AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

조사논문

농업부문 미등록 외국인 근로자 고용실태와 과제*

엄진영**

Keywords
농업 미등록 외국인 근로자(Unregistered foreign workers in agriculture), 고용 규모(Employment scale), 고용 경로(Employment path)

Abstract
In agricultural fields, unregistered foreign workers who illegally reside in Korea with illegal work status takes a larger portion than registered foreign workers. This paper conducts quantitative and qualitative surveys and analyses on the scale of unregistered foreign workers in the agricultural sector and how they are employed. It presents the results and their implications on how to improve related policies and systems. Then, it suggests measures to improve the problem of unregistered foreign workers. First, it is necessary to establish a statistical basis for the agricultural labor force. Second, it is essential to identify the causes for the employment of unregistered foreign workers and improve the system accordingly. Third, there is a need to prepare a plan to move the organized and systemized supply channels of unregistered foreign workers to the institutional sphere.

차례

1. 서론
2. 조사 방법 및 내용
3. 농업부문 미등록 외국인 근로자 고용 비율과 규모
4. 농업부문 미등록 외국인 근로자의 공급 유형과 특징
5. 결론 및 시사점

* 이 연구는 한국농촌경제연구원의 『농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안』(엄진영 외 2020)의 일부를 발췌하여 논문화한 것임.

** 한국농촌경제연구원 연구위원. e-mail: jeom@krei.re.kr

1. 서론

국내 공식적인 농업부문 외국인 근로자[1] 고용의 시작은 1991년 해외투자업체연수제도로 거슬러 올라간다. 해외투자업체연수제도는 단순기능인력 고용제도로, 주로 제조업에 집중되어 시행되었다. 이후 외국인산업연수제도가 실시되었으나, 외국인산업연수생 선발 과정에서의 과도한 송출금액 문제와 이로 인한 불법체류 증가, 연수생들의 열악한 근로 환경 등의 문제가 발생하였다. 이에 2005년에 외국인산업연수제도를 폐지하고, 2003년 제정된 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거하여 2007년부터 외국인 고용허가제로 통합하여 시행되었다.

고용허가제는 농업부문에도 적용되고 있으며, 품목별 영농 규모에 따라 외국인 근로자 고용허용 인원의 한도가 설정된다. 해당 제도는 연중고용을 전제로 하며, 원칙적으로 취업 기간은 3년이다. 그러나 축산업을 제외한 작물재배업(채소, 과수 등)에서는 농번기와 농한기의 업무량 차이로 인해 외국인 근로자 고용에 비효율적인 상황이 빈번하게 발생되었다. 이를 개선하고자 2009년부터 농업부문에 한해 근무처 추가제도를 실시하였지만, 근무처 추가가 필요한 11월~1월 기간 동안 대부분의 농가는 농한기에 해당하여, 해당 제도의 이용률은 1%도 되지 않는 것으로 조사되었다(엄진영 외 2018). 이에 계절적 인력 부족 문제를 해결하기 위해 2015년 계절근로자제를 농업부문에 시범적으로 실시하였으며, 2017년부터 본사업으로 확장하며 전국적으로 실시하였다.

고용허가제와 계절근로자제를 통한 외국인 근로자 고용은 해당 제도의 취지인 농가의 일손 부족 문제를 일부 해결하고 있으나, 농업 현장에서는 미등록 외국인력[2] (불법체류·불법취업) 고용이 등록 외국인력 고용을 앞서고 있는 현실이다. 엄진영 외(2018)에서 실시한 설문조사 결과에 따르면, 외국인 근로자를 고용하고 있는 290개 작물재배업 농가의 외국인 근로자 고용 경로 비중은 사설인력소개소(41.0%), 지인 소개(20.7%), 지역 내 농작업팀(7.9%), 다문화가정 이주민 소개를 통한 고용(6.2%) 순으로 나타났다. 반면 합법적 외국인 근로자 고용 경로인 고용허가제와 계절근로자제가

1 본 논문에서는 「근로기준법」 제2조 1항에 따라 '근로자'라는 용어를 사용함. 해당 법률에 따르면 "직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람"을 칭함. 현재 고용허가제와 관련된 법률인 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 조항에서도 「근로기준법」에 따른 '근로자' 용어를 사용함.

2 미등록 외국인 근로자의 의미는 불법체류자와 불법취업자를 모두 포함하는 개념임.

차지하는 비율은 각각 18.3%, 0.7%에 불과하였다.[3] 최석현·김재신(2018)은 2018년 8월 기준 관광비자 등으로 입국하여 불법으로 취업한 외국인 규모가 전체 30만 명 이상이며, 전년 대비 42.3% 폭증하였다고 제시하였다. 농업부문에서 관광비자 등으로 입국한 후, 사설인력소개소, 다문화 이주민, 농작업팀을 통해 노동력을 제공하는 사례가 많다는 것을 고려하면, 농업부문에서도 미등록 외국인 근로자가 급증했을 가능성이 높다. 그러나 현재까지 농업부문의 미등록 외국인 근로자 공급 규모와 이들이 어떻게 고용되고 있는지에 대한 파악은 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 비교적 최근 연구인 정숙정(2019)에서는 경북 상주시의 감·곶감 관련한 미등록 외국인 근로자 고용 규모가 연간 최하 3,000명에 달할 것으로 제시하였다. 해당 연구는 기존에 충분히 이루어지지 않고 있던 농업 부문 미등록 외국인 근로자 수 추정치를 제시하였다는 점에 의의가 있으나, 경북 상주시로 연구 지역을 한정하여 농업부문 전반의 미등록 외국인 근로자의 고용 규모, 고용 경로 등을 밝히는 데에는 한계가 존재하였다.

현재 농업 현장에서는 미등록 외국인 근로자 고용이 사회적 묵인하에 일상적인 현상으로 자리 잡고 있으나(정숙정 2019), 이에 대한 공식·비공식 통계는 매우 제한적으로 존재하여 연구자 및 정책 전문가들은 이들의 규모조차 정확히 파악하고 있지 못한 형편이다.

본 논문의 목적은 농업 전반의 미등록 외국인 근로자 고용 규모와 고용 경로를 양적·질적으로 조사하여 분석 결과를 제시하고[4] , 이를 바탕으로 시사점을 제시하는 것이다. 이를 위해 구체적으로 작물재배 402개 농가와 축산 143개 농가를 대상으로 설문조사를 시행하였고, 농가, 지역활동가, 인력소개소 운영자를 대상으로 미등록 외국인 근로자 고용실태에 대한 내용을 구조화된 설문지를 통해 인터뷰를 진행하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 양적 조사와 질적 조사의 조사 방법과 내용을 구체적으로 서술하였다. 제3장에서는 농업 전반의 미등록 외국인 근로자 고용 비중과 규모를 제시하였고, 제4장에서는 미등록 외국인 근로자가 어떻게 공급되는지 유형과 특징을 서술하였다. 마지막으로 제5장에서는 본 논문의 결론 및 시사점을 제시하였다.

---

3 물론 농업부문의 합법적 외국인 근로자 고용 경로에는 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2)도 원칙적으로 가능함. 하지만, 해당 비자로 농업부문에 취업하는 외국인 근로자 비중은 매우 낮고, 대부분의 외국인 근로자는 고용허가제(E-9)와 미등록 외국인 근로자임.

4 본 논문은 조사 논문임을 밝힘.

2. 조사 방법 및 내용

본 논문에서는 미등록 외국인 근로자 고용 규모, 경로 등을 파악하기 위해 양적 조사와 질적 조사를 병행하였다. 우선 양적 조사는 KREI 현지통신원 중, 지역과 세부 품목을 바탕으로 층화추출을 하여 일차적으로 설문조사 대상자를 선정하였다. 이 중, 연구 목적에 부합하도록 임금근로자를 고용하고 있는 농가를 선별하였고, 최종적으로 방문면접 설문조사에 응한 농가 수는 작물재배 402개 농가와 축산 143개 농가이다. 해당 농가를 대상으로 구조화된 설문지를 이용하여 2020년 8월부터 9월까지 면접조사 방식을 적용하여 진행하였다. 조사 내용은 영농 규모, 코로나19 이전 근로자 고용과 경로, 코로나19 이전 고용실태, 인력 부족 이유 및 내·외국인 선호도, 코로나19 이후 (2020년) 고용실태와 향후 계획, 지역 내 고용실태, 정책 수요 항목으로 구성하였다.[5] 설문조사에 응한 응답자 기초 특성은 <표 1>과 같다. 작물재배 농가 응답자 대부분은 남성이었고, 50대 이상 응답자가 많았다. 현재 생산하고 있는 품목은 과수와 노지채소가 많았다. 연평균 수입은 3천만~5천만 원 미만, 5천만~1억 원 미만이 높게 나타났다. 축산 농가 응답자도 대부분 남성이었으며, 양돈 농가 응답자가 가장 많았다. 연령은 작물재배 농가와 마찬가지로 50대 이상이 많았고, 연평균 수입은 1억 원 이상인 농가 비중이 높게 나타났다.

