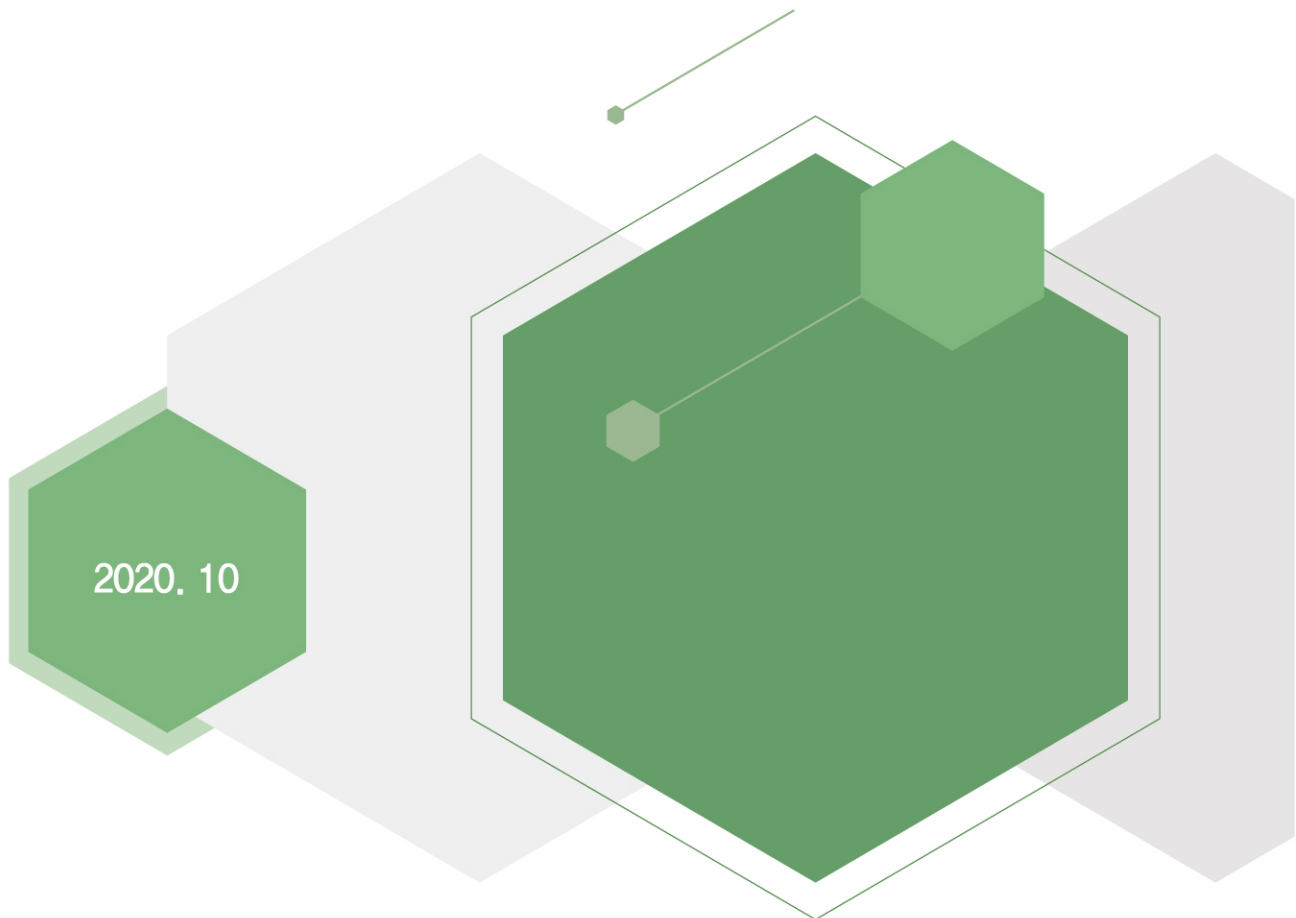


발간등록번호

11-1492000-000702-01

이 과제는 외국인력정책 과제 및 개선방안을 위해 연구되었음.

# 농축산업 등 분야 다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구



한국인구학회  
The Population Association of Korea



고용노동부



농림축산식품부

---

농축산업 등 분야  
다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구

---

- 최종 보고서 -

2020. 10

**한국인구학회**

## 제출문

고용노동부·농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『농축산업 등 분야 다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구』 최종보고서로 제출합니다.

2020년 10월

## 연구진

---

연구책임자	이혜경	배재대학교 행정학과 교수
공동연구원	정기선	서울대학교 사회발전연구소 객원연구원
	최홍엽	조선대학교 법학과 교수
	엄진영	농촌경제연구원 연구위원
	김선웅	충북대학교 농업경제학과 교수
연구자문	이규용	한국노동연구원 연구위원
	윤문희	일본동아시아지역연구소 연구원
연구보조원	현채민	성균관대학교 사회학과 박사과정
	고혜민	대만국립정치대학교 동아연구소 박사과정

제1장 연구의 필요성과 연구방법 .....	1
1. 연구배경 .....	3
2. 연구목적 .....	6
3. 연구내용 및 방법 .....	7
제2장 농축산업 분야 외국인력 정책 .....	11
1. 고용허가제 현황 및 쟁점 .....	13
2. 계절근로자제도 현황 및 쟁점 .....	25
3. 소결 .....	39
제3장 농축산업 분야 외국인력 고용현황 및 수요분석 .....	43
1. 농축산업 분야 고용현황 .....	45
2. 농업 고용노동력 중 외국인력 전망 .....	74
3. 소결 .....	102
제4장 농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항 .....	105
1. 심층면접조사를 통한 농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항 파악 .....	107
2. 농업부문 외국인력 공급방안에 대한 지자체 공무원의 인식 .....	135
3. 소결 .....	145

제5장 해외사례와 시사점 .....	147
1. 뉴질랜드 사례: 성공적인 계절고용주 제도 .....	149
2. 농업부문 외국인력제도의 개혁: 일본 .....	163
3. 농업부문 외국인력제도 후발주자의 노력: 대만 .....	187
4. 코로나19 팬데믹의 영향: OECD 국가들의 사례 .....	207
5. 소결 .....	211
제6장 농업부문 외국인력 공급 방식 개선방안 .....	215
1. 농업부문 외국인력 공급체계의 다양화 필요성 .....	217
2. 새로운 공급방식 탐색: 농업부문 외국인력파견제 관련 법적쟁점 .....	221
3. 농업부문 다양한 외국인력 공급을 위한 제언 .....	238
참고문헌 .....	268
부    록 .....	271
부록 1. 세세품목 기준 재배면적 상위 지역(2019년) .....	273
부록 2. 기초지방자치단체 공무원 설문조사 질문지 .....	274
부록 3. 기초지방자치단체 공무원 설문조사 주요항목 빈도표 .....	278

## 표 목차

〈표 2-1〉 농축산업 분야의 외국인력 도입한도	17
〈표 2-2〉 업종별·연도별 외국인력 도입규모	18
〈표 2-3〉 상주 외국인 취업자 및 업종별 분포	19
〈표 2-4〉 상주 외국인 취업자의 업종별 취업자격별 규모(농림어업)	19
〈표 2-5〉 고용허가제의 업종별 비합법체류자 비율 추이	21
〈표 2-6〉 업종별 체류기간 초과자 비율 추이	21
〈표 2-7〉 계절근로자제 허용 작물·수산물	26
〈표 3-1〉 전년 대비 농림어업 취업자 수 평균 증감(2017~2019)	47
〈표 3-2〉 전년 동기 대비 사업체 고용 규모별 상용근로자·임시근로자·일용근로자 수 증감 (2017년, 2019년)	54
〈표 3-3〉 농가의 품목별 농업 노동 구성	58
〈표 3-4〉 월별 농업 노동 투입 시간(전국)	60
〈표 3-5〉 월별·품목별 고용노동투입 비중(전국)	62
〈표 3-6〉 품목별·지역별 연간 고용노동투입 비중(전국)	64
〈표 3-7〉 과수 품목 지역별·월별 고용 노동력	69
〈표 3-8〉 채소 품목 지역별·월별 고용 노동력	70
〈표 3-9〉 특작 품목 지역별·월별 고용 노동력	71
〈표 3-10〉 화훼 품목 지역별·월별 고용 노동력	72
〈표 3-11〉 전작 품목 지역별·월별 고용 노동력	73
〈표 3-12〉 연도별·연령별·성별 사망확률(전국단위, 중위수준)	76
〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률	77
〈표 3-14〉 농업 주 종사자수(=가족노동력) 추계 결과(2020년~2030년)	82
〈표 3-15〉 품목별 농가 평균 전체 노동 대비 고용노동 비율(2019)	84
〈표 3-16〉 농업인력 추계 결과(2020년~2030년)	85
〈표 3-17〉 품목별 외국인근로자 비율(2015년)	88
〈표 3-18〉 품목별 외국인근로자 비율(2010년)	88

〈표 3-19〉 품목별 외국인근로자 추계치(임시+상용, 2020년~2030년) .....	90
〈표 3-20〉 농림어업 부문의 상용, 임시, 일용 근로자 수와 임금근로자 중 일용근로자 비율 .....	92
〈표 3-21〉 농업부문 외국인 임금근로자 추계치: 2020~2030년 .....	93
〈부표 3-1〉 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력) .....	94
〈부표 3-2〉 생존확률을 고려한 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력) .....	98
〈표 4-1〉 심층면접조사 대상 지역 및 참여자 .....	108
〈표 4-2〉 설문조사 응답 지자체의 특성 .....	137
〈표 4-2〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도 .....	138
〈표 4-4〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 시·군별 .....	139
〈표 4-5〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 농가 밀집정도별 비교 .....	140
〈표 4-6〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 2019년 계절 활용 경험 유무별 비교 .....	141
〈표 4-7〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 권역별 비교 .....	142
〈표 4-8〉 농가의 미등록 외국인 비율과 지역내 미등록 민간인력소개소(업자) .....	144
〈표 5-1〉 1단계의 RSE 자격 신청시 필요한 서류들 .....	159
〈표 5-2〉 ATR 명시사항 .....	162
〈표 5-3〉 뉴질랜드 이탈방지 .....	163
〈표 5-4〉 기능실습 각 단계별 가능한 작업의 내용 .....	173
〈표 5-5〉 농업분야의 특정기능제도 기준 .....	179
〈표 5-6〉 국가별 특정기능 체류 외국인수 .....	181
〈표 5-7〉 특정기능(1호)의 산업별 체류외국인수 .....	181
〈표 5-8〉 농업분야의 현재 특정기능 체류자격 획득 루트별 .....	182
〈표 5-9〉 농업에서 외국인근로자 제도의 비교표 .....	186
〈표 5-10〉 유효거류증을 소지한 대만 내 외국인 거주자(Foreign Residents) 추이, 2012-2019 .....	189
〈표 5-11〉 산업별 이주근로자 현황, 1991-2020년 6월 말 .....	189

〈표 5-12〉 산업별 국적별 이주근로자 규모, 2020년 6월말 .....	191
〈표 5-13〉 아웃리치 농업프로그램의 시행 추이 .....	204
〈표 5-14〉 코로나19로 인한 임시비자 소지자를 위한 특별혜택 OECD 국가사례 .....	208
〈표 5-15〉 코로나19로 인한 농업부문 이민노동자를 위한 기타 특별조치 OECD 국가사례 .....	209
〈표 5-16〉 해외사례 국가들의 주요 특성 .....	212
〈표 5-17〉 각국의 농업부문 외국인력제도 비교 .....	213
〈표 6-1〉 파견근로자 보호 등에 관한 법률 시행령 [별표 1] 〈개정 2019. 10. 29.〉 .....	224
〈표 6-2〉 숙식제공에 따른 근로자의 비용 부담 기준의 공제상한 .....	234
〈표 6-3〉 한국표준산업분류상 농업관련 서비스업 .....	240
〈표 6-4〉 농업관련서비스업(014) 당해연도말 기준 사업장과 근무 외국인의 숫자 .....	241
〈부록 표 3-1〉 내국인 인력 알선소개센터 수 .....	278
〈부록 표 3-2〉 내국인 인력알선 소개센터 운영주체 .....	278
〈부록 표 3-3〉 (등록) 민간인력소개소 수 .....	278
〈부록 표 3-4〉 2020년 계절근로자 신청 유무 .....	279
〈부록 표 3-5〉 2020년 계절근로자 신청인원 .....	279
〈부록 표 3-6〉 2020년 계절근로자 배정 인원 .....	280
〈부록 표 3-7〉 2019년 계절근로자제도 이용 여부) .....	281
〈부록 표 3-8〉 2019년 계절근로자 (근무지 변경신청을 한 적이 있다면) 변경 회수 .....	281
〈부록 표 3-9〉 2019년 계절근로자 근무지 변경 조치를 해주는데 걸린 기간 .....	281
〈부록 표 3-10〉 지자체 내 살고 있는 다문화(결혼이민자) 가정 수 .....	281
〈부록 표 3-11〉 지자체 내 다문화가정의 농업종사 비율 .....	282
〈부록 표 3-12〉 19년 지자체 내 다문화가정의 친인척 입국 수 .....	282
〈부록 표 3-13〉 20년 지자체 내 다문화가정의 친인척 입국 수 .....	282
〈부록 표 3-14〉 지역내 농가에서 활용하는 외국인력 수 (범주) .....	282
〈부록 표 3-15〉 2018년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율 .....	283
〈부록 표 3-16〉 2019년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율 .....	283



〈부록 표 3-17〉 2020년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율 .....	283
〈부록 표 3-18〉 농가의 미등록 외국인 비율 .....	284
〈부록 표 3-19〉 외국인력 초단기 파견 활용 예상 비율 .....	285

# 그림 목차

〈그림 1-1〉 농축산업으로의 고용허가제 쿼터배정 규모, 2004-2019	3
〈그림 1-2〉 계절근로자제도 활용 지자체 수와 외국인 계절근로자 규모, 2015-2019	4
〈그림 2-1〉 장단기 불법체류자 추이	20
〈그림 2-2〉 계절근로자제도의 신청 및 운영절차	27
〈그림 2-3〉 농업부문 배정/유입된 외국인 계절근로자와 지자체의 수, 2015-2020	28
〈그림 2-4〉 지난 4년간 계절근로자를 배정받은 지자체가 속한 지역, 2017-2020년	29
〈그림 2-5〉 지난 6년간 배정받은 외국인 계절근로자의 누적합계, 2015-2020년	29
〈그림 2-6〉 외국인 계절근로자의 국적(2015~2018.9)	31
〈그림 3-1〉 농림어업 취업자 수 전년대비 증감율	46
〈그림 3-2〉 종사상 지위별·월별 농업부문 고용노동력 규모(2004년~2016년)	49
〈그림 3-3〉 사상 지위별·월별 농림어업 부문 고용노동력 규모(2017년~2019년)	50
〈그림 3-4〉 농림어업 고용노동력 종사상 지위별·연령별 분포(2017년~2019년)	52
〈그림 3-5〉 농업 주 종사수 추계치	83
〈그림 3-6〉 전체 농업인력 추계	86
〈그림 3-7〉 농업 고용노동력 추계	86
〈그림 5-1〉 뉴질랜드 영주이민 유형별 거주허가를 받은 건수, 2005/06 - 2016/17	150
〈그림 5-2〉 뉴질랜드 단기 취업비자 유형별 발급 건수, 2005/06 - 2016/17	150
〈그림 5-3〉 뉴질랜드 RSE 계절노동자 비자 발급 건수, 2005 ~ 2017년	152
〈그림 5-4〉 계절근로자제도 관련 주요 부서	153
〈그림 5-5〉 뉴질랜드 계절고용주 제도의 네 가지 단계	156
〈그림 5-6〉 RSE 계절근로자의 출신국가, 2017/18 회계연도	157
〈그림 5-7〉 일본의 체류자격별 외국인근로자 추이, 2005, 2010-2019	164
〈그림 5-8〉 일본의 출신국적별 외국인근로자 추이, 2008-2019	165

〈그림 5-9〉 JITCO의 역할과 기능 .....	167
〈그림 5-10〉 전국농업회의소 네트워크 기구의 조직과 활동 .....	169
〈그림 5-11〉 국가전략특별구역 농업지원 외국인도입사업의 개요 .....	175
〈그림 5-12〉 특정기능제도의 개요 .....	177
〈그림 5-13〉 파견·하청 외국인근로자의 비중, 1995-2019 .....	183
〈그림 5-14〉 대만 거주 국적별 이주근로자, 1994-2019 .....	190
〈그림 5-15〉 외국인근로자 직접고용 단계별 안내도 .....	194
〈그림 5-16〉 아웃리치 농업프로그램 신청 후 심사 과정표 (기관 → 농위회) .....	202
〈그림 5-17〉 아웃리치 농업프로그램 주요 기구간 관계도 .....	203
〈그림 5-18〉 아웃리치 농업프로그램 관련 주체 및 아웃리치 기구의 업무 .....	205
〈그림 6-1〉 현재의 계약형태와 파견도입시의 계약형태 .....	222
〈그림 6-2〉 농가(사용사업주)를 위한 파견근로 .....	250



## 요약문

---

본 연구의 목적은 공식적인 외국인력 제도인 고용허가제와 계절근로자제의 장단점을 파악하고, 이러한 공식적인 외국인력 제도의 병행 과정에서 나타나는 제도개선에 대한 요구를 파악하는데 있다. 나아가 농축산업 분야에서의 간헐적·일시적인 즉 초단기적인 인력수요에 대응하는, 그러므로 현재 미등록노동자의 의존성을 완화할 수 있는 다양한 또는 새로운 외국인력 공급방식을 모색하고, 이를 제대로 운영하기 위한 법적·제도적 방안을 검토하고자 한다.

본 연구에서는 첫째, 주요 작물별 영농규모, 시기별 인력활용 현황 등을 조사하여 농업부문 인력수요(규모, 고용형태, 고용기간 등)를 추정·분석하고, 둘째, 지자체, 농업인력중개기관, 인력중개업체, 개별 농가 등 농업을 둘러싼 이해관계자들에 대한 심층면접조사를 통하여 현장에서의 외국인력 공급 실태 및 애로사항 등을 조사하고, 셋째, 농업부문으로의 외국인력 공급 방식에 대한 뉴질랜드와 일본 그리고 대만 등 해외사례를 검토하고 국내 적용 가능성을 타진한 후, 이를 바탕으로 농업부문 다양한 외국인력 공급방식 개선 방안을 모색하고자 한다. 특히 현재 농업에서 고용허가제와 계절근로자제가 실시되고 있음에도 미등록 외국인력의 활용이 증가하고 있는 현실 속에서, 농업부문의 다양한 외국인력 고용방식 도입과 관련된 쟁점을 검토하여 효과적인 적용방안을 마련하고자 한다.

2장(농축산업 분야 외국인력 정책 현황 및 쟁점)에서는 상시고용계약을 전제로 4년 10개월의 근무가 가능한 고용허가제와 계절적인 수요에 부합하는 단기 계절근로자제도를 운영하고 있음에도 농업부문의 불법취업자의 확대와 불법적인 알선행위가 성행하고 있음을 확인하였으며, 그 근본적인 이유는 농업부문의 수요에 부합하는 외국인력 공급체계가 제대로 작동하지 못하기 때문이다. 이는 초단기 수요에 따른 인력공급이 필요성이 있으나 현행 고용허가제의 사업체 변경이나 근무처 추가제도, 그리고 계절근로자 제도를 통해서 이러한 수요를 충족하는데 한계가 있는 것으로 판단된다. 사업체 변경이 가능하기는 하지만 행정적인 절차나 고용관리 주체의 문제 등으로 외국인력에 대한 초단기 수요에 대해 즉각적으로 대응하지 못하고 있음이 현실이다. 이러한 이유로 농업부문에서는 불법 노동시장이 확대 재생산되고 있다. 불법 노동시장은 초단기 수요 등에 의해 생겨나고 있지만 불법 노동시장이 확대되면서 기존의 상시고용계약이나 혹은 계절적 수요에도 불법 취업자들이 일을 하고 있는데 이는 기존의 외국인력 쿼터의 문제, 도입기간의 소요,

불법취업자들의 고용 접근성이 높아지고 있는데 기인한다. 나아가 농업부문의 특성상 소규모 영세 농가의 경우에는 고용관리의 어려움도 존재한다. 이런 점에서 3개월 미만의 초단기적인 인력수요에 부합하는 농업부문 외국인력 공급방식을 체계적으로 검토 및 모색할 필요가 있다. 사업주의 관점에서 볼 때 초단기적 수요에 부합하는 외국인력을 활용하려는 경우 고용계약 없이 필요한 인력을 공급받아 활용하려는 유인과 고용계약을 통해 책임성 문제, 숙소 제동 등이 부담으로 작용할 수 있다. 초단기적 업무를 수행하는 외국인근로자의 경우도 지속적인 일감의 확보라는 점에서 일자리를 찾는 거래비용을 고려할 때 파견이나 공급사업이 보다 용이할 것이다. 이런 점에서 초단기적 수요에 부합하는 농축산업의 외국인력 공급방식을 새롭게 모색할 필요성이 제기된다. 다만 이 경우에도 도입주체, 단기적 수요에 부합하는 탄력적인 인력공급체계, 인력알선 체계 그리고 고용관리 체계를 어떻게 해야 할 것인가가 과제로 대두되는 만큼 이에 대한 보다 심도 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

3장에서는 농축산업 고용현황 분석과 이의 분석결과를 바탕으로 2030년까지 농업부문 품목별 가족노동력, 고용노동력 규모를 추계하였고, 고용노동력 중 외국인 근로자 규모를 추계하였다. 농축산업 고용현황은 경제활동인구조사 자료를 중심으로 농업노동력의 거시적 변화를 분석하였다. 분석에서는 2004년부터 2019년까지 농업노동력과 고용노동력 변화를 분석하였고, 2017년 이후의 변화를 중점적으로 분석하였다. 거시적 변화 분석을 통해 농업부문의 고용노동력 추세를 파악한 후, 농가단위에서의 품목별 농업노동력 투입 변화를 분석하였다. 분석을 통해 농가 단위에서 고용노동력을 많이 활용하는 품목과 시기 등을 구분하였다. 이후, 농가 단위에서의 노동력 투입 분석 결과를 전국 단위로 확대하여, 품목별·시기별·지역별 고용노동력 투입 실태를 분석하였다. 특히, 고용노동력 투입시간이 많고, 고용노동력 비중이 높은 지역과 품목을 중심으로 어느 시기에 고용노동력이 가장 많이 소요되는지 분석하였다. 현황 분석을 마무리 한 후, 농업총조사 자료를 이용하여, 코호트 요인법을 통해 농업부문의 주 종사자(가족노동력)와 고용노동력 규모, 그리고 외국인 근로자 규모를 품목별로 전망하였다. 분석 결과, 추계 대상 기간인 2020년부터 2030년 사이 전체 농업 인력은 꾸준히 감소하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 2020년 191만 2,717명의 전체 농업 인력은 2030년 32만 817명이 감소한 159만 1,900명으로 나타나 10년간 약 16.8%만큼(연평균 약 1.82%) 감소하는 것으로 나타났다. 더하여 해당 기간 전체 고용노동 역시 감소하였는데 2020년 29만 5,019명에서 2030년 26만 7,406명으로 2만 7,613명(10년간 9.4%, 연평균 0.98%) 감소하는 것으로 나타났다. 현재 가용한 통계 중 농업 관련 일일고용근로자의 비율을 제시하고 있는 2019년 경제활동인구조사를 활용하여, 3개 시나리오별로 일용, 임시, 상용근로자를 포함하여 추계한 전체 외국인 임금근로자의 수는 2020년 기준 최소 66,767명에서 최대 83,566명으로, 2030년의 경우 최소

62,609명에서 최대 122,953명으로 분석되었다. 세부 시나리오별로 살펴보면 품목별 외국인근로자의 비율이 최근 비율과 동일함을 가정한 S1의 경우, 전체 농업 인력의 감소 추세 인해 추계된 전체 외국인근로자의 수 역시 2020년 66,767명, 2025년 62,323명, 2030년 62,609명으로 전반적으로 감소하는 추세를 보였으며, 차기의 품목별 외국인근로자 비율의 변화분이 시간에 따라 점차 감소함을 가정한 S2(69,649명(2020년), 70,287명(2025년), 71,206명(2030년))와 다음 기의 품목별 외국인근로자의 비율 변화가 전기와 금기의 비율 변화와 동일함을 가정한 S3(48,308명(2020년), 58,989명(2025년), 71,077명(2030년))의 경우 점차 전체 외국인근로자의 수가 증가하는 것으로 나타났다. 특히 S3의 경우 5년마다 약 2만 명의 추가적인 외국인근로자의 고용이 발생하는 것으로 분석되었다.

4장에서는 코로나19로 인하여 계절근로자 등 신규 외국인력 유입이 거의 중단된 우리나라 농가의 내·외국인 인력 공급 및 활용 현황을 파악하기 위해 전국 농촌 현장을 방문하여 실시한 심층면접조사와 기초지자체 공무원 대상 설문조사 결과를 제시하고 있다. 2020년 6월부터 9월말까지 전국을 5개 권역으로 나누어 13시군에서 지자체 공무원, 농협 등 농촌인력중개 유관기관 관계자, 민간 인력중개업자, 일반 농업인 등 53명을 만나서 농가의 인력수급 및 외국인력 활용 상황을 파악하였다. 농촌지역에서 인력부족으로 외국 인력에 의존하게 된 것은 이미 십여 년 전부터 시작되었으며, 5년 전부터 더욱 심화되었다. 고용허가제와 계절근로자제를 통해 연중 상시고용과 3개월 단기 외국인력을 활용할 수 있으나, 이는 주기적, 간헐적으로 집중인력 투입이 필요한 시기에 추가 인력수요를 충족시켜주기에는 한계가 있다. 소규모 영세농가나 재배작물 성격 상 3개월 외국인력 고용유지가 어려운 농가에서는 인력중개업체(자)를 통하여 일당제 초단기로, 때로는 월급제로 수개월씩 미등록 외국인력을 고용하여 쓰는 것이 전국적으로 보편화, 일상화되어 있다. 내국인 일자리 소개를 목적으로 등록된 인력업체(자)도 내국인력을 구하기 어려워 외국인력 중개를 병행하며, 나중에는 외국인력 중개가 오히려 주력사업이 되고 있으며, 결혼이민자의 네트워크를 활용한 미등록 인력업자들도 농가의 미등록 외국인력 공급에 중요한 역할을 하고 있다. 현행 고용허가제나 계절근로자제도 운영이 상당히 경직적이어서 농가 사정상 계속 고용이 어려워도 공식적으로 근무처변경절차를 활용하기 보다는 암암리에 외국인력 돌려쓰기를 하기도 한다. 다른 한편 계절근로자제도 운영의 책임이 전적으로 지자체 공무원에게 부과됨에 따라 해외지자체와의 MOU 방식, 결혼이민자 친인척 초청방식 모두에서 관리에 한계를 느끼고 중앙정부나 광역지자체의 지원을 필요로 하고 있다. 이 때문에 농가의 인력수요에 부응한 다양한 인력 공급방식 확대에 적극적으로 대응하고 있지 못하는 측면이 있다. 코로나19가 장기화 되면서 농가에서는 외국인력마저 구하기 어려워졌고 그로 인하여 지역에 따라 약간의 차이는 있지만 전국적으로 외국인력 인건비가 계속 인상되고 있다. 또한 중앙정부와 모든 지자체가 적극적으로

지원하고 나선 내국인 인력의 농가 일자리 증가는 그 농가의 인력부족 해소 측면에서 성과가 크지 않으며, 지속적이고 안정적 인력제공을 기대하기는 어려운 것으로 평가되고 있다. 농가의 인력부족 문제 해결을 위하여 간헐적, 초단기 인력수요에 대한 대응으로 공공부문에서 초단기 외국인력과견제를 추진해볼 필요가 있다는 제안들이 있었으며, 광범위하게 나타나고 있는 불법적 인력증가와 미등록 외국인력 활용 상황을 합법적인 틀로 수용하기 위해서는 불법체류, 알선 및 고용에 대한 단속강화와 함께 외국인력활용제도를 보다 더 다양화할 필요가 있다고 한다. 기초지자체 공무원들을 대상으로 초단기 외국인력과견제를 실시할 경우, 이 제도 운영에 필요한 주요 업무를 누가 맡는 것이 좋을지를 물어본 결과, 계절근로자제를 운영해본 경험이 있는 지자체 공무원들의 경우 업무 성격에 따라 광역지자체, 기초지자체가 각각 분담하여 업무를 맡는 것이 적절하다고 생각하는 반면, 계절근로자제 운영 경험이 없는 지자체 공무원들은 중앙정부가 대부분 업무를 맡아야한다고 생각하는 경향이 있었다. 지자체 공무원들을 대상으로 지역의 외국인력 활용에 대한 인식을 설문조사한 결과에 따르면, 현장조사에서 확인한 것보다 지자체 공무원들이 농가의 인력부족 문제의 심각성을 낮게 평가하고 있었으며, 계절근로자 활용 및 배정 현황, 외국인력 활용 정도, 미등록 외국인력 활용 정도 등에 대해서 잘 모르거나 부정확하게 알고 있는 경우도 적지 않았다.

5장(해외사례 및 시사점 분석)에서는 농업부문의 외국인력 정책의 사례로서 뉴질랜드와 일본 및 대만의 사례를 집중적으로 다루었다. 우선 뉴질랜드, 일본과 대만 농업부문의 외국인력제도를 비교해 보면, 비록 일본이 그간 기능실습생제도라는 명칭을 사용했다고는 해도 이미 2009년 이후 실습생의 노동자성의 인정과 노동기준법의 적용 등 일종의 고용허가제로 볼 수 있어서, 조사 대상 삼 개국 모두가 기본적으로 외국인노동자에 대한 고용허가를 바탕으로 농업부문에서 단기간 활용을 모색하고 있다. 단지 대만은 뉴질랜드나 일본에 비해 농업부문에 고용허가제를 적용한 시점이 매우 늦은 편으로 2019년에야 젓소사업과 농업 등에 고용허가제를 적용하고 있다. 농업부문에서 외국인을 고용할 때 가장 중요한 이슈는 계절적 수요에 대한 대응인데, 이를 뉴질랜드는 계절제로 일본과 대만은 하청 또는 파견으로 대응하고 있다. 우선 뉴질랜드는 상시고용이 가능한 농업부문은 기존의 여러 이민제도를 활용하고, 계절성이 높은 원예 및 포도농업에 한하여 1년 미만(7개월)의 단기 프로그램인 RSE 계절제도를 고안하였다. 7개월 동안 계절근로자의 지속적인 고용이 부담스러운 영세 농가를 위해서는 공동 RSE 제도를 활용하고 있다. 한편 일본과 대만은 뉴질랜드 방식처럼 1년 미만의 단기 계절근로자 제도가 아니라, 기존의 1년 이상의 고용허가제도 아래 간접고용(하청과 파견) 방식을 활용하고 있다. 우선 일본에서는 기능실습제에서는 주로 하청으로, 국가전략특별구역 사업 이후 특정기능제도에서는 파견 방식을 활용하고 있다. 그러나 대만에서는 최근 이웃리치 프로그램으로 파견 방식

을 시도하고는 있으나 아직 그리 성공적으로 보이지는 않는다. 농업부문 단기제도 관련 뉴질랜드의 시사점은 최소임금과 공제내역이 모두 지침으로 명확하게 정해져 있다는 점, 외국인 근로자의 생활지도를 목회적 돌봄이라는 이름으로 고용주의 책임과 의무로 하고 있다는 점, 그리고 계절근로자는 순환이 가능하다는 점이다. 일본의 시사점은 기능실습제도에서 일본 농협은 하청방식을 모색하여 적극 활용할 정도로 그 역할이 매우 적극적이라는 점, 파견기관이나 지원기관이 되기 위해서는 민간 공공의 구분 없이 정해진 기준을 충족하면 되고, 모니터링(심사) 이후 등록이 취소되거나 연장될 수 있다는 점이다. 나아가 일본은 2019년 신제도인 특정기능제도를 통해 그간의 제도(기능실습제도)와의 연계를 시도했다는 점이다. 구제도인 기능실습제도(기능실습2호까지)가 미숙련 제도였다면, 특정기능1호는 준숙련 단계로, 특정기능2호는 숙련단계(=전문기술단계로 간주 및 대우함)로 설계하여, 외국인 근로자가 시험 등을 통하여 각 단계를 올라갈 수 있도록 설계하였다. 나아가 특정기능2호는 가족동반이 가능하고 추후 자격이 되면 영주권 신청이 가능하다. 세 국가 모두 전반적인 외국인력 정책은 물론 농업부문의 (단기) 외국인력제도 역시 내국인과 동일한 대우 및 차별금지를 전제조건으로 하고 있다. 특히 노동법 준수와 차별금지, 나아가 노동권 보호는 물론 돌봄 등 일상생활에 대한 지원이 명시되어 있다. 이때 외국인 근로자의 생활관리 등 지원은 고용주(사업체)에게 일차적인 책임이 있지만, 민간업체의 지원도 가능하다. 단지 민간의 개입을 어느 정도 어떻게 허용하는가는 국가마다 차이가 있다. 마지막으로 조사 대상 삼 개국 중 뉴질랜드는 계절제도 신청과 관련하여 모든 단계와 절차가 온라인상에서 이루어질 수 있도록 잘 지원되고 있다. 조사대상 지역인 동아시아에서는 일본보다는 대만에서 2018년 이후 온라인을 통해 외국인근로자를 고용할 수 있도록 지원하고 있다.

6장(농업부문 외국인력 공급방식 개선방안)에서는 앞의 논의를 토대로 농업부문의 다양한 외국인력 공급체계의 필요성을 제시하고 이를 토대로 이 분야의 외국인력 공급제도 개선방안을 제시하고 있다. 농업부문 외국인력 공급방식을 개선하기 위한 다양한 방안들을 제시하기에 앞서, 농업부문 외국인력 파견제 관련 법적 쟁점을 살펴보았다. 현재의 외국인 고용허가제는 1년 내지 3년까지의 장기간으로 외국인력을 공급하는 제도이며, 계절근로자제도 역시 3개월 또는 5개월의 기간으로 외국인력을 사용하는 제도이다. 두 제도 모두 농가가 외국인을 직접 고용하는 방식이지만, 1개월 이내의 단기간만 고용하고자 하는 수요와 일치하지 않는 문제가 있다. 그래서 ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’(파견법)에서 정한 근로자파견 형태를 농축산업 분야에 도입하는 것을 제안했다. 농업노동시장에서 고용은 농협 등의 공공기관이나 민간사업체가 담당하고, 농가는 외국인을 사용만 하는 ‘근로자파견’ 형식의 인력활용 방식이다. 근로자파견의 방식을 이용하여 일시적·간헐적으로 외국인을 고용할 수 있는 근로자파견을 농업부문에서 근로자파견형식을 도입



할 때에 제기될 수 있는 법리적 문제를 검토하였다. 파견법에 의한 근로자파견의 방법은 i) 일반적인 파견대상업무, ii) 일시적 간헐적 파견이 있다. 농축산업(작물재배업 등)이 i)의 포지티브 업무(positive system)에는 열거가 되지 않으므로 장기간의 파견은 허용되지 않으며, 여기까지 허용하는 것은 현행 파견법령의 내용을 벗어나는 사항이다. 그러나 농축산업 분야는 파견이 절대적으로 금지되는 업무가 아니므로, 일시적 간헐적 업무에서의 파견은 6개월의 기간 내에서 가능할 것이다. 근로자파견은 고용과 사용의 주체가 달라지지만, 이 형태는 일시적 간헐적인 수요에 대응하기가 용이한 법적 형식이 될 수 있다. 다만, 파견을 하는 공공기관이나 민간사업자는 파견법상의 여러 요건을 갖추어 파견사업허가를 받아야 한다. 공공기관이든 민간사업체든 농가가 아닌 사용자가 근로자를 고용하고, 그 근로자를 농가로 파견을 하는 방식의 인력공급은 노동법상 중간착취 배제의 원칙 등의 문제가 제기될 수 있으나, 일시적 파견 등 파견법이 허용하는 파견방식은 중간착취 배제의 원칙 등에 반한다고 보기 어렵다.

농업부문 외국인력 공급방식의 다양화를 위해 7개 방안을 제안하였다. 첫째, 기존제도인 농업부문의 고용허가제와 계절근로자의 유연화 방안을 제안하였다. 우선 고용허가제의 개선방안으로 농업관련 서비스업의 활성화와 사업장 변경의 유연화, 근무처 추가제도의 활성화를 제안하였다. 앞으로 농가의 인력부족을 메꾸는 차원에서도 농축산업 분야의 농업관련서비스업 분야를 적극 활용하는 것도 한 방법이라고 본다. 고용허가제의 대상업무를 작물재배업(011)이나 축산업(012)에만 머무르지 않고, 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)의 영역을 활성화시키는 것이다. 그래서 농약뿌리기, 작물수확, 농업용수공급 등은 물론이며, 농업근로자 공급을 하는 것이다. 고용허가를 받은 국내 사업체가 도급형태로 위와 같은 일을 진행할 수 있으며, 근로자파견형태도 일시적 간헐적 업무에 머무르는 한 가능하다고 본다. 사업장 변경의 유연화와 관련해서는 농축산업 분야의 특성상 계절성이 강하거나 혹은 상시고용계약을 체결하더라도 수요의 불안정성 등으로 인해 고용계약을 지속하기가 쉽지 않은 상황에 직면할 가능성이 크기 때문에 현행 사업장 변경제도를 업종에 따라 다소 유연성을 두고 접근할 필요가 있다. 농축산업 분야에서의 근무경력이 3년을 경과하면 해당 농축산업 업무에 숙달하고 한국어 능력도 있는데, 이러한 외국인력이 희망하는 경우에는 동일 지자체 내의 농축산업 분야에서 사업장변경을 허용하는 방안이다. 이렇게 하면 외국인력은 해당 지자체 내에서 가장 긴급한 수요가 있는 농가로 효율적으로 이동할 수도 있게 될 것이다. 앞에서 제안한 공공파견의 기관을 희망하는 외국인근로자가 있다면 그러한 공공기관으로 사업장을 변경할 수도 있을 것이다. 근무처 추가제도의 활성화 방안과 관련하여, 현재 근무처 추가제도는 계절적 농업인 작물재배업만을 인정하여, 작물재배업에서 축산업 또는 농업관련 서비스업 등으로 근무처추가 가능하도록 되어 있다. 그러나 초단기적 수요에 대응하기 위해서는 향후 축산업 분

야에서 타 업종(작물재배업 또는 농업관련서비스업)으로도 근무처 추가가 가능하도록 확대하되, 지역적인 제약을 두도록 하여 해당 지역 내 인력부족에 대응하도록 할 필요가 있다. 간헐적이고 초단기적 수요로 외국인력을 활용하는 사업체가 해당 근로자와 매번 고용계약을 맺는 것은 현실적으로 쉽지 않기 때문에 근무처 파견기간 동안 고용계약을 체결하고 이를 관리할 수 있는 주체가 필요하며 이런 점에서 본 연구에서 논의하고 있는 파견근로방식과 연계하는 것도 대안이 될 수 있다. 계절근로자제에 대한 개선방안으로 이 제도의 법적근거를 보완하고, 사업장변경 방식을 개선하고 계절근로자의 고용형태를 다원화할 것을 제안하였다. 나아가 계절근로자제와 고용허가제 두 제도의 통합운영 방안과 제도 간의 연계성을 제안하였다. 계절근로자제도와 고용허가제 두 제도의 통합·운영이 가능하다면, 국내외 지방자치단체 간의 업무협약을 국가 간의 업무협약으로 격상시킴으로써 정부차원에서 인력 선발과 도입을 체계화할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 불안한 업무협약에 대한 부담감을 완화할 수 있다. 외국인력의 선별과 도입은 중앙정부에 의하여 고용허가제의 틀 속에서 운영하고 지방자치단체는 계절근로자 수요 조사, 도입된 계절근로자의 체류지원 등의 업무를 수행하도록 역할을 분담하면 현행 계절근로자제도의 문제는 상당 부분 해소될 것으로 기대된다. 장기적으로는 제도들 간의 연계도 모색할 필요가 있다. 예를 들면 성실한 계절근로자는 추후 농어촌 분야의 고용허가제 근로자가 될 수 있고, 이후 성실근로자제도를 거쳐 국내 영주를 신청할 자격까지 연계되는 방안을 모색하는 것이다.

둘째, 새로운 공급방식으로 공공 파견방식의 도입을 제안하였다. 농림축산식품부가 전국의 지자체(시군 또는 시도)를 대상으로 공공 파견사업을 공모하여 희망하는 2~3개 지자체를 선발하여 시범적으로 운영해볼 것을 제안하였다. 공공파견의 방식은 지자체가 직접 고용하여 파견하거나, 해당 지자체가 공인하는 농협(농촌인력중개센터), 농업기술센터, 그 밖의 공공기관이 파견하는 방식이 있다. 근로자파견방식은 파견주체가 직접 근로계약의 체결을 비롯한 고용의 책임을 져야 하므로, 지자체 내의 여러 공공기관 가운데 인력과 열의를 가진 기관이 담당하는 것이 적합하다. 다만, 위 기관들이 파견법상의 파견사업체로서의 요건을 구비하여 고용노동부장관으로부터 파견사업허가를 받아야 한다.

셋째, 향후 농업인력 대안으로 국내 체류 외국인 중 방문동거(F-1)체류자격 소지자에게 취업기회를 확대할 것을 제안하였다. 방문동거(F-1-5)비자는 현재 결혼이민자의 부모나 그를 대신할 가족(4촌 이내 혈족) 중 여성 1인에게 제한되어 있는 것을 4촌 이내의 혈족으로 확대하여 방문동거의 체류자격을 인정하는 방안을 제안한다. 농촌 지역에 한정하여 우선 1인을 허용하고 점진적으로 2인까지 인정하는 것이다. 혼인귀화자와 혼수가 멀어지면, 불법체류 목적으로 악용될 소지가 있으므로, 지금처럼 4촌 이내의 혈족으로 제한한다. 남녀 성별을 불문하고 가까운 혈족 1인에게 국내 체류 중 취업을 허용하는데, 초청

한 결혼이민자와 피초청의 친족이 모두 농촌에 거주하면서 농업에 종사하는 것만을 허용함으로써, 피초청자가 농업 이외의 다른 업종에 취업하는 것을 금지하는 조건이다.

넷째, 농업노동력 통계개선 및 지역단위 농가인력수요 파악 시스템 구축할 것을 제안하였다. 앞서 3장에서 농업노동력 변화와 이를 바탕으로 추계한 고용노동력 규모, 그리고 외국인근로자 규모 추정에 있어 현재 가용한 통계에 한계가 있음을 확인하였다. 농번기 철마다 반복되는 일손부족 문제와 농가의 급격한 고령화 현상 등으로 고용노동력에 대한 수요는 향후 증가할 개연성이 높다. 하지만, 공급이 이를 따르고 있지 못한 현실에서, 외부로부터의 인력 공급 문제는 중요한 정책사항이 될 것이다. 이러한 정책이 보다 현실에 부합하고 객관적인 정책이 되려면, 무엇보다 객관적인 자료들의 분석에 근거하여 수립되어야 하고, 그 첫걸음으로 관련된 통계 기반을 갖추어나가는 것이 필요하다. 또한 앞에서 제안하고 있는 농업부문 새로운 외국인력공급방식으로 외국인력 파견제를 운영하려면, 현행 고용허가제나 계절근로자제에서 외국인력규모를 산정하는 방식과는 다른 차원의 정확한 외국인력수요 파악이 필수적이다. 외국인력수요를 제대로 파악하지 못해서 데리고 있는 외국인노동자에게 일거리 연계를 제대로 해주지 못했을 경우 그들의 인건비를 운영기관에서 책임져야하기 때문에 운영적자가 발생할 수 있다. 따라서 정확한 지역단위 농가외국인력 수요 파악은 외국인력파견제를 지속가능하게 운영하기 위한 기본전제가 된다고 볼 만큼 필수요건이다. 지역단위 농가 외국인력수요파악시스템 구축에 필요한 조사지 개발, 자료취합 및 입력, 이렇게 해서 추산된 외국인력수요가 실제 농가에서 활용한 외국인력규모와 잘 맞는지를 검토해서 이 시스템의 인력수요예측 정확도를 높이는 등의 일련의 시범사업 과정을 거친 다음 광역, 전국으로 이 시스템 구축 사업을 확장할 필요가 있다.

다섯째, 이번 심층조사에서 살펴본 것처럼 농축산업 분야는 미등록 외국인의 비율이 매우 높은 것으로 드러났다. 어떻게 하면 미등록 외국인을 줄여나갈 수 있을까? 일단 원론적으로 이야기하면, 당근과 채찍을 같이 쓸 수밖에 없을 것이다. 합법적인 취업통로에 대해 편의성, 보조금, 명분 등과 같은 당근을 주면서, 미등록 외국인과 국내 사업주, 그리고 알선소개자 등의 단속과 같은 채찍을 같이 사용해야 한다. 이번 연구에서는 코로나19 사태에도 불구하고, 기존제도의 유연화, 계절근로제의 확대, 공공과건의 활용, 비취업 체류자격 소지자의 활용 등과 같은 여러 대안을 제시했다. 이러한 합법취업 통로가 우선 활성화되어야 한다. 또한 국내 농가가 좀 더 안정적으로 농업에 종사할 수 있어야 한다. 기존 영농인구, 귀농귀촌의 인구와 함께 결혼이주민과 그 친족 등의 정착을 유도해야 한다. 그런 연후에 채찍을 가미해야 한다. 다만, 채찍을 사용할 때에 감안해야 할 사실이 있다. 코로나19 사태가 나타나기 이전부터 중국, 태국, 러시아, 우즈베키스탄, 말레이시아 등으로부터 미등록 외국인을 입국시키는 조직적인 움직임이 있었다는 사실이다. 그러나,

코로나19 사태로 인해 농업인력이 부족한 가운데 이들에 대한 대대적인 단속과 규제는 농업인력의 공급을 더욱 위축시킬 우려가 있다. 지금 당장은 단속의 시기가 아니지만, 출입국당국을 비롯한 정부 부처는 이들의 존재를 정확히 인식하고, 합법적인 농업인력의 공급을 어느 정도 안정시킨 후에 이들에 대한 대처에 나서야 될 것이다.

여섯째, 연구가 진행 중인 기간 동안에 코로나19 사태가 더욱 심화되어 외국인을 들여오기 위해서는 기존의 도입절차에다가 2주간의 격리기간이 필요하고, 또한 취업을 마친 후에 외국인의 본국으로 귀환시키는 것도 쉽지 않아졌다. 그럼에도 불구하고 농업인력 부족이 구조적이고 시급하다는 점에 비추어볼 때, 코로나사태 이전만큼은 아닐지라도 외국인력을 받아들일 수 있어야 한다. 올해는 전혀 예상치 못한 사태를 경험해서 그렇다 하더라도 내년 이후에는 소수라도 들여올 수 있도록 정부부처간 업무조정을 비롯한 시스템 구축을 할 필요가 있다.

마지막으로 농축산업 분야의 외국인력정책 개선을 위해 외국인력 권익보호와 관련한 행정지원체계를 구축할 것을 제안하였다. 기존의 제도들이 개선되고 통합 운영되고 연계까지 될 경우에, 나아가 외국인노동자에 대한 초단기적인 새로운 파견방식이 도입될 경우에, 간과해서는 안 될 중요한 문제는 누가 외국인노동자들을 관리 및 지원할 것인가이다. 농축산업은 제조업과 달리 대부분이 매우 영세하고 지역적으로도 전국 대도시 인근부터 산간 오지까지 매우 넓다. 또한 농작업은 종류에 따라 다르기는 하지만 일정한 숙련이 필요하고, 농업노동의 고령화를 고려할 때 외국인 숙련노동자의 중요성도 더욱 커질 전망이다. 이런 점들을 고려할 때, 본 연구가 제안하듯이 농축산업 분야 외국인력은 민간사업자보다는 공공부문(중앙정부와 지자체 등)이 주체가 되어 농협 등과 협력해서 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 최근 농촌에서 성장하고 있는 사회적 기업 혹은 사회적 협동조합 등 사회적 경제 부문을 적극적으로 활용하는 것도 좋을 것이다. 그간 우리의 외국인노동자 정책은 주로 제조업이나 건설업 위주였지, 농축산업 분야에서는 그 중요성이 간과된 측면이 있었기에, 이리 오랜 기간 동안 우리의 농촌이 미등록의 천국이 되어 감에도 이러한 현장의 절박함이 중앙에 전달되기 어려웠다. 이에 현재 국회에서 입법 추진되고 있는 ‘농업회의소’가 향후 현장의 목소리를 적극 전달할 수 있기를 기대한다.

# 제1장

## 연구의 필요성과 연구방법

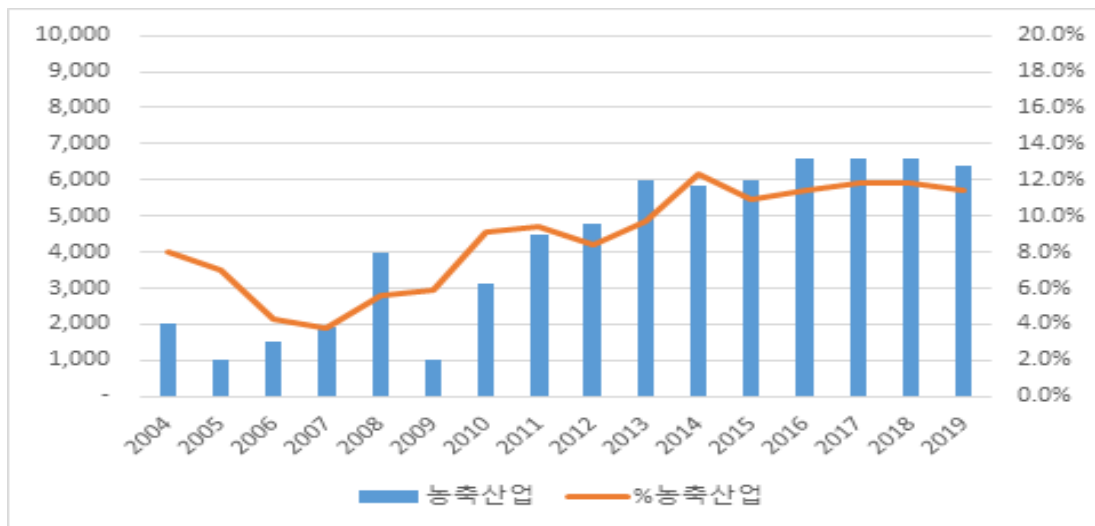
# 1

## 연구의 필요성과 연구방법

### 1. 연구배경

한국은 1980년대 말부터 외국인노동자가 유입되기 시작하였고, 1993년 말에는 산업기술연수생제도, 2004년에는 고용허가제 등 그간 한국의 외국인력정책은 큰 변화를 겪어왔다(이혜경, 2008). 그러나 그간 외국인노동자의 유입은 제조업과 건설업의 문제로 여겨졌지, 농축산업 분야의 문제로 인식되지는 않았었다. 그러나 농촌의 인구감소와 고령화로 인력난이 더욱 심각해지자, 1990년대 중반부터 농촌으로도 산업연수생을 유입하자는 논의가 있었으나 무시되었다. 그 이유는 농업부문이 저임금 외국인근로자에게 의존·고착되면 농업 경쟁력이 더욱 저하될 것이고, 내국인 농업인력의 이탈도 증가할 것이라는 우려 때문이었다(이영대, 1999: 104).

〈그림 1-1〉 농축산업으로의 고용허가제 쿼터배정 규모, 2004-2019



자료: 고용노동부 자료: (Lee, 2019, Figure 1)

그러므로 농촌으로 외국인노동자가 공식적으로 배정되기 시작한 것은 2004년 고용허가제가 시작되면서부터였다. 2004년 고용허가제가 출범하면서 외국인력의 도입(쿼터) 규

모는 2004년 25,000명에서 2007년 49,600명으로, 그리고 그 이후 경기변동을 반영하여 약간의 등락은 있었지만 꾸준히 증가하여 2013년 62,000명으로 정점에 도달한 후, 2017~2018년에는 매년 56,000명 정도를 유지하고 있다. 고용허가제는 그 시작부터 제조업 위주의 정책이므로 그간 제조업에 배정된 쿼터는 70~86% 정도였다. 그러나 고용허가제 외국인노동자 중 농축산업 분야에 배정된 쿼터는 2004년 2,000명에서 최근 6,600명 정도로 늘었지만, 전체 외국인노동자 가운데 차지하는 비중은 2004년 8%에서 최근 12% 정도에 불과하다(그림 1-1) 참조). 그러나 이는 그동안 농축산업 분야에서 요구한 수요의 절반에 불과한 실정이다(한국농어민신문, 2018.11.06.).

농업부문의 인력난이 더욱 심각해지자, 2015년부터 계절근로자제도가 시범적으로 운영되고, 2017년부터는 전국적으로 확산되었다. 이 계절근로자제도를 통한 외국인노동자 고용은 2015년 19명에서 2019년 11월 기준 3,211명으로 증가하였다(그림 1-2) 참조). 2020년에는 5천명 가까이 배정받았으나, 코로나19 사태로 인하여 한 명도 들어오지 못하고 중단된 상태이다.

〈그림 1-2〉 계절근로자제도 활용 지자체 수와 외국인 계절근로자 규모, 2015-2019



자료: 법무부(2018, 2019 내부 자료) (Lee, 2019 Figure 2, Updated)

계절근로자제도가 3년간의 시범운영을 거쳐 2017년부터 전국적으로 확대되고 있는 가운데, 다양한 제도 개선에 대한 요구가 있었다. 이를 일부 반영하여 2019년 12월부터는 기존의 3개월 체류가 가능한 단기(C-4)비자 외에도 계절근로(E-8) 비자를 신설하여 체류

기간이 5개월까지 가능하게 되었다. 나아가 농가 당 계절근로자를 고용할 수 있는 허용 인원도 계속 증가되고 있다.

농업부문의 임시 및 상용근로자 고용에 대한 수요와 외국인근로자에 대한 수요가 증가되고 있는 현실은 농가·농촌의 인구감소와 고령화로 인한 인력 부족 때문이며, 특히 농업부문 일자리에 대한 내국인의 기피<sup>1)</sup>에 기인하는 것으로 볼 수 있다(엄진영 외, 2017; 엄진영 외, 2018). 예를 들면, 농가인구는 1999년 421만 명에서 2018년 약 232만 명으로 크게 감소하였으며 이는 연평균 약 3.1%씩 감소한 수치이다. 더불어 동일기간 동안 65세 이상 농가인구의 비율은 21.1%에서 44.7%로 증가하여 농가의 고령화도 더욱 가속화되고 있다. 농가의 인구 감소와 고령화는 가족노동력의 감소로도 이어져 일손부족의 문제를 더욱 심화시키고 있다. 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 큰 폭으로 감소하였다. 더불어 임시 농업 종사자가 한 명도 없는 농가 비율은 2003년 65.5%에서 2016년 80.5%로 증가하였다.

이러한 농업부문의 인력부족의 현상을 완화하고자 관련 부처는 다양한 정책을 시행하고 있다. 대표적으로 고용허가제와 계절근로자제도를 통해 외국인노동자를 공급하고 있다. 그러나 이러한 제도들을 시행하면서 농업부문의 일시적·간헐적인 인력수요, 개별 농가의 인력관리 역량 부족 등으로 인해 농가의 고용비용 절감 요구와 함께 숙소 등 외국인노동자의 취약한 근로조건에 대한 문제가 그간 지속적으로 제기되어 왔다. 우선 대부분 품목에서 인력수요는 영농활동이 활발한 5월과 6월, 그리고 9월, 10월, 11월에 집중되어 이 시기에는 일시적이고 대규모적인 인력수요가 발생하고 있다. 그러나 이렇게 인력이 가장 필요할 시기에 적절하게 인력이 투입되지 않아서 농촌의 인력난은 어제 오늘의 문제가 아니다(엄진영 외, 2018).

더불어 농업 작업 현장은 지역적으로 산재해 있어서 이동이나 접근이 쉽지 않아 숙식과 교통의 문제가 발생하고 있다. 또한 우리의 농업은 영세 사업장이 다른 부문보다 많은 형편이다. 예를 들면 농업에서 외국인노동자를 고용한 사업장의 72.4%가 10인 미만의 영세 사업장이다. 이러한 지리적·환경적인 특성은 농업부문에서 외국인노동자에 대한 취약한 근로조건 문제가 발생할 개연성을 높이며, 아울러 농업경영자 입장에서는 고용 비용을 상승시키는 요인이 된다.

외국인노동자를 고용할 경우에는 표준근로계약서를 작성하고 있으나, 농업 표준근로

---

1) 2017년 이후 농림어업 취업자 수의 증가는 주로 가족노동력의 증가로 견인되었음. 이러한 추세는 2018년 들어서서 다소 완화되고 있음. 즉, 새로이 귀농 귀촌으로 유입된 사람들이 증가와 법인취업 등에 따른 효과임. 그러나 여전히 농림어업 부문은 병립하는 타 부문의 노동시장(건설업, 영세 제조업 등)의 일자리에 비해 선호도가 낮은 편임.



계약서는 제조업 표준근로계약서를 차용하여 설계되어, 농작업의 특성과 부합하지 못한 면도 많다. 이에 더하여 우리의 농촌에서는 현재까지 내국인 고용 자체도 구두로 이루어진 경우가 대부분이며, 노무관리의 필요성 자체를 인지하지 못한 경우도 많기 때문에 농가들은 노무관리 경험이나 역량이 다른 산업에 비해 상대적으로 부족한 실정이다.

한편, 고용허가제는 외국인력의 직접 고용과 1년 이상의 계약 등을 원칙으로 함에 따라 농업부문의 특성에 따른 유연한 대응에 한계가 발생하고 있다. 계절근로자제도의 경우에도 계절근로자를 고용한 농가 가운데 영농규모가 1ha 미만인 영세 농가가 69.9%나 되어 이들을 3개월 간 계속 고용하는 것이 부담인 경우도 있다. 따라서 초단기(3개월 미만)로 외국인근로자를 고용할 수 있는 방식의 필요성이 대두되고 있다. 그러므로 농업부문의 새로운 다양한 외국인력 공급방안의 모색이 매우 절실히 요구된다.

## 2. 연구목적

농업부문은 그 지리적인 여건과 작업의 내용이 단순 업무 위주로 막중한 육체노동이 요구되며, 대부분의 농가가 소규모 영세사업장이라는 특성으로 인해 내국인들이 기피하는 부문이다. 그러므로 농업부문은 그간 인력난이 매우 심각하고, 미등록 외국인에 의존하는 경향이 증가하였다. 또한 이 부문은 계절적인 영향과 작업과정의 특성 및 영세성 등으로 인해 간헐적이고 일시적인 인력수요가 대부분이었으나, 그간 상시적인 고용을 전제로 하는 현행 고용허가제 방식은 처음부터 이러한 계절적 수요에 대응하기에는 한계가 있었다.

이러한 계절적 수요에 부응하기 위해서 2015년 이후 세 차례의 시범사업을 거쳐 2017년부터는 계절근로자 제도가 본격적으로 시행되고 있다. 제도가 정착되면서 현장에서의 제도개선에 대한 요구(예: 이해경 외, 2018)를 반영하여, 기존의 단기(C-4, 3개월 체류 가능) 비자 외에도 최근 계절(E-8, 5개월 체류가능) 비자를 신설하여 지자체가 선택하여 활용할 수 있도록 조치하였다. 그러나 현장에서는 고용기간이 더 짧거나 즉 일시적이거나 간헐적인 초단기간 동안 고용할 수 있는 방식도 절실한 실정이다. 현재 농촌에서 이러한 초단기적인 수요는 여전히 미등록노동자에게 크게 의존하고 있는 실정이기 때문이다. 한편 계절근로자 제도는 그 시행부터 국내외 브로커의 개입과 수수료 지불을 엄격히 금지하고 있으나, 현장에서는 여전히 브로커의 개입과 수수료 문제가 발생하고 있는 실정이다(한겨레, 2020.1.5.). 국내외 브로커의 개입과 이에 따른 수수료 문제는 결국 외국인 계절노동자의 작업장 이탈을 부추키어 미등록 노동자 문제를 악화시키기 때문이다.

그러므로 본 연구는 공식적인 외국인력 제도인 고용허가제와 계절근로제의 장단점을

파악하고, 이러한 공식적인 외국인력 제도의 병행 과정에서 나타나는 제도개선에 대한 요구를 파악하고자 한다. 나아가 농축산업 분야에서의 간헐적·일시적인 즉 초단기적인 인력수요에 대응하는, 그러므로 현재 미등록노동자의 의존성을 완화할 수 있는 다양한 또는 새로운 외국인력 공급방식을 모색하고, 이를 제대로 운영하기 위한 법적·제도적 방안을 검토하고자 한다.

### 3. 연구내용 및 방법

#### 1) 연구내용

본 연구의 주요내용은 첫째, 주요 작물별 영농규모, 시기별 인력활용 현황 등을 조사하여 농업부문 인력수요(규모, 고용형태, 고용기간 등)를 추정·분석하고, 둘째, 지자체, 농업인력중개기관, 인력중개업체, 개별 농가 등 농업을 둘러싼 이해관계자들에 대한 심층 면접조사를 통하여 현장에서의 외국인력 공급 실태 및 애로사항 등을 조사하고, 셋째, 농업부문의 외국인력 공급 방식에 대한 뉴질랜드와 일본 그리고 대만 등 해외사례를 검토하고 국내 적용 가능성을 타진한 후, 이를 바탕으로 농업부문 다양한 외국인력 공급 방식 개선방안을 모색하려는 것이다. 특히 현재 농업에서 고용허가제와 계절근로제가 실시되고 있음에도 미등록 외국인력의 활용이 증가하고 있는 현실 속에서, 농업부문의 다양한 외국인력 고용방식 도입과 관련된 쟁점을 검토하여 효과적인 적용방안을 마련하고자 한다.



## 2) 연구방법

본 연구에서는 문헌조사와 농촌 현장을 찾아가 다양한 이해관계자들을 대상으로 한 심층면접조사를 통한 질적 분석을 주된 연구방법으로 활용하면서, 지자체 공무원 대상 설문조사를 통한 양적 분석방법도 보완적으로 활용하였다. 우선 농업부문에서의 외국인 노동자를 활용하는 국내외 관련 제도, 법령, 정책, 해외 사례 등을 문헌을 통해 조사하였다. 국내 기초지방자치단체의 농업인력 관련 여러 이해당사자들을 대상으로 심층면접을 수행하였다. 나아가 다양한 외국인력 공급방식에 대한 기초지자체 담당공무원을 대상으로 설문조사도 실시하였다. 이러한 연구방법을 통해 농업 외국인력 공급실태를 파악하고, 관련된 현행 제도의 개선 방안 및 새로운 정책 대안을 체계적으로 제시하고자 한다.

### (1) 문헌조사 및 해외 사례분석

국내 농축산업 분야 외국인력 공급 제도인 현행 고용허가제(근무처 추가제도 포함)와 계절근로자제도의 장단점을 분석하고, 관련된 해외사례도 조사 분석하였다. 해외사례를 선별하기 위해서는 우리나라에 적용 가능성을 염두에 두고 서구의 한 국가와 동아시아의 두 국가에 초점을 맞추었다. 많은 서구의 사례 중에서는 그간 농업부문에서 단기 외국인력 공급과 관련하여 가장 우수한 모델로 알려진 뉴질랜드 사례를 집중적으로 조사하였다. 그리고 우리와 경험이 유사하여 적용 가능성이 높은 일본과 대만의 사례도 조사하였다. 이들 3개국 해외사례에서는 특히 국내 적용 가능성에 초점을 맞추어, 농업 외국인력 공급 제도, 운영 방식 및 그 시사점을 집중 분석하여 본 연구의 기초 자료로 활용하고자 하였다. 특히 아래 세 가지 주요 사항을 염두에 두고 농축산업 분야 새로운 외국인력 공급방식의 가능성을 모색할 예정이다.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 인력공급 기관: 불안정한 수익 구조, 외국인력의 근로조건 저하 방지 등을 고려하여 외국인력 인력공급기관의 공공성 확보 방안 검토</li><li>② 농한기 활용 방안: 인력수요가 적은 농한기에도 농가(파견업체 포함)의 외국인력 고용을 유지할 수 있는 방안 검토</li><li>③ 내국인 고용 보호: 내국인 구인노력 의무, 고용 허용한도 제한, 근무처 변경 신고 등 내국인 우선 고용원칙의 적용 필요성 검토</li></ul> |
|---|

### (2) 심층면접조사

농촌에서의 인력공급현황 및 외국인력 활용 실태를 파악하기 위해 전국을 5개 권역으로 나누고 권역별 1~2개 지자체를 방문하여 심층면접조사를 진행하였다. 심층면접 대

상자는 지자체 공무원, 농협, 농업기술센터 및 다문화가족지원센터 관계자, 인력중개업체, 해외지자체 중개에이전트, 농업인협회 관계자 및 일반 농가의 고용주 등 이해당사자들이다. 이들을 대상으로 현재 농가의 인력부족 현황, 고용허가제나 계절근로자제도를 통한 외국인력 활용의 애로사항, 미등록 외국인력 활용 현황, 제도개선에 대한 의견 등에 대한 면접조사를 실시하였다.

### **(3) 공무원 설문조사**

기초지자체 농업부문 담당 공무원들을 대상으로 지역의 인력중개기관, 계절근로자제도 활용 현황, 농가의 외국인력 활용 정도, 새로운 농업외국인력방식(외국인력과건제) 도입 시 외국인력 도입 및 농가과건과정에서 파생하는 주요 업무를 담당할 주체 및 농가의 예상 활용도 등에 대한 의견을 수렴하였다.

### **(4) 전문가 자문**

연구진이 현행 농촌인력현황 및 외국인력공급제도 분석, 실제 농가의 외국인력 활용 현황에 대한 농촌 현장조사, 농업부문 외국인력 활용 관련 해외사례조사에 기초해서 제안한 농업분야 외국인력 공급방안 개선 방안에 대해서 지역농촌정책, 외국인정책, 다문화가족정책 전문가들의 자문의견을 수렴하여 정책제언에 반영하였다.

## 제2장

# 농축산업 분야 외국인력 정책 현황 및 쟁점

# 2

## 농축산업 분야 외국인력 정책 현황 및 쟁점

### 1. 고용허가제 현황 및 쟁점

#### 1) 농축산업 분야 외국인력 고용허가제도

##### (1) 고용허가제 외국인력 도입 제도<sup>2)</sup>

고용허가제는 내국인을 구하지 못한 중소기업이 정부로부터 고용허가서를 발급받아 합법적으로 비전문 외국인력을 고용할 수 있도록 하는 제도로 내국인 노동시장 보호를 위해 내국인 구인노력의무(농축산업·어업 3일~7일)를 부과하며 공공부문이 직접 관리하도록 하고 있다. 또한 외국인근로자의 기본적 인권 보장을 위해 최저임금법·산업안전보건법 등 노동관계법을 내국인과 동등하게 적용하도록 하고 있다<sup>3)</sup>.

다만 농축산업 및 어업 종사자에 대해서는 근로시간·휴일·휴게 규정은 적용하지 않는다.<sup>4)</sup> 따라서 당사자 간 합의에 따라 주당 근로시간을 제한 없이 정할 수 있고 휴게 시간도 자유로이 부여한다. 월 근로시간은 1일 근로시간과 월 근무일을 정한 후 월 근로시간을 산정하며 1일 근로시간은 시업부터 종업시간까지의 시간으로 하되, 휴게시간을 고려하여 실제 근로시간과 일치하도록 산정한다. 농축산·어업 분야는 근로기준법상 주휴일이 적용되지 않지만 육체피로 등을 고려하여 주 1회 이상의 정기 휴일이 부여될 수 있도록 지도하고 있다. 시업시각부터 종업시각까지 전체를 근로시간으로 볼 수는 없고, 식사시간, 참시간, 낮잠시간은 휴게시간으로 근로시간에서 제외 가능하다. 농번기·농한기(어업의 경우 성어기·휴어기), 계절·기상요인에 따라 근로시간의 변동 폭이 큰 경우 당사자 간 협의하여 근로시간을 달리 정할 수 있으므로 농번기·농한기(어업의 경우 성어기·휴어기), 계절·기상요인에 적용되는 근로시간을 표준근로계약서에 반드시 기재하도록 하고 있

2) 여기서의 내용은 고용노동부, 고용허가제 편람(2019)에서 발췌하였다.

3) 다만 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업장에 대해서는 근로기준법의 일부만 적용한다. 고용노동부, 고용허가제 편람(2019)

4) 근로기준법 제63조(적용의 제외) 제4장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한규정은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다. 1. 토지의 경작·개간, 식물의 재식(栽植)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림사업 2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채포(採捕)·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업

다. 근로시간을 변경하는 경우 근로계약서에 명시한 경우에만 상대방의 동의를 받은 것으로 인정될 수 있으므로 근로계약서를 다시 작성하도록 하고 있다.

임금은 시간급, 일급, 월급 등의 방식으로 지급할 수 있으며 어느 경우에도 최저임금 이상이 지급되어야 하며 시간급으로 지급할 경우 그 해의 최저임금 이상으로 지급하여야 하고, 월 임금은 시간급 임금에서 월 근로시간을 곱한 금액 이상이 지급되어야 한다. 월급으로 지급할 경우 동 임금을 월 근로시간으로 나누었을 때 최저임금 이상이 되어야 한다. 월급으로 임금을 주는 경우에도 농번기, 성어기 등의 사유로 월 근로시간 이상의 근로를 하였다면 초과 근로한 시간만큼의 임금을 추가 지급하여야 한다.

고용허가제는 국가별 MOU를 통해 근로자 도입이 이루어지고 있는데 농축산업의 경우 전체 16개 국가 중 특화국가를 선정하여 운영하고 있다. 농축산업의 외국인력 도입국가는 네팔, 베트남, 태국, 캄보디아, 미얀마, 중국이다. 일정한 자격을 갖춘 외국인력을 도입하기 위해 선발포인트제를 실시하고 있는데 농업분야의 경우 한국어 능력시험 1차 평가(배점 90점), 2차 평가 기능시험 및 직무능력 평가(110점)이다. 고용허가제에서는 고용허가서 발급과 관련하여, 근로계약 체결 및 출입국지원 등 도입에 관련된 업무는 한국산업인력공단에 위탁(필수)하도록 하고 있어서 민간 기관의 개입을 배제하고 있다. 고용허가서 발급 신청 등 그 밖의 외국인근로자 고용에 관한업무는 고용노동부장관이 지정하는 자(이하 “대행기관”)에게 대행하게 할 수 있도록 하고 있다(선택).

농축산업의 경우 농협중앙회가 대행기관을 하고 있다. 외국인근로자가 입국하면 취업교육을 받도록 되어 있다. 취업교육은 한국문화 이해, 고용허가제, 근로기준법 등 노동관계법령 등에 대하여 16시간이상(2박 3일) 교육을 실시하며 농축산업 분야의 경우 농협중앙회가 수행한다.

농축산업 외국인 고용허용 분야는 작물재배업(표준산업분류 011), 축산업(012), 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)이다. 작물재배업은 노지 또는 특정 시설 내에서 작물 및 종자를 재배·생산하는 산업활동이다. 축산업은 식용, 관상용, 애완용, 실험용 및 기타 특수 목적으로 판매하거나 털, 젖, 모피 등을 획득하기 위하여 육지동물을 번식, 증식, 사육하는 산업활동을 말한다. 작물재배 및 축산관련 서비스업은 수수료 또는 계약에 의하여 작물재배 및 축산활동에 관련된 서비스를 제공하는 산업활동이다.

한편, 고용허가제(E-9)에서 외국인근로자는 ‘국내 사업주와의 근로계약’을 전제로 한국에 입국하는 것이므로 원칙적으로 도입 당시에 근로계약을 체결한 사업장에서 근로를 지속해야 하나 특정한 사유로 인하여 해당 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 사업장 변경이 가능하다. 구체적인 법 조항은 다음과 같다.

### 법 제25조 (사업 또는 사업장 변경의 허용)

- ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. <개정 2010.6.4., 2012.2.1.>
  1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
  2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
  3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우
- ② 사용자가 제1항에 따라 사업 또는 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 외국인근로자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조를 준용한다.
- ③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다.
- ④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. 다만, 제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다. <개정 2014.1.28.>

## (2) 농업분야의 고용허가제 근무처 추가 제도<sup>5)</sup>

한편, 농업분야의 일부 업종의 경우 계절적으로 업무량 차이가 커서, 업무량 증가기간동안만 단기 고용 후 다른 사업장으로 이동할 필요가 있으나 외국인 사업장변경 횟수 제한(3회) 등으로 효율적인 외국인력 활용이 곤란하다는 지적이 있어 왔고 이에 따라 일부 농업분야 외국인근로자의 사업장 변경 제한 완화 및 신속한 고용지원서비스 제공을 위한 개선안 마련 필요성이 제기되어 2009년 7월 1일부터 근무처 추가 제도를 시행하고 있다.

근무처 추가제도는 ‘계절적 농업’ 분야에 근로 중인 외국인근로자(E-9)가 원사업장과의 근로계약은 유지하면서(무급휴직 처리) 일정기간 동안 다른 사업주와 근로계약을 체결하여 근무한 후, 근로계약기간이 만료되면 원사업장으로 자동 복귀하는 것이다. 근무처 추가제도의 신청대상은 외국인근로자(E-9) 중 신청일 현재 ‘작물재배업’ 분야에 근무 중인 자이며 허용업종은 농업분야 중 ‘작물재배업’ (계절적 농업)이다. 단, 작물재배업의 대부분이 작업 일정이 비슷하여(농한기: 11월 ~ 익년 2월) 작물재배업 간 근무처추

5) 여기서의 내용은 고용노동부, 고용허가제 편람(2019)에서 발췌하였다.



가 수요는 적으므로 같은 작물재배업 외에 축산업, 농업관련 서비스업 등으로 근무처추가 가능하다.<sup>6)</sup> 추가 근무처에서의 근로계약 기간은 2개월 이상~4개월 이하이다. 세부 절차를 살펴보면 다음과 같다.

- 근무처 추가를 원하는 '외국인근로자' 는 농협중앙회에 「근무처추가 신청서」 제출
  - '근무처추가 신청서' 제출 시 반드시 원 근무처 사용자의 동의서 첨부
  - 근무처추가 신청 시 원 사업장의 근로계약기간은 최소 3개월 이상 남아있어야 함
  - 근무처추가 신청 취소 시 고용센터는 근무처추가 신청 '근로자취소' 사유로 마감처리
  - 근무처추가 신청서의 유효기간은 2개월
  - 원 근무처 사용자 '동의서' 에는 추가 근무처에서의 근로계약 기간 동안 무급휴직으로 처리한다는 것과 퇴직금 지급 시 동 기간을 계속 근로계약 기간에 포함한다는 내용 포함
  
- 근무처추가 외국인근로자를 고용하고자 하는 사용자는 농협중앙회에 「고용허가신청서」 제출
  - 근무처추가자 고용허가 신청 취소 시 고용센터에서는 고용허가신청 '사업주취소' 사유로 마감처리
  - '고용허가신청서' 기타란 에 '근무처추가자 고용 희망' 명기
  
- 대행기관(농협)이 근무처추가 신청 근로자 및 사용자 현황을 외국인고용관리 시스템(EPS)을 통해 확인 후 고용센터에 알선 추천
  - 농협은 '근무처 추가자 신청 사업장' 과 '사업장 변경(근무처추가) 신청한 근로자' 를 조회하여 사업장 관할 고용센터에 외국인고용관리시스템(EPS)에서 알선 추천하여 자동 통보
  - 근로자와 사용자가 대행기관 또는 센터를 통하지 않고 임의적으로 지정 알선하는 것은 불법브로커 개입 우려가 있으므로 불허
  
- 고용센터는 고용허가서 발급요건 및 작물재배업(계절적 농업) 여부를 판단하고, 고용허가서 발급
  - 알선 → 채용처리 → 고용허가서 발급(고용허가서 발급 시 자동으로 원사업장의 고용변동등신고(근무처변경신청) 자동처리(사유: 근무처 추가신청))

### (3) 고용허가제의 농업분야 외국인력 도입규모

농축산업 분야의 외국인력 도입은 영농규모별로 허용인원을 설정하여 운영하고 있다. 2019년도를 기준으로 농축산업 분야의 고용허용인원 및 신규고용허가서 발급한도를 살펴보면 <표 2-1>과 같다. 표에서 보듯이 농축산업 분야의 외국인력 도입허용업종은 작물재배업, 축산업, 작물재배 및 축산관련 서비스업이다. 작물재배업의 세부 업종은 시설원예·특작, 시설·버섯, 과수, 인삼·일반채소, 콩나물·종묘재배, 기타원예·특작이며 각각에

6) '작물재배업' → '작물재배업' '축산업', '농산물 선별·건조 및 처리장의 운영업', '농업관련서비스업' 등으로 근무처 추가가 가능하다. 농업분야 중 '축산업', '농산물 선별·건조 및 처리장의 운영업', '농업관련 서비스업'은 연중계속 업무 성격이므로 다른 농업분야로 근무처추가는 불허하며, 축산업도 근무처추가가 허용되지 않는다.

대해 영농규모별 허용분야를 차등적으로 구분하고 있다. 축산업은 젓소, 한·육우, 돼지, 말·엘크, 양계, 기타축산으로 세분화되어 있다, 작물재배 및 축산관련 서비스업은 내국인 피보험자를 기준으로 구분하고 있다. 이들 각각의 세부 분야별로 5단계로 구분하고 있으며 고용허용인원은 최소 5명에서 최대 20명에 걸쳐 있으며, 신규고용허가서 발급한도는 2~4명이다.

〈표 2-1〉 농축산업 분야의 외국인력 도입한도

구 모 업 종	영농규모별 (단위 : ㎡)					
	4,000 ~ 6,499	6,500 ~ 11,499	11,500 ~ 16,499	16,500 ~ 21,499	21,500 이상	
작 물 재 배 업 (O11)	시설원예·특작	4,000 ~ 6,499	6,500 ~ 11,499	11,500 ~ 16,499	16,500 ~ 21,499	21,500 이상
	시설, 버섯	1,000 ~ 1,699	1,700 ~ 3,099	3,100 ~ 4,499	4,500 ~ 5,899	5,900 이상
	과 수	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·종묘 재배	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
축 산 업 (O12)	젓 소	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
	돼 지	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 축산 관련 서비스업 (O14)	내국인 피보험자 1 ~ 10명	-	내국인 피보험자 11 ~ 50명	내국인 피보험자 51 ~ 100명	내국인 피보험자 100명 이상	
고용허용인원	5명	8명	10명	15명	20명	
신규고용허가서 발급한도	2명	2명	3명	3명	4명	

주 1) 영농규모는 국립농산물품질관리원장이 발급한 「농업경영체 등록(변경등록) 확인서」로 확인  
 - 고용허가 허용업종 중 「농업경영체 등록 확인서」 발급대상이 아닌 법인인 경우, 「축산업」에 따른 축산업(가축사육업) 허가증, 가축사육업 등록증으로 확인가능  
 - 다만, 상기 방법으로 영농규모 확인이 불가능한 법인인 경우, “작물재배 및 축산 관련 서비스업”기준 준용  
 2) 젓소 900~1,400㎡ 미만의 경우 고용허용인원 2명, 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) 버섯, 양계(산란계, 부화장) 등과 같이 여러 층으로 재배·사육하는 경우 각 층의 면적을 합산한 면적으로 함  
 7) 작물재배 및 축산 관련 서비스업의 사업장별 상시 근로자 수는 고용보험 피보험자 수로 판단  
 자료 : 고용노동부, 고용허가제 업무편람, 2019

한편, 정부는 매년 차기년도 외국인력 쿼터를 산정하여 발표하고 있다. <표 2-2>는 업종별·연도별 외국인력 도입규모를 보여주고 있다. 2013년 이후 농축산업 분야의 연도별 외국인력 도입규모를 보면 6,000명~6,600명 수준에서 이루어지고 있다. 외국인력 도입규모는 신규입국자와 재입국자 배분으로 구분할 수 있는데 2020년 기준으로 전체 고용허가제의 신규도입규모는 44,000명이고 재입국자 도입규모는 12,000명이며, 농축산업 분야의 신규도입규모는 2,700명이고 재입국자 도입규모는 300명이다. 외국인력 배정시기는 업종에 따라 다소 차이를 두고 있는데 농축산업 분야의 경우 상하반기 배정비율은 8:2이다.

〈표 2-2〉 업종별연도별 외국인력 도입규모

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	62,000	53,000	55,000 [53,100+ α(1,900)]	58,000 [56,000+ α(2,000)]	56,000 [54,000+ α(2,000)]	56,000 [54,000+ α(2,000)]	56,000 [52,000+ α(4,000)]	56,000 [52,500+ α(3,500)]
제조업	52,000	42,250	42,400+α	44,200+α	42,300+α	42,300+α	40,700+α	40,700+α
농축산업	6,000	6,000	6,000+α	6,600+α	6,600+α	6,600+α	6,400+α	6,400+α
어업	2,300	2,300	2,300+α	2,600+α	2,600+α	2,600+α	2,500+α	3,000+α
건설업	1,600	2,350	2,300+α	2,500+α	2,400+α	2,400+α	2,300+α	2,300+α
서비스업	100	100	100+α	100+α	100+α	100+α	100+α	100+α

자료 : 고용노동부, 내부자료

## 2) 농축산업 분야의 고용허가제도 쟁점

### (1) 농축산업 분야의 외국인력 활용실태와 쟁점

앞에서 언급하였듯이 농업분야의 외국인 쿼터는 2013년 이후 매년 6,000명~6,600명 수준이다. 그러면 실제 농업분야에 종사하는 외국인취업자 규모는 어느 정도인지를 살펴 보도록 하자. 국내에 체류하고 있는 외국인 경제활동실태에 대한 대표적인 조사는 통계청에서 실시하고 있는 ‘이민자 체류실태 및 외국인 고용조사’이다. 동 조사는 2017년부터 국내에 91일 이상을 체류하고 있는 상주외국인을 대상으로 조사하고 있으며 이전에는 2013년부터 2016년까지 실시한 ‘외국인 고용조사’로 동 조사는 모집단이 등록외국인+외국인 거소신고자여서 두 조사 간 표본 틀에서 다소 차이가 있다. 두 조사를 이용하여 농림어업 분야에 종사하는 외국인 취업자 규모를 <표 2-3>에 제시하였다.<sup>7)</sup>

7) 동 조사에서는 산업별 정보를 어업을 포함한 농림어업 종사자로 제공하고 있기 때문에 농축산업 분야만에 대한 정보는 파악할 수는 없다. 다만 고용허가제 원자료를 분석한 결과에 따르면 2019년 10월 말 현재 고용허가제 취업자 중 농축산업 종사자수는 대략 10% 정도에 이르는 것으로 파악되고 있다.

표에서 보듯이 2019년 기준 우리나라 외국인 취업자 수는 863천 명이며 이 중 농림어업에 종사하는 외국인 취업자 수는 52천명이다. 2013년과 비교하면 28천명에서 연평균 10.9%의 증가율을 보이고 있다. 해당 기간 동안 전체 외국인 취업자 수의 연평균 증가율이 4.4%임을 고려하면 농림어업 분야의 취업자 증가율이 다소 높은 수준이다. 이에 따라 전체 외국인 취업자 중 농림어업 분야에 종사하는 외국인 취업자 비중은 2013년 4.2%에서 2019년에는 6.0%로 1.8%p 증가하였다.

〈표 2-3〉 상주 외국인 취업자 및 업종별 분포

(단위: 천 명, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
상주 외국인	964.6	1,060.4	1,151.1	1,199.6	1,225.3	1,300.8	1,322.6
전체 취업자	667.9	738.4	809.2	835.2	834.2	884.3	863.2
농림어업 취업자수	28.0	38.6	37.2	45.2	48.3	49.5	52.1
(비중)	4.2	5.2	4.6	5.4	5.8	5.6	6.0

자료: 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2019년).

농림어업에 종사하는 외국인의 체류자격을 보면 비전문취업(E-9)입국자가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 2019년 기준으로 농림어업 종사자 중 비전문취업 입국자가 64.7%이다.

〈표 2-4〉 상주 외국인 취업자의 업종별 취업자격별 규모(농림어업)

(단위: 천 명, %)

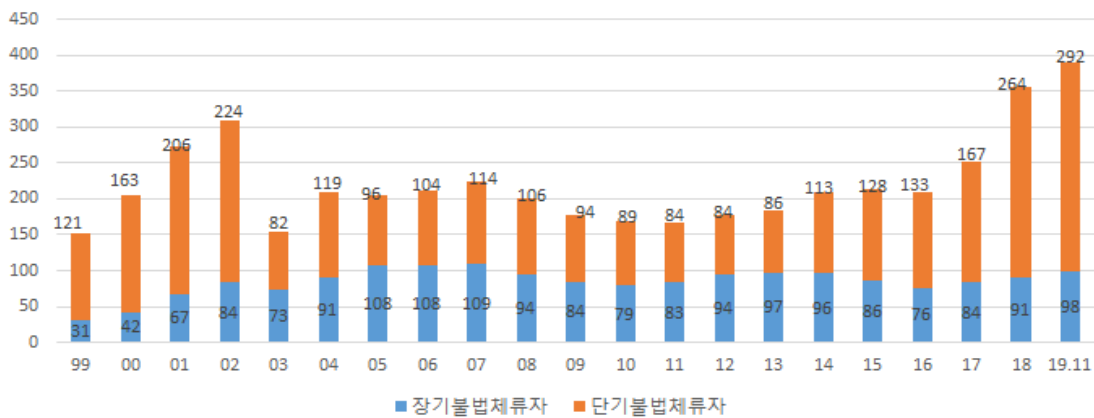
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	28	38.6	37.2	45.2	48.3	49.5	52.1
비전문취업(E-9)	15	22.9	21.5	25.5	28.4	31.9	33.7
재외동포(F-4)	1.4	2.1	2.5	1.9	3.3	1.8	1.7
방문취업(H-2)	1.7	2.3	2	1.2	1.9	1.3	1.5
결혼이민(F-2-1, F-6)	1.9	4.4	3	1.6	2.3	2	1.4
기타	8.1	7	8.3	15	12.6	12.4	13.7
	비 중 (%)						
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비전문취업(E-9)	53.6	59.3	57.8	56.4	58.8	64.4	64.7
재외동포(F-4)	5.0	5.4	6.7	4.2	6.8	3.6	3.3
방문취업(H-2)	6.1	6.0	5.4	2.7	3.9	2.6	2.9
결혼이민(F-2-1, F-6)	6.8	11.4	8.1	3.5	4.8	4.0	2.7
기타	28.9	18.1	22.3	33.2	26.1	25.1	26.3

자료: 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2019년).

그러나 농축산업 분야에 실제로 종사하는 외국인 취업자 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 추론된다. 본 연구의 현장조사에서 알 수 있듯이 취업이 허용되지 않은 단기 체류 입국자 중 많은 사람들이 농축산업 분야에서 불법취업하고 있다. 이들은 통계청 조사의 모집단에서 제외되어 있으며 이 중에는 체류기간 내에서 불법취업하고 있는 경우도 있고 체류기간을 초과하여 불법체류하고 있기도 하다. 행정통계를 통해 체류기간 내에 불법취업하고 있는 규모를 파악하는 것으로 가능하지 않으나 체류기간 초과자에 대해서는 파악이 가능하다. <그림 2-1>에서 보듯이 체류기간 초과자 기준 불법체류자 중 단기 비자 입국자는 30여 만명에 이르고 있으며 이들 중 상당수가 취업활동에 종사하며 건설업, 서비스업, 제조업, 농축산업 분야 등 다양한 분야에 종사하고 있을 것으로 추론된다. 또한 단기비자로 입국하여 체류기간을 초과하지 않아 불법체류자에 해당되지 않지만 실제로 취업활동에 종사하는 인력도 상당수에 이를 것으로 추정되고 있다. 본 연구의 현장조사에서 확인되듯이 농업분야는 불법취업이 만연해 있는 실정이다.

〈그림 2-1〉 장단기 불법체류자 추이

(단위: 천명)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 월보를 이용하여 작성, 이규용(2019)에서 인용

한편, 농축산업 분야 고용허가제 입국자의 사업장 이탈 및 체류기간 초과라는 고용허가제 불법체류를 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. <표 2-5>에서 보듯이 고용허가제 입국자의 농축산업 분야 비합법체류자비율(사업장 이탈 및 체류기간 초과자 비율)은 27~28% 수준으로 어업보다는 상당히 낮으며 제조업보다는 약간 높은 비율을 보이고 있다.

<표 2-6>은 농축산업 분야의 불법체류자 중 체류기간 초과자 비율을 보여주고 있다.

고용허가제 농축산업 분야로 입국하여 체류기간을 초과한 비율은 2018년 기준 16.0%로 제조업 및 어업과는 비슷한 수준을 보이고 있으나, 건설업과 서비스업에 비해서는 현저히 낮은 수준이다. 그러므로 농축산업 분야 고용허가제 활용의 불법화 문제는 타 업종과 비교 시 심각한 문제가 있다고 판단되지는 않는다. 그러므로 농업분야의 불법취업 문제는 고용허가제에서 이탈한 경우가 아니라 기존의 제도들이 농업부문에서 필요한 수준만큼 충분히 공급되지 못했거나 농업분야의 특성에 부합되지 못한 것에 기인할 가능성이 크다.

〈표 2-5〉 고용허가제의 업종별 비합법체류자 비율 추이

(단위: %)

	전체	건설업	농축산업	서비스업	어업	제조업
2011년	14.9	14.2	25.1	33.7	45.3	13.2
2012년	22.3	25.5	29.0	37.7	52.0	20.4
2013년	22.5	30.1	32.1	40.9	55.2	19.7
2014년	19.9	29.3	28.7	42.3	56.4	16.7
2015년	19.6	28.9	28.6	44.6	54.6	16.2
2016년	19.7	28.4	28.9	51.3	52.3	16.0
2017년	20.7	28.6	27.8	54.2	49.5	17.3
2018년	21.5	28.2	27.5	52.1	46.5	18.4

주 : 비합법체류자 비율은 각 업종별 체류자수 대비 해당업종에서 비합법체류자로 전환한 근로자수(체류기간 초과+사업장 이탈자)로 계산,

자료 : 고용노동부, 고용허가제 원자료를 이용하여 작성, 이규용(2019)에서 인용

〈표 2-6〉 업종별 체류기간 초과자 비율 추이

(단위: %)

	전체	건설업	농축산업	서비스업	어업	제조업
2011년	10.4	7.9	8.9	26.6	10.6	10.7
2012년	17.4	19.1	12.1	31.7	14.8	17.9
2013년	17.2	24.1	13.8	35.0	13.9	17.3
2014년	14.8	24.5	12.0	37.1	14.3	14.6
2015년	14.6	25.1	12.9	39.7	14.2	14.2
2016년	14.8	25.3	14.6	46.5	14.6	14.2
2017년	16.0	25.8	15.0	49.7	14.7	15.5
2018년	17.1	25.8	16.0	48.1	15.3	16.8

주 : 체류기간 초과자 비율은 각 업종별 체류자수 대비 체류기간초과자 비율을 의미한다.

자료 : 고용노동부, 고용허가제 원자료를 이용하여 작성, 이규용(2019)에서 인용

한편, 불법취업자를 고용하게 될 경우 제재를 받지만 현실적으로 이들의 활용이 용이한데다 농축산업의 경우 일시적 수요에 따른 외국인력 활용 필요성이 높아, 불법취업자의 활용이 보다 용이할 가능성이 크다. 이러한 요인으로 최근 들어 합법적인 고용허가제 인력의 공급대비 배정률이 100%에 못 미치는 현상이 발생하고 있다. 고용부 내부자료에 따르면 2019년 고용허가제 배정현황을 보면 12월 현재, 49,894명의 외국인력이 19,491개 사업장에 배정되어 근무 중이다. 2019년 12월 기준으로 업종별 배정인원을 보면 농축산업의 경우 전체 5,928명으로 배정률이 92.6%로 전체 할당인원을 채우지 못하고 있다. 신규입국자의 배정률은 92.9%이며 재입국자의 배정률은 90.8%이다.<sup>8)</sup>

고용허가제는 계절근로자나 단기적 수요에 비해 최대 4년 10개월간 취업 또는 고용할 수 있어 사업주 입장에서 보면 안정적으로 노동력을 활용할 수 있는 장점이 있으며 외국인근로자의 경우도 장기체류의 이점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 공급규모를 충족시키지 못하는 현상은 농업부문의 외국인력 수요에 부합하는 공급체계가 이루어지지 못하는 현실이 작용한 것으로 보인다. 즉, 불법체류자 고용의 용이성과 일시적이고 간헐적인 농업분야의 수요가 많음에도 불구하고 상시고용 중심의 공급체계에 따른 한계, 불법취업자 단속의 현실적 어려움 등이 복합적으로 작용하고 있는데 기인하는 것으로 보인다. 특히 타 업종에 비해 상대적으로 농축산업 분야로의 합법체류자의 유입은 많지 않은 실정이어서 농축산업 분야의 불법고용문제는 타 업종에 비해 심각한 상황이라고 볼 수 있다. 이런 점에서 농축산업으로의 합법공급량을 현실에 맞게 재조정하는 방안이 모색될 필요가 있다. 최근 코로나 19에 따른 경기침체가 나타나고 있으나 상대적으로 농축산업 분야의 경우 노동수요는 큰 변동을 보이지 않으며 국내 유희인력의 농축산업 분야로의 유입도 현실적으로 쉽지 않은 실정이어서 농축산업 분야로의 외국인력 공급확대가 필요할 것으로 보인다.

다만, 여기서 문제가 되는 것은 계절적 수요가 발생하는 농축산업 분야의 특성상 도입규모를 사전에 어떻게 파악할 수 있을지가 쟁점이 된다. 상시고용의 경우 차기년도 수요를 파악하여 전년도 말에 총 쿼터를 산정하여 배정하는 현행 방식이 가능하지만 한시적 수요를 충족하게 될 경우는 계절적 과업의 특성과 이에 따른 소요인력 및 총 노동투입량을 파악하여야 하는데 이 경우에는 사전적으로 차기년도의 전체 필요인력을 파악하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 이런 점에서 농축산업 분야에서 필요로 하는 계절성을 갖는 인력수요를 현행과 같은 방식으로 파악하는 것은 매우 어려우며 이는 도입체계와 관련하여 새로운 방식이 필요함을 시사한다.

---

8) 고용부, 내부자료

## (2) 농축산업 분야의 고용허가제 도입체계와 쟁점

현행 고용허가제에서는 매년 「외국인력도입계획」이 확정되면, 도입규모의 약 2~3배 수의 전체 구직자명부 규모를 확정하고, 업종별·송출국가별로 구직자명부 규모를 배정하여 운영하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 고용허가제는 한국어능력시험(1차 평가), 기능시험 및 직무능력 평가(2차 평가) 결과를 합산하여 고득점자 순으로 합격자를 선발하여 구직자명부가 작성되면 공단에서 이를 인증한다. 외국인근로자 고용을 희망하는 사업주는 내국인 구인신청을 통해 일정한 자격요건을 갖추면 고용노동부가 고용허가서를 발급하고 고용센터를 통해 알선과정을 거쳐 근로계약을 체결한다. 근로계약서가 체결되면 사용자와 외국인근로자간 근로계약 체결이 이루어지고 이를 토대로 법무부가 사증발급인정서를 발급하게 되면 외국인근로자의 도입이 이루어진다. 외국인인 재외공관으로부터 취업사증(E-9)을 발급받고 입국 전 일정한 교육을 이수한 후 한국에 입국한다. 한국에 입국한 외국인인 건강진단을 받고 16시간 이상의 취업교육을 이수하여야 한다. 고용허가제의 이러한 도입체계 운용방식은 국가별 협약을 통해 인력선발이 투명하게 이루어짐으로써 송출비용을 줄이고 필요한 적정인력을 선별하는데 장점이 있다. 특히 해외 EPS센터가 이러한 일련의 과정을 수행할 수 있기 때문에 행정에 따른 거래비용을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

그러나 만일 계절적 수요를 충족하기 위한 인력을 선발하게 될 경우에는 현행과 같은 도입체계 방식을 그대로 적용할 수 있을 것인가에 대해서는 논의의 여지가 있다. 현행 계절근로자제도는 지방자치단체가 중심이 되어 해당 국가와 협약을 맺고 필요인력을 도입하고 있는데 계절근로자제도가 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있어서 고용허가제의 도입체계와는 상이한 방식으로 이루어지고 있다. 여기서 우리가 고려해 볼 수 있는 것은 고용허가제 방식의 장점인 국가별 MOU 방식을 준용하되 계절적 수요에 부합하는 인력의 도입 및 선발을 위해 지방자치단체나 필요한 경우 해당 국가의 고용허가제 송출기관과 협력하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 현행과 같은 고용허가제 선발 및 계약체결 방식을 적용할 것인지에 대해서는 검토가 필요하다. 즉, 고용계약 주체가 개별 기업이 아닐 경우 별도의 기관(가령, 파견기관)이 일괄적으로 선발 및 고용계약을 체결할 수 있을 것인가에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 보인다.

한편, 도입체계와 관련하여 현행 고용허가제 방식의 사업장변경이나 근무처 추가제도를 보다 적극적으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있겠으나 여기서 쟁점은 누가 고용계약의 주체가 될 것인가의 문제이다. 즉 사업장 변경은 여전히 상시고용계약을 전제로 하고 있기 때문에 다양한 농업분야의 일시적인 수요를 충족하는데 한계가 있다. 근무처 추가제도 또한 고용계약의 주체가 농가라는 한계가 있다.



### (3) 농축산업 분야의 외국인력 관리체계와 쟁점

최근의 농축산업 분야에서 광범위하게 증가하고 있는 불법취업자 문제를 해소하기 위해서는 농축산업 분야의 합법적인 쿼터확대가 필요할 것으로 보인다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 농축산업 분야에서 불법고용이 확대되는 이유는 한시적 수요에 따른 요인과 사업주의 고용관리 책임문제가 함께 작용하고 있다고 볼 수 있다. 농축산업의 특성상 상용계약 및 사업주에 대한 고용관리 책임의 부과는 현실적으로 고용허가제 고용방식에 대한 사업주의 비선호가 있음을 부인하기 어렵다. 계절성이 강한 농축산업에서의 상시고용에 따른 비용, 고용관리의 문제는 유연한 공급방식을 선호하는 사업주의 외국인력 수요와 부합하지 못하는 점이 크다.

농축산업 분야의 외국인력 고용사업주가 대부분 5인 미만이거나 1-2인 규모의 농가이고, 농산물 수요의 계절성 등을 고려할 때 고용관리의 어려움으로 인해 사업주 입장에서는 거래비용이 늘어나고 외국인근로자의 경우에는 소득의 불안정과 인권 침해 등의 부작용이 발생하고 있다. 아울러 근무처 추가제도의 경우에는 경직적인 운영으로 인해 활용도가 높지 않은 실정이다.

계절성을 갖고 있는 업무의 특성상 지속적으로 외국인력을 활용하는 것이 쉽지 않기 때문에 성실근로자 제도를 활용할 수 있는 사업장도 제한적일 수밖에 없다. 성실근로자제도는 고용허가제(E-9)로 입국하여 취업활동기간(4년 10개월)이 만료될 때까지 사업장 변경 없이 한 사업장에서 계속 근무하고 있을 것을 요건으로 한다. 따라서 성실근로자 재입국제도 역시 농축산업 분야에서는 제한적으로 활용될 수밖에 없다. 이런 이유로 계절성을 갖고 있는 농축산업 분야에서 상시고용계약을 통해 사업주에게 고용계약의 책임을 부과하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 실정이며 이에 따라 현행 상시고용계약 형태의 고용허가제와는 다른 형식의 고용관리체계를 도입할 필요성이 제기된다.

한편, 농축산업 분야의 외국인력 관리체계에서 검토되어야 할 논점 중의 하나가 외국인력 권익보호와 관련한 행정지원체계이다. 정부는 외국인근로자의 고충상담 및 처리를 위해 외국인력상담센터와 외국인노동자지원센터를 운영하고 있다. 외국인력상담센터는 외국인근로자와 이들을 고용한 사업주가 시간과 장소에 구애됨이 없이 전화하여 상담을 통해 신속하게 고충을 해결할 수 있도록 콜센터를 주된 기능으로 하고 있다. 외국인력 상담센터는 경기도 안산시에 위치하고 있으며 경기도 안산 등 외국인력상담센터 소재 인근 지역 외국인근로자 및 고용사업주는 방문 상담도 이용할 수 있다. 외국인노동자지원센터는 문화적 차이와 언어소통의 한계로 인해 어려움을 겪고 있는 외국인근로자에 대해 고충상담, 한국어·생활법률·컴퓨터교육 등의 지

원을 통해 외국인근로자의 국내생활적응 및 원활한 취업활동을 촉진시키고, 사업주의 인력활용 원활화를 도모할 목적으로 설치하여 운영하고 있다. 외국인노동자지원센터는 전국 43개소에 설치되어 있으며 거점센터 9개, 소지역센터 34개이다. 그러나 농축산업 분야의 특성상 이러한 상담센터를 통해 실효성 있는 상담지원을 받는 것이 쉽지가 않으며 상담센터의 인력충원도 현실적으로 여의치 않은 실정이다. 농축산업 분야의 특성상 많은 지역에 산재해 있는 만큼 외국인근로자들의 권익보호를 위해서는 기존의 상담지원센터와 해당 지방자치단체 및 농·축협 등과 같은 관할지역의 유관기관과의 유기적 협력이 필요하나 현재로서는 이러한 기능이 구축되어 있지는 못하고 있는 실정이다.

## 2. 계절근로자제도 현황 및 쟁점

### 1) 단기 계절근로자제도의 시행

단기 계절근로자제도는 농·어의 농번기 고질적 일손부족 현상을 해결하기 위해 단기간동안 외국인을 합법적으로 고용할 수 있는 제도이다. 이해경 외(2018)의 조사에 의하면, 2012년경부터 농촌에서는 당시 고용허가제와 같이 외국인근로자를 1년 이상 상시적으로 고용하는 방식이 아니라, 계절적인 수요에 따라 몇 개월씩 단기간만 고용하는 방식을 모색하고 있었다. 여러 지자체의 건의로 마침내 계절근로자제도란 이름으로 2015년 10월에 괴산군에서 시범사업으로 시작하였으며, 총 3회(2015년 하반기, 2016년 상반기, 하반기)의 시범사업을 거친 후 2017년부터는 전국적으로 확대되었다. 계절근로자제도의 운영은 법무부가 농림축산식품부, 해수부, 고용노동부, 여가부 등 관련 부처와 협의체를 구성하여 운영하고 있다. 농업과 어업 등 단기간 동안 노동력이 집중적으로 필요한 업종에 한하여 초기에는 90일 이내 그리고 2020년부터는 5개월 이내로 제도가 운영되고 있다.

외국인 계절근로자를 고용할 수 있는 최대 허용인원은 제도의 초기부터 2018년까지는 영농규모별로 2명에서 최대 4명까지로 제한하였고, 점차 허용인원을 확대하여 2019년에는 연간 최대 5명까지, 그리고 2020년에는 최대 8명까지도 고용이 가능하게 되었다. 계절근로자는 그간 단기취업(C-4)자격에 해당되어 국내 체류기간이 90일을 초과할 수 없었으나, 2019년 말에는 계절근로(E-8) 체류자격을 신설하여 최대 5개월까지의 체류가 가능하게 되었다.

농어업 분야에서 계절근로자제도를 신청할 수 있는 허용작물 및 수산물의 내용은 다음과 같다.

〈표 2-7〉 계절근로자제 허용 작물·수산물

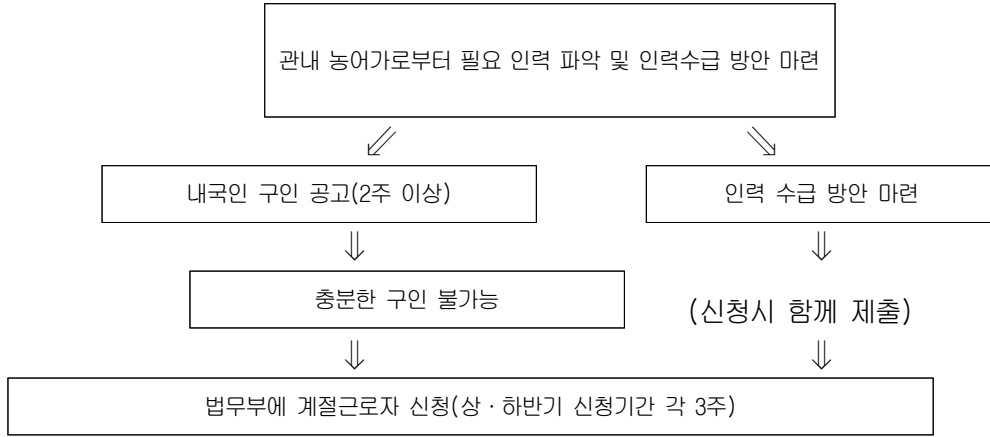
분야	허용 작물·수산물	적용 작물·수산물 예시
농업	① 시설원예·특작	고추, 상추, 참외, 수박, 메론, 깻잎, 오이, 호박, 딸기, 미나리, 토마토, 가지, 토란, 구기자
	② 버섯	원목재배 표고, 야생채취 송이, 능이, 목이, 석이, 싸리, 꽃송이, 복령
	③ 과수	사과, 배, 복숭아, 포도, 단감, 아로니아, 다래, 자두, 무화과, 유자, 매실, 감귤
	④ 인삼, 일반채소	인삼, 배추, 무, 달래, 시금치, 대파, 고추, 호박, 양배추, 당근
	⑤ 종묘재배	과수/유실수 묘목, 원예 구근, 모종
	⑥ 기타원예·특작	담배, 녹차, 들깨, 참깨
	⑦ 곡물	벼, 귀리, 메밀, 호밀, 밀, 콩, 보리, 수수 옥수수
	⑧ 기타 식량작물	연근, 감자, 고구마
어업	① 해조류(가공·생산)	김 건조 등
	② 어패류(가공·생산)	멸치·가자미·오징어·명태·과메기·오징어 건조, 굴 까기 등

## 2) 계절근로자 도입 및 관리의 주체

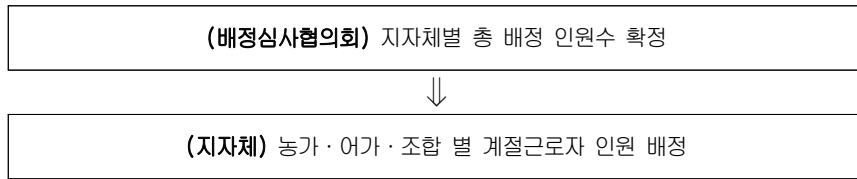
계절근로자제도의 도입 주체는 기초지방자치단체(시·군·구)이다. 도입방식은 지자체가 해외의 지자체와 양해각서(MOU)를 맺어 외국인노동자를 데려오거나, 관내에 거주하는 결혼이민자의 본국 가족을 초청하거나, 이미 국내에 체류 중인 결혼이민자의 부모 등 가족을 고용하는 방식 등 세 가지 방식이 있다. 지자체는 이러한 세 가지 방식 가운데 하나를 선택하거나 복수로 선택하여 법무부에 계절근로자 도입의향서를 제출한다(엄진영 외, 2017; 이혜경 외, 2018). 법무부가 제출된 도입의향서를 검토하여 해당 지자체를 선발하면, 이후 외국인노동자의 입국, 근무, 출국은 모두 해당 지자체의 책임이다. 각 지자체별 도입 규모는 관계기관으로 이뤄진 ‘배정심사협의회’에서 결정된다. 지자체의 관리능력, 이탈·인권침해 방지대책 등을 종합적으로 반영하여 총 도입 규모 및 지자체별 도입 인원을 산정한다. 하지만 계절근로자 담당 공무원의 적정배치, 통역요원의 확보, 교육 및 농·어가 배정(점수제 운영)에 대한 계획 등이 부실한 지자체는 배정 자체를 제외하거나 배정인원을 삭감할 수 있다는 원칙을 두고 있다. 선정된 지자체는 관할 출입국관리사무소(출장소)에 제출서류를 갖춰 대한민국 비자포털([www.visa.go.kr](http://www.visa.go.kr))에서 온라인으로 신청하면 된다(이혜경 외, 2018: 16). 외국인 계절근로자 제도의 신청과 운영절차는 〈그림 2-2〉와 같다.

