

2013. 4. 19(금) 제 2 회의

제 1 분과

사회복지 및 경제정책

Analysing the Potential Welfare Need of Urban and Rural Aging Baby Boomers: A Panel Logit Approach¹

Deoko Cho and Gil Hwan Park(corresponding author, Daegu University)

Abstract

In the midst of accelerated population aging, the welfare of the elderly (ages 65 or above) becomes one of the emerging problems in South Korea. Few studies, however, have addressed the potential need of the baby boomers as well as their potential demand for social welfare that is expected to rapidly rise after their retirement. Approaching “baby-boomer poverty” as a criterion of social welfare need versus demand, thus, this article aims at figuring out the probabilistic characteristics of baby-boomer poverty factors in order to formulate policy implications for urban and rural baby-boomer welfare. For this, a panel logit approach is applied to analyse the cross-sectional and longitudinal welfare data representing the properties of the “aging” baby boomers in city and rural regions.

Keywords: baby-boomer poverty; urban and rural welfare need; population aging; panel logit analysis

Introduction

Population aging is directly related to a rise in life expectancy or decreasing birth rates, and is deeply related to a problem of increasing (potential) welfare need as well. In Asia, where overall increasing longevity and decreasing fertility are observed, it is emerging as a critical social problem (Lee, 2008; Jones and Hull, 1997). In particular, it is more problematic in recently developed countries like South Korea (hereafter to be referred to as “Korea”), where the economically contributive baby boomers will retire massively in few years.

¹ This work was supported by the Korea Research Foundation Grant funded by the Korean Government (NRF-2012S1A3A2033821).

Many of the baby boomers have been often pressed into early retirement since Korea's International Monetary Fund (IMF) crisis – Korea's financial crisis where massive loan from the IMF was inevitable in December, 1997. The potential “elderly-boom” of this unincorporated or irregularly-working cohort is likely to accelerate a decrease in their income, ownerships, and social relations more than the natural decline in their physical work ability. Therefore, figuring out the likelihood of the baby boomers' potential (i.e. not yet realised) welfare need according to their present socio-economic or physical status is essential for understanding their welfare need, whose potentiality will be increasing age by age before and after their entering the group of the elderly. A good criterion for the realisation of this potentiality would be whether a baby boomer has fallen into relative or absolute poverty.

Because of the rapid growth and retirement of the baby boomers, the cost of their mass withdrawal from job markets and consequential increase in potential welfare need is socially burdensome as much as longevity in their remaining life. Their welfare, however, needs to be addressed not just as a private matter of markets but as a “need-based” social problem. Since baby boomers' overall life's contribution to past rapid economic growth was “outstanding across generations,” at least some of this outstanding balance needs to be paid out across generations. This article approaches a portion of the outstanding balance as a minimum welfare need, given a rational criterion of “minimum” (e.g., at least above relative poverty). This potential need also needs to be considered and compared to each other when it comes from urban and rural regions, because massive rural-to-urban migration expedited Korea's fast economic growth, so that grown “urban” and left “rural” baby boomers are in different welfare circumstances now.

Based on an understanding of the circumstances above, this article approaches the “relative poverty” of the baby boomers as a criterion of social welfare need versus demand. In light of this criterion, this article figures out the probabilistic characteristics of urban and rural baby-boomer poverty so that policy implications for their welfare need can be formulated especially regarding the “urban-to-rural” gradient of probabilities of falling into relative poverty. As an analytical approach to the cross-sectional and longitudinal welfare data, panel logit analysis is to be applied to examine the panel data representing the properties of the aging baby boomers in city and rural areas.

This article is organised as follows. First, it examines the discussions on the poverty and welfare need of the baby boomers to be the elderly and formulates its hypotheses for the research question. Second, it explains the characteristics and construction of the panel data released by the Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHSA) and the Social Welfare Research Center (SWRC) at Seoul National University, in order to test the given hypotheses. Third, applying a panel logit analysis to the data it examines and discusses the probabilistic characteristics of baby-boomer poverty factors in order to formulate policy implications regarding the welfare need of urban and rural aging baby boomers. Last, it summarises its analysis and discussion and concludes with policy recommendations for addressing present and potential baby-boomer poverty in urban and rural areas.

Baby Boomers and the Literature on the Elderly Poverty

1. Korean Baby Boomers and Their “Aging” Circumstances

In many Asian countries, baby boomers are distinguishable according to whether they

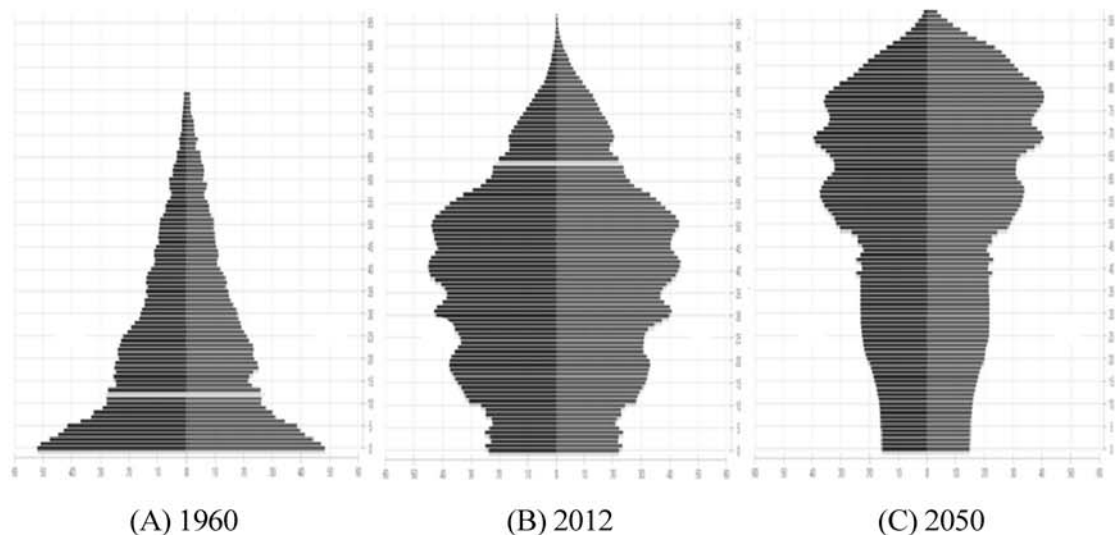
were born in either of the post-war or post-independence period in the mid twentieth century. In Korea, Taiwan, India, Vietnam, the Philippines, Indonesia, Thailand, and Malaysia, the fertility has abruptly risen in the 1950s and declined in the 1960s although their years of remarkable fertility decline span from 1958 to 1970 (Jones and Hull, 1997: 62). In Korea, babies were booming during the post-independence years (1948 from US trusteeship and 1945 from Japanese occupation) and this rising trend continued during and after the Korean War and until the year of 1960. This article defines Korean baby boomers as the Korean people born in this period, e.g., during the ten-year period from 1948 to 1957. Many of them are the heroines and heroes of Korean economic growth.

However, the recent poverty rate of Korean elderly (ages 65 or above) is the highest among 30 members of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the baby boomers are about to enter the group of these ages. Korea's ratio of welfare spending to the GDP is the second lowest among them. As of 2006, 45 percent of the Korean elderly households live in a state of "relative poverty," whose income falls into below 60 percent of the median household income of the nation for the years 1984 to 2010 (KIHSA, 2012). This relative poverty rate is three times higher than the average of OECD countries, which stands at 13 percent. No other OECD countries' elderly relative poverty rates exceed 40 percent.

Over recent decades, the households in absolute poverty have decreased by the growth of Korean economy but "relative" poverty has not declined (Kim et. al., 2010). Moreover, the gap between income levels has continuously increased and the low-income group has also increased (Kim et. al., 2010; Choi and Ryu, 2003). Consequently, these phenomena are evolving into the social problem of social insecurity or worsening welfare especially for the elderly. In addition, the changing structure of population cohorts has deteriorated the problem. The ever-worsening trend of extended longevity

over declining fertility is very likely in the future as shown in Figure 1. In Figure 1, population pyramid (A) has cohort born in 1960 as age 0 in the longitudinal axis and 1948 cohort (denoted with the brighter horizontal line) as age 12 in the same axis. One interval in the longitudinal axis refers to age 5 and one interval in the horizontal axis refers to 100 thousand people. Declining total and relative (female) population with decreasing fertility despite increasing longevity are manifestly observed in the past, recent, and future (projected) structure of Korean population.

Figure 1. Changing population structure in the years of 1960, 2012, and 2050



Source: Korea Statistical Office (2013). "Changing Population Pyramid."

2. Previous Studies on the Elderly Poverty

The present poverty problem of Korean elderly is associated with its tradition and institution for the elderly. Traditionally grown-up children supported their old parents. At present, the social consensus of this family duty is overall weakening and children's spontaneous care of their loving parents is not always sufficient and ensured for most of the elderly. However, it was not until the recent years that the modernised national

pension since 1988 began to be paid for the eligible-aged subscribers. Only 7 percent of the elderly are eligible to receive the benefit from the National Pension Service (NPS) as of January 2013.

Many previous studies, which addressed poverty as a public issue, usually focused on the (elderly) household sampled without considering ages (Hong, 2004; Gu, 2005; Kim, 2006; Shon and Kim, 2006). However, few studies centred on the poverty of the baby boomers, which can be ever-worsening. As of the end of 2012, all the baby boomers born in 1948 to 1957 have already entered the group of ages 55 to 64 and many of them are about to be the elderly. Most of the baby boomers, however, cannot get the monthly payment from the NPS until age 65. These “too young to be pension beneficiaries” (55 to 64) are not likely to have the “ensured” monthly regular income for maximum 10 years although the mean rate of regular employment for the baby boomers born before 1955 is 16.1 percent as of 2012 (Park, 2012). Many of them had already begun to be laid off during the IMF crisis in 1998 and entered into self-employed small businesses. As of July 2012, 42.4 percent of the baby boomers born before 1955 is non-incorporated (temporary 20.9%; casual 10.7%; unpaid house-working 10.8%) and 36.2% is in self-employed small businesses (Park, 2012). It was natural that this 78.5 % usually could not afford private pensions.

It is true that significant numbers of them do not have “regular” income sources while many of their children still need some financial help from them. Moreover, the number of single baby boomers and their financial instability have been recently increased due to the high divorce rate and this trend is expected to continue (Kim, 2011; Kim, J., 2011). However, there are few studies on baby-boomer poverty. Kim and Kim (2011) analysed the poverty of baby-boomer households in terms of gender and job types. Kim and Kim (2011) found the significance of the effect of gender on the baby-

boomer poverty level, e.g., a negative effect of male on poverty. The study, however, has some weakness in the analysis of job characteristics because most baby boomers have already retired from their regular jobs. Choi (2009) also noted the causal variables of baby-boomer poverty regarding implications for senior welfare policies. However, the study did not appropriately control variables such as individual, family, and working factors to estimate the main effect on the elderly poverty.

Based on previous pioneering studies on baby-boomer poverty, the poverty characteristics of baby boomers need to be considered from several critical points of view for statistical and policy analysis as follows. First, in terms of households' socio-economic and physical properties, e.g., job types, homeownership, work ability, health status, are key variables in determining baby-boomer poverty. (As of work ability, both socio-economic and physical properties can be expressed.) Many scholars argue that the poverty level of elderly people highly depends on their previous jobs and homeownership (Hong, 2007; Choi, 2009; Cho, 2012; Suk and Lim, 2007). As a poverty determinant, the previous-job-type variable is reasonable for analysing “the elderly poverty” because 45 percent of the “fully-retired” elderly is in relative poverty while they are under a weaker social security system and with lower financial savings or cheaper real estate. The previous-job-type variable, however, is not appropriate for the poverty level of the “1948 – 1957 baby boomers” because many of them are still working in part-time or in gradual retirement (Choi, 2007; Cho, 2012). Instead of previous job types, therefore, current jobs, their work ability or health status should be simultaneously considered in addition to homeownership.

Second, previous studies also did not distinguish “rural from urban” households and “low-income from” general ones, even if their poverty characteristics are different to each other. Therefore, the characteristics of baby-boomer poverty by regions and

income levels were hard to be figured out if a distinguishing variable is adopted. According to regions and income levels baby boomers' housing prices can also be different, so they should be appropriately operationalised in an analytical model. The housing price variable is important because there is an observable difference between urban and rural housing prices and such a difference also represents the real-estate-to-income ratio when the variable of relative income or poverty is analysed as a dependent. The real-estate-to-income ratio is critical for the financial plan or the reverse mortgage of many baby boomers that still own their house but lacks a stable income source. When "disposable income" is adopted as the dependent variable, housing prices or the real-estate-to-income ratio can also reflect whether the homeownership or housing price of the individual household is ensured or real, compared to the "ordinary income," which does not deduct the interest accruing to personal loans.

Third, in terms of gender effect on poverty in the household level, it needs to be tested whether the poverty level of baby boomers depends significantly on "the gender of household heads" controlling for other variables. The poverty rate of female household head is 1.5 times higher than one of the male households (Choi, 2009; Cho, 2012). In Choi (2009) and Choi (2012), however, there were no significant differences when the level of education and spouse death are controlled. It may come from the lower education of women and their longer life expectancy (NWLC, 2010, 2012). In terms of statistical significance, Suk and Lim (2007) showed that the female gender had a negative effect on the total income level when personal and household characteristics were controlled. On the other hand, Hong (2005) and Choi (2007) noted that there were no significant difference among the gender groups when personal and household characteristics are controlled. There are still pros and cons of the significance of the gender effect, and it needs to be examined further.

Last, the overall limitation of the previous studies above is that most of them focused on examining the cross-sectional data in their regression analyses. Except Choi (2009, 2012), other studies centred on the “static” characteristics of poverty using cross-sectional data. The “probabilistic” coefficients also need to be identified since the potential welfare need of the baby boomers – which is expressed in the dependent variable – can vary according to the poverty properties whose variables are respectively defined in socio-economic, physical, regional, and gender aspects. In light of findings from previous studies, thus, this study is to analyse the probabilistic characteristics of baby-boomer poverty properties regarding the above poverty properties, using the 5-year welfare data of traced individuals.

Data and Analytical Approach

1. The Panel Data

This article uses the Korean Welfare Panel Data (KWPD), which is constructed and released by the KIHSA and the SWRC under the government’s support. Its household datasets from 2006 to 2010 have been integrated year by year in order to figure out the characteristics of baby-boomer household poverty. The KWPD datasets are composed of figures on household characteristics, economic activity, living cost, income and asset, housing and health, social insurance and basic life, work ability, social welfare, and other family-related factors.

This article merges the 5-year datasets longitudinally using the KWPD-designated household merge-key. The datasets of the baby boomers (ages 55 – 65) are extracted from these merged datasets. The merged dataset has 2,590 observations. These datasets are surveyed by tracing individual households nationwide. Utilising the

data, this article examines the probabilistic characteristics of baby-boomer poverty properties in order to formulate implications for addressing the “(relative) poverty” of the low-income baby-boomer household – whose income is fall under 60% of the median income of households in the nation as a widely-used criterion of “relative poverty” – after the IMF crisis (KOWEPS, 2013).

Methodologically, the KWPD panel data is very suitable for examining longitudinal and cross-sectional characteristics in a simultaneous framework. This analytical strength comes from that this type of data contains the “traceable” characteristics of each variable on the same (individual) household surveyed yearly by interviewers over a given period. This article adopts panel logit analysis so that probabilistic and actuarial characteristics of poverty properties can be appropriately captured for the interested dependent variable (e.g., relative poverty), which is binary.

2. Data Construction and Variable Specification

In this article, the 5-year welfare data of traced individuals are examined by panel data analysis for figuring out the likelihood of realisation of the baby boomers’ potential welfare need, given the following variables of poverty properties. The poverty properties are respectively defined as independent variables of socio-economic, physical, regional, and gender aspects and their “probabilistic” coefficients will express the influences on the potentiality of the welfare need of the baby boomers. The structure of the 5-year panel data can be described in Figure 2.

Figure 2. The structure of the Korean Welfare Panel Data

$j(hi,j)$	t (time)	y_{jt}	x_{jt1}	x_{jt2}
1	1	y_{11}	x_{111}	x_{112}
1	2	y_{12}	x_{121}	x_{122}
1	3	y_{13}	x_{131}	x_{132}
2	1	y_{21}	x_{211}	x_{212}
2	2	y_{22}	x_{221}	x_{222}
2	3	y_{23}	x_{231}	x_{232}
3	1	y_{31}	x_{311}	x_{312}
3	2	y_{32}	x_{321}	x_{322}
3	3	y_{33}	x_{331}	x_{332}
4	1	y_{41}	x_{411}	x_{412}
4	2	y_{42}	x_{421}	x_{422}

Note: $j = 1, \dots, m$ (unit of sample: e.g., household), $i = 1, \dots, n$ (survey area: e.g., school, class), $h = 1, \dots, l$ (survey area; ex: region, city), $t = 1 \dots T$ (year), y_{jt} = the value of response variable in time t , x_{jt} = the value of explanatory variables in time t .

Since the response variable is binary, the logistic regression method is applied into the analysis of the KWPD panel data. Based on the review of previous studies in the last section, this paper chooses one response and 8 explanatory variables for defining socio-economic, physical, regional, gender properties according to the availability and year-by-year consistency of 5-year panel data which can be merged by the household key variable. The dependent variable is given 1 (general) if it is the household which does not receive basic living security services and 0 (low-income or relatively poor) if it is the household which receives from the government or other public agencies. Independent variables represent the general characteristics of households, including income, ownership, health status, work ability, region, gender, and age, as follows:

Dependent variable

- general: dummy variable (1 = general household; 0 = low-income household); and

Independent variables

- *din*: disposal income
- *oin*: ordinary income
- *nhousehold*: number of householders;
- *ownership*: housing ownership (1 = owner, 2 = lump sum, 3 = deposit rental, 4 = monthly rental, 5 = others);
- *healthstat*: health status (1 = excellent, 2 = good, 3 = moderate, 4 = bad, 5 = very bad);
- *workable*: work ability (1 = workable, 2 = ill, 3 = too old, 4 = others);
- *reg5*: region (1 = Seoul, 2 = metropolitan, 3 = urban, 4 = rural, 5 = urban frindge)
- *gender*: gender (1 = man, 2 = female); and
- *age*: age

Analysis and Discussion

1. The Descriptive Analysis

In this study, the number of observations of baby boomers is 2,590 households. In order to figure out the characteristics of baby boomers for building their welfare policy, this study implements the descriptive analysis of the overall characteristics of the baby boomers on the KWPA data. According to the frequency analysis, total 2,590 observations are composed of general (1,679: 64.83%) and low-income households (911: 35.17%). More than a third of baby boomers are relatively poor (low-income) households under the relative poverty line. On the other hands, in the case of ages 65 or above, total 10,290 observations of elderly households are composed of general (2,649:

23.99%) and low-income households (7,641: 74.26%). Moreover, 1,310 (50.58%) of ordinary households live in the city. It means that three quarters of elderly people already belongs to the low-income households. It is also noted that baby-boomer households have significantly the possibility of falling into to the low-income households after retirement. It also suggests that the considerable amount of baby boomers is relatively poor even if their income levels stand in a higher peak in their lives. Moreover, they have some difficulties to get the monthly income because of their unstable income sources such as small or no amount of savings and pension benefits.

The home ownership of the general households is found in 1,679 households (64.63%) and the ownership rate of the low-income households is very low, that is 911 households (35.17%). It means that the low-income baby boomers have the difficulty to solve the housing welfare. The general households who lived in the city are 1,310 (50.88%) and 369 (14.25%) in the rural area. The low-income households is each 617 (23.82 %) in the city and 294 (11.35%) in the rural area.

In the gender aspect of household heads, the number of male general households is 1,426 (55.06%) and that of female ones is 253 (9.99%). In summary 1,927 (74.40%) of baby boomers live in urban areas (Seoul, metropolitan, or urban) and others live in rural areas (rural and urban fringe). Among the baby boomers, 2,043 (78.88%) household heads are male and 547 (21.12%) are female.

2. Panel Logit Anlaysis

In panel data, there are multiple entities and each component has repeated measurement at the different time periods. Panel data models examine group (individual-specific) effects, time effects, or both. These effects can be regarded as either fixed or random, according to whether the “time-invariant” or permanent individual-specific effect (μ_i) is

considered as a part of the fixed effect together with the constant (α) or as a part of the random effect together with “time-variant” idiosyncratic error (ϵ_{it}). A fixed effects model, thus, examines if $\alpha + \mu_i$ does not vary across individuals. A one-way model includes only one set of dummy variables (e.g., firm), while a two-way model considers two sets of dummy variables (e.g., firm and year).

The results in this type of regression analysis using the panel data also depend on the characteristics of dependent variables. The dependent variable defined in this article’s panel data is binary rather than continuous for estimating the probabilistic characteristics of “relative” poverty properties, so panel logit analysis has been adopted. When the panel logit model assumes that the error term ($\mu_i + \epsilon_{it}$) follows the logistic distribution, which can be suitable for analysing the binary response variable’s relationships to other discrete or continuous variables, it is a pooled logit model. When only the idiosyncratic error term (ϵ_{it}) is assumed to follow the logistic distribution and μ_i follows normal distribution, it is a random effects logit model. When μ_i is approached a fixed or time-invariant individual effect, it is a fixed effects logit model.

