한국농촌지도학회지 제8권 제2호 2001년 12월 pp. 263~271

농촌 복지의 문제와 발전방안

최영창 · 김성수

서울대학교 농업생명과학대학

Contemporary Problems and Directions for Development of Rural Welfare

Yeong Chang Choi · Sung Soo Kim

College of Agriculture & Life Sciences, Seoul National University

Summary

The purpose of this study were to review the current problems of rural welfare and to suggest desirable direction for development of welfare in rural Korea. Specific objectives of the study were to investigate the current status and problems of rural welfare and to search for the desirable directions for rural welfare development in Korea. The major findings of the study were as follows ;

1. Some of the current problems of rural welfare were; ① difficulty in getting a job for stable income, ② seriousness of medical care and aging of rural population, ③ decrease in number of rural school children and unfavorable educational environment, and ④ insufficiency in facility, manpower and program for recreation and cultural activities in rural area.
2. Problems of rural welfare were not independent in rural Korea, but the most of the problems were interrelated to each other. Integrated and comprehensive approach would be necessary to solve the problems of rural welfare.
3. Clean environment, stable and rewarding life, pride and self esteem of rural occupation should be the goals of better integrated rural welfare development, and healthfulness and quality of life should be ensured in rural society.
4. Urban oriented national policy based on urban centered political power was one of the causes of under development in rural welfare by creating rapid decrease in rural population and aging. Various problems in economic, educational, cultural and medical aspects of rural society should be solved. Further research on rural welfare should be conducted to increase and to strengthen rural welfare development in Korea.

Key Words : Welfare, Rural welfare, Rural development

Ⅰ. 서 론

그동안 한국의 농촌 지역사회는 대량적인 인구의 도시유출과 인구의 노령화, 지역사회의 공동화 등으로 해체적 위기에까지 몰리고 있다. 그리고 농촌 주민들은 소득구조의 불안정, 교육 및 의료시설의 불리, 여가선용을 위한 레크레이션 활동의 부재 등 도시와 비교하여 복지 수준이 크게 떨어지고 있다.

농촌의 복지 문제가 최근 더욱 악화되고 사회적으로 문제가 되는 것은 ① 농촌의 공동화와 이로 인한 복지시설의 운영과 인력의 공급에 어려움이 가중되고, ② 민간 복지시설이 경영상의 이유로 농촌에 위치하기를 꺼리며, ③

정부나 지방자치단체가 적극적으로 농촌주민의 복지를 위한 노력에 나서지 않고, ④ 많은 수의 농민이 영농활동에서 적정한 소득을 보장받을 수 없고, 농외소득기회 또한 크게 제약받고 있음에서 원인을 찾을 수 있다. 그렇지만 정부의 정책이 모든 국민들에게 최적의 인간다운 삶을 보장하려는데 목적을 두고 있다면 여건이 불리한 농촌지역부터 주민들이 인간다운 삶을 영위해 나갈 수 있는 공간으로 거듭날 수 있는 여건을 마련해야 한다.

농촌의 복지는 그 개념과 방법이 매우 포괄적인 사회복지의 중요한 분야이다. 그것은 모든 복지활동은 주민의 삶과 관련된 모든 영역의 개선을 도모하고 농촌주민의 삶의 질 향상을 목적으로 전개되는 매우 광범위한 의미를 내포하기 때문이다.

농촌의 복지를 나타내는 지표는 소득 및 소비, 노동, 교육, 보건, 주거, 문화 및 여가, 환경 및 교통, 사회복지, 정보 및 통신, 안전부문 등 매우 다양하다. 여러 부문들 중에서 특히 도시와 비교해서 불리하다고 알려져 있는 취업 및 소득, 교육, 의료, 여가 등에 대해서 현황과 문제점 그리고 개선방안에 대해 고찰해 보고자 한다.

Ⅱ. 농촌복지의 개념 및 의의

복지의 의미는 보는 관점이나 행위의 목적에 따라 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분하여 볼 수 있다. 광의적 개념에서 복지는 사람으로서 행복하고 안락한 삶을 누리는 상태, 안녕한 사회를 이룩하고자 하는 이상과 관련된 개념으로 삶의 질과 삶의 기회를 포괄하는 개념이다. 여기서 삶의 질이란 물질적, 사회적, 정신적, 육체적으로 편안한 상태를 말하며, 삶의 기회란 물질적 풍요나 정신적 만족이 특정 사회집단에 편중되지 않고 사회 구성원 모두에게 골고루 돌아갈 수 있는 상태를 말한다.

