

한국의 농업부문 외국인 근로자 활용 정책 방안

엄진영*

농작업 수행에 있어 농가의 외국인 근로자 고용은 선택이 아닌 필수 사항으로 여겨지고 있다. 특히, 2020년 코로나19로 인한 고용허가제 및 계절근로자 제도 외국인 근로자 입국 지연 및 철회, 미등록 외국인 근로자의 본국 귀국 및 산업간 이동 등으로 농업 부문에서의 외국인 근로자 고용은 더욱 어려운 현실에 놓이게 되었다. 이러한 현상은 비단 우리나라에서만 문제가 아니다. 농업 부문 외국인 근로자 고용 비중이 높은 국가들에서는 동일하게 겪고 있는 문제이기도 하다.

한편으로는 농업 부문 외국인 근로자 고용에 있어 미등록 외국인 근로자 고용 문제가 나타나고 있다. 미등록 외국인 근로자 알선·소개·파견, 높은 임금, 높은 수수료의 문제 등이 발생하고 있으나, 제도권 밖에서 고용과정이 이루어지다 보니 정확한 실태와 문제, 해결 방안을 마련하기 쉽지 않다. 이러한 미등록 외국인 근로자 고용 문제는 농가와 미등록 외국인 근로자, 미등록 외국인 근로자 알선·소개·파견 업체의 이해관계가 맞기 때문에 발생한다. 따라서 이를 해결하기 위한 첫걸음으로 농가(수요자)가 필요한 외국인 근로자제도는 어떻게 개선해야 하는지 논의하고자 한다. 이를 위해 먼저 한국의 농업 부문 외국인 근로자 고용 규모를 분석하고, 두 번째로는 미등록 외국인 근로자 고용 배경과 원인을 분석한다. 마지막으로 농가 고용 현실을 반영한 정책 방안을 제안한다.

* 한국농촌경제연구원 연구위원(jeom@krei.re.kr)

본고는 한국농촌경제연구원의 보고서인 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인 근로자 활용 정책 방안」의 일부 내용을 발췌·재구성한 내용임. 일부 내용만 인용한 것이므로, 해당 보고서 전체 내용을 요약한 것이 아님을 밝혀둠. 자세한 내용은 해당 보고서를 참고하길 바람.

1. 한국의 농업 부문 외국인 근로자 고용 규모

한국의 농업 분야 외국인 근로자 고용에 대한 공식적 규모는 법무부의 출입국 통계, 통계청의 농업총조사 등을 통해 파악할 수 있는데, 실제 농업 현장에서는 비공식적인(미등록) 형태의 외국인 근로자 고용이 많이 이뤄지고 있다. 따라서 이 글에서는 이들 국가 통계와 더불어 관련 연구의 조사를 토대로 그 규모를 파악해 보았다.

1.1. 출입국 통계에 따른 외국인 근로자 고용 규모

우리나라에서 농업 부문에서 외국인 근로자를 고용하는 방법은 고용허가제와 계절근로자 제도를 통해 고용하는 것이다. 고용허가제는 1년 이상의 고용이 전제되는 상용근로자를 대상으로 3년간의 취업 기간을 제공하는 제도이고, 숙련근로자 확보 차원에서 추가로 1년 10개월을 연장하여 취업할 수 있다. 고용허가제를 통한 외국인 근로자 고용은 고용센터에서 품목과 영농규모에 따라 정해진 외국인 근로자 고용허용기준과 심사 등을 거쳐 외국인 상용 근로자 고용을 신청한 농가와 법인에 외국인 근로자를 배정한다. 고용허가제는 내국인 근로자로 필요한 인력이 채워지지 않는 인력이 부족한 산업을 대상으로 한 제도로 농업 부문에만 적용되는 것은 아니다. 고용허가제는 매년 산업별로 외국인 근로자 신규 도입 규모(Quota)를 정한다. 2007년부터 2020년까지의 신규 도입 규모는 <표 1>과 같다. 2013년 이후부터 2019년까지 농업 부문 고용허가제(E-9) 외국인 근로자 신규 도입 규모는 약 6,000명 범위를 유지하였고, 전체 고용허가제 도입 규모 중 9.6~13.5%를 차지하였다. 2020년에는 코로나19 발생으로 인해 신규 도입 규모는 1,388명으로 급감하였으며, 2021년에도 1,841명으로 급감하였다. 이는 농업 부문 근로자 수만 급격히 감소한 것이 아니라, 전체 신규 도입 규모도 급격히 감소하여, 2019년 대비 2020년 고용허가제(E-9) 신규 도입 규모는 86.5% 감소하였다. 코로나19로 인한 외국인 근로자 입국 제한 및 감소에 따른 영향이다.

〈표 1〉 고용허가제 농업 부문 외국인 근로자(E-9) 신규 도입 규모

단위: 명, %

구분	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
합계	34,788	38,481	49,130	53,638	58,511	51,556	51,019	59,822	50,837	53,855	51,365	6,688	10,501
농축산업	2,333	3,079	4,557	4,931	5,641	6,047	5,949	7,018	6,855	5,820	5,887	1,388	1,841
비중	6.7	8.0	9.3	9.2	9.6	11.7	11.7	11.7	13.5	10.8	11.5	20.7	17.5

자료: 고용노동부(각 연도), 「고용허가제고용동향」.

코로나19에 따른 고용허가제(E-9) 신규 도입 규모의 급격한 감소를 제외하면 2019년까지 농업 부문 외국인 근로자 수는 약 6,000명에서 7,000명 범위에서 꾸준히 유지되어 왔으며, 농업부문 고용허가제(E-9) 체류 외국인 근로자 수도 2007년 6,504명에서 2019년 3만 1,378명으로 급격히 증가하였다(표 2).