The general type of panel logit models, which can be applied to either pooled or random effects logit analysis, is expressed as follows:

$$\begin{aligned} y_{it} &= 1, y_{it}^* > 0, \\ y_{it} &= 0, y_{it}^* \leq 0, \\ y_{it}^* &= \alpha + \beta x_{it} + \mu_i + \gamma_t + \epsilon_{it}, \end{aligned} \quad (1)$$

where

y_{it} = observed dependent variable, y_{it}^* = latent dependent variable
 α = constant, β = coefficients
 x_{it} = independent variable, μ_i = parameter which represents individual effects,
 γ_t = parameter which represents time effects, ϵ_{it} = idiosyncratic error term,

- *The fixed effects:*

$u_i(\text{fixed } i)$: specific i^{th} object effects; $\gamma_t(\text{fixed } t)$: specific t^{th} time effects,

- *The random effects:*

$u_i(\text{random } i)$: general object effects; $\gamma_t(\text{random } t)$: general time effects

In the respective case of adopting disposal income (*din*) or ordinary income (*oin*) as the dependent, their respective result of the likelihood-ratio test both did not reject the null hypothesis of $\rho = 1$ at the .01 level, which means that the individual characteristics of panel is not necessarily to be considered. Based on this result, the fixed effects model needs not to be necessarily estimated and actually its coefficients could not be computed because of its log-likelihood not converged in iterations of maximum likelihood estimation. In the case of excluding *ownership* from the model and adopting *din* as the dependent, the fixed effects analysis was possible to estimate and its estimates are not greatly different from pooled logit estimates. The Hausman test of the model with same variables, however, indicated the systematic difference between fixed effects and random effects estimates.

The analysis, therefore, proceeded to the statistical comparison of pooled and random effects logit models. The Breusch Pagan Lagrange Multiplier (LM) test was not possible to apply to the model because of the same iteration problem above. In light of these procedural results, the next analysis directly compares the constant and coefficients of both pooled logit and random effect logit models each by each, considering the assumption of their error distribution.

Table 1 shows the results from pooled logit models when either *din* or *oin* was adopted as the dependent. As indicated with asterisks, *din*, *nhousehold*, *ownership*, *workable*, and *age* were significant at the .01 level and *reg5* was significant at the .05

level in the pooled logit analysis with *din* as the dependent. In the pooled logit with *oin*, as the dependent, *oin*, *nhousehold*, *workable*, and *age* were significant at the .01 level and *reg5* was significant at the .1 level. However, *housing price* turned out statistically significant at the .05 level whereas *ownership* turned out not significant. This suggests housing prices and homeownership are more closely and positively related to the ordinary income rather than the disposal income, which deducts personal interests from loans and taxes from ordinary income. Since a significant amount of personal loans is usually to buy or rent a house in Korea, this result is consistent with citizens' common observation and hypothesis in this article.

Table 2 shows the estimated results of the random effects logit model. The statistical significance of each coefficient is overall consistent with the pooled logit model. It is noticeable that the pooled logit model, which assumes $\mu_i + \epsilon_{it}$ follows the logistic distribution, shows a more valid result. Comparing Tables 1 and 2 reveal both the overall coefficients and its standard errors in the pooled logit model are less than the ones in the random effects model. The smaller values are also found in the constant, which contains the model's uncertainty or fixed effects, whereas as all the *t* values of the statistically significant variables in the pooled logit are much larger than ones in the random effects model. These values suggest the logistic distribution (not random plus logistic distribution) is more efficient and appropriate in the estimation of probabilities of falling into relative poverty, and the signs and values of respective coefficients were consistent with the hypotheses. Figures 3 and 4 respectively show probabilities of falling into relative poverty in the urban-to-rural gradient and the marginal effect of ages on the probability of falling into relative poverty in the urban-to-rural gradient, which is also consistent with the hypotheses.

Table 1. Results of the pooled logit model

	<i>Coefficient</i>	<i>Odds Ratio</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t</i>	<i>Significance</i>
<i>din***</i>	0.009	1.009	0.001	15.540	0.000
<i>nhousehold***</i>	-2.813	0.060	0.220	-12.810	0.000
<i>ownership***</i>	-0.340	0.712	0.129	-2.630	0.009
<i>housingprice</i>	0.000	1.000	0.000	1.290	0.196
<i>workable***</i>	-0.831	0.436	0.178	-4.670	0.000
<i>healthstat</i>	0.024	1.024	0.122	0.200	0.844
<i>reg5**</i>	-0.306	0.736	0.106	-2.890	0.004
<i>gender</i>	-0.315	0.730	0.275	-1.150	0.252
<i>age***</i>	-0.340	0.712	0.056	-6.070	0.000
(constant)	15.412	4935158.000	3.214	4.800	0.000

	<i>Coefficient</i>	<i>Odds Ratio</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t</i>	<i>Significance</i>
<i>oin***</i>	0.010	1.011	0.001	14.030	0.000
<i>nhousehold***</i>	-3.683	0.025	0.301	-12.250	0.000
<i>ownership</i>	-0.117	0.890	0.141	-0.830	0.406
<i>housingprice**</i>	0.000	1.000	0.000	-2.070	0.039
<i>workable***</i>	-0.693	0.500	0.188	-3.680	0.000
<i>healthstat</i>	0.066	1.069	0.136	0.490	0.626
<i>reg5*</i>	-0.218	0.804	0.118	-1.840	0.066
<i>gender</i>	-0.113	0.893	0.308	-0.370	0.714
<i>age***</i>	-0.413	0.662	0.064	-6.430	0.000
(constant)	17.044	25200000.000	3.595	4.740	0.000

Table 2. Results of the random effects logit model

	<i>Coefficient</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t</i>	<i>Significance</i>
<i>din***</i>	0.010	0.001	10.680	0.000
<i>nhousehold***</i>	-3.178	0.326	-9.750	0.000
<i>ownership**</i>	-0.375	0.157	-2.390	0.017
<i>housingprice</i>	0.000	0.000	1.200	0.231
<i>workable***</i>	-0.938	0.224	-4.200	0.000
<i>healthstat</i>	0.037	0.144	0.260	0.796
<i>reg5*</i>	-0.297	0.133	-2.240	0.025

<i>gender</i>	-0.427	0.348	-1.230	0.221
<i>age***</i>	-0.435	0.085	-5.120	0.000
<i>(constant)</i>	20.120	4.655	4.320	0.000

	<i>Coefficient</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t</i>	<i>Significance</i>
<i>oin***</i>	0.012	0.001	9.480	0.000
<i>nhousehold***</i>	-4.131	0.459	-9.000	0.000
<i>ownership</i>	-0.135	0.166	-0.810	0.416
<i>housingprice*</i>	0.000	0.000	-1.760	0.078
<i>workable**</i>	-0.769	0.229	-3.350	0.001
<i>healthstat</i>	0.075	0.156	0.480	0.631
<i>reg5</i>	-0.202	0.143	-1.410	0.158
<i>gender</i>	-0.168	0.374	-0.450	0.653
<i>age***</i>	-0.512	0.101	-5.070	0.000
<i>(constant)</i>	21.733	5.299	4.100	0.000

Figure 3. Probabilities of falling into relative poverty in the urban-to-rural gradient

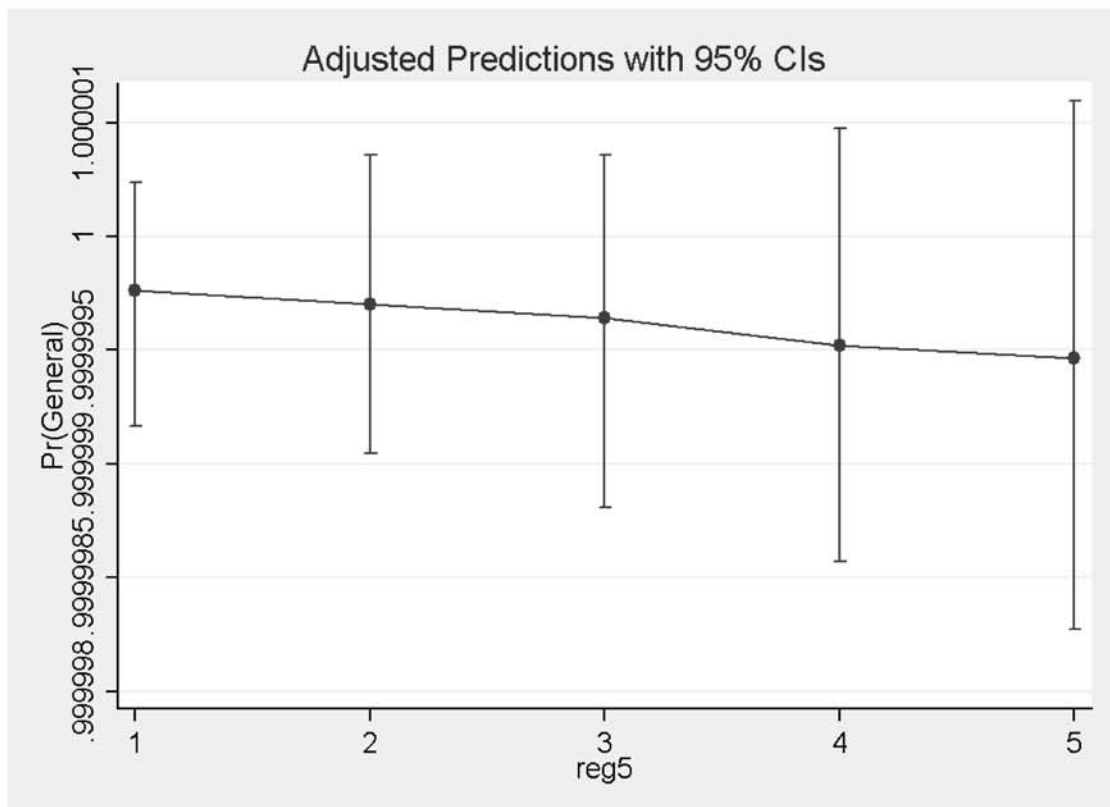
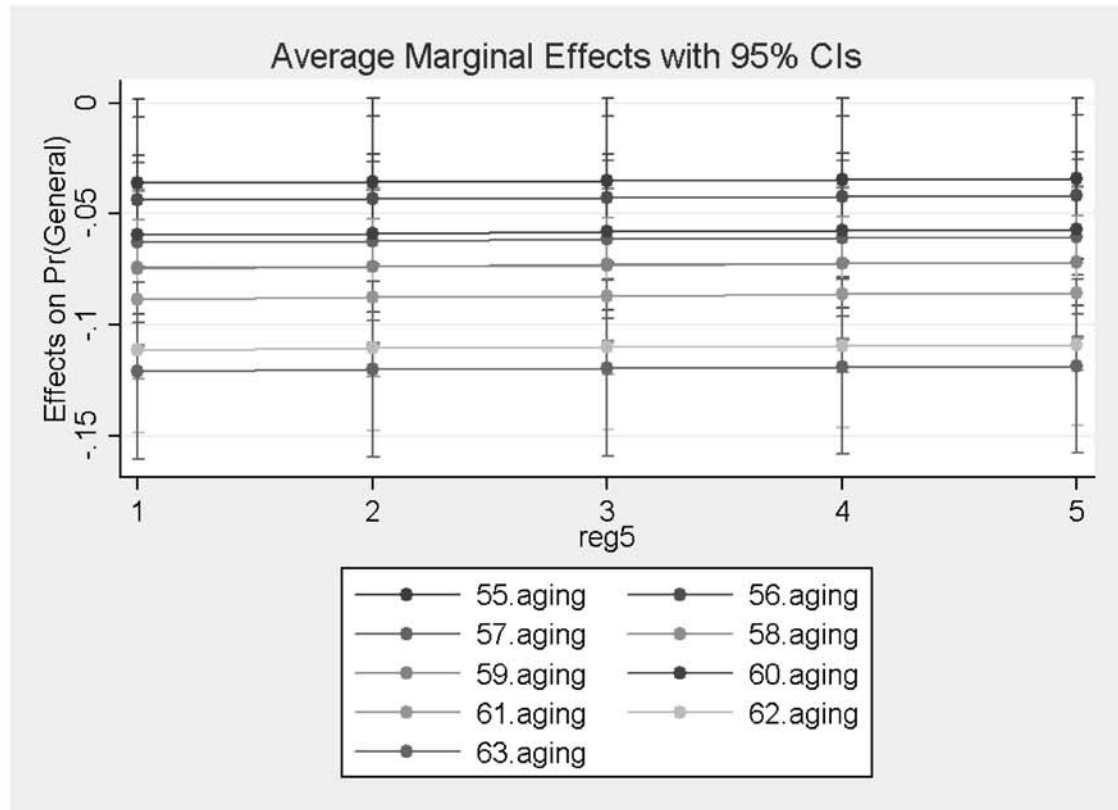


Figure 4. The marginal effect of ages on the probability of falling into relative poverty in the urban-to-rural gradient



Conclusion and Policy Implications

The elderly welfare policy is a critical social issue and directly related with the poverty problems. However, most of the previous studies focused on the elderly households instead of the baby boomers who are likely to need potential welfare most within 10 years. This study implements the procedural panel logit analysis in order to figure out the characteristics of baby-boomer poverty in urban and rural areas and some appropriate methods for using the well-constructed 5-year KWPD.

In theoretical aspects, the poverty of elderly households comes from several different factors such as individual, household, working circumstance, health condition, and sociological factors. However, the baby-boomer poverty differs from those of general households. Eventually the poverty level of urban and rural baby boomers turned out to be influenced from several different factors such as the ordinary income, number of households, ownership, health status, workable, urban-rural, gender, and age variables.

This study concludes as follows. First, in order to prevent that the baby boomers fall into low-income households, the government should create the job opportunity to increase the ordinary income and to provide the workplace because job itself is one of the best alternatives to guarantee the baby boomers welfare. Homeownership and sex are also important factor in the urban and rural baby-boomer poverty. The governmental policy should provide the baby boomers with dwelling stabilisation policy and dwelling support system like vouchers for female households along with the supplement of the public pension system.

In methodological aspect, this paper suggests a new research method to handle the mega panel data cross-sectionally and longitudinally. Until now, most of research methods focus on the cross-sectional analysis such as regression analyses and logistic ones depending upon the characteristics of available data. However, these methodologies cannot consider the time-effects of data. The cross-sectional analysis such as regression only measures the static relation among the variables at the specific time because it surveys several objectives at the designated time. Time series models cannot handle the several explanatory variables and only trace the effects by the time change on the one or two variables longitudinally.

Consequently, welfare policy is directly related with the job opportunity, especially for baby boomers. Moreover, poverty characteristics also differ from the age cohorts. Therefore, the government should create the diverse welfare system in order to prevent the poverty of the baby boomers because their social welfare need are about to increase. In terms of methodology, the panel analysis model can handle the cross-sectional and longitudinal statistic mega data. It also implements the individual and group effect analysis following the time change. However, this analysis also has some weakness. It cannot handle the cross-sectional and longitudinal aspects simultaneously. It also has some weakness to handle the category dependent variable. In order to do that, the detailed and systematic logistic panel analysis methods should be elaborated for the welfare policy and research in Korea and many “aging” countries from now on.

Reference

Cho, Deokho. (2008). The Study on the Introduction of Farmland Reverse Mortgage System (Farmland Pension) in Rural Area, Korean Rural Community Cooperation.

Cho, Deokho. (2012). “*Baby boomers Welfare Policy for the Aging Society*,” The Korean Dwelling Welfare Policy (edited by Ha, Seungkyu), Parkyoungsa.

Cho, Yun-hwa. (2009). *Factors Affecting the Poverty: the focus on householder's characteristics*, Journal of Research on the social science, vol. 24. 1-13.

Choi, Hyunsu and Ryu, Yunkyu. (2003). *A Study on the Trend and Structure of Elderly People in Korea*, Journal of the Korean Gerontological Society 32(3), 143-160.

Choi, Jumsuk. (2009). "*The Cause of Baby-boomer poverty and Its Improvement Alternatives,*" Journal of Korean Local Autonomy & Public Administration. 23(1): 457-476.

Choi, Okgum. (2007). "*The Study of the Impact factors of the Baby-boomer poverty-Analysis of Using the Panel Data,*" Journal of the Korean Social Welfare, 59(1): 5-25.

Hong, Bakyei. (2005). "*The Study of the Poverty Trend and its Structure of the Korean Baby boomers,*" Journal of the Korean Social Welfare, 29: 147-174.

Hong, Kyungjun. (2004). "*The Effects of Poverty Mitigation through the Public Pension System,*" Social Security Research, 21(2).

Gu InHei. (2005). Working Inducing Effects by the National Minimum Life Security System and its improvement alternatives, Social Security Research, 21(1).

Kim, Aremi. (2006). "*Poverty Duration Period and its decision factors,*" Department of Social Welfare of Seoul City University.

Kim, Junggun. (2011). "*Single Baby boomers Household in Aging Society – Characteristics of Income Change and its Implication,*" SERI Economic Focus. Vol. 357.

Kim, Jungsuk. (2011). "*The Single Baby boomers Household in the Aging Society – Characteristics and Policy Implication of Income Changes,*" SERI Economic Focus, Vol. 357.

Kim, Kyusung. (2012). *7th Korean Education & Employment Panel*, KRIVET, 1-42.

Kim, Kyusung. (2012). Regression Analysis using the Korea Education and Employment Panel Data, *7th KEEP Conference*.

Kim, Migon et. al. (2010). The Survey on the Minimum Living Costs, Policy Report 2010-58.

Kim, Sujung and Kim, Jungsuk. (2011). “*The Poverty of Baby boomers Married Households: the Effect of Sex and Jobs,*” Family and Culture, 23(3), 63-91.

Kim, Sujung and Kim, Jungsuk. (2012). Insecure & Unequal: Poverty and Income among Women and Families 2000-2011 (www.nwlc.org).

Korea Institute for Health and Social Affairs (KIHSA) and Social Welfare Research Center (SWRC) at Seoul National University (2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Korean Welfare Panel Study: User’s Guide (<http://www.koweps.re.kr>).

Jones, Gavin Willis and Hull, Terence H. (1997). *Indonesian Assessment: Population and Human Resources*. Singapore and Canberra: Institute of Southeast Asian Studies and Australian National University.

Lee, Hock Guan. (ed.). (2008). *Ageing in Southeast and East Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Park, Jin Hee. (2012). Occupational History and Regular Retirement Circumstances of Baby Boomers. Employment Trends Brief. July 2012: 2-21.

Shon and Kim. (2007). Poverty and Social Welfare Policy, Chungmok Institute.

Suk, Jungeun and Kim, Junggi. (2007). “The Difference of Income Level and the Determinant Factors of Income Source,” Journal of the Korean Gerontology, 27(1): 1-22.

사회양극화 해결 정책의 적실성에 관한 연구

- 창원시를 중심으로 -

조 민 속(경남대학교)

I. 서 론

사회양극화는 사회집단의 최상위와 최하위 각 20% 집단 간의 단순한 차이를 말하는 것이 아니라, 사회 여러 집단이 사회적인 변동으로 인하여 상위와 하위 두 집단으로 명확히 구분되는 경우의 양극화를 의미한다. 이로 인해 사회갈등이 언제 폭발할지 모르는 불안정한 모습을 나타낸다는 것이다. 2011년 국세청에 소득을 신고한 1887만 명 중 절반에 해당하는 943만 명의 월소득이 140만원에 불과하고, 종합소득세 신고자의 3분의 1 정도가 월소득 100만원 이하로 나타났다고 한다.

우리나라에서 양극화가 사회문제로 등장하기 시작한 것은 1997년 외환위기 이후이다. 외환위기 이후 소득 불평등 증가, 중산층 비중감소, 빈곤 확대가 우리 사회의 구조적 문제로 등장하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 당시에 소득 감소와 실직의 고통이 가장 컸던 저소득계층의 지위는 더욱 하락하였다(서울사회경제연구소, 2011). 양극화란 중산층 소멸현상과 빈곤증대에 대한 관심에서 출발한 개념으로서 중간부분이 해체되면서 양극단으로 모이는 추세로 정의(윤진호, 2005)할 수 있다.

현재 한국사회에서 발생하는 소득, 교육, 소비 등에서 제기되는 다양한 사회문제는 현재 ‘사회양극화’ 문제로 수렴되어 제기되며, 그 사회문제들의 해결을 ‘양극화 문제 해결’로서 인식하여 이에 대한 정책적인 대안을 찾고자 하고 있다(정재각, 2006).

사회양극화의 주요 원인인 빈곤문제를 노동구조에서 찾고자 하는 서울사회경제연구소는 최근의 빈곤 문제를 다음과 같은 이유에서 심각하다고 한다. 첫째, 단순히 빈곤율이 높을 뿐만 아니라 빈곤의 성격이 바뀌었기 때문이다. 전통적으로 빈곤은 노령·장애 등의 근로능력 상실에 따라 발생한다고 여겨져 왔지만, 최근에는 일을 해도 가난한 사람들이 늘어나고 있는 것이다. 둘째, 빈곤에 빠지더라도 일시적인 현상에 불과하고 지위 상승의 가능성이 있다면, 문제의 심각성은 덜할 것이다. 그러나 사회적 이동성이 감소하고 계층적 지위까지 고착화된다면 우리 사회의 역동성은 크게 하락할 것이다. 셋째, 지난 10년의 민주정부 동안 근대적인 공공부조제도가 확립되고 사회보험과 사회서비스가 확대되었지만, 사회보장 제도의 사각지대는 여전히 넓다. 한번 구르면 아래까지 미끄러지고 마는 ‘미끄럼틀 사회’는 우리 사회의 불안을 더욱 크게 할 것이다(서울사회경제연구소, 2011).

