

여성농어업인 복지를 위한 행복바우처 실태분석과 과제

윤 정 미

충남연구원 농촌농업연구부 연구위원

coco@cni.re.kr

본 연구는 여성농어업인의 삶의 질 향상을 위한 문화·복지 서비스인 행복바우처 실태분석을 통한 쟁점 및 정책과제를 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 여성농어업인에 대한 인식
2. 여성농어업인의 복지 정책
3. 충남-타 지자체 간 행복바우처 비교
4. 쟁점 도출
5. 정책 제언

요약

- ◀ 과소·고령화로 인한 농어촌 여성농어업인의 노동 가중
 - 여성의 노동력은 노동집약의 발농사 중심이며, 수작업 비율이 높고 작물이 다양해지면서 여성농어업인들에게는 별도의 농번기, 농한기가 없을 정도로 노동력 부담이 심각한 실정임
- ◀ 여성농어업인 삶의 질 해소를 위한 복지 정책과제가 필요하며, 여성농어업인의 특수성을 고려한 문화·복지사업의 일환인 충남 행복바우처 정책의 활용성 제고를 위한 실태 분석 및 정책 개선이 필요함
- ◀ 구체적으로 여성농어업인 복지차원의 정책과제는 첫째, 농어촌여성 복지 공감대 형성 포럼 운영 및 사업 발굴, 둘째, 전담부서 및 여성농어업인 지도단 신설, 셋째, 농어촌복지학교 운영, 넷째, 행복바우처의 국가사업 역제안, 다섯째, 문화바우처와 동일한 형태의 운영방안 추진 등이 있음
- ◀ 행복바우처 운영개선과 관련된 정책과제로는 첫째, 농어촌 여성 복지 정책에 부합하는 목적과 방향 재설정, 둘째, 농어촌의 70대는 생산가능 인구가기에 연령 적용대상 확대 및 직업적 복지 개념으로 접근하여 1가구 1인 기준 삭제, 셋째, 가맹점에 대한 전국 차원의 동일화 및 공유, 넷째, 카드 신청·발급의 용이성 등을 위해 기존 문화바우처 사업과 동일한 운영방법으로 추진, 다섯째, 농어촌 이장을 통한 전달체계 이외 여성을 통한 홍보도 추진, 마지막으로 여성농어업인을 대상으로 우수 사례 발굴 후 인센티브 제공 방안 마련 등임

01

여성농어업인에 대한 인식

- 과소·고령화로 인한 농어촌 환경에서 여성농어업인의 노동력 가중
 - 여성의 노동력은 기계중심의 논농사를 담당하는 남성에 비해 노동집약의 밭농사 중심이며, 특히 밭농사는 수작업 비율이 높고 작물이 다양해지면서 별도의 농번기, 농한기가 없을 정도로 노동력 부담이 심각한 실정
- 여성농어업인에 대한 인식, 권리 및 위상 낮음¹⁾²⁾
 - 여성농업인들의 농업노동은 60% 이상을 담당함에도 불구하고 여성농업인들의 정책대상자 선정, 정책자금 대출 제한, 농업종사 경력도 인정받기 어려운 실정
 - 즉, 소유할 권리보다는 노동할 권리만을 가지고 있어 여성농어업인에 대한 인식 및 위상이 매우 낮음
- 여성농어업인의 특수성을 고려한 정책 추진 미흡
 - 2001년 제정된 여성농어업인육성법은 선언적 의미만 지닌 것으로 여성농어민을 위한 기본계획이 현장에서는 정책효력이 없음
- 여성농어업인 삶의 질의 도농격차 해소를 위한 문화·복지 사업 정책 과제가 필요
- 또한 문화·복지 사업의 일환으로 추진되는 충남 행복바우처 정책 추진 활용성 제고를 위한 실태 분석 및 정책 개선 필요

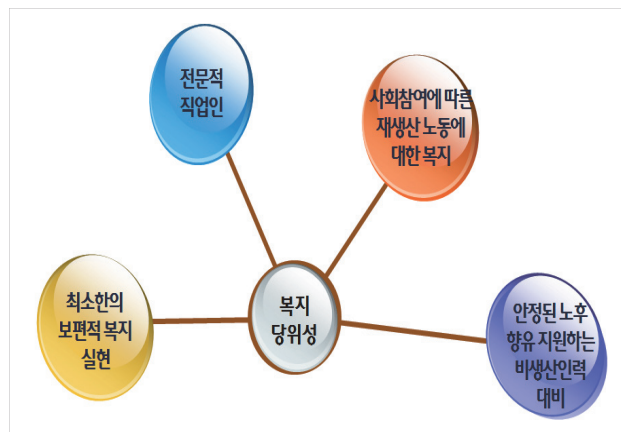
1) 오미란, 2017.2.10, 여성농업인의 기본적 인권은 보장되고 있나?, 한국농어민 신문

