

**특 집** 농어촌구조 개선에 관한 세미나

## 農 業 人 力 育 成 的 現 況 과 方 向

尹 皓 燮\*

- I. 序 論
- II. 農 業 人 力 的 現 況 과 展 望
- III. 農 業 人 力 育 成 現 況
- IV. 農 業 人 力 育 成 方 向
- V. 要 約 및 結 論

가속화되고 농업도 시장경제 원리에 따라 구조조정이 되어야 한다는 주장이 제기되는 상황하에서, 농업은 위기적 상황에 처해 있고, 농민은 농업에 대한 애착을 잃고, 농정은 전환기적 기로에 봉착하고 있다. 이러한 현상이 계속될 때 향후의 농업을 담당할 젊은 세대의 부족으로 농업의 단절 가능성에 대한 우려감마저 나타나고 있다. 이에 따라 젊고 유능한 정예 인력의 확보 및 기존 영농인력의 능력 향상 방안을 강구하는 것은 우리의 농업인력정책상 최우선 과제로 대두된 것이다.

### I. 序 論

선진국의 경험을 살펴볼 때, 經濟發展 과정에서 農業은 상대적인 쇠퇴산업 또는 사양산업으로, 그리고 資源(특히, 노동력)은 농업부문으로부터 비농업부문으로 이동하는 현상이 나타났으며, 이는 고도 경제성장을 유지하고 있는 우리 나라에서도 예외는 아니었다. 특히, 지난 30여년 동안의 이농이 농촌의 핵심세력으로 활동해야 할 청장년층을 중심으로 진행됨으로써 농업인력의 절대적인 감소와 함께 노령화·부녀화현상 등 노동력의 질적 저하 문제 및 농촌의 공동화 현상까지 대두되었다. 그리고 1980년대 중반 이후 국내 농산물시장의 개방이

### II. 農 業 人 力 的 現 況 과 展 望

노동이 경제성장의 결정요인이며, 우리 경제의 고도성장도 저렴한 양질의 노동력이 풍부하였기에 가능하였다는 주장이 있다. 농업에서도 노동이 가장 기본적인 생산수단이라고 보는 데에는 이론이 거의 없으며, 또한 농업 성장을 결정짓는 요인이라고

\* 연구위원

도 볼 수 있다.

현재 나타나고 있는 농업노동력의 문제점은 산업화 과정에서 농업부문 취업자의 수가 감소함으로써 노동력 부족 현상이 대두되고 있고, 농업노동력의 노령화·부녀화 현상과 함께 농업경영주의 학력이 타부문과 비교하여 상대적으로 낮은 점 등을 들 수 있다. 이를 좀더 세부적으로 살펴 보면 다음과 같다.

경제가 발전함에 따라 노동력이 1차산업에서 2차산업으로, 그리고 3차산업으로 이동한다고 하며, 우리 나라에서도 농업노동력이 비농업부문으로 계속 유출되어 왔다. 이러한 원인은 도농간의 임금 격차 또는 기대소득의 차이 즉, 농민들도 보다 나은 소득 또는 생활을 영위하기 위하여 농촌을 떠나고 있기 때문이다.

농업노동력의 공급원인 농가인구는 1967년부터, 농림업취업자는 1974년 이후 감소추세를 나타내고 있으나, 여기서는 농업노동력의 문제가 본격적으로 대두되기 시작한 1980년대 이후를 중심으로 살펴보고자 한다. 1982~91년 기간중 농가수는 199.6만호에서 170.2만호로 연평균 3.3만호씩 감소하였다. 동기간에 전업농가수는 162.3만호에서 111.9만호로 연평균 5.5만호씩 감소함으로써 전업농가의 감소 속도가 농가수의 감소 속도를 앞서고 있다. 농림업취업자의 수도 동기간에 연평균 16만명씩 감소하였으며, 농업성장률은 연평균 2% 수준이었다. 그러나 1987~91년 기간중 상기 지표를 살펴보면, 취업자수의 감소 속도는 완화되었으나, 농가 및 전업농가의 감소속도는 가속화되었다. 즉, 농가 및 전업농가는 연

평균 4만호 및 7.8만호씩 감소하였고, 특히 농업의 연평균 성장률은 -1.2%를 기록하였다. 1980년대 중반까지는 농가 및 취업자 수의 감소에도 불구하고 농업이 성장하였으나, 1987~91년에는 농가 및 취업자수의 감소와 함께 농업도 위축되었다는 점이다. 물론, 농업생산이 자연조건과 밀접한 관계에 있다고 하나, 노동의 중요성을 감안할 때 그 의미는 크다고 볼 수 있다.

