

I. 한국농촌사회문제에의 접근방법
II. 한국자본주의발전과 농촌사회문제의 연관성
III. 농촌사회문제의 실태
IV. 농촌사회문제에 대한 현행정책과 문제점

I. 한국농촌사회문제에의 접근방법

사회문제란 사회의 많은 사람들이 사회적 이상과 사회적 현실 간의 바람직스럽지 못한 간격으로 인식하면서 그것이 집합적 행위에 의해 제거될 수 있다고 믿는 사회적 조건으로 정의된다.” 따라서 우리 농촌사회문제란, 현재 우리 농촌이 당면하고 있으면서 정부나 농촌주민의 노력에 따라서는 해결이 가능한 여러가지 문제들, 또한 그 상황을 변화시키기 위한 어떠한 행동이 필요하다고 생각되는 상황으로 볼 수 있다.

우리 농촌사회문제는 그간 다양하게 접근되었다. '60년대에는 농민이촌 문제와 농가의 2·3남문제, 그리고 농업노동자(머슴)의 문제를 주요한 농촌사회문제로 취급한 연구가 있었다.” 농촌주민의 삶을 연구한 '70년대의 연구에서는 농촌사회 변천에 따른 농촌문제로서 노인문제 및 여성문제, 영농후계자문제 등이 지적된 바 있다.” 그런가 하면, 농촌사회학의 과제로서 농촌문제를 인식한 연구도 있다. 즉 농촌문제를 농촌경제문제와 농촌사회문제로 구분하고 농촌사회문제로서 농촌인이 도시인에 비해 경제적 상승의 기회가 제한되어 있는 점, 자녀교육기회의 제한, 보건·위생시설의 불비, 문화

* 한신대 교수

- 1) Ian Robertson, Social Problems, New York: Random House, 1980, p.3. ; E. Rubington & M.S. Weinberg(eds.), 이장현·김영이 역, The Study of Social Problems, London: Oxford Univ. Press, 1977, p.4.
- 2) 한국농촌사회연구회, 농촌사회학, 민조사, 1965, pp.356-382.
- 3) 김동일의 2인, 한국농촌주민의 삶의 질, 한국농촌경제연구원, 1981, pp.177-217.

적 시설의 불비, 교통불편 및 민주의식의 불철저와 비판정신의 부족 등을 열거하며 이러한 농촌사회문제의 해결을 농촌사회학의 과제로 든 바 있다.⁴⁾ 이러한 설명들은 농촌사회문제에 대한 포괄적인 접근에 속한다.

한편 우리 농촌의 많은 사회문제들이 부문별로 연구되었다. 예컨대, 농가의 경제적 열악성과 그의 경제적 지표로서의 농가부채문제가 많은 농업경제학자들에 의해 지속적으로 분석되고 있다.⁵⁾ 농촌가족의 구조변화와 기능상실 및 농촌가족해체를 사회문제의 시각에서 취급한 실증적 연구도 있다.⁶⁾ 농촌인구문제 또는 특정 인구층, 예컨대 노인이나 농촌여성인구층이 당면하는 특수문제점에 대해서도 어느정도 연구가 진행되었다.⁷⁾ 농촌주민의 건강악화 및 질병치료의 제도적 불비가 또한 연구되고 있다.⁸⁾ 이러한 연구들은 오늘날 우리 농촌사회가 나타내는 문제점 내지 병리현상 중의 일정측면을 개별 학문의 입장에서 분석하고 있는 것이다. 본 논문은 기존의 농촌사회문제에 대한 분석 내지 분야별 자료를 종합하고, 이를 필자의 시각에서 재정리하려는 것으로서, 시기적으로는 '60년대 이후 한국사회의 급격한 산업화 추진 이후 사회변동과 관련지어 현재의 농촌사회문제를 조명하고자 한다.

사회문제에 대한 접근방법, 즉 사회문제의 원인규명 및 사회문제의 해결에 대한 이론은 다양하기 마련이다. 그것은 연구자의 사회관에 따라서 사회문제를 보는 시각이 다를 것이기 때문이다. 그러나 사회학 분야에서 제기되는 사회문제에 대한 이론적 관점은 크게는 사회적 갈등구조에서 파생되는 사회문제, 급격한 사회변동과정에서 나타나는 사회해체현상으로서의 사회문제 및 보다 개인에 초점을 맞추어 사회문제가 개인의 부적응 및 이탈에서 연유한다고 보는 입장 등으로 대별할 수 있다.⁹⁾

한국농촌에 현존하는 많은 사회문제는 종속적 자본주의화의 길을 겪어온 한국사회의 성격 내지 구조적 변동과정과 연관시켜 분석되어야 한다. 지난

4) 최재율, 농촌사회학, 유풍출판사, 1986, pp. 44-53.

5) 한국농어촌사회연구소편, 한국농업·농민문제연구 I, 1988.

6) 김주숙, "농업생산양태와 농촌가족문제", 한신논문집 제4집, 1987, pp. 485-527.

7) 윤종주, 한국의 인구변동과 사회발전, 서울여자대학교, 1991; 이영대·정명채, 농촌인력의 체계적 육성방안, 한국농촌경제연구원, 1990.

8) 한국농어촌사회연구소 주최 "농민건강" 기획논문 모음, 1991. (미간행).

9) 김영모 편, 현대사회문제론, 한국복지정책연구소 출판부, 1982, pp. 21-41.

30여년간의 농촌은 우리 사회구조가 산업화 과정 속에서 산출한 모순, 즉, 지역·산업·계급간의 갈등 내지 모순의 堆積場化하였다고 보아 무방할 것이다. '60년대 이래 산업 근대화의 기치 아래 진행된 종속적 자본주의화 과정에서 일방적으로 농촌·농업·농민층의 희생이 강요되었다.¹⁰⁾ 더구나 공업화의 빠른 속도는 농촌을 빠르게 황폐화시키면서 농업·농민문제를 단기간에 증첩적으로 발생시키므로써 구조적 사회문제 외에 급격한 사회해체과정에서 발생하는 각종 사회문제를 동시에 경험하게 된 것이다. 오늘날 농촌주민에게서 가끔 나타나는 일탈행위들은 이러한 구조적 및 해체적 원인의 문제들이 개인을 통해 분출되는 현상으로 이해해야 한다.

II. 한국자본주의 발전과 농촌사회문제의 연관성

우리나라에서 농촌사회문제의 뿌리는 적어도 해방 이전까지로 거슬러 올라간다. 예컨대 농촌사회문제의 핵심문제인 농촌빈곤문제는 일제하의 토지수탈, 소작제 및 식민지 착취경제 등까지 소급된다.¹¹⁾ 그러나 본문에서는 우리사회가 계획적으로 공업화를 추진하여 자본축적을 시도하고 그로 인한 급격한 사회변동을 유발했으며, 이에 따라 제기된 '60년대 이후의 농촌사회문제를 검토해 보고자 한다.