〈표 2〉 고용허가제 농업 부문 외국인 근로자(E-9) 체류 현황

단위: 명, %

구분	합계(A)	남성	여성(B)	여성 비율(B/A, %)
2007	6,504	-	-	-
2008	6,778	4,982	1,796	26.5
2009	7,896	5,753	2,143	27.1
2010	9,849	7,107	2,742	27.8
2011	13,487	9,550	3,937	29.2
2012	16,484	11,507	4,977	30.2
2014	23,687	16,335	7,352	31.0
2015	25,428	17,261	8,167	32.1
2016	27,984	18,676	9,308	33.3
2017	30,582	20,255	10,327	33.8
2018	31,462	20,908	10,554	33.5
2019	31,378	21,088	10,290	32.8

자료: 임진영 외(2020:38); 법무부(각 연도), 「출입국 외국인 정책 통계월보」, 등록외국인 현황.

계절근로자 제도는 농업 부문에만 적용되는 제도로 외국인 근로자 고용에 있어 연중 고용이 필요 없는 계절성을 띤 품목에서의 외국인 근로자 고용이 가능하도록 고안된 제도이다. 계절근로자 비자는 단기취업비자인 C-4와 장기체류자격 계절 근로 비자인 E-8으로 나뉜다. 계절근로자 제도는 고용허가제와 마찬가지로 내국인 근로자로 필요한 인력을 채우

지 못하는 농가와 법인에 외국인 근로자를 배정하지만, 고용허가제와 달리 계절근로자제를 통해 외국인 근로자를 고용하고 싶은 농가는 지자체에 신청 서류를 접수한다. 지자체는 해외 지자체와 MOU를 맺거나 다문화 이주여성 가족 및 친지 초청 형식을 통해 계절근로자제 외국인 근로자를 도입하는데, 이때 모든 과정은 법무부와 협의 과정을 거친다. 고용허가제는 개별 농가와 법인이 직접 신청하고 필요한 서류들을 고용센터에 제출하는 방식이라면, 계절근로자제는 지자체가 외국인 근로자 도입에 있어 일정 부분 책임 및 관리를 하게 되는 방식이다.

계절근로자제의 단기취업비자인 C-4는 취업·체류 기간은 최소 68일에서 최대 90일까지이며, 장기체류자격 계절근로자비자인 E-8은 취업·체류 기간은 최대 150일까지 가능하다. 농가 및 법인은 본인 사업체에서 최소 68일에서 최대 150일까지 고용을 원하는 기간에 맞춰 외국인 근로자를 고용할 수 있다. 계절근로자제의 도입 규모는 고용허가제처럼 품목과 영농규모에 따라 도입 규모가 정해진다. 다만 고용허가제와 달리 중소규모의 농가에서도 고용할 수 있다.

계절근로자제를 통해 고용된 외국인 근로자 규모(C-4)는 시범사업이었던 2015년 19명에서 2019년 3,612명으로 증가하였다(표 3). 참고로 장기체류자격 계절 근로인 E-8은 2019년 12월 신설되어, <표 3>의 집계에는 포함되지 않았다.

〈표 3〉 계절근로자제 외국인근로자(C-4) 농업 분야 도입 규모

단위: 개(곳), 명

구분	2015	2016	2017	2018	2019
신청 지자체 수	1	6	21	42	47
계절근로자 도입 규모	19	200	1,086	2,822	3,612

주: 2015~2018년은 도입 인원 기준, 2019년도는 배정 인원 기준임.
 자료: 엄진영(2020: 39); 법무부 내부자료.

위의 통계를 바탕으로 고용허가제와 계절근로자제를 통한 농업 부문 외국인 근로자 고용 규모는 2019년 기준, 3만 4,990명으로 집계된다.

1.2. 농업총조사(2020)에 따른 외국인 근로자 고용 규모

통계청 농업총조사에서는 2020년부터 외국인 근로자 고용하는 농가에 대한 조사를 처음 시작하였다.¹⁾ 해당 자료에서는 1개월 미만으로 외국인 근로자를 고용하는 농가, 1~3개월 미만 외국인 근로자 고용 농가, 3~6개월 미만 외국인 근로자 고용 농가, 6개월 이상 외국인 근로자 고용 농가 수를 제시하고 있다.

2020년 기준으로 근로자를 고용하는 농가는 전체 농가 중 17.8%에 해당한다. 근로자를 고용한 농가 중, 1개월 미만의 기간 근로자를 고용한 농가는 73.7%, 1~3개월 미만 근로자를 고용한 농가는 근로자를 고용하는 농가 중 14.8%, 3~6개월 미만 근로자를 고용한 농가는 근로자를 고용하는 농가 중 5.4%, 6개월 이상 근로자를 고용한 농가는 근로자를 고용하는 농가 중 9.1%이다. 농가에서 고용한 근로자의 주요 종사상지위는 1개월 미만 근로자임을 알 수 있다.

1개월 미만 남성 외국인 근로자를 고용한 농가는 2만 9,322호이며, 여성 외국인 근로자를 고용한 농가는 2만 9,824호이다. 1~3개월 미만 남성 외국인 근로자를 고용한 농가는 6,429호, 여성 외국인 근로자를 고용한 농가는 6,639호이다. 3~6개월 미만 남성 외국인 근로자를 고용한 농가는 3,016호, 여성 외국인 근로자를 고용한 농가는 2,967호이다. 6개월 이상 남성 외국인 근로자를 고용한 농가는 6,997호, 여성 외국인 근로자를 고용한 농가는 5,095호이다.²⁾ 해당 수치에 근거하여 외국인 근로자를 고용하는 농가를 추정하면, 1개월 미만 외국인 근로자를 고용하는 농가는 최소³⁾ 2만 9,824호에서 최대⁴⁾ 5만 9,146호로 예상된다. 이는 일용근로자를 고용하는 농가 기준으로 21.9~43.5%에 해당한다.

