0	7.1	21.4	
	의료기관이 멀어서	19.4	0.0	14.3	28.6	
	간병해 줄 사람이 없어서	3.2	33.3	0.0	0.0	
	나을 것 같지 않아서	12.9	0.0	7.1	21.4	
	집을 비울 수 없어서	-	-	-	-	
	지역 보건의료기관을 믿을 수 없어서	-	-	-	-	

5) 주거부문

다른 부문과 마찬가지로 주거수준에 대해서도 응답자의 54%가 양극화되지 않았다고 응답하였다. 양극화로 인식한 응답자는 34%였으며, 인식정도 수준은 약 45점 정도이다(<표 3-64> 참조).

<표 3-64>

주거수준의 양극화 인식

(단위 : %, 점)

어촌사회의 주거수준 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부 (%)	양극화됨	34.2	33.1	35.5	32.7	0.354
	보통	12.1	11.0	11.3	15.3	
	양극화되지 않음	53.7	55.9	53.2	52.0	
인식정도(100점 척도)		45.3	45.6	45.6	44.4	-

주거수준이 양극화됐다고 인식하는 응답자들은 그 원인으로 가구별 경제능력의 차이(69%)를 가장 많이 꼽아 주거수준의 격차가 경제력에서 파생함을 알 수 있다. 그리고 노후 주택 개·보수에 대한 정부지원 부족(15%)이 그 다음 원인으로 지적되었다(<표 3-65> 참조). 이는 양극화 해소 정책에 대한 의견에도 반영되어 주

택 개·보수 자금 지원(37%)을 정책으로 많이 선호하였고, 그 다음으로 취약계층의 난방비 지원(32%), 주택 구입 또는 신축 자금 지원(18%) 등이었다(<표 3-66> 참조).

한편 주거비는 의료비보다도 가계에 부담이 되는 것으로 나타났는데 전체적으로 79%가 부담이 된다고 응답하였다(<표 3-67> 참조). 다른 주거 관련 내용과 달리 주거비 부담에 대해서는 어촌유형별로 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 드러났는데, 취약지구, 연안촌락, 도시근교의 순으로 주거비 부담을 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-65>

주거수준 양극화 주요 원인

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
가구별 경제능력 차이	69.0	75.0	70.4	60.0	0.314
노후주택 개보수에 대한 정부지원 부족	15.2	9.6	16.7	18.0	
낮은 자산가치로 인한 주택 개보수 의지 약화	7.1	1.9	7.4	12.0	
직업의 차이	4.8	7.7	3.7	4.0	
지역개발에 따른 토지 및 주택 가격 상승	3.8	5.8	1.9	6.0	

<표 3-66>

주거수준 양극화 완화를 위해 필요한 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
주택 개보수 자금 지원	36.6	34.0	39.2	34.0	0.524
취약계층의 난방비 지원	32.2	24.0	34.3	36.0	
주택 구입 또는 신축 자금 지원	18.3	22.0	16.7	18.0	
공공(국민) 임대주택 사업확대	8.4	10.0	7.8	8.0	
주택 개보수 표준모델 개발·보급	2.5	4.0	2.0	2.0	
전세자금 또는 임대료 지원	2.0	6.0	0.0	2.0	

<표 3-67>

주거비 부담정도

(단위 : %)

구 분	어촌				
	평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
부담됨	78.9	77.5	79.0	80.6	0.043
보통	11.8	10.0	12.9	11.2	
부담 안 됨	9.3	12.5	8.1	8.2	

6) 어촌 전반에 대한 양극화 인식

어촌사회의 전반에 대해서는 양극화되어 있다는 견해가 42%, 양극화되어 있지 않다는 견해가 35%로 양극화되어 있다는 응답이 더 많았다. 양극화 인식 정도는 50점을 넘어서고 있어 어촌사회 양극화에 대해 강하게 인지하고 있는 것으로 판단된다(<표 3-68> 참고). 이는 앞에서 분석한 각 부문별 내용과는 차이가 나는 부분으로 양극화에 대한 어촌사회의 혼란스런 인식을 보여준다. 그런데 어촌 유형별로 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지는 않는다.

<표 3-68>

어촌사회의 전반적인 양극화 인식

(단위 : %)

어촌사회 전반적인 측면에서 양극화 인식정도		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
인식여부 (%)	양극화됨	41.4	38.8	43.5	39.6	0.264
	보통	23.3	18.1	23.9	28.1	
	양극화되지 않음	35.3	43.1	32.6	32.3	
인식정도(100점 척도)		53.0	50.4	54.5	52.6	-

7) 선호하는 양극화 완화 정책

1차년도 연구에서 어촌의 양극화 해소·완화를 위하여 제안된 각각의 정책이 얼마만큼 도움이 되느냐 하는 실효성에 관한 모든 설문문항에 대하여 5점 만점 척도로 3점 이상의 응답이 나와 대체로 실효성 있는 정책으로 평가되었다(<표 3-69> 참조).

그 중에서 우선순위를 본다면 고령·취약계층의 생활안정, 기초생활환경개선, 의료여건개선, 어업인 연금·보험 확충, 어업외 일자리 기회확대 등의 순으로 실

효성이 높은 것으로 나타나 어촌사회 고령화의 단면을 엿볼 수 있다.

어촌 유형별로는 도시근교형 어촌의 경우 소득기반 확보 정책, 취약지구형 어촌은 사회안전망 확충을 상대적으로 더 높게 평가하고 있는 특징을 엿볼 수 있다. 한편 국가균형발전 정책 면에서는 어촌유형별로 5% 유의수준에서 통계적으로 의미 있는 차이가 없었다.

<표 3-69>

어촌사회 양극화 해소를 위한 정책 실효성 평가

(단위 : 5점 척도)

구 분		어 촌				
		평균	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	χ^2 검정 p-값
소득기반 확보	전문어업경영체 등 사람 육성	3.2	3.4	3.2	3.2	0.008
	어업외 일자리 기회 확대	3.6	3.8	3.6	3.3	0.001
국가균형 발전	기초생활환경 개선	3.7	3.7	3.7	3.8	0.939
	교육여건 개선	3.3	3.4	3.3	3.2	0.599
	의료여건 개선	3.7	3.7	3.6	3.7	0.526
	문화여건 개선	3.2	3.3	3.3	3.1	0.195
	도시와의 교류 활성화	3.4	3.4	3.4	3.5	0.217
	복합공간으로서 어촌의 활용도 제고	3.5	3.6	3.4	3.5	0.234
사회안전망 확충	어업인 연금·보험 확충	3.7	3.7	3.7	3.8	0.039
	고령·취약 계층의 생활안정	3.8	3.8	3.8	3.9	0.017

8) 양극화 완화를 위한 어촌계 정책수요

제2장 양극화 이론에 대한 검토에서 알 수 있었듯이 어촌(계)은 사회적 자본이 풍부하다는 것이 여러 연구를 통해 밝혀지고 있다. 여기에서는 어촌이 사회적 자본이 풍부하다는 의미를 설문조사를 통해 간략하게 구체적으로 살펴보고, 어업인이 요구하는 어촌의 양극화 완화를 위한 어촌계 정책수요를 파악하고자 한다.

(1) 어촌계 수입금의 활용

대부분의 어촌계가 자체 수입원이 있으며, 도시근교일수록 자체 수입원을 가진 어촌계가 적은 것으로 나타났다(<표 3-70> 참조). 그리고 수입원을 살펴보면 마을 어장 운영(해녀 고용)수입이 가장 많았으며, 수산물 공동판매수입, 어촌계 면허어장 행사료 수입, 어촌계 시설 임대수입의 순으로 집계되었다.

<표 3-70>

어촌계 수입원 실태

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
어촌계 면허어장 행사료 수입	9.8	8.3	8.6	14.3
마을어장 운영(해녀고용 등)수입	38.4	33.3	39.5	41.8
수산물 공동판매 수입	19.1	15.0	21.0	19.4
어촌계 시설 임대수입	4.4	5.0	4.3	4.1
기 타	6.7	6.7	7.3	5.1
거의 수입 없음	21.7	31.7	19.3	15.3

어촌계 수입금은 어업 재투자, 마을운영비용의 일부 지원, 경로잔치 및 효도관광 등 지역의 고령층 지원 등 다양하게 활용되고 있으며, 이를 제외한 초과수입금은 어촌계원에게 배당하게 된다(<표 3-71> 참조).

특히 마을운영 비용의 일부를 지원하거나 노인 경로잔치 및 효도관광 비용지원 등은 어촌계가 수익구조를 가진 경제조직이어서 가능하며 그 밑바탕에는 지역연대의 강한 공동체 의식이 흐르고 있다는 것을 잘 보여주는 사례로 어촌계가 사회적 자본으로 기능하고 있음을 나타낸다.

<표 3-71>

어촌계 수입금의 활용(복수 응답)

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
어장관리, 종묘살포 등 어업투자	49.4	42.5	52.4	51.0
마을운영 비용의 일부 지원	38.1	29.2	37.3	51.0
어촌계 자녀 학자금 지원	3.3	1.7	4.3	3.1
어촌계원의 재해·연금 보험금 지원	2.4	2.5	3.0	1.0
경로잔치, 효도관광 등 고령층 지원	36.1	26.7	37.8	43.9
아무것도 하지 않음	24.2	30.8	24.0	16.3

(2) 어촌계 수입금 배당

소요경비 등을 제외한 어촌계 초과수입금은 어촌계원에게 매년 배당을 하게 되는데 전체 어촌계 중 약 50% 정도가 배당하는 것으로 나타났다. 어촌유형별로 보면 취약지구와 연안촌락의 경우 배당어촌계 비율이 도시근교보다 훨씬 많은 것으로 집계되었다(<표 3-72> 참조).

연간 평균 배당횟수는 4회 정도이며, 1인당(어촌계원) 연간 평균 배당금액은 약 120만원으로 회당 30만원 정도 배당되고 있다. 특이한 점은 도시근교의 경우 배당하는 어촌계는 많지 않지만 1계원당 배당금액은 연안 또는 취약지구에 비해 많은 것으로 나타났다.

<표 3-72>

어촌계 수입금 배당 현황

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
배당어촌계 비율(%)	49.5	35.6	52.8	56.3
연간 배당횟수(회)	4.2	8.0	3.2	4.0
1계원당 연간 평균 배당금액(천원)	1,215	1,574	1,049	1,326

어촌계 수입은 주로 어업활동과 관련하여 발생하는데 현재 어업활동을 쉬고 있는 어촌계원에게도 배당을 하는 경우가 많아 마을공동체의 특징을 보여주고 있다(<표 3-73> 참조).

<표 3-73>

배당방법

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
어업활동 여부와 관계없이 배당	61.4	56.3	56.4	74.5
차등 배당	14.7	18.8	13.9	13.7
배당하지 않음	23.9	25.0	29.7	11.8

어촌계 배당금의 주된 용도는 대부분 생활비로 충당되고 있으며(<표 3-74> 참조), 배당금은 65세 이상의 고령층에 상당한 도움이 되고 있는 것으로 나타났다(<표 3-75> 참조).

<표 3-74>

배당금 주 용도

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
생활비 충당	81.9	90.0	79.0	82.7
자녀 학자금	3.8	0.0	5.0	3.8
어업활동에 투자	11.5	6.7	14.0	9.6
기 타	2.7	3.3	2.0	3.8

<표 3-75>

배당금의 고령층 도움 여부

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
그렇다	84.1	75.0	81.9	93.8
보통이다	4.7	7.1	6.4	0.0
그렇지 않다	11.1	17.8	11.7	4.0

(3) 사회경제적 격차해소에 어촌계의 기여도 및 정책대안

어촌계가 어촌의 사회경제적 격차 해소에 기여하느냐는 질문에 약 57%의 어촌계가 기여한다고 응답하였으며, 기여하지 못하고 있다는 응답은 약 30%로 나타났다(<표 3-76> 참조). 기여하지 못하는 이유는 어촌계 수입 감소에 따른 경제적 여유부족 때문인 것으로 조사되었다(<표 3-77> 참조).

<표 3-76>

어촌의 사회경제적 격차해소에 어촌계의 기여 여부

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
그렇다	56.6	53.5	58.8	55.1
보통이다	13.0	12.3	12.0	16.3
그렇지 않다	30.3	34.2	29.2	28.6

<표 3-77>

어촌의 사회경제적 격차해소에 어촌계 역할 미흡 이유

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
어촌계 수입 감소에 따른 경제적 여유 부족	77.9	80.4	79.2	72.1
능력에 따른 분배를 원하는 개인주의 경향 확산	4.1	3.6	4.2	4.7
어촌계 부실한 조직운영	6.7	7.1	5.2	9.3
기 타	11.2	8.9	11.4	14.0

그리고 어촌사회의 양극화 완화를 위한 정부정책으로 어촌계의 경제적 자활노력을 이끌어내는 정책을 가장 많이 필요로 하고 있는 것으로 조사되었다(<표 3-78> 참조).

<표 3-78>

양극화 완화를 위해 필요한 어촌계 정책

(단위 : %)

구 분	어 촌			
	전체 평균	도시근교	연안촌락	취약지구
어촌계의 경제적 자활노력을 이끌어내는 정책	66.6	78.6	60.6	66.7
고령어업인 유인책 제공	13.8	11.6	15.0	13.3
어촌계 축제, 사회교육 프로그램 활성화	2.8	1.8	4.0	1.1
어촌계와 타 조직과의 상호방문 등 교류지원	11.7	4.5	14.2	14.3
기 타	3.7	3.6	4.0	3.3

3. 요약 및 시사점

소득부문, 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문, 문화·교류부문 등 5개 부문에 대한 실태와 만족도 측면에서 어촌, 농촌, 도시 간 비교 그리고 어촌 내 유형 간 비교 분석을 통하여 현시점에서의 어촌 양극화 상태를 파악하였다. 동시에 양극화 인식에 대한 설문을 통하여 양극화 정도, 원인 그리고 대처방안 등을 파악하여 양극화 실태를 보완하고자 하였다.

여기에서는 어촌의 의료·복지 등 실태, 만족도 그리고 양극화 인식도 설문결과와 종합 분석한 내용을 중심으로 요약 및 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 소득 양극화지수 분석에 따르면 어가의 소득 양극화 정도가 농가 및 전국가계보다 심화되고 있다. 어촌 내 유형별로는 취약지구의 소득 양극화가 빠르게 진행되고 있으며 그 정도가 가장 심한 것으로 나타났다.
- ② 건강·보건의료부문에서 어촌의 건강검진 경험자 비율은 약 60%로 비교적 높게 집계되었다. 어촌에서는 병원 또는 보건소보다 약국 의존도가 매우 높은 것으로 나타나 병원 이용률이 높은 농촌 및 도시와 대조 또는 격차를 보이고 있다.
- ③ 선박을 이용하는 보건·의료기관 접근성이 농촌의 육로 접근성과 비교하여 2배 정도의 시간이 더 소요되고 있다. 특히 취약지구 어촌의 경우 질병 치료시 의료기관이 먼 것이 가장 큰 애로사항이며, 보건의료서비스 만족도가 가장 낮은 것으로 나타났다. 취약지구형 어촌의 경우 특히 취약한 의료부문에 대한 개선이 요구된다.
- ④ 태풍 등 어촌의 자연재해 피해 빈도가 농촌과 도시보다는 높으며 대규모 태풍으로 인한 피해규모가 취약지구에서 높은 것으로 나타났다. 그리고 어촌의 안전수준 만족도는 농촌 및 도시에 비해 매우 낮은 수준에 머무르고 있다.
- ⑤ 어촌의 사회보험 가입률은 도시와 비슷한 수준이며 농촌보다는 높은 것으로 나타났다. 어촌의 건강보험 및 국민연금 가입률은 각각 99%, 77%로 매우 높으나 안전공제 가입률은 28% 정도로 낮은 수준이다.
- ⑥ 어촌여성의 산전·후 휴가일수는 농촌과 도시보다 적어 격차를 보이고 있다. 그리고 필요한 여성복지정책에서도 어촌은 여성문화/복지시설 건립을 가장 선호하고 있지만, 농촌과 도시는 여성직업 알선 및 창업지원이 가장 선호하는 정책으로 분석되었다.
- ⑦ 65세 이상 어촌 고령자의 생활은 주로 본인의 노동으로 충당하고 있으며 그 비율이 농촌과 도시보다 높은 것으로 집계되었다. 노후대책을 마련하고 있는 비율이 68%이며 그 수단은 국민연금이 가장 많았다. 그리고 필요로 하는 노인복지 서비스 정책은 노인생활보조금 지원확대가 가장 많았으며 그 다음으로 복지시설(경로당)에 대한 운영지원 확대였다.
- ⑧ 전반적인 복지수준에 대한 어촌의 만족도는 농촌과 도시보다 낮은 것으로 집계되어 만족도의 격차를 나타내고 있다.

- ⑨ 어업총조사 결과에 의하면 어촌의 교육수준은 향상되고, 교육불평등은 점진적으로 개선되는 것으로 분석되었다. 그러나 교육비 부담비율, 방과 후 교실 운영비율, 교육서비스 등의 만족도 측면에서 어촌은 도시와의 격차가 나타나고 있다. 특히 어촌의 방과 후 교실 운영비율은 14%임에 비해 농촌의 경우는 72%로 큰 격차를 보이고 있다. 필요로 하는 교육여건 개선 정책에서 교육비 부담 경감을 가장 선호하고 있으며 우수교사 확보, 교육시설의 현대화 순으로 들고 있다.
- ⑩ 어촌의 주택은 상대적으로 노후화되어 신축 및 개축의사가 농촌과 도시보다 높게 나타났다. 도시로의 이주의사는 약 14% 정도로 농촌보다 낮으며 어촌정주의사가 높은 것으로 분석되었다. 그리고 어촌의 거주지역 환경오염 체감정도가 농촌보다는 심하고 도시보다는 낮은 것으로 나타났다. 전체 어촌의 생활·환경만족도는 농촌과 도시보다 약간 낮은 것으로 분석되었다.
- ⑪ 쓰레기·폐자재 처리 방식에서 분리수거가 많지만 취락지구의 경우는 매립 또는 소각의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그리고 생활오수 및 분뇨처리 방식에서 하수종말처리 비율은 약 40% 정도이며, 마을하수도 또는 재래식 그리고 방류 등의 처리방식이 상대적으로 높아 기초생활환경 개선이 시급한 실정임을 알 수 있다.
- ⑫ 어촌의 컴퓨터 보유율은 농촌과 비슷하고 도시보다는 낮은 수준이며, 홈페이지 구축 및 컴퓨터 교육 경험률은 농촌과 도시보다는 높은 것으로 나타나 어촌정보화는 대체로 긍정적인 평가를 할 수 있다.
- ⑬ 어촌경관은 보전할 가치가 있다는 응답비율이 83%로 매우 높게 집계되었는데 농촌과 도시보다 높은 수준이다.
- ⑭ 문화 및 여가시설 만족도는 매우 낮은 수준으로 특히 취락지구의 문화 및 여가시설이 매우 부족한 것으로 나타났다. 가장 필요로 하는 문화 및 여가시설로 어촌과 농촌 공히 찜질방을 가장 선호하며 다음으로 스포츠센터를 들고 있다. 찜질방을 어촌개발사업 아이템으로 도입하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.
- ⑮ 도시·어촌교류 참여비율은 농촌이 어촌보다 훨씬 많으며, 교류참여 활동에서 어촌의 경우는 1사1촌 자매결연, 농촌에서는 농산물 애용이 가장 많았다. 그리고 현행 어촌 바우처 제도를 어촌을 찾는 방문객뿐 아니라 어업인의 도

시문화체험에도 지원하여 일방적인 교류에서 상호교류로 전환하여 활성화 하는 제도개선의 필요성이 제기되었다.

종합해 보면 전 부문에서 어촌과 도시의 격차가 큰 것으로 나타났다. 어촌을 농촌과 비교하면 의료·복지가 상대적으로 부족한 반면 문화·여가는 농촌보다 양호하였으며 교육과 생활환경은 비슷한 수준이었다. 그리고 어촌의 안전, 복지(여성, 노인), 주거·생활이 농촌과 도시보다 크게 떨어졌으나 사회안전망(연금보험 등), 정보화는 높거나 비슷한 수준을 나타냈다. 따라서 향후 어촌정책에서 안전, 복지, 주거·생활 등에 더 많은 관심과 배려가 요청된다.

어촌 내 유형별로는 도시근교와 나머지 두 유형 간 격차가 큰 것으로 나타나 취약지구와 연안촌락에 대한 어촌정책의 집중이 요청된다. 특히 취약지구형 어촌의 경우는 의료, 안전, 교육 및 문화·여가 부문, 연안촌락형 어촌은 교육부문의 개선 또는 향상을 위한 정책방안이 필요한 것으로 사료된다.

어촌사회에 대한 전반적인 양극화 인식정도는 높았으나 소득, 교육, 건강, 주거 등의 각 부문에 있어서는 양극화되어 있지 않다는 견해가 많은 것으로 나타나 양극화에 대한 혼란스런 인식의 단면을 드러냈다.

소득 양극화의 주 원인은 어업자원의 고갈, 양극화 완화 정책으로는 국민기초생활보장제도 개선과 수산업·어촌직접지불제도의 확충을 들고 있다. 사교육의 양극화 원인은 소득격차 확대, 이의 완화대책으로는 저소득층 자녀 사교육비 지원, 방과후 교육확대, 학습도우미 지원확대 등을 들고 있다. 성인대상의 사회 교육 양극화 주 원인은 노인인구 증가와 소득격차 확대, 이의 완화에 필요한 정책으로 사회교육비 지원확대, 노인 및 저학력자를 위한 성인교육상담, 눈높이에 맞는 다양한 사회교육 프로그램 제공 등을 선호하고 있다.

