

農政輿論調查結果와 몇 가지 農政問題의 吟味

1982년도 農政輿論調查結果 分析

金 敏 男 · 琴 東 君 · 李 成 珪

責任研究員

招請研究員

研究員

각각 農政輿論調查室

- I. 머리말 : 方法論의 문제
- II. 調查概要
- III. 分析結果 : 몇 가지 農政문제의 吟味
- IV. 要約과 結論

I. 머리말 : 方法論의 문제

사이몬(Herbert A. Simon)은 政策決定(public policy-making)의 과정을 情報활동, 構想, 選擇 등의 3단계로 구분하고 있고 라스웰(Harold D. Lasswell)이나 존스(Charles E. Johns)와 같은 政治·行政學者들은 8단계 또는 5단계로 나눠 설명하고 있다. 政策決定의 과정을 어떤 단계구분에 의해 설명하든 그 決定에 앞서서 크게 중요시되어야 할 것은 問題의 認識과 문제에 접근하기 위한 필요한 情報(intelligence)의 수집 및 分析이다.

이러한 정책결정의 두 가지 先行段階, 즉 인식된 問題와 그 관련되는 諸般 情報의 수집·分析 단계에서 보면 관련 輿論調查는 나름대로 의미있는 기능을 하는 것으로 파악된다. 왜냐하면 有關하고 필요한 情報를 수집해야 하는 政策決定

자의 입장에서는 정보의 수집, 분석, 보고의 채널과 判斷 등에 있어 여러 가지 현실적인 制約이 다르게 마련이기 때문이다. 예컨대 여러 채널을 거쳐 決定者에 이르기까지의 濾過과정에서 신빙성에 훼손이 갈 가능성은 얼마든지 있을 수 있다.

일반적으로 輿論調查는 그 자체 많은 制約과 限界를 갖고 있고, 특히 眞實에 접근하는 방법의 하나로서 최근 實證的 方法論이 비판받고 있는 취약점을 벗어나기 어렵지만 보다 精巧한 設計(design), 애정 있는 參與調查 등 노력에 따라서는 이러한 方法論的 制約을 어느 정도 완화할 수 있는 것으로 믿어지고 있다.

이번 農政輿論調查결과가 당초 意圖한 目的에 얼마만큼 가까와 졌는지 검증하기는 어렵다. 그러나 이 조사는 앞서의 두 가지 前提, 즉 政策決定과정과 관련 하는 문제의 認識 및 그 필요한 情報를 수집하며, 그리고 輿論調查가 흔히 지니는 현실적 制約극복을 위한 노력은 언제나 필요하다는 前提들을 인식한 바탕 위에서 출발하려 했다는 것이다. 따라서 이 農政輿論調查는 일반적인 農政과 관련된 農民의 意見뿐만 아니라 앞으로 있을 政策決定이나 기왕의 政策수행과 관

제가 있는 몇 가지 당면의 農政문제들에 대한 현황과 의견도 함께 알아보려고 하였다.

우리나라 農村・農業은 그 歷史的 構造的 特性 및 不均衡的 經濟政策 등의 여러 要因과 관련하여, 그동안 많은 部門의 상당한 産業化과정에도 불구하고 아직도 해결해야 할 未解決問題를 안고 있는 것으로 논의되고 있다.

이러한 問題를 어떻게 認識하는가, 인식한 문제의 해결에 접근하기 위한 갖 가지 情報와 知識을 어디서 求하며 어떤 方法으로 體系化할 것인가는 政策決定者로서는 쉽지 아니한 과제이다. 뿐만 아니라 정책결정 과정에 직접 간접으로 참여하는 다른 많은 사람들의 경우에도 마찬가지다. 문제가 크거나 重要하거나 명료한 경우라면 모르거나와 그렇다고 政策決定者가 決斷을 내려야 할 모든 문제가 명료하거나 重要해서 쉽게 그 결단을 내릴 수가 있는 것은 아니다. 輿論調查의 方法論的 및 현실적인 여러 制約과 限界를 염두에 두면서도 이를 통한 事實에의 接近을 시도해보려는 「當爲性」도 바로 여기에 있다고 하겠다.

輿論調查에 의해 문제가 되고 있는 몇 가지 관련 정책들을 이 조사결과와 연관시켜 음미하면서, 극히 개략적이지만 農政輿論 및 여론조사에 대한 理論的 淸查이 이러한 「當爲性」을 강화시켜 준다면 本稿로서는 더 이상 多幸이 없을 것이다.

Ⅱ. 調查概要

1. 調查目的

이 조사는 本研究院의 올해 하반기 農漁民經濟教育과 병행하여 실시된 것으로 農民들이 1년

농사를 마무리지으면서 農家所得과 직결되는 秋穀收買價 문제 등을 포함한 農政一般문제에 어떤 反應을 보이고 있으며, 또 그들이 원하는 農政施策은 무엇인가를 조사, 파악하여 農政研究의 기초자료로 活用하는 것을 목적으로 하고 있다.

또 이번 조사에서는 당면의 주요 農政으로 추진되고 있는 보리栽培 확대 및 複合營農 문제와 관련한 農民의 意向과 實態 등도 아울러 파악해보려 했다.

2. 調查內容 및 範圍

農政 전반에 걸친 광범한 課題를 조사하는 것이 바람직하지만 여기서는 다음 5개 항목에 限定하였다. 그러나 一般 農政施策에 있어서 農民들이 지적하는 문제점, 그리고 농정에 대한 農民들의 對政府建議 등을 통해서 農民들의 일반적 意見이나 意向을 어느 정도 폭넓게 집약할 수 있을 것으로 보인다.

- 1) 應答者의 일반적 背景
- 2) 農家所得 구성과 複合營農 실태
- 3) 보리栽培 意向
- 4) 秋穀收買價 등에 관한 문제
- 5) 일반 農政施策에 대한 의견
- 6) 農政에 대한 農民들의 바람, 즉 對政府建議 사항

3. 調查期間 및 대상地域

이 조사는 本研究院의 하반기 農漁民經濟教育과 함께 실시된 것으로 1982年 9月 28일부터 10월 18일까지의 사이에 다음과 같이 3차례로 나누어 실시했다.

○ 1차조사 1982. 9.28~10.3 경기도 파주郡 등 50개 郡의 200개 部落

○ 2차조사 : 1982. 10.3~10.8 강원道 춘성郡

등 40개 郡의 160개 部落

○ 3차조사 : 1982. 10. 12~10. 17 경북 금릉郡

등 40개 郡의 160개 部落

4. 調査方法

本研究院 研究員이 현지를 방문 設問紙에 의한 面談조사로 실시하였다.

5. 調査對象者

全國 130개 郡의 각 2개 邑面에서 4개 部落씩을 임의로 선정하여 이들 각 부락에서 2명씩, 모두 481개 農家 經營主를 조사대상으로 했다.

6. 分析方法

응답내용을 SPSS 로 전산처리했다.

Ⅲ. 分析結果 : 몇 가지 農政 問題의 吟味

1. 應答者의 一般의 背景

가. 經營主의 年齡

조사대상農家 經營主의 연령은 <表 1>에서 보는 바와 같이 20代가 전체의 3.1%, 30代 17.1% 40代 37.4%, 50代 29.7%, 60세 이상이 12.7%로 40代와 50代의 經營主가 가장 많은 것으로 나타났다.