1~3개월 미만 외국인 근로자를 고용하는 농가는 최소 6,639호에서 최대 1만 3,131호로 예상된다. 1~3개월 미만 근로자를 고용하는 농가를 기준으로 비중을 계산하면, 24.3~48.0%에 해당한다. 3~6개월 미만 근로자를 고용하는 농가는 최소 3,016호에서 최대 5,983호로 추정된다. 3~6개월 미만 근로자를 고용하는 농가 기준으로 비중은 30.1%에서 59.8%에 해당

1) 이전 자료인 2010년과 2015년에도 외국인 근로자 고용 농가 수가 조사되었지만, 3~6개월 미만, 6개월 이상 외국인 근로자를 고용하는 농가 수만 조사됨.

2) 통계청의 공표된 자료에는 남성 외국인 근로자를 고용하는 농가, 여성 외국인 근로자를 고용하는 농가 수가 각각 제시되어 남성 외국인 근로자와 여성 외국인 근로자를 모두 고용하는 농가 수를 알 수 없음.

3) 최소 규모는 외국인 남성 근로자를 고용하는 농가 모두 외국인 여성 근로자를 고용한다고 가정했을 때의 결과값임.

4) 최대 규모는 외국인 남성 근로자를 고용하는 농가와 외국인 여성 근로자를 고용하는 농가가 모두 중복되지 않는다고 가정할 때의 결과값임.

한다. 6개월 이상 외국인 근로자를 고용하는 농가는 최소 6,997호에서 최대 1만 2,092호로 추산된다. 6개월 이상 외국인 근로자를 고용하는 농가 중, 41.6%에서 71.8%에 해당한다.

2020년 외국인 근로자를 고용하는 농가 수는 코로나19로 인한 외국인 근로자의 입출국 제한 및 연기 등에 따른 외국인 근로자 고용 규모 감소가 반영된 결과임을 고려할 때, 코로나 19가 발생하지 않았다면, 외국인 근로자 고용 규모는 더 증가했을 개연성이 높다.

더불어 앞서 언급한 고용허가제와 계절근로자제의 경우, 원칙적으로는 외국인 근로자를 원칙적으로 3개월(최소 68일) 이상 고용해야 한다. 하지만, <표 4>의 수치를 보면, 1개월 미만, 1~3개월 미만의 외국인 근로자를 고용하는 농가의 경우는 현재의 합법적 제도하에 외국인 근로자를 고용한다고 보기 어렵다. 또한, 현재의 통계에서는 3~6개월 미만, 6개월 이상 외국인 근로자를 고용하는 농가에서 어느 정도의 농가가 고용허가제 및 계절근로자제를 통해 외국인 근로자를 고용하는지 알기 어렵다.

<표 4> 외국인 근로자를 고용하는 농가 수(2020년)

단위: 호

구분	1개월 미만	1~3개월 미만	3~6개월 미만	6개월 이상	
전체 고용 농가	136,014	27,352	10,003	16,833	
외국인 남성 고용 농가	29,322	6,492	3,016	6,997	
외국인 여성 고용 농가	29,824	6,639	2,967	5,095	
외국인 고용 농가	최소	29,824	6,639	3,016	6,997
	최대	59,146	13,131	5,983	12,092

주: 외국인 고용 농가 최소는 외국인 남성 근로자를 고용하는 농가 모두 외국인 여성 근로자를 고용한다고 가정했을 때의 수이고, 최대 규모는 외국인 남성 근로자를 고용하는 농가와 외국인 여성 근로자를 고용하는 농가가 모두 중복되지 않는다고 가정할 때의 결괏값임.

자료: 통계청. KOSIS. 2020년 농업총조사

1.3. 설문조사를 통한 외국인 근로자 고용 규모

현재까지의 농업 관련 통계와 출입국 외국인 관련 통계에서는 외국인 근로자 중 어느 정도 규모의 외국인 근로자가 고용허가제 및 계절근로자제를 통해 고용된 것인지 알기 어렵다. 농업 현장에서 미등록 외국인 근로자⁵⁾ 고용이 만연하고 있는 상황에서 현재까지의 통계

5) 미등록 외국인 근로자는 비자에서 허용된 체류 자격이 아닌 상태로 체류하거나, 체류 기간이 지난 외국인 근로자와 체류는 합법적이거나, 체류 비자 자격에서 규정하고 있지 않은 취업을 하고 있는 외국인 근로자를 포함하는 개념임. 즉, 불법체류와 합법체류·불법취업을 포함한 개념임.

로는 농업부문의 미등록 외국인 근로자의 규모를 알기 어렵다. 이를 알기 위해서는 설문조사 등의 방법을 통해 파악할 수밖에 없다.

엄진영 외(2018)과 엄진영 외(2020)에서 실시한 설문조사 결과에 따르면, 작물재배업과 축산업에서 모두 외국인 근로자 고용 농가 비중은 증가한 것으로 나타난다. 참고로 해당 연구에서의 2020년 설문조사 결과는 코로나 이전(2019년) 고용 실태이다. 작물재배업의 경우, 2018년 설문조사에서는 근로자를 고용하는 농가 중, 내국인만 고용하는 농가 비중은 58.6%였으나, 2020년 조사에서는 35.8%로 감소하였다. 즉, 외국인 근로자를 1명 이상이라도 고용했던 농가는 2018년 조사에서는 근로자를 고용하는 농가 중 41.4%, 2020년 조사에서는 64.2%로 높게 나타난다. 축산 농가의 경우, 2018년 조사에서는 근로자를 고용하는 농가 중 내국인만 고용하는 농가는 26.8%, 2020년 조사에서는 16.1%로 나타나, 작물재배업과 마찬가지로 외국인 근로자를 고용하는 농가는 시간이 지남에 따라 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 임금근로자를 고용하는 작물 재배 농가의 내·외국인 고용 현황

단위: 호(%)

구분	내국인만 고용	외국인 근로자 고용 농가	
		외국인만 고용	내국인+외국인 고용
2018 조사	해당 농가 수(비율) (N=700 농가) 410(58.6%)	71(10.1%)	219(31.3%)
2020 조사	해당 농가 수(비율) (N=402 농가) 144(35.8%)	100(24.93%)	158(39.3%)

