

제55호(2018. 12. 5.)

# 최저임금 인상이 농업 생산 부문에 미치는 영향과 정책 과제

유찬희 엄진영 김윤진



목 차  
contents

1. 배경과 목적 .....	1
2. 최저임금 인상 효과 분석 .....	2
3. 최저임금 인상 영향 완화를 위한 제언 .....	10

감 수	황익식 선임연구위원	061-820-2234	eshwang@krei.re.kr
내 용 문 의	유찬희 부연구위원	061-820-2022	chrhew@krei.re.kr
자 료 문 의	성진석 선임전문원	061-820-2212	jssaint@krei.re.kr

- 「KREI 현안분석」은 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

KREI 현안분석 제55호

### 최저임금 인상이 농업 생산 부문에 미치는 영향과 정책 과제

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 12.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)한디자인코퍼레이션

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

## 요 약

### Summary

- 2018년 최저임금이 2017년보다 16.4% 높은 시간당 7,530원으로 인상되었음. 농업 부문도 고용 노동력을 활발하게 이용하고 있기 때문에, 농업 부문 고용 노동 시장 구조와 특성을 고려하여 최저임금 인상이 미치는 영향을 분석하고 대안을 모색하여야 함.
- 축산시설원에 농가 804호를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 최저임금 인상 단기 효과가 제한적일지라도 농가가 그 효과를 보다 심각하게 받아들이고 있음.
  - 축산 농가 중 42.4%, 시설원에 농가 중 63.1%가 영향이 클 것이라고 응답하였음.
- 2016년 『농가경제조사』 표본농가 2,627호를 분석한 결과, 시간당 7,530원 미만을 지급하는 농가 비중은 14.2%였음. 최저임금 농가 비중은 품목별·축종별로 차이가 큼.
- 최저임금 미만 농가가 2018년 최저임금만큼 지급했다면, 고용 노동력에 지급한 노무비는 1조 2,600억 원에서 1조 3,076억 원으로 증가했을 것임. 즉, 최저임금 인상이 단기에 농가 노무비 증가에 직접 미치는 평균 영향은 제한적이라고 판단함.
- 통계자료 분석 결과와 농가 인식이 차이 나는 이유는 만성적 일손 부족과 근로자의 임금 인상 기대(유보 임금 수준 변화)에 따른 영향 때문이라고 판단함.
  - 고용 노동력이 만성적으로 부족해 왔기 때문에 오랫동안 실제 임금이 최저임금 수준보다 높았음. 그럼에도 최저임금이 인상되면서 현행 임금을 더 인상해 달라는 요구가 발생하고 있어 농가 경영을 압박하는 요인으로 작용할 수 있음.
- 농업 부문 인력 문제가 획기적으로 개선되지 않는다면 상당수 농가는 인건비 부담 때문에 고용 노동력 확보 어려움이 가중될 것으로 보여 적극적으로 대책을 마련할 필요가 있음.
  - 단기 노무비 부담 완화(일자리 안정자금 지원 대책과 경영안정 정책 연계), 현재 가용 고용 노동력 이용 효율 제고(미스매치 완화, 조직화, 농업시장 서비스 개편 및 확대), 인력 풀 확대(내국인 및 외국인별 대안 차별화 필요) 차원에서 방안을 제안함.



# 01 | 배경과 목적

## 농업 부문 구조와 특성을 고려하여 최저임금 인상 영향 분석 필요

- 2018년 최저임금이 2017년보다 16.4% 높은 시간당 7,530원으로 올랐다. 2019년 최저임금도 시간당 8,350원으로 결정되었다. 과거 인상 추세와 비교할 때 인상 폭이 두드러진 만큼 경제 전반과 고용에 미칠 효과에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.
- 농업 부문도 고용 노동력에 많이 의존하고 있어 최저임금 인상 영향을 받을 수 있다.
  - 『경제활동인구조사』에 따르면 농업 부문 취업자 중 고용 노동력 비중은 2012년 9.3%에서 2016년 10.5%로 증가하였다.
- 최저임금 영향을 분석한 선행 연구는 농업 부문 고용 노동 시장 구조와 특성을 충분히 반영하였다고 보기 어렵다(표 1). 농업 고용 노동력 수요-공급 구조와 임금 실태를 토대로 최저임금 인상이 농가 경영에 미치는 영향을 분석하고 정책 제언을 제시할 필요가 있음을 뜻한다.<sup>1)</sup>

〈표 1〉 최저임금 인상이 고용에 영향을 미칠 수 있는 경로 및 영향 비교

경제 전반 영향 경로 (최경수 2018)	농업 부문
최저임금이 인상되면 최저임금 미만을 받던 일자리의 임금이 최저임금 수준으로 인상되므로 일자리는 최저임금 근처에 밀집	2016년 고용 노동력 임금 수준이 이미 2018년 최저임금 수준과 비슷하게 형성(일당 6만 원)된 비중이 높았기 때문에 최저임금 인상이 실제 임금 수준에 영향 미칠 가능성 존재
사회보험 기여금, 보너스, 수당 등 정액 급여 일부가 최저임금 산정에 포함되지 않기 때문에 최저임금 근로자의 시간당 임금은 실제로는 최저임금보다 높게 형성	- 사전에 협의한 일당 외에 식대(새참), 교통비 등을 지급하므로 일반 산업 부문 정액 급여와 범위 차이 - 고용 노동력이 실제로 일하는 시간은 8시간 이상일 때가 많아 사전에 정해진 일당을 실제 근무 시간으로 나눈 시급은 최저임금보다 낮을 가능성
최저임금이 인상될 때 일반적으로 사업주는 종사자를 줄이기에 앞서 다른 대응 방법을 모색	농가도 고용 노동력을 줄이기에 앞서 다양한 방식으로 인력 부족 문제에 대응
최저임금이 인상되면 일정한 범위 내에서는 가격구조가 변화하고 고용에 대한 영향은 제한적	- 개별 농가의 가격 교섭력이 대체로 작기 때문에 가격구조를 변화시키는 데 한계 존재 - 농업 부문 특성상 특정 시기(예를 들어 농번기)에는 고용 축소 불가

1) 최저임금 인상이 농업 부문에 미칠 수 있는 영향을 생산 단계를 중심으로 분석하였다. 최저임금 인상 영향은 농산물 공급 사슬 전반에 걸쳐 나타날 수 있으나, 전후방 연관산업에 미치는 영향은 향후 과제로 남겼다.