사회양극화는 직접적으로 빈익빈 부익부 현상을 심화시키지만 특히 교육과 관련

하여 저소득층의 교육 투자를 어렵게 하여 기존의 사회양극화를 확대 재생산 시키는 심각한 문제를 내포한다(남인숙, 2011). 이와 같은 양극화 문제의 심각성은 특정 지역, 단기적, 경기적, 현상적 현상이 아니라 범국가적, 범지역적, 구조적, 장기적 문제의 심각성이 있다.

경제성장이 고용을 늘리고 부분적이거나 복지를 개선했던 ‘한국형 경제모델’이 약효가 떨어지고, 이제는 ‘양극화’현상으로 나타나고 있다. 성장-고용-복지의 순환고리가 단절된 지점에 저출산·고령화·가족해체 증가 등으로 이혼, 아동 및 노인유기, 가출, 노숙, 자살, 아동학대 증가와 함께 사회공동체적 연대감 약화로 인해 소외계층의 상대적 박탈감이 더욱 심화되고 있다(정무성, 2006).

결국 경제적 빈곤이 가족해체를 낳고 그 결과는 IMF이후에 출생한 청소년들에게서 나타나고 있다. 이러한 모습으로는 2020년경에 현존 직장 80%가 사라지고, 현재 10만 정도의 직장을 옮기고 은퇴하는 사람들이 40여 개의 일자리를 가지게 되고(데일리안, 2011년 11월 8일), 맥킨지 보고서는 초급 중급 인력은 넘쳐나지만 고급인력은 부족할 것(조선일보, 2012년 12월 1일)이라고 한다. 7년 후 2020년, 지금보다도 사회변화는 훨씬 빠르게 진행될 것이다. 지금의 복지정책으로 급변하는 사회변화에 잘 적응할 수 있을 것인가. 그렇지 못하다면 2020년경의 우리사회는 사회 양극화는 더욱 더 심각한 모습으로 나타날 것이고, 상대적 박탈감은 더욱 커질 것이다.

이에 본 연구는 창원시에서 실행되고 있는 각 분야의 복지정책을 분석하고 그 정책에 대한 평가를 통해 적실성을 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 연구의 쟁점

우리나라의 복지는 전통적으로 출산에서 사망까지 가정에 일임하여 왔다. 이는 대부분 여성의 일이었고, 여성 개인의 삶보다 가정에서 부모, 아내, 자식의 역할에 더 의미를 두도록 양육되어졌다. 그러나 사회변화와 경제발전으로 인해 여성은 더 이상 가정에 머무는 존재가 아니며 여성 스스로 자신을 위한 삶을 선택하는 비중이 증가하면서 가정을 통한 복지는 더 이상은 불가능하게 되었다. 더욱이 IMF이후의 가정 경제의 위기는 여성의 자기 성장을 위한 직업 선택이 아니라 생계를 위한 직업 선택이 늘어나면서 가정의 해체를 가속화했다고 볼 수도 있다. 이제 더 이상 가정을 통한 복지는 어려운 상황이 되면서 출산에서 사망까지 국가가 책임져야 하는 상황에 다다랐다. 현대사회에서 국가의 복지개입을 통한 경제적 안전의 보장과 평등의 증진은 국민 개개인의 행복추구를 위한 필수조건이 된 것이다.

과거의 빈곤문제는 근로능력이 없거나 취약한 노인, 장애인, 한부모 가구에서 특히 심각한 현상으로 나타났다. 그러나 외환위기 이후의 빈곤문제는 근로능력이 있는 빈곤층의 대두를 특징으로 한다(정무성, 2006). 직장인의 70%가 열심히 일을 해도 가난하다는 응답(연합뉴스, 2009년 8월 5일)하였고, 최근에는 우리나라 근로자의 3

분의 1일 월 100만원에도 미치지 못하는 급여를 받는다고 한다. 그 와중에도 2011년 통합소득 상위 10% 계층의 평균소득은 7130만원으로 2007년보다 710만원 증가하여, 하위 평균소득 증가액 40만원의 17.7배에 달한다(내일신문, 2013년 4월 2일). 반면에 20-30대 가구(2인 이상)의 경우 소비지출에서 식료품이 차지하는 비중이 2009년 12.8%, 2010년 12.35, 2011년 12.5%, 2012년도 13.0%로 증가하는 추세이나, 40-50대 가구는 9.6%, 9.9%, 10.1%, 10.6%로 소폭 증가하는(세계일보, 2013년 4월 11일) 등 전반적으로 삶의 질이 떨어지고 있다.

대형마트에서 아르바이트를 하는 한 학생의 ‘최저임금이 있어서 최소의 임금을 보호받지만 열심히 고된 일을 해도 최소임금을 받을 수밖에 없도록 한다’는 말은 현재 우리사회의 중간 이하 노동의 현실을 말해 주는 것 같다. 이는 20대에게 좌절만을 안겨주기도 하고 모두를 공무원 시험에 몰리도록 하며, 사회범죄의 원인이 되기도¹⁾(내일신문, 2012년 9월 4일)한다. 소득 불균형은 희망마저도 가지지 못하게 하고, 가정해체의 원인이기도 하여 우리들에게 최선의 안식처를 파괴하기도 하고, 상대적 박탈감 등으로 인한 사회안전망을 손상시키는 역할을 할 수 있다.

사회복지는 시장소득에 의한 불평등을 완화해 줄 수 있는 각종의 사회적 위험에 대한 사회안전망 역할이다. 경제세계화에 따른 고용 불안정을 불가피한 전제로 인정한다고 하더라도, OECD 선진국의 경험에서 확인할 수 있듯이 국가개입을 통한 사회안전망의 강화는 계층간 양극화를 완화시킬 수 있는 효과적인 기제인 동시에 국가경제의 원활한 작동을 뒷받침하기 위해서도 필수적이다. 계층 간 양극화의 심화는 국가공동체로서의 연대를 약화시키고, 국가경제의 선순환을 방해하며, 국가 전체적으로도 득보다는 실이 많아 반드시 개선되어야 하는 상황이기 때문이다(정무성, 2006).

남기철(2006)은 과거 전반적인 절대빈곤 상황에서도 우리 사회는 노력과 근면성을 통해 ‘누구나’ 빈곤을 탈피할 수 있고 계층의 상승이동을 도모할 수 있다는 전반적인 분위기가 조성되어 있었다고 한다. 또한 이 시기의 빈곤의 문제는 만연되어 있기는 하지만 고착된 것이 아니었으나, 현재는 사회구성원 중 많은 수가 절대빈곤을 벗어난 생활수준의 향상을 경험하고 있지만 한편으로 빈곤상황으로 주변화된 사회구성원들은 소득과 재산의 경제적 요소 뿐만 아니라 교육, 주거, 문화 등 다차원적인 측면에서 지속적 배제를 경험하며 벗어날 수 없는 구조에 직면하고 있다고 한다. 그는 그 이유를 1. 지속적인 다차원적 빈곤 구조화 2. 교육적 차별과 배제 3. 주거의 비공식성과 열악성 4. 직업적 불안정성과 소득수준의 저열함 5. 공식적 정치·금융 및 관련 체계로부터의 배제 6. 사회적 관계망의 단절과 취약성 7. 공공서비스로부터의 배제 8. 빈곤의 여성화 9. 건강권 박탈 10. 세대 간 전승과 ‘희망없음’의 담론 등등의 열 가지로 설명하고 있다.

국가는 기초생활보장법에 근거하여 최저생계비를 지급하는 등 사회안전망을 구축하고 있으나, 재기를 꿈꾸기에는 턱없이 부족하고 이마저도 지급받지 못하는 사각

1) 빈곤이 범죄의 원인인지, 그 반대인지 단정하기 어렵지만 강력범 70%가 빈곤층이고, 45%가 무직·일용직이라고 한다.

지대도 존재한다.

본 연구는 사회양극화 문제가 미래에 어떤 모습으로 나타날 것인지를 연구하기 위해 2013년도 창원시 복지관련예산 전체를 분석하였다. 또한 창원시에서 전문상담교사로 활동하고 있는 8명의 교사들을 인터뷰하였다. 그들은 현재 중학생들의 약 30% 정도가 전문상담치료가 필요할 정도로 심각한 상태이고, 학생들의 삶을 좌우하는 요인의 80%는 경제력인 것 같다는 대답을 하였다. 이는 우리 국민들 중 월 수입이 100만원이 되지 않는 경우가 약 3분의 1에 달한다는 조사와 동일한 수치이다. 다수의 상담교사들은 부모의 3분의 1 정도가 중학생인 아이들의 생활에 관심이 없고, 교사의 전화마저도 불편해 한다고 한다.

창원시의 2013년도 복지예산을 현재의 삶의 질을 보호할 수 있는 국민기초생활보호정책과 미래사회의 삶의 질에도 기여한다고 볼 수 있는 청소년정책, 아동정책, 가정복지정책으로 나누어 분석하였다.

Ⅲ. 창원시 2013년도 복지예산을 통해 본 사회양극화 해결 정책

창원시의 인구는 2012년 11월 말 현재 1,092,146명으로 경남 전체 인구의 15.3%를 차지한다. 산업구조는 서비스업 78.1%, 제조업 9.8%, 운수업 8.7%, 건설업 2.9%로 집계된다. 3,924개의 기업체에서 122,287명의 근로자가 일하고 있고, 실업률은 2.6% (전국평균 3.4%)에 달한다. 우리나라 기계 산업의 출발지라 할 수 있으며 수출실적은 전국 3위 수준이라고 한다(창원시, 2013). 국가 전체로 볼 때 경제적으로 비교적 양호한 창원시의 경우도 재정자립도가 낮아지고 있고, 10년 후 미래사회의 주역이 될 중학생들의 약 30%가 심리치료를 받아야 할 정도라는 우려의 목소리가 부각되고 있다. 창원시의 2013년도 복지예산은 전년도에 비해 9.3% 정도 증가하여 502,168,079천원에 달하고 창원시 전체 예산의 23.21%에 달한다.

전문상담교사들을 면담한 결과 특별관리가 필요한 학생들의 환경적 요인을 살펴보면 약 80%의 경우가 경제적 환경에 기인한다는 의견이 많았다. 전문교사 전원이 현재 학교교육의 문제를 지적하였고, 현재 진행 중인 복지혜택이 학생들의 현재의 삶의 질과 긍정적 미래를 만들어 가는데 기여하지 못한다는 의견을 주었다.

본 연구에서는 2013년도 창원시의 복지관련 예산을 1)국가기초생활보장정책 2) 아동복지정책 3) 청소년복지정책 4) 가정복지정책 5) 복지시설관련 정책 6) 봉사활동지원정책을 중심으로 분석하였다.

1. 국민기초생활 보장 정책

최저생계비는 국민의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용을 의미하고, 보건복지부장관은 매년 9월 1일까지 중앙생활보장위원회의

심의·의결을 거쳐 다음 연도의 최저생계비를 공표하며, 3년마다 계측조사를 실시한다(보건복지부 홈페이지, <http://www.mw.go.kr>). 보건복지부에 따르면 2013년도 최저생계비는 1인 가구 57만 2168원이고 1인씩 증가할 때마다 28만 684만원씩 늘어난다²⁾. 표준가구의 최저생계비의 비목별 구성은 식료품비 37.7%, 주거비 15.9%, 광열수도 7.4%, 가구집기 2.9%, 피복신발 4.1%, 보건의료 4.5%, 교육 4.7%, 교양오락 1.9%, 교통통신 10.2%, 기타소비 5.9%, 비소비 4.8%로 도출하였다.

창원시의 국민기초생활보장정책은 기초생활보장정책과 취약계층지원 정책인 자활지원 정책으로 분류할 수 있고 전년도에 비해 예산은 9.54%증가하였고, 창원시 전체 예산에서 차지하는 비중은 16.2%에 이른다. 기초생활보장 정책 중 예산 비중이 가장 높은 사업은 주거급여 사업으로 기초생활보장 사업비의 44.16%에 달하고, 다음이 기초생활보장으로 나타난다. 취약계층에 대한 교육부분 사업의 예산비중은 13.43%로 나타났다. 2008년 현재 OECD국가 중 사교육 부담률이 41.20%로 가장 높은 우리나라(권영주, 2010)의 현실을 감안한다면 교육을 통한 사회양극화 해결은 어려운 것으로 보인다<표1>.

<표1> 창원시 2013년도 기초생활보장 예산

(천원, %)

담당 부서	정책	세부사업	2013년도	2012년도	비교 증감율	사업 비중 (2013기준)
주민 생활 과	기초 생활 보장	주거급여	10,634,812	9,471,983	12.28	44.16
		생계급여	5,181,293	44,437,065	-88.34	21.52
		교육급여	2,153,000	2,233,885	-3.62	-
		해산장제급여	488,600	317,708	53.79	-
		차상위계층 양곡할인지원	381,490	381,490	0	-
		저소득층자녀 대학생 멘토링	258,770	250,000	3.51	-
		기초생활보장	2,979,084	3,406,992	-12.56	12.37
		푸드마켓운영	72,000	72,000	0	-
		저소득층 신입생 교복구입비 지원	198,500	252,500	-21.39	-
		저소득층 자녀학원 수강료 지원	624,240	538,560	15.91	-
		기초수급자 정부양곡할인지원	1,067,749	1,054,757	1.23	-
		사회복지시설 생활자 지원	6,230	5,785	7.69	-
		사회복지시설 종사자 지원	36,400	36,400	0	-
		창원시본청기초생활보장 소계	24,082,168	62,459,125	-61.44	4.80
		창원시 본청 자활지원 ³⁾ 소계	11,836,533	11,806,241	0.26	2.36
5개 행정 구 소계	기초생활 보장	생계급여	44,340,000	0	100	8.83
	사회복지 기반조성	취약계층지원	172,830	157,960	11.03	0.03
국민기초생활보장 총계			80,431,531	74,423,326	9.54	16.02
창원시보지 예산 총계			502,168,079	459,404,280	9.31	-

2. 아동 복지정책

창원시 전체예산에서 아동복지사업이 차지하는 비중은 2.28%다. 그 중에서도 72.6%가 아동급식지원비로 지급된다. 전체적으로 아동복지 예산은 10.52%가 줄어들었다. 특히 아동보호 및 저출산대책 지원사업비가 23.12%, 가난 대물림 차단 지원 사업비 14.68%, 시설 퇴소아동자립정착금 8.79% 비교적 큰 폭으로 줄어들었다<표2>.

아동복지정책의 주는 아동급식비지원인데 근로자 3분의 1이 100만원 이하의 급여를 받는다는 것을 감안하면 아동급식비의 지원은 당연한 것으로 보인다. 전문상담 교사들은 반드시 국가의 지원이 필요함에도 법이 제시하는 조건이 충족되지 않아 지원을 받지 못하는 안타까운 경우도 많다고 한다. 아동에 대한 보호는 어떤 경우를 막론하고 우선 지원해야 하는 사업이다.

<표2> 창원시 아동복지정책 예산내역

(천원, %)

담당 부서	정책	세부사업	2013'예산	2012'예산	비교 증감율	사업 비중
			502,168,079	459,404,280	9.3	-
아 동 복 지 과	아 동 복 지	가난 대물림 차단 지원	226,800	265,820	-14.68	-
		아동보호 및 저출산대책지원	38,500	50,081	-23.12	-
		지역아동센터 종사자 수당 지원	258,400	187,200	38.03	-
		장애아동 입양 양육보조금	60,206	47,484	26.79	-
		아동발달지원계좌	237,803	179,828	32.24	-
		아동복지교사	536,180	506,760	5.81	-
		입양아동 양육수당지원	444,150	255,200	74.04	-
		요보호아동지원	529,160	483,440	9.46	-
		요보호아동지원그룹 홈 형태보호	258,859	164,513	57.35	-
		아동위원 활동비	42,000	21,400	96.26	-
		어린이날 및 주간행사 지원	174,900	173,800	0.63	-
		아동급식 지원	8,340,160	10,176,645	-18.05	72.6
		퇴소아동 자립정착금 지원	60,200	66,000	-8.79	-
		입양 가정위탁아동 심리치료 지원	7,000	6,348	10.27	-
		입양수수료 지원	86,458	67,493	28.10	-
창원시본청 아동복지 소계			11,300,776	12,652,012	-10.68	-
5개 행정구 아동복지 소계			181,400	177,400	2.59	-
창원시본청 아동복지 총계			11,482,176	12,829,412	-10.52	2.28

- 3) 지역자활센터종사자지원, 기초생활보장수급자 주거환경개선사업, 희망키움통장, 자활사업시책추진, 일을 통한 빈곤탈출상담지원 사업이 있다.

3. 청소년 복지정책

창원시의 청소년 복지사업 예산 비중은 창원시의 전체예산 중 0.35%를 차지한다. 청소년건강육성사업 중 비중이 가장 높은 사업은 청소년 방과 후 아카데미 운영 사업으로 28.64%에 달한다 그리고 청소년동반자 프로그램, 청소년보호 및 단속지원 등 단기적이 프로그램이 주를 이루고 있다. 방과 후 수업 경우 파행적 운영과 부실한 운영이 지적되기도 하고 교과과정의 연장에 불과하다는 불만도 있다<표3>.

북한의 김정은이 우리나라 중학생이 무서워서 남침을 못한다는 우스개 소리가 나 정도로 중학생들의 비행은 사회의 위협이 될 정도로 심각하다. 학교현장에서는 사회규범을 잘지키고 성실한 태도를 보이는 학생은 왕따의 대상이 되는 경우가 허다하다. 일탈행위를 하는 학생들을 영웅시하고 공부를 잘하는 물리적 힘이 없는 학생들이 괴롭힘을 당하기도 한다. 물질만능주의와 사이버공간의 확대로 지금 우리의 중학생들은 인간으로서 공감할 수 있는 능력이 부족하다는 이야기들을 한다. 체격은 어른이나 사고를 싫어하는 이들이 우리사회의 건전한 시민으로서 성장하도록 하기 위한 교육이 필요하나, 학교는 이들을 만족시켜 주지 못하는 것 같다. 때로는 다양한 외부프로그램이 학교의 신뢰성을 떨어지게 하고, 학교는 그저 가야만 하는 곳으로 인지하는 것 같다. 아래 기사는 중학생의 실태를 잘 보여주고 있다(중앙일보, 2013년 4월 6일).

“부모·형제가 안 보이죠. 그냥 다 마음에 안 드는 거예요. 애들 앞에선 선생에게 질 수 없다는 허세, 엄마에게 밀릴 수 없다는 오기, 패거리에 대한 집착 등 크게 세 가지로 요약되죠.” 자신도 같은 과정을 겪었다고 고백하는 고교생 장모(17)양은 자신의 중2를 “찌질해 보일 바엔 죽는 게 낫다고 생각했던 시기”라고 회상했다. “그냥 저 말고는 세상이 다 병신 같고 왜들 사나 싶은 생각이 많았어요. 욕 없이는 대화가 안 되고, 애들이랑 모이면 ‘저 사람이 어떻게 선생이 됐지?’라며 끝도 없이 선생님 욕을 해대요. 찌질한 애들은 왕따시키고. 꿈도 없고 그냥 불안하기만 한데, 또 잘나가 보여야 하니까 교복 줄이고 한쪽 주머니엔 아이라이너, 다른 주머니엔 립틴트가 기본이죠. 대학 다니는 언니들보다 열 배는 빨리 머리를 고데로 말고 웃도 계속 사들였고요. 사진 찍어 카스(카카오스토리)랑 페이스북에 올리는 것도 주 업무죠.”

중2병이 논란이 되자 정부가 대책을 내놓기도 했다. 지난해 2월 교육부는 ‘학교폭력 근절 종합대책’의 하나로 학급당 학생이 30명 이상인 중학교에는 중2 담임교사를 2명 두는 ‘복수담임제’를 시행했다가 한 학기 만에 철회했다. 문용린 서울시 교육감은 지난달 “중2병은 입학 직후 생기는 혼란이 주요인인 만큼 이때 정서적으로 안정되면 중2병도 크게 줄어든 것”이라며 체육활동 장려를 대안으로 들고 나왔다. 이후 문 교육감이 서울시내 모든 중2생을 대상으로 “단축 마라톤에 의무적으로 참가하라”는 지시를 내리자 인터넷에서 뜨거운 설전이 오갔다(중앙일보, 2013년 4월 6일).

기사의 내용처럼 중2의 문제이기만 하면 좋겠지만 중2병이 지금은 성숙한 초등생

과 학업에 뜻이 없고 희망이 없는 고등학생과 대학생들에게서도 나타나는 사회전반적인 모습이 되어 가고 있다는 것이 더 큰 문제이다. 중학생 때의 모습이 인생 전반의 모습이 되는 경우가 많기 때문에 중학교 시기에 건전한 생활을 할 수 있도록 교육하는 것이 필요하다고 본다.

