

# 농가의 외국인 근로자 주거기준 및 비공식 경로를 통한 고용에 대한 인식조사: 경북 지역 농산물소득조사 농가를 대상으로

이춘수<sup>1</sup>, 이항아<sup>2</sup>, 최돈우<sup>2</sup>, 양성범<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>순천대학교 농업경제학과, <sup>2</sup>경상북도농업기술원, <sup>3</sup>단국대학교 환경자원경제학과

## A Survey on the Perception of Foreign Workers' Accommodation Standards and Employing through Informal Channels of Farmers: Focus on the Agricultural Income Survey Farmers in Gyeongbuk Province

Choon-Soo Lee<sup>1</sup>, Hang-Ah Lee<sup>2</sup>, Don-Woo Choi<sup>2</sup>, Sung-Bum Yang<sup>3\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Agricultural Economics, Sunchon University

<sup>2</sup>Gyeongsangbuk-do Agricultural Research & Extension Services

<sup>3</sup>Department of Environment and Resource Economics, Dankook University

**요약** 본 연구는 외국인 근로자를 상시 또는 임시 고용한 경험이 있는 농가의 외국인 근로자 고용, 특히 정부의 주거기준 강화조치와 비공식 경로를 통한 외국인 근로자 고용에 대한 인식을 조사하였다. 이를 위해 2021년 7월 한 달 동안 경북 지역 농산물소득조사의 101개 표본 농가를 대상으로 면담 조사를 수행하였다. 조사 결과 정부의 외국인 주거기준 강화조치에 대해 상시 고용 경험 농가의 68.0%가 정부 조치가 적절하지 않거나 적절하나 유예기간이 필요하다고 하였다. 정부 조치에 따른 농가 부담 가중을 고려하여 외국인 주거기준 강화조치를 유예할 필요가 있다. 그리고 조사 농가의 83.0%가 비공식 경로로 외국인을 고용한 경험이 있고, 비공식 경로로 외국인을 고용하는 경우 질병이나 안전사고 발생 시의 치료비를 가장 큰 부담으로 인식하고 있어 관련 제도의 개선이 필요하다. 마지막으로, 외국인 근로자 활용 제고를 위한 정책 우선순위를 조사한 결과 외국인 도입 규모 확대와 체류 기간 연장을 가장 중요하게 인식하였다.

**Abstract** This study investigated the perception of employing foreign workers among farmers who have experience hiring foreign workers regularly or temporarily. Especially, this work studied the perception of the government's action to strengthen the accommodation standards and hiring foreign workers through informal channels. For this purpose, an interview survey was conducted on 101 sample farms of the Agricultural Income Survey in Gyeongbuk province in July 2021. In the survey result, 68.0% of farmers with constant employment experience said that the government's action to strengthen foreign accommodation standards was inappropriate or needed a grace period. Thus it is necessary to suspend the government's action in this regard considering the increased burden on farmers. Furthermore, with 83.0% of farmers hiring foreigners through informal channels, they were concerned about the treatment costs incurred by the foreigners in the event of diseases or accidents. So, the related systems need to be improved. Finally, examining the policy priorities for enhancing the utilization of foreign workers said that the increase in the number of foreign workers and the extension of their stay period were recognized as the most important.

**Keywords** : Foreign Workers, Foreign Workers' Accommodation Standards, Foreign Workers Through Informal Channel, Foreigner Employment Permit System, Foreign Workers Policy

본 논문은 농촌진흥청 공동연구사업(과제번호 : PJ01488402)의 지원에 의해 이루어진 것임.

\*Corresponding Author : Sung-Bum Yang(Dankook Univ.)

email: passion@dankook.ac.kr

Received October 5, 2021

Revised November 1, 2021

Accepted December 6, 2021

Published December 31, 2021

## 1. 서론

농업 분야에서 외국인 근로자의 비중이 지속해서 증가하고 있다. 통계청의 제10차 「이민자 체류실태 및 고용조사」에 따르면, 2020년 농업 분야의 외국인 취업자는 56.9천 명으로 해당 통계가 제공되기 시작한 2012년 37.4천 명 대비 52.1% 증가하였다. 같은 기간 전체 산업 내 외국인 취업자 증가율이 21.5%임을 고려할 때 농업 분야에서 외국인 근로자의 비중이 상당함을 알 수 있다.

정부는 농업을 비롯한 산업 전반의 외국인 근로자에 대한 인력 수요를 고려하여 2004년 8월부터 외국인 근로자 고용허가제를 도입하였고, 농번기 인력난 해소를 위해 2015년 10월부터 계절근로자 제도를 도입하였다. 그러나 공식 고용경로인 고용허가제와 계절근로자 제도를 이용하는 농가는 고용허가제 18.3%, 계절근로자 제도 0.7%로 미미하다[1]. 상당수 농가가 비공식 경로로 외국인 근로자를 고용하는 현실을 고려할 때 외국인 고용의 문제 해결을 위해 농가가 비공식 경로로 외국인을 고용하는 이유와 부담 수준에 대한 조사가 중요하다.

고용허가제에서는 산재 및 건강보험 가입, 최저임금 이상 지급, 근로시간 준수, 취업교육, 고용변동 등 신고, 「출입국관리법」의 신고 등을 외국인 근로자 고용주의 준수사항으로 두고 있었으나, 주거시설에 대해서는 별도의 의무를 부과하지 않았다. 정부는 2020년 12월 있었던 외국인 여성 근로자의 사망 사건을 계기로 '농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화(2021년 1월)' 조치(이하 외국인 주거기준 강화조치)를 발표하였다. 외국인 주거기준 강화조치에서는 비닐하우스 내 컨테이너, 조립식 패널 등을 숙소로 제공하는 경우 외국인 고용허가를 불허하고, 가설 건축물을 주거시설로 제공하는 경우 '가설 건축물축조 신고필증' 제출을 의무화하였다. 외국인 주거기준 강화조치는 외국인 근로자의 인권을 위해 필요하나, 농가 부담을 가중하여 농업 노동력 공급에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로 합리적 정책 마련을 위해 농가 인식조사가 필요하다.