농업노동력의 공급원인 농가인구의 연령별 분포를 살펴보면 1980년에는 농가인구 중 15세 미만의 인구 비중이 33.0%, 그리고 60세 이상이 10.5%를 차지하였다(表 1). 1990년에는 15세 미만의 인구비중이 20.6%로 낮아진 반면, 60세 이상은 17.8%로 증가하였다. 이와 같은 농가인구의 노령화 추세에 따라 젊은 노동력이 차지하고 있는 비중은 감소하고 있다. 즉, 농림어업 취업자 중 60세 이상인 취업자 비중은 1980년 11.2%에서 1990년에는 23.7%로 증가하였으며, 20~49세는 66.9%에서 37.6%로 감소하였다(表 2). 이와 같이 노동생산성이 상대적으로 낮은 계층의 취업자 비중이 증가하고, 활동력이 왕성한 청·장년층의 취업자 비중이 증가함으로써 농업부문에 종사하는 실질노동력의 수는 감소하고 있으며, 따라서 노동력 부족으로 인한 어려움이 가중되고 있다.

表 1 농가인구의 연령별 구성비율

단위: 천명, %

	농가인구	15세미만	15~19세	20~49세	50~59세	60세이상
1980	10,827	33.0	12.4	34.2	9.9	10.5
1990	6,661	20.6	11.0	33.9	16.7	17.8

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1992.

表 2 농림어업 취업자의 연령별 구성비

단위: 천명, %					
	총취업자수	15~19세	20~49세	50~59세	60세이상
1980	4,654	1.9	66.9	21.0	11.2
1990	3,292	0.6	37.6	32.6	23.7

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1992.

表 3 농업경영주의 학력별 구성비

단위: 천명, %							
	농업경영주	국민학교	중 학교	고등학교	전문대학	대학이상	
1980	2,155	29.0	50.4	12.5	6.9	0.4	0.9
1990	1,767	22.6	48.5	15.8	11.2	0.5	1.4

자료: 농림수산부, 「농업총조사」, 1980, 1990.

농업노동력의 질적 변화를 설명하는 변수의 하나로 교육수준을 인용할 수 있는바, 이는 동일한 연령 및 경력 등 동일한 조건 하에서는 교육 수준에 따라 생산성 및 소득의 차이가 발생할 수 있다고 보기 때문이다. 1980년의 경우 농업경영주 중 국민학교 이하의 교육을 받은 경영주의 비중은 79.4%, 그리고 고등학교 이상의 교육을 받은 사람은 8.2%에 불과하였다(表 3). 한편, 1990년에는 국민학교 이하의 교육을 받은 경영주의 비중은 71.1%로 감소한 반면, 고등학교 이상의 교육을 받은 경영주의 비중은 13.1%로 농업경영주의 학력은 전반적으로 상승 추세에 있었으나, 이를 비농업부문과 비교할 때는 아직도 낮은 수준이다. 즉, 비농업부문 취업자의 평균학력은 1980년 9.2년에서 1990년 10.1년으로 상향되었으나, 농업부문 경영주의 학력은 같은 기간에 4.4년에서 6.4년으로 증가하였을 뿐이다. 농업노동력은 질적인 측면에서도 비농업부문과 비교하여 상대적인 저위에 있다.

한편, 향후의 농업노동력을 전망하여 볼 때, 농가인구, 농가의 경제활동 참가율, 농

가인구 중 농림업취업자 비율을 감안한 2000년의 공급가능 노동력은 1991년의 농림업취업자수인 297만명보다 78만명이 감소한 219만명 수준이 될 것으로 전망된다. 이를 성별로 볼 때 52.6%인 115.4만명이 남성이고, 연령별로는 33.1%인 72.6만명이 60세 이상이며 40세 미만 노동력은 47.3만명으로 22%를 하회할 것으로 전망된다. 즉, 60세 이상의 노동력 비중이 증가하면서 농업노동력의 노령화 추세가 심화될 전망이다. 또한 영농 승계자가 있는 농가수의 비율이 1980년 43.3%에서 1990년 16.4%로 감소하였음을 감안하여 볼 때, 젊은 노동력의 확보와 함께 농촌의 공동화 문제는 더욱 심각한 문제로 대두될 전망이다. 특히, 농업생산기반이 미흡하고, 농가경제가 악화된 상황이며, 국내 농산물시장의 개방화가 가속화되어 가는 상황하에서, 농민은 의욕을 잃는 가운데 그들의 생산성을 충분히 발휘하고 있지 못하며 또한 부담은 과중한 상태에 있다. 그러나 농업의 성장은 계속 추구되어야 하며, 따라서 이의 달성을 위한 농업인력의 확보 및 경쟁력 제고를 위한 생산성 확대는 중요한 과제라 아니할 수 없다.