청소년은 하루 일과의 대부분을 학교에서 보내기 때문에 청소년의 미래에 희망을 제시할 수 있고, 학교생활에 흥미를 유발시킬 수 있고, 친구들의 소중함을 알 수 있는 정책 등의 시행이 필요하다고 본다. 이제는 산업사회의 전유물이라 할 수 있는 대형학교의 소규모화가 필요하다고 본다. 선생님이 전교생의 상황을 다 알 수 있을 정도의 규모를 유지하여 언제든 누군가는 학생들의 위기를 인지할 수 있을 정도의 학교가 필요하다고 본다. 학교의 위기는 계속 부각되고 있다. 특히 일반적인 학생들이 진학하는 일반고의 경우는 심각하다고 한다. 학교의 위기를 학교 밖에서만 찾으려고 하기보다는 학교 내에서 모두가 참여하여 해결하는 방안이 필요하다고 본다. 여전히 학교만큼 많은 복지환경을 제공할 수 있는 곳은 없을 것이다. 향후, 정보기술의 발달로 인해서 공부보다는 복지를 제공하는 장소가 될 수도 있을 것이다.

〈표3〉 창원시 청소년복지정책 예산내역

(천원, %)

담당 부서	정책	세부사업	2013'예산	2012'예산	비교 증감율	사업 비중
			502,168,079	459,404,280	9.3	0.35
보육 청 소 년 과	청 소 년 건 전 육 성	청소년건전육성 지원	111,350	56,050	98.66	-
		청소년문화활동 지원	237,150	236,250	0.38	13.40
		청소년수련시설 프로그램 운영	37,200	37,200	0.00	-
		청소년참여위원회 운영	7,000	6,000	16.67	-
		청소년문화존 지원	180,000	180,000	0.00	-
		영호남교류 캠프	20,000	2,500	700.00	-
		청소년동아리 지원	34,000	38,000	-10.53	-
		청소년 동반자 프로그램 운영	280,950	260,658	7.78	15.87
		학교폭력상담사 배치지원	46,260	46,260	0.00	-
		청소년지도 부모교육	4,000	2,000	100.00	-
		청소년 방과 후 아카데미운영	506,800	631,364	-19.73	28.64
		청소년보호 및 단속지원	204,851	133,468	53.48	11.57
		청소년 수련시설 운영위원회 운영	15,000	12,000	25.00	-
		청소년 수련시설 청소년지도사 배치	77,760	77,760	0.00	-
		창원시본청 청소년건전육성 소계		1,762,321	1,719,510	2.49
5개행정구 청소년건전육성사업 소계		7500	16500	-54.55	-	
창원시 청소년육성사업 총계		1,769,821	1,736,010	1.95	0.35	

4. 가족복지정책

가정은 사회의 가장 기본적인 안전망이다. 우리사회는 전통적으로 모든 복지를 가정에서 부담해 왔고, 그 대부분은 여성의 몫이었다. 여성의 가사노동을 조사한 한 연구에 따르면, 전업주부들이 가정부와 요리사, 보육시설 교사, 세탁소 운영자, 밴 운전사 등 모두 10가지 직업을 수행하고 있고, 이를 연봉으로 환산하면 13만8095달러(약 1억2830만원)에 달한다고 한다(매일경제, 2007년 5월 3일). 한국에서의 여성들은 인간으로서의 삶은 생각지도 못하고 일생을 보내는 경우가 많았으며, 이는 자신의 딸들은 그렇게 살지 않도록 하는 소망으로 이어져 출산률 저하의 원인이기도 하다. 결국 행복한 여성의 삶의 사회의 원천이라 할 수 있으며 우리 사회를 지탱하는 힘이 된다. 그러나 이제 여성들에게 기대할 수 없는 상황이다.

가정에서 가장 중요한 역할은 보육이다. 정신적·육체적으로 건강한 여성이 아이도 건강한 사람으로 키울 수 있다. 창원시의 가정복지 예산은 여성복지, 가족복지, 보육지원으로 살펴볼 있다. 창원시의 가정복지 예산은 38.30%에 달한다. 이 중 보육지원 사업에 16.65% 배정되었다. 보육지원 사업 중 보육시설 미이용아동 양육수당이 27.73%로 가장 높고, 다음이 보육돌봄서비스로 23.24%를 차지한다<표4>.

가족복지 예산은 전체 복지 예산의 3.08% 정도이고 대부분 한부모 가족, 미혼모 가족, 아이돌봄지원 사업으로 사용된다<표4>.

여성복지예산은 전체복지예산의 0.78%에 해당하고 성매매피해자 지원사업, 성폭력 피해자 지원, 가정폭력 피해자 지원 사업에 쓰인다<표4>. 대부분의 가정복지지원 예산은 열악한 상황에 있는 계층에게 지원되고 있으나 위 남기철(2006)의 언급처럼 효과적이지는 않은 것 같다.

<표4> 창원시가족복지정책예산내역

(천원, %)

담당 부서	단위	세부사업	2013'예산	2012'예산	비교 증감율	사업 비중
			502,168,079	459,404,280	9.3	-
여성가 족과	여성복 지	여성정책 운영	125,990	123,880	1.7	-
		여성인력 개발	113,580	127,300	-10.78	-
		양성평등 문화 확산	75,910	78,676	-3.52	-
		가정폭력방지 및 피해자 지원	672,058	281,346	138.87	-
		성폭력방지 및 피해자 지원	820,744	762,025	7.71	-
		가정폭력 성폭력 피해회복 재발방지 사업	78,322	83,316	-5.99	-
		폭력피해 이주여성 보호시설 운영	112,681	114,322	-1.44	-
		성매매피해자 지원사업	1,420,029	1,435,773	-1.1	-
		아동여성인권연대 운영활성화	28,944	18,900	53.14	-
		여성권익증진사업	412,863	700,612	-41.07	-
		여성폭력 근절 예방	48,365	27,660	74.86	-
	창원시본청소계		3,909,486	3,753,810	3.59	0.78

보육·청소년과	가족복지	출산장려시책 추진	9,765,330	5,178,250	88.58	-
		건강가정활성화 사업	38,780	33,000	17.52	-
		건강가정지원센터 운영	184,692	188,645	-2.1	-
		아이돌봄지원사업	1,286,166	910,264	41.3	-
		저소득 한부모세대 생활안정	352,620	395,580	-10.86	-
		한부모가족 복지시설 운영	646,701	650,738	-0.62	-
		한부모가족자녀 양육비 등 지원	1,211,530	864,000	40.22	-
		청소년 한부모 자립 지원	52,440	47,665	10.02	-
		한부모 복지시설 지원	61,200	56,380	8.55	-
		저소득 한부모 가족지원	1,707,262	1,375,800	24.09	-
		미혼모 및 미혼모가족 자활 지원	163,814	157,400	4.07	-
		창원시본청 소계		15,470,535	9,857,722	56.94
	보육지원	보육일반 및 행사운영	61,480	65,698	-6.42	-
		보육종사자 전문성 강화	36,400	40,400	-9.9	-
		보육종사자 사기진작	535,863	372,320	43.93	-
		어린이집 대체교사 인건비 지원	64,000	0	-	-
		보육시설 프로그램 운영비	222,100	333,620	-33.43	-
		보육돌봄서비스	19,434,722	19,441,260	-0.03	23.24
		차량운영비	216,198	181,428	19.16	-
		교재교구비	429,401	454,352	-5.49	-
		보육시설 환경개선	356,000	600,330	-40.7	-
		보육시설 기능보강	748,428	1,201,000	-37.68	-
		보육시설 종사자 보수교육	38,090	49,329	-22.78	-
		보육정보센터운영	200,000	150,000	33.33	-
		민간보육시설 난방연료비	166,100	155,500	6.82	-
		어린이집 보육교직원 처우개선	4,610,800	3,141,200	46.78	-
		교사근무환경개선비	2,798,542	2,120,242	31.99	-
		보육시설 미이용아동 양육수당	23,189,072	3,296,858	603.37	27.73
		어린이집 안전보험	173,052	139,014	24.49	-
		영유아보육료지원	18,008,466	103,659,839	-82.63	21.53
		누리과정 지원	8,583,991	8,271,427	3.78	10.26
		셋째아이후 보육료	1,487,687	3,089,978	-51.85	-
		장난감도서관운영	200,000	300,000	-33.33	-
		공공형 보육시설 지원	1,559,040	723,656	115.44	-
		비장애아 방과후 보육료	157,960	295,257	-46.5	-
		어린이보호 CCTV 설치	340,000	0		-
		아이사랑 부모 모니터링단	9,550	0		-
		본청보육사업 소계		83,626,942	148,082,708	-43.53
본청가정정책사업 총계		103,006,963	161,694,240	-36.3	20.51	
행정구가정정책사업총계		89,341,994	1,618,874	98.19	17.79	
창원시가정정책사업총계		192,348,957	163,313,114	17.77	38.30	

5. 창원시 사회복지시설 정책

본 연구에서는 창원시 주민생활과, 여성복지과, 보육청소년과, 노인장애인과에서 예산지원하고 있는 시설을 분석하였다. 창원시 복지시설 설치 및 운영비는 창원시 전체복지예산의 10.12%를 차지할 정도로 적은 비용은 아니다. 이 중 노인복지시설의 비중이 가장 높고, 그 다음이 아동청소년복지 시설인 지역아동센터와 청소년 시설인 청소년상담복지센터와 청소년 쉼터가 있다. 그리고 주민생활시설인 종합복지관, 여성복지시설인 여성회관 등이 있다<표5>.

사회복지시설에 관하여 남기철(2006)은 사회복지생활시설에서의 빈곤 대처활동 혹은 실천이라고 할 수 있는 것은 이 생활시설이 ‘빈곤한 사람들’에게 제공되어 생존을 유지하도록 해준다는 점에서만 의미가 있었다고 한다. 그 외의 소득을 위한 일부 프로그램이 생활서비스와 사회복지실천의 일환으로 존재하기는 하지만, 대부분 부업과 공동작업장의 형태이고 여기서 얻어지는 소득은 시설을 벗어나 지역사회로 복귀하는 데에는 턱없이 부족한 것이 일반적이라고도 한다. 또한 지역사회복지관의 프로그램은 빈곤대처프로그램은 비중이 높게 취급되지 않았고, 이보다는 중산층을 포괄하는 여타의 다른 사회교육이나 여가 프로그램이 더 많이 이루어졌다고 한다. 때문에 최근에는 과거에 비해 시설의 소규모화를 지향하고, 지역사회 접근성과 재할 및 자활을 도모하는 모습이 나타나고 있다고 한다.

창원시의 경우에도 복지시설 관련 예산은 전년도에 비해 3.47%정도 축소하였다<표5>.

<표5> 2013년도창원시복지시설관련예산

(천원, %)

담당 부서	단위	세부사업	2013'예산	2012'예산	비교 증감율	사업 비중
			502,168,079	459,404,280	9.3	-
주민 생활 과	주민 생활 지원	종합사회복지관 지원	2,845,541	2,882,940	-1.30	-
		공익근무요원 관리	594,000	501,600	18.42	-
		진동종합복지타운 운영	1,797,274	1,625,000	10.60	-
	부랑인 지원	부랑인시설 운영	565,817	535,598	5.64	-
	주민생활지원시설 소계		5,802,632	5,545,138	4.64	1.16
여성 복지 과	여성 복지	폭력피해 이주여성 보호시설 운영	112,681	114,322	-1.44	-
		여성복지시설 지원 강화	36,561	43,050	-15.07	-
		건강가정지원센터 운영	184,692	188,645	-2.10	-
		한부모가족 복지시설 운영	646,701	650,738	-0.62	-
		한부모 복지시설 지원	61,200	56,380	8.55	-
		미혼모 및 미혼모가족 자활 지원	163,814	157,400	4.07	-
		다문화가족지원센터 운영	807,611	613,406	31.66	-
		여성결혼이민자 다문화가족 지원센터 인턴채용	20,000	12,000	66.67	-

	여성 회관	여성회관 자원봉사대 운영	15,370	10,400	47.79	-
		여성회관 마산관 운영관리	412,229	631,076	-34.68	-
		여성회관 창원관 운영관리	188,702	188,344	0.19	-
		여성회관 진해관 운영관리	213,447	213,447	0.00	-
		근로 청소년 임대아파트 시설운영 관리	139,117	127,211	9.36	-
	여성복지시설 소계		3,002,125	3,006,419	-0.14	0.60
보육 청소년과	아동 건전 육성	지역아동센터 운영지원	3,554,684	2,701,538	31.58	-
		학대피해아동 일시쉼터 운영	75,752	0	-	-
		아동복지시설 운영	5,162,773	4,466,752	15.58	-
		입양기관운영	11,000	11,000	0.00	-
		아동복지시설 기능보강 사업	878,132	0	-	-
		드림스타트 지원센터 운영	150,000	0	-	-
	청 소 년건 전육 성	창원청소년상담복지센터 운영	29,000	31,000	-6.45	-
		마산청소년상담복지센터 운영	22,000	24,000	-8.33	-
		진해청소년상담복지센터 운영	28,000	32,000	-12.50	-
		창원청소년통합지원체계 운영	25,000	25,000	0.00	-
		마산청소년통합지원체계 운영	25,000	25,000	0.00	-
		진해청소년상담복지체계 운영	25,000	25,000	0.00	-
		두드림존 운영	30,000	30,000	0.00	-
		단기 청소년 쉼터 운영	172,730	172,730	0.00	-
		청소년 수련시설 운영	516,000	460,550	12.04	-
		공공청소년 수련시설 기능보강	400,000	0	-	-
		청소년 성문화센터 운영	125,000	117,000	6.84	-
		진해청소년문화회관 건립	4,075,000	500,000	715.00	-
	보육청소년시설 소계		15,305,071	8,621,570	77.52	3.05
노인 장애 인과	노인 복지	노인복지시설 확충	1,155,000	2,215,000	-47.86	-
		노인복지시설지원	22,216,054	23,692,530	-6.23	-
		진해서부노인종합복지관 건립	500,000	1,078,000	-53.62	-
		노인요양시설기능보강	1,019,988	3,132,058	-67.43	-
		시각장애인주간보호센터 설치	200,000	200,000	0.00	-
	복지 시설	복지관건립	380,000	3,629,000	-89.53	-
		마을회관건립	1,220,000	1,510,000	-19.21	-
	노인장애시설 소계		26,691,042	35,456,588	-24.72	5.32
창원시 총계		50,800,870	52,629,715	-3.47	10.12	

남기철의 언급처럼 창원시사회복지관련시설에서 실시하는 프로그램도 사회양극화 해결에는 턱없이 부족해 보인다. 다만, 최근에 시작한 드림스타트 사업⁴⁾과 두드림

4) 드림스타트 사업은 모든 아동이 공평한 양육여건과 출발기회를 보장 받을 수 있도록 하여 빈곤의 대물림을 차단하고 나아가 건강한 사회구성원으로서 성장할 수 있도록 하는 능동적 복지 사업. 서

존 사업은⁵⁾ 양극화 해결에 기여할 것으로 보인다. 그러나 국민의 약 30%가 월급여 100만원 이하의 수입으로 살아가고 있고, 학생 30% 정도가 학교 부적응이라는 상담 교사들의 말을 따르다면 턱없이 부족한 투자이다.

6. 자원봉사 정책

창원시의 자원봉사관련 사업은 보육청소년과에서 담당하고 관련 예산은 사회복지 전체 예산의 0.2%다. 990,184천원으로 지난해 비하여 0.41%정도 증가하였다. 자원봉사코디네이터 지원사업, 자원봉사 활성화지원 사업 등이 있다. 예산은 지난해보다 소폭 증가하였으나 사업내용이 구체적이지 않고 아직 준비가 되지 않은 것 같다<표6>.

산업화 이전의 우리 사회는 대부분 씨족을 중심으로 한 공동체 속에서 삶을 영위하였다. 마을공동체 내에서는 출생에서 무덤까지 그 모든 것이 공동체 내에서 가능했고, 자연 속에서 서로 도우면서 생활하였기 때문에 화폐가 필요하지 않았다. 그러나 산업화 이후 핵가족화, 고향의 이탈로 인해 우리의 삶은 편리해졌으나 편리해졌다는 화폐를 지불해야하고, 이제는 출생에서 죽음까지 화폐 없는 생활은 불가능해졌다. 이에 많은 사람들이 공동체의 복원을 이야기하고 있다. 하지만 현대사회에서 공동체 복원을 단기간에 이룬다는 것은 대단히 어려운 작업이라 생각된다.

다만 사회의 위기를 인식한 건전한 시민의 참여를 통한 사회복지의 복지질 향상을 시킬 뿐만 아니라 국가의 경쟁력에도 기여할 수 있을 것이다. 이 또한 어린시절부터 학교와 가정에서 지속적인 교육이 이루어졌을 때 바람직한 모습으로 나타날 것이다.

<표6> 2013년도 창원시복지시설관련 예산

(천원, %)

담당 부서	단위	세부사업	2013'예산	2012'예산	비교증 감율	사업 비중
			502,168,079	459,404,280	9.3	-
보육 청소년과	자원 봉사 활성 화	자원봉사 활성화	690,188	626,934	10.09	-
		자원봉사 활성화지원	28,800	66,000	-56.36	-
		자원봉사 보험료지원사업	103,524	150,606	-31.26	-
		자원봉사 코디네이터 지원사업	167,672	142,553	17.62	-
창원시 자원봉사활성화 총계			990,184	986,093	0.41	0.20

비스 대상은 임신부를 포함한 0-만 2세(초등학생 이하)의 저소득 아동 및 가정 중 드림스타트 사업 지역에 거주하는 해당연령대 아동과 그 가족, 임신부를 대상으로 위기도(危機度) 사정을 통해, 중 위기 아동 서비스 대상으로 선정(<http://www.dreamstart.go.kr>).

- 5) 두드림 존 사업은 현재 학교교육을 받지 않고 경제활동을 하지 못해 경제적, 사회적, 심리적 어려움을 겪는 청소년들이 건강하고 올바르게 자립할 수 있도록 돕는 토털 자립준비지원사업 <두드림 존 프로젝트>는 여성가족부와 한국청소년상담복지개발원이 주관하고 있다. 창원시의 경우 2009년부터 창원시청소년종합지원센터에서 운영하고 있다. 만 15세~24세 취약계층(가출, 다문화, 한부모, 학교생활부적응, 보호시설 청소년 등) 청소년을 대상으로 시행, 이들의 성공적인 사회진출을 지원한다(한국청소년상담개발원 홈페이지. <https://www.kyci.or.kr>).

Ⅳ. 창원시 복지정책의 사회양극화 해결 적실성

이상에서 창원시의 사회복지관련 예산의 분석을 통해 사회양극화를 해결하는 것이 가능한지를 분석하였다. 사회복지관련 전체예산은 전년도에 비해 9.3%정도 증가하여 502,168,079천원에 달하고 창원시 전체 예산의 23.21%에 달한다. 이를 국민기초생활보장, 아동복지정책, 청소년복지, 사회복지시설관련 정책으로 분류하여 살펴 보았다.

우리나라 국민기초생활보장정책은 최저생계비(2013년 4인 가구 기준 154만6399원)를 기준으로 지급되는 ‘기초생활수급자’와 최저생계비의 120% 수준에서 복지를 지원받는 ‘차상위계층’을 중심으로 제공된다. 창원시복지관련 예산 중 국민기초생활보장에 투입되는 예산은 16.02%를 차지한다.

창원시 전체예산에서 아동복지사업이 차지하는 비중은 2.28%다. 그 중에서도 72.6%가 아동급식지원비로 지급되고, 나머지 예산들은 입양아동 지원과 요보호아동 지원으로 사용된다. 전체적으로 아동복지 예산은 10.52%가 줄어들었다. 전문상담교사들은 수급자의 요건을 충족하지 못하여 급한 보살핌이 필요한 아동들이 보호받지 못하는 경우가 종종 발생한다고 한다.

창원시의 청소년복지사업의 예산 비중은 전체복지예산 중 0.35%를 차지한다. 청소년복지사업의 중 비중이 가장 높은 사업은 청소년 방과 후 아카데미 운영 사업으로 28.64%에 달한다. 청소년보호 및 단속지원, 학교폭력 예방, 청소년수련시설 운영에 대부분이용되어 단기적이 프로그램이 주를 이루고 있다. 방과 후 수업의 경우, 파행적 운영과 부실한 운영이 지적되기도 하고 교과과정의 연장에 불과하다는 불만도 있다.