농업 분야의 외국인 고용과 관련하여 Kim[2], Chun[3], Song[4], Kim과 Ahn[5], Kim[6], Kim[7], Chum[8], Choi[9] 등은 농업 분야 외국인 근로자 법제의 문제점과 개선방안을 연구한 바 있고, Rhyu와 Moon[10], Yang[11] 등은 외국인 근로자를 대상으로 설문조사를 하여 근로 지속성 결정요인이나 직무 환경 만족도 등을 조사한 바 있다. 그리고 외국인 고용 농가의 인식을 조사한 연구로는 Eom 등[12], Eom 등[13], Lee 등[14],

Eom[1] 등의 연구가 있다.

Eom 등[12]은 100여 농가를 전화 설문하여 외국인 고용현황과 임금 등의 비용 지출, 고용경로, 외국인 근로자 고용 시 만족 및 불만족 이유, 고용허가제 관련 불만 사항 등을 조사하였다. Eom 등[13]은 2018년과 2020년 2개년에 걸쳐 경종 548개, 축산 151개 농가를 대상으로 외국인 고용현황과 시기, 근로시간, 임금 등의 고용조건과 경로를 조사하였다. Lee 등[14]은 외국인 고용현황과 함께 고용 농가의 외국인 근로자의 생산성에 대한 인식, 고용허가제, 계절근로자 프로그램, 농한기 근무처 추가제도 등의 외국인 근로자 고용정책에 대한 인식 등을 조사하였다. Eom[1]은 경종 402개, 축산 143개 농가를 대상으로 미등록 외국인 근로자 고용현황과 고용경로 등을 조사하였다. 본 연구는 농가의 외국인 근로자에 대한 인식을 조사한다는 점에서 선행연구와 유사하나, 정부의 외국인 주거기준 강화조치와 비공식 경로를 통해 외국인 근로자를 고용하는 이유와 부담 수준을 조사하여 개선방안을 모색하였다는 점에서 차별성을 가진다.

본 연구는 경북 지역의 농촌진흥청 농산물소득조사 농가를 대상으로 외국인 주거기준 강화조치 및 비공식 경로를 통한 고용에 대한 인식을 조사하고, 합리적 정책 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 2장에서 조사 방법을 설명하고, 3장에서 농가의 외국인 근로자 고용 및 비용 현황, 주거기준 강화조치에 대한 인식, 비공식 경로를 통한 고용 및 정책개선 방향에 대한 인식 등에 대한 조사 결과를 제시한다. 4장에서는 외국인 근로자 숙소 기준을 포함한 농업 분야 외국인 근로자 정책에 대한 시사점을 논한다.

## 2. 조사 방법

본 연구는 경북 지역의 농촌진흥청 농산물소득조사 대상 농가 중 2020년에 외국인 근로자를 상시 또는 임시 고용한 경험이 있는 101개 농가를 대상으로 면담 조사를 진행하였다. 경상북도농업기술원(이하 경북도원)과 협의하여 외국인 근로자 고용이 많은 사과, 배, 포도(노지), 딸기(시설), 오이(시설), 참외(시설), 토마토(시설) 등 7개 품목의 재배 농가 중 면담 조사를 수락한 농가를 대상으로 조사하였다.

면담 조사는 2021년 7월 한 달 동안 경북도원의 소득조사 담당자가 직접 농가를 방문하여 진행하였다. 본조사 이전에 경북도원 담당자와 협의하여 조사 문항을 설계하

고, 2021년 6월 외국인 고용 경험이 있는 5개 농가를 사전 조사하여 조사 문항을 확정하였다. 주요 조사내용은 외국인 고용 및 비용 현황, 외국인 근로자의 내국인 대비 생산성에 대한 인식, 정부의 외국인 근로자 주거기준 강화조치에 대한 인식, 비공식 경로 외국인 고용 및 외국인 근로자 활용 제고를 위한 정책 우선순위 등이다. 고용 및 비용 현황은 상시와 임시 고용을 구분하여 조사하고, 고용경로, 거주 시설 등을 조사하였다. 내국인 대비 생산성에 대한 인식조사 시 외국인과 내국인의 작업 능력이 같은 경우 외국인과 내국인 중 누구를 고용할지 고용 의향과 그 이유를 함께 조사하였다.

정부의 외국인 주거기준 강화조치에 대한 인식은 ‘적절’, ‘적절하나 유예기간 필요’, ‘적절하지 않음’, ‘잘 모르겠음’ 중 하나로 답하도록 하였다. 그리고 ‘적절하나 유예기간 필요’로 답한 농가에 적정 유예기간을 질문하였다.

비공식 경로를 통한 외국인 고용조사에서는 비공식 경로를 통한 외국인 근로자 고용 경험과 이유, 고용 시 부담 수준(행정처분, 농장이탈 우려, 치료비 부담)을 조사하였다. 그리고 외국인 활용 제고를 위한 정책 우선순위 조사에서는 선행연구 분석을 통해 도출된 5개 정책(외국인 도입 규모 확대, 체류 기간 연장, 행정절차 간소화, 교육 지원, 농한기 근무처 추가제도 활성화)의 순위를 질문하였다.