### III. 農業人力育成 現況

농업인력 육성을 위한 적극적인 정책으로 처음 대두된 것은 1981년 시작된 농어민후계자 육성사업이라고 볼 수 있으며, 1991년 발표된 농어촌구조 개선대책에도 정예인력 육성을 위한 각종 사업이 포함되

어 있다. 그리고 농업생산성 향상 및 생활 개선을 위한 농촌지도사업과 학교 교육을 통한 영농인 양성이 지속적으로 추진되어 왔다. 이외에도 농어촌진흥공사의 전업농 해외연수사업과 농어민 직업훈련, 농수산물 유통공사의 유통교육, 생산자단체가 추진하고 있는 기술교육 및 해외연수사업, 순천대학 및 진주농전에 부설된 농민교육기관 등 각종 단체가 각각의 목적에 따라 농민의 교육을 통한 생산성 향상, 소득증대 및 생활개선 등에 노력하고 있다. 그러나 여기서는 정부의 주도하에 정책적으로 추진되고 있는 사업중에서 신규 영농인 양성 및 확보 측면에서 농업계 학교 교육과 농어민후계자 육성사업을, 그리고 기존 농민의 능력 향상 차원에서 농촌지도사업과 농어촌진흥공사의 전업농 해외연수사업의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 농업경영주 중 71.1%가 국민학교 이하의 학력을 갖고 있으며 영농인 양성과 밀접한 관계가 있는 농고 및 농전 등 각급 학교 졸업생의 취농률이 낮은 상황이다. 교육 수준이 농업생산성과 정(+)의 함수관계가 있는 상황하에서 농업의 경쟁력 제고를 위해서는 학교 교육의 필요성이 증대하고 있다. 따라서 영농인 양성과 관계가 높은 농고 및 농전의 현황과 문제들을 살펴보고자 한다.

농업계 고교 교육의 농업인력정책상 문제점으로는 영농인 양성 기능이 미흡하다는 점이다. 즉, 1990년 졸업생의 취농률은 9.5%에 불과하였다. 이러한 원인은 농고 입학생 중 영농 목적으로 입학하는 학생의 비율이 낮으며 또한 경제적으로 어려운 학

생들이 장학금을 바라보고 입학하는 경향이 높기 때문이다. 이와 같은 비자발적 동기로 인한 입학으로 농고 졸업 후에도 영농 능력이 미흡한 경향이 높은 편이다.

또한 농촌인구의 감소, 농업에 대한 의욕 저하 및 불안감 증폭 등으로 농고의 지원율이 떨어지고 있으며, 비자발적 입학 및 노작교육의 과다 등으로 재학중 중도 탈락률이 높은 편이다. 즉, 농업계 고교생의 중도 탈락률은 전체 실업계 고교 중도탈락자 평균의 2배 이상이다. 이 결과 농업계 고등학교의 만성적인 정원 미달 현상이 나타나고 있다. 즉, 1992년 농업계 고등학교의 1차 전형시 68개교가 정원 미달로 추가 전형 실시하였다. 농고의 정원 충족률은 1985년 84.1%에서 1991년에는 79.7%로 떨어졌다(表 4).

농업계 고교는 농업 분야의 과로만 구성된 순수 농고와 비농과계를 포함하고 있는 비순수 농고로 구분할 수 있는바, 순수 농고가 빠른 추세로 비순수 농고화되고 있다. 즉, 1985~92년중 순수 농고는 61개교에서 37개교로 감소한 반면, 비순수 농고는 42개교에서 59개교로 증가하였다. 교육부의 농고 학과 개편 및 정비계획(1992)에 의하면 농촌 소재 농고는 농기계과 및 지역주산물 관련 학과로 변경하고, 농공단지내 농고는 농공고교화, 도시 소재 농고는 식품가

表 4 농고의 입학 현황

	단위: 명, %		
	1985	1990	1991
입학정원	26,682	21,243	17,616
입학생	22,439	17,417	14,048
충족률	84.1	82.0	79.7

자료: 교육부.

공과 및 농산물유통과로 변경하려 하고 있으며, 따라서 순수 농고의 비순수 농고화는 가속화될 전망이다. 또한 제조업 경쟁력 강화 대책으로 실업계 고교의 공업계과 학급수의 증설도 영향을 주고 있는 것으로 판단된다.

농업계 고교의 실험실습시설과 관련하여 볼 때, 답작용 포장은 충분하나, 과수 및 실내 실험실습시설이 부족하며, 기계 등 농업장비가 부족하여 노작 위주로 운영되고 있다. 부족한 시설마저도 교육 목적보다는 학교의 재정 확보 측면에서 운영되는 경향이 나타나고 있어 학생 및 교사의 불만이 고조되고 있다.

