

農業人力的 需給 및 構造的 變化*

金 信 福**

<目 次>	
序論：研究의 目的, 方法	2. 農業人力的 質的 構成
1. 農業人力的 量的規模	1) 農村勞動力의 構造的 變化
1) 農家人口 및 農業人力的 趨移	2) 離農人力的 社會·人口의 特性
2) 勞動力 移動의 關聯變因	3) 農業人力的 質的 變化 展望
3) 農業人力的 需給 展望	結論：政策方向

序論：研究의 目的, 方法

최근에 農村이 당면하고 있는 人力問題에 關해서 심각한 우려를 表明하는 사람이 많으며 政府當局에서도 높은 관심을 나타내고 있다. 흔히 제기되는 問題로서 農煩期의 人力不足, 계속적인 離農, 農業人力的 老齡化 등이 지적된다. 그러나 그 實狀에 關한 精確한 分析과 診斷이 未洽한 채 多분히 感覺的인 수준의 論議에 그치고 있는 느낌이 없지 않으며, 특히 앞으로의 展望과 處方에 대해서는 見解가 크게 엇갈리고 있다. 예컨대 農業人力은 과연 不足하며 이것은 不可避한가 혹은 바람직한가? 농촌人力的 質的 低下추세는 어떠한 앞으로 로도 계속된 것인가 등에 關해서 充分한 分析이 이루어지지 못하고 있는 것이다.

이와 關連하여 本 研究는 農業部門의 人力需給 상황을 量的 質的 측면에서 考察해 보려 한다. 우선 농업人力的 추이와 노동력의 이동을 가져오는 變因을 살펴보고 앞으로의 需給 展望을 제시할 것이다. 다음에 농업人力的 性, 年齡, 學歷, 職種 등 구조적 측면에서의 변화 추이를 살펴보고 그 要因으로서 移動人口의 諸特性을 分析하여 앞으로의 전망을 導出하고자 한다. 마지막으로 청소년층의 營農人力에 着점을 두고 그들의 離農을 방지하기 위한 대책을 모색해 보려 한다.

本 研究는 기존의 자료와 先行研究들을 최대한 활용하였으며 要因의 분석 및 政策방향의 모색에 있어서도 이들로부터 많은 示唆을 받았다. 人口移動에 關해서는 1980年 센서스의 종합분석 보고서가 나오면 보다 최근의 추이를 파악할 수 있을 것이나, 現時點에서 이용가능한 자료의 분석에 그쳤다.

* 이 論文은 1981年 10月에 開催된 營農後繼者 育成方案에 關한 세미나에서의 發表를 간추린 것임

** 서울대 학교 행정대 학원 助敎수

1. 農業人的 量的 規模

1) 農家人口 및 農業人力的 趨移

60年代 이후 지속적인 經濟成問과 함께 工業化·都市化 추세가 현저해짐에 따라 農水産部門은 産業構造面에서 뿐 아니라 就業構造面에서도 相對的인 萎縮을 면치 못하였다. 非農業部門으로부터의 人力需要가 증가하고 住民들의 都市選好 경향이 높아지면서 農家人口 및 農業人力的 相對的인 構成比는 물론 絶對的 規模 자체도 감소되기에 이르렀다.

〈表 1〉에 나타난 바와 같이 農家人口가 전체 人口중에서 차지하는 比率는 1965年の 55%에서 매년 낮아져 15年 동안에 약 28%까지 감소되었다. 이와 같은 農家人口 비율의 감소는 産業化過程에서 흔히 나타나는 현상으로써, 日本의 경우는 이미 1963년에 그 비율이 35% 수준이었고 대만의 경우도 1976년에 약 34%로 우리와 비슷한 수준에 있었다.

農家人口의 構成比는 계속해서 낮아졌지만 그 絶對的 規模는 60年代 후반까지 계속 증가되어 왔다. 그러다가 1967年の 1千6百萬名을 頂點으로 實數 자체도 줄어들기 시작하였으며, 1980年 현재 農家人口가 1千萬名 정도에 불과하므로 지난 13年 동안에 무려 6百萬名이 감소된 셈이다. 이는 전체 農家人口의 1/3 이상이 줄어든 것이며 그 동안의 自然增加를 감안하면 그보다 훨씬 많은 數가 離農했을 것임은 明若觀火하다.

한편 公式的으로 就業이 가능한 14세 이상의 生産年齡人口 趨移를 보면 農家總人口와는 약간 다른 현상을 발견하게 된다. 전체 生産年齡人口에 대한 비율은 역시 계속해서 낮아지고 있지만 그 감소幅이 緩慢하며, 絶對規模는 60年代 후반에 감소하다가 70年代에 접어들어 다시 증가하기 시작하였으며 1976年을 고비로 그 이후에는 급격하게 감소하고 있음을 발견하게 된다. 이러한 현상은 6.25동란 이후 「베이비·붐」때 출생한 年齡層이 70年代에 와서 生産年齡人口에 進入했기 때문이며, 60年代 초반부터 家族計劃 등으로 출생률이 급격히 낮아졌는 바 그 영향이 70年代 후반에 나타난 것으로 보여진다.

農家の 經濟活動人口 역시 60年代에는 520萬名 内外를 유지하다가 1972년부터 급격히 증가하여 1976년에는 가장 많은 590萬名에 달하였다. 그러나 그 이후 4年 동안 74萬名이나 감소하였으며 全國 經濟활동인구에 대한 構成比도 약 10% 포인트가 낮아졌다. 이는 生産年齡人口의 增減과 아울러 經濟活動 참가율이 1976年을 頂點으로 낮아지고 있는데 基因한다.

이와 같이 農家の 人口 및 經濟活動人口가, 전체에 대한 構成比는 물론 絶對規模까지도 감소하고 있는 것은 人口가 都市 또는 非農家部門으로 移動했음을 의미하는 것이다. 最近 人口移動에 관한 家族計劃研究院의 分析에 의하면 都市와 農村間의 流入 및 流出을 相殺한 純移動量은 60年代 후반기(1965~70)에 144萬名, 70年代 전반기(1970~75)에는 약간 둔화된 약 120萬名이었던 것으로 推定되었다.⁽¹⁾

(1) 家族計劃研究院, 都市—農村間 人口移動 現況과 家族計劃 및 出產水準의 變動, 1979.12.

〈表 1〉 農家人口 및 農家經濟活動人口

(단위 : 천명)

	農家人口	구 성 비	農家生産年 齡人 口	구 성 비	農家經濟活 動人 口	구 성 비	農家經濟 活動參加率
1965	15,811	55.1	8,985	56.4	5,233	59.1	58.2
1966	15,761	53.6	9,006	55.0	5,279	58.2	58.6
1967	16,078	53.4	8,843	52.7	5,195	55.9	58.7
1968	15,908	51.6	8,739	50.9	5,256	54.5	60.1
1969	15,589	49.6	8,601	48.7	5,259	53.2	61.1
1970	14,422	44.8	8,540	46.7	5,198	51.0	61.9
1971	14,712	44.7	8,283	43.6	5,094	48.3	61.5
1972	14,677	43.8	8,447	42.8	5,408	48.9	64.0
1973	14,644	42.9	8,744	42.7	5,682	49.0	65.0
1974	13,459	38.8	8,984	42.4	5,773	47.8	64.3
1975	13,244	38.2	9,054	41.4	5,673	46.0	62.7
1976	12,785	35.7	9,128	40.4	5,914	45.3	64.8
1977	12,309	33.8	9,023	38.6	5,709	42.5	63.3
1978	11,528	31.1	8,734	36.3	5,585	40.1	63.9
1979	10,883	28.9	8,492	34.4	5,402	38.0	63.6
1980	—	—	8,269	32.6	5,169	35.7	62.5

註) 構成비는 全國 總數에 대한 비율임

資料) 經濟活動人口 年報 및 農林統計年報

그 중에서도 農家勞動力의 移動은 加速的으로 증가하였다. 農村經濟研究院에서 農家勞動力의 純移動量을 추정한 결과는 〈表 2〉에서 보는 바와 같다. 勞動力의 自然增加率이 전체 勞動力의 증가율과 같다고 보느냐(推定 I) 혹은 차이가 있다고 보느냐(推定 II)에 따라 純移動量의 推定値가 달라지기는 하지만, 1977年 이후 급격히 증가한 것만은 분명하다. 年平均 純移動量이 약 35~41萬名으로 전체 農家勞動力의 6~7%가 매년 流出되고 있는 것이다. 이와 같은 農家勞動力의 移動率은 日本의 60年代 移動率 5.2~5.5% 보다는 높은 것으로 評價되고 있다.⁽²⁾

〈表 2〉 農業勞動力의 年平均 純移動量 推定

(단위 : 1,000人)

期 間	推 定 I	推 定 II	期 間	推 定 I	推 定 II
1964~66	84.7(1.62)	77.3(1.48)	1973~76	117.5(2.04)	300.4(5.21)
1967~69	164.8(3.15)	149.5(2.85)	1977~79	345.7(6.21)	413.3(7.43)
1970~72	158.5(3.03)	236.9(4.53)			

註) ()內 숫자는 農家勞動力의 純移動量을 農家勞動力으로 나누어 計算한 勞動力 移動率(%)을 나타냄.