남기철(2006) 지역사회복지관의 프로그램은 빈곤대처프로그램은 비중이 높게 취급되지 않았고, 이보다는 중산층을 포괄하는 여타의 다른 사회교육이나 여가 프로그램이 더 많이 이루어졌다고 한다. 창원시 복지시설 설치 및 운영비는 창원시 전체복지예산의 10.12%를 차지할 정도로 적은 비용은 아니다. 남기철의 언급처럼 창원시 사회복지관련시설에서 실시하는 프로그램도 사회양극화 해결에는 턱없이 부족해 보인다. 다만, 최근에 시작한 드림스타트 사업⁶⁾과 두드림 존 사업은⁷⁾ 양극화 해결에 기여할 것으로 보인다. 그러나 국민의 약 30%가 월급여 100만원 이하의 수입

6) 드림스타트 사업은 모든 아동이 공평한 양육여건과 출발기회를 보장 받을 수 있도록 하여 빈곤의 대물림을 차단하고 나아가 건강한 사회구성원으로서 성장할 수 있도록 하는 능동적 복지 사업. 서비스 대상은 임산부를 포함한 0-만 2세(초등학생 이하)의 저소득 아동 및 가정 중 드림스타트 사업 지역에 거주하는 해당연령대 아동과 그 가족, 임산부를 대상으로 위기도(危機度) 사정을 통해, 고, 중 위기 아동 서비스 대상으로 선정(<http://www.dreamstart.go.kr>).

7) 두드림 존 사업은 현재 학교교육을 받지 않고 경제활동을 하지 못해 경제적, 사회적, 심리적 어려움을 겪는 청소년들이 건강하고 올바르게 자립할 수 있도록 돕는 토털 자립준비지원사업 <두드림 존 프로젝트>는 여성가족부와 한국청소년상담복지개발원이 주관하고 있다. 창원시의 경우 2009년부터 창원시청소년종합지원센터에서 운영하고 있다. 만 15세~24세 취약계층(가출, 다문화, 한부모, 학교생활부적응, 보호시설 청소년 등) 청소년을 대상으로 시행, 이들의 성공적인 사회진출을 지원한다(한국청소년상담개발원 홈페이지. <https://www.kyci.or.kr>).

으로 살아가고 있고, 학생 30% 정도가 학교 부적응이라는 상담교사들의 말을 따른다면 턱없이 부족한 투자이다.

현재 나타나고 있는 각종 사회문제의 해결 방안으로 자원봉사를 통한 참여를 제시하고 있다. 창원시의 자원봉사관련 사업은 보육청소년과에서 담당하고 관련 예산은 사회복지전체 예산의 0.2%다. 990,184천원으로 지난해 비하여 0.41%정도 증가하였다. 자원봉사코디네이터 지원사업, 자원봉사 활성화지원 사업 등이 있다. 예산은 지난해보다 소폭 증가하였으나 사업내용이 구체적이지 않고 아직 준비가 되지 않은 것 같다.

이상으로 창원시의 2013년도 복지예산 분석한 바에 따르면 창원시의 복지예산은 현재의 삶을 유지하는데 급급하도록 지원하는 것으로도 부족하고, 창원시의 아동과 청소년 복지는 주로 복지시설 설치를 통해 주로 이루어지고 있다. 창원시에서 투자하는 정책 중 빈곤에서 탈출할 수 있는 정책으로 보이는 사업은 투자를 통한 투자가 주를 이루고 있다. 드림스타트 사업과 두드림 존 사업 정도이다. 때문에 창원시의 복지관련 정책은 사회문제 해결에 있어 적실성은 부족하다고 판단된다.

적은 비용으로 사회양극화 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 교육 이상이 될 수 없다고 판단된다. 더욱이 2020년경에는 현존하는 직업의 80%가 사라진다고 한다. 근시안적인 프로그램으로 단기적인 지원에만 집중한다면 그다지 멀리 있지 않은 2020년경에 우리는 아무것도 할 수 없을지도 모른다.

V. 결 론

창원시의 복지관련 예산은 2012년도에 비해 9.3%가 증액되었고, 복지예산의 비중이 창원시 전체 예산의 23.21%에 달하는 등 많은 투자가 이루어지고 있다. 하지만 우리사회의 심각한 문제가 되고 있고 우리 사회의 미래를 위협할 수 있는 사회양극화 문제를 해결하기에는 대단히 부족한 것으로 보인다.

대처는 “우유는 부모가 먹이는 것이다. 가족이 파탄나서 우유를 못 먹이게 된 가족의 아이에 한해서만 국가가 먹이는 것”이라고 말하며, 초등학교 우유무상 보급도 없었다고 한다(한국경제, 2013년 4월 12일). 대처의 말처럼 우유는 엄마가 먹이고, 부모의 능력으로 아이를 낳고, 기르고, 나의 능력으로 죽음을 맞는 것이 가장 정상적이다. 하지만 현대사회는 사회구조 자체가 너무나 비정상적이다. 전체 노동 인구의 약 70%가 열심히 일해도 가난하다고 말한다. 앞에서 언급한 학생의 말처럼 경쟁력을 강조하면서 열심히 일해도 대충 일한 사람과 같은 임금을 받는 비정상적 현상들이 속출하는 사회이다.

기댈 곳이라고는 국가 밖에 없는 하위계층에게 그래도 학교가 희망이다. 학교시스템을 살리고 잘 활용해서 적은 투자로 많은 효과를 거둘 수 있는 연구가 필요하다고 생각된다.

【참고문헌】

- 강소랑·문상호(2012). 가족관계 사회자본이 중·고령자 삶의 질에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 46(3): 271-298.
- 강영주·정광호(2012). 한국사회의 소득불평등과 건강에 관한 실증연구: 한국노동패널 자료중심으로. 「한국행정학보」, 46(4): 265-291.
- 강혜규. 사회서비스 확대정책과 지역사회 사회복지서비스 공급체계. 「상황과 복지」, 25:67-99.
- 고명철·최상욱(2012). 삶의 질(QoL) 연구의 행정학적 함의와 제언. 「한국행정학보」, 46(4):103-126.
- 김교성·김성욱(2012). 복지의 양적 확대와 체계적 축소: 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가. 「사회복지정책」, 39(3): 117-149.
- 김순양·박병일·고수정(2001). 지방정부 재가노인복지사업의 적실성 제고방안-대구 광역시의 일부 사례를 중심으로-. 「사회과학연구」 20(2): 35-58.
- 김순영(2011). 이명박 정부의 사회복지정책: 사회복지정책의 후퇴?. 「현대정치연구」, 4(1): 127-152.
- 김주애(2012). 지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구: 정치-경제학적 접근을 중심으로. 「한국행정학보」, 46(4): 293-323.
- 김태룡(2000). 행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구- 한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로-. 「한국행정학보」 34(1): 1-20.
- 김흥규·유현정(2004). 한국 성인의 삶의 질 척도 개발. 「Andragogy Today: Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education」, 7(3): 65-101.
- 남기철(2006). 사회 양극화와 사회복지실천. 「상황과 복지」.
- 남인숙(2011). 학력사회와 한국교육의 모순. 「사회이론」, 40, 101-127.
- 박승희(2002). 주요 사회복지정책론의 가족 위기 대처방식에 대한 비판적 검토. 「사회복지정책」 14: 75-95. 한국사회복지정책학회 논문집.
- 박영신·김의철(2006). 한국사회와 개인 삶의 질 인식에 대한 토착심리 탐구: 삶의 질을 높이는 요소와 낮추는 요소에 대한 세대별 지각을 중심으로. 「한국심리학회지」, 12(1): 161-195.
- 박정선(2011). 한국의 사회·경제적 양극화와 교육격차. 「현상과 인식」, 35(3).
- 서병수(2011). 한국의 사회복지 정책과 복지체제 성격의 변화. 「사회법연구」, 16: 63-92.
- 서울사회경제연구소(2008). 「한국 경제: 빈부격차 심화되는가?」,한울.
- 서울사회경제연구소(2010). 「글로벌 경제위기와 새로운 경제 패러다임의 모색」,한울.
- 서울사회경제연구소(2011). 「한국의 빈곤 확대와 노동시장구조」,한울.
- 신준섭·안형기(2013). 사회복지조직의 혁신성 효과 분석 연구. 「한국행정학보」, 47(1): 149-170.
- 윤찬영(2003). 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로

- 로. 「사회복지정책」, 16: 27-41.
- 이경태(2010). 사회보장, 양극화, 사회적 자본과 공직부패간의 상관관계에 관한 연구 -OECD회원 국가의 비교연구를 중심으로-. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- 장용수(1992). 민주주의 복지국가 이념의 한국적 적실성. 「한국행정학회」, 26(2): 335-353.
- 정무성(2006). 양극화 문제 해소를 위한 사회 안전망 구축 방안. 「사회과학논총」, 8: 431-449.
- 정재각(2006). 한국사회의 양극화에 대한 논의-사회정의 관점에서. 「한·독 사회과학 논총」, 16(2): 77-104.
- 정재훈(2004). 노무현 정부 사회복지정책 1년 평가. 「민주사회와 정책연구」, 6: 160-183.
- 제갈돈(2013). 지방정부 공공서비스에 대한 시민들의 기대, 성과 및 만족도의 관계: 기대불일치이론을 중심으로. 「한국행정학보」, 47(1): 60-94.
- 주은선(2009). 외환위기 이후 사회복지정책의 전개: 복지-노동의 연관성을 중심으로. 「상황과 복지」, 28: 143-185.
- 허훈·김종수(2008). 지역사회개발의 이론적 모형과 한국적 적실성에 의한 농촌지역 개발방안. 「한국정책연구」, 8(2): 41-62.
- 현승숙·금현섭(2011). 지역 내 소득불평등도에 따른 주민참여. 「한국행정학보」, 45(2): 159-186.
- 내일신문. 2013년 4월 12일.
- 데일리안. 2011년 11월 8일.
- 매일경제. 2007년 5월 3일.
- 연합뉴스. 2009년 8월 5일.
- 조선일보. 2012년 12월 1일.
- 중앙일보. 2013년 4월 6일.
- 보건복지부 홈페이지. <http://www.mw.go.kr>
- 창원시 홈페이지. <http://www.changwon.go.kr>
- 드림스타트 홈페이지. <http://www.dreamstart.go.kr>
- 한국청소년상담개발원 홈페이지. <https://www.kyci.or.kr>

발표3 노현종

귀농인구 증가에 따른 복지욕구와 정책방안 : 경상북도를 사례로

손 능 수(경북행복재단)

I. 서론

귀농은 2000년대 이후 지속적으로 증가하여 2011년 역대 최고 규모(총10,503가구)를 기록하였다. 특히 복잡한 도시를 떠나 전원생활을 하려는 가구의 증가와 본격적 은퇴가 시작되는 베이비부머 세대의 은퇴시기가 맞물려 귀농·귀촌가구는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

전국의 귀농가구수는 2001년 880가구에서, 2005년도 1,240호, 2010년 4,067호로 계속 증가하였고, 2011년에는 10,503호로 2010년 대비 158% 증가하였다. 특히 상위 4개도(강원, 전남, 경남, 경북)의 비중이 71.3% 수준으로 높았다.

경상북도의 귀농 가구수는 2001년 115가구에서, 2004년도 334호, 2008년 485호, 2009년 1,118호, 2010년 1,112호로 지속적으로 증가하였고, 2011년 귀농가구는 총 1,755가구(4,031명, 가구당 2.3명)로 2010년 1,112가구보다 1.6배 증가하였으며, 연령별로는 50대가 38.3%, 40대가 23.5%를 차지하여 4-50대의 베이비붐 세대가 주를 이루고 있다. 또한 최근 3년간(2009~2011년) 도내 귀농가구는 3,985가구(9,094명)로 전국 18,650가구의 21.4%를 차지하고 있다.

시·군별로는 최근 3년간 영주시 497가구, 상주시 395가구, 봉화군 395가구, 영천시 257가구, 청도군 253가구, 의성군 252가구 순으로 나타났다.¹⁾

최근 노인복지정책 수립과 관련하여 베이비붐 세대에 대한 관심이 증가하고 있는데, 이는 거대한 인구집단인 베이비붐 세대의 은퇴가 한국사회에 미칠 영향이 클 것이기 때문이다. 베이비붐 세대 중에서 노후를 제대로 준비하지 못한 이들은 국가 재정에 부담이 될 뿐만 아니라 개인적으로도 불확실하고 불안한 노후를 맞이할 가능성이 크다.

50대 중반에 은퇴하기 시작하여 준비가 미흡한 노년기를 맞이해야 하는 베이비붐 세대가 증가하고 있으며, 한국의 베이비붐 세대가 양적으로 거대한 인구집단임에도 불구하고 이들의 노후준비 및 활동적 노후생활을 보장해 줄 수 있는 사회적 안전망이 취약하다(박영란 외, 2011).

1) 귀농인은 농지비용이 저렴하고 지자체의 지원여건이 좋은 곳을 정착지역으로 선호한다. 귀농이 많은 경북 봉화, 전북 진안, 장수 등은 귀농 지원 행정체계가 잘 정비된 지자체 사례로 알려져 있다(김윤성 외, 2012: 5).

따라서 베이비붐 세대의 귀농 후 정착은 은퇴 후의 안정된 생활과 노후를 위한 대책이 될 수 있으며, 따라서 베이비붐 세대 등 도시민들이 귀농하여 안정적으로 농촌에 정착하도록 지원하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 특히 귀농인 복지측면에서 다양한 정책방안이 마련될 필요가 있는 것이다.

한편 지금까지의 귀농정책은 주로 귀농인 대상의 영농교육 및 자금 지원 정책 등 영농활동을 지원하는데 초점이 맞추어져서 도시민들이 지니는 다양한 형태의 농촌 정주 수요에 적절히 대응하지 못하였다(성주인 외, 2011: 34). 귀농인들은 농촌생활을 하면서도 도시의 수준 높은 문화콘텐츠에 대한 욕구를 가지고 있다(김철규 외, 2011: 194). 특히 최근의 귀농인들은 영농활동보다도 전원생활과 새로운 가치, 그리고 건강 등의 이유로 귀농하는 경우가 상당부분을 차지하고 있다. 또한 귀농인 중에는 경제력이 미약하고 영농기반이 열악한 이들도 많다.

따라서 농업 외 일자리, 주거환경 개선, 건강 및 여가, 그리고 노후 대책 등과 관련된 귀농인 복지측면에서 다양한 정책방안이 마련될 필요가 있는 것이다. 또한 이로 인해 귀농인들이 농촌사회에 안정적으로 정착할 수 있고, 더불어 농촌복지의 발전에도 기여하게 될 것이다.

그러므로 본 연구는 경상북도 귀농인의 특성과 복지욕구를 구체적으로 파악하여 이들의 정착 및 농촌복지 발전을 위한 정책방안을 마련하고자 한다. 이를 통해 중앙정부와 지방자치단체가 정책적으로 필요한 사항을 잘 파악하여 실효성 있는 방안을 추진해야 할 것이다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 조사설계

1. 귀농의 개념 및 유형

1) 귀농의 개념

경상북도 귀농인 지원조례(2009)에 의하면, 귀농인이라 함은 타 산업에 종사하다가 농업경영을 목적으로 가족이 함께 경상북도 농촌지역으로 이주하여 주민등록 전입신고를 하고, 실제 거주하면서 농업에 종사하는 자 중 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제2호에 해당하는 자로 규정하고 있다.

하지만 현재 농촌은 농업이 주 소득원이 아닌 다양한 사람들로 구성되어 있고, 현직에서 은퇴한 사람들까지 귀농하는 것을 감안한다면, 농촌출신 및 과거 영농종사 여부 등과 관계없이 농촌으로 이주하는 사람을 귀농인으로 파악하는 것이 바람직하다. 또한 농촌으로 이주하는 사람들의 목적은 영농종사 외에도 비농업적인 분야 종사 및 새로운 삶의 방식, 전원생활, 여유로운 여생 추구 등 다양한 목적을 갖고 농촌거주를 희망하고 있다는 점이 반영되어야 할 것이다(윤석환, 2010: 139).

따라서 본 연구에서는 귀농의 개념을 농촌출신 및 과거 영농종사 여부 등과 관계

없이 농촌으로 이주하는 것, 그리고 텃밭 정도의 영농활동을 하면서 다양한 목적으로 농촌에 이주하는 ‘귀촌’을 포함하는 것으로 본다.

2) 귀농의 유형

귀농은 크게 농업을 목적으로 농촌에 이주한 사람(귀농인)과 거주 목적으로만 농촌에 이주한 사람(귀촌인)으로 구분할 수 있으며, 또한 귀농인은 영농기반 있는 귀농인과 영농기반 열악한 귀농인으로 구분할 수 있다.²⁾ 따라서 본 연구에서는 귀농인을 크게 3가지 유형으로 구분하였다.

구체적으로 살펴보면, 첫째, 귀촌인은 비농업인으로서 텃밭 정도를 가꾸며 농촌에서 여가를 즐기는 귀농인이다. 영농규모는 농지 1,000㎡ 미만을 경영이나 경작을 하고 있다.

둘째, 영농기반 있는 귀농인은 영농에 종사하는 적극적 농업인으로, 영농기반이 있어서 생활하는 데 큰 어려움이 없는 귀농인이다. 이들은 농지 3300㎡(1,000평) 이상을 경영하거나 경작 또는 축산업, 시설재배 농업인, 과수원에 농업인 등이 해당된다.

셋째, 영농기반 열악한 귀농인은 영농에 종사하는 농업인이지만 영농기반이 미약하여 생활에 어려움이 있는 귀농인이다. 이들은 농업인으로서 농지 1,000㎡ 이상 경영이나 경작을 하고 있으나, 영농규모가 3300㎡(1,000평) 미만인 경우에 해당된다.

그리고 이 세 가지 유형에 따라 귀농인의 복지욕구가 상이할 수 있으므로 그에 따른 맞춤형 복지정책이 수립되어야 할 것이다.

2. 귀농인 지원체계 및 선행연구 검토

1) 귀농인 지원체계

(1) 중앙정부의 귀농지원 정책

중앙정부에서는 주로 농림수산식품부와 농촌진흥청에서 주로 정책을 추진하고 있다. 우선 농림수산식품부에서는 농업정책국 경영조직과에서 후계농업인 육성사업과 농촌인구확보와 일자리 마련사업, 그리고 농촌정책국의 지역개발과와 농촌사회과에서는 도시민유치프로그램지원과 농어촌 지역개발사업을 중점적으로 추진하고 있다.

구체적으로 후계농업인 육성사업으로는 농업경영컨설팅, 정착자금지원 및 교육훈련사업이 이루어지고 있고, 농촌인구확보와 일자리 마련사업으로는 농산업인턴제와 창업멘토제 등이 이루어지고 있다. 또한 농어촌 지역개발사업으로는 농어촌 뉴타운 조성, 주택개량지원, 도농교류지원 및 도시민 유치 프로그램지원 등의 정책이 추진되고 있다.

다음으로 농촌진흥청에서는 관련 부서에서 귀농연구와 귀농자교육 및 기타 사업을 추진하고 있다.

2) 전공교수 및 현장 전문가의 자문을 거쳐 영농규모를 기준으로 귀농인을 세 가지 유형으로 구분하였다.

표 1. 중앙정부의 귀농관련 정책

농림수산식품부		농촌진흥청
농업정책국 경영조직과	농촌정책국 지역개발과, 농촌사회과	기술협력국 기술연수와 농촌지원국 농촌자원과 국립농업과학원 농촌환경자원과
● 후계농업경영인육성사업 - 농업경영컨설팅 - 정착자금지원 - 교육훈련지원 ● 농산업인턴제 ● 창업멘토제 ● 귀농인의 집 ● 귀농교육지원	● 도시민유치프로그램지원 - 지자체 대상지역선정 - 도시민 농촌유치홍보 - 전문가자문단 운영 ● 농어촌주택개량지원 ● 농어촌 뉴타운 조성 ● 전원마을 조성 ● 도농교류지원	● 귀농 연구 ● 귀농교육 ● 농촌체험마을사업 ● 전통테마마을사업 ● 체재형 가족농원사업 ● 농업창업과정 ● 제대군인 귀농과정 ● 녹색관광연구

자료: 농림수산식품부 및 농촌진흥청 내부자료(2012) 재구성

(2) 지방자치단체의 귀농지원 정책

지방자치단체의 귀농정책은 주로 각 시도 및 시·군 지자체에서 관련 조례를 마련하고 이를 바탕으로 지원프로그램을 시행하고 있다.

시·군 지방자치단체의 구체적인 귀농지원 정책을 살펴보면, 첫째, 정착자금지원 사업으로는 영농창업자금보조, 정착자금보조, 농지구입지원 등이 추진되고 있으며, 둘째, 교육·체험지원사업으로는 교육비보조, 귀농인턴, 귀농교육 등이 추진되고 있으며, 셋째, 지역민과의 관계형성 지원사업으로는 집들이비 보조, 귀농인모임지원, 간담회·포럼, 화합행사, 멘토링 등이 추진되고 있다. 넷째, 정보제공 사업으로는 홍보설명회, 초청프로그램, 지역안내 등이 추진되고 있으며, 마지막으로 사회적일자리, 공동사업지원, 소득모델 개발보급 등의 기타 사업도 추진되고 있다.

