



전략연구 2021-23

농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책제안 연구

강마야 · 이도경

연구요약

연구의 목적은 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태 파악을 통해서 제도개선 및 정책을 제안하고자 한다. 이를 위해서 수행한 연구의 내용은 충남의 농업노동력에 대한 현황과 문제 검토, 충남의 농업노동력 수급실태를 다각적으로 파악, 충남 농업노동력 문제해결에 실체적으로 다가가기 위한 제도개선 및 정책을 제안하였다.

제2장 현황과 문제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 선행연구를 고찰한 결과, 전국 단위를 대상으로 하는 농업노동력과 관련한 실태조사, 정책제안에 관한 선행연구는 많은 편이나 지역 단위를 중점적으로 살펴본 선행연구는 부족한 편이다. 그러한 점에서 이번 연구는 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급 실태를 분석하고 다른 지역사례를 심층 검토하여 충남 지역에 활용할 수 있는 정책을 제안한다는 점, 충남의 농업노동력 정책과 사업을 추진할 ‘추진주체’, ‘추진체계’ 방안을 세부적으로 구상하는 것에 초점을 맞춘다는 점이 선행연구와 차이점이다.

둘째, 기초 현황 및 문제를 분석한 결과, ① 전국 대비 충남의 농업인구 고령화율은 전국의 고령화율보다 심각한 추이, 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포 중 60대 연령대 농업인구가 2005년 22%에서 2020년 27%로 비중 증가, 75세~84세의 농업인구 비중이 큰 폭으로 증가하고 있다.

② 농업노동력 수요와 공급 특징은 특정시기(농번기)에 집중되면서 농업노동력 공급에 어려운 상황을 가중시킨다. 외국인 근로자에 대한 높은 의존도를 보이는 농업분야는 코로나19로 인하여 농업에 큰 타격을 주었다. 수요와 공급이 균형점을 만나기 전까지 농장경영주가 결정할 수 있는 주도권은 없다. 그리고 고용노동력 발생 구조와 공급 경로는 다양한데 경영규모별 고용노동력을 이용할 수 있는 기회가 균등하지 않다.

③ 농업노동력의 노임상승으로 인하여 농가의 경영비 압박이 심화되고 있다. 농업노동력 부족이 농작업 인건비 상승으로 이어지고 한 번 올라간 노임은 다시 떨어지지 않고 계속 상승하는 문제, 이로 인하여 농가의 경영비 압박이 매년 심화되고 있는 것이 핵심이다.

④ 농업생산비 중 고용노동비가 차지하는 비중을 코로나19 발생 이전과 발생 이후 수치로 구분하여 살펴보면, 주요 품목(봄감자, 봄배추, 방울토마토, 배)의 고용노동비 비중은 크게 달라지지 않았지만 이들 품목은 주로 밭작물과 시설작물이라는 점, 이 작물들은 기계 화율이 낮고 파종과 수확단계에서 많은 인력을 필요로 하는 점이 특징이다.

⑤ 농가경제조사 기준으로 농업노동력 투입량을 살펴보면, 가족노동과 고용노동은 약 8.5:1.5 비율을 보이고 전체적으로 노동력 투입시간이 줄어든 가운데 가족노동보다 고용노동 비중이 높아지고 있다.

⑥ 농업인력 관련 사업을 추진하는 광역지자체 내 담당조직 현황을 살펴보면, 농업인력 관련 사업을 각자 추진하지만 분산되어서 시너지 효과를 내지 못하고 있는 점, 최종적인 관리감독 주체로서 제도와 법률 개선 노력이 더 많이 필요하다는 점, 현행 담당부서의 변경 및 재편이 필요하다는 점 등 개선이 필요해 보인다.

셋째, 정책 현황을 살펴본 결과, ① 농림축산식품부의 농업인력 관련 사업(내국인 중심)은 크게 인력증개 확대(농촌고용인력지원사업의 농촌인력증개센터), 도시 유희인력 활용(농번기 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업, 도시형 인력증개센터 사업), 외국인력 활용(계절근로자 파견근로 시범운영), 시설기반 구축(외국인 노동자 거주환경 보장을 위한 기숙사 건립 지원사업) 등, ② 법무부 및 노동부의 농업인력 관련 사업(외국인 중심)은 외국인 계절근로자 제도 중 외국인 계절근로자 프로그램, 외국인 계절근로자 제도 중 한시적 (외국인) 계절근로자 프로그램, 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 파견근로사업을 지원하는 외국인 파견근로 지원사업 등, ③ 충청남도의 농업인력 관련 사업은 충청남도의 농업인력 관련 주요사업으로 농작업지원단 육성 및 운영사업(2018년부터 시행 중), 그 외에 농번기 및 코로나19 장기화를 대비하여 각종 농촌인력 지원대책 등을 마련하고 있다.

제3장 실태분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태를 분석한 결과, ① 유형별 지원실적 현황(중복을 포함한 현황)은 일반지원단(농기계지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 2,818명, 지원농가는 4,400호였고 2020년 지원농가는 6,486명이었고, 전문지원단(인력지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 3,169명, 중개한 실적은 74,773명, 2020년 지원농가는

12,608명, 증개한 실적은 229,598명인 것으로 나타났다.

② 주요작업 현황은 2020년과 2021년 공통적으로 수확, 경운(로터리+쟁기), 파종, 정지작업 등을 많이 하는 것으로 나타났다. 총 작업지원 건수는 2020년 891건, 2021년 1,475건이고 이 중 상위 10개 작업이 전체의 79.5%~80.8%를 차지, 농기계지원과 인력지원을 포함한 총 지원규모는 2020년 232,508명에서 2021년 5,323,830명으로 큰 증가를 보였다.

③ 일반지원단(농기계지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 456건, 총 지원규모는 60,757명에서 2021년 총 작업지원 건수는 755건, 총 지원규모는 34,430명이다. 주요 농기계 작업은 경운, 수확, 정지, 파종, 기타 농기계작업 순으로 나타났다. 분기별로 고른 분포를 보이고 상위 10개 작업이 전체의 89.0%~90.4%를 차지하고 있다.

④ 전문지원단(인력지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 435건, 총 지원규모는 171,751명에서 2021년 총 작업지원 건수는 720건, 총 지원규모는 5,289,400명이다. 주요 농기계 작업은 수확, 파종, 기타 관리, 정식, 전정, 적과, 방제 순으로 나타났다. 3분기와 4분기에 주로 집중되는 것을 알 수 있고 상위 10개 작업이 전체의 80.2%~82.7%를 차지하고 있다.

⑤ 정성분석(관계자 간담회) 결과, 대체적으로 농작업지원단 육성 및 운영사업에 대한 만족도는 높다고 응답하고 있다. 하지만 이 사업이 지속되기 위한 제도개선 사항은 연령 기준, 농가 당 지원횟수 기준, 지원대상 기준, 농기계 작업비 단가 기준, 증개업무 인력풀, DB 등 지원기반 구축, 기타 물품지급 사업비 집행, 농작업지원단 운영을 위한 숙박, 교통 문제 해결이 필요할 것으로 내다보고 있다.

⑥ 정성분석(현장 간담회) 결과, 조사지역별-품목별 농업노동력 수요 특징은 품목에 따라 농업노동력 수요가 필요한 시기, 내외국인 고용 비중 등이 다르지만 주로 파종기와 수확기에 농업노동력 수요 집중, 조사지역별-품목별 농업노동력 공급 특징은 내국인 노동자의 경우 인접 시군 간에는 작업 시기가 겹쳐 내국인 노동자 고용은 불가, 결국 외국인 노동자에게 의존할 수밖에 없는 구조, 민간 인력업체도 농번기에는 인건비 조절이 불가한 구조를 보여준다.

둘째, 충남 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, ① 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태를 살펴보면 총 12개 세부품목의 농업노동력 수요량은 222,702명, 공급량은

220,796명으로 공급량이 1,906명 부족한 것으로 나타났다. 코로나19 사태에도 불구하고 공급량 중 내국인은 98,573명, 외국인인 122,399명으로 내국인 비중은 44.7%, 외국인 비중은 55.3%를 보이고 있다.

② 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, 농작업만 놓고 봤을 때, 수확 작업, 정식·육묘·이식·파종 작업, 적과인공수정·봉지씌우기 작업 중 ‘적과인공수정·봉지씌우기 작업’이 가장 많은 노동력을 필요로 한다. 수확 작업과 정식·육묘·이식·파종 작업은 내국인 비중이 55.8%에서 60.2%로 외국인 비중보다 높은 것으로 나타났다.

③ 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로를 분석한 결과, 소농(1.2ha~1.3ha 미만)의 경우, 민간 인력업체보다 지인소개와 인력중개센터를 통한 인력조달이 중농(1.3ha~3.3ha 미만)과 대농(3.3ha 이상)에 비해서 높은 것으로 나타났다. 일손돕기 비중도 중농과 대농에 비해서 높은 것으로 나타났다. 상대적으로 공공 영역에 의존도가 높은 계층이다.

④ 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비를 분석한 결과, 주요 공급경로 중 민간 인력업체의 평균 인건비는 121,843원이었고 최소 30,000원에서 최대 200,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 중개센터의 평균 인건비는 108,788원이었고 최소 70,000원에서 최대 130,000원으로 상대적으로 적은 폭의 차이가 난다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 민간 인력업체보다 인력중개센터가 안정적인 수준으로 나타났다.

⑤ 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비 수준을 분석한 결과, 내국인의 평균 인건비는 122,518원이었고 최소 60,000원에서 최대 150,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 외국인의 평균 인건비는 127,870원이었고 최소 70,000원에서 최대 160,000원으로 큰 폭의 차이가 난다. 내국인보다 외국인 인건비가 높은 수준인 것으로 나타났고 최소값과 최대값 차이도 거의 동일하게 나타났다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 외국인보다 내국인이 불안정한 수준으로 나타났다.

셋째, 타 지역 사례조사 및 분석한 결과, 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위해서 공공 영역에서는 소위 ‘뭐라도 다 해보자’라는 심정으로 임하고 있음을 알 수 있었다. 그런 측면에서 유형과 추진방식도 다양함을 알 수 있었다. 공공영역에서의 인력조달 공급경로(인력중개센터, 일손돕기 및 자원봉사 등) 비중을 높이는 노력들은 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다.

제4장 정책제안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 원칙과 방향은 ① 정책원칙은 민간 인력업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다.

② 정책방향은 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 그리는 것이 핵심이고, 농업노동력 정책의 성격, 영역, 법률, 형태, 체계, 추진주체, 역할분담, 민간업체와의 관계 등을 설정한다.

③ 지역 내 민간 인력업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다. 상호 협력 및 보완 관계를 공식적으로 제도화한다.

④ 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로서 인정한다.

⑤ 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 등을 한다.

⑥ 추진전략에 따른 세부 추진과제는 농업노동력과 관련하여 '데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리' 등 단계별로, 체계적으로 진행한다.

둘째, 보완강화 전략으로서 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항들을 중심으로 업그레이드한다.

① 소모성 경비(보조금) 지원으로 인한 지역 내 인건비 상승 유발 여부, 지원대상자 기준(면적 기준, 연령 기준, 품목 기준, 취약계층 등)의 상향 혹은 하향조정 여부, 농기계 지원 중 작업단가 조정 여부, 지원대상자 범위 제한 여부, 농가 당 지원횟수 제한 여부 등의 질문에 대한 답을 찾기 위하여 실태파악과 면밀한 검토과정이 필요하다.

② 국비 사업인 농식품부 농촌고용인력지원사업과 도비 사업인 충남 농작업지원단 사업 차별성을 찾는 것이다. 사업내용 중 인력지원반, 농기계지원반 어느 쪽에 집중할 것인가에 대한 검토, 농작업 인력과 관련한 종합적인 통계와 정보를 포함하는 자체 DB를 구축, 농번기 농작업 인력을 원활하게 확보하는 수단으로 내국인에게도 숙박 공간, 휴게 공간을 마련하는 등 안전한 농작업 환경개선에 대한 투자가 필요하다.

셋째, 세분화 전략으로서 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별-재배규모별 세분화하여 접근한다.

① 농업 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화된 대책, 차별화된 접근대책이 필요하다.

② 농업노동력 인건비 차액보전에 관한 사업 검토결과, 농업노동력 인건비 차액보전 실현을 위해서는 몇 가지 중요한 전제조건(지역 내 인건비 단가를 동일하게 유지, 행정은 관리감독, 인건비 모니터링에 주력, 인건비 지원이 인건비 상승을 유인, 고착화시키지 않도록 할 수 있는 방안, 인력시장의 안정화가 선행 등)이 해결되어야 한다.

③ 인근 도시지역과 농촌지역 간 인력을 연계할 수 있는 정책과 사업을 추진하고 농민을 육성하면서 일자리를 제공하는 프로그램도 동시에 가동한다.

④ 농업노동력(자가노동력 및 고용노동력)을 일부 보완, 대체할 수 있는 발작물 농기계화, 기술 R&D 등을 다양하게 추진한다.

⑤ 농작업 노동자, 경영주를 위한 인권 사각지대 최소화하는 장치를 마련하고 농작업 노동환경 개선사업을 추진한다.

넷째, 체계화 전략으로서 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 조직과 인력, 통계와 정보, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진한다.

① 추진체계의 핵심은 인력풀 관리와 인력풀 운영이다.

② 조직과 인력 중 농업인력지원 의사결정기구인 ‘(가칭)농업인력센터 운영위원회 혹은 심의위원회’를 구성하고 운영한다.

③ 조직과 인력 중 농업인력중간지원조직인 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’를 설립하고 운영한다.

④ 조직과 인력 중 실제 농작업 업무를 수행하는 주체인 ‘농작업 전문작업반’을 구성하고 운영한다. 협력관계조직인 공적 영역업무에 의지가 있는 ‘민간 인력업체’를 발굴하여 협약을 체결한다.

⑤ 통계와 정보 파악을 위해서 지역 내 농업노동력 수요 및 공급관리 등 종합적인 내용을 포함한 체계화된 ‘농업노동력 종합데이터베이스’를 구축한다.

⑥ 예산과 제도화를 위하여 광역지자체가 할 수 있는 각종 기반들을 구축한다.

목차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적과 내용	3
3. 연구의 방법 및 추진체계	5
4. 연구의 기대효과	6
5. 연구의 추진일정	7
제2장 현황 및 문제	9
1. 선행연구 고찰	9
2. 기초 현황 및 문제	13
3. 정책 현황	26
4. 요약 및 시사점	38
제3장 실태분석	41
1. 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석	41
2. 충남 농업노동력 수급실태분석	61
3. 타 지역 사례조사 및 분석	77
4. 요약 및 시사점	88
제4장 정책제안	93
1. 원칙과 방향	93
2. 보완강화 전략 : 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업	98
3. 세분화 전략 : 농업노동력 관련 통합사업	106
4. 체계화 전략 : 농업노동력 정책 추진체계	118
5. 요약 및 시사점	131

제5장 결론	134
1. 연구의 요약	134
2. 연구의 시사점	141
3. 연구의 의의와 한계	143
부록	145
부록1. 연구심의회 심의의견	145
부록2. 자문회의 결과 요약	150
부록3. 충남 농작업지원단 육성운영사업	151
부록4. 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사	154
참고문헌	159

표목차

제1장

〈표 1-1〉 연구의 추진일정	7
------------------------	---

제2장

〈표 2-1〉 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포(2005년~2020년)	14
〈표 2-2〉 충남의 주요 품목별 농번기 인력수요 현황(2021년)	16
〈표 2-3〉 최저임금제와 농업인건비 비교	19
〈표 2-4〉 충남의 주요 품목별 생산비-고용노동비 현황(2019년) : 코로나19 발생 이전 ..	20
〈표 2-5〉 충남의 주요 품목별 생산비-고용노동비 현황(2020년) : 코로나19 발생 이후 ..	21
〈표 2-6〉 품목의 가격과 생산비 현황 : 양파 중만생종 사례(2021년 산)	22
〈표 2-7〉 농가경제조사의 농업노동력 투입량(2003년, 2019년, 2020년)	23
〈표 2-8〉 광역지자체 농업인력 관련 담당조직 현황(2021년)	25
〈표 2-9〉 농식품부의 농촌고용인력지원사업(2021년)	26
〈표 2-10〉 농식품부의 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업(2021년)	28
〈표 2-11〉 농식품부의 도시형 인력증개센터 사업(2021년)	29
〈표 2-12〉 농식품부의 농촌 외국인 근로자 기숙사 건립 지원사업(2021년)	30
〈표 2-13〉 법무부의 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 외국인 파견근로 지원사업(2021년) ..	33
〈표 2-14〉 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업(2021년)	34
〈표 2-15〉 충청남도의 농촌인력 지원대책 현황(2021년)	36
〈표 2-16〉 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업과 농식품부의 농촌고용인력지원사업 비교 ..	37

제3장

〈표 3-1〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 기본 현황(2020년~2021년)	43
〈표 3-2〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 총 사업비 및 세부 내역 현황(2020년~2021년) ..	44
〈표 3-3〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 유형별 지원실적 현황(2019년~2020년)	45
〈표 3-4〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 주요작업 현황(2020년~2021년)	46
〈표 3-5〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 중 일반지원단(농기계지원반) 지원규모(2020년~2021년) ..	47
〈표 3-6〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 중 전문지원단(인력지원반) 지원규모(2020년~2021년) ..	48
〈표 3-7〉 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 수요 특징 요약	57
〈표 3-8〉 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 공급 특징 요약	58

〈표 3-9〉 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 노임 및 수급조달 방안 요약	59
〈표 3-10〉 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태 : 수요와 공급, 내국인과 외국인 ...	63
〈표 3-11〉 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태 : 수요와 공급, 내국인과 외국인	65
〈표 3-12〉 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로	65
〈표 3-13〉 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비	66
〈표 3-14〉 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비	67
〈표 3-15〉 충남의 농업노동력 공급경로별 선호 이유	70
〈표 3-16〉 충남의 내외국인 고용에 따른 만족도	71
〈표 3-17〉 충남 내 시군별 인력수급이 어려운 시기와 건의사항	72
〈표 3-18〉 충남의 농업노동력 부족 원인 및 대응	75
〈표 3-19〉 충남의 농업노동력 인건비 상승 원인 및 대응	75
〈표 3-20〉 충남 내 시군별 주요 농업노동력 수급대책	76
〈표 3-21〉 타 지역 사례조사 핵심특징 요약	77
〈표 3-22〉 타 광역지자체 단위 정책사례 조사결과 요약	82
〈표 3-23〉 타 기초지자체 단위 정책사례 조사결과 요약	84

제4장

〈표 4-1〉 농업노동력 유형별 접근대책 요약	107
〈표 4-2〉 농업노동력 공급경로별 접근대책 요약	109
〈표 4-3〉 농업노동력 연령별·재배규모별 접근대책 요약	111
〈표 4-4〉 체계화 전략 : 농업노동력 정책 추진체계 요약	118
〈표 4-5〉 농업노동력 종합데이터베이스 : 농업노동력 수요관리 내용 예시	126
〈표 4-6〉 농업노동력 종합데이터베이스 : 농업노동력 공급관리 내용 예시	126

제5장

〈표 5-1〉 연구내용 요약 및 전략과제 활용계획서	140
------------------------------------	-----

부록

〈부록_표 1〉 착수연구심의회 심의의견(2021.04.21.)	145
〈부록_표 2〉 최종연구심의회 심의의견(2021.10.15.)	148
〈부록_표 3〉 자문회의 결과 요약	150

그림목차

제1장

〈그림 1-1〉 연구의 내용 범위	4
〈그림 1-2〉 연구의 추진체계	5

제2장

〈그림 2-1〉 전국 및 충남의 농업인구 고령화를 추이(2005년~2020년)	13
〈그림 2-2〉 농업노동력 발생 구조와 공급 경로	18

제3장

〈그림 3-1〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 홍보방법(2020년, 2021년 합산)	49
〈그림 3-2〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 기대효과(2020년, 2021년 합산)	50
〈그림 3-3〉 충남의 농업노동력 수요와 공급 경로별 실태	69
〈그림 3-4〉 충청남도 농작업지원단 육성 및 운영사업 추진체계	79
〈그림 3-5〉 충청북도 생산직 일손봉사 추진체계	80
〈그림 3-6〉 제주특별자치도 제주농업인력지원센터 운영사업과 국민수확단	81

제4장

〈그림 4-1〉 농업노동력 수급문제의 원인과 결과	94
〈그림 4-2〉 충남 농업노동력 정책방향과 추진전략	97
〈그림 4-3〉 농업노동력 인건비 차액보전 사업 흐름 가상 시나리오	113
〈그림 4-4〉 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계도	119
〈그림 4-5〉 최저임금위원회 구성 및 주요업무 예시	120
〈그림 4-6〉 충남 내 시군별 농업노동력 중간지원조직 실무 추진체계도	123

제1장 서론¹⁾

1. 연구의 배경 및 필요성

농업인구의 고령화, 농업인구의 감소화, 농업기피 현상으로 인해서 전국은 물론 충남 또한 만성적인 농업노동력(공급 측면) 부족 현상에 시달리고 있다. 자가노동력과 고용노동력 전반에 걸쳐 노동력 자체가 턱없이 부족한 현실이다. 코로나19가 확산되면서 농촌고령화에 따른 농촌 현장의 외국인 노동력 수급 불균형 문제가 더욱 선명하게, 심각하게 부각되고 있다. 외국인 노동력에 높은 의존도를 보였던 농업 고용노동력 시장이 코로나19를 계기로 극심한 인력 부족, 노임 상승, 경영비 압박이라는 악순환 구조에 놓이게 되었다.

특히 2020년 코로나19로 인하여 그동안 외국인 노동력에 높게 의존해오던 농업노동력 현실이 드러나면서 농업노동력 부족 문제는 여러 가지로 딜레마에 봉착해 있다. 농업인력의 공백을 메우고 있는 주역은 농기계가 아닌 외국인 노동자들이었다. 그리고 이들 대부분은 미등록 이주노동자들이었다. 미등록은 결국 합법이 아닌 불법의 영역으로 일컬어지며 그 안에 있어서 일반인들에게는 보이지 않았던 그림자 노동자, 외국인 노동자가 존재하고 있었다. 우리는 코로나19시대를 거치면서 이제야 새삼 그들의 부재를 확인하고 있다.

규모화, 전업화 정책을 강화하는 과정에서 기계화율을 향상시키고 여러 기술을 발달시켜서 일부 진전이 있었지만 정착 농촌에서 농업노동을 할 ‘사람’을 키워내지 못했다. 특히 쌀농사의 기계화는 90% 이상 달성하여 이미 마을에 몇몇 위탁영농하는 사람만 있으면 쌀농사는 인력부족에서 자유로운 편이다. 하지만 밭작물은 기계화율 향상에는 한계를 보이고 있다. 파종작업, 전지작업, 수확작업 등은 아직도 사람의 손작업이 필요하다. 농업인력과 기계화 상관관계가 중요한 대목이다.

1) 주 : 이번 연구에서는 차별을 금지해야 하는 시대적 인식의 변화를 반영하고 인권침해 요인을 최소화하기 위하여 현재 법률, 제도권에서 사용하는 용어를 가급적 지양하고 대체용어를 사용하고자 하였음(예. 외국인 불법 체류자(X)→미등록 이주 노동자(O), 근로자(X)→노동자(O) 등). 단, 문맥 상 필요한 경우, 불가피하게 사용할 수밖에 없는 법률 고유명사의 경우 등은 그러지 못함(예. 내국인과 외국인, 계절근로자(법률 용어), 파견근로자(법률 용어) 등).

하지만 여기에서 근본적인 문제인식은 ‘농업소득 열악-농업이탈 가속화-농촌 고령화와 농업인력 부족-저임금 외국인 노동자 고용-혹은 농업승계 포기’라는 악순환, 결국 ‘저가 농산물가격은 저임금 외국인 노동자의 노동력으로 어렵게 유지하는 결과, 농업노동력 특수성에 감안한 농업구조 변화 영향’임을 인지하고 문제의 심각성을 환기할 필요가 있다.

따라서 충남의 농업노동력에 대한 현황과 문제를 살펴보고 농업노동력 수급실태를 다각적으로 파악하여 충남 농업노동력 문제해결에 실제적으로 다가가기 위한, 좀 더 다양한 제도개선 및 정책 아이디어들을 제시할 필요가 있다²⁾.

2) 주 : 이번 연구주제는 충청남도 민선7기 도정비전과 3대 위기를 극복하는 5대 목표에 부합하는 지점이 있음. 3대 위기인 “저출생·고령화·양극화”에 해당하고 5대 목표 중 “활력이 넘치는 경제”에 해당한다고 볼 수 있음.

2. 연구의 목적과 내용

연구의 목적은 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태 파악을 통해서 제도개선 및 정책을 제안하고자 한다.

이를 위해서 수행하고자 하는 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 충남의 농업노동력에 대한 현황과 문제를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 선행연구 고찰, 기초 현황 및 문제 분석, 농식품부법무부노동부충청남도의 정책 현황을 검토한다.

둘째, 충남의 농업노동력 수급실태를 다각적으로 파악하고자 한다. 이를 위해서 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석, 충남 농업노동력 수급실태분석, 타 지역 사례조사 및 분석한다.

셋째, 충남 농업노동력 문제해결에 실체적으로 다가가기 위한 제도개선 및 정책을 제안하고자 한다. 이를 위해서 정책원칙 및 정책방향을 설정하고 그에 맞는 추진전략인 보완 강화 전략, 세분화 전략, 체계화 전략 등을 도출한다.

연구의 내용에 따른 구체적인 범위는 다음과 같다.

○ 시간 범위 : 2019년 기준(코로나19 이전)과 2020년 기준(코로나19 이후)

* 고령화와 코로나19라는 변수 영향 요인을 동일하게 적용하기 위해서 시간 범위 조정이 필요, 코로나19 상황 이전과 이후 비교를 위해서 모든 시간 범위 데이터가 2019년과 2020년 양쪽 기준을 맞추도록 함.

○ 공간 범위 : 충청남도 15개 시군

○ 내용 범위 : 농업 분야의 고용노동력(혹은 농업고용인력, 농작업 인력 등 용어 혼용)

○ 대상 범위 : 내국인 고용노동자(상시 고용, 일용임시 고용 등 포함)

주의할 점은 대상 범위를 연구의 기간 등 여러 제약조건으로 인하여 농업노동력 중 자가노동력(가족노동력)이 아닌 고용노동력에 초점을 맞췄다. 고용노동력은 상시 고용(외국인

노동자, 내국인 노동자), 일용임시 고용(외국인 노동자, 내국인 노동자)으로 구성되는데 이번 연구는 그 중에서도 상시 고용 내국인 노동자, 일용임시고용 내국인 노동자로 한정하고자 한다(그림 1-1) 참고)³⁾.

참고로 외부로부터 공급받고 농작업을 실제 수행하는 고용노동력은 크게 ① 외국인 노동자(상용노동자, 상시노동자, 계절노동자), ② 인력파견업체 및 농협인력중개센터의 일용 노동자, ③ 지인연고의 임시노동자, ④ 특정시기 및 계절에 맞춘 전국단위 전문작업단 노동자, ⑤ 충남 농작업지원단의 일용노동자, ⑥ 품앗이 및 자원봉사 등으로 나눌 수 있다.

〈그림 1-1〉 연구의 내용 범위



주 : 김정섭(2021:2016:2015)을 응용하여 저자 작성함.

3) 주 : 연구의 대상 범위에 대해서 찬반 의견이 있었음. 즉, 주어진 연구기간의 제약으로 범위가 명확한 것은 좋다고 판단(외부 연심위원)한다는 의견, 외국인 노동자는 이미 농촌의 주력 노동력이 된 현실이므로 대상 범위에 포함하지 않는 것은 부적합하기에 이를 반영(내부 연심위원)해야 한다는 의견이 있었음.

3. 연구의 방법 및 추진체계

연구의 내용에 따른 연구의 방법은 다음과 같다.

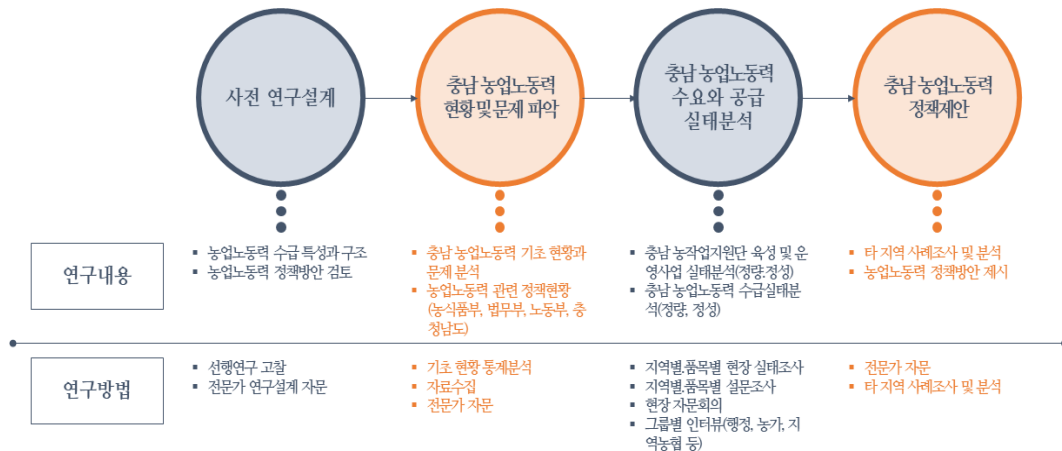
첫째, 충남의 농업노동력에 대한 현황과 문제를 살펴보기 위하여 기초 현황 통계분석, 자료수집, 선행연구 고찰, 전문가 연구설계 자문 등의 방법을 수행한다.

둘째, 충남의 농업노동력 수급실태를 다각적으로 파악하기 위하여 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석(정량분석, 정성분석), 충남 농업노동력 수급실태분석(정량분석, 정성분석)을 실시한다. 세부적으로 지역별·품목별 현장 실태조사, 지역별·품목별 설문조사, 현장 자문회의, 그룹별 인터뷰(행정, 농가, 지역농협) 등의 방법을 수행한다.

셋째, 충남 농업노동력 문제해결에 실제적으로 다가가기 위한 제도개선 및 정책을 제안하기 위하여 전문가 자문, 타 지역 사례조사 및 분석 등의 방법을 수행한다.

연구의 추진체계는 다음과 같다(〈그림 1-2〉 참고).

〈그림 1-2〉 연구의 추진체계



주 : 저자 작성함.

4. 연구의 기대효과

이번 연구의 기대효과 및 정책활용 측면의 이점은 다음과 같다.

첫째, 저출생고령화가 도시만이 아닌 농업과 농촌에 미치는 영향을 농업노동력 관점에서 새롭게 접근하여 정책을 고민하게 하는 계기가 되고 경각심을 고취하는데 기여한다. 즉, 농업노동력 부족 문제는 단순히 농업계 내부만의 문제가 아니라 궁극적으로는 먹거리 위기, 밥상 위기로 연결될 수 있음을 단계별로 증명하고자 하였다.

둘째, 충남의 농업노동력 수요와 공급 특성과 구조를 파악하고 구체적인 정책개입 지점을 발견하여 농업노동력 정책자원이 적재적소에 배분될 수 있도록 하는데 기여한다. 특히 정책의 추진체계를 조직과 인력(의사결정기구, 중간지원조직, 농작업 업무 수행 주체, 협력관계조직), 통계와 정보, 예산과 제도화 등으로 세분화하여 대안을 제시하고자 하였다.

셋째, 충남의 자체사업이자 선도모델인 ‘충남 농작업지원단 육성 및 운영사업’에 대한 면밀한 검토를 통해서 정책성과 분석 및 정책보완 근거로 활용하고 향후 발전가능성을 제시하는데 기여한다. 앞으로 농업노동력 정책은 민간 영역에서 공공 영역으로 그 축을 이동시켜야 하는 발판을 만드는데 기여할 수 있도록 하였다.

5. 연구의 추진일정

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

대상	구분	추진일자	주요 내용	참석자
전문가	자문회의	21.03.12. 21.03.30. 21.08.27.	농업노동력 실태조사 접근방법, 대응방안	한국농촌경제연구원 김OO 박사
전문가	자문회의	21.03.30. 21.10.05.	농업노동력 실태조사 접근방법, 대응방안	(사)농정연구센터 장OO 소장
전체	연구심의회	21.04.21.	전략과제 착수연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정)
광역지자체	사례조사	21.05.24. 21.06.03.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 제주특별자치도 사례	제주특별자치도 친환경농업정책과 제주도 농업인력지원센터(민간위탁 운영) 제주연구원 안OO 박사
전문가	자문회의	21.04.14. 21.04.28. 21.09.15.	농업노동력 실태조사 접근방법, 대응방안 농업노동력, 노동생산성, 자본 관계	제주대학교 유OO 교수
전체	DB작업	21.05.13.~ 06.03.	지자체의 농업인력수급 실태 : 충남의 농작업지원단 사업실적 DB화	외부인력 활용 (충남과 15개 시군 협조)
기초지자체	실태조사	21.06.10.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 금산군 사례	충남 농작업지원단 지역농협 (금산군 만인산농협, 금산농협)
기초지자체	실태조사	21.06.18.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 예산군 사례	충남 예산군 농촌인력증개센터 (예산군 농업회의소, 민간위탁 운영)
기초지자체	실태조사	21.07.02.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 부여군 사례	충남 부여군 농촌인력증개센터 (부여군 농업회의소, 민간위탁 운영)
기초지자체	토론회	21.07.05.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 부여군 농정 토론회 사례	충남 부여군 농업회의소 및 부여군 농업인단체협의회 주관 행사 참관
광역지자체	심층인터뷰	21.07.06. 21.09.30. 21.11.10.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 농작업지원단 정책 사례	충청남도 식량원예과
기초지자체	자문회의	21.07.16. 21.10.08.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 서산시 사례	충남 서산시 마을이장
광역지자체 기초지자체	실태조사	21.07.07.~ 21.09.30.	지자체의 농업인력수급 실태 : 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태 DB화	외부인력 활용 (충남과 15개 시군 협조)
광역지자체 기초지자체	관계자 간담회	21.07.20.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 농작업지원단 정책 사례 (서산시, 당진시, 서천군, 청양군, 예산군)	충남 농작업지원단 지역농협 담당자 충남 및 시군 농작업지원단 담당 공무원
기초지자체	자문회의	21.07.15.~ 계속	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 부여군 사례	충남 부여군 농업정책과 담당자 충남 부여군 농민회 회원 다수
기초지자체	사례조사	21.08.11.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 전라남도 나주시 사례	전남 나주시 농촌인력증개지원센터 (배, 농업회의소 민간위탁 운영)

대상	구분	추진일자	주요 내용	참석자
기초지자체	자문회의	21.08.12.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 경상북도 상주시 사례	경북 초록마실영농조합법인 (포도, 독농가 운영 사례)
전체	DB작업	21.08.23.~ 09.04.	지자체의 농업인력수급 실태 : 충남의 농번기 농업인력 수급실태 점검표 DB화	외부인력 활용 (충남 내 11개 시군 자료)
기초지자체	현장 간담회	21.09.09.~ 09.10.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 충청남도 농작업지원단 정책 사례 (서산시, 당진시, 서천군, 청양군)	충남 농작업지원단 정책수혜자 농민 (농기계지원반, 인력지원반)
기초지자체	사례조사	21.09.07.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 경상북도 의성군 사례	경북 의성군 농촌인력중개지원센터 (마늘과 사과, 행정 직영)
기초지자체	사례조사	21.09.08.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 경상남도 거창군 사례	경남 거창군 상시고용사회적협동조합 (마늘, 민간 주도)
광역지자체	사례조사	21.09.14.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청북도 생산적 일손봉사 정책 사례	충청북도 일자리정책과 충북연구원 우OO 박사
광역지자체 (권역사업)	사례조사	21.09.14.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 전라북도 임실-순창-남원 도농인력지원센터	전북연구원 조OO 박사 (농협조공 민간위탁 운영)
기초지자체	사례조사	21.09.16.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 경상남도 남해군 사례	경남 남해군 농촌인력중개지원센터 (마늘, 동남해농협 민간위탁 운영)
기초지자체	사례조사	21.09.30.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 경상남도 합천군 사례	경남 합천군 농촌인력은행 사회적협동조합(마늘과 양파, 민간 주도)
전체	연구심의회	21.10.15.	전략과제 최종연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정)
전문가	자문회의 (서면)	21.10.25.~ 11.10.	최종보고서(안) 검토 및 자문	한국농촌경제연구원, 전북연구원, 제주연구원, (사)농정연구센터 등
기초지자체	자문회의	21.10.20.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 부여군 농업노동력 정책자문	충남 부여군청 농업정책과
기초지자체	자문회의	21.11.08.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 충청남도 부여군 농업노동력 정책자문	충남 부여군 농업회의소 등
중앙정부	정책동향 자료수집	21.11.24.	정부의 계절근로자 제도개선을 위한 지자체 간담회(경상권 및 충청권)	법무부 및 농식품부 관계자, 경상권 및 충청권 지자체 공무원 등
광역지자체 (권역사업)	사례조사	21.12.01.	지자체의 농업인력수급 및 운영실태 : 전북 임실-순창-남원 도농인력지원센터	(사)임순남 도농인력지원센터(농협 조합공동사업법인이 출자한 조직) 전북연구원과 공동조사 진행

주 : 저자 작성함.