資料) 韓國 農村經濟研究院

農家の 經濟活動人口(勞動力)중 就業하지 못한 人口의 比率 즉 農家失業率은 1965年の 3%에서 1980년에는 1%까지 낮아졌다. 우리나라 전체의 失業率이 같은 期間中 7.4%에서

(2) 韓國 農村經濟研究院, 農業勞動力 減少와 營農機械化, 1980.5., p. 27.

5.2%로 높아진데 비하면 農家の 취업률은 例外的으로 높은 셈이다. 따라서 全體 취업人口에 대한 構成比는 <表 3>에서 보는 바와 같이 生産年齡人口나 經濟活動人口의 경우보다 높다.

<表 3> 農家 및 農業部門就業人口

(단위 : 천명)

年 度	農家 就業 人口	구 성 비	農業 就業 人口	구 성 비	農家就業人口中 非農業就業人口
1 9 6 5	5,071	61.8	4,603	56.1	468
1 9 6 6	5,116	60.7	4,695	55.7	421
1 9 6 7	5,073	58.2	4,598	52.7	475
1 9 6 8	5,157	56.3	4,582	50.0	575
1 9 6 9	5,145	54.7	4,687	49.8	458
1 9 7 0	5,116	52.5	4,826	49.5	290
1 9 7 1	5,019	49.9	4,758	47.3	261
1 9 7 2	5,335	50.5	5,110	48.4	225
1 9 7 3	5,625	50.5	5,260	47.2	365
1 9 7 4	5,705	49.2	5,304	45.8	401
1 9 7 5	5,602	47.4	5,123	43.3	479
1 9 7 6	5,856	46.6	5,323	42.4	533
1 9 7 7	5,648	43.7	5,161	39.9	487
1 9 7 8	5,537	41.0	4,920	36.5	617
1 9 7 9	5,356	39.2	4,642	34.0	714
1 9 8 0	5,114	37.3	4,433	32.3	681

註) 構成比는 全體 就業人口에 대한 비율임
資料) 經濟活動人口年報

그러나 이들 農家就業人口가 農業部門에만 종사하는 것은 아니다. 非農業部門에 취업하고 있는 人口는 지난 15년 동안 약 47萬名에서 68萬名으로 증가하여 1980年 현재 農家就業者 중 農外就業者가 13.3%를 占하고 있다. 결과적으로 農業취업인구 역시 農家취업인구와 마찬가지로 1976年을 頂點으로 감소하고 있으며 그 減少幅이 현저하게 크고 전체에 대한 構成比도 불과 4年 동안에 10% 포인트나 떨어진 사실을 주목하여야 할 것이다.

2) 勞動力 移動의 關聯變因

農家勞動力 및 農業취업자의 감소를 가져온 가장 큰 원인은 農村人口의 都市이동 내지는 離農현상 때문이라는데 異論이 있을 수 없다. 그러나 離農을 誘發한 要因은 여러가지가 複合的으로 얽혀 있어 그 關係를 糾明하기가 쉽지 않다.

우선 經濟的 측면에서 보면 生産性이 낮은 農業部門에서 生産性이 높은 非農業部門으로 人力이 移動하는 것은 불가피할 뿐 아니라 所望스럽다고 할 수 있다. 勞動生産性(labor productivity)의 産業部門間 隔差는 <表 4>에 나타난 바와 같이 현저하여, 1980年 현재 鑛工業부문은 농림수산업부문의 거의 3배에 달하며 서비스部門도 2배 이상을 기록하고 있다. 勞動生産性의 年平均 增加率을 보면 지난 15年 동안 農林水産業부문은 약 4.1%에 그쳤으

나 鑛工業部門은 약 6.3%, 3次産業부문에서는 3.8%로 나타나고 있다. 이러한 部門別 生産性의 增加는 年度에 따라 起伏이 심하기는 하지만 鑛工業部門의 伸張이 刮目할만하며, 결과적으로 農村의 低生産性 노동력이 都市의 生産성이 높은 산업으로 이동하는 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

〈表 4〉 産業別 勞動生産性 比較

(단위 : 百萬원)

年度	全 産 業		農 林 水 産 業		鑛 工 業		社會間接資本 및 기타 서비스業	
	勞動生産性	增 加 率	勞動生産性	增 加 率	勞動生産性	增 加 率	勞動生産性	增 加 率
1965	0.4734	0.5	0.3466	-0.7	0.5984	-3.8	0.6706	-1.6
1966	0.5198	9.8	0.3815	10.1	0.6418	7.3	0.7331	9.3
1967	0.5357	3.0	0.3637	-4.7	0.6314	-1.6	0.7929	8.2
1968	0.5675	5.9	0.3695	1.6	0.6778	7.4	0.8304	4.7
1969	0.6279	10.6	0.4062	9.9	0.7697	13.6	0.8982	8.2
1970	0.6529	3.9	0.3932	-3.2	0.8889	15.5	0.9287	3.4
1971	0.6917	5.9	0.4112	4.6	1.0189	14.6	0.9306	0.2
1972	0.6976	0.8	0.3825	-7.0	1.0954	7.5	0.9900	6.4
1973	0.7598	8.9	0.3912	2.3	1.1598	5.9	1.1142	12.6
1974	0.7890	3.8	0.4153	6.2	1.1799	1.7	1.1137	-0.04
1975	0.8278	4.9	0.4499	8.3	1.2088	2.5	1.1140	0.03
1976	0.8980	8.4	0.4824	7.2	1.2133	0.4	1.2450	11.8
1977	0.9610	7.0	0.5105	5.8	1.3109	8.0	1.2695	2.0
1978	1.6280	6.9	0.5115	0.2	1.4611	11.5	1.2848	1.2
1979	1.0800	5.0	0.5705	11.5	1.5539	6.4	1.2702	-1.1
1980	1.0876	0.7	0.6189	8.4	1.6367	5.3	1.1708	-7.8
平均		5.4		3.8		6.4		3.6

註) 勞動生産性은 附加價値(1975年 不變價格)÷就業者數 資料) 經濟企劃院, 主要業務指標 1980.

勞動生産性의 격차는 所得의 격차로 연결된다. 1974年 이후 數年間 農家가계의 평균소득이 都市 勤勞者 家計의 평균소득을 능가한 적이 있으나 다시 反轉되었다. 더우기 都市의 家計 속에 自營業主와 經營者 등 비교적 高所得家計를 포함시키면 1976年의 경우 非農家 平均所得이 農家平均所得보다 1.5배 가량 많은 것으로 分析되고 있다. (3)

실령 郊農間 家計所得 사이에 차이가 없다고 하더라도 農村의 경우는 家口員數가 많고 家族勞動이 대부분이기 때문에 就業者 個人當 所得은 非農業部門 취업자에 비해서 적어지게 된다. 이러한 經濟的 不利는 都農間 就業機會를 비교해보면 한층 명백하게 나타난다.