표 1. 설문조사 응답자 기초 특성

구분		작물재배업	축산업
성별	남성	84.1%	90.2%
	여성	15.9%	9.8%
연령	20대	1.0%	
	30대	5.7%	8.4%
	40대	6.5%	8.4%
	50대	29.4%	20.3%
	60대 이상	57.5%	62.9%
연평균 수입	1천만 원 미만	0.7%	21.7%
	1천만~3천만 원 미만	14.7%	4.2%

5 이 논문은 미등록 외국인 근로자 고용 규모와 고용 경로에 중점을 두고 서술하므로 조사 결과를 모두 서술하지 않았음. 이와 관련한 자세한 내용은 엄진영 외(2020) 연구보고서를 참조하길 바람.

(계속)

구분			작물재배업	축산업
연평균 수입	3천만~5천만 원 미만		31.3%	6.3%
	5천만~1억 원 미만		37.8%	19.6%
	1억 원 이상		15.4%	48.3%
생산품목(축종)	작물재배업 품목	축산업 축종		
	노지채소	돼지	39.2%	35.0%
	특용작물	한육우/젖소	12.3%	28.7%
	과수	산란계	57.8%	21.0%
	시설원예	육계	12.6%	11.9%
	곡류	기타	26.9%	3.5%
	두서류		6.0%	
	화훼		4.8%	
전체 응답 수			402	143

자료: 엄진영 외(2020) 설문조사 결과 재작성.

양적 조사는 각 고용 규모와 고용 경로의 현재 실태만 보여줄 뿐, 해당 공급 체계가 어떻게 형성되고 작동하는지에 대한 정보 확보에는 한계가 있어, 현장 인터뷰 조사를 통해 이를 보완하였다. 최종 인터뷰 대상자 선정 과정은 다음과 같다. 우선 2020년 4~5월 기간 동안 한국농촌경제연구원 현지통신원 작물재배업 농가[6] 를 대상으로 코로나19 발생 전후를 구분하여 내·외국인 근로자 구인 방법과 지역 내 농가 또는 본인 농가의 외국인 근로자 고용 비율에 대한 질문을 온라인 설문조사를 이용하여 실시하였으며, 설문에 응답을 완료한 농가 중 지역과 품목을 기준으로 30개 농가를 선정하였다. 이후 선정된 30개 농가 중, 특정 외국인 근로자 고용 경로를 조사할 수 있는 10개 농가를 최종적으로 선정하여 인터뷰하였다<표 2>. 더불어 농가의 소개를 통해 섭외한 인력소개소 운영자 역시 인터뷰 조사 대상으로 포함하였다. 인터뷰는 구조화된 설문지를 활용하여 진행되었으며, 조사 내용은 본인 농가의 영농 일반 현황(품목, 영농 규모)과 외국인 근로자 고용 관련 사항(외국인 근로자 고용 변천과정 및 인원, 최초 외국인 근로자 고용 시기, 근로시간, 임금, 주고용 시기, 외국인 근로자 고용

6 작물재배업 농가를 중점적으로 인터뷰 한 이유는 엄진영 외(2018), 엄진영 외(2020)에서도 언급되었듯이 축산업은 작물재배업에 비해 농번기와 농한기의 고용노동력 이용 차이가 크지 않고, 연중고용 형태이며, 대부분 미등록 외국인 근로자를 다문화가정 이주 여성, 현재 고용하고 있는 (미등록) 외국인 근로자 또는 지역 내 (미등록) 외국인 근로자, 인력소개소에 속한 (미등록) 외국인 근로자의 지인들을 소개받는 형태로 작물재배업에 비해 고용 체계가 상대적으로 단순함. 이에 좀 더 고용 체계가 복잡한 작물재배업 농가를 중심으로 인터뷰를 진행함.

이유, 내국인으로 대체 가능성, 외국인 근로자 출신국, 외국인 근로자 고용 경로, 현재 고용 경로 이점, 숙식 제공 여부, 농작업 숙련도 등), 그리고 지역 내 농가의 외국인력 고용실태 항목(지역 내 외국인력 비중, 급증 시기, 출신국, 고용 품목, 고용 경로, 지역 내 임금과 근로시간, 외국인 근로자 체류 기간)과 지역 내·외국인 근로자 인력소개소 관련 사항(시작 시기, 추정 개소, 사무실 형태, 개소당 외국인 근로자 수, 외국인 근로자 연령대 및 출신국가, 외국인 근로자 모집 방법, 비자 종류, 체류기간, 사장-관리자-반장의 국적, 작업 현장 이동 방법, 숙련도, 농한기 때 외국인 근로자 고용 관련 사항, 외국인 근로자 갈등 발생 시 해결 방법, 수수료, 농가와 임금 협상 여부, 숙식비, 보험, 알선소개 범위) 등으로 구성하였다.[7]

표 2. 최종 인터뷰 참여자

지역		품목	선정기준: 외국인 근로자 고용 경로
경기도	A지역 농가	시설버섯	인력소개소
	B지역 농가	노지채소	인력소개소(장기체류 외국인 근로자), 시설원예 농가에 고용허가제로 고용되어 있는 외국인 근로자
	C지역 농가	시설원예	농작업팀
충청도	D지역 농가	시설과채	농가가 직접 고용
	E지역 농가	시설버섯	고용허가제 사업장 이동 외국인 근로자
경상도	F지역 농가	과수	인력소개소(단기체류 외국인 근로자)
	G지역 농가	채소(종자)	인력소개소(외국인 근로자 운영)
	H지역 농가	과수	인력소개소(외국인 근로자 운영)
전라도	I지역 농가	특용	인력소개소(중소규모, 장기)
	J지역 농가	채소	특정 품목 인력소개소
인력소개소 운영자		작물재배업 인력 알선·소개	

자료: 엄진영 외(2020).

7 각주 5에서 언급한 것과 마찬가지로 본 논문에서는 외국인 근로자 고용 규모 및 고용 경로에 집중해서 서술하므로, 조사 결과를 모두 서술하지 않았음. 전체 조사 결과와 관련한 자세한 내용은 엄진영 외(2020) 연구보고서를 참조하길 바람.

3. 농업부문 미등록 외국인 근로자 고용 비율과 규모

농업부문의 공식적인 외국인 근로자 고용 규모는 고용허가제의 E-9비자로 농업부문에 취업·체류하고 있거나 국내에서 90일간 취업·체류가 가능한 계절근로자제의 C-4비자로 취업·체류한 수이다.[8] 2019년 기준 고용허가제 E-9비자로 농업부문에 취업·체류한 외국인 근로자 수는 3만 1,378명, 계절근로자제의 C-4비자로 취업·체류한 외국인 근로자 수는 3,612명으로 나타났다. 현행 제도 내에서 농가 또는 농업법인에서 고용되는 외국인 근로자는 원칙적으로 고용허가제와 계절근로자제를 통해 고용되는 비중이 100%여야 한다. 그러나 본 연구에서 실시한 설문 조사 및 인터뷰 조사의 결과는 실제 농업 현장의 고용과 제도의 간극을 여실히 보여주었다.

표 3. 근로자를 고용하는 농가의 내 · 외국인 고용 현황

구분	내국인만 고용	외국인 근로자 고용 농가	
		외국인만 고용	내국인+외국인고용
작물재배업(총 402개 농가)	144(35.8%)	100(24.9%)	158(39.3%)
축산업(총 143개 농가)	23(16.1%)	56(39.2%)	64(44.8%)

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

우선 근로자를 고용하는 농가의 내·외국인 고용 현황을 살펴보면<표 3>, 근로자를 고용하고 있는 설문조사 대상 402개 작물재배업 농가 중, 내국인만 고용하는 농가의 비중은 35.8%, 외국인만 고용하는 농가는 24.9%, 내국인과 외국인을 모두 고용하는 농가는 39.3%로 조사되었다. 또한, 설문조사 대상 143개 축산 농가 중, 내국인만 고용하고 있는 농가의 비중은 16.1%, 외국인만 고용하는 농가는 39.2%, 내국인과 외국인을 모두 고용하는 농가 비중은 44.8%로, 외국인 근로자를 고용하는 설문조사 대상 축산 농가 비중은 84.0%였다.

외국인 근로자를 고용하고 있는 설문조사 대상 농가 대부분은 미등록 외국인 근로자를 고용하고 있는 것으로 조사되었다<표 4>. 특히 작물재배업에서의 미등록 외국인 근로자 비중이 매우 높게 나

8 참고로 2020년부터 계절근로자제의 취업비자로 E-8비자가 추가되었다. E-8비자는 현장과 전문가의 건의를 받아들여, 최대 5개월까지 근무할 수 있는 취업비자이다. 계절근로자제를 이용하는 농가는 지자체를 통해 3개월 또는 5개월 고용 중에서 선택할 수 있다. 그러나 E-8비자로 취업·체류한 수가 0인 이유는 2020년 코로나로 인해 E-8로 배정된 외국 인력이 모두 입국하지 못했기 때문이다.

