P000 | 2019. 1.

농업인력 지원을 위한 외국인 근로자 관련제도 개선방안

엄진영·박준기·유찬희·김선웅

한국농촌경제연구원

연구 담당

엄진영 | 부연구위원 | 연구 총괄, 제 1장 ~ 제 6장 집필
박준기 | 선임연구위원 | 제 4장 집필
유찬희 | 부연구위원 | 제 2장. 제 4장 집필
김선웅 | 충북대학교 농업경제학과 조교수 | 제 2장, 제 5장 집필

정책연구보고 P000
농업인력 지원을 위한 외국인 근로자 관련제도 개선방안

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 | 0000. 0.
발행인 | OOO
발행처 | 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인쇄처 | OOO
ISBN | 979-11-6149-000-0 93520

• 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.

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(http://seoji.nl.go.kr)와 국가자료공동목록시스템(http://www.nl.go.kr/kolisnet)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호 : CIP0000000000)

머 리 말

노동, 자본, 기술이 효율적·효과적으로 투입될 때 농업 생산물은 최적점에서 생산이 될 것이다. 과거 우리 농업에서 노동력을 구하는 것은 현재와 비교하면 수월했다고 말할 수 있다. 현재보다 가족 내에서, 그리고 마을에서 공동체 내에서 농사일을 도와줄 사람을 찾기가 쉬웠다.

그러나 농촌에서 도시로의 인구 이동, 농촌의 고령화는 농업생산에서 일할 사람을 찾기 어렵게 만들었고, 과거처럼 품앗이와 같은 공동체 내에서 이루어지는 노동력 교환을 더 이상 기대하기 어렵게 만들었다. 따라서 현재의 농업생산에서 노동투입은 가족노동력으로 최대한 대응하고 부족한 부분은 고용노동력으로 대처하고 있으나, 고용노동력을 구하기란 쉽지 않다. 이유는 여러 가지가 있겠지만, 병립하는 타산업 노동시장(건설업, 중소기업 제조업 등)에 비해 낮은 임금, 높은 노동강도, 작업장으로의 어려운 접근 등의 문제로 일할 사람을 구하기가 쉽지 않다.

이에 정부는 농업부문 내국인 근로자 모집에 노력을 기울이면서 동시에 내국인으로 충당되지 못하는 노동력 부족문제에 대응하고자 외국인 근로자 제도를 도입하였다. 외국인 근로자 제도를 도입하면서 농업부문의 일손부족 문제를 일부 해갈하였으나, 제도를 운용하면서 현장의 수요와 괴리되는 문제들이 발생하고 있다는 지적이 있어왔다.

이 연구는 이러한 지적에 대해 외국인 근로자를 포함한 농업노동력의 실태를 2차 자료뿐만 아니라 설문조사, 현장조사 등의 폭넓은 조사를 통해 분석하고, 이에 근거하여 농업인력 지원을 위한 외국인 근로자제도 개선을 위한 방안을 구체적으로 제시하고 있다. 이러한 개선 방안이 정책담당자, 현장전문가, 농가들에게 도움이 되길 바란다. 마지막으로 이 연구를 진행하면서 도움을 준 모든 분들에게 감사를 전한다.

2018. 12.

한국농촌경제연구원장 김 창 길

(백면) 요약은 홀수 페이지에서 시작

요 약

○ 1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구방법, 그리고 기존의 연구들을 검토하였다. 이 연구의 목적은 농가의 높은 외국인 근로자 고용 실태에 대한 심층 분석을 통해 외국인 근로자 관련 제도 개선 방안을 제시하는 데 있다. 더불어 정부에서 시행하고 있는 공공 고용서비스의 개선방향을 제시하고자 한다.

○ 2장에서는 농업부문의 고용노동력 실태와 문제를 분석하였다. 내국인과 외국인으로 구분하여 분석하였다.

- 농업부문의 내국인 고용노동력은 전체적으로 감소하고 있지만, 상용근로자와 임시근로자 수는 2004년과 2016년 사이에 증가하고 있는 것으로 나타났다. 상용 외국인 근로자와 임시 외국인 근로자의 수도 각각 해당하는 제도 도입 시점보다 큰 폭으로 증가하였다.
- 고용 노동 투입 비중이 높은 품목은 화훼, 채소, 과수, 축산이다. 지역별로 채소류는 제주와 충남지역이, 과수류는 충남과 전북지역, 축산은 경기와 강원지역으로 나타났다. 시기는 5-6월, 9-11월에 집중되었다. 외국인 근로자는 허용된 품목에 상시근로자로 연중고용하고, 계절성을 띈 작목에는 임시근로자로 최대 90일 이내 고용된다. 임시근로자가 고용된 품목과 시기는 지자체별로 차이가 있다.
- 임금과 고용시기와 기간은 내·외국인간 큰 차이가 없었지만 임시직에서 계절별 고용 기간에서는 다소 차이가 났다. 파종·정식기인 봄과 수확기인 가을철에는 내국인 근로자 고용보다 외국인 근로자 고용이 평균적으로 높았다. 겨울철에는 외국인 근로자와 내국인 근로자 고용 수는 모두 감소하였다.

○ 내·외국인 고용실태 분석 결과를 바탕으로 농업부문 노동력 고용 문제는 크

게 농업 노동력 고용 전반의 문제와 외국인 근로자 고용의 문제로 구분할 수 있다. 농업 노동력 고용 전반의 문제는 고용노동력 공급 부족, 수요자와 공급자 간의 연결(매칭) 문제로 다시 나눌 수 있다. 외국인 근로자 고용 문제는 외국인 근로자 총량의 문제, 외국인력 고용 체계 내의 현실과 정책 간의 괴리 문제, 표준근로계약서 상 근무시간 계측 문제로 다시 구분할 수 있다.

○ 3장에서는 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 제도의 실태와 개선과제를 분석하였다. 2장에서 고용실태를 보여주었다면, 3장에서는 현재 운영되고 있는 제도 실태와 문제점을 분석하였다. 문제점은 다음과 같다.

- 첫째, 낮은 정책 활용도의 문제이다.
- 둘째, 외국인 근로자 총량 결정 근거 통계 자료의 부재와 관련 통계의 한계이다.
- 셋째, 근무처 추가제도의 낮은 이용도의 문제이다.
- 넷째, 관리·감독 기관의 실질적 역할 제고가 필요하다는 점이다.

○ 4장에서는 2장과 3장에서 분석한 한계와 문제들을 현행 제도 내에서 어떻게 개선해 나갈 것인지를 분석하였다. 개선방안은 첫째, 농업부문 고용 인력의 안정적 수급 방안이 필요하다. 둘째, 농업부문 외국인 노동력 공급구조 개선이 필요하다. 이에 대한 세부 내용은 다음과 같이 제시하였다.

- 농업부문 고용 인력의 안정적 수급 방안과 관련하여 구체적인 방안으로 첫째, 농업 고용 인력의 안정적 수급을 위한 조사 체계 구축에 필요한 통계 추가 항목을 제시하였다. 둘째, 구축된 자료를 바탕으로 필요 인력 추계에 대한 정책담당자 및 전문가들 간의 논의가 필요하다. 셋째, 수요와 공급의 효율적 매칭과 담당기관의 일원화가 필요하다.
- 농업부문 외국인 노동력 공급구조 개선에서는 첫째, 제도 인지도 및 활용도 향상 방안을 마련해야 하며, 둘째, 외국인 근로자 도입규모 확대가 필요하다. 셋째, 근무처 추가제도 활용도 제고를 위해, 근무처 추가제도의 확대 가능성 판단을 위한 시범적 내용을 제시하였다. 넷째, 유연적 외

국인 근로자 제도 방안 논의에서는 일시적·간헐적 사유가 있는 사업체 파견근로의 농업부문의 적용 가능성에 대한 논의를 담았다. 다섯째, 농업부문에 적합한 표준근로계약서 마련과 농가 교육 실시를 제시하였다.

○ 농업부문 외국인 근로자 제도 개선은 결국 농업부문의 고용노동력 정책에 직접적 영향을 미친다. 또한, 농업부문의 인력 부족 문제는 노동력 총량 부족 문제와 정보의 비대칭성으로 인한 노동력 부족 문제가 혼재되어 나타난다. 이러한 문제에 대한 정책은 서로 분리되어 작용하는 것이 아니라 전체적인 인력 정책 틀에서 수립되어야 하는 것이므로, 5장에서는 고용서비스에 대한 정책과 사례분석, 그리고 개선과제를 제시하였다.

○ 마지막으로 6장에서는 제 2장부터 5장까지의 내용을 요약하고, 농업인력 지원을 위한 외국인 근로자 제도 개선방안과 더불어 공공 고용서비스의 개선점을 강조하여 제시하였다.

ABSTRACT

How to Improve the foreign workers employment system in agriculture

In Chapter 1, we review the necessity and purpose of research, research methods, and previous literature. The purpose of this study is to suggest ways to improve the system of foreign workers in agriculture by analyzing in detail the actual situation of employment of the foreign workers. In addition, I would like to suggest ways to improve the public agricultural labor market service implemented by the government.

In Chapter 2, we analyze the actual situation and problems of the labor force of the agricultural sector by dividing the Korean and foreigners. Although the labor force of the domestic employment of agriculture is declining overall, the number of regular and temporary workers increased between 2004 and 2016. The number of foreign workers in agriculture also increased significantly from the time of introduction of the system. Flowers, vegetables, fruit trees, and livestock are the products with the highest proportion of labor input. By region, the vegetables were high in Jeju and Chungnam areas, and the fruits were in Chungnam and Jeonbuk areas, while livestock were in Gyeonggi and Gangwon areas. The period of high labor input was concentrated in May-June and September-November. There was no significant difference in wage, employment period and duration between domestic and foreign people, but there was some difference in terms of seasonal employment. Employment of foreign workers was higher than that of native workers in the spring and harvest season. In winter, the number of foreign and domestic workers decreased.

Based on the results of analysis of domestic and foreign employment, the agricultural labor force employment problem can be roughly classified into the problems of the agricultural labor force in general and the problem of employment of foreign workers. Problems in the overall employment of agricultural labor force can be divided into problems of supply shortage of the employed

labor force and matching between the demander and the supplier. The issue of employment of foreign workers can be further classified into the problems of the total amount of foreign workers, the gap between reality and policy in the foreign workforce employment system, and the measurement of working time on the standard labor contract.

In Chapter 3, we analyzed the actual conditions and improvement tasks of foreign workers' employment system in agriculture sector. The present situation and problems of the current system are analyzed. The problem is as follows: First, it is a matter of low policy utilization. Second, there is a lack of statistical data on the determination of the total amount of foreign workers and the limit of statistics. Third, it is a problem of low utilization of the workplace supplementary system in foreign worker employment system. Fourth, it is necessary to raise the actual role of management and supervisory agencies.

Chapter 4 analyzes how the limitations and problems analyzed in Chapters 2 and 3 will be improved in the current system. First, stable supply for agricultural employment is needed. Second, it is necessary to improve the supply structure of foreign labor force in agriculture sector.

The improvement of the foreign workers' system in the agricultural sector directly affects the employment policies of the agricultural sector. In addition, the labor shortage problem in the agricultural sector appears to be a mixture of labor shortage and labor shortage due to information asymmetry. The policy on these issues should be established in the overall workforce policy framework, not in isolation from each other. In Chapter 5, policy, case analysis, and improvement tasks are presented.

Finally, Chapter 6 summarizes the contents of Chapters 2 through 5 and emphasizes improvement of public employment service along with measures to improve foreign workers' system to support agricultural manpower.

Researchers: Eom Jinyoung, Park Jun-Ki, Rhew Chan-Hee, and Kim Seong-Woong
Research period: 2018. 5. ~ 2018. 12.
E-mail address: jeom@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구필요성 및 목적 ····· 1
2. 선행연구 검토 ····· 5
3. 연구범위 및 방법 ····· 10
4. 주요 연구 내용 ····· 12

제2장 농업부문 고용노동력 실태와 문제

1. 농업부문 고용노동력 활용 실태 ····· 15
2. 농업부문 외국인 근로자 고용 실태 ····· 33
3. 농업부문 노동력 고용의 문제 ····· 45

제3장 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 제도 실태와 문제점

1. 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 법률 및 정책 ····· 52
2. 농업부문 외국인 근로자 관련 제도의 문제점 ····· 61

제4장 농업부문 외국인 근로자 효과적 활용을 위한 개선 방안

1. 농업부문 인력(내국인, 외국인) 공급체계와 한계 ····· 71
2. 농업부문 고용 인력의 안정적 수급 방안 ····· 72
3. 농업부문 외국인 노동력 공급구조 개선 방안 ····· 76

제5장 농업부문 고용서비스 실태 및 개선과제: 농촌인력중개센터를 중심으로

1. 개요 ····· 87
2. 농업부문 인력 부족 대응 공공 지원 사업(정책) 현황 ····· 88
3. 농업부문 고용서비스 지원 사업 개선과제 ····· 106

4. 소결 및 시사점 ····· 111

제6장 요약 및 결론

1. 농업부문 고용노동력 실태와 개선과제 ····· 113
2. 농업부문 외국인 근로자 관련 제도 개선방안 ····· 115
3. 농업부문 고용서비스 지원 사업 개선방안 ····· 116

부록

1. 작물재배농가 설문지 ····· 118
2. 축산농가 설문지 ····· 134
3. 농가경제조사와 KREI현지통신원 분포 비교 ····· 141

참고문헌 ····· 142

표 차례

제1장

<표 1-1> 설문조사대상 최종 농가 ····· 12

제2장

<표 2-1> 월별 농업 노동 투입 시간(전국) ····· 20
<표 2-2> 작물별 농업 노동 투입 시간(전국) ····· 21
<표 2-3> 작물별·노동원천별·지역별 농업 노동 투입 시간 ····· 22
<표 2-4> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(남성) ····· 26
<표 2-5> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(여성) ····· 28
<표 2-6> 설문 응답 농가의 외국인 근로자 고용 경로(1순위) ····· 31
<표 2-7> 설문 응답 축산 농가의 내국인 근로자 고용 기간 ····· 31
<표 2-8> 설문 응답 축산 농가의 내국인 근로자 급여 ····· 32
<표 2-9> 설문 응답 작물재배업 농가의 내국인 평균 고용 일수 및 급여 ····· 33
<표 2-10> 고용허가제 농업부문 외국인 근로자(E-9) 도입 규모 ····· 35
<표 2-11> 고용허가제 농업부문 외국인 근로자(E-9) 체류 현황 ····· 35
<표 2-12> 계절근로자제 농업부문 외국인 근로자(C-4) 도입 규모 ····· 35
<표 2-13> 농업부문 업종별 연도별 고용허가 신청건수 ····· 36
<표 2-14> 계절근로자제 지자체별 농업부문 외국인 근로자(C-4) 신청 인원수 ····· 37
<표 2-15> 작물재배업 품목별 외국인 근로자 고용과 논, 밭, 시설면적 변화 ····· 37
<표 2-16> 축산업 품목별 외국인 근로자 고용과 논, 밭, 시설면적 변화 ····· 38

<표 2-17> 설문 응답 농가의 외국인 근로자 고용 경로(1순위) ····· 39
<표 2-18> 설문 응답 축산 농가의 외국인 근로자 고용 기간 ····· 41
<표 2-19> 설문 응답 축산 농가의 외국인 근로자 급여 ····· 41
<표 2-20> 설문 응답 작물재배업 농가의 외국인 평균 고용 일수 및 급여 ····· 42
<표 2-21> 외국인 근로자 고용 관련 보험 ····· 45
<표 2-22> 품목별 외국인 근로자 부족률 ····· 49
<표 2-23> 작물재배업 농가의 외국인 근로자 고용 경로 ····· 50
<표 2-24> 축산 농가의 외국인 근로자 고용 경로 ····· 50

제3장

<표 3-1> 영농규모별·품목별 외국인 근로자 고용허용인원 기준 ····· 57
<표 3-2> 작물재배업 근무처추가 이용 절차 ····· 59
<표 3-3> 계절근로자제 품목별 외국인 근로자 고용허용인원 기준(농업부문) ····· 62
<표 3-4> 고용허가제 인지도 ····· 63
<표 3-5> 계절근로자제 인지도 ····· 63
<표 3-6> 고용허가제 이용경험 및 향후 이용 의향 ····· 64
<표 3-7> 계절근로자제 이용경험 및 향후 이용 의향 ····· 64
<표 3-8> 농업 노동력 관련 국내 가용 통계 특징과 개선점 ····· 67
<표 3-9> 근무처 추가제 인지도 ····· 67
<표 3-10> 근무처 추가제 이용 여부 ····· 68
<표 3-11> 근무처 추가제 이용 방식 ····· 69
<표 3-12> 근무처 추가제 외국인 근로자 근로 개월 ····· 69
<표 3-13> 향후 근무처 추가제 이용 의향 ····· 69
<표 3-14> 근무처 추가제 이용 의향이 없는 이유 (중복 응답) ····· 70

제4장

<표 4-1> 외국인 추가 수요인원 추계 결과 ····· 78
<표 4-2> 과수 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과 ····· 81
<표 4-3> 시설원예 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과 ····· 82
<표 4-4> 지역별 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과 ····· 82

제5장

<표 5-1> 김천시 도농일자리지원센터 주요 업무와 제공 서비스 ····· 89
<표 5-2> 영양군 빛깔찬 일자리지원센터 주요 업무와 제공 서비스 ····· 91
<표 5-3> 농산업인력지원센터 제공 서비스 ····· 92
<표 5-4> 농촌인력중개센터 현황 ····· 101

그림 차례

제1장

<그림 1-1> 연구 추진 체계도 ····· 15

제2장

<그림 2-1> 종사상 지위별·월별 농업 부문 근로자 취업 규모 ····· 18

(백면) 각 장은 홀수 페이지에서 시작

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성 및 목적

○ 농업생산에서 노동력 확보는 생산력 유지와 직결된 중요 과제이다(김정섭 외, 2016). 그러나 최근 농업 노동력의 초과 수요 현상, 즉 노동력 부족현상이 심화되고 있다. 이는 농가 내의 가족노동력 감소, 급속한 농가 고령화 및 농촌인구 감소 등에 따른 농업노동력 공급 풀(pool)의 자체 축소에서 기인한다. 더하여 최근 10년 동안 가족노동력과 고용노동력 간의 상쇄(trade-off) 효과가 나타나지 않아 농업노동력 공급 풀(pool) 감소는 더욱 심화되었다.

- 농어업총조사에 따르면, 농가 수는 1995년 1,501천 호에서 2015년 1,089천 호로 27.4% 감소하였다. 같은 시기 농가 경영주가 65세 이상인 농가 비율은 24.8%에서 53.5%로 증가하였다.
- 농가경제조사에 따르면, 농가 1호당 평균 상시 농업 종사자는 2003년 1.77명에서 2016년 1.84명으로 소폭 증가하였으나, 같은 기간 평균 임시 농업 종사자는 0.46명에서 0.24명으로 절반 가까이 감소하였다.[1] 더불어 임시 농업 종사자가 한 명도 없는 농가 비율은 2003년 65.5%에서 2016

1 통계청, 농가경제조사, 2003년 및 2016년

년 80.5%으로 크게 증가하였다.[2]

- 경제활동인구조사에 따르면, 농업 노동력에 대한 수요가 집중되는 6월 기준으로 농업부문 총 취업자 수는 2007년 1,878천 명에서 2013년 1,682천 명, 2016년 1,378천 명으로 감소하였다. 같은 기간 가족노동력(자영자, 무급가족종사자)은 1,628천 명에서 1,473천 명, 그리고 1,191천 명(연평균 2.7% 감소)으로 감소하였다. 고용노동력(일용 및 임시근로자, 상용근로자)은 동일시기에 196천 명에서 160천 명, 그리고 144천 명(연평균 3.6% 감소)으로 감소하였다.

○ 농업인력 부족현상의 원인은 구조적인 공급 부족과 수요처와 공급처 간의 정보 비대칭성으로 나눌 수 있으며 이에 대응하기 위한 정책으로 외부인력 유입 정책과 고용서비스 관련 정책 등이 시행되고 있다.

- 농업인력 부족 현상이 구조적 공급 부족으로 인해 발생한다고 보는 시각에서는 고용노동력 공급 풀(pool)을 전체적으로 증가시켜야만 농업노동력 부족 현상을 해결할 수 있다고 본다. 대표적인 예로 외국인 근로자 도입정책인 고용허가제[3]와 계절근로자제[4]을 들 수 있다.
- 두 번째 시각은 농업 고용노동시장에서 수급정보의 비대칭성으로 인해 수요처와 공급처가 원활하게 매치되지 않아 인력부족 현상이 발생하므로, 수급 매칭 저해요인을 찾아 제거하거나 축소하는 것이다. 대표적인 정책으로 고용서비스(노동력 알선·중개) 관련 정책[5]이 있다.

---

2 통계청, 농가경제조사 원부, 2003년 및 2016년

3 고용허가제는 농업부문뿐만 아니라, 제조업, 서비스업 등 전 산업 부문에서 중소기업의 인력난 완화를 위해 2003년부터 시행된 제도이다. 농업부문 고용허가제로 들어오는 외국인 근로자는 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)로 구분된다. 농업부문 외국인 근로자 대부분은 E-9에 속한다. 고용허가제는 상용근로자 대상 제도로 1년 이상 근무, 최장 4년 10개월까지 국내에서 체류할 수 있다.

4 계절근로자제는 농업부문의 계절적 인력 부족 현상을 경감하기 위해 도입된 제도로, 2015년 10월 1차 시범사업과 16년 2,3차 시범사업을 거쳐 2017년 본사업으로 실시되었다. 상시근로자 대상의 고용허가제와 달리 임시근로자 대상 제도이다. C-4 단수비자로 입국하며, 최장 90일까지 국내에 체류할 수 있다.

5 공공(중앙정부, 지방자치단체)에서 시행하고 있는 각종 일자리 센터의 알선, 중개 관련 정책을

○ 정부는 구조적 인력 부족 문제를 해결하기 위해 농업부문에 고용허가제와 계절근로자제를 통해 외국인 노동력을 도입하고 있지만, 농업노동력 초과수요(인력부족)를 메우기에는 여전히 역부족이다. 이러한 인력 부족은 농업경영체 또는 농가(수요자)의 지속적인 외국인 근로자 쿼터 증가 요구로 이어지고 있다.

- 농가의 고용허가제 E-9 신청건수는 2004년 88건에서 2016년 13,823건으로 급증하였으며[6] 이를 통해 입국한 외국인 근로자 수는 같은 기간 43명에서 7,080명으로 증가하였다. 그러나 농가의 필요 노동력 수요에는 미치지 못하는 실정이다(고용노동부 내부자료).
- 계절근로자 정책 사업의 본사업이 실시된 2017년 기준으로 외국인 계절근로자에 대한 수요는 총 2,263명이었으나 이를 통해 입국한 외국인 근로자 수는 1,547명이었다(법무부 내부자료).

○ 인력 부족 문제와 함께 농가는 2018년 최저임금 상승으로 인해 고용노동력에 지불해야 하는 임금 상승 압박에도 직면하고 있다. 특히 외국인 근로자를 고용하고 있는 대부분 농가에서 법정 최저임금에 준해 임금을 지불하는 실정을 감안하면, 외국인 근로자 고용 농가는 임금 상승 압박에 직접적 타격을 받을 것으로 예상된다.

○ 인력 부족과 최저임금 상승으로 인한 농가의 경영비 부담 문제는 일선현장에서 농업 인력에 대한 정책적 요구를 더욱 높이고 있다. 특히 외국인 근로자의 도입규모가 정체되어[7] 외부 인력 유입이 제한적인 상황 속에서 외국인

의미한다.

6 농가가 요구한 외국인 근로자 수(수요)는 신청건수와 같거나 신청건수보다 많다. 허용품목과 영농규모에 따라 각 농가는 최소 1인부터 최대 4인이하(신규 고용허가서 발급한도)를 신규 신청할 수 있다.

7 농업부문 고용허가제 외국인 근로자(E-9)쿼터 규모는 2013년 이후로 약 6천명에서 7천명 사이에서 유지되고 있다(2013년: 5,641명, 2014년: 6,047명, 2015년: 5,949명, 2016년: 7,080명).

근로자 제도의 효율적 활용이 더욱 필요한 시점이다.

○ 더불어 농업부문에서 고용서비스(알선·소개)에 대한 농가의 높은 정책 수요를 고려할 필요가 있다.

- 김정섭 외(2014)의 설문조사 결과에서 농업인들이 생각하는 노동력 부족 문제 해결 방안은 '고용 인력 교육 및 인건비 지원(15.8%)', '공공근로 및 도시 유휴인력 활용(15.5%)', '인력지원센터 활성화 및 정보 제공(14.5%)', '외국인 고용 제도 보완(10.4%)' 순으로 나타났다. 참고로 공공근로 및 도시 유휴인력 활용, 인력지원센터 활성화는 모두 고용서비스와 연관된 항목이다.
- 그러나 실제 농업인들은 (사설)인력알선업체, 전문작업단, 외국인 근로자 제도를 통해 고용노동력을 주로 확보하고 있다고 답하였으며, 농촌 지방자치단체나 농협이 운영하는 '인력지원센터'를 이용한다고 응답한 비율은 9.2%뿐이었다. 이는 공공 부문의 고용서비스가 초기 단계라는 것을 시사한다(김정섭 외, 2014).

○ 따라서 외국인 근로자 제도의 효율적 활용과 고용서비스 활용도 제고 등과 같은 정책 수요를 반영 할 수 있는 정책 개선이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 농업노동력 및 외국인 근로자에 대한 고용현황과 실태에 대한 심층 분석이 뒷받침되어야 한다.

○ 이 연구에서는 외국인 근로자 고용 실태 분석을 통해 수급 개선 방안과 관련 제도의 활용도 제고 방안을 제시한다. 더불어 농업고용서비스(농촌인력중개사업)의 개선방향 제시와 외국인 근로자 고용 체계와의 접합 지점을 검토한다. 연구 목적을 달성하기 위한 세부 연구 목표는 다음과 같다.

- 첫째, 지역별·품목별·시기별 농업부문 고용노동력 수급 실태를 심층 분석한다.
- 둘째, 농업부문 외국인 근로자의 고용 실태를 분석하고 앞서 확보한 지

역·품목·시기별 고용노동력 수급 실태와 비교·분석한다.

- 셋째, 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 현행 제도와 한계를 분석한다.
- 넷째, 농업부문 인력 부족 문제에 대응한 고용서비스 관련 정책(농촌인력중개사업)의 현황 분석과 개선방향을 제안한다.
- 다섯째, 농업부문 외국인 근로자의 안정적 고용과 활용도 제고를 위한 제도 정비 방향을 제시한다.

2. 선행연구 검토

○ 농업 부문 외국인 근로자에 대한 연구는 비교적 최근에서야 시작되었으며 제조업, 서비스업 등의 타 산업부문에 비하여 상대적으로 그 연구 숫자나 범위가 한정되어있다.

○ 농업부문 외국인 근로자와 관련된 연구는 농업 고용노동을 구성하는 하나의 요소로 외국인 근로자를 다룬 연구와 농업부문 외국인 근로자를 연구대상으로 삼은 연구로 구분된다. 농업부문 외국인 근로자 관련 연구는 다시 고용실태 요소 중 일부, 예를 들면 인권, 생활실태, 제도 등의 어느 한 부문에 초점을 두고 분석한 연구와 특정지역의 외국인 근로자 고용실태를 다룬 연구이다. 이외에 농업부문이 아닌 전 산업부문 또는 특정산업부문(제조업 또는 서비스업)을 연구대상으로 삼고 외국인 근로자 도입규모와 외국인 근로자 허용업종을 분석한 연구들이다[8].

2.1. 외국인 근로자를 농업 고용노동력 구성요소로 분석한 연구

8 참고로 이 연구들은 농업부문과 직접적 연관성이 없으므로 원칙적으로 고려하지 않는다. 다만 고용허가제 하에서 외국인 근로자 정책 운용의 큰 틀을 고려하는 측면에서 간접적으로 참고한다.

○ 농업부문 고용 인력에 대한 연구는 최근에서야 등장하였다. 대표적인 연구는 김병률 외(2010), 장민기(2011), 김정섭 외(2014; 2016)이고, 이 중 농업부문 외국인 근로자를 분석한 연구는 김병률 외(2010), 김정섭 외(2014; 2016) 연구가 있다. 그러나 인력 관점에서 외국인 근로자에 대한 연구를 일부분으로 다루고 있고, 외국인 근로자 도입 규모 증가 주장이 주를 이루고 있다.

- 김병률 외(2010)연구에서는 외국인 근로자나 전문작업단처럼 최근 증가하는 고용 노동력 형태는 특정 작목(축산업)[9]에서 집중적으로 활용됨과 외국인 근로자 수요(쿼터)의 증가 필요성을 제시하였다. 구체적으로 당시 쿼터 도입규모인 2,000명의 외국인 근로자 수보다 많은 최소 1만 1,000명의 외국인 근로자가 농업부문에 필요하다고 주장하였다.
- 김정섭 외(2014) 연구에서는 농업생산에서 외국인 근로자의 역할이 점차 증가함을 제시하였고, 고용실태(외국인 근로자 임금, 체류 현황 규모 등)을 분석하였다. 이 연구에서는 김병률 외(2010) 연구와 마찬가지로 외국인 근로자 수요(쿼터)의 증가 필요성을 주장하였다.
- 김정섭 외(2016) 연구에서는 김정섭 외(2014)연구에서 한발 더 나아가 외국인 근로자 수요조사 체계 개편 방향과 설문 조사 통해 개편 방향에 따른 도입규모를 정량적으로 제시하였다.

2.2. 외국인 근로자를 연구 대상으로 한 연구

○ 외국인 근로자를 연구 대상으로 삼고 진행한 연구는 외국인 근로자 생활과 고용실태, 인권과 관련된 연구와 관련 제도·정책에 관한 연구로 구분할 수 있다.

9 김병률 외(2010) 연구에 따르면 축산업에서 외국인 근로자 상시 고용 비중이 41%로 가장 높았다.

2.2.1. 외국인 근로자 생활 및 고용실태, 인권 관련 연구

○ 외국인 근로자 생활 및 고용실태에 초점을 둔 연구는 외국인 근로자 입장에서 설문조사를 통해 분석한 연구(김지혜 외, 2016; 이주민방송 MNTV 외, 2013), 고용주 입장에서 설문조사를 통해 분석한 연구(박민선, 2012), 그리고 고용주와 외국인 근로자 모두를 설문 또는 면접 조사하여 분석한 연구(이현욱 외, 2016; 엄진영 외 2017)로 다시 구분된다. 인권 관련 연구는 이병렬 외(2014), 이주민과 함께(2013) 연구가 있다.

○ 외국인 근로자 생활 및 고용실태, 그리고 인권 관련 선행 연구들(김지혜 외, 2016; 이주민방송 MNTV 외, 2013; 박신규 외, 2014; 최서리 외, 2013; 박민선, 2012; 이현욱 외, 2016; 엄진영 외 2017; 이병렬 외, 2014; 이주민과 함께, 2013)의 합의된 주요 연구 내용은 농업부문 외국인 근로자들의 노동조건이 취약하다는 것이다. 다수의 외국인 근로자는 하루 10시간이 넘는 근로시간과 이 중 일부는 근로시간에 따른 최저임금을 받지 못하기도 하였다. 또한 부당한 야간근로가산금의 숙박비 대체, 열악하고 안전하지 못한 주거환경과 이로 인한 피해 발생 등에 대한 문제를 언급하였다. 그러나 한편에서 고용주 입장에서 외국인 근로자의 불법적 이탈에 따른 피해발생, 숙련 노동력 확보를 위한 추가 임금 지불 등의 문제도 언급되었다. 고용주, 근로자 공통적으로는 문화 차이에 따른 오해와 적응문제를 꼽았다.

○ 이에 대한 해결방안으로는 고용주와 외국인 근로자 교육 과정 보완, 근로기준법 제63조 일부 수정, 지자체 차원의 외국인 근로자 고용 관련 조례 제정, 건강보험 의무가입, 고용허가제 점수제 배정 수정·보완, 최소숙박시설 기준 마련, 관리·감독 기능 강화 방안 등이 제시되었다.

2.2.2. 관련 제도·정책에 관한 연구

○ 관련 제도·정책에 관련된 연구는 근로기준법의 농업 등의 업종 분류 등에 관한 연구(박지순 외, 2009), 고용허가제와 계절근로자제의 제도 설계 및 적용 과정을 분석한 연구(엄진영 외, 2017), 관련된 제도·정책 연구(이규용 외, 2015; 유길상 외, 2002; 유길상, 2011), 그리고 외국인근로자 도입으로 인한 영향과 효과 분석(현대경제연구원, 2015) 연구로 분류할 수 있다.

○ 박지순 외(2009)연구에서는 법률학적인 관점에서 근로기준법 63조의 농업 부문 적용에 있어 한국표준산업분류를 그대로 사용하는 것을 지적하였다. 또한 근로기준법 63조가 적용된다고 하더라도 외국의 사례를 분석하여 노동자에 대한 최소 보호 규제(일정범위 넘어선 근무시간 규제, 휴게·휴일 보장 등)가 필요함을 언급하였다.

○ 엄진영 외(2017)연구에서는 현행 제도(고용허가제, 계절근로자제)의 문제로 제도별 다른 주체들의 운용으로 통일되고 일관된 중장기적 시각 부재와 농업 인력 정책 미래 청사진 부족, 이를 뒷받침하고 제도 개선을 위한 객관적 조사결과 부재, 농업 현장의 외국인 근로자 수요를 반영하지 못하는 점, 원활히 수행되지 않는 관리·감독 문제, 외국인 근로자의 일부 개선되고 있지 않은 열악한 노동조건을 지적하였다. 이와 관련한 해결책으로 근로기준법 관련 조항 논의, 인력 계획·운영 정책과 부처 간 조율을 위한 실질적이고도 강력한 협의기구 필요, 통계현황 파악 조사 체계 필요, 외국인 근로자 근무환경 개선 노력 필요, 관리·감독 기능 실질적 강화를 위한 (가칭)농업고용센터[10]를 제안하였다.

---

10 엄진영 외(2017)에서는 농업고용센터에서 외국인 근로자와 고용주를 매칭하면서 근로계약을 매개하고, 관리·감독 기능, 교육 기능을 모두 포괄하는 것으로 설정하였다. 농업고용센터는 새로이 설치하거나, 행복사업권을 실시되는 농산업인력지원센터 활용 방안 등을 제시하였다.

2.2.3. 특정지역의 외국인 근로자 고용실태와 관련한 연구

○ 박신규 외(2014) 연구에서는 전북지역 외국인 근로자 고용 실태를, 최서리 외(2013) 연구에서는 경기도 지역 외국인 근로자 고용 실태를 분석하였다.

2.3. 선행연구와의 차별성

○ 현재까지 국내에서 농업부문 외국인근로자 고용 실태와 정책에 대한 종합적인 연구는 엄진영 외(2017)연구가 유일하다. 대부분 연구는 농업부문 고용인력문제를 다루면서 부분적으로 외국인근로자 문제를 분석한 연구, 산업부문과 상관없이 외국인근로자들에게 초점을 맞춘 연구들로 구분할 수 있다. 그러나 지금까지의 연구들은 다음과 같은 한계가 존재한다.

- 첫째, 농업분야 인력정책에 관한 전반적인 논의를 하면서 외국 인력을 부분적으로 언급한 연구들은 외국 인력의 고용실태나 정책, 제도에 대한 내용은 다루고 있지 않다.
- 둘째, 외국인근로자에 초점을 맞추고 수행된 연구들은 외국인근로자의 생활실태 연구, 관련된 제도·정책 연구, 그리고 외국인근로자 도입으로 인한 영향과 효과 분석 연구로 다시 나눌 수 있다. 그러나 이 연구들은 농업부문에 초점을 두지 않고 전 산업부문을 대상으로 연구를 진행하여 농업부문의 상황과 여건, 실태를 자세히 살펴보는데 한계가 있다.
- 셋째, 엄진영 외(2017)연구는 농업부문 외국인 근로자 고용 실태 정책에 초점을 두고 분석하였지만, 현재 정책의 한계와 개선과제를 포괄적으로 제시하였다.

○ 따라서 이 연구에서는 기존 연구의 한계에서 벗어나 농업부분에 초점을 두

고 외국인 근로자의 필요성과 외국인 근로자 도입 규모 검증 및 외국인 근로자 고용 활용도 제고 방안에 대해 구체적으로 제시한다. 더불어 이 연구에서는 기존 연구에서 접근한 틀이 아닌, 농업현실에 부합하고 이를 반영하는 정책 방안을 마련한다.

3. 연구범위 및 방법

3.1. 연구범위

○ 본 연구에서 연구대상으로 삼은 외국인 근로자는 합법적으로 농업부문에 취업한 외국인 근로자이다. 참고로 외국인 근로자는 제도권 내에서 입국한 외국인 근로자와 불법체류 외국인 근로자로 구분할 수 있다.

- 현재 외국인 근로자가 제도권 내에서 합법적으로 농업부문에 취업 가능한 제도는 고용허가제의 비전문인력 제도(일반 외국인력(E-9), 방문취업동포(H-2))와 계절근로자제도(단기취업(C-4))이다.
- 불법 체류 또는 편법 체류 외국인 근로자는 기존의 제도권 내로 입국한 후, 사업장을 이탈하거나 비자만료 이후에도 출국을 하지 않는 경우, 그리고 여행비자로 입국한 후 취업을 하는 경우이다. 그러나 이러한 모든 경우를 포함한 불법체류자의 실태를 나타내는 통계는 없어 정확한 수치를 알 수 없다.

○ 이 연구에서 외국인 근로자 범위는 농업부문 합법적 외국인 근로자와 이들과 관계된 제도로 한정한다[11].

---

11 물론 연구 내용상 불법체류자에 대한 언급이 있을 수 있으나, 불법체류자의 문제를 해결하기 위한 정책 개선 방안을 연구하는 것이 아니므로, 이에 대한 논의는 이 연구에서 다루지 않는다.

○ 외국인 근로자를 포함한 농업 고용노동력은 현재 작물재배업, 축산업, 농업 관련서비스업에 종사할 수 있으므로 지역을 구분하지 않는다.

3.2. 연구방법

○ 연구방법은 국내외 문헌조사, 통계자료 분석, 설문 조사·분석, 면담조사를 활용하였다.