이것은 農村·農業發展의 沮害要因으로 갈수록 심각한 농촌문제로 제기되고 있는 젊은 층의 離農·脫農 등에 의한 農村人力의 老齡化현상을 그대로 나타내 주는 것이다.

나. 經營主의 學歷

총 481명의 經營主 가운데 大卒은 전체의 1.8

表 1 經營主의 年齡別 分布

단위 : 명(%)

		20代	30代	40代	50代	60이상	계
경	기	3	8	29	21	9	70 (14.6)
강	원		10	14	14	4	42 (8.7)
충	북		5	9	12	5	31 (6.4)
충	남	1	15	15	11	8	50 (10.4)
전	북	1	12	17	16	13	59 (12.3)
전	남	2	6	24	29	13	74 (15.4)
경	북	6	18	41	21	5	91 (18.9)
경	남	2	8	31	19	4	64 (13.3)
계		15 (3.1)	82 (17.1)	180 (37.4)	143 (29.7)	61 (12.7)	481 (100.0)

表 2 經營主의 學歷別 分布

단위 : 명(%)

		무학	국졸	중졸	고졸	대졸	계
경	기	7	28	22	12	1	70 (14.6)
강	원	4	16	16	6		42 (8.7)
충	북	4	19	4	4		31 (6.4)
충	남	2	24	12	11	1	50 (10.4)
전	북	6	25	15	11	2	59 (12.3)
전	남	7	28	20	16	3	74 (15.4)
경	북	1	34	30	25	1	91 (18.9)
경	남	4	19	17	23	1	64 (13.3)
계		35 (7.3)	193 (40.1)	136 (28.3)	108 (22.5)	9 (1.8)	481 (100.0)

%에 불과한 9명에 지나지 않고 高卒이 22.5%, 中卒 28.3%, 國졸 40.1%, 無學 7.3%로 돼 있다<表 2>. 앞서 經營主 연령의 高齡化 현상과 이같은 學歷의 低位는 새로운 農業技術의 受容이나 擴散에 상당한 제약이 되고 있을 뿐만 아니라 이러한 改革(innovation) 채택의 前提가 되는 情報획득 과정에 장애요소가 되는 것은 말할 것도 없다.

다. 經營主의 耕地規模

田畝 규모별 應答農家의 分布는 <表3>과 같다.

表 3 耕地規模別 經營主 分布

	영세농	소농	중농	대농	계
農家數(%)	47 (9.8)	160 (33.3)	207 (43.0)	67 (13.9)	481 (100.0)

* 영세농(0.5ha 미만), 소농(0.5-1.0ha), 중농(1.0-2.0ha), 대농(2.0ha 이상).

2. 農民들이 원하는 農政施策

앞으로의 農政이 될 시책과 관련, 무엇에다 力點을 두어야 할 것인가를 알아 보기 위해 農政施策에 관한 농민들의 對政府建議 사항이 무엇인가를 물어 보았다.

〈表4〉에서 보는 것처럼 農政施策에 있어 농민들이 가장 절실히 바라는 것은 「農產物價格 보장」이다. 그 다음이 「農外所得의 機會마련」이고 「農產物流通改善」, 「物價安定」, 「農地基盤造成事業」, 「농촌福祉·文化시설의 확충」 등의 順으로 돼 있다.

농민들의 對政府建議 빈도가 압도적으로 큰 「농산물가격 보장」은 농민들의 所得增大에 대한 절실한 의지의 표현으로 農外所得의 기회마련, 農產物流通개선, 農地기반조성사업도 모두가 農業所得과 관련되는 정책들이다.

그런데 여기서 주목할 만한 일은 價格支持에 의한 農家所得보장은 일부 경제정책관련자들 사이에 끈질기게 일고 있는 比較優位論, 財政구조의 硬直化, 그리고 최근 쌀생산량 발표를 계기로 조심성스럽게 고개를 들고 있는 米作生産 및 이에 의한 所得增大의 限界性 주장 등과 관련하여 정책차원에서는 중요한 고비에 들어선 듯한 문제라는 것이다. 정부의 複合營農 推進, 이른바

「획기적인 農外所得」정책의 연구 등도 일응 이러한 시각에서 보아야 할 것이다.

그러나 여기에는 간과되어서는 안될 몇 가지 문제가 있다. 첫째로 他產業과 비교, 농업이 안고 있는 본질적이고 構造的인 취약성은 특히 우리나라의 경우 쉽게 벗어나기 어렵다. 둘째로 70年代 이후 급격한 經濟成長과 함께 農村人口의 減少 및 農業의 對GNP 比重의 低下 등 工業化·產業化과정에서 나타나는 社會·經濟的變動 내지 발전 현상이 뒤따르지 않은 것은 아니지만 그러나 아직도 農村地域에 살고 있는 人口가 전체의 33.5% (農家人口率은 28.9%, 1980)에 이르고 農林水產業의 對GNP 비중은 18.3% (1981)나 된다. 세계로 농업에 비해 工業에 대한 투자가 지속적이고 편중적이었지만 人口나 所得配分 등을 포함한 工業化·產業化 과정에서 발생하는 農業 쪽의 문제를 공업 쪽이 제대로 흡수할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못한 상태에 있다. 벼재로 3년째 계속되고 있는 불투명한 國際景氣에 비추어 內需市場의 중요성은 상대적으로 더 커지고 있다. 다섯째로 쌀을 비롯한 農畜產物의 輸入에 소요되는 外貨負擔이 해마다 加重되고 있다. 1981년의 경우 冷害로 인한 大凶作의 탓도 있지만 무려 225萬톤의 쌀을 도입하는데 11億달러의 外貨가 소요되었다.

따라서 현재로서는 價格支持에 의한 所得보장을 요구하는 농민들의 입장은 상당한 근거를 가진다고 보아야 하며, 이에 대한 정책적 次元의 관심은 앞으로도 계속되어야 할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 농민들이 그 다음으로 절실히 요구하는 것으로 돼 있는 「農外所得의 機會 마련」에 있어 農外所得은 農業所得과의 補完關係를 이루는 소득으로 인식되어야지 農業所得에 代替되는 소득으로 받아들여져서는 안될 것 같다.

表 4 農民들이 원하는 農政施策 (對政府建議)

種	類	頻度數(個)	構成比(%)
농산물가격 보장		386	43.8
농외소득 기회마련		141	16.0
농산물유통 개선		104	11.8
물가안정		91	10.3
농지기반 조성사업		68	7.7
농촌복지·문화시설의 확충		45	5.1
전업을 위한 기술교육 지원		23	2.6
농촌지역 부조리 일소		13	1.5
농업자금 원활하게 공급		9	1.0
의료보험 실시요망		1	0.1
계		881	100.0

3. 보리栽培意向

쌀, 보리 등 主穀自給달성이라는 정부의 政策意志와 農民들의 현실적 利害관계(收益性 문제) 및 營農여건의 문제(勞動力부족 등)가 비교적 오랫동안, 그리고 침체하게 맞서 있는 상태로 보이는 문제가 이 보리栽培이다.

