

KREI

# 해외 농업부문 외국인 근로자 관련 제도 운영 실태와 변화

이창원 · 최서리 · 이상지 · 신예진



**KREI**

# 해외 농업부문 외국인 근로자 관련 제도 운영 실태와 변화

이창원·최서리·이상지·신예진



## 연구 담당

---

**이창원** | 이민정책연구원 연구위원 | 제1~2장

**최서리** | 이민정책연구원 연구위원 | 제3~4장

**이상지** | 서울대학교 사회학과 박사과정 | 제5장

**신예진** | 연세대학교 지역학 석사/계이오대학교 정책, 미디어학 석사 | 제6장

R905 연구자료-1

### 해외 농업부문 외국인 근로자 관련 제도 운영 실태와 변화

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 세일포커스(주)

I S B N | 979-11-6149-422-7 93520

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

**제1장 미국**

|  |    |
|--|----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황 .....                   | 3  |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도 .....                  | 14 |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사 .....                  | 17 |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도: H-2A 프로그램 ..... | 24 |
| 5. 소결 및 시사점 .....                        | 28 |

**제2장 캐나다**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황 .....        | 36 |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도 .....       | 38 |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사 .....       | 44 |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도 ..... | 46 |
| 5. 소결 및 시사점 .....             | 60 |

**제3장 호주**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황 .....        | 65 |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도 .....       | 67 |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사 .....       | 68 |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도 ..... | 71 |
| 5. 소결 및 시사점 .....             | 85 |

## 제4장 영국

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황        | 93  |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도       | 94  |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사       | 98  |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도 | 102 |
| 5. 소결 및 시사점             | 104 |

## 제5장 EU

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황        | 111 |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도       | 117 |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사       | 121 |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도 | 126 |
| 5. 소결 및 시사점             | 140 |

## 제6장 일본

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 1. 농업 현황 및 인력 현황        | 145 |
| 2. 외국인 고용 및 취업 제도       | 150 |
| 3. 농업부문 외국인 고용 역사       | 155 |
| 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도 | 158 |
| 5. 소결 및 시사점             | 187 |

|      |     |
|------|-----|
| 참고문헌 | 191 |
|------|-----|

**제2장**

〈표 2-1〉 노동시장영향평가(LMIA)를 통과한 기간제 농업외국인력 고용신청 건수 ..... 46

〈표 2-2〉 농식품분야 영주이민 신청 가능 직종과 규모 ..... 60

**제3장**

〈표 3-1〉 462비자 자격요건과 혜택 ..... 74

〈표 3-2〉 SWP와 WHMP 비교 ..... 84

**제5장**

〈표 5-1〉 Common Template for EMN Study 2020 ..... 133

〈표 5-2〉 EU 주요 농업국 계절노동자제도 요약 ..... 138

**제6장**

〈표 6-1〉 농업 취업 인구 및 기반적 농업 종사자 수 ..... 146

〈표 6-2〉 농업 경영체 수(전국) ..... 147

〈표 6-3〉 전문적·기술적 분야에 해당하는 주요 체류 자격 ..... 151

〈표 6-4〉 외국인 기능실습제도의 변천 ..... 154

〈표 6-5〉 파견 사업자에 대한 농업 경영체의 통지 및 보고 사항 ..... 170

〈표 6-6〉 특정기능(1호) 체류 자격의 특징 ..... 173

〈표 6-7〉 특정기능 외국인 근로자 고용주의 신고 사항 및 신고 시기 ..... 185

제1장

〈그림 1-1〉 미국 농장의 가족농업노동자와 피고용 농업노동자 수(1950~2000년) …… 8

〈그림 1-2〉 출생지별 미국 농업노동자의 평균연령(2008~2018년) …………… 10

〈그림 1-3〉 작물업 종사 피고용 농장노동자의 법적 지위(회계연도 1991~2016년)  
 …………… 12

제2장

〈그림 2-1〉 캐나다의 한시농업인력 도입경로 …………… 47

제4장

〈그림 4-1〉 콩코르디아(Concordia)의 웹사이트에 제시된 계절노동 관련 업무  
 …………… 107

제5장

〈그림 5-1〉 전체 고용인구 중 농업분야 고용비율 …………… 113

〈그림 5-2〉 2017년 대비 2018년도 농업 노동량 투입 변화 …………… 114

〈그림 5-3〉 농장관리자 성별 / 연령분포 …………… 115

〈그림 5-4〉 2008~2016 계절노동자 취업 허가 수(EU-28 및 상위 5개국) …… 122

〈그림 5-5〉 2014~2019 이탈리아 계절노동 허가 수 …………… 124

〈그림 5-6〉 2014~2018 스웨덴 계절노동 허가 수 …………… 125

## 제6장

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 6-1〉 농업부문 유효구인배율 .....                 | 148 |
| 〈그림 6-2〉 농업부문 외국인 근로자 수의 추이 .....          | 149 |
| 〈그림 6-3〉 감리단체형 기능실습제도 .....                | 153 |
| 〈그림 6-4〉 기능실습제도와 특정기능제도의 흐름도 .....         | 158 |
| 〈그림 6-5〉 농업부문 기능실습생의 입국~고용까지의 흐름 .....     | 161 |
| 〈그림 6-6〉 전략특구 농업분야 외국인 근로자 파견 고용 구조 .....  | 167 |
| 〈그림 6-7〉 전략특구 농업지원 사업 외국인 근로자의 업무 내용 ..... | 168 |
| 〈그림 6-8〉 전략특구 농업분야 외국인 근로자 체류 기간 .....     | 168 |
| 〈그림 6-9〉 특정기능 외국인 근로자 체류 기간 .....          | 174 |
| 〈그림 6-10〉 특정기능제도의 외국인 근로자 고용 흐름 .....      | 175 |
| 〈그림 6-11〉 특정기능제도 외국인 근로자 직접 고용 형태 .....    | 176 |
| 〈그림 6-12〉 특정기능 외국인 근로자 파견 고용 형태 .....      | 177 |
| 〈그림 6-13〉 농가가 농협에 농작업을 청부하는 구조 .....       | 179 |
| 〈그림 6-14〉 복수의 농가 농협에 농작업을 청부하는 구조 .....    | 180 |



제1장

미국





# 1

## 미국

### 1. 농업 현황 및 인력 현황

#### 1.1. 미국 농업 현황

미국은 대표적인 농업 국가로 전 세계 농업생산 중 미국이 차지하는 비중이 상당하다. 옥수수나 대두 등 곡물 생산량이 세계에서 상위에 속하며, 쇠고기, 닭고기 등의 축산물의 생산량도 많다. 곡물 중에는 옥수수의 생산량이 가장 많고, 축산물 중에는 닭고기, 쇠고기, 돼지고기 순으로 생산량이 많다. 이 밖에 오렌지, 우유, 설탕, 쌀, 사과, 치즈 등도 미국에서 많이 생산되는 것들이다.

이수환(2017)에 따르면 미국의 농지면적은 전체 국토면적의 약 44.6%를 차지한다. 미국의 농촌인구는 201만~202만 명 정도로 추산되어, 3억이 넘는 미국 전체 인구의 1%가 안 된다. 농가당 GDP는 80,538달러로 미국의 1인당 GDP에 비해 55.7% 더 높다. 그리하여 농업인구는 1%가 안 되지만 농업 총생산(GDP)은 2015년 기준 1,807억 달러로 미국 전체 GDP의 1.1%를 차지한다. 미국의 농업은

수출에서는 더 큰 역할을 한다. 미국 전체 수출의 2.3~2.8%를 농업 수출이 담당하고 있다. 이에 비해 농산물 수입은 미국 전체 수입의 0.9~1.4%를 차지한다(이수환 2017).

미국에서 농업은 수출액이 수입액을 상회하여 무역수지 흑자를 기록하는 산업이다. 미국 농업의 수출액은 2000년 510억 달러에서 2016년 1,350억 달러로 연평균 6.2% 증가하였다. 농업의 수입액은 2000년 390억 달러에서 2016년 1,150억 달러로 연평균 7% 증가하였다. 수출액이 수입액보다 크기는 하지만 2000년 이후로 수입액의 증가속도가 수출액보다 빨라서 흑자의 폭은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다(이수환 2017: 5).

미국에서 가장 많이 생산되는 것은 옥수수이지만, 수출액이 가장 큰 작물은 대두(콩)이다. 2010년부터 2016년까지의 품목별 수출입액 평균값을 살펴본 결과, 대두가 연평균 224억으로 가장 높은 수출액을 보였고, 다음으로 옥수수(89억 달러), 밀(75억 달러), 사료곡물(71억 달러), 화훼류(55억 달러), 쇠고기(52억 달러) 등의 순으로 나타났다. 주요 농산물 수입품목 중에는 커피 수입액이 63억 달러로 가장 높았다. 다음으로는 와인(54억 달러), 코코아(46억 달러), 쇠고기(46억 달러), 맥아음료(42억 달러) 등이 수입액이 높은 품목에 해당하였다.

미국이 농산물을 가장 많이 수출하는 곳은 중국이다. 2016년 기준 전체 농산물 수출액의 15.8%를 중국이 차지하였다. 상위 5개국을 중국의 뒤를 이어 캐나다(15.1%), 멕시코(13.1%), 유럽연합(8.7%), 일본(8.5%)이며, 한국은 2016년 기준 72억 달러어치(5.3%)를 수입해 미국 입장에서 6번째로 큰 농업 수출 대상국이다(이수환 2017: 6).<sup>1)</sup> 미국이 농산물을 수입하는 나라는 세 나라가 압도적으로 많다. 2016년 기준으로 미국과 접경하고 있는 캐나다와 멕시코로부터의 수입이 각각

---

1) 우리나라 입장에서 미국은 농산물 교역 규모가 가장 큰 나라이다. 우리나라 농산물 수입의 20~25%가 미국에서 수입되고 있으며, 미국으로의 수출은 전체 수출의 8~11%를 차지한다. 우리나라가 미국으로부터 수입하는 농산물 중 축산물로는 쇠고기, 돼지고기, 소 원피, 치즈 등이 주를 이루며, 곡물로는 옥수수, 밀, 대두, 양조박, 그리고 과일 견과류로는 오렌지, 체리, 아몬드, 호두 등이다(이수환 2017: 9-10).

19.6%와 18.6%로 가장 많고, 다음으로 유럽연합이 17.5%를 차지하였다. 중국이 4번째인데 3.8%에 불과한 만큼, 미국은 농산물 수입에 있어서 상위 3개국에 의존도가 매우 높다고 할 수 있다(이수환 2017: 7).

한편, 미국 농업은 가족이 운영하는 가족기업이 대부분이다. 미국 농무부(United States Department of Agriculture: USDA)의 국가농업통계청(National Agricultural Statistics Service: NASS)에서 실시한 2012년 미국 농업농장유형조사(The 2012 Census of Agriculture, Farm Typology)<sup>2)</sup>에 따르면 미국의 210만 농장 중 96.7%가 가족경영 농장(family farm)인 것으로 나타났다. 여기서 ‘농장’(farm)은 조사연도 기준 생산 및 판매가 1,000달러 이상인 곳이 대상이 된다. 가족농장(family farm)과 비가족농장(nonfamily farm)은 소유자(owner)와 운영자(operator) 관계를 통해 구분되는데, 전자는 농장 소유자나 친척 등에 의해 직접 운영되고 있는 농장으로 정의되고, 후자는 소유주나 소유주의 친척 등 관계자가 아닌 사람에 의해 운영되는 농장 형태를 의미한다.<sup>3)</sup> 또한 이 조사에서는 가족농장을 연간 총현금농장소득(GCFI)을 기준으로 35만 달러 미만이면 소규모 농가, 1백만 달러 이상이면 대규모 농가로 분류하였다.<sup>4)</sup> 조사 결과 전체 농장 중 88.2%가 소규모 가족농장이고, 중간규모 가족농장이

---

2) USDA., National Agricultural Statistics Service, 2012 Census of Agriculture, Farm Typology ([https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online\\_Resources/Typology/typology13\\_us.pdf](https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online_Resources/Typology/typology13_us.pdf), 검색일: 2020. 9. 9.)

3) 미국농업농장유형조사 소개문서(Introduction) 원문에서는 가족농장(family farm)과 비가족농장(nonfamily farm)을 다음과 같이 정의하고 있다. “Family farm” is any farm where the majority of the business is owned by the operator and individuals related to the operator, including relatives who do not live in the operator’s household. “Nonfamily farm” is any farm where the operator and persons related to the operator do not own a majority of the business.(USDA, National Agricultural Statistics Service, 2012 Census of Agriculture, Introduction([https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online\\_Resources/Typology/intro.pdf](https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online_Resources/Typology/intro.pdf), 검색일: 2020. 9. 9.))

4) USDA, National Agricultural Statistics Service, 2012 Census of Agriculture, Introduction ([https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online\\_Resources/Typology/intro.pdf](https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online_Resources/Typology/intro.pdf), 검색일: 2020. 9. 9.)

5.6%, 대규모 가족농장은 2.9%(나머지 3.3%는 비가족농장)였다. 소규모 가족농장은 직접 농장판매의 58%를 차지하였다. 이에 비해 전체 채소판매의 64%, 그리고 전체 유제품 판매의 66%는 전체 2.9%에 불과한 대규모 농장에서 판매되었다.

## 1.2. 미국의 농업정책

미국 농업정책은 농업법(Farm Bill)을 근간으로 한다.<sup>5)</sup> 1933년에 처음 제정되었으며 5년 단위로 개정된다. 최근에 개정된 농업법은 2018년에 시행된 것으로 2023년까지 유효하다. 농업법이 다루고 있는 주요 영역은 품목별 농가지원, 국민영양지원, 환경보전 등이다. 2014~2018년 농업법 기간 동안 미국의 농업정책 관련 책정된 예산을 보면, 국민영양지원 항목이 80%로 가장 많고, 다음으로 농작물 보험(8%), 환경보전(6%), 품목별 농가지원(5%), 기타(1%)이다. 국민영양지원정책(nutrition assistance)은 과거에는 푸드 스탬프(food stamp)로 알려졌던 것으로 저소득 빈곤층, 실업자, 노약자, 청소년 등을 대상으로 농산물 구매권을 제공하는 것이다. 농작물보험은 가뭄이나 홍수 등 기상이변 또는 전염병 등 자연 재해 시 농가를 지원하는 농업재해보험으로서 1938년에 처음 도입되었다. 이 보험에는 두 종류가 있는데 농업인의 생산량 감소분을 보전해주는 작물보험(crop insurance)이 있고, 농가 소득 감소부분을 보전해주는 수입보험(revenue insurance)이 있다. 농가에서 자발적으로 가입하는 방식이며 정부가 전체 보험료의 대략 50~60% 정도를 보조한다. 채소류를 제외한 미국에서 재배되고 있는 대부분의 농작물이 보험 대상 품목에 해당된다(이수환 2017: 14). 환경보전정책으로는 경작지 보호와 습지보호제도가 있는데 정부의 지원을 받는 농가는 이를 준수해야 한다. 품목별 농가소득지원정책 중에도 다양한 방식이 있다. 수입손실

---

<sup>5)</sup> 미국 농업법에 대한 설명은 이수환(2017: 12-15)을 참조하였다.

보상제도는 단위 면적당 농가의 실제 수입액이 정부가 정한 기준 수입액의 86% 이하로 떨어진 경우 그 차액분을 지원해 주는 제도이다. 가격손실보상제도는 정부가 사전에 지정한 품목의 시장가격이 정부가 정한 기준 가격보다 낮을 경우 그 차액을 보전해주는 제도이다. 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리 등 총 14개 품목이 이에 해당한다. 농가에서는 수입손실보상제도와 가격손실보상제도 중 하나를 선택해서 보조금을 지원받을 수 있다. 유통용자지원제도도 있는데 이는 1933년부터 시행되어온 것으로 농산물 가격이 떨어져 시장가격이 용자단가보다도 더 낮아질 경우 그 차액분을 지원하는 제도이다. 밀, 옥수수 등 20개 작물이 이 제도에 포함된다. 지금까지 살펴본 바와 같이, 세계 대공황 시절부터 시작된 미국의 농업정책은 농업경영의 손실을 다양한 방식으로 정부가 시장 가격 수준으로 지원해 주는 것을 특징으로 한다.<sup>6)</sup> 한편, 미국 농업법에서 인력수급이나 인력활용에 대한 정책은 발견하기 어렵다.

### 1.3. 미국 농업인력

미국의 농업인력에 대한 개관적인 특성은 미국 농무부 경제연구서비스(Economic Research Service: ERS)의 홈페이지에 게재된 농장노동(Farm labor)에 대한 글에서 잘 드러난다.<sup>7)</sup>(USDA ERS 2020). 미국의 농업노동력은 오래전부터 (1) 자영업자 농장 운영자와 그 가족, (2) 고용된 노동자의 두 집단이 섞여 있었다. 두

<sup>6)</sup> 한 연구는 시계열 자료를 활용한 계량분석을 통해 1939~2007년까지 미국정부의 직접적 농업지원정책이 오히려 노동자들이 농업을 떠나게 하는 의도하지 않은 결과를 낳았다고 밝히고 있다(D'Antoni et al. 2012).

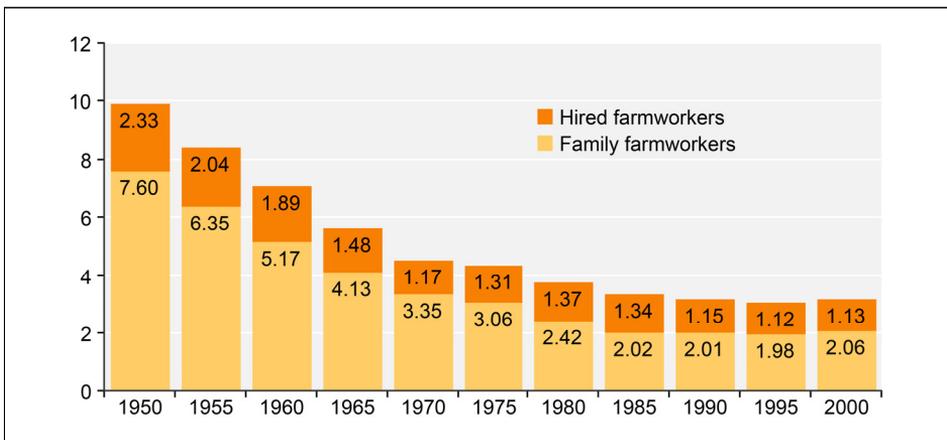
<sup>7)</sup> 미국 농업인력의 특성에 관한 내용(1.1.3)은 자료에 대한 별도의 언급이 없는 경우 미국 농무부 경제연구서비스(USDA Economic Research Service)의 Farm Labor(최종업데이트: 2020. 9. 9.)에 대한 글을 참조하였음을 밝혀둔다.

(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>, 검색일: 2020. 9. 22.)

가지 유형의 고용은 모두 1950년부터 1990년까지 장기적 감소 추세에 있었는데, 기계화가 농업 생산성 상승에 기여하여 노동의 필요성을 감소시켰기 때문이다. 1990년 이후 고용 수준은 안정되었다. 한편 1990년까지 자영업자와 가족노동자의 감소는 고용 노동자의 감소보다 더 빨랐다. 미국 농무부 국가농업통계청무청(USDA's National Agricultural Statistical Service: NASS)의 농업노동조사(Farm Labor Survey: FLS) 자료에 따르면 자영업자와 가족노동자의 수는 1950년 760만 명에서 1990년 201만 명으로 74% 감소했다. 같은 기간 동안, 연간 평균 피고용 농장노동자들의 수는 233만 명에서 115만 명으로 51%가 감소하였다. 결과적으로 시간이 지날수록 피고용노동자의 비율이 높아졌다.<sup>8)</sup>

〈그림 1-1〉 미국 농장의 가족농업노동자와 피고용 농업노동자 수(1950~2000년)

단위: 백만 명



주: 가족농업노동자(family farmworkers)는 자영농업인과 무급가족종사자를 포함함. 피고용 농업노동자(hired farmworkers)는 직접 고용과 농업노동계약업자에 의해 고용된 농업서비스노동자를 포함함.

자료: USDA Economic Research Service, 2020. Farm Labor(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>, 검색일: 2020. 9. 22.).

<sup>8)</sup> USDA Economic Research Service, 2020. Farm Labor.

(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>, 검색일: 2020. 9. 22.)

농업분야 외국인력제도를 다루고 있기 때문에 이 글에서는 피고용 농업노동자를 살펴본다. 미국의 농업에서 피고용(임금) 농업노동자는 미국 전체 임금노동자의 1% 미만에 불과하지만, 농업분야 내에서 임금노동자들의 비중은 상당하다. 이는 인건비를 보면 알 수 있는데, 전체 농장의 생산비 중 임금과 근로 계약 등 인건비 명목으로 나가는 비용이 12%에 불과하지만, 온실 및 양식 작업에서는 인건비가 43%를 차지하고, 과일 및 나무 견과류 작업에서는 39%를 차지한다. 농업의 피고용 노동자 중에는 현장 작물 노동자, 양식, 축산노동자, 농업검사관, 감독관, 고용된 농업경영자 등이 포함된다. 이들의 대다수는 농업인이 직접 고용한 임금노동자이다. 그러나 일부는 농업근로계약, 농작물수확대행(custom harvest providers), 경영서비스 등을 제공하는 농업서비스업체에 고용된 종사자도 있다. 2000년대 이후 미국의 농업(농업용역계약 등 농업지원 산업 포함) 중 임금노동자 규모를 살펴보면 2000년대 동안은 안정적이었다가 2010년 이후 점차 증가하는 모습을 보인다. 2010년 107만 명에서 2019년에는 118만 명으로 약 11%가 증가하였다. 임노동자의 증가는 특히 작물 지원 서비스업(56,600개 일자리, 20% 증가)에서 가장 빨랐고 다음으로 축산업(39,400개 일자리, 18% 증가)이었다. 이 결과는 Quarterly Census of Employment and Wages(QCEW) 자료를 통해 얻은 것인데, 이 조사는 농장이나 농가 대상 설문조사가 아니라 실업보험에 근거한 것이기 때문에 실업보험 가입이 면제되는 소규모 농장 고용주가 제외되는 문제가 있다. 그러나 미국 센서스의 대표적인 조사자료인 American Community Survey(ACS)와 Current Population Survey(CPS) 등 소규모 농장 고용주까지 포함하는 자료에서도 미국 농업에서의 피고용 농업노동자의 증가가 발견된다.

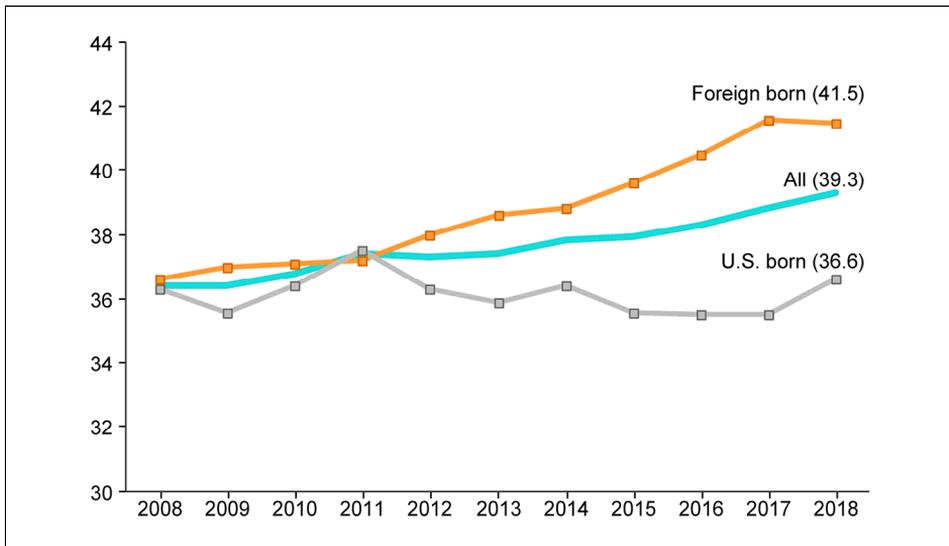
피고용 농업노동자는 주로 어떤 특성을 가진 사람들인가? 미국 센서스의 2018년도 American Community Survey(ACS) 자료를 통해 나타난 피고용 농업노동자(hired farm laborers)의 인구학적 특성을 살펴보면, 다른 산업 종사자에 비해 교육수준이 낮고, 히스패닉계 또는 멕시코 출신일 가능성이 높으며, 외국국적자일 가능성이 높다. 농업 내 작물업과 축산업 사이에서도 차이가 난다. 작물업이

축산업에 비해 상대적으로 여성노동자 비율이 높고, 유색인종일 가능성이 높으며, 외국에서 태어났을 가능성이 높으며, 교육수준이 낮은 것으로 나타났다.

미국의 농업에서도 피고용 노동자의 고령화 현상이 발견된다. 젊은 외국인의 농업 종사가 감소함에 따라 외국출생 농장노동자의 평균 연령이 올라가고 이것이 미국 전체 농업노동력의 평균 연령을 높이고 있다. 2008년에서 2018년 사이 미국 출생 농업노동자의 평균 연령은 대략 현상유지를 보였지만 농업 종사 외국인 노동자의 평균 연령은 5세가량 높아졌다.

〈그림 1-2〉 출생지별 미국 농업노동자의 평균연령(2008~2018년)

단위: 백만 명



자료: USDA Economic Research Service, 2020. Farm Labor(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>, 검색일: 2020. 9. 22.).

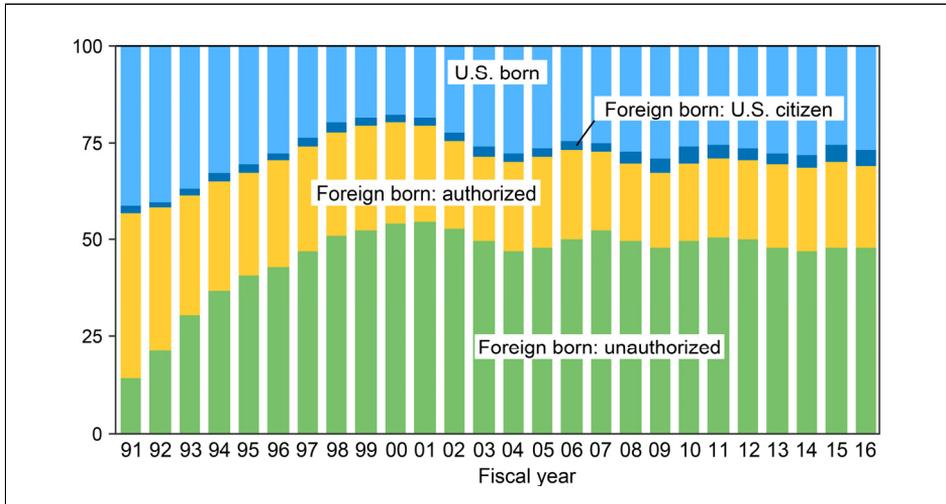
미국의 피고용 농업노동자(hired farmworkers)의 임금 수준을 살펴보자. FLS 자료에 따르면 1990~2019년 무감독 농작물(nonsupervisory crop) 및 축산 종사자(계약노동 제외)의 실질(인플레이션 조정) 임금은 연평균 1.1%씩 올랐다. 그런데 최근 5년간을 놓고 보면 농가의 실질임금은 연평균 2.8%씩 증가하였다. Martin(2007)은 임금이 상승했다는 것은 농가들이 노동자를 구하기가 어렵다는

사실을 뒷받침하는 결과라고 주장한다. 그렇지만 이러한 상승에도 불구하고 비농업 임금과 비교하면 아직 큰 차이를 보인다. 1990년 기준 무감독 농작물 및 축산 종사자의 평균 실질 임금은 민간 부문 무감독직종의 비농업분야 평균 실질 임금의 절반(9.8달러 대비 19.40달러)을 약간 웃돌았다. 약 30년이 지난 2019년 농장노동자의 임금은 13.99달러로 비농업 임금(23.51달러)의 60% 수준에 이른다. 농장과 비농업 임금의 격차가 서서히 줄어들지만 여전히 상당함을 알 수 있다.

한편, 미국의 농업은 미등록 외국인 노동자에 대한 의존도가 높다. 피고용 농업 노동자의 상당수는 합법적 취업자격이 없는(lacking authorization to work legally) 멕시코와 중앙아메리카 출신 외국인 노동자들이다. 미국 농업분야에 미등록 외국인 노동자들이 많은 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이지만 정확한 규모를 파악하는 것은 쉽지 않다. 미국 정부의 농업 관련 실태조사 중에서 농업노동자의 법적 지위를 묻는 조사가 많지 않을 뿐만 아니라 미등록자가 자신의 법적 지위에 대한 응답을 꺼릴 수도 있기 때문이다. 그나마 미국 노동부의 국가 농업노동자 조사는 농업노동자의 법적 이민 지위에 대한 정보를 제공하고 있다. 조사원이 직접 농장에 가서 면접조사를 통해 정보를 수집하기 때문에 신뢰할 만한 조사라고 할 수 있다. 다만 H-2A 노동자와 피고용 축산노동자가 제외되고 있는 것이 단점이다. 미국 작물재배업에 종사하는 피고용 노동자(hired crop farmworkers) 중 합법적 취업자격이 없는 노동자(workers who are legally unauthorized to work in the U.S.)의 비중은 대략적으로 1989~91년도의 14%에서 1999~2001년에는 거의 55%로 증가하였다. 최근에는 50%에 약간 못 미치는 수준이다. 2014~16년도의 경우, 농작물 노동자의 27%는 미국 출생, 4%는 미국 시민권을 취득한 이민자, 21%는 영주자격 취득 등 기타 합법 이민자, 그리고 나머지 48%는 취업자격이 없는 외국인 노동자들(unauthorized workers)이다. 미국 출생 농업노동자의 비율은 증서부 지역이 가장 높은 데 반해, 취업자격이 없는 노동자의 비율은 캘리포니아 지역에서 가장 높다.

〈그림 1-3〉 작물업 종사 피고용 농장노동자의 법적 지위(회계연도 1991~2016년)

단위: %



자료: USDA Economic Research Service, 2020. Farm Labor(<https://www.ers.usda.gov/webdocs/charts/63465/LegalStatus2016.png?v=801>, 검색일: 2020. 9. 22.).

미국에서 농업노동력을 공급하는 또 다른 하나의 통로는 H-2A 프로그램을 통해 외국으로부터 영주이민자가 아닌 한시적 취업자를 불러들이는 것이다. H-2A 한시 농업 프로그램(H-2A Temporary Agricultural Program)은 미국 농가에서 계절적 노동력 수요를 충족시키기 위해 합법적으로 외국인을 고용할 수 있도록 하는 제도이다(이 프로그램에 대해서는 뒤에서 자세히 설명하도록 한다). 통계에 따르면 H-2A 노동자의 수가 최근에 크게 증가하였다. 2005~2019년 기간 동안 H-2A 고용 허가가 14배 증가하였다. 미국 회계연도 기준으로 2005년에 H-2A 고용허가는 48,000건을 약간 상회하는 수준이었으나 2019년에는 그 수가 약 258,000건으로 증가하였다. 2019년 H-2A 농업노동자의 평균 미국 체류기간은 5.3개월로 나타났다(USDA ERS 2020).<sup>9)</sup>

미국의 농업분야 외국인력제도와 관련해서 끊임없이 제기되는 질문은 정말 농업

<sup>9)</sup> 미국농무부 경제연구서비스(USDA Economic Research Service) 홈페이지(<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>, 검색일: 2020. 9. 22.).

분야에 노동력이 부족한 것인지, 아니면 값싼 노동력을 쓰기 위한 것인지에 대한 것이다. 마침 한 연구에서 미국에 있는 미등록 멕시코 노동자의 수가 2007년에 약 7백만 명이었으나 2011년까지 12.9%가 감소한 것으로 추정하였는데(Passel, Cohn, and Gonzalez-Barrera 2012), 일부 학자들은 이 시기의 임금 변화를 분석하면 위 질문에 대한 어느 정도 답이 가능할 것으로 보았다. Martin(2007)은 미국 농업에서 큰 부분을 차지하던 미등록 멕시코 노동자의 감소가 농업노동자들의 임금 상승으로 이어진다면 이것은 농업노동력의 부족현상을 지지하는 결과로 볼 수 있다고 한다. Hertz와 Zahniser(2013)의 연구에서는 농업노동자의 임금 정보가 있는 3개의 데이터(the Quarterly Census of Employment and Wages, the Farm Labor Survey, the Current Population Survey)를 활용하여 피고용 작물재배 노동자들의 평균 실질 임금을 분석하였다. 전자 2개의 데이터를 활용한 분석에서는 2007년과 2009년 사이에 약 3% 올랐지만, 그 이후로는 2007년 수준으로 다시 낮아진 것으로 나타났다. 그러나 CPS(Current Population Survey)를 활용한 분석에서는 2007년부터 2010년까지 평균 실질 농가 임금이 올랐다가 2011년 평준화되었으며, 2007년 이후 누적 상승률은 7%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과를 통해 미국에서 농업분야의 외국인 노동력에 대한 의존이 농업노동력의 부족에 기인하는 것이라고 추측할 수 있다.<sup>10)</sup>

---

<sup>10)</sup> 한편, Hertz와 Zahniser(2013)는 지역별로, 품종별로도 분석하여 전국 평균 이면에 지역별 품종별 차이가 크다는 사실을 밝혔다. 이 연구의 결과에 따르면 특히 캘리포니아, 미시간 주와 몇몇 다른 주에서 노동력 부족을 암시하는 예비 증거들이 발견되었다.

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

농업부문 외국인의 고용을 살펴보기 위해 농업에 특화된 고용 또는 취업제도를 살펴보는 것이 중요하지만, 사실상 농업에 종사하는 외국인은 그러한 농업특화 경로 이외의 경로를 통해서도 많이 유입된다. 이 소절에서는 미국의 외국인 고용 또는 외국인의 취업 관련 제도를 전반적으로 살펴보도록 한다.

보통 각국의 이민정책은 크게 영주이민정책과 한시이민정책으로 분류할 수 있다.<sup>11)</sup> 영주이민정책은 지속적으로 거주가 가능한 이민자의 유입을 규율하고, 한시이민정책은 대개 특정 목적을 가지고 일정기간 체류한 후 돌아가는 이민자를 규율한다. 각국의 이민정책에서 영주와 한시이민정책 중 어떤 부분이 주된 것인지의 나라마다 다르다. 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 전통적인 이민국가로 분류되는 나라들은 대개 영주이민자의 비중이 크다.<sup>12)</sup>

미국은 한해 유입되는 전체 이민자 중 영주이민이 대다수를 차지한다. 미국의 이민국적법(Immigration and Nationality Act: INA)은 영주이민 경로를 다음의 4가지로 정하고 있다. 가족초청 이민, 취업 이민, 다양성 이민, 그리고 인도적 이민이다. 가족이민은 미국 시민이나 영주권자의 가까운 가족으로서 이들의 초청을 받은 경우, 취업이민은 미국에 필요한 기술을 가진 경우, 다양성 이민은 미국내 이민자들의 출신국 중 상대적으로 비중이 낮은 국가 국적자인 경우, 인도적 이민은 난민 또는 망명자인 경우 신청할 수 있다. 미국의 영주이민제도는 연간 도입 규모 상한선을 정하는 것이 특징이다. 2013년 기준 연간 영주이민 도입 총규모는 67만 5천 명이다. 이 중에서 가족초청 이민이 48만 명으로 가장 많이 할당

---

11) 미국의 이민정책에 대해서는 강동관 외(2015: 69-81) 중 저자가 집필한 미국 이민정책 사례를 참조하였다.

12) 2000년대 이후 미국은 영주이민자로 바로 입국하는 이민자에 비해 한시이민자로 입국하여 미국에서 체류하면서 영주자격으로 전환하는 영주이민자의 비중이 점차 많아지고 있는 추세를 보인다(강동관 외 2015: 70).

되어 있고, 다음으로 취업영주이민이 14만 명으로 많다. 다양성 이민은 5만5천 명, 인도적 이민은 매해 대통령령에 의해 정해지는데 2013년에는 7만 명이다. 그리고 상한선이 없는 경로가 있는데 미국 시민권자가 직계가족(부모나 미성년 자녀)을 초청하는 경우이다. 따라서 이 경로를 통한 영주이민자를 더하면 실제 미국의 연간 총 신규 영주이민자 수는 67만 5천 명을 넘어선다. 2013년에는 거의 1백만 명이 신규 영주이민자가 되었다.

여기에서는 취업영주이민의 경우를 조금 더 상세하게 살펴보도록 한다. 14만 명이 한 해 도입 규모 상한선이라고 하였는데, 이 숫자에는 신청인의 배우자와 자녀까지 포함된다. 취업영주이민 내에서도 기술수준에 따라 5범주로 분류되고 각 범주별 상한선이 정해져 있다(강동관 외 2015). 1순위는 예술, 과학, 교육, 경영, 또는 스포츠 등에서 특출한(extraordinary) 사람이거나 저명한 교수나 연구자 또는 다국적 경영인들이다. 연간 도입 인원은 4만 명이다. 2순위는 최소 석사학위(또는 학사학위 후 5년 이상 경력)의 고학력 전문직 종사자나 과학, 예술, 경영 분야에서 특별한(exceptional) 능력을 가진 사람들이다. 이들은 비자 신청을 위해 미국 내 고용주가 있어야 한다.<sup>13)</sup> 2순위도 연간 도입 인원은 4만 명이다. 3순위는 숙련근로자(최소 2년 이상의 훈련 또는 경력자), 학사학위 전문직 종사자, 또는 노동력이 부족한 영역의 단순노무직 종사자가 해당된다.<sup>14)</sup> 3순위도 연간 도입 인원은 4만 명이고 비자신청 전에 고용주와의 계약이 이루어져야 한다. 4순위와 5순위는 연간 도입 인원이 각 1만 명으로 축소되지만 특정 대상을 위한 것이며, 따라서 도입 선호도에 있어서 1~3순위와 비교대상이 된다고 보기는 어렵다. 4순위는 성직자나 종교인, 과거 미국 정부나 미군 소속 근로자, 국제기구 종사자 등이다. 5순위는 미국인 고용 창출을 조건으로 하는 투자이민자들이 해당된다. 이상과 같이 살펴본 결과, 취업영주이민 중에 농업분야를 위해 따로 마련된 경로는

---

13) 취업영주이민의 2순위는 고용주가 필요하지만 예외인 경우도 있다. NIW(national interest waiver)를 통하는 것인데, 이는 신청자 자신이 국익에 도움이 된다는 것을 증명하면 된다.

14) 취업영주이민 3순위에 단순노무직 종사자는 5천 명으로 제한되며, 신청가능한 미국 내 노동력이 부족한 영역으로는 식당종업원, 캐셔, 택시기사 등이 있다(강동관 외 2015: 73).

없음을 확인할 수 있다. 그러나 이것이 농업분야에 종사하는 영주이민자가 없다는 의미는 아니다. 가족초청 이민이나 인도적 이민 등 다양한 경로를 통해 영주하고 있는 이민자들 또는 그의 가족들, 또는 미등록( unauthorized ) 이주노동자도 농업분야에 종사할 수 있기 때문이다.

미국은 기본적으로 영주이민자를 통해 노동력 부족을 해소하고 있지만, 노동시장의 필요에 따라 한시취업비자를 통해 대응하고 있기도 하다. 한시취업비자로는 H-1B(전문취업), H-1C(간호취업), H-2A(농업분야 비전문취업), H-2B(비농업분야 비전문취업) 등이 있다. 한시취업비자도 상한선이 정해져 있다. 단, 농업분야 비전문취업자에게 주는 H-2A는 상한선이 없다.

H-1B는 전문취업 비자인데, 학사 이상의 학력을 요구하며 전공과 관련한 분야에 종사해야 한다. 이 비자는 3년 동안 체류를 허용하며, 1회에 한해 3년 연장이 가능하다. 2015년 기준 H-1B 연간 상한선은 6만 5천 명이었다. 여기에 더하여 석사학위 이상자 2만 명이 H-1B 비자를 받을 수 있다. H-1B 비자 중 고등교육기관, 비영리연구기관, 정부연구기관 종사자는 상한선이 없다. 직계가족은 H-4 비자를 받아 체류가 가능하다. 그러나 이들의 취업은 허용되지 않는다.

비전문직 종사자를 위한 비자로는 H-2비자가 있다. 1986년 이후 H-2비자는 H-2A와 H-2B로 나뉘는데, 전자는 농업분야 종사자를 위한 비자이고, 후자는 농업 이외의 분야 종사자를 위한 비자이다. H-2B(비농업분야 비전문취업)는 연간 도입 상한선이 6만 5천 명인 데 비해, H-2A(농업분야 비전문취업) 비자는 연간 도입 상한선이 없다. 비전문취업비자인 H-2A와 H-2B 비자 모두 체류기간은 1년이며 1년씩 2회 연장이 가능하여 최대 3년 체류가 가능하다. 더 이상 연장이 불가능하게 되면 해외로 나가서 3개월 이상을 보낸 후 다시 재입국해야 한다. 2014년에 H-2A 비자를 발급받은 인원은 약 9만 명이다. H-2A와 H-2B 비자 모두 배우자와 미성년 자녀의 동반입국 또는 추후 입국을 허용한다. 가족들에게는 H-4 비자가 부여되는데, 이 숫자는 도입 규모 상한선의 적용을 받지 않는다.

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

#### 3.1. 브라세로 프로그램(1942~1964)

미국의 농업에서 외국인 노동자에 대한 수요는 이미 19세기부터 있어왔다. 많은 일본인이 하와이에 뿌리를 내린 것도 19세기 말 사탕수수 노동자로 하와이에 온 일본인들로부터 시작된다. 우리나라에서 미국으로의 이주가 본격적으로 시작된 것도 하와이로 간 사탕수수 노동자들이었다. 그러나 외국인 노동자에 대한 수요에도 불구하고 미국은 1882년 중국인 배제법(Chinese Exclusion Act)을 제정하는 등 19세기 후반부터 20세기 초반까지 아시아 출신의 미국 이민을 받아들이지 않았다. 또한 당시 미국은 산업화로 인해 농업 종사자들이 신산업으로 이동하던 상황이었다. 농업분야에 외국인 노동자에 대한 수요가 높아졌으나 1885년부터 1952년까지 미국의 이민법에는 필요한 외국인 노동자를 한시적으로 받아들이는 법적 근거가 없었다. 그나마 농업에 대해서는 별도의 조치가 있었는데, 그 한 예로 1917년 미국의 이민법(the Immigration Act of 1917)에서는 16세 이상이 된 외국인에게 문해력 테스트(literacy test)를 보도록 하였고 인두세(head tax)도 기존보다 두 배 인상된 8달러를 부과하였는데, 농업고용주들의 요청으로 멕시코와 캐나다 출신 농업종사 외국인에게는 이를 면제하였다. 이를 통해 당시 미국 농업분야의 인력 부족이 특히 심각했음을 엿볼 수 있다.

미국은 농업의 인력난이 심해지자 인접한 멕시코의 노동력에 관심을 가지게 되었다. 1924년 미국은 최초로 각 국가별 이민자 수의 상한선을 정하는 이민법을 통과시켰지만 멕시코에 대해서는 상한선 적용을 면제하였는데 당시 멕시코의 노동력이 필요했기 때문으로 추측할 수 있다. 그러나 1930년대에 미국은 경제대공황을 겪으면서 실업률이 급등하자 40만 명이 넘는 멕시코 출신 노동자들과 심지어는 그들의 미국 출생 자녀까지도 강제추방하였다.

그런데 1941년에 미국이 2차 세계대전에 개입을 선포하면서 상황이 바뀌었다.

미국 내 노동력이 다시 부족하게 된 것이다. 1942년 5월에 연방정부 부처간 위원회(federal interagency committee)에서는 당장 그 해 가을 수확 시기 인력 부족 문제를 해결하기 위해 농업분야에 외국인이 필요하다고 결론을 내렸고, 1942년 7월 23일에 멕시코와 처음으로 브라세로 프로그램(Bracer Program) 체결 협정을 맺었다.<sup>15)</sup> 또한 당시 브라세로와는 별도로 미국 전쟁식품청(War Food Administration)은 바하마(1943. 3. 16.), 자메이카(1943. 4. 2.), 바베이도스(1944. 5. 24.)와 양해각서(MOU)를 체결하였다. 미국 동부의 농업고용주들은 브라세로 프로그램 대신 주로 이 경로를 통해 영국령 서인도제도 출신의 노동자를 모집하였다.

1942~1947년 기간에는 22만 명의 멕시코인을 포함하여 약 31만 명이 농업노동자로 입국하였다. 1944년에 84,340명으로 절정에 달하였으며, 이 중 74%는 멕시코인, 19%는 자메이카인이었다. 24개 주에서 브라세로 또는 미국 전쟁식품청의 MOU를 통해 외국인 노동자를 활용하였는데, 이들의 절반은 캘리포니아주에서 일하였다. 이렇게 합법적 경로를 통해 유입된 외국인 농업노동자는 2차 세계대전 당시 미국 전체 농업노동자의 약 2%를 차지하였다(Martin 2016: 30).

1951년 대통령 직속 이주노동 위원회(President's Commission on Migratory Labor)는 브라세로 프로그램을 중단해야 한다고 권고하였다. 브라세로 프로그램이 작물업 종사 미국인 노동자들의 임금을 하락시키는 등 부정적 영향을 준다는 이유에서이다. 더구나 한국전쟁이 발발하면서 1951년 미국 의회는 외국인 농업노동자의 필요 여부를 결정하는 업무를 미국 노동부가 담당하도록 결정하였다. 이때 노동부로 관할 업무가 넘어가면서 미국인 우선 고용과 미국인 근로환경에의

---

<sup>15)</sup> 브라세로 프로그램에 대해서 멕시코 정부는 모호한 입장이었다. 멕시코는 1910~1917년 멕시코 혁명으로 많은 농부가 일하고 살고 있던 아시엔다(Hacienda, 거대한 농장)가 큰 피해를 입었다. 땅과 일자리를 잃은 많은 멕시코인들이 미국으로 이주하기를 원했다. 그러나 멕시코 정부는 당시 텍사스 등 미국에서 멕시코인에 대한 반감이 있어서 자국민의 처우를 우려하였다. 실제 브라세로 프로그램에 참가했던 일부 멕시코인들은 미국에 거주하는 동안 발생한 비용 때문에 저축은 거의 없이 빚만 지고 돌아갔다(Martin 2016: 29).

부정적 영향 방지라는 원칙이 세워졌다. 이러한 맥락하에서 브라세로 프로그램에는 최저임금을 적용하였다. 흥미로운 것은 미국에서 다른 산업에는 적용되는 최저임금이 농업노동자에게는 적용되지 않았다는 점이다. 당시 한 하원의원은 농업에 최저임금을 적용하지 않는 것은 미국 전체 노동자를 위한 보호장치(safeguard)이며, 브라세로 프로그램에 최저임금을 적용하는 것은 농업고용주들의 비용을 증가시켜 외국인보다는 미국인 고용을 더 선호하도록 하는 효과를 가져온다고 주장하였다. 최저임금을 미국인 농업노동자에게는 적용하지 않고 브라세로 노동자에게만 적용함에 따라 실제로 농업고용주가 브라세로 노동자 고용을 회피하는 효과를 가져왔다. 그러나 그것이 미국인 노동자를 고용하는 결과를 낳지 못하고, 대신 미등록 노동자들이 더 고용되는 모습으로 나타났다.

브라세로 기간을 거치면서 미국 내 멕시코 노동자들이 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 브라세로 프로그램을 통해 합법적으로 미국에 입국한 사람에 더하여 불법으로 입국한 사람의 규모도 상당하였기 때문이다. 당시 미국은 국경순찰대도 국토안보부나 이민국이 아닌 노동부 관할이었을 정도로 국경관리보다는 인력 부족의 해결 차원에서 멕시코인들을 관리하였다(최서리 외 2014: 99). 한 연구에서는 느슨한 국경관리를 틈타 당시 브라세로 프로그램을 통한 합법 입국 1명 당 4명의 불법입국자가 발생한 것으로 추정하였다(De Genova 2004).

결국 이 브라세로 프로그램은 1964년에 폐지되었다. 케네디 대통령이 1961년에 이미 브라세로 프로그램 폐지 계획을 발표하였다. 그러나 의회 청문회에서 농업고용주들이 브라세로 프로그램 폐지에 대해 적응할 수 있도록 1964년까지 시간을 더 줄 것을 결정하였고 결국 1964년에 폐지가 되었다. 브라세로 프로그램이 폐지되면서 농업분야 임금이 인상되고, 기계화가 이루어지고, 노동조합 활동이 일어나는 현상이 나타났다(Martin 2016).

### 3.2. H-2 / H-2A 프로그램

1952년 이민과 국적법(the Immigration and Nationality Act of 1952)을 통해 손님노동자제도의 일종으로 비전문직 취업에 외국인의 한시취업을 허용하는 H-2 프로그램이 미국에서 처음 만들어졌다(Martin 2016: 30). 1952년 법안에서 한시적 외국인 노동자는 ‘뛰어난 기술과 능력을 가진 사람’(persons of distinguished merit and ability), ‘기타 한시적 노동자’(other temporary workers), 그리고 ‘연수생’(trainees) 등 세 유형으로 구분되었는데, 이 중 ‘기타 한시적 노동자’에 대해 “외국 거주자로서 미국인을 구하지 못하고 있는 분야에서 일을 하기 위해 한시적으로 미국에 오는 사람”으로 규정하고 있다(Martin 2016: 30). 브라세로 프로그램은 전쟁 상황에서 당장의 노동력 부족의 문제를 해결하기 위해 시작된 것으로 상대국과 협약을 전제로 하는 일종의 한시적 프로그램의 성격이었다면, H-2 비자는 미국의 법에 명시된 체류자격으로 상대국과 협약이 필요 없는, 다시 말해 경기상황에 따라서 폐지되거나 하지 않는, 비교적 영속성을 갖는 경로라고 할 수 있다. 1964년에 브라세로 프로그램이 폐지되면서 이후부터 H-2 제도는 미국 농업에서 한시적으로 외국인을 고용할 수 있는 유일한 합법 경로가 되었다(Levine 2009). 농업고용주가 H-2 제도를 통해 외국인 노동자를 고용하기 위해서는 두 가지 원칙에 부합함을 증명해야 했다. 첫째로는 미국인 노동자를 구하려고 노력했으나 구할 수 없었다는 점, 둘째로는 외국인 노동자를 고용하는 것이 유사업종과 직무를 하는 미국인 노동자의 임금과 근로환경에 부정적 영향을 미치지 않아야 한다는 것이었다. 이 두 원칙은 현재까지도 유지되고 있다.

H-2 프로그램이 처음 도입된 1952년 당시 미국에서는 브라세로 프로그램(1942~1964)도 함께 시행 중이었다. 당시에는 브라세로 프로그램을 통해 유입된 외국인 노동자의 수가 H-2를 통해 유입된 수보다 훨씬 많았다(Levine 2009). 브라세로 프로그램에 비해서 H-2는 앞서 언급한 두 원칙에 부합함을 증명하기 위한 절차들이 까다로웠기 때문이다. 당시 미국 동부에서만 예외적으로 노동집약적

작물을 재배하던 농업고용주들이 브라세로 프로그램보다는 H-2 제도를 통해 외국인 노동자를 고용하였다(Levine 2009).

1964년 브라세로 프로그램이 폐지되면서 미국 농업에서는 H-2 비자만이 유일한 합법경로로 남게 됨에 따라 H-2 농업노동자 고용이 증가할 것으로 예상되었다. 그러나 H-2 노동자에 대한 의존도는 여전히 낮았다. Martin(2016)은 1964년 12월 9일 미국 노동부가 H-2 노동자를 고용하고 있는 농업고용주에게 미국인 피고용인에게도 “역효과임금요율(Adverse Effect Wage Rate: AEWR)”로 지급할 것과 숙소와 교통수단을 따로 제공할 것을 의무화한 내용을 언급하였다. AEWR은 여러 최저임금 기준 중에서도 가장 높은 수준에 해당하는 수퍼최저임금(a super minimum wage)이었다. Martin(2016)에 따르면 당시 미국에서 농업노동자들은 노동관련 법령의 적용 대상에서 제외되었는데, H-2 노동자를 고용할 경우 동일 사업장 내의 미국인 노동자에게도 동일한 처우를 제공해야 했다. 다시 말해 미국인 노동자를 고용하고 있는 농업고용주는 H-2 노동자를 고용하지 않으면 합법적으로 지불하지 않아도 될 비용을 H-2 노동자 고용으로 인해 미국인 피고용인에게까지 지불해야 하는 상황이어서 H-2 노동자 고용을 꺼린 것으로 볼 수 있다.

또 다른 이유로는 미등록 외국인 노동자의 존재를 들 수 있다. 브라세로 프로그램 폐지 이후 많은 농업고용주들이 H-2 노동자 대신 미등록 외국인 노동자를 고용하였다. 미등록 외국인이 많은 상황에서 미국의 농업고용주는 요건이 까다롭고 여러 절차를 거쳐야 하는 H-2 프로그램을 통한 고용보다 미등록 외국인을 고용하는 것이 여러모로 손쉽고 비용도 적게 드는 방법이었기 때문이다. 또한 미등록 외국인 노동자들도 일자리를 구하는 것이 어렵지 않았다. 과거 브라세로 프로그램을 통해 미국으로 유입된 멕시코인들이 미국에서 자리잡으며 이후 멕시코에서 이주하는 노동자들의 농업분야 구직을 도와주는 네트워크로서의 역할을 하였기 때문이다. 미국이 1965년 이민법 개정을 통해 멕시코에 턱없이 적은 숫자의 상한선을 부여하면서 입국을 제한하려 하였지만, 미국과 국경을 맞대고 인접한

멕시코의 지리적 특성과 이미 미국 속에 구축된 네트워크는 멕시코인들의 미국 입국을 막지 못하였던 것이다. 합법적인 경로의 문이 대폭 좁아지면서 많은 멕시코인들이 비합법경로를 통해 미국 농업분야 취업을 지속하였다. 이러한 흐름은 미국이 불법체류 문제에 대해 강력히 대처하기 위하여 1986년에 이민법을 개정할 때까지 계속되었다.<sup>16)</sup> 결과적으로 1965년부터 1985년까지의 시기 미등록 외국인이 급증하여, 학계에서는 이 시기를 “미등록 이주의 시대(the era of undocumented migration)”라고 부르기도 한다(Massey et al. 2002).

1986년에 H-2 프로그램은 H-2A(농업분야)와 H-2B(비농업분야)로 분리된다. 1986년 개정된 이민법안인 ‘이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act: IRCA)’에서 H-2A와 H-2B로 분리시키면서 농업은 기타 산업과 별도로 관리되기 시작하였다. 사실 1986년의 이민법 개정은 그동안 크게 증가한 미등록 외국인의 문제를 해결하기 위한 목적이 있었다. 그 방법 중에는 미등록 외국인에게 임시 합법체류자격을 부여하는 합법화 방안과 미등록 외국인을 고용한 고용주를 엄격하게 처벌하는 고용주 제재 방안이 포함되어 있었다. 미등록 신분 의 노출을 피하기 위해 어쩔 수 없이 상대적으로 감시가 덜한 농업에 종사하던 외국인에게 합법화 조치는 농업이 아닌 다른 산업으로 이동할 수 있는 자유를 부여하였다. 이로 인해 농업분야에 인력 공백이 생겼는데, 이 공백을 다시(합법화 신청을 못한) 미등록 외국인으로 메우기에는 고용주 제재 강화로 인해 위험부담이 커졌다. 따라서 합법적 취업자격을 가진 H-2A 노동자를 고용할 가능성이 높아질 것으로 예상되었다. 당시 1986년 이민개혁 및 통제법(IRCA) 시행 이후, 즉 1980년대 후반에서 1990년대 초반 사이 H-2 노동자의 수가 크게 증가할 것으로 예상되었으나, H-2A 노동자 수는 크게 줄고 오히려 미등록 노동자의 비중이 더욱 커졌다. 1980년대 중반에서 1990년대 중반까지 당시 약 250만 명의 농업종사 노동자 중

---

<sup>16)</sup> 미국은 1986년 이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)을 통해 기존의 불법 체류자를 합법화하는 것과 동시에 국경강화와 고용주 제재 등을 통해 불법체류를 강력 단속하는 방식으로 불법체류자 문제를 해결하고자 하였다.

미등록 노동자는 약 25%에서 50%로 두 배로 확대된 반면, H-2A 노동자의 수는 3만 명 수준에 그쳤다(Martin 2016: 31). 합법화는 예상대로 농업노동자를 농업에서 떠나게 했지만, 고용주 제재는 미등록 노동자 고용을 효과적으로 제재하지 못한 것이다. 미등록 노동자들이 위조신분증을 제출하는 등 방법을 사용하였으며, 고용주가 이를 인지하지 못한 상태에서 고용한 경우에는 처벌을 면할 수 있었기 때문이다(Martin 2016: 31; 최서리 외 2014).