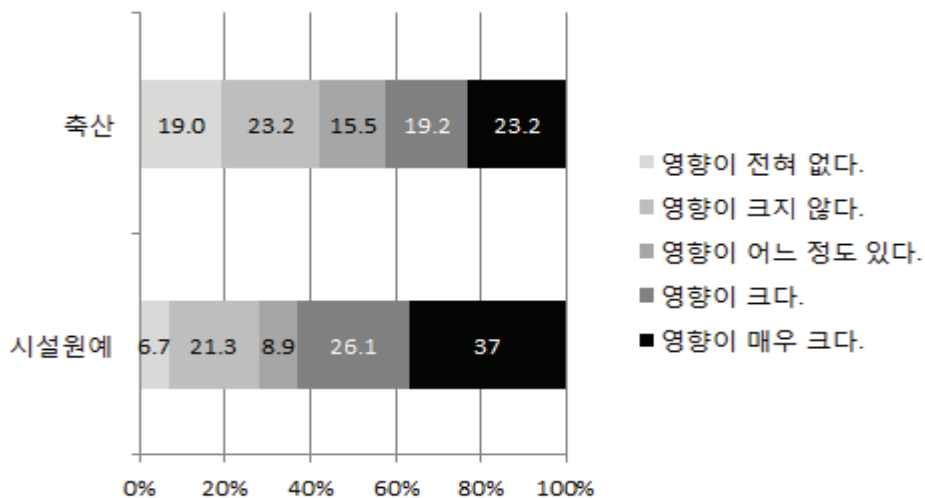
## 02 | 최저임금 인상 효과 분석

축산 농가 중 42.4%, 시설원예 농가 중 61.3%가 최저임금 인상 영향 우려

### 1. 최저임금 인상에 대한 축산 및 시설원예 농가 인식 조사 결과

- 2018년 5월 28일부터 6월 20일까지 한국농촌경제연구원 농업관측본부 표본농가 804호(시설원예 농가 403호, 축산 농가 401호)를 대상으로 설문 조사를 실시하였다.
  - 축산 및 시설원예 농가를 선택한 이유는 고용 노동력 비중이 높고(2016년 기준 채소(시설원예 포함)와 축산 부문 고용 노동력 투입 시간 비중은 49.5%, 13.7%), 외국인 근로자 등 상용 근로자를 많이 쓰고 있어 최저임금 인상에 영향을 크게 받을 수 있다고 판단했기 때문이다. 시설원예는 상용 근로자를 이용하면서, 정식·수확 등 특정 시기에 단기 노동력도 활용하므로 고용 노동력 수요의 주요 특징인 계절성을 반영할 수 있다.
  - 2018년 5월부터 8월 동안 시설원예, 축산, 화훼 생산자 및 관계자 8명을 대상으로 심층 면접 조사를 진행하였다.
- 축산 농가 중 42.4%, 시설원예 농가 중 63.1%가 최저임금 인상이 영향을 크게 미칠 것이라고 응답하였다(그림 1).

〈그림 1〉 축산 및 시설원예 농가의 최저임금 인상 영향 인식



자료: 설문조사 결과.

- 축산 농가 중 최저임금 인상이 크지 않을 것(42.2%) 또는 클 것(42.4%)이라고 응답한 비중이 비슷하였다.
  - 영향이 크지 않을 것이라고 응답한 축산 농가 중 63.9%는 현재 노임이 이미 최저임금 수준보다 높거나 임금을 많이 주어도 인력난을 겪고 있다는 점을 이유로 들었다<표 2>.
  - 경영 부담이 늘어날 것이라고 응답한 축산 농가는 구직자의 임금 인상 기대(47.0%)에 따른 부담과 최저임금 이상을 지급해야 한다는(27.1%) 점을 원인으로 들었다<표 3>.

<표 2> 최저임금 인상 영향이 작다고 응답한 축산 농가가 제시한 이유

판단 근거	비중(%)
노임 시세가 이미 최저임금 수준보다 높다.	58.6
시간당 개념으로 임금을 지불하지 않는다.	21.9
기타	5.9
임금 수준에 관계없이 인력 구하기가 어렵다.	5.3
경영비 중 인건비 비중이 높지 않다.	4.7
가족경영 위주이다.	3.6

자료: 설문조사 결과.

<표 3> 최저임금 인상 영향이 크다고 응답한 축산 농가가 제시한 이유

판단 근거	비중(%)
임금을 높여달라고 요구한다.	47.0
최저임금 이상을 지급해야 해서 인건비 부담이 늘어났다.	27.1
경영비 중 인건비 비중이 높다.	18.2
기타	7.6

자료: 설문조사 결과.

- 축산 농가와 진행한 심층면접 과정에서도 이러한 인식과 근거를 확인할 수 있었다.