타났다. 작물재배업에서 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가(총 258개 농가) 중, 미등록 외국인 근로자를 고용하고 있는 농가 비중은 91.0%에 달하였다. 계절근로자제 또는 고용허가제를 이용하는 농가는 2.3%에 지나지 않았고, 계절근로자제 또는 고용허가제를 통한 외국인 근로자와 미등록 외국인 근로자를 모두 고용하는 농가는 6.6%였다. 이러한 결과는 작물재배업 농가 대상 인터뷰에서 미등록 외국인 근로자 비중이 전체 외국인 근로자 중 90%에서 100%일 것이라는 결과와도 일치한다. 설문조사 대상 축산 농가는 미등록 외국인 근로자 고용 비중이 작물재배업에 비해 상대적으로 낮았다. 구체적으로 살펴보면 외국인 근로자를 고용하고 있는 축산 농가(총 120개 농가) 중, 미등록 외국인 근로자를 고용하는 농가 비중은 44.2%, 고용허가제 외국인 근로자와 미등록 외국인 근로자를 모두 고용하는 농가는 2.5%, 고용허가제 외국인 근로자를 고용하는 농가는 53.3%였다.

표 4. 외국인 근로자 고용 농가의 미등록 외국인 근로자 고용 비중(설문조사 결과)

단위: 호(%)

구분	고용허가제/계절근로자제	고용허가제/계절근로자제 + 미등록	미등록	전체
작물재배업	6(2.3)	17(6.6)	233(91.0)	256(100)
축산업	64(53.3)	3(2.5)	53(44.2)	120(100)

주: 축산업은 고용허가제만 가능함. 계절근로자제는 작물재배업에만 해당함.

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

특히, 고용 기간으로 구분하여 미등록 외국인 근로자 고용 현황을 분석하면, 설문조사 대상 작물재배업의 일용근로자 대부분은 미등록 외국인이었다<표 5>.[9] 구체적으로는 조사된 결과에 따르면 일용근로자의 95.2%가 미등록 외국인이었고, 4.8%는 고용허가제/계절근로자제로 입국하여 본 사업장이 아닌 곳에서 일용근로자로 일을 하거나, 고용허가제/계절근로자제에서 이탈하여 일용근로자로 일을 하는 경우로 분석되었다. 또한, 월 단위 고용(임시근로, 상용근로)에서도 미등록 외국인 근로자 고용 비중은 85.3%로 조사되었다.[10] 고용 기간으로 구분하여 분석한 결과에서도 일용, 임시, 상용 근로 구분 없이 광범위하게 미등록 외국인 근로자가 고용되고 있음을 알 수 있다.

9 현행 제도 내에서 일용근로자로서 외국인을 고용하는 것은 인정되지 않고 있음.

10 이 논문에서 일용근로자, 임시근로자, 상용근로자의 정의는 농업총조사의 분류를 따라 일용근로자는 한 달 미만 고용된 근로자, 임시근로자는 1개월 이상 6개월 이하, 상용근로자는 7개월 이상 고용된 근로자를 의미함.

표 5. 작물재배업 고용 기간에 따른 미등록 외국인 근로자 고용 비중

단위: 호(%)

구분	고용허가제/계절근로자제	고용허가제/계절근로자제 + 미등록	미등록	농가 수
일일고용	0	7(4.8)	140(95.2)	147(100)
월 단위 고용	6(5.5)	10(9.2)	93(85.3)	109(100)

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

외국인 근로자 평균 고용 인원수는 품목과 고용 형태(일용, 임시, 상용근로)에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다<표 7>, <표 8>. 작물재배업 대부분 품목은 생산의 계절성으로 인해 일용근로자의 노동 수요가 높게 나타난다. 이는 설문 대상인 402개 작물재배 농가 중 임시근로자 및 상용근로자를 고용하는 비중이 30.6%에 지나지 않는다는 점과 맥을 같이 한다. 더하여 임시근로자 및 상용근로자를 고용하는 설문조사 대상 작물재배 농가 중, 52.9%의 농가는 1~2개월 동안만 고용이 필요하였으며, 상용근로자가 필요한 농가는 설문조사 대상 전체 농가 기준으로는 4.5%에 지나지 않는 것으로 분석되었다. 즉, 작물재배업에 투입되는 근로자 대부분은 일용근로자이며, 임시 및 상용근로자 중에서도 1~2개월간의 고용이 주를 이룬다는 것을 의미한다. 이에 반해 축산은 축종의 생육과정에 따라 노동력 투입이 결정되므로 연중고용 형태가 일반적이다. 설문조사 대상 축산 농가 중, 양돈 농가와 한육우/젖소 농가에서 산란계/육계 농가에 비해 상대적으로 근로자를 더 길게 고용하는 것으로 나타났다.

표 6. 품목별 근로자 고용 기간

단위: %, 호

고용 기간	임시근로자						상용근로자						농가 수
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
작물 재배업	28.5	24.4	4.9	15.5	2.4	2.4	2.4	0	3.3	0.8	0.8	14.6	123

축산업	9개월 미만	9~12개월 미만	1년 이상	농가 수
돼지	0	12.0	88.0	50
한육우/젖소	0	14.6	85.3	41
산란계/육계	0	38.3	61.7	47

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

표 7. 작물재배업 품목별 농가당 평균 내 · 외국인 일용근로자 수와 미등록 외국인 근로자 수

단위: 명, 호

구분			노지채소		특용작물		과수		시설원예		화훼	
			최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소	최대	최소
단일 품목 재배 농가	미등록+제도	전체 고용	15.0	3.0	2.0	1.0	12.6	4.0	-	-	5.0	2.0
		외국인	15.0		1.0		9.8		-		2.0	
	미등록	전체 고용	10.5	2.7	11.8	7.2	13.9	4.2	7.3	4.4	4.0	2.0
		외국인	7.7		9.6		11.4		3.8		2.0	
	농가 수		31		6		90		8		2	

구분			2품목		3품목 이상	
			최대	최소	최대	최소
다품목 재배 농가	미등록+제도	전체 고용	17	10	12.0	6.0
		외국인	13		5.0	
	미등록	전체 고용	10.9	3.6	19.5	4.0
		외국인	8.3		16.5	
	농가 수		58		27	

주: 단일품목에서 곡류, 두서류 해당 데이터가 없음.

자료: 엄진영 외(2020).

설문조사 대상 작물재배업 농가의 내·외국인 근로자 평균 고용 규모는 품목에 따라 편차가 있지만, 평균적으로 내국인 일용근로자 고용 범위는 1~3명, 외국인 일용근로자는 8명, 미등록 외국인 일용근로자는 단일 품목의 경우 2~11.4명인 것으로 나타났다<표 7>. 특히 과수품목에서 미등록 외국인 근로자 평균 고용 규모가 11.4명으로 가장 높았고, 다품목 재배농가 중에서는 3품목 이상 재배하는 농가의 미등록 외국인 일용근로자 고용 규모가 평균 16.5명으로 가장 큰 것으로 조사되었다<표 7>.

설문조사 대상 작물재배업 농가의 임시근로자 평균 고용 규모는 내국인 근로자는 1~4명, 외국인 근로자는 2~4명인 것으로 조사되었다<표 8>. 외국인 임시근로자 일부는 고용허가제/계절근로자제를 통해 고용되었지만, 대부분은 미등록 외국인 근로자였다. 설문 대상 작물재배업 농가의 상용근로자 평균 고용 규모는 내국인은 2~3명, 외국인은 2~8명[11] 이었다. 고용허가제를 통해 외국인 근

11 21명을 고용하고 있다고 응답한 과수 농가를 제외한 수치임.

로자를 고용한 노지채소 농가, 그리고 고용허가제와 미등록 외국인 근로자를 동시에 고용한 화훼 농가를 제외하고 모든 품목의 농가에서 상용근로자 고용 형태에서도 미등록 외국인을 고용하는 것으로 나타났다<표 8>.

표 8. 작물재배업 품목별 농가당 평균 내 · 외국인 임시 · 상용근로자 수와 미등록 외국인 근로자 수

단위: 명, 호

구분		노지채소		특용작물		과수		시설원예		곡류		두서류		화훼	
		임시	상용	임시	상용	임시	상용	임시	상용	임시	상용	임시	상용	임시	상용
제도	내국인	-	2.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	외국인	-	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
미등록+제도	내국인	-	-	-	-	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	외국인	-	3.0	-	-	2.4	-	-	-	-	-	-	-	-	2.0
미등록	내국인	3.5	-	1.0	-	3.0	3.0	4.0	3.0	0.8	-	3.3	-	-	-
	외국인	2.0	5.0	3.0	-	3.4	21.0	2.3	2.0	3.2	1.5	2.3	4.0	-	-
농가 수		4	4	2	-	48	2	4	3	-	-	-	-	-	1

자료: 엄진영 외(2020).