협의적 개념에서 복지는 정책적 차원에서 사회적으로 어려움을 겪고 있는 계층이나 집단을 대상으로 국가와 사회단체, 기타 민간부문에서 도움을 주는 시책을 말한다. 즉, 자신의 생활을 스스로 영위하지 못하는 사회적 약자들이나 요보호자들에게 한정된 도움을 주는 것을 의미한다. 우리나라의 경우 사회복지법은 학문적으로는 광의의 개념을, 실정법상으로는 협의의 개념을 선호하고 있다.

농촌복지의 개념에 있어서도 일반적인 복지의 개념과 그 의미를 함께 한다. 즉, 농촌복지란 "현대사회에서 농촌주민이 각종 물질적, 사회적, 정신적 기본욕구를 해결하고, 국가 전체적으로 파악하여 타지역과 비교해서 삶의 질과 기회에 있어서 차별받지 않는 상태"라고 정의할 수 있다. 그렇지만 농촌지역에서의 복지수준은 도시에 비해 크게 뒤떨어져 있는 것이 일반적인 견해이며, 그 격차 또한 좁혀지지 않고 있음으로 해서 농촌주민들은 상대적으로 열악한 환경에서 소외감을 느끼고 있는 형편이다.

Ⅲ. 농촌복지의 현황 및 대책

1. 취업 및 소득

농업부문 취업은 그동안 '80년 32.4%, '90년 17.1%, 2000년에는 10.5%로 급격히 감소하였고, '01년에는 8.1%로 한자리 수를 기록하게 되었다. 게다가 젊은 층의 인구는 더욱 급격히 감소하여, 앞으로도 농업분야 취업인구는 계속 감소할 것으로 보인다. 정부는 농촌인구 유지와 지역사회 유지를 위하여 농업분야에 꾸준한 투자와 노력을 기울여 왔으나, 사회 전반의 농업경시풍조와 젊은이들의 농업분야취업의 기피는 농업, 농촌의 유지, 발전에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 정부의 정책 중 농업분야 취업을 독려하기 위한 대표적인 사업으로는 후계농업인 육성사업을 들 수 있다. 후계농업인 육성사업은 농업에 종사할 의욕이 있는 청장년을 적극 발굴·지도하여 농업에 대한 적성과 능력을 높이고, 경영개선 및 신규 영농창업자금을 지원함으로써 자립영농정착을 촉진시켜 유능한

미래 농업 전문인력의 체계적 확보·유지에 기여함을 목적으로 기존에 농촌에서 영농에 종사하거나 농업계 고등학교 졸업자, 혹은 타산업분야 종사자 또는 농업분야 이외의 학교졸업자 중 농촌정착을 원하는 자에 대한 농촌정착 유도하기 위한 사업이다. 연도와 분야별 후계농업인 육성사업내역은 〈표 1〉에서 보는 바와 같다.

그동안 정부에서는 다각적인 농업인 소득증대사업을 추진해 왔으나, 그 실효성에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 농업생산만으로는 더 이상 충분한 소득을 내기 어렵게 되었고, 농촌에는 농업생산 외에는 마땅한 소득원이 마련되지 않아, 농촌가구의 소득수준은 도시가구에 비해 83.6%에 불과한 실정이다. 대표적인 농외소득 증대사업인 농공단지 조성사업은 농촌의 고령화 추세에 따라 양질의 노동력이나 지역시장 확보 문제로 조기에는 해결이 곤란하고, 농외소득과 관련, 농공단지 활성화를 통한 급료, 노임소득의 급격한 증가는 기대하기 어려울 전망이다. 더군다나 〈표 2〉에서 보듯이 입주해 있는 업체의 종류가 전기전자, 기계금속, 섬유봉제, 화공 등 지역사회 자원을 효율적으로 이용하여 개발의 이익의 일부가 지역사회에 귀속될 수 있는 조건이 형성되지 못하고 있다.

농공단지 운영이 주로 대도시 주변, 도로, 교통, 생활 등 입지여건이 양호한 지역, 교통 등 인프라는 취약해도 지역 자원을 잘 활용할 수 있는 경우에 효과가 크다는 점을 잘 활용하여 체계적으로 지원하고 관리하여 농가소득 향상에 도움이 될 수 있도록 제도를 정비, 보완해야 할 것이다.