건강수준의 양극화 주 원인은 가구별 경제능력 차이, 이의 완화를 위한 정책으로 종합건강검진 지원확대, 건강보험료 납부지원 확대 그리고 지역내 보건의료기관 지원확대 등을 들고 있다. 주거 양극화의 주 원인은 역시 가구별 경제능력 차이로 나타났으며, 이의 완화를 위한 정책으로 주택개보수 자금지원, 취약계층의 난방비 지원 등을 선호하는 것으로 나타났다.

어촌사회 양극화 완화·해소를 위한 거시적 정책으로 어업인들은 고령·취약계층의 생활안정, 기초생활환경개선, 의료여건개선, 어업인 연금·보험확충, 어업외 일자리 기회확대의 순으로 정책실효성이 높다는 의견을 보이고 있다.

어촌계 수입금의 활용 및 배당을 통해 어촌의 사회적 자본이 작동하고 있는데,

특히 배당금은 고령자의 노후생활에 매우 도움이 되는 등 어촌계가 사회적 약자를 보호하는 사회복지의 기능을 수행하고 있다고 평가할 수 있다.

이처럼 어촌계가 어촌의 사회경제적 격차해소에 어느 정도 기여하고 있기도 하지만 어촌 주민들은 실질적인 양극화 완화를 위하여 어촌계의 자활노력을 이끌어 내는 정책을 바라고 있다.

제4장 양극화 완화·해소 관련 정책검토

1. 양극화 완화·해소 정책 현황과 시사점

1) 관련 정책현황 검토

어촌의 양극화는 수산업·어촌이 갖는 내재적 문제뿐만 아니라 우리나라 전체 사회·경제적인 양극화 현상의 한 부분으로서 접근할 필요가 있다. 어촌 양극화 완화·해소 정책은 양극화 완화를 위한 국가 정책과제의 틀 속에서 다루어져야 하며, 이러한 정책은 어촌의 소득 양극화뿐만 아니라 노동, 보건·복지, 교육, 주거, 문화·교류 등의 양극화 완화·해소를 위한 방안까지 검토되어야 할 것이다.

우리나라에서 사회 양극화 완화·해소를 위해 중앙부처별로 추진하고 있는 주요 정책들을 소득 기반 확보, 사회안전망, 균형발전, 교육여건 개선 등으로 구분해 볼 수 있다(<표 4-1> 참조).

이러한 거시적 차원에서 제시된 정책을 보다 현실적으로 접근하고 있는 대표적인 어촌관련 정부정책으로는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농림어촌 지역 개발 기본계획’(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’)을 들 수 있다. 이 계획은 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」에 근거하며, 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적 개발을 통해 지역 간의 균형발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

‘삶의 질 향상 기본계획’은 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4대 중점과제와 세부시행계획을 담고 있으며, 2005년부터 추진되고 있는데 그 내용을 간략하게 정리하면 <그림 4-1>과 같다.

<표 4-1>

양극화 해소·완화 관련 정책

구 분	정 책	세부정책
소득 기반 확보	◦ 취업계층의 근로조건 보장과 차별 시정	- 취업근로자 근로조건 보호 강화 - 비정규직 보호의 제도적 기반 마련 - 특수형태 근로종사자의 보호대책 마련 - 근로시간의 단축 및 최저임금 보장의 강화
	◦ 일자리 창출 활성화와 지역밀착형 고용 지원 서비스 강화	- 사회 서비스 등 일자리 창출 - 저출산, 고령화에 대비한 고용대책의 추진 - 선진화된 고용지원서비스의 확산·발전 - 지역밀착형 고용정책의 기반 강화 - 외국인 고용허가제의 정착
	◦ 수요자 중심의 직업능력개발체제 구축	- 취업계층에 특화된 능력개발의 지원 - 지역 및 산업수요 밀착형 직업능력개발 체제의 구축 - 직업능력개발 인프라 및 국가기술자격의 혁신
사회 안전망	◦ 사회안전망 내실화를 통한 삶의 질 향상	- 보험 및 복지서비스 확충 - 산재·고용보험체제의 혁신 - 퇴직연금제의 정착
	◦ 사회안전망 확충	- 보건복지 분야 서비스 일자리 확대 - 취업계층을 위한 일자리 확대 - 사회안전망 사각지대 해소 - 노인·장애인 등 취약계층 지원 강화 - 사회정책의 총괄·평가기능 강화
	◦ 저출산·고령사회 대책	- 저출산·고령사회 대응 국가전략 수립 - 안전하고 건강한 출산·아동양육 기반 조성 - 노인수발보험제도 도입 등 치매·중풍대책 추진 - 지속가능한 연금제도 개선
균형 발전	◦ 기초생활환경 및 정주여건개선	- 삶의 질 기본계획 - 어촌어항발전기본계획 - 어촌종합개발사업 추진
	◦ 지역만들기	- 놀이복합공간 조성 - 생활복합공간 조성 - 산업복합공간 조성
교육 여건 개선	◦ 저소득층 학생에 대한 교육비 지원	- 저소득층 자녀 학비지원 사업
	◦ 교육복지투자우선지역 지원사업	- 도시 저소득지역 아동에게 교육·문화·복지 종합서비스 제공
	◦ 농어촌교육 종합발전방안 수립	- 농어촌출신 학생 대입특별전형 확대 실시
	◦ 농산어촌 교육여건개선 계획 수립	
	◦ 소외계층을 위한 교육기회 확대	- 학업중단 청소년을 포용하는 대안학교 활성화 - 다문화가정 자녀들에 대한 교육지원 강화

<그림 4-1>

삶의 질 향상 기본계획의 4대 중점과제



2006년도 동 계획의 추진상황을 살펴보면, 15개 부처에서 106개의 세부과제가 추진되었고, 이 가운데 해양수산부가 독자적으로 추진하는 과제는 7개¹⁹⁾ 이고, 나머지 99개 과제는 14개 부처에서 추진되었다(<표 4-2> 참조). 2006년도 총 예산은 4조 2,746억 원이며, 이 중 해양수산부 예산은 1,009억 원으로 전체의 2.4% 비중을 차지하고, 나머지 14개 부처의 예산이 4조 1,737억 원, 97.6%의 비중을 나타내고 있다.

<표 4-2>

부처별 농어촌 복지 관련정책의 현황

구분	해수부	농림부	교육부	문광부	복지부	농진청	행자부	기타	합계
과제	7	31	17	8	6	14	8	17	106
예산 (억원)	1,009 (2.4%)	41,737 (97.6%)							42,746 (100.0%)

자료 : 신영태 외, 「WTO·FTA 협상 이후 수산업·어촌정책 방향 연구」, 한국해양수산개발원, 2006.

‘삶의 질 향상 기본계획’은 낙후되어 있는 농어촌의 전반적인 개선을 유도하는 종합적인 프로그램으로 농어촌의 양극화 완화를 지향하고 균형발전을 정책목표로 하고 있다. 4대 중점 과제별 관련사업을 살펴보면 농어촌 복지기반 확충분야 24개 사업, 농어촌 교육여건 개선분야 22개 사업, 농어촌 지역개발 분야 35개 사업 그리

19) 7개 과제는 어선원재해보상보험, 어촌종합개발사업, 국고여객선건조, 디지털어촌구축(어업인정보화교육), 어촌체험마을조성, 어촌관광활성화 및 자영수산물과급식비지원 등이다.

고 농어촌 복합산업 활성화 25개 사업 등 총 106개 세부사업 가운데 농업인의 수혜범위는 100개 사업(94.3%), 어업인의 수혜범위는 68개 사업(64.2%)으로 그 수혜범위에서 어업인이 농업인에 비해 낮은 것을 알 수 있다(<표 4-3> 참조). 특히 복지기반 분야와 복합산업 분야에서 농업인에 비해 어업인의 수혜대상 사업이 저조한 것으로 나타났다.

<표 4-3> '삶의 질 향상 기본계획' 중점 추진과제 현황

추진과제	세부사업 (개)	수혜범위	
		농업인	어업인
소계	106	100	68
농어촌 복지기반 확충분야	24	23	12
농어촌 교육여건 개선 분야	22	22	20
농어촌 지역개발 분야	35	32	25
농어촌 복합산업 활성화	25	23	11

어업인을 수혜대상으로 하는 68개 세부사업 과제 중 7개 과제만이 해양수산부에서 추진되고 있으며, 농어촌 공통으로 여겨지는 과제는 관련 해당부처와 농림부에서 주로 담당하여 추진하고 있다. 한편 농업인만을 수혜대상으로 하는 사업은 주로 농촌진흥청이 담당하는 등 농업 및 농촌분야는 농림부와 농촌진흥청의 역할 분담에 의해 복지기반 및 복합산업 분야에 보다 많은 과제를 발굴하여 추진하고 있다는 점에서 해양수산부와는 차이를 알 수 있다.

삶의 질 향상 기본계획의 4대 중점과제별로 세부과제의 사업현황과 어업인 수혜여부 및 특징을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 농어촌 복지기반 확충 분야

농산어촌 복지기반 확충 분야는 총 24개 과제 및 사업으로 크게 사회안전망 확충(4개 과제), 의료기반 확충(7개 과제), 영유아 및 여성복지(9개 과제), 노인복지(4개 과제) 등이 포함된다(<표 4-4> 참조).

첫째, 사회안전망 확충으로는 농어업인 국민건강보험제도, 농어업인 국민연금 보험제도, 농작업재해보상지원, 어선원재해보상지원의 4개 사업이 있고, 이 중 해양수산부가 직접 관여하는 사업은 어선원재해보상지원 1개 사업이고, 나머지 사업은 농림부, 보건복지부에서 시행하고 있다.

<표 4-4>

농산어촌 복지기반 확충 분야 세부사업

추진과제		담당부처	수혜범위	
			농업인	어업인
소 계		24개	23	12
사회안전망 확충	○ 농어업인 국민건강보험제도 개선	농림·복지부	○	○
	○ 농어업인 국민연금보험제도 개선	농림부 이관	○	○
	○ 농작업 재해보상 지원	농림부	○	×
	○ 어선원 재해보상보험 지원	해양수산부	×	○
의료기반 확충	○ 농산어촌 응급의료 인프라 확충	보건복지부	○	○
	○ 농산어촌 공공보건기관 기반 확충	"	○	○
	○ 지역거점 공공의료기관 육성	"	○	○
	○ 농업인 건강관리실 시설 및 장비확충	농촌진흥청	○	×
	○ 농작업재해 원인규명 및 환경개선	"	○	×
	○ 농작업재해 안전관리시스템 구축 운영	"	○	×
	○ 안전영농구역 조성 지원사업	"	○	×
영유아 및 여성복지	○ 농산어촌 보육시설 확충	여성가족부	○	○
	○ 농산어촌 만 5세아 무상보육지원	"	○	○
	○ 농어업인 영유아 보육지원	농림부	○	○
	○ 여성농어업인센터 설치 확대	"	○	○
	○ 농어가 도우미 지원확대	"	○	○
	○ 취약농가 인력지원(사고농업인 영농지원)	"	○	×
	○ 여성농업인 창업지원	농촌진흥청	○	×
	○ 생산제품 품질향상 지원	"	○	×
	○ 전자상거래 우먼팜 유지관리	"	○	×
노인복지	○ 농산어촌 재가노인복지센터 확충	보건복지부	○	○
	○ 노인봉사원 활동 프로그램 개발	농촌진흥청	○	×
	○ 농촌 건강장수마을 육성	"	○	×
	○ 경영이양 직불제 확대	농림부	○	×

자료 : 해양수산부 내부자료, 2005를 재구성하여 작성함.

둘째, 의료기반 확충으로는 농산어촌지역 응급의료 인프라 확충, 농산어촌 공공 보건기관 기반 확충, 지역거점 공공의료기관 육성 등 7개 사업이 있다. 의료기반 확충과 관련된 사업은 주로 보건복지부에서 추진하고 있고, 농업인의 건강관리, 농작업 재해 등 농업·농촌과 관련된 특화 사업은 농촌진흥청에서 담당하고 있다. 하지만 해양수산부 차원에서 어업인들의 건강증진이나 작업재해와 관련하여 특화된 사업은 아직 정책적으로 발굴되지 않고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 영유아 및 여성복지는 농산어촌 보육시설 확충(여성가족부), 농산어촌 만 5세아 무상보육지원의 2개 사업, 농어업인 영유아 보육지원(농림부) 등 4개 사업, 농촌진흥청 여성농업인 창업지원 등 3개 사업이다. 영유아 및 여성복지에 대해서도 해양수산부 차원에서 추진하는 사업은 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 노인복지와 관련해서는 보건복지부의 농산어촌 재가노인복지센터 확충 사업이 있으며, 노인 봉사원활동 프로그램 개발, 농촌 건강장수마을 육성 및 경영이양직불제 등 3개 사업은 농림부와 농촌진흥청이 담당하고 주로 농업인을 대상으로 하는 사업이라 할 수 있다.

(2) 농어촌 교육여건 개선 분야

농어촌 교육여건 개선 분야는 교육인적자원부, 농림부, 농촌진흥청, 해양수산부 등 4개 부처 22개 사업으로 크게 교육기회제공과 교육비 경감으로 구별해 볼 수 있다. 교육기회제공은 농산어촌 우수고교 집중육성, 농산어촌 실업계고 특성화·내실화, 학교군 구성·운영, 원격교육 콘텐츠 개발·보급 등 11개 사업이고 교육비 경감은 주로 교육비, 학자금 융자지원, 급식비 지원 등 11개 사업으로 교육인적자원부, 농림부, 해양수산부에서 추진하고 있다(<표 4-5> 참조). 농어촌 교육여건 개선 분야의 수혜범위를 살펴보면, 농업인 22개 사업, 어업인 20개 사업으로 타 분야에 비해 거의 차이가 없는 것을 알 수 있다.

농촌진흥청의 한국농업전문학교 운영과 농림부의 농과계 대학생 학자금 보조 지원 등 2개 사업은 교육인적자원부와는 별개의 정책사업으로서 독자적으로 발굴하여 시행하고 있는데 이들 사업은 향후 수산부문에도 도입 가능한 사업으로 고려해 볼 수 있다.

<표 4-5>

농어촌 교육여건 개선 분야

추진과제		담당부처	수혜범위	
			농업인	어업인
소 계		22개	22	20
교육기회제공	○ 농산어촌 우수고교 집중육성	교육부	○	○
	○ 농산어촌 실업계고 특성화·내실화	교육부	○	○
	○ 한국농업전문학교 개편 운영	농진청	○	×
	○ 학교군 구성·운영	교육부	○	○
	○ 적정규모 학교 육성 시범지역 지원	"	○	○
	○ 복식수업 교재 및 프로그램 개발	"	○	○
	○ 원격교육 콘텐츠 개발·보급	"	○	○
	○ 원어민 영어 보조교사 배치	"	○	○
	○ 방과후 교육활동 활성화 지원	"	○	○
	○ 방학캠프 운영지원	"	○	○
	○ 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설	"	○	○
교육비 경감	○ 농산어촌 유치원 유아교육비 지원	"	○	○
	○ 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	농림부	○	○
	○ 농산어촌 대학생 학자금 융자 지원	"	○	○
	○ 농과계 대학생 학자금 보조 지원	"	○	×
	○ 초·중·고 학생 급식비 지원	교육부	○	○
	○ 자영농·수산계고 급식비	농림·해수부	○	○
	○ 특수교육지원센터 순회교육비 지원	교육부	○	○
	○ 농산어촌 학교 교원 근무수당 신설	"	○	○
	○ 교원 사택확충 및 노후시설 현대화	"	○	○
	○ 학교도서관 및 장서확충 지원	"	○	○
	○ 교육정보화 인프라 보급	"	○	○

자료 : 상계서.

(3) 농어촌 지역개발 분야

농어촌 지역개발 분야는 해양수산부를 비롯하여 농림부, 산림청, 행정자치부, 환경부, 건설교통부, 문화관광부 등 다양한 부처에서 추진하고 있으며, 크게 마을개발, 중심지 개발, 주거환경정비, 상하수도 및 폐기물 처리, 교통여건 개선, 면단위개발, 문화복지, 정보화기반, 정보활용도 등으로 구별해 볼 수 있으며, 세부사업은 총 35개 사업이다(<표 4-6> 참조).

첫째, 마을개발은 해양수산부(어촌종합개발사업), 농림부(농촌마을종합개발사업), 산림청(산촌종합개발사업)에서 추진하고 있는 종합개발사업이다. 이 중 어촌종합개발사업은 225권역으로 구분하여 추진되고 있는데 어촌의 생산기반, 생활환경개선 및 복지, 소득증대 등에 큰 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

둘째, 중심지 개발은 행정자치부가 추진하고 있는 소도읍 육성사업으로 읍단위 중심지역에 자족적 생산능력을 갖춘 중추소도시로 육성하기 위한 사업이다. 직접적인 지원보다는 도시와 농어촌을 연결하는 거점기능에 투자함으로써 도시와 농어촌의 연계성을 제고하는 사업으로 간접적인 효과를 나타낸다.

셋째, 주거환경정비는 행정자치부 농산어촌 주거환경개선(주택개량, 마을정비, 빈집정비)과 농촌진흥청 환경친화형 농촌주거모델 개발·보급이 있다. 농촌진흥청에서 시행하고 있는 환경친화형 농촌주거모델 개발·보급은 민박농가의 열악한 주거환경 개선(주택내부 개선, 텃밭, 담장, 정원, 건물외벽 녹화 등), 농촌의 주거환경 개선 및 농촌관광 활성화에 매우 유용한 정책사업이 될 수 있는 반면 어촌지역은 해양수산부 차원의 정책발굴이 미흡한 상황이다.

넷째, 상하수도 및 폐기물 처리는 여러 부처에서 사업을 추진하고 있으며, 면단위 생활용수 개발(환경부), 마을단위 생활용수 개발(농림부), 면단위 하수도 사업(환경부), 소하천 정비(소방방재청), 폐기물 처리시설 지원(환경부), 농촌폐비닐 수거비 지원(농림부) 등이 있다. 도서 어촌지역의 경우 쓰레기와 폐기물 처리에 있어서 무단 매립이나 방류가 빈번하여 어촌의 주거환경 조건을 고려한 정책사업 발굴이 필요한 부분이다.

다섯째, 교통여건 개선은 행정자치부의 농어촌도로정비, 건설교통부의 교통서비스 강화, 해양수산부의 국고 여객선 보조 등이 있고, 이들 3개 사업에 대해 어업인은 모두 수혜를 받을 수 있는 것으로 나타났다.

<표 4-6>

농어촌 지역개발 분야

사 업 명		주관부처	수혜범위	
			농업인	어업인
소 계		35개	32	25
마을개발	농촌마을종합개발사업	농림부	○	×
	어촌종합개발사업	해양수산부	×	○
	산촌종합개발사업	산림청	○	×
중심지개발	소도읍 육성사업	행정자치부	○	○
주거환경 정비	농산어촌 주거환경개선 - 농어촌 주택개량(농특세 10%) - 농어촌 마을정비(마을하수도 정비) - 농어촌 빈집정비	행정자치부	○ ○ ○	○ ○ ○
	환경친화형 농촌주거모델 개발·보급	농촌진흥청	○	×
상하수도 및 폐기물처리	면단위 생활용수 개발	환경부	○	○
	마을단위 생활용수 개발	농림부	○	○
	면단위 하수도 사업	환경부	○	○
	소하천 정비	소방방재청	○	○
	폐기물 처리시설지원	환경부	○	○
	농촌폐비닐 수거비 지원	농림부	○	×
교통여건 개선	농어촌도로정비	행정자치부	○	○
	교통서비스 강화 - 농산어촌 버스운행노선 운영비 지원 - 농산어촌 공영버스 구입 및 폐차비 지원	건설교통부	○ ○	○ ○
	국고여객선 건조	해양수산부	×	○
면단위개발	농촌정주기반확충사업	농림부	○	×
	오지개발촉진사업	행정자치부	○	○
	도서개발촉진사업	행정자치부	○	○
문화복지	공공도서관 건립 지원	문화관광부	○	○
	마을단위 생활체육시설	문화관광부	○	○
	생활친화적 문화공간 조성	문화관광부	○	○
	지방문화체험프로그램 운영	문화관광부	○	○
	테마과학관, 사이언스 샵 건설	과학기술부	○	○
	산림박물관 건립	산림청	○	×
정보화기반	정보화마을 조성	행정자치부	○	○
	초고속인터넷 이용환경 조성	정보통신부	○	○
	정보화 인프라 구축	농림부	○	×
	디지털어촌 구축사업(어촌정보화사업)	해양수산부	×	○
정보활용도	농업인 정보화 교육	농림부	○	×
	농업·농촌정보화 선도자 선정 및 활용	농림부	○	×
	농어업 관련 정보 제공 확대	농림부	○	○
	지역개발 전문인력 육성 및 저변확대	농림부	○	×

자료 : 상계서.

여섯째, 먼단위개발은 행정자치부의 오지개발촉진사업과 도서개발촉진사업이 있고 이들 사업은 어촌지역에도 크게 기여하고 있는 사업들이다. 그 밖에 농림부의 농촌정주기반확충사업은 먼단위 농촌의 도로, 상하수도, 주택정비, 문화복지시설, 환경보전시설 등 기초생활환경시설을 정비하는 사업으로 타 사업과 중복성이 있기는 하지만 면별로 30억 원(국비 100%)의 지원으로 추진되고 있다.

일곱째, 문화복지는 문화관광부 4개 사업, 과학기술부, 산림청 각각 1개 사업이 있으나 어촌 주민이 실제적으로 이용 또는 활용하고 있는지에 대해서는 실태조사를 통해 살펴보아야 할 것이다.

여덟째, 정보화기반은 해양수산부의 디지털어촌 구축사업을 비롯해 행정자치부의 정보화마을 조성, 정보통신부의 초고속인터넷 이용환경 조성 등의 사업으로 농어촌지역의 정보화 여건은 매우 좋은 것으로 나타나고 있다.

마지막으로 정보 활용도는 모두 농림부 사업으로 농업인 정보화 교육, 농업·농촌 정보화 선도자 선정 및 활용 등 하드웨어 지원뿐만 아니라 정보활용도를 높이기 위해 교육과 인적자원 등을 지원하고 있어 정책발굴에 있어 벤치마킹 되어야 할 것이다.