설문조사 대상 축산 농가는 축종에 따라 미등록 외국인 근로자 평균 고용 규모와 미등록 외국인 근로자 고용 비중의 차이가 큰 것으로 나타났다<표 9>. 세부적으로 살펴보면 양돈 농가의 경우, 고용허가제 이용 비중이 가장 높은 가운데, 고용허가제를 통한 외국인 근로자를 평균 5.6명을, 미등록 외국인 근로자는 평균 3.1명을 고용하였다. 한육우/젖소 농가에서 고용된 외국인 근로자 수는 고용허가제 외국인 근로자 수와 미등록 외국인 근로자 수가 비슷하였고, 평균 고용 규모는 고용허가제 1.7명, 미등록 외국인 근로자 1.6명이었다. 산란계/육계 농가는 축산 농가 중 미등록 외국인 근로자를 가장 많이 고용한 축종으로 고용허가제를 통해 고용한 외국인 근로자 수보다 미등록 외국인 근로자 수가 7.8배에 달했다. 외국인 근로자 평균 고용 규모는 고용허가제 2.5명, 미등록 외국인 근로자 8.4명인 것으로 분석되었다.

표 9. 축산업 축종별 농가당 평균 내 · 외국인 상용근로자와 미등록 외국인 근로자

단위: 명, 호

구분	돼지		한육우/젖소		산란계/육계	
	총수	평균	총수	평균	총수	평균
제도	197	5.6	27	1.7	30	2.5
제도+미등록	8	8(1농가)	0	0	14	7(2농가)
미등록	25	3.1	23	1.6	235	8.4
농가 수		44		30		42

자료: 엄진영 외(2020).

본 장의 분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 미등록 외국인 근로자 고용 비중은 작물재배업에서 높게 나타나고, 특히 일일고용 형태에서 높게 나타났다. 설문조사 대상 작물재배업 농가의 일일고용에서 미등록 외국인 근로자 고용 비중은 95.2%로 대부분의 근로자가 미등록 외국인 근로자였다. 축산의 경우, 양돈농가는 상대적으로 고용허가제를 통한 고용 비중이 높았고, 한육우/젖소, 산란계/육계로 갈수록 미등록 외국인 근로자 고용 비중이 높았다.

설문조사 결과에 따르면 미등록 외국인 근로자 고용 규모는 품목과 축종, 고용 형태에 따라 편차가 있었다. 작물재배업 일용근로자의 내국인 평균 고용 규모는 1~3명, 미등록 외국인 근로자 평균 고용 규모는 2~11.4명이었다. 작물재배업 일용근로자 대부분은 인력소개소(농작업팀)를 통해 공급된다는 것을 고려하면(엄진영 외 2018; 이혜경 외 2020; 엄진영 외 2020), 미등록 외국인 근로자 공급이 체계적으로 이루어짐을 미루어 짐작할 수 있다. 또한, 이러한 현실은 농번기마다 반복되는 일손 부족 문제가 더 이상 내국인 근로자 유입으로만 해결할 수 없는 상황에 이르렀다는 것을 의미한다. 하지만, 현재의 외국인 근로자 제도에서는 일용근로자 고용이 원칙적으로 불가능하다. 실제 농업 현장과 제도의 간극이 큰 지점이라고 할 수 있다. 임시근로자의 평균 고용 규모는 내국인의 경우 1~4명, 미등록 외국인 근로자는 2~4명으로 분석되었다. 현행 외국인 근로자 제도에서 허용되는 고용 기간은 연속 3개월, 연속 5개월, 1년 이상이다. 하지만, 작물재배업 농가의 임시근로자 인력 수요는 1, 2개월간의 고용에 집중되어 나타나고 있다. 이 또한 현행 제도에서는 고용이 불가능하지만, 현장에서는 이미 미등록 외국인 근로자를 고용하고 있는 상황이다. 작물재배업의 상용근로자는 계절근로자제 또는 고용허가제를 통해 충분히 고용이 가능하지만, 상용근로자에서도 미등록 외국인 근로자 평균 고용 규모는 1.5~5명으로 나타나, 미등록 외국인 근로자 고용은 제도의 사각지대뿐만 아니라 제도가 작동하는 영역에서도 혼하게 일어나는 일임을 알 수 있다.

축산 농가는 작물재배업 농가에 비해 제도를 통한 외국인 근로자 고용 비중이 높았으나, 조사된 농가 중 44.2%의 농가에서는 미등록 외국인 근로자가 영농활동을 하는 것으로 나타났다. 미등록 외국인 근로자 평균 고용 규모는 농가당 1.6~8.4명이었고, 특히 산란계/육계 품목에서 미등록 외국인 근로자 비중이 84.2%[12] 로 축종 중에서 가장 높았다. 조사된 농가 중, 미등록 외국인 근로자 고용 비중이 상대적으로 낮은 축종은 양돈으로 10.8%였다. 양돈농가에서 상대적으로 미등록 외국인 근로자 고용 비중이 낮은 이유는 지급하는 평균 임금이 가장 높은 품목이기 때문이다. 조사 결과에 따르면, 전체 농가 중 양돈 농가에서 외국인 근로자에게 지급하는 임금 수준이 가장 높고, 미등록 외국인 근로자에게 지급하는 평균 임금도 고용허가제를 통해 고용한 외국인 근로자의 임금보다 높게 조사되어, 임금 절감 효과로 미등록 외국인을 고용할 유인은 적은 것으로 나타났다(엄진영 외 2020). 더불어 외국인 근로자 입장에서도 양돈농가는 높은 소득을 얻을 수 있는 작업장이기 때문에, 고용허가제를 통해 작물재배 농가에 배정되었어도 사업주에게 강하게 근무지 이동을 요구하여 사업장을 이동하는 경우가 발생한다(엄진영 외 2020). 이와 반대로 산란계/육계에서 지급하는 평균 임금은 축산 중에서 가장 낮았고, 최저 임금 수준으로 지급하였다(엄진영 외 2020).

4. 농업부문 미등록 외국인 근로자의 공급 유형과 특징

4.1. 농업부문 미등록 외국인 근로자 공급 경로 현황

전술(前述)한 조사 결과는 실제 농업 현장에서 미등록 외국인 근로자 고용이 일상화 및 고착화되었음을 나타낸다. 이는 이미 미등록 외국인 근로자 공급이 농업 노동시장에서 체계를 갖추고 작동하고 있음을 의미하기도 한다. 이에 외국인 근로자 공급 체계가 어떻게 형성되고 현장에서 어떻게 작동하고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 현재까지 이와 직접적으로 관련된 국내 연구는 정숙정(2019)이 유일하다. 해당 연구에서는 상주시 사례 연구를 통해 미등록 외국인 근로자 공급 유형을

12 비중 계산은 <표 9>에서 (산란계/육계에서 고용된 미등록 외국인 근로자 수)/(산란계/육계에서 고용된 외국인 근로자 전체 수)를 이용함.

미조직 단기방문형, 조직적 장기체류형으로 구분하여 미등록 외국인 근로자 공급 유형을 일부 밝혔지만, 연구 범위가 상주시로 한정되어 있어 우리나라 농업 전반에서 이루어지고 있는 미등록 외국인 근로자 공급 체계와 유형을 제시하는 데 한계가 있다.

우리나라에서 외국인 근로자 고용 방법(공급 경로)은 크게 고용허가제와 계절근로자제를 통한 고용과 제도 이외의 고용이 있다. 제도 이외의 고용 방법은 근로자의 고용 형태(일용근로자, 임시근로자, 상용근로자)와 품목(작물재배, 축산)에 따라 다르다. 농가 설문조사 결과에 따르면<표 10>, 작물재배업 미등록 외국인 일용근로자는 지역 내 농작업팀 및 사설인력소개소를 통해 고용되는 비중이 55.3%로 가장 높았다. 다음으로 이전 또는 현재 농가에서 고용하고 있는 외국인 근로자를 통한 고용이 23.4%의 비중을 보였다. 그 외의 방법으로는 동네 한국사람(지인) 소개와 지역 내 이주민을 통한 고용으로 각각 19.1%, 1.5%의 비중을 차지하였다. 작물재배업 미등록 외국인 임시근로자는 농작업팀, 사설인력소개소를 통해 주로 고용되었다(70.6%). 다음으로는 동네 한국사람(지인) 소개(18.6%), 지역 내 다문화가정 이주민을 통해(6.7%) 고용되는 비중이 높았다. 이를 일용근로자와 비교하면, 상대적으로 지역 내 다문화가정 이주민을 통해 고용하는 비중이 높았다. 지역 내 다문화가정 이주민을 통해 고용하는 외국인 근로자 대부분은 고향 내의 친척, 지인이거나 한국에 거주하고 있는 지인인 경우가 많아 이동 비용 등을 감안하여 한 달 미만의 일용 고용 농가에는 소개를 하지 않는 경우가 많다. 이러한 이유로 일용근로자 고용 경로에서는 지역 내 다문화가정 이주민을 통한 고용의 비중이 1.5%인 것에 반해 임시근로자 고용 경로에서는 6.7%로 상대적으로 높게 나타난 것으로 판단된다.

