

기본연구 2013-23

# 고령화시대 제주지역 농촌 노동력 확보 방안

강승진 · 김철민

 **제주발전연구원**  
Jeju Development Institute  
[www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)



# 발 간 사

1차산업이 차지하는 비중이 큰 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족 현상과 노동력 저하 현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있습니다.

제주도의 농촌지역은 감귤과 월동채소류 등 밭농업이 제주지역농업 노동력의 대부분을 차지하고 있어 제주지역농업의 미래성장을 위해 농업 인력 수급의 안정화가 급선무입니다.

과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 '수눌음'을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌 인구 감소와 고령화 등으로 이웃 간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황입니다.

이러한 맥락에서 고령화시대에 따른 제주지역의 농촌 노동력 문제를 해결하고 농업·농촌 활성화를 도모하기 위해 제주지역 농촌 노동력 확보 방안 연구는 매우 의미가 있다고 봅니다.

이번 연구가 씨앗이 되어 앞으로 제주지역 농촌 노동력 확보 방안을 통한 제주지역 경제 활성화 및 농업·농촌 발전이 현실화되기를 기대하며, 연구에 참여해 주신 연구원 여러분의 노고와 연구 및 자료협조에 많은 도움을 주신 농협경제연구소, 한국농촌경제연구원, 제주특별자치도 농축산 식품국 관계자에게도 특별히 감사드립니다.

2013년 11월

제주발전연구원  
원장 공 영 민



**연구요약**

**I. 연구 배경 및 목적**

- 농어업인력은 토지, 자본과 함께 3대 농업생산요소의 하나로서 부존자원이 부족한 우리나라의 향후 농업미래를 책임질 주체이자 주요자원으로 농업·농촌 노동력에 관한 연구는 매우 중요하며, 지방화 시대를 맞이하여 농업인력과 지역인구의 근간을 이루는 농촌지역인구에 대한 분석과 연구가 지속적으로 이루어져야 함에도 불구하고 최근 들어 이에 대한 연구는 미흡한 실정임.
- 특히, 1차산업이 차지하는 비중이 큰 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 과중과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음.
- 제주도의 농촌지역은 감귤과 월동채소류 등이 제주농업 노동력의 대부분을 차지하고 있어 제주농업의 미래성장을 위해 농업인력 수급의 안정화가 급선무임.
- 과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 ‘수눌음’을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌인구 감소와 고령화 등으로 이웃 간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황임.
- 이러한 맥락에서 본 연구는 고령화시대에 따른 제주지역의 농촌 노동력 확보를 위해 우리나라 고령화 현황과 영향 분석, 국내외 농촌 인력 및 고령화 사례, 제주지역 농촌인력 실태를 분석함으로써 안정적인 농촌인력 확보에 기여하고자 하는 것을 목적으로 함

## II. 고령화시대 제주지역 농촌 노동력 확보방안

### 1. 요약

- 제주지역 농업노동력의 안정적인 수급을 위한 종합적인 대책을 국가와 지방자치단체 차원에서 마련할 필요가 있음. 이를 전제로, 여기서는 ▲농업인력 공급 확대방안과 ▲농업인력 유지 지원방안을 중심으로 제주지역 농촌의 농업노동력 확보방안을 탐색해보고자 함. 전자가 부족한 농업노동력을 외부에서 공급하기 위한 방안이라면, 후자는 현존하는 내부의 농업노동력을 유지하기 위한 방안이라 할 수 있음. 또한, 양자의 균형 잡힌 사업 전개가 이루어질 때 비로소 제 효과를 낼 수 있을 것임.
- 농업인력 공급 확대방안으로는 ▲(가칭)농업인력지원센터 설립·운영, ▲지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축, ▲농촌 고용동향과 전망을 위한 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립, ▲다문화가정 및 귀농·귀촌인 연계, ▲외국인노동자 고용 확대, ▲젊은 인력 유입정책 활용 등을 들 수 있음. 이들 각각의 방안들은 단계별로 개별적으로 운용될 수도 있겠지만 궁극적으로는 서로 유기적인 관계 속에서 종합적으로 이루어져야 하는 측면이 있음을 간과해서는 안 될 것임.
- 그리고 농업인력 유지 지원방안으로는 ▲제주형 6차산업 도입, ▲농업 전문인력 육성, ▲제주지역에 적합한 첨단 농기계 발굴·지원, ▲농외소득 증대 등 소득안정 및 복지향상, ▲농촌 일자리 창출 등을 들 수 있음.

## 2. 정책제언

- 제주지역은 타 지역과 달리 1차산업이 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 특히, 제주지역 농업을 유지하고 안정적 농업생산을 위해서는 무엇보다도 농사일에 필요한 안정적인 인력수급 체계가 매우 필요한 실정임
- 최근 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음.
- 우선 과거 제주지역에서 전통적으로 이루어져왔던 이웃 간의 농업 인력 수급방식인 ‘수눔음’을 지역 간 농업인력 집단순환공급체계로 시범 운영하여 향후 전도적으로 확대하여 운영하는 사업을 추진하는 것도 의미가 있을 것임
- 또한 본 연구에서 제시된 세부방안들은 서로 독립된 위치에 있기 보다는 상호 보완적인 측면도 있으므로 이러한 점을 정책 기획단계에서 유기적으로 시스템화할 수 있도록 우선순위와 제시된 사업을 복합화하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 예를 들면, “농촌 고용동향과 전망을 위한 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립” 정책은 “(가칭)농업인력지원센터 설립·운영 및 지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축”을 위한 사전 준비 및 운영의 실효성을 높여주는 정책인 만큼, 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립을 먼저 수행할 필요가 있음
- 그리고, 제주지역 농촌도 점차적으로 고령화 및 과소화가 될 전망이다이기 때문에 농업인력을 최소화하고 대체할 수 있는 제주형 기계화, 첨단화, 6차산업화, 전문화, 효율화 등을 체계화하기 위한 발전계획을 수립해야 함





# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구 배경 및 목적 .....	1
2. 선행연구 검토 .....	3
3. 연구 내용 및 방법 .....	4
II. 우리나라 고령화 현황 및 영향 분석 .....	6
1. 우리나라 고령화 현황 및 실태 .....	6
2. 인구 고령화가 노동시장에 미치는 영향 .....	14
3. 농촌인구 고령화에 따른 과급 영향 분석 .....	17
III. 국내·외 농촌인력 및 고령화 대응 사례 .....	27
1. 국내 사례 .....	27
2. 일본 농촌인구 고령화 대응 사례 .....	33
3. 시사점 .....	40
IV. 고령화 및 과소화에 따른 농촌 노동력 확보를 위한 의견조사 ...	42
1. 전문가 의견조사 분석 .....	42
2. 요약 및 시사점 .....	56
V. 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 농업노동력 확보방안 ...	62
1. 제주지역 농촌인구 현황과 실태 .....	62
2. 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 농업노동력 확보방안 ...	69
VI. 요약 및 정책제언 .....	97
참고 문헌 .....	101
부 록 .....	103
Abstract .....	113

## 표 목 차

<표 II- 1> 65세 이상 고령인구 추이 .....	7
<표 II- 2> 인구 고령화 속도의 국제 비교 .....	8
<표 II- 3> 2012년 시도별 고령화 순위 .....	9
<표 II- 4> 연도별 연령별 농가인구 .....	11
<표 II- 5> 국가별 남성고령인구의 경제활동참가율 추이(1990~2001) .....	16
<표 II- 6> 연도별 연령별 경지소유면적 비중 .....	17
<표 II- 7> 경영주 연령별 경지규모별 농가수(2000년) .....	18
<표 II- 8> 경영주 연령별 경지규모별 농가수(2010년) .....	19
<표 II- 9> 연도별 연령별 논 소유면적 비중 추이 .....	20
<표 II-10> 연도별 연령별 시설면적 비중 추이 .....	21
<표 II-11> 논벼 농가의 경영주별 연령별 농작업 위탁비율(2010) .....	22
<표 II-12> 경영주 연령별 농기계 보유대수 분포(2010) .....	23
<표 II-13> 경영주 연령별 농가소득의 구성(2010) .....	24
<표 III- 1> 연도별 일본 고령인구 비율 추이 .....	33
<표 III- 2> 일본 연령별 농촌·도시인구 추이 .....	34
<표 IV- 1> 전문가 조사 응답자 특성 .....	42
<표 IV- 2> 농업인력 확보 어려운 이유 .....	43
<표 IV- 3> 월동무의 농업인력 필요도 .....	45
<표 IV- 4> 양배추의 농업인력 필요도 .....	45
<표 IV- 5> 감자의 농업인력 필요도 .....	46
<표 IV- 6> 마늘의 농업인력 필요도 .....	47
<표 IV- 7> 양파의 농업인력 필요도 .....	48
<표 IV- 8> 브로콜리의 농업인력 필요도 .....	49
<표 IV- 9> 당근의 농업인력 필요도 .....	50

<표 IV-10> 콩의 농업인력 필요도 .....	51
<표 IV-11> 발농사에 필요한 평균 농업 인력 예상 .....	51
<표 IV-12> 농업인력 지원 비중 .....	52
<표 IV-13> 주변 도움이 어려운 이유 .....	52
<표 IV-14> 타 지역 인력 고용시 애로사항 .....	53
<표 IV-15> 발농사 인력 수당과 근로시간 .....	54
<표 IV-16> 효율적인 농업인력 공급방안 .....	55
<표 IV-17> 가장 필요한 농업정책 .....	55
<표 IV-18> 발농업 인력 필요도 .....	57
<표 V- 1> 년도별 전국 및 제주지역 농가인구 비교 .....	62
<표 V- 2> 년도별 전국 및 제주지역 농가 비교 .....	63
<표 V- 3> 년도별 제주도 65세 이상 노인인구 현황 .....	65
<표 V- 4> 제주시 읍·면·동별 65세 이상 노인인구 년도별 현황 ...	66
<표 V- 5> 서귀포시 읍·면·동별 65세 이상 노인인구 년도별 현황 ...	67
<표 V- 6> 제주지역 귀농귀촌 지역분포(2008~2012년) .....	80
<표 V- 7> 외국인 노동자 도입정책의 단계별 발전과정 .....	83
<표 V- 8> 외국인력 체류 현황(2011년 12월말 현재) .....	83
<표 V- 9> 고용허가제에 의한 외국인 노동자 체류현황(2011년 12월말 현재) ...	84

## 그 립 목 차

<그림 II-1> 연도별 연령 계층별 인구 구성비 .....	6
<그림 II-2> 농촌인구와 도시인구의 고령화 추이 .....	10
<그림 II-3> 노동력 인구의 증감 시나리오별 생산가능인구 규모 .....	15
<그림 II-4> 년도별 도농간 소득격차 추이 .....	25
<그림 IV-1> 연령대별 농가소득 추이(2010년) .....	91



# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

- 경제발전 과정에서 농촌과 농가인구, 농업노동력의 감소와 고령화는 일반적 추세이고, 일정한 산업화 이후에는 농업인구 및 노동력의 감소폭과 고령화율이 점차 줄어들어 안정적 상태에 도달하는 것이 경험적으로 발견되는 법칙임.<sup>1)</sup>
- 우리나라 또한 경제개발 과정에서 부가가치가 높은 부문과 지역으로 인구의 이동이 일어났음. 그러나 우리나라의 경우 농업·농촌·농가인구의 감소속도는 산업화 선진국의 일반적인 경험과 달리 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며, 특히 젊은 농업노동력의 신규진입이 순조롭게 이루어지지 않아 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있음.
- 지난 10년간(2000~2010년) 우리나라 농가인구 추이를 살펴보면 총인구 대비 8.4%에서 5.7%로 감소, 농촌지역 65세 이상 고령인구는 4.2%에서 20.9%로 증가하여 이미 「초고령화사회」로 진입하였음. 특히, 우리농업의 국제화·개방화에 따라 향후 우리농산물 시장개방의 폭이 확대될 것으로 예상됨으로써 농촌지역은 과소화와 고령화가 더욱 심해질 것으로 전망됨
- 농어업인력은 토지, 자본과 함께 3대 농업생산요소의 하나로서 부존자원이 부족한 우리나라의 향후 농업미래를 책임질 주체이자 주요자원으로<sup>2)</sup> 농업·농촌 노동력에 관한 연구는 매우 중요하며, 지방화시대를 맞이하여 농업인력과 지역인구의 근간을 이루는 농촌지역

1) 김경덕, 농촌농가인구 및 농업노동력 중장기 전망과 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2004.

2) 국무총리실, 2013. 9

인구에 대한 분석과 연구가 지속적으로 이루어져야 함에도 불구하고 최근 들어 이에 대한 연구는 미흡한 실정임.

- 특히, 1차산업이 차지하는 비중이 큰 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 과중과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음.
- 제주도의 농촌지역은 감귤과 월동채소류 등이 제주농업 노동력의 대부분을 차지하고 있어 제주농업의 미래성장을 위해 농업인력 수급의 안정화가 급선무임.
- 과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 '수눌음'을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌인구 감소와 고령화 등으로 이웃 간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황임.
- 또 제주도내 43개 읍·면·동 가운데 연동(6.6%)·노형동(6%)을 제외한 전 지역이 '고령사회'이고 고령사회지역도 15곳이나 되었음. 더구나 고령사회지역 중 3~4곳도 조만간 초고령사회로 들어설 비율로 파악되어 농촌지역 노동력을 담당할 인구가 고령사회로 변함에 따라 농업노동력의 안정적인 수급을 위한 종합적인 대책을 국가와 지방자치단체 차원에서 마련할 필요가 있음.
- 이러한 맥락에서 본 연구는 고령화시대에 따른 제주지역의 농촌 노동력 확보를 위해 우리나라 고령화 현황과 영향분석, 국내·외 농촌인력 및 고령화 사례, 제주지역 농촌인력 실태를 분석함으로써 안정적인 농촌인력 확보에 기여하고자 하는 것을 목적으로 함

## 2. 선행연구 검토

- 김대성(2011) 등은 전남의 당면과제에 따른 키워드를 통해 고령화에 따른 인구구조 변화를 파악하여 사회적 기업 추진 등 정책적 대응을 위한 고령화시대 전남의 대응방안 주제로 노인서비스 분야의 전략적 기획의 도입과 적합성 검토, 노후소득 증대방안을 통해 전남 지역의 대응방안을 모색함
- 정명채(2005)는 농정여건 변화에 따른 고령화를 분석하여 농업의 정책 개발로의 활용을 위해 농어촌 노령화와 농정 대책이라는 주제로 농정여건 변화와 농어촌의 노령화, 농업의 국면 전환을 위한 정책개발을 제시함
- 김철민(2012)은 우리나라는 선진국보다 급속한 고령화를 겪고 있고 특히 도시에 비해 농촌이 더 심하다는 관점에서 농촌인구 고령화의 파급 영향과 시사점이라는 주제로 농촌인구 고령화의 현황과 파급 효과, 대응방안, 농협의 농촌인구 고령화 대책 등을 통해 시사점을 제시함
- 김병률(2010) 등은 농업부문의 고용인력 수급 불일치가 지속 또는 심화될 경우에는 고용문제가 우리농업의 미래에 심각한 장애요인이 될 것으로 봄. 따라서 우리농업의 미래성장을 위해 농촌인력의 안정화가 급선무라는 차원에서 농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안이라는 주제로 농업인력 수급실태 조사·분석, 농산업체 외국인력 수요 추정 및 공용실태 분석, 외국의 고용제도 등을 통해 농업인력 안정화 방안을 제시함

### 3. 연구 내용 및 방법

- 1차산업이 차지하는 비중이 큰 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하 현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음. 따라서 제주지역 농업을 유지하기 위해서는 농사일에 필요한 안정적인 인력수급 체계가 매우 필요한 실정임.
- 과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 '수눌음'을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌인구 감소와 고령화 등으로 이웃 간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황임.
- 또한, 농업분야의 인력 수요·공급은 작물의 파종이나 수확 시기에 따라 서로 겹치거나 계절별로 변동이 심해 많은 농가의 경우에는 인력부족 현상을, 농업 근로희망자의 경우에는 구직의 어려움을 겪는 인력수급의 불일치 현상이 나타나고 있기도 함. 이에 따라 농업 노동력의 안정적인 수급을 위한 종합적인 대책을 국가와 지방자치단체 차원에서 마련할 필요가 있음.
- 이러한 맥락에서 우리나라 고령화에 대한 현황과 영향분석을 통해, 국내외 농촌인력 및 고령화 사례를 벤치마킹하고, 제주지역의 과제를 분석함으로써 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 노동력을 확보하는 방안을 마련하여 농촌 노동력의 부족을 해소하는데 기여하고자 하는 것을 목적으로 함.
- 이를 위해 2장에서는 우리나라 고령화 현황과 실태, 인구 고령화가 노동시장에 미치는 영향, 농촌인구 고령화에 따른 파급 영향 분석을 중심으로 살펴봄.



- 3장에서는 농촌인력에 대한 국내사례와 일본 농촌인구 고령화 대응 사례를 살펴보고 이를 중심으로 시사점을 제시함.
- 4장에서는 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 노동력을 확보하는 방안을 제시하기 위해 전국 및 제주지역 농촌인구 현황과 실태, 전문가 의견조사를 통해 제주지역 농업노동력 실태 및 과제를 살펴보고, 전문가 의견조사와 국내외 사례를 중심으로 하여 제주지역 농촌 노동력 확보를 위한 방안을 수립함.
- 특히 연구의 한계로 인하여 감귤산업을 연구범위에서 제외하여 주요 발작물 중심으로 진행됨으로써 향후 연구과제로 추진되어야 하는 과제가 됨.

## Ⅱ. 우리나라 고령화 현황 및 영향 분석

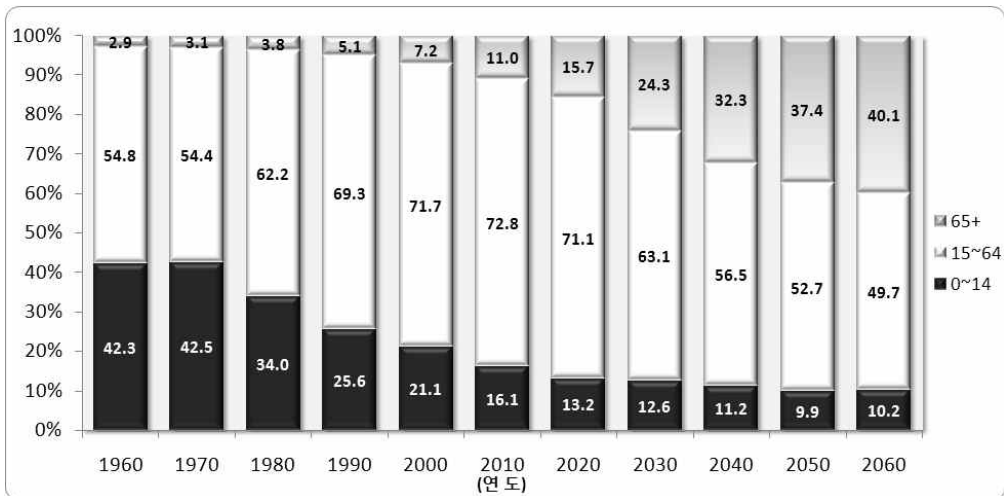
### 1. 우리나라 고령화 현황 및 실태

#### 1) 우리나라 고령화 현황

- 2012년 현재 65세 이상 고령인구<sup>3)</sup>는 11.8%(589만 명), 15~64세 생산 가능 인구는 인구의 73.1%(3,656만 명), 0~14세 유소년인구는 756만 명(15.1%)임
- 고령인구는 2012년 589만 명(11.8%)에 비해, 2030년 1,269만 명(24.3%)으로 2.3배, 2060년 1,762만 명(40.1%)으로 3배 이상 증가할 것으로 전망됨<sup>4)</sup>

<그림 Ⅱ-1> 연도별 연령 계층별 인구 구성비

(단위: 천명, %)



자료: 통계청. 2011. 『장래인구추계』. 중위가정 기준

3) 우리나라에서 고령자 또는 노인의 범위는 법령에 따라 상이한데 통계청의 『2012 고령자통계』에서는 주로 65세 이상 인구를 대상으로 하고 있음. '노인복지법'에서는 65세 이상인 자를 노인으로 규정하고 있고 '고령자고용촉진법'에서 고령자는 55세 이상, 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자로 규정하고 있음

4) 통계청. 2011. 『장래인구추계』 참조

- 우리나라는 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 정도로 빠른 고령화를 보여주고 있는데, 출산율의 하락과 기대수명의 연장이 주요한 원인으로 지적되고 있음

<표 II-1> 65세 이상 고령인구 추이

단위 : 천명, %

연 도	2000 (고령화)	2010	2017 (고령)	2020	2026 (초고령)	2030
총인구	47,008	49,410	50,977	51,435	52,042	52,160
65세 이상	3,395	5,452	7,119	8,084	10,840	12,691
비 율	7.2	11.0	14.0	15.7	20.8	24.3

자료 : 통계청, 2011. 장래인구 추계, 중위가정 수준.

- 우리나라는 2000년 고령화사회로 접어든 이래 세계에서 유례 없이 빠른 속도로 고령화 되고 있음.
  - 65세 이상의 고령인구가 7% 이상인 사회를 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회라고 정의할 때,
  - 65세 이상의 고령 인구 비율이 7%에서 14%에 도달하는데 걸리는 기간이 17년이며, 14%에서 20%에 이르는 기간은 9년에 불과하여 선진국이 경험한 고령화 속도에 비해서 빠른 속도로 진행되고 있음을 알 수 있음 <표 II-2>.
- 이는 프랑스의 115년, 미국의 73년에 비해 매우 급격한 변화이며 고령사회로의 이행이 빠르게 진행되었던 일본의 24년보다도 훨씬 짧은 기간이 소요된 것으로 평가됨.

<표 II-2> 인구 고령화 속도의 국제 비교

고령인구 비율 국가	도달 년도			증가 소요 년수	
	7% (고령화사회)	14% (고령사회)	20% (초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2017	2026	17	9
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2018	115	39
미 국	1942	2015	2036	73	21
영 국	1929	1976	2026	47	50
독 일	1932	1972	2009	40	37

자료 : 통계청, 2006. 「장래인구 추계결과」

- 우리나라 고령인구의 비중은 다른 선진국에 비해 높지는 않으나 고령화의 속도가 급격하다는 것이 문제점으로 지적될 수 있음. 고령화가 완만히 진행된 유럽 국가들은 최근 공적연금 개혁과정 중 경험하고 있는 정치·사회적 혼란을 볼 때 우리나라의 경우에는 급격한 고령화로 인해 유럽국가들보다 심각한 혼란을 겪게 될 우려가 예상됨.
- 고령화 문제에 적절히 대처하기 위해 다각도의 현상파악이 시급한데 지금까지의 연구는 현재의 노인빈곤이나 소득불균형 문제 및 국민연금에만 논의가 집중된 경향이 있음. 그런 의미에서 농촌 고령화에 대한 노동력 확보 방안에 대한 접근은 매우 의미가 있음

## 2) 시·도별 고령화 비교

- 2012년 시·도별 고령화를 비교해 보면 <표 II-3>과 같이 인구별로는 전남이 20.9%로 1위, 경북과 전북이 17.0%로 2위이고, 제주는 13.4%로 7위를 나타내고 있으며, 전국 평균은 11.8%로 나타남

<표 II-3> 2012년 시도별 고령화 순위

구분	총인구	65세 이상			총가구	65세 이상		
		65세 이상	%	순위		65세 이상	%	순위
전국	50,004,441	5,889,675	11.8	-	17,950,675	3,388,412	18.9	-
전남	<b>1,768,274</b>	<b>369,490</b>	<b>20.9</b>	<b>1</b>	<b>697,722</b>	<b>239,830</b>	<b>34.4</b>	<b>1</b>
경북	2,644,525	450,262	17.0	2	1,039,017	277,137	26.7	3
전북	1,804,627	306,911	17.0	2	679,028	188,615	27.8	2
강원	1,502,880	241,064	16.0	4	581,218	141,793	24.4	4
충남	2,131,740	332,845	15.6	5	797,944	193,542	24.3	5
충북	1,550,851	219,456	14.2	6	582,687	126,848	21.8	7
제주	<b>558,702</b>	<b>74,910</b>	<b>13.4</b>	<b>7</b>	<b>194,815</b>	<b>44,459</b>	<b>22.8</b>	<b>6</b>
경남	3,247,262	417,237	12.8	8	1,191,649	255,818	21.5	8
부산	3,444,827	432,713	12.6	9	1,272,041	262,673	20.6	9
대구	2,475,119	271,923	11.0	10	890,369	159,601	17.9	10
서울	9,975,881	1,029,138	10.3	11	3,535,741	575,649	16.3	11
광주	1,513,516	146,709	9.7	12	537,645	86,018	16.0	12
경기	11,936,855	1,111,512	9.3	13	4,036,972	570,569	14.1	14
대전	1,539,956	142,817	9.3	13	558,233	78,517	14.1	14
인천	2,793,288	259,629	9.3	13	966,165	140,579	14.6	13
울산	1,116,138	83,059	7.4	16	389,429	46,764	12.0	16

자료 : 통계청

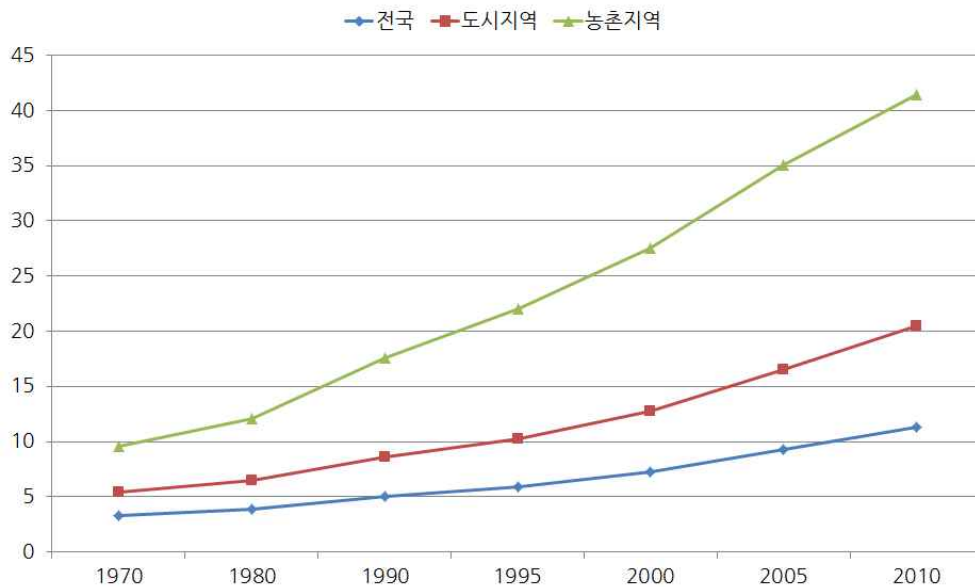
### 3) 농촌·농가인구의 고령화 실태

#### (1) 농촌인구의 고령화

- 농촌인구의 고령화는 도시보다 빠르게 진행되어 이미 2000년에 고령사회, 2010년에 초고령사회로 진입하였는데 이는 전국 평균보다 17년이나 빠른 것임

- 농촌인구는 1970년 1,850만 명에서 2000년 930만 명, 2010년 524만 명, 2012년 500만 명으로 급격하게 감소하여 전체인구에서 차지하는 비중도 1970년 58.8%, 2000년 20.3%, 2010년 12.3%, 2012년 9.8%<sup>5)</sup>로 감소하였음
- 농촌인구 가운데 65세 이상 고령인구가 차지하는 비중은 1970년 4.2%에서 2000년 14.7%, 2010년 20.9%로 증가하였는데 비해 도시는 1970년 2.1%, 2000년 5.5%, 2010년 9.2%에 불과하여 농촌의 고령화가 훨씬 빠르게 진행되고 있음
- 전국 평균 65세 이상 고령인구의 비중은 1970년 3.3%에서 2000년 7.3%, 2010년 11.3%로 증가하였는데 농촌과 도시의 사이에 위치하고 있음

<그림 II-2> 농촌인구와 도시인구의 고령화 추이



자료: 통계청. 각 연도. 『인구주택총조사』.

