

제주지역 여성농민과 복지*

김진영**

<요 약>

이 논문은 제주지역의 여성농민이 농업종사자로서 직면하고 있는 직업적 문제와 복지문제를 경험적 자료에 근거하여 다루고 있다. 이를 위해 산업화와 세계화에 따라 농업과 농촌의 문제가 어떻게 영향을 받아왔는가 하는 문제를 먼저 검토하고, 이어서 농업노동과 가사노동, 여가·복지와 자녀교육의 문제 등을 분석하고 있다. 또한 이러한 작업을 바탕으로 복지정책적 함의를 제시하고 있다.

제주지역의 농촌과 농업은 육지지역과 달리 인구와 지역총생산면에서 큰 비중을 차지하고있으며 그 비중의 변화도 비교적 완만하게 감소하여왔다. 그렇지만 8-90년대 이후 세계자본주의체제상의 상황적 변화, 농산물의 개방 등으로 농촌 및 농업의 위기가 가속화되고 있으며, 이같은 경향은 세계화의 급속한 진행과 더불어 더욱 심화될 것으로 보인다.

이러한 위기의 상황에서 농촌여성들은 주부인 동시에 농업의 주요 생산자로서의 역할을 수행하고 있다. 그러나 이들은 전문적인 영농기술을

* 이 논문은 한국여성학회와 제주도여성특별위원회가 개최한 지역여성학술대회(2001.4.20~21)에서 발표된 원고를 보완한 것이다. 토론자로 귀중한 논평을 해주신 서강대학교 조옥라 교수, 분석과정에 함께 참여한 제주대학교 문형만 강사, 자료수집 등 연구지원을 한 제주도여성특별위원회에 감사드린다.

** 제주대학교 사회학과 교수

확보하지 못한채 생산비 이하의 농산물 가격으로 힘겹게 농업노동을 수행하고 있으며, 가사노동과 농사일의 버거움으로 농업에 대한 회의를 경험하고 있다. 여가, 복지 그리고 자녀교육의 경우도 만족도 수준이 낮다.

이렇게 농촌과 농업이 갖는 위기의 문제는 제주지역의 농민분해를 가속화시켜 농촌사회를 해체시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 복지적 차원의 노력과 정책시행은 이러한 해체요인을 약화시키는 한 시도가 될 수 있을 것이다.

1. 머리말

1990년대 이후 진행된 농산물 시장의 개방은 농업과 농촌의 생존과 그 기반마저 위협할 정도의 위력을 지니고 진행되었다. 이러한 위기의 농촌에서 여성들은 농업을 영위하며 그 자리를 지키고 있다. 이제 농촌 여성들은 과거와 달리 전통적인 농촌사회에서 볼 수 있었던 농업생산의 보조적 역할 수행자에만 더 이상 머물지 않고 주부인 동시에 농업의 주요 생산자로서, 농촌 지역사회의 중요한 주체로서 사회적 역할을 담당하고 있다.

그러나 현재 농촌여성들은 농업노동에서 차지하는 비중이 증가함에도 불구하고 경제적 기여에 대해 정당한 보상을 받지 못하고 있으며, 농업 전문인력으로서 기술이나 능력을 개발할 수 있는 프로그램이나 자신들의 의사를 대변할 통로를 특별히 갖고 있지 못하다. 농촌여성들이 직면하고 있는 사회적 현실은 과중한 노동량과 노동시간, 열악한 생활조건과 낮은 사회적 지위 등과 같은 것들로 구성되고 있다.

제주도는 여다(女多)의 섬이라 할 정도로 여성인구가 남성보다 많은 지역이다. 1999년말 현재 여성인구는 제주도 전체 인구의 50.4%를 차지

하고 있으며, 농업을 비롯한 1차 산업에 종사하는 여성취업자는 35.1%로서 남성보다 상대적으로 많은 편이다(통계청, 2000). 제주지역은 상당 부분 바다에 의존하는 삶, 조난사고의 빈발, 한국전쟁, 4.3 등의 환경적, 역사적 경험으로 인해 인구구성에서 남성보다 여성의 비율이 높은 모습을 보여왔다. 경제활동에 있어서도 제주의 여성들은 육지부 여성에 비해 높은 참여를 보여왔는데, 이러한 과거의 경향은 유교문화의 제한적 도입, 척박한 토지와 밭농사, 잠수업 등의 요인들이 복합적으로 결합한 결과라 할 만하다.

그러나 6-70년대 이후 제주지역은 그간의 개발과정에서 산업 기반의 변화를 크게 경험한다. 농업 등 1차산업의 비중이 여전히 크지만, 잡곡류나 맥류의 자급적 생산체제에서 환금성과 시장지향성이 강한 감귤, 채소류 등으로 농업의 내용이 바뀌었다. 관광은 제주의 생명산업이라 할만큼 핵심적 산업이 되었다. 그렇지만 이같은 제주의 환경적, 경제적, 사회적 조건과 변화 속에서도 제주여성들은 강인하고 독립적, 능동적 생활력을 보여왔으며, 부지런한 노동력의 이미지로 널리 인식되어왔다.

이 논문은 제주사회를 떠받치고 있는 농촌공동체를 유지하기 위해서는 무엇보다 농촌여성의 현실과 농업종사자로서 직면하고 있는 직업문제와 복지문제에 대한 경험적 확인이 필요하다는 인식을 바탕으로 경험적 차원에서 현실에 대한 사실 발견과 정책적 함의 제시를 염두에 두고 작성된 것이다. 이를 위해 우선, 산업화, 세계화와 농업·농촌의 문제를 일별하고, 다음으로 농업노동과 가사노동의 문제를 다룬다. 셋째로는 여가·복지와 자녀교육의 문제를 분석하며, 마지막으로 복지와 관련된 정책적 함의를 제시한다.

