

농업 노동력 실태와 농업 노동시장 정책의 과제*

김정섭**

한국농촌경제연구원(서울특별시 동대문구 회기로 117-3)

Hired Farm Labor and Policy Direction on Agricultural Labor Markets

Jeong-Seop Kim

Korean Rural Economic Institute, Korea

Abstract

The purpose of this study is to analyze the current situation of farm labor and to propose directions to define government policies. First, present condition of family and employed agricultural workforce is analyzed. Second, characteristics in demand of agricultural workforce are analyzed in the consideration of distinctive types of each entity such as crop area. Third, currently existing agricultural workforce employment mechanism is researched and analyzed. Fourth, the policies and system related to agricultural labor market that have already been in practice are analyzed and tasks and direction in establishing those policies are proposed. This study will be helpful for policy makers to understand the agricultural labor markets and to build the institutional system for labor market services.

Key words: hired farm labor, labor market

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

과수 주산지(主產地)인 남부 지방의 어느 곳에서는 봉지 씌우기 작업을 할 때면 그 마을 주민과 결혼해 살고 있는 이민 여성의 역할이 두드러진다. 아시아의 어느 나라 출신인 그녀는 고향 친정에 전화를 걸어 '봉지 씌우기 작업'을 할 인력을 수배한다. 때가 되면 그 여성의 고향 마을에서 수십 명이 관광 비자를 받아 비행기를 타고 한국에 들어온다. 2주 내지 3주 정도 봉지 씌우기 작업을 하고 나서, 다시 비행기를

타고 고국으로 돌아간다. 저마다 받은 임금에서 항공료 등 경비를 빼면 100만 원쯤의 돈이 남는다. 이 정도 금액은 그 나라에서 평균적인 경제 수준을 누리는 가구의 반년 생활비에 가깝다고 한다. 관광 비자를 받아 입국한 외국인이 그렇게 일용(日傭) 농업 노동을 하는 것은 현행법 위반이다. 과수원 주인도 그것이 불법임을 알지만, 속수무책으로 앉아 있기만 할 수도 없는 노릇이다. 이 같은 일화(逸話)는 농업 노동력을 조달하기가 갈수록 어려워지는 현실을 드러내는 한 단면이다.

2010년에 실시된 한 설문 조사에서는 '농작업 인력 부족으로 인해 적기 영농에 어려움을 겪고 있다'는 응답 비율이 83.3%였다(김병률, 전익수, 윤종렬, & 민자혜, 2010: 32).¹⁾ 상

¹⁾ 응답자 집단이 유사한 2013년의 다른 설문 조사에서도 '최근 1년 사이에 일손 부족으로 농사에 어려움을 겪었다'는 응답 비율이 87.4%였다(한국농촌경제연구원, 2013).

주요어: 농업 노동력, 노동시장

* 이 논문은 2014년에 국고를 지원받아 수행한 연구 『농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안』의 내용을 요약하여 옮기고 논의를 보완한 것임.

** 전화: 02-3299-4252 e-mail: jskkjs@krei.re.kr

황이 이렇다 보니, 농업 생산과정에서 노동력 문제가 긴급한 과제로 부각된다. 농업 노동력 확보 문제는 중장기적인 농업 생산력 유지의 문제로 인식된다(장민기, 2011a: 51). 농업 노동력 수급(受給)이 임계점(critical point)에 근접한 것 아니냐는 우려도 있다. 농업 생산과정에서는 투입된 요소들 가운데 가장 제약된 요소가 산출을 결정한다.²⁾ 조금 과장하자면 한국에서는 농업 노동력 자체가 결정적 결핍 요소가 되고 있는 듯하다.

‘가장 제약된 성장 요소에 따라 수확량이 결정되므로 그 요소가 무엇인지를 끊임없이 관찰하고 해석하고 평가하여 상황을 조정하는 것이야말로 농민의 노동과정인 지닌 특징’(Van der Ploeg, 2013: 95-97)이지만, 투입할 노동력 자체가 부족한 상황을 개별 농민 혹은 개별 농가가 통제하기는 어렵다. 이런 상황을 초래한 근본 원인은 장기간에 걸친 한국 농업의 구조 변동에 있다. 농업 생산 부문의 구조 변동은 농장의 가족 노동력 및 고용 노동력 사이에 유지되는 균형(balance)에 영향을 끼친다(Findeis, 2002: 3-4). 대략 15세~65세 연령대의 농가 가구원을 두고 잠재적 농업 노동 인구라 할 수 있는데, 그 수는 1970년에 농가 1호당 3.00명이었던 것이 계속 감소하여 2012년에는 1.44명이 되었다(농림축산식품부, 2013).³⁾

농업 노동력 수급(受給)의 어려움에 대처할 방안을 여러 가지로 모색할 수 있다. 농작업 기계화·생력화(省力化), 농촌 지역의 협업적 농업 노동체계⁴⁾ 형성 등의 대안이 거론되기도 한다. 그러나 이 글은 우선 ‘농업 노동시장에 대한 정부 정책 개입 수단을 마련하는 것이 시급한 과제’라는 인식에서 출발하려 한다. 한국에서는 1980년대 말부터 농업 노동과정이 심대한 변화를 겪었는데,⁵⁾ ‘고용 노동력 활용’은 계속해서 확산되는 추세이기 때문이다. 어떤 형태로든 농업 노동시장은 형성되고 있다. 관련된 정부 정책이나 법제도 논의되기

시작했지만, 아직은 ‘농업 노동시장 정책’이라고 부를 수 있을 만큼 그 개입 수단들이 체계화되지 않았으며 개입 방향도 구체화되어 있지 않다. 이 글의 목적은 농업 노동력 실태를 고찰하고 농업 노동시장 정책의 방향과 과제를 제언하는 데 있다.

글의 순서는 다음과 같다. 첫째, 농가경제조사 자료를 토대로 농가의 노동력 활용 실태를 분석할 것이다. 가족 노동력이 감소하고 농촌 지역 공동체의 전통적인 노동력 교환 관행이 쇠퇴하는 가운데, 고용 노동력 수요가 증가할 수밖에 없는 장기적이고 구조적인 요인을 살펴볼 것이다. 둘째, 농가가 고용 노동력을 조달하는 농업 노동시장의 윤곽을 그려볼 것이다. 농업 노동시장은 노동력 수요의 질적·양적 특성에 따라 분할되어 있다. 가령, 파종 및 정식 시기나 수확기에는 일용 농업 노동력 수요가 급증한다. 한편, 시설원예나 축산 부문에서는 노동력 수요의 계절 진폭이 작다. 그래서 상용 농업 노동력 수요가 주를 이룬다. 또 다른 예로, 외국인 이주 농업 노동자를 고용할 수 있는 농업 부문과 사업장은 법률에 따라 제한되어 있으며, 외국인 이주 노동자에게 일용 근로는 허용되지 않는다. 그래서 외국인 이주 노동자는 시설원예나 축산 부문에서 주로 고용된다. 끝으로, 이상의 논의를 토대로 농업 노동시장 정책의 방향과 과제를 제안하면서 글을 맺을 것이다.

1.2. 용어 정의 및 연구 방법

이 글에서는 농작물 재배, 가축 사육 등 주로 농업 생산 과정에 투입되는 노동에 한정하여 ‘농업 노동’이라는 용어를 쓴다. 농업 생산과정에 투입되는 노동력 형태로는 가족 노동력, 고용 노동력, 농촌 지역 공동체 내에서의 공동 노동 또는 노동력 교환 등이 있다. 이 글에서는 주로 고용 노동력을 다

2) 리비히(J. Liebig)가 제창한 ‘최소량의 법칙’(law of minimum)을 빌려 온 발상이다. 리비히에 따르면, “식물에는 필요 원소 또는 양분 각각에 대하여 그 생육에 필요한 최소한의 양이 있다. 만일 어떤 원소가 최소량 이하면 다른 원소가 아무리 많아도 생육할 수 없으며, 원소 또는 양분 중에서 가장 소량으로 존재하는 것이 식물의 생육을 지배한다.”(인터넷 두산백과, 2014년 4월 11일).

3) 동일한 통계 자료에서, 같은 기간에 농가 수는 약 248만 3,000호에서 115만 1,000호로, 15세~65세 연령대 농가 인구는 약 743만 8,000명에서 165만 8,000명으로 줄었다.

4) “농촌 공동체에 전승되어 온 공동 노동 또는 노동 교환의 관행을 재구성하는 방식으로 대응하자는 것이다. 최근의 마을영농(혹은 집락영농)에 관한 논의도 이것과 연관이 있다.”(김정섭 등, 2014:3).