고등교육 취학자의 증가에 따라 농업계 전문대학의 지원자는 많으나, 영농을 목적으로 농전에 지원하는 학생수는 비교적 적은 편이다. 따라서 농전 졸업생의 취농률은 낮고, 이 결과 농전의 영농인 양성 기능은 취약할 수밖에 없다. 즉, 1991년 2월 졸업자중 11% 정도가 농림어업 분야에 취업하였다.

농전의 영농인 양성 기능이 취약한 원인은 농전의 학과 구성 구조에서도 찾아 볼 수 있다. 즉, 1992년의 경우 농전의 입학 정원 중 농업생산 관련 학과의 정원은 38% 수준이었다. 국립농전의 경우에는 농업생산관련 학과가 많은 편이나 사립의 경우에는 축산과 및 원예과에 치우쳐 있는 형편이다.

이와 같이 영농인 양성 기능이 취약한 상황에서 농업계 전문대학들이 4년제 대학으로 전환되고 있다. 즉, 정부는 지역균형개발 차원에서 농전을 4년제 대학으로

승격시키고 있는 것이다. 예를 들면, 안성, 밀양 및 진주 농전이 1993년 4년제 산업대학으로 승격됨에 따라 영농인 양성을 위한 농전의 수는 1993년에는 3개교뿐이다.

농전의 실험실습 확보율을 살펴보면, 실험실습실의 종류 측면에서는 35.3%, 실험실습설비의 개수 확보율은 35.7%, 그리고 실험실습실 보유율은 48.2%에 불과하는 등 전반적으로 확보율이 낮은 수준이다. 따라서 이론과 실무가 조화된 현장교육보다는 강의 위주로 교육이 수행됨으로써 농전 졸업생의 실제 영농능력도 취약할 수밖에 없는 실정이다.

청장년층 중심의 이농에 따라 농업노동력의 양적 감소 및 질적 저하 문제가 대두되는 상황에서 향후 농업을 이끌어 갈 인적 자원의 확보 차원에서 1981년 농어민 후계자사업이 시작되었다. 즉, 젊고 능력있는 농촌 인력에게 자금 지원 및 기술 교육 등을 제공함으로써 자립할 수 있는 길을 열어 줌과 동시에 장래 농촌을 이끌어 갈 핵심 세력을 육성하기 위해서 추진된 것이었다. 그동안의 추진실적을 살펴보면, 1981년 1,900명 선발을 시작으로 1985~86년중에는 만명을 선발하는 등 증가추세를 나타냈다. 그러나 그 이후 감소추세를 보이면서 1991년에는 1,500명을 선발하였을 뿐이나, 1992년에는 다시 만명을 선발하였다. 즉, 1981~92년중 총선발규모는 5만 8,944명에 5,265.7억원이 지원됨으로써 1인당 평균 893만원 정도가 지원되었다. 그 동안의 성과를 살펴보면, 경영규모의 확대 및 자립영농의 촉진과 함께, 후계자들이 농촌지역의 지도자 역할을 담당하게 되었고, 또한 지역

사회의 활성화에 기여하였다는 점 등을 들 수 있다.

그러나 후계자사업이 본래 추구하였던 목표와 함께 그동안 운용 과정에서 나타난 주요 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 추천 대상자의 자격요건 중 필수자격은 “농촌청소년 중 영농 정착의 신념과 의욕이 강한 자” 등으로 규정하는 등 장차 농업에 종사할 의욕이 있는 젊은 청소년을 지원함으로써 신규 인력의 양성에 주력을 두고 있는 듯 하였으나, 실제 선발과정에서는 영농에 종사하고 있는 기존 농민이 선발되는 경향이 높았다는 점을 들 수 있다. 둘째, 후계자육성자금 지원의 영세성 및 1회성 지원의 문제를 들 수 있다. 즉, 1인당 지원액이 1981년 440만원 수준에서 1986년 700만원, 그리고 1992년 1,500만원으로 증액되어 왔지만, 그 지원액은 영세한 수준이라고 볼 수 있다. 예를 들면, 1992년의 경우 논 1평당 15,000원이라고 할 때 1,000평 정도의 구입에 불과하여 영농규모 확대를 위한 농지구입에는 어려움이 뒤따를 수밖에 없는 형편이다. 세번째로는 농어민후계자사업의 지원이 축산 분야에 편중되어 있는바, 1992년 선발된 후계자의 41.7%가 축산 분야인 것으로 나타나고 있는 점 등을 들 수 있다.