조사 자료는 엑셀을 이용한 빈도 분석과 농가 그룹별 교차분석을 통해 분석하였다. 교차분석 시 농가 그룹은 상시 근로자 고용 경험만 있는 농가(Only regul), 임시 근로자 고용 경험만 있는 농가(Only temp), 상시 및 임시 근로자를 모두 고용한 경험이 있는 농가(Reg/Tem), 고용 근로자 유형을 제시하지 않은 농가(Non)로 구분하였다.

### 3. 조사 결과

#### 3.1 조사 농가 특성

조사 농가의 영농경력력은 평균 22.0년(최대 39년, 최소 3년)으로 21년 이상의 경력을 가진 농가가 38.4%로 가장 많았다(Table 1). 외국인 고용경력력은 평균 4.9년(최대 15년, 최소 1년)으로 74.3%의 농가가 5년 이하의 고용경력력이 있었다. 주 재배 품목은 참외 농가가 29.7%로 가장 많고, 다음이 사과(25.7%), 포도(19.8%), 배(6.9%), 딸기(5.9%), 오이(5.9%), 토마토(5.9%) 순이다. 주 재배 품목의 매출액(조수입)은 평균 1억 3,310만 원(최대 4억

원, 최소 1,556만 원)으로 5,000만 원에서 1억 원, 1억 원에서 1억 5,000만 원의 매출을 기록한 농가가 각 26.3%로 가장 많았다.

본 연구의 모집단은 외국인 근로자를 고용한 농가 전체로 볼 수 있는데, 비공식 경로를 통해 외국인을 고용하는 농가가 적지 않은 상황에서 농가의 외국인 근로자 고용에 대한 공식통계가 부재하여 모집단을 알 수 없다. 이러한 현실을 고려할 때 농가의 외국인 고용현황에 대한 지속적인 모니터링과 정부 차원의 공식통계 조사가 중요하다.

Table 1. Characteristics of respondents

	Spec.	Respondents	Percentage
Total farming experience	Less than 5 year	12	12.1%
	6 ~ 10 years	24	24.2%
	11 ~ 15 years	16	16.2%
	16 ~ 20 years	9	9.1%
	Over 21 years	38	38.4%
	All	99	100%
Employment experience for foreign workers	Less than 5 years	75	74.3%
	6 ~ 10 years	24	23.8%
	11 ~ 15 years	2	2.0%
	All	101	100%
Main cultivating product	Apple	26	25.7%
	Pear	7	6.9%
	Grape	20	19.8%
	Strawberry	6	5.9%
	Cucumber	6	5.9%
	Korean melon	30	29.7%
	Tomato	6	5.9%
	All	101	100%
Sales of the main cultivating product	Less than 50 mil. won	12	12.1%
	50 ~ 100 mil. won	26	26.3%
	100 ~ 150 mil. won	26	26.3%
	150 ~ 200 mil. won	18	18.2%
	Over 200 mil. won	17	17.2%
	All	99	100%

#### 3.2 외국인 근로자 고용 및 비용 현황

외국인 근로자를 상시 고용한 경험이 있는 농가는 25개로 평균 2.3명(최대 4명, 최소 1명)을 고용하였다(Table 2). 외국인의 월 평균 임금은 158만 원으로 본 연구에서 조사된 내국인 근로자(200만 원)보다 낮았다. 상시 고용 농가의 92.0%(23명)가 최저임금(월 1,914,440원, 2020년 기준)보다 낮은 임금을 지급하여 법률 위반의 소지가 있다.

임금 이외 지출항목을 보면, 대부분 농가가 외국인 근로자에 식비와 의복비를 지급하였다. 면담 조사 시 보험료를 임금 이외 지출항목의 예시로 제시했으나, 보험료를

지출하는 농가는 없었다. 외국인 근로자가 산재보험이나 농작업 안전 보험 등에 가입하지 않는 경우 중증 이상의 질병이나 사고가 발생해도 제대로 된 치료를 받지 못하고, 농가 부담이 늘어날 수 있다. 농가가 보험에 가입하지 않는 것은 비공식 경로를 통해 외국인 근로자를 고용하는 경우가 적지 않기 때문으로 판단된다.

Table 2. Employment and expenditure status of farmers who employed regular domestic or foreign workers

Spec.		Domestic	Foreign
Respondent		1	25
Number of employee	Mean	1.0	2.3
	Max	1	4
	Min	1	1
Monthly wage (10 thousand won)	Mean	200.0	158.0
	Max	200	200
	Min	200	130
Number of farmers paying wages lower than the minimum wage		0(0.0)	23(92.0)
Detailed expenditure items	Food expense	0(0.0)	23(92.0)
	Insurance fee	0(0.0)	0(0.0)
	Clothing expense	0(0.0)	17(68.0)
	Other expenses	0(0.0)	5(20.0)

Note: Values in parentheses denote percentage (%) based on the number of respondents.

외국인을 임시 고용한 경험이 있는 농가는 80개 농가로 평균 23.0명(최대 130명, 최소 2명)을 고용하였다(Table 3). 외국인의 평균 고용 일수는 9.1일로 내국인 고용 일수(7.0일)보다 길었으나, 평균 일당은 8.7만 원으로 내국인(9.0만 원)보다 낮았다. 19개 농가가 외국인에 최저임금(일 68,270원, 2020년 기준)보다 낮은 임금을 지급하였다. 임시 고용 근로자에 대한 수요가 주로 농번기에 집중되는 현실을 고려할 때 최저임금 미만의 임금으로는 외국인이나 내국인 근로자 확보가 쉽지 않다. 그러함에도 최저임금보다 낮은 임금을 지급하는 농가가 조사된 것은 본 연구에서 '노동시간'이 아닌 '고용 일수'를 조사하였다는 한계 때문이라고 판단된다. 향후 정부에서 공식통계를 조사하는 경우 '노동시간'을 조사하여 엄밀한 시간당 임금 현황을 조사할 필요가 있다.