5) 한국 농업 노동과정의 변화를 두고 ‘기계화와 고용 노동력 사용이 점증하고 가족 노동력 사용이나 농촌 공동체의 공동 노동 및 노동 교환 관행은 줄어들었다’라고 요약할 수 있다. ‘1980년대에 농촌 노동력이 빠르게 도시로 이출하면서 농가의 가족관계가 단순화되면서, 농업생산 조직이 노동력 중심의 결합 형태에서 기계 중심의 결합 형태로 변화하면서 품앗이와 고용 노동력을 함께 사용하는 영농 방식이 출현했다’(윤수중, 2010)거나, 마찬가지로 ‘1980년대부터 생계 농업 체계에서 상품생산 농업 체계로 이행하는 과정에서 거촌적(居村的) 품앗이 소멸, 기계화 농업에 따른 노동조직 개편, 시설화 농업의 노동력 수요 증가, 마을을 뛰어넘는 작목별 노동조직 결성 등을 관찰할 수 있다’(배영동, 2009)는 연구 결과는 20세기 말 한국 농업의 노동과정 변화를 잘 드러내 준다. 21세기에 들어서는 고용 노동력 사용 증대가 가장 두드러지는 변화 경향인 듯하다.

른다. 이때 '농업 고용 노동력'이란 '농업 경영체가 농업 생산에 투입하려고 노동시장에서 화폐와 교환하는 노동력'이라고 정의한다. 품앗이 같은 공동체의 노동 교환 관행이나 무상으로 제공되는 농촌 일손돕기 따위의 자원봉사 활동은 농업 고용 노동력의 범주에 포함하지 않는다.

상용(常傭), 일용(日傭), 상시(常時), 임시(臨時), 정규직, 비정규직 등 고용 계약 기간이나 근무의 지속성 및 규칙성을 기준으로 노동 조건의 차이를 표현하는 용어들이 많다. 관련 법규나 통계에서 같은 용어를 조금씩 다르게 정의하여 혼선을 빚기도 한다. 이 글에서는 몇몇 용어를 새로 정의한다. 고용계약 기간이 1개월 미만으로 일당제 급여를 받는 경우를 '일용'으로, 1개월~1년 미만인 경우를 '임시'로, 1년 이상인 경우를 '상용'으로 정의한다. 그리고 '임시' 및 '상용' 고용계약을 한 경우 모두를 일러 '상시'라고 정의한다.

문헌 검토, 통계자료 분석, 현지 관련자 면담 조사·분석 등 여러 방법으로 연구 문제에 접근하였다. 농업 노동에 관한 선행 연구, 제도 및 정책 동향을 검토하였다. 농업 노동력 실태를 전국 수준에서 파악하려고 '농업총조사'와 '농가경제조사 일계부(日計簿) 및 원부(原簿)' 자료를 분석하였다. 빈도와 평균을 중심으로 실태를 살펴보았다. 한편, 농업 노동력이 농가에 공급되는 다양한 양상을 분석하려고 사례 조사를 수행하였다. 양과 주산지인 전라남도 무안군의 농번기 농업 고용 노동력 공급 경로를 파악하기 위해 농협 직원 및 농민들을 만나 면담 조사하였다. 그밖에도 몇몇 과일 및 채소 주산지

농민 등을 면담 조사하고, 민간 및 농촌 지방자치단체에서 운영하는 고용 서비스 사례를 조사하였다.

2. 농가의 농업 노동력 실태

2.1. 가족 노동력과 고용 노동력

가족 노동력이 계속 감소한 상황에서 농가는, 생산 규모를 줄이거나 노동력 수요가 적은 작목으로 생산 작목을 변경하거나 획기적인 노동력 절감 기술을 도입하지 않는 한, 노동력을 고용할 수밖에 없다. 그런데 '농업 생산 부문의 임금률에 대해 농업 노동력 공급은 아주 탄력적인 데 비해, 수요는 매우 비탄력적이다'(Emerson & Roka, 2002: 137). 농가의 가족 노동력 감소로 표현되는 농업 생산 구조의 장기 변동이 문제의 근본 원인이라면, 농업 노동시장의 특성이 노동력 확보 문제 해결을 어렵게 만드는 직접적 원인이다.

통계청의 농가경제조사 표본에서 2003년까지는 가구원 수가 2명 이하인 농가 비율이 절반을 넘지 않았다. 그런데 2012년에는 그 비율이 65.5%였다. 같은 기간에 상시 농업 종사자⁶⁾ 수는 농가 1호당 1.82명에서 1.85명으로 거의 변하지 않은 반면에, 임시 농업 종사자 수는 0.49명이었던 것이 0.32명으로 감소했다. 임시 농업 종사자가 아예 없는 농가는 2003년에 농가경제조사 표본의 65.5%를 차지했는데, 2012년에는 그 비율

〈표 1〉 가구원 수 규모별 농가 구성비 변화(단위: 명, %)

연도	평균 가구원 수	가구원 규모별 구성비		
		2인 이하	3~4인	5인 이상
2003년 (N=3,042)	3.2	43.6	37.9	18.5
2012년 (N=2,674)	2.6	65.5	27.0	7.5

자료: 통계청, 농가경제조사 원부, 2003년 및 2012년.

〈표 2〉 가구원 중 상시 및 임시 농업 종사자 수 변화(단위: 명, %)

연도	평균 상시 종사자 수	평균 임시 종사자 수	상시 종사자 규모별 농가 구성비			임시 종사자 규모별 농가 구성비		
			1인 이하	2인	3인 이상	없음	1인	2인 이상
2003년 (N=3,042)	1.82	0.49	24.0	67.7	8.3	65.5	23.6	10.9
2012년 (N=2,674)	1.85	0.32	20.4	73.1	6.4	74.6	19.1	6.2

자료: 통계청, 농가경제조사 원부, 2003년 및 2012년.

6) 농가경제조사에서는 연간 농업 종사일 수가 90일 이상인 사람을 '농업 상시 종사자'라고 정의하고 있다.

이 74.6%로 급증했다. 2012년 기준으로 평균 가구원 수가 2.6명인데 임시 농업 종사자가 한 명도 없는 농가 비율이 74.6%에 달한다는 사실로부터, 농가의 가족 노동력 활용을 더 이상 증대할 여유가 없는 한계 수준임을 짐작할 수 있다.

농가의 농업 노동력 구성에도 상당한 변화가 있었다. 전체적으로 볼 때, 연간 농업 노동 투입 총량이 큰 폭으로 감소했다. 2003년에 평균 1,613시간이었던 것이 2012년에는 1,204시간으로 25.4% 감소했다. 그 같은 감소의 원인을 농작업 위탁 증가⁷⁾, 농업 기계화의 효과, 농가 가구원의 농외 소득활동 참여 증가 등에서 찾아볼 수도 있겠지만, 주된 원인은 가구원 수 감소에 있는 듯하다.

농가 평균 연간 가족 노동력 투입은 1,263시간에서 969시간으로 23.3%가량 줄었다. 고용 노동력도 연간 244시간에서 177시간으로 줄어 27.5% 감소했다. 농촌 공동체에서 유지되었던 대표적인 노동력 교환 관행인 품앗이는 큰 폭으로 줄었다. 그리하여 2012년 현재 농가의 농업 노동은, 연간 투입 시간을 기준으로 할 때, 가족 노동력 80.4%, 고용 노동력 14.7%, 품앗이 및 대가를 지불하지 않는 일손돕기 등 4.9%로 구성된다. 농업 노동 투입 총량 감소 경향은 투입 총량의 규모에 관계없이 고르게 나타났다. 투입 총량 10분위 집단별로 비교해도, 모든 분위 집단에서 연간 농업 노동 투입 총량이 감소한 것으로 드러났다.

전체적으로는 농업 노동력 투입 총량이 감소했지만, 농업 노동 연간 투입 규모별로 농가를 세분하여 고용 노동력 투입 비율 변화를 살펴보면 주목할 만한 양상이 드러난다. 10년

사이에 고용 노동 투입 비율이 증가한 집단은 농업 노동 투입 총량이 평균을 웃도는 농가들이다. 연간 농업 노동 투입 시간이 1,800시간을 넘는 농가들 대부분에서 고용 노동 투입 시간이 증가했다. 이로 미루어, 1~2명의 가족 노동력으로 필요한 농업 노동 수요를 감당할 수 있는 상한은 대략 연간 1,800시간 정도의 농업 노동일 것이라 말할 수 있다. 작은 규모의 농가는 가족 노동력 투입을 늘려 노동력 수요에 대응하는 반면에, 큰 규모의 농가는 고용 노동력 투입을 늘려 대응하는 경향이 드러난다. 그러므로 '계절적·일시적 농업 노동 수요 급증' 현상을 고려하지 않고 전체적으로만 말한다면, 고용 노동력 확보는 주로 중농 이상 규모의 농가에 더 절실한 문제다.

2.2. 영농형태별 고용 노동력 활용 실태

농가가 어떤 품목을 생산하는가에 따라 농업 노동과정이 달라지며 노동력 수요도 달라진다. 2012년을 기준으로 연평균 농업 노동 투입이 가장 많은 영농형태⁸⁾는 '화훼농가'다. 농가 1호당 평균 2,625시간의 농업 노동을 투입한다. 그 가운데 고용 노동이 차지하는 비율은 20.0%로 평균 743시간에 달한다. 2003년에서 2012년 사이에 고용 노동 비율이 증가한 집단은 '화훼'와 '기타 품목(묘목, 관상수 등)'의 농업 수입 비중이 높은 농가들이다.