'50년대에도 대외의존적이었던 한국경제는 5.16군사정부에 의해 「제1차 경제개발 5개년 계획」을 통해 본격적인 공업화정책을 펴기 시작했다. 이 수출지향적 공업화정책이 추진되면서 이는 도시화를 수반하였고 농촌인구의 대대적인 도시로의 이동이 시작되었다. '60년대 초반부터 시작된 농촌인구의 이촌현상은 60년대 후반에는 농촌인구의 절대수의 감소로 나타났고 이 이촌현상은 오늘까지 계속되면서 한때는 잠재실업인구로 포화상태에 이르렀던 농촌인구가 이제는 농업노동력부족, 노령인구의 증대등을 포함하는 농촌사회인구의 불균형이라는 사회문제를 가져오고 있다.

'60년대초 산업화 추진과 더불어 역점을 두었던 수출산업은 노동집약적

10) 박현채, "분단 40년의 한국자본주의와 농업", 한국사회연구 3, 한길사, 1985; 김홍상, "농촌공업화의 본질과 문제점", 한국농업·농민문제연구 1, 연구사, 1988.

11) 임희섭, "한국에 있어서의 빈곤문제", 한국사회개발연구 1, 고려대학교 & 아세아문제연구소, 1979, pp. 80-82.

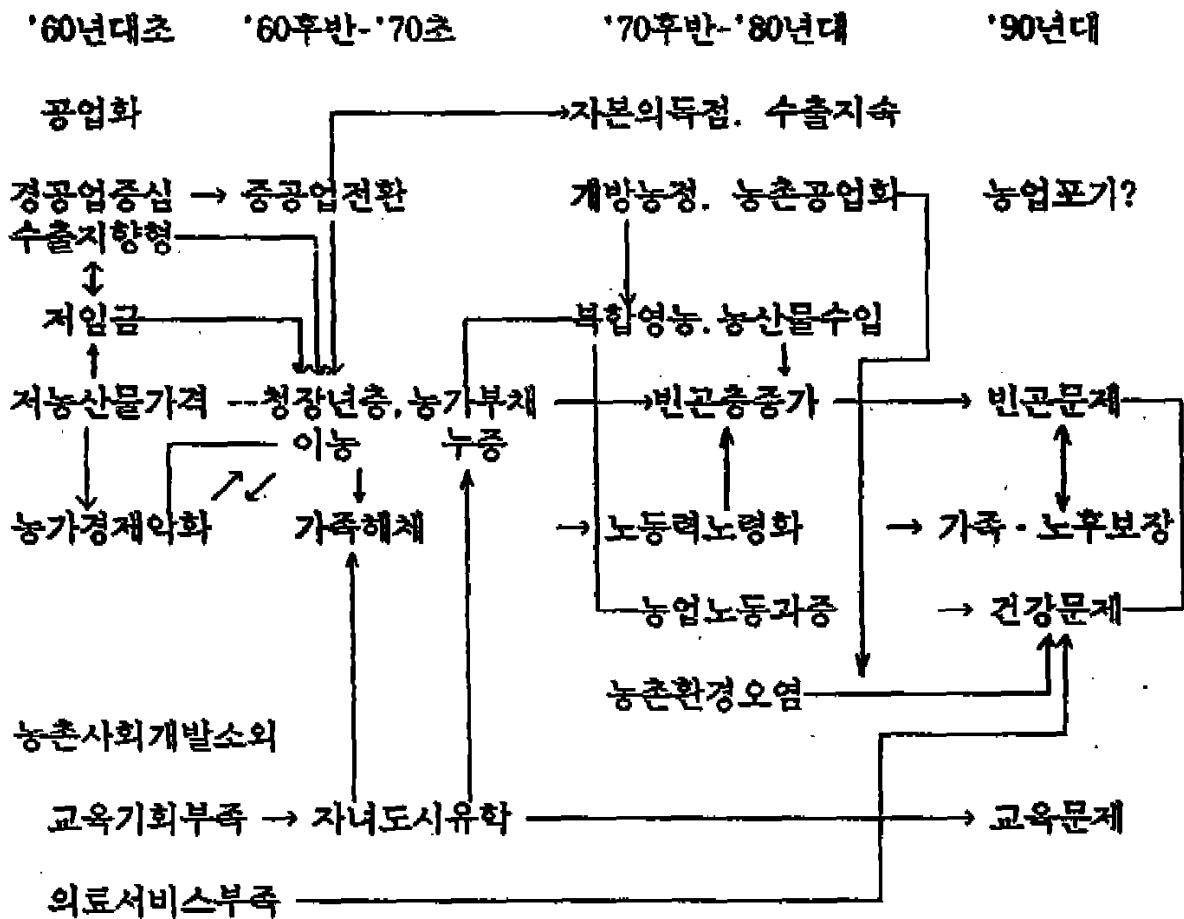
성격으로서 저임노동력을 이용한 단순가공형이었고 이 저임금 유지를 위한 기초로서 저곡가정책이 지속적으로 유지되고 있는데, 이 현상이 농촌경제를 압박하면서 농가빈곤이라는 사회문제를 심화시켜 왔다.

'60년대초의 농민이농은 주로 젊은 노동력중심의 부분이농으로서 이는 또 다른 측면에서, 즉 농촌가족해체라는 농촌사회문제의 원인이 되기도 하였다. 그러나 「제2차 경제개발계획, '67-71」이 진행되고, '60년대 후반기는 한국자본주의의 고도축적기였으며, 민간독점자본의 발전을 보게 된다. '70년대에 들어서 중화학공업 투자가 증대하며, '70년대 후반부터는 중화학공업이 한국자본주의의 핵심적이고 주도적인 부분이 되었다. 그러나 이때의 중화학공업에의 집중투자는 수입대체에 기여하지 못하고 국제수지불균형을 확대했으며, 독점자본은 이를 공업제품의 수출증대로 해소해야 했기에 국내 경제구조의 개편은 저임금구조를 어떻게 지속시키느냐에 그 중심이 놓이게 되었다. 이과정에서 농업을 재조정하게 된 것이 소위 '개방농정'으로의 이행이다. 즉 '70년대 후반 이후 선진자본주의국가의 보호주의 강화와 수입개방 압력에 의해 위축된 공산품의 수출확대를 위해 수출여건조성의 일환으로 농산물 수입을 실시하는 입장을 택하게 된 것이다. 개방농정의 기본구조는, 지속적 고도성장과 이를 위한 수출주도형 개발전략을 지속시키기 위해 국제경쟁력을 유지해야 하고, 이는 곧 저임금구조를 지속시키는 것이며 이를 위해서는 저농산물가격이 필수적이다. 따라서 비교우위에 입각해서 가격이 낮은 외국농산물을 수입하여 저농산물가격을 유지하여 도시노동자의 생계비를 인하시키고 한편으로 농가경제압박을 받는 농가는 이농을 통해 도시의 산업에비군으로 흡수하거나 복합영농을 권장, 혹은 농외취업을 시켜 소득을 증대시킨다는 구도였다. 이 개방농정은 한국자본주의 입장에서 볼 때 농업을 부차적인 산업으로 위치지음을 의미하며, 한국경제가 세계자본주의체제에 공고히 편입되면서 치른 값으로 볼 수 있다. 여하튼 '80년대초에 본격화한 개방농정, 복합영농의 결과는 농가의 부채급증, 농민의 과도한 노동량, 농민건강의 악화등을 초래하였고 '90년대 현재까지 이 현상이 지속되고 있다. '80년대 이후의 농촌 노총각이 결혼 못하는 문제, 농민들에 의해 야기되는 일탈 및 농민자살문제 등도 자본주의 진전과정에서 농업부문을 희생시킨 정책이 그 원인이라고 볼 수 있다.