표 10. 작물재배업 일용 및 임시 미등록 외국인 근로자 고용 방법

단위: %, 호

항목	일용근로자	임시근로자
동네 한국사람(지인) 소개(%)	19.1	18.6
농작업팀, 사설인력소개소(%)	55.3	70.6
지역 내 다문화가정 이주민(%)	1.5	6.7
이전 또는 현재 고용 외국인 근로자를 통해서(%)	23.4	4.0
기타(%)	0.7	0.0
제도 이외의 외국인 근로자 고용 농가 수(호)	141	75

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

작물재배업과 축산업에서의 미등록 외국인 상용근로자의 주된 고용 방법에는 차이가 존재하였다<표 11>. 설문조사 결과에 따르면 작물재배업의 미등록 외국인 상용근로자는 사설인력소개소, 농작업팀을 통해서 고용되는 비중이 40.8%로 가장 높았고, 다음으로는 이전 또는 현재 고용하고 있는 외국인 근로자를 통해서 고용되는 비중이 29.7%로 높게 나타났다. 축산업의 미등록 외국인 상용근로자의 공급 경로는 동네 한국사람(지인) 소개와 이전 또는 현재 고용하고 있는 외국인 근로자를 통해서 고용되는 비중이 각각 32.1% 동일한 비율로 가장 높게 나타났다. 작물재배업과 축산업의 미등록 외국인 상용근로자 주된 고용 방법에는 차이가 있었으나, 공통적으로 이전 또는 현재 고용하고 있는 외국인 근로자[13] 들을 통해 고용하는 비중은 양쪽 모두에서 높은 비중을 차지하였다.

표 11. 작물재배업과 축산업의 미등록 외국인 상용근로자 고용 방법

단위: %, 호

구분	작물재배업	축산업
동네 한국사람(지인) 소개(%)	14.8	32.1
이전 또는 현재 고용 외국인 근로자를 통해서(%)	29.7	32.1
사설인력소개소, 농작업팀 통해서(%)	40.8	22.8
외국인 근로자 모임(SNS등)(%)	0.0	3.6
지역 내 다문화가정 이주민(%)	11.1	3.6
기타(%)	3.7	5.7
제도 이외의 외국인 근로자 고용 농가 수(호)	14	53

자료: 엄진영 외(2020) 자료를 재구성함.

4.2. 농업부문 미등록 외국인 근로자 공급채널 유형과 특징

앞서 제시한 결과들을 종합하여 볼 때, 농가가 미등록 외국인 근로자를 고용하는 주된 방법은 사설인력소개소, 농작업팀, 그리고 이전 또는 현재 고용하고 있는 외국인 근로자를 통한 고용이었다. 해당 결과는 미등록 외국인 근로자의 주된 고용 방법을 알 수 있게 하지만, 이러한 공급 체계가 어떻게 형성되고 작동하는지, 그리고 이들의 유형과 특징은 어떠한지 구체적인 내용을 알 수 없다. 이에 이를 보완하기 위해 지역과 품목, 외국인 근로자 고용 방법을 기준으로 선정된 10개 농가를 대상으로 인터뷰를 진행하였으며, 이에 더해 작물재배업 인력소개소 운영자와 인터뷰를 추가로 진행하였다.

13 대부분 미등록 외국인임.

인터뷰 결과를 바탕으로 미등록 외국인 근로자 공급 유형은 첫째, 고용허가제 사업장 이동 외국인 근로자, 둘째, 고용허가제 외국인 근로자 배정 농가의 인력 파견, 셋째, 인력소개소 및 농작업팀을 통한 외국인 근로자 공급, 넷째, 브로커 또는 고용하고 있는 미등록 외국인을 통한 농가의 외국인 근로자 직접 고용으로 구분할 수 있었다. 세 번째 유형인 인력소개소 및 농작업팀을 통한 외국인 근로자 공급은 다시 내국인 운영 인력소개소, 외국인 운영 인력소개소로 재분류 할 수 있으며, 내국인 운영 인력소개소는 대규모 장기체류형 인력소개소, 대규모 단기방문형 인력소개소, 중·소규모 장기체류형 인력소개소/농작업팀으로 구분된다. 외국인 운영 인력소개소는 다문화가정 이주여성 운영 농작업팀[14] 과 미등록 외국인 근로자 운영 농작업팀으로 다시 구분할 수 있다. 각 유형별 특징은 다음과 같다.

4.2.1. 고용허가제 사업장 이동 외국인 근로자

고용허가제를 통해 농업부문에 배정된 외국인 근로자들은 자신이 배정된 사업장의 임금과 노동환경에 따라 사업장을 이동하는 경우가 발생한다. 이는 상대적으로 임금 및 노동환경이 좋은 산업으로, 예컨대 농업→건설업→제조업순으로 노동력이 이동하는 현상이 농업부문 내부에서도 발생한다는 의미이다. 즉 농업부문에 고용허가제를 통해 입국하는 외국인 근로자들은 노지채소→시설원예→시설버섯→축산(양돈)으로 옮겨가려는 유인을 가지고 있다. 이 과정에서 외국인 근로자는 고용주에게 사업장 이동을 강하게 요구하거나, 때로는 사업장을 이탈한다. 상대적으로 사업장 환경과 임금 조건이 좋은 시설버섯과 축산(양돈) 농가의 경우, 고용허가제 사업장 이동 외국인 근로자를 고용센터를 통해 쉽게 고용할 수 있다. 시설버섯과 축산 농가가 사업장 이동 외국인 근로자를 고용하는 이유는 고용허가제 신규 신청을 했으나, 낮은 점수를 받아 신규 신청에서 탈락했거나, 신청한 인력을 모두 공급받지 못했기 때문이다. 이러한 사실은 모든 품목 중 양돈 농가에서 고용허가제를 통한 외국인 근로자 고용 비중이 가장 높은 조사 결과와 일치한다.

고용센터를 통해 사업장을 이동한 외국인 근로자를 공급받는 것은 현재의 제도 내에서 허용되고

14 다문화가정 이주여성은 대한민국 국민임. 여기서 다문화가정 이주여성을 외국인 운영 인력소개소 범주에 포함시킨 이유는 전통적으로 농작업팀의 운영자 또는 반장은 한국에서 태어나고 보통은 그 지역 내에 거주하는 사람들인데, 다문화가정 이주여성과 외국인 운영 인력소개소는 최근에 나타난 형태로, 한국에서 태어나고 그 지역 내의 농업에서 종사하지 않은 사람들이라는 것을 강조하기 위해 같은 범주에 두었음을 명확히 함. 이는 다문화가정 이주여성이 대한민국 국민임을 부정하는 것은 아님을 명확히 밝힘.

있기 때문에 그 자체로는 문제가 되지 않는다. 그러나 신청한 인력을 모두 공급받지 못해 사업장 이동 외국인을 고용한다는 것은 이동한 외국인이 이전에 있었던 농가에서의 인력 부족을 의미하므로, 신규 배정이 없는 한 이전 농가의 외국인 근로자 고용은 미등록 외국인 근로자로 채워질 수밖에 없다는 점이다. 특히 작업장 환경 및 임금 조건이 상대적으로 열위인 노지채소 농가의 경우는 이러한 상황에 특히 취약하며, 그나마 고용되어 있던 일부 외국인 상용근로자의 이동은 미등록 외국인 근로자로 고용으로 귀결될 수밖에 없는 실정이다.

4.2.2. 고용허가제 외국인 근로자 배정 농가의 인력 파견

작물재배업 농가 중, 대규모 시설작물 또는 노지작물 농가에서 고용허가제로 외국인 근로자 배정을 받은 후, 본 사업장에 일이 없을 때, 지역 내 농가에 인력을 파견하기도 한다. 이러한 경우가 앞 절에서 언급된 미등록 외국인 근로자 고용 방법에서 지역 내 한국사람(지인)으로부터의 소개 방법에 속한다. 고용허가제의 인력을 파견받은 농가는 파견받은 근로자를 일일고용한 후, 임금을 인력을 파견한 원사업장 농가에 지급한다. 외국인 근로자는 파견된 농가에서 임금을 따로 받지 않고, 원사업장 농가에게 월급을 받는다. 최근에는 대규모 시설작물 또는 노지작물 농가를 하면서 알음알음 인력을 보내주는 것에서 벗어나, 대규모 시설작물 또는 노지작물 농가를 운영하면서 합법적으로 외국인 근로자를 배정받은 후, 이러한 인력을 활용하여 인력소개업도 전문적으로 병행하는 사례도 있다.