### 3.3. AgJOBS(농업종사 미등록 외국인의 합법화)

미국정부는 농업의 인력 부족 해소를 위해 H-2A와는 별도로 미등록 외국인 중 농업 종사를 조건으로 합법적 체류자격을 부여하는 방안도 시행하였다. 1986년 이민개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)에서 불법체류 해결 방안의 하나로 일반 사면 합법화와 함께 특별농업노동자(Special Agricultural Worker: SAW) 프로그램이 진행되었다. 즉 농업에 종사한 미등록 외국인에 대해서는 특별 프로그램을 통해 합법적 체류자격을 부여하는 것이었다. 미등록 외국인 중 1985~86년의 12개월 중 90일 이상 농업분야에 종사한 자들이 신청할 수 있었다. 이 합법화 프로그램은 체류기간 연장 후 본국 송환을 목적으로 하는 합법화가 아니라, 임시체류자격을 부여한 후 그 기간 동안 미국정부가 명시한 조건들을 충족할 경우 영주권을 신청할 수 있는 자격을 주는 프로그램이다. 일반 사면 합법화 프로그램 신청자는 약 176만 명이었으며, SAW 프로그램 신청자는 약 127만 명이었다(고현웅·박희서 2004: 64). 사면 합법화 신청자 중 160만 명, 그리고 SAW 프로그램 신청자 중 110만 명이 합법적 체류자격을 취득하였다(Kerwin 2010: 7-8). 약 41%가 SAW 프로그램을 통해 합법화된 것으로, 당시 미등록 외국인 중 농업분야 종사자가 얼마나 큰 비중을 차지했는지 짐작할 수 있다. 한편 이들 중 대부분이 4년 이내에 영주권을 취득하였다(Kerwin 2010; 고현웅·박희서

2004: 62).

2013년 제안된 이민개혁법안에서도 불법체류자 중 농업 종사자 대상 합법화 방안이 제시되었다. 농업 일자리 기회, 혜택 및 보장법안(The Agricultural Job Opportunity, Benefits and Security Act: AgJOBS)이 그것으로, 미등록 외국인 중 최근 2년간 농업분야에서 150일 이상 일한 사람에게 조건부 합법체류가 가능한 “블루카드”를 신청할 수 있는 자격을 부여하는 것을 골자로 한다. 블루카드 신분으로 최장 8년간 체류할 수 있으며, 이 기간 동안 공공복지 혜택은 받지 못한다. 블루카드를 취득 한 후 5년이 지나면 영주권을 신청할 수 있다. 영주권 취득을 위해서는 블루카드 취득 후 계속해서 3년 이상 농업에 종사해야 한다(Martin 2016: 32). 이후 세금을 완납하고 과태료를 내면 영주권을 신청할 수 있다. 영주권 취득 후 5년이 지나면 시민권을 신청할 수 있다.

## 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도: H-2A 프로그램

### 4.1. 제도 운영 개관

이 절에서는 미국에서 현재 시행 중인 농업분야 외국인 고용 및 취업 제도에 초점을 맞추고 보다 상세하게 살펴보고자 한다. 소위 “H-2A 비자 프로그램”으로 불리는 미국의 H-2A 한시농업노동자 프로그램(H-2A temporary agricultural workers program)은 미국 농업인들의 노동력 부족 해결을 위해 외국으로부터 노동자를 고용하는 것을 돕는 프로그램이다. 모든 농업인들이 H-2A 프로그램을 통해 외국인 노동자를 고용할 수 있는 것은 아니며, 내국인을 구인하기 어려울 것으로 예상되는 농업인들을 대상으로 한다. 한시적 또는 계절적 노동 수요가 많은 파종, 경작, 수확 등에서 필요한 한시적·계절적 노동력을 해외로부터 도입하기 위한

것이다. 계절성 작업(seasonal work)은 연중 특정 시간에만 필요한 작업으로 해당 시기 평소보다 더 많은 도움이 필요한 작업을 의미하며, 한시적 작업(temporary work)은 1년 이상 지속되지 않는 작업을 의미한다. 작업이 시작된 후 60일 이내에 파업, 작업중단, 또는 정리해고 등이 일어났다면 H-2A 프로그램 자격을 잃게 된다. H-2A 노동자는 농가, 농장, 목장, 종묘장, 방목장, 비닐하우스 등 온실, 과수원 등에서 일을 할 수 있다.

농업고용주가 H-2A 비자 외국인 노동자를 고용하기 위해서는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다. 일자리가 한시적 또는 계절적 특성의 일자리이어야 한다. 그리고 이 작업을 할 미국인 노동자가 충분하지 않음을 증명해야 한다. 뿐만 아니라 H-2A 노동자를 고용하는 것이 유사 직종에 종사하는 미국인 노동자의 임금과 근로조건에 부정적 영향을 미치지 않음을 보여야 한다. H-2A 프로그램은 이러한 원칙을 지키기 위해 여러 절차를 만들어 놓았다. 다시 말해 농업고용주가 H-2A 외국인 노동자를 고용하기 위해서는 상당히 복잡한 절차들을 거쳐야 한다는 것이다.

우선 H-2A 비자 프로그램에 참여하기 위해 고용주는 노동부(Department of Labor: DOL)로부터 고용허가증(Labor certification)을 받아야 한다. 이 과정은 고용주가 고용이 필요한 시점으로부터 60일 전에 주정부노동기구(State Workforce Agency: SWA)<sup>17)</sup>에 작업지시서(job order)를 제출하는 것으로 시작된다. SWA는 고용주가 구인하려는 일자리가 H-2A의 규정들에 위배되지 않는지를 확인하고, 또한 웹사이트 등을 통해 구직 중인 미국인들에게 우선적으로 해당 일자리 정보를 제공한다. 이 기간 동안 농업고용주들은 전에 함께 일했던 미국인 노동자에게 해당 일자리에 대해 먼저 연락하여 일자리 기회에 대해 알려야 한다. 이러한 과정을 거친 후 미국인 노동자의 지원이 부족하여 일자리가 채워지지 않을 경우, 노동부는 일자리에 대해 다시 한 번 심사를 하고 농업고용주에게 남은 일자리에 대해 외국인을 고용할 수 있는 자격을 부여한다. 그렇다고 미국인 노동자 구인 노력 의무가 충족된 것은 아니다. H-2A 노동자를 고용한 후에도, 농업고용주는 전체

---

<sup>17)</sup> 미국인 실업자들을 돕기 위해 주정부가 운영하는 기구이다.

작업기간의 절반이 지날 때 까지는 미국인 노동자 고용 노력을 지속해야 한다. 노동부는 외국인을 고용할 수 있는 자격이 있는 농업고용주에게 작업이 시작되는 시점으로부터 30일 이전까지 고용허가증(Labor certification)을 발급해야 한다. 이러한 시기를 법으로 정해놓았는데 이는 인력을 구하지 못하여 수확 등 작업시기를 놓칠 경우 농업고용주가 입을 손해가 엄청나기 때문이다.

노동부가 고용허가서를 부여하면 농업고용주는 수수료를 지불해야 한다. 수수료는 기본 100달러에 H-2A 노동자 1명당 10달러씩 지불하며, 총 1,000달러를 넘지 않는다. 고용허가서를 받고 나면 농업고용주는 미국 이민국(U.S. Citizenship and Immigration Service: USCIS)에 외국인 고용을 위한 신청을 하게 되는데 매 신청 때마다 460달러의 수수료를 내야 한다. 그 후 미국 이민국(USCIS)이 심사를 한다. 농업고용주 입장에서는 SAW와 노동부에 이어 3번의 반복적인 심사를 받는 셈이다(Biber 2020).

H-2A 노동자가 거쳐야 하는 과정은 다음과 같다. 미국 이민국(USCIS)으로부터 H-2A 구인 허가가 나면, 노동자는 본국의 미국 국무부(Department of State)에 H-2A 비자를 신청하고 영사관 면접을 거친다. 노동자는 190달러의 비자 수수료를 내야 하는데, 이 비용은 노동자가 계약기간의 절반을 넘기면 고용주가 상환해 주도록 되어있다. H-2A를 받기 위해서 노동자는 합법적이든 불법적이든 미국에 영주할 의도가 없음을 보여야 한다. 실제로 미국에서 체류기간을 도과한 불법 이민자 중 H-2A 노동자는 1% 미만이다. H-2A 노동자들이 자신들의 미국 내에서의 법적 지위를 잘 받아들이고 있음을 의미한다(Biber 2020: 3).

한편 미국의 H-2A 비자 프로그램은 모든 국가에게 열려있는 것이 아니다. 미국 국토안보부(Department of Homeland Security) 장관이 지정한 국가의 국적자만 가능하다. H-2A 대상 국가 리스트는 연방등록고시(Federal Register notice)를 통해 공개되고 공개되면 1년간 유효하다. 2020년 1월 19일에 발표된 H-2A 프로그램에 참여 가능한 나라는 한국을 포함한 총 84개국이다.<sup>18)</sup>

---

<sup>18)</sup> <https://www.farmers.gov/manage/h2a>, 검색일: 2020. 9. 13.

H-2A 프로그램 신청 절차는 대략 다음과 같다.

- 1단계: 신청인이 미국노동부에 한시노동허가증 신청
- 2단계: 신청인이 미국 노동부로부터 한시노동허가증을 받은 후 허가증과 함께 미국 USCIS에 I-129 양식 제출
- 3단계: 외국에 있는 노동자는 자국의 미국 대사관 또는 영사관을 통해 미국 국무부에 H-2A 비자 신청

H-2A 노동자의 체류기간과 가족초청 관련 규정은 다음과 같다.

- (체류기간) 미국 USCIS는 H-2A 비자 소지자에게 1년의 체류기간을 부여한다. 1년씩 연장이 가능하며 최장 3년까지 체류가 가능하다. 3년의 체류기간이 종료된 후 다시 H-2A를 신청할 수는 있지만 이를 위해서는 미국 외부로 나가서 최소 3개월이 지난 후에 신청할 수 있다.
- (가족 초청) H-2A 노동자들은 배우자와 만 21세 이하 미혼자녀와 동반입국이 가능하다. 그러나 가족들의 취업은 허용되지 않는다.

## 4.2. 제도상의 요건

H-2A 프로그램에는 내국인 노동시장 보호를 위한 요건들이 있다. 농업고용주는 H-2A 노동자들에게 ‘역효과 임금률(Adverse Effect Wage Rate: AEWR)’이라고 불리는 임금 기준선 이상의 임금을 지급해야 한다. AEWR은 정부가 해마다 조사하는 지역 평균 임금(regional average wage)이다. 2020년 기준 시간당(시급) AEWR은 11.71달러(앨라바마, 플로리다, 조지아, 사우스캐롤라이나)에서 15.83달러(오레곤, 워싱턴) 사이인데, 이것은 모든 주의 최저임금보다 평균 57% 높은 금액이다(Biber 2020: 3). 미국 노동부는 해마다 조사를 토대로 AEWR을 조정하는데 초과근무수당, 위험수당, 상여금, 성과급 및 기타 모든 지급을 임금

으로 분류한다. 이것이 다음해의 기본 시급 기준을 상승시킨다. 이를 통해 상승된 AEWWR은 평균 임금보다 낮은 H-2A와 미국인 이주노동자(미국 내 이주)들에게도 적용되어, 이들 노동자가 중도 하차하면 조사된 임금 수준은 더 올라간다. 많은 농업고용주들은 이러한 과정을 통해 AEWWR이 매년 현실과 더욱 단절되어 상승하고 있다고 느낀다. 평균 AEWWR은 2001년 이후 인플레이션의 약 두 배 증가하였다. 일부 주에서는 2019년 AEWWR이 23% 증가했다(Bier 2020: 3).

H-2A 프로그램에서도 이전의 H-2 프로그램과 마찬가지로 미국인 노동자 우선 고용 원칙과 미국인 노동자에게 부정적 영향 방지 원칙이 매우 엄격하게 유지된다. 특히 미국인 노동자에게 미치는 부정적 영향을 방지하기 위해, H-2A 고용허가를 신청하고자 하는 고용주는 미국인 노동자에게 연방(federal)/주(state)/또는 지역(local)의 최저임금, 통상임금(prevaling wage), 또는 AEWWR(주로 이 기준이 가장 높음.) 중 가장 높은 금액을 기준으로 임금을 지급해야 한다(Martin 2016: 31).

## 5. 소결 및 시사점

### 5.1. 소결

농업은 미국의 주요 산업 중의 하나이며 규모가 크고 기계화가 잘 이루어진 것으로 인식되어 있다. 그러나 미국의 농업도 경제상황의 급변이나 기후 및 전염병 등의 영향을 받게 되면 타격을 입는 정도가 크기 때문에 다른 산업에 비해 일정한 수익의 유지가 어렵기는 여타 나라와 마찬가지로이다. 그리하여 미국은 일찍이 1930년대 대공황 때부터 농업법을 통해 농업의 산업적 특성에 의해 입게 될 리스크를 정부가 완충해 주는 역할을 하였다. 5년 단위로 개정되는 미국의 농업법은

농작물 보험, 환경보존 의무, 품목별 농가지원 등의 내용을 규정하고 있다. 이를 통해 정부는 생산량이 급감하거나 농산물 가격이 시장가격보다 낮아질 경우 보험을 통해 지원하거나 차액을 직접 지원하는 방식 등을 통해 손실의 타격을 완충해 주는 역할을 하고 있다. 그러나 농업법에서 농업인력 수급에 대한 내용은 찾아보기 어렵다.

미국의 농업인구는 약 2백만 명이며 이는 3억 인구를 가진 미국에서 1% 미만을 차지한다. 그러나 GDP에서 차지하는 비중은 1.1%로 농업종사 인구 1인당 GDP 기여는 평균에 비해 높은 편이며, 미국의 수출에서 농업이 차지하는 비중은 2~3% 사이로 종사 인구 규모 대비 수출비중도 상당히 크다고 할 수 있다. 2012년 기준 소유와 운영을 가족이나 친척이 직접 맡고 있는 가족경영 형태가 96.7%로 대부분을 차지한다. 88.2%가 소규모 가족경영 업체(연간 총현금농장소득이 35만 달러 미만)이며 대규모 가족경영 업체(연간 100만 달러 이상)는 2.9%이다. 3.3%만이 소유와 운영이 분리된 비가족경영 업체이다.

미국에서 농업부문 피고용 노동자(임노동자)는 2019년 기준 약 118만 명이다. 2010년 107만 명에서 상당히 증가하였다. 임노동자의 증가는 특히 작물재배업에서 두드러진다. 2019년 기준 미국 농업의 임노동자의 임금은 시급 약 14.0달러로 비농업분야 시급 23.5달러의 60% 수준이다. 농업 임노동자의 시급이 비농업 시급의 절반도 안 되었던 1990년도(농업 9.8달러, 비농업 19.4달러)에 비해 그 격차가 많이 줄기는 했지만 여전히 농업의 임노동자는 비농업에 비해 상당히 낮은 임금을 받고 있음을 알 수 있다.

미국 농업 임노동자의 국적 또는 체류자격 구성을 살펴보면, 2014~2016년 기간 기준으로 의 농작물 노동자의 31%가 미국시민권자(미국 출생 27%, 미국시민권취득 4%), 21%가 영주권자나 H-2A 노동자 등 합법 취업 외국인, 그리고 나머지 48%가 미등록 외국인 또는 농업 취업자격이 없는 외국인이다. 미국 시민권자, 영주권자, 미등록 외국인은 미국 농업분야 외국인력제도의 대상에서 벗어나는 집단인데, 이들이 대부분을 차지하고 있는 것이다. 이러한 구성을 볼 때, 미국이

농업분야 노동력 부족을 해결하기 위해 한시적으로 외국인을 도입 및 활용하기 위한 외국인력제도는 전체 농업노동력에서 차지하는 영향력이 크지 않다는 것을 알 수 있다. 특히 미등록 외국인이 미국 농업 임노동자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 것은 미국 농업분야에서 미등록 외국인에 대한 의존도가 상당하다는 것을 보여주는데, 이 중 대부분이 멕시코 출신이다.

미국 농업이 부족한 노동력 문제를 해결하기 위해 미등록 외국인에게만 의존하려 했던 것은 아니다. 미국이 세계 2차대전에 개입하게 되면서 부족해진 노동력 문제를 해결하기 위해 1942년 멕시코와 협정을 맺고 브라세로 프로그램을 시작하였다. 1964년 이 프로그램이 폐지될 때까지 많은 멕시코인들이 미국에 와서 농업에 종사하였다. 브라세로 프로그램을 통한 멕시코인 유입은 그 보다 더 많은 수의 미등록 멕시코인을 유입시키는 결과를 야기하기도 하였다. 멕시코인들이 브라세로 프로그램을 통해 농업에 종사하면서 이들이 다른 멕시코인들을 농업고용주에게 알선하는 등 네트워크로서 기능을 하여 불법입국 및 취업을 도운 것도 미등록 멕시코인 노동자의 증가에 영향을 주었다고 볼 수 있다.

1952년에는 미국 이민법에서 H-2라고 하는 한시적 비전문취업 비자를 신설하였다. 이를 통해 농업분야에서도 영주이민이 아닌 한시적 계절적 근로 목적의 외국인을 받아들이는 제도가 생겨난 것이다. H-2는 1986년 이민법 개정 때 H-2A(농업분야)와 H-2B(비농업분야)로 분리되었다. H-2A라는 농업분야에 특화된 한시취업비자 경로가 탄생한 것이다. H-2A는 외국인에 대한 쿼터를 두지 않고 있다. 쿼터가 없기 때문에 농업고용주가 요건만 갖추기만 하면 합법적으로 외국인을 고용할 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 합법 취업 외국인의 비중은 그다지 크지 않고 여전히 미등록 외국인이 가장 큰 비중을 차지한다.

미국 농업분야 외국인력제도에서 독특한 점은 농업에 종사하는 많은 미등록 외국인에게 합법적 체류자격을 부여하는 방식으로 이들을 제도권 속의 농업인력으로 활용하고자 한 것이다. 1986년 미국은 미등록 외국인을 합법화하는 방안을 추진하였는데, 특히 농업분야는 별도로 그 조건을 완화하여 합법화 프로그램을

시행하였다. 최근 2년 이내 150일 이상 농업에 종사한 미등록 외국인에게 한시 체류자격을 부여하고 일정 기간 계속 농업에 종사하는 요건을 충족시킬 경우 (그리고 기타 영주권 요건을 충족한 경우) 영주권을 신청할 수 있는 자격을 주는 것이다. 이는 1986년에 한차례 시행되었고, AgJOBS 등 2000년대 이후에도 계속 이러한 내용의 합법화 법안이 상정되고 있으나, 미등록자의 합법화가 법치주의에 위배된다는 반대 등에 부딪혀 아직 시행되지는 못하고 있다.

## 5.2. 한국에의 정책적 시사점

미국의 농업분야 외국인력제도 사례는 다음과 같은 시사점을 갖는다. 첫째, 합법적 도입을 위한 외국인력제도가 잘 활용되지 않는 원인에 대해 생각해 보게 한다. 미국 농업은 여전히 미등록 외국인을 많이 활용하고 있다. 농업고용주들은 왜 미등록 외국인을 고용하는가? 본문에서 살펴보았듯이, 미국의 농업분야 외국인력제도가 농업분야 종사 외국인에게 지급해야 하는 임금 기준이 너무 높기 때문에 비용이 많이 든다는 것이 큰 이유이다. 미국에서 농업분야는 최저임금 적용을 받지 않는데, (농업분야 외국인력제도를 통해 유입된) 외국인에게는 최저임금 이상을 지급하도록 하고 있기 때문이다. 농업고용주 입장에서는 외국인에게 최저임금 이상을 지급해야 하고 숙소나 교통에 대한 지원도 의무화되어 있어서 이 조건만으로도 부담이 있는데, 게다가 같은 농장에서 일하고 있는 미국인 노동자에게도 최소 동일한 조건으로 처우를 해야 하는 데 따른 부담이 있기 때문이다. 브라세로 프로그램에서는 최저임금이 기준이었는데, H-2A 프로그램에서는 최저임금, 적정임금(prevaling wage), 그리고 AEWR 중 가장 높은 임금을 기준으로 지급해야 한다. 미국 농업 임노동자의 시급이 비농업분야의 60% 수준에 불과한 상황에서, 외국인력제도를 통해 유입된 외국인 노동자들에게 이러한 높은 수준의 임금을 의무화함으로써 (최저임금 적용을 받지 않는) 미국인 노동자에게도 최소

같은 수준으로 대우해 주어야 하는 상황인 것이다. 미국의 사례는 농업분야 외국 인력제도 설계 시 외국인 노동자에 대한 임금기준을 설정할 때 현실적인 고민이 필요함을 알려준다. 내국인 노동시장 보호를 위해 임금기준을 높게 설정할 경우 현실적으로 이를 감당할 수 없는 농업고용주는 대안으로 미등록 외국인 고용에 관심을 가지게 될 수 있다. Biber(2020)의 연구에 따르면 미국의 경우 농업분야 인력수급의 임금탄력성이 낮다고 한다. 즉 임금이 상승한다고 해서 미국인 노동자가 많이 지원하는 결과를 야기하지 않는다고 한다. 다른 산업과의 비교 속에서 농업이 처한 현실적 상황을 감안한 임금 규정이 마련될 필요가 있다.

두 번째로 미국 사례를 통해 한국에서도 농업에 종사하는 미등록 외국인에게 농업에 계속 종사하는 조건으로 합법적 체류자격을 부여하는 방안에 대한 논의를 해 볼 수 있다. 이미 한국의 농업은 미등록 외국인에의 의존도가 높다. 이들이 제도권 속에서, 법의 테두리 안에서 계속 해당 지역의 농업에 종사하는 것을 조건으로 합법적 체류자격을 부여한다면 농촌 일손 부족을 해결하고 지역의 인구감소 문제에 대한 대응 차원에서도 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

제2장

캐나다





# 2

## 캐나다

캐나다는 농업분야 외국인 고용과 취업에 관한 논의에서 대표적인 사례로 논의되는 국가이다. 전 세계에서 가장 오랫동안 계절노동자제도를 운영해 오기도 하였고, 동 제도에 관한 다양한 평가가 이루어졌기 때문이기도 하다. 캐나다에서 농업은 그 중요도가 높고, 캐나다에서 생산된 농산품은 국내 소비뿐만 아니라 수출품목이기도 하다. 캐나다와 한국에서 농업이 전체 산업에서 차지하는 비중이나 역할은 다르기 때문에 양국을 단순 비교할 수는 없겠지만, 농업의 중요성은 그 정도의 차이일 뿐 내수를 위해 유지되어야 하는 산업이라는 점에서 차이는 없다. 농업분야의 인력수급은 일반적인 노동수요와 공급의 문제로만 이해하기 어려운데, 농촌에서 도시로 사람들이 이주하면서 농촌에서 실질적으로 거주하는 인구가 감소하고 있고, 농산품의 경우 부패되기 때문에 제때 수확해야 할 뿐만 아니라 그 시기도 특정되어 있어 연중 상시고용이 가능하지 않다는 점에서 농업분야는 인력정책 측면에서 상당히 어려운 과제를 던져주고 있다.

## 1. 농업 현황 및 인력 현황

캐나다는 미국, 유럽연합(EU), 브라질, 중국에 이어 세계 5위의 농산물 수출국으로, 농업분야 수출액만 연간 560억 달러에 달하며,<sup>19)</sup> 2018년 농식품 관련 산업 총생산액은 전년 대비 1.8% 증가한 1,653억 달러를 기록하였다.<sup>20)</sup> 농식품 분야는 2백만 명 이상의 캐나다인들을 고용하고 있는 분야이고, 이는 캐나다 경제 8개의 일자리 중 1개 일자리에 해당하는 비중이다. 그만큼 캐나다 경제에서 농업이 차지하는 비중이 크다고 할 수 있다. 또한 이 분야는 캐나다 연간 GDP의 6.3% (1,220억 달러) 이상을 기여하고 있다. 과거 20년 동안 캐나다의 농업은 집약화(consolidation)로 인해 생산성이 확대되고 노동력에 대한 수요는 크게 증가하지 않게 되었다.<sup>21)</sup> 하지만 고용주의 규모는 감소한 데 반해 임노동자의 규모는 증가하였다.

현재 캐나다의 농업은 전 산업에서 빈 일자리 비율이 가장 높고, 여타 업종 빈 일자리 평균보다도 2~3배 정도 높은 것으로 알려져 있다(CAHRC-CCRHA 2019). 이러한 노동력 부족으로 인해 2018년 기준 캐나다 농업분야에서 일하는 노동자 5명 중 1명은 외국인일 정도로 외국인력에 대한 의존도가 심화되고 있다. 실제로 농업에 종사하는 외국인 수는 2005년 22,000명 미만에서 2017년에는 48,000명 이상으로 더욱 빠르게 증가하였으며, 2018년에는 과일 및 견과류 재배에 투입된 노동력의 약 48%가 해외에서 유입되었을 만큼 외국인력은 캐나다 농산물 시장경쟁력을 높이는 데 절대적인 역할을 하고 있다(Falconer 2020). 캐나다에서는 지난 10년간 농업노동력에 대한 수요가 감소해 왔는데, 향후에는

---

19) <http://cafta.org/agri-food-exports/>, 검색일: 2020. 9. 22.

20) <https://www.kati.net/nation/basisInfo.do?lcdCode=MD208>, 검색일: 2020. 9. 22.

21) 북아메리카 자유무역협정(North America Free Trade Agreement: NAFTA)으로 캐나다 농산물의 북아메리카 시장 접근성이 좋아지면서 캐나다에서도 농업분야에 대한 투자가 증가하였고, 점차 농업 경영방식도 가족농에서 기업농으로 전환되었다.

노동력 수요가 증가할 것으로 예측되고 있다. 구체적으로 연간 0.5%씩 증가하여, 2017년 365,100명에서 2029년에는 385,500명으로 증가할 것으로 예측하였다(CAHCRC-CCRHA 2019). 반면 공급량은 상당히 제한적일 것으로 예측되는데, 한국과 마찬가지로 농업분야 인력이 상당히 고령화되어 조만간 이들의 은퇴에 따른 영향이 클 것으로 보인다.

캐나다 농업 고용주들이 생각하는 노동력 유지(retention)에 있어서 가장 큰 도전과제는 계절성(seasonality)이고, 다음으로 농번기의 긴 노동시간을 꼽았다. 캐나다의 경우에는 농번기와 농한기의 고용 차이가 32% 이상인데, 전 산업의 경우에는 5%밖에 되지 않는다고 한다. 2018년 농번기에 노동자들이 주당 평균 43.5시간 동안 일했는데, 전 산업의 경우 주당 평균 노동시간은 35.8시간이었다. 더불어 농업노동자의 36% 정도는 주당 50시간 이상 일하는 것으로 조사되었다. 한국과 마찬가지로 축산업의 경우에는 계절성이 문제가 되지 않고, 계절성은 농작물 재배업(horticulture commodities)에서 가장 심각한 것으로 알려져 있다. 계절성이나 긴 노동시간 다음으로 농작업이 육체노동을 필요로 한다는 점, 그리고 다른 분야와 비교해서 임금이 충분하지 않다는 점, 커리어 개발 어려움을 순서로 고용주들은 농업분야에서 노동력을 유지하기 어려운 이유로 꼽았다. 반면 노동력 채용(recruiting)에 있어서 고용주들이 생각하는 도전과제는 앞서 노동력 유지의 도전과제와 동일한데, 노동력을 필요로 하는 장소가 시골지역(rural location)이라는 점이 강조되었다. 이러한 문제점들은 한국과 별다른 차이가 없는 것으로 보인다(CAHCRC-CCRHA 2019).

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

다음으로 캐나다에서 일반적으로 외국인의 고용과 취업, 그리고 체류를 관리하는 방식을 살펴보고, 농업분야만의 특징이 있는지 살펴보기로 한다. 캐나다는 유럽인들이 정착하면서 국가가 건설되었기 때문에 캐나다의 역사는 영주이민(permanent migration)의 역사와 함께 한다고 볼 수 있다. 따라서 오랫동안 캐나다 정부는 캐나다에 정착하여 생활할 영주이민자들을 선발하는 정책을 펼쳐왔고, 외국인들이 캐나다에서 한시적으로 취업활동을 하는 것에 대해서는 별도의 정책이 부재하였다. 현재에도 캐나다의 이민정책은 영주이민자 선발과 정착에 초점이 맞춰져 있고, 그 외의 정책들은 이민분야에 있어서 캐나다 정부 정책의 우선순위는 아닌 것으로 볼 수 있다. 캐나다 영주이민이 허가된 이민자들은 자유롭게 취창업을 할 수 있기 때문에 이들이 종사할 산업이나 직종을 정부가 제한할 수는 없고, 결과적으로 농업분야에 종사할 것을 담보할 수 없다. 다만 캐나다에서도 한국과 마찬가지로 외국인이 종사할 수 있는 산업이나 직종을 제한할 수 있는 외국인력 도입제도가 존재하기는 한다.

캐나다 정부는 국내에서 구인이 어려운 사업주가 한시적으로 외국인을 고용할 수 있도록 하고 있다. 한시적으로 외국인을 고용할 수 있는 제도는 두 가지(IMP와 TFWP)가 있는데, 이 중에서 국제협약(international agreements)이나 기업 내 전근(intra-company transfers), 청년 교환 프로그램을 포괄하는 국제이동성 프로그램(International Mobility Program: IMP)은 논외로 하고, 여기에서는 기간제 외국인력 프로그램(Temporary Foreign Worker Program: TFWP)을 중심으로 논의하고자 한다. 이러한 캐나다 정부의 기간제 외국인력 활용은 1960년대부터 운영된 계절농업노동자 프로그램(Seasonal Agricultural Worker Program: SAWP)에서 시작하였다고 볼 수 있다.

현재 TFWP는 크게 5개 경로로 구분되는데, ① 고임금 경로, ② 저임금 경로, ③ 1차 농업 경로, ④ 글로벌 인재 경로, ⑤ 돌봄노동자 프로그램이 세부 경로이다.

TFWP의 공통된 특징은 노동시장 영향평가(Labor Market Impact Assessment: LMIA)를 한다는 것이다. LMIA는 외국인의 한시 고용이 캐나다 노동시장에 미칠 영향을 평가하는 과정인데, TFWP를 통해서 외국인을 고용하고자 하는 사업주는 LMIA에서 긍정적인 평가를 받아야 외국인을 고용할 수 있다. LMIA를 담당하는 기관은 고용사회개발부(Employment and Social Development Canada: ESDC)인데, 이 기관이 발급한 LMIA는 최장 6개월 동안 유효하다. 사업주는 LMIA 심사를 위해서 몇 가지 서류를 제출해야 하는데, 제출하는 서류 중에 구인 노력 증빙자료도 포함된다. 특히 저임금 경로나 1차 농업 경로의 경우에는 사업주가 취업에 어려움을 겪고 있는 소외집단(under-represented groups)을 채용하려고 노력했다는 점을 증명해 보여야 하는데, 이러한 집단에 해당하는 사람은 캐나다의 원주민(Indigenous persons), 소외된 청소년(vulnerable youth), 신규 이민자, 장애인이다. 더불어 사업주는 외국인 고용신청을 할 때 LMIA 처리에 수반되는 행정비용을 지불해야 하는데, 그 비용은 현재 1,000달러(C\$)로 책정되어 있다. 단, 의료적인 도움이 필요하여 돌봄노동자를 고용하는 경우에는 이 비용을 지불하지 않아도 된다. 또한 1차 농업과 관련된 일부 직종의 경우에도 예외가 적용된다.<sup>22)</sup> 사업주는 이 비용을 자신이 고용하는 외국인이 지불하도록 해서는 안 된다.

TFWP 운영에 있어서 가장 중요한 요소는 LMIA인데, 캐나다 감사원(Office of the Auditor General of Canada)이 2013년 1월~2016년 8월 기간에 대해 실시한 감사(audit)에서 내국인 일자리 보호와 관련하여 ESDC가 충분한 역할을 하지 않았다고 결론을 내렸다. 구체적으로 ESDC가 외국인 고용허가를 판단함에 있어 사업주들이 제공하는 정보에 의존하는 경향이 있고, 내국인이 해당 일 자리를 채울 수 있는지 판단하기 위해 다른 노동시장 정보를 검토하지 않았다는 것이다. 2014년 개혁<sup>23)</sup> 이후에 2016년까지 ESDC가 허가한 외국인 고용은 감소하였으나,

<sup>22)</sup> [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201936E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201936E), 검색일: 2020. 9. 22.

2017년부터는 다시 점진적으로 증가하기 시작했다(2016년 87,760건, 2017년 97,054건, 2018년 108,075건, 2019년 129,558건). 그리고 동시에 TFWP를 통해 취업허가를 받은 규모는 2015년까지 감소하다가 다시 증가 추세에 있다(2013년 117,542건, 2014년 94,682건, 2015년 72,965건, 2016년 78,450건, 2017년 78,475건, 2018년 84,040건, 2019년 98,390건). 이러한 최근의 증가는 실업률 감소와 관련 있는 것으로 보인다.<sup>24)</sup> 반면 사업주들은 LMIA 처리에 소요되는 시간으로 인해 외국인 고용을 제때 할 수 없는 것에 우려를 표명하고 있기도 하다. ESDC에 따르면, 2020년 1월 기준으로 저임금 경로 LMIA를 처리하는 데 드는 시간은 64일(business days)이고, 고임금 경로 LMIA를 처리하는 데 드는 시간은 49일이다.<sup>25)</sup>

사업주가 ESDC로부터 외국인 고용허가를 받게 되면 다음으로 외국인이 IRCC에 취업허가를 신청해야 한다. 사업주가 외국인 고용허가를 받았다고 하더라도 IRCC의 취업허가 발급이 보장된 것은 아니다. 현재 캐나다에는 두 가지 취업허가가 있는데, ① 고용주가 구체적으로 지정된 취업허가(employer-specific work permits), ② 고용주가 정해져 있지 않은 취업허가(open work permits)이다. 보통 앞서 언급한 IMP를 통해 캐나다에 취업하는 외국인의 경우에는 고용주가 정해져 있지 않은 취업허가를 받고 있다. IRCC와 ESDC는 현재 외국인이 취업할 수 있는 직종이 정해져 있는 취업허가를 검토하고 있다. 고용주가 지정된 취업허가를

---

<sup>23)</sup> 2010년대 초반에 외국인 고용과 관련하여 내국인 일자리 침해 논란이 있은 후, 2013년 4월 29일 스티븐 하퍼 정부는 TFWP 개혁안을 발표하면서 내국인의 고용을 보호하는 장치를 마련할 것임을 밝혔다. 구체적으로 과거에는 사업주들이 TFWP를 통해 고용한 기술직 종사 외국인에게는 최대 15%까지, 단순기능직 종사 외국인에게는 최대 5%까지 캐나다 노동자보다 낮은 임금을 지급할 수 있었는데, 개혁안 발표 이후 사업주는 외국인에게 업종의 평균임금(median average wage)을 지급하도록 한 것이다(최서리 외 2014). 외국인 고용조건을 캐나다인 고용조건과 동일하게 하여 캐나다인들에게 보다 많은 고용기회를 부여하도록 한다는 것이 위 개혁의 취지였다.

<sup>24)</sup> [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201936E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201936E), 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>25)</sup> [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201936E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201936E), 검색일: 2020. 9. 22.

소지한 외국인인은 이론적으로는 이직이 가능한데, 이직에 필요한 시간이나 비용을 고려할 때 실질적으로 고용주를 변경하는 경우는 드물다고 한다.

먼저 고임금 경로(high-wage stream)는 (준)주정부의 중위 시급 이상의 임금을 받는 경우에 해당한다. 사업주는 고임금 외국인 고용을 위해 추가적으로 제출해야 하는 서류가 있는데, TFWP에 의존도를 축소하기 위해 내국인을 채용하거나, 훈련하거나, 유지하기 위한 사업주의 활동계획을 제시해야 한다. 그리고 다음 번에 동일한 자리에 외국인을 채용하는 경우에는 이전의 계획에 따른 결과를 함께 보고해야 한다. 다만 돌봄이나 1차 농업 직종에 노동자를 고용하는 경우에는 이러한 추가 요건이 적용되지 않는다. 저임금 경로(low-wage stream)는 반대로 (준)주정부의 중위 시급보다 낮은 임금을 받은 경우에 해당한다. 고임금 경로와는 달리 저임금 경로에는 할당량(cap)이 적용되는데, 앞서 언급했던 2014년 6월 개혁 당시 이 할당량이 도입되었다. 2014년 6월 개혁 전부터 저임금 외국인력을 고용해 온 사업주는 전체 피고용인의 20%까지 저임금 외국인력을 고용할 수 있도록 하였고, 그전에 저임금 외국인력을 고용하지 않았던 사업주에 대해서는 10%의 할당량을 적용하였다. 이러한 정책에도 불구하고, 농장일에 대해서는 할당량을 적용하지 않았다. 더불어 실업률이 높은 지역에서는 TFWP를 통해서 저임금 외국인력을 고용할 수 없게 하였다. 1차 농업 경로(primary agriculture stream)는 SAWP를 포함하여 농업분야(on-farm primary agriculture work) 모든 외국인 고용과 관련된 경로이다. 이 경로에는 저기술 직종과 (농장 관리자나 슈퍼바이저를 포함한) 고기술 직종 모두 해당된다. 이 경로에 대해서는 아래에서 보다 자세히 설명하도록 한다. 글로벌 인재 경로(global talent stream)는 2017년 시범사업으로 도입되었고, 현재에도 계속 운영 중이다. 이 경로는 사업주들이 고기술 인재를 보다 신속하게 고용할 수 있도록 하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 이 경로를 통해서 외국인을 고용하는 사업주는 노동시장 성과계획(Labour Market Benefits Plan)을 작성해야 하는데, 캐나다 노동시장에 긍정적이고, 지속적인 영향을 미치기 위한 활동들이 명시되어 있어야 한다. 마지막으로 돌봄

노동자 프로그램은 아동이나 고령자, 장애인의 가정 내 돌봄을 제공하기 위한 외  
국인 고용 프로그램이다.

이상에서 살펴본것처럼, 캐나다의 TFWP는 국내 노동시장에 부정적인 영향이  
없도록 구인노력이나 외국인 고용기간이나 규모 제한 등의 규제를 하고 있지만,  
일반적으로 농업분야에서는 예외 규정을 두고 있다.

앞서 언급했듯이, 이민정책 분야에서 캐나다 정부의 주요 관심사는 영주이민자  
선발과 정착인데, 캐나다에서 한시적으로 취업허가를 받은 외국인들도 영주이민  
신청이 가능하다. 캐나다인(혹은 영주권자)과의 가족관계나 인도적 사유가 없는  
경우 외국인이 캐나다 영주이민을 신청하기 위해서는 점수제를 통과해야 한다. 캐  
나다 정부는 1969년 세계 최초로 '점수제'를 도입하면서 점수로 환산 가능한 이민  
신청자의 역량에 근거하여 캐나다 영주거주를 허가하게 되었다. 이 점수제는 현재  
까지도 적용되고 있는데, 그 동안 평가항목과 점수 배점은 변화하였지만 정부가  
정한 기준에 따라 역량을 평가받는다라는 점에는 차이가 없다. 그 동안 영주이민 심  
사가 적체되면서 2015년에는 영주이민 심사를 보다 신속하게 처리할 수 있는 신  
속심사체계(Express Entry)를 도입하게 된다. 1,200점을 만점으로 하는 종합순  
위체계(Comprehensive Ranking System: CRS)에 따라 영주이민을 희망하는  
외국인 중 고득점자 순으로 영주이민 신청을 하도록 초청받게 된다. 영주이민을  
희망하는 외국인은 영주이민 경로를 정하여 신청하게 되는데, 각각의 경로별로 캐  
나다 정부가 연간 도입규모를 공표하고 있다. 예를 들어, 영주이민을 신청할 수 있  
는 경로는 연방전문인력 프로그램(Federal Skilled Worker Program: FSWP),  
연방기술인력 프로그램(Federal Skilled Trade Class Program: FSTCP), 캐나다  
경력이민(Canadian Experience Class: CEC) 등이 있다.

이 밖에도 (준)주정부의 추천을 받아 영주이민을 신청할 수 있는 주정부 추천 프  
로그램(Provincial Nominee Program: PNP)도 있다. PNP는 퀘벡주를 제외한  
11개 주가 연방정부와 협약을 맺고 연간 영주이민 할당량을 배분받아서 (준)주정  
부가 정한 기준에 따라 영주이민자를 선발하는 프로그램이다. 현재 11개 (준)주에서

70개 이상의 PNP 경로가 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>26)</sup> 주정부 추천을 받아 영주권을 취득할 수 있는 다양한 경로(stream)가 있는데, 사업주의 일자리 제의를 전제로 주정부의 추천을 받는 경우(Employer Direct Stream), 사업·투자 경로(Program for Business Immigrants), 가족초청 경로(Family Support Stream) 등이 있다. 일부 주에서는 특정 직종에 종사하고자 하는 사람을 선발하기도 한다. 예를 들어, 앨버타(Alberta)주에서는 자영농(Self-Employed Farmer)을, 브리티시 콜롬비아(British Columbia)주는 보건전문가(Healthcare professional)나 사업가(Entrepreneur), 마니토바(Manitoba)주는 농업투자자(Farm Investor), 노바스코샤(Nova Scotia)주는 의사(Physician)를 선발하기도 하였다.<sup>27)</sup> 주정부 추천 프로그램(PNP)의 변형으로 애틀랜틱캐나다 이민시범사업(Atlantic Immigration Pilot: AIP)과 농촌북부지역 이민시범사업(Rural and Northern Immigration Pilot: RNIP)도 운영되고 있다.

후술하겠지만 농업분야에서 한시적으로 취업하고 있는 외국인도 이러한 경로를 통해 영주이민을 신청할 수 있고, 최근에는 농업분야 특화된 영주이민 경로도 존재한다.

---

26) <https://www.cicnews.com/2019/06/pnps-in-focus-how-canadas-provincial-nominee-program-works-0612354.html#gs.cj2euz>, 검색일: 2020. 9. 22.; [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201936E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201936E), 검색일: 2020. 9. 22.

27) [https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?\\_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86](https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86), 검색일: 2020. 9. 22.

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

현재 캐나다의 농업분야는 해외에서 도입하는 인력에 상당 부분 의존하고 있다고 할 수 있다. 캐나다 농업인 협회(Canadian Federation of Agriculture: CFA)에 따르면 매년 캐나다 내 농작업을 위해 6만 명 이상의 외국인이 캐나다에 입국하고 있다고 한다.<sup>28)</sup> 앞서 논의하였듯이 캐나다의 기간제 외국인력 프로그램(Temporary Foreign Worker Program: TFWP)의 시작은 계절농업노동자 프로그램(Seasonal Agricultural Workers Program: SAWP)이라고 할 수 있다. 1966년 캐나다 온타리오주(Ontario)에서 자마이카인들을 불러들여 에섹스(Essex) 지역의 사과를 수확하도록 한 것이 SAWP의 시초가 되었다. 이후 자마이카(1966), 바베이도스(1967), 트리니다드(1967) 등 출신자들이 캐나다 농장에서 일하게 되었지만, 그럼에도 불구하고 캐나다 농업인들은 멕시코와 포르투갈 출신자들을 불법적으로 고용하였고, 이에 1974년 캐나다 정부는 외국인의 불법고용 및 취업을 방지하기 위해 공식적으로 멕시코로부터 노동력을 도입하기 시작하였다(Basok 2007; 그레이미 휴고 외 2013에서 재인용). 1976년 캐나다 정부는 몇 개 카리브해 국가들과 인력 도입에 관한 협정을 체결하였고, 2003년에는 과테말라와 유사 협정을 체결하였다. 초기에는 캐나다 정부가 SAWP를 직접 운영하면서 1987년까지 연간 4,100명으로 도입 인원을 한정하였는데, 이후에는 민간단체들이 실질적인 운영 책임을 맡게 되면서 캐나다 농업인들은 제한 없이 SAWP 노동자를 고용할 수 있게 되었다. 그 결과 연간 입국한 SAWP 노동자의 수는 1966년 264명에서 1988년 8,539명, 1989년 12,237명으로 급격하게 증가하였다(Brem 2006; CIC 2011; 그레이미 휴고 외 2013에서 재인용). 하지만 SAWP가 시작된 첫해를 제외하고 2000년대 초반까지 실상 SAWP 노동자에 관한 정확한 통계치를 파악하기는 어렵다고 한다. 2004년부터 정확한 통계치가 보고되고 있는데, 2004년

---

<sup>28)</sup> <https://www.cfa-fca.ca/issues/temporary-foreign-worker-program-and-canadian-agriculture/>, 검색일: 2020. 9. 22.

2만 명 정도의 노동자가 캐나다에 입국하였고, 이 중 절반 가량은 멕시코 출신자였다(Marshall 2015).

앞서 설명하였듯이 캐나다의 TFWP은 SAWP에서 시작하여 다양한 세부 경로를 포함하는 프로그램으로 발전해왔다. 1973년에는 고기술 경로(high-skilled stream)가 신설되었고, 2002년에는 단순기능 외국인력 시범사업(low-skilled worker pilot)이 실시되었다. 이때 단순기능 인력은 캐나다의 국가직종분류(National Occupational Classification: NOC)에서 C와 D에 해당하는 직종에 종사하는 인력에 해당하는 것이다. 캐나다 국가직종분류 체계에 따르면 C등급은 중고등학교 수준의 교육을 받고, 2년의 직업훈련이 요구되는 직종이고, D등급은 OJT를 통해서도 업무 수행이 가능한 직종을 말한다. 그리고 2002년 단순기능 외국인력 도입을 위해 고안된 ‘단순기능 외국인력 도입제도(Stream for Lower-skilled Occupations)’는 2011년부터 국가가 정하는 특정 작물을 생산하는 농업경영체를 위한 외국인력 도입제도(Agricultural Stream)를 구분하여 운영하고 있다. 2013년에는 이민난민보호규정(Immigration and Refugee Protection Regulations)에 1차 농업(primary sector)이 “농장이나 비닐하우스에서 하는 노동”으로 정의되었고, 현재 캐나다의 농업경영인들은 4가지 경로(SAWP, Agricultural Stream, Low-Wage Stream, High-Wage Stream)를 통해서 1차 농업에서 일할 외국인을 고용할 수 있다.<sup>29)</sup> 아래 표는 2012년부터 2019년까지 농업분야 외국인 고용 승인을 받은 건수를 보여주고 있다. 다음 절에서는 계절농업노동자 프로그램(SAWP)과 1차 농업 외국인력 도입제도(Agricultural Stream)를 중심으로 농업분야에서 외국인을 한시적으로 고용할 수 있는 프로그램과 농업분야 영주이민제도에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

---

<sup>29)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/primary-agriculture.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

〈표 2-1〉 노동시장영향평가(LMIA)를 통과한 기간제 농업외국인력 고용신청 건수

| 구분                             | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 계절농업노동자 프로그램 (SAWP)            | 29,021 | 34,042 | 36,718 | 41,702 | 40,238 | 44,742 | 50,542 | 46,707 |
| 1차 농업 경로 (Agricultural Stream) | 7,680  | 8,480  | 8,106  | 9,977  | 13,003 | 14,608 | 18,057 | 23,796 |
| 고임금 경로 (High-wage)             | 75     | 34     | 65     | 89     | 118    | 102    | 76     | 93     |
| 저임금 경로 (Low-wage)              | 2,626  | 2,477  | 2,403  | 1,383  | 844    | 1,000  | 682    | 1,432  |
| 전체                             | 39,402 | 45,033 | 47,292 | 53,151 | 54,203 | 60,452 | 69,357 | 72,028 |

자료: 캐나다 정부(<https://open.canada.ca/data/en/dataset/76defa14-473e-41e2-abfa-60021c4d934b#wb-auto-6>, 검색일: 2020. 9. 22.).

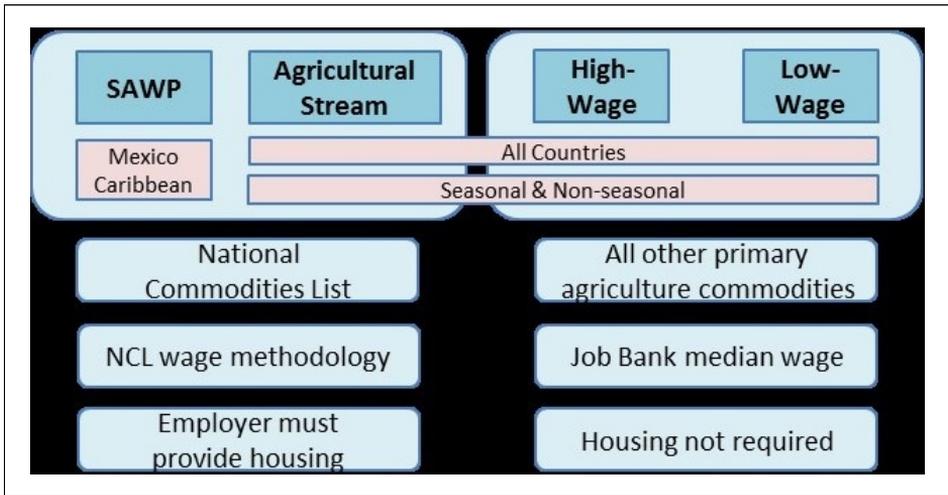
#### 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도

앞서 설명하였듯이 캐나다의 1차 농업경로는 4가지 세부경로로 구분되는데, ① SAWP, ② 농업경로(Agricultural sub-stream), ③ 고임금 경로(High-Wage sub-stream), ④ 저임금 경로(Low-Wage sub-stream)의 경로가 이에 해당한다.<sup>30)</sup> 지난 10여 년 동안 SAWP는 농업분야 외국인력 도입에 있어서 가장 큰 비중을 차지하였는데, 2018년의 경우 (재입국하는 농업인력을 제외한) 최초 취업 허가를 받은 농업인력 중에서 SAWP를 제외한 다른 경로를 통한 취업허가가 전체의 약 2/3를 차지할 정도로 변화가 감지되고 있기는 하다. 이 4가지 세부경로 중에서 SAWP와 농업경로(Agricultural Stream)는 캐나다 정부가 국가 농산품 목록(National Commodities List)으로 지정해 둔 농산품 생산을 위해 외국인을 고용하는 경우에 활용할 수 있고, 고임금과 저임금 경로는 다른 모든 1차 농산품

<sup>30)</sup> <http://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/primary-agriculture.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

생산과 관련이 있는 경로이다. 송출국에 있어서도 차이가 있는데, SAWP는 멕시코와 카리브해 국가들로 한정되어 있고, 다른 세부경로는 송출국의 제한이 없다(OECD 2019).

〈그림 2-1〉 캐나다의 한시농업인력 도입경로



자료: ESDC(2019)(<http://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/primary-agriculture.html>, 검색일: 2020. 9. 22.).

#### 4.1. 계절노동자 프로그램

##### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

SAWP는 연방정부가 관리하고 민간기관들에 의해 실질적으로 운영되는 기간제 외국인력 도입프로그램이다. 이 프로그램을 운영 및 관리하는 주무부처는 인적자원개발부(HRSDC)와 그 산하기관인 대민행정서비스청(Service Canada)이다. 국내에서 구인의 어려움이 있는 농업경영인은 1월 1일부터 12월 15일 사이 최장 8개월 동안 SAWS를 통해서 외국인력을 고용할 수 있다. 캐나다 연방정부와

양자 간 협정을 체결한 국가의 국민들만이 이 프로그램에 참가할 수 있다. 현재 캐나다 연방정부와 협정을 체결한 국가들은 멕시코와 12개 카리브해 국가들<sup>31)</sup>이다. 대부분의 SAWP 노동자는 멕시코 출신자이고, 온타리오주에서 농업노동자로 일하고 있다.

앞서 간략히 언급하였듯이 캐나다에서는 TFWP를 운영함에 있어서 노동시장 테스트 방식을 개선해 왔다. 가장 최근 개정 전에는 외국인을 고용하고자 하는 농장주는 캐나다 연방정부가 발급하는 노동시장의견서(Labor Market Opinion: LMO)를 발급받아야 했다.<sup>32)</sup> 노동시장의견서(LMO)란 외국인을 고용함으로써 캐나다 노동시장에 미치는 영향에 대한 연방정부의 의견을 의미하는데, 농업경영인이 대민행정서비스청(Service Canada)의 관할지역사무소에 노동시장의견서(LMO)를 발급받기 위한 신청서를 접수하면서 외국인 고용을 위한 절차가 시작되었다. 농업경영인이 LMO를 요청하기 위해서는 몇 가지 자료를 첨부해야 하는데 그중에는 구인노력을 증명하는 자료도 포함되었다. 구인공고 기간은 최소 14일이었다. 필요한 경우 HRSDC/Service Canada는 농장주에게 구인공고 기간을 연장하도록 하거나 다른 구인공고를 내도록 요구할 수도 있었다. 외국인 고용에 대한 HRSDC/Service Canada의 승인이 있으면 - 즉, HRSDC/Service Canada가 노동시장의견서(LMO)에서 외국인 고용에 대해서 긍정적인 의견을 주면 - 고용주는 SAWP 노동자 채용 신청서를 제출할 수 있었다. 앞서 논의하였듯이 2014년 개혁 이후 캐나다의 노동시장테스트 방식은 LMIA로 교체되었다.

더불어 캐나다에서는 오랫동안 학계 및 민간단체가 계절농업노동자의 인권 문제를 지적해 왔는데, 캐나다 정부는 그 심각성을 인식하여 2011년 4월부터 외국인을 고용하는 고용주에 대한 관리감독을 강화하기 위하여 관련 규정(Immigration

---

31) 앵귤라(Anguilla), 앤티가바부다(Antigua and Barbuda), 바베이도스(Barbados), 도미니카(Dominica), 그레나다(Grenada), 자메이카(Jamaica), 몬트세랫(Montserrat), 세인트키츠네비스(St. Kitts-Nevis), 세인트루시아(St. Lucia), 세인트빈센트 그레나딘(St. Vincent and the Grenadines), 트리니다드(Trinidad), 토바고(Tobago)

32) 노동시장의견서(LMO)는 현재 노동시장영향평가(LMIA)로 교체되었다.

and Refugee Protection Regulations)을 개정하였다. 계절농업노동자의 임금 수준이나 노동조건이 최초 고용조건과 상당히 다를 경우 고용주는 최대 2년 동안 외국인을 고용할 수 없게 되었다(그래미 휴고 외 2013).

## 나. 제도 운영 개관

SAWP은 양자간 협약에 의해서 운영되고 있기 때문에 캐나다 정부와 송출국 정부가 프로그램 운영에 관한 행정적 부담을 나누어 갖는다. SAWP 노동자의 채용 등 SAWS 운영과 관련된 행정업무는 상당 부분 송출국 정부가 부담하고 있다(Hennebry et al. 2012). 캐나다 정부는 송출국 정부와 매년 SAWP 운영에 관해 협상을 하는데, 국내 실업률을 완화하고 계절농업노동자들이 본국으로 보내는 송금에 관심이 있는 송출국 정부는 SAWP의 운영과 관련된 행정업무에 적극적인 것으로 알려져 있다. 또한 송출국 정부와의 실제적인 업무조율은 (캐나다 정부가 아닌) 캐나다 내 대행기관인 농업경영인 단체들(예: FARMS, FERME)이 하고 있다(Hennebry et al. 2012).