주 1) 2018 설문조사 문항은 최근 1년 동안의 노동력 활용을 질문한 것으로, 2017년과 2018년의 고용 시점을 의미함.
 2) 2020 설문조사 문항은 2020년 코로나 상황으로 이전과는 다른 환경이므로, 설문조사 시 2019년 한 해와 코로나 발생 이후를 구분하여 질문함. 따라서 2020년 조사는 2019년 한 해 동안의 노동력 활용을 의미함.
 자료: 엄진영 외(2021:44)

〈표 6〉 임금근로자를 고용하는 축산 농가의 내·외국인 고용 현황

단위: 호(%)

구분	내국인만 고용	외국인 근로자 고용 농가	
		외국인만 고용	내국인+외국인 고용
2018 조사	해당 농가 수(비율) 11(26.8%)	18(43.9%)	12(29.2%)
2020 조사	해당 농가 수(비율) 23(16.1%)	56(39.2%)	64(44.8%)

주 1) 2018 설문조사 문항은 최근 1년 동안의 노동력 활용을 질문한 것으로, 2017년과 2018년의 고용 시점을 의미함.
 2) 2020 설문조사 문항은 2020년 코로나 상황으로 이전과는 다른 환경이므로, 설문조사 시 2019년 한 해와 코로나 발생 이후를 구분하여 질문함. 따라서 2020년 조사는 2019년 한 해 동안의 노동력 활용을 의미함.
 자료: 엄진영 외(2021:50)

작물재배업 농가와 축산 농가의 외국인 근로자 대부분은 미등록 외국인 근로자인 것으로 나타났다. 작물재배업 일일 고용 근로자의 경우, 외국인 근로자만 고용하는 농가의 91.3%와 내·외국인 근로자를 고용하는 농가의 97.0%는 미등록 외국인을 고용하였다. 월 단위로 외국인 근로자를 고용하는 농가의 경우, 외국인 근로자만을 고용하는 농가의 79.6%, 내·외국인 근로자를 고용하는 농가의 90.9%는 미등록 외국인을 고용하는 것으로 나타났다. 축산 농가의 경우는 작물재배업에 비해 제도권을 통해 외국인 근로자를 고용하는 비율이 높게 나타난다. 외국인 근로자를 고용하는 농가 중, 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하는 농가는 53.3%, 미등록 외국인 근로자를 고용하는 비율은 44.2%, 미등록 외국인 근로자와 고용허가제 외국인 근로자를 함께 고용하는 비율은 2.5%로 나타난다.

〈표 7〉 작물재배업: 고용 기간에 따른 외국인 근로자 고용 경로

단위: 호(%)

구분		제도	미등록+제도	미등록	전체 농가 수
일일 고용	외국인만 고용	0	4(8.7%)	42(91.3%)	46(100%)
	내국인+외국인 고용	0	3(3.0%)	98(97.0%)	101(100%)
월 고용	외국인만 고용	5(9.3%)	6(11.1%)	43(79.6%)	54(100%)
	내국인+외국인 고용	1(1.8%)	4(7.3%)	50(90.9%)	55(100%)

자료: 임진영 외(2020: 46)

〈표 8〉 축산업: 제도를 통한 외국인 근로자 고용과 미등록 외국인 근로자 고용 현황

단위: 개수, %

구분		제도	미등록+제도	미등록	전체 농가 수
2018 조사	외국인 고용 농가	14(48.2)	7(24.1)	8(27.5)	29(100)
2020 조사		64(53.3)	3(2.5)	53(44.2)	120(100)

자료: 임진영 외(2020: 50)

농업 부문 외국인 근로자 고용은 농업 생산에 있어 주요한 역할을 담당하며, 점차 증가하고 있다. 하지만 많은 수의 외국인 근로자는 미등록 외국인 근로자이다. 미등록 외국인 근로자가 농업 부문에 지속적으로 발생하게 되는 배경과 원인을 파악하고, 제도적으로 개선할 방안을 제시하는 것이 필요할 것이다.

2. 미등록 외국인 근로자 고용 배경과 원인

2.1. 내국인 근로자 고용 어려움

농가 입장에서 내국인 근로자 고용이 어렵다고 생각하는 이유는 농촌지역 고령화와 인구 감소로 인해 인력 자체를 구하기 어렵다는 점과 내국인 근로자로 고용이 가능한 인력이 있다 하더라도 농업 대신 건설업과 같은 다른 일자리를 원하기 때문이라는 응답이 가장 높았다. 농촌지역에서 인력 자체가 부족하므로 외국인 근로자를 고용할 수밖에 없다는 것이다.

〈표 9〉 농업 내국인 고용인력을 구하기 어려운 이유(농가)

단위: %

구분	작물재배업	축산
농촌지역 고령화와 인구 감소로 인력 구하기 어려움	70.1	31.1
농촌지역 거주자들이 농업 대신 다른 일자리 원함(예: 건설업, 공장, 공공근로 등)	19.9	36.2
인력이 요구하는 임금을 맞춰주기 어려움	8.2	23.1
기타	1.7	9.4
총 응답 수	402	138

자료: 엄진영 외(2020: 92)

농번기 농가에서 내·외국인 근로자를 고용하는 경로로 많이 활용하는 사설 인력소개소 중 농업 일자리를 알선·소개 및 파견하는 인력소개소⁶⁾ 사업주를 대상으로 근로자가 실제로 투입되는 작업장과 근로자들이 선호하는 작업장을 조사하였다. 근로자들이 주요하게 투입되는 작업장은 주변 농촌의 농작업이 44.6%, 철거·건설 현장 등 일용직 인부가 37.5%로 나타났다. 그러나 실질적으로 근로자가 선호하는 작업장은 철거·건설 현장 등 일용직 인부가 75.0%, 주변 농촌의 농작업이 18.0%로 나타나, 농작업에 투입되는 인력이더라도 철거·건설 현장 등 일용직을 선호하는 것으로 나타났다. 농작업 대신 철거·건설 현장 등의 작업장을 선호하는 이유는 농작업보다 임금을 많이 받을 수 있고(29.5%), 작업 여건이 상대적으로 좋아서(21.1%) 선호하는 것으로 나타났다.