농어촌 지역개발 분야를 부처별로 살펴보면, 해양수산부 3개, 농림부 9개, 행정자치부 6개, 문화관광부 4개 사업 등 총 35개 사업이 있다. 이들 사업들의 농어업인 수혜범위는 농업인 32개 사업(91.4%), 어업인 25개 사업(71.4%)으로 나타났다.

(4) 농어촌 복합산업 활성화 분야

농어촌 복합산업 활성화 분야는 해양수산부, 농림부, 농촌진흥청 등에서 추진하고 있으며, 크게 지역산업, 체험관광, 경관보전, 소득보전, 도농교류 등으로 구별해 볼 수 있으며, 세부사업은 총 25개 사업이 있다(<표 4-7> 참조).

첫째, 지역산업은 향토자원의 조사발굴 및 DB 구축(농촌진흥청), 지역부존 자원을 활용한 농공단지 조성(농림부), 농어업인 고용촉진훈련(노동부)의 3개 사업이 있으며, 특히 농업인만을 대상으로 하는 농촌진흥청의 향토자원 조사발굴 및 DB 구축은 어촌에도 신속하게 도입하여 추진할 필요가 있다. 어촌의 문화 및 역사자원을 발굴하고 어촌의 정체성을 확보하는 데 주요한 계기가 될 것으로 사료된다.

둘째, 체험관광은 해양수산부, 농림부, 문화관광부 등 여러 부처에서 추진하고 있으며, 어업인이 실질적으로 수혜를 받을 수 있는 사업으로는 문화역사마을 조성(문화관광부), 어촌체험마을 및 어촌관광활성화 사업(해양수산부), 문화 및 생태·녹색·관광자원개발사업(문화관광부), 농산어촌 체험박람회와 체험관광 홍보(농림부 - 한국농촌공사), 향토문화 관광축제 육성(문화관광부) 등이 있다.

<표 4-7>

농어촌 복합산업 활성화 분야

사 업 명		주관부처	수혜범위	
			농업인	어업인
소 계		25개	23	11
지역산업	향토자원의 조사발굴 및 DB구축	농촌진흥청	○	×
	지역부존 자원을 활용한 농공단지 조성	농림부	○	×
	농어업인 고용촉진훈련	노동부	○	○
체험관광	녹색농촌체험마을 조성	농림부	○	×
	농촌전통테마마을 조성	농촌진흥청	○	×
	문화역사마을 조성	문화관광부	○	○
	어촌체험마을 조성	해양수산부	×	○
	어촌관광활성화 사업	해양수산부	×	○
	산림휴양공간 조성 및 수목원 조성 - 산림휴양공간 조성 - 수목원 조성	산림청	○ ○	×
	문화 및 생태, 녹색, 관광자원개발사업 - 생태녹색관광자원개발 - 문화관광자원개발	문화관광부	○ ○	○ ○
	농산어촌 체험박람회 개최	농림부	○	○
	농산어촌 체험관광 홍보	농림부	○	○
	중앙, 지방, 민간네트워크 구축 및 사후평가, 관리체계 구축	농림부	○	×
	향토문화 관광축제 육성	문화관광부	○	○
경관보전	경관보전 직불제	농림부	○	×
	농촌어메니티 계획모델 개발 및 보급	농촌진흥청	○	×
	농산어촌 경관주택 발굴, 보급	농림부	○	○
	자생식물 식재 및 생태숲 조성 - 자생식물 식재 - 생태숲 조성	산림청	○ ○	×
	조건불리지역 직접지불제도	농림부	○	×
도농교류	도시민 농산어촌 주택 갖기 활성화	농림부	○	○
	도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대	농림부	○	×
	도농교류센터 운영	농촌진흥청	○	×

자료 : 상계서.

셋째, 경관보전은 경관보전 직불제, 농촌어메니티 계획모델 개발 및 보급 등 최근 농촌에서만 활발하게 추진하고 있는 정책사업으로 향후 어촌경관의 중요성을 고려했을 때 어촌에도 하루 속히 도입되어야 할 사업이라 할 수 있다.

넷째, 소득보전과 관련해서 농촌에서는 조건불리지역 직접지불제도를 시행하고 있지만, 어촌의 경우는 조건불리지역 수산보전제의 도입을 검토 중이다.

마지막으로 도농교류는 농림부 중심으로 도시민 농산어촌 주택 갖기 활성화, 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 등이 이루어지고 있다. 1사 1촌 운동 이후 도농교류 확대를 위한 다양한 정책발굴을 시도하고 있다. 어촌 역시 도시와의 교류를 위해 다양한 정책발굴이 시급하다.

농어촌 복합산업 활성화 분야는 25개 사업 가운데 농업인 대상 23개 사업 92.0%, 어업인 대상 11개 사업 44.0%로 농촌과 비교하여 어촌이 가장 뒤쳐진 분야라 할 수 있다.

2) ‘삶의 질 향상 기본계획’ 세부사업의 추진실태 및 사업수요²⁰⁾

여기에서는 앞에서 검토한 ‘삶의 질 향상 기본계획’에 의한 세부 과제가 실제로 어촌에서 추진되고 있는지, 어업인이 어느 정도 인지하며 수혜를 받고 있는지 그리고 어촌에서 필요로 하는 사업수요가 무엇인지 등에 대한 설문조사²¹⁾ 결과를 바탕으로 그 추진실태를 살펴보고자 한다. 농어촌 공통사업의 경우는 인지 및 수혜여부, 어촌에서 실시되지 않고 있는 사업에 대하여는 필요성 여부를 구분하여 설문하고 있다. 이 설문결과는 해양수산부가 담당해야 할 새로운 과제를 발굴하는데 좋은 참고자료로 활용 가치가 높다고 할 수 있다.

① 농산어촌 복지기반 확충 관련 사업

농산어촌 복지기반 확충관련 6개 사업을 인지하고 있는 어업인의 비율은 사업에 따라 최저 14.9%에서 최대 39.2%로 대체로 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다(<표 4-8> 참조). 그 중 농어업인 영유아 보육지원, 농산어촌 만 5세아 무상보육지원, 농산어촌 재가노인 복지센터 3개 사업에 대하여는 30%를 약간 상회하는 인지정도이며, 반면에 여성농어업인센터와 농산어촌 보육시설은 20% 미만의 낮은 인지도를 나타냈다.

20) 최성애 외, 「WTO/FTA 대비 어업인·어촌 지원대책 수립연구」, 해양수산부, 2007(미공개).

21) 전국 1,032 표본어가를 대상으로 설문조사 실시.

한편 인지하고 있는 어업인을 대상으로 실제 수혜 정도는 20% 미만으로 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 주요한 비수혜 이유로는 자격조건이 맞지 않거나 필요성을 못 느끼는 등의 이유가 많았다. 이러한 이유의 근거는 고령화 또는 어촌인구의 유출로 그 대상자가 많지 않은 데 있다고 할 수 있다.

그 외에 주요한 이유를 살펴보면 농어업인 영유아 보육 지원의 경우는 ‘절차(방법)를 모른다’는 응답이 많았는데, 이를 통해 볼 때 홍보가 잘 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

여성농어업인센터와 농산어촌 재가노인복지센터, 농산어촌 보육시설의 비수

<표 4-8>

복지기반 확충 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	인지여부				수혜여부 ²²⁾			
		전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구
농림부	농어업인 영유아 보육 지원	39.2	32.3	42.0	42.4	16.0	10.3	15.3	28.8
	여성농어업인센터	14.9	14.0	15.5	14.4	13.6	16.7	13.0	10.0
	농어가 도우미	21.7	16.0	25.1	19.4	8.0	12.5	6.7	7.4
보건 복지부	농산어촌 재가노인 복지센터	31.9	28.0	34.4	29.5	16.7	13.1	20.1	7.3
여성 가족부	농산어촌 보육시설	19.7	17.7	19.4	25.2	10.8	9.4	13.9	2.9
	농산어촌 만5세아 무상보육지원	32.7	23.0	36.4	37.4	16.0	14.5	16.2	17.3

혜 이유로는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고 있지 않다’는 응답이 매우 높게 나왔는데 이러한 시설들은 대부분 농촌의 읍·면 소재지에 조성되기 때문에 관심과 이용률이 낮은 것으로 분석된다.

한편 농어가 도우미 사업의 비수혜 이유로는 ‘홍보부족으로 구체적 내용을 모른다’, ‘지리적 여건상(오지) 지원받기 어렵다’ 등의 응답이 많았다. 특히, 취약지구의 경우에는 ‘지리적 여건상(오지) 지원받기 어렵다’가 다른 어촌 입지유형에 비해 높게 나타났다.

농산어촌 만 5세아 무상보육지원의 비수혜 이유로는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고 있지 않다’는 응답이 많았는데 관련 시설이 읍·면 소재지에 주로 위치

22) 수혜여부는 인지하고 있는 응답자를 대상으로 조사함.

하고 있어 수혜를 받기 어렵다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

농산어촌 복지기반 확충분야에서 어업인을 대상으로 하지 않는 사업들 가운데 어촌 내 필요성 여부를 물어본 결과, 재해보상지원, 건강관리실, 노인봉사원 활동 프로그램, 취약어가 인력지원 등의 수요가 높게 나타났다(<표 4-9> 참조). 어촌실태에서도 나타났듯이, 어촌인구의 고령화로 찜질방, 의료시설 등 건강관련 시설과 프로그램의 수요가 높게 나타나고 있어 이를 충족시킬 수 있는 정책사업 발굴이 필요한 시점이다.

<표 4-9>

복지기반 확충 관련사업의 어촌 내 필요성 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	어촌 내 필요성			
		전체	도시근교	연안촌락	취약지구
농림부	농작업재해보상지원	96.6	96.0	97.0	96.4
	취약농가 인력지원	92.7	92.7	93.1	91.4
농촌진흥청	농업인 건강관리실	94.8	94.0	94.8	96.4
	여성농업인 창업지원	89.2	90.0	89.7	85.6
	여성농업인생산제품 품질향상 지원	92.2	91.0	94.1	87.1
	전자상거래 우먼팜 유지관리	87.1	88.7	87.2	83.5
	노인봉사원활동 프로그램	92.5	94.0	92.6	89.2
	농촌 건강 장수마을 조성	91.2	91.3	91.7	88.5

② 교육여건 개선

농산어촌 교육여건 개선 관련 사업의 인지도는 24.3~69.6%로 사업에 따라 인지 정도가 크게 차이가 나고 있었다. 초중고 학생 급식비 지원 69.6%, 농산어촌 대학생 학자금 융자 지원 69.3%, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 68.5% 등은 매우 높게 나타난 반면 농산어촌 특수교육지원센터 순회교육비 지원의 인지정도는 24.3%로 상대적으로 낮게 조사되었다(<표 4-10> 참조).

수혜정도를 살펴보면 교육정보화 인프라 보급이 57.9%로 가장 높게 나타났으며, 방과후 교육활동 40.9%, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 38.3%의 순으로 나타났다.

각 사업별로 주요한 비수혜 이유를 살펴보면, 원어민 영어 보조교사 배치는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고 있지 않다’는 응답이 매우 높게 나타났다. 이는

어촌지역의 학교에는 원어민 영어 보조교사의 배치가 원활하게 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

방과후 교육활동의 비수혜 이유는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고 있지 않다’, ‘홍보부족으로 구체적 내용을 잘 모른다’ 등이 상대적으로 많았다.

방학캠프 운영의 비수혜 이유는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되지 않는다’, ‘홍보부족으로 구체적인 내용을 모른다’는 응답이 많았다. 이는 면지역 이하의 초·중학생들이 도시문화체험학습 등을 통해 문화 지체 현상을 완화하는 목적이므로 해양수산부 차원에서 정책발굴이 필요한 부분이다.

농산어촌 특수교육지원센터 순회교육비 지원의 비수혜 이유는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고 있지 않다’는 응답이 가장 많았는데 어촌지역에서 거의 시행이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

농어업인 고교생 자녀 학자금 지원과 농산어촌 대학생 학자금 융자의 비수혜 이유는 ‘필요성을 못 느낀다’, ‘자격조건에 맞지 않다’ 등의 응답이 많았는데 이는 어촌 내 사업 대상자가 많지 않음을 나타낸다.

<표 4-10>

교육여건 개선 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	인지여부				수혜여부			
		전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구
교육 인적 자원 부	원어민 영어 보조교사 배치	34.2	32.3	36.8	27.3	27.8	25.8	27.5	34.2
	방과후 교육활동	31.8	29.7	33.9	27.3	40.9	46.1	41.8	23.7
	방학캠프 운영	38.5	35.0	40.6	36.7	32.0	35.2	32.8	21.6
	초·중고 학생 급식비 지원	69.6	60.3	73.4	73.4	46.5	44.8	48.5	41.2
	농산어촌특수교육지원센터 순회 교육비지원	24.3	25.3	24.8	20.1	5.6	7.9	4.8	3.6
	교육정보화 인프라 보급	52.9	50.7	53.0	57.6	58.4	57.9	59.6	55.0
농림 부	농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	68.5	65.3	69.5	71.2	39.7	38.3	40.3	40.4
	농산어촌 대학생 학자금 융자 지원	69.3	60.7	72.7	73.4	27.3	26.9	29.0	20.6

농어촌 교육여건 개선분야에서 어업인이 수혜 대상이 아닌 사업으로는 농촌진흥청의 한국농업전문학교 운영과 농림부의 농과계 대학생 학자금 보조지원 사업

이 있는데 이들 사업은 향후 수산업·어촌의 교육여건 개선분야로서 해양수산부 정책사업으로 고려해 볼 수 있는 방안이라 할 수 있다.

③ 농산어촌 지역개발 촉진

농산어촌 지역개발 촉진 관련 사업에 대한 인지정도는 17.4~64.8%로 사업에 따라 인지여부가 크게 차이를 알 수 있다. 개별사업별로 살펴보면, 농어촌 주택개량, 초고속인터넷 이용환경 조성, 농어촌마을정비, 그리고 농어촌 빈집정비 등의 사업에 대하여는 비교적 높게 인지하는 반면에 문화관광부의 생활친화적 문화공간 조성은 낮게 나타났다(<표 4-11> 참조).

인지하고 있는 어업인을 대상으로 실제 이용 또는 수혜여부를 살펴보면, 농어촌 마을정비, 초고속인터넷 이용환경 조성 등이 높게 나타났다. 취약지구의 경우 농어촌마을정비, 마을단위 생활체육시설, 초고속인터넷 이용환경 조성 등에서 다른 어촌의 입지유형에 비해 낮게 나타나 취약지구의 정주기반이 취약함을 알 수 있다.

<표 4-11> 지역개발 촉진 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	인지여부				수혜여부			
		전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구
행정 자치부	농어촌주택개량(농특세10%)	64.8	52.3	68.6	75.5	38.0	26.1	45.5	26.7
	농어촌마을정비(마을하수도정비)	57.5	50.7	60.4	59.7	73.0	76.3	72.3	69.9
	농어촌 빈집정비	57.4	39.3	63.6	69.8	52.2	43.2	52.8	60.8
문화 관광부	마을단위 생활체육시설	36.9	36.3	38.1	33.1	39.6	53.2	35.0	30.4
	생활친화적 문화공간 조성	17.4	16.7	19.4	10.8	35.6	42.0	33.0	33.3
정보 통신부	초고속인터넷 이용환경 조성	57.9	55.3	61.2	49.6	67.1	75.9	64.5	59.4

한편, 지역개발 촉진 관련사업의 주요한 비수혜 이유를 살펴보면 ‘필요성을 못 느낀다’, ‘자격조건에 맞지 않다’ 등의 응답이 많았다. 특히, 주택개량의 경우 취약지구형 어촌이 타 유형의 어촌에 비해 ‘복잡한 절차 또는 홍보부족’이라고 응답한 경우가 많아 행정적인 개선이 필요함을 알 수 있다.

마을단위 생활체육시설의 비수혜 이유는 ‘마을내 관련 제도(시설)가 운영되고

있지 않다’, ‘생계유지에 바쁘다’, ‘거리가 멀다’ 등의 응답이 많은 것으로 집계되었다.

생활친화적 문화공간 조성의 비수혜 이유 중 ‘취약지구에서는 시설을 설치할 만한 공간이 부족하다’는 응답이 매우 높게 나타나 가용할 부지가 많지 않음을 알 수 있다. 이는 어항부지 등 어촌내 문화공간 도입을 위한 다양한 정책발굴이 필요한 부분이라 할 수 있겠다.

<표 4-12>

지역개발 촉진 관련사업의 어촌 내 필요성 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	어촌 내 필요성			
		전체	도시근교	연안촌락	취약지구
농림부	지역개발전문인력육성 및 저변확대	95.2	93.7	95.6	96.4
	마을단위 생활용수 개발	84.6	80.7	86.5	84.9
	폐비닐 수거비 지원	97.6	98.0	97.6	96.4
농진청	환경친화형 농촌주거모델	90.1	88.7	91.2	88.5

농산어촌 지역개발 촉진분야에서 어업인이 수혜를 받지 않는 것으로 나타난 사업들 가운데 어촌내 필요성 여부를 물어본 결과, 폐비닐 수거비지원이 97.6%로 가장 높았고, 지역개발전문인력육성 및 저변확대 95.2%, 환경친화형 농촌주거모델(민박 활성화) 순으로 나타났다(<표 4-12> 참조). 폐비닐 수거비 지원사업은 해양수산부에서 실시하는 폐어구수거지원사업과 유사한 사업이라 할 수 있다.

어촌의 지역개발과 관련해서 하드웨어 지원뿐만 아니라 휴먼웨어(인적자원 육성 및 확대)에 대한 지원의 필요성이 높아지고 있다. 현재 해양수산부에서 추진하고 있는 사무장제도, 컨설팅 제도를 보다 확대하고 내실 있게 발전시킬 수 있는 정책발굴이 필요하다. 또한 어촌지역내 폐기물 및 오폐수는 매립되거나 방류되어 주변 환경을 오염시키고 있어 어촌의 환경에 맞는 처리방법과 재활용 측면에서 정책발굴이 필요하다고 볼 수 있겠다.

농촌진흥청의 경우 농촌민박의 리모델링, 주변환경 개선 등을 지원하여 농촌관광 활성화와 주거환경 개선을 위해 사업을 추진하고 있는데, 이는 해양수산부에서도 어촌민박을 어촌의 정주환경개선 측면뿐만 아니라 어촌관광 활성화와 연계하여 정책발굴이 필요한 부분이기도 하다.

④ 농산어촌 복합산업 활성화

농산어촌 복합산업 활성화 관련 사업의 인지도는 12.7~38.2%로 타 분야에 비해 전체적으로 인지도가 낮은 편이다. 개별사업별로 살펴보면 농산어촌 체험관광 홍보와 농산어촌 체험박람회 개최가 각각 38.2%, 38.0%로 나타났고, 농어업인 고용촉진 훈련 27.2%, 농산어촌 경관주택 발굴·보급 12.7% 순으로 나타났다(<표 4-13> 참조).

농산어촌 복합산업 활성화 관련 사업의 수혜정도를 살펴보면, 농산어촌 체험관광 홍보가 가장 높게 나타났고, 농산어촌 체험박람회 개최, 농산어촌 경관주택 발굴·보급 그리고 농어업인 고용촉진 훈련의 순으로 나타났다.

반면, 각 사업별로 주요한 비수혜 이유를 살펴보면, 농산어촌 체험박람회 개최와 농산어촌 체험관광 홍보는 ‘생계유지에 바쁘다’, ‘체험 및 관광자원이 없다’는 응답이 상대적으로 많았다. 이는 어촌의 소득구조가 여전히 어업소득이 어업외소득의 비중보다 높다는 것과 어촌체험관광이 이루어지고 있는 다수의 지역들에서 고부가가치의 체험·관광자원 발굴이 미흡하다는 것을 의미한다. 따라서 해양수산부가 어촌의 부존자원(어메니티)을 발굴하여 체험·관광자원으로 육성시킬 수 있는 정책발굴이 필요하다고 하겠다.

<표 4-13> 복합산업 활성화 관련사업의 어촌유형별 인지 및 수혜 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	인지여부				수혜여부			
		전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구	전체	도시 근교	연안 촌락	취약 지구
농림부	농산어촌 체험박람회 개최	38.0	39.3	39.0	30.9	43.4	42.4	45.0	37.2
	농산어촌 체험관광 홍보	38.2	36.7	40.5	31.7	52.3	53.6	51.3	54.5
	농산어촌 경관 주택 발굴·보급	12.7	13.3	12.6	11.5	38.2	52.5	32.0	31.3
노동부	농어업인 고용촉진 훈련	27.2	24.3	28.5	28.1	15.3	12.3	18.3	7.7

농산어촌 복합산업 활성화 분야에서 어업인이 수혜를 받지 않는 것으로 나타난 사업들 가운데 어촌내 필요성 여부를 물어본 결과, 도농교류센터 운영, 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대, 경관보전 직불제 등의 필요성이 높게 나타났다(<표 4-14> 참조).

특히 해양수산부의 도시어촌교류는 농림부의 1사 1촌 운동을 그대로 따라하면서 차별화된 정책발굴이 이루어지지 않고 있어 어촌의 지역발전과 도시민의 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 방안이 필요하다.

또한 어촌의 경관자원은 보전적 가치가 높기 때문에 이를 보전하면서 지역발전을 추구할 수 있는 수산보전제의 도입 방안도 검토될 필요가 있다. 마지막으로 어촌의 부존자원을 체계적으로 발굴하고 이를 계획화, 상품화할 수 있는 전략을 마련하는 정책사업의 필요성이 나타나고 있다.