제2장 현황 및 문제

1. 선행연구 고찰

먼저 선행연구에 앞서 다음의 몇 가지 용어에 대한 정의, 개념을 살펴해보도록 하겠다.

첫째, 자가노동력과 고용노동력에 대한 개념이다.

농가경제조사에 따르면, 농업노동이란 농가에서 농업과 관련하여 행한 모든 농작업을 대상으로 하며 직접노동과(작물작업·관리, 축산관리 등) 간접노동(출하준비, 판매, 생산관리 등)으로 구분할 수 있다. 농업노동은 자가노동력(가족, 품앗이 포함)과 고용노동력(일손돕기 포함)으로 구성되는데 자가노동력은 가구원의 농업경영 내부에 투입된 시간을 의미하며 15세 미만 가구원도 실제로 농사일을 하였다면 성인 노동력으로 환산하여 포함한다. 고용노동력은 상시 및 임시로 고용된 사람에 대해서 노동시간을 기입한 것으로 출타자녀, 친인척 및 군인 등의 일손돕기와 기타형태의 노동시간을 포함한다.⁴⁾ 본문에서는 상황에 따라서 농업고용노동력 용어 대신 농업고용인력, 농작업 인력 등으로 표현하였다.

둘째, 근로자와 노동자에 대한 개념이다.

근로자(勤勞者)는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 뜻하고, 노동자(勞働者)는 직업의 종류를 불문하고 노동력을 판매하여 얻은 임금을 가지고 생활을 유지하는 사람을 뜻한다.⁵⁾ 근로라는 용어는 시키는 대로 부지런히 하라는 의미를 지니고 있고 일제 강점기 시대에 일본이 우리나라 국민을 강제노역에 동원하면서 ‘근로봉사대’, ‘근로정신대’라는 이름을 사용하였다. 이후 유신 정권에서 근로자라는 이름으로 경제개발을 위한 희생을 강요하면서 근로정신이라는 용어를 사용하게 되었고, 고도성장을 이루어 내는

4) 자료 : 통계청(2019), 농가경제조사 지침서 : 농업노동 투입내역.

5) 자료 : 네이버 지식백과 실무노동용어사전

(<https://terms.naver.com/search.naver?query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%99%80+%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90&searchType=&dicType=&subject=>, 검색일자: 21.12.20.)

데 근로자를 앞세우면서 ‘근로자’라는 용어가 법적으로 사용하게 되는 계기가 되었다. 사회적 관점으로 보면 근로자는 고용된 사람(협회의 개념), 노동자는 일하는 사람(광의의 개념)이고, 영문으로 근로는 Work(부지런히 일하는 사람), 노동은 Labor(일을 통해 제품을 생산하는 사람)로 구별된다. 즉, 근로자는 주체성 없이 시키는 대로 일하는 사람이고, 노동자는 주체성 있게 서로 소통하며 동등한 입장에서 일하는 사람으로 정의할 수 있다. ‘근로자’는 자본과 권력이 열심히 일을 시켜서 이윤착취의 도구나 기계부속 정도로 전락시키기 위한 수단으로 활용한 것인 반면에, 노동자라는 개념은 사회의 주체이며 노동3권(「헌법」 제33조 제1항의 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권)의 권리를 행사하는 주체이다. 따라서 인격을 존중하는 수평적 의미의 ‘노동자’라는 단어로 표현함이 바람직하다. 그러나 아직까지 「대한민국 헌법」은 ‘노동’이 아닌 ‘근로’ 또는 ‘근로자’라는 표현을 사용하고 있으며 현행 노동관계 법령에서도 주로 ‘근로’라는 용어를 사용하고 있어 법률용어를 정비할 필요가 있다는 국회 검토보고서가 제출된 바 있다.⁶⁾ 이번 연구에서는 가급적 근로자 대신 노동자로 명시하고자 노력하였다

셋째, 외국인 근로자와 외국인 노동자, 불법과 합법 영역에 대한 개념이다.

외국인 노동자 역시 최근에는 근로자라는 표현보다는 노동자라는 표현을 사용하고 있는 추세인데 아직까지 법률에서는 대한민국의 국적을 가지지 않은 자로 대한민국에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 자로 정의하고 ‘외국인 근로자’로 명명하고 있다.⁷⁾ 외국인 노동자(外國人勞働者; foreign workers, guest workers)는 국가 간의 국경을 넘어 일자리에서 일하는 노동자이다. 인력을 송출하는 국가의 입장에서는 해외노동자이며, 인력을 수입하는 국가의 입장에서는 외국인 노동자가 된다. 대한민국은 1960년대에서 1970년대에 타국에 일하러 가는 해외노동자가 많았고 이후 외국인 노동자에 관련된 법률 등을 제정하면서 인력 수입국이 되었다.⁸⁾

6) 자료 : 1. 조호근 한국장애인고용안정협회 고용지원국장 소셜포커스

(<https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=2900>, 검색일자 : 2021.12.20.)

2. 나무위키(<https://namu.wiki/w/%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%9D%98%20%EB%82%A0>, 검색일자 : 2021.12.20.)

7) 자료 : 찾기쉬운 생활법령정보, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조

8) 자료 : 위키백과사전

(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8_%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90, 검색일자 : 2021.12.20.)

불법 외국인 노동자 VS 미등록 이주 노동자는 아직 명확하게 법률로 규정된 바 없다. 하지만 불법과 합법의 영역으로 구분한 것 자체가 인권침해 요소가 있을 수 있다는 점에서 명칭 문제를 제기하고 고쳐쓰자는 사회적 분위기가 확산되고 있음을 고려할 때, 이번 연구는 가급적 불법 외국인 근로자 대신 미등록 이주 노동자로 명시하고자 노력하였다⁹⁾.

다음으로 선행연구 고찰결과를 요약하면, 다음과 같다.

첫째, 농업노동력 실태를 집중적으로 조사하고 대응방안에 관한 연구이다.

김병률 외(2010), 김정섭(2021:2015), 김정섭 외(2016:2014)는 농업 노동력 구성의 변화를 관찰하되 주로 농업 고용노동력 수급실태를 집중적으로 연구하고 그에 따른 대응방안을 제시하고 있다.

장민기 외(2020), 장민기(2015), 장민기(2011a:2011b)는 주로 전국단위로 농작업을 하는 주산지 중심의 전문작업단 실태를 조사한 바 있다. 농산물 산지출하조직의 농업노동력 실태를 집중적으로 파고 들었고 농작업 전문회사를 체계화하는 대응방안을 제시하고 있다.

둘째, 농업노동력 공급의 부족분을 해소하기 위한 외국인 노동자 확대 방안에 관한 연구이다.

엄진영(2020), 엄진영 외(2019), 엄진영 외(2017), 이해경 외(2020) 등은 농업노동력 공급의 부족분을 해결하기 위하여 외국인 노동자 활용 정책, 제도개선 및 법제화를 연구한 바 있다. 주로 고용변화에 따른 외국인 노동자 활용 정책을 제시하고 있다. 농식품부 영역 외에 고용노동부 영역으로 확장하였다.

셋째, 농업노동력 공급을 전문으로 하는 인력회사를 제도화하는 방안에 관한 연구이다.

장민기 외(2016)는 작업 문제의 해결은 인력(전문, 비전문) 인력과 농기계가 결합된 복합적인 서비스가 필요하다는 아이디어로부터 착안하여 전문작업단 한계를 극복하기 위하여 농작업 전문지원 서비스 사업 활성화로 정책관점을 확장하여 추진하는 방안을 제안하였다.

9) 자료 : 블로그 포스트 : 불법 체류자 아닌 '미등록 이주노동자'인 이유, 〈안녕, 미누〉 쏟아지는 제노포비아 정면 돌파 (<https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=28333528&memberNo=45853350>, 검색일자 : 2021.12.20.)

넷째, 한국 농업의 성장경로 중 농업노동과 기술변화 등의 요소를 추계한 연구이다. 유영봉(2012:2015:2006:2003)은 한국 농업의 성장경로 분석을 위하여 중요한 변수를 농업노동으로 보고 스톡과 플로우를 추정한 바 있다. 플로 노동투입량 계측이 한국 농업의 요소투입변화 추이와 생산구조 변화를 나타내는데 유의함을 증명하였다.

이번 연구는 “충남은 시군별, 품목별 어떤 부분에서, 얼마나 부족하고, 어떤 방식으로, 어떤 공급경로로 노동력 접근정책을 구사해야 하는가, 어떤 추진체계를 가져야 하는가?”에 의문을 가지고 출발하였다. 다른 지역과 달리 농촌의 고령화 추세가 가파르다는 점, 재배하는 농작물 특성 상 계절적 수요에 따른 농업노동력 공급이 부족한 점, 농업노동력 공급이 부족한 지점과 농산물 품목과의 연관성 검토, 그리고 농업구조 변화 연관성(품목선택, 재배기술 혁신, 위험 분산형 농업으로의 이행, 품목 단작화 등) 등을 폭넓게 고려한, 보다 객관적인 정책접근을 하고자 하였다.

이러한 문제인식을 가지고 선행연구를 고찰한 결과, 전국 단위를 대상으로 하는 농업노동력과 관련한 실태조사, 정책제안에 관한 선행연구는 많은 편이나 지역 단위를 중점적으로 살펴본 선행연구는 부족한 편이다. 그러한 점에서 이번 연구는 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급 실태를 분석하고 다른 지역사례를 심층 검토하여 충남 지역에 활용할 수 있는 정책을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다. 특히 농업인구의 감소와 동시에 고령화율이 가파른 속도로 증가하는 추세 속에서 문제를 단번에 해결해 줄 수 있는 정책제안 도출이 쉽지 않다는 점에서 이번 연구는 충남의 농업노동력 정책과 사업을 추진할 ‘추진주체’, ‘추진체계’ 방안을 세부적으로 구상하는 것에 초점을 맞춘다는 점이 선행연구와 차이점이다.

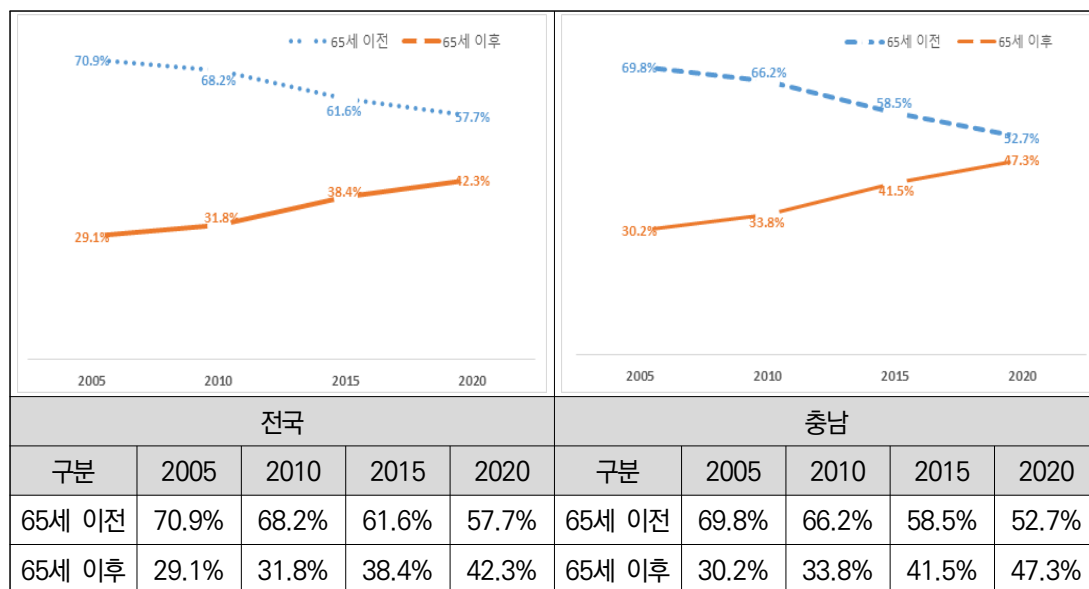
2. 기초 현황 및 문제

첫째, 전국 대비 충남의 농업인구 고령화 추세이다. 충남의 고령화율은 전국의 고령화율보다 심각한 추세를 보인다는 점이다(〈그림 2-1〉 참고).

통계청(각연도)의 농림어업총조사 분석결과에 따르면, 2005년 전국의 65세 이전 농업인구는 전체 농업인구의 70.9%, 65세 이후 농업인구는 29.1%를 차지하였다. 2020년 전국의 65세 이전 농업인구는 전체 농업인구의 57.7%, 65세 이후 농업인구는 42.3%를 차지하였다.

반면, 2005년 충남의 65세 이전 농업인구는 전체 농업인구의 69.8%, 65세 이후 농업인구는 30.2%를 차지하였다. 이는 전국의 고령화 비중보다 낮아서 양호한 편이었다. 하지만 2020년 전국의 65세 이전 농업인구는 전체 농업인구의 52.7%, 65세 이후 농업인구는 47.3%를 차지하면서 전국의 고령화 비중보다 높아지는 등 상황이 악화되고 있다.

〈그림 2-1〉 전국 및 충남의 농업인구 고령화율 추이(2005년~2020년)



자료 : 통계청(각연도), 농림어업총조사 : 연령 및 성별 농가인구/성비.

둘째, 고령화율을 정밀하게 들여다보기 위하여 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포를 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-1〉 참고).

우선 전국을 살펴보면, 2005년에는 50세~74세의 농업인구가 48.6%를 차지하였고 2020년에는 57.1%를 차지하였다. 주목할 지점은 60대 연령대 농업인구가 2005년 22%에서 2020년 27%로 비중 증가, 75세~79세의 농업인구 비중이 뚜렷한 증가를 보인다.

그 다음 충남을 살펴보면, 2005년에는 50세~74세의 농업인구가 49.2%를 차지하였고 2020년에는 56.6%를 차지하였다. 주목할 지점은 60대 연령대 농업인구가 2005년 22%에서 2020년 27%로 비중 증가, 75세~84세의 농업인구 비중이 큰 폭으로 증가하고 있다는 점이다.

〈표 2-1〉 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포(2005년~2020년)

연도	2005		2020		2005		2020	
전국/충남	전국	(비중)	전국	(비중)	충남	(비중)	충남	(비중)
0~4세	67,250	2.0%	17,274	0.7%	8,455	1.9%	1,750	0.7%
5~9세	114,808	3.3%	33,998	1.5%	14,494	3.2%	3,673	1.4%
10~14세	153,027	4.5%	49,154	2.1%	19,733	4.4%	5,199	2.0%
15세~19세	157,792	4.6%	59,221	2.6%	21,893	4.9%	5,923	2.2%
20세~24세	149,235	4.3%	66,146	2.9%	18,254	4.1%	5,923	2.2%
25세~29세	143,100	4.2%	65,622	2.8%	16,170	3.6%	5,696	2.1%
30세~34세	118,706	3.5%	50,227	2.2%	14,525	3.3%	4,952	1.9%
35세~39세	129,144	3.8%	53,587	2.3%	15,575	3.5%	5,714	2.1%
40세~44세	185,074	5.4%	67,764	2.9%	23,837	5.3%	7,238	2.7%
45세~49세	263,521	7.7%	108,332	4.7%	34,775	7.8%	11,177	4.2%
50세~54세	284,385	8.3%	168,683	7.3%	37,360	8.4%	16,920	6.3%
55세~59세	316,478	9.2%	253,724	11.0%	41,522	9.3%	27,697	10.4%
60세~64세	351,747	10.2%	340,365	14.7%	44,759	10.0%	38,658	14.5%
65세~69세	408,521	11.9%	301,429	13.0%	52,794	11.8%	35,669	13.4%
70세~74세	309,279	9.0%	256,420	11.1%	42,869	9.6%	31,884	12.0%
75세~79세	158,942	4.6%	209,168	9.0%	21,613	4.8%	26,662	10.0%
80세~84세	76,866	2.2%	139,516	6.0%	10,896	2.4%	19,898	7.5%
85세이상	45,698	1.3%	73,434	3.2%	6,498	1.5%	11,876	4.5%
합계	3,433,573	100.0%	2,314,064	100.0%	446,022	100.0%	266,509	100.0%

자료 : 통계청(각연도), 농림어업총조사 : 연령 및 성별 농가인구/성비.

셋째, 농업노동력 수요와 공급 특징이다. 농업노동력 수요가 특정시기(농번기)에 집중되면서 농업노동력 공급에 어려운 상황을 가중시킨다. 농장경영주의 결정 권한보다 민간 인력업체나 농작업 노동자 주도로 결정되는 구조이다.

농업노동력 수요는 연중 수요가 발생하는 게 아니라 특정시기에 수요가 집중적으로 몰리는 특징이 있다. 즉, 시설채소류를 제외한 대부분 품목은 주로 농산물 파종과 수확 단계에 수요가 극대화되므로 이 시기에 농작업 인건비는 최대치로 상승하는 경향이 있다. 지역별로 많은 사람들이 소득작목을 재배할수록, 품목별 주산지일수록 수요가 비슷한 시기에 발생하므로 농업노동력 수급 불균형은 심화된다.

영농형태별 고용노동력 투입시간의 차이가 있는데 쌀을 비롯한 식량작물에 비해서 밭작물, 화훼작물, 기타작물 등이 고용노동력 투입시간이 더 많다. 이유는 밭작물 농기계화율은 낮은 편이고 파종과 수확시기에 고도의 농업노동력을 필요로 하는 작업이 많기 때문이다.

농업노동력 공급은 고용노동력의 경우 내국인 노동자보다 외국인 노동자에 대한 의존도가 높은 특징이 있다. 농촌인구 감소화와 고령화로 인해서 내국인 노동자가 차지하는 비중은 낮았고 2020년부터 발생한 코로나19는 그동안 외국인 노동자에 의존도가 높았던 농업에 큰 타격을 주었다. 고용노동력의 유형별, 고용노동력의 공급경로별 특징이 다르다.

공급이 수요를 못 따라가니 농작업 인건비 기준은 민간 인력업체나 농작업 노동자가 요구하는 수준으로 계속 상승하기 마련이다. 수요와 공급이 균형점을 만나기 전까지 농장경영주가 결정할 수 있는 주도권은 없다. 인력 공급을 담당하는 민간 인력업체나 농작업 노동자 주도로 모든 것(작업인력 규모, 작업시기, 작업물량, 인건비 등)이 결정되는 구조이다. 그리고 농업노동력 수요가 필요한 시기에 집중되고 공급은 제한적으로 되면서 이 시기 인건비는 생산비에 큰 부담으로 작용한다.

예를 들면, 충남 농업노동력 수요 특징을 자세하게 들여다보면 지역별, 입지특성별, 생산품목별로 차이가 있는데 핵심사항은 다른 산업과 달리 ‘계절성’에 있다(〈표 2-2〉 참고).

마늘, 양파, 감자 등 채소류, 식량작물류 품목은 동일시기(5월~7월)에 수확작업 수요가 중복되면서 폭증하는 시기이다. 특히 서산, 태안, 당진 등을 중심으로 재배를 하면서 이들 지역은 6월에 최고 농작업 인력수요 절정시기를 맞이한다. 대부분 단순작업을 필요로 하는 고용노동력 수요에 의존한다.

사과, 배, 포도 등 과서류 품목은 4월~6월에 적과작업, 인공수정, 봉지씌우기, 송이다듬기 작업이 주로 집중되고 9월~10월에 수확작업이 주로 집중된다. 이들 작업은 대부분 숙련작업을 필요로 하는 고용노동력 수요가 높다.

그 외 고추, 오이는 연중 인력수요가 있는 가운데 4월~6월, 8월~9월에 집중되는 경향이 있다. 자가노동력 수요가 상대적으로 높은 편이다.

〈표 2-2〉 충남의 주요 품목별 농번기 인력수요 현황(2021년)

구분	농번기 인력수요 시기(월) * ○ : 파종, △ : 적과, 인공수정(과수), ● : 수확												수요 특징
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
마늘						●				○			3개 품목이 동일시기에 수확작업 수요(중복, 폭증)
양파						●				○			
감자					●	●	●						
사과				△	△	△			●	●			적과, 유인작업 수요
배				△		△			●	●			화점작업 수요
포도					△	△	△	△	●	●			봉지씌우기, 송이다듬기 수요
고추				○				●	●				연중 인력수요
오이					●	●							5~6월 수확작업 인력수요 집중

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 실태조사 결과를 토대로 분석, 저자 작성함.

넷째, 고용노동력¹⁰⁾ 발생 구조와 공급 경로는 다음과 같다(〈그림 2-2〉 참고). 고용노동력 공급 경로가 다양한데 경영규모별 고용노동력을 이용할 수 있는 기회가 균등하지 않다.

고용노동력의 공급 경로는 숙련도, 전문성, 고용시기에 따라서 크게 사적 사회 연결망,

10) 주 : 고용노동력은 임금노동자를 말하고 유형은 연중고용(농업종사자, 출퇴근 노동자), 계절고용(작물에 따라 일정기간 단위로 고용계약 체결하여 일하는 노동자), 일일고용(일당제 형식의 노동자), 위탁영농(하청, 일정량의 작업 할당받고 작업 완성되면 보수지급받음), 교환노동(품앗이, 두레 등의 노동) 등으로 구분함(출처 : 농업경영연구원 http://www.abi.re.kr/bbs/board.php?bo_table=data&wvr_id=32, 검색일자 : 2021.04.01.)

전문작업단, 민간 고용 서비스(직업소개소, 인력파견업체), 공공 고용 서비스(농협인력중개 센터), 고용허가제 하의 외국인 이주 농업노동자 등으로 구분한다(김정섭, 2015).

고용노동부 통계에 따르면, 유료 직업소개사업소는 2021년 4월 기준 14,056개소, 무료 직업소개사업소는 1,621개소이다. 농업노동력 분야로 국한하면 약 239개소 농촌인력중개 센터, 사회적협동조합이 있는데 유료 및 무료 직업소개사업소의 1.5% 수준에 불과하다.

고용노동력의 인력별 특징도 다르다. 자원봉사인력은 한시적, 일시적 도움으로 지속가능하지 못하다는 점, 도시유휴인력은 한시적 일자리로 생각하고 농촌체험 기분으로 도시적 감성을 지니면서 농사 현장과 괴리감이 존재하는 점, 외국인 노동력은 불법보다 합법을 우선 고려해야 하는데 고용허가제와 계절근로자 혜택을 누릴 수 있는 기회가 균등하지 않다는 점이다. 더군다나 합법일 경우 농가가 준비할 조건은 복잡하고 많아서(4대 보험 가입, 숙박시설 구비, 교통비 지급 등) 불법을 많이 이용하게 된다.

농촌의 고령화 및 인구 감소화로 인해서 농촌에서 가용할 고용노동력 인력풀이 감소하면서 지역내부 자체적으로 고용노동력 조달이 곤란하게 되었다.

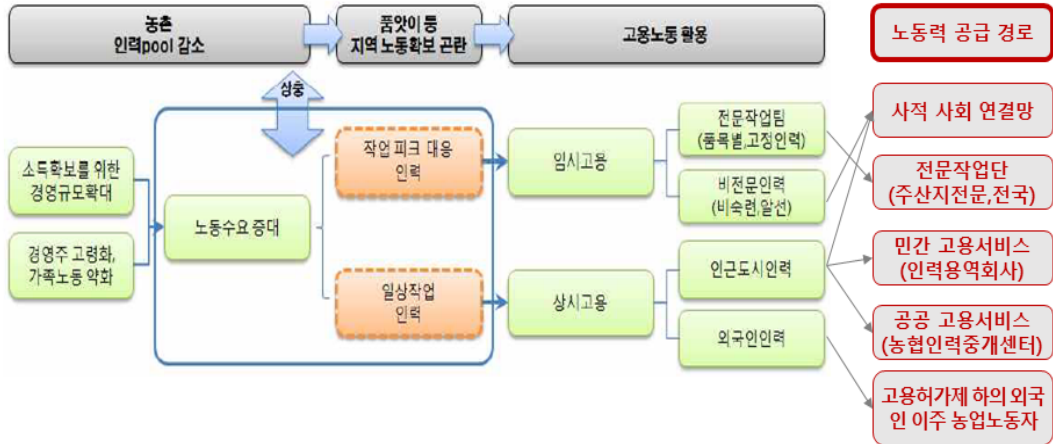
경영규모를 점차 확대하는 전업농 및 중대농 농가 계층은 외부로부터 고용노동력에 의존하는 구조이다. 농작업 최고 절정시기에 대응하는 인력과 일상적인 농작업에 대응하는 인력으로 구분할 수 있는데 필요한 분야에 맞게 다양한 고용노동력 공급 경로가 존재한다.

반면, 겸업농 및 소농 농가 계층은 주로 자가노동력에 의존하는 구조이다. 농작업 시기, 농작업 유형 등에 따라서 간헐적으로 임시노동자 및 일용노동자를 고용하지만 주로 경영주 혼자 하거나 부부가 함께 하는 자가노동력에 의존하기 마련이다.

민간 시장은 주로 규모가 있는 농가, 전업농, 대농들이 이용하면서 많은 농작업 인력을 일시에 사용하면서 경영 효율성과 협상 경쟁력을 높인다. 반면 중소농들은 민간 시장을 이용할 엄두를 내지 못하는 현실이다. 이 조차도 고용인력에 웃돈을 얹어주거나 일정수준 이상 임금을 유지해야 이탈을 방지할 수 있다. 힘든 작업 강도에 비해서 일일 급여 수준이 낮다고 판단하여 농촌에 가기를 꺼려하는 이유도 있다.

〈그림 2-2〉 농업노동력 발생 구조와 공급 경로

충남은 시군별, 품목별 어떤 부분에서, 얼마나 부족하고, 어떤 방식으로 접근해야 하는가?



주 : 장민기 외(2011), 김정섭(2015)을 응용하여 저자 작성함.

다섯째, 농업노동력의 노임상승으로 인하여 농가의 경영비 압박이 심화되고 있다. 최저임금 추이, 농작업 인건비 추이를 비교해보면 확연하게 차이를 알 수 있다(〈표 2-3〉 참고).

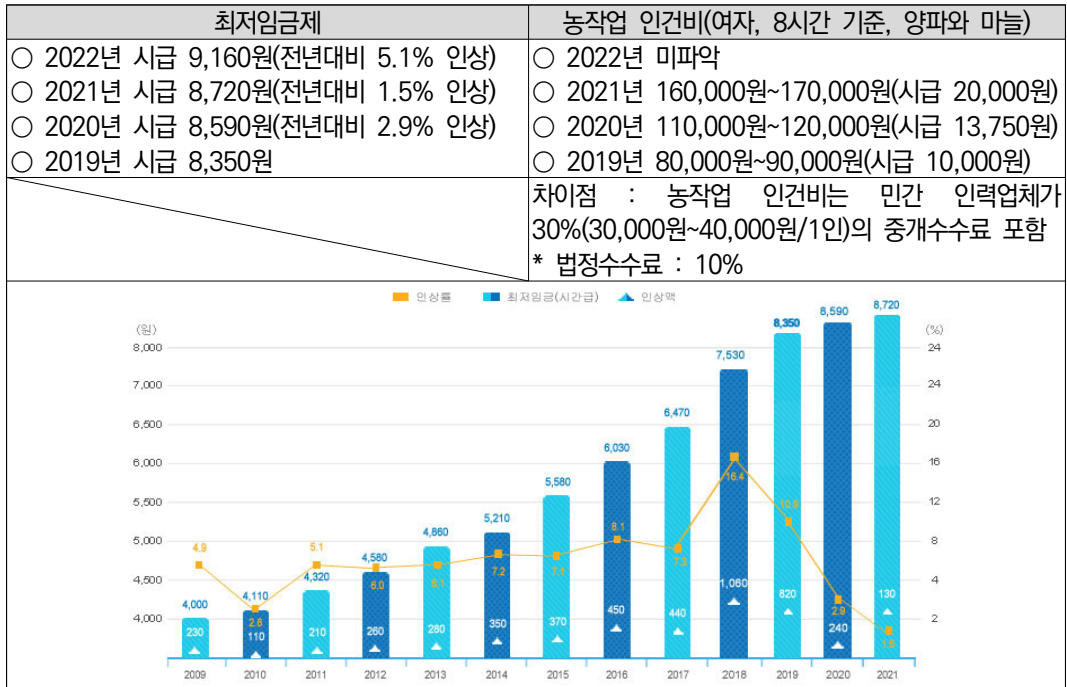
2021년 기준으로 국가가 정하는 최저임금은 시급 10,000원에 못 미치는 수준인데 반해 농작업 인건비는 현재 시급 20,000원(일일 8시간 근로, 16만 원~17만 원, 통상 10만 원선에서 형성)까지 육박하는 지역도 생겼다고 한다.

우리나라 현재의 모든 산업은 정부의 가격 결정 구조에 있지 않고 민간 영역에서 자율적으로 결정되는 구조이고 최저 하한선만 정하는 구조라서 그 외의 시급기준은 민간 영역에 의해서 결정된다. 이러한 상황에서 농작업 인건비 상승은 예견된 결과라고 볼 수 있다. 하지만 농업노동력 부족이 농작업 인건비 상승으로 이어지고 한 번 올라간 노임은 다시 떨어지지 않고 계속 상승하는 문제, 이로 인하여 농가의 경영비 압박이 매년 심화되고 있는 것이 문제의 핵심이다.

더군다나 농작업 인건비 상승 원인 중 하나는 현재 농업생산 구조는 외국인 노동자에 대한 의존도가 높은 현실에서 기인한다. 외국인 노동자를 상시고용, 연간고용하면서 월급제로 지급하는 문제가 농가의 경영비 압박으로 이어지는 결과로 이어진다. 물론 내국인 노동자보다 외국인 노동자 임금 수준이 낮지만 점차 이 격차는 좁혀지고 있는 추세이다. 그리고 경제가 성장할수록 내국인이든 외국인이든 임금 수준은 높아지게 마련임에 따라 농

업분야의 임금 수준은 매년 상승할 것으로 전망된다.

〈표 2-3〉 최저임금제와 농업인건비 비교



자료 : 최저임금위원회(각연도), 최저임금액 현황(출처 : <https://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>, 검색일자 : 2021.09.31.).

주 : 1. 저자 작성함.

2. 농작업 인건비는 공식통계에 잡히지 않으므로 현장에서 농민인터뷰 결과를 참고함.

여섯째, 농업생산비 중 고용노동비가 차지하는 비중을 코로나19 발생 이전과 발생 이후 수치로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

코로나19 발생 이전 시점인 2019년 기준, 충남의 주요 품목별 생산비 중 고용노동비 현황은 쌀이 가장 낮은 비중인 3.0%(대신 쌀은 기계화율이 높아서 위탁영농비 15% 차지), 봄감자는 20.3%, 봄배추는 16.8%, 방울토마토는 11.2%, 배는 17%를 차지하는 것으로 나타났다(〈표 2-4〉 참고).

〈표 2-4〉 충남의 주요 품목별 생산비-고용노동비 현황(2019년) : 코로나19 발생 이전

작물명	쌀		봄감자		봄배추		방울토마토		배	
작목	곡류		식량작물		노지채소		시설채소		과수	
기준	년1기작/10a		년1기작/10a		년1기작/10a		년1기작/10a		년/10a	
총수입(계)	1,220,177		1,829,421		1,609,034		14,043,947		5,472,204	
생산비(계) = 음영색 합산	740,628	100.0%	1,650,360	100.0%	2,085,993	100.0%	12,945,040	100.0%	4,421,641	100.0%
자가노동비	177,314	23.9%	453,489	27.5%	871,141	41.8%	4,024,506	31.1%	1,256,201	28.4%
유동자본용역비	6,077	0.8%	10,404	0.6%	7,501	0.4%	104,424	0.8%	57,311	1.3%
고정자본용역비	3,770	0.5%	15,287	0.9%	762	0.0%	214,547	1.7%	66,521	1.5%
토지자본용역비	90,320	12.2%	73,619	4.5%	135,449	6.5%	265,548	2.1%	164,905	3.7%
경영비(계)	463,147		1,097,562		1,071,140		8,336,016		2,876,702	
임차료-농기계시설	2,389	0.3%	5,867	0.4%	2,873	0.1%		0.0%	33,918	0.8%
임차료-토지자본용 역비	145,342	19.6%	117,943	7.1%	37,641	1.8%	165,567	1.3%	75,634	1.7%
위탁영농비	111,689	15.1%	7,400	0.4%		0.0%	9,297	0.1%	4,577	0.1%
고용노동비	21,897	3.0%	335,738	20.3%	350,078	16.8%	1,453,676	11.2%	752,359	17.0%
중간재비	181,830	24.6%	630,614	38.2%	680,548	32.6%	6,707,476	51.8%	2,010,214	45.5%

자료 : 농촌진흥청(2020), 2019 지역별 농산물 소득자료 : 충남편.

주 : 생산비는 자가노동비, 유동자본용역비, 고정자본용역비, 토지자본용역비를 비롯하여 임차료(농기계시설, 토지), 위탁영농비, 고용노동비, 중간재비(비료, 농약, 종자 등)의 총합산을 나타냄.

코로나19 발생 이후 시점인 2020년 기준, 충남의 주요 품목별 생산비 중 고용노동비 현황은 쌀이 가장 낮은 비중인 2.6%(쌀의 위탁영농비는 15.3% 차지), 봄감자는 15.4%, 봄배추는 16.9%, 방울토마토는 15.1%, 배는 17.5%를 차지하는 것으로 나타났다(〈표 2-5〉 참고).

지금 통계수치로만 보면, 코로나19 발생 이전 시점과 이후 시점에서 고용노동비 비중은 크게 달라지지 않았다. 그럼에도 불구하고 이들 주요 품목(봄감자, 봄배추, 방울토마토, 배)은 주로 밭작물과 시설작물이라는 점, 이 작물들은 기계화율이 낮고 파종과 수확단계에서 많은 인력을 필요로 하는 점이 특징이다. 고용노동비가 오르면 6개월 이상을 고정인력으로 고용하는 과수 및 시설채소류 농가들의 부담이 훨씬 커지게 된다.