〈그림 2-2〉 계절근로자제도의 신청 및 운영절차

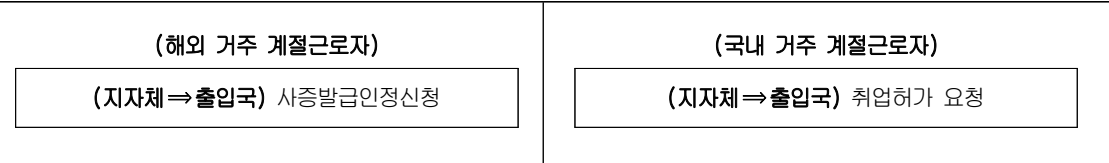
□ 1단계(지자체) : 사전절차 이행 및 계절근로자 도입 신청



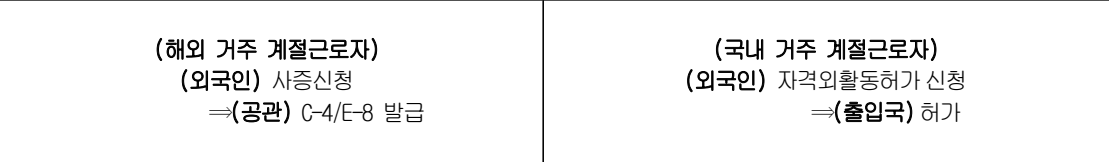
□ 2단계(배정심사협의회, 지자체) : 계절근로자 배정



□ 3단계(지자체 ⇒ 법무부) : 사증 신청 등 절차 대행



□ 4단계(계절근로자 ⇒ 재외공관·법무부) : 사증 또는 취업 허가 취득



□ 5단계(지자체·법무부 등) : 입국 안내 ⇒ 교육 ⇒ 관리·감독 ⇒ 출국

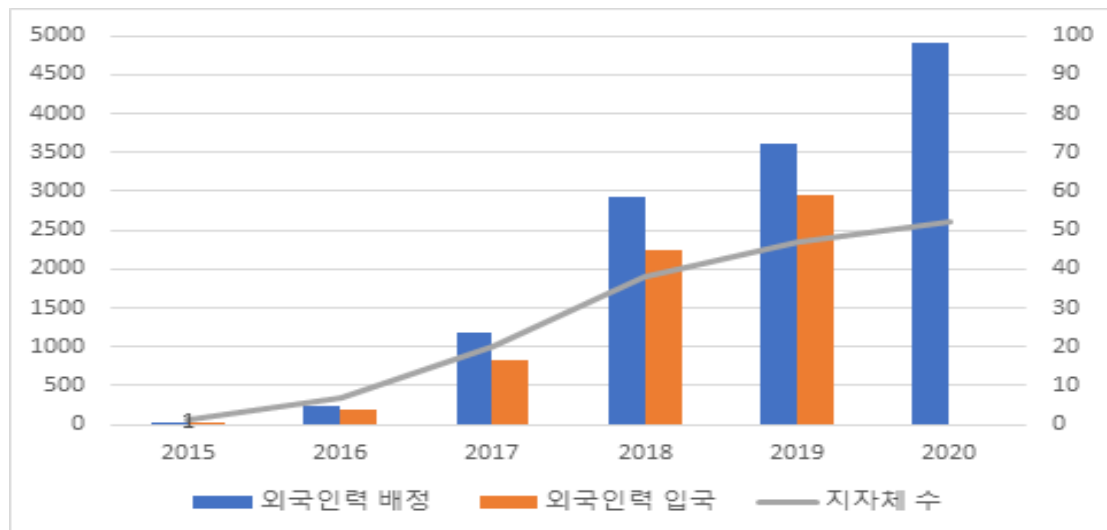


계절근로자 제도의 초기에는 기존의 단기취업(C-4) 체류자격으로 운영되었고 2019년 6월 기존의 단기체류자격(C-4)에 계절근로의 내용을 추가하였다.<sup>9)</sup> 2019년 12월 법무부는 ‘출입국관리법’의 시행령 및 시행규칙을 개정·시행(2019.12.24.)함으로써 계절근로제도의 안정적인 운영을 위한 법적 근거를 마련하고자 노력하였고, 최대 5개월까지 취업이 가능한 ‘계절근로(E-8)’ 장기체류자격을 신설하였다. 그 이유는 그간 3개월 이내로 계절근로자를 고용해 왔던 농어촌에서 이들의 체류기간을 연장해 달라는 요구가 있었기 때문이다. 그러므로 2020년부터는 지자체별 사정에 따라 외국인 계절근로자를 기존의 단기취업(C-4, 90일) 자격이거나 신설된 계절근로(E-8, 5개월) 자격 중 선택하여 도입할 수 있게 되었다.

### 3) 활용실태

그간 농업부문에서 계절근로자제도를 활용한 지자체의 수와 배정·유입된 외국인 계절근로자의 수는 2015년 1개 지자체(괴산군)에서 계절근로자 19명을 배정 및 유입한 것으로 시작하여, 2019년에는 47개 지자체에서 3,612명을 배정받아 이 가운데 2,948명이 유입되었다. 2020년에는 52개 지자체가 4,917명을 배정받았으나, 코로나19 사태로 인하여 한 명도 들어오지 못하고 중단된 상태이다.

〈그림 2-3〉 농업부문 배정/유입된 외국인 계절근로자와 지자체의 수, 2015-2020

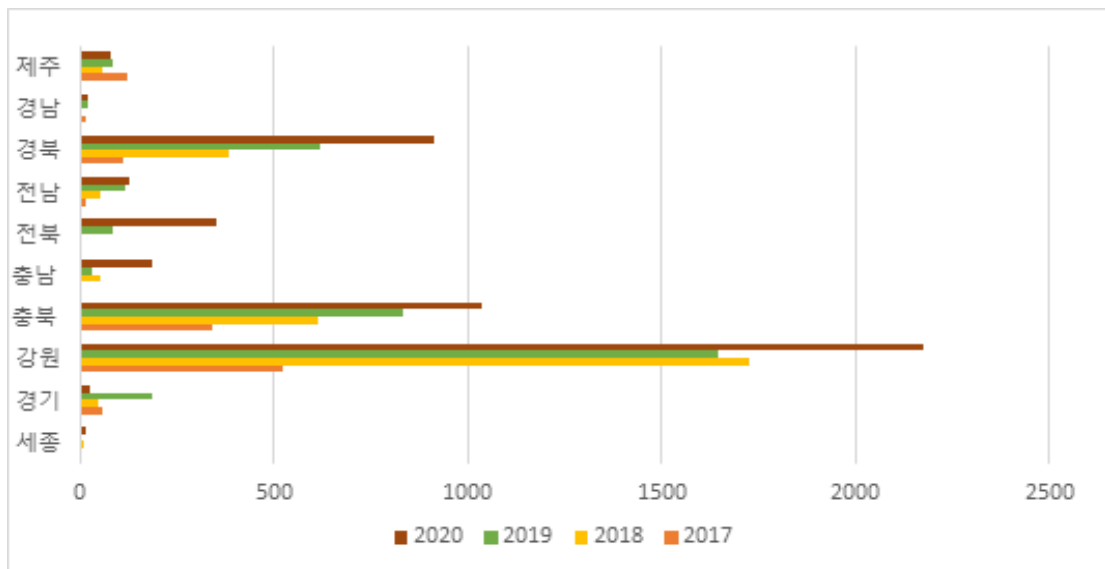


자료: 농림축산식품부 내부자료

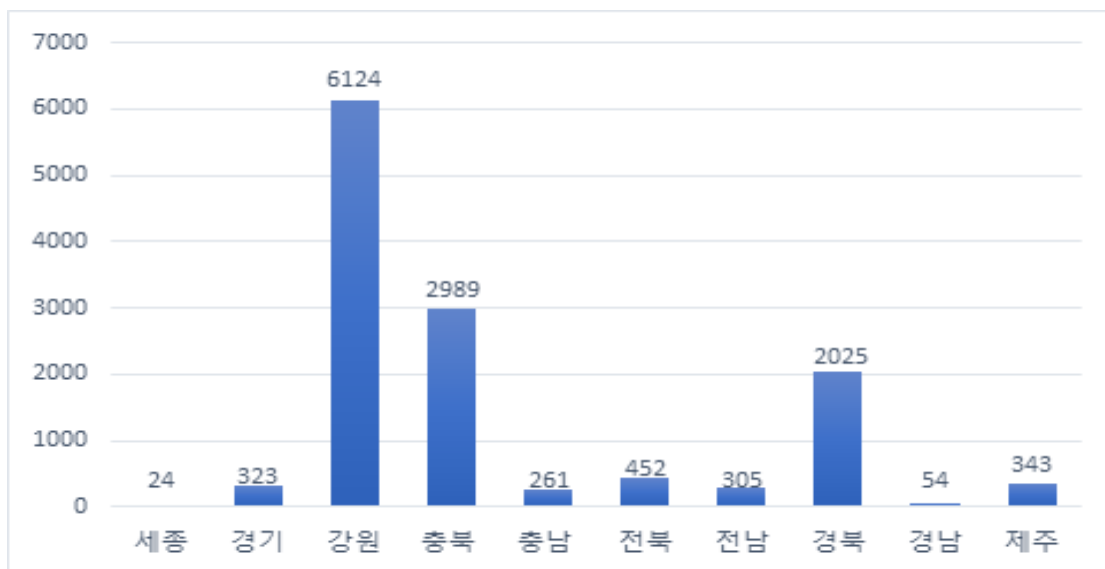
9) “법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 농작물 재배·수확(재배·수확과 연계된 원시 가공분야를 포함한다) 및 수산물 원시 가공 분야에서 단기간 취업 활동을 하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람”이 추가되었다.

2015년(하반기)과 2016년(상반기와 하반기) 사이 3차에 걸친 시범사업 이후 계절근로자 제도를 본격적으로 그리고 전국적으로 실시한 2017년 이후, 이 제도를 신청하여 배정 받은 농업부문의 지자체가 속한 지역을 살펴보면, 강원도가 눈에 띈다. 강원도는 2016년 시범사업부터 참여하였는데, 그간 가장 많은 수의 계절근로자를 신청·배정받았다.

〈그림 2-4〉 지난 4년간 계절근로자를 배정받은 지자체가 속한 지역, 2017-2020년



〈그림 2-5〉 지난 6년간 배정받은 외국인 계절근로자의 누적합계, 2015-2020년



이는 계절근로자제도가 시행된 2015년 이후 즉 지난 6년간 외국인 계절근로자를 배정받은 누적합계치를 살펴보면 더 명확하게 드러난다. 즉 지난 6년간 배정된 인원 수의 규모가 가장 큰 지역은 강원도(6,124명)이다. 이는 2위인 충청북도(2,989명)가 배정받은 인원의 2배 이상이다. 그리고 그 다음은 경상북도(2,025명)로, 이 세 지역(강원도, 충청북도, 경상북도)은 지난 6년간 계절근로자의 86.3%를 배정 받아서, 그간 이 제도에 대한 활용이 가장 활발했음을 알 수 있다.

한편 위의 그림을 통해 계절근로자제도를 가장 적게 활용한 지역은 세종을 제외하면, 경상남도, 충청남도, 전라남도과 제주도 등이다. 이들 활용도가 낮은 네 개 지역들은 그림에도 불구하고 최근으로 오면서 계절근로자 배정인원이 증가하고 있다. 그러나 경기도는 2019년(185명)을 정점으로 2020년(22명)에는 배정인원이 급격히 감소했음을 볼 수 있다. 그 배경은 2019년 경기도 포천시 사례와 관련이 있다. 그간 경기도는 서울을 둘러싸고 있는 수도권의 이점으로 일시적·단기적인 국내·외 노동력을 다른 지역에 비해서는 상대적으로 구하기 쉬웠다는 이점이 있어서, 그간 계절근로자제도의 활용 자체는 저조한 편이었다. 그러다가 2019년에는 경기도 내 포천시에서 154명을 배정받았는데, 이들 가운데 상당수가 이탈하는 문제가 발생하였다. 그 배경에는 민간 브로커의 개입도 관련이 있다. 우선 민간 브로커 A씨는 포천시 담당공무원에게 접근하여 본인이 네팔 판초부리시를 잘 알므로 주선할 수 있다고 큰소리치며 MOU를 권유·체결하도록 주선했다. 그러나 2019년 4월에는 판초부리시와 포천시 두 지자체의 매끄럽지 못한 행정으로 문제가 발생하였다. 즉 네팔 당국이 명확하지 않은 이유로 노동자들의 출국 승인을 미루면서 출국이 늦춰지자 포천시는 이들 계절근로자들의 비자를 취소했다. 그러나 네팔인 노동자 13명은 뒤늦게 출국을 허가받아 비자 취소 사실을 모른 채 입국하여 문제가 되었다(고혜지 기자, 서울신문, 2019-08-21 12면).<sup>10)</sup>

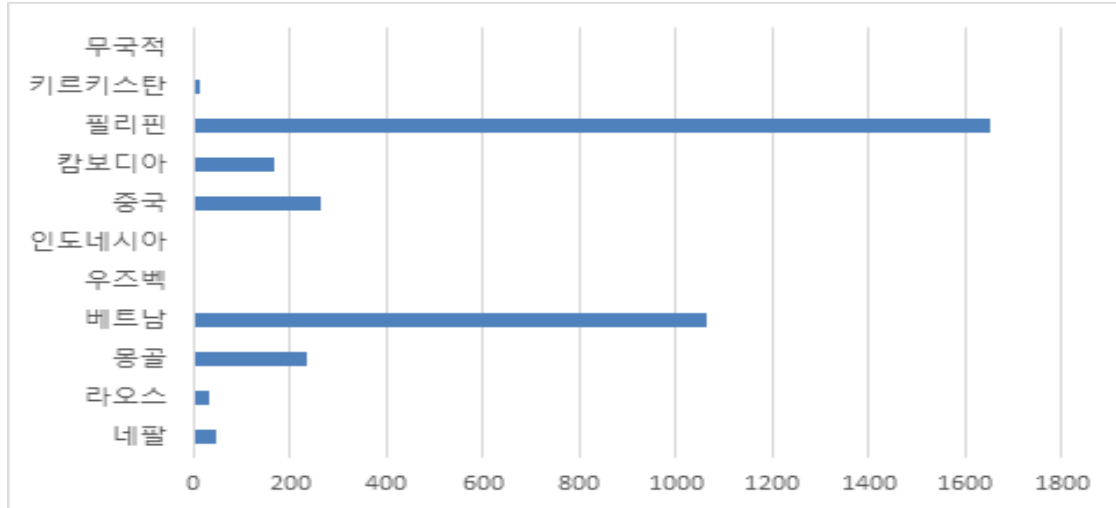
나아가 2019년 6~7월에는 포천시가 데려온 네팔인 계절근로자 가운데 상당수가 이탈하는 문제도 발생하였다. 그 배경도 민간 중개업자의 개입과 관련이 있는데, 즉 네팔인 계절노동자들이 민간 중개업자에게 미리 항공료와 중개료를 지불했는데, 포천에서의 3개월 계절노동만으로는 그 비용을 충당할 수가 없어서 이탈한 것으로 보이기 때문이다(강재구 기자, 한겨레신문, 2020년 01.05).<sup>11)</sup>

---

10) 공항에서 입국이 거부되자, 네팔인 8명은 영문을 모른 채 자비를 들여 네팔로 돌아갔고, 나머지 5명은 “애초 계약대로 일하게 해 달라”고 요구하며 공항 송환대기실에 머물렀던 사건이다.

11) 한겨레 신문에 의하면, 2019년 해남과 필리핀의 산타로사시 사례에서도 필리핀과 한국인 중개업자가 지자체 협약 과정부터 개입했다. 하지만 해남군청은 “산타로사시에서 선정한 업체여서 구체적인 계약 내용까지는 파악할 수 없다”고 해명했다. 법무부 관계자는 “알선 및 수수료 징수사례가 확인되면 해당 지자체에 다음연도 외국인계절근로자 배정을 제외하는 등 사후 제재를 강화하고 있다”고 말했다(강재구 기자, 한겨레신문, 2020년 01.05).

〈그림 2-6〉 외국인 계절근로자의 국적(2015~2018.9)



한편 이혜경 외(2018)에 의하면, 그간 우리의 농촌으로 외국인 계절근로자를 가장 많이 보낸 송출국가는 필리핀과 베트남이고, 중국과 몽골이 그 다음을 이루고 있었다.

#### 4) 제도의 특징

계절근로자제도의 특징은 고용허가제의 기본원칙을 유지하면서도 일부 문제점을 개선하려는 노력이 보인다는 점이다. 이때 고용허가제의 기본원칙이란 내국인 구인 노력의 선행을 강조하는 것과 민간기관이 아니라 공공기관에 의한 선별과 유입이라는 점이다.

그리고 기존의 고용허가제에 비해 개선된 점은 숙소에 대한 엄격한 기준과 산재보험의 가입을 요구한 점이다. 그간 농촌에 고용허가제가 도입되면서 열악한 숙소의 문제가 지속적으로 제기되었는데, 새로운 제도인 계절근로자제도에서는 외국인 계절근로자의 숙소에 대한 기준을 제도의 지침에서 분명하게 밝히고, 이 기준을 충족하지 못할 경우에는 배정을 받지 못하도록 하였다. 그리고 외국인 계절근로자를 고용하는 고용주에게 산재보험에 가입하도록 요구하였다.

이외에도 계절근로자제도로 들어온 외국인근로자들이 귀국하지 않고 국내에서 미등록노동자가 되는 것을 방지하려는 장치로서 국내외 지자체는 물론 해당 농가에도 제제를 가하고 있다. 예를 들면, 이들의 도입과 관리에 대한 책임을 국내 지자체



에게 위임하고, 발생하는 불법체류자의 비율에 따라 해당 지자체의 계절근로자의 배정을 삭감하거나 제외하며, 해외 지자체에게는 불체비율이 10% 이상인 경우에는 최소 1년간 배정에서 제외하고, 불법체류자가 2명 이상 발생한 농가에게는 계절근로자 초청을 제한하고, 결혼이민자가 초청한 사람 가운데서 불법체류자가 발생한 경우에는 향후 초청을 제한하는 등의 제제를 가하고 있다.

나아가 계절근로자제도가 정착되어 감에 따라, 즉 2018년에 비해 2019년에 작성된 법무부의 (계절)프로그램 기본계획과 지침이 크게 개선되고 있다. 2018년까지의 지침에 비해 2019년도의 지침에서는 그 내용과 제출서류 등의 안내가 더 명확해지고, 제출서류를 양식화하여 첨부하고 있다. 예를 들면, 2018년의 기본계획(안)에서는 두 개의 서식만이 붙임 1과 2를 통해 제시되어 있었을 뿐인데, 2019년의 기본계획에서는 붙임과 서식이 매우 구체적이고 명확하게 되어 있으며 서식의 종류도 증가하였다.

즉 계절근로자제도가 정착됨에 따라 신청 및 관리 절차들이 더욱 문서화되거나 명확해진 것이다. 예를 들면, 2019년의 계절근로자 제도의 지침에 의하면, 구인기간은 최소 2주 이상이며, 사전 구인절차는 필수적으로 지자체 홈페이지에 게재하고, 신문, 방송, 무가지 등을 선택하여 2회 이상 게재하도록 하였다. 고용주 필수 준수사항도 초기에 비해 더욱 구체적이고 명확하게 되었다. 즉 그 내용은 1) 적정한 주거환경 제공, 2) 산재보험 의무 가입, 3) 최저임금 이상 지급, 4) 임금은 월 1회 이상 원화로 전액을 직접 지급하여야 하고, 도주 이탈 방지 등을 이유로 근로자의 봉급통장을 고용주가 보관하거나, 임금을 1개월 단위로 지급하지 않고 출국 시 일괄 지급하지 않도록 각별히 주의함, 5) 연장·야간·휴일 근로 수당 지급, 6) 근로시간 준수, 7) 휴게 및 휴일 보장, 8) 최소 근무일수 보장, 9) 근무처 이동 제한, 10) 외국인 계절근로자의 여권보관 금지, 11) 외국인 계절근로자 신상변동 시 신고, 12) 외국인 불법체류 발생 방지를 위한 관리 철저, 13) 인권침해 금지, 14) 지자체 등 관계기관의 기타 지시사항 준수, 15) 각종 설문 및 연구 시 협조 등이다.

**[외국인 계절근로자 프로그램 기본계획(안) (2018년 2월)]**

[붙임 1] 외국인 계절근로자 도입의향서

[붙임 2] 재추천 확인서

[붙임 3] 농·어가별 신청현황

**[2019년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 (2019년 8월)]**

- [붙임 1] 외국인 계절근로자 허용 대상 농·어업 분야
- [붙임 2] 외국인 계절근로자 신청을 위한 사전 구인 절차
- [붙임 3-1] 외국인 계절근로자 고용주((농·어가)) 필수 준수 사항
- [붙임 3-2] 외국인 계절근로자 고용주(영농조합법인) 필수 준수 사항
- [붙임 3-3] 외국인 계절근로자 고용주(영어조합법인) 필수 준수 사항
- [붙임 4] 필수 준수 사항 위반 고용주 제재 사항
- [서식 1] 외국인 계절근로자 프로그램 도입의향서
- [서식 2] 외국인 계절근로자 숙소점검 확인서
- [붙임] : 서식 2의 붙임파일임: 외국인 계절근로자 각 숙소별 점검 확인서
- [서식 3] 외국인 계절근로자 고용예정 고용주 현장 확인서
- [서식 4] 외국인 계절근로자 재추천 확인서
- [서식 5] 표준근로계약서(농업·축산업·어업 분야)
- [서식 6-1 : 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-2 : 영어, 한글] 숙식비 공제 동의서(Consent to Deduction of Food and Accommodation)
- [서식 6-3 : 중국어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-4 : 베트남, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-5 : 캄보디아, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-6 : 몽골어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-7 : 우즈베키스탄어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-8 : 태국어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-9 : 인도네시아어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 6-10 : 일본어, 한글] 숙식비 공제 동의서
- [서식 7-1 : 지자체 담당공무원용] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-2 : 고용주용] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-3 : 외국인용(한글)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-4 : 외국인용(영어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-5 : 외국인용(중국어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-6 : 외국인용(필리핀어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-7 : 외국인용(베트남어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-8 : 외국인용(캄보디아어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-9 : 외국인용(네팔어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-10 : 외국인용(태국어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-11 : 외국인용(몽골어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-12 : 외국인용(러시아어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-13 : 외국인용(우즈베키스탄어)] 만족도 조사 설문지
- [서식 7-14 : 외국인용(일본어)] 만족도 조사 설문지

한편 근무처 이동의 제한과 관련하여, [외국인체류 안내매뉴얼]에 의하면,<sup>12)</sup> 계절근로 단기취업(C-4) 자격과 계절근로(E-8) 자격을 가진 사람이 근무처 변경(즉 고용주 재배정)을 위해서는 다음과 같이 안내되고 있어서, 불가피한 경우에는 근무처의 변경이 가능하다.

12) 법무부·출입국외국인정책본부(2020.6) [외국인체류 안내매뉴얼] (19쪽, 245쪽).

**<단기취업(C-4) 및 계절근로(E-8) 자격자의 근무처 변경(고용주 재배정)>**

- 근무처의 추가는 불가
- 근무처 변경 시 지자체 담당자 동반 필요
- 근무처 변경 사유
  - ① 각종 조건 위반 고용주가 시정을 하지 않은 경우
  - ② 계절근로자의 귀책사유 없이 근로를 계속할 수 없는 경우
  - ③ 사회통념상 외국인 계절근로자가 최초 계약한 고용주의 작업장에서 근무를 할 수 없는 경우 등
- 제출서류
  - ① 통합신청서, 여권, 수수료(12만원)
  - ② 표준근로계약서 사본
  - ③ 산업재해보험가입 증명원
  - ④ 전 고용주의 고용포기 사유서
  - ⑤ 지자체의 재배정 공문

## 5) 제도의 문제점 및 쟁점

이혜경 외(2018)의 연구는 2018년 당시 계절근로자제도를 신청한 자자체의 담당 공무원과 해당 지자체 내에서 계절근로자를 고용하고 있는 고용주를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이혜경 외(2018)의 현장조사와 설문조사로 드러난 쟁점들은 여러 가지이지만, 본 장에서는 (1) 농촌의 인력난과 미등록 노동자 문제, (2) 국내외 브로커의 개입과 수수료 문제, (3) 계절근로자 제도의 관리주체 문제, 그리고 (4) 계절근로자제도의 유연화라는 네 가지 쟁점에 주목하고자 한다.

### (1) 농촌의 인력난과 미등록 노동자 문제

이혜경 외(2018)의 조사에서는 농촌 고령화에 따른 인력난은 매우 심각하며, 이에 따라 우리의 농촌은 미등록 노동자의 천국이 되고 있다는 지적이 있었다. 즉 외국인(미등록)노동자가 없는 농어촌은 상상하기 어려울 정도라는 것이다. 이를 단적으로 보여주는 사건으로 해마다 영농철에 발생했던 승합차 전복사고를 살펴보자. 해마다 농번기에는 농촌에서 부족한 일손을 메우기 위해 일당 8만~12만원을 주고 농촌 주변에서 사람을 구하거나, 여의치 않으면 다른 지역에서라도 내국인이건, 외국인이건 막론하여 일하는 사람을 구하기 위해 노력한다. 문제는 멀리서 일손을 구하는 경우에 이들 작업할 사람들을 태운 운송 차량의 사고가 끊이지 않는다는 점이다. 2018년 4월에는 목포에서 밭일을 가던 15인승 승합차가 신호를 무시한 채 달리다 승용차를 들이받아 안전띠를 매지 않은 70대 노

인이 숨졌다. 2018년 5월에는 전남 영암에서 총각무 수확 작업을 마치고 귀가하던 미니 버스가 승용차와 충돌해 60~80대 노인 15명 가운데 8명이 숨지고 7명이 다친 사고가 있었다. 2019년 7월 22일 오전 7시 30분 경 강원도 삼척시 인근에서 승합차 전복사고가 있었다. 이 사고로 4명(내국인 2명과 외국인 2명)이 숨지는 등 13명의 사상자가 발생했다. 이 교통사고는 밤 1시 경 충남 홍성에서 출발하여 경북 봉화로 채소 작업을 하러 가던 차량이 사고를 낸 것이다. 사고차량에는 내국인 7명(홍성·청양 거주 60-70대 여성)과 외국인 9명(30-40대 태국인) 등 총16명이 타고 있었는데, 외국인 9명은 모두 미등록 근로자임이 추후 밝혀졌다. 즉 이러한 사고들은 우리의 농촌에서 일하는 인력들이 대부분 60-70대 노인(주로 여성)이거나 외국인(미등록)노동자라는 사실을 여실히 보여주고 있다.

그러므로 우리가 궁금한 것은 그간 우리의 농촌에는 고용허가제가 있었고, 최근에는 계절근로자제도까지 병행되고 있는데, 왜 우리의 농촌은 여전히 미등록의 천국인가라는 점이다. 고용허가제가 기본적으로 외국인노동자를 1년 이상 상시적으로 고용해야 해서, 농촌의 계절적인 수요에 대응하기 위해 계절근로자제도가 도입되었는데, 2017년 전국적으로 확대된 이후에도 여전히 미등록에 의존하느냐의 문제이다. 법무부 통계에 따르면 2019년 6월 기준 전국 농촌 지역에서 일하는 고용허가제(E-9) 외국인노동자의 규모는 총 3만 여명이다. 2019년 계절근로자로 한국에 유입한 외국인이 2,948명이므로, 왜 계절적 인력난이 매우 심각하다고 하면서도 계절근로자제도의 활용이 2019년 고작 3천 명 정도에 불과한가? 왜 이리 적은가 즉 왜 이 제도가 더 확대되지 않는지 그 원인을 찾아야 할 것이다.

## (2) 국내외 브로커의 개입과 수수료 문제

법무부의 계절근로자 유입 지침에 의하면, 이 제도의 도입 초기부터 민간 중개업자(업체)를 통해 수수료를 주고 계절근로자를 선정하는 것은 안 된다고 밝히고 있었다. 그러나 초기의 지침(기본계획(안), 2018년 2월)에서는 “중개업자(업체)를 통해 수수료를 주고 계절근로자를 선정하는 지자체는 계절근로자 초청이 불허된다”고 되어 있어서, 현장에서는 오해와 혼란이 있었다. 즉 2018년 당시 이 제도를 시행했던 국내 지자체 담당 공무원은 물론 농가의 고용주들은 국내 중개업자(업체)의 개입은 안 되지만, 해외에서 중개업자(업체)가 개입하는 것은 전혀 문제가 없다고 이해하고 있었다(이혜경 외, 2018: 54). 그 결과 이혜경 외(2018)의 조사에 의하면, 2018년 이 제도를 활용한 29개 지자체 가운데 5개 지자체에서 국외 브로커가 개입되었다. 송출국 현지 지자체가 공공기관에 또는 민간 기관에 의뢰하였는데, 민간이건 공공기관이건 대부분의 송출업체가 수수료를 받았으며, 이는 추후 국내에서의 이탈로 이어졌다.<sup>13)</sup> 한편 필리핀에서는 현지 지자체가 지역 한인

회에 의뢰하여 노동자를 선발하여 보냈는데, 이 지역 한인회에서는 왕복항공권 비용을 미리 대납해주고, 나중에 이들 근로자가 한국에서 받은 월급의 50%씩을 인출하여 정산하고 있었다.

이혜경 외(2018)가 이러한 문제를 지적하자, 법무부는 2019년 이후에는 국내는 물론 해외에서도 모든 민간 알선중개업체의 개입이 불허라고 명확하게 밝히게 되었다. 즉 2019년 8월에 공표된 법무부의 [계절근로자제도 기본계획]에서는 “외국 지자체의 MOU 체결 과정, 외국인 계절근로자 선정·송출 과정에서 외국 소재 개인·단체의 개입이나 중개가 없어야 하며, 외국인 계절근로자는 항공료 및 행정비용(비자 수수료 등)을 제외한 선정, 송출, 알선 등의 별도 수수료 지불이 없을 것, 그리고 공공기관을 제외한 사인이나 단체의 알선·중개(수수료 지급 포함)가 없을 것” 이라고 명시되었다.

**[2019년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 (2019년 8월)]**

3) 외국인 계절근로자 수급 방안 구비 (2~3쪽)

가) 외국으로부터 수급하는 방안

- ① 국내 지자체가 외국 지자체(또는 외국 중앙부처)와 외국인 계절근로자 도입에 관한 MOU) 등을 체결하되 해당 MOU는 다음 조건을 충족하여야 함
  - ㉠ 국내 지자체의 외국 지자체 선정 및 MOU 체결 과정이 공정하고 투명할 것
    - ※ 국내 지자체가 외국인 계절근로자 도입의 필요성이 있어서 외국 지자체를 선정하여 MOU를 체결하여야 하며, 외국 지자체나 일반 개인·단체의 요구에 의하여 MOU가 체결되어서는 안됨
  - ㉡ MOU에 외국인 계절근로자 수급에 관한 내용이 포함될 것
  - ㉢ 외국 지자체의 MOU 체결 과정, 외국인 계절근로자 선정·송출 과정에서 외국 소재 개인·단체의 개입이나 중개가 없어야 하며 절차가 공정할 것
  - ㉣ 외국 지자체가 외국인 계절근로자의 이탈 방지를 실효적인 방법으로 보증할 것
    - 예) 출국방지 보증금(적정한 액수), 이탈 발생 후 실효적 조치 등
    - ※ MOU 체결 외국지자체의 전년도 불법체류율이 10% 이상일 경우 MOU 체결 국내지자체는 해당 외국지자체 주민을 1년 동안 계절근로자로 신청할 수 없음
  - ㉤ 외국인 계절근로자는 항공료 및 행정비용(비자 수수료 등)을 제외한 선정, 송출, 알선 등의 별도 수수료 지불이 없을 것
  - ㉥ ㉠ ~ ㉤의 과정에서 공공기관을 제외한 사인이나 단체의 알선·중개(수수료 지급 포함)가 없을 것

13) 송출국 현지에서의 소개업자(업체)는 민간인 경우가 공공인 경우보다 수수료를 더 받았다(이혜경 외 2018).

그러나 법무부가 이렇게 국내외를 막론하여 모든 민간업체의 개입이 안 된다고 분명히 밝혔음에도 불구하고 국내외 민간업체의 개입은 근절되지 않고 있다. 2020년 1월 5일자 한겨레신문의 보도에 의하면, 2019년에 계절근로자제도를 시행한 몇몇 지자체에서도 국내·외 민간 중개업자가 개입되어 수수료를 받고 있었고, 이는 이들의 이탈로 이어지고 있었다(강재구 기자, 한겨레 2020. 1.5).<sup>14)</sup>

민간 중개업자가 개입하면, 이들은 종종 근로자에게 (과다한) 수수료를 받기 때문에, 그 결과 (과다한) 수수료를 지불한 계절근로자는 그 비용을 보충하기 위해서 계약이 종료된 이후에 본국으로 귀국하지 않고 미등록노동자가 될 개연성이 높기 때문에 문제가 된다.

### (3) 계절근로자 제도의 관리주체 문제

현재 계절근로자제도는 기초 지방자치단체가 법무부에 신청하여 선정되면, 계절근로자의 도입부터 송환에 이르기까지 모든 과정을 해당 지방자치단체가 운영·관리하고 있다. 즉 법무부는 해당 기초 지자체에게 이 제도의 신청과 숙소 점검 및 제반 관리 등을 다 맡기어, 이 제도의 실시로 업무가 집중되는 시기에는 전담공무원을 적정하게 배치하도록 요구하고 있다. 예를 들면, 계절근로자 50명 당 직원 1명씩을 배치하며, 담당은 정규직 공무원이 하고 계약직 직원 등이 보조할 수 있다고 되어 있다. 그러므로 담당직원을 적정하게 배치하지 않는 지자체에게는 배정인원을 제외하거나 삭감하는 불이익이 명시되어 있다. 그러나 현실에서는 대부분의 지자체에서 외국인 계절근로자제도가 집중되는 시기에조차 이 업무만을 전담하는 공무원이 있는 경우가 거의 없었다. 대부분의 경우에 특정 공무원이 다른 업무와 병행하여 이 업무를 수행하고 있어서, 업무가 과중되고 업무 효율성이 저하되고 있는 실정이었다(이혜경 외, 2018: 65).

물론 이러한 지침을 반영하여, 도입하는 외국인 계절근로자의 규모에 따라 담당 공무원의 수가 3~4명 정도 있는 지자체도 있기는 하다. 그러나 이 역시 현실적으로는 1명의 전담 공무원이 이 일을 전담하고 있었으며, 이마저도 원래의 다른 업무와 병행하여 업무를 수행하는 경우가 많았다.

그러므로 담당 공무원들의 업무 부담이 너무 과중한 실정이었다. 이혜경 외(2018)를 통하여 2018년 당시 계절근로자 제도를 담당했던 기초 지방자치단체 공무원들의 어려움과 애로사항을 살펴보자. 구체적으로는 외국 지자체의 공무원이나 외국인 계절근로자와의 언어소통 및 통역문제, 농어가의 인건비 및 숙식비 부담 등 갈등의 중재, 그리고 이탈억제에 대한 부담과 우려가 매우 높았다. 담당공무원들은 노사갈등을 중재하는 것의 어

14) [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/923206.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/923206.html)

려움을 토로하였는데, 이는 주로 사용자의 입장에서는 농업경험이 없는 근로자가 배정되었을 때 불만이 높고, 계절근로자의 입장에서는 힘든 작업이 연속될 경우에 불만이 높기 때문이다.

공무원들은 공통적으로 계약 이후에 일감이 부족하여, 고용계약을 해지할 경우의 어려움, 현장방문을 지속적으로 하여도 계약 외 농가에서 근로하는 것에 대한 우려, 사용자의 인건비 부담이 크므로, 추후 숙식비를 어느 정도까지 공제할 것인가에 대한 고민부터 숙식비를 너무 과도하게 산정한 경우에 대해서는 이를 제재할 법적인 강제 수단이 없음을 지적하기도 하였다(이혜경 외, 2018: 65).

공무원들이 지적한 애로사항은 이밖에도, 농가와 계절근로자 간에 갈등이 발생한 경우, 이러한 갈등을 해소하기 위한 전문인력 및 전문지식의 부족을 호소하였다. 농가와 계절근로자 간의 갈등은 주로 근로시간을 둘러싼 갈등이 가장 많았다. 나아가 계절근로자에 대한 직접적인 관리의 어려움도 지적하였다. 특히 시행초기인 지자체일수록 언어소통 및 통역문제에 대한 어려움이 컸고, 외국과의 양해각서(MOU)를 위한 서류 준비나 결혼이민자의 친척을 유입하기 위한 서류 요청 등 각종 서류의 번역과 외국어로 해당 문서를 작성해야 하는 어려움을 토로하였다(이혜경 외, 2018: 65-66).

이 밖에는 외국인 계절근로자에 대한 관리문제에 대한 건의가 있었다. 우선 현재 지자체 공무원이 관리하는 방식은 한계가 있다는 지적이다. 즉 지자체의 형편상 특정 공무원이 이 업무를 전담하기가 어렵고, 현장조사 시에도 공무원이 보호받거나 단속할 수 있는 권한이 없으므로 관리자체가 어렵다는 것이다. 그러므로 담당 공무원들은 관련 법률을 제정하여 추진부서를 별도로 수립하거나 혹은 일원화해 줄 것을 요청하였다. 관리의 주체로는 기초지자체와 농업인 단체(협회)가 용역계약을 맺어 업무대행을 하는 방안부터 광역지자체나 중앙의 특정기관이 담당하는 방안까지 다양하였다. 그러나 어떤 경우에도 국외 지방정부와의 양해각서(MOU) 등 국가 간 협약의 중요성을 지적하였다. 즉 외국인 계절근로자가 객관적으로 잘 선발되어야만 관리문제 등이 해결될 수 있다는 것이다.

그러나 향후에도 계절근로자에 대한 관리를 현재의 방식대로 기초지자체에서 계속 맡아야 한다면, 전담 공무원의 보강은 물론 적절한 예산지원을 요구하였다. 즉 계절근로자를 도입하는 기초지자체에게는 행정안전부에서 전문조직 신설, 전담인력 등 공무원 인력 증대, 특히 사전 교육 담당 공무원 증원, 전문 통역인 고용 등 총액 인건비의 책정이 필요하다는 것이다. 그러므로 계절근로자 도입과 운영 및 관리에 따른 예산을 국비로 지원해 달라는 것이다. 나아가 외국인 계절근로자 도입 후 고용농가에서 이탈하는 경우에는 담당공무원에게 책임소재가 없도록 해 달라는 건의도 있었다(이혜경 외, 2018: 67).

#### (4) 계절근로자 제도의 유연화

이혜경 외(2018)에 의하면, 계절근로자제도를 담당하고 있는 지자체 공무원들은 계절근로자제도를 좀 더 융통성 있게 사용하기를 희망하였다. 첫째는 이 제도의 고용기간에 대한 연장(약 6개월 정도 까지)이 가장 많았는데, 이는 2019년 12월에 계절(E-8, 5개월 체류가능)비자의 신설로 해결되었다.

둘째는 계약한 농가 외에 당사자 간 협의에 따라 다른 농가로의 재배치가 가능하도록 해 달라는 요구였다. 즉 여러 농가에서 계절근로자를 돌려가며 고용할 수 있도록 해 달라는 것이었다. 현재는 근무처 이동이 제한되어, 특수한 경우를 제외하고는 외국인 계절근로자는 최초에 계약한 농가에서만 근무하도록 되어있다. 그러나 과수농가의 특성상 5-6월이 가장 바쁜 시기여서 이 시기에 과수 적과작업과 봉지씌우기 등의 작업이 이루어지지 않는다면, 1년 농사를 망치게 되므로, 원래 계약한 농가 외 다른 농가에서도 근무할 수 있도록 관련 규정을 완화해 달라는 것이다. 이는 담당 공무원들에 의하면, 농가들이 가장 바라는 것으로, 일종의 ‘근무처 추가제도’ 인 것이다. 이것이 제도적으로 가능하다면, 해당 지자체에서 근무처변경 신청과 근로계약 변경신청을 받은 뒤에 다른 농가에서 일을 할 수 있도록 탄력적으로 배정할 수 있다고 하였다(이혜경 외, 2018: 66).

### 3. 소결

이 장에서는 농축산업 분야 외국인력 제도인 고용허가제도와 계절근로자제도의 현황 및 쟁점에 대해 살펴보았다. 먼저 두 제도의 특징을 간략히 요약하면 다음과 같다.

먼저 고용허가제(E-9)에서 외국인근로자는 ‘국내 사업주와의 근로계약’ 을 전제로 한국에 입국하는 것이므로 원칙적으로 도입 당시에 근로계약을 체결한 사업장에서 근로를 지속해야 하나 특정한 사유로 인하여 해당 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 사업장 변경이 가능하다. 고용허가제의 선발과정을 보면 한국어능력시험(1차 평가), 기능시험 및 직무능력 평가(2차 평가) 결과를 합산하여 고득점자 순으로 합격자를 선발하여 구직자명부가 작성되면 공단에서 이를 인증한다. 외국인근로자 고용을 희망하는 사업주는 내국인 구인신청을 통해 일정한 자격요건을 갖추면 고용노동부가 고용허가서를 발급하고 고용센터를 통해 알선과정을 거쳐 근로계약을 체결한다. 고용허가제에서는 고용허가서 발급과 관련하여, 근로계약 체결 및 출입국지원 등 도입에 관련된 업무는 한국산업인력공단에 위탁(필수)하도록 하고 있어서 민간기관의 개입을 배제하고 있다.

한편, 농업분야의 일부 업종의 경우 계절적으로 업무량 차이가 커서, 업무량 증가기간동안만 단기 고용 후 다른 사업장으로 이동할 필요가 있으나 외국인 사업장변경 횟수



제한(3회) 등으로 효율적인 외국인력 활용이 곤란하다는 지적이 있어 왔고 이에 따라 일부 농업분야 외국인노동자의 사업장 변경 제한 완화 및 신속한 고용지원서비스 제공을 위한 개선안 마련 필요성이 제기되어 2009년 7월 1일부터 근무처 추가제도를 시행하고 있다. 근무처 추가제도는 ‘계절적 농업’ 분야에 근로 중인 외국인근로자(E-9)가 원사업장과의 근로계약은 유지하면서(무급휴직 처리) 일정기간 동안 다른 사업주와 근로계약을 체결하여 근무한 후, 근로계약기간이 만료되면 원사업장으로 자동 복귀하는 것이다. 근무처 추가제도의 신청대상은 외국인근로자(E-9) 중 신청일 현재 ‘작물재배업’ 분야에 근무 중인 자이며 허용업종은 농업분야 중 ‘작물재배업’ (계절적 농업)이다. 단, 작물재배업의 대부분이 작업 일정이 비슷하여(농한기: 11월 ~ 익년 2월)작물재배업 간 근무처추가 수요는 적으므로 같은 작물재배업 외에도 축산업, 농업관련 서비스업 등으로 근무처추가가 가능하다

단기 계절근로자제도는 농·어의 농번기 고질적 일손부족 현상을 해결하기 위해 단기간동안 외국인을 합법적으로 고용할 수 있는 제도이다. 농업과 어업 등 단기간 동안 노동력이 집중적으로 필요한 업종에 한하여 초기에는 90일 이내 그리고 2020년부터는 5개월 이내로 제도가 운영되고 있다. 계절근로자제도의 도입 주체는 기초지방자치단체(시·군·구)이다. 도입방식은 지자체가 해외의 지자체와 양해각서(MOU)를 맺어 외국인근로자를 데려오거나, 관내에 거주하는 결혼이민자의 본국 가족을 초청하거나, 이미 국내에 체류 중인 결혼이민자의 부모 등 가족을 고용하는 방식 등 세 가지 방식이 있다. 또한 불가피한 경우 계절근로 단기취업(C-4) 자격과 계절근로(E-8) 자격을 가진 사람이 근무처 변경(즉 고용주 재배정)이 가능하지만 매우 제한적이다. 현재 계절근로자 제도는 기초 지방자치단체가 법무부에 신청하여 선정되면, 계절근로자의 도입부터 송환에 이르기까지 모든 과정을 해당 지방자치단체가 운영·관리하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 상시고용계약을 전제로 4년 10개월 근무가 가능한 고용허가제와 단기적이고 계절적 수요에 부합하여 단기 계절근로자제도를 운영함으로써 농축산업 분야의 특성을 반영한 외국인력 공급제도를 발전시켜 왔다. 이러한 양 제도가 있음에도 불구하고 농업분야에서는 불법취업자가 만연하고 있으며 특히 사업주와 고용계약을 맺지 않고 근로자를 공급 또는 파견하는 형태의 고용계약이 성행하고 있는 실정이다. 이러한 인력 도입 과정에 브로커가 개입하거나 민간인력 알선업체 등에서 불법적으로 알선행위를 하고 있음이 현실이다. 계절근로자제도의 경우 지자체가 개입하여 도입을 하고 있으며 계절근로자의 관리 등을 맡고 있어서 지자체 담당공무원의 업무 가중 문제가 있다.

농업부문의 불법취업자의 확대 및 불법 알선 행위가 성행하는 근본적인 이유는 농업 분야의 수요에 부합하는 외국인력 공급체계가 제대로 작동하지 못하기 때문이다. 이는 초단기(3개월 미만) 수요에 따른 인력공급의 필요성이 있으나 현행 고용허가제의 사업체 변경이나 근무처 추가제도, 그리고 계절근로자제도를 통해서도 이러한 수요를 충족하는데 한계가 있기 때문이다. 사업체 변경이 가능하긴 하지만 행정적인 절차나 고용관리 주체의 문제 등으로 외국인력에 대한 초단기 수요에 대해 즉각적으로 대응하지 못하고 있음이 현실이다. 이러한 이유로 농업분야에서는 불법 노동시장이 확대 재생산되고 있다. 불법 노동시장은 초단기 수요 등에 의해 생겨나고 있지만 불법 노동시장이 확대되면서 기존의 상시고용계약이나 혹은 계절적 수요에도 불법 취업자들이 일을 하고 있는데 이는 기존의 외국인력 쿼터의 문제, 도입기간의 소요, 불법취업자들의 고용 접근성이 높아지고 있는데 기인한다.

또한 농축산업 분야의 특성상 소농의 경우 고용관리의 어려움이 존재한다. 사업주의 관점에서 볼 때 초단기적 수요에 부합하는 외국인력을 활용하려는 경우에는 고용계약 없이 미등록 외국인을 필요한 수만큼 공급받아 활용하려는 유인이 있다. 그 이유는 합법적인 제도를 통할 경우에는 고용계약을 통해 책임성 문제와 숙소 제공 등의 부담이 크기 때문이다. 초단기적 업무를 수행하는 외국인노동자의 입장에서도 지속적인 일감의 확보라는 점에서 일자리를 찾는 거래비용을 고려할 때 파견이나 공급사업이 보다 용이할 것이다.

이런 점에서 초단기적 수요에 부합하는 농축산업 분야의 외국인력 공급방식을 새롭게 모색할 필요성이 제기된다. 다만 이 경우에도 도입주체, 단기적 수요에 부합하는 탄력적인 인력공급체계, 인력알선 체계 그리고 고용관리 체계를 어떻게 해야 할 것인가가 과제로 대두되는 만큼 이에 대한 보다 심도 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

## 제3장

### 농축산업 분야 외국인력 고용현황 및 수요분석

# 3

## 농축산업 분야 외국인력 고용현황 및 수요분석

### 1. 농축산업 분야 고용현황

#### 1) 농업노동력 거시적 변화

농업부문에 투입되는 노동력(취업자 수)은 단기적으로 증감을 반복하고 있지만, 장기적으로는 감소하고 있는 실정이다. 즉 특정 시기 노동력 증가율이 양(positive)의 값을 보인다 하더라도 기존 감소폭을 만회할 정도로 노동력(취업자 수)이 증가하지 않고 있다. 이러한 현상은 전년대비 농림어업 취업자 수 증감율(<그림 3-1>)을 보면 더욱 여실히 알 수 있다. 해당 그림에서 1995년부터 2019년 사이 농림어업 노동력(취업자 수)는 평균적으로 감소하고 있다. 전년대비 취업자 수의 증감은 지속적으로 음(negative)의 값으로 나타나, 전체 투입되는 노동력이 점차 축소되고 있음을 확인 할 수 있다.

하지만, 이례적으로 1998년과 2017년 이후 농림어업 취업자 수가 큰 폭으로 증가하여, 증감율이 양(positive)의 값으로 변화하였다. 1998년의 경우, 농림어업 취업자 수 급증은 IMF 경제위기에 따라 건설업, 영세 제조업의 실업률 증가에 따른 농림어업 부문으로의 인력 유입 효과와 30-40대 귀농의 일시적 증가에 따른 것으로 풀이된다.

2017년 이후 농림어업 취업자 수는 급증하였고, 취업자 수 증가는 지속되고 있다. 1998년의 경우 일시적으로 농림어업 취업자 수가 급증하였으나, 이후 곧 감소하여서, 농림어업 부문의 인력 유입 효과는 일시적 현상이었다. 하지만, 1998년과 달리 2017년 이후 농림어업 취업자 수의 지속적 증가는 20여년 만에 나타난 이례적인 현상이다. 기존의 일시적 현상과 달리 농림어업 부문의 지속적인 인력 유입은 매우 고무적인 현상으로, 이의 원인에 대한 의견들이 분분하였다. 최근 이와 관련한 연구에서 이러한 현상이 나타난 원인으로 첫째, 도시 고용상황의 악화, 둘째, 베이비부머 세대의 대량 은퇴 및 전 연령대에 걸쳐 농업·농촌 생활에 대한 높아진 선호도, 셋째, 농업법인 중심 인력구조 개편, 넷째, 농업법인 취업지원 및 청년 창업농 영농정착지원 사업 등의 정책 효과가 복합적으로 작용한 것으로 분석된다(마상진·엄진영·김태후·박진우, 2019).

〈그림 3-1〉 농림어업 취업자 수 전년대비 증감율

(단위: %)



자료: 통계청, 각년도, 경제활동인구조사

2017년 이후 큰 폭의 농림어업 취업자 수 증가는 농업의 지속성 측면에서 매우 중요한 현상으로 인지된다. 이에 해당 농림어업 취업자 수 증가가 인력수급 상황을 어떻게 변화시키고 있는지 파악하는 것이 중요하다. 만약, 현재의 농림어업 취업자 수<sup>15)</sup> 증가가 고용노동력의 증가로 견인된 것이라면, 농업부문의 일손부족 문제는 다소 완화 되었을 개연성이 있으므로, 이를 확인하는 것이 필요하다. 따라서 이를 보다 명확하게 파악하고자, 2017년 이후 농업고용노동력과 가족노동력의 변화를 분석하였다.

2017년 이후 전년 대비 취업자 수의 증감을 노동력 형태별-가족노동력과 고용노동력으로 구분하여 분석하면, 2018년을 제외하고 고용노동력 감소, 가족노동력 증가의 특징을 가진다. 즉, 고용노동력의 감소폭보다 가족노동력의 증가폭이 크게 나타나, 취업자 수 증가가 크게 나타났다. 그러나 고용노동력이 증가한 2018년의 경우에도 고용노동력의 증가폭보다는 가족노동력 급증이 농림어업 취업자 수 증가를 견인하였다. 이를 구체적인 수치로 설명하면, <표 3-1>과 같다. <표 3-1>은 2017년부터 2019년까지 전년 대비 농림어업 취업자 수 증감을 노동력 형태별로 나타낸 결과이다. 2017년에 전년 대비 농림어업 취업자 수는 평균적으로 6,133명이 증가하였다. 이를 노동력 형태별로 구분하면, 고용노동력은 전년 대비 3,065명 감소하였고, 가족노동력은 9,198명 증가하였다. 2018년에는 농림어업 취업자 수가 평균적으로 61,540명이 증가하여, IMF국제금융 시기에 농림어업 취업자 수가 일시적으로 증가한 이후로, 가장 크게 증가한 수치이다. 2018년에는 가족노동력, 고

15) 경제활동인구조사에서는 취업자는 종사상 지위별로 일용근로자, 임시근로자, 상용근로자, 고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자로 구분됨. 농업의 취업자(또는 노동력)은 가족노동력, 고용노동력으로 일반적으로 구분됨(농가경제조사, 농축산물 소득조사, 관련 문헌). 경제활동인구조사에서 일용근로자, 임시근로자, 상용근로자는 고용노동력으로, 고용원이 없는 자영업자, 고용원이 있는 자영업자, 무급가족종사자는 가족노동력으로 구분함.

용노동력이 모두 증가하였으나, 특히 가족노동력이 전년대비 59,994명이 증가하여, 고용노동력 증가폭인 1,546명을 크게 앞섰다. 2019년에도 농림어업 취업자 수는 전년대비 54,747명이 증가하여, 취업자 수 증가 추세를 지속적으로 이어나갔다. 2019년에는 고용노동력이 감소 추세로 돌아서서, 전년 대비 4,055명이 감소하였다. 이에 반해 가족노동력은 전년대비 58,802명이 증가하여, 농림어업 취업자 수 증가를 이끌었다.

〈표 3-1〉 전년 대비 농림어업 취업자 수 평균 증감(2017-2019)

(단위: 명)

	2017년	2018년	2019년
고용노동력 증감	-3,065	1,546	-4,055
가족노동력 증감	9,198	59,994	58,802
증감 합계	6,133	61,540	54,747

주: 가중치를 적용한 값임.

자료: 통계청, 각년도, 경제활동인구조사 원자료 분석.

2017년 이후, 농림어업 취업자 수의 큰 폭의 증가는 괄목할만한 현상이지만, 농업 생산 현장에 만연한 일손부족 문제를 완화하기에는 역부족이다. 앞서 분석한대로, 2017년 이후 농림어업 취업자 수는 큰 폭으로 증가하였으나 고용노동력은 평균적으로 감소하였고, 가족노동력의 증가로 농림어업 취업자 수가 증가한 현상이기 때문이다.

농업(농림어업) 부문의 고용노동력은 평균적으로 감소하였지만, 고용노동력의 취업자 수 증감은 종사상지위에 따라 다르게 나타난다. 이를 분석하기 위해, 고용노동력만을 추출한 후, 종사상지위에 따라 농업부문과 농림어업부문<sup>16)</sup>의 연도별·월별 취업자 수 변화 추세를 분석하면 〈그림 3-2〉와 〈그림 3-3〉과 같다. 〈그림 3-2〉는 종사상지위별로 2004년부터 2016년까지 농업부문 연도별·월별 고용노동력 규모이고, 〈그림 3-3〉은 2017년부터 2019년까지 농림어업부문 종사상지위별·연도별·월별 고용노동력 규모이다. 2004년부터 2019년까지 농림어업 고용노동력 종사상 지위에 따라 취업자 수 변화 추세는 상용근로자와 임시근로자의 증가, 그리고 일용근로자 감소로 요약 된다<sup>17)</sup>. 2004년부터 2016년까지 농업부문 고용노동력 중, 월평균 상용근로자 수는 2004년 7,674명, 2016년 18,689명으로 증가하였다. 2017년과 2019년 기간의 월평균 농림어업 상용근로자 수는 28,617명에서 33,820명으로 증가하였다. 동일기간 농업부문 월평균 임시근로자 수는 2004년 16,298명, 2016년 22,904명으로 증가하였고, 농림어업 월평균 임시근로자 수는 2017년 32,763명에서

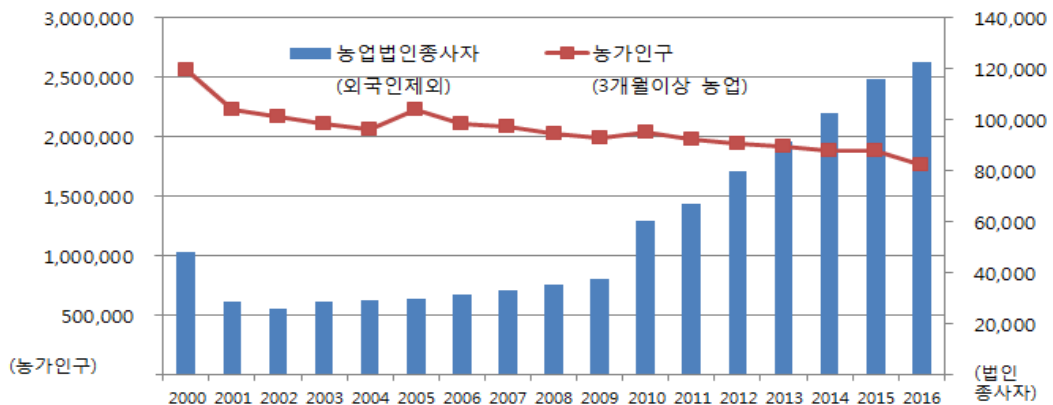
16) 농업부문과 농림어업부문에 구분한 이유는 2017년 이후 경제활동인구조사 원자료에서 산업 중분류 자료를 확보하지 못하였기 때문이다.

17) 경제활동인구조사에서 상용근로자는 1년 이상, 임시근로자는 1개월 이상-1년 미만, 일용근로자는 1개월 이하 근로자임.

2019년 39,587명으로 증가하였다. 이는 전체적인 농림어업 취업자 수는 감소하지만, 임시 근로자와 상용근로자에 대한 인력 수요와 공급이 지속적으로 발생하고 있음을 시사한다. 전체 고용노동력은 감소함에도 임시 및 상용근로자 수가 증가하는 요인으로는 농가의 규모화, 시설 및 축산에서의 고용 증가, 농업법인 취업자 수 증가<sup>18)</sup> 등의 현상을 들 수 있다. 이에 반해, 일용근로자 수는 지속적으로 감소하고 있다. 농업부문 월평균 일용근로자 수는 2004년 106,491명에서 2016년 66,267명으로 감소하였다. 농림어업 월평균 일용근로자 수는 2017년 68,111명에서 2019년 53,576명으로 감소하였다. 2004년 농업부문 월평균 일용근로자 수를 감안하면 급격하게 감소한 것을 알 수 있다. 이러한 현상을 일용근로자에 대한 노동 수요 감소로 생각할 수 있으나, 이보다는 공급측면에서의 노동력 감소 효과가 더 컸을 가능성이 높다. 통계상으로 취업자 수라 함은 노동수요와 노동공급이 일치하는 지점에서의 노동량을 조사한 것이다. 따라서 일용근로자의 감소는 노동수요 측면과 노동공급 측면에서 동시에 살펴보아야 할 것이다. 단순히 일용근로자가 감소했으므로 농업부문의 일용근로자에 대한 수요가 감소했다고 판단할 수 없다. 특히, 농업부문 일용근로자 대부분이 고령층으로 시간이 지남에 따라 점차 노동시장에서 이탈하고, 농업부문에 유입되는 상대적으로 젊은 인력들은 일용근로자가 아닌 임시 또는 상용근로자 형태로 먼저 진입하는 것을 고려한다면, 통계상으로 일용근로자는 감소하는 것으로 나타났을 가능성이 높다. 현재 관련 통계 및 관련 연구 등에서 농업부문 일용근로자의 노동수요와 노동공급을 개별적으로 조사하고 있는 자료가 없으므로, 현재 사용가능한 통계를 활용하여 일용근로자의 감소를 보다 면밀하게 파악한다.

18) 2000년 3,366개이던 법인 수는 2016년 18,088개로 증가하였고, 종사자수도 47,996명에서 122,265명으로 증가함.

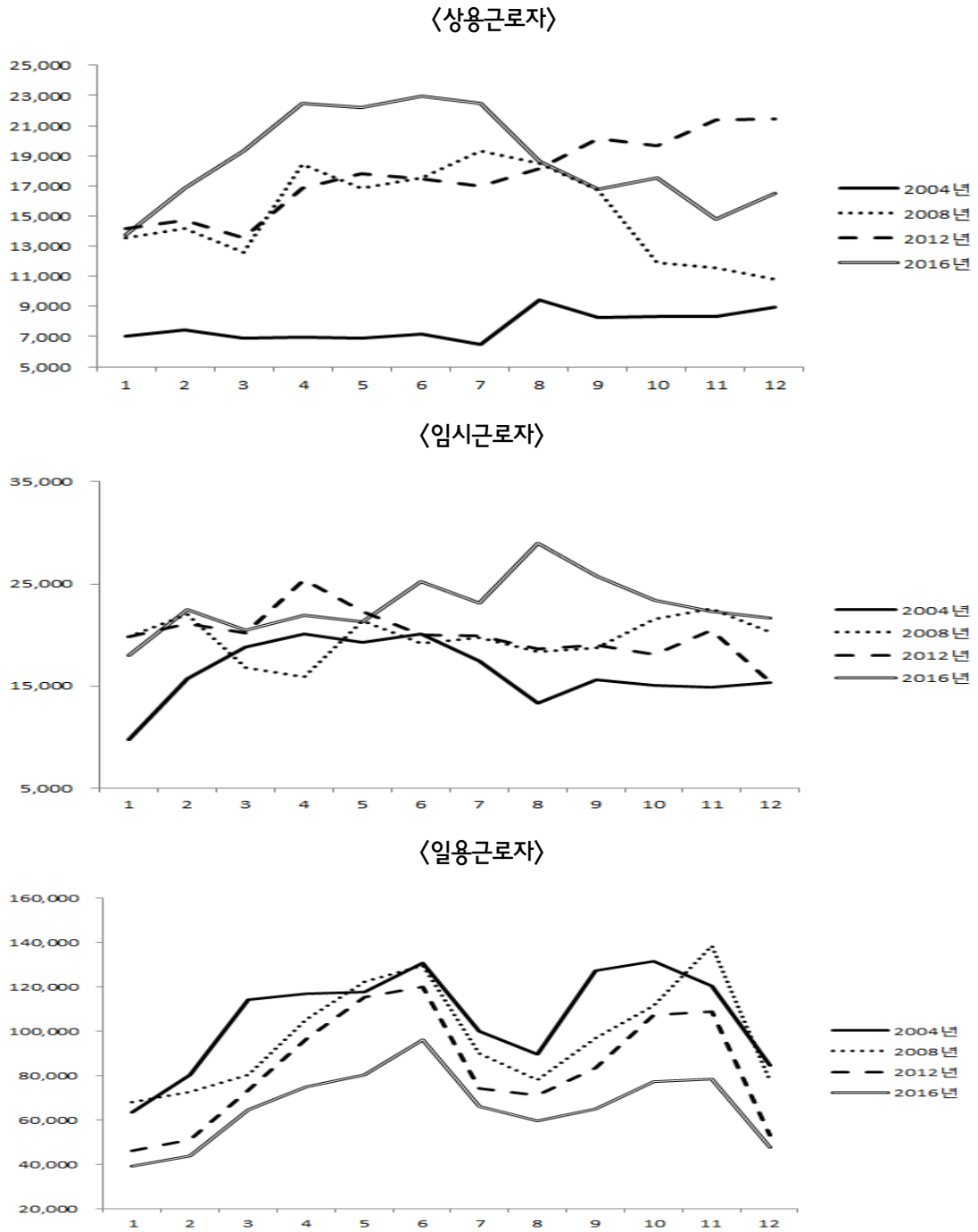
참고) 농가인구(3개월 이상 농업종사), 농업법인 종사자수 변화 비교



자료: 마상진 외(2019)

〈그림 3-2〉 종사상 지위별·월별 농업부문 고용노동력 규모(2004년~2016년)

(단위: 명)



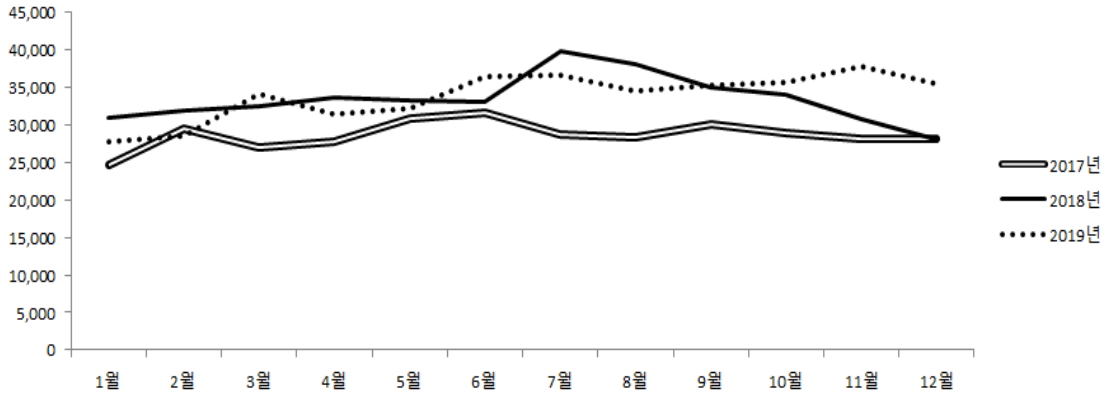
자료: 엄진영 외(2018)



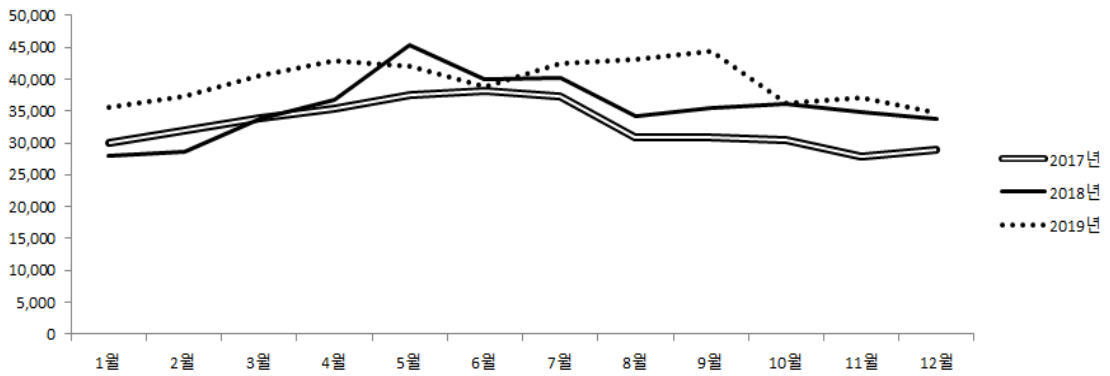
〈그림 3-3〉 사상 지위별·월별 농림어업 부문 고용노동력 규모(2017년~2019년)

(단위: 명)

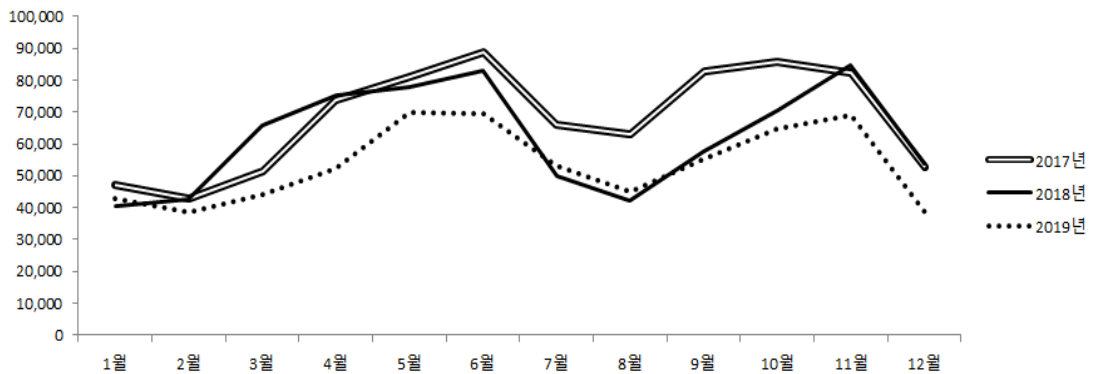
〈상용근로자〉



〈임시근로자〉



〈일용근로자〉



주 1) 2017년부터 2019년 자료는 농림어업 취업자 수 기준임.

2) 가중치를 적용한 값임.

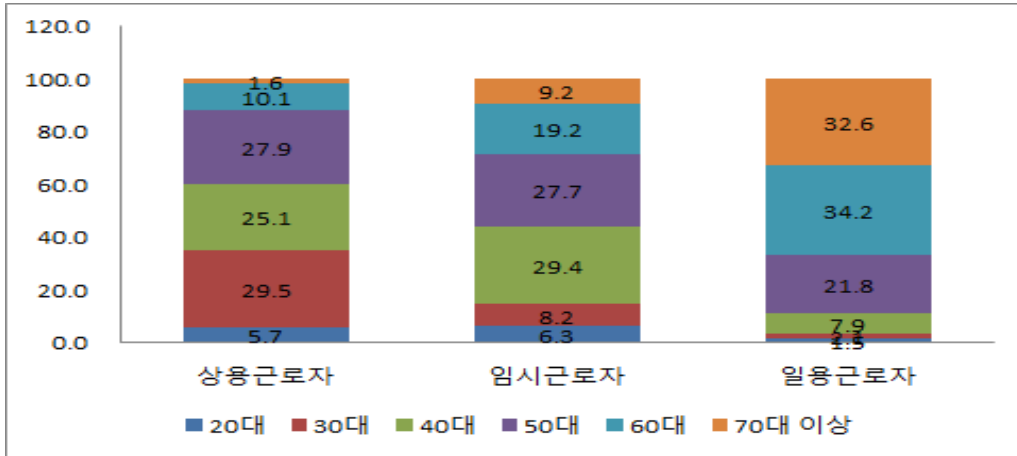
자료: 통계청. 각년도. 경제활동인구조사 원자료 분석

농업부문 고용노동력 공급 측면에서, 어떤 사람들이 현재 노동공급을 하고 있는지 연령대별로 분석하였다. 농림어업 취업자 수가 크게 증가한, 2017년 이후 농림어업부문에서 임금을 받고 노동력을 공급하는 사람들의 연령대를 종사상지위에 따라 분석하였다. 종사상지위는 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자로 구분하였고, 각 종사상지위별로 연령대를 분석한 결과는 <그림 3-4>와 같다. <그림 3-4>에서 명확히 드러나듯이, 일용근로자 대부분은 고령자이고, 시간이 지날수록 고령자의 비율이 증가하는 것을 알 수 있다. 보다 구체적으로 나타내면, 일용근로자는 70대 이상의 연령대가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2017년 일용근로자의 32.6%가 70대 이상이었고, 2018년과 2019년에는 각각 35.8%, 39.2%로 점차 증가하였다. 그 다음으로 높은 연령대는 60대로 2017년 34.2%, 2018년 33.2%, 2019년 30.4%이었다. 60대와 70대를 합하면 2017년 66.8%, 2018년 69%, 2019년에는 69.6%로 고령자의 비율이 압도적이었다. 일용근로자 중 50대 이하 비중은 2017년 33.3%, 2018년 31%, 2019년 30.4%로 점점 감소하였다. 이러한 현상은 상용근로자와 비교하면 더욱 극명하게 나타난다. 상용근로자는 일용근로자와 달리 30대 비중이 가장 높게 나타난다. 2017년 상용근로자의 30대 비중은 29.5%, 2018년 27.7%, 2019년 30.9%로 나타나, 시간이 지남에 따라 점차 증가하였다. 농림어업부문 상용근로자 중, 20대~40대 비중은 2017년 60.3%, 2018년 59.4%, 2019년 56.4%로 나타났고, 70대 이상의 연령층은 2017년 1.6%, 2018년 0.7%, 2019년 1.4%로 매우 미미하게 나타났다. 임시근로자는 40대~50대 비중이 가장 높게 나타났다. 임시근로자는 2017년 57.1%, 2018년 49.2%, 2019년 44.1%가 40대~50대로 나타났다. 20대와 30대의 비중은 2017년 14.5%, 2018년 21.7%, 2019년 28.4%로 점차 증가하였다. 특히, 상용근로자와 일용근로자에 비해 상대적으로 20대 비중이 가장 높게 나타났다. 임시근로자의 20대 비중은 2017년 6.3%에서 2018년 12.8%, 2019년 10.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 농림어업부문 종사상 지위별·연령별 비중 분석을 바탕으로 유추하면, 상용 및 임시근로자에 비해 고연령층인 일용근로자는 시간이 지남에 따라 더 이상 노동력을 제공하기 힘들어 지고, 노동시장을 떠날 확률이 높아진다. 하지만, 이탈하는 고령층의 노동력만큼 상대적으로 젊은 인력이 일용노동시장을 채울 확률은 낮은 것으로 분석된다. 20대는 상용 및 임시근로노동시장, 30대는 상용근로노동시장, 40대~50대는 임시근로노동시장으로 유입될 확률이 높기 때문에, 신규 유입인력은 저조한 가운데서 노동력의 고령화는 결국 노동력 풀(pool)을 감소시킨다. 따라서 농업부문의 일용근로자는 전체적으로 감소할 수밖에 없는 상황이다.

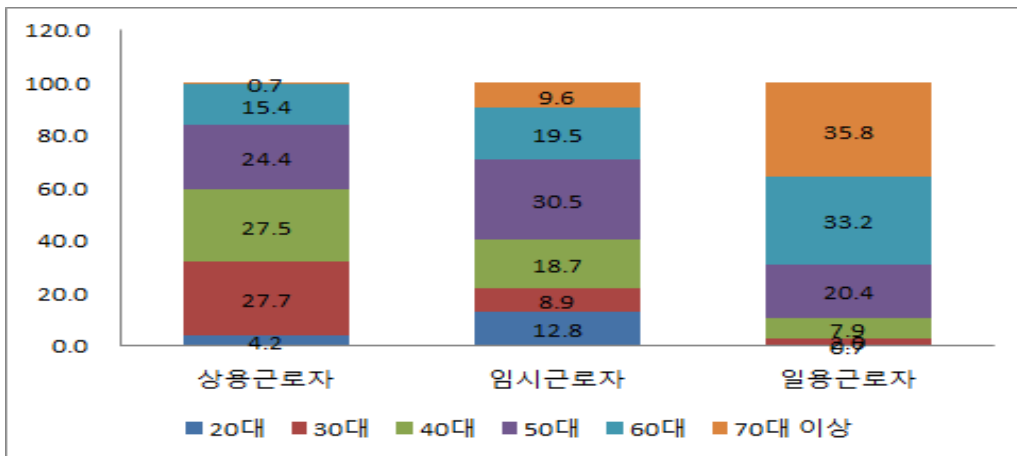
〈그림 3-4〉 농림어업 고용노동력 종사상 지위별·연령별 분포(2017년-2019년)

(단위: %)

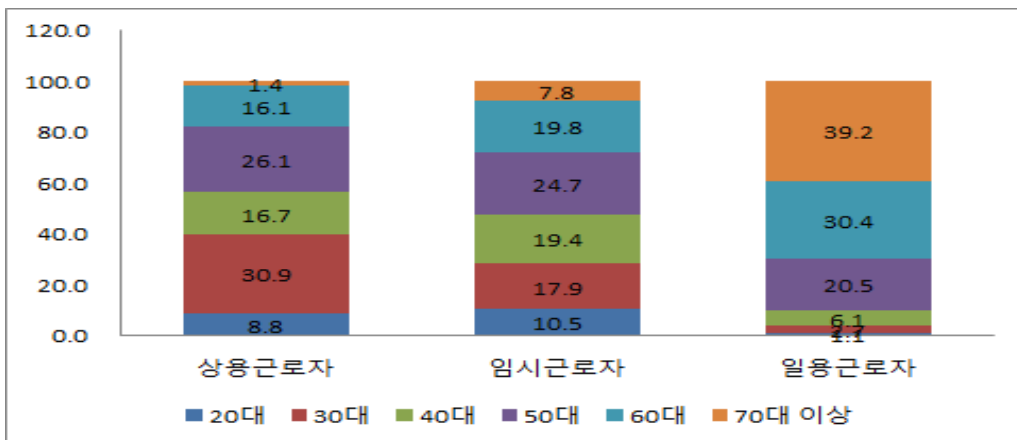
〈2017년〉



〈2018년〉



〈2019년〉



주: 경제활동인구조사는 연령을 5세별로 총화한 후, 가장 값을 선정하여 각 세별 가중치를 적용할 수 없음. 위의 결과는 가중치를 적용하지 않은 값임.

자료: 통계청, 각년도. 경제활동인구조사 원자료 분석

일용근로자의 고령화와 일용노동시장의 낮은 인력 유입을 고려하면, 일용근로자의 감소는 공급 부문의 감소로 인해 발생한 것으로 이해된다. 하지만, 만약 농림어업 일용근로자에 대한 수요가 더 빠른 속도로 감소한다면, 농림어업 일용근로자 수 감소는 일용근로자에 대한 노동수요 감소로 인해 파생된 것으로 이해될 수 있기 때문에 일용근로노동시장의 수요측면을 살펴볼 필요가 있다. 마찬가지로 일용근로노동시장의 수요를 명확하게 나타낸 자료가 없으므로, 현재의 사용 가능한 자료를 통해 이를 분석한다. 구체적으로 사업체 고용 규모별 일용근로자 수 증감과 기존 문헌 등의 연구결과 내용 등을 통해 분석한다. 2017년 이후 전년대비 농림어업 고용노동력이 감소했던 2017년과 2019년을 기준으로, 사업체 고용 규모별 전년 동기 대비 월별 고용노동력 수 증감은 <표 3-2>와 같다. 일용근로자의 사업체 고용 규모별 증감을 분석하면, 전체 일용근로자 수가 감소하는 가운데 고용노동력이 가장 많이 투입되는 4-6월과 9-11월에 10-29명, 30-99명 고용 농가(사업체)에서 일용근로자 수가 전년 동기 대비 증가하였다. 이러한 결과는 현재 농림어업에 고용되고 있는 일용근로자가 대규모 고용 농가에 집중적으로 투입되고 있다는 것을 의미한다. 만약, 일용근로자에 대한 수요가 급격히 감소한 것이라면, 중소기업 농가뿐만 아니라 대규모 농가에서도 취업자 수가 전반적으로 감소해야 하지만, 현재의 일용근로자는 대규모 농가(사업체) 중심으로 고용이 이루어지고 있다. 더불어 작물재배업 농가의 평균 내국인 고용 일용근로자 수가 5명에서 7명인 조사결과(엄진영 외, 2018)와 기존연구(김병률 외(2010), 김정섭 외(2016))에서 인력부족 문제를 경험한 농가의 비율이 87.6%였다는 조사결과를 감안하면, 대부분의 작물재배업 농가에서 일용근로자 부족 문제에 더 심각하게 직면하고 있을 가능성이 높다. 또한, 농업부문에서 축산업, 시설원예·버섯, 농업관련 서비스업, 대규모 다품목 노지 작물재배 농가를 제외하고<sup>19)</sup> 대부분의 노지 작물 재배 농가에서 농번기 때 일용근로자의 초과 수요가 형성되어 있는 상황에서, 일용근로자 수의 감소가 농가의 일용근로자에 대한 급격한 노동수요 감소로 인해 파생되었을 가능성은 낮다. 일용근로자의 급격한 수요 감소보다는 일용노동시장에 참여하는 공급자들의 고령화, 더딘 신규 인력 유입 등으로 인해 일용근로자의 감소 현상이 나타났을 것으로 분석된다.

현재 나타나고 있는 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자 수의 변화 추세는 당장 바뀌기는 어려울 것으로 판단된다. 2017년 이후 가족노동력의 급격한 증가로 농림어업 취업자 수는 급증하여 이전과는 다른 현상이 나타나기 시작했지만, 고용노동력의 변화 추세에서는 2017년 이전의 추세와 크게 달라지지 않았다. 2004년부터 2019년까지 전체 농림어업 취업자 수가 감소하는 가운데, 임시근로자와 상용근로자 수의 지속적으로 증가하

19) 시설원예·버섯에서도 일용근로자의 수요가 발생할 수 있음을 배제하지 않는다. 다만, 시설원예·버섯에서는 임시근로자, 상용근로자 고용이 상대적으로 높기 때문에 일용근로자에 대한 서술에서 제외하는 것이다. 일반적으로 축산업, 시설원예·버섯, 농업관련서비스업에서는 임시근로자와 상용근로자에 대한 수요가 높다.

였고, 일용근로자는 급격하게 감소하고 있다. 임시근로자와 상용근로자 수의 증가는 수요 측면에서 농가의 규모화, 시설 및 축산에서의 고용 증가, 농업법인 취업자 수 증가와 함께, 공급자 측면에서도 상대적으로 젊은 청·장년층인력들이 유입되어 수요와 공급이 지속적으로 증가하여, 수요와 공급이 일치하는 지점에서의 취업자 수가 증가하고 있지만, 농가에서 필요로 하는 인력을 모두 충족하기는 어렵다<sup>20)</sup>. 이러한 현실의 일부는 고용허가제와 계절근로자제를 통한 외국인근로자 고용 증가를 통해서 확인할 수 있다<sup>21)</sup>. 상용근로자와 임시근로자에 대한 수요는 농가의 고령화와 농촌지역의 공동화 현상으로 향후에도 지속적으로 발생할 가능성이 높다.

〈표 3-2〉 전년 동기 대비 사업체 고용 규모별 상용근로자·임시근로자·일용근로자 수 증감 (2017년, 2019년)

〈상용근로자〉

(단위: 명)

	2016년 대비 2017년 증감					2018년 대비 2019년 증감				
	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명
1월	1669	-1369	-482	3339	5149	-3734	1142	595	-233	-1022
2월	4810	-2404	-379	3831	4361	-2976	624	1510	-1711	-989
3월	3433	-5282	-1395	4119	3399	-981	2929	2434	-3041	442
4월	3213	-1387	-2086	3467	-705	-1047	1345	474	-398	-2550
5월	5081	-1654	-2177	5163	-1014	-270	1935	320	-474	-2592
6월	3811	-6	-2761	5301	-968	830	3439	1712	-371	-2350
7월	3209	-1516	-3368	4807	-1004	882	-617	1255	-2001	-2652
8월	4236	40	-2868	5641	-985	-1125	305	1448	-1506	-2781
9월	4872	839	-1098	5543	-916	-2304	3147	3278	-748	-3184
10월	3939	1609	-1695	5967	-3070	-1101	3455	2363	-6	-3061
11월	4046	1652	-1567	5849	-1386	-872	7473	3232	-108	-2545
12월	4797	1498	-2390	3809	-1324	-425	7888	5226	-2933	-2465

20) 이와 관련한 내용은 김정섭 외(2016), 엄진영 외(2017), 엄진영 외(2018) 참고.

21) 고용허가제와 계절근로자제를 통해 외국인근로자를 고용하기 원하는 농가(사업주)는 내국인 근로자 구인 공고를 14일간 유지해야 하며, 내국인 근로자를 고용하지 못했다는 것이 인정되어야 외국인근로자를 고용할 수 있다. 즉, 내국인력 부족을 농가(사업주)가 원칙적으로 증명해야 하는 시스템이다. 고용허가제를 통한 농업부문 외국인근로자 수는 2007년 6,504명에서 2019년 31,378명으로 급증하였고, 계절근로자제를 통한 외국인근로자 수는 2019년 기준, 2,948명이었다.

〈표 3-2〉 전년 동기 대비 사업체 고용 규모별 상용근로자·임시근로자·일용근로자 수 증감  
(2017년, 2019년) (계속)

〈임시근로자〉

(단위: 명)

	2016년 대비 2017년 증감					2018년 대비 2019년 증감				
	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명
1월	-576	2901	1188	1119	N/A	2610	2297	3576	-484	-371
2월	-1374	3085	-3229	1134	N/A	3060	2544	4490	-515	-826
3월	-2516	4369	-2702	594	N/A	-1841	5359	3329	-42	N/A
4월	-1559	4110	-4786	-89	N/A	-5816	10271	2291	-798	N/A
5월	5887	1607	-4000	524	N/A	-9849	6430	1572	-1479	N/A
6월	5073	1083	-6488	846	-540	-7850	6913	764	-993	N/A
7월	4749	2698	-5067	-381	321	-864	3810	795	-1483	N/A
8월	-3364	-1020	-4114	-510	325	4193	8111	-1640	-1767	N/A
9월	-6071	-389	479	-47	389	1667	12102	-3399	-1479	N/A
10월	-1258	-2229	1416	-1202	890	905	4883	-4716	-1048	N/A
11월	768	-5082	1481	-506	879	1943	3358	-2621	-301	N/A
12월	1640	-4357	1002	-502	852	-418	1790	-74	-289	N/A

〈일용근로자〉

(단위: 명)

	2016년 대비 2017년 증감					2018년 대비 2019년 증감				
	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명	1-4명	5-9명	10-29명	30-99명	100-299명
1월	-7182	2222	-1100	-531	N/A	4768	-1178	-202	-1013	N/A
2월	-9795	662	-2504	89	N/A	-1019	65	-2002	-921	N/A
3월	-10253	-8903	-3391	-343	N/A	-12063	-5209	-3394	-1247	N/A
4월	-3420	-7575	-1772	-1276	N/A	-8303	-13058	-3293	1405	N/A
5월	1635	-8631	-1557	305	N/A	-2581	-5799	-980	1350	N/A
6월	-2541	-10742	-4371	1369	N/A	-6151	-2950	-5098	755	N/A
7월	-740	-6256	-1801	588	N/A	1147	2322	-922	885	N/A
8월	4947	-9649	-827	585	N/A	-2718	3471	1015	964	N/A
9월	8400	-765	1144	1184	N/A	-7275	3578	465	1044	N/A
10월	-1257	-4248	2080	1594	N/A	-5191	-2726	739	1124	N/A
11월	-5385	-5037	1366	984	N/A	-14203	-1961	220	260	N/A
12월	-4879	-4832	1386	1538	N/A	-10718	-4290	-663	284	N/A

주: 가중치를 적용한 값임.

자료: 통계청, 각년도, 경제활동인구조사 원자료 분석

일용근로자에 대한 노동수요도 지속적으로 발생할 가능성이 높다. 앞서 언급한대로, 축산업, 시설원예·버섯, 농업관련서비스업, 대규모 다품목 노지 작물재배 농가를 제외하고, 대부분의 평균적인 노지 작물 재배 농가에서 특정시기의 일용근로자에 대한 수요는 절대적이다. 타산업과는 달리 농작물 생산에 있어 파종·정식기와 수확기 때의 노동력 투입은 절대적 요소이기 때문에 노동력 확보가 매우 중요하다. 그러나 앞서 분석했듯이 대부분의 인력이 60-70대이고, 인력 공급 유입이 낮은 상황에서 일용근로자의 초과 노동 수요는 지속될 가능성이 매우 높다. 특히, 현재의 일용근로자는 사업체 고용 규모가 큰 농가를 중심으로 고용이 일어나고 있고, 평균적인 작물재배업 농가에서는 일용근로자를 구하기 매우 어려운 현실이다. 내국인의 고용도 어려운 가운데, 현재의 제도권 내에서 고용이 가능한 외국인근로자 형태는 임시근로자, 상용근로자 형태로 일용근로노동시장에서 형성되어 있는 초과노동수요에 대응하고 있지 못하고 있다.

## 2) 농업노동력 미시적 변화: 농가단위 품목별 농업노동력 투입 변화

앞의 절에서는 2004년부터 2019년까지의 농림어업(농업) 취업자 수 변화와 최근 농림어업 취업자 수가 급격히 증가한 2017년 이후 농림어업부문의 고용노동력 변화를 분석하였다. 앞의 절에서의 분석결과, 최근 2017년 이후 농림어업 취업자 수 증가는 전체적으로 고용노동력을 크게 증가시키지 않은 것으로 나타났고, 농업부문에 만연한 일손부족 문제를 해결하기에 역부족인 것으로 분석되었다.

이 절에서는 그렇다면 품목별로 농가 단위에서 노동투입이 어떻게 이루어지고 있는지 분석하고자 한다. 품목에 따라 투입되는 노동량이 상이하므로, 어느 품목에서 고용노동투입이 집중적으로 필요한지 관련 통계자료를 통해 분석하였다. 이러한 분석이 필요한 이유는 고용노동투입이 집중적으로 이루어지는 품목을 중심으로 노동력 수요가 향후 증가할 개연성이 높기 때문이다.

품목별로 농업노동력 투입과 변화를 분석할 수 있는 자료는 농업총조사와 농가경제조사이다. 농업총조사는 품목별로 고용인원 수를 알 수 있으나, 이와 관련된 자료는 2010년과 2015년에만 조사되어 추세를 분석하기 어렵다. 더불어 월별 고용인원 수는 조사되지 않아 시기별 노동력 분석이 불가능하다. 농가경제조사는 매년 조사되는 통계로 품목별로 노동력 형태에 따른 월별 노동투입시간을 분석할 수 있다. 그러나 고용인원 수를 알기 어렵고, 5년 단위로 표본이 변경되어 시간적 흐름을 연결하여 분석하기 어렵다. 또한, 2018년부터 노동투입시간 측정방법<sup>22)</sup>이 변경되어 이전년도와 연결하여 분석하기 어

22) 2017년도까지는 노동투입시간을 고용노동투입시간, 가족노동투입시간, 품앗이, 일손돕기로 구분되어 조사되었으나, 2018년 이후, 직접고용노동시간, 간접고용노동시간, 직접가족노동시간, 간접가족노동

려운 점이 있다. 하지만, 품목별·월별·노동력형태별 노동량 투입현황을 가장 잘 알 수 있는 자료가 현재로서는 농가경제조사이기 때문에 이를 통해 살펴본다. 품목별·월별·노동력형태별 노동량 투입 변화를 분석하기 위해, 앞서 언급한 것처럼 표본과 노동시간 계측 방법이 동일하게 유지되는 2013년과 2017년을 중심으로 비교 분석하면, <표 3-3>과 같다. 2013년과 2017년을 비교<sup>23)</sup>하면, 조사된 농가가 1년간 영농활동에 투입한 전체 노동시간은 농가당 2013년 1360.4시간에서 2017년 1057.2시간으로 감소하였다. 이러한 통계 분석 결과는 1절에서 분석한 2017년 이전까지 농림어업 취업자 수가 지속적으로 감소했다는 사실을 상기하면, 경제활동인구조사 통계 분석 결과와 일치함을 알 수 있다. 품목별로 구분하면, 전작을 제외한 모든 품목에서 농가 당 노동투입시간이 감소한다. 전작품목에서는 2013년과 2017년을 비교하면 농가당 연평균 38.4시간이 증가하였다.

노동력의 투입 정도를 가족노동력과 고용노동력으로 구분하여, 노동투입시간 변화를 분석하면, 2013년과 2017년 기간 동안 대부분의 품목에서 농가당 가족노동력 투입시간과 고용노동력 투입시간 모두 감소하였다. 그러나 화훼 품목에서는 농가 당 가족노동투입시간이 연평균 129시간 증가하였고, 전작 품목에서는 농가당 고용노동투입시간이 연평균 231.9시간 증가하였다.

<표 3-3>에서 보듯이 우리나라의 농업 생산 활동은 가족노동투입이 중심을 이루고 있다는 것을 알 수 있다. 2017년 기준으로 대부분의 품목에서 전체 노동투입시간 중, 농가 당 가족노동투입이 차지하는 비중이 80%이상으로 나타난다. 특히, 2017년 기준으로 평균 가족 노동비율이 높은 품목은 2종 견업, 논벼, 축산 등으로 나타난다. 가족노동투입이 중심을 이루고 있는 것만을 두고 판단하면, 고용노동력 투입이 농업 생산 활동에서 크게 중요하지 않다고 생각할 수 있다. 그러나 우리나라 농업 생산 활동에 중심을 이루고 있는 가족노동력 대부분 고령이라는 사실과, 이들의 급격한 고령화 현상<sup>24)</sup>을 고려하면, 고용노동력 투입은 농업 생산 활동에 있어 주요한 요소 중 하나이다. 그럼에도 농가당 평균 고용노동력 투입 시간이 증가가 아닌 감소하고 있다는 것은 1절에서 분석한 것처럼 고용노동력의 대부분을 차지하고 있는 일용근로자의 급격한 감소 등의 영향으로 발생했을 가능성이 높다. 물론 상용근로자와 임시근로자 고용이 증가하였지만, 상용근로자

시간으로 구분되어 조사되고, 품앗이는 가족노동시간에 일손돕기는 고용노동투입시간에 포함되어 조사된다. 즉, 고용노동시간에서 일손돕기를, 가족노동시간에서는 품앗이 시간을 구분할 수 없다.

23) 2013년과 2017년을 비교한 이유는 농가경제조사 동일 표본 유지 기간이기 때문이고, 둘째, 2018년 이후 표본 농가 변경, 노동투입시간 계측 변경이 이루어져 그 이전년도와 직접적인 비교를 할 수 없음.

24) 농가인구는 1999년 421만 명에서 2018년 약 232만 명으로 감소하였으며 이는 연평균 약 3.1%씩 감소한 수치임. 더불어 동일기간 65세 이상 농가인구 비율은 21.1%에서 44.7%로 증가하여 농가의 고령화가 더욱 가속화 되고 있음. 더불어 농가 1호당 평균 상시 농업 종사자는 2003년 1.77명에서 2016년 1.84명 소폭 증가하였으나, 같은 기간 평균 임시 농업 종사자는 0.46명에서 0.24명으로 큰 폭으로 감소하였음. 더불어 임시 농업 종사자가 한 명도 없는 농가 비율은 2003년 65.5%에서 2016년 80.5%로 증가하였음.



와 임시근로자를 고용할 수 있는 농가는 매우 한정적이므로 상용근로자와 임시근로자의 노동시간 증가가 일용근로자의 노동시간 감소를 상회하지 않아, 전체적인 농가 당 평균 고용노동시간은 감소한 것으로 나타났을 가능성이 많다. 이러한 사실은 축산 농가 당 평균 고용노동투입 비율을 통해서 확인 할 수 있다. 일반적인 축산 농가의 경우, 일용근로자 고용보다는 상용 또는 임시근로자를 고용한다. 따라서 일용근로자 고용이 낮은 축산 농가의 농가당 평균 고용노동비율은 증가할 가능성이 높다. 이러한 사실은 <표 3-3>에서 확인할 수 있다. 축산농가의 농가당 평균 고용노동비율은 2013년 6.0%에서 2017년 6.3%로 증가하였다. 대부분의 작물재배업이 일용근로자의 고용 비중이 높은 것을 고려하면, 농가 당 평균 고용노동비율은 감소할 수밖에 없다.

〈표 3-3〉 농가의 품목별 농업 노동 구성

(단위: hr, %)

영농형태	연도	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산	기타	2종 겸업	전체
전체 노동투입 (A)	2003	1,195	2,135	2,531	3,025	3,064	1,660	2,356	1,838	770	1,613
	2013	954.6	1944.9	1644.6	1263.1	3150.5	1014.2	2135.2	2662.4	644.9	1360.4
	2016	732.5	1694.8	1233.7	1049.9	2714.1	1127.9	1884.8	2011.5	551.3	1087.3
	2017	681.9	1615.0	1231.5	742.0	3063.7	1052.6	1762.5	1701.0	498.3	1057.2
가족 노동투입 (B)	2003	985	1,660	1,828	2,023	2,420	1,073	2,083	1,526	637	1,263
	2013	853.3	1492.0	1263.8	981.3	2194.9	774.1	1813.9	1577.0	557.9	1085.4
	2016	644.3	1342.5	972.5	752.3	2075.0	696.8	1568.6	1134.7	487.1	863.6
	2017	613.0	1255.5	940.5	589.9	2323.9	613.2	1487.7	1095.8	443.0	845.3
고용노동투입 (C)	2003	100	370	540	759	546	433	168	268	93	244
	2013	40.9	323.5	296.6	210.6	878.0	172.2	264.2	942.6	59.6	207.5
	2016	32.5	267.1	203.3	248.1	518.5	367.4	271.5	795.2	40.2	171.6
	2017	24.9	278.1	238.3	113.2	654.0	386.1	226.1	545.5	36.7	166.4
가족 노동비율 (B/A) 평균값	2003	85.2	82.2	79.7	74.0	81.3	75.9	90.9	86.9	86.4	84.1
	2013	91.0	81.8	84.1	85.2	77.4	84.8	90.8	73.1	91.8	87.5
	2016	90.5	83.2	85.8	84.5	83.4	83.0	90.3	77.3	92.8	88.0
	2017	92.1	83.3	86.2	86.9	82.1	84.2	90.6	80.2	93.0	88.9
고용노동비율 (C/A) 평균값	2003	7.3	13.0	13.4	18.3	15.8	15.6	5.0	10.5	8.6	9.7
	2013	2.8	12.0	10.4	9.1	19.3	8.7	6.0	20.5	3.9	7.4
	2016	2.6	11.0	8.6	11.0	13.0	10.8	6.8	18.5	2.8	6.7
	2017	2.3	10.8	8.6	7.6	15.2	9.6	6.3	15.5	3.5	6.4

주 1) 영농형태란 전업농 및 1종 겸업 농가에서 가장 높은 비중의 농업수입을 얻는 작목을 기준으로 한 것임

2) 표본값 기준임. 즉, 가중치를 반영하지 않은 결과임.

자료: 통계청, 각 연도, 「농가경제조사」 일계부 원자료

전체적인 농가 당 평균 고용노동시간은 감소하지만, 상대적으로 고용노동투입비율이 높은 품목은 기타, 화훼, 과수, 전작, 채소 품목 등이다. 2017년 기준으로 기타품목의 농가당 평균 고용노동투입비율은 15.5%, 화훼 품목은 농가 당 15.2%, 과수 품목은 농가 당 10.8%, 전작과 채소 품목은 각각 농가 당 9.6%, 8.6%이었다. 2017년 기준으로 농가 당 절대적인 고용노동투입 시간이 높은 상위 5개 품목은 화훼, 기타, 전작, 과수, 채소이다. 화훼는 농가 당 연평균 고용노동시간이 645시간이 투입되었고, 기타 품목은 농가 당 연평균 545.5 고용노동시간이 투입되었다. 전작 품목은 농가 당 연평균 386.1 고용노동시간이 투입되었고, 과수와 채소는 각각 278.1시간, 238.3시간이 투입되었다. 논벼와 2종 겸업 품목은 고용노동투입비율이 낮고, 고용노동투입시간 자체도 적었다. 논벼 농가는 농가 당 연평균 24.9 고용노동시간이 투입되었고, 2종 겸업농가는 농가 당 연평균 36.7시간의 고용노동이 투입되었다. 종합적으로 고용노동투입비율이 상대적으로 높고, 고용노동투입시간이 높은 품목은 화훼, 전작, 과수, 채소 품목이다. 논벼와 2종 겸업농가에서는 고용노동투입 시간과 비중이 매우 낮아, 상대적으로 다른 품목에 비해 일손부족 문제의 심각성을 낮게 느낄 가능성이 많다. 1절에서 분석한 노동력의 추세가 지속된다면, 품목별 노동투입 시간 분석 결과 화훼, 전작, 과수, 채소 품목의 농가에서 집중적인 고용노동력 수요 현상이 나타날 수 있다.

### 3) 시기별·품목별·지역별 고용노동력 투입 실태

앞의 두 절에서는 농업부문 고용노동력이 전체적으로 감소하고 있는 가운데, 상용근로자와 임시근로자의 취업자 수는 증가하고 일용근로자 취업자 수는 감소하고 있는 것을 분석하였다. 상용근로자와 임시근로자 취업자 수의 증가는 수요 측면에서 농가의 규모화, 시설 및 축산에서의 고용 증가, 농업법인 취업자 수 증가와 함께, 공급자 측면에서도 상대적으로 젊은 청·장년층인력들이 유입되어 수요와 공급이 지속적으로 증가하여 균형점이 우상향하여 취업자 수 증가로 나타난다. 하지만, 여전히 농가에서 필요로 하는 인력 수를 충족하기는 어렵다. 일용근로자 취업자 수는 이와 달리 지속적으로 감소하고 있다. 대부분의 평균적인 노지 작물 재배 농가에서 농작물 생산에 있어 파종·정식기와 수확기 때의 일시적·대규모로 투입되는 일용근로자 확보는 매우 중요하다. 하지만, 대부분의 인력이 60-70대이고, 인력 공급 유입이 낮은 상황에서 일용근로자의 초과 노동수요는 지속될 가능성이 매우 높다. 특히, 농가 당 연평균 고용노동력 투입비중과 시간이 높은 작물 재배업 품목인 화훼, 전작, 과수, 채소 농가에서 집중적인 고용노동력 수요 현상이 나타날 수 있음을 분석하였다. 이 절에서는 전국 단위로 각 품목의 고용노동력과 전체 노동력 투입이 지역과 시기에 따라 어떻게 이루어지고 있는지 분석하였다. 전국 단위에서의

노동력 투입이 어느 지역과 시기에 집중적으로 투입되는지, 그리고 전국 기준으로 어느 품목에 노동력이 집중적으로 투입되는지를 분석하여, 시기별·품목별·지역별로 노동력이 얼마큼 필요한지 가늠하고자 한다. 전국 단위에서의 시기별·품목별·지역별 노동력 투입 분석은 2019년 농가경제조사 자료를 통해 분석하였다.

2019년 기준으로, 전국 농가에서 우리나라 전체 농작업에 약 9억 9,319만 8천 시간을 투입한 것으로 추정되었다(〈표 3-4〉 참조). 시기별로 농업 생산 활동에서 노동력 투입 현황을 보면, 시기별 집중 현상이 나타났다. 전체 노동력 투입시간을 기준으로 보면, 5월과 6월에 각각 전체 노동력의 11.3%, 11.7%가 투입되었고, 8월~10월에는 각각 전체 노동력의 10.2%, 9.8%, 9.9%가 투입되었다.

〈표 3-4〉 월별 농업 노동 투입 시간(전국)

(단위: 천 시간, %)

월	노동력 원천				합계	
	가족 노동		고용 노동			
1	37,642.8	4.6	7,421.9	4.3	45,064.7	4.5
2	41,243.6	5.0	8,728.3	5.1	49,971.9	5.0
3	52,038.1	6.3	12,417.9	7.2	64,456.0	6.5
4	71,237.7	8.7	16,227.9	9.4	87,465.6	8.8
5	91,119.1	11.1	21,509.7	12.5	112,628.8	11.3
6	93,234.0	11.4	22,704.7	13.2	115,938.7	11.7
7	83,531.3	10.2	13,224.6	7.7	96,755.9	9.7
8	86,820.2	10.6	14,839.8	8.6	101,660.0	10.2
9	81,900.7	10.0	15,324.9	8.9	97,225.6	9.8
10	80,738.9	9.8	17,582.1	10.2	98,321.0	9.9
11	62,749.8	7.6	13,867.8	8.1	76,617.6	7.7
12	39,117.0	4.8	7,975.5	4.6	47,092.5	4.7
합계	821,373.2	100	171,825.1	100	993,198.3	100

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

농업 노동력 원천별로 구분하면, 고용노동력과 가족노동력이 집중적으로 투입되는 시기에서는 다소 차이가 있었다. 고용노동력이 집중적으로 투입되는 시기는 정식·파종기인 5월과 6월, 그리고 수확기인 10월인 것으로 나타났다. 파종기인 5월과 6월에 우리나라 전체 고용노동력 투입시간의 12.5%, 13.2%가 투입되었고, 그 다음으로는 수확기인 10월에 전체 고용노동력 투입시간의 10.2%가 투입되었다. 이에 반해 가족노동력의 집중적

투입 시기는 고용노동력에 비해 완만하게 나타났다. 구체적으로 가족노동력은 5월부터 10월까지 노동력을 완만하게 투입하였다. 전체 가족노동투입 시간 중 5월에 11.1%, 6월에는 11.4%, 7월에 10.2%, 8월에 10.6%, 9월에 10.0%, 10월에 9.8%의 시간이 투입되었다. 가족노동투입시간과 고용노동투입시간을 합한 전체노동투입시간의 비중을 월별로 구분하면, 5-6월과 8-10월에 집중되어 나타난다. 5월과 6월에 투입되는 노동시간은 전체 노동시간의 23%이었고, 8-10월에 투입되는 노동시간은 전체 노동시간의 29.9%이었다. 상대적으로 12월부터 2월까지 투입되는 노동시간은 전체 노동의 5%미만씩으로 나타나, 농한기 때와 농번기 때의 노동투입시간 비중은 큰 차이를 보였다.

<표 3-4>에서 분석한 시기별(월별) 농업 노동시간 투입을 품목과 시기로 확대해서 분석하면 <표 3-5>와 같다. 논벼품목은 고용노동력 투입 시간이 가장 낮은 품목으로 연간 총 12,027.8천 시간이 투입되었다. 논벼품목에서 고용노동투입이 주로 투입되는 시기는 5월과 6월로 나타났다. 5월에는 전체 고용노동투입의 18.0%, 6월에는 17.8% 고용노동력이 투입되었다. 과수는 5월과 6월, 9월과 11월에 고용노동력이 집중되어 투입되었다. 5월에 투입되는 고용노동투입시간은 4,471.0천 시간으로 전체 고용노동투입시간 중 15.6%에 해당하였다. 6월에는 전체 고용노동투입 시간 중 13.4%, 9월과 11월에는 각각 10.2%, 13.9%의 노동력이 집중적으로 투입되었다. 특작에서 고용노동력이 주요하게 투입되는 시기는 4-6월, 10-12월로 나타났다. 특히 5-6월에 집중적으로 투입되는 것으로 나타났다. 4-6월까지의 고용노동투입시간은 전체 고용노동투입시간 대비 36.7%에 해당하였고, 10-12월까지의 고용노동투입시간은 전체 고용노동투입시간 대비 27.2%에 해당하였다. 화훼는 4~7월 고용노동투입시간 비중이 높게 나타나고, 이후에는 10월에 높게 나타났다. 특히, 4-7월에 투입되는 고용노동시간은 전체 고용노동시간 대비 49.5%에 해당하여, 4-7월에 고용노동력이 집중되는 형태를 보였다. 전작품목은 3-4월, 6월, 9월에 고용노동 투입 비중이 높게 나타났다. 전작품목에서 연간 소요되는 고용노동력 중 11.2%와 11.0%는 3월과 4월에, 6월과 9월에는 11.5%와 11.9%가 투입되었다. 축산 품목은 5월과 6월에 고용노동력 투입 비중이 상대적으로 높게 나타나지만, 타품목에 비해 전반적으로 고용노동력 투입 비중 편차가 가장 적은 것으로 나타난다.<sup>25)</sup>

품목을 구분하지 않은 전체 고용노동투입시간이 가장 높은 시기를 보면, 5-6월과 10월에 집중적으로 투입되는 것으로 나타났다(<표 3-5> 참조). 이를 품목으로 구분해서 분석한 결과도 이와 비슷한 시기에 고용노동투입시간이 집중적으로 투입되었는데, 품목별로 다소 차이는 있었다. 축산 품목의 경우 상대적으로 월별 고용노동투입 비중 편차가

25) 참고로 농가경제조사의 영농형태 구분이 가장 수입이 많은 품목 기준이므로, 축산 농가라 하더라도 타작물을 재배할 가능성이 있음. 즉, 축산 품목에서 월별 고용노동력 투입 비중이 일정하지 않게 나타난 이유는 축산뿐만 아니라, 타작물의 생산활동에 노동력이 투입되었을 가능성이 있기 때문임.

적게 나타났고, 축산을 제외한 작물재배업에서는 특정 시기에 고용노동력 투입이 집중되는 것으로 나타났다. 작물재배업의 경우, 품목별로 고용노동력 투입이 집중되는 시기가 품목에 따라 1-2개월 차이는 있었지만, 거의 대부분 봄철(3-6월)과 가을철(9-11월)로 나타났다. 특히, 절대적인 고용노동투입시간이 높은 과수 품목의 전체 고용노동시간 2865만 36백 시간 중, 5-6월, 9월, 11월에 고용노동투입이 집중되어 나타났고, 채소 품목은 전체 고용노동시간 7027만 시간 중, 4-6월과 8-10월에 고용노동투입이 집중되는 것으로 나타났다. 농업 생산에 있어, 고용노동력 투입은 연중 수요보다는 특정 시기에 집중적으로 투입되는 것이 우세하게 나타나고, 고용노동력 투입 시간이 가장 높은 채소와 과수 품목의 고용노동력 투입 또한 특정 시기에 집중적으로 이루어지고, 또한 그 시기가 겹쳐 있어, 충분한 인력이 확보되지 않는 한, 지속적인 일손부족 문제를 겪을 수밖에 없는 구조임을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 월별·품목별 고용노동투입 비중(전국)

(단위: 천 시간, %)

		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
논 벼	①	181.1	290.0	505.9	1335.7	2169.2	2135.1	1197.3	1066.8	869.2	1270.4	871.1	136.1
	②	1.5	2.4	4.2	11.1	18.0	17.8	10.0	8.9	7.2	10.6	7.2	1.1
과 수	①	1105.5	1337.8	1287.4	1255.8	4471.0	3848.9	1842.8	1868.1	2919.4	2505.5	3969.6	2246.2
	②	3.9	4.7	4.5	4.4	15.6	13.4	6.4	6.5	10.2	8.7	13.9	7.8
채 소	①	3386.3	3986.1	5205.6	8135.6	8017.3	8671.8	4801.5	6541.9	6712.8	7633.2	4394.4	2804.1
	②	4.8	5.0	7.4	11.6	11.4	12.3	6.8	9.3	9.6	10.9	6.3	4.0
특 작	①	143.8	118.3	132.7	219.0	255.4	331.1	141.8	102.3	156.0	183.0	224.3	191.7
	②	6.5	5.4	6.0	10.0	11.6	15.1	6.4	4.6	7.1	8.3	10.2	8.7
화 훼	①	132.3	110.0	180.7	407.2	325.7	307.1	304.6	190.7	206.1	223.0	183.1	152.1
	②	4.9	4.0	6.6	15.0	12.0	11.3	11.2	7.0	7.6	8.2	6.7	5.6
전 작	①	197.6	180.8	569.6	560.0	468.3	585.4	461.9	371.7	606.4	454.9	311.1	316.2
	②	3.9	3.6	11.2	11.0	9.2	11.5	9.1	7.3	11.9	8.9	6.1	6.2
축 산	①	1956.6	1937.5	1933.3	2131.0	2527.2	2878.8	2206.8	2024.8	2034.5	2037.4	1831.1	1608.0
	②	7.8	7.7	7.7	8.5	10.1	11.5	8.8	8.1	8.1	8.1	7.3	6.4
기 타	①	102.7	325.8	1644.3	1195.3	1878.1	1539.6	1333.5	1247.2	603.0	1263.6	608.0	113.7
	②	0.9	2.7	13.9	10.1	15.8	13.0	11.2	10.5	5.1	10.7	5.1	1.0
경 업	①	216.9	441.4	961.8	1002.2	1393.9	2430.1	950.5	1403.1	1225.5	2000.6	1483.8	398.6
	②	1.6	3.2	6.9	7.2	10.0	17.5	6.8	10.1	8.8	14.4	10.7	2.9

주: ①은 품목별 월별 고용노동투입시간 ②는 품목별 월별 고용노동투입시간/품목별 전체 고용노동투입시간

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

품목별·노동 원천별로 농업노동 투입 내역을 지역 단위로 분석한 결과는 <표 3-6>과 같다. 논벼는 모든 지역에서 고용노동비중이 낮게 나타났다. 전남과 경북지역에서만 10%를 넘었고, 대부분의 지역에서는 가족노동력으로 영농활동을 수행하는 것으로 나타난다. 논벼에 소요되는 고용노동투입시간만을 기준으로도 동일한 결과가 나타난다. 전체 고용노동투입시간 중 30.8%가 전남지역으로, 26.8%에 경북지역으로 나타나, 전남과 경북지역에서 상대적으로 고용노동이 높게 나타났다.