- 국내외 문헌조사는 농업노동력, 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 국내외 문헌을 살펴본다. 외국인 근로자 관련 문헌을 각 주제별로 나누고, 논의된 쟁점, 제안 등을 검토하였다.
- 통계 분석에 활용하는 자료는 경제활동인구조사 원자료, 농가경제조사 원자료, 농업총조사 원자료, 외국인 고용조사 원자료, 고용허가제 및 계절근로자 관련 자료이다.
- 설문조사는 고용노동력 수요가 수확기 등 농번기에 일시적으로 급증하는 노지 채소 및 과수 품목과, 해당 수요가 연중 꾸준히 발생하는 시설채소, 축산 품목의 고용노동력 수급 실태를 시기별로 조사·분석하였다.
- 설문조사 대상은 한국농촌경제연구원 현지통신원[12] 대상으로 하되, 농업부문 외국인 근로자 고용 가능 품목과 영농규모 기준[13]을 통과한 농가로 선정하였다.
- 설문조사 내용[14]은 재배면적, 고용노동력(내국인, 외국인)의 종사상 지위, 노동시간, 고용 기간, 필요 인력 규모와 농가의 외국인 근로자 관련 제도의 인지 여부와 이용에 관한 항목을 조사한다.
- 최종 설문조사 대상 품목별 농가 수는 아래와 같다.

---

12 현지통신원의 품목과 지역분포와 농가경제조사의 품목과 지역분포와 관련된 내용은 부록 3 참고.

13 농업부문 외국인 근로자 고용 가능 품목과 영농규모 기준은 표 2-3 참고.

14 설문조사 항목은 부록 1, 부록 2 참고.

<표 1-1> 설문조사 대상 최종 농가

구분	품목	설문조사 대상 농가
작물재배업	과수	243
	과채	125
	채소	240
	시설원예	47
	전작	54
	특작	120
	화훼	31
소계		860
축산업	낙농(젖소)	49
	양계, 육계	30
	양돈	32
	한우	43
	기타축산	59
	구분 안됨(축산으로만 표기)	119
소계		332
총계		1,192

주: 설문조사 대상 농가는 KREI 현지통신원과 표본관측 농가 중에서 외국인 근로자 고용 시 필요한 품목별 최소 영농규모 기준을 통과한 농가만을 대상으로 함.

- 면담조사는 고용노동력을 활용하고 있는 농가(수요자), 외국인 근로자(공급자) 관련 네트워크, 외국인 근로자 정책 관련 기관(농협 농촌인력중개사업센터, 농산업인력지원센터, 중앙정부, 지방자치단체)과 시행하였다. 구체적으로 지역 내 노동력 수급 관행, 농가단위별 고용 실태, 관련 정책 한계점 등에 대한 조사를 하였다.

4. 주요 연구 내용

○ 이 연구에서는 농업 인력 측면에서의 관련 외국인 근로자 제도의 개선과제를 제시하는데 일차적 목적이 있다. 더불어 농업 인력의 안정적 공급을 위한 또 다른 방안으로 정부가 시행하고 있는 공공 농업 노동 수급 매칭 서비스 개선 방안을 제시한다. 공공 농업 노동 수급 매칭 서비스 개선 방안은 중장기적으로 외국인 근로자 고용 유연성과도 연결될 수 있는 부분이므로 함께 제시한다. 이러한 목적을 달성하고자 아래의 연구 추진 체계도에 나온 것처럼 연구의 흐름을 구성하고자 한다.

○ 2장에서는 농업부문 고용노동력 실태와 문제점을 분석한다. 외국인 근로자 문제는 고용노동력을 구성하는 한 축이므로, 고용노동력의 전체적인 틀 속에서 내·외국인 근로자 고용실태를 각각 분석한다. 고용실태는 내·외국인의 고용 총량, 고용경로, 임금 및 고용기간 등을 분석한다. 분석에는 기존의 통계자료와 본 연구에서 실시한 설문조사 결과를 활용한다. 분석한 고용노동력 실태를 기반으로 외국인 근로자 고용 등을 포함한 고용노동력의 문제점을 도출한다.

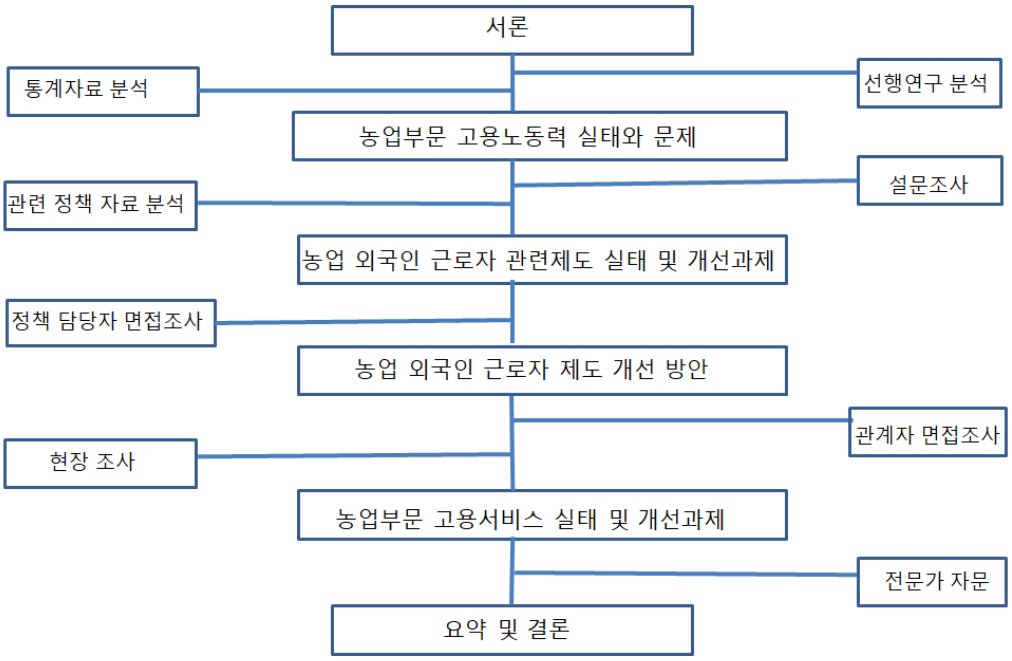
○ 3장에서는 농업부문 외국인 근로자 관련제도의 현황과 제도 내에서의 문제점을 도출한다. 현재의 농업부문 외국인 근로자 관련제도는 고용허가제와 계절근로자제로 구분할 수 있다. 이 장에서는 각 제도의 세부 내용을 살피고, 현재의 제도 운영에 있어서의 한계를 분석한다. 이러한 문제점을 분석하기 위해 설문조사와 관련 정책자료 등을 분석에 활용한다.

○ 4장에서는 앞서 2장과 3장에서 도출한 문제점들을 종합하여 외국인 근로자의 현행 제도와 현실과의 괴리를 최소화 해 나갈 수 있도록 개선 방안을 구체적으로 제시한다. 이와 관련하여 현장 적용 가능성을 높이기 위해 관련 이해당사자(정책담당자, 농가, 외국인 근로자)들의 의견을 청취하고 현장조사를 실시한다.

○ 5장에서는 2장에서 언급된 고용노동력 수급 균형 문제에 대응한 농업부문의 공공 고용서비스 실태를 종합·분석한다. 특히, 2018년 시행 중인 농촌인력중개센터 5곳의 사례를 면밀하게 분석하여 현재의 공공 고용서비스의 한계를 보다 구체적으로 정리한다. 이는 외국인 근로자 수급과 중장기적으로 외국인 근로자 고용 유연성과도 연결될 수 있는 부분이므로 본 연구에서 함께 다룬다.

○ 마지막 요약 및 결론에서는 1장부터 5장까지의 내용을 요약하고, 고용노동력 부족 문제 해결 방안으로 제시된 외국인 근로자 도입과 관련한 제도 개선 방안(4장)과 인력 수급 균형 제고를 위한 공공 고용서비스 활용 개선 방안(5장)의 내용을 종합·정리한다. 개선방안과 관련하여 전문가 의견을 청취하고 보다 현실 적용 가능성을 높이도록 하였다.

<그림 1-1>. 연구 추진 체계도



자료: 저자 작성

제 2 장

농업부문 고용노동력 실태와 문제

1. 농업부문 고용노동력 활용 실태

1.1. 농업부문 고용노동력 추세 변화

○ 가족 및 고용 노동력을 합산한 농업 부문 내국인 총 취업자 수는 2004년 1월부터 2017년 3월까지 감소 추세를 보이고 있다(엄진영·우병준·김윤진 2017: 15).

- 농업 노동력 수요가 집중되는 6월 기준 농업 부문 총 취업자 수는 2004년 189만 3,538명에서 2016년 137만 8,391명까지 줄어들었다(『경제활동인구조사』).
- 종사상 지위별로 나누어 변화를 분석하면 상이한 양태가 나타나고 있다.

○ 가족 노동력 중 자영자는 같은 기간 110만 1,137명에서 80만 5,428명으로(26.9%), 무급 가족 종사자는 60만 6,753명에서 38만 6,436명으로(36.3%) 감소하였다.

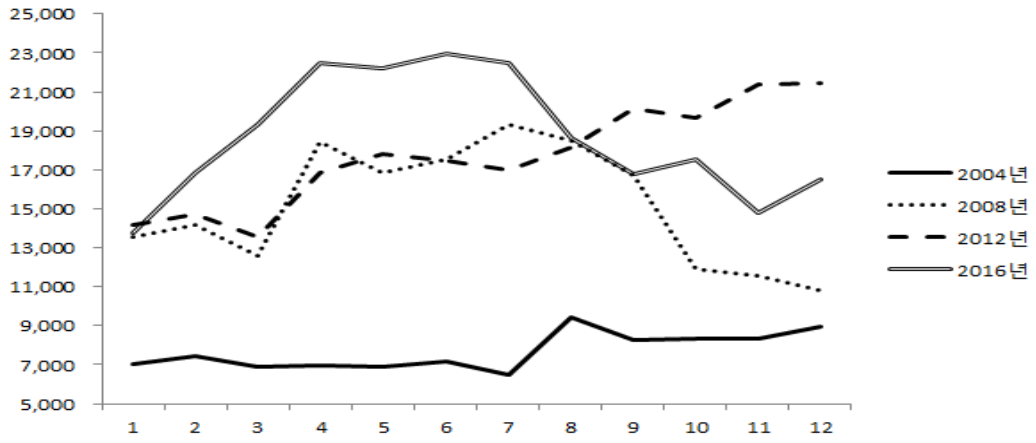
○ 고용 노동력은 상용·임시·일용별로 증감 추세가 다르다<그림 2-1>.

- 6월 기준 상용 고용 노동력 규모는 2004~2016년 동안 증가 추세를 보였다. 6월 기준 상용 고용 노동력 수는 2004년 7,164명에서 2005년 12,557명으로 크게 늘었고, 2006~2016년 동안 평균 17,308명이었다. 월별 상용 근로자 평균 고용 규모는 13,932명(1월)에서 17,099명(9월)으로 편차가 적었다. 다만 연도별로 상·하반기 고용 추세가 달랐다. 예를 들어 2006, 2008, 2014~2016년에는 하반기 취업 규모가 상반기보다 줄어든 반면, 2007, 2010, 2013년에는 하반기 취업 규모가 계속 늘거나 급등하였다.
- 6월 기준 임시 고용 노동력 규모는 연도별로 편차가 컸다. 2004~2016년 평균 23,440명이 농업 부문 임시 고용 형태로 근로하였고, 표준편차는 6,093명이었다. 2005년 6월 15,152명으로 임시 고용 노동력을 가장 적게 이용하였고, 2010년에는 35,153명으로 규모가 크게 늘었다. 월별 임시 근로자 평균 고용 규모는 17,390명(1월)에서 23,440명(6월)으로 편차가 적었다. 상용 근로자와 달리 5-10월에 고용이 활발히 이루어지고(월 평균 21,967명) 11-4월에 상대적으로 취업 규모가 작았다(월 평균 18,895명).
- 6월 기준 일용 고용 노동력은 2004~2016년 평균 13만 313명이었다. 임시 고용 노동력과 마찬가지로 연도별 규모 편차가 컸다(표준편차 19,794명). 2016년 고용 규모가 가장 작았고(96,269명), 2005년에는 15만 2,351명을 고용했다. 월별 일용 근로자 고용 규모는 임시 근로자와 유사했다. 5-10월에 고용이 활발히 이루어지고(월 평균 10만 2,130명) 11-4월에 상대적으로 취업 규모가 작았다(월 평균 79,610명). 다수 농가가 영농순기에 맞추어 임시 및 일용 근로자를 고용하는 계절성이 나타나고 있음을 뜻한다.

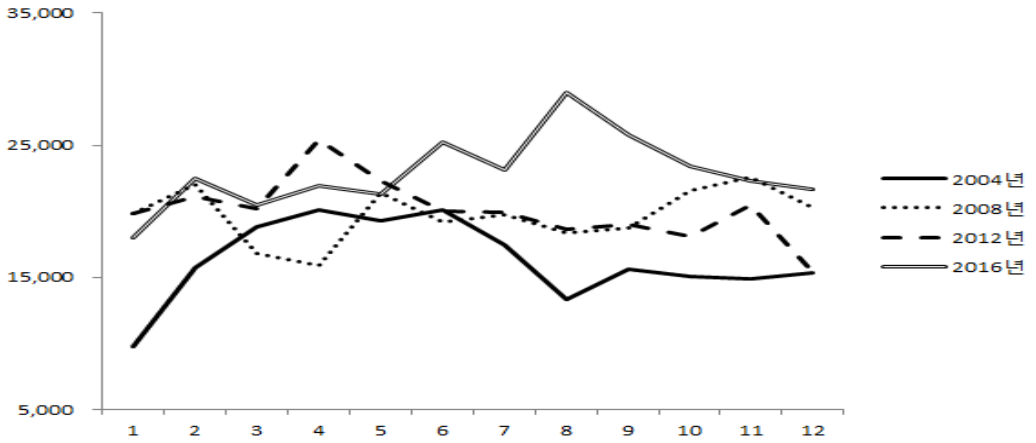
<그림 2-1> 종사상 지위별·월별 농업 부문 근로자 취업 규모

단위: 명

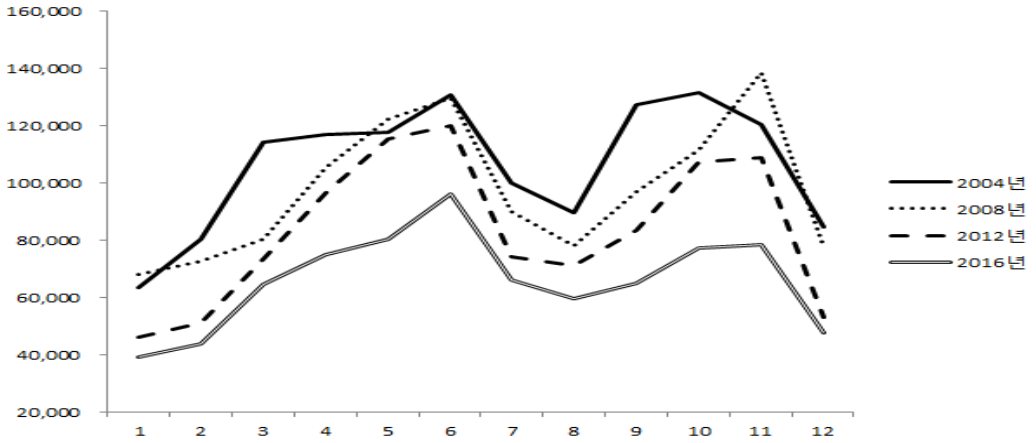
<상용>



<임시>



<일용>



자료: 경제활동인구조사 원자료 분석. 통계청. 2004년, 2008년, 2012년, 2016년

1.2. 농가 단위의 농업노동력 투입 실태: 품목별·지역별

1.2.1. 농업 노동력 투입 실태

○ 이 장에서는 통계청에서 2018년 6월 공표한 2017년『농가경제조사』의 노동 투입 내역을 이용하여 농업 노동력 투입 실태를 분석하였다.

○ 2017년 전국 농가에서 전체 농작업에 약 8억 3,544만 2,263시간을 투입한 것으로 추정된다<표 2-1>.

- 월별로 살펴보면 파종기인 5월과 6월에 각각 전체 노동력의 12.3%, 12.1%를 투입하였다. 수확기인 10월에도 전체 노동력의 10.3%를 투입하여 다른 월보다 노동력을 집중 활용하였다.
- 농업 노동력을 원천별로 가족 노동, 고용 노동, 품앗이, 자원 봉사로 구분했을 때, 가족 노동 투입 시간은 전체 노동력 투입 시간의 81.7%를 차지했다. 다음으로 고용 노동(13.5%), 자원봉사(3.6%), 품앗이(1.2%) 순이었다.
- 가족 노동 중 남성 노동 투입 시간이 여성보다 많았다(남성: 55.2%, 여성: 44.8%). 반면, 고용 노동에서는 여성 노동 투입 시간 비중이 72.9%였다.

<표 2-1> 월별 농업 노동 투입 시간(전국)

(단위: 천 시간)

월	노동력 원천								합계
	가족 노동		고용 노동		품앗이		자원봉사		
	남	여	남	여	남	여	남	여	
1	16,074.0	11,185.8	1,516.8	3,177.0	41.8	53.8	234.4	173.5	32,457.2
2	18,947.6	12,927.9	2,027.3	3,616.4	100.8	199.4	568.4	274.2	38,662.1
3	27,519.1	19,637.9	2,663.3	6,302.2	230.8	407.5	1,093.2	491.5	58,345.7
4	35,368.7	27,830.6	2,771.4	6,783.2	907.4	1,063.8	1,895.0	1,095.8	77,716.0
5	45,443.2	35,635.0	3,998.7	10,989.8	827.5	931.6	3,030.1	1,784.3	102,640.1
6	45,083.1	37,093.7	3,110.1	10,904.4	422.5	431.8	2,492.3	1,717.7	101,255.7
7	37,428.9	31,169.5	2,199.2	5,829.8	127.3	254.1	1,469.5	813.5	79,291.8
8	37,788.7	32,829.5	2,105.1	5,419.2	139.6	501.1	1,219.6	1,083.5	81,086.3
9	34,568.7	29,676.6	2,319.5	9,065.0	217.9	529.3	1,530.5	1,317.9	79,225.5
10	35,619.6	32,542.7	3,366.3	9,178.3	506.5	891.4	2,259.7	1,320.0	85,684.6
11	27,084.6	23,391.9	2,608.6	8,055.6	443.8	426.7	1,662.2	1,298.8	64,972.2
12	15,948.9	11,604.0	1,933.2	3,109.5	54.6	184.9	737.3	532.7	34,105.1
합계	376,875.1	305,525.3	30,619.6	82,430.6	4,020.6	5,875.4	18,192.3	11,903.4	835,442.3

자료: 농가경제조사 원자료 분석. 통계청. 2017년

○ 작물별·노동 원천별로 농업 노동 투입 내역을 분석하였다<표 2-2>.

- 채소류·과수류·축산에 전체 농업 노동 시간 중 70.0%가 투입되었고, 특히 채소류 투입 시간 비중은 39.7%였다.
- 가족 노동이 전체 노동 투입 시간 중 81.7%를 차지했고, 기타(95.7%), 곡류(87.4%), 축산(87.2%), 채소(79.5%), 과수(79.1%) 등에서 가족 노동을 많이 활용하였다. 고용 노동 투입 비중이 상대적으로 높은 부류는 화훼(32.3%)가 대표적이고 채소(16.1%), 과수(14.5%), 축산(11.9%)도 비교적 높았다.
- 여성 노동 투입 비중이 높은 부류는 채소(57.4%), 두서(56.0%), 특용(55.8%) 등이었다. 반면 곡류(73.1%), 축산(68.3%), 기타(64.8%)에서는 남성 노동을 주로 활용하였다.

<표 2-2> 작물별 농업 노동 투입 시간(전국)

(단위: 천 시간)

작물	노동력 원천								합계
	가족 노동		고용 노동		품앗이		자원봉사		
	남	여	남	여	남	여	남	여	
채소	127,156.5	136,525.3	7,937.2	45,319.5	1,177.5	3,054.8	5,094.1	5,341.5	331,606.6
과수	66,791.9	47,409.4	5,754.5	15,220.5	381.4	381.9	5,208.8	3,195.1	144,343.4
축산	64,729.1	30,046.5	8,760.1	4,164.7	23.9	1.3	724.6	187.7	108,637.9
곡류	45,780.1	17,009.6	1,525.3	580.2	1,850.0	1,054.3	3,349.8	703.2	71,852.5
특용	28,167.0	32,132.5	876.9	5,268.8	121.8	656.2	1,727.7	1,002.1	69,953.0
두서	24,725.9	28,831.7	1,129.5	4,828.5	244.6	389.5	1,389.5	977.1	62,516.3
화훼	12,890.6	9,881.7	4,509.4	7,023.7	199.2	335.5	488.3	415.6	35,743.9
기타	6,633.9	3,688.5	126.7	24.8	22.1	2.0	209.5	80.9	10,788.5
합계	376,875.1	305,525.2	30,619.6	82,430.6	4,020.6	5,875.4	18,192.3	11,903.4	835,442.2

자료: 농가경제조사 원자료 분석. 통계청. 2017년

○ 작물별·노동 원천별로 농업 노동 투입 내역을 지역 단위로 분석하였다<표 2-3>.

- 채소류는 제주(고용 노동 투입 시간 비중 33.8%)와 충남(24.5%)을 제외하면 대부분 가족 노동력을 투입하여 농작업을 수행했다.
- 과수류는 충남(고용 노동 투입 시간 비중 26.6%)과 전북(25.7%)에서 고용 노동을 상대적으로 많이 이용하는 반면, 강원(8.5%), 경기(9.6%), 전남(9.7%)에서는 대부분 가족 노동을 투입하였다.
- 축산은 전체 투입 노동 중 평균 87.2%를 가족 노동에 의존하였다. 경기(고용 노동 투입 시간 비중 35.2%)와 강원(28.7%)에서 고용 노동을 활발하게 이용하였다.
- 곡류는 지역에 관계없이 가족 노동을 주로 활용하였다. 고용 노동 투입 시간 비중은 경남(1.5%)이 가장 낮고 특별·광역시(6.7%), 충남(5.1%), 충북(5.0%)에서 비교적 높았다. 다른 품목과 달리 고용 노동(2.9%)보다 품앗이나 일손돕기(9.7%)를 많이 이용하였다.

<표 2-3> 작물별·노동원천별·지역별 농업 노동 투입 시간

(단위: 천 시간)

작물	지역	가족 노동	고용 노동	품앗이/일손돕기	소계
채소	특별·광역시	21,409.7	4,305.5	1,323.7	27,038.9
	경기	29,425.6	4,351.1	1,335.4	35,112.0
	강원	16,233.5	3,391.8	823.0	20,448.4
	충북	11,996.1	2,112.6	570.4	14,679.1
	충남	32,029.7	10,901.4	1,591.5	44,522.6
	전북	18,684.7	3,418.6	809.8	22,913.0
	전남	47,710.8	7,961.9	3,384.3	59,057.1
	경북	46,452.6	4,777.2	2,419.0	53,648.7
	경남	33,540.8	8,568.1	1,822.9	43,931.7
	제주	6,198.4	3,468.6	588.0	10,255.0
	소계	263,681.9	53,256.7	14,668.0	331,606.6
특용	특별·광역시	2,060.1	126.4	97.8	2,284.4
	경기	6,388.7	198.4	539.7	7,126.8
	강원	4,220.7	428.9	347.9	4,997.4
	충북	5,088.9	381.4	342.2	5,812.5
	충남	9,194.1	829.0	331.4	10,354.5
	전북	6,128.1	665.4	326.9	7,120.4
	전남	8,708.3	730.8	699.9	10,139.0
	경북	11,809.0	2,633.4	602.0	15,044.3
	경남	5,792.7	81.8	171.9	6,046.4
	제주	908.9	70.0	48.2	1,027.1
	소계	60,299.6	6,145.7	3,507.7	69,953.0
과수	특별·광역시	5,560.9	75.8	632.3	6,269.0
	경기	8,240.2	937.2	558.2	9,735.6
	강원	2,595.7	254.2	126.0	2,975.9
	충북	10,490.7	1,887.0	693.7	13,071.4
	충남	7,337.1	2,840.1	509.0	10,686.2
	전북	5,313.6	1,962.9	351.6	7,628.1
	전남	8,642.3	1,038.4	1,014.8	10,695.5
	경북	36,202.9	5,343.2	2,429.3	43,975.4
	경남	13,111.2	3,003.0	1,219.9	17,334.1
	제주	16,706.6	3,633.2	1,632.4	21,972.2
	소계	114,201.3	20,975.0	9,167.2	144,343.4
축산	특별·광역시	5,813.4	2.7	73.2	5,889.3
	경기	12,323.7	6,717.4	52.5	19,093.6
	강원	6,514.6	2,738.1	271.6	9,524.3
	충북	6,978.5	247.5	14.3	7,240.3
	충남	10,731.5	117.3	69.5	10,918.3
	전북	8,661.4	421.8	30.4	9,113.7
	전남	13,437.9	282.1	67.8	13,787.8
	경북	18,929.2	1,519.1	224.5	20,672.8
	경남	9,745.9	110.5	64.7	9,921.1
	제주	1,639.5	768.2	69.0	2,476.7
	소계	94,775.6	12,924.8	937.6	108,637.9

<표 2-3> 작물별·노동원천별·지역별 농업 노동 투입 시간(계속)

(단위: 천 시간)

작물	지역	가족 노동	고용 노동	품앗이/일손돕기	소계
곡류	특별·광역시	3,320.0	269.5	408.6	3,998.2
	경기	5,275.1	113.4	698.3	6,086.8
	강원	4,308.7	173.8	522.3	5,004.9
	충북	3,755.0	223.7	501.7	4,480.3
	충남	7,485.0	451.3	998.1	8,934.4
	전북	7,367.6	159.5	717.4	8,244.4
	전남	13,655.0	275.2	1,339.8	15,269.9
	경북	10,665.0	318.1	1,155.1	12,138.2
	경남	6,620.6	107.6	602.2	7,330.3
	제주	337.8	13.4	13.9	365.2
	소계	62,789.8	2,105.5	6,957.2	71,852.5
두서	특별·광역시	2,643.8	32.4	332.1	3,008.3
	경기	6,053.2	151.9	437.9	6,643.0
	강원	4,653.9	52.2	353.0	5,059.1
	충북	4,346.3	548.5	269.4	5,164.2
	충남	7,362.0	305.9	499.9	8,167.8
	전북	4,554.4	615.3	223.7	5,393.4
	전남	8,963.3	3,236.4	287.3	12,486.9
	경북	8,809.0	118.5	353.4	9,280.9
	경남	5,053.4	230.4	144.5	5,428.3
	제주	1,118.3	666.6	99.5	1,884.4
	소계	53,557.7	5,958.0	3,000.6	62,516.3
화훼	특별·광역시	2,221.5	1,246.0	33.3	3,500.8
	경기	6,496.5	1,763.8	370.0	8,630.3
	강원	648.6	510.2	109.4	1,268.2
	충북	1,157.0	308.0	72.6	1,537.5
	충남	3,414.4	1,299.7	200.7	4,914.8
	전북	2,138.4	1,247.5	109.7	3,495.6
	전남	2,685.9	1,185.6	440.1	4,311.6
	경북	1,913.9	3,772.6	72.2	5,758.6
	경남	1,680.3	52.1	28.7	1,761.1
	제주	415.7	147.7	2.1	565.5
	소계	22,772.2	11,533.1	1,438.7	35,743.9
기타	특별·광역시	696.6	27.0	4.2	727.8
	경기	1,157.7	10.2	86.5	1,254.3
	강원	697.0	2.7	18.2	717.9
	충북	276.3	14.5	25.3	316.2
	충남	2,182.3	1.2	59.7	2,243.3
	전북	396.8	-	2.6	399.4
	전남	1,540.4	9.4	9.8	1,559.6
	경북	1,554.5	72.1	44.7	1,671.3

	경남	1,750.3	5.6	57.4	1,813.3
	제주	70.4	8.9	6.1	85.4
	소계	10,322.4	151.5	314.6	10,788.5

자료: 농가경제조사 원자료 분석. 통계청. 2017년

1.2.2. 농업 고용 노동력 투입 실태

○ 이 절에서는 앞에서 분석한 원천별 노동 중 고용 노동 이용이 지역별·품목별·성별·월별로 어떻게 이루어지는지 분석하였다.

가. 남성 고용 노동력

○ 전국 농가는 남성 고용 노동력을 월 평균 224만 6,775시간 이용하였고, 월별 편차는 47만 5,968시간이었다<표 2-4>. 5월과 6월에 전체 남성 고용 노동 투입 중 22.4%가 집중되었고, 10월(9.8%)과 11월(8.9%)에도 비교적 활발히 남성 고용 노동을 이용하였다.

- 채소류는 충남(25.2%), 경기(13.3%), 전남(12.1%) 지역에서 남성 고용 노동력을 활발하게 이용하였다. 월별로는 6월(15.3%), 10월(13.6%), 5월(12.2%)에 남성 고용 노동력을 주로 투입하였다.
- 과수류는 경북(25.8%), 제주(22.6%), 충남(14.3%), 경남(13.2%) 지역에서 남성 고용 노동력 이용이 집중되었다. 월별로는 11월(16.6%), 12월(12.0%), 6월(11.1%), 10월(10.0%)에 남성 고용 노동력 이용 계절성이 두드러졌다. 특히 11월과 12월 경남·경북·제주 지역에서 해당 월 남성 고용 노동 총 이용 시간 중 77.8%, 86.6%가 집중되었다.
- 축산은 경기(33.9%), 강원(31.0%), 경북(15.0%) 지역에서 남성 고용 노동력 이용이 대부분 이루어졌다. 계절별 편차가 크지 않았다(월별 비중 7.4~9.7%).
- 화훼류는 경북(40.2%), 특별·광역시(14.1%), 전북(11.0%), 전남(10.3%) 등 일부 지역에서 남성 고용 노동력을 많이 활용하였다. 월별로는 3~5월에 전체 남성 고용 노동력 투입 중 49.7%가 집중되었다.

나. 여성 고용 노동력

○ 전국 농가는 여성 고용 노동력을 월 평균 597만 7,517시간 이용하였고, 월별 편차는 257만 6,437시간이었다<표 2-5>. 남성 고용 노동력보다 월별로 투입이 집중되고 있다. 5월과 6월에 전체 여성 고용 노동 투입 중 28.3%가 집중되었고, 9~11월에도 전체 투입 시간 중 31.0%가 집중되었다.

- 채소류는 충남(19.6%), 경남(17.5%), 전남(15.4%) 지역에서 여성 고용 노동력을 활발하게 이용하였다. 월별로는 5~6월(25.9%)과 9~10월(23.3%)에 여성 고용 노동력을 주로 투입하였다.
- 과수류는 경북(25.3%), 제주(15.3%), 경남(14.8%), 전북(10.3%), 충북(10.2%) 등 다수 지역에서 여성 고용 노동력을 고르게 이용하였다. 월별로는 5~6월(40.1%)과 9~11월(36.0%)에 여성 고용 노동력 이용 계절성이 두드러졌다. 특히 5~9월에는 경북, 10월에는 충남, 11월에는 경북·경남·제주, 12월에는 제주에서 과수 부문 여성 노동력을 주로 이용하였다.
- 축산은 여성 고용 노동력을 많이 이용하지 않고, 경기(90.0%)에 대부분 집중되어 있다.
- 화훼류는 경북(27.9%), 경기(20.5%)에서 여성 고용 노동력을 많이 활용한다. 월별로는 3~5월에 여성 고용 노동력 이용의 49.6%가 집중되었다.

<표 2-4> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(남성)

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
채소	특별·광역시	52.1	122.2	55.8	43.1	154.7	58.3		0.7	8.7	67	48.8	5.6
	경기	22	24.7	32.9	102.8	210.1	112.1	55.4	122.4	109	133.7	85.6	47.3
	강원	2	94.7	15.7	39.3	97.4	81.1	53.4	64.7	15.7	18.9	35.8	1.4
	충북			6.8	54	80.1	53.7	30.1	40.3	18.7	9.5	31.2	0.6
	충남	105.1	111.5	133.3	157.4	152.7	357.1	148.7	159	139.8	174.3	149	211
	전북		7	48.9	45.6	70.1	74.9	212.4	7.4	11.8	81.3	53.3	23.7
	전남	15.6	36.8	185	158.7	80.5	84.3	23.2	22.2	177.8	69.4	65.2	41.5
	경북		4.6	79.7	74.8	42.5	226.2	56.7	21.9	45.5	140.5	34.5	1.5
	경남	55.8	3.7	0.3	80.8	60.6	129.9	17.8	3.6	18.7	264.3		0.2
	제주	0.5	11.9	5.9	18.7	22.6	37.8	6.1	43.9	93.2	124.5	81.3	11
	소계	253.1	417.1	564.3	775.2	971.3	1215.4	603.8	486.1	638.9	1083.4	584.7	343.8
과수	특별·광역시			44.6	0.6			8.8					
	경기	14.3	47.7	36.3	11.4	22.3	44.1	12		33.3	8.3	2.7	7.9
	강원		16.1	2.5	4.3	15.3	8.4	0.1	0.1	7.4		2.2	
	충북	12.5	81.7	27.6	40.8	57	12.3	0.2	12.2	7.7	46	18.2	14.8
	충남	0.6	7.5	14.8	17.9	134.4	187.4	11.7	10.3	141.7	251.2	41.3	2.1
	전북	17.9		18.5	19.5	68.8	55.6	35.2	42.2	21	15.1	100.3	
	전남		1.6	0.4	1.8	22.5	133.6	4.4		16	21.1	47.2	67.3
	경북	56	128.2	45.6	75	153.6	52.3	61.3	21.3	131	131.5	253.5	375.6
	경남	137.3	73	36.8	50.7	32	27.6	21.9	3.9	20.2	21.3	310.5	21.8
	제주	85.8	100.1	161.6	38	26.5	117.9	130.2	61.6	61.4	139.8	177.4	199.9
	소계	324.4	455.9	388.7	260	532.4	639.2	285.8	151.6	439.7	634.3	953.3	689.4

<표 2-4> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(남성, 계속)

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
축산	특별·광역시	1.4				1					0.3		
	경기	208.6	201.2	203.6	204.9	211.5	213.6	226.1	430.7	290.4	269	250.6	259.5
	강원	250.4	224.3	221.8	224.3	245.3	241.6	241.3	222.4	201.7	215.6	197.2	230.5
	충북	21.1	21.1	21.1	21.1	21.4	14.1	21.1	21.1	21.1	21.3	21.5	21.1
	충남	15.3	16.7	9.1	12.6	14	4.7	8.8	7.2	7.4	8.8	6.1	6.3
	전북	8	61	34	15.7	7.8	29.1	41	47.5	48.7	42	42.4	39.4
	전남	23	5.6	10.4	10.2	10.4	14.4	13.5	14.4	21.3	26.6	14.4	14.6
	경북	91.6	132.7	133.5	151.7	173	114.7	39.8	48.1	34.8	103.6	131.7	160.4
	경남			3.3	1.5	8.5	9	0.4				6.7	1.3
	제주	119	59.2	54.8	54.8	59.2	67.9	59.2	59.2	59.2	59.2	61.4	53.1
	소계	738.4	721.8	691.6	696.8	752.1	709.1	651.2	850.6	684.6	746.4	732	786.2
화훼	특별·광역시					627	6.2				0.4	0.8	2.7
	경기	21.1	22.9	29.2	113.9	32.1	21	12.4	9.4	25.7	8.3	6.9	20.4
	강원	3.3	1.6	19.7	11.9	9.5			6.8	67	28.7	7	
	충북			7.1	22.8		6.5	73.7	50.6	15.1	0.6	4.8	1.2
	충남	14.1	27.1	83.3	50.1	10.6	4.9	23.2	6.8	2.7	89	65.4	7.5
	전북		80.2	11.9	118.9	55.4	83.7	36.6	23.8	44.9	24.4	18.2	
	전남	12	12	39.5	21.9	17.4	35.7	124.5	119	35.9	17.8	19.7	10.5
	경북	142.6	132.2	524.8	263.1	150.3	107.8	158.7	171.7	149.6	2.6	11.5	0.7
	경남	0.5			0.6	9.6							
	제주					12.4	17.2				1.7		4.8
	소계	193.6	276	715.5	603.2	924.3	283	429.1	388.1	340.9	173.5	134.3	47.8
합계		1509.5	1870.8	2360.1	2335.2	3180.1	2846.7	1969.9	1876.4	2104.1	2637.6	2404.3	1867.2

자료: 농가경제조사 원자료 분석. 통계청. 2017년

<표 2-5> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(여성)

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
채소	특별·광역시	247.8	175	913.8	538.5	459.3	256.1	199.5	253.1	95.7	143.4	275.8	130.6
	경기	54.7	64.8	146.3	80.8	572.8	620.9	131.4	64.9	541.7	591.5	377.4	45.8
	강원	60.7	14	41.4	286.9	516.9	563.4	365	343.5	104.8	200.9	191	182.8
	충북	34.4	49.8	76.8	162.4	214.3	94.1	272.1	400.4	318.1	55.7	84.4	25.3
	충남	148.6	151.5	179.2	336.6	1252.1	1336.8	1379.4	394.2	1283.7	921.4	1122.5	396.6
	전북	27.2	36.5	307.2	291.7	523.2	372.1	71.1	219.5	226.7	394.9	271.1	41
	전남	500.5	450.6	782.4	711.3	674.4	414.3	332.6	500.6	896.5	775.2	667.6	295.8
	경북	187.7	246.5	384.9	221.2	204.4	708	195.9	219.5	655.2	709.6	236.4	79.7
	경남	407.3	416.3	530.7	451.4	700.6	1412.8	625.5	331.5	714.2	1029.9	830.9	481.2
	제주	108.2	106.4	250.5	169.5	604.9	256.4	115.1	294.8	358.5	528.7	112.9	105.2
	소계	1777.1	1711.4	3613.2	3250.3	5722.9	6034.9	3687.6	3022	5195.1	5351.2	4170	1784
과수	특별·광역시						21.9						
	경기	5.7	3.3	21.6	25.8	85.7	375.8	5.4	1.4	101.7	27.6	42.8	
	강원				20.7	33.7	122.2		6.2	15.1			
	충북	3.7	7.5		36.2	514	247.6	6.5	121.5	263.7	173.2	182.2	
	충남			22	26	344.2	521.6	123.3	37.1	314	576.5	54.4	0.2
	전북		13.3		52	159.6	410.7	171.1	317.3	227.6	66.9	150.3	
	전남	1.8	18		23.3	230.3	304		23.5	4.9	29.2	87.6	
	경북		11.3	5.2	135.9	709.5	905.4	325.5	354.4	586.1	248.3	566.8	9.8
	경남	20.8	84.4	1.6	140.4	782.7	171.6	33.6	99.6	129.3	111.7	670.5	
	제주	345.4	205.2	47.9	107.5	76.6	88.3	66.6	67.7	4.5	234.2	620.1	469.1
	소계	377.4	343	98.3	567.8	2936.3	3169.1	732	1028.7	1646.9	1467.6	2374.7	479.1

<표 2-5> 주요 품목별·지역별 월별 고용 노동력(여성, 계속)

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
축산	특별·광역시												
	경기	347.1	332.7	351.4	320.4	335.9	343.7	334.6	343.9	323.4	237.2	233.3	244.2
	강원					21.9							
	충북										0.6		
	충남												0.3
	전북	0.8		0.8			0.7		1.3	0.9	0.9		
	전남	2.9	3	5.6	8.1	8.6	10.6	8.3	9.7	9.7	15.8	11.3	9.8
	경북	90.4	70.3			42.8							
	경남	43.2				8.5	4.2			23.9			
	제주		2.2										
	소계	484.4	408.2	357.8	328.5	417.7	359.2	342.9	354.9	357.9	254.5	244.6	254.3
화훼	특별·광역시	16.9	24.1	212	37.9	175.4	13.6	17.9	11.7	20.7	26.4	35.2	17.1
	경기	65.2	319.5	156.4	128.7	95.7	102.8	91.4	91.6	80.7	105	107.1	96.2
	강원		2	83.5	12.8	44.5	4.3	12.4	16.1	98.6	76.1	4.4	
	충북			8.4	28.9	16.3	17.7	20.1	0.5	10.6	7.9	13.8	1.2
	충남	10.2	4.1	107.8	163.8	81.7	67.1	25.2	13.4	0.8	224.9	201.1	14.7
	전북	13.8	27.5	107.9	101.5	131.4	134.6	45.3	77	46.8	31.1	26.3	6.3
	전남	1.6	63.1	70.1	48	70.4	78.4	132.6	178.6	44.6	1.4	7.7	23.3
	경북	4.7	214.6	578.8	499.6	470.6	103.3	24.6	44	4	10.6	2.3	
	경남		8.3	2.4	3.5	8.5	3	1.2		3.7	0.6	9	1.2
	제주	7.1			40.4			33.3	16.6		7.1		7.1
	소계	119.5	663.2	1327.3	1065.1	1094.5	524.8	404	449.5	310.5	491.1	406.9	167.1
합계		2758.4	3125.8	5396.6	5211.7	10171.4	10088	5166.5	4855.1	7510.4	7564.4	7196.2	2684.5

자료: 농가경제조사 원자료 분석. 통계청. 2017년

1.3. 내국인 고용 경로

○ 내국인 고용 경로는 축산(52.2%)과 작물재배업(54.7%)에 상관없이 지인의 소개가 1순위로 나타났다. 설문조사 결과에 근거하면, 농업에서 내국인 근로자 구인은 비공식적인 사적네트워크에 주로 의존하는 것으로 나타난다.