<C군 양돈 농가 사례>

- 돼지 10,000두(모돈 800두)를 사육하고 있는데, 내국인을 구할 수 없어 대부분 외국인 근로자에게 의존할 수밖에 없다.
- 현재 11명을 고용하고 있고, 이 중 8명이 외국인이다. 임금은 월평균 200만 원 이상이고, 경력이나 숙련도를 고려하여 190만 원에서 270만 원을 주고 있다. 이미 최저임금 이상을 주고 있다. 식대는 별도로 지급하고, 명절 등에 상여금 식으로 추가 지급한다.
- 2017년에는 돼지 출하가격이 괜찮아서 인건비 부담이 크지 않았다. 그러나 매출을 고려할 때 270만 원 이상을 지급하기는 어렵다고 생각한다.
- 외국인 근로자들은 자체 네트워크가 있어 정보를 공유하고, 최저임금이 올랐으니 임금을 올려달라고 요구하기도 했다.
- 외국인 근로자 의존도가 점점 높아지고 있기 때문에 임금을 계속 올려달라고 하면, 지금은 견딜 만해도 경영에 부담이 될 수 있다.

<D시 한우 농가 사례>

- 한우 900두를 사육하고, 사료포 6만 평을 운영한다.
- 내국인을 구할 수 없어 대부분 외국인 근로자에게 의존할 수밖에 없다. 가족 노동력을 활용하고, 현재 외국인 근로자 3명을 고용하고 있다.
- 이전부터 최저임금 인상을 주었고, 1년에 한 차례 상여금을 지급했다. 2018년 최저임금이 오르면서 임금을 올려달라는 요청을 받았으나, 이전에 많이 주었던 점을 들어 월 10만 원 인상으로 절충하였다. 외국인 근로자들이 정보 공유를 하고 있고, 이를 임금 결정 때 활용하기도 한다.
- 인건비도 부담이 되지만 (고용허가제 등) 제도가 경직되어 어려움이 많다. 분기별로 외국인 근로자를 고용할 수 있게끔 제도를 신속적으로 운영했으면 한다.

- 시설원에 농가는 축산 농가보다 최저임금 인상 효과를 심각하게 인식하고 있었다.
  - 응답한 시설원에 농가 중 63.1%가 최저임금 인상이 경영에 영향을 크게 미칠 것이라고 응답하였고, 영향을 미치지 않을 것이라고 응답한 비중은 28.0%였다.
  - 영향이 크지 않을 것이라고 응답한 대상 농가 중 30.3%는 이미 최저임금보다 많은 금액을 지급하거나 임금을 많이 지급해도 인력을 구하기 어렵다고 응답하였다<표 4>.
  - 경영 부담이 늘어날 것이라고 응답한 시설원에 농가 중 51.0%가 최저임금 인상에 따라 임금 인상 요구가 따를 수 있다는 점을 원인으로 들었다<표 5>.

<표 4> 최저임금 인상 영향이 작다고 응답한 시설원에 농가가 제시한 이유

판단 근거	비중(%)
시간당 개념으로 임금을 지불하지 않는다.	58.8
임금 수준에 관계없이 인력 구하기가 어렵다.	29.4
노임 시세가 이미 최저임금 수준보다 높다.	5.9
경영비 중 인건비 비중이 높지 않다.	5.9

자료: 설문조사 결과.

<표 5> 최저임금 인상 영향이 크다고 응답한 시설원에 농가가 제시한 이유

판단 근거	비중(%)
임금을 높여달라고 요구한다.	51.0
경영비 중 인건비 비중이 높다.	29.7
최저임금 인상을 지급해야 해서 인건비 부담이 늘어났다.	16.6
기타	2.8

자료: 설문조사 결과.

- 시설원에 및 축산 농가가 최저임금 인상 효과를 다르게 인식하는 이유는 최근 농가판매가격 차이 등도 있지만, 고용 노동력의 종사상 지위가 다르기 때문이라고 볼 수 있다.
  - 축산 농가는 대부분 상용 노동력에 의존하는 반면, 시설원에 농가는 상용 근로자 외에도 정식·수확기 등에 임시 또는 일용 노동력을 활용해야 한다.



## 최저임금 인상을 심각하게 인식하는 이유는 노무비 및 일손 확보 어려움 가중 가능성 등

- 시설원에 및 화훼 농가와 진행한 심층면접 과정에서도 이러한 인식을 확인할 수 있었다.

### <E군 딸기 농가 사례>

- 하우스 40동에서 딸기를 재배하고 있다.
- 외국인 근로자 7명을 연중 고용하고 있다. 임금은 최저임금 수준에 맞추어 2017년 월 153만 원, 2018년 월 178만 원 정도를 지급하였다.
- 수확기 등에는 인력이 15명 이상 필요하지만 내국인 인력을 구하기 어렵고, 외국인 근로자는 제도상 더 구하기가 어렵다. 그래서 가족, 친지, 지인 등을 일시적으로 고용하고, 지역 시세를 따라 일당 5만 원 정도를 지급한다.
- (농산물) 시세가 좋지 않으면 수지가 맞지 않지만, 수확을 해야 하니 선택의 여지가 없이 사람을 써야 한다.

### <F시 및 G군 화훼 농가 사례>

- 화훼와 채소를 함께 경작하면서, 외국인 근로자를 4-5명 고용하고 있다.
- 최저임금은 7,530원/시간이지만 실제로 약 9,000원/시간을 지급하고 있다. 외국인 근로자 인건비가 오르면서 지역 내국인 일용 근로자 인건비 시세도 1일 5만 원에서 7만 원으로 올랐다.
- '청탁금지법' 시행으로 수요가 줄고 가격이 떨어져 있어 경영이 매우 어렵다.
- 화훼는 노동 강도가 상대적으로 약하고 고령자도 많이 일하고 있는데, 이러한 특성을 반영하여 직능급 형태로 업종별 최저임금 차등화를 검토했으면 한다.