〈표 2-5〉 충남의 주요 품목별 생산비-고용노동비 현황(2020년) : 코로나19 발생 이후

작물명	쌀		봄감자		봄배추		방울토마토		배	
작목	곡류		식량작물		노지채소		시설채소		과수	
기준	년1기작/10a		년1기작/10a		년1기작/10a		년1기작/10a		년/10a	
총수입(계)	1,289,888		1,778,082		2,384,470		13,333,955		6,663,081	
생산비(계) = 음영색 합산	729,392	100.0%	1,689,067	100.0%	1,794,212	100.0%	15,251,527	100.0%	4,995,953	100.0%
자가노동비	179,069	24.6%	455,563	27.0%	686,308	38.3%	4,912,594	32.2%	1,490,004	29.8%
유동자본용역비	5,555	0.8%	8,927	0.5%	8,130	0.5%	117,479	0.8%	61,884	1.2%
고정자본용역비	2,389	0.3%	16,386	1.0%	165	0.0%	207,557	1.4%	60,422	1.2%
토지자본용역비	95,684	13.1%	112,633	6.7%	167,009	9.3%	332,070	2.2%	281,338	5.6%
경영비(계)	446,695		1,095,557		932,600		9,681,827		3,102,305	
임차료-농기계시설	2,579	0.4%	-	0.0%	2,873	0.2%	0	0.0%	39,406	0.8%
임차료-토지자본 용역비	149,671	20.5%	69,167	4.1%	37,641	2.1%	237,549	1.6%	85,688	1.7%
위탁영농비	111,750	15.3%	-	0.0%	8320	0.5%	924	0.0%	3,667	0.1%
고용노동비	19,275	2.6%	259,245	15.4%	302,437	16.9%	2,308,476	15.1%	873,241	17.5%
중간재비	163,420	22.4%	767,145	45.4%	581,329	32.4%	7,134,878	46.8%	2,100,303	42.0%

자료 : 농촌진흥청(2021), 2020 지역별 농산물 소득자료 : 충남편.

주 : 생산비는 자가노동비, 유동자본용역비, 고정자본용역비, 토지자본용역비를 비롯하여 임차료(농기계시설, 토지), 위탁영농비, 고용노동비, 중간재비(비료, 농약, 종자 등)의 총합산을 나타냄.

추가로, 코로나19 발생 이후 시점인 2020년 기준, 각종 인터뷰 등을 통해서 농업생산비 중 고용노동비가 차지하는 비중을 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-6〉 참고).

양파 증만생종 사례로서 망작업과 운송작업을 합산한 농작업 인건비(대행비)는 망당 3,300원~3,500원 수준으로 상품 수매가 대비 30%를 차지한다. 농작업 인건비(대행비)에 기타 작업을 합친 고용노동비는 망당 6,700원~7,000원 수준으로 상품 수매가 대비 60.9%를 차지한다. 고용노동비 수준이 매우 높음을 알 수 있고 농가경영 부담에 큰 요인으로 작용할 수 있음을 보여준다.

〈표 2-6〉 품목의 가격과 생산비 현황 : 양파 중만생종 사례(2021년 산)

구분	가격	비고
수매가(상품)	망당 11,000원 ~ 12,000원	망당 20kg 기준, 상품 기준
수매가(중하품)	망당 4,000원 ~ 6,000원	망당 20kg 기준, 중하품 기준
농작업대행비(망작업)	망당 1,100원 ~ 1,200원	수매가의 10% 수준
농작업대행비(운송작업)	망당 2,200원 ~ 2,300원	
농작업대행비 합계 (망작업, 운송작업)	망당 3,300원 ~ 3,500원	상품 수매가 대비 30% 차지
고용노동비(추산)	망당 6,700원 ~ 7,000원	상품 수매가 대비 60.9% 차지
망당 500원 차이로 인한 생산비(전년도)	1,000평 기준 650,000원 ~ 5,000평 기준 3,250,000원	평당 1.3kg생산
수확작업 인건비	평년수준 : 1,000평 기준 100,000원 2021년 : 160,000원 ~ 170,000원	수취가의 30% 차지 200평 당 4명씩 일하는 구조

자료 : 양파의무자조금관리위원회(2021), 생산비 조사결과.

(출처 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=44575>, 검색일자 : 2021.10.10.).

일곱째, 농가경제조사 기준으로 농업노동력 투입량을 살펴보면 다음과 같다(〈표 2-7〉 참고).

충남은 물론 전국적으로 농업노동력 실태를 면밀하게 보여주는 통계는 그리 많지 않고 총량 규모와 추세 정도만 파악할 수 있는 자료가 전부이다. 구체적인 정책개입 지점에 활용할 만한 통계는 부족한 편이다. 사용할 수 있는 유일한 국가통계자료인 농가경제조사는 농업노동력 투입량 규모, 자가(가족)노동력 투입시간, 고용노동력 투입시간 등을 보여준다.

2003년 대비 2019년 전국과 충남 모두 노동력 투입규모는 감소하였고 특히 충남의 농업노동 투입시간은 2003년 1,618.7시간, 2019년 1,042.8시간인 것, 2020년 1,108.8시간인 것으로 나타났다. 이 중 자가(가족)노동력과 고용노동력은 약 8.5:1.5 비율을 보이지만 전체적으로 노동력 투입시간이 줄어든 가운데 2003년보다 2019년 자가(가족)노동력보다 고용노동력 비중이 높아지고 있다. 2003년보다 2020년도 자가(가족)노동력보다 고용노동력 비중이 높아지고 있다.

〈표 2-7〉 농가경제조사의 농업노동력 투입량(2003년, 2019년, 2020년)

구분	2003년			2019년(코로나19 발생 이전)			2020년(코로나19 발생 이후)		
	전국(A)	충남(B)	전국 대비 충남(A/B)	전국(A)	충남(B)	전국 대비 충남(A/B)	전국(A)	충남(B)	전국 대비 충남(A/B)
가구원(명)	2.96	3.03	1.02	2.36	2.27	0.96	2.36	2.27	0.96
자영농업노동투하량 (C+D, 시간)	1,504.7	1,618.7	1.08	1,101.0	1,042.8	0.95	1,107.9	1,108.8	1.00
자가(가족)노동력 (C, 시간)	1,274.0	1,375.7 (85.0%)	1.07	905.5	848.4 (81.3%)	0.94	926.9	937.2 (84.5%)	1.01
_ 가족농업 종사자(명)	2.24	2.20	0.98	1.99	2.03	1.02	2.00	2.02	1.01
고용노동력 (D, 시간)*	230.7	243.1 (15.0%)	1.05	195.6	194.4 (18.6%)	0.99	181.0	171.6 (15.5%)	0.95
_ 상시종사자(명)	1.77	1.86	1.05	1.76	1.89	1.07	1.79	1.92	1.07
_ 임시종사자(명)	0.46	0.34	0.74	0.23	0.14	0.61	0.21	0.11	0.52

자료 : 통계청(각연도), 농가경제조사 : 노동력형태별 농업노동 투입량.

주 : 1. 2008년 및 2013년, 2018년 결과는 표본개편에 의한 시계열 단층이 발생하여 연속성이 단절되므로 전년도와의 직접 비교, 분석은 주의해야 함.

2. * 고용노동력 시간은 일손돕기 시간을 포함함.

여덟째, 농업인력 관련 사업을 추진하는 광역지자체 내 담당조직 현황을 살펴보면, 다음과 같다(〈표 2-8〉 참고).

충청남도는 식량원예과(구 친환경농산과) 농산정책팀이 담당하고 있는 반면, 다른 광역지자체는 주로 농업정책과(인력육성팀, 인력팀, 농업경영팀 등)에서 담당하고 있다. 경상북도는 농촌활력과 농산어촌팀에서 담당하고 있고 충청북도는 경제통상국 일자리정책과가 큰 비중으로 농업인력 관련 사업(생산적 일손봉사 사업)을 진행하고 있는 것이 다른 점이다.

충청남도 농업정책과 농촌복지여성팀은 여성농업인, 청년농업인, 후계농업경영인과 관련한 사업을 중심으로 집행, 충청남도 농업기술원은 귀농인, 귀촌인, 청년농업인과 관련한 사업을 중심으로 집행, 충청남도 식량원예과는 농작업지원단 육성 및 운영사업, 농촌일손지원 총괄 상황실 운영, 외국인 계절근로자 도입농가 대체인력 확보 추진, 농촌일손돕기 인력알선 창구 운영, 농작업 지원단 확대 운영, 농기계 임대사업 지원 등의 사업을 실시하고 있다. 사업내용만 보면 다른 광역지자체와 대동소이하다.

이런 관점에서 보면 충청남도 농림축산국 내 농업정책과, 식량원예과, 충청남도 농업기술원 등에서 농업인력 관련 사업을 각자 추진하지만 분산되어서 시너지 효과를 내지 못하고 있는 점, 최종적인 관리감독 주체로서 제도와 법률 개선 노력이 더 많이 필요하다는 점, 현행 담당부서의 변경 및 재편이 필요하다는 점 등 개선이 필요해 보인다.

〈표 2-8〉 광역지자체 농업인력 관련 담당조직 현황(2021년)

광역명	실국	과	팀	광역명	실국	과	팀
충청 남도	농림축산국	농업정책과	.	충청 북도	농정국	농업정책과	농업경영팀
		식량원예과	농산정책팀			유기농산과	.
		농식품유통과	.			농식품유통과	.
		농촌활력과	.			축수산과	.
		산림자원과	.			동물방역과	.
		축산과	.		경제통상국	일자리정책과	생산적일자리팀
		동물방역위생과	.			농정과	농업인력팀
경기도	농정해양국	농업정책과	농업인육성팀	강원도	농정국	축산과	.
		농식품유통과	.			유통원예과	.
		친환경농업과	.			친환경농업과	.
		해양수산과	.			동물방역과	.
		친환경급식지원센터	.			농업정책과	농가소득팀
경상 북도	농축산유통국	농업정책과	.	경상 남도	농정국	먹거리정책과	.
		농식품유통과	.			친환경농업과	.
		친환경농업과	.			축산과	.
		농촌활력과	농산어촌팀			동물방역과	.
		축산정책과	.			농업정책과	여성농업인지원팀
		동물방역과	.			친환경농업과	.
전라 북도	농축산식품국	농업정책과	농업인육성팀	전라 남도	농축산식품국	식량원예과	.
		농촌활력과	.			농식품유통과	.
		농산유통과	.			축산정책과	.
		농식품산업과	.			동물방역과	.
		축산과	.			농업정책과	여성농업인지원팀
		동물방역과	.			친환경농업과	.
제주 특별 자치도	농축산식품국	친환경농업정책과	농업경영팀	서울시	경제정책실	경제일자리기획 관 도시농업과	상생교류팀
		식품원예과	.				
		감귤진흥과	.				
		축산정책과	.				
		동물방역과	.				

주 : 각 도별 홈페이지(2021.09.30.기준)를 참고하여 저자가 작성함.

3. 정책 현황

1) 농림축산식품부의 농업인력 관련 사업

농식품부의 농업인력 관련 사업은 크게 ① 인력증개 확대(농촌고용인력지원사업의 농촌 인력증개센터), ② 도시 유희인력 활용(농번기 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업, 도시형 인력증개센터 사업), ③ 외국인력 활용(계절근로자 파견근로 시범운영), ④ 시설기반 구축(외국인 노동자 거주환경 보장을 위한 기숙사 건립 지원사업) 등이다.

첫째, 시군별 농촌인력증개센터 중심으로 농식품부의 ‘농촌고용인력지원사업’을 실시하고 있다(〈표 2-9〉 참고).

‘농촌고용인력지원사업’은 농촌인력증개센터가 농촌 일손부족 완화를 위해 전문인력을 배치, 영농작업반 구성, 구인구직 수요조사, 인력풀 내에서 근로인력을 알선·중개하는 역할을 담당하도록 하는 사업이다. 2020년 92개소에서 2021년 130개소로 증가, 관련 예산은 29억 원에서 52억 원으로 증액했다. 충남은 4개소가 선정되었다. 운영주체는 주로 지역농협, 농업회의소 등으로 부여군 농업회의소, 예산군 농어업회의소, 부여군 구룡농협, 공주 우성농협이다.

〈표 2-9〉 농식품부의 농촌고용인력지원사업(2021년)

세부사업명	농촌고용인력지원사업	세목	민간경상보조 지자체경상보조
내역사업명	농협 농촌인력증개센터(영농작업반) 운영	예산 (백만 원)	(2020년) 2,960 (2021년) 5,200
사업목적	○ 농업분야 특화된 인력수급 지원체계 구축을 통해 농촌인구 감소, 고령화 및 계절성에 따른 농촌 일손부족문제 완화 및 해소에 기여 * 농협 인력증개센터 내 영농작업반 운영을 통해 전문화된 인력의 안정적 공급 추진		
사업 주요내용	○ 농촌지역 일손부족현상 완화를 위해 농협 인력증개센터를 강화하여 전담인력 배치, 영농작업반 구성, 사전수요조사, 인력풀 내에서 근로인력을 중개하는 사업 * 농협 인력증개센터 내에 상시적 영농작업 그룹을 육성운영하는 것이 핵심		
국고보조	○ 농업농촌 및 식품산업기본법 제8조(농업의 구조개선과 지속가능한 발전)		

근거법령	① 국가와 지방자치단체는 농업 종사 인력, 농업 경영, 농지의 소유 및 이용과 농산물의 유통 등을 포함한 농업구조를 개선하고, 식품산업과 농업 자재산업 등을 활성화시킴으로써 농업인의 소득이 안정적으로 증대될 수 있도록 노력하여야 한다.																													
지원자격 및 요건	<p>○ 지원대상 : (2020년) 농촌인력증개센터 내 영농작업반을 운영하고자 하는 농협중앙회, 지역본부, 시군지부 및 지역농협 사무소 - 전국 또는 광역 단위 영농작업반은 농협중앙회 또는 지역본부에서 지원 가능 - 지원제외 : '20년 지자체가 운영예산을 지원하기로 결정한 사무소 (2021년) 지자체(시도, 시군, 생산자단체, 사회적협동조합, 농업인단체, 영농조합법인, 농업회사법인, 농협, 민간기업 등)</p> <p>○ 선정 우선순위 : (2020년) 사업계획 구체성, 작업반 집중 영농기간, 조합원 수 등 (2021년) 사업선정위원회 구성, 사업지원대상자 선정, 선정결과를 시도, 시군에 통보(전년도 9월) ○ 지원조건 : (2020년) 민간경상보조, (2021년) 지자체 경상보조</p>																													
지원대상	○ (2020년) 농촌인력증개센터(영농작업반) 운영비 지원(92개소) ○ (2021년) 농촌인력증개센터 운영 지원(130개소)																													
지원한도	○ (2020년) 개소 당 60백만 원(국고 70%, 농협(자부담) 30%) ○ (2021년) 개소 당 80백만 원(국고 50%, 지방비 50%)																													
지원자금 사용용도	○ 농촌인력증개센터(영농작업반) 운영을 위한 중개 전담인력 인건비, 교육비, 교통비, 숙박비, 홍보비, 회의비 등 경상적 경비 - 센터운영비(총사업비 45%), 인력운영비(총사업비 55%)																													
지원규모	○ 지원기간 : 1년 단위 갱신(최장 3년 이내), 사업량 : 70개소 ○ 총사업비 : 4,228백만 원 (국고 2,960백만 원, 농협중앙회 1,268백만 원) * 전국 또는 광역 단위 영농작업반의 경우 사업 추진상황에 따라 사업비 조정 계획																													
재원구성(%)	(2020년) 국고 70%, 농협 자부담 30% (2021년) 국고 50%, 지방비 50%																													
사업신청	○ (농식품부) 다음연도 사업 신청, 접수계획을 각 시도에 통보(전년도 8월) ○ (시도) 시군이 제출한 사업 신청자료를 기초로 1차 평가 실시, 사업 우선순위와 사업 계획서를 농식품부에 제출(전년도 9월) ○ (시군) 농촌인력증개센터를 운영하고자 하는 기관, 단체의 사업계획서를 접수하여 시도에 제출(전년도 8월)																													
연도별 재정투입 계획 (백만 원) / 추진주체	<table><tr><th>구분</th><th>2018년</th><th>2019년</th><th>2020년</th><th>2021년</th></tr><tr><td>합계</td><td>3,428</td><td>3,428</td><td>5,548</td><td>10,400</td></tr><tr><td>국고</td><td>2,400</td><td>2,400</td><td>3,884</td><td>5,200</td></tr><tr><td>지방비</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>5,200</td></tr><tr><td>자부담</td><td>1,028</td><td>1,028</td><td>1,664</td><td>0</td></tr></table> <p>○ 주관부처 : 농식품부 경영인력과 /시행기관 : (2020년)농협중앙회, (2021년)지자체</p>					구분	2018년	2019년	2020년	2021년	합계	3,428	3,428	5,548	10,400	국고	2,400	2,400	3,884	5,200	지방비	0	0	0	5,200	자부담	1,028	1,028	1,664	0
구분	2018년	2019년	2020년	2021년																										
합계	3,428	3,428	5,548	10,400																										
국고	2,400	2,400	3,884	5,200																										
지방비	0	0	0	5,200																										
자부담	1,028	1,028	1,664	0																										

자료 : 1. 농림축산식품부(2021), 2021년 농식품사업 시행지침서, p.187.
2. 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서, pp.530-539.

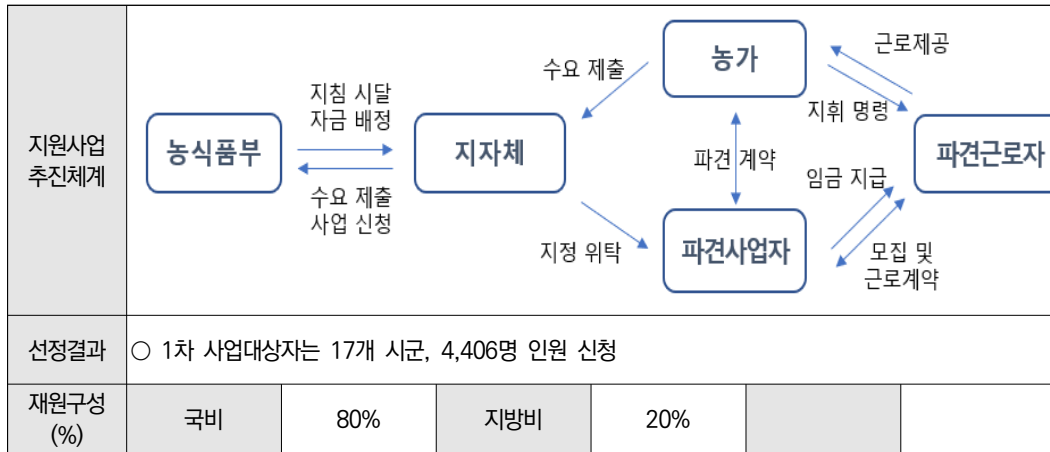
둘째, 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 내국인 파견노동자 고용을 지원하는 ‘농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업¹¹⁾’을 실시하고 있다(〈표 2-10〉 참고).

‘농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업’은 농가가 적절한 파견사업자를 통해 내국인 파견노동자 고용 시 농가 부담분인 4대 보험료와 파견 수수료를 지원하는 사업이다. 실제 운영현황을 살펴보면, 시군에서 지역별 신청농가 접수를 받아서 하는 구조이나 실제 조건에 맞는 농가가 없어서 컨설팅 업체 문의하게 되는 구조로 진행한다고 한다. 충남은 3개 시군에 86명을 계획했으나 실제 실행하지 않고 있다고 한다.

〈표 2-10〉 농식품부의 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업(2021년)

세부사업명	농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업	세목	민간경상보조
내역사업명	농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업	예산(백만 원)	2,160
사업개요	○ 농가가 적절한 파견사업자를 통해 파견노동자 고용 시 농가 부담분인 4대 보험료와 파견 수수료를 지원하는 사업		
사업목적	○ 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 내국인 파견노동자 고용 지원		
사업 주요내용	○ 파견노동자 고용 시 농가가 부담하는 4대 보험료 및 파견 수수료 지원 - 노동자 1인당 지원 금액은 월 36만 원(파견수수료 16만 원, 4대 보험료 20만 원)		
운영기관	○ 파견법에 따른 파견사업주 등록이 완료된 사업체 - 지자체 여건에 따라 관내 사업자 및 전국 단위 파견업체 선정 자율적 결정 - 파견사업주 등록조건 : 관련 업무로 상시고용 5인 이상, 자본금 1억 원 이상 - 업체는 농협파트너스, ㈜푸마시 등		
지원대상	○ 일시작간헐적 인력 수요 해소를 위하여 적절한 파견사업자 통해 파견노동자 고용한 농가		
운영규모 및 사업비	○ 총 지원수 : 1,000명/6개 월 ○ 총 사업비 : 2,160백만 원 - 국비 80%(1,728백만 원), 지방비 20%(432백만 원)		

11) 자료 : 농림축산식품부 보도자료(2021.04.28.), 농번기 인력 부족 대응을 위해 농업 분야 파견근로 지원사업 신규 도입.
주 : 파견근로란, 파견사업주가 노동자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 파견계약의 내용에 따라 노동자가 고용사업주의 지휘명령을 받아 고용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말함(파견근로자 보호 등에 관한 법률, 시행일 2020. 12. 8.).



자료 : 농림축산식품부 보도자료(2021.04.28.), 농번기 인력 부족 대응을 위해 농업 분야 파견근로 지원사업 신규 도입.

셋째, 도시 구직자와 농가를 중개하는 ‘도시형 인력중개센터 사업¹²⁾’을 운영하고 있다. 서울시의 경우는 ‘서울시 농촌일자리 지원사업’형태로 시행하고 있다(〈표 2-11〉 참고).

〈표 2-11〉 농식품부의 도시형 인력중개센터 사업(2021년)

세부사업명	도시형 인력중개센터 사업	세목	민간경상보조
사업배경	○ 경기 위축으로 늘어나는 도시 구직자를 농업인력으로 유치하기 위해 도농인력중개시스템을 구축, 교통비와 숙박비 등을 지원중이나 농가는 농작업 경험 부족 등의 이유로 대부분 지역 유휴인력을 선호, 도시 구직자는 농작업 경험 부족, 개별 접촉 한계 등으로 농촌의 일자리를 찾기에 어려움을 겪고 있는 상황		
사업목적	○ 서울시 및 농협과 협력하여 도시민 모집, 농작업 실습 교육 실시 후 농촌인력중개센터와 연계하여 농촌에 체류하면서 일할 수 있도록 맞춤형 일자리 중개(도시형인력중개센터(서울시, 농협))		
사업 주요내용	○ 임금(농가), 교통(서울↔지역, 지역 내), 상해보험, 숙박		
운영방법	○ 도시형 인력중개센터를 운영(서울시), 농촌인력중개센터와 연계 강화 - 도시민 모집, 농작업 교육 및 도시민이 원하는 맞춤형 일자리 소개를 해주는 전담 인력 중개센터 - 2주 이상의 지속성이 보장되는 일용 근로 수요를 선별, 원거리 이동 부담이 있는 도시민에 안정적인 농업 분야 일자리 제공		
운영규모	○ 500명(2020년 200명)		

12) 자료 : 1. 농림축산식품부 보도자료(2021.03.09.), 2021년 농번기 농촌인력 선제적 대응 추진.
2. 서울특별시(2021), 농촌일자리 지원사업 참여자 모집 공고, 서울특별시공고 제2021-3126호.

역할	<ul style="list-style-type: none"> ○ (도시형) 도시 구직자를 모집하여 선발한 후 농작업 실습교육 및 안전교육 등 실시, 농촌인력중개센터와 농촌 일자리 매칭 추진 - 품목별 농작업 특성(정식, 수확, 선별, 전지 등)에 맞는 노동자 선발하여 그룹화(10명~15명), 팜코디네이터 운영을 통해 현장 농작업 교육 및 애로사항 해소 ○ (농촌형) 품목별 농작업 일정 및 인력 수요 파악, 도시형 인력중개센터 통해서 중개된 인력의 원거리 교통비, 숙박비 및 단체 상해 보험료 등 지원 - 도시민이 2주 이상 안정적으로 근로를 제공할 수 있는 농작업 수요 파악, 도시형 인력중개센터와 연계
----	--

자료 : 서울특별시(2021), 농촌일자리 지원사업 참여자 모집 공고, 서울특별시공고 제2021-3126호.

넷째, 농업 분야 외국인 노동자 거주환경 보장을 위한 ‘농촌 외국인 근로자 기숙사 건립 지원사업’을 실시하고 있다(〈표 2-12〉 참고).

참고로 이 사업은 고용노동부(2021)¹³⁾는 농어업분야 고용허가 주거시설 기준을 대폭 강화하는 조치를 발표하였고 이로 인해 만들어진 사업이다. 주요 내용은 비닐하우스 내 가설 건축물 고용허가 불허 및 사업장 변경 허용한다는 것이다. 농축산업 외국인 노동자의 주거시설 개선을 위해 2021년 1월 1일부터 고용허가 신청(신규, 사업장 변경, 재입국특례, 재고용 등) 시 비닐하우스 내 컨테이너조립식 패널 등을 숙소로 제공하는 경우에는 고용허가를 불허하고 있다.

〈표 2-12〉 농식품부의 농촌 외국인 근로자 기숙사 건립 지원사업(2021년)

세부사업명	농촌 외국인 근로자 기숙사 건립 지원사업	세목	지자체 자본보조
사업배경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어업 분야 고용허가 주거시설 기준 강화조치(2021.01.06., 고용노동부)로 발생한 농촌지역 인력난 해소 및 외국인 노동자 인권과 안전 보장 필요 ○ 코로나19로 인한 판로 축소와 인력수급 차질로 경영난에 처한 농가들이 기준 강화조치로 인해 신축 축소 비용부담 가중 		
사업목적	○ 농어업분야 외국인 노동자 기숙사 건립 지원사업을 통한 외국인 노동자 주거 안정으로 농촌 고용 인력 확보		
사업대상	○ 지방자치단체(시군)		
이용대상	○ 내외국인 노동자를 고용하는 농업인, 농업법인 등		
사업 주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인 노동자 주거시설 건립 신축비 및 개보수비 - 토지매입비, 보조금 지원한도 초과비용, 민원해결 비용 등은 지자체가 부담 		

13) 자료 : 관계부처 합동 보도자료(2021.01.06.), 농어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화.

지원규모와 기준	○ 지역특성을 고려한 유형별 기숙사 건립			
	구분	세부 유형(안)	지원규모	기준
	거점형	지역 거점형 (2개소)	총 48억 원 (2022년~2023년)	· 시군 단위, 100명 내외 수용 기숙사(시도별 1개소) · 개소당 24억 원(국비 50%, 도비 15%, 시군비 35%, 50실 내외)
	마을형	마을 공동형 (7개소)	총 105억 원 (2022년~2023년)	· 마을 단위 50명 내외 수용 기숙사(시도별 1~2개소) · 개소당 15억 원(국비 50%, 도비 15%, 시군비 35%, 25실 내외)
		조립주택형 (50개소)	총 15억 원 (2022년~2023년)	· 농가 단위 최대 3명 수용 조립주택(시도별 10개소) · 개소당 30백만 원(국비 50%, 도비 6%, 시군비 14%, 자부담 30%)
지원자격	○ 외국인 노동자 기숙사 건축물 사업부지가 확보(소유권, 지상권 등)된 시군 - 지역주민, 기관 및 부서와 협의하여 민원발생 최소화, 반드시 전체 사업부지 확보			
운영계획	○ 건립 후 시군에서 시설관리계획 마련 및 관리 운영 - 시설유지 보수, 운영 관리 등에 필요한 비용은 시군 자체 재원으로 지원			
우선순위	○ 외부 전문가를 포함한 사업선정위원회 구성, 서면·현장 실사를 통해 우선순위 부여 - 심사항목 : 사업 타당성, 계획 적정성, 성과창출 가능성 등 총 5개 항목으로 심사			

자료 : 충청남도(2021), 외국인 근로자 숙소 문제 해결을 위한 농촌 외국인 근로자 기숙사 건립사업 평가 계획.

2) 법무부 및 노동부의 농업인력 관련 사업

첫째, 외국인 계절근로자 제도 중 외국인 계절근로자 프로그램¹⁴⁾이 있다.

주요 목적은 농어번기 고질적인 일손부족 현상을 해결하기 위하여 단기간(90일, 5개월) 동안 해외 입국 외국인을 고용하기 위함이다. 2015년과 2016년에 시범사업 실시 이후 2017년부터 본격 시행하고 있다.

도입주체는 농어가가 속한 기초지자체장(시군)이고 도입인원은 지자체별 배정 인원(쿼터) 상한 기준이 없다. 도입대상은 국내 지자체와 MOU를 체결한 외국 지자체가 추천한 외국인, 지자체 관내 결혼이민자의 해외 또는 국내 거주 가족비자(F-1-5) 등이다. 체류자격은 단기취업비자(C-4, 90일), 계절근로비자(E-8, 5개월)를 가진 자에 한한다. 배정방법은 지자체의 신청을 받아 관계기관을 구성한 계절근로자 배정심사협의회에서 관리능력, 이탈자 수, 인권침해 방지대책 등을 고려하여 지자체별 총원 배정을 한다. 운영실적(2021년 11월 9일 기준)은 지자체 136곳, 외국인 8,167명이 참여하였다.

인권보호를 위해서 법정 최저임금 이상 지급, 근로기준법 상 초과·휴일근무 수당 필수 지급, 고용주는 산재보험 의무 가입이 필수이고, 지자체는 의료지원 체계를 구축, 숙소는 비닐하우스나 컨테이너 제공 금지되고 냉난방 시설 구비를 해야 한다. 구제지원 수단이자 주체로는 마을변호사, 고용센터, 다문화지원센터, 지자체가 되어야 한다.

둘째, 외국인 계절근로자 제도 중 한시적(외국인) 계절근로자 프로그램¹⁵⁾이 있다.

시행배경은 코로나19로 인해 해외 계절근로 외국인 입국이 어렵게 된 2020년 3월부터 국내 체류 중인 외국인의 계절근로 참여를 허용하게 되었다. 외국인 계절근로자 프로그램에 참여한 지자체와 지자체 관할 농어가가 계절근로자 배정심사협의회에서 배정받은 외국인 인원수 내에서 운영한다.

도입대상은 만 19세 이상 합법 체류자 중 동반비자(F-3), 방문동거비자(F-1), 미안마 현지 정세불안으로 ‘국내체류 미안마인 특별체류허가조치’에 따라 기타비자(G-1), ‘선순환 불

14) 자료 : 법무부(2021), 계절근로자 제도 개선을 위한 지자체 간담회 참고자료.

15) 자료 : 법무부(2021), 계절근로자 제도 개선을 위한 지자체 간담회 참고자료.

법 체류 외국인 자진출국 제도'에 따라 자진출국 후 단기방문비자(C-3-1) 등의 체류자격으로 외국인등록을 한 사람, 코로나19로 출국하지 못하여 출국을 위한 기간 연장 및 출국 기한 유예 상태인 모든 외국인으로 확대하였다. 참여자에게는 60일 이상 근무 시 외국국적동포 등에 대해서 체류 및 재입국시 혜택을 부여한다. 운영실적은 제도를 처음 시행한 2020년 총 223명, 2021년 11월 9일 기준 총 1,204명이 참여하였다.

셋째, 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 파견근로사업을 지원하는 외국인 파견근로 지원사업¹⁶⁾을 실시하고 있다 (〈표 2-13〉 참고).

〈표 2-13〉 법무부의 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 외국인 파견근로 지원사업(2021년)

사업개요	○ 계절근로자 필요기간이 90일 미만 등의 사유로 계절근로자를 고용하지 못하는 농가를 위해서 지자체가 근로자를 직접 고용한 후 필요시기에 농가에 파견하는 사업(어업은 제외) ○ 2021년 최초로 시행하여 현재 무주군(무주농협)에서 노동부로부터 파견노동자 사업 허가를 받아 사업추진 중
근거법령	○ 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제5조는 근로자 파견사업 대상 업무를 전문지식, 기술, 경험 또는 업무의 성질 등 대통령으로 정하는 업무로 한정 - 다만, 동법 제5조 제2항에서 출산, 질병, 부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적, 간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우에는 파견사업 허용
운영주체	○ 광역 또는 기초지자체가 파견근로사업 직접 운영 - 광역 또는 기초지자체 장이 계절근로 파견근로 사업자로 지정한 지자체 산하 농촌인력지원센터 등 공공성이 있는 기관, 단체, 법인도 수행 가능 - 기본계획 상 농협, 농촌인력지원센터도 가능할 수 있도록 검토 중 - 고용노동부로부터 파견사업 허가를 받았다면 사후에 법무부에 통보 후 사업 운영
운영조건	○ 파견업법에 따라 고용노동부로부터 노동자 파견사업 허가 ○ 고용주 필수 준수 사항은 파견노동자사업자가 모두 준수 ○ 파견사업자가 임금 지급 등 계절근로자에 대한 모든 관리 책임 부담(준수사항 위반 제재)
대상농가	○ 계절근로자를 고용 중인 농가 ○ 계절근로자 고용주로서 요건 갖춘 농업 운영자가 계절근로자 필요, 기간이 최소 90일 미만 또는 숙소 미구비 등의 사유로 계절근로자 고용하지 못한 농가
파견외국인 배정	○ 지자체가 관할 지역 농가로부터 신청받은 인원수를 법무부에 신청 ○ 배정받은 해외입국 계절근로자 인원 수 중 100명 내외에서 파견사업 운영 ○ 계절근로자가 입국한 경우에는 고용자 변경 금지 ○ 지자체는 계절근로자 파견운영 일정 등 법무부에 사전 신청

자료 : 법무부(2021), 계절근로자 제도 개선을 위한 지자체 간담회 참고자료.

16) 자료 : 법무부(2021), 계절근로자 제도 개선을 위한 지자체 간담회 참고자료.

3) 충청남도의 농업인력 관련 사업

첫째, 충청남도의 농업인력 관련 주요사업으로 농작업지원단 육성 및 운영사업을 2018년부터 시행하고 있다(〈표 2-14〉 참고). 지역농협이 민간보조 사업자로 진행하는 경우이고 전국적으로 모범사례로 평가받고 있다.

사업배경은 중소농 및 고령농의 경우 원활한 농기계 사용을 통한 농작업 문제해결 수요, 대농 및 전업농의 경우 농업고용인력 조달을 통한 농작업 문제해결 수요 등 규모별·전업별로 관심사항이 다르다. 이러한 각 계층별 애로사항을 해결하기 위해서 농작업 지원단 사업을 시행하게 되었다.

사업목적은 농기계 작업조건이 불리한 소규모, 분산된 농경지를 경작하는 영세 고령농가에게 농작업 지원을 통한 애로사항 해소 및 적기 영농지원, 과수 및 시설채소 등 전업화된 농가에게 적기 영농지원을 위한 인력 중개사업이다. 주요 사업내용은 지역농협에서 운영하는 농촌인력중개센터 운영비(인건비 포함), 농기계작업비용, 농작업교육비, 교통비(수송비), 간식비 등 경상적 경비를 지원한다. 83개소 지역농협이 참가하고 있는데 다른 사업과 달리 인건비를 지원하기 때문에 지역농협 내 전담인력 마련 조건 충족이 주요 특징이다.