이러한 작업을 위해 여성농민이 직면하고 있는 현실상황과 복지욕구 등과 관련된 경험적 조사자료가 활용된다.¹⁾

1) 이 논문에서 사용되는 자료는 필자가 연구책임자로 참여한 제주여성특별위원회 연구팀이 여성농민을 대상으로 2000. 8. 29~10. 14일까지 조사한 것이다.

2. 산업화, 세계화 그리고 농업·농촌

1960년대 이후 진행된 산업화·도시화 정책은 농업과 농촌사회에 커다란 변화를 가져왔다. 이 과정에서 급속한 이농현상을 겪어온 농촌사회는 안식과 여유의 공간이기보다는 사람이 살기 힘든 곳으로 각인되기에 이르렀다. 그 결과 농촌은 노인과 여성의 힘으로 도시를 지탱시켜주는 사회적 공간으로서 그 명맥을 겨우 유지하고 있다.

한국사회의 산업화, 공업화는 수출지향적 산업화전략으로 요약될 수 있다. 수출지향적 산업화전략은 국내에서 생산한 상품을 해외시장에 내다 팔아 이윤을 획득하는 것을 바탕으로 하는 것이었다. 해외 상품시장에서의 경쟁력의 기반은 기술력이거나 상품의 가격인데, 후발산업화 국가로 출발한 한국은 저가의 상품을 수출함으로써 해외시장의 일정 몫을 차지하는 전략을 선택하였다.

이러한 전략적 선택(strategic choice)은 도시지역의 근로자와 농촌지

표본으로는 도내 전체 농가 40,329가구 중에서 시·군별 농가 수에 근거해 가구비례로 600가구가 선정되었는데, 최종적으로 481명이 분석대상이 되었다. 지역별로 보면 제주시 지역이 33명(6.8%), 서귀포시 지역 76명(15.8%), 북제주군 지역 225명(46.7%) 그리고 남제주군 지역이 147명(30.6%)이다. 1999년 말 현재 지역별 농가 가구 수는 제주시 7,584 가구(18.8%), 서귀포시 8,014가구(19.9%), 북제주군 14,026가구(34.8%), 남제주군 10,705가구(26.5%) 등 총 40,329가구에 이른다(제주도, 2000). 제주도 총인구는 543,323명이며, 이중 농가인구는 136,208(40,329세대)명으로 전체의 25.1%를 차지하고 있다. 지역별 농가가구 비율과 분석대상의 표본비율을 관련시켜 보면, 제주시는 과소 표집되었고, 북제주군은 과다 표집되었다. 표집에 비율상의 문제가 다소 있지만, 농촌사회의 전형적인 특성이 군(郡)지역에 잘 나타나고 이들 지역에 거주하고 있는 여성들은 도시지역의 여성들에 비해 직업으로서의 농업에 보다 가깝게 접근하고 있기 때문에 여성농업인의 현실적, 직업적 특성을 엿보는데 별다른 문제는 없는 것으로 판단된다. 바로 이러한 특성은 분석대상의 과소, 과다 비율의 문제를 어느 정도 완화시켜 주는 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 한편, 이 조사의 표본 자료들을 분석한 글로는 김진영·문형만(2001)을 참조할 수 있다.

역의 농민에게 큰 영향을 미쳤다. 도시의 근로자들에게는 저임금정책이 취해졌다. 임금은 상품의 생산비를 구성하는 가장 큰 요인중의 하나이기 때문에 해외시장에서의 경쟁력 확보를 위해서 임금통제가 행해졌다. 수출지향적 산업화전략은 불가피하게 저임금정책, 물가안정화정책과 연결되었다.

한편, 도시근로자의 저임금이 가능하기 위해서는 도시지역의 물가안정화정책과 농촌지역의 저곡가정책의 유지가 병행적으로 필요했다. 전통적으로 한국의 농업은 미작(米作) 중심의 것이었다. 농가당 경지면적은 협소했으며 가구원 수가 많았기 때문에 농촌사회에는 과잉인구가 퇴적될 수밖에 없었다. 저곡가정책에 기반한 농산물의 낮은 가격과 높은 생산비로 인해 농민은 생계비와 자녀교육비를 확보하는 것조차 힘들었다. 이러한 까닭으로 인해 농민의 탈농화, 탈농촌화, 말하자면 농민분해는 가속화되었다. 1960년 농업 등 1차 산업인 생명산업에 종사하는 취업자가 66.5%이던 것이 1985년에는 24.9% 수준으로 급격하게 감소하였다(경제기획원, 1960, 1985). 1999년 현재 농업 등 1차 산업에 종사하는 취업자수는 전체 취업자수의 11.6%에 불과하다(통계청, 2000a). 1960년 대비 1차 산업 취업인구는 1985년에는 19.5%, 1999년에는 49.3%나 줄어들었다.

제주지역의 농업은 감귤과 채소류 중심의 밭작물, 즉 지역적, 기후적으로 비교우위에 있는 환금성이 높은 작물을 주로 생산하였다. 그래서 육지농촌의 논 중심의 미작농업과는 달리 한국의 산업화전략으로부터 농업해체를 크게 경험하지 않았다. 농업 등 1차 산업, 생명산업에 종사하는 취업인구는 1960년에 88.1%이던 것이 1985년에는 55.7%로 감소하는 것으로 그치고 있다. 1999년 현재 1차 산업에 종사하는 취업인구는 28.6%이다. 1960년 대비 1차 산업 취업인구는 1985년 10.7%, 1999년 34.9%로 감소하고 있는데, 이는 한국사회 전체의 1차 산업 취업인구 감소율보다 훨씬 낮은 수준의 것이다.