經濟活動參加率을 보면 〈表 5〉에 제시된 바와 같이 農家の 경우가 非農家の 경우보다 높으며, 統計上의 失業率은 農家보다 非農家の 경우가 훨씬 높다. 그러나 이는 農村의 경우에 潛在失業 내지는 不完全就業(underemployment)이 많기 때문이다. 週當 18時間 미만을

(3) 韓國開發研究院, 長期經濟社會發展, 1978, p. 228.

일한 不完全 취업자의 비율은 지난 15年동안 현저하게 낮아졌지만 아직도 農林漁業의 경우 2.4%로써 非農家의 경우보다 5배 가량 많다. 또 被傭者중에서 常用傭(full-time employment)의 비율을 나타내는 安定雇傭率을 비교해보더라도 農家의 경우가 훨씬 낮으며 지난 10여년 동안 별로 改善되지 않고 있다. 결국 名目上의 就業機會는 農村 내지 農業部門이 약간 높으나 實質的인 의미에서의 취업기회는 都市의 非農業部門에서 현저하게 有利한 상태에 있는 것이다.

〈表 5〉 就業機會의 都農間 隔差 趨勢

(단위 : %)

年 度	經濟活動參加率		安 定 雇 傭 率		不完全就業者率	
	農 家	非 農 家	農 家	非 農 家	農 林 漁 業	非農林漁業
1965	58.2	52.2	27.9	47.2	11.2	3.2
1966	58.6	51.5	26.9	51.3	13.3	2.6
1967	58.7	51.8	31.1	54.5	10.9	2.3
1968	60.1	52.1	30.3	59.1	8.9	1.6
1969	61.1	51.2	36.0	63.0	5.6	1.1
1970	60.9	51.5	33.6	66.1	8.6	1.2
1971	61.5	50.9	31.7	65.5	8.9	1.1
1972	64.0	50.1	32.5	59.8	8.8	1.6
1973	65.0	50.6	31.2	53.2	6.5	1.2
1974	64.3	51.8	35.0	58.0	3.7	0.5
1975	62.7	52.2	35.0	57.5	5.2	0.3
1976	64.8	53.3	37.7	60.2	3.3	0.5
1977	63.3	54.0	29.8	62.1	4.4	0.6
1978	63.9	54.6	32.5	65.0	2.1	0.4
1979	63.6	54.4	36.0	65.0	2.4	0.5

資料) 經濟計劃院, 韓國의 社會指標, 1980.

農業취업자의 감소현상은 營農方式의 변화에 따른 勞動投下量의 감소에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 물론 이것은 離農이 늘어남에 따라 勞動力이 감소되었기 때문에 어쩔 수 없이 초래된 기과라고 볼 수도 있을 것이다. 어떻든 지난 10年 사이에 農業勞動力 이용상황의 변화를 살펴보면 勞動投入時間이 크게 감소하였음을 알 수 있다. 우선 農家戶當 勞動投入時間을 보면 10年 동안에 18% 가량 감소하였으며 畜力이용도 절반정도로 줄었으나 대신 動力사용이 크게 확대되었다. 1979年의 戶當 勞動投入時間을 月人員(full time equivalent man-month)으로 환산하면 年間 약 9個月의 勞動力에 해당한다. (4)

營農從事자를 기준으로 보더라도 勞動投入時間은 10年 동안 6.6% 가량 감소하였으며 畜力이용시간도 2/3 이하로 줄어든 대신 動力사용으로 보충하고 있다. 營農종사자 個人當 勞動投入時間을 역시 月人員으로 換算하면 불과 3.4個月분에 해당한다.

(4) 1日 8時間씩 月間 25日을 일한 것으로 간주하여 月間 所要人員을 나타낸 것임.

물론 農業勞動力의 利用정도는 農家の 耕地規模에 따라 달라진다. 전반적으로 大農層으로 갈수록 投入時間 또는 利用시간이 증가하고 있는데 營農종사자 1人當으로 보면 2ha 이상의 大農은 0.5ha 이하의 零細農에 비하여 勞働은 약 2倍, 畜力은 약 3倍, 그리고 動力은 약 4倍를 더 이용하고 있음을 알 수 있다. 그러나 大農의 경우라 할지라도 個人當 勞働投入時間을 月人員으로 따지면 4.8個月에 지나지 않음을 注目할 필요가 있다.

個人當 勞働投入時間을 年間 營農日數로 환산해보면 平均 86日이고 耕地面積 0.5ha 미만의 小農인 경우 불과 51日에 해당한다. 여기서 營農종사자 속에는 婦女子나 老弱者들도 포함되어 있기는 하지만 成人男子의 경우에도 年間營農日數는 90~150日에 불과하며 이것은 製造業部門의 年間就業日數(300日 以上)에 비하면 1/3~1/2 정도에 지나지 않는다.

〈表 6〉 農業勞動力利用의 變化 (1969~79)

區 分	1969	1979	耕 地 規 模 別 (1979)					
			0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상	
農 家 1 人 當								
勞 働 投 入 時 間 (그 중 영농작업 비중, %)	2,180.9 (84.5)	1,782.5 (92.8)	871.9 (88.7)	1,551.0 (91.7)	2,159.5 (93.2)	2,551.2 (94.3)	3,222.9 (96.3)	
畜 力 更 役 時 間	93.1	49.1	16.2	39.3	65.4	77.0	99.7	
動 力 更 用 時 間	未 詳	34.5	11.3	25.6	39.3	63.7	88.4	
營農從事 1 人 當								
勞 働 投 入 時 間	736.8	688.2	411.3	625.4	774.0	859.0	950.7	
畜 力 更 役 時 間	31.5	19.0	7.6	15.8	23.4	25.9	29.4	
動 力 更 用 時 間	未 詳	13.3	5.3	10.3	14.1	21.4	26.1	

資料) 豊水産部, 農家經濟調査結果 報告書, 1970 및 1980.

이는 農家の 勞働需要가 農煩期에 집중되어 있어 季節에 따라 就業日數上的 格차가 심하기 때문에 빚어지는 현상이다. 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 戶當營農時間을 月別로 구분해 보면 우선 최근에 와서 月平均 營農時間이 10여년 前에 비해서 크게 감소하였음을 발견하게 된다. 그러나 月別 營農時間의 격차는 더욱 深化되어 6月과 10月에 집중되는 경향이 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 즉 1963년에는 月平均 營農時間에 비해서 6月과 10月に 각각 1.6배 정도가 投入되고 있었으나, 1979년에는 6月に 2.2배, 10月에는 1.8배가 投入되었다. 따라서 農煩期는 대체로 5月에서 10月 사이이며 12~2月은 勞働投入이 극히 적은 農閑期임을 알 수 있다. 6月과 10月의 勞働 peak는 米麥의 移秧과 秋收에 의한 것이며 특히 6月의 移秧作業은 대체로 15日 정도에 完了해야 하므로 상당한 人力不足현상이 나타나고 있는 것이다.

결국 農家の 勞働投入面에서 볼 때 戶當 및 個人當 勞働投入時間이 감소하고 있을 뿐 아니라 季節別 격차가 심하여 不完全취업이 많으며 小農일수록 이런 현상이 현저하다. 이러한 遊休勞動力(특히 農閑期)의 존재는 곧 農家人口 내지는 農業人口의 離農을 誘發하는 要

〈表 7〉 月別 營農時間 趨移(戶當)

(단위 : 時間)

	1 月	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	平均
1963	52.1 (24)	73.4 (33)	172.6 (78)	170.6 (77)	208.9 (94)	367.3 (165)	376.5 (170)	279.3 (126)	242.1 (109)	356.6 (162)	247.5 (111)	115.8 (52)	222.1 (100)
1975	57.9 (41)	30.6 (22)	109.2 (77)	117.4 (82)	148.6 (104)	303.1 (213)	198.9 (140)	157.0 (110)	147.0 (103)	257.0 (181)	117.1 (82)	64.8 (46)	142.4 (100)
1979	56.9 (38)	52.3 (35)	96.9 (65)	107.6 (72)	176.8 (11.9)	321.1 (21.6)	196.2 (132)	158.9 (107)	153.4 (103)	274.0 (185)	114.1 (77)	74.4 (50)	148.5 (100)

註) ()은 平均對比 指數임

資料) 經濟 計劃院, 「韓國統計年鑑」 1964, 1976, 1980.