그런데 '연간 농업 노동 투입이 1,800시간을 초과하는 농가'만을 대상으로 살펴보면, '논벼', '특작', '2종 겸업'을 제외한 모든 영농형태의 농가 집단에서 같은 기간 동안 고용 노동

〈표 3〉 농가당 농업 노동력 구성 변화(2003년~2012년, 단위: hr)

연도	가족 노동력	고용 노동력	품앗이	일손돕기	노동투입 총량
2003년 (N=3,042)	1263.2 (78.3%)	243.6 (15.1%)	69.9 (4.3%)	36.4 (2.3%)	1613.2 (100.0%)
2012년 (N=2,674)	968.5 (80.4%)	177.3 (14.7%)	18.6 (1.5%)	39.5 (3.3%)	1203.9 (100.0%)

자료: 통계청, 농가경제조사 일계부, 2003년 및 2012년.

〈표 4〉 농가의 연간 농업 노동투입 총량 10분위 집단별 평균 비교(단위: hr)

백분위수	10	20	30	40	50	60	70	80	90
2003년 (N=3,042)	344.2	526.4	667.8	705.2	1132.9	1452.5	1824.1	2454.1	3459.9
2012년 (N=2,674)	268.3	392.5	511.6	658.3	814.2	1016.0	1346.3	1784.5	2522.3

자료: 통계청, 농가경제조사 일계부, 2003년 및 2012년.

7) '농가경제조사 일계부'에서 '농작업 위탁'은 고용 농업 노동으로 분류되지 않는다. 따라서 노동자를 고용하여 수행할 수도 있는 농작업을 아예 위탁하여 처리한 경우 그것이 노동시간으로는 어느 정도 될 것인지를 가늠할 수 없다. <표 3>에서 나타나는 연간 농업 노동 시간 감소분의 상당 부분은 농작업 위탁의 증가에 기인할 것이라고 짐작할 수 있지만, 검증하기는 어렵다.

8) '영농형태'란 전업농 및 1종겸업농가에서 가장 높은 비중의 농업수입을 얻는 작목을 기준으로 한 것이다.

(표 5) 농가의 농업 노동투입 총량 규모별 고용 노동력의 양과 비율 변화(단위: hr, %)

농업 노동 투입 총량(시간)별 집단	300 이하	300 ~ 600	600 ~ 900	900 ~ 1200	1200 ~ 1500	1500 ~ 1800	1800 ~ 2100	2100 ~ 2400	2400 ~ 2700	2700 ~ 3000	3000 ~ 3300	3300 초과
2003 평균 고용노동 투입시간	14.7	31.3	52.9	85.2	115.9	145.6	237.7	307.1	295.6	467.5	471.2	1365.3
2003 평균 고용노동 비율	7.0	6.3	6.7	7.6	8.0	8.3	11.5	12.7	11.1	15.7	14.2	22.4
2012 평균 고용노동 투입시간	3.1	9.9	30.3	55.4	89.9	128.7	252.5	249.9	377.6	596.5	608.2	1792.5
2012 평균 고용노동 비율	1.5	2.1	4.0	5.3	6.7	7.8	13.0	11.2	14.9	20.7	19.2	30.1

자료: 통계청, 농가경제조사 일계부, 2003년 및 2012년.
주: 음영 표시된 부분이 비교 연도 가운데 더 높은 값.

(표 6) 전체 농가의 영농형태별 농업 노동 구성(단위: hr, %)

영농형태	연도	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산	기타	2중겸업	전체
전체 노동투입 (A)	2003	1,195	2,135	2,531	3,025	3,064	1,660	2,356	1,838	770	1,613
	2012	854	1,596	1,671	979	2,625	1,128	1,872	2,081	605	1,204
가족노동투입 (B)	2003	985	1,660	1,828	2,023	2,420	1,073	2,083	1,526	637	1,263
	2012	761	1,270	1,265	846	1,798	863	1,592	1,451	537	969
고용노동투입 (C)	2003	100	370	540	759	546	433	168	268	93	244
	2012	34	240	331	84	743	206	221	540	39	177
가족노동비율 (B/A) 평균값	2003	85.2	82.2	79.7	74.0	81.3	75.9	90.9	86.9	86.4	84.1
	2012	92.3	84.0	85.0	88.3	76.4	85.1	92.3	79.0	92.0	88.5
고용노동비율 (C/A) 평균값	2003	7.3	13.0	13.4	18.3	15.8	15.6	5.0	10.5	8.6	9.7
	2012	2.3	10.7	10.0	5.4	20.0	10.1	4.8	15.4	3.9	6.7
상시 농업종사 가구원 수(D)	2003	2.8	3.0	3.1	3.2	3.5	2.8	3.4	3.2	3.8	3.2
	2012	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1	1.5	1.8
임시 농업종사 가구원 수(E)	2003	2.0	2.1	2.1	2.2	1.8	1.9	2.1	2.1	1.2	1.8
	2012	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.8	0.3
가족 농업 노동력 1인당노동시간 (B/(D+E)) 평균값	2003	212.2	345.4	357.3	387.7	462.2	236.8	386.0	308.3	131.8	255.1
	2012	365.5	595.8	601.5	411.8	878.9	411.5	740.2	672.3	244.8	456.4

자료: 통계청, 2012년도 농가경제조사 일계부.

투입 비율이 증가했거나 비슷한 수준을 유지한 것으로 나타난다. 근년에 종종 언급되는 한국 농가의 양극화 현상은 노동 투입 측면에서도 나타난다. 규모가 큰 농가는 경영 규모 유지 또는 확대를 지향하는 가운데 고용 노동력 투입을 늘리는 반면에, 규모가 작은 농가는 가족 노동력 투입을 극대화하는 방식으로 대응한다고 볼 수 있다. 경영 규모에 관계없이 농업 종사 가구원 1인당 연간 농업 노동 시간이 전체적으로 크게 증가했다는 사실이 이를 뒷받침한다.

2012년 한 해 동안 농가가 지출한 노무비를 고용 노동 투입 시간으로 나눈 '노무비 단가는 시간당 7,647원'이었다. 농가 1호당 연간 노무비 지출 규모는 135만 6,000원 이었다. 농업 경영비 및 농업 소득에서 노무비가 차지하는 비율은 각각 3.6%와 13.0%였다. 농업 경영비에서 노동력 고용 비용이 차지하는 비중은 높지 않지만, 농업 소득과 비교하면 낮다고 말할 수도 없다. 노무비 지출은 영농형태에 따라 상당한 차이가 난다. '축산' 영농형태에서 노무비 단가가 가장 높았다. 시간

(표 7) 연간 투입 1,800시간 초과 농가의 영농형태별 농업 노동 구성(단위: hr, %)

영농형태	연도	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산	기타	2종겸업	전체
전체 노동투입 (A)	2003	2,678	2,991	3,667	3,799	3,591	3,293	3,722	2,817	2,686	3,341
	2012	2,558	2,613	3,274	3,281	3,467	2,724	3,683	2,091	2,391	3,100
가족노동투입 (B)	2003	2,050	2,226	2,557	2,448	2,785	1,856	3,245	2,325	1,948	2,465
	2012	2,009	1,932	2,254	2,725	2,244	1,799	2,932	2,091	1,781	2,201
고용노동투입 (C)	2003	301	616	882	1,042	683	1,110	307	442	593	650
	2012	233	526	888	458	1,134	809	628	1,121	438	753
가족노동비율 (B/A) 평균값	2003	78.5	77.3	75.0	67.5	79.1	64.8	88.7	87.7	74.6	77.3
	2012	80.3	76.2	75.2	81.9	68.5	71.1	86.3	69.0	76.0	76.0
고용노동비율 (C/A) 평균값	2003	10.3%	17.7	17.9	23.6	17.6	25.1	6.8	10.6	19.3	15.4
	2012	8.5%	17.7	20.3	15.2	28.8	24.2	10.1	27.3	16.8	18.8
상시 농업종사 가구원 수(D)	2003	3.4	3.2	3.4	3.4	3.6	3.2	3.8	3.4	4.4	3.5
	2012	2.2	2.1	2.1	2.5	2.0	2.1	2.2	2.2	1.9	2.1
임시 농업종사 가구원 수(E)	2003	2.2	2.1	2.2	2.2	1.9	1.9	2.2	2.3	1.8	2.1
	2012	0.1	0.1	0.2	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1	0.7	0.2
가족 농업 노동력 1인당노동시간 (B/(D+E)) 평균값	2003	399.9	450.6	483.1	455.9	510.1	388.0	569.8	439.6	335.2	464.2
	2012	898.2	899.8	1036.7	1195.2	1094.9	830.2	1298.3	921.0	758.1	1005.6

자료: 통계청, 2012년도 농가경제조사 일계부.

