

외국인 농업종사자의 활용실태 및 문제점과 개선방향

I. 문제의 소재

코로나 사태로 국가 간의 이동이 제한됨에 따라 외국인노동자의 도입에도 많은 차질을 가져오고 있다.¹ 특히, 우리나라 농촌의 현실은 외국인노동자 없이는 농사가 불가능할 정도로 심각한 변화를 겪고 있다. 농가인구는 2009년 311만명에서 2018년 231만명으로 감소하였고 농가 중 65세 이상 비중은 2008년 34%에서 2019년 45.8%로 10% 이상 상승하였다.² 농업산업의 침체에도 불구하고, 농업을 통한 식량의 수급은 국민의 생존과 직결되는 안보문제로 절대로 소홀히 할 수 없다.

현재 농촌에서의 외국인노동자 고용의 공식채널은 고용허가제와 계절적근로자 고용제도 뿐이다. 농업에 외국인노동자를 도입하고자 하더라도 영세농가와 계절적 업무가 많아 현 외국인노동자 도입제도는 필요한 인력을 적시에 충당하는데 타당하지 않다. 현 제도로는 농촌의 부족한 일손을 해결하는데 한계가 있고, 그러한 이유로 작물재배업의 경우 농번기에 부족한 인력의 90%를 불법체류 외국인노동자를 사용하고 있다. 코로나사태가 시작되기 전 2019년 우리나라의 외국인 체류자는 252만명이고 불법체류자는 39만명이다. 법무부가 농업의 작물재배업에 종사하는 대다수 외국인노동자가 불법체류자인 것을 알면서도 어떠한 단속이나 출국조치를 하지 않는 것은 불법체류 노동자라도 없으면 농사인력이 부족하기 때문이다.

2020년 12월 20일 추운 겨울날, 경기도 포천에 있는 농장의 숙소용 비닐하우스에서 캄보디아 출신의 외국인노동자가 숨진 사건이 대대적으로 언론에 보도된 적이 있다.³ 이 사건을 계기로 농업에 종사하는 외국인노동자의 열악한 생활환경이 사회적 문제로 대두되었다. 또한 농업 인력부족 현상을 해결해야 하는 절실한 상황에 직면해 있고, 다수의 불법체류자를 농사에 활용하고 있는데도 정부는 인력수급을 위한 어떠한 조치를 하지 않고 있다. 이러한 상황에서 현 제도의 실태와 문제점을 살펴보고 농업분야의 부족한 노동력을 확보하기 위한 방안에 대해 구체적으로 의견을 제시해 보고자 한다.

II. 외국인노동자 고용제도와 실태

2019년에 고용허가제를 통한 농업부분에 종사하는 비전문직 노동자(E-9)과 동포 방문취업 노동자(H-2) 수는 31,378명이고, 계절노동자제도를 통한 단기체류자

(C-4)는 3600명이다.⁴ 축산업이나 시설재배업의 경우에는 안정된 노동력으로 1년 이상 고용이 필요한 고용허가제의 도입이 가능하다. 그러나 작물재배업 농업의 경우에는 농가가 영세하고

¹ 법무부, “국내 체류 외국인 한시적 계절근로 취업허가제도 안내”, 2021.4.19.

² 엄진영 외 7명, “농업 고용환경 변화에 따른 외국인노동자 활용 정책 방안”, 한국농촌경제연구원, 2020.10. 3면.

³ KBS 뉴스 인터넷 뉴스, “한파 속 갑작스런 외국인노동자의 죽음”, 2021.12.23.

⁴ 엄진영 외 7명, 위 논문 38면; 중앙일보, “외국인일손 속속 입국, 농어촌 ‘코로나 인력난 풀리나’” 2021.6.18.일자, 18면.

계절적 집약노동을 필요하기 때문에 장기고용제도인 고용허가제와는 맞지 않는다.