○ 품종에 따라 2순위는 다르게 나타난다. 축산은 사설인력소개소를 이용하는 응답비율 17.4%가 1순위를 뒤이었고, 작물재배업은 지역 내 또는 지역 외 농작업팀을 통해 구인하는 비율이 30.7%이었다. 3순위는 축산은 지역 내 또는 지역 외 농작업팀을 이용하는 비율이 13.0%이었고, 작물재배업은 사설 인력소개소를 통해 구인하는 비율이 12.7%이었다. 현재 정부 및 지자체가 운영하는 공공인력소개센터를 통해 인력을 고용하는 비율은 축산은 8.7%, 작물재배업은 0.5%로 나타났다.

○ 설문조사 결과에 근거하면, 농업활동에 투입되는 내국인 고용 경로는 지인의 소개와 기존에 지역 내 구축된 고용노동력 공급 시스템에 의존하는 경향이 매우 높았다. 이러한 공급 구조는 인력수요가 일시적으로 집중되는 시기인 농번기에 노동력 공급이 실질적으로 수요를 따라가기에 힘든 구조이다. 왜냐하면 지역 내 또는 주변지역에서 인력을 구하기 때문에 공급시스템이 작동하는 지역범위가 협소하고, 공급되는 인력도 제한적일 수밖에 없다. 또한 지역 내 농번기철이 일반적으로 겹칠 가능성이 높아 인력을 확보하기 위한 수요자 간의 경합 발생 가능성도 높다.

○ 정부 및 지자체가 운영하는 공공 인력소개센터를 통한 인력 모집은 설문문항 응답 전체 농가 중 0.8%의 농가만 이용하였다. 축산농가(8.7%)가 작물재배업 농가(0.5%)에 비해 공공 인력소개센터를 통해 인력을 구하는 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

- 정부 또는 지자체의 공공 노동서비스 정책은 현재 현장에서 확대되고 있지 못하다. 정책 홍보가 원활하게 이루어지지 않아 농가가 이용하지 않는 경우도 있지만, 설문조사 결과에 근거하면, 공공 인력소개센터의 인력 공급의 안정성, 인력의 숙련도 문제 등으로 인력센터 이용을 꺼린다. 또한 이미 지역 내에서 형성된 본인의 사적네트워크와 지역에 존재하고 있는 농작업팀 이용 비율이

높아 상대적으로 공공 인력소개센터 이용률이 낮다. 지역 내의 비공식적인 인력 공급 경로 체계를 어떻게 공식화해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

<표 2-6> 설문 응답 농가의 외국인 근로자 고용 경로(1순위)

단위: %

구분	지인의 소개	사설 인력소개소를 통해	지역 내 또는 지역의 농작업팀을 통해	정부 및 지자체 운영 인력 소개센터를 통해	기타
축산 (n=23)	52.2	17.4	13.0	8.7	8.7
작물재배업 (n=629)	54.7	12.7	30.7	0.5	1.5
전체 (n=652)	56.6	13.3	31.2	0.8	1.7

자료: 설문조사 결과

1.4. 내국인 근로자 임금과 고용기간

○ 내국인 근로자의 임금과 고용 기간은 축산 농가와 작물재배업 농가를 구분하여 조사하였다. 축산부문에서 내국인을 고용하고 있는 농가의 69.4%가 상용근로자를 고용하고 있었다. 평균적으로 14개월을 고용하는 것으로 나타났다.

○ 축산 농가의 품목별 내국인 고용 기간의 차이는 크게 나타나지 않았다. 상대적으로 한우/젖소 품목에서의 내국인 근로자 고용 기간이 16.08개월로 가장 길었고, 그 다음으로 양계 농가에서 15.50개월로 나타났다.

<표 2-7> 설문 응답 축산 농가의 내국인 근로자 고용 기간

단위: %, 월

구분	1개월	2개월	3개월	4~12개월	12개월 이상	평균
전체(n=23)	17.4	8.7	4.3	47.8	21.6	14.35
한우/젖소(n=12)	25.0	0.0	8.3	41.7	24.9	16.08
양돈(n=7)	14.3	14.3	0.0	57.1	14.3	10.71
양계(n=4)	0.0	25.0	0.0	50.0	25.0	15.50

자료: 설문조사 결과

○ 축산 농가에 고용된 내국인 근로자 급여는 월평균 225.65만원이었다. 축종을 구분하면, 양계와 양돈 농가에 고용된 내국인 근로자 급여가 상대적으로 높았다. 한우와 젖소 농가의 내국인 근로자 임금은 200만원 이상 300만원 미만인 구간에서 비율이 가장 높았지만, 양돈은 300만원 이상 400만원 미만 구간에서 비율이 가장 높게 나타났다.

<표 2-8> 설문 응답 축산 농가의 내국인 근로자 급여

단위: %, 월

구분	100만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만 원 이상	평균
전체(n=23)	30.4	39.1	21.7	8.7	225.65
한우/젖소(n=12)	33.3	58.3	0.0	8.3	196.67
양돈(n=7)	14.3	28.6	57.1	0.0	255.71
양계(n=4)	50.0	0.0	25.0	25.0	260.00

자료: 설문조사 결과

○ 작물재배업 농가는 일용근로자, 임시근로자, 상용근로자를 구분하여 조사하였다. 작물재배업 농가의 인력 고용 중 일용근로자 고용 규모와 기간, 임금은 다음과 같다.

- 가을철에 평균 6.68명으로 가장 많이 고용하였다. 그 다음으로는 여름에 평균 5.86명, 봄에 평균 5.43명, 겨울에 4.48명 순서로 나타났다.
- 고용기간은 겨울에 상대적으로 적은 수를 고용하였지만, 고용 일수는 가장 긴 것으로 나타났다. 농가 당 평균 10.01일에 고용노동력을 활용하였다. 그 다음으로는 봄철로 평균 8.58일, 여름철에는 8.79일, 가을철에 7.99일 순서로 나타났다.
- 가을철에는 고용 규모가 가장 크지만, 고용일수가 상대적으로 짧다는 의미는 집중적인 시기에 많은 일용직 인력을 투입한다는 것을 의미한다. 이와 반대로 겨울철에는 고용 규모가 작지만, 고용일수가 상대적으로 길다는 의미는 적은 일용직 인력으로 다소 긴 기간 동안 고용한다는 것을 의미한다.
- 임금은 대부분 일당으로 지급하고 있으나 시기별로 평균 일당은 비슷하였다. 남녀 구분 없이 1인당 대략 7만 1천원~7만 9천원이었다. 계절별로는 겨울철 일당이 가장 낮고, 가을 수확철 일당이 가장 높게 나타났다.

○ 농가에서 임시근로자 고용과 임금은 다음과 같다.

- 임시근로자 수는 가을철에 평균 9.50명으로 가장 많이 고용하고, 평균 고용일수는 51.25일로 가장 높게 나타난다. 그 다음으로는 봄철로 농가 당 평균 5.61명을 고용하고, 고용일수는 51.17일이었다. 여름철에는 평균 5.05명을, 겨울철에는 평균 4.25명을 고용하고, 고용일수는 각각 47.65일과 50.71일이었다.
- 임금은 계절별 차이가 존재하였다. 겨울철에는 평균 138.57만원으로 가장 낮았고, 가장 높은 시기는 가을철로 평균 183.75만원을 지급하였다. 봄과 여름철에는 160만원대로 비슷하게 나타났다.

- 설문조사 대상 농가에서는 수확기인 가을철에 가장 많은 임시근로자를 고용하고, 평균 고용일수도 가장 높았다. 또한 가장 높은 임금을 지급하는 것으로 나타났다. 겨울철에는 평균 고용인원수는 감소하고 평균 임금도 가장 낮았다.

○ 설문조사 대상 농가에서 고용한 상용근로자 고용인원, 고용일수 및 임금은 다음과 같다.

- 상용근로자 고용인원과 고용일수는 임시근로자 고용인원과 고용일수 경향과 비슷하였다. 수확기인 가을철에 평균 고용인원수가 5.13명으로 가장 많았고, 겨울철에 고용인원수가 평균 2.76명으로 가장 낮았다. 봄과 여름철에는 각각 3.67명, 3.70명으로 비슷하게 나타났다.
- 상용근로자 월평균임금은 봄철에 163.52만원으로 가장 높았고, 여름철 162.40만원, 가을철 159.88만원, 겨울철 157.65만원이었다.

○ 고용인원수와 고용일수 임금을 종합하면, 농한기로 여겨지는 겨울철에는 모든 근로자 고용이 감소하였다. 그러나 고용일수는 일용근로자는 10.01일로 많았으나, 임시 및 상용근로자 고용일수는 다른 계절보다는 적었다. 이는 겨울철에는 단기간 적은수의 인력을 활용한다는 것과 장기간 일거리가 충분하지 않다는 것을 의미한다. 따라서 임금은 일용직을 제외하고 겨울철에 가장 낮은 것으로 조사되었다.

○ 설문조사대상 농가를 기준으로 인력이 가장 많이 필요했던 시기는 가을철로 일용직을 제외하고 고용일수가 가장 많고, 임금도 가장 높게 나타났다. 이는 많은 수의 노동력이 일정한 시기에 집중적으로 투입되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 임금이 다른 계절에 비해 높게 형성되었다는 것은 다른 계절에 비해 가을철에 인력 구하기가 어렵거나(초과수요가 존재하는 경우이다), 노동시간 또는 강도가 다른 계절에 비해 높은 경우를 의미한다. 물론 두 경우 모두를 의미할 수도 있다.

<표 2-9> 설문 응답 작물재배업 농가의 내국인 평균 고용 일수 및 급여

구분			봄(n=430)	여름(n=354)	가을(n=332)	겨울(n=184)
내국인	1개월 미만	고용 인원(명)	5.43	5.86	6.68	4.48
		고용 일수(일)	8.58	8.79	7.99	10.01
		일당(만원/일)	7.77	7.75	7.91	7.17
	1-3개월 미만	고용 인원(명)	5.61	5.05	9.50	4.25
		고용 일수(일)	51.17	47.65	51.25	50.71
		월급(만	160.56	166.50	183.75	138.57

		원/월)				
	3개월 이상	고용 인원(명)	3.67	3.70	5.13	2.76
		고용 일수(일)	90.00	90.00	90.00	90.00
		월급(만 원/월)	163.52	162.40	159.88	157.65

자료: 설문조사 결과

2. 농업부문 외국인 근로자 고용 실태

2.1. 농업부문 외국인 근로자 공급

○ 농업부문 외국인 근로자는 2004년 고용허가제를 통해 입국이 시작된 이래, 그 수는 급증하고 있다. 2015년 10월 이후부터는 고용허가제와 더불어 계절근로자제를 통해서도 농업부문에 외국인 근로자가 입국하고 있다. 고용허가제와 계절근로자제가 목표하는 정책 대상자는 각각 상용근로자(1년 이상 근무), 임시근로자(최소 68일 근무~최대 90일 근무)이다. 현재의 농업부문 외국인 근로자 고용 시스템에서는 일용근로자 고용은 가능하지 않다.

○ 고용허가제와 계절근로자제의 외국인 근로자 도입규모는 관계부처 협의를 통해 그 규모를 결정한다. 도입규모는 농업부문의 인력부족과 내국인 수급가능성 여부 등을 고려하지만, 정책 이해당사자들의 요구를 동시에 조정·반영하므로 인력수급 상황에 따라 전적으로 결정되지 않는다. 즉, 외국인 근로자 공급은 협의회를 통해 쿼터를 두고 제한적으로 결정되므로 시장의 수요공급 법칙에 따라 탄력적으로 결정되지 않는다.

○ 고용허가제와 계절근로자제에서 결정된 각 년도 외국인 근로자 도입규모와 연도별 외국인 근로자 수는 <표 2-10> <표2-11>, <표2-12>와 같다[15]. 두 제도를 통해 입국한 농업부문 외국인 근로자 수는 급증하고 있음을 알 수 있다. 이는 농업부문에서 부족한 인력을 내국인으로 충족하기가 점점 어려워지고 있음을 시사한다.[16]

15 계절근로자제는 최대 90일 근무 후, 본국으로 출국한다.

16 고용허가제는 내국인 구인기간을 14일을 두고 있다. 외국인 근로자를 고용 신청을 하려면 내국인 구인광고를 14일간 했으나 구인하지 못했음을 증명해야 한다. 계절근로자제도 내국인 구인기간을 14일

- 고용허가제를 통해 결정된 외국인 근로자 도입규모는 2004년 43명에서 2016년 7,080명으로 급증하였다. 고용허가제는 한번 입국하면 국내에서 최장 4년 10개월을 체류할 수 있다. 고용허가제 농업부문 체류 외국인 근로자 수는 2016년 기준으로 27,984명이다.
- 계절근로자제의 외국인 근로자 수는 2015년 1개 지자체 19명에서 2018년 9월, 35개 지자체의 2,173명으로 급증하였다. 계절근로자제는 최대 90일을 근무하고 출국하기 때문에 체류 외국인 근로자 수와 해당하는 시기의 입국 외국인 근로자 수는 동일하다.

<표 2-10> 고용허가제 농업부문 외국인 근로자(E-9) 도입 규모

단위: 명, %

업종별	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계	3,167	31,658	28,973	34,788	76,505	62,693	38,481	49,130	53,638	58,511	51,556	51,019	57,950
농축산업	43	419	699	2,333	4,515	2,332	3,079	4,557	4,931	5,641	6,047	5,949	7,080
비중	1.4	1.3	2.4	6.7	5.9	3.7	8.0	9.3	9.2	9.6	11.7	11.7	12..2

자료: 고용노동부. 연도별. 「고용허가제고용동향」
출처: 엄진영 외. 2017

<표 2-11> 고용허가제 농업부문 외국인 근로자(E-9) 체류 현황

단위: 명, %

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
합계(A)	33	308	892	6,504	6,778	7,896	9,849	13,487	16,484	23,687	25,428	27,984
남성	32	276	736	-	4,982	5,753	7,107	9,550	11,507	16,335	17,261	18,676
여성(B)	1	32	156	-	1,796	2,143	2,742	3,937	4,977	7,352	8,167	9,308
여성비율(B/A, %)	0.3	1.0.4	17.5	-	26.5	27.1	27.8	29.2	30.2	31.0	32.1	33.3

자료: 법무부. 연도별. 출입국 외국인 정책 통계월보
출처: 엄진영 외. 2017

<표 2-12> 계절근로자제 농업부문 외국인 근로자(C-4) 도입 규모

단위: 개(곳), 명

	2015	2016	2017	2018. 9월 기준

로 두고 있다.

신청 지자체 수	1	6	21	35
계절근로자 도입 규모	19	200	1,086	2,173

자료: 법무부 내부자료

2.2. 농업부문 외국인 근로자 수요

○ 농업부문 인력부족으로 인한 외국인 근로자에 대한 수요는 고용허가제와 계절근로자제에서 결정된 도입 규모를 상회한다.

- 구체적으로 고용허가제의 신청 건수는 2016년 기준 13,827건이었다. 각 농가에 신규인원으로 최소 1인부터 최대 4인 이하로 배정될 수 있다는 것을 감안하면, 고용허가제를 통한 상용 외국인 근로자가 농업부문에 최소 13,827명이 필요하다는 것을 의미한다.
- 계절근로자제를 실시하고 있는 지자체 내의 농가에서 2018년 9월 기준으로 3,484명의 임시 외국인 근로자를 신청하였다. 2016년 6월 수치를 기준으로 계산하면, 농업부문 임시근로자의 최소 13.6%에 해당하는[17] 근로자를 외부에서 유입하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.
- 특히 계절근로자제에서 상반기에 인력 수요가 높게 나타났다. 시설채소를 제외한 대부분 작목의 파종·정식기가 4~6월에 집중된 것을 고려하면, 농가가 파종·정식에 필요한 내국 인력을 적기에 구하기 어렵다는 것을 의미한다.

<표 2-13> 농업부문 업종별 연도별 고용허가 신청건수

단위: 건

업종별	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
작물재배업	63	246	471	1,690	2,925	3,207	4,676	5,325	7,218	6,673	7,168	6,846	9,941
축산업	24	91	598	1,566	1,819	1,570	1,810	1,783	2,584	2,325	2,459	2,762	3,765
농업관련 서비스업	1	3	16	39	28	33	55	66	85	74	79	105	117

17 계절근로자제는 2017년 전국 지자체로 확대되었으나, 모든 지자체에서 신청의향을 밝힌 것은 아니다. 신청하지 않은 지자체의 임시 외국인 근로자에 대한 잠재 수요가 포함되지 않은 값이므로, 이를 모두 합산할 경우, 실제로 필요 인력에 대한 수요는 이보다 클 수 있다.

자료: 고용노동부. 고용허가제 원자료
출처: 엄진영 외. 2017
주: 신규, 사업장 변경신청, 성실재입국 포함 / 재발급 구인신청, 특례외국인신청 제외

<표 2-14> 계절근로자제 지자체별 농업부문 외국인 근로자(C-4) 신청 인원 수

단위: 명

	2017년	2018년 상반기	2018년 하반기
강원도	232	1,700	378
경기도	3	36	14
세종시	0	0	8
충청북도	151	605	103
충청남도	0	48	36
경상북도	83	166	276
경상남도	19	0	0
전라남도	11	49	7
제주도	130	58	0
총합	629	2,662	822

자료: 법무부 내부자료

○ 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자 고용을 가장 많이 하고 있는 품목은 시설작물과 돼지 품목이었다. 계절근로자제를 통해 입국한 외국인은 노지채소, 과수 품목에서 대부분 고용되었다.

○ 이를 구체적으로 살펴보면 작물재배업과 축산업에서 외국인 근로자 고용은 시설원예품목과 오리 축종을 제외하고, 2010년 대비 2015년에 모두 상승하였다. 특히 작물재배업 중 노지작물에서 외국인 근로자 고용은 큰 폭으로 상승하였다. 동기간 해당 작물의 논, 밭, 시설 평균 면적 규모가 대부분 감소했음에도 농가의 외국인 근로자 고용은 증가하였다.

○ 2010년과 2015년 농림어업총조사 자료 조사 시점을 고려하면, 계절근로자제가 시행되기 전 시점이다. 따라서 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자임을 전제하면 농번기와 농한기가 명확하게 나타나는 노지작물에서 외국인 근로자 고용이 가능하려면 연중 고용이 가능하도록 작물의 순환재배를 하거나 규모화를 한 경우이다(엄진영 외, 2017).

<표 2-15> 작물재배업 품목별 외국인 근로자 고용과 논, 밭, 시설면적 변화

단위: 명, ha

		채소 산나물 (노지)	채소 산나물 (시설)	과수 (노지, 시설)	특용 약용 (시설)	특용 약용 (노지)	원예 (시설)	원예 (노지)	기타 작물 (노지)	기타 작물 (시설)	전체
임시 고용	2010	632	1,172	360	79	376	140	70	-	-	2,829
	2015	1,982	2,667	1,672	138	825	103	81	133	137	7,738
	변화율	2.14	1.28	3.64	0.75	1.19	-0.26	0.16	-	-	1.74
상용 고용	2010	750	3,137	285	893	580	574	69	3	27	6,318
	2015	2,658	6,132	508	1,148	994	469	176	133	345	12,563
	변화율	2.54	0.95	0.78	0.29	0.71	-0.18	1.55	43.33	11.78	0.99
논	2010	1.25	0.56	0.54	0.26	0.75	0.25	0.3	1.32	1.32	6.55
	2015	0.7	0.63	0.39	0.21	0.88	0.31	0.08	1.02	0.23	4.45
	변화율	-0.44	0.13	-0.27	-0.19	0.19	0.23	-0.75	-0.23	-0.83	-0.32
밭	2010	5.32	1.71	3.87	1.62	7.25	1.2	6.75	1.42	1.96	31.10
	2015	5.28	1.42	3.33	1	7.62	1.12	4.44	4.75	1.64	30.58
	변화율	-0.01	-0.17	-0.14	-0.38	0.05	-0.07	-0.34	2.34	-0.17	-0.02
시설	2010	0.47	1.51	0.3	1.23	0.07	0.9	0.42	0	2.26	7.17
	2015	0.29	1.25	0.36	0.77	0.2	0.84	0.42	0.26	1.59	6.00
	변화율	-0.38	-0.17	0.22	-0.37	1.8	-0.06	0	-	-0.3	-0.16

자료: 통계청(각 연도). 농림어업총조사.
출처: 엄진영 외. 2017

<표 2-16> 축산업 품목별 외국인 근로자 고용과 논, 밭, 시설면적 변화

단위: 명, ha

		한육우	젖소암컷	돼지	육계	산란계	오리	기타가축	전체
임시 고용	2010	91	23	232	79	126	51	-	602
	2015	177	45	182	32	89	8	17	550
	변화율	0.95	0.96	-0.22	-0.59	-0.29	-0.84	-	-0.09
상용 고용	2010	416	299	1811	110	677	236	-	3,549
	2015	992	613	2550	147	854	61	62	5,279
	변화율	1.38	1.05	0.41	0.34	0.26	-0.74	-	0.49
논	2010	1.11	0.83	0.33	0.28	0.19	0.26	-	3
	2015	1	1.02	0.43	0.28	0.16	0.47	0.23	3.59
	변화율	-0.1	0.22	0.3	0.01	-0.15	0.84	-	0.19
밭	2010	1.65	2.58	0.55	0.27	0.41	0.4	-	5.86
	2015	2.2	2.41	0.52	0.29	0.31	0.37	0.99	7.11
	변화율	0.33	-0.07	-0.04	0.11	-0.24	-0.06	-	0.21
시설	2010	0.06	0.002	0.01	0.05	0.0037	0.03	-	0.16
	2015	0.08	0.01	0.02	0.03	0.0039	0.07	0.01	0.23
	변화율	0.39	1.69	2.76	-0.36	0.08	1.07	-	0.45

자료: 통계청(각 연도). 농림어업총조사.
출처: 엄진영 외. 2017

○ 외국인 임시근로자 고용은 과수, 노지 채소, 노지 특용·약용 품목에서 급증하였다. 자료의 조사시점을 고려하면, 고용허가제 내의 H-2(방문취업 동포)비자를 통

해 입국한 외국인 근로자이거나 취업비자가 아닌 타비자로 입국한 뒤 불법체류자로 일하고 있는 외국인 근로자일 가능성이 높다.

○ 이러한 현상은 현재의 농업부문 외국인 근로자 정책이 고용노동력 수요 형태를 적절하게 반영하지 못하였기 때문이다. 연중 생산이 가능한 품목을 제외한 농작물은 기후 영향을 직접적으로 받기 때문에 농번기와 농한기가 명확하게 구분된다. 다른 산업부문과 달리 농업은 작물의 생장주기에 따라 적절한 노동력 투입이 매우 중요하다. 일반적으로 4월~6월, 9월~11월에 가장 많은 노동력이 투입되고, 고용노동력 투입도 이 시기에 가장 많이 발생한다. 특히 임시·일용근로자에 대한 수요가 가장 크게 나타나지만, 현재 외국인 근로자 정책은 원칙적으로 일용근로자에 대한 초과수요를 대응하고 있지 못하다.

2.4. 외국인 근로자 고용 경로

○ 현재의 합법적인 외국인 근로자 고용 경로는 고용허가제, 계절근로자제를 통한 상용근로자, 임시근로자로서의 고용이다. 하지만 현재의 고용 경로 체계 속에서도 외국인 근로자에 대한 초과수요가 여전히 존재하고 있어, 외국인 근로자 공급 경로가 어떠한지 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

○ 외국인 근로자 공급 경로는 원칙적으로 현 정책 내에서 두 경로를 이용한다. 고용허가제는 고용센터를 통해, 계절근로자제는 해당 지자체의 군청을 통해 필요한 서류 등을 준비하고 신청서를 제출한 후, 선정이 되면 외국인 근로자를 고용하게 된다.

○ 그러나 설문조사 결과 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가 중 고용센터를 이용하는 비중은 22.2%, 계절근로자제는 0.6%에 그쳤다<표 2-17>. 반면 사설 인력소개소나 지인 소개를 매개로 외국인 인력을 확보하는 비중은 58.8%에 이르렀다.

<표 2-17> 설문 응답 농가의 외국인 근로자 고용 경로(1순위)

단위: %

구분	고용센터에서 신청	사설 인력소개소	지인의 소개	지역 내 또는 타 지역의 농작업팀	외국인 근로자 모임	다문화가정 이주민을 통해	외국인 계절근로자제 신청	기타
축산 (n=30)	60.0	16.7	13.3	3.3	3.3	0.0	0.0	3.3
작물재배업 (n=290)	18.3	41.0	20.7	7.9	5.2	6.2	0.7	0.0
전체 (n=320)	22.2	38.8	20.0	7.5	5.0	5.6	0.6	0.3

자료: 설문조사 결과

○ 이러한 현상은 특히 작물재배업 농가에서 두드러진다. 고용센터나 계절근로자제 등을 제외한 '비공식' 경로를 활용해 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가 비중이 높다는 점은 현장에서 불법 체류자를 고용하는 사례가 빈번하다는 사실과도 맞닿아 있다. 이 원인 중 하나는, 특정 시기에 작물재배업 농가의 인력 수요가 크게 늘어나지만 내국인 근로자를 구하기 어려울 뿐만 아니라 현행 외국인 근로자 제도 틀 안에서 필요한 노동력을 충분히 구하기 어려워 초과 수요가 생길 수밖에 없는 문제에서 찾을 수 있다.

2.5. 외국인 근로자의 근무 환경

2.5.1. 임금과 고용기간

○ 농업 생산에 투입된 외국인 근로자 수는 2016년 기준으로 전체 고용노동력의 36.4%이었다. 외국인 근로자가 처음 도입 되었던 2003년 기준으로 비교하면, 그 수는 급증해 오고 있다. 외국인 근로자 투입이 앞으로도 농업 생산에 일정부분 필요하다면, 외국인 근로자가 지속적으로 공급될 수 있는 여건 마련이 필요하다. 이를 위해서는 외국인 근로자가 현재 어떤 환경에서 노동력을 공급하고 있는지 분석하는 것이 필요하다.

○ 축산 농가에 고용된 외국인 근로자의 고용 기간과 월 평균 임금은 <표 2-18>과 같다.

- 축산 농가 중 외국인 노동력을 12개월 이하로 고용한 비중은 76.7%였다. 양돈 농가는 평균적으로 19개월을 고용했고, 다른 축종의 고용 기간은 1년 미만이었

다. 다만, 응답 시점 기준이기 때문에 실제 1년 이상 장기 고용 비중을 과소 추정했을 수 있다.

- 한우/젖소와 양계 농가 중 절반 이상이 월 200만 원 미만을 지급하였다. 반면 양돈 농가 중 절반 이상이 200만 원대 월급을 지급하였다. 월 평균 급여도 양돈 농가가 유의하게 많았다. 작업 난이도 등이 반영된 결과라고 추론할 수 있다.

<표 2-18> 설문 응답 축산 농가의 외국인 근로자 고용 기간

단위: %

구분	1개월	2개월	3개월	4~6개월	7~12개월	12개월 이상	평균
전체	13.3	3.3	6.7	20.0	33.3	23.3	13.2
한우/젖소	44.4	0.0	0.0	33.3	22.2	0	4.2
양돈	0.0	5.9	5.9	11.8	35.3	41.2	19.1
양계	0.0	0.0	25.0	25.0	50.0	0	8.0

자료: 설문조사 결과

<표 2-19> 설문 응답 축산 농가의 외국인 근로자 급여

단위: %

구분	100만~200만 원 미만	200만~300만 원 미만	300만~400만 원 미만	400만 원 이상	평균
전체	53.3	36.7	6.7	3.3	199.8
한우/젖소	77.8	11.1	11.1	0.0	174.4
양돈	35.3	52.9	5.9	5.9	221.5
양계	75.0	25.0	0.0	0.0	164.5

자료: 설문조사 결과

○ 작물재배업 농가에서 고용하는 외국인 근로자의 월 평균 고용 일수와 임금 수준은 <표 2-20>과 같다.

- 일용 근로자는 계절에 관계없이 월 8~9일 정도 일했다. 일당은 가을철에 8.3만 원으로 가장 높았고, 여름철에 7.6만원으로 낮았다. 그러나 전체적으로 임금 차이는 두드러지게 나타나지 않았다. 고용 규모는 가을철에 7.72명으로 가장 많이 고용하였고, 겨울철에 3.84명으로 가장 적은 수를 고용하였다. 임금은 일당으로 평균적으로 약 8만원을 지급하였다. 가을철 일당이 8.3만원으로 가장 높았다.
- 참고로 현재의 농업부문 외국인력 정책 내에서는 외국인이 일용 근로자로 고용될 수 없다. 그러나 농촌의 만연한 일손부족 문제 등으로 불법체류 외국인 근로자 고용이 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 실태조사는 수확기에 일용인력부족 문제에 농가가 더욱 직면해 있을 가능성을 역으로 제시

하고 있다.

- 농가의 임시근로자 평균 고용 인원은 봄철에 6.25명으로 가장 높았고, 그 다음으로 가을철 4.62명으로 조사되었다. 봄철의 파종·정식기 때와 수확기 때 많이 고용되고 있다. 고용일수는 계절별로 큰 차이가 나타나지 않았다. 대략 3개월 기간 동안 평균 51일 고용하는 것으로 조사되었다. 임금은 월평균 152만원에서 180만원으로 조사되었다. 겨울철과 여름철 월평균 임금이 가장 높게 나타났고, 봄과 가을철의 월평균 임금은 비슷하였다.
- 상용 근로자 고용 규모는 평균적으로 3~4명으로 조사되었다. 가장 많이 고용되고 있는 시기는 가을철로 평균 4.1명이 고용되었다. 고용명수가 가장 적을 때는 겨울철로 2.98명이 고용되었다.

○ 외국인 근로자 고용은 종사상 지위에 상관없이 봄과 가을에 가장 많았다. 겨울에 고용인원 규모가 가장 작았고, 일용직을 제외하고 근무일수가 가장 낮았다. 그러나 임시 및 상용 외국인 근로자의 임금은 계절별로 큰 차이가 없었고, 오히려 겨울철에 높게 나타났다.

○ 앞서 내국인 근로자 고용 인원과 고용 일수를 감안하면, 파종·정식기인 봄과 수확기인 가을철에는 내국인 근로자 고용보다 외국인 근로자 고용이 평균적으로 높았다. 겨울철에는 외국인 근로자와 내국인 근로자 고용 수는 모두 감소하였다. 그러나 일용직의 경우 내·외국인 근로자의 고용일수는 증가하였다.

○ 임금은 내국인과 비교할 때, 일용직에서 내·외국인 임금 차이는 크게 나타나지 않았다. 또한 상용직에서도 내·외국인 임금의 차이는 약 2만원에서 7만원 차이로 크게 나타나진 않았다. 그러나 임시직에서 내·외국인 임금 차이는 계절별로 차이가 크게 나타났다. 특히 겨울철에는 외국인 근로자 임금이 내국인보다 40만 원 정도 높았다. 봄과 가을에는 내국인 월급이 높았다. 특히 가을철에 내국인 임시근로자 임금은 외국인에 비해 약 50만원 높게 지급되었다.

<표 2-20> 설문 응답 작물재배업 농가의 외국인 평균 고용 일수 및 급여

구분			봄	여름	가을	겨울
외국	1개월 미만	고용 인원(명)	6.39	5.47	7.72	3.84
		고용 일수(일)	8.1	7.4	7.9	8.7
		일당(만 원/일)	7.9	7.6	8.3	7.9
	1-3개월 미만	고용 인원(명)	6.25	4.08	4.62	2.88
		고용 일수(일)	56.9	51.0	51.2	50.0

		월급(만 원/월)	151.6	173.7	153.7	179.8
	3개월 이상	고용 인원(명)	3.32	3.68	4.10	2.98
		고용 일수(일)	90.0	90.0	90.0	90.0
		월급(만 원/월)	156.8	158.9	156.0	155.8

자료: 설문조사 결과

2.5.2. 주거 시설 및 식사

○ 농업 관련 사업장은 지역적으로 산재하고 농촌 지역 내에서의 이동이 용이하지 않기 때문에 외국인 근로자가 숙박을 개인적으로 구하기가 어렵다. 따라서 농가가 숙박을 마련하여 제공하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 경우에 고용허가제와 계절근로자제 내의 지침 상에는 외국인 근로자 또는 농가 부담으로 해야 한다는 명시적 조항이 없다. 명시적 조항이 없어 과거에 일부 농가의 과도한 숙박비 공제와 임금에서의 차감 등의 문제가 발생하여, 농가와 외국인 근로자 간, 숙박비 공제 합의서를 작성하도록 하고 있다. 숙박비 공제 합의서에는 숙박비 공제율을 내부적으로 월 정액임금의 8~20%로 권고하고 있다. 계절근로자는 내부적 공제율 지침은 정해져 있지 않고 농가의 자율로 맡겨두고 있지만, 다수의 농가는 현재 숙박과 식비를 무상으로 제공하고 있다.

○ 계절근로자제는 2017년 본 사업이 되면서 농가 선정 단계에서 주거 필수 구비시설 및 물품[18]을 정하고 있고, 비닐하우스, 컨테이너, 창고 개조 숙소는 불허하고 있다(엄진영 외, 2017). 고용허가제도 2018년부터는 숙소시설 기준에 따라 농가 선정 시 점수에서 가점, 감점을 하고 있고, 비닐하우스를 숙소로 사용하는 사업장은 신규 인력 배정을 중단하는 것으로 변경되었다. 또한 불법적인 숙식비 공제 또는 외국인 근로자의 사전 공제 동의서 없는 공제는 사업장을 즉각적으로 변경할 수 있도록 허용하였다. 이전에 비해 주거환경에 있어서는 상당한 개선을 이루었다고 평가할 수 있다.

○ 도시지역의 경우, 사업장과 식당 간의 거리가 상대적으로 멀지 않아 식사를 외국인 근로자가 해결할 수 있는 환경을 갖추고 있다. 하지만, 농촌지역의 농작업장 주위에는 식당이 없는 경우가 많고, 식당까지의 이동거리가 멀어 식당을 이용하기에는 한계가 있어 농가가 내국인, 외국인 차별 없이 점심식사를 제공하는 경우가 많다.

18 법무부 내부자료에 따르면 필수 구비시설 및 물품은 냉난방 설비, 안쪽 잠금장치 마련된 화장실, 온수가 나오는 샤워시설, 취사도구 및 침구류, 소화기 및 화재감지기이다.

○ 그러나 외국인을 고용하는 농가는 점심뿐만 아니라 아침/저녁까지 제공하거나, 아침/저녁에 필요한 식재료 제공하기도 한다. 아침/저녁까지 제공하는 농가는 이를 비용으로 인식하기도 해서 이에 해당하는 금액을 합의 없이 임금에서 차감하는 사례가 과거에 발생하였다. 이러한 현상을 개선하고자 고용허가제에서는 식비도 숙박비처럼 공제율을 권고하고 있다. 고용허가제에서 식비를 공제할 경우, 숙박비 공제에 더하여 월 정액임금의 13~20%를 권고하고 있다.