1965년에 94%나 되던 穀物自給率은 1980년에 54%로 떨어졌다. 소요 식량의 절반에 가까운 양을 외국에서 사다 먹고 있는 절박한 현실이다. 이처럼 식량 自給度가 급격하게 떨어진 가장 큰 이유 중의 하나는 보리 소비의 급격한 감소와 이에 따른 生産의 감소이다. 보리栽培面積의 감소추세를 보면, 1965년의 83萬 정보에서 76년에는 71萬정보로, 80년에는 33萬정보로 급격히 줄어들었다. 1976년과 77년의 쌀自給은 보리 쌀 소비에 크게 힘입었다. 이 기간 중의 보리 쌀 소비량은 1人當 年間 29~35kg 으로 80년의 13.8 kg 에 비하면 무려 3배나 많았고 같은 기간 중 쌀 소비량은 비교적 낮은 120~126kg 에서 132.4 kg 으로 대폭 늘어난 것이다.

보리栽培面積확대 및 소비증가를 시도하는 정부의 강력한 政策意志는 너무도 당연한 상황에

表 5 보리栽培意向

	안하겠다	줄이겠다	현상유지	늘리겠다	계
農家數(%)	44 (18.5)	30 (12.6)	85 (35.7)	79 (33.2)	238 (100.0)

表 6 보리栽培를 않는 이유

	수익성이 없다	노동력 부족	토질이 안맞는다	계
農家數(%)	32 (72.8)	6 (13.6)	6 (13.6)	44 (100.0)

表 7 보리栽培를 늘리겠다는 이유

	소중	특대	전량추진	수량부족	자가식량으로	정부에 정서원장	가족사료로	명울늘리	농기아	계
農家數(%)	16 (20.3)	41 (51.8)	7 (8.9)	6 (7.6)	6 (7.6)	6 (7.6)	3 (3.8)			79 (100.0)

이르러 있다고 하겠다. 그러나 이를 받아들이는 農民의 태도는 아직은 그렇게 절실한 것 같지는 않으며 또 그들 스스로 보리쌀生産・消費의 증가와 主穀自給달성과의 관계에 긍정적인 관심을 가지고 있다고 보기는 어려운 형편이다.

이번 보리栽培意向조사 항목에서는 農民들의 보리재배의향 여부 및 정부가 추진하는 올해 麥類재배면적의 昨年比 20%擴大 목표달성 여부를 알아 보고 농민들이 보리栽培를 기피하는 이유를 보다 자세히 파악하려고 했다.

무응답을 제외한 전체 응답농가 238호 가운데 올해 보리栽培면적을 지난 해보다「늘리겠다」고 답한 농가가 79호, 33.2%로「안하겠다」(18.5%)와「줄이겠다」(12.6%)고 답한 수보다 약간 많은 것으로 나타났다. 80년에 보리栽培面積은 33만정보로 크게 떨어졌지만 한때 83만정보(65년)에 이른 적도 있고 生産量도 81년에는 666만섬에 지나지 않았지만 불과 3년전인 79년에는 1,093만섬의 실적을 기록한 일도 있으며, 아직은 마땅한 所得代替作物이 있는 것도 아니기 때문에 여기에 政府의 全量收買계획, 行政力의 뒷받침만 제대로 따르면 재배면적 20% 확대목표는 어렵지 않게 이룩할 수 있을 것으로 보인다.

그런데 <表 6>에서와 같이 보리栽培를 안하겠다고 한 농가의 기피이유를 보면, 「收益性이 없다」가 32명 72.8%, 노동력부족 6명 13.6%, 「土質이 맞지 않다」가 6명 13.6%로 돼 있고 올해 경작면적을 줄이겠다고 응답한 30개 농가의 경우도 이와 비슷한 이유를 내세우고 있다. 이와 함께 늘리겠다는 의사를 밝힌 79호 농가들의 「이유」를 보면 정부의 全量收買 약속이 전체의 52%나 되는 41호인데 비해 所得증대가 되기 때문에 보리농사를 늘리겠다는 사람은 20.3%인 16명에 지나지 않는 것으로 되어 있다.

따라서 농민들에게 적절한 收益만 보장될 수 있으면 보리농사는 앞으로 계속 늘어날 수 있으며, 이것은 지난 날의 보리생산실적에서도 충분한 가능성을 내다볼 수 있다. 단지 농민들이 가장 절실하게 원하는 價格支持 정책이 지속화되기에는 정부재정의 硬直化 및 보리쌀로 인한 糧特赤字의 累增 등이 상당히 심각한 형편에 놓여 있음이 커다란 문제이다. 다시 말하면 收益性을 生産의 절대적인 인센티브로 받아 들이고 있고 또 價格支持에 의한 農產物價格 보장을 가장 절실한 農政施策으로 요구하고 있는 農民들의 認識과 태도에 대해 그들의 理解를 얻고 나아가 적극적인 생산 참여를 유도해내기 위한 정부의 정책접근이 어떻게 이루어져야 할 것인지는 그 자체 주요한 당면 시책이라 아니할 수 없겠다.

4. 秋穀收買에 관한 문제

올해 秋穀收買 문제는 81年對比 7.3%의 가격 인상과 700萬점 수매로 일단락 지어져 이보다 앞서 조사된 農民들의 추곡수매에 관한 意見은 輿論調査로서의 의미가 크게 줄어들었다. 그러나 이 항목 조사결과는 다음 몇 가지 점에서 앞으로의 農政施策의 決定과 추진 과정에서는 의미있는 反應지표로 구실할 수 있을 것 같다.

가. 秋穀收買價格 결정

쌀收買價格은 農家所得결정에 직결된다. 쌀 소득은 우리 나라 농가소득의 약 40%, 農業所得의 55%를 차지한다. 日本이나 臺灣과 農家所得 구성을 비교해 보면 우리 나라는 農業所得 65.2%, 農外所得 34.8%(80년)로 돼 있고, 日本은 25.7%와 74.3%(79년)대만은 26.4%와 73.6%(80년)이다. 우리나라 농가소득에서 쌀이 차지하는 비중이 얼마나 큰가를 알 수 있다. 쌀만에 의한 農家所得 증대에 限界를 보이는 지표로 일용 받아들일 수 있고 따라서 農外所得개발이나 構造개선 등 정책전환의 妥當性을 제시하는 논리로 설명될 수 있다.

그러나 우리 나라 農家所得 향상을 위한 구조개편에 있어서 쌀을 중심으로 한 農業所得과 農外所得의 관계는 서로 補完관계이지 選擇的 또는 代替的 관계는 될 수 없다. 국내 賦存資源의 최대한 활용이라는 점에서도 그렇고, 또 급격한 人口증가, 穀物輸入에 따른 外貨負擔加重, 세계 식량사정의 특수성 등에 비추어서도 代替所得개발이나 그러한 政策선택의 과정에서 혹시라도 있을지 모르는 食糧생산에의 否定的 影響은 除去되어야 하기 때문이다.