4.2.3. 인력소개소 및 농작업팀을 통한 외국인 근로자 공급

가. 내국인 운영 인력소개소

① 대규모 장기체류형 인력소개소

대규모 장기체류형 인력소개소는 평균 80명에서 최대 200여 명까지 미등록 외국인 근로자를 보유하고 있고, 외국인 근로자 체류 기간은 최소 1~3년에서 길게는 10년 이상이다. 대부분 관광비자로 입국한 후 장기간 불법체류·불법취업 하는 형태이다. 대규모 장기체류형 인력소개소의 경우, 농업뿐만 아니라 타 부문(건설업) 일용직 알선·소개·파견을 함께하기도 하고, 포전 매매를 통해 농업

생산에 직접 참여하기도 한다. 대규모 장기체류형 인력소개소 대부분은 인근 지역에 분포하기도 하지만, 서울 지역에 위치한 대규모 인력소개소에서 인력을 보내기도 한다. 장기체류형 인력소개소는 일차적으로 해당 지역과 주변 군 지역, 넓게는 광역 단위(도 단위)까지 이동하며 미등록 외국인 근로자를 알선·소개·파견한다. 이 경우, 해당 농가에 알선·소개·파견하는 인원이 많고 지역이 멀 경우, 인력소개소의 차량을 이용하여 작업장까지 이동하고, 그렇지 않은 경우는 농가가 인력소개소 사무실로 오거나 택시 등을 이용하여 작업장으로 이동한다. 임금은 일당으로 농가가 인력소개소 사장에게 지급하고, 사전에 구두로 약속된 정해진 시간에만 일을 한다. 정해진 시간보다 일을 더 할 경우, 2020년 기준 평균적으로 시간당 1만 원을 지급한다. 임금은 지역 임금이 아닌 인력소개소에서 정한 임금을 수요자인 농가가 수용 여부를 결정하는 구조이다. 인력소개소는 1인당 지급된 일당에서 평균적으로 1만~2만 5천 원 중개수수료를 제하고, 외국인 근로자에게 임금을 지급한다. 대도시와 떨어진 농촌지역의 경우, 인력소개소 사장은 미등록 외국인 근로자에게 농촌지역 내 구형 모텔을 장기임대하거나 농촌지역의 빈집, 원룸, 빌라, 아파트 등을 임대하여 숙소를 마련해 준 후, 외국인 근로자가 숙소에서 발생하는 비용을 지불하도록 한다. 또는 출신 국가가 같은 외국인 근로자끼리 모여서 숙소를 스스로 얻는 경우도 있다.

② 대규모 단기방문형 인력소개소

대규모 단기방문형 인력소개소는 장기체류형과 달리 합법적 체류·불법취업을 하는 형태이다. 대부분 관광비자로 들어와서 체류 기간 동안만 거주한 후, 출국하는 형태이므로 합법적 체류이나 정해진 비자 목적이 아닌 취업을 하고 있기 때문에 불법취업 형태이다. 단기간 불법취업 후 출국한 다음, 차년도에 재입국하는 형태를 지속적으로 반복한다. 한국에 있는 브로커(또는 연결자)가 현지 여행사를 통해서 일정 연령대의 현지인을 모집해서 농번기에 관광비자로 입국시킨 뒤, 한정된 기간에 집중적으로 일한 후 바로 귀국한다. 사업장 이탈 방지를 위해 한국어 구사 능력이 매우 미흡한 사람들만 모집하고 담보도 설정한다. 또한 같은 출신국 사람들과의 연계망이 전혀 없는 사람만 모집하기도 한다. 한국 브로커(연결자)는 외국인 근로자에게 중개수수료를 부과하며, 중개료에는 숙식비, 통근비, 무선인터넷 요금 등이 포함된다. 만약, 농가가 임금을 체불하거나 병원비 지불을 거절할 경우, 한국 브로커(또는 연결자)가 이를 외국인 근로자에게 지불하기도 한다(정숙정 2019). 단기방문형이 가능한 이유는 해당 지역의 인력 수요가 특정 시기에 집중되어 나타나, 필요한 인력을 충분히

확보하지 못한 상황에서 해당 지역과 관광비자로 입국하는 외국인 근로자의 거주 지역이 한국과 가까워 상대적으로 이동 비용이 저렴하고, 귀국길에 한국 물품 구매 후 자국 내 판매로 이차적인 수익이 발생하여, 외국인들에게도 이득이 되는 구조이기 때문이다. 대규모 단기방문형은 대규모 장기체류형에 비해 보편적인 형태는 아니다.

③ 중·소규모 장기체류형 인력소개소/농작업팀

중·소규모 장기체류형 인력소개소/농작업팀은 농촌지역에서 가장 흔하게 볼 수 있는 형태로, 미등록 외국인 근로자를 10~30명 정도를 보유하고 있는 형태이다. 일반적으로 인력소개소가 위치한 지역의 농가에 외국인 근로자를 알선·소개·파견한다. 농작업 현장에서 일하는 사람은 내국인은 없고, 미등록 외국인들로만 구성되어 있으며, 대부분 같은 출신국 외국인들로 구성하고 있다. 최근에는 태국 사람들의 비중이 높아진 것으로 파악되고 있다.

중·소규모 장기체류형 인력소개소는 대부분 사무실을 갖춘 형태가 많으나, 전화로만 운영되는 곳도 존재한다. 하지만, 이 두 유형 사이에 하는 역할에 있어서는 큰 차이가 없다. 해당 인력소개소의 주업무는 숙련도가 높은 미등록 외국인 근로자 1~2인, 숙련도가 낮은 미등록 외국인 근로자 1~2인으로 팀을 배정하여, 농가에 일일고용 형태로 근무할 수 있도록 인력 배치, 파견 업무를 주로 한다. 그리고 팀원 중에 기초 한국어 구사가 가능한 1인을 두어, 농가에게 작업지시를 받아 농작업을 원활히 수행할 수 있도록 한다. 중·소규모 장기체류형 인력소개소에 속한 미등록 외국인 근로자의 규모가 크지 않아, 인력이 부족할 경우, 주변 다른 소개소로부터 인력지원을 받기도 하는데, 서로 간의 인력지원 협력관계가 형성되어 있다. 중·소규모 장기체류형 인력소개소는 소개소가 위치한 군 지역 내의 농가에 주로 인력을 알선·소개·파견하고, 인접 군 지역 농가에도 인력을 공급한다. 대부분 기존에 거래해 오던 농가와 지속적으로 거래를 하고 있어, 경우에 따라서는 광역 단위(도 단위)까지 이동하는 경우도 있다. 농가들은 대부분 본인이 거래하는 인력소개소가 존재하는 것으로 나타났으며, 인력소개소 거래 시작은 대부분 지역 내 어느 한 농가가 이용한 후, 소개로 이루어지는 경우가 다수로 조사되었다.

외국인 근로자 임금 협상은 농가와 인력소개소 간에 이루어지며, 대규모 인력소개소와 마찬가지로 인력소개소에서 임금을 정하여 제시하고, 농가는 이를 수용할지를 결정한다. 농업부문에서 초과인력 수요가 지속적으로 발생하고 있기 때문에 이러한 임금 협상이 가능하다. 임금은 지역과 품목

에 따라 다르지만, 2020년 기준, 평균적으로 일당 9만 원에서, 농번기에는 일당 12만 원(최대 14만 원) 수준으로 형성되고 있다. 인력소개소는 중개수수료로 1만~2만 5천 원을 외국인 근로자 임금에서 차감한다. 대부분의 지역에서는 초과근무수당에 대해서는 따로 중개수수료를 받지 않는다. 그러나 조사된 지역 중 한 지역은, 초과근무수당에 대해 50% 수수료를 받는 곳도 있었다. 중·소규모 장기체류형 인력소개소는 대부분 미등록 외국인 근로자에게 숙소를 구해주고 경우에 따라서 임대보증금을 지불하고, 숙소 비용은 외국인 근로자가 부담하는 구조이다. 식비도 마찬가지로 외국인 근로자가 부담한다. 대규모 장기체류형 인력소개소와 마찬가지로 농작업 현장까지 이동 방법은 인력소개소 승합차 또는 미니버스로 외국인 근로자들을 이동할 수 있게 하거나, 농가가 인력소개소에서 근로자를 인솔하는 방식으로 운영된다. 대부분의 인력소개소가 인력 알선·소개·파견에서 끝나기도 하지만, 영농작업반 개념으로 내국인 사장이 현장에 외국인 근로자들과 함께 작업을 수행하는 사례도 있고, 농가에서 직접 고용하는 미등록 외국인력을 소개하는 경우도 있다.