5) 국토교통부. 도시계획현황, 각년도.

**(2) 농가인구의 고령화**

- 연령별로 농가인구를 보면 1970년대에는 14세 이하의 인구가 최빈층이고 그 다음이 20~49세의 청장년층이었는데, 1980년대와 1990년대에는 20~49세의 청장년층이 최빈층이고 그 다음이 10대로 나타났다
- 2000년대에는 60세 이상의 고령인구가 최빈층이고 10대 최소층으로 전환되고 점점 60세 이상 인구의 비율이 증가하는 것으로 나타남
  - 1990년 이후 50세 이상 계층이 그대로 상향 이동하여 고령 농가로 잔류하는 추이를 그대로 보여주고 있음

**<표 II-4> 연도별 연령별 농가인구**

(단위 : 천명, %)

연도	14세 이하		15~19세		20~49세		50~59세		60세 이상		농가인구	
	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율	인구	비율
1970	6,271	43.5	1,497	10.4	4,404	30.5	1,107	7.7	1,143	7.9	14,422	100
1975	4,780	36.1	1,980	15.0	4,212	31.8	1,108	8.4	1,164	8.8	13,244	100
1980	3,230	29.8	1,684	15.6	3,701	34.2	1,074	9.9	1,138	10.5	10,827	100
1985	2,114	24.8	1,271	14.9	2,830	33.2	1,129	13.2	1,177	13.8	8,521	100
1990	1,370	20.6	734	11.0	2,259	33.9	1,111	16.7	1,187	17.8	6,661	100
1995	680	14.0	423	8.7	1,626	33.5	867	17.9	1,255	25.9	4,851	100
2000	459	11.4	262	6.5	1,301	32.3	676	16.8	1,333	33.1	4,031	100
2005	335	9.8	158	4.6	989	28.8	601	17.5	1,351	39.3	3,434	100
2010	270	8.8	133	4.3	793	25.9	587	19.2	1,279	41.8	3,062	100
2011	169	5.8	127	4.4	699	24.1	593	20.5	1,307	45.1	2,895	100
2012	152	5.3	125	4.4	653	22.9	573	20.1	1,344	47.2	2,847	100

자료 : 통계청, 농가인구

### (3) 고령화의 원인과 예상되는 문제점

- 다른 여러 선진국에서와 마찬가지로 우리나라에서도 도시보다는 농촌지역에서 고령화가 훨씬 빨리 진행되고 있음. 그 원인으로 농촌현지에서도 노령화가 점진적으로 진행되고 있을 뿐만 아니라 농촌의 젊은이들은 보다 나은 직업 선택과 소득 증대를 위하여 도시로 이동하고 도시지역에서 일하다 은퇴하는 나이든 사람들의 귀농·귀촌 때문으로 밝혀지고 있음
  
- 시대와 문화적으로 차이는 있었겠지만 노인은 사회적으로 존경과 우대의 대상이었고 경쟁의 대상이 아니었음. 유학사상으로 충만하였던 동양권 특히 우리나라에서는 충효사상을 바탕으로 노인에 대한 공경을 사회적으로 제도화하였음. 또한 시장개방과 농산물 가격 하락에 따른 도농 소득 격차, 눈높이 맞는 일자리 부족과 농촌 기반 미흡 등이 농촌에서 젊은이들이 이농하게 되면서 농촌과소화로 고령화를 증가시키는 원인이 되고 있음.
  
- 그러나 시대가 변하여 노인층 인구가 급증하고 사회·경제적 환경이 급변함에 따라 노인의 희소성이 사라졌을 뿐만 아니라 오히려 경제적 피부양자로서의 사회적 부담을 크게 증가시키는 요인이 되고 있음. 결과적으로 오늘날의 노인층은 과거의 노인들이 받을 수 있었던 효도를 바탕으로 한 공경은 기대할 수도 없는 회색지대에 놓이게 되었고 이러한 시대적 상황은 현실이기 때문에 이를 극복하는 지혜를 서둘러 마련해야 함.
  
- 일반적으로 인구가 고령화되면서 농업부문에서 직간접적으로 당면하는 문제는 몇가지로 요약될 수 있음



- 첫째는 농촌 고령화 진행속도가 너무나 빨라서 앞으로 우리나라의 농업이 언제까지 유지될 수 있을 것이냐는 본원적인 문제임
- 둘째는 인구의 고령화와 더불어 노인인구의 급증, 가족구조의 변화로 여성의 사회참여 증가, 외국농산물의 수입확대로 인한 농가경제의 악화 등으로 인하여 농촌과소화 및 농촌주민의 복지수요가 급증하고 있어서 농촌복지의 획기적 개선대책이 없이는 농업발전이나 농촌사회의 안정을 기대할 수 없게 된 것임.
- 셋째는 고령화와 더불어 급격히 진행되고 있는 도시화에 맞추어 도시지역의 소비자들에게 적합한 농식품을 공급하는 효율적 유통시스템의 확립과 관련된 문제임
- 넷째는 국가 전체적으로 건강한 고학력 신세대 노인들이 급증하는데 따라 이들의 취향에 맞도록 하는 농식품 공급전략과 농촌 고령인구에 적합한 일자리 창출 방안을 수립하는 것임

## 2. 인구 고령화가 노동시장에 미치는 영향<sup>6)</sup>

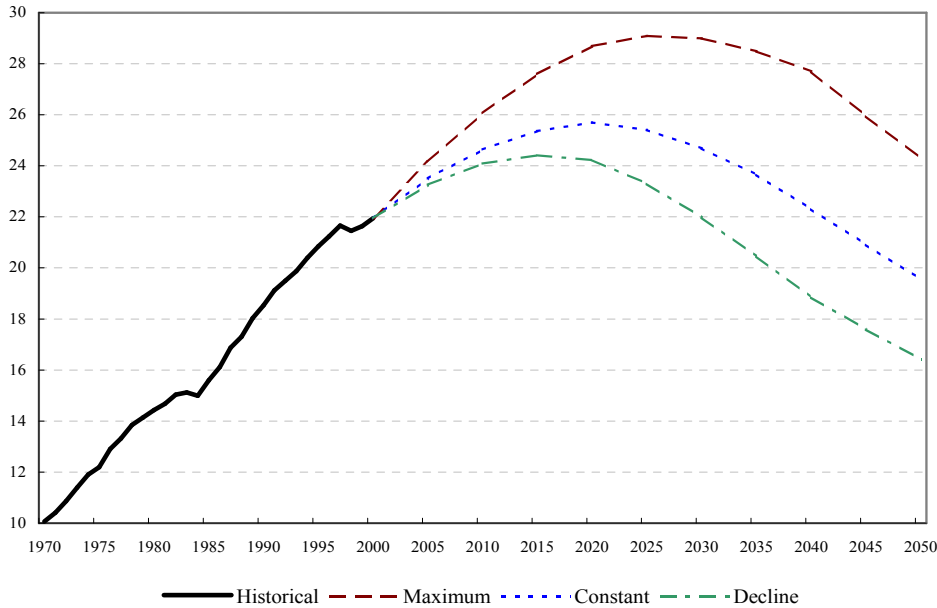
- 현재 진행 중인 인구통계적 변화는 노동력 인구 증가에 분명 부정적인 영향을 미칠 것임. 향후 노동력 인구 규모는, 인구통계적 변화 뿐 아니라 경제활동 참가율 변화에 달려있음. 경제활동 참가율을 정확하게 예측하기는 어렵기 때문에 향후 반세기 동안 경제활동 참가율 변화에 대한 상이한 가정에 근거한 시나리오들을 참조하여 제시함.
- 첫째, "현상 유지" 또는 기본 시나리오에서는, 연령 및 성별에 따른 경제활동 참가율이 2000년 수준으로 일정하게 유지될 것이라고 가정함. 따라서 노동력 인구(25세~54세) 증가는 향후 20년 동안 상당히 감소할 것으로 예상함. 노동력 인구는 2000년 2천2백만 명에서 2020년 전후로 약 2천7백만 명 정도로 최고치를 기록한 후 2050년에 약 천 9백5십만 명으로 감소하게 됨.
- 두 번째, "감소" 시나리오에서 노인 인구의 경제활동 참가율이 2000년부터 2040년 사이 OECD 국가의 2000년 평균 가운데 낮은 수준으로 접근하여 이후 일정하게 유지될 것으로 가정함. 이는 공적 연금 제도가 성숙함에 따라 점점 더 많은 고령 근로자가 현재보다 낮은 연령에서 은퇴할 것이라는 가정을 포함함. 이 경우 노동력 인구는 2020년에 정점에 이르지만, "현상 유지" 시나리오의 약 2천 4백만 명보다 낮은 수치이며 이후 2050년까지 천 6백 5십만 명으로 줄어들 것임.

---

6) 손민중, 인구고령화가 노동시장에 미치는 영향, 삼성경제연구소, 2012.

- 마지막 "최대" 시나리오에서는 연령별, 성별 경제활동 참가율이 2000년부터 2040년 기간 동안, 2000년 OECD 국가들에서 관찰된 최대 비율에 접근하고 이후 일정한 수준으로 유지될 것으로 예상함. 한국의 경우 이는 청년층과 60세까지 여성들의 경제활동 참가율의 급격한 상승으로 이어질 것임. 이 시나리오에서 노동력 인구는 2025년에 2천9백만 명에 달해 "현상 유지" 시나리오의 추정치보다 훨씬 높은 수준을 보이며, 이후 2050년에 2천4백만 명을 약간 상회하는 수준으로 감소할 것임.

<그림 II-3> 노동력 인구의 증감 시나리오별 생산가능인구 규모  
(단위 : 백만)



주 : 기본 시나리오는, 5년 단위 연령 그룹과 성별에 따른 경제활동 참가율이 2000년 수준으로 일정하게 유지될 것이라고 가정함. "감소" 시나리오는 45~49세 그룹까지는 일정한 참가율을 가정하고 50세 이상 그룹에서는 2040년까지 하락하여, OECD 2000년도 평균 비율과 동일해질 것으로 예상함. "최대" 시나리오는 2040년까지 연령별, 성별 참가율이 2000년 OECD 국가들에서 관찰된 최대 비율로 근접하고 이후 일정하게 유지될 것으로 가정함.

자료 : 통계청, OECD

- 이러한 전망의 전제로 제시되는 인구고령화에 따른 노동공급 감소는 여성과 고령 인력의 참여, 이민이나 퇴직연수의 조정으로 대처할 수 있음. 향후 50년간 노동력 인구 규모는 시나리오별로 상당히 다름. 이들 시나리오는 공통적으로 향후 20년에서 30년 기간 동안 노동력 인구가 감소하고, 이후 마이너스 성장을 할 것이라는 점을 보여주고 있음.
- 또한 상당한 정책 및 제도적 환경의 변화가 경제활동 참가율에 영향을 미쳐 향후 수십 년간 노동력 인구 증가율의 하락 정도를 변화시키고, 궁극적으로 노동력 인구 감소를 제한할 수 있다는 점을 시사함. 또한 이는 더 많은 노인층이 근로시간의 축소에도 불구하고 계속 일을 할 수 있는 여건(gradual phase-out)을 마련하는 것이 중요함을 뜻함.

<표 II-5> 국가별 남성고령인구의 경제활동참가율 추이(1990~2001)

고령인구경제 활동참가율 구간 (1990~2001)	경제활동참가율 추세		
	증가형	현상유지	감소형
40% 이하	헝가리	벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 슬로바키아	
41% ~ 60%	네덜란드, 핀란드	스페인, 오스트리아, 그리스, 캐나다, 체코, 프랑스, 독일, EU(평균), OECD(유럽평균)	폴란드, 터키
61% ~ 80%	덴마크, 뉴질랜드	호주, 아일랜드, 영국, 노르웨이, 스웨덴, 미국, OECD(전체평균)	한국, 포르투갈, 스위스
81% 이상		아이슬란드, 일본	멕시코

자료: 최공필, 인구고령화의 경제적 영향과 시사점, 한국금융연구원, 2004.

### 3. 농촌인구 고령화에 따른 파급 영향 분석<sup>7)</sup>

- 농촌인구 고령화에 따른 영향을 농업생산과 판매에 미치는 영향과 농가의 소득 하락과 도·농간 소득격차의 확대, 복지수요로 나누어서 영향을 분석함

#### 1) 농업생산과 판매에 미치는 영향

##### (1) 고령농의 경지소유면적 비중 증가

- 고령화에 따라 2000년에서 2010년의 10년 사이에 45세 미만의 경지소유면적 비중은 18.4%에서 8.1%로 크게 감소한 반면 65세 이상의 경지소유면적 비중은 23.2%에서 35.0%로 증가함
- 45세에서 64세까지 농가의 경지소유면적 비중은 같은 기간 58.4%에서 56.9%로 큰 변화 없었으며, 65세 이상 인구에서 경지소유면적 비중이 크게 나타났음.

<표 II-6> 연도별 연령별 경지소유면적 비중

(단위 : %)

구 분	2000	2005	2010
35세 미만	2.4	1.2	0.9
35~44	16.0	9.8	7.2
45~54	25.2	26.6	25.4
55~64	33.2	30.4	31.5
65~74	19.6	26.7	26.4
75세 이상	3.6	5.3	8.6
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청. 각 연도. 『농림어업총조사』

7) 김철민, 농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점, 2012 NHERI 리포트 제202호를 제작성함

- 우리나라 경지의 큰 부분을 65세 이상의 농가(35%)가 소유하고 있고 앞으로도 이 비중이 증가할 것으로 보여 고령농의 경지소유 증대가 농촌과 농업에 미치는 영향 분석과 대응방안 마련이 필요한 실정임
- 경영주 연령별·경지규모별 농가 분포를 보면 고령농일수록 경지소유 면적이 작아지고 있지만 2000년과 2010년을 비교하면 5.0ha 이상의 대규모 경지를 소유한 고령농 비중도 증가함
- 2000년 65세 이상 고령층이 0.5ha 이하 경지를 소유한 전체 농가에서 차지하는 비중은 42.4%로 가장 높고, 0.5~2.0ha는 32.4%인데 비해 5.0ha 이상의 대규모 경지규모에서의 비중은 7.2%로 낮은 편임

**<표 II-7> 경영주 연령별 경지규모별 농가수(2000년)**

(단위 : 가구, %)

구 분	0.1ha미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.5	3.0~5.0	5.0이상	전체
35세 미만	856	9,235	7,439	6,540	2,515	1,789	993	29,367
35~44	3,807	44,636	39,717	40,598	17,885	13,919	7,155	167,717
45~54	5,146	69,395	67,670	75,109	32,241	20,767	8,418	278,746
55~64	7,269	113,574	123,495	133,000	42,368	18,497	5,383	443,586
65~74	8,761	126,724	114,038	84,525	16,895	5,487	1,484	357,914
75세 이상	4,409	46,793	26,296	11,762	1,886	609	213	91,968
합 계	30,248	410,357	378,655	351,534	113,790	61,068	23,646	1,369,298

구 분	0.1ha미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.5	3.0~5.0	5.0이상	전체
35세 미만	2.8	2.3	2.0	1.9	2.2	2.9	4.2	2.1
35~44	12.6	10.9	10.5	11.5	15.7	22.8	30.3	12.2
45~54	17.0	16.9	17.9	21.4	28.3	34	35.6	20.4
55~64	24.0	27.7	32.6	37.8	37.2	30.3	22.8	32.4
65~74	29.0	30.9	30.1	24.0	14.8	9.0	6.3	26.1
75세 이상	14.6	11.4	6.9	3.3	1.7	1.0	0.9	6.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 자료: 통계청. 각연도. 『농림어업총조사』

- 2010년에는 65세 이상의 고령농이 0.5ha 이하 경지규모에서의 비중은 49.7%로 약간 증가하였고, 5.0ha 이상의 대규모 경지에서의 비중은 16.1%로 크게 증가하였음, 0.5ha 이하와 5.0ha 이상의 대규모 비중이 동시에 증가한 것은 경지 소유 규모에서 양극화가 진행되었다고 볼 수 있음
- 그러나 대규모 비중의 증가가 훨씬 크게 나타나 고령농의 농업생산에서의 중요성이 증대되고 있음

<표 II-8> 경영주 연령별 경지규모별 농가수(2010년)

(단위 : 가구, %)

구 분	0.1ha미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.5	3.0~5.0	5.0이상	전체
35세 미만	225	3,929	1,759	1,238	465	485	474	8,575
35~44	1,381	31,713	15,868	11,365	4,288	4,089	3,966	72,670
45~54	3,750	82,363	47,913	40,205	17,440	16,101	14,795	222,567
55~64	5,108	109,385	72,887	66,778	27,392	21,314	13,971	316,835
65~74	7,020	139,907	101,970	82,379	23,480	12,733	5,343	372,832
75세 이상	5,173	82,703	47,298	26,575	5,175	2,317	1,042	170,283
합 계	22,657	450,000	287,695	228,540	78,240	57,039	39,591	1,163,762

구 분	0.1ha미만	0.1~0.5	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.5	3.0~5.0	5.0이상	전체
35세 미만	1.0	0.9	0.6	0.5	0.6	0.9	1.2	0.7
35~44	6.1	7.0	5.5	5.0	5.5	7.2	10.0	6.2
45~54	16.6	18.3	16.7	17.6	22.3	28.2	37.4	19.1
55~64	22.5	24.3	25.3	29.2	35.0	37.4	35.3	27.2
65~74	31.0	31.1	35.4	36.0	30.0	22.3	13.5	32.0
75세 이상	22.8	18.4	16.4	11.6	6.6	4.1	2.6	14.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청. 각연도. 『농림어업총조사』

## (2) 경작이 상대적으로 용이한 논벼 위주의 영농 영위

- 60세 이상의 고령 농가는 주로 논벼 위주로 농업생산 활동을 하고 있으며 화훼나 축산업에 종사하는 비율은 낮은 편임
- 2000년 45세 미만의 젊은 경영주가 전체 논소유 면적에서 차지하는 비중은 17.4%로 나타났지만 65세 이상의 고령농이 차지하는 비중은 23.9%로 비교적 높게 나타났음
- 2010년에는 45세 미만이 차지하는 비중이 7.4%로 2000년과 비교하여 10.0%p 감소한 반면, 65세 이상의 고령농이 차지하는 비중은 36.4%로 12.5%p 증가하여 고령농의 논 소유면적 비중이 크게 증가하였음
- 이러한 고령농의 논 소유면적의 비중 증가는 코호트 효과에 의한 것과 농가가 연령이 증가하여도 논 소유면적을 감소시키지 않고 계속 논농사를 영위하는 것이 주요인으로 볼 수 있음

<표 II-9> 연도별 연령별 논 소유면적 비중 추이

(단위: %)

구 분	2000	2005	2010
35세 미만	2.2	1.1	0.8
35~44	15.2	9.3	6.6
45~54	24.7	25.8	24.6
55~64	31.1	30.6	31.6
65~74	20.3	27.7	27.4
75세 이상	3.6	5.5	9.0
합 계	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 각연도, 『농림어업총조사』이하 전부 동일



- 한편 시설면적에 대해서도 2000년과 비교하여 2010년에 고령농의 소유면적 비중이 증가하여 고령농이 나이가 들어도 계속해서 시설 영농활동을 하고 있어 고령농이 시설영농에서 중요한 위치에 있음

<표 II-10> 연도별 연령별 시설면적 비중 추이

(단위 : %)

구 분	2000	2005	2010
35세 미만	3.7	1.8	1.3
35~44	25.6	15.1	10.3
45~54	34.2	37.0	34.1
55~64	26.5	30.4	35.2
65~74	9.0	14.1	16.4
75세 이상	0.9	1.5	2.8
합 계	100.0	100.0	100.0

### (3) 농작업 서비스 수요 증가

- 논벼 농가를 기준으로 농작업의 위탁 비율을 보면 연령이 높아질 수록 농작업을 위탁하는 비율이 높아져 고령화가 진행됨에 따라 농작업 대행 등의 수요가 증가할 것임
- 논벼 농가의 경영주 연령별로 농작업 위탁비율을 보면 35세 미만에서 75세 이상으로 연령이 증가함에 따라 경운 작업의 경우는 50.7%에서 82.2%로 증가하고 있음
  - 이앙작업의 경우는 연령이 증가함에 따라 55.7%에서 83.2%로 증가하고 있으며, 수확 작업의 경우는 71.2%에서 93.6%로 증가
- 대조하여 논벼 농가의 자가 작업 비율은 35세 미만에서 75세 이상의 연령 증가에 따라 경운 작업은 49.3%에서 17.8%로 감소하였고,

이양작업은 44.3%에서 16.8%로, 수확 작업은 28.8%에서 6.4%로 감소하였음

<표 II-11> 논벼 농가의 경영주별 연령별 농작업 위탁비율(2010)

(단위 : 천호, %)

구 분	경 운		이 양		수 확	
	자 가	위 탁	자 가	위 탁	자 가	위 탁
35세 미만	49.3	50.7	44.3	55.7	28.8	71.2
35~44	48.6	51.4	43.2	56.8	25.4	74.6
45~54	52.2	47.8	46.0	54.0	26.1	73.9
55~64	45.1	54.9	40.6	59.4	19.7	80.3
65~74	29.5	70.5	28.1	71.9	10.7	89.3
75세 이상	17.8	82.2	16.8	83.2	6.4	93.6
합 계	37.2	62.8	33.9	66.1	16.1	83.9

- 이렇게 농작업 서비스에 대한 수요가 고령농에서 증가하는 이유 가운데 하나는 고령농의 농기계 보유율이 떨어지기 때문임
- 경운 작업을 하는 트랙터는 65세 이상의 고령농이 25.7%를 보유하고 있고, 65세 미만이 74.3%를 보유하고 있으며, 이양기는 37.9% 대 62.1%, 콤바인은 25.5% 대 74.5%의 비율로 보유하고 있음
- 경운기, 관리기 등의 소형 농기계는 고령농의 보유 비율이 상대적으로 대형농기계에 비해서 높은 편임