12) 한국농촌경제연구원, 80년대 새로운 농정방향의 모색, 1980.

앞에서 간략히 '60년대초의 공업화 추진 이후 한국자본주의의 진전과 성격변화 속에서의 농업의 위상과 농가들이 당면하는 문제를 살펴보았거니와 기본적으로 농업문제란 자본주의 사회의 형성과 더불어 발생하고 자본주의 하의 농공간의 불균등 발전을 기초로 해서 생기는 사회경제적인 문제이기 때문에, 농업문제를 매개로 해서 생기는 농촌사회문제는 자본주의 발전과정을 도외시한다면 이해하기 어려울 수밖에 없다. 달리 말한다면, 오늘날 한국농촌에서 나타나는 사회문제들이 일차적으로는 한국자본주의의 발전과정에서 나타나는 갈등구조의 산물이라고 인식할 필요가 있다. 이러한 시각에서 '60년대 이후의 농촌사회문제를 정리해본다면 다음과 같이 도식화해 볼 수 있겠다.

<그림 1> 농촌사회문제발생도식('60-'90)



13) 매천면 외, 신대섭 역, 농업경제학개론, 청사, 1983, pp.13-24.

Ⅲ. 농촌사회문제의 실태

1. 농촌인구구조상의 문제

우리나라의 경제성장에 따라 농업부문이 축소되는 과정에서 농촌인구의 감소는 자연스런 현상이다. 농업부문의 인구와 노동력이 비농업부문으로 이동하기 때문이다. 문제는 농업의 기계화가 완성되지 않은 상황에서 농촌인구가 단기간에 급격히 감소함에 따라 농업노동력 부족현상을 일으켰으며 또 청장년층의 이농으로 농촌인구의 노령화가 가속화되었다는 것이다. 더욱이 농촌잔존인구는 상대적으로 저학력이므로 농업인구의 질적 감소라는 문제점을 가져왔다. 그리고 농촌의 경제적 악화와 더불어 농민과 혼인하고자 하는 여성이 감소되어 농촌총각이 배우자를 찾지 못하는 비극이 생기며, 혼인과 관련해서 사기 등의 일탈이 일어나고 있는 점이다.

1962년 농가인구는 1,510만이었고 '67년에는 1,611만으로 증가하였으나 '67년을 고비로 농가인구는 절대수에 있어서도 감소하기 시작하였다. 그리하여 농가인구비도 '62년에 전체인구 중 57%를 차지하였으나 '80년에는 28.9%, '88년에는 17%수준으로 감소하였다. 1990년 현재 우리나라의 총농가인구는 6,661,000명으로 총인구의 15.3%이다. 이는 10년전의 농가인구비보다 13.6%포인트 떨어진 것이다. 농가구는 1,767,000가구로서 총가구의 15.0%이다. 농가호당 가구원수는 평균 3.77명이고 이는 우리나라 전체 호당 평균 가구원수(3.83명)보다 적은 숫자이다.

공업화 초기인 '60년대의 이농은 최하층 영세소농을 중심으로 전가구원의 이농이 많았으나, '70년대 중화학공업의 육성과 더불어 젊은층의 부분이 농이 증가하였고 바로 이 현상은 농촌인구의 감소와 더불어 농촌인구의 노령화 현상을 가져왔다. 뿐만 아니라 농촌가족의 해체 및 가족기능저하라는 농촌가족문제를 야기시켰다. '80년대에 다시 전가구이농이 늘고 있으나 오늘날 농촌에는 여전히 높은 노인인구비율 및 노인가구비율을 보이고 있다.

먼저 농림어업취업자의 연령별 분포를 보자.¹⁴⁾ 1989년 현재 농림어업취업자 중 50세이상은 53.4%에 이르고 40-49세층이 22.3%이고 39세까지가 24.3%이다. 1983년의 같은 통계를 보면, 농림어업취업자 중 50세이상 비율이

14) 경제기획원, 경제활동인구연보 각년도, 이영대·정명채, 전계서, p. 20.

45.8%이었고, 40-49세층이 27.1%, 39세이하가 36.2%이었다. 즉 지난 6년 사이에 농림어업취업자 중 50세이상층의 비율이 7.6%포인트 오른 것이다. 전반적으로 노령화가 진전되고 있음을 알 수 있다. 특히 농업경영주의 고령화는 매우 심각하다. 1970년에 농업경영주 중 50세이상 비율이 29.4%이었고, '80년에는 46.1%, '85년에는 54.6%, '89년에는 64.9%에 이른다. 다시 39세까지의 농업경영주의 비율은 '70년에 40.1%이었으나 '89년에는 13.6%일 뿐이다.¹⁵⁾

농촌인구의 더욱 심각한 문제점은 농업인구의 질적감소 현상이다. 농업경영주의 학력에서 문맹율이 1970년에 12.6%에서 '85년에는 8.6%로 줄었으나 아직도 높은 편이다. 농촌을 떠난 이농자들의 학력이 농어촌 잔류인력에 비해 높아서 농촌고급인력의 유출이라는 문제가 항상 제기되고 있는 것이다. 농협중앙회의 「시·군부거주자와 이농자의 학력비교(6세이상) 조사」에서 볼 때¹⁶⁾, 농촌거주자의 학력은 국졸이 45.8%, 중졸이 19.8%, 고졸이 13.6%, 대졸 2.5%인 데 반해, 이농자의 학력은 국졸 31.5%, 중졸 29.5%, 고졸 27.5%, 대졸이 5.7%로 상당한 차이를 보이고 있다.