과수는 충남(고용노동투입시간 비중 46.4%)과 제주(31.2%)지역에서 고용노동력 의존도가 높았다. 반면, 경남(10.9%)에서는 상대적으로 가족노동에 의존하는 것으로 나타났다. 그러나 과수의 전체 고용노동투입시간을 기준으로 지역 비중을 보면, 경북(전체 고용노동투입시간 기준 27.3%)과 제주 지역(24.9%)에서 고용노동력 투입이 상대적으로 크게 나타났다.

채소 품목은 고용노동력 의존도를 나타내는 전체 노동시간 중 고용노동투입시간이 차지하는 비중이 높은 지역은 제주 지역과 강원도로 나타났다. 제주지역은 47.7%, 강원도에서 29.6%로 나타나, 타 지역에 비해 고용노동력 의존도가 높았다. 고용노동력 전체를 기준으로 하면 경북과 경남지역에서 고용노동투입 시간이 가장 높게 나타났다. 경남 지역에서 채소 품목의 고용노동투입시간은 13,084.2천 시간(18.6%)으로 가장 높았고, 경북 지역은 9,848.3천 시간(14.0%)으로 경남 다음으로 높게 나타났다.

특작 품목에서 고용노동력 의존도가 매우 높은 지역은 경기도로 전체 노동력 중 49.4%가 고용노동력에 해당하였다. 다음으로는 충북지역 23.8%, 전북지역 23.3% 순서로 나타났다. 반면, 특별광역시를 제외하고 경북(4.1%)과 경남(4.4%)에서는 고용노동력 비중이 매우 낮아, 가족노동력을 중심으로 생산 활동이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 고용노동시간으로 보면, 경기지역과 충북지역이 높게 나타난다. 특작에 투입되는 전체 고용노동투입시간 중 34.2%에 해당하는 752.6시간이 충북지역에, 경기지역에는 29.9%에 해당하는 657.6시간이 소요되었다.

농가 당 고용노동 투입 비중이 높았던 품목 중 하나인 화훼 품목에는 충북(고용노동 투입 시간 비중 44.4%)과 전남(43.9%) 지역에서 고용노동력 의존 비율이 높게 나타났다. 충북지역의 전체 화훼농가에서 영농활동에 투입되는 전체 노동 시간 중 44.4%가 고용노동투입시간이었고, 전남 지역은 43.9%에 달했다. 반면에 경남지역의 화훼 농가는 고용노동력 비중이 5.9%로 매우 낮게 나타났다. 고용노동투입시간 기준으로는 경기지역과 충남지역에서 가장 높게 나타났다. 경기지역 화훼 농가의 고용노동투입시간은 807.8천 시간(29.7%)이었고, 충남지역은 629.1천 시간(22.9%)이었다.

〈표 3-6〉 품목별·지역별 연간 고용노동투입 비중(전국)

(단위: 천 시간)

품목	지역	고용노동투입시간		전체노동투입시간		고용노동비중(B/C)
		총시간(B)	지역비중(B/A)	총시간(C)	지역비중(C/A)	
논벼	특별·광역시	425.6	3.5	7888.8	5.0	54
	경기	1217.1	10.1	16530.7	10.4	7.4
	강원	341.8	2.8	4524.0	2.8	7.
	충북	248.7	2.1	9925.3	6.2	2.5
	충남	1006.5	8.4	25016.8	15.7	4.
	전북	1123.5	9.3	21452.1	13.5	5.2
	전남	3700.5	30.8	33276.7	20.9	11.
	경북	3160.8	26.3	27393.8	17.2	11.5
	경남	788.1	6.6	12852.1	8.1	6.
	제주	8.1	0.1	140.2	0.1	5.8
	소계(A)	12020.7	100.0	159000.5	100.0	7.6
과수	특별·광역시	1681.8	5.9	5965.4	4.3	28.2
	경기	1128.0	3.9	5444.1	3.9	20.7
	강원	461.7	1.6	1923.0	1.4	24.0
	충북	2721.9	9.5	13966.6	10.0	19.5
	충남	2046.3	7.1	4406.2	3.2	46.4
	전북	1255.9	4.4	4645.7	3.3	27.0
	전남	2688.1	9.4	10094.7	7.3	26.6
	경북	7816.2	27.3	53998.7	38.8	14.5
	경남	1709.4	6.0	15648.6	11.3	10.9
	제주	7144.3	24.9	22905.5	16.5	31.2
	소계	28653.6	100.0	138998.5	100.0	20.6
채소	특별·광역시	3679.0	5.2	19131.9	6.2	19.2
	경기	5207.1	7.4	26712.1	8.7	19.5
	강원	7355.2	10.5	24832.3	8.1	29.6
	충북	5333.1	7.6	19207.0	6.3	27.8
	충남	5695.5	8.1	29524.0	9.6	19.3
	전북	4138.5	5.9	20156.1	6.6	20.5
	전남	6950.1	9.9	36481.5	11.9	19.1
	경북	9848.3	14.0	59832.6	19.5	16.5
	경남	13084.2	18.6	52069.4	17.0	25.1
	제주	8979.9	12.8	18841.9	6.1	47.7
소계	70270.9	100.0	306788.8	100.0	22.9	

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019

〈표 3-6〉 품목별·지역별 연간 고용노동투입 비중(전국) (계속)

(단위: 천 시간)

품목	지역	고용노동투입시간		전체노동투입시간		고용노동비중(B/C)
		총시간(B)	지역비중(B/A)	총시간(C)	지역비중(C/A)	
특작	특별·광역시	12.7	0.6	582.0	4.8	2.2
	경기	657.6	29.9	1330.1	11.1	49.4
	강원	38.6	1.8	785.7	6.5	4.9
	충북	752.6	34.2	3159.3	26.3	23.8
	충남	200.4	9.1	900.3	7.5	22.3
	전북	375.4	17.1	1608.5	13.4	23.3
	전남	0.0		0.0		0.0
	경북	130.4	5.9	3207.7	26.7	4.1
	경남	9.4	0.4	212.2	1.8	4.4
	제주	21.4	1.0	245.9	2.0	8.7
	소계	2198.5	100.0	12031.7	100.0	18.3
화훼	특별·광역시	412.4	15.2	1149.5	10.0	35.9
	경기	807.8	29.7	3464.2	30.3	23.3
	강원	43.2	1.6	513.5	4.5	8.4
	충북	389.8	14.3	878.0	7.7	44.4
	충남	623.1	22.9	3262.8	28.5	19.1
	전북	290.3	10.7	1251.2	10.9	23.2
	전남	116.6	4.3	265.8	2.3	43.9
	경북	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	경남	38.9	1.4	656.9	5.7	5.9
	제주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소계	2722.1	100.0	11441.9	100.0	23.8
전작	특별·광역시	0.0	0.0	620.3	2.4	0.0
	경기	2041.8	40.2	5661.8	22.1	36.1
	강원	651.3	12.8	4295.0	16.8	15.2
	충북	324.2	6.4	2477.7	9.7	13.1
	충남	303.0	6.0	3881.9	15.2	7.8
	전북	489.1	9.6	2668.1	10.4	18.3
	전남	413.7	8.1	2707.4	10.6	15.3
	경북	13.8	0.3	1026.1	4.0	1.3
	경남	99.6	2.0	826.0	3.2	12.1
	제주	748.4	14.7	1423.4	5.6	52.6
	소계	5084.9	100.0	25587.7	100.0	19.9

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019



〈표 3-6〉 품목별·지역별 연간 고용노동투입 비중(전국) (계속)

(단위: 천 시간)

품목	지역	고용노동투입시간		전체노동투입시간		고용노동비중(B/C)
		총시간(B)	지역비중(B/A)	총시간(C)	지역비중(C/A)	
축산	특별·광역시	430.4	1.7	5845.2	4.7	7.4
	경기	4903.1	19.5	16419.7	13.1	29.9
	강원	414.4	1.6	4073.9	3.2	10.2
	충북	518.4	2.1	7672.5	6.1	6.8
	충남	6657.6	26.5	18824.0	15.0	35.4
	전북	2066.3	8.2	13131.3	10.5	15.7
	전남	2487.4	9.9	14400.6	11.5	17.3
	경북	6269.1	25.0	29301.4	23.4	21.4
	경남	894.4	3.6	14631.0	11.7	6.1
	제주	477.5	1.9	1163.6	0.9	41.0
	소계	25118.6	100.0	125463.2	100.0	20.0
기타	특별·광역시	0.0	0.0	479.9	1.4	0.0
	경기	339.3	2.9	820.6	2.4	41.3
	강원	1564.7	13.2	3346.2	10.0	46.8
	충북	2246.1	18.9	6092.1	18.1	36.9
	충남	339.6	2.9	2717.6	8.1	12.5
	전북	2060.9	17.4	4622.3	13.8	44.6
	전남	647.1	5.5	2717.3	8.1	23.8
	경북	4413.3	37.2	11555.7	34.4	38.2
	경남	0.0	0.0	572.9	1.7	0.0
	제주	245.3	2.1	675.8	2.0	36.3
	소계	11856.3	100.0	33600.4	100.0	35.3
2종 겸업	특별·광역시	576.4	4.1	16563.7	9.2	3.5
	경기	1724.7	12.4	28307.6	15.7	6.1
	강원	1333.2	9.6	14839.0	8.2	9.0
	충북	533.7	3.8	10750.9	6.0	5.0
	충남	2038.1	14.7	19256.2	10.7	10.6
	전북	1106.0	8.0	11156.8	6.2	9.9
	전남	1338.8	9.6	24612.0	13.7	5.4
	경북	2429.8	17.5	26599.4	14.8	9.1
	경남	1726.4	12.4	20713.5	11.5	8.3
	제주	1092.4	7.9	7486.5	4.2	14.6
	소계	13899.5	100.0	180285.6	100.0	7.7

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019

전작 품목은 제주 지역에서 전체 노동투입 시간 중, 고용 노동력 의존 비율이 52.6%로 매우 높게 나타났으며, 다음으로 경기 지역에서 36.1%로 높게 나타났다. 그러나 전작 품목의 전체 고용노동투입시간 기준으로 고용노동력 투입은 경기 지역에서 2041.8천 시간으로 매우 높게 나타났다. 전체 전작 고용노동투입시간 대비 40.2%에 해당하는 수치이다.

축산 품목에서 고용노동력 의존도가 높은 지역은 제주(41.0%)와 충남(35.4%) 지역으로 나타났다. 즉, 제주지역의 축산 농가가 연간 투입하는 노동시간은 전체 1163.6천 시간이었는데, 이 중 41.0%에 해당하는 노동시간은 고용노동력을 통해 수행하는 것으로 나타났다. 축산 농가의 노동투입시간으로 보면, 충남과 경북지역의 고용노동투입시간이 다른 지역에 비해 매우 높게 나타났다. 충남 지역은 6657.6천 시간으로 전체 축산 농가 고용노동투입시간 중 26.5%에 해당하였다. 경북 지역은 6269.1천 시간으로 전체 축산 농가 고용노동투입시간 중 25.0%이었다.

분석결과, 전체적인 고용노동투입시간이 많이 소요되는 품목은 채소, 과수, 축산 품목이었고, 고용노동투입비중이 높은 품목은 기타와 2종 겸업을 제외하고, 화훼(23.8%), 채소(22.9%), 과수(20.6%), 축산(20.0%) 순서로 나타났다. 공통적으로 채소, 과수, 축산 품목에서 고용노동력을 가장 많이 필요로 하는 것으로 분석되었다. 품목들을 지역별로 구분하여 고용노동력 의존이 높고 고용노동력 투입시간이 상대적으로 높은 지역들을 분류하면 다음과 같다. 과수류는 공통적으로 제주 지역에서 고용노동력 투입시간과 의존도가 높게 나타나고, 충남 지역과 경북 지역에서 각각 고용노동력 의존도와 투입 시간이 높게 나타났다. 채소류는 공통적으로 고용노동력 의존과 투입시간 기준으로 지역이 동일하게 나타나지 않았다. 고용노동력 의존도가 높은 지역은 제주와 강원, 고용노동력 투입시간이 높은 지역은 경북과 경남지역으로 나타났다. 특작 품목은 경기와 충북지역에서 고용노동력 투입도 높고 의존도도 높은 것으로 나타났다. 화훼 품목은 경기와 충남지역에서 고용노동력 투입이 높고, 의존도가 높은 지역은 충북과 전남으로 나타났다. 전작은 경기와 제주지역에서 공통적으로 고용노동력 투입도 높고 의존도도 높게 나타났다. 축산은 충남과 경북지역은 공통적으로 고용노동력 투입도 높고 의존도도 높고, 경기 지역은 고용노동력 의존도가 높은 지역으로 나타났다.

전국 단위에서 축산을 제외한 고용노동시간이 많이 투입되고 고용노동력 의존도가 높은 품목인 채소, 과수 품목을 중심으로, 각 품목별로 고용노동력 투입 시간이 높고, 의존도가 높은 지역일수록, 집중적 노동투입시기의 노동력 확보 문제가 더 시급하게 나타날 가능성이 있다. 따라서 이를 보다 구체적으로 분석하기 위해, 고용노동력이 집중적으로 투입되는 지역을 토대로 품목별·지역별·시기별 연간 고용노동투입 현황을 분석하고자 한다. 품목별·지역별·월별 고용노동력 투입시간, 전체 노동력 투입시간, 고용노동력

투입비중은 <표 3-7>, <표 3-8>, <표 3-9>, <표 3-10>, <표 3-11>과 같다. 참고로 고용노동력 비중이 낮은 논벼 품목과, 특정 품목을 규정할 수 없는 기타, 2종 겸업 품목, 그리고 상대적으로 노동력 투입이 완만하게 이루어지는 축산의 분석은 제외한다. 품목별·지역별·시기별 고용노동력 투입 현황은 <표 3-6>에서 분석한 지역(고용노동력 투입 시간이 높고, 의존도가 높은 지역)을 중심으로 분석하였다.

과수 품목에서 고용노동투입 시간이 높은 경북지역에서 고용노동력이 집중적으로 투입되는 시기는 5월, 6월, 9월이었다. 고용노동력 투입이 가장 높은 시기는 5월로 경북지역 과수 농가의 전체 고용노동시간 중 19.0%가 이 시기에 투입되었다. 고용노동력 의존도가 높은 지역인 충남 지역에서는 5-6월과 9-11월에 고용노동력 투입이 집중되었고, 가장 많이 투입되는 시기는 9월로 충남지역 과수 농가의 전체 고용노동력 중 17.8%가 투입되었다. 고용노동시간이 높고 고용노동력 의존도가 높은 제주 지역의 경우 고용노동력이 집중적으로 투입되는 시기는 10-12월로, 가장 높은 시기는 12월이었다. 제주 지역 과수 농가의 전체 고용노동시간 중 27.6%가 12월에 집중되었다. 경북과 충남지역과 달리 제주 지역에서는 겨울철에 과수 품목에서의 고용노동력이 집중되어 나타났다.

채소 품목은 우리나라에서 전체 고용노동투입시간 자체로 가장 많은 시간이 투입되는 품목이다. 앞서 분석한대로, 특히 고용노동투입시간이 높은 경북과 경남지역, 그리고 고용노동 의존도가 높은 제주와 강원 지역을 중심으로 시기별 고용노동투입 집중도를 분석하면 다음과 같다. 경남지역에서 채소 품목에서 고용노동력이 가장 많이 투입되는 시기는 6월(19.6%), 5월(10.6%), 10월(10.2%)로 나타났다. 경북지역의 경우, 6월(12.8%), 10월(12.4%), 9월(11.5%) 순서로 나타났다. 강원 지역은 8월(19.6%), 6월(15.9%), 4월(13.0%)에 집중적으로 고용노동력이 투입되었고, 제주 지역은 5월(19.9%), 4월(17.6%), 10월(17.2%)에 집중적으로 투입되었다. 위의 지역만을 종합하여 비교하면, 제주 지역은 4-5월과 10월, 경상도 지역은 5-6월과 10월, 강원도 지역은 6월과 8월에 집중적으로 고용노동력이 투입된다.

특작 품목에서 고용노동력 의존도가 높고 고용노동투입 시간이 높은 지역인 경기도에서 특작 품목 고용노동투입 비중이 높은 시기는 7월(10.4%), 11월(10.0%), 12월(9.9%)이었다. 고용노동투입시간이 높은 충북지역의 경우, 1월(10.5%), 9-11월(각각 9.8%, 9.6%, 9.4%), 5월(9.5%)에 고용노동력이 집중적으로 투입되었다.

화훼 품목에서 고용노동투입 시간이 가장 많은 곳인 경기 지역에서 고용노동력은 1월(12.3%), 2월(11.6%), 5월(10.5%), 4월과 7월(9.5%)로 나타났다. 다음으로 고용노동투입시간이 높았던 충남지역에서는 4월(20.7%)에 집중적으로 투입되었고, 5월(14.1%), 7월(12.9%), 8월(10.4%), 6월(9.8%)로 나타났다. 경기 지역과 달리 1-2월에 고용노동투입은 매우 미미하였다.

〈표 3-7〉 과수 품목 지역별·월별 고용 노동력

(단위: 천 시간, %)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
과수	특별·광역시	①	0	26.4	80.6	88.4	165.9	339.2	203.1	37.9	43.5	81	615.8	0
		②	301.2	322	452.3	578.1	645.7	774.6	547.1	347.9	376.2	467.4	996.6	156.3
		③	0.0	1.6	4.8	5.3	9.9	20.2	12.1	2.3	2.6	4.8	36.6	0.0
	경기	①	25.6	77	11	71.9	92.2	128.1	306.1	81.4	164.1	157.8	5.1	7.7
		②	98.3	276.5	273.3	375.4	612.6	785.3	888.4	546.8	819.9	485.6	191.5	90.5
		③	2.3	6.8	1.0	6.4	8.2	11.4	27.1	7.2	14.5	14.0	0.5	0.7
	강원	①	0	13	10.4	57.9	17.1	114.9	53.5	73.6	14	64.4	35.1	7.8
		②	32.1	74	100.6	185.9	177.8	311.3	210.2	273	174.4	199.5	139.3	44.9
		③	0.0	2.8	2.3	12.5	3.7	24.9	11.6	15.9	3.0	13.9	7.6	1.7
	충북	①	19.6	67	97.6	82.2	481	330.5	250.9	440	428.6	136.5	289.5	98.5
		②	297.4	454.3	684	856.7	1757.4	1685.7	1534	1854.1	1739.9	1229.3	1243.3	630.5
		③	0.7	2.5	3.6	3.0	17.7	12.1	9.2	16.2	15.7	5.0	10.6	3.6
	충남	①	60.7	73.5	25	105.2	322.8	226.1	5.4	155.9	363.4	296.4	315.1	96.8
		②	166.3	268.2	156.8	288.3	601	510.3	158.3	349	708.6	525.6	494.9	178.9
		③	3.0	3.6	1.2	5.1	15.8	11.0	0.3	7.6	17.8	14.5	15.4	4.7
	전북	①	11.3	7.6	45.7	39.8	252.4	359.4	149	94.6	197.7	26.5	50.7	21.2
		②	137.9	204.9	281.5	303.8	567.8	728.1	492	512.2	697.5	288.2	274.9	156.9
		③	0.9	0.6	3.6	3.2	20.1	28.6	11.9	7.5	15.7	2.1	4.0	1.7
	전남	①	21.5	34.9	55.6	74.9	896.3	496	41.8	174.2	432.6	28.3	417.9	14.1
		②	322.8	391.6	463.7	637.1	1626.1	1381.3	857.2	916.4	1135.1	761.5	1102.7	499.2
		③	0.8	1.3	2.1	2.8	33.3	18.5	1.6	6.5	16.1	1.1	15.5	0.5
	경부	①	281.9	675.1	315	386.6	1488.2	1112.7	441.6	530.1	989.9	729.8	840.6	24.7
		②	2447.2	3287.9	3188.4	4270	6994	6583.4	5171	6183.9	5497.7	4763.4	3778.9	1832.9
		③	3.6	8.6	4.0	4.9	19.0	14.2	5.6	6.8	12.7	9.3	10.8	0.3
	경남	①	52.1	85.5	114.8	19.1	473.6	198.3	12.9	65.2	32.5	154.1	493.9	7.4
		②	995.1	948.8	844.7	961.5	2024.5	1595.2	1275.7	1272.4	1195.7	1800.2	1882	852.8
		③	3.0	5.0	6.7	1.1	27.7	11.6	0.8	3.8	1.9	9.0	28.9	0.4
	제주	①	633.8	278.1	527.6	325	277.1	544.7	372.5	221.6	250.7	835.5	905.9	1971.8
		②	1942.5	1287.3	2024.6	1589.2	1675.9	1816.6	1662.7	1380.6	1296.5	2262.7	2301	3665.9
		③	8.9	3.9	7.4	4.5	3.9	7.6	5.2	3.1	3.5	11.7	12.7	27.6
	소계	①	1106.5	1338.1	1283.3	1251	4466.6	3849.9	1836.8	1874.5	2917	2510.3	3969.6	2250
		②	6741	7516	8470	10046	16683	16172	12797	13636	13642	12783	12405	8109
		③	3.9	4.7	4.5	4.4	15.6	13.4	6.4	6.5	10.2	8.8	13.9	7.9

주: ①은 월별 고용노동투입시간, ②는 월별 해당작물 전체 노동투입시간, ③은 해당 월별 고용노동시간/전체 고용노동시간을 계산한 비율임

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

〈표 3-8〉 채소 품목 지역별·월별 고용 노동력

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
채소	특별·광역시	①	309.4	318.3	336.2	524	617.1	233.7	91.8	125.5	166	373.9	302.5	280.6
		②	1378.9	1309.2	1576.8	2025.2	2386.7	1746.5	1323.3	1670.4	1682.3	1647.7	1370.8	1014.1
		③	8.4	8.7	9.1	14.2	16.8	6.4	2.5	3.4	4.5	10.2	8.2	7.6
	경기	①	197.4	184.2	537.7	608.7	351.1	515.7	704	542.7	510	593.7	299.1	162.8
		②	754.1	832.2	1651.8	2491.7	2935.8	3490.3	3299.2	3214.1	2863.1	2835.4	1662.7	681.7
		③	3.8	3.5	10.3	11.7	6.7	9.9	13.5	10.4	9.8	11.4	5.7	3.1
	강원	①	28.9	85	178.9	956	770	1166.4	938.5	1439.2	932.3	592.1	215.1	52.8
		②	248.8	426.7	970.3	2289.4	2568.4	3413.9	3304.8	4044.5	3255.3	2551.5	1425.2	333.5
		③	0.4	1.2	2.4	13.0	10.5	15.9	12.8	19.6	12.7	8.1	2.9	0.7
	충북	①	140.7	163.5	348	506.8	397.4	570.8	619.9	873.3	552.1	613.1	436.8	110.7
		②	520.3	696.9	1193.2	1716.3	1844.9	2094.7	2237.7	2575.1	2139.3	1958.5	1617.1	613
		③	2.6	3.1	6.5	9.5	7.5	10.7	11.6	16.4	10.4	11.5	8.2	2.1
	충남	①	360.1	302.6	539.7	831.9	798.3	736.4	207.1	323.7	479.6	361.5	354.5	400.1
		②	1678.2	1670.5	2347.1	2905.5	3410.3	3342.1	2339	2591.9	2589.9	2822.6	2111.9	1715
		③	6.3	5.3	9.5	14.6	14.0	12.9	3.6	5.7	8.4	6.3	6.2	7.0
	전북	①	112.8	190.7	433.7	483.1	448.4	421	326.5	517.8	326.8	355	341.2	181.5
		②	856.4	1042.2	1451.6	1981.9	1983.9	2085.6	1729.1	2112.8	2044.2	2025.8	1825.1	1017.5
		③	2.7	4.6	10.5	11.7	10.8	10.2	7.9	12.5	7.9	8.6	8.2	4.4
	전남	①	416.7	796.4	702	812.3	535.2	707.2	471.1	331.2	896.8	652.7	412	216.5
		②	2299.7	2798.4	2992.1	3463	3546	3591.5	2943.3	3018.3	3640	3310.3	2811.4	2067.5
		③	6.0	11.5	10.1	11.7	7.7	10.2	6.8	4.8	12.9	9.4	5.9	3.1
	경북	①	549	648.2	742.3	915.4	925.1	1265.3	334.1	1066.7	1131.1	1218.6	591.5	461
		②	3939.3	3927.4	4595.9	5756.2	6083.1	6615	5044.4	5345.1	5244.7	5402.8	4460.2	3418.5
		③	5.6	6.6	7.5	9.3	9.4	12.8	3.4	10.8	11.5	12.4	6.0	4.7
	경남	①	855	1000	1091.8	909	1391.7	2558.8	845.2	552.9	922.7	1330.3	940.6	686.2
		②	3886.6	3989.7	4482	4451.2	5374.2	6369.6	3950.4	3515.6	4167	4601.6	4179.3	3102.2
		③	6.5	7.6	8.3	6.9	10.6	19.6	6.5	4.2	7.1	10.2	7.2	5.2
	제주	①	416.1	300.6	293.9	1581.4	1788.1	487.4	259.6	774.2	784.5	1547.3	491.8	255
		②	1201.5	1023	984.7	2503.8	2860.1	1257.8	955.3	1647.8	1560.3	2429.3	1305.7	1112.6
		③	4.6	3.3	3.3	17.6	19.9	5.4	2.9	8.6	8.7	17.2	5.5	2.8
	소계	①	3386.1	3989.5	5204.2	8128.6	8022.4	8662.7	4797.8	6547.2	6701.9	7638.2	4385.1	2807.2
		②	16764	17716	22246	29584	32993	34007	27127	29736	29186	29586	22769	15076
		③	4.8	5.7	7.4	11.6	11.4	12.3	6.8	9.3	9.5	10.9	6.2	4.0

주: ①은 월별 고용노동투입시간, ②는 월별 해당작물 전체 노동투입시간, ③은 해당 월별 고용노동시간/전체 고용 노동시간을 계산한 비율임

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

〈표 3-9〉 특작 품목 지역별·월별 고용 노동력

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
특작	특별·광역시	①		0	0	12.7	0	0	0	0	0	0	0	
		②		8	31.8	84.4	47.8	51.8	59.7	79.6	87.6	75.6	23.9	31.8
		③	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	경기	①	62.5	44.2	48.1	60.4	59.7	53.2	68.3	40.6	43.7	46.2	65.9	64.8
		②	96.7	66.7	91.9	115.1	125.7	125.2	148.2	105.4	114.7	118.5	120	102
		③	9.5	6.7	7.3	9.2	9.1	8.1	10.4	6.2	6.6	7.0	10.0	9.9
	강원	①	0	0	0	15.4	5.2	0	0	0	0	0	18	0
		②	2.6	13.4	33.9	73.9	88.3	129.9	108.1	101.5	72.1	85.2	71.2	5.6
		③	0.0	0.0	0.0	39.9	13.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	46.6	0.0
	충북	①	78.7	64.6	69.6	65.6	71.7	52.6	39	28.6	74	72.1	70.9	65.2
		②	172.3	158.3	182.6	256.6	316.2	345.8	308.7	292.7	332.2	329.7	297	167.2
		③	10.5	8.6	9.2	8.7	9.5	7.0	5.2	3.8	9.8	9.6	9.4	8.7
	충남	①	0	0	1.3	30.4	48	7	9.8	10.4	10.1	8.5	15.5	59.4
		②	24.6	23.3	33.5	84.9	109.9	88.1	106.5	95.4	73	94.4	72.3	94.4
		③	0.0	0.0	0.6	15.2	24.0	3.5	4.9	5.2	5.0	4.2	7.7	29.6
	전북	①	0	9.5	3.8	25.3	68.1	217	22	1.9	16.9	8.4	2.5	0
		②	38	53.2	89.6	109.6	156.2	416.1	237.7	96.7	149.4	109.9	102.7	49.4
		③	0.0	2.5	1.0	6.7	18.1	57.8	5.9	0.5	4.5	2.2	0.7	0.0
	전남	①	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		②	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		③	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	경부	①	0	0	0	5.2	0	0	0	20.9	5.2	47.7	51.4	0
		②	88.6	103	178.8	197.4	396.5	414	338.6	358.5	322.8	440.9	255.7	112.9
		③	0.0	0.0	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	16.0	4.0	36.6	39.4	0.0
	경남	①	0	0	0.7	0	2.9	0	0	0	5.8	0	0	0
		②	19.3	11.4	14.3	13.7	34.8	42.2	12.7	11.6	28.8	12.5	3.2	7.7
		③	0.0	0.0	7.4	0.0	30.9	0.0	0.0	0.0	61.7	0.0	0.0	0.0
제주	①	2.5	0	9.1	4	0	1.2	2.1	0	0	0	0	2.5	
	②	33.4	24.9	27.4	16.2	14.4	9.8	17.5	20.4	10.5	22.7	20.5	28.2	
	③	11.7	0.0	42.5	18.7	0.0	5.6	9.8	0.0	0.0	0.0	0.0	11.7	
소계	①	143.7	118.3	132.6	219	255.6	331	141.2	102.4	155.7	182.9	224.2	191.9	
	②	476	462	684	952	1290	1623	1338	1162	1191	1289	967	599	
	③	6.5	5.4	6.0	10.0	11.6	15.1	6.4	4.7	7.1	8.3	10.2	8.7	

주: ①은 월별 고용노동투입시간, ②는 월별 해당작물 전체 노동투입시간, ③은 해당 월별 고용노동시간/전체 고용 노동시간을 계산한 비율임

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

〈표 3-10〉 화훼 품목 지역별·월별 고용 노동력

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
화훼	특별·광역시	①	0	0	48.7	100.9	0	20.9	27.8	29.6	34.8	62.7	20.9	66.1
		②	106.6	70	132.5	182.5	73.1	73.1	80.1	81.8	87	112.7	55.7	94.4
		③	0.0	0.0	11.8	24.5	0.0	5.1	6.7	7.2	8.4	15.2	5.1	16.0
	경기	①	99.1	93.9	63.7	76.5	84.9	58.2	76.4	59.6	48.6	60.8	51.7	34.4
		②	360.1	332.7	289.8	318.5	310.6	297.4	293.3	270.5	244.4	243.6	241.9	261.4
		③	12.3	11.6	7.9	9.5	10.5	7.2	9.5	7.4	6.0	7.5	6.4	4.3
	강원	①	0	0	8.4	2.2	20.2	1.8	1.8	0	2.7	3.9	2.2	0
		②	40.2	38.7	46.4	39	63.9	39.6	49.4	47.7	45.4	47.2	37.5	18.5
		③	0.0	0.0	19.4	5.1	46.8	4.2	4.2	0.0	6.3	9.0	5.1	0.0
	충북	①	21.6	12.4	13.4	29.7	54.1	47.9	29.7	29.2	24.2	46.3	52.1	29.2
		②	58.3	49.3	53.1	72	103.7	93.7	69.5	69.9	64.3	83.5	92.9	67.8
		③	5.5	3.2	3.4	7.6	13.9	12.3	7.6	7.5	6.2	11.9	13.4	7.5
	충남	①	11.4	3.8	34.9	128.9	87.9	61.1	80.6	64.8	45.5	49.3	32.2	22.7
		②	296.9	222.1	211.1	349.3	345.4	332.5	307	296.9	268.2	266	204	163.4
		③	1.8	0.6	5.6	20.7	14.1	9.8	12.9	10.4	7.3	7.9	5.2	3.6
	전북	①	0	0	11.4	68.5	39.2	52.6	44.1	0	50.6	0	23.9	0
		②	41.8	36.8	87.1	173.7	132.4	159	140.3	91.8	151.2	92.1	106.5	38.5
		③	0.0	0.0	3.9	23.6	13.5	18.1	15.2	0.0	17.4	0.0	8.2	0.0
	전남	①	0	0	0	0	0	64.9	43.9	7.8	0	0	0	0
		②	5	9.2	16.5	10.2	21.4	86.3	63.7	14.9	13.1	6.6	13.1	5.8
		③	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	55.7	37.7	6.7	0.0	0.0	0.0	0.0
	경부	①	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		②	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		③	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	경남	①	0	0	0	0	38.9	0	0	0	0	0	0	0
		②	57.2	55.7	62.3	66.7	108.8	47.8	32.5	34	38.6	51.3	51	51
		③	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	제주	①	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		②	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		③	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	소계	①	132.1	110.1	180.5	406.7	325.2	307.4	304.3	191	206.4	223	183	152.4
		②	966	815	899	1212	1159	1129	1036	908	912	903	803	701
		③	4.9	4.0	6.6	14.9	11.9	11.3	11.2	7.0	7.6	8.2	6.7	5.6

주: ①은 월별 고용노동투입시간, ②는 월별 해당작물 전체 노동투입시간, ③은 해당 월별 고용노동시간/전체 고용 노동시간을 계산한 비율임

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년

〈표 3-11〉 전작 품목 지역별·월별 고용 노동력

(단위: 천 시간)

부류	지역	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
전작	특별·광역시	①	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		②	8.3	39.2	53.8	67.1	54.7	65.6	112.2	55.9	45.5	66	45.8	6.2
		③	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	경기	①	105.6	112.2	371.9	393.2	153.3	102.9	58.9	75.7	284.5	156.3	117.3	110
		②	157.6	183.3	548.5	748.1	665.5	582.5	517.1	481.7	664.7	579.3	378.4	155.1
		③	5.2	5.5	18.2	19.3	7.5	5.0	2.9	3.7	13.9	7.7	5.7	5.4
	강원	①	0	0	15.5	45.3	48.8	32.7	28.6	91.1	111.3	149.8	54.8	73.4
		②	31.9	67.4	141.6	355.4	502	522.3	499.2	552.7	499.9	535.2	400.8	186.6
		③	0.0	0.0	2.4	7.0	7.5	5.0	4.4	14.0	17.1	23.0	8.4	11.3
	충북	①	4.5	0	0.4	48.5	40.6	60.1	28.8	13.3	105.7	10	10.1	2.2
		②	61.5	60.7	72.9	254.7	316.5	362.5	261.4	248.6	365.7	235.9	178.9	58.4
		③	1.4	0.0	0.1	15.0	12.5	18.5	8.9	4.1	32.6	3.1	3.1	0.7
	충남	①	0	8	3.2	9.2	23.2	67.1	28.9	30.8	32.9	48	51.7	0
		②	93.2	80.1	169.6	362.5	472	513.9	320.6	457.6	490	564.5	275	82.9
		③	0.0	2.6	1.1	3.0	7.7	22.1	9.5	10.2	10.9	15.8	17.1	0.0
	전북	①	0	2.3	13.1	32.6	8.2	145.9	144.7	55.4	0.2	0	20.5	66.2
		②	104.2	128.8	138.2	194.3	221.2	482.6	339.4	271.1	194.9	197.1	233.5	162.8
		③	0.0	0.5	2.7	6.7	1.7	29.8	29.6	11.3	0.0	0.0	4.2	13.5
	전남	①	56.8	16.1	25.3	5.7	73.7	49.7	3.6	50.6	22.5	63.6	32.9	13.2
		②	186.5	148.5	169.5	168.7	306.2	288	239.3	288	248.8	288.4	232.9	142.6
		③	13.7	3.9	6.1	1.4	17.8	12.0	0.9	12.2	5.4	15.4	8.0	3.2
	경북	①	0	0	0	4.6	4.6	0	0	0	4.6	0	0	0
		②	16.4	19.9	49	71.8	170.3	143	101.9	130.1	136.5	86.9	70.1	30.2
		③	0.0	0.0	0.0	33.3	33.3	0.0	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0
	경남	①	0	26.8	8.6	11.6	11.6	2.6	26.2	0	0	5.2	7	0
		②	29.2	75.6	91.4	73	106.8	60.8	81.6	48.9	40.4	50.1	84.8	83.4
		③	0.0	26.9	8.6	11.6	11.6	2.6	26.3	0.0	0.0	5.2	7.0	0.0
	제주	①	30.9	15.8	132	8.6	105.1	124	141.7	56	45.8	21.2	16.6	50.7
		②	80	49.9	197.3	87.3	186.7	177.7	197	101.2	83	72.7	69.1	121.5
		③	4.1	2.1	17.6	1.1	14.0	16.6	18.9	7.5	6.1	2.8	2.2	6.8
	소계	①	197.8	181.2	570	559.3	469.1	585	461.4	372.9	607.5	454.1	310.9	315.7
		②	769	853	1632	2383	3002	3199	2670	2636	2769	2676	1969	1030
		③	3.9	3.6	11.2	11.0	9.2	11.5	9.1	7.3	11.9	8.9	6.1	6.2

주: ①은 월별 고용노동투입시간, ②는 월별 해당작물 전체 노동투입시간, ③은 해당 월별 고용노동시간/전체 고용 노동시간을 계산한 비율임

자료: 농가경제조사 원자료 분석, 통계청, 2019년



전작 품목에서 고용노동투입 시간이 가장 높은 경기도 지역에서의 전작 품목 고용노동투입 정도를 시기별로 살펴보면, 가장 많이 투입되는 시기는 3-4월과 9월로 나타났다. 3월에는 경기도 전작품목의 전체 고용노동투입 시간 중 18.2%, 4월에 19.3%로 집중되어 나타났고, 다음으로 9월에 13.9%로 그 뒤를 이었다. 전작 품목에서 고용노동력 의존도가 높은 지역인 제주도의 경우, 3월과 5-7월에 집중되어 나타났다. 고용노동력 투입이 가장 집중되어 투입된 시기는 7월로 제주지역의 전체 전작 농가의 고용노동력 중 18.9%가 투입되었고, 다음으로는 3월에 17.6%, 6월에 16.6%, 5월에 14.0%가 투입되었다.

각 품목별로 농업 생산 활동에 고용노동력 의존도가 높거나 고용노동투입 시간이 높은 지역을 중심으로 어느 시기에 고용노동력이 집중적으로 투입되는지 분석하였다. 품목별로 지역에 따라 고용노동력이 집중되는 시기가 차이가 존재하였지만, 일부 품목을 제외한 대부분의 품목에서 봄철과 가을철에 집중되는 것으로 나타났다. 구체적으로, 과수 품목에서 경북 지역은 5-6월, 9월, 충남 지역은 5-6월과 9-11월, 제주 지역은 10-12월에 고용노동력 투입이 집중되어 나타났다. 채소 품목은 경남 지역에서는 5-6월, 10월, 경북 지역에서는 6월, 9-10월, 강원 지역은 4월, 6월, 8월, 제주 지역은 4-5월, 10월에 고용노동력 투입이 가장 높게 나타났다. 특작 품목은 경기 지역에서 7월, 11-12월, 충북지역은 1월, 9-11월, 5월에 고용노동력 투입이 집중되었다. 화훼 품목은 경기 지역에서 1-2월, 4-5월, 7월, 충남지역은 4-8월에 고용노동력 투입이 집중된 것으로 나타났다. 전작 품목에서는 경기 지역에서 3-4월, 9월에, 제주 지역은 3월과 5-7월에 고용노동력이 집중적으로 투입되었다.

## 2. 농업 고용노동력 중 외국인력 전망

### 1) 농업 주 종사자수 전망

본 장에서는 농업 고용노동력 중 외국 인력의 수를 전망하기 위한 사전 작업으로 우선 농업 주 종사자수(=가족노동력)를 전망한다. 이를 위해 대표적인 인구 추계 방법 중 하나로 많은 국가 및 국제기구 등에서 빈번하게 이용되고 있는 코호트요인법(Cohort Component Method, CCM)을 적용하였다.

코호트요인법은 출생이나 사망, 또는 이동 등의 인구변동요인별 미래 수준을 각각 예측한 후, 기준 인구에 출생아수 등 순유입자는 가(+ )하고, 사망자등 순유출자수는 감(-)하는 인구균형방정식을 적용하여 다음 기의 인구를 반복적으로 산출한다. 본 연구에서 농업 주 종사자 수를 산출하기 위해 사용된 식은 아래와 같다.

$$(1) N_{t+1}^{jk} = N_t^{jk}(1 - m_{t,t+1}^{jk})(1 + F_{t,t+1}^{jk})$$

여기서  $N_{t+1}^{jk}$ 는 특정 코호트( $k$ )의 다음 기( $t+1$ ) 특정 품목  $j$ 에 속할 농업 주 종사자 수를,  $N_t^{jk}$ 는 해당 수치의 현재( $t$ ) 값을,  $m_{t,t+1}^{jk}$ 는 해당 코호트의 연령별 사망률을, 그리고  $F_{t,t+1}^{jk}$ 는 해당 코호트의 연령별 순이동률을 나타낸다.

위 식 (1)에서 변수로 사용된 사망률( $m_{t,t+1}^{jk}$ )의 경우 성별, 연령별로 상이한 값을 가지므로 품목별 농업 주 종사자 수의 정확한 추계를 위해 이를 반영하여 분석하였다. 구체적으로는 2020년부터 2030년의 사망확률에 적용된 미래 사망률은 Li-Lee-Gerland(2013)<sup>26)</sup>를 다중인구로 확장하여 적용한 통계청 장래인구추계의 장래 생명표를 사용하였으며 그 중 전국단위 중위수준 사망확률을 활용하였다. 2000년부터 2015년의 사망확률에 적용된 과거 사망률은 통계청 생명표의 간이 생명표를 사용하였다. 더하여 국가인구 추계 시 주요 변수로 사용되는 출생률의 경우, 본 연구의 최종 추계 기간을 2030년으로 설정하였으므로 고려 대상으로 적합하지 않아 제외하였다. <표 3-12>는 본 연구에서 사용된 연도별 사망확률을 나타낸다.

앞서 제시한 식 (1)의 순이동률( $F_{t,t+1}^{jk}$ )은 타 산업에서의 해당 품목으로의 유입 등의 양(+의) 요소들과 타 산업으로의 이탈, 타 작물로의 이동, 농업 포기 등의 음(-)의 요소들의 함수로 볼 수 있으며, 관련 자료를 모두 수집하였을 때 해당 수치의 정확한 산출이 가능하다. 그러나 관련 통계자료 확보 등의 한계로 인해 해당 수치를 직접적으로 계산하는 것은 용이치 않은 실정이다. 이에 본 연구에서는 연령별·성별 사망률만을 반영하여 계산한 농업 주 종사자수와 실제 농업 주종사자 수의 차이를 이용하여 순이동률을 산출하였으며 이는 아래 식 (2)와 같이 나타낼 수 있다.

$$(2) F_{t,t+1}^{jk} = \frac{N_{t+1}^{jk}}{N_{t+1}^{*j}} - 1 = \frac{N_{t+1}^{jk}}{N_t^{jk}(1 - m_{t,t+1}^j)} - 1 = \frac{N_{t+1}^{jk} - N_t^{jk}(1 - m_{t,t+1}^j)}{N_t^{jk}(1 - m_{t,t+1}^j)}$$

여기서  $N_{t+1}^{*j}$ 는 사망률만 반영된 다음 기의 농가 주 종사자수( $= N_t^{jk}(1 - m_{t,t+1}^j)$ )를 나타낸다.

26) Li, N., Lee, R., and Gerland, P.(2013), "Extending the Lee-Carter method to model the rotation of age pattern of mortality decline for long-term projections", Demography, 50(6), 2037-2051

〈표 3-12〉 연도별·연령별·성별 사망확률(전국단위, 중위수준)

남성

연령대	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
15-19	0.00302	0.00197	0.00189	0.00130	0.00113	0.00089	0.00070
20-24	0.00419	0.00293	0.00285	0.00214	0.00181	0.00145	0.00116
25-29	0.00498	0.00371	0.00376	0.00298	0.00243	0.00199	0.00162
30-34	0.00668	0.00489	0.00457	0.00365	0.00326	0.00270	0.00223
35-39	0.01073	0.00768	0.00638	0.00504	0.00462	0.00386	0.00321
40-44	0.01752	0.01317	0.01099	0.00826	0.00693	0.00580	0.00483
45-59	0.02757	0.02154	0.01755	0.01384	0.01139	0.00959	0.00803
50-54	0.03949	0.03204	0.02649	0.02156	0.01805	0.01525	0.01282
55-59	0.05907	0.04489	0.03862	0.03097	0.02668	0.02254	0.01894
60-64	0.09052	0.07036	0.05506	0.04578	0.03873	0.03279	0.02761
65-69	0.13697	0.11315	0.08699	0.06852	0.05972	0.05112	0.04352
70-74	0.21351	0.17859	0.14818	0.11724	0.09701	0.08549	0.07498
75-79	0.32273	0.28138	0.24303	0.20762	0.18010	0.16304	0.14699
80-84	0.45753	0.41676	0.37837	0.33656	0.31636	0.29555	0.27522
85-89	0.60840	0.57754	0.54224	0.50259	0.49250	0.47337	0.45404
90-94	0.75091	0.73537	0.70542	0.67813	0.67936	0.66601	0.65218
95-100	0.86695	0.85920	0.84005	0.82593	0.83329	0.82644	0.81924
100세 이상	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000

자료: 통계청 kosis

여성

연령대	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
15-19	0.00156	0.00112	0.00099	0.00075	0.00076	0.00060	0.00047
20-24	0.00196	0.00191	0.00171	0.00112	0.00118	0.00095	0.00075
25-29	0.00226	0.00218	0.00236	0.00168	0.00134	0.00111	0.00090
30-34	0.00304	0.00272	0.00272	0.00241	0.00200	0.00167	0.00137
35-39	0.00426	0.00373	0.00357	0.00300	0.00275	0.00230	0.00191
40-44	0.00618	0.00521	0.00468	0.00413	0.00360	0.00302	0.00251
45-59	0.00901	0.00786	0.00683	0.00580	0.00503	0.00424	0.00355
50-54	0.01378	0.01113	0.00941	0.00766	0.00706	0.00596	0.00501
55-59	0.02103	0.01627	0.01285	0.01078	0.00941	0.00794	0.00667
60-64	0.03441	0.02669	0.02041	0.01627	0.01361	0.01149	0.00969
65-69	0.06175	0.04662	0.03565	0.02677	0.02252	0.01919	0.01639
70-74	0.11480	0.08925	0.06697	0.05289	0.04189	0.03671	0.03230
75-79	0.20663	0.17211	0.13268	0.10752	0.09201	0.08273	0.07460
80-84	0.34505	0.30297	0.24878	0.21343	0.19332	0.17936	0.16663
85-89	0.51716	0.47324	0.41385	0.38194	0.36519	0.34911	0.33373
90-94	0.69141	0.65582	0.60400	0.58598	0.57836	0.56505	0.55172
95-100	0.83401	0.80959	0.77554	0.77277	0.77327	0.76561	0.75762
100세 이상	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000	1.00000

자료: 통계청 kosis

식 (2)에서와 같이, 실제 종사자수( $N_{t+1}^{jk}$ )가 사망률만 반영된 다음 기의 농가 주 종사자수( $N_{t+1}^{*jk}$ )에 비해 적다면 순이동률은 음(-)의 값을 가지게 되고, 반대로 해당 수치에 비해 크다면 순이동률은 양(+)의 값을 가지게 된다.

우선 순이동률을 산출하기 위하여 농업총조사자료를 바탕으로 2000년부터 2015년까지 실제 품목별·연령별·성별 농업종사자 수를 확보하였으며, 이는 본 장의 마지막에 <부표 3-1>로 제시하였다. 다음으로 확보한 실제 농업주종사자 수 및 생존 확률 자료를 이용하여 타 산업 또는 작물로부터의 유입 및 이탈이 고려되지 않은 품목별·연령별·성별 농업 주 종사자 수를 산출하였다. 해당 결과는 본 장의 마지막 장에 <부표 3-2>로 제시하였다. 이상의 과정을 통해 확보한 자료들을 식 (2)에 적용하여 산출된 순이동률은 아래 <표 3-13>와 같다<sup>27)</sup>.

〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률  
논벼

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년
20-24	0.1341	4.8729	0.7612	0.5541	6.9260	1.2861
25-29	-0.3371	1.0116	0.4758	-0.0957	0.9511	0.9458
30-34	-0.3695	0.0721	0.6680	-0.2158	0.3826	0.5664
35-39	-0.2149	-0.0137	0.5469	-0.2102	0.1420	0.6720
40-44	-0.1332	-0.0709	0.9340	-0.1827	-0.0158	0.8800
45-59	-0.0843	-0.1403	0.5035	-0.1045	-0.0637	0.7957
50-54	-0.0310	-0.1640	0.6880	-0.0459	-0.0640	0.9287
55-59	0.0007	-0.1121	0.6869	-0.0431	-0.0638	0.7735
60-64	-0.0324	-0.0767	0.2643	-0.1239	-0.1335	0.2678
65-69	-0.0811	-0.1261	0.3108	-0.1667	-0.1787	0.1028
70-74	-0.1250	-0.1748	0.1238	-0.2778	-0.2742	0.0921
75-79	-0.2259	-0.2758	0.1500	-0.4054	-0.3815	-0.0796
80-84	-0.3978	-0.4194	-0.3643	-0.5410	-0.4878	-0.5162
85-89	-0.5148	-0.5132	-0.6500	-0.5932	-0.4862	-0.6951
90-94	-0.6050	-0.6533	-0.7405	-0.6896	-0.5985	-0.7501
95이상	-0.6948	-0.7071	-0.7250	-0.5899	-0.3797	-0.6166

27) 산출된 값들은 2000년부터 2015년까지의 재배면적 등 농업 관련 제반 사항의 변화로 인해 나타난 품목별·연령별·성별 농업주종사자 수의 변화가 이후에 동일하게 나타날 것이라는 가정을 내포한다.

〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률 (계속)

과수

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년
20-24	0.5309	15.5711	1.4073	-0.5550	1.1577	0.0011
25-29	0.0050	2.6180	0.3623	-1.7486	0.6312	0.0032
30-34	-0.1472	0.7457	0.5505	-1.1631	-0.2133	0.0036
35-39	-0.0289	0.5241	0.6335	-0.7897	-0.2530	0.0054
40-44	0.0394	0.4544	0.8355	-0.5010	-0.3541	0.0077
45-59	0.1209	0.3098	0.6065	-0.0673	-0.2984	0.0109
50-54	0.1958	0.2498	0.5756	0.0590	0.1108	0.0139
55-59	0.2308	0.2988	0.7214	-0.0264	0.2007	0.0181
60-64	0.1734	0.3034	0.2430	-0.0577	0.1189	0.0177
65-69	0.1061	0.2178	0.1285	0.2082	0.1060	0.0243
70-74	-0.0180	0.0622	-0.0909	0.2990	0.3463	0.0450
75-79	-0.1653	-0.0872	-0.1303	0.2530	0.4582	0.0843
80-84	-0.3402	-0.2109	-0.4476	0.2296	0.4808	0.1067
85-89	-0.4968	-0.2802	-0.6460	0.1590	0.5799	0.1288
90-94	-0.5376	-0.5041	-0.6903	0.1890	0.4778	0.1440
95이상	-0.2312	-0.4360	-0.8188	0.5892	0.5811	0.3194

특용작물

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년
20-24	0.5218	12.4811	1.4031	0.4929	12.2148	1.7373
25-29	-0.1766	1.4086	0.6842	-0.1018	1.6379	0.8085
30-34	-0.3236	0.3869	0.4050	-0.1160	0.7878	0.5562
35-39	-0.1019	0.3286	0.5425	-0.1444	0.4407	0.7053
40-44	-0.1480	0.2683	0.6764	-0.1799	0.1451	1.0851
45-59	-0.1107	0.1734	0.7765	-0.1438	0.1325	0.8625
50-54	-0.0983	0.0541	0.8009	-0.1519	0.1477	0.8701
55-59	-0.0835	0.0946	0.6471	-0.1836	0.1565	0.6840
60-64	-0.2183	0.1738	0.2015	-0.3213	0.1548	0.0362
65-69	-0.3036	0.1574	0.0188	-0.3830	0.2439	-0.0377
70-74	-0.3625	0.1276	0.0264	-0.4139	0.2868	0.0890
75-79	-0.4069	0.2647	0.0134	-0.4714	0.1915	0.0234
80-84	-0.4965	0.0494	-0.3137	-0.6266	0.0005	-0.4459
85-89	-0.5151	-0.0466	-0.6184	-0.6540	-0.1075	-0.6645
90-94	-0.7093	-0.3237	-0.6902	-0.8365	-0.5631	-0.7779
95이상	-0.7887	0.3496	-0.6548	-0.4815	-0.6126	-0.7966

〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률 (계속)

채소

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년
20-24	0.4320	7.0256	1.1840	1.1625	7.4539	2.0147
25-29	-0.1642	1.5095	0.5465	0.2071	1.4485	0.9548
30-34	-0.1563	0.5164	0.7490	0.0298	0.6678	0.5200
35-39	-0.0364	0.2631	0.5873	-0.0583	0.3405	0.5828
40-44	-0.0280	0.2361	0.8850	-0.0191	0.2067	0.9269
45-59	0.0516	0.1135	0.5936	0.0753	0.1151	0.8851
50-54	0.1097	0.0683	0.6400	0.1135	0.1187	0.9012
55-59	0.1581	0.0946	0.6217	0.1330	0.0968	0.6097
60-64	0.1492	0.0947	0.1896	0.0474	0.0183	0.0767
65-69	0.0913	0.0269	0.1140	-0.0236	-0.0316	-0.0401
70-74	-0.0065	-0.0736	-0.0424	-0.1602	-0.1454	0.0013
75-79	-0.1331	-0.2051	-0.0407	-0.3228	-0.2660	-0.1168
80-84	-0.3344	-0.3633	-0.4166	-0.4991	-0.3894	-0.4958
85-89	-0.4794	-0.4589	-0.6280	-0.5558	-0.3998	-0.6785
90-94	-0.6555	-0.6500	-0.7362	-0.6127	-0.5538	-0.7796
95이상	-0.4136	-0.5184	-0.7008	-0.5641	-0.5028	-0.6769

화훼

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년
20-24	2.5822	18.8391	1.1318	5.3432	9.2972	0.9426
25-29	0.9096	2.6641	0.5943	0.6084	1.9794	0.5169
30-34	0.0720	0.5791	0.4615	0.0616	1.2590	0.6628
35-39	0.1237	0.6644	0.3645	0.0897	0.7911	1.3672
40-44	0.0704	0.5804	0.7492	0.0347	0.5170	1.1084
45-59	0.0991	0.3985	0.7632	0.1298	0.4332	0.8864
50-54	0.2335	0.3860	0.6644	0.2405	0.6100	0.6127
55-59	0.2351	0.4282	0.4912	0.2525	0.5071	0.4121
60-64	0.2965	0.6277	0.1266	0.1356	0.6284	-0.0705
65-69	0.2526	0.5918	-0.0495	0.0918	0.5985	-0.2422
70-74	0.1957	0.6657	-0.2705	0.0284	0.8405	-0.2320
75-79	0.1844	0.5722	-0.1704	-0.1449	0.7568	-0.2534
80-84	-0.2223	0.7053	-0.4239	-0.5249	0.6402	-0.4113
85-89	-0.2100	0.6400	-0.5801	-0.3893	1.2545	-0.6236
90-94	-0.4107	-0.0532	-0.7037	-0.4477	0.0441	-0.7358
95이상	-1.0000	-1.0000	-1.0000	-1.0000	-1.0000	-1.0000

〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률 (계속)

일반발작물

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년
20-24	0.7509	7.1723	0.9219	1.6867	6.4326	0.8173
25-29	0.1235	1.2629	0.1085	0.8944	1.3180	0.0654
30-34	0.2495	0.2507	0.1418	0.5735	0.7404	0.8126
35-39	0.3701	0.0210	0.7495	0.4450	0.4620	0.7709
40-44	0.5586	-0.0585	0.9649	0.4220	0.1936	1.0857
45-59	0.6148	-0.0944	0.6500	0.6256	0.2261	0.9258
50-54	0.8089	-0.0121	0.8227	0.7933	0.2921	0.9142
55-59	0.9720	0.0944	0.7566	0.7673	0.2554	0.7326
60-64	0.9432	0.1662	0.3568	0.6846	0.0692	0.1637
65-69	0.7425	0.0257	0.2167	0.5350	-0.0525	0.0128
70-74	0.6150	-0.1051	0.0764	0.3566	-0.2025	0.0992
75-79	0.3952	-0.2434	0.0538	0.0549	-0.3369	0.0142
80-84	0.0605	-0.3798	-0.2864	-0.2502	-0.4786	-0.3983
85-89	-0.2344	-0.4983	-0.5640	-0.4001	-0.5188	-0.6743
90-94	-0.4838	-0.5781	-0.6777	-0.5461	-0.7112	-0.7532
95이상	-0.6177	-0.8807	-0.6685	-0.4966	-0.4076	-0.7473

축산

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년	2000년-2005년	2005년-2010년	2010년-2015년
20-24	2.1094	10.6396	3.0304	1.7672	11.2637	1.5224
25-29	0.7357	2.0034	1.0357	0.9666	1.6768	1.0403
30-34	0.1547	0.3837	0.4504	0.1597	0.5576	0.8004
35-39	0.1551	0.2780	0.1256	0.0254	0.2797	0.3653
40-44	0.1083	0.2332	0.3197	0.0408	0.1361	0.8891
45-59	0.1768	0.1288	0.6283	0.1753	0.0488	1.0414
50-54	0.2408	0.0316	0.8859	0.2524	0.0440	0.9619
55-59	0.3184	0.0461	0.6652	0.3160	0.0276	0.3858
60-64	0.3666	0.0245	-0.0382	0.3856	-0.0375	-0.1963
65-69	0.4854	0.0222	-0.2008	0.3455	-0.0746	-0.3565
70-74	0.3789	-0.1040	-0.3292	0.0585	-0.1806	-0.3815
75-79	0.1733	-0.2222	-0.3603	-0.2310	-0.2597	-0.2325
80-84	-0.1324	-0.4025	-0.5047	-0.3931	-0.2645	-0.4290
85-89	-0.3196	-0.4409	-0.5967	-0.4101	-0.2465	-0.5542
90-94	-0.5483	-0.6246	-0.6762	-0.5194	-0.3616	-0.7034
95이상	-0.8175	-0.2733	-0.7832	-0.2118	-0.0315	-0.7869

〈표 3-13〉 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률 (계속)

양잠·기타

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년	2000년- 2005년	2005년- 2010년	2010년- 2015년
20-24	0.0030	5.3458	2.7741	2.0047	0.0000	3.1281
25-29	-0.1245	3.2346	0.4521	-0.1562	2.6737	0.6989
30-34	-0.4193	1.2141	0.5681	-0.1727	3.8857	0.5204
35-39	-0.2430	1.0871	0.6637	-0.2558	2.0660	0.5331
40-44	-0.2133	1.2648	0.5841	-0.3448	1.7167	1.3378
45-59	-0.1757	0.9714	0.5229	-0.3484	1.6057	0.7498
50-54	-0.3260	0.8195	0.8104	-0.2389	1.8494	0.5659
55-59	-0.1191	1.2713	0.4115	-0.1981	2.0402	0.5520
60-64	-0.2824	1.6221	0.0969	-0.2226	2.1708	-0.0450
65-69	-0.2051	1.9842	-0.0406	-0.1573	2.3710	-0.0897
70-74	-0.2465	1.7932	-0.0766	-0.1469	1.8590	-0.0819
75-79	-0.3620	1.5466	-0.0852	-0.3742	1.5649	-0.1008
80-84	-0.2050	1.2033	-0.4502	-0.4623	1.4158	-0.4267
85-89	-0.4087	0.4451	-0.5687	-0.7201	1.3989	-0.6494
90-94	-0.3616	0.3924	-0.7791	-0.1946	1.5887	-0.8171
95이상	-1.0000	-1.0000	0.2427	-1.0000	-0.5849	-0.8142

주 : 표에 나타난 이동률은 실제 종사자 수 변화율을 나타내는 것이 아닌 식 (2)에 따라서 계산된 이론적 종사자 수(표 3)와 실제 종사자 수(표 2)를 이용하여 계산된 수치임.  
자료: 저자 계산

다음으로 산출된 연도별·품목별·연령별·성별 순이동률을 식 (1)에 적용하여 2020년부터 2030년까지의 성별 농업 주 종사자수(=가족노동력)를 추계하였으며, 이는 〈표 3-14〉와 〈그림 3-5〉에 제시되어 있다.

분석 결과, 추계 대상 기간인 2020년부터 2030년 사이 농업 주 종사자수는 꾸준히 감소하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 2020년 160만 7,698명으로 추계되었던 전체 농업 주 종사자수는 2030년 29만 3,204명이 감소한 132만 4,494명으로 나타나 10년간 약 18.1%만큼(연평균 약 1.98%) 감소하는 것으로 나타났다. 특히 특용작물과 양잠기타의 경우 연평균 농업 주 종사자수의 감소율이 각각 6.02%, 5.62%로 나타나 타 품목에 대비 큰 감소율을 보였다. 반대로 화훼, 축산, 과수의 농업 주 종사자 수의 연평균 증가율은 각각 1.57%, 1.42%, 0.22%로 나타나 음(-)의 농업 주 종사자수 증가율을 보인 타 품목들과 다른 추세를 보였다. 더하여 전체 품목의 농업 주 종사자 수 중 가장 높은 비율을 보인 품목은 논벼로 2020년 47.0%, 2030년 36.3%를 차지하였으며, 가장 낮은 비율을 보인 품목은 화훼로 2020년 1.1%, 2030년 1.6%의 수치를 보였다.



〈표 3-14〉 농업 주 종사자수(=가족노동력) 추계 결과(2020년~2030년)

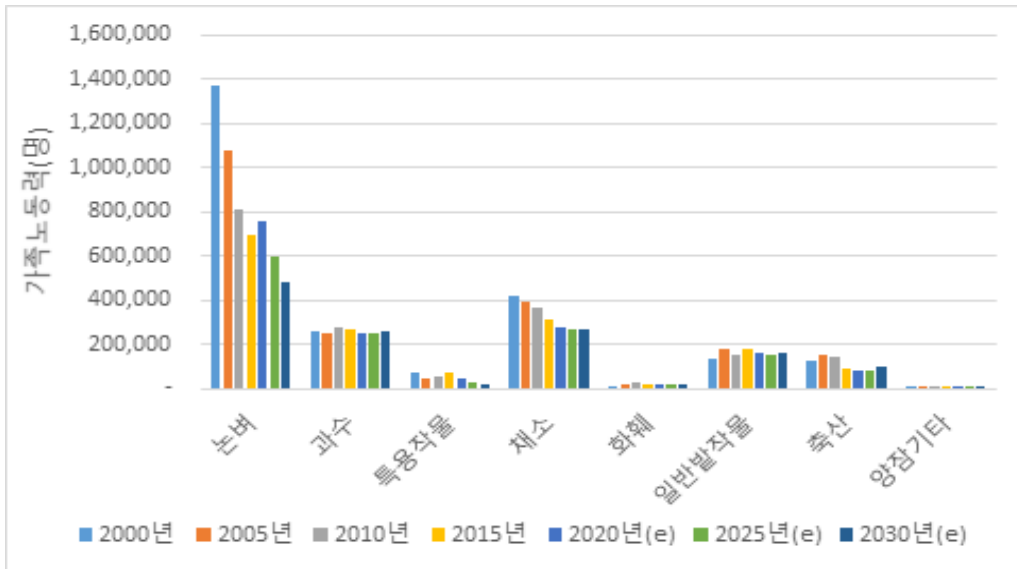
(단위: 명)

항목	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년(e)	2025년(e)	2030년(e)	
논 벼	남(A)	657,199	519,335	384,761	337,995	246,716	191,827	154,576
	여(B)	715,840	554,708	423,793	360,973	513,511	401,907	326,814
	가족노동력 (A+B)	1,373,039	1,074,043	808,554	698,968	760,227	593,734	481,390
과 수	남(A)	125,171	122,512	134,303	133,834	129,666	134,411	144,706
	여(B)	134,387	128,105	143,535	138,945	125,783	121,081	116,311
	가족노동력 (A+B)	259,558	250,617	277,838	272,779	255,449	255,492	261,018
특 용 작 물	남(A)	33,389	23,932	25,651	32,844	22,300	16,480	12,939
	여(B)	36,189	24,627	28,248	36,939	23,416	16,047	11,641
	가족노동력 (A+B)	69,578	48,559	53,899	69,783	45,716	32,527	24,580
채 소	남(A)	196,047	184,499	171,091	146,535	131,648	125,720	124,145
	여(B)	226,784	208,938	195,931	165,428	148,631	142,512	142,778
	가족노동력 (A+B)	422,831	393,437	367,022	311,963	280,280	268,232	266,923
화 훼	남(A)	8,129	9,198	13,506	9,486	9,327	9,910	11,133
	여(B)	7,608	8,337	13,176	9,302	9,006	9,383	10,295
	가족노동력 (A+B)	15,737	17,535	26,682	18,788	18,332	19,293	21,428
일 반 밭 작 물	남(A)	57,025	80,150	65,261	81,345	69,175	64,430	63,456
	여(B)	77,037	102,722	87,966	101,864	92,290	93,289	101,189
	가족노동력 (A+B)	134,062	182,872	153,227	183,209	161,465	157,719	164,644
축 산	남(A)	67,198	79,973	77,345	51,350	47,812	49,782	60,782
	여(B)	62,362	71,229	68,294	42,428	37,700	36,150	37,720
	가족노동력 (A+B)	129,560	151,202	145,639	93,778	85,513	85,932	98,502
양 잠 기 타	남(A)	3,621	2,510	5,573	7,274	5,056	3,675	2,752
	여(B)	3,722	2,690	7,508	7,809	5,661	4,250	3,257
	가족노동력 (A+B)	7,343	5,200	13,081	15,083	10,716	7,925	6,009
총 합	가족노동력	2,411,708	2,123,465	1,845,942	1,664,351	1,617,698	1,420,854	1,324,494

주1) 2000년~2015년의 전체노동력은 가족노동력 실추치를 이용하여 계산되었으며, 2020년~2030년까지는 추계값을 이용하여 계산되었음.

2) 영농형태는 2000년 자료는 판매순위로 조사되었고, 2005년에는 영농형태로 조사됨. 이의 분류표를 이용하여 영농형태를 구별함 2010년부터는 영농형태가 기존의 8개 항목에서 17개의 항목으로 세분화 됨. 2010년 이후 영농형태는 2005년 기준으로 통일하여 사용함. 이 연구에서 사용된 영농형태 구분은 논벼(노지, 시설)를 논벼로, 식량작물(노지, 시설)을 일반밭작물, 채소및산나물(노지, 시설)을 채소로, 특용작물 및 버섯(노지, 시설)을 특용작물로, 과수(노지, 시설)를 과수로, 약용작물(노지, 시설)을 특용작물로, 화초 및 관상작물(노지, 시설)을 화훼로, 기타작물(노지, 시설)을 양잠기타로, 축산을 축산으로 통일하여 사용함.

〈그림 3-5〉 농업 주 종사수 추계치



## 2) 농업 노동력 전망

앞 절에서 농업총조사 자료를 바탕으로 코호트요인법을 적용하여 농업 주 종사자수 추계치를 확보하였다. 본 장의 최종 목적은 농업 고용노동력 중 외국인력을 전망하는 것으로 이를 달성하기 위해서는 농업 주 종사자수에 더해 전체 농업 노동력의 추계치를 우선적으로 확보해야한다. 그러나 농업총조사에서는 고용 노동력에 대한 자료가 충분치 않아 전체 농업노동력을 추계하기에는 어려움이 따른다. 구체적으로 농업총조사의 경우 5년마다 전체 농가를 대상으로 수행되는 설문조사로, 농가경영주와 가족구성원 중, 농업에 종사하고 있는 가족 구성원(=농업 주 종사자)을 품목별·연령별·성별로 구별할 수 있다. 그러나 고용 인력에 대해서는 이러한 구분이 되어 있지 않아, 해당 자료를 이용하여 품목별 전체 농업노동력을 추계할 수 없는 실정이다.

이에 대한 대안으로 기(既) 산출한 농가경영주와 농업에 종사하고 있는 가족 구성원 수(=농업 주 종사자)에 확보할 수 있는 가장 최근 통계인 2019년 농가경제조사 자료의 품목별 전체 노동 투입시간 대비 고용노동 투입시간 비율을 바탕으로 아래 식 (3)을 이용하여 품목별 전체 농업 인력을 추계하였다. 아래 <표 3-15>는 2019년 농가경제조사 원자료를 분석하여 얻은 품목별 총 노동투입시간 대비 고용노동 투입시간의 비율을 나타낸다.

기타작물을 제외 시, 전체 농업 노동 대비 고용 노동의 비율이 높은 품목은 화훼, 채소, 과수 순으로 나타났으며, 해당 품목들은 전체 노동투입시간에서 고용노동이 차지하는

비율이 20% 이상인 것으로 나타났다. 반대로 논벼의 경우 고용 노동 비율이 7.6%로 나타나 가장 낮은 고용 노동 비율을 보였으며, 이는 다른 작물에 비해 상대적으로 높은 기계 화율에서 기인된 것으로 판단된다.

$$\begin{aligned}
 (3) \text{ 전체 농업종사자 수} &= \text{고용노동력 수} + \text{가족노동력 수} \\
 &= (\text{총 농업종사자 수} \times \text{고용노동력 비율}) + \text{가족노동력 수} \\
 \rightarrow \text{전체 농업종사자 수} &= \frac{\text{가족노동력 수}}{(1 - \text{고용노동력 비중})}
 \end{aligned}$$

〈표 3-15〉 품목별 농가 평균 전체 노동 대비 고용노동 비율(2019)

(단위: 시간, %)

구분	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산	기타
고용노동시간	12020.7	28653.6	70270.9	2198.5	2722.1	5084.9	25118.6	11856.3
전체 노동투입시간	159000.5	138998.5	306788.8	12031.7	11441.9	25587.7	125463.2	33600.4
고용노동비율 (%)	7.6	20.6	22.9	18.3	23.8	19.9	20.0	35.3

주: 고용노동비율=총 고용노동투입시간/전체 노동투입시간  
 자료: 농가경제조사 원자료(2019)

아래 <표 3-16>와 <그림 3-6>은 전체 노동 대비 고용노동 비율을 위의 식 (3)에 투입하여 확보한 2020년부터 2030년의 전체 농업인력 추계결과를 나타낸다.

분석 결과, 추계 대상 기간인 2020년부터 2030년 사이 전체 농업 인력은 꾸준히 감소하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 2020년 191만 2,717명의 전체 농업 인력은 2030년 32만 817명이 감소한 159만 1,900명으로 나타나 10년간 약 16.8%만큼(연평균 약 1.82%) 감소하는 것으로 나타났다. 더하여 해당 기간 전체 고용노동 역시 감소하였는데 2020년 29만 5,019명에서 2030년 26만 7,406명으로 2만 7,613명(10년간 9.4%, 연평균 0.98%) 감소하는 것으로 나타났다(<그림 3-7>). 그러나 이는 앞서 제시한 2020년에서 2030년 사이 감소한 농업주종사자수의 비율인 18.1%에 비하여 절반 정도의 수치로 해당 기간 동안 고용 노동을 통한 농업 주 종사자의 대체가 일정 수준 나타남을 유추할 수 있다.

〈표 3-16〉 농업인력 추계 결과(2020년~2030년)

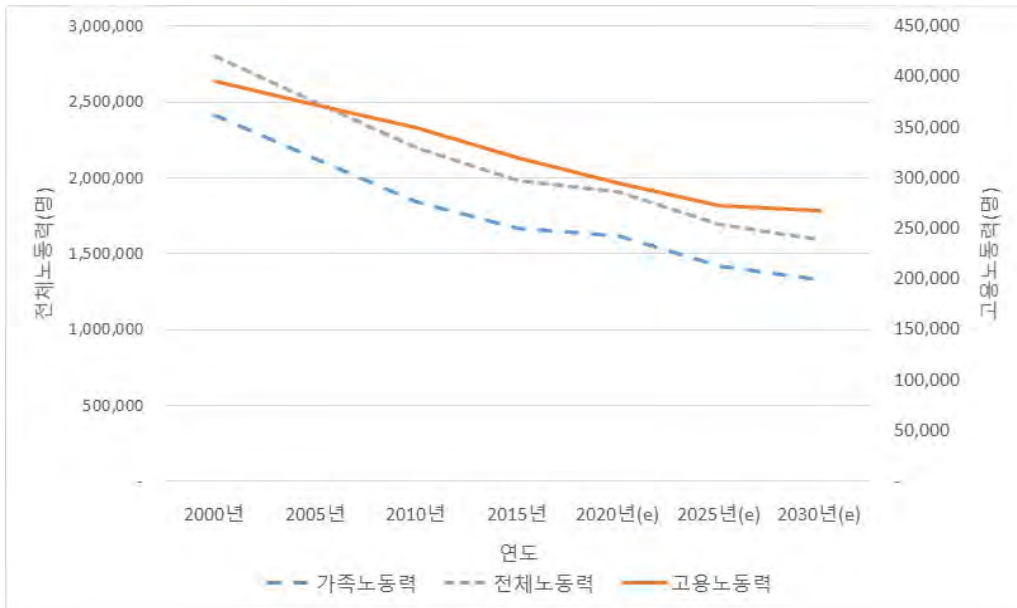
(단위: 명, %)

항목		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년(e)	2025년(e)	2030년(e)
논벼	가족노동력	1,373,039	1,074,043	808,554	698,968	760,227	593,734	481,390
	고용노동력	112,294	87,840	66,127	57,165	62,175	48,558	39,370
	전체노동력	1,485,333	1,161,883	874,681	756,133	822,402	642,292	520,760
과수	가족노동력	259,558	250,617	277,838	272,779	255,449	255,492	261,018
	고용노동력	67,400	65,078	72,147	70,833	66,333	66,344	67,779
	전체노동력	326,958	315,695	349,985	343,612	321,782	321,836	328,797
특용작물	가족노동력	69,578	48,559	53,899	69,783	45,716	32,527	24,580
	고용노동력	15,556	10,857	12,051	15,602	10,221	7,272	5,496
	전체노동력	85,134	59,416	65,950	85,385	55,937	39,799	30,076
채소	가족노동력	422,831	393,437	367,022	311,963	280,280	268,232	266,923
	고용노동력	125,626	116,893	109,044	92,686	83,273	79,693	79,304
	전체노동력	548,457	510,330	476,066	404,649	363,553	347,925	346,227
화훼	가족노동력	15,737	17,535	26,682	18,788	18,332	19,293	21,428
	고용노동력	4,913	5,474	8,329	5,865	5,723	6,023	6,689
	전체노동력	20,650	23,009	35,011	24,653	24,055	25,316	28,117
일반발작물	가족노동력	134,062	182,872	153,227	183,209	161,465	157,719	164,644
	고용노동력	33,249	45,354	38,002	45,438	40,045	39,116	40,833
	전체노동력	167,311	228,226	191,229	228,647	201,510	196,835	205,477
축산	가족노동력	129,560	151,202	145,639	93,778	85,513	85,932	98,502
	고용노동력	32,432	37,849	36,457	23,475	21,406	21,511	24,657
	전체노동력	161,992	189,051	182,096	117,253	106,919	107,443	123,159
양잠기타	가족노동력	7,343	5,200	13,081	15,083	10,716	7,925	6,009
	고용노동력	4,004	2,835	7,133	8,224	5,843	4,321	3,276
	전체노동력	11,347	8,035	20,214	23,307	16,559	12,246	9,285
총합	가족노동력	2,411,708	2,123,465	1,845,942	1,664,351	1,617,698	1,420,854	1,324,494
	고용노동력	395,473	372,181	349,290	319,288	295,019	272,839	267,406
	전체노동력	2,807,181	2,495,646	2,195,232	1,983,639	1,912,717	1,693,693	1,591,900

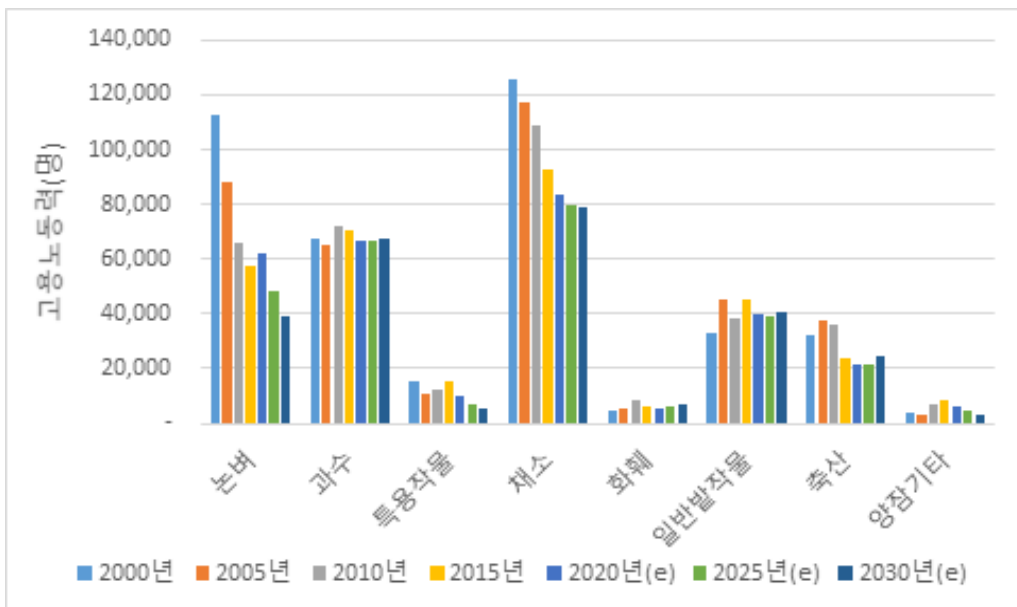
주1) 2000년~2015년의 전체노동력은 가족노동력 실측치를 이용하여 계산되었으며, 2020년~2030년까지는 추계값을 이용하여 계산되었음.

2) 영농형태는 2000년 자료는 판매순위로 조사되었고, 2005년에는 영농형태로 조사됨. 이의 분류표를 이용하여 영농형태를 구별함 2010년부터는 영농형태가 기존의 8개 항목에서 17개의 항목으로 세분화 됨. 2010년 이후 영농형태는 2005년 기준으로 통일하여 사용함. 이 연구에서 사용된 영농형태 구분은 논벼(노지, 시설)를 논벼로, 식량작물(노지, 시설)을 일반발작물, 채소및산나물(노지, 시설)을 채소로, 특용작물 및 버섯(노지, 시설)을 특용작물로, 과수(노지, 시설)를 과수로, 약용작물(노지, 시설)을 특용작물로, 화초 및 관상작물(노지, 시설)을 화훼로, 기타작물(노지, 시설)을 양잠기타로, 축산을 축산으로 통일하여 사용함.

〈그림 3-6〉 전체 농업인력 추계



〈그림 3-7〉 농업 고용노동력 추계



### 3) 외국인 노동인력 전망

앞서 확보한 자료들을 바탕으로 농업 고용노동력 중 외국인력을 전망하기 위해서는 고용 노동력 중 외국인이 차지하는 비율에 대한 자료가 추가적으로 필요하다. 현재 농업

관련 통계 중 외국인 노동인력에 대한 내용을 일정 수준 이상 포함하고 있는 것은 농업 총조사가 유일하다<sup>28)</sup>. 해당 통계에는 고용 노동력 관련 질문 항목 중 외국인 고용 여부가 포함되어 있으며, 구체적으로는 고용기간과 고용인 수에 대한 질문을 포함하고 있다. <표 3-17>과 <표 3-18>은 각각 2015년과 2010년의 농업총조사 원자료를 분석하여 산출한 품목별 임시 및 상용 외국인근로자 비율을 나타낸다. 여기서 근무 기간이 3개월 이상~6개월 미만 근로자는 임시고용으로, 6개월 이상 근로자는 상용고용으로 구분하였으며, 이는 농업총조사의 조사기준을 따른 것이다.

2015년 농업총조사 원자료 분석 결과, 임시 및 상용근로자 중 외국인근로자 품목 평균 비율은 16.73%로, 이는 2010년의 해당 수치에 비하여 7.07%p 높았다. 가장 높은 비율을 보인 품목은 축산(38.82%), 채소(16.93%) 순으로 나타났으며, 가장 낮은 비율을 나타낸 품목은 과수(6.02%), 화훼(7.13%)로 분석되었다. 임시 외국인근로자 수가 가장 많은 품목은 채소(1,982명)로 나타났으며, 그 다음으로는 과수(1,479명)가 위치하였다. 반대로 임시 외국인근로자 수가 가장 적은 품목은 화훼(81명), 양잠기타(133명) 순으로 나타났다. 임시 근로자 중 외국인의 비율이 가장 높은 품목은 13.55%를 보인 축산이었으며, 다음으로는 양잠기타(12.43%)가 차지하였다. 가장 낮은 임시외국인근로자 비율을 보인 품목은 화훼(4.41%), 과수(5.79%)로 나타났다. 상용외국인근로자 수가 가장 많은 품목은 축산(5,279명)로, 그 다음은 채소(2,662명)로 나타났으며, 상시외국인근로자 수가 가장 적은 품목은 양잠기타(133명), 화훼(176명) 순으로 분석되었다. 더하여 상시근로자 중 외국인의 비율이 가장 높은 품목은 축산(48.17%), 채소(24.93%) 순이며, 가장 낮은 비율을 보인 품목은 과수(6.89%), 화훼(9.96%) 순이었다.

2010년 농업총조사 원자료 분석 결과, 임시 및 상용근로자 중 외국인근로자 품목 평균 비율은 9.66%로 나타났다. 가장 높은 비율을 보인 품목은 축산(26.35%), 특용(11.04%) 순으로 나타났으며, 가장 낮은 비율을 나타낸 품목은 양잠기타(1.34%), 과수(2.81%)로 분석되었다. 임시외국인근로자 수가 가장 많은 품목은 채소(632명)로 나타났으며, 그 다음으로는 축산(604명)이 위치하였다. 임시외국인근로자 수가 가장 적은 품목은 화훼(70명), 일반밭작물(323명) 순으로 나타났다. 임시근로자 중 외국인의 비율이 가장 높은 품목은 12.83%를 보인 축산이었으며, 다음으로는 일반밭작물(8.20%)이 차지하였다. 가장 낮은 임시외국인근로자 비율을 보인 품목은 과수(2.06%), 화훼(2.79%) 순으로 나타났다. 상용외국인근로자 수가 가장 많은 품목은 축산(3,549명)으로, 그 다음은 채소(750명)로 나타났다. 상시외국인근로자 수가 가장 적은 품목은 화훼(69명), 일반밭작물(159명) 순으로 분석되었

28) 경제활동인구조사의 경우 우선 농업만 따로 분리 되어 발표되지 않으며, 이에 더해 내외국인 및 품목 등이 구분 되어 있지 않아 분석에 이용되기 어렵다. 더하여 농가경제조사의 경우 내외국인의 구분이 되어있지 않다.

다. 상시근로자 중 외국인의 비율이 가장 높은 품목은 축산(32.11%), 특용(16.51%) 순으로 분석되었으며. 반면 가장 낮은 상시외국인근로자 비율을 보인 품목은 화훼(3.4%), 과수(5.30%)로 나타났다.

〈표 3-17〉 품목별 외국인근로자 비율(2015년)

(단위: 명, %)

품목	임시근로자		상용근로자		임시고용 총합	상용고용 총합	임시외국인 근로자비율	상용외국인 근로자비율	전체외국인근 로자비율
	내국인	외국인	내국인	외국인					
논벼	17,251	1,288	6,127	1,035	18,539	7,162	6.95	14.45	9.04
과수	24,050	1,479	6,024	446	25,529	6,470	5.79	6.89	6.02
특용	5,802	720	3,006	934	6,522	3,940	11.04	23.71	15.81
채소	14,766	1,982	8,014	2,662	16,748	10,676	11.83	24.93	16.93
화훼	1,757	81	1,591	176	1,838	1,767	4.41	9.96	7.13
일반밭작물	6,529	414	2,958	527	6,943	3,485	5.96	15.12	9.02
축산	3,508	550	5,679	5,279	4,058	10,958	13.55	48.17	38.82
양잠기타	937	133	452	133	1,070	585	12.43	22.74	16.07
계	97,551	9,992	48,850	19,432	107,543	68,282	9.29	28.46	16.73

자료: 농업총조사 원자료 분석. 통계청. 2015년

〈표 3-18〉 품목별 외국인근로자 비율(2010년)

(단위: 명, %)

품목	임시근로자		상용근로자		임시고용 총합	상용고용 총합	임시외국인 근로자비율	상용외국인 근로자비율	전체외국인근 로자비율
	내국인	외국인	내국인	외국인					
논벼	10,299	354	5,481	324	10,653	5,805	3.32	5.58	4.12
과수	16,487	346	4,803	269	16,833	5,072	2.06	5.30	2.81
특용	4,334	334	2,772	548	4,668	3,320	7.16	16.51	11.04
채소	13,559	632	6,341	750	14,191	7,091	4.45	10.58	6.49
화훼	2,441	70	1,961	69	2,511	2,030	2.79	3.40	3.06
일반밭작물	3,615	323	1,929	159	3,938	2,088	8.20	7.61	8.00
축산	4,104	604	7,503	3,549	4,708	11,052	12.83	32.11	26.35
양잠기타	193	-	28	3	193	31	0.00	9.68	1.34
계	82,945	4,111	52,315	10,352	87,056	62,667	4.72	16.52	9.66

자료: 농업총조사 원자료 분석. 통계청. 2010년

다음으로 앞서 확보한 전체 품목별 고용노동자 수에 위에 제시한 품목별 임시근로자,

상용근로자 중 외국인의 비율을 이용하여 일일고용이 제외된 2020년부터 2030년까지의 임시 및 상용 외국인근로자 수를 아래 세 가지 시나리오별로 산출하였다.

· 가정 1 (S1), 품목별 외국인근로자의 비율은 최근의 비율과 동일하다.: 이는 현재 확보할 수 있는 가장 최근 자료인 2015년 농업총조사 원자료 분석에서 나타난 각 작물별 외국인근로자가 차지하는 비율이 향후에도 유지될 것이라는 가정으로, 최근 자료가 모든 시장 정보를 가지고 있다는 Naive expectation을 바탕으로 수행된다<sup>29)</sup>. 본 가정에서는 2010년과 2015년 사이 분명히 나타난 외국인근로자 비율의 증가 추세를 향후 추계치 산출에 도입하지 않았으므로 가장 보수적인 추계치가 된다.

· 가정 2 (S2), 차기(次期) 품목별 외국인근로자 비율의 변화율은 시간의 흐름에 따라 점차 감소된다.: 이는 2015년과 2010년 농업총조사 원자료 분석에서 나타난 외국인근로자 비율의 변화분이 시간에 흐름에 따라 점차 축소되어 차기에 반영됨을 가정한다. 본 가정은 지수평활법(Exponential Smoothing)에서의 가중치 적용방법을 차용(借用)한 것으로 가장 최근 추계치에 가장 큰 변화율을 적용하고 점차 시간의 흐름에 따라 가중치가 기하학적으로 감소(exponentially decreasing)되어 적용됨을 의미한다. 즉, 외국인근로자의 증가율이 등비수열 형태로 감소됨을 나타낸다<sup>30)</sup>.

· 가정 3 (S3), 차기(次期)의 품목별 외국인근로자 비율의 변화는 전기(前期)와 금기(今期)의 비율 변화와 동일하다.: 이는 2015년과 2010년 농업총조사 원자료 분석에서 나타난 품목별 외국인근로자 비율의 변화분이 향후에도 지속적으로 나타날 것이라는 가정으로 Naive trend( $\hat{L}_{t+1} = L_t + (L_t - L_{t-1}) = L_t + \Delta L_t$ ) 예측의 원리를 따른다. 다시 말해 본 가정은 외국인근로자 비율의 증가분이 계속해서 차기에도 동일하게 나타날 것이라는 것으로, 사용된 가정 중 추계된 외국인근로자의 수가 시간 흐름에 따라 가장 크게 증가하게 된다.

<표 3-19>는 위의 세 가지 가정을 이용하여 추계한 2020년부터 2030년까지의 품목별 임시 및 상시 외국인근로자의 수를 나타내고 있다. 품목별 외국인근로자의 비율이 최근의 비율과 동일함을 가정한 S1에서 추계된 임시 및 상시 외국인근로자의 수는 38,597명(2020년), 36,028명(2025년), 36,193명(2030년)으로 나타나, 2020년에서 2025년간 감소하다 2025년에서 2030년 사이 정체되는 것으로 나타났다. 품목별로는 과수, 화훼, 축산, 양잠기타에서는 시간의 흐름에 따라 임시 및 상시 외국인근로자의 수가 증가하는 것으로, 논벼, 특용작물은 감소하는 것으로, 일반밭작물은 감소 후 증가하는 것으로 분석되었다.

29) 차기(次期)의 가격에 대한 예측값은 바로 금기(今期)의 가격 또는 금기(今期)의 가격에 대한 예측값은 바로 전기(前期)의 가격으로 가정한다, 즉  $\hat{L}_{t+1} = L_t$

30) 본 추계에서는 공비(common ratio)로 0.5를 이용하였다.



차기의 품목별 외국인근로자 비율의 변화율이 시간에 따라 점차 감소함을 가정한 S2에서 추계된 임시 및 상시 외국인근로자의 수는 40,263명(2020년), 40,632명(2025년), 41,163명(2030년)으로 나타나, 시간이 지날수록 그 증가폭을 약간씩 확대하는 것으로 분석되었다. 품목별로는 논벼, 특용작물, 양잠기타에서 임시 및 상시 외국인근로자의 수가 점차 감소하는 것으로 나타났으며, 나머지 품목에서는 모두 증가하는 것으로 분석되었다. 특히 채소 품목에서의 임시 및 상시 외국인 고용수의 증가가 크게 나타났다.

〈표 3-19〉 품목별 외국인근로자 추계치(임시+상용, 2020년~2030년)

항목	시나리오	2020년(e)	2025년(e)	2030년(e)
논벼	총 고용근로자(e)	62,175	48,558	39,370
	S1	5,621	4,390	3,559
	S2	7,150	6,181	5,254
	S3	8,680	9,168	9,370
과수	총 고용근로자(e)	66,333	66,344	67,779
	S1	3,993	3,994	4,080
	S2	5,058	5,591	5,984
	S3	6,123	8,253	10,607
특용작물	총 고용근로자(e)	10,221	7,272	5,496
	S1	1,616	1,150	869
	S2	1,860	1,410	1,098
	S3	2,104	1,844	1,655
채소	총 고용근로자(e)	83,273	79,693	79,304
	S1	14,098	13,492	13,426
	S2	18,445	19,732	20,671
	S3	22,792	30,132	38,264
화훼	총 고용근로자(e)	5,723	6,023	6,689
	S1	408	429	477
	S2	524	613	715
	S3	641	920	1,294
일반밭작물	총 고용근로자(e)	40,045	39,116	40,833
	S1	3,612	3,528	3,683
	S2	3,816	3,827	4,048
	S3	4,021	4,326	4,933
축산	총 고용근로자(e)	21,406	21,511	24,657
	S1	8,310	8,350	9,572
	S2	2,040	2,105	2,444
	S3	2,149	2,379	2,979
양잠기타	총 고용근로자(e)	5,843	4,321	3,276
	S1	939	694	527
	S2	1,369	1,172	949
	S3	1,800	1,967	1,974
총합	총 고용근로자(e)	295,019	272,839	267,406
	S1	38,597	36,028	36,193
	S2	40,263	40,632	41,163
	S3	48,308	58,989	71,077

다음 기의 품목별 외국인근로자의 비율 변화가 전기와 금기의 비율 변화와 동일함을 가정한 S3에서 추계된 임시 및 상시 외국인근로자의 수는 48,308명(2020년), 58,989명(2025년), 71,077명(2030년)으로 나타나 외국인근로자의 고용 증가폭이 가장 크게 분석되었다. 전체 품목 중 특용작물만 5년마다 200명 전후의 외국인근로자의 수가 감소하는 것으로 나타났으며, 이를 제외한 모든 품목에서 임시 및 상시 외국인근로자의 고용이 증가하는 것으로 나타났다. 특히 채소(2,130명(2025), 2,354명(2030))와 과수(7,340명(2025), 8,132명(2030))에서 5년마다 만 명 전후의 외국인근로자가 추가로 고용되는 것으로 분석되었다.

위에서 산출된 추계치는 농업총조사에서 조사된 3개월 이상 6개월 미만(임시), 6개월 이상(상시)의 고용노동력 중 외국인의 비율만이 적용된 임시 및 상시 외국인근로자의 수로, 3개월 미만 고용에 대해서는 전혀 반영이 되지 않은 수치이다. 그러나 일일 또는 초단기적 고용노동 비율이 타 산업 대비 특히 높은 농업부문의 특성을 감안할 때 해당 추계치는 상당 수준 과소 추정되었을 것으로 판단되며, 이에 전체 외국인 고용 인력의 수와는 큰 괴리가 있을 것으로 사료된다. 이에 3개월 미만 고용에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

현재 가용한 통계 중 농업 관련 일일고용근로자의 비율을 제시하고 있는 것은 경제활동인구조사이다(〈표 3-20〉). 그러나 해당 통계에서는 농림어업을 통합한 임금 근로자별 수를 제시하고 있어 정확한 농업부문의 일일고용 근로자 수를 확보하기에는 분명한 한계가 존재한다.<sup>31)</sup> 더하여 경제활동인구조사는 임금근로자를 상용, 임시, 일용으로 구분하고 있는데, 이는 농업총조사의 근로자 구분 기간과 다르다. 즉 경제활동인구조사는 고용계약 설정자 중 상용근로자는 고용계약기간이 1년 이상인, 임시근로자는 고용계약기간이 1개월 초과 1년 미만인, 일용근로자는 고용계약기간이 1개월 미만인 사람을 지칭한다. 이는 경제활동인구조사 자료를 이용하여 일일고용 외국인근로자의 수를 산출하여도 1개월 초과에서 3개월 미만 에 해당하는 고용 인원은 고려될 수 없음을 의미한다. 더하여 농업을 임업, 어업과 구분할 수 있는 2016년 경제활동인구조사에서 농업부문의 전체 임금근로자 중 일용근로자 비율은 59.6%였으나<sup>32)</sup>, 농림어업으로 통합되어 제시된 2017년의 경우 52.6%로 약 7.0%p 감소한 수치를 보였다. 이는 해당 수치가 농림어업으로 통합되어 제시되는 과정으로 인해 농업부문의 일용근로자 비율이 과소 추계되었을 가능성이 존재함을 의미한다.

31) 더하여 품목별 구분이 되어 있지 않아 품목별 일일 고용인력을 추계하는 것은 불가능한 실정이다.

32) 엄진영 외(2019). 농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련제도 개선 방안. 한국농촌경제연구원

〈표 3-20〉 농림어업 부문의 상용, 임시, 일용 근로자 수와 임금근로자 중 일용근로자 비율

(단위: 명, %)

구분	상용근로자			임시근로자			일용근로자			임금근로자 중 일용근로자비율		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1월	24,606	30,947	27,696	29,967	27,939	35,568	46,960	40,369	42,744	46.3	40.7	40.3
2월	29,478	32,019	28,477	32,031	28,510	37,263	42,633	42,530	38,653	40.9	41.3	37.0
3월	26,997	32,437	34,219	33,915	33,743	40,549	51,300	66,006	44,093	45.7	49.9	37.1
4월	27,741	33,575	31,400	35,425	36,842	42,789	73,895	75,370	52,120	53.9	51.7	41.3
5월	30,851	33,260	32,179	37,520	45,262	41,936	81,091	78,017	70,007	54.3	49.8	48.6
6월	31,609	33,157	36,418	38,052	40,044	38,878	88,547	83,058	69,614	56.0	53.2	48.0
7월	28,683	39,856	36,723	37,236	40,245	42,503	66,058	49,905	53,339	50.1	38.4	40.2
8월	28,268	38,115	34,456	30,935	34,135	43,031	62,908	42,335	45,066	51.5	36.9	36.8
9월	30,112	35,028	35,218	30,757	35,508	44,399	82,690	57,683	55,495	57.6	45.0	41.1
10월	28,894	34,095	35,745	30,421	36,185	36,209	85,952	70,576	64,521	59.2	50.1	47.3
11월	28,097	30,714	37,895	27,897	34,791	37,169	82,388	84,530	68,846	59.5	56.3	47.8
12월	28,072	28,128	35,419	29,007	33,736	34,745	52,916	53,804	38,417	48.1	46.5	35.4
계	28,617	33,444	33,820	32,763	35,578	39,587	68,111	62,015	53,576	52.6	47.3	42.2

자료: 경제활동인구조사, 각 년도.

시나리오별로 추계된 임시 및 상용 외국인근로자 수(〈표 3-19〉)에 가장 최근 자료인 2019년 경제활동인구조사의 일용근로자 비율(〈표 3-20〉)을 이용하여 아래 식 (4)을 이용하여 전체 외국인근로자수를 산출하였으며<sup>33)</sup>, 〈표 3-21〉은 해당 분석 결과를 나타낸다.

$$(4) \text{ 일용, 임시, 상용 외국인 근로자 추계치} = \frac{\text{임시, 상용 외국인 근로자 추계치}}{(1 - \text{임시근로자중 일용근로자 비율})}$$

앞서 제시한 과정들을 통해 일용근로자를 포함하여 추계한 전체 외국인근로자의 수는 2020년 기준 최소 66,767명에서 최대 83,566명으로, 2030년의 경우 최소 62,609명에서 최대 122,953명으로 분석되었다. 세부 시나리오별로 살펴보면 품목별 외국인근로자의 비

33) 전술한 바와 같이 1개월 초과에서 3개월 미만에 해당하는 임금노동자는 자료의 한계로 인해 고려되지 못하였다. 더하여 2019년 전체 임금근로자 중 일용근로자의 비율은 제시한 기간 중 가장 낮은 수치를 나타낸다. 이에 해당 수치는 가장 보수적으로 추계된 값으로 판단할 수 있다.

율이 최근 비율과 동일함을 가정한 S1의 경우, 전체 농업 인력의 감소 추세 인해 추계된 전체 외국인근로자의 수 역시 2020년 66,767명, 2025년 62,323명, 2030년 62,609명으로 전반적으로 감소하는 추세를 보였으며, 차기의 품목별 외국인근로자 비율의 변화분이 시간에 따라 점차 감소함을 가정한 S2(69,649명(2020년), 70,287명(2025년), 71,206명(2030년))와 다음 기의 품목별 외국인근로자의 비율 변화가 전기와 금기의 비율 변화와 동일함을 가정한 S3(48,308명(2020년), 58,989명(2025년), 71,077명(2030년))의 경우 점차 전체 외국인근로자의 수가 증가하는 것으로 나타났다. 특히 S3의 경우 5년마다 약 2만 명의 추가적인 외국인근로자의 고용이 발생하는 것으로 분석되었다.

고용 기간별로 나누어 살펴보면<sup>34)</sup>, 1개월 이하의 고용만 고려된 외국인 일용근로자의 수는 2020년 최소 28,170명에서 최대 35,258명으로, 2025년의 경우 최소 26,295명에서 최대 43,053명으로, 2030년에는 최소 26,416명에서 최대 51,876명으로 추계되었다. 더하여 3개월 이상 6개월 미만 고용에 해당하는 외국인 임시근로자의 수는 2020년 최소 4,038명에서 최대 5,054명으로, 2025년의 경우 최소 3,769명에서 최대 6,171명으로, 2030년에는 최소 3,786명에서 최대 7,436명으로 추계되었다. 끝으로 6개월 이상의 고용에 해당하는 외국인 상용근로자의 수는 2020년 최소 34,559명에서 최대 43,254명으로, 2025년의 경우 최소 32,259명에서 최대 52,818명으로, 2030년에는 최소 32,407명에서 최대 63,641명으로 추계되었다. 2020년 6월말 기준, 고용허가제로 농업부문에 종사하고 있는 외국인 근로자 수는 30,021명임을 감안할 때, 추계 결과를 기준으로 2020년에는 최소 약 4,500명에서 최대 약 13,000명의 외국인 상시근로자가 추가로 필요한 것으로 판단된다.

〈표 3-21〉 농업부문 외국인 임금근로자 추계치: 2020~2030년

(단위: 명)

구분	2020년				2025년				2030년			
	일용	임시	상용	계	일용	임시	상용	계	일용	임시	상용	계
S1	28,170	4,038	34,559	66,767	26,295	3,769	32,259	62,323	26,416	3,786	32,407	62,609
S2	29,386	4,212	36,051	69,649	29,655	4,251	36,381	70,287	30,043	4,306	36,857	71,206
S3	35,258	5,054	43,254	83,566	43,053	6,171	52,818	102,042	51,876	7,436	63,641	122,953

원자료: 엄진영 외(2020, 한국농촌경제연구원)

34) 가장 최근의 임시, 상용 외국인 고용 비율을 적용하기 위하여 2020년 9월부터 10월까지 조사된 엄진영 외(2020.12월 발간예정)의 설문조사 결과를 사용하였다. 해당 자료에서 농업에 종사하고 있는 외국인 근로자 중 임시근로자와 상용근로자의 비율은 10.46%와 89.54%로 나타났다.

〈부표 3-1〉 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)

논벼

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	1,385	274	671	676	783	193	420	334
20-24	6,561	1,566	1,606	1,189	3,377	1,215	1,528	763
25-29	14,136	4,331	3,141	1,751	9,119	3,048	2,366	1,483
30-34	18,299	8,868	4,626	2,912	17,283	7,135	4,205	2,319
35-39	29,090	14,271	8,704	4,488	31,018	13,609	8,126	3,868
40-44	43,572	24,946	13,158	8,636	47,258	25,243	13,344	7,250
45-59	47,027	39,199	21,164	12,877	58,856	42,060	23,512	12,965
50-54	62,434	44,312	32,064	21,436	77,344	55,648	39,057	24,861
55-59	84,108	60,013	38,086	35,381	110,842	72,987	51,516	43,754
60-64	122,256	76,575	52,924	43,346	141,890	95,062	62,215	54,873
65-69	111,505	102,173	62,207	54,217	117,428	114,162	75,991	59,528
70-74	66,706	84,207	74,775	56,756	60,978	79,566	79,000	63,270
75-79	35,529	40,611	50,094	57,618	26,562	32,094	44,819	55,155
80-84	11,725	14,490	16,945	29,025	9,282	9,673	13,609	23,817
85-89	2,502	3,086	4,114	6,740	3,063	2,473	3,464	5,711
90-94	342	387	452	870	640	459	523	882
95이상	22	26	30	77	117	81	98	140

과수

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	247	39	292	287	115	38	199	192
20-24	1,203	377	645	690	689	306	659	422
25-29	2,972	1,204	1,360	938	2,021	814	1,005	812
30-34	4,262	2,522	2,094	1,450	4,488	2,129	1,950	1,215
35-39	6,871	4,111	3,825	2,360	8,071	4,503	3,949	2,174
40-44	10,607	7,065	5,933	4,310	12,287	8,185	6,554	4,054
45-59	11,981	11,681	9,132	6,867	14,704	13,750	11,212	7,602
50-54	15,055	13,932	14,285	10,670	16,711	17,341	18,659	13,747
55-59	17,297	17,798	17,515	17,971	19,998	19,143	22,273	22,854
60-64	21,104	19,098	22,156	21,646	22,421	20,520	22,212	24,545
65-69	17,209	21,231	21,622	23,309	17,180	20,627	21,782	21,883
70-74	9,373	14,585	19,999	19,738	9,226	12,987	18,639	18,117
75-79	4,872	6,153	10,935	15,153	4,235	5,426	9,912	13,457
80-84	1,696	2,177	3,489	6,633	1,587	1,811	3,422	6,004
85-89	370	463	914	1,558	542	427	957	1,593
90-94	47	67	97	240	99	80	135	242
95이상	5	9	10	14	13	18	16	32

〈부표 3-1〉 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력) (계속)

특용작물

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	87	11	53	60	53	10	31	34
20-24	361	132	148	144	222	79	132	93
25-29	835	296	317	242	610	199	208	168
30-34	1,214	562	409	339	1,374	538	355	261
35-39	2,208	1,083	743	521	2,612	1,172	773	444
40-44	3,501	1,861	1,363	869	3,770	2,133	1,337	923
45-59	3,735	3,059	2,155	1,531	4,025	3,208	2,403	1,712
50-54	3,751	3,275	3,155	2,719	3,992	3,383	3,653	3,183
55-59	4,401	3,302	3,470	4,382	4,929	3,214	3,869	5,319
60-64	5,376	3,237	3,702	5,102	5,492	3,275	3,651	5,452
65-69	3,837	3,405	3,483	4,960	4,270	3,272	3,965	5,161
70-74	2,206	2,111	3,405	4,742	2,601	2,348	4,014	5,470
75-79	1,255	1,029	2,193	4,242	1,465	1,217	2,548	5,302
80-84	479	428	776	2,307	556	434	1,008	2,622
85-89	123	126	238	584	190	126	270	692
90-94	19	14	36	90	25	15	29	95
95이상	1	1	5	10	3	4	2	8

채소

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	484	102	366	276	264	108	259	161
20-24	2,176	691	817	602	1,221	570	912	485
25-29	4,692	1,811	1,729	929	3,534	1,471	1,393	947
30-34	7,031	3,939	2,736	1,620	8,177	3,631	2,448	1,437
35-39	12,400	6,730	4,951	2,562	14,935	7,677	4,854	2,269
40-44	18,756	11,924	8,255	4,805	20,886	14,588	9,229	4,359
45-59	19,560	19,378	13,102	7,594	23,033	22,320	16,182	8,183
50-54	22,297	21,108	20,255	12,282	24,542	25,416	24,774	15,467
55-59	24,525	24,802	22,365	19,488	30,228	27,424	27,566	24,706
60-64	30,477	26,520	25,933	22,465	36,165	30,996	27,471	26,315
65-69	25,408	30,248	25,318	23,880	30,821	34,097	29,216	24,850
70-74	15,334	21,786	24,852	21,301	19,137	24,286	27,781	24,216
75-79	8,822	10,455	14,225	18,038	9,359	11,472	16,235	20,257
80-84	3,233	3,977	4,784	8,339	3,276	3,719	5,799	9,115
85-89	756	913	1,255	2,058	1,000	953	1,556	2,305
90-94	89	102	135	270	171	187	224	314
95이상	7	13	13	26	35	23	32	42

〈부표 3-1〉 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)(계속)

화훼

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	21	5	46	31	6	7	33	17
20-24	122	75	99	66	76	38	72	33
25-29	300	232	274	105	287	122	113	50
30-34	525	320	365	153	648	304	275	83
35-39	1,036	586	530	208	1,156	704	543	196
40-44	1,352	1,097	919	362	1,327	1,191	1,064	412
45-59	1,273	1,460	1,514	633	1,138	1,490	1,698	774
50-54	1,111	1,527	1,980	1,039	846	1,399	2,380	1,241
55-59	873	1,318	2,111	1,516	725	1,045	2,085	1,739
60-64	675	1,065	2,049	1,655	553	806	1,674	1,599
65-69	439	769	1,576	1,501	399	583	1,254	1,192
70-74	219	453	1,136	1,020	251	385	1,023	891
75-79	131	204	585	747	130	190	616	630
80-84	35	69	250	341	50	49	258	331
85-89	13	15	66	95	15	20	77	98
90-94	4	3	6	14	1	4	11	16
95이상	0	0	0	0	0	0	0	0

일반밭작물

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	114	32	137	211	63	33	70	163
20-24	505	199	261	405	247	169	245	296
25-29	1,003	565	449	448	751	467	391	315
30-34	1,643	1,247	704	510	1,666	1,179	811	570
35-39	2,506	2,236	1,267	889	2,945	2,400	1,719	1,007
40-44	3,567	3,864	2,089	1,738	4,029	4,170	2,854	2,094
45-59	3,697	5,659	3,453	2,844	4,784	6,509	5,086	4,016
50-54	4,372	6,503	5,470	5,112	6,231	8,502	8,344	7,643
55-59	6,101	8,281	6,889	8,786	9,375	10,860	10,555	13,141
60-64	9,330	11,155	9,224	11,552	13,819	15,461	11,423	15,127
65-69	9,531	14,786	10,637	13,412	14,432	20,482	14,258	15,072
70-74	7,152	13,284	11,735	13,447	10,610	18,369	15,573	16,124
75-79	4,948	7,848	8,256	12,509	5,689	9,908	11,094	15,488
80-84	2,013	3,554	3,498	7,073	1,807	3,384	4,277	8,317
85-89	470	836	1,040	2,046	470	710	1,135	2,131
90-94	63	95	149	328	103	103	108	325
95이상	10	6	3	35	16	16	21	34

〈부표 3-1〉 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)(계속)

축산

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	180	60	166	119	97	32	98	73
20-24	810	558	697	479	376	268	392	184
25-29	1,752	1,400	1,671	973	1,458	738	716	375
30-34	2,883	2,013	1,930	1,407	3,673	1,687	1,147	674
35-39	6,274	3,308	2,560	1,578	7,400	3,755	2,153	918
40-44	10,346	6,879	4,048	2,072	9,988	7,669	4,250	1,729
45-59	10,147	11,962	7,663	3,346	8,889	11,666	8,001	3,515
50-54	9,328	12,243	12,074	6,223	7,350	11,032	12,084	6,856
55-59	7,675	11,812	12,397	10,139	6,365	9,539	11,210	9,428
60-64	7,170	9,869	11,558	9,450	6,164	8,634	9,032	7,496
65-69	5,220	9,686	9,378	7,207	5,076	8,008	7,777	4,745
70-74	2,978	6,212	7,697	4,503	3,069	5,041	6,256	2,856
75-79	1,649	2,748	3,969	2,543	1,649	2,089	3,399	2,076
80-84	615	969	1,180	998	585	794	1,272	1,058
85-89	147	227	316	267	181	226	417	371
90-94	22	26	36	43	37	42	76	68
95이상	2	1	5	3	5	9	14	6

양잠·기타

(단위: 명)

연령대	남성				여성			
	2000년	2005년	2010년	2015년	2000년	2005년	2010년	2015년
15-19	9	3	15	13	4	0	8	8
20-24	39	9	19	49	19	12	26	33
25-29	90	34	38	71	63	16	44	56
30-34	129	52	75	111	124	52	78	85
35-39	212	97	108	184	233	92	159	130
40-44	326	165	218	290	366	152	249	303
45-59	415	264	321	438	415	237	394	528
50-54	403	272	470	782	435	313	670	822
55-59	505	341	598	1,080	519	344	941	1,266
60-64	545	341	854	1,148	569	395	1,073	1,196
65-69	469	394	946	1,051	476	463	1,296	1,071
70-74	287	305	976	904	278	381	1,262	957
75-79	130	144	638	730	143	154	890	815
80-84	53	70	228	318	60	61	308	417
85-89	8	17	59	91	18	11	102	115
90-94	1	2	10	10	3	7	15	13
95이상	0	0	0	4	1	0	1	1

주 : 영농형태는 2000년 자료의 경우 판매순위로 조사되었고, 2005년 자료에는 영농형태로 조사됨. 이의 분류표를 이용하여 영농형태를 구별함. 2010년부터는 영농형태가 기존의 8개 항목에서 17개의 항목으로 세분화 됨. 2010년 이후 영농형태는 2005년 기준으로 통일하여 사용함. 이 연구에서 사용된 영농형태 구분은 논벼(노지, 시설)을 논벼로, 식량작물(노지, 시설)을 일반밭작물, 채소및산나물(노지, 시설)을 채소로, 특용작물 및 버섯(노지, 시설)을 특용작물로, 과수(노지, 시설)을 과수로, 약용작물(노지, 시설)을 특용작물로, 화초 및 관상작물(노지, 시설)을 화훼로, 기타작물(노지, 시설)을 양잠기타로, 축산을 축산으로 통일하여 사용함.