表 8 秋穀收買價 희망 引上率 分布

	5-9%	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40 이상	계
農家數(%)	5 (1.1)	52(11.1)	143(30.6)	160(34.3)	43 (9.2)	52(11.1)	1 (0.2)	11 (2.4)	467(100.0)

* 무응답 제외

表 9 耕地規模別 추곡收買價 희망 引上率

			단위 : 농가수(%)								
			5-9%	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40 이상	계
영	세	농		7 (1.5)	12 (2.7)	17 (3.6)	2 (0.4)	3 (0.6)		2 (0.4)	43 (9.2)
소		농	1 (0.2)	18 (3.8)	46 (9.9)	54(11.6)	13 (2.8)	21 (4.5)		1 (0.2)	154 (33.0)
중		농	2 (0.4)	19 (4.1)	60(12.8)	65(13.9)	25 (5.4)	27 (5.8)	1 (0.2)	7 (1.5)	206 (44.1)
대		농	2 (0.5)	8 (1.7)	25 (5.4)	24 (5.1)	3 (0.6)	1 (0.2)		1 (0.2)	64 (13.7)
계			5 (1.1)	52(11.1)	143(30.6)	160(34.3)	43 (9.2)	52(11.1)	1 (0.2)	11 (2.4)	467(100.0)

올해 秋穀收買價에 대한 농민들의 희망引上率은 15%에서 24% 사이에 집중되어 있음을 볼 수 있다(表 8). 정부의 低物價政策 및 年末 예상 物價 上昇率이나 지난 10월 26일 정부가 결정 발표한 인상률 7.3%에 비하면 결과적으로 상당한 격차를 나타내는 것이다. 여기에는 다음과 같은 사항들이 물론 고려되어야 한다. 즉 (i) 이 여론조사 시점 9월 28일~10월 18일은 收買價 결정 발표 이전으로 정책결정 이전의 輿論形成 단계였고, (ii) 따라서 제반 추곡收買價 決定要因들과 財政사정 등 정부의 입장에 대한 對農民說得과 理解 노력이 충분하지 못했고 (iii) 農民들의 입장에서 보면 수매가결정을 앞두고 자신들의 포괄적인 期待水準을 나타낸 것으로도 볼 수 있기 때문에 농민들의 「희망」과 정부의 「결정」간의 커다란 격차는 어느 정도 불가피한 것으로 받아들일 수 있다. 이러한 설명은 추곡收買價 결정발표가 있는 다음날 本研究院이 실시한 簡易調查(전화인터뷰)에서 농민들의 희망引上率이 11.7%(加重平均)로 나타난 사실에서도 뒷받침된다고 하겠다.

한편 耕地規模別로 추곡收買價 희망引上率 分

表 10 收買價 引上 희망 이유

	영농비증대에 생산비상승	영농의욕고취를 위해	물가안정을 유지하는 선으로	계
農家數(%)	411 (94.2)	16 (3.7)	9 (2.1)	436 (100.0)

表 11 秋穀 예상生産量에 대한 희망收買量比

區 分	分 布	1-10%	11-20	21-30	41-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-100	계
		戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	
農 家 數	일 반 비 (%)	3 (2.1)	22 (15.6)	24 (17.0)	20 (14.2)	20 (14.2)	7 (5.0)	16 (11.3)	12 (8.5)	5 (3.5)	12 (8.5)	141 (100.0)
	통 일 비 (%)		4 (1.1)	9 (2.5)	13 (3.6)	33 (9.1)	16 (4.4)	26 (7.1)	35 (9.6)	22 (6.0)	206 (56.6)	364 (100.0)

表 12 농민들의 희망 收買時期

區 分	10월 초순	10월 중순	10월 하순	11월 초순	11월 중순	11월 하순	12월 중에	연 제 든 종 다	계
	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)	戶 번 비 (%)		
農 家 數(%)	44 (9.6)	120 (26.4)	119 (26.2)	106 (23.2)	43 (9.4)	6 (1.3)	4 (0.8)	14 (3.1)	456 (100.0)

布를 보면 규모에 관계없이 모두가 비교적 높은 수준의 收買價引上을 바라고 있는 것으로 나타나(表 9), 앞서 道別 전체 농가조사 결과와 비슷한 경향을 보였다. 이것은 올해의 풍작과 統一系 재배면적의 확대 및 段收증가에 의한 전반적인 생산량 증대의 상당히 관련이 있는 것으로 풀이된다.

農民들이 제시하는 收買價引上의 理由는 「營農費증대에 따른 生産費상승」이 가장 주요한 것으로 나타났고(94.2%), 「營農意慾 고취를 위해서」가 16호 3.7%, 「物價安定을 유지하기 위해」가 9호 2.1%로 돼 있다(表 10). 영농비증대, 생산비상승에 대한 농민들의 깊은 관심은 農民들이 원하는 農政施策조사에서 物價安定이 4번째 순서로 지적되고 있고, 앞서 簡易조사에서 제시된 對政府요망사항 가운데 肥料, 農藥 등 營農資材費 인상 억제가 의미있게 지적된 사실에서도 알 수 있다.

나. 희망하는 收買量

<表 11>에서 보는 것처럼 統一系벼의 경우 응답자의 절반이 넘는 57%가 생산량의 거의 全量에 가까운 91~100%를 수매에 내놓겠다고 밝히고 있다. 일반벼의 경우는 例年과 마찬가지로 극히 少量도 포함해서 수매에 내겠다는 農家가

모두 141호로 나머지 223농가는 수매 意思가 거의 없는 것으로 나타났다.

그런데 두 가지 주목해야 할 일이 있다. 첫째로 增産에 크게 이바지하는 統一系 植付面積이 작년의 32萬1千정보보다 20%, 6萬5천정보가 더 늘어났고 單位面積當 收量에 있어서도 12%가 더 增收된 것으로 나타나 농민들의 수매「희망량」과 정부의「책정량」사이에는 다소간의 갭이 불가피해질 것 같다. 둘째로 一般系는 自家消費 및 앞으로의 商品化가능성 그리고 한때 가마당 7萬원선을 넘어선 높은 가격과 관련, 당초 농민들 스스로 수매의사가 없었고 예년 그러한 패턴을 보여왔지만 올해는 사정이 크게 달라졌다. 收買價 발표 및 收買실시에도 불구하고, 産地의 一般米價는 계속 떨어져 收買價를 훨씬 밀돌고 있는 것이다.

다. 희망 收買時期

收買價格의 발표時期와 收買실시時期가 쌀값 支持와 깊은 관계가 있는 것으로 농민들은 받아들이고 있다. 특히 올해의 경우 登熟期의 날씨가 좋아 곳에 따라서는 收穫이 5~14일 정도 앞당겨졌고 이 때문에 中部以北地方에서는 수매시기를 예년보다 앞당겨야 하는 것으로 조사되었다(표 12). 그러나 적어도 短期的인 쌀값 支持는 수매가격이나 수매시기 못지 않게 收買方法 내지 수매량과의 관련성이 큰 것으로 나타나고 있다.

5. 一般 農政施策에 대한 意見

일반농정시책 전반에 걸친 농민들의 反應이나 意見을 조사하는 것은 方法論上 또는 현실적으로 불가능하다. 여기서는 본연구원이 每週 정리 보고 하는 「最近의 農村動向」 등에서 비교적 頻度크게 지적되는 문제들, 즉 農藥, 地力增進事業, 農家負債, 營農資金, 農地稅 등 5가지만을

골라 이들에 대한 농민들의 불만과 要求가 무엇인지를 알아보려고 한 것이다.