〈표 2-14〉 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업(2021년)

세부사업명	농작업지원단 육성 운영	세목	민간경상보조
내역사업명	농작업지원단 육성·운영 사업	예산(백만 원)	8,740
사업개요	○ 농가인구 감소 및 고령화에 따른 농번기 일손부족 해소를 위해 영농규모별(중소 고령농, 대규모 전업농) 맞춤형 농기계 작업지원 및 인력중개 추진		
사업목적	○ (농기계지원반) 농기계 작업조건이 불리한 소규모, 분산된 농경지의 농작업 지원을 통한 중소 고령농가의 애로사항 해소, (인력지원반) 과수 및 시설채소 등 전업화된 농가의 적기 영농을 위한 인력중개 추진으로 농촌 일손부족문제 완화 및 해소에 기여		
사업 주요내용	○ (농기계지원반) 중소 고령농의 애로사항인 소규모 조건불리지역의 농기계작업 지원 ○ (인력지원반) 경영규모가 큰 전업농가의 경우 인력수요가 집중되는 시기에 적기 인력중개 - 지원유형 : ① 2020년까지 일반지원단(2021년부터 농기계지원반으로 명칭 변경), ② 2020년까지 전문지원단(2021년부터 인력지원반으로 명칭 변경) - 지원사항 : (농기계지원반) 중소 고령농 농기계작업비의 70% 지원, (인력지원반) 전업농에게 교통비, 간식비, 마스크 구입비 등 경상비 지원, (센터 운영비) 인건비(1명 인건비 포함), 교육홍보비 지원		

근거법령	○ 농업농촌 및 식품산업기본법 제4조(국가지방자치단체 및 농업인·소비자 등 책임) ○ 충청남도 소규모 고령농업인 영농지원에 관한 조례 제4조(지원대상)										
지원자격	○ 도내 농촌인력증개센터를 운영 가능한 농협										
지원대상	○ (농기계지원반) 중소 고령농으로서 65세 이상1ha이하, 취약농가(여성농업인, 기초생활수급자, 재해 피해농가) ○ (인력지원반) 대규모 전업농으로서 인력지원이 필요한 과수 및 시설채소 농가										
역할분담	○ 지역농협(지역본부) - 농촌인력증개센터 등록관리 * 센터운영 전담인력 관리 - 상해보험 가입지원(농협중앙회 예산), 농가와 지원반 간 농작업 중개 - 사업비 집행(작업료, 간접비, 마스크 구입비 등) 및 정산 - 농협 지자체 협력사업비(신청 시) 자부담(10%) - 기타 : 중개프로그램은 농촌인력증개센터 시스템 활용 → 자체 업무지원 프로그램 개발 ○ 농가(일손필요농업인) - 인력지원신청(시기, 인원, 유형 등), 인력지원반 노임 지급, 농기계지원반(부분 노임) 지급										
운영체계	<table><tr><td><div>인력확보</div><div>농기계지원반</div><div>대상 : 농기계 작업가능자 등 내용 : 마을보유농가, 장기임대 농기계 활용</div><div>인력지원반</div><div>대상 : 퇴직자, 도시주부 모집교육, 사회봉사자 등 내용 : 품목별·시기별 농작업 지원</div></td><td>⇒</td><td><div>등록/알선</div><div>농촌인력 증개센터 (지역농협 운영)</div></td><td>⇒</td><td><div>인력지원</div><div>대상 : 영세·고령농가</div><div>내용 : 소규모 농기계 작업의 작업료 일부 지원</div><div>대상 : 규모화된 전업농가</div><div>내용 : 전정, 적과, 방제 등 농작업 시 보험, 교통비 등 간접비 지원</div></td></tr></table>						<div>인력확보</div> <div>농기계지원반</div> <div>대상 : 농기계 작업가능자 등 내용 : 마을보유농가, 장기임대 농기계 활용</div> <div>인력지원반</div> <div>대상 : 퇴직자, 도시주부 모집교육, 사회봉사자 등 내용 : 품목별·시기별 농작업 지원</div>	⇒	<div>등록/알선</div> <div>농촌인력 증개센터 (지역농협 운영)</div>	⇒	<div>인력지원</div> <div>대상 : 영세·고령농가</div> <div>내용 : 소규모 농기계 작업의 작업료 일부 지원</div> <div>대상 : 규모화된 전업농가</div> <div>내용 : 전정, 적과, 방제 등 농작업 시 보험, 교통비 등 간접비 지원</div>
<div>인력확보</div> <div>농기계지원반</div> <div>대상 : 농기계 작업가능자 등 내용 : 마을보유농가, 장기임대 농기계 활용</div> <div>인력지원반</div> <div>대상 : 퇴직자, 도시주부 모집교육, 사회봉사자 등 내용 : 품목별·시기별 농작업 지원</div>	⇒	<div>등록/알선</div> <div>농촌인력 증개센터 (지역농협 운영)</div>	⇒	<div>인력지원</div> <div>대상 : 영세·고령농가</div> <div>내용 : 소규모 농기계 작업의 작업료 일부 지원</div> <div>대상 : 규모화된 전업농가</div> <div>내용 : 전정, 적과, 방제 등 농작업 시 보험, 교통비 등 간접비 지원</div>							
기대효과	○ 농촌인구 감소, 고령화 및 코로나19 등의 영향으로 인력난이 심해지는 상황에서 농작업지원단을 통한 적기 영농지원으로 일손부족문제 해소 및 농업생산, 소득 창출 기여 - (중소 고령농) 경운, 파종, 정식 등 농기계 작업을 지원으로 안정적인 영농활동 지원 - (대규모 전업농) 농번기에 필요인력 공급하여 적기 영농추진을 통한 농업생산 및 소득향상										
지원규모	○ 연도별 사업개소 및 예산규모 - 2018년 5개소(5시군, 302백만 원), 2019년 20개소(13시군, 2,857백만 원) - 2020년 54개소(14시군, 7,710백만 원), 2021년 83개소(14시군, 8,740백만 원) * 2021년 개소 당 105백만 원으로 사업규모, 평가실적에 따라 80~120백만 원 차등 지원 ○ 향후 계획 : 2022년 112개소(14시군, 10,080백만 원)로 점차 확대 예정										
	총사업비(투자계획), 백만 원										
	사업량	추진기간	계	국비	도비(20%)	시군비(50%)	기타(30%)				
	83개소	2021	8,740.0	-	1,835.4	4,282.6	2,622.0				
	112개소	2022~2031	126,000.0	-	26,460.0	61,740.0	37,800.0				

- 자료 : 1. 충청남도 농림축산국(2020), 2020년 주요업무계획, 제317회 도의회 농업경제환경위원회 임시회, p.39.
 2. 충청남도 농림축산국(2020), 충청남도 농림축산국 2040 계획과제, p.4.
 3. 충청남도 농림축산국(2021), 농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 2021년 농작업지원단 육성운영 지원계획.
 4. 충청남도 농림축산국(2021), 2021년 충청남도 농작업지원단 육성·운영 변경 지원계획.

둘째, 충청남도는 농번기 및 코로나19 장기화를 대비하여 각종 농촌인력 지원대책을 마련하고 있다(〈표 2-15〉 참고).

산재되어 있는 지원부서 통합관리 상황실을 한시적으로 운영, 코로나 감염 취약층(고령·지병·여성 등) 우선지원을 위하여 고령·영세농 농작업 지원단 확대 운영, 취약층 우선 배려 농기계 임대사업장 등을 운영, 충남일자리지원센터 및 자원봉사센터 구인·구직 자원봉사 알선, 시군 농촌인력 구인·구직 알선창구 운영(ON-OFF Line)을 한다.

〈표 2-15〉 충청남도의 농촌인력 지원대책 현황(2021년)

소관부서	지원대책
식량원예과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌일손 지원 총괄 상황실 운영 : 4개 부서, 2개 협조기관 ○ 외국인계절근로자 도입농가 대체인력 확보 추진 : 3개 시군 ○ 농촌일손돕기 인력알선 창구운영 : 15개 시군, 239개소 ○ 농작업 지원단 확대 운영 : 2020년 54개소(77억 원), 2021년 83개소 ○ 농기계 임대사업 가용 농기계 최대 지원 : 32개소, 8,532대
축산과 산림녹지과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사료 수확장비 지원사업 : 140대, 3,000백만 원 ○ 임산물 생산장비 지원사업 : 466대, 1,200백만 원
공동체정책과 일자리노동 정책과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산적 일손봉사 확대(19만명→21만명, 1,656백만 원) ○ 지역공동체일자리사업 긴급지원반 운영 : 213명, 1,959백만 원 ○ 충남일자리지원센터 운영 : 15개소(도 1, 시군 14), 650백만 원
농업기술원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 봄철 농업기계 순회수리 추진 : 15개 시군 마을별 출장 ○ 「찾아가는 농촌현장 지원단」운영 : 5~6월, 100여명
농협	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농협 임직원 일손돕기 실시 : 15개소(도1, 시군 14) ○ 농촌 인력알선 중개 137개(중앙회 15, 지역농협 122) 창구 운영

자료 : 1. 충청남도(2021), 코로나19 장기화에 따른 충남도 농촌인력 지원대책 추진계획.
2. 충청남도(2021), 외국인 근로자 고용불안에 따른 2021년 농작업 인력지원 대책.

참고로 충청남도의 농작업지원단 육성 및 지원사업과 농식품부의 농촌고용인력지원사업을 비교하면 다음과 같다(〈표 2-16〉 참고).

충청남도의 농작업지원단 육성 및 지원사업은 지원자를 모집, 교육, 농기계작업비 및 인력지원, 전담인력 인건비 지원, 중개센터 연결지원 등 전 과정에 걸쳐서 지원(마스크비, 교통비 등 지급)하는 반면, 농식품부의 농촌고용인력지원사업은 농촌인력중개지원센터 인건비 및 운영비 지원에 초점을 맞추고 있다.

〈표 2-16〉 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업과 농식품부의 농촌고용인력지원사업 비교

구분	농작업지원단 육성 및 운영사업(충청남도)	농촌고용인력지원사업(농식품부)
목적	농가인구 감소 및 고령화에 따른 농번기 일손부족 해소를 위해 영농 규모별(중소고령농, 전업농가) 맞춤형 농작업지원단 육성 운영	농업분야 특화된 인력수급 지원체계 구축을 통해 농촌인구 감소, 고령화 및 계절성에 따른 농촌 일손부족문제 완화 및 해소에 기여
도입년도	2018년	2020년
운영주체	충청남도	농림축산식품부
추진근거	충청남도 소규모 고령농업인 영농지원에 관한 조례 제4조	농업농촌 및 식품산업기본법 제8조
운영현황	83개소	130개소(충남 4개소)
지원기간	1년 단위 갱신	1년 단위 갱신
사업비	8,740백만 원(도21%, 시군49%, 농협30%) (개소당 사업비 : 80~120백만 원)	10,400백만 원(국50%, 도15%, 시군35%) (개소당 사업비 : 80백만 원)
센터 운영비	○ 인건비, 운영비 등 지원 - (인건비) 26,400천 원 한도(월 220만 원) * 4대보험, 시간외 수당 등 포함 - (운영비) 총사업비의 5% 내 지원 * 사무실운영비, 출장비, 급식비 등 - (홍보비) 총사업비의 5%이내 * 교육여비, 홍보물제작, 설명회 등	○ 인건비, 운영비 등 지원 - (인건비) 총사업비의 35%이내 - (운영비) 총사업비의 2%이내 * 간담회비, 사무비품, 출장비, 공공요금 등 - (홍보비) 총사업비의 3%이내 * 광고료, 홍보물제작, 설명회 개최 등 - (교육비) 총사업비의 2%이내 * 현장실습교육, 농작업 안전교육 비용
농기계 지원반	○ 중소고령농 대상 농기계작업 지원 - 지원조건(우선순위) (1순위) 65세 이상, 1ha 미만(중소 고령농) (2순위) 여성농업인(단독), 기초생활수급자, 재해 피해농가 - 지원내용 : 농기계 작업비의 70% * 인력중개센터 70% → 작업자, 농가 30% → 작업자	○ 농기계작업반 시범운영(마늘양파 주산지 4개소) - 지원조건 : 없음 - 지원내용 : 농기계 운송비 및 작업수당 * 운송비 : 00만 원/km * 작업수당 : 마늘파종 00만 원, 양파정식 00만 원
인력 지원반	○ 시설·원예 등 전업농가 인력지원 - 지역내외 유휴인력(퇴직자, 도시주부 등) 모집(교육) 후 중개실시 - 지원내용 : 교통비(5,000원), 간식비(3,000원), 마스크 구입비(2,000원), 상해보험료 지원 * 마스크 구입비 코로나 종료 시 까지 지원 * 상해보험료는 농협 농촌인력중개센터 부담	○ 인력운영비(총사업비의 60%) - 도시구직자 및 지역 구직인력 대상 영농작업반 구성 후 중개실시 - 지원내용 : 교통(5~10천 원), 숙박(20~50천 원), 작업반장수당(1일/1만 원), 기타(참여자 보험료 등)
업무지원 시스템	농작업지원단 업무지원시스템 활용 - 모집등록 관리, 중개실적 등 관리	도농인력 중개 서비스(agriwork.kr) 플랫폼 활용 - 구인공고 게시 등
사업대상	충남 지역단위 농협	지방자치단체, 농어업회의소, 농협 등

자료 : 충청남도(2021), 2022년 농촌인력중개센터 시행지침 관련 건의사항(내부자료).

4. 요약 및 시사점

첫째, 선행연구를 고찰한 결과는 다음과 같다.

전국 단위를 대상으로 하는 농업노동력과 관련한 실태조사, 정책제안에 관한 선행연구는 많은 편이나 지역 단위를 중점적으로 살펴본 선행연구는 부족한 편이다. 그러한 점에서 이번 연구는 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급 실태를 분석하고 다른 지역사례를 심층 검토하여 충남 지역에 활용할 수 있는 정책을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다. 특히 농업인구의 감소와 동시에 고령화율이 가파른 속도로 증가하는 추세 속에서 문제를 단번에 해결해 줄 수 있는 정책제안 도출이 쉽지 않다는 점에서 이번 연구는 충남의 농업노동력 정책과 사업을 추진할 ‘추진주체’, ‘추진체계’ 방안을 세부적으로 구상하는 것에 초점을 맞춘다는 점이 선행연구와 차이점이다.

둘째, 기초 현황 및 문제를 분석한 결과는 다음과 같다.

① 전국 대비 충남의 농업인구 고령화율은 전국의 고령화율보다 심각한 추세를 보인다.

② 고령화율을 정밀하게 들여다보기 위하여 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포에서 주목할 지점은 60대 연령대 농업인구가 2005년 22%에서 2020년 27%로 비중 증가, 75세~84세의 농업인구 비중이 큰 폭으로 증가하고 있다.

③ 농업노동력 수요와 공급 특징이다. 농업노동력 수요가 특정시기(농번기)에 집중되면서 농업노동력 공급에 어려운 상황을 가중시킨다. 특히 농업노동력 공급은 고용노동력의 경우 내국인 노동자보다 외국인 노동자에 대한 의존도가 높은 특징이 있는데 코로나19로 인하여 농업에 큰 타격을 주었다. 수요와 공급이 균형점을 만나기 전까지 농장경영주가 결정할 수 있는 주도권은 없다. 농장경영주의 결정 권한보다 민간 인력업체나 농작업 노동자 주도로 모든 것(작업인력 규모, 작업시기, 작업물량, 인건비 등)이 결정되는 구조이다. 그리고 농업노동력 수요가 필요한 시기에 집중되고 공급은 제한적으로 되면서 이 시기 인건비는 생산비에 큰 부담으로 작용한다.

④ 고용노동력 발생 구조와 공급 경로는 다양한데 경영규모별 고용노동력을 이용할 수

있는 기회가 균등하지 않다. 고용노동력의 공급 경로는 숙련도, 전문성, 고용시기에 따라서 크게 사적 사회 연결망, 전문작업단, 민간 고용 서비스(직업소개소, 인력파견업체), 공공 고용 서비스(농협인력중개센터), 고용허가제 하의 외국인 이주 농업노동자 등으로 구분한다.

⑤ 농업노동력의 노임상승으로 인하여 농가의 경영비 압박이 심화되고 있다. 최저임금 추이, 농작업 인건비 추이를 비교해보면 확연하게 차이를 알 수 있다. 농업노동력 부족이 농작업 인건비 상승으로 이어지고 한 번 올라간 노임은 다시 떨어지지 않고 계속 상승하는 문제, 이로 인하여 농가의 경영비 압박이 매년 심화되고 있는 것이 문제의 핵심이다.

⑥ 농업생산비 중 고용노동비가 차지하는 비중을 코로나19 발생 이전과 발생 이후 수치로 구분하여 살펴보면, 주요 품목(봄감자, 봄배추, 방울토마토, 배)의 고용노동비 비중은 크게 달라지지 않았다. 그럼에도 불구하고 이들 품목은 주로 발작물과 시설작물이라는 점, 이 작물들은 기계화율이 낮고 파종과 수확단계에서 많은 인력을 필요로 하는 점이 특징이다. 고용노동비가 오르면 6개월 이상을 고정인력으로 고용하는 과수 및 시설채소류 농가들의 부담이 훨씬 커지게 된다.

⑦ 농가경제조사 기준으로 농업노동력 투입량을 살펴보면, 2003년 대비 2019년 전국과 충남 모두 노동력 투입규모는 감소하였고 특히 충남의 농업노동 투입시간은 2003년 1,618.7시간, 2019년 1,042.8시간인 것, 2020년 1,108.8시간인 것으로 나타났다. 이 중 자가(가족)노동력과 고용노동력은 약 8.5:1.5 비율을 보이고 전체적으로 노동력 투입시간이 줄어든 가운데 2003년보다 2019년, 2020년 자가(가족)노동력보다 고용노동력 비중이 높아지고 있다.

⑧ 농업인력 관련 사업을 추진하는 광역지자체 내 담당조직 현황을 살펴보면, 충청남도 농림축산국 내 농업정책과, 식량원예과, 충청남도 농업기술원 등에서 농업인력 관련 사업을 각자 추진하지만 분산되어서 시너지 효과를 내지 못하고 있는 점, 최종적인 관리감독 주체로서 제도와 법률 개선 노력이 더 많이 필요하다는 점, 현행 담당부서의 변경 및 재편이 필요하다는 점 등 개선이 필요해 보인다.

셋째, 정책 현황을 살펴본 결과는 다음과 같다.

① 농림축산식품부의 농업인력 관련 사업(내국인 중심)은 크게 인력중개 확대(농촌고용

인력지원사업의 농촌인력중개센터), 도시 유희인력 활용(농번기 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업, 도시형 인력중개센터 사업), 외국인력 활용(계절근로자 파견근로 시범운영), 시설기반 구축(외국인 노동자 거주환경 보장을 위한 기숙사 건립 지원사업) 등이다.

② 법무부 및 노동부의 농업인력 관련 사업(외국인 중심)은 외국인 계절근로자 제도 중 외국인 계절근로자 프로그램, 외국인 계절근로자 제도 중 한시적 (외국인) 계절근로자 프로그램, 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 파견근로사업을 지원하는 외국인 파견근로 지원사업 등이다.

③ 충청남도의 농업인력 관련 사업은 충청남도의 농업인력 관련 주요사업으로 농작업지원단 육성 및 운영사업(2018년부터 시행 중), 그 외에 농번기 및 코로나19 장기화를 대비하여 각종 농촌인력 지원대책 등을 마련하고 있다.

참고로 충청남도의 농작업지원단 육성 및 지원사업은 지원자를 모집, 교육, 농기계작업비 및 인력지원, 전담인력 인건비 지원, 중개센터 연결지원 등 전 과정에 걸쳐서 지원(마스크비, 교통비 등 지급)하는 반면, 농식품부의 농촌고용인력지원사업은 농촌인력중개지원센터 인건비 및 운영비 지원에 초점을 맞추고 있다.

제3장 실태분석

1. 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석

1.1. 조사 및 분석개요

실태분석을 위해서 크게 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석, 충남 농업노동력 수급실태분석, 타 지역 사례조사 및 분석을 실시하였다.

첫 번째, 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태를 파악하기 위하여 실시한 정량 및 정성분석 개요는 다음과 같다.

- 조사명 : 충남 농작업지원단 실태조사
- 조사목적 : 충남 농작업지원단 육성·운영사업의 운영실태와 개선방안 심층 논의
- 조사방법 : 정량분석(사업관련 문서자료 수집·정리·분석), 정성분석(관계자 간담회, 현장 간담회)
- 조사내용 ① 사업관련 문서자료 수집·정리·분석(2021년 6월~8월)
 - 2018년~2020년 사업신청서 및 계획서, 실적평가표 등
- 조사내용 ② 관계자 간담회(2021년 7월 20일)
 - 충남 내 우리 지역농협의 농작업지원단 간략한 운영소개, 차별성과 특징적인 면
 - 농작업지원단(농기계지원반, 인력지원반) 좋은 점, 현장의 반응
 - 농작업지원단(농기계지원반, 인력지원반)에 대한 애로사항, 어려운 점
 - 농업노동력 수급정책에 대한 제도개선 방안 아이디어, 기타 건의사항
- 조사내용 ③ 현장 간담회(2021년 9월 9일~9월 10일)
 - 지역별 해당품목의 농업노동력 수요과 공급 특징
 - 농업노동력 노임 및 수급조달 방안

- 기존 농업인력지원 보조사업 평가 혹은 농업노동력 해결방안 아이디어
- 조사대상 : 사업대상 지자체 공무원, 지역농협 담당자, 사업수혜자 등(4개 시군으로 익명 처리, SC군, CY군, DJ시, SS시)
- 조사기간 : 2021년 05월 ~ 09월
- 기대효과 : 충남의 농작업지원단 실태분석을 통해서 연구에 힌트를 줄 것으로 기대
- 참고자료 : 사업관련 문서자료인 사업신청서 및 계획서, 실적평가표 등 부록 참고

1.2. 정량분석

첫째, 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업의 신청서 및 계획서를 토대로 살펴본 기본 현황은 다음과 같다(〈표 3-1〉 참고).

신청기관수는 2020년 51개소, 2021년 82개소로 1년 사이 31개소가 증가하였다. 이에 따라서 인력중개센터 전담인력도 동일한 수치로 증가하였음을 알 수 있다.

신청서 및 계획서 기준으로 일반지원단(농기계지원반)은 중복인원을 감안하여 2020년 60,757명 참여, 2021년 34,430명 참여하여 2년 간 95,187명을 지원할 계획이라고 응답하였다. 그리고 전문지원단(인력지원반)은 중복인원을 감안하여 2020년 171,751명 참여, 2021년 5,289,400명 참여하여 2년 간 5,461,151명을 지원할 계획이라고 응답하였다.

〈표 3-1〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 기본 현황(2020년~2021년)

(단위 : 명)

구분	신청기관수 (개소)	총 직원수(명)	인력중개센터 전담인력(명)	일반지원단 지원규모(농기계지원반) (명)		전문지원단 지원규모(인력지원반) (명)	
				중복 인원	미중복 인원	중복 인원	미중복 인원
2020년	51	2,506	52	60,757	13,011	171,751	15,265
2021년	82	3,936	81	34,430	22,043	5,289,400	24,043
총합계	133	6,442	133	95,187	35,054	5,461,151	39,308

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

주 : 취합된 자료를 토대로 분석한 결과, 지원규모 수치와 이하 분석결과인 지원실적 수치가 일부 맞지 않지만 농작업 인력과 관련한 현황 자료는 전무하기에 이를 사용하도록 함.

둘째, 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업의 총 사업비 및 세부 내역 현황은 다음과 같다(〈표 3-2〉 참고).

총 사업비는 2020년 70.3억 원으로 도비 14.9억 원, 시군비 34.3억 원, 자부담 21억 원을 투입하였다. 2021년은 전년 대비 17.3억 원이 증가한 87.6억 원으로 도비 19.5억 원, 시군비 42.2억 원, 자부담 25.8억 원을 투입하였다. 2년 간 총 사업비는 157.9억 원

으로 도비 21.9%, 시군비는 48.5%, 자부담은 29.7%가 투입되었다.

총 사업비의 세부 내역은 사업비(교육홍보비, 농작업비), 운영비(전담인력 인건비, 센터 운영비)로 이뤄진다. 이 중 농작업비가 68.7%로 105.3억 원이고 가장 많이 차지한다. 그 다음으로 전담인력 인건비가 21.3%로 32.6억 원을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 총 사업비 및 세부 내역 현황(2020년~2021년)

(단위 : 천 원, %)

구분	총 사업비(=①+②)	도비	시군비	자부담
2020년	7,034,000	1,494,900	3,439,100	2,100,000
2021년	8,764,660	1,958,747	4,217,645	2,588,268
총합계	15,798,660	3,453,647	7,656,745	4,688,268
(비중)	100.0%	21.9%	48.5%	29.7%

▼ (세부 내역)

구분	① 사업비(=a+b)		② 운영비(=c+d)		총합계
	㉠ 교육홍보비	㉡ 농작업비	㉢ 전담인력 인건비	㉣ 센터 운영비	
2020년	337,442	4,830,778	1,194,000	326,300	6,688,520
2021년	488,380	5,708,500	2,071,300	393,280	8,661,460
총합계	825,822	10,539,278	3,265,300	719,580	15,349,980
(비중)	5.4%	68.7%	21.3%	4.7%	100.0%

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

주 : 취합된 자료를 토대로 분석한 결과, 총 사업비 수치와 세부 내역 수치가 일부 맞지 않지만 관련한 현황 자료는 전 무하기에 이를 사용하도록 함.

셋째, 충남 농작업지원단(농촌인력증개센터) 육성·운영사업의 유형별 지원실적 현황은 다음과 같다(〈표 3-3〉 참고). 중복을 포함한 현황이므로 수치해석에 주의가 필요하다.

일반지원단(농기계지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 2,818명, 지원농가는 4,400호 였고 2020년 지원농가는 6,486명인 것으로 나타났다. 그리고 전문지원단(인력지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 3,169명, 중개한 실적은 74,773명, 2020년 지원농가는 12,608명, 중개한 실적은 229,598명인 것으로 나타났다.

참고로 2019년 기준, 충청남도 농가수는 119,903호로 농작업지원단 육성·운영 지원사업의 수혜를 받은 농가(중복 포함)는 약 10%를 차지한다.

〈표 3-3〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 유형별 지원실적 현황(2019년~2020년)

(단위 : 명, 호, ha)

	구분	일반지원단(농기계지원반) _인력모집(명)	일반지원단(농기계지원반) _농가지원(호, 중복 포함)	일반지원단(농기계지원반) _면적(ha, 중복 포함)
일반지원단 (농기계지원반)	2019년	2,818	4,400	
	2020년		6,486	
	총합계	2,818	10,886	
	구분	전문지원단(인력지원반) _인력모집(명)	전문지원단(인력지원반) _농가지원(호, 중복 포함)	전문지원단(인력지원반) _인력중개(명, 중복 포함)
전문지원단 (인력지원반)	2019년	3,160		74,773
	2020년		12,608	229,598
	총합계	3,160	12,608	304,371
비고	충청남도 (2019)	농가인구 : 263,124명	농가 : 119,903호	경지면적 : 210,426ha

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

3. 충청남도(2021), 충청남도 기본통계 : 농림수산업 - 농가 및 농가인구, 경지면적.

주 : 1. 취합된 자료를 토대로 분석한 결과, 지원실적 수치와 앞서 제시한 분석결과인 지원규모 수치가 일부 맞지 않지만 농작업 인력과 관련한 현황 자료는 전무하기에 이를 사용하도록 함.

2. 중복을 포함한 현황이므로 수치해석에 주의가 필요함.

넷째, 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업을 통해 이뤄지는 주요작업 현황은 다음과 같다(표 3-4) 참고).

주요 작업은 2020년과 2021년 공통적으로 수확, 경운(로터리+쟁기), 파종, 정지 작업 등을 많이 하는 것으로 나타났다. 전체 작업 중 수확은 21.2%~26.5%, 경운(로터리+쟁기)이 20.3%~20.8%, 파종이 8.2%~8.5%, 정지는 5.6%~7.3% 비중을 차지하고 있다.

총 작업지원 건수는 2020년 891건, 2021년 1,475건이고 이 중 상위 10개 작업이 전체의 79.5%~80.8%를 차지하고 있다. 농기계지원과 인력지원을 포함한 총 지원규모는 2020년 232,508명에서 2021년 5,323,830명으로 매우 큰 증가를 보였다.

〈표 3-4〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 주요작업 현황(2020년~2021년)

(단위 : 건, 명, %)

2020년			2021년		
구분	총합계(건)	비중(%)	구분	총합계(건)	비중(%)
수확	236	26.5%	수확	313	21.2%
경운(로터리+쟁기)	185	20.8%	경운(로터리+쟁기)	299	20.3%
파종	76	8.5%	농작업 인력지원	172	11.7%
정지	65	7.3%	파종	121	8.2%
정식	34	3.8%	정지	83	5.6%
기타 관리	32	3.6%	정식	48	3.3%
방제	22	2.5%	방제	38	2.6%
비닐멀칭(피복)	22	2.5%	기타 농기계작업	34	2.3%
전정	21	2.4%	기타 관리	33	2.2%
적과	20	2.2%	이양	31	2.1%
CR10	713	80.8%	CR10	1,172	79.5%
총 작업지원(건)	891		총 작업지원(건)	1,475	
총 지원규모(명, 중복 포함)	232,508명 = 농기계지원반 (60,757명) + 인력지원반(171,751명)		총 지원규모(명, 중복 포함)	5,323,830명 = 농기계지원반 (34,430명) + 인력지원반(5,289,400명)	

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

주 : 1. 총 인력 지원규모(명) 산출은 '작업자수(명) × 작업일수(일)'을 말함.

2. 총 작업지원(건)은 농작업별 인원을 적지 않은 관계로 농협이 작성하여 제출한 건수만 합산한 것임.

3. 앞서 제시한 <농작업지원단 육성·운영 지원사업 기본 현황(2020년~2021년)>의 분석결과 수치와 동일함.

다섯째, 충남 농작업지원단(농촌인력증개센터) 육성·운영사업 중 일반지원단(농기계지원반) 분기별 지원규모는 다음과 같다(〈표 3-5〉 참고).

2020년 총 작업지원 건수는 456건, 총 지원규모는 60,757명에서 2021년 총 작업지원 건수는 755건, 총 지원규모는 34,430명이다. 주요 농기계 작업은 경운, 수확, 정지, 파종, 기타 농기계작업 순으로 나타났다. 분기별로 고른 분포를 보이고 상위 10개 작업이 전체의 89.0%~90.4%를 차지하고 있다.

〈표 3-5〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 중 일반지원단(농기계지원반) 지원규모(2020년~2021년)

(단위 : 건, 명)

2020년	일반지원단(농기계지원반)		1분기	2분기	3분기	4분기	총합계
	순위	구분					
	1	경운(로터리+쟁기)	39	55	45	38	177
	2	수확	4	30	29	29	92
	3	정지	12	16	11	10	49
	4	파종	5	9	4	7	25
	5	기타 농기계작업	4	5	5	6	20
	6	비닐멀칭(피복)	3	5	4	3	15
	7	이앙	2	6	3	2	13
	8	두둑	1	4	2	1	8
	9	퇴비살포	3	2	1	1	7
	10	방제	-	2	3	1	6
		CR 10	73	134	107	98	412
		총 작업지원(건)	79	149	119	109	456
		총 지원규모(명)	6,786	41,679	7,377	4,915	60,757
2021년	일반지원단(농기계지원반)		1분기	2분기	3분기	4분기	총합계
	순위	구분					
	1	경운(로터리+쟁기)	74	82	66	70	292
	2	수확	12	33	35	43	123
	3	정지	15	21	14	18	68
	4	파종	17	16	11	17	61
	5	기타 농기계작업	7	8	8	11	34
	6	이앙	3	13	7	4	27
	7	비닐멀칭(피복)	4	8	5	7	24
	8	기타 관리	5	6	4		15
	9	두둑		6	5	3	14
	10	방제		5	6	3	14
		CR 10	137	198	161	176	672
		총 작업지원(건)	152	221	183	199	755
		총 지원규모(명)	5,678	13,102	8,699	6,951	34,430

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

주 : 1. 인력 지원규모 산출은 '작업자수(명) × 작업일수(일)'을 말함.

2. 앞서 제시한 <농작업지원단 육성·운영 지원사업 기본 현황(2020년~2021년)>의 분석결과 수치와 동일함.

여섯째, 충남 농작업지원단(농촌인력증개센터) 육성·운영사업 중 전문지원단(인력지원반) 분기별 지원규모는 다음과 같다(〈표 3-6〉 참고).

2020년 총 작업지원 건수는 435건, 총 지원규모는 171,751명에서 2021년 총 작업지

원 건수는 720건, 총 지원규모는 5,289,400명이다. 주요 농기계 작업은 수확, 파종, 기타 관리, 정식, 전정, 적과, 방제 순으로 나타났다. 3분기와 4분기에 주로 집중되는 것을 알 수 있고 상위 10개 작업이 전체의 80.2%~82.7%를 차지하고 있다. 과일류 품목에 해당하는 작업이 많음을 유추할 수 있다.

〈표 3-6〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 중 전문지원단(인력지원반) 지원규모(2020년~2021년)

(단위 : 건, 명)

2020년	전문지원단(인력지원반)		1분기	2분기	3분기	4분기	총합계
	순위	구분					
	1	수확	16	30	45	53	144
	2	파종	15	15	9	12	51
	3	기타 관리	6	7	10	9	32
	4	정식	7	7	6	11	31
	5	전정	8	5	3	5	21
	6	적과	4	10	3	3	20
	7	방제	2	2	10	2	16
	8	정지	4	3	4	5	16
	9	선별	2	1	2	4	9
	10	제초	1	7	1		9
		CR 10	65	87	93	104	349
		총 작업지원(건)	84	122	108	121	435
		총 지원규모(명)	21,159	68,245	40,077	42,270	171,751
2021년	전문지원단(인력지원반)		1분기	2분기	3분기	4분기	총합계
	순위	구분					
	1	수확	20	50	53	67	190
	2	농작업 인력지원	40	40	46	46	172
	3	파종	20	18	12	10	60
	4	정식	13	9	7	8	37
	5	적과	4	18	3	4	29
	6	전정	10	7	5	6	28
	7	방제	4	5	10	5	24
	8	선별	3	4	5	7	19
	9	제초	2	10	5	2	19
	10	기타 관리		6	7	5	18
		CR 10	116	167	153	160	596
		총 작업지원(건)	145	214	176	185	720
		총 지원규모(명)	1,290,263	1,355,050	1,324,450	1,319,637	5,289,400

자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

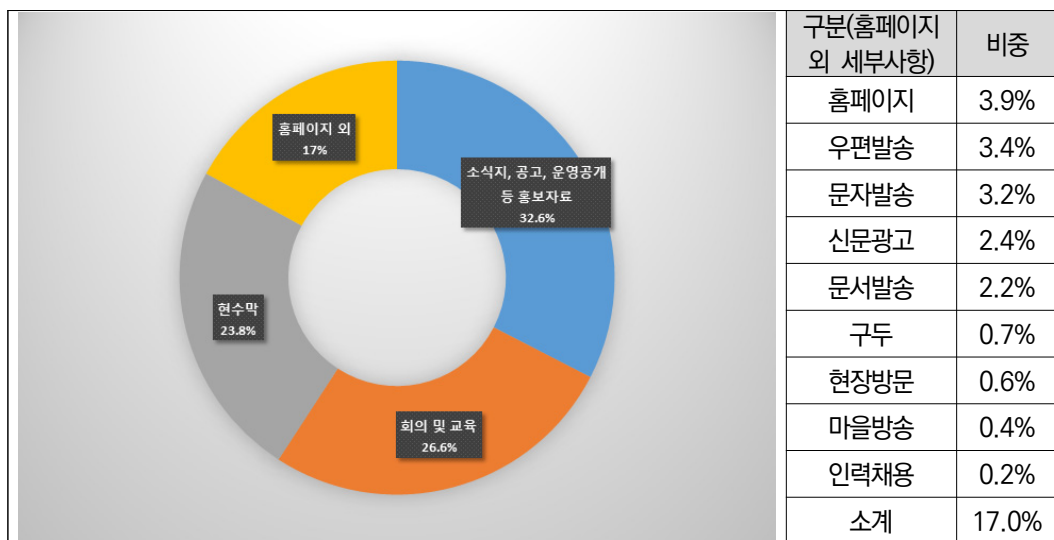
주 : 1. 인력 지원규모 산출은 '작업자수(명) × 작업일수(일)'을 말함.

2. 앞서 제시한 <농작업지원단 육성·운영 지원사업 기본 현황(2020년~2021년)>의 분석결과 수치와 동일함.

일곱째, 충남 농작업지원단(농촌인력증개센터) 육성·운영사업의 구인·구직자에 대한 홍보방법은 다음과 같다(〈그림 3-1〉 참고).

소식지, 공고, 농협 운영공개 등을 통한 홍보 32.6%, 각종 회의 및 교육시간을 통한 홍보 26.6%, 현수막 설치를 통한 홍보 23.8%, 홈페이지 외의 방법을 통한 홍보 17.0%를 차지한다. ‘홈페이지 외’의 세부내용은 우편발송, 문자발송, 신문광고, 문서발송, 구두, 현장방문, 마을방송, 인력채용 등을 말한다.