최근에 농림부에서 발표한 농가소득 안정화 대책을 보면 ①농가경영혁신을 선도할 경영주체의 체계적 육성, ②현장중심의 농업기술·정보의 실용화, ③직접지불제와 농작물재해보험 확대, ④고부가가치 수출농업 육성, ⑤그린투어리즘 확대 실시, ⑥특산단지 및 농공단지 활성화 등으로 요약할 수 있다. 그렇지만 과거의 정부정책이 농민들에게 실제로 도움이 된 예가 많지 않고, 개발의 혜택이 지역사회에 귀속되지 않아 농업인들의 불만을 사왔음을 주지하여, 보여주기식 일회성 정책을 지양하고, 농촌의 지역실정에 맞고 지역주민이 참여할 수 있는 내실있는 정책의 시행이 요구되고 있다.

농가소득부문에 있어서도 도시가구에 비해 차이를 보이고 있으며, 지나치게 농업소득 비율

〈표 1〉 연 도 별 육 성 내 역

(단위 : 명, 백만원)

구 분	합 계	'81~'94	'96	'97	'98	'99	'00
육성인원	114,524	80,416	8,227	8,526	7,862	4,819	4,674
지원금액	1,901,630	953,283	181,275	227,072	240,000	150,000	150,000
(1인평균)	16.6	11.9	22.0	26.6	30.5	31.1	32.1

자료 : 농림부 농촌인력과.

〈표 2〉 농공단지 업종별 조성현황('00년 말)

구 분	계	전기전자	기계금속	섬유봉제	화 공	식 품	석 재	기 타
업 체 수	4,166	374	1,085	451	501	535	97	1,123

〈표 3〉 각국의 농가소득 수준(2000)

구 분	한 국 (천원)			일 본 (천엔)				미 국 (달러)	
	농 가 소 득	농 외 소 득		총농가 소득	농 가 소 득	농 외 소 득		농 가 소 득	농 외 소 득
		농외 소득	이전수 입포함			농외 소득	이전수 입포함		
85	5,736	1,060 (18.5)	2,037 (32.5)	6,916	5,503	4,437 (64.2)	5,850 (84.6)		
90	11,026	2,841 (25.8)	4,762 (43.2)	8,399	6,602	5,438 (64.8)	7,235 (86.2)	39,007	33,265 (85.3)
95	21,803	6,931 (31.8)	11,334 (52.0)	8,917	6,895	5,453 (61.2)	7,474 (83.8)	44,392	39,671 (89.4)
00	23,072	7,432 (32.2)	12,175 (52.8)	7,597 (잠정)	5,747	4,755 (62.6)	6,608 (87.0)		

자료 : 농림부 농업관련주요통계[1].

이 높은 편이다. 우리나라 농가소득은 꾸준히 증가하여 2000년에는 가구당 23,072천원 정도이다. 이중 농업소득이 차지하는 비율이 47.2%로 일본의 13%, 미국의 15.7%에 비해 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다.

이러한 수치는 우리나라 농촌경제에서 농업생산이 주류를 이루고 있으며, 지역사회의 타산업체에도 주민의 취업기회가 많지 않음을 보여준다. 정부는 농공단지 조성 등을 통해 주민의 취업기회 제공과 농가소득 확대를 모색하였으나, 사업체 유치의 타당성조사와 지역사회주민의 참여에 대한 정확한 조사와 분석없이 사업을 추진하여 그 성과가 기대에 미치지 못하고 있다.

농촌에서의 취업기회 확대는 농촌청소년들을 지역사회에 머물도록 유도하고, 나아가 지역사회의 유지와 발전을 도모하고, 활력을 불어넣을 수 있는 가장 중요한 요소이다. 따라서 청소년들에게 영농정착을 유도하는 방안들도 중요하지만 농업 외 직종에 종사하려는 청소년을 고려하여 생활의 터전이 될 수 있는 다양한 산업체를 농촌지역에 확장시키는 정책도 병행되어야 한다. 도시의 과밀화로 인한 여러 가지 문제의 해결과 국토의 균형적 발전을 위하여 농촌이 생산의 장으로서 기능을 회복하기 위한 다양한 접근이 필요하다.