앞에서 본 것처럼, 1999년 현재 농업 등 1차 산업의 잔류 취업인구는 제주지역의 경우(28.6%)가 전국(11.6%)보다 매우 높은 수치를 유지하고 있다. 이것은 두 가지로 해석될 수 있을 것이다. 첫째로, 제주농촌사회와 농업이 육지에 비해 농촌인구의 잔류를 지속시키고, 도시지역의 비농업에 종사하는 사람들을 끌어들이는 유인적 요인들(pull factors)을 많이 가지고 있기 때문이며, 반대로 농촌지역에 거주하고 농업에 종사하고 있는 사람들을 농촌 밖으로 혹은 비농업부문으로 밀어내는 요인들(push factors)이 적기 때문에 나타나는 것이라 할 수 있다. 비교적 높은 소득 수준의 보장이 가능했다는 점은 유인적 요인을 높이고 밀어내는 요인을 감소시키는 대표적 예로 볼 수 있다.

둘째로, 제주지역 노동시장이 그 동안 육지의 노동시장과 분리되고 고립적, 폐쇄적일 수 있었던 특성에서도 크게 연유한다(김진영, 1995). 그간 산업화 과정에서 육지의 농촌이 피폐화되면서 상당수의 농민들은 도시지역으로 일자리를 찾아 이동했던 것과는 달리, 제주의 지리적, 환경적 고립과 폐쇄적 성격은 육지도시에 대한 사회적, 심리적 비친숙성과 결합되면서 지역의 농민들로 하여금 육지도시지역으로 직업탐색(job-searching)의 노력을 제한시켰다. 이 점도 밀어내는 요인의 작용을 감소시키는 한 요인으로 작용하였다.

다른 한편, 1995년에 세계 자본주의체제의 무역기구인 WTO가 출범하면서 농촌, 농업의 위기는 더욱 가속화되고 있다. 이 시기 이전까지만 해도 농촌, 농업은 국내적 요인들의 상호작용에 의한 영향에 국한되었으나, 이제는 국내적 요인들과 세계적 차원에서의 요인들에 의해 농촌, 농업이 영향을 받게 되었다. 이제 농촌, 농업은 국내적 요인, 세계적 요인의 결합에 의한 중층적, 복합적 영향권에 직면하게 된 것이다. 최후까지 지키려던 축산시장도 개방되었고, 주곡인 쌀 시장도 그 일정이 잡혀 있다. 여타의 농산물은 이미 개방에 노출된 지 오래이다. 제주지역의 감귤과 채소류의 가격위기도 이러한 농업개방, 세계자본주의체제상의 상황

적 변화와 긴밀하게 관련되어 있다. 이같은 경향은 세계화(globalization)의 가속화와 함께 앞으로 더욱 심화될 것이며, 농촌인구를 밀어내는 또 하나의 강력한 요인으로 작용할 것으로 보인다. 전국과 제주지역이 시점에서 다소 차이가 있겠지만, 이제 농촌, 농업의 해체, 분해는 더욱 가속화될 것이라는 암울한 전망에 직면하지 않을 수 없게 된 것이다.

3. 지역여성농민의 농업노동과 가사노동

농촌여성이 농사에 쏟는 노동일은 농번기와 농한기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 농번기에는 26.3%가 연간 240일 이상을 농사일에 투여하고 있으며, 180일~240일 미만에 해당되는 사람도 20.8%에 이른다. 연간 평균 노동일을 계산해보면 약 164일 정도로 나타난다. 농한기에는 평균 노동일수가 약 80일 정도 된다. 농번기와 농한기의 노동일을 합치면 1년에 244여일(한달 평균 20.3일)을 농사 짓는데 시간을 쓰고 있음을 알 수 있다. 이는 1998년 현재 한국 근로자의 전직종 월 평균 근로일수 24.2일 보다 4일 정도 적은 것이다(노동부, 1999a).

1일 노동시간, 즉 '하루에 얼마나 농사일에 시간을 쓰는가'도 확인되었다. 농번기에는 10시간 이상의 시간을 밭에 나가 일한다는 여성이 가장 많은데(약 54%), 전체적으로 평균 약 9시간 이상을 일하고 있다. 반면 농한기에는 약 57%가 6시간 이내 노동하고, 평균 약 6시간 정도를 농사일에 사용하고 있다.²⁾ 이를 평균시간으로 환산하여 그 크기를 가늠해

2) 1998년 현재 한국근로자의 전직종 주당 근로일수는 45.9시간으로 하루 평균 6.5시간을 일한다.(노동부, 1999b). 근로자 일반의 노동일수와 노동시간 모두가 본 조사대상자의 그것보다 다소 높게 나타나고 있다. 노동일수와 노동시간의 엄밀한 비교 분석을 위해서는 측정의 표준화, 노동강도의 문제가 고려되어야 할 것이다.

보면, 농번기에는 13.19시간(가사노동 4.19시간, 농업노동 9.0시간), 농한기에는 11.01시간(가사노동 5.01시간, 농업노동 6.0시간)으로 나타나고 있다. 농림부(1999b)가 조사한 한국여성농민의 총노동시간은 농번기 13.35시간(가사노동 4.90시간, 농업노동 8.45시간), 농한기 9.71시간(가사노동 5.07시간, 농업노동 4.64시간)에 이르고 있는데, 한국여성농민과 제주여성농민의 총노동시간 차이는 농업노동 시간의 크기에서 비롯된다. <표 1>에서 보듯이 여성 1일의 노동시간은 농민의 경우가 다른 취업여성에 비해서도 길며, 특히 제주여성농민의 경우는 농한기에서조차 한국여성농민의 그것보다 긴 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 여성의 1일 노동시간 비교

구 분	여성평균*	가정주부*	취업여성*	한국여성농민**		제주여성농민	
				농번기	농한기	농번기	농한기
노동시간	7.5	6.1	8.3	13.35	9.71	13.19	11.01

자료 : * 여성특별위원회(2000); ** 농림부(1999b).