〈그림 3-1〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 홍보방법(2020년, 2021년 합산)

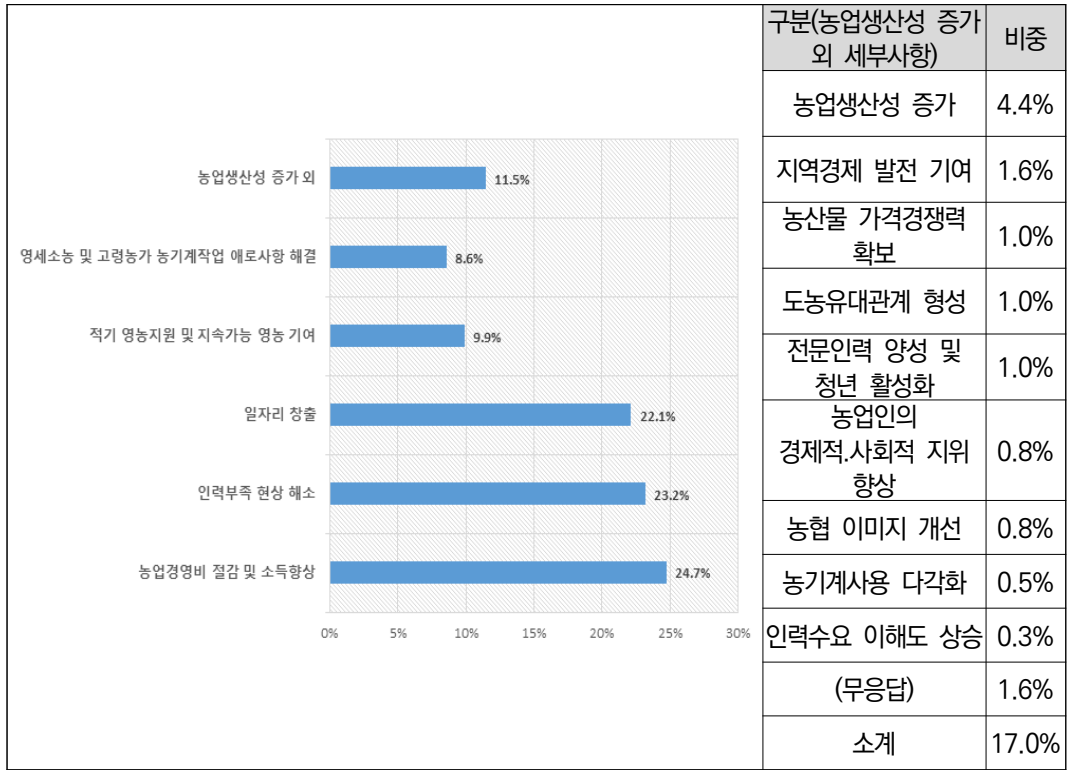


자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.
2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

마지막으로, 충남 농작업지원단(농촌인력증개센터) 육성·운영사업에 따른 기대효과는 다음과 같다(〈그림 3-2〉 참고).

농업경영비 절감 및 소득향상 24.7%, 인력부족 현상 해소 23.2%, 일자리 창출 22.1%, 적기 영농지원 및 지속가능한 영농에 기여 9.9%, 영세소농 및 고령농가 농기계작업 애로 사항 해결 8.6%, 농업생산성 증가 외 11.5%를 차지한다. ‘농업생산성 증가 외’의 세부내용은 지역경제 발전 기여, 농산물 가격경쟁력 확보, 도농유대관계 형성, 전문인력 양성 및 청년 활성화, 농업인의 경제적·사회적 지위 향상, 농협 이미지 개선, 농기계사용 다각화, 인력수요 이해도 상승 등을 말한다.

〈그림 3-2〉 충남 농작업지원단 육성·운영사업 기대효과(2020년, 2021년 합산)



자료 : 1. 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.
 2. 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.

1.3. 정성분석(관계자 간담회)

첫째, 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 운영개요, 차별성과 특징, 제도개선 사항은 다음과 같다.

- 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업은 주로 취약계층 농가인 중소 고령농, 1ha 이하, 65세 이상 농가(전체 농가인구의 50% 이상 차지)를 대상으로 하는 사업이다. 하지만 농작업지원단 사업을 통해 고령농가 인력지원은 필요하나 행정의 확대만으로 한계가 있으므로 농작업지원단 육성 및 운영사업에 대한 정확한 진단이 필요한 시기이다.
- 농기계지원반은 밭작업을 기피하는 상황 속에서 농지형질이 불리하여 농작업을 기피하는 지역에 지원하여 농사기반을 다질 수 있게끔 기여하는 반면, 인력지원반은 인력수급 지원에 기여한다는 평을 받는다.
- 행정에서는 연령, 면적, 횡수 등 사업대상 기준을 지역별 통일해야 한다고 보고 농가별 인력지원 한도를 마련해야 한다고 본다. 시군마다 기준을 자율적으로 정하게 해서 인센티브를 부여하는 것도 방법이다. 예를 들면, 사업비 범위 내에서 시군마다 기준을 달리 정하되 관할 읍면수, 관할 경지면적 기준으로 사업비를 정하도록 한다.
- 농협 내 전담인력 배치 문제는 인건비 부담이 작용한다. 이 사업에서 1명 인건비를 지원하지만 인력중개업무 외에도 다른 업무를 겸하고 있다. 그리고 지역농협마다 운영방식이 다르지만 전문인력 관리하는 파견업체와 연결하여 업무를 하기도 한다. 이는 농협이 앞으로 인력중개 전담인력의 전문성 향상을 위한 고민, 농협 경영 효율성만 고려하게 되는 것을 극복하려는 고민이 필요한 지점이다.
- 단순 구인모집 창구가 아닌 총괄적 업무관리시스템으로 도농인력 중개서비스 플랫폼 개편이 필요하다¹⁷⁾. 충남 농작업지원단 개소수는 2019년 5개소에서 2021년 83개소로 증가함에 따라 사업의 효율적 관리를 위해 2020년 “농작업지원단 업무지원시스템”을 구축하였다. 이를 통해서 2021년 현재 13,500건의 방대한 자료를 활용하여 농기계작업, 인력중개 실적, 사업비 집행액 등을 파악하고 있으며 대상기준, 중복여부 검증이 가능하여 부정수급을 사전 차단하고 있다. 하지만 도농인력 중개 서비스에 모집등

17) 자료 : 충청남도(2021), 2022년 농촌인력중개센터 시행지침 관련 건의사항(내부자료).

록관리, 년도별, 월별, 분기별, 유형별 등 중개실적 현황, 업무소통창구(공지, 건의사항 등) 개설 등 기능개선이 필요한 상태이다.

- 서천군 동서천농협은 사업을 열심히 하고 홍보도 많이 한 덕에 사업에 대한 반응이 좋아서 관할지역이 아닌 곳으로부터도 문의가 많이 올 정도이다. 지역사회 내에서 반응이 좋은 상황이기에 농협 사업량을 증가시키는 것으로 계획하고 있는 사례이다.

둘째, 충남 농작업지원단 중 인력지원반의 좋은 점과 애로사항은 다음과 같은 의견이 있다.

〈좋은 점, 현장의 반응〉

- 인력지원반은 전업농가이면서 대규모 농가에 지원하는 것으로 농식품부의 농촌고용인력지원사업과 유사한 내용이다.
- 간식비, 교통비 지원이 곧 인건비 보조지원에 해당됨에 따라 대부분 만족도가 높은 편이라고 한다. 그리고 작업반 형태를 갖추지는 않았지만 마을 전체가 등록해서 품앗이로 진행 중인 사례도 나타나고 있다.
- 인건비 수준에 따라 인력이 이동하는데 이 사업을 계기로 근거리 작업이 이뤄지게 된다. 즉, 한 작업반이 한 마을 문화에 정착되는 현상이 발생하고 다른 곳으로 이동하지 않고 그 지역에서 작업해주는 사례가 나타난다. 예를 들면, 이 사업이 생기기 전에는 마을마다 인력그룹이 존재하며 이 사람들은 자신들이 속한 마을의 농작업을 하는 것이 아니라 단가가 더 높은 곳으로 농작업을 하러 가는 경우가 대부분이었다. 그러나 이 사업이 생긴 이후로는 비용을 지원해주고 있으므로 자신들이 속한 마을의 농작업을 하게 되면서 근거리 작업으로 정착되어 가는 사례도 나타나고 있다.
- 천안 직산농협은 배라는 과일 특성 상 연중 노동수요가 필요한 게 아닌 계절적인 노동, 높은 숙련도와 전문성이 요구되는 노동을 필요로 한다. 특정시기에 편중된 노동을 해결하기 위해서 배 봉지짜우기 및 적과작업 인력을 지역농협 APC 인력으로 활용하는 사례이다.

〈애로사항, 어려운 점〉

① 연령 기준

- 고령농이 많아서 인력지원 자체가 부족한 것이 근본 문제이다. 그에 따라서 현재 사업의 대상자 기준은 65세 이상이 지원자격인데 연령기준을 하향 조정할 필요가 있다는 주장이

나온다. 즉, 현재의 연령제한을 시대상황에 맞게 조정, 개선하고자 하는 노력이 필요하다.

② 농가 당 지원횟수 기준

- 범주에 들어온 사람에게 먼저 우선순위를 지원해야 한다는 주장, 한 농가에게 여러 기회를 주는 구조에서 다수 농가에게 균등하게 기회를 부여하자는 주장, 지역인력 수요를 조정하여 사람별 기회를 균등하게 해야 한다는 주장, 하나의 작업을 온전하게 다 마무리할 수 있도록 하려면 한 농가에 여러 횟수를 지원하는 것은 불가피하다는 주장이 나온다. 예를 들면, 한 농가당 100명 상한선인데 130명까지 지원받는 경우도 있어서 일부 사람에게 수혜혜택이 집중되는, 또 다른 역차별이 발생한다.

③ 지원대상 기준

- 인력지원받은 전문작업단 중심이면서 외국인 노동자의 경우 대부분 미등록 이주노동자이기 때문에 지원이 불가하다. 하지만 합법체류를 증명할 수 있는 서류가 있으면 지급 가능하다. 과수의 경우 많은 노동력들이 외국인인데 이들은 주로 미등록 이주노동자이므로 개인정보 관리에 취약하고 지역에서도 제대로 관리할 수 없는 한계점이 있다.
- 실무를 하는 농협 입장에서는 여성농업인, 기초수급자 등 지침이나 기준이 불명확하게 보인다. 단독 여성농업인을 입증하기 위해서는 사망 시 가족관계증명서 제출, 나이와 면적 기준 제시가 필요한데 이것을 증명하는 과정에서 서로 곤란하고 불편한 일들이 발생한다.
- 작업내용과 단계에 따라 성별 작업수요가 다른데 보통 취약계층으로 분류된 여성농가만 지원하게 되면서 성별에 따른 지원 편중성이 발생한다.

④ 중개업무 인력풀, DB 등 지원기반 구축

- 사업 초창기에는 농협에 이미 존재했던 농촌인력중개센터를 지원하면서 일자리 창출 목적으로 접근한 점도 있어서 의무적으로 홈페이지에 등록했지만 중복인원이 많으므로 이 사업의 취지를 제대로 살리기 위해서는 신규 인력 모집과 창출, 전문작업단 구성이 필요하다고 느끼고 있다. 이에 중개업무에 따른 지원을 상향 조정할 필요가 있다.
- 인력풀을 제대로 구성해야 하지만 파악도 안 되고 관리도 불가하므로 농가가 지원받을 수 있는 DB구축이 필요하다.

⑤ 기타 물품지급 사업비 집행

- 간식비는 현재 3,000원을 지원하는데 2회 가능하고 그 이상 상향 지원도 가능하다. 농가들이 일일이 구입하는 것을 놓치면서 마스크비, 간식비 등은 미집행분이 있는 편

이다. 이를 방지하게 위해서 농협이 직접 구매해서 지급하는 것이 효율적일 수 있다.

셋째, 충남 농작업지원단 중 농기계지원반의 좋은 점과 애로사항은 다음과 같은 의견이 있다.

〈좋은 점, 현장의 반응〉

- 농식품부의 농촌고용인력지원사업이 인력지원 중심의 사업이라면, 향후 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업은 농기계지원 중심으로 운영할 계획이라고 한다.
- 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업은 기계화율(논 98.6%, 밭 61.9%)이 낮은 밭작물에 대하여 경지규모가 작은 중소 고령농 중심으로 경운, 파종, 정식, 수확 등 농작업을 지원하고 있다. 농기계보유자와 일손 필요농가를 마을단위로 묶어 인근지역 작업이 가능하도록 설계하였고 작업료의 70%를 지원하여 기피하기 쉬운 조건불리지역에 대한 적극적인 참여를 유도한다. 예를 들면, 조건불리한 농지를 3등급으로 구분하고 있는데 경작조건이 불리한 지역은 농협 직원이 직접 농기계작업을 대행하기도 한다.
- 또한 중소 고령농(65세 이상, 1ha 이하 등)과 같은 지원대상 기준을 명확히 하여 무분별한 지원을 막고 지역 간 지원 편차를 사전에 방지하고 있다. 예를 들면, 고령농의 경우, 사업시행 이전에는 대농이 무상으로, 비공식적으로 부탁해서 해 줬던 상황이었으나 사업시행 이후부터는 마을이장이나 지역유지에게 밭작업을 공식적으로 의뢰할 수 있게 되어서 그동안 애로사항이 해결된 것은 긍정적이라고 본다.
- 농협이 자체 트랙터를 구입, 보유하고 있어서 이들에 대한 농기계 작업을 해 주고 있는데 농협 자체 트랙터를 사용하지 않고 마을이장이 기계를 보유하고 있어서 마을이장이 작업하는 경우에도 농협 자체적으로 지원하고 있다.
- 농협마다 농기계지원반과 인력지원반의 반응이 다른데 인력지원 사업 중심으로 운영하는 농협과 농기계지원 사업 중심으로 운영하는 농협이 있다. 최근에는 점차 농기계지원반에 관심이 많아지는 추세이다.
- 마늘, 생강, 양파, 감자 등이 많이 나는 지역은 고령농, 영세농, 질병농이 많은 편이라서 이 지역에서는 자가 농기계화율이 낮은 편이다. 이들은 농사를 짓지 않고 위탁영농을 하는 편인데 트랙터를 이용한 농기계작업 지원을 받는 편이다. 예를 들면, 농협 자체사업을 진행 시 마늘수확하는 경우, 기계를 부착해서 사용하면 실비 200원/평을 지

원, 위탁 영농자에게는 인건비로 교육비를 지원한다.

- 태안 농업기술센터는 트랙터 2대를 가지고 태안군 관내 전체를 순회방문하면서 농작업을 대행해주는 사례이다.

〈애로사항, 어려운 점〉

① 단가 기준

- (단가 기준) 지역에서 농기계 작업비 단가는 면적 단위, 시간 단위, 기계보유고 거리 단위 등 여러 기준들을 토대로 합리적으로 판단하는데 일괄적으로 사업비 지원기준을 정하게 되면 지역 내에서 불합리하다는 문제가 있다.
- (조건불리 농지) 농기계 작업이 어려운 농지일수록 작업비 지원단가를 올려야 한다는 주장, 지역별 시중 단가를 적용한 작업비 차액을 반영해야 한다는 주장이 있다. 반면, 조건이 불리한 농지, 불균형 농지, 작업이 어려운 농지에 혜택을 주고자 2배 이상 금액을 올리게 되면 이에 따른 농가 반응은 예측 불가하다.
- (논 작업과 밭 작업 차이) 밭 작업, 논 작업 평균단가의 비합리성이 존재하므로 평균 단가 조정이 필요하다. 농협마다 차이가 있지만 밭 작업 위주에 대한 민원발생이 많은 편이다. 소농 지원 취지에는 동감하지만 지역 내 60마력 이상 농기계 보유농가가 많은 반면 이들은 소규모 작업, 밭 작업을 기피하는 현실이기 때문이다.
- (규모 차이) 농기계지원사업은 평당 300원 이상 지출하지 않는데 50평, 70평, 100평과 같은 소규모 농지를 작업하는 경우도 평수에 관계없이 기본 트랙터 작업비는 5만원에서 출발하므로 단가가 맞지 않는 문제가 있다.
- (기타 수요)농업기술센터의 농기계임대사업, 농작업지원단의 농기계작업반은 영세농은 실제로 이용하지 못하는 사업일 수도 있다. 오히려 영세 소농은 기계운반 자체가 불가하기 때문에 농기계를 사용하기 위해서는 농기계 운반서비스가 필요한 수요가 있다.

② 지원대상 기준

- 농기계작업반 운영에 따른 농기계작업반 구성, 중개에 따른 구체적인 지원사항 명시화가 필요하다¹⁸⁾. 즉, 인력운영비 항목에 농기계작업반 운영에 관한 사항을 추가, 사용용도의 구체적인 방향 제시로 원활한 사업수행을 유도해야 한다. 예를 들면, ‘농기계

18) 자료 : 충청남도(2021), 2022년 농촌인력중개센터 시행지침 관련 건의사항(내부자료).

작업비 70%를 지원, 운송비(00만 원/10km), 작업수수료 등, 농기계작업 지원대상은 65세 이상 1ha 이하, 사회적 약자(1ha 이하의 여성농업인(단독), 중소고령농, 기초생활수급자, 재해피해 농업인 등) 대상으로 한정한다.’등과 같이 구체적으로 적시한다.

넷째, 충남 농작업지원단 운영을 위한 숙박, 교통문제 해결을 위해서는 다음과 같은 의견이 있다.

- (숙박 문제) 농작업 인력들이 전국을 순회하면서 다니는 경우 숙박문제 해결이 필요하게 된다. 농식품부의 외국인 근로자 숙소지원사업은 이를 염두에 두고 하는 것이다. 반면, 충청남도는 우선 지역사람 중심으로 모집하여 조달, 공급하는 것이 급선무라고 여기고 홍보를 충분히 하여 가급적 지역사람을 구하고자 한다. 만약 이러한 모집노력에도 불구하고 잘 안되면 외지사람 모집도 인정해준다. 그래서 숙박문제는 크게 신경 쓰지 않는 분위기이다.
- (숙박 문제) 숙박 문제 해결을 위해서 기존 지역 내 공공유희시설(노인정, 마을회관, 도농교류센터 등)을 활용할 수 있도록 협조가 필요한데 아직은 지자체 담당부서 간 업무연계도 안 되어 있어서 협조가 부족한 것이 큰 아쉬움이라고 한다. 예를 들면, S시의 경우, 새로운 인력모집 사례라서 숙박 장소를 찾는 게 가장 힘들었다고 한다. 시군 담당자도 이해를 못해주고 비협조적이라서 농협이 담당부서별로 찾아다니면서 부탁한 적이 있다. 일반 숙박업소는 1박 5만 원이지만 마을회관 등 공공시설 이용 시 1박 2만 원으로 사용할 수 있는 장점이 있기 때문이다.
- (교통 문제) 예를 들면, P군의 경우, 밤 수확 시 타 지역 인력이 오면 부여읍내에서 농장까지 이동 시 택시운전사 1명을 지정하여 문제를 해결하였다. 교통비가 발생하므로 이들에게 교통비를 지원한 것이다.

1.4. 정성분석(현장 간담회)

첫째, 충남의 조사지역별 품목별 농업노동력 수요 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다 (〈표 3-7〉 참고).

품목에 따라 농업노동력 수요가 필요한 시기, 내외국인 고용 비중 등이 다르지만 조사 대상 지역 사례만 보면, 블루베리·쪽파의 경우는 연중 농업노동력 수요가 있고, 고추·마늘·생강 등의 경우는 파종기와 수확기에 농업노동력 수요가 있다. 쪽파를 제외하고 주로 외국인 노동력에 의존하는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 충남의 조사지역별 품목별 농업노동력 수요 특징 요약

시군	주요 품목	시기	내외국인 비중	인건비 (1인/1일, 원)	기타사항
SC군	특작(블루베리)	연중	외국인 80% 이상	130,000	· 베트남, 필리핀, 태국 국적의 외국인 노동자가 다수
CY군	고추	3월, 6월, 9월, 11월(파종기, 수확기)	외국인 90% 이상	100,000	· 내국인 노동력은 요양보호사, 김치공장, 공공근로 등 새로운 일자리 사업으로 빠져서 일할 사람이 더 없음.
DJ시	특작(쪽파)	연중	내국인 90% 이상	50,000	· 주로 마을사람(80대 이상) 내국인 고용 · 파종시에 외국인 노동자(베트남, 태국, 러시아) 고용
SS시	마늘	6월, 9~10월(파종기, 수확기)	내국인 20% 외국인 80%	여자:130,000 남자:150,000	· 중국 국적 외국인 노동자 다수
	생강	4월, 5월, 10월(파종기, 수확기)			

주 : 현장 간담회 내용을 토대로 저자 작성함.

둘째, 충남의 조사지역별 품목별 농업노동력 공급 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다 (〈표 3-8〉 참고).

- 내국인 노동자의 경우 인접 시군 간에는 작업 시기가 겹쳐 내국인 노동자 고용은 불가하다. 결국 외국인 노동자에게 의존할 수밖에 없는 구조이다.

- 민간 인력업체도 농번기에는 인건비 조절이 불가하다. 외국인 노동자들은 임금을 조금이라도 더 주는 곳으로 일하러 가는 현상을 업체가 제어하지 못한다. 민간인력 업체는 인당 수수료가 핵심 수입원이기 때문에 외국인의 경우 월급제를 비선호하게 되고 일당제를 선호하게 되는 구조이다.
- 외국인 노동자는 1년 내내 농작업을 할 수 있는 곳을 원하므로 민간 인력업체에 소속되어 움직일 수밖에 없다. 민간 인력업체 소속의 외국인 노동자들은 단체로 움직이는 데 약 30~40명 정도의 외국인 노동자 보유하고 있다.
- 최근 추세는 외국인 노동자들끼리 서로 농장주 번호를 교류해서 카카오톡이나 SNS를 통해 농장 열람 후 농장주에게 연락하고 농장 및 숙소 사진을 요구하고 농장을 평가한 뒤 고용여부를 결정하기도 한다.

〈표 3-8〉 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 공급 특징 요약

시군	주요 내용
SC군	<ul style="list-style-type: none"> · 과거에는 지역 내 내국인 인력이 많았음. 2018년 문재인 정부 들어서면서 국가 공공근로 사업을 시작한 이후로 내국인 인력 다 공공근로로 빠짐(작업의 수월성 때문) · 외국인 노동자의 경우 농가에 월급제로 있는 사람이 수월, 숙박비와 식비는 농장주 무료 제공
CY군	<ul style="list-style-type: none"> · 민간인력업체는 주로 부여나 HS에 있는 업체를 이용(CY에는 인력 없음)
DJ시	<ul style="list-style-type: none"> · 쪽파 농가의 노동력 90% 이상이 자가농업노동력과 동네사람(내국인노동자) 노동력 고용 · 쪽파 작목반 협의회에서 당해 노임을 대략적으로 정하지만 협약이 지켜지지 않는 상황 · 동네 사람(내국인노동자)이 다른 지역으로 일하러 가면서 인건비를 상승해 놓음
SS시	<ul style="list-style-type: none"> · 내국인 노동자들은 동네사람들이 아닌 지역주민으로 구성된 전문 인력 그룹 고용 · 마늘, 감자, 양파 수확시기에 인력 최대로 고용, 수확기에 인력 공급이 매우 부족한 현상 발생 · 인력문제를 해결하고자 한국경영인연합회 SS시지부에서 농촌인력중개센터를 만들어 임금동결하여 운영 중

주 : 현장 간담회 내용을 토대로 저자 작성함.

셋째, 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 노임 및 수급조달 방안은 다음과 같이 요약할 수 있다(〈표 3-9〉 참고).

- 민간 인력업체가 외국인 노동자 인건비를 계속 인상시키기 때문에 정부가 민간 인력업체를 통제하면 인건비가 잡힐 것이라고 생각한다. 농민은 인력수급 문제의 원인이 민간 인력업체 탓이라고 하고 지자체나 농협은 농민의 조급함이 외국인 노동자 노임을 올렸다고 생각한다.

- 민간 인력업체가 가져가는 중개수수료는 농장주가 지불하는 금액의 10% 정도이다. 민간 인력업체가 농장까지 외국인노동자들의 데려다 주는데 이동수수료는 별도로 부과된다. 계속해서 편법으로 인건비가 상향할 수밖에 없다.

〈표 3-9〉 충남의 조사지역별·품목별 농업노동력 노임 및 수급조달 방안 요약

시군	주요 내용
SC군	<ul style="list-style-type: none"> · MS면 블루베리 공선회에서는 임금동결을 하고 있음(7만 원/1일, 4만 원/오전). · 그러나 지역 전체에서는 실현 불가능하다고 생각하는 이들이 많음. · 현재 외국인노동자 1인 임금은 최하 13만 원/일 수준, 여기서 민간인력업체가 수수료 25,000원 정도를 떼어내고 줌(인건비에 따라 민간인력업체가 떼는 수수료 비용은 상이).
CY군	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인 노동자 임금 작년 8만 원에서 올해 10만 원으로 상승, 민간인력업체가 인건비 조정 · 인건비 상승은 민간인력업체가 인건비를 결정하기에 농민은 결정권 없음
DJ시	<ul style="list-style-type: none"> · 노임은 오전 8시~오후 5시까지 5만 원(간식비 포함), 농작업은 주로 쪽파 다듬기 · 쪽파 파종작업은 시간당 1만 원, 쪽파 수확작업은 6만 원/일
SS시	<ul style="list-style-type: none"> · 법무부와 MOU 맺어 사회봉사 대상자들을 중심으로 수확기 인력 활용 가능 · 유휴인력지원 지원사업을 농협에서 봉사차원에서 시행하고 있는데 지자체 협조가 안 됨(마을 회관, 빈집 대여 등 협조 불가). 지자체의 농기계 임대사업과도 연계되지 않아 많은 어려움 · 인력만 공급한다고 문제가 해결되는 게 아니기에 지역의 유휴시설을 활용하여 숙식제공 등 편의가 제공될 수 있도록 지자체가 선도하여 지원과 협의가 필요 · 농협에서 인력그룹의 작업반장 관리를 위해 DB 구축 중

주 : 현장 간담회 내용을 토대로 저자 작성함.

넷째, 기존 농업인력지원 보조사업 평가, 농업노동력 해결방안 아이디어는 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈기존 농업인력지원 보조사업 평가〉

- 농작업지원사업 인력지원금은 지원대상이나 내용이 불분명해서 인건비 상승을 부추기는 경향이 있다. 농협은 사업비 1억 원을 소진 시 사업지원을 종료하는데 반해 사업비 지원으로 상승된 인건비는 계속 유지되는 실정이다.
- 내국인 노동자로만 인력지원 한다면 농사짓는 것은 불가능한데 만약 국가에서 인건비의 80% 이상 지원하면 가능할 수 있다고 본다. 향후 6-7년 이내 고령화로 인해 인력난이 심해질 것으로 생각하기에 젊은 외국인을 교육시켜서 분야별로 파급하는 방법밖에 없다고 생각하는 이들이 많다.

- 농작업지원단 육성·운영사업과 같은 사업비 수혜가 현실성과 수익성을 고려하여 보다 현실적이고 체계적인 사업비 지원으로 이어질 수 있도록 지자체 차원의 모니터링이 필요하다.
- 대부분 보조사업들이 논 작업(수도작) 위주인데 수도작은 이미 기계화가 많이 진전되었으므로 앞으로 밭 작업(시설 특작포함)에 대한 혜택과 지원 확대가 필요하다. 즉, 수도작(논)에 편중된 지원을 없애고 지원 품목의 다양성을 판단하여 품목을 확대하고 나아가 기계화에 대한 단가조정이 이루어져야 할 것이다.

〈농업노동력 해결방안 아이디어〉

- 주산지는 탈피하고 작목의 분산과 품목의 다각화를 유도하는 것이 필요하다. 예를 들면, SS시의 경우 마늘감자양파생강이 주산지인데 요즘은 시설재배나 기후변화 등으로 주산지 지역 의미가 없어지고 있다. 농업기술센터에서 계획생산을 통해 다양한 품목을 제공해서 작목분산을 유도하는 사업이 필요할 것으로 보고 있다.
- 밭 농사 기계화를 향상에는 한계가 있다. 농기계는 개발되어 있으나 농기계 가격이 너무 비싸고 소규모 농가가 소유하기에는 어려움이 있다. 그리고 90% 이상이 여성농가들이 농작업하므로 여성농가들이 쓸 수 있는 소규모의 농기계 확보가 필요하다. 농업 기계화와 인력수급은 동시에 이루어져야 할 것이고 농업노동력을 둘러싼 제반 기반이 확실히 마련되어야 할 것이다.
- 공공일자리사업을 농업분야 일자리 지원까지 확대하여 농로정리, 잡초제거 등을 지원하는 농업 부문에 의무적 지원 방향으로 제도 개선이 필요하다.

2. 충남 농업노동력 수급실태분석

2.1. 조사 및 분석개요

실태분석을 위해서 크게 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석, 충남 농업노동력 수급실태분석, 타 지역 사례조사 및 분석을 실시하였다.

첫째, 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석에 이어 둘째, 충남 농업노동력 수급실태를 파악하기 위하여 실시한 정량 및 정성분석 개요는 다음과 같다.

- 조사명 : 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사
- 조사목적 : 농번기 인력수급 대비를 위한 통계파악
- 조사방법 : 정량분석(수급 현황 점검표), 정성분석(수급대책)
- 조사내용 ① 농번기 고용인력 수급 현황 점검표(농가 작성)
 - 시군, 품목, 농작업, 재배면적, 고용인력(평년, 2021년), 자원봉사(평년, 2021년)
- 조사내용 ② 농번기 주요 품목별시기별 인건비 동향(지자체 작성)
 - 시군, 품목, 시기, 인건비 동향(인력증개센터 및 민간 인력업체, 수수료)
- 조사내용 ③ 지자체 인력수급 대책(지자체 작성)
 - 인력수급 대책
 - 인력수급 어려운 시기 및 사유
 - 애로사항 및 건의사항
 - 농촌인력증개센터 이용 만족도
 - 증개방식별 인건비 차이, 기타 특이사항
- 조사대상 : 충남 내 11개 시군 공무원, 11개 시군 농가(해당품목 재배농가)
 - 해당품목 : 배, 포도, 사과, 고추, 배추(가을배추 포함), 감자, 딸기, 마늘, 상추, 양파, 오이 등 11개 품목
 - 해당지역 : 천안시, 공주시, 아산시, 서산시, 논산시, 당진시, 홍성군, 청양군, 부여군, 예산군, 태안군 등 11개 시군

○ 조사기간 : 2021년 07월 ~ 09월

○ 기타설명 : 경작규모별(소농, 중농, 대농) 구분 기준은 농식품부(2021)¹⁹⁾ 자료 의거

- 관내 작물별 호당 평균 재배면적을 기준으로 평균 재배면적 이하는 소농, 평균 재배면적 이상은 관내 특성에 따라 2구간으로 나누어 중농과 대농을 7:3 비율로 구분
- 실제 데이터를 분석한 결과, 평균 재배면적 기준으로 소농은 1.2ha~1.3ha 미만, 중농은 1.3ha~3.3ha 미만, 대농은 3.3ha 이상인 농가를 말함.

○ 참고사항 : 현황 점검표는 농림축산식품부에서 주관한 ‘수확기 대비 농업인력 수급 및 지원방안 점검 회의(2021년 7월 5일)’에서 배포한 작성서식을 토대로 충남의 현실에 맞게 수정하여 작성, 조사품목 범위 확대, 자세한 사항은 부록을 참고바람.

19) 자료 : 농림축산식품부(2021), 수확기 대비 농업인력 수급 및 지원방안 점검 회의(내부자료).

2.2. 정량분석

첫째, 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 3-10〉 참고).

총 12개 세부품목의 농업노동력 수요량은 222,702명, 공급량은 220,796명으로 공급량이 1,906명 부족한 것으로 나타났다. 현장에서는 인력이 실제 턱없이 부족하다고 하지만 작업시기를 맞추기 위해서는 어떻게든 부족량을 채우는 여러 노력들이 만들어낸 수치이다. 양파, 오이, 감자 순으로 공급량과 수요량 차이가 많이 나고 있어서 인력조달에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

코로나19 사태에도 불구하고 공급량 중 내국인은 98,573명, 외국인인 122,399명으로 내국인 비중은 44.7%, 외국인 비중은 55.3%를 보이고 있다. 딸기와 상추는 100% 외국인 노동자를 고용하고 사과와 생강은 100% 내국인 노동자를 고용하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태 : 수요와 공급, 내국인과 외국인

(단위 : 호, 명, %)

구분	농장 합계 (호)	수요(명) 합계	공급(명) 합계	공급-수요 (명)	내국인_총계 (명)	외국인_총계 (명)	내국인_비중 (%)	외국인_비중 (%)
가을배추	1,984	520	450	-70	145	305	32.2%	67.8%
감자	5,164	2,590	2,255	-335	1,400	855	62.1%	37.9%
딸기	30	6		-6		26	0.0%	100.0%
마늘	30	750	567	-183	317	250	55.9%	44.1%
배	866	208,290	208,290	0	89,813	118,477	43.1%	56.9%
배추	22	150	150	0	130	20	86.7%	13.3%
사과	2,000	3,280	3,280	0	3,280		100.0%	0.0%
상추	5	10		-10		10	0.0%	100.0%
생강	30	170	130	-40	130		100.0%	0.0%
양파	810	1,744	1,170	-574	800	690	53.7%	46.3%
오이	23	5,119	4,431	-688	2,678	1,753	60.4%	39.6%
쪽파	15	73	73	0	60	13	82.2%	17.8%

구분	농장 합계 (호)	수요(명) 합계	공급(명) 합계	공급-수요 (명)	내국인 총계 (명)	외국인 총계 (명)	내국인 비중 (%)	외국인 비중 (%)
총합계	10,979	222,702	220,796	-1,906	98,753	122,399	44.7%	55.3%

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 1. 저자 작성함.

2. 수요량, 공급량 등의 수치는 연인원이므로 인원 중복을 감안한 수치임에 유의바람.

둘째, 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과는 다음과 같다(표 3-11) 참고.

크게 수확, 정식·육묘·이식·파종, 적과인공수정·봉지씌우기 작업으로 구분하였다.

수확 작업의 농업노동력 수요량은 8,161명, 공급량은 7,152명으로 공급량이 1,009명 부족한 것으로 나타났다. 부족한 공급량은 대부분 수확 작업이 차지하고 있음을 보여준다. 바로 이 지점은 현장에서 많은 농민들이 언급한 결과인 “농산물 수확을 못하게 되었으니 농사를 포기할 수밖에 없다.”라는 것을 보여주고 있다.

정식·육묘·이식·파종 작업의 농업노동력 수요량은 2,971명, 공급량은 2,074명으로 공급량이 897명 부족한 것으로 나타났다. 부족한 공급량 중 수확 작업 다음으로 정식 및 파종 작업이 차지하고 있음을 보여준다.

적과인공수정·봉지씌우기 작업의 농업노동력 수요량과 공급량은 211,570명으로 일치하고 있다. 과수에서 주로 하는 작업으로 일반 채소류나 식량작물의 농번기 시기와 겹치지 않으므로 상대적으로 인력조달이 나은 편이라고 볼 수 있고 이를 증명해 주고 있다.

농작업만 놓고 봤을 때, 수확 작업, 정식·육묘·이식·파종 작업, 적과인공수정·봉지씌우기 작업 중 ‘적과인공수정·봉지씌우기 작업’이 가장 많은 노동력을 필요로 한다. 이 작업의 특징은 농산물 상품화, 고품질화를 위하여 사람 손을 많이 필요로 한다는 점이다. 농산물의 유통 및 소비 패턴과 농작업 노동력 수급은 결국 연결되어 있음을 알 수 있다.