<표 4-14>

복합산업 활성화 관련사업 어촌 내 필요성 여부

(단위 : %)

주관	사업내용	어촌 내 필요성			
		전체	도시근교	연안촌락	취약지구
농림부	지역부존 자원을 활용한 사업	81.0	83.7	81.5	73.2
	경관보전 직불제	91.0	93.0	90.4	89.2
	도시민 농산어촌 주택 갖기 활성화	84.2	85.0	84.5	81.3
	도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대	93.1	93.3	93.4	91.4
	도농교류센터 운영	93.8	94.3	93.9	92.1

3) 시사점

범 부처차원의 통합적인 농산어촌에 대한 삶의 질 향상 대책 및 관련 사업에 대한 인지 및 수혜여부 그리고 사업의 필요성 결과 등을 살펴본 결과 몇 가지 시사점을 도출해 볼 수 있다.

첫째, 삶의 질 향상 대책 및 관련사업 중 농림부에 비해 해양수산부가 담당하는 부분이 미흡한데 이는 농어촌 공통 사업을 농림부가 주관하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 특히 농촌과 비교하여 차이가 많이 발생하는 분야는 복지기반 확충분야와 복합산업 활성화 분야라 할 수 있다. 이들 분야에서 농림부와 농촌진흥청이 농업인 및 농촌에 특화된 독자적인 사업을 발굴하여 추진하고 있다는 점은 향후 해양수산부의 정책개발에 시사하는 바가 많다.

둘째, 세부관련 사업별로 보면 홍보가 부족하여 사업의 인지여부가 현저히 낮은 경우이다. 어업인들이 사업의 시행여부를 전혀 모르거나 알고 있더라도 절차(방법)를 모르거나 복잡해서 포기하는 경우도 있는 것으로 나타났다. 특히, 농어업인

영유아 보육 지원의 경우 취약지역의 어촌에서는 ‘절차(방법)를 모른다’가 높게 나타나 홍보가 잘 이루어지지 않고 있음을 알 수 있었다. 이는 사업주체가 해양수산부가 아니더라도 어촌·어업인 삶의 질 실태를 해양수산부가 파악하여 주요 사업에 대해 홍보 및 안내를 한다면 사업의 인지도와 수혜비율이 제고될 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 해양수산부 이외의 타 부처에서 추진하는 사업들은 시설의 위치가 시·군, 읍·면·동 등 행정단위로 사업이 시행되기 때문에 어촌의 어업인에게는 관심과 이용률이 낮은 것으로 나타났다. 그 대표적인 예를 들면 여성농어업인센터, 농산어촌 재가노인복지센터, 농산어촌 보육시설 등 복지시설과 관련된 사업이다. 즉, 복지시설은 일상생활 범위권 내에 입지하고 있어야만 실질적인 도움이 될 수 있으나 대부분 어촌 지역은 복지시설과 거리가 떨어져 있다는 데 문제가 있다. 이는 향후 해양수산부가 어촌·어업인에게 실질적인 도움을 줄 수 있는 찾아가는 의료·복지 지원, 재해보상지원, 건강관리실, 노인봉사원 활동프로그램 등의 정책 발굴이 필요하다는 점을 시사한다.

넷째, 어촌 내 체육시설, 문화공간 등의 사업을 추진하는 데 있어서 ‘시설을 설치할 만한 공간이 부족하다’는 응답도 높게 나왔는데 이는 어촌 내 가용할 부지가 많지 않다는 것을 의미하며, 어항의 다목적 활용 등 이를 해소하기 위한 정책발굴이 필요한 것으로 나타났다.

다섯째, 어촌의 쓰레기·생활하수의 처리 부분으로 폐자재 및 어구수거 등에 대한 필요성이 높게 나타났는데, 실제 어촌실태 결과에서도 언급되었지만 어촌지역 내 폐기물 및 오폐수가 매립되거나 방류되는 등 환경문제가 심각함에도 불구하고 타 부처의 사업을 통해 해소하는 방안으로는 미흡하다고 볼 수 있다. 따라서 어촌의 환경과 실정에 맞는 처리방안 개발 등의 정책발굴이 필요하다.

여섯째, 어촌의 지역개발과 관련해서 하드웨어 지원뿐만 아니라 인적자원 육성 및 확대에 대한 필요성이 높은 것으로 조사되었다. 현재 해양수산부에서 추진하고 있는 사무장제도, 컨설팅 제도를 보다 확대하고 내실 있게 발전시킬 수 있는 정책발굴이 필요하다.

일곱째, 어촌과 도시의 교류를 활성화할 수 있는 부분이다. 농촌분야와 비교해서 어업인들은 도농교류센터 운영, 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 등의 필요성이 높게 제기됐다. 해양수산부의 도시어촌교류는 농림부의 1사 1촌 운동을 그대로 따라하면서 차별화된 정책발굴이 이루어지지 않고 있다.

여덟째, 농산어촌 체험박람회 개최와 체험관광 홍보의 실태를 살펴보면, ‘생계 유지에 바쁘다’와 ‘체험, 관광자원이 없다’가 매우 높은 것으로 나타났는데, 이는 어촌의 소득구조에서 여전히 어업소득이 높다는 것을 의미하며, 동시에 고부가가치의 체험·관광자원 발굴이 미흡하다는 것을 뜻한다. 해양수산부 차원에서 어촌의 부존자원(어메니티)을 발굴·DB화하여 자원 지도(Amenity Map)를 만들고 이를 어떻게 활용할 것인지에 대한 정책발굴이 필요하다.

아홉째, 어촌지역이나 어업인들이 절실히 필요로 하는 사업이 반영되지 못하고 있다. 이는 어촌과 어업인 삶의 질에 관한 실태파악이 되지 않은 상태에서 사업이 이루어지고 있기 때문이다. 현재 시행되고 있는 「삶의 질 실행계획」은 2004년도에 농림부가 실시한 농산어촌복지실태 조사결과를 토대로 이루어졌기 때문에 농촌·농업인을 중심으로 하는 정책이 될 수밖에 없다. 정책적 수혜대상을 어촌·어업인으로 한정해서 본다면 현재 시행되고 있는 범정부 차원의 삶의 질 향상에 있어서 어업인·어촌은 사업의 정책개발과 우선순위 면에서 밀려날 우려가 높다고 볼 수 있다.

마지막으로, 해양수산부 차원에서 어촌·어업인만을 위한 삶의 질 정책수립과 사업추진에는 한계가 있다. 이는 부처별 중복사업의 문제가 발생할 소지가 있기 때문에 「삶의 질 실행계획」과는 차별화된 새로운 정책개발이 절실히 필요하다.

2. 선진국의 정책 사례

1) 영국

영국 농촌은 1990년대 중반 광우병과 구제역 사태로 인해 농촌지역 가구 소득이 일순간에 40% 감소하여 여러 해가 지나도록 회복이 안 되는 심각한 위기에 봉착했다. 그래서 1990년대 말부터는 ‘농촌 살리기’에 대한 관심이 고조되고 다양한 각도에서 정책들이 시도되고 있다. 2000년 영국 정부가 「농촌백서(Rural White Paper)」에서 제시한 영국 농촌의 비전은 경제적·사회적·환경적 이슈들을 모두 고려한 지속가능한 농촌 공동체 건설이었다.²³⁾ 이 비전은 2004년 「농촌전략(Rural Strategy 2004)」에서 다음의 세 가지 핵심 정책 방향으로 구체화된다.

23) 영국의 정부 조직이나 문헌에서 ‘농촌’은 좁은 의미의 농촌뿐만 아니라 어촌, 산촌을 포함한 개념으로 사용된다.

- 경제적·사회적 재건(Economic and Social Regeneration) : 지역의 자원, 수요를 고려한 경제활동 지원
- 만인을 위한 사회 정의(Social Justice for All) : 농촌의 사회적 배제에 적극 대응, 공평한 정부서비스 및 기회 제공
- 지역의 가치 제고(Enhancing the Value of our Countryside) : 현 세대와 미래 세대를 위한 자연 환경의 보호

이들 정책은 어촌의 양극화 또는 격차 해소와 포괄적으로 관련되어 있지만 특히 직접적인 연관이 있는 것은 ‘경제적·사회적 재건’ 정책과 ‘만인을 위한 사회 정의’ 정책이다. 이 가운데 ‘경제적·사회적 재건’ 정책은 발전 기반이 어느 정도 갖춰진 지역에서 경쟁력 있는 산업을 육성하는 부분과 경제적 기반이 취약하여 빈곤이 심화되고 있는 지역에서 탈빈곤을 위해 경제를 일으키는 부분으로 다시 나눌 수 있다. 전자가 지역의 산업정책에 가깝다면 후자는 지역의 사회정책에 가깝다고 할 수 있는데, 후자가 어촌의 양극화 또는 격차 해소와 더 밀접한 연관이 있으므로 이를 중심으로 살펴본다.

(1) 자원활동 조직 지원을 통한 사회자본 창출

도시에서나 농촌에서나, 자원활동 조직과 지역사회의 건강한 활동은 사회적 기능의 효과적 발휘에 필수적이다. 2000년 영국 「농촌백서(Rural White Paper)」나 2002년 「자원활동 부문의 서비스 전달 역할에 대한 재무성 검토 보고서(Treasury cross-cutting review of the Voluntary Sector's Role in Service Delivery)」 등을 통해 알 수 있듯이 영국 정부는 최근 농촌지역에서의 자원활동 촉진을 위한 인프라와 지역사회 발전 역량을 구축하는 데 큰 관심을 기울이고 있다.

영국 환경식품농촌부(DEFRA)는 농촌지역과 관련된 모든 정부 정책에 농촌지역 주민들의 특수한 요구들을 반영시켜야 할 책임을 지고 있다. 이는 지역 경제와 사회의 활성화를 포함한 지속가능한 발전을 목적으로 하는 것이다. DEFRA는 지역 주민의 자원활동이나 사회적 자본을 효과적으로 지원함으로써 모든 사람들이 능동적이고 완전하게 사회의 일부분으로서 참여하도록 하고 있다. 모든 주민들이 삶의 질 향상을 위한 노력에 참여하도록 하여 통합적이고 결속력 있는 지역사회 형성을 촉진하는 것이다. 이때 DEFRA는 ‘장소를 매개로 한 지역사회’로서뿐만 아니라 ‘이해관심사를 매개로 한 지역사회’까지도 인식하고 지원한다. 또한 이를 통해 사회적 배제를 완화하려는 노력을 지원하고 ‘지역사회 대표자들(Community Champions)’과 사회적 기업(social enterprise)을 육성한다.

이처럼 영국 정부는 농촌 문제에 다르게 접근해야 하고 이를 해결하기 위해 공동체적 방식이 필요한 이유를 다음과 같이 들고 있다.

- 분산과 접근성: 농촌지역의 취약한 교통, 지역적 고립 등과 같은 공간적 문제에 대응
- 지역사회 의 과소화: 잠재적 자원봉사자와 각종 서비스 수요자의 임계량(critical mass) 부족에 대응
- 물리적 인프라와 서비스 인프라를 확보하는 데 드는 인구 1인당 비용이 큼 이상과 같은 이유로 인해서 농촌지역에는 전문적인 서비스 전달이 필요하며, 높은 수준의 자조적·공동체적 서비스 전달 방식이 필요하다. 그렇기 때문에 농촌 지역사회와 자원활동 조직은 다음과 같은 분야에서 특수한 요구를 갖고 있다.
- 거버넌스, 영향력 행사, 옹호(advocacy)
- 네트워킹과 지원
- 교육훈련과 정보통신기술
- 적절한 서비스 전달 방법

영국 「농촌백서」는 건강한 시민사회의 중요성을 지적하고 있으며, 영국 정부가 자원활동, 지역사회, 패리쉬(parish)²⁴⁾ 위원회 등이 수행하는 사회적 자본 형성 노력을 지원해야 한다고 명시하고 있다. 이러한 목적에 따라 많은 정책 사업들을 입안하였는데, 그에 해당하는 주요 사업들은 다음과 같다.

- 패리쉬 계획 보조금(Parish Plans Grants) / Vital Villages
- 지역사회 서비스 보조금(Community Services Grants) / Vital Villages
- 우수 패리쉬(Quality Parish)
- 패리쉬 교통 보조금(Parish Transport Grants) / Vital Villages
- 지역사회개발 지원 및 교육훈련 / 농촌청(Countryside Agency)

내무성의 다양한 정책 사업들과 공공 서비스 전달에 있어서 자원활동 조직들의 역할에 대한 검토 결과를 토대로, 영국 정부는 앞의 정책 사업과는 별개로 다음과 같은 사업들을 유사한 접근방법으로 직접 수행하고 있다.

- 미래 형성 기금(Future builders fund) / 재무성
- 지역사회 역량 검토(Community capacity review) / 내무성
- 자원활동 부문 인프라 구조 검토 / 내무성

24) 영국의 최소 행정구역 단위.

- 자원활동 및 지역사회 협약(Voluntary & Community Sector Compact) / 내무성
- 동반자 관계(partnership) 개발 기금 / 내무성

농촌지역에서의 자원활동 및 지역사회 활동들에 대한 지방자치단체의 지원은 다음과 같은 방식으로 이루어지고 있다.

- 재정을 지원하거나 보조금 정책을 운영
- 지역사회개발 활동가(community development worker)를 고용하거나 자원활동 인력 확보를 지원
- 지방의 자원활동 조직들에 시설 지원
- 자원활동 조직과의 협약을 통해 주민들에게 서비스 제공
- 자원활동 조직이나 지역사회들이 발전 전략을 수립하거나 동반자 관계를 형성하도록 촉진함

이밖에 정부 부처나 산하 기구가 서비스를 전달하기 위한 방법으로 다음과 같이 자원활동을 지원한다.

- 농촌청 : 농촌 지역사회와 자원활동 조직들을 지원하고 새로운 접근방법을 실험해 온 오랜 경험을 확보함
- 농촌 지역사회 위원회(Rural Community Councils) : 농촌 지역사회 위원회는 대도시 지역을 제외한 38개 카운티(county)에 조직되어 있는데, 풀뿌리 수준에서의 활동을 뒷받침하는 인프라 구조를 제공하며 농촌 지역의 요구와 정부의 정책적 지원 사이의 불일치를 찾아내는 역할을 수행함. 카운티 내의 패리쉬 의회와 긴밀한 관계 속에서 활동하며, 때로는 패리쉬 의회(Parish Council)를 지원하거나 교육훈련을 실시함
- 자원봉사 위원회(Councils for Voluntary Service) : 자원활동가에게 자금 조달, 교육훈련, 거버넌스(governance) 등의 문제에 관해 조언과 지원을 제공함. 이 위원회는 경우에 따라 농촌 지역사회 위원회처럼 대의적(representative) 역할을 수행하기도 하며 보통 지방 재정으로 운영됨
- 자원봉사국(Volunteer Bureaux), 시민자문국(Citizen Advice Bureaux) : 특정 분야(노인, 보건, 아동 등)에 초점을 맞춘 지원을 제공함

이 밖에 지역 활동가들과 지역사회 대표자들을 지원하는 온라인 네트워크들로 Rural Stress Information Network, Rural UK Online Centres, Rural Community Councils, Rural Health Forum, Cornwall Extranet 등과 같은 것들이 있다.

한편 영국 정부는 정책의 한계로 인해 발생하는 불가피한 사회적 배제 문제

를 최소화하기 위해 서로 다른 여러 부문의 정책들을 상호 연계하는 노력을 진행하고 있다. 특히 농촌청을 설치함으로써 도시 중심의 정책으로 인한 농촌지역 주민의 배제를 완화하려 노력하고 있으나, 여전히 농촌정책은 상대적으로 덜 발전한 상태이다. 기회를 얻지 못하는 사례는 많은 농촌지역의 하위 계층들에서 발견할 수 있다. 그뿐만 아니라 농촌지역에서는 지리적인 관점에서 볼 때 상대적으로 분산되어 있다. 이 같은 경향과 정책 요구의 지리적 분포에 대해 관심을 기울여야 할 필요를 제기한다. 자원활동 부문과 지역사회 활동을 통해 농촌의 사회적 배제 현상에 대응하려면 다음과 같은 두 가지 접근방법을 결합하는 것이 가장 선호된다.

- 한층 효과적이고 개선된 ‘일반적 수준’의 자원활동 부문 인프라 구축 : 법규에 근거한 지방 수준의 기관과 함께 일하게 함으로써 역량을 증진함
- 특정 문제를 해결하기 위해 대상을 표적화한 ‘특수적 수준’의 사업 : 예를 들어, 아동 문제 등에 대한 지역사회의 관심을 제고시키거나, 공공 서비스에 대한 접근성 등과 같은 농촌지역의 요구에 대응함

(2) 농촌 마을에서의 서비스 활성화

영국의 농촌 정책은 사회간접자본의 설치보다는 세분화된 농촌 지역별로 서비스 기준(services standard)을 달성하는 것을 더욱 중요하게 고려하고 있다(<표 4-15> 참조). 이는 해당 지역에 거주하는 주민들의 삶의 질을 높이기 위한 복지 서비스의 향상을 비중 있게 다룬다는 것을 의미한다.

영국 농촌 마을들 중 상점이 하나도 없는 곳이 전체 농촌 마을의 약 3분의 1 정도이며, 농촌지역에서 은행, 자동차 정비소, 주점 등이 감소하는 추세가 계속되어 왔다. 농촌 마을 주민들은 일상생활의 필요를 충족시키기 위해 마을 밖으로 나가야 하는 상황이 점점 늘어나고 있다. 이 때문에 농촌 서비스의 질 저하는 지역사회의 활력을 위협할 수 있다. 농촌지역에서 서비스들이 활기차게 계속 제공되도록 하려면, 마을 내의 서비스 업체들이 새로운 기술을 활용하고 광범위한 서비스를 제공하며 시설을 공유할 필요가 있다.

<표 4-15>

영국의 농촌서비스 기준(Rural Services Standard)

서비스 종류		공급기관	최소 요건 또는 목표치
일반		모든 정부 부처	인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초등·중학교	교육청	농촌학교의 폐쇄를 최대한으로 억제함 도보 통학거리(2~3마일) 초과 학생에 대한 무상 통학 수단 제공
	정보통신망	교육청	모든 학교에 광대역 통신망 구축
	상급학교 교육 기회	해당 교육 기관	교통비 보조
	통합교육	교육청	통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치 보건·사회복지, 육아, 학습지원, 성인교육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인센터	부처별	인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	교육청, 공사립 교육기관	육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	우체국	농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설		ATM 구축
	우편배달		전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	지자체	인구 50% 이상 1시간 간격 버스 운행, 10분 내 접근 60세 이상 노인 인구의 버스요금 50% 감면
	열차	철도 당국	최소 열차 서비스 유지
도서관		지자체	공공도서관 온라인 연결 정보통신기술의 공공 이용 지원
보건	1차 진료	보건 당국 등	24시간 내 1차 진료 기관 도달 48시간 내 의사 진료
	치과 진료	1차 진료 기금	10마일 내 치과 진료 기관 입지
	건강 상담	보건 당국	주 7일 24시간 전화상담, 원스톱 서비스 제공
	예약		2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스
사회 보호	사회보호	지자체 사회서비스국	주택, 보건, 사회서비스, 기타 장애 등에 대한 장기적 보호 보건부의 서비스 제공 지표 준수
	학교과일급식		4~6세 어린이의 등교일마다 과일 제공
긴급 서비스	앰불런스 서비스	NHS 기금	긴급 응급전화 8분 내 도착 기타 응급전화 도시 14분내, 농촌 19분내 도착
	경찰 긴급출동	경찰관서	10~15분 내 도달
	소방	소방대	20분 내 도달

영국의 농촌서비스 기준(Rural Services Standard)(계속)_

서비스 종류		공급기관	최소 요건 또는 목표치
법률 서비스	법률 서비스	지자체 등	법률 서비스의 지역네트워크 구축
	법원 접근	법원 등	정보통신을 이용하여 불필요한 법원 통행 축소
복지	급여 접근	고용센터, 연금기관	교통비 지급 독자적 통신망 체계 확립
	온라인 정보	"	일반 및 기술 정보 제공
	급여 지급	"	우체국 계좌를 통한 서비스 보장
	상담	"	인터넷 상담체제 구축 교통비 지원
고용	고용센터	고용센터	통신망을 통한 고용정보 제공
	온라인 정보	"	채용 일자리 정보 제공
	뉴딜계획	"	구직에 필요한 교육 훈련비, 교통비, 보육비 보조
	기타	"	고용센터 방문 시 교통비 지원
세금	세무상담	내국세 서비스	통신망을 통한 세금 정보 및 상담서비스 제공

자료: Defra, Rural Service Standard 2003, 2003

최근 영국에서 개선 또는 강화의 필요성이 제기되는 농촌 대상의 주요 서비스는 다음과 같다.

① 지방 기초 서비스 지원

1970년대 이후 농촌의 상점, 학교, 우체국, 자동차 정비소, 주점 등이 지속적으로 줄어들었다. 최근에는 주민들이 그러한 서비스들을 이용하기 위해 인근 도시지역으로 이동하는 일이 잦아졌다. 이에 대응하여 햄프셔의 하팅 마을 상점은 지역의 상점연합회와 상점 임대인들 간의 동반자 관계를 통해 지역사회의 다양한 수요를 충족시키는 데 성공한 사례로 꼽힌다. 지방자치단체가 보조금을 지급하거나 소매업자들과의 동반자 관계를 형성하는 경우 지역 내 서비스 활성화 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

또한 마을 회관, 주점, 교회 등 광범위한 자산을 공동 이용할 수 있다. 예컨대, 교회에 일정 기금을 제공하고 대신 교회의 공간을 운동장, 방과 후 클럽 활동, 유아 놀이장, 지역주민 교육센터, 도서관 등의 서비스 시설로 활용할 수 있다. 그리고 지역사회에서 자체적으로 보안 활동을 수행하거나 상점을 운영하거나 기본적인 은행 업무를 수행하는 경우가 있는데, 영국 정부는 이를 적극적으로 지원할 필요를 인식하고 있다.