1. 고용허가제 (E-9, H-2)

이 제도는 2004년부터 시행되어 16개 국가로부터 비전문직 외국인노동자들을 업무에 활용할 수 있도록 해주고 있다. 비전문직 노동자의 도입은 외국인고용법에 따라 3년을 동안 체류자격을 부여하고, 추가로 1년 10개월을 연장하여 사용할 수 있다. 한국인이 취업을 꺼리는 3D 업종에 종사하고 있다. 고용허가제도로 입국한 노동자는 특별한 사정이 없는 한 특정 사업주와 3년간의 계약을 체결하고 사업장 이동이 엄격히 제한된다. 외국인노동자를 고용하는 조건은 고용센터를 통해 내국인 구인노력을 하여도 국내 노동자를 구할 수 없는 경우에 한한다. 업종도 제조업, 건설업, 농업 등에 한해 허용하고 있으며, 서비스업은 해당되지 않는다. 동포노동자 도 비전문직 노동자로 사용하고 있다. 동포노동자들은 서비스업을 포함한 거의 모든 업종에 활용되고 있으며, 사업장 이전의 자유가 보장되고 5년간 체류가 보장된다.⁵

이 중에 농업 중 축산이나 시설재배의 경우에는 지속적 노동력이 필요하므로 고용허가제를 이용하여 장기간 사용할 수 있지만, 작물 재배 농업의 경우에는 4~6월, 9~10월에 집중적으로 수요가 이루어지므로 외국인노동자를 고정적으로 활용하기가 어렵다.⁶ 이러한 직물재배 농업의 특성을 고려하여 농번기 이외에는 다른 사업장에도 근무할 수 있는 사업장 추가제도를 도입하여 사용하고 있다. 사업장 추가제도는 외국인노동자와 고용관계를 유지하면서도 농업 사업주의 농한기에는 다른 농업 사업주를 위해 일을 할 수 있도록 하는 조치이다.⁷

2. 계절근로 취업허가제도 (C-4, E-8)

계절근로 취업허가제도는 2014년 11월부터 농업부분에 한해서 농번기의 인력부족을 해결하기 위해 도입된 제도이다. 각 지방자치단체가 주관으로 봄과 가을에 연2회, 5개월 이내로 단기간에 걸쳐 농가가 직접 외국인노동자를 고용하여 사용한다. 이는 지자체 스스로 부족한 농가의 일손부족을 해결하기 위한 방법으로 점차적으로 확대되고 있다. 계절노동자제도는 큰 장점이 있음에도 불구하고 적시에 많은 외국인을 도입하기가 쉽지 않고, 영세한 농가가 많은 외국인을 직접 고용하기에는 어려움이 있다는 단점이 있다.⁸

3. 불법체류 외국인노동자의 사용 실태

작물재배업 농가는 불법체류 외국인노동자를 사용하는 경우가 90%에 이르고 있고 이들의 고용이 일상화, 고착화되었다.⁹ 농가에서 불법체류 외국인노동자를 이용하는 이유는 첫째, 작물재배 농가가 영세하여 장기적으로 외국인노동자를 고용할 정도의 규모를 갖추지 못했기

⁵ 정봉수, “외국인노동자의 고용제도”, 아주대학교 박사학위 논문, 2018. 2. 32-37면.

⁶ 엄진영 외 7명, 위 논문, 59면.

⁷ 엄진영 외 7명, 위 논문, 112-114면.

⁸ 이성순, “농업분야 외국인 계절노동자 제도의 운영현황과 과제”, 다문화콘텐츠 연구 36, 2021. 161-167면.

⁹ 엄진영 외 7명, 위 논문, 74, 95면; 한겨레, “경남 농민들, 마늘, 양파 갈아엎을 판”, 2021.6.9.일자.

때문이다. 둘째, 작물재배 농사의 경우 농번기와 농한기 구분되어 지속적인 고용이 필요없기 때문이다. 셋째, 전화 한 통만 하면 보내주는 사설 외국인 인력소개소가 존재하고 있기 때문이다. 불법체류 외국인노동자들은 임금체불구제, 건강보험, 산재보험의 혜택을 받을 수 없기 때문에 인권보호의 사각지대에 놓여 있다.

III. 문제점

1. 외국인력 확보의 어려움

(1) 농촌의 인력부족 현상은 단순인력 고용제도인 고용허가제도 만으로는 해결하기 어렵다. 농업도 기계화 · 정보화가 가속되고 있고, 전문적인 농업인의 양성도 필요한데 어느 정도 기계조작이나 작물 재배에 익숙해지면 본국으로 돌아가야 하는 현실에서 현재의 단기 순환식 고용허가제는 맞지 않을 수 있다.

(2) 외국인노동자들은 안정된 수입을 원하지만, 농업의 경우에는 농번기와 농한기로 구분되어 외국인노동자들의 수입이 제대로 보장되고 있지 않기 때문에 외국인노동자가 작물재배에서 시설재배나 축산업으로 이동하려는 경향이 강하다. 따라서 업무특성을 고려한 농업의 이중적 고용제도가 필요하다. 연중고용이 필요한 업종에는 현 고용허가제를, 농번기를 위한 대책으로는 계절노동자제도나 외국인 파견근로제도가 필요하다.