수확 작업과 정식·육묘·이식·파종 작업은 내국인 비중이 55.8%에서 60.2%로 외국인 비중보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태 : 수요와 공급, 내국인과 외국인

(단위 : 호, 명, %)

구분	농장 합계 (호)	수요(명) 합계	공급(명) 합계	공급-수요 (명)	내국인_총계 (명)	외국인_총계 (명)	내국인_비중 (%)	외국인_비중 (%)
수확	4,028	8,161	7,152	-1,009	4,304	2,848	60.2%	39.8%
정식·육묘 이식·파종	4,085	2,971	2,074	-897	1,356	1,074	55.8%	44.2%
적과인공 수정·봉지 씩우기	2,866	211,570	211,570	0	93,093	118,477	44.0%	56.0%
총합계	10,979	222,702	220,796	-1,906	98,753	122,399	44.7%	55.3%

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 1. 저자 작성함.

2. 수요량, 공급량 등의 수치는 연인원이므로 인원 중복을 감안한 수치임에 유의바람.

셋째, 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로를 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 3-12〉 참고).

소농(1.2ha~1.3ha 미만)의 경우, 민간 인력업체보다 지인소개와 인력중개센터를 통한 인력조달이 중농(1.3ha~3.3ha 미만)과 대농(3.3ha 이상)에 비해서 높은 것으로 나타났다. 일손돕기 비중도 중농과 대농에 비해서 높은 것으로 나타났다. 상대적으로 공공 영역에 의존도가 높은 계층임을 알 수 있다. 참고로 인력중개센터를 통한 외국인 노동자 고용은 불법이다.

중농과 대농의 경우, 민간 인력업체를 통한 인력조달이 58.7%에서 68.2%를 차지하면서 압도적으로 높다. 민간 영역에 의존도가 높은 계층임을 알 수 있다. 소농은 중농과 대농에 비해서 민간 영역을 이용할 기회, 접근이 상대적으로 적다는 것을 증명해주고 있다. 공공 영역의 농업노동력 지원은 이들 계층에 필요함을 보여주고 있기도 하다.

〈표 3-12〉 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로

(단위 : %)

구분	민간 인력업체	지인소개	인력중개센터	일손돕기, 자원봉사	총합계
소농 (1.2ha~1.3ha 미만)	38.8%	32.3%	26.6%	2.3%	100.0%
중농 (1.3ha~3.3ha 미만)	58.7%	29.3%	11.2%	0.9%	100.0%
대농	68.2%	29.4%	2.3%	0.1%	100.0%

구분	민간 인력업체	지인소개	인력중개센터	일손돕기, 자원봉사	총합계
(3.3ha 이상)					
총합계	61.6%	29.7%	8.1%	0.6%	100.0%

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 1. 저자 작성함.

2. 수요량, 공급량 등의 수치는 연인원이므로 인원 중복을 감안한 수치임에 유의바람.

넷째, 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비를 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 3-13〉참고).

주요 공급경로 중 민간 인력업체의 평균 인건비는 121,843원이었고 최소 30,000원에서 최대 200,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 중개센터의 평균 인건비는 108,788원이었고 최소 70,000원에서 최대 130,000원으로 상대적으로 적은 폭의 차이가 난다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 민간 인력업체보다 인력중개센터가 안정적인 수준으로 나타났다.

민간 인력업체를 이용할 경우 고추, 딸기, 마늘, 배추, 상추 등 노지채소류, 시설채소류의 표준편차가 다른 품목에 비해서 훨씬 높은 것으로 나타났다. 인력중개센터를 이용할 경우 고추나 가을배추의 표준편차가 다른 품목에 비해서 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-13〉 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비

(단위 : 원/일)

구분	민간 인력업체				인력중개센터			
	평균	최소값	최대값	표준편차	평균	최소값	최대값	표준편차
가을배추	128,889	110,000	150,000	9,654.5	116,667	100,000	130,000	13,123.3
감자	126,667	120,000	140,000	7,453.6				
고추	119,326	30,000	150,000	24,347.6	108,824	70,000	130,000	17,449.9
딸기	120,000	90,000	150,000	25,166.1	91,667	80,000	110,000	10,671.9
마늘	139,444	120,000	200,000	24,088.3	116,000	100,000	120,000	8,000.0
배	70,000	70,000	70,000	0.0	70,000	70,000	70,000	0.0
배추	128,889	80,000	150,000	22,825.2	91,667	80,000	110,000	10,671.9
사과	100,000	100,000	100,000	0.0	100,000	100,000	100,000	0.0

구분	민간 인력업체				인력중개센터			
	평균	최소값	최대값	표준편차	평균	최소값	최대값	표준편차
상추	120,000	90,000	150,000	25,166.1	91,667	80,000	110,000	10,671.9
양파	140,000	140,000	140,000	0.0				
오이	118,333	110,000	120,000	3,726.8	120,000	120,000	120,000	0.0
포도	130,000	130,000	130,000	0.0	130,000	130,000	130,000	0.0
총합계	121,843	30,000	200,000	22,635.9	108,788	70,000	130,000	17,796.4

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

다섯째, 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비를 분석한 결과는 다음과 같다(〈표 3-14〉 참고).

내국인의 평균 인건비는 122,518원이었고 최소 60,000원에서 최대 150,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 외국인의 평균 인건비는 127,870원이었고 최소 70,000원에서 최대 160,000원으로 큰 폭의 차이가 난다. 내국인보다 외국인 인건비가 높은 수준인 것으로 나타났고 최소값과 최대값 차이도 거의 동일하게 나타났다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 외국인보다 내국인이 불안정한 수준으로 나타났다.

내국인을 이용할 경우 가을배추, 고추의 표준편차가 다른 품목에 비해서 훨씬 높은 것 같고 외국인을 이용할 경우 딸기, 상추 등 시설채소류의 표준편차가 다른 품목에 비해서 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비

(단위 : 원/일)

구분	내국인				외국인			
	평균	최소값	최대값	표준편차	평균	최소값	최대값	표준편차
가을배추	121,389	80,000	150,000	20,703.3	128,889	110,000	150,000	9,654.5
감자	133,333	120,000	150,000	13,743.7	136,667	120,000	160,000	16,996.7
고추	121,250	60,000	150,000	23,507.5	131,695	110,000	150,000	10,601.0
딸기	140,000	130,000	150,000	10,000.0	120,000	90,000	150,000	25,166.1
마늘	130,556	100,000	140,000	12,570.8	137,222	115,000	150,000	11,083.3

구분	내국인				외국인			
	평균	최소값	최대값	표준편차	평균	최소값	최대값	표준편차
배	70,000	70,000	70,000	0.0	70,000	70,000	70,000	0.0
배추	140,000	130,000	150,000	8,165.0	138,333	120,000	150,000	11,426.1
사과	103,333	100,000	110,000	4,714.0	103,333	100,000	110,000	4,714.0
상추	140,000	130,000	150,000	10,000.0	120,000	90,000	150,000	25,166.1
양파	150,000	150,000	150,000	0.0	150,000	150,000	150,000	0.0
오이	118,333	110,000	120,000	3,726.8	118,333	110,000	120,000	3,726.8
포도	130,000	130,000	130,000	0.0	130,000	130,000	130,000	0.0
총합계	122,518	60,000	150,000	22,078.4	127,870	70,000	160,000	17,094.6

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 1. 저자 작성함.

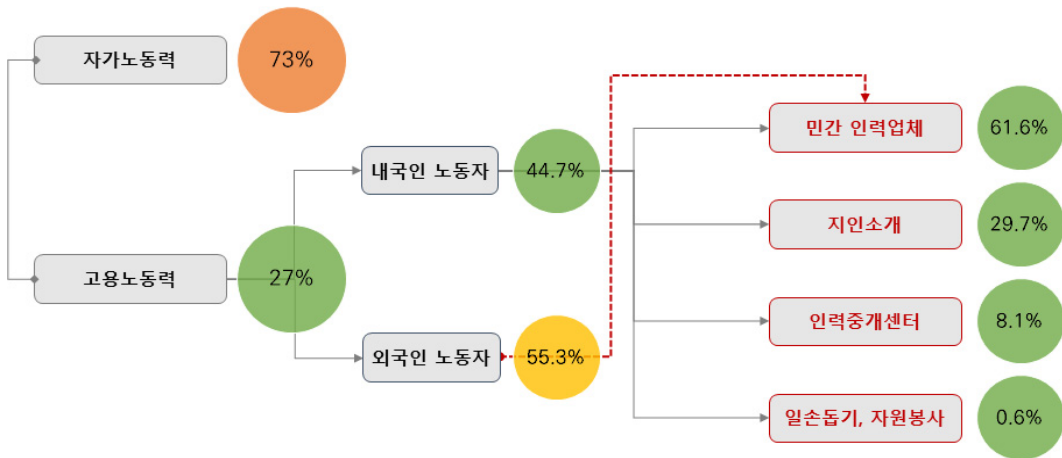
2. 인건비는 수수료를 제외하기 전 임금을 말함.

이와 같이 내용을 종합해보면, 다음의 그림과 같이 요약할 수 있다(〈그림 3-3〉 참고).

충청남도 전체적으로 농작물 재배에 필요한 농업인력 수요는 연간 약 893만 명으로 자체 추정하고 있다. 이 중 자가노동력은 73%이고 고용노동력은 27% 비중을 차지하는 것으로 추정하고 있다. 앞서 조사한 ‘충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료’에 의거하여 고용노동력 중 내국인 노동자 비중과 외국인 노동자 비중은 각 44.7%, 55.3%를 보이는 것으로 분석되었다. 그리고 내국인 노동자를 공급받는 경로 비중을 살펴보면, 민간 인력업체로부터 61.6%, 지인소개로부터 29.7%, 인력중개센터로부터 8.1%, 일손돕기 및 자원봉사로부터 0.6%를 조달받는 것으로 분석되었다. 인력중개센터, 일손돕기 및 자원봉사 등의 비중을 높일 수 있도록 정책적 노력이 필요한 것임을 알 수 있다.

참고로 충남의 외국인 노동자 현황에 대해서 잠시 짚고자 한다. 합법 인원 또는 불법(미등록) 인원, 고용허가제나 계절근로자를 통해 들어온 합법적 노동자 수는 충청남도 내에 약 4,300여명(고용허가제 700명, 단기간 노동자 2,000명~3,500명, 계절근로자 200명)으로 파악된다. 하지만 합법 외국인 노동자는 미등록 이주 노동자에 비해서 법적 제한이 너무 많아서 오히려 농가 입장에서 합법 외국인 노동자 고용을 회피하는 추세라고 한다.

〈그림 3-3〉 충남의 농업노동력 수요와 공급 경로별 실태



자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 1. 저자 작성함.

2. 외국인 노동자 공급경로(점선)에 대한 비중은 파악되지 않았음.

2.3. 정량분석

첫째, 충남의 농업노동력 공급경로별 선호 이유에 관한 결과는 다음과 같다(〈표 3-15〉 참고).

민간 인력업체의 경로는 조달의 편의성, 신뢰성, 숙련도와 전문성, 상대적으로 원활한 인력수급 가능성 측면에서 선호하고 있다. 지인소개의 경로는 조달의 편의성, 전문성, 친숙함과 편안함, 접근성 측면에서 선호하고 있다. 인력중개센터의 경로는 많은 인력일 경우 조달의 편의성, 지원금액 수혜혜택 측면에서 선호하고 있다.

이러한 공급경로 선호도의 공통적인 점은 인력조달의 편의성인 것으로 나타났다. 이용자 입장에서는 경로별 나름대로의 편의성을 가지고 있어서 선호하는 것임을 알 수 있다.

〈표 3-15〉 충남의 농업노동력 공급경로별 선호 이유

공급경로	선호 이유
민간 인력업체	<ul style="list-style-type: none"> · 조달의 편의성과 신뢰성 · 작업의 유경험자(숙련도 높음) · 농작업 인력 연령이 낮음(젊음) · 작업일수 감축 가능 · 포전거래나 봉지 당 비용 지불 시 특별히 인력 구하지 않아도 알아서 인력수급 가능
지인소개	<ul style="list-style-type: none"> · 조달의 편의성 · 작업의 유경험자(숙련도 높음) · 작업량이 많지 않음 · 친숙함과 편안함(소통이 쉬움) · 접근성이 좋음 · 저렴한 임금
인력중개센터	<ul style="list-style-type: none"> · 인력지원반이 등록되어 있어 인력수급 편의성 · 많은 인력을 구하기 편함 · 농촌인력중개센터를 통한 외국인 채용도 가능(현재 법률 상 합법적이지 않음) · 지원금액 수혜혜택

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

둘째, 충남의 내외국인 고용에 따른 만족도 결과는 다음과 같다(〈표 3-16〉 참고).

외국인의 경우 민간 인력업체를 통한 인력수급 편의성 좋고 단가는 높지만 의외로 숙련도가 높아서 효율성 측면에서 만족스러우나 책임감이 부족하여 불만족스럽다는 의견이다. 반면, 내국인의 경우 경험과 노하우 축적으로 숙련도가 높고 효율성, 신뢰성, 의사소통 측면에서 만족스러우나 고령자가 많아서 일의 능률은 잘 오르지 않는 경향, 힘든 작업은 기피하는 성향, 마찬가지로 책임감이 부족하여 불만족스럽다는 의견이다.

〈표 3-16〉 충남의 내외국인 고용에 따른 만족도

내외국인	만족 및 불만족 이유	
외국인	만족	<ul style="list-style-type: none"> · 필요 시 외국인 노동자가 내국인 노동자보다 인력 수급이 쉬움. · 민간 인력업체가 인력수급 접근성이 높고 외국인 노동자도 일을 잘함. · 외국인 노동자가 젊어서 일의 효율 좋음. · 임금 및 수수료 등 이용 단가는 높지만 작업 일수 감축 가능함. · 의외로 숙련도가 높음. · 작업 지원 준비에 신경이 덜 쓰임.
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인 노동자는 대부분 불만 없이 작업하나 숙련도가 떨어짐. · 민간 인력업체 소속의 외국인 노동자는 숙련도가 높으나 임금이 비쌌. · 외국인 노동자들이 약속시간보다 일찍 퇴근함. · 외국인 노동자들은 책임감이 내국인 노동자에 비해 부족함.
내국인	만족	<ul style="list-style-type: none"> · 내국인 노동자는 외국인 노동자에 비해 숙련도가 높고 신뢰할 수 있음. · 지인이 경험이 많고 일을 빠르게 끝내는 경향이 있음. · 추가 작업이 있어도 따로 돈 안 받고 해줌. · 인력중개센터에서 교통비, 간식비, 마스크 구입비 지원으로 많은 도움이 됨. · 파종작업은 꼼꼼함이 필요하여 내국인 선호함. · 의사소통이 가능하여 작업을 위한 업무 지시가 편함.
	불만족	<ul style="list-style-type: none"> · 내국인 노동자는 고령자가 많아 일의 능률이 오르지 않음. · 내국인 노동자는 일은 잘하지만 불만이 많음. · 내국인 노동자는 힘든 일은 하지 않으려고 함. · 내국인 노동자는 일을 대충하며 시간 떼우기 식으로 하는 경우가 많음.

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

셋째, 충남 내 시군별 인력수급이 어려운 시기와 건의사항은 다음과 같다(〈표 3-17〉 참고).

인력수급이 어려운 시기는 주로 6월에서 9월 사이에 집중되어 있는 것으로 조사되었다. 이유는 농번기에 인력수요가 집중되어 있어서 인력조달 경쟁이 높아지고 이로 인해서 노

임이 상승하게 되는 구조, 인력을 요청해도 사람 자체가 없는 구조, 코로나19로 인한 외국인 노동자를 구하기 어려워졌으므로 내국인 노동자 수요가 더욱 높아졌기 때문이라고 응답하였다.

건의사항은 구인-구직 DB 인프라 시스템 구축, 단순작업일 경우 일손돕기 및 자원봉사 지원 활성화, 농업인력중개센터 역할과 기능 확대, 인력문제와 농산물 가격 문제로 인해서 농사포기에 이르게 되는 현실을 직시하고 정부의 적극적인 지원이 필요하다는 등과 같이 응답하였다.

〈표 3-17〉 충남 내 시군별 인력수급이 어려운 시기와 건의사항

시군	어려운 시기	어려운 이유	애로사항 또는 건의사항
CA시	4월 2주 (배, 포도)	<ul style="list-style-type: none"> · 화접 작업은 다수의 농가에서 동기간에 많은 인력을 요구하기 때문임. · 정부지원 수요조사 할 때 확실한 일정과 필요인력을 정할 수 없어 실제 필요할 때 적절히 활용할 수 없음, · 농번기 인력수요 집중으로 인한 인력경쟁 높음. · 코로나로 외국인 노동자 찾기 어려움. 	<ul style="list-style-type: none"> · 숙련도 높은 인력 필요 · 농가에서 실질적으로 활용할 수 있는 인적 인프라 구축하여 즉시 활용할 수 있는 방안마련 필요(ex. 영화 예매처럼 필요한 날짜 정하고 바로 예약할 수 있는 시스템 구축) · 정부의 적극적인 지원 필요(인력 또는 자금) · 내국인-외국인과의 단가 차액을 지원해주거나 중개센터, 민간 인력업체 통한 고용 시 자금 지원 확대
GJ시	6월 2주	<ul style="list-style-type: none"> · 인력요청을 해도 사람이 없음. · 일당 3만 원 상승함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 마늘 수확은 단순작업으로 인건비 부담없는 일손돕기 많이 필요
AS시	6월 2주 (마늘)	<ul style="list-style-type: none"> · 인력요청을 해도 사람 없음. · 일당 3만 원 상승함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 농기계 작업단이 부락단위로 농작업을 대행해주면 좋겠음. · 마늘 수확은 단순작업으로 인건비 부담없는 일손돕기 많이 필요 · 작업반장이 수수료를 많이 요구하고 조율에 어려움. · 인건비는 오르는데 농가소득이 안정적이지 않아 힘들.
	8월 2주, 11월 2주 (배추)	<ul style="list-style-type: none"> · 무더위로 인력수급 어려움. · 수확기로 인하여 인력수급 어려움. · 농업의 기피 현상 심화 · 코로나19로 인한 인력수급의 어려움. · 인건비가 너무 비쌌. · 적기적소 인력을 구할 수 없어 힘들. 	<ul style="list-style-type: none"> · 배추 파종 및 수확은 단순작업으로 자원봉사 인력이 많았으면 함 · 외국인 노동자 인건비 상승으로 경작비가 부담 · 정부에서 농촌인력단가를 법으로 책정해줬으면 함. · 농업인력중개센터를 활성화시켜서 중개역할을 제대로 했으면 함.
SS시	6월~7월 (마늘, 양파, 감자 등)	<ul style="list-style-type: none"> · 인건비가 너무 비싸고 일당 상승 중 · 적기적소 인력을 구할 수 없어 힘들. · 인력이 없음. · 타 농작물과 시기 중복됨. 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부에서 농촌인력단가를 법으로 책정해줬으면 함. · 농업인력중개센터를 활성화시켜서 중개역할을 제대로 했으면 함. · 인건비가 비싸 포전거래(밭떼기) 시행할 정도 · 여자, 남자 필요 인원이 다르나 인력이 없거나 일정치 않아 계획대로 작업이 힘들.

시군	어려운 시기	어려운 이유	애로사항 또는 건의사항
			<ul style="list-style-type: none"> · 민간 인력업체에 문의해도 인력이 아예 없고, 수확 해도 인건비보다 감자 값이 싸므로 수확 포기 · 외국인 인력의 경우 코로나19 전염에 취약하여(거주조건 등) 고용자 입장에서 불안 · 외국인은 한식 식사를 잘 못함(제공 메뉴가 어려움)
DJ시	5월~6월	<ul style="list-style-type: none"> · 인력요청을 해도 사람 없음. · 같은 시기에 작업이 몰려 인력수급에 어려움. · 코로나19로 인해 인력 공급 축소 	<ul style="list-style-type: none"> · 판로 확보가 어려워 많이 심고 싶어도 심지 못함. · 농산물 가격이 너무 낮아 노력에 비해 수입이 적음. · 대농가 위주로 인력수급이 이루어져서 인력조달 어려움. · 외국인 노동자들이 방역에 대해 안일하게 생각
HS군	6월~9월	<ul style="list-style-type: none"> · 인력 요청을 해도 사람 없음 · 주로 동네주민들이 와서 일하는데 동네 주민들이 고령화가 되어 일할 수 있는 인력이 점점 부족 · 농사철에 사람이 필요한 시기가 맞물려 소농들은 인력 구하기 힘들고 인건비도 상승함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 농협, 사회단체 등에서 농업인력중개사무소를 운영해서 인력수요 증가를 희망 · 농작업 인건비가 높으므로 보조사업이 있었으면 좋겠음. · 자원봉사는 신경써야 할 것이 많아 선호하지 않음. · 소규모 인원만 필요한 경우 구하기도 어려움. · 차량운행을 안 해주는 민간 인력업체가 있어서 이용하는데 불편함. · 점심이나 간식도 1만 원을 추가하면 알아서 준비해 왔는데 올해는 모두 요청하여 힘들. · 안정적이고 합법적인 외국인 노동자 고용 정책 필요
CY군	5월, 8~9월 (고추)	<ul style="list-style-type: none"> · 고추의 경우, 수확기장식기때중기 인력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 군 단위 차원에서 외국인 노동자를 수급하여 신청 농가에 지원해 주기 바람.
PY군	3~6월, 9월	<ul style="list-style-type: none"> · 높은 임금 부담 · 코로나로 인하여 만성적인 일손부족 심화 	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인 임금이 비싸므로 숙련도가 좋은 내국인 필요 · 정식으로 3년 동안 계약을 한 외국인들이 농장으로 오는데 불합리한 상황으로 외국인들이 피해를 입어 정식으로 계약을 파기하고 다른 농장으로 가는 것은 인정하겠지만 법 개정 이후 그냥 나간다고 하면 무조건 도장을 찍어주고 그 외국인을 보내줘야 하는 농가에게 불리한 상황이 오는 것을 막아줬으면 좋겠음. · 농기계 작업단이 부락단위로 농작업 대행하면 좋겠음. · 마을 수확은 단순작업으로 인건비 부담없는 일손 돕기가 많이 필요 · 자원봉사는 일시적, 장기간 노동가능한 인력확보 중요 · 계절근로자를 수월히 신청하면 좋겠음.
YS군	4~6월	<ul style="list-style-type: none"> · 과수업무가 몰리는 시기라 인력을 구하기도 어려워 웃돈을 주고 인력을 구하는 경우 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 마을 단위로 인력수급이 이루어졌으면 좋겠고 봉사활동이 활발히 이루어졌으면 좋겠음. · 인건비는 많이 오르고 바쁜데 서류 작성하는 것도 해야 하므로 번거로움. · 국가가 경작면적을 자동적으로 알아서 지원비 지급하면 좋겠음. · 고령화된 농장주는 인력지원 사업을 보조받기 쉽기 않기에 지원 방법에 대해 편의성 확대 필요

시군	어려운 시기	어려운 이유	애로사항 또는 건의사항
TA군	6월	<ul style="list-style-type: none"> · 힘든 일을 하지 않으려고 하며 코로나로 인해 외국인 노동자 부족 · 5월 말~6월 초 수확시기에 강수량 증가로 인해 농기계작업이 어려워 인력 수요 증가 · 가족 및 지인 통해 인력보충하는 현실 	<ul style="list-style-type: none"> · 인력지원센터 확대 운영비 노동자 임금 정찰제 운영 · 군부대 및 관공서 등을 통해 일손돕기 활동이 더욱 활성화 필요 · 농기계 작업단이 마을 단위로 농작업을 대행할 수 있는 여건 마련 필요

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

넷째, 충남의 농촌인력증개센터 이용에 대한 만족도 결과는 다음과 같다.

- 이용하지 않는다고 응답한 경우는 ‘이용 방법을 잘 모르기 때문에 적극적인 홍보가 필요할 것 같다’, ‘대다수가 농촌인력증개센터를 통해 인력수급을 하고 있지 않다’, ‘소농은 대부분 이용하지 않고 있다’, ‘대농이라 비대상인 경우가 많다’ 등이었다.
- 만족하지 않는다고 응답한 경우는 ‘높은 단가’, ‘수확 작업 시는 이용 안함’, ‘신경이 많이 쓰여 본인작업을 제대로 할 수 없음’, ‘실제 인력해소에 도움이 되지 않음(인력을 충원해주는 것이 아니라 교통비, 간식비 지원이라서, 일일이 보고하고 약간의 지원을 받는 형태라 어려움’ 등이었다.
- 만족한다고 응답한 경우는 ‘교통비, 간식비 지원으로 경영비 절감’, ‘작업숙련도도 높고 보조금액이 있어 비용절감 효과’, ‘파종 시 로터리 작업 도움’, ‘독거고령 노인인데 많은 도움’, ‘부녀농인데 로터리 작업 이용할 수 있어서 좋음’, ‘비용절감 효과’, ‘농기계 작업뿐만 아니라 농작업 인력파견도 해주면 좋겠음’ 등이었다.

다섯째, 충남의 농업노동력이 부족하게 된 원인과 대응은 다음과 같다(〈표 3-18〉 참고).

농촌인력이 부족한 원인은 작업시기가 겹치면서 동시에 많은 인력 필요, 농촌 인력지원 시스템 구축 초기로 실질적 활용 어려움, 외국인 노동자 수급 부족, 숙련 노동자 필요 등이다. 이에 대응하기 위하여 외국인 계절근로자 제도 확대, 일손돕기 및 협약을 통한 내국인 인력지원 발굴의 다각화 등을 제시하고 있다.

〈표 3-18〉 충남의 농업노동력 부족 원인 및 대응

농업노동력 부족 원인	농업노동력 부족 대응
· 작업시기가 겹치면서 동시에 많은 인력 필요	· 지역 특화품목 생육 일정에 맞추어 시기별 외국인 계절근로자 활용 · 단순 인력 확보 필요
· 농촌 인력지원시스템 구축 초기로 실질적 활용 어려움	· 결연 협약을 통한 주기적, 장기적 인력 인프라 형성
· 외국인 노동자 수급 부족	· 내국인 인력지원사업 적극 홍보 · 민간 인력업체 및 지인, 품앗이 등으로 공급 대체 · 공무원, 자원봉사 등 농촌일손돕기 추진
· 숙련 노동자 필요	· 지인소개로 인력 수급

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

여섯째, 충남의 농업노동력 인건비가 상승하게 된 원인과 대응은 다음과 같다(〈표 3-19〉 참고). 인건비가 상승하는 원인은 기본적으로 부족한 인력공급, 비슷한 시기에 인력 수요가 집중되는 현상, 민간 인력업체가 아닌 외국인 노동자의 직접 공급, 대농과 소농 간 인력 빼앗기 등이다. 이에 대응하기 위하여 외국인 계절근로자 및 고용허가제 확대, 농촌 인력중개센터 인력수급 확대, 인력지원사업 확대 등을 제시하고 있다.

그 외에도 공급경로별 인건비 차이가 나는 원인은 민간 인력업체의 인력은 숙련도가 있지만 업체에서 정한 일정 수수료에 의해 인건비가 책정되기 때문에 비싸게 된다. 수수료를 일정 범위 이상 부과하지 못하도록 제재가 필요하다. 인력중개센터 인력은 대부분 농작업 지원단 인력으로 농협을 통해 인건비 안정화 되고 있다는 평가를 받고 있다.

〈표 3-19〉 충남의 농업노동력 인건비 상승 원인 및 대응

농업노동력 인건비 상승 원인	농업노동력 인건비 상승 대응
· 인력부족에 따른 인건비 상승	· 외국인 계절근로자 도입, 확대 · 농촌인력중개센터 실시 등 인력수급 확대 지원 · 군부대 일손돕기 및 외국인 고용허가제 활용 · 인력지원사업을 통한 인력지원 추진, 확대
· 농가에서 민간 인력업체를 통하지 않고 외국인 노동자들에게 직접 인력을 공급받기 때문에 노동자 임금도 지속 상승	
· 대농에서 인력부족현상으로 평년가 이상으로 높은 인건비 제시에 따른 급격한 인건비 상승이 전국적인 인건비 상승 초래	

농업노동력 인건비 상승 원인	농업노동력 인건비 상승 대응
· SS시의 경우 마늘, 양파, 감자 수확기가 거의 비슷하여 단기간 동안 임금 상승폭이 큼	

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

일곱째, 충남 내 시군별 주요 농업노동력 수급대책은 다음과 같다(〈표 3-20〉 참고).

조사시기가 코로나19 여파가 있는 관계로 지자체에서는 외국인 노동자보다 내국인 노동자 중심의 방안, 특히 공공기관 등의 일손돕기 인력활용에 높은 의존도를 보이고 있는 것으로 나타났다. 근본적인 대책으로 보기보다는 농번기에 대응할 수 있는, 현실적인 대책 수립이라고 여겨진다.

〈표 3-20〉 충남 내 시군별 주요 농업노동력 수급대책

시군	주요 농업노동력 수급대책
CA시	· 사회봉사활동명령자 월 200명 씩 농가 집중지원 · 기존 관리인력 및 도시 노동자 집중모집 지원
GJ시	· 기존 관리인력 및 도시 노동자 집중모집 지원
SS시	· 공직자 일손돕기, 유관기관 일손돕기, 봉사활동명령자 집중 지원 · 농작업지원단을 활용한 인력
DJ시	· 공직자 일손돕기, 유관기관 일손돕기, 봉사활동명령자 집중 지원 · 농작업지원단을 활용한 인력
CY군	· 군부대 일손돕기, 사회봉사활동명령자 집중 지원
NS시	· 군부대 일손돕기, 외국인 계절근로자 운영 등

자료 : 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.

주 : 저자 작성함.

3. 타 지역 사례조사 및 분석

3.1. 조사 및 분석개요

실태분석을 위해서 크게 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태분석, 충남 농업노동력 수급실태분석, 타 지역 사례조사 및 분석을 실시하였다.

마지막으로, 실태분석에 따른 정책방안 탐구를 위하여 실시한 타 지역 사례조사 및 분석 개요는 다음과 같다.

- 조사명 : 타 지역 사례조사
- 조사목적 : 농업노동력 문제를 해결하기 위한 지자체 단위 정책방안 심층 파악
- 조사방법 : 정성분석(심층인터뷰)
- 조사내용 : 기본 운영현황, 지역 내 협의구조 현황, 인력중개업무 프로세스, 자체 대응방안, 장점과 단점, 평가, 시사점과 제도 개선방안 등
- 조사대상 : 다른 지자체 공무원, 농촌인력중개지원센터 담당자, 지역연구원 등(경북, 경남, 충북, 전북, 전남, 제주도 등, 현재 경기도와 강원도는 추가 섭외 중)
- 조사기간 : 2021년 05월 ~ 11월
- 핵심요약(〈표 3-21〉 참고)

〈표 3-21〉 타 지역 사례조사 핵심특징 요약

구분	사업명	지자체	형태	기관명	핵심특징
충청남도	농작업지원단 육성 및 운영사업 (도 자체사업)	광역시	위탁	14시군 지역농협(83개소)	농기계지원과 인력지원 실시, 지역농협 내 전담인력 배치
충청북도	생산적 일손봉사 (도 자체사업)	광역시	위탁	시군별 자원봉사센터	도시 유희인력 연계한 농촌봉사활동(1일 4시간) 문화화, 경험노하우 축적
제주특별자치도	제주농업인력지원센터 운영사업(권역별 균형발전 시범사업)	광역시	위탁	농협중앙회 제주지역본부 제주농업인력지원센터	제주농업인력지원센터 설립, 직업상담사 배치, 제주도 외 지역인력 모집(국민수확단 운영)

구분	사업명	지자체	형태	기관명	핵심특징
전라북도	임순남 도농인력지원센터 운영사업 (지역행복생활권 선도사업)	기초	위탁	(사)임순남 도농인력지원센터 (순창 지소)	농촌인력정책은 인근 시군간 연계협력 사업 불가능 경험, 지역 특화품목이 없어서 타 지역에 비해 농번기 인력조달에 큰 어려움 없이 운영
전라남도	도농상생일자리지원센터 시범사업, 농촌고용인력지원사업 등	기초	위탁	나주시 농업회의소 농촌인력중개센터	오랜 경험이 있는 상담사 배치하여 원활한 인력중개 업무, 인근 도시지역 인력 연계 중점
경상북도	농촌인력중개센터 운영사업 (도 자체사업)	기초	직영	의성군 농촌인력중개센터 (농축산과)	행정직영, 오랜 경험이 있는 상담사 배치하여 원활한 인력중개 업무, 대한노인회와 인력파견 업무협약
경상남도	지자체와 지역농협 협력사업	기초	위탁	남해군 동남해농협	오랜 경험이 있는 전담인력 배치, 민간 인력업체와 긴밀한 협력·연계를 통하여 원활한 인력중개 업무, 농기계작업 수행
	거창군 상시고용인력센터 위탁운영사업 (군 자체사업)	기초	위탁	거창군 상시고용 사회적협동조합	민간에서 자발적으로 사회적 협동조합 설립하여 운영, 대한노인회와 인력파견 업무협약

주 : 저자 작성함.

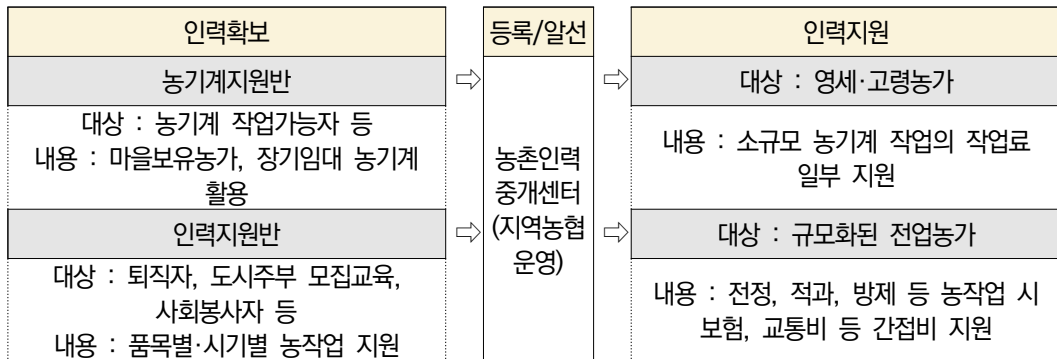
3.2. 광역지자체 사례

첫째, 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업은 2018년부터 시행하였다. 지역농협이 민간보조사업자로 위탁받아서 운영하는 경우이다.²⁰⁾

사업규모는 총 87.4억 원(2021년 기준)이고 주요내용은 농기계지원반과 인력지원반으로 구성된다. 농기계지원반의 경우 영세 고령농, 영세 소농에게 농기계 작업조건이 불리한 소규모, 분산된 농경지의 농기계 작업을 지원한다(농기계 작업비 중 70% 지원). 그리고 인력지원반의 경우 대규모 과수 및 시설채소 등 전업화된 농가에게 적기에 영농인력을 중개, 지원한다(교통비(5천 원), 간식비(3천 원), 마스크 구입비(2천 원) 등 경상적 경비 지원), 공통 사항은 농협이 운영하는 농촌인력중개센터에 전담인력 운영비(인건비 포함) 등을 지원한다.

사업대상은 충남 내 110개소 지역농협 중 83개소 지역농협이 참가(75.4%)하고 있다. 다른 사업과 달리 인건비를 지원하기 때문에 지역농협 내 전담인력을 마련하는 조건도 충족해야 한다. 추진체계는 지역농협이 농촌인력중개센터를 운영하면서 구인인력의 확보와 구직인력의 지원, 등록하고 알선하는 업무를 수행한다(〈그림 3-4〉 참고).

〈그림 3-4〉 충청남도 농작업지원단 육성 및 운영사업 추진체계



자료 : 충청남도 농림축산국(2021), 농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 2021년 농작업지원단 육상운영 지원계획.

둘째, 충청북도의 생산적 일손봉사 사업은 2016년부터 시행하였다. 자원봉사센터가 민

20) 주 : 광역지자체 사례 비교를 위해서 제2장에 소개되었던 충청남도 농작업지원단 육성 및 운영사업 내용 요약함.