○ 숙박시설과 점심을 제외한 식비를 차감하지 않을 경우, 고용주 입장에서는 내국인 고용과 비교하여 비용을 추가적으로 지급하고 있다고 인식하는 경우가 많다. 더불어 2018년, 2019년 최저임금의 큰 폭 상승은 고용주 입장에서 노임 비용 지급액 체감 증가율을 더욱 높여 숙박시설과 식비 차감을 당연히 해야 한다는 입장이 많다.

○ 하지만 피고용인인 외국인 근로자 입장에서는 아무리 자국어로 된 사전공제 동의서라 하더라도, 숙박 시설의 상태와 농작업장의 주변 여건들에 대한 충분한 정보 없이 동의서를 작성하는 것은 선택의 제한을 받는다고 생각할 수 있다. 게다가 일부 열악한 숙소를 제공하고 최대 월 정액임금의 8~20%를 차감하는 것에 대한 적절성에 이의를 제기할 수 있는 여지가 있다.

○ 계절근로자제를 활용하고 있는 농가 대부분은 숙박비를 공제하고 있지 않지만, 최저임금이 지속적으로 상승할 경우 차감은 불가피하다는 입장이다. 현재 숙박비를 공제하고 있는 일부 농가의 경우에도 고용허가제와 달리 월 정액임금 대비 차감율이 내부적으로 정해져 있지 않아 농가별로 정하고 있다. 차후에 논란의 여지가 발생할 수 있는 부분이다.

2.5.2. 보험

○ 보험은 근로자의 안전 및 생명과 연관된다. 노동조건에 있어 근로자에게 중요한 항목이다.

○ 고용허가제에서 외국인을 고용할 경우, 피고용인에 대한 출국만기보험, 보증보험,

귀국비용보험, 상해보험, 4대 보험(건강보험, 산재보험, 고용보험, 국민연금)을 가입하도록 하고 있다. 4대 보험 중 산재보험, 고용보험, 국민연금은 예외가 있다. 산재보험과 고용보험은 법인이 아닌 농업사업자가 상시근로자 5인 미만을 고용할 때 예외이다. 국민연금은 국가에 따라 적용여부가 다르다.

○ 고용허가제에서 가입하도록 하고 있는 보험은 가입자 주체에 따라 재분류할 수 있다. 출국 만기보험, 보증보험, 산재보험은 고용주가 가입하도록 되어 있고, 귀국비용 보험, 상해보험은 외국인 근로자가 가입한다. 건강보험, 고용보험, 국민연금은 고용주와 외국인 근로자가 함께 가입한다.

○ 보험료는 보험에 따라 상이하다. 월 급여 또는 연 임금 총액에 따라 보험료를 정하거나, 근로자 1인당 또는 나라에 따라 그 보험료를 정하고 있다(표 2-21 참고).

<표 2-21> 외국인 근로자 고용 관련 보험

		가입자	가입목적	보험료	의무가입여부 (농업부문예외인정여부)
출국 만기보험		사용자	외국인 노동자의 퇴직금확보	월 급여의 8.3%	근로계약 효력 발생일로부터 15일 이내 의무가입
보증보험		사용자	임금체불에 대비	1인당 연 1만 5천 원	근로계약 효력 발생일로부터 15일 이내 의무가입
귀국비용 보험		외국인 노동자	귀국경비 확보	국별 40~60만 원	근로계약 효력 발생일로부터 80일 이내 의무가입
상해보험		외국인 노동자	업무상 재해 외의 상해 또는 질병대비		근로계약 효력 발생일로부터 15일 이내 의무가입
4 대 보 험	건강 보험	사용자 노동자	질병 및 상해 대비	월 급여의 6.0% (장기요양보험료 포함)	의무가입여부
	산재 보험	사용자	업무상 재해대비	연임금총액X2.6%	법인이 아닌 농업사업자로서 상시 5인 미만 노동자 고용 시 제외
	고용 보험	사용자 노동자	실업대비	노동자: 임금액x0.45% 사용자: 임금액x 0.7~1.36%	
	국민 연금	사용자 노동자	노후생활안정	표준월소득의 4.5%	국가에 따라 적용여부 결정 만기 귀국 시 납입금 환불

자료: 박민선(2012: 342). “농업부문 외국인 고용실태와 개선방안”

○ 현재의 체계에서 산재보험은 상시근로자 5인 미만 고용 사업장은 예외로 두고 있어, 산업재해를 당할 경우 보험가입이 되어 있지 않은 사업장의 근로자는 보험 혜택을 받을 수 없다. 외국인 고용조사에 따르면 2016년 기준으로 농업부문에서 상시근로자가 1인~4인의 사업장에 종사하고 있는 외국인 근로자는 7,283명이었다. 이들은 원칙적으로 산재보험 혜택의 사각지대에 놓일 수밖에 없다.

○ 계절근로자제는 2017년부터 산재보험을 고용주가 의무적으로 가입하도록 하고 있다. 작업장에서 재해가 발생할 경우 보험 혜택을 받는다. 그러나 일상생활에서 질병이 발생하거나 병원 이용이 필요한 경우에는 건강보험 가입이 되어 있지 않아 보험 이용이 어렵다.

3. 농업부문 노동력 고용의 문제

3.1. 농업 노동력 고용 전반의 문제

3.1.1. 고용노동력 공급 부족

○ 농촌인구 감소 및 농촌의 고령화 문제는 농업활동에서 일손을 적절한 시기에 고용하기 어렵게 만든다. 물론 농가인구가 감소하여 전체 농업노동력은 감소하였지만, 농업노동력 중 상용근로자와 임시근로자 수는 앞절에서 분석했듯이 2006년과 2016년 사이에 증가하였다. 이러한 고용노동력에 대한 수요는 농촌의 고령화로 인해 점차 증가할 것으로 판단된다.

○ 본 연구에서 실시한 설문조사의 결과도 이를 뒷받침한다. 설문조사 결과에 따르면 과거 1년 동안 영농활동을 수행하면서 필요했던 고용노동력 규모는 대부분의 품목·축종과 계절에 거쳐 현재 규모보다 많았다. 즉, 편차가 있지만 영농 작업 시기에 대부분의 품목·축종 농가는 고용 노동력 확보에 어려움을 겪었다.

- 설문 응답 축산 농가는 평균 1.93명(내·외국인 모두 포함)의 인력을 더 필요로 했다. 현재 고용 규모보다 39.1% 많았다. 축종별로는 양돈 농가가 현재 고용 인원보다 3.03명(53.2%) 인원이 더 있어야 원활하게 활동할 수 있다고 응답했다.
- 설문 응답 작물재배업 농가의 인력 초과수요는 계절과 종사상 지위에 따라 달랐다. 계절별로는 봄부터 가을까지 꾸준하게 일손을 더 필요로 한다. 특히 이 시기 1개월 미만 고용할 수 있는 일용직 초과 수요가 크게 발생하는 이유는 품목별 영농순기에 따라 정식이나 수확 작업이 계속 이루어지기 때문이라고 볼 수 있

다. 3개월 이상 상용 인력 수요는 주로 시설원예에서 비롯된다고 유추할 수 있다. 반면 1~3개월 미만 임시 인력 초과 수요는 상대적으로 적었다.

○ 표본조사 결과를 토대로 국내 농가 전체 초과 수요를 추정하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 표본농가로 한정했을 때 축산 농가에서 필요로 하는 외국인 근로자(상용) 규모는 현행 대비 약 40% 더 많다. 작물재배업 농가는 임시직 형태로 고용할 수 있는 외국인 근로자 수요가 매우 크다고 볼 수 있다.

3.1.2. 수요자와 공급자 간의 연결(매칭) 문제

○ 농업부문의 고용노동력의 수요자와 공급자 간의 정보교류와 연결은 내국인은 지인의 소개가 대다수를 차지하고, 다음으로 지역의 농작업팀과 사설인력소개소를 통하는 경우가 대부분이다. 외국인 근로자 구인의 경우 축산 농가는 고용센터(고용허가제)를 통하는 경우가 대다수였고, 그 다음은 사설인력소개소를 활용하는 경우가 많았다. 많은 수의 작물재배업 농가는 사설인력소개소 또는 지인의 소개를 활용하여 외국인 근로자를 고용하였다.

○ 설문조사 대상 농가를 기준으로, 내·외국인을 불문하고 농가의 농업부문 고용노동력 구인은 비공식적 사적네트워크나 지역 농작업팀을 주로 활용한다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 지인의 소개나 지역의 농작업팀을 활용하는 방안은 지역 내 인력 공급 풀(pool)이 충분하여 일손부족 문제를 충분히 감당할 수 있을 때 해결 방안이 될 수 있다.

○ 하지만 이러한 인력수급시스템은 인력을 공급하는 지역 범위가 한정적이고 인력 공급 풀(pool)이 광역 범위를 넘어서지 않으므로 농번기에 일시적으로 몰리는 인력 수요를 모두 충족하기 어렵다. 또한 광역단위가 아니기 때문에 노동투입이 집중되는 농번기 때는 인력 확보를 위한 수요자 간의 경합이 발생할 가능성이 높다.

○ 지리적 범위의 한정성과 수요자 간의 경합을 낮추려면 수요자와 공급자 간의 연결 체계와 지역의 비공식적인 공급 경로 체계를 어떻게 공식화할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이에 대한 해결책은 5장에서 정부의 인력중개사업을 분석하면서 언급하고자 한다. 두 번째로 현장에서는 사설인력소개소를 통한 외국인 근로

자의 공급이 많이 이루어지고 있지만, 현재 정책체계에서는 이는 허용되지 못하고 있다. 현재 공공연히 이루어지고 있는 이러한 체계를 어떻게 개선해 나갈 것인지에 대한 고민이 필요하다.

3.2. 외국인 근로자 고용의 문제

3.2.1. 외국인 근로자 총량의 문제: 초과 수요 문제

○ 현재 외국인 근로자 도입 규모는 고용허가제는 외국인력정책협의회에서, 계절근로자제는 배정정책협의회에서 결정된다. 고용허가제에서는 내국인의 유입 가능성이 적은 산업의 인력부족 규모를 조사한 후, 중장기 인력수급, 출산율 및 경제상황 등을 고려하여 각 산업의 외국인력 쿼터(Quota)를 정하고 있다.

○ 그러나 현재의 농업부문 쿼터 추계 시 다음과 같은 문제가 존재한다.

- 첫째, 인력부족율 계산에 활용되는 통계는 '직종별 사업체 노동력 조사'로 사업체 대상 설문조사이다. 농업부문의 외국인 근로자는 농가 단위로 배정되고 있기 때문에 많은 농업경영체가 조사시점 단계에서부터 배제되었을 가능성이 많다.
- 둘째, '직종별 사업체 노동력 조사'에서 내국인은 상용근로자, 기타근로자(임시·일용 근로자)로 구분해서 조사하지만, 외국인은 종사상 지위 구분 없이 조사한다.
- 셋째, 중장기 인력수급과 출산율 및 경제상황 등을 고려하여 각 산업부문의 필요 인력을 추계한다고 하였으나, 농업부문의 고용노동력 중, 상용근로자 수와 임시근로자 수의 2004~2016년 기간 동안의 증가 추세는 고려되지 않았다(그림 1-1 참고).

○ 본 연구에서 실시한 설문조사에 근거하여 각 품목별 외국인 근로자 고용 인원과 내국인 고용 인원, 외국인 근로자 초과 수요를 고려한 외국인력 부족율을 계산하여 추정한 결과는 아래 <표 2-22>와 같다.

- 외국인 근로자 부족율은 현재 외국인 근로자 쿼터 계산 시 사용되는 산식인 「외국인력 부족(명)/(외국인력 현원 + 외국인력 부족(명)」을 활용하여 계산

하였다.

- 참고로 외국인 근로자 쿼터 계산 시 활용하는 방법을 차용하여, 본 연구의 설문조사에서도 유사하게 질문하되, 종사상 지위를 구분하였다. 구체적으로, “귀댁의 영농활동을 유지하려면 1년 동안 필요한 적정 고용 인력은 몇 명이라고 생각하세요?”를 내국인·외국인 별로, 그리고 종사상 지위(일용근로자, 임시근로자, 상용근로자)를 구분하였다.

○ 결과에 따르면 화훼와 시설원예에서 인력부족율이 높게 나타났다. 화훼의 경우 28.5%, 시설원예에서는 26.1% 부족율을 보였다. 축산의 경우는 상대적으로 낮게 나타났는데, 양돈에서는 0.2%, 젖소·한우에서는 4.5%, 양계에서는 12.5%로 나타났다.

<표 2-22> 품목별 외국인 근로자 부족률 추계 결과

단위: %

업종	품목	부족율
축산	양돈	0.3
	젖소·한우	4.5
	양계	12.5
작물재배업	화훼	28.5
	시설원예	26.1

주: 설문조사 원자료를 이용하여 부족율을 추계한 결과임.

3.2.2. 외국인력 고용 체계 내의 현실과 정책 간의 괴리

○ 현재 제도 내에서 농업부문의 외국인 근로자 알선·소개는 처음 입국 시, 고용센터에서 농가와 연결하는 것에서 끝난다. 다만, 추가적으로 사업장 변경을 요하는 외국인 근로자의 사업장 알선·소개와 근무처 추가제도를 통한 외국인 근로자의 단기적 사업장 알선·소개도 고용센터를 통해 이뤄지고 있다. 이외의 경우에 외국인 근로자를 알선·소개하는 것이 원칙적으로 불가능하다.

○ 그러나 현장에서는 사설인력센터에서 외국인 근로자를 보유하고 농업부문에, 특히 작물재배업에 근로자를 알선·소개 및 파견을 하고 있는 경우가 많다. 현재의 법률상으로는 불법적으로 외국인 근로자를 공급하는 시스템이라고 할 수 있다. 이러한 현상의 원인은 일차적으로 농번기 때의 노동력 초과 수요를 현재의 합법

적 인력 조달 시스템과 공공부문의 인력 알선·소개로 충족시킬 수 없기 때문이다. 이차적으로는 수요자의 입장에서 외부인력 또는 제도권 내의 외국인 근로자를 고용할 경우, 숙박과 점심 이외의 식사를 부담하는 것과 최소 3개월 이상 고용을 유지해야하기 때문에 상대적으로 고용을 꺼리게 된다.

○ 설문조사 결과도 이러한 현상을 뒷받침한다. 작물재배업 농가들의 경우는 외국인 근로자를 고용하는 경로가 합법적(고용허가제, 계절근로자제)으로 이루어지는 것보다 인력회사를 통해서 고용하게 되는 경우가 많다.

<표 2-23> 작물재배업 농가의 외국인 근로자 고용 경로

단위: 명, %

구분		사례	사설 인력소개소	지인의 소개	고용센터에서 신청	농작업팀	다문화가정 이주민을 통해	외국인 근로자 모임	계절근로자 신청
전체		290	41.0	20.7	18.3	7.9	6.2	5.2	0.7
임금근로자 고용 여부	있음	219	42.5	19.2	14.2	9.6	8.2	5.5	0.9
	없음	290	41.0	20.7	18.3	7.9	6.2	5.2	0.7
작물재배업 품목	노지채소	111	43.2	23.4	9.0	11.7	2.7	8.1	1.8
	특작	52	61.5	13.5	9.6	7.7	1.9	1.9	3.8
	과수	72	45.8	33.3	6.9	4.2	6.9	2.8	0.0
	시설원예	147	38.1	12.9	25.9	8.2	8.8	6.1	0.0

자료: 설문조사 결과

○ 그러나 축산 농가의 경우, 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가들은 고용센터를 통해서 외국인 근로자를 고용하고 있는 비율이 높았다. 이는 상대적으로 축산 품목의 임금이 작물재배업의 임금보다 높고, 근무시간이 일정하기 때문에 농업부문 내에서도 작물재배업에서 근무하는 것보다 선호된다. 이러한 요인들로 인해 축산을 경영하는 농가는 고용센터를 통해서 신규 또는 근무처를 변경하는 외국인 근로자를 상대적으로 쉽게 구할 수 있다. 하지만, 축산도 마찬가지로 사설인력소를 통해서 외국인 근로자를 고용하는 비율이 2순위로 나타나고 있으므로 불법적 고용형태에서 자유롭다고 할 수 없다.

<표 2-24> 축산 농가의 외국인 근로자 고용 경로

단위: 명, %

구분	사례	고용센터에서 신청	사설 인력소개소	지인의 소개	농작업팀	외국인 근로자 모임	기타

전체		30	60.0	16.7	13.3	3.3	3.3	3.3
주요경종	한우/젖소	9	22.2	33.3	33.3	0.0	0.0	11.1
	양돈	17	82.4	0.0	5.9	5.9	5.9	0.0
	양계	4	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 설문조사 결과

○ 따라서, 이러한 불법적인 고용 형태를 제도권 내로 전환할 수 있는 방안을 고민해야 한다. 가장 근본적인 해결책은 외국인 근로자 고용을 보다 유연하게 가져가는 방안이지만, 현재의 제도 내에서는 가능하지 않다.

3.2.3. 표준근로계약서 상 근무시간 계측 문제

○ 현재 고용허가제와 계절근로자제를 통해 농업부문에 근무하고 있는 외국인들은 입국 시에 표준근로계약서를 작성하고 있다. 그러나 타 부문과 달리, 「근로기준법」 제63조에 따라 농업, 축산, 양잠, 수산업에서는 동법 제50조에서 정한 근로시간 적용이 예외 사항이므로 원칙적으로 1일 8시간, 1주일 40시간을 초과해서 근무해도 법률에 저촉되지 않는다.

○ 대부분의 농업부문 근로자는 농번기 때 10-12시간의 노동을 담당하고 있다. 또한 휴게, 휴일시간의 적용이 예외가 되므로 농가마다 휴게와 휴일시간이 상이하다. 농번기 때의 노동시간, 휴게시간, 휴일시간이 작목과 농가에 따라 서로 다른 상황 속에서 농가와 피고용인인 외국인 근로자 사이에 근로시간에 따른 임금 지급 사항, 그리고 숙박과 식비 부분의 문제에서 갈등이 빈번히 발생한다. 또한 농가들 대부분은 표준근로계약서를 작성하지만, 실질적으로 적용하기 보다는 외국인 근로자를 고용하고자 명목적으로 작성하는 경우가 많다[19].

○ 이러한 관행은 다음과 같은 상황에서 기인한다.

- 내국인을 고용하고 있는 농가들 대부분은 사설인력소개소, 농작업팀 또는 관내에서 사적네트워크를 통해 고용하는데, 표준근로계약서를 작성하여 고용인과 피고용인 사이에서 교환하는 것이 아니라 구두로 계약을 작성하는 경우가 빈번하다.

19 고용센터 관계자, 계절근로자제 시행 지자체 관계자, 농가와의 면담조사 결과이다.

- 또한 사설인력소개소, 농작업팀을 통한 내·외국인을 고용하는 경우[20]에는 숙박과 식비 문제가 따로 발생하지 않는다. 외국인이라고 하더라도 사설인력소개소에 속한 외국인 근로자는 사설인력소개소에서 숙박을 일반적으로 제공하고 있어 농가는 따로 제공하지 않는다. 식비의 경우는 농가에서 내국인, 외국인 차별 없이 점심을 제공하는 것이 일반적이다.
- 하지만 고용허가제와 계절근로자제를 통해 고용하는 외국인 근로자에 대해서 농가는 숙박과 점심뿐만 아니라 아침, 저녁 식사 또는 식재료를 제공하고 있어, 지역 내 소개소를 통해 외국인 근로자를 고용하는 것보다(불법적이라고 하더라도) 제도 권 내에서 외국인 근로자를 고용하는 것이 비용을 더 유발한다고 생각한다. 이러한 이유로 외국인 근로자에 대한 과도한 숙박비 부과가 발생하여 고용허가제에서는 내부적으로 숙박비 공제율을 일정 수준에서 정해 권고하고 있다.
- 그러나 일부 농가에서는 8시간 초과 근무를 하는 외국인에게 이에 적절한 임금을 지급하지 않은 채, 숙박비의 형태로 추가로 임금에서 차감하기도 한다. 이러한 차감 형태는 현재 제도상에서 불법이다. 더불어 일부 경우에는 표준근로계약서 상[21]에 명시되지 않은 시간에 추가 근무를 요구하여 농가와 외국인 근로자 간 갈등상황이 발생한다. 이러한 갈등상황 발생 이면에는 농가입장에서는 표준근로계약서를 작성하는 것이 생소할 뿐만 아니라, 이의 중요성에 대한 인식이 낮을 수밖에 없는 현실이 깔려 있다.

○ 또한 작물재배업의 농작업은 농작물의 생장주기, 기후, 온도 등에 따라 작업일정과 작업량이 달라지므로, 일일 근무시간을 사전적으로 예측하기 어렵다. 예를 들어, 오전에 비가 온 뒤 일을 시작할 경우, 농가는 오전에 하지 못한 일을 오후에 추가적으로 하는 것을 원하고, 외국인 근로자는 표준근로계약서 상에 정해진 작업 종료시간에 일을 끝내는 것을 요구한다. 원칙상 외국인 근로자의 주장대로 계약서에 작성된 대로 해야 하지만, 농가 입장에서는 일하지 않은 시간에 대한 임금을 줘야하기 때문에 서로 갈등 상황이 빈번하게 발생한다

20 현행 법률상 사설인력소개소, 농작업팀에서 H-2비자를 받고 입국한 외국인 근로자를 제외한 외국인 근로자를 농가에 알선·소개하는 것은 불법이다. 그러나 현재 농촌에서 만연한 일손부족의 문제로

21 표준근로계약서에는 하루 근무시작 시간과 근무 종료 시간을 적게 하고 있다. 더불어 농업부문에서는 농번기와 농한기를 구분하여 근무시작 시간과 근무 종료 시간을 구분하여 적게 하고 있다.

제 3 장

농업부문 외국인 근로자 고용 관련 제도 실태와 개선과제

1. 농업부문 외국인 근로자 고용 관련 법률 및 정책

1.1. 개요

○ 현재 우리나라에는 운용되고 있는 농업부문 외국인 근로자 정책은 고용허가제와 계절근로자제로 구분된다. 계절근로자제는 농업부문에 한정하여 현재 운용되고 있으나, 고용허가제는 농업부문을 포함한 전 산업 분야를 대상으로 하고 있다.

○ 계절근로자제와 고용허가제 모두 농업부문의 인력 확충 정책으로 기능한다고 해도, 외국인 근로자의 입·출국과 내국인의 고용노동시장등과 연결되므로 농림축산식품부, 고용노동부, 법무부, 여성가족부가 관계된다.

○ 우리나라에서 외국인 근로자를 본격적으로 도입하여 인력부족 산업에 고용한 것은 1993년 산업연수생 제도가 첫 시작이다. 하지만, 외국인 근로자 인권문제, 불법체류자 양산 등의 문제로 논의를 거쳐 2003년 「외국인노동자 고용 등에 관한 법률」을 제정하였다. 이후 2007년부터는 고용허가제로 완전히 통합되어 현재 운영되고 있다(박민선 외, 2012; 김정섭 외, 2014:17).

○ 고용허가제는 1년 이상 근무를 하는 상용근로자 대상 제도이다. 고용허가제의 취업기간은 3년이지만, 사용자가 요청하는 경우 1년 10개월을 연장할 수 있다. 고용허가제는 E-9(일반 외국인력)과 H-2(특례 외국인력)으로 구분된다. H-2는 요건을 갖춘 외국국적동포가 방문취업사증인 H-2를 발급받거나, 국내에 친척방문(F-1-4)으로 체류 중인 외국국적동포가 H-2로 체류자격을 변경하여 국내 사업체에 취업하게 된다. E-9은 이외에 해당하는 경우로, 한국어시험 등을 비롯하여 필요한 조건들을 갖춘 외국인이 한국에서 합법적으로 일할 수 있는 사증이다. 농업부문에 취업하고 있는 대부분의 외국인 근로자는 E-9으로 입국한 외국인들이다. 이 연구에서는 E-9으로 입국한 외국인 근로자에 초점을 둔다.

○ 고용허가제는 제조업·서비스업·농업을 모두 포함한 제도이기 때문에, 1년 이상 근무할 수 있는 상용근로자 대상 제도로 출발했다. 따라서 농업부문에서 허용품목도 1년 이상 근로자를 고용할 수 있는 사업체들로, 대부분 연중고용이 가능한 시설원예, 축산, 작물재배업(채소, 과수 등), 시설버섯, 농업관련서비스업이다. 그러나 일부 시설원예와 작물재배업은 계절성을 강하게 띄고 있고, 계절별 인력수요 편차가 매우 크다. 특히, 농한기인 겨울철에 인력 수요가 급감하여 외국인 근로자에게 마땅한 일거리를 제공하는데 매우 한계가 있었다. 이러한 현장의 의견을 반영하여 2009년 7월부터 '근무처 추가제도'를 농업부문 고용허가제 내의 하위 정책으로 마련하여 시행하고 있다.

○ 계절근로자제는 2015년 10월에 시범사업으로 처음 시행되었고, 2017년부터 본사업으로 확대되었다. 계절근로자제는 기존의 고용허가제가 1년 이상의 상용근로자를 대상으로 한 한계에서 시작하였다. 농작물의 인력 투입은 계절에 따라 규모 편차가 매우 크고, 인력부족은 주로 작물주기에 따른 농번기에 발생한다. 그러나 농한기에는 농번기와 비교하여 많은 인력이 필요하지 않기 때문에, 중·소 농가에서는 1년 동안의 고용이 필요 없게 된다. 이러한 고용허가제의 사각지대를 인식하고 농업부문에서 계절근로자제가 시작되었다.

○ 계절근로자제의 형태는 타국가의 지자체와 계절근로자제를 시행하는 지자체 간 MOU를 맺거나, 결혼이민여성의 가족초청 형태, MOU와 결혼이민여성 가족초청 형태의 혼합으로 구분된다. 계절근로자제 외국인 근로자는 C-4비자로 입국하고

90일 미만 동안 단기체류를 한다. 아래의 절에서 각 제도에 대해 자세하게 논한다.

1.2. 고용허가제

1.2.1. 관련 법률[22]

○ 고용허가제와 관계되는 법률은 '출입국관리법', '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률', '재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률', '근로기준법' 등이다(엄진영 외, 2017).

○ 구체적으로 '출입국관리법' 제18조와 시행령 23조를 통해 외국인의 취업과 체류자격을 규정하고 있다. 이는 농업부문에 한정한 것은 아니고, 타 산업 부문에도 동일하게 적용된다. 동법 19조에는 외국인 고용한 사람의 신고의무와 동법 21조에는 외국인 근무처 변경 등에 관한 사항들이 규정되어 있다.

○ 외국인 근로자 고용절차, 고용관리, 외국인 근로자 보호 등과 같은 전반적인 외국인 근로자 고용 사항은 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'에 명시되어 있다. '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'에서는 농업부문에 해당하는 취업자격인 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)에 대한 규정, 외국인 근로자 도입과 관리에 대한 사항을 제시하고 있다.

○ 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률에서는 재외국민과 중국, 러시아와 독립국가연합에 거주하는 동포 및 2-3세가 비전문취업 체류자격인 방문취업자격(H-2)를 부여하여 비전문취업(E-9) 부문에 취업이 가능하도록 하고 있다. 농업부문의 외국인 근로자 대부분은 E-9에 속한 근로자이다.

○ 근로기준법은 내국인과 외국인에 모두 해당하는 법률이다. 외국인 근로자를 고용

22 이 부분은 엄진영 외(2017) 보고서 중 일부 내용을 정리한 것임.

할 때도 내국인을 고용할 때와 마찬가지로 근로기준법에 준하여 근로계약을 작성·체결하도록 하고 있다.

1.2.2. 농업관련 고용허가제 세부 운영 내용

○ 고용허가제는 외국인 근로자 고용이 허가되는 모든 산업부문을 포함하고 있기 때문에 큰 틀에서 농업부문에만 제도 내용이 특별하게 적용된다고 할 수 없다. 다만, 농업의 특수성을 고려하여 타 산업부문과 달리 근무처 추가제를 추가적으로 시행하고 있다.

가. 외국인력 도입규모 결정 및 농가(또는 농업법인) 배정

○ 고용허가제는 고용허가제를 통해 비전문취업(E-9)외국인력 고용이 가능한 제조업, 건설업, 서비스업, 농업부문의 부족한 인력을 고려하여 전체 외국인력 도입규모와 각 산업부문 외국인력 도입규모를 정한다. 즉, 쿼터(Quota)를 정해 외국인력 도입 규모를 제한하고 있다.

○ 외국인 근로자 쿼터는 고용노동부 심의의결사항이고, 구체적인 쿼터 결정방식은 아래와 같다.

- 매년 각 산업의 외국인 근로자 쿼터는 ①'외국인 근로자 추가수요 인력규모'와 ②'체류기간이 종료되어 귀국하는 외국 인력규모'와 ③'불법체류자 출국 예상 인원을 대체할 수 있는 인원'을 합하여 결정한다.
- 이중, ①'외국인 근로자 추가수요 인력규모'는 산업별 외국인력 현원에 산업별 외국인력 부족률을 곱하여 추계한다. 산업별 외국인력 부족률을 어떻게 설정하는가에 따라 차년도 추가수요 인력 규모가 결정된다.
- 외국인력 부족률은 매년 4월과 10월에 실시되는 직종별 사업체 노동력 조사를 통해 계산된다. 직종별 사업체 노동력 조사에서는 "당해년도 4월(또는 10월) 1일 현재 채용여부나 채용계획과 무관하게 당해 사업체의 정상적인 경영과 생산시설의 가동, 고객의 주문에 대응하기 위하여 현재보다 더 필요한 인원"을 조사한다. 이 조사결과를 바탕으로 인력부족률은 각 산업별 (부족인원/(현원+부족인원) 수식으로 계산한다.
- 더하여 2015년부터 일부 신청 시 수요를 반영하여 약 10%정도의 범위 내에서

추가적으로 인력을 배정하고 있다.

○ 위의 과정을 거쳐 외국인력 도입규모가 각 산업별로 결정되면, 외국인 근로자를 신청한 농가 또는 농업법인은 아래 <표 3-1>와 같이, 영농규모와 품목에 따라 외국인 근로자 고용 허용인원과 신규 고용허가 사항이 결정된다.

<표 3-1> 영농규모별·품목별 외국인 근로자 고용허용인원 기준

업종	규모	영농규모별 (단위 : ㎡)				
작물 재배 업	시설원예·특작	4,000~6,499	6,500~11,499	11,500~16,499	16,500~21,499	21,500 이상
	시설버섯	1,000~1,699	1,700~3,099	3,100~4,499	4,500~5,899	5,900 이상
	과수	20,000~39,999	40,000~79,999	80,000~119,999	120,000~159,999	160,000 이상
	인삼,일반채소	16,000~29,999	30,000~49,999	50,000~69,999	70,000~89,999	90,000 이상
	콩나물·종묘재배	200~349	350~649	650~949	950~1,249	1,250 이상
	기타원예·특작	12,000~19,499	19,500~34,499	34,500~49,499	49,500~64,499	64,500 이상
축산 업	젖소	1,400~2,399	2,400~4,399	4,400~6,399	6,400~8,399	8,400 이상
	한육우	3,000~4,999	5,000~8,999	9,000~12,999	13,000~16,999	17,000 이상
	돼지	1,000~1,999	2,000~3,999	4,000~5,999	6,000~7,999	8,000 이상
	말·엘크	250~499	500~999	1,000~1,499	1,500~1,999	2,000 이상
	양계	2,000~3,499	3,500~6,499	6,500~9,499	9,500~12,499	12,500 이상
	기타축산	700~1,699	1,700~3,699	3,700~5,699	5,700~7,699	7,700 이상
작물 재배 및 축산관련 서비스업		내국인 피보험자 1~10명	-	내국인 피보험자 11~50인	내국인 피보험자 51~100인	내국인 피보험자 100인 이상
고용 허용인원		5인 이하	8인 이하	10인 이하	15인 이하	20인 이하
신규 고용허가서 발급한도		2인 이하	2인 이하	3인 이하	3인 이하	4인 이하

출처: 엄진영 외. 2017

주 1) 영농규모 확인은 국립농산물품질관리원장이 발급한 농어업경영체등록(변경등록)확인서로 함
2) 젖소 900~1,400㎡ 미만의 경우 고용허용인원 2명 및 신규고용한도 1명 인정
3) 한육우 1,500~3,000㎡ 미만의 경우 고용허용인원 2명 및 신규고용한도 1명 인정
4) 시설원예·특작 2,000~4,000㎡ 미만의 경우 고용허용인원 및 신규고용한도 모두 2명 인정
5) 작물재배업은 재배면적, 축산업은 축사면적(부화장과 방사면적 포함) 기준임
6) 버섯이나 산란계 등과 같이 여러 층으로 재배·사육하는 경우 각 층의 면적을 합산한 면적으로 함
7) 작물재배 및 축산 관련 서비스업의 사업장별 내국인 피보험자수는 고용보험 피보험자 수로 판단

나. 근무처 추가제

○ 고용허가제는 외국인 근로자를 1년 이상 고용해야 하는 제도이다. 외국인 근로자 고용이 허용된 일부 품목의 경우는 농번기와 농한기의 업무량 차이로 인해 외국인 근로자 고용 활용이 비효율적이었다. 이에, 2009년부터 농업부문에 한해 근무처 추가제를 실시하게 되었다.

○ 근무처 추가제는 출입국관리법 제 21조에 규정된대로, E-9으로 입국한 외국인 근로자 중, 계절적 농업 분야에 고용된 외국인 근로자가 원사업주와의 고용계약은 유지하면서, 일정기간동안 다른 사업주와 고용계약을 체결한 뒤, 계약이 만료되면 원사업장에 복귀하는 것을 말한다.

○ 근무처 추가제의 구체적인 절차는 <표 3-2>와 같다. 근무처 추가제를 활용하고자 하는 사업주와 근로자는 <표 3-2>에 명시된 절차에 따라 제도를 이용하도록 하고 있다.

<표 3-2> 작물재배업 근무처추가 이용 절차

① 사업주: 근무처추가자 고용허가 신청	- 기존 고용허가제 발급기준을 충족해야함 - 고용지원센터는 EPS 시스템에 입력
① 근로자: 근무처추가 신청	- 작물재배업에 종사중인 자 - 신청시 원근무처 사업주의 동의서 첨부 - 센터는 EPS 시스템에 입력
⬇	
② 농협: 알선 추천	- 사업주의 근로자의 요구사항을 반영하여 농협이 고용지원센터에 알선 추천 - 지역제한 없으나 가능한 광역단위 내에서 이동할 수 있도록 알선 - 근로계약기간은 2~4개월 이하로 원근무처에서의 근로계약 기간 범위내에서 가능
⬇	
③ 고용지원센터: 고용허가서 발급	- 농협에서 알선 추천한 고용허가서 발급 신청건에 대해 검토 후 고용허가서 발급
⬇	
④ 근로계약 체결 등	- 추가근무처 사업주와 근로자간 근로계약 체결 - 각종 외국인 근로자 전용보험 신청
⬇	
⑤ 근로자: 근무처 추가 허가 신청	- 제출서류: 근무처추가허가 신청서, 고용허가서, 원근무처 고용주 동의서

	- 신청장소: 원근무처 관할 출입국관리사무소 - 허가전에 근로를 개시할 경우 출입국관리법 위반으로 불이익 조치
⬇	
⑥ 출입국관리사무소: 근무처 추가 허가	- 근무처추가허가 신청 심사 후 허가 - 허가 후 추가근무처 사업주가 원사업장에서 근로자 인수
⬇	
⑦ 각종 행정신고	- 법무부에 고용연수외국인변동사유발생신고 등 각종 행정신고 - 대행기관에서 추가근무처 사업장에서 발생하는 각종 애로사항에 대한 사후서비스 제공
⬇	
⑧ 원사업장으로 복귀	- 근무처추가 사업체와 근로계약 만료시 원사업장으로 추가근무처 사업주가 근로자 인계

출처: 엄진영 외. 2017

다. 외국인 근로자 관리·감독 기관

○ 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자의 입국·출국과 관련된 사항은 「출입국관리법」에 따라 법무부의 출입국관리소를 통해 관리된다. 만약 불법체류가 발생했을 시, 관련 단속은 출입국관리소에서 담당한다.

○ 고용과 관련해서는 관리·감독과 연관된 기관은 고용센터, 산업인력공단, 농협중앙회가 관계된다.

- 고용센터는 「근로기준법」 적용과 관련된 내용, 외국인 근로자 사업장 이동·취업알선 관리, 외국인 근로자 고용·이탈·출국신고서 접수, 취업확인서 발급 등 관련 증명서류 발급 등의 업무를 한다. 더불어 고용노동부훈령 제 163호에 따르면 자체적으로 외국인 근로자 권익보호협의회를 설치하여 외국인 근로자와 고용주 간의 갈등 해소 등의 역할을 하도록 하고 있다.
- 산업인력공단은 고용노동부의 위탁을 받아 외국인 근로자 고용체류지원사업을 실시하고 있다. 사업의 내용은 고용주와 외국인 근로자 간의 갈등 조정, 생활고충 및 법률상담, 사업장 안팎에서 발생하는 재해사고 원인조사, 현지방문 사실조사, 관련기관 협의 등의 역할을 하고 있다. 더불어 농업부문을 제외한 산업부문에서 외국인 근로자가 입국 시, 외국인 근로자와 사업주에 대한 교육을 담당한다.
- 농협중앙회는 농업부문에 한해 고용노동부의 위탁을 받아 외국인근로자와 사업주에 대한 교육을 실시한다.

1.3. 계절근로자제

1.3.1. 관련 법률[23]

○ 계절근로자제를 통해 농업부문에 고용된 외국인은 출입국 관리법, 근로기준법 적용을 받는다.

○ 출입국관리법 시행령 제12조 단기취업 규정(C-4)과 결혼이민자 가족 방문동거에 관한 규정(F-1-5), 그리고 동법 제21조 외국인 근무처의 변경・추가에 대한 규정을 통해 계절근로자를 통한 단기취업 및 결혼이민자 가족 방문자의 단기취업을 합법적으로 가능하게 하였다.