(표 8) 영농형태별 평균 농업노동 비용 구성(단위: 천 원)

영농형태	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산	기타	2종겸업	전체
농업소득	7,411	17,014	14,818	6,606	7,794	10,622	30,179	35,464	403	10,453
농업 총수입	23,786	40,959	36,994	20,107	63,813	26,459	124,109	66,096	9,059	32,515
농업 경영비	16,375	23,945	22,176	13,502	56,019	15,838	93,930	30,633	8,656	22,062
연간노무비	241	2,137	2,343	634	5,093	1,424	2,267	4,209	299	1,356
노무비 단가(원/hr)	7,168	8,923	7,073	7,596	6,859	6,913	10,253	7,795	7,686	7,647
경영비 중 노무비 비율(%)	0.9	6.6	5.0	3.8	8.6	4.8	1.4	8.7	2.5	3.6
농업 소득 중 노무비 비율(%)	3.3	12.6	15.8	9.6	65.4	13.4	7.5	11.9	74.4	13.0

자료: 통계청, 2012년도 농가경제조사 일계부.

당 1만 253원이었다. 가장 낮은 경우는 ‘화훼’로서 시간당 6,859원이었다. 그런데 ‘화훼’ 농가의 연간 노무비 지출 규모는 평균 509만 원으로 다른 영농형태의 농가들보다 높았다.

<표 9>에서 보듯이, 농업 노동투입 총량이 많은 농가일수록 농업 경영비에서 노무비가 차지하는 비중이 높다. 특히, 연간 2,400시간 이상 농업 노동을 투입하는 농가 집단에서 그 비중이 더 급격히 높아진다. <표 5>에서 품목을 구별하지 않고 고용 노동 투입 시간과 고용 노동 비율이 증가한 농가 집단이 연간 노동시간 1,800~2,400시간 이상인 농가들이라

는 점을 함께 고려하면, 농가를 크게 두 집단으로 나눌 수 있다. 노동력 고용 비용이 증가하더라도 중간 이상의 경영 규모를 유지하거나 확대하려는 지향을 지닌 농가와 그렇지 않은 소규모 농가로 구분할 수 있다. 그렇다고 해서 소규모 농가에서 고용 노동력 수급(受給)이 문제가 되지 않는다고 말할 수는 없다. 농업 생산 규모가 작아도 농번기의 일용 노동력 수요는 상존하기 때문이다. 다만, 규모가 큰 농가일수록 일용보다는 상용 노동력 수요가 더 커지는 경향이 있다고 추론할 수 있다.

〈표 9〉 영농형태별·총노동투입별 관련 농가 수지 항목

영농 형태	총노동투입 (hr)	노무비 (천 원)	노무단가 (원)	농업 소득 (천원)	농업 총수입 (천원)	농업 경영비 (천 원)	노무비/농업 경영비 (%)	상시가족노동 1인당 노동시간 (hr)	고용노동 /총노동 (%)
전체	800이하	95	11,182	2,381	8,893	6,512	1.6	261	2.4
	801~1600	533	10,208	8,834	27,225	18,391	3.2	546	5.8
	1601~2400	1,683	8,960	20,408	55,160	34,752	5.7	826	10.7
	2400이상	8,439	8,469	38,466	122,879	84,413	10.7	1,251	23.6
과수	800이하	219	13,724	5,505	11,806	6,301	4.0	275	4.2
	801~1600	830	11,194	14,826	31,627	16,801	5.1	521	7.9
	1601~2400	2,278	9,878	22,949	50,848	27,899	7.8	806	11.9
	2400이상	6,978	8,761	26,129	80,003	53,874	11.1	1,098	22.5
채소	800이하	118	11,330	3,656	8,818	5,162	1.6	253	3.0
	801~1600	546	8,206	9,775	23,658	13,883	3.7	530	6.3
	1601~2400	1,684	8,288	21,963	48,391	26,427	6.0	820	11.8
	2400이상	8,662	7,193	33,098	89,117	56,019	11.3	1,241	24.4
기타	800이하	222	10,004	5,548	11,118	5,570	7.1	278	5.0
	801~1600	644	11,208	18,980	35,962	16,981	3.5	528	6.4
	1601~2400	1,623	8,958	38,323	68,403	30,079	3.9	819	9.5
	2400이상	11,383	8,355	65,118	122,279	57,161	17.8	995	33.4
화훼	800이하	404	10,862	5,467	14,573	9,106	4.9	324	6.9
	801~1600	389	15,326	5,772	25,200	19,428	2.8	646	3.2
	1601~2400	3,443	7,487	1,757	65,671	63,914	8.9	741	22.8
	2400이상	9,550	8,154	13,335	92,684	79,349	12.0	1,379	29.2
축산	800이하	88	18,058	2,640	25,799	23,159	0.7	381	1.2
	801~1600	282	22,477	9,807	46,485	36,679	0.7	566	1.9
	1601~2400	636	14,001	31,436	102,922	71,486	1.2	875	4.0
	2400이상	10,687	16,164	101,516	419,787	318,271	3.7	1,744	15.6

자료: 통계청, 2012년도 농가경제조사 일계부.

3. 분할된 농업 노동시장

3.1. 농업 노동력 수급(受給)의 지형

농가의 농업 노동과정에서 투입되는 노동력은 다양한 경로를 통해 공급된다. 영농 스타일(farming style)에 따라 농가의 노동력 수급 양상은 다양하게 존재할 것이다.⁹⁾ 미시 수준에서 특정 지역의 맥락에 따라 영농 스타일을 다차원적으로 유형화하고 살펴볼 수 있지만, 한국 농가들이 농업 노동력을 조달하는 전체적인 양상을 조망하려는 이 글에서는 영농 스타일보다는 보다 거시적이고 추상화된 개념인 영농 양식(mode of farming) 개념에 기초하여 한국 농가들이 농업 노동력을 조달하는 양상을 스케치해 본다. 반 데 플루흐(Van de Ploeg, 2008)는 현존하는 다양한 양태(樣態)의 농업을 ‘성좌(星座)처럼 배치된 것’(constellation)으로 보는 인식론적 전체 위에서 농업 실천을 크게 세 유형의 영농 양식, 즉 농민 영농 양식(peasant mode of farming), 경영자형 영농 양식(entrepreneurial mode of farming), 자본제적 영농 양식(capitalist mode of farming)으로 구분하였다. 그의 논의에 따르면 세 유형의 영농 양식은 노동과정 측면에서도 차이점을 드러낸다.¹⁰⁾ 농민

타일보다는 보다 거시적이고 추상화된 개념인 영농 양식(mode of farming) 개념에 기초하여 한국 농가들이 농업 노동력을 조달하는 양상을 스케치해 본다. 반 데 플루흐(Van de Ploeg, 2008)는 현존하는 다양한 양태(樣態)의 농업을 ‘성좌(星座)처럼 배치된 것’(constellation)으로 보는 인식론적 전체 위에서 농업 실천을 크게 세 유형의 영농 양식, 즉 농민 영농 양식(peasant mode of farming), 경영자형 영농 양식(entrepreneurial mode of farming), 자본제적 영농 양식(capitalist mode of farming)으로 구분하였다. 그의 논의에 따르면 세 유형의 영농 양식은 노동과정 측면에서도 차이점을 드러낸다.¹⁰⁾ 농민

9) “하나의 영농 스타일은 어떤 선택지들(options)을 따라 인도되는 특수한 노동과정의 산물이다. 이때 그 선택지들에 상응하는 ‘논리’(logic)가 그 노동과정을 특정한 방식으로 구조화하며, 특수한 사회적 생산 관계가 그 노동과정의 조건을 부여한다.”(Van der Ploeg, 1990: 126-127).

10) 물론, 영농 양식들 사이의 차이점이 노동력 수급 형태상의 차이점만으로 구별되는 것은 아니다. 반 데 플루흐의 논의에서 영농 양식의 차이점은 농업 생산과정의 제반 측면에서 드러나는 차이점을 종합한 총체적인 차이점을 뜻한다. “농민 농업은 기본적으로 생태 자본(ecological capital)의 지속적 사용 및 유지라는 토대 위에 성립하며, 농민의 생계유지 및 향상을 지향한다. 다기능(multifunctionality)도 혼한 양상이다. 기본적으로 가족 노동력이 투입되는데, 농촌 공동체 내부의 호혜적 관계를 통해 노동력이 동원되기도 한다. 토지와 주요 생산수단은 농가가 소유한다.”

영농 양식은 기본적으로 가족 노동력을 투입하되 농촌 공동체 내부의 호혜적 관계를 통해 노동력을 동원하기도 하고, 경영자형 영농 양식은 노동과정의 부분적 산업화(industrialization)을 수반하며, 자본제적 영농 양식에서 농업 노동력은 주로 또는 전적으로 임금 노동에 기초한다(Van der Ploeg, 2008: 1-2). 한편, 농업 생산과정에 투입되는 노동력을 그 특성에 따라 다음 <그림 1>에서 보는 것처럼 분류할 수 있다.