<표 II-12> 경영주 연령별 농기계 보유대수 분포(2010)

(단위 : 대, %)

구 분	경운기	트랙터	콤바인	관리기	건조기	이앙기	계
35세 미만	3,682	2,808	881	2,268	1,524	1,551	12,714
35~44	34,117	21,818	7,194	21,807	13,572	140,610	239,118
45~54	124,564	79,420	26,357	83,329	53,996	52,388	420,054
55~64	194,260	90,733	29,390	122,329	81,716	73,822	592,250
65~74	227,138	55,092	17,821	108,931	80,758	68,424	558,164
75세 이상	82,040	12,311	4,036	33,214	23,397	18,108	173,106
전 체	665,801	262,182	85,679	371,878	254,963	354,903	1,995,406

구 분	경운기	트랙터	콤바인	관리기	건조기	이앙기	계
35세 미만	0.6	1.1	1.0	0.6	0.6	0.4	0.6
35~44	5.1	8.3	8.4	5.9	5.3	39.6	12.0
45~54	18.7	30.3	30.8	22.4	21.2	14.8	21.1
55~64	29.2	34.6	34.3	32.9	32.1	20.8	29.7
65~74	34.1	21.0	20.8	29.3	31.7	19.3	28.0
75세 이상	12.3	4.7	4.7	8.9	9.2	5.1	8.7
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## 2) 농가의 소득 하락과 도·농간 소득격차의 확대

### (1) 고령 농가의 소득 하락에 따른 양극화 심화

- 농가의 평균소득은 경영주의 연령이 50대에 접어들면 뚜렷하게 하락하기 시작해서 60대, 70대로 갈수록 더욱 급속히 하락함
- 2010년 농가소득을 50대를 100으로 하는 기준으로 보면 30대의 소득은 104.1%, 40대는 106.9%로 높은데 비해 60대의 소득은 69.5%이고, 70세 이상의 소득은 44.5%에 불과함

<표 II-13> 경영주 연령별 농가소득의 구성(2010)

(단위 : 천원, %)

구 분	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
30~39세	48,881	18,849	18,313	5,708	6,011
40~49	50,202	17,922	24,877	3,940	3,463
50~59	46,946	15,179	22,848	3,769	5,150
60~69	32,619	9,972	11,776	7,116	3,755
70세 이상	20,888	6,197	6,812	5,563	2,317
전 체	32,121	10,098	12,946	5,610	3,467

구 분	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
30~39세	100.0	38.6	37.5	11.7	12.3
40~49	100.0	35.7	49.6	7.8	6.9
50~59	100.0	32.3	48.7	8.0	11.0
60~69	100.0	30.6	36.1	21.8	11.5
70세 이상	100.0	29.7	32.6	26.6	11.1
전 체	100.0	31.4	40.3	17.5	10.8

- 경영주의 연령대에 따라서 농가의 평균적 소득 구성이 어떻게 달라지는가를 살펴보면 농업소득의 비중은 30대 38.6%에서 연령이 높아짐에 따라 하락하여 70대에는 29.7%에 불과함
  - 농외소득의 경우에는 40대와 50대에서 비교적 높게 나타나고 30대와 70대에서 낮게 나타났음
  - 이전소득의 비율은 70대가 50대의 약 3배나 높은 26.6%의 비율을 점하고 있음
  
- 농가소득의 구성비를 보면 70대 이상의 고령농은 농업소득의 비율이 낮고 이전소득의 비율이 높음을 알 수 있는데 연도별 이전소득

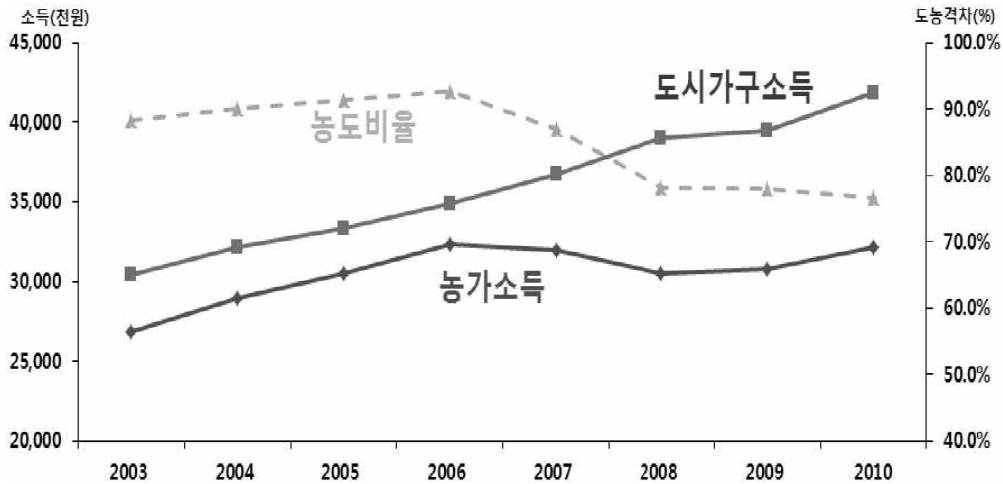
의 비율은 2009년에 가장 높았다가 최근 감소하였음

- 고령농은 상대적으로 농업소득과 농외소득의 비율이 젊은 농가에 비하여 낮게 나타나고 있는데 연도별 농외소득의 비중은 큰 차이가 없어 보이나 농업소득의 비중은 감소하고 있음

**(2) 도·농간 소득격차의 확대**

- 고령화의 진전과 함께 농가소득도 도시근로자가구에 비해서 떨어지고 있어 도·농간 소득격차가 점점 확대되는 추세에 있음
- 도시근로자가구 소득에 대한 농가소득의 비율은 2006년 92.6%에서 2010년에는 76.7%로 하락하였으며, 2010년에 농가소득은 전년대비 4.2% 증가한 반면 도시근로자가구 소득은 6.0% 증가하였음

<그림 II-4> 연도별 도농간 소득격차 추이



주: 도농격차 = 농가소득/도시가구소득

### 3) 복지수요의 증대

- 농촌 고령화에 따라 최저생활 수준을 보장하기 위한 재정지출과 서비스 등의 복지 수요가 증대하게 됨
  
- 우리나라 농가인구의 고령화는 비농가 인구에 비해 훨씬 앞서서 진행되고, 농가 안에서 경영주의 연령이 높을수록 농가의 소득이 낮아지는 경향이 있었음
  
- 따라서 고령화의 진전과 최근의 복지정책 확대와 더불어 정부의 재정지출은 증가하게 됨
  
- 농어촌 고령인에 대한 복지 서비스 수요는 주로 보건의료 분야에 집중되어 있음. 보건의료 분야에 대한 서비스는 진료, 순회방문, 의약품 구입 등의 서비스로 나누어 볼 수 있음
  - 진료서비스는 시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요 과목 의사의 진료를 이룸
  - 순회방문 서비스는 마을별로 월 1회 이상 보건소 등의 전문 인력의 순회방문 서비스를 말함
  - 의약품 구입 서비스는 자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능한 정도를 말함
  
- 또한 농촌의 도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있는 수요가 증가하고 있음
  - 도움이 필요한 노인은 취약계층 노인을 의미하는 것으로 이에는 독거노인, 노인 장기요양보험 등급자, 65세 이상 기초수급자 등이 포함됨

### Ⅲ. 국내·외 농촌인력 및 고령화 대응 사례

#### 1. 국내사례

##### 1) 김우남 국회의원의 '농업인력지원법안' 발의

- 김우남 국회의원(제주시 을)은 2013년 8월 13일 농어업 인력난 해결을 위해 정부가 종합적이고 체계적인 지원정책을 마련하도록 하는 내용의 '농어업인력지원법안'을 국회에 제출했음.
- 법안 제정 배경과 필요성을 보면 농어업분야의 인력 수요·공급은 작물의 재배 시기나 수산동식물의 양식·포획 시기에 따라 계절별로 변동이 심해 많은 농어가의 경우에는 인력부족 현상을, 농어업 근로희망자의 경우에는 구직의 어려움을 겪는 인력수급의 불일치 현상이 나타나고 있음.
- 한국농촌경제연구원의 설문조사에 따르면 상시고용 노동력을 이용하는 농가 비중이 11%에 불과함. 특히 농어촌의 고령화가 농어업의 인력난을 가속화시키고 있는 가운데 농번기나 주 조업시기에 농어민들이 필요한 인력을 구하고 수송 등을 위해 겪는 고충은 더욱 심화되고 있지만 이에 대한 정부차원의 지원은 거의 이뤄지지 않고 있음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 이번에 국가 및 지방자치단체가 농어업인력을 안정적으로 공급하기 위한 시책을 수립하고 시행하도록 하는 '농어업인력지원법안'을 대표 발의했음
- '농어업인력지원법안'의 주요 내용으로는

- 우선 5년마다 농어업인력지원 종합계획을 수립·시행하도록 했으며, 정부가 취업알선, 직업소개, 직업지도, 농어업 고용정보의 수집·분석 및 제공, 농어업인력의 관리 및 수송지원, 농어업 고용서비스 모델 개발 및 보급 등의 역할을 담당하는 농어업인력지원센터(이하 '지원센터')를 설립할 수 있도록 했음.
- 또한 정부가 지방자치단체 및 '농업협동조합법'·'수산업협동조합법'·'산림조합법'에 따라 설립된 중앙회 또는 조합 등 농어업 인력 지원에 필요한 요건을 갖춘 법인이나 단체를 지원센터로 지정해 예산을 지원할 수 있도록 했음.
- 이외에도 제정안은 지원센터지원협의회 구성, 종합정보시스템의 구축과 운영 등 농어업 인력을 안정적으로 공급하기 위한 기반을 조성하고 원활한 인력수급을 지원하기 위한 다양한 시책을 시행하도록 규정하고 있음.<sup>8)</sup>

## 2) 농협의 농촌인력지원센터 운영<sup>9)</sup>

- 농협은 2013년 8월 29일 NH농협 경기 용인시지부에서 농촌인력중개센터 개소식을 갖고 전국 158곳에서 운영 중인 농촌인력중개센터에 농촌인력 지원을 강화토록 하면서 농협 농촌인력중개센터가 본격 가동에 들어갔음.
- 농촌인력중개센터는 도시 유희 인력을 활용, 고령화 등에 따른 심각한 농촌 인력난을 해결하기 위한 취지로 농협이 전국 158개 농협 시·군 농정지원단에 설치한 기구임.
- 농협은 전국 158개 시·군 농정지원단에 농촌인력중개센터를 개설했으며, 농촌인력중개센터는 산업의 고도화, 도시로의 인구이동 등으

8) 한국농어민신문(2013.8) 참조.

9) 한국농어민신문(2013.8) 참조.



로 인력수급 불일치 현상이 심화된 농촌지역에 안정적이고 체계적인 영농인력 지원 업무를 담당함.

- 이에 따라 인력중개센터는 일손이 부족한 농가와 인근 도시의 유휴 인력을 중개해 주는 역할을 담당한다. 인력을 필요로 하는 곳에 연결해 주는 복덕방 구실을 한다는 것임.
- 소개비를 없애고 농작업시 발생할 수 있는 안전사고에 대비하고자 일자리 참여자에게 상해보험가입의 혜택도 제공함. 또 학생·기업체 임직원들의 농촌자원봉사활동 및 사회봉사명령자의 일손돕기 지원 등 시·군 단위 농촌 인력 지원에도 힘을 계획함.
- 인력중개센터의 가동으로 농업인은 부족한 일손 부담을 덜고, 도시 유휴 인력에는 일자리를 제공하는 일석이조의 효과를 거둘 것으로 기대되며, 또 농업인은 민간 인력 시장에서 일손을 구할 때 부담하던 수수료(하루 임금의 10% 정도)를 절감하는 부수적인 효과도 예상됨.
- 농협은 앞으로 3년 이내에 연간 100만 명의 인력을 농촌 현장에 투입할 계획이다. 이를 위해 빠른 기간 내 농업인의 작업 내용·난이도, 도시 유휴 인력의 작업 능력·숙련도 등의 자료를 종합적으로 정리, 농가와 도시 유휴 인력을 지속적으로 연결해 주는 체계를 구축한다는 복안임

### 3) 영양군농촌인력지원센터<sup>10)</sup>

- 영양군에서는 농촌의 노동력 감소와 고령화로 인한 농번기 일손부족 해소를 위한 농촌인력지원센터를 운영하기로 하고 2011년 8월 1일부터 운영에 들어갔음.

10) 영양군농촌인력지원센터, 탑21타임즈 참조

- 영양군농촌인력지원센터는 고추 정식 및 수확, 사과 적과 및 사과 수확 등 노동력을 많이 필요로 하는 4~6월, 8~10월에 일손이 부족하여 적기 영농에 많은 어려움이 있어 이를 해소하고자 대도시의 유희 노동력을 확보하여 농가에 공급하여 안정적인 영농활동을 보장해 주는 역할을 하게 됨.
- 한편, 영양군농촌인력지원센터에서는 농작업이 가능한 구직자의 구직신청에 의해 원거리 이동에 대한 교통비 일부와 농작업 중에 발생할 수 있는 상해에 대하여 상해보험 가입비를 지원하여 구인농가와 구직자에게 안정된 농작업을 할 수 있도록 편의를 제공할 계획임.
- 영양군에서는 이번 인력지원센터 개소로 일손부족 농가의 부담을 덜어주고 안정적인 영농 활동으로 농가소득 향상에도 크게 기여할 것으로 본다면, 적극적인 홍보를 통해 사업의 취지를 널리 알려 많은 구직가가 본 사업에 참여할 수 있도록 할 계획임.

#### 4) 전남 나주 농촌인력지원센터<sup>11)</sup>

- 나주시가 농번기철 등 일손이 부족한 농가에 인력지원을 위해 2012년 9월부터 취업정보센터에 농촌인력지원센터를 설치해 운영함.
- 농촌인력지원센터는 갈수록 심각해지고 있는 농촌의 일손부족 문제를 해결하기 위해 개설한 것으로, 광주를 비롯한 인근지역의 유희인력을 체계적으로 관리하면서 소개시켜 주는 역할을 하게 됨.
- 농촌인력지원센터 개설은 임성훈 시장이 지난 여름 각 마을을 순회하면서 농민들과 우산각 대화에서 비롯된 것으로, 주민들은 농촌인구 감소와 고령화, 부녀화 현상이 심화되면서 농번기철에 일손을 구하기가 힘들어 적기 영농추진이 불가능할 뿐만 아니라 설령 인부

---

11) 나주 뉴스1(2012. 9) 참조.

를 확보하더라도 천정부지로 치솟는 인건비 부담을 호소했음.

- 농촌인력지원센터는 2012년 가을 농번기철부터 본격적인 지원을 하게 되는데, 우선 광주를 비롯한 인근지역의 유희인력 1천 명 정도를 확보하여 D/B를 구축하고 체계적인 관리와 교육을 실시한 후 농가에 지원할 계획임.
- 임성훈 시장은 “농촌인력지원센터는 도시의 유희인력을 농촌에 연결시켜 줌으로서 일손부족 문제를 해결하고 도시민에게는 일자리를 창출하는 일석이조의 효과를 가져다 줄 것으로 확신하고 있다”며 적극적인 활성화 의지를 표명했음.

#### 5) 경남 거창군 상시고용인력센터 및 거창군 농촌인력난 해소를 위한 지원조례<sup>12)</sup>

- 거창군은 상시고용인력센터를 2011년 3월부터 운영하는 한편, 군의회는 ‘거창군 농촌인력난 해소를 위한 지원조례’(부록 참조)를 2012년 3월에 제정해 인력센터 근로자들에게 보장보험과 교통비 등의 지원 근거를 마련해 농번기 일손부족 해결에 큰 도움이 될 전망이다.
- 거창군은 여성, 노인 등 취약계층이 상시 일할 수 있는 여건을 조성해 농촌의 일손부족난을 해소하기 위해 상시고용 인력센터를 운영함. 상시고용 인력센터 운영은 사과 적과, 포도 순지르기, 봉지 싸기, 딸기, 오미자, 양파 수확 등 수작업으로 이루어지는 작업에 매년 일손이 부족해 작업시기 상실 등으로 많은 농가가 어려움을 겪고 있어 이를 해소하기 위해 추진하고 있음

12) 경남신문(2013.4), 뉴스웨이(2011.3), 뉴시스(2012.5) 참조.

- 일손이 필요한 농가는 3~5일전에 필요 인력, 임금, 근로조건 등의 내용을 읍·면 취업지원 상담창구(산업경제담당)에 신청을 하면 읍·면은 농가에서 필요한 인력이 작업에 참여할 수 있도록 알선하고 있음.
- 거창군은 농작업자들에게는 농협을 통해 작업 시 사고에 대비한 보장보험 가입과 교통비를 조례에 의해 지원하고 있음. 보장보험은 농장주가 부담하는 보험금 50%를 거창군에서 전액 지원하며, 농작업자에게는 소정의 안전용품과 출퇴근 교통비로 1일 2,000원을 군에서 지원함.
- 현재 보장보험과 교통비 지원은 60여 명이 혜택을 받고 있는데 이달 하순부터 본격적인 과수꽃 수기, 원예 등의 영농철에는 인력 신청농가가 크게 늘어날 전망이다.
- 또한 거창군은 군내 '상시고용인력센터'가 최근 고용노동부 제4호 사회적협동조합으로 2013년 4월에 설립인가를 취득했고, 상시고용 사회적협동조합 설립은 전국적으로 4번째이고, 경남도에서는 첫 번째임
- 조합에는 일손부족 농가와 농작업 일자리를 원하는 구직자는 누구나 가입할 수 있으며, 가입시 농가는 10만원, 농작업자는 1만원의 출자금을 납부해야 함
- 상시고용사회적협동조합은 조합원인 농가와 농작업자 간에 일자리를 연결시켜 주면서 농업인재해안전보험 가입과 농작업에 필요한 안전용품 등을 지원해 줌

## 2. 일본 농촌인구 고령화 대응 사례<sup>13)</sup>

### 1) 일본의 농촌인구 고령화 현황

- 일본의 고령인구(65세 이상) 비율은 세계 최고 수준으로 2005년에 20.2%로 이미 초고령사회에 진입하였음. 2050년에도 고령인구 비율은 39.6%로 세계 최고 수준을 기록할 것으로 전망하고 있음
- 일본의 고령인구는 베이비붐 세대가 65세에 도달하는 2012~2014년에 급격하게 증가하고 2042년에 정점에 달한 후 점차 감소할 것이나 고령인구 비율은 계속적으로 증가할 전망이다

<표 Ⅲ-1> 년도별 일본 고령인구 비율 추이

구분	유년인구 (0~14세)	생산가능인구 (15~64세)	고령인구 (65세 이상)
1990	18.2	69.7	12.1
1995	16.0	69.5	14.6
2000	14.6	68.1	17.4
2005	13.8	66.1	20.2
2025	9.9	59.6	30.5
2050	8.6	51.8	39.6

자료 : 일본 총무성

- 65세 이상 고령인구 1명의 부양인구수를 보면 1960년 11.2명이 고령인구 1명을 부양하였으나 2005년에는 3.3명으로 감소하고 2055년에는 1.3명으로 더욱 하락할 전망이다

13) 김철민, 농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점, 2012 NHERI 리포트 제202호를 제작성함

- 일본의 농촌인구는 2000년에 이미 초고령사회에 진입하였는데 2000년 농촌인구에 대한 고령인구 비율이 5,901천명 21.8%에서 2030년에 6,898천명 32.8%에 이를 전망이다
- 도시인구에서 고령인구의 비율은 2000년 16,142천명 16.2%의 고령사회에서 2030년에는 24,780천명 27.3%로 증가할 전망이다

**<표 Ⅲ-2> 일본 연령별 농촌·도시인구 추이**

구분		2000		2030	
		인구수(천명)	비율(%)	인구수(천명)	비율(%)
전국	0~14세	18,506	14.6	12,538	11.2
	15~64세	86,378	68.1	67,447	60.4
	65세 이상	22,042	17.4	31,678	28.4
	총인구	126,926	100.0	111,663	100.0
도시	0~14세	14,437	14.5	10,092	11.1
	15~64세	69,287	9.4	55,758	61.5
	65세 이상	16,142	16.2	24,780	27.3
	총인구	99,865	100.0	90,630	100.0
농촌	0~14세	4,069	15.0	2,446	11.6
	15~64세	17,091	63.2	11,689	55.6
	65세 이상	5,901	21.8	6,898	32.8
	총인구	27,061	100.0	21,033	100.0

자료 : 일본 농림금융(200.9)에서 인용

## 2) 일본의 농촌 고령화 대응정책 방안

- 일본의 농촌고령화 주요 대응정책 방안으로 개호보험 제도의 시행, 공공부조제도(생활보호제도) 도입, 사회복지서비스 도입 및 확대 등과 같은 사회복지 서비스의 확대와 정부, 농협, 지역사회가 노인들의 복지 증진을 공동 추진, 농촌노인 관련 지역농업 발전대책 수립, 농업에 대한 인식과 고령농의 사회경제적 역할 강화, 농협의 농촌노인 복지 프로그램 마련 등 고령농 지원 방안을 추진하고 있음

① 사회복지 서비스의 확대

□ 개호보험 제도의 시행

○ 일본의 개호보험제도는 2000년부터 실시된 노인장기요양제도로 국민의 보험료를 재원으로 고령자와 요개호자에게 서비스를 제공하는 사회보장제도의 하나임

- 개호(介護)란 신체적 또는 정신적 장애로 인하여 목욕, 배설, 식사 등 일상생활에 도움이 필요한 자에게 제공되는 서비스를 말함

○ 40세 이상 국민은 피보험자이며, 40~64세는 제2호 피보험자, 65세 이상은 제1호 피보험자임

- 65세 이상은 개호와 지원이 필요하다고 인정된 때 서비스 이용이 가능하나 40~64세의 경우에는 특정 병의 원인으로 개호와 지원이 필요하다고 인정된 때 서비스 이용이 가능

○ 보험급부는 피보험자가 보험급부의 대상이 되는 요개호 상태 등에 해당하는 지를 확인한 후(요 개호 인정 등), 재가·시설 양면에 걸친 다양한 의료·복지 서비스를 제공함

○ 개호보험의 재원은 국가 지원금(전체의 약 25%), 도도부현의 지원금(전체의 12.5%), 시구정촌의 지원금(전체의 12.5%) 등 국가와 광역·기초자치단체가 합계 50%를 부담하고, 65세 이상 제1피보험자가 약 17%, 40세에서 64세의 제2피보험자가 약 33%를 부담함

- 이용자 부담은 보험급부 대상 비용의 10%임

□ 공공부조제도(생활보호제도) 도입

○ 일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외에 주택부조, 의료부조 등의 급

여를 포괄적으로 지급하는 제도임

- 일본의 생활보호제도는 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 보장하는 최후의 수단’이며, 사회보험과 같은 기존의 사회보장제도를 보완하는 역할을 수행함
- 일본의 생활보호제도는 자산조사를 전제로 최저생활을 보장하는 제도로서 현물 급부(의료부조)와 현금 급부(생활보조, 주택부조, 교육부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조 등)로 구성됨
- 생활보호제도는 대상자의 개별적 요구에 부응한 급부를 실시함
  - 급여 종류별 급여기준(금액)은 피보호자의 연령, 가구원 수, 거주지역 등에 따라 다름
- 일본의 생활보호제도에 의해 보장되고 있는 급여수준은 표준 생계비의 2/3 수준이며, 최저임금 수준과 비슷함
- 생활보호를 받는 사람들 중의 46% 정도가 고령자 세대이며, 의료보조비에 가장 많은 예산이 사용되고 있음
- 사회복지서비스 도입 및 확대
  - 재가복지서비스로는 가정봉사원서비스, 주간보호서비스, 단기보호서비스 등이 있음
  - 노인보건법에는 의료, 보건사업, 노인보건시설, 방문간호 등에 관한 사항이 규정되어 있음



- 의료 관련 사항으로는 의료·특정요양비의 지급, 노인보건시설 요양비의 지급, 노인 방문 간호요양비의 지급 등을 규정하고 있음
  - 노인의료사업의 대상은 각종 의료보험에 가입한 70세 이상임
  
- 고령자 취업대책으로는 인재은행, 노인능력개발 정보센터, 농림수산물 사업 등을 들 수 있음
  - 인재은행에서는 고령자의 구직상담, 취업알선 등을 무료로 해줌
  - 후생노동성에서는 기업이 인재은행을 통해 노인을 채용할 경우 보조금을 지급함
  - 노인능력개발정보센터에서는 노인취업지도 및 소개, 노인 적합 직업의 조사연구, 사회 참여 활동 촉진을 위한 정보 제공 등을 함

## ② 고령농 지원 방안 추진

- 정부, 농협, 지역사회가 노인들의 복지 증진을 공동 추진
- 노인들의 기술·지식·지혜를 적극 활용하는 방안과 농촌노인들이 수행하기 적합한 영농기회 제공을 확대함
  