○ 고용허가제와 마찬가지로 계절근로자제도 근로기준법 적용을 받는다. 근로기준법에 따라 근로계약을 체결하되, 단수비자로 최대 90일간의 고용을 허가한다. 만약 더블비자로 최소 1개월 이후 재입국한다 하더라도 각각 최대 90일간의 고용을 허가한다.

가. 외국인력 도입규모 결정 및 농가(또는 농업법인) 배정

○ 계절근로자제는 농업부문에 한해 적용되는 제도로, 고용허가제처럼 다른 산업(제조업, 서비스업, 건설업)의 외국인 근로자 도입규모와 적절히 조화를 이루어 도입규모가 결정되진 않는다.

○ 계절근로자제는 농업부문 임시근로자의 인력부족에 적절히 대응하되, 국내 노동시장의 영향력을 최소화하는 규모 내에서 기본적으로 결정된다. 더불어 외국인 근로자 고용 관련 관리·감독을 위해 외국인 근로자 도입규모 50명 당, 지자체 관리·감독 인원 1인 배정을 지침으로 두고 있다.

---

23 이 부분은 엄진영 외(2017) 보고서 중 일부 내용을 정리한 것임.

○ 계절근로자제는 각 지자체별로 선청서류를 구비하여 법무부에 제출한다. 신청서류에는 각 지자체별로 신청농가(또는 농가 법인) 담당자의 이름과 연락처, 품목, 내국인 구인노력, 희망 외국인 고용인원(희망수요)등의 내용이 기입되어 있다. 이 신청서를 근거로 각 지자체별 희망 외국인 도입 규모가 추산된다. 단, 허용 품목은 고용허가제와 달리 임시근로자 고용이 필요한 품목으로 제한된다. 예를 들어 축산과 같이 상용근로자가 필요한 품목에는 원칙적으로 계절근로자 배정이 제외된다. 구체적인 허용품목과 영농규모에 따른 계절 외국인 근로자 배정은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 계절근로자제 품목별 외국인 근로자 고용허용인원 기준(농업부문)

품목	영농규모별 (단위 : ㎡)		
시설원예・특작	6,499이하	6,500~11,499	11,500이상
시설버섯	1,699이하	1,700~3,099	3,100이상
과수	39,999이하	40,000~79,999	80,000이상
인삼,일반채소	29,999이하	30,000~49,999	50,000이상
콩나물・종묘재배	349이하	350~649	650이상
기타원예・특작	19,499이하	19,500~34,499	34,500이상
고용 허용인원	2인 이하	3인	4인

자료: 법무부 내부자료. 2017
출처: 엄진영 외. 2017

○ 각 지자체로부터 신청서를 접수한 이후 법무부에서는 법무부·고용노동부·농림축산식품부·해양수산부·여성가족부로 구성된 배정협의회에서 심사를 통해 최종 계절근로자제를 통한 외국인 근로자 규모를 각 지자체별로 결정한다. 심사 근거는 내국인 구인노력, 지자체의 관리·감독 인원 배치 여부, 근무지 이탈·인권침해 방지대책, 이전 계절근로자제에서 불법체류자 발생 여부와 신청 농가의 품목과 영농규모에 따른 계절 외국인 근로자 수요에 대한 기준을 심사한다. 이후 최종적으로 각 지자체별 계절 외국인 근로자 도입규모를 결정한다.

나. 외국인 근로자 모집 형태

○ 고용허가제는 국가와 국가 간 협정을 맺어 해당 국가에서 외국인 근로자를 한국어 시험 등을 거쳐 선발하여 국내에 유입한다. 그러나 계절근로자제의 외국인 근로자 모집형태는 다양하고, 지자체가 자율권을 갖고 다음의 모집형태 중 단수 또는 복수의 형태로 결정할 수 있다. 계절근로자제의 모집형태는 (1) 해외국의 지자

체와 MOU를 맺어 모집하거나 (2) 결혼이민자 본국 가족을 초청하는 형태 (3) 관내 거주 결혼이민자 한국 내 체류 방문가족을 고용하는 형태이다.

다. 외국인 근로자 관리·감독 기관

○ 계절근로자를 통해 입국한 외국인 근로자의 입국·출국은 고용허가제와 마찬가지로 「출입국 관리법」에 따라 법무부의 출입국관리소를 통해 관리된다. 입국과 출국을 제외한 관리·감독 기능은 각 해당 지자체가 담당자를 두고 관리하도록 되어 있다. 관리·감독 인원은 각 지자체별로 입국하는 외국인 근로자 50명 당 1인의 담당자를 두도록 하고 있다.

○ 계절근로자 관리·감독 담당자는 외국인 근로자와 고용주에 대한 교육, 외국인 근로자 고용 이후 외국인 근로자와 고용주 간의 갈등 조정, 외국인 근로자 이탈 방지 업무 등을 수행한다.

2. 농업부문 외국인 근로자 관련 제도의 문제점

2.1. 낮은 정책 활용도

○ 고용허가제와 계절근로자제의 인지도 중, 고용허가제의 인지도가 상대적으로 높았다. 고용허가제를 알고 있다는 응답자는 1,149농가 중 46.8%이었다. 상대적으로 외국인 근로자를 많이 고용하고 있는 양돈농가(82.1%), 시설원예농가(69.7%), 양계(51.7%), 특용작물(50.0%) 순서로 인지도가 높게 나타났다.

○ 계절근로자제를 알고 있다고 응답한 농가는 전체 910 농가 중 30.9%의 농가가 알고 있다고 응답하였고, 시설원예(38.3%), 특용작물(34.4%)농가 순서로 인지도가 높게 나타났다.

<표 3-4> 고용허가제 인지도

단위: 명, %

구분	사례	알고 있다.	모른다.

전체		1149	46.8	53.1
주요 작물(축종)	한우/젖소	174	44.3	55.7
	양돈	28	82.1	17.9
	양계	29	51.7	48.3
	기타	8	0.0	100.0
	노지채소	296	42.6	57.4
	특작	122	50.0	50.0
	과수	202	34.7	65.3
	시설원예	290	69.7	30.3

자료: 설문조사 결과

<표 3-5> 계절근로자제 인지도

단위: 명, %

구분		사례	알고 있다.	모른다.
전체		910	30.9	69.1
주요 작물(축종)	노지채소	296	28.4	71.6
	특작	122	34.4	65.6
	과수	202	22.8	77.2
	시설원예	290	38.3	61.7

자료: 설문조사 결과

○ 그러나 이용경험 및 향후 이용과 관련해서는 인지도와는 다소 다른 결과를 보인다[24]. 고용허가제 이용 경험이 있는 농가는 고용허가제를 알고 있는 농가 중 17.9%의 농가만이 실제로 이용하였다. 양돈과 시설원예에서 그 비중이 높게 나타났다. 향후 의향 조사에서는 전체 설문조사 대상 농가 중 32.9%의 농가만이 이용할 의사가 있다고 응답하여 인지도와 비교할 때 상대적으로 낮게 나타났다.

○ 계절근로자제도 마찬가지로 계절근로자제를 인지하고 있는 283 농가 중 6.7%의 농가만이 제도를 사용한 적이 있었고, 향후 이용의사에는 작물재배업 설문대상 910농가 중 17.0%만 이용의사가 있다고 응답하였다. 인지도에 비해서는 마찬가지로 이용경험과 향후 제도 이용 의사는 상대적으로 낮았다.

<표 3-6> 고용허가제 이용경험 및 향후 이용 의향

단위: 명, %

구분		사례	경험있음	경험없음	사례	향후의향 있음	향후의향 없음
전체		574	17.9	69.6	1149	32.9	67.1
주요 작물(축종)	한우/젖소	77	6.5	93.5	174	32.8	67.2
	양돈	23	56.5	43.5	28	71.4	28.6

24 참고로 고용허가제 이용 경험은 고용허가제를 알고 있다고 응답한 농가에 설문을 하였고, 향후 의향은 고용허가제에 대한 충분한 설명을 한 후 모든 농가에 의향을 설문조사를 하였다.

	양계	15	20.0	80.0	29	24.1	75.9
	기타	0	0.0	0.0	8	37.5	62.5
	노지채소	126	11.9	88.1	296	18.2	81.8
	특작	61	11.5	88.5	122	20.5	79.5
	과수	70	8.6	91.4	202	17.3	82.7
	시설원예	202	28.2	71.8	290	41.7	58.3

자료: 설문조사 결과

<표 3-7> 계절근로자제 이용경험 및 향후 이용 의향

단위: 명, %

구분		사례	경험있음	경험없음	사례	향후의 향 있음	향후의향 없음
전체		283	6.7	93.3	910	17.0	83.0
주요 작물(축종)	노지채소	84	7.1	92.9	296	11.8	88.2
	특작	42	9.5	90.5	122	18.9	81.1
	과수	46	8.7	91.3	202	14.9	85.1
	시설원예	111	1.8	98.2	290	22.4	77.6

자료: 설문조사 결과

○ 고용허가제 이용 의향이 없는 이유로는 인건비부담(35.8%)을 가장 큰 원인으로 꼽았고, 외국인 근로자와 언어 및 문화 차이(25.6%), 외국인 근로자 이탈문제(10.6%), 행정절차의 복잡성과 지연성(10.0%) 순서로 나타났다.

○ 계절근로자제를 이용하지 않는 이유로는 작물의 생산주기가 3개월 고용과 맞지 않는다는 이유(30.1%), 숙박시설 마련의 부담(26.7%), 최저임금 상승 등으로 인한 고용부담(16.0%) 순서였다. 향후 이용을 하지 않는 이유로는 3개월간의 인건비 부담(53.2%), 언어와 문화 차이(18.5%), 외국인 근로자 작업능력(13.2%) 순서로 계절근로자를 고용하지 않겠다고 응답하였다.

○ 고용허가제와 계절근로자제의 향후 이용의향이 없는 이유는 최근의 최저임금 상승에 따른 인건비 부담이 가장 많이 작용한 것으로 나타났지만, 그 다음이 외국인 근로자와 언어 및 문화 차이가 가장 많이 응답되었다. 외국인 근로자와 언어 및 문화 차이는 피할 수 없는 문제이지만, 대부분의 문제는 노동시간과 임금, 휴일 및 휴게에 따른 차이에서 갈등이 빚어지기 때문에 고용주와 외국인 근로자에 대한 관련 교육의 실질적 효과를 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다. 현재의 외국인 근로자 배정 점수를 위한 농가의 교육 이수와 외국인 근로자의 입국 후 1박 2일에 걸친 교육이수는 노동법 및 관련 사항을 교육하기에도 매우 부족한 시간이

므로, 실질적 효과를 높이는 교육의 확대를 꾀해야 할 것이다.

2.2. 외국인 근로자 총량 결정 근거 통계 자료 부재와 관련 통계의 한계

○ 농업부문을 포함한 외국인 근로자가 필요한 산업 부문의 외국인 근로자 총량(Quota)를 정할 때 활용되는 통계 자료는 앞서 언급했듯이 '직종별 사업체 노동력 조사'이다.

○ '직종별 사업체 노동력 조사'에서는 외국인력 부족율에 활용되는 외국인 근로자 초과 수요 부분을 종사상 지위 구분 없이 조사하고, 조사시점 단계에서 농가 단위의 경영체는 배제되었을 가능성이 많다.

○ 엄진영 외(2017) 연구에 따르면 현재 국내 통계에서 외국인 근로자 관련 통계로 활용할 수 있는 통계는 경제활동인구조사, 농어업총조사, 농가경제조사, 외국인 고용조사 등이 있으나, 언급된 통계에서는 추가 인력 수요를 정하는 데 있어서 필요한 통계를 조사하지 않는다. 그리고 농어업 부문 외국인 근로자 고용 실태를 분석하는 데 있어 필요한 정보를 확보하는 데 한계가 있다. 엄진영 외(2017:112)에 따르면, 각 통계의 내용과 한계, 개선점은 <표3-6>과 같다.

- 경제활동인구조사는 월별, 연간 농업노동력 현황을 거시적으로 파악하는 데 용이하다. 원칙적으로 외국인 근로자도 포함되었다고 하지만[25], 농업, 임업, 어업부문에 포함된 외국인은 매우 미미할 것으로 여겨진다. 또한 산업중분류 자료 취득이 현재로는 공식적으로 불가능하고, 월별자료에 임금 조사 항목이 없어 사용하는 데 한계가 있어. 더불어, 외국인 근로자의 고용 실태를 분석할 수 없어 전체 고용노동력 추산에만 활용 가능한 한계가 있다.
- 농어업총조사는 농업 관련 정보와 고용노동력의 종사상 지위에 따른 고용규모 등을 분석할 수 있다. 또한 내국인과 외국인을 구분하여 고용명수를 조사하고 있어, 농업부문에서 외국인 근로자를 종사상 지위에 따라 구분하여 고용 규모를 파악할 수 있다. 그러나 농작업 특성 상 계절에 따라 고용 진폭의 차이가 급격하므로 월별 농업노동력 파악이 무엇보다 중요하지만, 월별 농업 노동력을 조사하지 않아 한계가 있다. 또한, 5년 단위 통계로 연간 변화를 분석할 수

25 외국인 근로자도 설문조사 대상이지만, 통계청 문의결과 설문조사 대상자 명 수를 공개할 수 없다는 답변이라서, 농업부문에 외국인 근로자가 얼마나 포함되었는지 알 수 없다.

없다는 한계가 존재한다.

- 농가경제조사는 농가단위의 가족노동력, 고용노동력의 노동투입시간 파악이 가능하다. 그러나 고용노동력 노동투입시간 자료만 존재하여 고용노동력 총 명수, 내·외국인 여부, 영농활동을 하는데 적정인원(또는 초과수요)에 대한 자료가 없어 관련 자료로 활용하는 데에는 한계가 있다.
- 외국인 고용조사는 노동공급자인 외국인 근로자를 대상으로 한 자료로, 공급 측면의 정보를 얻을 수 있는 장점이 있다. 그러나 농업부문의 고용 실태를 분석하는 데에는 임금과 노동시간 등을 포함한 주요 노동 지표들이 개방형으로 조사되어 활용하는 데에는 한계가 존재한다. 마찬가지로 초과수요에 대한 내용을 담고 있지 않아 총량 결정 근거 통계를 생산하는 데에는 한계가 있다.

<표 3-8> 농업 노동력 관련 국내 가용 통계 특징과 개선점

통계명	수집주체	공개여부	장점	한계	개선점
경제활동 인구조사	통계청	산업대분류까지만 공개	-월별, 연간 국내 농업 노동력 변화 파악 가능	-농업, 임업, 어업 분리 불가능 -표본에서 농업부문에 포함된 내국인, 외국인 구분 불가능, 외국인 포함 비율은 매우 미미할 것으로 유추	-산업중분류 자료 취득 가능 경로 확보 -월별자료에 임금 조사 항목 추가 검토 고려
농어업 총조사	통계청	공개	-농업면적, 작목 등 농업 관련 정보와 농업고용(상시, 임시) 간의 개략적 관계 파악 가능 -외국인 상시, 임시 고용 파악 가능	-월별, 연간 농업 노동력 파악 불가능 -2010년, 2015년 통계만 있음	-장기적으로 농업 노동력 관련 설문조사 항목 확충
농가경제 조사	통계청	공개	-영농형태별, 영농작업별, 면적별 등 농가단위 노동 투입시간 파악 가능	임시, 상시근로자별 노동시간 파악 불가능 -외국인 근로자 불포함 -영농형태별 정확한 노동시간 파악 불가능	-조사항목 보완 및 수정 필요 -데이터연결 가능 검토(향후 패널데이터)
외국인 고용조사	통계청	공개	-개략적 농업부문 E-9근로자의 고용실태 파악 가능	-포함된 농업부문 E-9외국인 근로자 수 상대적으로 적음 -조사항목이 농업부문 실태 보여주기 힘듦(예: 개방형 월급/ 노동시간 조사항목, 숙박형태 구체적이지 않음)	-일부 설문문항 답변 선택 조정

출처: 엄진영 외. 2017

2.3. 근무처 추가제도 낮은 이용도

○ 설문조사 결과에 따르면, 근무처 추가제도를 인지하고 있는 작물재배업 농가는

전체 700농가 중 18.9%만 인지하고 있고, 외국인을 고용하고 있는 농가조차도 30.3%만 제도에 대해서 알고 있다고 응답하였다.

<표 3-9> 근무처 추가제 인지도

단위: %

구분		사례	알고 있다.	모른다.
전체		700	18.9	81.1
임금 근로자 여부	내국인	629	16.7	83.3
	외국인	290	30.3	69.7
주요 작물	노지 채소	296	14.2	85.8
	특작	122	15.6	84.4
	과수	202	14.4	85.6
	시설원예	290	27.2	72.8

자료: 설문조사 결과

○ 근무처 추가제도의 활용률은 2012년 농협중앙회 자료 기준으로 1%미만(2012년 기준 148명)이었고, 2017년 전체 46농가만 근무처 추가제도를 활용하여 외국인 근로자를 임시 고용하였다. 특히 경기도, 강원도 지역에 집중되어 나타난다.

○ 설문조사 결과도 이와 다르지 않다. 근무처 추가제도를 이용한 농가비율은 인지도비율보다 더 낮았다<표 3-10>. 또한 외국인 근로자 고용 경험 농가와 상대적으로 외국인 근로자를 많이 고용하고 있는 시설원예 농가가 근무처 추가제의 이용률이 높았다.

<표 3-10> 근무처 추가제 이용 여부

단위: %

구분		사례	이용함	이용하지 않음
전체		132	7.6	92.4
임금 근로자 여부	내국인	105	6.7	93.3
	외국인	88	11.4	88.6
주요 작물	노지 채소	42	2.4	97.6
	특작	19	0.0	100.0
	과수	29	3.4	96.6
	시설원예	79	11.4	88.6

자료: 설문조사 결과

○ 근무처 추가제를 이용했다고 응답한 농가 중 10농가만 이용 방식에 응답했다<표 3-11>.[26] 이 중 8농가는 다른 농가 외국인 근로자를 활용해 보았다고 응답하였다.

26 근무처 추가제를 이용해 외국인 근로자를 투입한 품목은 고추와 토마토 각 2호, 양파, 딸기, 상추, 부

전체 작물농가를 고려할 때 매우 낮은 수치임을 알 수 있다. 외국인 근로자를 1개월 미만으로 활용한 농가 비중이 가장 높았다<표 3-12>.

<표 3-11> 근무처 추가제 이용 방식

단위: %

구분		사례	자가 근로 외국인 근로자를 다른 농가로 보냄.	다른 농가 외국인 근로자를 데려옴.
전체		10	20.0	80.0
임금 근로자 여부	내국인	7	28.6	71.4
	외국인	10	20.0	80.0
주요 작물	노지 채소	1	0.0	100.0
	특작	0	0.0	0.0
	과수	1	0.0	100.0
	시설원예	9	22.2	77.8

자료: 설문조사 결과
주: 응답 농가 수가 적으므로 해석에 주의를 기울여야 함.

<표 3-12> 근무처 추가제 외국인 근로자 근로 개월

단위: %

구분		사례	1 개월	2 개월	5 개월	10 개월	15 개월	평균
전체		10	50.0	10.0	10.0	20.0	10.0	4.7
임금 근로자 여부	내국인	7	57.1	14.3	14.3	0.0	14.3	3.7
	외국인	10	50.0	10.0	10.0	20.0	10.0	4.7
주요 작물	노지 채소	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	2.0
	특작	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
	과수	1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	15.0
	시설원예	9	55.6	0.0	11.1	22.2	11.1	5.0

자료: 설문조사 결과
주: 응답 농가 수가 적으므로 해석에 주의를 기울여야 함.

○ 향후 근무처 추가제 이용 의향은 20.9%에 불과했다<표 3-13>. 다수의 농가가 의용 의향이 없다고 응답하였고, 특히 잠재적 수요계층이라고 할 수 있는 노지 채소, 특작, 과수농가의 경우, 이용 의향이 없다고 언급한 비율은 82.0%에서 87.2%로 높게 나타났다.

<표 3-13> 향후 근무처 추가제 이용 의향

단위: %

구분		사례	의향 있다.	의향 없다.
전체		700	20.9	79.1
임금 근로자	내국인	629	20.2	79.8

추, 아욱, 아네모네 각 1호였다.

여부	외국인	290	34.8	65.2
주요 작물	노지 채소	296	12.8	87.2
	특작	122	18.0	82.0
	과수	202	15.8	84.2
	시설원예	290	30.7	69.3

자료: 설문조사 결과

○ 향후 근무처 추가제 이용 의향이 없다고 응답한 이유는 다음과 같다.

- 첫째, 일거리 부족, 인건비 부담, 제도 제약, 숙련도 부족 등 복합적이었지만 <표 3-14>, 품목별로 살펴보면, 근무처 추가제도의 잠재적 수요층이라고 할 수 있는 노지채소, 특작, 과수 농가의 경우 월을 기준으로 연속적으로 고용하는 것보다 일일고용을 선호하나 근무처 추가제도를 포함한 현행 제도에서는 가능하지 않아 이용 의향이 없다고 응답하였다.
- 둘째, 고용단계의 행정처리 과정이 복잡하다. 외국인 근로자를 근무처 추가제도를 통해 고용하려면 고용센터와 농협을 거쳐서 외국인 근로자를 고용하는 단계를 거쳐야 하는데 시간과 비용을 모두 부담하고 외국인 근로자를 일시적으로 고용하려는 농가는 적다.
- 셋째, 기존에 외국인 근로자를 이미 고용하고 있는 농가는 농한기 때의 외국인 근로자를 재고용할 유인은 매우 낮다. 따라서 농한기에 고용노동력 수요가 있는 농가가 외국인 근로자를 근무처 추가제도로 고용할 가능성이 있지만 일시적으로 고용하는 외국인 근로자에 대한 숙박시설을 마련해야 하는 부담이 따라 고용하기를 꺼리게 된다.

<표 3-14> 근무처 추가제 이용 의향이 없는 이유 (중복 응답)

단위: %

구분		사례	일거리 많지 않음	월급 지급 부담	현행 제도는 일일 고용 불가	낮은 작업 숙련도	기타 제도 요인	기타	모름/무응답
전체		554	26.9	21.1	21.1	20.0	8.1	1.8	0.9
임금 근로자 여부	내국인	502	27.5	19.9	21.5	20.5	8.0	2.0	0.6
	외국인	189	26.5	24.3	20.6	17.5	7.9	1.1	2.1
주요 작물	노지 채소	258	26.4	18.6	22.5	18.2	12.0	1.6	0.8
	특작	100	32.0	18.0	21.0	22.0	5.0	1.0	1.0
	과수	170	26.5	16.5	22.4	24.1	7.6	2.4	0.6
	시설원예	201	24.4	29.9	17.9	15.9	9.5	1.5	1.0

자료: 설문조사 결과

주 1) 기타 제도 요인은 '고용센터 등록 과정이 복잡', '행정 소요 기간이 김', '고용허가제 이용 중' 등임.
2) 기타는 '작업에 불필요', '농사 규모 작음' 등임.

2.4. 관리·감독 기관의 미흡한 역할

○ 고용허가제와 계절근로자제를 통해 영농활동에 종사하고 있는 외국인과 농가경영주 간 노동쟁의 및 갈등, 또는 불법적인 사항이 발생할 때, 이를 중재하거나 교정할 수 있는 독립 기관은 존재하지 않는다.

○ 고용허가제 체계에서는 「근로기준법」 적용과 관련된 내용은 고용노동부 고용센터에서 담당하고 있고, 고용센터 자체적으로 외국인 근로자 권익보호협의회를 별도로 설치하여 운영한다. 더하여 고용노동부의 위탁을 받아 한국산업인력공단이 외국인 근로자 고용체류지원사업을 통해 8개소 거점센터, 29개소의 소지역센터 외국인력지원센터를 운영 중이다. 이와 병행하여 외국인력상담센터 콜센터를 통해 사업주와 외국인 근로자 간 의사소통을 돕고 있다(엄진영 외, 2017:86-87).

○ 그러나 위에서 언급한 기관들은 단순히 농업부문 외국인 근로자의 관리·감독을 위한 기관이 아니라 농업을 포함한 제조업, 서비스업의 외국인 근로자를 모두 포괄한다. 현재 농업부문에서 사업장별로 배정된 외국인근로자는 대부분 1명에서 2명 정도 범위를 벗어나지 않는다.[27] 그러나 제조업과 서비스업과 달리 농업은 지역적으로 산재해 있고 고립되어 있어, 고용주가 핵심근로조건을 위반해도 외부에 드러나지 않는 경우가 많다. 따라서 관리·감독이 즉각적으로 이루어지기 매우 어렵다.

○ 현장에서는 고용허가제에서 외국인 근로자-농가 간 갈등 발생 시, 외국인 근로자는 자국민으로 구성된 네트워크 또는 인권단체에, 농가는 고용센터 또는 농협에 연락을 취한다. 고용허가제 내의 관리·감독의 체계는 갖춰져 있으나 실질적으로 작용한다고 보기 어렵다.

○ 계절근로자제는 분쟁 발생시, 군 행정담당자와 통역사 또는 결혼이민자 가족과 군 행정담당자가 갈등을 해결한다. 고용허가제의 관리·감독에 비해 갈등 발생 시 즉각적으로 현장으로 투입되어 해결하기 때문에 관리·감독이 상대적으로 우월하

27 농협관계자 인터뷰. 2017년 5월

다. 현재까지 이러한 관리·감독이 실효성을 갖는 이유는 사업 내부지침으로 도입 외국인 근로자 50인 당 1명의 관리자를 두도록 강제하고 있기 때문이다.

○ 그러나 농가의 외국인 계절근로자의 실수요를 고려하면, 도입규모가 증가할 개연성은 많다. 규모가 확대될 경우, 행정담당자의 고용을 무한정 확대할 수는 없으므로, 보다 안정적인 관리·감독 방안을 고민할 필요가 있다.

제 4 장

농업부문 외국인 근로자 효과적 활용을 위한 개선 방안

1. 농업부문 인력(내국인, 외국인) 공급체계와 한계

○ 현재의 인력 조달 체계는 종사상 지위에 따라 구분할 수 있다. 일용근로자는 비공식적인 사적 네트워크와 사설인력회사, 공공부문의 인력센터를 통해 고용된다.

- 사적 네트워크를 통해 고용된 근로자는 지역 내 또는 근처 지역의 중·고령 내국인 근로자가 다수를 이룬다. 사설인력회사를 통해 고용되는 일용근로자는 내국인 근로자와 외국인 근로자로 구성된다. 외국인 근로자는 방문취업비자(H-2)로 입국한 외국인 근로자와 불법체류 외국인 근로자로 구성된다.
- 공공부문의 인력센터는 농산업인력지원센터, 농촌인력중개센터, 지자체의 인력중개 사업으로 구분된다. 각 센터에서 공급자를 구성하는 형태는 지역 내에서 활동하고 있는 농작업팀을 공급자로 흡수하거나, 센터 내 '영농작업반' 구성, 또는 지역 내 개별 인력 공급자 모집을 통해 공급자를 구성하며, 위의 세 가지 형태가 혼합되어 나타나는 경우가 대부분이다. 공공부문 인력센터를 통해 모집된 근로자는 내국인 근로자이다.

○ 임시근로자는 1개월 이상 3개월 미만의 근로자로 내국인 근로자와 외국인 근로자가 모두 포함된다. 외국인 근로자의 경우, 합법적 외국인 근로자와 불법체류 외국인 근로자로 구분할 수 있다. 합법적 외국인 근로자는 계절근로자제의 단기취업비자(C-4)와 방문취업비자(H-2)의 신분으로 입국한 외국인이다.

○ 상용근로자는 3개월 이상 지속적으로 근무하는 근로자이다. 임시근로자처럼 내국인 근로자, 외국인 근로자 모두 포함되어 있다. 외국인 근로자의 경우 합법적 체류일 경우는 고용허가제(E-9)로 입국한 근로자이다.

○ 문제는 현재의 이러한 인력공급 체계가 적절하고 효율적으로 운영되고 있는가 하는 점이다. 특히 외국인 근로자 고용은 내국인 근로자 고용과 분리할 수 없으므로 인력 공급 체계의 전반에서 검토되어야 한다.

○ 그러나 농업부문 인력 공급 체계의 문제는 앞장에서 언급했듯이 다음과 같다. 첫째, 인력 총량의 문제(초과수요), 둘째, 수요자와 공급자 간의 정보의 비대칭성과 거래비용의 문제, 세 번째로 외국인 근로자 제도의 한계로 구분할 수 있다.

○ 농업부문 인력 지원을 위한 외국인 근로자 제도 개선은 이러한 문제들을 어떻게 해결해 나가야 하는 것인가에 대한 논의로 이어져야 한다. 아래 절에서 세부 개선 방안을 제시한다.

2. 농업부문 고용 인력의 안정적 수급 방안

2.1. 농업 고용 인력(내국인, 외국인)의 안정적 수급을 위한 조사 체계 구축 방안 마련

○ 인력 총량의 문제는 농업부문 수요를 공급이 충족시키지 못하는 데서 출발한다. 그러나 현재의 공식적인 통계 체계에서는 인력 부족 정도를 파악할 수 없다. 유일하게 파악하는 통계는 직종별 사업체 조사에서 실시하고 있는 인력 부족이다. 하지만 내국인 근로자 조사 항목만 상용과 기타로 구분되어 있고, 임시·일용근로자는 기타 항목으로 통합되어 조사된다. 외국인 근로자는 종사상 지위에 따라 구분되어 조사되지 않는다.

- 직종별 사업체 조사에서는 일반 사업체, 파견사업체, 용역(도급)업체를 대상으

로 상용근로자와 임시·일용근로자의 직무내용, 현원(내국인, 외국인), 부족인원(내국인, 외국인), 채용 계획 인원(내국인, 외국인)을 조사한다.

○ 앞서 언급한대로 농업부문에서 일용근로자, 임시근로자, 상용근로자 고용 추세는 상이하고, 고용 방식과 초과수요 부분에서 서로 다른 성격을 갖는다. 특히 일용근로자의 고용 등락 폭이 가장 크고, 농번기 때 집중적으로 발생한다. 또한 현재의 외국인 근로자는 임시근로자, 상용근로자를 대상으로 한 제도이므로, 이를 분리해서 조사하는 것이 필요하다. 더불어 품목·시기별 인력 소요는 다르기 때문에, 품목과 시기에 따라 조사하는 것이 필요하다.

○ 농업 노동력 관련 통계는 농가경제조사, 경제활동인구조사, 농어업조사 등이 있다. 이 중, 농가경제조사에 관련 조사 항목을 추가하여 조사하는 것이 가장 적합할 것으로 판단된다.

- 경제활동인구조사는 월별자료이지만, 농업부문에 한정해서 설문조사 항목을 추가하는 것에는 한계가 있어 보인다.
- 농어업조사는 월별 근로자 수를 추가적으로 포함한다고 해도 5년 단위의 통계라 연간 자료로 활용하는 데는 한계가 있다.

○ 현재 농가경제조사에서 월별 노동시간을 조사하고 있는데, 추가적으로 고용자 수(내국인, 외국인), 부족인원에 대한 조사내용과 고용 인원 수를 포함하여 조사하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 조사가 가능하면 월별, 시기별, 품목별, 지역별 인력 현황 및 부족인원에 대한 추계가 가능하다.

2.2. 필요 인력 추계 논의 필요

○ 조사 통계를 통해 얻어진 현원과 부족인원에 대한 정보, 품목과 영농규모에 대한 정보 등을 바탕으로 필요 인력 규모를 추계할 수 있다. 그러나 단순히 응답자의 고용 의향으로만 판단할 수 없다. 응답자의 고용 의향을 바탕으로 추정하되, 농산물 소비 및 가격, 영농규모 변화 등을 종합적으로 고려해서 전체 인력 규모 추계를 논의해야 할 것이다.

○ 전체적인 인력 규모 추계 후에 내국인 근로자가 충당할 수 있는 인력 규모, 내국

인 근로자가 충당하지 못하는 인력 규모(즉, 외국인 근로자 필요 인력 규모)를 추정하여 내국인과 외국인 근로자의 규모를 각각 추정하는 것이 필요하다. 또한, 장기적으로는 인력 관련 데이터를 통해 내국인 근로자와 외국인 근로자의 대체 또는 보완성을 검증해 나가는 것이 필요하다.

○ 더하여 농업부문의 불법체류 외국인 근로자에 대한 실태 조사가 필요하다. 농업부문의 불법체류 외국인 근로자 규모는 추정되고 있지 않아 농업부문의 정확한 인력 소요 규모를 계산하는 데 어려움이 있다. 법무부의 농업부문 불법체류율은 13.4%로 보고되고 있지만, 이는 불법체류 단속 시 적발된 농업부문 외국인 근로자 수이므로, 실제 농업부문에서 종사하고 있는 불법 외국인 근로자 수를 대변하고 있지 못하다.

○ 물론 불법체류 외국인의 정확한 규모를 추산하는 것이 불가능하지만, 농업부문과 관련된 사설인력소개소, 농작업팀, 전문주산지작업팀 등의 협조를 얻어 대략적인 규모 파악이 필요하다.

○ 불법체류 외국인 근로자는 농업부문의 필요인력 규모 추계에도 필요하지만, 다수의 불법체류 외국인 근로자는 합법적 체류 외국인 근로자에 비해 상대적으로 낮은 실질임금 지급과 열악한 노동환경에 높일 가능성이 높다.

- 고용허가제나 계절근로자제를 통해 고용된 외국인 근로자는 대부분의 경우 시간당 최저임금을 수령하고, 경우에 따라 식대와 숙소를 무료로 제공받거나 비용 중 일부만을 지불하고 제공을 받는다.
- 그러나 불법체류 외국인 근로자는 시간당 최저임금을 받지 못하거나, 인력소개업체에 수수료를 지불하게 되어 최저임금보다 낮은 임금을 받게 된다. 그리고 인력소개업체에서 숙소, 이동수단 등을 대부분 제공하고 있지만, 이에 대한 관리가 전혀 이루어지지 않아 열악한 생활환경에 처할 가능성이 높다.

○ 따라서 불법체류 외국인 근로자를 고용하는 것이 농가입장에서는 인건비 절감효과, 숙소 및 부대비용 절감효과를 갖게 되어 내국인 근로자 및 합법적 체류 외국인 근로자를 대체할 가능성이 많으므로, 이에 대한 논의와 검증이 필요하다. 또한 불법체류 외국인 근로자 고용에 대한 감독을 강화하는 한편, 불법체류 외국인 근로자가 발생하는 이유에 대한 논의와 함께, 이러한 상황을 합법적 테두리로 전환할 수 있는 제도적 개선 방안을 고민해야 한다.

2.3. 수요와 공급의 효율적 매칭과 담당기관의 일원화

○ 현재 농업부문 인력은 내국인과 외국인으로 구성되지만, 합법적으로 외국인 근로자를 고용하려면 고용허가제와 계절근로자제를 통해 고용해야 한다. 고용허가제와 계절근로자제는 노동시장에 경직적인 제도로 외국인 근로자 고용을 쿼터로 정하고 사전적으로 선정된 농가에 외국인 근로자가 배정된다. 따라서 수요자와 공급자 간의 정보 비대칭성과 거래비용의 문제는 내국인 근로자 고용에서 빈번히 발생하는 문제라고 할 수 있다.

○ 인력 수요와 공급이 서로 일치하지 않는 문제는 공급 자체가 부족한 데에서 기인하기도 하지만, 정보의 비대칭성과 거래비용의 문제로 인한 수요와 공급량이 일치하지 않는 것에서도 기인한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공공부문에서 농산업인력지원센터, 농촌인력중개센터, 지자체의 인력 중개센터 등이 운영되고 있다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 기존에 구축되어 왔던 농작업반을 활용하는 것이므로 인력의 알선·소개의 총량은 늘지 않을 가능성이 있다.

○ 알선·소개하는 전체 인력 풀을 증가하려면, 첫째, 적절한 홍보가 필요하고, 둘째, 외부인력에 대한 농작업 교육을 현장 교육이 아닌 농번기 때 센터를 통한 교육 실시가 필요하다. 셋째, 숙박이 가능할 수 있는 여건이 필요하고, 넷째, 농작업의 연속성을 갖추는 것이 필요하다. 다섯째, 현재 공공부문의 농업 일자리 알선·소개를 하는 센터간의 연계 체계와 센터를 전체적으로 총괄할 수 있는 기관을 두는 것이 필요하다. 특히 농번기에 집중적으로 필요한 인력 수요에 대처하려면 지역간 인력 교류 가능성 검토와 (가능할 경우)인력에 대한 정보 공유가 필요하다.

3. 농업부문 외국인 노동력 공급구조 개선 방안

3.1. 제도 인지도 및 활용도 향상 방안 마련

○ 고용허가제와 계절근로자제를 이용하여 외국인 근로자를 고용하지 않은 농가들이 관련 제도를 알고 있다고 응답한 비율은 각각 51.9%(고용허가제 축산), 49.6%(고용허가제 작물재배업), 68.9%(계절근로자제 작물재배업), 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가들이 관련 제도를 알고 있다고 응답한 비율은 각각 54%(고용허가제 축산), 52.5%(고용허가제 작물재배업), 70.4%(계절근로자제 작물재배업)이었다.

○ 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가들일수록 제도를 인지하고 있는 비율이 높다. 이는 정보가 한정된 농가들 사이에서만 작동하고 있다는 것을 의미하므로, 인력 부족 문제 해소에 대한 정책 홍보와 제도를 통한 고용 경로 등에 대한 정보를 담은 안내서 등을 농가들의 접근성이 높은 농업기술센터, 읍면동 사무소, 작목반 등을 통해 홍보하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

○ 특히 계절근로자제는 고용허가제에 비해 유연적으로 외국인 근로자를 고용할 수 있다는 점에서 작물재배업 농가의 일손 부족 문제를 일부 해결할 것으로 기대된다. 그러나 앞서 언급한대로 인지도가 낮은 상황이기 때문에 현재의 단계에서는 시행하고 있는 지자체 내에서의 정보 교환뿐만 아니라, 잠재적 수요자 층에 대한 홍보가 필요하다.

○ 또한 계절근로자제를 이용하지 않는 농가 중, 30.1%의 농가는 작물의 생장주기가 3개월과 맞지 않아서, 그리고 외국인 근로자에게 3개월간의 고용을 위한 숙박시설 마련의 부담(26.7%)으로 계절근로자제를 이용하지 않는다고 응답하였다.