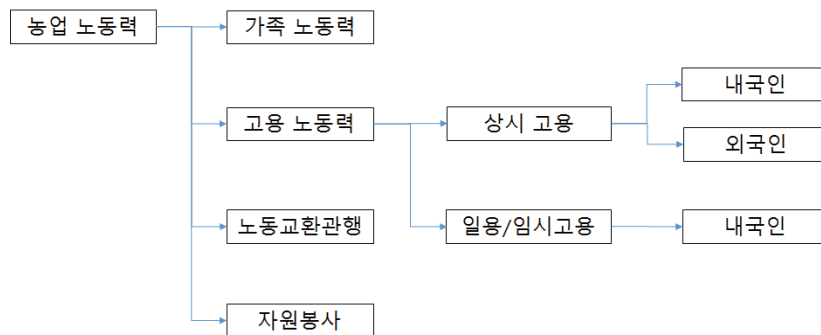
농민 영농 양식을 영위하는 전형적 집단인 중소 가족농은 노동력의 대부분을 가족 노동력에 의존한다. 그런데 가족 노동력만으로 농작업을 완수할 수 없을 만큼 농작업 수요가 집중되는 시기, 즉 농번기에는 농가 외부로부터 노동력을 동원할 수밖에 없다. 전통적으로 지역 공동체에서 유지되던 품앗이 등 노동교환 방식으로 농가 외부의 노동력을 동원하기도 하지만, 이 관행은 점차 약화되고 있다. 그래서 지역 내 노동시장에서 고용 노동력을 조달하는 경우가 늘고 있다. 일용 농업 노동자를 고용하거나 아예 농작업을 위탁하는 경향이 있다. 일용 농업 노동자를 고용할 때에는 대체로 사적(私的) 사회 연결망(social network)을 통해 구직자를 찾는 경향이 강하다. 간혹 공공 및 민간 고용 서비스¹¹⁾를 이용하는 경우도 있지만 그 비중은 아주 낮은 듯하다.

경영자형 영농 양식의 범주에 포함되는 중대 규모 가족농(특히, 특정 품목에 특화된 전문농)의 경우에는 고용 노동력 수요가 더 많다. 농번기 때의 일용 및 임시 고용 노동력 수요를 지역 내 노동시장에서 충족하기가 더욱 어려워지고 있다. 거주하는 기초 지방자치단체의 범역을 벗어난 외지로부터 단기 일용 노동자를 구하는 경향이 늘고 있다. 특히, 특정 품목 주산지에서는 전문작업단¹²⁾ 방식으로 조직화된 일용 노동자 집단을 고용하는 경우가 많다. 규모가 비교적 큰 농가는 상용 노동자를 고용하는 경우도 있다.

상용 노동자를 고용하는 사례는 규모가 큰 경영자형 영농 양식이나 자본제적 영농 양식에서 많이 관찰된다. 특히, 노동력 수요의 계절 진폭이 상대적으로 크지 않은 시설원예나 축산 부문에서는 상용 노동자를 고용하는 경우가 많다.

3.2. 농업고용 노동력 공급 경로

농업 노동시장의 노동 거래라 보기 어려운 품앗이나 자원 봉사 같은 경로를 제외하고 나면, 현존하는 농업 고용 노동력 공급 경로를 ‘사적 사회 연결망’, ‘전문작업단’, ‘민간 고용 서비스’, ‘공공 고용 서비스’, ‘외국인 이주 노동자 채용’ 등의 몇 가지로 나눌 수 있다.



<그림 1> 농업 노동력의 유형

시장뿐만 아니라 농장 및 농가의 재생산에도 지향을 두고 농업 생산이 이루어진다. …(중략)… 경영자형 농업은 주로 신용, 산업적 투입재, 기술 등으로 구체화된 금융 자본과 산업 자본을 토대로 한다. 기본적으로는 규모 확대를 통해 계속 팽창하는 것이 결정적이고 필수불가결하다. 생산은 고도로 전문화되며 전적(全的)으로 시장을 지향한다. 농업 경영자는 시장에 의존해야 하는 상황에 적극적으로 참여한다. 특히 농장 투입재 측면에서 그렇다. …(중략)… 경영자형 농업은 노동과정의 부분적 산업화를 수반하며, 많은 농업 경영자들이 그 경로를 따라 더 나아가는 것을 목표로 삼는다. …(중략)… 대규모 기업형 농업(또는 자본제 농업)은 세계를 휩쓸고 지나간 술한 토지개혁 과정에서 거의 사라지다시피 했는데, 지금은 농산물 수출 모델(agro-export model)에 힘입어 세계 거의 모든 곳에서 다시 나타나고 있다. 세계 어느 곳으로나 자유롭게 이동할 수 있는 농업 생산 기업들이 크게 확장된 그물망을 형성하면서 이 성좌배치(constellation)를 이룬다. 노동력은 주로 또는 전적으로 임금 노동에 기반을 둔다. 생산은 이윤 극대화(profit maximization)에 적합하게 조정되고 조직된다.”(Van der Ploeg, 2008: 1-2).

11) “고용 서비스란 개인의 구직활동을 지원하는 서비스로서 좁게는 직업정보 제공과 직업소개, 넓게는 인적자원개발(직업훈련), 인력공급까지를 포함하는 개념이다”(최영미, 2011). 최영미(2011)는 고용서비스의 영역을 ‘전통적 고용 서비스(직업소개, 직업정보 제공, 헤드헌터)’, ‘인력공급 사업(파견, 용역, 하도급)’, ‘교육훈련사업(평생교육시설, 학원, 직업훈련시설)’ 등으로 분류하였다.

12) 전문작업단은 ‘개별적으로 팀을 구성하여 전국을 순회하며 노동력을 제공하는 노동자들’이라고 정의되기도 한다(김병률 외, 2011).

3.2.1. 사적 사회 연결망

사적 사회 연결망은 촌락 공동체의 공동 농업 노동이 거의 사라지고 품앗이 등 노동교환 관행마저 유지하기 어려워진 상황에서, 농가들이 자연스럽게 접근하는 경로다. 주로 원예 작물의 파종 및 정식, 적과·적화·적과, 봉지씌우기, 수확 등 특정 농작업 시기에 급증하는 노동력 수요를 충족하려고 사적으로 알고 지내는 지역사회 구성원과 구두로 일용 근로 계약을 맺는 형식으로 이루어진다. 일용 농업 노동자 고용 경로를 묻는 중북 응답 허용 설문에서 1순위 응답률이 가장 높았던 것이 ‘같은 마을 또는 거주하는 읍·면의 다른 마을’로서 79.0%의 응답을 차지했다(김정섭 외, 2014: 29). 인근 마을이나 인력 공급 조직을 통해 임노동자를 확보하는 경우가 가장 많았다는 조사 결과(김병률 외, 2010)가 이를 뒷받침한다. 그런데 특정 농작업에 숙련되어 있으면서도 노동 강도 및 임금 등 농가가 제시하는 근로조건을 충족하는 일용 노동자를 확보하기는 점점 어려워지고 있다. 농가가 소재한 읍·면의 가까운 마을에서 일용 노동자를 구하기가 어려워져 시·군의 범위에서 일용 노동자를 구하는 경우가 늘고 있다. 최근에는 시·군 경계를 넘어 먼 곳에서 일용 노동자를 구하는 경우도 많다.

3.2.2. 전문작업단

전문작업단은 주산지의 농번기 농업 노동 수요에 상응하여 이동하는 ‘계절 이동 농업 노동자 집단’을 말한다. 특히 노지 채소 주산지에서 활발하게 활동한다. 산지 출하조직이 전문작업단과의 비공식 계약 관계에 기초하여 노동력을 조달하는 경우도 종종 있다. 사적 사회 연결망을 매개로 알선되는 농업 노동력이 조금 더 조직화된 형태라고 이해할 수 있

다. 전문작업단은 공식화된 고용 서비스 체제로 진화할 가능성을 갖고 있다. 장민기(2011b)는 그런 진화의 전제 조건으로 ‘비공식성을 극복하기 위한 제도 개편’과 ‘전문작업단 단위의 노무관리 지침’이 필요하다고 제안하였다.