② 농촌 우체국의 유지와 현대화

영국 농촌지역 우체국들의 네트워크 기능이 약화되고 있다. 이를 예방하고 유지하기 위한 노력이 필요하다. 단순한 우편 업무뿐만 아니라 농촌지역의 정보통신, 금융, 보험, 세무 서비스 등을 담당하는 다목적 기관으로서 우체국을 현대화할 필요가 제기된다. 특히 은행 업무는 우체국 발전에 있어 핵심이 되는 분야이다. 인터넷, 텔레뱅킹, 캐쉬 포인트 등의 설치를 영국 정부가 추진하고 있다.

③ 지방 학교 지원

학교는 농촌 지역사회의 심장이라 할 수 있다. 그러나 농촌 학교들은 대부분 폐교 직전에 놓여 있기 쉽다. 따라서 농촌 학교들이 살아남을 수 있도록 해야 하며, 수준 높은 교육 서비스를 생산할 수 있도록 지원할 필요가 제기되는 것은 영국도 마찬가지이다. 정보 및 커뮤니케이션 기술은 학습 및 교육 기회에 접근하는데 필수적인 요소이다. 이를 위해 농촌 학교의 정보·컴퓨터 기술 역량 강화가 대안으로 등장한다.

학교와 인근 지역사회의 여러 활동을 연계하기 위해 학교를 방과 후에 지역 주민을 위한 클럽 활동의 장, 도서관, 보건소, 연금생활자에 대한 점심 식사 제공, 근린교육센터 등의 장소로 활용할 수 있도록 지원하는 필요성도 제기된다.

④ 탁아 및 보육 서비스에 대한 접근성 향상

농촌의 유아들이 다른 유아들과 만나고 학교 교육을 준비할 수 있게 하며 유아의 부모(특히 어머니)가 일을 하거나 훈련 및 교육 활동에 참여할 시간을 확보할 수 있게 한다는 점에서, 탁아시설은 매우 중요하다. 이에 영국 정부는 ‘국가 보육 전략(The National Childcare Strategy)’에 따라 전국의 모든 지역 사회들이 적절한 탁아 시설을 이용할 수 있도록 기금을 마련하여 지원하고 있다.

(3) 사회적 기업

영국은 낙후된 지역의 경제적·사회적 발전을 도모할 목적으로 ‘사회적 기업’(social enterprise)의 역할에 주목하고 있다. 사회적 기업은 ‘기업의 잉여를 사업이나 혹은 공동체에 재투자하는 데 있어서 주주나 소유자들의 이익을 극대화하기 보다는 사회적 목적을 우선시 하는 기업’으로 정의된다.

① 사회적 기업의 특징

사회적 기업의 특징은 창의성, 기업가 정신, 개인적 이익보다는 공동체의 이익에 대한 관심으로 요약할 수 있다. 다시 말해 이는 사회, 금전, 서비스, 교육, 고용, 기타 측면에서 지역사회에 여러 가지 편익을 제공하는 창조적인 시도라 할 수 있다. 영국에서 사회적 기업 운동의 핵심은 사람이다. 지역사회의 이익 실현을 목표로 창의성과 기업가적 마인드를 갖춘 사람들을 사회적 기업인이라고 부르는데 이들은 사익을 추구하는 일반적인 기업인과 달리 공익을 추구하며 공익 실현을 위해 자신의 능력과 아이디어를 투자한다. 따라서 기업 활동 역시 사회적으로 책임 있고 윤리적인 방향으로 전개된다. 이러한 사회적 기업의 등장은 극빈층에 대한 단기 지원에서 지역사회 활동을 통한 장기적 지원의 방향으로 나아가고 있는 복지 제도의 변화와 밀접하다. 그러나 영국 정부가 사회적 기업이 소외계층을 제대로 보호하지 못한 정부나 사회의 실패를 만회해 줄 만능 해결책으로 인식하고 있는 것은 아니다.

영국 정부의 관련 문헌에 따르면, 대부분의 분야에서 사회적 기업의 활동은 편익을 제공할 수 있다. 특히 사회적 기업의 편익이 두드러지는 분야는 주택, 일부 제조업, 재활용 등의 환경관련 분야, 육아, 예술, 정보산업 등이다. 농촌과 관련해서는 지역의 교통계획, 지역사회가 소유하는 마을 상점, 노인과 아이들을 위한 가정 보호, 정보통신기술·지식 등의 보급으로 지역적으로 미흡한 서비스를 보완하고 이 과정에서 사회적으로 배제된 사람들의 고용을 창출할 수 있다. 그런데 농촌 지역경제의 특징은 농촌의 사회적 기업이 성장하는 데 가능성이자 한계로 작용한다. 분산되어 존재하는 인구, 상업적 시장 서비스의 부족 등 농촌 지역경제의 특성은 농촌 사회적 기업이 활동할 수 있는 영역을 분명하게 제시하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 서비스를 공급받는 데 높은 비용이 수반된다는 점, 시장에 접근할 수 있는 혁신적인 방법이 필요한 점 등과 같은 경제적 한계를 동시에 내포하고 있는 것으로 파악된다.

② 영국 농촌의 사회적 기업 사례

〈소비·생활 부문〉

• 타클리(Tackley) : 마을 상점 설립

영국 타클리(Tackley)에서 빠른 속도로 술집과 우체국이 사라지자 사회적 기업이 대안으로 제시되었다. 마을 사람들은 마을 센터 건설 프로젝트를 실천했다. 이

는 주민들에게 “이것은 우리의 상점이고, 우리의 프로젝트이다”라고 하는 주인의식을 심어주었다. 이 프로젝트는 경제적 성공뿐만 아니라 상점을 방문하는 주민들에게 공동체를 느끼게 하는 장을 제공하였다.

- 이스트 앵글리아(East Anglia) : 교통망 확충

1990년 펜랜드 교통협회(Fenland Association for Community Transport)는 캠브리지셔 카운티 의회(Cambridgeshire County Council)와 자선가 그리고 지역 유지들의 도움을 받아서 이스트 앵글리아(East Anglia)의 고립된 마을까지 교통시설이 운행할 수 있도록 하였다.

- 그린-웍스(Green-Works) 운동 : 가구 재활용

버린 가구의 재분배 운동이다. 이는 장애인들의 고용을 창출하고, 매립지로 갈 쓰레기를 줄이고, 사무용 가구의 수명을 연장시켰다.

- 데본(Devon) : 쓰레기 관리

DEFRA는 2003년 Waste Implementation Programme(WIP)을 창설하여, 새로운 쓰레기 관리 기술을 개발했다. 영국 데본(Devon)에서의 Uffculme Compost Magic은 이러한 사업의 한 사례이다. 이 사업을 통해 환경의 훼손을 완화시켰으며, 쓰레기의 재활용 가치를 높였다.

〈식품 부문〉

- 이스트 앵글리아(East Anglia) : 식품 협동조합

영국 생산자들은 이윤이 감소하고 글로벌 시장과 경쟁해야 하는 반면 소비자들은 싼 물건을 찾아 모여드는 상황에 처해 있다. 이러한 상황에서 지속가능한 식품 체계 형성을 위해 지역사회가 수행해왔던 식품 관련 사업들이 점차 사회적 기업 모델로 전환하고 있다. 기존에 설립된 회사도 사회적 기업 모델로 전환하는 것이 가능하다. 이는 고용인들이 회사 경영에 관여하고, 중립적 혹은 적극적인 환경의 영향력을 확산하며, 지역사회를 위한 공정한 고용을 유발하는 일에 참여함으로써 가능해진다. 대표적인 예로 이스트 앵글리아(East Anglia)의 EAFL(East Anglia Food Link)은 독특한 식품 공급사슬을 구성한 협동조합 기업이다. EAFL은 지속가능한 식품 체계(sustainable food system)를 근접성, 건강, 투명성, 미개발, 생물종다양성, 접근성, 사회 통합 등으로 특징지어지는 것이라 보았다. EAFL은 그 중에서 근접성에 가장 많은 노력을 기울이는데, 이는 새로운 시장을 창출하고 생산자와 소비자에게 자격을 부여하는 근간으로서 지역성을 살리는 것이다.

- 헤리포드셔(Herefordshire) : 생산자 협동조합

농업인 또한 사회적 기업 모델로 경제활동을 수행할 수 있다. 이는 생산자 협동조합을 조직하는 방식으로 행해진다. 이러한 사례로 헤리포드셔의 7Y가 있다. 이 조직은 기계비용을 절약하기 위해 1991년에 설립되었지만, 지금은 노동자 풀(pool)과 훈련된 서비스를 제공하고, 농민들에게 자금을 지원하며, 지역 자원을 더욱 효과적으로 사용할 수 있도록 하는 데까지 그 역할이 확대되었다.

- 템스 밸리(Thames Valle) : 생산자 협동조합

몇몇 사회적 기업은 다른 방식으로 소비 문제와 관련하여 활동한다. 템스 밸리(Thames Valley) 파머스 마켓 협동조합이 그 대표적 사례이다. 지역의 농식품 생산자가 그들의 생산품을 대중에게 직접 팔 수 있는 12개의 파머스 마켓을 운영하고 있다. 음식 쓰레기 배출을 줄이고 식료품 포장 쓰레기를 감소시키는 효과를 거두었다.

〈환경·에너지 부문〉

- Nigel Lowthrops의 사례 : 산림 관리

2004년 Enterprising Solutions Awards의 수상자 Nigel Lowthrops는 지속가능성에 있어서 지역사회가 중요함을 인식하고, 정부의 정책에 따라 젊은이들에게 산림을 관리하고 목재상품을 생산하게 하였다. 그리고 그 목재로 지역의 가난한 사람들이 살 수 있는 집을 지어서 보급하였다.

- 컴브리아(Cumbria) 에덴(Eden) 강의 사례 : 하천의 생물다양성 보존

하천 서식지의 환경을 개선하고 종의 멸종을 방지하도록 하였다. ‘야생으로 가자’라는 모토를 내걸고 대지를 따라 흐르는 강에서 낚시를 하는 관광을 계획하였고, 이는 슈퍼마켓과 장비 임대업으로 이어지는 연쇄효과를 낳았다.

- 브링톤·후버(Brighton and Hove) : 대체 에너지원 활용

지구 온난화 문제에 대한 해답은 전기 에너지인데, 사회적 기업은 새로운 자원에서부터 에너지를 생산하기 위한 작업을 이미 시작하였다. 전력산업은 정부에 일차적인 책임이 있지만, 모든 것들이 에너지원이 될 수 있다. 강은 수력을, 바람과 태양은 각각 풍력과 태양력을, 숲은 생물자원을 가져다준다. 대기업이 지역사회 수준으로 내려와 이러한 일을 수행하기는 어려우며, 사회적 기업이 맡는 것이 보다 적합하다.

2) 일본

1990년대 장기불황과 이에 따른 실업률 상승과 고령화·저출산 현상이 심화되면서 1990년대 말부터 소득격차를 중심으로 양극화 관련 논의가 진행되어 왔다. 최근 들어서는 2006년 1월 19일 내각부의 「월례경제보고 등에 관한 관계 각료회의 자료」가 발표되면서 양극화 논쟁이 확산되고 있다. 일본 정부(내각부)는 일본의 소득격차가 완만히 커지고 있는데, 이는 주로 고령화와 세대규모의 축소에 기인한다고 보고 있다. 이 가운데 출산율 저하 및 고령자 대책과 사회보장제도 개혁의 내용을 살펴본다.

(1) 출산율 저하 및 고령화 대책

「소자고령화대책·일자리지원」정책의 목표는 양육하는 ‘즐거움’, 일하는 ‘즐거움’을 실감할 수 있는 사회를 실현하는 것으로 아동·아동교육 지원 플랜, 청년층 취업지원 시책, 고령자의 취업기회 확대 정책 등이 있다.

① 「아동·아동교육 지원 플랜」

이 계획은 사회 전체적으로 아동의 성장과 아동교육(자녀양육)을 지원하는 환경을 조성하기 위한 것으로 2004년 12월 소자녀화 사회 대책회의에서 결정되었다. 이 계획의 4대 중점과제는 청년층의 자립과 씩씩한 어린이 성장, 직장가정의 양립지원, 가정의 중요성 인식 제고, 그리고 자녀 양육을 지역사회와 연대하는 것이다.

이와 함께 대기아동 제로 작전을 확대하여 대기아동 50명 이상의 시정촌(市町村)을 중심으로 2007년까지 3년간 집중적으로 보육소가 수용할 수 있는 아동 수의 확대를 꾀하고, 2004년 현재 203만 명인 수용 아동수를 2009년에는 215만 명으로 늘릴 것을 목표로 하고 있다.

② 청년층 취업지원 시책

일본 정부는 청년층 취업지원을 위해 원스톱 서비스 센터(통칭: Job Cafe)를 설치해오고 있다. 이는 지역의 민간을 활용하면서 청년층에 대한 고용관련 서비스를 1개소로 통합하여 제공하는 기관으로 청년층 대상 기업설명회와 카운슬링 제공, 청년층의 주체적인 기획에 의한 취직지원활동 등 취직지원기능의 강화를 도모하고 있다. 2004년의 총 이용자수는 약 109만 명이고 취업자수는 53,000명으로 성과를 거두고 있다.

이와 함께 일본 정부는 「청년층의 자립·도전을 위한 액션 플랜」을 시행하고 있다. 이 사업의 주요 내용은 니트족(NEET, not in education, employment and training, 취업의욕이 없는 무직자), 프리터(Freeter, 비정규 취업자) 등의 증가를 막기 위하여 프리터 20만 명 상용고용화 계획 추진, 지역의 상담체제 충실 등에 의한 니트족 대책 강화, 아동·학생의 근로관 등을 육성하는 career 교육 등의 확대 추진, 지역에서의 산학네트워크 구축 촉진 등이다.

③ 고령자의 취업기회 확대 정책

일본 정부는 고령자의 취업기회를 확대하기 위해 고용과 연금과의 연계를 강화하고 있다. 개정된 고령자고용안정법에 따라 연금지급 개시연령에 맞추어 2013년도까지 단계적으로 65세까지의 정년 연장, 계속고용제도의 도입 등 고령자 고용 확보 조치를 강구하는 것이 사업주에게 의무로 부여되었다. 또한 노사간 협정에 의해 계속고용제도의 대상 노동자의 기준을 정하는 것이 가능해졌다(2006년 4월 시행).

또한 일본 정부는 구인연령제한의 해소·완화를 지도하고 있다. Hello work(직업안내소)의 연령불문 구인비율은 2005년도에 30%로 하는 것을 목표로 설정한 바 있는데, 개정된 고령자고용안정법에 따라 목표를 달성했기 때문에 새롭게 2007년까지 50%로 목표를 상향 설정하였다.

(2) 사회보장제도 개혁

일본 정부의 사회보장제도 개혁의 목표는 지속가능한 사회보장제도의 구축이다. 다시 말해 청년층이 장래를 전망할 수 있고 고령자도 안심할 수 있는 사회를 만들기 위하여 2002년도의 의료제도개혁을 시작으로 연금과 개호(care) 보험 등의 개혁을 추진해왔다. 2006년도에는 지속적으로 의료제도개혁을 실시하여 개별 제도개혁뿐만 아니라 연금, 의료, 개호 등을 하나로 묶은 ‘사회보장의 통합 개선’을 추진하고 있다.

이 가운데 연금제도 개혁의 기본 골격은 향후 급부와 부담의 균형이 이루어지도록 5년마다 급부와 부담을 개선함으로써 앞으로 100년 뒤에 급부와 부담이 균형을 이루도록 보험료의 장래 수준을 고정하는 것이다.

또한 개호보험제도 개혁은 밝고 활력 있는 초고령 사회를 모색하고 제도가 지속 가능하도록 하며 사회보험을 통합하는 관점에서 추진되고 있다. 개혁의 내용으로는 예방 중시형 시스템으로의 전환, 시설급부의 개선(주거비·식비 등 개호보험

시설 이용자의 부담을 경감), 지역에 다양한 서비스를 제공하는 새로운 서비스 체계의 확립, 서비스의 질 향상, 부담방법과 제도운영 개선(저소득층을 배려한 보험료설정 추진, 시정촌의 보험자기능 강화 등)이다.

(3) 어촌의 양극화 완화정책

일본에서는 어촌양극화를 완화하는 정책을 구체적으로 제시하고 있지는 않지만 어항·어장·어촌에 대응한 시책의 방향으로 강력한 산지 조성을 위한 어항·어장의 일체적 정비를 내세우고 있다. 그 목적은 주변수역의 기초생활력을 향상시키는 것, 국제경쟁력 강화를 도모하기 위한 수산물공급기반을 충실화하는 것이다. 또한 안전하고 활력 있는 어촌조성을 위해 어촌지역의 방재력 강화, 생활환경 향상, 지역자원을 활용한 어촌 조성 및 도시와 어촌의 공생·교류의 촉진에도 역점을 두고 있다.

특히 안전하고 활력 있는 어촌 조성은 어촌사회의 양극화를 완화하는 기반으로 참고 가능하며 관련사업을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

① 어촌의 방재력·생활환경 향상

- 어업집락환경정비사업 : 안전하고 안심할 수 있는 어촌을 조성하기 위한 사업으로 오수처리시설 정비가 뒤쳐진 어촌의 집락배수시설 정비를 추진함과 동시에 지진·방재 대책 강화가 필요한 어항배후의 어업집락에 방재도로 정비를 실시함.
- 어촌지역력 향상사업 : 지역자원을 활용한 어촌활성화를 촉진함. 「부흥하는 농산어촌 지식인회의」의 제언에 입각해 활력 있는 어촌조성을 추진한다는 관점에서 공모제안 방식을 통해 지역자원을 활용한 선진적인 전 지역 대책을 촉진함.
- 수산동식물양식시설 재해보급사업 : 2004년 10월에 발생한 니가타(新潟)현의 츠에즈(中越)지진으로 재해를 입은 비단잉어 양식 시설에 대해 산간부의 도로 복구 지연 등으로 사업 착수가 늦어진 시설에 대해 보급, 조성함.
- 재해에 대비한 방치정(放置艇)의 적절한 이용추진사업 : 재해시 2차 재해를 방지한다는 관점에서 레저용 보트(pleasure boat) 대책에 덧붙여 폐업어선 등의 장기계류어선 수용방책에 대한 조사·검토를 실시함.

② 다면적 기능 발휘 촉진

- 환경·생태계보전활동지원조사·실증사업 : 조장(藻場)·간석의 유지·관리 등 어업자가 중심이 되어 시행하는 환경·생태계보전 활동을 촉진하는 정책 수단을 확립하기 위한 조사·실증과약을 실시함.
- 낙도어업재생지원교부금 : 다면적 기능을 발휘하는 낙도어업의 재생을 촉진한다는 관점에서 공동으로 낙도어업 재생에 힘쓰는 어업집락에 대해 교부금을 지원함.

3) 시사점

어촌의 양극화 완화를 위한 외국의 정책사례는 찾아보기 힘든데 그 중에서 영국과 일본의 사례연구를 통하여 우리 어촌사회에 적용할 수 있는 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영국의 사례를 통해 지역사회차원에서 다양한 사회적 기업이 사회 양극화 완화에 기여하고 있음을 알 수 있었다. 지역사회 또는 집단 구성원의 전체 후생 및 복지 등 삶의 질 향상을 위하여 민간기업 또는 정부가 수행할 수 없는 영역에서 사회적 기업의 활동은 매우 의미가 있다. 사회적 자본이 풍부한 어촌계가 향후 사회적 기업의 주체로 그 역할을 수행할 수 있을 것으로 전망되며 이때 정부 또는 지방자치단체의 지원 등이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 일본 수산청은 독자적 어업집락환경정비사업, 어촌지역력 향상사업 그리고 낙도재생사업 등 구체적 사업을 추진하고 있다는 점에서 시사하는 바가 많다. 향후 해양수산부의 어촌 양극화 완화관련 사업으로 참고할 수 있다. 이 중 낙도재생사업과 유사한 조건불리지역 수산보전제 관련 사업이 해양수산부 사업으로 조만간 실시될 것으로 보인다.

제5장 어촌의 양극화 완화정책방안

1. 기본 추진 방향

1) 어촌의 양극화 실태 및 어업인 의견 반영

어촌의 양극화 완화정책을 추진함에 있어 정책목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 양극화 실태에 대한 실증 분석을 근거로 하고 어업인의 견해를 반영하는 기본정책방향을 설정하고 이에 따른 세부실천계획을 수립하여 추진하는 체계적이고 종합적인 접근이 필요하다. 이러한 의미에서 본 연구에서는 의료·복지 등에 대한 실태조사, 양극화 인식도 조사 및 완화 정책방안 수요조사 그리고 범 부처 차원에서 추진되고 있는 농림어업인 삶의 질 기본계획의 추진과제 이행여부와 필요성 조사 등을 실시하였다. 이러한 연구결과를 토대로 도출된 어촌 양극화 완화 기본정책 방향을 제시해 보면 <그림 5-1>과 같다.

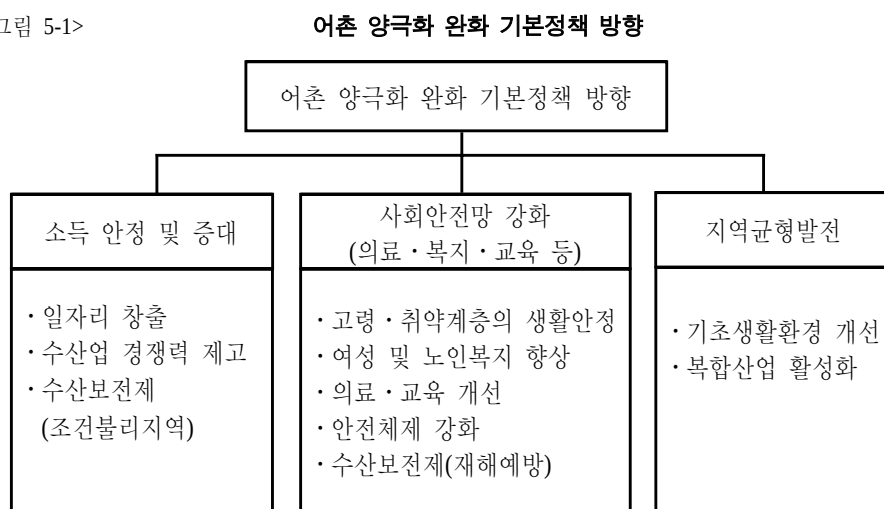
어촌 양극화 완화 기본정책 방향은 크게 세 가지, 즉 소득안정 및 증대, 지역균형발전 그리고 사회안전망 강화로 구분된다. 우선 소득의 안정 및 증대는 어촌의 양극화 및 소득격차를 해소함에 있어 가장 기본적으로 해결되어야 하는 소득정책이라 할 수 있다. 이에 해당되는 구체적 과제로는 일자리 창출, 수산업 경쟁력 강화방안 그리고 수산보전제 등을 들 수 있다.²⁵⁾

다음으로 사회안전망 강화의 정책방향은 고령화에 대비하고, 특히 농촌에 비해 미흡한 여성·노인복지부문, 의료·교육여건개선, 안전강화 그리고 재해예방수산보전제 등에 보다 집중해야 할 것이다.