2. 의 료

우리나라의 의료시설과 인력은 대부분이 도시지역에 편중되어 있고, 교통여건이 불리하고 인구밀도가 낮은 농촌지역에는 10%에 미치지 못하는 형편이다. 이것은 민간의료기관들이 경영여건이 취약한 농촌지역에 개업하기를 꺼려하고 있기 때문이며, 정부에서는 취약한 농어촌의 의료여건을 개선하고 농어촌 보건의료기관이나 병원들의 시설장비를 확충할 수 있도록 '77년부터 정부의 특별지원 사업이 추진되어 왔다. '77년에는 국민의료보험 실시와 동시에 의료취약지 민간병원 건립지원사업이 시작되었다. '88년에는 농어촌발전기금에서 민간병원 건립을

1) 국별 농가소득 구성
- 한국 : 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전수입
- 일본 : 총농가소득 = 농가소득 + 이전수입
  * 농가소득 = 농업소득 + 농외소득
- 미국 : 농가소득 = 농업소득 + 농외소득(이전수입 포함)

지원하였으며, '94년부터 농어촌특별세 재정에서 농어촌 보건의료 지원사업을 추진하게 되었다. 이러한 지원사업으로 인해 농어촌에 대한 의료환경이 많이 나아지기는 했으나, 계속적인 농촌의 인구감소와 수익감소로 많은 의료기관이 경영난을 겪고 있다.

농어촌 의료이용은 농어촌에서 발생되고 있는 질병의 특성에 따라 다르게 나타나고 이와 같은 질병은 농어촌사회의 사회변화 특히, 인구구조의 변화와 농업경영 형태의 변화 등에 영향을 크게 받게 된다. 농어촌 질병의 특성은 농어촌 인구 노령화와 농업경영의 기계화, 화학화, 시설농업화 등의 영향으로 노인성 질환과 만성퇴행성질환, 농약중독증, 농기계사고, 농부증 등이 특징적으로 나타나고 있다. 이들의 의료이용 형태는 경제적으로 취약한 계층이 대부분이며, 노인인구가 대다수이어서 교통비가 들지 않는 가까운 곳의 값싼 진료를 가장 많이 이용하고 있다(정명채, 1999).

실제로 농어촌에서 의료기관은 대부분이 공공의료기관이 담당하여 왔다. 공공의료기관으로는 보건소, 보건지소, 보건진료소 등이 있다. 전국의 보건소, 보건지소, 보건진료소의 수를 연도별로 살펴보면 다음 표에서 보는 바와 같다.

가. 보건소

보건소는 보건행정의 합리적 운영과 국민보건 향상 및 증진을 도모하는 일선보건의료행정기관으로서 시나 군에 설치 운영한다. 보건소의 본래 임무는 질병의 예방, 의료행정, 가족계획, 영양개선 등의 업무였으나, 의료보험 실시 이후 농어촌지역 의료기관 부족문제를 해결하고자 외래환자 진료와 치료를 할 수 있게 규정하면서부터이다. 공공의료기관으로서의 보건소는 지역지민과 밀착하여 민간의료기관이 하지 못하는 비영리적 공공의료서비스를 제공할 수 있는 기관이다. 따라서 보건소는 지역사회에서 의료 서비스의 질이나 공공성을 유지할 수 있도록 기획, 조정자로서의 역할이 요구된다.

나. 보건지소

보건지소는 각 읍면동에 설치되어 지역주민에 대한 진료와 치료를 담당하고 있다. 2000년 현재 전국의 보건지소는 1,269개소가 설치되어 있는데 이는 1995년의 1,327개소에 비해 58개소가 줄어든 수치이다. 보건지소에 근무하는 의사는 공중보건의로서 병역법에 의해 편입된 의사, 치과의사, 한의사 등을 계약직 공무원으로 채용하여 3년간 근무하도록 하고 있다. 보건지소당 의사는 약 1.5명이며, 치과의사나 한의사는 그 수가 부족하여 지역주민이 원하는 진료를 받는 것이 제한되어 있다. 그리고 공중보건의는 군무

〈표 4〉 보건소, 보건지소, 보건진료소 현황

년 도	보 건 소	보 건 지 소	보 건 진 료 소
1975	198	1338	
1980	214	1321	
1985	225	1303	1640
1990	260	1318	2038
1995	238	1327	2039
2000	242	1269	1906

지 이동이 잦아 지역주민과의 관계를 형성하는 데도 어려움이 있다.

다. 보건진료소

보건진료소는 농어촌 의료취약지역에 보건진료원으로 하여금 의료행위를 할 수 있도록 한 공공의료기관이다. 보건진료원은 간호사, 조무사 자격증을 가진 자가 6개월간의 보건진료원 양성교육을 수료한 자를 일컫는다. 보건진료소는 무의촌 응급의료와 주민보건관리를 위해 진료와 예방업무를 담당한다.