양파 주산지인 전라남도 무안군의 ‘전남서남부채소농협’의 최근 활동 사례는 전문작업단이 산지 출하조직의 개입과 더불어 공식화된 고용 서비스 체제로 진화하는 과정의 초기 단계에 있음을 잘 보여준다.¹³⁾ 무안군의 양파 재배면적은 3,600ha를 넘는다. 전국 재배면적의 15%를 웃돈다. 농촌진흥청의 표준소득조사 자료(2012년)에 따르면, 양파 재배에는 10a당 100시간 정도의 노동력이 투입된다. 그 가운데 자가 노동력이 48시간, 주로 여성으로 이루어진 고용 노동력이 52시간 정도를 차지하는 것으로 조사되어 있다. 무안군의 양파 재배면적을 고려하면 투입되는 고용 노동력은 약 180만 시간, 즉 18만 명·일(1일 10시간 기준)의 고용 노동력 수요가 발생하는 것으로 추정된다. 이처럼 막대한 고용 노동력은 무안군 현지에 비공식적으로 서는 ‘인력시장’, 민간 고용 서비스 업체를 통한 외지 인력 공급, ‘전남서남부채소농협’ 같은 산지 출하조직의 ‘작업 대행’ 등의 형태로 조달된다.¹⁴⁾

이처럼 수확기에 집중되는 고용 노동력 수요에 대응하려 ‘전남서남부채소농협’은 직접 노동력 공급에 뛰어들었다. ‘작업대행’이라고 표현되는 이 활동의 성격은 사실상 ‘농작업 위탁’일 수도 있고, 알선·근로계약·작업감독을 대행하는 ‘노동시장 서비스’¹⁵⁾일 수도 있다. 그 성격을 분명하게 가리기는 어렵다. ‘전남서남부채소농협’이 계약재배를 실행하고 있는 양파밭 100만 평 가운데 30% 정도에 대해 이 사업을 수행하고 있다. 조합은 매년 2~3개의 인력소개업체(담당자의 표현으로는 ‘인력회사’)를 정하여, 작업 일정을 협의하고 계약을 맺는다. 조합의 감독하에 ‘인력회사’가 수확 작업을 책임지고 추진하는데, 양파 수확 후 농협 창고에 입고하는 것으로 계약

13) 이하에 소개하는 무안군 사례는 2014년 6월에 현지에서 농협 관계자, 농민 등과 면담하여 얻은 자료를 정리한 것이다.
 14) 무안군의 양파 재배면적 가운데 ‘전남서남부채소농협’이 개입하여 수확기 고용 노동력을 조직하여 수확하는 면적은 아주 일부에 불과하다는 점을 밝혀둔다. 무안군에서 양파 관련 고용 노동력이 크게 필요한 시기에는 무안읍 승달문화예술회관 앞 공원에 ‘인력시장’이 선다. 주로 무안군 관내, 목포, 광주, 보성 등 인근 도시 지역에서 일용 일자리를 찾는 구직자들이 찾아온다. 수확기(5월 중순~6월 중순)와 정식기(10월 하순~11월 초순)에 일시적으로 열린다. 많을 때에는 하루 600명 정도의 구직자가 인력시장에 모인다고 한다. 인력시장은 새벽 4시경부터 열린다. 공원 현장에서 구직자와 구인자(농업인)가 직접 노임을 협상하여 노동 거래가 이루어진다. 여성의 비숙련 노동 임금은 일당 8만~10만원으로 높은 편이며 교통편과 식사 등의 현물 급여가 수반되는 것이 일반적이다. 인력시장 외에 무안군 안팎의 민간 인력소개 업체가 일용 노동자를 소개하여 공급하는 것도 중요한 경로다. 인력소개소는 통상 일용 노동자를 운송하는 교통편 비용과 소개료를 합쳐 1명당 하루 2만원 정도의 중개 수수료를 받는다. 농가가 지불하는 노임은 일당 8만 원과 점심식사 등의 현물 급여이다. 인력 소개소를 통하는 경우 ‘인력시장’에 비해 노동자의 체력이나 숙련도 측면에서 문제가 발생할 가능성이 다소 높다.
 15) 이재현(2011)이 제안한 개념이다. 이재현(2011: 6)은 일본에서 발전하고 있는 농업 부문의 ‘노동시장 서비스’를 정보제공형, 소개·알선형, 노무관리 대행형, 농작업 수탁형으로 범주화하여 소개했다. 또한 농업 노동시장 서비스의 구체적 기능도 여러 가지로 세분화하여 제시하였다. ‘모집에서 고용계약까지의 기능’으로 모집 활동, 구직자의 정보 수집·제공, 소개 및 알선, 구인 농가로의 배분 조정 등을 제시하였고, ‘고용 후 노무관리 기능’으로 임금 조건 결정, 취로 규칙 작성, 임금 및 세금 계산, 각종 산재 및 사회보험 관련 업무 등을 제시하였다.

이행이 완료된다. 노임은 수확량 단위로 정산한다. 2014년에는 2,800원/20kg으로 '인력회사'에 지불하였으며, 농가가 2,900원을 부담하였다. 고용 노동력을 직접 조달하기 어려운 고령자 또는 중소 규모 농가가 주로 활용한다.

이 사업은 '전남서남부채소농협'이 10여 년 전부터 시행해 온 것으로, 초기 3년 동안에는 절차를 확립하고 농가들의 협조를 구하는 데 어려움을 겪었다. 지금은 '포전 확인→위치 및 수확날짜 등을 인력 회사에 도면과 함께 제공→수확작업 관리 감독→입고 확인'의 단계로 이루어진 조합의 업무 절차가 정립되어 있다. 이런 방식의 '노동시장 서비스' 제공에서 '인력 회사' 측의 인력을 관리하는 문제가 발생하기도 한다. 외지의 인력이 작업 기간 내내 포전을 이동하면서 정해진 일 정대로 일해야 하기 때문이다.

농협과 '인력 회사' 사이의 거래에 있어 융통성 있는 '관계적 거래'(relational transaction)가 유효하다는 점을 농협 실무자는 잘 파악하고 있다. 이런 방식의 개입이 양파 재배농가의 노동력 확보에 도움을 주는 것으로 평가된다. 무안군의 일용 노동시장에서 성수확기 노임의 지나친 상승을 억제하는 부수적 효과도 있는 것으로 평가된다.

3.2.3. 민간 고용 서비스

민간 고용 서비스 업체 및 기관은 전국에 1만 개가 넘게 있는 것으로 알려져 있다(최영미, 2011: 14). 그런데 민간 고용 서비스 업체 및 기관에서 농업 노동력을 알선하는 경우는 그리 많지 않다. 민간 직업소개기관을 상대로 실시한 2008년의 실태 조사에서, 상용직군 알선 실적 가운데 농어업 직종 알선의 비율은 1.2%였고 임시일용직군에서는 1.9%로 극히 저조한 것으로 나타났다(백광호 & 박상현, 2008: 119). 민간 고용 서비스 업체 및 기관에서 농업 노동력 알선 실적이 낮은 것은, 업체 및 기관이 대체로 도시에 소재하는 것도 한 원인이지만, 기본적으로는 농업 노동시장의 특성에 기인한다. 알선 수수료 징수, 교통비 및 새참비 등 인건비 이외의 추가 노무비 부담, 작업 숙련도 등의 측면에서 농업 고용주에게 불리한

점이 있는데, 동시에 구직자 입장에서도 민간 고용 서비스를 통한 구직은 타 부문에서의 구직에 비해 불리한 점이 있다. 정기수(2014: 25-26)는 구직자가 민간 고용 서비스를 통해 농업 노동시장에 진입하기를 꺼리는 이유를 다음과 같이 다섯 가지로 분류하였다.

첫째, 타산업에 비해 임금수준이 낮다. 농업 일용직 근로자의 일당은 평균 6만 원이지만 타 산업은 평균 9만 원 선으로 67% 수준에 불과하다. 둘째, 농작업에 대한 정보와 홍보가 미흡하다. 다수의 농가가 계절적 단기의 노동력을 필요로 하기 때문에 구인 정보 제공이 미흡하다. 셋째, 농작업의 계절성으로 인해 지속 고용이 어렵다. 농번기와 농한기가 존재하고 상시 고용이 어렵기 때문에 단기 일용직 고용 형태가 일반적이다. 구직자 입장에서는 안정적인 장기고용을 당연히 선호한다. 넷째, 불편한 교통과 접근성이 낮다. 대부분의 구직자는 도시 거주자로 농장과 거리가 멀고 도시-농촌 간 대중교통 체계가 미흡하기 때문에 근로자에 대한 추가적인 교통비 지원이 없으면 취업을 기피한다. 다섯째, 보험가입 및 교육 등 각종 근로환경이 열악하다. 근로자에 대한 보험 가입률이 낮고 농작업에 대한 위험부담이 높다. - 정기수(2014: 25-26).

농촌에도 민간 고용 서비스 업체는 비교적 많다. 주로 유료 직업소개소(인력중개업체)와 인력공급업체다. 특정 품목 생산지에서는 이들 업체가 지역 농업 노동시장에서 작으나마 일정 부분 역할을 감당한다. 그러나 대체로 같은 지역의 2차 노동시장¹⁶⁾ 안에서 병립(竝立)한 타 부문(예: 건설업, 요식업, 제조업 등) 노동시장의 임금률이나 노동 조건과의 비교 속에서 농업 노동시장은 상대적으로 덜 매력적인 것으로 인지된다. 농촌 지역에서 민간 고용 서비스 업체를 통해 구직하는 이들이 '일이 어려워서'(47.9%), 또는 '임금이 적어서'(17.4%) 농업보다는 타 부문의 노동을 선호한다는 조사 결과도 있다(김병률 외, 2010: 36-37).