절반 이상의 농가가 식비를 지급하고, 일부 농가는 교통비를 지급하고 있었다. 그러나 상시 고용 농가와 마찬가지로 면담 조사 시 보험료를 임금 이외 지출항목의 예시로 제시했음에도 보험료를 지출하는 농가는 없었다.

Table 3. Employment and expenditure status of farmers who employed temporary domestic or foreign workers

Spec.		Domestic	Foreign
Respondent		70	80
Number of employee	Mean	18.6	23.0
	Max	85	130
	Min	1	2
Number of day employed	Mean	7.0	9.1
	Max	65	100
	Min	1	1
Daily wage (10 thousand won)	Mean	9.0	8.7
	Max	17.0	16.3
	Min	4.7	3.2
Number of farmers paying wages lower than the minimum wage		14(20.0)	19(21.6)
Detailed expenditure items	Food expense	48(68.6)	57(64.8)
	Transportation fee	20(28.6)	19(21.6)
	Insurance fee	1(1.4)	0(0.0)
	Brokerage fee	1(1.4)	1(1.1)

Note: Values in parentheses denote percentage (%) based on the number of respondents.

### 3.3 외국인 근로자의 작업 능력에 대한 인식

내국인을 기준으로 조사한 외국인 근로자의 생산성 평가 점수(내국인 = 100점)는 평균 108.7점으로 내국인보다 높았다(Table 4). 농가 그룹별로 보면, 상시 고용만 경험한 농가(평균 118.0점)가 임시 고용만 경험한 농가(평균 107.6점)보다 외국인의 생산성을 높게 평가했다.

Table 4. Labor productivity of foreign workers compared to Koreans

Spec.	Respondents	Productivity to Koreans (%)			Percentage of respondents (%)		
		Mean	Max	Min	Less than 100%	100%	More than 100%
Only regul	10	118.0	150	80	20.0	20.0	60.0
Only temp	73	107.6	200	50	31.5	16.4	52.1
Reg/Tem	15	107.7	150	70	33.3	20.0	46.7
Non	2	110.0	120	100	0.0	50.0	50.0
All	100	108.7	200	50	30.0	18.0	52.0

Note: Only regul = only having the experience of employing regular foreign workers, Only temp = only having the experience of employing temporary foreign workers, Reg/Tem = having the experience of employing regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

작업 능력이 같은 경우 내국인과 외국인 중 누구를 선호하는가라는 질문에 외국인 근로자를 선호한다는 농가가 60.4%(61명)로 내국인을 선호한다는 농가(35.6%)보다 많았다(Table 5). 작업 능력이 같음에도 외국인을 선호하는 이유(59명 응답)로 응답 농가의 74.6%는 요구사항이 많은 내국인과 달리 별다른 요구가 없어 작업관리

가 수월하기 때문이라고 답했다(Table 6). 다음은 성실하고 책임감 우수(28.8%), 비용 절감(18.6%) 등의 순이었다. 기타 의견으로 농업 인력이 부족한 상황에서 외국인 인력이 내국인보다 젊어서 선호한다는 의견이 있었다. 그리고 농번기에는 내국인 인력을 구할 수 없어 외국인을 고용할 수밖에 없다는 의견도 있었다.

Table 5. Intention to employ if Koreans and foreign workers have the same work ability

Spec.	Does not matter		Foreign		Korean		Total	
	Resp	Per	Resp	Per	Resp	Per	Resp	Per
Only regul	0	0.0%	8	80.0%	2	20.0%	10	100%
Only temp	4	5.5%	45	61.6%	24	32.9%	73	100%
Reg/Tem	0	0.0%	8	53.3%	7	46.7%	15	100%
Non	0	0.0%	0	0.0%	3	100.0%	3	100%
All	4	4.0%	61	60.4%	36	35.6%	101	100%

Note 1: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

Note 2: Resp = Respondents, Per = Percentage

작업 능력이 같음에도 내국인을 선호하는 가장 중요한 이유(35명 응답)는 원활한 의사소통(91.4%) 때문이었다(Table 6). 다음은 업무 이해 능력 우수(51.4%), 성실하고 책임감 우수(11.4%) 등의 순이다. 기타 의견으로 내국인의 나이가 많지만, 업무 숙련도와 품목에 대한 이해 수준이 높기 때문이라는 의견이 있었다. 외국인을 고용하는 경우 심리적 불안감이 있으나, 내국인을 고용하면 편안함을 느끼고, 외국인을 임시 고용하는 경우 작업자가 자주 바뀌어 불편하다는 의견이 있었다. 또한 인근 농가를 내국인 근로자로 고용하는 경우가 많은데, 이 경우 약속된

Table 6. Reasons for employing Koreans or foreign workers when both have the same work ability

Spec.	Resp	Per
	Reasons for employing foreign workers	Saving labor cost
Easy to manage		44 74.6%
Diligent and responsible		17 28.8%
Others		17 28.8%
All		89 -
Reasons for employing Koreans	Easy to communicate	32 91.4%
	Excellent job understanding	18 51.4%
	Diligent and responsible	4 11.4%
	Others	4 11.4%
	All	58 -

Note 1: Resp = Respondents, Per = Percentage

Note 2: Percentage is calculated based on the number of respondents. Respondents of employing foreign and domestic workers are 61 and 36 farmers, respectively.