- 농촌노인 대상 사회교육과 농촌노인조직에 대한 지원을 확대하고 농협을 중심으로 농촌노인을 위한 다양한 지원 프로그램을 시행함
  
- 『식량·농업·농촌 기본계획』에서 농업의 지속적인 발전시책의 하나로 '고령 농업자의 활동 촉진'을 강조함
  - 고령농업자는 농업생산과 이에 관련된 각종 활동에 대한 풍부한 경험, 지식과 기술을 갖고 있으므로 지역의 농업생산에 관한 조치와 어린이의 농업체험 지도 등에 적절한 활용이 중요함
  - 따라서 지역농업에서 고령 농업자의 역할분담과 함께 가지고 있는 기술과 능력에 맞추어 보람을 가지고 농업에 관한 활동을 할 수

있도록 환경 정비를 추진하고 고령 농업자의 복지향상을 도모함

- 일본 농림수산성의 농촌노인 관련 지역농업 발전대책 수립
- 마을영농조직을 구축하여 일손 부족은 공동·집단작업으로 해결하도록 하고 노인 스스로 할 수 있는 경량의 간단한 농작물 도입·보급
  
- 농업에 대한 인식과 고령농의 사회경제적 역할 강화
- 농업은 체력과 영농의욕만 있다면 평생직업으로 택할 수 있는 고령 친화적 직업이라고 인식하고 있음
  - 농촌노인이 정신적, 신체적, 경제적, 사회적 측면에서 '생애현역'으로서 주체적인 삶의 보람을 찾으면서 생활할 수 있도록 하기 위해서 다양한 노력을 하고 있음
  
- 고령농의 사회경제적 역할
  - 농업생산 활동에서의 역할 : ①기간적 농업인이 꺼려 하는 작업 부분의 분담, ②숙달된 기술을 발휘할 수 있는 작업 부분의 분담, ③다품목 소량 생산의 고부가가치형 작물의 생산, ④전통적 작물의 생산, ⑤친환경 농산물의 생산, ⑥농산물 및 특산품의 가공
  - 지역사회 활동에서의 역할 : ①농작물 재배 기술의 지도, ②생활기술 지도, ③문화·전통의 계승, ④농산어촌의 특성을 살리는 생애교육, ⑤귀농 및 신규 취업자에 대한 정착 지원
  
- 일본의 고령농 영농활동을 위한 지원
- 집락영농(영농대행조직)이나 지역농협이 출자한 생산법인 등 새로운 형태의 생산·판매 모델이 도입되어 고령농의 영농활동을 지원하고 있음
  - 경운 등의 중(重)노동 작업의 지원

- 생산물의 출하, 판매 지원

- 고령자 적합 농기계 및 농기구 개발, 고령자의 체력 등을 고려한 재배법 확립, 고령자의 눈높이에 맞는 영농교육 등을 실천
  
- 일본 농협의 농촌노인 복지 프로그램 마련
- 고령자 생활 충실 활동으로는 ①마음의 풍요로움을 높이는 활동, ②고령자의 삶의 보람을 느낄 수 있는 활동, ③삶의 즐거움을 고취시키기 위한 활동, ④건강을 지키고 향상시키기 위한 활동 등
  
- 고령자 생활 원조 활동으로는 ①고령자 생활상담 활동, ②건강진단 활동 및 식생활 개선운동, ③고령자가 안심하고 노후를 즐길 수 있는 지역 만들기 등을 들 수 있음
  
- 간호가 필요한 노인을 위한 프로그램으로는 홈 셀프 서비스, 단기 입소생활 간호, 데이 서비스, 식사 서비스, 말동무 등의 사업이 있음
  
- 고령농을 위한 소득보장대책
  - 노령기초연금은 가입기간이 25년 이상인 것을 요건으로 65세부터 지급됨
  - 경영이양연금은 보험료 납부 완료기간이 20년 이상이고 65세 이전에 경영을 이양한 경우, 또는 보험료 납부 완료기간이 15년 이상 20년 미만이고 65세 이전에 경영을 이양한 경우 수급자격이 있음
  - 경영이양연금은 60세에서 65세 사이에 경영이양자가 원하는 시기에 지급됨
  - 농업자노령연금은 65세까지 경영을 이양하지 않은 자에게 해당하는 것으로, 경영이양연금 수급권이 없는 자로서 보험료 납부 완료기간

이 20년 이상인 자는 '본래지급'을 받고, 경영이양연금이 전액 지급 정지 되어 있는 자는 '특례지급'을 받음

- 일본의 농업 구조정책과 마을영농(집락영농) 도입
- 일본에서 마을영농은 농업종사자의 감소와 고령화, 호당 경영규모의 영세성, 규모 확대 전망의 불투명성, 농가 생산성의 후퇴와 농업자원의 황폐화, 지역 활성화 가능성의 불투명 등의 문제를 해결하기 위한 대안으로 등장함
- 마을영농은 지역자원인 농지를 활용하여 마을주민이 영농조직을 운영함으로써 경영자 부족에서 오는 농지의 유희화를 막고 생산성을 제고시킨다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있음
- 마을영농은 개별 경영이 존립하기 어려운 중산간지역에서 지역자원 관리와 지역농업 유지의 대안으로 정착되고 있음
- 일본에서 마을영농은 지연적(地緣的) 공동경영의 성격에서 기능적 공동 경영으로, 부분 작업수탁에서 전체 작업수탁으로, 그리고 수도작의 범위를 벗어나 사업의 다각화로 전환되고 있음

### 3. 시사점

- 우리나라 농촌인구의 고령화는 빠르게 진행되고 이것이 미치는 영향이 다각도로 나타나고 있는데 비해 이렇다 할 대응방안은 마련되지 않고 있는 실정임
- 따라서 고령화의 진전이 농촌·농업에 미치는 영향을 면밀히 분석

하여 부정적인 영향을 완화할 수 있도록 하고 장기적인 대응방안 마련이 필요함

- 65세 이상의 고령농가는 주로 논벼 위주의 영농활동을 영위하고 화훼나 축산업에 종사하는 비율은 낮지만 상당수가 채소나 과수 농업에 종사하는 농업의 일익을 담당하고 있음
  - 고령농의 농업생산성 향상을 위해 고령농 농사방법의 개발, 조작 편리한 농기계의 개발 등이 요구되고 있음
- 고령농의 농작업 서비스에 대한 수요가 증가하고 있는데 우리나라는 아직 개인의 농작업 서비스에 의존하고 있는 실정으로 일본과 같은 영농대행조직(집락영농)을 우리 실정에 맞게 조직하는 방안 마련이 필요함
- 고령농의 소득이 급격히 하락하고 농가소득의 양극화가 심화되고 있는 상태이므로 고령농업인의 소득을 안정적으로 일정 수준 보장할 수 있는 연금제도의 보완이 필요함
- 고령농의 복지 서비스 수요가 증대하고 있으므로 의료·요양 서비스의 확대, 농촌형 노인종합복지관의 확보 등이 필요함

## IV. 고령화 및 과소화에 따른 농촌 노동력 확보를 위한 의견조사

### 1. 전문가 의견조사 분석

#### 1) 전문가 의견조사

- 제주지역 농촌 지역의 고령화에 따른 노동력 확보방안을 모색하고자 주요 발농업 전문가를 대상으로 심층면접을 통한 인터뷰 조사를 실시하였음. 전문가 인터뷰를 실시한 이유는 구체적인 통계치를 통한 분석보다는 농촌 고령화에 따른 노동력 확보방안에 대한 실제적인 의견을 얻는 것이 더 적절하다고 판단하였기 때문임.

**<표 IV-1> 전문가 조사 응답자 특성**

응답자	소 속	경 력(년)	연령대
1(A)	전농제주도연맹	20	40대
2(B)	제주농어인단체협의회	33	50대
3(C)	농촌지도자	35	50대
4(D)	안00(농민)	40	60대 이상
5(E)	문00(농민)	37	50대
6(F)	오00(농민)	10	40대
7(G)	양00(농민)	25	60대 이상
8(H)	00영농조합법인	21	50대
9(I)	전국농업기술자	25	50대
10(J)	전국농업기술자	7	40대
11(K)	농협중앙회	24	40대
12(L)	농업기술원	32	50대
13(M)	00농협팀장	2	50대
14(N)	00농협팀장	23	40대
15(O)	00농협상무	20	50대
16(P)	00농협팀장	20	50대
17(Q)	제주특별자치도의원	25	50대
18(R)	농협중앙회	2	40대

- 인터뷰 대상자는 전체 18명이며, 2013년 10월에 인터뷰를 진행하였고, 주요 내용으로는 농업인력 수급실태와 수급방안에 대해 인터뷰를 실시함으로써 시사점 도출의 기초적인 자료로 활용하고자 하였음.

**(1) 현재 농업인력 수급실태**

**① 농업인력 수급실태**

- 발농사를 짓는데 있어서 현재 지역의 인력수급 실태는 어떠한지에 대해 8명의 전문가들은 ‘어려운 편이다’, 7명은 ‘매우 어렵다’는 의견을 보여 총 18명의 전문가 중 15명이 지역의 발농사 인력수급이 어렵다는 의견을 보였음.
- 그 외 2명은 ‘보통이다’는 의견을 보였고, 1명은 ‘매우 쉽다’는 의견을 보였는데, 인력수급이 쉽다는 의견은 ‘인력센터를 통해 인력을 수급하기 때문에 어려움이 없다’는 의견이었음.

**② 농업인력 확보 어려운 이유**

- 이처럼 농업인력 확보가 어려운 이유에 대해 2가지 순위로 인터뷰한 결과, 1순위는 ‘농사관련 작업이 서로 겹치거나 비슷해서’ 인력을 확보하기 어려운 것을 알 수 있음.
- 2순위는 ‘농촌인구의 고령화’로 인해 일할 사람이 부족하기 때문인 것으로 나타남.

**<표 IV-2> 농업인력 확보 어려운 이유**

농업인력 확보 어려운 이유 1순위	비중 (%)	농업인력 확보 어려운 이유 2순위	비중 (%)
농사관련 작업이 서로 겹치거나 비슷해서	38.9	농촌인구의 고령화	38.6
농촌인구의 고령화	22.2	농사일이 힘들어서	22.2
농촌인구의 감소	16.7	농사관련 작업이 서로 겹치거나 비슷해서	22.2
농사일이 힘들어서	11.1	농촌인구의 감소	11.1

- 따라서, 밭농사의 특성상 비슷한 작업이 많고 비슷한 시기에 작업이 이루어지기 때문에 농업인력을 확보하지 못하고 있으며, 농촌의 고령화로 인해 여유 인력도 부족하기 때문에 더 어려움을 겪고 있음.

### ③ 밭작물 시기에 따른 노동력 필요도

- 각 밭작물에 대해 파종시기와 관리시기, 수확시기별로 인력의 필요도를 대, 중, 소로 구분하고 각각 3점, 2점, 1점으로 점수화하였음.
- 선정된 밭작물은 한·중FTA (초)민감작물로 요구하고 있는 월동무, 양배추, 감자, 마늘, 양파, 브로콜리, 당근이며, 기타작물로 콩이 선정되었음.

#### ▶ 월동무

- 월동무의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 8월부터 10월 상순까지이며, 이 중 9월 하순은 평균 2.2점, 10월 하순은 2점, 9월 상순은 1.9점, 8월 하순은 1.7점, 8월 초순은 1점으로 나타났음.
- 따라서, 파종시기에는 8월~10월 상순기간에 농업인력이 필요하며 특히 9월 상순에서 10월 하순에 비교적 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.
- 월동무의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 9월부터 12월까지이며, 이 중 9월 하순은 평균 1.8점, 9월 상순은 1.7점, 10월 하순은 1.6점 순으로 나타났음.
- 따라서, 관리시기에는 9월~12월 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 9월 상순에서 10월 하순에 비교적 많은 수의 인력이 필요하며, 이는 파종시기와 동일함을 알 수 있음.
- 월동무의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 11월 하순부터 4월까지이며, 이 중 12월 하순과 4월 하순은 평균 3점, 1월 상순부터 3월 상순까지는 2.8점, 12월 상순은 2.3점, 11월 하순은 2점 순으로 나타났음.
- 따라서, 수확시기에는 11월~4월 기간에 농업 인력이 필요하며 특히



12월 하순에서 4월 하순까지 기간에 많은 수의 인력이 필요함.

**<표 IV-3> 월동무의 농업인력 필요도**

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	8~10월	8월 상순	8월 하순~10월	
관리시기	9~12월	9월~12월		
수확시기	11월 하순~4월		11월 하순~12월 상순	12월 하순~4월 하순

▶ 양배추

- 양배추의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 7월 하순부터 9월까지이며, 이 중 9월 하순은 평균 3점, 8월 상순은 2.7점, 8월 하순과 9월 상순은 2.5점 순으로 나타났음.
- 따라서, 파종시기에는 7월 하순~9월 기간에 농업인력이 필요하며 특히 8월에서 9월에 비교적 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.
- 양배추의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 8월 하순부터 11월까지이며, 이 중 9월 상순은 평균 1.5점, 10월 하순부터 11월 하순은 1.4점 순으로 나타났음.
- 따라서, 관리시기에는 8월 하순~11월 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 9월에서 11월까지에 약간의 인력이 필요함.

**<표 IV-4> 양배추의 농업인력 필요도**

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	7월 하순~9월		7월 하순	8월~9월
관리시기	8월 하순~11월	8월~11월		
수확시기	12월~2월			12월 상순~2월 하순

- 양배추의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 12월부터 2월까지이며, 이 중 2월에는 평균 3점, 12월 상순과 1월 하순은 2.8점, 12월 하순은 평균 2.7점, 1월 상순은 2.5점 순으로 나타났음.
- 따라서, 수확시기에는 12월~2월 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 12월에서 2월까지 기간에 많은 수의 인력이 필요함.

▶ 감자

- 감자의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 7월부터 9월 상순까지이며, 이 중 8월 하순은 평균 2.6점, 8월 상순과 9월 상순은 2.5점으로 나타났음.
- 따라서, 파종시기에는 7월~9월 상순 기간에 농업인력이 필요하며 특히 8월에서 9월 상순에 비교적 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.
- 감자의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 9월 하순부터 12월 상순까지이며, 이 중 9월 상순은 평균 1.3점, 나머지 기간은 평균 1점으로 나타났음.
- 따라서, 관리시기에는 9월 하순~12월 상순 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 9월 하순에 약간의 인력이 필요함.
- 감자의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 12월부터 2월까지이며, 이 중 1월에서 2월까지는 평균 2.8점, 12월에는 2.5점으로 나타났음.

<표 IV-5> 감자의 농업인력 필요도

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	7월~ 9월 상순		7월	8월~9월 상순
관리시기	9월 하순~ 12월 상순	9월 하순~ 12월 상순		
수확시기	12월~2월			12월 상순~ 2월 하순

- 따라서, 수확시기에는 12월~2월 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 1월에서 2월까지 기간에 많은 수의 인력이 필요함.

▶ 마늘

- 마늘의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 8월부터 9월까지이며, 이 중 9월 하순은 3점, 8월 하순과 9월 상순은 평균 2.8점, 8월 상순은 2.3점으로 높게 나타났음.
- 따라서, 파종시기에는 8월~9월기간에 농업인력이 필요하며 특히 8월 하순부터 9월까지 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.
- 마늘의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 9월부터 5월 상순까지이며, 이 중 10월 상순은 2.5점, 10월 하순과 4월 하순은 평균 2점, 4월 상순은 1.8점, 5월 상순은 1.7점 순으로 나타남.
- 따라서, 관리시기에는 9월~4월까지 기간에 농업 인력이 필요하며 특히 10월과 4월~5월 상순까지는 어느 정도의 인력이 필요함.
- 마늘의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 5월부터 6월까지이며, 이 중 5월 하순에서 6월 상순까지는 평균 3점으로 높게 나타났음.
- 따라서, 수확시기에는 5월~6월 기간에 농업 인력이 필요하며 이 기간동안에는 많은 수의 인력이 필요함.

<표 IV-6> 마늘의 농업인력 필요도

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	8월~9월			8월~9월
관리시기	9월~5월 상순	9월, 11월~3월	4월~5월 상순	10월
수확시기	5월~6월			5월~6월

▶ 양파

- 양파의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 8월 하순부터 11월까지

이며, 이 중 10월 하순에서 11월까지는 3점, 10월 상순은 2.3점, 9월 하순은 평균 2점 순으로 나타났음.

- 따라서, 파종시기에는 8월 하순~11월 기간에 농업인력이 필요하며 특히 10월 하순부터 11월까지 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.
- 양파의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 11월부터 3월까지이며, 이 중 모든 기간의 농업인력 필요도는 평점 1점으로 나타남.
- 따라서, 관리시기에는 11월~3월까지 기간에 농업 인력이 필요하며 이 기간 동안 약간의 인력이 필요함.
- 양파의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 4월부터 5월 상순까지이며, 이 기간의 농업 필요도는 3점으로 높게 나타났음.
- 따라서, 수확시기에는 4월~5월 기간에 농업 인력이 필요하며 이 기간 동안에는 많은 수의 인력이 필요함.

**<표 IV-7> 양파의 농업인력 필요도**

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	8월 하순~11월	8월하순~9월 상순	9월 하순~10월 상순	10월 하순~11월 하순
관리시기	11월~3월	11월~3월		
수확시기	4월~5월			4월~5월

▶ 브로콜리

- 브로콜리의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 8월부터 9월까지이며, 이 중 8월 하순에서 9월 하순까지는 2.5점, 8월 상순은 평균 1.3점으로 나타났음.
- 따라서, 파종시기에는 8월~9월 기간에 농업인력이 필요하며 특히 8월 하순에서 9월 하순까지 많은 수의 인력이 필요함을 알 수 있음.

- 브로콜리의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 9월부터 12월까지이며, 이 중 9월 상순은 1.5점, 9월 하순은 1.3점이며, 나머지는 평균 1점임.
- 따라서, 관리시기인 9월~12월까지 기간에 농업 인력이 필요한 것으로 나타남.
- 브로콜리의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 11월부터 3월까지이며, 12월 하순이 2.6점, 3월 하순은 2.5점, 11월 하순부터 12월 상순, 2월 하순에서 3월 상순은 2.3점임.
- 따라서, 수확시기에는 11월~3월 기간에 농업 인력이 필요하며 11월 하순에서 3월 하순까지는 많은 수의 인력이 필요함.

**<표 IV-8> 브로콜리의 농업인력 필요도**

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	8월~9월	8월 상순		8월 하순~ 9월 하순
관리시기	9월~12월	10월~12월	9월	
수확시기	11월~3월		11월~12월 상순, 1월~3월 상순	12월 하순. 3월 하순

▶ 당근

- 당근의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 7월부터 8월까지이며, 7월 상순은 1.5점, 8월 상순은 1.4점으로 나타났음.
- 따라서, 파종시기인 7월~8월까지 기간에 농업인력이 필요한 것으로 나타남.
- 당근의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 9월부터 12월까지이며, 이 중 9월 하순은 2.3점, 12월 하순은 2점, 9월 상순과 10월 상순은 1.8점으로 나타남.
- 따라서, 관리시기에는 9월~12월까지 기간에 농업 인력이 필요하며

9월에서 10월 상순까지와 12월 하순에는 어느 정도의 인력이 필요함.

- 당근의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 12월부터 3월까지이며, 12월이 3점, 1월에서 2월은 2.8점으로 높게 나타남.
- 따라서, 수확시기에는 12월~3월 기간에 농업 인력이 필요하며 12월부터 3월 상순까지 많은 수의 인력이 필요함.

**<표 IV-9> 당근의 농업인력 필요도**

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	7월~8월	7월~8월		8월 하순~ 9월 하순
관리시기	9월~12월	10월 하순~ 12월 상순	9월~10월 상순 12월 하순	
수확시기	12월~3월		3월 하순	12월~ 3월 상순

▶ 콩

- 콩의 파종시기에서 인력이 필요한 시기는 6월부터 7월 상순까지이며, 이 기간은 평균 2점으로 비교적 높게 나타났음.
- 따라서, 파종시기인 6월~7월 상순 기간에 농업인력이 필요한 것으로 나타남.
- 콩의 관리시기에서 인력이 필요한 시기는 7월 하순부터 9월 하순까지이며, 이 중 7월 하순에서 8월 하순은 1.8점, 나머지 기간은 1점으로 나타남.
- 따라서, 관리시기에는 7월 하순~9월 하순까지 기간에 농업 인력이 필요하며 7월 하순에서 8월 하순까지는 어느 정도의 인력이 필요함.
- 콩의 수확시기에서 인력이 필요한 시기는 10월부터 11월 상순까지이며, 11월 상순이 3점, 10월 하순 2.5점, 10월 상순 2점으로 나타남.

- 따라서, 수확시기에는 10월~11월 상순 기간에 농업 인력이 필요하며 10월부터 11월 상순까지 많은 수의 인력이 필요함.

<표 IV-10> 콩의 농업인력 필요도

기간	인력 필요기간	약간의 인력 필요	어느 정도의 인력 필요	많은 인력 필요
파종시기	6월~ 7월 상순		6월~ 7월 상순	
관리시기	7월 하순~ 9월 하순	9월	7월 하순~ 8월 하순	
수확시기	10월~ 11월 상순			10월 ~ 11월 상순

④ 발농사에 필요한 농업인력

- 발농사에 필요한 농업인력을 ha당(3천평) 기준으로 연간 몇 명이 필요한지를 추정한 결과, 남성은 평균 25명, 여성은 72명으로 전체 97명이 필요한 것으로 예측되었음.
- 10a(300평)를 기준으로 할 경우 남성 3명, 여성 7명으로 총 10명의 인력이 필요한 것으로 파악되었음.

<표 IV-11> 발농사에 필요한 평균 농업 인력 예상

연간 ha당	남성	여성	계
	25명	72명	97명

⑤ 현재 농업인력 수급방법

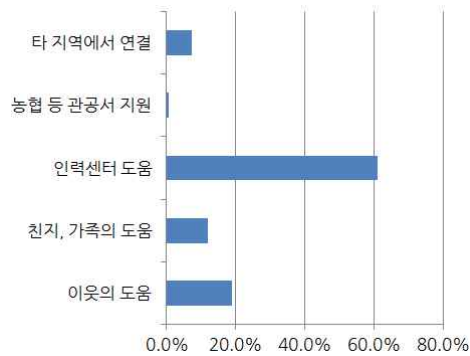
- 현재 농업 인력을 지원받는 경우의 비중에 대해 전문가들의 의견을 종합하여 평균을 산출한 비중은 다음 표와 같음.
- 현재 농업 인력의 61.0% 정도를 인력센터(용역업체)에 의존하고 있는 것으로 나타났으며, 제주 이외의 지역에서 연결한 경우도 7.3%

에 이르고 있음.

- 동네 이웃의 도움은 19.0%, 친지(가족) 도움은 12.0%로 총 31.0%에 머물고 있으며, 농협 등 관공서 지원은 0.7%에 불과함.

<표 IV-12> 농업인력 지원 비중

농업인력 지원	비중
이웃의 도움	19.0%
친지, 가족의 도움	12.0%
인력센터 도움	61.0%
농협 등 관공서 지원	0.7%
타 지역에서 연결	7.3%
계	100.0%



⑥ 주변의 도움이 어려운 이유

- 동네 이웃, 가족, 친지 등으로부터 도움을 얻기 어려운 이유 1순위에 대해 전문가들은 대부분 '파종 및 수확시기가 겹쳐서 서로 도와주지 못한다'는 의견이 많았음.
- 두 번째 이유는 동네 이웃, 가족, 친지 등과 '서로 시간을 맞추기 어렵다'는 의견이 많았음.

<표 IV-13> 주변 도움이 어려운 이유

주변 도움이 어려운 이유 1순위	비중 (%)	주변 도움이 어려운 이유 2순위	비중 (%)
파종 및 수확시기 겹쳐서	61.1	서로 시간 맞추기 어렵다	38.9
사람이 없다	27.8	사람이 없다	33.3
서로 시간 맞추기 어렵다	11.1	파종 및 수확시기 겹쳐서	22.2
		고령층이 많다	5.6



⑦ 타 지역 인력 고용시 애로사항

- 인력회사 또는 타 지역을 통해 인력을 고용할 때 가장 어려운 점에 대해서는 1순위와 2순위 모두 공통적으로 '임금에 비해 능력이 떨어진다'는 의견이 가장 많았음.
- 다음으로 작업(기술) 숙련도가 떨어진다는 의견이 많았으며, 인건비가 너무 비싸다는 의견과 성실하지 못하다는 의견이 있었음.