16) 경쟁원리에 입각해 조직되어 있는 자본주의 노동시장에 대한 분석이 단일한 시장과 단일한 경쟁원리를 전제로 이루어져 온 경향이 있다고 비판하면서, 경쟁에서 보호된 시장의 존재를 '분단 노동시장'이나 '내부 노동시장'이라는 개념을 이용해 파악하는 입장이 있다(예: Doeringer and Piore, 1976; 이재열, 1996: 207에서 재인용). 그 가운데 널리 알려진 것이 이중 노동시장 이론이다. 이중 노동시장 이론에서는 노동시장을 1차 및 2차 부문으로 나눈다. 이러한 분할은 단순한 '분단'이 아니라 체계적으로 이루어진 것으로 가정된다. "일차 부문은 직업적 전망이 있는 상대적으로 고임금의 직업을 포함하는 반면, 이차적 부분의 직업은 이러한 특성이 결여되어 있다. 즉, 1차 노동시장은 주로 내부 노동시장으로 형성되고 있으며, 임금수준도 상대적으로 높고 근로조건도 양호하며, 승진의 기회도 다양할 뿐만 아니라 고용의 안전성이 보장된 노동시장인 반면, 2차 노동시장은 1차 노동시장에 비하여 임금수준도 낮으며, 근로조건도 매우 열악하고, 승진의 기회도 부족할 뿐만 아니라 특히 고용의 불안정성이 심한 노동시장이다."(한국기업교육학회, 2010).

3.2.4. 공공 고용 서비스

중앙정부, 지방자치단체, 정부 위탁기관 등이 운영하는 공공 고용 서비스가 있다. 가령, 고용노동부나 여성가족부가 운영하는 기관들이 있다. 그리고 다수의 지방자치단체가 ‘취업 정보센터’를 운영한다. 고용 노동부의 지역 고용센터를 그 대표적인 예로 들 수 있는데, 전국에 80개소가 넘는다. 대체로 도시 지역에 있으며, 전문대졸 이상 학력 보유자들의 고용 문제에 대응하고 있어 농업 고용 노동력과는 큰 관계가 없다. 다만, 농축산 분야 외국인 이주 노동자는 지역 고용센터를 통해 근로계약을 맺게 되며, 지역 고용센터가 그들을 관리한다.¹⁷⁾ 여성가족부가 비영리단체에 위탁하여 운영하는 ‘여성새로일하기센터’나 ‘여성인력개발센터’도 공공 고용 서비스 기관의 범주에 든다. 그런데 농촌 지역에는 그 수가 많지 않아 농업 고용 노동력에 접근하는 데에는 한계가 있다. 전국 140개의 지방자치단체가 운영하는 취업정보센터는 공공근로사업을 중심으로 운영한다.

최근에 농업 고용 노동력 문제가 부각되면서 농촌 지방자치단체들이 ‘인력지원센터’를 도입하기도 했다. 공공기관은 아니지만 농협중앙회가 주도하여 전국의 농협 지부들에 ‘농촌인력증개센터’를 설치하기도 했다. 농촌인력증개센터는 ‘유상 일자리 알선’과 ‘무상 자원봉사 중개’의 사업을 병행하고 있다. 사업이 본격적으로 진행된 것은 2014년이어서 그 실적을 확인하기는 어렵다. 농촌 지방자치단체의 인력지원센터나 농협의 농촌인력증개센터는 현재 국회 상임위원회에 제출되어 있는 농업 인력 지원에 관한 법률안들¹⁸⁾에서 제안한 것과 비슷한 기능을 수행하고 있다.

3.2.5. 고용허가제하의 외국인 이주 농업 노동자

고용허가제는 외국인 노동자의 국내 취업에 관해 정부가 운용하는 제도이다. 1991년에 ‘해외 투자업체 연수 제도’를 도입하였고, 2003년 8월에 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정된 후 고용허가제외 연수취업제가 병행되다가, 2007년부터 고용허가제로 통합되어 실시되고 있다. 농축산 분야에서 외국인 이주 노동자 도입이 본격적으로 시행된 것

은 2003년부터다.

농축산 분야에서 외국인 이주 노동자를 고용할 수 있는 세부 업종은 몇 가지로 제한되어 있다. 작물재배업, 축산업, 농산물 선별·건조 및 처리장 운영업, 농업 관련 서비스업 등이다. 사업장 규모에 따라 그리고 세부 업종별로 사업장 1개소당 고용 허용 인원을 제한한다.¹⁹⁾ 작물재배업과 축산업은 재배 면적 및 축사 면적을 기준으로 사업장 규모를 산정하고 나머지 세부 업종에서는 상시 근로자 인원으로 사업장 규모를 산정한다. 가장 규모가 큰 사업장도 이주 노동자를 고용할 수 있게 허가된 인원이 20명을 넘지 않는다.

모든 외국인 근로자는 국내 입국 후 취업 교육을 의무적으로 이수해야 한다. 취업 교육 업무는 한국산업인력공단과 민간 대행기관에서 수행한다. 농축산 분야의 경우 농협중앙회에서 취업 교육을 담당하고 있다. 2003년~2012년 사이에 농협이 대행한 교육과정을 이수한 농축산 분야 취업 교육생은 2만 1,555명이었다. 출신 국가는 캄보디아, 베트남, 몽골, 우즈베키스탄 등 동남 및 중앙 아시아 국가가 대부분이다. 최근 10년 동안 공식적인 취업 교육을 이수한 농축산 분야 외국인 노동자 가운데에는 베트남 국적자가 7,819명으로 가장 많다. 그 다음으로 캄보디아 국적자가 6,701명이다.

농축산 분야 이주 노동자들은 대부분 시설원예와 축산 부문에 종사하는 것으로 알려져 있다. 외국인 노동자들은 1년 단위로 고용 허가를 받는데, 원칙적으로는 허가된 최초 사업장에서 상시 근로해야 한다. 자연히 연중 지속적으로 농업 노동 수요가 있는 시설원예나 축산 부문에서 고용하기가 더 유리하다. 연중 상시 고용할 수 있어야 하고 임금 외에 숙식을 함께 제공하는 부담이 있지만, 이주 노동자 고용을 희망하는 농가가 늘고 있다. 이는 농축산 분야 외국인 이주 노동자 도입 쿼터를 늘려 달라는 요구로 이어지고 있다. 농업 노동시장의 임금이 낮아 상시 농업 노동자를 구하기 어려운 형편에서, 농업 경영주 입장에서는 이주 노동자가 상대적으로 적은 노무비로 상시 고용할 수 있는 집단이기 때문이다.

이병렬(2014)의 실태 조사 결과에 따르면, 농축산 분야 이주 노동자의 월평균 임금은 127만여 원이었다.²⁰⁾ 월평균 근무 시간은 283.7시간이고, 월 300시간 이상 일한다는 응답자도 1/3을 차지했다. 이 조사에 따르면 농축산 분야 이주 노동

17) 업무의 상당 부분을 농협에 위탁하고 있다.

18) ‘농어업인력지원법안’(2013년 8월 13일 발의)과 ‘농어업인력 지원에 관한 법률안’(2013년 11월 18일 발의)이다.

19) 「농업분야 외국인근로자 운영에 관한 지침」 제3조 [별표 1]을 참고.

20) “응답치 가운데 가장 낮은 임금은 90만 원, 가장 높은 임금은 230만 원이었다. 업종별로는 일반 작물재배업이 144만여 원, 공장식 작물재배업은 130만여 원, 축산업은 144만여 원이었다.”(이병렬, 2014: 77).

〈표 10〉 농축산 분야 외국인 이주노동자 임금 수준에 관한 조사 자료

구분	노무비 단가 (원/hr)	월 노동시간 (hr)	월 급여 (원)	2014년 최저임금 (원/hr)
김병률 외(2010년 조사)	-	-	1,170,000	
최서리·이창원(2014; 2013년 조사)	5,677	246.6	1,400,000	
이병렬(2014; 2013년 조사)	4,477	283.7	1,270,000	
KREI 현지통신원 조사 (본 연구, 2014년 조사)	-	-	남성: 1,350,000 여성: 1,310,000	5,210
농가경제조사 일계부 분석 결과(2012년)	채소	7,073	-	-
	화훼	6,859	-	-
	축산	10,203	-	-

주: 농가경제조사 일계부 분석 결과는 이주 노동자에 지급된 노무비가 아니라, 표본 농가 입장에서 한 해 동안 투입한 고용 노동 시간을 노무비로 나눈 값이다.

자들의 71.7%가 최저임금에 못 미치는 급여를 받고 있었다. 최서리·이창원(2014)은 이주 노동자를 고용한 농업 경영체를 대상으로 조사를 수행했는데, 이 연구에서 이주 노동자는 월평균 27.4일을 일하고 있으며 급여와 숙소 지원 비용을 합쳐서 월평균 172만 원(140만 원+32만 원)을 받는 것으로 드러났다. 조사 응답자의 84.2%가 하루 9시간 이상 일을 시킨다고 밝혔다.

몇몇 조사 자료를 비교하면, 상시 농업 노동자를 고용할 만큼 노동력 수요가 많은 농업 경영체라면 외국인 이주 노동자를 고용하는 것이 비용 면에서 유리하다는 점은 분명한 듯하다. 이는 관련 제도가 불비(不備)한 상황과도 관련이 있다. 가령, 「근로기준법」 제63조는 근로시간 제한 규정을 농업업에는 적용 배제하고 있다. 이를 근거로 시간외 근무 시 초과근로 수당을 가산하지 않아도 되는 상황이 외국인 이주 농업 노동자에게 지불할 임금을 실제적으로 낮추는 요인으로 작용한다.