농업경영인 입장에서 SAWP 절차를 설명하면 다음과 같다. 외국인 고용을 신청하기 전 캐나다의 농업인은 캐나다 시민 혹은 영주권자 구인 노력을 기울여야 한다. 고용주는 연방정부의 일자리센터나 (준)주의 유사한 기관에 최소 14일 동안 구인광고를 내보내야 하고, 동 구인광고는 노동시장영향평가(LMIA)를 신청하기 3개월 내 이루어져야 한다. 다시 말해, 3개월 전에 이루어진 구인광고는 유효하지 않은 것이다. 구인광고에는 회사명, 주소, 직위, 업무내용, 계약조건, 임금, (해당되는 경우) 기타 혜택, 작업장 위치, 연락처, 요구하는 기술수준(교육, 경력) 등이 포함되어야 한다.<sup>33)</sup> 구인노력 후에도 노동자를 구인하기 어려운 경우 농업경영인은 캐나다 정부(Employment and Skills Development Canada: ESDC)에 노동시장영향평가(LMIA)를 신청하게 된다.<sup>34)</sup> 고용주는 SAWP에 참여

---

<sup>33)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/recruitment.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

하기 위해 제3자의 도움을 받아도 된다.<sup>35)</sup> 캐나다 정부는 LMIA를 검토하면서 외국인에 대한 일자리 제의(job offer)의 진정성을 평가하고, 외국인 고용이 캐나다 노동시장에 미치는 영향과 농업인이 이전에 외국인에게 제시한 일자리 제의를 검토한다.<sup>36)</sup> 일자리 제의의 진정성을 평가하기 위해서 캐나다 ESDC는 ① 농업경영인이 비즈니스를 적극적으로 하고 있는지, ② 외국인에게 제공할 일자리가 농업경영인의 수요와 일치하는지, ③ 농업인이 일자리 제의의 조건(terms and conditions)을 충족시킬 수 있는지, ④ 농업인이 연방-(준)주정부의 고용 관련법을 준수하는지를 확인하고 있다. 외국인의 고용이 노동시장에 미치는 영향을 평가할 때, ① 임금과 노동조건, ② 외국인이 고용될 직종, ③ 농업경영인의 채용과 구인광고 노력, ④ 노동시장에 미치는 긍정적 효과, ⑤ (필요한 경우) 노동조합과의 협의, ⑥ 노동분쟁 해결에 미치는 영향을 평가한다. 캐나다 정부가 LMIA를 평가하여 외국인 고용을 허가하게 되면 이 결과는 발급일로부터 6개월 동안 유효하게 된다. 캐나다 정부로부터 LMIA 통과 결과(positive LMIA letter)를 받으면 농업경영인은 송출국 노동부에 그 결과와 고용계약서를 송부해야 한다.<sup>37)</sup>

캐나다의 농업경영인은 민간 인력중개업체를 통해 노동자를 선발할 수 없고, 송출국 정부를 통해서 노동자를 선발하게 되어 있다. 송출국 정부는 캐나다 농업경영인이 원하는 기준에 부합하는 SAWP 노동자를 선발하는 역할을 맡고 있다. 따라서 송출국 정부는 캐나다 농업경영인들의 요청이 있을 때 바로 자국민의 취업을 알선할 수 있도록 캐나다 취업을 원하는 자국민의 인력풀을 유지해야 하는 의무가 있다. 송출국 정부는 보통 20여일의 기간 동안 캐나다 농업경영인이 요구하는

34) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

35) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

36) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/after.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

37) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/after.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

자격요건에 맞는 SAWP 노동자를 선발해야 한다(Brem 2006). 많은 경우 농업 경영인이 지난해에 고용했던 SAWS 노동자를 지명하면서 재고용이 이루어진다. SAWP 노동자들의 채용과 선발은 송출국 정부가 관할하고 있기 때문에 캐나다 정부가 SAWP 노동자 도입과정에 있어서는 거의 통제가 불가능하다(Hennebry et al. 2012). 송출국 정부는 외국인의 채용 및 선발을 역할을 담당하고 있기 때문에 해당 노동자가 SAWP가 요구하는 자격요건을 갖추었는지도 보장해야 한다. 노동자는 농업일을 한 경험이 있어야 하고, 최소 18세이어야 하고, 캐나다의 이민법과 송출국의 관련법을 준수해야 하는데, 캐나다 정부는 그 책임을 송출국 정부에게 부여하고 있다. 더불어 송출국 정부는 캐나다에서 자국 노동자들을 지원하기 위한 대표자를 임명해야 한다. 캐나다의 SAWP 운영에 있어서 노동자의 선발부터 캐나다 내 지원까지 송출국의 역할은 광범위하다고 할 수 있다(그래미 휴고 외 2013).

캐나다 농업경영인과 고용계약 체결 시 카리브해 국가 국적자의 경우 스스로가 계약의 당사자가 되지만 멕시코 국적자들은 멕시코 정부의 대표가 SAWP 노동자를 대신하여 고용계약을 체결한다. 고용계약서에는 14일의 가채용 기간(probational period)과 무료 숙소, 6주 최소 240시간의 작업량 보장에 관한 내용이 언급되어야 한다(Brem 2006).

캐나다 농장주는 SAWP 노동자의 동의하에, 이들이 다른 농장에서 일하도록 할 수 있다. 단, 캐나다에 있는 해당 협약 체결국가 대표자와 HRSDC/Service Canada의 사전 승인이 있어야 한다. 멕시코인의 고용계약서에서는 이 조항이 이미 포함되어 있지만, 카리브해 국가의 국민과 계약하는 경우에는 고용주와 SAWP 노동자가 근무처 변경 계약에 서명해야 한다. 관련국의 승인 없이 SAWP 노동자가 근무처를 변경하는 것은 불법이고, 이것이 발각되면 고용주는 최고 5만 달러(C\$)의 벌금과 징역형에 처해질 수 있다(그래미 휴고 외 2013).

SAWP 노동자들은 계약기간이 끝나자마자 본국으로 귀환해야 한다. 이때 SAWP 노동자는 농업경영인(고용주)의 근무평가서를 발급받는다. 멕시코의 경우, 고용주의

평가에 따라 다음해 SAWP에 참가를 허용할지 여부를 결정한다(Preibisch 2011). 70~80%의 SAWP 노동자들이 이전 고용주에 의해 재고용되는 것으로 알려져 있다(Brem 2006). SAWP 노동자들 역시 자신들의 근로조건이나 생활환경에 대해서 보고해야 하지만 이들 노동자는 캐나다에 재취업하기까지 시간이 지체될 것을 우려하여 자신의 취업경험에 대해서 부정적인 의견을 표하지 않는 경향이 있다.<sup>38)</sup>

#### 다. 제도상의 요건

SAWP 신청을 하기 위해서는 고용주는 다음의 세 가지 요건을 충족시켜야 한다.

첫째, 고용주가 고용하고자 하는 외국인의 출신국은 멕시코 혹은 SAWP에 참가하는 카리브해 국가들<sup>39)</sup>이어야 한다.

둘째, 캐나다 정부가 정하는 특정 품목(national commodity list)<sup>40)</sup> 생산을 위해 외국인을 고용해야 한다.

셋째, 노동자의 활동이 1차 농업과 관련이 있어야 한다.

이와 더불어 고용주가 책임을 져야 하는 부분이 있는데, 고용주는 본국과 캐나다간 노동자의 왕복 교통수단을 마련하고, 이에 대한 비용을 우선적으로 지불해야 한다. 브리티시 콜롬비아를 제외하고 모든 주에서 고용주는 이러한 비용을 사후에 임금에서 공제할 수 있도록 하고 있다. SAWP 고용협약(Agreement for the employment in Canada for SAWP)으로 불리는 고용계약에서 고용주가 공제할 수 있는 최대 금액이 명시되어 있다. 고용주는 자신이 지불한 모든 교통비에 대한

---

<sup>38)</sup> Justice for Migrant Workers 홈페이지(<http://www.justicia4migrantworkers.org/bc/pdf/SAWS.pdf>, 검색일: 2020. 10. 31.).

<sup>39)</sup> Anguilla, Antigua and Barbuda, Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica, Montserrat, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago

<sup>40)</sup> apiary products, fruits, vegetables (including canning/processing of these products if grown on the farm), mushrooms, flowers, nursery-grown trees including Christmas trees, greenhouses/nurseries, pedigreed canola seed, sod, tobacco, bovine, dairy, duck, horse, mink, poultry, sheep, swine

기록을 최소 6년간 보관해야 한다.<sup>41)</sup> 고용주는 또한 숙소와 근무지간의 교통수단도 제공할 의무가 있다. 더불어 고용주는 캐나다금융주택공사(Canada Mortgage and Housing Corporation)가 정한 적절한 숙소(adequate, suitable and affordable housing)를 제공할 의무가 있다. 캐나다 정부는 숙소 관련해서 고용주가 따라야 하는 세부적인 사항을 정하고 있다.<sup>42)</sup> 캐나다 정부는 노동자에게 제공되는 숙소가 적절한지 판단하기 위해 검사(inspection)를 받도록 하고, 그 결과를 제출하도록 하고 있다.<sup>43)</sup> 캐나다 정부가 요구하는 숙소 검사 양식(Schedule F, Housing Inspection Report)은 주거의 외관과 내관, 수면 공간, 샤워 공간, 수도 공급 및 안전, 화재 안전, 숙소 거주 인원 등에 관한 세부 사항을 확인하도록 하고 있다.<sup>44)</sup> 또한 고용주는 노동자들이 (준)주 건강보험에 가입하도록 할 의무가 있다. 더불어 산업재해보험(workplace safety insurance)도 가입하도록 해야 하는데, (준)주 정부의 보험이거나, 민간 보험이거나 상관이 없지만 민간 보험의 경우 정부가 보장하는 수준과 동일해야 한다.<sup>45)</sup>

노동자는 캐나다에 도착하여 일을 하기 시작한 첫날 고용계약서에 서명을 하게 된다. 고용주는 계약서 사본을 영어 혹은 불어, 그리고 스페인어로 제공해야 한다. 고용계약서에서는 양자의 권리와 의무를 구체화해야 하고, 그 작성을 통해 양자는 노동조건과 각각의 책임을 이해하고 동의하게 된다. 예를 들어, 캐나다와 멕시코 사이 고용계약서는 크게 12개 장으로 구성되는데, ① 고용 범위와 기간, ② 숙소,

41) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

42) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

43) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

44) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html#h2.1>, 검색일: 2020. 9. 22.

45) <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

식사, 휴식, ③ 급여, ④ 급여 공제, ⑤ 건강 및 안전, ⑥ 노동기록 유지와 급여명세서(statement of earnings) 지급, ⑦ 여행 관련 지원, ⑧ 고용주의 의무, ⑨ 노동자의 의무, ⑩ 고용의 조기 종결(early cessation of employment), ⑪ 노동자의 고용주 변경, ⑫ 기타 사항을 자세히 기술하고 있다.<sup>46)</sup>

이 중에서 노동자의 고용주 변경에 관하여 계약서에 명시된 내용은 다음과 같다. 이것이 가능하기 위해서는 물론 노동자가 캐나다에서 일할 수 있는 최장 기간인 8개월을 다 채우지 않았어야 하고, 변경될 고용주 역시 SAWP 고용주 자격요건을 갖추어야 한다. 다시 말해, 앞서 언급한 LMIA 관련 절차를 진행하여 캐나다 정부로부터 외국인을 고용해도 된다는 회신을 받았어야 하고, 캐나다 정부가 정한 특정 농산품 생산을 위해 외국인을 고용하려는 농업경영인이어야 한다. 더불어 캐나다 정부(ESDC/Service Canada), 송출국 대표(government agent)를 포함하여 관여된 모든 이해관계자가 이 변경사항에 동의해야 한다.<sup>47)</sup>

주별로 품목, 기술수준에 따라 시급에 차이가 있다. 기술수준은 크게 관리자(supervisor), 1년 이상의 경험이 있는 기술자(technician/worker), 경험이 전혀 없는 단순노동자(labourer)로 구분된다.<sup>48)</sup> 계절농업노동자의 임금은 주정부에서 정하는 시간당 최저임금, HRDSC가 정하는 업종별 통상임금, 고용주들이 동일한 노동을 하는 캐나다인에게 지급하는 임금의 세 가지 임금 중 가장 높은 것으로 산정해서 받는다. 또한 노조가 설립되어 있는 사업장의 이주노동자는 단체협약상의 임금을 지급받아야 한다. 브리티시 콜롬비아주에서는 생산량(piece rate)에 따라 임금을 지급받을 수도 있다(그래미 휴고 외 2013).

---

<sup>46)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html#h2.1>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>47)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html#h2.1>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>48)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/working-conditions.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

## 4.2. 기간제 농업외국인력 도입제도(Agricultural Stream)

SWAP가 계절적으로 농업노동자를 고용할 수 있도록 한다면, 이보다 긴 노동력 수요에 대해서도 캐나다 정부는 외국인을 고용할 수 있도록 하고 있다. 여기에서부터는 농업경로(Agricultural Stream)를 설명하고자 한다. 농업경로 한시취업제도는 외국인을 최장 24개월 동안 고용할 수 있도록 하는 제도이다. 모든 농업경영인이 단순기능 외국인력 도입제도(Stream for Lower-skilled Occupations)를 통해 외국인을 고용할 수 있지만, 캐나다 정부는 2011년부터 양봉, 과일, 야채(콩류는 제외), 꽃, 크리스마스나무, 잔디, 담배, 소, 유제품, 오리, 말, 밍크, 닭, 염소, 돼지 등 국가가 정한 특정 농작물을 생산하는 농업경영인을 위해서 차별화된 제도(Agricultural Stream)를 운영하고 있다. 새로운 경로(Agricultural Stream)를 통해 입국하는 이주농업노동자는 앞서 SAWS에서 언급한 '1차 농업'과 관련된 활동을 해야 한다.

이 제도가 SAWP와 다른 점은 농업경영인이 외국인을 채용할 때 국적에 상관없이 채용할 수 있다는 점이다. 이전에는 SAWP를 통해 양자 간 협약을 체결한 국가 출신자들이 캐나다 농업분야 외국인력의 대부분을 차지했지만, 이제는 필리핀과 태국 노동자들도 눈에 띄게 되었다. 과테말라 출신자들이 증가한 것 역시 두드러지는 현상이다(Preibisch 2011). 또한 SAWP 노동자의 경우 최대 8개월 동안 고용할 수 있다면 기간제 농업외국인력 도입제도(Agricultural Stream)를 통해서도 최대 24개월 동안 외국인을 고용할 수 있다는 점이다. SAWP가 인력의 계절적 수요를 염두에 둔 외국인력 도입프로그램이라면 농업경로(Agricultural Stream)는 연중 상시고용을 염두에 둔 프로그램이다. 이러한 점에서는 한국의 고용허가제와 유사한 형태라고 볼 수 있다. 고용주는 외국인을 고용하기 전에 구인 노력을 해야 하고, LMIA도 통과해야 한다. 이와 관련된 절차는 SWAP과는 동일하다.<sup>49)</sup>

<sup>49)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers>

농업경로(Agricultural Stream)가 SAWP와 대별되는 점은 외국인인 이 제도를 통해 캐나다의 농업분야에 취업하기까지 아무런 본국 정부의 개입이 없다는 점이다. 이 점에 있어서는 한국의 고용허가제와는 차이가 있다. SAWP 노동자의 선발과 채용에 있어서 송출국 정부가 중요한 역할을 수행하는 데 반해, 캐나다 농업경영인들은 농업경로(Agricultural Stream)를 통해 외국인을 고용하기 위해서 캐나다 고용중개업체를 이용하고 있다(그래미 휴고 외 2013). 이들 고용중개업체에 대한 캐나다 정부의 관리·감독이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에, 이주농업노동자들은 고용중개업체의 착취를 경험하기도 한다(Preibisch 2011).

일반 이주농업노동자를 고용하는 고용주들은 이들의 왕복 항공료를 지원해야 하고, SAWP 운영방식과는 다르게 이 비용을 일반 이주농업노동자의 급여에서 공제해서는 안 된다. 고용주는 자신이 처리한 모든 교통비에 관한 영수증 등 기록을 6년 동안 보관해야 한다. SWAP와 마찬가지로 고용주는 외국인에게 적절한 숙소를 제공해야 하는데, 그 적절성은 캐나다금융주택공사(Canada Mortgage and Housing Corporation)의 기준에 부합해야 한다. 고용주는 제공하는 숙소의 비용을 임금에서 공제할 수 있는데, 농장 내에 위치했는지, 그리고 노동자의 기술수준이 높은지, 낮은지에 따라 공제금액이 다르다. SWAP와 마찬가지로 숙소 검사(inspection)을 받아야 한다.<sup>50)</sup> 캐나다 정부는 일반 이주농업노동자들이 활용할 수 있는 샘플 고용계약서(HRSDC EMP5510 (2011-04-002)E)를 제공하고 있지만, 고용주와 농업노동자가 개별적으로 고용계약을 체결한다.

---

/agricultural/agricultural/recruitment.html, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>50)</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/agricultural/requirements.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

### 4.3. 앨버타 자영농 프로그램(Alberta Self-Employed Farmer Stream)

위에서 언급한 제도 외에도 외국인이 캐나다의 농업분야에서 일할 수 있는 경로가 마련되어 있는데, 이 경로는 앞서 언급한 TFWP와는 구분되는 프로그램이다. 여기에서 먼저 설명할 제도는 농업 경영을 목적으로 캐나다에 영주권을 신청하는 프로그램이고, 특히 특정 주정부의 추천을 받는다는 점에 주목할 필요가 있다.

캐나다의 주정부가 본격적으로 이민정책에 관여할 수 있게 된 것은, 캐나다에서 유일하게 프랑스어가 공용어인 퀘벡주로부터 시작되었다. 1971년 연방정부와 퀘벡주는 협약을 체결하였는데, 협약의 주요 내용은 (퀘벡주로 이민자를 유치하기 위해) 특정 국가에 이민상담관(immigration counsellor)을 배치하는 것이었다. 1974년에는 연방정부가 이민 관련 사안에 있어서 주정부의 참여를 확대할 의도를 밝혔고, 1976년 이민법(Immigration Act)에 따라 이민 정책과 프로그램의 수립과 조정, 이행을 촉진하기 위해 이민장관이 주정부와 협약을 체결할 수 있도록 하였다.<sup>51)</sup> 1990년대 들어서 이민에 관한 연방정부와 주정부 간의 역할이 다시 재조정되기 시작하였다. 1991년 연방정부와 퀘벡주 간 서명한 협정(McDougall/Gagnon-Tremblay accord)에 따라 퀘벡주로의 '모든' 경제이민자를 선발할 수 있는 권한을 갖게 되었다.<sup>52)</sup> 1991년 연방정부와 퀘벡주 간의 협정(Canada-Quebec accord) 사례를 반복하고 싶지 않았던 연방정부는 제한된 규모의 영주이민자를 주정부가 선발하도록 주정부 추천 이민프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)을 개발하게 되었다.<sup>53)</sup> 현재 연방정부는 PNP 운영을

---

51) <https://policyoptions.irpp.org/magazines/immigration-jobs-and-canadas-future/inter-governmental-immigration-agreements-and-public-accountability/>, 검색일: 2020. 9. 22.

52) <https://policyoptions.irpp.org/magazines/immigration-jobs-and-canadas-future/inter-governmental-immigration-agreements-and-public-accountability/>, 검색일: 2020. 9. 22.

53) <https://policyoptions.irpp.org/magazines/immigration-jobs-and-canadas-future/inter-governmental-immigration-agreements-and-public-accountability/>, 검색일: 2020. 9. 22.

위해 퀘벡주를 제외한 11개 (준)주 정부와 협정을 체결한 상태이다. PNP는 처음에 기술인력의 영주이민 유도를 위해 고안되었는데, 이후에는 점차 기타 목적이 추가되었다. 현재 11개 (준)주에서 70개 이상의 PNP 경로가 있는 것으로 파악된다.<sup>54)</sup> 예를 들어, 농업과 관련 있는 경로를 살펴보면, 앨버타(Alberta)주에서는 자영농(Self-Employed Farmer)을, 마니토바(Manitoba)주는 농업투자자(Farm Investor) 등을 선발하였다.<sup>55)</sup>

이 중에서 앨버타 자영농 프로그램은 앨버타주의 농어업부와 협업하여 운영되고 있다. 이 프로그램은 농장 관리 기술과 충분한 재원을 갖춘 영주이민 신청자가 앨버타의 농업 비즈니스에 투자하도록 하는 프로그램이다. 이 프로그램에 신청하기 위해서 신청자는 농장 경영 관리 경험이 있어야 하고, 앨버타에서 지속가능한 농업 비즈니스를 시작할 수 있는 교육, 훈련, 경력이 있어야 하고, 앨버타주에서 농장 경영을 할 수 있는 비즈니스계획을 수립해야 한다. 또한 캐나다 금융기관이 해당 농장 경영에 대한 재정지원을 한다는 증명을 해야 하고, 최소 500,000달러를 농장에 투자하고, 최소 500,000달러를 대출할 수 있는 자격요건을 갖추어야 한다.<sup>56)</sup>

---

54) <https://www.cicnews.com/2019/06/pnps-in-focus-how-canadas-provincial-nominee-program-works-0612354.html#gs.cj2euz>, 검색일: 2020. 9. 22.

55) [https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?\\_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86](https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86), 검색일: 2020. 9. 22.

56) <https://ircc.ca/provincial/alberta/>, 검색일: 2020. 9. 22.

#### 4.4. 농식품분야 영주이민 시범사업(Agri-Food Immigration Pilot)

캐나다 정부는 최근 농업분야에서 영주이민을 허가하는 시범사업을 시작하였다. 애초 이 사업은 2020년 3월 말에 시작될 예정이었으나, 코로나19로 인해 착수가 연기되었다. 이 시범사업은 캐나다의 육류 가공, 버섯, 비닐하우스 작물재배, 그리고 축산업에 있어서 고용주의 노동수요에 대응하기 위해 고안된 사업이다. 캐나다에서 이미 농업분야 취업 경험을 갖고 있는 한시비자 소지자들이 영주이민을 신청할 수 있도록 하는 시범사업이다. 이 경로를 통해 캐나다 영주이민을 신청하기 위해서는 과거 3년의 기간 중에 캐나다 정부가 정한 분야에서 비계절성, 전일제 노동을 최소 1년 동안(최소 1,560시간) 해야 한다.<sup>57)</sup> 단, 특정 고용주에 귀속되지 않은 노동허가(open work permit) 소지자가 그 허가 기간 중 쌓은 취업경험은 영주권 신청 시 취업경험으로 계상되지 않는다.<sup>58)</sup> 신청자는 캐나다 고용주의 전일제(즉, 최소 주당 30시간 노동), 비계절성 일자리 제의를 받아야 한다. 더불어 캐나다 정부가 요구하는 언어와 교육 요건을 충족시켜야 한다. 최소 언어 요건은 캐나다의 공식 언어능력평가(Canadian Language Benchmarks: CLB)에서 4단계(Level 4) 이상을 받아야 한다. 교육수준과 관련해서는 신청자는 캐나다 고등학교를 졸업하거나 해외의 중고등학교(secondary school) 이상의 졸업증을 제출해야 한다. 더불어 캐나다에서 정착할 만큼의 자산을 갖고 있음을 증명해 보여야 한다.<sup>59)</sup>

캐나다의 이민난민시민권부(IRCC)는 향후 3년 동안 최대 2,750명의 주신청자와 그 가족구성원에게 영주권을 부여하기로 하였다. 신청서는 2023년 5월 14일

---

<sup>57)</sup> <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/pr-eligibility.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>58)</sup> <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/pr-eligibility.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>59)</sup> <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/pr-eligibility.html#language>, 검색일: 2020. 9. 22.

까지 접수할 수 있다.<sup>60)</sup> 캐나다 농식품 산업 고용주들은 연방정부에 자신들이 필요한 노동력을 선발하고 유지할 수 있도록 해달라는 요구를 해왔다. 농식품 영주이민 시범사업은 독립적인 이민프로그램을 운영하고 있는 퀘벡주는 포함하지 않는다. 하지만 계절노동자가 아닌 이주노동자를 고용하는 퀘벡 고용주들은 2년 노동시장 영향평가(LMIA) 면제 혜택을 받을 수 있다. 이 시범사업에 신청이 가능한 직종과 산업은 아래와 같다. 그리고 직종마다 영주권 신청 할당량이 정해져 있다.

〈표 2-2〉 농식품분야 영주이민 신청 가능 직종과 규모

| 직종   | 연간 신청 규모 |
|--|----------|
| Farm supervisor or specialized livestock worker (NOC B 8252)   | 50       |
| Industrial butcher (NOC C 9462) or retail butcher (NOC B 6331) | 1470     |
| Food processing labourer (NOC D 9617)                          | 730      |
| General farm worker (NOC C 8431)                               | 200      |
| Harvesting labourer (NOC D 8611)                               | 300      |

자료: 캐나다 정부 웹사이트(<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/eligible-industries.html>, 검색일: 2020. 9. 22.).

## 5. 소결 및 시사점

캐나다 정부는 오랫동안 SAWP만을 운영해 오다가 2000년대 후반부터 다양한 경로를 마련해 오고 있다. 농업분야의 계절적 수요에 대응하기 위한 SAWS에 더하여 연중 인력수요에 대응하기 위해 농업경로(Agricultural Stream)도 운영하고 있다. 위에서 살펴보았듯이 일부 주에서는 농업분야 투자를 통해서 영주 이민자를 받아들이기도 하였고, 최근에는 농업분야 취업경험을 토대로 영주이민을

<sup>60)</sup> <https://www.cicnews.com/2020/05/canada-launches-agri-food-immigration-pilot-0514388.html>, 검색일: 2020. 9. 22.

신청할 수 있는 시범사업도 운영하고 있다. 그만큼 캐나다 농업분야에서는 생산 활동에 참여할 다양한 사람들이 필요하다는 것을 의미한다. 캐나다의 사례는 한국에서도 기간제 외국인력 활용을 넘어서는 제도 마련이 필요하다는 점을 보여주고 있다.

국내에서도 고용허가제를 통해 취업활동을 하고 있는 비전문취업(E-9) 자격 소지자들에게 특정활동(E-7) 체류자격으로 변경을 통해서 국내 장기취업의 기회를 제공해 주고 있기는 하지만, (축산업을 제외한) 농업분야에서 상대적으로 낮은 임금 등의 이유로 인해서 농업노동자 중에서 특정활동으로 체류자격을 변경하는 것은 상당히 어려운 상황이다. 국내 농촌의 인구감소 등을 고려할 때 향후의 농업 분야 외국인력정책(취업이민정책)은 단순히 단기 인력 활용 측면뿐만 아니라 장기적으로 농촌사회에서 정착이 가능한 인구를 확보하는 차원까지도 고려할 필요가 있어 보인다. 이러한 장기적인 관점을 견지할 때, 캐나다의 사례에서 차용 가능한 제도는 주정부의 추천을 받아 영주권은 신청하는 경로이다. 한국은 영주이민의 역사가 길지 않기 때문에 한시취업허가를 받아서 몇 년 동안 취업경력을 쌓은 외국인에 대해 바로 영주자격(F-5) 신청자격을 부여하기는 어렵겠지만, 그럼에도 불구하고 지역의 상황을 가장 잘 이해하고 있는 지방정부의 추천을 받아서 농촌지역에서 장기 거주하면서 생산활동에 기여할 수 있는 경로를 적극적으로 마련할 필요가 있어 보인다.

캐나다에서 최근 농업분야 종사자에 대해서 영주경로를 시범사업으로 운영하고 있기는 하지만, 앞서 논의하였듯이 SAWP를 통해서 농업분야에서 일해 온 노동자들은 캐나다에서 오랫동안 일을 했더라도 영주권 신청을 할 수 없게 되어 있다. 캐나다의 농업분야 외국인력 활용제도를 통해 농업인들은 인력을 안정적으로 공급받을 수 있었고, 이는 제도 운영의 긍정적 성과로 평가받고 있다. 다만, 캐나다의 농업분야 외국인력 활용제도 역시 일반적인 기간제 외국인력정책의 한계를 고스란히 안고 있으며, 지금까지도 논쟁거리로 남아 있다. SAWP 노동자들에게 발급되는 사증(체류자격)은 한 명의 농장주와의 고용계약을 바탕으로 발급되는

것이기 때문에 이들은 캐나다에 거주하는 동안 한 명의 고용주에 귀속된다. SAWP 노동자는 프로그램의 특성상 캐나다 전체 노동시장에서 이동성의 제약이 있을 뿐만 아니라 농업분야에서조차도 근무처 이동은 매우 어렵다. 이러한 제약들은 고용주에게 상당한 권력을 부여하는데, 기존 연구에서 지적하였듯이 SAWP 노동자들은 고용주의 요청에 복종하고 근로 및 생활환경에 불만이 있더라도 이에 침묵하는 경향이 있다(Basok 2003; Hennebry and Preibisch 2012에서 재인용). 한국의 계절근로자제도 역시 그 운영이 길어지게 되면 반복적으로 농업분야에서 일해 온 외국인의 숙련도에 따른 장기취업 요구가 새로운 정책과제로 대두될 수도 있다.

제3장

호주





# 3 호주

## 1. 농업 현황 및 인력 현황

호주는 밀, 소고기, 양모, 낙농제품의 주요 수출국으로 국내 농업, 어업 및 임업 생산 총액의 약 70% 정도를 세계시장에 수출하는 만큼 농업의 중요성이 크다.<sup>61)</sup> 호주의 농업은 전통적으로 농가(farming families)에서 노동력의 대부분을 공급하였는데, 농촌 젊은이들의 도시이주와 농장의 집약화(aggregation of farms)로 점차 농업경영인들은 가족구성원 외 임노동자를 고용하게 되었다. 호주 센서스에 따르면 2016년 기준 호주 농업노동력은 전체 노동력의 약 3%를 차지한다. 농업경영인/관리자, 무급가족 종사자, 고숙련/저숙련 피고용인을 포함한 약 228,000명이 농업분야에 종사하고 있고, 농업인력의 약 40%는 시간제(part-time)로 일하고 있다(Wu et al. 2019). 또 다른 자료에 따르면, 2018, 2019년 풀타임, 파트

<sup>61)</sup> <https://www.agriculture.gov.au/abares/publications/insights/snapshot-of-australian-agriculture-2020#economic-performance-is-driven-by-the-most-productive-farms>, 검색일: 2020. 9. 22.

타입, 비정규직 및 계약직(full-time, part-time, casual and contract employees)을 포함해 호주 농장에 고용된 인원은 평균 326,000명이었으며, 농장에서 고용하는 인력 규모는 계절에 따라 다르게 나타났다.<sup>62)</sup>

농업분야 고용은 지난 십 년 간 약 20% 감소하였고, 향후 5년 동안에는 그 비중이 더욱 감소될 것으로 보인다. 하지만 호주의 작물재배업의 경우 여전히 노동력을 필요로 하고, 특히 워킹홀리데이 참가자나 계절노동자에 의존하고 있다(Wu et al. 2019). 2018, 2019년 총 비정규직 및 계약직 노동자 중 워킹홀리데이 프로그램(WHM) 및 계절노동 프로그램을 통해 호주로 유입된 이들을 포함, 약 40~50%가 외국인력이었으며, 이들은 수확 시기에 영향을 받아 2019년 2월 총 69,000명까지 증가했다가 2019년 6월 47,000명으로 감소하였다.<sup>63)</sup> 또한 미등록 이주노동자에 대한 의존도도 높은 경향이 있는데,<sup>64)</sup> 그만큼 농업경영인들은 노동력 부족을 경험하고 있는 것으로 보인다. 2019년 332명의 농업경영인 대상 설문조사에 따르면 조사응답자의 40%가 충분한 노동자를 고용하지 못하였다고 응답하였고, 63%는 노동력 부족으로 작물을 수확하지 못한 적이 있었다고 응답하였다. 농업전문가들은 이러한 외국인력에의 의존으로 인해 호주의 작물재배 노동력이 이민정책이나 노동정책의 변화에 상당히 민감할 수밖에 없다고 지적하고 있다(Wu et al. 2019).

더불어 농업분야 교육이나 훈련 프로그램에 등록된 학생 규모는 감소하고 있다. 또한, 농업 종사자들의 고령화 현상이 타 산업 분야에 비해 심화되고 있는 모습을 볼 수 있는데, 2016년 기준 호주 근로자의 평균 연령이 40세인 것에 비하여, 농업분야 종사자들의 평균 연령은 57세인 것으로 나타났다(Wu et al. 2019).

---

62) <https://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/labour>, 검색일: 2020. 9. 22.

63) <https://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/labour>, 검색일: 2020. 9. 22.

64) 현재 농업분야에서 일하고 있는 미등록 이주노동자의 규모는 파악하기 어려운데, 상당수는 인력중개 업체로부터 착취당하거나, 임금을 제대로 받지 못하거나, 노동권을 보장받지 못하는 것으로 알려져 있다.

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

호주는 이민에 의해 국가가 설립된 전통적 이민국가로 1788년부터 영국 출신자들이 지속적으로 호주로 유입하여 정착하였다. 역사적으로 영국이 주요 송출국이었으나 정부의 정책이 변화하면서 다른 국가 출신자들도 유입하게 된다. 하지만 1901년부터는 앵글로계 혹은 유럽 출신 이민자를 선호하는 인종차별적인 ‘백호주의(White Australia)’ 이민정책을 실시하였다. 1945년부터 1970년대 초반까지 호주는 산업화와 1차 산업의 확대로 빠른 경제성장을 기록하였고, 노동력 부족을 해결하기 위해 영국으로부터의 이민을 유도하였지만 여러 지원책에도 불구하고 당시 노동력 수요를 충족시킬 수는 없었다. 결과적으로 호주 정부는 동유럽과 유럽의 다른 지역에서 이민자 유입을 유도할 수밖에 없었다.

백호주의를 내세우면서 아시아 출신자의 이민을 제한하였지만, 산업 수요에 의해 결국 호주사회는 아시아 출신자들의 유입을 받아들일 수밖에 없었다. 기존에 인종적 잣대를 내세우던 호주의 이민정책은 1970년대를 거치면서 이민희망자의 역량을 중시하는 방향으로 변화한다. 이 시기 중요한 변화 중 하나는 ‘이민 심사점수제(Numerical Multifactor Assessment System: NUMAS)’를 도입한 것인데, 이 제도는 이민신청자 개인의 자질을 평가하여 자격요건이 갖춰지면 영주이민을 허용하는 제도였다. 이때만 해도 어떤 식으로든 이민자들이 호주에 입국하면 정착이 당연시되었고, 호주의 시민권을 취득하는 것이 이들이 밟는 자연스런 수순으로 인식되었다(Robertson 2014). 그러나 1980년대 중반 이후 한시체류자격으로 입국하는 이민자들이 증가하면서 이러한 인식은 변화하게 된다(Robertson 2014). 1990년대 중반 이후 호주의 이민정책은 또 다시 변화하는데, 호주의 기술이민제도는 공급위주에서 수요와 공급을 모두 고려하는 ‘융합형(hybrid system)’으로 바뀌게 된다(Cully 2011). 1990년대 중반 이후 호주 이민정책의 또 다른 변화는, 경제(기술)이민의 중요성이 강조되면서 동시에(앞서 설명한 캐나다의 사례와 마찬가지로) 지방의 수요를 충족시키기 위한 제도들이

개발되기 시작하였다. 호주 이민자들이 주요 도시에 집중적으로 거주하게 되면서 환경문제나 사회문제에 대한 우려가 생겨났고, 이러한 상황에 직면하여 1990년대 중반 이후 지방으로 이민자를 유치하기 위한 다양한 프로그램이 시도되었다. 1990년대 중반 이후 또 다른 변화는 노동정책으로 해결이 어렵거나 즉각적인 인력 수요 증가에 대응하기 위해 한시취업허가를 부여하는 정책이 발전하게 되었다. 호주는 오랫동안 영주이민 위주의 정책을 운영하였다면 1990년대 중반 이후에는 기간제 이민제도를 발전시킨다. 1996년 정부는 한시취업을 허용하는 사증(subclass 457)을 도입하게 된다. 단, 특정 기술을 가지고 있는 기술자이거나 사업을 하려는 사람들에게만 한시적 취업허가를 부여하였다.

반면 단순노무직 노동력 수요는 워킹홀리데이 프로그램이나 계절노동자제도를 통해 채워나가고 있다. 워킹홀리데이 프로그램은 일반적으로 외국인력 도입제도로 분류하지는 않지만, 워킹홀리데이 참가자들이 노동시장에서 수행하고 있는 역할의 중요성을 고려할 때 동 프로그램의 외국인력정책적 성격을 배제할 수 없다. 워킹홀리데이 참가자 규모가 증가하면서 내국인 노동시장 침해에 대한 논란이 일어나기도 하였지만, 후술하듯이 워킹홀리데이 프로그램은 지속적으로 확대되어 왔다.

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

호주에서는 농업분야 외국인 고용과 취업에 있어서 주목할 만한 제도를 운영해 온 국가는 아니지만, 워킹홀리데이 프로그램(WHMP)을 통해서 대규모 외국인을 활용해 왔다는 특징이 있다. 많은 국가들에서 운영하고 있는 워킹홀리데이 프로그램은 농업노동자를 고용하기 위한 제도는 아니지만, 청년층이 제도의 대상이라는 점, 그리고 노동이 전제가 되지 않더라도 거주가 가능하다는 점(즉, 이직이

자유롭다는 점)이 농업분야에 적합한 인력을 공급할 수 있는 조건이 되었다. 호주 정부는 워킹홀리데이 참가자들이 농업분야에서 일을 하도록 유도하기도 하였는데, 정부가 ‘지방’으로 분류한 지역에서 일한 워킹홀리데이 참가자들의 거주기간을 연장시켜 준 것이 이러한 유도책이 되었다.

WHMP는 외국인들이 호주에서 휴가를 즐기면서 부수적으로 취업을 통해 휴가비용을 조달하는 동시에 호주 지역사회를 가까이에서 체험하도록 기획된 프로그램이다. 양자협약(MOU)을 체결하는 두 국가 국민들의 문화교류를 위한 프로그램으로 알려져 있다. 호주의 WHMP는 1975년 18~26세 영국 청년들이 12개월 동안 호주 여행을 하고, 동시에 일을 하면서 여행경비를 마련할 수 있도록 하는 목적에서 시작되었다(Clarke 2005). 현재는 참가 자격 연령이 18~30세로 확대되었고, 캐나다, 프랑스, 아일랜드 출신자들은 35세까지 참가가 가능하다. 모든 외국인이 WHMP에 참가할 수 있는 것은 아니고, 특정 국가 국민에게만 참가 자격이 부여된다. 1975년부터 영연방 국가인 영국, 아일랜드, 캐나다와 양자 간 협약을 체결하기 시작하여 2020년 기준 호주와 양자 간 협약을 체결한 참가국(지역)은 43개 국가(지역<sup>65</sup>)에 이르렀다.<sup>66</sup> 총 28개 참가국 중 19개국과는 ‘Subclass 417’ 비자 협약을 체결하였고, 24개국과는 ‘Subclass 462’ 비자 협약을 체결하였다. 이 두 비자의 가장 큰 차이점은 매년 발급되는 비자 수의 상한선과 참가 자격요건이다. 1990년대에는 유럽 출신자들이 압도적으로 많았으나, 점차 아시아 출신자들이 증가하고 있다. 호주는 대한민국 정부가 워킹홀리데이 협약을 체결한 첫 번째 국가이다.

호주 워킹홀리데이 비자 발급 건수를 살펴보면 1982~83년에는 979건이었고, 다음해 8,096건으로 그 규모가 확대된다. 워킹홀리데이 비자 발급 건수는 계속 증가 추세를 보이다가 1988~89년을 기점으로 감소세로 전환하여 1993~94년

---

65) 지역으로는 홍콩(Hong Kong)이 포함된다.

66) 호주 정부는 대부분의 국가와 2000년대 협약을 체결한 데 반해, 일본과 한국과는 각각 1980년과 1995년에 협약을 체결하였다.

까지 감소하였지만, 이후 계속 증가하여 2005~06년에는 한해 발급 건수가 10만 건을 초과한다. 그리고 2011~12년에는 동 비자 발급 건수가 20만 건을 초과하여 최근 30여 년간 호주 워킹홀리데이 프로그램 규모는 20배 이상 증가하였다.<sup>67)</sup> 호주 정부의 워킹홀리데이 비자 발급 건수는 2014~15년 226,812건에서 2015~16년 214,583건, 2016~17년 211,011건, 2017~18년 210,456건, 2018~19년 209,036건으로 감소하는 추세이다. WHMP 참가자는 직종을 불문하고 호주에서 한시적으로 취업활동을 할 수 있다. 2019년 6월말 기준, 호주 내 워킹홀리데이 참가자는 총 135,263명이었고, 이 중에서 417비자 소지자는 115,810명, 462비자 소지자는 19,453명이었다(Australian Department of Home Affairs 2019).

호주 정부는 오랫동안 농업분야의 인력 부족에도 불구하고 공식적으로 농업분야 외국인력 도입을 위한 통로를 마련하지 않았고, 위에서 소개한 WHMP를 통해 인력수요를 충족시켜 왔다. 하지만 여러 조사를 통해 농업분야에서 많은 수의 미등록 외국인이 일하고 있다는 사실이 알려졌다. 호주의 작물재배업 대표들은 정부를 상대로 작물재배 분야에서 기간제 외국인력 도입제도를 마련하기 위한 로비를 벌였고, 2006년 호주 정부는 태평양 도서국가 국민들의 계절노동 가능성에 관한 조사를 수행했다. 2008년 WHMP만으로는 농업분야 인력 부족을 채우기 어려울 것이라고 판단한 호주농업경영인연합(National Farmers' Federation: NFF)은 작물재배 분야에 외국인력 도입제도를 제안하였다(NFF 2008; 그램미 휴고 외 2013에서 재인용). 2008년부터 '태평양 도서국가 계절근로자 시범사업(Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: PSWPS)'이 실시되었고, 2012년 6월 30일에 시범사업이 종료되면서 2012년 7월부터 호주 정부는 본격적으로 계절노동자 프로그램(Seasonal Worker Program: SWP)을 운영하고 있다. 호주

---

<sup>67)</sup> [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday#\\_Table\\_1:\\_Working](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday#_Table_1:_Working), 검색일: 2020. 9. 22.

정부와 정치·경제적으로 밀접한 관련이 있는 태평양 도서국가와 동티모르 시민 들만을 대상으로 하지만, SWP의 시행은 단순기능 외국인력을 도입하지 않겠다고 선언한 호주 정부 입장에서는 괄목할 만한 변화였다. 다만 현재 SWP와 관련된 비자는 403(Subclass 403)인데, 이 비자는 단기체류(short stay) 비자로 분류되고 있다.

## 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도

### 4.1. 워킹홀리데이 프로그램

#### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

호주의 워킹홀리데이 프로그램(WHMP)은 1975년 영국과의 양국간 협약 체결을 통해서 시작되었다. 구체적으로 이 프로그램은 18~30세 외국인들이 호주에서 장기 휴가를 즐기면서 부수적으로 취업을 통해 휴가비용을 조달하는 동시에 호주 지역사회를 가까이에서 체험하도록 기획된 프로그램이다. 현재 캐나다와 프랑스, 아일랜드 출신자들은 35세까지 WHMP 신청이 가능하다. WHMP는 두 개의 비자로 운영이 되고 있는데, 1970년대부터 운영되어 온 417비자와 2003년 신설된 462비자가 그것이다. 이 제도는 1980년에서 2006년 사이에 많은 국가들을 포함하면서 확대되었다. 2006년 이후로는 417비자를 발급하는 워킹홀리데이 협정 체결은 없고, 이후로는 보다 더 규제적인 462비자를 발급하는 워킹홀리데이 협정 체결만이 있었다. 417비자의 경우에는 발급 상한이 없지만, 462비자는 연간 비자 발급 상한선이 정해져 있다.

WHMP 참가자는 직종을 불문하고 호주에서 한시적으로 취업활동을 할 수 있다. 하지만 2005년 11월에는 417비자를 소지한 자가 호주의 '지방(regional

Australia)’에서 88일간 ‘특정근로(specified work)’를 하는 것을 전제로 체류 자격을 연장해주는 ‘워킹홀리데이 체류연장정책(second Working Holiday visa initiative)’이 도입되었다. 이때 ‘지방’은 호주의 농촌(large parts of rural and regional Australia)을 의미하고, ‘특정노동’이란 농업, 광업 및 건설업분야 노동을 의미한다. 417비자의 경우에는 연간 발급 상한선이 없기 때문에 체류연장 정책 실시 이후에 그 규모가 크게 증가했다. 구체적으로 2005~06 회계연도에 한 해 417비자 발급 건수가 2,690건이었다면, 2014~15년 기준 41,339건으로 증가하였다.<sup>68)</sup> 비자를 연장받은 WHMP 참가자 중 대부분(약 90%)은 농업분야에서 취업한 것으로 확인되고, 나머지는 건설이나 광산업에서 일한 것으로 알려져 있다.<sup>69)</sup> 2015~16 회계연도에 비자 연장 신청자의 93%(33,666명) 88일 지방 노동 요건을 충족시키기 위해 농업분야에서 일하였다고 한다(Howe et al. 2019). 2019년 기준, 417비자 소지자(115,810명) 중 비자 연장을 받은 사람은 30,126명이었다(Australian Department of Home Affairs 2019).

농업분야에 취업 중인 WHMP 참가자 수를 정확하게 파악할 수 없지만, 특히 지난 10여 년간 과수 생산 원예업자들은 수확기에 WHMP 참가자들의 노동력에 의지해 왔다. 호주에서는 워킹홀리데이 프로그램을 농업분야 인력공급을 위한 주요 제도로 활용할 것이라는 정책적 방향성을 보다 명확히 하고 있다. 2017년부터 북부 준주(Northern Territory)의 경제를 활성화하려는 시도의 일환으로 호부의 북부 준주에서 관광업, 환대업, 농업분야에서 3개월(88일) 이상 일한 462비자 소지자들은 비자 연장을 받을 수 있게 되었다.<sup>70)</sup> 그리고 2018년 11월부터는

<sup>68)</sup> [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday), 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>69)</sup> [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday), 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>70)</sup> [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday#\\_Table\\_1:\\_Working](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday#_Table_1:_Working), 검색일: 2020. 9. 22.

462비자 소지자들이 북부 준주 이외 다른 지방에서 일하더라도 비자 연장을 받을 수 있게 되었다. 최근의 정책 변화는 462비자 소지자들을 보다 적극적으로 농업노동자로 활용하기 위한 것으로 볼 수 있다. 2018년 11월 5일에는 또 다른 정책 변화가 있었는데, 417과 462비자 소지자들이 동일한 농업경영인과 일할 수 있는 기간을 6개월에서 12개월로 연장하였다.<sup>71)</sup> 이러한 정책 변화로 농업경영인들은 숙련된 인력을 최장 12개월까지 고용할 수 있게 되었다. 2019년 7월부터는 특정 분야에서 6개월 이상 노동을 하는 경우에 거주기간을 추가 연장할 수 있었다. 결과적으로 외국인인 WHMP을 통해서 최장 3년까지 호주에서 일할 수 있게 되었다.

WHMP 참가자는 일반적으로 특정 사업주와는 최장 6개월 동안 일할 수 있는데, 애초 3개월에서 2006년에 6개월로 연장되었다. 하지만 이러한 고용기간 제한에 대해 불만을 표현하는 사업주들이 있는데, 고용주들은 비자 발급 첫 해 마지막 6개월 동안 워킹홀리데이 참가자를 고용하고, 비자 연장 후 첫 6개월 동안 다시 해당 참가자를 고용하면서 최장 12개월 동안 동일한 워킹홀리데이 참가자를 고용하기도 하였다(Howe et al. 2019). 2018년 11월 호주 정부의 정책 변경으로 비자가 연장된 경우에는 12개월까지 한 고용주와 일을 할 수 있도록 하였고, 2020년 9월에는 WHMP 참가자의 신청에 의해서 한 고용주와 비자 허용기간 동안 일할 수 있도록 제도를 변경하였다. 예를 들어, 아동 돌보미(au pair)로 일하거나, 현재 고용주를 추천인으로 하는 다른 취업 허용 비자 신청 중이어서 그 결과를 기다리는 중이거나, 예상보다 길어진 프로젝트에 WHMP 참가자가 중요한 역할을 맡고 있는 '예외적 상황'에 한 고용주와 6개월 이상 일할 수 있도록 하고 있다. 단, '예외적 상황(exceptional circumstances)'은 ① 호주 영주권자나 시민권자, 혹은 호주 비즈니스와 관련이 있어야 하고, ② 일반적인 경우가 아니어야 하며, ③ 예견하지 못한 상황이어야 한다.<sup>72)</sup>

---

71) <https://www.homeaffairs.gov.au/news-subsite/Pages/2018-Nov/working%20holiday%20maker%20visa%20program.aspx>, 검색일: 2020. 9. 22.

이러한 정책 변화로 인해서 전문가들은 과거에는 워킹홀리데이 프로그램이 단기간의 노동력 수요에 대응하기 위한 제도로 기능을 했다면 이제는 장기간의 노동력 수요에 대응하기 위한 제도로 변화하였다(Howe et al. 2019).

### 나. 제도 운영 개관 및 제도상의 요건

WHMP에 참가하기 위해서는 몇 가지 자격요건이 있는데, 우선 미혼이어야 하고 기혼일 경우 자녀가 없어야 한다. 이전에 WHMP 비자(417 혹은 462)를 발급 받아 호주에 입국한 적이 없어야 하며 417 혹은 462비자로 최장 1년까지 호주에서 체류가 가능하다. 417 혹은 462비자의 경우 1년의 체류기간이 허용되기 때문에 호주에서 12개월 이상 일할 수 없고 한 고용주와 6개월을 초과하여 일할 수 없다. 다만 위에서 언급한 대로 호주 정부가 정한 자격요건을 충족시키는 경우 비자 연장을 신청할 수 있도록 하였다.

〈표 3-1〉 462비자 자격요건과 혜택

| 구분   | 1년차   | 2년차  | 3년차  |
|------|---|--|--|
| 자격요건 | 18-30세<br>이전에 462나 471비자로<br>호주에 입국한 적이 없을 것          | 18-30세<br>462비자 1년차에 특정 분야<br>에서 3개월 동안 노동                 | 18-30년<br>462비자 2년차에 특정 분야<br>에서 6개월 동안 노동                 |
| 체류기간 | 12개월  | 12개월   | 12개월   |
| 혜택   | 4개월 동안 학습 가능<br>복수비자                                  | 4개월 동안 학습 가능<br>복수비자                                       | 4개월 동안 학습 가능<br>복수비자                                       |
| 기타   | 한 명의 고용주와<br>최장 6개월까지 근무 가능<br>가족 동반 불가<br>해외에서 신청 가능 | 한 명의 고용주와<br>최장 6개월까지 근무 가능<br>가족 동반 불가<br>국내 및 해외에서 신청 가능 | 한 명의 고용주와<br>최장 6개월까지 근무 가능<br>가족 동반 불가<br>국내 및 해외에서 신청 가능 |

자료: 그레이미 휴고 외(2013). 『농업분야 외국인력정책: 호주와 캐나다 사례연구』. p. 8; 각주(13)을 바탕으로 저자가 재정리.

72) <https://immi.homeaffairs.gov.au/visa-conditions-subsite/Pages/permission-to-work-longer-than-6-months-with-one-employer.aspx>, 검색일: 2020. 9. 22.

WHMP 참가자는 호주 임금규정(Australian award rates and wages)에 따라 임금을 지급받아야 한다. 시간당 급여를 지급받을 수도 있고 작업량(piece/bucket rate)에 따라 급여를 지급받을 수도 있다. WHMP 관련해서 최근 가장 쟁점이 되었던 것은 세금 관련인데, 2016년 7월을 기점으로 WHMP 참가자에 대한 조세 기준을 거주자(resident)에서 비거주자(non-resident)로 변경했다. 이 변경으로 인해 WHMP 참가자들은 기존보다 훨씬 더 높은 세율 적용을 받게 되었다. 정부의 이러한 발표 이후에 농업과 관광업 이해관계자들은 이러한 정책이 호주로 유입하는 청년 여행객들의 규모 감소로 이어질 것이고, 결국에는 농업분야 인력 부족이 심화될 것이라고 하였다.<sup>73)</sup> 이 건은 현재 아직 법정 분쟁 중이다.

WHMP는 정해진 기간 동안 임노동을 할 수 있고, 그렇기 때문에 WHMP 참가자들은 호주에서 정착이 허용되지 않는다. 호주 정부 자료에 따르면 WHMP으로 외국인들이 호주에 체류하는 기간은 평균 8개월이라고 한다. 그럼에도 불구하고 WHMP 참가자들은 (영주경로로 전환이 가능한) 다른 취업비자 신청자격이 주어지고, 일부는 한시취업비자 취득을 통해 호주에 정착하기도 한다.

## 4.2. 계절노동자 프로그램

호주 정부는 태평양 도서국가들과의 특별한 관계를 고려하여 태평양 도서국가 출신자들을 대상으로 계절노동자 프로그램(Seasonal Worker Program: SWP)을 운영하고 있다. 이 제도는 농업분야 인력활용을 위한 제도인 동시에 태평양 도서국가의 개발에 기여하기 위한 제도이기 때문에 여러 가지 정책적 목표를 갖고 운영되고 있는 제도이기도 하다.

---

<sup>73)</sup> [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday#\\_Table\\_1:\\_Working](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday#_Table_1:_Working), 검색일: 2020. 9. 22.

## 가. 제도의 도입 배경 및 변화

호주의 계절노동자 프로그램(Seasonal Worker Program)은 2008년에 신설되었다. 2012년까지 시범사업으로 운영되었고, 이후 본격 프로그램으로 운영하고 있다. SWP는 호주 작물재배업 노동력의 작은 부분을 차지하고 있지만, 제도 도입 이래 계절노동자의 규모는 점차 증가해 왔다. 계절노동자는 2012~13년 1,473명이고, 2013~14년 2,014명, 2014~15년 3,177명, 2015~16년 4,490명, 2016~17년 6,166명, 2017~18년 8,459명까지 증가하였다(Howe et al. 2019).

SWP는 2008년 ‘태평양 도서국가 계절노동자 시범사업(Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: PSWPS)’으로부터 시작되었다. PSWPS는 2008년 8월부터 2012년 6월까지 3년의 기간에 걸쳐 두 단계로 시행되었다. 1단계에는 키리바시(Kiribati), 파푸아뉴기니(Papua New Guinea), 통가(Tonga), 바누아투(Vanuatu)가 참가국으로 초청되었고, 2단계에는 나우루(Nauru), 사모아(Samoa), 솔로몬 제도, 투발루(Tuvalu), 동티모르(East Timor)가 참가국으로 초청되었다. 이 시범제도가 운영되는 동안 9개국에서 1,623명의 노동자들이 입국하였다. 도입 초기에는 여러 가지 이유로 제도 운영에 난항을 겪었는데, 이후 지속적인 제도 개선으로 고용주와 외국인의 참가가 증가하게 되었다. 이 시범제도를 통해 노동자가 호주에서 최소 취업해야 하는 기간은 6개월이었는데, 3~4개월 정도만 계절노동자를 필요로 하는 고용주에게 6개월 동안 고용을 유지하라고 하는 것은 부담이 될 수밖에 없었다. 또한 초기에는 계절노동자의 항공료와 공항-농장 간의 국내 교통비를 공인업체(Approved Employer: AE)<sup>74</sup>가 부담하였으나, 시범제도의 후기 단계에 접어들면서 항공료의 절반과 100달러(A\$) 이하 국내 교통비를 공인업체(AE)가 노동자로부터 환수할 수 있도록 하였다.

시범제도(PSWPS)를 활용하여 태평양 도서국가 출신자들을 고용한 농영경영인들은 9개국 노동자들이 생산적이고 신뢰할 수 있는 노동자들과라고 긍정적인

---

74) 이에 대한 설명은 아래에서 자세히 하기로 한다.

평가를 하였다. 특히 고용주들은 한 계절 동안 일하면서 숙달된 노동자를 이듬해 재고용할 수 있다는 것을 시범제도의 장점으로 꼽았다. 노동자의 고용비용이 높다는 것이 불만이었지만, 시범제도(PSWPS)의 최종 평가보고서는 PSWPS 노동자의 생산성으로 인한 이익이 높은 고용비용을 상쇄한다고 밝혔다. 이와 더불어 호주 내 다른 노동자들의 경우 이직률이 높아 새로운 노동자들을 지속적으로 훈련시킬 필요가 있었는데, 시범제도(PSWPS)를 통해 도입한 9개국 노동자들을 관리·감독하는데 드는 비용은 그 보다 낮다고 추정되었다. 프로그램에 참가하는 송출국이 9개 태평양 도서국가와 동티모르로 확대되었고, 작물재배(horticulture) 뿐만 아니라 수경재배(aquaculture), 목화, 사탕수수(cane)까지 확대되었다. 그리고 노동자 도입 규모도 12,000명까지 확대되었다(Howe et al. 2019).

2012년 7월부터 호주 정부는 공식적으로 계절노동자제도(Seasonal Worker Program: SWP)를 실시하게 되었다. 2012년부터 실시된 SWP는 여전히 시범적인 성격을 가졌다. 이전 시범제도(PSWPS)에서도 그러하였듯이 호주 정부와 양자간 협정을 체결한 국가 국민들만이 SWP에 참가할 수 있다. 2012년부터 운영된 프로그램에 참여하는 국가들은 동티모르(Timor-Leste), 키리바시(Kiribati), 나우루(Nauru), 파푸아뉴기니(Papua New Guinea), 사모아(Samoa), 통가(Tonga), 투발루(Tuvalu), 바누아투(Vanuatu)였다. 이후 피지(Fiji)도 참가국에 포함되었다. SWP에 참가할 수 있는 연령은 21~45세로 제한되어 있었다. 애초 SWP가 시범적으로 운영되었을 당시, 연방 교육고용노동관계부(Department of Education, Employment and Workplace Relations: DEEWR)가 동 프로그램 운영의 주무부처였다.<sup>75)</sup> 따라서 계절노동자를 채용하기 위해서는 교육고용노동관계부(DEEWR)와 시민이민권부(Department of Immigration and Citizenship: DIC)에 ‘SWP 노동자 선발 및 지원계획(Recruitment and Pastoral Care Plan)’을 제출해야 했다.