<표 IV-14> 타 지역 인력 고용시 애로사항

타지역 인력 고용시 애로사항 1순위	비중 (%)	타지역 인력 고용시 애로사항 2순위	비중 (%)
임금에 비해 능력이 낮다	33.3	임금에 비해 능력이 낮다	27.8
작업(기술)숙련도가 낮다	22.2	작업(기술)숙련도가 낮다	22.2
인건비가 너무 비싸다	16.7	성실하지 못하다	16.7

⑧ 농업인력 수당과 근로시간

- 발농사 인력 인력수당과 근로시간에 대해 파종시와 수확시, 운반시로 구분하여 파악하였음.
- 남성 인력은 파종시에는 8.9시간 동안 평균 10만원인데 반해 여성 인력은 같은 8.9시간 동안 평균 6만4천원으로 64% 수준에 머물고 있음.
- 수확시에도 남성 인력은 8.8시간 동안 평균 11만원인데 반해 여성 인력은 8.7시간 동안 평균 6만5천원 수준임.
- 운반시에는 남성 인력은 8.8시간 동안 12만원인데 반해 여성 인력은 같은 8.8시간 동안 평균 7만원 수준임.
- 이처럼 파종시<수확시<운반시의 인력 수당에는 차이가 있으며, 성별로도 남성>여성 현상을 보이고 있음.
- 전체 평균 수당은 남성 8.8시간 11만원이며, 여성은 8.8시간 6만6천원 수준이며, 남성은 최대 20만원, 여성은 최대 15만원까지 수준임.

<표 IV-15> 밭농사 인력 수당과 근로시간

(단위 : 만원, 시간)

구 분	파종시		수확시		운반시		전체		
	일당	근무 시간	일당	근무 시간	일당	근무 시간	일당	근무 시간	
남	최소	6	7	6	7	6	7	6	7
	최대	15	10	15	10	20	10	20	10
	평균	10	8.9	11	8.8	12	8.8	11	8.8
여	최소	4	7	3	7	5	7	4	7
	최대	7.5	10	8	10	15	12	15	12
	평균	6.4	8.9	6.5	8.7	7	8.8	6.6	8.8

**(2) 제주지역 농업인력 수급방안**

**① 제주지역 농촌 고령화와 과소화 전망**

- 제주지역의 농촌 고령화와 과소화 현상에 대한 전망에 대해 2명은 '나아질 것'이라고 전망한 반면, 3명은 '심해질 것', 나머지 13명은 '더욱 심해질 것'으로 전망하고 있음에 따라 앞으로 제주지역의 고령화와 과소화 현상은 지속될 것으로 전망됨.
- 또한, 농업인력 수급 전망에 대해서도 1명만 '어려워질 것'이라고 전망한 반면, 17명은 '더욱 어려워질 것'이라고 전망함에 따라 앞으로 제주지역의 농업인력 수급은 더욱 힘들어질 것으로 예상됨.

**② 효율적인 농업인력 수급방안**

- 효율적인 농업인력 수급방안에 대해 전문가들은 첫째로 행정과 농협 등의 농업인력수급시스템을 구축하고 공공기관 지원형으로 운영하도록 함.
- 두 번째는 외부 농업인력 수급 확대방안을 마련해야 한다는 것임. 외부 농업인력은 특히, 외국인 인력을 수급할 수 있는 방안을 마련해야 한다고 지적하고 있음.

- 세 번째는 지역간 농업인력 집단순환수급제를 마련하는 것으로 민간이 자율적으로 운영하도록 하는 것임.
- 마지막으로 도내외 대학생 등을 활용한 프로그램을 확대 운영하는 방안으로서 농업체험과 봉사활동 프로그램을 다양화할 필요가 있음.

<표 IV-16> 효율적인 농업인력 수급방안

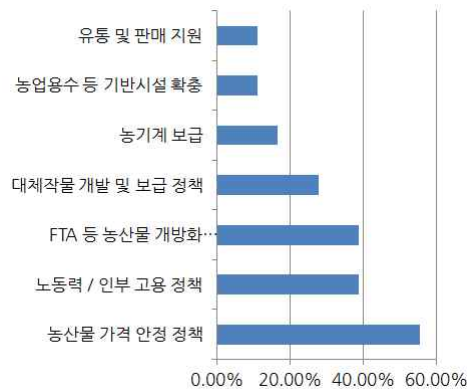
순위	효율적인 농업인력 수급방안
1	행정과 농협 등의 농업인력수급 시스템(공공기관 지원형) 구축·운영
2	외부 농업인력 수급 확대방안 마련
3	지역간 농업인력 집단순환수급제(민간자율형) 마련
4	대학생 등 활용프로그램(농업체험, 봉사활동) 확대 운용

③ 가장 필요한 농업 정책

- 제주지역 농업을 위해 가장 필요한 정책 2가지를 선정하도록 한 결과, 전체 18명 중 10명(55.6%)이 '농산물 가격안정'과 관련된 정책을 제시하였으며, 그 다음으로 7명(38.9%)은 '노동력 및 인부 고용'정책과 'FTA 등 농산물 개방화 대응정책'이 가장 필요하다는 의견을 보였음.

<표 IV-17> 가장 필요한 농업정책

가장 필요한 발농사 정책	비중
농산물 가격 안정 정책	55.6%
노동력 / 인부 고용 정책	38.9%
FTA 등 농산물 개방화 대응정책	38.9%
대체작물 개발 및 보급 정책	27.8%
농기계 보급	16.7%
농업용수 등 기반시설 확충	11.1%
유통 및 판매 지원	11.1%



## 2. 요약 및 시사점

### 1) 요약

#### ① 작업 시기가 겹치는 밭농사와 고령화 사회

- 전문가들은 현재 밭농사 인력수급 실태가 어렵다는 의견을 보이고 있으며, 이렇게 인력수급이 어려운 이유로는 '농사관련 작업이 서로 겹치거나 비슷해서' 인력을 확보하기 어려운 경우와 '농촌인구의 고령화'로 인해 일할 사람이 부족하기 때문인 것으로 진단하고 있음.
- 따라서, 밭농사의 특성상 비슷한 작업이 많고 비슷한 시기에 작업이 이루어지기 때문에 농업인력을 확보하지 못하고 있으며, 농촌의 고령화로 인해 여유 인력도 부족하기 때문에 더 어려움을 겪고 있음.
- 이러한 결과는 제주의 대표적인 밭작물을 대상으로 인력 필요도를 조사한 결과를 요약 정리한 표를 보면 알 수 있음.(<표 IV-18> 참조)
- 많은 농업 관련 인력이 필요한 시기가 12월부터 2월까지, 8월에서 9월까지 집중되어 있음을 알 수 있음.
- 현재 제주지역의 밭농사에 필요한 농업인력을 ha당(3천평) 기준으로 연간 몇 명이 필요한지를 추정한 결과, 남성은 평균 25명, 여성은 72명으로 전체 97명이 필요한 것으로 예측되었음.
- 따라서 2012년 현재 제주지역의 주요 밭농사 면적은 21,751ha(채소작물 14,865, 콩 4,370, 감자 2,516)로서 연간 2,109,847명(97명/ha)의 농업인력이 필요한 것으로 추정되지만, 농촌에 고령화와 과소화 현상으로 인해 인력수급은 계속 어려워질 것으로 예상됨.

<표 IV-18> 밭농업 인력 필요도

작물	월동무	양배추	감자	마늘	양파	브로콜리	당근	콩
1월	●	●	●	○	○	◎	●	
2월	●	●	●	○	○	◎	●	
	●	●	●	○	○	◎	●	
3월	●			○	○	◎	●	
	●			○	○	●	◎	
4월	●			◎	●			
	●			◎	●			
5월				●	●			
				●	●			
6월				●				◎
				●				◎
7월			◎				○	◎
		◎	◎				○	◎
8월	○	●	●	●		○	○	◎
	◎	●	●	●	○	●	●	◎
9월	◎	●	●	●	○	●	●	○
	◎	●	○	●	◎	●	●	○
10월	◎	○	○	●	◎	○	◎	●
	◎	○	○	●	●	○	○	●
11월	○	○	○	○	●	◎	○	●
	◎	○	○	○	●	◎	○	
12월	◎	●	●	○	○	◎	●	
	●	●	●	○	○	●	●	

\* 약간의 인력 필요 ○ / 어느 정도의 인력 필요 ◎ / 많은 인력 필요 ●

## ② 숙련도가 떨어지는 외부 인력 의존도가 높은 인력수급 실태

- 현재 농업 인력을 지원받는 경우의 비중에서 61.0% 정도가 인력센터(용역업체)에 의존하고 있으며, 7.3%는 제주 이외의 지역에서 연결한 경우로서, 동네 이웃의 도움(19.0%)과 친지·가족의 도움(12.0%)은 총 31.0%에 머물고 있고, 농협 등 관공서 지원은 0.7%에 불과함.
- 동네 이웃, 가족, 친지 등으로부터 도움을 얻기 어려운 이유는 발농사가 바쁜 시기에는 파종 및 수확시기가 겹쳐서 동네 이웃간에 도움을 주기 어렵고, 가족이나 친지 등의 도움도 시간을 맞추기가 어렵기 때문임.
- 또한, 현재 농업인력의 60% 이상을 차지하고 있는 인력회사 또는 타 지역을 통해 인력을 고용하는 경우에는 임금에 비해 능력이 떨어지거나 작업(기술) 숙련도가 떨어지는 경우가 많음.
- 결국 타 지역 인력들은 초보자가 많다는 것을 의미하며, 숙련되지 못한 일처리는 비상품 비중을 높이는 결과를 초래하게 됨. 특히 초보자이면서도 동등한 임금을 지불하고 있음.
- 현재 남성과 여성 모두 파종시의 수당은 수확시나 운반시보다 낮지만, 근무시간은 오히려 더 많은 것으로 나타났으며, 가장 힘든 운반시의 수당이 가장 많고 전체 평균 수당은 남성 8.8시간 11만원이며, 여성은 8.8시간 6만6천원 수준이며, 남성은 최대 20만원, 여성은 최대 15만원까지 수준임.

**③ 고령화와 과소화 극복을 위한 인력수급 방안**

- 제주지역의 농촌 고령화와 과소화 현상에 대한 전망에 대해 전문가들은 앞으로 제주지역의 고령화와 과소화 현상은 지속될 것으로 전망하고 있으며, 농업인력 수급 전망에 대해서도 더욱 힘들어질 것으로 전망하고 있음.
- 이러한 여건 속에서 효율적인 농업인력을 수급하는 방안에 대해 행정과 농협 등의 농업인력수급시스템을 구축하고 공공기관 지원형으로 운영하는 것을 제시하고 있음.
- 또한, 외부 농업인력 특히 외국인 근로자 수급 확대방안 마련, 지역간 농업인력 집단순환수급제 마련, 도내·외 대학생 등을 활용한 프로그램을 확대 운영하는 방안을 제시하고 있음.
- 추가적으로 제주지역 농업을 위해 가장 필요한 정책에 대해서는 농산물 가격안정 정책과 FTA 등 농산물 개방화 대응정책, 노동력/인부 고용 안정적 정책, 대체작물 개발 및 보급 정책을 꼽았음.

**2) 시사점**

- 제주지역 발작물 특성상 인력 수요 시기가 겹치고 고령화로 인해 농촌 인력수급에 많은 문제를 갖고 있으며, 이런 문제 해결을 위해 용역업체에 의존하는 상황임.
- 그러나 용역업체의 의존도가 높다보니 부당한 대우에 대해서 대처할 수 있는 방안이 없다는 것도 가장 큰 문제임. 해마다 노임을 인상하고 있으며(2~3년 전의 55,000원이 현재는 여성 노임이 7만원 수준), 중간책임자(반장)들에게 웃돈(40~50만원)을 주지 않으면 인력

을 구하기 힘든 상황에 이르렀음.

- 또한, 약속한 날짜에 인력을 보내지 않거나, 중간에 다른 작업장으로 인력을 빼버리는 사례도 많은 것으로 나타나고 있음.
- 농가에서는 용역업체에서 보내오는 인력에 대한 정보를 사전에 알 수 없기 때문에 인력의 숙련도 등을 알 수 없으며, 다른 지역과의 노임 정보도 알 수 없어서 용역업체에서 요구하는 금액을 그대로 줄 수밖에 없는 상황임.
- 제주지역의 밭작물 노동력은 대부분 동절기에 수요가 급증하기 때문에 육지의 논농사 노동력을 적극적으로 활용할 필요가 있음. 또한, 도내 지역별로도 밭작물 특성에 따라 인력이 필요한 시기에 차이가 있기 때문에 지역농협이 주도적 역할을 수행해야 함.
- 전국 망을 갖고 있는 농협에서 농촌인력 수급을 위한 지원센터를 마련하여 전국 지역별로 필요한 인력을 등록하여 지원하는 방안을 마련해야 할 것임. 특히, 사전에 필요한 인력을 농협을 통해 인력수급 신청을 하면 농협은 그 필요한 인력의 양에 따라 인력회사와 계약을 체결하도록 하는 방안임.
- 이미 지역농협마다 특정품목에 대해서는 수확시기에 농협과 계약된 포전에 대해서는 사전에 계약신청을 받고 수확작업까지 농협에서 진행되는 사례가 있음.
- 농협에서 이러한 인력수급 지원센터를 운영할 수 있도록 행정에서도 적극적으로 지원해줄 수 있는 조례 개정이 필요함. 장기적으로는 기계화를 통해 인력수급 문제를 해결할 수 있도록 지원체계를



마련해야 함.

- 따라서 행정과 농협 등의 농업인력수급 시스템을 구축하고 공공기관 지원형으로 운영하도록 하는 것임. 또한, 농촌인력 용역업체들로부터 인력정보를 제공받아서, 사전에 인력에 대한 정보(숙련도, 임금, 가능한 날짜 등)를 농가들이 얻을 수 있도록 하며, 일정금액의 인력운영비를 지원하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 그리고 외국인 인력을 수급할 수 있도록 '외국인 노동인력센터'를 읍면단위로 설립하여 운영하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 마지막으로 도내외 대학생 등을 활용한 프로그램을 확대 운영하는 방안으로서 농업체험과 봉사활동 프로그램을 다양화할 필요가 있음. 중·고등학교 학생들은 전문적인 일을 할 수는 없지만 간단한 작업에 봉사활동을 부여하여 참여하도록 유도하는 방안을 검토할 필요가 있음.

## V. 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 농업노동력 확보 방안

### 1. 제주지역 농촌인구 현황과 실태

#### 1) 제주지역 농가인구 현황

- 전국 농가인구 추이를 살펴보면 2000년 8.4%인 4,031천명에서 2012년 5.7%인 2,911.5천명으로 약 2.7%가 감소하였음
- 동기간 동안 제주도는 23.8%인 129.2천명에서 19.4%인 113.3천명으로 약 4.4%가 감소함

**<표 V-1> 년도별 전국 및 제주지역 농가인구 비교**  
(단위 : 명, %)

구 분	전 국			제 주 도		
	총인구	농가인구	비율	총인구	농가인구	비율
2000	47,732,558	4,031,065	8.4	542,368	129,152	23.8
2001	48,021,543	3,933,250	8.2	546,889	131,404	24.0
2002	48,229,948	3,590,523	7.4	550,831	118,709	21.6
2003	48,386,823	3,530,102	7.3	552,297	116,967	21.2
2004	48,583,805	3,414,551	7.0	555,362	109,955	19.8
2005	48,782,274	3,433,573	7.0	557,569	110,281	19.8
2006	48,991,779	3,304,173	6.7	558,496	105,103	18.8
2007	49,268,928	3,274,091	6.6	559,258	105,004	18.8
2008	49,540,367	3,186,753	6.4	560,618	102,192	18.2
2009	49,773,145	3,117,322	6.3	562,663	104,802	18.6
2010	50,515,666	3,062,956	6.1	571,255	114,752	20.1
2011	50,734,284	2,962,113	5.8	576,156	114,062	19.8
2012	50,948,272	2,911,540	5.7	583,713	113,298	19.4
제주시				435,413	66,127	15.2
서귀포시				157,036	47,171	30.0

자료 : 통계청, 주민등록인구통계, 농림어업조사

## 2) 제주지역 농가 현황

- 전국 농가수 추이를 살펴보면 2000년 8.8%인 1,383.5천 가구에서 2012년 5.7%인 1,151.1천 가구로 약 3.1%가 감소하였음
- 동기간 동안 제주도는 22.0%인 39.1천 가구에서 16.5%인 38.2천 가구로 약 5.5%가 감소함

<표 V-2> 년도별 전국 및 제주지역 농가 비교

(단위 : 가구, %)

구 분	전 국			제 주 도		
	총가구	농가구	비율	총가구	농가구	비율
2000	15,765,275	1,383,468	8.8	177,600	39,114	22.0
2001	16,080,992	1,353,687	8.4	183,248	40,672	22.2
2002	16,489,107	1,280,462	7.8	188,760	37,850	20.1
2003	16,987,634	1,264,431	7.4	194,855	37,893	19.4
2004	17,391,932	1,240,406	7.1	199,989	36,366	18.2
2005	17,857,511	1,272,908	7.1	204,635	36,218	17.7
2006	18,326,619	1,245,083	6.8	208,424	36,465	17.5
2007	18,687,694	1,231,009	6.6	211,850	35,735	16.9
2008	19,005,339	1,212,050	6.4	214,681	34,645	16.1
2009	19,261,292	1,194,715	6.2	217,711	35,388	16.3
2010	19,865,179	1,177,318	5.9	224,713	37,893	16.9
2011	20,033,142	1,163,209	5.8	227,873	38,497	16.9
2012	20,211,770	1,151,116	5.7	232,141	38,208	16.5

자료 : 통계청, 주민등록인구통계, 농림어업조사

## 2. 제주지역 농촌 고령화 현황과 실태

### 1) 제주지역 고령화 실태 및 현황

- 제주도가 '고령사회'를 눈앞에 두고 있으며, 특히 도내 일부지역은 이미 '초고령사회'에 진입한 것으로 나타났음
  
- 2012년 12월 말 현재 제주도 전체인구는 58만3,713명(23만2,141세대, 세대당 2.51명)으로 지역별로는 제주시 42만9,656명, 서귀포시 15만 4,057명임(<표 IV-5 참조>)
  
- 연도별로 보면 2000년 54만2,368(17만7,600세대, 세대당 3.05명), 2005년 55만7,569명(20만4,635세대, 세대당 2.72명), 2008년 56만618명(21만4,681세대, 세대당 2.61명), 2009년 56만2,663명(21만7,711세대, 세대당 2.58명), 2010년 57만1,255명(22만4,713세대, 세대당 2.54명), 2011년 57만6,156명(22만7,873세대, 세대당 2.53명), 2012년 58만 3,713명(23만2,141세대, 세대당 2.51명)임.
  
- 이 가운데 2012년 65세 이상 노인인구는 7만5,925명(남자 2만9,486명, 여자 4만6,439명)으로 제주시 5만99명, 서귀포시 2만5,826명임.
  
- 최근 10년간 65세 이상 노인인구는 2000년 43,334명, 2005년 55,795명, 2010년 69,641명, 2012년 75,925명으로 꾸준히 늘고 있음. 동기간 동안 노인인구 비율을 살펴보면 2000년 8.0%, 2005년 10.0%, 2010년 12.2%, 2012년에는 13%에 이르고 있음.
  
- 이 같은 비율은 일반적으로 65세 이상 노인인구 비율이 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령

사회로 구분하는 것에 비춰 제주지역은 고령화사회를 벗어나 고령 사회로 접어들어 가고 있음을 알 수 있음

**<표 V-3> 년도별 제주도 65세 이상 노인인구 현황**  
(단위 : 명)

구 분	총인구	65세 이상 노인 인구		세대수	세대당 인구
		인구수	비율		
2000	542,368	43,334	8.0%	177,600	3.05
2001	546,889	45,534	8.3%	183,248	2.98
2002	550,831	48,052	8.7%	188,760	2.92
2003	552,297	50,545	9.2%	194,855	2.83
2004	555,362	53,290	9.6%	199,989	2.78
2005	557,569	55,795	10.0%	204,635	2.72
2006	558,496	58,685	10.5%	208,424	2.68
2007	559,258	61,734	11.0%	211,850	2.64
2008	560,618	64,191	11.5%	214,681	2.61
2009	562,663	66,706	11.9%	217,711	2.58
2010	571,255	69,641	12.2%	224,713	2.54
2011	576,156	72,580	12.6%	227,873	2.53
2012	583,713	75,925	13.0%	232,141	2.51

자료 : 통계청, 주민등록인구통계

## 2) 제주지역별 고령화 실태

- 2012년 기준 제주시지역 총 26개 읍·면·동에서 65세 이상 노인 평균비율은 11.7%이며, 고령마을 순위를 살펴보면 1위가 한경, 2위 우도, 3위 구좌, 4위 추자, 5위 봉개마을로 나타남.

<표 V-4> 제주시 읍·면·동별 65세 이상 노인인구 년도별 현황

구분	읍·면	2000년		2005년		2010년		2012년		2012년 순위
		명	%	명	%	명	%	명	%	
제주시	한림읍	2,541	12.0	3,012	14.7	3,445	17.7	3,627	18.7	6
	애월읍	3,140	12.1	3,854	14.7	4,512	16.2	4,898	16.9	8
	구좌읍	2,532	14.5	2,992	18.7	3,363	22.7	3,460	24.0	3
	조천읍	2,047	9.9	2,621	12.4	3,286	15.6	3,550	17.3	7
	<b>한경면</b>	<b>1,641</b>	<b>16.6</b>	<b>1,905</b>	<b>21.5</b>	<b>2,056</b>	<b>25.0</b>	<b>2,146</b>	<b>26.5</b>	<b>1</b>
	추자면	418	12.7	482	17.1	524	20.7	538	23.4	4
	우도면	318	18.2	375	20.9	398	25.3	398	24.9	2
	일도1동	358	7.9	446	11.6	565	14.7	589	15.4	9
	일도2동	1,808	4.4	2,430	6.3	3,166	8.2	3,531	9.4	21
	이도1동	583	7.6	744	9.9	942	12.2	1,048	13.4	11
	이도2동	1,880	4.6	2,496	6.0	3,236	7.6	3,817	7.9	24
	삼도1동	862	5.7	1,168	8.3	1,652	11.6	1,851	12.8	16
	삼도2동	835	8.1	946	10.6	1,191	12.2	1,287	13.5	10
	용담1동	651	6.6	792	8.8	1,036	11.7	1,139	13.4	12
	용담2동	1,200	6.3	1,500	8.7	2,036	11.7	2,209	12.9	13
	건입동	816	6.7	970	8.7	1,298	11.8	1,364	12.7	17
	화북동	968	4.7	1,330	6.6	1,628	8.2	2,013	8.7	22
	삼양동	646	7.7	923	9.3	1,158	10.4	1,267	11.4	20
	봉개동	340	12.4	446	14.3	540	17.7	577	18.9	5
	아라동	881	7.5	1,199	9.3	1,648	12.0	1,808	11.9	19
	오라동	402	7.7	662	11.0	833	13.0	899	12.9	13
	연 동	1,181	3.7	1,722	4.5	2,434	5.9	2,802	6.6	25
	<b>노형동</b>	<b>832</b>	<b>3.6</b>	<b>1,880</b>	<b>4.5</b>	<b>2,722</b>	<b>5.4</b>	<b>3,101</b>	<b>6.1</b>	<b>26</b>
외도동	564	7.0	912	6.9	1,186	7.8	1,319	8.2	23	
이호동	289	7.2	367	9.0	478	11.7	519	12.9	13	
도두동	216	10.5	275	12.0	318	11.5	342	12.3	18	
계	27,945	7.4	36,449	9.1	45,651	10.9	50,099	11.7		

자료 : 통계청, 주민등록인구통계

- 2012년 기준 서귀포시지역 총 17개 읍·면·동에서 65세 이상 노인 평균비율은 16.8%이며, 고령마을 순위를 살펴보면 1위가 안덕, 2위 대정·성산, 4위 남원·영천마을로 나타남.