인이 되고 있는 것이다.

社會文化的 측면에서 離農을 촉진하는 要因으로는 흔히 農村으로부터의 押出(push) 要因과 都市로부터의 吸引(pull) 要因이 相乘작용을 하는 것으로 지적되고 있다.⁽⁵⁾ 농촌지역으로부터 人口를 밀어내는 要因으로는 農土가 限定되어 있고 所得水準이 낮다는 점, 自己發展의 기회 극히 教育機會가 限定되어 있다는 점, 농촌의 價値觀 및 生活 차체에 대한 염증 등을 들고 있다. 都市의 끌어당기는 要因으로는 넓은 雇傭機會와 상대적으로 높은 報酬, 좋은 의료·文化시설, 유리한 教育機會, 都市生活에 대한 憧憬 등을 꼽을 수 있다. 社會心理的 觀點에서 都市가 갖는 매력적인 특성으로 社會學者들은 ① 異質性(多元性), ② 開放性, ③ 匿名生, ④ 洗練性, ⑤ 移動性 등을 지적하고 있다.⁽⁶⁾ 이와 같은 都農間의 社會文化的 격차 실태에 관해서는 많은 研究와 實證的 分析이 있으므로 여기서는 생략하고자 한다.

요컨대 農業人力의 減少 및 離農현상은 이상에서 살펴본 諸 要因들이 複合的으로 작용한 결과로서, 以後의 農業人力需給을 예측하는데 있어서는 이러한 變數들의 전망이 충분히 감안되어야 할 것이다.

3) 農業人力의 需給 展望

80年代의 農業人力 需給에 관한 豫測値는 第5次 5個年計劃을 비롯하여 數個의 研究자료에서 제시하고 있다. 그러나 各 豫測値間에는 상당한 차이가 있으며 이는 기초로 삼은 資料와 假定, 그리고 接近方法들이 서로 다른데서 基因한다.

우선 經濟 活動人口에 관한 推定値를 비교해 본다. 韓國教育開發院(KEDI)의 豫測資料는 1986年の 經濟活動參加率을 59%로 보아 경제활동인구가 1,729萬名에 이를 것으로 추정하였다.⁽⁷⁾ 한편 經濟活動參加率을 性別, 年齡別로 細分하여 推算한 韓國開發研究院(KDI)의 예측에 의하면 1986年の 參加率을 60.8%(男子 77.6%, 女子 44.4%)로 추정하여 同年의 經

(5) Philip M. Hauser and F. Schnore, *The Study of Urbanization* (N.Y.: John Wiley and Sons Inc., 1965).

(6) 林煥燾, “서울市 人口集中에 영향을 미치는 意識構造要因”, 韓國人口學會主催세미나 報告書, 1976, p. 112.

(7) 韓國教育開發院, 장기 人력수급 전망과 대책 : 1979~91, 1980, p. 33.

濟活動人口를 약 1,734萬名으로 推計하였다. (8) 위의 두 研究는 다같이 經濟企劃院의 人口 推計(1986년에 약 4,200萬)를 토대로 하고 있으나 經濟活動參加率 추정이 다르며 地域別 區分은 하지 않고 있다.

최근에 발표된 第5次 5個年計劃에서는 經濟活動參加率을 57.8%, 경제활동인구를 1,695萬名으로 예측하고 있어 가장 적은 推定値를 제시한 셈이다. 그럼에도 불구하고 計劃期間 중 경제활동인구는 年平均 2.8%씩 증가하여 第4次 計劃期間보다 增加率이 높다.

다음에 産業部門別 就業人口의 豫測도 상당한 차이를 보이고 있다. 教育開發院의 研究는 1986年の 農林水産業취업인구를 451.5萬으로 추정하여 현재보다 감소할 것으로 전망한데 反해서, 韓國開發研究院(KDI)의 豫測에 의하면 計劃期間中 계속해서 498萬名 수준을 유지할 것으로 推定하고 있다. KDI의 豫測値는 計劃期間中 農林水産業部門의 附加價値와 취업자의 勞働生産性이 같은 비율로 증가할 것이라는 假定을 토대로 한 것이다. 그러나 전체 취업인구가 늘어나므로 1986년의 농림수산업 취업자구성비는 30%로 낮아지게 된다.

한편 第5次 計劃에 의하면 農林水産業 취업인구는 年間 1.1%씩 줄어들어 1986년에 가서는 現在(1980年)보다 약 25萬名 減少된 441萬名에 이를 것으로 예측하고 있다. 따라서 농림수산업 취업자의 構成比도 현재의 35%에서 27%로 낮아지게 된다. 그러나 계획기간중 同部門의 GNP는 不變價格으로 年平均 2.6%씩 확대한다는 推定이므로 年間 3.5~4%의 勞働生産性 증가를 전제하고 있는 것이다.

農林水産부門에서 이와 같은 生産性 증가를 이룩하자면 營農技術 향상과 機械化 등 정책

〈表 8〉 第5次 計劃期間중의 人力需給展望

(단위: 천명, %)

	1980	1986	평균 증가율	
			77~81	82~86
總人口	38,124	41,839	1.55	1.55
14세 이상 일반 민간인구	25,335	29,312	2.8	2.5
경제활동인구	14,454	16,948	2.5	2.8
(경제활동참가율)	(57.1)	(57.8)		
취업인구	13,706	16,268	2.3	3.0
농림수산업	4,658	4,410	△3.6	△1.1
(구성비)	(34.0)	(27.1)		
광공업	3,095	4,105	2.6	5.6
(구성비)	(22.6)	(25.2)		
사회간접자본 및 기타	5,952	7,753	8.3	4.4
(구성비)	(43.4)	(47.7)		
실업인구	748	680	—	—
실업률	5.2	4.0	—	—

資料) 第5次 經濟社會發展五個年計劃

(8) 韓國開發研究院, 福祉社會의 人力政策과 職業安定, 1981.3, p. 38.

적인 지원이 수반되지 않으면 안된다. 經濟成長에 따른 農業취업자 構成比의 감소 추세는 어느 정도 낮아지더라도 <表 9>에서 보는 바와 같이 各國의 공통적인 현상이기도 하다. 문제는 이러한 감소가 勞動生産性의 향상과 더불어 漸進的으로 이루어지는 것이 아니라 農村을 敬遠하는 靑少年層의 大量流出로 인하여 이에 對備할만한 여유도 없이 급격히 진행되어 왔다는데 있는 것이다. 이런 관점에서 農業人力의 構造의 내지는 質的 변화趨移를 살펴보고자 한다.

〈表 9〉 아시아 各國의 農家人口 및 農業就業者 構成比 比較 (單位: %)

年 度	農 家 人 口 構 成 比			農 業 就 業 者 構 成 比		
	日 本	臺 灣	韓 國	日 本	臺 灣	韓 國
6 5	30.6	45.4	55.1	20.9	53.7	56.1
7 0	25.4	40.9	44.8	16.2	41.5	49.5
7 5	20.7	34.7	38.2	11.4	36.6	43.3
7 8	19.5	32.9	31.1	10.4	31.8	36.5

資料) 韓國 農村經濟研究院

2. 農業人力의 質的 構成

1) 農村勞動力的 構造的 變化

위에서 살펴본 바와 같이 農家人口는 1967年 이후 계속 줄고 있으나 農業就業者는 1976년까지도 증가하였다. 또한 <表 9>에 나타난 것처럼 日本이나 대만의 경우는 農家人口중 農外취업자가 많으나 우리의 경우는 農業就業者의 構成比가 農家人口구성비보다 오히려 높다. 이는 農業部門에 不完全취업상태의 家族勞動종사자들이 많기 때문이며 특히 靑少年層의 離農이 늘어남에 따라 종래에는 營農에 참여하지 않던 婦女子, 老齡者 등 이른바 限界 勞動력이 새로 勞動에 참여하고 있는데 基因된 것으로 보인다. 최근에는 營農종사자의 絶對規模 감소와 더불어 性, 年齡, 從事上의 地位, 學歷等 노동력의 構造的 質的 측면에서도 현저한 變化가 일어나고 있다.