농촌인구와 관련하여 또 다른 문제점은 농가들이 영농후계자를 확보하기 힘든 점이다. 농촌경제연구원의 조사에 의하면¹⁷⁾, 영농후계자 여부에 대한 대답에서 50-59세 연령층에서는 13.5%, 60-69세층에서는 17.5%만이 영농후계자가 있는 것으로 나타났다. 영농후계자를 농가가 확보하지 못한다는 사실은 개별농가의 문제일 뿐 아니라, 우리나라의 주요산업으로서의 농업이 파산할 위기에 있다는 점을 의미하며 커다란 농촌사회문제화되고 있다.

농촌의 성별인구구조의 불균형에서 오는 또 다른 사회문제가 있다. 그것은 농촌청년이 혼인을 하지 못하는 비극적 문제로서 최근 많은 관심을 불러일으키고 있다. 1985년의 전국통계자료에서 보면, 혼인적령기의 남녀구성비에서 여성인구가 남성인구에 비해 3%가 부족하다. 이를 지역적으로 보면, 도시에서는 여자가 남자보다 4.6%가량 많은 데 비해, 읍지역은 8.3%, 면지역은 27.0%나 남자가 여자보다 많다. 이렇게 불균형한 성비에서 농촌의 청년이 혼인을 정상적으로 한다는 것은 불가능하다. 더욱 심각한 점은 이러한 남존여도현상이 연령층이 낮아질수록 더욱 심각하다는 점이다.¹⁸⁾ 1985년에

15) 농수산부, 농업센서스, 1970, 1980, 간이농업센서스, 1975, 1985.

16) 농협중앙회, 농촌사회구조변화와 농협, 1986, p.26.

17) 이영대·정명채, 전계서, P.42.

조사된 한 연구에서는 혼인하지 못한 농촌총각이 혼인을 하기 위해 일시적 이혼을 하는 등의 비상방법을 쓰고 있는 사례를 자세히 설명해 주고 있다.¹⁸⁾ 이와 같이 농촌청년들이 농촌내부에서는 혼기의 여성 부족으로 혼인의 기회를 얻지 못하고 있음이 통계적으로, 그리고 실제의 사례를 통해 확인된다. 그리하여 일단 도시에 나와 임시취직을 한 후 혼인이 이루어지면 농촌으로 되돌아가는 사례도 있고 이 과정에서 부부갈등이 생겨 새로운 가족문제를 만들기도 한다. 그러나 끝내 혼인을 못한 청년이 자살을 한 사례도 있고 농촌청년의 혼인과 관련한 사기사건도 가끔 발견된다. 한마디로 이러한 성비의 불균형은 갑작스런 도시화현상과 농촌의 피해현상이 낳은 결과이면서 동시에 농촌의 많은 사회문제의 원인이 되고 있다.

2. 농촌가족해체와 가족기능의 상실

전통적으로 가족집단은 우리 농촌의 주요한 사회집단이었다. 그것은 생산 및 소비의 단위이었고 농촌사회조직의 통합을 위한 핵이었다. 물론 이러한 전통적 가족집단의 성격은 농업사회 내에서 가족노작적 농업생산이라는 물질토대 위에 구축된 것이며, 혈연중심 사회조직이 오랜동안 이데올로기화한 결과였다. 이러한 농촌가족의 전통적 성격은 산업화 및 도시화의 물결속에서 가족원의 이농으로 그 형태가 변화되고 드디어 그 주요기능이 축소 내지 상실되기에 이르렀다. 즉 취업 내지 취학의 이유로 농촌을 떠나는 가족원이 늘어남에 따라 가족 자체가 해체되기 시작하고, 앞에서 살펴본 바와 같이 남아있는 가족원도 노령으로 인해 경제활동에 한계가 있게 된다.

사회변화와 가족구조의 변화를 관련지어 현대의 공업사회에 핵가족이 더욱 적합하며 따라서 산업화가 진전된 사회에서 핵가족이 보편적 가족형태가 될 것이라는 이론은²⁰⁾ 그 이론의 기본요지인 사회구조의 변화에 따른 종속변수로서의 가족변화를 설명하고 있다는 점에서 한국농촌가족 설명에 적합성을 찾을 수 있을 것이다. 산업화 이후의 한국농촌가족은 형태적으로 핵가족의 비율이 늘고 있지만 핵가족의 이념형적 성격은 상실하고 있다. 오히려

18) 이영대, "농촌 미혼남녀 인구분석과 농촌청년 결혼문제", 한국농업교육 학회지 제 21 권 제 1 호, 1989, pp.50-51.

19) 최재석, 농촌사회변동연구, 일지사, 1988, pp.184-189.

20) William J. Goode, World Revolution and Family Patterns, The Free Press, 1963, pp.10-11.

공업화 시대의 주변적 지역의 가족특성으로 규정할 만한 성격과 가족문제를 나타내고 있다. 먼저 형태면에서 노인단독가구문제를 살펴보자. 한 조사결과에 의하면²¹⁾, 군부에 거주하는 노인들은 노인단독가구를 형성하는 경우가 도시에 비해 상대적으로 많다. 군부의 경우 노인단독가구와 재가노인가구가 차지하는 비율은 각각 11.3%, 36.6%로 군부의 가구 중 1/3이상이 60세 이상이 1명 이상 거주한다. 군부의 노인단독가구 비율 11.3%는 전국 평균 3.2%에 비해 3배 이상 높은 것이다. 또 다른 한 가족연구에 의하면 농촌가족에서는 낳은 자녀들을 모두 출가시킨 후의 축소기 가족형태비율이 도시에서보다 높다.²²⁾ 즉 도시에는 젊은 세대의 가족이 집중되어 있고 농촌에는 늙은 세대로서 전통적 영농을 하거나 가족 축소기의 자식들이 없는 형태로 변화하고 있다는 지적이다.

1986년에 조사한 한 농촌가족조사에 의하면²³⁾, 조사대상 124가구 중 66%의 별거미혼자녀가 있었고 도시취학을 위해 별거하는 자녀를 가진 가구는 27.4%가 되었다. 이 조사에서 농촌가족의 해체현상은 모든 계층에서 다 일어나고 있었다. 생활수준이 중층 이상인 농가에서는 주로 자녀들이 취학을 위해, 그리고 학교를 마친 후에는 도시에서의 사무직이나 전문직 취업을 위해 도시에 떠난다. 반면 하층가구에서는 일찍부터 도시에서 취업하기 위해 자녀들이 농촌을 떠날 수밖에 없다.