2) 태희원, 2016, 제4차 여성농업인 육성 기본계획 수립에 앞서, 충남여성정책개발원, p.2

02

여성농어업인의 복지 정책

- 여성농어업인 복지를 고찰하기 위해 계획적 측면, 연구적 측면, 사업적 측면을 고찰함
- 농어촌 인구 구조 특성상 여성농어업인 대상 복지 중요
 - 농어촌 지역의 인구를 살펴보면 과소화, 노령화, 노인인구의 여성화라는 특징을 보이고 있기에 여성 농어업인 대상의 복지는 매우 중요함
- 여성농어업인 복지서비스 욕구 증대
 - 여성농어업인은 영농, 가사, 돌봄의 다중노동을 수행하고 있기에 복지서비스에 대한 필요와 욕구가 매우 증대되고 있음
- 여성농업인 관련 복지 계획 수립의 당위성³⁾
 - 첫째, 전문 직업인으로서 누려야할 복지, 둘째, 일과 가사 병행이라는 사회참여에 따른 재생산 노동에 대한 복지, 셋째, 안정된 노후를 향유할 수 있도록 지원을 강화하는 비생산인력에 대비한 복지 영역 필요, 마지막으로 여성농업인 복지정책은 최소한의 보편적 복지에 접근할 수 있도록 도·농 격차 해소 실현에 노력해야 함
 - 특히, 건강, 문화라는 영역에서 보편적 복지 실현을 위한 정책 추진이 필요



[그림 1] 여성농어업인 관련 복지의 당위성

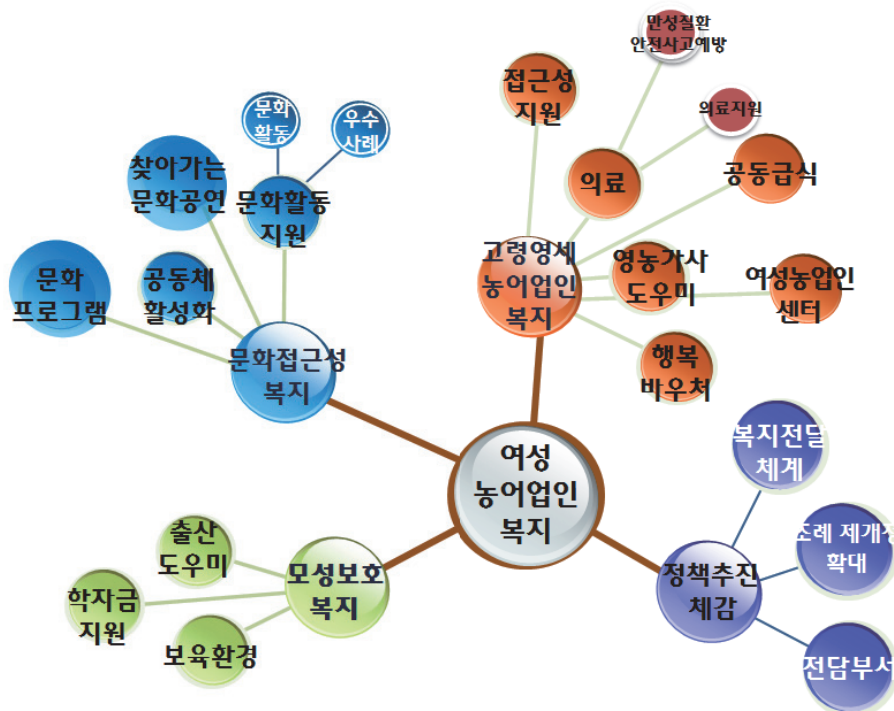
3) 오미란 외, 2015, 중장기 여성농업인 육성정책 발전방안 연구 내용 발췌, 농식품부