마지막으로 지역균형발전 측면에서 도시 및 농촌과 비교하여 뒤처져 있거나, 아직 어촌을 사업대상으로 하지 않는 기초생활환경개선 그리고 복합산업 활성화 분야에 초점을 두어야 할 것이다.

25) 어촌의 소득 양극화 완화방안은 1차년도 연구인 「어촌의 양극화 실태와 정책과제」(2006)에 제시되어 있으므로 참조 바람, 본 연구에서는 소득 이외의 분야에 있어 어촌의 양극화 완화 방안을 집중적으로 다루고자 한다.

<그림 5-1>



2) 정부와 민간의 역할분담 및 협력에 의한 양극화 대처

사회경제적 불평등 및 격차 등 양극화 심화로 사회통합을 위협하여 사회를 혼란에 빠뜨릴 개연성이 높아진다면 이의 해소 또는 완화 차원에서 정부가 개입하게 된다. 앞의 연구에서 검토한 바와 같이 양극화 완화 또는 해소 문제는 국가 차원에서 또는 각 정부부처 차원에서 다양한 정책과 구체적인 사업으로 대응해 오고 있다.

특히 농어촌 부문에서는 ‘농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한 법률’을 제정하여 범정부 차원에서 2005년부터 5개년 계획으로 4개 중점과제와 108개 세부추진사업을 시행하여 농어촌의 양극화 완화를 위한 노력을 경주해 오고 있다.

이러한 국가 또는 정부차원에서뿐 아니라 민간의 지역사회 차원에서도 어촌의 양극화 완화를 위한 노력이 필요하다는 것이 본 연구의 시각이다. 이러한 의미에서 양극화 완화에 기여할 수 있는 기반으로 사회적 자본의 개념을 검토하였고 사회적 자본이 풍부한 조직 또는 집단으로 어촌계를 상징하여 간략하게 어촌계의 사회적 자본 실태를 조사하여 분석하였다. 향후 민간차원에서 어촌계를 어촌 양극화 완화의 추진주체로 삼고자 한다.

민간차원의 어촌계는 정부차원에서 추진할 수 없는 부문에 주력하여 관할 지역 내 어업인을 대상으로 사회적 자본을 충분히 발휘하여 모든 구성원이 함께 삶의

질이 향상되는 양극화를 완화 또는 극복하는 방안을 강구해야 한다. 따라서 사회경제적 격차를 줄이고 심화되고 있는 양극화 정도를 완화하기 위한 어촌계 정책방향과 추진과제를 설정할 필요가 있다.

3) 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획과 연계

어촌의 양극화 문제를 다루고 완화 또는 해소방안을 마련하고 추진함에 있어 선행적으로 검토되어야 하는 것이 ‘농림어업인 삶의 질 향상 기본계획’이다. 이 계획은 범정부차원에서 추진되고 있는데 농어촌에 공통되는 부문에서는 주로 농림부가 주체가 되어 관련사업을 추진하고 있다. 농촌과 무관한 어촌·어업인에 한정된 일부 사업에 한해서는 해양수산부가 독자적 사업으로 추진해 오고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 해양수산부가 어업인의 삶의 질 향상 또는 어촌 양극화 완화 정책과 관련된 모든 사업을 독자적으로 추진하기에는 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 한계를 감안하여 동 계획에서 추진하고 있지 않거나, 농촌과 비교하여 어촌에서 시행하지 않는 사업 등에 대하여는 해양수산부가 적극적인 자세로 정책을 개발하고 관련 사업을 발굴하여 추진해야 할 것이다.

본 연구는 이러한 관점에서 동 계획 속에서 어촌에 보다 확대 또는 확충해야 하는 과제와 새로이 추진해야 하는 사업 그리고 그 추진주체 등에 관하여 제안하고자 한다. 이를 토대로 향후 해양수산부에서는 면밀한 검토를 통해 구체화하여 정책화할 필요가 있다.

2. 어촌 양극화 완화정책방안

앞에서는 어촌의 양극화 완화 정책을 추진함에 있어 고려해야 할 기본 방향을 3가지 관점에서 제안하고 아울러 거시적 차원에서 어촌 양극화를 완화하는 정책 방향을 제시하였다. 여기에서는 본 연구의 분석 결과 도출된 어촌 양극화 완화 정책방안을 제안하고자 하며 주로 어업인 삶의 질 향상과 연계된 측면에서 다루고자 한다.

1) 기본방향

어촌사회의 양극화를 완화하는 기본 방향은 크게 두 가지 측면에서 접근되어야 한다. 하나는 도시 또는 농촌과 격차가 나는 부분에 있어 완화하는 방안 마련과 다른 하나는 어촌 내에서 특히 열악한 입지유형의 어촌을 대상으로 우선적인 완화 방안이 실시되어야 한다는 것이다.

우선 본 연구의 양극화 실태에 대한 종합·분석 결과에서 도시와의 비교에서 격차가 나타난 의료·복지, 교육, 지역개발 및 생활·환경, 복합산업 및 문화·여가 등 모든 부문 그리고 농촌과 비교해서 어촌이 더 열악한 것으로 나타난 안전부문과 복지, 주거·생활부문에서 격차를 완화시킬 수 있어야 한다. 도시/농촌 등의 지역 간 비교를 통해 볼 때, 어촌 양극화를 완화하기 위한 기본방향은 어촌의 의료·복지 부문(안전, 여성·노인복지), 교육 부문, 생활환경 부문(주거·생활환경), 복합산업 및 문화·여가 부문에 대한 정부의 적극적인 정책방안과 세부사업 추진이 이루어져야 한다.

<표 5-1>

어촌과 도시/농촌과의 비교에서 격차가 나타난 부문

구 분	어 촌
의료·사회안전망·복지	
의료(건강)	√
안전	√
사회안전망(공적연금·보험)	
복지(여성·노인)	√
교육	√
지역개발 및 생활환경	
주거·생활	√
정보화	
복합산업 및 문화·여가	√

주 : √ 표시는 도시 또는 농촌과 비교하여 격차가 나타나는 부문을 나타냄.

다음으로 본 연구의 어촌내 입지유형별 양극화 실태분석 결과에 의하면 도시/농촌과의 비교, 어촌내 유형별 비교에서 격차 및 양극화 정도가 심한 취약지구형, 연안촌락형 그리고 도시근교형 어촌의 순으로 양극화 완화 정책이 추진되어야 한다(<그림 5-2> 참조)는 것이 기본방향이다.

<그림 5-2>

어촌 유형별 양극화 완화정책 우선순위



이러한 기본방향을 토대로 어촌의 양극화 완화를 위한 세부정책방안을 제시하고, 특히 입지유형에 따른 취약지구형, 연안촌락형 등 어촌유형별로 우선적으로 추진해야 하는 양극화 완화정책방안을 제안하고자 한다.

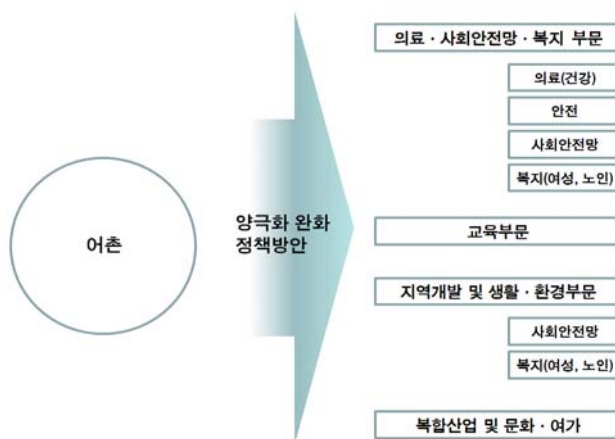
어촌 양극화 완화를 위한 정책방안은 타 부처와 중복되지 않고 해양수산부가 독자적으로 추진할 수 있도록 담당부서 및 우선순위²⁶⁾ 등을 검토하였으며, 또한 타 부처 사업에 협력을 요구할 수 있는 정책방안을 중심으로 제안하고자 한다.

2) 어촌 양극화 완화를 위한 세부정책방안과 사업

어촌은 <그림 5-3>에서 제시하는 바와 같이 크게 4개 부문, 즉 의료·사회안전망·복지 부문·복지 부문, 교육 부문, 지역개발 및 생활·환경 부문 그리고 복합산업 및 문화·여가 부문에서 양극화 완화의 정책방안이 마련되고 추진되어야 한다. 각 부문별로 검토한 세부정책방안 및 관련 사업을 제시해 보면 다음과 같다.

<그림 5-3>

어촌의 양극화 완화를 위한 세부정책방안



26) 본 연구결과를 바탕으로 소요예산의 적절성, 시행의 용이성, 효과성 그리고 중복성 등을 고려하여 연구진의 판단으로 우선순위를 정하였다.

(1) 의료·사회안전망·복지부문

의료·사회안전망·복지부문은 다시 세부적으로 의료, 사회안전망, 복지로 구분되며 양극화를 완화시킬 수 있는 정책방안은 취약지역 긴급의료수송 수산보전제, 재해예방 수산보전제, 조건불리지역 수산보전제, 수산작업재해보상지원, 여성어업인 양성지원사업, 맞춤형 어촌복지 바우처(Voucher) 등이 있다.

① 취약지역 긴급의료수송 수산보전제

어촌 특히, 도서지역과 같은 취약지역은 병·의원과 같은 의료기관까지 도달하는 데 평균 44.2분 정도가 소요되는 것으로 조사되었는데, 이는 접근성이 떨어질 뿐만 아니라 긴급환자 발생시 병원까지 수송하는 데 많은 비용이 발생한다. 이러한 입지적 불리함으로 인해 의료혜택의 격차가 발생하기 때문에 이를 해소하기 위한 정책으로 (가칭)취약지역 긴급의료수송 수산보전제의 도입이 필요하다. 취약지역 긴급의료수송 수산보전제를 도입하여 취약지역으로부터 의료기관 접근성을 제고시키고 교통비를 지원함으로써 의료부문의 격차를 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

② 재해예방 수산보전제

어촌은 농촌이나 도시지역에 비해 자연재해의 빈도와 그 피해규모가 크다. 매년 3.1회 정도 내습하는 태풍과 그 밖에 폭풍, 해일 등 자연재해와 선박충돌 등 재난사고의 위험도 매우 높다. 어촌지역에서 자연재해나 재난으로 인해 입는 피해규모는 연간 평균 674만 원 정도로 조사되었다. 이러한 비용지출은 열악한 어촌의 현실에서 양극화 격차를 심화시키는 요인 중의 하나이다. 따라서 자연재해로부터 예방을 목적으로 지출되는 비용과 안전교육 관련 비용을 국가가 지원함으로써 어가경영에 도움을 줌으로써 양극화 완화에 기여할 수 있다.

③ 맞춤형 어촌복지 바우처 제도

어촌의 복지는 도시와의 격차가 크게 벌어져 있는 부분이다. 보건복지부, 농림부 등 타 부처에서 추진하는 복지정책에서 어촌의 여건에 부합하고 어업인들에게 실질적인 도움이 될 수 있는 사업은 많지 않은 것이 현실이다. 따라서 타 부처와의 중복성이 적으면서 어업인들의 건강, 안전, 노인복지 등 공동복지증진을 위한 물품 및 서비스 용역을 제공하는 제도가 필요하다. 이 정책은 현재 해양수산부 수산경영과에서 검토하고 있으며, 어촌 실태와 수요를 충족시킬 수 있도록 발전되어야 할 것이다.

이 밖에도 수산작업재해보상지원, 여성어업인양성지원사업 등이 있으며, 이를 정리하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 의료·사회안전망·복지부문 세부정책방안과 사업

구분		정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
의료	의료기관 접근성	- 의료기관 접근성 제고 - 의료교통비 지원	취약지역 긴급의료 수송 수산보전제	수산경영과	4
사 회 안 전 망	재난 및 자연 재해 예방	- 재해예방 및 안전교육 지원	재해예방 수산보전제	수산정책과	3
	조건불리	- 조건불리지역 소득보전	조건불리지역 수산보전제	수산경영과	2
	안전공제 지원	- 안전공제 가입 장려	-	-	5
복 지	작업재해	- 작업 중 발생한 재해에 대한 지원강화	수산작업재해보상지원	수산경영과	1
	인력지원	- 취약어가 인력지원	-	수산경영과	
	여성복지	- 여성직업 알선 및 창업지원 - 여성문화/복지시설 건립	여성어업인 양성지원 사업(확대)	수산경영과	
	노인복지	- 경로당 운영비 지원 - 어업인 건강관리실 도입 - 노인봉사원활동 프로그램	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	수산경영과	
	문화 여가시설	- 찜질방, 건강센터 조성	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	수산경영과	

(2) 교육부문

교육부문은 다시 세부적으로 어업인 특화교육, 방과후 교실, 교류확대, 학습 도우미, 교육여건 등으로 구분해 볼 수 있다. 교육부문은 해양수산부 차원에서 추진할 수 있는 정책이 매우 적지만 어업인 특화 교육, 교육여건, 교통수단 지원 등 새로운 정책발굴이 필요하다(<표 5-3> 참조).

한편, 교육인적자원부에서 실시하는 방과 후 교실 운영, 방학캠프 등은 도시와의 격차가 현저히 나타나는 부문으로 이들 사업들이 어촌지역 내에서 활발히 운영될 수 있도록 노력해야 한다.

<표 5-3>

교육부문 세부정책방안과 사업

구분		정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
교육	방과후 교실	- 방과 후 교육 확대	-	교육인적자원부	2
	교류확대	- 방학캠프 운영	-	교육인적자원부	6
	학습 도우미	- 학습도우미 지원확대	-	교육인적자원부	4
	어업인 특화교육 (성인)	- 비어업 시기 교육프로그램 - 눈 높이에 맞는 사회교육 - 노인 및 저학력자를 위한 교육	어업인 교육정보 포털 구축 추진	수산경영과	1
	교육여건	- 수산업전문학교 운영 - 수산계 대학생 학자금 보조지원	-	해수부	5
	교통수단 교통비	- 교통수단 또는 교통비 지원	-	해수부	3

(3) 지역개발 및 생활·환경부문

지역개발 및 생활·환경부문은 기반시설(유통 및 교통), 쓰레기·생활오수·분뇨처리, 어촌정보화 등에서 농촌, 도시와의 격차가 나타나고 있다. 이를 해소하기 위한 정책방안으로는 낙후어촌 생활환경 개선, 1어촌 1멘토 제도, 정보화사업(정보화마을, 디지털어촌 구축사업), 취약계층 난방비 지원, 환경친화형 어촌주거모델 등의 새로운 정책발굴이 필요하다(<표 5-4> 참조).

① 낙후어촌 생활·환경 개선

어촌의 생활·환경은 기반시설 특히, 유통시설이나 교통시설이 매우 취약한 것으로 나타났으며, 쓰레기, 생활오수, 분뇨처리 등에서 매립, 방류가 많아 환경오염의 문제가 되고 있다. 이러한 낙후어촌 생활·환경을 개선하기 위해서는 기존의 해양수산부 사업만으로는 한계가 있으므로 새로운 정책사업의 발굴이 필요하다. (가칭)낙후어촌 생활환경 개선사업은 생활·환경 여건이 낙후된 어촌을 선정하여 기초생활환경을 개선하는 목적으로 추진될 필요가 있다.

② 1어촌 1멘토 제도

어촌의 지역개발에서 결국 가장 중요한 인적자원을 발굴 육성하는 제도로 기존의 사무장 제도, 컨설팅 제도를 확대·개선한 제도이다.

<표 5-4>

지역개발 및 생활·환경부문 세부정책방안과 사업

구분		정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
지역 개발	기반시설	- 유통시설, 교통시설 확충	낙후어촌 생활환경 개선	어촌어항과	2
	쓰레기	- 분리수거 시스템 개편 - 매립, 소각 대체방안 마련			
	생활오수	- 방류 대체방안 마련			
	분뇨처리	- 방류 대체방안 마련			
및 생활 환경	어촌 정보화	- 컴퓨터 보유율 제고 - 홈페이지 구축률 제고 - 컴퓨터 교육 증대	정보화마을사업 디지털어촌구축사업	행정부 해양수산부	1
	난방비 지원	- 취약계층 난방비 지원	-	수산경영과	4
	주거모델	- 환경친화형 어촌주거모델	-	어촌어항과	5
	인적자원 육성	- 기존 사무장 제도 확대 - 컨설팅 제도 개선	1어촌 1멘토 제도	어촌어항과	3

(4) 복합산업 및 문화·여가부문

복합산업 및 문화·여가부문은 다시 세부적으로 자원 발굴, 교류 활성화, 소프트웨어 발굴 등으로 구별되며, 어촌의 양극화를 완화시킬 수 있는 정책방안으로는 어촌 부존자원 발굴 및 활용, 도시어촌교류 활성화 등이 있다(<표 5-5> 참조).

① 연안어촌 어메니티 자원 발굴 및 활용

연안어촌은 상대적으로 자원의 발굴과 활용이 활발히 이루어지지 않고 있다. 따라서 그만큼 미활용되고 있는 자원이 상대적으로 풍부하게 분포하고 있다. 최근 어촌관광에 대한 관심이 높아지면서 연안어촌을 찾는 도시민이 급격히 늘어나고 있으나 이들의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 고부가가치의 자원발굴과 활용방안이 체계적으로 마련되어 있지 못한 것이 현실이다. 해양수산부에서는 어촌체험관광 마을, 어촌관광활성화 사업 등 도시민에게 여가공간 제공과 어업인의 어업외소득 제고를 목적으로 하드웨어 중심의 사업을 꾸준히 추진하고 있으나 어메니티의 자원발굴과 활용에 대해서는 정책발굴을 하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 연안어촌 어메니티의 자원발굴과 이를 고부가가치로 활용할 수 있는 정책개발이 중요한 과제라고 할 수 있겠다.

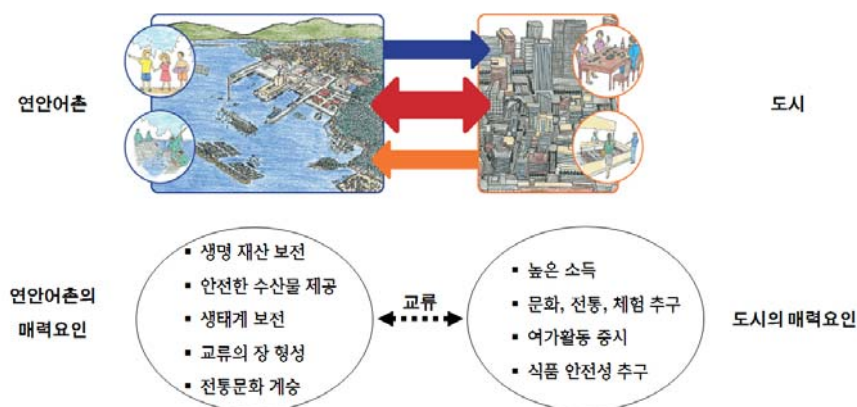
연안어촌 어메니티 자원의 조사 및 발굴은 76개 연안 시·군·구를 대상으로 자연, 경관, 역사, 문화, 경제, 공동체 자원 등을 체계적으로 조사하고 DB화하여

연안어촌 어메니티 지도(Amenity Map)를 만들어야 한다. 연안어촌 어메니티 자원 조사의 발굴과 창출전략에서 가장 중요한 것은 발굴한 자원을 어떻게 활용할 것인가에 대한 방안이 세부적으로 마련되어야만 정책적 실효성을 거둘 수 있다는 점이다. 자원을 발굴하는 시점에서부터 활용방안을 염두에 두고 자원으로 발굴한다면 어촌의 새로운 발전동력으로 추진될 수 있을 것이다.

② 도시어촌교류 활성화

<그림 5-4>

도시어촌교류 활성화 정책방향



<표 5-5>

복합산업 및 문화·여가부문 정책방안과 사업

구분	정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
자원발굴	- 어촌부존자원 발굴 및 활용	연안어촌 어메니티 자원발굴 및 활용	어촌어항과	3
교류	- 도어교류센터 조성	도시어촌교류 활성화	어촌어항과	1
소프트웨어	- 프로그램 및 마케팅	도시어촌교류 활성화	어촌어항과	2

연안어촌 어메니티 정책에서 중요한 부분 중의 하나가 시장형성과 도시어촌교류 활성화 유도이다. 먹거리를 포함해 연안어촌의 다양한 어메니티 자원을 보유하고 있음에도 불구하고 도시어촌교류 활성화를 위한 정책은 농림부에서 추진했던 1사 1촌에 머물러 있다고 할 수 있겠다. 연안어촌의 매력요인과 도시의 매력요인을 서로 교환시킴으로써 상생의 효과를 극대화시키는 것이 필요하다. 안전한 수산

물 시식·구매 활동, 생태환경, 전통문화 등에 대해 도시민들은 높은 지불의사를 가지고 있기 때문에 이를 위한 시장형성과 교류를 촉진시키기 위한 다양한 정책발굴이 필요하다.