농촌진흥청의 지도사업은 1960~70년대에는 식량증산이라는 시대적 요구에 따라 다수확 신품종 재배기술의 보급 등을 통하여 쌀 자급을 달성하는 데 주도적 역할을 수행하였다. 특히, 전농민을 대상으로 한 「겨울농민교육」은 식량증산을 위한 재배기술의 향상에 크게 기여하였다. 그리고 농촌

청소년을 대상으로 지역사회 발전 및 농촌 일손돕기 등과 함께 협동심을 고취하기 위하여 청소년 지도사업이 시행되었고, 4-H 회원들에게 영농정착에 필요한 교육기회 등을 제공하였다. 이 외에도 생활개선지도 등 다양한 종류의 지도사업이 수행되어 왔음에도 불구하고, 농촌의 사회·경제적 변화 등으로 지도사업이 위축되어 왔다.

겨울농민교육 실적은 1985년 280만명 수준에서 1992년 100만명 수준으로 감소하였다(表 5). 4-H 조직수도 1985년 3만 4,000여개 수준에서 1991년 6,700여개 수준으로 감소하였으며, 회원수도 동기간중 97만명 수준에서 13만명 수준으로 급격하게 감소하였다(表 6).

식품소비의 고급화 서구화 추세속에서 신선채소, 과일류, 축산 및 낙농제품 등의 소비증가 현상이 나타나고 있으며, 이에 부응하여 농촌에서도 이들 품목을 중심으로 소득원을 확대하려는 추세가 나타나고 있으나, 농촌지도사업이 이에 뒤따르지 못하고 있다. 채소, 과일 등은 수도작과는 달리

表 5 겨울농민교육 실적

단위: 천명

	종합반	전문반	생활개선반	4-H	농민후계자	합 계
1985	1,577	1,007	202	-	-	2,786
1990	880	279	147	-	-	1,306
1992	508	285	144	29	29	995

자료: 농림수산부, 「농림수산물통계」, 1992.

表 6 4-H 조직 현황

단위: 개, 명

	조 직	회 원	지 도 자
1985	34,027	974,035	171,671
1990	10,461	206,429	55,154
1991	6,700	133,708	10,248

자료: 농림수산부, 「농림수산물통계」, 1992.

풍흉이 자주 나타나고, 따라서 수급 불안정에 따른 가격변동이 큰 품목이다. 또한 80년대 중반 이후 거세게 다가오는 농산물시장의 개방화에 대응하기 위해서는 경쟁력을 제고해야 하며, 이를 위해서도 기술농업으로의 이행이 절실한 실정이다. 그리고 생산기술의 제고와 함께 판로 확보, 저장 및 가공 분야 등에서도 농민의 참여폭의 확대가 요구되고 있다. 즉, 농민들로부터는 다양한 종류의 지도 수요가 점증하고 있으나, 발전적인 측면에서 지도사업이 뒤따르지 못하고 있는 실정이다.

선진 농업기술 습득을 통한 영농의욕 고취 및 수입개방 대처 능력을 배양하기 위하여 많은 기관에서 해외연수사업이 추진되고 있으며, 그 중 대표적인 것이 농어촌진흥공사의 전업농 해외연수사업이다. 이 사업은 전업 농어민을 대상으로 선진 농업국의 현지 연수를 통하여 선진농업기술을 습득하여 농업생산성 향상 및 경쟁력을 제고하며, 수입개방화에 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하고, 홍보를 통하여 전업농 육성 대상 농가에도 자신감과 의욕을 확산시킴으로써 우리의 농업을 보다 발전시키는 전기를 마련하고자 함에 있다. 추진실적을 살펴보면, 1990년에는 156명이 6개 분야에 5개국에서 연수를 받았으며, 1991년에는 260명이 10개 분야로 나누어 7개국을 다녀 왔으며, 1992년에는 300명이 12개 분야에서 7개국을 방문하였다. 연수비용은 국고 70%, 농민 자부담 30%이며, 인솔자, 통역 및 행정요원은 국고 또는 지방비에서 지원하였다. 이와 같은 해외연수 사업은 농민의 사기 앙양을 도모하는 측면에

서 긍정적인 효과도 있었지만, 그 운용 측면에서 개선할 점도 발견되었다. 즉, 연수전후 교육관리가 미흡하여 새로운 기술 및 경영기법 습득이 곤란하고, 현지 견학 위주 및 인식 전환 차원에서의 연수에 그치는 경향이 있었다. 또한 연수자가 전업농가로 육성될 수 있는 제도적 장치가 미흡하고, 영농 여건의 미비, 시설 및 자금의 부족으로 해외연수중 습득한 지식을 활용하지 못하는 경우가 많다는 점 등을 들 수 있다.