6) 현재 농업 부문은 파견 허용업종이 아님. 파견 허용업종이 아님에도 일부 업체에서는 인력을 파견하기도 함.

〈표 10〉 사설 인력소개소 인력 투입 작업장과 인력이 선호하는 작업장

〈사설 인력소개소 인력 투입 작업장〉

단위: %

작업 현장	주요 인력 투입 작업장	인력이 선호하는 작업장
철거, 건설 현장 등 일용직 인부	37.5	75.0
주변 농촌의 농작업	44.6	18.0
경비, 공장 생산직 등 기간제 비정규직 인력	17.4	5.0
기타	0.4	2.0
총 응답 수	100	100

〈인력 소개자 관점에서 인력이 농작업을 제외한 근무처를 선호하는 이유〉

선호 이유	비율
임금이 높아서	29.5
일이 쉬워서	8.4
작업 여건이 좋아서	21.1
작업장과 거주지 거리가 가까워서	14.0
해당 직종 일거리가 많음.	11.2
직종 가리지 않고 무슨 일이든 함.	7.0
기타	8.4
총 응답 수	71

주: 농업 관련 인력 소개 일을 하는 인력소개소만을 대상으로 설문 조사한 결과임.
 자료: 엄진영 외(2020: 92-93)

사설 인력소개소에서 일자리를 알선·소개 및 파견을 받는 근로자들의 농작업에 대한 선호도는 낮게 나타났다. 농작업을 선호하는 비율은 11.0%(선호함+매우 선호함)이었으나, 선호하지 않는다는 응답은 선호하지 않음이 38.0%, 매우 선호하지 않음이 13.0%로 높은 수준으로 나타났다.

농작업 일자리를 선호하지 않는 이유는 임금이 적어서 51.0%, 일(농작업)이 어려워서 25.5%, 작업장 환경이 열악해서가 15.7% 순서로 나타났다. 앞서 조사되었던 철거·건설 현장의 일자리를 선호하는 이유와 연결된다. 내국인 근로자 측에서의 농작업은 상대적으로 임금이 낮고, 작업장 환경이 좋지 않은 일자리로 인식되어 농작업을 꺼린다. 내국인 근로자들로 농업 부문의 부족한 노동 공급량을 채우기에는 한계가 있다는 것을 의미하고, 결국 제도권 그리고/또는 미등록 외국인 근로자로 부족한 공급량을 채울 수밖에 없다는 것을 의미한다.

이러한 이유로 미등록 외국인 근로자 고용이 발생할 수밖에 없는 구조이다.

〈표 11〉 농작업 선호도 및 선호하지 않는 이유

단위: %

구분	매우 선호함	선호함	보통	선호하지 않음	매우 선호하지 않음
선호도(%)	5.0	6.0	38.0	38.0	13.0
선호하지 않는 이유					비율
일(농작업)이 어려워서					25.5
임금이 적어서					51.0
거리가 너무 멀어서(운송 수단이 없어서)					-
고용이 한시적이어서					2.0
작업장 환경(식사 등)이 열악해서					15.7
기타					5.9
총 응답 수					51

자료: 엄진영 외(2020: 93)

2.2. 농가의 인력 고용 수요와 부합하지 않은 제도

고용허가제와 계절근로자제는 농업 부문 외국인 근로자 고용을 허용하고 있다. 따라서 원칙적으로는 3개월 임시 근로자를 고용하는 농가와 1년 동안 상용 근로자를 고용하는 농가는 미등록 외국인 근로자를 고용할 필요가 없지만, 엄진영 외(2020) 설문조사 결과에 따르면 작물재배업 외국인 임시 근로자 중 6.3%, 외국인 상용근로자의 10.0%, 축산업 외국인 상용근로자의 55.8%만이 제도(고용허가제, 계절근로자제)를 통해서 고용된다.

고용허가제와 계절근로자제를 이용할 수 있음에도 해당 제도를 이용하지 않는 농가를 대상으로 이유를 조사한 결과, 작물 재배 농가와 축산 농가에 따라 다르게 나타났다. 작물 재배 농가가 계절근로자제를 이용하지 않는 가장 큰 이유는 “인력을 3개월보다 짧게 하고 싶으나 고용이 불가능(24.1%)”, “임금 부담(17.6%)”, “고용 시기와 입국 시기가 맞지 않음(17.1%)” 순으로 나타났다. 고용허가제를 이용하지 않는 이유는 “1년 고용이 필요 없음(42.9%)”, “신청을 하더라도 외국인력 배정을 받을 확률이 낮음(17.5%)” 순으로 나타났다. 작물 재배 농가의 인력 수요는 계절성을 띤다. 많은 수의 작물 재배 농가가 필요로 하는 인력의 고용 형태는 1개월 미만으로, 농번기(파종·정식과 수확기)에 일일 단위 근로자이다.

앞서 살펴본 2020년 농업총조사의 결과에서도 나타나듯이, 근로자를 고용하는 농가 중 73.7%는 일용근로자를 고용하는 것으로 나타나고, 1~3개월 미만 근로자를 고용하는 농가는 14.8%이다. 즉, 근로자를 고용하는 농가 중 88.5%는 3개월 미만의 근로자를 고용한다. 그러나 현재 제도는 3개월, 5개월, 1년 동안 외국인 근로자를 고용해야 한다. 현재 제도 내에서는 3개월 미만 근로자를 고용하는 농가는 원칙적으로 외국인 근로자를 고용할 수 없는 구조이다. 이는 앞서 제시한 작물 재배 농가의 미등록 외국인 근로자를 고용하는 주요 이유가 인력을 “3개월보다 짧게 고용하고 싶어서”, 그리고 “1년 고용이 필요 없음”으로 나타나는 결과와 연관된다.