이같은 제주지역 여성농민의 노동일과 노동시간은 농사일이 농작물을 직접 재배하는 과정과 더불어 ‘김매기’, ‘농약하기’ 등과 같은 밭 일거리가 좀처럼 끊이지 않고, 또한 감귤과 채소류가 중심이 되는 제주의 농업 특성에서 비롯되는 바가 크다. 그래서 농한기에도 노동시간이 긴 것은 특별히 농한기라고 생각할 정도로 밭농사를 쉬는 경우가 거의 없는 현실을 반영하는 것이다.

<표 2> 농사일에 참여하는 순위별 주체

(단위 : %, 명, 점수)

구분	1순위	2순위	3순위	평균*
본인	42.3(197)	47.5(203)	14.4(41)	2.22
남편	47.4(221)	36.9(158)	4.6(13)	2.12
(시)부모	8.8(41)	7.0(30)	35.4(101)	0.67
형제자매	1.5(7)	4.2(18)	17.2(49)	0.22
기타	0	4.4(19)	28.4(81)	0.25
계(N)	100.0(466)	100.0(428)	100.0(285)	-

* 평균은 1순위에는 3점, 2순위에는 2점, 3순위에는 1점 그리고 응답을 하지 않은 경우에는 0점을 주어 산출하였다. 점수의 범위는 0~3이 되고 평균점수가 높을수록 농사에 참여하는 비중이 높다는 것을 의미한다. <표6>, <표7>, <표8>도 같은 방식으로 평균을 산출하였다.

여성농민은 농사일에의 참여정도가 남성에 비해 결코 떨어지지 않고 있다. 농사일에 대한 참여비중을 산출해보면, 가장 우선적으로 농사일을 책임지는 주체는 바로 '여성농민'과 '남편'임을 알 수 있다. 이것은 농사를 짓는 주체가 부부중심이면서, 특히 여성이 다른 누구보다 많은 역할을 담당하면서 그 외 일손이 부족할 때 '시부모', '기타', '형제자매'의 도움을 받고 있음을 보여주는 것이다.

제주지역의 토양은 매우 '척박한 땅'이라고 할 정도로 다른 어느 지역보다 농사짓기에는 일손이 많이 가는 밭이 대부분이다. 그런 만큼 농사일에 따르는 어려움이 많이 수반될 수밖에 없었다. 더욱이 수입개방에 따른 농산물의 가격하락은 영농활동을 제약하는 가장 큰 요인중의 하나일 것이다. <표 3>에서 보듯이, 여성들이 농사를 짓는 데 있어 겪는 가

장 큰 어려움은 '생산비 이하의 농산물 가격'(38.1%)이고, 그 다음은 '가사일 하면서 농사일을 하는 것'(19.7%), '힘 부족'(13.3%), '영농기술 부족'(11.8%) 등이 꼽히고 있다. 나머지 '판매할 곳 확보', '시장정보 부족', '농기계 조작 미숙' 등은 각각 5% 내외에 불과하다.3)

<표 3> 여성농민이 농사짓는 데 겪는 가장 큰 어려움

(단위 : 명, %)

구 분	빈도	%
힘 부족	62	13.3
영농기술 부족	55	11.8
농기계 조작 미숙	17	3.6
시장정보 부족	27	5.8
판매할 곳 확보	30	6.4
가사일 하면서 농사일 하기	92	19.7
생산비 이하의 농산물 가격	178	38.1
기타	6	1.3
계	467	100.0

전통적으로 가사노동은 여성의 몫으로 규정되어 왔다.4) 그렇지만 최

- 3) 이같은 응답분포는 거주지역, 연령, 교육수준, 가구원 수, 농사경력 등에 따라 차이를 보인다. 여기에서도 '생산비 이하의 농산물 가격', '판매문제' 등과 같은 농사를 지은 이후의 어려움들이 가장 많이 지적되는데, 특히 남제주군 지역 거주자가 다른 지역 거주자보다 그 어려움을 보다 많이 느끼고 있다. 그 다음의 어려운 이유로 '가사일 하면서 농사일 하는 것'을 지적하는 집단은, 거주지역에서는 북제주군과 남제주군 지역의 거주자, 연령층에서는 40세 미만의 응답자, 가구원 수로 보면 4명 이상, 농사경력으로는 20년 미만의 응답자들이다. 이와 대조적으로, 50세 이상, 중졸 이하, 3명 이하의 가구원을 둔 집단, 20년 이상의 농사경력을 지닌 집단은 '힘부족' 등을 경제적 어려움 다음으로 많이 지적한다.

근 한국사회에서도 여성의 교육수준과 지위의 향상이 이루어지면서 가사노동에 대한 역할 변화가 일정하게 일어나고 있다. 이러한 변화는 학력과 직업, 연령에 따라 달리 나타날 수 있음은 물론이다. 제주지역의 농민가정에서도 남편과 가족들이 조금씩 가사노동을 분담하는 현실을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여성농민은 농번기와 농한기를 구별하지 않고 가사노동에 많은 시간을 보내고 있는 편이다.

<표 4> 가사노동의 역할 분담

(단위 : 명, %)

구 분	빈도	%
여성농민이 전적으로 담당한다	269	56.8
남편이 주로 한다	22	4.6
부부 이외의 가족이 담당한다	16	3.4
여성농민이 전적으로 담당하고 남편이 도와준다	106	22.4
부부가 동등하게 담당한다	45	9.5
남편이 전적으로 담당하고 여성농민이 분담한다	4	0.8
가족이 동등하게 분담한다	12	2.5
계	474	100.0

농촌의 가정에서 가사노동이 어떻게 분담되고 있는가를 구체적으로 보면, 절반이 넘는 여성이 가사노동을 '전적으로 담당'(56.8%)하고 있다. 다음으로 '남편의 도움'(22.4%)을 받고 있는 경우, '부부가 동등하게 담당'(9.5%)하는 경우도 다소 발견된다.