- 농가 인식에 영향을 미칠 수 있는 원인은 최저임금 인상에 따른 노무비(경영비) 증가, 향후 부담 증가 가능성, 일손 확보 어려움 증가 등이라고 볼 수 있다. 또한 설문 응답 농가는 상시 또는 임시 형태로 고용 노동력을 일정 규모 이상 활용하고 있어 최저임금 인상을 심각하게 받아들일 수 있다.

- 영농 활동 투입 시간이 일정 수준을 넘어가면 고용 노동력 수요가 발생하고, 가족 노동력을 주로 활용하는 농가라 할지라도 특정 시기에는 가족 노동력만으로 작업량을 충족하기 어렵기 때문이다(김정섭·오내원·허주녕 2014: 44).

## 2. 최저임금 인상이 노무비 증가에 미치는 영향 분석

- 2016년 『농가경제조사』표본농가 2,627호 중 7,530원/시간 미만을 지급한 농가(이하 최저임금 미만 지급 농가) 비중은 14.2%였다(표 6).<sup>2)3)</sup>
  - 최저임금이 7,530원/시간일 때 농림어업 영향률<sup>4)</sup>을 18.4%로 평가한 결과(최저임금위원회 2017: 214)와 비슷하다.

2) 2017년 『농가경제조사』결과가 발표되었으나, 최종 원자료는 12월에 공표된다. 잠정 자료를 활용하기 보다는 확정된 2016년 자료를 이용해 분석하는 것이 보다 타당하고 판단하였다.

3) 2016~2018년에도 농촌임료금이 인상되었을 것이므로, 실제 최저임금 미만 지급 농가 비중은 14.2%보다 낮을 것이다.

4) 새로 적용될 최저임금에 따라 직접 영향을 받을 수 있다고 추정되는 근로자 비율 예측치로 (최저임금 대상 근로자 수/적용 대상 임금 근로자 수)\*100으로 계산한다. 2019년 영향률은 12.9%이다(최저임금위원회 2018: 198).

## 최저임금 인상으로 총 노무비 476억 원 증가(2016년 기준), 품목축종별 편차 커

- 품목축종별 최저임금 미만 지급 농가 비중은 0.7%(용도 미정)에서 12.7%(화훼류)로 편차가 커, 부류별로 영향 정도가 다를 수 있음을 시사한다.

〈표 6〉 『농가경제조사』 (2016) 최저임금 미만 임금 지급 농가 수 및 최저임금 적용 시 비용 변화

단위: 백만 원, 호, %

품목·축종	표본 농가 수	최저임금 농가 수 (비중)	2016년 고용 노동 비용(A)	2018년최저임금적용 시 고용노동비용(B)	노동 비용 변화분(B-A)	변화율 (B-A)/A* 100
잡곡	81	20 (24.7)	8,441	8,598	157	1.86
화훼	41	10 (24.4)	15,376	17,332	1,956	12.72
기타 소동물	57	11 (19.3)	9,124	9,361	237	2.60
한우	76	13 (17.1)	11,954	13,174	1,221	10.21
채소	946	154 (16.3)	608,409	631,558	23,149	3.80
서류	119	19 (16.0)	46,842	47,540	698	1.49
용도 미정	71	11 (15.5)	33,786	34,024	238	0.70
과실	310	42 (13.5)	172,045	175,875	3,831	2.23
기타 대동물	181	24 (13.3)	77,900	79,277	1,377	1.77
기타 작물	35	4 (11.4)	23,782	23,960	178	0.75
미곡	265	26 (9.8)	73,244	75,870	2,626	3.58
두류	148	14 (9.5)	13,803	15,043	1,240	8.98
특용작물	239	21 (8.8)	63,480	65,930	2,450	3.86
계	2,627	374 (14.2)	1,259,954	1,307,565	47,610	3.77

주 1) 표본 수가 적은 맥류, 돼지, 닭, 기타 수원은 표시하지 않았음.

2) 전체 고용 노동 비용 추산에는 각 농가에 부여된 가중치를 적용하여 전체 모집단의 비용과 모집단의 비용 증감을 계산한 수치임.

자료: 통계청, 『농가경제조사』 원자료.