---

<sup>75)</sup> 2013년 9월 18일을 기준으로 교육고용노동관계부(DEEWR)는 고용부(Department of Employment)와 교육부(Employment of Education)로 분리되었고, 고용부가 SWP 운영을 담당하고 있다.

외국인은 동 프로그램을 통해서 최소 14주에서 최대 6개월까지 호주에서 일할 수 있었다. SWP 노동자에게 부여되는 416비자는 이들이 고용기간 동안 호주에서 체류할 수 있도록 하고 본국 귀환 준비를 위해 4주의 추가 체류기간을 허용하였다. SWP 노동자는 최장 6개월 동안 취업활동을 할 수 있었지만, 이러한 추가 체류 허용 기간으로 인해 최장 7개월 동안 호주에 체류할 수 있었다.<sup>76)</sup> 호주 정부는 SWP 노동자들의 입국 및 체류관리의 책임이 공인업체/사업체(Approved Employer: AE)<sup>77)</sup>에 있음을 강조하였다. SWP가 공식적으로 도입되기 전 시범 제도(PSWPS)에 참가한 노동자 중 일부가 불법체류를 하는 경우가 발생하였기 때문에, 호주 정부는 SWP를 시작하면서 체류관리에 신경을 쓰게 되었다(Ball et al. 2011). 공인업체/사업체가 SWP 노동자의 출국에 관한 안내 및 항공편 준비, 출국 후 교육고용노동관계부(DEEWR)에의 보고 등을 책임지게 되었다. SWP는 농업분야만을 위해서 고안된 프로그램은 아니고, 계절적으로 인력수요가 급증하는 산업을 위해 고안된 프로그램이었기 때문에 초기 ① 호주 전역 작물재배업, ② 일부 지역에서의 여행 혹은 숙박업, 사탕수수, 목화, 수경재배업에서 SWP 노동자를 고용할 수 있었다(그래미 휴고 외 2013). SWP를 통해서 호주에 재취업할 수 있지만 호주 내에서는 비자 신청을 할 수 없기 때문에 본국에 귀국한 후 재취업을 신청해야 한다. 체류기간 만료 후 본국으로 귀환하지 않는 SWP 노동자의 경우 이듬해 SWP를 통해 취업할 수 없도록 관리하고 있다.

2015년에는 세 번째 제도 변화가 있었는데, 연간 비자 발급 상한선이 철폐되었고, 계절노동자의 국제 및 국내 교통비에 대한 고용주의 부담이 감소되었고, 애초에는 계절노동자가 호주에서 의무적으로 일해야 하는 기간이 14주로 정해졌다면, 2015년 제도 변화를 통해서 기간을 정하기보다는 계절노동자가 이 프로그램 참가를 통해서 경제적으로 이득을 얻게 된다면 기간을 의무화하지 않게 되었다.

<sup>76)</sup> 호주 이민시민권부 홈페이지(<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/already-have-a-visa/check-visa-details-and-conditions/waivers-and-permissions/work-longer-than-6-months>, 검색일: 2020. 9. 22.).

<sup>77)</sup> 이 공인업체/사업체에 관한 설명은 이후에 하도록 한다.

2016년 6월 30일까지 SWP가 한시적으로 운영되었다고 볼 수 있다. 호주 정부는 제도 개선을 통해 호주의 농업 경영인들이 좀 더 쉽고 낮은 비용으로 이 프로그램을 이용할 수 있도록 하였다. 2012년과 2015년의 조사결과에 따르면 계절노동자 여행경비 부담 감소로 인해 계절노동자를 고용하는 게 용이하게 되었다고 하였다. 하지만 이러한 조치들로 인해 계절노동자들은 더 많은 부담을 지게 되었다(Howe et al. 2019).

2017~18년에도 여러 가지 제도 변화가 있었다. 2017년 9월 계절노동자 대상 복수비자(multi-entry visas)가 도입되었는데, 이것이 제도 접근성을 개선할 수 있는 것이라는 평가가 있다. 구체적으로 사업체가 계절노동자 채용 승인이 허가 되면, 계절노동자들은 3년이라는 기간 내에 다시 일할 수 있게 되었다. 더불어 모든 계절노동자들이 호주에서 일할 수 있는 기간이 9개월로 연장되었다. 공인업체(AE)가 되기 위한 절차가 보다 간소화되었고, 고용주가 부담해야 하는 여행비용을 500달러에서 300달러로 절감하였고, 고용주가 계절노동자를 훈련시켜야 한다는 의무사항을 철폐하였다. 계절노동자를 위한 24시간 전화상담 창구를 시범 사업으로 실시하기로 하였고, 계절노동자들이 특정 상황에 처한 고용주를 변경할 수 있는 조건을 신설하였다(Howe et al. 2019).

가장 최근에는 계절노동자를 보다 유연하게 활용하기 위한 시범사업이 실시되고 있다. 호주 정부는 2019~20년 회계연도 재정계획에서 특정 지역에서 계절노동자를 유연하게 활용할 수 있는 시범사업을 실시하였고, 2019년 11월 이 시범사업을 2022년 6월까지 연장할 계획을 밝혔다. 2012년 SWP가 본격 시행되었을 때부터 SWP는 상당히 규제적이고, 유연성이 떨어진다고 평가되고 있는데, 구체적으로 계절노동자의 작업장 및 업무는 모두 호주 입국 전에 사전에 승인을 받아야 했다.<sup>78)</sup> 이러한 SWP의 한계를 극복할 수 있도록 한 방안이 최근의 시범사업이다. 계절노동자가 다른 농장으로 이동하기 전에 고용주 변경에 대해서 사전 승인을 받아야

---

<sup>78)</sup> <https://www.madec.edu.au/seasonal-worker-programme-regional-pilot/>, 검색일: 2020. 9. 22.

하기는 하지만, 농장 이동을 호주에서 결정할 수 있다는 점이 특징이다. 이 시범사업은 구체적으로 SWP에 참여하고 있는 규모가 작은, 그로 인해 노동수요의 기간이 길지 않은 지역 내 농업경영인들이 외국인을 순차적으로 고용할 수 있도록 하는 것이다. 이 시범사업은 호주의 일부 지역에서만 실시되고 있다.

## 나. 제도 운영 개관

호주에서 계절노동자를 고용할 수 있는 사업체는 2가지인데, 직접 농업에 종사하는 농업경영체(direct employer)와 인력알선업에 종사하는 사업체(labour hire company, contractor)가 이에 해당한다. 호주 정부는 계절노동자를 고용하도록 정부 승인을 받은 업체를 공인업체(Approved Employer: AE)라고 통칭하고 있다. 교육기술고용부(Department of Education, Skills and Employment: DESE) 웹사이트를 방문하면 이들 공인업체(AE)의 목록을 확인할 수 있는데, 농업경영체가 인력알선업체보다 조금 많은 비중을 차지하고 있다.<sup>79)</sup> 농업경영주는 정부의 승인을 받아 직접 계절노동자를 고용할 수도 있고, 공인업체(AE)인 인력알선업체를 통해서 계절노동자를 고용할 수도 있다. 인력알선업체인 공인업체(AE)를 통해 계절노동자를 고용하는 농업경영인은 공인업체(AE)에게 수수료를 지급해야 하지만, 구인노력이나 외국인 피고용자 관련 이민행정 등 행정문제에 신경을 쓰지 않아도 되는 편리함이 있다.

현재 호주 계절노동자 프로그램은 범부처 프로그램인데, 많은 기관들이 관여하기 때문에 농업경영인들은 승인업체가 되기 위한 절차가 까다롭고, 시간이 많이 소요될 뿐만 아니라, 비용도 많이 든다고 평가하였다(Howe et al. 2019). 공인업체(AE)가 되기 위해서 그 절차는 다음과 같다. 공인업체(AE)가 되기 위해서는 호주 정부에 관심표명서(Expression of interest application form)를 제출해야

---

<sup>79)</sup> <https://www.employment.gov.au/listing-current-approved-employers>, 검색일: 2020. 9. 22.

한다. 공인업체(AE)가 되기 위해서는 신청업체가 건전한 재정 상태에 있는 비즈니스여야 하고, 농업인들에게 계절노동자를 알선(entities who operate on a contractor/labour hire model)하고자 한다면 과거 5년 동안 지속적으로 운영해 오고, 노동 및 이민법(workplace and immigration laws) 준수 기록을 갖고 있어야 한다. 또한 이민규정(Migration Regulations 1994)에 정의된 조직(organization)이어야 하고, 이민법을 준수해 왔어야 한다. 소규모 농업경영인들은 이러한 자격요건을 갖추기 어렵기 때문에 호주 정부의 허가를 받은 공인인력알선업체를 통해서만이 계절노동자를 활용할 수 있다(Howe et al. 2019). 신청서를 제출하면 고용부와 내무부(Department of Home Affairs)가 이 신청서를 검토하게 된다.<sup>80)</sup> 이 신청서를 검토하는 기간이 3~4개월 정도 되는 것으로 알려져 있다. 승인이 되는 경우 고용부는 고용주에게 협약서(Deed of Agreement)를, 내무부는 특별프로그램협약(Special Program Agreement)이라는 문서를 보내게 된다. 고용주는 이 문서를 작성해서 두 부처에 송부해야 한다. 다음으로 공인업체(AE)는 노동자를 초청하기 위해서 특별프로그램초청허가(Special Program Sponsorship approval)를 위한 양식을 내무부에 보내고, 고용부에는 채용계획 및 일자리 제의 서한(Recruitment Plan/Letters of Offer)을 보내게 된다. 계절노동자를 고용하기 위해서는 공인업체(AE)는 비자 추천인(sponsor)이 되어야 하는데, 추천인 승인을 받게 되면 이는 5년간 유효하게 된다.<sup>81)</sup> 고용부는 채용계획을 검토한 후에 승인하고, 계절노동자들이 입국하게 되면 공인업체(AE)들은 고용부에 계절노동자 입국 양식(Arrival Form)을 제출하게 된다. 또한 계절노동자들이 본국으로 귀국하게 되면 다시 귀국 양식(Return Form)을 제출해야 한다.

80) 호주의 업체들은 공인업체(AE) 신청을 1년에 2번 할 수 있게 되어 있다.

81) <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor/temporary-activities-sponsor#Overview>, 검색일: 2020. 9. 22.

공인업체(AE)는 협정 체결국에 SWP 노동자 모집을 알리고 후보자들을 선발해야 한다. 계절노동자를 고용할 수 있는 국가는 현재 10개국인데, 동티모르, 키리바시, 나우루, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬제도, 통가, 투발루, 바누아투, 피지가 SWP 송출국이다.<sup>82)</sup> SWP를 통해 호주에서 일하기 위해서는 21세 이상이어야 한다.<sup>83)</sup> SWP를 통해 입국한 계절노동자는 호주에서 최장 9개월 동안 일할 수 있다. 계절노동자는 일 년 중 3개월 동안에는 본국에서 생활을 해야 한다. 호주 정부는 2017년 9월에 복수비자(multi-entry visas)를 발급하기 시작했는데, 특정 공인업체(AE)가 계절노동자 채용을 승인받으면 이들은 3년 내 다시 계절노동자로 입국할 수 있게 되었다. 따라서 농업인들도 계절노동자 채용을 위한 행정절차를 다시 밟지 않을 수 있게 되었다. 이러한 복수비자 발급은 고용주의 행정 부담을 감소시킬 것으로 평가되고 있다(Howe et al. 2019).

호주에 시범제도(PSWPS)가 도입될 당시 이 제도는 호주의 계절적 인력수요를 채우는 것에 그치지 않고 태평양의 개발도상국가 국민들에게 기술연수 기회를 제공하는 것을 그 목적으로 하였다. 2011년 교육고용노동관계부(DEEWR)가 발표한 ‘시범사업 최종평가보고서(Final Evaluation of the Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme)’에 따르면 PSWPS 노동자들은 금전적인 혜택 외에도 다양한 혜택을 누리게 되었다고 한다. 현재 SWP에는 훈련(Add-on Skills Training) 요소가 포함되어 있는데, 이를 통해 계절노동자들은 응급처치(First Aid), 영어, IT기술에 관한 기본적인 훈련을 받을 수 있다. 호주 정부는 이러한 훈련이 호주에서 일을 하는 기간뿐만 아니라 본국으로 돌아가더라도 도움이 될 것이라고 보고 있다. 과거에는 교육기술고용부(Department of Education, Skills and Employment)가 이러한 훈련을 맡았는데, 2018년 7월을 기점으로 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade)가 그 역할을 맡고 있다.<sup>84)</sup> 이러한 계절노동자

---

<sup>82)</sup> <https://www.madec.edu.au/labour-hire/seasonal-worker-programme/>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>83)</sup> <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-work-403/seasonal-worker-program#Eligibility>, 검색일: 2020. 9. 22.

훈련의 비용은 호주 정부가 부담하고 있고, 계절노동자나 그 고용주에게는 어떠한 추가 비용이 발생하지 않는다.

#### 다. 제도상의 요건

호주 SWP의 공인업체(AE)는 외국인 채용에 앞서 국내 구인노력을 하였음을 증명해야 한다. 이는 많은 국가들에서 활용하는 노동시장테스트 방식이기는 하지만 호주 내에서는 상당한 비판의 대상이 되고 있기도 하다. 공인업체들은 고용주들이 직접적으로 내국인 구인노력을 하도록 하기보다 정부가 다른 방식으로 노동시장테스트를 할 필요가 있다고 지적하고 있다.

앞에서 언급하였듯이 호주의 SWP는 외국인을 농업노동자로 채용하는 공인업체(AE)에 여러 가지 의무사항을 부여하고 있다. 공인업체(AE)는 SWP 노동자들의 호주 입국에서부터 출국까지 출입국과 관련된 서비스를 제공해야 할 뿐만 아니라, 이들이 호주에서 취업활동을 하는 동안 이들의 근로 및 생활환경에 대한 관리·감독을 해야 하는 의무가 있다.

WHMP과 비교할 때 SWP는 그 운영에 있어서 농업경영체에 상당한 역할을 부여하고 있다. 공인업체가 되기 위해서는 시장가격에 준하는 숙소를 제공할 것을 약속해야 하고, 계절노동자 채용계획을 제출할 때에는 계절노동자를 위한 숙소에 관한 세부사항을 제시해야 한다. 그리고 농업주가 계절노동자와 체결하는 고용계약서(offers of employment)에는 숙소에 관한 사항과 그 비용의 공제 내역을 명시해야 한다. 계절노동자는 반드시 농업주가 제시하는 숙소를 수용해야 하는 것은 아니고, 스스로 숙소를 구할 수도 있다. 하지만 계절노동자들은 호주에서 숙소를 구할만한 자원이 충분하지 않기 때문에 호주 입국 전 농업주가 숙소 마련에 도움을 주어야 할 수밖에 없다(Howe et al. 2019). Howe et al.(2019)은 고용주

---

84) <https://www.employment.gov.au/frequently-asked-questions-about-seasonal-worker-programme>, 검색일: 2020. 9. 22.

들이 고용주로서의 역할뿐만 아니라 이민초청자, 그리고 숙소제공자로서 많은 역할을 하고 있기 때문에 오히려 착취의 기회가 생기게 된다고 하였다. 예를 들어, 숙소나 교통비를 임금에서 공제하는 과정에서 이러한 문제가 생길 수 있는데, 반면 고용주의 입장에서는 숙소를 구하는 것이 어렵고, 비용이 많이 들 뿐만 아니라, 시간이 많이 소요된다고 주장하고 있다.

Howe et al.(2019)은 계절노동자 프로그램과 워킹홀리데이 프로그램을 통해 외국인을 고용할 때 농업경영인이 부담해야 하는 비용을 비교하였는데, 계절노동자를 고용할 때 비용이 더 많이 드는 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 SWP와 WHMP 비교

| 구분   | 계절노동자 프로그램 | 워킹홀리데이 프로그램 |
|--|------------|-------------|
| 공인업체(AE) 신청 비용   | ○          | X           |
| 노동자 채용 신청 비용   | ○          | X           |
| 노동자 숙소 비용<br>(이 비용은 노동자 임금에서 공제 가능)                        | ○          | X           |
| 노동자 지원 비용  | ○          | X           |
| 노동자 교통 비용<br>(이 비용은 2018년 11월 5일 기준<br>500달러에서 300달러로 감소함) | ○          | X           |
| DJSB 감사(audits) 비용   | ○          | X           |
| 의료보험 비용<br>(*이 비용은 노동자 임금에서 공제 가능)                         | ○          | X           |

자료: Howe et al.(2019)

공인업체(AE)는 노동자들의 안녕과 복지에 대해 신경을 써야 하고, 모니터링해야 할 의무가 있다. 예를 들어, 계절노동자가 고용주에 24시간 연락할 수 있는 연락처를 주어야 하고, 응급서비스를 받을 수 있는 연락처도 제공해야 하고, 의료 서비스에 접근할 수 있도록 도움을 주어야 하고, 취미와 종교활동을 할 수 있는 기회도 제공해 주어야 한다. 이밖에도 공인업체는 세금이나 은행계좌 개설에도 도움을

주어야 한다. 이렇듯 노동자를 위한 다양한 지원서비스를 제공하는 것 역시 고용주의 책임인데, 이러한 추가적인 부담은 고용주가 호주인들을 고용하거나, 워킹홀리데이 참가자, 미등록 노동자들을 고용할 때 부담할 필요가 없는 것이므로 호주 농업인들이 계절노동자 채용을 고려하는 데 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 계절노동자 입국 시에 언어(영어) 요건을 적용하지 않기 때문에 노동자들에 대한 지원이 필요하기는 하지만, Howe et al.(2019)은 이러한 지원이 개별 고용주에게 부담하는 것은 한계가 있기 때문에 이들 고용주들의 산업협회를 통해서 이러한 부분이 해소될 필요가 있다고 지적하였다.

호주의 계절노동자는 다른 피고용인들과 동일한 권리를 보장받는다. 계절노동자들은 국가고용기준(National Employment Standards)에 따라 최소한 혜택(minimum entitlements)을 보장받아야 하고, 동시에 산업별 단체 협약(Award)에 따른 혜택도 보장받게 된다. 호주에서는 동 협약에 따라 최저임금을 정하고 있으며, 노동자(피고용자)의 급여가 최저임금을 초과하는 경우에는 계약 당사자 간의 협의에 의해 급여 수준을 결정할 수 있다. 계절노동자와 관련이 있는 협약<sup>85)</sup>은 여러 가지가 있다.<sup>86)</sup>

## 5. 소결 및 시사점

호주에서는 WHMP이 농업분야 인력공급의 중요한 역할을 하고 있기는 하지만, WHMP 참가자는 연도별로 차이가 있기 때문에 사실상 안정적인 제도라고 볼 수는 없다. 예상치 못한 글로벌 요인들로 인해서 WHMP 참가자 규모에 변화가

---

<sup>85)</sup> Aquaculture Award, Horticultural Award, Hospitality Award, Pastoral Award, Sugar Industry Award.

<sup>86)</sup> <https://www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/helping-the-community/seasonal-worker-programme>, 검색일: 2020. 9. 22.

있을 수 있는데, 최근 코로나19로 인해 WHMP 참가자들이 상당 수 본국으로 돌아가면서 호주 농업 경영인들은 노동력 부족의 어려움을 겪을 것이라는 언론보도가 있었다. 2020년 초반에는 WHMP 참가자들이 140,000명 이상이었는데 반해 그 수가 7월경에는 85,000명으로 감소하였다고 한다.<sup>87)</sup> 또한 WHMP 참가자들이 한시적으로만 농장에서 일한다는 사실도 이들이 안정적인 노동력이 될 수 없음을 보여준다(Mares 2005). 예를 들어, 체류기간을 연장 받기 위해 WHMP 참가자들은 농장에서 근무하는데, 체류연장을 받기 위한 3개월 근무요건을 충족시키면 일을 그만두는 경향이 있다는 것이다(Reed et al. 2011; 그래미 휴고 외 2013에서 재인용).

WHMP가 오랫동안 농업분야 인력 수요에 대응하는 차원에서 활용해 왔지만, 안정적 노동력 확보 차원에서 호주 정부는 시범사업을 거쳐 현재 SWP를 운영하고 있다. 농업분야에서 취업하고 있는 다른 종류의 외국인력이 일회성 노동력이라면, SWP 노동자의 경우 호주에 재입국이 허용되기 때문에 농업경영인은 이들을 재고용할 수 있고 결과적으로 이미 숙달된 농업노동자를 활용할 수 있다는 이점이 있다.

다만 SWP가 WHMP를 대체하는 제도로 발전하기에는 여러 가지 한계가 있기 때문에 호주 정부는 두 제도를 농업분야 인력 수요에 대응하는 차원에서 병행 운영할 것으로 보인다. SWP가 WHMP를 대체하기 어려운 이유는 WHMP의 유연성(portability) 때문인데, 유연성과 안정성은 동전의 양면과 같아서 각각의 제도의 장점과 단점이 서로 보완되는 측면이 있다. 앞서 언급했듯이 SWP는 비용이 수반되기 때문에 단기간 외국인력을 고용하고자 하는 농업경영인의 경우에는 SWP를 활용하기 어렵다는 문제점이 있다.<sup>88)</sup> 반면 SWP가 정한 고용기간보다

---

<sup>87)</sup> <https://www.abc.net.au/news/rural/2020-07-30/farm-labour-shortage-feared-due-to-coronavirus-controls/12504802>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>88)</sup> SWP는 농업인들이 조합(cooperatives)을 구성해서 몇 개 농장에서 계절노동자를 고용하는 것이 불가능하게 되어 있지만, 노동력의 유연한 활용을 위해서는 필요하다는 지적도 있다(Howe et al. 2019).

장기간 노동자가 필요한 경우에도 활용이 어렵다는 문제점이 있다. 계절노동자들은 호주에서 9개월까지 일을 할 수 있는데, 예를 들어, 11개월의 노동력이 필요한 감자 농사의 경우에는 계절노동자를 연간 두 번 채용해야 하는 번거로움이 있는 것이다.

현재 농업경영인들은 계절노동자를 재고용하여 훈련비용을 절감하고 생산성을 증가시킬 수 있는 장점이 있다. 하지만 계절노동자 프로그램을 운영하고 있는 많은 국가들에서 공통적으로 지적되고 있는 점이 재입국 요건이 오히려 착취의 가능성을 제공하고 있다는 것이다. 호주의 SWP는 계절노동자들의 착취를 예방하기 위한 장치들을 마련하고 있지만, 그럼에도 불구하고 이들이 이듬해에도 호주에서 계절노동자로 일하기를 원하기 때문에 노동 중 착취를 당하더라도 이를 보고하기 어렵다는 것이다.

호주의 해외 노동력 활용방식은 뉴질랜드와 많이 비교되고 있는데, 여기에서는 간략하게 뉴질랜드의 사례와 비교를 하면서 호주의 제도를 평가하고자 한다. 호주와 뉴질랜드의 가장 큰 차이는 농업분야에서 활용하고 있는 인력의 비율일 것이다. Curtain et al.(2018)에 따르면 뉴질랜드와 호주의 농업인력 비중에 있어서 차이를 보이고 있는데, 뉴질랜드의 경우에는 내국인, 계절노동자, 워킹홀리데이 참가자 포함 한시이주노동자의 비중이 55%, 16%, 29%이고, 호주의 경우에는 내국인, 계절노동자, 나머지 비중이 32%, 8%, 60%이다(Howe et al. 2019에서 재인용). 호주에서는 워킹홀리데이 참가자에 대한 의존도가 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 뉴질랜드에서도 호주에서도 마찬가지로 워킹홀리데이 참가자들이 3개월 동안 농업분야(horticulture or viticulture)에서 일하면 체류기간 연장 신청이 가능하지만, 그 연장기간이 3개월에 지나지 않는다. 현재 호주에서는 최장 24개월까지 그 기간을 연장해 주고 있다. Howe et al.(2019)에 따르면 호주 농업협회에서는 워킹홀리데이 참가자들이 농업분야에서 일하는 것에 대해 인센티브를 주는 것에 대해 정부에 로비를 해온 데 반해, 뉴질랜드에서 농업협회에서 워킹홀리데이 참가자의 활용방식을 요구하기보다는 계절노동자 프로그램을

활용하는 것에 집중해 왔고, 중장기적으로 이 산업의 농업경영인들과 노동자들의 이해를 위해서 이 제도를 개선해 왔다. 따라서 뉴질랜드의 워킹홀리데이 프로그램은 계절노동자 프로그램과 농업분야 노동력 공급 측면에서 직접적으로 경쟁하지 않는다는 특징이 있다. 2000년대 초반에 신설된 농업 관련 뉴질랜드의 정부 기구(Horticulture NZ) 역시 농업경영인들이 워킹홀리데이 프로그램에 의존하는 것에서 벗어나도록 하는 데 기여하였다고 한다(Howe et al. 2019).

또한 호주의 SWP는 표면상으로는 송출국의 경제발전에 기여하는 것을 그 목적으로 하고, 노동력 수요에 대응하는 것은 이 제도의 부차적인 목적임을 명시하였다. 반면 뉴질랜드의 계절노동자 프로그램은 농업 경영인들이 노동부족에 대응하고, 노동력 공급의 지속성과 생산성을 개선하는 것을 그 목적으로 한다. Howe et al.(2019)은 이러한 목적 차이가 프로그램에 대한 성과 차이를 가져왔다고 판단하였다. 뉴질랜드에서는 미등록 노동자와 부도덕적 농업경영인을 없애기 위한 공동의 목표 하에 계절노동자 프로그램이 시작되었다(최서리 2017). 당시 뉴질랜드 농업경영인들은 농업분야 변화가 필요하다는 것을 인식하였고, 이러한 변화를 이루는 데 계절노동자 프로그램이 중요한 역할을 하였다는 것이다.

계절노동자 프로그램 거버넌스 측면에서도 호주와 뉴질랜드는 차이가 있는 것으로 보인다. 뉴질랜드의 계절노동자 프로그램은 뉴질랜드 MBIE에 의해서 운영되고 있는데, 이 부처는 이민 관련 업무에 대해서 책임을 지고, 비자를 발급하는 기관이다. Curtain et al.(2018)은 호주와 뉴질랜드에서 계절노동자 프로그램을 운영하고 있는 기관 차이가 운영의 결과 차이를 낳았다고 주장하는데, 뉴질랜드의 MBIE는 고용주의 수요에 중점을 둔 반면, 호주의 경우에는 계절노동자 프로그램을 운영하는 고용부(現 DESE)가 고용주의 수요에 관심을 두기보다는 문지기(gatekeeper)의 역할을 한다고 볼 수 있다(Howe et al. 2019에서 재인용). 고용부는 호주의 계절노동자 프로그램을 농업경영인들에게 적극적으로 홍보를 하지 않았다고 한다. 뉴질랜드 MBIE는 매년 계절노동자 프로그램에 대한 설문조사를 실시하고 있다. 이러한 조사활동 역시 계절노동자 프로그램이 농업경영인들의

수요와 의견에 대응할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 역할을 하고 있다. 계절노동자 프로그램 관련 설문조사는 프로그램 관련 경험을 자세히 질문하고, 어떤 점을 개선할 수 있을지, 계절노동자 프로그램이 자신의 비즈니스에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해서 질문을 하고 있다. 이 설문조사에서는 농업경영인들이 MBIE 직원(Relationship Managers)에 대해서 평가를 할 수 있도록 하는데, 그 직원이 농업분야(horticulture and viticulture)를 효과적으로 관리하고, 지원하고, 동시에 정책의 일관성을 유지하고, 뉴질랜드인들이 일자리에 먼저 접근할 수 있도록 하고 있다. 뉴질랜드의 계절노동자 프로그램은 작물재배업 노동공급문제를 해결하기 위한 다양한 전략 내에서 운영되고 있다(Howe et al. 2019).

이러한 거버넌스 차이는 계절노동자 프로그램의 특징에도 영향을 미치게 된 것으로 보인다. 이를 통해 뉴질랜드 계절노동자 프로그램은 호주의 그것에 비해서 유연함을 알 수 있다. 뉴질랜드에서는 두 가지 방법을 통해서 고용주를 변경하는 것이 가능하다. 첫 번째 방법은 공동채용협약(Joint Agreement Recruit: JAR)을 통해서이다. 많은 중소 농업경영인들은 이 제도를 통해서 계절노동자를 활용해오고 있다. 농업경영인들은 계절노동자 채용에 소요되는 비용을 공동분담하고 계절노동자를 공동으로 활용할 수 있다. 구체적으로 계절노동자가 뉴질랜드에 올 때 드는 항공비를 사전적으로 공동으로 부담할 수 있는 것이다. 그리고 이 제도를 통해서 계절노동자를 좀 더 긴 기간 동안 안정적으로 고용할 수 있다. 두 번째 방법은 중소 농업경영인들이 계절노동자를 채용하는 것을 지원하는 협회(Grower Cooperatives)가 있다. 뉴질랜드에는 두 개의 협회가 있는데, 북섬과 남섬에 각각의 협회가 존재한다. 이 중 협회에는 56개의 회원이 있다. 이 협회는 같은 지역에 있는 농업경영인들 사이에는 노동과 비용을 공동으로 부담할 수 있도록 관리를 한다. 이 협회는 대신 농업경영인들이 노동기준과 계절노동자 프로그램 자격요건을 충족시키도록 관리를 하는 것이다(Howe et al. 2019).

그 결과, 현재 호주와 뉴질랜드에서 계절노동자 프로그램에 대한 만족도는 다른 것으로 나타난다. 호주와 비교했을 때 뉴질랜드의 계절노동자 프로그램이 농업

경영인들의 지지를 받고 있다고 한다. 2018년 뉴질랜드에서 계절노동자 프로그램을 활용한 경험이 있는 농업경영인들 대상으로 설문조사를 했을 때, 98%가 이 프로그램을 활용하는 데 따른 이익이 비용보다 크다고 하였다. 더불어 92%는 과거 12개월 동안 경작지를 확대해 왔고, 86%가 계절노동자 활용이 경작지 확대의 주요 원인이 되었다고 하였다.

제4장

영국





# 4 영국

## 1. 농업 현황 및 인력 현황

2019년 영국의 농업 총소득은 53억 파운드(£)로 2018년에 비해 3억 9,800만 파운드(8.2%) 증가하였으나, 그 가치는 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)의 1%에 못 미치고 있다. 지난 수십 년간 영국의 농업은 전반적인 쇠퇴를 경험하고 있다.

2019년 영국의 농업분야 종사자는 약 30만 6천 명으로 이는 2018년 30만 9천 명에서 0.9% 감소한 것으로 나타났다.<sup>89)</sup> 이 중 비정규직 노동자는 2019년 6월 1일 기준 46,000명으로 2018년에 비해 8.0% 감소했으며, 정규직 노동자는 2018~19년 사이 0.3% 증가하여 43,000명에 이르렀다. 2019년 자료에 따르면 전체 영국 노동력의 약 1.5%가 농업분야에 종사하고 있어, 앞에서 언급한 농업분야의 영국 경제에 대한 기여도(1% 미만)에 비해 고용 수준은 높은 편이다. 한편, 영국

<sup>89)</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868945/structure-jun19-eng-28feb20.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868945/structure-jun19-eng-28feb20.pdf), 검색일: 2020. 9. 22.

역시 다른 국가들과 마찬가지로 농업인력의 고령화 현상이 심화되고 있는데, 전체 농업노동자의 3분의 1이 65세 이상이며, 35세 미만의 청년 비율은 3%에 불과한 것으로 나타났다. 45~55세 및 55~64세 비율은 각각 23%, 29%로 지난 10년간 큰 변화를 보이지 않고 비슷한 수준을 보였다(Department for Environment, Food and Rural Affairs et al. 2020).

영국의 농업은 계절노동자에 의존하고 있다. 한시 노동력의 규모는 정확히 파악하기는 어렵지만, 영국 농업인협회(National Farmers' Union)에 따르면 영국 농업분야에서 일하고 있는 계절노동자들은 75,000명 정도 되는 것으로 추정하였다. 그러나 75,000명의 계절노동자 역시 현재 농업계에서 필요하다고 주장하는 8만 명의 수요에는 미치지 못하는 수준이며, 2021년까지는 약 95,000명의 계절노동자가 필요할 것으로 추정하기 때문에 수요에 비해 턱없이 부족한 실정이라고 한다(McGuinness and Grimwood 2017). 2018년 한 기사에 따르면, 영국에서 껍질이 약한 과일 생산은 지난 20년간 130% 정도 증가하였기 때문에 과일 생산에 필요할 것으로 추정되는 계절노동자 규모는 계속 증가할 것으로 보인다.<sup>90)</sup> 영국의 전문가(researchers from Queens University Belfast)들은 계절노동자의 98%가 EU 출신자라고 하였다(McGuinness and Grimwood 2017).

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

제2차 세계대전(1939~1945년)은 대량으로 외국인이 영국으로 유입되는 계기가 되었다. 특히 과거 영국의 식민지였던 영연방(Commonwealth) 신민(British subjects)들의 유입이 지속적으로 이루어졌는데, 이들은 다른 외국인에 비해 좀

---

<sup>90)</sup> <https://theconversation.com/british-farms-could-get-a-special-pass-to-hire-migrant-workers-after-brexit-103393>, 검색일: 2020. 9. 22.

더 쉽게 영국에서 일을 할 수 있었다. 1945년에는 외국인들이 영국의 농장에서 일할 수 있도록 계절노동자제도(Seasonal Agricultural Workers Scheme: SAWS)를 도입하였는데, 이 제도에 대해서는 후술하도록 한다. 1971년부터는 영연방 신민들도 다른 외국인과 동일한 법적인 제재를 받게 되었는데, 즉 모든 외국인은 영국 정부의 취업허가(work permit)를 받아야 영국에서 일할 수 있게 되었다. 반면 1972년 영국이 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)에 가입하면서 EEC 회원국 국민들에게는 영국에서의 경제활동 기회가 확대되었다(이규용 외 2015).

유럽은 1950년대 이후에 지속적으로 통합을 지향해 왔다. 1952년에는 프랑스, 독일을 비롯한 6개국을 중심으로 유럽석탄철강공동체가 출범하였고, 1958년에는 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)로 발전하였다. 1973년에는 영국, 아일랜드, 덴마크가 신규 회원국이 되었다. EEC는 유럽공동체(European Community)로 발전하였고, 1992년 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)을 체결하면서 유럽연합(EU)으로 변모하였다. 1995년 오스트리아, 스웨덴, 핀란드가 회원국이 되었고, 이후 중동부 유럽까지 EU가 확대되었다. 2002년 12월 코펜하겐 유럽의회(Copenhagen European Council)에서 10개 신규 EU회원국(A10)과의 협상이 완료되었고,<sup>91)</sup> 이들 국가는 2004년 5월 1일 EU에 가입하기로 결정되었다. 이로 인해 이 과정에서 영국의 외국인 고용 정책도 상당히 변모하였다. EEC 회원국 국민들 간에는 자유로운 이동과(사전허가 없는) 취업이 가능하기 때문에 EU가 확대되면서 결국에는 영국에 자유롭게 취업할 수 있는 외국인이 증가하게 되었다. 이에 따라 사실상 영국 정부가 통제 가능한 집단은 비EEC 회원국 국민들의 취업이었다.

비EEC 회원국 국민들에 대한 영국 정부의 정책은 1990년대 중반 이후 정권에 따라서 크게 변화했다고 볼 수 있다. 영국은 1990년대 중반부터의 경제성장과

---

<sup>91)</sup> 2004년에 EU의 신규 회원국이 될 국가들은 사이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 10개 국가였다.

기술부족으로 인해 취업이민이 증가하였다(Gideley and Jayaweera 2010). 1997년 선거에서 승리를 거둔 토니 블레어(Tony Blair)가 이끄는 노동당 정부는 상당히 개방적인 이민정책을 추구하고, 연장선상에서 당시 비EEC(제3국) 출신자의 취업도 확대되었다. 특히 2000년 영국 정부는 제3국 출신자의 취업장벽을 낮추는 일련을 조치를 취하게 되었다(이규용 외 2015). 2001년에는 고기술이민 제도(Highly Skilled Migrant Programme)가 도입되면서 특정 기술을 보유한 외국인을 점수제로 평가하게 되고, 2002년에는 사전에 일자리 제의 없이도 영국에 입국할 수 있도록 하였다. 2003년에는 아직 중동유럽으로 EU가 확대되기 전이었는데, 식품가공 및 서비스업에서 업종별 노동력 활용을 위한 제도(Sectors Based Scheme: SBS)를 도입하였고, 업종별 만 건의 취업허가를 부여하였다. 2004년에는 계절노동자제도(SAWS)의 연령 상향제한(25세)을 없애고, 외국인 유학생들이 영국의 농장에서 일할 수 있도록 하였다. 같은 해 워킹홀리데이제도(Working Holiday Makers Scheme)의 연령 상한을 27세에서 30세로 올렸고, 워킹홀리데이제도 참가 이후 취업허가를 받을 수 있도록 하였다.

2004년 5월부터 A10 출신자들은 유학이나 거주 목적을 위해서 EU 내에서 이동하는 것에 제약을 받지 않게 되었다. 그러나 취업을 위해서는 전환기적 조치가 이루어졌는데, 기존 회원국들은 몰타와 사이프러스를 제외한 8개 국가(A8) 출신자에 대해 취업 제한을 할 수 있었다. 2002년 말 영국 노동당 정부는 이러한 전환기적 조치를 취하지 않고 신규 회원국의 자유로운 취업을 허용하기로 결정하였다. 따라서 2004년 이래 영국 내 A8 출신자의 규모는 지속적으로 증가하였다.

2005년 노동당 정부는 EU의 확대에 의한 EEC/EU 출신자들의 유입으로 인해서 노동력 수요가 충족될 수 있기 때문에 계절농업노동자 할당량에 근거한 단순노무 외국인력제도를 없애겠다고 발표하였다(McGuinness and Grimwood 2017). 그리고 영국은 EU 내 노동력을 활용하면서 비EU회원국 출신자의 단순노무 취업은 상당히 예외적으로만 허용하게 된다. 2006년에는 업종별취업이민제도(Sectors Based Scheme: SBS)를 없애면서 2007년 1월 이후부터는 (신규 회원국인)

루마니아와 불가리아 출신자들만이 이 제도를 통해 영국에서 취업할 수 있도록 하였다.<sup>92)</sup> 동 제도는 루마니아와 불가리아 출신자들이 영국 노동시장에 자유로운 접근이 가능한 2013년에 자동 폐지되도록 하였다. 또한 2006년 기존의 고기술 이민제도와 기타 취업이민제도를 일원화하면서 2008년 점수제(Points Based System)가 시행되었다. 2007년 불가리아와 루마니아가 EU의 회원국이 되었을 때, 영국 노동당 정부는 2004년 당시와는 달리 불가리아와 루마니아에 전환기적 조치를 취하기로 결정하였다. 따라서 일부 경로만으로 이들을 받아들였는데, 그 중 하나의 경로가 계절농업노동자제도(SAWS)였다. 2007년 1월부터 불가리아와 루마니아 출신 학생들만이 계절노동자제도(SAWS)를 통해 영국에 취업할 수 있게 되었고, 그리하여 7년의 유예기간 동안 불가리아와 루마니아 출신자들이 영국의 농업분야에서 일을 하게 되었다. 당시 계절노동자로 일할 수 있었던 사람들은 18세 이상이어야 하고, 특정 고용주와의 계약에 따라 최장 6개월 동안 영국의 농업분야에서 일할 수 있었다. 이 제도는 불가리아와 루마니아 출신자에 대한 전환기적 조치가 종료되면서 폐지되었다.

2016년 국민투표 결과 브렉시트가 결정되면서 영국 정부는 이민정책을 전면 개정할 것을 발표하였다. 지난 2018년 12월 영국 정부는 ‘영국의 기술기반 이민제도(UK’s future skills-based immigration system)’라는 제목의 백서를 발표하면서 브렉시트 이후의 이민에 대한 영국의 비전을 제시하였다.<sup>93)</sup> 백서의 제목에서도 확인할 수 있듯이 영국 정부는 기술에 초점을 둔 이민정책의 방향성을 분명히 하였고, 기술이민정책 운영에 관한 몇 가지 원칙을 제시하였다. 먼저 영국

---

<sup>92)</sup> 영국 정부는 불가리아와 루마니아 출신자들에게 사전에 취업허가 신청을 하도록 하였다. 즉, 일부 직종(certain categories of employment)을 제외하고 고용허가 신청을 한 후에 노동자가 취업허가(accession worker card)를 신청해야 했다. 불가리아와 루마니아 출신자는 영국 정부에 등록(Worker Authorisation Scheme)을 해야 하는데, 1년 이후에는 EEA회원국 출신자와 동일한 권리를 누릴 수 있게 되었다. 이러한 전환기적인 조치는 2012년 말에 종료되었다(Gideley and Jayaweera 2010).

<sup>93)</sup> 2019년 말까지 1년 동안 동 제안서에 대한 논의가 이루어질 예정이다.

정부는 기술노동자 유입 규모의 상한선을 제한하지는 않을 것이라고 밝혔다.<sup>94)</sup> 더불어 2007년 신설된 이민자문위원회(Migration Advisory Committee: MAC)는 ‘노동시장테스트’가 임금 하향 압박 등 노동시장에 부정적인 영향을 방지하는데 도움이 되지 않는다고 지적하였기 때문에, 영국 정부는 더 이상 노동시장테스트의 방식을 활용하지 않기로 하였다. 대신 고용주가 고용부담금(Immigration Skills Charge)을 지급하도록 하면서 국내 노동시장을 보호하는 방식을 채택하기로 하였다. 또한 현재 영국의 일부 일자리들은 EU 출신자의 노동력에 의존하는 경향이 있기 때문에, 사업주들이 급격한 변화로 어려움을 경험하지 않도록 일정 기간 한시취업을 허용하고, 2025년에 이를 다시 검토하기로 하였다(최서리 2019).

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

영국의 계절농업노동자제도(Seasonal Agricultural Workers Scheme: SAWS)는 1945년에 도입되었다. 2차 세계대전 동안에는 여러 기관들이 농번기에 각국 봉사자들이 영국에서 일할 수 있도록 도움을 주었다. 전쟁 이후 영국의 봉사자들도 유럽의 재건을 위해 해외로 나갔고, 해외의 봉사자들도 영국에서 일하였다. 당시 참가자들은 18~25세의 학생들이었다. 이후 영국의 SAWS 신청 자격요건이나 도입규모는 변화하였는데, 그럼에도 불구하고 해외의 노동자들이 단기간 영국에서 일할 수 있도록 하는, 특히 농번기에 영국의 농장에서 생활하고 일할 수 있도록 하는 제도의 원칙은 변하지 않았다. 몇몇 인력공급업체들이 이 제도를 운영하는 기관이 되었고, 참가자를 선발하고, 농장에 참가자들을 배정하고, 노동조건을 모니터링하는 데 중요한 역할을 하게 되었다(Migration Advisory Committee 2013).

---

<sup>94)</sup> 현재는 관련 비자 발급 건수가 연간 20,700건으로 제한되어 있다.

하지만 이 제도는 동유럽 국가들이 EU에 가입함에 따라 변화를 경험하게 된다. 2004년 이래 동유럽 8개 신규회원국(A8) 국민들이 영국 내 취업이 가능해졌고 영국 정부는 A8 국민들이 단순기능 인력 수요를 충족시킬 것으로 예상하였다. 당시 불법체류 외국인을 고용한 외국인에 대해 처벌이 증가하면서 농업분야 종사 불법체류 외국인은 줄어들었다. 농업분야에서 일하던 중국인들은 동유럽 출신자들로 교체되었다(Pai 2008; Scott et al. 2008). 2000년대 중반 SAWS를 통해 농업분야에서 일하고 있는 외국인의 1/3이 A8 국민들이었기 때문에, 영국 정부는 이들 국가 출신자들이 계속 농업분야에 종사할 것을 기대하였고, 2005년 SAWS의 허용인원을 줄이게 되었다. SAWS 할당량은 1990년 초반에 5,000명에서 2004년 25,000명으로 증가하였고, 2005년에는 16,250명으로 줄어들기도 하였다. 2005~2008년 사이에는 허용인원이 16,250명으로 유지되었다. 그리고 2005년 이래 영국 정부는 SAWS의 폐지를 논의해 왔다. 그리고 2007년 1월 루마니아와 불가리아(A2)가 EU의 신규 회원국이 되면서 2008년 1월부터 불가리아와 루마니아 국적자만이 SAWS를 통해 농업분야 취업이 가능하게 되었다.<sup>95)</sup> 2009년 영국 정부는 이민자문위원회(Migration Advisory Committee)의 권고를 받아들여 SAWS 허용인원을 16,250명에서 21,250명으로 늘렸고, 이후 이 규모를 유지하였다.

영국의 SAWS는 5주에서 최장 6개월(26주)까지 외국인이 재식과 수확, 포장, 목축 관련 일을 할 수 있도록 취업허가를 주는 제도였다. 계절노동자들은 영국의 농장에서 일하기 위해 노동허가증(work card)을 발급받아야 했는데, 한 농장과 4개월 고용계약을 맺고 노동허가증을 발급받아 입국한 후 계약기간(4개월)이 만료되면 다른 농장의 일자리를 구한 경우 나머지 2개월 동안 새로운 노동허가증을 발급받아 영국에서 일할 수 있었다. 하지만 체류기간이 6개월에 도달하면 노동

<sup>95)</sup> 이전에는 우크라이나, 불가리아, 러시아, 루마니아, 벨라루스, 몰도바, 폴란드, 리투아니아, 중국, 라트비아 등 다양한 국적자들이 이 제도를 통해 영국의 농장에서 일을 하였다. 2000년 중반 이후 통계만을 살펴볼 때 불가리아 국적자들이 루마니아 국적자들보다 SAWS를 더 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다(Migration Advisory Committee 2013).

허가증을 연장할 수 없었다. 반면 계절노동자를 고용하고자 하는 농장주는 최소 5주 이상 SAWS 노동자의 고용을 유지해야 했다. SAWS 노동자를 고용하는 대부분의 농장은 노동집약적 작업이 요구되는 작물재배 농장이나 과일, 야채를 재배하는 농장인 것으로 나타났다. 2013년 당시 자료를 살펴볼 때 축산 농장 중 SAWS 노동자를 고용하는 농장은 많지 않았다(Migration Advisory Committee 2013).

9개의 정부가 허가한 사업체(operator)가 SAWS를 실질적으로 운영하였는데, 이들 업체는 인력을 실제 고용주(농장주)에게 소개하는 고용중개업체(multiple operator)일 수도 있고, 피고용인을 직접 채용하는 농업분야 사업체(single operator)일 수도 있었다. 계절노동자들은 9개의 SAWS 운영업체를 통해서 노동허가증을 발급받을 수 있었다. 9개 운영업체는 매년 사용할 수 있는 노동허가증 할당량이 정해져 있었는데, 보통 인력중개업체에 할당된 노동허가증 수가 농업경영체에 할당된 노동허가증 수보다 많았다(Migration Advisory Committee 2013). 계절노동자는 운영업체를 통해 노동허가증을 발급받지만 이 노동허가증에는 계절노동자가 영국에서 노동 및 체류할 수 있는 기간, 근무처명이 명시되어 있다. 근무처가 바뀌면 노동허가증을 재발급받아야 했다.

인력중개업체(multiple operator)는 불가리아와 루마니아 국적자를 채용하고 적합한 인력을 고용주(농업경영인)에게 공급하는 역할을 했다. 이때 인력중개업체는 농업경영인이 SAWS 노동자를 고용할 자격요건을 갖추고 있는지를 판단하여야 하고, SAWS 노동자들에 대한 고용주의 대우에도 신경을 써야 했다. 인력중개업체는 2004년 제정된 영국의 갱마스터(면허)법(Gangmasters (Licensing) Act)에 의거하여 면허증(license)을 소지하여야 했다.<sup>96)</sup> 인력중개업체를 통해 외국인을 고용하기 위해서 농업경영인은 인력중개업체(SAWS 운영업체)와의 계약서를 작성해야 했다. 이 계약서에는 농업경영인과 인력중개업체 각각의 책임, 임금, 농업경영인(직접 고용주)이 계절노동자에게 공제하거나 부과하는 금액을 명시해야

---

<sup>96)</sup> 농업분야 사업체(sole operator)의 경우, 도입한 계절농업노동자를 계열사에 파견 보내느냐에 따라 면허증을 소지하여야 하는지 여부가 결정된다(Migration Advisory Committee 2013).

했다. 농업경영인(고용주)이 계절노동자의 고용요건을 만족시키지 못하는 경우 이루어지는 조치와 고용주(농업경영인)가 중개업체가 제공하는 서비스에 불만족할 경우 농업경영인의 불만사항이나 피해에 대한 구제절차 역시 계약서에 상세히 명시하게 되어 있었다. 인력중개업체를 통해 계절노동자를 고용한 농장에서는 업무량이 증가하거나 감소하면 계절노동자의 작업장(농장) 이동에는 통해 유희 인력을 활용하기도 하였다. 계절노동자의 작업장 이동에는 인력중개업체의 허가가 필요하였다(최서리 외 2013).

SAWS를 통해 영국에서 재입국하기 위해서 계절노동자들은 본국에서 3개월 동안 체류해야 했다. 많은 수의 계절노동자들이 매년 이 제도를 통해서 재입국하고 있고 몇 년 동안 반복적으로 재입국하는 계절노동자도 있었다. 같은 농장에 재취업하는 경우도 종종 있는 것으로 알려져 있다. 농업경영인들은 재입국하는 계절노동자들이 농사일에 능숙할뿐더러 훈련기간도 적게 들기 때문에 이들을 선호하고 있다고 보고하였다(Migration Advisory Committee 2013).

2005년 이래 영국 정부는 SAWS를 폐지하는 것을 방침으로 정하였다. 2005년 노동당 정부는 EU 확대로 영국의 노동력 수요가 EU회원국 출신자로 채워질 수 있기 때문에 SAWS를 포함하여 도입규모가 정해져 있는 저기술 외국인력제도를 폐지할 것을 발표하였다. 2012년 8월 이민장관(Minister of Immigration)은 MAC으로 하여금 SAWS 폐지에 따른 영향을 조사할 것으로 요청하였는데, MAC은 SAWS 종료 후 당분간 농업분야에서 불가리아나 루마니아, 그리고 A8 출신자들의 노동력 공급이 유지될 것이라고 하였다. 하지만 시간이 지남에 따라 농업인들은 계절노동 수요를 EU로부터 충족시키기 어려울 것이고, 이후에는 계절노동자를 공급할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 지적하였다(McGuinness and Grimwood 2017). 2014년 A2 국가(불가리아와 루마니아) 국적자들의 영국 내 자유취업이 허용되면서 이들에게만 참가가 허용된 SAWS는 자연스럽게 폐지의 수순을 밟게 되었다.

## 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도

영국의 농업인협회(National Farmers' Union: NFU)는 농업분야 외국인력 도입제도 신설을 계속 요구해 왔다. 예를 들어, 2016년에는 해외의 농업분야 학생들이 영국에서 계절추수노동을 할 수 있도록 하는 제도를 제안하기도 하였다. 당시 NFU의 설문조사에 따르면 응답자의 1/3 정도가 자신의 수요를 충족시킬 수 있는 계절노동자를 충분히 구인하기 어렵다고 응답하였고, 많은 수의 계절노동자를 고용하고 있는 농업경영인들은 이들을 안정적으로 고용하는 데 어려움을 경험하였는데, 특히 노동집약적 업무가 수반되는 과수업이 영향을 가장 많이 받고 있다고 하였다.

2019년 이래 영국 정부는 작물재배업에서 일할 외국인력을 도입하는 계절노동자 시범사업(Seasonal Workers Pilot Scheme: SWPS)을 운영하고 있다. 이 시범사업은 영국의 내무부(Home Office)가 운영하고 있다. 그리고 영국의 환경식품농촌부(Department for Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA)는 시범사업의 한도를 정하고, 2개의 시범사업 운영업체를 선정하는 역할을 하고 있다. 2018년 영국 정부는 운영업체를 선발하는 절차를 진행하였다. 현재 계절노동자 선발의 역할을 맡고 있는 2개의 업체는 Concordia Ltd와 Pro-Force Ltd이고, 이들 업체는 계절노동자의 비자 후원자가 된다. 과거의 SAWS와 이번 시범사업의 차이점은, 과거 SAWS가 내무부와 운영업체 간의 계약에 의해서 운영이 된 제도였다면, 시범사업은 영국 이민체제 내에서 운영되고 있다. 현행 영국의 이민체제는 4개의 경로(tier)로 구성되어 있는데, 각각의 경로는 여러 (세부)비자 유형을 포함하고 있다. 시범사업은 5번째 경로(Tier 5)로 운영되고 있다. 과거 SAWS 운영 당시에는 제도 운영업체가 9개였는데, 시범사업은 현재 2개의 운영업체에 의해 운영되고 있다. 과거에는 계절노동자를 고용할 필요가 있는 농업경영체가 제도 운영업체가 될 수도 있었는데, 현재 시범사업의 경우에는 농업경영체 스스로는 운영업체가 될 수 없고, 인력알선업체만이 시범사업 운영업체가

될 수 있다. 이전의 SAWS와 마찬가지로 시범사업 계절노동자들은 최장 6개월 동안 영국의 농장에서 일을 할 수 있다.

현재는 계절노동자제도가 시범사업으로 운영되고 있기 때문에 계절노동자 채용 건수는 제한되어 있다. 2019년에는 발급 건수가 2,500건이었고, 2020년에는 10,000건으로 확대되었다. 농업인협회에서는 이 시범사업이 정식 경로가 되기를 바라고 있다.<sup>97)</sup> 현재 시범사업에서는 외국인이 비자를 신청하기 위해 244파운드를 지불해야 하고 (외국인이 비자를 신청하기 90일 전부터) 자신의 은행계좌에 945파운드가 있어야 하는데, 6개월 동안만 일할 수 있다는 한계가 있다고 한다.<sup>98)</sup>

영국 정부가 계절노동자제도의 대안으로 활용할 수 있는 제도는 청년이동제도 (Youth Mobility Scheme)인데, 이 제도는 현재 호주, 캐나다, 일본, 모나코, 뉴질랜드, 홍콩, 한국, 대만의 청년들이 영국에서 최대 2년 동안 생활하고 일할 수 있도록 한 제도이다. 영국 농업인협회(NFU)는 EEA회원국 국민들도 이 제도를 통해 영국에서 거주할 수 있도록 해달라고 요구하고 있다. 하지만 이 제도를 활용하여 영국에서 생활하기 위해서 신청인은 은행계좌에 최소 1,890파운드의 예금이 있어야 하고, 244파운드의 비자신청비를 내야 하고, (만약 2년 동안 영국에서 거주한다면) 현재 600파운드에 달하는 건강보험금(immigration health surcharge)을 내야 한다는 진입장벽이 있는 상황이다.<sup>99)</sup>

최근에 발표된, 영국 정부가 시행하고자 하는 ‘점수제’에 따르면 영국에서 취업하려는 외국인인 최소 70점을 확보해야 영국에서 일할 수 있게 된다. 외국인인 3가지 요건을 충족시켜야 하는데, 특정 사업주의 후원을 받으면 20점을 확보할 수

---

<sup>97)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-workers-pilot-request-for-information>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>98)</sup> <https://www.fwi.co.uk/business/business-management/staff/options-for-farmers-to-secure-migrant-labour-from-2021>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>99)</sup> <https://www.fwi.co.uk/business/business-management/staff/options-for-farmers-to-secure-migrant-labour-from-2021>, 검색일: 2020. 9. 22.