우선 농림수산업 취업자의 性別 構成부터 달라지고 있음을 발견하게 된다. 1965년에는 男子가 61.7%를 차지하였으나 15年 동안에 5.5% 포인트가 감소되었으며 대신 女性취업자의 비율이 그만큼 높아졌다. 또 年齡階層別 構成에 있어서도 <表 10>에 나타난대로 30세 미만의 취업자 비율이 크게 낮아진 반면에 50세 이상의 취업자 構成比가 크게 높아졌다. 즉 30세 미만 취업자가 1965년에 41%를 차지하고 있었는데 1980년에 와서는 21%에 불과하며 50세 이상 취업자의 비율은 같은 기간 동안에 14% 포인트나 증가한 것이다. 특히 70年代 후반에 와서 20세 미만의 年少者 취업은 급격히 감소되었음을 알 수 있다.

최근에 사회적 문제로 부각되고 있는 營農종사자의 婦女化·老齡化 현상은 이상의 統計

〈表 10〉 農林水産業 就業者의 年齡別, 性別, 地位別 構成 및 就業時間

區 分	年 度 別 構 成 比(%)			
	1 9 6 5	1 9 7 0	1 9 7 5	1 9 8 0
年 齡 別				
14~1 歲	15.4	14.4	13.0	5.1
20~2	25.5	18.2	17.4	15.5
30~3	21.8	25.7	21.7	19.3
40~4	19.1	21.6	21.7	28.0
50~5	13.4	13.9	17.8	21.0
60歲 以上	4.9	6.3	8.5	11.1
性 別				
男	61.7	58.4	58.5	56.2
女	38.3	41.6	41.5	43.8
從事上 地位別				
自 營 業 主	39.7	39.6	41.4	46.4
家 族 從 事 者	46.2	45.3	46.1	37.8
被 雇 傭 者	14.1	15.1	12.5	15.7

資料) 經濟企劃院, 經濟活動人口年報, 1975 및 1980.

에서도 잘 나타나고 있다. 그 중에서도 1980年 현재 50세 이상이 전체의 32%이고 40세 이상이 무려 90%를 차지하고 있음은 勞動力의 效率面에서 심히 우려되는 사태라 아니할 수 없다. 더우기 30代취업자까지도 1970年代에 와서 급격히 감소하고 있어, 앞으로 40~50代 壯年層이 老齡化되면 營農人力의 實質的인 不足은 加速化될 것으로 전망된다.

한편 農林水産業부문 취업자의 從事上 지위面에서는 70年代 후반에 와서 自營業主의 構成比가 1% 포인트 가량 높아지고 被雇傭者도 3% 포인트가 높아진 반면에 家族종사자의 비율이 그만큼 낮아졌다. 이는 戶當 耕地面積이 늘어나면서 家口主가 아닌 家族종사자들의 離農이 많아진데 基因하는 현상으로 보여진다.

〈表 11〉 농림어업부문의 연령계층별 취업자 (단위 : 1,000명, %)

	총 수	14 歲	15~19	20~24	25~29	30~39	40~49	50~59	60~
1965	4,810 (100)	68 (1.4)	673 (14.0)	549 (11.4)	677 (14.1)	1,048 (21.8)	915 (19.0)	643 (13.4)	237 (4.9)
1970	4,916 (100)	70 (1.4)	639 (13.0)	440 (9.0)	454 (9.2)	1,260 (25.6)	1,058 (21.5)	686 (14.0)	309 (6.3)
1975	5,425 (100)	86 (1.6)	616 (11.4)	483 (8.9)	460 (8.5)	1,177 (21.7)	1,180 (21.7)	962 (17.7)	461 (8.5)
1980	4,658 (100)	10 (0.2)	228 (4.9)	377 (8.1)	342 (7.4)	897 (19.3)	1,306 (28.0)	978 (21.0)	519 (11.1)

資料) 經濟企劃院, 經濟活動人口調查年報, 1980.

性이나 年齡構造 외에 人力의 質을 나타내는 要素로는 職種構造(occupational structure)와 學歷수준이 있다. 직종구조는 就業者의 專門性 내지는 技術수준에 따라 7個 職種 (大分

類) 또는 8)여개 職種(中分類)으로 구분하여 그 分布를 나타낸 것이다. 農林水産業 취업자의 職種構成은 <表 12>에 나타난 바와 같이 農林水産業 종사자가 거의 全部를 차지하여 他 산업부문처럼 年度別 또는 국가별로 차이가 심하지 않다.

우리나라의 경우에 1974년의 농림수산업 취업자의 職種分布를 보면 農林水産職이 99.6%, 生産職이 2%, 事務職이 0.1%, 專門技術職이 0.04%로서 이른바 高級職種은 거의 무시할만한 정도였다. 그러나 營農이 機械化되고 대규모企業農이 발달한 美國, 캐나다, 이스라엘 등의 경우는 專門技術職 및 管理職의 비율이 우리보다 훨씬 높음을 발견할 수 있다. 우리 營農方法도 앞으로 점차 機械化·專門化되어감에 따라 이러한 職種의 高級人力需要가 증가할 것임은 예상하기 어렵지 않다.

예컨대 1986년에 우리나라의 農林水産業 직종구조가 1970年度 日本의 직종구조에 이룬다고 한다면 3千餘名の 專門技術職, 2萬餘名の 事務職 人力을 필요로 하게 된다. 이들은 數는 적지만 養成에 長期間이 所要되고 教育訓練 및 處遇面에서 특별한 대책을 필요로 한다. 특히 營農革新을 위한 핵심적인 後繼人力의 육성이라는 관점에서 이들 高級人力의 需給에 단전을 기하여야 할 것이다.

<表 12> 各國 農林·水産業 就業者の 職種別 構成比 <단위 : %>

區 分	專門技術職	行政管理職	事務職	販賣職	서비스職	農林水産職 및 生産職
韓國 (1974)	0.04	0.01	0.10	0.01	0.02	99.82
美國 (1970)	2.7	3.0	1.9	0.5	0.8	91.1
캐나다 (1971)	1.4	3.5	1.1	0.3	0.5	93.3
이스라엘 (1972)	1.6	5.8	4.7	0.4	0.5	87.1
日本 (1970)	0.2	0.1	0.5	0.1	0.1	99.0
멕시코 (1970)	0.4	0.5	0.3	0.2	0.4	98.3
브라질 (1970)	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0	98.1
自由中國 (1971)	0.3	0.1	0.4	0.0	0.1	99.1

資料) Maruel Zymelman, *Occupational Structures of Industries*, Washington D.C.: The World Bank, 1980. 및 經濟企劃院, 特別雇傭統計 調查報告 1976.

農業人力의 學歷수준 趨移에 관해서는 時系列別 資料를 구하기 어렵다. 人口 및 住宅 센서스에 나타난 6세 이상人口의 教育程度를 토대로 住民의 平均教育履修年數를 算出해보면 <表 13>와 같다. 여기서 各級學校 在學生들은 제외하였으므로 사실상 學校를 졸업하거나 中退한 人口의 平均學歷을 나타낸다고 하겠다. 우리나라 전체 국민의 평균교육 履修年數는 1975년 현재 6.62년이지만 都市와 農村(郡部) 사이에는 약 3년의 격차가 있다. 住民들의 平均學歷水準은 해마다 향상되고 있으며 그 속도는 農村의 경우가 더 빠르다. 그러나 靑少年層의 離農이 심했던 70年代 후반에 學歷分布 변화는 1980年 센서스 分析 結果가 나와야만 파악할 수 있을 것이다.

2) 離農人力의 社會·人口의 特性

〈表 13〉 都市・農村間 住民의 學歷수준 比較

(단위 : 年)

區	分	1 9 6 6	1 9 7 0	1 9 7 5
市	部	7.14	7.52	8.12
郡	部	3.99	4.46	5.20
全	區	5.03	5.74	6.62

註) 6세 이상 住民들의 教育履修年數를 加重平均한 것임
 資料) 經濟企劃院, 韓區의 社會指標, 1979.