노동시간을 초과하더라도 추가로 임금을 받지 않거나, 최저임금보다 낮은 임금을 지급해도 일을 하기 때문이라는 의견이 있었다.

### 3.4 외국인 주거기준 강화조치에 대한 인식

상시 고용 경험 농가(25명) 중 19명은 자가 소유, 나머지 6명은 임대 숙소를 제공하였다(Table 7). 조립식 주택(prefabricated house)을 외국인 근로자에 제공하는 농가는 80.0%(20명), 단독 주택(detached house)을 제공하는 농가는 20.0%(5명)로 조사되었다.

외국인 숙소 제공에 따른 비용은 자가 소유의 경우 단독 주택이 농가당 평균 3,500만 원으로 조립식 주택(1,383만 원)보다 약 3배가량 비쌌다. 임대인 경우 단독 주택의 임대료가 연 390만 원으로 조립식 주택(연 360만 원)보다 비쌌다. 단독 주택의 경우 임대료로 연 600만 원을 지출하는 농가도 있어 조립식 주택보다 농가 간 편차가 컸다.

Table 7. Accommodation type and cost of foreign workers

Spec.	Detached house	Prefabricated house	Total	
	Own	18	19	19
Type of house	Per	5.3%	94.7%	100%
	Rent	4	2	6
All	Per	66.7%	33.3%	100%
	Rent	5	20	25
Construction or buying cost of own house (ten thousand won per farm)	Per	20.0%	80.0%	100%
	Mean	3,500.0	1,383.3	1,310.5
	Max	3,500	4,000	4,000
Yearly rent of rent house (ten thousand won per year)	Min	3,500	200	200
	Mean	390.0	360.0	380.0
	Max	600	360	600
All	240	360	240	

Note: Resp = Respondent, Per = Percentage

응답 농가 전체를 기준으로 할 때 정부의 외국인 주거기준 강화조치가 적절하다는 농가가 37.6%(38명)로 가장 많고, 다음이 적절하나 유예기간 필요(24.8%), 적절하지 않음(24.8%), 잘 모르겠음(8.9%)의 순이다(Table 8). 그러나 상시 고용 경험이 있는 농가(25명)의 경우 정부조치가 적절하지 않다는 농가가 40.0%(10명)로 가장 많고, 다음이 적절하나 유예기간 필요(28.0%, 7명), 적절함(24.0%, 6명), 잘 모르겠음(8.0%, 2명)의 순이다. 이는 정부조치의 직접 대상자인 상시 고용 경험 농가가 주거기준 강화조치에 더욱 부정적인 견해를 가지고 있음을 의미한다.

기타 의견으로 조립식 주택도 건물 가설 시에 안전 점검을 받기 때문에 안전하고, 장기적으로 찬성하나 현실적으로 강화된 조치에 맞출 수 있는 대지가 없다는 의견이 있었다. 그리고 '건축물축조 신고필증' 등 행정 서류의 제출방식을 모르는 농가가 많고, 심지어 신고필증 의무화 여부조차 몰라 교육과 홍보가 필요하다는 농가도 있었다. 또한 농지 인근에 숙소를 건립할 수 있는 튼튼하고 평평한 부지가 없는 농가가 많고, 숙소에 에어컨, 난방, 안전 시설 등을 설치하기 위한 비용 부담이 적지 않으므로 농가 현실을 고려한 기준 완화와 비용지원이 필요하다는 의견이 있었다.

Table 8. Perception of measures to strengthen the standards of accommodation for foreign workers

Spec.		Only regul	Only temp	Reg /Tem	Non	All
		Resp	2	30	4	2
Appropriate	Per	20.0%	41.1%	26.7%	66.7%	37.6%
	Resp	3	18	4	0	25
Appropriate, but need to have a period of grace	Per	30.0%	24.7%	26.7%	0.0%	24.8%
	Resp	4	15	6	0	25
Inappropriate	Per	40.0%	20.5%	40.0%	0.0%	24.8%
	Resp	1	6	1	1	9
I don't know	Per	10.0%	8.2%	6.7%	33.3%	8.9%
	Resp	0	4	0	0	4
Others	Per	0.0%	5.5%	0.0%	0.0%	4.0%
	Resp	10	73	15	3	101
Total	Per	100%	100%	100%	100%	100%

Note 1: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

Note 2: Resp = Respondent, Per = Percentage

정부의 주거기준 강화조치가 적절하나 유예기간이 필요하다는 농가 중 적정 유예기간에 답한 농가(22명)는 평균 1.8년(최대 3년, 최소 1년)의 유예기간이 필요하다고 하였다(Table 9). 농가 그룹별로 상시 고용 경험만 있는 농가가 평균 2.3년으로 가장 길고, 다음이 상시와 임시를

Table 9. Appropriate period of grace

Spec.		Only regul	Only temp	Reg /Tem	Non	All
		Respondents	3	16	3	0
Appropriate period of grace (years)	Mean	2.3	1.7	2.0	-	1.8
	Max	3	3	2	-	3
	Min	1	1	2	-	1

Note: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

모두 경험한 농가(2.0년), 임시 고용만 경험한 농가(1.7년)의 순이다.

### 3.5 외국인 근로자 비공식 고용 및 정책 인식

전체의 83.0%가 비공식 경로로 외국인 근로자를 고용한 경험이 있고, 상시 고용 농가는 90% 이상이 비공식 경로로 고용한 경험이 있었다(Table 10).