농촌의 의료환경은 농촌사회의 구조적 변화에 따라 새롭게 체계를 정비하고, 주역주민의 편익을 증대시키는 방향으로 개편될 필요가 있다. 농촌의료 체계 개편을 위해서는 다음과 같은 사안들을 고려해서 추진방향을 설정하여야 할 것이다.

첫째, 농촌 의료이용은 인구의 노령화와 경제적 취약점 등의 이유로 교통비가 들지 않는 가까운 곳의 진료기관을 이용하는 경우가 많다. 더욱이 농촌에서는 인구 노령화와 농업기계 사용의 확대, 시설농업화 등의 영향으로 노인성질환과 농약중독, 농기계사고, 농부증 등이 폭넓게 나타나고 있다. 그렇지만 보건지소나 보건진료소의 경우 전문성 있는 의료행위에 어려움이 있다. 따라서 의료이용의 편익을 제공할 수 있는 전달체계는 보건기관과 민간의료기관이 상호 보완하고 협동할 수 있도록 만들어 갈 필요가 있다.

둘째, 인구의 급격한 노령화와 독거노인의 증가는 이들의 의료수요에 부응한 보건복지 서비스 기능의 강화를 필요로 한다. 대부분의 농촌 노인들은 본인의 노후대책에 소홀해 왔으며, 노령세대에 대한 부양에 대한 전통적 가치관도 많이 쇠퇴하였으므로, 이들 노령세대에 대한 공공의료서비스가 크게 확대되어야 한다.

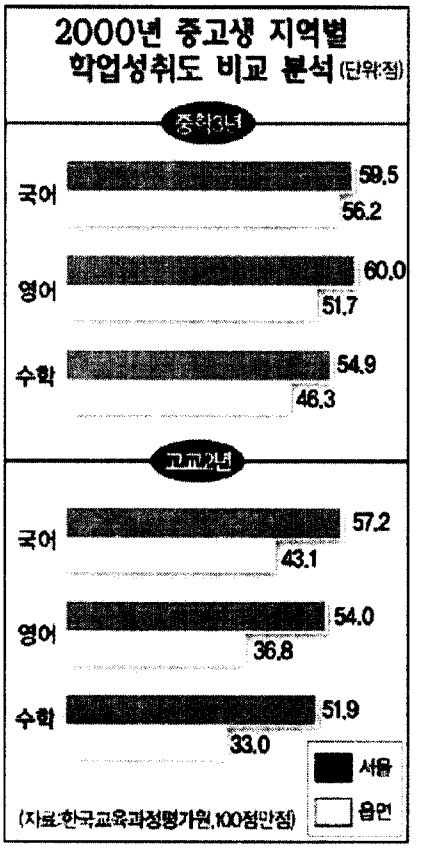
셋째, 면단위의 보건지소 운영에 있어서 인사, 행정, 재정과 업무추진체계의 상호연계가 필요하다. 현재와 같이 공중보건의가 보건지소의 소장역할을 담당하게 되면, 업무의 지속적 연계가 어렵고, 보건지소의 행정수행능력이 강화되기 어렵다. 특히 증가하는 의료서비스 요구에 부응하기 위해서는 이를 수행할 수 있는 기능이 인력이나 장비면에서 확충되어야 한다.

3. 교 육

농촌청소년들이 농촌에서 생활하기를 꺼려하는 이유는 도시와의 사회, 문화적 격차와 이로 인한 소외감과 기회의 부족이기도 하지만 그보다 더욱 중요시 되는 것이 교육적 요인이라는 사실을 부정할 수 없을 것이다(김동일, 1995). 농촌주민들도 경제적 형편이 나아지면 자녀들을 더 높은 수준의 학교, 더 좋은 상급학교에 진학시키려는 경향으로 말미암아 마침내 자녀들도 도시학교 진학이 촉진되고, 일단 도시학교에 진학한 학생들이 농촌에 돌아와 살게 되는 경우는 좀처럼 찾아보기 힘든 현상이 되었다. 농촌에서는 좋은 상급학교에 진학하기에 불리할 뿐만 아니라 직업교육을 받을 기회에 있어서도 도시에서보다 불리한 위치에 놓여있기 때문에 어떤 방법으로든지 자녀의 교육을 위해서라면 도시로 자녀를 이주시키려고 하는 것이 보편화되었다.