있고, 외국인이 종사하고자 하는 직종의 기술수준이 A수준(A-level)인 경우 20점을 확보할 수 있고, 영국 정부가 요구하는 수준의 영어 실력을 갖추고 있는 경우 10점을 확보할 수 있다. 추가 점수를 받기 위해서는 임금이 25,600파운드 이상이어야 하고, 이에 대해 20점을 확보할 수 있게 된다. 만약 해당 직종이 인력부족 직종목록에 포함되어 있으면 20점을 확보할 수 있고, 관련 분야 박사학위를 소지하고 있으면 10~20점을 확보할 수 있다. 반면 단순기능 업무를 수행하는 인력이 점수제를 통해 충분한 점수를 확보하는 것은 불가능하다. 영국의 농업인들은 농업이나 작물재배업 관련 업무가 인력부족직종목록에 포함시켜 줄 것을 요구해 왔지만, 2020년 8월 기준으로는 포함되어 있지 않은 상황이다.<sup>100)</sup>

## 5. 소결 및 시사점

2013년 SAWS를 통한 불가리아와 루마니아 출신자의 계절노동이 만료되는 시점에 영국 정부는 비EEA 출신 외국인을 대상으로 SAWS를 운영하지 않을 계획임을 밝혔다. 이러한 정부의 선언에도 불구하고 결국 2019년 영국 정부는 계절노동자 시범사업(SWPS)을 운영하게 되었다. 계절노동자의 부족은 영국 농업분야의 오랜 쟁점이 되어 왔다. 20세기 후반까지 일부 영국 노동자들은 계절노동을 했지만, 점차 계절노동 수요는 이주노동자에 의해 해소되기 시작하였다. 현재 영국 정부는 영국의 젊은이들이 농업분야에서 일을 하도록 촉구하고 있지만, 최근의 언론보고들은 이러한 정부의 정책이 현실성이 없다는 지적이 있다.<sup>101)</sup> 실업자들이라도 노동자들을 필요로 하는 농장 근처에서 거주하지 않고, 아주 기본적인

---

<sup>100)</sup> <https://www.fwi.co.uk/business/business-management/staff/options-for-farmers-to-secure-migrant-labour-from-2021>, 검색일: 2020. 9. 22.

<sup>101)</sup> <https://theconversation.com/the-real-reasons-why-british-workers-wont-pick-fruit-80152>, 검색일: 2020. 9. 22.

것만 갖춰져 있는 임시 숙소에 거주할 가능성이 없는 것이다. 더불어 계절노동의 조건(낮은 비용, 육체적으로 힘들고, 긴 노동시간)이 영국 노동자들이 수용하기 어려운 조건이 아니다. 영국의 노동자들은 월요일부터 금요일까지 40시간 노동에 익숙해져 있는데, 농업분야 노동조건은 일반적으로 노동자들이 기대하는 노동조건과 차이가 있는 것이다.<sup>102)</sup> 더불어 이 분야에서 경력개발을 하기도 어렵다. 가족을 동반하지 않고 노동만을 거주 목적으로 하는 SAWS 노동자들은 영국의 농업에서 필요로 하는 유연한 노동력이 되어주고 있다.<sup>103)</sup> 특히 이들은 일정 기간 동안 안정적인 노동력을 공급해 주기 때문에 농업경영인의 입장에서는 SAWS가 인력 공급의 불안정성을 어느 정도 해소하는 역할을 하고 있는 것이다(Migration Advisory Committee 2013).

계절노동을 위주로 외국인력을 적극 활용해 왔다는 점 외에 영국의 농업외국인력 도입제도의 특징은 농업경영인이 아닌 인력알선업체 등이 계절노동자의 비자 후원자가 된다는 점이다. 과거 SAWS 운영 시에는 인력중개업체들이 농업경영인을 대신해서 계절노동자들을 선발하고 제도를 운영했는데, 이번 SWPS 운영에 있어서는 자선단체도 농업노동자의 선발과 제도 전반의 운영에 관여하고 있다. 구체적으로 운영업체 중 하나인 Concordia는 영국의 브라이턴(Brighton)에 위치한 국제자선단체이고, 문화간 이해와 평화를 도모하기 위한 봉사과 일자리 알선을 해왔다. 이 기관은 앞서 언급한 제2차 세계대전 이후 복구와 평화, 화해(reconciliation)를 장려하기 위한 봉사자들을 소개해 주는 역할을 한 바 있다. Concordia 웹사이트에는 농업노동자 알선과 관련한 이 기관의 운영방침이 제시되어 있는데, 영국 농업부문에서 노동력의 윤리적 공급이 중요함을 강조하고 있다. 기존의 SAWS가 계절노동자의 착취 등 여러 인권 문제를 야기한 바 있기 때문에 이러한 기관이 대안이 될 수 있는지 실험을 하는 것으로 보인다. 웹사이트를

---

<sup>102)</sup> <https://theconversation.com/the-real-reasons-why-british-workers-wont-pick-fruit-80152>, 검색일: 2020. 9. 22.

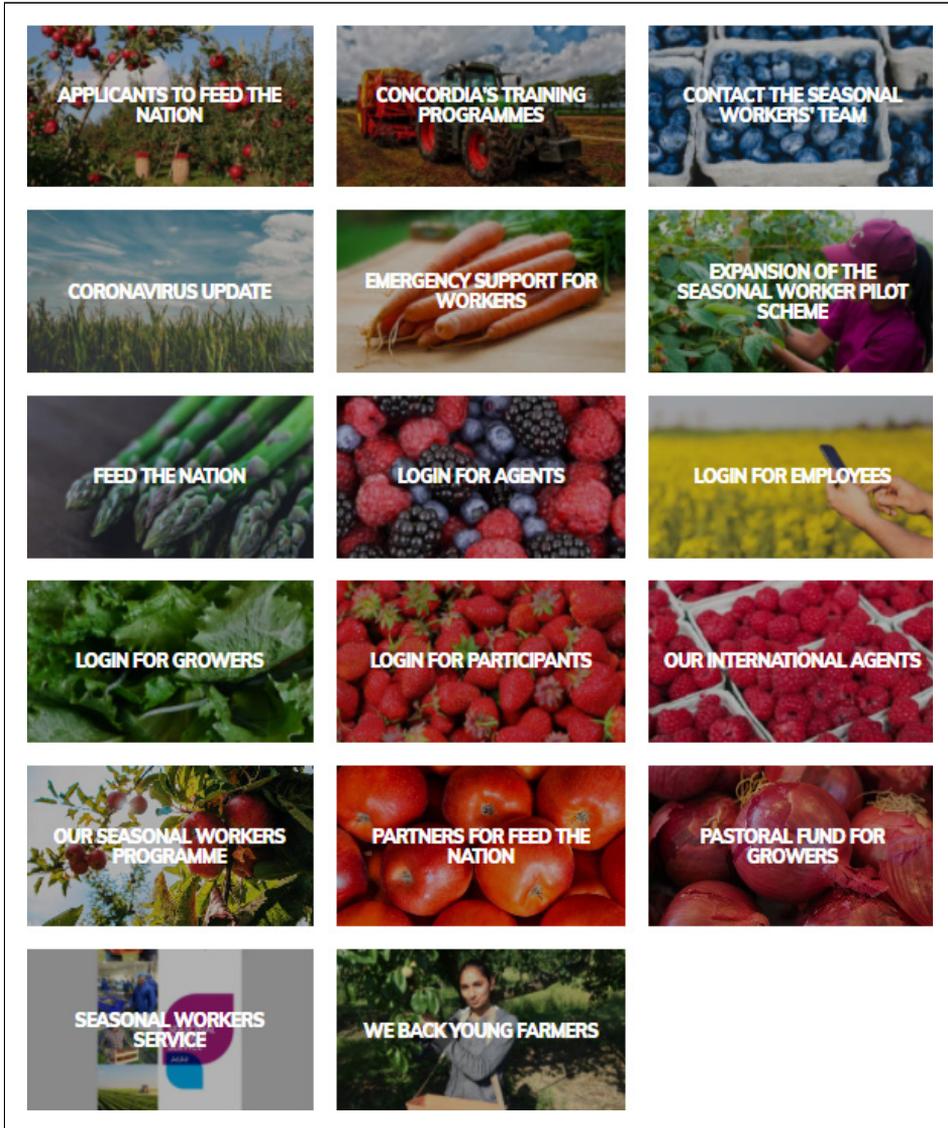
<sup>103)</sup> 영국의 농산물 유통구조 하에서는 소매업체에서 주문을 함과 동시에 농산물이 즉시 공급되어야 하기 때문에 영국의 농업경영인들은 최대한 근로시간에 있어 유연한 노동력을 필요로 한다.

살펴보면 Concordia에서 계절노동자들에게 제공하는 훈련프로그램, 위기상황 시 지원 등에 대해 자세히 설명되어 있다. Concordia는 송출국에 있는 농업인력 채용 전문업체들과 이 사업 운영을 위해 협력하고 있는데, 이 모든 업체들은 영국의 갱마스터법에 따른 면허증을 소지하고 있고, 1년에 한 번씩은 Concordia의 감독을 받고 있다고 한다. 현재 Concordia의 협력기관이 있는 국가들은 몰도바(Moldova), 러시아(Russia), 우크라이나(Ukraine), 바베이도스(Barbados), 벨라루스(Belarus), 조지아(Georgia)이고, SAWS를 통해 영국의 농장에서 일하려는 사람들은 이들 기관에 연락을 취해야 한다.<sup>104)</sup> Concordia는 매년 협력기관들과의 회의를 개최하는데, 이 회의에서 협력기관들은 우수사례를 공유하는 기회를 갖는다고 한다.

---

<sup>104)</sup> <https://www.concordiavolunteers.org.uk/about-our-agents>, 검색일: 2020. 9. 22.

〈그림 4-1〉 콩코르디아(Concordia)의 웹사이트에 제시된 계절노동 관련 업무



자료: Concordia<sup>105)</sup>

<sup>105)</sup> <https://www.concordiavolunteers.org.uk/Listing/Category/seasonal-work>, 검색일: 2020. 9. 22.



제5장

EU





# 5 EU

## 1. 농업 현황 및 인력 현황

EU 회원국 내 도시지역에 경제활동이 집중되는 경향에도 불구하고, 농업은 여전히 EU에서 중요한 경제적 역할을 수행한다. 그러나 농업 경제 비중과 고용이 지속적으로 감소하고 산업구조의 변동 및 이로 인한 인구유출, 인구감소 및 청년층의 이농으로 인한 고령화가 가속화되면서 유럽연합 및 그 회원국들은 다양한 정책들을 통해 농촌에서의 인력문제를 해결하고자 노력하고 있다(엄형식 외 2010: 1-2).

EU 국가들의 농업부문 노동력 투입현황은 타 산업과 비교했을 때 정확히 파악하기 어려운데, 이는 대부분의 EU 회원국들이 가족농 형태로 농업에 종사하고 있으며 각기 다른 시간에 노동력이 투입되기 때문이다. 또한, EU 내 농업 종사자들이 대체로 시간제 근무(part-time)를 하고 있으며 농업 이외의 소득원을 가지고 있고, 농업 특성상 농번기에 노동력 투입이 집중되는 경향이 있어 단기 고용이 활발히 이루어지기 때문에 정확한 노동력 투입현황을 파악하는 것이 쉽지 않다

(이수환 2018: 1).

2016년 기준, EU 전체 고용인구의 약 4.2%가 농업에 종사하고 있는 것으로 나타났다. 이는 약 970만 명에 달한다. EU 농업 전체 종사자 수의 4분의 3이 루마니아, 폴란드, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 불가리아, 독일 등 7개 회원국에 집중되어 있고(이수환 2018: 2), 특히 루마니아(23%), 불가리아(17.5%), 그리스(10.7%), 폴란드(10.1%) 등의 국가에서는 해당국 전체 고용인구의 10% 이상이 농업에 종사하고 있는 것으로 나타났다.<sup>106)</sup>

그러나 앞에서 언급한 바와 같이, 농업 특성상 이보다 더 많은 인구가 정식 고용되지 않고 농장일을 돕고 있을 것으로 추정되며 이들 중 다수는 농업 이외에 다른 일을 병행하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 농업 종사자들 중 정규노동자(regular workforce)로 일하는 사람은 17% 정도로 적은 비중을 차지하고 있다는 점에서 대다수가 농장 이외의 일자리를 통해 수입을 얻거나 시간제 또는 2차 노동과 농업을 병행하고 있음을 알 수 있다.<sup>107)</sup> 또한, EU 내에서 체코 및 슬로바키아를 제외하고 전업으로 농업에 종사하는 이들 10명 중 9명(89.5%)은 농장 단독 소유주 혹은 그의 가족 구성원인 것으로 나타났다.<sup>108)</sup>

---

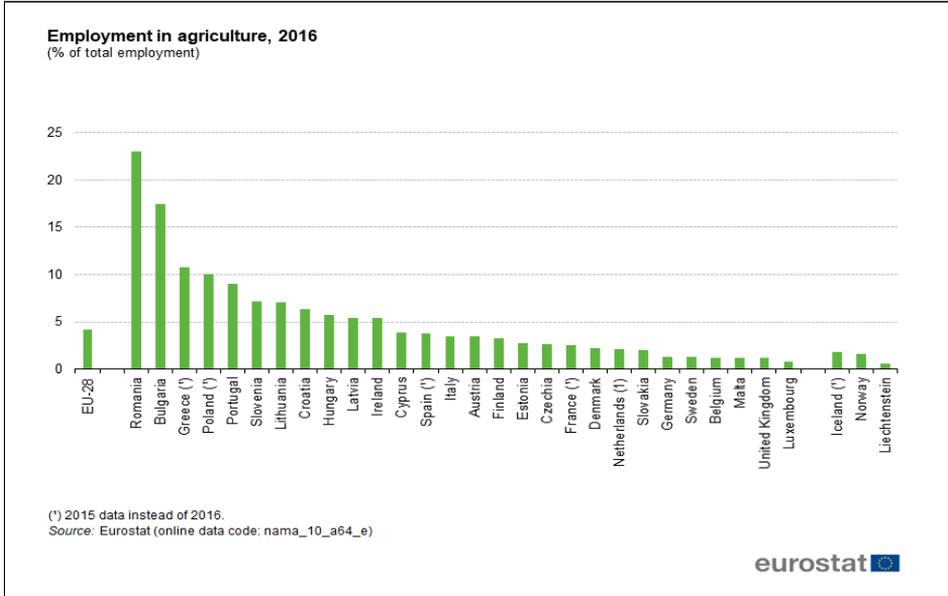
<sup>106)</sup> eurostat statistics 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

<sup>107)</sup> eurostat statistics 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

<sup>108)</sup> eurostat statistics 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

〈그림 5-1〉 전체 고용인구 중 농업분야 고용비율

단위: %

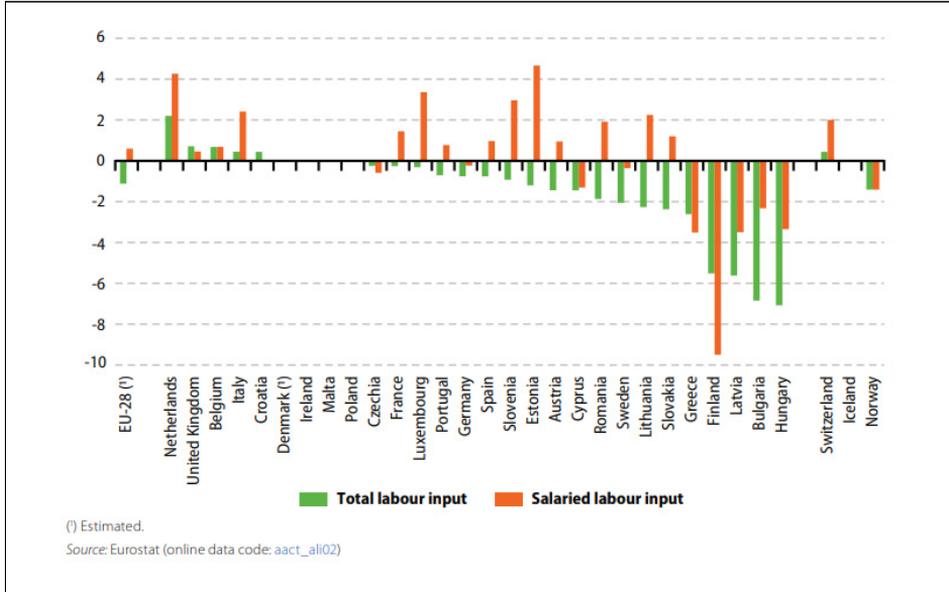


자료: Eurostat 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

2018년 기준 EU 내 농업 노동 투입량을 살펴보면, 약 930만 명이 전업(full-time worker)으로 농업에 종사하였으며, 이들은 농산물 수입으로 보상받는 명목 노동자들에 해당한다. 2017년 대비 2018년에 더 많은 임금노동이 투입되었으며, 이는 농업 노동 투입량의 전반적인 감소 추세와는 대조적이라고 볼 수 있는데, 이는 계절농업에 필요한 인력 고용이 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다. 전반적으로 EU 농업부문 노동 인력 수는 오랫동안 하락세를 보이고 있으며, 2005년부터 2018년 사이 EU 전체 농업노동량 평균 감소율은 연간 -2.5% 정도였다 (Eurostat 2019: 74-75).

〈그림 5-2〉 2017년 대비 2018년도 농업 노동량 투입 변화

단위: %



자료: Eurostat(online data code: aact\_ali02), (2019: 74).

EU 전체 농업 종사자의 사회인구학적 특성을 살펴보면, 농장 경영주는 대체로 남성이며 고령인 경우가 대다수를 차지한다. EU 회원국 내 농장경영자 중 71.5%가 남성이었으며,<sup>109)</sup> 여성의 농장 노동 참여는 남성에 비해 월등히 낮은 수치를 보이고 있다. 특히 이러한 성 불균형은 계절 및 이주노동자들 사이에서 더욱 크게 나타난다(Schuh et al. 2019: 95).

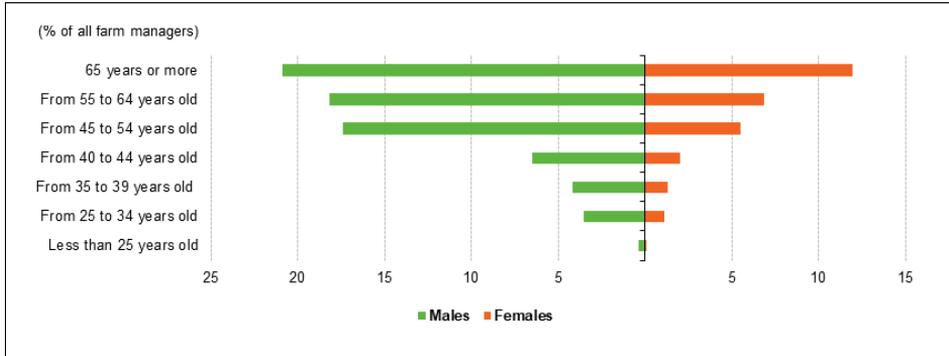
또한, 농장경영자의 대다수(57.9%)는 55세 이상으로 나타났으며, 40세 미만의 농장경영자는 10명 중 1명(10.6%)에 그칠 정도로 농업분야 내 고령화 현상이 심화되고 있는 실정이다. 특히, 포르투갈에서는 전체 농민의 절반 이상이 65세 이상을 차지하고 있으며, 사이프러스(44.6%), 루마니아(44.3%), 이탈리아(40.9%)

<sup>109)</sup> eurostat statistics 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

등에서 역시 2/5 이상의 농업인구가 65세 인구인 것으로 나타났다. 이러한 농업 종사자의 고령화는 농장 계승 및 새로운 세대의 농업인력에 대한 정책적 요구를 발생시키고 있다.<sup>110)</sup>

〈그림 5-3〉 농장관리자 성별 / 연령분포

단위: %



자료: Eurostat 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

그 결과 EU 국가들의 농업분야에 있어 인력수급은 수십 년에 걸쳐 꾸준히 감소하여 지난 15년 동안 연간 작업단위(Annual Work Units)가 30%가량 감소하는 추세를 보이고 있다(Schuh et al. 2019: 9). 1973년부터 2018년까지 EU-15<sup>111)</sup> 국가들에서의 농업종사 인구수는 연간 760만 명대에서 480만 명 대로 크게 감소했으며, EU-27 국가들에서의 농장 노동력 역시 2003년 1,310만 AWU에서 2018년 910만 AWU로 감소하는 양상을 보였다(European Commission 2019;

<sup>110)</sup> eurostat statistics 홈페이지([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture), 검색일: 2020. 9. 29.)

<sup>111)</sup> The EU-15에 속하는 국가들로는 Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom이 있다.

Schuh et al. 2019: 13 재인용). 또한, 중소규모의 농장 수는 감소한 한편 대규모 농장(100헥타르 이상)의 수는 증가하는 양상을 보인다. 이러한 모습은 물론 모든 EU 국가들에서 동일하게 나타나는 현상은 아니며, 최근 일부 회원국(체코, 슬로바키아)의 경우 농장 수가 증가하고 농업노동력이 일부 증가(그리스, 슬로베니아, 몰타 등)하는 모습을 보이고 있기도 하다(Schuh et al. 2019: 9).

한편, EU 국가들의 농업부문 고용은 크게 세 가지 특성으로 구분된다. 첫째는 유급가족노동(paid family members labour), 둘째는 영구 혹은 계절적 비급여 가족노동(paid non-family labour, either permanent or seasonal), 셋째는 노동 성수기에 가족 농장에서 흔하게 나타나는 비급여 가족노동 및 비가족 노동(unpaid family and non-family labour)을 들 수 있다(European Commission 2013). 유럽의 많은 농업지역(아일랜드 및 북아일랜드, 중부 유럽지역, 대서양 연안 지역, 루마니아, 그리스, 폴란드 및 라트비아 등)에서는 주로 가족농의 형태로 농사가 이루어지고 있는 한편, 이외 지역들(동독에서 슬로바키아에 걸쳐 체코에 이르는 지역, 프랑스 대부분, 스페인 남부, 슬로바키아 등)에서는 대부분이 외부 고용 노동력(externally hired labour)을 통해 농업을 유지해가고 있다. 또한, 플랑드르지역과 네덜란드, 서독을 포함한 유럽 전역에서 한시 노동자를 고용하여 농업 인력을 충원하고 있다(Schuh et al. 2019: 9).

먼저, 가족농업은 EU에서 여전히 지배적인 유형으로, 2016년 조사결과에 따르면 EU 농업노동자 10명 중 9명은 농장주이거나 그 가족으로 나타났다(Eurostat 2018; Schuh et al. 2019: 22 재인용). 가족을 중심으로 한 농업형태는 일 년 내내 유연한 노동관리를 가능하게 할 뿐 아니라 가족 농장 이외의 일자리를 통해 수입을 다각화하는 모습을 보인다. 따라서 전체 가계 소득에서 농가소득은 유일한 소득원이 되기도, 때로는 아주 작은 부분에 그치기도 한다(Davidova and Thomson 2014; Schuh et al. 2019: 22 재인용). 유럽위원회(EC 2013)는 EU 내 농업 활동의 상당 부분을 농장주와 그 가족, 특히 그 배우자가 수행하고 있다고 추정한다. 즉, 농장 내 업무의 92%는 가족 구성원에 의해 수행되며, 고용인력은 정규 농장

업무의 약 9% 정도에 기여하는 것으로 추정하고 있다. 또한, 앞서서도 언급한 바와 같이 농업 종사자들의 대부분이 시간제 혹은 2차 활동으로 농사를 짓고 있는 것으로 나타났다(Schuh et al. 2019: 22).

한편, 가족농업 외에도 EU 지역에서는 농촌 지역 내에 외국인 고용을 통해 인력을 충원하고 있다. 유럽위원회 보고서(Natale, F. et al. 2019)에 따르면, 2011년 EU 농업부문에서의 외국인 노동자 비율은 EU회원국 노동자(EU 역내 노동자)가 1.6%, 제3국 출신 노동자가 2.7%를 차지했다. 2011년 이후 이러한 농업분야 내 이주노동자는 빠르게 증가하였는데, 농업 부분의 노동인구 유출은 대부분 회원국 내 노동자들의 이동으로 인한 것이었다. 2011년부터 2017년까지 130만 명 이상의 농업노동자가 이 부문을 떠났으며, 이러한 유출은 다시 역외 노동자들로 대체되었다. 따라서 같은 기간 EU 농업부문에서 일하는 역내 이주노동자 수는 26%, 역외 이주노동자 수는 31% 증가한 것으로 나타났다. 특히, 덴마크와 같은 국가에서는 2011년 농업분야의 외국인 노동자 비율이 10% 정도였으나, 2017년에는 약 20%로 두 배가량 증가하였고 스페인에서는 20%에서 25%까지 증가하였다(Natale, F. et al. 2019: 28).

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

노동 이주는 장기적인 경제 발전을 돕고 EU 내 인구학적 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 EU는 각 회원국들의 우선순위에 따라 유연한 입국 시스템을 만들고 이주노동자들이 이주한 국가에서 보유하고 있는 기술을 최대한 활용할 수 있도록 하는 상호 협력적 조치들을 취하고 있다. 이러한 EU 내 공동 조치들은 전문외국인력뿐 아니라 계절노동자 및 파견근무직 등에 종사하는 노동자들의 입국 및 거주, 취업 등에 관한 조건들을 포괄하여 설정된다.<sup>112)</sup>

EU 국가들은 전통적 이민국가들과 달리 영주이민으로 입국할 수 있는 기회가

제한적이며 그 비중 역시 매우 적은 편이다. 따라서 EU 국가들은 대체로 특정 목적을 가지고 한시적으로 체류하는 이민자들에 정책의 초점이 맞춰져 있다는 특징을 가진다. 특히, 1990년대 중반 쉥겐조약이 체결된 이래로 EU 회원국 간에 자유로운 이동 및 경제활동이 보장되자 유럽의 많은 국가들은 부족한 노동력의 상당 부분을 역내에서 해소하고 있다. 이는 유럽 국가의 외국인력정책에도 적지 않은 영향을 미치게 되는데, 한 예로 많은 EU 내 주요 수용국들이 계절노동자 수요를 루마니아, 폴란드 등 동유럽 국가들에서 해소하고 있는 모습을 들 수 있다. 이렇듯 EU 국가들은 각국의 부족한 노동력의 상당 부분을 역내에서 해결하고 있지만 비EU 출신 이민자들의 유입 역시 계속해서 이루어지고 있다. 특히 유학생 혹은 전문인력의 취업 및 정착을 장려하는 선별적 이민정책을 통해 비EU 출신 이민자들을 받아들이고 있다(이창원 2017: 72-3).

EU의 외국인력 정책은 크게 전문인력 도입정책과 비전문인력 도입정책의 틀 안에서 설명할 수 있다. 먼저, 앞에선 언급한 바와 같이 EU 회원국들은 제3국 출신의 전문성을 가진 숙련된 근로자들을 자국에 적극적으로 유치하려는 노력을 기울이고 있다. 2009년에는 비EU 출신의 고숙련 노동자들의 유입을 장려하고 안정적인 정착을 위해 EU Blue Card라 불리는 특별 거주 및 노동허가 제도를 도입하여 노동시장에의 보다 빠른 접근을 가능하게 하였을 뿐 아니라 공통된 입국 기준(노동계약, 전문자격 및 최저급여 수준 등)을 마련해 비EU 출신의 고숙련 노동자들을 적극적으로 도입하려는 EU 차원의 정책을 수립하였다. 그러나 유럽 공통의 전문인력지침(2009/50/EG) 도입에도 불구하고, 그 효과성에 대한 문제 제기가 계속되었고 이에 2016년 6월 유럽위원회는 보다 단순하고 간소화된 방식으로 입국조건 및 절차를 완화하고 권리보장은 강화하는 방향으로 EU Blue Card 제도를 개선하였으며 이 제도를 통해 비EU 출신의 고숙련 이주노동자 및 그들의 가족구성원들은 좀 더 신속하게 EU 회원국 내 노동시장에 접근할 수 있게 되었다.<sup>113)</sup>

---

<sup>112)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en), 검색일: 2020. 9. 29.

EU 회원국 중 EU Blue Card를 가장 많이 발급하는 국가는 독일이며, 2017년 기준 Blue Card의 84.5%(2만 1727개)가 독일에서 발급되었다. 이 외에도 프랑스(4.3%), 룩셈부르크(2.8%), 폴란드(1.9%), 이탈리아(1.2%) 순으로 블루카드가 발급된 바 있다.<sup>114)</sup>

한편, 전문인력 도입정책 외에도 EU는 비전문인력 수요를 충당하고 이들의 권리를 보호하기 위한 공통의 지침을 마련해 활용하고 있다. 한국과 마찬가지로 EU 회원국들 역시 비전문인력의 수급, 특히 계절노동이 필요한 업종에의 노동력을 수급하는 데 어려움을 겪고 있으며, 따라서 역내에서만 아니라 역외에서도 비전문 노동에 종사하는 이민자들을 계속해서 받아들이고 있다. 한 예로, 비정규 이주민을 포함하여 매년 10만 명 이상의 비EU 출신 계절노동자들이 EU로 유입되고 있으며 특히 농업, 원예, 관광 등 계절적인 수요가 많은 경제부문에 있어 그 수요는 더욱 커질 것으로 예상된다. 이에 EU에서는 한시적, 비정기적으로 EU 내에 체류하는 계절 노동자들을 위한 지침을 수립하여 공통의 체류 및 근로조건 보장 등이 이루어질 수 있도록 하는 제도를 활용하고 있다.<sup>115)</sup>

그러나 최근 코로나19 사태가 심화됨에 따라 지난 3월 27일 유럽연합은 유럽 내 코로나19 확산을 방지하기 위하여 외부국경을 30일간 폐쇄하기로 결정하고 비EU 출신자들의 EU 내 입국을 제한하였다. 이에 EU 회원국들의 비전문 외국인 노동자들, 특히 계절농업노동자들의 고용이 어려워지자 EU집행위원회 및 각국 정부는 농업부문의 인력수급 문제를 해결하기 위한 조치들을 취하고 있다. 먼저, EU 집행위원회는 농업부문 계절노동자들을 포함한 주요 노동자들의 자유로운 이동이 가능하도록 새로운 가이드라인을 발표하였으며, 이에 따라 회원국들은

---

113) [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en), 검색일: 2020. 9. 29.

114) <https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataldx=179650>, 검색일: 2020. 9. 29.

115) [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en), 검색일: 2020. 9. 29.

자국 내 필요한 계절노동자 수요에 대한 정보를 교환하고, 계절노동자의 원활한 이동을 위한 구체적인 절차를 수립, 고용주들에 계절 노동자들의 보건 및 안전상 보호 필요성에 대해 통지하도록 했다(한국농촌경제연구원 2020: 3).

매년 약 28만 6천여 명의 계절노동자를 고용하고 있는 독일의 경우 외국인 노동자가 코로나19에 감염되지 않았다는 사실을 증명하면 입국을 허용하거나 혹은 외국인 노동자 체류 허용 기간을 70일까지 늘리는 방안을 검토하고 있다고 발표하여 임시적으로 노동력 수급문제를 해결하려는 방안을 모색하고 있다(미래정책 연구실 2020: 2). 또한, 지역사회 내의 유희인력 활용을 통해 농장 일자리 문제를 해결하기 위하여 웹사이트를 개설, 활용 중에 있다.<sup>116)</sup> 프랑스 역시 수확기에는 약 80만 명의 계절성 농업노동자가 필요하고 이들의 3분의 2가량이 외국에서 유입되고 있으나, 코로나19로 인해 계절노동자 수급이 어려워지자 최근 호텔 및 관광업계에서 해고된 이들이 농장에서 일할 수 있도록 연결해주는 웹사이트를 개설하는 등 부족한 노동력을 메우려는 각종 정책을 내놓고 있다.<sup>117)</sup>

최근 일부 국가들은 코로나19가 완화 추세에 들어서자 단계적으로 국경을 개방하고 외국인 계절노동자 입국을 허용하는 등의 조치를 취하고 있으나 코로나19 상황에 따라 다시 강력한 입국 제한 조치로 선회하는 등 변화 가능성이 크고,<sup>118)</sup> 입국 제한을 풀더라도 입국 후 2주간 격리조치 후 활동이 가능하기 때문에 비EU 출신 이주노동자들뿐 아니라 인접 국가인 폴란드 등지에서도 국경을 넘으려는 시도를 하지 않는 경향을 보이고 있다. 따라서 코로나19 사태 발생으로 인한 앞으로의 외국인력 정책 변화를 예측하기 어려운 상황이다.

---

116) <https://www.economist.com/europe/2020/04/04/when-borders-close-who-will-pick-the-crops>, 검색일: 2020. 9. 29.

117) <http://www.mediadale.com/news/articleView.html?idxno=43474>, 검색일: 2020. 9. 29.

118) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/202005141685039626>, 검색일: 2020. 9. 29.

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

농업부문의 일손 부족 문제는 한국뿐 아니라 EU의 많은 국가들에서 오래전부터 겪고 있는 문제로, 고령화와 내국인들의 농업분야 종사 기피 현상이 더해지면서 더욱 심화되고 있다. 이에 EU 국가들에서는 계절노동자제도와 같이 농번기에 필요한 일손을 충족시키기 위하여 농업분야에 외국인 노동자를 적극적으로 고용하여 인력 부족 문제를 해결하고자 노력하고 있다.

초기 해외 농업노동자들을 모집하는 것은 비공식적으로 이루어져왔으나 2000년대에 들어 정부 및 한시 노동 관련 기관(temporary work agencies)들이 농업이주노동자 모집에 참여하면서 농업부문에의 외국인 노동자 고용이 활발히 이루어지기 시작하였다(Susan E. Mannon 2016: 511). 몇몇 유럽 국가들에서는 2차 노동시장 내에서의 한시적, 고강도, 저임금 노동에 대한 수요가 증가하는 한편, 지역 혹은 1차 노동시장은 점차 쇠퇴하여 원주민들이 도시로 이주하기 시작했고, 특히나 낮은 임금과 고강도의 노동력이 투입되는 농업에 종사하는 것을 점점 꺼리게 되었다. 이에 점차 이주노동자들이 농업부문의 노동력을 대체하게 되었으며, 농업부문의 낮은 임금에도 불구하고 제3국 출신 이민자뿐 아니라 중부유럽 및 동유럽 출신의 이민자들 역시 출신국에 비해 높은 임금을 받을 수 있었기 때문에 이주노동자들의 농업종사 비중이 점차 커지게 된다(Triandafyllidou, A. 2017: 4-5). 한 예로, 스웨덴의 베리 수확 산업은 태국 출신 계절노동자들에 의존하고 있는데, 이는 1980년대 스웨덴에 거주하던 태국 국민들이 베리를 수확, 판매하는 일에 친척들을 초청한 데서 시작되었다(Hooper et al. 2020).

특히, 농업은 생산비용을 낮게 유지해야 경쟁력을 가지기 때문에 노동비용을 줄이는 것은 소규모 농장을 운영하는 이들에게는 더욱 필수불가결한 조건으로 다가온다. 따라서 상대적으로 저임금 노동력을 활용할 수 있는 이주노동자들을 고용하려는 경향을 보인다. 어떤 지역 출신의 이민자들을 주로 고용하는지는 지역에 따라 조금씩 차이를 보이는데, 대체로 북유럽(아일랜드, 영국, 독일 및 북유럽

국가들)에서 농업 노동에 대한 수요는 신규 회원국에서 역내 이주를 통해 대부분 충족되어 온 반면 남유럽 농장에 고용된 이주민들은 대체로 아프리카 및 발칸지역 출신이 대다수를 차지한다. 이들은 주로 계절노동에 광범위하게 고용되며 공식적인 고용절차를 밟는 경우도 있지만 실제로는 비정규적인 노동이 비일비재하고 실제 계절노동에 필요한 인력보다 낮은 쿼터로 인해 공식 입국 쿼터를 초과하는 노동력을 필요로 하는 경우가 많다(Triandafyllidou, A. 2017: 4-5).

2011~17년 사이 EU 전체 농업부문 고용에서 이주민 고용이 차지하는 비율은 4.3%에서 6.5%로 증가하였으며, 이러한 경향은 다른 부문보다 농업부문에의 이주민 고용비율이 높은 스페인, 이탈리아, 덴마크 등의 국가들에 의해 주도되고 있다. 2017년 데이터에 따르면, 스페인, 이탈리아, 에스토니아 등지에서 발급된 계절노동 허가 중 대부분이 농업 계절노동자들인 것으로 나타났다(Natale, F. et al. 2019: 5). 그러나 이러한 농업분야 내 계절노동 허가 쿼터는 앞에서 언급한 바와 같이 실제 필요한 노동력에 비해 낮은 경우가 대부분인데, 이러한 격차는 미등록으로 체류하고 있는 이민자들의 비공식적 고용을 통해 인력을 충원하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. Eurostat 자료에 따르면, 2008~2016년 동안 EU 내 계절노동자 수는 56,042명에서 11,415명으로 감소하였으며, 이는 회원국들의 계절적 노동

〈그림 5-4〉 2008~2016 계절노동자 취업 허가 수(EU-28 및 상위 5개국)

단위: 명

|  | 2008   | 2009   | 2010    | 2011   | 2012   | 2013   | 2014    | 2015    | 2016    |
|--|--------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| European Union (28 countries)                  | 56.042 | 54.972 | 119.664 | 27.951 | 20.323 | 17.092 | 188.152 | 333.362 | 458.194 |
| European Union (28 countries excluding Poland) | 56.042 | 54.972 | 46.508  | 27.951 | 20.323 | 17.092 | 12.030  | 12.348  | 11.415  |
| Spain  | 18.254 | 5.314  | 8.741   | 4.507  | 3.780  | 3.127  | 3.075   | 2.900   | 2.841   |
| France   | 3.860  | 2.236  | 1.061   | 1.059  | 1.115  | 1.000  | 1.205   | 1.539   | 1.654   |
| Italy  | 8.423  | 23.034 | 22.345  | 15.204 | 9.715  | 7.560  | 4.805   | 3.570   | 3.520   |
| Poland   | 0      | 0      | 73.156  | 0      | 0      | 0      | 176.122 | 321.014 | 446.779 |
| Sweden   | 3.739  | 6.879  | 4.373   | 2.442  | 5.349  | 4.980  | 2.662   | 4.008   | 3.309   |

자료: YOAN MOLINERO GERBEAU & AMPARO GONZÁLEZ FERRER(2018: 4).

수요, 특히 농업에서 필요한 인력에 비해 현저히 낮은 수치이다.

특히 사하라 이남 아프리카, 북아프리카 또는 동남아시아 출신의 불안정한 신분을 가진 미등록 이주민들이 농업부문에 비공식적으로 고용되는 경우가 많은데, 이들 대부분은 망명신청자이거나 신청 보류 중인 이들, 혹은 체류 기간을 초과하여 체류하고 있는 미등록 이주노동자인 경우가 허다하다. 이들은 불안정한 신분으로 인해 다양한 형태의 착취 혹은 성적 학대의 위험에 놓이기도 한다는 점에서 문제가 발생한다(Triandafyllidou, A. 2017: 4-5). 실제로 중부유럽 및 동유럽을 포함한 세계 여러 지역에서 이주해온 이주노동자들은 EU 회원국 내 농업 종사자로 인신매매를 당하거나 강제노동에 시달리는 경우가 많고, 특히 비정규적 지위를 가진(대체로 비EU 시민) 외국인 노동자들은 착취에 취약한 것으로 나타났다(Aldona Zawajska 2016: 51). 이들은 고용주와 계약할 당시 계약서 작성을 하지 않고 일하거나 실제 노동량에 비해 적은 임금을 받는 등의 착취적인 상황에 놓여있다고 보고된 바 있다.

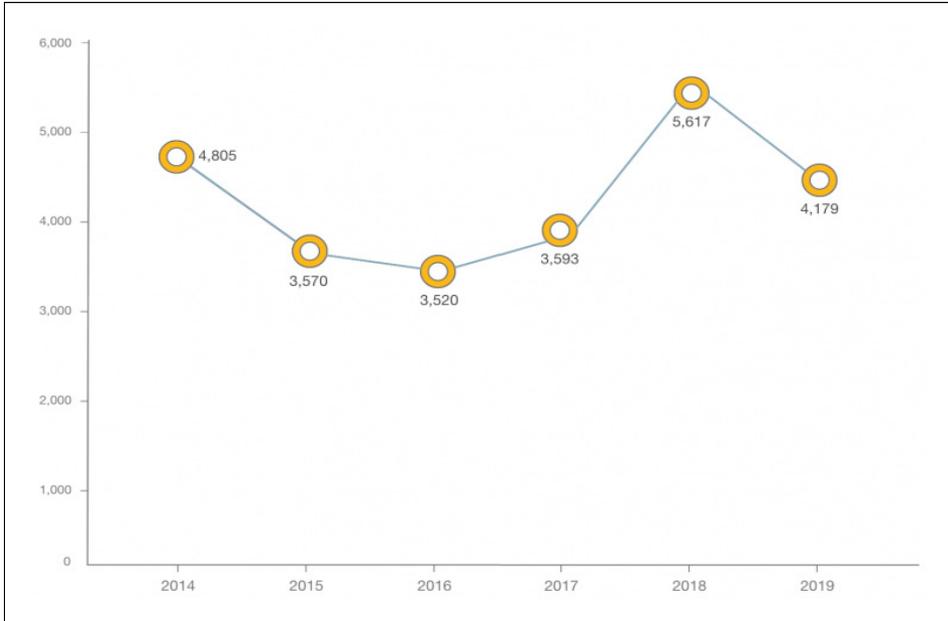
이탈리아 사례를 들어보면, 농업분야에만 37만 명의 이주노동자를 고용하고 있으며, 이는 합법적인 농업인력의 27%를 차지할 정도로 높은 비율을 차지한다. 이탈리아는 계절노동자들을 유입시키기 위해 EU 역외 국가들과 양자 간 협정을 맺고 농업분야의 계절적 수요를 충당하고 있다. 그러나 이탈리아 저숙련, 저임금 계절노동의 대부분은 여전히 합법적인 계절노동 이주 루트가 아닌 다른 경로를 통해 입국한 이들(예: 미등록 이주민 또는 망명신청자, 동유럽 EU시민 등)이 수행하고 있다고 보고된다. 즉, 계절노동자를 고용하기 위한 공식 채널이 존재하고 있으나, 크게 활용되고 있지 않으며 양자 간 합의에 따라 설정된 쿼터가 실제 수요에 비해 턱없이 부족한 실정이다. 최근 이탈리아에서 미등록 노동자들의 정규화는 바로 이탈리아 계절노동의 대부분이 법적인 테두리 밖에서 이루어지고 있다는 것을 입증하는 것이기도 하다.<sup>119)</sup>

---

<sup>119)</sup> <https://www.migrationdataportal.com/blog/seasonal-migration-and-covid-19-undercounted-undervalued-and-underprotected>, 검색일: 2020. 9. 29.

〈그림 5-5〉 2014~2019 이탈리아 계절노동 허가 수

단위: 명

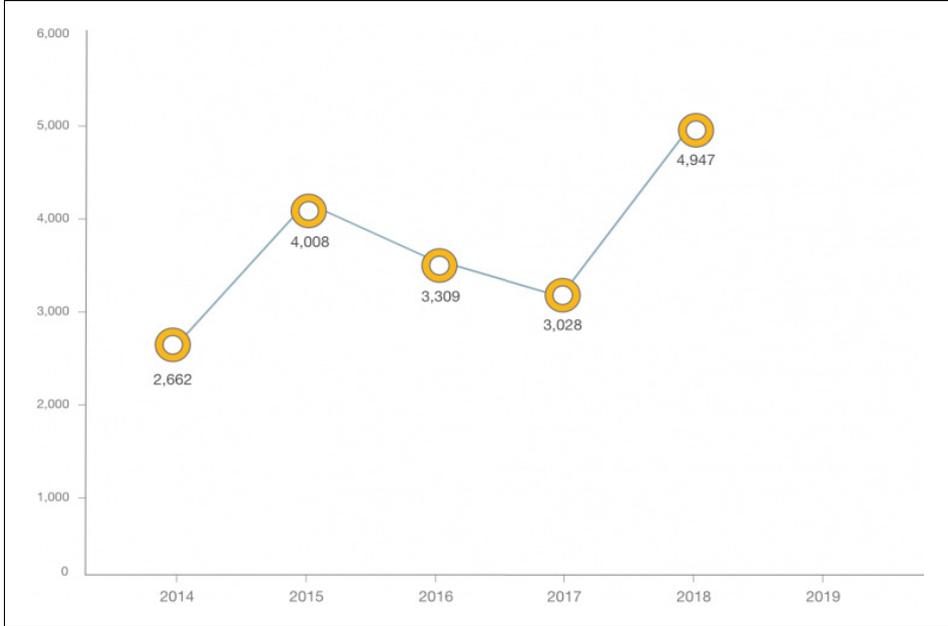


자료: MIGRATION DATA PORTAL 홈페이지(<https://www.migrationdataportal.com/blog/seasonal-migration-and-covid-19-undercounted-undervalued-and-underprotected>, 검색일: 2020. 9. 29.)

스웨덴 역시 베리 수확의 대부분을 태국 출신 이주노동자들로 충당하고 있으나, 실제 유입되어 노동하고 있는 계절노동자 수보다 적은 인원을 통계로 내고 있다. 태국 출신 이주노동자들은 스웨덴에 ‘베리 수확 및 재배’를 위한 특별 취업허가를 통해 매년 스웨덴에 입국하고 있는데, 이 특별취업허가의 경우 스웨덴 기업에서 채용한 계절노동자에게만 적용된다. 그러나 실제 스웨덴 내에서 대부분의 베리 수확 노동자들은 태국 현지에 배치된 기관에서 고용되고 있어 특별허가를 통해 유입되는 계절노동자 수치와 실제 베리 수확에 고용되어 있는 태국 출신 이주노동자들의 수치에 차이가 발생하고 있다. 또한, 스웨덴은 국가 혹은 EU 통계에서 포함하지 않는 EU 역내 시민들도 계절노동자로 받아들이고 있기 때문에 실제 스웨덴 내에 존재하는 계절노동자들과 공식적으로 발표된 계절노동자 수치에는 격차가 있을 것으로 보인다.

〈그림 5-6〉 2014~2018 스웨덴 계절노동 허가 수

단위: 명



자료: MIGRATION DATA PORTAL 홈페이지(<https://www.migrationdataportal.com/blog/seasonal-migration-and-covid-19-undercounted-undervalued-and-underprotected>, 검색일: 2020. 9. 29.)

마찬가지로 프랑스의 많은 농장주들은 주로 비공식적인 네트워크(친척 혹은 친구 추천)를 통해 노동자를 고용하고 있는데, 그 결과 모로코와 튀니지 같은 지역 출신의 외국인 노동자들을 다수 고용하고 있다. 물론 농업분야에의 외국인 노동자 고용은 튀니지 및 모로코 고용기관과 프랑스 이민 및 통합사무소(OFIG)에서 관여하고 있으나, 농장주와 이주민들이 비공식적 루트를 통해 채용을 주도하고 있는 실정이다. 이러한 비공식 채용경로는 때로 일부 이주민들이 프랑스 고용주와의 인맥을 통해 연결 수수료 등을 받아 수익을 창출하는 등의 문제를 발생시키기도 한다(Hooper et al. 2020). 유럽위원회에서는 이러한 부작용을 방지하기 위하여 제3국 국민들의 입국 및 체류 조건에 관한 지침을 마련하여 이들의 노동권을 보호하고 계절노동자 고용에 있어 EU 회원국들이 준수해야 할 공통의 규칙을 제시하고 있다.

## 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도

### 4.1. EU 계절노동자제도 및 EU 공통지침

#### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

계절노동자제도는 2차 세계대전 이후 서유럽 국가들의 대규모 노동력 부족을 해결하기 위해 도입되었다. 기존의 초청노동자(Guest worker)제도로 유입된 노동자들은 근로계약이 만료된 이후에도 본국으로 100% 귀환하지 않는 경우가 많았다. 이에 농업, 관광 등 계절성을 가지는 분야에는 계절노동자제도를 도입해 활용하기 시작한다(이혜경 외 2018: 18). 계절노동은 특정 기간 동안 농업이나 관광산업 같은 특정 경제부문에 한시적 고용을 통해 이루어지며, EU 회원국 내에서는 EU시민뿐 아니라 제3국 국민도 계절노동에 참여할 수 있다(European Commission 2020a: 1). 계절노동자제도는 저숙련 노동자가 합법적으로 유럽 연합 국가 내로 이주할 수 있는 중요한 기회로 인식되고 있으며, 많은 EU 회원국에서는 농업, 건설, 관광 등의 분야에서 외국인 노동자를 고용하여 계절노동 수요를 충족시키고 있다. 독일, 영국과 같은 국가들은 계절노동에 오랜 역사를 가지고 있으며, 프랑스, 스페인과 같은 국가들은 모로코 출신 이주민들을 가장 먼저 계절노동에 고용한 바 있다. 특히, EU는 역내 인력의 이동이 상대적으로 자유롭기 때문에 독일과 같은 국가는 유럽연합의 다른 국가에서 주로 계절노동력을 활용하는 한편 다른 회원국들은 제3국으로부터 계절노동자들을 유입하고 있다(Hooper et al. 2020: 1).

그러나 계절노동자제도는 단기체류를 기반으로 고용이 이루어지는 만큼 정규직 노동자들에 비해 노동착취의 위험, 초과체류, 비공식 경제를 통한 고용 등의 문제에 빈번하게 노출되어왔다. 따라서 이러한 문제들을 사전에 방지하기 위해 2014년부터 유럽위원회(the European Commission)는 제3국 출신 계절노동자들의

입국과 체류, 권리 등에 대해 합의한 지침(The Seasonal Workers Directive)을 채택<sup>120)</sup>하여 실천하고 있다. 보다 투명하고 표준화된 채용절차를 마련하고 계절 노동자들의 권리 보호를 위하여 수립된 이 지침은 농업분야뿐 아니라 계절노동을 활용하는 여러 분야에 걸쳐 안정적인 고용과 순환, 노동자들의 노동권 보호까지 가능케 하는 것을 목적으로 하고 있다(Hooper et al. 2020: 3).

유럽연합의 계절노동자에 관한 본 지침(Directive 2014/36/EU)은 2010년 7월 3일 “회원국에 필요한 인력을 제공하는 동시에 관련 이민자들에게 안전한 법적 지위와 정규지위를 부여함으로써 취약한 범주에 놓여있는 노동자를 보호하고 출신 국가의 개발에 기여”하기 위한 목적으로 처음 제안되었다(TÖTTÖS ÁGNES 2014: 48-9). 2010년에 제안된 계절노동자 지침은 이주노동자 착취에 대한 보호와 EU 개발 정책과의 일관성을 목표로 하고 있다고 명시하고 있음에도 불구하고 비숙련 노동력의 이주관리에 보다 초점이 맞춰져 있었다. 본 제안의 근거가 되는 영향 평가에 따르면 EU 회원국에서는 연간 약 10만 명의 제3국 출신 임시/계절 노동자를 필요로 하며, 제안된 지침에는 순환이주 촉진을 목표로 하는 조항이 포함되어 있었다. 이에 따라 계절노동자들은 가족동반 없이 1년에 최대 6개월 동안만 일할 수 있도록 하여 장기체류를 방지하는 내용을 담고 있었다(Margarite Helena Zoeteweyj-Turhan 2017: 30).

그러나 이러한 초기 제안은 계절 노동자들이 불안정한 고용상태에 위치할 수 있다는 사실을 고려하지 않았고, 3개월 미만으로 고용되는 계절노동자들을 지침의 범주에 포함시키지 않고 있다는 점에서 비판을 받는다. 이후 3년 반 동안의 긴 협상 기간을 거쳐 2014년에 이르러서야 계절노동자에 대한 지침이 최종 채택되었으며, 2016년 9월까지 본 지침을 각 회원국에서 국가법(national legal order)으로 적용(시행)하도록 했다. 2014년에 채택된 지침은 2010년에 비해 그 내용이

---

<sup>120)</sup> 계절노동에 참여하는 EU 시민의 경우 고용주가 피고용인에 계약 또는 고용 관계에 적용되는 조건을 알려야 하는 고용주 의무에 관한 지침(Directive 91/533/EEC)의 적용을 받는다. 본 연구에서는 자유로운 역내 이동이 가능한 EU 시민 이외에 제3국, 비EU 출신 계절노동자에 적용되는 정책을 중심으로 살펴본다.

크게 변화하였는데, 먼저 계절노동자들의 체류기한이 기존 6개월에서 연간 최대 9개월까지 머무를 수 있도록 바뀌었으며 순환이주를 촉진하기 위한 조항은 각 회원국이 재량권을 가질 수 있도록 그 내용이 축소되었다(Margarite Helena Zoeteweij-Turhan 2017: 31).

즉, EU 계절노동자 지침이 마련됨에 따라 처음으로 비EU 출신 계절노동자들의 유입, 체류, 거주에 대한 공통규칙이 마련되었다. 지침에 따르면 유럽연합 내 체류를 1년에 5~9개월로 제한했으며, 가족 재결합을 제한하고 노동자가 고용주를 변경할 수 있도록 허용하며, 고용주가 거주지에 따라 조건을 만족하는 노동자를 재고용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 지침이 모든 국가에서 동일하게 적용되는 것은 아니며, 구체적인 체류 기간과 입국 허용 인원, 재채용 여부 및 방법 등에 대해서는 국가별로 조금씩 다르게 나타난다. 이 지침은 덴마크와 아일랜드를 제외한 모든 국가에서 채택하고 있다(Hooper et al. 2020: 3). 특히 최근 EU 국가들 내에서 계절노동자들이 자국 내 노동시장 수요를 충족시키는 데 점차 그 중요성이 높아짐에 따라 계절노동자들의 유입, 체류, 법적 권리 보호 등의 내용을 담고 있는 계절노동자 지침에 대한 EU 국가 및 국가 정책 입안자들의 관심이 높아지고 있는 추세이다(European Commission 2020a: 1).

## 나. 제도운영 개관

EU 계절노동자 지침은 처음으로 저숙련 혹은 비숙련 이주노동자의 공통된 권리보장과 노동조건을 제시하였을 뿐 아니라 순환 이주를 촉진시킴으로써 개발도상국의 두뇌 유출과 같은 문제를 방지하도록 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 계절노동은 계절의 경과에 따라 노동을 수행하는 것을 포함하며 반복적 혹은 연중 특정 기간에 관련된 활동이라는 의미를 수반한다(TÖTTÖS ÁGNES 2014). EU 회원국들은 한국의 고용허가제와 마찬가지로 노동력 부족 혹은 경제적 필요에 의해 외국인력을 고용할 시에 고용주 및 근로자의 자격요건과 이들에게 적용되는 규정들을 정하고 있으므로(최서리 외 2016: 8) 각 국가별로 제도상의 차이는

조금씩 존재한다. 그러나 기본적으로 EU 회원국들이 공통으로 준수해야 할 계절 노동자 지침을 마련함으로써 고용 주체나 체류기한, 노동자 권리보장 및 고용주 재제조치 등에 있어 공통된 규정을 준수하고 있다.

먼저, 지침에 따르면 각 회원국의 계절노동자 입국 시스템은 회원국이 정하는 계절노동 허용 인원 에 따라 고용주의 주도하에 이루어진다. 계절노동자를 고용하고자 하거나 계절노동자로 일하고자 할 때에는 유효한 고용계약 혹은 구속력 있는 고용제안이 필수적이지만 피고용인 혹은 고용인 중 누가 신청서를 제출하는지 여부를 결정하는 것은 회원국의 책임하에 결정된다(Judy Fudge et al. 2014: 451). 일부 EU 국가에서는 표준화된 채용 기준을 만들거나 고용주 후보를 선택하고 심사하는 데 있어 전문 민간기관 또는 공공 기관이 참여하도록 하고 있다. 예를 들어, 스웨덴 정부는 계절노동자의 열악한 근무조건과 착취를 방지하기 위하여 태국 출신 베리 수확 노동자 채용 규제 조치들을 점점 더 강화하고 있으며, 고용주가 계절노동자를 고용할 때 필요한 요건(예: 계절 수확량에 관계 없이 임금 지불 능력을 입증해야 하는 등)을 강화하고 있다. 또한, 스웨덴 노동조합에서 임금 및 근무조건에 대한 단체 협약을 작성하도록 하여 베리 수확 노동자에 대한 책임을 함께 부담하도록 하고 있다.

특히, 공식화된 채용 프로세스를 강화하여 고용주가 비공식적인 루트를 통해 기존 네트워크에 의존해 채용하지 못하도록 일부 EU 회원국 정부 기관은 출신 국가의 담당 기관과의 긴밀한 협력을 통해 이주노동자를 유입시키고 있다. 그 예로 2018년 프랑스 ANAPEC 및 OFII는 모로코 국립 이주노동 사무소(Moroccan National Agency)와 함께 협업하여 프랑스 내 농민고용이 원활하지 않은 지역에 잠재적 노동 신청자 목록을 정하는 데 도움이 될만한 기준들을 설정하는 작업을 진행한 바 있으며, 규칙을 준수하는 노동자와 고용주에게는 채용절차를 간소화할 수 있는 혜택을 주고 있다. 또한, 계절노동 허가 기간 안에 프랑스를 떠난 이주 노동자의 재채용을 우선시하는 제도를 통해 초과체류를 방지하는 제도를 시행하고 있다(Hooper et al. 2020).