앞에서 살펴본 農業노동력의 構造的 變化 내지 相對的 質의 低下는 勞動生産性이 높은 階層의 농촌인구가 大量으로 流出되고 있는데 基因한다. 그러므로 農村에서 都市로 移動한 사람들의 社會 人口的(socio-demographic) 特性을 分析해 볼 필요가 있다. 人口의 지역적 移動 속에는 都市間 이동이나 農村間 이동, 그리고 都市에서 농촌으로의 移動도 포함되지만 數的으로도 훨씬 적을 뿐 아니라 離農현상만큼 政策的인 重要性이 높은 것은 아니다.

1970年과 1975年의 人口 센서스에 나타난 人口移動 狀況을 分析해보면, 農村에서 都市로 移動한 1세 이상의 人口는 60年代 후반(1965~70)에 약 143萬名, 70年代 前半(1970~75)에 142萬名으로 集計되었다. 그 중에서 각각 44.5%, 36.8%가 서울로 轉入하였고 釜山・慶北에 각각 12~13%씩 轉入한 것으로 나타났다.⁽⁹⁾

離農한 生産年齡人口(15세 이상)의 年齡階層別 分布를 보면 〈表 14〉에 나타난 바와 같이 30代 미만인 60年代 후반에는 64.5%, 70年代 전반에는 70%로서 大宗을 形成하고 있다. 1970年 農村人口(15세 이상)중 30세 미만의 構成比가 37.2%에 불과했던데 비교할 때 離農 人力중 青少年層의 비중이 엄청나게 높다는 것을 알 수 있다. 특히 15~19세 年齡層의 경우 農村人力중 構成比가 14.8%에 불과한데 離農人力중에서는 27~34%를 차지하고 있으며, 20~24세 年齡層의 경우도 農村은 12.0%인데 비해서 離農人力의 20%를 占하고 있다. 더우기 15~19세 청소년層의 離農은 60年代 후반보다 70年代 前半에 와서 현저하게 증가하고 있음을 발견하게 된다.

15~25세 年齡層의 性別 構成을 보면 農村殘留人口의 경우는 男子의 비율이 女子보다 2~3% 높다 그러나 離農人口중에서는 15~19세의 경우 男女의 비율이 비슷한데 20~24세의 경우는 女子가 월등히 많으며 이러한 경향은 70年代에 와서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 反面에 25세 이상의 연령층에서는 離農人口중 男子의 비율이 女子보다 높다.

離農人口중 30代가 차지하는 비율은 農村殘留人口에 비해서 오히려 낮으며 壯年層 및 老年層으로 갈수록 離農者는 급격하게 줄어든다. 또 性別 構成面에서도 30代 및 40代의 경우 農村人口 중에서는 女子가 약간 많은 반면 離農人口중에서는 男子의 비율이 높다.

결국 農村에서 도시로 이동한 生産年齡人口중에서 青少年層의 비중이 현저하게 높을 뿐

(9) 家計計劃研究院, 都市・農村間 人口移動現況과 家族計劃 및 出產水準의 變動, 1979.

〈表 14〉 農村에서 都市로 移動한 人口의 年齡分布

年 齡	1965~1970			1970~1975			1970年 農村人口		
	男 子	女 子	計	男 子	女 子	計	男 子	女 子	計
15 ~ 19	26.0	27.6	26.8	33.5	33.5	33.5	15.7	13.9	14.8
20 ~ 24	16.5	23.1	20.0	14.4	24.8	20.1	13.5	10.7	12.0
25 ~ 29	18.8	16.8	17.7	19.0	14.7	16.5	10.6	10.4	10.4
30 ~ 39	25.1	16.6	20.5	19.9	12.0	15.6	21.6	22.0	21.8
40 ~ 49	8.1	6.8	7.3	7.5	6.1	6.8	15.6	16.9	16.2
50 ~ 59	3.3	4.6	4.0	3.3	4.2	3.8	12.1	12.4	12.3
60 ~	2.1	5.1	3.5	2.4	4.4	3.7	11.1	13.9	12.3
合 計	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
實 數(千 名)	678	750	1,428	696	724	1,420	4,980	5,189	10,169

資料) 經濟企劃院, 總人口 및 住宅센서스, 1970 및 1975.

아니라 女生의 비율이 상대적으로 높다는 사실이 立證된 셈이며 따라서 離農억제를 위한 政策도 이 階層에 초점을 두지 않으면 안될 것이다.

農村을 떠난 生産年齡人口중 就業率은 55% 정도로써 都市人口의 평균치보다도 높았다. 이는 家口주의 수입에만 의존하기 힘들어 婦女子를 비롯한 其他 가족들까지도 취업한 경우가 많기 때문이다. 대체로 離農人口중 男子는 70% 이상, 女子도 40% 内外가 취업을 한 것으로 나타났다.

이들의 就業職種은 〈表 15〉에서 보는 것처럼 生産 및 單純勞務職이 46~54%로써 大宗을 이루고, 二. 다음이 서비스職 종사자의 비율이 눈에 띄게 높다. 期間別로 보면 男子의 경우는 별 차이가 없으나 女子의 경우 60年代 후반보다 70年代 前半에 와서 生産 및 勞務職의 비율이 크게 늘고 서비스職은 상당히 줄어들었음을 알 수 있다. 이는 都市産業化에 따른 工場女工의 需要增大 때문인 것으로 보인다.

離農취업자들의 職種構造는 〈表 12〉에서 이미 제시한 農林水産職의 직종구조와 비교해 볼 때 高級專門職종사자의 비율이 월등하게 높다. 즉 전문지식이나 숙련기술과 능력을 가진 高級人力들이 농촌을 빠져 나가고 있는 것이다. 그러나 다른 한편 都市就業者的의 職種構造에 비해서 오히려 低級職種에 종사하는 비율이 높다. 專門職, 管理職, 事務職, 販賣職 등은 상대적으로 적고 서비스職, 生産 및 勞務職의 비율이 높은 것이다. 요컨대 農村으로서는 高級人力이 빠져 나가지만 都市에 와서는 평균 이하의 職種構造를 형성하고 있는 것이다.

離農취업자들이 농촌에 거주할 당시의 職業은 農業보다도 非農業部門 즉 商業技能工, 公務員 등에 종사하던 사람들의 轉出率이 높다. 농업에 종사하던 離農者중에서는 地主 또는 自作農보다 自少作, 小作, 農業勞動層에서 많이 빠져나가고 있으며 生活水準面에서도 上流

〈表 15〉 農村에서 都市로 移動한 就業者의 職種別 分布

(단위: %)

職 種	1965~1970			1970~1975			1975年 都市就業者		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計
專門, 技術 및 關聯職	4.0	2.8	3.6	4.2	2.1	3.4	5.9	4.6	5.6
行政 및 管理職	0.8	0.08	0.5	0.7	0.05	0.4	2.4	0.4	1.7
事務 및 關聯職	9.5	4.4	7.9	10.2	6.4	8.5	14.0	10.0	12.6
販賣 從業者	16.6	11.9	15.0	15.4	9.6	12.9	18.1	19.6	18.6
서비스 職	9.1	38.6	19.4	9.2	25.9	16.5	6.8	20.6	11.1
農業, 畜産, 林業, 水産業	3.6	2.8	3.3	3.8	2.5	3.1	6.2	8.5	7.1
生産 및 關聯職, 運輸 및 單純勞動者	49.3	38.9	45.7	55.0	53.3	54.3	44.9	36.7	42.3
分類 不詳	6.8	0.3	4.6	1.4	—	0.9	1.5	—	1.1
計	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)

資料) 經濟企劃院, 總人口 및 住宅센서스, 1970 및 1975.