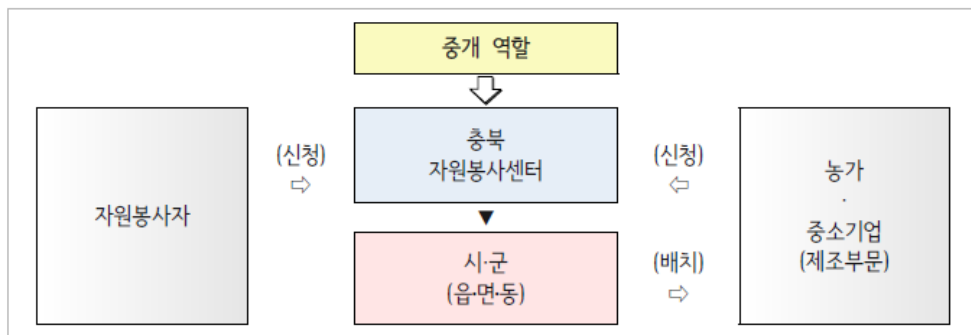
간위탁 운영주체로서 사업을 진행하는 경우이다. 6년 이상 사업을 유지한 결과, 도시 유희 인력 및 지역 내 많은 사람들이 일손 봉사활동에 대해서 생활화, 문화화가 된 상태까지 이르렀다고 한다. 활기를 띄면서 지역 내 분위기가 점차 확산되는 경향이 있고 경제 활성화 및 공동체 활성화에 기여한다고 보고 있다.

생산적 일자리사업은 일할 능력이 있는 도시의 유희인력을 일손이 부족한 농가와 중소기업에 연결해 주는 사업으로 일반 중소기업 수요보다 농가 수요가 많은 편이다.

사업규모는 총 65억 원(2020년 기준)이고 주요내용은 생산적 일손봉사, 생산적 일손 긴급지원반으로 구성된다. 생산적 일손봉사는 1일 4시간 일손봉사로 실비(교통비 및 식비) 2만 원을 지원하고 봉사시간 인정도 해준다. 6년 동안 총 21,922농가(구인)에 692,665명 자원봉사자를 연결하였다. 생산적 일손 긴급 지원반은 일할 사람을 실제 78명 인력을 직접 채용하여 취약계층 농가(1ha 미만의 소규모 농가, 여성농가, 재난농가, 장애농가 등)를 우선 지원하는데 사업시행(운영주체)은 민간위탁으로 충청북도 자원봉사센터 및 시군 자원봉사센터가 담당한다.

추진체계는 75세 이하의 자원봉사 희망자가 자원봉사센터 등록자로 인력 지원, 지역 내 각종 기관, 단체에 홍보, 연결의사를 접수하고 취합한다. 그 이후 자원봉사센터가 중개, 알선, 관리 업무를 대행하는 것이다(〈그림 3-5〉 참고).

〈그림 3-5〉 충청북도 생산적 일손봉사 추진체계



자료 : 이기현 외(2018), 건전한 생활공동체 실현을 위한 생산적 일손봉사 실패러다임 연구, 충청북도 연구용역 보고서, p.66.

셋째, 제주특별자치도의 제주농업인력지원센터 운영사업은 2018년부터 시행하였다. 농

협중앙회 제주지역본부가 민간위탁 운영주체로 도와 위탁운영 협약을 체결하고 2018년부터 2022년까지 5년 간 운영하는 경우이다(그림 3-6) 참고).

제주농업인력지원센터 운영사업은 영농인력 문제점을 해소하기 위하여 제주농업인력지원센터 설립, 직업상담사를 배치하여 농작업자와 농업인력 간 매칭하는 형태의 권역별 균형발전 시범사업으로 인력부족 현상을 겪고 있는 농민들에게 농업인력을 공급하기 위해서 실시되는 사업이다.

사업규모는 5개년 간 총 16.6억 원(2021년 2.7억 원)이고 균형발전 특별회계가 주요 재원이다. 주요내용은 영농철 유무상 인력지원(마늘, 감귤, 월동채소를 대상으로 하는 국민수확단 사업 포함), 영농인력 모집 및 공급, 관련 영농지원사업 등으로 구성된다.

추진체계는 제주의 주요 농작물인 마늘, 당근, 감귤, 월동채소(양배추, 브로콜리 등) 등 밭작물 농가에 대한 연중인력 확보 가능한 인력지원센터 운영, 인력지원센터는 인력지원 상담사 등 전담인력 배치, 일손이 필요한 농가와 일자리가 필요한 노동자 연결과 구직자 상담(농업인력의 관리지원, 수요실태 조사, 농업관련 구안구직 등록, 취업, 알선연계중개), 농촌인력 데이터베이스 전산시스템 구축, 농작업 현장안전교육, 전용숙박시설 운영 등 편의시설 지원, 상해(손해)보험 가입, 인력수송, 작업용품 제작, 사업 홍보, 인센티브 등을 개발한다.

〈그림 3-6〉 제주특별자치도 제주농업인력지원센터 운영사업과 국민수확단



자료 : 1. 제주농업인력지원센터 홈페이지 <http://agriwork.jejuessd.kr/base/main>, 검색일자 : 2021.05.30.)
2. 제주특별자치도.제주연구원(2021), 2021년 제주특별자치도 지역균형발전 시행계획.

이와 같이 광역지자체의 정책사례를 살펴본 결과, 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위해서 공공 영역에서는 소위 ‘뭐라도 다 해보자’라는 심정으로 임하고 있음을 알 수 있었

다. 앞서 실태분석에서 살펴봤듯이, 공공영역에서의 인력조달 공급경로(인력중개센터, 일손 돕기 및 자원봉사 등) 비중을 높이는 노력들은 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다. 정책사례 조사결과의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다(〈표 3-22〉 참고).

〈표 3-22〉 타 광역지자체 단위 정책사례 조사결과 요약

구분	사업명	주요 내용
충청남도	농작업지원단 육성 및 운영사업 (도 자체사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 충청남도 식량원예과 ○ 사업시행(운영주체) : 농협중앙회 충남지역본부, 14시군 지역농협(83개소) ○ 추진근거 : 충청남도 소규모 고령농업인 영농지원에 관한 조례 ○ 운영체계 : 지역농협이 농기계지원반과 인력지원반 운영 ○ 사업형태 : 지역농협 민간보조사업자로 위탁 ○ 사업기간 : 2018년 ~ 계속(4년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 도 자체사업(도비 20%, 시군비 50%, 농협 자부담 30%) ○ 예산규모 : 2020년 87.4억 원 ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - (농기계지원반) 중소 고령농의 소규모 조건불리지역의 농기계작업 지원 - (인력지원반) 전업농의 인력수요가 집중되는 시기에 적기 인력중개 지원 ○ 주요품목 : 시군별 주요 품목, 자율선정 ○ 추진실적 : 2년 동안 35,054농가(구인), 5,461,151명(구직) 연결, 중복인원 포함 ○ 핵심특징 : 농기계지원과 인력지원 실시, 지역농협 내 전담인력 배치
충청북도	생산적 일손봉사 (도 자체사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 충청북도 일자리정책과 ○ 사업시행(운영주체) : 시군별 자원봉사센터(행정안전부 사업 위탁운영기관) ○ 추진근거 : 충청북도 생산적 일손봉사 지원 조례 ○ 운영체계 : 75세 이하 희망자와 자원봉사센터 등록자로 인력 지원, 자원봉사센터가 중개, 알선, 관리 업무 대행 ○ 사업형태 : 시군별 자원봉사센터 사무 민간위탁 ○ 사업기간 : 2016년 ~ 계속(6년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 도 자체사업(도비 50%, 시군비 50%) ○ 예산규모 : 연간 약 60억 원 내외(6년 간 총 184억 원 투자) ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 일할 능력이 있는 도시 유휴인력을 일손 부족한 농가와 중소기업 연결 - 참여자에게 1일 4시간 일손봉사, 실비 2만 원 지원 ○ 주요품목 : 시군별 주요 품목, 자율선정 ○ 추진실적 : 6년 동안 21,922농가(구인), 692,665명(봉사자) 연결, 중복인원 포함 ○ 핵심특징 : 도시 유휴인력 연계한 농촌봉사활동(1일 4시간) 문화화, 경험노하우 축적
제주특별 자치도	제주농업인력지원 센터 운영사업 (권역별 균형발전 시범사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 제주특별자치도 친환경농업정책과 ○ 사업시행(운영주체) : 농협중앙회 제주지역본부(제주농업인력지원센터) ○ 추진근거 <ul style="list-style-type: none"> - 관련 법률 : 직업안정법 제4조의2(지방자치단체의 국내 직업소개 업무 등)

구분	사업명	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> - 관련 조례 : 제주특별자치도 지역균형발전 지원 조례, 제주특별자치도 농어업인 력지원에 관한 조례, 제주특별자치도 사무의 민간위탁 조례 ○ 운영체계 : 농업인력의 관리 및 지원, 농업관련 구인·구직 등록, 취업, 알선·연 계, 농업인력 지원에 따른 숙박시설 등 편의시설 지원, 제공 등 ○ 사업형태 : 제주농업인력지원센터 운영사업 사무의 민간위탁 ○ 사업기간 : 2018년 ~ 2022년(5년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 군특회계 제주특별자치도 계정(권역별 균형발전 시범사업) ○ 예산규모 : 2021년 2.75억 원(5개년 예산 총 16.6억 원) ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 운영주체(인력센터) 구성, 추진 - 농촌일자리 알선·중개, 수요(실태) 조사 및 중개, 전담상담사 운영 - 농작업자 현장교육, 전용숙소 운영, 상해(손해)보험 가입, 인력수송 - 작업용품 제작, 사업 홍보, 인센티브 개발 ○ 주요품목 : 미늘, 당근, 감귤, 월동채소(양배추, 브로콜리 등) ○ 추진실적 : 연간 300농가(구인), 20,000명~28,000명(구직자) 연결, 중복인원 포함 ○ 핵심특징 : 제주농업인력지원센터 설립, 직업상담사 배치, 제주도 외 지역인력 모집(국민수확단 운영)

주 : 저자 작성함.

3.3. 기초지자체 사례

광역자치단체 외에도 기초자치단체의 정책사례를 살펴본 결과, 모범사례가 많았다. 기초지자체 사례로 전라북도의 임순남 도농인력지원센터 순창지소 운영 사례(임실·순창·남원 지역행복생활권 선도사업으로 임순남 도농인력지원센터 운영사업 선정, 민간 위탁), 전라남도의 나주시 농업회의소 농촌인력중개센터 운영 사례(도농상생일자리지원센터 시범사업 및 농촌고용인력지원사업, 민간 위탁), 경상북도의 의성군 농촌인력중개센터 운영 사례(경상북도의 농촌인력중개센터 운영사업, 도 자체사업, 행정 직영), 경상남도의 남해군 동남해농협 운영 사례(남해군과 지역농협 협력사업, 민간 위탁), 경상남도의 거창군 상시고용 사회적협동조합 운영 사례(거창군 상시고용인력센터 위탁운영사업(군 자체사업), 민간 위탁) 등과 같이 유형과 추진방식도 다양함을 알 수 있었다. 정책사례 조사결과의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다(〈표 3-23〉 참고).

〈표 3-23〉 타 기초지자체 단위 정책사례 조사결과 요약

구분	사업명	주요 내용
전라북도	임순남 도농인력지원센터 운영사업 (지역행복생활권 선도사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 전라북도 순창군(농축산과) ○ 사업시행(운영주체) : (사)임순남 도농인력지원센터 순창지소(민간위탁) ○ 추진근거 : 순창군 농업·농촌 지원에 관한 조례 ○ 운영체계 : 순창군 조합공동사업법인 위탁운영기관 ○ 사업형태 : 민간위탁 ○ 사업기간 : 2015년 4월 ~ 계속(7년 간 진행 중) <ul style="list-style-type: none"> - 2014년 임실, 순창, 남원 지역행복생활권 선도사업 선정 - 2015년 (사)임순남 도농인력지원센터 비영리법인 승인 ○ 사업재원 : 군 자체사업(시군비 100%) ○ 예산규모 : 개소당 100백만 원 ○ 사업내용 : 관외인력 교통비(1일 작업비) 1인당 1만 원 지원 ○ 주요 품목 : 순창지소의 경우, 고추, 두릅, 딸기, 매실, 밤, 감, 복분자, 복숭아, 블루베리, 아로니아, 양파, 오디 등 다양한 작목 ○ 추진실적 : 순창지소의 경우, 개소 이후 약 1,200농가(구인), 28,000명(구직) 영농인력 연결 지원, 중복인원 포함, 연인원 4,589명 ○ 핵심특징 : 농촌인력정책은 인근 시군간 연계협력 사업은 불가능 경험*, 지역 특화 품목이 없어서 타 지역에 비해 농번기 인력조달에 어려움 없이 운영 ○ 특이사항 : 기초지자체 간 연계사업이지만 실제 별개로 운영

구분	사업명	주요 내용
전라남도	도농상생일자리지원 센터 시범사업, 농촌고용인력지원사 업 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 전라남도 나주시(농업정책과) ○ 사업시행(운영주체) : 나주시 농업회의소 농촌인력증개센터(민간위탁) ○ 추진근거 : 나주시 농촌인력 지원에 관한 조례 ○ 운영체계 : 중소농 이하 농가에 중개, 알선, 관리 업무 ○ 사업형태 : 민간위탁 ○ 사업기간 : 2016년 ~ 계속(7년 간 진행 중) <ul style="list-style-type: none"> - 2016년~2018년 도농상생일자리지원센터 시범사업 - 2019년~2020년 나주시 농업인력지원사업 - 2021년 농촌고용인력지원사업 ○ 사업재원 : 국비 사업(국비 50%, 도비 15%, 시군비 35%) ○ 예산규모 : 2021년 8천만 원 ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 일자리 참여자에게 직접 “교통비, 농작업도구지원(장갑, 마스크 등 물건), 상해 보험료” 지원 - 나주시내권은 5,000원, 나주시외권은 7,000원 교통비 지급 ○ 주요품목 : 배, 시설하우스(고추, 상추) 등 ○ 추진실적 : 61농가(구인), 6,200명(구직) 영농인력 연결 지원, 전담인력 1명 인건비, 중복인원 포함 ○ 핵심특징 : 오랜 경험이 있는 상담사 배치하여 원활한 인력중개 업무, 인근 도 시지역 인력 연계 중점 ○ 특이사항 : <ul style="list-style-type: none"> - 나주시 농업회의소가 농업인의 대의기구이자 농민을 위한 기구이므로 농민을 위한 사업을 하는 게 적절할 것으로 판단, 기존 업무 방식을 그대로 차용
경상북도	농촌인력증개센터 운영사업 (도 자체사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 경상북도 의성군(농축산과) ○ 사업시행(운영주체) : 의성군 농촌인력증개센터(행정직영) ○ 추진근거 : 의성군 농촌인력증개센터 설치 및 운영 조례 ○ 운영체계 : 중소농 이하 농가에 중개, 알선, 관리 업무 ○ 사업형태 : 직접 운영(센터장은 기간제 공무원 채용) ○ 사업기간 : 2017년 ~ 계속(5년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 도 자체사업(도비 30%, 시비 70%) ○ 예산규모 : 2021년 2.6억 원 ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 전담인력 인건비, 작업자 안전을 위한 농협단체상해보험 가입 지원, 원거리 작업자를 위한 교통비 등 지원 - 인력이 필요한 농업인과 구직자의 희망 작업 기간 등을 신청받아서 데이터를 구축하여 농업인에게는 적기에 인력 공급 - 구직자에게는 일자리를 제공하는 기관 - 영농상담, 영농구인·구직, 영농정보 제공, 영농 교육훈련 안내, 영농일자리 참여자 숙박제공 등 종합적인 영농고용서비스 제공 ○ 주요품목 : 마늘, 사과 등 ○ 추진실적 : 2021년 458농가(구인), 8,840명(구직) 영농인력 연결지원, 중복인원 포함 ○ 핵심특징 : 행정직영, 오랜 경험이 있는 상담사 배치하여 원활한 인력중개 업무, 대한노인회와 인력파견 업무협약

구분	사업명	주요 내용
경상남도	지자체와 지역농협 협력사업(마늘재배 영농지원단사업, 군과 농협중앙회 자체사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 경상남도 남해군(농업기술센터 농축산과) ○ 사업시행(운영주체) : 남해군 동남해농협 농촌인력증개센터(민간위탁) ○ 추진근거 : (해당사항 없음) ○ 운영체계 : 중소농 이하 농가에 중개, 알선, 관리 업무 ○ 사업형태 : 민간위탁(민간 인력업체와 계약체결, 재위탁 진행) ○ 사업기간 : 2017년 ~ 계속(5년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 지자체와 지역농협 협력사업(도비 30%, 시비 30%, 농협 10%, 농가 30%) ○ 예산규모 : 2019년 4.35억 원 ○ 사업내용 <ul style="list-style-type: none"> - 농가가 지급할 총 인건비를 여러 주체가 분담하여 지원(군과 농협 70% 부담) - 통상 농업노동력 1인당 12만 원(인건비, 왕복교통비, 식사비, 간식비 포함), 농가지자체·지역농협·농협중앙회가 일정비율로 지원, 분담 - 주로 5월 수확시기, 9월 파종시기 집중 지원 ○ 주요품목 : 마늘, 양파 ○ 추진실적 : 2021년 308농가(구인), 2,000명(구직) 영농인력 연결 지원, 중복 인원 포함 ○ 핵심특징 : 오랜 경험이 있는 전담인력 배치, 민간 인력업체와 긴밀한 협력·연계를 통하여 원활한 인력증개 업무, 농기계작업 수행 ○ 추진체계 : 역할분담 및 업무 절차 <ul style="list-style-type: none"> - 농가가 지역농협에게 사전 농작업 인력 신청, 예약 - 농가는 지역농협에게 자부담분 통장 사전입금 - 지역농협은 필요한 농작업 인력 파악, 정리(중개업무) - 지역농협과 민간 인력업체간 매년 계약체결 - 지역농협은 민간 인력업체에게 농작업 인력 소요량 전달(중개업무) - 민간 인력업체가 농가에게 농작업 인력 알선, 파견(알선, 파견업무) - 민간 인력업체가 농작업 인력(외부) 풀을 보유(정보관리) - 보조사업비를 민간 인력업체에게 지급(중간정산) - 지역농협은 보조사업비 및 자부담분 최종정산 - 지자체는 보조금 배부, 중간점검, 사후관리 및 감독
	거창군 상시고용인력센터 위탁운영사업 (군 자체사업)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총괄(주관부서) : 경상남도 거창군(경제교통과) ○ 사업시행(운영주체) : 거창군 상시고용 사회적협동조합(민간위탁) ○ 추진근거 : 거창군 농촌인력난 해소를 위한 지원조례, 거창군 사무의 민간위탁에 관한 조례 등 ○ 운영체계 : 협동조합 조합원에게 중개, 알선, 이동, 관리 업무 ○ 사업형태 : 민간위탁(군으로부터 보조금 위탁 집행) ○ 사업기간 : 2014년 ~ 계속(8년 간 진행 중) ○ 사업재원 : 군 자체사업(도비 20%, 군비 80%) ○ 예산규모 : 1.5억 원 ○ 사업내용 : 협동조합에 가입한 조합원에 한하여 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 승합차 운행, 농작업자 상해보험 가입, 농작업자 안전용품 제공, 도시권 인력, 장기작업자를 위한 숙소 및 식사 제공, 농작업자 마일리지 제공 ○ 주요품목 : 마늘, 양파

구분	사업명	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진실적 : 2021년 455농가(구인), 256명(구직) 영농인력 연결 지원 ○ 핵심특징 : 민간에서 자발적으로 사회적 협동조합 설립하여 운영, 대한노인회와 인력파견 업무협약 ○ 특이사항 : <ul style="list-style-type: none"> - 농업인력중개사업의 핵심은 “농작업 인력 데이터베이스 관리” - 관내인력은 관내 작업자와 관내 농가를 연결하는 게 메인(주) - 관외인력은 도농연계사업으로 가능하지만 서브(부) - 협동조합은 지자체의 예산지원과 농업인이 사업구성원으로 참여하는 농업인력 알선사업 맞춤형 비영리사업단

주 : 1. 저자 작성함.

2. 순창군 사례의 경우, 연계 시군이 농업인력사업을 공동으로 진행하는 것은 비슷한 농번기에 인력을 필요로 하므로 적절치 않다고 함. 순창지소의 경우 다른 지역과 달리 지역 특화작목이 없고 평이한 작목, 다양한 작목을 생산하기 때문에 농번기에 인력수요가 집중되지 않는 장점이 있다고 보고 있음.

4. 요약 및 시사점

첫째, 충남 농작업지원단 실태분석 결과는 다음과 같다.

① 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업 신청기관수는 2020년 51개소, 2021년 82개소로 1년 사이 31개소가 증가, 인력중개센터 전담인력도 동일한 수치로 증가, 신청서 및 계획서 기준으로 일반지원단(농기계지원반)은 중복인원을 감안하여 2020년 60,757명 참여, 2021년 34,430명 참여하여 2년 간 95,187명 지원할 계획, 전문지원단(인력지원반)은 중복인원을 감안하여 2020년 171,751명 참여, 2021년 5,289,400명 참여하여 2년 간 5,461,151명을 지원할 계획이라고 응답하였다.

② 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업의 총 사업비는 2020년 70.3억 원, 2021년은 전년 대비 17.3억 원이 증가한 87.6억 원(도비 21.9%, 시군비는 48.5%, 자부담은 29.7%)이 투입되었다. 총 사업비의 세부 내역은 사업비(교육홍보비, 농작업비), 운영비(전담인력 인건비, 센터 운영비)로 이뤄지는데 이 중 농작업비가 68.7%로 105.3억 원, 가장 많이 차지하고 그 다음으로 전담인력 인건비가 21.3%로 32.6억 원을 차지한다.

③ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업의 유형별 지원실적 현황(중복을 포함한 현황)은 일반지원단(농기계지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 2,818명, 지원농가는 4,400호였고 2020년 지원농가는 6,486명인 것으로 나타났다. 그리고 전문지원단(인력지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 3,169명, 중개한 실적은 74,773명, 2020년 지원농가는 12,608명, 중개한 실적은 229,598명인 것으로 나타났다.

④ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업을 통해 이뤄지는 주요작업 현황은 2020년과 2021년 공통적으로 수확, 경운(로터리+쟁기), 파종, 정지 작업 등을 많이 하는 것으로 나타났다. 전체 작업 중 수확은 21.2%~26.5%, 경운(로터리+쟁기)이 20.3%~20.8%, 파종이 8.2%~8.5%, 정지는 5.6%~7.3% 비중을 차지하고 있다. 총 작업지원 건수는 2020년 891건, 2021년 1,475건이고 이 중 상위 10개 작업이 전체의 79.5%~80.8%를 차지하고 있다. 농기계지원과 인력지원을 포함한 총 지원규모는 2020년 232,508명에서 2021년 5,323,830명으로 매우 큰 증가를 보였다.

⑤ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업 중 일반지원단(농기계지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 456건, 총 지원규모는 60,757명에서 2021년 총 작업지원 건수는 755건, 총 지원규모는 34,430명이다. 주요 농기계 작업은 경운, 수확, 정지, 파종, 기타 농기계작업 순으로 나타났다. 분기별로 고른 분포를 보이고 상위 10개 작업이 전체의 89.0%~90.4%를 차지하고 있다.

⑥ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업 중 전문지원단(인력지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 435건, 총 지원규모는 171,751명에서 2021년 총 작업지원 건수는 720건, 총 지원규모는 5,289,400명이다. 주요 농기계 작업은 수확, 파종, 기타 관리, 정식, 전정, 적과, 방제 순으로 나타났다. 3분기와 4분기에 주로 집중되는 것을 알 수 있고 상위 10개 작업이 전체의 80.2%~82.7%를 차지하고 있다. 과일류 품목에 해당하는 작업이 많음을 유추할 수 있다.

⑦ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업의 구인·구직자에 대한 홍보방법은 소식지, 공고, 농협 운영공개 등을 통한 홍보 32.6%, 각종 회의 및 교육시간을 통한 홍보 26.6%, 현수막 설치를 통한 홍보 23.8%, 홈페이지 외의 방법을 통한 홍보 17.0%를 차지한다. '홈페이지 외'의 세부내용은 우편발송, 문자발송, 신문광고, 문서발송, 구두, 현장방문, 마을방송, 인력채용 등을 말한다.

⑧ 충남 농작업지원단(농촌인력중개센터) 육성·운영사업에 따른 기대효과는 농업경영비 절감 및 소득향상 24.7%, 인력부족 현상 해소 23.2%, 일자리 창출 22.1%, 적기 영농지원 및 지속가능한 영농에 기여 9.9%, 영세소농 및 고령농가 농기계작업 애로사항 해결 8.6%, 농업생산성 증가 외 11.5%를 차지한다.

⑨ 정성분석(관계자 간담회) 결과, 대체적으로 농작업지원단 육성 및 운영사업에 대한 만족도는 높다고 응답하고 있다. 농작업에 있어서 멀리 이동하지 않고 마을 일은 근거리 작업 문화 형성, 하지만 이 사업이 지속되기 위한 제도개선 사항은 연령 기준, 농가 당 지원횟수 기준, 지원대상 기준, 농기계 작업비 단가 기준, 중개업무 인력풀, DB 등 지원기반 구축, 기타 물품지급 사업비 집행, 농작업지원단 운영을 위한 숙박, 교통문제 해결이 필요할 것으로 내다보고 있다.

⑩ 정성분석(현장 간담회) 결과, 조사지역별-품목별 농업노동력 수요 특징은 품목에 따라 농업노동력 수요가 필요한 시기, 내외국인 고용 비중 등이 다르지만 주로 파종기와 수확기

에 농업노동력 수요 집중, 조사지역별·품목별 농업노동력 공급 특징은 내국인 노동자의 경우 인접 시군 간에는 작업 시기가 겹쳐 내국인 노동자 고용은 불가, 결국 외국인 노동자에게 의존할 수밖에 없는 구조, 민간 인력업체도 농번기에는 인건비 조절이 불가한 구조를 보여준다.

기존 농업인력지원 보조사업에 대한 평가는 농작업지원단 육성 및 운영사업 인력지원금이 인건비 상승 요인이 되는 현상, 지자체 차원 모니터링 필요, 수도작(논)에 편중된 지원을 없애고 지원 품목 다양성을 판단하여 품목을 확대하고 기계화에 대한 단가조정이 필요하다고 보고 있다. 농업노동력 부족문제를 해결하기 위한 방안은 주산지 탈피, 작목의 분산과 품목의 다각화 유도, 밭 농사 기계화를 향상에 투자, 농업기계화와 인력수급은 동시에 진행, 공공일자리사업을 농업분야 일자리 지원까지 확대해야 한다고 보고 있다.

둘째, 충남 농업노동력 수급실태분석 결과는 다음과 같다.

① 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, 총 12개 세부품목의 농업노동력 수요량은 222,702명, 공급량은 220,796명으로 공급량이 1,906명 부족한 것으로 나타났다. 코로나19 사태에도 불구하고 공급량 중 내국인은 98,573명, 외국인은 122,399명으로 내국인 비중은 44.7%, 외국인 비중은 55.3%를 보이고 있다.

② 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, 농작업만 놓고 봤을 때, 수확작업, 정식·육묘·이식·파종 작업, 적과·인공수정·봉지씌우기 작업 중 ‘적과·인공수정·봉지씌우기 작업’이 가장 많은 노동력을 필요로 한다. 수확 작업과 정식·육묘·이식·파종 작업은 내국인 비중이 55.8%에서 60.2%로 외국인 비중보다 높은 것으로 나타났다.

③ 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로를 분석한 결과, 소농(1.2ha~1.3ha 미만)의 경우, 민간 인력업체보다 지인소개와 인력중개센터를 통한 인력조달이 중농(1.3ha~3.3ha 미만)과 대농(3.3ha 이상)에 비해서 높은 것으로 나타났다. 일손돕기 비중도 중농과 대농에 비해서 높은 것으로 나타났다. 상대적으로 공공 영역에 의존도가 높은 계층이다.

④ 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비를 분석한 결과, 주요 공급경로 중 민간 인력업체의 평균 인건비는 121,843원이었고 최소 30,000원에서 최대 200,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 중개센터의 평균 인건비는 108,788원이었고 최소 70,000원에서 최대 130,000원으로 상대적으로 적은 폭의 차이가 난다. 평균과의 차이를 보여주

는 표준편차도 민간 인력업체보다 인력중개센터가 안정적인 수준으로 나타났다.

⑤ 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비 수준을 분석한 결과, 내국인의 평균 인건비는 122,518원이었고 최소 60,000원에서 최대 150,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 외국인의 평균 인건비는 127,870원이었고 최소 70,000원에서 최대 160,000원으로 큰 폭의 차이가 난다. 내국인보다 외국인 인건비가 높은 수준인 것으로 나타났고 최소값과 최대값 차이도 거의 동일하게 나타났다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 외국인보다 내국인이 불안정한 수준으로 나타났다.

⑥ 공급경로별 선호도에 관한 결과는 민간 인력업체의 경로는 조달의 편의성, 신뢰성, 숙련도와 전문성, 상대적으로 원활한 인력수급 가능성 측면에서 선호하고 있다. 지인소개의 경로는 조달의 편의성, 전문성, 친숙함과 편안함, 접근성 측면에서 선호하고 있다. 인력중개센터의 경로는 많은 인력일 경우 조달의 편의성, 지원금액 수혜혜택 측면에서 선호하고 있다. 이러한 공급경로 선호도의 공통적인 점은 인력조달의 편의성인 것으로 나타났다. 이용자 입장에서는 경로별 나름대로의 편의성을 가지고 있어서 선호하는 것임을 알 수 있다.

⑦ 내외국인 고용에 따른 만족도 결과는 외국인의 경우 민간 인력업체를 통한 인력수급 편의성 좋고 단가는 높지만 의외로 숙련도가 높아서 효율성 측면에서 만족스러우나 책임감이 부족하고 노임이 비싸다는 불만족스럽다는 의견이다. 반면, 내국인의 경우 경험과 노하우 축적으로 숙련도가 높고 효율성, 신뢰성, 의사소통 측면에서 만족스러우나 고령자가 많아서 일의 능률, 힘든 작업 기피성향, 책임감 부족 등 불만족스럽다는 의견이다.

⑧ 인력수급이 어려운 시기는 주로 6월에서 9월 사이에 집중되어 있는 것으로 조사되었다. 이유는 농번기에 인력수요가 집중되어 있어서 인력조달 경쟁이 높아지고 이로 인해서 노임이 상승하게 되는 구조, 인력을 요청해도 사람 자체가 없는 구조, 코로나19로 인한 외국인 노동자를 구하기 어려워졌으므로 내국인 노동자 수요가 더욱 높아졌기 때문이라고 응답하였다. 건의사항은 구인-구직 DB 인프라 시스템 구축, 단순작업일 경우 일손돕기 및 자원봉사 지원 활성화, 농업인력중개센터 역할과 기능 확대, 인력문제와 농산물 가격 문제로 인해서 농사포기에 이르게 되는 현실을 직시하고 정부의 적극적인 지원이 필요하다는 등과 같이 응답하였다.

셋째, 타 지역 사례조사 및 분석 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

광역지자체 사례로 충청남도의 농작업지원단 육성 및 운영사업(도 자체사업), 충청북도

의 생산적 일손봉사(도 자체사업), 제주특별자치도의 제주농업인력지원센터 운영사업(권역별 균형발전 시범사업) 등이 있다.

기초지자체 사례로 전라북도의 임순남 도농인력지원센터 순창지소 운영 사례(임실·순창·남원 지역행복생활권 선도사업으로 임순남 도농인력지원센터 운영사업 선정, 민간 위탁), 전라남도의 나주시 농업회의소 농촌인력중개센터 운영 사례(도농상생일자리지원센터 시범사업 및 농촌고용인력지원사업, 민간 위탁), 경상북도의 의성군 농촌인력중개센터 운영 사례(경상북도의 농촌인력중개센터 운영사업, 도 자체사업, 행정 직영), 경상남도의 남해군 동남해농협 운영 사례(남해군과 지역농협 협력사업, 민간 위탁), 경상남도의 거창군 상시고용 사회적협동조합 운영 사례(거창군 상시고용인력센터 위탁운영사업(군 자체사업), 민간 위탁) 등이 있다.

정책사례를 살펴본 결과, 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위해서 공공 영역에서는 소위 '뭐라도 다 해보자'라는 심정으로 임하고 있음을 알 수 있었다. 그런 측면에서 유형과 추진방식도 다양함을 알 수 있었다. 공공영역에서의 인력조달 공급경로(인력중개센터, 일손돕기 및 자원봉사 등) 비중을 높이는 노력은 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다.

제4장 정책제안

1. 원칙과 방향

문제의 원인, 결과에 대해서 종합적으로 요약하면 다음과 같다(그림 4-1) 참고).²¹⁾

충청남도의 농작물 재배에 필요한 농업인력 수요는 연간 약 893만 명으로 추정하고 있다. 이 중 자가노동력은 73%이고 고용노동력은 27% 비중을 차지하는데 주로 기계화율이 낮고 파종과 수확기간이 긴 밭작물과 시설채소에 집중적으로 인력수요가 겹쳐지게 된다.

농업고용인력 부족문제의 핵심은 ① 연중 고용인력 수요가 발생하는 게 아니라 특정시기(4~5월, 9~10월)에 집중적으로 몰리는 ‘계절적 수요, 시기 편중성’이라는 점, ② 외국인 노동자 의존도가 높았던 축산농가 및 시설채소 농가의 경우 코로나19 장기화로 인하여 외국인 노동자 입국 취소 및 지연에 따라서 고용인력 수급에 차질을 빚고 있는 점, ③ 민간에 의해 오롯이 맡겨진 농업고용인력 시장으로 공급받는 인건비는 지역별 차이가 있지만 1일 평균 12만 원(시급 1.5만 원)으로 형성되어 있다는 점, 결국 인건비 문제는 ①과 ②로 인한 수요와 공급이 만나서 형성된 최종결과물인 셈이다.

고용인력과 자가인력을 모두 포함한 농업노동력 부족 문제의 표면적 원인은 수요 대비 농촌인구의 고령화, 감소화로 인한 내국인 노동자 공급 부족, 코로나19로 인한 (그동안 의존도가 높았던) 외국인 노동자 공급 부족, 규모화 및 단작화(주산지 특화작목 육성), 고품질화 및 상품화 유도 등으로부터 기인한다. 예를 들면, 고품질화 및 상품화를 위한 농작업은 주로 과수분야에서 찾아볼 수 있는데 화접, 봉지씌우기, 은박지 등의 필름을 바닥에 깔기²²⁾, 열매숙기 등은 숙련화, 전문화된 농작업 수요를 발생시킨다. 이는 자연스럽게 일손

21) 자료 : 1. 강마야(2022), 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점, 전라북도 농축산식품국 주최 농촌인력문제대응 전문가 간담회 발표원고.

2. 강마야(2021), 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점, 열린충남 95호, 겨울호, 충남연구원.

22) 주 : 경지 바닥에 깔게 되는 은박지 필름, 햇빛 반사시트 필름 등은 햇빛을 과일에 반사시켜서 주로 과일의 착색과 당도를 높이는 역할을 하게 됨.

이 많이 가는 형태의 농업으로 진행하게 된다.

농업노동력 문제는 여러 사회경제적 요인들이 복잡하게 얽혀있다. 그동안 존재하지만 인정해주지 않았던, 그림자와 같은 존재인 외국인 노동자에게 많은 의존을 해왔던 농업인력시장이 한계에 도달했음도 일깨워주고 있다. 하지만 무엇보다 근본적인 것은 ‘농사를 지어서 먹고 살기 힘든 환경’, 즉, 열악한 농업소득 및 농촌환경 여건이 농업과 농촌으로부터 이탈하는 핵심 원인이다.