지침에 따르면, 계절노동자로서 입국조건을 충족하는 이들은 기본적으로 1년 동안 5~9개월 사이로 각 회원국이 정한 기간에 따라 해당 국가에 체류할 수 있다. 그러나 계절 농업의 특성상, 90일 미만으로 체류하는 계절노동자가 발생할 수 있다는 점에서 해당 체류 기준을 적용시키는 경우 90일을 초과하지 않는 체류자에 대한 법적 보호가 이루어지지 않을 수 있다. 따라서 EU는 90일을 초과하지 않고 체류하는 계절노동자의 경우에 있어서는 지침에 명시된 입국 기준이 고용 관련 조항에만 적용되며, 90일 이상 체류하는 계절노동자의 경우 이민 및 고용 조건에 대한 내용 모두 지침에서 정의하고 있다(TÖTTÓS ÁGNES 2014: 53).

또한, Article 11(2)에 따르면 계절 고용의 최대 기간 한도 내에서 여전히 입국 기준을 충족하는 경우 계절노동자는 계약을 연장하거나 혹은 다른 고용주에게 고용될 수 있다. 각 회원국은 계절노동자들이 동일한 고용주와 계약을 연장하는 경우 체류 기간을 1회 연장할 수 있으며, 회원국은 국내법에 따라 계절노동자가 동일한 고용주와 계약을 연장하고 두 번 이상 체류할 수 있도록 결정할 수 있다. 또한, 회원국은 계절노동자가 체류 기간을 한 번 연장하여 다른 고용주로의 사업장 변경을 허용해야 하며, 회원국은 국내법에 따라 계절노동자가 다른 고용주로의 사업장 변경을 허용하고 체류 기간을 두 번 이상 연장할 수 있도록 결정할 수 있다. 유럽위원회는 계절노동자들이 계약을 연장 혹은 고용주를 변경하는 문제는 한 고용주에 매여 있을 때 직면할 수 있는 학대의 위험을 줄일 뿐 아니라 지정된 기간 내에 체류 기간을 연장할 수 있도록 허용함으로써 초과체류의 위험을 줄일 수 있다는 데서 매우 중요하다고 설명한다. 또한, 체류 기간 연장을 통해 계절노동자들이 더 높은 수입을 얻음으로써 자국으로의 송금을 가능토록 하여 출신 국가의 발전에 기여할 수 있다는 점에서도 보장되어야 할 권리로서 지침에 제시하고 있다(TÖTTÓS ÁGNES 2014: 56).

실제로 계절노동자제도를 오래전부터 시행해 온 프랑스 같은 국가에서는 국외 출신 노동자들의 입국을 제한하는 것이 오히려 불법체류를 심화시키는 요인이 될 수 있다는 판단하에, 외국인 계절노동자(*carte de séjour-travailleur saisonnier*)들을

위한 다년간의 거주자격 제도를 만들어 시행하고 있다. 이 제도가 도입된 2006년 당시, 프랑스에서는 계절노동자 신분으로 최장 6개월간 체류가 가능했다. 그러나 대다수의 계절노동자들이 체류 기간이 만료된 이후에도 본국으로 돌아가지 않았으며, 이에 프랑스는 계절적으로 일하되 다시 돌아와 계절노동을 할 수 있도록 보장하는 방향으로 정책을 변경하였다. 현재 프랑스 계절노동자 거주허가는 3년 동안 유효하며, 노동자는 이 기간 동안 농장주와의 사전 계약을 전제로 매년 최대 6개월간 프랑스에 체류할 수 있다. 또한, 체류기한이 만료되기 2개월 전에 체류 자격을 갱신할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>121)</sup> 이러한 조치는 계절노동자들의 초과 체류를 방지할 뿐 아니라 계절적으로 필요한 농업인력을 유지하는 데 도움을 줄 수 있다는 점에서 유용하다.

한편, 폴란드에서는 2006년부터 폴란드에 인접해 있는 특정 국가들 및 동방 파트너십 국가들과 단기 노동 이주자들을 대상으로 ‘간소화된 절차(The Simplified Procedure)’ 제도를 적용하고 있다. 현재 이 제도는 아르메니아, 벨라루스, 조지아, 몰도바, 러시아 및 우크라이나 시민에게 적용된다. 이 제도는 해당 국가의 시민이 현지 노동사무소에 등록된 고용주의 신고서를 소지하고 있는 경우, 노동허가 없이 12개월 중 6개월 동안 폴란드에서 일할 수 있도록 허용하며, 주로 농업 및 건설 부문에 적용된다. 이 시스템은 폴란드 고용주가 관할지역 노동사무소에 등록된 외국인들을 합법적으로 즉시 고용할 수 있도록 한다는 점에서 유용하다. 이 제도는 또한 유연성을 가지고 수요에 적합한 고용을 가능케 하며 고용주들로 하여금 다른 고용주들과 계절노동자들을 고용하는 데 경쟁하도록 만들어 노동자들의 안전과 근로조건이 개선되는 효과도 나타났다고 보고된다(TÓTTÓS ÁGNES 2014: 57-8).

그러나 이러한 제안에 대해 회원국들의 법적, 실용적 관점에서 여러 부정적인 의견이 제시되기도 한다. 첫째로 국가별로 계절노동자 수요가 다르기 때문에 계절 노동자를 적극적으로 유치하고자 하는 정도에서 큰 차이를 보일 수 있을 뿐 아니라

---

<sup>121)</sup> <http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=41449>, 검색일: 2020. 9. 29.

노동시장 이슈는 각 회원국 별 권한에 따라 달라질 수 있다는 점에서 국가별 재량권에 따른 지침의 준수가 유동적일 수 있다는 점이다. 한 예로, 일부 국가들의 경우 필요에 따라 계절노동자에게도 노동시장 테스트를 적용할 수 있으며, 이는 최초 입국 시뿐만 아니라 갱신 절차 중에도 적용할 수 있다. 그러나 계절노동자의 최대 체류 기간이 5~9개월인 점을 감안했을 때, 이 기간 안에 체류를 연장하고자 하거나 고용주를 변경하려는 경우에 노동시장 테스트 절차를 포함시키는 것은 노동자들로 하여금 체류 연장을 가능케 하는데 어려움으로 작용할 수 있다는 점에서 우려의 목소리가 제기된다.

또한, 계절노동자들의 비자 갱신 문제가 쟁쟁조약과의 법적 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 계절 취업을 목적으로 90일 미만의 체류를 위해 쟁쟁비자를 발급받는 경우, 계절노동을 계속할 목적으로 비자 연장은 불가하다. 따라서 결과적으로 지침에서는 쟁쟁조약과의 법적 일치를 위해 비자 연장 대신 체류 연장이 가능하다고 언급하고 있으며 회원국은 계절적 고용을 위해 쟁쟁비자로 체류를 연장해야 하는 경우 장기비자 또는 계절노동 허가증을 발급할 수 있다(TÖTTÖS ÁGNES 2014: 56).

이렇듯 EU 공통의 지침이 마련되었음에도 각 회원국별 해석이나 재량에 따라 법적, 제도적 조건과 준수가 다르게 나타날 수 있기 때문에 유럽위원회에서는 정기적으로 각 회원국들이 계절노동자 지침을 잘 준수하고 있는지를 모니터링하는 과정을 거치고 있다. 또한, 최근에는 본 지침이 각 회원국별로 계절노동자들에게 부여하는 권리와 기준에 대한 해석의 여지가 다를 수 있고, 국가별 노동시장 수요에 따라 계절노동력의 필요가 상이할 수 있다는 전제하에 공통의 템플릿을 마련하여 회원국별로 각국의 계절노동자 유입 및 체류, 권리보장 등에 대한 상황이 어떻게 다르게 나타나는지를 조사하는 연구를 수행하고 있다. 조사내용은 크게 네 파트로 구성되는데, 첫 번째는 최근 코로나19가 각국 계절노동자 유입에 미친 영향과 그에 따른 조처방안/계획에 대해 작성하도록 되어있으며, 두 번째는 계절노동자들의 일반적인 유입 및 체류 특성에 관한 내용에 대해 묻고 있다.

세 번째 파트에서는 노동시장 수요에 따라 계절노동자를 유입하기 위한 각국의 조치들과 연간 쿼터 등 유인책에 대한 내용을 담고 있다. 마지막으로 네 번째 파트에서는 계절노동자들의 권리보장에 대한 내용을 묻는다. 구체적인 질문 내용은 아래 표와 같다.

〈표 5-1〉 Common Template for EMN Study 2020

| Section                               | 질문내용   |
|---------------------------------------|--|
| Section 0:<br>COVID-19의 영향            | a. COVID-19로 인해 제3국 국민의 계절노동자 유입정책에 영향이 있었는지?<br>b. COVID-19 상황에 따른 계절노동과 관련하여 어떤 조치가 취해졌는지? 혹은 어떤 계획이 수립되어 있는지? |
| Section 1:<br>계절노동자제도 개요              | 1. 지침에 따라 제3국 계절노동자를 받아들이고 있는지?  |
|                                       | 2. 계절노동자 지침에 적용이 되는 부문은 무엇인지?  |
|                                       | 3. 2018년 기준 계절노동자로 유입된 이들의 출신 국가 상위 5개   |
|                                       | 4. 2018년 기준 계절노동자로 유입된 이들의 주요 연령대  |
|                                       | 5. 2018년 기준 계절노동자의 성별분포  |
|                                       | 6. 법적으로 정해진 최저급여가 있는지?   |
|                                       | 7. 2018년 기준 계절노동자의 평균/최저급여   |
|                                       | 8. 계절노동 허가를 받은 제3국 국민의 평균 체류기간   |
|                                       | 9. 계절노동자 수요가 보다 많은 특정 기간(봄, 여름, 가을, 겨울)  |
|                                       | 10. 계절노동자들의 기술수준(교육, 자격수준, 언어, 경험수준 등)에 대한 정보수집 여부와 평균 기술수준  |
|                                       | 11. 계절노동자 지침에 포함되지 않으나 주기적 성격의 한시 노동을 수행하는 대체 이주노동자 범주가 있는지? 있다면 계절노동 중 몇 퍼센트가 이러한 대체 노동력에 의해 이루어지는지?            |
|                                       | 12. 계절노동자 지침의 적용을 받는 이주노동자와 그렇지 못한 이주노동자 간의 주요 차이는 무엇인지?(연령, 성별, 출신국가 등)   |
|                                       | 13. 비정규 이민자가 수행하는 계절노동 활동이 있는지? 있다면 이들의 규모와 특성에 대한 데이터나 정보가 있는지?   |
| Section 2:<br>노동시장 수요에 따른<br>계절노동자 유인 | 14. 제3국 출신 계절노동자들의 입국 및 체류가 이주 정책의 일부로 존재하는지?  |
|                                       | 15. 계절노동자 유치를 위한 조치를 마련하고 있는지?   |
|                                       | 16. 노동시장 수요를 충족시키기 위해 제3국 계절노동자에 의존하고 있는지? 그렇다면, 어떤 부문에 의존하고 있으며 이 부문의 노동시장에 필요한 것은 무엇인지?                        |

(계속)

| Section                               | 질문내용  |
|---------------------------------------|---|
| Section 2:<br>노동시장 수요에 따른<br>계절노동자 유인 | 17. 계절노동자에 대한 연간 쿼터제를 운영하고 있는지? 하고 있다면, 해당 쿼터는 일반적인 쿼터인지 혹은 특정 분야의 제3국에만 적용되는 쿼터인지? 해당 쿼터는 2016~19년 사이 충족되었는지?                              |
|                                       | 18. 제3국 출신 이주민의 계절노동 신청 평균 처리기간 및 비용  |
|                                       | 19. 회원국에 계절노동자 지침(11번 질문 참조)을 적용받지 않는 대체 한시 노동 인력 이 존재하는 경우, 이들을 포괄하는 특정 국가계획(정책)이 존재하는지? 있다면 고용주는 왜 계절노동자 지침 대신 국가계획(정책)을 활용할 가능성이 더 높은건지? |
|                                       | 20. 계절노동자들에게 노동시장테스트를 적용하는지?  |
|                                       | 21. 계절노동자들의 재입국을 허용하는지? 허용한다면 어떻게 허용하는지?  |
|                                       | 22. 계절노동자 유치를 위해 양자협정 혹은 다자간 협정 등을 통한 제3국과 협력관계를 맺고 있는지?  |
|                                       | 23. 계절노동자를 유치하는데 관련된 채용 주체는 누구인지?   |
|                                       | 24. 고용주는 계절노동자 고용절차에 대한 정보를 어떻게 얻는지?  |
|                                       | 25. 계절노동자가 회원국에 체류하는 동안 다른 직업을 찾거나 영구계약 등을 목적으로 체류자격 변경이 가능한지?  |
|                                       | 26. 국가적인 수준에서 계절노동자 지침 이행평가를 수행했는지?   |
|                                       | 27. 계절노동자 지침을 적용하는 데 있어 오용한 사례를 파악하고 있는지?   |
|                                       | 28. 계절노동자 유치와 관련한 모범사례가 있는지?  |
| Section 3:<br>계절노동자의<br>보호와 권리        | 29. 회원국은 유사한 고용 활동을 수행하는 회원국 국민과 제3국 출신 계절노동자 간에 동등한 대우를 적용하는지? (가족혜택, 실업급여, 고용활동과 관계없는 교육 및 직업훈련, 세금혜택, 동등한 대우를 보장하는 데 있어서 어려움 등)          |
|                                       | 30. 계절노동자 보호와 관련하여 가장 중요한 역할을 하는 행위자와 역할(예: 노동조합, 상공회의소 등)  |
|                                       | 31. 연금을 본국으로 이전할 수 있는 체계가 마련되어 있는지?   |
|                                       | 32. 지침에서 포괄하지 않으나 한시 노동을 수행하는 대체 이주노동 인력이 있는 경우, 지침에 부여된 것과 동일한 권리를 보장받는지?  |
|                                       | 33. 회원국에서 고려하는 “적절한 생활 수준”의 기준은 무엇인지? 계절노동자가 체류기간 동안 “적절한 생활을 보장하는 숙소”에서 지낼 수 있도록 어떻게 보장하고 있는지?   |
|                                       | 34. 계절노동자와 고용주에게 권리와 의무에 대한 정보를 제공하는 절차나 메커니즘을 갖추고 있는지?   |
|                                       | 35. 모니터링, 평가, 수행을 위한 특정 절차 및 메커니즘을 갖추고 있는지?   |
|                                       | 36. 모니터링, 평가, 수행을 위한 절차 및 메커니즘과 관련한 통계를 수집하고 있는지?   |
|                                       | 37. 계절노동자는 고용주에 대한 불만을 어떻게 제기할 수 있는지?   |

(계속)

| Section                        | 질문내용  |
|--------------------------------|---|
| Section 3:<br>계절노동자의<br>보호와 권리 | 38. 계절노동자지침 하에 규정된 의무를 이행하지 않은 고용주에 대한 구체적인 제재 조치가 있는지? |
|                                | 39. 이민국 및 노동국은 계절노동자 및 고용주를 모니터링하기 위해 긴밀히 협력관계를 맺고 있는지? |
|                                | 40. 계절노동자 중에 착취 혹은 인신매매 피해자를 발견한 적이 있는지?                |
|                                | 41. 계절노동자 권리가 어떻게 보장되었는지에 대한 모범사례나 연구, 평가 결과가 있는지?      |

자료: European Commission(2020a: 1-15).

이 연구는 계절노동자들의 특성(출신국가, 연령, 성별, 기술수준, 고용분야 등)을 파악함과 동시에 각 국의 계절노동자 유입을 위한 정책과 제도는 어떠한지를 파악하고, 회원국들이 EU 공통으로 마련한 계절노동자 지침을 얼마나 준수하고 있는지를 모니터링하기 위해 설계되었다. 이 연구는 2020년 2월 처음 착수되어 세 번의 취합과 리뷰 과정을 거쳐 10월 말부터 출판될 예정이다. 이 중 일부 선 공개된 국가들의 조사결과에서 주목할만한 점들을 살펴보고자 한다.

먼저 프랑스 모니터링 결과를 살펴보면, 한국과 마찬가지로 비정규 노동을 차지하는 계절노동자들은 주로 농업부문에 종사하는 것으로 나타났다. 이에 프랑스는 계절노동자들의 초과체류를 방지하기 위하여 계절노동자들 중 가장 많은 비중을 차지하는 튀니지 및 모로코와의 양방협정을 통해 프랑스 내에서의 고용계약이 만료되면 OFII 해외사무소에 모로코 또는 튀니지로 귀국하였음을 증명하도록 하고 있다. 실제로 해당 의무를 이행했을 때만 후속 계약이 가능하며, 이러한 제도 시행 결과 튀니지 출신 계절 이주노동자의 평균 95%가 체류기한을 지키는 것으로 나타났으며, 모로코 출신 계절노동자들의 경우에도 2019년 채용된 인원의 95%가 고용계약 종료 후 본국으로 귀환한 것으로 나타났다. 이러한 양방협정을 통한 계절노동자제도 운영은 유럽 내에서도 좋은 사례로서 언급되고 있다. 또한, 프랑스 역시 코로나19로 인해 계절노동자 수급문제에 어려움을 겪고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해 2020년 6월 17일 계절노동자들의 체류 허가 기간을

기존의 6개월에서 9개월로 연장하는 법을 발표하였으며 이를 통해 계절노동자들이 프랑스에 보다 긴 기간 체류할 수 있게 함으로써 부족한 농업인력을 메우려는 노력을 하고 있다(EMN France 2020).

스웨덴의 경우에는 국가적 차원에서 계절노동자만을 위한 정책을 시행하고 있지 않다는 점이 특징적이다. 스웨덴은 주기적 성격의 임시 노동을 수행하는 노동자들을 포괄하는 하나의 제도를 가지고 있으며, 모든 제3국 출신 노동자들을 대상으로 하는 일반 노동 이주 제도에 계절노동자를 받아들이고 있다. 그러나 스웨덴 역시 코로나19로 인한 여파로 계절노동자들에게는 예외적인 규칙을 허용하고 있다. 코로나19 확산을 방지하기 위한 여행금지를 발효할 시점에는 이미 스웨덴 이민국이 2020 계절 지침에 따른 취업 허가 신청의 75% 이상을 이미 마무리 지은 상태였으며, 농업, 임업, 원예 분야에 종사하는 계절노동자는 현재 스웨덴 내에서의 필수적인 기능을 수행한다고 간주하여 여행금지 대상에서 제외하고 있다(Euroean Commission 2020b).

#### 다. 제도상의 요건

지침에 따르면, 제3국 국민이 계절노동자로 EU 회원국에 입국하기 위해서는 임금 및 근무시간 등의 필수요건이 명시된 근로계약 또는 구속력 있는 구인제안이 신청서 안에 포함되어야 한다. 피고용인 혹은 고용인이 신청서를 제출해야 하는지 여부는 각 회원국 책임하에 결정된다. 또한, 고용계약서 혹은 고용제안서에는 노동자의 권리보장을 위하여 근무 장소와 유형, 고용 기간, 유급 휴가 금액 등이 포함되어야 한다는 조항이 지침에 포함된다. 이러한 조항은 분쟁 발생 시 이주 노동자들이 고용 조건을 증명할 수 있도록 법적 효력을 가져야 하지만, 때로 이러한 고용계약 문서가 법적으로 영향이 없는 경우도 존재한다. 예를 들어 스웨덴의 일부 관할 지역에서는 이민절차의 일부로 작성된 구인의 경우 법적 효력을 가지지 않으며 고용계약을 체결할 시에만 적용된다는 한계를 가진다.

또한, 신청자는 건강보험의 적용을 받으며(covered), 적절한 숙소가 있고, 사회적

자원에 의존하지 않을 만큼의 충분한 재원을 가지고 있음을 입증해야 한다. 회원국은 또한 제3국 국민이 불법 이민의 위험이 없고 유효한 여행 서류를 가지고 있는지 확인해야 한다. 뿐만 아니라 공공정책, 공공보안 또는 공중보건에 위협을 가할 것으로 간주되는 제3국 국민은 입국할 수 없다고 명시하고 있다.

한편, 앞에서 언급한 바와 같이 EU 회원국에 있는 계절노동자는 근로계약을 연장하거나 고용주를 한 번 이상 변경할 수 있는 권리를 가지며, 계절노동자는 최저근로연령, 임금 및 해고를 포함한 근로조건, 근로시간, 휴가 및 휴일, 직장 내 건강 및 안전요건을 포함한 고용 조건과 관련하여 유입국 국민과 동등한 대우를 받을 수 있다. 또한, 회원국은 고용주의 권리남용 및 권리침해를 제재하기 위한 조치를 취해야 하며, 계절노동자가 스스로 혹은 제3자를 통해 고용주에 대한 불만을 제기할 수 있는 메커니즘을 제공하도록 명시하고 있다. 특히, 지침에 따르면 계절노동자는 노동조합에 가입할 권리를 가지며, 공공주택을 제외한 고용 사무소 및 기타 공공 서비스에서 제공하는 사회보장, 연금, 교육 등을 받을 권리를 가진다. 회원국 국민과의 동등한 대우는 사회보장 부문에도 마찬가지로 적용된다. 그러나 계절노동자의 체류 특성상 일시적인 체류를 원칙으로 하기 때문에 회원국은 실업 및 가족 혜택에 관해서는 동등한 대우를 적용할 의무를 가지지 않으며, 세금 혜택 및 교육, 직업 훈련에 대한 동등한 대우를 제한할 수 있다.

고용주는 또한 노동자가 회원국의 보건 및 안전 기준을 충족하는 숙소에 머물도록 임대계약을 제공하고, 임대료가 과도하거나 임금에서 숙소비를 자동으로 공제하지 않는다는 기준을 충족해야 한다.<sup>122)</sup> 이는 고용주가 과도한 주택비용이나 거주 불가능한 편의시설(숙소)을 제공함으로써 이주노동자들을 착취하는 것을 방지하기 위해 고안된 조항이며, 다만 노동자가 자신의 숙소를 자유롭게 마련할 수 있는지 혹은 고용주가 숙소에 대한 책임이 있는지는 회원국의 재량에 따라 다르다(Judy Fudge et al. 2014: 452-453). 고용주가 지침에 제시된 계절노동자

---

<sup>122)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/seasonal-work>, 검색일: 2020. 9. 29.

고용 기준을 준수하지 않거나 관련 문서를 허위로 작성한 경우에는 계절노동자 고용 신청을 거부당할 수 있다(Judy Fudge et al. 2014: 455).

아래 표에 EU 회원국 중 계절노동자 취업 허가를 많이 발급하는 상위 국가들의 계절노동자 도입제도를 요약 제시하였다. 각국은 EU 계절노동자 지침의 큰 틀 내에서 각국이 필요로 하는 계절노동 수요에 따라 계절노동자를 유입하고 있으며 체류 및 계약 갱신 조건 등은 국가별로 조금씩 상이하게 나타난다.<sup>123)</sup>

〈표 5-2〉 EU 주요 농업국 계절노동자제도 요약

| 구분  | 조건   | 절차  | 권리 및 의무  |
|-----|--|---|--|
| 스페인 | <ul style="list-style-type: none"> <li>취업 및 거주허가</li> <li>노동 및 거주비자 취득</li> <li>취업 허가는 1년에 최대 9개월까지 유효</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>할당량(쿼터)에 따라 모집인원 달라짐.</li> <li>양자 간 협정을 체결한 국가 출신의 비EU 시민이 우선권을 가짐.</li> <li>취업 및 거주비자 신청 전 고용주는 고용이 민부 또는 다른 자치 커뮤니티의 공식 노동부로부터 취업 허가를 받아야 함.</li> <li>취업허가 승인 후 지방 외국인사무소에서 취업허가 및 거주허가가 부여됨.</li> <li>취업허가 승인 후 거주국 대사관 또는 영사관에서 취업 및 거주비자를 신청해야 스페인 입국 가능</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>적절한 위생상태가 보장된 숙소</li> <li>여행비용</li> <li>계약 완료 후 귀국</li> </ul> |
| 프랑스 | <ul style="list-style-type: none"> <li>3개월 이상 (농업 또는 기타) 계절 근로계약 체결 시 계절노동 허가 발급</li> <li>취업 허가는 1년에 최대 6개월까지 유효, 6개월 기간 만료 후 귀국 시, 다년간 계약 갱신 가능</li> <li>계절노동 허가증은 3년간 유효</li> <li>장기체류비자 필요(양자협정 체결 시 예외적 용한 경우 제외)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>고용주는 외국인 담당 부처에 취업 허가 신청</li> <li>모로코 및 튀니지와 노동협정 체결 → 절차 간소화</li> <li>취업 허가 기간이 3개월 미만인 경우 생겐 지역 내 단기거주를 위한 단기체류비자 면제 프로그램을 제외하고는 비자를 취득해야 함.</li> <li>취업 허가가 3개월 이상 허용된 경우, 출신국 프랑스 대사관 또는 영사관에서 장기체류비자 신청해야 함.</li> <li>비자 발급 후 프랑스 도착 이후에는 임시거주 허가증 신청 필요</li> <li>계절노동은 1년에 최대 6개월까지 가능, 새로 계약 시 새로운 취업 허가 신청해야 함.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>가족재결합 불가</li> <li>EU 장기 거주자 거주 허가 신청 불가</li> </ul>            |

<sup>123)</sup> EU 내 모든 회원국의 계절노동제도를 소개하는 데 지면상 한계가 있으므로, 계절노동자를 많이 고용하고 있는 상위 몇 개국에 한정하여 간략하게 제도를 제시하였다.

(계속)

| 구분   | 조건  | 절차  | 권리 및 의무  |
|------|---|---|--|
| 이탈리아 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 입국 전 취업 허가 및 계절노동자 취업비자 발급 필요</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 쿼터시스템을 통해 계절노동자 유입</li> <li>• 고용주는 경시청에 계절노동자 고용 승인 신청서 제출</li> <li>• 영사관 또는 대사관에서 취업 허가 승인을 받고 최대 6개월 동안 체류할 수 있는 비자 발급</li> <li>• 입국비자 발급 시 취업 허가 필요</li> <li>• 이탈리아 입국 후 8일 이내에 관할 지방 경시청에서 거주허가 신청</li> <li>• 취업 허가는 취업 기간에 따라 최소 20일에서 최대 9개월까지 유효함.</li> <li>• 체류 허가는 비자에 표시된 기간 및 목적에 따라 발급</li> <li>• 새로운 계절노동 취업 허가가 있을 시, 거주 갱신 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계절노동자 거주허가 증은 동일한 고용주 또는 새로운 고용주에 의해 연장 혹은 갱신 가능</li> <li>• 최소 2년간 계절노동자로 일한 적이 있으면 계절노동을 위한 거주허가를 취업을 위한 거주허가로 변경할 수 있음.</li> <li>• 가족재결합 불가</li> <li>• 장기체류 불가</li> </ul>                       |
| 스웨덴  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 취업 및 거주허가</li> <li>• 유효여권</li> <li>• 취업 및 거주허가는 1년 동안 최대 6개월까지만 가능</li> <li>• 계절노동허가증이 있더라도 새로운 고용주로 변경 시 신청서 재제출 필요</li> <li>• 취업 허가 연장을 위해서는 현 허가증 만료 전 신청서 제출 필요</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 스웨덴에 있는 고용주로부터 계절노동 제안을 받은 경우</li> <li>• 계절노동 허가신청서는 스웨덴 대사관 또는 총영사관에 제출(입국 전 신청)</li> <li>• 체류기간 동안 유효한 스웨덴 건강보험정책 가입</li> <li>• 계약 종료 후 귀국</li> <li>• 계절노동 고용제안을 받지 않은 경우는 비 EU 시민을 위한 일반규칙에 따라 취업 허가를 신청해야 함.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 업종의 관례적인 고용 조건 및 급여제공</li> <li>• 건강보험, 생명보험, 산재보험, 산업연금보험 가입</li> <li>• 숙소 임대료는 동의한 경우에만 급여에서 직접공제</li> <li>• 고용주는 임대조건을 상세히 명시한 문서를 제공해야 함.</li> <li>• 숙소는 일반적인 건강 및 안전요건을 충족해야 함.</li> </ul> |

자료: EU Migration Portal 홈페이지([https://ec.europa.eu/immigration/node\\_en](https://ec.europa.eu/immigration/node_en), 검색일: 2020. 9. 29.). 각 국가별 계절노동 조건.

## 5. 소결 및 시사점

EU는 제2차 세계대전 이후 서유럽 국가들의 대규모 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 농업분야에 계절노동자제도를 도입해 활용하기 시작하였으며, 농업 종사자 비율의 감소와 고령화 현상 등으로 인해 현재까지도 농업인력의 다수를 계절노동에 의존하고 있다. 초기 EU 회원국들 내에서 해외 농업노동자들을 모집, 채용하는 일은 비공식적으로 이루어져 왔으나 2000년대에 들어서면서 정부 및 한시 노동 관련 기관(temporary work agencies)들이 농업이주노동자 모집에 참여하면서부터 농업부문에의 외국인 노동자 고용이 활발히 이루어지기 시작한다. 현재 EU 농업 전체 종사자 수의 4분의 3이 루마니아, 폴란드, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 불가리아, 독일 등 7개 회원국에 집중되어 있으며 독일 등의 국가는 자율적인 EU 역내 이동의 이점을 활용해 유럽연합의 다른 회원국에서 계절노동력을 주로 활용하는 한편 프랑스, 스페인 등의 국가는 제3국으로부터 계절노동자들을 주로 받아들이고 있다.

그러나 계절노동의 특성상 이주국에서의 단기 체류만이 가능하고, 이에 따라 초과체류, 불법고용, 노동착취 등의 사회적인 문제가 발생하게 되면서 유럽위원회(the European Commission)는 “제3국 출신 계절노동자들의 입국과 체류, 권리 등에 대해 합의한 지침(The Seasonal Workers Directive)”을 채택하고, 각 회원국들로 하여금 지침에 따른 계절노동자를 유입하도록 조치하고 있다. 계절노동자지침은 채용절차에서부터 이주노동자 권리 보호에 이르기까지 계절노동자의 이동과 재이주 전반에 걸친 내용을 담고 있으며, 농업뿐 아니라 계절노동을 활용하는 전 분야에 있어 안정적인 고용과 순환, 노동권 보장을 가능케 하는 것을 목적으로 하고 있다.

특히, 계절노동자 지침에 따르면, 계절노동자로 EU 회원국에 체류하는 모든 이주노동자들은 체류갱신 및 고용주 변경 등의 권리를 가지게 되는데, 이는 단기 체류 시 발생할 수 있는 초과체류 문제나 고용주의 노동착취 문제 등을 해결하는 데

도움을 줄 수 있다는 점에서 의의가 있다. 특히, 한국의 농업 경제의 대부분이 고령 인구나 외국인으로 채워지고 있는 상황에서 이주노동자의 도입과 활용은 불가피한 선택지가 되었고, 농업에 종사하는 대부분의 이주노동자들이 미등록이거나 체류자격 외 활동으로 농업에 종사하고 있다는 점에서 가능한 유입된 이주민들이 어떻게 적재적소에, 지속 가능한 방식으로 농업부문에 종사할 수 있는지를 고민하는 작업이 필요하다. 물론 개별 국가 사례들로 깊이 들어가면 차이가 있겠으나, EU 회원국의 전반적인 농업 현황과 외국인력 활용현황은 한국적 맥락에서 충분한 시사점을 줄 수 있다고 보여진다.

EU 사례에서 도출할 수 있는 한국적 맥락에서의 시사점은 다음과 같다. 첫째, EU 회원국들이 공통으로 마련한 지침과 같이, 농업분야에 종사하는 이주노동자들의 채용 및 체류, 권리보장을 담보할 수 있는 공통의 지침을 마련할 필요성이 제기된다. 특히, 한국을 기준으로 고려했을 때, 동남아시아 국가들에서 대체로 농업분야 종사 이주민들이 많이 유입되고 있다는 점을 감안하여 국내 농업에 종사하고 있는 이주민 비율이 높은 나라들과의 협력을 통해 공통의 지침을 마련해 활용할 필요가 있다. 이는 송출국 차원에서도 자국민들의 고용과 안전을 보장할 수 있는 방안으로 활용될 수 있을 것이다.

물론, EU 역내 회원국들 사이에서도 계절노동이 다른 체류 목적을 가지고 들어온 이들(망명 신청자 등)에 의해 다수 이루어지고 있다는 점에서는 여전히 한국과 마찬가지로의 한계를 가진다. 그러나 이를 극복하기 위해 각 국가에서 실시하고 있는 정책들, 예를 들어 2018년 프랑스 ANAPEC와 OFII가 모로코 국립 이주노동사무소(Moroccan National Agency)와 협업을 통해 프랑스 내 농민고용이 원활하지 않은 지역에 잠재적 신청자 목록을 정하는 데 도움이 될 만한 기준들을 설정하고, 계절노동 규칙을 잘 준수하는 노동자 및 고용주들에 채용절차 및 재채용, 체류 등에 있어 혜택을 제공하는 방법을 참고해 불법고용과 초과체류를 방지함으로써 농업분야에의 순환 이주를 정착시키는 방법을 모색해 볼 수 있을 것이다. 또한, 이탈리아와 같이 2년 이상 농업분야에 종사한 경우 정규화시키는 방안 또는

장기체류를 허용하는 등의 정책 등도 고려해 볼 만한 참고사례가 될 수 있다. 뿐만 아니라, 프랑스와 같이 다년체류증 제도를 활용하여 계절노동자들의 순환 이주를 가능하게 하고 초과체류를 방지함과 동시에 특정 시기에 필요한 노동력을 공급받되, 이주노동자들도 본국에 귀환 후 재입국했을 때 일정한 혜택을 받을 수 있도록 한다면 현재 국내에 대다수 농업종사 이주노동력 활용이 불법체류, 불법고용 등을 통해 이루어지고 있는 문제를 어느 정도 해소하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다.

둘째, 본문에서 언급한 EMN에서 수행하고 있는 연구와 같이, 주요 계절노동자 협정을 맺고 있는 동아시아 국가들과의 협력을 통해 국내 체류하고 있는 계절노동자들의 현황과 특성, 입국 및 체류 정책, 고용주 제재 및 노동자 보호 조치들이 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 파악이 이루어질 필요가 있다. 특히, 계절노동자제도로 유입된 외국인 노동자 외에 계절노동적 수요를 대체하고 있는 다른 이주집단이 존재하는지, 혹은 계절노동적 수요를 대체 혹은 수요에 걸맞게 유입시킬 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다고 볼 수 있다.

마지막으로, 데이터 부족은 실제 계절노동 수요와 규모를 파악하는 데 매우 중요한 기초자료로서 역할을 할 수 있기 때문에 계절노동자에 대한 정확한 통계 구축의 필요성 역시 제기된다. 적법한 경로를 통한 저숙련 농업 이주노동자를 고용하기 위해서도 정확한 수요를 반영하는 쿼터를 마련함으로써 비공식적인 루트를 활용하지 않고 공식적인 절차를 통해 충분한 고용이 이루어질 수 있을 것이다. 또한, 저숙련 농업 이주노동자들에 대한 착취 및 불안정한 계약관계를 방지하기 위해서도 정확한 데이터를 구축하여 불법고용으로 인해 발생하는 부작용들을 최소화하는 데 기여해야 할 것이다.

본 장에서는 EU 내 농업분야에서 이주노동력을 어떻게 활용하고 있는지에 대한 공통적인 정책을 살펴보는 데 그 목적이 있기 때문에, EU 회원 각국의 세부 정책에 대해서는 살펴보지 못했다는 한계를 가진다. 보다 구체적인 각국의 농업분야 외국인력 거버넌스 및 활용현황을 살펴보는 작업은 추후 연구과제로서 살펴보는 작업이 필요하다.

**제6장**

**일본**





# 6 일본

## 1. 농업 현황 및 인력 현황

일본의 농업은 노동력의 급속한 감소와 노동 인구의 고령화가 특히 심각한 업종으로, 노동 강도가 높은 시설 원예 및 야채 재배 분야는 인력 부족 현상이 특히 심각하다. 농림수산성은 농업부문의 심각한 인력 부족 현상을 해소하기 위해 정보통신기술(ICT) 및 첨단 기술을 활용한 스마트 농업 추진, 국내 인력 확보 조치의 일환으로 농업부문 신규 취업자 지원, 여성농업인 지원 등 다양한 시책을 시행하고 있으나 인력 확보는 여전히 어려운 상황이다.<sup>124)</sup> 2019년 일본의 농업 취업 인구<sup>125)</sup>는 168만 명으로 그중 여성은 76.4만 명이며 65세 이상 인구는 118만 명, 평균 연령은 67세이다. 기반적 농업 종사자 수<sup>126)</sup>는 전년 대비 3.2% 감소한

124) 三橋孝一. 2019. “新たな在留資格特定技能による農業分野での受け入れについて.” 砂糖類でん粉情報(2019年 8月号). 農畜産業振興機構.

125) 농업 취업 인구는 15세 이상의 농가 세대원 중, 농업에만 종사한 자, 또는 농업과 다른 업종에 같이 종사하고 있으나 농업의 종사 일수가 많은 자이다.

126) 기반적 농업 종사자는 농업 취업 인구 중, 평상시의 주 상태가 '자영농'인 자이다.

140만 4천명으로 65세 이상 인구는 약 98만 명이며 평균 연령은 66.8세로 농업 노동 인구의 고령화가 진행되고 있다.

〈표 6-1〉 농업 취업 인구 및 기반적 농업 종사자 수

단위: 천 명, 세

| 구분         | 2010년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 농업 취업 인구   | 260.6 | 209.7 | 192.2 | 181.6 | 175.3 | 168.1 |
| 여성         | 130.0 | 100.9 | 90.0  | 84.9  | 80.8  | 76.4  |
| 65세 이상     | 160.5 | 133.1 | 125.4 | 120.7 | 120.0 | 118.0 |
| 평균 연령      | 65.8  | 66.4  | 66.8  | 66.7  | 66.8  | 67.0  |
| 기반적 농업 종사자 | 205.1 | 175.4 | 158.6 | 150.7 | 145.1 | 140.4 |
| 여성         | 90.3  | 74.9  | 65.6  | 61.9  | 58.6  | 56.2  |
| 65세 이상     | 125.3 | 113.2 | 103.1 | 100.1 | 98.7  | 97.9  |
| 평균 연령      | 66.1  | 67.0  | 66.8  | 66.6  | 66.6  | 66.8  |

자료: 農林水産省(2020). 「農業労働力に関する統計」. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>, 검색일: 2020. 9. 15.)

일본의 농업은 전통적인 개인, 가족 중심에서 벗어나 농업 경영의 법인화가 진행되고 있다. 농림수산성이 발표한 2019년 「식료·농업·농촌백서」에 따르면, 농업 경영체 수는 2019년 118만 8,800곳으로 전년 대비 2.6% 감소하였다. 그중 조직 경영체 수는 3만 6천 곳으로 전년 대비 1.4% 증가, 농산물을 생산하는 법인 조직 경영체 수는 2만 3,400곳으로 전년 대비 3.1% 증가하였다.<sup>127)</sup> 1990년대까지만 해도 가족이나 친척 또는 가까운 이웃 사람들이 임시 근로자로서 농번기의 노동 수요를 대체해 왔다. 그러나 임시 근로자의 대다수가 고령인 여성이며 개인 사정을 우선시하여 출근하는 점 등 농가 입장에서는 계획적인 농작업의 일정 수립에 어려움이 많았다. 또한 노동 강도가 높은 수확 잡업을 여성 근로자가 감당하기 쉽지 않은 점 등 부족한 인력 수요를 충족시키기에는 여러 면에서 제약이 따랐다.

127) 農林水産省. 2019a. 「食料·農業·農村白書」.

〈표 6-2〉 농업 경영체 수(전국)

단위: 천

| 구분                    | 농업 경영체<br>① + ② | 가족 경영체<br>① | 조직 경영체<br>② | 1) 농산물을 생산하는<br>법인 조직 경영체 <sup>128)</sup> |
|-----------------------|-----------------|-------------|-------------|---|
|                       |                 |             |             |   |
| 2015년                 | 1,377.3         | 1,344.3     | 33.0        | 18.9                                      |
| 2016년                 | 1,318.4         | 1,284.4     | 34.0        | 20.8                                      |
| 2017년                 | 1,258.0         | 1,223.1     | 34.9        | 21.8                                      |
| 2018년                 | 1,220.5         | 1,185.0     | 35.5        | 22.7                                      |
| 2019년                 | 1,188.8         | 1,152.8     | 36.0        | 23.4                                      |
| 2018년 대비 2019년 증감률(%) | △ 2.6           | △ 2.7       | 1.4         | 3.1                                       |

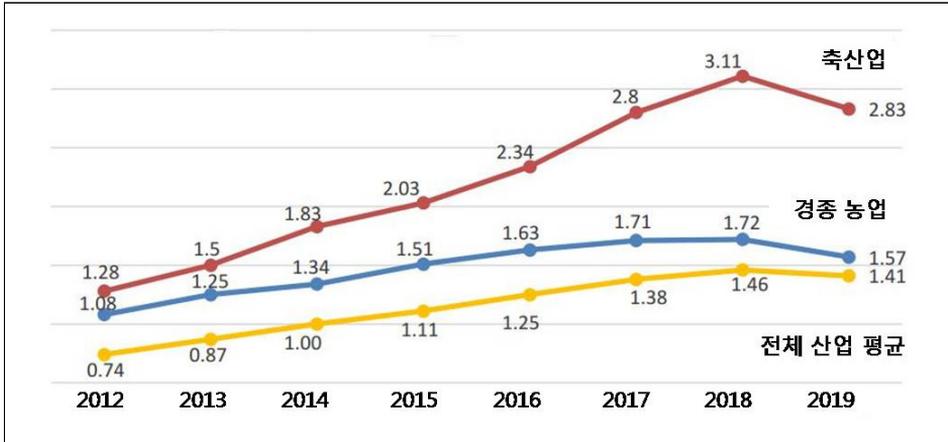
자료: 農林水産省(2020). 「農業労働力に関する統計」. <https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>, 검색일: 2020. 9. 15.)

1990년대 후반부터 농업 경영체 및 전업농가의 규모 확대가 추진되면서 상근 고용직 노동력의 수요가 증가하였다. 농작물 가격의 하락이 계속되는 가운데 소득 유지를 원하는 농가는 경작 면적이 많은 농가를 중심으로 이농자의 토지를 임대하여 경작의 대규모화를 시작하였다. 확장한 농지를 경작하기 위해서는 일정 규모의 노동력 공급이 불가피하였고, 실버 인재센터나 공공 직업 소개소 등을 이용하여 가족이나 이웃이 아닌 외부로부터 노동력을 조달해야 하는 상황에 이르고 있다.<sup>129)</sup> 농장주의 경영규모 확대에 따른 노동력 수요의 급격한 증가 등 변화하는 농촌의 현 상황 속에서 농업부문 고용 근로자 수는 최근 몇 년간 전체 산업의 평균치를 상회하고 있다.

128) ‘농산물을 생산하는 법인 조직 경영체’는 ‘농산물 생산만 하는 법인 조직 경영체’ 및 ‘농산물 생산과 농작업 수탁사업을 하는 법인 조직 경영체’이다.

129) 橋本由紀. 2015. “技能実習制度の見直しとその課題-農業と建設業を事例として.” 『日本労働研究雑誌』 662. p. 77.

〈그림 6-1〉 농업부문 유효구인배율



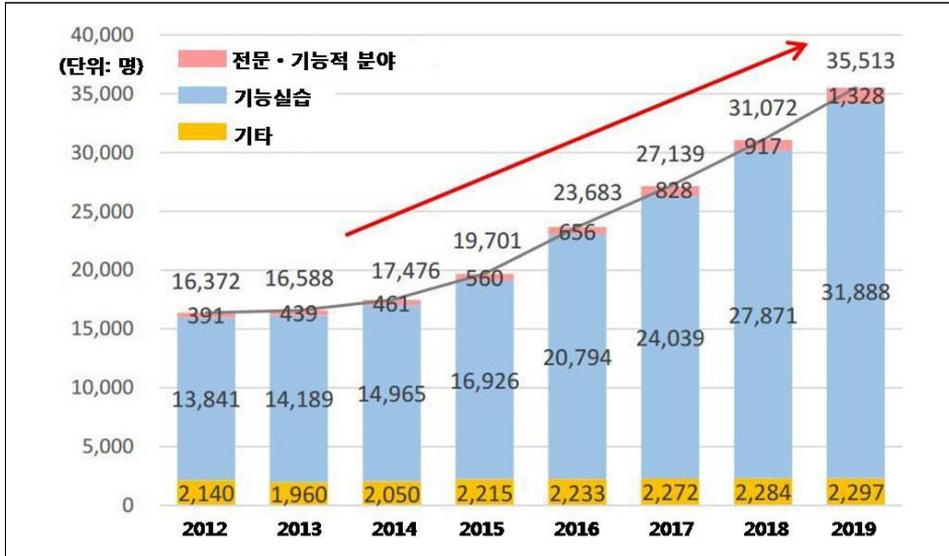
자료: 農林水産省(2020b). 「農業分野における新たな外国人材の受け入れについて」.

농업 현장에서는 인력 부족에 따른 수확 지연, 생산물 품질 저하 등의 문제가 발생하고 있는 가운데 농협의 선과장이나 포장 센터의 작업 인력 부족 역시 심각한 상황이다. 수확 이후의 작업을 선과장 등에서 담당함으로써 농가의 경영 규모, 생산지의 유지 및 확대가 가능해진 지역 사례들이 증가하고 있다. 농업부문의 인력 부족 현상이 생산품 출하 및 포장 작업 등 농작업 이외의 관련 작업으로 확대되고 있다.<sup>130)</sup> 일부 대규모 농가는 일손부족에 대처하기 위해 농협이나 사업 협동조합을 통해 외국인 기능실습생을 수용하고 있다.<sup>131)</sup> 2019년 10월 현재 일본의 외국인 근로자 수는 146만 명으로 농업부문 외국인 근로자 수는 3만 5,500명이며, 그 중 3만 19,00명이 외국인 기능실습생이다. 농업부문 전체 외국인 근로자 수는 2015년 대비 1.8배, 그중 외국인 기능실습생은 1.9배 증가하였다.

<sup>130)</sup> 石田一喜. 2018. “新たな在留資格特定技能の概要-農業分野における外国人の受け入れに着目して.” 『農林金融』. 農林中金総合研究所.

<sup>131)</sup> 橋本由紀. 2015. p. 78.

〈그림 6-2〉 농업부문 외국인 근로자 수의 추이



자료: 農林水産省(2020b). 「農業分野における新たな外国人材の受け入れについて」.

법무성 통계에 따르면 2019년 4월부터 새롭게 시행되고 있는 특정기능제도로 14개 특정 산업 분야에 종사 중인 특정기능 외국인 근로자는 2020년 6월 말 기준 5,950명이다. 그중 농업부문에 종사하고 있는 외국인의 수는 930명으로 국적별로는 베트남(401명), 캄보디아(167명), 중국(121명), 인도네시아(103명), 필리핀(66명), 미얀마(25명), 태국(21명), 네팔(13명), 그 외(13명)로 베트남이 가장 많다.<sup>132)</sup>

농업부문에 2019년부터 4월부터 향후 5년 간 특정기능제도를 통해 조달하려고 하는 외국인 근로자 수는 최대 3만 6,500명(최대 상한치)이다. 이는 향후 5년간 농업부문에 13만 명의 인력 부족이 예상되는 가운데, 연간 1% 정도의 필요 노동자 수의 효율화(5년간 약 1만 1,000명) 및 추가적인 국내 인력 확보(2023년까지 40세 이하 농업 종사자 약 8만 명 확보)를 실시함에도 부족할 것으로 예상되는 노동자 수를 상한으로 설정한 것이다.<sup>133)</sup>

<sup>132)</sup> 法務省. 2020. 「特定技能1号在留外国人数」.

## 2. 외국인 고용 및 취업 제도

2018년 12월 ‘출입국관리 및 난민인정법(이하 입관법)’이 개정되기 전까지 일본 정부는 전문 분야의 외국인력은 적극적으로 수용하되 비전문 분야의 단순기능직 외국인력은 수용하지 않는다는 방침을 고수해왔다. 그럼에도 불구하고 자동차, 전기, 조선, 건설 등 제조업 부문의 중소기업 인력난에 따른 노동력 수요의 요구가 지속되는 가운데, 1989년 입관법이 개정되면서 ‘정주’ 체류 자격을 신설하여 닛케이진의 취업이 가능해졌다. 브라질, 페루 등 남미 국가의 일본계 후손인 닛케이진은 이때부터 일본의 자동차 및 전기 부품 공장에서 단순기능직 업무에 종사하기 시작하였다. 또한 1989년 입관법 개정으로 기능실습생의 초기 단계인 외국인 연수생 제도가 도입되어 현행 외국인 기능실습제도의 초석을 마련하였다. 이후 1993년 기능 이전을 통한 국제협력을 목적으로 한 외국인 기능실습제도가 도입되었고, 1997년에는 연수와 기능실습을 합하여 체류 기간이 최대 3년으로 확대되었다. 닛케이진과 기능실습생은 1990년대 일본의 인력 부족이 심각한 산업에 투입된 외국인 근로자로서 비전문 분야의 단순기능직 업종에 종사하였다. 일본정부는 일본인과 혈연적 관계가 있다는 점에서 닛케이진에 취업 직종에 제한을 없애고 근무지 변경 및 체류 자격의 무제한 갱신 등 제도적 혜택을 부여하였다. 이를 통해 닛케이진은 임금이 높은 대기업 제조업체에 파견 또는 청부 근로자의 형태로 고용되었고 노동시장에서 기능실습생보다 상위의 기업에 취업이 가능하였다. 일본정부는 공식적으로 그 필요성을 인정하지 않았으나 닛케이진과 기능실습생을 수용함으로써 실질적으로는 단순기능직 외국인 근로자를 일본의 노동시장에 공급하는 이중 기준을 적용시켜 왔다.<sup>134)</sup>

133) 法務省·国家公安委員会·外務省·厚生労働省·農林水産省. 2018. 「農業分野における特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針」.

134) 宮島・喬, 鈴木江理子. 2019. 『新版 外国人労働者受入れを問う』. 岩波書店. pp. 2-5; 上林千恵子. 2020. “特定技能制度の性格とその社会的影響外国人受け入れ制度の比較を手がかりとして.” 『日本労働研究雑誌』 715. pp. 21-22.

일본에서 취업하는 외국인의 유형에는 신분에 기초한 체류 자격, 취업을 목적으로 한 취업 체류 자격, 특정활동, 기능실습, 자격 외 활동으로 구별된다. 신분에 기초한 체류 자격에는 ‘정주자(주로 닛케이진)’, ‘영주자’, ‘일본인 배우자’ 등이 있으며 일본 내 외국인 중 가장 많은 외국인 유형이다. 이들 체류 자격은 업종, 근무지 변경 등 취업활동에 제한이 없다. 취업을 목적으로 한 체류 자격은 전문적·기술적 분야와 2018년 12월 신설된 특정기능 분야가 있다. 전문적·기술적 분야에 해당하는 주요 체류 자격은 다음과 같다.

〈표 6-3〉 전문적·기술적 분야에 해당하는 주요 체류 자격

| 체류 자격            | 구체적인 예  |
|------------------|---|
| 교수               | 대학교수 등  |
| 고도 전문직           | 포인트 제도에 따른 고도 인재(전문 인력)                       |
| 경영·관리            | 기업 등 경영자·관리자                                  |
| 법률·회계업무          | 변호사, 공인회계사 등                                  |
| 의료               | 의사, 치과의사, 간호사                                 |
| 연구               | 정부 관계기관 또는 사기업 등의 연구자                         |
| 교육               | 중학교, 고등학교 등의 여학교사 등                           |
| 기술·인문 지식 / 국제 업무 | 기계공학 등 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 여학강사, 마케팅 업무 종사자 등 |
| 기업 내 전근          | 외국의 사업소에서 전근한 자                               |
| 개호               | 개호 복지사<br>※ 2017년 9월부터 새로 추가됨                 |
| 기능               | 외국요리 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등 가공직 종사자     |

자료: 農林水産省(2020b), 「農業分野における新たな外国人材の受け入れについて」.

일본정부는 1990년 6월 법률, 회계, 의료, 경영 등의 체류 자격을 신설한 이래 전문적·기술적 분야의 외국인력 유치를 적극적으로 추진해 왔다. 제2차 아베 정권 발족 이후 해외로부터 우수한 인재를 확보하기 위해 2012년 5월 ‘고도 인재 점수제’ 도입, 2015년 4월 ‘고도 전문직’ 체류 자격 신설, 2017년 4월 전문 인력에 영주권을 부여하는 ‘일본판 고도 외국 인재 그린카드제도’ 도입 등 다양한 시책을

추진하였다. ‘고도 인재 점수제’는 학술연구 활동, 전문기술 활동, 경영·관리 활동의 세 분야에서 학력, 경력, 연봉 등의 항목별 점수가 70점 이상이 되면 제도상 우대조치를 부여하는 제도이다. ‘고도 인재 점수제’의 체류 자격은 ‘고도 전문직(1호, 2호)’으로 ‘고도 전문직 1호’는 체류 기간이 5년이며 복합적 체류활동이 가능하고, 가족동반이 허용된다. ‘고도전문직 2호’는 체류 기간에 제한이 없으며 취업 활동에 제한이 없다. ‘일본판 고도 외국 인재 그린카드 제도’는 ‘고도 인재 점수제’의 점수가 70점 이상인 전문 인력의 경우 영주권 신청에 필요한 체류 기간이 5년에서 3년으로 단축되고 80점 이상인 경우 1년으로 단축된다.<sup>135)</sup>

‘특정기능(1호, 2호)’은 2018년 12월 입관법 개정으로 신설된 체류 자격으로 특정 산업 분야에서 최대 5년까지 취업이 가능하다. 일본 정부는 특정기능제도를 통해 2019년 4월부터 향후 5년간 인력 부족이 심각한 14개 특정 산업 분야에서 최대 345,150명의 외국인력을 수용할 계획이다. 14개 특정 산업 분야는 개호업(요양), 건물청소, 소형재 산업(기계 가공업), 산업기계 제조업, 전기·전자·정보 관련업, 건설업, 조선선박업, 자동차 정비업, 항공업(공항 지상지원, 항공기 정비), 숙박업, 농업, 어업, 식음료품 제조업(수산가공 포함), 외식업이 해당된다. 특정기능제도는 일본의 노동시장에 비전문 단순기능직 외국인력을 본격적으로 수용하는 외국인 근로자 제도라는 점에서 국내외로부터 큰 관심을 받으며 시작되었다.

‘특정활동’ 체류 자격은 경제 동반자 협정(EPA)에 따른 외국인 간호사·개호 복지사 후보자, 워킹홀리데이, 건설업 및 조선업 분야의 외국인 취업자 등이 해당된다. 일본 정부는 2008년부터 인도네시아, 필리핀, 베트남으로부터 간호사와 개호 복지사 후보자를 수용하고 있다. EPA에 따른 간호 및 개호 분야의 외국인력 유치는 인력 부족의 대책은 아니며 송출국의 요청에 의해 경제활동의 연계 강화 측면에서 실시하고 있다. 특정활동 체류 자격으로 입국하는 간호사 후보자는 3년, 개호 복지사 후보자는 4년간 일본의 병원 및 요양원에서 근무하게 된다. 체류 기간

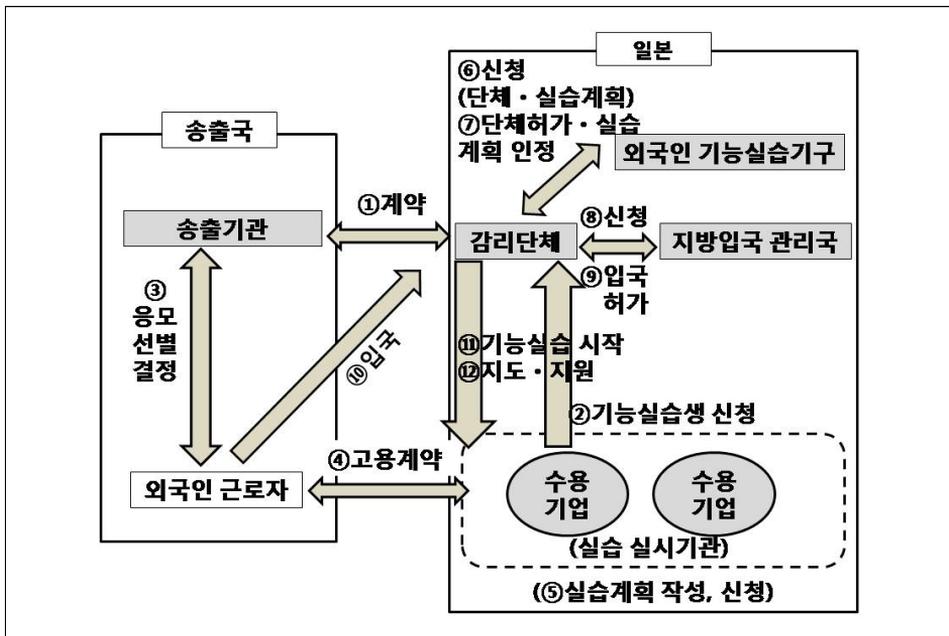
---

<sup>135)</sup> 최서리·이창원·신예진. 2019. 『일본의 취업이민제도 최근 변화와 정책적 함의』. 이민정책연구원. pp. 20-23.