위에서 언급한 농촌가족의 해체적 성격이나 현재의 문제성을 분석적으로 살펴본다면 우리는 여기서 우리 농촌가족이 지닌 근본적인 문제를 발견하게 된다. 자본주의적 생산양식 하에서 농촌가족은 도시산업부문에 종속되고 착취되고 있다는 점이다. 그 결정적인 증거를 농촌사회와 친족·가족유대를 갖는 도시산업부문의 노동자들이 간접임금(노인연금, 질병휴가, 실업수당, 사고대책비, 자녀교육비 등등)을 제공받지 못할 경우 농촌부문이 이를 보장하고 또한 도시산업부문에 종사할 노동자들을 지속적으로 재생산하는 책임을 떠맡게 됨으로써 도시산업부문의 지배에 대응하면서 동시에 도시산업에 구조적으로 종속되는 점합상태에 놓이게 된다는 이론이²⁴⁾ 우리 농촌가족에

21) 한국인구보건연구원, 노인단독가구실태에 관한 연구, 1989, pp.43-44.

22) 한국인구보건연구원, 한국가족구조의 변화-가족생활주기조사를 중심으로, 1987, p.61.

23) 김주숙, 전계서, pp.26-31.

24) Claude Meillassous, "From Reproduction to Production," The Articulation of Modes of Production, ed. by H. Wolpe, London:

적용된다는 점이다. 우리나라의 도시노동자조사를 통해서 확인된 바대로 농촌에 남아있는 부모로부터 쌀, 부식 등 현물을 받고 있음이 조사결과에 나타나고 있는바, 이는 도시노동자의 재생산비용이 농촌가족에 의해 부담되고 있음을 뜻한다.²⁵ 결국 농촌가족원의 별거, 농촌가족의 해체현상은 그 상황 자체가 농촌가족의 문제로 되겠지만, 보다 더 심각하게 고려되어야 할 점은 이러한 농촌가족문제가 산업화 및 불균등한 도시·농촌간의 갈등의 결과로서 야기된다는 점과, 또 한편으로는 도시자본의 초과착취를 가능케 해주는 원천으로서 농촌가족이 존재하고 있고 이런 과정속에서 그 자신의 황폐화를 가속화시켜 온 점을 농촌가족과 관련한 주요 사회문제로 인식하여야 할 것 같다.

3. 농가경제문제

한국의 농가경제문제는 낮은 농가소득과 누증되는 농가부채로 특징지어진다. 농가경제문제라기보다는 농가의 빈곤문제로 규정해야 옳을 것이다. 농가경제문제의 출발은 농가소득이 낮은 데 있다. 농가소득은 농업소득과 겸업소득을 합한 것이다. 농업소득은 주수입에서 경영에 필요한 경비를 뺀 나머지로써, 우리는 농업소득에 의한 가계비충족율로 일단 농가경제상태를 알아볼 수 있다. '60년대에는 농업소득이 그럭저럭 가계비를 충족시켰고, 1971년 이후 농업소득이 늘어나서 가계비충족율은 1974년에 124.4%를 이루었으며 '70년대 중반까지는 120%수준을 유지하였다. 그러나 1977년에 가계비충족율은 급속히 낮아졌으며 1987년에는 77.2%로까지 떨어졌다.²⁶ '70년대 초에 농업소득이 늘어났던 것은 당시 고미가정책에 의한 것이었다고 볼 수 있다. 농업소득이 저하하면서 '70년대 후반에 농외소득의존도가 높아졌는데 이는 피중·송금보조수입일 가능성이 크다.

열악한 농가경제상황을 극명하게 나타내주는 것은 농가부채이다. 우리

R.K.P., 1980, p.197; John Clammer, The New Economic Anthropology, 1951, 양희왕·허석렬 공역, 제 3세계의 경제와 사회 II, 풀빛, 1984 참조.

25) 정이환, "저임금구조에 대한 노동자들의 경제적 적응양식--생산직 남성노동자를 중심으로", 서울대학교 사회학과 석사학위논문, 1986, p.52.

26) 한국농어촌사회연구소, 한국농업문제의 이해, 한길사, 1990, pp.180-184.

농가는 '70년대 후반부터 추진한 개방농정하의 복합영농 이후 엄청난 부채를 지기 시작하였다. 농가부채는 1977년 이후 증가하기 시작하여 1982년부터 폭증하였다. 1970년에 농가소득의 6.2%이던 농가부채액이 1985년에는 35.3%를 이루고 있음을 보면 그 심각성을 알 수 있다. 부채액수를 보면, 1980년에 호당 평균 339,000원인 농가부채액이 1989년에는 3,899,000원으로 늘어났다. 농가부채와 관련하여 더욱 중요한 사실은 농가의 재무구조의 악화로 현재 부채농가의 대부분은 부채상환능력을 이미 상실했다는 사실이다.

우리나라의 농가가 부채를 지는 이유는 물론 농업의 수익성이 낮기 때문이며, 이것은 한국농업의 구조 자체에 기반하고 있다.²⁷⁾ 1정보 정도의 경지면적, 오랜동안의 단순소상품생산 및 가족노작적 소농경영 등의 구조적 원인을 가지고 있기 때문이다. 이러한 취약한 구조하에 앞에서도 살펴본 대로 저임금·저곡가정책을 기조로 해서 공업화를 추진해 왔다. 한국사회의 자본주의화의 진전에 따라 농가의 화폐수요는 증가하고 복합영농체계는 그 자체가 또한 많은 농업자금을 필요로 한다. 정부의 개방농정과 복합영농정책하에 농산물 수입이 병행되어 복합영농이 정책적인 실패를 안게 되고 이로 인해 농가부채는 급증하게 된 것이다. 여기서 개방농정으로의 이행을 한국자본주의가 세계경제체제에 공고히 편입되는 과정에서 발생한 독점자본의 농업지배방식으로 이해한다면, 농가부채의 원인은 개별농가의 영농실패에 있다기보다는 자본주의하의 농업희생정책의 소산임을 알게된다.

농가경제문제의 심각성은 농촌에 생활보호대상가구 비중이 높은 사실로써 그 문제가 구체화되고 있다. 1989년 지역별 거택보호와 자활보호자의 비율을 볼 때, 상주인구 중의 농촌부문 인구비율은 31.9%이었으나, 전체 거택보호가구 중 농촌가구비율은 63.9%이었고, 전체 자활보호가구 중 농촌가구비율은 57.8%이었다. 그리하여 농촌의 인구비율이 30%를 조금 넘는 수준이며 농촌생활보호대상자 비율은 60%에 이른 것이다. 더욱 중요한 것은 농촌생활보호대상자 책정기준의 문제로 인해 실제로 농촌에는 생보자 책정기준보다 낮은 가구가 현재의 생활보호대상자수보다 많다는 점이다.²⁸⁾

27) 황수철, "농가부채의 실태와 누적원인", 한국농업농민문제연구 I, 1988, pp.432-451.