#### IV. 農業人力育成의 方向

농업 부문은 노동력의 지속적인 유출로 인력부족으로 어려움을 겪고 있는바, 이러한 추세는 획기적인 대책이 수립되지 않는 한 더욱 악화될 전망이다. 그러나 경제성장의 안정기조를 유지하기 위해서는 내수시장의 확대 필요성이 증대하고 있으며, 따라서 농업의 성장 필요성은 그 어느때보다도 높다. 이에 따라 농업성장에 필요한 인력을 확보하는 것이 중요 문제로 대두된다.

국내 농업 여건을 고려할 때 농업발전을 위한 선택은 기술개발 및 혁신을 통하여 부가가치가 높은 생산양식으로 나가야 한다. 이러한 측면에서 “기술농업”이란 용어가 널리 사용되고 있지만, 기술농업도 농민의 손에 의하여 수행되어야 한다. 따라서 기술농업의 정착을 위해서도 농민이 농촌에 정착하여 농업을 계속적으로 영위할 수 있는 조건이 성숙되어야 한다. 이러한 최소한의 전제조건으로는 소득수준의 향상과 생활환경의 개선 등을 들 수 있다.

농업소득의 향상을 위해서는 안정적으로 확대재생산을 유도하며 생산비 절감을 구현할 수 있는 생산정책, 저농산물 가격의 인식을 불식시킬 수 있는 가격정책, 판로 및 유통분야의 기반을 구축하여 생산자가 부가가치를 제고시킬 수 있는 유통정책들이 마련되어야 한다. 이러한 정책을 통하여 생산자인 농민에게 현재의 소득은 비록 낮더라도 장래에는 도시가계 수준으로 향상될 수 있는 가능성을 제시해 주어야 한다.

생활환경의 개선을 위해서는 각종 문화시설 및 의료시설의 확대, 차세대 교육을 통하여 자신의 불만을 보상받고자 하는 농민의 의욕에 부응할 수 있도록 농촌지역에 양질의 교육기회 제공 등이 이루어져야 한다.

이러한 전제조건들이 충족되지 않고서는 이농은 (짧은 충을 중심으로) 계속될 것이다. 따라서 농업인력의 확보 유지를 위한 어떠한 정책적인 노력도 소기의 목적을 달성하기는 어려울 수밖에 없다. 즉, 농업인력의 확보를 위해서는 각종 사회·경제·문화적인 뒷받침, 즉 농정 차원만이 아닌 복합적인 정책적 뒷받침이 수반되어야 한다. 이러한 토대 위에서 농업인력의 확보 및 유지를 위한 정책목표의 설정 및 이를 구현하기 위한 수단들이 뒤따라야 한다.

농업인력정책의 방향은 농정이 추구하는 목표와 불가분의 관계에 있다. 농정목표를 생산성 향상을 통한 경쟁력 제고로 본다면 인력정책의 방향도 이에 맞추어 설정될 수 있다.

경제가 발전함에 따라 노동의 가격인 임금은 상대적으로 상승하고, 자본재의 가격은 하락하며 또한 자본형성 규모는 증가한

다. 이러한 변화는 예외없이 농업 부문에도 적용되고 있다. 즉, 농업도 노동집약적인 형태에서 자본 및 기술집약적인 형태로 변화되어 왔으며, 그 변화 속도는 농산물 시장의 개방화와 함께 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 따라서 농업생산 양식도 기계화, 현대화 및 생력화된 형태로 시급히 전환시키는 정책적인 노력이 농업생산 목표와 부합하는 것이다. 따라서 농업인력정책도 이와 같은 방향에서 추진되어야 한다.

자본집약적인 영농을 추구하며, 기술집약적인 농업을 주도할 수 있는 인력을 확보 육성하고, 이들이 그들의 지식과 기술을 마을 또는 지역 단위에서 전파하여, 농업성장의 주도세력으로 활동할 수 있는 여건을 마련하는 것이 농업정책의 핵심과제로 대두될 수 있다. 이러한 측면에서 농업인력정책이 추구해야 할 방향을 요약하여 보면, 첫째, 농가의 노동력 공급이 단절되어 가는 현상을 타파할 수 있는 여건을 조성하고 둘째, 정규교육 과정을 이수한 자가 영농정책 후 주도세력으로 활동할 수 있는 여건을 마련하며 셋째, 농촌의 핵심세력으로 부상하고 있는 후계자들의 성장과정을 검토 후 그 지원방식을 개선함으로써 선도농가로 발전할 수 있도록 하며 넷째, 기존 인력의 능력 향상을 위한 지도기능 강화 및 현직연수기회를 확대하고 다섯째, 탈농이 요구되는 농민에게 직업훈련 강화 등 대책을 마련하는 것 등이다.