● 여성농어업인 정책 관련 계획에서 복지·문화서비스 제고 수요 높음

- 농식품부의 제4차 여성농업인 육성기본계획 재정계획에서 양성이 평등한 농업·농촌구현 부분이 61.3%로 가장 높았고 다음으로 28.8%를 차지한 복지·문화 서비스 제고 분야가 높았으나, 충남 계획에서는 복지·문화 서비스 제고 재정 분야가 79.3%로 가장 높게 수립되어 복지·문화에 대한 요구가 높은 것으로 분석됨

● 문화·여가·건강 서비스 관련 정책, 연구 분석 결과 의료, 교통, 행복바우처, 문화활동 사업이 여성농업인 복지 부문의 시급한 정책으로 도출

- 행복바우처 사업은 자긍심을 높여주는 직업적 복지서비스 사업으로 정책수요가 높으며, 출산도우미, 보육환경개선, 의료지원, 농촌형교통서비스지원, 농번기 공동급식, 문화활동 지원 등 다양한 과제가 도출됨
- 또한 농업·경영활동 지원, 여성농업인 육성관련조례 제정·확대, 여성농업인 정책 전담부서 설치에 관한 계획이 제시되었음



[그림 2] 여성농어업인 복지 세부 계획 키워드

03

충남-타 지자체 간 행복바우처 비교

- 행복바우처의 사업은 2012년 충청북도에서 첫 시행한 이후 2014년 경기도, 2015년 강원도, 2016년 전라북도·제주도, 2017년 충청남도·전라남도·경남북도·경상남도에서 시행됨
- 충남을 비롯한 각 도의 행복바우처 지침을 목적, 추진내용, 사용범위 등에 대해 세부적으로 살펴보았음
 - 타 지자체의 경우 초기에는 의료 목적의 사용이 가능했지만 보건복지부와 협의에 따라 2017년부터 제외되었음

〈표 1〉 충남 행복바우처와 타 지자체 특징 비교

구분	충남	타 지자체 특징
목적	여성농어업인의 건강관리 비용 지원을 통한 복지 증진 여성농어업인의 문화생활 기회 확대를 통한 삶의 질 향상	초기 의료부문 가능하였다가 제외
대상	농어촌지역에 거주하며, 여성농어업인 만 20세 이상 ~ 70세 미만	농어촌지역에 거주하며, 여성농어업인 만 20세 이상 ~ 73세 미만
면적기준	5ha	전남 : 폐지
주체	도	도
예산	도비, 시군비, 자부담	도비, 시군비, 자부담
운영관리지원	담당 공무원	담당 공무원
발급시기	1차 모집 3월~4월 2차 모집 7월~8월 단계별 발급(대부분 하반기)	전북 : 익년 12월~ 상반기
발급절차	복잡 (신청서 교부, 자격 확인, 확정통보받음, 농협으로 직접 카드 신청 및 교부)	강원 : 대행발급 전북 : 서식 간소화
사용처	온라인 사용 불가 농협하나로 마트 한약방	경기도 : 농기계수리점 전북, 경남 : 고속버스, 철도 강원 : 볼링, 스키 / 전북 : 인터넷 서점 경북 : 문화센터 / 경기 : 한약방
지원금액	1인당 연간 15만원(자부담 3만원 포함)	경기 : 20만원(자부담 4만원)
사용범위	전국사용	강원도 : 도내 경북 : 도내, 대구

주: 2016년 자료 사용

- 충남의 연령 및 농지 소유면적 기준이 좀 더 완화되어 추진되고 있음
- 가장 많은 불편을 호소하고 있는 카드 신청 및 발급 절차가 대행 발급, 서식 간소화로 가입률을 높였음
- 또한 카드 신청 및 발급 시기를 연초 또는 익년 말에 추진하여 카드 사용 기간을 확보함

● 구체적으로 충북과 전북의 운영현황을 살펴본 결과는 다음과 같음

- 전국에서 행복바우처 사업을 처음 시작한 충북은 첫 해 약 40% 가입률에서 현재 별도 홍보 없이도 약40,000명(2017년) 목표를 달성하여 사업의 안정기에 접어들
- 초기에는 과다한 농사 및 가사 노동으로 인한 만성 질병 예방·치료를 목적으로 하다가 2017년 의료비가 제외되어 사용처가 수정되었음
- 타 지자체에 비해 기준 및 지침을 완화하여 많은 여성농업인이 혜택을 받을 수 있도록 함
- 2016년 첫 사업을 시작한 전북은 대상연령 확대 및 이주여성 특례 기준을 마련하여 사업 기준은 완화하였고, 첫 해 사업을 추진하며 15,000명 대상 중 11,347명(75.6%)이 가입함
- 2017년 사업시 가입 신청을 2016년 12월부터 시작하여 가입 및 카드 사용의 원활화를 꾀함
- 또한 전북의 경우 업종 확대를 위해 작은 영화관과 인터넷 서점에서 사용할 수 있도록 했고, 가맹점 리스트를 홈페이지에 제시, 생생카드 지원 홈페이지 운영, 가맹점 입구에 카드 사용이 가능하다는 것을 알리는 스티커 부착 등 사용 편리성을 높임