28) 보건사회부, 생활보호대상자 현황분석, 1989 : 정명채, "농촌빈곤의 사회·경제적 특성", 한국농촌사회학회 창립1주년 기념 심포지움, 한국농촌의 빈곤문제, 1991, p.24.

4. 주민생활의 질적 저하 및 위협문제

농촌주민이 도시주민에 비해 상대적으로 학력수준이 낮은 점 등이 간과되고 있는 현실이지만 이와 같은 농촌주민생활의 질적 저하 현상은 중요한 사회문제로 지적되어야 한다. 앞에서 이미 농촌에 남아있는 주민의 교육수준이 농촌을 떠난 주민들보다 학력이 낮다는 조사자료를 제시한 바 있거니와 이보다 앞서 제기되어야 할 점은 농촌은 도시지역에 비해서 취학기회에 있어서나 교육의 질에 있어서 불평등을 겪고 있는 점이다. 취학기회에 있어서의 불평등은 각급학교가 도시에 편중되어 있는 이유로 농촌학생은 진학을 위해 이촌해야 하는 실정 등을 말한다. 한 조사에 의하면 농촌 고등학교 학생의 31.6%가 취학이촌을 하고 있었는데 이들 이촌학생의 이촌이유의 상당한 부분이 학교와의 거리가 멀어서라는 것과 희망하는 학교와 학과가 없기 때문이었다.²⁹⁾ 이와 같이 중학교 혹은 고등학교 학생까지도 농촌지역의 교육기회 불비로 일찍부터 취학이촌을 하지 않을 수 없는 실정이다. 도시와 농촌 간의 교육의 질에 있어서의 불평등은 설명을 필요로 하지 않을 것이다. 한국사회에서 교육수준은 주요한 계층결정변수가 되고 있다. 개인의 교육수준이 직업선택에 주요한 요인이 되고 있으며, 직업이 또한 수입을 결정하기 때문에 현재 우리나라의 실정에서 교육은 아마도 가장 주요한 계층변수이다. 이와 같이 주요한 교육여건이 지역적인 이유로 개인에게 결정적으로 불이익을 가져오고 있으며, 이러한 불이익 때문에 농촌사회 자체의 발전이 저해되고 있기 때문에 농촌사회의 교육불평등은 커다란 사회문제가 아닐 수 없다.

농촌주민의 건강문제 및 의료서비스의 문제는 실상 오랜기간 농촌사회의 심각한 문제이면서도 간과되는 경향이 있고 사회적으로도 크게 쟁점화하지 않는 경향이 있다. 그러나 최근 농어민의 의료보험제도에 대한 비판과 더불어 주의를 환기시켜 주고 있다.

농촌주민의 건강상태나 질병율을 도시인과 비교하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 농촌주민의 농업생산노동의 과중함, 노동자세의 비과학성, 농가경제의 열악성이 초래할 낮은 수준의 의·식·주 생활로 미루어 농촌주민의 건강문제가 심각할 것임을 알 수 있다. 한 조사에서 농촌여성의 건강실태를

29) 이영대, "도시와 농촌의 교육기회 불균형", 농업교육학회지 제 20 권 제 4 호, 1988, pp.2-3 ; 이용만·이영대, 농촌의 교육자와 농촌교육 개발, 한국농촌경제연구원, 1985.

볼 때³⁰⁾, 여성응답자의 60%이상이 손과 발이 저리고 쥐가 난다거나 허리나 등이 아파서 계속 일을 할 수 없다는 등 신체적 증상을 호소할 뿐 아니라 갑작스런 큰 소리에 몸이 흔들리는 듯 놀란다 등의 정신적 증상까지 호소하고 있다. 이런 증상들이 농촌여성들에게만 국한될 수는 없다. 또한 최근 들어 농부증이 농촌주민의 심각한 건강문제로 대두되고 있다. 농부증의 증상으로 손발 저림, 요통, 어지러움, 건통 등이 호소된다. 농약중독은 농촌주민의 건강을 위협하고 농부증을 앓게 하는 주요요인이 되는데 한 조사에 의하면³¹⁾, 농약중독 경험율은 16-46%로서 농약살포 후 현기증, 두통을 호소하고 구토중세, 피부염, 호흡곤란, 복통, 시각장애, 수족의 경련, 심한 발한, 요통 등이 나온다. 농촌주민의 의료서비스 상의 문제점은 농촌지역에 의료자원이 적으며 의료인력이 도시에 집중되어 있는 점을 우선 들 수 있다. 더구나 농촌에는 전문의가 적다. 농촌에 있는 의사 중 많은 수가 보건지소에 배치된 공중보건의로써 임상수련을 충분히 받지 않은 상태에서 진료에 임하고 있다. 그리고 농어촌 지역의료보험이 군단위의 조합주의를 택함으로써 몇가지 문제를 제기하고 있다. 즉 소득수준이 낮은 농민을 별도로 조직하게 되므로 농민부담이 소득에 비해 상대적으로 커지는 점이다.³²⁾ 교육이나 건강문제 뿐 아니라 상·하수도 등을 위시해서 생활환경문제나 농촌환경오염문제등이 이미 위협수위를 넘고 있다. 예컨대 별도의 하수도 시설 없이 생활하수가 쏟아져 나와 농촌의 지하수를 오염시키고, 농공단지 내의 유해물질을 취급하는 공장에서도 별도의 하수로 없이 여과되지 않은 하수를 마을 곳곳에 방출한다. 이러한 생활여건의 불비는 농촌환경을 파괴할 뿐 아니라 농촌주민의 건강을 위협하는 요소이다. 개방농정 이후 조성된 농촌공업화단지 이웃의 농민은 실로 환경파괴의 위협을 느끼지 못하는 사이에 피해를 볼 입장에 놓여 있는데 이 사실이야말로 중대한 사회문제이다.

IV. 농촌사회문제에 대한 현행정책과 문제점

30) 한국여성개발원, 농촌여성의 건강상태에 관한 연구, 1987, pp.22-33.

31) 이영대, "농작업 사고방지책으로서 교육개선방향", 한국농업교육학회지 제 22 권 제 1 호, p.74.

32) 유승훈, "농촌주민들의 건강상태와 농촌의료대책", 21세기 농정발전방향구상을 위한 기초연구 II, 한국농촌경제연구원, 1988, pp.85-91.

한국자본주의의 발전 과정에서 발생한 농촌문제가 80년대 들어 보다 심각해지자 정부는 「농어촌문제 종합대책」(1986년 3월 5일 발표), 농어가부채 경감대책」(1987년 3월 16일 발표), 「농어가소득 배가계획」(1988년 5월 2일 발표) 등을 발표해 왔다. 1970년대 말의 개방농정 이래 정부가 구상하고 추진해 오던 이러한 일련의 정책들의 연장선상에서 정부는 기존 정책들을 종합하고 미비점을 보완하여 1989년 4월 28일 「농어촌발전종합대책」을 발표하였다. 본고에서는 농촌사회문제에 대한 정부의 종합대책이라고 할 수 있는 이 「농어촌발전종합대책」이 과연 스스로 표방하고 있듯이 농민의 삶의 질을 향상시켜 복지농어촌을 건설할 수 있는 대책인지 그 내용을 살펴보고 문제점을 지적하고자 한다.