2. 계절적 외국인노동자 도입의 한계

외국인노동자 고용방법인 계절노동자제도는 지자체 주관으로 활용하고 있으며, 기본적인 근로조건으로 임금지급의무, 근로계약서 작성의무, 산재가입 의무에 한해서만 의무조항으로 되어 있다. 이 계절적 외국인고용제도는 농업 작물재배업에서 농번기에 필요한 인력을 대처하기 위해 활성화가 필요한 제도이다. 그럼에도 불구하고 단기간 사용하기 때문에 출입국 비용이 많이 들고, 영세한 농가에서는 사용하기 어려운 면이 있어 제한적으로 사용될 수 밖에 없다.¹⁰

3. 불법체류 외국인노동자의 고용

고용허가제도의 제도상 문제점을 보완하여 근무처 추가제도를 농업의 수요에 맞추기 위해 사용 중에 있지만, 그 제도의 활용이 복잡하고 외국인노동자의 고용불안과 근로기준법의 침해 가능성 등이 있어 활성화되지 못하고 있다. 계절적 노동자도입제도를 통해서 농번기에 노동자를 활용하고 있지만, 아직 널리 사용되고 있지 않고 시범단계의 수준으로 사용되고 있다. 계절적 노동자 제도는 지방자치단체 주관으로 도입하지만, 실제 고용의 주체는 농장주이기 때문에 어느 정도의 규모를 갖춘 농가에서만 고용이 가능하다.¹¹ 이러한 이유에서도 농가의 90% 정도가 불법체류 외국인을 사용하고 있다. 불법체류 노동자를 사용하기 때문에 농가의 개별적 비용증가 뿐만 아니라 불법체류 외국인노동자의 인권보호도 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

¹⁰ 이성순, 위 논문, 168-174면.

¹¹ 전윤구, “농업분야 외국인력 활용제도의 변용과 중간착취 - 고용허가제의 근무처 추가제도”, 노동법논총 48, 2020.4. 186-190면; 이성순, 위 논문, 168-174면.

IV. 개선방안

1. 안정적인 외국인 인력 확보

안정적인 외국인 인력 확보를 위해 동포노동자들을 활용하여야 한다. 부족한 농업인력 확보를 위해 동포노동자들의 방문취업(H-2) 비자를 활용하여, 이들에 대한 정착화를 유도해야 한다. 농업분야 종사자에 한해서 재외동포 자격(F-4)을 부여하거나 영주자격(F-5)의 부여 요건기간을 축소하여 이들이 농업 분야에 장기적으로 종사할 수 있도록 하여야 한다. 해외동포는 한국어가 가능하고 쉽게 한국문화에 융화될 수 있고, 농촌에서도 수용가능성이 높기 때문에 이에 대한 적극적인 정책이 필요하다.

코로나재난 상황에서 부족한 농촌인력을 보충하기 위해서는 불법체류자를 한시적으로 취업가능한 비자 발급으로 전환하고 이들을 합법화해서 사용하여야 한다. 불법체류자가 40만 명에 육박하고 있고, 상당수는 농촌에서 근로를 제공하고 있는 것으로 파악되고 있다.¹² 이들에게 합법적인 체류자격을 부여하여 불법체류자들의 인권보호와 함께 농촌 인력부족 현상을 동시에 해소해야 한다. 또한 다양한 방법으로 성실노동자 장기체류제도와 같은 출입국 제도의 유연적인 운영이 필요하다. 숙련 외국인 인력의 장기 체류 유도는 절대적으로 부족한 농촌 인력난 해소를 위해 필요하다고 할 수 있다. 법무부에서 사용하고 있는 성실노동자 체류기간 연장조항을 적용하고 농촌 지역에도 성실체류자에 대한 전문직 비자(E-7)를 발급하여 가족초청이 가능하도록 하는 등의 장기 체류 환경조성이 필요하다.

2. 외국인노동자 파견제도의 도입

현행 사설 인력사업 알선업을 농협 등과 같은 공신력 있는 기관을 통해 외국인노동자를 합법적으로 고용하여 노동자파견 사업으로 활용하는 방법이다. 관련하여 일본의 외국인 파견제도를 소개하고자 한다.