<표 V-5> 서귀포시 읍·면·동별 65세 이상 노인인구 년도별 현황

구분	읍·면	2000년		2005년		2010년		2012년		2012년 순위
		명	%	명	%	명	%	명	%	
서 귀 포 시	대정읍	2,303	12.0	2,774	15.6	3,304	19.8	3,456	20.9	2
	남원읍	2,088	10.2	2,740	14.0	3,368	18.5	3,608	20.0	4
	성산읍	1,934	12.0	2,308	15.4	2,716	19.3	2,890	20.9	2
	<b>안덕면</b>	<b>1,333</b>	<b>12.4</b>	<b>1,615</b>	<b>15.6</b>	<b>1,942</b>	<b>20.2</b>	<b>2,021</b>	<b>21.0</b>	<b>1</b>
	표선면	1,132	9.9	1,454	13.0	1,771	16.3	1,919	17.8	8
	송산동	535	8.5	601	11.5	759	15.0	794	16.0	9
	정방동	322	8.5	341	10.9	421	14.2	437	15.2	11
	중앙동	309	5.5	447	8.9	596	13.0	668	15.2	11
	천지동	357	7.5	414	10.0	503	12.9	594	15.1	14
	효돈동	594	10.0	722	13.5	853	17.1	942	18.8	7
	영천동	530	10.2	708	14.3	929	18.4	997	20.0	4
	<b>동흥동</b>	<b>831</b>	<b>5.1</b>	<b>1,212</b>	<b>6.6</b>	<b>1,818</b>	<b>8.6</b>	<b>2,039</b>	<b>9.5</b>	<b>17</b>
	서흥동	449	5.6	622	8.0	847	10.6	991	11.2	16
	대륜동	777	7.5	964	10.1	1,281	13.9	1,412	15.2	11
	대천동	656	8.8	846	11.9	1,010	14.6	1,076	15.3	10
	중문동	759	9.5	1,008	11.5	1,222	13.7	1,304	14.5	15
	예래동	476	12.6	570	15.7	650	18.2	678	19.2	6
계	15,385	9.4	19,346	12.3	23,990	15.6	25,826	16.8		

자료 : 통계청, 주민등록인구통계

- 고령화사회, 고령사회, 초고령사회<sup>14)</sup>로 구분할 경우, 현재 고령사회로 진입한 지역으로는 제주시 한경면, 우도면, 구좌읍, 추자면, 봉개동, 한림읍, 조천읍, 애월읍, 일도1동 등 9개 지역이며, 서귀포시 안덕면, 대정읍, 성산읍, 남원읍, 영천동, 예래동, 효돈동, 표선면, 송산동, 대천동, 정방동, 중앙동, 대륜동, 천지동, 중문동 등 15개 지역으로 나타남. 특히 서귀포시 지역인 경우, 17개 읍면동 중에 2개 지역(동홍동, 서홍동)을 제외한 88%가 고령사회로 진입한 것으로 나타남
- 2012년 기준 제주지역 초고령사회 지역으로는 제주시가 한경면, 우도면, 구좌읍, 추자면 등 3개 지역이고, 서귀포시가 안덕면, 대정읍, 성산읍, 남원읍, 영천동 등 5개 지역으로 나타났음. 총 43개 읍·면·동 지역 중에 고령사회 지역은 37.2%인 26개 지역, 초고령사회로 진입한 지역은 18.6%인 8개 지역으로 나타나 제주지역 고령화가 매우 심각한 것으로 파악됨.
- 또 도내 43개 읍·면·동 가운데 연동(6.6%)·노형동(6%)을 제외한 전 지역이 '고령화사회'이고, 고령사회지역도 15곳이나 되었음. 더구나 고령사회지역 중 3~4곳도 조만간 초고령사회로 들어설 비율로 파악되어 대책 마련이 필요하다는 실정임.

---

14) 65세 이상의 고령인구가 7% 이상인 사회를 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회라고 정의함



## 2 제주지역 고령화 및 농촌인구 감소에 따른 농업노동력 확보 방안

### 1) 농업 노동력 확보를 위한 기본 방향<sup>15)</sup>

#### (1) 농업인력 안정화 필요성에 대한 인식 제고

- 농촌지역, 농축산업 중에서 첨단시설원예, 축산업 등 제주지역 농업의 성장동력 부문에 고용노동력이 농작업노동의 대부분을 차지하고 있어 제주지역 농업의 미래성장을 위해 농업인력의 안정화가 급선무라는 인식 전제 필요

#### (2) 농업인력의 계절성 극복

- 제주지역 농업의 특징인 고용노동 수요의 계절성을 극복할 수 있는 방안을 마련해야 함.
  - 장기계약이론에서처럼 장기계약은 노동자와 고용자 모두에게 유익하나, 농업농촌 내부자, 특히 경종작물 종사자 등은 상시고용을 할 수 없는 농가들이 많은데, 이러한 한계점을 풀어줄 수 있는 방안이 마련되어야 함.
  - 구체적인 방안의 예로, 농어촌인력은행 등을 설립해 장기계약형태로 잠재노동자들을 확보하고 활용하는 방안 마련 필요

#### (3) 신규인력의 농업분야 유입을 위한 노동(경험)기회 제공 확대

- 고용인력모형에서처럼 농업분야 노동경험은 향후 농업분야 취업에 영향을 미치게 되므로, 농업분야 노동기회 제공을 확대해야 함.
  - 청년들의 취농 유인을 위한 청년인턴제 실시, 군 복무와 관련하여 농업분야 공익요원 활동, 농관련 기업들의 방위산업체 지정 등 청년들의 농업분야 노동기회 제공 확대 필요

15) 김병률 박사가 제공한 원고임(농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안, 2010 자료를 재정리함)

#### (4) 농업분야 노동의 효율임금 확보 지원

- 효율성 임금이론에서처럼 높은 임금은 노동자의 도덕적 해이(moral hazard)를 줄여 생산성을 높이고 이직율을 낮추는 등 긍정적인 측면이 있으나, 농업분야는 제조업 등 다른 분야에 비해 고용임금이 낮은 점을 개선할 수 있는 방안 마련 필요함
  - 농업분야의 특정품목 생산은 수익성 증가면에서 제조업처럼 확대되기 어려운 산업적 특수성이 있으므로, 농업분야 고용노동임금의 일부를 정부에서 지원하는 “(가칭)급여매칭보조” 방식 도입 필요

#### (5) 농촌지역 고용인력 D/B 및 맞춤형 인력알선 시스템 구축

- 농촌지역 고용인력(품앗이, 지역 내 가용고용인력, 시군읍 단위 가용 공급인력, 외국인 근로자, 국제결혼이주여성)에 대한 D/B 구축과 맞춤형인력알선을 제공하는 정보시스템 및 고용 연결 시스템 구축 필요함
  - 농어촌의 계절별, 작업단계별, 지역별 고용수급 동향과 전망에 대한 정보를 전국적, 지역적 공유하는 “농어촌 고용동향 및 전망을 위한 관측사업” 수행 필요
  - 현재 농업분야 외국인 근로자 공급의 절대부족 문제 등에 대해 관련 기관(고용노동부 등)과 협의하는 시스템 구축 필요
  - 이러한 정보를 이용하여 농어촌 인력 수급조정능력 배양 필요

#### (6) 농업분야 신규인력의 안정적 적응을 위한 맞춤형 지원

- 타산업 인력에 비해 3D산업으로 인식되어 있는 농축산업의 고용 경직성 해소를 위해 희망근로인력, 청년인턴, 외국인근로자, 이주여성 등의 안정적 인력 유인을 위한 정부 대응지원 및 공평한 복지제도 시행 필요함
  - 결혼이민자 가정에 대한 복지 서비스 확대, 농촌고용인력에 대한 4대 보험가입 혜택 지원 범위 확대 등 농업부문 고용안정화를 위한

복지정책관련 정부지원 확대 필요

- \* 장기계약이론: 임금에 대해 장기계약을 체결하면 노동자와 고용주 모두 고용과 관련하여 발생하는 정보비용, 협상비용, 메뉴비용을 절감할 수 있어 쌍방이 모두 유리하게 되므로 임금이 경직되거나 느리게 조정된다는 이론.
- \* 암묵적 고용계약이론: 노동자와 기업가간에 고용계약이 공식적인 법적 계약을 통해서가 아니라 쌍방간의 암묵적이고 비공식적인 동의에 의해 발생하는 것으로, 노동소득의 안정화에 기여함. 이 이론은 노동자들이 불확실한 임금을 받는 것을 꺼릴 경우에 오히려 안정된 임금을 지불하는 것이 노동자들의 최적행위(효용 극대화)에 부합된다는 측면에서 임금의 경직성 현상 발생을 설명함.
- \* 실업히스테리모형(고용이력모형): 고용 및 신규 일자리를 찾는데 있어서 그노동자가 현재 직장에 몸담고 있는지, 실직상태에 있는지 등 이력상태가 중요한 영향을 미친다는 모형으로, 단기 뿐 아니라 장기에서도 총수요가 생산과 고용에 영향을 미치는 경제상의 이력행위(hysteresis)를 설명. 예) 노동조합 회원자격 유지 여부(insiders vs. outsiders)가 임금결정에 영향.
- \* 효율성임금모델: 효율성임금수준이 이윤을 극대화시키고 생산비를 최소화하기 때문에 설령 노동시장에 초과공급(비자발적 실업)이 존재한다고 하더라도 기업은 임금을 더 낮게 인하할 수 없다는 것을 설명. 즉, 효율성임금은 임금인하가 임금지불비용을 낮춘다고 하더라도 노동자들의 생산성을 떨어뜨림으로써 기업의 이윤도 줄어들게 된다는 점에 주안점을 둬. 예) 높은 임금은 이직율을 낮추고, 노동의 질을 유지하고(질 높은 노동 유지), 도덕적 해이를 줄여 기업의 이윤에 도움.

## 2) 제주지역 농업노동력 확보 방안

- 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음.
  - 전문가 의견조사 결과에서도 나타나듯이 농작업이 서로 겹치거나 비슷해서 농업인력 확보에 어려움을 겪고 있는 상황이며, 이에 더하여 농촌인구의 고령화도 농업노동력 부족의 주요인으로 나타남.
  - 작물별 수확시기가 겹치는 현상도 농업인력난을 부추기는 요인으로 나타남. 많은 농업인력을 필요로 하는 수확시기의 경우, 월동무는 12월 하순~4월 하순, 양배추는 12월 상순~2월 하순, 브로콜리는 12월 하순, 감자는 12월 상순~2월 하순, 당근은 12월~3월 상순 등으로 서로 겹치고 있으며, 마늘은 5~6월, 양파는 4~5월로 일부 겹치고 있음.
  - 파종시기 또한 서로 겹치는 사례가 많음. 많은 인력을 필요로 하는 시기를 기준으로 볼 때 양배추는 8~9월, 감자 8~9월 상순, 마늘 8~9월, 브로콜리 8월 하순~9월 하순, 당근 8월 하순~9월 하순 등 다수의 작물이 비슷한 시기에 파종이 이루어지고 있어 농업인력 부족현상을 심화시키고 있음.
  - 이런 현상으로 인해 앞으로 농업인력 수급난이 더욱 심해질 것이라는 전문가 의견이 상당수를 차지하고 있음.
  
- 과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 '수눌음'을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌인구 감소와 고령화 등으로 이웃간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황임.

- 또한, 농업분야의 인력 수요·공급은 작물의 파종이나 수확 시기에 따라 서로 겹치거나 계절별로 변동이 심해 많은 농가의 경우에는 인력부족 현상을, 농업 근로희망자의 경우에는 구직의 어려움을 겪는 인력수급의 불일치 현상이 나타나고 있기도 함.
  
- 이에 따라 농업노동력의 안정적인 수급을 위한 종합적인 대책을 국가와 지방자치단체 차원에서 마련할 필요가 있음. 이를 전제로, 여기서는 ▲농업인력 공급 확대방안과 ▲농업인력 유지 지원방안을 중심으로 제주지역 농촌의 농업노동력 확보방안을 탐색해보고자 함. 전자가 부족한 농업노동력을 외부에서 공급하기 위한 방안이라면, 후자는 현존하는 내부의 농업노동력을 유지하기 위한 방안이라 할 수 있음. 또한, 양자의 균형 잡힌 사업 전개가 이루어질 때 비로소 제 효과를 낼 수 있을 것임.
  
- 농업인력 공급 확대방안으로는 ▲(가칭)농업인력지원센터 설립·운영, ▲지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축, ▲농촌 고용동향과 전망을 위한 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립, ▲다문화가정 및 귀농·귀촌인 연계, ▲외국인노동자 고용 확대, ▲젊은 인력 유입정책 활용 등을 들 수 있음. 이들 각각의 방안들은 단계별로 개별적으로 운용될 수도 있겠지만 궁극적으로는 서로 유기적인 관계 속에서 종합적으로 이루어져야 하는 측면이 있음을 간과해서는 안 될 것임.
  
- 그리고 농업인력 유지 지원방안으로는 ▲제주형 6차산업 도입, ▲농업 전문인력 육성, ▲제주지역에 적합한 첨단 농기계 발굴·지원, ▲농외소득 증대 등 소득 안정 및 복지 향상, ▲농촌 일자리 창출 등을 들 수 있음.

## (1) 농업인력 공급 확대방안

### ① (가칭)제주농업인력지원센터 설립·운영

- 농업인력 공급 확대방안은 크게 도·농협 등의 공공적 추진에 의한 사업과 민간 주체에 의한 사업으로 나누어볼 수 있음. 공공적 추진 사업 가운데 먼저 꼽을 수 있는 것이 (가칭)제주농업인력지원센터의 설립·운영이라 할 수 있음. 이는 제주지역 농촌인구의 감소와 고령화 등 복합적인 현상으로 인해 빚어지고 있는 농업노동력 부족이 제주농업과 농촌을 피폐화시킬 수 있다는 점을 감안하여 이를 해소하기 위한 노력을 공공적으로 전개하고자 하는 방안임.
  - 전문가 의견조사 결과에서도 행정과 농협 등 공공기관 지원형 농업인력 수급 시스템 구축·운영이 필요하다는 의견이 농업인력난 해소를 위한 대안으로 1순위를 차지함.
  
- (가칭)제주농업인력지원센터는 제주특별자치도가 중심이 되고 농협, 농업기술원, 농업기술센터 등 농업 관련 기관들이 참여하여 농업인력 공급과 관련한 다각적인 사업을 전개할 수 있어야 함. 농업인력 공급은 단순히 인력을 외부에서 농촌으로 끌어들이는 일에 국한된 것이 아니라, 농업인력의 노동 숙련도 향상, 기계 이용과 관련한 기술 향상, 자금지원 등 다양한 사업이 동시에 이루어질 때 제 효과를 발휘할 수 있기 때문에 관련 기관들의 참여는 필요불가결한 요소라 할 수 있음.
  
- (가칭)농업인력지원센터의 조직은 제주특별자치도와 농협이 공동으로 구성하고 여타 기관들이 사업별로 참여하는 형태가 바람직할 것으로 판단됨. 지역별 농업 현황에 대한 전문성과 조직을 갖추고 있는 농협과 농촌인력 공급 관련 종합계획 마련은 물론, 읍면동별 공

공기관의 협조체계를 이끌어낼 수 있는 제주특별자치도가 중심이 되어야 사업을 효율적으로 추진할 수 있을 것임.

- 이 조직은 제주특별자치도와 농협이 공동 구성하는 컨트롤타워만 별도로 구성하여 기획과 업무총괄, 평가 등의 업무를 수행토록 하고 제주특별자치도와 농협의 지역별 하부조직에서 일선업무를 담당하는 것이 사업에 필요한 비용을 최소화하고 각 조직이 지니고 있는 현장 전문성을 살릴 수 있는 방안이라 판단됨.
  
- (가칭)농업인력지원센터의 업무는 우선순위에 따라 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직함. 사업 초기에는 인력공급을 위한 다각적인 대책 마련과 추진에 집중하고 중장기적으로는 농촌일자리 창출과 소득 향상을 위한 다양한 사업으로 그 범위를 넓혀나가야 함. 그리고 농촌진흥청, 농업기술센터 등 농업 관련 기관의 참여 하에 공급인력의 노동 및 기계사용 숙련도를 향상해 나갈 필요가 있음.
  
- 단기적 사업으로는 다음 항에서 제시되는 다양한 방안이 있으며, 이들 방안들을 서로 연계하여 운용함으로써 농업인력의 안정적인 공급이 이루어질 수 있도록 해야 함. 또한, 각각의 방안들의 추진 결과를 면밀히 분석·평가하여 효용성이 높은 방안을 중심으로 사업을 추진할 필요가 있을 것임.
  
- 그밖에도 (가칭)농업인력지원센터는 농촌 일손돕기 전담창구의 역할을 수행함으로써 도농교류, 대학생 봉사프로그램 등을 통한 시기별·품목별·지역별 맞춤형 인력 공급 시스템을 구축할 필요가 있음. 그리고 농업인력은행의 개념을 도입하여 유희인력 장기계약 형태를 활용, 잠재 노동자들을 확보하고 농업인력으로 유인해 나가야 할 것임.

## ② '수놓음형' 지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축

- 지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축 방안은 과거 제주지역에서 전통적으로 이루어져왔던 이웃 간의 농업인력 수급방식인 '수놓음'을 전도적으로 확대하여 운영하는 민간형 농업인력 공급방식이라 할 수 있음.
  - 이 방안은 농업인력의 부족을 현장에서 피부로 느끼고 있는 농업인 당사자들이 농한기에 자신의 노동력을 투자하여 농번기에 자신에게 필요한 노동력을 얻어내는 방식으로 농외소득 증대에도 연결될 수 있음. 또한, 여전히 마을 내에서 일부 이루어지고 있는 제주지역의 전통문화인 수놓음 정신을 활용하는 것인 만큼 제주지역 농업인 정서에도 부합하는 측면이 있음.
  
- 물론, 이 방안은 앞서 살펴본 (가칭)농업인력지원센터가 주축이 되어 운영할 수 있는 방안이기도 함. 다만, 여기서는 (가칭)농업인력지원센터의 존재 여부와 관계없이 이 방안을 민간에서 도입하여 운영하는 방법을 살펴보고자 함.
  
- 제주지역에서 재배되고 있는 주요 작물들은 감귤을 제외하면 그 파종과 수확 시기에서 조금씩 차이를 보이고 있음. - 파종의 경우 다수의 작물이 8~9월에 집중되지만 월별로 상·하순의 차이가 나타나고 있으며, 수확의 경우에도 12월~2월에 집중되는 사례가 많지만 이 역시 조금씩 시기가 상이함.
  
- 이 같은 특성은 지역별·작물별 특성을 고려한 농업인력의 상호 순환체계의 도입이 가능하다는 점을 말해주는 것이기도 함. 즉, '이웃 간 수놓음'을 '지역 간 집단 수놓음'으로 확대하여 운용하는 것이라 하겠음.



- 이 방안의 도입을 위해서는 각 마을회나 마을별 자생단체 또는 지역별·작물별 영농법인체들의 연대와 지역 간 협약이 선행되어야 할 것임. 즉, 작물의 재배특성을 고려하여 마을회나 자생단체 등이 5개 마을 이상 또는 읍면 단위 규모로 농업인력 집단순환을 위한 연대체를 구성하는 것이 우선 이루어져야 함.
- 그리고 그 연대체 산하 마을회 등 각 조직에서는 참여농가 모집, 집단순환노동과 관련한 방법과 일정 등의 고지, 농업인력 운송 등의 업무를 수행함.
- 이를 바탕으로 각 연대체 간 협약이 이루어져야 함. 협약사항에는 상호 농업인력 공급시기의 결정, 농업인력 공급시기의 연차별 조정 방법, 연대체별 공급 가능한 농업인력의 규모, 연령별·성별·작업 내용별 노동임금액 수준, 노동시간, 식사 공급방식 등이 포함되어야 할 것임.
- 협약내용은 연차별로 조정함으로써 본 방안의 도입과 관련한 초기의 문제점을 점차 해소해 나가도록 하며, 매년 수급인력이 서로 비슷한 마을끼리 농업인력 공급체계를 연계하여 노동숙련도 향상과 상호 우애를 돈독히 함으로써 농업인력 집단순환공급체계의 조기 정착을 도모해 나가야 함.

### ③ 농촌 고용관측사업 시행 및 '농업인력지원 종합계획' 수립

- 농촌 고용동향 파악과 전망을 위한 관측사업은 부족한 농업인력 공급계획을 단계적으로 작성하기 위한 기초 작업이라 할 수 있음. 또한, 농업인력 지원 종합계획의 기초자료로 활용될 수 있음.
- 농촌 고용관측사업은 농촌의 계절별, 작업단계별, 지역별 고용 수급 동향을 파악하고 향후 변화추이 전망을 통해 고용정보를 확보함으로써 농업인력 수급의 안정화를 도모하기 위한 것임.

- 현재 농업관측사업은 5년(농림어업총조사, 전수조사) 및 1년(농림어업조사, 표본조사) 주기로 통계청에서 수행하고 있음. 통계청에서 수행하고 있는 이 조사결과에는 농촌고용과 관련한 내용도 포함하고 있어 기초자료로 활용할 수 있을 것임. 다만, 이 조사결과는 당해연도에 고용한 결과만이 제시될 뿐, 실제 필요한 인력이나 향후 고용전망에 대한 조사는 포함하지 않고 있음.
- 따라서 제주지역에서 별도로 구체적인 농업고용 및 전망과 관련한 조사를 주기적으로 시행함으로써 농업인력 공급을 위한 중장기적 대책 마련과 종합계획 수립에 활용할 수 있도록 해야 할 것임.
- 농업인력지원 종합계획의 수립과 관련해서는 최근 국회에 발의된 법안에 이 내용이 포함되어 있어 관심이 모아지고 있음. 이 '농어업인력지원 법안'<sup>16)</sup>에 따르면 국가 및 지방자치단체가 농어업인력을 안정적으로 공급하기 위한 시책을 수립하고 시행하도록 하고 있으며, 우선 5년마다 농어업인력지원 종합계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음.
- 이와 함께 법안은 정부가 취업알선, 직업소개, 직업지도, 농어업 고용정보의 수집·분석 및 제공, 농어업인력의 관리 및 수송지원, 농어업 고용서비스 모델 개발 및 보급 등의 역할을 담당하는 농어업인력 지원센터를 설립할 수 있도록 하고 있음. 또한, 정부가 지방자치단체 및 농업협동조합법·수산업협동조합법·산림조합법에 따라 설립된 중앙회 또는 조합 등 농어업인력지원에 필요한 요건을 갖춘 법인이나 단체를 지원센터로 지정해 예산을 지원할 수 있도록 하고 있음.

---

16) 김우남, '농업인력지원법안' 제정해 2013.8. 대표발의 내용을 참조함

- 이 밖에도 지원센터지원협의회 구성, 종합정보시스템의 구축과 운영 등 농어업인력을 안정적으로 공급하기 위한 기반을 조성하고 원활한 인력수급을 지원하기 위한 다양한 시책을 시행하도록 규정하고 있어 법안이 시행될 경우 만성적인 일손 부족 문제를 해결하는 다양한 방안이 도입될 것으로 전망됨.

#### ④ 다문화가정 및 귀농인 연계

- 국제결혼을 통한 이주여성이 점차 늘고 있으며 최근 들어 귀농·귀촌 인구도 급속히 늘어나고 있는 추세임.
- 제주에 새로 정착한 주민들의 사례는 다양하며, 귀농·귀촌인에서부터 외국인근로자, 다문화가족 등이 제주 정착주민들을 대표함.
- 제주지역에서 최근 5년간 귀농·귀촌 추세를 보면 이런 경향이 두드러짐. 제주지역 귀농·귀촌인은 2008년 48명에서 2009년 53명, 2010년 136명, 2011년 305명, 2012년에는 528명(218 가구)으로 급증, 최근 5년간 465가구, 1,070명으로 최근 5년새 10배 이상 증가한 것임. 2012년 기준 국내 전체 귀농·귀촌인 1만1,220명의 4.7% 정도가 제주 농촌에 정착했음. 2012년 도내 순유입인구 4,873명 중에서 차지하는 비율은 10.8%로 나타났음.<sup>17)</sup>

---

17) 한라일보(2013. 8.20일자)

<표 V-6> 제주지역 귀농귀촌 지역분포(2008~2012년)

(단위 : 가구, 명, %)

구분		가구	비율	인원	비율
계		465	100.0	1,070	100.0
제주시	소계	249	53.6	542	50.6
	동지역	12	2.6	27	2.5
	구좌읍	92	19.7	171	16.0
	애월읍	38	8.2	111	10.4
	조천면	11	2.4	19	1.8
	한경면	37	8.0	78	7.3
	한림읍	59	12.7	136	12.6
서귀포시	소계	216	46.4	528	49.4
	동지역	92	19.8	230	21.5
	남원읍	41	8.8	107	10.0
	대정읍	23	4.9	52	4.9
	성산읍	26	5.6	47	4.4
	안덕면	16	3.4	44	4.1
	표선면	18	3.9	48	4.5

자료 : 제주특별자치도

- 최근 5년간 귀농·귀촌을 지역별로 보면 제주시지역이 249가구에 542명, 서귀포시는 216가구에 528명임. 제주시지역은 구좌읍(171명), 한림읍(136명), 애월읍(111명) 등의 순이고, 서귀포시지역은 동지역(230명), 남원읍(107명), 대정읍(52명) 순임.
- 연령별로는 40대가 31.4%로 가장 많고, 50대 26.6%, 30대 18.2%, 60대 17.8% 순으로 중·장년층의 귀농·귀촌인 비중이 높았음. 귀농·귀촌의 개념이 일자리 상실 및 실업, 건강 회복 힐링, 개성적 삶의 추구, 은퇴 등과 같은 복합적 의미로 해석됨.

- 외국인인 경우 2012년 기준으로 제주의 순유입 인구 4,873명 가운데 외국인은 1,907명으로 39%를 차지했으며, 다문화가족은 151명으로 3.1%임. 제주지역에 거주하는 외국인 인구는 2007년 4,015명에서 2012년에는 1만406명으로 2배 이상 증가했음. 성별로는 남성이 5,533명으로 여성 4,873명보다 많이 거주하고. 지역별로는 제주시가 7,119명, 서귀포시는 3,287명으로 집계됐음. 지난해 제주지역 거주 외국인의 증가율은 22.4%로 전국 평균의 2배를 기록할 정도로 가장 높았음.
  