하루동안의 가사노동 시간을 보면(<표 5>참조), 먼저 농번기의 가사

- 4) 한국사회에서 가사노동은 여성에 대한 차별 기제이자 결과물이라 할 수 있다. 최근 가사노동에 대한 역할 변화가 이루어지고 있지만, 가사노동에 대한 적절한 평가와 보상 문제는 가장 중요한 쟁점이 되고 있다.

노동시간에 있어 40.2%가 3시간 이하를 소비하고 있으며, 23.2%의 여성 농민은 4~6시간 정도로 가사노동을 하고 있다. 반면 농한기의 가사노동 시간은 46.1%가 4~6시간 정도이고, 26.8%의 여성의 가사노동은 3시간 이하이다. 농번기에는 가사노동시간이 짧아지는 반면, 농한기에는 상대적으로 가사노동시간이 늘어나는 것을 알 수 있다. 이것은 일견 당연하게 보일 수 있으나 농촌 여성들이 농한기에 농사일이 없을 경우에도 몸을 돌보거나 쉬는 시간을 갖지 못한 채 가사노동에 집중하게 되는 현실을 시사하는 것이다.

<표 5> 1일 가사노동 시간

(단위 : 명, %)

구분	농번기		농한기	
	빈도	%	빈도	%
3시간 이하	168	40.2	103	26.8
4시간~6시간	97	23.2	177	46.1
7시간~9시간	51	12.2	72	18.8
10시간~12시간	85	20.3	30	7.8
13시간 이상	17	4.1	2	0.5
계	418	100.0	384	100.0

4. 여가, 복지와 자녀교육

도시지역에서와 달리 일과 여가를 명확하게 구분하기 어려운 농촌지역에서는 절반에 조금 못 미치는 여성들(45.4%)이 자신만의 여가시간을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 시(市)지역에 거주하고, 고졸 이상, 농사

경력이 짧은 집단일수록 그 비율이 높게 나타난다.

<표 6> 선호하는 여가유형

(단위 : %, 명, 점수)

구 분	1 순위	2 순위	평균
잠을 자거나 쉬다	18.5(37)	14.1(26)	0.50
문화생활(영화관람, 비디오 시청 등)	6.0(12)	5.4(10)	0.17
TV·라디오의 시청	21.0(42)	15.1(28)	0.56
책이나 신문을 본다	12.5(25)	16.7(31)	0.40
친구를 만나거나 여행을 한다	4.0(8)	4.9(9)	0.12
종교활동을 한다	4.0(8)	5.9(11)	0.13
운동을 한다	6.0(12)	3.8(7)	0.15
취미활동을 한다	15.0(30)	13.0(24)	0.42
자격증을 따기 위한 공부를 한다	1.5(3)	1.1(2)	0.04
사회봉사 활동을 한다	5.5(11)	5.9(11)	0.16
조직활동(여성농민회 등)을 한다	3.0(6)	7.6(14)	0.13
이웃과 놀이(웃놀이·화투 등)를 한다	3.0(6)	6.5(12)	0.12
계(N)	100.0(200)	100.0(185)	-

그렇지만 이들은 적지 않게 ‘책이나 신문을 보기’도 하지만, 많은 경우 ‘TV·라디오’를 시청하거나 ‘잠을 자는 것’과 같은 단조롭고 소극적인 방식으로 여가를 소비하고 있다. 이것은 농촌여성들이 처한 경제적·사회문화적 조건을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그런 만큼 이들은 자신들이 살고 있는 마을이나 가까운 지역에서 최소한의 비용으로 능력개발 등의 기회를 가짐으로써 여가시간을 보내길 희망하고 있다. 이런 사정은 취미나 교양 향상을 위해 다양한 분야에의 학습관심으로 표출되고, 그 중에서도 ‘컴퓨터’, ‘홈패션’, ‘노래배우기’, ‘요리’ 등이 선호되고 있다.

다음은 농촌지역에 필요한 복지 및 편의시설을 검토해보자. 여기서 응답자들에게 질문한 편의시설은 개인적으로 갖출 수 없는 것으로, 도시보다 농촌지역에 상대적으로 부족한 시설에 대한 항목으로 구성되었다. <표 7>을 보면, 농촌지역에 필요한 편의시설을 1순위로 선택한 결과 뿐만 아니라 종합적으로 가중치를 주어 얻은 평균점수에서도 ‘문화시설’(2.11)이 단연 압도적이다. 다음으로 중요한 편의시설은 ‘쓰레기처리시설’(0.86)와 ‘환경오염방지시설’(0.69)이다. 이러한 선택순위들 중에서, ‘읍·면 복지회관’(0.65)이 필요하다고 하는 응답자도 적지 않다. 따라서 농촌지역이 도시보다 상대적으로 배려가 미치지 못하는 부문은 문화·복지 시설과 생활환경의 문제로 대별할 수 있다.