농촌의 교육문제는 우수한 학생은 도시로 나가고 나머지 학생들은 학습에 필요한 능력이 부족하고 학습성과도 떨어지기 때문에 진학률도 낮고 이로 인해 학교나 자신에 대해 부정적 이미지를 가지게 되고 학습에 대한 의욕도 없으며 일탈행동을 자주하게 된다는 것 등으로 요약할 수 있다. 대도시와 농어촌 읍면도시의 학력성취도의 격차는 컸다. 고교의 경우 수학은 서울이 100점 만점에 51.9점, 광역시가 46.2점, 중소도시가 56.8점, 읍면지역이 33.0점이었다. 읍면지역은 우수 학생이 도시로 빠져나가고 교육 여건이 다른 지역보다 열악해 가장 점수가 낮았다(한국교육과정평가원, 2000).

이러한 문제의 원인은 농촌지역의 학교가 학습할 수 있는 시설, 프로그램, 교사 등 교육여



〈그림 1〉 중학교 3학년과 고교 2학년의 학력 격차.

건이 열악하고 비전도 부족하며 사회 전반적인 분위기도 부정적으로 형성되고 있는 것 등에 있다고 여겨지고 있다.

특히 최근 농어촌 학교를 주 대상으로 하는 소규모 학교의 통·폐합 과정은 폐교되는 농촌 지역 주민들의 상실감과 청소년들의 패배감을 더욱 크게 하고 있으며, 농촌사회의 붕괴로까지 이어질 수 있다는 위기감까지 불러일으키고 있는 실정이다. 농어촌 학교통폐합이 추진되기 시작한 '82년부터 '01년까지 6,270여 개의 학교가 폐교 및 분교장으로 격하되었다. 농촌지역 학교의 통폐합을 추진하면서 교육부는 재정의 효율적 운용과 교육환경의 개선을 내세웠다. 그렇지만 우리나라 농촌사회에서 학교는 지역사회에서 정신적, 문화적 공동체의 구심점으로 역할을 해왔으며, 학교 통폐합은 농촌의 공동화를 더욱 부채질함으로써 농촌사회를 더욱 더 해체적 위기로 몰아간다는데 문제점이 있다. 농촌문제의 해결이 농촌의 삶의 여건 개선이 우선되어야 함은 많은 사람들이 지적하고 있는 바이다. 그리고 많은 학부모들이 교육여건의 개선을 최우선 과제로 생각하는 현 시점에서 농촌학교 통폐합을 추진하는 것은 '농촌의 재건'을 내세우는 정부나 농림부와의 정책과는 커다란 모순이 아닐 수 없다.

농촌교육은 투자에 있어서 효율성이라는 경제 논리에 의해 평가절하 된지 이미 오래다. 거대한 자본의 논리 앞에서 농촌은 떠나야할 땅이고, 농업은 버려야할 산업이 되어 버렸기 때문이다. 그렇지만 농촌은 도시 생활의 기본문제를 해결해 주는 중요한 곳이기도 하다. 그 기능과 역할이라는 측면에서 중요성이 낮아지고 있기는 하나 여전히 한 사회의 전체적인 시각에서 볼 때 농촌이 없이 우리사회가 존재 할 수는 없다. 농촌교육이 살아야 하는 이유가 여기에 있으며, 농어촌 소규모 학교의 폐교를 신중하게 고려해야 함도 바로 여기에 있는 것이다.

농촌의 교육과 관련한 문제의 해결을 위해서는 첫째, 교육부는 더 이상의 농촌학교 통폐합을 중단하고 농촌학교에 인력과 시설을 보완해 줄 수 있는 다각적인 대책을 마련해야 하며, 둘째 도시학교와 차별화된 농촌 학교 프로그램을 개발하여 농촌지역 학교의 여건에 맞는 교육을 실시하는 것이 필요하며, 우수한 교사를 농촌지역 학교에 배치할 수 있도록 교원의 근무여건 개선과 지원, 그리고 인센티브를 제공해야 한다. 셋째, 대학입시 문제로 농촌 청소년들이 도시지역으로 진학하기보다는 농촌의 고등학교에서도 대학에 진학할 수 있도록 농어촌학생 특별전형제도를 확대 실시하여야 한다. 넷째, 미래지향적인 진로교육 프로그램을 개발, 운영함으로써 청소년들이 의욕적으로 참여할 수 있도록 학교와 지역사회에서 동시에 노력해야 한다.