Table 10. Experience in employing foreign workers through informal channels

Spec.	Yes		No		Total	
	Resp	Per	Resp	Per	Resp	Per
Only regul	9	90.0%	1	10.0%	10	100%
Only temp	58	79.5%	15	20.5%	73	100%
Reg/Tem	14	93.3%	1	6.7%	15	100%
Non	2	100.0%	0	0.0%	2	100%
All	83	83.0%	17	17.0%	100	100%

Note 1: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

Note 2: Resp = Respondents, Per = Percentage

비공식 경로로 외국인을 고용하는 가장 중요한 이유는 공식 경로로 필요한 외국인을 확보하기 어렵기 때문(63.6%)이었다(Table 11). 다음이 고용을 위한 행정절차 복잡(24.7%), 비용 절감(11.7%), 정부의 고용조건이 지나치게 엄격(10.4%), 정부의 고용조건 강화(6.5%) 등의 순이다. 기타 의견으로 공식 경로를 몰라 비공식 경로로 고용한다는 의견이 있었고, 필요한 시기에 필요한 인원을 확보하기 위해서라고 답한 농가도 있었다. 또한 비공식 경로로 고용하는 경우 경력이 풍부하고, 작목 특성과 작업내용을 잘 이해하는 외국인을 고용할 수 있기 때문이라는 의견도 있었다. 임시 고용을 하는 경우 소개소에서 보험 문제나 외국인과 관련한 불미스러운 일에 대한 책임을 부담하기 때문에 비공식 경로를 통한 고용이 문제가 되지 않는다는 농가도 있었다.

Table 11. Reasons for employing foreign workers through informal channels

Spec.		Only regul	Only temp	Reg /Tem	Non	All
		Can't secure workers through the official channel	Resp	7	30	11
	Per	87.5%	54.5%	84.6%	100.0%	63.6%
	Complicated administrative procedures on the official channel	Resp	4	15	0	0
	Per	50.0%	27.3%	0.0%	0.0%	24.7%

Spec.		Only regul	Only temp	Reg /Tem	Non	All
To save cost	Resp	1	6	2	0	9
	Per	12.5%	10.9%	15.4%	0.0%	11.7%
Strict employment requirements	Resp	2	4	2	0	8
	Per	25.0%	7.3%	15.4%	0.0%	10.4%
Reinforcement of the employment requirements	Resp	1	2	2	0	5
	Per	12.5%	3.6%	15.4%	0.0%	6.5%
Others	Resp	1	22	1	0	24
	Per	12.5%	40.0%	7.7%	0.0%	31.2%
Total	Resp	16	79	18	1	114
	Per	-	-	-	-	-
Respondents		8	55	13	1	77

Note 1: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

Note 2: Resp = Respondents, Per = Percentage

Note 3: Percentage is calculated based on the number of respondents.

비공식 경로로 외국인 근로자를 고용한 경험이 있는 농가(83명)를 대상으로 비공식 경로를 통해 고용할 경우의 부담 수준을 조사한 결과 ‘안전사고나 질병 등에 따른 치료비 부담’이 5점 만점에 3.42점으로 가장 크고, 다음이 ‘농장이탈 우려(3.24점)’, ‘적발 시 과태료 등 행정처분(3.05점)’의 순이다(Table 12). 기타 의견으로 9월에서 다음 해 1월에 사이에 임금을 인하하는 경우 농장을 이탈하는 경우가 많고, 신분이 불안정하여 절도 등의 범죄가 우려된다는 의견이 있었다.

Table 12. The level of burden in employing foreign workers through informal channels

Spec.	Administrative disposition such as fines		Worried about leaving the farm		Treatment expenses in the event of a disease or safety accident	
	Resp	Per	Resp	Per	Resp	Per
Very low	14	17.1%	14	16.9%	10	12.0%
Low	27	32.9%	21	25.3%	19	22.9%
So so	4	4.9%	3	3.6%	4	4.8%
High	15	18.3%	21	25.3%	26	31.3%
Very high	22	26.8%	24	28.9%	24	28.9%
Total	82	100%	83	100%	83	100%
Score	3.05		3.24		3.42	

Note 1: Resp = Respondents, Per = Percentage

Note 2: Score is calculated by applying following: very low = 1, low = 2, so so = 3, high = 4, very high = 5.

외국인 근로자 정책의 우선순위를 조사한 결과 외국인 도입 규모 확대(1.88위)를 가장 중요하게 인식하고, 다음이 외국인 체류 기간 연장(2.29위), 행정절차 간소화(3.10위), 교육 지원(3.37위), 농한기 근무처 추가제도 활성화(4.25위)의 순이다(Table 13). 행정절차 간소화를

교육 지원이나 근무처 추가제도 활성화보다 중요하게 인식한 이유는 최근의 외국인 주거기준 강화조치 때문이라고 판단된다.

Table 13. Policy priority among foreign workers policies

Spec.	Only regul	Only temp	Reg /Tem	Non	All
Increase the number of workers	1.70	1.92	1.73	2.33	1.88
Extension of stay of workers	2.00	2.34	1.93	3.67	2.29
Simplification of procedures	3.00	3.05	3.47	2.67	3.10
Education support	3.50	3.32	3.53	3.33	3.37
Activation of utilization of foreign workers during off-farming season	4.50	4.27	4.20	3.00	4.25
Respondents	10	73	15	3	101

Note 1: Only regul = only regular foreign workers, Only temp = only temporary foreign workers, Reg/Tem = both regular and temporary foreign workers, Non = not answered type of employment

Note 2: Values in table is average rank.