○ 계절근로자제의 작물생장주기에 맞춘 탄력적 기간 운영이 필요하다. 즉, 작물의 생장주기에 따라 최소고용기간과 최대고용기간을 탄력적으로 운영하는 것이 필요하다. 또한 계절근로자제의 경우 비닐하우스, 컨테이너 등을 원칙적으로 배제하고 있기 때문에, 농가 입장에서는 3개월 고용을 위해 숙박시설을 새로이 마련해야 하는 부담이 따른다. 각 신청 지자체 내에서 지역마을 내 유휴시설을 숙박시설로 한시적으로 운영하는 방안도 함께 고민할 필요가 있다.

3.2. 외국인 근로자 도입규모 확대 필요

○ 본 연구에서는 작목과 종사상 지위, 시기에 따라 고용 현 인원, 부족인원에 대해 내국인, 외국인 근로자를 조사하여 고용노동부에서 사용하는 인력부족률을 적용하여 추계한 2019년 외국인 근로자 도입 규모는 총 26,299명으로 추산된다.

<표 4-1> 외국인 추가 수요인원 추계 결과

업종	품목	추가 수요인원(명)
축산	양돈	427
	젖소·한우	203
	양계	141
작물재배업	화훼	1916
	시설원예	23,610
합 계		26,299

주: 설문조사 원자료를 이용하여 계산된 인력부족률을 활용하여 추계한 결과임.

<외국인근로자(E-9) 추가수요 추정 근거>

○ 외국인력 추가 희망 수요 = $\sum$ [각 품목별 외국인력 추가 수요]

식(1): $D = \sum_{i=1}^{n} \beta_i [L_i \times S_i]$

* D : 외국인력 부족에 따른 차년도 전체 외국인 추가수요

i : 품목

β : 모집단의 생산규모 / 표본 농가의 생산규모

L_i : 표본 농가에서 현재 고용하고 있는 외국인 근로자 수(현원)

S_i : 표본 농가의 외국인 근로자 부족률

* 외국인 근로자 부족률은 고용노동부의 산식에 따라 계산함.

즉, 외국인력 부족률 = [외국인 근로자 부족 명수 / (외국인 근로자 현원 + 외국인 근로자 부족 명수)

업종	품목	β	S	L
축산	양돈	151.9175	0.002854	46
	젖소·한우	24.2145	0.04507	21
	양계	161.1878	0.125	7

작물재배업	화훼	223.5417	0.285714	30
	시설원예	354.9337	0.2608696	255
계				26,299

○ 기존의 직종별 사업체 조사와 달리 설문대상자를 농가대상으로, 그리고 설문조사 내용을 작목별, 시기별, 근로자의 종사상 지위별로 세분화한 결과 평균적으로 정해진 고용허가제의 농업부문 쿼터(약 6,000명~6,600명 정도)보다 확대될 필요성이 있는 것으로 분석되었다.

3.3. 근무처 추가제도 활용도 제고

3.3.1. 외국인 근로자 알선·소개 가능성 판단 필요

○ 현재의 근무처 추가제도는 작물 생장 주기 특성을 반영하여, 일부 고용허가제의 상용근로 원칙을 보완한 제도로 원리상으로는 효과적인 제도라고 할 수 있다. 그러나 대부분의 작물들의 생장주기는 5-6월, 9-10월에 집중하고 있어, 실제로 운영하는 데 있어서는 제한적이다. 특히 11-1월까지의 인력수요가 있는 지역에서의 근무처 추가제도의 이용률은 매우 낮다.

○ 농가의 입장에서, 근무처 추가제도를 인지하고 있는 비율과 이용률은 매우 낮다. 이용을 하지 않는 이유에 대해서는 아무런 어려움이 없다라고 응답한 비율이 가장 높긴 했지만, 다음으로 외국인 근로자를 보낼 농가가 적다와 외국인 근로자가 원하지 않는다는 응답이 많았다.

○ 제도의 효과성을 높이려면, 실제적으로 11월-1월에 일시적으로 외국인 근로자를 고용할 수 있는 농가가 있는지, 그리고 농가의 수요 의향을 조사·분석해야 한다. 또한, 외국인 근로자를 근무처 추가제도를 활용하여 다른 농가에 보내고자 하는 농가 수의 연평균 계산 등의 관련 통계 분석 과정이 먼저 이루어져야 한다.

○ 이의 분석을 기반으로 실제적인 유효 수요와 공급이 이루어 질 것인가를 고려한 후, 현재의 농가단위로 고용센터에 그 때 그 때 신청하는 시스템이 아니라 인력의 수요, 공급, 배분과정이 사전적으로 계획되는 것이 필요하다.

○ 인력의 수요, 공급, 배분과정을 사전적으로 계획하는 것과 함께 다음과 같은 정책이 필요하다. 현재의 시스템은 근무처 추가제도를 활용하고자 하는 농가는 개별적으로 농협과 고용센터를 이용하여 신청과 배정 등의 과정을 거친다. 또한, 외국인 근로자의 이동이 개별 농가에 속한 외국인 근로자가 개별 농가로 이동하는 것이기 때문에, 농작업의 특성 상 소수가 아닌 다수의 인력이 필요한 농가는 이러한 선택을 시작 단계에서부터 배제하게 된다. 따라서 인력의 수요, 공급 배분 과정을 사전에 체계적으로 계획·조정·실행하는 역할을 하는 것이 필요하다. 이러한 역할은 민간기관보다는 관련 공공기관에서 전체적으로 총괄하여 신청부터 배정까지 역할을 담당하도록 하는 방안이 효율적·효과적일 것이다.

3.3.2. 근무처 추가제도에 대한 농가 특성별 의향 차이에 따른 정책 설계 필요

○ 앞서 언급했듯이 근무처 추가제도의 활용도를 높이려면 근무처 추가제도의 수요와 공급에 대한 의향 조사가 선행되는 것이 필요하고 이를 바탕으로 정책을 설계하는 것이 필요하다.

○ 본 연구에서 실시한 설문조사는 전국 단위의 모든 농가를 조사한 것은 아니지만, 설문대상자인 농가 중 작물재배업 농가의 20.9%가 향후 근무처 추가제를 이용할 의향이 있다고 밝혔다. 농가 특성에 따라 이용 의향 차이가 나타났다.

○ 아래의 설명은 정책 설계에 있어 하나의 예시로서 활용할 수 있을 것이다. 품목을 나누고, 의향을 분석한 결과 겨울철에 노동력이 필요로 하는 경남지역과 상대적으로 시설작물이 집중해 있는 경기 지역에서 근무처 추가제도 이용 의향이 높았고, 과수와 시설원예 농가 중 규모가 일정수준 이상이 되는 농가에서 제도 이용 의향이 높았다.

○ 곡류와 노지 채소 농가는 영농 규모가 커져도 근무처 추가제도를 이용하겠다는

의향이 통계적으로 유의하게 달라지지 않았다. 반면 과수 및 시설원예 농가는 영농 규모에 따라 이용 의향 차이가 발생하였다. 지역별로도 차이가 있다. 자세한 분석결과는 아래와 같다.

- 참고로 교차분석에서 “이용 의향이 있다고 응답한 실제 빈도 – 기대 빈도”(잔차)를 계산하였다. 잔차가 0 이상이면 상대적으로 근무처 추가제 이용 의향이 높다고 해석할 수 있다.

가. 과수

○ 과수 농가를 과수 재배면적 7,000㎡ 미만(집단 1), 7,000~12,000㎡ 미만(집단 2), 12,000㎡ 이상(집단 3) 세 집단으로 나누었다.[28]

○ 세 집단을 교차분석한 결과를 <표 4-2>에 요약하였다. 세 집단의 근무처 추가제 이용 의사는 통계적으로 유의하게 달랐다.

- 집단 2와 3은 이용 의사가 상대적으로 높았다. 특히 집단 2는 과수 농가 중 이용 의사가 가장 높았다.

<표 4-2> 과수 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과

집단	이용 의향 빈도	
집단 1	빈도	15
	기대빈도	24.1
	잔차	-9.1
집단 2	빈도	9
	기대빈도	3.2
	잔차	5.8
집단 3	빈도	6
	기대빈도	2.7
	잔차	3.3

주 1) $\chi 2$ = 20.899 (Prob. = 0.000)
2) 설문조사 원자료를 이용하여 분석한 결과임.

나. 시설원예

○ 과수 농가를 과수 재배면적 1,300㎡ 미만(집단 1), 1,300~3,500㎡ 미만(집단 2), 3,500㎡ 이상(집단 3) 세 집단으로 나누었다.[29]

28 집단을 나눈 재배면적은 보다 정교하게 조정할 수 있음.
29 집단을 나눈 재배면적은 보다 정교하게 조정할 수 있음.

○ 세 집단을 교차분석한 결과를 <표 4-3>에 요약하였다. 세 집단의 근무처 추가제 이용 의사는 통계적으로 유의하게 달랐다.

- 집단 2와 3은 이용 의사가 상대적으로 높았다. 특히 집단 3은 시설원예 농가 중 이용 의사가 가장 높았다. 반면 집단 1은 이용 의사가 사실상 없다고 판단된다.

<표 4-3> 시설원예 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과

집단	이용 의향 빈도	
집단 1	빈도	15
	기대빈도	33.3
	잔차	-18.3
집단 2	빈도	49
	기대빈도	41.0
	잔차	8.0
집단 3	빈도	30
	기대빈도	19.7
	잔차	10.3

주 1) $\chi 2$ = 25.010 (Prob. = 0.000)
2) 설문조사 원자료를 이용하여 분석한 결과임.

다. 지역

○ 농가를 도별로 집단화하여 교차분석한 결과를 <표 4-4>에 요약하였다. 경남과 경기 지역 농가의 근무처 추가제 이용 의사가 상대적으로 매우 높았다.

<표 4-4> 지역별 농가 근무처 추가제 이용 의향 교차분석 결과

지역	빈도	기대빈도	잔차
충북	12	20.0	-8.0
전북	1	15.0	-14.0
충남	13	22.1	-9.1
경남	54	21.7	32.3
경기	35	16.3	18.7
경북	22	24.8	-2.8
전남	4	13.1	-9.1
강원	5	12.9	-7.9

주 1) $\chi 2$ = 127.975 (Prob. = 0.000)
2) 설문조사 원자료를 이용하여 분석한 결과임.

○ 이러한 분석 결과를 바탕으로 시범사업을 설계해 본다면, 경남과 경기 지역 농가

중, 7,000㎡ 이상의 과수 농가와 3,500㎡ 이상의 시설원예 농가를 대상으로 관련 공공기관에서 농한기 때 인력의 수요와 공급을 사전적 조사·파악하고, 이를 바탕으로 외국인 근로자의 근무처 추가제도의 신청·배분·배정의 과정을 총괄하여 시범적으로 시행하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 시범사업의 결과 분석과 논의를 통해 지역범위의 확대 여부에 대한 결정이 필요할 것이다.

3.4. 유연적 외국인 근로자 제도 방안 논의 필요

○ 현재 제도 내에서는 농업부문의 외국인 근로자 알선·소개는 원칙적으로 처음 입국 시, 고용센터에서 농가와 연결하는 것에서 끝난다. 다만, 추가적으로 사업장 변경을 요하는 외국인 근로자의 사업장 알선·소개와 근무처 추가제도를 통한 외국인 근로자의 단기적 사업장 알선·소개는 고용센터를 통해 이뤄지고 있다. 이외의 경우에는 외국인 근로자를 알선·소개하는 것이 불가능하다.

○ 그러나 현장에서는 사설인력센터에서 외국인 근로자를 보유하고 농업부문에, 특히 작물재배업에 근로자를 알선·소개 및 파견을 하고 있는 경우가 많다. 현재의 법률상으로는 불법적으로 외국인 근로자를 공급하는 시스템이라고 할 수 있다. 이러한 현상의 원인은 일차적으로 농번기 때의 노동력 초과 수요를 현재의 합법적 인력 조달 시스템과 공공부문의 인력 알선·소개로 충족시킬 수 없기 때문이다. 이차적으로는 수요자의 입장에서 외부인력 또는 제도권 내의 외국인 근로자를 고용할 경우, 숙박과 점심 이외의 식사를 부담하는 것과 최소 3개월 이상 고용을 유지해야하기 때문에 상대적으로 고용을 꺼리게 되기 때문이다.

○ 설문조사 결과도 이러한 현상을 뒷받침한다. 작물재배업 농가들의 경우는 외국인 근로자를 고용하는 경로가 합법적(고용허가제, 계절근로자제)으로 이루어지는 것보다 인력회사를 통해서 고용하게 되는 경우가 많은 것으로 나타났다.

○ 현재 불법체류 외국인 근로자의 대다수는 사설인력소개소에서 농가에 알선·소개 및 경우에 따라 파견하는 형태를 지니고 있다. 현행법률 하에서는 불법이다. 그리고 내국인 근로자라고 하더라도 사설인력소개소를 통해 농가 또는 농업경영체에서 일을 할 경우 알선·소개는 가능하지만, 파견은 원칙적으로 불가능하다.

○ 그러나 파견근로법에 예외적 사항을 두고 있어 경우에 따라 농업부문에서도 파견이 가능한 경우가 존재한다.

- 현재의 파견근로법에서는 예외적으로 일시적·간헐적 사유가 있는 사업체에 파견근로를 인정하고 있다. 구체적으로 파견근로법 제5조 2항에서 "출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보해야 할 필요가 있는 경우"에 파견근로자를 고용할 수 있도록 허용하고 있다(이지만 외, 2017).
- 그러나 "일시적·간헐적 사유"에 대한 명확한 기준이 설정되지 않아 해당부처의 행정해석을 통해 판단되고 있다.

○ 농업부문에서 파견이 가능했던 사례는 1)농약제조업체에서 파견근로자를 고용한 경우이다. 이 사례에서는 특정 시기에 농약수요가 급증하여 해당 업무량이 폭증하여 일시적·간헐적 인력확보가 필요하다고 인정된 사례이다. 2)농산물 가공준비작업을 하는 사업체에 인력이 파견된 사례인데, 농산물의 수매와 가공준비작업이 특정시기에 수행되는 계절적 요인을 띄고 있어 파견근로자를 일정기간만 사용한 경우이다(이지만 외, 2017).

○ 파견근로에 대한 찬성과 반대는 극명하게 대립되고 있는 상황이긴 하지만, 이지만 외(2017)에서도 밝히고 있듯이 현장에서 파견근로가 필요하다고 느끼는 사업주가 많았고, 심지어 피고용인들도 이의 필요성을 제기하기도 하였다. 필요성에 대한 원인은 인력 수급난으로 인해 단기간에 고용노동력을 구해야 하지만, 구인광고를 내더라도 필요한 인력을 적시에 구할 수 없기 때문이다.

○ 하지만 일각에서는 일시적, 간헐적 파견근로의 확대는 파견근로에서 종사하고 있는 근로자들의 고용안정성을 침해하고 노동시장을 왜곡할 수 있다는 측면에서 반대를 하고 있는 실정이다.

○ 이에 경제사회발전 노사정위원회에서 인력난이 심한 뿌리산업[30]에 있어 '상용형 파견모델'을 구축하여 파견업체에서 파견근로자를 정규직으로 고용하고 파견이 없는 기간에 일의 숙련도 향상을 위해 교육 및 훈련을 실시하고, 근로자는 생활을 영위할 수 있는 금전적 지원을 받게 하는 방안을 제시하였다.

---

30 '뿌리 산업'은 뿌리기술(42개)를 활용한 사업체 또는 업종이거나 이러한 뿌리기술에 활용되는 장비제조업을 일컫는다(이지만 외, 2017).

- 이 모델에서 각 이해단체들의 역할은 다음과 같다. 관련 사업주단체 및 협회에서 파견허가를 받아서 상용형파견을 운영하고, 정부가 행정적·재정적 지원을 하고, 근로자지원 등에 대해서 관리·감독한다.

○ 현재 농업부문에서는 이러한 방식이 논의되고 있지 않고, 일부 사업체에서 개별적으로 일시적·간헐적 사유에 따른 파견근로자를 합법적으로 고용하고 있는 실정이다. 그러나 본 연구에서 실시한 설문조사 결과에서도 보듯이, 사설인력소개소를 통한 인력 고용은 매우 높게 나타나고, 외국인 근로자의 고용 경로에서도 가장 높게 나타나고 있다.

○ 이러한 현실 속에서 현재의 법률적 테두리 내에 있는 일시적·간헐적 사유에 따른 파견근로자의 고용은 불법체류자를 일정부분 제도권 내로 전환할 수 있다는 측면에서 고려해 볼 수 있는 방안이다. 더불어 내국인도 이에 해당하도록 하는 것이 필요하다. 단, 외국인 근로자를 파견이 가능하도록 기능하려면 이에 전제되는 조건들을 충족시켜야 할 것이다.

○ 전제 조건은 일시적·간헐적 사유에 따른 파견근로 가능성 여부에 대한 논의가 먼저 선행되어야 하고, 대상자를 내국인만 할 것인지, 아니면 외국인 또는 내·외국인으로 할 것인지에 대한 논의와 파견근로업체의 주체(공공 또는 사적단체), 그리고 파견근로업체에 대한 관리·감독 방안에 대한 충분한 논의가 필요하다. 더불어 앞서 언급한 '상용형 파견모델'에 대한 공공의 적용가능성을 검토하여, 시범적으로 농업부문에 양질의 파견모델을 구축하고 테스트하는 것이 필요할 것이다. 현재 농산업인력지원센터가 공공으로 운영되고 있어, 이를 시범적으로 실천해 볼 수 있을 것이다.

○ 더 나아가 현재의 외국인 근로자 제도를 장기적으로 work-permit[31]의 형태로 전환 가능성 여부를 논의하는 것도 필요하다. 단, 이 방안이 가능하려면 노동법적 쟁점으로서 외국인 근로자 문제, 농업부문에서 내국인을 포함한 근로자 파견 가

31 work-permit은 외국인이 국내 농업부문에서 일할 때, 국내에서 운영되고 있는 고용허가제 또는 계절근로자제보다는 유연성을 갖는 제도를 말한다. 일례로 미국의 경우, 농업부문에 H-2A 비자프로그램을 제공한다. H-2A 비자는 허용된 국가에서 외국인 근로자가 농업부문에 종사할 때 주어지는 비자로, 임시적 취업 비자이다. H-2A 비자로 미국 내에서 머무를 수 있는 기간은 work-permitmdptj 허용된 기간동안 머무를 수 있는데, 1년 범위 내에서 고용주가 결정할 수 있다. 최대 체류 기간은 3년까지이고, 3년까지 머무른다 하더라도 매년 재승인을 받아야 한다. H-2A 비자 신청은 농업법인, 농가 연합체가 신청할 수 있다.

능 문제, 농업의 표준근로계약서 개선 문제의 논의가 선행되어야 한다.

3.5. 농업부문에 적합한 표준근로계약서 마련과 농가 교육 실행 필요

○ 「근로기준법」 제63조에 따라 농업, 축산, 양잠, 수산업에서는 동법 제50조에서 정한 근로시간 적용이 예외 사항이므로 원칙적으로 1일 8시간, 1주일 40시간을 초과해서 근무해도 법률에 저촉되지 않는다.

○ 대부분의 농업부문 근로자는 농번기 때 10시간-12시간의 노동을 담당하고 있다. 또한 휴게, 휴일시간의 적용이 예외가 되므로 농가마다 휴게와 휴일시간이 상이하다.

○ 현재 고용허가제, 계절근로자제를 통해 외국인을 고용하는 농가는 표준근로계약서를 작성하도록 되어 있다. 그러나 앞서 언급한대로 농번기 때의 노동시간, 휴게시간, 휴일시간이 작목과 농가에 따라 서로 다른 상황 속에서 농가와 피고용인인 외국인 근로자 사이에 근로시간에 따른 임금 지급 사항, 그리고 숙박과 식비 부분의 문제에서 갈등이 빈번히 발생한다. 또한 농가들 대부분은 표준근로계약서를 작성하지만, 실질적으로 적용하기 보다는 외국인 근로자를 고용하고자 명목적으로 작성하는 경우가 많다[32].

○ 이러한 관행은 다음과 같은 상황에서 기인한다. 내국인을 고용하고 있는 농가들 대부분은 사설인력소개소, 농작업팀 또는 관내에서 사적네트워크를 통해 고용하는데, 표준근로계약서를 작성하여 고용인과 피고용인 사이에서 교환하는 것이 아니라 구두로 계약을 작성하는 경우가 빈번하다.

○ 농가입장에서는 표준근로계약서를 작성하는 것이 생소할 뿐만 아니라, 이의 중요성에 대한 인식이 낮을 수밖에 없다. 그러나 현재의 외국인 근로자 제도에서 표준근로계약서와 농가에 대한 교육은 찾아보기 힘들다.

○ 따라서, 첫째, 농업부문에 적합한 표준근로계약서 논의가 일차적으로 필요하며,

---

32 고용센터 관계자, 계절근로자제 시행 지자체 관계자, 농가와의 면담조사 결과이다.

이를 바탕으로 농업부문 표준근로계약서를 작성해야 할 것이다. 둘째, 외국인 근로자를 고용하고 있거나 외국인 근로자를 향후 고용할 의향이 있는 농가를 대상으로 노동법과 관련된 사항에 대해 관련 기관에서 실질적 교육을 시행해야 할 것이다.

제 5 장

농업부문 고용서비스 실태 및 개선과제: 농촌인력중개센터를 중심으로

1. 개요

○ 농업부문의 인력 부족 대응과 관련한 정부의 대응은 인력 부족 총량에 대한 정책과 인력 수급의 불일치를 해결하기 위한 정책으로 구분할 수 있다.

- 인력 부족 총량에 대한 정책은 농업 부문에서 일하려는 노동력 자체가 부족하다고 인식하여 외부로부터 노동력을 공급하는 방안이다. 대표적인 정책으로 고용허가제와 계절근로자제를 통한 외국인 근로자 도입을 들 수 있다.
- 인력 수급 불일치를 해소하려는 정책은 농업 노동력 고용시장에서 노동력 수요와 공급 간의 정보 비대칭으로 인해 초과수요가 발생한다는 견해에 따라 수요와 공급간 정보의 효율성을 높이는 방안이다. 즉, '고용서비스[33]'에 초점을 둔 정책이라고 할 수 있다. 대표적 정책으로 농산업인력지원센터와 관련 인력지원센터(예: 농협 인력중개 센터)에 대한 지원 정책을 들 수 있다.

○ 현재 농업부문의 인력 부족 문제는 노동력 총량 부족 문제와 정보의 비대칭성으로 인한 노동력 부족 문제가 혼재되어 나타난다. 또한 이러한 문제에 대한 정책은 서로 분리되어 작용하는 것이 아니라 전체적인 인력 정책 틀에서 수립되어야

33 「직업안정법」 제2조의 9에 따르면 "고용서비스"란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다.

하는 것이므로, 이 절에서는 고용서비스에 대한 정책을 살펴본다.

2. 농업부문 인력 부족 대응 공공 지원 사업(정책) 현황

○ 농업부문의 공공 고용서비스는 지자체에서 실시하는 사업, 정부가 시행하고 있는 농산업인력지원센터, 2017년 기준 54개소의 농협인력중개센터에 정부가 일부 운영비를 지원하는 사업으로 구분할 수 있다. 현재의 모든 사업을 전수 조사·분석하는 데에는 한계가 있으므로 사례 중심으로 논의를 진행한다.

2.1. 지자체 사업 사례

2.1.1. 김천시 도농일자리지원센터

○ 김천농협, 순환사회연구회, 김천시 장애인종합복지관과 다문화가족지원센터 등 민간기관 등과의 협력 체계로 2011년 고용노동부 지역 맞춤형 일자리 창출사업으로 선정되어 2013년까지 지원을 받았다. 이후 경상북도(10%)와 김천시(90%) 예산으로 운영되었다.

○ 센터의 주요 업무는 농번기에 노동력 수요자인 농가와 노동력 공급자를 매칭해 주는 것이다. 농번기는 5-6월, 10월에 집중되어 있다. 농한기에도 수요자와 공급자를 매칭하기도 하는데, 김천과 가까운 상주, 용동, 무주에 있는 농가와 연결하기도 한다.

○ 센터에서는 수요자-공급자의 매칭 이외에 농작업자에게 김천농협을 통해 상해보험을 가입해 주고 운송을 제공한다. 운송은 개인 승합차를 보유하고 있는 차량운전자를 따로 모집하여 1년 계약직으로 고용하고 일당으로 인건비를 지급한다. 더불어 차량운전자에게는 센터에서 유상운송 특약보험료를 지원한다.

○ 센터에서는 노동력 수요자와 공급자 간의 임금 협상도 중재한다. 센터를 통해 농가에 노동력이 공급된 경우, 근무시간은 오전 8시부터 오후 6시까지, 인건비는 일당 65,000원을 지급하도록 하고 있다. 추가근무가 필요할 때는 농가가 1시간 당 1만원을 지급하도록 중재한다. 인건비를 정해 권고하는 이유는 농번기 일손부족 시 임금이 급격하게 상승하는 것을 막기 위함이다.

<표 5-1> 김천시 도농일자리지원센터 주요 업무와 제공 서비스

구분	내용	제공 여부	비고
주요 업무	수요자-공급자 매칭	O	
	농작업자 운송수단 제공 (교통비 지급)	O	농작업자에게 센터에서 차량 제공
		X	
	임금 협상	O	
	숙박 제공	X	인근지역 거주자 대상이므로 숙박 불필요

자료: 저자 작성

○ 처음 센터가 출범할 때, 김천시-김천농협-순환사회연구회의 협력 거버넌스를 구축하였다. 사업의 총괄, 감독, 비용 지원 등을 김천시가 맡고, 사업의 실무는 김천농협이, 사업의 추진 방향과 자문은 순환사회연구회가 맡아 각자의 업무를 수행하였다.

- 순환사회연구회는 김천시 내의 일손부족 농가 수와 농가의 작물, 노동력 필요시기, 농가에서 부족한 연간 노동력을 설문조사하여 노동력 수급 지도를 작성하였다. 더불어 도시지역의 유휴인력 현황조사를 통해 지역 내 농업 수요자와 공급자의 노동력 관련 DB를 구축하여 인력수급 체계를 구축하였다. 또한 연구 사업을 통해 농업인력 안정적 공급을 위한 지원 체계 등을 연구하여 수급 시스템을 확충해 나갔다.

2.1.2. 영양군 빛깔찬 일자리지원센터

○ 영양군의 일자리지원센터는 인구의 고령화에 따른 일손부족 문제와 함께 관내인력 조달의 어려움이 겹치는 중에 2010년 당시 군수의 공약사업으로 진행되었다.

○ 일손이 몰리는 고추 파종(4-5월), 수확시기(8-10월)에 인력 공급이 어려워 관외인력 조달이 매우 중요하였다. 그러나 관외인력의 경우 관내인력에 비해 숙박이 문제가 되어 이를 해결하고자 일자리지원센터가 처음 시작되었다.

○ 초기에는 유휴 마을회관을 숙소로 제공하였으나 화장실, 샤워시설에 대한 불만이 지속적으로 제기되어 2013년 도비와 군비 지원으로 영양군 내 두 곳에 숙박시설을 짓게 되었다. 숙박시설은 농작업자에게 무료로 제공되고, 쌀과 식재료도 무료로 제공하였다.

○ 초기에는 숙박을 제공하기 위한 목적이었으나 시간이 지남에 따라 농작업자의 교통비 지원, 모집 수수료 지원, 산재보험 제공과 농가와 농작업자 간의 임금 조정 역할까지 하였다.

- 관외인력의 농작업자들은 용역회사를 통해 연결이 되기 때문에 용역회사의 교통편을 이용해서 온다. 따라서 교통비 지급은 용역회사에게 지급한다. 더불어 교통비 지급 이외에 인력 모집수수료로 용역회사에 근로자 1인당 5,000원을 지급한다.
- 관외인력이다 보니 외부에서 영양군 내까지 오는 교통편은 용역회사에서 제공하고, 군내에서 농가까지의 이동은 대부분 농가가 차량을 제공한다.
- 센터를 통해 농작업자에게 지급되는 임금은 영양군 지역의 일당 시세에 맞춰 센터에서 설정하고 임금의 급등을 막기 위해 연간 동일한 임금이 지급되도록 관리한다.

○ 노동력 수요자와 공급자 간의 매칭은 농가들에게 필요 인력을 사전적으로 조사하여 관외인력을 모집하는 용역회사에 필요한 인력만큼 요청하여 연결한다. 일손이 몰리는 농번기 시기에는 다른 지역에서도 일손 수요가 급증하기 때문에 적절한 인력 공급을 위해 센터는 인력회사와의 관계 유지 및 다른 업체와의 협력 가능성에도 힘쓰고 있다.

○ 농가에 홍보는 농업기술센터 교육에 참석한 농가에 홍보를 하거나, 광고지를 통해서 홍보를 진행하고 있다.

○ 센터 운영비는 경상북도, 영양군이 지원하고 영양농협에서 농작업자 상해보험을 무료로 가입할 수 있도록 도와준다.

<표 5-2> 영양군 빛깔찬 일자리지원센터 주요 업무와 제공 서비스

구분	내용	제공 여부	비고
주요 업무	수요자-공급자 매칭	O	
	교통비 지급	O	용역회사에 지급
	모집수수료 지급	O	용역회사에 지급
	임금 협상	O	지역 임금으로 주되 연중 동일하게 설정
	숙박 제공	O	

자료: 저자 작성

2.2. 농산업인력지원센터

○ 농산업인력지원센터는 농업부문에서 정부가 직접 일자리의 알선·소개 및 관련 지원에 관심을 갖고 시행한 첫 사업으로 의의를 갖는다. 이전에는 각 지자체와 농협 등에서 고용서비스를 지원했다면 정부가 이와 관련한 서비스에 직접 관여하고 인력문제에 적극적으로 관여했다는 점에서 조명을 받았다.

○ 2014년 지역행복생활권선도사업으로 추진하였고, 지자체 공모를 통해 같은 해 6월, 5개 권역(거창·함양·산청, 임실·순창·남원, 나주·화순, 담양·구례·곡성, 단양·제천)으로 시작하였다. 2018년 현재 9개 권역(나주·화순, 단양·제천, 임실·순창·남원, 담양·구례·곡성, 합천·밀양·창녕, 함안·창원·김해, 청송·의성·영양, 거창[34])으로 변경되었다.

○ 2014년 사업을 추진할 당시, 각 권역 사업은 3년 지원 사업으로 시작되었다. 3년 지원 기간이 종료되어 2018년 현재 해당 종료 지역의 농산업인력지원센터는 도 사업으로 전환되어, 관련 예산 지출 및 운영 계획 등을 도에서 수립하고 있다.

○ 농산업인력지원센터의 설립 배경은 기존의 농업부문 일자리 정보의 비대칭과 계절적 요인에 따른 안정적인 일거리 확보 곤란, 사업장으로의 불편한 이동 및 숙박의 문제와 함께 도시지역 유휴인력의 일거리 마련 측면에서 시작되었다.

34 거창이 속한 권역은 2015년 사업 시행 초기 거창·함양·산천지역이 한 권역으로 속해 사업이 시행되었으나, 사업 종료 시점인 2018년 기준, 거창만 농산업인력지원센터를 운영하고 있고, 함양과 산천지역의 농산업인력지원센터 운영은 종료되었다.

○ 이러한 문제의식을 바탕으로, 농산업인력지원센터는 노동력 수요자(농가)와 공급자(농작업자)의 DB를 구축하여 일자리를 알선·소개하고, 교통비와 숙박비, 교육, 보험을 지원한다[35]. 각 센터별로 구체적인 지원 서비스 내용은 <표 5-3>과 같다.

○ 지원 세부내용은 각 지역별로 다르지만, 기본적으로 노동력 수요자와 공급자를 연결하는 역할을 하며, 이 외로 공통적으로 교통과 보험은 모두 지원하고 있다. 교통비는 합천·밀양·창녕 센터를 제외하고 농작업자에게 직접 교통편을 제공하거나, 현금지급 또는 차량 임차료를 실비로 지원한다. 거창은 타 권역센터와 비교할 때 독특한 형태로 운영한다. 농작업자와 농가를 조합원으로 구성하여 협동조합을 결성한 후 운영하고 있다. 따라서 교통비는 현금으로 따로 보조하지 않고, 협동조합에서 차량을 구입하고 운전자를 고용해서 농작업자에게 차량편을 제공하고 있다. 차량 구입비와 운전자 월급은 조합에서 지급한다. 보험은 농작업 근로자 안전재해보험을 제공하고 있는 함안·창원·김해를 제외하고 모두 상해보험을 제공하고 있다.

○ 각 지역의 인력 모집 구조에 따라 숙박지원에서는 차이가 발생한다. 관내인력 조달이 상대적으로 용이한 지역의 경우는 숙박 지원을 따로 않고(화순), 관외인력을 모집하는 경우는 대부분의 지역에서 10,000원에서 20,000원을 지급하고 있다. 대부분 관내 숙박시설을 이용하거나 마을 유휴시설(마을회관, 체험휴양마을 등)을 이용하도록 하고 있다. 더불어 관내 숙박이 가능한 농가를 안내하고 있다.

○ 교육지원은 각 지역마다 다르게 운영되고 있다. 센터에서 교육 프로그램을 마련하고 프로그램 참석 시 수당을 지급하거나(화순, 단양·제천, 임실·순창·남원, 함안, 청송), 교육 프로그램을 실시하지만 수당을 지급하지 않거나(담양·구례·곡성), 농가에서 현장 교육을 담당(합천·밀양·창녕, 창원, 김해, 의성)하도록 하고 있다.

35 참고로 숙박비, 교통비, 교육비는 각 센터별로 지원여부와 내용이 상이하다. 자세한 내용은 표5-3 참조.

<표 5-3> 농산업인력지원센터 제공 서비스

권역	제공 서비스	제공여부	세부 내용
나주 화순	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	농작업자에게 1일 10,000원 지원
	숙박지원	X	
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	O	1일 8시간 교육 참석시 20,000원 지급 단, 1개월 내 동일 교육 2회 이상 신청 불가
단양	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	한 농가에 20인 이상 농작업자 이동시 버스 임차료 전액 지원
	숙박지원	O	관내숙박시설 또는 농가에서 숙박 시 1회 20,000원 지급(월 1회 지급)
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	O	교육(이론 및 현장) 참석 수당 지급: 전일 교육자에 일 40,000원 지급
담양 구례 곡성	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	담양: 소형버스 임대하여 지원 구례: 관외- 교통비 실비 기준 지원 관내- 농산업인력지원센터 차량으로 교통제공 곡성: 관외- 1일 10,000원 지원 또는 단체 버스 시 대당 500,000원 지원
	숙박지원	△	구례만 관외지역 거주자 대상으로 최대 2만원까지 숙박비 50% 지원
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	O	교육 참석 수당 지급은 없고 농작업 안전장비(모자, 마스크, 쿨토시 등) 지급
임실 순창 남원	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	농작업자가 25명 이상일 경우 관광버스 임차하여 수송 지원. 25명 미만이면 농작업자에게 1일 10,000원 지급 참고로 농가까지 이동은 농가가 직접 수송
	숙박지원	O	관외인력 1인 20,000원 지급
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	O	품목교육 18시간 이상, 안전교육 2-4시간 참석 시 1인 20,000원 지급
합천 밀양 창녕	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	합천: 관외 농작업자 고용 농가에 1인 1일 10,000원 지급 또는 20명 이상일 경우 차량 임차료를 실비로 제공 밀양: 관외 농작업자 고용 농가에 1인 1일 10,000원 지급 또는 20명 이상일 경우 차량 임차료를 실비로 제공

			관내 농작업자 고용 농가에 7인 이하면 1일 10,000원 지급, 7인 초과면 15,000원 지급 창녕: 관외 농작업자 고용 농가에 1인 1일 10,000원 지급 또는 40명 이상일 경우 차량 임차료 제공(45인승 기준 45만원 지급)
	숙박지원	O	합천: 관내 마을회관, 주변 농가 숙박시 1인 10,000원 지급 (단, 1회 2일 이상 근무 요) 밀양: 관내 마을회관, 주변 농가 숙박시 1인 10,000~20,000원 지급 (단, 1회 2일 이상 근무 요),만약 관외농작업자가 출퇴근을 원할 시 왕복기준 1회 한하여 10,000원 교통비로 지급함. 창녕: 관내 숙박시설 최대 20,000원 지급, 관내 마을회관, 주변 농가 숙박 시 10,000원 지급 (단, 1회 2일 이상 근무 요)
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	△	해당농가에서 농작업 교육 실시
함안 창원 김해	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	관내: 1일 5,000원 지급 관외: 1일 10,000원 지급 관외 25인 이상: 대형차량 임차료 실비지원
	숙박지원	O	농가, 마을회관: 1인 1일 10,000원 지급 관내 숙박시설: 1인 1일 20,000원 지급
	보험지원	O	농작업근로자 NH안전재해보험
	교육지원	△	함안: '도농한마음 공동체 아카데미' 교육 실시, 5일 이상 농작업자만 해당, 전일 오전 또는 오후 4시간 교육 참석 시 1인 20,000원 지급 창원, 김해: 농가에서 현장교육 실시
청송 의성 영양	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	청송: 3일 이상 농작업 참여자 대상, 1회 한하여 왕복 버스 실비 지급, 10인 이상은 대형차량 임차료 왕복 실비 지급 의성: 대구, 경북지역- 1인 10,000원 지급 이외 지역- 1인 20,000원 지급 영양: 5일 이상 농작업 참여자 1인 10,000원 지급, 20인 이상은 단체차량 실비 임차료 지급
	숙박지원	O	청송: 청송군영농일자리지원센터(합숙시설) 준공 전까지 관내 주거시설 임대 및 식사 제공(센터에서 비용 정산)

			의성: 관내 체험휴양마을 5개소 활용(센터에서 비용 정산) 영양: 분소 및 지소 2곳 활용, 식사 및 농작업자 안전용품 제공
	보험지원	O	상해보험(농협) 무료 가입
	교육지원	△	청송: 3일 이상 농작업자 대상 교육비 지원, 3일 이하 농작업자는 농작업 초보자 교육농장지정 현장교육 실시, 숙련자는 해당농가에서 현장교육 의성: 농가에서 현장교육 영양: 센터이론 교육 후 해당농가에서 현장교육
거창	수요자-공급자 매칭	O	
	교통지원	O	조합 내 운영되고 있는 차량편을 조합원인 농작업자에게 제공 함
	숙박지원	X	관내인력으로 숙박을 따로 지원하지 않음
	보험지원	O	상해보험 가입
	교육지원	X	관내인력으로 농작업 교육이 따로 필요한 인력들이 아니어서 교육을 실시하지 않음.