<표 7> 농촌지역에 필요한 복지 및 편의시설의 우선 순위

(단위 : %, 명, 점수)

구분	1 순위	2 순위	3 순위	평균
읍·면 복지회관	10.9(49)	14.4(58)	9.2(33)	0.65
문화시설	57.6(260)	17.6(71)	9.2(33)	2.11
하수도시설	3.5(16)	11.9(48)	7.0(25)	0.37
도로교통	4.7(21)	14.4(58)	15.1(54)	0.51
환경오염방지시설	4.9(22)	19.9(81)	24.3(87)	0.69
쓰레기처리시설	12.6(57)	16.6(67)	23.7(85)	0.86
노인정	3.1(14)	4.5(18)	6.7(24)	0.22
없다	1.6(7)	0.2(1)	1.4(5)	0.06
기타	1.1(5)	0.5(2)	3.4(12)	0.06
계(N)	100.0(451)	100.0(404)	100.0(358)	-

그러면 여성농민이 원하는 복지서비스는 어떠한가. <표 8>은 응답자가 희망하는 복지서비스의 내용을 제시해 주고 있다. 세 가지 선택지를

평균점수로 일원화하여 보면, 보건의료, 자녀교육, 문화 부문과 관련된 항목들이 앞 순위를 차지하고 있다. 조사대상자들이 가장 필요로 하는 복지서비스는 '무료건강검진'(1.44), '물리치료실'(0.96), '방과후 아동지도'(0.72), '공동작업을 겸한 문화센터 장소'(0.61), '자녀를 위한 상담'(0.43), '이동진료실 운영'(0.38) 등의 순서로 자신들의 건강과 자녀교육에 관한 것이 다른 것에 비해 두드러졌다.

<표 8> 희망하는 복지서비스의 종류

(단위 : %, 명, 점수)

구 분	1순위	2순위	3순위	평균
무료건강 검진	37.5(172)	13.5(59)	7.1(29)	1.44
방과후 아동지도	14.6(67)	12.6(55)	5.9(24)	0.72
무료독서실	4.1(19)	5.0(22)	7.6(31)	0.28
자녀를 위한 상담	5.4(25)	9.8(43)	9.3(38)	0.43
가정·부부 문제 상담	2.4(11)	3.4(15)	7.4(30)	0.20
어린이집	4.6(21)	5.0(22)	3.9(16)	0.26
직업안내와 훈련	1.8(8)	3.0(13)	3.9(16)	0.14
이동진료실 운영	3.7(17)	9.4(41)	8.4(34)	0.38
물리치료실	13.5(62)	22.8(100)	13.8(56)	0.96
무료 양로원·요양원	2.6(12)	3.4(15)	6.1(25)	0.19
노인공동작업장	0.9(4)	1.6(7)	3.9(16)	0.09
공동식사장 및 작업장	0.2(1)	1.6(7)	2.3(9)	0.05
공동작업을 겸한 문화센터장소	8.7(40)	8.9(39)	20.4(83)	0.61
계(N)	100.0(459)	100.0(438)	100.0(407)	-

한편, 출산은 개인적으로나 사회적으로 노동력과 사회성원의 재생산 문제와 관련되는 만큼, 이에 대한 사회적인 인식변화가 무엇보다 시급하

다. 출산은 농사일을 대체할 인력이 없는 농가인 경우에는 커다란 농업 노동력의 손실을 야기하고, 열악한 농가경제를 더욱 악화시키는 요인이 될 수 있기 때문이다. 결국 이런 맥락은 어려운 농가에 출산으로 인한 노동공백을 사회적으로 대체해 줄 수 있는 공공서비스가 제공되어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 출산에 대한 사회적 지원과 관련하여 여성농민이 '편안하게 산후 조리할 수 있는 센터'(49.2%)나 '정부의 출산보조비 지급'(31.2%) 등을 희망하고 있는 것도 이러한 차원에서 이해될 필요가 있을 것이다. 2000년부터 정부나 자치단체가 농가도우미제도를 통해 부분적으로 이같은 욕구를 충족시켜주고 있지만⁵⁾, 현실적인 제약조건(지원대상의 제한과 지원수준의 미약, 농업노동에의 한정 등)이 상존하고 있는 것이 사실이다. 이 제도 자체를 모르고 있는 경우도 상당수에 이르고 있다.

여성농민이 직면하고 있는 또 하나의 문제는 자녀교육에 관한 것이다. 학력이 무엇보다 사회이동의 주요 기제로 활용되는 한국사회에서 자녀의 교육문제는 농촌지역에만 국한되지 않는다. 그러나 농촌을 떠나고 싶어하는 이유 중에서 자녀교육의 문제가 경제적 어려움 다음으로 지적되

5) 농가도우미는 출산여성에 대한 농림부 정책의 하나로서 2000년부터 시행되고 있는 여성농업인 복지서비스의 하나이다. 즉 여성농업인이 출산 전후로 영농을 일시적으로 중단하게 될 경우 도우미(helper)가 영농활동을 대행함으로써 농가의 일시적 영농중단을 방지하고, 모성보호를 통한 여성농업인의 삶의 질을 향상시키는 데 사업목적을 두고 있는 제도이다. 읍·면·동사무소는 해당 농가가 도우미를 요청하면, 출산 전후 60일 이내에 농가도우미를 파견해 농사일을 대신 해줄 수 있는 농가도우미를 보내준다(농림부, 1999, 2000). 제주지역의 경우 제도 시행 원년인 2000년의 추진실적을 보면, 수혜대상자는 50명(북제주군 28명, 남제주군 22명)이며, 농가도우미에 대해 1일 12,000원(도우미 1인당 지원액은 24,000원으로 이중 12,000원은 출산당사자가 부담)을 국비 지원했다. 지원일수는 1일 8시간 기준으로 30일이었다. 2001년부터는 지원대상이 93명으로 확대되며 지원액도 21,600원(국비 50%, 지방비 50%)으로 대폭 상향 조정된다. 농가도우미에 대한 지원액은 1일 8시간 27,000원으로, 국비 40%, 지방비 40%, 자비 20%이다(제주도 농업특작과, 2000).