표 2. 시·군 지방자치단체의 귀농지원 정책

정착자금지원	교육·체험지원	관계형성지원	정보 제공	기타
● 영농창업자금보조 ● 정착자금보조 ● 농지구입지원 ● 농자재구입보조 ● 빈집수리비보조 ● 주택개량융자 ● 이사비보조 ● 자녀학자금보조 ● 의료비보조 ● 귀농인문화예술창작지원금보조	● 교육비보조 ● 귀농인턴 ● 귀농교육 ● 지역리더교육 ● 컨설팅 ● 견학지원 ● 체험(실습)농장 ● 귀농인의집	● 집들이비보조 ● 귀농인모임지원 ● 간담회·포럼 ● 화합행사 ● 멘토링	● 홍보설명회 ● 초청프로그램 ● 지역안내 ● 빈집정보제공 ● 출향인대상홍보 ● 홈페이지	● 사회적일자리 ● 공동사업지원 ● 소득모델개발보급

자료 : 김윤성(2012). 최근 귀농·귀촌 현황과 지원 방향, 농협경제연구소

(3) 민간단체의 귀농지원 정책

민간단체의 귀농 관련 활동은 대개 중앙정부의 지원을 받아 교육을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다.

표 3. 민간단체와 대학의 귀농지원활동

(사)전국귀농운동본부	(사)전국농업기술자협회/ 각종단체	천안연암대학/여주농전/ 한국농수산대학
● 생태귀농학교 운영 ● 지자체MOU체결, 교육 ● 지역귀농지원센터지원 ● 귀농통문 책자 발간	● 도시민 웰빙농사교육 -농림수산식품부 지원 ● 귀농교육 실시	● E-tutor시스템 ● 귀농준비자교육운영 -귀농정보탐색/준비과정 -비농출신 직업훈련과정

주: 시작시기는 각 민간단체별로 차이가 있으며, 현재 2012년까지 매년 지원활동을 운영중에 있음
자료: 강대구(2010)의 재구성

(4) 귀농귀촌종합센터의 귀농지원 정책

중앙정부와 지자체 그리고 각종 기관이 협력하여 구성되어 있는 귀농귀촌종합센터에서는 귀농·귀촌 희망자에게 각종 정보제공과 종합상담과 더불어 지방기관과 연계하여 귀농·귀촌인의 성공적인 정착과 보다 나은 삶을 위해 현재 귀농귀촌을 계획하고 있거나 기존에 거주하고 있는 귀농귀촌인들을 대상으로 여러 가지 사업들을 추진하고 있다.

구체적으로 초기 귀농인의 경제적 안정 및 기술 습득에 필요한 실습비 지원정책, 귀농인들의 안정적인 정착을 위한 창업 및 세제 지원확대의 일환으로 농어업기반(농지구입, 시설건립, 양식장 구입 등) 구축 및 주택확보를 위한 자금 융자 지원, 그리고 기타 다양한 비과세 혜택 사업을 추진하고 있다.

또한 귀농귀촌 연수지원 및 현장실습지원과 농어업경영지원, 그리고 귀농·귀촌 종합상담 및 도·시군의 “귀농·귀촌상담실”과 연계지원 등을 추진하고 있다.

표 4. 귀농귀촌종합센터의 귀농지원 사업

귀농귀촌종합센터	
구성	• 정부, 지자체, 농촌진흥청, 농어촌공사 등 각종 기관이 협력
운영목적	• 귀농·귀촌 희망자에게 농업정책, 품목별 전문기술, 금융정보, 농지 및 빈집정보, 희망지역 동향 등 일괄 종합상담 • 지방기관과 연계 귀농·귀촌인의 성공적인 정착 지원
주요역할	• 귀농인실습지원 - 초기 귀농인의 경제적 안정 및 기술 습득에 필요한 실습비 지원정책 • 자금융자지원 - 귀농어업창업 및 주택구입 지원사업

귀농귀촌종합센터	
주요역할	• 기타 비과세 혜택 • 귀농귀촌연수 지원 및 현장실습지원 • 농어업경영지원 • 귀농·귀촌종합상담 : 센터방문 및 전화상담 - 통합 홈페이지 운영, 정보제공 및 실시간 상담 - 교육안내 (농촌진흥청 포함 23개 기관, 37개 과정, 2410명) - 전문기술 상담 연계 (농촌진흥청 소속기관 전문가) - 우수사례 발굴 및 확산을 위한 사례집 발간 • 도·시군의 “귀농·귀촌상담실” 과 연계지원 : 167개소 - 신규 귀농인과 모범농가, 선배 등과 멘토링제 운영 - 운영 활성화를 위한 관련자료 교류 및 소식지 발간 • 공공기관 홈페이지 통합 관리 - 단계별 홈페이지 통합(www.returnfarm.com)

자료: 귀농귀촌종합지원센터 내부자료(2012)

2) 선행연구 검토

2005년 이후 귀농과 관련한 국내의 연구를 살펴볼 때, 우선 귀농 지원체계 및 현황자료, 선행연구 등에 대한 문헌연구를 바탕으로 귀농지원의 문제점을 지적하면서 개선방안을 제시하는 연구들이 주류를 이루고 있다(강대구, 2010; 윤석환, 2010; 성주인 외, 2011; 김정섭 외, 2012; 성주인·김성아, 2012). 그리고 귀농인의 성공적 정착방안 마련을 목적으로 설문조사를 통한 실증적인 연구가 일부 이루어졌다(이시자, 2010; 김철규 외, 2011; 김창현·변필성, 2011).

또한 베이비부머 은퇴와 관련한 국내의 연구는 주로 은퇴 후의 노후대책과 관련되었다(김성령, 2010; 정경희 외, 2011; 박영란 외, 2011; 손유미 외, 2011).

주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

강대구(2010)는 귀농과 귀촌의 의미를 분석하고, 선행연구 분석을 통해 귀농유형, 귀농인의 특성(귀농 전 직업, 귀농동기 등) 등 귀농동향과 특성을 분석하고, 또한 제도적 측면에서 중앙정부와 지방자치단체 등의 귀농지원 정책을 분석하였고, 이로써 농촌 인력유치와 농업과 농촌 발전을 위한 인력으로 육성하기 위한 정책과제를 제시하였다.

윤석환(2010)은 기초자치단체의 귀농지원 체계를 분석하였다. 이를 위해 충남지역 11개 기초자치단체의 귀농관련 자치법규를 중심으로 귀농지원 목적, 귀농지원 대상, 귀농지원 수단의 측면에서 분석하였다. 이를 통해 지역실정에 부합할 수 있도록 조례 및 규칙의 제·개정, 농촌활성화 등 귀농지원 목적의 변화, 지원 대상의 확대, 귀농지원 수단 확대 등을 제안하였다.

성주인 외(2011)는 도시민의 농어촌 정주 수요와 귀농·귀촌 관련 정책 현황(교육 프로그램, 농업인턴제 등 지원정책 등)을 분석하였다. 이로써 농어촌 이주민을 위한

주거와 생활편의성 확보, 전원생활 예비 체험프로그램 확대, 귀농귀촌인의 경제적 지원 내실화 및 도시민 유치를 위한 통합적 추진체계 구축 등을 제안하였다.

김정섭 외(2012)는 귀농·귀촌의 실태를 분석하고 정책과제를 제시하였다. 귀농·귀촌시 애로사항, 귀농귀촌 실패이유, 예상 이주비용, 생활만족도 등을 분석하고, 농업 뿐만 아니라 교육, 보육, 문화, 의료, 평생학습 등 초기에 안정적으로 경제활동을 영위할 수 있는 조건이 필요하다고 하였다.

성주인·김성아(2012)는 도시인의 귀농·귀촌 실태를 분석하고 정책과제를 제시하였다. 귀농의 이유 및 유형, 귀농·귀촌 목적지 선택, 주택 및 마을 특성, 귀농·귀촌 과정의 애로사항 등을 분석하였고, 소규모 주거지 공급, 임시 거처 지원 확대, 사회적 일자리 창출, 귀농귀촌 통합정보 제공 등을 제안하였다.

이시자(2010)는 귀농인의 안정적 정착방안에 관해 연구하였는데, 귀농의 유형, 귀농의 원인과 단계, 귀농관련문제(제적 복지, 의료복지, 노동복지, 교육복지, 문화적 복지), 귀농 추진체계 등을 분석하였고, 복지적 측면(경제적 복지, 의료복지, 노동복지, 교육복지, 문화적 복지)과 행정적 측면으로 구분하여 개선방안을 제시하였다.

김철규 외(2011)는 귀농귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전방안을 연구하였다. 귀농귀촌인을 대상으로 설문하여, 귀농귀촌의 형태와 특성, 귀농인의 사회적 관계와 가족관계, 귀농귀촌 성공요인 등을 분석하였고, 또한 마을주민들을 대상으로 설문하여, 마을특성과 귀농귀촌인에 대한 인식, 귀농귀촌 성공요인, 귀농귀촌 실패요인 등을 분석하였다. 이로써 귀농귀촌 정책의 적극적 추진, 지자체·민간단체·귀농귀촌인·지역주민 간 협치기구 필요, 초기정착을 위한 소득지원, 지역사회 화합프로그램 개발, 리더의 양성, 지역창업 유도 등 개선방안을 제시하였다.

김창현·변필성(2011)은 베이비붐 세대의 농촌이주·정착 촉진을 유도하기 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 우리나라 베이비붐 세대의 이도향촌 수요분석, 농촌이주 관련 기존 정책이나 사업의 현황과 문제점 분석 등을 실시하였다. 이로써 베이비붐 세대 은퇴에 대응한 농촌활성화 전략을 제시하였다. 즉 전원주거와 의료복지 등 새로운 농촌정주모델을 창출하고, 추진 기반의 마련 등 법·제도적 개선방안을 마련할 것을 제안하였다.

이상의 선행연구를 통해 살펴 볼 때, 귀농 관련 연구는 농촌인력유치와 농어촌 정착 및 농촌활성화 방안을 마련하기 위해 귀농 유형 및 귀농인의 특성, 귀농 지원 체계, 귀농귀촌 실태 등의 분석에 중점을 두고 있다. 하지만 귀농인의 안정적 정착을 위해 필요한 복지 측면에서의 정책방안을 제시한 연구는 매우 부족한 실정이다.

3. 조사설계

1) 연구의 틀

본 연구에서는 이론적 논의와 선행연구를 토대로 하여 연구의 틀을 설정하였다. 우선 본 연구는 크게 귀농인의 특성과 귀농인의 복지욕구의 2가지 분석기준으로 범주화하여 각 분석지표를 구성하여 연구의 틀을 구성하고자 한다.

첫째, 귀농인의 특성은 귀농형태 및 유형, 귀농동기와 현재 생활의 어려움으로 구성하였다. 구체적으로 귀농형태 및 유형은 다시 귀농형태, 귀농유형, 귀농유형별 귀농형태, 귀농 전 직업으로 구성하였다. 그리고 귀농동기와 현재 생활의 어려움은 귀농동기, 귀농 후 현재 생활의 어려움으로 구성하였다.

둘째, 귀농인의 복지욕구는 소득욕구, 주거욕구, 여가·문화생활 욕구, 노후에 대한 욕구로 구성하였다. 구체적으로 소득욕구는 현재 가장 비중이 큰 수입원, 가구 월 소득, 가구 월 생활비로 구성되었다. 주거욕구는 현재 거주 주택 형태, 희망 거주 주택 형태로 구성되었다. 여가·문화생활 욕구는 여가·문화활동 중요정도, 지역사회 봉사 의향으로 구성되었다. 노후에 대한 욕구는 노후준비 상태, 노후생활 비용, 희망 노후생활로 구성되었다. 이상의 논의를 <표 5>에서 정리하여 제시하였다.

표 5. 귀농인의 특성 및 복지욕구에 대한 분석지표

분석기준	분석지표	설문문항
귀농인의 특성	귀농 형태 및 유형	· 귀농형태 · 귀농유형 · 귀농유형별 귀농형태 · 귀농전 직업
	귀농동기와 현재 생활의 어려움	· 귀농동기 · 귀농 후 현재 생활의 어려움
귀농인의 복지욕구	소득욕구	· 현재 가장 비중이 큰 수입원 · 가구 월 소득 · 적절한 가구 월 소득
	주거욕구	· 현재 거주 주택 형태 · 희망 거주 주택 형태
	여가·문화생활 욕구	· 여가·문화활동 중요정도 · 지역사회 봉사 의향
	노후에 대한 욕구	· 노후준비 상태 · 노후생활 비용 · 희망 노후생활

2) 연구설계 및 조사대상자의 특성

귀농인을 대상으로 귀농인의 특성 및 복지욕구 파악을 위해, 분석지표에 따른 설문문항으로 설문지를 구성하고, 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 경상북도의 대표적인 귀농지역 3개 시군을 판단표본추출(judgement sampling)하여 그 지역의 귀농가구를 무작위로 선택하는 방식으로 진행하였으며, 따라서 경상북도 23개 시군 중 귀농인구가 집중되고 있는 3개 시군(영주시, 영천시, 상주시)을 선정하고, 선정된 3개 시군에서 2001년 이후 귀농한 귀농가구 전체의 약 25%를 설문대상으로 선정하였다. 이에 따라 영천시 87가구, 상주시 171가구, 영주시 164가구의 가구주 총 422명에게 설문지를 배포하였으며, 최종분석에 사용된 설문지는 총 320부(영천시 83부,

상주시 119부, 영주시 118부)이다.

한편 설문조사 내용을 보완하여, 귀농인 복지 및 농촌복지 발전을 위한 구체적인 개선방안을 마련하고자 귀농인 및 관계공무원 등을 대상으로 주요정보제공자면접(key informant interview)을 실시하였다. 경북지역의 영천시, 상주시, 영주시, 봉화군에서 귀농 현장의 전문가 8명을 주요 정보제공자로 선정(시군별 귀농인 및 담당 공무원 각 1명)하여 심층면접(In-dept interview)을 실시하였다.

주요정보제공자 면접은 반구조화 면접(semi-structured interview)방식으로 진행되었다. 연구질문은‘귀농인 정착을 위해 필요한 복지정책은 무엇인가?’에 초점이 맞추어졌다. 면접은 주요정보제공자를 직접 방문하는 등 대면면접으로 진행되었고, 추가내용은 전화 또는 메일을 통해 자료를 보완하였다. 주요정보제공자들에 대한 정보는 다음과 같다.

표 6. 면접대상자 현황

사 례	성 명	직 위	소 속	지 역(시군별)
면접자1	○○○	회장	귀농인협회	A 지역
면접자2	○○○	대표	귀농귀촌정보센터	B 지역
면접자3	○○○	회장	귀농회	C 지역
면접자4	○○○	운영위원장	한누리위낭마을	D 지역
면접자5	○○○	담당공무원	시·군청	A 지역
면접자6	○○○	담당공무원	시·군청	B 지역
면접자7	○○○	담당공무원	시·군청	C 지역
면접자8	○○○	담당공무원	시·군청	D 지역

설문조사 응답자의 일반 특성을 살펴보면, 우선 성별은 남자 243명(75.9%), 여자 77명(24.1%)으로 남성의 비율이 훨씬 높으며, 연령은 50대가 140명(43.8%)으로 가장 많았으며, 40대 86명(26.9%), 60대가 58명(18.1%), 20~30대 36명(11.3%) 순으로 나타났다.

지역별로는 상주 119명(37.2%), 영주 118명(36.9%), 영천 83명(25.9%)이며, 교육수준은 대졸이 135명(42.2%)로 가장 많았으며, 고졸 117명(36.6%), 중졸 31명(9.7%), 대학원 27(8.4%), 초졸이하 6명(1.9%) 등의 순으로 나타났다.

동거가족 형태는 부부가족 147명(45.9%)과 본인(부부)+미혼자녀 104명(32.5%)이 대부분을 차지하고 있으며, 동거자녀가 있는 가구는 167세대로서 중고등학생 57명(17.8%), 초등학생 37명(11.6%), 유치원생 26명(8.1%), 대학생 25명(7.8%) 등의 순으로 나타났다.

설문조사의 결과는 SPSS(version 19.0)를 이용하여 항목별 빈도분석, 귀농유형별 χ^2 검증 등을 실시하였다.

Ⅲ. 귀농인의 복지욕구 분석

1. 귀농인의 특성

1) 귀농 형태

선행연구에서 일반적으로 귀농 형태는 세 가지로 구분된다. 고향농촌에서 살다가 도시로 간 후 고향농촌으로 복귀한 경우(U턴형), 농촌에서 살다가 도시로 간 후 고향농촌이 아닌 타 지역 농촌으로 이주한 경우(J턴형), 도시출신이 농촌으로 이주한 경우(I턴형)이다.

이러한 세 가지 형태로 구분하여 조사한 결과, I턴형이 154명(48.1%)으로 가장 많았으며, U턴형 94명(29.4%), J턴형 72명(22.5%) 순으로 나타났다. 따라서 귀농 형태는 I턴형이 가장 많으며, U턴형 비율도 높은 편이다.

다음으로 지역별 귀농형태를 살펴보면, 각 귀농형태별로 영천의 경우 U턴형, 상주의 경우 I턴형, 영주의 경우 J턴형의 비율이 상대적으로 높았다.

표 7. 귀농형태

(단위 : 명, %)

구분		지역			계	x ²	P
		영천	상주	영주			
귀농 형태	계	83(100)	119(100)	118(100)	320(100)		
	U턴형	31(37.3)	28(23.5)	35(29.7)	94(29.4)	23.087	.000**
	J턴형	19(22.9)	15(12.6)	38(32.2)	72(22.5)		
	I턴형	33(39.8)	76(63.9)	45(38.1)	154(48.1)		

** p<.01

2) 귀농유형

귀농유형으로 귀촌인, 영농기반 있는 귀농인, 영농기반 열악한 귀농인의 세 가지로 구분하여 조사한 결과, 영농기반 있는 귀농인이 168명(52.5%)으로 가장 많았으며, 영농기반 열악한 귀농인 104명(32.5%), 귀촌인 48명(15.0%) 순으로 나타났다.³⁾

표 8. 귀농유형

구분	빈도(명)	퍼센트(%)
계	320	100.0
귀촌인(비농업인)	48	15.0
영농기반 있는 귀농인	168	52.5
영농기반 열악한 귀농인	104	32.5

3) 귀촌인의 경우 명단이 파악되지 않아 조사대상에서 누락된 경우가 많을 것이므로 조사결과보다는 실제 인구 비율이 더 높을 것으로 판단된다.

3) 귀농형태별 귀농유형

다음으로 귀농유형별 귀농형태를 살펴보면, 귀촌인은 I턴형이 32명(66.7%)으로, 영농기반 있는 귀농인은 U턴형이 67명(39.9%)으로, 그리고 영농기반 열악한 귀농인은 I턴형이 65명(62.5%)으로 가장 많았다. 여기서 영농기반 열악한 귀농인이 I턴형이 상당히 많다는 사실은 주목할 만하다.

표 9. 귀농유형별 귀농형태

(단위 : 명, %)

구분		귀농유형			계	x ²	P
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인			
귀농 형태	계	48(100)	168(100)	104(100)	320(100)		
	U턴형	5(10.4)	67(39.9)	22(21.2)	94(29.4)	32.280	.000**
	J턴형	11(22.9)	44(26.2)	17(16.3)	72(22.5)		
	I턴형	32(66.7)	57(33.9)	65(62.5)	154(48.1)		

**p<.01

4) 귀농 전 직업

귀농하기 이전의 직업은 자영업에 종사했던 사람들이 91명(28.4%)으로 가장 많았다. 다음으로 사무직 51명(15.9%), 관리직 39명(12.2%), 생산직 33명(10.3%), 전문직 31명(9.7%), 농업·임업·어업 등 27명(8.4%) 등의 순으로 나타났다.

귀농유형별로는 귀촌인은 전문직이 31.3%로 가장 많았고, 관리직, 사무직 등의 순이었다. 영농기반 있는 귀농인은 자영업이 가장 많았고, 사무직, 농업·임업·어업 등의 순이었다. 영농기반 열악한 귀농인은 자영업이 가장 많았고, 사무직, 생산직 등의 순으로 나타났다. 따라서 귀농인 93.6%가 귀농전 직업이 있었고 귀농지역에서의 활용방안을 고려할 수 있다.

표 10. 귀농 전 직업

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
농업·임업·어업 등	27(8.4)	1(2.1)	20(11.9)	6(5.8)
전문직	31(9.7)	15(31.3)	13(7.7)	3(2.9)
관리직	39(12.2)	9(18.8)	19(11.3)	11(10.6)

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
사무직	51(15.9)	8(16.7)	25(14.9)	18(17.3)
생산직	33(10.3)	3(6.3)	18(10.7)	12(11.5)
단순노무직	4(1.3)	—	2(1.2)	2(1.9)
영업직	9(2.8)	—	7(4.2)	2(1.9)
자영업	91(28.4)	9(18.8)	47(28.0)	35(33.7)
서비스직	2(0.6)	—	—	2(1.9)
학생	2(0.6)	—	2(1.2)	—
전업주부	17(5.3)	—	8(4.8)	9(8.7)
무직, 기타	14(4.4)	3(6.3)	7(4.2)	4(3.8)
χ^2		55.034		
P		.000**		

**p<.01

주: 전문직은 의사, 간호사, 약사, 법조인, 교육자, 연구원 등이며, 관리직은 5인이상 업체 부장이상, 5급 이상 공무원 등이다. 사무직은 6급이하 공무원, 과장급이하 회사원, 하사관 이하 군인 등이 해당되며, 생산직은 가내 수공업, 생산직 노동자 등이다. 단순노무직은 청소용역, 파출부 등이며, 영업직은 각종 세일즈 등, 자영업은 상업, 공업, 서비스업 등, 그리고 서비스직은 백화점의 종업원 등이다.