즉, 농업 부문도 정예인력에 의하여 수행되는 방향으로 나가야 하며, 이를 위해서 농업에 필요한 인력의 확보 및 육성과 탈농 유도등에 과감한 투자가 이루어져야 한



다. 특히, 학교 교육을 통한 농업인력 양성 기능과 인력수급 계획이 유기적으로 연결될 수 있는 체계적인 정책이 필요하다. 예를 들면, 농업인력의 주 공급원이었던 농고의 영농인 양성 기능과 후계자사업의 연결, 그리고 전업농 육성 및 향후 추진될 농업사 제도등의 연계를 들 수 있다.

농업인력정책은 신규 정예인력의 육성 및 기존 영농인의 능력 향상으로 크게 나누어 볼 수 있다. 정예인력이라 함은 전문적인 교육을 이수하고, 충분한 영농기술 및 일정 규모 이상의 영농기반을 갖추고, 기업가 의식을 갖춘 경영능력과 함께 영농활동에 의욕적으로 종사하면서 지역 농업을 선도할 수 있는 자로 규정할 수 있다.

이와 같은 인력을 확보하기 위해서는 우선 농업계 각급 학교의 교육 강화를 통하여 영농인 양성 기능이 제고되어야 한다. 이를 위해서 농업계 학교의 실습시설의 기계화, 현대화 등이 선행되어야 하며, 농업생산기술과 경영능력 향상을 위한 체계적인 실습교육이 강화되어야 한다. 또한 학생들에게 농업에 대한 확고한 신념과 의욕을 북돋울 수 있도록 해야 하며, 수업료 면제 및 기숙사 제공 등을 하고 졸업 후에는 현실적인 영농정착자금을 지원해야 한다. 또한 기술농업에 부응하여 유능한 농업경영자를 양성하여 기간 영농인으로 육성할 수 있는 기관으로서 농업경영자대학(안)의 설립이 요청되고 있다.

농어민후계자사업도 후계자를 장래 농민이 되기를 희망하는 잠재 농민으로 규정하여 신규 인력의 양성에 주력해야 한다. 또한 농업의 경쟁력 제고를 위해서는 일정

수준의 교육을 이수한 인력이 필요하다는 측면에서 후계자 선발기준을 강화해야 하며, 후계자들에게 추가적인 지원을 함으로써 동기 부여를 제고시킬 필요가 있다.

기존인력의 능력을 배양하기 위하여 우선 지도사업을 농민의 수요에 맞추어 강화해야 한다. 이를 위해 지도인력의 전문화 및 지도장비의 확충과 함께 지역특성에 맞는 시험·연구 기능이 선행되어야 한다. 또한, 농촌진흥청, 국립농과대학 및 생산자단체간의 협조체제를 구축함으로써 생산자단체를 통하여 지역 농민의 욕구를 즉시 파악하고, 농촌진흥청과 농과대학 등이 연구검토하여 대농민 교육·훈련사업의 방향을 설정해야 한다. 이러한 측면에서 가칭 지역농업센터의 설립을 추진할 필요성이 있다. 그리고 상호 공동된 이익을 바탕으로 생산의 협동심 고취 및 공동판매를 제고시키기 위하여 품목별 생산자단체를 육성하고, 이들이 저장 가공 등 유통분야의 진출을 도모하게 한다. 또한, 농업경영자대학(안)에 현직 연수기능을 부여함으로써 후계자 및 선진농가등을 대상으로 첨단농업기술 전수와 경영능력 향상을 도모한다. 전업농 해외 연수사업의 경우 연수교육 이수자가 선도농가로 발전할 수 있도록 자금지원등 각종 제도적 장치를 마련한다. 그리고 영농인의 자긍심 고취 및 사회적 지위 향상을 도모하기 위하여 일정 수준의 영농기술과 경영능력을 갖춘 전업농에게 농업사 자격을 부여하여 기술농업을 선도할 수 있도록 한다.

## V. 要約 및 結論

우리 경제는 1960년대 이후 고도성장을 지속하여 왔으며, 이러한 고도성장기에는 다양한 형태의 변화가 나타나고 있다. 농업과 관련한 주요 변화로는 국민경제에서 차지하는 농업 비중의 상대적 감소 및 전체 노동력 대비 농업노동력의 비율 감소 등을 들 수 있다. 이러한 농업부문의 상대적인 위축과 함께 농촌지역 청장년층의 이농이 계속되었다. 이에 따라 농업인구의 절대적 감소 및 노령화·부녀화 현상 등 농업노동력의 질적 저하 문제까지 대두되었으며, 나아가서는 향후의 농업을 이끌고 나갈 젊은 세대의 부족으로 차세대 농업의 단절 가능성에 대한 우려감마저 나오고 있다.