축산 농가의 고용 형태는 작물 재배와 비교할 때 계절성이 없어, 근로자를 연중 고용한다. 현재의 외국인 근로자 제도에서는 고용허가제를 이용할 수 있다. 그럼에도 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하지 않는 농가에 고용허가제를 이용하지 않는 이유를 설문한 결과, “신청 절차가 복잡함(35.8%)”, “임금 부담이 커서 포기함(28.3%)”, “신청해도 인력 배정 확률이 낮음(22.6%)” 순서로 나타났다. 작물 재배 농가와 비교할 때, 고용허가제의 고용 형태와 축산 농가가 필요한 고용 형태의 불일치 문제보다는 제도 내의 신청 절차와 고용 허용 인원 규정과 관련된 이유로 고용허가제를 활용하지 않는 것으로 나타난다.

작물 재배 농가는 농번기에 현재 운영되는 제도(고용허가제, 계절근로자제)로 외국인 근로자를 고용하기에는 한계가 있으나, 사설 인력소개소 등을 통해서도 일일 단위, 3개월 미만의 외국인 근로자들을 공급받을 수 있는 환경이다. 작물 재배 농가의 경우, 현재의 제도 설계상의 문제가 있음을 의미한다. 하지만, 현재로서는 미등록 외국인 근로자를 고용하는 농가를 제도권으로 유인할 수 있는 정책들이 부재한 상황이다.

축산 농가는 앞서 언급한 대로 고용허가제의 제도 설계상의 문제보다는 제도 운용상의 문제로 고용허가제를 활용하여 외국인 근로자를 고용하도록 유인하는 것이 필요하다. 특히, 축산의 고용 형태가 연중 고용 형태임을 고려하면, 현재의 고용허가제를 축산 농가에서는 유지할 수 있을 것으로 판단할 수 있다.

〈표 12〉 고용허가제와 계절근로자제를 활용하지 않는 이유

단위: %, 호

〈작물재배업〉

고용허가제 이용하지 않는 이유	비율	계절근로자제 이용하지 않는 이유	비율
고용허가제를 모름.	8.3	계절근로자제를 모름.	11.1
1년 고용이 필요 없음.	42.9	인력을 3개월보다 짧게 고용하고 싶음.	24.1
신청해도 인력 배정 확률 낮음.	17.5	임금 부담이 커서 고용 포기	17.6
임금 부담이 커서 고용 포기	11.7	숙박시설 마련 부담	13.3
신청 절차가 복잡함.	15.6	고용 시기와 입국 시기 맞지 않음.	17.1
이전에 고용허가제를 통해 외국인력을 고용하였으나, 불만족	3.8	거주하는 지역에서 시행되고 있지 않음.	11.7
기타	0.3	계절근로자제 이용한 다른 농가 불만을 듣고 포기	4.3
		기타	0.8
총 응답 수	231	총 응답 수	252

〈축산업〉

고용허가제 이용하지 않는 이유	비율	고용허가제 이용하지 않는 이유	비율
고용허가제를 모름.	13.2	신청해도 인력 배정 확률 낮음.	22.6
신청 절차가 복잡함.	35.8	조건에 맞는 사람이 없음.	20.8
임금 부담이 커서 포기	28.3	이전에 고용허가제를 통해 외국인력을 고용하였으나, 불만족	18.9
총 응답 수			53

자료: 엄진영 외(2020:99)

2.3. 미등록 외국인이 고용 비용 절감에 유리

미등록 외국인 근로자를 고용하는 또 다른 이유는 농가 입장에서 고용 비용이 절감된다는 점이다. 작물재배업 농가가 미등록 외국인 근로자를 고용하는 이유를 조사한 결과, 다른 방법으로 인력을 구할 수 없다는 응답과 함께 짧은 기간 또는 필요할 때만 고용할 수 있기 때문이라는 응답이 많았다. 노지채소 농가 중 35.6%, 특용작물 34.6%, 과수 50.3%, 시설원에 36.8%, 곡류 39.7%, 두서류 38.5%, 화훼 33.3%이었다. 짧은 기간 또는 필요할 때만 고용한다는 것은 현재의 제도 내에서 유지하고 있는 3개월, 5개월, 1년의 기간 동안 고용을 유지하는 것에 비해 인건비를 절감할 수 있는 요인이 있다는 것을 의미한다. 즉, 3개월 기간이 아닌 필요한 기간의 일당 또는 월급만을 지급함으로써 비용을 절감할 수 있는 요인이 작용한다는 점이다. 농가 입장에서는 경영비를 줄여 소득을 증가시키고자 하는 노력이 작용하기 때문에

미등록 외국인 근로자 고용을 유지하게 되는 것이다.

축산 농가의 경우, 작물 재배 농가와 마찬가지로 미등록 외국인 근로자를 고용하는 이유로는 다른 방법으로 인력을 구하기 어렵다는 응답과 함께 양돈 농가는 외국인 근로자들의 숙련도 및 근무태도 등의 이유가 많았고, 한육우/젖소와 육계/산란계 농가는 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하는 것보다 임금이 낮다는 응답이 많았다. 이러한 결과는 엄진영 외(2020)의 설문조사에서 조사한 근로자에게 지급하는 임금 수준의 차이와 연결된다. 양돈 농가는 내국인 근로자보다 외국인 근로자에게 평균적으로 높은 임금을 지급하고, 고용허가제를 통해 고용한 외국인 근로자의 임금보다 미등록 외국인 근로자에게 지급하는 평균 임금이 높게 나타나 고용 비용 절감을 위해 미등록 외국인 근로자를 고용했을 가능성은 작을 것으로 해석된다. 하지만 한육우/젖소 농가와 육계/산란계 농가는 양돈 농가와 달리 외국인 근로자보다 내국인 근로자에게 높은 임금을 지급하는 것으로 나타난다. 또한, 외국인 근로자들의 평균 임금은 최저시급 상한으로 조사되어 해당 농가에서는 고용 비용 절감 측면에서 미등록 외국인 근로자를 고용할 유인이 크다. 이러한 조사 결과는 앞서 제시된 <표 12>에서 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하지 않는 이유로 축산 농가에서 임금 부담이 커서 고용허가제를 포기했다는 응답이 28.3%로 높게 나타난 결과와 일치하는 내용이라고 할 수 있다.