자료: 통계청, 농업총조사 원자료. 각년도



〈부표 3-2〉 생존확률을 고려한 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)

논벼

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	1,381	273	675	782	193	334
25-29	6,534	1,561	1,186	3,370	1,213	762
30-34	14,066	4,315	1,746	9,098	3,041	1,481
35-39	18,177	8,825	2,901	17,230	7,116	2,313
40-44	28,778	14,161	4,465	30,886	13,558	3,856
45-59	42,809	24,617	8,565	46,966	25,111	7,220
50-54	45,730	38,355	12,699	58,326	41,729	12,890
55-59	59,968	42,892	20,974	76,278	55,029	24,671
60-64	79,140	57,319	34,285	108,511	71,800	43,282
65-69	111,189	71,187	41,362	137,008	92,525	53,980
70-74	96,232	90,612	50,502	110,177	108,840	57,934
75-79	52,464	69,168	50,102	53,978	72,465	59,924
80-84	24,063	29,184	45,655	21,073	26,570	49,225
85-89	6,360	8,451	19,256	6,079	6,742	18,734
90-94	980	1,304	3,353	1,479	1,303	3,530
95이상	85	102	280	197	158	365

과수

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	246	39	287	115	38	192
25-29	1,198	376	689	688	305	422
30-34	2,957	1,200	935	2,016	812	811
35-39	4,234	2,510	1,445	4,474	2,123	1,212
40-44	6,797	4,079	2,348	8,037	4,486	2,167
45-59	10,421	6,972	4,274	12,211	8,142	4,037
50-54	11,651	11,429	6,772	14,572	13,642	7,558
55-59	14,460	13,486	10,440	16,481	17,148	13,642
60-64	16,275	16,999	17,414	19,577	18,832	22,608
65-69	19,194	17,754	20,655	21,649	19,972	24,146
70-74	14,852	18,829	21,712	16,119	19,665	21,297
75-79	7,372	11,980	17,424	8,167	11,828	17,159
80-84	3,300	4,422	12,007	3,360	4,492	12,010
85-89	920	1,270	4,401	1,039	1,262	4,723
90-94	145	196	775	262	225	985
95이상	12	18	77	31	28	100

〈부표 3-2〉 생존확률을 고려한 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)(계속)

특용작물

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	87	11	60	53	10	34
25-29	359	132	144	222	79	93
30-34	831	295	241	609	199	168
35-39	1,206	559	338	1,370	537	260
40-44	2,184	1,075	518	2,601	1,168	443
45-59	3,440	1,836	862	3,747	2,122	919
50-54	3,632	2,993	1,510	3,989	3,183	1,702
55-59	3,603	3,170	2,660	3,937	3,345	3,159
60-64	4,141	3,154	4,246	4,825	3,162	5,262
65-69	4,889	3,009	4,868	5,303	3,188	5,363
70-74	3,311	3,020	4,620	4,006	3,119	5,023
75-79	1,735	1,734	4,186	2,302	2,138	5,181
80-84	850	739	3,361	1,162	1,008	4,732
85-89	260	250	1,531	364	303	2,062
90-94	48	53	290	92	66	428
95이상	5	4	29	8	5	39

채소

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	483	102	276	264	108	161
25-29	2,167	689	601	1,219	569	484
30-34	4,669	1,804	926	3,526	1,468	945
35-39	6,984	3,920	1,614	8,152	3,621	1,434
40-44	12,267	6,678	2,549	14,871	7,648	2,262
45-59	18,427	11,767	4,765	20,757	14,512	4,341
50-54	19,021	18,961	7,489	22,825	22,145	8,136
55-59	21,416	20,432	12,017	24,204	25,133	15,349
60-64	23,076	23,689	18,884	29,592	26,978	24,440
65-69	27,718	24,654	21,437	34,921	30,169	25,887
70-74	21,928	26,825	22,244	28,918	32,507	24,185
75-79	12,060	17,895	18,804	16,940	22,118	22,935
80-84	5,975	7,513	14,293	7,425	9,498	18,079
85-89	1,754	2,320	5,532	2,146	2,592	7,170
90-94	296	386	1,024	483	502	1,425
95이상	22	27	87	53	64	130

〈부표 3-2〉 생존확률을 고려한 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)(계속)

화훼

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	21	5	31	6	7	17
25-29	121	75	66	76	38	33
30-34	299	231	105	286	122	50
35-39	521	318	152	646	303	83
40-44	1,025	581	207	1,151	701	195
45-59	1,328	1,083	359	1,319	1,185	410
50-54	1,238	1,429	624	1,128	1,478	770
55-59	1,067	1,478	1,017	834	1,383	1,231
60-64	821	1,259	1,469	710	1,028	1,720
65-69	614	990	1,579	534	784	1,573
70-74	379	682	1,398	374	556	1,160
75-79	172	372	900	222	351	844
80-84	89	147	592	103	157	562
85-89	19	40	226	33	34	260
90-94	5	6	47	7	11	61
95이상	1	1	5	0	1	7

일반밭작물

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	114	32	211	63	33	163
25-29	503	198	404	247	169	296
30-34	998	563	447	749	466	314
35-39	1,632	1,241	508	1,661	1,176	569
40-44	2,479	2,219	885	2,932	2,391	1,004
45-59	3,505	3,813	1,724	4,004	4,148	2,085
50-54	3,595	5,537	2,805	4,741	6,458	3,993
55-59	4,199	6,295	5,002	6,145	8,407	7,584
60-64	5,741	7,909	8,514	9,178	10,683	12,999
65-69	8,485	10,370	11,023	13,343	15,048	14,881
70-74	8,226	13,113	12,493	13,541	19,527	14,669
75-79	5,625	10,912	11,870	9,392	16,730	15,271
80-84	3,351	5,640	9,912	4,513	8,203	13,823
85-89	1,092	2,073	4,693	1,183	2,359	6,542
90-94	184	353	1,018	227	374	1,317
95이상	16	25	106	32	35	135

〈부표 3-2〉 생존확률을 고려한 연도별·품목별·연령별·성별 농업종사자 수(가족노동력)(계속)

축산

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	179	60	119	97	32	73
25-29	807	556	478	375	267	184
30-34	1,743	1,395	970	1,455	736	374
35-39	2,864	2,003	1,402	3,662	1,682	672
40-44	6,207	3,283	1,570	7,368	3,741	915
45-59	10,165	6,788	2,055	9,926	7,629	1,722
50-54	9,867	11,704	3,300	8,809	11,574	3,495
55-59	8,960	11,851	6,089	7,249	10,909	6,803
60-64	7,222	11,282	9,825	6,231	9,384	9,326
65-69	6,521	9,175	9,017	5,952	8,404	7,374
70-74	4,505	8,590	6,713	4,763	7,635	4,618
75-79	2,342	5,103	3,975	2,717	4,591	2,705
80-84	1,117	1,975	2,015	1,308	1,729	1,853
85-89	334	565	662	383	553	832
90-94	58	96	133	87	119	229
95이상	5	7	14	11	14	28

양잠·기타

(단위: 명)

연령대	남성			여성		
	2005년	2010년	2015년	2005년	2010년	2015년
20-24	9	3	13	4	0	8
25-29	39	9	49	19	12	33
30-34	90	34	71	63	16	56
35-39	128	52	111	124	52	85
40-44	210	96	183	232	92	130
45-59	320	163	288	364	151	302
50-54	404	258	432	411	235	525
55-59	387	263	765	429	310	816
60-64	475	326	1,047	508	338	1,252
65-69	496	317	1,095	549	384	1,177
70-74	405	349	979	447	441	1,042
75-79	226	251	798	246	347	906
80-84	88	103	578	113	127	727
85-89	29	41	211	39	43	328
90-94	3	7	45	9	6	71
95이상	0	1	3	1	2	5

주 1) 영농형태는 2000년 자료의 경우 판매순위로 조사되었고, 2005년 자료에는 영농형태로 조사됨. 이의 분류표를 이용하여 영농형태를 구별함. 2010년부터는 영농형태가 기존의 8개 항목에서 17개의 항목으로 세분화 됨. 2010년 이후 영농형태는 2005년 기준으로 통일하여 사용함. 이 연구에서 사용된 영농형태 구분은 논벼(노지, 시설)을 논벼로, 식량작물(노지, 시설)을 일반밭작물, 채소및산나물(노지, 시설)을 채소로, 특용작물 및 버섯(노지, 시설)을 특용작물로, 과수(노지, 시설)을 과수로, 약용작물(노지, 시설)을 특용작물로, 화초 및 관상작물(노지, 시설)을 화훼로, 기타작물(노지, 시설)을 양잠기타로, 축산을 축산으로 통일하여 사용함.

2) 위 값은 생존확률만을 적용하여 계산된 값임.

자료: 저자 계산

### 3. 소결

이 장에서는 농업노동력의 변화와 농가 단위에서의 노동력 투입 실태, 전국 단위에서의 시기와 품목, 지역을 고려한 고용노동력 투입 실태 등을 분석하였다. 농업노동력 변화와 실태 분석을 바탕으로, 향후 농업고용노동력이 얼마나 필요하고 이 중, 필요한 외국인근로자 규모가 어느 정도인지 코호트 요인법을 통해 먼저 고용노동력 규모를 추계하고, 이후 Naive expectation, Exponential smoothing, Naive trend의 가정을 통해 농업부문의 외국인근로자 규모를 추계하였다.

농업 생산 활동에서 일손부족 문제는 최근에 급격하게 등장한 문제가 아니다. <그림 3-1>에서 확인한 것처럼 1995년부터 2019년 사이 전년대비 취업자 수의 증감은 지속적으로 음(negative)의 값으로 나타나, 전체 투입되는 노동력이 점차 축소되고 있음을 보여준다. 최근 2017년 이후 농림어업 취업자 수 증가가 지속되고 있어 이례적 현상으로 간주되고 있다. 하지만, 이러한 현상은 고용노동력의 부족, 즉 농업노동력의 초과수요 현상을 완화하기에는 역부족인 것으로 나타난다. 2017년 이후의 농림어업 취업자 수 증가를 가족노동력과 고용노동력으로 구분하여 증감을 분석하면, 2018년을 제외하고 고용노동력은 전년대비 감소하고 있고, 가족노동력의 급격한 증가로 농림어업 취업자 수가 급증하고 있음을 확인할 수 있다. 고용노동력을 종사상지위별로 세분하여 취업자 수 증감을 보면, 상용근로자와 임시근로자 수는 증가하고 있지만, 일용근로자 수는 급감하고 있다. 임시근로자와 상용근로자 수의 증가는 수요 측면에서 농가의 규모화, 시설 및 축산에서의 고용 증가, 농업법인 취업자 수 증가와 함께, 공급자 측면에서도 상대적으로 젊은 청·장년층 인력들이 유입과 맞물려 수요와 공급이 지속적으로 증가하여, 수요와 공급이 일치하는 지점에서의 취업자 수가 증가하고 있는 것으로 분석된다. 수요측면과 공급측면에서 모두 전년대비 노동력 증가는 고무적인 현상이지만, 농가에서 필요로 하는 인력을 모두 충당하기는 어렵다. 이러한 현상은 농업경영주의 고령화 현상으로 농가의 규모화가 더욱 진행될 가능성이 높은 상황에서 지속적으로 발생할 가능성이 높다. 일용근로자에 대한 노동수요도 지속적으로 발생할 가능성이 높다. 앞서 언급한대로, 축산업, 시설원예·버섯, 농업관련서비스업, 대규모 다품목 노지 작물재배 농가를 제외하고, 대부분의 평균적인 노지 작물 재배 농가에서 특정시기의 일용근로자에 대한 수요는 절대적이다. 타산업과는 달리 농작물 생산에 있어 파종·정식기와 수확기 때의 노동력 투입은 절대적 요소이기 때문에 노동력 확보가 매우 중요하다. 그러나 앞서 분석했듯이 대부분의 농림어업 일용근로자 인력이 60-70대이고, 인력 공급 유입이 낮은 상황에서 일용근로자의 초과 노동수요는 지속될 수밖에 없다. 특히, 현재의 일용근로자 취업은 고용 규모가 큰 농가를 중심

으로 고용이 일어나고 있고, 평균적인 작물재배업 농가에서는 일용근로자를 구하기 매우 어려운 현실이다.

농업은 시기와 품목에 따라 고용노동력이 투입되는 정도에 편차가 존재한다. 농가경제조사 자료를 통해 이를 분석한 결과, 논벼품목에서는 고용노동력 투입이 미미하고, 축산에서 상대적으로 월별 고용노동투입 비중 편차가 가장 적은 것으로 나타난다. 농가 당 연평균 고용노동투입 비중이 높고, 고용노동 투입 시간이 높은 품목은 화훼, 전작, 과수, 채소 품목이었다. 이를 전국으로 확대하여 고용노동력이 집중적으로 투입되는 시기를 분석한 결과 5-6월, 10월로 나타났다. 이를 품목으로 세분하면, 축산은 상대적으로 월별 고용노동투입 비중 편차가 적었으나 작물재배업은 특정시기에 집중되어 나타났다. 고용노동투입시간이 높은 과수와 채소 품목은 각각 5-6월, 9월과 11월, 그리고 4-6월과 8-10월에 고용노동력을 집중적으로 투입하는 것으로 나타났다. 이는 고용노동력을 가장 많이 투입하는 품목인 과수와 채소 품목의 고용노동력 집중 투입 시기가 서로 겹쳐 있어, 충분한 인력이 확보되지 않는 한, 지속적인 일손부족 문제를 겪을 수밖에 없음을 의미한다. 위의 결과를 각 품목별로 고용노동력을 많이 활용하는 지역과 고용노동력 의존도가 높은 지역별로 어느 시기에 인력이 많이 투입되는지를 세분해서 분석하였다. 분석 결과, 일부 품목을 제외한 대부분의 품목에서 봄철과 가을철에 집중되는 것으로 나타났다. 구체적으로, 과수 품목에서 경북 지역은 5-6월, 9월, 충남 지역은 5-6월과 9-11월, 제주 지역은 10-12월에 고용노동력 투입이 집중되어 나타났다. 채소 품목은 경남 지역에서는 5-6월, 10월, 경북 지역에서는 6월, 9-10월, 강원 지역은 4월, 6월, 8월, 제주 지역은 4-5월, 10월에 고용노동력 투입이 가장 높게 나타났다. 특작 품목은 경기 지역에서 7월, 11-12월, 충북지역은 1월, 9-11월, 5월에 고용노동력 투입이 집중되었다. 화훼 품목은 경기 지역에서 1-2월, 4-5월, 7월, 충남지역은 4-8월에 고용노동력 투입이 집중된 것으로 나타났다. 전작 품목에서는 경기 지역에서 3-4월, 9월에, 제주 지역은 3월과 5-7월에 고용노동력이 집중적으로 투입되었다. 위의 분석결과를 토대로 판단하면, 각 품목별로 해당지역과 시기에 노동력 확보 문제가 시급할 것으로 판단되고, 만약 내국인 근로자로 필요한 노동력 규모를 충족하지 못한다면 외국인근로자 고용으로 보완될 수밖에 없다.

이러한 추세가 지속될 경우 향후에 우리나라 농업에서 필요한 노동력 규모와 고용노동력 규모, 그리고 외국인근로자 고용 규모가 어떠한 것인지 의문을 갖게 된다. 이를 분석하기 위해 농어업총조사, 각 세별 생존율 자료를 바탕으로 코호트 요인법을 활용하여 농업가족노동력 규모를 추계한 후, 농가경제조사 자료, 농업총조사, 경제활동인구조사 자료를 활용하여 고용노동력 규모와 외국인근로자 규모를 추계하였다. 추계기간은 2020년부터 5년단위로 2030년까지이다. 추계 결과 논벼 품목의 고용노동력 규모는 감소할 것으로 전망되며, 과수, 화훼, 일반밭작물, 축산 품목의 고용노동력 규모는 증가할 것으로 전

망되었다. 채소 품목의 경우, 고용노동력 규모는 감소하지만 감소폭은 점차 둔화되는 것으로 예상되었다. 일반적으로 고용노동력 비중이 높은 과수, 화훼, 일반밭작물, 채소 품목을 중심으로 추산된 고용노동력 규모는 다음과 같다. 과수 품목의 고용노동력 규모는 2020년 66,333명에서 2030년 67,779명으로 추계되었다. 화훼 품목은 같은 기간 고용노동력 규모는 5,723명에서 6,689명으로 추계되었고, 일반밭작물은 40,045명에서 40,833명으로 추계되었다. 채소 품목의 고용노동력은 동일 기간 83,273명에서 79,304명으로 추계되었다. 고용노동력 규모를 바탕으로 외국인 임시 및 상용근로자 수를 추계하면, 가정 2(Exponential smoothing)와 가정 3(Naive trend)에서는 점차 증가하는 추세, 가정 1(Naive expectation)에서는 감소 후 정체하는 추세로 전망된다. 그러나 이러한 추세는 일일고용 비율이 높은 농업부문의 특성을 감안하지 못하고 있어, 상당 수준 과소 추정되었을 것으로 판단된다. 이에 일일고용(일용근로자)을 반영하여 외국인근로자 수를 재추계한 결과, 전체 외국인근로자 수는 2020년 기준 최소 66,767명에서 최대 83,566명, 2030년 기준으로는 최소 62,609명에서 최대 122,953명으로 예상되었다. 그러나 해당 수치 역시 1개월 초과에서 3개월 미만에 해당하는 고용 인원은 고려되지 않은 값이다. 농업부문의 고용 노동 중 특히 높은 단기적 고용 비중을 감안할 때 해당 수치는 분명히 과소 추정된 값으로 예상된다. 더하여 농업 부분에 종사하는 외국인 중 상당수가 불법적으로 체류하고 있다는 현실을 고려할 때 위에서 산출한 외국인 임금근로자의 추계치는 외국인 임금근로자 수의 최소값으로 보아도 무방할 것이다. 특히 본 연구에서 시행한 농가 대상 현장조사에서 외국인근로자 비율이 평균 80%라고 답한 다수의 사례는, 전술한 내용의 타당성을 뒷받침한다.

## 제4장

# 농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항





# 4

## 농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항

제4장에서는 현행 고용허가제, 계절근로자제를 통하여 농촌에 외국인력공급이 되고 있음에도 현재 농가에서 느끼는 인력수급 현황은 어떠한지, 만일 인력수급이 원활하지 못하다면 기존 농촌 인력공급 시스템의 문제점은 무엇이며 이를 해결하기 위해서 어떠한 대안을 고려해볼 수 있는지를 파악 하고, 연구 시작단계에서는 예상하지 못한 코로나19의 장기화로 인하여 계절근로자제, 고용허가제를 통한 신규 외국인력이 거의 들어오고 있지 못한 2020년 현재 농촌에서 인력부족에 어떻게 대응하고 있는지를 농촌인력 활용과 관련한 여러 이해당사자들을 대상으로 한 심층면접조사, 공무원 대상 설문조사 등을 통하여 파악해보고자 한다.

### 1. 심층면접조사를 통한 농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항 파악

#### 1) 심층면접조사 개요

심층면접조사(현장조사) 대상 지역은 전국을 5개 권역으로 구분하여 권역별로 적어도 1~2개 기초지치단체(군)가 선정되도록 하였다. 조사대상 지역을 선정할 때 외국인력 활용도가 높은 채소·산나물, 과수, 특용·약용, 원예 품목(노지, 시설)에서 단위당 고용노동 투입 비중이 높은 세세품목<sup>35)</sup>의 재배면적이 높은 지역(<부록 1> 참조)이거나 계절근로자제 외국인력을 활용했거나 2020년도 활용 예정인 지역을 우선적으로 감안하였다(부록 표 3-1).

심층면접은 해당 지역의 공무원, 농협, 농업기술센터, 다문화가족지원센터 등 농업인력공급과 현재 관련이 있거나 향후 연관될 수 있는 기관 관계자, 영농협회나 작목회 회원 또는 일반 농업인, (등록, 미등록) 민간인력중개업자 등을 대상으로 진행하였다. 심층면접 대상자는 고용노동부, 농식품부의 협조를 얻어서 조사대상 지역의 지자체 공무원을 소개받고 이들을 통하여 유관기관 관계자, 농업인, 인력중개업자를 다시 소개받는 공식적

35) 예를 들어, 노지채소(노지수박, 대파, 고랭지 무·배추, 고추), 시설채소(토마토, 파프리카, 시설상추, 시설부추), 과수(사과, 배) 특용·약용작물(인삼)

접근방식과 해당 지역에 심층면접 대상자를 연구진의 사적 네트워크를 통하여 소개받는 비공식적인 접근방식을 병행하였다. 이렇게 공식적 접근과 비공식적 접근을 병행하게 된 이유는 정부정책에 대해 친화적 입장과 비판적 입장을 균형 있게 의견 수렴하고, 현행법상 불법인 미등록 외국인력이 중개·알선, 활용되는 과정 등을 보다 정확하게 구체적으로 파악할 수 있을 것으로 보았기 때문이다.

심층면접조사는 2020년 6월부터 9월말까지 진행하였으며, 집단면접, 1:1 대면면접, 일부는 전화면접 방식으로 진행되었다. 이번 연구를 위한 심층면접조사는 전국 5개 권역의 14개 시군에서 총 54명을 대상으로 이루어졌다(<표 4-1> 참조).

〈표 4-1〉 심층면접조사 대상 지역 및 참여자

참여자 유형	참여자 수	기타사항	지역
공무원	14명	1개 도청 공무원 포함	충청권(괴산, 음성, 금산) 전라권(무주, 진안, 나주, 함평) 경상권(영양, 문경, 상주) 강원권(양구, 홍천) 경기권(용인, 파주)
유관기관 관계자	9명	농협, 농업기술센터, 다문화가족지원센터 등	
농업인	23명	영농협회, 농협작목회 관계 농업인 포함	
인력중개업자 (민간)	8명	해외지사체 MOU 중개 에이전트 포함	
합계	54명		5개 권역, 14 시군

## 2) 2020년 농촌지역의 외국인력 활용 현황과 애로사항

### (1) 농가 인력 부족 심화와 보편화된 미등록 외국인 활용

#### 가. 농가인력 부족 심화

이번 농가 현장조사에서 전국적으로 공통된 상황으로 발견된 것은 농가 인력부족이 매우 심각하며 이에 대응하기 위하여 외국인력에 대한 의존도가 심화되고 있으며, 외국인력 활용방식도 기존의 고용허가제나 계절근로자제라는 합법적인 방식뿐만 아니라 다양한 유형의 미등록 외국인력 활용이 보편화되어 있다는 것이다.

농가에서 내국인 인력을 구하지 못해서 외국인을 활용하기 시작한 것은 지역에 따라 차이는 있지만, 일부 지역에서는 그 역사가 최소한 15년 이상인 것으로 보인다. 강원도 양구군의 경우 2000년 초반에 불법 체류 중인 중국동포들이 농가에 들어와 일하였는데 이들은 2000년대 중반 이후<sup>36)</sup>부터는 거의 사라지고, 2010년대 초반부터는 중국 한족, 러

시아, 필리핀 출신 외국인들이 들어와 일하기 시작하였다고 한다.<sup>36)</sup> 이 지자체는 2012년 10월부터 필리핀의 한 지자체와 MOU를 맺어서 교류를 해오고 있으며, 단기비자(C4)로 계절근로자제가 생기기 이전에도 농번기에 필리핀인들이 관광 등 단기비자로 들어와서 3개월 정도 일하고 돌아가곤 했다고 한다. 충북 괴산군의 경우에도 2015년 계절근로자제 시범사업이 시작되기 이전에 이미 절임배추 일이 급한데 인력을 구할 수 없을 때는 중국에서 일할 사람을 데려와 한시적으로 1~2개월 고용하였다고 한다. 이후 계절근로자제가 2015년과 2016년의 시범사업을 거쳐 2017년부터 전국적으로 확산되기 시작했다. 2020년 현재 50여개 지자체가 계절근로자제를 활용하고 있음에도 불구하고, 이번 현장조사에서는 농가의 인력부족 상황이 계절근로자제를 도입하기 수년 전부터 이미 상당히 심각한 상태에 있었다는 것과 현재 농가에서 불법 중개를 통하여 쓰고 있는 미등록 외국인 노동자 규모로 볼 때 현행 제도가 수용하고 있는 외국인력 공급은 농가인력수요의 극히 일부만을 충족시켜 주고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 현재 농가에서 고용허가제나 계절근로자제를 통하여 합법적으로 활용하고 있는 외국인 노동자는 실제 농가가 필요로 하는 인력수요의 일부분만 충족시켜주는 상황이고 대부분의 농가에서 미등록 외국인 노동자를 일상적으로 활용하고 있는 것으로 보인다.

전국적으로 대부분의 농가에서 미등록 외국인을 쓸 수밖에 없게 된 주된 원인은 농가에서 활용 가능한 내국인 인력풀에 신규 인력 유입이 거의 없는 상태에서 있는 내국인 인력마저 고령화, 여성화하고 있다는 데에 있다. 강원지역의 한 등록 인력중개업자의 말에 따르면, 농가로부터 인력을 보내달라는 요청은 많으나 연결시켜줄 내국인 인력이 거의 없어서 본인도 2015년부터는 불법임에도 불구하고 외국인력 중개를 병행할 수밖에 없었다고 한다. 현재 그가 가지고 있는 인력풀에서 내국인은 10~20%도 안 된다고 한다.

지자체 및 국비지원 사업으로 내국인 인력 중개를 해주고 있는 농협 관계자도 현재 확보하고 있는 내국인 인력풀은 대부분이 60~70대 연령층의 여성들이며, 주로 지역 내 거주하면서 자기 농사 일이 없을 때 품앗이로 다른 농가의 일을 간헐적으로 해주는 사람들이 대부분이라고 한다. 따라서 힘을 쓰는 일이나 지역 농번기에 일손이 부족할 때 즉각적으로 활용할 수 있는 내국인 인력을 확보하기가 사실상 어렵고 그런 경우에는 대부분 미등록 외국인 노동자를 활용할 수밖에 없다는 것이다. 지역에서 활용되는 내국인 고용인력이 다른 지역에서 유입되는 경우는 매우 드문 경우라고 한다. 코로나19 이후 대대

36) 2007년 방문취업제가 시행되기 전에 불법체류 중인 중국동포들이 대거 자진출국 후 재입국 과정을 거쳐 합법화되었고, 국내에 친인척이 있는 동포 뿐 아니라 무연고동포들도 방문취업제를 통하여 합법적으로 국내에 들어와 일을 할 수 있게 됨에 따라 수도권에서 먼 농촌지역으로 취업하는 중국동포는 자연스럽게 줄어들었을 것으로 보임.

37) 강원도민일보. 2015.9.30. “농촌 인력난 ‘외국인 불법고용’ 성행”  
(<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=749975>)

적인 농촌일자리(인력)지원사업의 일환으로 지역 농가에 한시적으로 투입되는 다른 지역 내국인이 있기는 하나 이들 중 지역농가의 고용인력으로 지속적으로 활용되는 경우는 전국 조사지역 어느 곳에서도 찾아보기 어려웠다.

#### 나. 미등록 외국인력 활용의 보편화

이번 현장조사에 참여한 대부분 지역 농가에서 미등록 외국인을 활용하는 비율이 적어도 70~80% 이상, 많게는 거의 100%라고 말하는 지역도 있었다. 즉, 현재 농가에서는 외국인 노동자가 없다면 거의 모든 농가가 농사를 포기해야 하는 상황이라고 한다. 그러면 어떤 농가에서 미등록 외국인을 활용하는지를 묻자, 고용허가제나 계절근로자제로 외국인 노동자를 쓸 수 있는 조건을 갖추 수 없는 영세 농가는 물론이고 현재 합법적으로 외국인노동자를 쓰고 있는 농가들도 간헐적으로 미등록 외국인을 병행해서 쓰고 있는 농가들이 많다고 한다.

*이 지역에 일하는 외국 인력이 거의 80~90%가 불법이다. (전라권 인력중개업자)*

*현재 다 100% 미등록이라고 보면 된다. (충청권 공무원)*

*각 시군에 인력사무소가 다 있는데 조사를 해보면 외국인근로자들이 90%가 있음. 시군에는 내국인 젊은 인력이 없다. ... 다 외국인근로자이다. 그 친구들 90%가 미등록이다. (충청권 농업연구원대표)*

*인력중개업체(등록,미등록)가 많다. 그 업체를 통해서 공급되는 인원이 계절근로자로 공급되는 인원보다 훨씬 많다. ... 인력이 없어서, 안동, 구미, 포항 등 인력확보를 위해서 가봤는데, 거기에 10곳 정도 방문을 하면 8곳은 정상적으로 인력중개업 등록을 안 하고 사업자 등록 없이 그냥 인력을 공급하고 있다.(강원권 공무원)*

*어느 정도 규모가 있는 농가들은 계절제도를 사용할 수 있으나, 현재 농가의 대부분은 규모가 적은 농가이다. 이들 농가에서는 하루 정도 써야 할 때에는 인력사무소 또는 불법을 찾게 된다. (충청권 공무원)*

*정식적으로 고용노동부를 통해 고용한 외국인을 쓰거나, 미등록 노동자를 쓰거나 둘 중 하나이다. (경기권 농가)*

이번 현장조사에서 확인된 농가 인력 활용방식을 보면, 재배작물에 따라 다양한 형

태의 인력 수요가 발생하고 있으며 이를 충족시키기 위하여 다양한 인력확보 방법이 활용되고 있는 것으로 나타난다. 여기서 ‘다양한 인력수요’란 농가에서 재배하고 있는 작물의 생장주기, 작물재배 형태(노지, 시설)에 따라 연중 상시고용인력, 3~5개월 정도 계절고용인력, 일일고용부터 3개월 이하의 고용에 이르는 초단기고용 인력 등에 대한 수요가 다양하게 발생하고 있다. 통상 축산이나 시설재배의 경우, 연중 계속해서 필요한 상시고용인력에 대한 수요가 있다. 이들 농가의 경우 고용허가제 외국인 노동자를 활용하고 있으며, 합법적으로 상시고용 외국인력을 받을 수 없거나 추가 인력이 필요할 때에는 미등록 외국인노동자를 활용한다. 이렇게 상시고용 형태로 고용허가제 외국인력을 쓰는 농가에서도 작물 출하기와 같이 집중작업이 필요한 시기에는 그 기간 동안만 미등록 외국인 노동자를 활용하게 되며, 수개월 추가 인력이 필요한 경우에는 월급제로 미등록 외국인을 고용하기도 한다. 계절근로자제로 외국인력을 활용하고 있는 농가에서는 계절근로자가 최소한 3개월 동안은 일할 수 있도록 고용기간을 확보해줘야 하고, 한 농가가 신청할 수 있는 계절근로자의 숫자도 4~5명 이하로 제한되어 있어서, 단기 집중작업이 필요한 특정 시기에 추가로 필요한 인력은 미등록 외국인 노동자를 쓸 수밖에 없는 것이 현실이라고 한다.

*노동이 집약되는 시기에는 (불법이더라도) 사람을 쓸 수밖에 없다. (충청권 담배농가).*

*(집단면접조사 참여한 농가) 모두가 고용허가제, 계절근로제 외국인도 쓰고, 일이 많을 때는 인력업체를 통해 일용직 외국인도 쓰고 있다. (충청권 농가)*

*다양한 농업을 하고 있는 사람들은 1년 내내 (외국인노동자가) 일할 수 있는 여건을 만드는 것이 가능하지만, 00군 농업은 단기작목을 하기 때문에 한 달에 10일, 다음 달에 10일처럼 한시적으로 집중적으로 투자하는 노동이 많다. (강원권 공무원)*

*합법인력은 충분히 공급되지 않고 필요한 인력을 일부만 보내주므로, (현행 제도는) 일제히 심고 일제히 관리하고 일제히 출하하는 농가의 일에 잘 맞지 않다. (전라권 인력중개업자)*

대부분의 농사를 가족노동 또는 지역 내 내국인 품앗이 인력을 활용해서 해결하는 소규모 영세농가에서도 특정 시기에는 집중적으로 인력투입이 필요한 시점이 있다. 이들 농가 대부분은 3개월 동안 고용을 보장해줘야 하는 계절근로자제가 부담스러워 활용하고 있지 못한 농가들이다. 이들 농가에서는 필요에 따라 일당으로 한 달에 열흘 또는 20일처럼 초단기간 필요인력을 인력중개업자가 소개하는 미등록 외국인 노동자를 활용하고 있다.

현재 소규모 농가에 대한 (외국인력) 정책이 없다. 다른 관리 차원에서 인력사무소를 활성화시키는 방안으로 ... 수시로 외국인력을 고용할 수 있도록 해서 영세 농가를 도와줬으면 좋겠다. (충청권 공무원)

## (2) 다양한 외국인력 중개방식과 농가 미등록 외국인력 공급 현황

### 가. 농촌의 미등록 외국인력 중개 현황

현재 농가에서 인력이 필요할 때 가장 흔하게 외국인노동자를 활용하는 방법으로 세 가지 정도를 든다. 첫째는 지역 민간 인력중개업체(자)(이하, 인력업자(체))를 통해 외국인력을 조달하는 방법이고, 둘째는 지역에 살고 있는 다문화가정을 통해서 외국인을 소개받는 방법이다. 셋째는 고용 중인 외국인 노동자를 통하여 국내에 체류하고 있는 친구를 소개받거나 외국인 노동자가 직접 찾아와서 쓰는 경우이다.

작년만 하더라도 지역의 인력업자들이 농가에 명함을 뿌리면서 외국인을 쓰라고 홍보를 하고 다녔지만, 코로나19로 외국인력 마저 구하기 힘든 상황이 되면서 인력이 필요한 농가에서 지역의 인력업체(자)에게 미리 전화를 걸어 인력이 필요한 시점과 기간, 필요한 외국인 노동자 수를 미리 예약해 놓고 기다렸다 인력을 쓰는 경우가 많아졌다고 한다. 인력업체(자)가 소개한 외국인 노동자가 일을 잘하면 농가에서는 그 인력업체와 계속 거래하면서 외국인 노동자를 반복적으로 고용함으로써 어느 정도의 숙달된 외국인력을 활용하게 된다고 한다.

인력사무소에서 인력을 구하고 있는데, 현재는 그것도 힘들다. 일주일전에 미리 예약을 해야 한다 (충청권 담배 농가)

요즘은 이 지역 용역회사도 인력이 많이 없는 것 같음. 인력회사에 미리 예약하지 않으면 인력을 받기가 어렵다. (충청권 옥수수 농가)

인력사무소 2곳을 고정적으로 사용하고 있다. (충청권 담배 농가)

(미등록) 외국인이 일을 잘 해서 (작년에 40-50만원 소개비 주고) 농가에서 1년 고정으로 데리고 있기로 했는데, 브로커가 중간에 바꾸더라 (중간에 개입하여 빼돌리더라...(소개비를 더 받으려고...))(전라권 농가)

인력사무소와 거래할 때, 인력사무소가 갖고 있는 인력을 다 파악해서, 작업에 맞춰 필요한 인력을 지정하여 요청한다. (전라권 농가)

이번 현장조사에 참여한 거의 대부분 지역에서 면 단위당 최소한 1개 이상의 인력업체(자)가 활동하고 있는 것으로 나타났으며, 어떤 지역에는 10여 개(명) 인력업체(자)가 활동하고 있는 곳도 있다. 인력업체(자)들 중에는 사무실을 내고 운영하는 경우도 있지만 주로 전화를 통해 인력소개가 이루어지는 경우도 많다. 이들 인력업체(자) 중에는 내국인 인력을 소개하는 직업소개소로 등록된 인력업체(자)가 외국 인력도 함께 소개하는 식으로 영업방식을 전환한 경우도 있고, 비공식적으로 외국 인력을 소개해주는 미등록(소위, 야매)인력업자들도 있다. 미등록 인력업자들은 많은 경우 다문화가정이다. 다문화가정에서 외국인력 중개를 하게 된 계기를 들어보면, 주변 농가에서 결혼이주여성에게 친인척이나 지인을 소개해달라고 해서 시작한 것이, 시간이 지나면서 점차 확대되어 결혼이민자의 친인척이나 지인뿐 아니라 SNS를 통하여 본국인 노동자를 모집하여 지역 내 농가에 소개하기도 하면서 나름의 외국인력풀을 갖게 되는 경우가 많다. 이때 결혼이주여성이 직접 인력중개를 하는 경우도 있고, 한국인 남편이 결혼이주여성과 함께 인력중개를 하는 경우도 있다. 이들 미등록 인력업자들이 관리하는 외국인력풀은 소규모인 경우가 많고, 주로 결혼이민자의 본국출신 네트워크를 통해 필요한 인력풀을 유지·관리하게 된다.

*실제로 농사도 지으면서 브로커, 나도 인력을 구하기 힘들어서 브로커도 같이 하는 것이다. 인력 소개하는 분도 농사를 지으면서 하는 경우가 많다. 이 동네 (야매로, 미등록으로) 인력소개 하시는 분들은 대부분 결혼이민자 가정이다. ... 베트남 언니들이 관리한다. 민간의 경우, (결혼이민자인) 와이프가 관리책으로 같은 역할을 하면서 베트남 사람들을 주로 중개한다. ... 결혼이민자(베트남)가 같은 나라 사람들이 있는 사이트에 인력이 필요하다는 내용 올리면, 그것을 보고 연락 오는 사람들을 모집하는 형식으로 인력모집 및 알선을 하게 된다. 결혼이민자의 부모나 친척 등 FI 비자를 갖고 있는 같은 나라 사람들을 많이 소개하지만 때로는 SNS사이트를 통해 모르는 같은 나라 사람들을 불러서 쓰기도 한다. ... 국적별로 sns 올리면 그쪽 사람 많이 온다, 베트남인들 아는 사람이 주로 오고 모르는 사람이 오면 한번 일하고 안 맞으면 가고 수시로 왔다 갔다 한다. 소개소는 고용계약 맺는 것 아니고 관리만 한다. (전라권 다문화가정 인력중개업자)*

*관광비자로 들어와서 미등록으로 일하고 있다. 연고지가 없는 경우 민간인력중개소를 이용하고, 연고지가 있는 경우는 주로 결혼이민자 친인척인 경우가 많다. 베트남 결혼이민자 중 총괄해서 연락 하는 사람은 각 읍, 면별로 한 명씩은 있는 것으로 보인다. (전라권 공무원)*

인력업체(자)를 통하여 외국인 노동자를 활용하는 경우에는 외국인 노동자를 쓰는 기간이 며칠을 쓰는 초단기부터 몇 달 동안 비교적 장기간 쓰는 경우 등 다양한데 비해, 농가에서 일하는 외국인 노동자의 친구나 지인을 소개받은 경우에는 인력업체를 통해 소개받을 때보다 월급제로 장기간 고용하는 경우가 많다.



## 나. 농촌 인력중개 운영방식

농가에 외국인 노동자를 알선해주는 인력업체(자)들은 일정 규모의 외국인력풀을 가지고 있다. 지역에 따라 인력업체(자)가 데리고 있는 외국인 노동자의 출신국가가 차이가 있지만 어느 지역이나 대체로 태국, 베트남, 중국(한족)출신이 많은 편이다. 한 두 국가 출신만을 주로 데리고 있는 인력중개업자도 있지만, 중국(한족), 태국, 베트남, 캄보디아, 말레이시아, 러시아, 우즈베키스탄 등 CIS지역출신, 아프리카출신 등 매우 다양한 국가출신들을 인력풀로 가지고 있는 경우도 있다. 농촌 인력업체(자)의 인력풀에 있는 외국인 노동자들 중에는 사증면제(B1), 관광비자(B2), 단기방문(C3) 비자로 들어와서 일하고 있는 사람들이 많으며, 그 밖에 난민인정자(F2), 난민신청자(G1), 방문동거(F1)비자, 유학생(D2, D4) 등 체류자격이 다양하다.

인력업체(자)들의 말에 따르면, 여러 연결망을 통해 본인의 인력풀에 들어온 외국인 노동자들을 최대한 잘 관리하려고 노력하며 농가에서의 평가가 좋은 외국인 노동자들은 본국을 왔다 갔다 하면서 수년 동안 데리고 일을 하는 경우도 많다고 한다. 그리고 그렇게 수년간 같이 일해 온 외국인 노동자들 중에서 해외 현지모집책이 되거나 본국출신 외국인노동자들을 중간에서 관리해주는 식으로 한국인 인력업자를 지원하기도 한다. 인력중개업자들이 최소한 수십 명에서 많게는 100명이 넘는 외국 인력풀을 유지할 수 있는 것은 해외에서 인력을 모집해서 국내로 보내주는 현지모집책이 파트너로 있고, 국내 체류 중인 본국인들을 인력소개업자에게 연결시켜주고 때로는 인력관리도 해주는 출신국가별 관리담당자를 두기도 한다.

*여기 있는 브로커가 (해외) 현지 브로커에게 사람을 몇 명까지 보내달라고 하면 보내준다. 사람 숫자가 엄청나게 많다. 보통 20-30명은 기본이다. 사람 수 단위가 100명 단위 넘어가는 곳이 이 작은 면에서도 2-3개 더 있다. (경상권 농가)*

*옥수수와 고추 농사를 지으면서 인력소개업에 종사한다. 태국인 미등록자를 31명을 데리고 있다 (전라권 인력중개업자)*

*(외국인 노동자) 모집방법은 중국인들, 중국인들 관리할 때 언어가 안 되서 조선족 고용하여 통역하고 모집은 그 친구들이 자기네들끼리 SNS 통해서 정보를 교환하고 그 다음에 데리고 있는 조선족과 통하고 ... 한국 사장은 직접 관계없고 그들끼리 네트워크가 형성이 된다. 내국인 인력중개로 시작했으나, 현재는 외국인력 중개도 병행한다. 주로 중국, 말레이시아 등 다국적 인력 중개한다. ... 중국인 인력알선은 조선족 1명을 고용하고 있다. 이 조선족이 중국에서 인력모집, 송출, 국내에 와서는 인력관리까지 모든 것을 총괄하는 역할을 월급을 주면서 하도록 한다. 그 조선족의 와이프가 중국사람*

(한쪽)으로 중국현지에서 사람을 모집, 보내는 역할을 한다. 제가 많이 데리고 있을 때는 120명까지도 데리고 있었다. 말레이시아는 처음에는 관광(B1)으로 들어왔다가 브로커를 통해서 G1 비자를 많이 가지고 있더라고요. 레즈비안, 게이 등으로 난민신청을 해서 G-1을 많이 가지고 있다. 브로커들이 다 있어서 난민신청(G-1)으로 유도하는 것 같다. (전라권 인력중개업자)

한국에서 현지로 필요한 인력을 연락을 한다. 돈을 한국에서 입금을 해서 모집을 한다. 비행기 타고 들어오게 되면, 10명 중 걸러져서 일부 인원이 들어온다. 비용들을 한국에서 대주는 형식으로 해 주고 있다. (강원권 농가)

인력사무소 네 곳에 소속되어 있는 외국인력 수는 보통 150명(2019년 수준). 작년에는 외국인력 필요하면, 결혼이민자에게 연락했다. 그러나 올해는 그 분(결혼이민자 가족/친척)들이 나가서 못 들어왔다. (전라권 농가)

○○쪽 중 인력사무소 하는 분 중 한 분은 캄보디아 인력만 데리고 있다. 다문화 가족이 먼저 인력사무소에 연락했다. 자신의 동생이 한국에서 일을 하고 싶어 하니 일자리 있다고 먼저 연락했다. (전라권 인력중개업자)

인력업체(자)는 농가에서 요청하는 조건에 맞춰 외국인을 매칭 시켜서 농가로 데려다 주고 일이 끝나면 숙소로 데려온다. 인력업자는 외국인이 머무를 수 있는 숙소를 마련해 주고 그 비용을 일자리 소개료와 함께 받는다. 인력업자들이 데리고 있는 외국인노동자들이 머무는 숙소는 지역의 원룸주거지, 숙박시설 등을 임대하여 활용하는 경우도 있고, 빈농가, 폐교 등을 수리해서 숙소로 활용하는 경우도 많다. 여러 나라 출신 외국인 노동자들을 데리고 있는 경우에는 출신국가가 다른 외국인 노동자들 간 갈등을 줄이기 위해 국가별로 숙소를 분리해서 정해준다고 한다.

지역에 따라 약간씩 차이가 있기는 하지만 대체로 등록 인력업자들은 숙소비용을 포함하여 2만원~2만5천 원 정도의 소개 수수료를 받는다. 미등록 인력업자의 경우에는 수수료로 5천원에서 만 원 정도를 받는데, 여기에는 숙소비용은 포함되어 있지 않다. 외국인 노동자의 하루 인건비(일당)는 지역에 따라 차이가 있는데, 인건비가 비교적 낮은 편이라고 하는 지역에서 외국인 여성 7~8만원, 남성 8~10만원이라고 하고, 인건비가 많이 올랐다는 지역의 경우 남성 기준으로 12만원~15만원까지 준다고 하는 지역도 있었다. 농협의 영농작목반의 내국인 여성들의 일당이 6~7만원 정도인 것에 비해 외국인들의 인건비가 더 높게 형성되어 있었다. 그리고 어느 지역에서든지 통상 맨스잡(men's job)이라고 부르는 힘이 많이 들어가는 일을 하는 남성 노동자에게는 2만 원 정도 일당을 더 준다고 한다.

월급제로 미등록 외국인 노동자를 쓰는 농가에서는 최소 2명 이상을 쓴다고 하는데 그 이유는 1명을 쓸 때보다 2명을 써야 이탈 방지 등 관리하기가 좀 더 수월하다고 한다. 비교적 장기간 쓰게 될 월급제 미등록 외국인 노동자를 소개받는 경우 부부를 소개하는 경우가 많으며 월급제로 부부를 소개받는 경우 소개료는 10만원부터 30~40만원까지 다양하다고 하며, 부부 2명 노동자의 월급도 합쳐서 350만원 내외에서 400만 원 정도까지 다양하다고 한다. 미등록 노동자를 월급제로 쓰는 농가에서는 보통 숙소를 제공하고 음식을 해먹을 수 있도록 식자재 등을 제공해준다고 한다. 인력업자가 데리고 있는 외국인 노동자들도 인력업자가 식재료를 사다주면 외국인들이 알아서 식사를 해먹는다고 한다.

*거의 시골에서는 2명씩 부부의 형태로 쓴다. 그게 편하다. 거의 그렇게 오게 되면 업자들이 소개비 2달 35만원, 부부, 395만원. (둘이 묶어서) 이런 식으로 정해서 통보를 한다. 또 다른 업자는 소개비 2달 10-20만원, 급여 350만원 쓸 건지 안 쓸 건지 연락이 온다. (강원권 농가)*

인력업체를 통해 외국인을 소개받은 농가는 대개의 경우 일당을 인력업체(자)에게 주며, 인력업체는 수수료를 제한 나머지를 외국인 노동자에게 준다고 한다. 이렇게 농가에서 외국인 노동자에게 직접 인건비를 주지 않고 인력업체를 통하여 받는 것이 일반적인데 이 과정에서 인건비 단가가 올라가도 그 상승분을 외국인 노동자에게 주지 않고 인력업자가 챙기는 것을 외국인 노동자가 알게 되어 갈등이 일어나기도 하고, 농가에서는 인력업자에게 인건비를 주었는데 인력업자가 외국인 노동자에게 임금을 제대로 지불하지 않아 문제가 생기기도 한다.

인력중개업자들은 데리고 있는 외국인의 특성을 잘 파악하여 농가의 요구에 맞도록 매칭 시켜 주고 외국인과 농가와 갈등이 있을 때 이를 중재해주며, 작업장들을 옮겨가며 일을 해야 할 때도 차량을 제 때에 배치하고, 데리고 있는 외국인들의 일거리가 끊이지 않게 계속 연결될 수 있도록 지역 농가의 인력 수요를 수시로 파악하여 거기에 맞게 인력풀을 구성해서 대기시키고 적시에 필요 농가에 연결시켜주는 것이 매우 중요한 업무라고 한다.

#### 다. 미등록 외국인력 활용의 장단점

농가에서는 불법임을 알면서도 미등록 외국인 노동자를 활용하게 되는 가장 큰 이유로 ‘필요한 시기에 필요한 날짜만큼 필요한 수의 인력’을 구할 수 있기 때문이라고 한다. 그러한 수요를 현재 가장 잘 맞춰주는 것이 지역 내 인력중개업체(자)이라고 한다. 코로나19 상황이 장기화되면서 배정받은 계절근로자가 전혀 들어오고 있지 못한 상황에

서 농사를 줄인 농가들도 있지만, 봄철 농번기만 잘 넘기면 하반기에는 코로나19 상황이 나아질 것을 기대하고 예년 규모로 농작물 재배규모를 유지한 농가에서는 인력업자를 통하여 미등록 외국인 노동자를 활용할 수밖에 없다고 한다. “농사는 시기를 놓치면 한해 농사를 완전히 망치는 것” 이기 때문에 필요한 인력을 제 때에 구하기 위해 인력업체에 미리 예약을 해놓고 다른 농가에 인력을 뺏기지 않기 위해 외국인노동자에게도 잘 해주고 인력업자와도 좋은 관계를 유지하기 위해 신경을 많이 쓴다고 한다.

인력업자를 통해서 소개받은 외국인 노동자를 쓰고 있는 농가에서는 고용허가제나 계절근로자제와 같은 합법적 경로를 통해 외국인 노동자를 쓸 때보다 복잡한 행정절차를 거칠 필요가 없고, 고용계약기간을 유지하기 위해 신경을 쓸 필요도 없으며, 숙소 등을 마련하느라 신경을 쓰지 않아도 인력업체에서 알아서 잘 관리를 해주기 때문에, 불법으로 외국 인력을 쓰고 있어서 단속에 걸릴 염려를 빼고는 상당히 만족스럽다고 한다. 특히, 일을 잘 하지 못하는 외국인 노동자를 받게 되면 교체를 요구할 수 있고, 인력중개업자와 여러 번 거래를 하면서 인력업자도 그 농가의 사정을 잘 알아서 어느 정도 숙련도가 있는 인력을 보내준다는 것도 장점이라고 본다.

*합법인력은 위험부담이 따른다. 초짜를 보내서 일을 못하는 경우 등이 많다. 반면에 미등록의 경우에는 지난번에 왔던 누구누구를 보내 달라고 할 수 있다. (전라권 인력중개업자)*

*○○시에는 수도권에 근접해있고, 식당이나 자영업 쪽에서도 나오는 (내국인)인력도 농업분야로 들어오기도 하고 농협에서 하는 인력중개센터에서는 교통비, 숙박비도 제공해주고 있고, 주변에 외국인을 쓰는 공장들도 많아서 굳이 계절근로자제라는 복잡한 절차를 거쳐야 하고 관리하기도 어려운 제도를 활용하기보다는 그때그때 필요한 인력을 대주는 인력업체를 많이 쓰는 편이다. (경기권 공무원)*

농가에서 미등록 외국인 노동자를 쓰면서 단점으로 지적하는 것을 보면, 언제든지 예고 없이 떠나갈 수 있어서 인력활용이 안정적이지 않다는 점과 일당제 출퇴근 방식으로 외국인력을 쓰는 경우는 근로시간 조정에 있어서 유연성이 떨어진다는 것이다. 인력업체를 통해서 일당제로 외국인 노동자를 쓰는 경우에는 고용허가제나 계절근로자제 외국인 노동자 또는 월급제 미등록 외국인 노동자에 비해서 새벽 4-5시부터 일을 시작해야 하거나(예: 담배잎 따기, 옥수수따기 등) 밤늦게까지 작업해야 할 경우 등 탄력적으로 근로시간을 조정하기가 어렵다는 것이다. 인력업체를 통해서 온 외국인 노동자는 일이 끝나는 시간이 되면 하던 일이 마무리가 안 되어도 그냥 멈추고 서둘러 퇴근해 버린다고 농가는 불만스러워 한다. 월급제 미등록 외국인을 쓰고 있는 농가에서는 이들의 무단이탈을 염려하여 한 달치 월급 중 10일간 일한 노임은 깎아놓고 인건비를 주는데 여러 이

유로 가불을 받아서 조금이라도 돈을 더 준다는 곳이 있으면 언제든 떠날 수 있는 사람들이라 늘 불안하다고 한다.

등록 인력업자들 중에는 외국인력을 농가에 소개해주는 것이 불법이고 출입국에 신고가 들어가서 단속되어 벌금을 낸 적도 있어서, 농가에 외국인력을 소개할 수밖에 없는 현실에 대해 늘 불안함을 느낀다고 말한다. 그리고 정부가 농촌의 인력부족 현실에 대해서 좀 더 진지하게 살피고, 현재 만연되어 있는 외국인력 불법중개나 미등록 외국인력을 활용할 수밖에 없는 농가의 상황을 어떤 형태로는 합법적인 방식으로 전환될 수 있도록 현실성 있는 농촌외국인력 공급 정책이 마련되었으면 좋겠다는 의견을 피력하기도 하였다.

민간 인력업자들이 현재 농가에서 외국인력 중개의 노하우를 수년간 운영해본 경험을 가지고 있는 만큼, 이들 민간 인력업자들의 전문성을 살려서 합법적인 농가인력공급 과정에 잘 활용될 수 있도록 제도개선이 되어야한다고 제안하기도 한다. 이렇게 되기 위해서는 현재 불법으로 되어 있는 농촌지역 외국인력 중개를 합법화할 수 있는 방안을 모색해야하고, 미등록 외국인력 중개가 돈벌이가 된다는 소문에 최근 인력업체(자)들이 우수죽순처럼 난립하여 활동하고 있는데 이 현황에 대한 정확한 파악과 함께 인력업체의 등록을 받아주는 현행법의 기준도 외국인력 중개의 전문성 등이 반영될 수 있도록 좀 더 엄격하게 하여 미등록 인력업체(자)에 의한 외국인 노동자 임금 갈취, 인권문제 등이 발생할 여지를 줄여야 한다고 지적하는 인력업자도 있었다.

### **(3) 기존 농촌 외국인력 제도 활용상 애로사항**

#### **가. 기존 제도 운영의 경직성에서 오는 애로사항**

시설재배를 하는 농가나 다양한 작목을 시기를 달리하여 농한기를 제외하고 연중 재배하는 농가에서는 고용허가제나 계절근로자제를 통하여 외국인 노동자를 안정적으로 공급받을 수 있어서 만족도가 높다. 그럼에도 현장조사에서 자주 언급되는 농가의 애로사항은 계절근로자제의 경우에는 인력이 필요한 기간이 3개월이 안 되는 경우에도 그 인력을 3개월 동안은 데리고 있어야 한다는 점이며, 인력이 필요한 다른 농가에 인력을 보내는 것도 12만원이라는 비용도 들고, 이를 허용하는 조건과 절차가 너무 까다로워서 활용을 안 하게 된다는 것이다. 실제 농가에서는 근무처 변경 신고를 하지 않은 상태에서 이웃 농가에 계절근로자를 돌려쓰는 사례가 흔한 일이라고 했다.

고용허가제로 외국인력을 쓰는 한 시설채소 농가도 유사한 애로사항을 토로하였다. 시설채소 농장주 부부가 각각의 사업주 명의로 고용허가제 외국인력을 배당 받았는데, 사실상 한 농장임에도 외국인 노동자들을 구분해서 일을 시켜야하는 것은 현실적이지 못

하며 결국 어쩔 수 없이 법을 위반할 수밖에 없다고 주장한다. 이 농장주 부부는 한 농협 시설채소작목회에 속해 있는데 이 작목회에는 33개 농가가 공동 작업을 많이 하고 있다고 한다. 이 작목회 회원들은 작목회 소속으로 고용허가제, 계절근로자제 외국인력을 배정받을 수 있으면 작목회 회원들이 서로 의논하여 외국인력 활용을 공백기 없이 보다 효율적으로 활용할 수 있다고 그런 방식으로 제도 개선이 필요하다는 제안을 하였다(충청권 농가).

농가에서 인력을 쓰는 것도 일주일 내내 쓰는 것이 아니고 2-3일만 쓰면 되는데 ...농가에서 신청하고 한 농가에 배치되어 있지만 말이 안 된다. 기본 자체가 석 달 동안 일이 있지 않고 매일 매일 일의 형태가 다르다. 혼자 하는 일이 있다가 두, 세 명이 같이 하는 일이 있고 시즌에 따라 일의 형태가 나뉘 있다. 계절근로자가 한 농가에 배치되어 한 농가에서 계속 일하는 것은 말이 안 되는 것이다. 그렇게 때문에 (계절노동자들을) 다른 집에 돌려서 쓰고 있다.(전라권 인력중개업자)

농가가 두 농가 정도 연합을 해서, 두 집에서 같이 쓸 수 있게 하는 방법이 좋을 것 같다. (경상권 공무원)

계속 연이어서 작물을 재배할 경우라면, 3개월 (계절근로자)고용 기간이 짧다. 그러나 올해처럼 수박농사만 할 경우에는, 계절근로자를 2개월만 고용하면 충분하나, 울며 겨자먹기로 3개월이나 고용하는 것이다. 그래서 계절은 원래 필요보다 적게 2명만 받고, 미등록 노동자를 20일 정도씩 쓰는 것이다. (전라권 농가).

어쨌든 내가 일을 못 시키면 옆집에 일손이 필요하면 주기도 하고, (빌려준 농가에서) 일하면서 돈을 받기도 하면서 음성적으로 다 하고 있다. (강원권 농가)

농가에서 일이 없을 때 (외국인력을) 다른 지역으로 보낼 수 있도록 규제를 풀어줘야 한다. (전라권 공무원)

특히 계절근로자제의 도입 초기부터 참여하여 몇 년간 안정적으로 운영해온 지역에서는 계절근로자제도 덕분에 미등록 외국인력을 소개하는 인력중개업이 활성화되지 못했는데, 이번 코로나19로 인하여 계절근로자들이 들어오지를 못해 어쩔 수 없이 미등록 외국인력을 활용하게 되면서 인력업체들로부터 필요한 인력을 원활하게 소개받지 못하고 있다고 어려움을 토로하였다. 인력업체(자)들이 그동안 외국인력을 소개받아온 농가들에게 우선적으로 인력을 소개해주기 때문에 계절근로자제로 외국인력을 써왔던 농가들은 인력소개업소에서 후순위로 밀려서 제때 인력공급을 받기 어렵다는 농가들도 있었다. 그래서 어떤 농가에서는 실제 인력이 필요한 것은 2~3주정도 인데, 한달치 인건비를 인력업체(자)에게 미리 주고 원하는 시기에 필요한 인력을 반드시 확보해주도록 부탁을 하고

있다고 한다(충청권 옥수수 농가).

*괴산군에서 정책을 잘 펴서 (그 사이 계절노동자가) 계속 들어와서, 옥수수하고 담배하고 편하게 농사지었는데, 올해는 인력수급이 안 되고 있다. 미등록도 못 구한다. (충청권 옥수수 농가)*

*요즘은 인력회사에 부탁해서 외국인을 쓰고 있는데 인력회사를 통한 인력도 필요할 때 제 때 쓸 수 있을 만큼 수급이 원활하지 못하다. ... 사람을 구할 수 없어서, 놀아도 일당을 주겠으니 5명은 미리 빼놓으라고, 인력사무소에 말해둔 상태이다. (충청권 옥수수 농가)*

*우리 지역이 합법 외국인을 안정적으로 잘 쓰고 있었던 터라 이번 코로나 사태로 업체를 통한 미등록 사용이 다른 지역보다 더 어렵다. 계절근로자제도를 주로 이용해서 인력사무소 외국인을 이용 안 했더니 인력업체한테 우리 지역 농가가 밍보인 것 같다. (충청권 옥수수 농가)*

*두 달 일하고 한 달 남으면, 옆 집에 가서 일 좀 시키면 되는데, 00군의 특징은 고추 농사만 해서 시기가 비슷해서 문제다. (경상권 다문화가족지원센터장)*

#### 나. 계절근로자제 운영에서 지자체 애로사항

이번 현장조사에서 농촌지역의 인력부족은 전국적인 현상으로 어디에서나 나타나는 보편적인 현상임을 확인할 수 있다. 코로나19로 인력부족이 더 심각해진 것도 사실이지만 코로나19 이전에도 수년 동안 농가 인력부족 문제는 상존하였으며 그로 인해 미등록 외국인력 활용이 일상화되었던 것이다. 이처럼 농가에서 인력부족을 심하게 겪고 있는 것에 비해 계절근로자제를 통한 외국인력 활용은 왜 그만큼 빠르게 확산되지 않았을까 하는 의문이 든다. 그리고 그 이유로 제도 운영의 거의 모든 책임이 기초지자체에 맡겨져 있음으로 인하여, 이를 감당해야할 지자체 공무원의 적극적인 제도 수용 및 확산 의지가 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 계절근로자제 운영이 지자체 공무원에게 과중한 책임과 업무 부담을 가져오기 때문에 농가로부터의 강력한 요구가 있더라도 공무원들이 소극적으로 대응하기 쉽고, 농가의 인력난 해소에 큰 도움을 줄 수 있음에도 이 제도를 적극적으로 홍보하려 하지 않는 경향이 있다는 것이다.

*계절근로자제도가 시군에서 해외 지자체를 찾아서 MOU를 맺어야 하고 그 절차도 복잡하고, 계절근로자를 관리하는 것도 모두 시군이 맡아서 해야 하는 것이 부담스럽기 때문에 이 제도 활용을 (농촌인력 담당공무원이) 적극적으로 고려하고 있지 않게 되는 것 같다. (경기권 공무원)*

계절근로자제도는 이 업무를 처음 맡는 담당자에게는 매우 막연하게 느껴진다. 기존에 하던 다른 일에 비해서 이 제도 관련해서는 “(무엇부터 어떻게 진행해야 하는지 그 절차 및 운영과정에 대해서) 체계화가 되어 있지 않아서 생소한 것이 많으며, (이 때문에) 결국 담당자가 소극적이면 농가에서 그 제도의 혜택을 못 보게 된다. (경기권 공무원).

지자체 입장에서는 계절근로자 제도가 없어지길 바란다. 인력 수요가 많이 되고, 새로운 일거리가 생기는 것이다. 공무원이 매우 피곤하다. (충청권 공무원)

농업담당 공무원과 대화를 해보면서 2018년-2019년도 계절근로자제도를 보급시키기 위해서 노력을 했다. 나름대로 실태조사도 해보고, 담당공무원과도 대화를 해서 어렵게 계절제 설명회를 열었는데, 그날 담당 공무원이 계절제에 대해서 소개한 내용은 농가가 부담해야 하는 비용을 상당히 높게 이야기해서 참가한 농업인들이 이런 사업설명회를 왜 하느냐는 항의를 할 정도였다. 결국 공무원들이 계절제 도입을 하지 않도록 방해 공작을 한 것이다. (충청권 농업연구원 대표)

맹점은 담당부서에서 담당자에게 일임이 되면 1년 일하면 다른 부서로 간다. 그래서 그냥 1년만 버티는 것이다. 일의 연속성이 안된다. 농식품부 담당자들은 느끼겠지만 지방의 공무원은 5-6개월 버티고 가는 것이다. 즉, 농민들이 요구하면 긍정적으로 검토하겠다고 하고 다른 곳으로 옮긴다. 그럼 새로운 담당자 오면 또 설득하면, 긍정적으로 검토하겠다고 한다 (충청권 농업연구원 대표)

법무부는 계절근로자제로 들어오는 외국인이 50명을 넘을 경우 전담인력을 두도록 하고 있으나, 이번 현장조사에 참여한 어느 지자체도 이 일만 하는 전담공무원을 두고 있지는 않았으며, 기간제로 전담인력을 두는 지자체는 있었다. 해외 지자체와 MOU를 맺어 계절근로자를 데려오는 경우, 우선 계절근로자제를 위한 MOU 대상 해외 지자체를 발굴하는 단계부터 어려움이 많다고 한다. 그래서 대개의 경우, 해외 지자체와 MOU 방식으로 계절근로자를 데려오고 있는 타 지자체를 벤치마킹하게 되며, 그 때문에 국내 여러 지자체가 해외의 한 지자체와 계절근로자제 MOU를 맺는 현상도 나타나게 된다. 이럴 경우 해외 지자체에서 계절근로자로 추천할 수 있는 인력풀도 한정되어 있기 때문에 우수한 인력 선발에 문제가 생길 수도 있다고 한다.

필리핀이 영어를 해서 말도 통하고 해서 자매결연이 많이 늘어났다. 필리핀 한 지역이 국내 5개 군과 자매결연 맺고 있다. 한국사람 한 사람이 (중개를) 해주고 있는데, 양질의 인력을 다 해줄 수 없다. 그러다 보니 필리핀 애들 일 못한다고 소문이 난다. (해외지자체 인력중개 에이전트)

다음으로 많이 활용하는 방법이 국내에 계절근로자제로 인력을 송출하고 싶어 하는 해외 지자체를 국내 지자체와 연결시켜 주겠다는 중간브로커를 통하는 경우이다. 이들



중간브로커는 해외 한인단체 관계자, 해외 선교활동을 하면서 구축한 네트워크를 활용하여 외국인력중개를 해온 사람 등 다양한 배경을 가진 사람들이다. 문제는 해외 지자체와 국제협력 업무에 익숙하지 않은 지자체 공무원이 이들 중간브로커가 제안하는 해외 지자체와의 인력송출 협력 방안에 대해서 제대로 평가하고 이를 주도적으로 추진하기에는 업무 경험이나 전문성이 부족하다는 것이다. 그 때문에 중간브로커의 소개로 해외 지자체와 MOU를 추진하다가 성사가 안 되거나 이를 통해 데려온 계절근로자들이 제대로 관리가 안 되어 집단 이탈을 하는 등의 문제를 겪기도 한다. 따라서 해외 지자체와 MOU를 맺는 과정에서 지자체 공무원이 점검해야할 사항, 해외에서 농가 근로에 적합한 계절근로자를 제대로 선발, 국내에서도 무단이탈 없이 안정적으로 관리하기 위해 해외 지자체와 협력해야할 사항, 해외 지자체와 인력 송출 및 귀환이 안정적으로 지속 유지·운영하기 위해서 필요한 사항들, 그리고 모범사례 등을 담은 매뉴얼 같은 것이 개발될 필요가 있다는 의견이 제시되기도 했다.

*전국에서 지자체 공무원이 직접 MOU체결을 해서 직접 관리하는 곳이 어디 있는가? 중간에 다 관리인이 쪼갬다. (충북권 농업연구원 대표)*

*처음에 국내 ○○군과 (해외 지자체) ○○군의 MOU 체결을 할 때 연결고리를 그 분이 해줬다. 중간에서 나쁘게 말하면 브로커, 좋게 말하면 군 사회발전을 위해 조력해주는 사람들이 생긴 것이다. 그 분들이 지자체 매칭을 시켜주면서 어떤 이익이 생기는지는 알 수 없지만, 우리 군과 타국을 연결 해주려는 사람들도 있다. (경상권 공무원)*

*3년 동안 베트남 ○○지역과 계절제를 했다. 선발되기 위해서 뒤통을 준다는지 하는 경우가 많다고 들었다.(경상권 공무원)*

*계절근로자도 보면, 실질적으로 중간의 에이전트가 있어야 한다고 본다. 이 지역은 문제가 있으면 (해외지자체 인력중개) 에이전트가 바로 해결해줘서 좋다. 에이전트의 역할이 중요하다. (강원권 농가)*

*그 분(해외지자체 인력중개 에이전트)은 중간에서 문제해결을 잘 해주신다. 외국인근로자가 중간에서 불만을 얘기하면 해결을 다 해준다. 근로자들은 문제를 토로하고 이런 걸 돈을 쥐서라도 깨끗하게 해결해주는 역할까지 해준다. (강원권 공무원)*

한 해외지자체 인력중개 에이전트는 MOU를 맺는 해외 지자체 공무원과 국내 지자체 공무원 교환프로그램을 만들어서, 해외 지자체 공무원은 자기 지역 외국인 노동자와 함께 입국하여 일하는 동안 머물면서 외국인 노동자 관리를 지원해야하고, 국내 기초지자

체 공무원도 해외 지자체에 파견되어 해외에서 국내로의 인력 송출이 제대로 되고 있는지, 국내외 지자체간 국제협력 차원에서 풀어야 할 문제는 무엇인지를 파악하게 함으로써 업무에 대한 전문성도 높이고 해외 지자체와의 협력도 강화하는 역할을 하게 해야 한다고 제안한다.

현재 많은 지자체들이 해외 지자체와의 MOU방식으로 계절근로자제를 운영하고 있지만 담당공무원이 바뀌면서 그간의 축적된 노하우가 제대로 전달되지 않아 어려움을 겪는 경우도 많고, 해외지자체와의 인력송출을 지원하는 해외인력 에이전트(혹은 중간브로커)에 많이 의존하여 일을 진행하기 때문에 지자체 공무원의 전문성 개발이 제대로 되지 못하고 중간브로커의 역량에 따라 계절근로자제 운영의 성과도 크게 좌우되어 지속성과 안정성을 담보하기 어려운 문제도 앞으로 계절근로자제도 개선과정에서 풀어야 할 과제로 남아있다.

*2018년 계절근로자 도입을 위한 MOU 과정에 브로커 단체들이 끼는 등 문제가 많았다 (충청권 농가)*

*00시(중국)에서는 보낼 때부터 (2015년부터) (조선족 여성) 관리자를 함께 파견하고 있다. 이 조선족(여성)을 농가에 취직시켜 월급 받고 일하면서, 한족 계절노동자에 대한 관리를 다 해준다. (충청권 공무원)*

*(현재 필리핀 지자체 하고만 MOU방식으로 계절근로자를 데려오고 있는데) 다른 국가(베트남, 네 팔 등)를 접촉해보고 있다. 네 팔은 그 쪽 공무원이 직접 거주하면서 관리하는 방향으로 유도하려고 한다. (강원권 공무원)*

일부 해외인력 에이전트 중에는 외국인 노동자로부터 소개비를 받기도 하고, 국내에 들어와서도 농가에서 주는 인건비를 중간에 갈취하는 사례도 종종 발생하고 있어서 자칫하면 이것이 국가 간 외교적 문제로 확대될 소지도 있기 때문에 해외 지자체 MOU 방식의 계절근로자제 운영에 대해 철저한 관리감독과 운영절차의 제도화가 필요하다는 지적도 있다. 그리고 현재와 같은 공무원 인력투입 상황에서는 지자체 공무원이 인력업자가 하는 것처럼 계절근로자를 쓰고 있는 농가와 외국인 노동자를 관리하는 것은 현실적으로 불가능하다고 한다.

결혼이민자의 친인척을 계절근로자로 활용하는 경우에 무단이탈 위험이 적고 인력관리면에서도 해외 지자체 MOU방식보다는 수월하다고 한다. 하지만 결혼이민자 친인척 활용 방식도 운영상 어려움이 있다. 한 예로, 충청권의 한 지자체에서 2019년 계절근로자 60여명을 배정 받았으나 비자신청과정에서 F-1자격으로 취업하는 등 불법행위 적발로 인

해 실제로는 32명만 들어올 수 있었다는 데에서 알 수 있듯이, 결혼이민자가족 중 계절 근로자를 선정하는 것이 쉽지 않은 것으로 보인다. 특히, 결혼이민자의 가족인지를 판단하기가 어렵다는 점을 지적하기도 한다(전라권 공무원). 지역에 따라서는 다문화가정이 많지 않아서 데려올 수 있는 친인척도 소수이기 때문에 지역의 인력수요를 충족할 수 없다고 하였다(강원권 공무원).

*군 내에 주로 중국과 베트남 출신 결혼이민자가 많으나, 두 국가 (관련 제출) 서류가 너무 달라서 (혼자서 업무 처리하기 버거움), 그러므로 베트남으로 통일하고 확대하려고 한다. (전라권 공무원)*

#### (4) 코로나19로 인한 농가외국인력 활용의 변화

이번 현장조사가 진행된 6월은 코로나19로 인하여 국내로 외국인 유입이 극도로 제한되던 시기이다. 금년 1월말에 발생한 코로나19가 전 세계적으로 확산되자 3~4월에 대부분의 국가들은 해외로부터 외국인 유입을 막고 내국인의 해외여행도 자제하도록 권장하였고, 국제선 항공기 운항도 대폭 축소 또는 정지되었다. 우리 정부도 4월초 단기비자(B1, B3, C3, 단, C4는 제외)의 효력을 잠정 정지하였고, 신규 비자 발급 시 진단서 및 격리동의서 제출, 해외입국자에 대한 코로나 검사와 2주간 격리를 의무화하는 등 방역조치를 강화하였다. 그 결과, 금년 1월에 132만 명이던 외국인 입국자가 4월에 3만5천명으로 급감하였고, 5월 3만7천 명, 6월에도 4만2천 명에 불과했다(법무부, 2020).

2020년 6월 현재 국내에는 398천명의 불법체류 외국인이 있고 이 중 단기비자(B1, B2, C3, C4)로 들어와서 불법 체류 중인 외국인이 약 298천 명이다. 이들 중 상당수가 현재 전국 농촌지역에서 일을 하고 있는 것으로 추정해볼 수 있다. 국내 체류 중인 사증면제(B1)비자 외국인 19만명 가운데 태국인이 156천명, 러시아인 12천명, 카자흐스탄인 9.9천명 순으로 많고, 관광통과(B2) 비자 외국인 57천명 중 중국인이 20.7천명, 필리핀인 1.7천명, 단기방문(C3) 128천명 중 중국인이 55천명, 베트남이 25.9천명, 몽골인이 19.7천명이다(법무부, 2020).

9월말까지 진행된 현장조사에 참여했던 어떤 지자체에도 금년에 계절근로자제로 들어온 외국인 노동자가 없었다. 코로나19로 인하여 통상 3~4월부터 들어오기 시작하는 계절노동자가 전무한 가운데, 정부는 3월말 국내 체류 중인 방문동거(F-1) 외국인 또는 고용허가제(E-9) 근로자 중 사업장 변경 대기자를 대상으로 한시적으로 계절근로를 허용하기로 했다.<sup>38)</sup> 하지만 방문동거(F1) 자격을 가진 결혼이민자의 부모나 친인척 또는 제조업

38) 뉴시스. 2020.3.29. “코로나19에 농번기 인력확보 비상 ... 정부 ”외국인근로자 확대“  
(<[https://newsis.com/view/?id=NISX20200327\\_0000973688&cID=10401&pID=10400](https://newsis.com/view/?id=NISX20200327_0000973688&cID=10401&pID=10400)>)

등에 종사하는 고용허가제 노동자들이 계절근로 인력으로 유입되는 경우는 극히 드물었다. F1 비자를 가진 결혼이민자의 친인척들 중에는 이미 일을 하고 있는 사람들이 많으며, 계절근로자제처럼 한 농가에서만 일해야 하는 조건이 불편하기 때문에, 간혹 문의만 해보고 실제 농가와 연결되는 경우는 거의 없다고 하였다. 고용허가제 근로자가 농가에 계절근로자제로 일하는 경우는 이번 현장조사에서 한 사례도 발견하지 못했다. 하지만, 인근에 산업단지를 두고 있는 농촌지역에서는 고용허가제 노동자 또는 구직 중인 외국인 노동자들이 주말에 아르바이트로 농가에서 일해서 일당을 받아가는 사례들이 충청권, 경상권 현장조사에서 발견되었다.

*현재 한시적으로 F-1 비자 소지자가 일하는 것이 허용됐지만, 이미 모두 농촌에 투입되어 일하고 있다. 이렇게 기존에 불법으로 일을 해오던 F-1들이 계절근로자를 신청한 한 농가에 메여서 일하려고 하지 않는다. (충청권 농가)*

*상주나 구미에서 미등록인지 아닌지 정확하게 알지는 못 하는데, 100명씩 200명씩 있다. 상주에서 인력하시는 분들이 보내준다. 어떨 때는 관광버스로 온다. ... 평일에는 사람이 적고, 주말에는 많다. (경상권 농가)*

### ① 계절근로자제 신규 외국인력 유입 중단에 따른 농가의 대응

이번 현장조사에 참여한 대부분의 농가에서 심각한 인력난을 겪고 있다<sup>39)</sup>. 금년 봄 농번기에는 타지에 나가 있던 가족, 공무원, 군인 등 자원봉사인력, 지역농협 등을 통한 영농작업반 인력, 그리고 인력업체를 통한 미등록 외국인 노동자들을 활용하여 가까스로 농사를 유지하고 있으나 가을철 농번기에는 반드시 계절근로자제도 외국인 노동자가 들어올 수 있어야 한다고 강조했다.

코로나19로 인한 인력수급의 어려움에 직면한 농가에서는 대체로 세 가지 방식으로 인력난에 대응하고 있다. 첫째는 농사규모를 축소하고 그동안 재배해오던 작목을 금년에는 심지 않기로 하거나,<sup>40)</sup> 두 번째는 농식품부 등 중앙정부와 대부분 지자체에서 봄철 농번기 인력난 대응을 위해 농촌인력(일자리)중개센터 등을 통해 내국인 인력을 농가와 연계하기 위해 적극적으로 노력하고 있는 가운데 이들 내국인 인력을 활용하거나, 세 번째, 인력업체(자), 결혼이민자, 외국인 노동자 등을 통해 미등록 외국인 노동자 활용하는

39) 한국농정신문. 2020.5.10. “농촌 인력부족, 정부의 책임이다”

(: <<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=40829>> )

40) 강원일보 TV. 2020.4.29. “모내기철 시작됐는데 .. 외국인 일손 끊겨 농사포기속출”

(<<http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=220042800137>> )

방법이다.

*고정적인 인력이 없으면 (올해 F-1외국인도 별로 없어서) 농사를 포기하는 경우가 많다. (전라권 농가)*

*코로나 때문에 다른 농가는 모종을 잃어버렸다. (충청권 담배농가)*

*사람을 못 구해서 금년에는 매년 해오던 재배작물 종류를 줄였다. (강원권 농가)*

## ② 농가에서 내국인 인력 활용의 한계

그런데 두 번째 대응방안을 통해 일부 도움을 받는 농가들이 있기는 하지만 인력부족 해소 측면에서는 그 실효성이 높지 않다는 것이 이번 현장조사에 참여한 대부분 면접자들의 평가이다<sup>41)</sup>. 우선 농촌인력(일자리)지원센터 등을 통해 연계되는 내국인 대부분이 농사 경험이 없는 사람들이어서 매번 일을 가르쳐야 하고, 약간 익숙해질 때가 되면 가고 새로운 사람으로 교체되는 문제점이 있다고 한다. 작업 중 약간의 기술이 필요한 경우에는 거의 활용할 수 없는 것도 또 다른 어려움이다. 정부에서 코로나19로 인한 실직자 등을 위한 공공근로를 확대하면서 농사일보다는 수월한 공공근로 일자리로 빠져 나가면서 내국인 활용은 더욱 불안정하고 어려워졌다고 한다. 인근 30키로가 넘는 타 지역에서 오는 경우 출퇴근하기가 어렵고 숙소문제 등으로 먼 지역에서 오는 내국인들이 지속적으로 농가 일을 하고자 하는 경우는 매우 드물다고 한다. 한 예로 강원도 양구군에서는 서울시와 MOU를 맺고 150여 명을 10일 정도 농가 인력으로 투입하였으나, 계약된 10일이 끝나고 다시 일을 계속 하겠다는 사람은 5명 이하였다고 한다. 중간에 일이 힘들어 못하겠다고 돌아간 사람, 계약 기간인 10일은 마쳤으나 다시 일하고 싶지 않다는 사람들이 대부분이었다고 한다. 이렇게 투입되는 인력의 연령층도 50대 후반에서 60대가 많아서, 대부분이 20-30대인 외국인 노동자와 비교할 때 생산성 면에서도 상당히 떨어진다고 농가에서는 평가한다. 결국 현재 코로나19 상황에서 대부분의 농가가 인력공급처로 의지하는 것은 인력업체(자)를 통한 외국인 노동자들이다.

*코로나19로 인해 내국인력 지원해 주는 것이 실효성이 없는 것은 아니지만, 결과적으로는 농가에서 외국인 노동자를 더 선호한다. 그 이유는 일의 속도 면에서 외국인이 빠르기 때문이다. (전라권 농협 관계자)*

41) 예외적으로 서울 근교의 경기북부의 한 지자체에서는 군인(경기북부지역 특수성), 자원봉사인력 등으로 농가의 긴급한 인력 수요에 어느 정도 대응할 수 있었다는 평가함(경기권 공무원).

도시사람 보내준다고 하더라도 농협중개센터에서 농가에 전화를 해보면, 미숙련공이어서 일 못하고 도망가고 노뺩큐라고 한다. 농가에서 원하지 않는다. 노동 강도, 시간에 비해 인건비가 맞지 않는다. 숙련도도 없어서 농가가 싫어한다.(전라권 농협 관계자)

내국인들은 농가에서 선호를 안 한다. 대체인력을 확보해주려고 한국인력 어떠냐고 물어보면 농가에서 10에 8명은 안 하려고 한다. 한국 사람은 요구하는 게 너무 많다고 한다. (경상권 공무원)

농가가 싫어하고 딸고를 떠나서 거의 80-90%는 계약기간(약10일)만 참고 가버리고 다시 안 온다. 특정 분들만 반복적으로 오는 데, 그런 사람은 농가의 만족도가 높다. 그 외에는 계속 새로 오는 사람들은 오셨다가 그냥 가 버리신다. 농가는 몇 개월 일할 인원이 필요하다. 그런데 현실은 새로 사람 받고 또 일 가르쳐야 하고, 또 가고 오고 이런 상황이 반복된다. (강원권 공무원)

### ③ 미등록 외국인 노동자 활용 증가와 인건비 상승

금년 1월 중순 중국에서 시작된 코로나19가 국내에 급속하게 확산되던 2~3월에 불법 체류 외국인 노동자들 중 17.8천명이 자진 출국하였고<sup>42)</sup>, 단기비자로 체류 중인 외국인도 2019년말 79만명에서 2020년 6월 현재 45만명으로 감소하였다(법무부, 2020). 신규 계절 노동자 유입은 전무한 상태에서 계절근로자를 활용하던 농가에서도 미등록 외국인력에 의존할 수밖에 없게 되면서 전국적으로 농가에서 미등록 외국인 노동자를 활용하는 것마저 쉽지 않게 되었다. 그 결과, 외국인 노동자의 인건비(일당 기준)가 전년 대비 최소 1-2만원에서 많게는 3-4만원까지 인상되었다.

이번 현장조사에 참여한 대부분 지자체에서 외국인 노동자 인건비가 코로나19 이후 올라갔다고 하여 이는 전국적인 현상인 것으로 보인다. 6월 충청권의 한 지자체 현장조사에서는 농가들은 지역에서 미등록 외국인 노동자를 필요할 때 공급받기가 매우 어렵다면서, 외국인 노동자 인건비도 계속 오르고 있으며, 이는 강원도 지역에서 외국인 노동자를 높은 인건비로 모두 데려가기 때문이라고 하였다. 하지만 8월에 강원도 현지조사에서 만난 공무원과 농가들은 강원도도 금년 들어 인건비가 세 차례나 올랐으며, 이는 통상 남쪽 지방에서 겨울이 지나면서 강원도로 유입되던 외국인 노동자가 들어오지를 않아 인력부족이 어느 때보다 심각하고<sup>43)</sup>, 남쪽지역에서부터 인건비를 많이 올려놓아서 강원도도 외국인 노동자 인건비가도 덩달아 높아지게 되었다고 하였다.

이번 조사 참여자들은 외국인 노동자의 인건비가 올라가게 되는 것은 외국인 노동자

42) 중앙일보, 2020.4.29. “코로나로 외국인근로자 1명, 영농봉사은행이 해법될까”  
(<https://news.joins.com/article/23765595>)

43) 한 인력중개업자의 말에 따르면, 요즘 하루에 보내달라고 하는 인력이 60~70명인데 자신이 데리고 있는 인력은 30여명 밖에 안 되어 사람을 보내주지 못하고 있다고 하였다.

들 간 SNS를 통해서 서로 담합을 하여 인건비를 올리는 경우도 있고, 인력업체가 중간에 끼어 외국인 노동자의 인건비 상승을 부추기는 경우도 있고, 농가 스스로가 인력의 안정적인 확보를 위해서 경쟁적으로 인건비를 올려 주겠다고 하는 경우 등이 복합적으로 작용한 것이라고 설명한다. 작물 재배에서 시기를 맞추는 것이 농사의 성패를 좌우할 만큼 중요한 문제이기 때문에 인력부족 상황에서 반드시 인력공급을 받기 위해 농가들이 인건비를 더 올려준다고 함으로써 농가들 스스로가 외국인력 인건비를 높이는 결과를 초래했다고 지적한다.

*코로나 상황이라 외국인의 품귀현상, 이로 인해 인건비 올라간 상황이고 외국인 노동자들이 sns를 통해 서로 임금격차 비교하며 이동을 한다. 어디서 5천원 더 준다면 이동을 한다. (전라권 인력중개업자)*

*외국인근로자들이 SNS를 통해서 지역별 단가를 알고 있다. 높은 일당을 주는 곳으로 옮긴다 (전라권 인력중개업자)*

*코로나 이전에는 연락하면 바로바로 인력을 공급받았으나, 요즘에는 3,4일 전에 미리 예약을 해야 한다. (전라권 인력중개업자)*

*인건비는 급하니깐 농가 스스로 올린다. 농작물이 생물이어서 오늘 따면 하나 천 원 하는데. 오늘 못 따서 상품가치가 떨어지면 400원도 안 된다. (경상권 공무원)*

*지금은 농작물이 순환되기 때문에, 해남은 배추, 대파, 양파, 마늘 작업 들어간다. 그 사람들은 페이스북으로 오늘 양파작업 해남 A농가 인건비 12만원 준다고 올린다. 그럼 기존에 10만원 받던 외국인근로자들이, 주변에 있는 근로자한테 말해서 우루루 간다. 모든 농사나 어업에 외국인들이 없으면 안 된다. (경상권 공무원)*

*(최근에 인건비가 올랐는지?) 인력(중개업자)의 외국인근로자들 안 올랐다. 농민들이 주는 돈은 올랐다. 브로커가 단합을 했다. 면마다 인력사무소가 있는데, 여기 있는 사람들끼리 단합을 해서 가격을 올렸다. 브로커는 한 명당 2만원씩 떨어진다. 하루에 100명이면 수익이 많다. (경상권 농가)*

코로나19 이전에 계절근로자를 쓰는 농가에서 흔히 듣게 되는 불만 중 하나가 급속하게 오르고 있는 최저임금을 외국인 노동자에게도 적용해줘야 하는 것이 불합리하다는 지적이 많았던데 비해, 코로나19 이후에는 높아진 인건비에도 불구하고 외국인력을 안정적으로 공급받지 못하는 것이 가장 큰 고민이라고 말한다.

#### ④ 계절근로자 외국인력 유입 재개를 위한 지자체 노력과 한계

이번 현장조사에서 참여한 몇몇 지자체에서 금년 하반기에는 배정받은 계절근로자를 데려오기 위하여 다각적인 노력을 하였으나 성사되지 못했다고 한다. 지자체에서 계절근로자를 집단으로 데려오기 위해서 풀어야할 과제들로 2주간 격리시설 및 그 비용 마련, (계약기간 종료 후) 자국민 신속 귀국 송출국 정부 보증, 국제 항공편 마련, 그리고 비싼 항공료 부담을 덜어주기 위한 항공료 일부 지원비용 마련 등이 있다. 한 지자체에서는 “농가의 아우성이 커서” 군수의 지시로 계절근로자의 격리 비용, 비행기 값 등 지원 계획을 세워서 질병관리본부에 서류를 제출하였으나 승인을 얻지 못했고 송출국(중국)에서도 귀환 후 본국에서 2~3주 격리를 해야 하는 등 2개월 남짓 한국취업기간으로는 수지타산이 맞지 않아 못 오겠다고 하여 추진을 중지했다고 한다. 또 다른 지자체에서도 격리시설을 마련하고, 전세기까지 다 준비를 해서 계절근로자를 집단으로 데려오려고 했으나 재외 한국대사관에서 비자를 내주지 않아서 무산되었다고 한다. 경북 영양군의 경우 계절근로자의 격리 비용 (1인당 약140만원)을 지자체와 농가가 7:3으로 분담하기로 합의하고, 지역 내 격리시설이 부족하여 도내 타 지자체의 협조를 받는 등 많은 노력을 했음에도 마지막 단계에서 법무부가 송출국 중앙정부로부터 귀국보증을 받아오라는 요구 때문에 성사되지 못했다.<sup>44)</sup> 코로나19 상황 속에서 계절근로자의 집단 입국을 위해 노력하는 과정에서 지자체 공무원은 해외 지자체와의 MOU를 통한 제도 운영에 지자체가 할 수 있는 일과 중앙정부가 나서서 해줘야 할 일이 따로 있는 것 같으며, 모든 일을 지자체에 맡기는 방식으로는 이 제도가 제대로 운영되기 어렵다고 주장한다.

*우리나라 정부하고 각 그 나라 정부하고 MOU를 하던지, MOU 체결을 정부에서 해주고, 자치단체끼리 연결시켜주면, 국제적인 문제라던지. 귀국보증 이런 문제는 중앙에서 해결하고, 실제로 송출하는 지방정부, 성이라던지 현이라던지 실무적으로 만나면 이런 문제 해결이 수월할 것으로 보인다. 법무부에서 요구하는 송출국 중앙정부의 귀국보증제도 때문에 ... 마지막에 무산이 되고 난 후 ... 법무부에 제안했다. 각 대사관을 통해서 우리나라 현재 진행하고 있는 계절근로자 사업 참여하는 각 나라의 대사관에 송출국 중앙정부가 귀국 보증을 안 해주면 계절근로자 사업에서 그 나라를 배제한다고 강력하게 ... 법무부에서 해야 한다고 건의를 했다. (경상권 공무원)*

44) 법무부에서는 전 세계적으로 확산 중인 코로나19로 인해 일부 국가들이 항공편 중단 등을 통해 인적 이동을 제한하고 있으며, 특히 계절근로자의 약39%가 도입되고 있는 베트남이 자국민의 귀국도 금지하는 상황에서 계절근로 단기순환의 당초 취지에 반하여 계절근로 활동을 모두 마치고 돌아갈 수 없는 상황이 발생할 것을 염려하여 베트남 정부의 자국민의 입국을 막지 않겠다는 약속을 받도록 요구한 것임( <<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2211983>>)



## (5) 외국인력 공급방식 다양화 관련 농가현장에서의 제인들

현재 농가에서 활용하고 있는 외국인력의 고용방식을 분류해보면, 연중 상시적으로 고용하는 인력, 농한기를 제외하고 수개월을 월급제로 고용하는 인력, 3~5개월 계절근로자제로 고용하는 단기간 월급제 인력, 일일 고용하는 일당제 인력 등 다양하다. 현행 농업 외국인력제도는 연중 상시 고용인력을 쓸 수 있는 고용허가제, 3~5개월 단위로 연 1~2회 외국인력을 쓸 수 있는 계절근로자제가 있으며, 이 밖의 외국인력 공급방식은 대부분 불법적인 외국인력 중개를 통한 미등록 외국인 노동자를 활용하는 것이다.

현행 농업분야 외국인력공급제도로는 농가의 다양한 형태의 인력수요를 충족시켜주는 불가능하며, 보편화된 불법 외국인력 중개 및 고용을 합법적인 제도권 내로 끌어들이기 위해서 현행 제도를 보완하는 외국인력 공급방식이 개선 또는 추가될 필요가 있으며 이와 관련하여 다양한 의견이 현장조사에서 제안되었다.

### ① 간헐적, 초단기 인력 수요에 대한 대응

이번 현장조사에 참여한 농가들에서 가장 원하는 외국인력 활용방식은 현재 (민간)인력중개업자(체)가 농가에 외국인력을 제공해줄 때 하는 것처럼, 농가가 필요한 날짜만큼 외국인력을 보내주고 외국인 노동자의 숙소부터, 필요한 경우 외국인노동자와 소통(통역) 지원, 작업현장의 교통편의 제공까지도 관리해주는 방식이다. 고용허가제나 계절근로자제를 통해 외국인력을 활용하고 있는 농가에서도 간헐적으로 발생하는 집중인력투입이 필요한 시기에는 초단기로 추가 외국인력을 쉽게 공급받을 수 있는 시스템이 필요하다고 한다.

*농가가 (외국인 노동자에게) 숙식제공을 하지 않도록 해주면 좋겠다. 군이나 농협에서 인력센터를 만들어서 (파견형식으로) 직접 하는 게 좋을 것 같다. 농협이나 농업기술센터에서 관리하면 좋을 것 같다.. 일종의 민간위탁 개념으로 외국인 계절근로자를 쓸 수 있게 하여 파견하면 좋을 것 같다. (전라권 공무원)*

*직업소개소를 합법적으로 운영할 수 있는 시스템을 국가에서 갖춰만 준다면 좋을 것 같다. (강원권 인력중개업자)*

*(계약한 농가에서) 일이 없을 때 외국인근로자가 남의 집에서 일을 하기도 한다. 품앗이를 활성화 하거나 아니면 농가와 연합해서 같이 쓸 수 있도록 해야 한다. (해외지자체 중개 에이전트 실무자)*

그러면 어디서 외국인력 파견을 관장하는 것이 좋겠는가에 대해서는 의견이 나뉘어졌다. 지자체나 공공기관이 맡아야한다는 의견이 있는가 하면 지자체에서는 총괄 관리만 하고 전문성이 인정되는 민간인력업체(자)가 외국인력 파견 및 관리를 하게 하는 것이 좋

겠다는 의견이 있다. 지자체나 공공기관이 외국인력풀을 구축하고 농가수요에 맞춰 파견 및 관리 하는 것을 권장하는 것이 좋겠다고 생각하는 이유는 첫째, 해외 지자체와 인력 선발부터 송출 및 귀환 등을 협상할 때 정부기관이어야 공신력이 있어서 협상이 제대로 될 수 있다는 것이며, 둘째, 지역 내 시기별 농가인력 수요를 파악하고 그것에 맞춰 외국 인력을 도입하여, 농가에 파견해주기 위해서는 정확하면서도 지속적인 인력수요 파악 시스템의 구축이 필수적인데 이런 일을 민간에서 하기는 어렵다는 것이다. 세 번째, 경우에 따라서는 인근 지자체, 때로는 광역지자체 경계를 넘어선 다른 지역과 외국인력을 시간을 달리하여 공동 활용하는 방안 등을 모색할 필요도 있는데 이런 일을 추진하기 위해서는 지자체나 공공기관이 맡는 것이 더 적절하다는 것이다. 네 번째, 민간인력업체(자)가 이를 대행하는 경우 외국인 노동자나 농가로부터 발생하는 민원을 처리하는 데 한계가 있다는 점을 들고 있다.

(외국인노동자) 초청은 군에서 하는 게 좋을 것 같다. 그래야 비자도 쉽게 나오고 상대 쪽 시 (MOU 맺은 해외 지자체)에서도 그나마 믿을만한 애들이 온다. 민간에서 하면 어떤 애들을 데려올지 모른다. (해외지자체 중개 에이전트 실무자)

내국인뿐만 아니라 외국인력도 포함해서 농협이 관리하고, 비용 등을 도와주는 것이 가장 이상적으로 보인다. (강원권 공무원)

농협에서 하는 가능성도 있다. 농협은 면소재지까지 전국에 다 있다. 정부에서 농협에 위탁을 줘서 관리를 맡기는 형태로 할 수 있다. ... (농업기술센터가 하는 것은 어떻게 생각하는지를 묻자) 농림부, 고용부 등 중앙부처에서 농촌외국인력 관리를 위한 예산/인력을 마련해서 지자체를 통해 농업기술센터 같은 곳에 준다면 농촌의 인력수요 파악, 외국인력 관리, (농가 및 외국인노동자 대상) 교육 등을 농협보다는 안정적으로 할 수 있다고 생각한다. (농업기술센터에서도) 인력이 적어서 문제이다. (경상권 농업기술센터 공무원)

농가에서 이쪽저쪽으로 돌리는 것을 법으로 묶어놨는데 그걸 풀어주면 된다. ... 농식품부 차원에서 농촌진흥청 통해서 전담인력을 해서 각 시군의 농촌기술센터로 하면 된다. ... 시군 지자체에 맡겨서 될 일이 아니다. 농업진흥청 산하에 인력센터를 뒀서 전국적인 기구를 만들어서, 컨트롤 타워를 해서 각 시군에 파견근무를 해야지 농촌이 살 것이다. (충청권 농업연구원 대표)

민간위탁을 하게 되면 실질적으로 비용도 많이 들고, 농가는 농가대로 민원이 생길 것이다. 위탁하는 곳에서 제대로 해도 민원이 생길 텐데, 그걸 지자체에서 별로 안 좋아한다. 내(지자체 공무원)가 일을 하면서 내용을 알고 민원이 생기면 설명을 하고 대처를 할 수 있지만, 민간위탁을 주면, 민원이 생기면 왜 위탁을 주냐고 한다. (파견식으로) 하려면 (민간)위탁보다 (지자체) 직영이 낫다. (강원권 농가)

다른 한편, 지자체 공무원이나 농협 같은 공공기관이 민간 인력업자처럼 외국인력을 관리하는 것이 현실적으로 어렵다고 보고, 외국인력관리는 경험이 있는 민간 인력업자들을 활용하는 방안을 모색해볼 필요가 있다는 의견도 있다. 지자체나 공공기관이 파견식 외국인력 관리를 운영하는 것에 대해 부정적으로 보는 이유를 정리해보면, 첫째, 지자체 공무원은 순환보직을 하기 때문에 전문성이 떨어지고 지속적으로 책임 관리하려는 의지도 담당공무원이 누군가에 따라 영향을 많이 받아 안정성이 없다는 것이다. 둘째, 민간 인력업체(자)처럼 관리하려면 한 부서는 그 일만 전적으로 해야 하는데 현재 지자체 공무원 인력과 예산 상황으로는 가능해 보이지 않으며, 지자체 단체장의 관심 여하에 따라 인력 및 예산 확보도 안정적이지 못하다. 셋째, 지자체나 공공기관이 이를 전적으로 운영하기 위해서는 안정적 인력 및 예산 확보가 전제되어야 하며, 현재와 같은 상황에서 직접 인력파견까지 관리하라는 것은 지자체 공무원도 농협이나 농업기술센터 관계자도 모두 불가능하다고 보았다. 지자체나 공공기관이 이를 맡기 위한 전담인력이나 예산확보는 지자체 자체사업으로 하기 보다는 중앙정부 차원에서 공식화된 지원과 함께 컨트롤타워 기능을 하는 기구를 두고, 광역이나 기초 자치단체가 일부 재원을 매칭하여 지역맞춤형 위탁 또는 공동사업으로 추진하는 방안이 농촌인력공급 사업의 안정성과 지속성 담보를 위해서 필요해 보인다는 의견이 제시되기도 했다.

*지자체나 농협에서 정규직이 전담해서 하는 것도 쉽지 않으며, 계절근로자를 마치 직업소개를 하는 사람들처럼 하기는 어려울 것이다. (전라권 인력중개업자)*

*민간 인력사무소가 제일 좋다. 공급도 해주고, 시간대별로도 해주고, 사람 관리도 해준다. 행정기관에서 하게 되면 한 과를 만들어서 1년 내내 해야 한다. 행정기관에서는 이 일을 하지 못한다. 인력사무소를 정식으로 등록시키는 것이 가장 좋은 방법이다. 농협과 농업기술센터에서는 못할 것이다. (충청권 공무원)*

*외국인을 관리할 수 있는 민간이 있어야 된다. 정부에서 다 할 수 있는 것이 아니다. 정부에서 해야 할 일은 제도화만 시켜주면 되는 것이다. 필요한 것은 민간에서 다 알아서 할 수 있다. (전라권 인력중개업자)*

*계절노동자를 농가에 배치하는 것보다 인력 하는 사람에게 고용을 맡기고 관리하도록 해야 한다. 개인적인 농가는 매일 쓰는 인력으로 3개월이나 필요하지 않다. ... 민간 인력전문가들이 (외국인 노동자가) 어디에 거주하고 어떤 일을 하고 있는지 전산으로 등록할 수 있도록 시스템을 시키는 것이 필요하다. (전라권 인력중개업자)*

*만약에 공무원이 일을 하면 밤에 일을 해야 한다. 농가에서는 새벽 4.5시에도 전화가 온다. 낮에 는 애들이 일을 하고 있다. 그래서 나는 점심시간하고 퇴근한 다음에 일을 한다. 낮에 가면 일하는데*

방해가 돼서 안 가고 애들 퇴근하는 시간인 5시30분부터 움직인다. 공무원은 그게 안 된다. 그래서 관리가 안 된다. (해외지사체 중개 에이전트 실무자)

현재 상황에서 외국인력 중개까지 농협영농작업반에서 통합해서 운영하기는 어렵다고 생각한다. (농협에서) (외국인력을) 고용해서 파견하는 것까지는 할 수 없는 상황이고, 농가와 외국인력 간 일자리 연계는 해줄 수 있지만, 현재와 같은 인력으로는 어렵다 (전라권 농협관계자)

## ② 농업 외국인력공급시스템에서 광역지사체, 중앙정부의 역할 강화

앞에서 계절근로자체 운영이 전적으로 기초지사체에 맡겨져 있어서 지자체 공무원이 상당한 부담을 느끼고 있다는 점은 현장조사에서 자주 지적되고 있으며, 코로나19 상황에도 지역에서 절실히 필요로 하는 외국인노동자를 데려오기 위해 방역문제를 해결하면서 기초자치단체 차원에서 해결하기 어려워서 광역자치단체나 중앙부처 차원에서의 지원의 필요하다는 의견도 여러 지자체 공무원 면담에서 언급되었다.

광역지사체 차원에서는 도내에 여러 기초자치단체들의 인력수급 상황을 파악하여 기초자치단체들 간 인력연계 및 공동 활용이 가능한지를 파악할 수 있도록 하는 시스템을 구축하여 지원하고, 기초지사체가 해외 지자체간 MOU를 맺을 때 광역지사체차원(해외의 '성' 나 '주' 등)에서 MOU를 요구할 경우 이를 지원할 필요가 있으며, 도내 여러 기초지사체들의 해외 지자체 MOU 현황 및 문제점을 파악하여 기초자치단체 공무원들이 활용할 수 있는 각종 정보를 수집·정리해서 활용할 수 있도록 지원해줄 필요가 있으며, 도내 농작물 재배 현황 및 인력수요 특성을 감안할 때 MOU를 추진해볼 만한 해외 지자체 발굴 지원도 도차원에서 해주었으면 하는 역할로 많이 언급되고 있다. 외국인력을 활용하면서 반드시 알아야할 법제도, 인권문제, 노무관리 등 교육도 광역지사체수준에서 여러 기초자치단체 공무원이나 농가, (경우에 따라서는) 민간인력업체(자)들을 대상으로 정기적으로 이루어질 수 있도록 지원을 제도화 하는 것도 필요하다. 현재 강원도가 도차원에서 농촌지역 외국인력공급을 지원하기 위한 부서를 만들어 기초지사체를 지원하고 있으나 아직 초기 단계이다.

도에서 기초자치단체에서 해외 지자체와 MOU 맺도록 시작하는 것, 번역 등만 지원해줘도 좋을 것 같다. 쉽게 도움을 받을 수 있는 곳이 필요하다. 도에서의 역할이 그런 것이다. (강원권 공무원)

현재 농업부문 인력공급체계가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 중앙정부의 역할이 지금보다는 강화될 필요가 있다는 의견이 현장조사에서 많이 나왔다. 단

적인 예로 현재 계절근로자제 운영을 맡고 있는 기초지자체가 송출국의 중앙정부를 상대로 본국 계절근로자 전원의 귀국보증을 해달라는 것과 같은 요구를 할 수는 없다는 것이다. 이러한 문제는 국가대 국가차원에서 중앙정부가 적극적으로 나서서 해결방안을 모색해줘야 하는 문제라는 것이다. 현재 우리나라가 16개 송출국과 MOU를 맺고 고용허가제 외국인노동자를 데려오고 있고, 그리고 인력송출 관련 국제협력을 위해 이들 송출국에 EPS센터도 두고 있는데 이를 적극 활용하여 농업부문 외국 인력을 데려오기 적당한 해외 지자체들을 발굴해서 지자체에 정보를 제공해주는 역할도 중앙정부 차원에서 충분히 해줄 수 있는 지원이 아닌가 하는 의견도 있었다. 다시 말해, 이미 외국인력 송출을 위해 MOU를 맺고 있는 국가들을 상대로 농업부문 계절근로자제도 인력 활용에 적합한 해외 지자체 추천을 우리 정부가 요청할 수도 있지 않겠느냐는 것이다. 이렇게 송출국가에서 추천한 해외 지자체와의 MOU는 광역지자체 또는 기초지자체 차원에서 별도로 추진할 수 있다는 것이다.

두 번째, 농촌지역 인력수요 및 인력공급에 대한 전국적 현황 파악은 중앙부처가 광역 및 기초 자치단체의 가용한 정보를 동원하여 추진하고, 적어도 분기별로 전국인력수요 및 공급 현황 맵(map)을 작성하여 전국 농촌지역 지자체가 “지역별 농촌인력수요 파악 시스템”을 구축, 실시간으로 활용할 수 있도록 중앙정부가 지원해 줄 필요가 있다는 것이다. 현재 농식품부가 내국인의 농촌일자리증가를 지원하기 위하여 구축한 전산시스템을 외국인력 수요 파악을 위해 확장하여 활용할 수 있는 방안도 적극 검토해볼 필요가 있다는 제안도 있었다.

세 번째는 현재 농촌의 인력부족 상황이 전국적으로 매우 심각함에도 일부 지자체만이 계절근로자제를 활용하고 있으며, 나머지 대부분은 불법적인 인력중개와 미등록 외국인 노동자 활용에 의존하고 있다. 불법적 인력활용이 보편화된 상황을 법의 테두리 내에서 정상화시키기 위해서는 적극적인 불법체류자 단속과 함께 계절근로자제 등 합법적인 제도의 틀에서 다양한 방식으로 외국인력이 활용이 될 수 있도록 기존의 정책기조를 바꾸는 것이 필요한데 이는 중앙정부의 역할이라는 것이다. 향후 더욱 심각해질 것으로 예상되는 농촌의 인력부족 상황에 지자체 공무원들이 효율적으로 대응하기 위해서는 중앙정부의 역할이 지금보다는 확대되어야 한다는 것이다.

### ③ 불법적 인력중개와 미등록 인력활용에 대한 대응 방안

고용을 알선하는 행위는 현행 출입국관리법 위반임에도 불구하고 현재 농가에서는 이러한 법위반 행위가 일상화되어 나타나고 있음을 앞에서 보았다. 코로나19가

장기화됨에 따라 외국인력 불법 중개와 미등록 외국인 고용은 더욱 활성화되고 있는 것이 현실이다. 농촌지역, 특히 산간 오지의 경우, 일자리를 찾는 내국인 인력 자체가 절대적으로 부족하기 때문에 외국인력을 중개를 할 수밖에 없었다는 인력업체(자)들 중에는 현재 농촌에서는 불법고용이나 알선에 대한 출입국 당국의 단속이 제대로 이루어지고 있지 않으며, 신고가 들어가서 단속을 하더라도 인력업체(자)만 단속하고 외국인 노동자가 필요하다고 인력을 구해달라고 부탁한 농가는 제대로 단속하지 않는 것이 현 상황이라고 한다.