- 도내 다문화가족은 2007년 948명에서 지속적 증가세를 보여 2012년에는 2,158명으로 증가했으며, 최근 다문화가족 증가율은 다소 둔화 추세임.
  
- 성별로는 여성이 훨씬 많으며 이는 타 국적의 여성들이 제주지역 남성과 결혼해 이민이나 귀화한 경우가 많기 때문임. 2012년 기준으로 다문화가족 가운데 결혼 이민자는 1,625명, 혼인 귀화자는 533명으로 국적별로는 대개 동북아지역과 동남아지역에서 온 다문화가족이 1,961명으로 90.9%를 차지했음.
  
- 결혼이민자는 상당수가 저소득층으로 생계유지를 위한 일자리를 필요로 하고 있음. 이에 따라 타 지역에서는 이들 인력을 활용하여 농촌인력난을 해소하는 사례가 나타나고 있음. 전북 김제시의 유리온실(24,750㎡)에서는 김제시 이주여성 15명을 상시 고용하여 인력문제를 안정적으로 해결하였음. 따라서 제주지역으로 이주해온 외국인 여성들을 인력네트워크화하여 농업인력 공급원으로 활용할 필요가 있음.

- 그리고 귀농인의 경우 일정 부분 본인의 농업활동 규모를 정하여 귀촌이 이루어지고 있으나 초기에는 노동력에 여유가 있을 것으로 판단되는 만큼 이들 또한 네트워크화하여 농업인력으로 활용할 필요가 있음.

#### ⑤ 외국노동자 고용 확대

- 외국인 노동자 도입정책은 초기 이윤율 압박경쟁에 처한 중소기업이 국가를 압박하고 요청하는 생존적 고용의 성격에서 출발했으나 불법체류 외국인의 양산 등 많은 문제점이 야기되면서 점차 정부의 개입이 늘어나고 정부가 주도하여 노동시장을 관리하고 제도화하는 단계로 발전했음. 최근에는 이주노동자에 대한 사회 통합적 지원이라는 국가의 이중적 역할 단계에 접어들었음.<sup>18)</sup>
- 그러나 인력부족 해소를 위해 외국인 노동자를 고용하지 못하는 이유에 대해 외국인 노동자에 대한 쿼터 부족, 장기고용의 어려움 등을 지적하고 있음.
- 미숙련노동자에 대한 도입정책은 1993년 도입된 산업연수생제도가 초래한 외국인 노동자 인권문제와 불법체류자 양산과 같은 폐해를 시정하기 위해 2003년 ‘외국인노동자 고용 등에 관한 법률’ 제정, 2004년 고용허가제도 도입, 2006년 농축산업을 취업허용업종에 포함, 2007년 고용허가제로 일원화하고 한국계 동포에 대해서는 방문취업제도 도입 등의 제도적 변천을 보이고 있음.

---

18) 박민선, 농업부문 외국인 고용실태와 개선방안, 한국농촌경제연구원, 2012.

<표 V-7> 외국인 노동자 도입정책의 단계별 발전과정

년도	1단계	2단계	3단계	4단계
시기	1988~1993.10	1993.11~2004.7	2004.8~2007.1	2007.1~현재
특징	정책부재	산업연수생제도	고용허가제와 산업연수생 제도 병행	고용허가제로 일원화
주요행위자	유입자본의 강력한 일방주도(중소기업)	국가의 관리개입	총자본-이익단체-지원단체 정립	국가의 사회통합적 요소 도입
주요내용	-각종 사증으로 입국 용이 -무등록 이주노동자 정착 목인(방관)	-연구생의 저임·장시간노동 -노동법과 사회복지에서 배제 -미등록노동자 급증	-고용허가제 시행 -중소기업반발로 산업연수생제도 존속 -지원단체·시민사회의 주요의제	-산업연수생제도 폐지 -고용허가제 일원화 -방문취업제 실시

자료 : 박민선, 농업부문 외국인 고용실태와 개선방안, 한국농촌경제연구원, 2012.

- 국내 거주 외국인은 2011년 12월말 현재 139만 명이다. 이 중 59만5천 명이 노동인력이며, 비전문 노동인력은 54만7천 명에 이르고 있음.

<표 V-8> 외국인력 체류 현황(2011년 12월말 현재)

(단위: 명)

비전문인력				전문인력	합계
고용허가제	선원취업	방문취업	소계		
234,295	9,661	303,368	547,324	47,774	595,098

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2011년 12월호.

- 고용허가제를 통해 취업한 외국인은 2011년 12월말 현재 23만4천명으로 합법 체류자는 189,190명으로 합법체류자 비율은 80.7%에 달함. 농축산업 취업자는 13,487명으로 농업 취업자의 비중은 6.1%, 축산업 취업자 비중은 0.3%에 이르며, 농업과 축산부문의 불법체류율은 각각 13.3%, 0.5%를 차지하여 전 산업 불법체류율 10.4%에 비해 높은 편임. 그러나 한국계 동포인 방문취업자(H-2비자 소유자), 결혼이민자 등까지 포함하면 농축산업에 취업하고 있는 외국인은 15,000명 내외로 추정됨.

**<표 V-9> 고용허가제에 의한 외국인 노동자 체류현황  
(2011년 12월말 현재)**

(단위: 명, %)

구분	계		합법체류자	불법체류자	불법체류율
	취업자수	비중			
농업	12,859	6.1	11,150	1,709	13.3
축산업	628	0.3	625	3	0.5
어업	4,601	2.2	3,195	1,406	30.6
제조업	180,478	85.4	163,229	17,249	9.6
그 외 업종	12,545	5.9	10,965	1,580	12.6
소계	211,111	100.0	189,164	21,947	10.4
기타	23,184		26	23,158	99.9
합계	234,295		189,190	45,105	19.3

주: 기타는 과거추천연수(E-9-95)~과거합법조치(E-9-98) 인원임. 기타 인원은 업종별 취업현황이 파악되지 않아 산업별 비중 계산에서는 제외하였음.

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2011년 12월호.

- 외국인 노동자 도입쿼터 등의 확대로 농축산업 부문 외국인 노동자 수는 매년 증가하여 2011년에는 2008년 대비 2배로 증가하였음. 업종별 외국인 노동자 현황을 보면, 대부분 작물재배업(62.7%)과 축산(36.2%)에 고용되어 있으며 농업 관련 서비스업 고용비중은 미미한 실정임.
- 제주지역에서는 2010년 말 현재 작물재배업 62명, 축산업 288명, 농업 관련 서비스업 5명 등 모두 355명을 고용, 전국 대비 3.6%를 차지하고 있어 외국인노동자 고용률은 높지 않은 편임. 따라서 제주 농업의 특수성을 감안하여 농업인력 확보를 위해 외국인노동자 고용 확대방안을 특별법 등에 반영하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 다만, 쿼터인원 부족, 장기고용의 어려움 등의 문제나 불법체류자의 경우 장기간 체류로 한국어가 능숙하고 작업이 숙련되어 있지만 단속에 대한 위협부담을 이유로 높은 임금을 요구하는 등의 문제를 사전 차단하기 위한 방안도 마련할 필요가 있음.



### ⑥ 젊은 인력 유입정책 활용

- 실업률이 높은 청년들이 농업을 비즈니스로 인식하고 미래 농업인력으로 유인하기 위한 청년인턴제 도입방안을 검토해볼 만함. 청년인턴제는 1년 정도 계약기간을 정하고 월정 급여를 정하여(130~150만 원, 취농 유인을 위해 일반적인 월정급여 110~130만 원에 인센티브 부여) 일정기간 OJT(On the Job Training)교육 및 현장실습 후 농업노동 취업을 알선하는 형태로 운영 가능함.
  
- 이를 위해 청년인턴을 고용하는 농기업, 농작업장에 대해서는 지방자치단체와 사용자가 공동으로 임금을 부담하는 방안을 도입할 필요가 있음.
  
- 또한, 제주지역 각 대학과 협조를 통해 대학생 농촌활동을 부활시킴으로써 단기적으로는 농업인력 부족현상을 해소하는 데 활용하고, 이들로 하여금 농업과 농촌에 대한 관심을 높여 장기적으로는 농업에 참여하도록 유도하는 방안도 모색되어야 함.

  - 고용인력모형에서 보듯이, 농업분야 노동경험은 향후 농업분야 취업에 영향을 미치게 되므로 청년들에게 농업분야 노동 기회를 제공하는 것은 향후 농촌인구 유지와 농업인력 확보에 상당한 영향을 미칠 수 있음.

## (2) 농업인력 유지 지원방안

### ① 제주형 6차산업화의 도입

- 전문가들은 제주농업 발전에 가장 큰 저해요소에 대해 감귤 중심과 대체작목 문제, 고령화 심화 문제, 농업정책 부재, 생산자 조직문제, 소득하락 우려, 유통에 대한 문제를 지적하고 있음. 그 가운데 고령화와 과소화 심화 문제를 해결하기 위하여 제주농업의 6차산업화

가 필요하다고 지적하고 있음<sup>19)</sup>.

- 농업의 6차산업화는 우리나라와 같이 유사한 산업구조를 가지는 일본과 중국에서 소득문제를 해결하는 유효한 정책수단으로 활용되고 있음. 6차산업화는 개별 경영주체보다는 지역단위의 조직경영체가 추진하는 것이 바람직하며, 지역자원을 활용하는 것이 경영성과가 높고 지속성이 있다는 점 그리고 커뮤니티 비즈니스의 한 형태가 된다는 점에서 중요한 의의가 있음.
- 농업의 6차산업화란 1차산업의 농산물 생산×2차산업의 가공×3차산업의 관광 및 서비스를 융복합화 하는 것을 말하는데, 청장년 노동력 뿐만 아니라 지역에 부존하는 고령자, 여성, 다문화가정 등 사회적 약자를 활용할 수 있다는 특징이 있음. 다양한 농산물 생산, 가공, 판매 등의 분야에 이러한 노동력을 활용하는 것이 성공 요건임.
- 즉, 6차산업화 방안은 고령화 심화와 과소화 문제를 해결하는 촉매제가 될 수 있다는 것임. 6차산업화를 위해서는 농가 중심의 생산자 조직의 전문성이 필요한데, 지역공동체에 기반을 둔 생산자 조직의 전문화를 통해 고령화 문제를 해결할 수 있다는 것임. 또한, 다작 다품목 방식의 농업 구조는 파종기와 수확기의 집중을 피할 수 있을 것이고, 생산자 조직(작목반)의 전문성과 결속력이 높다면 내부에서 부족한 인력을 상호부조 할 수 있음. 그리고 생산자 조직의 전문성 강화는 농업생산기술의 발전, 친환경농업을 촉진하는 기반이 될 것임. 아울러 이들 조직들은 향후 저장, 유통, 가공산업으로의 발전 가능성도 열어갈 수 있을 것임.

---

19) 강승진, 제주지역 농업 다각화를 위한 6차산업화 방안, 제주발전연구원, 2013.

- 그리고 제주농업의 6차산업화는 제주지역 농가의 소득향상과 새로운 일자리 창출에 기여할 수 있음. 특히 농어촌지역 고령자들에게 새로운 일자리 창출 가능함. 이는 고령화, 개별화 등으로 개별단위에 의한 농업 활성화가 한계에 다다랐다는 점과 인력·토지·노하우 등의 개별적 관리에 어려움이 상존하고 있다는 점을 타개하는 수단으로서도 기능함.
- 최근 제주지역 농촌의 현실에 비추어볼 때 농업 6차산업화의 성패는 결국 농촌의 고령화 인력과 여성을 어떻게 활용하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아님. 따라서 농촌 고령화 인력과 여성을 중심으로 한 고령인력의 경험과 여성의 재능을 활용한 6차산업화의 추진은 고령화 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 할 수 있음.
- 따라서 농촌 고령인력의 역할 증대와 여성의 능력 향상을 위해 이들을 대상으로 한 제주형 6차산업화 전문인력 육성 프로그램과 지원 시스템을 수립할 필요가 있음. 그리고 6차산업화를 통해 농촌의 공동체 기능을 복원하고 네트워크를 강화함으로써 농촌인구의 유지·증가에 기여할 수 있도록 해야 함. 이를 위해서는 농협, 단체, 마을단위 생산자 조직, 귀농·귀촌자 등 지역네트워크와 다양한 인프라 활용 등이 필요하며, 제주 수놓음 문화 전승 복원, 마을기업(사회적기업, 협동조합, 영농법인 등) 등의 결합으로 지역 공동체 복원을 도모해야 함.

## ② 농업 전문인력 육성

- 농업인력 정책에 있어서는 우선 농업·농촌 정책의 통합이 시급하다 하겠음. 즉, 농업인력과 농촌인력을 이분법적으로 바라보는 시각의 교정이 우선적으로 이뤄져야 함. 농업인력이 곧 농촌 개발의 주체

라는 관점에서의 정책 추진이 필요함.<sup>20)</sup>

- 이미 우리는 후계농어업경영인이라는 30년 넘게 지속적으로 추진된 사업을 통해 육성된 정예 인력을 가지고 있음. 하지만 농촌 활성화 정책과 관련해 이들의 존재는 등한시한 채 농어촌 개발의 주체는 새롭게 발굴하거나, 귀농귀촌을 통해 외부에서 수혈되어야 할 대상으로만 바라보고 있지는 않은지 반성해볼 필요가 있음.
  
- 그리고 농업 전문인력 육성체계에도 일대 전환이 필요함. 고등학교 단계에서부터 농업계 고등학교를 중심으로 농업 뿐만 아니라 농촌에서 역할을 할 수 있는 인력을 육성해야 함. 하지만 제주지역에는 농업고등학교라는 명칭을 가진 학교가 전무한 실정임. 따라서 농촌 지역에 자신의 미래를 걸고자 하는 인재를 장학시스템을 통해 매년 발굴하고, 농업계 학교를 통해 이들에게 체계적 교육을 제공해야만 농업·농촌 전문인력, 후계인력을 안정적으로 배출할 수 있음.
  
- 그리고 후계·전문인력 선정은 현재 생산 분야에만 한정하지 말고 농어촌 활성화 관련 분야까지 포괄하여 이루어지도록 해야 할 것임. 이를 통해 이들이 농어촌에서 공적인 역할을 하며 자신의 미래를 설계할 수 있도록 해주어야 함. 그리고 이들의 대학교육에 대한 욕구는 재직자 특별전형과 평생학습의 형태로 실현할 수 있도록 지원하는 체계도 마련되어야 함. 이처럼 농업·농촌의 후계·전문인력은 농업 생산과 농촌 개발정책이 통합되는 방식으로 추진되어야 할 것임.

---

20) 이상진, 농업-농어촌인력 이분법적 시각 바뀌야, 한국농촌경제연구원, 2012.

- 또한, 농업기술센터 등을 중심으로 전문인력 양성 교육을 실시하고 있지만 재배기술 교육에 치우치는 경향이 있는 만큼 농촌경쟁력 강화를 위한 농기업가 양성에는 미흡한 측면이 있음. 이에 따라 기업의 역할이 필요한데, 기업이 가지고 있는 우수한 자원을 활용하여 기업이 가장 잘 할 수 있는 영역에서 농촌의 전문인력을 양성하고, 전통자원을 활용해 특화상품을 만들 수 있도록 지원하는 전략적 사 고가 요구됨.
- 농업인 자녀의 농업 계열대학 진학 시 반값 등록금 제도를 실시하고 농업 관련기관 신입사원 채용 시 농업인 자녀 50%특별전형 실시 등 곧바로 농업에 투입될 수 있는 농업인 자녀에 대한 관리와 지원도 전문인력을 육성하는 빠른 길이라 할 수 있음. 아울러 경쟁력 있는 농업인력 확보 차원에서 신규 후계농업인 정책자금의 이율 감축, 상환기간 연장, 대출한도 상향조정 등을 추진할 필요가 있음.
- 미래의 경쟁력 강한 농업이란, 단순히 산업으로서의 농업을 바라보는 시선 뿐만 아니라 삶의 질, 행복지수까지 포함된 농업이라야 함. 농업은 젊은 세대의 희망적인 직업이면서 노후에도 일할 수 있으며 안정적인 수입을 보장하는 직업이 되어야 함.

### ③ 제주지역에 적합한 첨단 농기계 발굴·지원

- 2010년 현재 전국의 경영주 연령별 농기계 보유대수 분포비율을 보면, 65세 이상 고령층은 경운기 46.4%, 트랙터 25.7%, 콤바인 25.5%, 관리기 38.2%, 건조기 40.9%, 이앙기 37.9% 등으로 전체의 39.3%를 보유하고 있음. 이 가운데 75세 이상 고령층은 9.3%를 보유하는 등 연령이 많을수록 농기계 보유율은 현저히 낮아지고 있음.<sup>21)</sup>(<표

21) 김철민, 농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점, 2012 NHERI 리포트 제202호, 농협경제연구소, 2012, p.17.

## II-12> 참조)

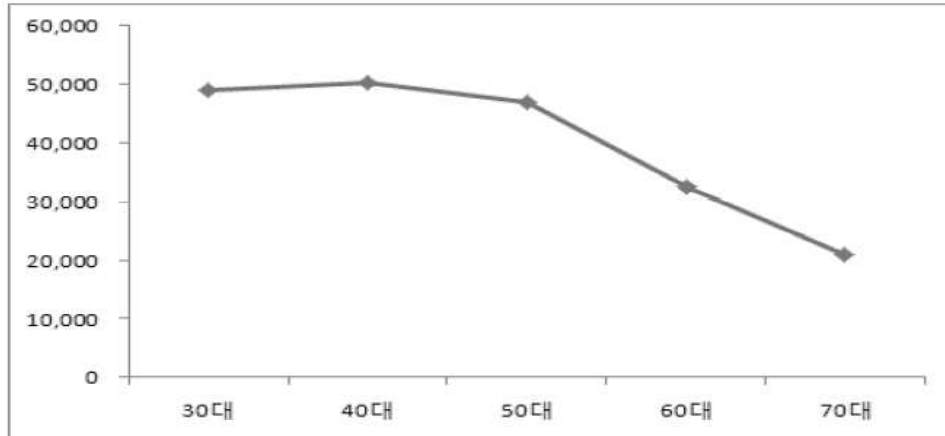
- 이에 따라 고령농업인들의 농작업 위탁비율이 덩달아 높아지고 있음. 일례로, 35세 미만에서 75세 이상으로 연령이 증가함에 따라 경운 작업의 위탁비율은 50.7%에서 82.8%로 증가하고 있음. 수확작업 또한 71.2%에서 93.6%로 증가하고 있음. 이는 고령농업인들의 자가작업 비율이 낮아지고 있음을 말해주는 것임.
- 이 같은 현상은 기본적으로 고령층일수록 농기계 보유율이 낮다는 데서 기인하는 것이기도 하지만, 고령농업인들에게 적합한 농기계의 발굴·보급이 이루어지지 않고 있다는 점을 방증해주는 것이기도 함. 이는 제주지역의 경우에도 예외일 수 없음.
- 따라서 제주지역 토지에 적합하고 고령농업인들의 이용에도 알맞은 다양한 첨단 농기계의 발굴·보급이 요구됨. 특히 제주지역 주요 밭작물로는 당근, 마늘, 양파, 감자, 양배추, 브로콜리, 무, 콩 등이며 콩작물 이외에는 현재 기계화가 매우 미약한 실정임.
- 때문에 제주지역 작물에 적합한 첨단기계를 발굴하여 보급함으로써 농촌인력난을 조금이나마 해소할 수 있는 방안이 될 것이라고 사료됨. 일례로 헬기를 이용한 무인방제기와 같은 첨단기계는 밭농업을 하는 경영인에게 다양한 도움을 주고 있다고 하는 사례도 있음. 아울러 농기계의 소형화 연구, 파종과 수확 등 대규모 인력이 요구되는 일부 작물의 농작업을 위한 첨단 기계의 발굴 등이 요구됨.

④ 농외소득 증대 등 소득안정 및 복지향상

- 2010년 전국 농가소득을 50대 연령층을 100으로 하는 기준으로 보면, 30대의 소득은 104.1%, 40대는 106.9%로 높은 데 비해 60대의 소득은 69.5%이고, 70대 이상의 소득은 44.5%에 불과함. 그리고 경영주의 연령대에 따라서 농가의 평균소득 구성이 어떻게 달라지는가를 보면, 농업소득의 비중은 30대 38.6%에서 연령이 높아질수록 하락하여 70대에는 29.7%에 불과함.<sup>22)</sup>
  - 농외소득의 경우에는 40대와 50대에서 비교적 높게 나타나고, 30대와 70대에서 낮게 나타났음. 이전소득의 비율은 70대가 50대의 약 3배나 높은 26.6%의 비율을 점하고 있음.
  - 농가의 농축산물 판매금액 측면에서도 연령이 증가할수록 500만 원 미만의 판매비율이 증가하고 5,000만 원 이상의 비율은 감소하는 등 연령 간 양극화가 심화되고 있음.

[그림 V-1] 연령대별 농가소득 추이(2010년)

단위 : 천원



22) 김철민, 농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점, 2012 NHERI 리포트 제202호, 농협경제연구소, 2012, p.20.

- 이처럼 고령농업인은 상대적으로 농업소득과 농외소득의 비율이 젊은 농가에 비해 낮게 나타나고 있음에 비추어 고령농업인의 소득 증대를 위해 농업소득과 농외소득 증대를 위한 다양한 대책이 마련되어야 함.
- 앞서 제시한 농업의 6차산업화도 고령농업인의 소득증대를 위한 중요한 방안의 하나임. 즉, 지역공동체를 활용한 마을 단위 비즈니스 모델을 발굴하여 추진하는 과정에서 고령농업인에게 알맞은 역할을 부여하고 소득을 분배함으로써 그들의 소득증대를 지원하는 것임. 이와 함께 휴경지나 미경작지를 집단화하여 마을이나 영농법인체 단위로 대리경작하거나 공동체 비즈니스를 통하여 소득을 창출하는 형태의 도입도 요구됨.
- 그리고 고령농업인의 경우 보유자산이 미흡한 경우가 많기 때문에 농지나 주택에 대한 연금제도를 적극 권장하고 부족분에 대하여 지자체의 보전을 통해 노후 소득을 보장하는 방안의 도입도 필요함. 그리고 각종 노인 관련 사회보장제도의 강화를 통해 간접적으로 소득을 보장해주는 방안도 있음.
- 또한, 농촌 고령화에 따라 최저생활 수준을 보장하기 위한 재정지출과 서비스 등의 복지 수요가 증대하게 됨. 우리나라 농가인구 고령화는 비농가 인구에 비해 훨씬 앞서서 진행되고 있고, 이미 언급했듯이 농가 안에서 경영주의 연령이 높을수록 농가의 소득이 낮아지는 경향이 있음. 따라서 고령화의 진전은 부득이 복지서비스의 확대와 직결되는 측면이 있음.
- 따라서 고령농업인 대상의 다양한 사회복지서비스의 확대를 통해



고령농업인들이 농업 현장에서 퇴출되지 않고 자신에게 적합한 농업활동을 이어갈 수 있도록 지원함으로써 농업인력 유지와 농촌의 삶의 질 향상을 도모해 나가야 할 것임.

- 일본의 경우, 고령농을 위한 제도로는 농림수산성이 농촌노인 관련 지역농업 발전대책을 수립, 마을영농조직을 구축해 일손 부족을 공동·집단작업 등을 통해 해결하도록 했고, 영농대행조직인 집락영농이나 지역농협이 출자한 생산법인 등으로 고령농의 영농활동을 지원하고 있음. 또한, 고령농을 위한 소득보장대책으로 노령기초연금이 65세부터 지급되고 경영이양연금과 농업자노령연금, 농협의 독거노인에 대한 이동 목욕서비스, 균형 식사 제공 등도 실시하고 있는 사례를 벤치마킹할 필요가 있을 것임.

### ⑤ 농촌 일자리 창출

- 농촌인구의 감소와 고령화를 해결하기 위해서는 무엇보다도 농촌으로의 인구 유입정책이 긴요함. 그 가운데 주목을 끄는 것이 사회적 경제 활성화를 통한 일자리 창출임. 사회적 경제는 IMF 이후 실업과 빈곤 문제에 대한 대안으로 자활사업과 사회적 일자리사업, 노인일자리사업 등 정부의 사회적기업 육성정책이 표면화되면서 관심을 불러옴.
- 사회적 경제란 시장 안에서 야기되는 사회적 부당함을 보상하기 위해 시장경제의 본질적인 법칙에 대한 보조적인 역할로 상당히 제도화 된 영역임. 국가의 공공부문을 제1섹터라 한다면 민간 기업부분의 시장을 제2섹터라 하고 이들 국가와 시장이 해결하지 못하는 부분을 보충하고 지원하는 분야가 제3섹터인 사회적 경제 영역임.
- 이러한 형태의 경제시스템을 도입, 정부 주도의 각종 사회적경제

활동조직들을 지자체 차원에서 고령농에게 적합한 기준을 별도로 책정하여 사회적기업으로 유도하는 방안을 검토할 필요가 있음. 그리고 고령농의 경제활동 참여를 단순히 소득보장이나 경제활동으로만 바라보지 말고 삶의 보람과 만족, 사회공헌이나 지역사회 봉사로 인식하는 지역재생이나 공동체 운동과 결합하도록 유도할 필요가 있음.