4. 농민여가

여가(leisure)의 어원은 그리스어의 스콜레(scole) 또는 라틴어의 스콜라(scola)로 "정지, 중지, 평화 및 평온"의 뜻을 지닌다. 원시사회에서의 여가는 놀이나 축제와 같은 활동으로 생활의 중요한 요소로서 존재하였으며, 농경사회에서는 기후조건에 따른 휴식의 의미로, 자의에 의한 것이 아닌 휴가의 상태를 의미하였다. 산업혁명을 거치면서 경제적·시간적인 여유가 생겨남에 따라 여가를 바라보는 시각도 자유시간으로서의 여가, 정신상태로서의 여가, 활동으로서의 여가 등으로 다양해졌다.

① 자유시간으로서의 여가: 이는 여가를 일과 생존을 위한 노동, 수면 등의 기초적인 욕구가 충족되고 남은 잔여시간(residual time)으로 보는 견해이다.

② 정신상태로서의 여가: 주로 철학자나 심리학자 종교학자들에 의해 주장되어온 견해로서, Aristoteles는 여가를 존재의 상태로 보고, 삶의 목적으로서 여가 그 자체를 영위해야 한다고 보았다(김광득, 1991:16). 아무리 자유시간을 가지고 있다 하더라도 마음의 상태가 자유스럽지 못하고 불안, 초조, 긴장에 쌓여 있는 상태라면 여가가 아니라고 보고 있다.

③ 활동으로서의 여가: 여가를 개인이 직업, 가정, 사회로부터 부과된 의무에서 해방된 시간에 휴식, 기분전환을 위해 또는 이득과는 관계없이 지식이나 능력의 육성, 자발적인 사회참여, 자유로운 창조력 발휘를 위해서 순전히 마음내키는 대로 행하는 활동의 총체로 보고 있다.

최근에 들어와서는 여가를 한가지 개념으로 규정하기보다는 이상의 여러 개념들을 포함하는 포괄적인 개념으로 여가를 설명하고 있다. 김오중은 여가를 생활에서 모든 의무와 책임 그리고 생활에 필요한 활동을 제외한 나머지 자유로운 시간인 동시에 자유로운 마음의 상태로서 자기자신을 찾을 수 있는 기회로 보고 있으며, 김광득은 여가를 개인이 가정, 노동 및 기타 사회적 의무로부터 자유로운 상태하에서 휴식, 기분전환, 자기계발 및 사회적 성취를 이루기 위하여 활동하게 되는 시간이라고 정의하고 있다.

이상의 여러 개념들에 비추어 보면 농민의 여가란 농민들이 생활에 필요한 활동이외의 자유로운 시간에 휴식이나 기분전환을 통한 심리적·육체적 안정은 물론 자기계발이나 자발적인 사회참여, 사회적 성취 등을 위해 자유로이 활동하는 것이라고 규정할 수 있다.

오늘날과 같이 과학기술의 급속한 발달과 노동시간의 감소로 자유시간의 증가가 뚜렷하고 여가를 즐길만한 각종 상품과 서비스가 풍부한 시점에 있어서 여가는 인간생활의 질을 결정하는 중요한 요소로 간주되고 있다. 현대인의 생활구조에는 여가가 동떨어진 것이 아니며 수백만, 수천만에 달하는 근로자의 일상생활에 있어 중심적 요소가 되어 있고, 이미 노동, 가족, 정치에 관한 모든 커다란 문제들과 깊고 미묘한 형태로 서로 얽혀 있다. 결국 현대인의 생활구조가 '생계의 획득'이 압도적 주관심사가 되는 형태에서 여가생활을 위주로 하는 문화생활, 더 나아가서는 삶다운 삶이라는 생활의 질적 향상이 강하게 요청되는 형태로 바뀌어가고 있음을 말해주는 것이다. 현대인에게 여가는 전 생활체계 속에서 노동과 의무로부터 상대적으로 독립한 것으로서 존재하면서 동시에 그것들과의 상호관계를 통해 현대인의 생활을 위하여 필요한 기능을 수정하고 있는 것이다.

그렇지만 농촌지역에는 주민들이 문화와 여가생활, 그리고 정보화생활 등을 할 수 있는 여건이 도시지역에 비해 매우 열악하다. 여기에는 농촌지역에 이러한 생활을 영위할 수 있는 기본적인 시설과 공간이 거의 없으며, 또한 대부분이 낙후되어 있다는 데 문제가 있다.