4. 결론: 농업 노동시장 정책의 과제

한국 농업의 장기적인 구조 변화 속에서 임금 노동은 농가의 농업 노동 투입 가운데 15% 정도를 차지하기에 이르렀다. 농업 노동시장을 경유하지 않고서는 수확기 등 농업 생산주기상의 결정적 시기에 알맞은 노동력을 투입하기가 어려워지고 있다. 이 같은 상황은 당분간 지속될 것으로 예상된다. ‘일손 부족’으로 표현되는 현재 상황에 대응하려는 노력은 다각도로 시도되고 있지만, 무엇보다도 농업 노동시장에 관한 체계적이고 효과적인 정책 개입이 요청되는 시점이다. 앞서

살펴본 것처럼, 농업 노동시장은 작목별로, 시기별로, 농가의 생산 규모별로 분할되어 있는 듯하다.

농업 고용 노동력 수요의 계절 진폭이 비교적 적은 시설원예나 축산 부문에서 일정 규모 이상의 영농활동을 수행하는 농가들은 외국인 이주 노동자를 고용하려 한다. 외국인 이주 농업 노동자의 농업 노동이 한국 농업 노동 투입량 전체에서 차지하는 몫을 대략 추산하면 5.4%에 달할 것으로 보인다. 농업 고용 노동에서 차지하는 몫은 36.7%나 된다. 외국인 이주 노동자의 농업 노동은 한국의 농업 생산력 유지에 있어 결정적인 구실을 하는 수준에 도달했다고 볼 수 있다. 농축산 분야 외국인 이주 노동자 도입 쿼터를 늘려야 한다는 요구의 절실함을 뒷받침한다. 그러므로 외국인 이주 노동자가 농업 노동시장에 지속가능한 방식으로 참여할 수 있게 하는 것이 농업 노동시장 정책에 있어 중요한 과제 가운데 하나이다. 농업 부문 외국인 이주 노동자의 노동 조건은 아주 열악하다. 그 배경에는 농업 경영 수지가 좋지 않아 농업 노동시장의 임금률이 낮다는 점과 더불어 고용허가제를 규율하는 제도의 불비가 있다.

한편, 채소 및 과일 주산지에서는 특정 시기에 대규모 일용 노동 수요가 발생한다. 농가 외부뿐만 아니라 지역 외부로부터 고용 노동력을 조달해야 하는 상황을 피할 수 없다. 이처럼 농업 노동의 계절 수요에 상응하는 일용 노동력의 노동 시장에서는 구인자 및 구직자 모두에게 불리한 상황이 전개된다. 노동자 입장에서는 종사상 지위의 불안정성이 부정적으로 작용한다. 사용자(농업 경영주) 입장에서도 노동력 수급상의 리스크(risk)와 일용 임금 상승의 어려움이 존재한다. 이런 상황에서 다소 자주 등장하는 전문작업단 형태로 조직된 농업 부문 일용 노동시장을 합리적으로 재편하는 제도의

필요성이 발생한다. 앞선 및 소개에서만 그치는 것이 아니라 고용 계약, 농작업 재해 및 사회 보험, 임금 및 노동조건 협상 등 제반 노무관리 기능까지 수행하는 ‘노동시장 서비스’를 제도적으로 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이로써 지역의 일용 농업 노동시장에서 노동력 수급을 안정화할 수 있으며, 노무비 절감 가능성도 높아지고, 숙련 농업 노동자를 지속적으로 공급하는 데에도 유리해진다. 그렇게 하려면, 단기 간에 농가들의 노동 수요를 조직적으로 관리할 수 있고 상당한 규모의 일용 고용 계약을 맺고 임금 등의 자금을 운용할 수 있는 조직이 필요하다.

주산지가 아닌 곳에서도, 일상적으로 주로 소규모 농가를 중심으로 고용 노동력 수요가 발생한다. 제도화된 노동시장 서비스는 이러한 수요에도 대응할 수 있는 조건을 갖추어야 할 것이다. 농촌 지방자치단체 등 공공기관이 농업 일용 노동력 알선 및 공급을 지원하는 시범적인 활동을 하고 있다. 관련하여 현재 국회에 제출된 법률 발의안에서 제안한 ‘인력지원 센터’의 기능 및 업무 등을 현장의 요구에 맞게 조정하여 제도적으로 뒷받침하고 시범 정책 사업을 추진할 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 고용노동부. (2014). 농업분야(농축산업에 한함) 외국인근로자 고용허용 대상 업종 및 배정기준. 농업분야 외국인 근로자 운영에 관한 지침.
2. 김병률, 전익수, 윤종렬, & 민자혜. (2010). *농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안*. 서울: 한국농촌경제연구원.
3. 김정섭, 오내원, & 허주녕. (2014). *농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안*. 서울: 한국농촌경제연구원.
4. 농림축산식품부. (2013). *농림축산식품 주요 통계*. 과천: 농림축산식품부.
5. 배영동. (2009). 산업화에 따른 마을사회의 농업노동형태 변화: 경북 영양군 수하리의 5개 마을 사례. *민속연구*, 19, 63-10.
6. 백광호, & 박상현. (2008). *민간직업소개기관 실태분석*. 한국고용정보원.
7. 윤수중. (2010). 1980년대 말 산간 농촌마을의 농업노동과정: 강원도 정선군 동면 호촌리 호명마을의 사례. *현대사회과학연구*, 14, 143-167.
8. 이병렬. (2014). 농축산업 이주노동자의 고용실태와 문제점. *농어업의 지속가능성, 그리고 이주노동자* (pp. 65-90). 한국농촌사회학회-SSK 공동 춘계학술대회 자료집. 한국농촌사회학회·SSK먹거리지속가능성

연구단.

9. 이재열. (1996). *경제의 사회학: 미시-거시 연계분석의 이론과 방법*. 나남출판.
10. 이재현. (2011). 일본 농업의 고용환경 변화와 대응 실태: 노지 채소 산지의 노동시장 서비스 활용. *농정연구*, 40, 15-49.
11. 장민기. (2011a). 한국의 품목별·지대별 농업노동력 운용 실태. *농정연구*, 40, 51-82.
12. 장민기. (2011b). 농산물 산지출하조직의 농업노동력 지원 필요성과 운영 사례 분석. *식품유통연구*, 28(4), 109-128.
13. 정기수. (2014). 강원도 농산업 인력 수급전망과 개선 과제: 농산업 인력 고용서비스 개선을 중심으로. *강원도 농산업인력 수급전망과 개선과제* (pp. 5-50). 강원농산어촌미래포럼 제134차 정기세미나 결과보고서.
14. 최서리, & 이창원. (2014). 외국인력 활용실태를 통해 살펴 본 국내 농업 현황과 정책과제. *한국농촌사회학회-SSK 공동 춘계학술대회 자료집*(pp. 91-130). 한국농촌사회학회·SSK먹거리지속가능성 연구단.
15. 최영미. (2011). 민간 고용지원활동 활성화 방안. *민간고용서비스 활성화 방향*. 경남고용포럼 정기집담회 자료집. 경남고용포럼.
16. 한국기업교육학회. (2010). *HRD 용어사전*. 중앙경제.
17. 한국농촌경제연구원. (2013). *현장여론조사: 농촌지역 일손부족 실태 조사*. 서울: 한국농촌경제연구원.
18. Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1976). *Internal labor markets and manpower analysis*. Massachusetts, MA: Heath.
19. Emerson, R. D., & Roka, F. (2002). Income distribution and farm labour markets. In J. L. Findeis et al. (eds), *The dynamics of hired farm labour: Constraints and community responses* (pp. 137-149). New York, NY: CABI Publishing.
20. Findeis, J. L. (2002). Hired farm labour adjustments and constraints. In J. L. Findeis et al. (eds), *The dynamics of hired farm labour: Constraints and community responses* (pp. 3-14). New York, NY: CABI Publishing.
21. Van der Ploeg, J. D. (1990). *Labor, markets, and agricultural production*. San Francisco, LA: Westview Press.
22. Van der Ploeg, J. D. (2008). *The new peasantries: Struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. New York, NY: Earthscan.
23. Van der Ploeg, J. D. (2013). *Peasants and the art of farming: A Chayanovian manifesto*. Nova Scotia, Canada: Fernwood Publishing.
24. 인터넷 두산백과(www.doopedia.co.kr).

Received 13 April 2015; Revised 10 March 2015; Accepted 15 June 2015



Dr. Jeong-Seop Kim is a senior research fellow of Korean Rural Economic Institute, Seoul, South Korea. His research interests are primarily in the area of rural development policy, with an emphasis on endogenous development, social exclusion and rurality.

Address: (130-710) 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, South Korea

E-mail) jskjs@krei.re.kr

phone) 82-2-3299-4252