자료: https://www.agriwork.kr:447/epis/index.jsp 참고해서 저자 작성

2.3. 농촌인력중개센터

○ 농촌인력중개센터 사업은 농협의 지역단위에서 2014년부터 실시하였다. 전국적으로 158개 시군농정지원단과 지역농협을 중심으로 운영이 되도록 하고 있으나, 실제적으로 운영이 되는 곳이 2016년에는 15개소, 2017년에는 35개소만 운영이 되었다(농협중앙회 내부자료).

○ 정부는 2018년 농촌인력중개센터 내의 영농작업반 운영에 필요한 비용을 지원하여 일자리 알선·소개의 공공 고용서비스 확대를 꾀하였다. 사업시행 주관기관은 농협중앙회가, 참여기관은 지역농협에서 맡도록 하였다.

- 국비 70%, 농협 30% 지원으로 농촌인력중개센터 전담인력 인건비, 홍보비 등의 경상경비와 구인농가에게 현장실습교육비를 최대 3일간 1일 2만원을 지급하고, 농작업자에게는 1인당 교통비 5천원, 숙박비 1만원, 상해보험 무상 가입, 작업도구(토시, 장갑 등) 등을 제공한다. 1개소 당 총 6,800백만 원을 지원한

다.

○ 농산업인력지원센터에 비해 농협의 지역농협 조직을 활용하여 단시간에 고용서비스를 확대할 수 있다는 측면에서 매우 유용한 방법이라고 할 수 있다. 그러나 아직은 시범사업으로서 확대여부를 판단하기 위해서는 현재의 사업 현황과 운영내용 등을 점검하는 것이 필요하다. 특히 다른 공공 고용서비스 정책의 내용과 함께 검토하여 향후 고용서비스 정책의 개선과 함께 장기적으로 외국인 근로자 고용서비스와의 접합 지점 가능성을 검토하는 것이 필요할 것이다.

○ 이 절에서는 정부의 지원을 받은 50개소 농촌인력중개센터 중 5개 농협(전남 A농협, 전남 B농협, 전북 C농협, 충북 D농협, 경기 E농협)의 관계자와 센터 전담인력과의 면접조사를 통해 현재의 고용서비스 내용을 조사·분석하였다.

○ 대부분의 인력중개센터는 농산업인력지원센터처럼 최근에야 시작되었다. 사례조사 센터 대부분은 2015년과 2016년 사이에 농협중앙회 공모사업으로 시작하다가 2018년 정부의 인건비, 운영비 등의 지원으로 본격적으로 시작하였다.

○ 보다 구체적인 현황 분석은 센터업무, 수요자, 공급자측면에서 기술한다.

2.3.1. 센터업무 내용

○ 센터업무는 앞서 언급한 지자체 고용서비스, 농산업인력지원센터처럼 수요자와 공급자간의 소개·알선 역할을 가장 중심에 두고 있다는 점에서 비슷하다. 그러나 다른 점은, 앞의 두 서비스와 달리 농촌인력중개센터에서는 영농작업반을 운영하여 그 때 그 때 필요한 인력을 안정적으로 공급하는 시스템을 구축하고 있다는 점이다.

○ 하지만 영농작업반의 초기 구축 계획 당시, 상시적인 일거리를 제공하겠다는 취지와 달리 일거리를 다른 농작업자에 우선해서 연결해 주는 개념으로 접근하는 곳이 많았다. 이러한 배경에는 노동투입이 집중되는 작목의 농번기 시기가 타 작목의 농번기 시기와 겹치기 때문에 지역 내에서 노동순환 시스템을 구축하기 어렵기 때문이다. 특히 작목 자체가 연속성을 가지지 않는 이상, 몇 가지 작목으로 노동력의 순환시스템을 갖추기는 어렵다.

○ 그렇다면 타 지역 농협 또는 타 시·군과의 인력 순환 체계가 필요한데, 현재 실질적으로 어려운 형편이다. 대부분 주변 지역과 노동투입시기가 겹치는 경우가 많거나 비슷한 작목 또는 동일 품종이어서 인력순환 투입이 어렵다. 같은 작목이어도 품종을 달리하거나 인력투입시기가 겹치지 않는 지자체간 협력이 전제될 때 인력순환 투입이 가능하다.

○ 센터장의 업무는 공통적으로 일정관리와 연락의 업무가 주된 업무였으며, 민원관리 업무가 주를 이룬다. 다만, A농협의 경우 센터장이 농작업자와 함께 현장에 투입되어 농작업자의 노무관리까지 함께 하고 있어, 단순한 알선·소개의 범위를 넘어 인력관리 역할까지 하고 있다.

○ 센터에서는 농작업자와 농가 모집 홍보 활동을 하고 있다. 농가 모집 홍보활동은 생활정보신문(교차로, 벼룩시장 등)이나 농협소식지, 현수막, 마을 이장 등을 통해 하고 있고, 대부분 농작업자 모집은 지역 내에서 활동하는 농작업반과의 연결을 통해 모집하고 있다. 농작업자 대부분은 관내인력이어서, 관외에서 개별적으로 연락 오는 사람은 많지 않다. 게다가 관외인력의 경우 개별적으로 연락을 취할 경우 교통편과 특히 숙박이 문제가 될 경우가 많았다.

○ 센터의 매칭 실적은 2018년 8개월 동안 적게는 616명에서 3,640명을 농가에 투입하였다.[36]

2.3.2. 공급자(농작업자)

○ 농촌인력중개센터에서 공급자(농작업자)는 영농작업반과 일반 농작업자로 구분할 수 있다. 영농작업반은 인력중개센터에서 보유하고 있는 농작업반이라고 할 수 있다.

- 영농작업반 규모는 적게는 18명에서 많은 곳은 53명으로 구성되어 있다. 영농작업반은 관내인력으로 구성되고, 대부분 60대 나이가 가장 많다. 관내에서 가용한 인력 대부분은 고령이기 때문에 한계가 있을 수밖에 없다.
- 영농작업반은 여성이 주축이 되어 구성된 경우가 많고, 본인 농사일이 적은

36 이 수치는 중복을 포함한 수치이다.

사람들 위주로 구성된다.

- 영농작업반의 농작업 연속성은 지역농협이 위치한 농업 여건과 인력소요 품목의 특징에 따라 결정된다. 또한 센터 내에서 일의 연속성을 갖도록 체계를 구축하는 노력 여부에 따라 변동되기도 하지만, 한 지역농협이 일의 연속성을 갖도록 체계를 잡는 데에는 한계가 존재한다.
- 농가의 인력 수요에 비추어 영농작업반의 공급은 이에 미치지 못하는 것으로 인식되고 있다. 대부분의 센터에서는 향후 확대 가능성 필요를 언급하였다.

○ 일반 농작업자는 농번기에 일시적으로 인력 수요가 급증할 때 농가에 알선·소개를 한다. 농작업자의 특성은 다음과 같다.

- 농작업자 대부분은 관내인력으로 먼저 충당하는 경우가 많다. 따라서 대부분 고령인 경우가 많고, 많은 경우 60대 이상이다. 관외인력을 충당하는 지역도 있는데, 관외인력을 충당한다 하더라도 청년층이 아닌, 중장년 또는 노년층이다.
- 한 지역에서는 대한노인협회와 MOU를 체결하여 도시민을 활용하는 방안을 수립하였으나, 도시민 활용 방법이 잘 작동하지 않았다. 그 이유는 농작업 특성 상 기후에 영향을 많이 받게 되는데, 우기가 겹쳐 실제적인 농작업이 계획한대로 이루어지지 않아 중도에 일을 그만 둔 사례가 있다. 특히 관외인력의 경우 숙박에 대한 비용을 지불하고 지역에 머물러야 하므로 기회비용과 함께 숙박비용을 지불해야 한다.
- 또한 관외인력과 연관되는 문제는 일의 숙련도와 교육비 지급 관련 문제이다. 관내인력이 고령이라고 해도 도시에서 모집한 사람들보다 일의 숙련도가 높아 농가 입장에서는 저숙련의 관외인력에 대해 불만을 제기하는 경우가 많다. 이러한 경우 일종의 보상적 성격으로 농가에게 교육비를 지급한다.
- 교육비가 원래 취지대로 집행이 되려면 도시민의 모집을 사전에 계획하고, 농한기에 교육을 실시한 후 현장에 투입하는 방향을 고려할 필요가 있다. 구체적으로 일부 농산업인력지원센터에서 시행하는 교육방식처럼 농한기 때 사전적으로 영상 및 현장교육을 실시하고, 교육에 참석한 인원에 대해 교육비를 지급하는 방안을 고려할 수 있다.
- 농작업자에게 지급되는 임금은 지역과 품목에 따라 구분된다. 대부분 임금은 지역임금을 따라 농가에서 농작업자에게 지급한다. 지역임금은 여성, 남성에 따라 임금 수준이 다르게 결정되는데, 성별에 따른 임금 차별이기 보다는 하는 농작업의 강도 및 기계사용 가능 여부 등으로 차등적으로 지불된다. 남성이라

하더라도 여성의 일, 예를 들면 양파 담기, 마늘 털기 등의 일을 할 경우 여성 임금에 해당하는 노임을 받게 된다. 남성의 일은 수확철의 상·하차, 비닐하우스 설립 및 철거 등의 일처럼 노동의 강도가 높은 일들이다.

- 계약재배를 시행하고 있는 지역농협을 제외하고, 농가와 농작업자의 임금 협상은 직접적으로 이루어진다. 대부분 지역에서 형성된 임금을 서로 간에 지급한다.
- 근무시간은 지역에 따라 다르지만, 평균적으로 10시간에서 11시간 근무하는 것으로 나타났다. 품목에 따라 시작 시간과 끝나는 시간은 상이하였다. 다만, 계약재배를 시행하는 지역농협은 인력, 기계투입과 생산량 전매까지 하고 있어, 농협에서 임금협상과 함께 근무시간을 정하고 있다.
- 교통비 지급은 각 지역농협에 따라 상이하게 나타난다. 현재 농작업자의 공급에는 작업반장이 연관되어 있고, 또한 농가 사업장이 산재하고 교통편이 용이하지 않은 점, 농작업 시작 시간이 이르다는 점 등이 교통과 관련한 사항을 어렵게 만든다.
- 조사한 인력중개센터에서는 교통수단을 직접적으로 제공하거나, 작업반장에게 유류대 지급, 중개센터 소속 차량 지원, 농작업자에게 직접 교통비 지급 형태로 다양하게 나타난다.
- 농작업자 상해와 관련해서는 상해보험을 조사한 모든 센터에서 무료로 가입해 주고 있다.

2.3.3. 수요자(농가)

○ 인력 중개를 원하는 농가들의 특성은 다음과 같다.

- 대부분은 지역 내 가장 많은 품목이기보다 노동투입이 상대적으로 높은 품목에서 인력 중개 수요가 일어난다. 조사한 지역에서 다수를 차지하고 있는 품목은 수도작이었다. 수도작은 상대적으로 기계화율이 높아 노동투입도가 높지 않다. 그러나 마늘, 양파, 과수의 경우는 상대적으로 노동투입도가 높은 품목으로 파종과 수확시기에 많은 인력을 필요로 한다.
- 인력이 필요한 시기는 지역 품목에 따라 다르지만, 대부분 5-6월, 9-10월에 집중적으로 나타난다.
- 인력이 필요한 작업은 배 과수에서 전지와 유인 작업을 제외하고 단순작업인 경우가 많았다.
- 농촌인력중개센터를 이용하는 농가 규모는 지역마다 다르게 나타나는데, 대규

모 농가는 자체 보유하고 있는 인력 네트워크로 인력을 조달하여 중개센터 이용이 많지 않은 것으로 나타났다. 소규모 농가 또는 중규모 농가가 주로 인력중개센터를 이용하는 것으로 조사되었다.

- 농가가 인력중개센터에 인력 소개를 신청할 때 가장 많이 사용하는 방법은 전화 또는 직접 방문 형태가 많았고, B농협에서는 이장님에게 인력 필요 규모 추계를 위한 서류를 미리 배부한 뒤, 마을 단위로 조사를 시행한 후 이에 맞게 인력을 미리 예상하고 준비하므로 농가가 농협에 따로 신청을 하지 않는다.

<표 5-4> 농촌인력중개센터 현황

		A 농협	B 농협	C 농협	D 농협	E 농협
시작 배경		·2008년 자체적으로 시작 ·2015년 농협중앙회 지원	·2016년 농협중앙회 공모사업으로 시작 ·2018년도 지자체 사업으로 전환됨	·2013년 계약재배 품목에 대해 인력 풀 구축	·2018년 본격적으로 시작	·2016년에 시작했으나 본격적으로 2018년부터 시작
센터 인력 구성		전담센터장, 농협직원 2인	전담센터장, 농협직원 1인	전담센터장, 농협직원 1인	전담센터장, 농협직원 1인	전담센터장, 농협직원 2인
센터장 주요 업무		·교통편의 제공(자차 차량) ·현장투입(농작업자와 함께) ·농가-농작업자 투입 일정 관리 및 연락 ·민원관리	·농가-농작업자 투입 일정 관리 및 연락 ·민원관리	·농가-농작업자 투입 일정 관리 및 연락 ·민원관리	·농가-농작업자 투입 일정 관리 및 연락 ·민원관리	·농가-농작업자 투입 일정 관리 및 연락 ·민원관리
농작업자(영농작업반)	규모	40명-50명	20명-30명	50명 미만	2개 반 총 53명 (신규 3개 반, 총 60명 추가 계획)	2개 반 18명 (남자 반 5명, 여자 반 13명)
	관내인력 의존도	관내인력	관내인력	관내인력	관내인력	관내인력
	연령	50대-70대(60대 이상이 다수)	50대-60대	50대-70대(60대 이상이 다수)	-	60세-80세
	성비	남성<여성	남성<여성	-	-	남성<여성
	일 연속성	현재 일 연속성은 따로 없음	5월~1월까지 연속성 가짐(8,9월 산소벌초 대행)	연속성 가짐 직영농기계 사업도 함께 하기 때문에	월별 배 작업으로 연속성 가짐	6월-10월까지

	적정인력 규모	70-80명 정도	100명(풍양농협 이외까지 고려하면)	계약재배이므로 이미 적정 인력 배치	올해 처음 시작이어서 1년 단위 사업이 지나야 알 것 같음	규모 확대 필요 (현재 인력중개센터 대응은 필요인력의 10%만 대응)
농작업자	연령	60-70중반	60대 이상	60대 이상	50대 이상	60-70대
	인력 풀 구성	1,2,3,4조로 구성(총 100명) 숙련자, 비숙련자 섞어서	4인1조 팀구성 대한노인회와 MOU	150명-200명 (농기계작업반도 포함)	592명 *중복 포함	189명
	성비	남성<여성		남성<여성	남성<여성	남성<여성
	현장실습 교육	교육비 지원	교육비 집행 *도시민의 경우 생산성이 떨어지므로 농가에게 일종의 보상성으로 지급	교육비 지원	교육비 지원	교육비 지원
	관내/관외	관내인력	관내, 관외 인력 *관외인력은 대한노인협회를 통해 모집	관내, 관외인력 *관외인력은 인접 시군(차로 20-30분 거리)에서 옴	관내인력	관내인력
	임금	양파: 7만원/일 마늘: 9만원/일	유자: 7만원~8만원(여자), 13만원(남자) 마늘: 9만 5천원(여자)	양파: 6만원(여자), 12만원(남자) 마늘, 하우스: 양파 인건비 + α 양파 기계사용 인건비: 20만원	단순작업: 6만원(여자), 9만원(남자) 전지작업: 14-15만원 장비사용 작업: 18만원	단순작업: 6만원(여자), 7만원(남자)
	임금협상 여부	농협 관여하지 않음 지역임금으로 농가-농작업자 협상	농협 관여하지 않음 지역임금으로 농가-농작업자 협상	농협-작업반장과 협상 *협상 전에 농가에게 미리 의견 정취	농협 관여하지 않음 지역임금으로 농가-농작업자 협상	농협 관여하지 않음 지역임금으로 농가-농작업자 협상

				*농가는 정해진 임금 결정 결과 수용		
	근로시간	6시-17 또는 18시	유자: 7시-17시 마늘: 6시-17시	8시-18시 *농협에서 근무시간을 정함	7시-18시	7시-18시
	숙박지원	숙박지원 없음	인근 관내 숙박시설(모텔) 활용하여 4인 1실 3만 5천원 계약	숙박지원 없음	숙박지원 없음	숙박지원 없음
	교통지원	농작업자에게 교통비 집행	작업반장에게 유류대 지원(지자체 예산) *중개센터까지 와서 중개센터에서 농가까지 차량 배분(중개센터 차량, 작업반 차량)	중개센터 소속 차량 지원 *관내와 인근지역까지 지원	농작업자에게 1인당 5,000원 지급 *지역 인건비 상승 요인을 방지하기 위해 농가가 일당에서 5천원 차감하고 줌	농작업자에게 1인당 5,000원 지급
	보험지원	산재보험	산재보험	산재보험	산재보험	산재보험
농가	인력 중개 주요품목	마늘(30ha), 양파(소수), 유자 *지역작목 90%이상이 수도작	유자(40%), 마늘(60%)	양파(70%), 마늘(20%), 하우스 과수(10%) *양파는 계약재배 농가에 요청 시 인력 중개 *하우스 과수, 마늘은 인력 중개	배	양파, 마늘 *지역내 품목은 수도작(70%), 양파, 마늘(10%), 과수(20%)
	계절성	3,4,5,9,10월	5,6,9,10,11,12,1월	5,6,10,11월	연중 작업(단, 월별 일하는 일수는 3일-20일) *단, 11월-2월	6,7,9,10월

					전지작업과 2월-3월 유인 작업은 전문 인력 필요	
	농작업	단순작업	단순작업	단순작업	단순작업 *기술을 필요로 하는 작업(예:전지작업)은 전문가 필요, 중개를 하지 않음	단순작업
	규모	소규모 농가 *대규모 농가는 자체적으로 인력 네트워크가 있음	중대농가 이용 *인건비 부담으로 소농은 이용 안함	3천평 규모가 많음 *양파 계약면적 상한선이 3천평	배는 중대규모 농가가 많음 *일반적으로 3천평 넘어가면 고용노동력 사용	소규모 농가 *대규모 농가는 자체적으로 인력 네트워크가 있음
	신청 방법	전화	이장님 협조(필요인력 관련 서류를 받음)	농가 신청을 따로 받는 비율이 많지 않음. 추가로 인력 필요시 작업반장을 통해 의사 전달함	전화, 직접 방문	전화, 직접 방문
타지역 또는 기관과의 경합		공공근로사업과 농작업자 모집 경합관계 사설인력사무소와 경합 관계가 없음(사설인력사무소에 연락하지 않는 농가들이 중개 요청)	타 지역 농협과 협력 관계 필요(품목 필요인력 소요시기에 따라 인력 순환체제 협력 필요) *사설인력사무소와 경합관계 없음(사설인력사무소가 워낙 전문적임)	경합관계는 아직 없음	경합관계는 아직 없음	경합관계는 아직 없음
실적		2018년 1월~7월:	2017년 기준: 7,400명	2017년 기준: 약 2천	2018년 1월~7월:	2018년 1월~7월:

	3,640명 *중복 포함		명	963명(남:176명, 여:787명) *중복 포함	616명(남:299명, 여:317명)
건의사항	*공공근로사업과의 연계 가능성 검토 *지자체 협력으로 인력 순환 체계 구축(품목 인력 소요시기 고려해서) *농작업자 이송문제(교통 문제) *관외인력의 숙박문제 *사전적으로 교육할 수 있는 방안 강구	*소농가에 대한 인건비 지원 *관외인력의 숙박문제	*농작업자 이송문제(교통 문제) *외국인 근로자 참여 가능 문제	*농작업자를 유인할 수 있는 인센티브 *농가 신청 서류 작성 복잡성과 어려움 *외국인 근로자 참여 가능 문제 *학생비자 외국인 학생 인력 중개 가능 방안	*규모 확대 시 적절한 노무관리 문제

자료: 면접조사를 통해 저자 작성

3. 농업부문 고용서비스 지원 사업 개선과제

○ 현재 인력 공공사업은 초기 단계라 할 수 있다. 물론 몇 몇 지자체에서 자체적으로 시작한 경우도 있지만, 정부에서 고용서비스 관점에서 취약한 농업부문에 관심을 갖고 개입을 한 것은 농산업인력지원센터가 시작이고 2018년 농촌인력중개센터 지원 사업은 민간에서 시행하고 있는 영역이지만 정부가 이를 지원함으로써 개입해 나가고 있다.

○ 사업 시행 초기로 농산업인력지원센터와 농촌인력중개센터의 운영을 통해 지적되는 한계는 크게 이동수단 확보 문제, 농작업 인력 모집 관련 문제, 지역 내 농작업 문제로 분류하여 정리할 수 있다.

3.1. 농작업 인력 모집 체계 구축 필요

○ 농가의 인력부족 문제는 농업부문에서 만연하고 있는 현실이다. 특히 농작업의 계절 진폭에 따른 농번기의 임시 및 일용 근로자의 부족 문제는 농가가 당면하고 있는 현실이다. 특히 임시 근로자의 월별 고용수치를 분석하면 농한기와 농번기에 10만 명까지 차이가 난다(그림 2-1참고).

○ 이러한 현실 속에서 농산업인력지원센터와 농촌인력중개센터에서의 농작업자의 알선·소개는 ‘지역사회 내 일용 농업노동시장’과 ‘지역에 뿌리를 둔 전문인력 노동시장(김정섭 외, 2016:46)’에 개입하여 농촌의 일손부족 문제를 덜어줄 수 있다.

○ 농산업인력지원센터와 농촌인력중개센터에서 농작업자를 구성할 때, 대부분의 센터에서는 지역 내에서 활동하고 있는 비공식적인 농작업반장을 통해 인력 풀(pool)을 구성한다. 이를 통해 기존의 비공식적으로 활동하고 있던 농작업반의 공식화를 촉진하면서 동시에 농작업반과 농가 간의 정보 비대칭성을 일부 해결한다.

○ 그러나 이는 기존에 구축되어 왔던 농작업반을 활용하는 것이므로 인력의 알선·

소개의 총량은 늘지 않을 가능성이 있다. 알선·소개하는 전체 인력이 증가하려면 외부로부터의 인력 유입, 즉 기존에 농업에 종사하지 않은 도시 유휴인력, 또는 외국인의 유입이 필요하다.

○ 사례 조사한 지역의 농협 대부분은 관내 인력을 활용하여 센터업무를 진행하고 있다. 몇 몇 센터의 경우, 관외인력을 활용하였다. 그러나 도시에서 모집한 인력의 경우 숙련도의 문제와 함께 농작업의 불확실한 기후 특성 상 약속된 기간을 근무하지 못하고 돌아가거나 높은 노동 강도로 인해 중간에 포기한 사례가 대다수를 차지한다.

○ 더하여 관외인력의 경우 숙박의 문제가 대두된다. 영양군 사례에서는 숙박시설을 두 곳에 건설하여 이의 문제에 대응하고 있고, 농산업인력지원센터는 1인당 숙박비 형태로 1만원에서 2만원을 지원하고 있다. 영양군에서는 숙박 자체를 한 곳에서 지원하기 때문에 보다 용이하지만, 농산업인력지원센터의 경우는 마을회관 또는 머물 수 있는 농가를 찾거나 관내 숙박시설을 찾아봐야 한다.

○ 이와 관련하여 B농협의 사례는 눈여겨 볼만하다. 대한노인협회를 통해 도시 유휴인력을 모집하면서 관내 숙박시설과 협정을 맺어 4인 1실을 3만 5천원에 계약하여 농작업자들이 숙박비로 하루 평균 8,750원을 지불하도록 하였다. 초기에 B농협은 마을회관과 농촌의 빈집 활용을 검토하였으나, 마을회관은 지역주민의 이용과 농촌 빈집은 집주인들이 외지인에게의 임대를 꺼리는 분위기로 이용할 수 없었다. 또한 관내에 마땅한 유휴시설이 없어서 숙박시설이 문제였다가 관내 숙박시설을 보다 저렴한 가격으로 이용하는 방안을 강구하였다.

○ 관내인력이 중심이 된 농작업반의 공식화와 함께 전체 인력 풀(pool)을 증가시키는 방법은 숙박시설의 활용 방안의 구체적 마련이 사전적으로 필요하다. 단순한 비용 지불에서 떠나 지역 내의 적절한 숙박 공간 제공과 숙박비가 지불 될 수 있는 환경을 만드는 것이 필요하다.

○ 또한 관외인력 중 도시민 또는 농작업에 익숙하지 않은 인력 대부분은 관내인력에 비해 농작업에 익숙하지 않거나 숙련도가 뒤떨어져 있을 가능성이 많다. 현재 일부 농산업인력지원센터와 농촌인력중개센터에서 교육비를 집행하고 있지만, 관외인력의 생산성 저하에 따른 농가의 손실을 일부 보정하는 개념으로 집행하는

경우가 발생하고 있다. 교육비의 집행에 있어, 숙련도 향상 측면에서 실질적인 효과를 거두려면 농가의 현장교육 비용 지급 개념보다 일부 농산업인력지원센터의 사전 교육 참석 시 수당 지급처럼, 교육을 사전적으로 받는 데 사용되도록 여건을 갖추는 것이 필요하다.

○ 더불어 관내인력을 새로이 모집하지 않고 농작업반을 활용하는 체계는 인력의 알선·소개의 총량을 늘리지 않지만, 농가와 농작업자간의 사적이고 비공식적인 연결을 공식적인 영역으로 전환하여, 보다 효율적·효과적인 정보제공 및 거래비용을 감소시킬 수 있으므로, 정보 비대칭성의 해소 측면에서 지역 내 농작업반을 활용하는 것을 검토할 필요가 있다.

3.2. 농작업 지속성 마련

○ 관내인력의 경우 지역 내 거주 및 지역 내 이동이기 때문에 상대적으로 짧은 기간의 일용근로 또는 임시근로 형태의 농작업을 수행하기 용이하다. 그러나 관외인력, 특히 도시지역의 인력 수급에 있어서는 도시민들은 일용근로의 형태를 수용하는 것을 꺼린다. 왜냐하면, 이중노동시장(secondary labor market)에서 병립하는 타 부문(건설업, 소규모 제조업 등)에 비해 낮은 임금과 높은 노동 강도, 그리고 일정하지 않은 작업으로 인한 소득의 불안정성으로 농업부문의 일자리는 상대적으로 취약성을 갖기 때문이다.

○ 관외인력, 특히 도시지역의 유휴인력을 유인하여 새로운 인력 풀(pool)로 기능하려면 일자리가 지속적으로 연결되어 소득의 안정성을 확보하는 것이 필요하다. 구체적으로 임시근로형태의 노동수요를 품목별·농작업별·시기별로 구분하여 연속성 가능여부, 가능할 경우 필요 인력 등에 대한 추정을 바탕으로 인력을 모집하고 인력 풀(pool)로 구축해 나가야 한다.

○ 더 나아가 인접시군과의 협력관계를 모색하는 것도 필요하다. 즉, 인접시군의 생산 작목의 계절성을 고려하여 인력을 상호 교류하여 인력 순환체계를 갖추는 것도 필요하다. 이를 위해서는 지역별 품목에 따른 노동력 수요 시기에 대한 자료를 구축해 나가는 것이 필요하다. 기존의 농업노동력과 관련한 통계에 관련 문항을 삽입하여 파악하거나, 현재 운영되고 있는 공공고용서비스 기관 등을 통해 각 지

역의 자료를 구축해 나가는 작업이 선행·지속될 필요가 있다.

3.3. 이동수단 확보 방안 마련 : 교통비 지급, 운행차량 제공

○ 농업부문의 사업장은 지역적으로 교통이 잘 닿지 않는 이동이 불편한 곳에 위치한 경우가 많다. 또한 농작업의 특성 상, 작업 시작 시간이 오전 6시, 7시부터 시작하기 때문에 개인이 사업장까지 이동수단을 구하기가 어렵다.

○ 이러한 현실을 반영하여 공공 고용서비스 정책에서는 농작업자에게 교통비를 지급하도록 하고 있다. 각 센터의 운영지침에 따라 교통비는 네 가지 형태로 구분된다. (1)농작업자에게 지급, (2)작업반장에게 유류대를 지급, (3)센터 소속의 차량을 운행하는 방법으로 지급하고 있다.

- (1) 방법의 경우는 농작업자에게 교통비를 추가로 지급해 주므로, 농작업자가 농산업인력지원센터 또는 농촌인력중개센터를 통해 농작업을 하는 유인이 된다. 다만, 작업반에 속한 농작업자일 경우는 작업반장이 차량을 제공하는 경우가 많아 교통비를 수령한 후 일부를 작업반장에게 수수료 또는 유류대 형태로 지급하는 경우가 있다.
- (2)의 경우는 작업반을 활용하여 인력을 모집하는 비중이 높은 센터의 경우에는 작업반장에게 유류대를 직접 지급한다. 특히 관외인력의 경우 버스 임대료 등을 실비로 지급하여 교통비를 지급한다.
- (3)의 사례는 농작업자들이 관내인력이거나 차량으로 이동 가능한 인접 시군에 거주할 때, 인력중개센터에서 차량을 직접 운행하는 방법이다. 그러나 사고에 따른 책임소재 등으로 인해 소수의 센터에서만 제공하고 있다.

○ 현재의 교통비 지급은 소기의 목적을 달성하고 있다. 농번기에 인력이 부족한 농가에게 보다 효율적이고 효과적으로 필요한 인력을 공급하고 사적인 영역에 머물러 있던 작업반과 농가의 연결을 공적인 영역으로 확대해 나가는데 주요한 역할을 했다.

○ 그러나 교통비와 관련한 예산은 지자체 또는 정부 정책에 따라 변경될 수 있으므로 농작업자를 유인할 수 있는 방안과 센터에서 농작업자의 이동수단을 확보할 수 있는 방안을 마련해야 사업의 안정성과 지속성을 꾀할 수 있을 것이다.

3.4. 지역 간의 인력 연계 시스템 구축 필요

○ 농산업인력지원센터는 인접 시·군의 권역단위의 인력을 알선·중개하므로, 농촌인력중개센터에 비해 상대적으로 지역 간의 인력 연계 시스템을 갖추기 용이하다. 그러나 인접 시·군의 생산 품목과 각 품목의 인력 소요 주기가 서로 겹칠 경우, 인접 시·군과의 인력 조달에 있어 경쟁관계에 놓이게 된다.

○ 농촌인력중개센터는 지역 내 농협이 주축이 되어 인력을 알선·중개한다. 이 경우에는 대부분 지역 내의 작목과 인력 모집에만 집중되기 때문에, 지역 간 인력 정보의 공유와 교환이 원활하게 이루어지지 않는다. 일부 지역농협은 각 농협별로 품목과 인력소요시기를 공유하여 협력 체계를 구축하기도 했지만, 미미한 수준이다.

○ 지역 품목에 따라 인력 소요 시기가 연결되어 연속성을 갖게 된다면, 농작업자를 모집하는 데 있어 어려움을 다소 완화할 수 있을 것이다. 현재는 각 센터별로 개별적으로 인력을 모집하고 있어, 외부 인력이 유입되지 않는 한, 한정된 인력 풀(pool)로 운영할 수밖에 없다.

○ 인력이 일시적으로 필요한 농번기에는 초과 인력 수요 부분은 발생할 수밖에 없지만, 각 지역 간의 품목과 인력시기에 대한 정보가 교류되면, 인력 사용의 효율성을 꾀할 수 있을 것이다. 인력 전체의 풀(pool)을 단기적으로 증가시키는 데에는 한계가 있으므로 이러한 정보 교환이 필요하다.

○ 전체 시·군 단위의 정보 체계를 구축하는 것이 실제적으로 어렵지만, 현재 공공부분에서 인력을 알선·중개하고 있는 농산업인력지원센터와 정부로부터 일부 지원을 받는 농촌인력중개센터를 중심으로 품목, 인력 집중 소요시기 등의 정보를 공유하여 인력 연계 시스템 구축을 시도할 필요가 있다.

4. 소결 및 시사점

○ 농업부문의 공공 고용서비스는 지자체 일자리지원 사업, 정부에서 권역단위로 실시하고 있는 농산업인력지원센터 사업과 정부가 운영비를 지원하고 시행은 농협에서 맡고 있는 농협인력중개센터 사업으로 구분할 수 있다.

○ 지자체 일자리지원 사업, 농산업인력지원센터 사업과 농협인력중개센터 사업은 지원 내용 등에서의 차이는 있지만, 공통적으로 수요자-공급자 매칭, 교통지원, 보험지원, 경우에 따라 숙박지원[37]을 하고 있다.

○ 정부의 공공 고용서비스는 그동안 지역 내 존재하고 있는 비공식적 인력 수급 체계 중 일부를 공식화 시켜, 인력의 수요자와 공급자를 연결하는 데 효과성을 높였다는 평가를 할 수 있다. 하지만, 여전히 해결해야 할 개선과제들이 존재한다. 특히 최근에 실시하고 있는 농협인력중개센터의 활용 예를 통해 다음과 같은 개선과제를 제시할 수 있다.

- 첫째, 농작업 인력 모집 체계를 구축하는 것이 필요하다. 현재의 인력 모집 체계의 상당수는 기존에 구축되어 왔던 농작업반을 활용하고 있다. 기존에 구축되어 왔던 농작업반을 활용함과 동시에 전체 인력의 증가를 위해 외부로부터의 인력 유입방안을 세워야 한다. 특히 관외인력일 경우, 숙박문제 해결과 교육을 사전적으로 실시하는 방안이 필요하다.
- 둘째, 농작업의 지속성을 마련할 수 있는 방안을 고민해야 한다. 농작업은 다른 이중 노동시장(건설업, 소규모 제조업 등)에 비해 낮은 임금, 높은 노동 강도, 일정하지 않은 작업으로 인한 소득 불안정성으로 일자리의 취약성이 있다. 특히 도시지역의 유휴인력을 유인하여 새로운 인력 풀(pool)로 기능하도록 하려면 일자리의 연계를 통한 소득 확보가 필요하다. 따라서 이를 위해서는 지역별 품목에 따른 노동력 수요시기에 대한 자료를 구축하는 것이 필요하다. 구체적으로 임시근로형태의 노동수요를 품목별·농작업별·시기별로 구분하여 연속성 가능여부, 가능할 경우 필요 인력 등을 추정하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 인력을 모집하고 인력 풀(pool)로 구축해 나가는 것을 고려할 수 있다.

37) 지자체 상황과 인력모집 특성에 따라 지원 여부가 다름

더불어 인접시군과의 연계 방안을 모색하는 것이 필요하다.

- 셋째, 이동수단 확보 방안에 대한 고민이 필요하다. 동시에 현재의 공공 고용 서비스에서 지급되고 있는 교통비와 관련된 예산은 지자체 또는 정부 정책에 따라 변동될 수 있는 사안이다. 따라서 농작업자를 유인할 수 있는 방안과 센터에서 농작업자의 이동수단을 확보할 수 있는 방안을 마련하여 사업의 안정성과 지속성을 꾀하도록 해야 할 것이다.
- 넷째, 현재 운영하고 있는 농산업인력지원센터, 농촌인력중개센터 간의 인력 연계 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 구체적인 안으로 이 두 센터 간 품목, 인력 집중 소요시기 등의 정보를 공유할 수 있는 인력 연계 시스템 구축을 시도하여 인력 풀(pool)을 공유해 나가는 방안이다.

제 6 장

요약 및 결론

1. 농업부문 고용노동력 실태와 한계

○ 농업부문 내국인 총 취업자 수는 감소하고 있다. 농업 노동력 수요가 집중되는 6월 기준으로 총 취업자 수는 2004년 189만 3,538명에서 2016년 137만 8,391명으로 감소하였다. 고용허가제를 통한 농업부문 외국인 총 취업자 수는 급증하였다. 2004년 32명에서 2016년 27,984명으로 급증하였다. 참고로 외국인 근로자는 정부에서 공급량을 제한하는 방식으로 운영되고 있다.

○ 농업부문 취업자를 종사상 지위로 구분하면, 크게 가족노동력과 고용노동력으로 구분한다. 가족노동력은 자영자와 무급 가족 종사자로 구성된다. 고용노동력은 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자로 구성된다. 외국인 근로자는 고용허가제와 계절근로자제를 통해 입국하게 된다. 종사상 지위로 구분하면 고용허가제는 상용근로자이고 계절근로자제는 임시근로자이다.

○ 농업부문 취업자 중 가족노동력과 고용노동력은 모두 감소하였다. 그러나 종사상 지위에 따라 취업자 수 증감은 다르게 나타난다. 즉, 전체 농업 인력은 감소하였지만, 전체 인력을 구성하고 있는 종사상 지위별 인력 규모 증감은 다르게 나타난다.

- 가족노동력 중 자영자는 6월 기준으로 2004년과 2016년 사이에 110만 1,137명에서 80만 5,428명으로(연평균 2.1% 감소), 같은 기간 무급 가족 종사자는 60만 6,753명에서 38만 6,436명으로(연평균 2.8%감소) 감소하였다.

- 고용노동력 중 상용근로자는 6월 기준으로 2004년 7,164명에서 2016년 2만 4,268명까지 증가하였다(연평균 18.4%증가). 임시근로자는 같은 기간 2만 70명에서 2만 5,245명으로 증가하였다(연평균 2.0%증가). 같은 기간 일용근로자는 13만 1,021명에서 9만 6,269명으로 감소하였다(연평균 2.0%감소).
- 고용노동력으로 분류되는 외국인 근로자는 고용허가제를 통한 상용근로자는 연인원 기준으로 2004년 32명에서 2016년 27,984명으로 급증하였고, 계절근로자제를 통한 임시근로자는 연인원 기준으로 2015년 19명에서 2018년 9월 기준으로 2,173명으로 증가하였다.