는 것은 그만큼 도시지역에 비해 농촌지역의 교육환경이 좋지 않다는 것을 의미하는 것이다. 특히 남제주군과 북제주군 지역에 거주하는 이들이 ‘열악한 교육환경’, ‘교통불편’, ‘소질개발의 어려움’ 등으로 자녀교육에 만족하지 못하고 있다는 비율이 매우 높게 나타나고 있는 것도 이러한 사실을 반영하는 것이라 할 수 있다. 그래서 이들 중에서 자녀들을 학원에 보내거나 학교에서 실시하는 방과후 활동에 참여시키려는 것으로 자녀의 장래를 걱정해보는 경우가 대부분이지만, 별다른 방과후 지도가 이루어지지 않고 있는 가정도 적지 않다.

5. 맺음말 : 요약과 정책적 함의

농촌이 과거보다 생활형편이나 생활조건이 나아졌지만, 아직도 농촌은 도시보다 상대적으로 생활하기 어려운 지역이다. 제주지역의 여성농민의 상당수(79.4%)가 여러 가지 이유로 현재 살고 있는 농촌을 떠날 생각을 해본 바가 있는데, ‘일한 만큼 소득이 보장되지 않아서’, ‘자녀 교육문제’, ‘농사일이 힘들어서’, ‘생활여건이 좋지 않아서’ 등은 이러한 이유의 보기들이다. 이같은 사정은 농사일 이외의 다른 사업이나 취업을 생각해본 이유에서도 엿보인다. 많은 여성농민(66.7%)이 다른 사업 혹은 취업을 생각했었고, 다른 일자리를 생각했던 가장 주된 이유로는 ‘농사 일로는 살림이 어려워서’를 들고 있으며, 다음으로 ‘농사가 힘들어서’를 지적하고 있다. 그밖에 ‘적성에 맞는 일을 하고 싶어서’, ‘나만의 일을 갖고 싶어서’의 순으로 나타나고 있다.

이처럼 여성농민은 생산비 이하의 농산물 가격 등으로 경제적 어려움을 겪고 있고, 자녀의 장래, 즉 아이들 교육문제를 생각하면 농촌에서 계속해서 농사짓는데 회의감을 갖고 있는 경우가 많다. 그 결과 대부분의

여성농민은 농사일 이외의 다른 사업이나 취업을 많이 생각하게 된다. 하지만 이들은 나이가 많거나 자신들이 지닌 능력의 한계로 인해 현실에 순응하며 농업 이외의 경제적 수입을 얻기 위한 길을 모색하고 있다. 그 중에서 자신들의 능력에 비추어 보다 쉽게 할 수 있는 음식업, 판매업, 사무직, 관광업, 숙박업 등을 선호하고 있고, 이러한 사정은 관련 특성에 따라 차이를 드러내고 있다.

세계화에 따른 농산물의 수입개방과 이에 따른 농산물가격의 하락 등은 제주 농촌사회와 농업의 위기를 심화시키고 있다. 이러한 위기의 심화는 농촌사회와 농업을 해체시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 위기의 해소는 다양한 각도에서 접근될 수 있고, 또 종합적이고 체계적으로 모색되어야 할 것이다.

복지적 차원의 노력은 이러한 모색중의 하나가 될 것이다. 결론을 대신하여 지금까지 논의한 것을 바탕으로 복지차원과 연관될 수 있는 정책적 함의를 간추리면 다음과 같다.

첫째, 여성농민의 전문인력화와 수요자 중심의 농업관련 교육환경 마련이 시급하다. 농업생산의 주체로 활동하고 있는 여성농민을 전문인력화하는 것이 요청된다. 여성농민을 농업전문인력으로 육성하기 위해서는 농업관련 교육프로그램의 내실화를 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 농촌여성 관련 교육프로그램과 생활개선 관련 교육프로그램의 내용을 보강할 필요가 크다. 현재 시행되고 있는 것은 프로그램간의 연계성 확보가 미흡하고 교육대상자의 이질성에 대한 배려도 소홀히 하고 있는 것으로 보인다. 여성농민은 취미나 교양을 위한 기능교육과 전문화된 영농교육의 필요성을 느끼면서도 사회·인구학적, 지역적 특성에 따라 교육에 참여하지 못하는 이유가 다양하다. 그 중에서도 교육기회의 부족, 집안일과 육아문제가 가장 큰 이유로 지적된다. 따라서 공동육아 시설의 마련과 다양한 교육프로그램의 개설과 같은 교육환경을 조성하기 위한 정책적 배려가 무엇보다 필요하다. 가령, '이동교육문화센터'의

운영도 접근과 이용의 편의성을 증대시키는 한 예가 될 것이다.

둘째, 지역복지서비스의 활성화가 필요하다. 여성농민은 과중한 농사일과 가사노동으로 시달리고 있다. 이로 인해 자녀교육과 건강에 관심을 갖지 못하는 형편이다. 여성농민은 자녀들에 대한 방과후 지도에 효과적으로 대처하기 못하고 있으며, 질병의 초기 치료와 예방적 대처에 속수무책인 경우가 대부분이다. 그런 만큼 이들은 접근과 이용이 용이한 지역에서 자신들에게 필요한 것을 제공받을 수 있는 자녀교육과 보건의료 관련 시설과 프로그램 마련을 원한다. 그래서 현재 각 지역에 건립된 복지회관의 시설이 여성농민의 필요에 부응하는 실질적인 복지회관으로 기능할 수 있도록 정책적인 지원이 또한 필요할 것이다. 이러한 것의 일환으로 물리치료시설 등을 갖춘 '이동복지센터'를 운영하는 것도 좋은 보기가 될 것이다.