3) 어촌 유형별 양극화 완화의 우선 정책방안

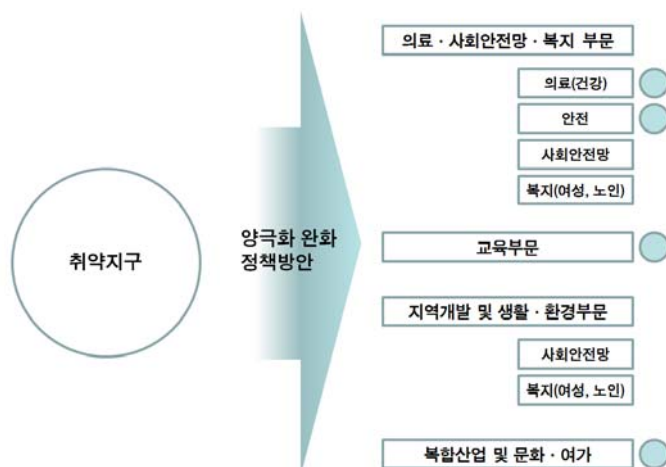
어촌의 입지유형에 따라서도 양극화 격차가 다소 다르게 나타나기 때문에 이를 완화하기 위한 정책에 있어서도 정책의 우선순위가 달라질 필요가 있다. 따라서 여기에서는 어촌내 입지유형별로 양극화가 심화되어 있는 취약지구형, 연안촌락형의 우선적인 정책방안에 대해 제시함으로써 향후 해양수산부에서 정책추진시 우선순위를 토대로 집행할 수 있도록 한다. 도시근교형의 경우에는 앞서 제시된 어촌의 양극화 완화를 위한 세부정책방안과 동일하기 때문에 생략하도록 한다.

① 취약지구형 어촌

취약지구형 어촌의 경우 가장 취약한 것으로 나타난 복합산업 및 문화·여가 부문과 의료·안전·교육 부문에 양극화 완화 정책방안이 집중되어야 한다.

<그림 5-5>

취약지구형 어촌의 양극화 완화 정책방안



주 : ● 표시는 양극화 완화를 위해 우선적으로 추진해야 할 부문을 표시한 것임.

취약지구형 어촌에 있어 우선적으로 추진해야 하는 양극화 완화 정책방안의 세부사업을 살펴보면 ① 복합산업 및 문화·여가 부문으로 연안어촌 어메니티 자원 발굴 및 활용, 도시어촌 교류 활성화 사업 등이 추진되어야 하며, ② 의료(건강)와 안전, 그리고 ③ 교육부문이 되어야 한다.

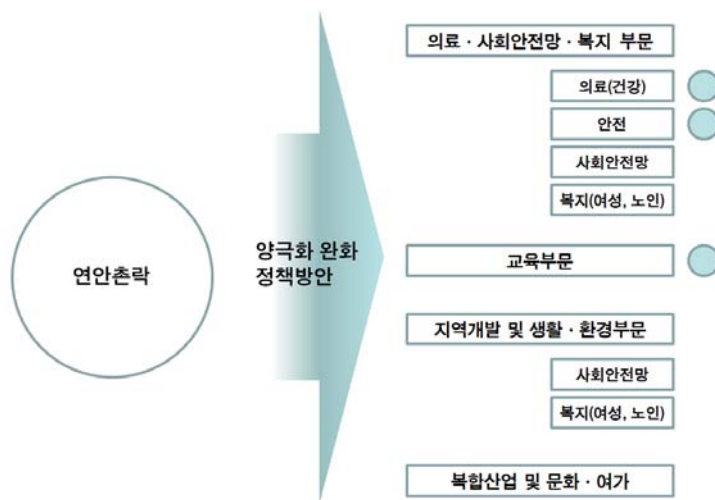
② 연안촌락형 어촌

연안촌락형 어촌의 양극화 완화 정책방안의 우선순위는 상대적으로 취약한 의료(건강), 안전, 교육부문에 우선적이고 집중적인 정책을 통해 양극화 완화를 추진해야 할 것이다.

연안촌락형 어촌에서 우선 추진되어야 할 양극화 완화 정책방안의 세부사업은 ① 의료부문, ② 안전부문, ③ 교육부문 등이다.

<그림 5-6>

연안촌락형 어촌의 양극화 완화 정책방안



주 : ● 표시는 양극화 완화를 위해 우선적으로 추진해야 할 부문을 표시한 것임.

3. 어촌 양극화 완화를 위한 어촌계의 정책방향과 추진과제

국가 또는 정부 차원에서뿐 아니라 지역사회 차원에서도 어촌사회 양극화 문제에 적극 대처하며 관련 방안을 마련하고 완화·해소하려는 시도와 노력이 뒷받침

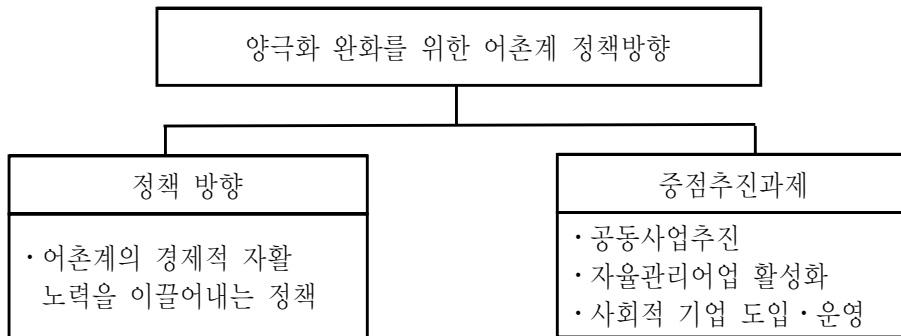
되어야 한다. 이러한 측면에서 그동안 어촌사회에서 중추적인 역할을 수행한 어촌계(漁村契)를 적극 활용하여 어촌지역의 사회안전망을 확충하고 지역발전의 주체로 그 역량을 발휘하도록 해야 한다.

어촌계는 전통적인 동계(洞契)적 성격을 가지고 있고 지금도 촌락공동체적 운영원리로 조직이 운영되고 있다. 최근 연구에 의하면 타 집단 또는 조직과 비교하여 어촌계가 신뢰, 협동, 호혜성 그리고 상부상조 정신 등 사회적 자본이 풍부하다는 평가를 받고 있다. 이 사회적 자본은 양극화 원인인 사회적 배제를 약화시키고 집단의 경제적 효율성을 높임으로써 양극화 완화의 기반 또는 토대로 작용할 수 있다.

본 연구에서도 어촌 사회경제적 격차 완화에 어촌계가 기여하는 바가 큰 것으로 나타났는데, 어촌사회 양극화 완화를 위해 어촌계의 정책방향과 추진과제²⁷⁾를 제시해 보면 <그림 5-7>과 같다.

<그림 5-7>

양극화 완화를 위한 어촌계 정책방향과 추진과제



양극화 완화를 위한 어촌계의 정책방향은 경제적 자활노력을 이끌어내는 것이며, 중점 추진과제로는 공동사업 추진과 자율관리어업의 활성화를 제안할 수 있다.²⁸⁾ 어촌계를 사업주체로 하는 현행 해양수산부사업은 다양하고 그 가짓수 또한 많으므로 향후에도 이들 사업에 보다 집중하여 추진해야 할 것이며 다양한 공동사업 개발이 요구된다.

27) 본 연구는 어촌 양극화 완화를 위해 정부가 추진해야 하는 정책과제를 도출하는 것이 주 목적이므로 어촌계의 정책방향과 추진과제는 향후 연구 과제로 남기고 여기에서는 그 필요성의 차원에서 간략하게 제안하고자 한다.

28) 이들 정책방향과 추진과제는 본 연구에서 실시한 어업인 설문조사결과를 반영하였다.

어촌계 공동사업은 어촌(계) 공동의 부를 늘리고 이것이 어업인 개인소득으로 이어지고 또한 일부는 마을운영 경비로 충당되며 배당금은 어촌에서 고령의 어업인에게 주요한 수입원이며 생계수단이 된다. 이러한 공동사업의 확대추진을 통하여 어촌의 사회적 자본은 쌓이고 이것이 양극화를 완화하는 토대를 형성하는 시스템으로 자리 잡게 될 것으로 사료된다.

그리고 자율관리어업은 어업자원의 이용주체인 어업인이 지역특성에 맞게 자율적 책임 하에 어업자원과 어장을 관리하여 지속가능한 어업자원관리 체계를 유지하고 소득증대를 통한 어촌사회 발전을 이끌어내는 것을 목적으로 하고 있다. 자율관리어업은 어업인의 노력과 희생이 요구되며 이는 공유재인 어장을 지속 가능하도록 이용하고 관리해야 하는 어촌계의 책무이기도 하다.

최근 성공한 자율관리어업 성공사례는 좋은 평가를 얻고 있는데 자율관리어업의 도입을 계기로 마을화합과 주민단결을 이끌어내 그 동안 어업갈등 문제 등이 해소된 사례가 적지 않다. 자율관리어업은 어촌의 사회적 자본을 증대시키는 직접적인 정책이라 할 수 있다.

자율관리어업이 기존의 정책을 더욱 육성·발전시키는 것이라면 어업에 한정하지 않는 새로운 영역으로의 모색도 필요하다. 그동안 어촌계가 다른 어떤 사회조직보다 사회적 자본을 집적할 수 있었던 것은 공동어장이라는 경제적 실물에 기초하였기 때문이다. 그러나 사회적·자연적 환경 변화로 이러한 기초가 와해되면서 일부 어촌계는 과거와 같은 구실을 못하고 있는 상황에 와 있다. 따라서 자율관리어업 등으로 이를 재건하는 노력도 필요하지만 이제는 어업에 대한 의존을 줄이면서 어촌 지역의 삶의 질을 높이는 조직적인 노력이 함께 요청된다.

그 대표적인 것이 제4장 영국의 사례에서 언급한 사회적 기업이다. 마침 우리나라도 2007년 7월 ‘사회적 기업 육성법’이 발효되어 정부가 본격적인 육성에 나서고 있다. 이 법에서 정의한 사회적 기업은 취약계층에게 사회적서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업이다. 정부의 인증을 받으면 세제 및 사회보험료 지원, 보호된 시장 제공, 경영 및 연구지원, 사회적 서비스 제공, 기업운영에 필요한 재정 지원 등의 혜택을 받게 된다. 2007년 11월 현재 저소득층 대상 간병서비스, 노인 대상 이동지원서비스, 친환경 건물청소, 우리밀 쿠키 생산, 폐기물 수거·재활용 등 36개 사회적 기업이 정부의 인증을 받은 상황이다.

어촌은 고령화가 급속도로 진행되고 있고 도시에 비해 사회적 서비스가 크게

부족하며 일자리도 충분하지 않다. 따라서 도시보다 사회적 기업과 같은 새로운 기업 개념의 도입이 가장 절실한 곳이다. 우리나라와 영국의 사례에서 볼 때 어촌에서 가능한 사회적 기업 테마로는 지역 노인 대상 서비스, 외딴 지역의 마을상점, 해안립 관리, 연안환경 관리, 어촌 특유의 폐기물(폐어구, 폐각, 폐사 물고기 등)의 수거·재활용, 태양광, 풍력 등 대체 에너지원 활용 등을 들 수 있다. 이들은 지역의 공공 서비스 수요에 부응하면서 고용과 소득을 창출하는 일석이조의 효과를 기대할 수 있다.

그러나 사회적 기업도 기업이기 때문에 기업으로서 지속 가능하려면 이에 대한 철저한 준비가 필요하다. 특히 우리나라에서 사회적 기업은 이제 시작하는 단계에 있고 어촌의 사례는 전무하다. 따라서 어촌의 사회적 기업 설립을 추진하기 위해서는 어촌계 등 어촌 내부의 자발적인 움직임도 중요하지만 지자체, 관련 기업·단체, 지역 대학·전문가 등의 협조가 절대적으로 필요하다. 개별 어촌 지역의 자원에 대한 조사를 통해 지역 특성에 맞는 테마를 개발하고 여기에 기존에 보유한 기술, 새로 추가해야 하는 기술, 필요한 인재, 자금 조달 방법, 지역 내 활용 가능한 자원, 수요처(소비 시장) 등이 심도 있게 검토되어야 한다. 이를 위해 어촌과 관련한 사회적 기업의 국내외 사례를 연구하고 우리나라 어촌에 적용하는 방안, 기존 어촌계 조직을 활용하는 방안 등이 먼저 연구되어야 한다.

제6장 결론 및 정책 제언

어촌은 농촌과 도시에 비해 소득뿐만 아니라 교육·문화·복지·정주여건 등 삶의 전반적인 부분에서 우리나라 사회양극화의 한 단면을 보여주는 지역으로 간주되고 있지만 어촌의 양극화에 대한 실태 파악 및 분석 등은 전혀 이루어지지 않고 있었다. 특히 어촌문제는 농촌문제의 일부로 다루어지는 것이 보통이어서 어촌의 현실이 반영된 양극화 완화·해소를 위한 대책 마련에 한계가 있으며 정책 추진에서 소외되는 부분도 나타나고 있다.

이러한 문제점 인식에서 본 연구는 2006년부터 2007년까지 2년에 걸쳐 수행되었는데 1차년도 연구에서는 소득부문에 초점을 둔 어촌의 소득 양극화 실태를 농촌과 도시와 비교 분석하고 어촌의 소득 양극화 해소를 위한 정책방향과 정책과제를 제안하였다. 2차년도 연구인 본 연구는 다차원적으로 접근하여 소득부분을 제외한 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문, 문화·교류부문에서 나타나는 어촌의 양극화를 완화하는 방안을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다.

여기에서는 본 연구의 결론으로 주요 연구 결과를 요약하고 아울러 본 연구에서 제안하고 있는 어촌 양극화 완화방안과 관련하여 정책제언을 하고자 한다.

1. 주요 연구결과

1) 어촌사회의 양극화 실태

어촌의 의료·복지 등 실태, 만족도 그리고 양극화 인식도 설문결과 등 종합·분석한 내용을 정리하면 다음과 같다. 어촌의 의료·사회안전망·복지 부문, 교육 부문, 생활·환경 부문, 문화·교류 부문의 모든 부문에서 어촌과 도시의 격차가 큰 것으로 나타났다. 그리고 어촌과 농촌을 비교해 보면, 어촌의 의료·복지가 농촌에 비해 상대적으로 부족한 것으로 나타난 반면, 문화·여가는 농촌보다 양호하였으며, 교육과 생활환경은 비슷한 수준이었다. 특히, 어촌의 안전, 복지(여성, 노인), 주거·생활이 농촌과 도시보다 크게 떨어졌으나 사회안전망, 정보화는 높거나 비슷한 수준을 나타냈다. 따라서 향후 어촌 양극화 완화 정책에서 어촌의 안전,

복지, 주거·생활에 대한 다양한 정책발굴과 사업이 요청된다.

어촌 내 유형별로는 취약지구형과 연안촌락형이 도시근교형 어촌에 비해 격차가 큰 것으로 나타났다. 특히 취약지구형 어촌의 경우에는 의료, 안전, 교육 및 문화·여가 부문, 연안촌락형 어촌은 교육부문에 있어 양극화 완화 정책방안이 필요한 것으로 나타났다.

그리고 어업인이 요구하는 양극화 완화를 위한 정책으로는 고령·취약계층의 생활안정, 기초생활환경개선, 의료여건개선, 어업인 연금·보험확충, 어업외 일자리 기회확대의 순으로 들고 있다. 또한 어촌계는 어촌에서 사회적 약자를 보호하는 사회복지기능을 수행하는 등 어촌의 사회경제적 격차 해소에 기여하는 것으로 어업인은 평가하고 있으며 특히 어촌계 자활노력을 이끌어내는 정책의 필요성이 제기되었다.

2) 양극화 완화·해소 관련 정책의 시사점

어촌의 양극화를 완화·해소하기 위해 범 부처차원에서 통합적으로 추진되고 있는 ‘농어업인삶의질향상대책’과 이와 관련된 세부사업 및 시책에 대한 검토를 통하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, ‘삶의질향상대책’은 주로 농림부에서 주관하기 때문에 어촌·어업인을 정책대상으로 하는 해양수산부의 대책이 미흡한 것으로 나타나 어촌·어업인에 특화된 독자적인 사업을 발굴하여 추진할 필요가 있다. 어촌·어업인이 절실히 필요로 하는 사업이 반영될 수 있도록 어촌·어업인 실태조사가 체계적으로 이루어져야 한다.

둘째, 사업별로 홍보가 부족하여 사업의 인지여부가 낮은 경우도 다수 나타났다. 이는 사업주체가 해양수산부가 아니더라도 어촌·어업인 관련 사업에 대해서는 적극적으로 홍보할 수 있는 방안을 마련한다면 실질적인 수혜정도를 현재보다는 향상시킬 수 있을 것이다.

셋째, 어촌 내 체육시설, 문화공간 등의 시설이 필요하지만 가용부지가 협소하거나 거의 없어 시설도입이 어려운 경우도 나타났다. 해양수산부 차원에서 어항의 다목적 활용방안 등 이를 해소하기 위한 정책발굴이 필요한 부분이다.

넷째, 어촌지역내 폐기물 및 오폐수가 매립 또는 방류되는 등 환경오염이 심각한 것으로 나타났으며, 어촌의 환경과 실정에 맞는 처리방안을 해양수산부 차원에

서 마련해야 한다.

다섯째, 어촌의 지역개발과 관련해서 하드웨어 지원뿐만 아니라 인적자원 육성 및 확대에 대한 필요성이 높은 것으로 나타났다.

여섯째, 어촌과 도시의 교류부분은 농림부의 1사 1촌 운동 등을 그대로 답습하면서 어촌의 차별화된 정책이 발굴되지 않고 있다. 도농교류촉진법이 곧 시행되는 시점에서 해양수산부 차원에서 도시어촌교류 활성화 방안이 마련되어야 한다.

3) 어촌의 양극화 완화정책 로드맵

(1) 기본 방향

어촌은 거의 모든 부문에서 도시지역과의 격차가 나타나기 때문에 이러한 격차를 완화시킬 수 있는 기본 방향이 설정되고 세부실천 과제가 추진되어야 한다. 특히 도시 및 농촌과 비교하여 취약한 의료·복지 부문(안전, 여성·노인복지), 교육 부문, 생활환경 부문(주거·생활환경), 복합산업 및 문화·여가 부문에 대한 정부의 적극적인 정책발굴과 투자가 이루어져야 한다. 그리고 양극화 정도가 심화되어 있는 취약지구형, 연안촌락형, 도시근교형 순으로 양극화 완화 정책이 추진되는 것이 바람직하다.

어촌의 양극화를 완화하는 정책방안은 첫째, 어촌의 양극화 실태와 어업인의 견해가 반영되어야 하며 둘째, 정부와 민간의 역할분담 및 협력에 의한 양극화 극복 방안이어야 하며 마지막으로 범정부차원에서 추진되고 있는 ‘농림어업인 삶의 질 향상기본계획’과 연계되어 추진되어야 한다.

(2) 양극화 완화 방향

본 연구를 통해 제안된 양극화 완화 방안들은 타 부처의 정책과 중복이 되지 않도록 검토하였으며 해양수산부가 독자적으로 추진할 수 있는 사업 등으로 구성하였다.

첫째, 의료·사회안전망·복지부문의 정책방안은 취약지역 긴급의료수송 수산보전제, 재해예방 수산보전제, 조건불리지역 수산보전제, 수산작업재해보상지원, 여성어업인 양성지원사업 그리고 고령자를 위한 맞춤형 어촌복지 바우처 등이다.

둘째, 교육부문에 있어 정책방안은 해양수산부 차원에서 추진할 수 있는 정책이 많지 않은데 어업인 특화교육, 교육여건조성 및 교통수단 지원 등의 새로운 정책

발굴이 필요하다. 그리고 교육인적자원부에서 실시하는 방과 후 교실운영, 방학캠프 등은 도시와 격차가 현저히 나타나는 부문으로 이들 사업이 어촌지역 내에서 활발하게 운영될 수 있도록 노력이 요구된다.

셋째, 지역개발 및 생활·환경부문에서 낙후어촌생활환경개선, 1어촌 1멘토 제의 어촌인적자원 육성, 정보화사업, 취약계층 난방비 지원 그리고 환경친화형 어촌주거 모델제공 등의 정책방안을 제안하였다.

넷째, 복합산업 및 문화·여가부문에서는 연안어촌 어메니티 자원발굴 및 활용으로 어촌의 자연, 경관, 역사, 문화 등의 자원 등을 체계적으로 조사하고 DB화하여 연안어촌 어메니티 지도(Amenity Map)를 작성하고 이들 자원을 고부가가치로 활용할 수 있는 방안이 요구된다.

다섯째, 지역사회 차원에서 양극화 문제에 적극 대처하고 완화방안으로서 어촌의 풍부한 사회적 자본을 토대로 어촌계 공동사업을 추진하며, 자율관리어업을 활성화하고 어업에 대한 의존을 줄이면서 어촌지역의 삶의 질을 높이는 조직적 노력으로 사회적 기업의 도입이 필요하다.

(3) 양극화 완화 방안의 단계별 추진계획

어촌의 양극화 방안을 어촌유형별 및 부문별로 중단기의 단계별 추진계획을 제시해 보면 다음과 같다.