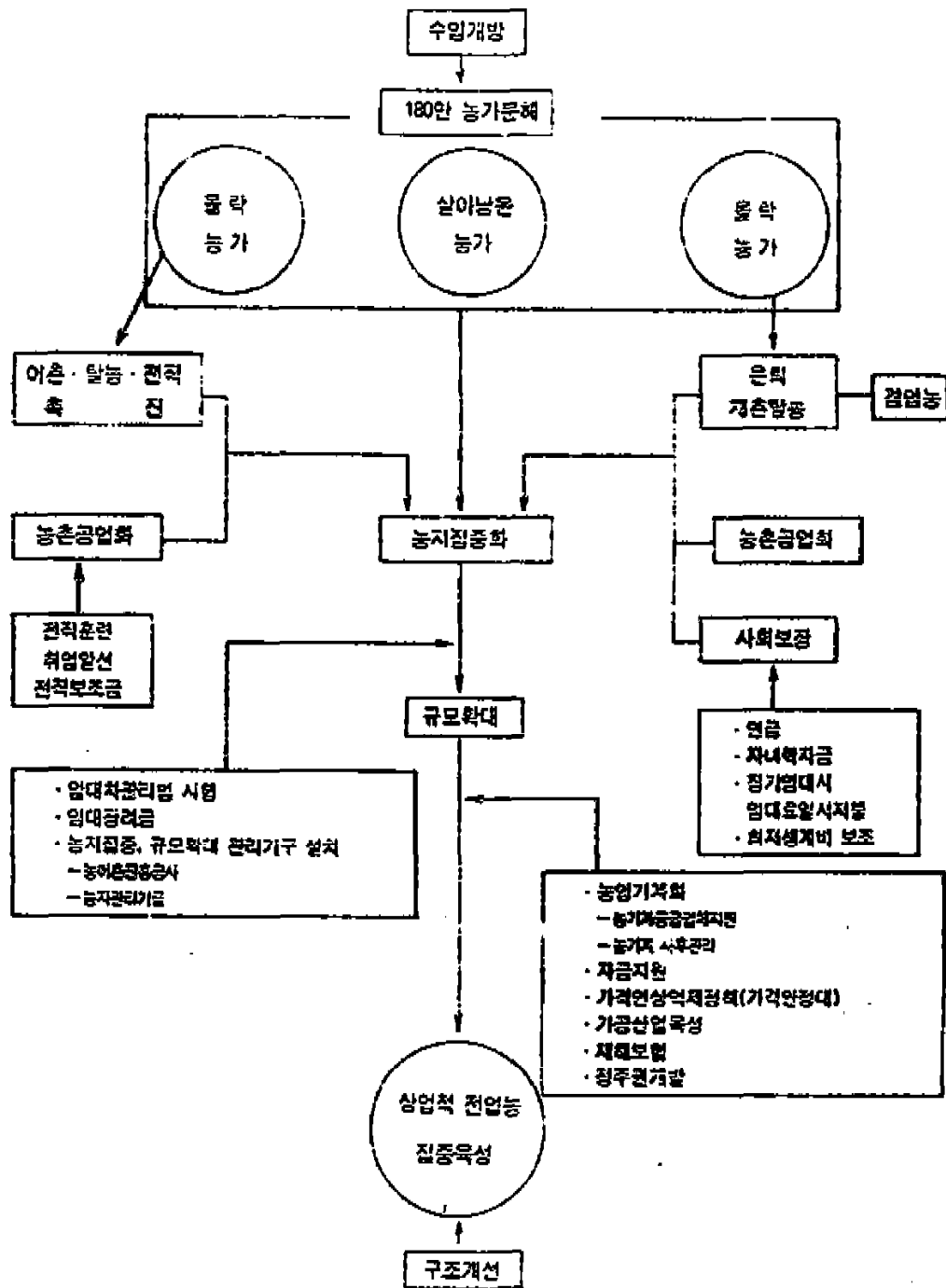
「농어촌발전종합대책」은 경제의 국제화 개방화 추세에 따라 농산물의 시장개방은 불가피하다는 전제 하에 <그림-2>에서 보듯이 180만 농가를 분해하여 살아남는 농가와 몰락농가로 나누고 농업구조개선정책과 농촌공업화정책, 그리고 사회보장정책으로 대응해 나가겠다는 것이다. 소위 '살아남는' 농가에게 농지를 몰아주어 약 50만호 정도의 상업적 전업농으로 육성하여 국제경쟁력 있는 농업을 만들고, '몰락'농가는 탈농시켜 농촌공업화의 추진으로 그 노동력을 흡수하거나 연금과 같은 사회보장제도로 대처하여 비야흐로 2000년대에는 복지농촌을 건설하겠다는 것이다. 이와 같은 정부의 농업 농촌발전구상의 골격을 이루고 있는 농업구조개선정책과 농촌공업화정책, 사회보장정책이 농업문제, 농민문제(빈곤, 노후문제, 건강, 교육 등)에 대한 현실적인 대응책인지 비판적으로 검토해 보자.

수입개방을 전제로 국제경쟁력 있는 강한 농업을 육성하기 위해 농가유형별로 선별적 정책을 실시하고 대다수 영세농은 탈농을 유도하는 한편 극소수 상층농에게 규모확대를 위한 지원을 집중하겠다는 농업구조개선정책으로 결코 국제경쟁력을 확보해 낼 수 없다는 것은 이미 지적되어 왔다.³³⁾ 즉 수입개방을 강요하고 있는 미국만 예를 들더라도 1985년 농가호당 경지 면적이 185.3ha로 같은 해에 1.1ha였던 한국과 비교해 무려 168배나 되고, 정부가 육성목표로 하고 있는 상업적 전업농의 경지구모도 2000년에 2.7ha에 불과하여 국제경쟁이 도저히 불가능하다. 쌀까지도 거론하는 전면적인 수입

33) 박진도, 「농축산물 수입자유화론 비판과 한국농업의 발전방향」, 수입개방과 한국농업, 한국농어촌사회연구소 편, 비봉출판사, 1990 참조.

개방을 전제로 한 채 농지 집중화를 포함한 각종 지원을 통해 극소수의 엘리트 농가를 육성한다는 것이 결코 농업문제를 해결할 수 있는 것이 아님은 확실하다.