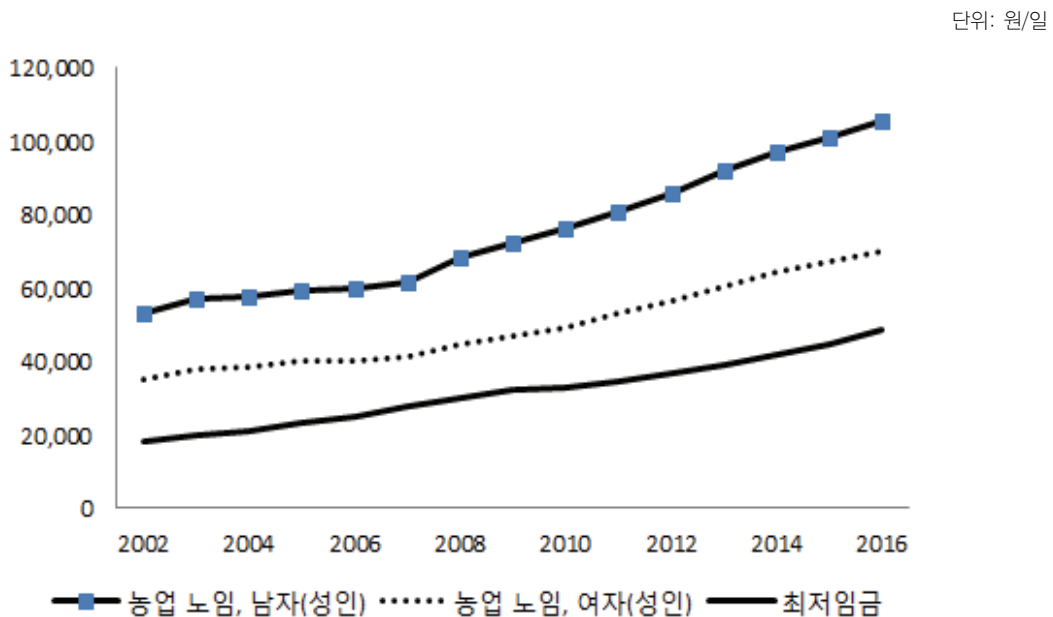
- 2016년 기준 최저임금 미만 지급 농가가 2018년 최저임금만큼을 지급했다면, 전체 고용 노동력에 지급할 노무비는 1조 2,600억 원에서 1조 3,076억 원으로 476억 1,046만 원 증가했을 것이다(표 2). 요컨대 최저임금이 인상되었지만 전체 농가에 단기적으로 직접 미치는 효과는 제한적이라고 판단한다.<sup>5)</sup>
- 최저임금이 인상되더라도 농가가 단기적으로 추가 부담해야 하는 노무비 규모는 크지 않다고 추정할 수 있다. 그럼에도 농가가 영향을 심각하게 인식하는 이유는 유보 임금 수준이 상승하여 향후 노무비(경영비) 부담이 가중될 수 있다고 판단했기 때문일 수 있다.
  - 위의 분석은 최저임금 미만을 지급했던 농가가 시간당 7,530만 원만큼 지급했을 때 증가분이므로 농가가 추가 부담해야 하는 비용의 하한(lower bound)이라고 볼 수 있다.

5) 통계청 『농가구입가격지수』 자료에 따르면 2018년 1/4분기 및 2/4분기 농업 노동 임금은 2017년 같은 분기보다 각각 5.5%씩 인상되었다.

### 3. 최저임금 인상이 유보 임금 수준에 미칠 수 있는 영향 분석

- 2002년 최저임금제 도입 이후 농촌임료금은 최저임금 수준보다 높았다<그림 2>.
  - 구직자 입장에서는 고용이 불안정하고 근무 강도가 센 농작업을 기피할 수 있기 때문에, 다른 작업보다 임금을 더 받고자 하는 유인이 있기 때문이다.<sup>6)</sup>
  - ‘농작업을 수행할 때 추가로 받고자 하는 금액’ 을 프리미엄이라고 하면, 농작업자는 특정 시점 최저임금 수준에 프리미엄을 더한 금액 근방에서 유보 임금(reservation wage)<sup>7)</sup> 수준을 나름대로 정할 가능성이 있다.<sup>8)</sup>

<그림 2> 연도별 최저임금 및 농촌임료금 추이(2002~2016년)



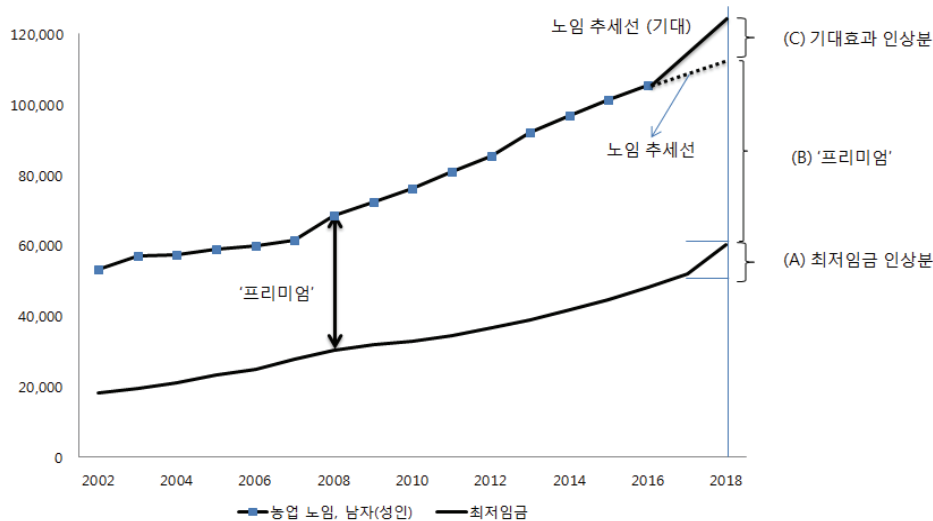
주 1) 농촌임료금은 131개 지역 성인관행 1일 요금을 계산하여 단순 평균한 결과임.  
 2) 2003, 2004, 2005년 최저임금은 연도 중간에 최저임금이 인상되어 가중평균하여 계산하였음.  
 자료: 농림축산식품부(2018: 119); 최저임금위원회 (<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>; 2018. 4. 2.)

- 농촌임료금 프리미엄이 일정하고 2018년 최저임금이 인상되지 않았다 가정하면, 2018년 농업 부문 근로자는 2017년 최저임금을 반영한 일당에 프리미엄(<그림 3>의 B)을 더한 금액을 받고 일할 의사가 있었을 것이다. 즉, 2018년 농촌임료금 추세는 노임 추세선 B를 따라 형성될 수 있다.
- 2018년 최저임금이 7,530원/시간으로 인상된 후(<그림 3>의 A), 고용 노동자는 자신이 받

6) 고용이 불안정하고 노동 강도가 세기 때문에 구직자 입장에서는 다른 산업 부문에서 일할 때보다 더 많은 임금을 받아야 농작업을 하겠다는 의사를 가질 수 있다. 타 산업보다 낮은 임금 수준, 농작업 정보 및 홍보 부족, 지속적 고용 기회 부족, 낮은 접근성(출퇴근 차량 문제 등), 근로 환경 열악 등이 근로자가 농업 부문 근로를 기피하는 주요 원인이다(정기수 2014).  
 7) 유보 임금은 노동자가 일을 했을 때 받고자 하는 최소한의 임금 수준을 뜻한다.  
 8) 2002~2016년 남성·여성 농촌임료금과 당해연도 최저임금 간 상관계수는 각각 0.984, 0.981로 매우 컸다.