외국인력의 불법 알선 및 불법 고용에 대한 법집행이 신고민원에만 의존하여 최소한으로 하는 것부터가 문제이며, 법집행이 엄정하려면 외국인력을 알선해달라고 요청한 농가와 외국인력을 알선해준 인력업체가 함께 처벌을 받는 것이 법질서를 바로 세우는데 중요하다고 주장한다. 그런데 출입국 당국의 불법체류, 불법알선 및 불법고용 단속을 엄정히 집행하는 것과 동시에 농가에서 미등록 외국인 노동자를 쓸 수밖에 없는 농촌인력공급부족의 구조적 문제도 동시에 해결해나가는 노력이 필요하다고 지적한다. 농가에서 필요로 하는 외국인력 수요에 맞춰 현행 제도에서 포용하고 있지 못한 다양한 공급방식을 적극적으로 합법적 제도의 틀로 끌어 들어서 합리적인 인건비에서 필요한 만큼 언제든지 안정적으로 인력공급을 받을 수 있다는 것이 제도화되면 미등록 외국인력 사용을 자연스럽게 줄어들 것이라고 보고 있다. 계절근로자제를 성공적으로 활용하고 있는 지자체일수록 민간인력업체(자)가 덜 활성화되어 있어서 이번 코로나19 사태로 인력업체를 활용하는데 더 큰 어려움을 겪고 있다는 사례는 그 가능성을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

*정부가 근로자를 공급할 수 없게 해놓고, 수요 공급의 원칙을 못 해주기 때문에 직업소개소에서 어쩔 수 없이 근로자를 받아서 농가에 구해준데, 이를 외국인근로자라고, 허가받지 않은 사람이라고, 인력업체에게 불법 알선으로 벌금을 내리고, 정작 인력을 쓴 농가는 강력하게 처벌하지 않는 것은 어불성설이다. (강원권 인력중개업자)*

## 2. 농업부문 외국인력 공급방안에 대한 지자체 공무원의 인식

### 1) 공무원 설문조사 개요

이번 연구의 농가 현장조사에서 파악된 농촌지역의 외국인력 활용 현황을 기초자치단체의 농업관련 담당 공무원 대상 설문조사를 통하여 재확인하고, 더불어 현재 농가에서 출입국관리법을 위반하면서 일상적으로 활용하고 있는 민간 인력업체를 통한 초단기

(3개월 미만)외국인력파견제를 운영한다면, 그 운영을 위해 필요한 여러 가지 업무들을 어느 기관이 맡는 것이 좋다고 생각하는지를 파악하고자 하였다.

이번 설문조사는 농식품부의 협조를 받아 농업인력 담당부서가 있는 136개의 기초자치단체의 담당공무원에게 이메일을 통해 설문지를 배포하였고, 모든 지자체로부터 회신을 받았다. 설문조사 기간은 2020년 8월 중순 2주간이었다.

이번 설문조사의 주요 질문내용은 다음과 같다(부록 2) 참조).

- 지역(시군) 농가에게 내국인 인력알선(소개)센터 유무, 센터 수 및 운영 주체
- 등록/미등록 민간인력소개소(업자) 수
- 2019, 2020년 계절근로자 활용(신청)여부 및 배정인원, 근무처(사업장)변경 신청 여부 및 변경 신청 수, 사유 및 근무처변경 소요시간
- 지역 거주 다문화가정(구) 수, 출신국가 및 농업종사 비율, 국내 체류 부모나 친인척 수 (2019.8, 2020.8월 기준)
- 지역 농가 활용 외국인력 수, 2018-2020년 사이 고용인력 중 외국인력 비율
- 2019 & 2020년 작물별(논벼, 과수, 특용작물, 채소, 화훼, 일반밭작물, 축산, 양잠 및 기타) 외국인력비율
- 지역 농가 활용 외국인력 중 미등록 외국인 비율
- 초단기 외국인력 파견제도 운영 시 해당 지자체 농가 이용률 예상치
- 초단기 외국인력 파견제도 운영 시 1) 외국인력수요파악, 2) MOU체결, 3) 단기외국인력 모집, 선발, 사전교육, 4) 농가 파견, 5) 갈등중재를 담당할 기관 선호도 (중앙부처, 광역지자체, 기초지자체, 농협, 민간인력업체, 기타 등)

## 2) 공무원 설문조사 결과 분석

### (1) 설문조사 응답 지자체의 특성

이번 설문조사에 응답한 136개 지자체의 특성은 <표 4-2>와 같다. 이번 조사에 응답한 지자체의 지역별 분포를 보면, 전라도가 26.5%로 가장 많았고, 경상도 22.8%, 충청도 18.4%, 경기도 17.6% 순이다. 전체 응답 지자체 중 군 단위 지자체가 48.5%이며, 인구총조사 가구 수 대비 농업경영체 현황 통계에서 농가의 비중으로 보았을 때 그 비중이 50%를 넘는 농가밀집형 지자체가 20.6%이고 농가비중이 25%미만인 도시형 지자체는 40% 정도이다. 이번 조사에 응한 지자체 중 2019년에 계절근로자제도를 통해 외국인노동자를 배정받은 경험이 있는 지자체가 43개로 31.6%를 차지한다.

〈표 4-2〉 설문조사 응답 지자체의 특성

		빈도	퍼센트			빈도	퍼센트
지역	경기도	24	17.6	지자체 규모	시	70	51.5
	강원도	18	13.2		군	66	48.5
	충청북도	11	8.1		총계	136	100.0
	충청남도	14	10.3	농가밀집 정도1)	25%미만 도시형	54	39.7
	전라북도	14	10.3		25~49%	54	39.7
	전라남도	22	16.2		50%이상 농가밀집형	28	20.6
	경상북도	13	9.6		총계	136	100.0
	경상남도	18	13.2	2019년 계절근로자 활용	미활용	93	68.4
	제주특별자치도	2	1.5		활용	43	31.6
	총계	136	100.0		총계	136	100.0

주 1) 농가밀집정도 = 2019년 농업경영체현황의 농가수 / 2019년 인구총조사의 가구수 \* 100

## (2) 초단기 외국인력파견제 운영 시 농가의 예상활용도 및 주요업무 담당기관 선호도

앞에서 살펴보았듯이, 전국적으로 많은 농가들이 고용허가제의 상시고용이나 계절근로자제의 3개월 단위의 외국인력 고용형태를 활용하면서도, 동시에 3개월 미만의 초단기 외국인력 공급에 대한 수요가 상당히 있다는 것이 이번 현장조사 결과로 확인되었다. 현재 초단기 외국인력 공급 및 활용이 모두 출입국관리법 위반이기 때문에, 이러한 불법적 행태를 지양하기 위해 초단기 파견제 외국인력공급방식제도가 만들어진다면, 이 제도를 농가에서 어느 정도 활용할 것이라고 생각하는 지를 물어본 결과, 활용도가 전혀 없거나 10% 미만이라고 보는 비율이 49.6%로 높게 나타난 반면, 30% 이상의 농가가 활용할 것이라는 응답이 22.7%로 낮았다. 50% 이상의 농가가 이 제도를 활용할 것이라고 본 경우는 10% 정도에 불과했다.

〈표 4-3〉은 지자체 공무원들이 초단기 외국인력 파견제를 운영하는 데 필요한 5개 주요 업무(1. 외국인력수요 파악, 2. 단기외국인력을 데려올 해외 국가 및 지자체 발굴 및 MOU체결, 3. 단기외국인력 모집 및 선발과 사전교육, 4. 단기외국인력 고용 및 농가파견, 5. 단기외국인력과 농가 갈등 중재 및 통역을 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하는 지를 보여준다. 지역의 외국인력 수요를 파악하는 업무는 기초지자체(31.3%), 농협(27.5%)을 적합한 담당기관으로 많이 꼽았고, 단기외국인력 송출 해외국가나 지자체 발굴은 중앙부처(36.6%), 광역지자체(24.6%)가 담당하는 것이 좋겠다고 생각하는 지자체 공무원이 많았다. 단기외국인력 모집, 선발 및 사전교육 업무를 맡기에 적합한 담당기관으로 중앙부처(25.4%), 농협(20.1%), 광역지자체(19.4%) 순으로 많이 생각했으며, 단기외국인력 고용 및 파견업무를 맡을 적합한 담당기관으로 농협(26.9%), 기초지자체(20.9%), 중앙부처(19.4%) 순으로 많이 꼽았고, 노사갈등 중재 및 통역 업무에 적합



한 담당기관으로 중앙부처(20.9%), 농협(20.9%), 그리고 광역지자체(19.4%)순으로 생각하였다.

〈표 4-3〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도

	인력수요파악		해외국가 및 지자체 발굴, MOU체결		외국인력 모집, 선발, 사전교육		외국인력 고용 및 농가 파견		노사갈등 중재 및 통역	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
중앙부처	19	14.5	49	36.6	34	25.4	26	19.4	28	20.9
광역지자체	11	8.4	33	24.6	26	19.4	9	6.7	14	10.4
기초지자체(기술센터 포함)	41	31.3	14	10.4	12	9.0	28	20.9	26	19.4
농협	36	27.5	22	16.4	27	20.1	36	26.9	28	20.9
민간인력업체	16	12.2	8	6.0	15	11.2	21	15.7	23	17.2
기타	1	.8	1	.7	4	3.0	2	1.5	7	5.2
중앙부처 + 광역지자체	-	-	5	3.7	3	2.2	-	-	-	-
중앙부처 + 농협	-	-	1	.7	-	-	-	-	-	-
중앙부처 + 기타/ 중앙부처+민간업체	-	-	1	.7	1	.7	1	.7	1	.7
광역지자체 + 민간인력업체	-	-	-	-	1	.7	1	.7	-	-
광역지자체 + 기초지자체 + 농협	-	-	-	-	-	-	1	.7	-	-
광역지자체 + 기초지자체 + 민간인력업체	-	-	-	-	1	.7	-	-	-	-
기초지자체 + 농협 / 기초지자체+농협+기타	4	3.1	-	-	-	-	3	2.2	2	1.5
기초지자체 + 민간인력업체/ 기초지자체+민간인력업체+기타 / 기초지자체 + 기타	1	.8	-	-	-	-	2	1.5	4	3.0
기초지자체 + 해외송출국가 또는 지자체					1	.7	-	-	-	-
농협 + 민간인력업체	2	1.5	-	-			2	1.5	1	.7
농협 + 기타	-	-	-	-	-	-	1	.7		-
해외송출국가 또는 지자체	-	-	-	-	9	6.7	-	-	-	-
총계	136	100.0	134	100.0	134	100.0	134	100.0	134	100.0

〈표 4-4〉부터 〈표 4-7〉은 지자체 공무원들이 초단기 외국인력파견제 운영 시 필요한 주요 업무를 중앙부처, 광역지자체, 기초지자체, 농협, 민간인력업체 중 어디에서 맡는 것이 좋다고 생각하는지가 시군, 농가밀집정도, 계절근로자제 활용경험, 그리고 권역별로 어떤 차이가 있는지 보여준다.

외국인력 활용과 관련하여 시군별 차이를 보면 (〈표 4-4〉 참조), 군 단위 지자체가 시 단위 지자체보다 계절근로자를 배정받아 활용해본 경험이 2배 가까이 높으며, 다문화 가정 중 농업에 종사하는 비율도 시 단위보다 군 단위 지자체가 더 높다. 새로운 초단기

외국인력파견제를 해당 지자체 농가에서 어느 정도 활용할 것이라고 보는 지에 대해서는 시 단위나 군 단위나에 따라 지자체 공무원들의 응답이 거의 차이가 없다. 다시 말해, 해당 지자체 농가 가운데 초단기 외국인력 파견제를 활용할 것 같은 농가는 10%가 안 될 것이라는 비율이 시 단위 51%, 군 단위 48.4%로 거의 차이가 없다. 농가 외국인력 수요 파악은 기초지자체가 맡는 것이 좋겠다는 생각을 군 단위 지자체 공무원(39.4%)이 시 단위 지자체 공무원(23.1%)보다 많이 한다. 그런데 단기 외국인력 모집, 선발 및 사전교육, 그리고 노사갈등 중재 및 통역은 중앙부처가 하는 것이 좋다는 생각을 시 단위 지자체 공무원이 군 단위 지자체 공무원보다 많이 한다.

〈표 4-4〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 시·군별

		시	군	전체
사례수		70	66	136
전체		100.0%	100.0%	100.0%
20년 계절근로자 배정받은 지자체		22.9%	51.5%	36.8%
19년 계절근로자 배정받은 지자체		20.0%	43.9%	31.6%
다문화가정의 농업종사 비율	25% 미만	41.3%	20.0%	29.2%
	25 - 59%	28.3%	28.3%	28.3%
	60% 이상	30.4%	51.7%	42.5%
2019년 외국인력 비율	10% 미만	28.6%	21.6%	25.0%
	10 - 49%	42.9%	47.1%	45.0%
	50 - 79%	16.3%	23.5%	20.0%
	80% 이상	12.2%	7.8%	10.0%
외국인력 초단기 파견 활용 예상	10% 미만	50.9%	48.4%	49.6%
	10 - 29%	26.3%	29.0%	27.7%
	30% 이상	22.8%	22.6%	22.7%
농가 외국인력 수요파악 담당기관	1순위 기초지자체(기술센터포함)	23.1%	39.4%	31.3%
	2순위 농협	29.2%	25.8%	27.5%
MOU 체결 담당기관	1순위 중앙부처	35.3%	37.9%	36.6%
	2순위 광역지자체	25.0%	24.2%	24.6%
모집, 선발, 사전교육 담당기관	1순위 중앙부처	27.9%	22.7%	25.4%
	2순위 농협	19.1%	21.2%	20.1%
외국인력 고용 및 농가 파견 담당기관	1순위 농협	27.9%	25.8%	26.9%
	2순위 중앙부처	16.2%	22.7%	19.4%
갈등중재, 통역 담당기관	1순위 중앙부처	22.1%	19.7%	20.9%
	1순위 농협	20.6%	21.2%	20.9%
	2순위 기초지자체 (기술센터 포함)	14.7%	24.2%	19.4%

<표 4-5>는 농가밀집형 지자체가 도시형 지자체보다 다문화가정의 농업종사비율이 더 높으며, 2019년 외국인력비율도 더 높은 것으로 해당 지자체 공무원들은 평가하고 있다. 도시형 지자체보다 농가밀집형 지자체 공무원들이 해당 지자체 농가에서 초단기 외국인력파견제를 활용할 비율을 더 높게 생각하고 있다. 즉, 농가밀집형 지자체 농가 중 30% 이상이 초단기 외국인력파견제를 활용할 것이라고 예상하는 공무원이 25%로 도시형 지자체의 경우인 14%보다 높다. 도시형 지자체 공무원들은 외국인력 모집이나 선발, 노사갈등중재나 통역을 농가밀집형 지자체 공무원들보다 중앙부처가 맡아야한다고 생각하는 비율이 높다. 반면, 농가밀집형 지자체 공무원들이 농가와 외국인 노동자 간 갈등이나 통역을 기초자치단체가 맡는 것이 좋다고 생각하는 비율(28.6%)이 도시형 지자체 공무원들(13.5%)보다 높다.

<표 4-5> 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 농가 밀집정도별 비교

		25% 미만 도시형	25 - 49%	50% 이상 농가밀집형	전체
사례수		54	54	28	136개
전체		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
다문화가정의 농업종사 비율	25% 미만	53.1%	25.0%	7.7%	29.2%
	25 - 59%	21.9%	35.4%	23.1%	28.3%
	60% 이상	25.0%	39.6%	69.2%	42.5%
2019년 외국인력 비율	10% 미만	34.3%	20.0%	20.0%	25.0%
	10 - 49%	45.7%	40.0%	55.0%	45.0%
	50 - 79%	8.6%	28.9%	20.0%	20.0%
	80% 이상	11.4%	11.1%	5.0%	10.0%
외국인력 초단기 파견 활용 예상	10% 미만	55.8%	52.1%	35.7%	49.6%
	10 - 29%	30.2%	18.8%	39.3%	27.7%
	30% 이상	14.0%	29.2%	25.0%	22.7%
농가 외국인력 수요파악 담당기관	1순위 기초지자체(기술센터포함)	24.5%	38.9%	28.6%	31.3%
	2순위 농협	24.5%	31.5%	25.0%	27.5%
MOU 체결 담당기관	1순위 중앙부처	40.4%	27.8%	46.4%	36.6%
	2순위 광역지자체	21.2%	29.6%	21.4%	24.6%
모집, 선발, 사전교육 담당기관	1순위 중앙부처	34.6%	14.8%	28.6%	25.4%
	2순위 농협	15.4%	27.8%	14.3%	20.1%
단기외국인력 고용 후 농가 파견 담당기관	1순위 농협	19.2%	37.0%	21.4%	26.9%
	2순위 중앙부처	25.0%	11.1%	25.0%	19.4%
갈등중재, 통역 담당기관	1순위 중앙부처	26.9%	16.7%	17.9%	20.9%
	1순위 농협	17.3%	27.8%	14.3%	20.9%
	2순위 기초지자체 (기술센터 포함)	13.5%	20.4%	28.6%	19.4%

\* 농가 밀집 정도 = (19년 농업경영체현황의 농가수 / 19년 인구총조사의 가구수) \*100

〈표 4-6〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 2019년 계절 활용 경험유무별 비교

		2019년 계절 미배정	2019년 계절 배정	전체
사례수		93	43	136
전체		100.0%	100.0%	100.0%
다문화가정의 농업종사 비율	25% 미만	36.8%	15.8%	29.2%
	25 - 59%	26.5%	31.6%	28.3%
	60% 이상	36.8%	52.6%	42.5%
2019년 외국인력 비율	10% 미만	38.1%	2.7%	25.0%
	10 - 49%	38.1%	56.8%	45.0%
	50 - 79%	17.5%	24.3%	20.0%
외국인력 초단기 파견 활용 예상	10% 미만	59.0%	31.7%	49.6%
	10 - 29%	24.4%	34.1%	27.7%
	30% 이상	16.7%	34.1%	22.7%
농가 외국인력 수요파악 담당기관	1순위 기초지자체(기술센터 포함)	24.7%	45.2%	31.3%
	2순위 농협	32.6%	16.7%	27.5%
	3순위 중앙부처	18.0%	7.1%	14.5%
MOU 체결 담당기관	1순위 중앙부처	44.0%	20.9%	36.6%
	2순위 광역지자체	19.8%	34.9%	24.6%
	3순위 농협	19.8%	9.3%	16.4%
	4순위 기초지자체(기술센터 포함)	6.6%	18.6%	10.4%
	5순위 중앙부처 + 광역지자체	3.3%	4.7%	3.7%
모집, 선발, 사전교육 담당기관	1순위 중앙부처	31.9%	11.6%	25.4%
	2순위 농협	25.3%	9.3%	20.1%
	3순위 광역지자체	14.3%	30.2%	19.4%
	4순위 민간인력업체	12.1%	9.3%	11.2%
	5순위 기초지자체(기술센터 포함)	7.7%	11.6%	9.0%
	6순위 해외송출국가 또는 지자체	2.2%	16.3%	6.7%
단기외국인력 고용 후 농가 파견 담당기관	1순위 농협	34.1%	11.6%	26.9%
	2순위 기초지자체(기술센터 포함)	16.5%	30.2%	20.9%
	3순위 중앙부처	22.0%	14.0%	19.4%
	4순위 민간인력업체	17.6%	11.6%	15.7%
	5순위 광역지자체	1.1%	18.6%	6.7%
갈등중재, 통역 담당기관	1순위 중앙부처	24.2%	14.0%	20.9%
	1순위 농협	23.1%	16.3%	20.9%
	2순위 기초지자체(기술센터 포함)	18.7%	20.9%	19.4%
	3순위 민간인력업체	18.7%	14.0%	17.2%
	4순위 광역지자체	5.5%	20.9%	10.4%
5순위 기초지자체 + 농협 / 민간인력업체 / 기타	4.4%	4.6%	4.3%	

〈표 4-7〉 초단기 외국인력파견제 주요 업무 담당기관 선호도: 권역별 비교

		경기	강원	충청	전라	경상	제주	전체
사례수		24	18	25	36	31	2	136
전체		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
외국인력 초단기 파견 활용 예상	10% 미만	55.6%	46.7%	43.5%	51.5%	48.3%	100.0%	49.6%
	10 - 29%	27.8%	33.3%	17.4%	27.3%	34.5%	0.0%	27.7%
	30% 이상	16.7%	20.0%	39.1%	21.2%	17.2%	0.0%	22.7%
농가 외국인력 수요파악 담당기관	1순위 기초지자체(기술센터포함)	33.3%	44.4%	45.8%	22.9%	22.6%	0.0%	31.3%
	2순위 농협	19.0%	11.1%	29.2%	28.6%	38.7%	50.0%	27.5%
MOU 체결 담당기관	1순위 중앙부처	45.5%	22.2%	40.0%	44.4%	29.0%	0.0%	36.6%
	2순위 광역지자체	18.2%	27.8%	40.0%	27.8%	12.9%	0.0%	24.6%
모집, 선발, 사전교육 담당기관	1순위 중앙부처	31.8%	16.7%	20.0%	30.6%	25.8%	0.0%	25.4%
	2순위 농협	13.6%	11.1%	16.0%	22.2%	29.0%	50.0%	20.1%
단기외국인력 고용 후 농가 파견 담당기관	1순위 농협	13.6%	16.7%	24.0%	30.6%	38.7%	50.0%	26.9%
	2순위 중앙부처	27.3%	11.1%	12.0%	25.0%	19.4%	0.0%	19.4%
갈등중재, 통역 담당기관	1순위 중앙부처	22.7%	5.6%	24.0%	30.6%	16.1%	0.0%	20.9%
	1순위 농협	18.2%	22.2%	16.0%	11.1%	35.5%	50.0%	20.9%
	2순위 기초지자체 (기술센터 포함)	13.6%	33.3%	24.0%	19.4%	12.9%	0.0%	19.4%

2019년에 계절근로자를 배정받아 활용한 경험이 있는 지자체 공무원들이 해당 농가의 30%이상이 초단기 외국인력파견제를 활용할 것이라고 생각하는 비율(34.1%)이 그런 경험이 없는 지자체 공무원들(16.7%)보다 2배 이상 높다(〈표 4-6〉 참조). 계절근로자를 활용해 본 경험이 없는 지자체 공무원들은 초단기 외국인력파견제 운영을 위한 주요업무의 대부분을 중앙부처가 맡는 것이 좋다고 생각하는 반면, 계절근로자를 활용해 본 경험이 있는 지자체 공무원들의 경우에는 외국인력 수요 파악, 외국인력 고용 및 농가파견을 담당하는 기관으로 기초지자체를 1순위로 생각하며, 노사갈등중재 및 통역의 담당기관으로 기초지자체와 광역지자체를 함께 1순위로 생각한다. 하지만 해외국가나 지자체 발굴 및 MOU 체결, 외국인력 모집, 선발 및 사전교육은 광역지자체를 1순위 담당기관으로 생각한다. 계절근로자제도를 활용한 경험이 있는 지자체 공무원들은 외국인력 모집, 선발 및 사전교육 담당기관으로 해외 송출국가나 지자체를 2순위(16.3%)로 생각하는데, 그런 경험이 없는 지자체 공무원들은 2.2%만이 해외송출국가나 지자체가 그런 일을 담당하는 것이 좋다고 생각한다.

〈표 4-7〉은 충청권 지자체 공무원들이 초단기 외국인력파견제를 활용할 농가가 30%

이상이 될 것이라고 예상하는 비율이 39.1%로 다른 권역들보다 높다는 것을 보여준다. 농가의 외국인력수요를 파악하는 담당기관으로 기초지자체를 1순위로 꼽는 비율이 강원도나 충청권 지자체 공무원들 중에는 44~45%정도로 전라권이나 경상권의 23%보다 거의 2배 가까이 높다. 단기 외국인력을 데려올 해외국가나 지자체 발굴 및 MOU체결은 중앙부처가 담당해야한다고 생각하는 비율이 경기, 충청, 전라권 공무원들 중 40~45%이며, 충청권의 경우 광역지자체가 담당해야한다는 비율도 40%로 중앙부처가 맡아야한다는 비율과 같다. 단기외국인력 고용 및 농가과전 업무의 담당기관으로 전라권(30.6%)과 경상권(38.7%) 지자체 공무원은 농협을 1순위로 꼽는데 비해, 경기권(27.3%)에서는 중앙부처를 1순위로 생각하고 있다. 농가와 외국인 노동자 간 노사갈등 중재 및 통역 담당기관으로 강원도에서는 기초지자체(33.3%)를 1순위로 생각하는데, 경상권은 농협(35.5%), 전라권은 중앙부처(30.6%)를 1순위로 생각한다.

### (3) 지자체 공무원을 통한 지역농가 외국인력 공급 및 활용 현황 파악의 한계

이번 설문조사에서는 조사 대상 지자체의 외국인력 공급 및 활용 현황을 파악하기 위한 배경정보를 얻기 위해 지역 내 내국인 인력중개센터, 민간인력소개소, 지역 내 농가에서 활용하는 외국인 수 및 고용인력 중 외국인력 비율, 지역 농가에서 활용하는 미등록 외국인 비율, 그리고 다문화가정의 수, 농업종사 비율, 국내 체류 친인척자격 외국인 수 등을 질문하였다. 그런데 이들 질문에 대한 응답범주가 통상적으로 기대되는 이상으로 넓게 분포되었으며, 객관적인 통계자료와 비교해 본 결과 명백하게 잘못된 응답도 상당수 발견되었다(〈부록 표 3〉 공무원 설문조사 빈도표 참조). 이러한 결과는 기초지자체 내에서 외국인력 관련 업무의 성격과 범위, 담당자 지정이 명확하지 않은 상황에서 이번 조사와 같이 외국인력 공급 및 활용 현황 파악을 지자체 공무원을 통하여 하였을 때 정확한 정보를 얻기에는 한계가 있음을 확인시켜준다.

예를 들어, 이번 연구를 위한 현장 심층조사에서 거의 대부분 농가에서 미등록 외국인을 쓰고 있으며 지역마다 다수의 미등록 인력업자들이 미등록 외국인력을 공급해주고 있다고 말하고 있음에도, 공무원 설문조사에서는 해당 지역 농가에서 쓰고 있는 외국인력 가운데 미등록 외국인(불법체류자) 비율이 어느 정도 된다고 생각하는지를 묻자 54.7%가 30%이하로 추정하였으며, 70%이상이라고 본 지자체 공무원은 21.6%로 낮았다. 또한 지역 내에서 활동하고 있는 미등록 인력소개업소(업자)의 수를 묻는 질문에 답을 하지 않거나 “0”이라고 응답한 비율이 91%나 되었다. 지역 내 미등록 인력소개업소(업자)가 있다고 답한 경우에는 그 수가 1개부터 110개까지로 응답범주가 매우 넓었다.

〈표 4-8〉 농가의 미등록 외국인 비율과 지역내 미등록 민간인력소개소(업자)

	농가 미등록 외국인 비율			미등록 민간인력소개소(업자) 수	
	빈도	퍼센트		빈도	퍼센트
0-10%	34	32.1	무응답, 0개	124	91.1
11 - 30%	24	22.6	1-10개	7	5.2
31-60%	25	23.6	11-30개	2	1.5
70-99%	23	21.7	31-110개	3	2.2
총계	106	100.0		136	100.0

이번 심층면접조사에서 대부분 농가의 고용인력 중 70~80% 이상이 외국인이라고 이야기하고 있는 반면, 공무원 설문조사에서는 농가가 활용하고 있는 외국인력 비중이 75% 이상이라고 응답한 비율이 2018년 10%, 2019년 13%, 2020년 13%로 매우 낮게 나타난다. 따라서 농가의 인력부족과 그로 인한 외국인력 의존도를 인식하는 정도에 있어서 농가와 공무원의 인식에 상당한 괴리가 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 지자체 공무원들은 농가의 외국인력 수요에 대해서 과소평가하는 경향이 있는 것으로 해석이 가능하다. 농가의 외국인력 활용 비율을 매우 낮게 답한 지자체에 전화를 해서 그렇게 답한 이유를 물었더니 아래와 같이 다양한 답변을 하였다.

- 농업담당 공무원이 없어서 혹은 적어서 파악이 어렵다. 그래서 “0” 혹은 “1%이하” 라고 응답.
- 지자체 차원에서 지역 농가의 외국인력 활용에 대해 정확하게 파악하려고 해본 적이 없다. 따라서 관련 질문에 정확하게 답변하기 어려움.
- “농가 활용 외국인력” 중 고용허가제 농업부문 외국인력에 대해 지자체 공무원은 파악이 어려워서 추정치로 답변함.
- 일부 지역은 실제로 농가 외국인 활용이 적어서 “1% 이하” 로 응답함.
- “농가 활용 외국인력” 수를 추정하는 방식이 응답 공무원에 따라 다양하게 나타나는데, 농번기에 하루 필요한 인원으로 추정하여 답변한 경우가 있는가 하면, 축산이나 일반하우스에서 고용한 외국인력으로 답변한 경우도 있음.

해당 지자체가 2019년 계절근로자제도를 사용했는지, 2020년에는 계절근로자제도를 신청해서 배정을 받았는지와 같이 지자체가 주축이 되어 추진해야하는 외국인력사업에 대해 물어보았는데, 지자체 공무원이 부정확하게 파악하고 있는 경우가 적지 않았다. 즉, 2019년 계절근로자 사용여부를 부정확하게 응답한 지자체가 8개 (사용했는데 7개 지자체

가 안했다고 응답, 사용 안했는데 1개 지자체가 했다고 응답), 2020년 계절근로자 신청 여부를 부정확하게 응답한 지자체가 5개(실제 신청한 50개 지자체 중 45개 지자체만 신청으로 응답)로 나타났다. 한 지자체 공무원은 부정확하게 응답한 이유를 이 업무를 맡은 지가 얼마 되지 않아서 제대로 파악하지 못했다고 설명했다.

다문화가정과 관련한 질문도 농업인력 부서에서 다문화가정 가구, 부모 및 친인척 수 등을 파악하는 것이 어렵고, 다문화가정을 담당하는 부서에 문의하여 그 수를 응답하는 지자체도 있었으나, 부모나 친인척 수에 대한 정확한 파악은 어렵다는 의견도 많았다. 실제 이 질문에 응답한 125개 지자체 중 10개 지자체는 행안부의 지방자치단체 외국인주민 실태조사에서 나와 있는 결혼이민자 수보다도 적게 응답하여서 다문화가정 수를 과소 추정하고 있는 것으로 나타났다. 왜냐하면 지역에 살고 있는 다문화가정 수는 결혼이민자와 혼인귀화자 가정으로 파악되어야 하는데, 아직 국적을 취득하지 않은 결혼이민자 수를 의미하는 행안부 결혼이민자 수보다 작게 응답했다는 것은 혼인귀화자 가정은 전혀 고려하지 않은 수치로 볼 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지자체 공무원 설문조사 응답에서 나타난 지역 내 외국인력 공급 및 활용 관련한 현황 파악이 본 연구의 현장조사 결과와 상당한 차이를 보이고 있는 현실은 향후 초단기 외국인력파견제와 같은 새로운 농업부문 외국인력공급 방식을 추진하기 위해 가장 기초가 되는 정확한 농가고용인력수요 파악을 위해 어떠한 사전적 준비 작업이 있어야할 지를 시사해주고 있다.

### 3. 소결

본 장에서는 코로나19 사태가 수개월간 지속되고 있는 가운데 농촌지역에서의 인력 부족 현황과 이에 대해 농가에서 어떻게 대응하고 있는지를 심층면접조사와 지자체 공무원 대상 설문조사를 통하여 살펴보았다. 이번 현장조사에서는 농촌의 인력부족 상황이 상당히 장기간 동안 지속되고 있었음에도 그동안 이 문제에 대한 관심은 부족했고, 따라서 실질적인 대안마련을 위한 정책적 노력도 부족하지 않았는가 하는 의문이 든다. 그 결과, 고용허가제나 계절근로자제도를 통하여 합법적으로 외국인 노동자를 활용할 수 있음에도 현재 농가에서는 미등록 외국인 노동자 활용이 광범위하게 이루어지고 있고 이들 농가에 외국인력을 공급하는 등록 혹은 미등록 인력업체들이 지역에서 활발하게 위법임에도 영업을 확장하고 있는 것으로 나타난다. 이렇게 농가 고용주나 인력업체(자)들이 법 위반임을 알면서도 미등록 외국인력 알선과 활용을 지속할 수밖에 없다고 하소연하는 이면에는 현행 외국인력 활용제도가 현장의 수요를 제대로 수용하고 있지 못하고 지나치게



경직적으로 운영되고 있다는 현실을 보여준다. 그리고 실제 농촌 현장에서 외국인력이 아니면 농사를 지속할 수 없는 상황이 어느 정도인지, 반드시 필요한 외국인력의 규모는 어느 정도인지에 대해서 현재 계절근로자제도를 활용하고 있는 지자체 공무원조차도 명확하게 답변할 수 없는 것 또한 현실이다.

코로나19 심화로 인하여 금년에 들어오기로 한 계절근로자들의 유입이 거의 차단된 상태에서 대안으로 내국인 인력을 농촌 일자리로 연계하려는 노력을 중앙부처는 물론 전국의 모든 광역 및 기초자치단체에서 적극적으로 하였다. 하지만 이번 현장조사에서 그런 노력이 기대했던 만큼 효과적이지 못했으며 내국인 인력이 농가 고용인력으로 지속적으로 투입될 가능성은 매우 낮은 것으로 확인되었다. 국내에는 코로나19 이전에 들어와서 아직 본국으로 돌아가지 않고 불법체류 중인 외국인들도 40만 명 가까이 있고, 상당 기간 동안 출국을 유예 받은 외국인들도 상당수 국내 노동시장에서 일을 하고 있음에도 수천 명에 불과한 계절근로자제도라는 기존의 틀로만 합법적으로 농가에서 일할 수 있게 하려는 정책방향은 기대하는 만큼 합법적인 경로를 통한 외국인력의 농가유입을 끌어내고 있지 못하고 있다. 결국 현재 농가에서 일상화되어 있는 외국인력의 불법 알선과 불법 고용을 합법적인 제도 틀 안으로 수용하기 위해서는 현행 제도가 제대로 수용하고 있지 못하는 농촌의 인력공급 현황과 인력활용방식에 대한 더욱 비판적인 성찰과 보다 정교한 정책설계가 필수적임을 보여주는 것이다.

# 제5장

## 해외사례와 시사점



# 5

## 해외사례와 시사점

본 장에서는 농업부문의 외국인력 정책의 사례로서 뉴질랜드와 일본 및 대만의 사례를 집중적으로 다루고자 한다.

### 1. 뉴질랜드 사례: 성공적인 계절고용주 제도

호주의 남서쪽에 위치한 뉴질랜드는 호주와 마찬가지로 영연방국가이다. 뉴질랜드의 면적은 대한민국의 2.6배 정도이나, 인구는 460만명으로 인구밀도가 15명(대한민국 507명)에 불과한 인구소국이다. 뉴질랜드의 경제는 대부분 목축업과 농업에 의존하고 있으며, 제1산업인 양모의 수출이 가장 많고, 그 다음은 농산물의 수출이다. 즉 뉴질랜드는 주로 농축산물을 수출하고, 대신 석유와 공업제품을 수입하는 무역구조를 가지고 있다. 그러므로 뉴질랜드에서는 농축산업이 매우 중요한 산업으로, 이 산업은 1980년대 이후 농업개혁을 성공적으로 추진하여 기계화와 집약화가 잘되어 있다.

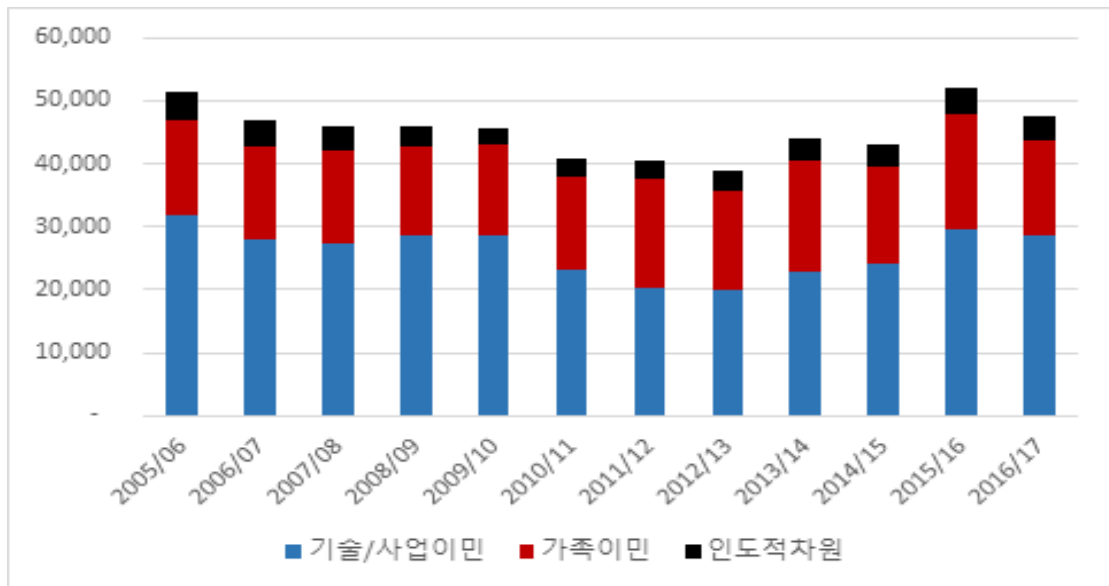
#### 1) 이민제도의 기본틀 및 이민자 유입 현황

뉴질랜드는 미국, 캐나다, 호주와 함께 이민자에 의해 국가가 만들어진 전통적인 이민국가이다. 뉴질랜드 이민은 유학생을 예외로 하면, 영주이민과 단기(취업)이민으로 나누어진다. 우선 영주이민은 다시 기술/사업이민, 가족이민, (인도주의적)난민이민이라는 세 가지 통로로 나누어진다. 이때 기술/사업이민이란 점수제를 기반으로 우수한 이민자 유치를 목적으로 한다. 2005년~2017년 사이 영주이민 트랙으로 뉴질랜드 거주허가를 받은 건수는 약 4~5만 명 내외로 비교적 안정적이다(<그림 5-1> 참조).

한편 단기(temporary) 취업이민 통로는 워킹홀리데이(Working Holiday Schemes), 가족(Family), 핵심기술(Essential Skills) 등 다양하다. 우선 워킹홀리데이 비자는 상호 국제협약에 의하여 젊은이(18~30세)들이 파트너 국가에서 휴가와 함께 취업할 수 있는 것이고, 가족비자란 뉴질랜드 시민과 거주자, (단기)취업비자 소지자 또는 학생비자 소지자 등과 진정하고 안정적인 가족관계에 있는 사람들이 본인의 단기취업비자를 신청하는 것

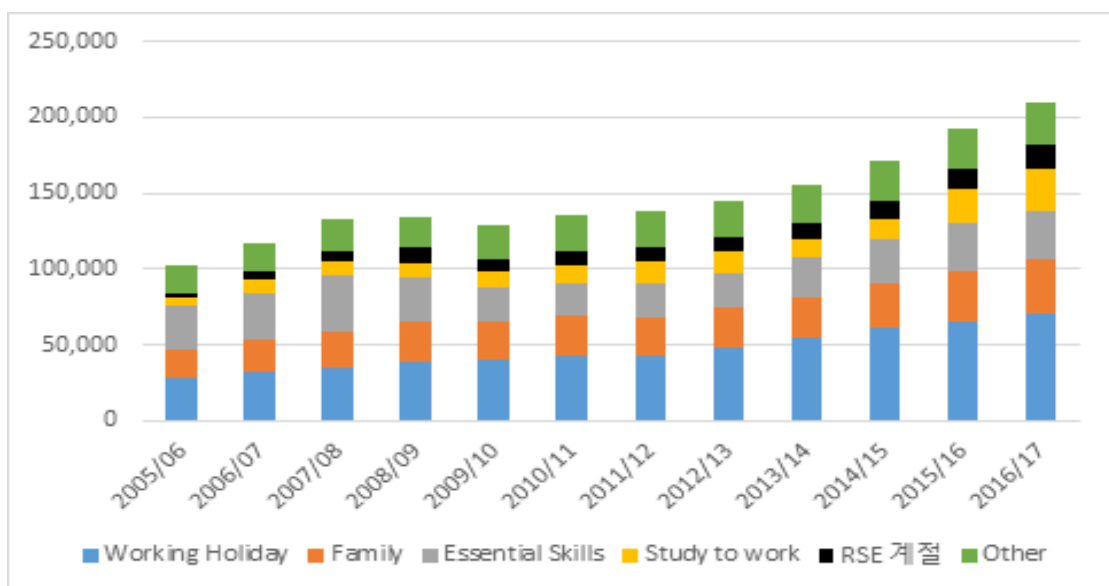
이다. 한편 핵심기술비자란 뉴질랜드 내에서 내국인을 구할 수 없는 직종에 한하여 한시적으로 외국인을 고용하는 비자이다. 이러한 단기 비자는 통상 1년에서 최대 5년까지 취업이 허가된다. 한편 원예 및 포도산업 부문에서는 2007년부터 RSE(Recognised Seasonal Employer) 계절근로자제도를 시행하고 있다.

〈그림 5-1〉 뉴질랜드 영주이민 유형별 거주허가를 받은 건수, 2005/06 - 2016/17



자료: 뉴질랜드 비즈니스혁신고용부, Migration Trends Report (2016-17)

〈그림 5-2〉 뉴질랜드 단기 취업비자 유형별 발급 건수, 2005/06 - 2016/17



자료: 뉴질랜드 비즈니스혁신노동부, Migration Trends Report (2016-17)

뉴질랜드의 단기(취업)이민의 기본적인 원칙은 크게 두 가지인데, 하나는 ‘고용주(사업체) 허가제’ 이고 다른 하나는 ‘내국인 보완원칙(대체금지)’ 이다. 즉 고용주가 뉴질랜드 내에서 필요한 인력을 내국인으로 구하려는 노력을 했음에도 구할 수 없는 경우에 한하여 외국인(이민자) 고용에 대한 ‘사전허가(승인)’ 를 주고 이후에 직접 당사자를 고용하는 ‘직접고용’ 방식이 기본 틀이다.

단기(취업)이민의 절차는 첫째, 고용주는 사전승인을 받아야 한다. 둘째, 사전 승인을 받은 후 고용주는 적합한 후보이민자를 모집하고, 모집한 해외근로자에게 고용의사(job offer)와 고용계약서를 제공한다. 셋째, 이 두 가지를 근거로 하여, 후보자인 해외 근로자는 뉴질랜드(취업)비자를 신청한다. 이후(취업)비자를 받으면 근로자가 뉴질랜드에 입국하여 취업이 개시되는 방식이다. 그러므로 뉴질랜드의 계절근로자제도 역시 이 기본 틀을 그대로 따라간다.

한편 이민자 고용과 관련하여서도 두 가지 기본원칙이 있는데, 첫째는 구인광고 등 많은 노력을 했음에도 내국인 중에서 적합한 노동력을 구할 수 없었다는 증거가 있어야 하고,<sup>45)</sup> 둘째, 이민자 고용과 관련하여 뉴질랜드 관련법에서 정해진 노동조건과 급여 등을 반드시 준수해야 한다는 원칙이다.

## 2) 원예 및 포도농업의 계절근로자제도

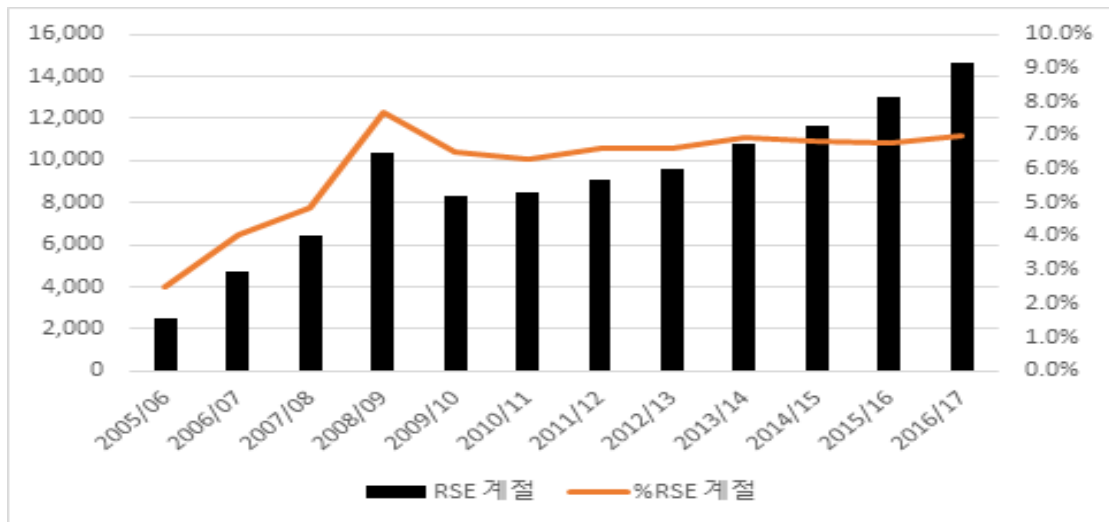
뉴질랜드의 주요 산업인 목축과 농업 일반에서의 상시적인(1년~5년) 외국인력에 대한 수요와는 달리, 포도 재배나 원예업에서의 노동 수요는 계절적이라는 특성이 있다. 뉴질랜드에서 포도 재배와 원예업이 증가하면서 특히 인구감소를 경험하고 있는 지역에서는 이러한 계절적인 노동수요에 대응하는 것이 중요한 정책과제로 대두하였다.

이에 뉴질랜드는 현행 계절근로자제도(RSE, Recognised Seasonal Employer)를 도입하기 이전에 이미 여러 가지 제도를 운영해 왔다. 예를 들면, (구)계절근로자제도(Seasonal Worker Program: SWP)가 있었는데, 이는 이미 뉴질랜드에 입국한 여행객들 중 용돈벌이를 희망하는 사람들에게 9개월간의 취업허가를 내주는 제도였다. 그러나 여행객들이 실제 노동자로 일하고 있음에도 정부가 이들의 노동조건에 대한 관리를 엄격히 하지 않는다는 비판과 외국인들이 사실상의 취업을 위해 뉴질랜드를 방문하도록 유도한다는 비판을 함께 받았다. 이에 (구)SWP는 실패라는 평가에 직면하자, 뉴질랜드 정부는 새로운 제도 마련에 고심하였다(최서리, 2017: 2).

45) 특정한 인력부족직군(shortage list)에 속한 직종일 경우에는 구인광고 증거가 요구되지 않는다.

그 즈음에 태평양 섬 국가들은 뉴질랜드 정부에 자국민의 취업기회를 확대해 달라는 요구를 하였는데, 이러한 외교적인 요구도 당시 뉴질랜드 정부의 정책모색에 영향을 미쳤다. 당시 뉴질랜드 정부는 워킹그룹을 구성하여 전 세계의 계절근로자 프로그램들을 참고하여 뉴질랜드에 맞는 계절근로자제도를 신중하게 설계하였다. 이를 위해서 정부 내 여러 부처와 산업계 등 여러 집단들의 의견도 수렴했다. 이를 바탕으로 2005/6 회계연도에 (신)계절근로자제도(RSE)를 시범적으로 운영하였고, 2007년 4월 공식적으로 새 제도(RSE)를 도입하였다.

〈그림 5-3〉 뉴질랜드 RSE 계절노동자 비자 발급 건수, 2005 ~ 2017년



자료: 뉴질랜드 비즈니스혁신노동부, Migration Trends Report (2016-17)

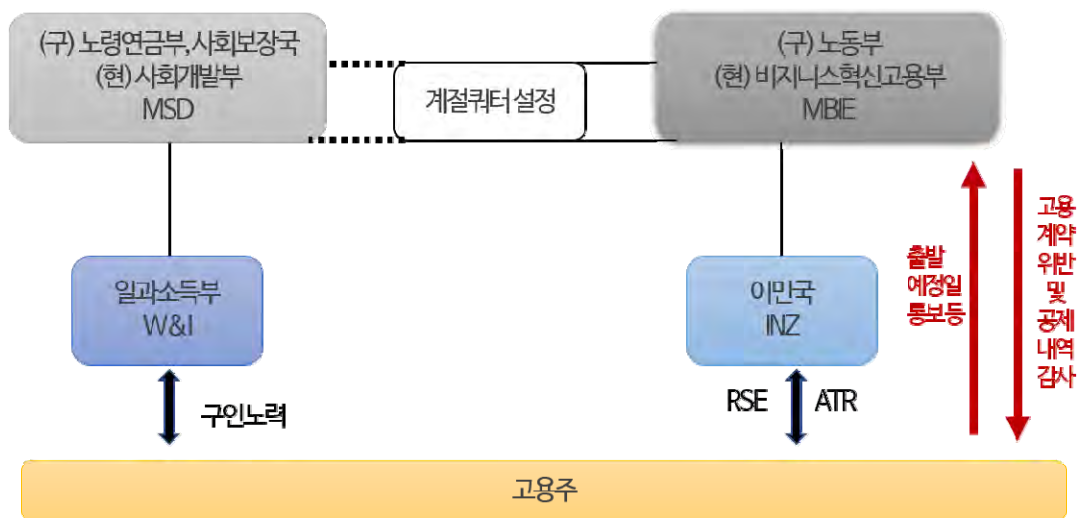
RSE 계절근로 비자로 유입된 규모는 2005년과 2006년 시범기간 동안은 2,542명과 4,745명이었다가, RSE 계절근로자제도를 본격적으로 도입한 2007/08 회계연도에는 6,406명이 비자를 받았고, 2016/17년 회계연도에는 14,662명이 이 비자를 받았다. 그러나 뉴질랜드로 들어오는 단기 취업비자 소지자의 규모가 2016/17 회계연도에 20만 명을 넘어설 정도로 많아서, 전체 단기취업 이민자 가운데 RSE 계절근로자가 차지하는 비중은 그리 높지 않은 편이다. 즉 이 제도가 공식적으로 시작된 2007/08 회계연도에는 5% 정도였고 2016/17 회계연도에는 7% 정도이다.

### 3) 계절근로자제도 관련 부서

뉴질랜드의 계절고용주(RSE) 제도를 담당하는 부서는 비즈니스혁신고용부와 그 산하

이민국, 그리고 사회개발부와 그 산하 일과소득(Income and Work)부서 등이다. 이들 부서들이 긴밀히 협력하여 운영하고 있지만, 계절고용자제도를 직접 관리·담당하는 부서는 이민국으로, 이민국의 홈페이지를 통해 계절근로자제도의 전 과정이 매우 투명하게 진행되고 있다. 우선 이 제도를 관리 및 감사하는 두 개의 부서와 그 산하 두 개의 부서는 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 계절근로자제도 관련 주요 부서



뉴질랜드의 사회개발부(MSD, Ministry of Social Development)는 1904년 노령연금부로 출발하여, 1939년 사회보장국이 설립되면서 과거의 노령연금부와 노동부의 고용관련 사업들을 흡수하였다. 이후 1972년 사회복지부가 되었다. 한편 1998년 뉴질랜드 고용서비스와 지역의 고용조정과 소득지원 부서들의 합병으로 일과소득(Work and Income New Zealand) 부서가 설립되었다가, 2001년 과거의 사회복지부, 사회복지정책부, 근로소득부(Department of Work and Income) 등이 합병되어 현재의 ‘사회개발부(MSD)’가 되었다. 그러므로 현재 사회개발부는 뉴질랜드에서 공공서비스, 사회보장, 사회복지 등을 제공하는 부서이다. 이 부서는 뉴질랜드 전역에 200개 이상의 지역부서를 가지고 있는 가장 큰 공공서비스 부서로서, 다른 정부부서들은 물론 사회복지 관련 기관, 비정부 기관, 산업 그룹 및 지역 커뮤니티 등과 긴밀하게 협력하는 부서이다. 한편 사회개발부의 산하 기관인 일과소득(Work and Income)부서는 구직지원과 직장 내 지원 등의 기능을 수행하고 있다.

한편 뉴질랜드 고용관련 부서는 산업국(Bureau of Industry, 1891)으로 출발하여, 이듬해 노동부(Dept. of Labour)로 이름을 바꾸었다. 2012년 7월 1일 노동부, 건축주택부, 경



제개발부, 과학혁신부가 합병하여 현재의 비즈니스혁신고용부(MBIE, Ministry of Business, Innovation and Employment)로 거듭났다. 한편 1912년 노동부의 한 부서로 이민국(Immigration Department)이 설립되었는데, 현재는 이민국(Immigration New Zealand)으로 이름이 바뀌어 비즈니스혁신고용부 산하에 있다.

현재 계절근로자제도를 직접적으로 관리 운영하는 부서는 이민국이다. 이민국은 비즈니스혁신고용부의 원예 및 포도산업 전반의 수요파악을 기반으로 계절근로자제도의 쿼터를 설정하고 고용주들의 RSE(Recognised Seasonal Employer) 및 ATR(Agreement to Recruit) 신청을 받고 이를 허가(승인)하고 있다. 이러한 허가 및 승인을 위해 구인노력 여부 등 사회개발부 및 그 산하의 일과소득부와 긴밀하게 협력하고 있다.

뉴질랜드 정부는 계절근로자의 연간 할당량을 정해 할당량 내에서만 외국 인력 채용을 허용하고 있다. 계절근로자 연간 할당량은 지역별 할당량을 토대로 계산되는데, 지역별 할당량을 정할 때는 각 지역의 실업률을 고려하고 있다. 물론 이민국과 사회개발부가 주축이 되지만, 외교부와 국세청(Inland Revenue) 등 정부 내 다른 부서들은 물론 사고보상공사(the Accident Compensation Corporation), 노동조합협의회(the New Zealand Council of Trade Unions), 산업계 여러 협의체들과도 긴밀히 협력하고 있다.

#### 4) 이민국 온라인 홈페이지를 통한 제도 운영 방식

기본적으로 온라인으로 모든 안내가 되어있어서, 고용주가 이민국의 홈페이지에서 해당사항을 검토하고 관련문서를 내려 받아 단계별로 신청하면 되는 방식이다.<sup>46)</sup> 예를 들면, 이민국 홈페이지에서 고용주인 내가 선택할 수 있는 옵션의 경우들이 안내 된다. 예를 들어, 고용주인 내가 채용하려는 ①외국인근로자의 수(1명, 1명이상), ②채용기간(1년 미만, 1년 이상), ③기술수준(높음, 중간, 낮음), ④산업분야(예술스포츠, 교육, 농업, 어업, 원예 및 포도재배, 소매 및 도매, 사회서비스 등 18개 산업분야)를 선택하면, 내게 맞는 옵션이 나타난다.

#### 5) 계절근로자(RSE) 제도의 특성

##### (1) 목적

뉴질랜드는 고용주에게 “허가”를 주는 방식으로 계절근로자를 도입하고 있어서, 이 제도의 이름을 계절근로자제도라고 부르기보다는 계절고용주제도라고 부르는

46) <https://www.immigration.govt.nz>

것이 더 합당해 보인다. 이러한 고용주 허가방식인 계절고용주(RSE, Recognised Seasonal Employer)제도를 2007년 4월 30일부터 시행하고 있다. 이 제도는 뉴질랜드 내 농업 인력 부족과 외국인 불법고용의 문제 해결, 원예업과 포도재배업의 생산성 향상, 태평양 섬 국가들 국민들에게 수입창출의 기회를 주기 위한 목적을 가지고 있다.

RSE제도는 원예 및 포도산업 전반적인 수요를 바탕으로 시행 초기부터 계절근로자 인원수에 대한 쿼터를 설정하고 있다. 즉 계절로 들어올 수 있는 최대인원은 2007년 제도가 시작되었을 때는 최대 5,000명이었고, 2009년 8,000명, 2014년 9,000명, 2018년 12,850명, 최근 2020/21년 기간에는 14,400명으로 그간 쿼터의 규모가 계속 증가하였다. 계절근로자는 11개월의 비자를 받는데, 그 기간 중 최대 7개월 동안은 뉴질랜드에서 체류(취업)가 가능하다.<sup>47)</sup>

## (2) 절차 및 단계

절차는 4단계로 간단한 편이다. 즉 고용주는 1단계에서 RSE 자격을 신청하고, 자격을 받으면 2단계인 ATR(채용동의)을 신청하여 고용계약서를 해외근로자에게 보낸다. 이후 해외근로자는 그 고용계약서를 근거로 3단계인 뉴질랜드 계절비자를 신청하고 비자를 받으면 입국하여 근로를 할 수 있다. 계절근로가 종료된 후에는 해당 계절근로자가 그간의 요건들을 잘 지키면, 4단계인 다음 시즌의 방문이 가능하다. 고용주가 이미 채용했던 계절근로자가 아닌 다른 계절근로자를 고용하고 싶다면, 다시 2단계부터 절차를 밟으면 된다.

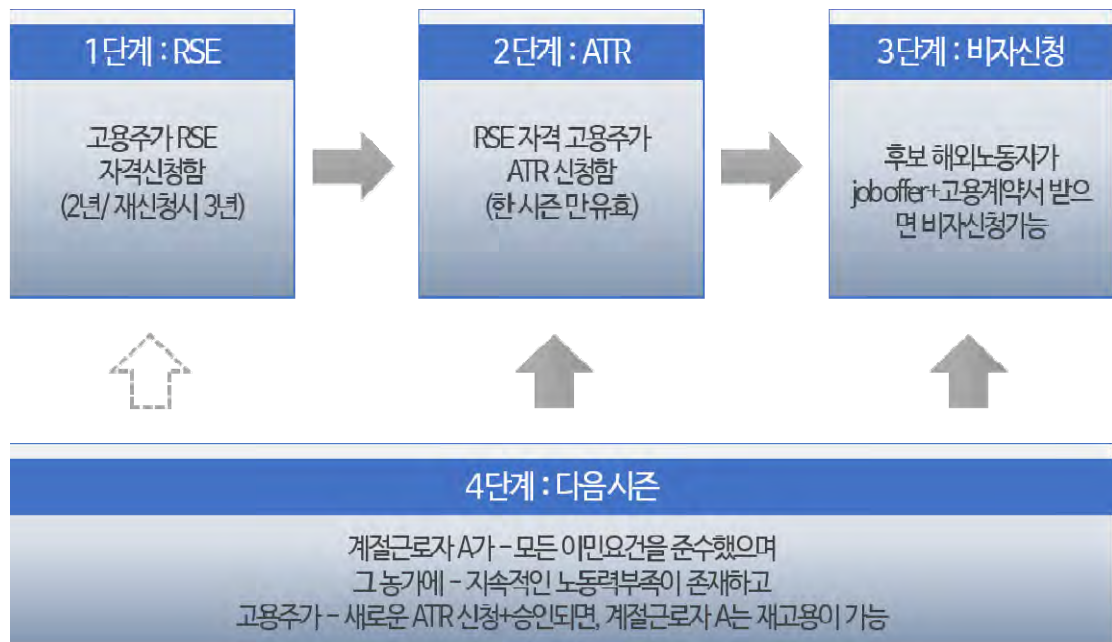
이렇게 간단명료한 4단계를 거치기 위해서는 각 단계에서 고용자가 지켜야 할 원칙들에 대한 안내가 ① RSE에 대한 가이드(INZ 1145), ② RSE자격 신청서(INZ 1140), ③ ATR(Agreement to Recruit, 채용동의서) 신청서(INZ 1141)라는 세 가지 양식과 함께 상세하게 설명되어 있다. 그리고 고용주는 이러한 세 가지 문서를 이민국 홈페이지에서 다운받아 ①을 잘 숙지하여, ②를 신청하고 허가를 받으면, ③을 신청하여 승인을 받으면 된다.

특정 고용주가 RSE 자격을 얻으면 처음에는 2년간 그 자격이 유효하다. 이 2년의 자격이 만료되기 전에 이민국은 사전에 알림서신을 보내준다. 이 서신에는 특정 고용주가 재신청을 하기 위해 제공해야 하는 모든 항목의 체크리스트가 포함되어 있다. 그러므로 특정 고용주는 본인이 RSE 지침의 요구사항을 여전히 준수하고 있으며 계속 준수할 것이라는 점을 보여주는, 즉 이전에 제출했던 많은 서류들의 업데이트된

47) 그러나 거리가 먼 Tuvalu나 Kiribati는 예외적으로 9개월간 체류가 가능하다.

버전을 제공하면 된다. RSE 신청서의 여러 질문에서는 ‘이전 신청과 동일’하다는 응답 박스(칸)가 있어서, 이 박스를 체크하면 이전 양식에서의 답변이 여전히 유효하다는 뜻이다. 이민국에서 리마인드 편지를 보내 줄 때, 해당 고용주가 제출했던 이전 신청서의 복사본을 함께 보내주어 과거에 제공했던 정보를 확인할 수 있다고 안내되어 있다.

〈그림 5-5〉 뉴질랜드 계절고용주 제도의 네 가지 단계



자료: <https://www.immigration.govt.nz>

### (3) 송출국가

뉴질랜드 이민국은 RSE 고용주로 하여금 우선적으로 태평양 섬 국가들로부터 계절근로자를 데려오도록 유도한다. 이민국 홈페이지에는 9개의 태평양 섬 국가(사모아, 파푸아 뉴기니, 나우루, 피지, 키리바시, 투발루, 통가, 바누아투, 솔로몬 제도)에 대한 정보가 안내되어 있다.

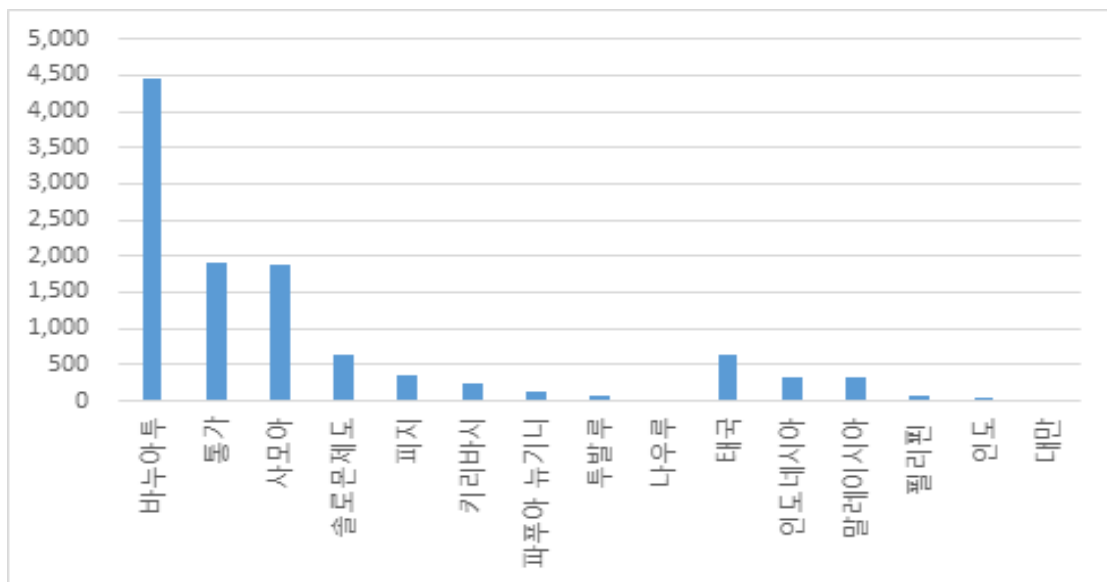
한편 국가 간 협약에 의하여 이들 태평양 섬 국가들은 정부차원의 선발기관들을 통해 노동자의 명단을 작성하고 있다. 뉴질랜드 이민국은 태평양 섬 국가들의 관련 정부기관의 연락처를 RSE 고용주에게 보내어, 고용주가 직접 이 기관들과 접촉하여 계절근로자를 모집하도록 한다. 송출국에 따라 약간 차이는 있지만, 일부 태평양 지역 송출국에서는 마을위원회나 지역 사회지도자들이 계절근로자에 대한 사전 선정과 심사를 하여 인력풀의 리스트를 작성하기도 한다. 주로 체력이 강하고 근면하며 영어를 어느 정도 할 수 있

는 인력이 우선 선발대상자였으며, 초기에는 일의 성격상 남성이 다수를 이루었다(이혜경 외, 2018).

그러나 RSE 고용주가 태평양 섬 국가들로부터 적합한 계절근로자를 모집할 수 없을 경우에는, 그 합당한 이유들을 증거로 제시한 후,<sup>48)</sup> 다른 국가(예를 들면, 태국 등 동남아 국가)로부터 계절근로자를 채용할 수 있다.

뉴질랜드 이민국 통계에 의하면, 계절근로자제도의 초기부터 80% 정도의 계절근로자들은 태평양 섬 국가들로부터 왔고, 최근에는 87% 이상이 그러하다. 2017/18년 기간을 살펴보면, 태평양 섬 국가들 중에서는 바누아투가 거의 40% 정도, 그리고 통가와 사모아가 그 다음이었다. 한편 동남아 국가 중에는 태국(629명)이 가장 많고, 그 다음은 인도네시아와 말레이시아이고, 필리핀인 등의 순이다.

〈그림 5-6〉 RSE 계절근로자의 출신국가, 2017/18 회계연도



자료: 뉴질랜드 이민국

#### (4) 유입방식 및 유연한 공동RSE 방식

RSE 고용주는 해외 계절근로자의 채용 및 비자신청과 관련하여, 민간 알선업체나 이민관련 변호사 등의 자문을 받을 수 있다. 그러나 원칙은 1) 등록된 업체나 변호사(자문)의 개입만이 가능하고, 2) 이러한 업체(또는 사람)가 해외 근로자에게 알선비용 등 채용비용을 부과해서는 안 된다는 원칙을 지켜야 한다. RSE 비자 신청을 위해 해외 근로자나

48) 그 증거란 ① 나열된 태평양 국가에서 모집하려는 합리적인 시도가 성공하지 못한 경우 ② 고용주가 다른 국가의 근로자와 사전에 형성된-어떤 관계가 있는 경우 ③ 고용주가 나열된 태평양 국가들에서 채용이 불가능한 합리적인 이유들을 제공할 수 있는 경우이다.

고용주가 민간 대리업체나 상담가를 활용하는 경우에는 이민국(INZ)은 RSE 비자 신청 수수료만 요구하고, 이민국의 모든 요금이 다 공개되어 있다. 그리고 이민국은 민간 대리업체나 상담가가 제출한 신청서에 어떤 우선 순위를 두지 않는다고 밝히고 있다.

그러므로 뉴질랜드의 계절고용주제도는 구태여 민간 알선업체를 활용할 인센티브가 매우 적고,<sup>49)</sup> 고용주가 ‘직접채용’ 하는 방식을 더 보편적이다. 초기에는 고용주가 특정 섬 국가에 직접 가서 면접을 하여 계절근로자를 뽑기도 하였는데, 시간이 지나면서 계절근로자 중에서 팀 리더를 뽑아 동네 사람을 추천하게 하기도 한다(Bailey, 2019).

계절근로자 제도의 초기 설계에서는 한 명의 계절근로자는 한 명의 고용주에게만 귀속되었다. 그러나 제도를 모니터링한 결과 2008년 8월에 정책이 변경되어, 2009년부터는 허가를 받으면 한 명의 계절근로자가 여러 명의 고용주를 위해 일할 수 있도록 변경되었다. 이를 ‘공동(joint)RSE’ 방식이라고 한다. 이렇게 변경된 이유는 아주 작은 농가는 한 명의 고용주가 계절근로자를 최대 7개월까지 고용하는 것에 부담을 느꼈기 때문이다. 이렇게 공동RSE 방식으로 제도가 유연해지자 계절근로자제도에 참여하는 농가가 더 증가하였다(Bailey, 2019). 이 방식은 고용주는 물론 계절근로자에게도 이득이 되었다. 즉 계절근로자의 입장에서는 예상하지 못한 작물 불경기에도 일자리 잃지 않고 다른 작물의 고용주에게로 자리를 옮기어 일할 수 있게 되어 소득극대화에 도움이 되었기 때문이다. 이때 두 명 이상의 RSE 고용주는 공동으로 ATR신청서(신청서 내에 상대방 RSE 이름과 정보 등을 표기)를 각각 작성해서 각 RSE의 신청서를 함께 동봉하여 이민국에 보내도록 되어 있다.

한편 공동RSE 방식에서는 여러 명의 RSE 고용주들 간에 사전에 누가 어디까지 관리하는가에 대한 합의(계약)를 해야 한다. 그러나 이러한 사전합의가 없는 경우에는 ‘RSE 지침’에 따라 대부분의 의무사항들은 첫 번째 RSE의 책임이 된다. 예를 들면, RSE가 여러 명일 때, 다른 RSE 농장에서 일할 때의 관리감독은 그 해당 농장 RSE의 책임이나, 그 밖의 공항 픽업, 목회적 돌봄 등 고용주의 대부분의 의무사항은 첫 번째 RSE의 책임이다. 특히 RSE 지침에 따라 계절근로자를 고용한 첫 번째 RSE가 모든 사항에 대해 책임을 지는 경우를 분명하게 밝히고 있는데, ① 수용(두 번째 이상의) RSE의 작업장에서의 총 작업 기간이 1 개월 이하인 경우, ② 수용 RSE의 작업장이 첫 번째 RSE의 작업장과 동일한 지역인 경우, ③ 근로자가 수용 RSE의 작업장에서 일을 시작하기 전에 첫 번째 RSE가 미리 이민국(INZ)에 통보한 경우에 그러하다.

49) 뉴질랜드에서는 관련 수수료를 고용주가 부담하는 경우에는 민간업체 등의 조력을 받아 계절근로자를 채용할 수 있는데, 근로자 채용의 모든 과정이 매우 분명·투명하게 되어 있어서 구태여 민간업체에게 수수료를 지불하면서 이 과정을 거쳐야 할 동기가 적어 보인다. 그러므로 민간업체는 주로 우수인재 유치를 위한 고급기술 이민자를 찾기 위해서(헤드헌팅) 주로 활용되고 있다.

그러므로 다른 RSE 작업장에서의 일이 1개월 이상이거나, 지역이 다른 곳이거나, 이민국에 이를 사전통고하지 않은 경우에는 다른 RSE가 책임을 져야한다는 뜻이기도 하다. 그러므로 공동RSE들은 사전에 어느 RSE가 어떤 책임과 의무를 지는가에 대해 명확히 사전에 합의할 필요가 있다.

### (5) RSE 계절근로자제도의 특징

뉴질랜드의 계절근로자제도는 이미 지적인 바와 같이 이민국 홈페이지 상에서 각 단계마다 제출해야 하는 서류들에 대한 안내가 매우 잘 되어 있고, RSE 고용주의 의무(목회적 돌봄)와 계절근로자에 대한 보호를 강조하며, 이탈방지를 위한 노력이 돋보이는 제도이다.

#### 가. 각 단계별 명확한 제출서류 안내

뉴질랜드의 계절근로자제도는 시행된 지 13년이 넘어, 이민국 홈페이지 상에서 각 단계마다 제출해야 하는 서류들에 대한 안내가 매우 잘 안내되어 있다.

〈표 5-1〉 1단계의 RSE 자격 신청시 필요한 서류들

항목	주요 내용
재정안정성	· 사업주의 신용도 · 재정상태를 증거해 주는 공인회계사의 진술서류 · 건전한 재무구조를 가지고 있다는 인증된 회계 장부(Authenticated set of accounts)
인적자원	· 인적자원 매뉴얼 및 가이드라인 복사본 · 인적자원 정책 및 관행을 설명하는 서면진술서 · 해외 근로자를 위한 목회적 돌봄(Pastoral care) 마련 · 근로자에게 적절한 시장급료(Market rates)를 지불함을 보여주는 서류
뉴질랜드인 고용 및 교육을 위한 노력	· 사내교육 및 개발 프로그램의 증거 · 뉴질랜드 산업훈련기구(New Zealand Industry Training Organisations)에 참여하고 있음을 증명 · 직원이 외부 교육과정에 참석할 수 있도록 한 노력의 예 · 지난 12개월 동안 내국인을 고용하기 위해 단계적인 노력을 했음을 상세하게 기술하는 서류 · 내국인 구인공고를 보여주는 서류 · 내국인을 고용노력을 증명·지지하는 산업계의 지원 편지 등 서류 · 내국인을 모집 관련 사회개발부 산하 일과소득부서와의 소통 기록
직장 관행	· 해당 기업의 건강 및 안전 정책 및 관련 절차의 복사본 등 · 좋은 직장 관행을 하고 있다는 증거들
신청비용 960NZ\$ (한화 768,000원)	최대 소요 기간: 9개월

출처: 이해경 외 (2018: 31) 및 약간 보완

이 1단계에서 고용주는 ‘고용계약서’를 작성하여 그 복사본을 이민국에 제출해야 한다. 고용계약서에 담길 내용들은 다음과 같다.

<b>&lt;고용계약서의 내용&gt;</b>
- 근로자에게 시장급료를 지불함
- 적용되는 시간당 임금 및 단품 당 임금(piece rate)을 명시함
- 노동자 왕복항공료의 절반을 지불함
- 제공될 목회적 돌봄을 자세히 설명함
- 제공될 작업을 자세히 설명함 (작업은 원예 및 포도 재배 산업으로, 작물을 심고, 유지하고, 수확하고, 포장하는 것임)
- 근로자가 투발루 또는 키리바시 출신이 아닌 한 11개월 중 7개월 체류가능 (투발루 또는 키리바시 출신인 경우는 최대 9개월 체류가능)
- 근로자에게 ‘최소보수’ 보장
- 모든 공제 내역 (항공료, 숙박 및 기타 목회적 돌봄에 대한 지불 포함)
- ATR에 명시된 조건들을 준수함
- 뉴질랜드 고용법을 준수함
※ 고용계약의 일부로 근로자 비자신청 수수료를 지불할 수 있음
※ RSE 고용주는 계절근로자로부터 받은 모든 공제 내역(항공료, 숙박 및 기타 목회적 돌봄에 대한 지불 포함)을 비즈니스혁신고용부의 요청 시 공개해야 함

이 고용계약서에서 주목하고자 하는 것은 계절근로자 고용 시 ‘최소보수’와 ‘급여공제’에 대한 요건을 사전에 명확하게 명시한다는 점이다. 우선 최소보수란 계절근로자가 뉴질랜드에서 7개월 취업을 계약하고 들어온 이상, 실제로 몇 시간을 일했느냐와 무관하게 최소한의 보수를 보장한다는 것으로, 우선 고용기간이 6주 이상인 경우에는 ① 실제 근무 가능 여부와 무관하게 시간당 임금으로 240시간에 대한 지불 또는 ② 근무한 기간 동안을 시간당 임금으로 지급할 경우에 주당 평균 30시간 지불은 (최저수준으로 반드시) 보장해 주어야 한다는 것이다. 그리고 만약 고용기간이 6주 미만인 경우에는 실제 근로 가능 여부와 관계없이 시간당 임금으로 주당 40시간의 보수를 보장해 주어야 한다는 것이다.

한편 근로자의 급여에서 어떤 금액을 공제할 경우에는 ① 관련 뉴질랜드 고용법을 준수해야 하고 ② 근로자가 (서면으로) 자유롭게 동의해야 하고 ③ 특정한 목적에 따라

실제적이고 합리적이며 검증이 가능한 비용이어야 하고 ④ (유사한 상황의) 뉴질랜드인에 대한 공제액보다 크지 않아야 한다.

계절근로자제도의 2단계는 ATR서류를 신청하는 것인데 이 ATR 신청의 내용은 다음과 같고, 비용과 기간도 온라인상에서 잘 안내되고 있다.

(ATR신청서의 내용)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계절적 수요가 있는 지역</li> <li>- 필요한 계절 근로자의 수</li> <li>- 각 작업의 특성 (심기, 작물 유지, 수확 또는 포장)</li> <li>- 각 작업에 이용하는 시간(즉, 고용 시작 및 종료 날짜)</li> <li>- 작업이 진행될 지역(위치)</li> <li>- 해외 근로자를 모집하려는 송출국(모집가능한 국가 목록이 제시됨)</li> <li>- 해외 근로자에게 보내는 고용계약서 사본(고용동의를 위한 핵심사항을 안내함)</li> <li>- ATR신청 전에 내국인 모집 훈련의 모든 합리적인 단계를 거쳤다는 증거</li> </ul>	
ATR 신청 비용	기간
260 NZD (한화 208,000원)	최대 소요기간 71일

#### 나. 고용주의 의무 강조: 목회적 돌봄

뉴질랜드 계절근로자 제도에서는 고용주의 의무가 매우 중요하므로, 1단계인 RSE 자격 신청서와 2단계인 ATR 신청서에서는 이를 반복적으로 설명하여, 이 두 종류의 신청서를 작성하다보면 주입식으로 교육이 되도록 하고 있다. 고용주의 의무를 ‘목회적 돌봄(pastoral care)’ 이라고 부르는데 그 내용은 도착 및 출발 항구를 오가는 교통편, 입회식 프로그램, 적절한 숙소, 작업장을 오가는 교통편, 허용되는 의료보험 접근성, 개인 बैं킹에 접근성, 개인 보호 장비, 현장 시설(화장실, 손 씻기, 응급 처치, 대피소, 신선한 식수) 제공, 필요한 언어 번역 (예: 건강 및 안전 목적), 레크리에이션 및 종교적 의식의 기회를 제공하는 것이다. RSE 고용주가 이러한 목회적 돌봄의 의무들을 잘 수행하고 있는지를 비즈니스혁신고용부가 모니터링과 감사를 하고 고용주는 이러한 모니터링과 감사에 적극 협조(허용)해야 한다.



#### 다. 계절근로자의 조건 및 보호

뉴질랜드에서 취업활동을 하기 위한 계절근로자의 자격요건을 다음과 같다. 먼저 18세 이상이어야 하는 연령조건이 있고, 입국하기 전 귀국 항공권을 보유하고 있어야 한다. 그리고 매 2년마다 건강검진을 받아 X-ray 검사에서 결핵 양성결과가 나오거나, HIV 양성결과가 나온 사람은 비자신청이 불가능하다. 계절근로자들은 연간 최장 7개월 동안 취업이 가능하고, 체류기간이 만료된 후에는 다른 체류자격으로 전환이 불가능하여 반드시 본국으로 귀환해야 한다. 대부분의 계절근로자들은 한 농업경영인과 고용계약을 맺는 것이 일반적이지만, 두 명 이상의 농업경영인과 고용계약을 체결하는 것도 가능하다. 계절근로자 후보가 되면 계절근로자의 모국어로 번역된 1) 서면 고용계약서, 2) 최소고용 권리 및 3) 자발적 공제내역에 대한 서류를 사전에 받아야 한다.

나아가 계절근로자가 지불해야 하는 비용은 ①뉴질랜드 여행 비용 중 계절근로자의 몫(통상 왕복 항공료의 1/2), ②숙박, 식비, 전기 등 생활비, ③건강 관련 보험료이다. 이민국 홈페이지 상에서 계절근로자의 임금 중에서 공제되는 내용에 대한 안내가 명확하게 되어 있다. 즉 고용수수료는 불법이고, (사전)고용계약서에서 숙박 비용에 대한 구체적인 합의가 없는 경우에는 숙식은 15%, 숙박은 5% 내에서 공제가 가능하며, 임차계약 또는 숙박계약은 고용계약과 분리되거나 분리될 수 있어야 한다고 안내된다. 이러한 내용은 ATR신청서 상에도 명시되어 있다.

〈표 5-2〉 ATR 명시사항

고용주	계절근로자
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금지급에 대한 구체적 사항</li> <li>· 귀국 항공료(50%) 지원</li> <li>· 제공하는 목회적 돌봄 사항</li> <li>· 세부 업무 내용</li> <li>· 근로기간</li> <li>· 항공료 및 숙박</li> <li>· 목회적 돌봄 사항 등에 대한 공제내역 명시</li> <li>· ATR 조건 준수에 관한 사항</li> <li>· 뉴질랜드 고용법 준수에 관한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 허가된 계절 고용주의 ATR 번호와 상세 연락처</li> <li>· ATR 조건 준수에 관한 사항</li> <li>· 자발적인 공제(Voluntary deductions) 사항</li> <li>· 뉴질랜드 여행, 숙박, 전기 등 사용, 건강 및 보험 등에 사용한 비용</li> <li>· 뉴질랜드 고용법 준수에 관한 사항</li> </ul>

주: <https://www.immigration.govt.nz/documents/forms-and-guides/inz1141.pdf>(최종검색일: 2018년 12월 1일): 이혜경 외 (2018: 32).

## 라. 이탈(불법체류) 방지

뉴질랜드 계절근로자 제도는 제도의 설계 당시 전 세계의 계절근로자 제도에 대한 조사를 바탕으로 본 제도를 성공적으로 운영하기 위해 불법체류, 내국인 노동력 대체문제, 계절근로자 착취 등의 문제를 완화시킬 수 있는 방향으로 설계되었다. 일단 불법체류 문제를 감소시키기 위해 한번 계절근로자로 고용된 사람이 다음 해에 동일한 고용주 또는 신규 고용주에게 재고용될 수 있도록 하였다. 그리고 계절근로자는 취업 알선료를 지급하지 않고, 본국과 뉴질랜드를 왕복하는 항공(교통)비의 일부(통상 1/2)를 고용주가 부담하게 하여 뉴질랜드에 계속 남아서 취업활동을 해야 하는 유인을 제거하였다. 그리고 계절근로자는 허용된 체류기간(최장 7개월)이 종료된 후 다른 체류자격으로 전환이 불가능하게 하여 불법체류에 대한 예방적 조치를 하고 있다. 고용주에게는 근로자가 불법체류를 하면 뉴질랜드에서 그 불법체류 근로자를 추방하는데 드는 비용을 지급하도록 하였다. 즉 고용주는 작업장을 이탈하여 불법체류하는 계절근로자 1인당 3,000달러를 지불해야 한다. 이러한 상황을 방지하기 위하여 고용주는 이후 다시 돌아올 것으로 예상하는 근로자를 선택하고 노동자가 불법체류를 하지 못하도록 이들에게 인센티브를 제공하도록 한다(이혜경 외, 2018: 33).

〈표 5-3〉 뉴질랜드 이탈방지

항목	주요 내용
고용주 의무사항	· 근로자가 불법체류가 될 경우 추방 비용 고용주가 지불(3,000달러/1인) · 근로자의 장기체류에 연루되지 않도록 인센티브 지급
계절근로자 권한	· 동일한 고용주 재고용 또는 신규 고용주에게 고용

자료: 이혜경 외(2018: 33)

## 2. 농업부문 외국인력제도의 개혁: 일본<sup>50)</sup>

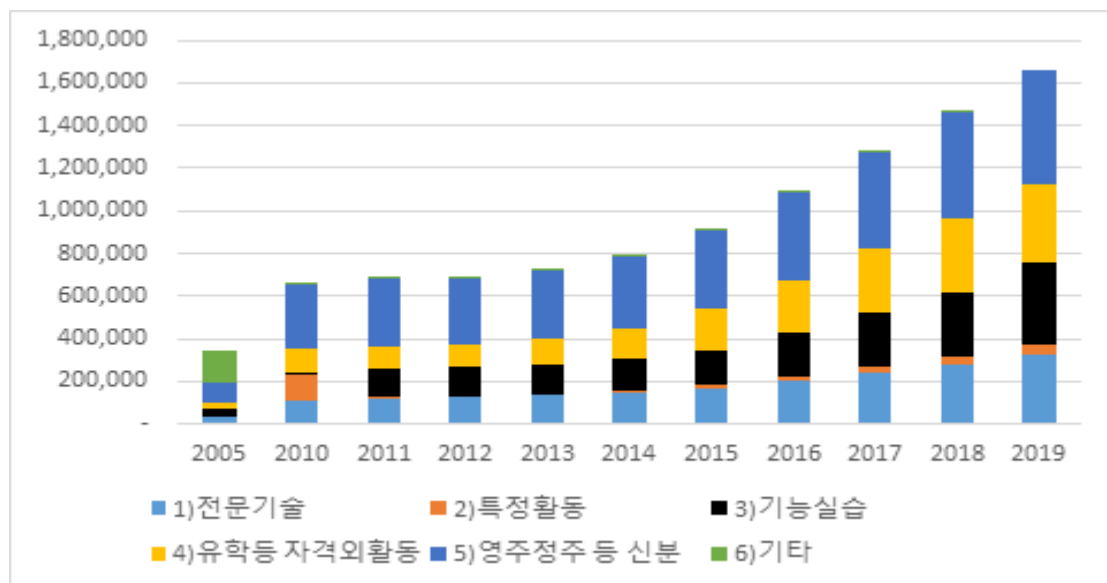
일본의 농업은 고령화와 인력부족으로 지금까지 농업경영의 법인화, 신규취농지원, 첨단기술을 응용한 스마트 농업에 의한 작업의 효율화 등 다양한 각도에서 노력해 왔다. 외국인근로자를 농업분야에 받아들이는 것도 하나의 시도였다. 일본 외국인력정책은 그

50) 일본에 대한 조사(특히 일본어 문헌 및 보고서 등의 자료)와 집필은 일본에 거주하는 윤문희 박사(동아시아지역연구소)가 주로 하였고, 그 외 한국어 및 영어 등으로 된 자료는 이혜경이 정리하여 추가하였음.

간 기능실습제도를 근간으로 하다가, 2013년부터는 국가전략특구사업으로 그리고 2019년 4월부터는 새로운 제도인 특정기능제도도 출범하고 있다. 일본은 지난 30여년간 매우 보수적인 이민정책에 머물러 있다가 최근 특정기능제도라는 혁신적인 이민정책으로 변화한 것처럼 해석되었다(설동훈 외, 2018, 2019). 아래에서는 일본 농업분야의 외국인근로자 현황을 살펴보고 관련된 세 가지 제도를 검토하고자 한다.

## 1) 일본의 외국인근로자 현황

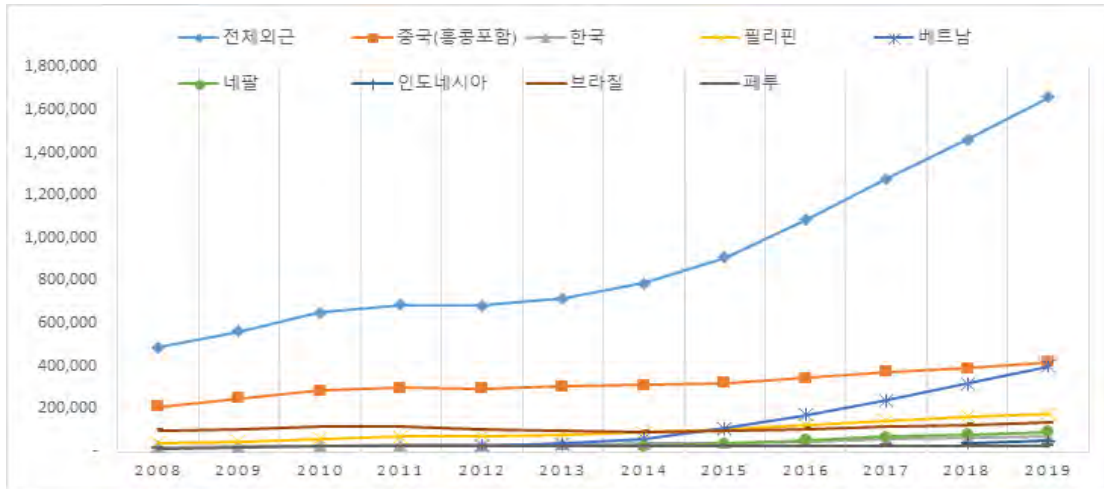
〈그림 5-7〉 일본의 체류자격별 외국인근로자 추이, 2005, 2010-2019



자료: 일본 후생노동성 통계자료, 각연도

일본의 외국인근로자의 수는 1995년 14만명에 불과하였으나, 2005년에는 34만명으로 두 배 이상 증가하였고, 2019년 10월 말에는 166만명에 달하고 있다. 이를 체류자격별로 살펴보면 2010년 거의 50%에 달하던 니케이진 등 신분에 의한 체류자격이 점차 감소하여 2019년에는 32%가 되었다. 한편 2000년에 5% 2005년에는 10% 미만이었던 기능실습 체류자격이 2010년 이후 크게 증가하여 2019년에는 23.1%가 되었다. 즉 1990년대 이후 집중적으로 활용하였던 니케이진과 같은 일본계 동포의 활용이 줄어들고, 최근에는 동남아시아 등에서 데려오는 기능실습생의 활용이 크게 증가한 것이다. 한편 우수인재를 유치하려는 전문기술 자격자와 유학생들을 자격 외 (파트타임) 활동으로 활용하는 것은 그 간 20% 내외로 비교적 안정적이다.

〈그림 5-8〉 일본의 출신국적별 외국인근로자 추이, 2008-2019



자료: 일본 후생노동성 통계자료, 각연도

일본 내 외국인근로자를 출신국적별로 살펴보면, 그간 중국인이 가장 많아서 2008년 21만명에서 2019년에는 42만명으로 전체 외국인근로자 1/4을 차지하고 있다. 베트남인의 증가도 눈에 띄는데, 2012년까지는 3만명 미만이었던 베트남인들이 2019년에는 40만명을 넘어서, 전체 외국인의 24%를 차지하고 있다. 필리핀인도 꾸준히 증가하여 2019년을 기준으로 살펴볼 경우에는 중국인(25.2%), 베트남인(24.2%), 필리핀인(10.8%), 브라질인(8.2%)의 순으로 분포되어 있다.

그간 일본에서 외국인근로자는 주로 제조업에 집중되다가, 최근으로 올수록 제조업, 건설업, 도소매업, 음식숙박업 등 여러 산업으로 확산되고 있다. 그러나 그간 농업 부문에서 취업한 외국인근로자의 비중은 1% 미만이었다가, 2015년 이후 2% 정도를 유지하고 있다. 2019년 10월 말 현재 농업 부문에 종사하는 외국인근로자는 35,636명으로 전체 외국인근로자의 2.1%에 해당된다.

## 2) 농업부문 외국인근로자 관장부서 및 관련기관

일본에서는 뉴질랜드처럼 특정 농업부문만을 위한 외국인근로자 정책이 따로 있지는 않다. 전체적인 외국인근로자 정책(기능실습제도, 국가전략특구사업 및 특정기능제도)을 농업에도 적용할 뿐이다. 아래에서는 일본 농업분야의 외국인근로자 활용을 지원하고 관리하는 정부의 부서와 관련 기관들을 살펴본다.

## (1) 관장부서

농업부문의 외국인근로자유입과 관련된 부서는 체류자격과 관련한 법무성(우리나라의 법무부), 규모 및 배치 등을 정하는 농림수산성(우리나라의 농림축산식품부와 해양수산부를 합쳐놓은 부서), 그리고 근로자 보호 등과 관련하여 후생노동성(우리나라의 고용노동부와 보건복지부) 등이다. 법무성은 외국인근로자의 입국 및 체류 중 자격변동 등과 관련한 체류자격(비자)의 전반적인 사항을 관장한다. 먼저 법무성은 외국인의 입국부터 출국 및 일본 국내에서의 활동보장을 위한 신분을 보장하는 역할을 한다. 또한 체류자격 변경과 관련한 시험도 법무부에서 관장한다.

다음으로 후생노동성은 외국인근로자의 노동권 보호와 고용관리의 개선 등 외국인근로자의 근로환경 개선 등을 담당하고 있다. 또한 외국인근로자의 재취업알선, 직업훈련 등 외국인근로자의 근로생활 전반을 관리한다. 한편 농림수산성은 농업 전반에 관한 제도의 설계 및 정책을 담당한다. 외국인근로자와 관련해서는 외국인근로자에 대한 수요 예측 및 조사, 관련 제도에 관한 설명을 주관한다. 실질적으로 외국인근로자의 관리 및 고용에 관한 규칙 등은 법무성의 출입국관리와 후생노동성의 외국인근로자에 관한 관리로 이루어지므로, 농림수산성은 단지 농업 관련 종사자들에게 외국인근로자의 관리 및 고용에 관한 규칙을 주지시키는 역할을 담당한다. 그러나 외국인기능실습제도의 실시에 있어 농업기능실습사업협의회를 설치하여, 농작업하청방식기능실습에 관한 가이드라인을 작성하는 등의 업무를 담당하고 있다. 그리고 특정기능1호와 관련하여서는 특정기능1호 외국인근로자를 유입하는 주된 담당기관으로서의 역할을 한다.

## (2) 관련기관

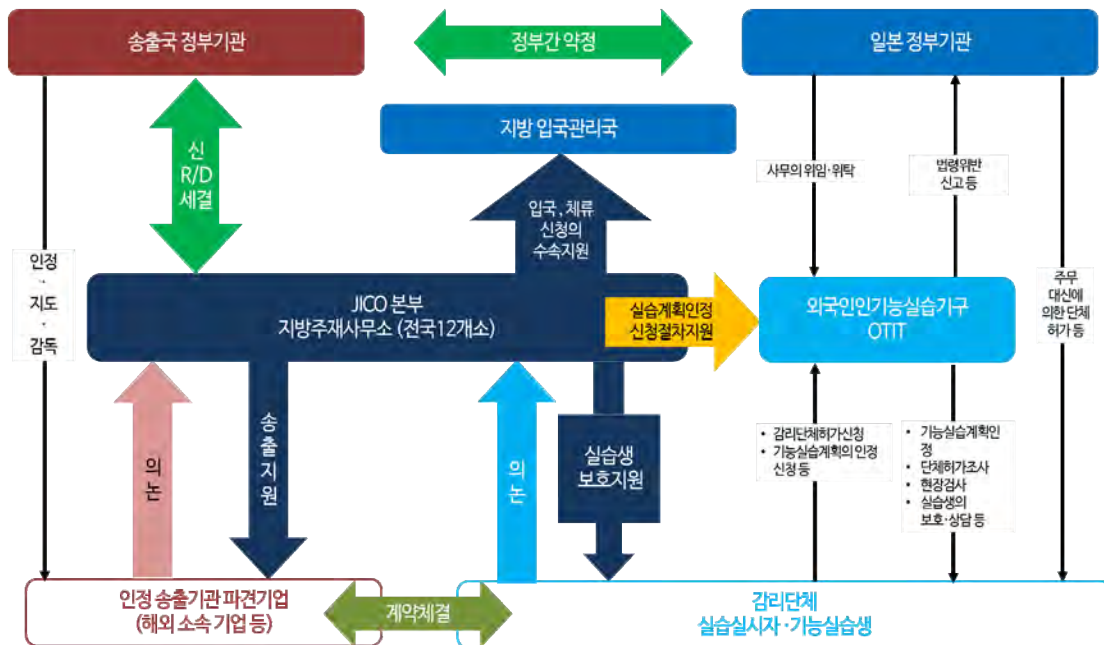
기존의 ‘기능실습제도’는 1991년부터 2017년까지는 주로 JITCO(公益財団法人 国際人材協力機構)에서 담당했고, 2017년 이후에는 JITCO의 역할을 일부 OTIT(外国人技能実習機構)에서 지원하고 있다. 최근 ‘특정기능제도’가 출범하면서 여러 부처의 지원을 함께 받고 있으나, 농업부문에서는 농림수산성이 관련 협의체를 구성하여 지원하고 있다. 주요 관련 기관을 그 순서대로 정리하여 보면 다음과 같다.

### 가. 국제인재협력기구 (JITCO, Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization)

국제인재협력기구는 1991년 국제연수협력기구로 설립되어 2012년 4월에 내각부소관의 공익재단법인으로 바뀌었다. 약칭은 JITCO이며, 기능실습생, 특정기능외국인 등의 외

국인재의 도입의 촉진을 도모하고, 국제경제사회의 발전에 기여하는 것을 사업목적으로 하고 있다. 기능실습제도의 종합지원기관으로서 기능실습제도 전반에 걸친 감리단체·실습실시자·송출기관 등의 제도관계자에 대하여 세미나를 개최하고, 개별적 상담대응, 교재 등의 개발과 제공의 각종 지원서비스 외에도 내각부의 고시에 따라 양성강습기관으로서 감리단체의 감리책임자나 실습실시자의 기능실습책임자 등에 대한 양성강습을 실시하고 있다. 2019년 4월부터 시행되고 있는 신제도인 특정기능제도에서도 특정기능 외국인의 도입 등에 관한 종합지원기관으로서의 역할을 맡아서, 제도관계자에 대한 세미나 개최와 신청지원서비스 등 각종 지원서비스를 하고 있다.

〈그림 5-9〉 JITCO의 역할과 기능



2020년 4월 1일 명칭을 국제연수협력기구에서 국제인재협력기구로 변경하여 영문의 표기도 종래의 Japan International Training Cooperation Organization에서 Japan International Trainee & Skilled Worker Cooperation Organization으로 변경되었다. 일본의 특징은 외국인근로자 관련 정책이 바뀌면 관련된 기관들을 새롭게 구성하기도 하나, 이전의 기관들도 새로운 제도에 맞추어 그 역할을 지속한다는 점이다.

JITCO 홈페이지에서 조직의 역할을 살펴보면, JITCO는 과거 기능실습제도의 종합지원기관이었고, 2017년 이후에는 새로 신설된 OTIT와 연계하여 함께 지원을 하고 있다.

나아가 2019년 새로운 제도의 출범과 함께 기존의 역할 외에도 특정기능1호와 2호의 수용 등 새로운 제도를 위한 종합지원기관의 역할도 담당하고 있다.

#### 나. 외국인 기능실습기구(OTIT, Organization for Technical Intern Training)

2011년 이후 기능실습생이 크게 증가하자, 그간 ‘입관법(출입국관리및난민인정법, 出入国管理及び難民認定法)’ 및 그 지침으로 해결하였던 것에서 탈피하여, 2016년 11월에 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생 보호에 관한 법률(国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律, 이하 ‘적정기능실습법’ )’ 이 마련되었다. 그리고 이 법에 기초하여 2017년 1월 ‘외국인 기능실습기구(OTIT)’ 가 설치되었다. 이 기구는 기능실습계획의 인정, 실습실시자의 서류제출의 수리, 감리단체의 허가신청 수리 등과 실습실시자나 감리단체에 대한 지도감독과 기능실습생으로부터 신고·상담에 대응하는 등 기능실습제도의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 업무를 담당한다. 기구는 도쿄에 본부사업소를 두는 외에 전국에 13개소<sup>51)</sup>를 두어 업무를 관장한다.

#### 다. 전국농업회의소

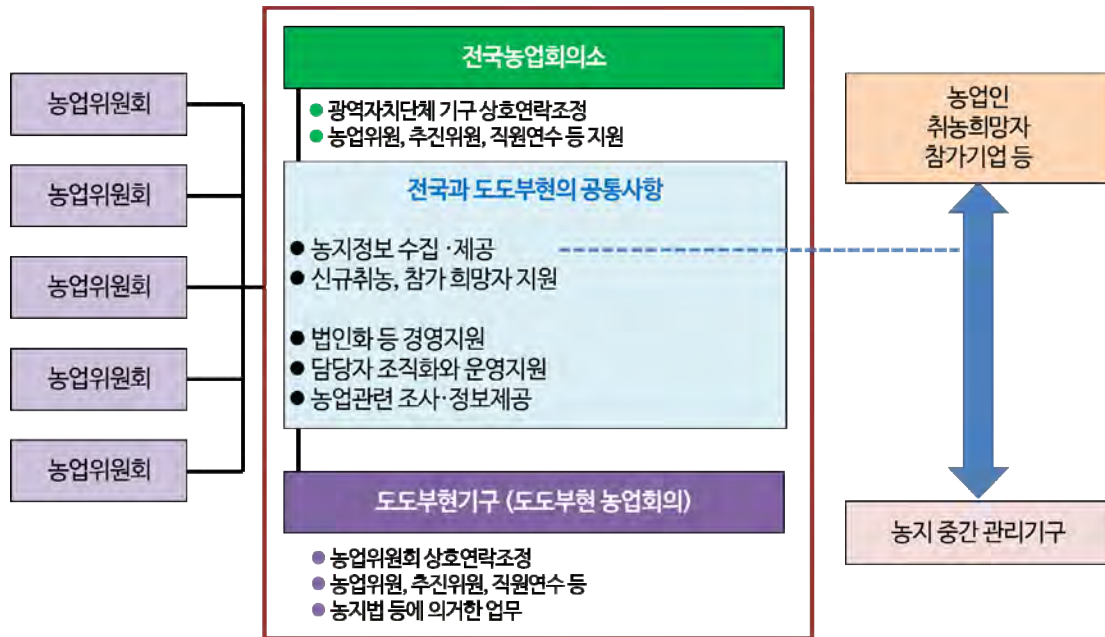
전국농업회의소는 농업위원회 등에 관한 법률에 기초하여 인가된 법인으로 1954년에 설립되었다. 이후 2015년에 법률이 개정되어, 2016년부터는 [일반 사단법인 전국 농업회의소]로 조직이 변경되었다. 그러나 조직이 변경되었어도 농업인의 입장을 대변하는 기구의 성격은 그대로이다. 즉 이 기관은 농업 일반에 관한 의견의 공표, 정보 제공 등을 통해 농업 생산력의 증진과 농업 경영의 합리화를 도모하고, 농업의 건전한 발전에 기여하고, 전국기구(전국농업회의소)와 도도부현 기구(도도부현 농업회의)를 운영하는 비영리단체이다.

전국농업회의소는 도도부현(우리나라의 도, 특별시, 광역시 등에 해당하는 광역자치단체)의 연락조정이나 도도부현 기구에 대한 지원, 농지에 관한 정보의 수집, 정리, 제공, 농업경영자, 신규취농·신규참가희망자에 대한 지원, 농업경영의 법인화 등의 경영지원, 인정농업자 등의 농업 담당조직화나 조직운영의 지원, 농업일반에 관한 조사와 정보를 제공하는 역할을 담당하고 있다. 이외에도 후생노동성인재개발총괄관이 인정한 농업기능실습평가시험을 시행하고 있다. 농업기능실습평가시험은 기능실습제도의 농업분야에서 외국인기능실습생이 습득한 기능을 평가하는 것으로 목적으로 하는 시험이다.

---

51) 삿포로, 센다이, 미토, 도쿄, 나가노, 토우야마, 나고야, 오사카, 히로시마, 타카마츠, 마츠야마, 후쿠오카, 쿠마모토.

〈그림 5-10〉 전국농업회의소 네트워크 기구의 조직과 활동



자료: 전국농업회의소 홈페이지 참조 <https://www.nca.or.jp/about-us/chamber/>

### 라. 적정도입관리협의회(適正受入管理協議會)

적정도입관리협의회는 ‘국가전략특별구역법’에 의해 국가전략특별구역의 농업지원 외국인 도입사업을 적정하게 실시하기 위하여 설치한 지방공동단체이다. 이 협의회는 국가전략특별구역회의의 산하에 설치되어 관계 지자체, 내각부 지방창생추진사무국, 지방입국관리국, 도도부현 노동국 및 지방농정국으로 구성된 조직이다. 특정기관<sup>52)</sup>으로부터 보고·수리 및 청취, 특정기관에 대한 순회지도·감사, 파견사용사업자인 농업경영단체에 대한 현지조사, 외국인농업지원인재의 보호 등을 주된 업무로 한다.

2019년 4월 1일 이후에는 국가전략특별구역제도가 특정기능제도로 병합되어서, ‘농업특정기능협의회(農業特定技能協議會)’가 운영되고 있다. 농업분야에서 특정기능 외국인을 처음 도입하는 경우에는 해당 특정기능 외국인을 받아들인 4개월 이내에 ‘농업특정기능협의회’에 가입하고, 가입 후에는 농업특정기능협의회로부터 필요한 협력을 받아야 한다. 특정기능 외국인의 사용은 개인 농업주도 가능하지만 특정기능 인력을 하청하거나 파견하는 기관도 가능하다. 그러므로 농업분야에서 특정기능외국인을 도입하는 경우에는

52) 특정기관이란 외국인농업지원인재와 직접계약고용을 맺고, 파견사용사업자인 농업경영단체와의 근로파견계약에 기초하여, 외국인농업지원인재의 파견을 하는 일본의 공적 사적 기관을 말한다. 그 외에 파견사용사업자인 농업경영단체로부터 정기보고의 접수, 적정도입관리협의회에의 정기보고 등의 업무를 한다.



앞서 언급한 바와 같이 현재 소속되어 있는 단체 외에도 새롭게 농업특정기능협회에 가입하여야 한다.

협회의 아래에는 위원회를 두어 협회가 2019년 3월 27일 한번 이루어진 것에 비하여 운영위원회는 2020년 초 현재까지 4회에 걸쳐 개최되었으며, 가장 최근의 위원회는 2020년 1월 10일에 개최되었다. 운영위원회는 농업특정기능협회규약(農業特定技能協議會規約) 제5조에 기초하여 운영되고 있다. 중앙의 협회가 있으며, 지방 광역지자체별로 지역농업특정기능협회를 설치하고 있다. 적정도입관리협회에는 구성원의 협의와 필요에 따라 해당 구성원 이외의 기관을 구성원으로 넣을 수 있다. 적정도입관리협회의 사무국은 관련 광역지자체가 담당한다.

#### 마. 출입국체류관리청

2018년 일본 이민관련법의 개정으로 법무성 내 ‘입국관리국’이 외청(外局)으로 독립하여 ‘출입국체류관리청’이 되었고, 이후 지방 조직도 정비되었다. 현재 지방출입국체류관리국(8국), 지국(7국), 출장소(61개소) 및 입국관리센터(2개소)가 있다. 여기에서는 외국인근로자뿐만 아니라 일본으로 출입국 및 체류하는 모든 외국인에 관한 관리가 이루어진다.

특히 2019년부터 시행되고 있는 새로운 제도(특정기능제도)에서는 출입국체류관리청 하에서 특정산업분야에 해당하는 일정한 기능수준과 일본어능력을 갖춘 외국인이 유입기관(농가, 파견사업주)과 고용계약을 체결하고, 이 유입기관이 외국인을 받아들일 수 있다. 이때 출입국관리청은 외국인근로자를 받아들이는 유입기관에 대해 지도 및 조언, 현장조사, 개선명령 등을 할 수 있다.

### 3) 농업분야의 외국인근로자 제도

일본 농업부분으로 외국인력이 유입되기 시작한 것은 1990년의 입관법(출입국관리및 난민인정법)의 개정으로 ‘연수’라는 체류자격이 창설되어 이에 기초하여 ‘단체감리형’ 연수로 시작되었다. 이후 일본 농업부문 내 외국인근로자 제도는 외국인기능실습제도(또는 구제도), 국가전략특구사업, 특정기능제도(또는 신제도)라는 세 가지 제도로 변화해 왔는데, 국가전략특구사업은 신제도 안으로 병합되고 있어서, 2019년 4월 이후에는 구제도와 신제도라는 두 가지가 서로 연계되어 있는 실정이다.<sup>53)</sup> 그간 한국에서는 일본의 이민정책이 2018년에 대대적인 변화를 겪었고, 2019년 4월 1일부터 시행되고 있는 특정

53) 佐野 良晃(2019), 「農林・水産業における外国人材の受入れ」, 『立法と調査2019.11.No. 417』, 参議院常任委員会調査室・特別調査室, 46면 이하 참조

기능제도를 획기적인 이민정책의 변화라고 보는 경향이 있다(설동훈, 2018; 설동훈 외, 2019). 물론 이러한 지적이 전혀 틀린 것은 아니지만, 그간 일본의 이민정책 변화를 2019년의 획기적인 변화로 파악하기보다는, 일본은 아주 신중하게 여러 차례의 개혁을 쌓아 왔음에 주목할 필요가 있다.

## (1) 외국인기능실습제도

### 가. 제도의 개요

일본에서 기능실습제도는 산업연수생제도로 출발하였다. 즉 1982년 [출입국 관리 및 난민인정법]을 개정하여 기업단독형(일종의 해외투자기업)에 의한 외국인연수생을 유입하기 시작하였고, 1990년부터는 단체감리형에 의한 연수생의 유입을 시작한 후, 1993년 4월 법무부 장관 고시 [기능실습제도에 관한 출입국관리상의 취급에 관한 지침]을 시행하여 ‘기능실습제도(연수1년 + 기능실습1년)’를 창설하였다. 즉 이전까지의 산업연수생제도(ITP, Industrial Training Program)가 1993년부터 기능실습제도(TITP, Technical Intern Training Program)로 명칭이 바뀐 것이다. 이 제도는 개발도상국에 대한 지원을 통해 기술이전 및 경제발전을 담당하는 인재양성에 협력하는 것을 표면상의 목적으로 내세우는 제도이다. 그러나 그간 이 제도는 실제로는 ‘저기술노동자에 대한 옆문정책’이라고 비판을 받아왔다(이혜경 1997, 이혜경 외 2016, Asato, 2019, Siu et.al. 2019 등). 이후 일본 정부는 [출입국관리 및 난민인정법]과 다른 관계 법령의 개정을 통하여 제도를 고쳐나가기 시작했다.

우선 1993년부터 연수(1년) 후에 인턴(1년)을 하던 제도를 1997년부터 연수(1년) 후 인턴(2년)으로 연장하는 사소한 변화를 시도하였다. 그러나 가장 획기적이고 중요한 변화는 2009년과 2016~2017년에 이루어졌다. 첫 번째 변화는 2009년에 [출입국 관리 및 난민 인정법]의 개정을 통해 그간 ‘연수생’이란 용어를 폐기하고, ‘기능실습생’의 의미를 노동허가를 주어 일을 시키는 즉 노동법의 적용을 받는 노동자로 바꾼 것이다(Siu et.al., 2019: 4). 두 번째 변화는 2016년 ‘적정기능실습법’의 제정으로 동법에 기초한 현행제도가 2017년 11월 1일부터 시행되고 있다. 2017년 이후 현행 기능실습제도는 비영리의 감리단체(농업분야의 경우에는 농업협동조합)가 기능실습생을 받아들여 산하의 기업 등의 실습실시자(조합원인 농업종사자)로서 실습을 실시한다(단체감리형). 기능실습은 기능실습 1호(수습단계), 기능실습 2호(숙련단계), 기능실습 3호(숙달단계)의 3단계로 구분하여, 각각 1년, 2년, 2년간의 실습이 이루어져 최장 5년간 일본에 체류할 수 있게 되었다. 기능실습 중에 2호에서 3호로 이행할 때의 1개월 이상의 귀국을 제외하고는 원칙적으로 귀국은 인

정되지 않는다. 또 기능의 숙련도를 측정하기 위해 기능실습생은 기능실습1호에서 2호로 이행할 때, 2호에서 3호로 이행할 때 각각 ‘기능실습평가시험’에 합격하여야 한다. 기능실습1호에서 2호로 이행하는 때에는 실기시험 및 학과시험이 2호에서 3호로 이행하는 경우에는 실기시험이 필수이다.