層보다는 下流層의 移動率이 높은 것으로 밝혀졌다.⁽¹⁰⁾

마지막으로 離農人口의 學歷수준을 살펴보면 〈表 16〉에 나타난 것처럼 郡部人口 전체의 學歷수준보다 월등히 높으며 全國 平均値보다도 높다. 女性離農人口의 學歷수준은 國卒 정도가 대부분이지만 男性離農人口는 1/3 정도가 高卒 이상으로써 都市人口의 學歷보다도 현저하게 높은 편이다. 解放 이후 농촌의 初中等學校 취학률이 크게 높아졌기 때문에 이미 제시한 바와 같이 住民의 平均教育履修年數는 계속해서 높아지고 있으나 高學歷 청소년층의 大量流出으로 農村人力의 資質은 상대적으로 低下되고 있는 셈이다. 앞으로 中學校 義務教育이 실시되는 등 농어촌 청소년들의 教育水準은 급격히 높아질 것으로 예상되는 바, 教育을 많이 받을수록 空間的 移動性(spacial mobility)이 높아진다는 理論에 비추어볼 때 우수한

〈表 16〉 離農人口의 學歷水準 比較

(단위: %)

區 分	1970年 6세이상 人口			6세이상 單身離農人口		
	計	市 部	郡 部	計	男	女
人口(千人)	26,259	10,983	15,276	1,126	663	463
無 學	19.5	10.2	26.2	6.1	5.1	7.5
國 卒 以 下	51.2	44.6	56.0	48.9	38.1	64.5
中 卒 以 下	} 25.3	} 37.5	} 16.5	21.3	22.5	19.5
高 卒 以 下				17.4	24.2	7.8
大 學 以 上	4.0	7.7	1.3	6.3	10.1	0.7
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料) 經濟企劃院, 韓國統計年鑑, 1976.

尹鍾周, 農村出生力 및 轉出人口에 관한 연구(1966~70), 1971.

(10) 李萬甲, 韓國農村社會의 構造와 變化, 1973.

營農후계자 확보를 위한 정책적인 노력이 없는 限 高學歷人力이 계속해서 流出될 것임은 예상하기 어렵지 않다.

3) 農業人力의 質的 變化 展望

第5次 5個年計劃에 의하면 1980~86년의 6年 동안 總人口는 370萬名 가량이 증가하지만 都市化率(市部人口의 比率)이 57.3%에서 65.1%로 높아질 것으로 보아 郡部의 人口는 오히려 170萬名 정도가 감소될 것으로 展望하고 있다. 여기에 自然增加人口를 감안하면 農村(郡部)에서 都市로 移動하는 人口가 3百萬名 이상에 달할 것으로 보인다. 그러나 이 推計 결과는 今年(1981)에 있는 10個市 昇格 등 行政區域 개편이 반영되지 않아 都市人口의 비율을 낮게 추정한 것이며 앞으로 실제 都市化率은 더 높을 것이 예상된다.

第5次 計劃期間중의 人口構造 전망에 의하면 <表 17>에 제시된 바와 같이 24~29세 年齡層이 크게 늘어나는 반면 15~19세 연령층은 絕對數가 오히려 줄어들 것으로 推定하고 있다. 또 3代 및 50代 人口도 현저하게 증가할 것으로 보인다. 그러나 이것은 全國의 總人口이며 農村人口가 연령계층별로 얼마를 占하게 될지는 제시된 바 없다. 이는 앞으로의 離農 패턴의 政策方向에 따라 달라질 것이다.

<表 17> 15세 이상 人口의 構造變化展望

(단위 : 千名)

區 分	1 9 8 0		1 9 8 6		'80~'86 增減
	實 數	%	實 數	%	
15~19세	4,520	18.0	4,506	15.5	△14
20~24	4,093	16.3	4,394	15.1	301
25~29	3,073	12.2	4,211	14.5	1,138
30~39	4,805	19.0	5,770	19.8	965
40~49	3,935	15.6	4,378	15.0	443
50~59	2,456	9.8	3,086	10.6	630
60세 이상	2,292	9.1	2,778	9.5	486
計	25,174	100.0	29,123	100.0	3,949

資料) 第5次 5個年計劃 人口部門計劃

과거와 같은 離農 패턴이 계속된다면 農村人口의 婦女化·老齡化 경향은 더욱 현저하게 나타날 것이다. 만일 70年代 후반처럼 젊은 層의 單身이동이 離農人口의 大宗을 이룬다면 15~24세 勞動力의 급격한 감소가 예상된다. 특히 15~19세 年齡層은 絕對總數도 줄어들 뿐 아니라 高等學校 진학기회의 확대 등으로 經濟活動參加率도 떨어질 것이기 때문이다. 20~24세 연령층의 경우 총규모는 완만한 증가를 보일 것이나 경제활동참가율이 약간 낮아질 전망이므로 여기에 離農이 겹치면 농촌에 殘留하는 노동력은 상당한 감소를 면치 못할 것이다.

한편 25세 이상의 다른 年齡階級은 경제활동참가율이 1986년까지 각각 3~4%씩 높아질

것으로 전망된다. 종래 營農에 참여하지 않던 壯年層 내지 老年層, 특히 婦女子들의 노동 참여가 계속될 것으로 보기 때문이다.

장래 農業人力의 性別 年齡別 構成을 예측한다는 것은 극히 어려운 일이며 그들의 學歷別 職稱別 分布를 推定한다는 것은 더욱 그러하다. 일단 1980년의 경제활동인구조사에 나타난 構成比를 기초로 하고 제 5차 計劃期間 동안의 人口構造 變化를 감안하여 1986年度 농림어업부문 취업자의 性別 연령계층별 構成상태를 전망해 보면 <表 18>과 같다.

이를 1980년의 實數와 비교해보면 총규모는 24萬 8千名이 줄어들어 종래보다 감소율이 완만해질 전망이다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 農水産부문 GNP目標를 달성하려면 就業者 1人當 勞動生産性은 年 3.5~4%씩 증가하여야 한다. 그럼에도 불구하고 취업자의 연령별 構成面에서는 1980년과 비교할 때 24세 미만의 젊은층은 크게 감소되고 20代 후반 및 50代 취업자가 증가할 것으로 전망되어 勞動能率은 오히려 떨어지지 않을까 우려된다. 더우기 <表 18>의 展望은 앞으로 離農人口의 年齡構造가 골고루 分布되리라는 假定을 前提로 하고 있기 때문에 종래의 離農패턴이 계속된다면 農業人力의 老齡化경향은 加速化될 것이다. 특히 大量으로 離農을 한 15~24세 연령층이 壯年層에 도달하는 약 20年 후에는 농촌이 심각한 人力危機에 逢着할 것으로 보인다.

<表 18> 1986年度 農林漁業部門 就業者의 構成 展望

	總 數	15~19	20~24	25~29	30~39	40~49	50~59	60세이상
計	4,410	176	335	379	886	1,186	1,001	512
(構成比)	(100.0)	(4.0)	(7.4)	(8.6)	(20.1)	(26.9)	(22.7)	(11.6)
男	2,496	101	203	249	479	623	547	325
(性 比)	(56.6)	(57.7)	(60.7)	(65.6)	(54.1)	(52.5)	(54.7)	(63.5)
女	1,914	75	132	130	405	563	454	187
(性 比)	(43.4)	(42.3)	(39.3)	(34.4)	(45.9)	(47.5)	(45.3)	(36.5)

註) ① 年齡別 구성비는 <表 11>의 1980년 비율에 <表 17>의 人口구조변화를 적용한 것임

② 男女間 性比는 1980년 비율을 그대로 적용

앞으로 농어촌지역의 教育機會는 계속 해서 확대될 것이 분명하며 營農(漁)人力의 교육 수준 향상은 바람직한 현상이기도 하다. 그러나 中學校 및 高等學校에 진학하는 사람이 증가함에 따라 바로 營農(漁)에 종사할 非進學者는 그만큼 줄어들게 된다. <表 19>에 나타난 바와 같이 국민학교 및 중학교를 졸업하고 진학을 하지 못한 사람 수는 급격히 감소될 것이며 大學에 진학하지 못한 高校졸업자는 약간씩 증가될 전망이다. 그러므로 營農技術革新과 농업기계화의 主役이 될 高級人力을 확보하기 위해서는 이들 高校졸업자들의 離農을 방지하고 농어촌에 定着하도록 하는 것이 급선무이며 長期的인 觀點에서 營農후계 生育成政책도 여기에 초점이 두어져야 할 것이다. 앞으로 營農(漁) 人力의 감소와 勞動效率의 低下가 불가피하다는 점을 감안할 때 高卒 이상의 교육을 받은 核心要員의 확보가 절실히 요청되

〈表 19〉 各級學校의 非進學者數 推定(全國)

區 分	年 度					
	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3	1 9 8 4	1 9 8 5	1 9 8 6
국민학교 졸업자	23,256	17,960	15,586	14,556	13,010	11,587
중학교 졸업자	108,504	95,901	89,957	99,932	82,807	75,160
고등학교 졸업자	182,149	199,432	212,418	219,786	220,149	225,105

資料) 文教部, 「第5次 經濟社會發展 5個年計劃 教育部門計劃」에서 算出

는 것이다. 교육수준이 낮아서 농촌에 殘留할 수 밖에 없는 勞動力은 數도 감소되려니와 이들만으로 미래의 농촌을 발전시킬 主導세력을 형성하기에는 未洽하기 때문이다.