는 임금이 프리미엄(〈그림 3〉의 B)이 아닌  $(B-A)$ 만큼 늘었다고 받아들일 수 있다. 이에 고용 노동자가 받고자 하는 기대 노임은 ‘관행 노임(=시세) + A’보다 크고 ‘관행 노임(=시세) + A + 프리미엄’보다 작은 수준에서 결정될 수 있다. 농가가 이를 수용하여 일당을 더 많이 지급한다면 노임 추세는 점선이 아닌 실선을 따라 형성될 수 있다. 두 추세선 사이 금액(〈그림 3〉의 C)을 최저임금 인상에 따른 유보임금 수준 증가분으로 이해할 수 있다.<sup>9)</sup>

〈그림 3〉 최저임금 인상이 유보 임금 수준에 미치는 영향 모식도



자료: 저자 작성.

- 관행 노임을 결정하는 요인은 최저임금 수준뿐만 아니라 품목·지역·계절별 특성 등 다양하기 때문에, 실제로 결정되는 임금 수준은 다양하기 쉽다. 황의식 외(2018)는 한국농촌경제연구원에서 운영하는 총량 모형 KASMO 중 농촌임료금 모형을 이용하여 물가 상승 및 최저임금 인상에 따라 노임지수가 전년보다 13.0% 상승할 것으로 전망하였다. 이와 별도로 최저임금을 독립변수로 이용하여 추정하면 농촌임료금은 전년 대비 14.2% 상승할 것으로 전망된다. 그러나 실제로 2018년 1/4분기와 2/4분기 농촌임료금 지수는 전년보다 각각 5.5% 인상되었다(통계청).<sup>10)</sup>

9) 실제로 최저임금 인상도 유보임금 수준에 영향을 미치는 변인으로 작용할 수 있다(Falk, Fehr and Zehnder 2006; Gramlich, Flanagan and Wachter 1976; Bloemen and Stancanelli 2001). 최저임금이 인상되면서 ‘최저임금액만큼 또는 그 1.5배 이하 임금을 받고 있던’ 근로자에게 최저임금 인상액보다 임금을 많이 인상한 비중이 34.9%로 가장 높았다는 설문조사 결과(최강식 외 2018: 22-30)도 비슷한 결과로 해석할 수 있다.

10) 최저임금이 인상되어도 단기적으로 임금 수준에 미치는 영향이 제한적일 수 있다는 앞의 분석 결과와 상통한다.

<A시 및 B군 면담 사례>

- 지역 내 또는 인접 지역에서 같은 품목을 재배하면 비슷한 시기에 인력을 구하려고 경합이 벌어져 인건비가 인상되곤 한다("시세가 움직인다.") 전문작업단은 작업 규모가 어느 정도 이상이어야 고용할 수 있어야 하기 때문에, 개별 농가에서 이용하기 어렵다.
- 사설 인력 중개서비스와도 경합이 벌어지곤 한다. 고용 인력은 고용이 불안정하고(농한기 등) 작업 강도가 세다는 이유로(농가 일을) 기피한다. 다른 일(건설업, 식당 등)을 하려고 하기 때문에 농작업 인력을 구하려면 일당을 더 높여 주어야 한다.
- 사설 인력 중개서비스에서 형성되는 임금도 최저임금 수준에 영향을 받고 있다.

**농업 부문 고용 노동력의 만성적 공급 부족이 임금 상승 및 경영 부담의 근본 원인**

- 농업 부문 고용 노동력 수요-공급 특성에서 비롯되는 만성적 공급 부족이 고용 노동력 임금을 상승시키고 농가 경영에 부담을 주는 가장 큰 원인이라고 볼 수 있다<표 7>.
- 2018년 최저임금이 전년보다 16.4% 인상되었지만 2016년 기준 단기·직접 노무비 추가 부담이 제한적인 이유는 다수 농가가 이전부터 최저임금 이상을 지급해 왔기 때문이다. 한 예로 2002~2016년 평균 농촌임료금은 해당 기간 평균 최저임금보다 137.5%(남성), 56.9%(여성) 높았다<그림 2>.
- 최저임금 수준이 충분히 높지 않아서가 아니라, 구조적 이유 때문에 부득이하게 그 이상을 지급해 왔다는 점에서 원인을 찾아야 한다. 최저임금 인상 효과는 농가 경영이 어려운 근본적 원인이라기보다 기존부터 심화되어 온 문제를 가속화시키는 요인으로 보아야 한다. 최저임금 인상에 따른 기대 심리가 임금 인상 요구로 이어질 수 있고, 고용 노동력 확보에 어려움을 겪는 농가가 이 요구를 수용할 수 있기 때문이다.