<표 13> 작물재배업: 미등록 외국인 근로자 고용 이유

단위: %, 호

구분	노지 채소	특용 작물	과수	시설 원예	곡류	두서류	화훼
다른 방법으로 인력 구하기 어려움	40.4	19.2	21.7	21.1	25.4	46.2	33.3
짧은 기간 또는 필요할 때만 인력 고용 가능	35.6	34.6	50.3	36.8	39.7	38.5	33.3
고용허가제 또는 계절근로자제를 통해 고용하는 것보다 임금이 낮음	5.8	13.2	7.7	15.4	7.9	0.0	0.0
숙박을 따로 제공할 필요가 없어서	7.7	11.5	6.3	15.8	14.3	7.7	0.0
밥, 간식을 따로 제공할 필요가 없어서	1.9	3.8	2.1	2.6	4.8	7.7	0.0
이용하고 있는 고용 경로 외국인 근로자 숙련도가 높아서	1.9	0.0	2.1	0.0	3.2	0.0	16.7
이용하고 있는 고용 경로 외국인 근로자 근무태도가 좋음	1.0	0.0	3.5	5.3	1.6	0.0	16.7
주변 농가들이 이러한 방법을 이용하고 있어서	3.8	7.7	5.6	5.3	3.2	0.0	0.0
총 응답자 수	104	26	143	38	63	13	6

자료: 엄진영 외(2020: 102)

〈표 14〉 축산업: 미등록 외국인근로자 고용 이유

단위: %, 호

구분	돼지	한육우/ 젓소	육계/ 산란계	전체
다른 방법으로 인력 구하기 어려움.	37.5	50.0	32.1	38.0
고용허가제 통해 고용하는 것보다 임금이 낮음.	0.0	21.4	21.4	18.0
이용하고 있는 고용 경로 외국인 근로자 숙련도가 높아서	12.5	7.1	7.1	8.0
이용하고 있는 고용 경로 외국인 근로자 근무태도가 좋음.	12.5	14.2	7.1	10.0
주변 농가들이 이러한 방법을 이용하고 있어서	12.5	7.1	10.7	10.0
필요할 때만 고용할 수 있어서	12.5	0.0	10.7	8.0
기타	12.5	0.0	10.7	8.0
총 응답자수	8	14	28	50

자료: 엄진영 외(2020: 102)

3. 농가 고용 현실을 반영한 정책 방안 제안

농가가 미등록 외국인 근로자 고용하는 것에서 제도권으로 전환하도록 하려면 작물 재배와 축산 농가의 고용 특성에 따라 외국인 근로자 제도를 이원화하는 것이 필요하다. 축산 농가의 외국인 근로자 고용은 현재의 고용허가제의 고용 형태에 맞으므로 고용허가제를 유지하고, 작물 재배 농가의 외국인 근로자 고용은 계절근로자제로 운영하되 현재 제도를 통합 및 개선하는 것이 필요하다. 작물 재배 농가의 경우는 연중 고용이 필요한 농가 수가 적기 때문이다. 대부분은 일용근로자와 3개월 미만의 근로자 고용이 필요하다. 이를 구체적으로 도식화하면 〈표 15〉와 같다.

이 글에서 제시하고자 하는 정책 방안은 축산업과 작물 재배 농가 중 연중 고용이 가능한 농가(예: 시설원예)는 현재의 고용허가제로 외국인 근로자를 고용하도록 하되, 연중 고용이 필요 없는 작물 재배 농가는 (신규) 계절 근로자제도를 고려한다. (신규) 계절근로자제도는 현재 장기 계절근로자제 비자인 E-8 형태로 하되, 취업 기간을 현행 5개월에서 최대 9개월까지 허용하는 방안이다. 더불어 현재의 취업 기간과 체류 기간을 동일하게 설정한 것에서 체류 기간을 고용허가제와 차별이 없도록 3년(기본)+1년 10개월(추가 근무 가능)로 둔다.

(신규) 계절근로자제도는 고용 주체에 따라 단일 농가가 해당 기간 외국인 근로자 고용을 원한다면 E-8-2(고용 주체: 농가 직접 고용)로, 만약 복수의 농가가 필요한 기간만 외국인

근로자 고용을 원한다면 E-8-1(고용 주체: (가칭) 농업 일자리 지원센터 7고용)로 구분하는 것이다.