셋째, 모성보호에 대한 사회적, 정책적 관심을 제고시키는 것이 요구된다. 여성농민은 경제활동의 주체이기 전에 사회성원의 재생산 주체라는 인식이 필요하다. 물론 이런 인식의 확산으로 정책적으로 농가도우미 제도를 실시하고 있고, 육지의 일부 지역에서는 출산보조금을 지원하는 곳도 있다. 그러나 농가도우미 제도에 대한 홍보와 인식 부족, 농가도우미에 대한 지원 내용 등에서 많은 한계를 지니고 있다. 그 결과 이러한 지원 프로그램이 형식적인 것으로서 기능하는 측면이 강하다. 그런 만큼 이 제도에 대한 홍보를 강화하고 프로그램 내용의 질적 향상을 도모하는 것이 요청된다. 또한 농업노동과 가사노동의 이중고에 직면하고 있는 여성농민이 산후조리를 할 수 있도록 사회적, 제도적으로 출산에 따른 신체적, 정신적 회복의 기회를 제공하는 것이 중요하다. 이것은 출산의 문제가 개인의 영역에 일임되는 것이 아니라 농촌사회 성원의 충원이라는 과제와 직결되는 사회적 영역의 문제로 인식되어야 할 필요성을 강조하는 것이다. 여성농민도 산후 조리할 수 있는 쉼터 공간의 제공을 우선적으로 요청하고 있다. 따라서 시·군 지역단위의 여성농민을 위한 산

후조리센터를 건립·운영하는 자치단체의 정책전환이 필요하다.

넷째, 여성농민의 사회·경제적 지위향상이 중요하다. 여성농민은 전업주부인 동시에 농업의 생산자로서 농업에 종사하며, 농촌지역공동체의 일원으로서 사회적 역할을 담당해왔다. 하지만 여전히 과중한 농업노동과 가사노동에 직면할 뿐만 아니라 사회적·경제적 지위는 남성들에 비해 낮은 것이 현실이다. 성차별에 대한 사회적 인식의 구조화로 가정에서, 사회에서 받는 남녀차별은 적지 않다(김진영 외, 2000). 이를 해결하기 위한 사회적 노력과 정책적인 배려가 필요한데, 보다 구체적으로는 여성농민에 대한 사회적 인식환경을 개선하는 것, 사회·지역단체에 여성농민이 참여할 수 있도록 적극 유도하는 것, 자치단체 내부에 여성농민관련 전담부서의 독립성을 확보하는 일, 농촌·농업문제를 심의하는 자치단체의 각종 위원회에 여성농민의 참여 비율을 높이는 것 등이 예가 될 것이다.

마지막으로, 여성농민정책을 수립·시행하는 것이 급선무이다. 과다한 농업노동과 가사노동, 생산비 이하의 농업소득, 여성농민의 소득 불인정, 남녀차별 등 한국사회에서 여성 일반이 직면하는 문제와 농촌지역에서 여성이 갖는 특수적 문제의 복합요인으로 인해 여성농민은 심한 좌절을 경험하고 있다. 이러한 좌절상태의 지속은 탈농촌으로 이어질 가능성이 매우 크다. 따라서 여성농민 정책은 농촌여성의 삶의 질을 보장함으로써 농촌사회의 해체를 방지할 수 있도록 거시적, 실질적인 것이어야 한다. 여성농민의 현실적 요구를 자세히 관찰하고 이를 충족시킬 수 있는 내용이 정책으로 승화되어야 하며, 그 시행을 위한 재정마련이 시급하다.

요컨대, 위와 같은 것의 실천적 함의는 농촌공동체의 붕괴를 막기 위한 정책적 조치가 취해져야 한다는 점일 것이다. 그러기 위해서는 소득보장적 대체농산물을 발굴하는 것과 병행하여 농업적 경제활동이 정당히 평가되는 바탕 위에서 여성농민과 농촌을 위한 복지공간과 프로그램

이 제공되는 것이 필요하다. 사람들을 농촌으로, 농업으로 끌어들이 수 있는 요인으로 작용하게끔 하는 정책의 발상전환이 요구된다 할 것이다.

<참고문헌>

- 경제기획원(1960), 「인구주택국세조사보고」
 경제기획원(1985), 「인구 및 주택센서스 보고서」
 김진영(1995), 「제주지역 노동시장의 구조와 특성」, 『제주사회론』(한울)
 김진영 외(2000), 『전환기 제주의 의식과 제주정신』(제주대학교출판부)
 김진영·문형만(2001), 「제주여성농업인의 현실과 복지욕구 조사연구」, 제주도여성특별위원회
 노동부(1999a), 「임금구조기본통계조사보고서」
 노동부(1999b), 「매월노동통계조사보고서」
 농림부(1999), 「농가도우미제도 도입방안연구」
 농림부(2000), 「2001 농가도우미 지원사업 시행지침」
 여성특별위원회(2000), 「2000년 여성백서」
 제주도(2000), 「제주통계연보」(제40회)
 제주도 농업특작과 내부자료(2000), 「농가도우미 지원사업」
 통계청(2000), 「1999 경제활동인구연보」

The Female Farmer and Welfare in Jeju Rural Society

Kim, Jin-young

<Abstracts>

This study attempts to explore the problems of agricultural occupation and welfare which female farmers are experiencing in Jeju rural society, based on the empirical data. The results of this study are summarized as follows : Jeju society has been experiencing agricultural crises since 1990's. The situational change of world capitalistic system and the opening of agricultural products are most important factors to accelerate these crises. It seems that these trends will be deepening in the rapid process of globalization.

Women in rural area are fulfilling roles of main producer of agricultural products as well as full-time housewife. But they are doing painfully agricultural works with low price of agricultural products below production cost. They are also experiencing skepticism about agricultural occupation because of hard working of housework and agricultural work. Besides, they do not satisfy with leisure, welfare and child education.

There is highly possibility that these crises could accelerate decomposition of farmers and disorganize rural society. So policy enforcement in welfare could be a way that weaken these decomposing factors.