국민의 교육수준 향상에 따른 취업자의 學歷 高度化는 필연적인 추세이며 農林水產業의 경우도 例外일 수는 없다. 이러한 추세에 能動的으로 대처하여 農漁村에 高級人力을 유치·확보하는 장기적이고 적극적인 대책이 수립되어야 할 것이다.

結論：政策方向

農漁村勞動力의 大量流出을 억제하기 위해서는 근본적으로 都農間의 社會經濟的 隔差가 解消 내지는 緩化되지 않으면 안된다. 무엇보다도 農產物價格을 適正水準으로 보장하여 營農의욕을 높이고 農外所得을 확대하여 농가家計의 安定을 期해야 하겠다. 또 農閑期의 遊休人力을 활용하기 위한 農家副業 및 家內工業의 育成, 지역특성에 알맞는 농촌에의 工場 誘致확대 등이 요청된다. 나아가서 농촌의 生活環境을 개선하고 便益시설을 확충하여야 할 것이며, 都市와 農村間에 教育기관을 균형있게 배치하고 質的 수준을 平準化하여 社會文化的인 혜택을 均등하게 누릴 수 있도록 해야 할 것이다.

農業人力의 減縮은 勞動生産性的 향상과 조화를 이루면서 漸進的으로 추진되지 않으면 안된다. 就業者 1人當 附加價値의 提高를 위해서는 營農方式의 개선과 農業機械化가 필수적인 과제이며 이와 병행하여 人力構造面에서 전체적인 수준이 低下되지 않도록 해야 할 것이다. 農業經營面에서는 戶當 耕作규모를 大型化하도록 유도하고 協同營業方式을 도입하여 生産性を 높이는 것이 急先務이다. 農機械는 지난 70年代까지는 耕耘, 災害대책機種을 중심으로 보급하였으나 第5次 5個年計劃期間중에는 勞動力代替機種인 移秧機와 收穫機를 重點 보급하여 6月과 10月의 勞動 peak를 완화해야 한다. 이와 함께 水稻直播, 投苗式移秧, 移秧時期的 早晚 조절 등의 영농방식개선이 研究·推進되어야 할 것이다.

다른 한편 農閑期의 遊休人力을 활용하고 農外所得을 확대하기 위한 대책이 並行되어야 하겠다. 農家副業의 육성과 새마을工場의 증설 및 內實化를 위한 지원을 확대하고 現地 농수산물 저장·가공업을 육성하는 등의 정책이 요망된다. 이는 農外所得增大를 가져올 뿐 아니라 농어촌후계人力의 離農을 억제하는 誘因體制(incentive system)가 될 것이다.

營農人力의 質的 低下를 방지하기 위한 대책은 본질적으로 離農억제를 위한 정책과 大同

少異하다. 靑少年들이 農漁村에 定着할 수 있으려면 농어촌의 生活興件이 개선되고 營農이나 어업에 높은 收益이 보장되어 營農(漁)에 矜持를 가져야 한다. 단순한 계몽이나 短期的인 교육만으로 定着의욕을 고취시키는데는 限界가 있으며 實質的인 誘因(incen-tive)을 제공해야 한다고 본다. 따라서 가장 근본적인 대책은 營農收支의 개선이며, 특히 勞動效率이 높고 營農改善의 主役인 靑少年人力의 활용을 통해서 生産性を 提高함으로써 收益이 향상되도록 해야 할 것이다. 결국 앞에서 지적한 營農方式의 改善과 機械化, 農村工業의 育成 등은 質的 수준이 높은 靑少年後繼人力의 확보문제와 相互 영향을 주고받는 不可分의 관계에 있다고 하겠다. 이들은 營農改善의 主體가 될 뿐 아니라 거꾸로 농촌의 근대화가 없이는 이들의 定着을 기대할 수 없는 것이다. 교육수준과 期待수준이 높을수록 힘 안들이고 농사를 지으려는 便農傾向과 所得 위주의 企業農 내지는 兼業農에 대한 選好가 강해지기 때문이다.

이와 같은 根源的인 대책과 아울러 營農後繼者 育成을 위한 지원은 더욱 강화되어야 할 것이다. 1981년에 制定된 農漁民後繼者育成基金法과 최근에 改正된 稅法에서의 農地相續 控除制는 지원강화를 위한 制度的인 轉機를 마련했다고 하겠다. 현재 의욕적으로 추진되고 있는 農漁民후계자育成事業은 그 문제점과 건의사항을 自體的으로 계속 補完해나가고 있으므로 구체적인 言及은 피하고 전체적인 방향만을 제시하고자 한다.

우선 育成대상자를 選定하는데 있어 教育水準이 낮더라도 營農의욕이 강한 零細民 출신의 靑少年들이 대부분을 占하고 있는 것은 現時點에서 어느 정도 불가피하다 하겠으나, 앞으로 이러한 정책은 漸進的으로 전환되어야 할 것이다. 營農의 機械化와 企業化는 불가피한 方向이며 이는 교육수준이 높고 專門的인 훈련과 경험을 가진 高級人力을 필요로 한다. 비록 高等學校 이상의 學歷, 특히 농업교육을 받은 靑少年들이 대부분 離農하고 있는 것이 현실이기는 하지만 小數精銳主義로 이들을 지원 확보하는데 초점을 두어야 한다는 것이다. 또 零細民 출신의 후계자들은 兼業農으로 育成하여 農外所得을 높이도록 하고 무리하게 자금 지원을 하여 專業農으로 육성할 필요는 없다고 본다. 制限된 育成基金으로 최대의 지원 효과를 거두기 위해서는 어느정도 營農기반과 能力을 가진 後繼者들에게 小數多額主義로 지원하는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여 農高, 農專 등에서의 교육도 進學이나 就業 위주가 아니라 專門營農人 양성을 위해서 해야 할 것이며 營農定着자금의 融資규모를 증액하여 實質的인 기반을 형성하도록 하고 後繼者育成基金에 의한 지원도 이들에게 큰 비중을 두는 것이 바람직하다. 또한 國有地의 開墾이나 새로운 干拓地의 拂下에 있어서는 이들에게 優先權을 부여해야 할 것이다. 가정 실질적인 誘因으로서 專門營農人 양성교육을 받고 용자지원을 받아 營農條件이 구비된 곳에 대해서 防衛兵으로 근무케 하거나 兵役을 免除하는 措置가 요청된다.

營農基盤이 약한 零細農 출신의 靑少年들에게는 農村職業訓練所를 통해서 技術教育을 실

시하여 農外所得을 올릴 수 있도록 兼業農으로 育成하는 것이 合理的인 방향이다. 농촌직업훈련소에 대한 지원을 대폭 강화하여 地域特性에 맞게 專門化하고 農村工場과의 연계를 강화하여 취업과 용이하게 연결되도록 해야 할 것이다. 營農의 편의를 위하여 주로 農閑期에 教育課程을 설치하되 零細農 출신자에게는 家族生計費와 訓練補助費를 지급하여 기술 습득에 專念하도록 하여야 한다. 특히 이들에게는 農機械修理기술을 증점적으로 習得케 하여 農協등에서 營營하는 修理所에 취업하거나 獨自的인 농기계수리 및 貸興 또는 賃耕業을 營爲할 수 있도록 資金 지원을 하는 방안이 강구되어야 하겠다.