<표 7> 농업 고용 노동력 시장 공급-수요 특성

수요 측면	공급 측면
2016년 고용 노동력을 1억 2,433만 시간 활용, 이 중 여성 고용 노동력 비중 74.0%	사적 사회 연결망, 전문 작업단, 민간 및 공공 고용 서비스, 외국인 근로자 제도 등 다양한 공급 경로 존재
채소류·과수류·두류 및 서류는 여성 고용 노동력, 가축류 및 곡류는 남성 고용 노동력 주로 활용	타 산업 부문보다 낮은 임금 수준
시기별 수요 진폭이 커서, 5~6월 및 10~11월에 전체 고용 노동력 중 51.1% 투입(2016년 기준)	계절성 때문에 지속적으로 일할 기회 부족
영농 규모가 일정 수준 이상 되어야 고용 노동력 수요 증가	낮은 접근성(출퇴근 시 교통시설 문제 등)

자료: 정기수(2014); 유찬화·엄진영·김운진(2018) 재구성.

## 03 | 최저임금 인상 영향 완화를 위한 제언

### 단기 경영 부담 완화, 고용 노동력 활용 효율 제고, 인력 풀 확보 측면 대책 필요

- 통계자료 분석 결과 최저임금이 인상되어도 다른 산업 분야보다 농업 분야의 영향이 제한적인 가장 큰 이유는 이전부터 고용 노동력을 구할 때 지급해야 하는 임금이 최저임금보다 높았기 때문이다.
  - 농업 부문 인력 문제가 획기적으로 개선되지 않는다면, 상당수 농가는 인건비 부담 때문에 고용 노동력 확보 어려움이 가중될 것이고, 중장기적인 농업 생산력 유지 문제로 연결된다(장민기 2011: 51).
- 첫째, 현재 시행하고 있는 일자리 안정자금 정책<sup>11)</sup><sup>12)</sup> 등을 다른 정책과 결부하여 효과를 높이며 단기 노무비 증가 부담을 완화할 필요가 있다.
- 둘째, 현재 알선 또는 소개 단계에 머물고 있는 노동시장 서비스를 중장기적으로 노무관리나 농작업 대행 단계까지 연계하는 방안을 추진할 필요가 있다<표 7>.
  - 현재 공공 부문에서 고용 노동력을 공급하는 기관은 농협 농촌인력중개센터(2018년 정부 협력 50개소, 지자체 협력 22개소), 지자체 농산업인력지원센터(8개 권역, 19개 시·군) 등 91개 등으로 산재되어 있다.
  - 해당 기관은 구인자-구직자를 알선·소개하는 기능을 주로 수행하여, 정보가 부족한 농가에 도움을 주고 있다. 장기적으로 현행 기능에 더해 실제로 농작업에 필요한 추가 기능을 제공하도록 개편할 필요가 있다<표 8>. 현재 일부 지역에서 제한적으로 시행하고 있는 농업 노동시장 서비스를 전국 시·군 단위로 확대하여 고용 노동력 시장 효율성을 높일 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다(사례 참고).
  - 기존 경영 주체를 조직화하여 개별 농가 단위보다 노동력 확보를 용이하게 하는 방안도 검토할 필요가 있다. ‘경북형 마을영농 육성사업’이 한 예이다.

11) 정부는 1인당 월 최대 13만 원의 일자리 안정자금, 사회보험료 지원 12만 원, 카드수수료, 의제매입공제 등 정책 지원을 추진하고, 고용보험 적용이 제외되는 근로자 5인 미만 영세 사업장 또한 일자리 안정자금 지원이 가능하다고 발표했다.

12) 정부는 2018년 8월 22일 일자리 안정자금 지원 기준을 현행(근로자 30인 미만, 월평균 보수 190만 원 미만, 1개월 이상 고용 유지)보다 확대(60세 이상 근로자는 30인 이상 사업체도 지원)하고, 5인 미만 사업체 근로자는 1인당 지원 한도를 13만 원에서 15만 원으로 늘리며, 외국인 계절근로자도 지원 대상에 포함하는 내용의 추가 대책을 발표했다.(2018. 8. 22., 소상공인 지원 대책)



〈표 8〉 농업 노동시장 서비스 유형

유형		정보 제공형	소개·알선형	관리 대행형	농작업 수탁형
모집에서 고용까지	모집 활동	○	○	○	고용 과정과 노무관리는 수탁업자가 실시
	구직자의 정보 수집·제공	○	○	○	
	소개 및 알선	×	○	○	
	구인 농가로의 배분 조정	×	○	○	
고용 후 노무관리	임금 조건 결정	×	×	○	
	취로 규칙 작성	×	×	○	
	임금 및 세금 계산	×	×	○	
	각종 산재 및 사회보험	×	○	○	

자료: 이재현(2011: 6); 김정섭 외(2016: 84) 재인용.