① 어촌 유형별 단계별 추진 : 양극화 정도가 심한 취약지구형 어촌부터 추진



② 부문별 단계별 추진 : 우선순위별로 추진

〈의료·사회안전망·복지부문 세부정책방안과 사업〉

구분	정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
의료	의료기관 접근성 - 의료기관 접근성 제고 - 의료교통비 지원	취약지역 긴급의료 수송 수산보전제	수산경영과	4
사 회 안 전 망	재난 및 자연재해 예방	재해예방 수산보전제	수산정책과	3
	조건불리	조건불리지역 수산보전제	수산경영과	2
	안전공제 지원	-	-	5
복 지	작업재해	작업 중 발생한 재해에 대한 지원강화	수산작업재해보상지원	1
	인력지원	취약어가 인력지원	-	
	여성복지	여성직업 알선 및 창업지원 여성문화/복지시설 건립	여성어업인 양성지원사업(확대)	
	노인복지	경로당 운영비 지원 어업인 건강관리실 도입 노인봉사원활동 프로그램	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	
	문화 여가시설	찜질방, 건강센터 조성	맞춤형 어촌복지 Voucher 제도	

〈교육부문 세부정책방안과 사업〉

구 분		정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
교육	방과후 교실	- 방과 후 교육 확대	-	교육인적 자원부	2
	교류확대	- 방학캠프 운영	-	교육인적 자원부	6
	학습 도우미	- 학습도우미 지원확대	-	교육인적 자원부	4
	어업인 특화교육 (성인)	- 비어업시기 교육프로그램 - 눈높이에 맞는 사회교육 - 노인 및 저학력자를 위한 교육	어업인 교육정보 포털 구축 추진	수산경영과	1
	교육여건	- 수산업전문학교 운영 - 수산계 대학생 학자금 보조지원	-	해수부	5
	교통수단 교통비	- 교통수단 또는 교통비 지원	-	해수부	3

〈지역개발 및 생활·환경부문 세부정책방안과 사업〉

구분		정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
지역 개발 및 생활 환경	기반시설	- 유통시설, 교통시설 확충	낙후어촌 생활환경 개선	어촌어항과	2
	쓰레기	- 분리수거 시스템 개편 - 매립, 소각 대체방안 마련			
	생활오수	- 방류 대체방안 마련			
	분뇨처리	- 방류 대체방안 마련			
	어촌 정보화	- 컴퓨터 보유율 제고 - 홈페이지 구축률 제고 - 컴퓨터 교육 증대	정보화마을사업 디지털어촌구축사업	행정자치부 해양수산부	1
	난방비 지원	- 취약계층 난방비 지원	-	수산경영과	4
	주거모델	- 환경친화형 어촌주거모델	-	어촌어항과	5
	인적자원 육성	- 기존 사무장 제도 확대 - 컨설팅 제도 개선	1어촌 1멘토 제도	어촌어항과	3

〈복합산업 및 문화·여가부문 정책방안과 사업〉

구분	정책개선 방향	정책사업	추진 주체	우선 순위
자원발굴	- 어촌부존자원 발굴 및 활용	연안어촌 어메니티 자원발굴 및 활용	어촌어항과	3
교류	- 도어교류센터 조성	도시어촌교류 활성화	어촌어항과	1
소프트웨어	- 프로그램 및 마케팅	도시어촌교류 활성화	어촌어항과	2

2. 정책 제언

본 연구는 소득 양극화를 제외한 어촌사회의 양극화 실태를 조사하고, 농촌, 도시 간 비교와 어촌 내 양극화 정도를 파악하여 이를 완화시킬 수 있는 다양한 정책을 제시하였다. 어촌사회 양극화 정도를 파악하기 위해 어촌계 1,006개 어가를 대상으로 의료·사회안전망·복지부문, 교육부문, 생활·환경부문, 문화·교류부문에 대한 실태조사와 양극화 인식정도를 조사하였는데, 이는 어촌 연구에 있어서 최초로 수행한 결과물로 향후 해양수산부 정책에 있어서도 매우 유용한 자료가 될 것으로 판단된다.

본 연구에서 도출된 어촌 양극화 완화방안을 토대로 해양수산부가 창의적으로 발굴·추진할 수 있도록 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다.

1) 어촌·어업인의 특색이 반영된 정책 추진

어촌사회 양극화 실태 조사에서 얻은 큰 성과는 어촌지역이나 어업인들이 절실히 필요로 하는 사업들이 해양수산부 정책에 적극적으로 반영되지 않고 있다는 사실을 확인한 것이다. 다시 말해 어촌과 어업인 삶의 질에 관한 실태파악이 이루어지지 않은 상태에서 사업이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 현재 시행되고 있는 「삶의 질 시행계획」은 2004년도에 농림부가 실시한 농산어촌복지실태 조사결과를 토대로 이루어졌기 때문에 농업인·농촌을 중심으로 하는 정책이 될 수밖에 없다.

그러나 해양수산부의 정책적 수혜대상과 범위는 어촌·어업인이므로 중복투자

되지 않는 범위에서 어촌·어업인의 특색이 잘 반영될 수 있는 실태 및 조사결과를 토대로 도출된 맞춤형 정책사업을 추진해야 할 것이다.

이러한 실태조사는 기존조사와 연계시켜 고려해 볼 수도 있을 것이다. 즉, 통계청 어업총조사, 어촌어항법에서 정하고 있는 어촌기초조사, 최근 검토되고 있는 어촌계총조사 등은 어촌·어업인 특색이 반영될 수 있는 조사이다. 하지만 이들 조사가 독립적으로 추진되지 않고 상호 연계될 수 있도록 조정해 줄 필요가 있으며 이들 조사결과를 바탕으로 어촌정책을 수립하고 관련 시책을 추진할 수 있을 것이다. 동시에 5년마다 수립되는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 기본계획’에도 동 조사결과가 반영되어 수립·추진될 수 있도록 해양수산부는 노력해야 할 것이다.

2) 해양수산부가 독립적으로 추진할 수 있는 신규사업 제안

본 연구에서 제안하고 있는 어촌 양극화 완화 방안은 타 부처와의 중복투자를 피하고 해양수산부가 독립적으로 추진해 볼 수 있는 신규사업들을 중심으로 하고 있다.

특히 어촌 양극화 완화 방안은 WTO/DDA 수산보조금 협정에서 어촌과 어업인의 사회안전망 및 의료·복지, 지역개발 등에 대한 지원은 허용가능성이 높은 보조금으로 분류될 가능성이 많으므로 지금까지의 수산보조금을 대체하는 바람직한 정책대안이 될 수 있다.

따라서 기존의 수산보조금을 대체하거나 새로운 예산확보 등을 통하여 어촌의 양극화가 완화될 수 있도록 본 연구에서 제시한 관련사업의 추진에 집중해야 할 것이다.

3) 효율적 추진을 위한 조직방안 검토

해양수산부내 어촌 양극화 완화를 위한 각 부문별 정책사업을 담당할 수 있는 부서를 살펴본 결과, 어촌어항과는 지역개발 차원에서, 수산경영과에서는 어촌·어업인을 위한 복지 등 소프트웨어적인 사업을 담당하고 있다. 하지만 이 두 부문은 이원화될 경우 시너지 효과를 극대화할 수 없다. 따라서 어촌어항과와 수산경영과의 업무가 유기적인 관계에서 추진될 수 있는 방안에 대한 검토가 필요한 시점이라 할 수 있다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

강신욱 외, 「사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2005.

_____, 「사회양극화의 실태와 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2006.

김기홍, “한국농촌마을 사회자본의 특징에 관한 연구”, 고려대학교 박사학위 논문, 2006.

김정원, “사회적 배제 완화를 위한 사회적 자본의 역할: 한국의 비영리자활지원조직 사례 연구”, 전북대학교 박사학위 논문, 2007.

김현호 외, 「낙후지역개발사업의 조정방안」, 한국지방행정연구원, 2005.

김홍중 외, 「전 세계적 양극화 추세와 해외 주요국의 대응」, 대외경제정책연구원, 2005.

농림부, 2005년도 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 시행계획, 2005.

_____, 농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사, 2004.

박대식 외, 「농촌사회의 양극화 실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2006.

박시현 외, 「지역특성을 고려한 농어촌마을 정비방안」, 한국농촌경제연구원, 1995.

박영란 외, 「여성빈곤 퇴치를 위한 정책개발 연구」, 한국여성개발원, 2003.

신동균 외, “소득분포의 양극화 추이”, 「노동경제논집」, 제28권 제3호, 노동경제학회, 2005.

신명호 외, 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태 연구」, 국가인권위원회, 2004.

신영태 외, 「WTO/DDA 협상 이후 수산업·어촌 정책방향에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2006.

유경준, “IMF 이후 소득분배 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향,” 연구자료 2000-01, 한국개발연구원, 2000.

_____, 「소득불평등도와 양극화, 한국개발연구원」, 2007.

- 윤진호 외 편역, 「선진국의 빈부격차와 차별시정을 위한 국가행동계획 사례 연구」, 서울사회경제연구소, 2004.
- 이동필 외, 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 장미혜 외, “현대 한국사회의 사회자본: 각 집단별 차이와 특성을 중심으로”, 한국의 사회자본: 전통사회와 현대사회의 비교, 연세대학교 사회발전연구소 특별 심포지엄 자료집, 2005.
- 정기환 외, 「농촌지역의 사회적 자본 존재 양태 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003.
- _____, 「사회적 자본 측정 지표 개발에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2004.
- _____, 「농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전」, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 최성애 외, 「어촌의 양극화 실태와 정책과제」, 한국해양수산개발원, 2006.
- 최종렬 외, ‘일반화된 너무나 일반화된 호혜성(?)’, 「한국사회학」, 제40집 4호 2006, pp. 48~97.
- 홍경준, “복지사회와 사회자본: 한국의 현황과 과제” 한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?, 새공동체 건설 컨퍼런스 자료집, 중앙일보 시민사회연구소., 2004.

<외국문헌>

- Alvey, S. “Social Exclusion and Public Sector Housing Policy in Scotland”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 20, No. 5-6, 2000.
- Burt, Ronald S. “Structual Holes versus Network Closure as Social Capital”, *Theory and Research*, Aldine De Gruyter, New York, 2001.
- Coleman, James, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, (94:94~121), 1988.
- Defra, *Rural Service Standard 2003*, 2003.
- _____, *Rural Strategy 2004*, 2004.
- _____, *Defra and Social Enterprise: A Position Statement*, 2005.

- J.Duclos, J.Esteban, D. Ray, “Polarization : Concept, Measurement, Estimation”, *Economerica*, Vol. 72, 2004.
- Esteban, Joan Maria, and Ray, Debraj. “On the Measurement of Polarization”, *Economerica*, Vol. 62, 1994.
- Esteban, Joan Maria, Gradin, Carlos, and Ray, Debraj, “Extensions of a Measurement of Polarization with an Application to the Income Distribution of five OECD countries”, Mimeo, Instituto de Analisis Economico, 1999.
- Isham, Jonathan, “Can Investments in Social Capital Improve Well-Being in Fishing Communities? A Theoretical Perspective for Assessing the Policy Options”, Proceedings of the 10th Biennial Meeting of the international Institute of Fisheries Economics and Trade, 2000.
- Lin, Nan, “The Theory and Theoretical Propositions”, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, New York: Cambridge University Press, 2001.
- Pierson, J., *Tackling Social Exclusion*, Routledge, 2002.
- Putnam, Robert, “Bawling Alone, Revisited”, *The Responsive Community* spring:18-33, 1995.
- Shucksmith, M., *Social Exclusion in Rural Areas: A Review of Recent Research*, 2003.
- Turner, B.,(서용석 외 옮김) 「시민권과 자본주의」, 일신사, 1986.
- <http://ecos.bok.or.kr/>(한국은행 경제통계시스템)
- <http://fs.fips.go.kr/main.jsp>(해양수산부 어업생산통계시스템)
- <http://www.kosis..kr/>(통계청 국가통계포털)
- <http://www.socialenterprise.go.kr/>(노동부 사회적 기업 홈페이지)

부 록

어촌실태조사

안녕하십니까?

한국해양수산개발원에서는 어촌지역 주민들의 생활 전반에 대해 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 설문지의 결과는 어촌지역에 대한 이해와 아울러 관련된 정책 개발에 기초자료로 활용될 것입니다.

설문은 가구주나 거주주의 배우자께서 응답하여 주십시오.

응답하신 결과는 통계법 제 8조에 의해 비밀의 지켜집니다.

주관 기관 : 한국해양수산개발원

조사 기관 : (주)코리아데이터네트워크

담당연구원 : 강 동 은 연구원

Tel : 02-548-5141 Fax : 02-548-5144, 02-512-0777

시도	01. 서울 02. 부산 03. 대구 04. 인천 05. 광주 06. 대전 07. 울산 08. 경기 09. 강원 10. 충북 11. 충남 12. 전북 13. 전남 14. 경북 15. 경남 16. 제주			
거주 지역	()시/군/구 ()읍/면/동 ()어촌계			
성별	① 남성 ② 여성	응답자 성명		
		전화번호		
연령	만()세	거주기간	()년	

한국해양수산개발원

③ 약국 1개월에 ()회

문7. 귀하나 귀하의 가족에게 질병이 생길 경우 치료에 가장 큰 애로사항은 무엇입니까?

- ① 치료비가 많이 든다 ② 의료기관이 멀다
 ③ 의료서비스의 질이 낮다 ④ 간병인이 부족하다
 ⑤ 기타 ()

문8. 귀하께서는 귀 지역의 보건소, 병·의원, 약국 등 보건의료서비스에 얼마나 만족하십니까?

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

문9. 귀하는 어촌 지역의 보건의료서비스 개선을 위해 가장 필요한 정책은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 종합병원 건립 ② 의료 인력의 수준 향상
 ③ 병원 신설/확충 ④ 의료비 인하/지원
 ⑤ 의료기관 이동시간 단축 ⑥ 의료장비의 현대화
 ⑦ 의료기관의 친절성 ⑧ 보험혜택의 현실화
 ⑨ 진료시간의 단축 ⑩ 소외계층 의료서비스 개선
 ⑪ 의약분업 철폐 ⑫ 기타()

문10. 최근 3년 동안 귀하가 겪은 태풍 등 자연재해의 빈도와 전체 피해금액은 대략 얼마입니까?

()회, ()만원

문11. 귀하는 태풍 등 자연재해에 대해 귀 어촌의 안전수준에 대해 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 약간 만족 ③ 보통
 ④ 약간 불안 ⑤ 매우 불안

문12. 지난 1년 동안 귀하나 귀하의 가족이 어업작업 중에 사고를 당한 일이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

문12-1. (① 있다 응답한 경우). 그 구체적인 사고내용은 무엇이었습니까?(주관식 답변)

- ① 어선어업()
 ② 양식어업()
 ③ 맨손어업()
 ④ 가공공정()
 ⑤ 기 타()

문13. 지난 1년 동안 귀하는 자연재해, 어업활동 등과 관련하여 안전 교육을 받은 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

문14. 귀하의 가구가 가입하고 있는 연금은 무엇이고 각각의 한 달 납부액은 얼마
입니까?

	농어업인국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금	기타
가입 여부	1.가입 2.비가입	1.가입 2.비가입	1.가입 2.비가입	1.가입 2.비가입	1.가입 2.비가입
월 보험료	원	원	원	원	원

문15. 귀하의 가구가 가입하고 있는 건강보험은 무엇이고 각각의 한 달 납부액은 얼마입니까?

	농어업인 국민건강보험(의료보험)		민간건강보험(보험회사)	
가입 여부	1.가입	2.비가입	1.가입	2.비가입
월 보험료	원		원	

문22. 귀하가 거주하는 지역에서 가장 필요한 노인복지서비스는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 경로당 등 노인복지시설 신설
- ② 기존 복지시설(경로당 등)에 대한 운영지원 확대
- ③ 노인 전용 병원 건립 및 확대
- ④ 의료비 지원
- ⑤ 노인 전용 취미·문화 프로그램 확대
- ⑥ 정부의 노인 생활 보조금 지원 확대
- ⑦ 노인 취업 알선 및 일자리 창출
- ⑧ 기타 ()

문23. 귀하는 노후준비를 어떻게 하고 계십니까?(복수응답)

- ① 노후준비 하고 있음 ➡ 1) 국민연금
- 2) 기타 공적 연금(공무원, 군인, 교원)
- 3) 사적 연금(은행, 보험사 등)
- 4) 퇴직금
- 5) 예금, 적금, 저축성 보험
- 6) 부동산 운용
- 7) 주식, 채권 등
- 8) 기타 ()
- ② 노후준비 하지 않음 ➡ 1) 아직 생각하고 있지 않다
- 2) 앞으로 준비할 계획이다
- 3) 준비할 능력이 없다
- 4) 자녀에게 의탁한다

문24. 귀하가 거주하는 지역의 전반적인 복지수준에 대해 어느 정도 만족하십니까?

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

문25. 귀 어촌의 〈보건, 복지, 사회보장〉 부문에 대하여 귀하가 평소 생각해 오셨던 구체적인 사업이나 대책에 대하여 말씀하여 주시기 바랍니다.

분류	귀하가 생각하거나 희망하는 사업 및 대책방안
건강·보건·의료	
자연재해	
안전사고	
사회 안전망	
영·유아 보육 및 교육	
여성복지	
노인복지	

교육 부문

문26. 귀하의 가구에서 도시로 나가 공부하는 학생은 몇 명 있습니까?

- ① 있음 ➡ ()명 ② 없음

문27. 귀하 가구에서 도시로 나가 공부하는 학생의 월 평균 교육비는 얼마입니까?

_____ 만 원

문28. 귀하 가구의 전체 교육비는 얼마입니까? 전체 교육비 가운데 사교육비는 얼마입니까?

- ① 전체 교육비 _____만 원 ② 사교육비 _____만 원

문29. 귀하 가구에서 소비하는 전체 자녀 교육비가 가정경제에 어느 정도 부담이 되십니까?

- ① 매우 부담 ② 약간 부담 ③ 보통
④ 별로 부담되지 않음 ⑤ 전혀 부담되지 않음 ⑥ 해당사항 없음

문30. 귀하 가구의 학생은 학교생활에 어느 정도 만족하고 있습니까?(해당자만 응답)

	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	해당 없음
전반적인 학교생활	1	2	3	4	5	6
교육 내용	1	2	3	4	5	6
학교시설 및 설비	1	2	3	4	5	6
학교 주변환경	1	2	3	4	5	6

문31. 귀 어촌계가 속한 행정리 내 보육시설 및 유치원까지의 교통수단과 소요되는 시간은 얼마입니까 ?

- ① 도보 ()분 ② 차량 ()분
③ 기타 ()분

문32. 귀 어촌계가 속한 행정리 내에는 초등학교 있습니까?(어촌계장만 답변)

- ① 있다 ()개 ② 없다

문33. 귀 어촌계가 있는 지역에서 ‘방과 후 교실’ 을 운영하는 학교가 있습니까 ? (어촌계장만 답변)

- ① 있다 ()개 ② 없다

문34. 영유아 자녀가 있다면 월평균 보육·교육비(유치원, 어린이방, 놀이방 등)는 얼마입니까?

()만원, 영유아 없음

문35. 귀하는 어촌의 교육여건 개선원에 가장 필요한 정책이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 교육시설의 현대화 ② 교육 정보화 촉진 ③ 예체능·취미 교육 강화
④ 우수 교사 확보 ⑤ 우수 학생 지원 제도 도입
⑥ 교육비 부담 경감 ⑦ 기타 ()

문44. 귀덕에서는 다음의 폐기물을 어떻게 처리하고 계십니까 ?

	분리수거	매립	소각	기타
1) 음식물 쓰레기	1	2	3	4
2) 생활쓰레기(재활용품)	1	2	3	4
3) 폐자재(폐어구, 폐비닐 등)	1	2	3	4

문45. 귀덕에서는 오수분뇨를 어떻게 처리하고 계십니까 ?

	하수종말처리	마을하수도	재래식	방류	기타
1) 생활오수	1	2	3	4	5
2) 분뇨	1	2	3	4	5

문46. 귀하께서 거주하는 지역의 주택, 교통, 상하수도, 쓰레기 처리 등 기초생활
여건 전반에 대해 어느 정도 만족하십니까 ?

	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만족	매우 불만족	불만의 이유
도로시설	1	2	3	4	5	
주거시설	1	2	3	4	5	
상수도 시설	1	2	3	4	5	
하수도 시설	1	2	3	4	5	
쓰레기처리 시설	1	2	3	4	5	
오폐수정화시설	1	2	3	4	5	
통신시설	1	2	3	4	5	
유통시설	1	2	3	4	5	
안전시설	1	2	3	4	5	
교통수단	1	2	3	4	5	

문47. 귀하께서는 우리나라 어촌의 어촌다움을 보전할 가치가 어느 정도 있다고
생각하십니까 ?

- ① 매우 가치가 있다 ② 약간 가치가 있다 ③ 보통이다
④ 별로 가치가 없다 ⑤ 전혀 가치가 없다

문48. 귀하의 덕에 컴퓨터를 보유하고 계십니까 ?

- ① 있다 ② 없다

문49. 귀하의 마을(어촌계)에는 홈페이지가 구축되어 있습니까 ?(어촌계장만 질문)

- ① 있다 ② 없다

문50. 귀하께서는 사설학원이나 공공기관 등에서 워드, 인터넷, 홈페이지 작성 등 컴퓨터 관련교육을 받으신 경험이 있습니까 ?

- ① 있다 ② 없다

문51. 귀 어촌의 <생활환경> 부문에 대하여 귀하가 평소 생각해 오셨던 구체적인 사업이나 대책에 대하여 말씀하여 주시기 바랍니다.

분류	귀하가 생각하거나 희망하는 사업 및 대책방안
주택거주	
경관	
정보화	
쓰레기	
생활오수	

문화·교류 부문

문52. 귀하께서 거주하시는 지역의 문화 및 여가시설에 대해 어느 정도 만족하십니까 ?

- ① 매우 만족한다 ② 대체로 만족한다 ③ 보통이다
④ 대체로 만족하지 않는다 ⑤ 전혀 만족하지 않는다

문53. 귀하가 거주하는 지역에서 가장 필요로 하는 문화·여가시설은 무엇입니까 ?

- ① 영화관 ② 스포츠센터 ③ 공원 ④ 공연장 및 전시장
⑤ 문화센터 및 취미센터 ⑥ 놀이공원 ⑦ 찜질방
⑧ 기타()

어촌사회 양극화 완화방안에 관한 연구

2007年 12月 27日 印刷
2007年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	李 正 煥
發行處	韓國海洋水產開發院 서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
전 화	2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록	1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷/서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337