내 국가시험에 합격하면 특정활동의 체류 자격으로 일본에서의 지속적인 체류가 가능하다.<sup>136)</sup>

기능 이전을 통한 개발도상국에의 국제협력을 목적으로 도입된 기능실습제도는 실습생과 근로자의 이중적 성격을 지닌 기능실습생을 일본의 노동시장에 투입시켜 왔다. 2009년 7월 입관법 개정에 따라 ‘기능실습(1호, 2호)’ 체류 자격이 신설되었고 1년간의 연수 기간은 폐지되었다. 1993년 기능실습제도 도입 당시 기능실습생의 실습 분야는 제조업과 건설업 등 17개 직종이었으나 2020년 7월 기준 농업, 어업을 포함하여 82개 직종으로 확대되었다. 2017년 11월부터 시행되고 있는 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’에 따라 기능실습제도 대상 직종에 개호 직종이 추가되었다.

〈그림 6-3〉 감리단체형 기능실습제도



자료: 法務省(2019). 「新たな外国人材の受入れについて」.

136) 최서리·이창원·신예진. 2019. pp. 13-17.

기능실습생은 사업 협동조합, 상공회 등 감리단체를 통해 실습 실시기관과 고용계약을 체결하여 입국 1년째부터 실습에 대한 임금을 받으며 업무에 종사한다. 입국 직후 2개월간의 연수(일본어 및 직무연수)가 끝나면 고용계약을 체결한 실습 실시기관에서 업무에 종사한다. 실습 1년째는 ‘기능실습 1호’ 체류 자격으로 기본적인 기술 및 기능을 습득하고 2, 3년째는 ‘기능실습 2호’로 이행, 실습 기간이 종료 되면 본국으로 귀국해야 한다.<sup>137)</sup> 2017년 기준 ‘기능실습 2호’로 이행자가 많은 직종은 식품제조 16,945명, 기계·금속 15,629명, 건설업 14,339명, 농업 10,381명, 섬유·의복 9,857명 순이며 2020년 7월 기준 ‘기능실습 2호’ 이행 대상 직종은 82개 직종 148개 작업이다.<sup>138)</sup>

〈표 6-4〉 외국인 기능실습제도의 변천

|           |  |
|-----------|--|
| 1993년 4월  | ‘기능실습제도에 관한 출입국 관리상의 조치에 관한 지침’ 시행<br>기능실습제도 창설(연수 1년 + 기능실습 1년)   |
| 1997년 4월  | ‘기능실습제도에 관한 출입국 관리상의 조치에 관한 지침’ 개정<br>기능실습 기간 연장(연수 1년 + 기능실습 2년)  |
| 2010년 7월  | ‘출입국관리 및 난민인정법(입관법)’ 개정<br>① 실무 연수를 실시할 경우 고용계약 체결을 의무화 함.<br>② 체류 자격 ‘기능실습’ 신설(이전까지 기능실습생은 ‘연수’, ‘특정활동’ 체류 자격으로 입국) |
| 2016년 11월 | ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’ 제정   |
| 2017년 11월 | ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’ 시행   |

자료: 佐野良晃(2019). “農林水産業における外国人材の受入れ3つの外国人受入れ制度と課題.”

기능실습제도는 1993년 도입된 이래 기능실습생의 장시간 근로, 열악한 근로 환경, 임금 체불, 근무지 이탈, 불법 취업 등의 문제가 지속적으로 발생하였고 지자체, 기업단체 등 관련 업계로부터 제도 개선의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 요청이 반영되어 2016년 11월 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시와 기능실습생의 보호에 관한 법률’이 제정되었다. 이로써 기능실습생의 체류 기간이 최대

137) 최서리·이창원·신예진. 2019. pp. 12-13.

138) 法務省·厚生労働省. 2020. 「外国人技能実習制度について」.

5년까지 연장되었고 ‘기능실습법’의 제정에 따라 기능실습생에 대한 보호와 감리 단체 및 고용주에 대한 관리가 한층 강화된 현행 기능실습제도가 시행되고 있다.<sup>139)</sup> 이외에 외국인의 고용은 자격 외 활동에 해당하는 유학생의 아르바이트가 있는데 유학생의 경우, 1주일에 28시간까지 파트타임 형태의 취업이 가능하다.

### 3. 농업부문 외국인 고용 역사

농업부문의 노동력은 그동안 전문적·기술적 분야의 인력으로 인식되지 않았기 때문에 취업을 목적으로 하는 체류 자격으로의 외국인 근로자 수용은 2018년 12월 특정기능제도가 도입되기 전까지 시행되지 않았다. 특정기능제도의 도입으로 농업부문에서도 취업을 목적으로 하는 ‘특정기능’ 체류 자격을 통해 노동력의 수용이 본격화되었다. 그전까지 농업부문의 인력 부족은 외국인 연수생과 기능실습생으로 대체해 왔다. 농업부문에서 연수생의 수용은 1990년대부터 시작되어 농업이 ‘기능실습 2호’ 이행 대상 직종으로 포함된 2000년도까지 농가에서는 체류 기간이 1년 이하인 연수생을 고용해 왔다. 농업부문이 인력난이 심각한 업종임에도 불구하고 2000년도에 처음으로 ‘시설원예’, ‘양계’, ‘양돈’이 ‘기능실습 2호’ 이행 가능 직종에 포함되었고 2002년에 ‘화작·야채’, ‘낙농’이 추가되었다. ‘과수’는 훨씬 이후인 2015년에 ‘기능실습 2호’ 이행 대상 직종에 포함되었다. 2010년 입관법 개정으로 ‘기능실습’ 체류 자격이 신설되면서 기능실습제도는 큰 변환기를 맞게 되었다. 그전까지 기능실습제도는 전체 3년의 체류 기간 중 입국 1년째는 연수, 2년째 이후는 실습 기간으로 구분되어, 연수 기간에는 최저 임금의 절반만 지급하는 등 외국인 근로자의 처우에 큰 차이가 존재했다. 이에 따른 실습생의 불

---

<sup>139)</sup> 佐野良晃. 2019. “農林水産業における外国人材の受入れ3つの外国人受入れ制度と課題.” 「立法と調査」. 参議院.

만과 국내외 관련 단체의 비판이 계속된 가운데, ‘연수(입국 1년째)’와 ‘특정활동(입국 2년, 3년째)’의 체류 자격으로 2분화되어 시행되어 온 기능실습제도는 2010년 독립된 체류 자격인 ‘기능실습(1, 2호)’을 신설함으로써 연수와 기능실습 외국인을 ‘기능실습생’으로 통일하였다.<sup>140)</sup> 입국 1년째는 ‘기능실습 1호’, 입국 2년째 이후는 ‘기능실습 2호’로 체류 자격을 변경하며 입국 후 2개월간의 교육을 이수하면 기능실습생은 농협, 중소기업 협동조합 등 감리단체를 통해 수용기관인 농가와 고용계약을 체결하고 농작업에 종사하게 된다. 기능실습생은 최저임금을 포함하여 노동기준법의 적용을 받으며 기능실습은 연수가 아닌 일을 하고 보수를 받는 노동이라는 점을 기능실습제도의 법제도상 보장하고 있다. 2016년 11월에는 임금 체불, 여권 압류, 폭행 등 기능실습생에 대한 인권 침해와 기능실습생의 불법취업, 사업장 이탈 등 기능실습제도의 각종 문제들을 보완하여 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’이 제정되었다. 이를 통해 감리단체의 허가제, 농가 등 실습 실시자의 신고제 기능실습계획의 인증제 등 관련 단체의 의무와 책임을 명확히 하도록 하였다. 이를 위해 감리단체의 보고 청취, 감리단체의 허가에 관한 조사, 실습 실시자의 신고 수리, 기능실습계획의 인정, 기능실습생의 보호를 위한 서류 심사 및 현지 조사 등을 실시하는 법인인 ‘외국인 기능실습기구’가 설치되었다. ‘기능실습 3호(체류 기간 2년)’를 신설하여 기존의 체류 자격 ‘기능실습 1호(체류 기간 1년)’와 ‘기능실습 2호(체류 기간 2년)’를 모두 합하여 최대 5년까지 실습이 가능해졌다.<sup>141)</sup> 이와 같이 기능실습제도가 법제도적으로 보완되는 가운데 농업부문 외국인 근로자 관련 제도로 2017년 3월 도입된 ‘국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업’과 2018년 11월 도입된 ‘특정기능제도’가 있다. ‘국가전략특구 제도’의 일환으로 시행되고 있는 ‘국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업’은 제 2차 아베 내각의 성장전략인 ‘일본 재건 전략(日本再興戦略-JAPAN is BACK-)’에 기초하여 2017년에 개정된

140) 坪田邦夫. 2018. “農業の外国人材受け入れの課題(1).” 「農業研究」. 31. pp. 138-139.

141) 坪田邦夫. 2018. pp. 139-140.

‘국가전략 특별구역법’에 의해 도입되었다. 국가전략특구 제도는 지역 제한의 규제를 완화하는 일본판 자유 경제구역인 국가전략특구를 지정하여 외국계 기업의 활동이 용이하도록 지원하고, 토지 용적을 완화 및 외국인 의사 및 간호사 도입 확대 등을 목적으로 한다. 국가전략특구의 규제 개혁 사항에 외국인의 창업, 가사 지원 및 농업부문의 외국인력 유치가 포함되어 있다. ‘국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업’은 파견 사업자가 1년간 외국인 근로자를 고용하여 농가에 단기(농번기) 파견하는 파견 고용 시스템을 도입하여 체류 기간 3년간 외국인 근로자의 농한기 일시 귀국을 허용한다. 농번기를 제외한 농한기에는 농작업이 없어 외국인 근로자의 연간 고용이 어려운 농가의 경우, 단기 고용을 통한 계절노동 수급이 가능해졌다. ‘국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업’은 국가전략 특구로 지정된 지역 중 교토, 아이치, 오키나와, 니가타에서 시행되고 있다.<sup>142)</sup>

새로운 외국인 근로자 제도인 특정기능제도는 ‘기능실습 2호’ 수료자의 경우, 기능시험이 면제되고 체류 자격 변경만으로 ‘특정기능 1호’로 이행이 가능하다. 이러한 점에서 특정기능제도는 기능실습제도와 제도상 연결고리를 마련했다고 볼 수 있다.<sup>143)</sup>

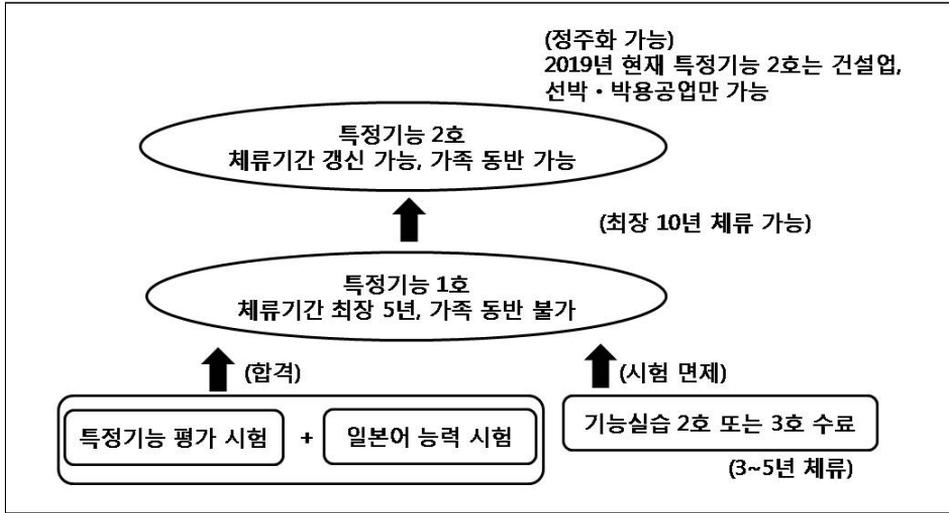
특정기능제도는 14개 특정 산업 분야 중 숙박업과 외식업을 제외한 12개 업종이 ‘기능실습 2호’ 이행 대상 직종이라는 점에서 ‘기능실습 2호’ 이상 수료자를 ‘특정기능 1호’의 잠재적 이행자로 상정하고 있는 것으로 보인다.

---

142) 坪田邦夫. 2018. pp.147-149.

143) 上林千恵子. 2020. p. 23.

〈그림 6-4〉 기능실습제도와 특정기능제도의 흐름도



자료: 上林千恵子(2020).

## 4. 현행 농업 외국인 고용 및 취업 제도

### 4.1. 기능실습제도

#### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

2016년 11월 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’ 제정 후, 2017년 11월부터 현행 기능실습제도가 시행되고 있다. ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’의 제정에 따라 변경된 기능실습제도의 내용은 다음과 같다.<sup>144)</sup>

<sup>144)</sup> 佐野良晃. 2019. p. 46.

- ① 송출국과 정부 간 각서 작성
- ② 각 단체의 의무 및 책임을 명확히 하기 위한 감리단체(농협 등)의 허가제, 실습 실시자(농가 등)의 신고제, 기능실습생 별 작성하는 기능실습계획의 인정(認定)제
- ③ ‘외국인 기능실습 기구’의 창설
- ④ 통보 및 신고 창구 설치 및 인권침해 행위에 대한 벌칙 등 정비에 따른 기능실습생의 보호체제 강화
- ⑤ 지도 감독·연계체제 구축을 위한 사업 소관 정부 부처 및 지자체 등에 대한 협조 요청 및 관계 기관으로 구성된 지역협의회 설치

**【우수 감리단체 등<sup>145)</sup>에 대한 우대조치】**

- ① 실습 기간의 연장(3년 실습 종료 후 일시 귀국(1개월 이상)하여 재입국하여 2년 더 실습)
- ② 수용 인원 수 확대
- ③ 대상 직종 확대

2017년 9월부터 기능실습생의 종사 가능한 작업 범위가 확대되었다. 기능실습생은 농작업 이외에 농축산물을 사용한 가공 및 판매 작업에 종사할 수 있는데 농축산물을 사용한 가공 작업은 과수를 재료로 한 주스, 잼 등 제조, 우유를 원료로 한 치즈 제조 등이며 전체 실습 시간의 1/2 이하에 한정한다.<sup>146)</sup> 또한 감리단체를 통해 실습 실시 기관이 외국인 기능실습생을 고용하는 기존의 고용 형태에 더하여, 실습 실시 기관인 농가의 비용적 부담을 줄이기 위해 ‘농협 등이 실습 실시자가 되어 실시하는 기능실습(농작업 청부방식 기능실습)’ 방식이 도입되었다.

<sup>145)</sup> ‘우수 감리단체 등’은 법령 위반 사실이 없고 기능실습생의 기능 평가시험 합격률, 지도 상담체제 등이 일정 요건을 충족하는 감리단체 및 실습 실시자를 말한다.

<sup>146)</sup> 農林水産省, 2020a. 「外国人技能実習制度について-特に押さえておくべきポイントとは」.

이는 농협이 실습 실시 기관이 되어 청부 계약을 체결한 조합원의 사업장/농장과 농협의 선과장 등에서의 작업을 편성하여 실습을 가능하도록 하는 구조이다. 단독으로는 연간 실습을 실시하기 어려운 농가나 농협 등도 기능실습생을 수용할 수 있게 되었다.<sup>147)</sup> 이러한 고용 형태는 특정기능제도의 농업부문에서도 도입되어 실시되고 있다.

#### 나. 제도 운영 개관

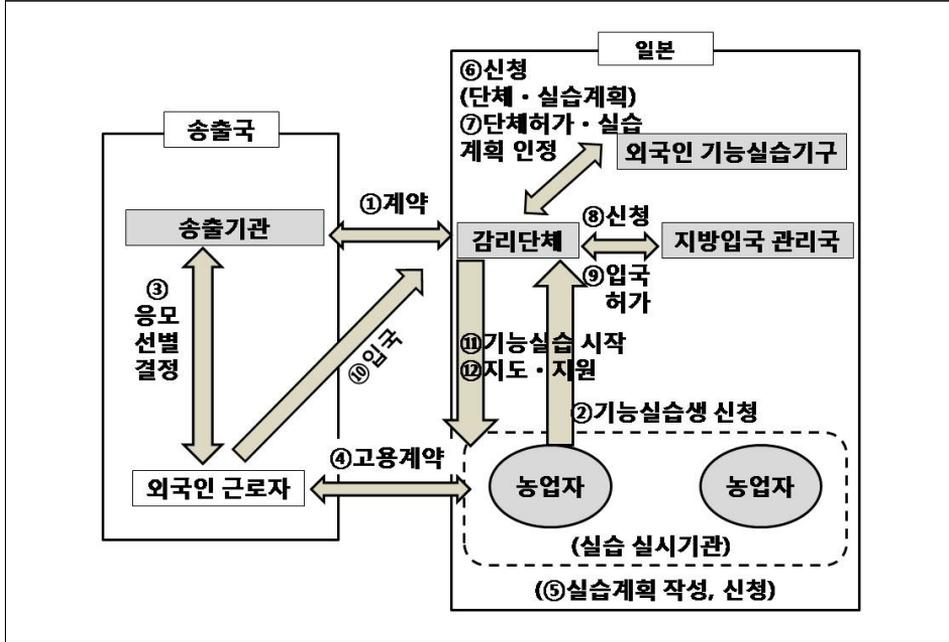
농업부문의 기능실습제도의 정부관련 주 부처는 법무성, 후생노동성 그리고 농림수산성이며 ‘외국인 기능실습기구’와 ‘전국 농업회의소’에서 제도의 관리 및 감독을 담당한다. 외국인 기능실습기구는 2016년 입관법 개정에 따라 신설된 법인으로 기능실습생의 보호를 위해 감리단체, 실습 실시기관 등의 서류 심사, 현지 조사, 상담 등을 실시하고 있다. 전국 농업회의소는 전국 지자체에 설치되어 있는 농업 위원회의 전국 조직으로 농업부문의 기능실습제도에서 실시하는 ‘농업기능 실습 평가시험’의 주최 기관이며 농업부문 기능실습생제도의 이용 문의 및 상담 기관으로 지정되어 있다. 출입국재류 관리청에서는 사업주를 대상으로 외국인 고용 시 체류 기간, 체류 자격 등 재류카드 확인을 통해 불법 취업을 방지하도록 권고하고 있다. 이때 불법 체류 및 불법 취업한 외국인뿐만 아니라 불법 체류 외국인을 고용한 고용주도 처벌 대상이 되는 것을 상기시키고 있다.

기능실습제도의 외국인 근로자 수용형태는 ‘기업단독형’과 ‘단체감리형’이 있다. 농업부문은 농협이나 중소기업 조합(감리단체)을 통해 외국인 근로자를 수용하는 ‘단체감리형’이며 조합원인 농가나 농업법인은 실습 실시자가 된다. 기능실습생의 입국에서 고용까지의 흐름은 그림과 같다.

---

<sup>147)</sup> 坪田邦夫. 2018. p. 145.

〈그림 6-5〉 농업부문 기능실습생의 입국~고용까지의 흐름



자료: 全国 農業會議所(2020). 「農業分野における外国人材技能実習制度の概要」.

감리단체는 송출국의 송출기관과 계약을 체결하고 실습 실시기관(농가나 농업법인체)으로부터 기능실습생의 신청을 받으면 실습생의 모집과 선별을 송출기관에 의뢰하고 매칭이 성립되면 실습 실시기관은 기능실습생과 고용 계약을 체결하여 '기능실습계획'을 작성하고 감리단체를 통해 '외국인 기능실습기구'에 실습계획 인정 신청을 한다. 실습 계획이 인정되면 감리단체는 입국관리국에 기능실습생의 입국 허가를 신청하고 허가가 나면 '기능실습 1호' 체류 자격으로 입국하게 된다. 입국한 기능실습생은 2개월 동안 감리단체하에서 기능실습에 관한 교육(실습 형태가 아닌 강습)을 이수해야 한다. 단 현지에서 기능실습 관련 교육을 이수한 경우, 교육 기간은 1개월이다. 이 기간 동안 급여는 지급되지 않는다. 교육이 끝난 시점부터 기능실습생은 실습 실시기관인 농가나 농업법인이 신청하여 기능실습계획에 맞는 내용의 업무를 시작하게 된다. 농가, 농업법인이 신청하여 기능실습생이 실습을 시작하기까지 최소 6개월, 심사가 길어지면 9~12개월의 기간이 소요

된다. 기능실습생의 체류 기간은 ‘기능실습 1호(1년)’, ‘기능실습 2호(2년)’, ‘기능실습 3호(2년)’를 합하여 최대 5년이며 체류 기간 중에는 일시 귀국이 허용되지 않는다. ‘기능실습 2호’ 종료 후 ‘기능실습 3호’로 이행하고자 하는 기능실습생은 기능검정 시험 3급의 실기시험에 합격해야 하며 ‘기능실습 2호’ 실습 종료 후 귀국하여 1개월 이상 경과한 상태여야 한다. ‘기능실습 3호’에 한하여 동일 업종의 범위 내에서 사업장 이동이 가능하다. 농가 및 농업 경영체에서 1년간 실습을 이수한 ‘기능실습 1호’ 기능실습생이 ‘기능실습 2호’로 체류 자격 변경 시, 전국 농업회의소가 주관하는 ‘농업 기능 평가시험(초급)’에 합격해야 한다. 시험에 합격한 기능실습생은 입국 3년째까지 ‘기능실습 2호’ 자격으로 체류가 가능하고 3년간의 실습이 종료되면 귀국하게 된다.<sup>148)</sup>

2017년에 제정된 기능실습법에서는 실습 성과를 평가하기 위해 ‘기능실습 2호’ 실습 기간 종료 이전에 ‘기능 평가시험 3급(농업에서는 전문급)’ 실기시험 수험이 필수 요건으로 포함되었다. 이 시험에 합격하면 기능실습생은 ‘기능실습 3호’ 신청을 할 수 있게 되고, 기능실습생을 고용한 감리단체나 실습 실시기관은 우수 감리단체 또는 우수 실습 실시기관으로 인정되는 기준 중 하나가 충족된다. 우수 실습 실시기관 및 우수 감리단체는 포인트제도상 6할 이상을 충족하는 것이 조건이다. 우수 실습 실시기관으로 선정되면 기능실습생(1호, 2호)의 수용인원 수가 상향 조정되는 우대조치가 있으며, ‘기능실습생 3호’를 고용할 수 있다. 우수 실습 실시기관은 최대 5년까지 기능실습생을 고용할 수 있다.<sup>149)</sup>

농업부문 ‘기능실습 1호’ 기능실습생을 고용하고자 하는 농가는 송출국의 송출기관(국제 인력 파견기업)과의 계약이 체결된 감리단체(농협이나 사업협동조합 등)의 중개를 통해야 하며 이때 농가는 감리단체에 감리비용(2개월 이상 법정 사전 교육 비용, 각종 수당 등)을 지급한다. 농가가 기능실습생 1명을 고용하는 데에 연간 발생하는 비용의 범위는 다음과 같다.

<sup>148)</sup> 坪田邦夫. 2018. pp. 141-142.

<sup>149)</sup> 坪田邦夫. 2018. p. 143.

- ① 입국 및 귀국에 필요한 비용(고정비): 25만~35만 엔
- ② 감리단체에 지불하는 감리 비용<sup>150)</sup>: 1.5만~4만 엔
- ③ 급여: 기본급 14만~15만 엔/월, 잔업 수당: 3~5만 엔/월
- ④ 사회보험 등 고용자 부담: 0.5만~1.5만 엔/월

이러한 비용을 합산하면 연간 환산 비용은 약 230만~280만 엔으로 그중 급여를 제외한 비용 부담은 30만~80만 엔이다. 이는 일본인 고졸자 고용 시 들어가는 비용과 비슷하며 농가 입장에서는 결코 적은 금액이 아니다. 이외에도 기숙사 정비, 서류 작성, 일본어 교육 및 시험 수험료, 노무 관리 등 추가적인 노동 부담 및 경비가 발생한다. 급여의 경우, 일본 노동 시장의 최저 임금을 반영한 것으로 최저 임금은 지역 별로 차이가 있다. 농번기와 농한기의 노동 변화가 큰 농업의 특성상 농작업이 없는 농한기를 포함하여 1년 단위로 고용 계약을 체결하여 기능실습생을 고용하는 농가로서는 비용적 부담이 적지 않다.<sup>151)</sup>

이와 같은 농가의 비용적 부담을 줄이기 위해 2017년 9월부터 새로운 고용 형태로 ‘농협 등이 실습 실시자가 되어 실시하는 기능실습(농작업 청부방식 기능실습)’방식인 ‘농협 농작업 청부방식’이 도입되었다. 농협 농작업 청부방식은 기능실습생이 농협의 파견직 직원으로 고용되어 농협의 조합원인 각 농가에 파견되어 농작업에 종사하는 방식이다.<sup>152)</sup> 2019년 3월 기준 강설지역인 홋카이도에서 다른 지자체보다 앞서 농협 방식이 실시되고 있다. 조합원인 농가들과 농협이 작업 일정을 조율하여 하계에는 복수의 농가에서 농작업에 종사하고 동계 기간에는 농협의 시설에서 농축산물의 출하 및 조정 작업을 하는 방식으로 기능실습생의 연간 고용을 실현하고 있다.<sup>153)</sup> 이와 같이 기능실습생은 농협과 농작업 청부 계약을

150) 감리단체에 지불하는 비용에는 기능실습생의 귀국 여비 이외에 2개월 이상의 실습 전 교육비 및 수당 등이 포함된다.

151) 坪田邦夫. 2018. p. 159.

152) 坪田邦夫. 2018. p. 145.

153) 石田一喜. 2019. “JA等による外国人受入れの概要について請負方式と特定技能に注目して.” 「調査と情報」. 農林中金総合研究所. p. 12.

체결한 조합원의 사업장 및 농장과 농협의 선과장 등에서 작업을 편성하여 실습이 가능해졌다.

#### 다. 제도상의 요건

농업부문 기능실습생의 요건은 다음과 같다.

- ① 18세 이상일 것
- ② 본국에서 농업 관련 경험이 있을 것
- ③ 본국의 공적 기관의 추천이 있을 것
- ④ 귀국 후 농업에 종사할 계획이 있을 것
- ⑤ 동일 단계의 기능실습을 이수한 적이 없을 것

실습 실시자의 요건은 다음과 같다.

- ① 제도의 취지를 잘 이해하고 있을 것
- ② ‘기능실습 2호’ 실습 실시자의 경우, 해당 실습생이 ‘기능실습 1호’ 실습을 실시 실시자와 실시하였을 것(시행규칙 제10조 제2항의4)

감리단체의 허가 요건은 다음과 같다.

- ① 비영리단체일 것
- ② 법령 위반 등에 따른 처분을 받은 경우, 처분 후 일정 기간 경과하고 있을 것
- ③ 재무 및 감리체제가 구축되어 있을 것

송출국의 송출기관 요건은 다음과 같다.

- ① 송출국의 공적 기관으로부터 인증을 받았을 것
- ② 법령 위반 등에 따른 처분을 받은 경우, 처분 후 일정 기간 경과하고 있을 것
- ③ 기능실습생 및 기능실습생의 가족으로부터 부당한 수수료 또는 위약금을 징수하지 않을 것(시행규칙 제10조 제2항의 5)

농업부문은 농업 노동의 계절성과 번한의 차 등으로 인해 노동기준법의 근로시간, 휴식, 휴일 등에 대한 규정 등 일부 항목이 적용되지 않는데, 다른 산업에 준하는 노동 환경을 확보하기 위하여 기능실습제도에서는 기본적으로 노동기준법을 준수하도록 하고 있다. 따라서 기능실습생은 근로시간, 휴식, 휴일 등에 대해 농업부문에서도 노동기준법을 적용받을 수 있다.

## 4.2. 국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업

### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

2017년 개정된 ‘국가전략 특별구역법’에 따라 국가전략 특별 구역에 한하여 농업부문의 외국인력 수용이 가능해졌다. 2013년 12월 제2차 아베 내각 발족 이후, 인력 부족 산업 분야에 대한 외국인력 수용 논의가 활발해지면서 입관법 관련 제도의 재검토가 시작되었다. 그 예로 입관법 특례를 적용하여 동일본 대지진의 복구사업과 동경올림픽의 건설 수요의 대책으로 ‘건설업 분야의 외국인력 수용사업’이 시행되었다. 농업은 건설업처럼 외국인력 수용의 특례 사업이 시행되지 않았으나 국가전략특구 제도의 틀 안에서 농업부문에 외국인력의 취업이 가능하도록 하기 위한 정부 부처 간 논의가 2015년 이후 활발해졌다. 이미 국가전략특구에 한하여 외국인 의사 및 간호사, 외국인 창업 인재, 가사지원 외국인 등 외국인력 도입에 관한 특례조치가 시행되고 있는 가운데 유일하게 전문적·기술적 분야로 보기 어려운 ‘가사지원 외국인력 수용사업’을 선행제도로 참고하여 ‘전략특구 농업 지원 외국인 수용사업’의 검토가 시작되었다. ‘전략특구 농업 지원 외국인 수용사업’의 도입은 2015년 개최된 국가전략특구 자문회의에서 농업부문의 외국인 고용에 대한 규제개혁의 필요성을 언급한 아키타현의 제안으로 제도 도입의 검토가 시작되었다. 이후 2016년 1월 내각부가 ‘가사지원 외국인력 사업’의 틀을 활용한 ‘농업 지원 외국인력 사업’의 가안을 작성하여 2016년 1~3월 사이 관계

부처 간 협의가 집중적으로 진행되었다. 부처 간 협의에서는 농업부문에 외국인  
 력 수급의 필요성, 농업부문이 전문적·기술적 분야로 평가되는지 여부, 가사지원  
 외국인력 사업을 참고하는 것의 타당성 등이 집중적으로 논의되었다. 이후 2016년  
 나가사키현, 이바라키현, 아이치현이 농업부문의 외국인력 수용을 정부에 요청  
 하였고 이에 따른 부처 간 논의가 급물살을 타면서 ‘전략특구 농업 지원 외국인 수  
 용사업’의 개요를 정리한 ‘국가전략 특별구역법 및 규제개혁 특별구역법의 일부  
 개정 법률안’이 작성되어 2017년 3월 10일 각의 결정되었다.<sup>154)</sup> ‘국가전략 특별  
 구역 농업지원 외국인 수용사업’은 농업부문 외국인력 수용에 대한 지자체의 제  
 안과 요청이 적극 반영되어 실현된 것으로 2017년 9월부터 국가전략 특별구역인  
 교토부, 아이치현, 오키나와현, 니가타현에서 시행되고 있다.

## 나. 제도 운영 개관

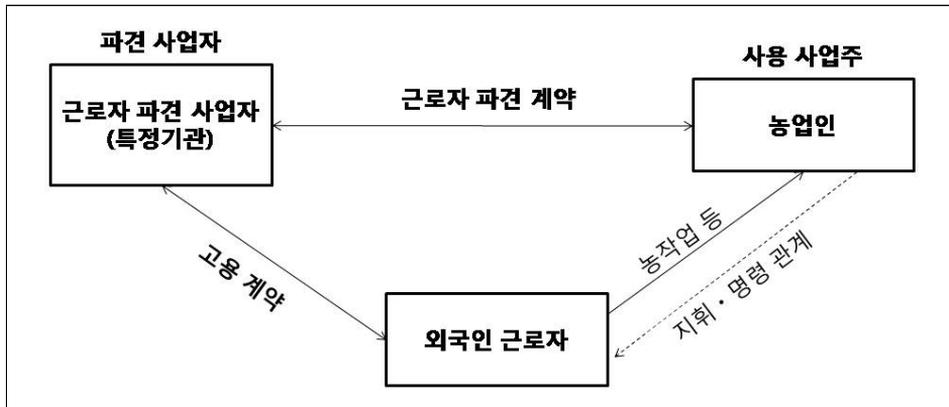
‘국가전략 특별구역 농업 지원 외국인 지원사업(이하 전략 특구 농업지원 사업)’  
 은 국가전략 특별구역에서 농작업 또는 농산물을 이용한 가공 작업 등 농업부문  
 에 외국인력을 ‘특정기관(파견 사업자)’이 고용 계약에 기초하여 수용하는 사업  
 이다. ‘농업 지원 활동’은 농작업에 종사하면서 농작업 및 농축산물을 원료 또는  
 재료로 사용하는 제조 및 가공 작업과 농업의 부수적인 작업으로 규정된 관련 작  
 업에 종사하는 것을 말하며 농업인을 지원하는 활동으로 정의하고 있다.

전략특구 농업지원 사업은 내각부, 후생노동성, 농림수산성, 법무성과 내각부  
 의 ‘국가전략 특별구역 회의’에서 소관하고 있으며 정부 관계 부처와 관계 지자체  
 로 구성된 ‘적정수용관리협의회(適正受入管理協議會)’가 제도의 실질적 운용 및  
 관리를 맡고 있다. 적정수용관리협의회는 국가 전략특구회의에 설치되어 관계  
 자치단체, 내각부 지방창생 추진사무국, 지방 입국관리국, 전국 자치단체의 노동  
 국 및 지방 농정국에 의해 구성되는 조직으로 특정기관에 대한 순회 지도 및 감사,

<sup>154)</sup> 石田一喜. 2017. “国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要.” 『農林金融』. 農  
 林中金総合研究所. pp. 630-633.

특정기관으로부터의 업무보고 수리, 파견처 농업인 경영체에 대한 현지 조사, 외국인 근로자의 보호 등 업무를 담당하고 있다.<sup>155)</sup> 전략특구 농업지원 사업은 국가 전략 특구로 지정된 지역에서 적정수용관리협회의 관리 체제하에 파견 사업자인 농협이나 중소기업 조합 등의 ‘특정기관’이 외국인 근로자와 고용 계약을 체결하고 농작업을 할 외국인을 농가에 파견 근로자로서 파견하는 사업이다. 전략특구 농업 지원 사업에서는 농업 노동의 계절성을 반영하여 파견 고용 형태를 도입하였다. 농업인은 파견 사업자를 통해 농번기에 한하여 단기간 동안 외국인 근로자의 인력 확보가 가능해졌다.<sup>156)</sup>

〈그림 6-6〉 전략특구 농업분야 외국인 근로자 파견 고용 구조



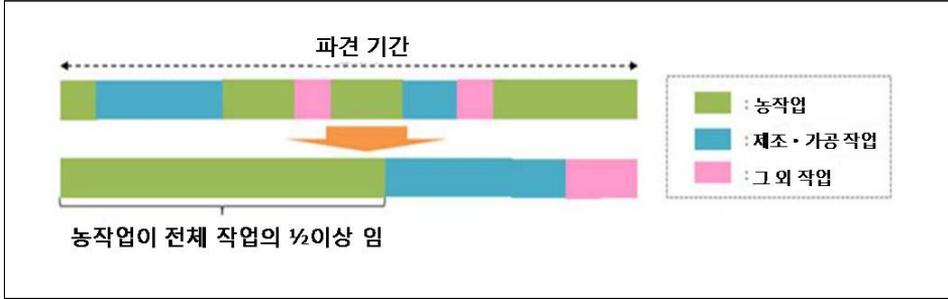
자료: 全国 農業會議所(2020).

농업 경영체는 파견 사업자와 외국인 근로자의 업무 내용 및 파견 기간 등을 명시한 ‘근로자 파견계약’을 체결해야 한다. 농업부문 전략특구 외국인 지원사업의 외국인 근로자 종사 업종은 경종 농업과 축산 농업의 모든 분야이며 농축산물 등을 이용한 제조·가공, 운반, 진열, 판매 작업 등 농작업이 아닌 관련 업무도 파견 기간의 1/2 이하 범위 내에서 가능하다.

155) 佐野良晃. 2019. p. 49.

156) 石田一喜. 2017. p. 639.

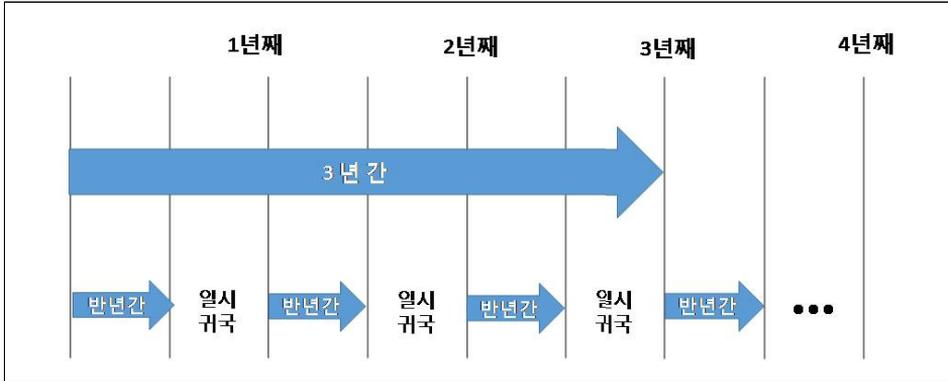
〈그림 6-7〉 전략특구 농업지원 사업 외국인 근로자의 업무 내용



자료: 全国 農業會議所(2020).

농가당 수용 가능한 외국인 근로자 수에 제한이 없으며, 근로자로서 업무에 종사하는 것이기 때문에 노동기준법 적용에 있어서 일본인 근로자와 동등하다.

〈그림 6-8〉 전략특구 농업분야 외국인 근로자 체류 기간



자료: 全国 農業會議所(2020).

외국인 근로자의 체류 기간은 ‘통산’ 최대 3년으로 3년 연속 체류하거나 농번기에 한하여 6개월간 체류하고 농한기에 일시 귀국하여 다시 6개월간 체류하는 방식으로 일본에 체류한 기간을 총 합하여 3년까지 체류가 가능하다.

## 다. 제도상의 요건

전략특구 외국인 지원사업의 외국인 근로자 요건은 18세 이상이어야 하며 농작업 관련 1년 이상의 실무경험과 농작업에 필요한 지식 및 기능을 갖추고 있어야 한다. 농작업 관련 1년 이상의 실무경험은 출신국에서 1년 이상 농작업에 종사한 실무 경력이며 농업분야의 기능실습, 대학 또는 동등 이상의 교육기관 또는 일본의 농업대학교 등 농업자 연수교육 시설에서 농업에 관한 과목을 전공한 기간도 포함된다. 농작업에 필요한 지식과 기능을 소지한 자는 농업부문(경종농업, 축산업) 기능실습 2년 10개월 이상 종사자(‘기능실습 2호’ 수료자), 전국 농업회의소가 실시하는 농업 지원 외국인 기능평가시험(학과, 실기, 일본어)에 합격한 자가 이에 해당한다. ‘기능실습 2호’ 수료자의 경우, 귀국 후 1년 이상 경과해야 한다. 일본어 능력은 국제교류기금 및 일본어 교육 지원협회가 주최하는 일본어능력시험 N4 정도의 수준을 갖추어야 한다. N4는 일상생활에서 간단한 문장을 읽고 이해할 수 있으며 간단한 회화가 가능한 수준으로 사업장에서의 지시 내용을 정확히 이해하고, 같이 농작업에 종사하는 일본인 근로자와 커뮤니케이션이 가능한 정도의 일본어 수준을 갖추어야 한다.<sup>157)</sup> 외국인 근로자와 고용계약을 체결하여 농업경영체에 외국인 근로자를 파견하는 특정기관(파견 사업자)의 요건은 근로자 파견법과 특구법 시행령 등 관련 법령에 기초하여 다음과 같은 사항들이 있다.

- ① 특정 경영체에 집중적으로 근로자를 파견하는 것을 목적으로 하지 않을 것
- ② 고용관리를 적정하게 시행할 수 있는 능력을 갖추고 있을 것
- ③ 개인정보 관리, 파견 근로자의 기밀유지에 필요한 조치를 취하고 있을 것
- ④ 범죄이력 등 결격 사유가 없을 것

외국인 근로자를 수용하는 농업 경영체의 요건은 아래와 같다.

---

<sup>157)</sup> 石田一喜. 2017. pp. 636-637.

- ① 과거 5년 이내 최소 6개월 이상 외국인 근로자를 고용한 경험이 있을 것, 또는 근로자 파견 사업에 관한 파견처 책임자 교육을 이수한 자가 있을 것
- ② 과거 5년 이내에 노동기준법, 출입국 관리법 위반 등 결격사유가 없을 것
- ③ 외국인 근로자의 본인 의사에 반하여 퇴직시킨 경험이 없을 것
- ④ 외국인 근로자의 근로 시간, 휴일, 임금 등 노무관리는 일본인 근로자와 동일하게 적용할 것

외국인 근로자를 수용하는 농업 경영체는 파견 사업자에 1개월 및 3개월마다 다음과 같은 통지 및 보고의 의무가 있다.

〈표 6-5〉 파견 사업자에 대한 농업 경영체의 통지 및 보고 사항

| 구분         | 내용   |
|------------|--|
| 1개월에 1회 통지 | 1. 외국인 근로자의 이름<br>2. 실제 농작업 등에 종사한 일수<br>3. 작업 종사일별 업무 개시 및 종료 시각 및 휴게 시간<br>4. 종사한 농작업 등의 내용<br>5. 농작업 등에 종사한 장소  |
| 3개월에 1회 보고 | 1. 외국인력과 동일한 작업에 종사하는 일본인 근로자의 신규 고용인 수<br>2. 외국인 근로자의 농작업 이외 작업의 종사 상황, 근무생활태도 등<br>3. 외국인 근로자와 동일한 업무에 종사하는 일본인 근로자의 근무 일수<br>4. 외국인 근로자의 고충 및 상담 건수 및 내용<br>5. 1개월별 최장 근로시간 수, 최소 휴일 일수, 휴가 부여취득 상황<br>6. 건강검진 실시 유무, 노동 피해 발생 유무 |

자료: 全国 農業會議所(2020).

파견 사업자는 농업경영체로부터 보고 받은 내용을 적정수용관리협의회에 정기적으로 보고해야 한다. 적정수용관리협의회는 확인이 필요하다고 판단될 경우 농업경영체에 현지조사를 실시한다. 전략특구 농업 지원사업은 향후 농업부문의 특정기능제도에 단계적으로 이행될 예정으로 농업경영체로부터의 신규 외국인력 신청 모집을 중단하는 등 실시 규모가 축소되고 있다.<sup>158)</sup>

<sup>158)</sup> 佐野良晃. 2019. p. 50.

### 4.3. 특정기능제도

#### 가. 제도의 도입 배경 및 변화

2019년 4월부터 노동력 확보가 특히 어려운 14개 업종인 특정 산업 분야에 취업을 목적으로 한 외국인 근로자를 받아들이는 특정기능제도가 시작되었다. 특정기능제도는 2018년 12월 입관법 개정으로 신설된 출입국재류관리청의 관리하에 특정 산업 분야에 속하는 일정 기능·일본어 수준을 갖춘 외국인이 수용 기관과 고용계약을 체결하고 수용 기관이 외국인을 고용하는 제도이다. 특정기능제도의 외국인 근로자는 기존의 기능실습제도로는 인력확보가 어려운 서비스 산업의 단순 노동 직종을 중심으로 설계되었다. 특정 산업 분야에 필요한 외국인 근로자 수는 각 업종별 2만~5만 명 전후이다. 이러한 특정 산업 분야는 노동 집약적 직종을 중심으로 한 것으로 AI의 도입에 따른 생산성 향상이 어려운 분야이다. 생산성 향상이 가장 어려운 서비스 산업에 외국인 근로자를 수용하는 것이 특정기능제도의 신설 목적이라고 할 수 있다.<sup>159)</sup>

특정기능제도의 도입 논의는 2018년 2월 20일 개최된 제2차 ‘경제 재정 자문회의’에서 아베 총리가 관방장관과 법무대신에게 외국인(단순기능직) 근로자 제도의 구체적인 검토를 진행하고, 같은 해 여름까지 방향성을 설정할 수 있도록 하라는 지시가 내려진 것을 계기로 새로운 제도의 도입에 가속도가 붙었다. 관계 부처의 국장급 관리로 구성된 ‘전문적·기술적 분야의 외국인재의 수용에 관한 태스크 포스’ 회의에서 2~4월 동안 협의된 사항들을 정리하여 2018년 5월 29일 ‘폭넓고 탄력적인 외국인재의 수용’에 대한 새로운 제도 안을 마련하였다. 이 제도 안은 같은 해 6월 5일, 제 8회 경제 재정 자문회의에 제출된 ‘골태방침(骨太の方針)2018’<sup>160)</sup>으로 불리는 ‘경제 재정 운영과 개혁의 기본방침(2018)’에 원안(原案)으로 반영되었다. 본 원안은 자민당 및 공명당 양당의 정무 조사 전체 회의에서

<sup>159)</sup> 上林千恵子. 2020. p. 24.

<sup>160)</sup> 2001년부터 자민당 정권하에서 정부가 매년 발표하는 경제 재정에 관한 기본 방침의 통칭이다.

수정을 거쳐 2018년 6월 15일 제 9회 경제 재정 자문 회의에서 새로운 제도로써 도입이 결정되었다.<sup>161)</sup> 특정기능제도의 초안이 발표 되었을 당시 숙박, 개호, 농업, 조선, 건설의 5개 업종만 언급되었다는 점에서 농업부문은 제도 수립 초기부터 노동 집약적 산업으로 선별되어 특정기능제도의 특정 산업 분야에 포함되었다.<sup>162)</sup> ‘경제 재정 운영과 개혁의 기본방침(2018)’이 2018년 6월 15일 각의 결정된 이후 같은 해 7월 24일 새로운 체류 자격의 세부 내용과 외국인과 공생사회의 실현을 위한 환경 정비를 논의하는 협의체인 ‘외국 인재의 수용과 공생에 관한 관계각료 회의’가 조직되어, 2018년 10월 12일 제 2회 회의에서 새로운 체류자격 ‘특정기능’의 신설을 포함한 2018년도 입관법 등 개정안의 골자가 명확해졌다.<sup>163)</sup>

상당한 속도감을 가지고 작성된 입관법 개정안은 이민을 허용하는 법안이라는 야당의 반대 속에서 2018년 12월 8일 공명당과 일본유신회의 찬성을 얻어 강행 처리되었다. 입관법 개정안은 ‘특정기능의 체류자격에 관련된 제도 운용에 관한 기본방침(特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針)’, ‘특정기능의 체류자격에 관련된 제도 운용에 관한 방침(特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針(分野別運用方針))’, ‘특정기능의 체류자격에 관련된 제도 운용에 관한 방침에 관련된 운용 요령(特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針に係る運用要領)’을 포함하고 있으며 개정된 입관법에 따라 이듬해 2019년 4월 부터 특정기능제도가 실시되고 있다.

## 나. 제도 운영 개관

농업부문 특정기능제도의 소관 부처는 출입국재류관리청, 후생노동성, 농림수산성, 외무성, 경찰청이며 특정기능협의회에서 제도 운용의 관리 및 감시를 맡고 있다.

---

161) 石田一喜. 2018. pp. 713-714.

162) 上林千恵子. 2020. p. 24.

163) 石田一喜. 2018. pp. 713-714.

체류 자격 ‘특정기능’은 ‘특정기능 1호’와 ‘특정기능 2호’의 두 종류가 있다. ‘특정기능 1호’는 특정 산업 분야에 일정 수준의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기능을 갖춘 외국인을 대상으로 부여되는 자격이고 2호는 특정 분야에 ‘숙련된 기능’을 갖춘 외국인을 대상으로 하는 자격이다. 농업부문은 ‘특정기능 1호’를 통한 수용만 허용된다.

〈표 6-6〉 특정기능(1호) 체류 자격의 특징

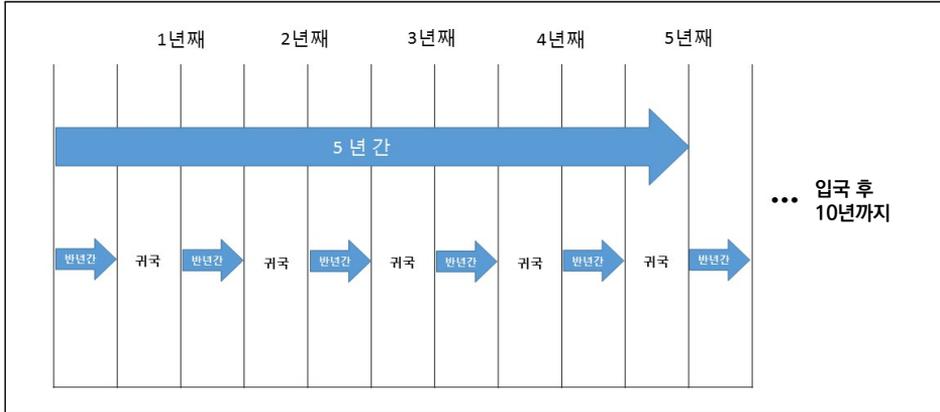
| 구분      | 특징   |
|---------|--|
| 특정기능 1호 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 체류 기간: 1년, 6개월, 4개월마다 갱신, 통산 최대 5년</li> <li>- 기능 수준: 농업 기능 측정 시험(경중농업 전반, 축산농업 전반) 기능실습 2호' 수료자는 기능 시험 면제</li> <li>- 일본어 수준: 국제교류기금 일본어 기초 테스트, 일본어 능력시험(N4 이상), 기능실습 2호' 수료자는 기능 시험 면제</li> <li>- 사업장 이동이 가능함.</li> <li>- 가족 동반 허용 안 됨.</li> </ul> |

자료: 農林水産省(2020b). 「農業分野における新たな外国人材の受け入れについて」를 토대로 필자 작성.

‘특정기능 1호’의 체류 기간은 최장 5년이며 1년, 6개월, 4개월마다 갱신이 필요하다. ‘특정기능 1호’ 외국인 근로자는 고용주와 고용계약 체결을 통해 5년 연속 체류하거나 1년, 6개월, 4개월 단위로 체류 기간을 정할 수 있다. 통산 5년의 체류 기간 중 일시 귀국은 횟수 제한 없이 허용된다. 예를 들어 6개월간 체류한 후, 일시 귀국하여 다시 6개월간 체류하는 방식으로 일본에 체류한 기간을 총 합하여 5년 동안 일본에서의 근로가 가능하다. 따라서 농번기에 한해 고용 계약을 체결하여 근로를 하고 농한기에는 귀국했다가 농번기에 다시 입국해 근로를 하는 계절노동이 가능하다.

‘특정기능 1호’의 가족 동반은 허용되지 않는다. 특정기능 1호는 체류 기간 5년 동안 동일 업종에서 사업장 이동이 가능하다. ‘특정기능 1호’를 취득한 외국인 근로자는 종사 업종에 관한 일정 수준의 지식과 경험을 필요로 하는 기능을 소지해야 하므로 ‘기능실습 2호’를 양호하게 수료하였거나 기능시험 및 일본어 시험에 합격해야만 한다. ‘기능실습 2호’ 이수자는 별도의 시험 없이 ‘특정기능 1호’로

〈그림 6-9〉 특정기능 외국인 근로자 체류 기간



자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

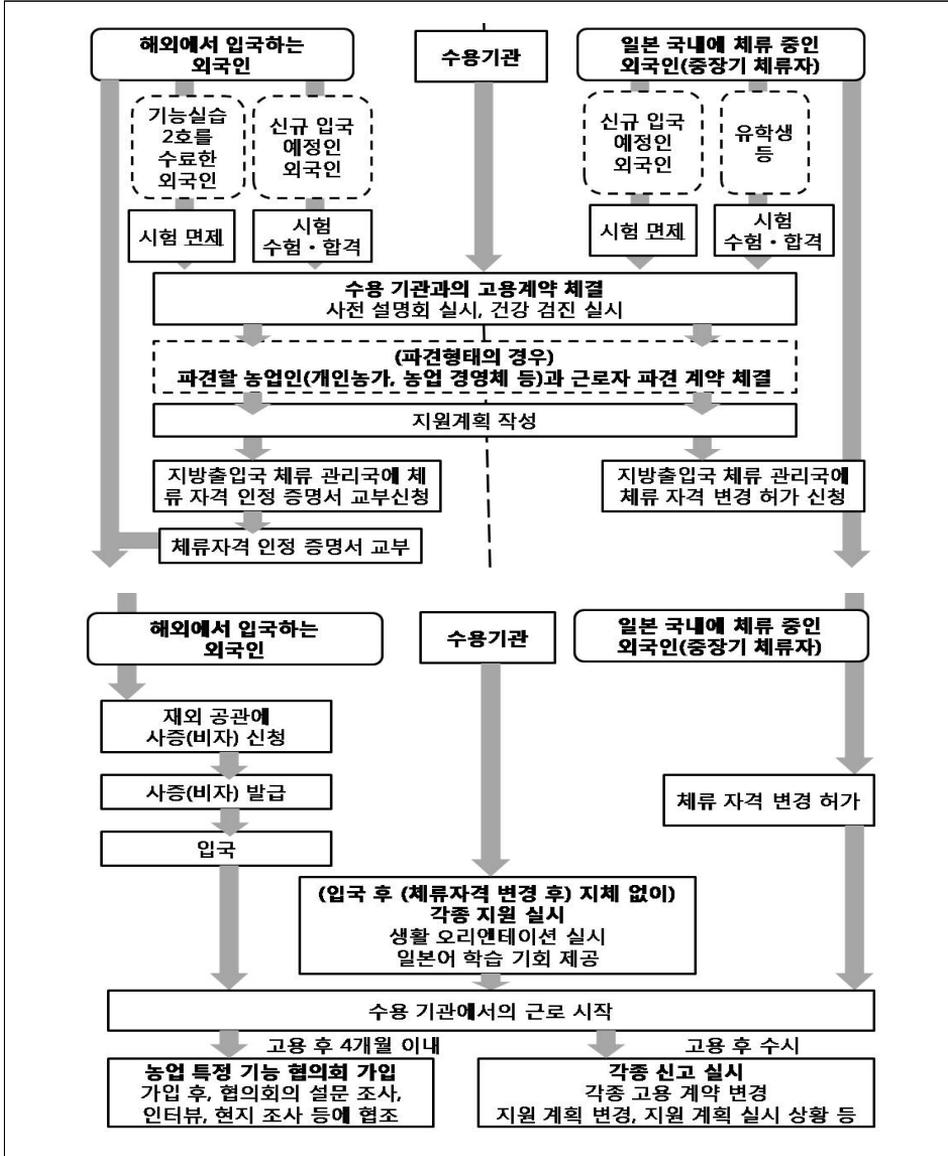
체류 자격 변경이 가능하다. 이는 3년 이상의 기능 실습 기간에 습득한 업무상 지식과 기능, 일본어의 일정 수준 능력을 인정하는 것이다.

해외에 체류 중인 외국인(‘기능실습 2호’수료자 또는 현지에서의 일본어 시험 및 기능시험 합격자)을 고용할 경우, 체류 자격 인정 증명서의 교부 신청을 해야 한다. 현재 일본에 체류 중인 외국인(‘기능실습 2호’ 수료자, 유학생 등)을 고용할 경우, 체류 자격 변경허가 신청을 해야 한다. 외국인 근로자를 고용하는 수용 기관은 외국인 근로자에 대한 각종 지원 사업을 대행하는 등록 지원 기관과 지원 위탁 계약을 체결하여 외국인 근로자에 대한 지원 전반을 위탁할 수 있다. 해외에 체류 중인 외국인은 체류 자격 인정 증명서가 교부되면 재외공관에 사증을 신청하고 사증이 발급된 후 입국하여 수용 기관에서 업무를 시작하게 된다. 일본 국내에 체류 중인 외국인은 체류 자격 변경 후 수용 기관에서 업무를 시작한다. 농업부문에서 특정기능 외국인을 받아들이는 고용주는 ‘농업 특정기능 협의회’에 가입해야 한다.

‘농업 특정기능 협의회’는 전국 각 지역의 농업인이 필요로 하는 특정기능 외국인을 수용할 수 있도록 제도 및 정보의 주지, 법령 준수의 계발과 지역별 인력 부족 현황을 파악하기 위해 농림수산성이 2019년 3월 설치하였다. ‘농업 특정기능 협의회’는 전국을 9개 구역으로 나누어 지역 협의회를 두고 있다. ‘농업 특정기능

협의회'에 가입한 수용 기관은 추가 가입신청 없이 소재지의 관할 지역 협의회의 회원으로 등록된다.