특히, 1987~91년 기간중 농업의 연평균 성장률은 -1.2%를 기록하였다. 농업이 계속 성장한다 해도 국민경제에서 차지하는 비중이 감소하여 왔는데, 지난 5년간 농업이 부의 성장을 기록하였다는 것은 농업의 위축이 더욱 가속화되었음을 의미한다. 이러한 원인을 농업노동력의 측면에서 살펴본다면, 농업인력의 계속적인 감소 및 전업농가의 감소, 농업노동력의 노령화, 농업경영주의 저학력 등을 들 수 있다.

농업이 지속적인 성장을 추구하기 위해서는 자본집약적인 농업 및 첨단기술농업으로 이행되어야 하며, 이를 위해서는 젊고 모험심이 강한 영농인이 확보되어야 한다. 그러나 현실적으로는 노령화 되어가고 있는 농민을 바탕으로 농업성장을 추구할 수 밖에 없는 상황이다. 따라서 젊은 영농인의 확보 및 노령화된 농민의 점진적인 탈농을

유도함으로써 젊은 세대가 주축이 된 농업을 구현하는 것이 향후 농업인력정책의 핵심과제로 대두된다.

신규 정예인력의 확보를 위해서는 우선 농업계 각급 학교의 교육 강화를 통하여 영농인 양성기능이 제고되어야 한다. 즉, 농업생산기술과 경영능력 향상을 위한 체계적인 실습교육을 강화하고, 기계화, 자동화, 생력화된 영농실습시설을 확충하며, 학생에 대한 수업료면제 등 동기를 부여하고, 영농정착을 유도하기 위하여 현실적인 정착자금을 지원해야 할 것이다. 또한, 기술농업을 주도하고, 기간 영농인으로 육성할 수 있는 기관으로서 농업경영자대학(안)을 설립할 필요성이 있다. 이를 통하여 생산에서 유통까지 일관된 전문교육 기회를 제공한다. 농어민후계자사업의 경우, 후계자를 장차 농민이 되기를 희망하는 잠재 농민으로 규정하여 신규 인력 양성에 주력하고, 후계자 선발기준을 일정 수준의 정규교육을 받은 자로 제한하며, 후계자에 대한 지원의 다단계화를 통하여 지원자금 규모에 대한 불만을 해소하고 사고율을 줄여 나가야 한다.

기존 인력의 능력 배양을 위하여 농촌지도사업을 강화해야 한다. 즉, 지도인력의 특기지도사화, 충분한 지도 장비의 확보 등과 함께 지역 특성에 맞는 시험 연구를 통하여 지도사업이 농민의 수요에 부응할 수 있어야 한다. 또한, 농촌진흥청, 국립농과대학 및 생산자단체간의 협조체제를 구축함으로써 지역 농민의 욕구가 즉시 대농민 교육훈련사업에 반영될 수 있도록 한다. 그리고 품목별 생산자단체를 육성 지원하기

위하여 품목별 생산자단체에 영농기술개발 및 보급을 위한 지원체제를 구축하며, 산지가공 및 유통시설에 대한 지원을 강화하는 방안이 모색되어야 한다. 후계자 및 선진농가를 대상으로 첨단농업기술 전수와 경영능력 향상을 도모하기 위하여 농업경영자대학(안)에 현직 연수기능을 부여한다. 또한 영농인의 자긍심 고취 및 사회적 지위 향상을 도모하기 위하여 농업사 제도를 도입하며, 선진 농업기술의 습득과 수입개방 대처능력을 배양하기 위하여 전업농 해외 연수사업을 확대해야 한다.

참 고 문 헌

교육부, 「전국 농업계 고등학교 현황」, 각 연도.  
 농림수산부, 「농림수산 주요 통계」, 각 연도.  
 \_\_\_\_\_, 「농어민후계자 경영실태 조사결과」,

1991.  
 \_\_\_\_\_, 「농업총조사」, 1980, 1990.  
 박명수, 「중장기 노동력 수급전망」, 한국노동연구원, 1991.  
 박 승, 「한국 경제성장론」, 일신사, 1972.  
 설봉식, 「경제발전론」, 형설출판사, 1987.  
 송병락, 「경제성장과 분배」, 박영사, 1983.  
 윤호섭외, 「농업인력의 확보 유지 및 교육훈련 방안」, 연구보고 254, 한국농촌경제연구원, 1992.  
 이증용외, 「농어민후계자 육성사업을 위한 작목별 표준영농 설계」, 연구보고 72, 한국농촌경제연구원, 1983.  
 이정환 외, 「농업부문 장기인력수급에 관한 연구」, 연구보고 126, 한국농촌경제연구원, 1986.  
 정창영, 「경제발전론」, 법문사, 1975.  
 통계청, 「경제활동인구연보」, 각 연도.