## 나. 제도의 특징

기능실습제도는 기술의 해외(개발도상국)이전을 통한 국제사회의 공헌이라는 취지에 비추어 실습을 적정하게 실시하기 위한 일정한 제한을 두고 있다. 실습실시자가 기능실습생마다 작성하는 기능실습계획의 인정기준에서는 기능습득의 목적에 따라 기능실습2호·3호로 이행할 수 있는 이행대상 직종·작업이 한정되어 있고, 업무의 범위, 종사하는 업무의 배분시간 등도 제한되어 있다.

실습실시자가 받아들인 기능실습생의 숫자도 실습할 수 있는 능력을 넘어서까지 받아들이지 않도록 상근직원총수에 따라 일정한 수가 설정되어 있다. 예를 들면 상근직원의 총수가 30인 이하인 경우에는 기본적으로 받아들일 수 있는 기능실습생의 수는 3인이다. 그리고 농업, 축산·수산업의 사업장은 작업이 기후 등의 영향을 받기 때문에 노동기준법의 근로시간, 휴게 및 휴일에 관한 규정이 통상 적용되지 않지만, 기능실습제도에서는 ‘노동기준법의 적용이 없는 근로시간관계의 근로조건에 대해서도 기본적으로 노동기준법의 규정에 준거’ 하는 것으로 하고 있어서 실습실시자는 노동기준법에 따라 노동시간 등을 관리해야 한다.

## 다. 제도의 현황

농업에서 기능실습2호와 3호로 이행이 가능한 직종(직업)은 경종농업(시설원예, 타작·야채, 과수)과 축산농업(양돈, 양계, 낙농)의 2직종 6작업이다. <표 5-4>는 기능실습1호에서2호, 2호에서 3호로 넘어가면 할 수 있는 작업의 구체적인 내용을 정리한 것이다. 이에 의하면, 같은 토양 만들기 작업이라도 기능실습2호는 1호가 할 수 없는 토양산도측정이 가능하고, 3호는 2호가 할 수 없는 토양의 세 가지 측면에 대한 측정이 가능하다. 한편 2017년에는 기능실습2호로 이행한 경우가 경종농업에서 8,383명, 축산농업에서 1,998명으로 농업분야 전체에서는 1만381명이 기능실습2호로 이행하였다.<sup>54)</sup>

54) 公益財団法人國際研修協力機構 (JITCO) 『2018 年度版 外国人技能実習・研修事業実施状況報告 (JITCO 白書)』(2018 年9月25 日); 佐野 良晃(2019)에서 재인용.

〈표 5-4〉 기능실습 각 단계별 가능한 작업의 내용

기능실습1호	기능실습2호	기능실습 3호
<b>① 토양만들기</b> 1. 토양만들기(판별포함)	<b>① 토양만들기</b> 1. 토양만들기(판별포함) 2. 토양산도측정	<b>① 토양만들기</b> 1. 토양만들기(판별포함) 2. 토양산도측정 3. 토양의 세가지 측면 측정 (고체, 액체, 기체)
<b>② 시비작업</b> 1. 시비(비료의 판별을 포함)작업	<b>② 시비작업</b> 1. 시비(비료의 판별을 포함)작업 2. 시비설계작업	<b>② 시비작업</b> 1. 시비(비료의 판별을 포함)작업 2. 시비설계작업
<b>③ 종자의 취급작업</b> 1. 종자의 상세한 판별	<b>③ 종자의 취급작업</b> 1. 종자의 상세한 판별 및 계량작업	<b>③ 종자의 취급작업</b> 1. 종자의 상세한 판별 및 계량작업
<b>④ 재배작업</b> 1. 묘심기 또는 파종작업 2. 수확작업	<b>④ 자재취급작업</b> 1. 자재의 취급(판별포함)작업	<b>④ 자재취급작업</b> 1. 자재의 취급(판별포함)작업
	<b>⑤ 재배작업</b> 1. 묘심기 또는 파종작업 2. 관수작업 3. 작물의 생육진단작업 4. 수확작업	<b>⑤ 재배작업</b> 1. 묘심기 또는 파종작업 2. 관수작업 3. 작물의 생육진단작업 4. 병해충·잡초제거작업 5. 수확작업

자료: 移行対象職種の審査基準 (英譯付き) (Criteria of 148 Operations in 82 Job categories)  
<https://www.otit.go.jp/files/user/181023-112.pdf>

## (2) 국가전략특구사업(農業支援外国人受入事業)

일본의 국가전략특구사업은 아베총리의 핵심 국정과제의 하나로 2013년부터 농업, 의료, 창업·고용, 관광, 도시재정비 등 특정 분야와 지역에 한정하여 규제완화와 세제상의 우대조치 등을 통해 기업의 투자와 인재채용, 국가경제 활성화를 목표로 하는 사업이다. 아래에서는 농업에 초점을 맞추어 이 사업을 정리해 본다.

### 가. 제도의 개요

국가전략특별구역농업지원외국인도입사업(이하 ‘전략특구도입사업’)은 경제규모 확대 등에 따른 강한 농업의 실험을 목적으로 국가전략특별구역에서 ‘적정도입관리협의회’의 관리체제 하에 농업지원활동을 하는 외국인을 ‘특정기관’이 고용계약에 기초하여 도입하는 사업이다. 농업경영단체는 ‘특정기관’과 근로자파견계약을 체결하고 외국인의 파견을 받는다. 본 사업은 국가전략특구법의 개정(2017년)으로 만들어졌다. 본사업의 구역으로는 교토후, 니이카타시, 아이치켄, 오키나와가 인정되고 있다.

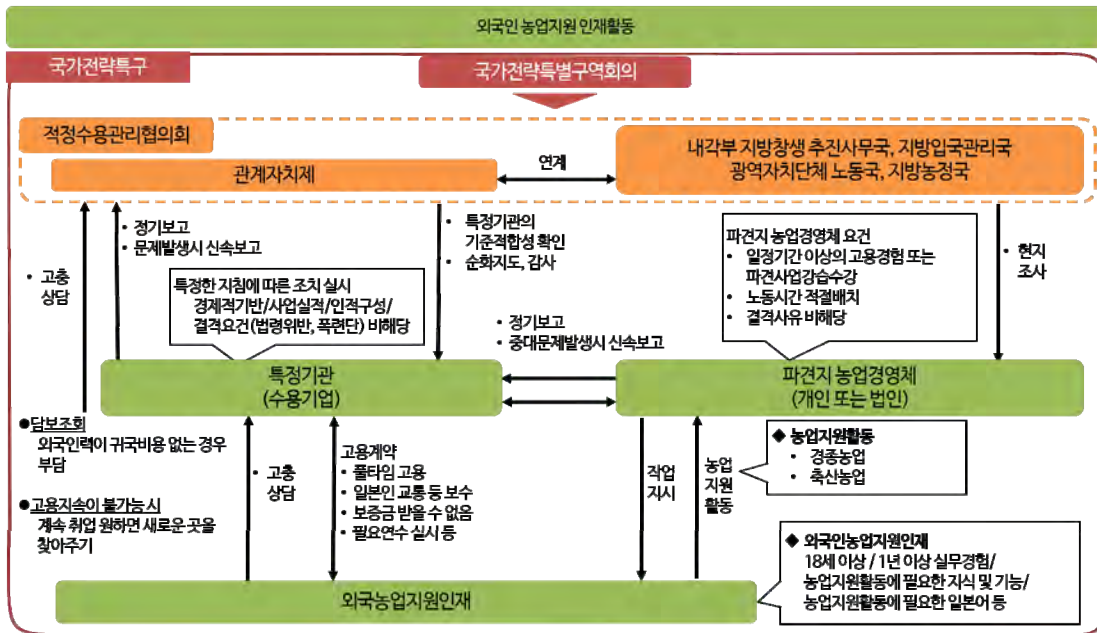
## 나. 제도의 특징

국가전략특구로 지정된 특구 가운데 농업분야만 농업지원외국인도입사업(農業支援外國人受入事業)을 하였다. 이는 일본 내 농업의 강화를 위하여 외국인재를 노동력으로서 받아들이는 사업이다. 이를 기존의 기능실습제도와 비교하면, 제도운용에 있어서 유연성이 많은 편이다. 즉 활동내용이 농작업이라면, 경종농업인지 축산농업인지를 불문하고 외국인을 고용할 수 있다. 나아가 농축산물 등을 이용한 제조·가공, 운반, 진열, 판매 등의 작업에도 파견기간의 과반을 넘지 않는 이상 그 범위 내에서 고용할 수 있다. 외국인재 도입의 상한도 특별히 정하지 않고, 노동기준법의 적용도 동종업계 일본인 근로자와 동일하게 적용된다. 도입된 외국인재에게는 일정한 전문성 및 기능을 요구하여, 기능실습 3년을 수료한 자 또는 농업전반에 대한 민간시험에 합격한 자에 한정된다.

특히 농업은 자연조건에 좌우되는 농번기·농한기 등 계절성이 있다는 점에 맞추어 1) 취업형태로서 파견노동이 가능하다는 점, 2) 체류기간을 ‘통산’하여 최장 3년으로 하고, 농한기에 일시귀국이 가능하다는 점이 이 제도가 가지고 있는 중요한 특징이다.

<그림 5-11>은 국가전략특별구역 농업지원 외국인도입사업의 개요를 보여준다. 지역의 적정수요관리협의회, 관계 자치체와 내각부 지방창생추진사무국, 지방입국관리국, 광역자치단체 노동국, 지방농정국 등 부처와 연계하여 ‘국가전략특별구역회의’가 담당기관의 역할을 한다. 이 제도에서는 ‘특정기관’의 역할이 중요한데, 이 특정기관이 한편으로는 외국인 인재와 고용계약(풀타임 고용, 일본 내국인과 동등 이상의 보수, 보증금을 받지 않음 등)을 맺고 이들을 고용한다. 그리고 다른 한편으로는 ‘농업경영체(개인 또는 법인)’와 노동자 파견계약을 맺어 농업경영체에게 외국인노동자를 파견하는 것이다. ‘특정기관’은 민간이건 공공이건 무관하며 ①경제적 기반, ②사업실적, ③인적구성이 갖추어져야 하고, ④(법령위반과 폭력단이 아니라는) 결격요건에 비해당되어야 한다. ‘국가전략특별구역회의’는 특정기관이 기준에 적합한지를 확인하고, 이 특정기관에 대한 순회지도와 감사를 한다. 특정기관은 ‘국가전략특별구역회의’에 정기적으로 보고하고, 문제가 발생한 경우에는 신속하게 보고해야 한다. 한편 외국인노동자를 파견받는 농업경영체의 요건은 일정기간 이상의 고용경험 또는 파견사업에 대한 강습을 수강한 경우로, 파견받은 외국인노동자의 노동시간을 적절하게 배치해야 한다. 마지막으로 외국인 농업지원인재의 자격은 18세 이상, 1년 이상의 실무경험, 농업지원활동에 필요한 지식, 기능 보유와 농업지원활동에 필요한 일본어 능력을 갖춘 자이어야 한다.

〈그림 5-11〉 국가전략특별구역 농업지원 외국인도입사업의 개요



#### 다. 제도의 현황

2019년 9월 1일 시점에서 국가전략특구도입사업의 실적은 교토후가 21명, 니카타시가 4명, 아이치켄이 34명, 오키나와가 58명으로 총117명이다.<sup>55)</sup> 일본에서 2018년 말 입관법이 개정되어, 12월 8일 특정기능제도가 신설되고, 12월 25일 이 신제도에 농업분야가 포함되자, 전략특구사업은 더 이상 특구를 지정하거나 사업을 확대하지 않고 현재의 사업을 특정기능제도 속으로 통합되는 것으로 결정되었다.<sup>56)</sup>

그러므로 신제도의 시행과 함께 2017년과 2018년 두 해에 걸쳐 시행되었던 전략특구도입사업은 중단되었다. 전략특구도입사업을 법률상으로 폐지하는 시기에 대해서는 2019년 이후에 적절한 타이밍을 보아 판단하는 것으로 정리되었으나 현재 (2020년 6월)까지 폐지에 대한 논의 없이 미정인 상태로 남아있다. 현재 전략특구도입사업이라는 외국인재도입제도는 중단되지만, 이 사업에서 시도되었던 외국인노동자의 파견방식 등은 특정기능제도로 이어졌다.

55) 佐野 良晃(2019), 앞의 논문 50면(内閣府地方創生推進事務局에 논문저자가 조사)의 재인용.

56) 内閣府地方創生推進事務局(2019), 「農業支援外国人受入事業の新制度への移行について」(平成31年2月25日国家戦略特区ワーキンググループヒアリングへの提出資料).

### (3) 특정기능제도

#### 가. 특정기능제도의 개요

특정기능제도는 2018년 12월 입관법이 개정되어 새롭게 만들어진 체류자격 ‘특정기능1호’, ‘특정기능2호’에 기초한 인재확보가 곤란한 사업<sup>57)</sup>상 기능을 보유한 외국인을 도입하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 특정기능2호에는 농업은 포함되어 있지 않다. 그 이유에 대해서는 농업과 관련한 업계단체 등으로부터 구체적인 요망이 없었기 때문이라 한다.<sup>58)</sup> 특정기능 인재가 외국에서 들어오는 경우에는 일본어 및 기능에 대한 평가시험을 보고 합격한 경우에만 들어올 수 있다. 그러나 일본 내에서 기능실습2호가 특정기능으로 이행하는 경우에는 일본어 능력이 있고 동시에 기능도 가지고 있는 것으로 간주하여 시험이 면제된다.

본 제도에서는 개정입관법에 의하여 새롭게 창설된 출입국체류관리청의 관리 하에 특정산업분야에 속하는 일정기능수준 및 일본어능력수준을 만족한다고 인정되는 외국인이 도입기관(농가 및 파견사업자)과 고용계약을 체결하고, 도입기관이 외국인 을 받아들인다.

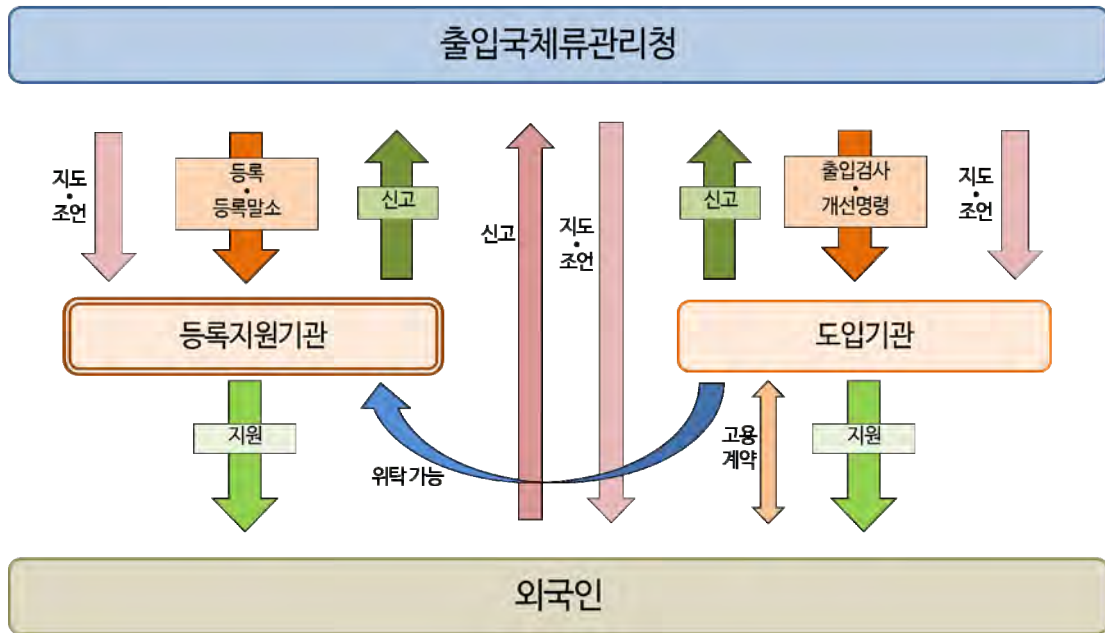
<그림 5-12>는 특정기능제도의 특징을 잘 보여준다. 이를 앞의 <그림 5-11>과 비교해 보면 첫째, <그림 5-11>에서의 특정기관(파견기관)이 신제도인 <그림 5-12>에서는 도입기관 안으로 들어갔다는 점이다. 즉 특정기능제도에서는 도입기관이 농가(개인 또는 법인)와 파견기관 두 유형을 모두 포함하고 있다. 이는 국가전략특구 제도에서는 간접고용인 파견만 인정하였는데, 신제도에서는 파견기관을 통한 파견(간접고용)도 가능하고, 농가가 외국인근로자를 직접 고용하는 것도 가능하게 한 것이다.

둘째, <그림 5-12>에는 이전 <그림 5-11>에는 없는 ‘등록지원기관’이 있다는 점이다. 새로운 특정기능제도 하에서는 외국인에 대한 지원을 원칙적으로는 도입기관이 스스로 작성한 지원계획에 기초하여 해야 하지만, 지원체제를 잘 갖추기가 어려운 중소기업의 경우에는 등록지원기관에 위탁(계약)하여 그 서비스를 받도록 한 것이다.

57) 특정기능1호는 개호, 빌딩청소, 소형재산업, 산업기계제조업, 전기·전자정보관련산업, 건설, 조선·선용공업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품제조업, 외식업의 14개 분야를 말한다. 특정기능2호는 건설, 조선·선용공업만 해당되고, 그 중 농림수산성의 소관분야는 농업, 어업, 음식료품제조업, 외식업의 네종류이다.

58) 2018년 11월 5일 제197회 참의원예산위원회 회의록 제1호 44면.

〈그림 5-12〉 특정기능제도의 개요



#### 나. 특정기능제도의 도입기관

특정기능제도에서는 외국인을 고용할 수 있는 도입기관은 농가와 파견기관 두 곳이다. 우선 농가의 자격은 노동자를 일정기간 이상 고용한 경험이 있어야 한다. 그리고 파견기관의 자격은 농업현장의 실정을 파악해 특정기능 외국인의 파견을 위한 능력을 가지고 있어야 하는데, 즉 노동자를 일정기간 이상 고용한 경험이 있는 자나 파견책임자 강습 등을 수강한 자를 파견기관의 책임자로 해야 한다.

한편, 도입기관이 특정기능 외국인과 고용계약을 체결할 때에는 일본인 보수액과 동등 이상을 보장하고, 일시귀국 희망 시 휴가를 취득하도록 할 것, 그리고 보수, 복리후생 시설 이용 등의 대우에서 차별적 대응을 하지 않을 것을 지켜야 한다. 그리고 도입기관은 노동, 사회보험, 조세관계법령을 준수하고, 1년 이내 비자발적 이직자나 행방불명자를 발생시키지 않을 것, 그리고 5년 이내 출입국, 노동법령 위반이 없을 것 등의 요건을 충족시켜야 한다(설동훈 외, 2019).

#### 다. 특정기능제도의 등록지원기관

등록지원기관이란 특정기능 도입기관으로부터 위탁을 받아 특정기능외국인 지원계획의 모든 업무를 실시하는 자를 말한다. 특정기능 도입기관은 특정기능1호 외국인에 대하



여 지원을 하여야 하지만, 그 지원의 일부 또는 전부를 등록지원기관에 위탁할 수 있다. 등록지원기관은 출입국체류관리청의 등록을 받아야 하는데, 등록을 받기 위한 기준은 기관자체가 적절하고(예: 5년 이내에 출입국·노동법령 위반이 없어야 함), 외국인을 지원 하는 체제(예: 외국인이 이해할 수 있는 언어로 지원 가능)를 갖추어야 한다.

등록지원기관(개인, 단체)의 구체적인 요건은 다음과 같다:

- ① 지원책임자 및 지원 담당자를 선임해야 하는데, 첫째, 2년 이내 중장기 체류자(취로자격에 한함) 도입 실적 있을 것, 둘째, 2년 이내 보수 목적으로 외국인 관련 각종 상담업무에 종사한 경험 있을 것, 또는 셋째, 지원책임자 및 지원담당자가 과거 5년간 2년 이상 중장기체류자(취로자격에 한함)의 생활상담업무에 종사한 경험 있을 것임
- ② 상기의 지원업무를 적정히 실시 가능하다고 인정될 경우임
- ③ 외국인이 충분히 이해할 수 있는 언어로 정보제공 등의 지원을 실시할 수 있는 체제를 갖고 있을 것
- ④ 1년 이내 자책사유로 특정기능 외국인 또는 기능실습생의 행방불명을 발생시키지 않았을 것
- ⑤ 지원비용을 직접 또는 간접적으로 외국인 본인에 부담시키지 않을 것
- ⑥ 5년 이내에 출입국 또는 노동 관련 법령에 관하여 부정 또는 심각하게 부당한 행위를 하지 않았을 것 등 이다.

한편 등록지원기관의 업무는 ‘지원계획’에 근거한 지원의 전부를 실시해야 한다. 이는 구체적으로는 ①입국 전 생활 가이드라인 제공, ②입국, 귀국 시 공항 마중, 배웅, ③보증인, 주택확보를 위한 지원, ④체류 중 생활오리엔테이션(통장구좌 개설, 휴대전화 계약 등), ⑤생활을 위한 일본어 습득 지원, ⑥상담, 고충 대응, ⑦각종 행정 수속에 관한 정보제공 및 지원, ⑧일본인과의 교류 촉진 지원, ⑨외국인 귀책사유가 아닌 고용계약 해제 시 재취업 지원이다.

도입기관이 등록지원기관과의 (지원위탁)계약을 변경하는 경우에는 해당 계약의 체결 일로부터 14일 이내에 해당 도입기관의 주소지를 관할하는 지방출입국체류관리국에 해당 계약을 변경한 취지, 변경 연월일, 내용 등을 서면으로 제출해야 한다. 지원위탁계약서는 외국인근로자 개별로 작성되며, 위탁수수료는 개인당 책정되는 것으로 보인다. 그러나 법무성에 이러한 위탁금액은 공개되어 있지 않으며, 검색한 결과에 따르면 기준은 1인당, 그리고 월을 기준으로 하며 15,000엔~30,000엔이며, 특정기능1호 소개료는 따로 책정되어 있었다.<sup>59)</sup>

59) <https://visa-supportcenter.com/shien-ryokin>

등록지원기관은 출입국체류관리청 홈페이지에 게재되며 등록기간은 5년으로 갱신이 필요하다. 등록지원기관의 수는 2019년 8월에는 약 1,800개에 달하고 있었는데(설동훈 외, 2019), 약 1년이 지난 2020년 8월20일 현재 등록지원기관의 수는 4,960건으로, 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 등록지원기관은 도입기관이 요청하는 지역에서 지원이 가능하다. (지원)비용은 일체를 위탁하는 경우와 부분적으로 지원을 위탁받는 경우에 따라 다르며, 일체를 위탁하는 경우에는 월 3~5만엔 정도가 시장가격으로 알려져 있다.

## 라. 제도의 특징

특정기능제도는 농업분야에서는 1) 경종농업(재배관리, 집하 및 출하와 선별 등)과 2) 축산농업(사육관리, 집하 및 출하와 선별 등)의 두 가지 업무에 종사할 수 있다. 또, 농축산물의 제조 및 가공, 운반, 판매나 겨울의 제설작업 등 일본인이 통상적으로 종사하고 있는 관련업무에 부수적으로 종사하는 것도 가능하다. 농업분야에서 향후 5년간 예상되는 도입인원은 최대 36,500명이다.

〈표 5-5〉 농업분야의 특정기능제도 기준

분 야	인력부족 상황	인재기준		기타중요사항		
	검토인원 (5년간의 최대치)	기능 시험	일본어시험	종사업무	고용 형태	도입기관에 대하여 특히 부과된 조건
농 림 수 산 성  농 업	36,500명	농업기능 측정시험	국제교류기금 일 본어기초테스트, 또는 일본어능력 시험 N4이상	· 경종농업 전 반 (재배관리, 농작 물의 집하·출 하·선별 등) · 축산농업 전 반 (사육관리, 축산 물의 집하·출 하·선별)	직접 또는 파견	· 농림수산성이 조직하는 협의회에 참가하 고, 필요한 협력을 하여야 함. · 농림수산성이 행하는 조사 또는 지도에 대 하여 필요한 협력을 함 · 등록지원기관에 지원계획의 실시를 위탁할 수 있음 · 근로자를 일정기간 이상 고용한 경험이 있 는 농업 경영체일 것

자료 ; 出入國在留管理廳, 「新たな外國人材の受入れ及び共生社會實現に向けた取組」

<https://www.namba-office.net/%E6%96%99%E9%87%91%E8%A1%A8/%E7%89%B9%E5%AE%9A%E6%8A%80%E8%83%BD/%E7%99%BB%E9%8C%B2%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%A9%9F%E9%96%A2/>

<https://jobpartner.a-ic.co.jp/newslist/>

특정기능제도의 특징은 네 가지로, 첫째, 고용형태는 직접고용이 원칙이나 계절적인 수요에 대응하기 위하여 근로자파견형태가 적극적으로 인정되고 있다. 둘째, 기존의 제도와 단계적으로 연계했다는 점이다. 외국인근로자의 입장에서, 해외에서 기능시험과 일본어 시험을 통과하여, 특정기능 외국인이 될 수도 있지만, 이미 일본에서 기능실습2호를 수료한 경우에 시험 없이 특정기능1호로 체류자격을 변경할 수 있게 한 것이다. 나아가 특정기능1호가 시험을 통해 2호가 되면 기존의 전문직 이민자로 대우하여 가족을 동반할 수 있고 추후 자격이 되면 영주권 신청도 가능하다. 셋째, 특정기능 외국인은 동일 업무구분 내 또는 시험 등으로 기능수준의 공통성이 확인되는 업무구분 간에는 전직이 가능하여 사업체를 옮길 수 있다는 점이다. 전직은 원칙적으로 퇴직 후 3개월 이내에 해야 한다. 마지막으로, 외국인근로자가 스스로 고용주나 파견기관을 선택할 수 있다는 점이다.

그러므로 특정기능제도는 과거의 제도들과 비교할 때 외국인근로자의 노동권과 인권을 크게 향상시킨 것으로, 스스로 고용주나 파견기관을 선택할 수 있고, 동일한 업무 구분 내에서는 고용주(사업체)를 바꿀 수 있고, 현재의 준숙련직(특정기능1호)에서 숙련직(특정기능2호)으로 이동할 수 있고, 이동 후에는 전문직의 대우를 받아 가족동반과 영주권 신청이 가능하다는 점이다. 특정기능1호의 체류기간은 5년이 상한이나, 기능실습2호에서 체류자격을 변경한 경우라면 총 8년(3년+5년)의 일본 체류가 가능해 진다.<sup>60)</sup>

#### 마. 제도의 현황

현재 특정기능(1호)의 체류자격을 가지고 있는 외국인 수는 2020년 3월 3,987명으로 그 중 음식료품제조업에 종사하는 근로자의 수가 1,402명으로 가장 많고, 그 다음은 농업 분야로 686명이다.

한편 특정기능 외국인 중에는 베트남 출신이 가장 많은데, 그 이유는 2019년 기능실습생 가운데 베트남 출신이 51%를 차지할 정도로 가장 많기 때문에, 이들의 상당수가 특정기능1호로 이행하였기 때문이다. 특정기능 체류자격을 얻기 위해서는 일본어 및 해당 산업의 기능시험이 필수적이다. 농업분야도 예외는 아니어서 일본어능력은 공통이고, 농업기능측정시험은 경종농업과 축산농업의 두 가지가 있다.

---

60) 한편 특정기능2호는 체류기간의 갱신 상한을 부여하지 않는다.

〈표 5-6〉 국가별 특정기능 체류 외국인수

(단위: 명)

	2020.3.	2019. 12.	2019. 9.	2019.6.
총수	3,987	1,621	219	20
아시아	3,979	1,619	218	20
미얀마	216	100	16	
부탄	1			
방글라데시아	3	2	1	
캄보디아	198	94	4	2
스리랑카	21	5	1	
중국	331	100	17	
대만	21	6	2	
인도	1	1		
인도네시아	456	189	33	
대한민국	16	6		
라오스	7	5		
말레이시아	1			
몽골	6	2		
네팔	25	18	1	
필리핀	235	111	27	
타이	125	79	23	11
베트남	2,316	901	93	7
유럽	6	1		
이탈리아	4	1		
카자흐스탄	1			
스페인	1			
북미	1			
미국	1			
남미	1	1	1	
칠레	1	1	1	

자료: 法務省, 特定技能(1호)在留外國人數の公表, 각분기 재구성  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html)

〈표 5-7〉 특정기능(1호)의 산업별 체류외국인수

(단위: 명)

연도	총수	개호	빌딩 청소	소형 재산 업	산업 기계 제조 업	전기 · 전자 정보 관련 산업	건설	조선 · 선박 용공 업	자동 차정 비	항공	숙박	농업	어업	음식 료품 제조 업	외식 업
2019.6	20	-	-	11	6	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-
2019.9	219	16	-	42	43	3	1	7	1	-	6	31	-	49	20
2019.12	1,621	19	13	193	198	38	107	58	10	-	15	292	21	557	100
2020.3	3,987	56	27	437	428	184	267	156	37	-	19	686	42	1,422	246

자료: 法務省, 特定技能(1호)在留外國人數の公表, 각분기 재구성  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html)

2019년 4월 제도가 시행된 이후 농업분야의 기능시험은 2019년에는 필리핀, 캄보디아, 인도네시아, 미얀마와 일본 국내에서 개최되었고, 2020년에는 코로나19로 인하여 시험이 모두 중단된 상태로 캄보디아만이 시험일정이 잡혀 있는 상태이다.<sup>61)</sup> 현재 일본에서 특정기능으로 체류하는 농업분야의 외국인근로자는 기능실습2호를 마치어 시험이 면제된 자들이 대부분이다.

〈표 5-8〉 농업분야의 현재 특정기능 체류자격 획득 루트별

(단위: 명)

연도				경종농업전반			축산업전반		
	총수	시험	기능 실습		시험	기능 실습		시험	기능 실습
2019.6	2	-	2	2	-	2	-	-	-
2019.9	31	-	31	24	-	24	7	-	7
2019.12	292	-	292	226	-	226	66	-	66
2020.3	686	-	686	541	-	541	145	-	145

자료: 法務省, 特定技能(1호)在留外國人數の公表, 각분기 재구성  
[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00215.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00215.html)

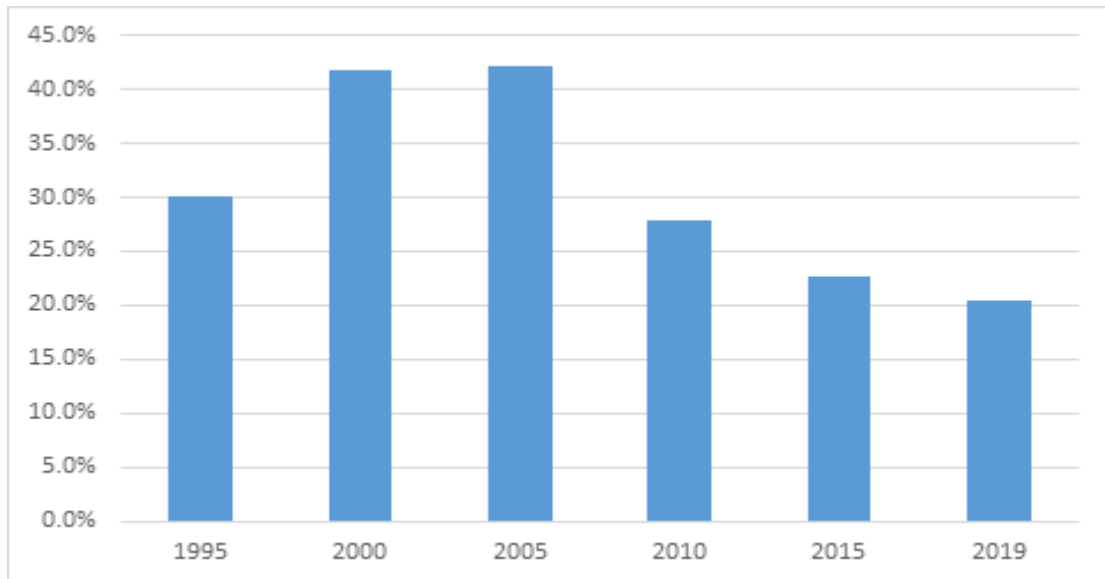
#### 4) 외국인근로자의 하청 및 파견

일본에서는 일찍부터 하청법(1956년)과 파견법(1985년)이 제정되어 있어서, 거의 모든 산업에서 하청과 파견이 가능하다. 외국인근로자도 예외가 아니다. 우선 기능실습제도에서는 하청과 파견이 가능하나, 주로 하청이 파견보다는 많은 편이고, 이후 국가전략특구 사업에서는 본격적으로 파견을 위주로 프로그램을 구상하였다. 즉 도입기관이 외국인을 고용하여 농가에 파견하는 프로그램인 것이다. 추후 특정기능제도는 원칙적으로는 직접 고용이 원칙이나 계절성이 강한 농업과 어업 등에서는 파견이 가능하도록 국가전략특구 사업의 파견방식을 이어 받았으며, 기존의 외국인력 제도였던 기능실습생제도와도 연계 되도록 프로그램을 설계한 것이다.

일본은 1994년부터 외국인근로자의 간접고용(파견 및 하청) 통계를 보여주고 있다. 이에 의하면, 2005년까지 간접고용의 비중이 42%까지 증가하다가 이후 감소하기 시작하여 2019년 현재 20% 정도이다. 이를 일본 내국인근로자 중 파견근로자의 비율(2.5%)과 비교하면, 외국인근로자의 하청 및 파견이 매우 높다.

61) 자세한 내용은 農業技能測定試験(Agriculture Skill Assessment Test)의 홈페이지 참조.  
<http://asat-nca.jp/>

〈그림 5-13〉 파견·하청 외국인근로자의 비중, 1995-2019



자료: 일본 후생노동성 통계자료, 각연도

### (1) 기능실습제도와 하청계약

‘외국인의 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’ 제 2조 제 4항에서, 기능실습생은 고용계약을 체결하고 있는 사업소에서 업무에 종사하는 것이 요구된다. 그런데 파견근로자는 파견사업주와 고용계약을 체결하므로 파견사업주의 사업소에서 업무에 종사해야 하므로 기능실습생의 정의에는 해당하지 않는다.<sup>62)</sup> 그러나 기업단독형기능실습인 경우에는 ‘파견’이라는 용어를 사용하고 있고,<sup>63)</sup> 기업도 노동자파견법의 적용을 받는 사업주로서의 기준을 만족시켜야 한다.<sup>64)</sup> 그러므로 해외투자기업 유형인 기업단독형기능실습에서는 파견이 가능하다. 그러나 기능실습제도의 대부분을 차지하는 단체감리형 유형에서는 파견이 아니라 하청 방식을 주로 사용하고 있다.

기능실습 제도에서 하청 방식이 시작된 것은 홋카이도 농협의 노력 때문이었다. 홋카이도 농협은 기능실습제도의 원칙을 지키면서, 강설로 인한 농한기에도 계속하여 실습할 수 있는 방안을 모색하다가 하청방식을 시작하였고, 추후 이러한 하청방식은 전국적으로 확대되었다. 홋카이도 방식이란 JA(농협)와 여러 농가가 하청계약을 맺어 시간을 분

62) 出入国在留管理庁・厚生労働省 編(2019. 4), 「技能実習制度 運用要領」, 26쪽.

63) 원문. 법시행규칙 제8조 제11호 十一 企業単独型技能実習に係るものである場合にあっては、申請者と企業単独型技能実習生となろうとする者が本国において所属する機関の関係を明らかにする書類及び当該機関が作成した企業単独型技能実習生の派遣に係る証明書

64) 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行令(外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行令)

[https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=429C0000000136](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=429C0000000136)

배하는 방식을 말한다. 이를 통하여 실제로 일손이 필요한 농번기에는 여러 농장에서 일하게 하고, 농한기에는 JA(농협)이 소유하고 있는 선과장이나 가공장 등에서 일하게 하여, 외국인이 1년 내내 지속적으로 기능실습이 가능하게 한 방식이다.

이때 주의할 점은 모든 작업에 관하여 실습실시자인 JA(농협)이 지휘명령자가 되어야 한다는 점이다. 만약 농가가 실습생에게 작업지시를 하면 노동자파견 및 직업안정법이 금지하고 있는 ‘위장도급’의 문제가 되므로 사전에 JA(농협)과 농가 간에 농산물생산에 관한 ‘하청계약’을 체결하고 계약의 범위를 한정해야 한다.<sup>65)</sup>

## (2) 국가전략특별구역사업 및 특정기능제도와 파견

농업부문에서 외국인 노동자를 파견하는 것으로 제도를 설계한 것은 국가전략특별구역사업부터이다. 그 이유는 특정 농업부문은 계절성이 매우 심각하고 같은 지역에서도 작목에 따라 수확과 정식(定植) 등 농사의 피크시기가 다르기 때문에 농번기의 노동력 확보와 융통성 있는 사용이 필요했기 때문이다.<sup>66)</sup> 이 사업이 2019년 4월 1일 이후 시행되는 신제도인 특정기능제도로 흡수·통합되자, 신제도는 자연스럽게 파견방식도 이어받았다. 그러므로 특정기능제도에서는 하청과 파견 등이 다 가능하다. 단지 하청방식인 경우에는 파견사업주인 농협 등이 특정기능 외국인을 고용하여 농가와 용역계약을 맺은 후 농협 등의 업무 지휘 아래 농가의 일을 수행시키면 된다.

그러므로 현재 일본의 농가는 특정기능 외국인을 고용하려면, 일본 내 기능실습(2호)가 특정기능으로 체류자격을 변경한 자를 고용하거나, 해외에서 신규로 도입할 경우에는 다음의 세 가지 방법으로 외국인을 구할 수 있다. 첫째, 농업분야의 기능실습생 도입 실적에 있는 농협 등을 통하거나, 둘째, 근접한 고용센터(헬로워크)나 민간 직업소개소를 통하거나, 셋째, 해외에 네트워크를 갖고 있는 민간단체나 현지 코디네이터를 통하면 된다(설동훈 외, 2019: 30).

그리고 특정기능제도에서 외국인근로자를 파견할 수 있는 파견기관은 공적기관이건 사적기관이건 해당 산업분야를 담당하는 행정기관의 장이 적당하다고 인정되는 기관(자)

65) 「農作業請負方式技能実習に関するガイドライン」의 제1조 목적에 나와 있는 내용으로 농업관계의 기능실습에 있어서 농업협동조합 등이 개개의 농업자와의 사이에 농산물생산에 관한 하청계약을 체결하고, 해당농업협동조합 등의 지휘명령 하에 농업자의 농장 등에서 농산물생산 등의 실습을 하면서 농업협동조합 등이 소유하는 출하시설이나 농산물가공 시설 등에서의 작업을 조합하여 포괄적인 농업기능 등의 습득 등이 가능하고 연가를 통틀어 효과적인 기능실습의 실시가 가능하도록 하는 농작업청부방식기능실습의 적정 또는 원활한 실시를 도모하기 위해 관계자가 강구하여야 할 가이드라인을 정한다.

66) 노동자 파견은 ‘노동자 파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견 노동자의 보호 등에 관한 법률(1985년 법률 제88호. 이하 ‘노동자 파견법’이라 함)’에 근거하여, 일본의 파견기관은 공공기관이건 민간기관이건 그 이름(또는 명칭)과 주소와 함께 그 파견 기간이 정해져 있어야 한다.

으로, 다음의 사항 중 하나에 해당되면 된다:

- ① 해당 특정산업분야에 관련한 업무 또는 이에 관련한 산업을 하는 자일 것
- ② 지방공공단체 또는 ①에 기재된 자가 자본금의 과반수를 출자하고 있을 것
- ③ 지방공공단체의 직원 또는 ①에 기재된 자이거나 그 임원 또는 직원이 임원일 것 (또는 업무집행에 실질적으로 관여하고 있다고 인정될 만한 자일 것)
- ④ 외국인이 파견사용사업장에서 종사하는 업무에 속하는 분야가 농업인 경우에는 국가전략특별구역법 제16조의 5항에 규정한 ‘특정기관’ 일 것<sup>67)</sup>

## 5) 농업부문 외국인력제도의 비교

일본의 농업부문 내 외국인근로자 제도를 기능실습제도, 국가전략특구도입사업, 특정기능제도라는 그간의 세 가지 제도로 나누어 살펴보았다. 고령화와 저출산의 문제는 일본사회 전체의 문제이기도 하지만 농업분야에서는 더욱 심각하다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 일찍부터 외국인근로자를 도입하고 있지만, 외국인근로자의 도입과 자국민 및 산업의 보호라는 측면을 양립시키기 위해 일본정부의 지혜를 모은 것이 특정기능제도라고 생각된다. 즉 개발도상국에 대한 기술이전과 지도자를 만든다는 목적으로 시작한 기능실습제도가 기간이 짧아 일본에서 숙련을 쌓은 외국인근로자가 그대로 해외로 나가버리는 단점을 특정기능제도로 보완하려는 구상인 것이다.

일본의 그간의 세 가지 제도를 <표 5-9>로 정리하였다. 우선 기능실습제도는 미숙련 단순근로자에 대한 정책이고, 국가전략특구사업부터는 ‘외국인재’ 라는 용어를 사용하며 일정한 전문성 및 기능을 요구하여, 기능실습2호를 수료한 자이거나 농업전반에 대한 민간시험에 합격한 자로 한정하였다. 이는 특정기능제도로 이어져 신제도의 특정기능1호는 기능실습2호를 수료한 자이거나 해외에서 기능 및 일본어 시험을 통과한 자로, 일종의 ‘반숙련 근로자’ 라는 중간 단계를 만든 것이다. 한편 신제도의 특정기능2호는 ‘숙련 근로자’ 단계로, 이들은 전문·기술 근로자로 간주되어, 가족동반이 가능하고 추후 자격을 갖추면 영주권 신청도 가능하게 하였다.

그러므로 2017년 농업에서의 국가전략특구사업과 이를 승계한 2019년 특정기능1호 제도의 의의는 ‘반숙련’ 단계의 외국인근로자 유입 통로를 만든 것이며, 이는 향후 ‘숙련, 전문직’ 단계인 특정기능2호로 이어지도록 설계했다는 점이다. 일본 농업부문에서는 아직 특정기능2호가 실시되고 있지 않지만, 향후 농업부문에서 요구가 있으면 가능한 선택지로서 역할을 할 것으로 보인다.

67) 앞의 <그림 5-11>을 참조하십시오



〈표 5-9〉 농업에서 외국인근로자 제도의 비교표

	기능실습제도	전략특구도입사업	특정기능제도
근거법	외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률(2016년법을 제89호)	국가전략특별구역법 (2013년법률제107호)	출입국관리 및 난민인정법과 법무성설치법의 일부를 개정하는 법률 (2018년법률제102호)
목적	개발도상지역에 기능 등의 이전을 통한 국제협력의 추진	경영규모의 확대나 성장산업화의 추진 등을 통한 '강한 농업'의 실현	인재를 확보하는 것이 어려운 산업상의 기능을 가진 외국인의 유입
체류자격	기능실습(1호, 2호, 3호)	특정활동 1)	특정기능(1호)
취업형태	실습실시자(농업인 등)과 고용계약을 체결 · 농업협동조합 등이 받아들이는 경우에는 그 조합원 등 복수의 농업경영체로부터 작업을 하청받아 실습을 실시하는 것이 가능	특정기관(파견사업주)가 고용하여 농업경영체(농가 등)에 파견	'수입기관'(농업자, 어업자, 파견사업자 등)과 고용계약을 체결
활동내용	농업관계(2직종 6작업) · 농업관계는 실습시간 전체의 2분의 1 이하의 범위로, 농축산물을 사용한 제조·가공의 작업을 실시하는 것이 가능	모든 농작업(경종농업전반, 축산농업전반) · 파견기간의 반을 넘어가지 않는 범위에서 농축산물 등을 사용한 제조·가공, 운반, 진열, 판매의 작업도 가능	경종농업전반 축산농업전반 어업 양식업 · 농축산물의 제조·가공, 운반, 판매나 동절기의 제설작업 등에 수시적으로 종사하는 것도 가능
1사업당 유입가능한 외국인 수의 상한	실습실시자의 상근직원 총수에 대하여 상한을 설정 · 상근직원총수 30인 이하의 경우, 기본인수범위는 3인 등.	상한설정 없음.	상한설정없음 2)
체류기간의 상한·출입국의 제한	· 최장 5년(우량한 실습실시자 및 감리단체의 요건을 만족한 경우에 한함) · 실습종에는 원칙적으로 귀국 불가	· 통산최장 3년 · 출입국제한없음(농한기의 일시적 귀국가능)	· 통산 최장 5년 · 체류기간 중 일시귀국 가능
노동기준법의 적용	농림수산성이 근로시간관계의 규정 등에 준거하여 준수하도록 지도	일부적용제외(농업에 종사하는 일본인 종업원과 동일)	일부적용제외(농업에 종사하는 일본인 종업원과 동일)
유입에 필요한 기능·능력	특단의 기준 없음.	기능실습 3년을 수료한 자 또는 농업전반에 대한 민간시험에 합격한 자.	기능시험, 일본어능력시험 등에 합격한 자. 다만, 기능실습 3년을 수료한 경우에는 면제됨.

주: 1) 법무대신(우리나라의 법무장관)이 개개의 외국인에 대하여 특별히 지정하는 활동(입관법별표 제1의 5 표 이하)를 행할 수 있는 체류자격으로, 체류기간은 최장 5년.  
예를 들면 외교관의 가사사용인, 워킹홀리데이 등.

2) 국가 전체의 수용 외국인수의 상한은 분야별 운용방침에 나타나 있으며, 농업은 5년간 3만 6,500명, 어업은 9,000명이다.

자료 : 佐野 良晃(2019), 「農林・水産業における外國人材の受入れ」, 『立法と調査 2019. 11 No. 417』, 參議院常任委員會調査室・特別調査室, 53면 재인용.

### 3. 농업부문 외국인력제도 후발주자의 노력: 대만<sup>68)</sup>

중화민국(이하 대만으로 표기함)은 경제성장의 역사, 세계정치질서 속에서의 전략적 위치, 세계 경제체제 속에서의 발전단계 등 여러 가지 면에서 우리와 매우 유사하다. 외국인근로자의 유입도 우리와 유사하게 1980년대 말부터 시작되었고, 비슷한 시기에 중국과 동남아시아로부터 결혼이민자의 유입이 증가했다가 최근 감소하는 추이도 매우 유사하다. 1990년대 초 외국인력 정책을 모색할 때, 대만은 우리와는 다르게 일본의 모형을 따르지 않고, 싱가포르 방식인 동남아 모델을 취하면서, 우리보다 먼저 1992년 10월부터 ‘고용허가제’를 시행해 왔다(이혜경 1997). 그러나 전체 취업자 중 농업에 종사하는 사람의 비중이 우리와 매우 유사함에도, 1990년대 초부터 해양어업(선원)부문에는 고용허가제를 적용함에도 농어업 부문에서는 오랫동안 고용허가제의 적용을 막아왔다. 십년 이상의 오랜 논의를 거친 후에야, 2016년부터 도축업에 이주노동자를 유입하기 시작했고, 2019년에 와서야 농업부문에서 두 가지 시범사업을 시작하고 있다. 첫 번째는 젓소사업에 고용허가제를 적용하여 이주노동자를 유입하기 시작한 것이고, 두 번째는 아웃리치 농업 프로그램으로 계절적 작물재배 농가에 이주근로자 파견사업을 시작하고 있다.

#### 1) 대만의 이주근로자 정책 및 특성

대만은 1980년대 말부터 외국인노동자가 유입되기 시작했고, 1989년에는 국가개발 6개년계획으로 진행된 대규모 공공건설부문에 외국인노동자를 유입하였고, 1992년에는 ‘취업서비스법’을 제정하여, 이주근로자의 총량(유입상한선)을 정하고 법에 근거하여 산업별로 우선순위(쿼터)를 두어 이주근로자를 유입하고 있다.<sup>69)</sup> 대만의 고용허가제는 초기부터 민간 알선업체를 통해 고용주가 이주근로자를 직접 고용하는 방식으로, 고용주는 이러한 (알선)수수료 외에도 취업안정비를 내야 한다.<sup>70)</sup> 한편 이주근로자의 노동조건과 임금 등은 최저임금제와 근로기준법이 적용된다. 그러나 이주근로자의 노조 가입과 결성은 불허하며, 추후 이들 단순노동자가 정주하는 것을 피하기 위해, 취업기간, 업무의 자유 및 임금수준 등에 어느 정도 제한을 두고 있다.

68) 대만국립정치대학교 동아연구소 박사과정 고혜민씨가 현지에서 자료조사 및 면담 등을 진행해 주었다.

69) 대만은 1992년 5월 8일 ‘취업서비스법(就業服務法, Employment Service Act)을 제정하여 국민과 외국인노동자의 취업을 규제하고 있다.

70) 대만의 취업안정비에 대한 자세한 내용은 설동훈 외(2015)를 참조하시오.

2016년 말까지는 이주근로자의 유입이 가능한 산업은 제조업, 건설업, 해상어업(선원), 도축장, 기관 및 아웃리치 간병, 가정간병, 가사노동자였고, 2019년부터는 농업부문의 젓소사육에 고용허가제를 허용하고, 계절성이 큰 작물재배 부문에 아웃리치(파견) 농업 프로그램을 시행하고 있다.

대만의 ‘취업서비스법’은 여러 차례 개정되어 왔는데, 2016년 10월 21일에는 법 제52조가 개정되어, 이주근로자가 취업허가가 만료된 후 하루 동안이라도 출국한 후 재입국해야 하는 규제를 없앴다.<sup>71)</sup> 그리고 다른 새로운 조항도 추가되었는데, 이는 이주근로자가 고용허가 기간 동안 자국의 가족방문 휴가를 요청할 수 있도록 허용하고, 고용주는 그러한 요청을 승인하도록 한 것이다. 이 개정안은 2016년 11월 5일부터 발효되었다.

## 2) 대만의 이주근로자 현황

### (1) ‘외국인근로자’ 용어 정의

대만으로 외국인근로자가 유입된 것은 1980년대 중반부터이다. 1980년대 말 이후 후기산업시대로의 전환으로 국내외 환경이 급변하자 대만은 외국인 노동자의 공식적인 도입을 모색하기 시작했다. 대만은 초기에는 ‘외국인 노동자(Foreign Worker: 外籍勞工)’라는 용어를 사용했는데, 민간단체와 전문가 및 학자들은 이러한 호칭의 특히 ‘외국인’이라는 용어는 ‘타자’라는 차별의 의미가 강조된다고 꾸준히 지적하였다. 그 결과 외국 국적에 대한 긍정과 존중을 표시하기 위하여 다른 국가들의 관용어를 참고하여 대만정부는 2019년부터 각 행정 기관에서 비교적 우호적인 용어인 ‘이주근로자(移工)’란 용어를 사용하도록 조치하였다.<sup>72)</sup>

### (2) 대만 내 외국적 거주자

2019년 8월 말 유효한 거류증을 보유한 외국적 거주자(중국대륙, 홍콩, 마카오 제외)의 규모는 77만 여명으로, 이 가운데 이주근로자(64만 6천 여명)는 83.8%이고, 귀화하지 않은 외국적 배우자(4만 7천명)는 약 6% 정도이다.

71) 2003년 5월 13일에 공표된 법 제52조의 개정 내용은 ‘외국인 노동자는 계약기간이 만료되면, 적어도 하루 이상은 대만을 떠나야했다’. 당시 이 조항은 외국인 노동자들이 대만으로 이민하기 위해 장기체류를 하지 못하게 하려던 것이었다.

72) 내정부. 대만내 이주근로자 제1080931374호 문서(2019년(민국 108년) 4월 3일)를 참고하였음.

〈표 5-10〉 유효거류증을 소지한 대만 내 외국적 거주자(Foreign Residents) 추이, 2012-2019

(단위: 명)

연도	총계 (명)	이주근로자 (명)	외국 국적 배우자(명)		기타 (명)		
			점유율(%)	점유율(%)	점유율(%)	점유율(%)	
2012년	483,921	388,843	80.35	43,169	8.92	51,909	10.73
2013년	525,109	428,882	81.67	41,110	7.83	55,117	10.5
2014년	629,633	526,345	83.6	42,715	6.78	60,573	9.62
2015년	637,843	533,869	83.7	41,403	6.49	62,571	9.81
2016년	671,375	563,418	83.92	42,225	6.29	65,732	9.79
2017년	717,736	602,366	83.93	43,104	6.01	72,266	10.07
2018년	758,538	631,017	83.18	45,376	5.98	82,190	10.83
2018년 8월말	741,377	628,210	84.74	44,641	6.02	68,526	9.24
2019년 8월말	770,748	645,640	83.77	47,051	6.1	78,057	10.13

자료: 내정부 이민서 통계처

### (3) 대만 내 이주근로자 현황

〈표 5-11〉 산업별 이주근로자 현황, 1991-2020년 6월 말

(단위: 명)

	1992	1995	2000	2005	2010	2015	2016 (연말)	2019 (연말)	2020년 6월
총 외국인노동자	15,925	189,051	326,515	327,396	379,653	587,940	624,768	718,058	703,517
①제조업 (1992)	8,722	132,636	181,998	166,928	182,192	346,914	370,222	439,694	428,681
②건설업 (1991)	6,463	37,554	37,001	13,306	3,608	6,772	6,383	4,416	4,673
③가사도우미 (1992)	363	8,505	7,823	2,263	2,282	2,028	1,921	1,797	1,718
④간병인 (1992)	306	8,902	98,508	141,752	183,826	222,328	235,370	259,660	256,118
⑤도축업 (2016)							344	1,132	1,222
⑥어업(선원) (1992)	70	1,454	1,185	3,147	7,745	9,898	10,872	12,476	11,962
⑦젓소사육 (2019)								6	38
⑧파견(2019) (아웃리치)								9	65

주 1) 건설업은 1991년 2,999명을 유입하였음

2) 도축업은 노동부통계에서 제조업으로 분류되어 있어서, 위 제조업 수에는 도축업이 중복포함되어 있음

자료: 대만 노동부 홈페이지 통계 (勞動統計查詢網-產業及社福移工人數, 2020)

2005년 이후: <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620e.htm> 1991,1992년 통계:

<https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqrymenu2&cparm1=wq14&rdm=l4y9dcli>

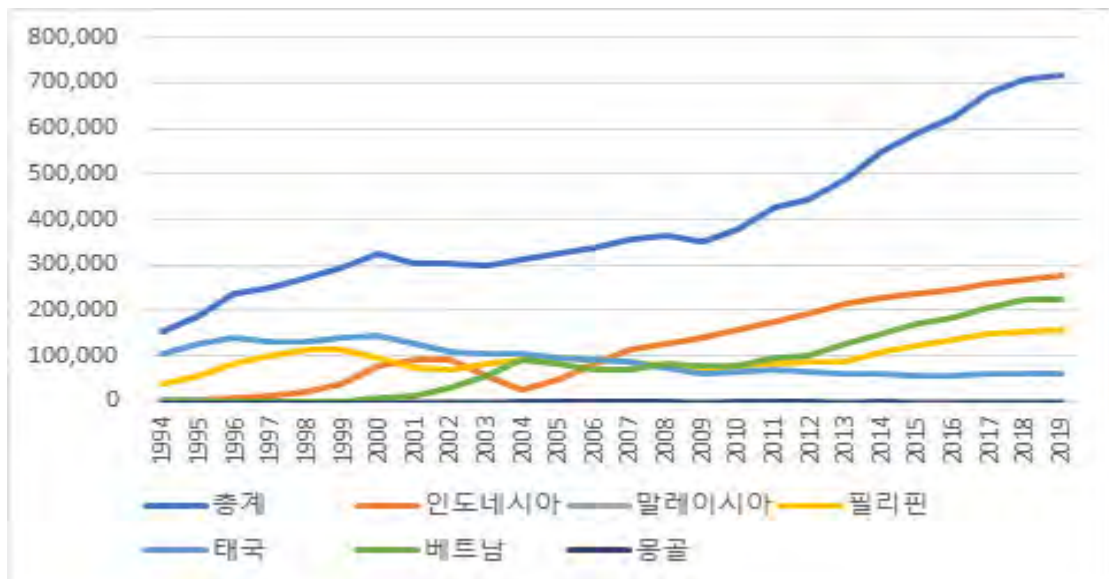
대만 이주근로자 통계가 집계되기 시작한 것은 1991년부터이고, 1991년에는 국가 건설사업에 2,999명이 유입되었다. 1992년 말 공식적으로 고용허가제가 도입되자, 이주근로자의 규모는 1만6천명에서 꾸준히 증가하였다. 이후 미국 발 금융위기로 2000년대 말에 약간 주춤하다가 2010년 이후 다시 가파르게 증가하여, 2020년 6월 말에는 70만 3천명 정도가 되었다. 이는 2019년 말 통계(71만 8천명)에 비해 약15,000명 정도 감소하여, 코로나-19의 영향으로 이주근로자 규모가 약간 감소한 것으로 보인다.

대만의 이주근로자는 관련법에 기초하여 두 분류로 나누어지는데, 하나는 ‘산업 이주근로자’ 이고, 다른 하나는 ‘사회복지 이주근로자’ 이다. 전자인 산업 이주노동자는 [취업서비스법 제46조 1항 8조-10조]에 근거하는 해양어업, 제조업, 건설업, 도축업, 젓소 사육 및 아웃리치 농업 등에 종사하는 이들과, 후자인 사회복지 이주근로자란 [취업서비스법 제46조 1항 9조]에 근거하는 가사도우미, 시설(기관)간병인, 재택간병인 및 아웃리치 간병활동에 종사하는 이들이다.

현재 대만은 ‘이주근로자’를 주로 노동력이 밀집되어 있거나 내국인이 기피하는 업종으로 유입하고 있으며, 고용허가제를 도입한 1992년 초기부터 개방한 업종은 가사도우미와 간병인, 제조업, 건설업, 해양어업 등이고, 2016년부터는 도축업에, 그리고 2019년부터는 젓소사육과 아웃리치농업도 시범적으로 개방하고 있다.

〈그림 5-14〉 대만 거주 국적별 이주근로자, 1994-2019

(단위: 명)



자료: 대만 노동부 통계자료, 각연도

1994년부터는 이주근로자의 국적별 통계가 발표되었는데, 이를 <그림 5-14>로 정리하였다. 이에 의하면, 1990년대 초기부터 2000년대 중반까지는 태국인이 가장 많고, 그 다음은 필리핀인의 순이었다. 1997-98년 아시아 금융위기로 경제적 충격이 컸던 인도네시아가 자국민의 해외송출을 장려하기 시작하자 인도네시아인의 유입이 증가하기 시작하여, 2007년 이후에는 이들 인도네시아인 근로자가 대만의 이주근로자 가운데 차지하는 비중이 가장 높아졌다. 한편 1999년 말부터는 베트남인이 유입되기 시작했고, 2004년 이후에는 몽골인도 유입되어 대만 내 이주근로자의 국적이 다양해지고 있다. 2019년 대만 내 이주근로자의 국적별 분포는 인도네시아인(39%), 베트남(31%), 필리핀인(22%), 태국인(8%)의 순이다. 한편 국적별로 종사하는 산업이 다른데, 초기 태국인은 주로 공장에서 필리핀인은 주로 가사노동자이거나 간병인으로 일하였다. 그러나 최근에는 대만의 가사 및 간병노동시장에서 인도네시아인의 비중이 필리핀인의 비중을 넘어섰다.

한편 우리의 관심사인 젓소사육과 아웃리치 농업 프로그램으로 들어온 이주근로자의 국적은 <표 5-12>와 같다. 우선 젓소사육 프로그램에는 인도네시아인(18명), 베트남인(13명)이 주로 들어왔으나, 이 낙농가에 취업한 이주근로자의 규모는 2020년 6월말 현재 38명으로 극히 적다. 한편 아웃리치 농업 프로그램으로 2020년 6월 현재 65명이 일하고 있는데, 이들도 주로 인도네시아(32명)와 베트남(23명) 그리고 태국(10명)에서 유입되었다.

<표 5-12> 산업별 국적별 이주근로자 규모, 2020년 6월말

(단위: 명)

업종	총계	인도네시아	말레이시아	필리핀	태국	베트남	몽골	기타
	총계	703,517	272,403	5	154,903	57,503	218,702	0
①제조업	428,943	63,872	5	122,898	54,072	188,096	0	0
②건설업	4,673	492	0	12	2,965	1,204	0	0
③가사도우미	1,718	1,126	0	552	10	29	0	1
④재택 간병인	240,999	194,818	0	28,663	375	17,143	0	0
⑤도축업(2016)	1,222	272	0	16	236	698	0	0
⑥어업(선원)	11,962	8,960	-	1,591	31	1,380	-	-
⑦젓소사육	38	18	0	2	5	13	0	0
⑧파견 (아웃리치농업)	65	32	0	0	10	23	0	0

자료: 노동부 통계처

### 3) 관련 부서 및 기관

#### (1) 노동부(勞動部)

중화민국(대만)의 노동부는 대만 전역의 노동사무 관련 주관기관으로 노동정책계획, 국제노동사무의 협력 및 개발, 노동관계 제도와 계획 및 노동관계 사무 처리, 노동보험, 퇴직, 복지의 계획, 관리 및 감독, 근로기준과 고용평등제도의 계획 및 감독, 직업안전 및 위생과 노동검사 정책계획 및 업무추진에 관한 감독, 노동수급 예측, 계획 및 노동발전 및 운용에 관한 감독, 노동법률사무 등을 관리한다.

1947년 중화민국헌법 시행 전, 대만 정부는 행정원에 ‘노동부’ 설립 계획을 세웠으나, 1948년 5월 행정부 산하의 ‘사회부’로 명칭이 바뀌면서 사회부 산하의 노동부로 강등되었다. 그러다 1987년에 ‘행정원 노동위원회’로 승격되었으며, 2014년 2월에는 ‘노동부’로 승격되면서 하나의 독립 부처로 인정되었다.

#### 가. 노동부 노동력발전서(勞動部勞動力發展署)(이하 노동발전서)

노동부 노동력발전서의 전신은 ‘직업훈련협회’이다. 대만은 섬이라는 지리적 특성상 천연자원이 부족하여 수출 가공 및 정밀 가공을 통한 개발전략에 의지하고 있다. 따라서 기술인력 교육에 중점을 두어 1950년대 후반부터 직업훈련의 발아 및 과급을 촉진하기 위해 1970년 ‘직업훈련협회’가 설립되었다.

이후 2014년 ‘행정원 노동위원회’가 공식적으로 ‘노동부’로 승격되면서 국가 노동력 활용 및 개발, 국가 경제개발 및 노동력 개발, 그리고 국내외의 전체 노동환경의 영향과 도전에 대응하기 위해 ‘노동부 노동발전서’가 함께 승격되었다. ‘노동발전서’는 대만 내의 취업서비스, 기술사 기능검정 및 기술사 면허업무, 심신장애자 및 특정 대상 취업훈련, 이주근로자 채용허가 및 관리 등을 담당하고 있다. 이를 통해 국가경제발전을 위한 노동력개발과 향상 및 운용계획과 집행에 주력을 기울이고 있다.

#### 나. 국제노동력사무센터(跨國勞動力事務中心)

노동부 노동발전서의 조직편성에 따르면, 국제노동력사무센터는 외국인 고용허가 심사, 노동정책 조정, 중점사업 추진, 취업안정비 및 수용비 징수, 외국인 직접고용 업무 추진, 처리 등의 업무를 수행한다. 이는 또한 국제 노동력 제도의 연구 및 계획, 노동력 공급원의 조정 연계, 외국인 입국 업무의 동태 관리 연계, 외국인 제소 및 자문, 민간 취

업서비스 기관의 중개, 외국 노동력의 허가 및 관리 등을 포함하며, 특히 외국인 고용 허가 심사, 다국적 노동력 정책의 조정, 고용 촉진, 고용 안정 등을 담당한다. 현재 외국인 고용과 관련하여 실행중인 서비스는 ‘대만 내 외국인근로자 취업 서비스(EZ work Taiwan)’ 와 ‘외국인 직접고용 빠른 서비스(DHSC)’ 가 있다.

#### 다. 직접고용연합서비스센터 (Direct Hiring Joint Service Center)

대만은 1992년부터 민간알선업체를 통한 고용허가제를 시행하고 있는데, 그간 민간 알선업체의 높은(또는 때로는 불투명한) 수수료가 늘 문제였다. 이를 해결하기 위한 노력으로 노동부는 2007년 말 기존 방식 외에 새로운 방식을 추가하는 시도를 하고 있다. 즉 노동부는 2007년 12월에 ‘직접고용 연합서비스센터’ 를 노동부 산하의 노동발전서 내 하나의 부서로 설립하여 이주근로자의 경제적인 부담(수수료)을 줄이고자 하였다. 나아가 고용주들에게는 기존의 방식 외에 다양한 고용채널을 제공하고, 이주근로자 고용 관련 서비스 절차를 간소화하여 고용주가 이주근로자를 직접 고용하는 것을 지원하고자 하였다.

직접고용 연합서비스센터를 통해 외국인근로자를 고용할 수 있는 산업부문을 단계적으로 확대하였는데, 2008년에는 외국인 재택간병인을 직접 채용하거나 채용집하는 것을 우선적인 대상으로 하였고, 2009년에는 제조업, 해양어업(선원), 건설업, 기관간병인 및 가사도우미 등으로 그 적용 대상을 확대하였다. 한편 2015년에는 이주근로자의 송출국과 함께 이주근로자를 공동으로 선발하는 서비스도 추진하여, 제조업 고용주에게 필요한 수요의 2~3배에 달하는 이주근로자 명단을 제공하고 있다.

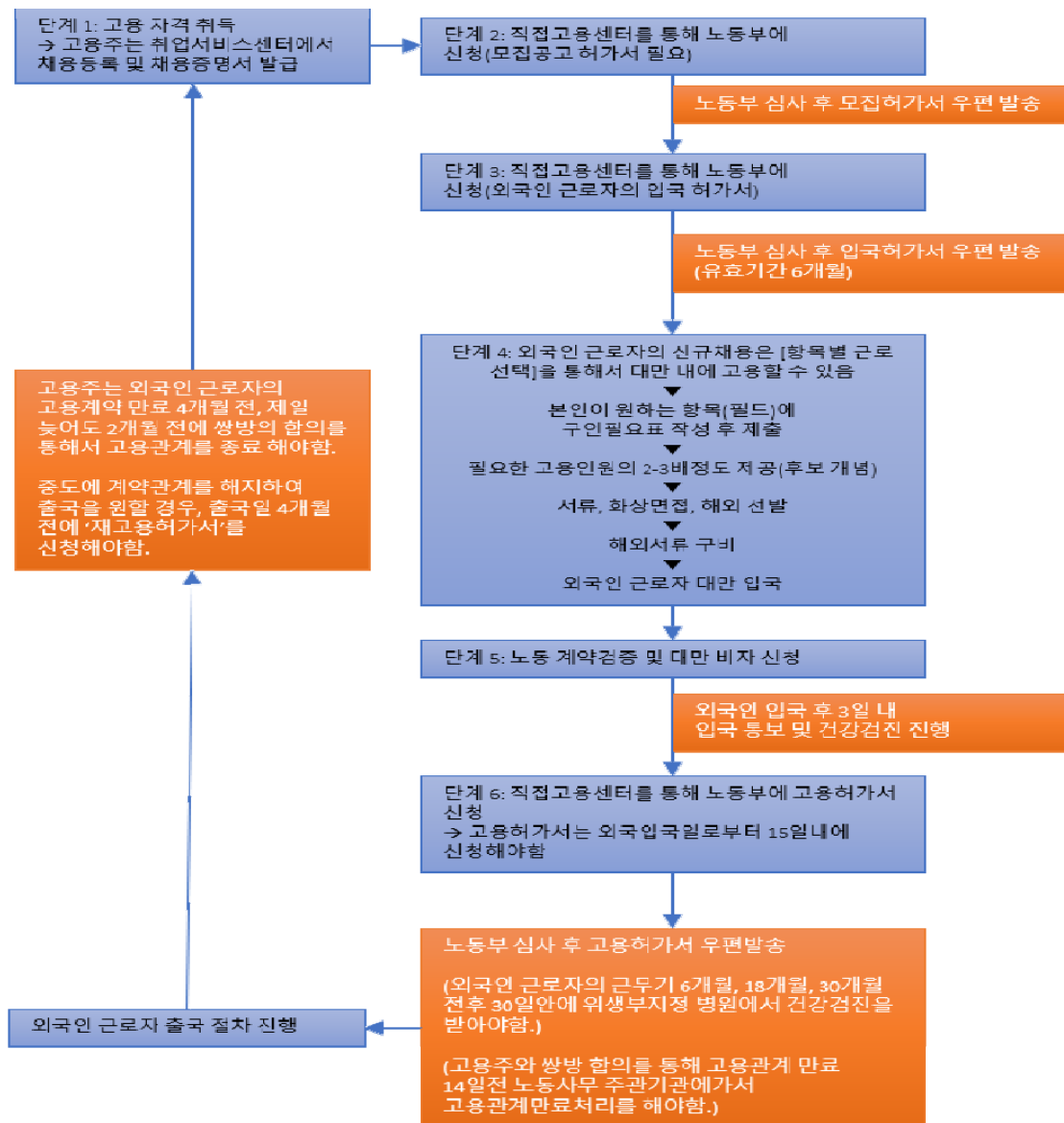
2016년 11월에 취업서비스법 제52조가 개정되어, 이주근로자가 3년인 고용기간이 만료된 후 반드시 출국해야 했던 규정을 면제하자, 이 연합서비스센터의 업무가 만기 연장 및 만기 전환 업무까지 확대되었다. 2018년에는 이주근로자를 직접 채용하기 위한 신청서를 온라인에 올리는 작업을 추진하여 고용주가 인터넷을 통해 모집하고, 이주근로자의 입국 및 채용 허가를 취득하도록 하였다. 2019년에는 고용주가 이미 고용하고 있는 이주근로자를 계속 재고용할 수 있는 항목 등을 더 확대하였다. 그러므로 현재 온라인으로 직접 고용이 가능한 업종은 제조업, 재택간병인, 기관간병인, 가사도우미, 해양어업, 젓소 사육업, 아웃리치 농업이다.

2018년 이후 온라인을 통해 외국인근로자를 직접 고용하는 절차는 해당 산업부문을 선택하여 가입(아이디 비번 생성)한 후, 사업자 등록번호로 로그인 하고, 본인 영역에 들어가서 직접고용을 신청하면 된다. 이후 첨부 서류의 전달 방법은 온라인으로 첨부하거



나, 우편 또는 부서로 직접 방문도 가능하다. 관련 서류들을 전달하면 노동부의 심사과정을 거쳐야 하고, 외국인 자격 검증도 노동부의 관할이다. 이러한 온라인을 통한 직접고용 방식의 수수료는 고용서비스법 규정에 의거하여 비자발급, 고용허가 및 보충허가를 위한 심사비(매건 100NT, 한화로는 4,000원 정도)이거나, 고용주 전환 허가를 위한 심사비(매건 200NT(한화 2,000원 정도)가 든다. 직접고용 후에 위탁업체(중개업체)가 외국인근로자를 대신 관리해 줄 수도 있다. 외국인근로자는 통상 대만에서 최대 12년까지 일할 수 있고, 12년 만기 후에는 검열을 통해서 최장 14년까지의 연기도 가능하다.

〈그림 5-15〉 외국인근로자 직접고용 단계별 안내도



이상과 같이 노동부는 2007년 말 직접고용 연합서비스센터를 설립하여, 기존의 고용허가제 방식인 민간 알선업체를 통하지 않고 고용주가 연합서비스센터를 통해 외국인근로자를 직접 고용하는 방식도 모색하고 있다. 이는 민간 알선업체를 이용하지 않고 노동부 산하 공공기관을 이용한다는 점에서 한국의 고용허가제 방식과 유사하다. 그러나 대만 감찰원의 조사에 따르면 연합서비스센터에서 제공하는 고용정보가 충분하지 않고, 절차가 복잡하여, 직접고용센터 설립 이후 지난 12년 동안 고용주들의 이용률이 10%를 넘지 않았고 2018년에는 1.1%에 불과하여 그 이용률이 더욱 하락하고 있어서 한계가 있음을 알 수 있다.<sup>73)</sup>

## (2) 행정원 농업위원회(行政院農業委員會)

행정원 농업위원회는 중화민국의 전국 농업행정사무의 주관기관으로 1948년 발족한 「중국농촌부흥연합위원회」 및 정성(正省) 전 「대만성정부 농림청」이 그 전신이다. 농업위원회는 직속 기관 23개, 직속 기관의 소속기관이 35개로 총 58개의 기관을 두고 있으며 전국의 농·림·어업·목축·식량 및 행정을 주관하고, 지방정부가 농업 관련 업무를 수행하도록 지시 및 감독하는 책임과 농업 관련 범공영 사업을 관리한다.

### 가. 농업인력자원플랫폼(農業人力資源平臺)

행정원 농업위원회는 농업 인력난 완화를 위해 2017년부터 ‘농업인력단’을 구성하고 청장년층의 농업사업을 모집하며, 2018년에는 ‘인력공급 증가 및 인력수요 감소’ 등의 전략을 도입하여 단기적 대량 노동력을 위한 인력관리 플랫폼을 추가로 설치하는 등의 메커니즘을 통하여 서비스를 확대하였다. 이를 위해 농업위원회는 농업 인력자원 플랫폼을 통해 2019년 각 농업인력단 및 기계대체 경작 등 대만 내 농업의 단기적·계절적 노동력 결핍 문제에 대응하여 농업용 공작기계와 자동화설비 도입 및 지속적인 확대를 주요 목표로 하고 있다. 또한 플랫폼의 활용을 통해 외국인력의 시범운영 방안 등을 추진하여, 농촌인구 노후화 및 노동력 부족 문제를 효과적으로 해결하고자 노력하고 있다.

## (3) 농민단체(農民團體)(농회, 어회, 농경지수리회, 협동조합, 생산판매반)

2019년 7월 기준 대만에는 총 302개의 농회와 40개의 어회가 존재하며 그 회원 수는 각각 1,807,371명과 428,155명이다<sup>74)</sup>. 농민단체는 각각 독립된 사단법인으로 주관기관은 원래 내정부(內政部)였다가, 2000년 7월 19일 「농회법(農會法)」 제3조의 개정 공포 이후

73) <https://news.pts.org.tw/article/442637> (2019년 8월 19일 보도)

74) 농업위원회 통계처. <https://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>

행정원 ‘농업위원회(行政院農業會)’로 변경되었다. 지방에서는 직할시, 현, 시정부가 진행하는 각 사업의 목적에 맞는 주관기관의 지도 및 감독을 받는다. 대만 역시 다른 국가들과 마찬가지로 각종 농업·어업의 협동조합이 존재한다. 이들 농·어업협동조합은 「협동조합법」에 기초하여 설립된 것으로 농회법에 근거한 농회, 어회와 성격이 다르다.

#### (4) 내정부 이민서(內政部移民署)

내정부 이민서는 중화민국(대만) 내정부의 법정기관으로, 이민, 출입국 보안, 국경 서비스 및 외국인 등록 등을 담당한다. 초기에는 입·출분관(入·出分管)과 군·민분관(軍·民分官)으로 시작하여, 「군민입출국 합동심사처」로 통합되었으며 후에 「입출국 관리처」로 명칭이 변경되었다. 2007년 「내정부 입국 및 이민서」를 거쳐 2015년 1월 조직개편을 통해 현재 내정부 이민서로 변경되었다. 처음에는 단순히 입국관리 업무만을 수행하였는데, 국내 정치와 경제발전 및 국제정세 및 양안관계 변화에 따라 법규 및 조직기능이 진전되었고 점차적으로 외국인 인구관리, 이민방향 지도, 양안 교류, 국제교류 협력, 이민인권 보장 및 이민정책 추진 등의 업무를 포함하고 있다.

#### (5) 지방정부

대만의 지방정부는 지방제도법에 따라 지방은 성(省)과 직할시(直轄市)로 구분된다. 성은 다시 현(縣)과 시(市)로, 현은 향(鄉)과 진(鎮) 그리고 현할시(縣轄市)로 나뉜다. 직할시와 시는 모두 구(區)로 구분된다. 현재 대만에는 6개의 직할시와 13개의 현 및 3개의 시가 있으며, 산하에 170개의 구와 198개의 향(146개의 향, 38개의 진, 14개의 현할시)이 존재한다. 대만 농업부문의 이주근로자 도입과 관련하여, 대만의 지방정부는 감찰만 할 뿐, 이주근로자 정책의 수립 부분에 관여하지는 않는다. 그러나 프로그램이 시행되면, 농촌의 상태를 검사하고 이주근로자를 고용하는 근로조건 등이 관련 법률과 규정 등에 잘 맞는지 감독하는 역할을 수행하고 있다.

#### (6) 부처 간 역할분담

이주근로자의 고용과 관련하여, ‘허가’와 관련된 부분은 노동부의 역할이다. 그러나 농업부에서 이주근로자를 도입하고 고용하는 사안은 농업위원회와 함께 의논하고 결정해야 한다. 즉 농업위원회가 어떤 프로그램으로 어떻게 개방하고 싶다는 정책적 아이디어를 내면, 이에 대해 노동부의 동의가 필요하다. 그러므로 노동부는 이주근로자의

고용에 대한 주관부서이지만, 농업부문의 발전을 위한 제반 정책은 즉 이주근로자의 도입 여부나 도입 규모 등의 문제는 농업위원회와 함께 의논해야 할 사항이다. 한편 이민서는 외국인의 출입국을 관리하는 기관으로, 비자를 주거나 불법체류자의 단속 등의 업무를 담당하고 있다.

그러므로 대만에서는 이주근로자의 고용에 대해서는 노동부가 결정권을 가지고 있다. 물론 농업부문과 관련된 이주근로자 정책의 도입과 시행은 농업위원회와 의논해야 할 사항이다. 농업위원회에는 ‘농업인력평가팀’이라는 조직(task force)이 있는데, 이 조직은 농업의 노동수요를 조사·분석하는 부서이다. 대만 농업위원회는 이 부서의 노동수요분석에 기반하여, 최근 노동부에 이주근로자 관련 프로그램을 신청한 것이다. 한편 노동부 내에는 ‘외국인근로자평가팀’이 있어서 이러한 신청을 접수하면, 이를 평가하여 승인할 경우에, 해당 프로그램의 진행이 가능하다.<sup>75)</sup>

#### 4) 농업부문의 이주근로자 제도

대만은 1992년 고용허가제의 시작부터 현재까지 어업부문(선원)으로는 꾸준히 이주근로자를 유입하였다. 그러나 농업부문으로의 유입은 지난 10년간 논의는 있었으나, 계속 통과되지 못하다가 2016년부터 도축업에 한해서 344명(2016년), 490명(2017년), 836명(2018년), 그리고 1,132명(2019년)을 받아들이고 있다. 그런데 대만 노동부의 이주근로자 통계에서는 도축업은 농림어축산업으로 분류되지 않고, 제조업 가운데 하나의 세부업종으로 분류되고 있다. 그러므로 농업분야가 외국인력에게 개방된 것은 2019년부터 볼 수 있다. 2019년부터 인도네시아와 인턴쉽 프로그램을 실시하고 있는데, 이는 농업학교 실습 프로그램이지 이주근로자 정책은 아니다. 그러므로 대만 농업부문의 이주근로자 정책은 젓소사육 프로그램과 아웃리치 프로그램 두 가지로 모두 2019년부터 시범사업으로 시행되고 있다. 아래에서는 비록 이주근로자 정책은 아니지만, 농업부문에서의 시도이므로 인턴쉽 프로그램을 먼저 간략하게 살펴보고, 농업부문에서의 이주근로자 정책인 젓소사육과 아웃리치 프로그램을 살펴보기로 한다.

##### (1) 인도네시아 인턴쉽 프로그램

대만은 인도네시아로부터 녹색농업 인턴쉽 프로그램을 시행하고 있다. 이는 행정원 농업위원회가 제안하여 노동부가 주관하고 있는 농업부문 내 인턴사업이다. 인턴은 말 그대로 일종의 교환(실습)학생 프로그램이지, 이주근로자 프로그램은 아니다. 이 사업은

---

75) 2020년 7월 19일 전문가 인터뷰 (대만 국립정치대학 노동경제학과 노동연구소 成之約교수)와의 인터뷰. 인터뷰는 국립정치대학교 동아연구소의 고희민 박사과정생이 1시간 10분여 동안 진행하였음.

인도네시아 등 특정 국가의 학생들이 대만의 농업기술을 배우고, 학습이 끝난 후에는 대만에 남아서 일을 할 수 있도록 그 경로를 열어주는 제도이다. 그러므로 일본의 기능실습제와 비슷하다. 물론 이들이 인턴 신분일 때에는 이주근로자의 범주에 들어가지 않지만, 이들이 인턴십을 종료하여 학위를 받고 나면, 다른 신청을 통해서 대만 내에 이주근로자로 남아있을 수가 있다.

대만-인도네시아 인턴십 프로그램으로 2019년 9월부터 54명의 젊은이들이 대만 45개 농장에서 인턴으로 있을 예정이라는 기사가 있다.<sup>76)</sup> 이에 의하면, 이들은 매달 약 600미국달러(NT\$18,758, 또는 한화 약 75만원)를 받는다. 인턴십이 종료되면 이들은 농업 관련 학위를 받을 수 있다.

## (2) 젓소사육프로그램

젓소사육 프로그램은 기존의 고용허가제가 낙농업 분야에 적용된 것으로, 직접고용 방식으로 이주노동자를 고용하는 것이다. 노동부 통계에 의하면, 2019년에 6명, 2020년 6월에 38명이 유입되어, 시범사업이라 하여도 실제로 이 프로그램으로 고용된 이주근로자의 수가 너무 적다.<sup>77)</sup>

### 가. 배경

농업위원회에 의하면 낙농업은 하루 두 차례(오전 5-7시, 오후 5-7시)씩 유축작업이 이루어져 통상적인 근무시간을 벗어나서 일을 해야 하므로 인력모집이 쉽지 않다. 따라서 농업위원회에서는 낙농업자들에게 유축자동화설비를 도입하도록 지도하고 있으나, 여전히 기계로 대체할 수 없는 즉 수작업에 의지해야 하는 작업이 남아 있다.<sup>78)</sup>

낙농업 젓소사육 분야는 도시화와 고령화에 따른 인력난 해소를 위해 2019 4월 30일 젓소사육 부문에 시범사업으로 이주노동자를 유입하기 시작했다. 이주노동자를 데려올 수 있는 경우는 젓소가 80마리 이상인 낙농가이어야 하며, 내국인 노동자를 4명 이상을 고용하고 있는 경우에 이주근로자 1명을 고용할 수 있으며, 각 농장은 최대 1명의 이주근로자를 고용할 수 있다. 현재 대만에는 젓소가 80마리 이상인 낙농가는 600개 이상이며, 이 가운데 500개 이상이 상업 농장이다. 2019년 이 프로그램의 시행 초기에는 농업위원회는 젓소 육종산업에 400명 한도로 이주근로자를 데려올 수 있도록 허용하였고,<sup>79)</sup>

76) "Taiwan to import more than 300 migrant workers for farm jobs" Taiwan News, By Huang Tzu-ti, Staff Writer (2019/09/05)

77) "Council sets hiring rules for foreign farm workers" Taipei Times, By Lin Chia-nan, Staff reporter (May 12, 2019)

78) <https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3803305> 대만영문신문(2019년 10월 25일)

79) <https://agriharvest.tw/archives/18674> 農傳媒(2019년 4월 19일)

2020년 6월에는 향후 1,600명까지로 확대하겠다고 발표하였다.

#### 나. 고용주의 신청자격 및 방법

젓소사육 프로그램은 기존의 고용허가제 방식을 따르는 것으로 그 신청자격과 방법은 다음과 같다. 즉 80마리 이상의 젓소를 사육하는 목축장이거나 가축사육 등록자는 해당 문서를 첨부하여 행정원 농업위원회에 이주근로자 고용에 대한 신청을 한다. 고용허가가 되면, 젓소사육 (이주근로자) 고용허가서를 발급받은 후, 60일 이내에 노동부에 최초 모집허가 심사를 신청한다. 이후 고용주는 해당 분야에 내국인 구인공고를 하여 내국인 모집 절차를 밟아야 한다. 즉 해당 서류를 첨부하여 목장의 소재지에 있는 고용서비스센터에 내국인 구인 등록을 한다. 규정에 따른 구인공고 기간 내에 내국인 구직자를 찾지 못한 경우, 서류를 첨부하여 고용서비스센터에 이주근로자 구인증명서를 신청한다.

#### 다. 외국인근로자 고용 신청

이주근로자는 입국일로부터 3일 이내에 ‘외국인생활돌봄서비스계획서’에 의거하여 지정병원에서 건강검진을 받고 현지 주관기관에 그 결과를 통보해야 한다. 즉 이주근로자가 입국한 날부터 15일 이내에 검사규정 서류를 작성하여 노동부에 취업허가를 신청해야 한다. 신청이 접수되면, 노동부 외국인종사취업서비스법 심사기준 제19조 8에 의해 젓소사육 농가에서는 고용된 내국인 근로자가 4명 이상일 경우에만 이주근로자 1명을 신청할 수 있으며, 젓소사육 농가의 이주근로자 고용은 최대 1명으로 제한된다.

이주근로자를 재고용할 의사가 있는 경우에는, 이주근로자에 대한 고용허가 기간이 만료되기 4개월 이전에 규정문서를 첨부하여 노동부에 재고용허가를 신청하여야 한다. 기존의 이주근로자가 출국 후 6개월 이내 또는 이주근로자 고용허가 유효기간 만료 4개월 이내, 또는 이주근로자가 출국 전 4개월 이내에 신규채용 이주근로자의 입국허가를 노동부에 신청하여야 하며, 기존의 이주근로자가 출국하기 전에는 신규 이주근로자를 채용할 수 없다.

#### 라. 프로그램 현황

젓소사육 시범사업이 시행되자, 각 시 현에 있는 낙농업 협회는 2019년 5월 한 달 동안 7개 시/현에서 행정부 농업위원회, 노동부, 보건복지부 등 관련 공무원 등을 초빙하

여 젓소사육업 이주근로자 도입방안에 대한 설명회를 개최하였다.<sup>80)</sup>

2019년 9월 말 농업위원회는 낙농업 농가에 120개의 고용허가서를 발행하였다. 고용허가서를 취득한 농가는 이후 노동부의 고용허가제 절차에 따라 이주근로자의 고용을 신청하면 된다. 2020년 1월 말까지 노동부는 68개의 낙농가에게 이주근로자 신규모집서를 발행하여, 2019년 12월 말까지 이 중 6개 농가가 총 6명의 이주근로자를, 즉 한 농가당 1명의 이주근로자를 도입하였다<sup>81)</sup>. 그러나 코로나-19 등의 여파로 2020년 6월말 현재 젓소사육업에 고용된 이주근로자는 38명에 불과한 실정이다(<표 5-12> 참조).

#### 마. 프로그램 평가

2019년부터 시행된 젓소사육 프로그램을 통한 이주근로자 고용이 저조한 원인을 해석해 보자. 우선 2020년 초부터의 코로나-19의 영향력도 크지만, 이 밖에도 대만의 낙농가는 너무 영세하여 내국인 상시노동력을 4명 이상 고용한 농가가 그리 많지 않을 가능성이 있다.<sup>82)</sup> 둘째, 대만 낙농가의 열악한 노동조건도 문제가 될 수 있다. 즉 2019년 4월 대만의 환경정보센터는 2017년 농업위원회의 통계에 의하면, 대만의 낙농업은 매년 38만 6천여 톤의 원유를 생산하며, 유제품 산업의 연간생산량은 (대만돈) 100억원을 초과했지만 정부는 아직도 젓소의 복지를 위한 관련 규정이 없다고 비판했다. 예를 들면, 북유럽 낙농장의 20% 이상이 착유로봇을 도입했음에 비해, 대만에는 6만 마리의 젓소가 있지만 착유로봇은 1대뿐이라는 것이다. 그리고 대만 낙농가 중 13%만이 컴퓨터 시스템에 의한 질병 관리/경고 프로그램을 사용하고 있다고 한다. 그러므로 대만 동물보호연구회는 기자회견을 통해 대만의 축산농가 중 절반 이상이 젓소사육에 적합한 생활환경을 제공하지 못한다고 지적하면서 정부가 이에 관심을 기울이고 규범을 설정하고, 관련 정보 등을 소비자에게 알려야 한다고 주장했다. 그러므로 2020년 7월까지 400명의 이주근로자를 도입할 계획이라는 농업위원회의 발표에 대해, 대만 동물보호연구회는 이주근로자의 도입에 앞서, 전반적인 낙농가 환경 개선 등 낙농산업에 대한 개선이 먼저라고 주장했다.<sup>83)</sup> 이러한 지적처럼, 대만의 젓소사육 낙농가는 고된 노동력이 요구되고 근무시간이 일정치 않아서 내국인의 고용이 힘든 분야로 늘 인력난을 겪어 왔다. 마지막으로 이주근로자 송출

80) <https://www.holstein.org.tw/news-details.php?ID=236> 대만유업협회 뉴스(2019 0509) 홈페이지 (접근일 0803 2020)

81) 농업위원회(2020.02) 농업 노동력 보충 시범운영 외국인 농업사업 확대(補充農業勞動力擴大試辦外國人從事農業工作)  
[https://www.coa.gov.tw/theme\\_data.php?theme=news&sub\\_theme=agri&id=8050](https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=8050)

82) 2019년 대만 농업통계에 의하면, 대만의 낙농업 규모는 총 낙농가 수 559개, 총 젓소 수는 61,813 마리이다.

83) <https://e-info.org.tw/node/217542> 환경정보센터, 2019년 4월 18일 보도자료 (접근일 0803 2020)

국에서도 대만 낙농가의 열악한 작업환경에 대한 의구심을 갖고 있어서, 이러한 낙농가로 오려고 하는 이주근로자의 수가 적은 것으로 보인다.

### (3) 아웃리치 농업프로그램

원래 노동부의 아웃리치 프로그램에서 ‘아웃리치(外展)’란 용어는 일종의 ‘파견’이란 의미로 노동부 내 ‘국제노동력사무센터’에서 관리하고 있다. 대만에서 아웃리치(外展) 프로그램은 2013년부터 농업분야가 아닌 ‘이주간병인 아웃리치 시험운영계획’으로 시행되었다. 그러나 대만에서 이주간병인의 94%는 재택간병인이고, 양로원 등 시설에 근무하는 이주간병인은 6%에 불과하다. 아웃리치(파견) 간병인의 경우는 2013년에 13명으로 시작하여, 32명씩(2014-15년), 39명(2016년), 14명(2017년), 7명(2018년)으로 감소하다가, 2019년 1월부터 4월까지 7명씩, 5월부터 8월까지 1명씩에 불과하다가, 결국 2019년 9월부터 중단되었다.

국립정치대학교 청즈웨(成之約, Cheng, Chih-Yu) 교수는 2013년부터 시행한 이주간병인 아웃리치(파견) 사업이 결국 실패하여 중단된 주요한 이유에 대해 대만에서는 전반적으로 이주간병인의 월급이 적은 편인데, 아웃리치를 통해 이주간병인을 고용할 경우에는 그 월급이 비교적 높게 책정된 것이 문제였다고 지적했다. 따라서 사람들이 아웃리치 서비스를 통해 이주간병인을 고용하지 않게 된 것이 이 프로그램이 중단된 가장 중요한 요인이라는 것이다.

#### 가. 아웃리치 농업프로그램 시행 배경

행정원 농업위원회는 농업부분의 계절적 인력난을 개선하기 위하여 내국인 근로자의 농업투입을 유도하였지만 그 인력수요를 충족시키지 못하고 있다. 이에 보충성의 원칙에 의거하여 노동부는 농업부문도 개방하여 이주근로자를 채용하는 방안을 모색하여, 제28차 ‘국제노동정책 협의자문팀’의 심의를 거쳐, 2019년부터 시범사업으로 시행하고 있다. 이 아웃리치 농업 프로그램은 심의를 통과한 농회, 어회, 농림어목축업 관련 협동조합 또는 비영리조직이 고용주의 역할을 맡아 외국인을 고용하고, 농림어목축 경영사실을 갖춘 사업장에 파견하여 농업서비스를 제공하여, 농가의 농업노동력 부족현상을 개선하고, 특히 계절적 수요에 대응하기 위한 시도이다. 농업위원회는 이에 따라 「행정원 농업위원회 심의 아웃리치 농무 서비스 계획서 작업요점(이하 아웃리치농무(農務)요점)」을 규정하였다.<sup>84)</sup>

84) 농업위원회(2019.05). 행정원 농업위원회 심사 - 아웃리치 서비스 계획서 작업 요점 (行政院農業委員會審核外展農務服務計畫書作業要點).

<https://law.coa.gov.tw/GLRSnewsout/LawContent.aspx?id=GL001031>

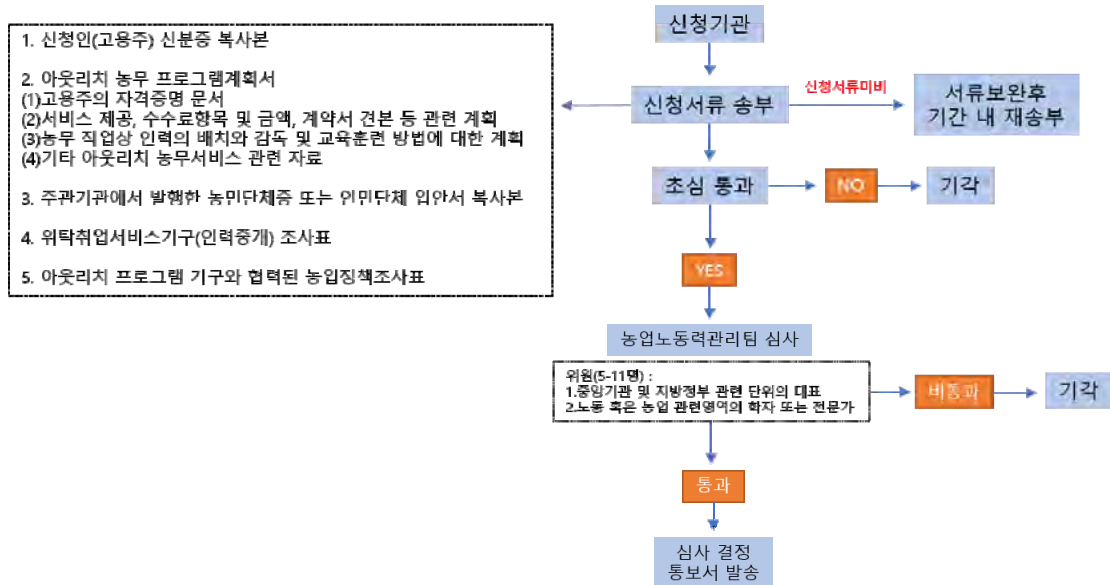


## 나. 아웃리치 농업프로그램 신청

아웃리치 농업 프로그램으로 이주근로자의 고용을 원하는 고용주는 농회, 어회, 농림어목축업 관련 협동조합 또는 비영리조직이어야 하며, 아웃리치 농업서비스 계획과 자격을 증빙하는 서류 복사본과 농회·어회·농림어목축업 관련 협동조합 또는 비영리조직 설립 허가 등록본을 소지하여야 한다.

고용주는 ① ‘아웃리치 농무프로그램 계획서’ 를 작성하여 행정원 농업위원회에 제출하여 심사를 신청한다. ② 심사를 거쳐 아웃리치 농업에 대한 자격인증서를 획득해야 한다. ③ 인증서를 획득한 60일 이내에 노동부에 1차 모집허가서 심사를 위한 신청서를 제출한다. ④ 1차 모집허가서를 취득한 후, 고용주는 반드시 1차 모집허가서 발송일로부터 1년 이내에 고용인의 필요에 따라 노동부에 ‘신규채용 이주근로자의 입국허가’ 를 신청해야 하며, 반드시 입국허가서 발송일로부터 6개월 이내에 이주근로자 입국수속을 완료해야 하며, 기간이 경과한 경우 해당 입국허가서는 효력을 상실한다. ⑤ 고용주는 ‘외국인생활돌봄서비스 계획서’ 에 의하여 모집한 이주근로자의 입국일로부터 3일 이내에 지정병원에서 건강검진을 받도록 하고, 그 결과를 현지 주관기관에 통보하여야 하며, 해당 이주근로자의 입국일로부터 15일 이내에 검사규정 서류를 작성하여 노동부에 고용허가를 신청하여야 한다.

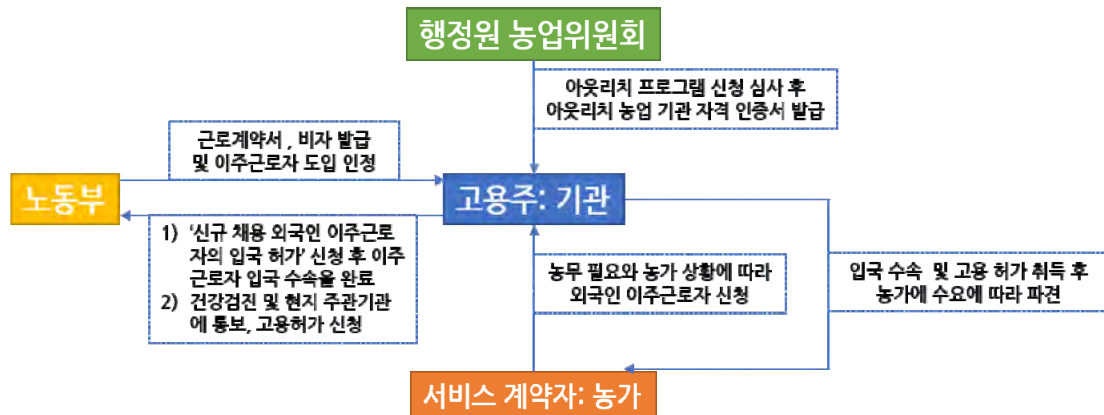
〈그림 5-16〉 아웃리치 농업프로그램 신청 후 심사 과정표 (기관 → 농위원회)



자료: 노동부 및 농업위원회 사이트를 통해 직접 작성

노동부 외국인종사취업서비스법 심사기준 제19조의 10, 제3항의 규정에 의하여, 아웃리치 농무를 신청한 고용주가 고용할 수 있는 이주근로자의 인원수는 사업장 내 내국인 근로자의 인원수를 초과할 수 없다. 이주노동자를 파견 받을 수 있는 농가의 조건은 특정 품목의 농업 생산량이 있거나 양식 어패류 또는 젖소 사육업 이외의 축산사육(양, 돼지, 닭, 오리, 거위) 농가여야 한다. 그리고 노동 보험 명부(5인 이상, 보험가입기간 1년 이상)가 있고, 농업위원회 승인서가 있는 농가여야 한다. 아웃리치 농업 프로그램의 주요 기구(기관)의 관계도는 다음과 같다.

〈그림 5-17〉 아웃리치 농업프로그램 주요 기구간 관계도



자료: 노동부 및 농업위원회 사이트를 통해 직접 작성

#### 다. 아웃리치 농업프로그램 시행 추이

2019년 5월 이후 아웃리치 농업 프로그램이 시행된 과정을 <표 5-13>에 정리하였다. 아웃리치 농업 프로그램을 위한 계획을 제출한 기관은 반드시 검토 과정을 거치며 신청 기관이 제출한 ‘아웃리치 농무서비스 계획서’는 산업 상담 부서, 지방 정부 및 전문가와 학자들로 구성된 농업노사관리팀이 검토하는데, 이러한 검토 조건이 매우 엄격하기 때문에 2019년 9월 109개의 신청 기관 중에서 22개의 기관만이 통과하였다<sup>85)</sup>.

결국 아웃리치 프로그램의 핵심은 대만 외국인력 정책의 근본인 고용허가제의 ‘직접고용’ 방식이 아니라, 파견이라는 ‘간접고용’ 방식을 택하는 것이다. 노동부는 농회, 어회 그리고 농업 방면의 사회단체(NGOs)나 협동조합 등 비영리기관에게 노동자를 (직접)고용할 수 있도록 허가를 해주고, 추후 이들이 농가에 이주근로자를 파견하는 방식이다.

85) <https://www.agriharvest.tw/archives/5474> (2019년 9월 5일 보도)

〈표 5-13〉 아웃리치 농업프로그램의 시행 추이

2019년 5월	「행정원 농업위원회 심의 아웃리치 농무 서비스 계획서 작업요점」 공표
2019년 7월	109개 기관이 아웃리치 농업 프로그램 자격 심사를 신청
2019년 9월	22개 기관(농회, 협동조합, 어회)이 아웃리치 농업 프로그램 신청 자격 심사를 통과, 총 고용 외국인근로자 수는 207명 (22개 기관 중 2기관(운림(雲林)현 농회, 장화(彰化)현 농회)의 고용수가 각각 30명으로 제일 많았으며 나머지 기관은 평균 5-7명 수준), 아웃리치 농업 프로그램의 고용한도 400명 중 207명의 할당량이 채워짐 <sup>86)</sup> .
2019년 12월	2019년 12월 기준, 태국과 필리핀이 이 계획을 수락. 3개의 아웃리치 기관이 태국에서 7명의 이주근로자를 도입함. 인도네시아와 베트남은 현재 협의 중 <sup>87)</sup>
2020년 1월	22개 기관, 총 240명이 아웃리치 농업 프로그램 심사에서 1차 모집허가를 받음. 아웃리치 기구 18개에 1차 모집서를 발송하였고, 이 중 6개 기관이 총55명의 이주근로자 입국허가서 승인을 취득하였으며, 2020년 1월 기준, 2개 기관이 총 8명의 이주근로자를 받아들여 국내 인수로 처리할지 혹은 국외 도입으로 처리 할지에 대한 절차를 밟고 있다 <sup>88)</sup> .
2020년 6월	농업 이주노동자의 범위를 현재 시행중인 젓소사육업 이외에 난초, 식용 버섯, 야채 및 양어장과 같은 새로운 농업 및 곡물사업으로 확대할 수 있도록 법률을 개정하고, 축산사육(양, 돼지, 닭, 오리, 거위)도 농업 이주근로자 범위에 포함시킴. 따라서 이주근로자의 고용비용을 이전과 비교하여 최고 35%까지 높일 예정임. 이와 같이 확대되면 최대 40%에 달할 수 있으며, 농업부문 내 전체 이주근로자의 수를 현재 400명에서 향후 1,600명으로 늘릴 계획임 <sup>89)</sup>

농업위원회의 통계에 따르면, 2019년 말에 47개가 넘는 기관이 아웃리치 서비스를 신청했으며 이에 따라 463명의 이주근로자의 선발을 허가하였다. 그러나 노동부 통계에 의하면, 2019년부터 2020년 6월말 현재까지 실제로 이 프로그램으로 들어온 이주근로자의 수는 2019년 말 9명, 그리고 2020년 6월 말 현재 65명에 불과한 실정이다.<sup>90)</sup>

## 라. 아웃리치 농업프로그램 평가

젓소사육 프로그램과 유사하게 아웃리치 농업 프로그램도 시범사업이 실시된 지 고

86) <https://www.agriharvest.tw/archives/5474> (2019년 9월 5일 보도)

87) <https://udn.com/news/story/7266/4234406> (2019년 12월 18일 보도)

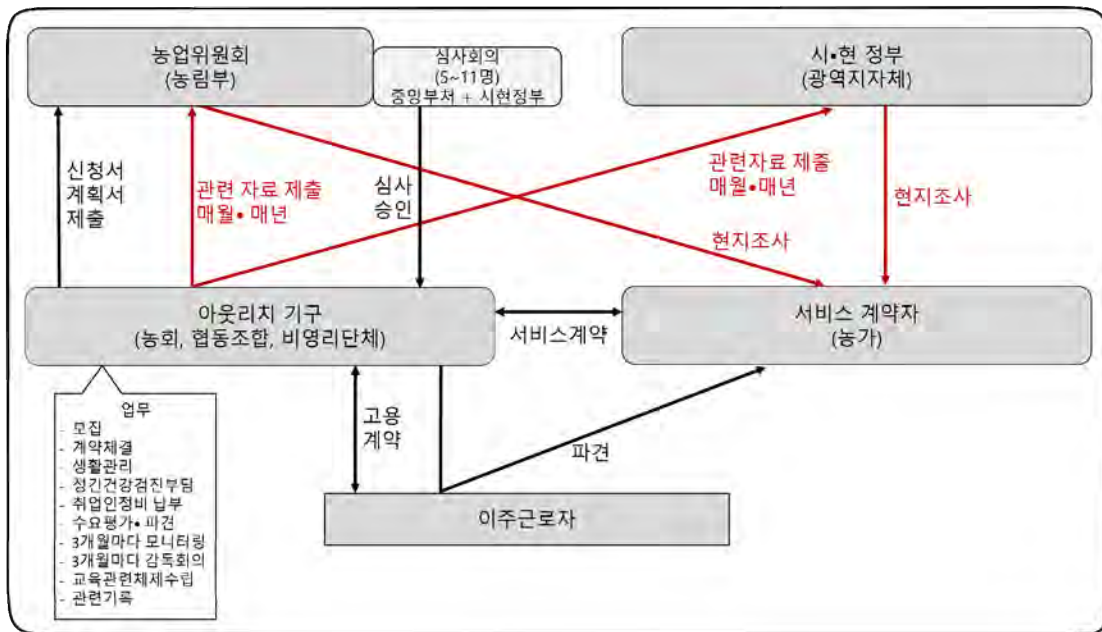
88) 노동부 (2020.02). 다국적 노동정책 협상자문팀 제30차 회의록(跨國勞動力政策協商諮詢小組第30次會議紀錄)

89) <https://udn.com/news/story/7238/4623312> 연합신문망 (2020년 6월 9일 보도)

90) 2020년 1월 말 19명, 2월 말 26명, 3월 말 45명, 4월 말 52명, 5월 말 59명을 파견하였다.

작 1년이 채 안된 프로그램이라 평가하기에는 매우 조심스럽지만, 아웃리치 농업프로그램 역시 그리 성공적으로 보이지는 않는다. 이 프로그램으로 고용된 이주근로자의 수가 2019년에 9명, 2020년 6월까지 65명에 불과하기 때문이다. 아웃리치 농업 프로그램이 이렇게 저조한 이유를 외부적인 요인과 내부적인 요인으로 나누어 살펴보자. 우선 외부적인 요인은 이주근로자와 송출국의 관점이다. 이 프로그램의 목표는 농가의 계절적인 수요에 대응하기 위한 것으로, 농작물의 파종과 수확 시기에는 많은 노동력이 필요하지만, 나머지 기간에 즉 일이 별로 없을 때에는 이주근로자를 다른 농가로 배치해야 한다. 그러나 한 농가에서 일이 없는데 다른 농가에서도 역시 일이 없는 경우에는 아웃리치 이주근로자의 임금을 누가 어떻게 보존해 주는지에 대한 확실한 보장이 아직 명확하지 않기 때문에 이 프로그램을 신청하는 고용주도 적고 이주근로자도 적은 것으로 보인다.<sup>91)</sup> 나아가 이 프로그램은 기본적으로 국가와 국가 간의 협약이 필수적인데, 이러한 국가간 협약 체결에도 시간이 많이 소요된다는 문제도 있다.

〈그림 5-18〉 아웃리치 농업프로그램 관련 주체 및 아웃리치 기구의 업무



그러나 가장 중요한 원인은 내부적인 요인으로 이 프로그램의 설계 자체가 농회나 농협 등 아웃리치 기구에게 너무 많은 역할을 전담시키고 있어서, 이러한 비영리 기관이 신청을 꺼릴 것으로 보인다. 즉 농회나 농업협동조합 등 비영리기관은 이주근로자의 모집과 계약체결부터 정기 건강검진 등 법정 생활관리와 교육훈련까지, 그리고 파견할 농

91) 국립정치대학교 청즈웨(成之約, Cheng, Chih-Yu) 교수와의 인터뷰.

가에 대한 수요평가와 파견, 농가 근로조건과 작업환경에 대한 모니터링 및 감독회의, 나아가 이 모든 관련기록의 작성과 업데이트, 그리고 매달 농업위원회와 소재지 지방정부에 보고해야 하고, 매년 이를 포함한 재무기록 및 여러 성과보고서 등 모든 관련 내용을 농업위원회와 소재지 지방정부에 보고해야 한다. 이 밖에도 아웃리치 기구로 신청하기 위한 조건도 매우 까다로워, 농업위원회의 심사를 통과하기도 어렵다는 문제도 있다.