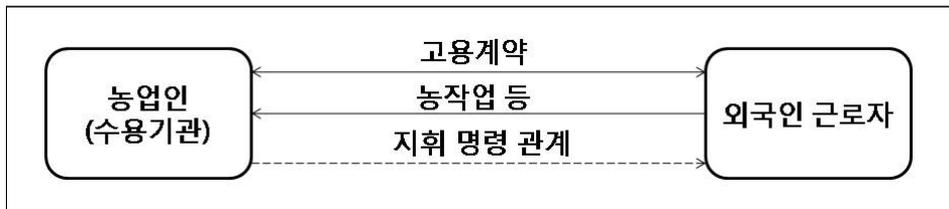
〈그림 6-10〉 특정기능제도의 외국인 근로자 고용 흐름



자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

특정기능 외국인 근로자의 고용형태는 농업인(개인 농업인, 농업법인 등)과 직접 고용 계약을 체결하는 직접 고용과 농협, 농협 출자법인 등 파견 사업자를 통해 고용하는 파견 고용 그리고 농협이 조합원인 농가나 농업 경영체로부터 농작업을 청부 받아 외국인 근로자가 해당 작업에 종사하는 ‘농협 농작업 청부방식’이 있다. 농업부문에서 파견 고용 형태는 농업 노동의 계절성 측면에서 그 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 농업은 동절기에는 농작업을 할 수 없으며 계절에 따른 작업의 번한의 차가 심하다. 또한 같은 지역이라도 농번기의 노동력 확보에 있어서 복수 농가에 융통성 있는 노동력 공급이 필요한 점 등 농업 노동의 특성을 반영하여 특정기능제도에서는 농업부문 특정기능 외국인을 고용할 때 직접 고용 방식과 함께 농업 노동의 계절성 대응 장치로서 외국인 근로자의 파견 고용이 가능해졌다.<sup>164)</sup> 파견 고용은 전략특구 농업 지원사업의 파견 고용방식을 선행제도로 참고하여 도입되었다.<sup>165)</sup>

〈그림 6-11〉 특정기능제도 외국인 근로자 직접 고용 형태



자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

특정기능제도를 통해 외국인을 직접 고용하고자 하는 농업인(개인 농업인, 농업 경영체)은 농업분야의 기능실습생을 중개하여 수용한 실적이 있는 지역 내 농협, 공공 직업소개소, 민간 직업소개소 또는 해외에 네트워크가 있는 민간단체 등을 방문하여 외국인 근로자의 구인 신청을 한다. 외국인 근로자를 직접 고용하는

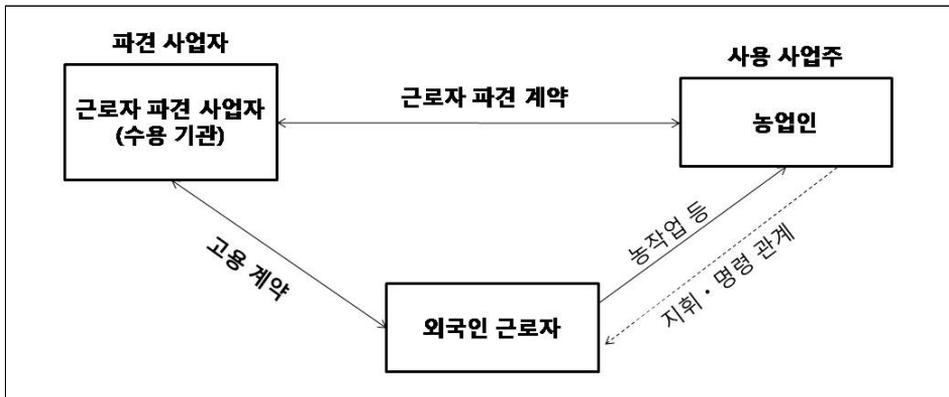
164) 農林水産省. 2019b. 「特定の農業分野に係わる特定技能外国人受入れに関する運用要領-農業分野の基準について」.

165) 佐野良晃. 2019. p. 50.

농업인은 외국인 근로자와 고용 계약을 체결하고 업무상 지휘·명령 관계하에 외국인 근로자에 대한 노무 관리 및 체류 환경 정비를 해야 한다.

파견 사업자를 통해 특정기능 외국인을 고용하고자 할 경우, 농업인은 파견 사업자와 근로자 파견 계약을 체결하고, 외국인 근로자는 파견 사업자와 고용계약을 체결하여 농가에 파견되어 농작업에 종사하게 된다. 기능실습제도에서는 연간 고용만 가능했으나 파견 사업자를 통해 농가는 4개월 또는 6개월간의 단기 고용도 가능해졌다.

〈그림 6-12〉 특정기능 외국인 근로자 파견 고용 형태



자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

파견 고용은 기능실습제도에는 없던 고용 형태로 농가 입장에서는 외국인 근로자 고용 시 부담해야 하는 비용이나 사무적 절차가 없다. 외국인 근로자를 농번기에만 고용하는 것이 가능하며 농가가 실습 계획이나 실습 기록 작성을 하지 않아도 될 뿐 아니라 사회보험 가입이나 숙소 마련 또한 하지 않아도 된다. 파견 고용은 외국인 근로자의 고용 전 과정과 근로 및 생활환경 정비 등 노무 관리의 모든 책임이 파견 사업자에게 있으며 농가는 파견 사업자에 파견 비용을 지불하게 된다. 계절성 대응 장치로써뿐 아니라 농가 입장에서 부담해야 할 노무 관리의 모든 부분을 파견 사업자가 책임진다는 점에서 파견 고용 형태는 농가에 이점이 많다.

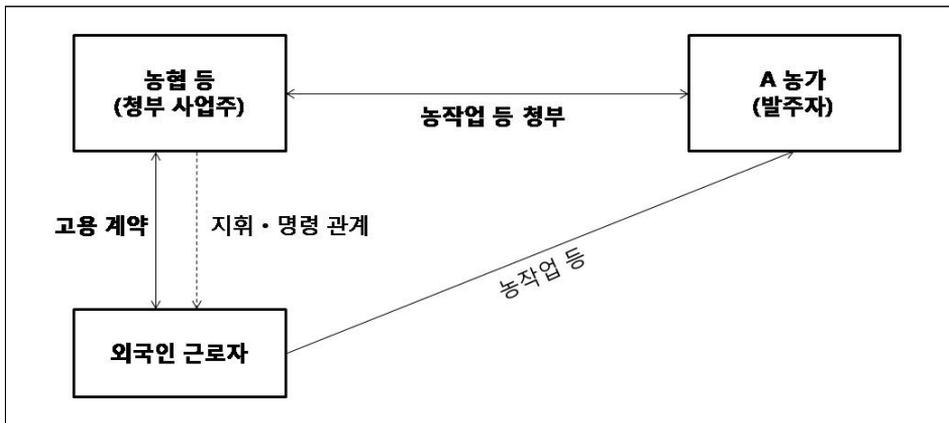
그러나 이러한 이점은 파견 사업자 입장에서 고스란히 비용적 부담으로 작용한다. 파견 사업자는 외국인 근로자 1명을 파견할 때 일본인 근로자 1명을 풀타임으로 파견하는 비용에 외국인 근로자의 고용을 위해 필요한 부가적 비용과 사업장 이탈 리스크의 부담까지 더해진다. 한편 농가로서는 외국인 근로자에 대한 노무관리의 부담은 없으나 높은 파견 비용이 문제이다. 외국인 근로자 파견 비용의 경우, 최저 임금을 적용하더라도 시급이 1,300엔 정도는 되어야 하며 파견 사업자의 마진과 구인난에 비해 구직자를 구하기 어려운 농업 노동 시장의 상황 등을 고려하여 실질적으로 1,500엔 이상의 파견 비용이 발생하게 되는데 이 금액은 농가 입장에서 높은 금액이다. 파견 사업자를 경유하지 않고 ‘기능실습 2호’를 종료한 기능실습생을 같은 농가에서 직접 고용할 경우, 파견 사업자에게 관리비를 지불하지 않아도 되므로 농가 입장에서는 비용적 부담이 감소할 수 있으나, 외국인 근로자의 사업장 이탈이나 노무 관리에 대한 책임이 전적으로 농가에 주어지며 장기 고용에 따른 임금 인상(일본인 근로자와 동등한 처우)을 적용해야 하는 등 비용적 과제가 남게 된다. 파견 고용 방식은 파견 사업자의 외국인 근로자 고용에 따른 추가 경비 부담과 파견처인 농업인이 부담해야 하는 높은 파견 비용인 양측의 경제적 요인이 상충하는 상황이다. 대규모 농업 경영체가 아닌 수익성이 낮은 소규모 농업 경영체나 개인 농가의 경우, 높은 파견 비용이 경제적 부담으로 크게 작용한다는 점이 향후 파견 고용을 통한 특정기능 외국인 근로자의 신규 수요에 영향을 미칠 것으로 보인다.<sup>166)</sup>

한편, 외국인 근로자 고용에 대한 농가의 경제적 부담을 줄이기 위해 새로운 고용방식인 ‘농협 등이 실습 실시자가 되어 실시하는 기능실습(농작업 청부방식 기능실습)’이 도입되었다. 농협이 조합원인 농가나 농업 경영체로부터 농작업을 청부 받아 외국인 근로자를 해당 농작업에 종사하게 하는 ‘농협 농작업 청부 방식’은 훗카이도 어느 지자체의 농협이 기능실습제도의 원칙하에 강설지대에서도 기능실습생의 연간 실습이 가능한 고용 형태의 제안을 바탕으로 제도화된 고용 방식

166) 坪田邦夫. 2019. “外国人農業人材の受け入れの課題(2)-そのポテンシャル-.” 『農業研究』. 32, p. 195.

이다.<sup>167)</sup> 기능실습제도에서 2017년 9월부터 먼저 실시되고 있는 농협 농작업 청부 방식은 2018년 6월 제 1회 ‘농업기능 실습 사업협의회’에서 ‘농협 농작업 청부방식’의 운용 요령을 정리한 ‘농작업 청부방식 기능실습에 관한 가이드라인’이 마련되었다.<sup>168)</sup>

〈그림 6-13〉 농가가 농협에 농작업을 청부하는 구조



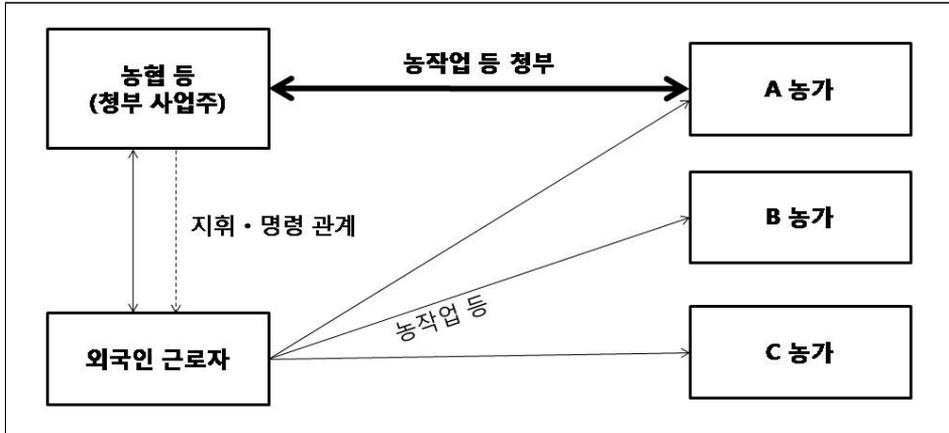
자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

일명 ‘농협 방식’으로 불리는 이 고용형태는 농협과 특정 기능 외국인 근로자가 고용 계약을 체결하고 농가는 농협과 청부 계약을 체결하는 구조이다. 농가는 농협에 농작업을 청부하고 농협이 고용하는 외국인 근로자가 조합원인 농가의 농작업을 하게 되는데 농가는 업무 지시를 할 수 없다.

167) 石田一喜. 2019. p. 12.

168) 石田一喜. 2018. p. 712.

〈그림 6-14〉 복수의 농가 농협에 농작업을 청부하는 구조



자료: 農林水産省(2019c). 「特定技能外国人の受入れが始まりました! ~受入れにあたって押さえるべきポイントとは~」.

농협 방식은 서로 다른 농가가 기간을 나누어 농협에 농작업을 청부할 수 있으며, 외국인 근로자는 농협의 선과장 등 농협이 보유한 시설에서 농산물 가공, 출하 작업 등 주 업무 이외의 관련 업무에도 종사할 수 있는 점이 가장 큰 특징이다. 농협 방식은 단독으로 연간 실습을 실시하기 어려운 농가나 농협 등도 기능실습생의 수용을 가능하게 한 반면, 농협이 실습 실시기관으로서 모든 책임을 부담해야 한다는 점에서 적절한 노무관리, 현장에서의 작업 감독 및 지도가 어느 수준까지 가능한지, 경제적으로 운용이 가능한지, 사업장 이탈자 등에 대한 책임을 기관으로서 어떻게 조치할 것인지 등에 대한 문제가 남아 있다. 농협 방식을 지원하는 조직으로서 각 지자체에 농업 담당 행정국이나 농업 단체로 구성되는 ‘농업기능실습사업협의회’ 도도부현 지부가 설치되어, 실습계획이나 실습 상황의 확인, 지도 및 조언, 현지조사 등을 실시하도록 되어있다. 농협 방식이 효율적으로 운용되기 위해서는 향후 관계자들의 다각적인 노력이 필요할 것으로 보인다.<sup>169)</sup>

특정기능 외국인의 농업부문 업무 분야는 주 업무와 관련 업무, 기타 업무(주변 업무)로 나눌 수 있다. 주 업무는 ① 경종 농업 전반(재배 관리, 농산물의 집출하

<sup>169)</sup> 坪田邦夫. 2018. p. 145.

및 선별 등)과 ② 축산 농업 전반(사양 관리, 축산물의 집출하 및 선별 등)이다. 특히 경종 농업은 재배관리, 축산 농업은 사양 관리가 각각 의무적으로 업무에 포함되어야 한다. 예를 들어 경종농업 분야에서 농산물의 선별 업무만 전담하게 하는 것은 허용되지 않는다. 관련 업무는 농업부문의 주 업무 이외에 고용 기관의 일본인 근로자가 일반적으로 전담하는 업무(가공, 운반, 판매 작업, 농한기 제설작업 등)이다. 고용주는 특정기능 외국인을 관련 업무에 부수적으로 종사하게 할 수는 있으나 주 업무가 아닌 관련 업무에만 종사하게 하는 것은 허용되지 않는다. 관련 업무로는 고용주가 생산한 농축산물 원재료의 일부를 사용하여 제조 및 가공하는 작업, 농협의 선과장이나 포장센터에서의 농축산물을 포장하는 업무 등도 가능하다.<sup>170)</sup> 특정기능제도에서는 계절의 영향을 많이 받는 농업의 특성 상, 강설지역 등 연간 농업 생산 유지가 어려운 농촌 지역의 사정을 고려하여 외국인 근로자가 종사 가능한 농업 관련 업무의 범위를 확대하였다.

#### 다. 제도상의 요건

특정기능 외국인의 요건은 18세 이상이며 건강 상태가 양호한 자, 기능 실습을 3년 이상 수료한 자(‘기능실습 2호’ 이상) 또는 농업 전반에 관한 시험인 ‘농업 기능 측정 시험’과 일본어 시험에 합격한 자이다.

외국인 근로자를 고용하는 고용주(농업인)의 자격 요건은 (가) 특정기능 외국인 고용기관 자체의 적절성, (나) 특정 기능 외국인과 고용하는 고용 계약의 적절성, (다) 특정기능 외국인에 대한 지원 체제와 지원 계획의 적절성 이렇게 세 부분에 관한 것이다.

---

170) 農林水産省. 2019b. 「特定の農業分野に係わる特定技能外国人受入れに関する運用要領-農業分野の基準について」.

(가) 특정기능 외국인 고용기관 자체의 적절성

- ① 4대 보험·세금 납부를 충실히 하고 있음.
- ② 1년 이내에 비자발적 이직자가 발생하지 않음.
- ③ 1년 이내에 외국인의 사업장 이탈자가 발생하지 않음.
- ④ 5년 이내에 입관법, 노동법의 법률 위반 사실이 없음.
- ⑤ 5년 이내에 기능 실습이 취소되지 않음.
- ⑥ 임원의 행위 능력이나 적격성에 문제가 없음.
- ⑦ 채무 초과 상태가 아님.
- ⑧ 보증금 또는 계약금 징수를 요구하지 않음.
- ⑨ 지원에 필요한 비용 부담을 요구하지 않음.
- ⑩ 산재보험에 가입되어 있음.

(나) 특정기능 외국인과 체결하는 고용 계약의 적절성

- ① 상당 수준의 지식이나 경험을 필요로 하는 업무에 종사하게 할 것
- ② 근로 시간은 통상(일본인) 근로자의 소정 근로 시간과 동등할 것
- ③ 일본인과 동등 이상의 보수액을 설정할 것
- ④ 일시 귀국을 희망할 시, 유급 휴가를 부여할 것
- ⑤ 본인이 귀국 비용을 부담하지 못할 시, 비용을 지원해 줄 것
- ⑥ 정기 건강 검진을 받게 할 것
- ⑦ 보수 지급 방법은 계좌 입금으로 할 것

(다) 특정기능 외국인에 대한 지원 체제와 지원 계획의 적절성

- ① 외국인이 충분히 이해할 수 있는 언어로 지원을 실시할 것
- ② 1호 특정 기능 외국인 지원 계획이 작성되어 있을 것
- ③ 사전 설명회를 실시할 것
- ④ 출입국 시 공항에 나갈 것
- ⑤ 외국인의 주거 확보에 관한 지원을 할 것

- ⑥ 외국인 입국 후 적절한 정보를 제공할 것
- ⑦ 생활에 필요한 각종 계약에 관한 지원을 할 것
- ⑧ 일본어 학습 기회를 제공할 것
- ⑨ 일본인과 교류의 장을 마련할 것
- ⑩ 비자발적 이직 시 사업장 변경에 대한 지원을 할 것
- ⑪ 과거 2년간 중장기 체류자 등(취업 체류 자격에 한함)의 고용 경험이 있을 것

농업부문의 경우, 위 요건에 더하여 ‘농업 특정기능 협의회’에 가입해야 하며 직접 고용의 경우, 5년 이내에 외국인 근로자(기능 실습생을 포함)를 최소 6개월 이상 지속적으로 고용한 경험이 있어야 한다. ‘특정기능 1호’는 기능실습생과 달리 체류 기간 중 사업장 이동이 가능한데 사업장 이동의 사유가 본인 의지가 아닌 농업경영체에 있을 시 고용주는 구직 활동을 지원해야 한다.

파견 고용의 경우, 파견처 농업인이 5년 이내에 외국인 근로자(기능 실습생을 포함)를 최소 6개월 이상 지속적으로 고용한 경험이 있어야 하며 없을 시, 파견처 고용 담당 책임자 교육, 근로자 파견법상 파견처가 시행해야 할 조치에 대한 교육을 이수한 자를 고용 책임자로 선임하고 있어야 한다. 위 요건들을 충족하는 수용 기관은 외국인과 체결한 고용 계약을 확실히 이행할 것, 외국인에 대한 지원을 적절히 실시할 것, 출입국 재류 관리청에 각종 신고를 할 것 등의 의무가 주어진다. 외국인에 대한 지원의 경우, 고용 기관은 등록 지원 기관에 지원 업무의 일부 또는 전체를 위탁할 수 있다. 외국인 지원 업무 전체를 등록 기관에 위탁할 시, 고용 기관은 외국인 지원 체제가 갖추어져 있는 것으로 인정 된다. 등록 지원 기관의 자격 요건은 기관 자체의 적절성과 외국인을 지원하는 체제가 있는지 여부이며 의무 사항으로는 외국인의 지원을 적절히 실시하고 출입국 재류관리청에 각종 신고를 하는 것이다.<sup>171)</sup> 특정기능 외국인 근로자 지원 계획의 세부 내용은 아래와 같다.

<sup>171)</sup> 農林水産省. 2019b. 「特定の農業分野に係わる特定技能外国人受入れに関する運用要領-農業分

- ① 사전 설명회 실시: 고용 계약 체결 후, 체류 자격 인정 증명서 교부 신청 전 또는 체류 자격 변경 허가 신청 전에 노동 조건, 활동 내용, 입국 수속, 보증금 징수의 유무 등에 대해 대면 또는 영상 전화 등으로 설명
- ② 출입국 시의 동행: 입국 시 공항에서 사업장 또는 숙소까지 동행, 귀국 시 공항의 보안 검사장까지 동행
- ③ 주거 확보, 생활에 필요한 각종 계약 지원: 주택 입주 계약 시 연대 보증인이 되거나 숙소를 제공, 은행 계좌 또는 휴대전화 개설 등 생활에 필요한 각종 계약 시 안내 및 보조
- ④ 생활 오리엔테이션 실시: 원활한 사회생활을 위해 일본의 공공 규칙, 예의, 공공기관 연락처 및 이용 방법, 재해 시 대처 방법 등을 설명
- ⑤ 공공 기관 방문 시 동행: 거주지, 사회보장, 세금 관련 공공 기관 방문 시 동행, 서류 작성 보조
- ⑥ 일본어 학습 기회 제공: 일본어 교실 등 입학 안내, 일본어 학습 교재 등 정보 제공
- ⑦ 상담 및 고충 대응: 외국인이 충분히 이해할 수 있는 언어로 직장이나 생활 관련 상담 실시
- ⑧ 일본인과의 교류 촉진: 주민 자치회 등 지역 주민과의 교류의 장, 지역 축제 등 행사 안내, 참가 보조
- ⑨ 이직 지원(인원 정리 등의 경우): 고용 기관의 사정에 의해 고용 계약을 해지할 경우, 구직 활동 지원 및 추천서 작성, 유급 휴가 부여 등 각종 행정 절차의 정보 제공
- ⑩ 정기적 면담 및 행정 기관에의 신고: 지원 책임자 등이 외국인 본인 및 외국인의 직장 상사 등을 대상으로 정기 면담(3개월에 1회 이상) 진행, 노동기준법 위반 사항이 있을 시 신고

---

野の基準について」.

농업부에서 등록 지원 기관은 기능실습제도의 감리단체로서 외국인 근로자 수용 관련 업무 경험이 있는 농협이나 법인협회 등 주로 지역의 농업 단체이다. 다음으로 파견 사업자의 자격 요건은 아래와 같다.

- ① 농업 또는 농업 관련 업무를 하고 있는 사업자
- ② ① 또는 지방 공공단체가 자본금의 과반수를 출자한 사업자
- ③ ① 또는 지방 공공단체가 업무 집행에 실질적으로 관여하고 있다고 인정되는 사업자(①의 임원 또는 지방 공공단체의 직원이 임원인 경우)
- ④ ‘국가 전략 특별 구역법’ 제16조 5 제1항에 규정하는 특정기관(국가 전략특구에서 ‘농업지원 외국인 수용사업’을 실시하고 있는 사업자)

특정기능 외국인을 고용한 후 고용 계약이나 지원 계획에 변동 사항이 있을 시, 분기별로 고용 인원 상황 등을 지방 출입국 재류관리국에 신고해야 한다. 각각의 사유 발생 시점에서 14일 이내에 신청해야 하며 기간 내 신고를 하지 않거나 허위 신고를 할 경우, 벌칙 대상이 된다.

〈표 6-7〉 특정기능 외국인 근로자 고용주의 신고 사항 및 신고 시기

| 신고의 종류                      | 신고 시기                                | 신고 내용  |
|-----------------------------|--------------------------------------|--|
| 고용 계약에 관한 신고                | 고용 계약의 내용을 변경했을 때                    | 변경, 종료, 신규 계약 체결 시의 내용                                     |
| 지원 계획에 관한 신고                | 지원 계획을 변경했을 때                        | 계획 변경 시의 내용  |
| 등록 지원 기관과의 위탁 계약에 관한 신고     | 등록 지원 기관과의 계약 체결, 계약 변경, 계약 종료를 했을 때 | 계약 체결 또는 계약 변경 시의 내용                                       |
| 외국인 근로자의 고용이 곤란해진 경우에 관한 신고 | 외국인 근로자의 고용이 곤란해졌을 때                 | 곤란한 사유, 외국인 근로자의 상태, 활동을 계속하기 위해 취했던 조치 내용 등               |
| 부정행위에 관한 신고                 | 부정행위가 발생한 사실을 고용 기관에서 인지했을 때         | 발생 시기, 인지한 시기, 해당 행위의 내용과 그에 대한 대응 등                       |
| 외국인 근로자 고용 현황에 관한 신고        | 분기별                                  | 외국인 근로자 수, 외국인 근로자 명단, 국적 등 정보 및 업무내용 (파견 고용일 경우, 파견처의 정보) |
| 지원 계획의 실시 상황에 관한 신고         | 분기 별                                 | 각종 지원 상황 (정기 면담 실시 내용, 대응 결과 등)                            |
| 외국인 근로자의 활동 상황에 관한 신고       | 분기 별                                 | 급여 지급 상황, 외국인 근로자 수, 사회보험 적용 상황 등                          |

자료: 農林水産省(2019b). 「特定の農業分野に係わる特定技能外国人受入れに関する運用要領-農業分野の基準について」.

농업 노동은 기후와 날씨에 크게 좌우되기 때문에 노동기준법의 근로시간, 휴식, 휴일 등의 규정이 적용되지 않는다. 예컨대 농업부문은 근로시간의 상한 규제가 없어, 할증 임금의 지급 의무는 야간 할증 임금을 제외하고 없다. 그러나 노동기준법에서 규정하는 표준 근로시간(1일 8시간, 주 40시간)에 준거하여 근로시간을 계약서에 명시하고, 작업장 내 규칙을 정하도록 하고 있다.<sup>172)</sup> 기능실습생은 타 산업과 동일한 근로 환경을 추구하는 것이 필요하다고 기능실습제도상 규정하고 있어, 노동기준법에 근거하여 시간외 노동이나 휴일 노동에 대해 할증 임금이 지급되고 있으나 특정기능 외국인 근로자는 기능실습생과는 달리 일본인 근로자와 동일하게 적용되지 않는다. 따라서 한 농가나 농업 경영체에서 기능실습생과 특정기능 외국인 근로자를 같이 고용할 경우 노동기준법 적용 시, 차이가 발생하므로 노무관리상 유의할 필요가 있다.

특정기능제도가 시행된 지 1년이 조금 지난 시점에서 2020년 6월 기준 ‘특정기능 1호’ 자격의 외국인은 5,950명이며 그중 농업부문은 930명으로 전체의 15%이다. ‘특정기능 1호’ 5,950명 중 기능실습(3년 이상) 수료자는 5,044명으로 전체의 84.8%, 기능 시험 합격자는 856명으로 전체의 14.41%이다.<sup>173)</sup> 현재까지의 시행 상황을 보면 특정기능 외국인인은 제도 도입 당시 설정한 초년도(2019년 4월~2020년 3월) 수용 예정 인원인 최소 3만 명에 많이 못 미치고 있다.

172) 황명철. 2012. 『일본의 농업분야 외국인 고용현황과 시사점 - ‘외국인기능실습제도’를 중심으로』. 농협경제연구소. pp. 16-17.

173) 出入国在留管理庁. 2020. 「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」.

## 5. 소결 및 시사점

일본의 농업부문은 기능실습제도를 통해 인력 부족난에 대처해 왔다. 기능실습제도는 기술이전을 통한 국제협력이라는 목적하에 실질적으로는 일본의 인력 부족이 극심한 산업에 실습생 신분외의 단순 외국인력을 수급하는 이중적 제도로써 일본 경제 발전의 기반을 지탱해 왔다. 그러나 제도의 취지를 모르는 일부 감리단체 및 실습 실시기관에 의한 장시간 노동, 임금 체불 등 기능실습생에 대한 부정행위가 지속적으로 행해져 왔다. 이러한 부정행위가 횡행하는 상황은 기능실습생의 사업장 이탈, 불법취업을 유발하는 등 기능실습제도에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과로 이어졌다. 특히 농업·어업 부문 실습 실시기관에서 기능실습생에 대한 부정행위가 비교적 많이 발생하고 있는데 2017년 부정행위가 확인된 실습 실시기관 183 곳 중 농업·어업 부문 실습 실시 기관은 39곳으로 전체의 21%에 달한다. 2017년 사업장 이탈자 7,089명 중 경종농업이 전체의 14.6%인 1,038명으로 가장 많았다. 경종농업의 경우 이러한 사태를 방지하기 위해 2016년 11월 제정된 ‘적정기능실습법’에 따라 새롭게 시행되고 있는 현행 기능실습제도는 감리단체의 허가제, 실습 실시기관의 신고제, 기능실습계획의 인증제 등을 도입하여 관리 감독 체제의 확충, 기능실습생에 대한 상담 및 지원체제 정비, 부정행위 처벌 강화 등 제도를 적정화하는 체계를 정비하였다.<sup>174)</sup> 아울러 실습 실시기관인 농가 측의 개선 요구 사항도 새로운 제도에 반영하여 농업부문의 인력난 해소에 실질적으로 기여할 수 있도록 하였다. 기능실습생의 1년 단위 고용의 어려움 등 ‘농협 농작업 청부 방식’을 도입함으로써 농번기에 수요가 집중되는 계절 노동력을 보다 많은 농가가 단기간 동안 유연하게 확보할 수 있도록 하는 시스템을 마련하였다. 또한 기능실습생의 종사 업무 범위의 확대는 농업 현장의 인력 수요가 1차적인 생산, 재배, (축산의 경우) 사육 작업에 그치는 것이 아닌 생산물의 운반, 포장

<sup>174)</sup> 佐野良晃. 2019. p. 54.

그리고 생산물을 이용한 가공 작업에 이르기까지 폭넓게 있음을 반영한 것에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 기능실습제도는 기능실습생(기능실습 1호)의 낮은 업무 숙련도, 짧은 체류 기간, 복잡한 절차 등 과제가 남아 있다. 기능실습 1호의 경우 기능 수준이 높지 않으므로 업무 숙련도가 낮아 업무 효율성이 떨어진다는 농가 측의 불만이 지속되었다. 1년간의 실습 기간 중 사전 교육 2개월을 제외한 약 10개월을 거쳐 업무가 능숙해지면 실습 기간이 종료되어 일을 가르치는 데 시간을 다 소비하여 업무 효율성이 낮다는 것이다. 반면 ‘기능실습 2호, 3호’가 되면 기능 측면에서 일정 수준의 업무 능력은 있으나 체류 기간이 최대 4년(기능실습 2호 2년 + 기능실습 3호 2년)이라는 점에서 농가의 지속적인 인력난이 해소되지 않는다. 복잡한 절차 또한 제도 이용 시 어려움으로 작용한다. 일본인 근로자를 고용하는 절차에 비해 외국인 기능실습생은 감리단체를 통해 고용 신청을 하고 관공서에 각종 서류 제출 및 신고 사항이 많아 고령의 농업인은 이용하기가 쉽지 않다. 아울러 기능실습생 고용에 있어서 농가의 높은 비용적 부담도 여전히 해결해야 할 과제이다. 본문에서 언급했듯이 농가에 있어서 기능실습생은 결코 저임금 근로자가 아니며 임금 이외에 추가로 소요되는 경비를 합하면 일본인 근로자 고용 비용을 상회하는 수준이다.

2019년 4월부터 시행되고 있는 특정기능제도는 실습생이 아닌 근로자로서 외국인력을 고용하는 정식적인 인력 수급 시스템으로 농업 노동 현장의 실질적 욕구를 충족시킬 수 있도록 기능실습제도에 비해 제도적 규제를 완화했다는 점에 그 의의가 있다. 새로운 제도에서 가능해진 점은 농가의 직접고용 및 농협 관련 단체를 통한 파견 고용, 4개월, 6개월의 단기 체류 허가, 통산 5년 이내의 체류 및 체류 기간 중 고용 갱신 및 고용 종료 후의 고용주 변경, 수용 인원 제한 철폐, 각종 행정업무 및 외국인 근로자 지원에 대한 등록 지원기관에의 위탁, 종사 업무 범위의 확대, 사업장 이동 허용 등을 들 수 있다. 이러한 규제 완화를 통해 제도 이용 당사자의 자유재량에 맡겨지는 부분이 늘어남으로써 시장원리가 작용하기 쉬워졌다고 할 수 있다.<sup>175)</sup> 자유재량이 늘어난 만큼 그에 따른 향후 과제도 남아 있다.

첫째, 기능실습생과 특정기능 외국인 근로자를 같이 고용할 경우 노동기준법 적용의 차이에 따른 특정기능 외국인 근로자의 취업 상 불평등감이 발생할 수 있다. 농업부문은 노동기준법에서 규정하는 노동시간, 휴게, 휴일 및 할증 임금 규정이 적용되지 않으며 국적에 상관없이 농업부문 취업자에 모두 해당된다. 따라서 특정기능 1호 외국인 근로자도 일본인 근로자와 동일하게 노동기준법의 해당 규정이 적용 되지 않는다. 그러나 기능실습생은 인권보호 측면에서 노동기준법을 적용하도록 하고 있어 기능실습생과 특정기능 외국인 근로자가 동일 사업장 및 동일 업무에 종사할 경우, 특정기능 외국인 근로자로 하여금 취업 상의 불평등감을 불러일으킬 우려가 있어 노무 관리상 조치가 필요할 것으로 보인다.<sup>176)</sup> 둘째, 특정기능 외국인 근로자의 고용 비용이 높다. 직접 고용과 파견 고용 모두 내국인의 최저임금 수준의 급여와 고용과정에서 발생하는 추가 경비가 고용 비용에 포함됨으로써 농가의 기대치보다 훨씬 높은 단가의 인건비가 형성된다. 단기 고용이라 할지라도 단순 노동 인력을 필요로 하는 농가의 입장에서 내국인의 최저 임금보다 높은 시급을 주면서까지 외국인력을 고용하려고 하는 농가는 많지 않을 것으로 보인다.<sup>177)</sup> 셋째, ‘특정기능 1호’는 동일 업종에 국한되지만 사업장 이동의 제한이 없으므로 최저임금이 높은 수도권 및 대도시로의 이동을 선호할 것으로 예상된다. 이에 따라 인력난 및 과소화 현상이 심한 지방 도시에서의 이탈에 따른 외국인 근로자의 지역적 편재가 발생할 것으로 보인다.<sup>178)</sup> 외국인력의 지역적 편재는 농업부문에 국한되는 사안이 아닌 다른 산업에도 동일하게 적용되는 과제이다. 외국인 근로자는 노동력 뿐 아니라 생활자로서 지역사회의 경제 발전에 적지 않은 기여를 하고 있어 외국인 근로자의 지방 도시 유치가 지방 대책(지역 경제 활성화)의 일환으로 인식되고 있는 것도 여기에 있다.

175) 坪田邦夫. 2019. p. 193.

176) 石田一喜. 2018. pp. 720-722.

177) 坪田邦夫. 2019. pp. 194-195.

178) 石田一喜. 2018. p. 722.

본격적인 인력 부족 대책으로써 도입된 특정기능제도가 외국인력에 의존해 온 일본 농업 생산 구조의 지속성을 확보해 줄 수 있을지가 인력난 해소를 좌우할 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다. 산업 간 경쟁 및 국제적 인력 획득 경쟁의 영향을 고려할 때 일본의 농업 현장에서 취업하고자 하는 외국인이 향후 크게 증가할 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 일본에서 수용하는 대다수 외국인 근로자의 출신국인 아시아 지역의 경제발전이 최근 현저하게 진행되고 있기 때문이다. 향후 농업부문의 외국인 근로자들에게 ‘일본에서의 취업 매력도’를 높이기 위해서는 선진국으로서의 높은 농축산 기술 수준을 유지해야만 하며 외국인 근로자의 양호한 근로·생활환경 정비가 병행되어야 할 것이다.<sup>179)</sup> 특정기능제도는 도입 후 2년 이내에 제도에 대한 재검토가 결정되어 있어 향후 운용상 다소의 변동사항이 있을 것으로 예상된다. 이제 시작단계이므로 제도의 성과를 평가하는 것은 시기상조이지만 제도가 시행되어 1년이 지난 현 시점에서 특정기능 외국인의 수가 도입 당시 목표치보다 훨씬 낮은 현 상황은 호조로 보기는 어려울 것이다. 기능실습 제도가 그러했듯이 특정기능제도가 현장에서 안정적인 제도로 정착하려면 향후 많은 시행착오를 거쳐야 할 것으로 보인다.

---

<sup>179)</sup> 石田一喜. 2018. p. 723.

## 참고문헌

- 강동관·남상호·최서리·이창원·임응순·김연수·윤가연. 2015. 『국가의 성장동력 유지 등을 위한 이민자 도입규모와 우선순위 연구(잠재성장률에 따른 기초연구 1)』. 법무부 용역보고서.
- 엄형식·마상진. 2010. 『유럽의 농촌지역 사회적기업 현황과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 고현웅·박화서. 2004. 『주요국가 이민정책 비교연구』. 법무부.
- 그래미 휴고·조지 탄·최서리·홍성호. 2013. “농업분야 외국인력정책: 호주와 캐나다 사례연구.” 이민정책연구원 워킹페이퍼.
- 이규용·김기선·정기선·최서리·최홍엽. 2015. 『이민정책의 국제비교』. 한국노동연구원.
- 이수환. 2017. “미국의 농업 현황과 농업 정책.” 『세계농업』 207: 69-89.
- \_\_\_\_\_. 2018. “EU의 농가 및 농가경제 동향.” 한국농촌경제연구원.
- 이창원. 2017. “이민정책의 세계적 흐름과 과제.” 『국제사회보장리뷰』 여름창간호, vol.1, pp. 67-81.
- 이혜경·전용일·신영태·엄진영·송영호·주수인. 2018. 『외국인 단기 계절근로자제도 실태 분석 및 종합방안 연구』. 한국이민학회.
- 최서리·이창원. 2016. “계절근로자제도 시범운영 결과에 따른 정책적 시사점과 향후 과제.” IOM이민정책연구원.
- 최서리·이창원·김웅기·정혜진. 2014. 『국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구』. IOM이민정책연구원 연구보고서.
- 최서리·이창원·신예진. 2019. 『일본의 취업이민제도 최근 변화와 정책적 함의』. 이민정책연구원.
- 최서리·신예진. 2013. “농업분야 외국인력정책: 영국과 일본 사례연구.” 이민정책연구원 워킹페이퍼.
- 최서리. 2017. “뉴질랜드 계절근로자제도 운영방식의 시사점.” 이민정책연구원 이슈브리프.
- 최서리. 2019. “유럽연합(EU) 확대시기 영국의 이민정책 변화와 EU탈퇴(Brexit).” 이민정책연구원 이슈브리프.
- 한국농촌경제연구원. 2020. “국제농업정보(2020.4): EU·미국 농업분야 코로나 확산대응 동향.” 『e-세계농업』 제2호.
- 황명철. 2012. 『일본의 농업분야 외국인 고용현황과 시사점- ‘외국인기능실습제도’를 중심으로』. 농협경제연구소.

- 石田一喜. 2017. “国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要.” 『農林金融』. 農林中金総合研究所.
- \_\_\_\_\_. 2018. “新たな在留資格特定技能の概要-農業分野における外国人の受け入れに着目して.” 『農林金融』. 農林中金総合研究所.
- \_\_\_\_\_. 2019. “JA等による外国人受入れの概要について請負方式と特定技能に注目して.” 『調査と情報』. 農林中金総合研究所.
- 上林千恵子. 2020. “特定技能制度の性格とその社会的影響外国人受け入れ制度の比較を手がかりとして.” 『日本労働研究雑誌』 715, pp. 20-28.
- 佐野良晃. 2019. “農林水産業における外国人材の受け入れ3つの外国人受け入れ制度と課題.” 『立法と調査』. 参議院.
- 出入国在留管理庁. 2020. 『新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組』.
- 三橋孝一. 2019. “新たな在留資格特定技能による農業分野での受け入れについて.” 『砂糖類でん粉情報』(2019年 8月号). 農畜産業振興機構.
- 宮島 喬・鈴木江理子. 2019. 『新版 外国人労働者受け入れを問う』. 岩波書店.
- 橋本由紀. 2015. “技能実習制度の見直しとその課題-農業と建設業を事例として.” 『日本労働研究雑誌』 662, pp. 76-87.
- 坪田邦夫. 2018. “農業の外国人材受け入れの課題(1).” 『農業研究』 31, pp. 135-170.
- \_\_\_\_\_. 2019. “外国人農業人材の受け入れの課題(2)-そのポテンシャル-.” 『農業研究』 32, pp. 169-203.
- 法務省・厚生労働省. 2020. 『外国人技能実習制度について』.
- 農林水産省. 2019a. 『食料・農業・農村白書』.
- \_\_\_\_\_. 2019b. 『特定の農業分野に係わる特定技能外国人受け入れに関する運用要領-農業分野の基準について』.
- \_\_\_\_\_. 2019c. 『特定技能外国人の受け入れが始まりました！～受け入れにあたって押さえるべきポイントとは～』.
- \_\_\_\_\_. 2020a. 『外国人技能実習制度について-特に押さえておくべきポイントとは』.
- \_\_\_\_\_. 2020b. 『農業分野における新たな外国人材の受け入れについて』.
- 全国 農業会議所. 2020. 『農業分野における外国人材技能実習制度の概要』.
- 法務省・国家公安委員会・外務省・厚生労働省・農林水産省. 2018. 『農業分野における特定技能の在留資格に係わる制度の運用に関する方針』.
- 法務省. 2019. 『新たな外国人材の受け入れについて』.
- \_\_\_\_\_. 2020. 『特定技能1号在留外国人数』.

- Aldona Zawojka. 2016. "Exploitation of migrant labour force in the EU agriculture." *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 116. pp. 37-55.
- Australian Department of Home Affairs. 2019. "Working Holiday Maker visa program report."
- Ball, Rochelle, Laura Beacroft & Jade Lindley. 2011. "Australia's Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: Managing Vulnerabilities to Exploitation." *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* No. 432, Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Basok, Tanya. 2007. "Canada's Temporary Migration Program: A Model Despite Flaws." Migration Policy Institute, November: 1-4.
- Bier, David. 2020. "H-2A Visas for Agriculture: The Complex Process for Farmers to Hire Agricultural Guest Workers." Cato Institute, Immigration Research and Policy Brief 17.
- Brem, Maxwell. 2006. "Migrant Workers in Canada: A review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program." The North-South Institute.
- CAHRC-CCHRA. 2019. "How Labour Challenges Will Shape the Future of Agriculture in Saskatchewan: Agriculture Forecast to 2029."
- Citizenship and Immigration Canada (CIC). 2011. "Entry of Agricultural Workers in Canada."
- Clarke, Nick. 2005. "Detailing transnational lives of the middle: British working holiday makers in Australia." *Journal of Ethnic and Migration studies* 31(2): 307-322.
- Cully, Mark. 2011. "Skilled migration selection policies: recent Australian reforms." *Migration Policy Practice* 1(1).
- Curtain, Richard, Matthew Dornan, Stephen Howes & Henry Sherrell. 2018. "Pacific Seasonal Workers: Learning from the Contrasting Temporary Migration Outcomes in Australian and New Zealand Horticulture." *Asia and the Pacific Policy Studies* 5(3): 462-48.
- Davidova, S. M., and Thomson, K. 2014. Family farming in Europe: challenges and prospects. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate General for Internal Policies of the Union
- D'Antoni, Jeremy M., Ashok K. Mishra, and Andrew P. Barkley. 2012. "Feast or flee: Government payments and labor migration from US agriculture."

- Journal of Policy Modeling* 34(2): 181-192.
- De Genova, Nicholas. 2004. "The legal production of Mexican/migrant "illegality." *Latino studies* 2(2): 160-185.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs (Northern Ireland), Welsh Government, Knowledge and Analytical Services, The Scottish Government, Rural and Environment Science and Analytical Services. 2020. "Agricultural in the United Kingdom 2019."
- EMN France. 2020. "Attracting and Protecting Seasonal Workers from third countries in France."
- European Commission. 2013. How many people work in agriculture in the European Union? An answer based on Eurostat data sources. EU Agricultural Economics Briefs no. 8.
- \_\_\_\_\_. 2019. *Towards fair labour mobility: setting up a European Labour Authority*. Brussel.
- \_\_\_\_\_. 2020a. "Attracting and Protecting Seasonal Workers from third countries in the EU: Common Template for EMN Study 2020."
- \_\_\_\_\_. 2020b. "Attracting and Protecting Seasonal Workers from third countries in the EU: Common Template for EMN Study 2020 – National Contribution from SWEDEN."
- Eurostat. 2018. *Agriculture, forestry and fishery statistics. 2018 Edition. Agriculture and fisheries. Statistical books. Luxembourg.*
- \_\_\_\_\_. 2019. *Agriculture, forestry and fishery statistics. 2019 Edition. Agriculture and fisheries. Statistical books. Luxembourg.*
- Falconer, Robert. 2020. "Grown Locally, Harvested Globally: The role of temporary foreign workers in Canadian agriculture." University of Calgary.
- Gideley, Ben & Hiranthi Jayaweera. 2010. "An Evidence Base on Migration and Integration in London." ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Hennebry, Jenna. L. & Kerry Preibisch. 2012. "A Model for Managed Migration? Re-Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program." *International Migration* 50: e19-e40.
- Hertz, Tom, and Steven Zahniser. 2013. "Is there a farm labor shortage?"

- American Journal of Agricultural Economics* 95(2): 476-481.
- Hooper, Kate, and Le Coz, Camille. 2020. "Seasonal Worker Programmes in Europe Promising practices and ongoing challenges." POLICY BRIEF. MIGRATION POLICY INSTITUTE EUROPE.
- Howe, Joanna, S. Clibborn, A. Reilly, D. Broek and C. Wright. 2019. Towards a Durable Future: Tackling Labour Challenges in the Australian Horticulture Industry. The University of Adelaide.
- Judy Fudge·Petra Herzfeld Olsson. 2014. "The EU Seasonal Workers Directive: When Immigration Controls Meet Labour Rights." *EUROPEAN JOURNAL OF MIGRATION AND LAW* 16, pp. 439-466.
- Kerwin, Donald. 2010. More than IRCA: US legalization programs and the current policy debate. Migration Policy Institute.
- Levine, Linda H. 2009. "The Effects on US Farm Workers of an Agricultural Guest Worker Program." Congressional Research Service, the Library of Congress.
- Mares, Peter. 2005. "Seasonal Migrant Labour: A Boon for Australian Country Towns?" Paper presented at the 2nd Future of Australia's Country Towns Conference, La Trobe University, Bendigo, 11-13 July 2005.
- Margarite Helena Zoetewij-Turhan. 2017. The Seasonal Workers Directive: '...but some are more equal than others'.
- Marshall, W. Zachary. 2015. "Seasonal Agricultural Workers in Canada: Understanding the Socio-Political Issues." MA Research Paper 4.
- Martin, Philip. 2007. Farm Labor Shortage: How Real? What Response. Center for Immigration Studies. *European Labour Law Journal*. Vol. 8(1): 28-44.
- \_\_\_\_\_. 2016. Migrant workers in commercial agriculture. International Labour Office, Sectoral Policies Department, Conditions of Work and Equality Department, Geneva.
- Massey, Douglas S, Jorge Durand, and Nolan J. Malone. 2002. Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration. Russell Sage Foundation.
- McGuinness, Terry & Gabrielle Garton Grimwood. 2017. "Migrant workers in agriculture." Briefing Paper no. 7987. House of Commons.
- Migration Advisory Committee. 2013. "Migrant Seasonal Workers: The impact

- on the horticulture and food processing sectors of closing the Seasonal Agricultural Workers Scheme and the Sectors Based Scheme.”
- Natale, F. Kalantaryan, S. Scipioni, M. Alessandrini, A. and Pasa, A. 2019. Migration in EU Rural Areas, EUR 29779 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-08600-0 (online), doi:10.2760/544298 (online), JRC116919.
- National Farmers’ Federation (NFF). 2008. “Proposed Pilot Programme: Workforce From Abroad Employment Scheme.” Canberra, September.
- OECD. 2019. Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019.
- Pai, Hsiao-Hung. 2008. *Chinese Whispers: The True Story behind Britain’s Hidden Army of Labor*. London: Penguin.
- Passel, Jeffrey S., D’vera Cohn, and Ana Gonzalez-Barrera. 2012. Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less. *Hispanic Trends*.
- Preibisch, Kerry. 2011. “Migrant Workers and Changing Work-place Regimes in Contemporary Agricultural Production in Canada.” *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 19(1): 62–82.
- Reed, Cheryl, Angela Southwell, Mandy Healy & Neil Stafford. 2011. “Final Evaluation of the Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme.” Report Prepared by TNS Consulting for the Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- Robertson, Shanthi. 2014. “Time and temporary migration: The case of temporary graduate workers and working holiday makers in Australia.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(12): 1915–1933.
- Schuh, B et al.. 2019. *Research for AGRI Committee—The EU farming employment: current challenges and future prospects*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Scott, Sam, Ashley McCormick & MaJa Zaloznik. 2008. “Staff shortages and immigration in Agriculture.” Paper prepared for the Migration Advisory Committee.
- Susan E. Mannon. 2016. “Migration and Agriculture: Mobility and Change in the Mediterranean Area.” Alessandra Corrado, Carlos de Castro and Domenico Perrotta, eds. 2016, New York, NY: Routledge. 346 pages,

ISBN 978-1-1389-6223-1. Book Review, *Journal of the World-System research*, vol.25(2), pp. 508-512.

Töttös Ágnes. 2014. "MERRE TART AZ EURÓPAI UNIÓ LEGÁLIS MIGRÁCIÓS POLITIKÁJA?" *Pécsi Tudományegyetem. Doktori értekezés.*

Triandafyllidou, A.. 2017. "A Sectorial Approach to Labour Migration: Agriculture and Domestic Work." in McAuliffe, M. and M. Klein Solomon (Conveners) (2017) *Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration*, IOM: Geneva.

YOAN MOLINERO GERBEAU & AMPARO GONZÁLEZ FERRER. 2018. "TEMPER Policy Brief-EU Directive on seasonal workers." *Temper.*

Wu, Wen, David Dawson, David Fleming-Muñoz, Emma Schleiger & Joanna Horton. 2019. "The future of Australia's agricultural workforce." CSIRO Data61: Canberra, Australia.

〈해외사이트〉

〈<https://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>〉. 검색일: 2020. 9. 15.

〈<http://www.justicia4migrantworkers.org/bc/pdf/SAWS.pdf>〉. 검색일: 2020. 10. 31.

〈<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/eligible-industries.html>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/already-have-a-visa/check-visa-details-and-conditions/waivers-and-permissions/work-longer-than-6-months>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈<https://immi.homeaffairs.gov.au/visa-conditions-subsite/Pages/permission-to-work-longer-than-6-months-with-one-employer.aspx>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/sponsoring-workers/becoming-a-sponsor/temporary-activities-sponsor#Overview>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/temporary-work-403/seasonal-worker-program#Eligibility>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

〈[https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online\\_Resources](https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online_Resources)〉

/Typology/typology13\_us.pdf〉. 검색일: 2020. 9. 9.  
 〈https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2012/Online\_Resource  
 s/Typology/intro.pdf〉. 검색일: 2020. 9. 9.  
 〈https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor#size〉. 검색일:  
 2020. 9. 22.  
 〈https://www.ers.usda.gov/webdocs/charts/63465/LegalStatus2016.png?v=8  
 01〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.farmers.gov/manage/h2a〉. 검색일: 2020. 9. 13.  
 〈http://cafta.org/agri-food-exports/〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.kati.net/nation/basisInfo.do?lcdCode=MD208〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\_CA/ResearchPublicatio  
 ns/201936E〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.cicnews.com/2019/06/pnps-in-focus-how-canadas-provinci  
 al-nominee-program-works-0612354.html#gs.cj2euz〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?\_ga=2.  
 191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2  
 y86〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.cfa-fca.ca/issues/temporary-foreign-worker-program-and-c  
 anadian-agriculture/〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/forei  
 gn-workers/reports/primary-agriculture.html〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://open.canada.ca/data/en/dataset/76defa14-473e-41e2-abfa-60021  
 c4d934b#wb-auto-6〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈http://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/forei  
 gn-workers/reports/primary-agriculture.html〉. 검색일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/forei  
 gn-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply.html〉. 검색일: 2020.  
 9. 22.  
 〈https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/forei  
 gn-workers/agricultural/seasonal-agricultural/recruitment.html〉. 검색  
 일: 2020. 9. 22.  
 〈https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/forei  
 gn-workers/agricultural/seasonal-agricultural/after.html〉. 검색일: 2020.  
 9. 22.

- 〈<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/apply/mexico.html#h2.1>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/agricultural/seasonal-agricultural/working-conditions.html>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/pr-eligibility.html>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/agri-food-pilot/pr-eligibility.html#language>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://policyoptions.irpp.org/magazines/immigration-jobs-and-canadas-future/intergovernmental-immigration-agreements-and-public-accountability/>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈[https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?\\_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86](https://www.canadavisa.com/canada-pnp-finder-and-tracker.html?_ga=2.191628074.1067889894.1596546592-1789677147.1596546591#gs.cj2y86)〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://ircc.ca/provincial/alberta/>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.cicnews.com/2019/06/pnps-in-focus-how-canadas-provincial-nominee-program-works-0612354.html#gs.cj2euZ>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.cicnews.com/2020/05/canada-launches-agri-food-immigration-pilot-0514388.html>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.agriculture.gov.au/abares/publications/insights/snapshot-of-australian-agriculture-2020#economic-performance-is-driven-by-the-most-productive-farms>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.agriculture.gov.au/abares/research-topics/labour>〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈[https://www.apf.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday](https://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday)〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈[https://www.apf.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/WorkingHoliday#\\_Table\\_1:\\_Working](https://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/WorkingHoliday#_Table_1:_Working)〉. 검색일: 2020. 9. 22.
- 〈<https://www.homeaffairs.gov.au/news-subsite/Pages/2018-Nov/working%20holiday%20maker%20visa%20program.aspx>〉. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.madec.edu.au/seasonal-worker-programme-regional-pilot/>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.madec.edu.au/labour-hire/seasonal-worker-programme/>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.employment.gov.au/listing-current-approved-employers>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.employment.gov.au/frequently-asked-questions-about-seasonal-worker-programme>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/helping-the-community/seasonal-worker-programme>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.abc.net.au/news/rural/2020-07-30/farm-labour-shortage-feared-due-to-coronavirus-controls/12504802>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/868945/structure-jun19-eng-28feb20.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868945/structure-jun19-eng-28feb20.pdf)>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://theconversation.com/british-farms-could-get-a-special-pass-to-hire-migrant-workers-after-brexit-103393>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.gov.uk/government/publications/seasonal-workers-pilot-request-for-information>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.fwi.co.uk/business/business-management/staff/options-for-farmers-to-secure-migrant-labour-from-2021>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://theconversation.com/the-real-reasons-why-british-workers-wont-pick-fruit-80152>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.concordiavolunteers.org.uk/about-our-agents>>. 검색일: 2020. 9. 22.

<<https://www.concordiavolunteers.org.uk/Listing/Category/seasonal-work>>. 검색일: 2020. 9. 22.

eurostat statistics 홈페이지.

<[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers\\_and\\_the\\_agricultural\\_labour\\_force\\_-\\_statistics#Agriculture\\_remains\\_a\\_big\\_employer\\_within\\_the\\_EU.3B\\_about\\_9.7\\_million\\_people\\_work\\_in\\_agriculture](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics#Agriculture_remains_a_big_employer_within_the_EU.3B_about_9.7_million_people_work_in_agriculture)>. 검색일: 2020. 9. 29.

<[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/work_en)>. 검색일: 2020. 9. 29.

- 〈<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=179650>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<https://www.economist.com/europe/2020/04/04/when-borders-close-who-will-pick-the-crops>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<http://www.mediadale.com/news/articleView.html?idxno=43474>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202005141685039626>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<https://www.migrationdataportal.com/blog/seasonal-migration-and-covid-19-undercounted-undervalued-and-underprotected>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=41449>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/seasonal-work>〉. 검색일: 2020. 9. 29.
- 〈[https://ec.europa.eu/immigration/node\\_en](https://ec.europa.eu/immigration/node_en)〉. 검색일: 2020. 9. 29.

**KREI**

www.krei.re.kr

해외 농업부문 외국인 근로자  
관련 제도 운영 실태와 변화



**한국농촌경제연구원**

전라남도 나주시 빛가람로 601  
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211