<p>〈서포항 농협 농촌인력증개센터 사례〉</p> <p>- 서포항 농협 내에 농촌인력증개센터(이하 센터)를 설치하고 서포항 농협에서 실제 업무를 관리하고 있다. 센터에서는 소개·알선, 근무 조건(근무 시간, 일당, 추가근무 수당 등) 결정, 홍보 기능까지 담당한다. 특정 작목반이나 농가가 제한적으로 활용하던 농작업단을 섭외하여 5-8명 단위로 영농작업반을 구성하고, 관내 전체 일손 필요 농가에 알선·중개하여 농가 일손 부족 문제를 완화하고 구직자에게 일거리를 꾸준히 제공하고 있다. 농작업자 상해보험 무상가입, 초보 농작업자 실습비, 안전교육 등도 지원하고 있다.</p> <p style="text-align: center;">〈영광군 굴비골 농협 농촌인력증개센터 사례〉</p> <p>- 영광군은 지리적 특성상 관외 인력 수급이 어렵고, 구직자도 굴비 작업 등 상대적으로 노동 강도가 낮은 작업을 선호한다. 이에 농업에 특화된 인력 수급체계 확보하고자 대안을 모색하였다. 소규모 농가 경영주를 섭외하여 5-8명 단위 작업반으로 구성하고, 관내 전체 인력 수요 현황에 따라 일정을 배정하여 품앗이 형태로 농작업 인력수요를 충족하고 있다. 영농작업 반원만으로 대응하기 어려운 대규모 인력이 필요할 때는 무안군 품목 전문 영농작업반을 중개하여 인력 수급을 조절한다. 농촌인력증개센터는 인력 수요 조사, 알선·중개 외에 일당 설정, 교통비 지원, 홍보 등을 담당하고, 농작업자상해보험 무상 가입, 근로 의욕 향상을 위한 혹서기 냉수 및 작업도구 지원 등을 실시하고 있다.</p> <p style="text-align: center;">〈합천호 농협 농촌인력증개센터 사례〉</p> <p>- 합천군은 관내 인력만으로 농번기 인력수요를 충족하기 어려워 지역별 작물 간 작업 시차를 활용하여 관외 인력을 확보하였다. 창녕군은 마늘이 주요 품목이며, 합천 일원에서는 양파 농가가 늘고 있다는 점에 착안하였다. 창녕군 마늘 수확 작업은 합천군 양파 수확 작업보다 1개월 빨리 이루어지기 때문에 이 시기 창녕군 유희인력을 섭외하여 합천군 양파 수확작업에 참여토록 중개하였다. 합천호 농협은 유희건물을 개조하여 관외인력들의 숙소로 제공하는 식으로 작업 편의성을 높여 관외 인력을 계속 유치하려고 한다.</p>
--

- 셋째, 농업 부문에서 활용할 수 있는 인력 풀을 확대해야 한다. 이 방안은 다시 내국인과 외국인 근로자로 나누어 접근할 수 있다.
  - 내국인 근로자 풀을 넓히는 것도 중요하지만 동시에 숙련도 등 질적 역량을 향상시킬 수 있는 기반을 확충해야 한다. 현행 ‘청년 창업농 영농정착 지원 사업’, ‘농업법인 취업 지원’, ‘선도 농가 현장실습 교육 지원’, ‘현장실습교육(Work Place Learning: WPL)’ 등 양적·질적 역량 강화 지원 사업을 확대해야 한다.
  - 현장 수요에 부응하고 있지 못하는 현행 외국인 근로자 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 예를 들어, 외국인 근로자 쿼터 산정 조사 체계 개선이 필요하다. 현행 외국인 근로자 쿼터제 산정 산식은 상용 근로자 5인 이상 업체만 대상으로 조사하고 있으므로, 농축산업 실태를 반영

하여 설문 조사 대상을 확대하거나 조정할 필요가 있다. 쿼터제는 상용 근로자 대상이어서 특정 시기 급증하는 고용 노동력 수요에 대응하기 어렵다는 한계를 지닌다. 현재 운영 중인 계절근로자제도 등을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다.



## 참고문헌

- 김정섭·오내원·허주녕. 2014. 『농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2018. 『농림축산식품 주요통계』.
- 이재현. 2011. “일본 농업의 고용환경 변화와 대응 실태: 노지 채소 산지의 노동시장 서비스 활용.” 『농정연구』 40: 15-49. 농정연구센터.
- 유찬화·엄진영·김윤진. 2018. 『최저임금 인상이 농업 부문에 미치는 영향과 정책 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 장민기. 2011. “한국의 품목별·지대별 농업 노동력 운용 실태.” 『농정연구』 40: 51-82.
- 정기수. 2014. “강원도 농산업 인력 수급전망과 개선과제: 농산업 인력 고용서비스 개선을 중심으로.” 강원도 농산업인력 수급전망과 개선과제, 강원농산어촌미래포럼 제134차 정기세미나 결과보고서.
- 최강식·이승렬·박상언·노해영·송현석. 2018. 『최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석 보고서』. 최저임금위원회.
- 최경수. 2018. “최저임금 인상이 고용에 미치는 영향.” 『KDI Focus』 제90호. 한국개발연구원.
- 최저임금위원회. 2017. 『2018년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『2019년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』
- Bloemen, H.G. and E.G.F. Stancanelli. 2001. “Individual Wealth, Reservation Wages, and Transitions into Employment.” *Journal of Labor Economics*. Vol. 19, No. 2 (April 2001): 400-439.
- Falk, A., E. Fehr and C. Zehnder. 2006. “Fairness Perceptions and Reservation Wages: the Behavioral Effects of Minimum Wage Laws.” *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 121, No. 4: 1347-1381.
- Gramlich, E.M., R.J. Flanagan and M.L. Wachter. 1976. “Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Incomes.” *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1976, No. 2: 409-461.

## 웹 자료

- 농림축산식품부. “김영록 장관, 최저임금 인상 관련 농업분야 현장 애로사항 청취.” 2018년 1월 20일 보도 자료.  
<<http://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGbwFmcmEIMkY2OCUyRjMxNTE2OSUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRmJic0NsU2VxJTNEJTI2cmdzRW5kZGVtdHlM0QIMjZiYnNPcGVuV3JkU2VxJTNEJTI2cmdzQmdzZGVtdHlM0QIMjZwYXNzd29yZCUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0RzaiUyNnJvdjUzRDEwJTI2aXNWaWV3TWlwZSUzRGZhbHNIJTI2cGFnZSUzRDEIMjZzcmNoV3JkJTNEJUVDJUI1JTIDJUVdJUEwJTg0JUVBJUI4JTg4JTI2>>. 검색일: 2018. 6. 15.
- 최저임금위원회. <<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>>. 검색일: 2018. 4. 2.
- 통계청. 『농가구입가격지수』.
- <[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1J58&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=C15&seqNo=&lang\\_mode=k&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J58&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=C15&seqNo=&lang_mode=k&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE)>. 검색일: 2018. 8. 29.