나. 외국인 운영 인력소개소

① 다문화가정 이주여성 운영 농작업팀

농촌지역에 거주하는 다문화가정 이주여성은 과거에는 대부분 지역 내 내국인 운영 인력소개소 또는 농가 등에 출신 국가의 지인을 소개해 주거나, 육아 등을 위해 방문한 가족들이 주변 농가에서 일을 하도록 주선하는 역할을 주로 하였다. 그러나 최근에 이러한 역할은 보다 확대되어, 이전보다 전문화된 형태로 바뀌었다. 최근에는 출신국가 내 지인을 소개해 주는 역할을 보다 광범위하게 진행하고 있다. 이전에는 지역 내 농가와 인력소개소에 인력을 알선·소개했다면, 현재는 광역 단위로까지 전문적으로 인력을 알선·소개한다. 예를 들면, 서울지역에 거주하는 다문화가정 이주여성을 통해 해외에서 외국인 근로자가 관광비자로 입국하여 남부지역 농가 또는 인력소개소로 택시를 이용해 이동하기도 한다. 중개수수료는 외국인 근로자와 농가에게 모두 받는 경우가 많고, 농가에게만 받는 경우도 있다. 더불어 새로운 인력 공급 형태도 등장하였다. 이전에는 지역 내 농가와 인력소개소에 인력을 알선·소개하는 것에서 역할이 끝났다면, 현재는 이러한 알선·소개 역할과 함께, 본인이 농작업팀을 구성하여, 미등록 외국인 근로자와 농작업을 전문적으로 수행한다. 함께 일하는 미등록 외국인은 관광비자로 입국한 후, 불법체류·불법취업 활동을 하거나, 만약 가족일 경우는 합법

체류·불법취업 활동을 하는 형태이다.

② 미등록 외국인 근로자 운영 농작업팀

다문화가정 이주여성 운영 농작업팀과 함께 새롭게 등장한 형태가 미등록 외국인 근로자가 운영하는 농작업팀이다. 기존에 한국인이 운영하던 인력소개소 등에 소속된 미등록 외국인 근로자가 팀을 꾸려 인력소개소에서 나와 자생적으로 활동하는 형태이다. 자생적으로 활동이 가능한 이유는 과거에 고용되었던 농가와의 일정 부분 신뢰관계가 형성되어, 농작업팀을 운영할 수 있을 정도의 농작업을 할당받을 수 있고, 농가 입장에서는 숙련도가 있거나 상대적으로 검증받은 사람을 고용할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 한 사례 지역에서는 미등록 외국인 근로자 농작업팀이 그 지역 내에서 노동 공급을 지속적으로 할 수 있도록, 몇몇 품목의 농가들이 모여서 장기간 일거리를 만들어 주었다.

미등록 외국인 근로자 농작업팀의 경우, 조사 지역에서 14~16명 정도 팀을 이루어 고용 활동을 하는 것으로 나타났다. 특히 조사 지역에서 미등록 외국인 근로자 농작업팀은 인력소개소와 달리 농가와 임금을 조정하기도 한다. 미등록 외국인 근로자 농작업팀은 사장, 관리자, 현장반장이 미등록 외국인이고, 자국 내 지인 등을 모집하여 함께 농작업 활동을 한다. 대부분 관광비자로 입국하고, 농작업팀을 운영하는 외국인은 이미 장기간 체류하고 있는 외국인이다. 또한, 미등록 외국인 근로자 농작업팀을 운영하는 미등록 외국인은 다문화가정 이주여성과 마찬가지로 농작업팀 운영뿐만 아니라, 지역 내 농가가 직접 고용할 수 있는 외국인 근로자를 알선·소개하기도 한다. 미등록 외국인 근로자 농작업팀과 기존에 속해 있었던 인력소개소 간 관계는 갈등이 아닌 협력관계이다. 인력소개소 입장에서는 농번기에 일시적·대규모 인력 수요로 미등록 외국인 근로자 농작업팀과 협력을 통해 인력을 공급받을 수 있고, 미등록 외국인 근로자는 일거리를 받을 수 있기 때문이다.

최근 일부 지역에서는 농가에서 일하던 미등록 외국인 근로자가 농장을 농가로부터 인계받아 농장을 운영하면서 미등록 외국인 농작업팀을 꾸리고, 주변 지역 내 농가의 위탁영농과 인력 알선·소개를 병행하는 사례도 있었다.

4.2.4. 브로커 또는 고용하고 있는 미등록 외국인을 통한 농가의 외국인 근로자 직접 고용

시설채소와 축산 농가의 경우, 브로커를 통해 외국인 근로자를 직접 고용하기도 한다. 시설채소와 축산농가는 고용허가제를 통한 외국인 근로자 고용이 가능하지만, 고용허가제를 통해 필요한 인력을 모두 배정받지 못하거나 최저임금의 급격한 상승으로 고용허가제를 통한 외국인 근로자 고용을 기피하는 경우가 발생한다. 미등록 외국인 근로자 알선·소개는 브로커뿐만 아니라 다문화가정 이주여성과 농가에서 고용하고 있는 미등록 외국인 근로자의 소개를 통해서도 이루어진다. 다문화가정 이주여성과 고용하고 있는 미등록 외국인 근로자가 자국 내 지인을 소개하거나 SNS, 자국 네트워크를 통해 한국에 거주하고 있는 자국민 중, 농가에서 근무할 근로자를 모집한다. 다문화가정 이주여성을 통해 고용하는 경우는 다문화가정 이주여성에게 중개수수료를 지불한다. 그러나 해당 농가에 이미 고용되어 있는 미등록 외국인 근로자가 자국민을 소개하는 경우는 대부분 자발적으로 알선·소개하여[15] 중개수수료가 발생하지 않는다.

5. 결론 및 시사점

공식적인 농업부문의 외국인 근로자 고용의 시작은 1991년 해외투자업체연수제 이후로 볼 수 있으며, 본격적으로 시행된 시점은 2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제정 이후 고용허가제 시행과 그 궤를 같이한다. 그러나 외국인 근로자 고용 제도의 출발은 농업이 아닌 전 산업, 특히 제조업에 초점을 두고 시행되어 농업의 계절적 인력 부족 문제를 해결하기에는 역부족이었다. 이에 계절근로자제가 농업부문에 적용되어 2017년부터 본사업으로 전국적으로 실시되고 있으나, 농업 현장에서의 일손 부족 문제를 해결하기에는 여전히 한계가 존재한다. 실제 농업 현장에서는 미등록 외국인 근로자 수가 제도를 통해 고용하는 외국인 근로자 수보다 많을 것으로 예상하고 있

15 미등록 외국인 근로자가 지인을 본인의 사업장에 소개하는 이유는 고용주와의 관계가 좋고, 근무 환경이 상대적으로 좋기 때문임. 고용주와의 관계가 좋은 곳은 미등록 외국인 근로자가 오히려 적극적으로 자국 내 지인을 모집하고 농가에서 함께 고용되도록 노력함. 이러한 현상이 나타나는 이유는 농가에서 지급하는 임금이 우리나라 최저임금보다는 낮지만, 자국 내 임금과 비교할 때 매우 높은 수준이고, 고용주와 일종의 신뢰관계가 형성되었기 때문에 친구에게 좋은 일자리를 제공한다고 생각함.

지만, 현재 농업부문의 미등록 외국인 근로자 공급 규모와 고용 경로에 대한 파악은 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 현장에서 고용되고 있는 미등록 외국인 근로자의 비중과 규모, 그리고 미등록 외국인 근로자 공급 유형과 특징을 조사·분석하였다.

설문조사 결과에 따르면, 근로자를 고용하는 작물재배 농가와 축산 농가 모두 외국인 근로자를 고용하는 농가 비중이 높게 나타났다. 특히 외국인 근로자 중, 미등록 외국인 근로자를 고용하는 농가 비중은 작물재배 농가는 91.0%, 축산 농가는 44.2%로 나타났다.

작물재배 농가의 미등록 외국인 근로자 수 평균은 일일고용 근로자는 2~11.4명, 임시근로자 평균은 2~4명, 상용근로자 평균 고용 규모는 1.5~5명으로 나타났다. 축산 농가의 경우 미등록 외국인 근로자를 평균 1.6~8.4명을 고용하는 것으로 조사되었다. 작물재배 농가의 상용근로자와 축산 농가의 상용근로자 고용에서도 미등록 외국인 근로자 고용이 발생하고 있음을 감안할 때, 미등록 외국인 근로자 고용은 더 이상 낯선 현상이 아니라, 농업 현장 전반에서 일상화된 현상임을 알 수 있다.

미등록 외국인 근로자 공급 경로는 다양하게 나타난다. 과거에는 지역 내 농작업팀 또는 인력소개소의 농작업팀에 미등록 외국인 근로자가 일부 포함되어 있거나, 다문화가정 이주여성의 소개를 받아 고용하는 경우가 많았다. 그러나 인력소개소의 외국인 근로자 알선·소개·파견은 다양한 형태로 진화하였고, 농가의 미등록 외국인 근로자 직접 고용 및 농가의 인력 파견 형태도 등장하였다. 또한, 기존의 대규모 인력소개소 등에 속한 일부 미등록 외국인 근로자가 농작업팀을 구성하여 독립적으로 활동하거나, 다문화가정 이주여성이 기존의 미등록 외국인 근로자 알선·소개에서 벗어나, 농작업팀을 구성하여 영농활동을 수행하기도 한다. 특히, 내국인이 운영하는 인력소개소의 미등록 외국인 근로자 알선·소개·파견은 보다 조직적이고 체계적으로 변화하였다. 단순한 인력 알선·소개·파견에서 대규모 장기체류형 인력소개소, 대규모 단기방문형 인력소개소, 중·소규모 장기체류형 인력소개소/농작업팀으로 유형이 다양해졌으며, 미등록 외국인 근로자 공급이 체계적으로 이루어지고 있는 현실이다.