2. 소득욕구

1) 현재 가장 비중이 큰 수입원

귀농 후 현재 수입원 중 가장 비중이 큰 것을 물어본 결과, 농업수입이 168명(52.5%)으로 가장 많았고, 연금 40명(12.5%), 가족지원 35명(10.9%) 순으로 나타났다.

귀농유형별 분석결과, 귀촌인은 연금이 33.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 월급여 27.1% 등의 순으로 나타났다. 영농기반 있는 귀농인은 농업수입이 71.4%로 압도적으로 많았다. 영농기반 열악한 귀농인은 농업수입이 40.4%로 가장 많았고, 그 다음으로 가족지원 19.2% 등의 순이었다.

표 11. 현재 가장 비중이 큰 수입원

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	양농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
연금	40(12.5)	16(33.3)	13(7.7)	11(10.6)
농업수익	168(52.5)	6(12.5)	120(71.4)	42(40.4)
가족지원	35(10.9)	3(6.3)	12(7.1)	20(19.2)
금융소득(이자수익)	18(5.6)	5(10.4)	8(4.8)	5(4.8)
월급여	28(8.8)	13(27.1)	5(3.0)	10(9.6)
임대소득	9(2.8)	—	6(3.6)	3(2.9)
기타	22(6.9)	5(10.4)	4(2.4)	13(12.5)
x ²		98.266		
P		.000**		

** p<.01

주: 무응답 제외

2) 가구 월 소득

2012년 가구 전체의 월소득 평균을 물어본 결과, 100만원 이상 200만원 미만인 98명(30.6%)로 가장 많았으며, 200만원 이상 300만원 미만이 90명(28.1%), 300만원 이상 400만원 미만 42명(13.1%), 100만원 미만 40명(12.5%) 순으로 나타났다(표 3-23).

귀농유형별로도 모든 유형에서 100만원 이상 200만원 미만이 가장 많았으며, 200만원 이상 300만원 미만이 그 다음이었다. 다만, 영농기반 열악한 귀농인의 경우 100만원 미만이 25%로 높게 나타난 것이 특징이다.

표 12. 가구 월 소득

(단위 : 명, 만원)

구분		계		범위(단위 : 만원)						
			100미만	100이상~ 200미만	200이상~ 300미만	300이상~ 400미만	400이상~ 500미만	500이상~ 1000미만	1000 이상	무응답
계		320(100.0)	40(12.5)	98(30.6)	90(28.1)	42(13.1)	12(3.8)	21(6.6)	14(4.4)	3(0.9)
귀농유형	귀촌인	48(100.0)	5(10.4)	12(25.0)	10(20.8)	9(18.8)	2(4.2)	7(14.6)	2(4.2)	1(2.1)
	영농기반있는 귀농인	168(100.0)	9(5.4)	54(32.1)	53(31.5)	24(14.3)	8(4.8)	10(6.0)	8(4.8)	2(1.2)
	영농기반열악한 귀농인	104(100.0)	26(25.0)	32(30.8)	27(26.0)	9(8.7)	2(1.9)	4(3.8)	4(3.8)	—

3) 적절한 가구 월 소득

농촌에서 안정된 경제생활을 유지하기 위해서 적절한 1달 평균 소득을 물어본 결과, 200만원 이상 300만원 미만이 116명(36.3%)으로 가장 많았으며, 300만원 이상 400만원 미만이 96명(30.0%), 100만원 이상 200만원 미만이 45명(14.1%) 순으로 나타났다. 따라서 귀농인들이 농촌에서 안정된 경제생활을 유지하기 위해서는 현재 가구 월 소득 보다 훨씬 많은 소득이 더 필요함을 알 수 있다.

귀농유형별로는 귀촌인은 300만원 이상 400만원 미만이 37.5%로 가장 많았으며, 영농기반 있는 귀농인과 영농기반 열악한 귀농인은 200만원 이상 300만원 미만이 각각 34.5%, 42.3%로서 가장 많았다.

표 13. 가구 월 생활비

(단위 : 명, %)

구분	계	범위							
		100만원 미만	100만원 이상~ 200만원 미만	200만원 이상~ 300만원 미만	300만원 이상~ 400만원 미만	400만원 이상~ 500만원 미만	500만원 이상~ 1000만원 미만	1000만원 이상	무응답
계	320 (100.0)	4 (1.3)	45 (14.1)	116 (36.3)	96 (30.0)	21 (6.6)	34 (10.6)	3 (0.9)	1 (0.3)
귀 농 인 유 형	귀촌인	48 (100.0)	1 (2.1)	9 (18.8)	14 (29.2)	18 (37.5)	2 (4.2)	4 (8.3)	-
	영농기반 있는 귀농인	168 (100.0)	2 (1.2)	19 (11.3)	58 (34.5)	46 (27.4)	14 (8.3)	26 (15.5)	3 (1.8)
	영농기반 열악한 귀농인	104 (100.0)	1 (1.0)	17 (16.3)	44 (42.3)	32 (30.8)	5 (4.8)	4 (3.8)	1 (1.0)

4) 주요정보제공자와의 면접결과

소득에 대한 주요정보제공자와의 면접결과는 다음과 같다.

농업의 소득향상을 위해서는 현지 농민보다는 귀농인의 도움이 필요하다. 농산물 판로를 개척해야 하며, 농산물 유통 및 가공하는 사회적 기업을 육성해야 한다. 그 외 사회적 일자리로서 지역아동센터 교사, 사회복지기관 일자리 연계 등이 필요하다(면접자 2).

귀농인의 공동농산물 판매장 조성이 필요하다(면접자 3).

사회적일자리로서 마을사무장, 방과후 교사 등이 필요하며, 귀농인의 재능과 네트워크를 이용한 소득 향상을 위해 영농법인, 농어촌공동체 회사 등 설립을 지원해야 한다(면접자 4).

귀농인의 전문성과 인맥을 이용하여 농산물 유통에 활용하며, 귀농인들이 농촌발전에 기여할 수 있는 기회를 제공해야 한다(면접자 5).

소득 문제 해결이 가장 중요하다(면접자 6).

마을기업을 육성하고 지역특산물 가공 및 체험상품 등을 개발해야 한다(면접자 7).

농업의 일자리로서 산불감시원, 숲 해설가, 보조교사, 방과후 교사 등이 활용 가능하며, 귀농인의 이미용기술, 의료서비스(의사, 간호사), 건축(집수리) 기술 등을 활용할 수 있는 소득 프로그램을 개발해야 한다(면접자 8).

3. 주거욕구

1) 현재 거주 주택 형태

현재 거주하는 주택 형태는 주택신축이 77명(24.1%)으로 가장 많았으며, 다음으로 빈집수리 사용 70명(21.9%), 전월세 등 임대 45명(14.1%) 순으로 나타났다.

귀농유형별로는 귀촌인은 주택신축(33.3%)과 전월세 임대(20.8%)가 많았으며, 영농기반 있는 귀농인은 주택신축(24.4%)과 빈집수리 사용(23.8%), 부모·친지 집(19.0%)이 많았고, 영농기반 열악한 귀농인은 전월세 임대(21.2%), 빈집수리사용(21.9%)과 주택신축(19.2%)이 많았다. 따라서 영농기반이 열악한 귀농인을 위한 주거안정 방안이 필요할 것이다.

한편 농막, 창고 등 임시 거처나 무허가 건물(비닐하우스 등)과 같이 열악한 주거 환경에 거주하고 있는 귀농인이 8.8%(7.2%+1.6%)이며, 특히 영농기반이 열악한 귀농인은 13.4%(11.5%+1.9%)에 이른다. 따라서 이들에 대한 주거안정 방안도 마련되어야 할 것이다.

표 14. 현재 거주 주택 형태

(단위 : 명, 만원)

문항	계	유형별		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
빈집 수리 사용	70(21.9)	5(10.4)	40(23.8)	70(21.9)
인근 도시 아파트	11(3.4)	1(2.1)	5(3.0)	11(3.4)
부모, 친지 집	38(11.9)	1(2.1)	32(19.0)	5(4.8)
뉴타운 및 전원마을 등 귀농인 집단 거주지	13(4.1)	6(12.5)	2(1.2)	5(4.8)
주택 신축	77(24.1)	16(33.3)	41(24.4)	20(19.2)
전월세 임대	45(14.1)	10(20.8)	13(7.7)	22(21.2)
기존 주택 구입	34(10.6)	6(12.5)	20(11.9)	8(7.7)
농막, 창고 등 임시 거처	23(7.2)	1(2.1)	10(6.0)	12(11.5)
무허가 건물(비닐하우스 등)	5(1.6)	1(2.1)	2(1.2)	2(1.9)
기타	4(1.3)	1(2.1)	3(1.8)	—
x ²		52.972		
P		.000**		

** p<.01

2) 희망 거주 주택 형태

희망하는 거주지의 유형은 별장 등 개별·독립적인 주택이 40.0%로서 가장 선호하고 있으며, 다음으로 기존마을의 주택 30.0%, 기존 마을의 소규모 정주공간(5-6가구 정도) 15.0% 순으로 나타났다.

귀농유형별로는 귀촌인은 별장 등 개별·독립적인 주택을 가장 선호하지만, 전원마을 뉴타운 등 새로운 집단 거주지에 대한 선호도가 상대적으로 높았다. 영농기반 있는 귀농인도 물론 별장 등 개별·독립적인 주택을 가장 선호하지만, 기존마을의 주택에 대한 선호도가 상대적으로 높다. 영농기반 열악한 귀농인은 기존마을의 주택에 대한 선호도가 높고, 기존 마을의 소규모 정주공간에 대한 선호도도 상대적으로 높았다.

그리고 전원마을 뉴타운 등 새로운 집단 거주지는 귀촌인을 주된 대상으로 하여야 하며, 영농기반 열악한 귀농인을 중심으로 기존 마을의 소규모 정주공간을 확대해 나가야 할 것이다.

표 15. 향후 희망 거주 주택 형태

(단위 : 명, 만원)

구분	계	유형별		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
기존 마을의 주택	96(30.0)	11(22.9)	54(32.1)	31(29.8)
별장 등 개별·독립적인 주택	128(40.0)	20(41.7)	78(46.4)	30(28.8)
전원마을, 뉴타운 등 새로운 집단 거주지	36(11.3)	12(25.0)	10(6.0)	14(13.5)
기존 마을의 소규모 정주공간 (5-6가구 정도)	48(15.0)	4(8.3)	20(11.9)	24(23.1)
기타	12(3.8)	1(2.1)	6(3.6)	5(4.8)
χ^2		26.473		
P		.001**		

**p<.01

3) 주요정보제공자와의 면접결과

주거에 대한 주요정보제공자와의 면접결과는 다음과 같다.

귀농인 주거문제는 기존마을에 소규모 정주공간을 조성하여 귀농인과 현지인이 함께 거주할 수 있도록 하는 것이 필요하다(면접자 1).

전원마을, 뉴타운 등 집단주거지 보다는 기존마을의 5-6가구 정도의 소규모 정주공간 조성이 필요하다(면접자 2).

귀농인의 집수리를 지역자활센터에서 전담하면 좋을 것이다. 그리고 집수리 교육과정 이

수자들로 귀농인 집수리 사업단을 만들어서 집수리를 할 수도 있을 것이다(면접자 4).

귀농인들은 주택 임대가 어렵고, 적극적으로 빈집을 알선해 주어야 한다(면접자 5).

교통이 불편하여 시내에 나오기 어렵다. 이에 대한 개선이 필요하다(면접자 6).

귀농인을 위한 농어촌 뉴타운 사업, 전원마을 사업은 규모가 너무 크다. 그리고 농촌에서는 빈집도 낡은 사람에게는 임대를 잘 안 준다. 귀농인의 정착을 위해서는 귀농인의 집을 1년정도 토지와 함께 임대해 줌으로써 귀농인들이 농사기술도 배우고 기존마을에 정착하도록 지원하는 것이 가장 좋을 것이다(면접자 8).

4. 여가·문화생활 욕구

1) 여가·문화활동 중요정도

현재 삶에서 여가문화활동을 중요한 것으로 응답한 비율은 60.3%(22.2%+38.1%)로 나타났으며, 중요하지 않다고 응답한 비율은 5.9%(5.3%+0.6%)로 나타나서 여가문화활동을 중요하게 생각하는 비율이 높게 나타났다.

귀농유형별로는 여가문화활동을 중요한 것으로 응답한 비율은 귀촌인이 77.1%(35.4%+41.7%)로서 가장 높았으며, 다음으로 영농기반 있는 귀농인 57.7%(22.0%+35.7%), 영농기반 열악한 귀농인 50.2%(16.3%+33.9%) 순으로 나타났다.

표 16. 현재생활에서의 여가·문화활동 중요도

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
매우 중요하다	71(22.2)	17(35.4)	37(22.0)	17(16.3)
중요하다	122(38.1)	20(41.7)	60(35.7)	57(33.9)
보통이다	108(33.8)	10(20.8)	57(33.9)	41(39.4)
중요하지 않다	17(5.3)	1(2.1)	12(7.1)	4(3.8)
전혀 중요하지 않다	2(0.6)	—	2(1.2)	—
χ^2		16.955		
P		.009**		

**p<.01

2) 지역사회 봉사 의향

도시에서 하던 일의 지식이나 경험 등의 노하우를 현재 거주하는 지역사회를 위해 봉사할 의향이 있는지를 물어본 결과, 봉사하겠다고 응답한 경우가 265명(82.8%)으로 상당수에 이르고 있다.

표 17. 지역사회 봉사 의향

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
한다	265(82.8)	39(81.3)	140(83.3)	86(82.7)
안한다	47(14.7)	8(16.7)	25(14.9)	14(13.5)
기타	8(2.5)	1(2.1)	3(1.8)	4(3.8)
x ²		1.389		
P		.846		

* p<.05

귀농전 직업별로는 특히 농·임·어업인 96.3%, 전문직 90.3%, 그리고 관리직 94.9%로 높게 나타나 이들의 재능을 여가·문화 개선, 자원봉사 활동 등에 많이 활용할 수 있을 것이다.

표 18. 귀농전 직업별 지역사회 봉사 의향

(단위 : 명, %)

구분	계	이전 직업						
		농임어업	전문직	관리직	사무직	생산직	자영업	기타
계	320(100.0)	27(100.0)	31(100.0)	39(100.0)	51(100.0)	33(100.0)	91(100.0)	48(100.0)
한다	265(82.8)	26(96.3)	28(90.3)	37(94.9)	44(86.3)	28(84.8)	66(72.5)	36(75.0)
안한다	47(14.7)	1(3.7)	3(9.7)	2(5.1)	5(9.8)	5(15.2)	23(25.3)	8(16.7)
기타	8(2.5)	—	—	—	2(3.9)	—	2(2.2)	4(8.3)

3) 주요정보제공자와의 면접결과

여가·문화에 대한 주요정보제공자와의 면접결과는 다음과 같다.

귀농 정착을 위해 40대 이하 젊은 세대는 여가·문화에서 애로가 있으며, 또한 여성들이 문화적으로 어울릴 수 있는 프로그램이 마련되어야 한다(면접자 2).

외로움, 소외감을 느끼지 않도록 공동체에 융화되는 정책이 필요하며, 따라서 취미생활 모임 또는 문화공간이 필요하다. 그리고 현지인과 어울릴 수 있는 문화행사를 마련해 주어야 한다(면접자 3).

이동영화관(롯데시네마 등 MOU 체결)이 필요하며, 마을 풍물패, 합창단(주민+귀농인), 밴드부는 현재 하고 있는 활동이다. 그리고 그림 동아리, 사진 동아리를 계획 중이며, 노래교실, 건강관리, 화분만들기, 요리체험 등도 필요하다. 이를 위해 귀농인 그룹활동 활성화가 필요하다(면접자 4).

여가·문화 시설 없어서 갈 데가 마땅히 없다(면접자 6).

지역봉사활동 활성화가 필요하며, 귀농인이 지역사회에 기여할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다(면접자 7).

여가문화 활성화를 위해서는 3개면 정도 범위에서 통합적 여가시설(여가·문화 거점센터)을 설치하여 프로그램을 운영하고 접근용이성을 위해 지역 내 셔틀버스를 운행하면 된다. 프로그램으로는 체조, 요리, 꽃꽂이 등 취미교실, 웃음치료사, 노인을 위한 한방진료, 청소년을 위한 DVD, 기타교실, 체육시설, 탁구 등 동아리를 들 수 있다. 그리고 자원봉사 활동 활성화도 필요하며, 이를 위해서는 자원봉사를 할 수 있는 기반을 만들어 주어야 한다. 즉 자원봉사 의향이 있는 사람들이 봉사할 수 있는 조건을 만들어주어야 한다. 따라서 자원봉사 센터 활성화, 자원봉사 단체 지원 등 시스템 구축이 필요하다(면접자 8).

여가·문화생활을 위한 귀농인 활용에 대한 주요정보제공자와의 면접결과는 다음과 같다.

귀농인은 학습지도, 사회복지서비스(요양보호사 및 사회복지사 자격자 등), 빈집수리 등에 활용할 수 있으며, 또한 귀농인을 활용하기 위해서는 우선 귀농인 데이터베이스가 구축되어야 한다(면접자 1).

귀농인이 마을 사람들에게 도움이 되도록 활용되어야 한다(면접자 2).

지역 내에 디자이너, 컴퓨터 전문가, 의사, 치과의사, 신문사 국장님 등의 활용가능한 인력이 있다(면접자 4).

사회적 일자리, 교사, 스포츠 댄스 등에서 귀농인의 재능활용이 가능하다(면접자 7).

건축, 찜질방 및 황토방 기술, 간호사, 교사, 강사, 정보화 교육, 웹디자인, 음악, 태권도, 화가, 사진 등에서 귀농인 재능활용이 가능하다(면접자 8).

5. 노후에 대한 욕구

1) 노후준비 상태

현재 노후준비 상태에 대한 항목에서는 ‘준비하고 있는 편이다’ 31.6%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘그저 그렇다’ 23.1%, ‘준비가 못한 편이다’ 23.1% 등의 순으로 나타났다. 따라서 노후를 준비하고 있는 경우가 38.5%(31.6%+6.9%)로서 준비하지 못한 경우 38.4%(15.3%+23.1%)와 거의 같게 나타났다.

귀농유형별로는 준비하고 있는 경우가 귀촌인 47.9%, 영농기반 있는 귀농인 41.6%, 영농기반 열악한 귀농인 28.8% 순으로 나타났으며, 또한 준비를 못한 경우가 영농기반 열악한 귀농인 47.1%, 영농기반 있는 귀농인 36.9%, 귀촌인 25.0% 순으로 나타났다. 따라서 영농기반 열악한 귀농인의 노후준비가 매우 부족한 것으로 나타났다.

표 19. 노후준비 상태

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
전혀 준비하지 못하고 있다	49(15.3)	5(10.4)	19(11.3)	25(24.0)
준비가 못한 편이다	74(23.1)	7(14.6)	43(25.6)	24(23.1)
그저 그렇다	74(23.1)	13(27.1)	36(21.4)	25(24.0)
준비하고 있는 편이다	101(31.6)	18(37.5)	58(34.5)	25(24.0)
잘 준비하고 있다	22(6.9)	5(10.4)	12(7.1)	5(4.8)
χ^2		14.619		
P		.067		

* p<.05

2) 노후생활 비용

부부가 노후생활 하는데 필요한 비용을 물어본 결과, 100-200만원 미만이 46.3%로 가장 많았으며, 다음으로 200-300만원 미만이 39.1% 등의 순으로 나타났다.

귀농유형별로도 모든 유형에서 100-200만원 미만이 가장 많았으며, 다음으로 200-300만원 미만 등의 순으로 나타났다.

표 20. 노후생활 비용

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
100만원 미만	14(4.4)	1(2.1)	6(3.6)	7(6.7)
100-200만원 미만	148(46.3)	21(43.8)	76(45.2)	51(49.0)
200-300만원 미만	125(39.1)	20(41.7)	64(38.1)	41(39.4)
300-400만원 미만	22(6.9)	4(8.3)	14(8.3)	4(3.8)
400-500만원 미만	9(2.8)	2(4.2)	6(3.6)	1(1.0)
500만원 이상	2(0.6)	—	2(1.2)	—
χ^2		8.337		
P		.596		

* p<.05

3) 희망 노후생활

노후를 어떻게 보내고 싶은지 물어본 결과, 소득창출을 위한 일을 하면서 30.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 27.2%, 자원봉사와 같은 의미 있는 일을 하면서 20.9% 등의 순으로 나타났다.

귀농유형별로는 귀촌인은 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 31.3%로 가장 많았고, 그 다음으로 자원봉사와 같은 의미 있는 일을 하면서 29.2%로 나타났다. 영농기반 있는 귀농인은 소득창출을 위한 일을 하면서 32.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 28.0%로 나타났다. 그리고 영농기반 열악한 귀농인도 소득창출을 위한 일을 하면서 33.7%로 가장 많았고, 그 다음으로 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 24.0%로 나타났다.