04 쟁점 도출

1) 여성농어업인 복지 쟁점 분석

- 여성농어업인 복지차원에서 여성농어업인 정책 전담부서가 설치되어야 하고, 행복바우처 사업을 통한 여성 지위 향상이 필요하다는 의견이 도출됨
- 여성농어업인 복지를 분석하기 위하여 정책, 연구, 사업에 대해 고찰한 결과
 - 모성보호 복지, 문화접근성 복지, 고령영세농어업인 복지, 정책 추진 및 체감을 위한 복지로 구분
 - 그 중 고령영세농어업인 복지로는 행복바우처 사업, 영농가사도우미, 여성농업인센터, 공동급식, 접근성 지원, 의료부분 등이 도출
 - 문화접근성 복지를 위해 공동체 활성화, 문화프로그램 및 문화활동 지원 도출
 - 정책 추진 및 체감에 따라 복지전달체계, 조례 제·개정, 전담부서 사업이 도출

2) 행복바우처 정책 쟁점 분석

- 행복바우처 정책 목적에 부합하는 전국 도차원의 통일화 필요
- 사업 사용처의 동일화 및 가맹점 확보·발굴 필요
- 사업 신청 및 발급절차의 간소화 및 카드 발급 사업추진시기를 앞당겨 카드 사용기간 확보 필요
- 적극적인 홍보 및 국가사업으로의 역제안을 통해 국비확보 필요

05 정책 제언

1) 여성농어업인 복지차원의 정책제언

- 농어촌여성 복지 공감대 형성 포럼 운영 및 사업 발굴
 - 여성 지위 및 복지 향상 등을 위한 공감대 형성 포럼이 운영되어야 함
 - 여성농어업인에 대한 직업적 영역 복지에 대한 공감대가 형성
 - 여성농어업인의 복지는 보편성 원칙에 있어서 여러 부분이 취약하기에 직업적 복지로서 지원하는 사업 등에 대한 논의 및 공감대 형성도 함께 이루어져야 할 것임
- 전담부서 및 여성농어업인 지도단 신설
 - 여성농어업인 육성·지원정책을 체계적으로 추진할 전담 부서 신설
 - 전담부서 설치와 인력 배치를 통해 지속 가능한 농어촌을 유지하는 핵심동력인 여성농민이 체감할 수 있는 정책 수립
- 농어촌복지 학교 운영
 - 문화 복지 사업 분야, 가치, 행복, 누릴 권한에 대한 학습을 위한 농정관련복지 교육
 - 정책설명회 추진 등을 통한 농정 프로세스를 공유하여 혜택을 누릴 수 있도록 지원
- 행복바우처의 국가사업 역제안
 - 모든 도차원에서 추진하고 있는 행복바우처는 정책의 필요성 및 정책만족도가 매우 높기에 행복바우처 공론화 프로세스 추진
 - 중앙정부 차원에서 예산을 수립하여 안정적·지속적으로 추진
 - 행복바우처 공론화 프로세스 추진 : 7개 도가 연계하여 토론회, 철학적 근거, 집행 현황, 국가적

정책으로서의 의미 설정, 전국 동일한 기준안 마련

- 문화바우처와 동일한 형태의 운영방안 추진

- 문화바우처와 행복바우처는 사업 대상자가 다르지만 목적이 유사한 사업임
- 행복바우처는 농어촌지역에 거주하는 사람들을 대상으로 사업이 추진되고 있기에 가맹점까지의 접근성도 매우 힘들고, 온라인 사용도 불가능하여 사용에 매우 불편함
- 문화바우처와 동일하게 온라인 사용 및 온라인 발급, 체계적인 관리 등을 추진하여 사용의 용이성 제공