가. 農藥 문제

農藥의 종류가 많아지고 使用量이 늘어나면서 人命被害件數가 갈수록 증가하고 있고 誤用 또는 過用에 의한 農作物被害도 적지 않은 것으로 나타나고 있어 농약殘留, 파손되는 容器, 빈 농약병 등으로 빚어지는 公害문제로서 뿐만 아니라 이제는 하나의 農村社會的 問題로 대두되고 있다. 제조회사에 의한 빈 병收去, 農協에 의한 농가제고 관리, 당국의 지도계몽 등의 성과가 없는 것은 아니지만 근본적인 해결과는 거리가 멀어지고 있다. 농약으로 인해 일어나는 일련의 문제들에 대해 보다 적극적인 정책차원의 관심이 기울여져야 할 상황인 것 같다.

조사에서 나타난 농약의 「문제」에 대한 농민들의 의견을 보면(表 13), 우선 「農藥의 種類가 너무 많다」는 데 불만이 가장 크다. 약효가 없다, 필요한 농약의 適期구입이 어렵다, 外來語로 표기되어 구분하기 어렵다 등의 불만에 비슷한 크기의 빈도수(구성비 13%)를 나타내고 있고 농약用途표시가 쉽게 떨어진다, 中毒사고가 많아 취급을 꺼린다에도 적지 아니한 불만표

表 13 農藥문제에 대한 의견

種 類	頻 度 數 (個)	構 成 比 (%)
농약의 종류가 많다.	288	33.7
약효가 없다.	114	13.3
필요한 농약의 적기구입이 어렵다.	111	13.0
외래어로 표기되어 구분하기 어렵다.	111	13.0
농약용도 표시가 쉽게 떨어진다.	94	11.0
중독사고가 많아 취급을 꺼린다.	85	9.9
값이 비싸다.	20	2.3
농약용도 파악이 어렵다.	16	1.9
용기를 깨지지 않는 것으로 액제보다 입제가 좋다.	11	1.3
	5	0.6
계	855*	100.0

* 無應答 제외.

시를 하고 있다.

나. 地力增進 사업

현재 地力增進사업으로 시행되고 있는 客土, 퇴비증산, 규산질비료 및 석회의 공급 등에 있어 300農家가 이들 사업에 불만 또는 改善요구가 있는 것으로 나타났다. 事業종류별로 보면 客土사업에 대한 농민들의 불만 또는 요구사항이 가장 많은 것으로 조사되었고(表 14) 다음이 퇴비증산, 규산질비료공급, 石灰공급의 순으로 되어 있다.

각 事業別로 제시된 문제점은 <表 15>, <表 16>, <表 17>과 같다.

다. 農家負債 理由

81년末 현재 農家戶當負債는 43萬 7千 1百원으로 80년의 32萬 8千 5백원보다 29%가량 늘어났다. 이러한 농가負債가 주로 어디에서 발생하

表 14 地力增進事業別 문제점(구성비)

	客土사업	퇴비증산	규산질비료의공급	석회의공급	계
農家數(%)	102 (34.0)	82 (27.4)	76 (25.3)	40 (13.3)	300 (100.0)

表 15 客土사업의 문제점(구성비)

	운반이 어렵고 돈이 많이 든다	인력부족	용자금을 돌려주지 않거나 고액의 에달겨야	계
農家數(%)	62 (60.8)	32 (31.4)	8 (7.8)	102 (100.0)

表 16 퇴비증산의 문제점(구성비)

	인력부족	생산의유저하로 안한다	계
農家數(%)	64(78.0)	18(22.0)	82(100.0)

表 17 규산질비료·석회공급의 문제점(구성비)

農家數(%)	규산질비료	강제성이본인희망에따라적기공급돼야	약효가없고취급이 불편	공급량부족	인식부족	운반이어렵고값이비싸다	계
		33(43.4)	19(25.0)	10(13.2)	10(13.2)	4(5.2)	
	석회	22(55.0)	8(20.0)	8(20.0)	1(2.5)	1(2.5)	40(100.0)

表 18 農家負債 理由別 빈도 및 構成比

種 類	頻度數(個)	構成比(%)
영농자금	332	45.8
자녀교육비	221	30.0
생활환비	77	10.4
병원비나약값	58	7.9
혼·상례비용	33	4.5
주택개량	8	1.1
농기계구입	6	0.8
상업자금	2	0.3
계	737	100.0

는가를 알아보려는 것이 이 항목 조사의 목적이었다.

<表 18>에서 보는 바와 같이 營農資金, 子女교육비, 生活費, 病院費, 약값, 婚喪禮費, 住宅改良費 등의 순으로 부채 이유를 지적하고 있다.

라. 營農資金에 관한 문제

농민들이 農協으로부터 短期 영농자금을 빌려 쓸 때 느끼는 애로나 어려운 점이 무엇인가를 물어 본 결과 「대출자금의 額數가 너무 적다」는 데 가장 빈도가 높았다(빈도수 212, 구성비 28.3%). 꼭 필요할 때 빌릴 수 없다는 25.8%, 빌려 쓰는 기간이 너무 짧다 17.6%, 수속이 복잡

表 19 營農資金의 문제점 빈도

種 類	頻度數(個)	構成比(%)
액수가 너무 적다	212	28.3
꼭 필요할 때 빌릴 수 없다	193	25.8
빌려쓰는 기간이 짧다	132	17.6
수속이 복잡하다	121	16.2
미리 이자나 출자금을 본다	43	5.7
값은 시기가 농산물판매시기와 맞지 않는다	40	5.3
한번 연체되면 다음에 용자를 안해 준다	7	0.9
상환방법에 문제	1	0.1
계	749	100.0

表 20 甲類農地稅의 문제점

	小農家 인하요망	누진비율 이 높다	기초공제 가 적다	계
農家數(%)	90 (78.9)	14 (12.3)	10 (8.8)	114 (100.0)

表 21 乙類農地稅의 문제점

	세율이 높다	과세표준 확실히	기준 확실	기초공제 가 적다	특용작물 에 과중하다	계
農家數(%)	47 (52.3)	35 (38.9)	5 (5.5)	3 (3.3)	90 (100.0)	

하다 16.2%로 돼 있다<表 19>.

마. 農地稅 문제

甲類農地稅와 乙類農地稅에 대해 응답능가가 지적한 문제점을 보면 小農家の 甲類농지세 引下요망, 乙類농지세의 稅率이 높다는 지적들이 많은 것으로 나타났다<表 20>. 乙類농지세의 경우 課稅標準이 확실치 않은 데 대한 생산농가의 불만이 비교적 높은 것으로 보인다.

6. 農家所得 구성과 複合營農 실태

최근 政策的 次元에서 크게 관심이 높아지고 있는 複合營農의 실태를 극히 개략적으로나마 파악해보기 위해 우리 農家の 所得構成형태를 알아 본 것이다. 아직 複合營農에 대한 개념이 일반화돼 있지 않은 상태이고 또 이 조사대상 농가의 代表性에도 문제가 있기 때문에 개략적인 營農형태의 파악으로 복합영농실태에 接近한다는 것은 거의 불가능한 일이며 따라서 이 조사결과를 하나의 參考에 지나지 않게 된다.