구체적으로 ‘(가칭) 농작업 제도(E-8-1)’와 ‘(가칭) 신설 계절근로자제도(E-8-2)’로 구분한다. ‘농작업 제도는(E-8-1)’ 일본의 ‘국가전략 특별구역 농업지원 외국인 수용사업’ 개념을 참고하여 농가가 일일 단위 근로자 및 1~2개월 고용 근로자 고용을 가능하게 하는 것이다. 이는 외국인 근로자가 복수의 사업장에서 고용할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 이 경우에는 (가칭) 농업 일자리 지원센터가 외국인 근로자를 고용하고 농가로부터 농작업을 위탁, 도급받거나 근로자를 농가에 파견하는 형태를 띠는 것이다. 이 경우에 있어서, 현행 계절근로자제처럼 외국인 근로자의 이동 경비 등을 고려하여 외국인 근로자 취업 허가 기간을 최소 3개월로 두되, 최대 9개월까지 허용한다. 체류 허가 기간은 일본과 프랑스의 사례처럼 취업 허가 기간보다 길게 하되, 현재 고용허가제도의 체류 및 취업 기간인 3년(기본기간)+1년 10개월(추가 근무 가능 기간)을 고려하여, 해당 기간을 설정한다. 최대 체류 허가 기간 내에는 재입국 시 취업비자를 따로 받지 않아도 되도록 농번기에는 한국에서 근무 후, 농한기에는 원하는 경우 자국으로 귀국하고, 재입국 시 취업비자를 따로 받지 않도록 설계하는 것이다. 해당 제도가 현장에서 작동하려면 (가칭) 농업 일자리 지원센터에서 다수의 농가와 농작업을 사전적으로 계약하는 것이 필요하고, 해당 센터에서는 외국인 근로자 숙소 마련 및 작업장까지의 이동 계획을 세우는 것이 필요하다. 또한 사고를 대비한 근로자 보험 계획도 세울 필요가 있다. 이와 관련된 비용에 대해 주체별(농가, 센터, 외국인 근로자) 부담 정도를 결정해야 한다. 그리고 가장 중요한 이를 관리, 감독할 수 있는 기관이 필요하다. 다수의 농가에서 농작업을 수행하므로 농작업 수행 시 불법 요소와 과도한 노동 여부에 대한 관리, 감독이 필요하다. 관련된 현장 점검 및 협의는 이해당사자인 공공기관, 농업인단체, 외국인 근로자 단체의 관계자 등을 포함한 협의체를 구성하고, 이의 협의체가 수행하는 것이 필요하다. 이의 협의체는 상위 단계로 시도 또는 중앙정부 단위에서 총괄하는 것이 필요하다.⁸⁾

7) (가칭)농업 일자리 지원센터는 공공기관이 외국인 근로자를 고용하고 농가에 근로자를 파견 및 농작업 위탁, 도급을 맡는 역할을 하는 것임.

8) 보다 구체적이고 자세한 설명은 엄진영·박대식·조승연·김윤진·이창원·최서리·신예진·이상지, 2020. 농업 고용환경 변화에 따른 외국인 근로자 활용 정책 방안. 한국농촌경제연구원 보고서를 참고하기 바람.

‘신설 계절근로자제(E-8-2)’는 작물 재배 농가 중, 연속적으로 3~10개월 근로자를 직접 고용할 수 있는 농가를 대상으로 허용한다. 현재 계절근로자제도의 형태와 동일하게 단수 농가에 근로자를 직접 배정하여, 농가가 외국인 근로자를 고용하도록 한다. 다만, 근무처를 변경할 수 없도록 한 현재의 계절근로자제와 달리 제한적 범위에서 근무처를 변경할 수 있도록 허용한다. 제한적 범위는 관련 정책 담당자, 연구자, 이해당사자들이 논의 후에 정해지, 예를 들면 고용주와 외국인 근로자 간의 불법적인 상황 등이 발생할 경우, 사업장에서 자연재해 등으로 노동력이 더이상 필요하지 않을 경우 근무처 변경을 허락해 주는 것이다. 취업기간과 체류기간은 ‘(가칭) 농작업제도(E-8-1)’와 동일하게 설정한다.

축산업과 연중 고용이 필요한 작물 재배 농가는 현행 고용허가제를 유지하도록 한다. 이 경우에는 고용허가제의 농업 부문 허용 품목을 조정할 필요가 있다. 더불어 허용 품목의 영농규모에 따른 배정 허용 규모의 조정과 신청 절차를 개선해 나가는 것이 필요할 것이다.

〈표 15〉 농업 품목 특성에 따른 외국인 근로자 제도 개편안

기본방향: 축산업과 작물재배업에 따라 제도의 이원화

구분	제도	비자 종류	고용 주체	근무처 변경 제한	제도 추진
축산업, 연중 고용 시설원에 (연중고용시설 원에는 조건에 부합한 농가만 허용)	(가칭) 농업 인재 제도 * 신설	(F-2-0) 거주	-	-	장기
	↑				
	‘농업’ 숙련농업근로자제도 * 신설	E-7-5	농가	근무처 제한 없음	단기, 중기
↑					
	고용허가제 * 현행 유지	E-9	농가	제한적 근무처 변경	고용허가제 대상 품목 조정 필요: 단기

작물재배업: ① 현행 계절근로자 제도 E-8으로 통합, E-8 취업 기간 최대 9개월 허용
② 고용 주체에 따라 E-8-1(농업 일자리 지원센터 고용), E-8-2(농가 직접 고용)로 분류

일용 고용		(가칭) 농작업 제도				
임시 근로	1~2개월 고용	* 일본의 국가전략 특구 농업 외국인 수용사업 형태 * 신설	E-8-1	농업 일자리 지원센터	근무처 제한 없음	단기, 중기
	연속 3~5개월	계절근로자제도 * 현행 제도 개선	E-8-2	농가	제한적 근무처 변경	단기

상용근로 연속 6~9개월 *농한기 고려	현행 계절근로자제도 고용 기간 확대 * 신설	E-8-2	농가	제한적 근무처 변경	비자 체류 기간 확대 및 허용 대상 품목 조정: 단기
↓					
	'농업' 숙련근로자제도 * 신설	E-7-5	농가	근무처 제한 없음	단기, 중기
↓					
	(가칭) 농업 인재 제도 * 신설	(F-2-O) 거주	-	-	장기

자료: 엄진영 외(2020: 177)

참고문헌

- 엄진영·박준기·유찬희·김선웅. 2018. 『농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련제도 개선방안』.
농림축산식품부.
- 엄진영·박대식·조승연·김윤진·이창원·최서리·신예진·이상지. 2020. 「농업 고용환경 변화에 따
른 외국인근로자 활용 정책 방안」. 한국농촌경제연구원
- 법무부. 연도별. 「출입국·외국인정책 통계월보」.
- 통계청. 2020. 「농업총조사」.