2) 행복바우처 운영 개선 방안 제시

- 농어촌여성 복지정책에 부합하는 목적 및 방향 설정

- 여성농어업인 행복바우처는 초기 행복바우처 사업이 대두되었을 때의 목적인 사기진작, 직업적 자긍심 고취, 삶의 질 고취에 직업적 복지라는 부분까지 포함한 목적 재설정 및 전국차원의 통일성이 논의되어야 함

- 농어촌 지역의 적용대상 확대

- 농어촌은 70대 고령자도 생산가능인구이기에 농어업 생산 가능 직업 연령에 대한 적용대상을 확대하여야 할 것임
- 또한 현재 1가구 1인 기준으로 설정하였으나, 직업적 복지의 개념으로 접근한다면 1가구에 대상자 모두 수혜자가 되어야 할 것임

- 사용 가맹점 업종 범위

- 직접적 의료비 사용은 제외되었으므로 가장 필요한 만성질환 의료기기를 지정해서 사용할 수 있도록 추진하여야 할 것임
- 농어촌 특성상 서점 등의 업종에 대해서는 인터넷 사용이 가능하도록 추진되어야 할 것임

● 신청 및 카드발급의 용이성

- 행복바우처 사업은 신청자체가 너무 어려워서 초기 가입률이 낮은 것으로 나타남. 농어촌에 거주하는 고령자는 신청서 작성에 매우 어려움을 호소하며 가입 시 통장이 없는 경우가 많아 사업 신청이 어려운 실정임
- 카드 발급의 경우 대상자가 직접 농협중앙회까지 방문하여 수령해야 하는 불편함이 있음
- 이에 시군농협과 읍면동(또는 시군)의 협의를 통해 배부일자 등을 확정하고 농협직원이 읍면사무소에 찾아가서 배부하는 절차도 고민할 필요가 있음
- 문화바우처 사업의 경우 카드 발급이 매우 용이하기에 행복바우처도 국가 사업으로 추진되어 카드 신청과 발급의 용이성이 확보된다면 가입률 및 만족도가 매우 향상될 것으로 보임

● 행복바우처 홍보 강화와 관리 제도 도입

- 읍면동 이장협의회 등의 전달 방법으로는 부족하고, 행복바우처 사업의 수혜자는 여성이기에 부녀회장, 여성단체, 농업기술센터 내 생활개선회 등을 통한 홍보가 중점적으로 이루어져야 효과성을 담보할 수 있을 것임
- 또한 농협과 읍면사무소, 이주여성 다문화센터, 마을만들기지원센터, 마을회관 포스터 등 다각적 홍보를 추진하여야 함

● 정책 활성화 방안 추진

- 우수사례 경진대회 및 인센티브 제공
- 우수활용 농어업인, 농촌 공동체 활성화 계기 등 사업추진 아이디어 발굴을 통한 인센티브 제공 등을 통해 지속적인 참여 강화
- 사업 취지에 맞게 사용한 여성농어업인을 대상으로 우수사례 발굴 등을 추진하여 향후 농어촌 공동체 의식을 형성시키는 계기로 활용할 수 있도록 함

윤 정 미 연구위원
충남연구원 농촌농업연구부
coco@cni.re.kr, 041-840-1203

※ 본 리포트는 2017년 충남연구원 전략과제 「여성농어업인 복지를 위한 행복바우처 실태분석과 정책과제」를 요약한 것임.

- 경기도 · 강원도 · 충청북도 · 충청남도 · 전라북도 · 전라남도 · 경상북도 · 경상남도 · 제주특별자치도,
행복바우처 지원사업 시행지침, 2017
- 농림축산식품부, 「제4차여성농업인육성기본계획」, 2015
- 안수영 · 김종철 · 권용대, 「충남여성농업인정책육구조사」, 충남여성정책개발원, 2014
- 오미란, 「중장기 여성농업인육성정책 발전방안 연구」, 농림축산식품부, 2015
- 이경림, 문화복지를 위한 문화바우처 실태분석과 활성화 방안에 관한 연구, 2012, 동국대학교 대학원 석사학위논문
- 충청남도, 「충남 제4차 여성농업인육성계획」, 2016
- 태희원, 「제4차여성농업인육성 기본계획 수립에 앞서」, 충남여성정책개발원, 2016
- 한국농어민신문, 오미란, 여성농업인의 기본적 인권은 보장되고 있나?, 2017.2.10.

ChungNam Report

www.cni.re.kr

충청남도 공주시 연수원길 73-26

TEL. 041)840-1114

FAX. 041)840-1129