정부가 추진하는 새로운 農政施策의 하나로 내년부터 단계적으로 실시할 複合營農개발 시범 사업 등을 보면, 複合營農은 현재 한 農家가 여러 가지 作物을 생산하면서도 쌀농사를 중심으로 하는 「百貨店式」 多角營農형태에서 벗어나 收支를 맞출 수 있는 1~2개 내지 2~3개 作物

을 전문적으로 생산하는 專門複合營農형태로 전환함으로써 안정적이고 지속적인 農家所得増大를 도모하려는 것으로 보인다. 低物價와 低速成長에 따른 低米價가 불가피한 현재의 경제여건 아래서는 米價支持에 의한 農家所得증대는 사실상 벽에 부딪치지 않을 수 없다는 현실을 배경으로 하는 것이다.

그러나 이러한 專門複合營農 형태가 日本에서처럼 확립이 되려면 農産物의 정확한 需給계획과 이를 바탕으로 한 合理的 作付體系확립을 포함하여 地域간 및 農家간 생산계획이 적절하게 분담되어야 하며, 정확한 流通情報의 흐름이 보장되는 제도적 장치, 그리고 전국적이고 합리적인 流通體系의 구축이 뒷받침되어야 한다.

가. 農家所得 구성

전국 平均으로 보면 米麥所得이 53.1%, 米麥을 제외한 農業所得 27.0%, 農業外所得은 19.9%를 각각 차지하는 것으로 조사되었다<表 22>. 이것은 표준농가조사결과인 농업소득 65.2%, 農業外所得 34.8%의 비율구성과는 상당한 차이를 보이는 것이라 하겠다.

表 22 農家所得 구성*

		단위: %			
		米麥所得 ¹⁾	米麥以外의 農業所得 ²⁾	農業外所得 ³⁾	計
京	畿	56.9	26.3	16.8	100.0
江	原	39.4	34.9	25.7	100.0
忠	北	45.5	32.5	22.0	100.0
忠	南	56.3	24.7	19.0	100.0
全	北	58.5	21.2	20.3	100.0
全	南	53.0	21.7	25.3	100.0
慶	北	59.5	26.6	13.9	100.0
慶	南	55.8	27.7	16.5	100.0
平	均	53.1	27.0	19.9	100.0

* 무응답 제외

- 1) 쌀, 보리
- 2) 畜産, 水産, 施設원예, 고추, 마늘, 양파, 채소, 과수, 林産物 등.
- 3) 送金, 勞賃, 賃金, 贈與, 貸賃料 등.

表 23 耕地規模別 所得 구성비 단위 : %

		미백소득	미백이외의 농업소득	농업외소득	계
영	세	49.5	19.4	31.1	100.0
소	농	53.7	28.0	18.3	100.0
중	농	56.5	28.0	15.5	100.0
대	농	60.3	25.1	14.6	100.0

* 무응답 제외.

한편 耕地規模別 所得구성비를 보면 耕地규모가 작을 수록 米麥所得을 중심으로 한 農業所得의 비중이 작아지는 반면 農業外소득의 비중은 커지는 경향을 나타낸다(表 23 참조).

米麥所得의 구성비에 있어서는 쌀이 81.4%, 보리 18.6%로 主穀으로 되어 있는 보리의 비중이 크게 떨어져 있다.

나. 米麥以外 農業所得 구성

米麥以外的 農業所得의 구성은 畜産의 비중이 가장 크고 다음 고추, 채소, 과수, 양파, 施設園藝의 順으로 주종을 이루고 있다(表 23). 이러한 多角的인 複合營農體系 아래서는 계획적인 生産目標 분담, 合理的인 流通 등에 의한 價格

表 23 米麥以外 農業所得 구성비

種	類	農 家 數(戶)	構 成 比(%)
畜	産	97	20.2
고	추	82	17.0
채	소	54	11.2
잡	곡	33	6.9
과	수	32	6.7
마	늘 · 양	25	5.2
시	설 원	22	4.6
담	배	14	2.9
수	산 물	11	2.3
	캐	8	1.7
잡	업	8	1.7
인	살	7	1.5
	롱	5	1.0
고	구	5	1.0
감	자	3	0.6
무	응	75	15.6
계		481	100.0

보장을 이룩하기가 어렵다.

일반적으로 農産物 자체의 특수성 때문에 需給計劃조절의 애로나 가격의 심한 不安定性은 어느 정도 불가피한 것으로 받아들여지고 있으나 가령 日本의 경우 地域農業 즉 地域條件에 알맞는 作付體系의 확립 등으로 이를 비교적 성공적으로 극복한 例도 있다.

다. 農業外所得의 구성

<表 24>에서와 같이 農業外所得은 月給, 勞賃, 送金, 증여의 順으로 比重구성이 되어 있으나 無應答은 農外所得이 없는 경우이므로 약 70%의 농가가 農業外所得이 거의 없는 셈이다.

表 24 農業外所得 構成比

種	類	農 家 數(戶)	構 成 比(%)
월	급	54	11.2
노	임	45	9.4
송	금	26	5.4
증	여	7	1.5
농	기 계 임 대	7	1.5
집	임 대	3	0.6
도	장	2	0.4
기	타	2	0.4
무	응	335	69.6
계		481	100.0

7. 別居者 현황

農村의 심각한 社會的·經濟的 문제로 되어 온 離村·脫農현상과 관련, 조사대상자인 農家經營主의 子弟를 중심으로 別居者가 있는 경우만을 대상으로 하여 별거자의 年齡分布, 別居地域, 別居하게 된 理由 등을 조사한 것이다. 따라서 이 조사에서는 農村社會의 離村·脫農현상을 전체적으로 또는 통계적으로 설명할 수 있는 자료를 얻기는 어렵지만 어떤 경향 내지 정도는 파악할 수 있게 될 것이다.

조사결과 전체 481명의 農家經營主 가운데

76.9%에 이르는 경영주가 別居家族을 갖고 있는 것으로 나타나 農村人口의 급격한 減少현상을 뒷받침하고 있다.

政策的 次元에서 農村人口의 급격한 減少와 大都市集中을 그대로 두어도 되는 것인가, 농촌 인구의 適正水準은 어느 정도를 말하는가 등에 대한 다양한 관심들이 나타나고 있다. 흔히 農村의 push 要因과 都市의 pull 要因에 의해 農村人口의 都市 移動이 일어나는 경우 農村의 過剩人口를 都市가 흡수 해결하고 都市는 부족한 勞動力을 공급받는 등으로 해서 양쪽의 社會的 問題를 함께 해결하는 것으로 받아들여지지만, 그러나 급격한 産業化과정을 밟고 있는 우리나라에서는 그렇지 못하다. 過都市化(over-urbanization), 都市貧困層의 확대등에 의한 이른바 貧困文化의 형성 그리고 農村의 社會·經濟基盤 손상, 均衡發展 阻害 등 양쪽 問題의 악순환 현상을 나타내고 있다. 농촌人口의 離村·減少를 단순한 社會的 移動으로만 볼 수 없는 측면이 여기에 있다.