외국인 근로자 정책과 관련하여 일본의 외국인 근로자 운영정책을 벤치마킹할 수 있다. Um[15]에 따르면 일본은 「국가 전략특별구역 농업지원 외국인 수입사업」에서 특정기관이 농업경영체에 외국인 근로자를 파견할 수 있는데, 특히 공공기관의 성격이 강한 일본 농협이 특정기관의 역할을 할 수 있다. 한국도 농협이 외국인 근로자를 고용하고, 농가에 파견하도록 하는 경우 농가의 비상시적인 계절 인력 수요에 대응할 수 있고, 복잡한 행정절차나 교육 지원 문제도 해결할 수 있다. 그리고 현행 제도에서 민간 인력소개소 등의 외국인 근로자에 대한 중간 착취가 우려되는데, 농협이나 농업 관련 공공기관이 공공파견의 방식으로 외국인을 고용하는 경우 추가적인 법 개정 없이 중간 착취의 우려를 낮출 수 있다[9].

## 4. 결론

본 연구는 경북 지역의 농산물소득조사 농가를 대상으로 외국인 근로자 고용에 대한 인식, 특히 정부의 주거기준 강화조치 및 비공식 경로를 통한 고용에 대한 인식을 조사하였다. 외국인 근로자 고용이 많은 사과, 배, 포도, 딸기, 오이, 참외, 토마토 등 7개 품목을 재배하는 101개 농가를 경북도원의 농산물소득조사 담당자가 직접 방문 조사하였고, 주요 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 정부의 외국인 숙소 주거기준 강화조치에 대해 조사 농가의 62.4%가 적절 또는 적절하나 유예기간이 필

요하다고 답했으나, 정부 조치의 직접 대상자인 상시 고용 경험 농가의 경우 40.0%가 적절하지 않다고 답하고, 28.0%는 적절하나 유예기간이 필요하다고 하였다. 이는 주거기준 강화조치에 대응하기 위한 농가의 대지 부족, 비용 부담 가중 등을 고려할 때 외국인 주거기준 강화조치를 유예할 필요가 있음을 시사한다. 특히 상시 고용 농가의 90.0% 이상이 비공식 경로로 외국인을 고용하는 현실을 고려할 때 주거기준 강화조치에 대한 재고가 필요하다. 그리고 정부 조치의 내용과 행정절차를 알지 못해 손실이 발생하는 농가가 생기지 않도록 지속적인 농가 교육과 홍보가 필요하다.

둘째, 조사 농가의 83.0%가 비공식 경로로 외국인을 고용한 경험이 있고, 상시 고용 농가의 경우 90.0% 이상이 비공식 경로로 외국인을 고용한 경험이 있었다. 비공식 경로로 외국인을 고용하는 경우 질병이나 안전사고 발생 시의 치료비를 가장 큰 부담으로 인식하였으나, 산재나 농작업 안전 보험 가입을 위한 보험료를 지출하는 농가는 없었다. 비공식 경로로 외국인을 고용하는 경우 보험 가입이 어려울 수밖에 없는데, 외국인의 건강권 보장과 농가 부담 완화를 위해 비공식 고용 외국인을 대상으로 하는 보험 도입에 대한 논의가 필요하다. 비공식 경로로 외국인 근로자를 고용하는 경우 농가와 외국인 근로자 모두 보험 가입을 꺼릴 수밖에 없는데, 치료비 부담이 큰 중대 재해나 사고가 발생하는 경우 농가의 행정처분을 유예하고, 인도적 조치로 외국인에게 보험 혜택을 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 그런데 이 경우 농가의 비공식 고용을 '암묵적으로 인정'하는 모순이 발생할 수 있으므로 비공식 고용 외국인 근로자와 농가를 대상으로 하는 보험제도에 관한 심층 연구가 필요하며, 이는 향후 과제로 남겨둔다.

셋째, 외국인 근로자 활용 제고를 위한 정책 우선순위를 조사한 결과 외국인 도입 규모 확대와 체류 기간 연장을 중요하게 인식하였다. 농업 부문의 심각한 인력난과 농가 부담을 고려할 때 외국인 도입 규모 확대와 고용허가제의 고용기한 연장이 중요하다. 그런데 외국인 근로자의 도입 규모를 확대하고, 고용기한을 연장하는 경우 내국인의 실업을 증가시킬 우려가 있어 향후 외국인 도입 규모 확대와 고용기한 연장이 내국인의 실업률에 미치는 영향에 대한 실증연구가 필요하다.

마지막으로, 특정 시기에 인력 수요가 집중되는 농가 현실을 고려하여 농협 등에서 외국인을 고용하여 농가로 파견하는 일본의 외국인 관리정책을 벤치마킹할 필요가 있다. 농협이 외국인 근로자를 고용하여 농가에 파견하는

경우 추가적인 법률개정 없이 비상시적인 계절 인력 수요에 대응할 수 있고, 복잡한 행정절차나 교육 지원 문제도 해결할 수 있으며, Choi[9]가 지적한 바와 같이 외국인 근로자에 대한 중간 착취의 우려를 줄일 수 있다.

본 연구는 경북 지역의 농산물소득조사 표본 농가를 대상으로 면담 조사를 수행했는데, 비공식 경로를 통해 외국인을 고용하는 농가가 적지 않은 상황에서 외국인 근로자 고용에 대한 공식통계가 부재하여 모집단을 알 수 없다는 한계가 있다. 농업 분야에서 외국인 근로자에 대한 관리가 중요하다는 점에서 외국인 근로자 고용현황에 대한 지속적인 모니터링과 정부 차원의 공식통계 조사가 중요하다. 관련하여 통계청의 농가경제조사와 농축산물생산비조사, 농촌진흥청의 농산물소득조사를 활용하는 경우 예산 부담을 줄이면서 고용현황을 조사할 수 있으므로 관계기관의 외국인 고용통계 확충을 위한 관심과 노력을 기대해 본다.