- 또한, 농촌 일자리 창출은 농업인력 수급 불일치를 해소하는 열쇠가 된다는 점을 감안하여 농촌 일자리 창출모델을 구축, 일정기간 지원하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 농촌에 일자리 창출을 확대하기 위해서는 농촌에 적합한 사회경제 형성을 지속적으로 지원하고 농촌인력 수급불일치 해소를 위한 일자리 SOS창구 도입, 중앙과 지방정부의 협력강화 등이 시급한 것으로 지적되고 있음. 이는 농촌 일자리가 소득기회 이상의 의미를 갖고 있으며, 생활에 필요한 내수 서비스 공급처이자 지역사회 유지의 최소 조건이 되기 때문임.
- 내국인의 농작업 기피와 외국인 노동인력에 대한 의존도가 심화되는 가운데 외국인 고용허가제에 따른 농업분야 고용 할당량이 부족해 인력수급 불일치가 심각한 상황임. 현재 농촌의 일자리는 인구 대비 적은 편은 아니지만 일자리 증가속도가 느리기 때문에 앞으로 전망은 낙관적이지 않은 실정이라는 점을 인식해야 함.<sup>23)</sup>
- 농촌 일자리는 질적으로도 도시에 비해 열악한데 고용보험 등 근로 복지 혜택을 받기 힘든 가족노동 중심의 영세 자영업자 비중이 도시에 비해 높음. 동시에 도시 근로자 가구소득 대비 농가 소득 비

---

23) 송미령, 농촌일자리 창출 가능성과 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2013.

율이 매년 악화되고 있으며 비농업 부문에서도 도시와 농촌 간의 소득 격차가 있음. 농촌의 일자리 창출을 위한 정책은 지속성, 현장성, 시장성을 지향해야 하며, 특히 현재의 일자리와 함께 창출된 일자리가 안정적으로 지속되는 것이 가장 중요함.

- 농촌 일자리는 농림업을 기반으로 하는 관련 2·3차 산업인 식품가공과 농촌관광 분야를 지속적으로 육성할 필요가 있음. 또한, 3~5년 정책사업 기간이 지나도 시장에서 살아남을 수 있는 일자리 창출모델 구축과 확산을 위해 일정기간 지속적 지원이 요구됨. 사회서비스의 적합한 대가를 정부가 지원해 농촌의 일자리 시장을 튼튼하게 해야 하며 교육, 빈곤층, 의료 등 사회서비스 부문의 일자리 유지 방안이 필요함.
- 농업경영자는 감소하지만 농업 부문의 관련 일자리는 증가한다는 것을 인식하고 농업부문의 고용안정을 확대할 수 있는 제도를 모색해야 함. 예를 들어 농업인턴제도를 확대하고, 젊은 취업자들이 농업법인을 설립할 때 인큐베이팅 프로그램을 지원하는 것을 검토해야 함.
- 자유업을 하는 사람이 농촌에 들어가 활동할 수 있는 기반조성도 요구됨. 농촌의 유희화, 미이용, 저이용 시설들을 리모델링해 정보통신 인프라가 갖춰진 전자마을로 운영하거나 레지던스 프로그램 등의 도입도 필요함.
- 계절적 필요 노동력 수요와 향토기업 등에 필요한 숙련 노동력 수요 등을 파악해 데이터베이스를 구축하고 해당지역에서 일자리를 구하는 사람들이 지역별 '일자리SOS창구'에 상담·구직 신청하도록 하고

이를 지역 내 노동시장과 연계해야 할 것임.

- 농촌에 필요한 사회서비스업인 보육서비스, 직업훈련산업, 고용지원 서비스산업 등의 새로운 직업들을 발굴하고 관련되는 교육프로그램 운영, 다양한 자격증제도 도입, 일자리 시장과 연계 등의 활성화도 요구됨.
  
- 이를 위해 투자유치를 포함한 재정적 지원, 중간지원조직 육성, 시장 형성, 고용안정성 제고를 위한 제도개선 등에 집중하는 장기적인 정책을 추진하는 한편, 제주지역만의 새로운 일자리 모델 창출이 요구됨.

## VI. 요약 및 정책제언

### 1. 요약

- 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음. 따라서 제주지역 농업을 유지하기 위해서는 농사일에 필요한 안정적인 인력수급 체계가 매우 필요한 실정임
- 제주도의 농촌지역은 감귤과 월동채소류 등이 제주농업 노동력의 대부분을 차지하고 있어 제주농업의 미래성장을 위해 농업인력 수급의 안정화가 매우 급선무임
- 과거 소규모 영농이 유지되던 시기에는 제주의 전통적 미풍양속인 '수눌음'을 통해서 농업노동력을 어느 정도 확보할 수 있었지만, 영농의 규모화가 진전된 데다 농촌인구 감소와 고령화 등으로 이웃간의 수눌음에 의존해서 농업노동력을 확보하기에는 역부족인 상황임.
- 제주 농업의 인력수급 특징은 인력수급의 불균형으로 영농활동에 어려움을 겪고 있는데, 고용의 계절성이나 고임금, 신규인력의 농업부문 회피 및 농업부문 외국인 노동자에 대한 의존도 증대 등으로 인해 농업인력 수급의 안정화 방안 마련이 시급함. 농업은 지역별 생산 품목이 다르고, 같은 품목도 농작업 시기가 같아보니 가용한 농업인력은 한정돼 있고 실질적인 인력공급에 어려움을 겪고 있어 이러한 어려움을 극복할 수 있는 다양한 방안이 필요함

- 이에 따라 농업노동력의 안정적인 수급을 위한 종합적인 대책을 국가와 지방자치단체 차원에서 마련할 필요가 있음. 이를 전제로, 여기서는 ▲농업인력 공급 확대방안과 ▲농업인력 유지 지원방안을 중심으로 제주지역 농촌의 농업노동력 확보방안을 탐색해보고자 함. 전자가 부족한 농업노동력을 외부에서 공급하기 위한 방안이라면, 후자는 현존하는 내부의 농업노동력을 유지하기 위한 방안이라 할 수 있음. 또한, 양자의 균형 잡힌 사업 전개가 이루어질 때 비로소 제 효과를 낼 수 있을 것임.
- 농업인력 공급 확대방안으로는 ▲(가칭)농업인력지원센터 설립·운영, ▲지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축, ▲농촌 고용동향과 전망을 위한 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립, ▲다문화가정 및 귀농·귀촌인 연계, ▲외국인노동자 고용 확대, ▲젊은 인력 유입정책 활용 등을 들 수 있음. 이들 각각의 방안들은 단계별로 개별적으로 운용될 수도 있겠지만 궁극적으로는 서로 유기적인 관계 속에서 종합적으로 이루어져야 하는 측면이 있음을 간과해서는 안 될 것임.
- 그리고 농업인력 유지 지원방안으로는 ▲제주형 6차산업 도입, ▲농업 전문인력 육성, ▲제주지역에 적합한 첨단 농기계 발굴·지원, ▲농외소득 증대 등 소득안정 및 복지향상, ▲농촌 일자리 창출 등을 들 수 있음.

## 2. 정책제언

- 제주지역은 타 지역과 달리 1차산업이 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 특히, 제주지역 농업을 유지하고 안정적 농업생산을 위해서는 무엇보다도 농사일에 필요한 안정적인 인력수급 체계가 매우 필요한 실정임
- 최근 제주지역 농촌은 해가 갈수록 고령화·과소화 또는 부녀화가 심화되면서 일손 부족현상과 노동력 저하현상이 파종과 수확시기를 중심으로 주기적으로 빚어지고 있음.
- 설문조사 분석에 의하면 제주도의 농촌지역은 감귤과 월동채소류 등이 제주농업 노동력의 대부분을 차지하고 있어 제주농업의 미래 성장을 위해 농업인력 수급의 안정화가 매우 급선무임
- 우선 과거 제주지역에서 전통적으로 이루어져왔던 이웃 간의 농업인력 수급방식인 ‘수눔음’을 지역 간 농업인력 집단순환공급체계로 시범 운영하여 향후 전도적으로 확대하여 운영하는 사업을 추진하는 것도 의미가 있을 것임
- 또한 본 연구에서 제시된 세부방안들은 서로 독립된 위치에 있기보다는 상호 보완적인 측면도 있으므로 이러한 점을 정책 기획단계에서 유기적으로 시스템화할 수 있도록 우선순위와 제시된 사업을 복합화하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 예를 들면, “농촌 고용동향과 전망을 위한 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립”정책은 “(가칭)농업인력지원센터 설립·

운영 및 지역 간 농업인력 집단순환공급체계 구축”을 위한 사전 준비 및 운영의 실효성을 높여주는 정책인 만큼, 고용관측사업 시행 및 농업인력 지원 종합계획 수립을 먼저 수행할 필요가 있음

- 그리고, 제주지역 농촌도 점차적으로 고령화 및 과소화가 될 전망이다  
이기 때문에 농업인력을 최소화하고 대체할 수 있는 제주형 기계화, 첨단화, 6차산업화, 전문화, 효율화 등을 체계화하기 위한 발전계획을 수립해야 함



## 참고 문헌

- 강승진. 2013. 『제주지역 농업 다각화를 위한 6차산업화 방안』. 제주발전연구원.
- 김경덕. 2004. 『농촌농가인구 및 농업노동력 증장기 전망과 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김기호. 2005. “인구 고령화가 경제성장에 미치는 영향”. 한국은행.
- 김병률 외. 2010. 『농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안』. 한국농촌경제연구원
- 김우남. 2013. ‘농업인력지원법안’.
- 김정섭 외. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”. 『농업전망 2012(1)』. 한국농촌경제연구원
- 김철민. 2012. 『농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점』. 2012 NHERI 리포트 제202호(2012.12)
- 마상진. 2012. 농어업-농어촌인력 이분법적 시각 바뀌야. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2009. 『영세·고령농의 사회안전망 개선방안』. 정책연구보고, p115. 한국농촌경제연구원.
- 박민선. 2012. 『농업부문 외국인 고용실태와 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령. 2013. 『농촌일자리 창출 가능성과 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 이찬영 외. 2011. 『인구 고령화의 경제적 파장』. 삼성경제연구소
- 이수희 외. 2004. 『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제』, 한국경제연구원
- 이특구·김석준. 2006. “일본 개호보험 도입에 따른 장기요양보호시설의 변화에 관한 연구”. 한국의료복지시설학회지
- 정진화 외. 2012. “농가소득의 양극화: 경영주 연령 및 소득원별 비교.”

- 『농업경영·정책연구』 39-3.
- 정후식. 2007. 『일본의 고령화 진전과 정책대응』. 한국은행
- 최공필. 인구고령화의 경제적 영향과 시사점. 한국금융연구원, 2004.
- 한국개발연구원. 2006. 『인구구조 고령화의 경제적·사회적 파급효과와 대응과제』
- 통계청. 2006. 『장래인구 특별추계 결과』
- 통계청. 2011. 『장래인구추계』
- 통계청. 각 연도. 『농림어업총조사』
- 통계청. 각 연도. 『인구주택총조사』
- 통계청. 2012. 『한국의 사회동향 2011』
- 통계청. 2012. 『2012 고령자 통계』

## 부 록-1

### ▶ 고령화 사회의 분류(UN의 정의)

#### ○ 고령화사회(aging society)

- 전체인구 중 65세 이상 고령인구비율이 7% 이상~14% 미만인 사회

#### ○ 고령사회(aged society)

- 전체인구 중 65세 이상 고령인구비율이 14% 이상~20% 미만인 사회

#### ○ 초고령사회(super-aged society)

- 전체인구 중 65세 이상 고령인구비율이 20% 이상인 사회

### ▶ '노계론'의 '연수망(延壽網)'과 일본의 '생애현역(生涯現役)'

사람들은 고령화가 문제라고 한다. 그러나 이미 현실로 다가왔다면 차분하게 대응해 기회로 활용해야 한다. 나이가 들었다고 해서 하던 일에서 물러나 무위도식하며 시혜의 대상이 돼야 하는 것은 아니다. 하는 일 없이 빈둥대는 것만큼 힘든 것도 없다.

중국 송나라 때 한 어부가 100길이나 되는 거대한 어망을 짜는 일로 하루하루를 소일하고 있어 주위 사람들이 물었다. 그렇게 큰 어망은 들고 나갈 수도 없고 갖고 간다고 하더라도 펼칠 수가 없어 쓸모없는 데 뭐하러 짜느냐고. 그러자 그 어부는 “한을 한을 짜 나가면서 내 목숨이 길어졌는데 쓸모가 없다니. 이 어망은 손발에 힘이 빠져 바다에 나가지 못한 50세부터 짜기 시작해 내 나이 70까지 짠 것이요. 앞으로 20년은 더 짤 생각이요”라고 말했다. 송나라 학자 주신중의 '노계론'에

나오는 얘기다. 나이 들어 할 일을 미리 준비해 무료함과 소외에서 벗어나 건강하게 노년을 보내려면 소일거리가 필요하다는 것으로, 수명을 연장시켰다고 해서 이 어망을 '연수망(延壽網)'이라고 한다.

노화로 인한 육체적 능력의 저하로 노동 강도가 높은 일에 종사하는 것은 무리이지만, 나이 든 사람에게 적합한 일도 많다. 손이 많이 가는 섬세한 농작업은 물론 고령자의 경험과 지식을 활용할 수 있는 일이 적지 않다. 실제로 우리 농촌에서도 고령자가 활동하는 사례를 쉽게 찾을 수 있다. 마을을 방문한 학생들에게 농사체험을 가르쳐 주고, 지역의 역사문화유산에 대해 해설하는가 하면, 거동이 불편한 노인을 돌보는 일 등 다양하다.

일본에는 '생애현역(生涯現役)'이라는 말이 있다. 우리보다 고령화 문제를 훨씬 먼저 경험한 일본은 노동력 부족과 고령화 문제를 해결하는 방법으로 고령자가 경제활동이나 사회활동에 적극 참여하면서 보람을 찾는 것이 최선이라고 본 것이다.

최근 복지에 대한 관심이 많고 다양한 해법도 제시되고 있으나 가장 중요한 것은 일자리다. 젊은이는 더더욱 그렇지만, 고령자에게도 그 능력에 맞는 일자리 제공이 가장 바람직한 복지라고 할 수 있다. 고령자가 일을 한다는 것은 개인적으로는 소득과 건강·보람을 확보하는 것이며, 국가적으로는 국가의 부를 늘리면서 급증하는 노인 의료비를 절감할 수 있어 일거양득이라고 할 수 있다.

고령화는 누구나 거쳐야 할 과정이다. 활기차고 보다 인간다운 고령 사회를 만드는 데 모두의 지혜를 모아가야 하며 국가와 지방정부가 앞장서야 할 것이다.

- 최경환 한국농촌경제연구원 선임연구위원/시론/농민신문/2012.5.16

## 부 록-2

### □ 고령화시대 제주지역 농촌 노동력 확보방안 전문가 의견조사

안녕하십니까?

제주발전연구원에서는 제주지역 농촌 지역의 고령화에 따른 노동력 확보 방안을 모색하고자 전문가 대상 의견조사를 실시하고 있습니다.

본 조사의 결과는 향후 제주지역 농촌 지역의 노동력을 확보하는데 중요한 자료로 활용될 것입니다. 귀하의 응답내용은 비밀이 보장되며 오직 통계적인 목적으로만 사용될 것입니다.

귀하의 소중한 고견에 감사드리며, 적극적인 협조를 부탁드립니다.

2013년 10월

제주발전연구원장 공 영 민

※ 설문을 완성하신 후 월 일까지 아래 연락처로 보내주시기 바랍니다.

E-mail : ksj106@jdi.re.kr

Fax : 064) 751 -2168

※ 문의 : 제주발전연구원 강승진 연구위원(064-726-6147/010-3639-6391)

성 명	
연 령	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
소속 및 직책	
농업관련 근무 및 (연구)경력	년 개월
근무 및 농사 짓는 지역	읍/면/동/리

■ 본 설문은 모든 농업 작물의 노동력을 파악하는 데에는 한계가 있으므로, 제주지역 농업의 주요 발작물 노동인력만을 대상으로 한정하여 연구하고자 합니다.  
연구에 포함된 발작물은 월동무, 당근, 양배추, 감자, 마늘, 양파, 브로콜리 등 입니다.

1. 다음은 발작물별로 시기에 따른 노동력 필요도를 파악하고자 합니다. 다음 발작물 중 지역에서 재배되고 있는 작물을 중심으로 작성해주시기 바랍니다.

- 위의 파종시기, 관리시기(비료, 농약살포), 수확시기별로 아래와 같은 표기로서 인력 수급양을 칸마다 표시하십시오.  
× 소수의 인력 필요, △ 어느 정도의 인력 필요, ○ 많은 인력 필요

시기	월동무			양배추			감자			마늘			
	파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기	
1월	1~15일												
	16~말일												
2월	1~15일												
	16~말일												
3월	1~15일												
	16~말일												
4월	1~15일												
	16~말일												
5월	1~15일												
	16~말일												
6월	1~15일												
	16~말일												
7월	1~15일												
	16~말일												
8월	1~15일												
	16~말일												
9월	1~15일												
	16~말일												
10월	1~15일												
	16~말일												
11월	1~15일												
	16~말일												
12월	1~15일												
	16~말일												

- 위의 파종시기, 관리시기(비료, 농약 살포), 수확시기별로 아래와 같은 표기로서 인력 수급양을 칸마다 표시하십시오.

× 소수의 인력 필요, △ 어느 정도의 인력 필요, ○ 많은 인력 필요

시기		양파			브로콜리			당근			기타( )		
		파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기	파종시기	관리시기	수확시기
1월	15일												
	15일												
2월	15일												
	15일												
3월	15일												
	15일												
4월	15일												
	15일												
5월	15일												
	15일												
6월	15일												
	15일												
7월	15일												
	15일												
8월	15일												
	15일												
9월	15일												
	15일												
10월	15일												
	15일												
11월	15일												
	15일												
12월	15일												
	15일												

2. 현재 지역의 발농사에 필요한 농업 인력을 예상한다면?

구 분	년간 ha(3천평)당 또는 연간 10a(300평)당	
남성	명	명
여성	명	명
계	명	명

3. 현재 지역의 발농사 인력 수당과 근로시간을 파악하고자 합니다. 파종시와 수확시, 운반시의 남녀 노동력 평균일당과 1일 근무시간을 적어주십시오.

구 분	파종시		수확시		운반시	
	평균 일당	1일 근무시간	평균 일당	1일 근무시간	평균 일당	1일 근무시간
남성	만원	시간	만원	시간	만원	시간
여성	만원	시간	만원	시간	만원	시간

4. 농사를 짓는데 있어서 지역의 인력수급 실태는 어떠합니까?

- ① 매우 어렵다 ② 어려운 편이다 ③ 보통이다 ④ 쉬운 편이다 ⑤ 매우 쉽다

5. 지역에서는 현재 농업 인력을 외부에서 지원받을 경우 어떤 방법으로 이루어지고 있습니까?

전체	동네, 이웃에서 도움	가족, 친지 도움	인력센터 (용역업체) 의뢰	농협 등 관공서 지원	타지역에서 연결	( 기타 )
100%	%	%	%	%	%	%

6. 동네, 이웃, 가족, 친지 등에 도움을 얻기 어려운 이유를 순서대로 2가지만 적어주십시오. (1순위 : ) (2순위 : )

- ① 사람이 없다 ② 작업(일의 양)이 달라서 서로 불편하다 ③ 서로 시간 맞추기가 어렵다 ④ 기피한다 ⑤ 부탁하기 어렵다 ⑥ 나이가 많다 ⑦ 파종 및 수확 등 시기가 겹쳐서 ⑧ 기타 ( )







## 부 록-3

### ▣ 전남 거창군 농촌인력난 해소를 위한 지원조례

[시행 2012.3.26.] [경상남도 거창군 조례 제2071호, 2012.3.26., 제정]

제1조(목적) 이 조례는 농촌 인력난을 해소하여 농가소득을 증대시키고, 연중 안정적인 농작업 일자리를 제공하여 농작업 참여자의 생계안정과 농촌복지증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 조례는 군에서 운영하는 거창군 상시고용인력센터(이하 “인력센터”라 한다)를 통하여 농업관련작업(이하 “농작업”이라 한다)에 참여한 구인자(求人者)·구직자(求職者)(이하 “농작업 참여자”라 한다)에 적용한다.

제3조(군수의 책무) 군수는 농촌고령화에 따른 농촌 인력부족난 해소와 농작업의 안정적인 고용창출을 위하여 노력하여야 한다.

제4조(인력센터 및 참여자의 책무) ① 인력센터에서는 농작업 참여자를 모집하여 구인·구직요청에 적합한 인력과 일자리를 알선함으로써 농촌복지 향상을 위해 노력하여야 한다.

② 농작업 참여자는 상호간의 근로계약을 준수하여야 하며 인력센터에서 요구하는 사항에 대하여 성실히 임하여야 한다.

제5조(지원대상) 인력센터에 농작업 참여신청을 하여 일일 근로시간을 마감한 다음 각 호의 사업에 참여한 사람으로 한다.

1. 일손 부족 농가, 영농작목반, 영농법인
2. 농산물을 가공 포장하는 작업장, 마을기업, 사회적기업

제6조(지원범위) 군수는 다음 각 호의 사항을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

1. 출퇴근 교통비 일부 또는 차량 지원
2. 농작업에 따른 재해보험(농작업근로자공제)으로 국비를 제외한 군비 부담금
3. 농작업 참여자 및 농작업 능력향상 교육시 안전용품 제공 등

제7조(지원신청) ① 제5조 각 호의 사업자는 이 조례에 따라 제6조의 지원을 받으려면 작업 2~3일 전에 인력센터에 필요한 인력과 작업내용, 임금 등을 사전 신청하여야 한다.

② 농작업 참여자들은 농작업 종료 후 인력센터에 교통비를 신청하여야 한다.

제8조(지원금의 지급) 재해보험은 일·주·월 단위로 작업일 전에 가입하여야 하고, 교통비는 1개월 단위로 지급함을 원칙으로 한다.

제9조(관리·감독) ① 지원대상자가 허위 또는 부정한 방법으로 지원금을 지원받았을 경우 지원금의 지급을 변경 또는 취소할 수 있으며, 이미 지급한 지원금을 회수할 수 있다. 이 경우 해당 대상자는 향후 1년간 농작업 참여신청을 제한한다.

② 군수는 인력센터에 보조금을 지원할 경우에는 사업목적에 맞게 사용되었는지의 여부를 확인하여야 한다.

③ 군수는 보조금이 사용목적과 달리 사용되었을 경우 등 보조금 관련 사항은 「거창군 보조금 관리조례」를 준용한다.

#### 부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(법인의 설립준비) 군수는 농작업 참여자들을 설립위원으로 위촉하여 인력센터의 비영리 사단법인 설립에 관한 사무를 처리하게 할 수 있다.

## Abstract

# Aging Society, Plan to Secure Rural Labor Force in Jeju Region

**Keyword** : the supply of agricultural labor, agricultural labor measures support measures,

The state and local government level, the Jeju region stable supply of labor for agricultural comprehensive measures need to be established

This assumption, in this case the supply of agricultural labor and agricultural labor measures support measures to keep the center of the agricultural labor force in rural areas of Jeju explore ways to evaluate as secure.

The former is insufficient for supplying the external agricultural labor scheme, then the latter is inside the existing methods for retaining the agricultural labor can be referred to.

The Expansion of agricultural labor supply are to the (tentative) Support Establishment and Operation of Agricultural Labor, Agricultural Labor Collective Inter-Regional Circulation Supply System Construction, Employment Trends and Prospects for Rural Employment and Agricultural Labor Observations Support a Comprehensive Project Implementation Plan, Multicultural and Returning to Farming and Rural of Linkages, Foreign Workers, Employment Expansion, and so take Advantage of Young Labor Inflows Policy

The support measures to maintain the agricultural workforce are the Introduction of Jeju Type Sixth- Industry, Upbringing of Agricultural Experts, Excavation and Support of State-of-the-Art Farm Equipment Suitable for Jeju Region, Increase in Non-Farming Incomes and Welfare Improvement, Rural Job Creation etc



---

## 연구진

---

연구책임	강 승 진	제주발전연구원 연구위원
공동연구	김 철 민	농협경제연구소 연구위원
자문위원	김 병 룰	한국농촌경제연구원 선임연구위원
	김 현 철	한국농어민신문 제주본부장
	강 석 보	어메니티연구소 소장

---

기본연구 2013-23

### 고령화시대 제주지역 농촌 노동력 확보방안

---

발행인 || 공 영 민  
발행일 || 2013년 11월  
발행처 || 제주발전연구원  
690-162 제주시 아연로 253(오라이동)  
Tel. 064-726-0500 Fax. 064-751-2168  
홈페이지 : [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)  
인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

---

ISBN 978-89-6010-345-0 93520

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