가. 別居者의 年齡別 所在

別居者를 年齡별로 보면 男子의 경우 20대가 60.8%로 가장 많고 다음이 10대로 20.3%, 30대 15.8%로 되어 있다. 별거자의 거의 대부분은 大都市(62.2%), 中小都市(28.8%)에 거주하

表 25 男子 別居者의 年齡別 所在
단위: 명(%)

	郡·邑	中·小 都 市	大 都 市*	海 外	計
10代	3	18	24	—	45 (20.3)
20代	7	35	93	—	135 (60.8)
30代	7	10	17	1	35 (15.8)
40代	1	—	3	—	4 (1.8)
50代	—	1	1	1	3 (1.3)
計	18 (8.1)	64 (28.8)	138 (62.2)	2 (0.9)	222 (100.0)

* 大都市는 서울, 釜山, 光州, 仁川, 大邱.

表 26 女子 別居者의 年齡別 所在
단위: 명(%)

	郡·邑	中·小 都 市	大 都 市	計
10代	2	11	17	30 (30.0)
20代	3	12	49	64 (64.0)
30代	—	2	—	2 (2.0)
40代	—	—	1	1 (1.0)
50代	—	—	3	3 (3.0)
計	5 (5.0)	25 (25.0)	70 (70.0)	100 (100.0)

고 있어 결국 농촌을 떠나는 젊은 층은 거의 도시로 빠져나가고 있다는 것이 된다.

女子별거자의 경우도 20대가 64.0%로 가장 많고 다음이 10대 30.0%를 차지하고 있으며 男子의 경우와 마찬가지로 이들도 거의 대부분이 大都市 내지 中小都市로 빠지고 있다.

이에 따라 農業勞動力의 老齡化·婦女化가 갈수록 深化되고 있다(表 27). 農村人口 가운데 14~29세의 인구비율이 1965년에는 40.9%이던 것이 80년에는 20.5%로 떨어진 반면 50세 이상은 18.2%에서 32.3%로 증가했다. 또 1965년에 農村의 男女人口比가 61.7%와 38.3%이던 것이 80년에는 52.7%와 47.3%로 크게 바뀌었다. 이 같은 農業勞働의 質的 低下는 農業生産性을 향상시키지 못하는 주요 要因이 되고 나아가 農村의 경제적 사회적 기반을 해치는 要因으로까지 작용하게 된다.

表 27 農業勞動力의 老齡化·婦女化
單位: %

年 度	14~29歲	30~49歲	50歲以上	男	女
1965	40.9	40.9	18.2	61.7	38.3
1970	32.6	47.3	20.1	58.4	41.6
1975	30.4	43.4	26.2	58.5	41.5
1980	20.5	47.2	32.3	52.7	47.3

註: 14~50歲의 人口에 대한 比率.

나. 別居 理由

이들 離村 別居者의 別居理由는 男子의 경우 就業·職場근무를 위해서가 49.4%, 學校에 다

表 28 연령별 別居理由(男)

단위:명(%)

	職 場 (就業)	學 校 (在學)	軍入隊	事 業 (商業)	農 業	計
10 代	5	41				46 (17.2)
20 代	93	42	42	3		180 (67.4)
30 代	32			3	1	36 (13.5)
40 代	2			1		3 (1.1)
50 代		1		1		2 (0.8)
計	132 (49.4)	84 (31.5)	42 (15.7)	8 (3.0)	1 (0.4)	267(100.0)

表 29 연령별 別居理由(女)

단위:명(%)

	職 場 (就業)	學 校 (在學)	임시就業	計
10代	16	15		31 (30.1)
20代	58	8		66 (64.1)
30代	2			2 (1.9)
40代			1	1 (1.0)
50代			3	3 (2.9)
計	76(73.8)	23(22.3)	4 (3.9)	103(100.0)

니기 위해서가 31.5%, 軍入隊 15.7%, 商業 3.0%, 農業 0.4%로 되어 있다(表 28).

한편 女子의 경우는 就業으로 인한 직장근무를 위해서가 73.8%로 압도적으로 많고, 學校에 다니기 위해서 22.3%, 임시취업이 3.9%이다(表 29).

男女 別居者 모두 別居理由가 就業으로 인한 직장근무를 위해서가 가장 많은 것으로 보면 결국 별거자의 대부분을 차지하는 農村 젊은이들이 일단은 農村・農業을 떠나는 현상으로 보아야 하기 때문에 여기서도 離農현상의 심각성을 알 수 있게 된다. 農村人口의 適正水準유지와 함께 農村勞動力의 質的 개선 내지 向上을 위한 관심이 크게 높아져야 할 때인 것 같다.

IV. 要約과 結論

1. 要 約

이 調査의 設計, 方法, 節次 등에 문제가 없

는 것은 아니지만 조사결과 農村・農政이 당면한 몇 가지 문제와 관련한 農家의 現況과 農民들의 농정輿論이 대체로 有意性있게 집약된 것으로 볼 수는 있다.

(1) 農家所得에 아직도 커다란 比重을 차지하고 있는 秋穀의 정부收買價格, 收買量 및 收買時期 등과 관련한 농민들의 意見과 農政의 力點施策으로 추진하고 있는 보리栽培확대에 대한 농민들의 意向은 비록 시간상으로 이미 「과거의 조사결과」라고 해도 앞으로 政策의 決定과 遂行에 비중있게 감안되어야 할 것 같다.

(2) 農民이 정부에 대해 요망하는 앞으로의 農政施策들의 優先順位를 보면 農產物價格 보장(구성비 43.8%), 農外所得의 機會마련(16%), 農產物流通개선(11.8%), 物價安定(10.3%), 農地基盤조성(7.7%) 등으로 되어 있다. 농민들은 직접적인 所得增大 못지 않게 流通構造개선이나 物價安定 등에 상당한 관심을 나타내고 있다. 流通構造개선에 대한 관심은 농산물需給조절의 어려움에 따른 價格不安定性의 극복을, 그리고 物價安定은 營農資材費, 農村賃料金 등의 상승에 의해 악화되고 있는 農家交易條件의 개선을 바라는 것으로 보인다.

(3) 몇 가지 一般 農政施策들에 대한 농민들의 호소나 要求 및 불만 등은 거의 해마다 또는 불가피한 농정상의 반복 문제일 수도 있으나 政策 관련자들의 입장에서는 일단 收斂할 필요는 있을 것이다.

(4) 우리 농가의 複合營農실태를 개략적으로나마 파악해 보기 위한 農家所得構成, 農村 젊은이들의 離村, 脫農현상 및 農業勞動力의 문제점을 알아보려고 한 別居者 등의 조사결과를 방법상의 제약 등으로 하나의 參考資料로 구실할 수 있을 것 같다.

2. 問題點 : 조사의 限界

(1) 앞서 밝힌 바 있듯이, 應答農家의 전체 농가에 대한 代表性에 다소 문제가 있으며, 이 조사는 또 農漁民 經濟教育과 병행하여 실시된 것으로 조사對象農家의 選定이나 조사과정에 調査員의 任意性이 개입될 가능성을 전혀 배제할 수가 없다.

(2) 農家所得구성 조사는 營農記帳에 근거한 것이 아니므로 사실에 접근했다고 보기는 어렵다고 하겠다.

3. 結 語

다소 理論的 側面을 문제삼는 감이 없지 않지만, 輿論(public opinion) 또는 輿論現象에의 접근을 시도해봄으로써 農政輿論調査의 의미를 정리해 보려고 한다.