대만의 외국인력 제도는 고용허가제를 근간으로 하고 있다. 이는 제조업이나 건설업 등 외국인력이 상시적으로 필요한 업체의 고용주가 민간 소개업체를 통해 이주근로자를 직접 고용하는 방식이다. 그런데 대만은 일찍부터 민간 알선업체의 (배치)수수료 문제(즉 고액, 불투명, 착취 등)가 늘 뜨거운 이슈였다. 그러므로 대만 노동부는 기존의 고용허가제 방식을 그대로 유지하면서도, 이러한 민간 알선업체를 통한 방식 외에 다양한 이주근로자 공급방식을 모색해 왔다. 첫 번째 시도는 2007년 직접고용 연합서비스센터를 설치하여, 고용주들이 민간 알선업체를 통하지 않고 이주근로자를 직접 고용할 수 있도록 하는 것이었고, 두 번째 시도는 아웃리치 프로그램을 통해 이주근로자를 파견하는 방식이다. 그러나 노동부의 이러한 두 가지 시도는 아직까지는 그리 성공적인 것으로 보이지 않는다. 우선 첫 번째 시도인 연합서비스센터를 이용하여 고용주가 이주근로자를 직접 고용하는 방식의 문제점은 기업이 필요로 하는 인력리스트를 송출국정부가 제공하도록 되어 있어서, 대만정부와 송출국 정부 사이의 국제협력이 필수적인데, 아직 모든 송출국가가 다 협조적이지는 않다는 문제가 있다. 예를 들면, 필리핀과 태국은 협조적이나, 인도네시아와 베트남은 아직 이에 큰 관심을 보이지 않는다는 것이다. 나아가 이주근로자를 고용하기 위한 신청절차, 선별절차, 그리고 입국 후 노동 및 생활관리를 누가 어떻게 할 것인가에 따른 문제가 발생한다. 물론 직접고용 연합서비스센터를 이용하면, 민간 알선업체에게 지불하는 수수료는 필요 없지만, 신청, 선별 및 관리 등 각 단계마다 서류작업과 제출 등이 번거로워 여전히 누군가의 도움이 필요할 수가 있기 때문이다. 나아가 고용주나 기업이 이주근로자의 생활관리를 직접 할 시간과 역력이 없는 경우에 다른 사람(또는 기관)에게 의뢰할수도 있어서, 여전히 민간 중간업체가 개입될 소지가 있다.

한편 노동부의 아웃리치 프로그램은 2013년 이후 이주 간병인을 파견하는 것으로 시작되었는데 이용률이 낮아서 결국 2019년 9월부터 중단되었고, 2019년부터는 농업부문에 파견이 시행되고 있다. 그러나 우리의 관심인 농업부문의 아웃리치 프로그램은 시행기간이 아직 채 1년도 안되어서 평가하기에는 매우 조심스럽지만, 프로그램의 설계가 비영리 기구에게 너무 많은 역할을 요구하여 부담이 지나치게 크다는 문제가 있다. 이러한 시도조차 2020년 코로나19 사태로 인하여 그 유입이 중단된 상태이다.

## 4. 코로나19 팬데믹의 영향: OECD 국가들의 사례<sup>92)</sup>

OECD(2020.06.10.)는 코로나19 팬데믹 사태에 대한 OECD국가들의 이민정책적 대응을 소개하고 있다. 이를 바탕으로 2020년 3월과 6월 사이 OECD 국가들의 단기 정책적 대응을 소개하고, 본 장에서 초점을 맞추는 뉴질랜드, 일본, 대만의 코로나19 사태에 대한 대응도 함께 살펴보고자 한다.

### 1) 여행금지 배제 및 특별조치(Exemptions to travel bans and special measures)

코로나19 팬데믹 사태로 유럽연합 위원회는 2020년 3월에 공동선언(Council communication)을 통해 대부분의 OECD 국가들에서 COVID-19로 인한 여행금지 조치를 취하였다. 그러나 보건 케어 근로자(의료종사자 등)와 다른 필수 노동자(운송책임자 등)에 대해서는 이러한 여행금지에 대한 면제(예외) 조치를 취하였다. 특히 이민자 가운데 보건(health), 농업(agriculture), 운송(transport) 부문에 종사하는 이민자에 대해서는 예외를 인정한 것이다. 이러한 예외조치의 내용을 국가별로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 특별조치

대부분의 국가들은 농업부문의 계절노동자에 대해 특별 조치를 하였다. 예를 들면 농업부문 계절노동자의 체류기간이 초과된 경우에도 유입국에서 그대로 일할 수 있도록 조치하였다. 예를 들면, 호주, 그리스, 이스라엘(5월말까지), 이탈리아, 노르웨이, 체코, 미국에서 이러한 조치를 하였다.

#### (2) 행정적 편의 제공

몇몇 국가들은 행정적 편의를 제공하였는데, 예를 들면 캐나다, 벨기에는 고용주가 채용을 연기하거나, 계약기간을 연장하도록 하였다.

#### (3) 취업 허용

일부 국가에서는 과거에는 특정 유형의 이민자가 농업에서 취업하는 것을 금지했는데, 코로나19 상황에서는 이들이 농업부문에서 일할 수 있도록 허용하였다. 관련된 예는 다음과 같다.

---

92) 이하의 내용은 OECD (2020년 6월 10일) *[Managing international migration under COVID-19]*의 내용 가운데 농업부문의 사례를 참조하였음

- 벨기에: 비호신청자가 신청 후 처음 6 달 동안은 농업을 포함한 다른 부문에서의 취업 허용
- 스페인: 18-21세 사이의 취업허가 없는 이민자 젊은이들의 취업 허가
- 아일랜드: 유학생의 취업 허용
- 오스트리아: 취업허가 없이 거주하는 외국인에게 특정 조건 하에서는 계절 또는 수확 노동을 위한 비자신청 가능
- 그리스: 2010년 6월 30일까지 예외적인 빠른 절차를 통해 고용주들에게 제3국 국민의 고용을 허용하여 농업부문의 긴급한 인력난을 해소하고자 함.
- 독일: 코로나19 팬데믹 초기에는 외국인 계절근로자제도를 잠시 중단했으나, 4월과 5월에 총 8만 명의 외국인 계절근로자(주로 루마니아인과 불가리아인)의 입국 재개.
- 그리스: 2020년 5월 1일 이후, 고용주의 요청에 따라 비EU국가인 알바니아로부터의 계절근로자의 입국 재개
- 영국: 계절노동자 데려오기 위해 상업용 항공편이 없는 상황에서 전세기 항공편으로 이들을 데려옴.
- 체코: 2020년 5월 11일 이후 계절노동자 입국 재개

## 2) 임시비자 소지자를 위한 특별혜택

2020년 3월~5월 사이에 임시비자 소지자를 위한 특별혜택 조치를 취한 OECD 국가의 사례는 다음과 같다.

〈표 5-14〉 코로나19로 인한 임시비자 소지자를 위한 특별혜택 OECD 국가사례

국가	출국이 어려운 경우의 연장
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020년 1월 31일~3월 15일 사이에 체류허가가 만료되는 경우는 2020년 8월 31일까지로 연장됨</li> <li>- 이탈리아는 2020년 3월 8일 이전에 자국에 거주했음을 입증하고 특정 부문(농업/축산업/어업 및 가사노동자/노인장기요양)에 고용된 사람들을 위한 합법화를 고려중임</li> </ul>

자료: OECD (2020: 15) TableAA.3.

## 3) 기타 특별조치

2020년 3월~5월 사이에 농업부문 이민노동자를 위해 여행금지 면제나 새로운 프로그램 등의 조치를 취한 OECD 국가의 사례는 다음과 같다.

〈표 5-15〉 코로나19로 인한 농업부문 이민노동자를 위한 기타 특별조치 OECD 국가사례

국가	특별 조치
호주	- 모국으로 돌아가기 어려운 계절근로자제도나 Pacific Labour Scheme 참여자는 계속 호주 거주하여 일하고, 고용주 바꾸기가 가능함 - 농업 등에서 일하는 Working Holiday Makers는 한 고용주 밑에서 최대 6개월까지 일할 수 있는 제한이 면제됨, 그리고 임시활동(subclass 408) 비자 신청이 가능함
오스트리아	- 농림업 종사 계절노동자와 보건종사자(health workers)는 입국금지 대상이 아님. 요주의인 사람은 자가격리를 해야 하나, 머무를 장소가 없다면 제공되고, COVID-19에 감염되지 않았다는 의료증명서를 제출하면 자가격리가 면제됨
벨기에	- 외국인 농업노동자는 코로나19로 농업에서는 130일(과거 65일)까지; 과수에서는 200일(과거 100일)까지 취업이 가능하게 조치함 - 과거 계절근로자로 농업에서 일하는 경우 최대 180일(6개월) 규칙을 현재 적용하지 않음
캐나다	- 계절근로자는 여행금지가 면제됨 - 농업 및 식품가공업 부문 고용주는 향후 6개월간 (그간) 2주 내로 모집해야 하는 기간이라는 제약인 면제됨 - 최대 계약기간은 1년에서 2년으로 연장됨 - 그러나 입국 후 일 개시 전에 2주간의 자가격리는 의무사항임
에스토니아	- 정부는 2020.07.31까지 단기취업 기간을 연장함
핀란드	- 1,500명 계절노동자들의 핀란드 입국이 (첫 번째로) 승인됨
프랑스	- 현재 필요 조치 리뷰 중임
독일	- 3월에는 몇몇 EU국가로부터 오는 계절노동자와 추수노동자에게 엄격한 제한을 적용했음 - 그러나 4-5월에는 주로 루마니아에서 오는 매달 4만 명 씩의 계절노동자 입국을 허용함
그리스	- 긴급한 수요를 충족하기 위해 농업 고용주에게 예외적인(비정상적인) 상황에서 부여되는 '고용허가의 6개월 자동연장' 을 인정함 - 2020 6월 30일까지 위 관련 외국인 노동자 고용을 위해 예외적인 신속한 절차가 진행됨 - 제3국민(TCN)을 계절노동자(입국비자 요건이 면제되는)로 농업부문에 고용하려는 고용주는 6월 30일까지 신청이 가능함
아일랜드	- (특별조치는 없으나) 최근 EEA 해고된 노동자나 학생들이 농업부문에서 일하도록 하는 조치를 고려중임
이스라엘	- 인가된 농가에 고용된 일시적인 농업노동자는 2020 5. 30까지 온라인으로 등록해야 함
이탈리아	- 허가가 만료된 계절노동자의 체류를 허용 및 조장함
일본	- COVID-19 때문에 해고되었거나, 훈련이 어려운 기능실습생을 위해서 출입국체류관리청은 농업을 포함한 14개 특정 산업에서의 재취업을 지원하고 최대 1년까지의 체류를 허용함
뉴질랜드	- 필수 서비스 부문에서 이미 일하고 있는 (고용주-특정) 취업비자를 가진 사람들은 노동시간을 변경할 수 있고, 현 사업체 내에서 다른 역할을 수행하기 위해 재배치될 수 있음 - 다른 작업장에서 현재의 역할을 수행할 수도 있음 - 필수 서비스 부문에 취업한 유학생들은 현재의 고용주를 위해 더 장시간 일할 수 있음
노르웨이	- 현재 노르웨이에서 농림어업부문에서 일하고 있는 제3국민(TCN) 계절노동자는 (자동) 갱신됨 - 계절노동자(농업/과수/채소)는 2020 5월 12일부터 입국금지대상에서 제외됨
스페인	- 2020년 계절근로자를 위한 모든 절차가 중단되어, 모로코로부터 올 예정이었던 11,500명 이상의 계절노동자가 입국하지 못했음 - 18-21세 사이 제3국 국적자인 학생과 비호신청자는 9월 30일까지 자동으로 취업 가능함
스웨덴	- (필수적인) 계절근로자 집단은 입국이 허용됨
영국	- 특별한 프로그램을 따로 만들지는 않았으나, 주로 루마니아(중동부 유럽)로부터 들어오는 계절근로자를 데려오기 위해 (농업)고용주들이 전세계항공편을 조직 동원했음
미국	- 유효한 단기노동허가를 받은 H-2A 청원인은 (USCIS가 청원을 받은 후), 즉각 (청원서에 기재된 날짜 이후에) 현재 미국에 거주하고 있는 유효한 H-2A 신분을 가진 외국인노동자를 고용할 수 있음 - H-2A 근로자는 미국에서의 최대 체류기간인 3년 이상 체류가 가능함

자료: OECD (2020: 15-18) TableAA.4.



#### 4) 뉴질랜드, 일본, 대만: 코로나19와 외국인근로자

본 장에서 특별히 초점을 맞추고 있는 뉴질랜드, 일본, 대만에서 코로나19 관련 어떤 조치가 있는지를 살펴본다. 우선 이민관련 부서의 홈페이지를 통해 코로나19 관련된 조치가 가장 잘 안내되어 있는 국가는 뉴질랜드이다. 우선 뉴질랜드에서는 RSE 계절근로자의 취업기간은 통상 7개월이었는데, 코로나19로 인하여 이 임기가 2020년 기간 중에는(즉 12월 31일까지) 추가로 비자를 6개월 더 연장해 주고 있다. 그리고 이 추가 6개월 기간이 만료된 후에도 동일한 목적으로 뉴질랜드에서 계속 일하기를 원하는 경우에는 장기체류를 신청할 수 있도록 허용하였다. 이렇게 유연한 비자를 받은 모든 RSE 계절근로자들은 RSE 고용주를 위해 재계약할 수 있고, 최소임금(주당 평균 30시간의 임금)의 적용도 유지된다. 2020년 기간 중에 계절근로자는 계약의 종료 후 뉴질랜드에서 떠날 것인지, 아니면 RSE 계절근로자제도로 재진입할 것인지를 고용주와 논의할 수 있고, 만약 계절근로자가 다른 부문에서 일하도록 승인된 경우에도, (구) RSE 고용주가 이 근로자에 대한 목회적 돌봄에 대한 책임이 있다고 뉴질랜드 이민국 홈페이지에 안내되어 있다.<sup>93)</sup>

일본의 출입국체류관리청 홈페이지에서는 코로나19 감염에 대한 안내와 감염확대를 예방하는 차원에서 체류신청 창구의 혼잡완화 대책이 게시되어 있을 뿐, 이 사태로 인한 외국인근로자에 대한 예외조치 등은 안내되어 있지 않다. 단지 2020년 3월에서 7월 중에 체류기간이 만료되는 외국인은 체류자격 변경 허가신청 및 체류기간 갱신 허가신청 등에 대해서 해당 외국인의 체류기간 만료일로부터 3 개월 후까지 접수를 받아 준다는 안내만이 있을 뿐이다.

그러나 일본의 언론 등을 통해 코로나-19의 영향을 살펴보면, 다른 산업과 마찬가지로 외국인근로자에 대한 의존도가 높은 농업에서는 2020년 농번기 동안 외국인근로자가 도입되지 않아 인력난이 심각했었다. 특히 특정기능의 체류자격을 가진 근로자나 국가전략특구도입사업으로 동원되는 근로자의 수가 아직은 매우 부족하고 대부분의 근로자가 기능실습생인 점을 감안하면 인력부족은 심각한 상태이다. 결국 임시방편으로 가족이나 주변에서 고용중지가 된 사람들의 손을 빌리는 농가도 있지만 이러한 고용중지자의 경우에는 실업수당 등의 문제로 임금을 결정하기가 어려워 실질적으로는 인력난 해소에 도움이 되지 않은 것으로 보인다.<sup>94)</sup>

그러므로 일본정부의 대책은 현재 일본에 체류하고 있는 외국인근로자가 본국으로 돌아가지 못하는 상황이거나 기능실습생가운데 체류자격을 옮길 수 있는 근로자에게는

93) <https://www.immigration.govt.nz/about-us/covid-19/recognised-seasonal-employers-rse-covid-19-information> (접근일 2020년 10월 16일)

94) 야후뉴스, 5월 12일자.

<https://news.yahoo.co.jp/articles/cadeaf770cb6cb4525f223410bb0b3afd850133e?page=3>

신청의 기회를 주고, 그렇지 못한 근로자에게는 취업이 가능한 특정활동의 체류자격(4개월)을 부여하는 등의 소극적인 정책을 펴고 있다.<sup>95)</sup> 그러나 아직 외국에서 신규근로자를 도입하기 위한 어떤 적극적인 움직임은 보이지 않는다.

한편 대만 내정부 이민서 홈페이지에서는 코로나19 관련 뉴스 창을 통해 이민자의 격리 안내와 이민자 관련 코로나19 상황을 안내하고 있다. 즉 2020년 3월 21일까지 대만에 입국하고 허용된 체류기간을 초과하지 않은 외국인에게 4차(7월, 8월, 9월, 그리고 10월 현재)에 걸쳐 자동연장을 제공하고 있다는 안내문이 있다.<sup>96)</sup> 나아가 코로나19에 대한 추후 평가에 따라 향후에도 이러한 연장정책을 검토하고 시기적절하게 조정할 것이라고 안내하고 있으나, 그 외의 조치들은 제시되어 있지 않다.

그러므로 대만의 언론 등을 통해 코로나-19의 영향을 살펴보면, 대만 노동부는 2020년 3월 이후 코로나19의 확산을 피하기 위해 신규로 이주노동자를 구하기보다는 기존의 이주근로자를 재고용하거나, 계약을 갱신하도록 권유하고 있으며, 이를 위해 이주노동자의 계약 만료 시 이를 유연하게 연장해 주고 있다.<sup>97)</sup> 그러나 일본과는 달리 대만의 농업 부문은 2019년에야 공식적으로 이주근로자 고용이 가능해졌고, 아직 그 고용규모가 너무 미비하므로 코로나-19로 인해 이주노동자 유입이 중단되어 농촌 인력난이 더 심각하다는 내용의 기사는 거의 발견되지 않았다. 단지 10년이라는 오랜 논의 끝에 이제 겨우 농업에서도 이주노동자에 대해 개방을 하였는데, 코로나-19로 이 노력이 처음부터 좌절되어 실망하고 있는 분위기이다.

## 5. 소결

본 장에서 다루는 뉴질랜드, 일본과 대만의 주요 특징들은 <표 5-16>과 같다. 우선 이 삼 개국은 다 섬 국가로 특히 뉴질랜드는 면적은 우리 대한민국보다 2.7배나 넓으나, 인구는 480만명에 불과하여 조사대상 국가 중 인구가 가장 적다. 고령화 정도는 일본이 가장 심하여 65세 이상인 인구의 비중이 28%이고, 뉴질랜드와 대만은 우리와 유사하게 16% 정도이다. 한편 전체 취업자 중 농림어업 취업자의 비중은 2015년 기준으로 대만이 6.1%, 그 다음은 대만과 한국이 5% 정도, 그리고 일본은 3.6%로 가장 낮다.

95) 法務省, 「新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響に伴う取扱い」

[http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07\\_00026.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00026.html)

96) <https://www.immigration.gov.tw/5475/5478/141457/142068/241259/> (접근일: 2020년 10월 16일)

97) 2020/03/27 移工來源國疫情升至第3級, 勞動部推出強化防疫管理措施

<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/44880/>

〈표 5-16〉 해외사례 국가들의 주요 특성

	뉴질랜드	일본	대만	대한민국
면적 (2016) (단위 10,000km <sup>2</sup> )	26.8	37.8	3.6	10.0
총인구 (2020)	480만명	1억 2,600만명	2,400만명	5,100만명
%65세이상 인구 (2020)	16.4%	28.4%	15.8%	15.7%
1인당 국내총생산(GDP) (2018) (당해년 가격, 달러)	41,966	39,287	25,026	33,346
전체 취업자중 농림어업 취업자 비중 (2015)	6.1%	3.6%	5.1%	5.0%
농업생산지수 (2016)	117.3	92.1	96.1	99.0
제조업 월평균소득 (2017)	3,730	2,626	-	3,236
제조업 주당 평균근로시간(2017)	37	42	-	45

자료: 통계청 코시스 국제통계

한편 <표 5-17>을 통해 뉴질랜드, 일본과 대만의 농업부문의 외국인력제도를 비교해 보면, 비록 일본이 그간 기능실습생제도라는 명칭을 사용했다고는 하나, 2009년 이후 명칭만 실습생이지, 내용은 노동자성의 인정과 노동기준법의 적용 등 일종의 고용허가제로 볼 수 있어서, 조사 대상 삼 개국 모두가 기본적으로 외국인노동자에 대한 고용허가를 바탕으로 단기간 고용하고 있다.

단지 대만은 뉴질랜드나 일본에 비해 농업부문에 고용허가제를 적용한 시점이 매우 늦은 편으로 2019년에야 젓소사업과 농업 등에 고용허가제를 적용하고 있다. 세 국가 모두 고용주가 외국인노동자를 직접고용하고 있으며, 일본에서는 외국인근로자의 하청과 파견이 내국인노동자에 비해 상대적으로 훨씬 많다. 최근 대만에서도 간병인과 농업부문에 파견(아웃리치) 방식을 시도하고는 있으나 간병인 부문에서는 이미 실패를 하였고, 농업은 이제 막 시작단계이기는 하나 그리 성공적으로 보이지는 않는다.

본 장의 해외사례 대상인 삼 개국에서 공통적으로 발견되는 것은 첫째, 외부적으로는 송출국과의 협정이 중요하다는 점이다. 삼개 국 모두 국가 간 협정(일본과 대만)을 맺거나, 중앙부서간 협정(뉴질랜드)을 통해 송출국 및 관련 부서와 긴밀하게 협조하고 있다. 둘째, 내부적으로는 국가 내 관련 부서간 기관간의 협조와 역할분담이 잘되어 있다. 뉴질랜드에서는 사회개발부와 비즈니스혁신고용부(산하 이민국) 간의 유기적 협조가, 대만에서는 행정원 농업위원회와 노동부간의 협조가 눈에 띈다. 한편 일본은 그간 기능실습제, 국가전략특구, 특정기능제로 제도가 변해 오면서도 과거 역할을 담당했던 기관(기구)들이 전문성을 유지한 채 제도가 바뀌어도 여전히 중요한 역할을 담당하고 있음이 눈에 띈다(예를 들면 일본 JITCO, 적정도입관리협의회 등). 셋째, 세 국가 모두 전반적인 외국인력 정책에서는 물론 농업부문의 (단기) 외국인력제도에서 내국인과 동일한 대우 및 차별금지를 전제조건으로 하고 있다. 특히 노동법 준수와 차별금지, 나아가 노동권 보호는 물론 돌봄 등 일상생활에 대한 지원이 명시되어 있다.

〈표 5-17〉 각국의 농업부문 외국인력제도 비교

	뉴질랜드	일본	대만
주요 제도	고용주허가제도 근간 계절고용주 제도 (2007년)  직접고용 + 공동고용	기능실습제도(일종의 고허제) 근간(1993) → 특정기능제도 연계 (2019.4.1. 시행) 직접고용 + 파견	고용허가제(1992) 근간 아웃리치(파견) 농업 프로그램 (2019년 시범사업으로 시행)  직접고용 + 파견
관리 부서/기관	-이민국(INZ) (비즈니스혁신고용부 산하) -사회개발부(MSD) (산하 W&I 부서)	-출입국체류관리청 -적정도입관리협의회 -전국농업회의소 -JITCO/ OTIT	-노동부 -행정원 농업위원회 -내정부 이민서
송출국 관련 부서/기관	-중앙부서간 협정(IAU) -송출국 정부기관, 공공기관(마을위원회), or 민간업체: 인력풀 리스트 작성 -1순위(태평양 섬국가) 2순위(동남아시아)	- 국가간 협정(MOC)를 체결 -2019년 5월 9개국 -정보공유, 도입 지원기관, 시험 등 협의 -송출국정부가 승인한 추천자 풀에서 도입 (송출국정부 기준 충족 송출기관만 인정)	-국가간 협약(MOC) (태국, 필리핀-협약 맺고, 인도네시아와 베트남은 2019년 12월까지 협의중)
이민제도 특징	-고용주허가 -내국인구인노력 우선 -최소임금 + 공제내역 다 지침으로 정해져있음 -목회적돌봄(고용주 의무) -순환가능 -정주연계는 안보임(가능성 있음) -미등록문제 해결 노력 (고용주 제제) 성공적	-기능실습제도 기본틀 유지 -2019 특정기능으로의 연계 -해외/국내 (언어·기능)시험 요구-패스 후 다음 단계 -기능실습2호→ 특정기능1호로 연계됨 -해외:특정기능1호 되려면 언어시험+기능시험 통과 -정주연계 가능 -미등록 관리 철저	①초기부터 민간인력소개업소 활용 (가장 보편적) -수수료 등 부작용 증가 ②고용주 직접고용 노력: 2007년 노동부 '직접고용 연합서비스센터' 설립: 저조 ③아웃리치(파견) 프로그램: 공공기관 통한 파견 활성화 시도-그리 성공적이지 못함 (공공기관 부담 커서 기피) -미등록 관리 철저
노동법 준수/지원	-노동법 준수, 차별 금지 -목회적 돌봄 (고용주 의무와 책임)	-노동법 준수, 차별 금지 -돌봄지원을 특정기능제도에 하 [등록지원기관]에 의뢰도 가능	-노동법 준수, 차별 금지 -고용주 '외국인생활돌봄서비스 계획서' 마련
매개: 공공/민간	-민간업체 의뢰 가능 -RSE, ATR신청서 작성시 도움 받을 수 있음 -이민국 사이트:모든 절차 투명 명료→민간업체 도움 거의 불필요	-민간, 공공 불문 지원기관, 파견기관 등록 가능	-아웃리치는 공공기관만 파견 가능 -지나친 부담·고임금 → 실패원인

한편 조사대상 삼 개국에서 차이가 있는 점도 발견되었다. 첫째, 조사대상 삼 개국

모두 농업부문에서 외국인용 고용할 때 가장 중요한 이슈는 계절적 수요에 대한 대응이다. 이에 대한 대응으로 뉴질랜드는 원예 및 포도농업에 한하여 1년 미만(7개월)의 단기 프로그램인 RSE 계절근로자제도를 고안하였다. 7개월간 계절근로자 고용이 부담스러운 영세 농가를 위해서는 공동RSE제도를 활용하고 있다. 한편 일본과 대만은 뉴질랜드 방식처럼 1년 미만의 단기 계절근로자 제도가 아니라, 기존의 1년 이상의 고용허가 제도 하에서, 간접고용(하청과 파견) 방식을 활용하고 있다. 우선 일본에서는 기능실습제에서는 주로 하청으로, 국가전략특별구역 사업 이후 특정기능제도에서는 파견 방식을 활용하고 있다. 그러나 대만에서는 최근 아웃리치 프로그램으로 파견 방식을 시도하고는 있으나 아직 그리 성공적으로 보이지는 않는다.

둘째, 외국인근로자의 유입은 물론 국내에서의 이들의 생활관리 등의 지원을 누가 하는가의 문제로, 고용주(사업체) 이외의 민간업체의 개입을 어느 정도 허용하는가의 문제이다. 우선 삼 개국 모두 민간 업체의 개입과 지원이 가능하나, 그 활용의 정도에는 차이가 있다. 우선 뉴질랜드에서는 민간업체의 개입이 기본적으로 가능하다. 그러나 민간기관이 개입하더라도 외국인근로자에게 수수료를 요구하는 것은 안되고, 모든 관련 수수료를 고용주에게 부담시켜야 한다. 이는 외국인근로자의 부담을 줄여서 추후 이로 인한 불법체류를 막기 위한 조치이다. 2007년 이후 뉴질랜드에서 계절근로자 제도가 잘 정착되면서 모든 절차가 이민국 홈페이지(온라인) 상에서 잘 이루어질 수 있도록 모든 것이 투명하게 공개되어 있어서, 뉴질랜드 농가(고용주)가 민간업체에게 수수료를 부담하면서 지원을 위탁할 인센티브가 적어 보인다. 더욱이 뉴질랜드 원예 및 포도 농가는 일본과 대만에 비해 규모가 좀 큰 편이라, 농가법인 내에 이를 전담하는 직원이 가능하다는 점도 무시할 수 없다. 한편 일본은 민간이건 공공기관이건 불문하여 자격기준에 맞으면 도입(파견)기관이나 (등록)지원기관이 될 수 있다. 나아가 외국인근로자의 생활지원 등을 일체나 일부를 수수료를 내고 지원기관에 위탁하여 서비스를 받을 수 있도록 되어 있다. 대만 역시 외국인근로자의 생활지원을 고용주가 직접하거나 민간기관에 위탁이 가능하다. 그러나 아직 아웃리치 제도가 잘 정착된 단계가 아니어서 이러한 지원기관의 자격에 대한 기준이 명료하지 않다. 더욱이 대만은 전반적인 이민제도(고용허가제)가 그 시초부터 민간업체에 너무 의존하고 있어서, 그 의존도를 낮추려고 시도하고 있으나, 아직 성공적이지는 못하다. 특히 공공기관을 통한 파견이라는 아웃리치 프로그램 역시 비영리기관에게 너무 많은 부담을 주어 그리 성공적이지 않은 것으로 보인다.

마지막으로 조사 대상 삼 개국 중 뉴질랜드는 계절근로자제도 신청과 관련하여 모든 단계와 절차가 온라인상에서 이루어질 수 있도록 잘 지원되고 있다. 조사대상 지역인 동아시아에서는 일본보다는 대만에서 2018년 이후 온라인을 통해 외국인근로자를 고용할 수 있도록 지원하고 있다.

## 제6장

# 농업부문 외국인력 공급 방식 개선방안

# 6

## 농업부문 외국인력 공급 방식 개선방안

이 장에서는 앞의 논의를 토대로 농업부문의 다양한 외국인력 공급체계의 필요성을 제시하고 이를 토대로 이 분야의 외국인력 공급제도 개선방안을 제시하고자 한다.

### 1. 농업부문 외국인력 공급체계의 다양화 필요성

본 보고서의 제2장(농축산업 분야 외국인력 정책 현황 및 쟁점)에서는 상시고용계약을 전제로 4년 10개월의 근무가 가능한 고용허가제와 계절적인 수요에 부합하는 단기 계절근로자제도를 운영하고 있음에도 농업부문의 불법취업자의 확대와 불법적인 알선행위가 성행하고 있음을 확인하였으며, 그 근본적인 이유는 농업부문의 수요에 부합하는 외국인력 공급체계가 제대로 작동하지 못하기 때문이다. 이는 초단기 수요에 따른 인력공급이 필요성이 있으나 현행 고용허가제의 사업체 변경이나 근무처 추가제도, 그리고 계절근로자 제도를 통해서 이러한 수요를 충족하는데 한계가 있는 것으로 판단된다. 사업체 변경이 가능하기는 하지만 행정적인 절차나 고용관리 주체의 문제 등으로 외국인력에 대한 초단기 수요에 대해 즉각적으로 대응하지 못하고 있음이 현실이다. 이러한 이유로 농업부문에서는 불법 노동시장이 확대 재생산되고 있다. 불법 노동시장은 초단기 수요 등에 의해 생겨나고 있지만 불법 노동시장이 확대되면서 기존의 상시고용계약이나 혹은 계절적 수요에도 불법 취업자들이 일을 하고 있는데 이는 기존의 외국인력 쿼터의 문제, 도입기간의 소요, 불법취업자들의 고용 접근성이 높아지고 있는데 기인한다. 나아가 농업부문의 특성상 소규모 영세 농가의 경우에는 고용관리의 어려움도 존재한다. 이런 점에서 3개월 미만의 초단기적인 인력수요에 부합하는 농업부문 외국인력 공급방식을 체계적으로 검토 및 모색할 필요가 있다.

제3장(농축산업 분야 외국인력 고용현황 및 수요분석)의 추계 결과에 따르면, 농업부문 전체 외국인 임금근로자 수는 2020년 기준 최소 67,000 여 명에서 최대 84,000 여 명으로, 그리고 2030년 기준으로는 최소 63,000 여 명에서 최대 123,000 여 명으로 예상되었다. 그러나 해당 수치에는 1개월 초과에서 3개월 미만에 해당되는 고용 인원은 고려되

지 않은 값임을 고려할 때 농업부문에서 외국인력에 대한 수요는 향후 더욱 심각해질 것으로 예상되었다. 또한 농축산업 분야 외국인력 현황을 분석한 결과, 2004년부터 2019년까지 전체 농림어업 취업자 수는 감소하지만, 임시근로자와 상용근로자에 대한 인력수요와 공급이 지속적으로 발생하고 있으며, 계약기간 1개월 이하의 일용근로자의 숫자가 근래에 들어 지속적으로 감소한 것으로 나타났으나, 그것은 농업부문의 일용근로자 대부분이 고령층으로 시간이 지남에 따라 점차 노동시장으로부터 이탈하는 등 공급측 원인이 크다. 일용근로자 대부분은 70대 이상의 연령대가 가장 높은 비중을 차지하여 2018년 35.8%, 2019년에는 39.2%에 달하며 계속 증가해 왔다. 농축산업 분야에서 축산업, 시설원예·버섯, 농업관련서비스업, 대규모 다품목 노지 작물재배 농가를 제외하고 대부분의 노지 작물 재배 농가에서 농번기 때 일용근로자의 초과 수요가 형성되어 있는 상황이다. 그러나 현재의 외국인 고용허가제는 1년 내지 3년까지의 기간으로 외국인력을 공급하는 제도이며, 계절근로제 역시 3개월 또는 5개월의 기간으로 외국인력을 사용하는 제도이다. 두 제도 모두 농가가 외국인을 직접 고용하는 방식이나, 1개월 이내의 단기간만 고용하고자 하는 수요와 일치하지 않는 문제가 있다. 우리 농축산업 분야의 인력현황을 비유로 말하면, 건축공사에서 큰 돌덩이와 자갈은 공급이 되나 작은 돌맹이와 모래는 부족한 상황에 비유할 수 있다. 고용허가제는 큰 돌덩이에 해당하고 계절근로제는 중간크기의 자갈로 비유할 수 있다. 따라서 작은 돌맹이와 모래를 어떻게 조달할 수 있는지의 차원에서 근로자과건을 비롯한 다양한 공급체계의 마련을 모색할 필요가 있다.

제4장(농업부문 외국인력 공급 실태 및 애로사항)의 현장조사에서는 농촌의 인력부족 상황이 상당히 장기간 동안 지속되고 있었음에도 이러한 문제에 대한 관심 부족과 실질적인 대안마련을 위한 정책적인 노력이 부족했음을 보여준다. 무엇보다 고용허가제나 계절근로자제도를 통하여 합법적으로 외국인노동자를 활용할 수 있음에도 현재 농가에서는 미등록 외국인노동자 활용이 광범위하게 이루어지고 있으며, 이들 농가에 외국인력을 공급하는 등록 혹은 미등록 인력업자들이 지역에서 활발하게 영업을 확장하고 있음도 목격되었다. 이러한 현상은 현행 외국인력 활용제도가 현장의 수요에 제대로 대응하지 못하고 지나치게 경직적으로 운영되기 때문에 나타나는 것으로 보인다. 따라서 현재 농가에서 일상화되어 있는 외국인력의 불법 알선과 불법 고용을 합법적인 제도의 틀 안으로 수용하기 위해서는 현행 제도가 제대로 대응하지 못하고 있는 농촌의 인력공급 및 활용 방식을 보완할 수 있는 다양한 외국인력 공급방식의 도입이 필요하다는 현장의 목소리가 있다.

제5장(해외사례 및 시사점 분석)에서는 뉴질랜드, 일본과 대만 농업부문의 외국인력 활용제도를 살펴본 결과, 이들 삼 개국의 공통점으로 첫째, 삼 개국 모두 국가 간 협정(일본과 대만)을 맺거나, 중앙부서 간 협정(뉴질랜드)을 통해 송출국 또는 관련 부서와 긴



밀하게 협조하고 있으며, 둘째, 내부적으로는 유입국 내 관련 부서 간 및 기관간의 협조와 역할분담도 잘되어 있다. 그리고 셋째, 세 국가 모두 전반적인 외국인력정책에서는 물론 농업부문의 (단기)외국인력제도에서도 내국인과 동일한 대우 및 차별금지를 전제조건으로 하고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 특히 노동법 준수와 차별금지, 나아가 노동권 보호는 물론 돌봄 등 일상생활에 대한 지원도 잘 명시되어 있다. 다른 한편, 이들 삼 개국 외국인력제도의 차이점은 첫째, 조사대상 삼 개국 모두 농업부문에서 외국인을 고용할 때 가장 중요한 이슈로 보는 계절적 수요에 대한 대응방식에 있다. 뉴질랜드는 원예 및 포도농업에 한하여 1년 미만(7개월)의 단기 프로그램인 RSE 계절근로자제도를 고안하였다. 그러나 7개월 동안 지속적으로 계절근로자를 고용하기가 부담스러운 영세농가를 위해서는 공동RSE제도를 운영하고 있다. 다른 한편 일본과 대만은 1년 이상의 상시 고용제도의 틀 안에서 간접고용(하청과 파견) 방식을 활용하고 있다. 둘째, 외국인노동자의 유입과 이들의 국내 생활관리 등의 지원을 누가 하는가의 측면에서 대상국가 모두 민간업체의 개입과 지원이 가능하나, 그 활용의 정도에는 차이가 있다. 우선 뉴질랜드에서는 민간업체의 개입이 기본적으로 가능하다. 그러나 민간기관이 개입하더라도 외국인노동자에게 수수료를 요구하는 것은 안 되고, 모든 관련 수수료를 고용주에게 부담시켜야 한다. 이는 외국인노동자의 부담을 줄여서 추후 이로 인한 불법체류를 막기 위한 조치이다. 일본은 민간이건 공공기관이건 불문하여 자격기준에 맞으면 도입(파견)기관이나 (등록)지원기관이 될 수 있다. 나아가 외국인노동자의 생활지원 등도 일체나 일부의 수수료를 내고 지원기관에 위탁하여 서비스를 받을 수 있도록 되어 있다. 대만 역시 외국인노동자의 생활지원을 고용주가 직접 하거나 민간기관에 위탁이 가능하다. 그러나 대만에서는 파견(아웃리치) 방식이 최근의 프로그램이라 아직 평가하기는 시기상조이지만, 대만식 파견방식은 별로 성공적으로 보이지 않는다. 그 중요한 이유는 비영리기관에게 모든 관리와 책임을 다 맡기어 그 부담이 지나치게 크다는 점과 그 결과로 이미 대만 내에 보편적인 민간알선기관과의 가격경쟁력의 측면에서 고용주로부터 외면을 받았기 때문이다.

농축산업 분야에서 불법고용이 확대되고 있음에도 불구하고 기존의 고용허가제나 계절근로자제도를 통한 외국인력 공급확대가 이 분야의 수요를 충족시키기에는 한계가 있는 이유는 앞에서 언급한 초단기적 수요에 대한 대응이 곤란하다는 이유 외에 다른 이유도 있다. 제4장의 분석결과에서 보듯이 농가에서는 불법임을 알면서도 미등록 외국인 노동자를 활용하는 가장 큰 이유로 ‘필요한 시기에 필요한 날짜만큼 필요한 수의 인력’을 구할 수 있기 때문이다. 그러한 수요를 현재 가장 잘 맞춰주는 것이 지역 내 민간사업자이다. 기존의 합법적인 공급체계에서는 이러한 수요에 따른 탄력적인 대응을 할 수 없다는 한계가 있다.

한편, 계절근로자제도는 단기적인 수요에 부합하는 인력공급을 위해 도입된 제도로

최소 1년 이상 상시고용계약을 필요로 하는 고용허가제에 대한 보완적인 제도로 도입되었기 때문에 계절근로자제도의 확장이나 유연화를 통해 초단기적인 수요에 대응하는 방안을 모색할 수도 있으나 현실을 그러하지 못하다. 한편 고용허가제에서도 사업장변경이나 근무처 추가제도를 보다 적극적으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있겠으나 여기서 쟁점은 누가 고용계약의 주체가 될 것인가이다. 현행 방식은 이 문제를 해결해주지는 못한다. 즉 사업장 변경은 여전히 상시고용계약을 전제로 하고 있기 때문에 농업부문의 다양한 일시적인 수요를 충족하는데 한계가 있다. 근무처 추가제도 또한 고용계약의 주체가 농가라는 한계가 있다. 다만 농협을 통해 신청을 받고 있어서 농협이 중개역할을 수행하는 방안을 보다 적극적으로 활용하게 될 경우에는 일시적이고 간헐적인 수요를 어느 정도 맞춰줄 수 있을 것으로 보인다. 그러나 근무처 추가제도는 기본적으로 상시고용계약을 전제로 하여 일시적으로 추가하는 제도이기 때문에 간헐적 수요가 지속되는 채용시장에는 얼마간 한계가 있을 수밖에 없다.

계절근로자제도는 제도 운영의 거의 모든 책임이 기초지자체에 맡겨져 있음으로 인하여, 이를 감당해야할 지자체 공무원의 적극적인 제도 수용 및 확산 의지가 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 계절근로자제도의 운영이 지자체 공무원에게 과중한 책임과 업무 부담을 가져오기 때문에 농가로부터의 강력한 요구가 있더라도 공무원들이 소극적으로 대응하기 쉽고, 농가의 인력난 해소에 큰 도움을 줄 수 있음에도 이 제도를 적극적으로 홍보하려 하지 않는 경향이 있어서 그 확대가 아직 미흡하다는 것이다. 이에 덧붙여 초단기적 수요 대응을 위해서는 사업주가 고용관계의 책임을 지기보다는 현재 불법적으로 성행하고 있는 민간소개업자가 농가에 외국인력을 제공해 주는 것처럼, 농가가 필요한 날짜만큼 외국인력을 보내주고 외국인 노동자의 숙소부터, 필요한 경우에는 외국인노동자와의 소통(통역), 그리고 작업현장의 교통편의 제공까지를 다 관리해 주는 방식에 대한 선호가 있다.

이러한 현실은 현행 농업부문 외국인력공급제도로는 농가의 다양한 유형의 인력수요를 충족시켜주기에는 한계가 있으며, 더욱 확산되고 있는 불법 외국인력 중개 및 고용을 합법적인 제도권 내로 끌어들이기 위해서는 현행 제도의 문제점을 개선하거나 보완하는 방안이 절실하다. 나아가 새로운 공급방식의 모색도 시급하다. 즉 초단기적 수요에 대한 대응이라는 점과 이러한 초단기적 수요에 즉각적으로 부합하는 새로운 외국인력 공급체계의 모색과 효율적인 관리방식이 요구된다. 그러므로 고용허가제와 계절근로자제도라는 기존의 제도를 보다 유연하고 융통성 있게 운영할 방안을 모색하고, 나아가 초단기적 수요에 대응하기 위해 파견근로제와 같은 새로운 제도의 가능성을 탐색할 필요가 있다.

## 2. 새로운 공급방식 탐색: 농업부문 외국인력파견제 관련 법적쟁점

### 1) 문제의 소재

제3장에서 살펴본 바에 의하면, 우리 농가들은 계약기간이 1개월 이내인 일용근로자에 대한 수요가 폭넓게 존재한다. 작물재배업의 많은 품목에서 농번기철 농작업 기간이 평균 9일에서 11일임을 감안하면, 일용근로자에 대한 노동수요도 지속적으로 발생할 가능성이 높으나, 인력 공급 유입이 낮은 상황에서 일용근로자의 초과 노동수요는 지속될 가능성이 있다. 품목별·지역별·시기별로 농업 고용노동력 투입 현황이 어떻게 이루어지고 있는지를 분석해 보아도 다양한 품목에서 일시적 간헐적 노동수요가 존재한다. 이와 같은 수요추이는 앞으로도 계속되어 2020년과 2030년에도 일용직에 대한 근로자 수요가 존재할 것으로 예측된다. 그러나 현재의 외국인 고용허가제와 계절근로자제도 모두 농가가 외국인을 직접 고용하는 방식이면서 최소 3개월부터 5개월, 또는 1년 이상 고용을 전제로 하고 있어서, 1개월 이내의 단기간만 고용하고자 하는 수요와 일치하지 않는 문제가 있다. 그래서 근로자파견의 방식을 이용하여 일시적 간헐적으로 외국인을 고용할 수 있는 근로자파견을 활용하는 문제를 집중적으로 검토하고자 한다. 농업노동시장에서 고용은 농협 등의 공공기관이나 민간사업체가 담당하고, 농가는 외국인을 사용만 하는 ‘근로자파견’ 형식의 인력활용 방식이다. 아래에서는 근로자파견의 일반적 법리를 정리해 봄과 함께, 농업분야에서 근로자파견형식을 도입할 때에 제기될 수 있는 법리적 문제를 살펴본다.

현행 ‘파견근로자 등 보호에 관한 법률’ (이하 ‘파견법’)은 비농업분야의 파견을 주로 염두에 두고 제정되었으므로 농축산업 분야의 파견이 가능한지, 가능하다면 어떠한 대상업무와 기간 내에서 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 파견법의 취지에 비추어볼 때에도 특별히 농축산업을 파견대상업무로부터 배제할 이유는 없으므로 파견이 가능할 수 있지만, 파견의 대상업무나 파견사업의 요건 등에 부합하는지가 문제이다.

파견법에 의한 근로자파견의 방법은 i) 일반적인 파견대상업무, ii) 일시적 간헐적 파견이 있다. 농축산업(작물재배업 등)이 i)의 포지티브 업무(positive system)에는 열거가 되지 않으므로 장기간의 파견은 허용되지 않으며, 여기까지 허용하는 것은 현행 파견법령의 내용을 벗어나는 사항이다. 그러나 농축산업 분야는 파견이 절대적으로 금지되는 업무가 아니므로, 일시적 간헐적 업무에서의 파견은 6개월의 기간 내에서 가능할 것이다. 좀 더 구체적으로 검토해보면 다음과 같다.

## 2) 근로자파견의 의의와 농업분야의 파견

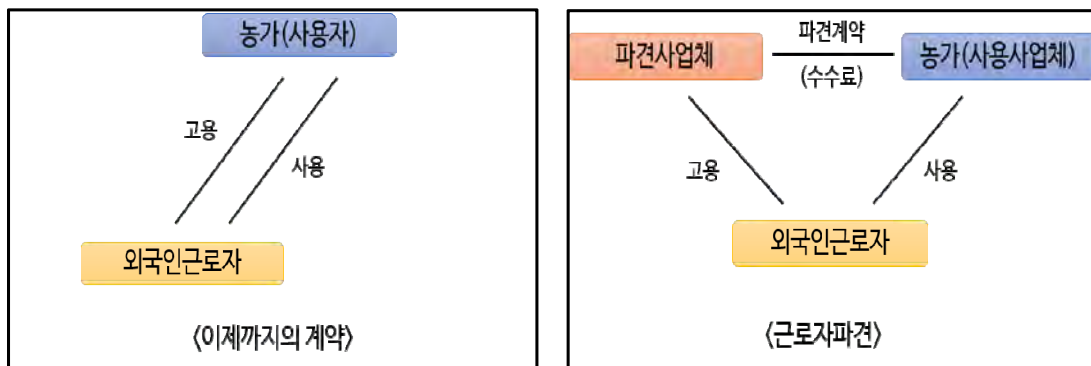
### (1) 현행 파견법상 근로자파견의 의의

파견법은 제1조 목적 조항에서 “이 법은 근로자파견사업의 적정한 운영을 도모하고 파견근로자의 근로조건 등에 관한 기준을 확립하여 파견근로자의 고용안정과 복지증진에 이바지하고 인력수급을 원활하게 함을 목적으로 한다”고 정하고 있는데, ‘인력수급의 원활’이라는 목적과 ‘파견근로자의 근로조건 보호’라는 목적이 같이 열거되어 있다. 즉 파견법은 노동시장의 유연성을 확보하면서도 근로자를 보호하기 위한다고 하는 서로 충돌할 수 있는 목적을 가진 법이다. 노동시장의 유연성을 강조하면 근로자 보호에 소홀할 수가 있으며, 근로자 보호에 집중하면 노동시장의 유연성이 떨어질 수 있기 때문이다. 현행 파견법이 가장 지향하는 선택은 양자를 조화롭게 추구하는 것이다.

파견법상 “근로자파견”이란 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다(제2조 1호, 2호).

아래의 왼쪽 그림에서 보는 것처럼 이제까지는 국내 농가가 사용자가 되어 고용과 사용을 모두 담당하던 형태이지만, 근로자파견을 도입하게 되면 농가는 사용주체가 되고, 공공기관이나 민간사업체 등이 고용주체가 됨으로써 고용주체와 사용주체가 달라지게 된다. 이 근로자파견의 형태에서는 국내 농가는 고용의 책임을 지지 않는 채로 외국인근로자를 사용할 수 있으므로, 일시적 간헐적인 수요에 대응하기가 용이한 법적 틀이 될 수 있다.

〈그림 6-1〉 현재의 계약형태와 파견도입시의 계약형태



현행 파견법 제5조 제1항은 파견을 할 수 있는 대상업무에 대해서, 제조업의 직접생

산공정업무를 제외하고 전문지식 기술 경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서 시행령으로 정하는 업무라고 하는 대상업무열거방식(positive list)을 선택하고 있다. 포지티브 리스트 방식이므로, 열거된 업무만이 일반적인 파견사업의 대상이 될 수 있으며 나머지는 원칙적으로 파견업무의 대상이 아니게 된다. 이 법률규정에 따라 파견법시행령 별표는 총 32개 업종을 파견대상업무로 열거하는데, 그 업무의 판단은 한국표준직업분류(통계청 고시 제2000-2호)를 따르고 있다 (<표 6-1> 참조).<sup>98)</sup>

## (2) 농축산업 분야의 파견과 고용허가제

고용허가제에 의해 외국인을 고용하는 농축산업도 파견의 대상이 될 수 있느냐를 검토해야 한다. 파견법상 파견대상업무에 대한 시행령별표는 컴퓨터 관련 전문가, 행정(일부 제외)·경영 및 재정 전문가, 특허전문가, 기록 보관원·사서 등의 업무를 열거하고 있으나, 농축산업을 여기에 포함시키고 있지 않다(<표 6-1> 참조). 즉 고용허가제에 의해 외국인 도입이 허용된 작물재배업, 축산업, 작물재배 및 축산 관련 서비스업은 열거되어 있지 않다.<sup>99)</sup>

고용허가제운영실무는 한국표준산업분류<sup>100)</sup>에 따라 세세분류나 세분류를 기준으로 하여 정교한 업무구분을 하고 있지 않다. 분류의 기본단위는 소분류로서 농축산업은 작물재배업(011), 축산업(012), 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)으로 구분된다. 사업장변경의 사유가 있을 때에는 농축산업 내에서 업종변경은 가능하기 때문에 014 업종 내(內)에서 작물재배업(011)나 축산업(012) 업종으로의 전환도 가능하다.<sup>101)</sup> 다만, 고용허가제가 하나의 사업체와의 표준근로계약을 체결하는 것을 기준으로 움직이기 때문에, 여러 사업체를 마음대로 돌아다닐 수 없으며, 마음대로 이동이 가능한 것은 아니다. 농업관련서비스업에 종사하는 사업체를 통해 인력을 공급받은 농가가 직접 지휘명령까지 하게 되면 이것은 근로자파견의 영역에 해당하므로, 파견법의 적용을 받게 된다. 아래에서 살펴보는 것처럼, 농협이나 지자체를 통한 공공파견은 앞으로 적극 도입해볼 만하며, 민간사업체를 통한 파견도 검토의 대상이다. 다만, 작물재배와 축산업은 아직까지는 파견허용업무가 아니므로, 일시적 파견이 아닌 장기파견을 위해서는 뒤에서 논하는 것처럼 파견법시행령을 개정해야 한다. 이에 대한 논의는 뒤에서 하겠다.

98) 외국인고용허가제의 대상업무는 한국표준산업분류를 기준으로 하므로, 파견법과는 서로 차이가 있다.

99) 그동안 사용자단체는 규제완화 차원에서 대상업무열거방식(positive list)을 금지업무열거방식(negative list)으로 개정해야 한다고 주장했으나, 노동계에서는 파견대상업무를 넓혔을 때 다른 업무에도 파견이 확대될 것을 경계하여 강력하게 반대하고 있다.

100) 통계청, 한국표준산업분류, 2017, 135면 이하

101) 그렇지만, 업종별 정원관리, 외국인근로자의 기능숙련 및 국내 취약업종 보호 등을 위하여 업종 간 이동은 원칙적으로 불가하다. 고용노동부, 고용허가제업무편람, 2019, 194면.

〈표 6-1〉 파견근로자 보호 등에 관한 법률 시행령 [별표 1] 〈개정 2019. 10. 29.〉

근로자파견대상업무(제2조제1항 관련)

한국표준직업분류 (통계청고시 제2000-2호)	대 상 업 무	비 고
120	컴퓨터관련 전문가의 업무	
16	행정, 경영 및 재정 전문가의 업무	행정 전문가(161)의 업무는 제외한다.
17131	특허 전문가의 업무	
181	기록 보관원, 사서 및 관련 전문가의 업무	사서(18120)의 업무는 제외한다.
1822	번역가 및 통역가의 업무	
183	창작 및 공연예술가의 업무	
184	영화, 연극 및 방송관련 전문가의 업무	
220	컴퓨터관련 준전문가의 업무	
23219	기타 전기공학 기술공의 업무	
23221	통신 기술공의 업무	
234	제도 기술 종사자, 캐드 포함의 업무	
235	광학 및 전자장비 기술 종사자의 업무	보조업무에 한정한다. 임상병리사(23531), 방사선사(23532), 기타 의료장비 기사(23539)의 업무는 제외한다.
252	정규교육이외 교육 준전문가의 업무	
253	기타 교육 준전문가의 업무	
28	예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무	
291	관리 준전문가의 업무	
317	사무 지원 종사자의 업무	
318	도서, 우편 및 관련 사무 종사자의 업무	
3213	수금 및 관련 사무 종사자의 업무	
3222	전화교환 및 번호안내 사무 종사자의 업무	전화교환 및 번호안내 사무 종사자의 업무가 해당 사업의 핵심 업무인 경우는 제외한다.
323	고객 관련 사무 종사자의 업무	
411	개인보호 및 관련 종사자의 업무	
421	음식 조리 종사자의 업무	「관광진흥법」 제3조에 따른 관광 숙박업에서의 조리사 업무는 제외한다.
432	여행안내 종사자의 업무	
51206	주유원의 업무	
51209	기타 소매업체 판매원의 업무	
521	전화통신 판매 종사자의 업무	
842	자동차 운전 종사자의 업무	
9112	건물 청소 종사자의 업무	
91221	수위 및 경비원의 업무	「경비업법」 제2조제1호에 따른 경비업무는 제외한다.
91225	주차장 관리원의 업무	
913	배달, 운반 및 검침 관련 종사자의 업무	

### (3) 일본의 농업부문 파견도입

근로자파견의 방식을 농업부문에 도입하는 것은 새로운 시도이기는 하지만, 다른 나라에서는 이미 도입되어 있는 형태이다. 일본 농업에서 파견방식은 주로 사용된다고 할 수는 없겠으나, 현재 우리보다는 비교할 수 없을 정도로 넓게 활용되고 있다.<sup>102)</sup>

아래의 농업분야 전략특구도입사업은 근로자파견형태를 전제로 한 것이며, 최근에 만들어진 특정기능제도에서도 파견의 방식이 중요하게 언급되고 있다. 일본의 파견법이 우리나라보다 여러 모로 규제 완화되어 있는 점도 근로자파견형태를 쉽게 쓸 수 있게 하는 요인으로 보인다.<sup>103)</sup>

#### 가. 전략특구도입사업에서의 파견

먼저 파견은 국가전략특별구역농업지원외국인도입사업(‘전략특구도입사업’)에서 근래에 이용되고 있는 방식이다. 전략특구도입사업에서 파견사업을 하는 특정기관은 일정한 사업실적과 인적구성, 경제적 기초를 갖춘 인력수입기업이다.<sup>104)</sup> 이 사업은 ‘강한 농업’의 실현을 위해 경제규모확대 방식의 하나로 이용된다. 파견을 받는 경영체(사용사업주)는 농업경영을 하는 개인이나 법인이 모두 가능하며, 파견되는 외국인도 기능실습을 3년간 수료한 자 또는 농업전반에 대한 민간시험에 합격한 자이므로 기능실습단계보다는 좀 더 숙련된 사람이다. 체류기간은 통산하여 최장 3년으로서 농한기에 일시귀국도 가능하다(5장 참조).

전략특구사업에서는 농업이 농한기와 농번기가 존재한다는 점을 감안하여 취업형태로 파견노동이 가능하며, 농한기에 일시귀국도 가능하다는 특징을 가진다(5장 참조). 그리고 이 사업에서는 인력제도운영에 있어서 활용할 수 있는 폭이 넓다. 작물재배와 축산농업을 묻지 않으며, 농축산물을 이용한 제조, 가공, 운반, 판매 등의 작업에도 파견기간의 절반을 넘지 않는 한 시킬 수 있다. 최근의 동향을 보면 전략특구사업은 특정기능제도로 통합되는 방향으로 나아가고 있다.

---

102) 대만에서의 파견은 앞의 제5장 해외사례를 참조. 미국에서도 근로자파견 자체에 대한 규제법률이 없으므로, 외국인을 고용한 파견사업을 공적기관이 하든 사적기관이 하든 문제가 되지 않을 것으로 본다.

103) 일본은 파견사업주가 기간의 정함이 없는 계약이나 1년을 넘는 기간을 예정하는 고용을 하는 경우에는 이른바 상용형 파견으로서, 일반 근로자파견사업보다 규제를 완화하고 있으며, 파견대상업무나 일시적 간헐적 파견에 대해서 우리 법보다 느슨한 규제를 하고 있다.

104) 특정기관(도입기업)은 외국인 농업지원인재가 부득이한 이유로 인해 귀국여비를 지불할 수 없을 때에는 그 여비를 부담하며, 일본인과 동등액의 보수를 지불해야 하고 보증금의 징수 등이 금지되며 필요한 연수의 실시를 담당하게 된다.

## 나. 특정기능제도에서의 파견

최근의 특정기능제도에서도 파견을 염두에 둔 근거 법령들이 제시되고 있다. 도입된 외국인의 고용형태에 대해서는 풀타임으로 직접 고용하는 것이 원칙이지만, 파견형태로 하는 것이 필요 불가결할 때에는 예외적으로 특정기능 소속기관이 파견사업주가 되어 파견을 하는 것을 인정하고 있다.<sup>105)106)</sup> 특정기능고용계약을 외국인재와 수용기관이 체결할 때에 노동자파견을 대상으로 하는 경우에는 파견처(사용사업주)와 파견기간이 정해져 있어야 하며, 파견을 담당하는 수용기관에 대한 요건을 엄격하게 정하고 있다.<sup>107)</sup> 외국인이 소속한 기관은 하나로 한정하며, 복수의 특정기능 소속기관과의 고용계약은 인정하지 않는다.<sup>108)</sup>

이때 일본의 특정기능 소속기관은 파견사업허가를 받아야 하는가?<sup>109)</sup> 일본에서 특정기능 자격으로 일하는 파견근로자가 파견사업주에게 고용되어 사용사업체에게 파견되는 경우에, 파견사업주는 그러한 파견사업에 대하여 파견사업허가를 받아야 할까라는 의문이 든다. 그렇지만, 이러한 경우에 파견사업허가가 반드시 필요하지 않을 것으로 본다. 일본에서는 파견근로자와 파견사업체가 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하거나 1년 이상의 기간을 정한 근로계약을 체결한 경우에는 파견사업주가 허가를 받지 않고도 파견사업을 할 수가 있다. 이른바 상용형 근로자파견으로 분류되기 때문이다.

그리고 일본의 기능실습제 아래에서도 파견은 허용되고 있다. 일본의 단순기능 외국인 활용제도라 할 수 있는 기능실습제도 하에서 파견은 가능한가? 외국에 있는 현지 회사가 고용을 하고 일본의 기업이 사용하는 기업단독형의 기능실습방식은 파견을 염두에 둔 것이다(5장 참조). 그렇지만, 일본 내로 입국하여 정상적인 근로계약을 체결한다면 법적 의미의 파견은 아니다.

## 3) 일시적·간헐적 파견

### (1) 파견법상 일시적 간헐적 파견

파견법에 의하면 “출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적

105) 특정기능 체류자격에 관한 제도운용에 관한 기본방침에 대해서(2018.12.25. 일본각의결정)

106) 특정기능제도 하에서의 파견은 앞의 제5장 일본의 해외사례를 더 참고바람.

107) 노동자를 파견하는 경우에는 해당 분야와 관련된 업무를 하고 있는 사람으로 인재파견회사가 적당하다고 인정하는 사람일뿐 아니라 파견처는 일정한 요건에 적합해야 한다(일본 입관법 제2조의5 제3항과 제4항 및 특정기능기준성령 제2조 제1항). 일본의 국가전략특구사업과 특정기능제에서는 외국인근로자를 ‘외국인재’라는 표현으로 부르고 있다.

108) 특정기능 체류자격에 관한 제도운용에 관한 기본방침에 대해서(2018.12.25. 일본각의결정)

109) 특정기능 체류자격에 관한 제도운용에 관한 기본방침에 대해서(2018.12.25. 일본각의결정)



으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우”에는 파견이 가능하다(파견법 제5조 제2항). 파견법은 파견대상업무로 열거되지 않은 업무에 대해서도 일시 파견이 가능하도록 하고 있다. 통상의 파견기간은 2년이 상한이지만,<sup>110)</sup> 일시적 파견기간은 사유에 따라 상한이 다르다. 즉 “출산·질병·부상 등 그 사유가 객관적으로 명백한 경우”에는 그 해당 사유가 없어지는 데 필요한 기간이며, “일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우”는 3개월 이내의 기간이며, 다만, 해당 사유가 없어지지 아니하고 파견사업주, 사용자, 파견근로자 간의 합의가 있는 경우에는 3개월의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있다고 규정한다(제6조 4항). 요약하면, 당사자의 합의를 전제로 하여 6개월의 범위 내에서 일시적 파견을 할 수 있다.

이상의 일시적·간헐적 파견은 파견대상업무에 속하지 않는 업무의 경우에도 가능하지만, 파견법과 파견법시행령에 따라 절대적 금지업무에 해당하지 않는 한 대상업무에 대한 제한을 받지 않는다.

## (2) 농가의 계절적 수요가 일시적 파견에 해당하는지

농가의 계절적 일시적 수요에 대응하여 파견사업체로부터 파견을 받을 수 있을까를 검토해본다. 농업뿐 아니라 제조업을 포함해서도 일시적 파견문제를 정면으로 다룬 법원의 판례는 존재하지 않는다. 장기간의 파견에 대해서는 판례상 여러 쟁점에서 법리 다툼이 있음에도 불구하고 이 문제가 법원에서 다루어지지 않는다는 것은 이제까지 우리나라에서의 파견은 1년 이상의 장기간 인력고용을 대체로 희망한다고 하는 사정과 관련이 된다. 그러나 앞의 실태조사에서도 드러났듯이 농업분야에서는 단기간의 계절적 필요에 따른 인력수요가 광범위하게 존재한다. 그것이 제조업과는 다른 농축산업 분야의 특수성이라 할 수 있다.

이 문제에 대한 법원의 판결이나 기존의 이론이 없으므로 고용노동부의 유권해석을 참고하면서 그 적용을 판단해본다. “일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우”에 대하여는 여러 개의 유권해석이 나와 있지만, 이 유권해석들에 공통적으로 들어가는 표현이 있다. 즉, 통상적으로는 경기의 영향, 계절적 요인, 갑작스런 주문의 증가 등으로 업무량이 폭증하여 인력을 적시에 확보하기 어려운 경우 등으로 보는 것이 노동부의 유권해석이다.<sup>111)</sup> 이 판단기준은 한 사건에서의 해석이 아니며, 많은 유권해석에서 일

110) 파견법에 의하면, 근로자파견의 기간은 일시적 파견에 해당하는 경우를 제외하고는 1년을 초과하여서는 안되지만, 파견사업주, 사용자, 파견근로자 간의 합의가 있는 경우에는 파견기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 1회를 연장할 때에는 그 연장기간은 1년을 초과하여서는 안되고, 연장된 기간을 포함한 총 파견기간은 2년을 초과하여서는 안된다(제6조 1항 2항).

111) 고용차별개선과-2544, 2012.11.12. 외. 고용노동부, 2019 파견법 질의회시집, 진한엠엔비, 2019, 240면

관되게 인용하고 있는 구절이다.

구체적으로 보면 의류 등의 세일·이벤트기간이 일시적 간헐적 사유에 해당된다고 보았다. 즉, 의류 유통·판매업체에서 매장 고객수가 많아질 것으로 예상되는 휴일 또는 계절적 요인을 감안한 특정기간(질의서상 연중 3회 각 6일, 6일, 32일)을 이벤트 및 세일 기간으로 정하여 운영하는 경우에는 일시적 간헐적 사유에 해당하여 파견근로자 사용이 가능하다고 보고 있다.<sup>112)</sup>

그러나, 반면에 연차휴가, 교육·훈련, 장기출장, 노조 전임기간 등은 일시적 간헐적 사유에 해당하지 않는다고 보았다. 이러한 사유로 업무공백이 발생하였다 하더라도 이는 사전에 충분히 예측이 가능하고 기존직원의 업무 대행이 가능한 통상적인 인력운영의 측면이 강하여 “출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우” 나 “일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우” 에 해당한다고 보기 어렵다고 보았다.<sup>113)</sup>

이상과 같은 유권해석에 따르면 일단 일시적 사유로서 ‘계절적 요인’ 이 포함되므로, 계절적 요인에 의해 인력을 확보해야할 필요가 있는 경우라면 일시적 간헐적 사유를 인정할 수 있을 것으로 본다. 고용노동부가 농산물 가공업무의 경우에 대해서 일시적 간헐적 파견을 할 수 있다고 본 것도 그러한 맥락이다.

고용노동부는, “해당 농산물의 수매 및 가공준비작업이 8월~11월에만 수행되어 계절적 편중으로 일시적으로 인력수요가 폭증하게 되어 파견근로자를 일정기간만 사용하는 경우라면 파견법 제5조제2항에 따른 “일시적 간헐적으로 인력을 확보해야할 필요가 있는 경우” 에 해당하므로 파견근로자를 일시적 간헐적으로 사용할 수 있다고 한다.<sup>114)</sup> 이러한 고용노동부의 해석이 타당하다고 본다.

### (3) 일시적 파견만을 대상으로 한 파견업은 가능한가?

계절적 사유가 일시적 파견이라는 것은 충분히 논했는데, 더 나아가 일시적 파견만을 대상으로 한 파견업도 가능한가의 의문이 있다. 공익적 파견이든 민간의 파견이든 6개월 이내의 파견사업만을 운영하는 파견업체가 합법적인가 하는 의문이다. 이러한 의문은 이제까지 한국에서는 본격적으로 제기되지 않은 질문이다. 왜냐하면 제조업, 의료업, 판매업 등에서의 파견은 일시적 파견의 문제라기보다는 사내하청의 허용 여부, 2년 초과

112) 위의 책, 238면.

113) 위의 책, 239면.

114) 고용차별개선과-2544, 2012.11.12. 위의 책, 240-241면. 이 질의는 매년 8월 중순 ~ 11월 중순에 수확되는 특정 농산물을 수매하여 수매기간중에 ‘세척-다듬기-건조’ 등 가공준비작업을 수행하게 되어 일정수의 파견인력을 3개월 계약기간을 정하여 사용하고 3개월이 지나면 업무를 종료하나, 간혹 늦게 수매되는 경우도 있어 일부 파견인력만 추가적으로 20일 연장하여 추가로 사용하는 경우가 “일시적·간헐적으로 인력을 확보해야 할 필요가 있는 경우”에 해당하는지의 질의에 대한 것이다.

파견시의 법률관계 등 장기간 파견이 주로 쟁점이 되어 왔다. 일시적 파견을 해야 할 사정은 농번기가 있는 농업에서 비로소 본격적으로 대두되고 있다.

결론은 가능하다는 것이다. 계절적이거나 일시적인 사유는 파견이 허용되는 대표적인 사유이기 때문이다. 오히려 현재 우리나라에서 positive 업무로서 허용되는 파견대상업무를 장기간 사용하는 것이 정규직을 파견근로자로 대체할 위험이 크기 때문에, 철저히 단속해야 할 대상이다. 1년 이상 장기간 고용하게 되면 사업주는 파견근로자나 도급근로자를 통해서 그 일자리를 계속해서 채우고자 하는 유혹을 받게 된다. 이에 비해 계절적인 요인에 의한 일시적인 증가는 정규직 대체 우려가 적다.

외국의 입법례를 보더라도 계절적 또는 일시적 파견은 다른 유형의 파견에 비해 우선적으로 허용되어왔다. 근로자파견을 엄격하게 금지해온 국가에서도 일시적 파견은 허용을 했다. 외국과의 비교를 해보면 우리 법이 일시적 사유에 대해서 파견을 허용한 것처럼 프랑스, 일본, 독일 등도 일시적 파견을 먼저 허용했다. 미국처럼 파견법에 대한 규제가 매우 약한 국가는 물론이며, 규제를 하고 있는 국가에서도 일시적 계절적 사유를 간접고용형태인 파견을 허용하고 있다.<sup>115)</sup>

파견법에 대한 가장 강력하게 제한하는 국가의 하나인 프랑스에서도 계절적 수요에 대해서는 예외를 인정하고 있다. 프랑스는 근로자공급을 오래 전부터 금지한 대표적인 국가이다. 프랑스는 1919년 3월 25일의 법률에서 “하도급업자 및 노동력공급에 의한 노동자착취는 금지 된다”는 규정을 두었지만, 더 거슬러 올라가면 1848년 데크레<sup>116)</sup>에서도 같은 내용이 확인된다.<sup>117)</sup> 그러다가 1972년 파견노동에 관한 법률을 제정하여 파견노동을 합법화시킴과 동시에 다른 한편으로는 1973년 불법노동력거래에 대한 제재를 강화한다. 그리고 프랑스는 파견노동계약이 “기업의 통상적이고 항상적인 활동과 연관된 고용에 지속적으로 근로자를 취업시킬 것을 목적으로 할 수 없으며, 또한 그러한 결과를 가져와서도 안 된다”고 하여 불안정고용으로부터 상용고용의 보호를 표명하고 있다.<sup>118)</sup> 이렇듯 파견근로를 엄격히 제한하는 원칙을 채택한 프랑스 노동법에서도 계절적 사유에 의한 파견노동을 허용하고 있다.

즉 파견노동을 통상적으로 이용할 수 있는 사유로 ‘노동자의 대체’, ‘기업활동의 일시적 증가’, ‘본래 일시적인 업무’를 열거하고 있는데, 이 가운데 ‘본래 일시적인 업무’에 바로 계절적 성격의 업무 등이 포함된다. 이 계절고용에 대해 파견노동을 이용

115) 파견근로자를 표현하는 영어단어를 예로 들어보면, Agency worker, temporary agency worker, dispatched worker가 대표적이는데, 이 가운데 temporary agency worker가 눈길을 끈다. 파견을 상용으로 사용하지 않고 일시적인 수요에 대응하는 것이라는 관념이 전제된 것으로 보인다.

116) 데크레(décret): 대통령이나 수상이 발하는 일종의 행정명령.

117) 조임영, 123면 이하.

118) L.124-2조 1항. 조임영, “프랑스 노동법상 간접고용의 규제와 근로자보호”, 「간접고용 제한법제의 국제비교」(민주주의법학연구회 노동법분과 편), 관악사, 2001, 140면 이하

할 수 있다는 점에 대해서는 논란이 없는데, 개념이 환경적, 경제적 요소 등과 결부된 가변적인 성격을 가지기 때문에 계절이 무엇을 의미하는지가 문제되어 왔다. 이에 대해서는 계절의 리듬이나 집단적 생활양식과 관련하여 거의 정해진 날짜에 매년 반복되는 것을 통상적으로 예정하는 것이며, 계절노동은 관련 사업 또는 노동이 정기성, 예측가능성, 주기성 그리고 반복성을 가진다는 점에서 단순한 업무의 증가와 구분된다고 한다.<sup>119)</sup>

이러한 계절적 성격을 가지는 활동분야로 특히 농업, 농산물가공업, 관광업이 들어간다. 농업분야에서는 경작, 수확 및 생산물의 건조와 관련되며 농산물가공업에서는 식료품의 제조와 배급이 관련된다. 관광분야에서는 관광계절과 일치하는 업무들로서 유료해수욕장의 경영자, 스키강사 등처럼 그 계절과 밀접하게 연관된 업무들과 그 계절로 인해 단순히 증가하는 업무들(관광지의 상점, 호텔, 관광도시의 운송업 등)이 있다.

독일과 일본의 파견법도 점차 규제완화의 길을 걸었지만, 일시적 파견을 다른 종류의 파견에 비해서 먼저 허용해왔다. 독일의 근로자파견은 원래는 3개월 이내만이 허용이 되었다가 이 기간이 점차 6개월, 9개월, 12개월로 연장이 되었다. 프랑스와 마찬가지로 파견업무가 temporary work(일시적 파견)의 형태로 허용되기 시작한 것이다.<sup>120)</sup> 일본에서도 1999년 파견법이 대폭 규제완화 되었을 때에, 26개 전문업종에 대해서는 파견기간의 상한을 행정지도를 통해 3년으로 정하면서도, 나머지 업무에 대해서는 파견기간을 1년 이내로 한정된 temporary work형 파견으로서 허용했었다. 일본의 파견법은 그로부터 좀 더 완화되었지만 어쨌거나 일시적 파견에 대해서는 먼저 풀었다.<sup>121)</sup>

결론적으로 외국과의 비교를 해보아도 일시적 파견은 허용해야 할 이유가 충분하다. 일시적 파견은 장기파견에 비해서 정규직 대체의 위험이 적고, 파견사용의 필요성은 크기 때문으로 본다.

## 4) 파견사업체의 요건

### (1) 농업부문을 위한 근로자파견 사업체의 운영

이제까지 계절근로자제도는 단기취업(C-4)에는 최장 3개월, 계절근로(E-8)의 경우에는 최장 5개월의 범위 내에서 노동하는 것을 전제로 운용되어온 만큼, 일시적 파견의 상한인 6개월의 범위 내에서 활용을 인정하는 일시적·간헐적 파견은 허용할 수 있다. 다만, 파견법이 정하고 있는 다른 법규정을 준수해야 한다. 파견법 자체가 중간착취와 인력

119) 조임영, 위의 글, 149-150면.

120) 최흥업, 독일의 간접고용 규제, 「간접고용 제한법제의 국제비교」(민주주의법학연구회 노동법분과편), 관악사, 2001, 71면.

121) 菅野和夫, 일본노동법, 199면.

공급의 문제를 철저히 제한하기 위한 다양한 법규정들을 두고 있다. 일시적 파견을 하더라도 다음의 규정들을 지켜야 한다. 향후 장기파견을 허용하더라도 파견법을 준수해야 하는 것은 마찬가지이다.

## (2) 파견법령상의 요건

### 가. 자산과 시설의 기준

법률상 고용노동부장관으로부터의 파견사업체 허가를 받기 위해서는 다음과 같은 파견법 제9조 2항과 파견법시행령 제3조의 허가기준을 준수해야 하는데, 이것은 파견을 사용하는 개별농가가 아니라 파견을 하는 공공기관이나 민간사업체가 준수해야 하는 요건이다. i) 상시 5명 이상의 근로자(파견근로자는 제외한다)를 사용하는 사업 또는 사업장으로서 고용보험·국민연금·산업재해보상보험 및 국민건강보험에 가입되어 있을 것, ii) 1억원 이상의 자본금(개인인 경우에는 자산평가액)을 갖출 것, iii) 전용면적 20제곱미터 이상의 사무실을 갖출 것이 필요하다.

### 나. 파견대상업무와 파견기간의 준수

파견법상의 파견대상업무와 파견기간을 준수해야 하지만, 계절근로의 일시적 파견에서는 크게 문제되지 않을 것으로 본다. 파견법상 파견이 절대적으로 금지되는 업무에 해당하지 않아야 하는데(제5조 제3항), 일단 농축산업 분야에는 그러한 절대적 금지업무에 해당하는 업무는 없기 때문이다.<sup>122)</sup> 일시적 파견이라도 파견기간은 원칙적으로 3개월 이

122) 다음의 업무는 일시적 간헐적 파견도 금지되는 절대적 금지업무가 된다. 법령에 따라 제조업의 직접생산공정업무는 일시적 파견은 가능하지만, 이들 절대적 금지업무는 일시적 파견도 금지된다(임종률, 노동법, 제17판, 박영사, 640면 외).

절대적 금지업무는 크게 두 종류이다. 하나는 법률규정에 의해서 금지하도록 열거하는 업무 4가지인 건설공사현장업무, 항만운송사업 업무, 철도공사·농수산물유통·물류정책상의 하역업무, 선원업무, 산업안전 유해위험업무이다(파견법 제5조 제3항). 농수산물 유통에 관한 업무도 파견이 금지되고 있다는 점을 주목할 만하다. 구체적으로는 건설공사현장에서 이루어지는 업무(1호), 「항만운송사업법」 제3조제1호, 「한국철도공사법」 제9조제1항제1호, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제40조, 「물류정책기본법」 제2조제1항제1호의 하역(荷役)업무로서 「직업안정법」 제33조에 따라 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무(2호), 「선원법」 제2조제1호의 선원의 업무(3호), 「산업안전보건법」 제58조에 따른 유해하거나 위험한 업무(4호)이다. 다만, 도매시장법인 또는 시장도매인은 도매시장에서 하는 하역업무에 대하여 하역 전문업체 등과 용역계약을 체결할 수 있다(「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제40조 제4항). 파견은 금지되지만, 용역(도급)계약은 허용된다는 의미이다. 도급을 위장한 파견은 불법파견이 된다.

다른 하나는 파견법시행령에서 추가하는 업무 6가지다. 위 법 제5조 제3항 5호에 따라 파견법시행령 제2조 제2항에서 정하고 있는 업무가 더해진다. 즉, 진폐분진업무, 산업안전 건강카드 발급대상 업무, 의료업무, 의료기사업무, 여객자동차운전업무, 화물자동차운전업무이다.

내이며, 다만 파견사업주(공공파견기관), 사용자사업주(농가), 파견근로자(외국인근로자) 3자 간의 합의가 있어야 3개월 연장이 가능하므로, 계절근로(E-8) 근로계약에서는 관련 당사자의 연장합의가 필요하다. 그 합의는 계절근로가 시작되기 전의 사전합의나 개시된 후의 사후합의도 모두 가능하다. 단기취업(C-4)에서는 기간연장의 문제는 없다.

그렇지만, 고용허가제 아래의 장기파견에서는 허용되는 파견대상업무의 범위 내에서 파견이 이뤄져야 한다.

#### 다. 허가의 결격사유에 해당하지 않아야 함.

파견사업주는 다음과 같은 결격사유에 해당하면 안된다. 공공기관이 직접 고용하는 경우에는 역시 크게 문제되지 않을 것이다. 그렇지만, 파견법이나 근로기준법 등에 위반하여 처벌되었던 자(제3호), 임원중에 제1호에서 5호에 해당하는 사람이 있는 경우(제6호) 등에는 결격사유에 해당하여 파견사업허가를 받을 수 없다.

파견법 제8조(허가의 결격사유): 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제7조에 따른 근로자파견사업의 허가를 받을 수 없다.

1. 미성년자, 피성년후견인, 피한정후견인 또는 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람
  2. 금고 이상의 형(집행유예는 제외한다)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람
  3. 이 법, 「직업안정법」, 「근로기준법」 제7조, 제9조, 제20조부터 제22조까지, 제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제45조, 제46조, 제56조 및 제64조, 「최저임금법」 제6조, 「선원법」 제110조를 위반하여 벌금 이상의 형(집행유예는 제외한다)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자
  4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
  5. 제12조에 따라 해당 사업의 허가가 취소된 후 3년이 지나지 아니한 자
  6. 임원 중 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 사람이 있는 법인
- [전문개정 2019. 4. 30.]

#### 라. 허가의 취소사유에 해당하지 않아야 함.

고용노동부장관은 파견사업주가 제12조 1항 각호에서 정한 사유에 해당하는 경우에는 근로자파견사업의 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다(파견법 제12조 1항). 예를 들어 파견법 제14조가 금지한接客업, 숙박업, 결혼상

담업 등을 겸하는 때(제12조 1항 10호), 사용사업주(사용농가)와 근로자파견계약을 서면으로 작성하지 아니한 때(제12조 1항 15호) 등을 들 수 있다. 제12조 1항은 23개의 사유를 열거하고 있다. 그 가운데 제1호와 제2호는 반드시 허가를 취소하도록 하고 있다. 제1호는 고용노동부장관으로부터 3년간의 근로자파견사업의 허가나, 파견사업의 갱신허가를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 때이며, 제2호는 위의 결격사유(파견법 제8조)에 해당하게 된 때이다.

### (3) 내국인근로자 일자리 보호

국내 노동시장에서 외국인력 활용과 관련한 주요원칙 중 하나가 내국인 고용 우선의 원칙이다. 대개 외국인고용법의 근거규정을 들어서 언급하지만, 좀 더 근원적으로는 헌법의 해석론과 고용정책기본법을 들 수 있다. 헌법 제32조의 근로의 권리 중 일할 자리에 관한 권리는 원칙적으로 내국인의 권리이며, 고용정책기본법은 제31조 제1항에서 “국가는 노동시장에서의 원활한 인력수급을 위하여 외국인근로자를 도입할 수 있다. 이 경우 국가는 국민의 고용이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다”고 정한다.

위 제31조 제2항은 “제1항에 따른 외국인근로자의 도입 등에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 하는데, 그 대표적인 법률이 바로 외국인고용법이며, 같은 법 제6조에 의하면, “외국인근로자를 고용하려는 자는 직업안정법 제2조의2 제1호<sup>123)</sup>에 따른 직업안정기관에 우선 내국인 구인 신청을 하여야 한다.” 사업주는 파견방식을 통해서 외국인을 고용함에 있어서도 이상의 법령을 준수해야 한다.

법령이나 이론상으로는 내국인을 우선고용해야 하나, 앞의 4장에서 확인된 것처럼, 농축산업 분야에서는 내국인을 고용하기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 대도시 인근은 좁은 형편이나, 지방으로 갈수록 이런 원칙을 준수하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고, 동일조건의 한국인의 일자리를 침해하지 않아야 하며, 내외국인 평등대우원칙의 적용을 통해 한국인의 근로조건의 악화를 방지하는 것이 법원칙이라 할 수 있다.

### (4) 그 밖의 노동관계법의 준수

파견근로자 역시 근로자이므로, 파견법 이외에도 근로기준법 등 인간의 존엄을 위한 최저기준을 준수해야 한다. 근로기준법 준수여부는 개별 항목을 구체적으로 관리하기가 어려우므로 표준근로계약서를 작성해야 한다. 2015년 10월 농축산업 분야에 시행되고 2017년 5월 어업 분야에 시행된 표준근로계약서 작성 가이드라인을 적용하여 표준근로계

123) 제2조2의 제1호에 의하면, "직업안정기관"이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다.

약을 작성·신고한 사업주에게 가점을 부여하도록 하고 있다. 이에 따르면 근로시간을 월 234시간 이내로 정했는지 여부, 1일 기준 60분 이상 부여했는지 여부, 주 1회 정기적으로 휴일을 부여했는지 여부, 주거유형별 숙식비용 상한을 준수했는지 여부가 고려되고 있다.<sup>124)</sup> 농축산업 분야 종사 외국인의 경우에는 그 숙소시설을 둘러싸고 제대로 갖추어져 있는지 여부와 임금공제의 범위를 놓고 논란이 되는데, 이에 대해서는 고용노동부의 업무지침이 적용되고 있다.<sup>125)</sup>

〈표 6-2〉 숙식제공에 따른 근로자의 비용 부담 기준의 공제상한

구 분	아파트, 단독주택, 연립·다세대 주택 또는 이에 준하는 시설	그 밖의 임시 주거시설
숙식 모두 제공	상한액: 월 정액임금의 20%	상한액: 월 정액임금의 13%
숙소만 제공	상한액: 월 정액임금의 15%	상한액: 월 정액임금의 8%

## 5) 근로자파견 활용의 법적 쟁점

### (1) 장기간 동안 고용하는 파견사업주가 필요함

일시적 파견사업을 할 때에는 단기 또는 초단기의 작물재배를 위해 파견되므로, 그것은 3개월이나 5개월까지 지속될 수도 있지만, 1주일 또는 2,3일간의 파견도 가능하게 된다. 이럴 경우 파견사업주가 그때그때 고용해서 보내는 형태가 되어서는 안 된다. 적어도 계절근로 전 기간(단기취업 C-4의 경우에는 3개월, 계절근로 E-8의 경우에는 5개월) 동안 외국인근로자를 고용해야 한다.

우리나라 파견법은 이른바 ‘등록형’ 파견인가 그렇지 않은가에 대해서 특별한 제한이나 우대를 정하고 있지 않다. 따라서 등록형 파견에 대해서도 특별한 규정이 없다. 파견을 희망하는 근로자를 등록해 두고, 파견할 때마다 파견사업체가 파견근로자와 파견기간만큼의 기간 동안 근로계약을 체결하는 형태가 용인이 되고 있다. 파견사업주는 파견하지 않을 때에는 사용자로서의 책임을 전혀 지지 않다가 파견이 개시된 후에 근로자의 노무제공의 일부를 받게 되는 구조이므로, 근로기준법 제9조가 원칙적으로 금지하는 중간착취의 위험이 있다. 등록형의 근로자 파견사업은 중간착취의 성격을 지니는데다가 파견근로자의 고용이 불안정하므로 당연히 농업분야의 일시적 파견에서는 이를 금지해야

124) 고용허가제업무편람(2019), 104면. 매 건당 0.1점(최대 0.5점)이다.

125) 위의 편람, 104면. 그밖에도 고용허가제 점수제 운용에서 기숙사와 숙소 시설은 점수 배분에서 중요한 비중을 점하고 있다. 우수기숙사 설치 사업장인 경우에는 최대 5점 가점, 농축산업 주거환경 우수사업장 최대 3점 가점, 숙소시설 기준미달 사업장(성별 침실구분 미달 등) 최대 5점 감점, 숙소 기준 허위제출 사업장 최대 7.5점 감점 등. 위의 편람 99-108면.



한다.<sup>126)</sup> 따라서, 계절근로의 전 기간 동안에는 하나의 기관이 외국인근로자를 고용하고 있어야 한다.

그런데, 고용허가로 도입된 외국인을 공공기관 등이 일시적 파견을 한다고 할 때에는 다를 수 있다. 외국인이 고용계약을 처음으로 체결한 사업체가 파견사업을 한다면, 그 기간은 3년 또는 1년 등 노사 당사자가 자유로이 정할 수 있기 때문이다. 그래서 도입 당시 파견사업체와의 근로계약기간 동안은 적어도 파견업에 종사하는 기간이 될 것이다. 공공기관이 일시적 파견만을 하는 경우는 물론이며, 장기파견을 하게 되는 경우에도 그렇다. 법령이 정한 정당한 사업장변경 사유가 있어 파견사업체가 아닌 다른 사업체에 종사하게 된 경우에는 외국인이 근로자파견이 아닌 업무에 종사할 수 있다.

## (2) 위법한 근로자공급 여부의 문제

공공기관이든 민간사업체든 농가가 아닌 사용자가 근로자를 고용하고, 그 근로자를 농가로 파견을 하는 방식의 인력공급은 노동법상 중간착취 배제의 원칙 내지 근로자공급 금지 규정을 위반할 가능성이 적지 않다. 이 문제에 대해 검토할 필요가 있다.

관련 법규정은 취업과 관련하여 부당하게 수수료 등을 받아 챙기지 못하거나, 공급되는 근로자를 계속하여 지배하지 못하도록 하는 규정을 두고 있다. 즉, 근로기준법은 제9조(중간착취의 배제)에서 “누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못 한다” 고 정하고 있는데, 이는 다른 사람의 취업에 개입하거나 근로제공과 관련하여 부당하게 소개료나 수수료 등을 받는 악습을 제거하려는 것이며, 이 규정은 근로자를 고용하는 사용자뿐만 아니라 모든 사람에 대한 금지규정이다.<sup>127)</sup>

뿐만 아니라 직업안정법은 제33조(근로자공급사업)에서 “누구든지 고용노동부장관의 허가를 받지 아니하고는 근로자공급사업을 하지 못한다(제1항).” 근로자공급사업은 공급 대상이 되는 근로자가 취업하려는 장소를 기준으로 국내 근로자공급사업과 국외 근로자

126) 고용노동부장관의 허가를 통해 파견사업의 적정한 운영을 확보하는 것이 중요한 과제가 된다. 그런데 우리나라 파견법 제정시에 영향을 크게 끼친 일본에서는 등록형 이외에 상용형 파견제도를 두고 있다. 일본의 제도에서는 상용형 파견은 엄격한 규제를 받고 있지 않다. 일본의 파견법에 따르면 상시 고용하는 근로자만을 파견하는 ‘특정 근로자 파견사업’과 그 이외의 ‘일반 근로자 파견사업’으로 나누며(일본 파견법 제2조), 특정근로자 파견사업에서는 근로자를 기간이 정함이 없는 고용뿐만 아니라 1년을 넘는 기간이 예정되는 단기간 고용을 포함하는 것으로 보고 있다. 일반 근로자 파견사업은 후생노동대신의 허가를 필요로 하며, 법령이나 허가에 반하는 경우에는 허가가 취소될 수 있다. 그러나 특정근로자 파견사업은 후생노동대신에 대한 신고만으로 족하며(일본 파견법 제16조, 제17조), 특정 파견사업주가 노동자파견법과 직업법에 위반했을 때에는 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명령할 수 있을 뿐이다(제21조 2항)(菅野和夫 저, 이 정 역, 일본노동법, 197-198면). 우리법도 일본과 같은 특정근로자파견사업을 도입하는 것이 바람직하다.

127) 임종률, 노동법 제18판, 2020, 394면; 하갑래, 근로기준법 제32판, 2019, 111면 등

공급사업으로 구분하며, 현재 국내 근로자공급사업에서 고용노동부장관의 허가를 받은 경우는 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 노동조합에 한정되어 있으며, 국외 근로자공급사업의 경우에는 국내에서 제조업·건설업·용역업 등 서비스업을 하고 있는 자만이 허가를 받을 수 있다.

직업안정법은 직업소개나 근로자모집에 대해서는 허가를 요건으로 하지 않는데 비해서 근로자공급은 고용노동부장관의 허가를 요건으로 하고 있다. 직업소개나 근로자 모집의 경우는 근로자와 소개자 또는 모집자와의 관계가 일시적이거나, 나아가 근로자가 소개받은 구인자나 모집자와 근로계약을 체결하고 그 계약 상대방이 사용자로서의 책임을 온전히 지게 되는 경우가 많다.<sup>128)</sup> 그렇지만 근로자공급사업에서는 근로자가 계속 공급사업자의 지배를 받고 강제근로와 중간착취를 당할 가능성이 있으므로 이를 방지하기 위한 것이다.

그런데, 위와 같은 중간착취 배제의 원칙이나 근로자공급의 규제는 절대적인 금지의 규정이 아니며, 각각 예외를 설정하고 있다.

먼저, 근로기준법상의 중간착취 배제의 원칙은 ‘누구든지 법률에 따르지 아니하고는’이라는 선행조건이 있으므로, 법률에 의하여 허용이 된다면 중간에 수수료를 받을 수 있다는 의미가 된다. 이런 맥락에서 직업안정법상의 유료직업소개업이나 파견법상의 근로자파견사업은 허용된다. 따라서 농업분야에서 일시적 노동수요에 대응하기 위해서 파견사업이 적법하게 이뤄진다면, 중간착취가 아니라고 볼 수 있다. 근로자파견법은 파견대상업무, 파견기간, 파견사업체의 요건 등을 준수하는 경우에 한하여 고용노동부장관으로부터 파견업 허가를 받아 파견사업이 허용되며, 이러한 파견법상의 의무를 위반할 시에는 직접고용의무 등을 이행해야 한다.

그러면 적법한 파견사업의 경우에 위법한 근로자공급이 되는가? 이와 관련해서는 고용노동부장관의 허가를 받은 근로자파견사업은 법률이 허용하고 있다. 즉 직업안정법상의 “근로자공급사업이란 공급계약에 따라 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다. 다만, 파견법 제2조제2호에 따른 근로자파견사업은 제외한다”(제2조의2 제7호)라는 규정을 둠으로써 적법한 파견사업은 근로자공급사업의 예외가 되도록 한다. 엄격한 요건 아래 허용된 파견사업까지 근로자공급은 아니라는 것이다.

따라서 파견법상의 허가를 받아서 파견사업체가 하는 파견은 그것이 6개월 이내의 일시적인 것이든 2년 이내의 파견이든 일단 허용될 수 있다. 그러나, 기억할 것은 파견법은 노동력의 유연한 사용 이외에 파견근로자 보호라는 목적이 있으므로, 파견근로자에게 적절한 근로조건을 보장해야 한다는 점이다. 그러기 위해서는 근로자파견법상의 제반 규

---

128) 임종률, 위의 책, 683면.

정을 준수할 필요가 있다.

### (3) 그 밖의 법적 쟁점 검토

농축산업 분야 특히, 작물재배 및 축산관련 서비스업의 경우에는 일시적 파견도 가능할 것인지는 두 가지의 법적 검토도 필요하다.<sup>129)</sup> 첫째는 외국인고용법이 직업안정기관을 제외하고는 외국인의 모집, 알선, 그 밖의 취업에 개입해서는 안 된다고 하는 법규정(제8조 제5항) 위반의 문제와,<sup>130)</sup> 다음으로는 출입국관리법상 근무처 추가 변경 시에 법무부장관의 허가를 받도록 하는 규정이 이 경우에 적용될 수 있는지를 검토할 필요가 있다.

첫 번째의 법규정은 과거 산업연수생제를 통해 외국인력을 도입해오던 때에 국내외의 브로커가 취업에 개입하여 인권침해의 논란을 일으킨 것을 방지하려는 조항이다. 그리하여 외국인근로자에 대해서는 공적인 모집, 알선, 취업개입의 기초아래 직업안정기관과 한국산업인력공단만이 취업에 개입하도록 하고 있다. 그런데, 지자체 등에 의한 파견을 인정할 경우에 그에 대한 예외를 인정하는 것 아닌가 하는 문제제기가 가능하다.

그렇지만, 이 규정위반 문제는 발생하기 어렵다. 외국인고용법은 고용허가제라는 제도 틀 내에서 운용되는 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)에 적용되는 제도이며,<sup>131)</sup> 위의 법규정도 그것을 전제로 하여 적용되는 규정이지 출입국관리법상의 계절근로와 단기취업에 곧바로 적용되기 어렵다. 다음으로 뒤에 설명하는 것처럼 이번 연구에서 제안하는 일시적 파견은 지자체나 지자체가 공인하는 공적기관에 의한 파견을 전제로 하므로, 외국인고용법의 공적알선의 기초를 흔드는 것은 아니다. 나아가 일시적 파견은 새로운 취업이라기보다는 공적파견기관에 고용이 된 상태에서 업무에 대한 지휘명령만을 농가로부터 받는 형태이므로, 새로운 형태의 취업이라고 보기도 어렵다. 따라서 외국인고용법 제8조 5항의 위반문제와도 직접 관련이 없다. 다만, 이번

129) 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)의 경우에는 발갈기, 작물심기, 농약뿌리기, 가지치기, 작물 수확하기 등 작물재배에 수반되는 활동을 제공하는 산업활동을 말하므로, 일시적 근로자파견은 허용될 수도 있다. 물론, 위의 서비스업(014)에 종사하는 사업주가 파견법상의 허가를 받아야 하겠지만.

130) 우리나라 고용허가제의 특징중의 하나가 민간알선의 엄격한 금지이다.

131) 외국인고용법 제2조(외국인근로자의 정의): 이 법에서 "외국인근로자"란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. 다만, 「출입국관리법」 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다. 대통령령(외국인고용법시행령) 제2조(적용제외근로자)에 따르면, “「출입국관리법 시행령」 제23조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격 중 같은 영 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 같은 영 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 20. 특정활동(E-7)까지 및 20의2. 계절근로(E-8)의 체류자격을 해당하는 사람” 등이 여기에 해당한다.

보고서가 모색하고 있는 일시적 파견을 민간기관, 예를 들어 민간인력소개업체의 고용 아래에서 실시한다면 외국인고용법의 취지에 배치될 우려가 있으나, 그러한 제안은 아니다.

다음의 쟁점으로는 출입국관리법상 근무처 추가 변경 시에 법무부장관의 허가를 받도록 하는 규정이 이 경우에 적용될 수 있는지가 있다. 여기에는 두 가지 해석이 다 가능할 것으로 본다. 출입국관리법상의 근무처를 장소적 개념으로 보아서 새로 파견되는 농가마다 근무처 추가에 해당한다고 보아 모두 허가를 받아야 한다는 해석과, 근무처를 고용주체로 인식하여 일시적 파견에서는 고용주체가 추가나 변동되지 않는 것으로 해석하는 것도 가능하다. 생각해보면, 공적파견을 허용하는 것은 고용주체를 변경하는 것도 아니고 공공기관이 계속하여 고용하면서 일시적으로 파견농가를 달리하는 것에 그친다. 또한 계절근로 자체가 3~5개월의 단기고용이고 현재의 농가의 수요도 1주일 이내의 초단기도 많은데, 이러한 경우에 모두 허가를 받도록 하는 것은 행정기관의 지나친 개입으로 판단된다.

### 3. 농업부문 다양한 외국인력 공급을 위한 제언

#### 1) 기존 공급체계의 유연화

##### (1) 고용허가제의 유연화: 고용허가제 개선방안

###### 가. 고용허가제 농업관련 서비스업의 활성화

현재 고용허가제는 3년 이내의 범위에서 근로계약을 체결하고 입국하며, 길게는 4년 10개월 동안, 나아가 성실근로자의 재입국취업의 경우에는 9년 8개월까지도 국내에서 취업할 수 있다. 주로 장기간 취업의 목적으로 활용되고 있으며 이번 현장조사에서도 축산업이나 시설채소를 위주로 한 작물재배업에서 활용되고 있는 것으로 나타났다. 그런 까닭에 장기간 인력확보의 필요가 있는 농가에서는 앞으로도 계속 활용도가 있으리라고 본다. 그렇지만, 단기간의 취업이나 농한기의 취업이 어렵다는 약점이 있다. 이에 근무처추가제도가 운용중이나 실효적이지는 않다.

고용허가제 하에서도 농업관련서비스업 분야의 고용을 활성화하여 작물재배나 축산업 이외의 ‘작물재배 및 축산관련 서비스업’ (014)을 이용하여 합법적인 틀 내에서 다양한 농업관련 서비스를 제공하도록 할 필요가 있다. 농약뿌리기, 작물수확, 농업용수공급 등은 물론이며, 농업근로자의 공급을 가능하게 하는 것이다. 현재 농축산업 분야에서는 작물재배업(011), 축산업(012), 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)가 고용허가제 하에서 고용허용 업종이다.<sup>132)</sup> 이 업종분류는 한국표준산업분류에 따른 것인데, 작물재배

업(011)은 “노지 또는 특정시설 내에서 작물 및 종자를 재배, 생산하는 산업활동을 말한다. 버섯, 송로, 딸기 및 견과 등의 식용가능한 야생식물을 채취하는 활동은 임업으로 분류한다.”<sup>132)</sup> 이 가운데 주목할 만한 것은 014번의 [작물재배 및 축산 관련 서비스업: 소분류]이다. 이는 수수료 또는 계약에 의하여 작물재배 및 축산활동에 관련된 서비스를 제공하는 산업활동을 말하며,<sup>134)</sup> 이러한 활동은 고용사업주가 아닌 제3의 농가의 수요에 대응한 인력활용을 가능하게 할 수도 있기 때문이다. 보다 구체적인 내용을 파악하기 위해 한국표준산업분류<sup>135)</sup>의 내용을 확인해 보면 <표 6-3>과 같다.

그중 0141의 ‘작물재배 관련 서비스업(세분류)’, 보다 구체적으로는 01411의 ‘작물재배 지원 서비스업(세세분류)’이 외국인근로자 파견과 관련이 될 수 있다. ‘작물재배 지원 서비스업’은 수수료 또는 계약에 의하여 밭갈기, 작물심기, 농약뿌리기, 가지치기, 작물 수확하기 등 작물재배에 수반되는 활동을 제공하는 산업활동을 말하며, 운전자와 함께 농업용 기계 및 장비를 제공하는 활동과 농업용수 공급활동이 포함된다. 통계청 산업분류자료에 의하면, 그에 해당되는 예시로서 농약 뿌리기 서비스, 작물 수확 서비스, 농업용수 공급과 함께 농업노동자 공급이 열거된다. 01411의 하나로 농업노동자 공급도 열거되어 있으나, 여기서 말하는 노동자공급은 해당 사업주가 사용자로서의 책임을 온전히 지는 도급형태라고 해석한다. 직업안정법에 의해 근로자공급은 원칙적으로 금지되기 때문이다. 그래서 사업주가 직접 근로자를 고용하여 작물재배 지원 서비스업(01411)을 하면서 외국인을 고용하는 경우에는 농가의 수요에 대응한 업무도급은 가능하다고 해석한다. 그래서 외국인을 ‘작물재배 및 축산관련 서비스업(014)’으로 도입한 경우에는, 도급형태를 통해 현재에도 농가의 수요를 충족시키는 인력공급이 가능하다.

그러나 공급사업주가 외국인을 고용한 후 그를 직접 지휘하는 도급형태를 취하지 않고, 농가가 직접 지휘명령을 하게 되면 이른바 근로자파견이 되므로, 다른 차원의 법적 문제가 발생할 수 있다. 파견법에 의하면, 사용사업주는 고용노동부장관의 파견사업허가를 받지 않고 근로자파견사업을 하는 자로부터 근로자파견의 역무를 제공받아서서는 아니 되며, 이를 위반했을 때에는 사용사업주가 직접고용의 의무를 부담한다(제7조 3항와 제6조의2 제1항 제5호). 따라서 공급사업주가 도급형태가 아닌 근로자파견사업을 하려는 경우에는 파견사업허가를 받아야 하며, 사용농가도 파견법상의 규율을 준수해야 하는데, 자칫하면 파견업허가를 받지 않은 위법한 파견으로 인해 직접고용의 의무를 지거나 3천만원이하의 과태료를 부담해야 한다(파견법 제6조의2 제1항 5호, 제46조제2항).

132) 고용노동부, 고용허가제 편람, 2019, 46-71면.

133) 출처: <<https://invisiblecity.tistory.com/1377>>

134) 고용노동부, 고용허가제 편람, 2019, 57면 이하; 통계청, 제10차 기준 한국표준산업분류 실무 적용 가이드북, 2019.12, 22면.

135) 통계청, 한국표준산업분류, 2017, 135면 이하

〈표 6-3〉 한국표준산업분류상 농업관련 서비스업

단위(개, 명)

번호	한국표준산업분류상 농업관련 서비스업
014	<p><b>작물재배 및 축산 관련 서비스업</b> 수수료 또는 계약에 의하여 작물재배 및 축산활동에 관련된 서비스를 제공하는 산업활동을 말한다.</p> <p>&lt;제 외&gt; · 가금 부화 및 잠종, 치장 생산(수수료 또는 계약 여부 불문)(012) · 임업관련 서비스(0204) · 농업용 기계장비 임대(조작자가 딸리지 않은)(76390) · 영농기술 및 경영자문 서비스(71531) · 도시계획 및 조경설계 서비스(72112) · 행정기관에 의한 영농지도 및 조언 등 행정서비스(84) · 토목공사가 결합된 조경공사(41226) · 수의 서비스(7310)</p>
0141	<p><b>작물재배 관련 서비스업</b> 수수료 또는 계약에 의하여 작물재배에 수반되는 활동을 제공하는 산업활동을 말한다. 시장에 출하하기 위해 기본적으로 수행하는 수확 후 처리활동도 포함한다.</p>
01411	<p><b>작물재배 지원 서비스업</b> 수수료 또는 계약에 의하여 발갈기, 작물심기, 농약뿌리기, 가지치기, 작물 수확하기 등 작물재배에 수반되는 활동을 제공하는 산업활동을 말한다. 운전자와 함께 농업용 기계 및 장비를 제공하는 활동과 농업용수 공급활동도 포함한다.</p> <p>&lt;예 시&gt; · 농약 뿌리기 서비스 ·작물 수확 서비스 · 농업용수 공급 ·농업 노동자 공급</p> <p>&lt;제 외&gt; · 과실 선과장 운영(01412) · 농산물 건조장 운영(01412) · 생활용수 및 공업용수 공급(36) · 농업 노동력 이외의 인력공급(751)</p>
01412	<p><b>농산물 건조, 선별 및 기타 수확 후 서비스업</b> 수수료 또는 계약에 의하여 곡물, 종자, 채소, 화훼 및 과실 등의 각종 농산물을 선별, 건조 및 기타 출하준비를 위한 고정 처리시설(가공처리시설 제외)을 운영하는 시장 출하 이전 활동을 말한다.</p> <p>&lt;예 시&gt; ·과실 선과장 운영 ·농산물 건조장 운영 ·종자 가공업 운영</p> <p>&lt;제 외&gt; ·담배 재건조업(12) ·농업용 종자 재배업(01123) ·종자 신품종 개발을 위한 연구활동(70112)</p>

이론적으로는 그러한데, 실무상으로 어떠한가? 실제 농업관련서비스업(014)으로 허가를 받아서 외국인인 사용하는 업체와 외국인의 수는 <표6-4>와 같다. 최근으로 올수록 점차 그 숫자가 증가하고 있다. 그래서 실제 이용업무가 어떠한지를 알기 위해 고용노동부 외국인력담당관실의 도움을 얻어서 근로자공급업무까지를 하고 있는지를 5개 정도의 사업장에 확인해보았다. 그 결과 표준산업분류 014(작물재배 및 축산관련 서비스업)로 신청하여 외국인 고용허가를 받은 사업체 중에는, 외국인을 고용한 다음 농가에 직접 데리고 가서 일을 시키는 데까지 나아간 업체는 발견하지 못했다. 즉 도급이나 파견업무까지는 나아가지 않고 있다. 실제로는 고용허가사업체의 작물재배 및 농산물가공업무, 양과의 선별 및 껍질벗기기 작업, 스마트팜과 수경재배, 양돈업 등 다양한 업무에만 종사시키고 있었다.

<표 6-4> 농업관련서비스업(014) 당해연도말 기준 사업장과 근무 외국인의 숫자

단위(개, 명)										
E-9	2011. 12	2012. 12	2013. 12	2014. 12	2015. 12	2016. 12	2017. 12	2018. 12	2019. 12	2020. 07
사업장 수	1	3	5	6	6	10	8	8	8	8
근무 외국인 수	4	6	8	16	21	42	47	54	60	51

자료: 고용노동부

앞으로 농가의 인력부족을 메꾸는 차원에서도 농축산업 분야의 농업관련서비스업 분야를 적극 활용하는 것도 한 방법이라고 본다. 고용허가제의 대상업무를 작물재배업(011)이나 축산업(012)에만 머무르지 않고, 작물재배 및 축산관련 서비스업(014)의 영역을 활성화시키는 것이다. 그래서 농약뿌리기, 작물수확, 농업용수공급 등은 물론이며, 농업근로자 공급을 하는 것이다. 고용허가를 받은 국내 사업체가 도급형태로 위와 같은 일을 진행할 수 있으며, 근로자파견형태도 뒤에서 적는 것처럼 일시적 간헐적 업무에 머무르는 한 가능하다고 본다.<sup>136)</sup>

농축산업 분야 내에서 고용허가 업종을 어떻게 신청했든, 개별 사업체가 농업관련 서비스업의 일환으로 진정도급의 형태로 근로자를 공급하는 것도 가능하다고 본다. 어쨌거나 진

136) 다만, 외국인고용제도가 실무상 한 사업장에서 계속 일하는 것을 전제로 운용되어, 사업장이동은 때로는 규제의 대상이 될 수 있다. 고용허가제가 한 곳에서 장기간 근무하는 제조업을 모델로 하여 실시되어온 것과 관련이 된다. 그러나 적어도 한 사업주 아래에서 계속 일하는 한 사업장 개념을 엄격하게 적용하는 것은 문제가 있다. 적어도 농축산업 분야의 경우에는 사업장변경을 엄격하게 규제하기 어렵다.

정도급 형태는 사용자의 책임을 고용사업체가 온전히 지는 것이므로 법적 하지는 없어 보인다. 신청업종의 소분류나 세분류를 지키는 것도 별다른 의미가 없을 것이기 때문이다.

#### 나. 고용허가제 사업장변경의 유연화

고용허가제(E-9)에서 외국인근로자는 ‘국내 사업주와의 근로계약’을 전제로 한국에 입국하는 것이므로 원칙적으로 도입 당시에 근로계약을 체결한 사업장에서 근로를 지속해야 한다. 다만, 특정한 사유로 인하여 해당 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 사업장 변경이 가능하다.<sup>137)</sup> ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 제 25조는 사업장 변경의 허용을 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. <개정 2010.6.4., 2012.2.1.>
1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
  2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
  3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

이와 같이 고용허가제는 휴업이나 폐업, 사용자의 부당한 처우가 아니면 사업장 변경이 허용되지 않는 것이 원칙이며, 이것은 재취업이나 성실근로자 재입국의 경우에도 바뀌지 않는다.

그런데 농축산업 분야의 특성상 계절성이 강하거나 혹은 상시고용계약을 체결하더라도 수요의 불안정성 등으로 인해 고용계약을 지속하기가 쉽지 않은 상황에 직면할 가능성이 크다. 따라서 현행 사업장 변경제도를 업종에 따라 다소 유연성을 두고 접근할 필요가 있다. 농업이외의 업종으로의 사업장변경을 허용하면 농업인력의 감소를 초래할 수 있으므로 사업장 변경은 농축산업 분야 등과 같이 계절성이 있는 분야에 한해서 일정한 취업기간이 경과한 후에는 사업장변경을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 농축산업

137) 고용노동부, 고용허가제 업무편람, 2019, p.172



분야에서의 근무경력이 3년을 경과하면 동일 지자체 내의 농축산업 분야에서 사업장변경을 허용한다. 이렇게 하면 외국인력은 해당 지자체 내에서 가장 긴급한 수요가 있는 농가로 효율적으로 이동할 수도 있게 될 것이다. 앞에서 제안한 공공과건의 기관을 희망하는 외국인근로자가 있다면 그러한 공공기관으로 사업장을 변경할 수도 있을 것이다.