표 21. 희망 노후생활

(단위 : 명, %)

구분	계	귀농유형		
		귀촌인	영농기반 있는 귀농인	영농기반 열악한 귀농인
계	320(100.0)	48(100.0)	168(100.0)	104(100.0)
젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서	87(27.2)	15(31.3)	47(28.0)	25(24.0)
학습 등 자기개발을 위한 활동을 하면서	25(7.8)	4(8.3)	11(6.5)	10(9.6)
자원봉사와 같은 의미 있는 일을 하면서	67(20.9)	14(29.2)	35(20.8)	18(17.3)
종교활동을 하면서	19(5.9)	3(6.3)	10(6.0)	6(5.8)
소득창출을 위한 일을 하면서	96(30.0)	6(12.5)	55(32.7)	35(33.7)
가사 및 손자녀 양육을 하면서	9(2.8)	—	5(3.0)	4(3.8)
아무것도 하지 않고 편하게 지내고 싶다	13(4.1)	4(8.3)	4(2.4)	5(4.8)
기타	4(1.3)	2(4.2)	1(0.6)	1(1.0)
χ^2		18.646		
P		.179		

* p<.05

IV. 결론 및 정책제언

본 연구는 경상북도 귀농인의 특성과 복지욕구를 구체적으로 파악하여 이들의 정착 및 농촌복지 발전을 위한 정책방안을 마련하고자 수행되었다. 경북지역의 귀농인 320명을 대상으로 실시한 설문분석과 주요정보제공자 8명의 면접조사 결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

우선 귀농인의 특성 측면에서 볼 때, 첫째, 귀농형태 및 유형에서는 도시출신이 농촌으로 이주한 I턴형이 가장 많으며, U턴형 비율도 높다. 그리고 귀농유형은 영농기반 있는 귀농인이 가장 많았다. 또한 귀농유형별 귀농형태에서는 영농기반 열악한 귀농인이 I턴형이 상당히 많다는 점이 특징적이다. 따라서 도시출신 귀농인이 농촌생활에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원이 필요하며, 특히 영농기반이 열악한 도시출신 귀농인을 대상으로 복지정책 방안이 매우 필요하다.

그리고 귀농인의 93.6%가 귀농전 직업이 있었고, 특히 귀촌인의 경우 귀농하기 이전 직업은 전문직이 가장 많았다. 따라서 귀농인이 재능을 살릴수 있는 귀농정책이 마련되어야 할 것이다. 특히 전문성이 풍부한 귀촌인을 적절히 활용할 수 있어야 한다.

둘째, 귀농동기와 현재 생활의 어려움에서 귀농동기에는 “도시적 삶에서 벗어나 조용히 전원생활을 하고자”15.9%로 가장 많았고, “삶의 여유, 생태적인 삶 등 새로운 가치관을 찾아”15.6%, “농사를 전업하기 위하여”14.7% 등의 순으로 나타났다. 즉, 영농생활이 주된 목적이 아님을 시사한다. 따라서 이에 따른 복지정책이 마련되어야 할 것이다.

그리고 귀농 후 현재 생활의 어려움으로는 소득의 부족문제, 농외 소득기회 부족 문제, 여가/문화 활동 공간 부족 문제, 보건·의료 시설의 열악, 주거문제 등이 중요하게 나타났다. 귀농 유형별로는 통계적으로 유의미한 모든 항목에서 영농기반 열악한 귀농인이 현재 생활의 어려움이 가장 큰 것으로 나타났다. 따라서 적절한 소득을 올리기 위해서는 농외 소득기회를 마련해 주어야 하며, 특히 영농기반이 열악한 귀농인에 대해 소득 및 주거 등 지원정책 마련이 매우 필요하다.

다음으로 귀농인의 욕구에서는 첫째, 소득욕구에서는 현재 수입원 중 가장 비중이 큰 것은 농업수입이 가장 많았고, 연금, 가족지원 순으로 나타났다. 귀농유형별로는 귀촌인은 연금이 가장 많았고, 영농기반 있는 귀농인은 농업수입이 압도적으로 많았다. 또한 영농기반 열악한 귀농인도 농업수입이 가장 많았다.

2012년 가구 전체의 월소득 평균을 물어본 결과, 100만원 이상 200만원 미만이 가장 많았으며, 그 다음으로 200만원 이상 300만원 미만이 많았다. 귀농유형별로는 영농기반 열악한 귀농인의 경우 100만원 미만이 25%로 높게 나타난 것이 특징이다. 그리고 농촌에서 안정된 경제생활을 유지하기 위해서 적절한 월평균 소득은 200만원 이상 300만원 미만이 가장 많았으며, 다만 귀촌인의 경우 300만원 이상 400만원 미만이 가장 많았다. 따라서 귀농인들이 농촌에서 안정된 경제생활을 유지하기 위

해서는 현재 가구 월 소득 보다 훨씬 많은 소득이 더 필요한 것으로 나타났다.

그러므로 농업 외 소득 향상이 필요하며, 이를 위해서는 귀농인을 활용한 사회적 기업을 육성하고, 사회적 일자리를 확대해 나가야 할 것이다.

둘째, 주거욕구에서 주택형태는 주택신축이 가장 많고, 빈집수리 사용, 전월세 임대 등의 순이었다. 귀촌인과 영농기반 있는 귀농인은 별장 등 개별·독립적인 주택을 가장 선호하지만, 귀촌인의 경우 전원마을 뉴타운 등 새로운 집단 거주지에 대한 선호도도 높았으며, 또한 영농기반 있는 귀농인의 경우 기존 마을의 주택에 대한 선호도도 높았다. 한편 영농기반 열악한 귀농인의 경우 기존마을의 주택에 대한 선호도가 가장 높고, 기존 마을의 소규모 정주공간에 대한 선호도도 높았다.

따라서 영농기반이 열악한 귀농인을 위한 주거안정 방안이 필요할 것이다. 또한 임시 거처나 무허가 건물과 같이 열악한 주거환경에 거주하고 있는 귀농인의 주거안정 방안도 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 빈집수리를 전문적으로 지원하고, 또한 기존 마을의 소규모 정주공간을 확대해 나가야 할 것이다. 귀농인의 집수리를 위해서는 지역자활센터 등 전담기구가 필요하며, 또한 귀농인 집수리 사업단을 만들 수 있다.

셋째, 여가·문화생활 욕구에서 귀농인은 현재 삶에서 여가·문화활동을 매우 중요하게 생각하고 있다. 귀농유형별로는 귀촌인이 여가·문화활동을 가장 중요하게 인식하고 있다. 따라서 귀농인의 여가·문화욕구를 충족하기 위한 다양한 프로그램들이 개발되어야 할 것이다. 이를 위해 마을 풍물패, 합창단, 그림동아리, 노래교실 등의 프로그램을 개발할 수 있으며, 귀농인 그룹활동 활성화가 필요하다.

그리고 도시에서 하던 일의 지식이나 경험 등의 노하우를 지역사회를 위해 봉사하겠다고 응답한 경우가 82.8%로 상당수에 이르고 있다. 따라서 이의 활용이 필요할 것이다. 그리고 귀농전 직업별 봉사의향으로는 특히 농·임·어업인, 전문직 그리고 관리직이 각각 96.3%, 90.3%, 94.9%로 높게 나타나, 이들의 재능을 농촌지역 여가·문화 개선, 자원봉사 활동 등 농촌복지에 활용할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 귀농인의 재능 및 경력 등에 대한 데이터베이스가 구축되어야 할 것이며, 또한 귀농인이 자원봉사 할 수 있는 기반을 조성하여 지역사회에 기여할 수 있는 여건을 만들어주어야 한다.

넷째, 노후에 대한 욕구에서는 현재 노후를 준비하고 있는 귀농인과 준비하지 못한 귀농인의 비율이 거의 같았다. 그런데 영농기반 열악한 귀농인은 노후준비가 매우 부족한 것으로 나타났다. 그리고 부부가 노후생활 하는데 필요한 비용은 월 100-200만원 미만이 가장 많았으며, 다음으로 200-300만원 미만 등의 순으로 나타났다. 또한 노후를 어떻게 보내고 싶은지 물어본 결과, 소득창출을 위한 일을 하면서 30.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 27.2%, 자원봉사와 같은 의미 있는 일을 하면서 20.9% 등의 순으로 나타났다. 귀농유형별로는 귀촌인은 젊어서 하지 못한 취미생활을 하면서 31.3%로 가장 많았고, 영농기반 있는 귀농인과 영농기반 열악한 귀농인은 소득창출을 위한 일을 하면서가

가장 많았다.

따라서 귀농인들의 노후에 대한 준비가 필요하며, 특히 영농기반이 열악한 귀농인의 노후대책이 매우 필요하다. 영농기반이 열악한 귀농인의 노후 대책이 적절히 마련되지 않는다면 향후 농촌에 또 다른 노인문제를 유발하게 될 것이다. 또한 귀농 유형에 따라 특히 귀촌인의 경우 노후에 주로 취미생활을 할 수 있도록 방안이 마련되고, 농업인은 노후에 주로 소득창출을 위한 일을 할 수 있도록 방안이 마련되는 것이 적절할 것이다. 또한 자원봉사 활성화 방안도 마련되어야 할 것이다.

본 연구는 분석결과를 토대로 귀농인의 특성과 복지욕구를 구체적으로 파악하여 이들의 정착 및 농촌복지 발전을 위한 정책제언을 함으로써 귀농인이 정착하기에 적합하도록 농촌복지를 개선하는데 기여하고자 한다. 귀농인 정착을 위한 복지정책은 귀농인이 정착하기에 적합하도록 농촌복지를 개선하는 것이다. 그런데 귀농인 복지는 단지 귀농인만을 위한 것이 아니라 지역주민을 통합하는 복지로 가야 한다. 즉 농촌복지를 개선하고 이로써 지역주민을 통합할 수 있어야 한다. 귀농인의 정착 및 농촌복지 발전을 위한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 소득증대를 위한 농외소득 기회 확대이다. 귀농인들은 생활비에 못 미치는 적은 소득으로 인해 소득 여건 개선이 가장 필요하며, 따라서 농업 외의 일자리로서 사회적 일자리 참여 기회를 확대하여 귀농 초기의 정착에 필요한 소득을 확보할 수 있도록 지원해야 한다. 귀농인의 재능에 따라 보조교사, 방과후 교사, 사회복지서비스, 마을공동급식⁴⁾, 평생교육 강사(건강강좌 등) 등이 가능하며, 차상위계층 이하는 집수리, 간병 등으로 자활사업 참여도 가능하다. 특히 현지 농민들에게는 없는 귀농인들의 재능을 이용하여 귀농인이 참여할 수 있는 일자리를 개발 할 수 있는 것이다. 또한 귀농인을 활용한 사회적 기업을 육성하여 안정적인 일자리를 많이 창출해야 한다. 즉 귀농인의 재능을 활용하여 지역 농산물을 활용한 사회적 기업을 적극 육성해야 한다. 농산물 가공 및 유통 등 활성화를 위해 귀농인이 가진 인적자본을 활용하며, 이로써 귀농인이 지역사회에 기여하고 봉사할 수 있는 기회를 제공하며, 또한 귀농인의 소득을 향상시켜 안정적 정착을 도울 수 있다.

한편 귀농인의 전문성을 활용하기 위해서는 창업 계획에 대한 공모사업을 도입하고, 선정된 창업 계획에 대해서는 창업을 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다.

둘째, 주거환경 열악한 귀농인의 집수리 지원 강화이다. 영농기반이 열악하여 소득 수준이 낮고 주거환경이 열악한 귀농인은 당장의 주거문제를 해결해야 한다. 따라서 우선 귀농인과 예비귀농인의 집수리 신청을 받아서 수요를 파악하고, 이에 따라 주거환경이 열악한 귀농인들을 중심으로 집수리를 해줄 수 있도록 전담기구를 설치해야 할 것이다. 그리고 이를 추진하기 위해서는 지자체와의 협력하에 자활사업단이나 사회적 기업 등에서 귀농인 집수리 사업을 전담하여 수익사업으로 추진하도록 해야 할 것이다. 한편 집수리 관련 경력이 있는 귀농인을 활용하여 집수리사업

4) 마을단위로 농번기에는 시설이 되어 있는 마을회관에 공동식당을 운영하고 식재료비는 공동부담하면서 식사준비를 전담하는 사회적일자리를 귀농인에게 제공할 수 있다.

단을 조직하여 집수리 사업을 추진할 수도 있다.

셋째, 여가·문화프로그램 개발 및 전문가 양성이다. 귀농인들의 여가문화에 대한 높은 욕구에 대응하여 농촌지역의 전반적 여가·문화복지프로그램을 개발할 필요성이 있다. 특히 귀농인들의 재능을 활용하여 지역사회에 필요한 다양한 여가문화프로그램을 개발할 수 있는 것이다.

예로써 귀농인의 요가교실 운영으로 마을 단위 지역주민과 함께 할 수 있다. 이외에 합창단, 밴드부, 풍물패, 그림 동아리, 사진 동아리 등도 귀농인의 재능을 활용할 수 있는 여가문화 프로그램이다.

그리고 귀농인의 전문성을 활용하여 여가·문화 프로그램을 개발하기 위해서는 여가프로그램 공모사업을 도입하고, 공모를 통해 선정된 여가·문화프로그램에 대해서는 지원하는 방안을 도입할 수 있다. 또한 이를 통해 농촌지역 여가·문화활동 전문가를 발굴하여 지속적인 지원을 통해 전문가를 양성해야 할 것이다.

한편 귀농인 소모임 활동을 지원하여 여가·문화 활동을 활성화하여야 한다. 귀농인들이 여가·문화활동에 적극적으로 참여하도록 지원하며, 또한 읍면단위에서 귀농인의 모임을 지원하여 그룹활동을 활성화해야 할 것이다. 끝으로 귀농인의 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 노후여가·문화활동 프로그램을 발전시켜 나가야 할 것이다.

넷째, 자원봉사 활동 활성화이다. 자원봉사활동을 하려는 귀농인들이 지역사회에서 봉사할 수 있는 기반을 마련해주어야 할 것이다. 예로써 자원봉사센터 등 지원체계를 활성화하고, 또한 자원봉사 그룹활동을 지원하는 등으로 농촌지역 자원봉사 활동을 활성화 할 수 있다. 따라서 노년기 이전부터 자원봉사경험을 쌓을 수 있도록 귀농인을 중심으로 하는 농촌사회의 자원봉사 시스템 및 사회적 분위기를 형성하고 자원봉사 그룹활동을 지원하고, 이러한 자원봉사활동이 노년기까지 이어질 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째, 노후설계 서비스의 제공이다. 베이비붐 세대 등 도시에서 이주한 귀농인들이 농촌에서 안정된 노후를 보내기 위해서는 귀농인의 욕구에 맞는 체계적인 노후설계 서비스 제공이 필요하다. 경제적인 측면 뿐만 아니라 건강 및 여가와 취미 같은 삶의 영역도 포함되어야 한다. 그리고 귀농인의 다양한 욕구에 대응하는 체계화된 노후설계 서비스의 제공이 필요할 것이다.

여섯째, 지역사회와의 네트워크 활성화이다. 현재 귀농인단체로서 시군별로 귀농연합회가 있으나, 귀농인으로만 구성되어 있어서 시·군의 귀농인을 지원할 수 있는 지역사회 네트워크가 부족하다.

따라서 귀농인 지원을 위해 지자체 공무원, 지역단체(상공회의소 등), 귀농인 대표, 그리고 지역주민 대표와의 네트워크 구축이 필요하다. 또한 읍면 귀농인 단체와도 네트워크가 구축되어야 한다. 따라서 이를 통해 귀농인 단체에서 지역특성을 반영한 다양한 귀농 프로그램을 개발·시행할 수 있도록 해야 한다. 그리고 귀농인 데이터베이스를 구축하고 전문성이 있는 귀농인을 중심으로 재능을 활용할 수 있는

프로그램도 마련해야 할 것이다. 또한 빈집 등 주택정보와 농지에 대한 정보도 제공하고, 귀농인 상담 및 컨설팅도 실시하도록 해야 할 것이다.

본 연구는 경북지역의 귀농인 특성과 복지욕구 파악 및 정책마련을 위한 연구로서, 귀농인 정착을 위한 복지문제를 제기하였으며, 베이비붐 세대의 은퇴 및 노후 대책으로서 귀농 후 정착할 수 있도록 복지정책방안을 제시함으로써 베이비붐 세대 은퇴 후의 사회안전망을 구축하고자 하였으며, 그리고 귀농인을 활용하는 농촌복지 정책방안을 제안한 점 등에서 의의가 있다고 본다. 그러나 본 연구는 주로 경상북도 3개시에만 한정된 연구로서 연구결과를 일반화하는데 한계가 있을 수 있으며, 또한 귀농인의 복지욕구에 대한 내용들이 구체화되지 않은 경우가 많아서 귀농인 정착 및 농촌복지 발전을 위한 구체적인 정책방안을 제시하는 데는 미흡한 점이 많았다. 따라서 보다 정확한 욕구 파악 및 구체적인 정책 마련을 위해서는 앞으로 계속적인 후속연구가 이루어져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강대구. (2006). 귀농자의귀농유형별 영농정착과정. 농업교육과 인적자원개발, 38(2). 23-53.
- 강대구. (2007). 귀농동기에 따른 귀농정착과정. 농업교육과 인적자원개발, 39(1): 59-98.
- 강대구 외. (2010). 귀농·귀촌의 현황과 정책과제. 농촌지도와 개발, 17(4): 743-771.
- 김동원 외. (2011). 농업·농촌에 대한 2011년 국민의식 조사결과. 한국농촌경제연구소.
- 김성령. (2010). 베이비붐 세대의 가족주의 가치관, 노후준비도, 생활만족도에 관한 연구. 대구 대학교 석사학위논문.
- 김영란. (2001). 사회투자국가 전략과 한국농촌복지의 현실. 상황과복지, 24, 7-61.
- 김영란. (2011). 영국 농촌의 변화와 농촌복지에 관한 역사적 고찰. 상황과 복지, 32, 79-132.
- 김윤성. (2012). 최근 귀농·귀촌 현황과 지원방향. 농협경제연구소 NHERI 리포트 제177호.
- 김정섭 (2012). 최근의 귀농, 귀촌 실태와 정책과제. KREI 농정포커스, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. (2012). 귀농인과 함께하는 이야기 한마당 공개토론회 자료집. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. (2012). 귀농, 귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김중근. (2009). 고령화사회에서의 세대별 라이프사이클과 노후준비체계에 관한 연구, 국민대학교 석사학위논문.
- 김창현·변필성. (2011). 베이비붐 세대의 은퇴와 농촌활성화 전략연구. 경기: 국토연구원.
- 김철규 외. (2011). 귀농귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전 방안 연구. 농림수산식품부.
- 박공주. (2006). 은퇴 후 귀농인의 농촌 이주준비 및 적응에 관한 연구. 중앙대학교 박사학위논문.
- 박시내 외. (2010). 베이비붐 세대의 현황 및 은퇴효과 분석. 통계개발원 2010 상반기 연구보고서.
- 박영란 외. (2011). 베이비부머 은퇴 후 생활지원을 위한 신복지모형 개발 연구, 보건복지부.
- 박은경. (2008). 귀농인 이주만족도 조사연구. 서울시립대학교 석사학위논문.

- 박필웅. (2011). 베이비붐 세대 노후 생활보장에 관한 연구. 경원대학교 석사학위 논문.
- 성주인. (2012). 일본의 귀농·귀촌정책 동향. 지역과 발전, 8: 71-3.
- 성주인·김성아. (2012). 도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제. 농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견, 서울: 한국농촌경제연구원
- 성주인 외. (2011). 도시민의 농어촌 정주 활성화를 위한 정책 방안과 과제. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 손유미 외. (2010). 베이비붐 세대 일자리 창출과 지원. 한국직업능력개발원.
- 손유미 외. (2011). 베이비붐 세대 제 2의 인생설계 구축방안. 한국직업능력개발원.
- 윤석환. (2010). 기초자치단체 귀농지원체계 분석과 정책적 시사점. 한국공공관리학보, 24(4), 135-159.
- 윤순덕 외. (2005). 도시 장년층의 은퇴 후 농촌이주의사 결정요인. 한국노년학, 25(3), 139-53.
- 이민수 외. (2010). 도시민의 귀촌형태와 전라북도 대응방안. 전북발전연구원.
- 이수행 외. (2012). 한국농업의 새로운 트렌드. 창조경제연구부. 이슈&진단 42
- 이시아. (2010). 귀농자의 안정적 정착방안에 관한 연구. “곡성군을 중심으로”. 전남대학교 석사학위논문.
- 이일도. (2011). 노후보장을 위한 재정설계와 성공적 노화에 관한 연구. 계명대학교 박사학위 논문.
- 정경희 외. (2010). 베이비부머의 생활실태 및 복지욕구. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 정경희 외. (2011). 베이비 붐 세대 실태조사 및 정책 현황 분석. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정경희. (2011). 베이비붐 세대의 제 특성 및 복지욕구. 보건복지포럼, 174, 5-10.
- 조홍식. (2008). 농촌복지의 현실과 과제. 복지동향.
- 황정임 외. (2011). 외국의 도시민 농촌 유치 정책. 농촌진흥청 국립농업과학원.
- 고창군도시민이주지원센터 <http://www.mygochang.com/gc>
- 봉화로의 귀농 www.gobonghwa.com
- 진안군뿌리협회 http://www.jinanmaeul.com/2009/02_refarm/frame.asp