輿論은 本質적으로 政治的 現象이다. 역사적으로 보면 大衆의 意見이 국가의 政策決定이나 遂行에 점점 중요한 역할 내지 기능을 하게 되면서 넓은 의미의 政治現象의 하나로서 인식, 관심과 연구가 시작되었다. 윌로비(W.W. Willoughby)나 브라이스(James Bryce) 등 많은 학자들의 여론에 대한 설명을 보면 民主主義국가에 있어서 여론을 존중하는 정부기구나 政治倫理를 강조하고 있다.

한편 두브(L.W. Doob)는 『輿論은 同一한 社會集團에 속해 있을 때 同一한 이슈(issue)에 대해서 가지는 집단成員의 태도』라고 하고 있다. 또 앨빅(W. Albigh)은 『주어진 이슈에 대해 注意를 기울이고 있는 集團構成員 전체의 意思表明』이라고 정의한다. 여기서는 될 수 있는 대로 政治現象的 價值判斷을 피하려고 하는 노력이 엿보인다. 그러나 현실적으로 「成員 전체의 意

思(태도)」를 어떻게 파악하느냐, 「成員」이라고 할 때 구체적으로 어떤 階層, 어떤 集團을 중심 세력으로 보느냐는 쉬운 문제가 아니다.

따라서 輿論은 그 자체 價值判斷의 의미를 내포하고 있으면서 애매하고 모호한 성격을 갖는다. 이때문에 가령 支配層이 그들의 필요에 의해 公共的 問題를 일정한 方向으로 끌고 가려고 할 때는 그럴 수 있는 가능성의 素地가 있게 된다. 그러나 일반적으로 輿論은 大多數 구성원의 利害에 관계되는 문제에 대해 관심을 갖고 가치 판단을 내리는 사람들의 意見으로 이해되고 있다. 다시 말하면 퍼블릭(public)을 意見의 主體로서, 그리고 政治權力의 正當性(legitimacy)을 부여하는 바탕으로 보며, 따라서 여론은 퍼블릭 즉 다수 成員의 利益을 실현하고 보호하기 위한 적극적인 意見形成의 과정 또는 結果로 받아들이는 것이다. 政策決定 또는 그 수행에 있어서 輿論에 관심을 기울이고, 심지어 輿論을 하나의 方向으로 집약시키려고 하는 이유도 바로 여기에 있다.

輿論調査는 多數成員, 즉 퍼블릭의 意見을 측정하는 방법 또는 道具이다. 방법 또는 도구가 잘못되면 測定결과가 달라지게 되는데 측정결과가 달라진다는 것은 여론을 제대로 파악하지 못했다는 것이지 여론 자체가 잘못돼 있는 것은 아니다. 브라이스(J. Bryce)는 『사람들은 자기의 希望을 말할 權利를 가지고 있다. 그러나 그러한 희망을 어떻게 이룩하는 가에 대한 구체적 方法論에 관해서는 그다지 쉽게 말할 수 없다. 바꾸어 말하면 輿論을 통하여 目標를 결정할 수는 있으나 그 目標를 실현하기 위한 方法을 검토하고 選擇하는 것은 어려운 일이다』고 말한다. 그런데 갤럽(George Gallup)에 의하면 『이러한 수많은 어려운 문제들에 대한 대중의 意見

즉 일반 사람들의 集團的인 判斷이 놀라울 만큼 건전하다는 것을 인정하지 않을 수 없다』는 것이 지난 날의 경험이라고 한다.

이처럼 支配權力的 合法性 부여와 관련되는 多數成員의 特定한 문제에 대한 의견, 그리고 多數成員 즉 集團的인 判斷의 健全性 등 두 가지 前提에서 볼 때 輿論은 분명히 價値含蓄의이다. 여기서 「特定한 문제」는 社會成員이 利害關心을 갖는 對象임은 말할 것도 없다. 모든 權力現象의 正當性은 궁극적으로 社會的 葛藤을 일으키는 이러한 利害關心을 조정되도록 최대다수의 利益을 보장하고 실현시켜 주는 데 있는 것으로, 輿論의 價値含蓄의 概念은 더욱 뚜렷해진다 하겠다. 따라서 指導者, 政策決定者 또는 그 相關자들의 경우 여론 내지 輿論調査에 관심을 가지는 것은 너무도 당연하다. 왜냐하면 輿論 내지 대중의 의견을 測定하는 여론調査에 관심을 갖는다는 것은 결국 대중의 意見에 관심을 기울인다는 것을 의미하기 때문이다.

다시 겐럽의 말을 잠깐 빌리면 『輿論調査에 의해 문제가 되고 있는 政策에 대해 大衆이 어떠한 情報를 어느 정도 갖고 있는가가 명백히 되고 또한 예상된 反對意見의 성질도 파악할 수 있다. 大衆의 意見을 존중하지 않으면 그 政策은 잘 될 리가 없다』고 한다. 政策 자체 및 그 決定·遂行의 當爲性은 多數成員의 利益 즉 公共의 利益(public interest)이지만 구체적인 過程에 있어서 문제가 되는 것은 成員들의 의견과 그 程度를 파악, 어떤 對應을 하느냐이다. 또 새로운 정책을 결정함에 있어서 필요한 情報와 知識을 어디서 어떻게 얻느냐인데 이 모든 것은 여론조사를 통해 도움을 얻게 되는 것은 말할 것도 없다.

農政輿論調査의 경우도 마찬가지다. 農政輿論은 광범위하게는 農政에 대한 國民多數의 意見이라고 할 수 있지만 우리가 특별히 관심을 가지는 것은 물론 農政과 農村문제 등에 대한 農民들의 意見이다.

그러나 「農民들의 의견」이라고 하지만 현실적으로 農民을 이해하는 데는 「農村住民」, 「耕地規模」, 「營農體系」, 「地域」 등 여러 가지 變數가 고려되어야 한다. 이러한 變因들이 時空과는 관계없이 農民들의 의견형성에 영향을 미치는 것은 말할 것도 없다.

또 農村地域社會에서의 情報의 흐름과 관련한 커뮤니케이션의 構造와 受容類型에도 특수한 측면이 여전히 있다. 매스 미디어가 상대적으로 제한되어 있고 情報流通의 채널이 활발하지 못하다. 특정 문제나 정책에 대한 농민들의 의견이 表出상태로 파악되기 어렵고 따라서 輿論調査의 필요성과 당위성은 더욱 커지는 것이라고 하겠다.

參考文獻·資料

- 朴東緒(編), 「發展論序說」, 博英社, 1968.
 車培根, 「커뮤니케이션 概論」(上), 世英社, 1982.
 奉明根, 「農村調査方法論」, 富民文化社, 1975.
 崔洋夫(外), 「農外所得増大方案에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1978.
 許信行, 「農水産物關稅政策의 調整方向」, 韓國農村經濟研究院, 1982.
 金敏男, “農政制度에 대한 하나의 視角,” 「農村經濟」, 제 5 권 3 호, 韓國農村經濟研究, 1982. 8.
 George Gallup, *The Sophisticated Poll Watcher's Guide*, 1976 (朴武益譯, 한국 에스·피, 1978)
 Graem C. Moodie and G. Studdert-Kennedy, *Opinions, Publics and Pressure Groups*, Unwin Books (London), 1969.
 H. Laski, *Introduction to Politics*, Unwin Books, 1968.