특히 청소년들에게 있어서는 학교문제와 함께 농촌청소년들이 농촌을 떠나 도시로 이동하게 하는 중요한 이유가 되고 있다(김성수 등, 2000). 또한 농촌에 남게 되는 청소년들에 있어서는 자신들의 스트레스를 적절히 해소하지 못하게 하여 결국 각종 문제행동을 유발시키며,

성비의 불균형으로 인한 정상적인 단체활동이 불가능할 뿐만 아니라 농촌총각의 결혼문제 등을 발생시키는 원인이 되고 있다. 농촌 주민들에게 다양한 능력을 계발하고 자신이 살고 있는 지역사회에 대한 보다 큰 자부심을 갖게 하기 위해서는 도시지역을 본따서 만든 최소한의 시설과 공간을 제공한다는 시혜적인 차원에서 벗어나 주민들에게 미래지향적이며, 능동적으로 참여할 수 있도록 지역별로 특성화된 시설과 공간에 과감하게 투자해야 한다는 생각으로의 전환이 필요하다. 이러한 시설과 공간에서 주민들이 만남의 장을 형성하여 즐거움과 만족을 얻을 뿐만 아니라 공동체의식을 회복함으로써 지역사회의 발전에도 긍정적으로 작용할 수 있다.

Ⅳ. 맺 음 말

오늘날의 농촌은 교통, 통신의 발달과 함께 더 이상 '고립된 사회'로 파악할 수 없다. 우선 농촌사회는 경제적으로나 문화적으로 외부 세계에 크게 종속되어 있다. 그렇지만 농촌의 생활여건이나 복지수준은 도시에 비해 크게 낙후되어 있으며, 이러한 농촌의 문제는 농촌인구의 급격한 감소와 노령화, 공동화와 정치, 경제, 교육, 문화, 의료 등에서 열악한 농촌현실과 깊게 관련되어 있으며, 이는 농촌 내부의 문제이기보다는 정책적 오류와 사회구조적인 문제에서 파악할 수 있다. 우리 나라에 있어서 도시, 농촌간 격차는 공업, 농업의 생산력 차이나 시장경제의 자유경쟁 원리에 따른 소산만으로 규정지을 수는 없으며, 오히려 도시 중심적인 정치권력을 기반으로 한 도시 편향적인 국가정책이 농촌 저발전의 진원지라고 볼 수 있다.

앞에서 우리 농촌의 복지의 현황 및 문제점에 대해 ① 취업기회와 안정적인 소득보장이 어렵고, ② 의료여건 및 인구의 노령화에 따른 복지문제가 심각함과, ③ 취학아동의 감소와 교육환경이 불리하고, ④ 건전한 여가활동을 위한 시설, 인력, 프로그램의 부족 등에 지적하였다. 그렇지만 이러한 여러 문제들은 농촌에서 각각 독립적으로 작용하지 않고 상당부분에서 그 뿌리를 함께 하고 있다. 농촌문제의 접근은 깨끗한 환경, 안정되고 보람있는 생활, 직업인으로서 보람과 긍지를 느낄 수 있는 농촌의 건설을 전제로 하여야 한다. 농촌복지의 문제도 '농촌이 얼마나 살 만한 공간인가?'라는 물음으로부터 출발하며, 개별적이고 단편적인 접근으로는 문제의 해결에 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 정책을 시행하는 정부나 지방자치단체는 문제의 핵심에 대한 정확한 진단을 바탕으로 의견을 서로 공유하면서 유기적인 노력을 펼쳐나가야 한다. 그리고 농촌주민을 정책의 수혜자로서 판단하지 말고 정책의 적극적 참여자로 이끌어 냄으로써 동반자로서의 관계를 형성해 나가야 한다.

Ⅴ. 참 고 문 헌

1. 김동일, 1995, 한국의 농촌청소년, 문음사.
2. 김성수, 2000, 21세기 농촌청소년 문제와 개선방안에 관한 연구, 한국청소년개발원.
3. 농림부, 2000, 농업농촌기본법.
4. 박대식 외, 1997, 농촌복지지표의 개발에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
5. 양윤신, 2000, 농민복지와 농민운동, 한국농어촌사회연구소 자료실, http://www.agri-korea.or.kr/welfare/welfare.htm
6. 정명채 외, 1999, 농어촌의료서비스 체계 개선방안, 한국농촌경제연구원.
7. 정지웅 외, 2000, 지역사회학, 서울대학교 출판부.
8. 천호성, 1999, 농어촌 소규모 학교 통폐합의 문제점과 대안, 농민과 사회.
9. 최경환 외, 2001, 농업재해대책의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.
10. 최민호, 1997, 농민조직론, 서울대학교 출판부.
11. 최상호, 1996, 지방시대 지역사회개발론, 박영사.

(2001년 10월 24일 접수, 심사 후 수정 보완)