## References

- [1] J. Y. Eom, "The Current Status of Unregistered Foreign Workers in the Agricultural Sector and Tasks for Improvement", *Journal of Rural Development*, Vol.44, No.2, pp.79-104, June 2021.  
DOI: <https://dx.doi.org/10.36464/jrd.2021.44.2.004>
- [2] D. N. Kim, "Problems of Legal System Regarding Foreign Workers and Measures of Its Improvement: Focused in Agriculture and Fisheries Fields", *Law Review*, Vol.54, pp.327-346, June 2014.
- [3] Y. K. Chun, "Fundamental Rights and Working Hours of Migrant Workers in Agriculture", *The Journal of Labor Law*, Vol.33, pp.335-367, April 2015.
- [4] J. I. Song, "The Improvement of Legal System on the Foreign Labor in Agriculture", *Legal Theory & Practice Review*, Vol.4, No.1, pp.107-147, April 2016.
- [5] Y. H. Kim, H. N. Ahn, "A Comparative Study on the Seasonal Worker's System in the Agricultural Sector", *The Journal of Convergence Society and Public Policy*, Vol.13, No.4, pp.126-159, Feb. 2020.  
DOI: <https://dx.doi.org/10.37582/CSPP.2020.13.4.126>
- [6] H. S. Kim, "A Comparative Study on the Foreign Seasonal Workers Program among Countries", *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, Vol.34, No.2, pp.21-45, June 2020.  
DOI: <https://doi.org/10.18398/kilgas.2020.34.2.21>
- [7] S. K. Kim, "Law-Policy Improvement Measures for the Agricultural Foreign Workers Utilization System in Preparation for Pandemic Situation", *The Journal of Labor Law*, Vol.52, pp.115-143, Aug. 2021.

- [8] Y. K. Chun, "Agricultural Foreign Worker Utilization System and Elimination of Intermediary Exploitation", *The Journal of Labor Law*, Vol.48, pp.171-208, April 2020.
- [9] H. Y. Choi, "A Few Problems of Employment of Migrant Workers in Agricultural Sector", *The Journal of Labor Law*, Vol.52, pp.605-650, Aug. 2021.
- [10] J. S. Rhyu, J. W. Moon, "Analysis of Determinants of Job Continuity among Foreign Workers in Agricultural and Livestock Industry", *Korean Journal of Agricultural Management and Policy*, Vol.40, No.3, pp.749-766, Sep. 2013.
- [11] S. M. Yang, "A Study on the Relation between Life Difficulties and Work Condition Satisfaction of Foreign Workers in Agriculture", *Journal of Rural Development*, Vol.39, No.4, pp.97-122, Dec. 2016.  
DOI: <https://doi.org/10.36464/jrd.2016.39.4.005>
- [12] J. Y. Eom, B. J. Woo, Y. J. Kim, *Employment Status of Foreign Workers in Agriculture and Policy Tasks*, Korea Rural Economic Institute, R808. Oct. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.23000/TRKO201800042622>
- [13] J. Y. Eom, D. S. Park, S. Y. Cho, Y. J. Kim, C. W. Lee, S. R. Choi, Y. J. Shin, S. J. Lee, *Policy Tasks for Foreign Worker Employment amid Changes in the Agricultural Employment Environment*, Korea Rural Economic Institute, R905, Oct. 2020.
- [14] C. S. Lee, C. S. Kang, S. B. Yang, "A Survey on the Employment of Foreign Workers in Farm Households", *Korean Journal of Organic Agriculture*, Vol.29, No.2, pp.187-207, May 2021.
- [15] J. B. Um, "Characteristics of Japan's agricultural policy of foreign workers", *Seminar for Improving the Use of Foreign Workers in the Agricultural Sector*, pp.31-43, Aug. 2021. ISBN 978-89-98478-31-5.

이 춘 수(Choon-Soo Lee)

[정회원]



- 2009년 8월 : 고려대학교 대학원 농업경제학과 (경제학석사)
- 2016년 8월 : 고려대학교 대학원 식품자원경제학과 (경제학박사)
- 2019년 3월 ~ 현재 : 순천대학교 농업경제학과 조교수

<관심분야>

농업경영, 농식품가격 및 마케팅 전략

이 항 아(Hang-Ah Lee)

[정회원]



- 2017년 2월 : 경북대학교 대학원 농업경제학과(경제학석사)
- 2017년 7월 : 경상북도농업기술원

<관심분야>

정보경영, 패널분석, 소득분석

최 돈 우(Don-Woo Choi)

[정회원]



- 1996년 2월 : 경상북도농업기술원
- 1998년 8월 : 경북대학교 대학원 농업경제학과(경제학석사)
- 2014년 2월 : 경북대학교 대학원 농업경제학과(경제학박사)

<관심분야>

농업경영, 농업회계, 빅데이터

양 성 범(Sung-Bum Yang)

[정회원]



- 1996년 2월 : 고려대학교 대학원 식품공학과 (농학석사)
- 2012년 8월 : 고려대학교 대학원 식품자원경제학과 (경제학박사)
- 2009년 3월 ~ 2013년 2월 : 유한대학교 식품영양학과 산학협력조교수

- 2013년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 환경자원경제학과 부교수

<관심분야>

농식품경제, 농식품유통 및 안전