<그림 2> 농어촌발전종합대책의 농업발전 구상



자료 : 박진도, 「농축산물 수입자유화를 비판과 한국농업의 발전방향」, p.143 인용

농가의 빈곤의 원인이 영농규모의 영세성과 농외소득원의 제약에 있기 때문에 이를 탈피하기 위해서는 영세농을 탈농시키고 농외소득증대를 위해 농촌공업화를 추진해야 한다고 하고 있다. 정부는 1988년 현재 122개소의 농공지구(12만 7천명)를 1993년까지 350개소로 늘려서 100만명을 취업시켰다고 하고 있다. 이를 통해 농가소득을 1987년의 2배로 끌어 올리고 농가소득 중 농외소득의 비중을 1987년의 39%에서 70%로 높인다고 계획을 세우고 있다. 그러나 이 계획의 현실성과 효과 역시 의문시 되고 있다. 그간의 수출중심의 공업화 전략과 중앙집권적 사회구조로 인해 공업이 임해공업단지 또는 대도시를 중심으로 발전해 왔기 때문에 그러한 정치·경제구조의 근본적인 변화 없이 공업을 지방으로 분산시킨다고 해도 농촌주민들의 입장에서 농촌사회를 긍정적인 방향으로 재편시키는데는 한계가 있을 것이다. 이미 추진된 결과를 보더라도 업종이 농업, 농촌과는 거의 관련이 없이 도시로부터 자본과 원료, 숙련노동력 등을 가져와서 농촌에서 가공해 나가는 형태라 농촌주민에게 귀속될 부가가치란 단순노동의 임금소득 정도일 뿐이다. 그 농임수준으로는 가계를 유지하기도 어려운 상태다. 따라서 이러한 방식의 농촌공업화란 농민들의 삶의 질을 높이기 위하여 탈농 전직과 소득증대를 확보해 줄 수 있는 정책이 아니며, 본질적으로 공업용지의 부족과 지가 상승, 임금상승, 공업용수난에 대처하기 위한 자본의 요구에 따른 것에 불과하다.

이렇게 정부가 「농어촌발전종합대책」에서 골간 정책으로 내세우고 있는 농업구조개선정책과 농촌공업화정책이 현실성과 효과에 있어 많은 의문과 비판이 제기되고 있음은 물론 종합대책의 일환인 일련의 사회복지정책들 역시 그 모호성과 그것이 안고 있는 많은 문제점들로 인해 비판받고 있다. 정부는 「농어촌발전종합대책」의 한 항목으로 '농어민부담경감과 농어가 경제안정'이라는 항목 속에 농어민 자녀 학자금 지원, 농업재해보상제도, 농어민연금제도를 제시하고 있다. 이러한 정책들은 농가파산과 부채누증으로 농어민의 불만이 팽배해진 현실을 무마하며 소농축출을 통한 구조조정정책을 완결시키려는 수단으로서, 국가가 국민의 건강하고 행복한 삶을 보장하기 위해 실시하는 복지제도로서의 내실이 없다.

농가주부들이 가장 고심하고 있는 자녀교육과 관련하여 정부는 영세민 자녀의 학자금면제를 먼지역 소재 중학교와 실업계 고교에 다니는 학생에

한하고 있던 것을 1ha미만 농어가 자녀까지로 확대하겠다고 계획을 수립하고, 1991년 503억원, 1992년 566억원을 지원하겠다고 발표하였다. 그러나 교육시설, 우수 교원의 확보 등 교육의 질과 관련된 문제는 그 대책을 강구하고 있지 않기 때문에 대부분의 농가에서 진학을 위해 도시로 자녀를 유학 보냄으로써 농촌가족들이 겪게 되는 경제적, 심리적 타격과 일상생활에서의 어려움은 해결될 대책이 없는 상황이다.

교육문제 이외에도 농민들이 다른 계층에 비해 그 혜택에 있어 소외되고 있는 복지제도가 연금제도와 농업재해보험제도이다. 농업재해보험제도는 '92년 이후 실시를 목표로 하는 계획에 따라 착실히 사업준비를 하고, '91년까지 실험사업에 대한 평가를 완료하고 이를 토대로 제도를 실시하겠다는 것인데 이는 79년부터 논의되어 온 것인데도 구체적인 내용이 없어 실시 의지조차 의심스럽다. 농어민연금제도 역시 구체적인 내용이 없기는 마찬가지이다. 「농어촌발전종합대책」에서는 농어민에 대한 연금을 막연히 '90년대 중반부터 실시할 목표로 '92년까지 기본조사를 통해 연금설계를 완료하고 기본설계에 입각하여 3년간 시범사업을 추진한 후 실시한다고 발표했다. 1992년 농수산부 중점추진시책에 따르면 관계부처로 구성된 '도입준비위원회'를 구성, 운영하고 구체적인 각출료, 급여수준 등을 결정할 것으로 계획하고 있다. 88년도 농수산부 주요업무자료에 따르면 실시방법은 연금각출은 본인이 50%, 국가가 50%를 부담하고 관리운영비는 전액 국고부담으로 한다는 것이다. 대상은 일성규모 이상의 경영주는 강제가입토록 하고 법인 및 관련종사자는 임의가입토록 하고 기금조성은 각출료 및 기금운영수익으로 한다고 계획하고 있다. 급여의 종류는 노령연금, 경영이양연금, 장해보상연금 등으로 하고 관리기관으로 가칭 농어민연금관리공단을 별도로 설치한다는 것이다. 현재 연금제도를 둘러싸고 농촌경제연구원과 보사부가 별도의 농민연금제도에 대한 찬반을 제기하고 있으나 문제의 핵심은 현재의 농가소득으로는 연금보험료를 내기가 힘들며 또한 최저의 보험료를 내게 되면 가장 낮은 연금액을 받게 되어 충분한 노후생활이 보장되지 않아 '농민을 위한 연금'이 아니라 '연금을 위한 연금'이 될 것이라는 비판이 많다. 농업재해보험이나 연금제도 모두 국가의 획기적인 재정지원 없이 수익자부담의 보험방식으로 제도가 만들어지면 의료보험제도의 경험에서 보듯이 제도의 성

34) 의료보험제도는 다른 제도에 비해 적극적으로 문제제기가 되어 많은

공적인 효과를 기대하기 어려울 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 「농어촌발전종합대책」은 실질적으로는 농업 포기를 선언한 소극적인 정책에 불과하기 때문에 60년대 이래 심화되어 온 농업, 농촌문제의 해결책이 될 수 없으며, 따라서 농촌주민들의 인간다운 삶을 보장할 수 없다.

논의가 있어 왔기 때문에 여기서 다시금 논의하지 않고자 한다. 다음의 글을 참조할 것. 김연명, 「농촌복지정책의 현실과 과제」, 농민과사회 1991년 가을, 한길사.