이렇게 농업 현장에서 미등록 외국인 근로자 고용이 일상화·고착화되었음에도 불구하고 농업부문의 미등록 외국인 근로자 고용 규모는 정확하게 파악되지 못하고 있는 실정이다. 특히 품목과 고용 형태별 외국인 근로자 고용 규모와 이 중 미등록 외국인 근로자 고용 규모 등에 대한 조사는 이루어지고 있지 않다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 중 하나는 관련 공식통계가 매우 부족하기 때문인 것으로 판단된다. 현재 농업부문 품목과 고용 형태별 외국인 근로자 고용 규모를 일부라도 파악

할 수 있는 공식 통계 자료는 농업총조사 자료가 유일하다. 그러나 농업총조사는 5년 단위로 시행되어 5년 간격의 특정 연도의 자료만을 확보할 수 있다는 한계가 존재한다. 더하여 작물재배업의 경우, 농작업 특성상 계절에 따라 고용 진폭의 차이가 크기 때문에 월별 투입 노동력 파악이 필요하나, 농업총조사에서는 이를 조사하지 않는다. 이를 개선하기 위해서는 우선 연간 조사인 농림어업조사에서 고용 여부만이 아닌, 명수를 파악하되, 1개월 미만, 1~3개월 고용 내국인 수, 외국인 수를 조사하는 것이 필요하다. 더불어 월별 노동력 투입 규모 파악을 위해 농가경제조사에서 노동투입시간과 함께 내·외국인 수를 조사하는 것이 필요하다. 미등록 외국인 근로자 문제를 개선해 나가려면 먼저 사실관계 파악이 필요하고, 이를 위해 관련 통계 기반을 구축하는 것은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 최근 이와 관련하여 박대출 의원이 대표로 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(2021년 4월 6일)을 발의한 것은 매우 고무적인 일이다. 발의안에서 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관으로 하여금 3개월 미만의 고용 인력 현황 및 월별 현황에 대한 실태조사를 매년 실시하는 내용을 포함하고 있다.

더불어 미등록 외국인 근로자 고용 문제를 개선하기 위해서는, 품목별로 미등록 외국인 근로자 고용 원인을 파악한 후 이에 맞는 제도 개선이 필요하다. 작물재배업에서는 일용근로자 고용이 다수를 이루고 있으나 일용근로자의 급격한 고령화와 내국인의 일용근로자로 유입 저하(엄진영·김부영 2020)는 일용근로자의 일손 부족 문제를 더욱 심화시키고 있는 상황이다. 결국 외부 인력의 유입이 필요한 부분이지만, 현재의 고용허가제와 계절근로자제는 각각 연중고용, 최소 3개월, 5개월 고용을 전제하기 때문에 일용근로자 고용은 원칙적으로 불가능하다. 그러나 대다수의 농업 현장에서는 이미 일용근로자로 미등록 외국인 근로자를 고용하고 있는 현실이다. 이를 개선하려면 현재의 제도 체계 내에서 일용근로자 고용 가능성 여부와 이에 대한 구체적 방안 논의가 필요하다. 또한 3개월 미만 임시근로자에 대한 고용에 대한 논의도 필요하다. 구체적인 정책 개선안으로 일용 및 임시 근로자 고용 비중이 높은 작물재배업은 현행 계절근로자제를 통합하고 개선하는 방안을 고려할 수 있다. 현재의 계절근로자제 C-3비자(3개월)와 E-8비자(5개월)를 통합하고, 취업 기간을 최대 9개월까지 허용하는 방식이다. 통합된 계절근로자제는 고용 주체에 따라 (가칭) '농작업제도(E-8-1)'와 '신설 계절근로자제도(E-8-2)'로 구분하여 운영한다(엄진영 외 2020). '농작업제도(E-8-1)'는 일일 단위 및 1~2개월의 단기로 근로자를 고용하는 농가를 대상으로 한 제도로, 외국인 근로자가 다수의 사업장에서 고용이 가능하도록 하는 안이다. 구체적으로 현재 일부 지자체에서 시

행 중인 농업일자리지원센터에서 다수의 농가와 농작업을 사전적으로 계약을 하고 외국인 계절근로자를 알선·소개 또는 파견하는 시스템이라고 할 수 있다. 즉, 외국인 근로자를 다수의 농가에서 연속적으로 고용하여 최소 고용 기간을 3개월 유지[16] 하는 방안이다. '신설 계절근로자제도'는 기존의 계절근로자제처럼 농가가 직접 외국인 근로자를 3개월 이상 고용하되, 최대 9개월[17] 까지 고용할 수 있는 것이다(엄진영 외 2020).

축산업은 연중고용이 가능한 품목으로 상대적으로 고용허가제를 통한 외국인 근로자 고용 비중이 높았다. 그러나 축종별로 양돈농가는 고용허가제 고용 비중이 매우 높았으나, 산란계/육계에서는 반대로 미등록 외국인 근로자 고용 비중이 높았다. 축산 농가는 고용허가제로 충분히 외국인 근로자 고용이 가능함에도 미등록 외국인 근로자를 고용하는 이유는 신청 절차가 복잡하고 신청해도 인력 배정확률이 낮기 때문이었다(엄진영 외 2020). 따라서 축산업은 고용허가제 틀을 유지하되, 현재의 신청 절차를 간소화하고 인력 도입 규모를 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

끝으로 조직화·체계화된 미등록 외국인 근로자의 공급 경로를 제도권으로 움직일 수 있는 방안을 고민해야 한다. 현재의 공급 체계는 농가-미등록 외국인 근로자 공급자-미등록 외국인 근로자 간의 이해관계가 일치하기 때문에 현장에서 더욱 공고히 자리 잡아 가고 있다. 특히 미등록 외국인 근로자의 경우 불법체류·불법취업을 통해 얻어지는 직간접적 이득이 발생하기 때문에 공급 풀(pool)이 형성된다. 이들이 불법체류·불법취업에서 제도를 통한 합법적인 체류·취업으로 움직일 수 있는 유인(incentive)을 주는 것과 동시에 집단별 특성에 따라 단속정책과 자진 출국을 유도할 수 있는 정책을 마련하는 것이 필요하다. 인터뷰 조사 결과에서 제시하였듯, 인력소개소에 속한 미등록 외국인라고 해도 장기체류자, 단기체류자, 그리고 인력을 전문적으로 알선·소개·파견하거나 농작업팀을 독립적으로 운영하는 다양한 집단이 속해 있음을 알 수 있었다. 미등록 외국인 근로자 고용 문제를 해결하려면 단편적인 정책에서 벗어나 이들의 특성에 맞게 보다 제도권으로 포함할 수 있는 방안과 불법체류·불법취업을 완화해 나갈 수 있는 다양한 방식에 대한 고민이 필요하다.

---

16 최소 3개월을 유지하도록 제안하는 이유는 외국인 근로자 입장에서 보았을 때 본국에서 한국으로의 이동 비용 및 관련 행정 비용이 소요되기 때문에, 최소한의 고용 기간을 보장하는 것임.

17 9개월로 제안한 이유는 작물재배업은 일반적으로 11월~1월 농한기가 존재하기 때문임. 물론 일부 지역의 특정 품목에서는 11월~1월 기간의 노동력을 필요로 하지만, 대부분의 작물에서는 이 시기가 농한기임. 현재 연중고용 형태인 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하고 있는 작물재배업 농가 대부분은 이 시기에 일거리가 없어, 고용하고 있는 외국인 근로자를 본국에 휴가 형태로 보내거나 영농활동 이외의 소일거리를 마련하고 있는 실정임(엄진영 외 2018).

참고 문헌

엄진영, 박준기, 유찬희, 김선웅. 2018.『농업인력 지원을 위한 외국인 근로자 관련제도 개선방안』. 농림축산식품부.

엄진영, 박대식, 조승연, 김윤진, 이창원, 최서리, 신예진, 이상지. 2020.『농업 고용환경 변화에 따른 외국인 근로자 활용 정책 방안』. 한국농촌경제연구원.

엄진영, 김부영. 2020.『고용보험제도의 농업부문 적용 가능성과 과제』. 한국농촌경제연구원.

이혜경, 정기선, 최홍엽, 엄진영, 김선웅. 2020.『다양한 농축산분야 외국인력 공급방식 연구』. 고용노동부·농림축산식품부.

정숙정. 2019. “계절적 미등록이주노동자 유입 현황과 사회적 묵인: 감곶감 주산지 사례를 중심으로.”『농촌사회』 29(1): 69-106. http://doi.org/10.31894/JRS.2019.04.29.1.69

최석현, 김재신. 2018. “비전문 외국인력 고용실태와 향후 정책 방향.”『이슈 & 진단』 346. 경기연구원.

원고 접수일: 2021년 5월 4일
원고 심사일: 2021년 5월 10일
심사 완료일: 2021년 6월 21일