○ 농업부문 전체 취업자 수와 취업자를 구성하고 있는 가족노동력과 고용노동력은 2004년과 2016년 사이에 모두 감소하였다. 그러나 고용노동력을 종사상 지위로 구분하여 증감을 분석하면, 상용근로자와 임시근로자의 수는 증가하고, 일용근로자는 감소하였다. 또한 고용노동력의 한 축인 외국인 근로자 수는 증가하였다. 상용직(고용허가제)과 임시직(계절근로자제) 근무자 수는 모두 상승하였다.

○ 전체적인 취업자 수는 감소하고, 상용직과 임시직 근로자 수는 증가하고 있음에도 농촌 현장에서는 일손부족 문제를 지속적으로 제기하고 있다. 이는 상용직과 임시직 근로자 수가 증가하고 있음에도 여전히 고용노동력에서는 농가의 초과수요가 존재하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 인력 공급이 수요를 충족하지 못하는 문제가 여전히 존재하고 있다는 것을 의미하고, 이에 대한 정책 대응이 필요하다.

- 이와 관련하여 본 연구에서 실시한 설문조사 결과에 따르면 설문 응답 축산농가는 평균 1.93명(내·외국인 모두 포함)의 인력을 더 필요로 했다. 현재 고용규모보다 39.1% 많았다. 작물재배업 농가는 계절과 종사상 지위에 따라 달랐다. 계절별로는 봄부터 가을까지 꾸준하게 일손을 더 필요로 하였고, 특히 이 시기 1개월 미만 고용할 수 있는 일용직 초과 수요가 높게 나타났다. 이러한 이유는 품목별 영농순기에 따라 정식이나 수확 작업이 계속 이루어지기 때문이라고 볼 수 있다. 3개월 이상 상용 인력 수요는 주로 시설원예에서 발생하였다.

○ 두 번째로는 수요자와 공급자 간의 연결(매칭)문제를 들 수 있다. 농가들이 노동력을 구할 때, 가장 많이 활용하는 방법은 지인의 소개와 사설인력소개소를 통한 비공식적 사적네트워크 이용이다. 그러나 이는 지역 내 인력 공급 풀(pool)이 충분하여 일손부족 문제를 충분히 감당할 수 있을 때 해결방안이 될 수 있다.

○ 하지만, 이러한 비공식적 사적네트워크는 일반적으로 인력 풀(pool)이 지역 내 범위를 넘어서지 않고 농번기에 집중적으로 몰리는 인력 초과수요를 모두 충족하지 못한다. 따라서 이러한 지리적 범위의 한정성과 수요자 간의 경합을 낮추려면 수요자와 공급자 간의 연결 체계와 지역의 비공식적인 공급 경로 체계를 어떻게 공식화할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

○ 따라서 이 연구에서는 인력의 초과수요에 정책적으로 대응하기 위한 방안으로 인력의 전체 풀(pool)을 늘릴 수 있는 외국인 근로자 제도 개선방안과, 전체 인력 풀(pool)을 늘리면서 수요자와 공급자 간의 연결(매칭)을 효과적으로 수행할 수 있는 정책 대응으로 농업부문 고용서비스 지원 사업 개선방안을 제시한다. 각 개선방안의 자세한 내용은 아래 두 절에서 서술한다.

2. 농업부문 외국인 근로자 관련 제도 개선방안

○ 외국인 근로자 도입은 부족한 농업부문에서의 인력 공급을 증가시키는 정책 대응방안이다. 고용허가제와 계절근로자제가 시행중에 있다. 고용허가제는 2004년부터, 계절근로자제는 2015년부터 시행되었다. 위 두 제도는 농촌지역의 일손부족 문제를 일부 해소했다고 평가된다. 특히 농업부문에서는 내국인으로 부족 인력을 채울 수 없는 상황 속에서 인력 공급을 증가시키는 정책으로 역할을 충분히 수행해 오고 있다.

○ 그러나 외국인 근로자 제도는 다음과 같은 한계를 갖는다.

- 첫째, 일손부족 문제는 해결해 나가고 있지만, 여전히 초과 수요가 존재한다는 점이다.
- 둘째, 외국인력 고용 체계 내의 현실과 정책 간의 괴리가 있다.
- 셋째, 표준근로계약서 상 근무시간 계측 문제로 인한 농가와 외국인 근로자 간의 갈등이 발생한다.
- 넷째, 낮은 정책 활용도의 문제가 있다.
- 다섯째, 외국인 근로자 총량 결정 근거 통계 자료 부재와 관련 통계의 한계가 있다.

- 여섯째, 근무처 추가제도의 낮은 이용도의 문제가 있다.
- 일곱째, 관리·감독 기관의 실질적 역할을 제고하는 노력이 필요하다.

○ 이러한 문제를 해결하려면 다음과 같은 사항이 먼저 마련되어야 한다.
- 첫째, 내·외국인을 포함한 농업 고용 인력의 안정적 수급을 위한 조사 체계를 구축해야 한다.
- 둘째, 구축된 조사 체계를 활용하여 얻어진 통계를 바탕으로 필요 인력 추계를 논의해야 한다.
- 셋째, 수요와 공급의 효율적 매칭과 담당기관의 일원화가 필요하다.

○ 농업부문 외국인 노동력 공급구조를 개선하려면, 위의 사항들이 정책적으로 추진되면서 다음과 같은 사항들이 동시에 추진되어야 할 것이다.
- 첫째, 외국인 근로자 제도 인지도 및 활용도를 향상할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.
- 둘째, 외국인 근로자 도입규모를 확대하는 것이 필요하다.
- 셋째, 현재의 근무처 추가제도와 관련해서는 외국인 근로자 알선·소개 가능성을 판단을 해야 할 필요가 있다. 만약 필요하다고 판단되면 농가 특성별 의향 차이에 따른 정책 설계를 해서 시범적으로 운영한 후 확대 여부를 판단할 필요성이 있다.
- 넷째, 파견근로법 예외사항의 농업부문 적용 여부에 대한 논의와 함께 장기적으로 유연적인 외국인 근로자 제도 방안을 논의하는 것이 필요하다.
- 다섯째, 농업부문에 적합한 표준근로계약서 마련과 이의 적용 등에 관해 적절한 교육을 농가에 하는 것이 필요하다.

3. 농업부문 고용서비스 지원 사업 개선방안

○ 농업부문 고용노동력 부족 문제는 고용노동력 총량 부족 문제와 수요자와 공급자 간의 정보 비대칭성 및 거래 비용으로 인한 문제로 혼재되어 나타난다. 또한 이러한 문제에 대한 정책 대응은 서로 분리되어 나타나는 것이 아니므로, 총량을 확대하는 외국인 근로자 제도 개선만큼 고용서비스 지원 사업 개선도 동시에 중요성을 갖는다.

○ 정부는 농산업인력지원센터, 농협인력중개센터 지원 사업 등을 통해 수요자와 공급자 간의 정보 비대칭성과 거래 비용을 줄이는 노력을 해 왔다. 각 지자체에서도 지역의 특성에 맞는 일자리지원센터 등을 통해 인력 수급 매칭과 거래비용 감소를 위한 노력을 기울여 왔다.

○ 그러나 그동안의 운영을 통해 한계로 지적되고 있는 문제는 이동수단 확보 문제, 농작업 인력 모집 관련 문제, 지역 내 농작업의 연계성 관련 문제로 구분할 수 있다.

○ 이러한 한계를 해결하기 위한 개선과제는 다음과 같다.

- 첫째, 인력 모집 체계에 있어서 현재의 구축된 기존의 농작업반을 활용하는 것과 동시에 전체 인력 증가를 위해 외부로부터 인력을 유입할 수 있는 방안을 체계적으로 마련해야 한다. 특히 도시 유휴인력을 활용하려면 경우에 따라 숙박과 농작업장까지의 이동방법에 대한 대책 마련이 필요하다. 또한, 영농작업에 필요한 농작업 교육을 사전적으로 실시하는 방안도 필요하다.
- 둘째, 농작업의 지속성을 마련하는 방안이 필요하다. 농작업의 연계를 통해 소득 확보 방안을 마련하는 것이 필요하다.
- 셋째, 교통비 또는 교통수단에 대한 고민이 필요하다. 또한, 현재 집행되고 있는 교통비와 관련된 예산은 정부 정책에 따라 변동될 수 있는 사안이므로 교통비가 지급되지 않았을 경우 농작업자를 유인할 수 있는 방안을 마련해야 한다.
- 넷째, 현재 운영하고 있는 농산업인력지원센터, 농촌인력중개센터 간의 인력 연계 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

부록 1: 작물 재배 농가 설문지

농업부문 임시 및 일용근로자 수급 실태 및 관련제도 인식 실태 조사 - 작물 재배 농가

면접원 기본사항				
본 면접 조사는 면접지침 사항 내용을 준수하여 이루어졌음을 확인 합니다	면접원 성명 : ID _____	S/V 확인 _____	검증원 확인 _____	에디터확인 _____

응답자 기본 사항					
응답자 성명		연락처(유선)		연락처(휴대폰)	
응답자 주소	시·군	읍·면	리(행정리)		
면접조사원			면접일시	2018년 월 일	

SQ1. 귀 댁에서는 최근 1년 동안 농사에 필요해 임금을 지급하고(혹은 임금을 주고) 고용한 근로자가 있으십니까? 내국인과 외국인을 구분해서 응답 부탁드립니다.

1. 내국인 근로자 존재 2. 외국인 근로자 존재

3. 임금을 지급하고(혹은 임금을 주고) 고용한 사람 없음 ☞ 설문 중단

PART A. 고용 관련

※ 최근 1년 동안 귀댁의 농사에 필요해 임금을 지급하고(혹은 임금을 주고) 고용했던 사람에 대한 질문입니다. 아래 항목을 답해 주시면 감사드리겠습니다.

Q01. 귀댁에서는 겨울(12월 ~ 2월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 인원이 있으십니까? 고용 기간과 내외국인을 구분해서 응답해 주십시오. ☞ 전혀 없으시면 Q02번으로 이동

고용기간		구분	있다	없다
(1)	1개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(3)	3개월	내국인	1	2
		외국인	1	2

Q01-1. (Q01번에서 고용한 인원이 있으신 경우만 응답) 겨울 (12월 ~ 2월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 총 인원을 내국인, 외국인 구분해서 기입해주십시오. 또한 이 인원이 일한 품목(딸기, 오이 등의 세부품목), 그리고 농가가 해당 고용 인력을 고용한 평균 고용 일수와 임금을 응답해주십시오. 그리고 귀하께서 생각하실 때, 농사일을 하시는 데 필요한 적정 고용 인력 규모는 몇 명이라고 생각하시는지 응답해 주세요.

고용기간		구분	주로 투입한 작목 품목	고용한 총인원	해당 기간 중 평균 고용일수	평균 임금	적정 고용 인력 규모
(1)	1개월 미만 (일당)	내국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/일	(　　) 명
		외국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/일	(　　) 명
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/월	(　　) 명
		외국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/월	(　　) 명
(3)	3개월	내국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/월	(　　) 명
		외국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/월	(　　) 명

Q02. 귀댁에서는 봄(3월 ~ 5월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 인원이 있으십니까? 고용 기간과 내외국인을 구분해서 응답해 주십시오. ☞ 전혀 없으시면 Q03번으로 이동

고용기간		구분	있다	없다
(1)	1개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(3)	3개월	내국인	1	2
		외국인	1	2

Q02-1. (Q02번에서 고용한 인원이 있으신 경우만 응답) 봄(3월 ~ 5월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 총 인원을 내국인, 외국인 구분해서 기입해주십시오. 또한 이 인원이 일한 품목(딸기, 오이 등의 세부품목), 그리고 농가가 해당 고용 인력을 고용한 평균 고용 일수와 임금, 그리고 귀하께서 생각하실 때, 농사일을 하시는 데 필요한 적정 고용 인력 규모는 몇 명이라고 생각하시는지 응답해 주세요.

고용기간		구분	주로 투입한 작목 품목	고용한 총인원	해당 기간 중 평균 고용일수	평균 임금	적정 고용 인력 규모
(1)	1개월 미만 (일당)	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
(3)	3개월	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명

Q03. 귀댁에서는 여름(6월 ~ 8월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 인원이 있으십니까? 고용 기간과 내외국인을 구분해서 응답해 주십시오. ☞ 전혀 없으시면 Q04번으로 이동

고용기간		구분	있다	없다
(1)	1개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인	1	2

		외국인	1	2
(3)	3개월	내국인	1	2
		외국인	1	2

Q03-1. (Q03번에서 고용한 인원이 있으신 경우만 응답) 여름(6월 ~ 8월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 총 인원을 내국인, 외국인 구분해서 기입해주십시오. 또한 이 인원이 일한 품목(딸기, 오이 등의 세부품목), 그리고 농가가 해당 고용 인력을 고용한 평균 고용 일수와 임금, 그리고 귀하께서 생각하실 때, 농사일을 하시는 데 필요한 적정 고용 인력 규모는 몇 명이라고 생각하시는지 응답해 주세요.

고용기간		구분	주로 투입한 작목 품목	고용한 총인원	해당 기간 중 평균 고용일수	평균 임금	적정 고용 인력 규모
(1)	1개월 미만 (일당)	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
(3)	3개월	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명

Q04. 귀댁에서는 가을(9월 ~ 10월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 인원이 있으십니까? 고용 기간과 내외국인을 구분해서 응답해

주십시오. ☞ 전혀 없으시면 Q05번으로 이동

고용기간		구분	있다	없다
(1)	1개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인	1	2
		외국인	1	2
(3)	3개월	내국인	1	2
		외국인	1	2

Q04-1. (Q04번에서 고용한 인원이 있으신 경우만 응답) 가을(9월 ~ 10월) 기간 동안, 임금을 지급하고 고용한 총 인원을 내국인, 외국인 구분해서 기입해주십시오. 또한 이 인원이 일한 품목(딸기, 오이 등의 세부품목), 그리고 농가가 해당 고용 인력을 고용한 평균 고용 일수와 임금, 그리고 귀하께서 생각하실 때, 농사일을 하시는 데 필요한 적정 고용 인력 규모는 몇 명이라고 생각하시는지 응답해 주세요.

고용기간		구분	주로 투입한 작목 품목	고용한 총인원	해당 기간 중 평균 고용일수	평균 임금	적정 고용 인력 규모
(1)	1개월 미만 (일당)	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/일	( ) 명
(2)	1개월 이상 3개월 미만	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
		외국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명
(3)	3개월	내국인		( ) 명	( ) 일	( ) 만원/월	( ) 명

		외국인		(　　) 명	(　　) 일	(　　) 만원/월	(　　) 명

Q05. (SQ1번에서 내국인 근로자를 고용한 경우만) 내국인 근로자는 주로 어떤 방법으로 고용하셨습니까?

1순위 (　　) 2순위 (　　)

1. 지인의 소개
2. 지역 내 또는 타 지역의 농작업팀
3. 사설 인력소개소
4. 농협에서 인력을 소개 받음(농협 인력중개센터)
5. 정부 및 지자체 운영 인력소개센터
6. 기타(　　)

Q06. (SQ1번에서 외국인 근로자를 고용한 경우만) 외국인 근로자는 주로 어떤 방법으로 고용하셨습니까?

1순위 (　　) 2순위 (　　)

1. 지인의 소개
2. 지역 내 또는 타 지역의 농작업팀
3. 사설 인력소개소
4. 외국인 근로자 모임
5. 다문화가정 이주민을 통해
6. 고용센터에서 신청 (고용허가제 이용)
7. 외국인 계절근로자제(외국인 근로자가 3개월 동안 일하고 출국하는 제도) 신청
8. 기타(　　)

Q07. 최근 1년간 고용 인력이 부족했을 경우, 필요한 인력을 충분히 고용하지 못한 이유는 무엇입니까?

1순위 (　　) 2순위 (　　)

1. 공공근로, 건설업 등으로 인력이 빠져나가서
2. 농촌에서 일을 하려는 인력 자체가 줄어서 일손 구하기 어려움
3. 동네에서 고용하는 분들이 고령이어서

4. 요구하는 임금을 맞추어 주기 어려워서
5. 기타( )

Q08. 내년 영농규모를 변경하실 계획이 있으시면, 영농규모를 얼마만큼 증가 또는 감소하실 예정입니까?
※ 변경 계획이 없으시면, "0"으로 적어주세요.

1. 세부 품목	2. 변경 규모/면적	3. 변경 내용
(1) 품목명 : ( )	( ) 평	1. 증가 2. 감소
(2) 품목명 : ( )	( ) 평	1. 증가 2. 감소
(3) 품목명 : ( )	( ) 평	1. 증가 2. 감소
(4) 품목명 : ( )	( ) 평	1. 증가 2. 감소
(5) 품목명 : ( )	( ) 평	1. 증가 2. 감소

Q09. 귀하는 내년에 임금을 지불하고 고용하는 인력 규모를 올해와 동일하게 유지하실 생각입니까?

1. 동일하게 유지 ☞ Q10번으로
2. 고용 인력을 줄일 예정 ☞ Q09-1번으로 3. 고용 인력을 늘릴 예정 ☞ Q09-1번으로

Q09-1. 그러면, 현재보다 몇 명 증가(또는 감소) 시키실 예정입니까? 1개월 미만, 1개월 이상~3개월 미만, 3개월 이상으로 구분하여 응답해 주세요.
※ 변경 계획이 없으시면, "0"으로 적어주세요.

구분	1. 내년 인력 규모	2. 증가 또는 감소 여부
(1) 1개월 미만	현재 대비 ( ) 명	1. 증가 2. 감소

(2) 1개월 이상 - 3개월 미만	현재 대비 (　　) 명	1. 증가	2. 감소
(3) 3개월 이상	현재 대비 (　　) 명	1. 증가	2. 감소

다음은 내년 농사에서 외국인 근로자 고용 의향을 물어보는 질문입니다. 질문에 앞서, 외국인 근로자를 고용하려면 **최소 3개월 이상 고용을 유지**해야 하며, 임금 외에 **숙소비용을 함께** 제공합니다. 2018년 기준으로 외국인 근로자 **월평균 임금은 대략 157만원**입니다. 이 사항을 유념하셔서 다음 질문에 답해 주세요.

Q10. 귀하는 외국인을 고용할 수 있다면, 내년 농사를 지으시는데 외국인 근로자를 고용하실 의향이 있으십니까?

1. 예 ☞ Q10-1번으로　　② 아니오 ☞ Q11번으로

Q10-1. 그러면, 총 몇 명의 외국인 근로자를 고용하실 생각입니까? (　　) 명

※ Q11번 문항부터 Q13번 문항은 아래 설명을 먼저 읽고 답해주세요.

고용허가제란 고용주가 필요한 외국인 인력을 신청하고 정부가 취업비자를 받고 입국하는 외국인들을 선별해서 사업체에 배정해 주는 제도입니다.

Q11. 귀하는 '고용허가제'를 알고 계십니까?

1. 예 ☞ Q11-1번으로　　2. 아니오 ☞ Q12번으로

Q11-1. '고용허가제'를 처음 어떻게 아셨습니까?

1. 지자체에 문의 2. 정부 또는 지자체 관련기관 설명회를 통해
3. 이웃·지인을 통해 4. 조합(영농조합 등)을 통해
5. 농협을 통해 6. 기타( )

Q12. 귀하는 '고용허가제'를 이용해 본적이 있으십니까?

1. 예 ☞ Q12-1번으로 ② 아니오 ☞ Q13번으로

Q12-1. '고용허가제'를 신청하실 때, 어떤 점이 어려우셨습니까? 1순위( ) 2순위( )

1. 신청하는 절차가 복잡함 2. 관련 정보를 얻기가 쉽지 않음
3. 준비해야 하는 서류가 많음 4. 외국인 근로자 배정을 결정하는 점수체계가 복잡함
5. 농가가 원하는 기술 또는 경력을 갖춘 근로자를 선택할 수 없음
6. 신청을 하더라도 선정되는 것이 어려움 7. 어려운 점이 없음
8 기타( )

Q12-2. '고용허가제'를 통해 외국인 근로자를 고용한 이후, 어떤 점이 어려우셨습니까?

1순위( ) 2순위( )

1. 합리적 이유 없이 외국인 근로자가 작업장 변경을 요구 함
2. 외국인 근로자와 의사소통이 안 됨 3. 외국인 근로자의 출신국가 문화가 한국문화와 다름
4. 외국인 근로자 작업숙련도가 낮음 5. 외국인 근로자가 한국 음식(점심)을 좋아하지 않음
6. 외국인 근로자 관리(이탈 등) 문제 7. 어려운 점이 없음
8. 기타( )

Q13. 귀하는 향후 '고용허가제'를 이용할 의사가 있으십니까?

1. 예 ☞ Q13-1번으로 ② 아니오 ☞ Q13-2번으로

Q13-1. 향후 '고용허가제'를 이용하시고 싶은 이유는 무엇입니까?

1. 안정적 노동력 확보 가능
2. 내국인 대비 인건비 절감
3. 외국인 근로자의 성실성
4. 외국인 근로자의 우수한 작업 능력
5. 기타( )

Q13-2. 향후 '고용허가제' 이용을 원하시지 않는다면, 그 이유는 무엇입니까?

1. 외국인 근로자의 이탈 문제
2. 외국인 근로자와 언어와 문화 차이
3. 인건비 부담
4. 인력을 신청하더라도 배정받기가 어려움
5. 행정절차가 복잡하고 소요시간이 김
6. 기타( )

Q14. 귀댁의 농사일에는 농한기가 있습니까?

1. 있다 ☞ Q14-1번으로 2. 아니오 ☞ Q15번으로

Q14-1. 농한기 기간은 어떻게 되십니까?

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Q14-2. 1년 단위로 외국인 근로자를 고용하신 적이 있다면, 농한기 때 외국인 근로자는 어떻게 활용하셨습니까?

1. 소일거리를 하도록 하고 월급을 주고 그대로 고용함

2. 휴가 겸해서 외국인 근로자 본국에 다녀오게 함
3. 다른 농가(또는 농업경영체)에서 일하도록 알선함
4. 기타 (기입:)

※ Q15번 문항부터 Q17번 문항은 아래 설명을 먼저 읽고 답해주세요.

근무처 추가제도란 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자가 원 사업장의 고용주와 근로계약을 유지하면서 일정 기간 동안 다른 사업장에서 일을 한 후 원래 사업장으로 다시 복귀하는 것을 허용하는 제도입니다.

Q15. 현행 고용허가제의 '근무처 추가제도'를 알고 계십니까?

1. 예 ☞ Q16번으로 2. 아니오 ☞ Q17번으로

Q16. 귀하는 '근무처 추가제도'를 이용해 본적이 있으십니까?

1. 예 ☞ Q16-1번으로 2. 아니오 ☞ Q17번으로

Q16-1. '근무처 추가제도'를 이용 할 때(또는 이용하려고 하셨을 때) 어떤 점이 어려우셨습니까?

1. 근무처 추가제도에 대한 정보를 알기가 어려움 2. 농한기 때 외국인 근로자를 보낼 농가가 적음
3. 외국인 근로자가 다른 사업장으로 이동하는 것을 원하지 않음
4. 이용을 하더라도 행정 소요시간이 김 5. 고용센터에 등록하기가 어려움
6. 어려운 점이 없었음 7. 기타 ( )

Q16-2. '근무처 추가제도'를 이용하신 경우, 아래의 보기 중 해당하시는 것을 체크해 주세요.

1. 우리 집에서 고용한 외국인 근로자를 다른 농가로 보냄
2. 다른 농가에서 고용한 외국인 근로자가 우리 집에서 일을 함

Q16-3. '근무처 추가제도'를 통해 고용한(또는 다른 농가로 보낸) 외국인 근로자가 종사한 품목과 일한 개월 수를 적어 주세요.

(　　) 품목 (　　) 개월 고용

Q17. 귀하는 향후 '근무처 추가제도'를 이용할 의사가 있으십니까?

1. 예 ☞ Q18번으로　　2. 아니오 ☞ Q17-1번으로

Q17-1. 향후 '근무처 추가제도'를 이용하시고 싶지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 외국인 근로자의 일의 숙련도가 낮음
2. 외국인 근로자에게 줄 일거리가 많지 않음
3. 외국인 근로자에게 월급을 주는 것이 부담스러움
4. 일일 고용으로 하고 싶은데 현행 제도에서 불가능함
5. 고용센터에 등록하기가 복잡함
6. 행정 소요 시간이 김
7. 기타 (　　)

※ Q18번 문항부터 Q20번 문항은 아래 설명을 먼저 읽고 답해주세요.

단기 계절근로자제도는 지자체를 통해 입국한 외국인 근로자가 최대 3개월 동안 일하고 본국으로 돌아가는 제도를 말합니다.

Q18. '단기 계절근로자 제도'를 알고 계십니까?

1. 예 ☞ Q19번으로 2. 아니오 ☞ Q20번으로

Q19. 귀하는 '단기 계절근로자제도'를 이용하신 적이 있으십니까?

1. 예 ☞ Q20번으로 2. 아니오 ☞ Q19-1번으로

Q19-1. '단기 계절근로자제도'를 이용하지 않으신 이유는 무엇입니까?

1. 거주하는 지역에서 시행되고 있지 않음 2. 고용시기와 외국인 입국시기가 맞지 않음
3. 최저임금 상승 등, 임금 부담이 커져서 고용을 포기함
4. 단기 계절근로자제도를 이용한 다른 농가의 불만족을 듣고 포기함
5. 숙박시설을 마련하는 것이 부담스러움 6. 작물의 생산주기가 3개월 고용과 맞지 않음
7. 기타 ( )

Q20. 귀하는 향후 '단기 계절근로자제도'를 이용할 의사가 있으십니까?

1. 예 ☞ Q20-1번으로 2. 아니오 ☞ Q20-2번으로

Q20-1. 향후 '단기 계절근로자제도'를 이용하시고 싶은 이유는 무엇입니까?

1. 안정적 노동력 확보 가능 2. 내국인 대비 인건비 절감
3. 외국인 근로자의 성실성 4. 외국인 근로자의 우수한 작업 능력
5. 기타 ( )

Q20-2. 향후 '단기 계절근로자제도'를 이용하지 않으려는 이유는 무엇입니까?

1. 3개월간 고용으로 인한 인건비 부담
2. 외국인 근로자의 불성실성
3. 외국인 근로자의 부족한 작업능력
4. 언어와 문화차이
5. 기타 ( )

PART B. 응답자 특성

DQ1. 귀하의 출생년도는 어떻게 되십니까? ( ) 년

DQ2. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

1. 남성
2. 여성

DQ3. 귀하의 거주지역 및 영농지역은 어떻게 되십니까?

거주지역	( ) 특별시/도	( ) 시/군	( ) 동/읍/면
영농지역	( ) 특별시/도	( ) 시/군	( ) 동/읍/면

DQ4. 귀 댁에서 현재 생산하고 있는 주요 세부 품목과 영농규모는 어떻게 되십니까? 해당하시는 품목을 모두 응답해주십시오.

세부 품목	영농규모	세부 품목	영농규모
노지 채소: (　　)	(　　)평	곡류: (　　)	(　　)평
특용 작물: (　　)	(　　)평	두서류: (　　)	(　　)평
과수: (　　)	(　　)평	화훼: (　　)	(　　)평
시설 원예: (　　)	(　　)평	축산: (　　)	(　　)두

◈ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ◈

부록 2: 축산 농가 설문지

SQ1. 귀 댁에서는 최근 1년 동안 가축 사육 일에 임금을 지급하고 고용한 근로자가 있으십니까? 내국인과 외국인을 구분해서 응답 부탁드립니다.

① 내국인 근로자 존재 ② 외국인 근로자 존재

③ 임금을 지급하고 고용한 사람 없음 ☞ 설문 중단

PART A. 고용 관련

※ 아래 문항부터는 내국인 근로자가 있으신 농가는 내국인 문항을 모두 응답하고, 외국인 근로자가 있으신 농가는 외국인 문항을 모두 응답 부탁드립니다.

Q01. 최근 1년 동안 귀댁에서 가축 사육 일에 임금을 지급하고 고용한 사람 수와 평균 고용기간, 임금은 어떠하셨습니까? 그리고 귀댁에서 사육 규모를 유지하는 데 1년 동안 필요한 적정 고용 인력은 총 몇 명이라고 생각하십니까?

구분	고용 총 명수	평균 고용기간	평균 임금	적정 고용 인력 규모
내국인	(　　) 명	(　) 년 (　)개월	(　　)만원/월	(　　) 명
외국인	(　　) 명	(　) 년 (　)개월	(　　)만원/월	(　　) 명

Q02. 내국인 근로자는 주로 어떤 방법으로 고용하셨습니까? 1순위( ) 2순위( )

① 지인의 소개
② 지역 내 또는 타 지역의 농작업팀
③ 사설 인력소개소
④ 농협에서 인력을 소개 받음(농협 인력중개센터)
⑤ 정부 및 지자체 운영 인력소개센터
⑥ 기타( )

Q03. 외국인 근로자는 주로 어떤 방법으로 고용하셨습니까? 1순위( ) 2순위( )

① 지인의 소개
② 지역 내 또는 타 지역의 농작업팀
③ 사설 인력소개소
④ 외국인 근로자 모임
⑤ 다문화가정 이주민을 통해
⑥ 고용센터에서 신청 (고용허가제 이용)
⑦ 기타( )

Q04. 최근 1년간 고용 인력이 부족했을 경우, 필요한 인력을 충분히 고용하지 못한 이유는 무엇입니까?

1순위( ) 2순위( )

① 공공근로, 건설업 등으로 인력이 빠져나가서
② 농축산업 일을 하려는 인력 자체를 구하기 어려움
③ 동네에서 고용하는 분들이 고령이어서
④ 요구하는 임금을 맞추어 주기 어려워서
⑤ 기타( )

Q05. 귀댁에서 내년 축산 규모를 변경하실 계획이 있으시면, 얼마나 증가 또는 감소하실 예정입니까?

1. 변경 내용	2. 세부 축종	3. 변경 규모
① 증가② 감소 ③ 유지 ☞ Q06번으로	축종명 : ( )	( ) 두 / 수

Q06. 귀하는 내년에 임금을 지불하고 고용하는 인력 규모를 올해와 동일하게 유지하실 생각입니까?

① 동일하게 유지 ☞ Q07번으로

② 고용 인력을 줄일 예정 ☞ Q06-1번으로 ③ 고용 인력을 늘릴 예정 ☞ Q06-1번으로

Q06-1. 영농규모를 얼마만큼 증가 또는 감소하실 예정입니까? **현재보다** ( ) 명

다음은 내년 농사에서 외국인 근로자 고용 의향을 물어보는 질문입니다. 질문에 앞서, 외국인 근로자를 고용하려면 **최소 3개월 이상 고용을 유지**해야 하며, 임금 외에 **숙소비용을 함께** 제공합니다. 2018년 기준으로 외국인 근로자 **월평균 임금은 대략 165만원**입니다. 이 사항을 유념하셔서 다음 질문에 답해 주세요.

Q07. 귀하는 외국인을 고용할 수 있다면, 내년 농사를 지으시는데 외국인 근로자를 고용하실 의향이 있으십니까?

① 예 ☞ Q07-1번으로 ② 아니오 ☞ Q08번으로

Q07-1. 그러면, 총 몇 명의 외국인 근로자를 고용하실 생각입니까? ( ) 명

※ **Q08번 문항부터 Q10번 문항은 아래 설명을 먼저 읽고 답해주세요.**

고용허가제란 고용주가 필요한 외국인 인력을 신청하고 정부가 취업비자를 받고 입국하는 외국인들을 선별해서 사업체에 배정해 주는 제도입니다.

Q08. 귀하는 '고용허가제'를 알고 계십니까?

① 예 ☞ Q08-1번으로 ② 아니오 ☞ Q10번으로

Q08-1. '고용허가제'를 처음 어떻게 아셨습니까?

① 지자체에 문의 ② 정부 또는 지자체 관련기관 설명회를 통해
③ 이웃·지인을 통해 ④ 조합(영농조합 등)을 통해
⑤ 농협을 통해 ⑥ 기타( )

Q09. 귀하는 '고용허가제'를 이용해 본적이 있으십니까?

① 예 ☞ Q09-1번으로 ② 아니오 ☞ Q10번으로

Q09-1. '고용허가제'를 신청하실 때, 어떤 점이 어려우셨습니까? **1순위( ) 2순위( )**

① 신청하는 절차가 복잡함
② 관련 정보를 얻기가 쉽지 않음
③ 준비해야 하는 서류가 많음
④ 외국인 근로자 배정을 결정하는 점수체계가 복잡함
⑤ 농가가 원하는 기술 또는 경력을 갖춘 근로자를 선택할 수 없음
⑥ 신청을 하더라도 선정되는 것이 어려움
⑦ 어려운 점이 없음
⑧ 기타( )

Q09-2. '고용허가제'를 통해 외국인 근로자를 고용한 이후, 어떤 점이 어려우셨습니까?

1순위( ) 2순위( )

① 합리적 이유 없이 외국인 근로자가 작업장 변경을 요구 함
② 외국인 근로자와 의사소통이 안 됨
③ 외국인 근로자의 출신국가 문화가 한국문화와 다름
④ 외국인 근로자 작업숙련도가 낮음
⑤ 외국인 근로자가 한국 음식(점심)을 좋아하지 않음
⑥ 외국인 근로자 관리(이탈 등) 문제
⑦ 어려운 점이 없음
⑧ 기타( )

Q10. 귀하는 향후 '고용허가제'를 이용할 의사가 있으십니까?

① 예 ☞ Q10-1번으로 ② 아니오 ☞ Q10-2번으로

Q10-1. 향후 '고용허가제'를 이용하시고 싶은 이유는 무엇입니까?

① 안정적 노동력 확보 가능
② 내국인 대비 인건비 절감
③ 외국인 근로자의 성실성
④ 외국인 근로자의 우수한 작업 능력
⑤ 기타( )

Q10-2. 향후 '고용허가제' 이용을 원하시지 않는다면, 그 이유는 무엇입니까?

① 외국인 근로자의 이탈 문제
② 외국인 근로자와 언어와 문화 차이
③ 인건비 부담
④ 인력을 신청하더라도 배정받기가 어려움
⑤ 행정절차가 복잡하고 소요시간이 김
⑥ 기타( )

PART B. 응답자 특성

DQ1. 귀하의 출생년도는 어떻게 되십니까? (　　) 년

DQ2. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

① 남성　　② 여성

DQ3. 귀하의 거주지역 및 영농지역은 어떻게 되십니까? 거주지역으로 상품이 배송될 예정입니다

거주지역	(　　) 특별시/도	(　　) 시/군	(　　) 동/읍/면
영농지역	(　　) 특별시/도	(　　) 시/군	(　　) 동/읍/면

DQ4. 귀 댁에서 현재 사육하고 있는 주요 세부 축종과 규모는 어떻게 되십니까?

사육 축종	세부 품목
(　　)	(　　) 두/수

◈ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ◈

부록 3: 농가경제조사 농가와 KREI현지통신원 농가 분포

구분		빈도	비율(A)	2015년 농가경제조사 (B)	A-B
지역	경기	349	11.8	12.3	-0.5
	강원	299	10.1	9.7	0.4
	충북	286	9.7	9.6	0.1
	충남	401	13.6	12.2	1.4
	전북	337	11.4	11.2	0.2
	전남	446	15.1	13.3	1.8
	경북	431	14.6	13.5	1.1
	경남	371	12.5	12.3	0.2
	제주	38	1.3	5.9	-4.6
	합계	2958	100.0	100.0	
연령	39세 이하	91	3.1	0.3	2.8
	40대	264	9.0	4.8	4.2
	50대	859	29.3	16.5	12.8
	60대	1062	36.1	33.8	2.3
	70세 이상	664	22.6	44.6	-22
	합계	2940	100.0	100.0	
품목	논벼	972	32.9	19.7	13.2
	과수	571	19.3	10.3	9.0
	채소(과채)	652	22.0	22.2	-0.2
	특작(시설원예)	214	7.2	2.4	4.8
	화훼	74	2.5	2.2	0.3
	전작	101	3.4	3.8	-0.4
	축산	287	9.7	10.3	-0.6
	기타	87	2.9	1.6	1.3
	2종 겸업	-	-	27.5	
	합계	2958	100.0	100.0	
경지면적	0.5ha 미만	239	8.6	25.7	-17.1
	0.5~1.0ha 미만	435	15.6	22.8	-7.2
	1.0~1.5ha 미만	251	9.0	14.7	-5.7
	1.5~2.0ha 미만	487	17.5	11.0	6.5
	2.0~3.0ha 미만	407	14.6	10.5	4.1
	3.0~5.0ha 미만	430	15.5	8.7	6.8
	5.0~7.0ha 미만	179	6.4	3.2	3.2
	7.0~10.0ha 미만	164	5.9	1.7	4.2
	10.0ha 이상	188	6.8	1.8	5.0
	합계	2780	100.0	100.0	

<참고문헌>

고용노동부. 각 연도. 『고용허가제 고용동향』.

김병률·전익수·윤종렬·민자혜. 2010. 『농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안』. 한국농촌경제연구원.

김정섭·오내원·허주녕. 2014. 『농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안』. 한국농촌경제연구원.

김정섭·유찬희·엄진영. 2016. 『농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안』. 농림축산식품부.

김지혜·김정혜. 2016. "농업 이주여성 성폭력 실태조사 결과 발표". 이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사 결과 보고회 토론회 자료집.

박민선. 2012. "농업부문 외국인 고용실태와 개선방안", 『농업전망 2012』. 한국농촌경제연구원.

박신규·조아영. 2014. 『전라북도 외국인 근로자 실태조사 및 지원방안 연구』. 전북발전연구원.

박지순·전윤구·강용. 2009. 『농업 등 근로기준법상의 업종 분류 등에 관한 연구』. 노동부.

법무부. 2017. 외국인 계절근로자 내부자료.

엄진영·우병준·김윤진. 2017. 『농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.

이병렬·김기돈·김사강·김이찬·윤지영·이한숙. 2013. 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회.

이주민과 함께. 2013. 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회.

이주민 방송 MNTV·법무법인 태평양·재단법인 동천. 2013. 『외국인 근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구 보고서』.

장민기. 2011. "한국의 품목별·지대별 농업노동력 운용 실태", 『농정연구』, 40: 51-82. 농정연구센터.

최서리·이규용·임선일·정기선·신예진. 2013. 『농업분야 외국인력 활용실태 및 정책제언: 경기도를 중심으로』. 이민정책연구원

통계청. 각 연도. 『인구총조사』

_____. 각 연도. 『농가경제조사』

_____. 각 연도. 『경제활동인구조사』