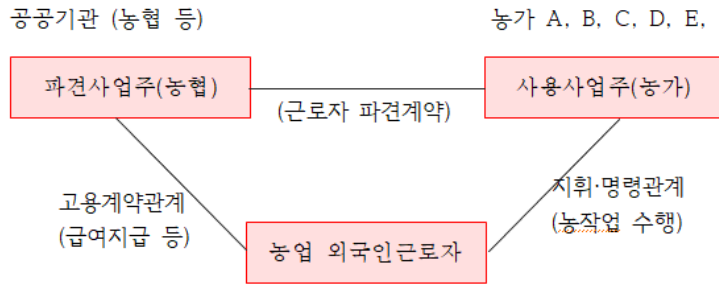
¹³

일본은 농업지원 외국인 도입사업을 위한 국가전략 특별구역법을 제정하여 2017년 9월부터 특정 지역에 대해 시행하고 있다. 이는 농업부분에 한해 농업관련 특정기관 (농협과 중소기업 조합)이 외국인 파견사업을 주관하고, 외국인노동자와 고용계약을 체결하여 외국인을 농가에 노동자로 파견한다. 본 사업은 농업 노동의 계절성을 반영하여 파견 고용형태를 도입함에 따라 농업인은 농번기에 한하여 단기간 동안 외국인노동자의 인력확보가 가능하다.

<일본의 농업분야 외국인노동자 파견 고용구조>

¹² 법무부, 「출입국·외국인정책 통계월보」 2020년 2월호.

¹³ 엄진영 외 7명, 위 논문, 149-153면.



농가는 파견사업주인 농협과 노동자 파견계약을 작성한 후 외국인노동자를 공급 받아서 업무에 활용한다. 농가당 수용 가능한 외국인노동자 수에는 제한이 없으며, 외국인노동자는 근로자 신분으로 근로를 제공하기 때문에 근로기준법을 적용받는다. 체류기간은 최대 3년으로, 연속 체류하거나 농번기에 한하여 6개월간 체류하고 농한기에는 일시 본국으로 갔다가 다시 돌아와 6개월간 근로를 제공하며 체류하는 방식으로 머무를 수 있다. 여기에 해당하는 외국인노동자의 요건은 18세 이상이고, 농작물 관련 1년 이상의 실무경험과 농작물 작업에 대한 실무지식을 갖추고 있어야 한다. 또한 일상생활에서 간단한 독해와 회화가 가능한 일본어 수준을 갖추어야 한다(N4수준).

3. 주거 환경 개선

현 외국인노동자의 농촌거주지는 비닐하우스 임시건축물을 사용하는 경우가 많았다. 이에 대해 고용노동부는 2021년 1월 1일부터 이런 사실이 확인 될 경우 고용허가를 불허하겠다고 발표하였다.¹⁴ 이에 농가측에만 주거환경 개선을 전적으로 일임하여 요구하기 보다는 지자체나 정부차원에서 주거지 개선노력을 위한 지원노력이 조금 더 필요하다고 하겠다. 우리나라의 농가는 대부분이 영세하게 운영되고 있기 때문에, 농가 별 별도의 기숙사를 짓는다는 것은 사실상 어렵다. 따라서 지자체나 국가에서 집단 주거지를 마련해주거나 마을별로 외국인전용 기숙사 건물을 제공하고 일정한 사용료를 받는 방법도 생각할 수 있을 것이다. 이들을 필요시마다 손쉽게 구인 및 고용할 수 있도록 농업인 개인이 아니라 지자체나 국가적인 차원에서 인프라를 구축하는 등의 적극적 지원이 필요하다.

V. 결론

농촌 인력의 인구감소와 주민 고령화로 인하여 외국인노동자의 고용 없이는 농업이 불가능한 시대이다. 이제 외국인이 농촌에서 상주하고 농업에 종사하는 것은 당연한 일이 되었다. 안정적인 외국인노동자의 공급을 위해 이들이 인간적인 생활을 하고 행복추구가 가능할 수 있도록 근무여건과 생활환경을 조성해 주어야 한다. 이러한 조치 없이는 외국인노동자들의 농업보조인력으로서의 유입을 보장할 수 없다. 외국인노동자의 관점에서 매력이 있는 농촌 사업장을 만들기 위해서는 고용제도의 개선과 근로환경의 개선이 시급하다고 할 수 있겠다.

¹⁴ 중앙일보, “농어촌, 기숙사 없으면 외국인노동자 못 쓴다.” 2021.3.2일자.