이주노동자의 권리를 충실히 보장한 국제인권규범<sup>138)</sup>에 비추어보면 국내 취업 2년이 경과한 다음에는 사업장변경을 허용하는 것이 맞겠으나, 현재의 법규정 체계가 입국 이후 3년을 기준으로 재고용할 수 있도록 되어 있는 점을 고려할 때에 입국 이후 3년이 경과한 시점을 기준으로 사업장변경을 허용하는 것도 현실적 방안이 될 수 있다.<sup>139)</sup> 3년 정도 농축산업 분야 등과 같이 계절성이 있는 분야에서 합법적으로 취업한 외국인에게 사업장 변경을 허용하자는 것은 초단기수요에 대응하는 것만은 아니며, 농축산업 분야 외국인 수요 전반에 대한 대응 차원이다. 보다 중요한 것은 외국인근로자의 기본적인 인권의 문제라는 것이다. 관련하여, 일본에서는 일정부분 전직을 허용하고 있다는 점은 우리에게도 시사적이다. 즉, 기능실습을 마치고 특정기능 제1호 단계로 넘어가면 사업장변경이 가능해진다. 일본에서는 특정기능 자격 외국인은 동일 업무구분 내 또는 기능수준이 유사한 업무구분 간에는 전직이 가능하여 사업체를 옮길 수 있으며, 다만 전직은 원칙적으로 퇴직 후 곧바로(3개월 이내에) 해야 한다(5장 참조).

#### 다. 고용허가제 근무처 추가제도의 활성화

제2장에서 언급한 바와 같이 근무처 추가제도는 ‘계절적 농업’ 분야에 근로 중인 외국인근로자(E-9)가 원사업장과의 근로계약은 유지하면서(무급휴직 처리) 일정기간 동안 다른 사업주와 근로계약을 체결하여 근무한 후, 근로계약기간이 만료되면 원사업장으로 자동 복귀하는 제도이다. 근무처 추가제도는 근로계약 기간을 2개월 이상 ~ 4개월 이하로 설정하고 해당 기간 동안 다른 사업주와 근로계약을 체결하여 근무한 후 근로계약기간이 만료되면 원사업장으로 자동 복귀하는 제도이다.

동 제도의 특성상 계절근로와 유사한 제도로 운영된다는 점, 추가 근무처에서의 근로계약 연장은 불가하다는 점, 추가 근무처 사업주도 해당 기간 동안 임금체불보증보험 가입을 의무화하고 있고 근무처 추가를 원하는 ‘외국인근로자’는 농협중앙회에 「근무처추가 신청서」를 제출하고 ‘근무처추가 신청서’ 제출 시 반드시 원 근무처 사용자의 동의서를 첨부해야 하는 엄격성을 견지하고 있다

138) 국제인권법규에 대해서는 최홍엽, 외국인근로자의 장기간 고용과 법적 쟁점, 노동법학 제48호, 2013.2, 439-442면 참고.

139) 업종과 함께 지역적인 제한을 두는 방법도 생각해볼 수 있다. 예를 들어, 광역 지방자치단체를 한정하여 그 지역 내에서 취업하도록 하는 것이다.

근무처 추가제도는 농협중앙회가 대행을 맡고 있다. 대행기관(농협)이 근무처추가 신청 근로자 및 사용자 현황을 외국인고용관리시스템(EPS)을 통해 확인 후 고용센터에 알선 추천한다. 농협은 ‘근무처 추가자 신청 사업장’ 과 ‘사업장 변경(근무처추가) 신청한 근로자’ 를 조회하여 사업장 관할 고용센터에 외국인고용관리시스템(EPS)에서 알선 추천하여 자동 통보하며 근로자와 사용자가 대행기관 또는 센터를 통하지 않고 임의적으로 지정 알선하는 것은 불법브로커 개입 우려가 있으므로 불허하도록 되어 있다.

이러한 제도적 특성으로 인해 근무처 추가제도는 활성화되어 있지 못하고 있는 실정이며 근무처 추가제도가 있지만 계절적인 수요에 따른 탄력적인 대응에 한계가 있는 것으로 평가된다. 이런 점에서 근무처 추가제도를 계절적인 수요에 보다 탄력적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 한 가지 가능한 방안은 초단기적 수요에 대한 대응으로 추가 근무한 사업주와의 고용계약요건을 완화하여 일일 고용형태의 근무가 가능하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

이 경우 고용계약의 주체문제가 야기된다. 간헐적이고 초단기적 수요로 외국인력을 활용하는 사업체가 해당 근로자와 매번 고용계약을 맺는 것은 현실적으로 쉽지 않기 때문에 근무처 파견기간 동안 고용계약을 체결하고 이를 관리할 수 있는 주체가 필요하며 이런 점에서 본 연구에서 논의하고 있는 파견근로방식과 연계하는 것도 대안이 될 수 있다. 지금은 새 추가근무처와 고용계약을 맺고 그곳에서 한동안 일해야 하는데, 앞에서 제안한 공공파견기관에 고용되고 농가들의 일시적 수요에 대응하여 일하는 농가를 바꿔가면서 일할 수 있는 길을 여는 것이다. 현재의 경우는 사용농가와 고용계약을 맺도록 하는 것이지만, 대안방식은 공공파견기관과 고용계약을 맺고서 수요농가들로 파견되는 것이다. 다만, 양자 모두 근무처 추가제도의 취지에 부합하도록 파견기간이 종료되면 원사업장으로 복귀하도록 하여야 할 것이며 원사업주의 동의가 필요하다. 원사업주와 근로자가 동의한다면 파견기관에 계속 고용된 상태에서 원사업주나 다른 농가에게로 파견될 수도 있다.

현재 근무처 추가제도는 계절적 농업인 작물재배업만을 인정하여, 작물재배업에서 축산업 또는 농업관련 서비스업 등으로 근무처추가가 가능하도록 되어 있다. 그러나 초단기적 수요에 대응하기 위해서는 향후 축산업 분야에서 타 업종(작물재배업 또는 농업관련서비스업)으로도 근무처 추가가 가능하도록 확대하되, 지역적인 제약을 두도록 하여 해당 지역 내 인력부족에 대응하도록 할 필요가 있다.

## 라. 고용허가제 농축산업 업종별 상한 비율의 확대

끝으로 현행 농축산업 분야에서 불법고용을 많이 확대하는 이유 중의 하나가 업종별

상한 비율제한에 따른 추가고용수요의 문제이다. 이런 점에서 농축산업의 여건을 고려한다면 노동시장 테스트를 통과한 사업장에 대해서는 업종별 상한비율을 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 구체적인 업종별 상한비율의 확대는 농가에 대한 수요실태를 파악하여 규정을 만들도록 한다.

## (2) 계절근로자제의 유연화: 계절근로자제의 개선방안

### 가. 계절근로자제의 법적근거 보완

계절근로자제도는 2015년 충북 괴산에서 시작하여 총 3회의 시범사업을 거친 뒤에 2017년부터 전국 기초자치단체로 확대되었으며, 제도운영은 법무부가 농식품부·고용부·해수부·여가부 등 관련기관과 협의체를 구성하여 운영하고 있다.<sup>140)</sup> 그러나 현재 계절근로자제도는 그 법률상의 근거가 충분하지는 않다. 출입국관리법 제10조에 의해, 입국하려는 외국인은 일반체류자격 또는 영주자격 중 하나에 해당하는 체류자격을 가져야 한다는 점에 근거하고 있는데, 이 규정은 모든 체류자격에 일반적으로 적용되는 규정이다. 출입국관리법의 이 규정을 제외하고는 다른 법률상의 근거가 없으며, 위의 출입국관리법 제10조(체류자격)와 제10조의2(일반체류자격)에 근거한 출입국관리법시행령 제12조와 그 별표1 및 별표1의 2상에서 단기취업(C-4)<sup>141)</sup>과 계절근로(E-8)<sup>142)</sup>의 체류자격이 나열되어 있을 뿐이다.

현재 외국인고용법은 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)만을 대상으로 하고 나머지 출입국관리법상 취업할 수 있는 체류자격은 제외되어 있으므로,<sup>143)</sup> 계절근로자제도도 출입국관리법령에 의하는 것으로 해석될 수 있다. 그러므로 현재의 계절근로자제도의 법적근거를 보완하여, 계절근로의 주관기관, 국내체류 및 취업기간 등 기본적인 사항에 대해서 법적인 근거를 마련할 필요가 있다. 외국인근로자 고용의 하나라는 측면에서는 고용정책의 일환이며, 단기체류 외국인에 대해 일시적 취업을 인정한 것이라는 측면에서는 체류

140) 이해경 외, 외국인단기 계절근로자제도 실태분석 및 종합개선방안 연구, 2018.12. 15면.

141) 출입국관리법시행령 단기체류자격(별표 1] <개정 2019. 6. 11.>에 나타난 체류자격은 “다. 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 농작물 재배·수확(재배·수확과 연계된 원시 가공 분야를 포함한다) 및 수산물 원시 가공 분야에서 단기간 취업 활동을 하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람”에 그침.

142) 출입국관리법 시행령 장기체류자격(별표 1의2] <개정 2019. 12. 24.>에 나타난 체류자격의 설명은 위의 단기취업(C-4)과 동일하다.

143) 외국인고용법(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률)에서 “외국인근로자란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. 다만, 「출입국관리법」 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다”고 정하고 있다.

정책의 일환이라 할 수 있다. 법무부나 고용노동부가 실무적인 주관을 할 수 있을 것으로 보지만, 보다 더 중요한 것은 체류정책과 고용정책의 유기적인 연계이다.

코로나19 사태로 인해서 계절근로가 일시적으로 정지상태에 있으나, 앞으로의 수요는 계속될 것으로 보인다. 3개월 내지 5개월 동안 계속해서 외국인의 취업이 필요로 한 농가에서는 계절근로를 원래 취지대로 활용할 수 있는데, 대규모 영농이거나 재배작물의 특성상 3~5 개월간 계속고용이 가능한 경우에는 고용허가제나 계절근로자 고용에 대한 수요는 계속될 것이다. 다만, 규모가 작거나 작물의 재배상 초단기간 이용이 부득이한 경우에는 아래의 사업장 변경방식의 개선이나 파견제도의 도입 등을 통해서 보완할 필요가 있다.

#### 나. 계절근로자제도 사업장변경 방식의 개선

현재의 계절근로 체류자격 내에서도 사업장변경은 허용되고 있다. 사업장추가는 현재의 체류 매뉴얼 상 금지되고 사업장변경만 허용되고 있다.<sup>144)</sup> 근무처의 추가와 변경 시에는 법무부장관의 허가를 받아야 하므로(출입국관리법 제21조 제1항), 취업자격을 가진 외국인도 ① 각종 조건을 위반하는 고용주가 시정을 하지 않은 경우, ② 계절근로자의 귀책사유 없이 근로를 계속할 수 없는 경우, ③ 사회통념상 외국인 계절근로자가 최초 계약한 고용주의 작업장에서 근무를 할 수 없는 경우 등의 근무처 변경 사유<sup>145)</sup>가 있을 때에는 법무부장관의 허가를 받아서 사업장변경을 할 수 있다. 이번 연구에서도 실제로 변경을 했던 사례들을 만날 수 있었다.<sup>146)</sup>

단기취업(C-4) 소지자의 근무처변경의 허가 권한이 법무부장관으로부터 출입국·외국인청(사무소·출장소)장에게 위임되고, 근무처 변경 시 주무부처 장의 고용추천서는 필요하지 않다. 그렇지만, 외국인이 사업장변경을 할 때에는 지자체의 담당자를 동반해야 하며 제출서류가 간단하지 않으므로,<sup>147)</sup> 사업장변경절차가 잘 지켜지기 어렵다. 특히, 근무처의 변경 시에 매번 법무부장관(출입국외국인청)의 동의를 받아야 하는지도 재검토의 여지가 있다. 해당 지자체의 범위를 벗어나지 않는 범위에서 일정기간 계절농업에 종사하는 것이라면, 사후신고 등으로 하는 방안도 있을 것으로 보인다. 이를 위해서는 근무처의 추가, 변경 시에는 법무부장관의 허가를 받도록 하고 있는 출입국관리법 제21조 제1

144) 체류 매뉴얼, 19-245면.

145) 체류 매뉴얼, 19-20면.

146) 충북 음성군의 담당 공무원에 따르면, 2019년에만 14건의 사업장 변경을 허용했다고 한다. 태풍피해 등의 불가피한 사정으로 사업장을 변경했다고 한다.

147) ① 통합신청서, 여권, 수수료(12만원), ② 표준근로계약서 사본, ③ 산업재해보험가입 증명원, ④ 전 고용주의 고용포기 사유서, ⑤ 지자체의 재배정 공문

항의 내용을 개정할 여지가 있다. 그 이유는 적어도 농업분야의 외국인고용과 관련하여서는 규제를 완화할 필요가 있기 때문이다.

#### 다. 계절근로자 고용형태 다원화 추진

계절근로자와 고용허가근로자 간의 가장 큰 차이는 근로기간의 장단에 있다. 계절근로자는 근로시간이 일시적으로 제한되어 있다는 점에서 상시적인 근로를 필요로 하는 일반 고용허가근로자와 차이가 있다. 즉 계절근로자는 계절근로의 특성으로 인하여 시급제, 일당제, 월급제 등의 다양한 고용형태가 가능하다. 그러나 현행 계절근로자의 제도는 일정한 고용주가 일정한 기간(3개월 또는 5개월)을 고용하는 것을 전제로 설계되어 있으므로 초단기간 동안만 고용하고자 하는 경우에는 재정적으로 비효율적이기에 활용하기 어렵다는 제도적 취약점을 갖고 있다.

이러한 문제를 해결하면서 외국인에게도 보다 안정적인 근무여건을 만들어 주기 위하여 개인단위의 근로계약보다 집단적인 근로계약을 체결하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 영농회, 영농법인, 영농조합 등 다양한 집단근로 운영형태를 구성하게 하여 계절근로자를 고용하게 함으로써 외국인 고용의 효율성을 극대화할 수 있다. 나아가 필요한 경우 일정한 지역단위로 농협 등 공공성이 보장되는 기관 하에 농어촌인력지원센터를 설치하고, 동 센터에서 일정한 계절근로자를 고용하게 하는 방안도 적극 모색할 필요가 있다. 센터의 관할지역에 계절근로자를 활용할 뿐만 아니라 일정한 조건하에서 센터간에 서로 계절근로자 파견을 허용함으로써 그 지리적 제약을 극복할 방안도 모색할 필요가 있을 것이다. 다만, 이러한 제도의 도입으로 인하여 계절근로자에 대한 부당한 노동착취나 인권침해 등이 발생하지 않도록 충분한 보호장치를 동시에 마련해야만 한다.

### (3) 계절근로제와 고용허가제 통합운영 방식 모색

#### 가. 농업부문 내 두 제도의 통합운영 방식 모색: 단기적 방안

계절근로자제도는 국가의 외국인력 도입 측면에서 볼 때 근로자 도입으로 인하여 발생하는 사회적·경제적 파급효과 측면에서 고용허가제와 큰 차이가 없다. 국내의 부족한 인력을 충원하기 위해 외국인력을 보충적으로 활용하려는 취지에서 볼 때 외국인력 도입 정책의 큰 틀에서 접근하는 것이 계절근로자 도입으로 나타나는 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 예상된다.

현행 계절근로자제도에 있어서 가장 큰 문제점은 지방자치단체와 외국의 지방정부가

MOU에 근거해서 외국인근로자를 선정하여 도입함으로써 지방차원을 넘어선 국가차원의 관리와 지원에는 한계가 있고, 그 결과로 아직은 그 실행력이 충분히 발휘되지 못한다는 사실이다.

고용허가제는 그 동안 외국인력 도입에 따른 문제점을 해결하기 위해 정부부처, 국회, 기업 등 관련단체들의 오랜 논의와 협의를 통해 도입된 법령에 의하여 운영되는 제도이므로 국가(즉 정부) 간 업무협약에 의해 실질적인 실효성이 담보되고 있는 제도이다. 그러므로 외국인력의 선발, 도입, 관리 및 귀국 등과 관련하여 안정적인 제도의 틀과 인력을 확보하고 있을 뿐만 아니라 충분한 노하우와 국제적인 협력체계를 잘 구축하고 있다.

최근 계절근로자제도는 그간 고용허가제가 농촌의 계절적인 수요에 즉각적으로 대응하기 어려운 점을 보완하기 위해 도입된 것이므로, 고용허가제보다 어떤 면에서 보면 훨씬 더 정교하고 세밀한 인력운용체계가 필요한 제도이다. 그러나 현행 계절근로자제도는 고용허가제와 별개의 제도로서 지방자치단체의 책임 하에 이루어지는 구조로 설계되어 있어서 그간 충분히 활성화되지 못하고 여러 부작용도 나타나고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 계절근로자제도와 고용허가제를 통합 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다. 두 제도의 통합 운영이 가능하다면, 국내외 지방자치단체 간의 업무협약을 국가 간의 업무협약으로 격상시킴으로써 정부차원에서 인력 선발과 도입을 체계화할 수 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 불안한 업무협약에 대한 부담감을 완화할 수 있다. 나아가 두 제도를 연계하여 바람직한 시너지 효과를 낼 수 있다. 예를 들면, 계절근로자로 근무한 경험이 있는 성실한 외국인을 농어촌 분야의 고용허가제 근로자로 우선적으로 도입할 수 있는 길을 열어 줌으로써 계절근로자의 이탈을 방지할 수 있다. 그리고 기존 고용허가제의 기본 틀과 인력을 최대한 활용함으로써 지자체의 부담을 완화시키고 전문성을 확보할 수 있다. 외국인력의 선별과 도입은 중앙정부에 의하여 고용허가제의 틀 속에서 운영하고 지방자치단체는 계절근로자 수요 조사, 도입된 계절근로자의 체류지원 등의 업무를 수행하도록 역할을 분담하면 현행 계절근로자제도의 문제는 상당부분 해소될 것으로 기대된다.

다만, 이를 위해서는 고용허가제 관련 법령의 정비가 필요하나, 현행 계절근로자제도를 기반으로 한 운영체계를 고용허가제의 틀 속에 탑재하여 특정 국가를 중심으로 일정 기간 동안 시범운영하여 그 성과를 분석하면서 추후 법령개정을 추진하는 것이 시행착오를 최소화할 것으로 판단된다. 그러나 계절근로자제도가 고용허가제와 통합 운영된다 하더라도 계절근로자의 선발, 도입, 근무처 변경 등은 고용허가제를 통하여 도입되는 외국인력보다 더 탄력적이고 신축성 있게 운영될 필요가 있다.

## 나. 제도 간 연계 모색: 장기적 방안

그간 계절근로자제도 등 단기 노동이민제도의 가장 취약했던 부분 중 하나는 이 제도가 외국인노동자의 관점에서는 일종의 껍 막힌 직업(“dead-end job”)으로 더 좋은 단계로의 상승기회가 없다는 점이었다. 한편 고용주의 관점에서 수년에 걸쳐 숙련과 기능을 쌓은 성실한 외국인노동자가 계속 그 숙련을 발휘하지 못하고 돌려보내야만 하고, 계속 신규노동자를 새롭게 고용하여 훈련시켜야 한다는 점이다.

일본은 최근 특정기능제도를 도입하였다. 이 제도가 시작된 지 1년밖에 안되어, 더욱이 2020년 초부터는 전 세계적인 코로나19 사태로 해외로부터의 특정기능 외국인의 입국이 좌절된 상황이라, 아직 그 진행과정과 성과를 평가하는 것은 시기상조이나, 제도설계 자체만을 놓고 볼 때에는 기존제도들 간의 연계를 피하고자 노력했다는 점은 긍정적이다. 특히 ‘미숙련(기능실습1호와 2호)’에서 출발하여도 ‘반숙련(특정기능1호)’ 단계를 거쳐 ‘숙련(특정기능2호)’ 단계로 진입할 수 있는 가능성을 열어두었고, ‘숙련’의 단계에서 일정한 기준을 충족할 경우에는 ‘영주’의 가능성도 열었다는 점에서 고무적이다.

우리의 외국인노동자 정책도 그간의 제도들을 서로 연계하고 다음 단계로의 이동을 가능하게 할 필요가 있다. 그 이유는 향후 우리나라의 외국인노동자 정책의 기본 방향을 어떻게 설정하는가라는 문제의식 때문이다. 즉 외국인노동자의 국내 유입을 최대한 억제하면서 규제를 강화할 것인가 아니면 외국인에게 적극적으로 문호를 개방하고 받아들여 우리나라도 향후 다민족 국가로 나아갈 것인가 하는 점이다. 장기적으로는 후자의 적극적인 문호개방과 다민족 국가가 글로벌 시대에 맞는 미래 비전일 것이다. 더욱이 저출산 고령화로 농촌소멸과 지방소멸 등 인구위기에 직면하여 지금보다 더욱 전향적인 자세로 외국인 문제에 접근할 필요가 있다. 이것은 고용허가제나 계절근로자제도처럼 임시방편적으로 문제를 해결하는 것에 만족하지 말고, 향후 외국인이 우리 국적을 취득하여 우리 국민이 되는 것을 받아들이는 것을 포함한다.

이를 위하여, 단기적으로는 그간의 제도들을 개선하고 통합 운영되도록 노력해야할 뿐만 아니라, 장기적으로는 제도들 간의 연계도 모색할 필요가 있다. 예를 들면 성실한 계절근로자는 추후 농어촌 분야의 고용허가제 근로자가 될 수 있고, 이후 성실근로자제도를 거쳐 국내 영주를 신청할 자격까지 연계되는 방안을 모색하는 것이다. 농촌소멸의 위기 속에서 외국인도 우리 국민으로서 농축산업을 영위할 수 있는 보다 적극적인 방안을 모색하자는 것이다. 이를 위해 이해당사자인 농업인 및 농업인 단체들과 한국 농업의 미래와 관련된 깊은 논의가 필요하다.

## 2) 파견방식의 활용

### (1) 공공 파견방식의 도입

#### 가. 공공기관에 의한 파견

앞에서 언급한 것처럼 근로자파견의 방식을 도입할 때에도 어느 기관이 단기사용 외 국인을 고용할 것인가의 문제가 남는다. 지방자치단체나 농업관련 공공기관에 한정하여 파견을 허용할 것인가 나아가 민간 인력소개업체나 민간 사업주에 의한 고용 및 파견까지 허용할 것인가의 문제이다.

〈그림 6-2〉 농가(사용사업주)를 위한 파견근로



지자체와 농협 등 공공기관이 계절근로자를 고용하여 일시적 간헐적 파견을 하는 것을 먼저 도입할 필요가 있다. 앞의 현장조사에서 드러났듯이 다수의 농가는 계절근로자를 3개월 내지 5개월씩 계속 고용하는 것을 부담스러워 하며 차라리 3개월 미만의 초단기간 동안만의 근로자 사용을 희망한다.

계절근로자로서 들어오되 한 농가에서만 일하는 것이 아니고, 처음부터 일시적 파견만을 목적으로 일하는 것을 내용으로 계약하며, 1개월 이내 또는 1주일 내에 농가에서 일하는 것도 가능하게 한다. 지금처럼 한 농가에서 계속 계절근로를 하는 것도 허용하고, 일시적 파견방식도 허용한다. 파견사업을 담당할 공공기관은 파견법상 ‘고용주’로서의



책임을 져야 하므로, 외국인과 표준근로계약을 체결하는 상대방은 사용농가가 아니라 공공기관이며, 산재보험을 가입해야 하는 사용자도 공공기관이다.

공공파견의 방식도 ① 지자체가 직접 고용하여 파견하거나, ② 해당 지자체가 공인하는 농협(농촌인력중개센터), 농업기술센터<sup>148)</sup><sup>149)</sup> 그 밖의 공공기관이 파견하는 방식이 있다. 근로자파견방식은 파견주체가 직접 근로계약의 체결을 비롯한 고용의 책임을 져야 하므로, 지자체가 직접 파견하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 ②의 방식처럼 지자체 내의 여러 공공기관 가운데 인력과 열의를 가진 기관이 담당하는 것이 적합하다. 다만, 위 기관들이 파견법상의 파견사업체로서의 요건을 구비하여 고용노동부장관으로부터 파견사업허가를 받아야 한다.

#### 나. 공모에 의한 시범사업의 운용

농림축산식품부가 공공파견사업을 전국의 지방자치단체(시군 또는 시도)를 대상으로 공모하여 희망하는 2~3 군데 지자체가 시범운영하도록 하는 방안이 있다. 공모에는 해당 지자체와 담당 공공기관이 공동으로 응모를 하도록 한다. 앞장의 설문이나 인터뷰 과정 등에서 보면 계절근로에 적극적인 의사를 피력하는 군이나 광역지자체(시도)가 있었다. 기초지자체(군단위)에 한정하지 않고 계절근로를 희망하는 광역지자체도 공모사업을 신청할 수 있도록 하여 농업인력 문제해결의 물꼬를 틀 수 있도록 한다. 농가의 수요가 유동적이므로 광역지자체 단위로 확대하는 것이 외국인을 효율적으로 활용하는 측면이 있기 때문이다. 이들을 중심으로 외국인력을 고용하고 파견하는 시스템을 시도해보는 방안이다. 외국인력의 숙소, 농가까지의 교통수단, 코로나 방역이 필요한 경우의 격리장소 등을 지자체 등이 마련한다. 공공파견방식을 도입하는 문제에 대해서는 2019년에 부처 간 협의과정에서 논의된 적이 있었다. 구체적인 법적용상의 준수사항에 대해서는 기존의 논의를<sup>150)</sup> 발전시키는 방법을 택한다.

148) 농협(농업협동조합)은 좁은 의미의 공공기관이라 할 수 없다. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’상의 공공기관은 아니기 때문이다. 그렇지만, ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’의 적용을 받는 광의의 공공기관이라고 할 수는 있다.

149) 근래의 농업관련 지원기관의 사례 조사에 대해서는 엄진영 외 (2019), 88면 이하 참고.

150) 정부부처 내에서도 공공파견제도를 검토한 바가 있으며, 그 구체적인 실행계획이 다음자료에 제시된 바가 있다. 향후 공공파견 실시에도 활용할 수 있을 것으로 본다. [붙임 3-4]: 2020년 시범운영 외국인 계절근로자 고용주(파견근로사업자) 필수 준수사항. 출처는 법무부, 2020년도 외국인계절근로자 프로그램 기본계획, 2019.12, 66면 이하.

#### 다. 기존 고용허가제 하의 파견

계절근로뿐 아니라 고용허가제 하에서도 공공기관의 파견은 허용되고 장려되어야 한다. 공공기관이 외국인을 고용하여 파견하며, 희망 농가가 1개월 이내의 단기간이든 6개월 내의 기간 동안이든 사용할 수 있도록 하는 파견형식이다. 고용허가제 하에서 농협이나 농촌인력지원센터가 주체로 되어 고용하면서 자체 사업에 외국인력을 활용하거나 농가에 파견을 하는 방식도 생각해볼 수 있다.

일본의 경우에는 농협 등의 공공기관이나 준공공기관이 외국인을 고용하여 파견 또는 하청(도급)의 방식으로 외국인력을 활용하고 있다. 일본의 기능실습제나 특정기능제 모두에서 발견할 수 있다. 우리나라에서도 농협 등의 공공기관의 역할이 좀 더 활성화될 필요가 있다(5장 참조).

#### 라. 몇 가지 고려사항

##### ○ 일감이 없을 때의 처우

농가로 파견을 나가는 기간에는 농가가 대가(수수료)를 지급하겠지만, 일감이 없는 경우(장마, 마찰적 실업시기 등)의 처우문제가 있다. 그러나 이 문제는 해결이 가능할 것이다. 현재 농가의 인력이 절대적으로 부족한 상태이므로, 수요 농가와 파견기관, 그리고 외국인 간의 원활한 정보제공이 이뤄질 수 있으면 중간의 공백은 거의 없을 것이다.

그렇지만, 만일을 대비하여 외국인 도입 이전에 외국인과의 사이에 일시적 파견을 한다는 사실과 최소근로일수의 보장내용을 포함한 계약서를 작성하도록 한다. 이때 최소근로일수와 함께 입출국비용의 분담이나 코로나19 등의 격리비용 부담을 합의하는 방법도 있다.<sup>151)</sup>

반면에 고용허가제 하에서 공공기관이 고용하여 파견하는 형식을 취하게 될 경우에는 1년 이상의 장기간 파견을 하게 되므로 겨울 등의 농한기에 어떻게 할 것인가의 문제가 있다. 이에 대해서는 일본의 사례를 도입하는 방안도 있다. 일본의 홋카이도에서는 겨울 등 농한기에는 농협이 소유한 선과장 등 작업장에서 일을 시키는 것이다. 한편 우리의 경우에는 광역지방자치단체 내의 비농업분야(예를 들어, 어업)와 연계하여 작물재배를 하지 않는 겨울 등에 과메기나 해태가공업 등으로 연결하는 방식이 가능하다 (이혜경 외, 2018).

151) 경북 영양의 경우 14일간의 자가격리기간의 비용을 지자체와 농가가 부담하려고 한 적이 있다.

○ 지방자치단체나 공공기관(농협 등)의 파견사업에 대한 지원

지자체나 공공기관이 공공파견사업을 하는 것이 바람직하나, 현재의 지자체나 농협 등의 실태를 보면, 현재의 인력자원으로는 공익적 파견을 감당할 수 있을지 우려된다. 현재에도 관련 직원의 숫자가 부족한 실정인데, 공공파견업을 시작한다면 인원과 재원이 부족할 수 있다. 농업붕괴를 막는다는 차원, 부족한 농가인력을 확보한다는 차원, 또는 일자리 만들기 차원에서 국가와 지자체가 공공파견사업을 담당할 직원의 인건비를 분담하는 것을 고려해볼 수 있다.<sup>152)</sup> 또는 직원의 인건비 등은 지자체에서 자체 조달하도록 하고, 대신 코로나 방역이나 입출국 등에 소요되는 비용을 국가가 부담하는 방안도 있다.

○ 내국인 고용 우선의 원칙

한국인의 일자리를 침해하지 않는 범위 내에서의 공공파견사업도 진행되어야 한다. 이론상으로는 공공파견사업을 하더라도 한국인의 파견을 우선시켜야 하는 것이 당연한 일이나, 현실적으로 보면 농가에서 일하려는 한국인이 절대적으로 부족한 현실이다. 이는 제4장의 현장조사에서 여실히 확인되었다. 예를 들면, 정부는 코로나19 사태이후에 도시에 거주하는 내국인 실업자의 농가취업을 돕는 일련의 계획들을 발표했으나, 농촌현장에서는 이들이 농가에서 실제로 일하는 사례를 찾기가 매우 어려웠다.<sup>153)</sup> 정부나 지자체차원의 재난지원금이나 실업대책 지원금 등이 도시민에게 제공됨으로써 도시의 실업자나 취업희망자들의 농촌 취업을 약화시키는 측면도 있었다.

## (2) 민간사업자에 의한 파견을 허용하는 문제

고용허가제이든 계절근로든 일시적 간헐적인 농업노동의 수요에 대응하기 위한 유력한 대안은 민간사업자를 활용하는 것이다. 민간사업자나 기존의 영농법인에 의한 파견을 검토하는 것은 농업 노동시장 현실에 좀 더 가까운 대안이다. 그러나 공공직업소개를 위주로 하는 현행의 외국인정책을 부분적으로 수정해야 하며, 파견법시행령 개정과 농한기 활용 문제 등 몇 가지 문제가 남는다.

### 가. 내용

현재의 민간사업자를 파견사업자로 전환시키거나 또는 고용허가제 하에서 외국인을 고용하는 영농법인 등으로 하여금 파견사업을 겸하도록 하는 방안이다. 현재의 민간 직

152) 일본정부는 농촌인력 확보와 실업자 취업 지원 차원에서 1인당 최대 시간당 500엔(약 5800원) 지원했으나, 외국인이 아니라 자국인에 대한 지원으로 보임. 2020년 5월 11일자 언론 보도.

153) 제4장 참고

업소개업자들은 단순한 직업소개업에 머무르는 경우도 있지만, 외국인을 고용하면서 농가에서 원하면 파견하는 근로자파견 내지는 근로자공급 형태를 보이는 사례들도 적지 않다. 그러나 이러한 형태의 근로자파견은 파견대상인 외국인이 취업이 허용되지 않은 비자를 갖고 있거나 허용된 체류기간을 도과한 상태에 있는 등 취업자격이 없다는 점, 그리고 파견에 종사하는 민간사업체가 파견사업허가나 유료직업소개업자로서의 소정의 자격을 갖고 있지 않다는 점에서 현재 범위반의 상태에 있다.

민간사업자들이 근로자파견사업을 할 경우에는 직업안정법상의 근로자공급금지의 적용을 피하기 위해서는 파견법을 준수해야 하며, 민간업체와 영농법인은 파견법상 파견사업체의 요건을 갖추어 고용노동부로부터 파견사업 허가도 받아야 한다. 파견사업을 담당할 민간사업자는 파견법을 포함한 노동관계법상 ‘고용주’로서의 책임을 져야 하므로, 외국인과 표준근로계약을 체결하는 상대방은 사용농가가 아니라 민간사업체이며, 산재보험을 가입해야 하는 사용자도 민간사업자이다. 고용허가제상의 전용보험과 관련해서도 출국만기보험과 보증보험의 가입대상은 한국인 농가가 아니라 민간사업자이다.

민간사업자의 파견을 허용할 경우에는 일시적 파견은 물론 1년 이상의 장기 파견도 모두가 가능하며, 계절근로자제도와 고용허가제 하에서의 도입을 모두 검토해 볼 수 있다. 민간사업체에게 일정한 수수료를 받을 수 있는 사업기회를 준다면, 민간사업체는 외국인 수요농가와 외국인 사이를 효율적으로 연결하며, 노무제공과정의 의사소통 등 다양한 문제도 손쉽게 해결할 수 있을 것이다. 이번의 조사연구과정에서도 민간사업체들에게 좀 더 합법적인 사업기회와 쿼터를 달라고 요청하는 민간사업자들을 적지 않게 만날 수 있었다.

민간사업체로 하여금 직업소개와 파견을 허용하는 경우에도 모든 민간사업체에게 허용할 수는 없으며, 민간소개업자들의 시설규모, 자본금, 범위반의 경력 등을 엄격하게 판단하여 그 가운데 일정수준 이상의 자격을 갖춘 사업자에게만 파견을 허용해야 함은 물론이다. 현재의 파견사업체 허용기준보다는 더 엄격한 기준을 적용해야 한다.

민간사업자에게 농가로의 파견을 허용하도록 하는 방안은, 만연한 불법 민간소개업을 부분적으로 양성화하며, 농업노동시장의 수요에 효율적으로 대응할 수 있는 장점이 있다. 반면에 아래와 같은 과제들도 있다.

## 나. 과제와 문제점

민간사업자에게 파견을 허용하는 방안은 몇 가지 법적 또는 사실적인 과제들을 해결해야만 한다. 우선 현재 작물재배업, 농업관련서비스업 등은 파견법상 허용되는 대상업무

가 아니므로, 파견법시행령에 의한 파견허용업무에 포함되어야 한다. 파견법시행령(대통령령)이 개정되어야 한다.

민간사업자에 의한 파견방식은 공공 직업소개체계를 기조로 하는 현재의 외국인고용제도와는 다른 성격의 선택이다. 그러다보니 몇 가지 법적인 문제제기를 받을 수 있다. 외국인고용법 제8조 6항의 “직업안정기관이 아닌 자는 외국인근로자의 선발, 알선, 그 밖의 채용에 개입하여서는 아니 된다” 와도 상충될 수 있다. 직업안정기관이 아닌 민간 직업소개업자나 한국인 고용허가 사업주가 외국인의 알선 등에 개입하는 것은 위 조항 위반이라는 지적이다. 이에 대해서는 파견은 선발, 채용과는 다르므로 반드시 충돌된다고 보기는 어렵다는 반론도 가능하다.

외국인고용법뿐 아니라 노동관계법상 중간착취 배제의 원칙 위반이나 근로자공급사업 위반의 우려도 제기될 것이다. 고용허가제상의 근무처추가제도에 대해서도, 원래 고용주가 추가 절차를 주도할 수밖에 없다는 점에서 적어도 원 고용주가 근로기준법 제9조가 금지하는 영리로 다른 사업의 취업에 개입하는 결과가 되며, 원고용주와 제3의 사용자 사이에 변칙적으로 근로자공급계약이 이루어지고 근무처추가 절차만을 변칙적으로 밟게 할 개연성이 상존한다는 이유로 직업안정법 제33조의 근로자공급사업의 금지와의 충돌도 예상된다.<sup>154)</sup> 이러한 견해는 원고용주에 의한 중간착취를 우려한 것이나, 민간소개업자에 의한 파견은 근로자를 영업으로 공급하는 사업주에 의한 것이므로 노동관계법 위반의 우려가 더 크게 제기될 수 있다. 반면에 외국인을 고용하는 사업주가 근로자파견사업허가를 받아서 농가에 공급하는 경우에는 파견법에 따른 파견으로 볼 수 있으므로, 근로기준법 제9조 중간착취의 법률에 의한 예외가 될 수 있으며, 근로자파견은 근로자공급의 예외가 될 수 있다는 반론도 가능하다.

또한 농가가 장기간 고용과 파견 시에 실제로 겪는 딜레마는 농한기에 대한 대처문제이다. 농번기 때에는 파견이 가능하나, 한겨울과 같이 파견수요가 없을 때 어떻게 해결할 것인가가 실무상으로 여전히 제기될 것이다. 겨울에도 농사를 지어야 하는 제주도나 시설농가의 특별한 수요에 대응하도록 한다든지, 파견사업체가 시설작물재배나 축산업을 같이 겸하는 경우에는 한겨울에도 인력을 사용할 수 있지만 그럴만한 업체가 얼마나 있을지 의문이다.<sup>155)</sup>

### (3) 민간 사업자의 보완적 활용방안

현재 농촌에서 일하는 미등록 외국인은 민간 직업소개업자를 매개로 농가에 취업한

154) 전윤구, 농업분야 외국인력 활용제도의 변용과 중간착취, 노동법논총 48집, 2020, 195면.

155) 외국의 사례처럼 한겨울에 귀국 휴가를 보내는 방법도 생각해볼 수 있으나, 최근에는 코로나19의 확산에 따라 출신국으로의 출입국이 매우 어려워지고 있다.

경우가 많다. 그러나 현행의 법체계는 민간사업자의 일체의 역할을 금지한다. 이제까지 고용허가제 하에서는 직업안정기관, 한국산업인력공단과 같은 공공부분만이 모집, 알선, 취업개입이 허용되었으며, 계절근로제 하에서는 지자체에게 모집, 알선, 직업소개, 취업개입을 허용했었다. 그리하여 고용노동부에 등록된 직업소개업자의 경우에도 외국인에 대해 고용은 물론이며, 직업소개와 알선 등도 허용되지 않았다. 그렇지만, 국제적으로는 민간 사업자에게 더 적극적인 역할을 인정하는 입법례<sup>156)</sup>도 적지 않다.

현재의 공공직업소개 위주의 시스템에서 변화를 모색한다면 세 가지 방향이 가능할 것이다. ① 인허가를 거친 민간 사업자에게 사용자로서의 책임을 지고, 파견을 하게 하는 방향, ② 인허가를 거쳐 파견뿐 아니라 유료직업소개까지도 허용하는 방향, ③ 인허가를 통해 직업소개만을 보조적으로 인정하는 방향이다.

이 가운데 ① “사용자로서의 책임을 지고, 파견을 하게하는 방향”은 이미 앞에서 논한 것처럼 장점도 있으나 앞으로 해결해야 할 과제와 사전에 검토해야 할 쟁점들이 있다. ②의 인허가를 거쳐 파견뿐 아니라 유료직업소개까지 허용하는 것은 민간직업소개업을 엄격한 허가를 전제로 규제 완화하는 것이다. 공공직업소개 위주의 현재의 시스템을 완전히 전환하는 것이다. 이는 민간직업소개업의 장점을 충분히 활용하여 농가의 인력사용을 활성화하는 측면이 있으나, 불법 브로커의 개입 등을 막을 수 없으므로, 사적 직업소개까지 일반적으로 허용할 수는 없겠다.

그러므로 ③에 해당하는 현행제도나 파견방식을 보완하는 정도에서 직업소개업을 허용하는 방향에 찬성한다. 현행제도를 유지한 채로 민간사업자의 직업소개를 허용하거나 파견방식을 도입하여 공공기관이 고용을 하고, 민간소개업자가 공공기관과 농가를 연결하고 분쟁조정 등 사후관리를 하는 방안이다. 다만 민간사업자의 숫자가 각 지역마다 적지 않으므로 누구를 어떤 기준에 의해서 인정할 것인지의 문제가 있다. 인허가를 통해 허용한다고 해도 직업소개업 등록 여부, 지금까지의 알선 및 직업소개의 건수, 언어구사 정도, 농가와와의 친밀도, 범위반 정도 등을 기준으로 하여 공정한 평가를 거쳐 지자체 내 직업소개를 담당하도록 시범사업을 시작하는 것이다.

마지막으로 파견방식의 도입에 있어서 외국인 노동자의 인권 문제도 매우 중요하다. 우리나라에서 외국인노동자의 지위가 대체로 취약하지만 특히 파견방식이 잘못 사용될 경우에 인권 침해 문제가 우려된다. 외국인노동자의 인권문제는 단순히 외국인만이 아니고 우리나라의 노동자 전반의 인권과도 관련이 있는 문제이다. 그러므로 외국인노동자의

---

156) ILO: Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape, ILC.106/IV, International Labour Conference, 106th Session, 2017, p.45-62. 그밖에도 일본, 대만 등의 입법을 보면, 민간 직업소개의 역할을 일정부분 인정함.

인권보호를 위해서라도 새로운 파견방식은 우선 시범적으로 공공부문이 먼저 적극적으로 개입하고, 향후 천천히 민간부문으로 확대될 필요가 있다.

### 3) 방문동거(F-1) 체류자격 소지자의 취업 기회 부여

#### (1) 의의

향후 농업인력 대안의 하나로 적극 검토할 수 있는 것은 기존 체류외국인의 취업 허용이다. 고용허가제나<sup>157)</sup> 계절근로자제도로 들어온 공식적인 농업인력 외에도 국내에는 다양한 외국인들이 체류하고 있다. 예를 들어, 영주(F-5), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 유학(D-2), 방문동거(F-1), 기타(G-1) 등의 체류자격을 가진 외국인들이 있다. 이 가운데 영주(F-5), 거주(F-2),<sup>158)</sup> 결혼이민(F-6)의 경우에는 취업에 대한 제한이 없으며, 재외동포(F-4)는 원칙적으로 단순기능업무에 종사할 수 없다는 것이 원칙이므로 추가 농업인력으로 활용할 여지는 거의 없다. 하지만, 방문동거(F-1), 기타(G-1) 비자 소지자 중 난민신청자 등은 ‘농업부문 취업’을 전제로 취업제한을 완화할 여지는 있다. 여기에서는 방문동거(F-1)체류자격 소지자의 농업부문 취업활동을 허용하는 방안을 제안하고자 한다. 방문동거 자격은 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 체류하는 것을 인정하는 것이다.

이번 현장조사에 참여하면서 절실히 느끼는 것은, 농촌소멸이나 지역공동화의 위협이다. 앞으로 농촌에서 농사를 짓고 살아갈 사람들이 점점 없어지면 농촌과 지역이 더욱 공동화되어갈 수 있다는 점이다. 한국인 농부들이 점차 초고령화되고, 게다가 일시적으로 노동을 제공하는 미등록 노동자가 많다는 사실을 보태어보면, 언제든지 농촌공동체를 떠날 준비가 되어 있는 손님들이 농업노동을 담당하고 있다. 농촌에 뿌리를 내리고 아이들을 낳고 기를 수 있는 다음 세대의 농부들이 나와야 하는데 그러지 못하고 있는 현실이다.

이런 점에서 계절근로자나 파견근로자의 경우에도 이러한 위험성이 공존한다. 그들도 3~5 개월 기간 동안이나 그보다 훨씬 짧은 기간 동안만 노동을 제공하게 되므로, 농

157) 고용허가제의 경우에도 노동력 확대의 여지가 있다는 지적도 있다. 고용사업주와 약정된 시간이 아닌 주말과 같은 경우에 추가적인 노동을 할 수도 있다는 것이다. 검토할 만한 가치는 있으나, 개별 근로자의 근로시간등을 고려할 때 여력이 크지 않다. 고용허가제 하의 많은 외국인들이 법정근로시간을 넘겨서 일을 하고 있으므로, 다른 사업장에서 연장근로를 할 여지가 적다고 본다.

158) 다만, 제조업, 건설업, 농어업 등을 통해 거주(F-2) 자격을 취득한 자는 제조업, 건설업 농업 또는 어업 분야에 한정된 체류를 계속할 수 있다. 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 과거 10년 이내에 법무부장관이 정하는 체류자격으로 4년 이상의 기간 동안 취업활동을 한 사실이 있는 사람 가운데 일정한 요건을 충족한 사람이 거주(F-2) 자격을 취득할 수 있는 경우이다.

촌공동체에 애착이 없는 것은 마찬가지이다. 그에 비해 방문동거(F-1)비자의 장점은 농업에 종사하는 공동체에 대한 인적유대가 상대적으로 강하고, 불법체류의 유혹이 약하다는 점이다. 이들이 농촌지역 결혼이민자의 가까운 친족인 경우에는 결혼이민자 및 그 배우자와 인적유대가 강하며, 가까운 친족을 만나기 위해 다시 입국할 수 있어야 하므로 합법체류를 해야 한다는 동기도 강할 수밖에 없다.

## (2) 현행 방문동거 비자

현재 방문동거 비자는 단기체류자격으로 입국한 이후 체류자격 변경허가를 통해서 발급되는 구조를 가지고 있다.<sup>159)</sup> 그리고 이 비자는 방문동거 체류 중에서도 F-1-5의 체류자격인데, 결혼이민자의 부모나 그를 대신한 1명에게만 인정되는 비자이다. 결혼이민자의 부모 등이 이 체류자격으로 변경하기 위해서는 제출서류로서 “국내 체류 중 비취업 서약서”를 제출함으로써 결혼이민자의 초기정착 지원, 출산·양육 지원의 목적으로만 이들의 체류가 가능하다.<sup>160)</sup> 다만, 최근의 코로나19 상황 속에서 예외적으로 국내체류가 연장되고 계절근로가 허용되었다.<sup>161)</sup>

초기 정착단계에서는 결혼이민자의 부모가 체류기간 1년의 범위 내에서 허용되며,<sup>162)</sup> 임신·출산이 입증된 이후에는 자녀가 만 7세가 되는 해의 3월 말까지<sup>163)</sup> 4년 10개월의 범위 내에서 체류가 인정된다. 즉 자녀의 유무와 연령에 대한 제한이 있는 것이다.

그리고 부모가 사망하거나 만 65세 이상 고령 등의 사유로 부모의 출산·양육지원이 어려운 경우에는 부모를 대신할 한 사람이 입국하여 체류할 수 있다. 즉 결혼이민자의 가족 중 만 18세 이상 4촌 이내 혈족 여성 1명으로 제한하여 방문동거 체류자격이 허용된다.

다만, 이들에 대해서는 인도적 체류의 예외가 인정되며, 다음의 사유에 대해서는 자녀의 유무나 연령의 제한 없이 최장 4년 10개월의 범위 이내에서 부모 또는 그를 대신한 사람에게 체류가 인정된다.<sup>164)</sup>

- ① 결혼이민자 또는 그 배우자가 중증질환으로 장기간 입원 또는 치료 등으로 정상적인 생활이 어려워 간병할 가족이 필요한 경우

159) 법무부 출입국·외국인정책본부, 외국인 체류안내 매뉴얼(이하 ‘체류 매뉴얼’), 2020.6.1, 261-262면.

160) 위의 체류 매뉴얼, 262면.

161) ‘코로나19 대응’ 방문동거 외국인 계절근로 한시적 허용, 노컷뉴스, 2020.3.29.자 등. 그렇지만, 실제로 농가에서는 이런 한시적 조치가 있는지를 잘 모르는 경우가 많다.

162) 현재 결혼이민자의 부모는 최대 2명까지 인정되는데, 결혼이민자의 최초 입국일로부터 1년 이내에 입국한 부모로서 체류기간 1년 범위 내에서 체류 허용되고 있다. 체류 매뉴얼, 261면.

163) 최근에 만 7세로 연장되었다.

164) 체류 매뉴얼, 262면.



- ② 결혼이민자의 자녀가 장애가 있어 그의 양육을 위해 필요한 경우
- ③ 배우자 사망, 이혼 등으로 결혼이민자 혼자 자녀를 양육하는 경우
- ④ 자녀를 셋 이상 양육하고 있는 결혼이민자 가정
- ⑤ 기타 위에 준하는 인도적 사유가 있는 경우

이상과 같은 방문동거 비자의 성격으로 인해서, 초기정착 지원, 출산·양육 이외의 취업활동은 범위반이 된다. 그렇지만, 결혼이민자의 가까운 가족으로 방문동거 비자로 입국한 사람들은 이미 상당수가 취업활동을 하고 있다. FGI 조사과정에서 이런 사례들을 적지 않게 접할 수 있었다.

### (3) 향후 제도개선의 방향과 근거

현재 결혼이민자의 부모나 그를 대신할 4촌 이내 혈족 중 여성 1인에게 제한되어 있는 것을 4촌 이내의 혈족으로 확대하여 방문동거의 체류자격을 인정하는 방안을 제안한다. 농촌 지역에 한정하여 우선 1인을 허용하고 점진적으로 2인까지 인정하는 것이다.

혼인귀화자와 촌수가 멀어지면, 불법체류 목적으로 악용될 소지가 있으므로, 지금처럼 4촌 이내의 혈족으로 제한한다. 남녀 성별을 불문하고 가까운 혈족 1인에게 국내체류 중 취업을 허용하는데, 초청한 결혼이민자와 피초청의 친족이 모두 농촌에 거주하면서 농업에 종사하는 것만을 허용함으로써, 피초청자가 농업 이외의 다른 업종에 취업하는 것을 금지하는 조건이다. 이렇게 합법적으로 취업한 피초청인은 취업기간을 일정기간 이상 충족하면 영주권이나 귀화의 조건을 충족함으로써 한국국적취득자가 될 수도 있을 것이다. 초청하는 결혼이민자도 현재 농촌에 거주해야 하며, 한국으로 혼인 귀화이후에야 비로소 국외가족을 초청할 수 있도록 해야 하며, 한국인과 결혼함과 동시에 초청할 수는 없도록 한다.

이미 결혼이민자의 가족 가운데에는 단기방문(C-3) 등의 체류자격으로 입국하여 국내 입국과 출국을 반복하면서 미등록상태로 농업분야에서 일하는 사람들이 적지 않다. 그 사람들의 신분을 부분적으로 양성화하는 효과가 있다. 방문동거 체류자격자에게 농업 부문에 취업할 기회를 부여하는 것은 오랫동안 농촌공동체에 머무를 수 있는 사람들에게 기회를 주는 의미이며, 결혼이민자가 국내 적응을 용이하게 전개할 수 있도록 지원하는데에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

한편 지금까지 국내에 먼 친척을 가진 재외동포들은 방문취업(H-2) 자격 등으로 국내에 입국하여 농업, 제조업 등의 분야에 취업했으며, 국내 관청으로부터 허가를 받지 않고도 단순 신고만으로도 사업장 이동이 가능했다.<sup>165)</sup> 이에 비하면 결혼이민자의 친척들

은 4촌 이내의 혈족인 경우에도 그간 출산 양육지원 이외의 일반취업은 금지되어 왔다. 그것은 결혼이민자가 귀화하여 한국국적을 취득해도 변하지 않았다. 이는 귀화한 결혼이민자를 차별한 것으로 판단할 여지가 있다. 미국의 경우에도 친척 일반에게 체류 비자를 주는 것은 허용하지 않지만, 부모나 배우자 또는 가까운 혈족에 대해서는 이민비자를 주는 제도를 운영하고 있다.

#### 4) 농업노동력 통계 개선 및 지역단위 농기인력수요 파악 시스템 구축 필요

##### (1) 외국인력 수요 파악을 위한 농업노동력 관련 통계청 승인 통계 개선 필요

앞서 3장에서 농업노동력 변화와 이를 바탕으로 추계한 고용노동력 규모, 그리고 외국인근로자 규모 추정에 있어 현재 가용한 통계에 한계가 있음을 확인하였다. 현재 농가에서 외국인력에 대한 의존도가 상당함에도 불구하고 농업노동력 고용 실태와 관련하여 외국인근로자가 어느 정도 고용되고 있는지 명확한 자료가 존재하지 않기 때문이다. 즉 농업부문에서 품목별·종사상 지위별·시기별 내국인 근로자 수, 외국인근로자 수의 정보를 가진 통계가 없어 농업노동력 현황을 일관된 기준으로 전체적으로 파악하기 매우 어려우며, 이에 따라 농업부문의 외국인근로자 고용 추세와 규모, 그리고 향후 외국인근로자의 규모 추계 등도 매우 제한적인 정보로 분석해야 하는 한계가 존재한다.

엄진영 외(2017; 2018) 연구에서 지적된 것처럼, 현재 농업부문에서 외국인근로자 고용자 수를 품목별로 알 수 있는 유일한 관련 자료는 농어업총조사 자료이지만, 내국인과 외국인 고용명수는 2010년과 2015년 두 개 년도에서만 조사되었고, 3개월에서 6개월, 6개월 이상 고용된 내국인과 외국인 명수만을 조사하고 있다. 1개월에서 3개월, 1개월 미만 고용된 내국인과 외국인 명수가 조사되고 있지 않아, 농업부문 전체 고용 규모를 파악하기에 매우 한계가 따른다. 더불어, 농작업 특성 상 계절에 따라 고용 진폭의 차이가 상당하므로 월별 농업노동력 파악이 무엇보다 중요하지만, 월별 농업 노동력을 조사하지 않아 매우 제한적인 정보만을 제공한다. 또한, 5년 단위 통계로 연간 변화를 분석할 수 없다는 한계가 존재한다.

농업노동력을 분석할 수 있는 또 다른 자료로 3장의 분석에서 활용한 경제활동인구조사가 있다. 경제활동인구조사는 월별, 연간 농림어업노동력 현황을 거시적으로 파악하는 데 용이한 자료이다. 하지만, 외국인근로자의 포함 여부가 명확하지 않아, 외국인근로자 고용 규모를 추산할 수 없다. 원칙적으로 외국인근로자도 포함되었다고 하지만<sup>165)</sup>, 농

165) 방문취업 체류자격을 받을 수 있는 사람은, “국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 영주자격(F-5) 마목에 해당하는 사람인 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람” 등 범위가 매우 넓다.

업, 임업, 어업부문에 포함된 외국인은 매우 미미할 것으로 여겨지고 있고, 농업, 임업, 어업부문의 설문조사 대상자 중 외국인이 몇 명인지, 그리고 몇 명이 응답했는지 어떠한 정보도 제공되고 있지 않다. 또한 산업중분류 자료 취득도 현재로는 공식적으로 불가능하여, 농업, 임업, 어업을 분리하여 고용현황을 파악할 수 없다. 3장에서 활용한 또 다른 자료인 농가경제조사는 농가단위에서 월별 가족노동력, 고용노동력의 노동투입시간 파악이 가능하여 시기별 고용노동투입시간을 분석하는데 용이하다. 그러나 고용노동력 노동투입시간 자료만 존재하여 고용노동력 총 명수, 내·외국인 여부, 고용형태(일용, 임시, 상용)를 구분할 수 없어, 활용하는 데에는 한계가 따른다.

농번기 철마다 반복되는 일손부족 문제와 농가의 급격한 고령화 현상 등으로 고용노동력에 대한 수요는 향후 증가할 개연성이 높다. 하지만, 공급이 이를 따르고 있지 못한 현실에서, 외부로부터의 인력 공급 문제는 중요한 정책사항이 될 것이다. 이러한 정책이 보다 현실에 부합하고 객관적인 정책이 되려면, 무엇보다 객관적인 자료들의 분석에 근거하여 수립되어야 하고, 그 첫걸음으로 관련된 통계 기반을 갖춰나가는 것이 필요하다. 이러한 통계 기반을 갖춰나가려면 앞서 언급한 한계들이 개선되어야 할 것이다. 구체적으로 다음과 같은 관련 통계 조사 항목에서 개선해 나가는 것이 필요하다. 첫째, 경제활동인구조사는 월별, 연간 농림어업 전체 취업자 수를 파악하는데 용이하다. 하지만, 앞서 언급했듯이 현재 조사 단계에서 중분류를 조사하고 자료가 수집되어 있으나, 공개범위에 포함되지 않아 농업, 임업, 어업 부문을 분류할 수 없다. 농업 고용 규모와 월별 고용 동향을 분석하려면 중분류까지 자료 공개와 중분류 산업별 외국인 조사대상자 수에 대한 정보 공개가 필요하다. 둘째, 농업총조사는 품목별 연간 내외국인 고용자 수를 파악할 수 있지만, 3개월 미만 고용 근로자 수를 파악할 수 없다. 따라서 1개월 미만 내국인 고용자 수, 1개월 미만 외국인 고용자 수, 1-3개월 내국인 고용자 수, 1-3개월 외국인 고용자 수 조사 항목을 추가하는 것이 필요하다. 그러나 농업총조사는 5년 단위의 통계로, 매년 품목별 내·외국인 고용자 수를 파악하기 어려우므로, 농림어업조사(농업) 조사 항목에 현재 농업총조사에서 실시하고 있는 조사항목처럼 3-6개월 내국인 고용자 수, 3-6개월 외국인 고용자 수, 6개월 이상 내국인 고용자 수, 6개월 이상 외국인 고용자 수 조사 항목 추가와 더불어 1개월 미만 내국인 고용자 수, 1개월 미만 외국인 고용자 수, 1-3개월 내국인 고용자 수, 1-3개월 외국인 고용자 수도 같이 조사항목에 포함하는 것이 필요하다. 셋째, 농가경제조사 항목에서는 농업노동 투입내역 조사 항목 중 고용노동 항목에서 내국인 노동투입시간과 인원, 외국인 노동투입시간과 인원 항목이 필요하다. 더불어 가족노동 항목에서도 노동투입시간 뿐만 아니라 인원을 기재하도록 하는 것이 필요한 것으로

166) 외국인근로자도 설문조사 대상이지만, 통계청 문의결과 설문조사 대상자 명 수를 공개할 수 없다는 답변이라서, 농업부문에 외국인근로자가 얼마나 포함되었는지 알 수 없다.

판단된다.

## (2) 지역단위 농가외국인력수요 파악 시스템 구축 필요

앞에서 제안하고 있는 농업부문 새로운 외국인력공급방식으로 외국인력파견제를 운영하려면, 현행 고용허가제나 계절근로자제에서 외국인력규모를 산정하는 방식과는 다른 차원의 정확한 외국인력수요 파악이 필수적이다. 고용허가제나 계절근로자제는 이 제도를 통하여 외국인력을 쓰고자 하는 농가고용주의 신청에 근거하여 농가에서 필요로 하는 외국인력규모를 파악하고 농업부문 노동시장 내국인 인력수급 상황을 감안하여 쿼터를 정하고 그에 맞춰 외국인력 도입을 허용하는 방식으로 운영된다. 반면, 농업부문 외국인력파견제를 운영하려면, 이 제도를 운영하는 기관은 일정 기간 동안 해당지역의 외국인력수요를 정확하게 파악해서 최대한으로 활용할 수 있는 최적화된 규모의 파견제 외국인력을 도입하여 고용계약을 맺고 활용한 다음 본국으로 귀환시켜야 한다. 외국인력수요를 제대로 파악하지 못해서 데리고 있는 외국인노동자에게 일거리 연계를 제대로 해주지 못했을 경우 그들의 인건비를 운영기관에서 책임져야하기 때문에 운영적자가 발생할 수 있다. 따라서 정확한 지역단위 농가외국인력 수요 파악은 외국인력파견제를 지속가능하게 운영하기 위한 기본전제가 된다고 볼 만큼 필수요건이다.

이번 연구를 위해 현장조사를 진행하면서 읍면단위 지역의 외국인력수요를 정확하게 파악할 수 있는 방법이 무엇인가에 대하여 다양한 심층면접 참여자들에게 물었다. 일부 공무원은 기초지자체 공무원들을 통하면 지역의 인력수요를 파악할 수 있다고 확신했으나 4장의 기초지자체 공무원 대상 설문조사 결과에서 확인할 수 있었듯이, 현재와 같은 기초지자체의 외국인력 업무 담당시스템으로는 불가능하였다. 그 이유는 계절근로자제를 운영해본 경험이 있는 기초지자체 조차도 농가의 외국인력수요를 파악하기 위한 체계적인 시스템이 거의 갖추어져 있지 않기 때문이다.

이 문제에 관련하여 심층면접 참여자들의 말에 따르면, 지역의 연간 인력수요를 가장 잘 파악하고 있는 사람은 첫 번째 지역인력업체(자)들이고, 두 번째는 이장, 면장, 농협영농작업반 운영자를 들 수 있다고 한다. 그리고 세 번째 지역의 농업기술센터에서도 늘 농가대상 다양한 교육과 사업을 하고 있기 때문에 지역 농가가 필요한 외국인력이 어느 정도인지는 조금만 신경을 써서 파악하려고 하면 잘 파악할 수 있다고 했다. 따라서 이러한 농촌현장의 심층면접조사 결과를 근거로 지역단위 농가외국인력수요 파악 시스템을 설계해본다면, 우선 기초지자체에서는 노동투입비중이 높은 품목을 주로 재배하는 읍면단위의 면장(면장은 읍면 내 이장들의 협조를 얻어)을 통하여 해당 읍면 농가의 재배작물, 인력수요 캘린더를 연2회(상반기, 하반기) 조사하여 이를 바탕으로 지역단위 농가 인

력수요 데이터베이스를 구축한다. 이 자료는 읍면 단위로 수집하되, 조사지 설계, 자료전산입력 등은 읍면단위를 넘어 군단위 인력수요로 통합되어 활용될 수 있도록 개발하여 기초지자체(혹은 기초지자체의 지원 및 관리 하에 외국인력파견제를 운영하는 기관)에서 총괄 축적하고, 향후에는 광역단위, 나아가서는 전국적인 (외국)인력수요맵이 나올 수 있도록 시스템을 확장하여, 추후 재배작물의 시기가 다른 지역 간 인력공동활용이 가능하도록 설계할 필요가 있다.

지역단위 농가외국인력수요과약시스템 구축에 필요한 조사지 개발, 자료취합 및 입력, 이렇게 해서 추산된 외국인력수요가 실제 농가에서 활용한 외국인력규모와 잘 맞는지를 검토해서 이 시스템의 인력수요예측 정확도를 높이는 등의 일련의 시범사업 과정을 거친 다음 광역, 전국으로 이 시스템 구축 사업을 확장할 필요가 있다. 현재 농식품부에서 내국인력증가를 위해 운영하고 있는 도농 인력증개서비스 전산입력 시스템에 외국인력 수요도 포함하여 입력할 수 있도록 확장해 가는 방안을 검토해 볼 수 있다.

## 5) 미등록 외국인의 단속문제

앞장에서 살펴본 것처럼 농축산업 분야는 미등록 외국인의 비율이 매우 높은 것으로 드러났다. 그동안 한국인 농가와 민간 소개업자, 미등록 외국인이 각각 현재의 미등록고용 시스템 아래에서 혜택을 누리온 까닭이라고 본다. 한국인 농가는 필요할 때 손쉽게 저렴한 비용으로 외국인근로자를 고용할 수 있었으며, 민간 소개업자는 단기간의 고용이 필요한 농가와 외국인 사이를 여러 차례 소개해 주면서 많은 수수료를 챙길 수 있고, 미등록 외국인은 취업자격이 없음에도 불구하고 더 많은 급여를 주는 사업체로 손쉽게 이동할 수 있었다. 농축산업의 미등록 외국인 도입과 관련되는 행위자들은 그 혜택을 상당 기간 누리왔기에 좀처럼 합법적인 제도 틀 내로 들어오지 않을 것이다. 그동안의 혜택이 달콤했던 까닭이다.

어떻게 하면 미등록 외국인을 줄여나갈 수 있을까? 일단 원론적으로 이야기하면, 당근과 채찍을 같이 쓸 수밖에 없을 것이다. 합법적인 취업통로에 대해 편의성, 보조금, 명분 등과 같은 당근을 주면서, 미등록 외국인과 국내 사업주, 그리고 알선소개자 등의 단속과 같은 채찍을 같이 사용해야 한다. 이번 연구에서는 코로나19사태에도 불구하고, 기존제도의 유연화, 계절근로제의 확대, 공공파견의 활용, 비취업체류자격 소지자의 활용 등과 같은 여러 대안을 제시했다. 이러한 합법취업 통로가 우선 활성화되어야 한다. 또한 국내 농가가 좀 더 안정적으로 농업에 종사할 수 있어야 한다. 기존 영농인구, 귀농귀촌의 인구와 함께 결혼이주민과 그 친족 등의 정착을 유도해야 한다. 그런 연후에 채찍을 가미해야 한다. 다만, 채찍을 사용할 때에 감안해야 할 사실이 있다.

그것은 국내에 들어오는 미등록 외국인들의 조직적 네트워크가 있음에 유의해야 한다. 이번 심층조사를 하는 과정에서 외국인을 불법으로 입국시키는 조직적인 움직임이 있다는 사실을 알 수 있었다. 이미 코로나19 사태가 나타나기 전인 2016년과 2017년경부터 중국, 태국, 러시아, 우즈베키스탄, 말레이시아 등으로부터 수십 명의 외국인들을 입국시키고, 국내에서 90일 내 단기취업 후 출국시키고 이후 재입국을 반복하거나, 입국 후 불법 장기체류하면서 취업시키는 네트워크가 존재했다는 점이다(정숙정, 2019). 이러한 네트워크는 예를 들어 태국에 있는 현지인력모집책(교민 또는 현지인)을 통해 태국과의 비자면제협정을 이용하여 BI(사증면제) 체류자격을 받아서 태국인들을 대거 들여왔으며, 러시아, 우즈베키스탄 등으로부터도 비슷한 방식으로 외국인을 들여왔다.<sup>167)</sup> 또한 국내 거주 외국인들에게도 난민신청을 통해 G1 비자를 받게 함으로써 국내취업을 유도한 것이었다. 농촌거주 다문화가정의 일부 결혼이민자도 국내에 들어와 있는 친인척 또는 지인들, 경우에 따라서는 본국인 SNS 네트워크를 통해 일할 사람을 찾아서 주변 농가에 약간의 수수료를 받고 소개시켜 주고 있으며, 농가에서도 인력이 필요하면 이들에게 인력 소개를 의뢰하고 있었다. 이렇게 하는 과정에서 이들 다문화가정도 나름의 외국인력풀을 가지고 미등록 인력소개업자의 역할을 하게 된다. 현재 농촌에서 계절근로나 고용허가제를 통하여 제공되는 외국인력의 규모가 극히 제한되어 있어서 실제 인력수요를 충족시켜 주지 못하고 있으며, 코로나19로 인하여 신규 인력 유입이 사실상 중지된 가운데, 농업에 종사하는 사람들의 상당수는 이러한 네트워크로 이미 국내에 들어와 체류하고 있는 미등록 외국인들이다.

그러나, 현재 코로나19 사태로 인해 농업인력이 매우 부족한 가운데 이들에 대한 대대적인 단속과 규제는 농업인력의 공급을 더욱 위축시킬 우려가 있다. 지금 당장은 단속의 시기가 아니다. 다만, 출입국당국을 비롯한 정부 부처는 이들의 존재를 정확히 인식하고 있어야 하며, 합법적인 농업인력의 공급을 어느 정도 안정시킨 후에 이들에 대한 대처에 나서야 될 것이다. 미등록근로자의 규모, 취업관련 수수료 금액, 국내체류 희망기간,

167) 정숙정(2019)에 의하면 국내에서 미등록 외국인을 알선하는 유형은 크게 두 가지인데, 첫 번째는 미조직 단기방문형으로 주로 결혼이주여성들이 현지 네트워크를 활용하여 농번기에 단골농가에 외국인을 반복적으로 알선해 주는 것이다. 꽃감의 산지인 경북 상주시의 경우에는 적과철(4-5월)과 꽃감철(1-11월)에 관광비자로 중국인들을 데려와서 30일 이내 집중적으로 일을 시킨 후 귀국시키는 방식이다. 그러나 중국 현지 여행사를 통해 한철에 300명 정도를 반복적으로 중개한다고 하니, '미조직'이라고 분류하는 것이 적절해 보이지는 않는다. 두 번째는 조직적 장기체류형인데 상주에 거주하는 한국인 조씨(30대)는 장기체류중인 미등록 태국인들로 작업단을 운영하는 것이다. 규모는 수십명 ~ 200명 이상으로 1년에서 5년 사이로 운영한다고 한다. 조씨가 상주에 거주하는 사람이므로 이 태국인 작업단을 주로 경북지역에서 운영하고 있는데, 경우에 따라 충북, 전라, 강원까지도 파견이 가능하며, 작물의 주산지를 따라 이동하며 일한다고 한다. 광역단위의 다른 작업단들과 네트워크가 잘 구성되어 있어서, 조씨는 상주를 책임지지만, 음성, 충주, 의성, 김천 등의 작업단 조직과도 협의하여 대응하고 있다고 한다(정숙정, 2019: 85). 예를 들면, 산지별 작업시기에 따라 효율적으로 인력을 배치할 뿐만 아니라, 중개인간 영역다툼을 예방하기 위한 자구책으로 상주가 아닌 다른 지역에 보낼 경우에는 수수료의 50%를 그 지역 작업단 담당자에게 나눠준다고 한다.

출입국질서의 교란정도 등을 기준으로 객관적인 기준을 세우고 심각한 요소부터 단속을 해나가야 할 것이다.

## 6) 코로나19 시대 인력공급에서 정부의 적극적인 역할

농업부문 외국인력 공급방식에 대한 이번 연구가 시작되기 직전에 코로나19 사태가 시작되어 일찍이 경험해보지 못한 충격이 사회 각 분야에 밀려오고 있다. 이러한 사태가 얼마나 지속될지도 가늠하기 어려운 상태이다. 농업부문도 계절근로제를 통한 신규인력이 2020년 들어 전혀 들어오지 못하고, 고용허가제를 통한 신규 농업인력도 거의 들어오지 못하고 있는 실정이다.

그 이유는 지구촌 어느 나라도 코로나19 사태로부터 자유롭지 못하기 때문에, 외국인력을 안전하게 들여오기가 어려워져 기존의 도입비용에다가 2주이상의 격리가 필요한 등 방역비용이 추가되며, 또한 취업을 마친 후에 외국인의 본국으로 귀환시키는 것도 곤란해진 까닭이다. 우리 정부의 법무부, 질병관리청, 외교부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 각 부처의 입장과 지방자치단체의 입장을 조율하는 것도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 농업현장의 인력에 대한 수요가 비등해 있다는 점에 비추어볼 때, 소수일지라도 외국인력을 들여올 수 있도록 할 필요가 있다. 경상북도 영양군<sup>168)</sup>의 사례처럼 지자체와 현지농가의 인력사용에 대한 열망이 큰 경우<sup>169)</sup>조차 외국인력을 들여오지 못한 것은 아쉬움이 남는다. 영양군 이외에도 강원도 양구군이나 충청북도 음성군 등 적지 않은 지자체들이 외국인력을 도입하기 위해 노력을 했었다고 한다.<sup>170)</sup>

외국인력이 들어왔을 때 2주간 격리와 방역에 소요되는 비용을 해당 지자체와 농가가 부담한다면, 외국인력의 일부라도 도입할 필요가 있다. 코로나 방역이 비교적 우수한

168) 경북영양에서는 고추 수확을 돕기 위해 베트남 근로자들을 전세기로 집단 입국시키려 했으나, 해외 입국자 가운데 신종 코로나바이러스 확진자가 계속 나오자 법무부가 외국인 계절근로자에 대한 입국 규제를 강화한 까닭에 입국이 무산된 것으로 알려졌다. 지난 7월 27일 입국하려던 베트남 타이응웬성의 근로자 380여명이 영양의 고추농가 120여 곳에서 일하려고 했었던 것이다. 보도에 따르면 지난해까지 외국인근로자들은 해당 국가 지자체의 출국보증이 있으면 비자를 받아 한국 입국이 가능했으나, 법무부가 코로나 확산을 우려하여 지자체의 보증 대신에 (베트남) 정부보증을 요구하는 바람에 영양행이 취소된 것으로 알려졌다(2020.7.22. 언론기사 <https://news.joins.com/article/23830607> 등). 법무부가 베트남정부의 보증을 요구한 데에는 계절근로자들이 국내에서의 노동을 마치고 귀국할 때, 베트남 정부가 자국민의 귀국을 미루는 경우에는 국내 입국한 계절근로자들이 자칫하면 불법체류자로 남을 수 있다는 점을 우려한 것으로 보인다. 베트남 역시 강력한 코로나 방역 대책을 집행하고 있기 때문이다. 한국과 베트남 사이의 항공편 운항은 9월 25일부터 재개되었는데, 아직도 일반 관광객의 왕래는 제한된다.

169) 경북영양군 담당자에 의하면, 영양군은 베트남 계절근로자 380여명에 대해 울진군 백암온천 인근 등에서 2주간 격리비용(1인당 2주 140만원 = 약 5억) 외에 전세비행기비용 등으로 총 7억에 가까운 비용을 지자체와 농가가 7:3의 비율로 부담하기로 했었다고 한다.

170) 강원도 양구군은 필리핀 근로자들을 전세기를 통해 들여오려고 했으며, 충북음성군은 중국 근로자들을 들여오기 위해 시도했으나, 질병관리본부 등의 승인을 얻지 못했다고 한다.

국가를 상대로 하여 격리조치등을 완료한 외국인력에 한정해서 농가에서 일할 기회를 주는 것이다. 국무조정실, 외교부, 법무부, 통상산업본부, 질병관리청 등 어느 기관이 될지는 모르겠으나 외국과의 교섭과 부처간의 역할조정에 보다 적극적으로 나설 필요가 있다. 그렇지 않고 코로나19의 방역에만 정책의 목표를 두고, 농촌인력이 고령화된 상태에서 그 대안을 마련해놓지 않으면, 외국 인력의 확보는 더욱 어려워질 것이다. 아직까지는 국제농산물 가격이 크게 오르지 않고 있으나, 지구온난화의 추세나 코로나19 사태의 추이로 볼 때 국제농산물 가격의 앙등은 피하기 어려울 것이므로, 국내 농업인력의 확보는 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 2020년이 사실상 어렵다면 내년에 소수라도 들여올 수 있도록 정부부처 내에서 시스템을 갖출 필요가 있다.

## 7) 행정지원체계의 구축

농축산업 분야의 외국인력정책 개선을 위해 마지막으로 검토되어야 할 분야는 외국인력 권익보호와 관련한 행정지원체계이다. 기존의 제도들이 개선되고 통합 운영되고 연계까지 될 경우에, 나아가 외국인노동자에 대한 초단기적인 새로운 파견방식이 도입될 경우에, 이러한 제도개선과 새로운 제도 모색도 중요하지만, 문제는 누가 외국인노동자들을 관리 및 지원할 것인가라는 점이다. 특히 초단기 파견제 근로제도를 도입하는 경우에 이 문제는 더욱 중요해질 것이다. 농축산업은 제조업과 달리 대부분이 매우 영세하고 지역적으로도 전국 대도시 인근부터 산간 오지까지 매우 넓다. 또한 농작업은 종류에 따라 다르기는 하지만 일정한 숙련이 필요하고, 농업노동의 고령화를 고려할 때 외국인 숙련노동자의 중요성도 더욱 커질 전망이다.

제2장에서 살펴 본 바와 같이 정부는 외국인근로자의 고충상담 및 처리를 위해 외국인력 상담센터와 외국인노동자지원센터를 운영하고 있다. 그러나 농축산업의 특성상 이러한 상담센터를 통해 실효성 있는 상담지원을 받는 것이 쉽지가 않으며 상담센터의 인력충원도 현실적으로 여의치 않은 실정이다. 농축산업의 특성상 많은 지역에 산개해 있는 만큼 외국인근로자들의 권익보호를 위해서는 기존의 상담지원센터와 해당 지방자치단체 및 농·축협 등과 같은 관할지역의 유관기관과의 유기적 협력이 필요하나 현재로서는 이러한 기능이 구축되어 있지는 못하고 있는 실정이다. 파견제도와 같은 새로운 외국인력 공급방식이 도입되더라도 농축산업 분야의 외국인력 고용관리 문제는 여전히 과제로 남으며 공공기관이나 혹은 민간기관이 관리 주체가 되더라도 이 문제는 해결하기가 쉽지 않다. 따라서 농축산업 분야의 외국인력 도입방식의 다양화가 추진되더라도 고용관리 체계나 외국인력 지원체계를 재정비하여 불법취업 근절, 외국인력 권리 보호, 사용자외 외국인력 활용 편의성 제고를 위한 노력이 이루어져야 할 것이다.



이런 점들을 고려할 때, 본 연구가 제안하듯이 농축산업 분야 외국인력은 민간사업자보다는 공공부문(중앙정부와 지자체 등)이 주체가 되어 농협 등과 협력해서 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 최근 농촌에서 성장하고 있는 사회적 기업 혹은 사회적 협동조합 등 사회적 경제 부문을 적극적으로 활용하는 것도 좋을 것이다. 그간 우리의 외국인노동자 정책은 주로 제조업이나 건설업 위주였지, 농축산업 분야에서는 그 중요성이 간과된 측면이 있었기에, 이리 오랜 기간 동안 우리의 농촌이 미등록의 천국이 되어 감에도 이러한 현장의 절박함이 중앙에 전달되기 어려웠다. 이에 현재 국회에서 입법 추진되고 있는 ‘농업회의소’가 향후 현장의 목소리를 적극 전달할 수 있기를 기대한다.<sup>171)</sup>

농축산업 등 분야에서 외국인노동자에 대한 수요가 급증하고 있고 그와 관련된 여러 가지 문제가 증폭되고 있는 현실에 비해 그간 이 분야의 외국인노동자 문제를 다루는 연구가 부족하다. 이에 본 연구는 농축산업 등 분야 외국인력의 고용현황 및 향후 수요를 분석하고, 심층적인 현장조사와 외국사례 연구에 기초하여 농축산업 등 분야의 외국인력 공급방식 개선방안을 체계적으로 제시하고자 노력하였다. 특히 본 연구는 현재의 제도인 고용허가제와 계절근로자제도가 농촌현실에 맞지 않는 문제점을 지적하고 그 개선방안을 제시하였을 뿐 아니라, 농업현실에 비추어 초단기적 수요에 부합하는 새로운 외국인력 공급방식의 가능성을 탐색했다는 점에서 의의가 있다. 이러한 초단기적인 수요와 이에 따른 미등록노동자의 고용 문제는 우리의 농축산업 분야 외에 어업부문에서도 매우 심각한 실정이다. 특히 어업부문에서는 현재 어선원제도, 고용허가제와 계절근로자제도 등 다양한 제도가 병행 실시되고 있어서 제도적인 혼란도 큰 실정이다. 그러므로 이 부문에서는 외국인노동자에 대한 의존도가 매우 높고 그간 이들에 대한 관리 문제가 계속 제기되고 있는 상황이다. 그러므로 본 연구의 발견과 탐색들이 한 부문에 한정되지 않고 향후 우리의 어업 등 다른 부문에도 적용 가능할지 향후 추가적인 후속연구들이 적극적으로 요구된다.

---

171) 21대 국회에서 2020년 6월 농어업회의소 법안(신정훈의원 등)이 발의되었다. 이 법안의 발의 요지는 그간 우리의 농어업부문 정책의 수립과 결정이 정부주도로 이루어짐에 따라 정작 농어민 당사자의 의견이 제대로 반영되지 못하는 현실을 바로잡아 진정한 민관협치를 실현하고자 함이다(의양신문, 이성빈기자, 2020/10/23).

## 참고문헌

- 고용노동부. 2019 「고용허가제 업무편람」.
- 고용노동부. 2019. 「고용허가제 편람」.
- 고용노동부. 2019. 『과건법 질의회시집』. 진한엠엔비.
- 고용노동부. 2015. 「고용허가제 편람」.
- 김병률·전익수·윤종렬·민자혜. 2010. 「농업분야 고용현황 분석 및 인력수급 안정화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·유찬희·엄진영. 2016. 「농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안」. 농림축산식품부.
- 마상진·엄진영·김태후·박진우. 2019. 「농업분야 고용동향 분석 및 일자리 확대 방안 연구」. 농림축산식품부.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2020. 「외국인 체류안내 매뉴얼」.
- 법무부. 2020. 「출입국외국인정책통계월보」. 6월호.
- 설동훈. 2018. “2018년 일본의 외국인노동자 제도 개혁: 분석과 평가.” 『의정연구』 55: 123-152.
- 설동훈·오학수·고재훈. 2019. 「일본의 특정기능 체류자격 도입이 갖는 외국인력정책 시사점과 과제」. 고용노동부 용역보고서.
- 설동훈·이규용·김운태·박성재. 2015. 「고용부담금제 도입 및 운영방안 연구」. 고용노동부.
- 엄진영·박대식·조승연·김윤진. 2020. 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」. 한국농촌경제연구원. (12월 발간예정).
- 엄진영 외. 2019. 「농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련제도 개선방안」. 한국농촌경제연구원.
- 엄진영·박준기·유찬희·김선웅. 2018. 「농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련 제도 개선방안」. 농림축산식품부.
- 엄진영·우병준·김윤진. 2017. 「농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 이규용·김현미·김철호·주수인. 2019. 「외국인 비합법 노동시장 연구」. 한국노동연구원.
- 이영대. 1999. “외국인 근로자의 농림부문 활용방안에 관한 연구.” 『농업교육과 인적자원개발』31(1): 97-112.
- 이철우·이희정·강성식·곽민희·김환학·노호창·이현수·차규근·최계영·최윤철·최홍엽. 2019. 『이민법』. 2판. 박영사.
- 이혜경·전용일·신영태·엄진영·송영호. 2018. 「외국인 단기 계절근로자 제도 실태분석 및 종합개선 방안연구」. 고용노동부·농림식품부·법무부·해양수산부 용역보고서.
- 이혜경·이진영·설동훈·정기선·이규용·윤인진·김현미·한건수. 2016. 『이민정책론』. 박영사.
- 이혜경. 2008. “한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로.” 『한국사회학』 42(2): 104-137.
- 이혜경. 1997. “아시아 태평양 지역의 외국인 노동자 고용에 관한 연구.” 『한국사회학』 31: 497-527.
- 임종률. 2020. 『노동법』 18판. 박영사.
- 전운구. 2020. “농업분야 외국인력 활용제도의 변용과 중간착취.” 『노동법논총』 48: 171-208.
- 정숙정. 2019. “계절적 미등록이주노동자 유입현황과 사회적 목인: 감·꽃감 주산지 사례를 중심으로”

- 『농촌사회』 29(1): 69-106.
- 조임영. 2001. “프랑스 노동법상 간접고용의 규제와 근로자보호”. 민주주의법학연구회 노동법분과 편. 『간접고용 제한법제의 국제비교』. 관악사.
- 최서리. 2017. 뉴질랜드 계절근로자제도 운영방식의 시사점. IOM이민정책연구원 이슈브리프.
- 최홍엽. 2013. “외국인근로자의 장기간 고용과 법적 쟁점.” 『노동법학』, 48: 419-455.
- 최홍엽. 2004. “독일의 간접고용 규제”. 민주주의법학연구회 노동법분과 편. 『간접고용 제한법제의 국제비교』. 관악사.
- 통계청. 2019. 「제10차 기준 한국표준산업분류 실무적용 가이드북」.
- 통계청. 2017. 「한국표준산업분류」.
- 하갑래. 2019. 『근로기준법』. 32판. 중앙경제사.
- Asato, Wako. 2019. “Japanese Migration Policy Reform and the Complexity of Channels: From a Control Orientation to Rights-Based Laissez-Faire.” Paper Presented at the International Workshop on New Immigration Trends in East Asia, Organized by Asian Social Transformation Thematic Research Team, Institute of Sociology, Academia Sinica, Taipei, Taiwan, September 3, 2019.
- Bailey, Rochelle. 2019. 「New Zealand’s Recognised Employer Scheme (RSE): 10 Year Longitudinal Case Study」. ANU.
- ILO. 2017. Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape. ILC.106/IV, International Labour Conference, 106th Session.
- Lee, Hye-Kyung 2019. “The New Seasonal Migrant Worker Program in Agricultural and Fishery Industries of South Korea” Paper Presented at International Workshop on New Immigration Trends in East Asia, Asian Social Transformation Thematic Research Team, Institute of Sociology, Academia Sinica, Taipei, Taiwan.
- New Zealand Ministry of Business, Innovation & Employment. 2016/2017. 『Migration Trends Report 2016/17』].
- OECD. 2020. 「Managing international migration under COVID-19」
- Siu, Kaxton, Daniel Kremers, and Anika Koo. 2019. “Industrial Trainees from China and Vietnam in Japan: An Entry Point into the Key Issues of International Labour Migration and Skill Transfer” Paper Presented at the International Workshop on New Immigration Trends in East Asia, Organized by Asian Social Transformation Thematic Research Team, Institute of Sociology, Academia Sinica, Taipei, Taiwan, September 3, 2019.
- 菅野和夫. 2007. 이정 역, 『日本労働法』. 법문사.
- 高度人材受入推進會議. 2009. 「外國高度人材受入政策の本格的展開を(報告書)」, 首相官邸.
- 內閣府地方創生推進事務局. 2019. 「農業支援外國人受入事業の新制度への移行について」(平成31年 2月25日國家戰略特區ワーキンググループヒアリングへの提出資料).
- 農林水産省構造改善局地域振興課. 2000. 「農業分野における技能實習移行に伴う留意事項について」(平成12年3月)
- 佐野 良晃. 2019. 「農林・水産業における外國人材の受入れ」, 『立法と調査 2019. 11 No. 417』, 參議院常任委員會調査室・特別調査室, 43-56.
- 出入國在留管理廳. 「新たな外國人材の受入れ及び共生社會實現に向けた取組」出入國在留管理廳,

「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」  
厚生労働省. 2020. 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和元年10月末現在)」, 2020년 1월 31  
일 보도자료.

□ 통계자료

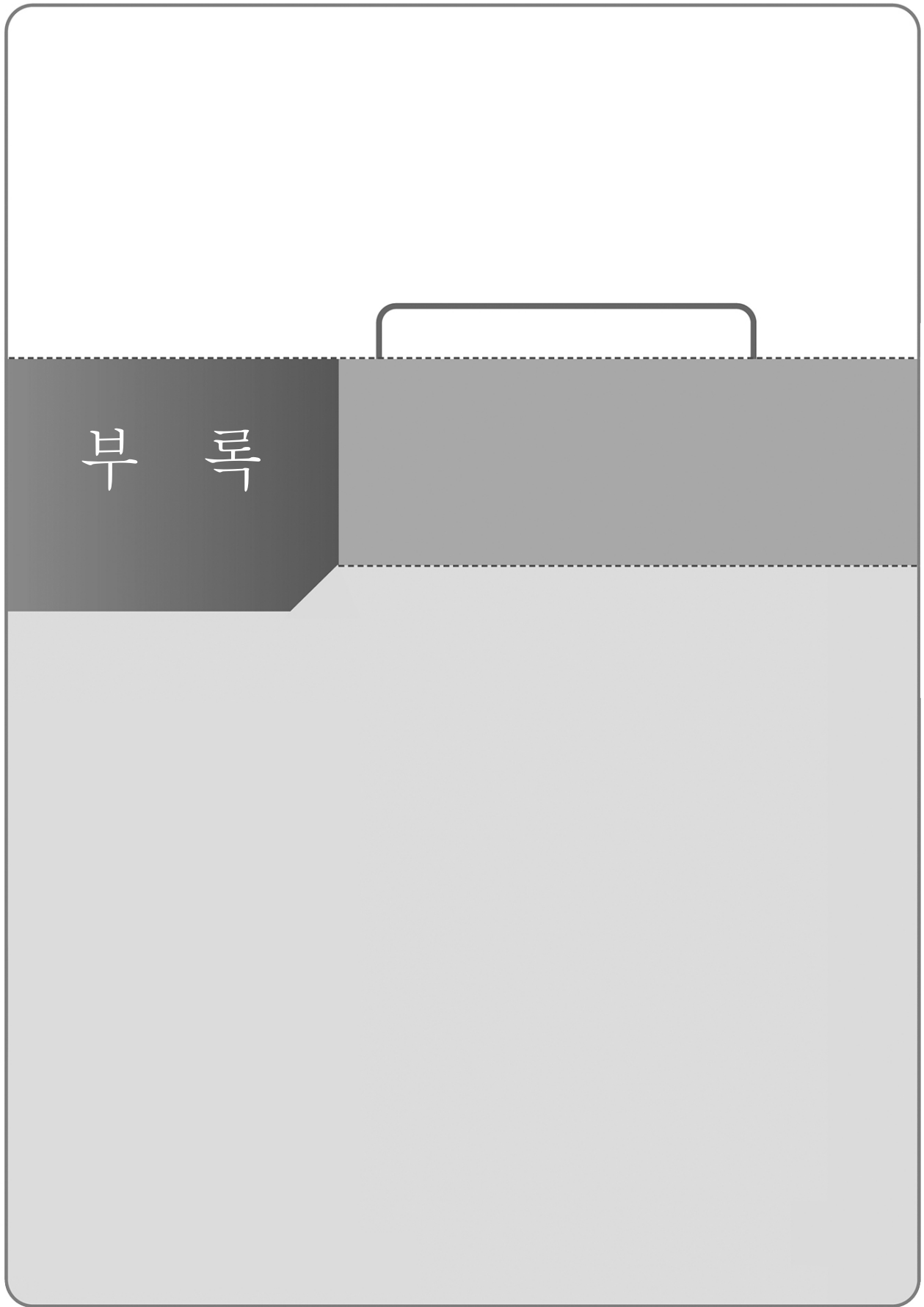
통계청. 각 연도. 『인구총조사』  
통계청. 각 연도. 『농가경제조사』  
통계청. 각 연도. 『경제활동인구조사』

□ 인터넷 사이트

農業技能測定試験(Agriculture Skill Assessment Test). <http://asat-nca.jp/>  
法務省. <http://www.moj.go.jp>  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09109.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html)  
전국농업회의소. <https://www.nca.or.jp>  
국제인재협력기구. <https://www.jitco.or.jp/ja/jitco/index.html>  
외국인기능실습기구(外国人技能實習機構). <https://www.otit.go.jp/>

□ 신문기사

강원도민일보. 2015. “농촌 인력난 ‘외국인 불법고용’ 성행.” 강원도민일보. 2015년 9월 30  
일. (<http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=749975>)  
강원일보 TV. 2020. “모내기철 시작됐는데 ... 외국인 일손 끊겨 농사포기속출.” 강원일보 TV. 2020  
년 4월 29일. (<http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=220042800137>)  
뉴시스. 2020. “코로나19에 농번기 인력확보 비상 ... 정부 ”외국인근로자 확대.” 뉴시스. 2020년03월  
29일 ([https://newsis.com/view/?id=NISX20200327\\_0000973688&cID=10401&pID=10400](https://newsis.com/view/?id=NISX20200327_0000973688&cID=10401&pID=10400))  
서울신문. 2019. “[단독] “농사하러 오세요” 불러놓고 나 몰라라... 공항에 갇힌 네팔인들.” 서울신문.  
2019년 08월 20일. (<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190821012006>)  
중앙일보. 2020. “코로나로 외국인근로자 1명, 영농봉사은행이 해법될까.” 중앙일보. 2020년 4월 29  
일 (<https://news.joins.com/article/23765595>)  
한겨레. 2020. 법무부 비웃듯 ‘외국인 계절근로자’ 임금 뜯는 중개업자들. 한겨레. 2020년 1월 05일.  
([http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/923206.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/923206.html))  
한국농어민신문. 2018. “외국인 계절근로자 쿼터 늘려야.” 한국농어민신문 2018년 11월 6일.  
(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=165118>)  
한국농정신문. 2020. “농촌 인력부족, 정부의 책임이다.” 한국농정신문. 2020년 5월 10일.  
(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=40829>)



부록

## 부록 1. 세세품목 기준 재배면적 상위 지역(2019년)

단위: ha

구분	재배면적 상위지역	해당지역 재배면적	비고	시군단위 주요 주산지	
노지 채소	노지수박	경상북도	1,060		고창, 영암, 나주 (참고: 시설수박: 논산, 음성, 예산, 부여, 함안, 의령, 밀양, 고령)
	고랭지 무	강원도	2,183		평창, 횡성, 강릉, 정선, 홍천
	당근	경상남도	621		제주, 서귀포
	고랭지 배추	강원도	4,597		평창, 횡성, 삼척, 태백, 정선
	대파	전라남도	3,713		신안, 진도, 영광
시설 채소	토마토(축성)	강원도	922	재배면적은 토마토로만 명시	춘천, 부여, 장수, 광주광역시
	방울토마토	전라북도	908		
	파프리카	-	-		진주, 김제, 창원, 고성(겨울) 칠원, 평창(여름)
	시설시금치	경기도	1,264		남해, 신안, 포항 *3대 주산지임
	시설상추	전라북도 경기도	828 621		노지: 평창, 금정구, 기장 시설: 남양주시, 강서구(부산), 광주시, 용인시
	시설부추	-	-		포항, 김해, 대구, 서산, 양주, 파주, 평택
과수	사과	경상북도	14,723		장수, 청송, 영주
	배	전라남도 충청남도	2,230 2,012		나주, 안성, 천안, 상주
화훼	-	경기도	1,077	화훼 세세품목 재배면적 자료는 없음	고양, 태안, 음성
특용 약용	인삼(4년근)	충청도 강원도 경상도		금산: 1,502 홍천: 836.0 음성: 572.0 영주: 591.0	금산, 홍천, 음성, 영주*

자료: 통계청. 농업면적조사. 2019년

주산지는 농식품부 내부자료, 기사 검색, 관련 전문가 조사 등을 통해 선정함.

주: 농축산물소득조사에 포함된 세세품목 기준임. 즉, 조사되지 않은 품목은 제외되었음.

음영표시가 된 지역은 재배면적 상위지역과 주산지 시군의 행정 도가 다른 지역임.

\*: 인삼 주산지 중 재배면적 500ha이상 지역 중 상위 4개 지역임(2015년. 농림어업총조사).

## 부록 2. 기초지방자치단체 공무원 설문조사 질문지

안녕하십니까?

본 조사는 고용노동부와 농림식품부의 의뢰를 받아 **농축산업 등 분야 다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구를 위해, 기초자치단체의 (외국인력) 관련 공무원들의 의견을 조사하고자 합니다.**  
 이 설문조사를 통하여 얻어진 정보는 농가에 필요한 외국인력 공급방식에 대한 정책 마련 및 개선을 위한 기초자료로 활용될 것입니다. 여러분께서 응답해 주신 내용은 무기명으로 처리되고 통계법 제33조에 규정되어 개인의 비밀이 철저히 보장됩니다.  
 여러분의 의견이 정확하게 정책에 반영될 수 있도록 솔직하고 성실한 응답을 부탁드립니다.

본 조사에 응해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

※ 기본 사항입니다.

지역	_____ 도 _____ 군		
담당 부서	담당공무원 이름	_____	전화번호:

1. 먼저 귀 지자체(시.군)의 현황에 대한 질문입니다. 현재 귀 지자체(시.군)에서는 농가에게 내국인 인력을 알선 소개하기 위해 운영 중인 센터(농업인력증개소 등)가 있습니까?  
 있다면 몇 개나 됩니까?

\_\_\_① 없다 \_\_\_② 있다 (총 \_\_\_\_\_개)

1-1. (있다면) 어디서 운영을 하고 있습니까? 운영하고 있는 기관을 모두 체크해주세요.

\_\_\_① 지자체 \_\_\_② 농협 \_\_\_③ 농업기술센터  
 \_\_\_④ 기타 (구체적으로 써 주세요 \_\_\_\_\_)

2. 귀 지자체(시.군)내에서 활동하고 있는 민간인력소개소(업자)는 몇 개(명)이나 됩니까?  
 등록과 미등록을 구분하여 답해주시오.

① 등록업체(자) \_\_\_\_\_ 개/명                      ② 미등록업체(자) \_\_\_\_\_ 개/명

3. 귀 지자체(시.군)는 올해(2020년)의 농작업을 위하여, 계절근로자제도를 신청하여 배정을 받았습니까?

\_\_\_① 아니오, 신청하지 않았음

\_\_\_② 예, 신청했으나, 전혀 배정받지 못했음

\_\_\_③ 예, \_\_\_\_\_명을 신청하여 하여 \_\_\_\_\_명을 배정받았음

3-1 귀 지자체(시.군)는 작년인 2019년에 계절근로자제도를 사용하였습니까?

\_\_\_① 아니오      \_\_\_② 예

3-2 작년부터 현재까지 계절근로자가 근무처(사업장)변경 신청을 한 적이 있었습니까?

\_\_\_① 아니오 (4번 질문으로 가십시오)      \_\_\_② 예

3-2-1 (변경신청을 한 적이 있다면) 몇 차례나 됩니까? \_\_\_\_\_회

3-2-2 (변경신청을 한 적이 있다면) 근무처(사업장)변경 조치를 해주는데 걸린 기간은 몇 일인가요? \_\_\_\_\_일

3-2-3 (변경신청을 한 적이 있다면) 사업장 변경을 한 이유는 무엇이었습니까?

\_\_\_\_\_

4. 귀 지자체(시.군)에 살고 있는 다문화(결혼이민자) 가정은 대략 몇 가구나 됩니까?

\_\_\_\_\_가구

4-1 이들은 주로 어느 나라에서 왔습니까?

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_

4-2 이들 다문화가정의 대략 몇 %가 농업에 종사하고 있습니까? \_\_\_\_\_%

4-3 이들의 부모나 친인척 자격 등으로 국내에 들어와 있는 외국인은 작년과 올해 대략 몇 명 정도 있다고 생각하십니까?

2019년 8월 경      : 약 \_\_\_\_\_명

2020년 8월 현재    : 약 \_\_\_\_\_명



5. 현재 귀 지자체(시.군)내 농가에서 활용하는 외국인력은 **대략** 몇 명이라고 생각하십니까?  
 약\_\_\_\_\_명

5-1 이 지역 농가에서 최근 3년(2018년~2020년) 사이에 고용 인력 중 외국인의 비율은 어떻게 변화하였는지  
**대략적으로** 알려주세요.

연도	2018년	2019년	2020년
전체 고용 인력 중 외국인 비율(%)	약_____%	약_____%	약_____%

5-2 2019년(코로나 발생 이전)과 2020년(코로나 발생 이후)에 이 지역 품목별 농가의 고용 인력 중 외국인의  
 비율은 어떤지 **대략적으로** 알려주세요 (아래 품목이 귀 지역에 해당 없는 경우는 빈칸으로 남기셔도 됩니다).

품목	전체 고용 인력 중 외국인 비율(%)	
	2019년	2020년
연도		
논벼	_____%	_____%
과수	_____%	_____%
특용작물	_____%	_____%
채소	_____%	_____%
화훼	_____%	_____%
일반밭작물	_____%	_____%
축산	_____%	_____%
양잠 및 기타	_____%	_____%

5-3 이 지역 농가에서 쓰고 있는 외국인력 가운데 미등록 외국인(불법체류자)은  
**대략** 몇 % 정도일 것으로 생각하십니까? 약\_\_\_\_\_%

6. 향후 이제까지의 고용허가제(상시고용)나 계절근로자제(3개월~5개월 고용) 방식을 보완하여 농번기에 농가의 필요에 따라 외국인력을 초단기(3개월 미만)로 파견하는 제도가 만들어진다면, 귀 지자체(시.군)내 농가의 대략 몇 % 정도가 이를 이용할 것 같습니까?  
 약 \_\_\_\_\_%

6-1. 위와 같은 방식으로 제도를 운영하기 위해서는 정확한 농가 외국인력 수요 파악이 매우 중요합니다. 이러한 수요파악은 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하십니까?  
 ---① 중앙부처 ---② 광역지자체 ---③ 기초지자체(기술센터 포함)  
 ---④ 농협 ---⑤ 민간인력업체 ---⑥ 기타 (구체적으로 써주세요:\_\_\_\_\_)

6-2. 위와 같은 단기 외국인력을 데려올 해외 국가 및 지자체를 발굴하고, MOU 체결은 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하십니까?  
 ---① 중앙부처 ---② 광역지자체 ---③ 기초지자체(기술센터 포함)  
 ---④ 농협 ---⑤ 민간인력업체 ---⑥ 기타 (구체적으로 써주세요:\_\_\_\_\_)

6-3. 위 단기외국인력을 모집, 선발하고 사전교육하는 것은 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하십니까?  
 ---① 중앙부처 ---② 광역지자체 ---③ 기초지자체(기술센터 포함)  
 ---④ 농협 ---⑤ 민간인력업체 ---⑥ 해외송출국가 또는 지자체  
 ---⑦ 기타 (구체적으로 써주세요:\_\_\_\_\_)

6-4. 위 단기외국인력을 고용하여 농가에 파견하는 일은 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하십니까?  
 ---① 중앙부처 ---② 광역지자체 ---③ 기초지자체(기술센터 포함)  
 ---④ 농협 ---⑤ 민간인력업체 ---⑥ 기타 (구체적으로 써주세요:\_\_\_\_\_)

6-5. 위 단기외국인력과 사용사업주(농가) 간 갈등중재, 통역 등은 어디서 담당하는 것이 좋다고 생각하십니까?  
 ---① 중앙부처 ---② 광역지자체 ---③ 기초지자체(기술센터 포함)  
 ---④ 농협 ---⑤ 민간인력업체 ---⑥ 기타 (구체적으로 써주세요:\_\_\_\_\_)

응답하여 주시어 감사합니다~~

### 부록 3. 기초지방자치단체 공무원 설문조사 주요항목 빈도표

〈부록 표 3-1〉 내국인 인력 알선소개센터 수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1 개	56	59.6	59.6
2 개	21	22.3	81.9
3 개	7	7.4	89.4
4 개	3	3.2	92.6
5 개	3	3.2	95.7
7 -26 개 (읍, 면, 동 포함)	4	4.3	100.0
총계	94	100.0	

〈부록 표 3-2〉 내국인 인력알선 소개센터 운영주체

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
지자체	8	8.4	8.4
농협	61	64.2	72.6
농업기술센터	2	2.1	74.7
기타	8	8.4	83.2
지자체+농협	7	7.4	90.5
농협+농업기술센터	3	3.2	93.7
농협+기타	4	4.2	97.9
농업기술센터+기타	1	1.1	98.9
지자체+농협+농업기술센터	1	1.1	100.0
총계	95	100.0	

〈부록 표 3-3〉 (등록) 민간인력소개소 수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 9개	41	37.6	37.6
10개 - 49개	46	42.2	79.8
50개 - 99개	12	11.0	90.8
100개 - 202개	10	9.2	100.0
총계	109	100.0	

〈부록 표 3-4〉 2020년 계절근로자 신청 유무

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
아니오, 신청하지 않았음	84	61.8	61.8
예, 신청했으나 전혀 배정받지 못했음	7	5.1	66.9
예, __명을 신청하여 하여 __명을 배정받았음	45	33.1	100.0
총계		100.0	

〈부록 표 3-5〉 2020년 계절근로자 신청인원

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
2 - 49명	20	44.4	44.4
50 - 99명	8	17.8	62.2
100 - 199명	10	22.2	84.4
200 - 299명	3	6.7	91.1
300 - 399명	1	2.2	93.3
400 - 499명	2	4.4	97.8
600 - 640명	1	2.2	100.0
총계	45	100.0	

〈부록 표 3-6〉 2020년 계절근로자 배정 인원

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
2 명	3	6.7	6.7
4 명	1	2.2	8.9
6 명	1	2.2	11.1
9 명	1	2.2	13.3
11 명	1	2.2	15.6
12 명	1	2.2	17.8
13 명	2	4.4	22.2
15 명	1	2.2	24.4
20 명	2	4.4	28.9
21 명	1	2.2	31.1
32 명	1	2.2	33.3
33 명	1	2.2	35.6
38 명	1	2.2	37.8
39 명	1	2.2	40.0
40 명	2	4.4	44.4
50 명	1	2.2	46.7
54 명	1	2.2	48.9
62 명	1	2.2	51.1
66 명	1	2.2	53.3
68 명	1	2.2	55.6
69 명	1	2.2	57.8
88 명	1	2.2	60.0
93 명	1	2.2	62.2
100 명	2	4.4	66.7
107 명	1	2.2	68.9
110 명	1	2.2	71.1
118 명	2	4.4	75.6
123 명	1	2.2	77.8
125 명	1	2.2	80.0
130 명	1	2.2	82.2
176 명	1	2.2	84.4
208 명	1	2.2	86.7
238 명	1	2.2	88.9
257 명	1	2.2	91.1
353 명	1	2.2	93.3
400 명	1	2.2	95.6
464 명	1	2.2	97.8
608 명	1	2.2	100.0
총계	45	100.0	

〈부록 표 3-7 2019년 계절근로자제도 이용 여부〉

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
아니오	95	72.0	72.0
예	37	28.0	100.0
총계	132	100.0	

〈부록 표 3-8〉 2019년 계절근로자 (근무지 변경신청을 한 적이 있다면) 변경 회수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1 회	2	25.0	25.0
2 회	3	37.5	62.5
3 회	1	12.5	75.0
14 회	1	12.5	87.5
15 회	1	12.5	100.0
총계	8	100.0	

〈부록 표 3-9〉 2019년 계절근로자 근무지 변경 조치를 해주는데 걸린 기간

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1.5 일	1	12.5	12.5
2 일	2	25.0	37.5
2.5 일	1	12.5	50.0
3 일	2	25.0	75.0
7 일	2	25.0	100.0
총계	8	100.0	

〈부록 표 3-10〉 지자체 내 살고 있는 다문화(결혼이민자) 가정 수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
23 - 99가구	5	4.0	4.0
100 - 499가구	67	53.6	57.6
500 - 999가구	23	18.4	76.0
1000 - 4999가구	26	20.8	96.8
5000 - 7614가구	4	3.2	100.0
총계	125	100.0	

〈부록 표 3-11〉 지자체 내 다문화가정의 농업종사 비율

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 24%	31	29.2	29.2
25 - 49%	22	20.8	50.0
50 - 74%	28	26.4	76.4
75 - 95%	25	23.6	100.0
총계	106	100.0	

〈부록 표 3-12〉 19년 지자체 내 다문화가정의 친인척 입국 수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 99 명	45	48.9	48.9
100 - 999 명	41	44.6	93.5
1000 - 5274 명	6	6.5	100.0
총계	92	100.0	

〈부록 표 3-13〉 20년 지자체 내 다문화가정의 친인척 입국 수

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 99 명	55	59.1	59.1
100 - 999 명	34	36.6	95.7
1000 - 5056 명	4	4.3	100.0
총계	93	100.0	

〈부록 표 3-14〉 지역내 농가에서 활용하는 외국인력 수 (범주)

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 99명	35	30.2	30.2
100 - 499명	54	46.6	76.7
500 - 999명	10	8.6	85.3
1000 - 4999명	15	12.9	98.3
5000 - 15000명	2	1.7	100.0
총계	116	100.0	

〈부록 표 3-15〉 2018년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 24%	54	54.0	54.0
25 - 49%	21	21.0	75.0
50 - 74%	15	15.0	90.0
75 - 92%	10	10.0	100.0
총계	116	100.0	

〈부록 표 3-16〉 2019년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율

	빈도	퍼센트	올바른 퍼센트	누적 퍼센트
0 - 24%	44	32.4	44.0	44.0
25 - 49%	26	19.1	26.0	70.0
50 - 74%	17	12.5	17.0	87.0
75 - 92%	13	9.6	13.0	100.0
총계	100	73.5	100.0	

〈부록 표 3-17〉 2020년 지역내 농가에서 고용하는 외국인의 비율

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0 - 24%	44	44.0	44.0
25 - 49%	26	26.0	70.0
50 - 74%	17	17.0	87.0
75 - 92%	13	13.0	100.0
총계	100	100.0	



〈부록 표 3-18〉 농가의 미등록 외국인 비율

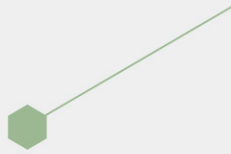
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
0.00	9	8.5	8.5
0.05	1	.9	9.4
0.50	1	.9	10.4
0.80	1	.9	11.3
1.00	2	1.9	13.2
2.00	3	2.8	16.0
3.00	1	.9	17.0
5.00	7	6.6	23.6
10.00	9	8.5	32.1
14.00	1	.9	33.0
15.00	6	5.7	38.7
20.00	7	6.6	45.3
25.00	1	.9	46.2
26.00	1	.9	47.2
30.00	8	7.5	54.7
40.00	1	.9	55.7
50.00	17	16.0	71.7
60.00	7	6.6	78.3
70.00	3	2.8	81.1
75.00	2	1.9	83.0
80.00	7	6.6	89.6
85.00	1	.9	90.6
90.00	6	5.7	96.2
95.00	2	1.9	98.1
99.00	2	1.9	100.0
총계	106	100.0	

〈부록 표 3-19〉 외국인력 초단기 파견 활용 예상 비율

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
.0000	14	11.8	11.8
.0010	1	.8	12.6
.0050	1	.8	13.4
.0100	1	.8	14.3
.1000	1	.8	15.1
.1500	1	.8	16.0
.3000	1	.8	16.8
.4000	1	.8	17.6
.5000	1	.8	18.5
1.00	12	10.1	28.6
2.00	3	2.5	31.1
3.00	6	5.0	36.1
5.00	16	13.4	49.6
10.00	19	16.0	65.5
15.00	4	3.4	68.9
20.00	10	8.4	77.3
30.00	13	10.9	88.2
40.00	2	1.7	89.9
50.00	6	5.0	95.0
60.00	1	.8	95.8
70.00	1	.8	96.6
80.00	2	1.7	98.3
95.00	1	.8	99.2
100.00	1	.8	100.0
총계	119	100.0	



농축산업 등 분야 다양한 외국인력  
공급방식 마련을 위한 연구



한국인구학회  
The Population Association of Korea



고용노동부



농림축산식품부