농업노동력 공급 부족으로 인하여 농사지을 수 있는 만큼 농사규모가 결정되고 노동력이 덜 드는 작물 재배로 전환을 하게 되면서 급기야 농사를 포기하는 결정을 하게 될 수 있다. 이는 단작화 촉진, 식량수급의 불안정성 등으로 이어져 농사 자체의 위기라는 결과를, 식량자급률 하락 심화는 먹거리 위기라는 결과와 마주하게 된다. 단순히 농업계 내부만의 문제로, 농업계 혼자서만 해결할 수 없음을 보여준다.

〈그림 4-1〉 농업노동력 수급문제의 원인과 결과



주 : 저자 작성함. 다만, 도형 색상 명암차이는 내용 구분하기 위한 단순 표기이고 특징을 의미하지 않음.

첫째, 정책원칙은 민간 인력업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다. 쉽게 말하면, 비공식 영역과 비체계적인 영역을 공식 영역과 체계적인 영역으로 유도, 불법의 영역을 합법의 영역으로 유도하여 법률과 현실

간 간극을 좁히고 제도권 영역으로 편입하는 것이다. 수면 아래에서 움직여왔던 농업고용 인력시장의 비공식성 문제를 극복하는 것이 관건이다(장민기, 2014).²³⁾

둘째, 정책방향은 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 그리는 것이 핵심이다. 정책원칙 하에서 지역 자체적으로 농민과 행정은 물론 기타 농업고용인력과 관련한 주체들이 농업고용인력 정책과 사업을 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 함께 그려보아야 한다. 이러한 점을 감안하여 농업노동력 정책의 성격, 영역, 법률, 형태, 체계, 추진주체, 역할분담, 민간업체와의 관계 등을 설정한다. 나아가 농업고용인력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 단계별로 구상하고 진행한다.

셋째, 지역 내 민간 인력업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다. 상호 협력 및 보완 관계를 공식적으로 제도화한다. 인력풀을 관리하는 업무는 이미 사적 영역의 전문성과 효율성이 공공 영역보다 월등히 앞서 있으므로 민간시장 역량을 충분히 활용해야 한다.

넷째, 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로서 인정한다. 지역별로 단위농협, 농업회의소, 타 복지분야 중간지원조직 등 조직에 대한 활성화 정도, 주민과의 신뢰도 차이가 있으므로 지역에서 이 공적 업무를 수행하기에 적합한 조직을 발굴, 이 조직이 파견업무가 가능하게 하는 제도화가 관건이다.

다섯째, 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 등을 한다. 충청남도가 시군보다 앞서서 추진체계를 구축하되 농업정책 부서만이 아니라 농업고용인력 업무와 관련된 부서(일자리경제과, 건설교통과, 공동체과 등)간 업무 협력 유도, 제도적 걸림돌을 제거해야 한다. 고용인력부족문제 대응을 위하여 인근 시군 간 경쟁을 하게 되면 ‘의자빼기 놀이’ 결과가 된다. 광역단위에서의 조율, 조정 역할이 중요해지는 이유이다.

여섯째, 추진전략에 따른 세부 추진과제는 농업노동력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관

23) 자료 : 장민기(2014), 농업노동력 현장 운용 실태 조사 및 시사점 연구, 발표자료.

리' 등 단계별로, 체계적으로 진행한다.

첫째, 보완강화 전략으로서 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항들을 중심으로 업그레이드한다.

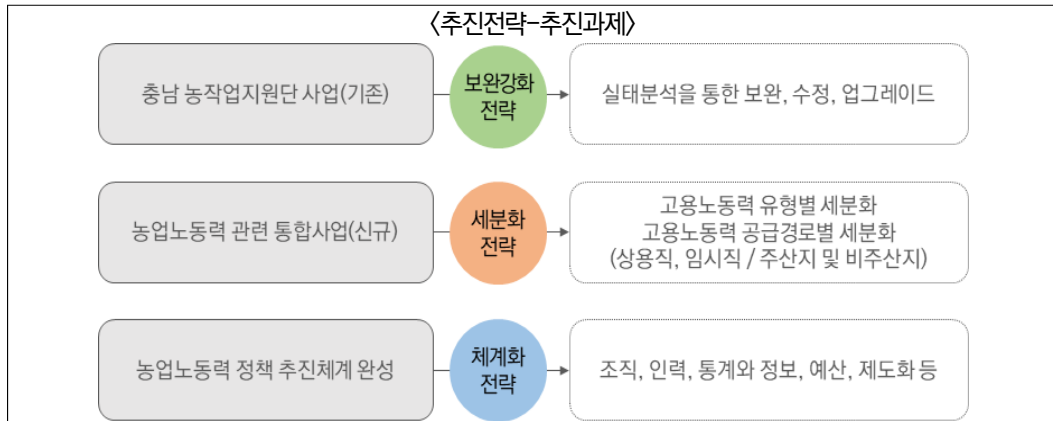
둘째, 세분화 전략으로서 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화하여 접근한다.

셋째, 체계화 전략으로서 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 조직과 인력, 통계와 정보, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진한다. 기존 농업정책 부서만이 아니라 인력수급과 관련되는 여러 부서업무와 연계, 협력이 무엇보다 중요하게 된다.

이와 같은 내용을 요약하면 다음과 같다(〈그림 4-2〉 참고).

〈그림 4-2〉 충남 농업노동력 정책방향과 추진전략

구분	기존	향후
성격	수익성+폐쇄성	수익성+공익성
영역	사적 영역, 업무기밀 영역	공적 영역, 정보공개 영역
법률	합법<불법	합법>불법
형태	민간 인력업체	공적 중간지원조직(협약체) 추가 (단, 민간 인력업체 유지, 공존)
체계	비체계성 (민간시장이 정보독점, 비공개)	체계성 (조직, 인력, 통계와 정보, 예산, 제도화)
추진주체	농가 개별	지방자치단체(광역, 기초)
결과	수익성, 효율성	공적 자금 투입, 시장(인력수급) 균형 추가 (단, 효율성 유지)
주요 업무와 역할분담	민간 인력업체(작업반장 관리, 중개, 알선, 파견)	(중간지원조직) 인력풀 관리, 인력중개·알선·파견·조정·지원·교육 등
	작업반장(인력풀 관리, 조정, 지원, 교육 등)	(민간 조직) 농작업 실행, 현장대응, 작업지시 등
민간업체와 의 관계	경쟁 및 배타적 관계	상호 협력 및 보완 관계



주 : 저자 작성함.

2. 보완강화 전략 : 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업

보완강화 전략으로서 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항들을 중심으로 업그레이드한다. 이를 위해서 첫째, 기본원칙과 추진방향을 초심으로 돌아가서 원점에서 재점검한다.

충남 농작업지원단 육성 및 운영사업은 2018년 5개소 농협에서 시작해 2022년 127개소 농협으로 연간 100억 원 예산을 편성, 향후 지속적으로 사업을 확대할 예정이다. 농업 노동력 문제를 소농의 경우 농기계 작업 문제로, 대농의 경우 농작업 인력 수급 문제로 접근, 애로사항이 다르다는 점에 착안하여 해결을 위해 농작업지원단을 개설한 것이다.

충청남도는 기본적으로 시군이 자율적으로 기준을 결정하는 등 자율성을 부여하여 시군 간 예산 조정을 원활하게 할 수 있길 바라는 입장이다. 하지만 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 기본원칙이 훼손되는 것은 바람직하지 않다고 본다.

기본원칙은 ① 경직되지 않고 유동적으로, 탄력적으로 운영하되 당초 2018년 시작했을 당시의 농작업지원단 사업취지에 맞춰서 추진한다. ② 최대한 많은 이들이 혜택을 받도록 하고 기존 다른 보조사업으로부터 지원이 집중되어 있던 대상자 계층은 축소하도록 한다. ③ ‘인력중개’ 업무의 핵심은 농작업을 할 수 있는 인력풀을 새롭게 발굴하고 관리하는 것 이어야 한다. ④ 국가의 정책틀로 반영될 수 있도록, 국가의 정책과 충남의 정책이 차별화될 수 있도록 지속적으로 제안하고 건의한다. 즉, 국가의 정책은 대농과 전업농 중심으로 인력지원을 더 강화하도록, 충남의 정책은 중소 고령농, 영세 소농 등 취약계층 중심으로 농기계지원을 더 강화하도록 한다.

추진방향은 기본원칙을 준수하면서 행정적으로 유연성을 발휘할 수 있는 여지는 남겨두도록 한다. 지역의 상황에 따라서 지원대상 등과 같은 각종 기준의 유연성을 발휘하도록 하는 것에 대한 장점과 단점이 존재한다. 어떤 방향이어야 하는가를 계속 고민해야 한다.

둘째, 기본원칙과 추진방향에 맞춰서 쟁점사항은 세부 기준설정과 같은 미세한 부분에서 발생하기 때문에 다음과 같이 세부 기준에 대한 고민 지점들을 정리하여 검토한다.

시군별 상황에 따른 기준설정이 필요한 상황인데 시군이 자체적으로 기준을 마련하는 것도 문제가 될 수 있다. 도비 사업인 만큼 기본원칙을 준수하면서 공통된 기준, 명확한 기준 제시가 필요하다. 다만, 현장에서 이 기준을 입증할 근거자료 마련에 좀 더 유연성을 가지고 보조금 집행과 정산할 수 있도록 행정조치를 취하는 것이 최선책으로 보인다.

통일된 기준 마련에 필요성이 있으나 강화되거나 느슨해지면 불합리할지, 합리적일지 판단하기에 이른다. 지역 내 통일된 기준 마련에 어려움이 있는 이유는 동일 지역 내에서도 상황이 천차만별이고 지역농협별 차이가 있으므로 설부른 판단이 곤란하기 때문이다. 따라서 기준을 강화해도, 느슨해도 어떤 상황이 발생할지 예견하기 힘들기에 몇 년간 농작업지원단 사업 데이터를 정확하게 축적하고 실태조사 및 성과평가 작업을 통해 검토하길 제안한다.

① 교통비, 간식비, 마스크비 등 소모성 경비(보조금) 지원을 농작업 지원반에게 지원하는 것이 나은가, 농장주에게 지원하는 것이 나은가, 소모성 경비지원으로 인하여 지역 내 인건비 상승을 유발시키는 것은 아닌가에 대한 검토가 필요하다.

농작업지원단 지원 및 육성사업을 통하여 농작업 노동자에게 지급된 보조금이 지역에서 농업노동력 인건비 상승을 유발시키고 있는 것으로 확인되었다. 보조금 지원으로 인하여 지역 내 농작업과 관련한 비용(인건비, 농기계 임대료 등) 상승에 영향을 줄 것으로 예상되었지만 실제 그런 현상이 발생하고 있는 것이다.

당초는 농장주가 작업자가 있는 곳까지 데리러 가야 하는 시간과 비용을 절약하기 위해서 실제 농작업자 노동자에게 교통비, 간식비 등을 직접 계좌로 지급하던 것이 현재는 농장주, 민간 인력업체 등에게 지급하고 있다. 그 이유는 농장주 요청이 많았고 일일이 농작업 노동자에게 입금하는 업무 부담으로 농협 요청이 많았기 때문이다.

이에 대해서 충청남도농정원은 농장주에게 직접 소모성 경비에 해당하는 금액을 지급하여 농가부담을 최소화하면 좋겠다는 입장이다. 마스크비, 간식비 등 직접 현금 지원사업에서 간접 현물 지원사업으로 전환하는 방안을 채택하는 것도 방법이다. 2022년부터 마스크비와 같은 소모품비 미 지원, 간식비 지원은 고민 중, 교통비는 지원할 계획이다(2021년 11월 기준). 하지만 이보다 중요한 것은 농협이 의지가 있다면 자체예산을 증액시켜서 지원하는 실천이 필요하다.

이론 상 보조금이 농장주, 농작업 노동자, 농작업 지원반(인력지원반, 농기계지원반), 민

간 인력업체 누구에게 지급해도 그만큼 인상되는 것은 당연하다. 따라서 마스크비, 간식비 등은 직접 현금 지원사업에서 간접 현물 지원사업으로 전환하는 방안을 제안한다. 교통비는 작업반장에게 별도로 지급하는 것이니 종전과 동일한 방식으로 지원한다.

예를 들면, 마스크비, 간식비 등은 농협 농촌인력중개센터가 직접 구입해서 지급하는 게 인건비 인상을 최소화할 수 있는 수단이다. 소모성 경비(보조금) 예산만큼 지역농협이나 지자체가 자부담을 통해서 직접 현물로 지원하는 것도 방안이다. 최종적으로 누가 부담할지는 시군에서 자율 결정하도록 한다.

② 지원대상자 기준 중 면적 기준, 연령 기준, 품목 기준 등을 상향 혹은 하향조정할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 면적, 연령, 작목에 따른 단가가 지역상황에 따라 적절하게 세워져야 하나 제대로 이루어지지 않고 있는 점, 통일된 기준 적용의 필요성에는 동감하나 지역특성이 달라서 맞추기가 어려운 점을 애로사항으로 꼽고 있다.

예를 들면, 1ha 미만, 65세 이상, 수도작 품목(농기계지원반)은 지원 제외대상자라는 가이드라인에 따라 신청수급이 변동하는데 지역 특징에 따라 사업대상자(농장주)의 면적 기준, 연령 기준, 품목 기준 등 재설정에 대한 요구가 많다. 면적은 1,000평 미만에서 1,500평 미만으로 면적 기준 상향 요구, 연령은 65세 이상에서 연령 기준을 하향 요구, 수도작 품목 지원 요구를 하고 있다. 특히 품목에서 수도작은 당초 불가였으나 현재 (충청남도가 자체적으로 실시한 수요조사 결과에 입각하여) 농작업 수요자 관점에서 접근해야 하고 농작업 인력수요를 다양하게 운영해야 하므로 수도작 품목을 포함하였다.

이에 대해서 충청남도는 도의 일괄지침이 아닌 시군이 자체적으로 통일된 기준을 마련하여 유연하게 적용하면 좋겠다는 입장, 시군별 면적 기준, 연령 기준, 품목 기준을 자율적으로 결정하기를 바라고 있어서 면적 상향 조정, 연령 하향 조정 등도 고려 중이다. 특히 중농 이상 규모화된 농가를 중심으로 확대가 필요하다는 판단이다. 그리고 현재 지역별 대상자 조건 부분 변경을 허용한 상태이기도 하다.

하지만 면적 상향 조정, 연령 하향 조정, 수도작 품목 포함은 대규모 농가, 전업농가에 유리한 조건이 된다. ‘최대한 많은 이’가 사업수혜 대상자로 하는 게 적절하다고 말하지만 ‘최대한 많은 이’가 속한 계층은 대규모 농가, 전업농가가 아닌 중소농가, 영세농가이다. 각종 통계수치에서 보여주듯이 1ha 미만의 농가는 전체의 80%, 1ha 이상의 농가는

20%를 차지하는 현실에서 ‘많은 이’는 어떤 것을 말하는 지 짚어봐야 할 것이다.

③ 지원대상자 기준 중 취약계층만을 대상으로 하는 게 적절한가에 대한 검토가 필요하다.

이에 대해서 충청남도는 당초 지원대상자 기준 중 취약계층(여성농업인(단독), 기초생활수급자, 재해피해농가) 중심으로 하고 있었으나 향후 취약계층만이 아닌 중소농 계층으로 확장이 필요하다는 판단에서 중소농 계층으로 그 대상을 확장할 계획이다.

하지만 사업명칭도 “농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 농작업지원단 육성운영사업”인 만큼 당초 취지를 살리는 농작업지원단 사업이 되기 위해서는 일손부족이 정말로 필요한 계층, 조건불리지역에 농사를 하는 계층은 어느 지점인지 구체적으로 지역 내에서 파악해야 한다. 대부분 이러한 계층은 취약계층일 가능성이 높고 이러한 계층은 보통 보조사업 혜택으로부터 멀리 떨어져 있던 계층이다. 오히려 이런 취약계층을 신규로 발굴해내고 이들에게 사업정보를 알려서 골고루 혜택이 돌아가도록 해야 한다. 특히 인력지원은 전문작업단 중심이지만 외국인 노동자가 포함되어 있는 경우가 많다. 대부분 외국인 노동자는 미등록인 상태라서 공식적으로는 보조금 지원이 불가하다.

그리고 단독 여성농업인임을 입증하는 (사망 시) 가족관계증명서 제출, 기초생활수급자 증명서류, 재해피해 증명서류 등이 필요한데 수요자와 공급자 입장에서 번거로운 절차이다. 각종 다른 분야의 행정정보들과 수혜대상자 정보를 연동시켜서 서류제출과 서류정비에 따른 시간과 비용을 절약하도록 해 주는 것이 광역지자체의 과제이다. 취약계층임을 입증하는 각종 증명서류 제출과정이 또 다른 인권침해(수치심, 모멸감 등)를 유발하는 요인이 될 수 있어서 서류제출 간소화 등의 애로사항을 해결하는 것이 중요하다.

④ 농기계지원 중 작업단가 기준 조정은 어느 수준이 적합한가에 대한 검토가 필요하다.

농기계화가 잘 된 논작업보다 농기계화가 덜 된 밭작업이 더 힘든 게 사실이다. 그럼에도 불구하고 쌀 전업농, 대규모 농가는 밭작업 위주에 대한 불만이 많다. 소농에게 지원하는 사업 취지에는 동감하지만 지역에 60마력 이상 농기계 보유농가는 소규모 작업, 밭작업을 기피하는 경향이 있기에 현실적인 집행 시 어려움이 있다.

이에 대해서 충청남도는 논작업에 대한 지원을 긍정적으로 고려한 결과 2021년 지침에는 논작업 지원도 포함하였다.

하지만 농기계지원반은 불균형농지, 조건불리농지, 작업이 어려운 농지 문제를 해결하는 방향으로 가야 한다. 충남의 농작업지원단사업이 농기계지원반을 중심으로 간다면 조건불리지역 작업은 안하려고 할 것이므로 지원단가 상향조정이 필요할 것으로 보인다. 조건불리지역 작업지원단가를 2배 이상 상향조정할 경우 농가별 단가 차이 발생은 충분히 인지시켜야 한다. 농기계를 가진 사람은 논작업이 훨씬 쉬운 상황임에 따라 논작업 지원은 소멸시키고 밭작업 지원으로 가는 방향이 취지에 부합하다고 본다. 밭작업, 논작업 평균단가의 비합리성이 문제라서 이에 대한 평균단가 조정이 필요하고 만약 조건이 불리한 농지를 가진 농가에게 혜택을 주는 게 취지에 부합하다고 본다.

다만, 농기계지원사업만으로 끝나는 것이 아니라 지역농협의 농작업대행서비스, 농업기술센터의 농기계임대사업을 보완하여 농기계 운반서비스까지 되어야 한다. 왜냐하면, 농업기술센터의 농기계임대사업, 농작업지원단의 농기계작업반은 영세농은 이용하지 않는 사업이다. 영세농은 농기계 운반 자체가 불가하기 때문에 농기계작업반이 실효성을 가지려면 농기계 운반서비스까지 필요한 것이다. 그리고 일부 지역농협(CY군 H농협 사례)와 같이 자체 트랙터 2대를 구입하여 보유하고 있어서 영세농에게 농기계 작업을 대행해 주고 있는 사례도 참고하도록 한다.

⑤ 지원대상자 범위를 조합원으로 한정할 것인가, 비조합원도 포함할 것인가라는 범위 설정에 대한 검토가 필요하다.

사업대상자 기준 중 비조합원 등이 대상자 범위에 포함되면서 비조합원 혜택에 대한 불만이 있으므로 조합원 기준으로 집행하는 것이 적절하다고 판단된다. 왜냐하면, 지역농협이 민간위탁 사업시행주체가 되면서 불가피하게 조합원 중심으로 사업비를 집행할 수밖에 없다. 그리고 농업회의소가 민간위탁하는 농촌인력증개센터의 경우 회의소 회원이면 가능하므로 지역 내에서 관련 사업을 지원받을 수 있는 기회는 여러 경로가 있기 때문이다.

이렇게 다른 분야 정책의 지원대상자 범위와 이 사업의 지원대상자 범위를 연결하면 궁극적으로는 농가의 조직화 등의 성과 달성에도 시너지 효과를 낼 수 있다. 대안으로 사업비 감소에 따라서 지역 내 우선순위 기준은 자체적으로 정하도록 하는데 예를 들면, 실제 거주지, 필지 소재지 차이에 따라서 차등 적용하는 것도 방법이다.

⑥ 농가 당 지원횟수 제한을 둘 것인가에 대한 검토가 필요하다. 소수농가에 대한 집중 지원하는 게 맞을지, 다수농가에 대해 1회 지원이라도 돌아가는 게 맞을지 등이다.

현재 시군별로 1회 지원 또는 다회 지원 등으로 상이한 실정이다. 농가 당 100만 원이 최대 상한인데 시군에서 사업비 균등 배분을 위해서 수혜인원을 제한하니 오히려 특정인에게 수혜가 집중되는 구조가 된 것이다. 3년차 사업이 집행되면서 관심이 높아지면서 활성화된 까닭에 오히려 일부 특정농가 중심으로 보조금 수혜가 집중되는 문제, 역차별 문제 등이 발생하고 있다.

이에 대해서 충청남도는 시군이 상황에 맞게 자율적으로 결정하면 좋겠다는 입장이지만 일정 기준 예시를 정하는 노력이 필요한데 예를 들면, 농가 당 지원 횟수 상한제를 적용하여 가급적 소수농가가 아닌 다수농가에게 많은 혜택이 돌아가도록 유도하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

셋째, 국비 사업인 농식품부 농촌고용인력지원사업과 도비 사업인 충남 농작업지원단 사업 차별성을 찾는 것이다.

① 국비 사업과 달리 사업내용 중 인력지원반, 농기계지원반 어느 쪽에 집중할 것인가에 대한 검토가 필요하다.

이에 대해서 충청남도는 농식품부 농촌고용인력지원사업(농촌인력중개센터 운영, 충남의 경우 예산군과 부여군 운영)이 인력지원사업으로 집중하면서 충남 농작업지원단은 농기계 지원을 확대하고 인력지원 사업은 축소하고자 하는 상황이다.

국비사업은 인력중개만 지원, 센터장 인건비 지원, 교통비는 거리에 따라 차등지원, 간식비와 단체상해비는 없고 반장수당만 지원한다. 도비사업은 인력지원반과 농기계지원반 모두 교통비, 간식비, 상해비, 마스크비를 지원하고 특히 작업이 어려운 농지와 생활이 어려운 농가를 도와주는 개념의 사업이다. 다만, 이 둘은 지원조건이 상이한 게 특징이다. 인력중개업무는 활성화가 필요한데 농기계 지원대상과 상이하다는 점이다. 인력지원반을 하지 않게 되면 기존에 지급하던 교통비, 간식비, 마스크비 지급은 필요가 없어지게 된다.

따라서 농식품부가 시행하는 농촌고용인력지원사업을 상호 보완적으로 활용한다. 농식품부의 농촌고용인력지원사업은 영농작업 전문성에 초점, 충남의 농작업지원단사업은 농기계 작업 전문성에 초점을 맞춘다. 충남 지역의 농산물 재배-수확작업 특징에 맞는, 품목별 특

정적인 농작업(숙련도, 전문성)을 수행하는 전문작업기술단을 육성하는 방안, 위탁농의 경우 마을단위 통합지원하는 방안, 경영주 평균연령이 68세로 은퇴 등에 대비하여 마을별 위탁영농조직이 체계적으로 육성될 수 있는 지원하는 방안, 현재 농업인력중개센터 한계인 비숙련 도시 노동자 운영 문제를 해결할 수 있는 방안도 구상해 볼 수 있다.

② 농작업 인력과 관련한 종합적인 통계와 정보를 포함하는 자체 DB를 구축한다.

당초에는 농협의 농촌인력중개지원센터가 이미 존재했고 읍면동 사무소도 그 역할을 일부 수행하였다. 현재는 도비 사업으로 전환되면서 농촌인력중개센터 체계가 잡힌 점은 부인할 수 없다. 일자리 창출 성과를 집계하기 위해서 의무적으로 홈페이지에 등록했지만 새로운 인력 모집, 인력 발굴, 전문작업단 인적구성에 대한 정보는 포함되어 있지 못했다는 아쉬움이 있다. 충청남도 입장도 데이터베이스 구축에 대한 필요성은 인지하고 있고 프로그램 개발을 계획 중이다.

‘인력중개’ 업무의 핵심은 인력풀을 새롭게 발굴하고 관리하는 것이어야 한다. 인력풀을 관리하고 운영하려면 기초현황 통계 및 정보가 필수이다. 데이터베이스가 없기 때문에 파악이 불가, 관리도 불가, 제대로 된 중개알선도 불가할 수밖에 없다. 농가들이 공평하게 지원받을 수 있기 위해서, 제대로 된 중개알선을 위해서 DB구축은 필수이다. 공공영역에서 농작업 인력 중개와 알선업무를 실행하기 위해서는 민간업체가 하는 방식을 준용한 인력중개 프로그램 개발이 필요하다. 그리고 데이터를 입력하고 정리하는 업무지원에 대해서도 인건비 상향 조정이 필요하다.

이와 같이 기반 구축의 의미는 국비 사업이든, 도비 사업이든 농작업 인력을 새롭게 발굴하고 이들을 인력풀로 관리하고 운영해야 한다는 것을 뜻하므로 유념해야 할 것이다.

③ 농번기 농작업 인력을 원활하게 확보하는 수단으로 내국인에게도 숙박 공간, 휴게 공간 마련 등 안전한 농작업 환경개선에 대한 투자가 필요하다. 다만, 외국인 노동자에 한해서 농식품부의 ‘농촌 외국인 근로자 기숙사 건립 지원사업’으로 일부 투자하고 있다.

새로운 인력모집 시 장기간 거주할 숙박장소를 찾는 게 힘들다. 시군 담당자도 이해를 못하고 비협조적이라서 지역농협이 일일이 찾아다니면서 부탁하는 상황이 연출되었다. 일반 숙박업소는 1박에 5만 원이지만 마을회관 등 공공시설 이용 시 1박에 2만 원으로 사

용할 수 있는 장점이 있으나 지자체 협조 부족이 아쉬웠던 점이다(SS시 S농협 사례).

지역 내 공공유희시설(노인정, 마을회관, 도농교류센터, 농촌체험휴양시설 등)을 활용하여 숙박 공간을 해결할 수 있도록 협조가 필요하다. 남녀 인력의 숙소 분리도 고려한다. 농작업 노동자의 건강과 복지 차원에서 안전한 농작업 환경개선에 대한 투자도 요구된다. 한서기나 혹한기에 쉼터 공간, 휴게 공간을 지원하는 것이 필요한데 지역 내 이용가능한 시설과 공간은 찾아보면 얼마든지 있을 것이다. 아니면, 리모델링비를 지원하는 수준으로도 이용가능한 시설과 공간도 있을 것이다.

그리고 사고나 재해에 따른 농작업 보험 및 보상, 농기계작업보험 등에 대한 보상 문제 접근도 중요하다. 즉, 농촌사회 내에서 인력, 법적, 사회적 문제, 근로여건과 복지 등 다층적 접근이 필요한 것으로 이해해야 한다.

3. 세분화 전략 : 농업노동력 관련 통합사업²⁴⁾

세분화 전략으로서 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화하여 접근한다. 이를 위해서 첫째, 농업 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화된 대책, 차별화된 접근대책이 필요하다.

① 농업노동력 유형별 접근대책(김정섭, 2021)²⁵⁾(〈표 4-1〉 참고)

○ 상시 고용노동자+상용직 유형, 고용허가제로 운영되는 합법 외국인 노동자

이 유형은 주로 축산·시설채소의 경우이다. 고용허가제 쿼터를 늘리는 게 단기적 해법이지만 산정방식 등을 놓고 중앙부처(농림축산식품부와 고용노동부)간 합의해서 결론을 내야 하는 사항이다. 다만, 농작업 인력에 대한 노무관리, 인권보호, 농작업 노동환경 등을 개선하지 않고는 농업인력시장으로 인력이 유입되기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 여기에 추가 투자를 하게 되면 농장주 입장에서 경영비 부담으로 작용하기 마련이다.

○ 상시 고용노동자+상용직 유형, 외국인 계절근로자와 미등록 외국인 노동자

이 유형은 주로 시설채소류의 경우이다. 외국인 계절근로자는 계약을 맺은 농가에서만 일할 수 있는데 365일 농작업이 있는 경우가 많지 않다. 시설채소류가 많은 지역은 이들을 상시고용하기 위해서 재배규모를 늘리거나 연중 생산되는 품목으로 전환하는 경우도 생긴다. 외국인 노동자 확보 여부에 따라 재배규모와 재배작목이 선택되는 현상이 발생하기도 한다. 시설채소류가 아닌 경우는 대부분 특정시기, 단기간에 집중되어 있는 특성을 보이므로 농가별 계약이 아닌 법인(파견사업이 가능한 자) 등과의 계약을 통해 인력을 보내는 ‘파견’ 제도 도입이 효율적이다.

○ 임시 고용노동자+임시계절직 유형, 성출하기 대규모 주산지에서 운영하는 전문작업반

이 유형은 주로 성출하기 대규모 주산지, 노지채소류의 경우이다. 전문작업반은 일부 내국인도 포함되어 있지만 대부분은 미등록 이주 노동자 중심이기에 불법 공급경로 영역을 합법 공급경로 영역으로 전환하는 것이 관건이다. 대안은 농작업 전문 위탁사업체로 양성

24) 자료 : 한국농정신문(2021), ‘농촌인력 부족, 어떻게 해결할 것인가’ 토론회 자료집(2021.06.09.).

25) 자료 : 김정섭(2021), 농업노동력 문제와 지방자치단체의 정책방향, 토론회 발표문.

화시켜 중앙정부, 지방정부, 혹은 공공영역에 있는 조직이 관리하는 것이다.

전남과 대관령의 OO농협 산지출하조직 사례는 자신들이 인력을 섭외해 계약재배농가에 일정기간 투입한다. 지역농협, 품목농협이 미등록 이주 노동자들과 계약을 맺을 수 없으니 형식상으로 농가 개별 계약이지만 실제로는 산지출하조직 단위에서 체계적 관리를 한다.

○ 임시 고용노동자+일용직 노동자 유형, 주산지 외 일반 지역 내국인 노동자 이용, 공공영역 조직 활용
이 유형은 성출하기 일반 산지, 노지채소류 및 식량작물의 경우이다. 외국인 노동자도 있지만 내국인 노동자 중심으로 운영하는 농촌인력중개센터, 민간 인력업체, 지인소개 등 다양한 공급경로를 이용한다. 중개알선을 통한 농작업 인력 조달이 관건인데 이는 민간 인력업체의 수완을 따라갈 수 없다. 하지만 5~6년 전부터 농촌인력중개센터를 통해서 공공 영역으로 이 업무를 끌어들이면서 200곳이 넘는 지자체가 실행하고 있다.

동일한 조건인데도 지역별 실적 차이가 많이 나는 이유는 센터 상담원의 적극적인 중개 알선 활동, 역량, 의지에 따라 다르기 때문이다. 농작업에 참여하는 사람들이 대부분 일용직 노동자들이니 인건비를 조금만 더 줘도 쉽게 가버리는 경향이 있지만 그럼에도 불구하고 상담원, 농장주와의 관계를 통해서 1년 동안 계속 참여하는 사람도 있다. 이들을 고용하면 농가 신뢰도를 확보할 수 있는데 이렇게 되면 알선이 아니라 파견이 된다. 현행법 상 불법이지만 충분히 합법으로 진행할 수 있다. 상담원에 대한 처우 개선과 실무교육 투자가 필요하다.

〈표 4-1〉 농업노동력 유형별 접근대책 요약

유형	수요지점	접근대책
상시 고용노동자+상용직 유형 (고용허가제로 운영되는 합법 외국인 노동자)	축산·시설채소	· 고용허가제 쿼터를 늘리는 단기적 해법 · 단, 산정방식 등에 대해서 농림축산식품부와 고용노동부 간 합의해서 결론 도출 필요한 사항 · 농작업 인력에 대한 노무관리, 인권보호, 농작업 노동환경 개선 요구
상시 고용노동자+상용직 유형 (외국인 계절근로자와 미등록 외국인 노동자)	시설채소류	· 상시고용 외국인 노동자 확보 여부에 따라 재배규모와 재배작목이 선택되는 현상 발생에 주목
	비시설채소류	· 대부분 특정시기, 단기간에 집중되어 있는 특성, 농가별 계약이 아닌 법인(파견사업이 가능한 자) 등과 계약을 통해 인력을 보내는 '파견' 제도 도입
임시 고용노동자+임시계절직 유형 (성출하기 대규모 주산지에서)	성출하기 대규모 주산지,	· 불법 공급경로 영역을 합법 공급경로 영역 전환 · 농작업 전문 위탁사업체로 양성화시켜 중앙정부, 지방정부, 혹은

유형	수요지점	접근대책
운영하는 전문작업단)	노지채소류	공공영역에 있는 조직이 관리
임시 고용노동자+일용직 노동자 유형 (주산지 외 일반 지역, 내국인 노동자도 이용, 공공영역 조직 활용)	성출하기 주산지 외 일반 산지, 노지채소류 및 식량작물	· 농촌인력중개센터, 민간 인력업체, 지인소개 등 다양한 공급경로 이용 · 센터 상담원의 적극적인 중개·알선 활동, 역량, 의지에 따라 성 과 다르므로 상담원 처우 개선, 실무교육 투자 필요

주 : 저자 요약함.

② 농업노동력 공급경로별 접근대책(김정섭, 2021)²⁶⁾(〈표 4-2〉 참고)

○ 공공고용서비스

농번기에 일용직 수요가 필요한 경우인데 농촌인력중개센터, 일자리지원센터 등과 같이 지자체가 민간위탁 운영 기관을 설립, 운영한다. 중개 및 알선 업무 능력 향상, 체계적인 DB 관리, 구인-구직자-센터 간 신뢰도 향상 등의 노력이 필요하다. 처음에는 농협이 농촌 인력지원센터 등의 형식으로 운영, 2013년부터 농산업인력지원센터(균특회계 지역행복생 활권 선도사업), 2020년부터 농촌고용인력지원사업(농식품부)으로 진화하고 있다. 경상북 도 영양군 빗깔찬일자리지원센터 사례는 농가와 인력 매칭, 인력수송업무, 무료숙소건물제 공, 숙박비 및 생활비 무료, 상해보험료 지원 등을 수행한다.

○ 전문작업단

계절적 농업, 이동농업 노동자 집단을 대상, 주로 노지채소 주산단지, 과수 주산단지인 충남은 서산시, 태안군, 당진시, 예산군 등이 해당할 수 있겠다. 품목농협, 법인 등 산지출 하조직의 적극적인 역할을 기대하면서 관련한 정책적 지원 노력이 뒷받침되어야 할 것이 다. 전남서부채소농협 사례는 선도주자인데 농협 등 산지출하조직이 주도적으로 개입한다. 산지출하조직과 전문작업단을 운영하는데 2-3개 대형 인력회사를 참여시켜서 농업노동력 공급에 직접 개입, 업무 매뉴얼화, 농작업대행 및 농작업위탁 등 노동시장 서비스 관점으 로 접근, 비공식계약 체제에서 좀 더 공식화된 고용서비스로 전환, 계약재배시스템, 고용 노동력을 대규모로 조달가능한 민간고용서비스 조직(인력회사)과 상시적이고 관계적인 거 래 실시하는 특징이 있다.

○ 외국인 노동자(고용허가제, 외국인 계절근로자 프로그램)

26) 자료 : 김정섭(2021), 농업노동력 문제와 지방자치단체의 정책방향, 토론회 발표문.

고용허가제(고용노동부, 1-3년 상시고용, 쿼터제, 3회 이내 사업장 변경 가능), 계절근로자제(법무부) 등 제도 이중화와 법률의 혼재, 부처 간 입장 차이, 코로나로 인해서 불안정함이 입증되었고 최근 숙소 문제 및 처우개선 문제가 해결 과제로 등장하였다. 외국인 노동자에 대한 높은 의존도는 지속가능하지 않은 대안, 지속할 수 없는 대안으로 보인다.

○ 민간고용서비스(유료 직업소개소, 민간 인력업체)

특정품목 주산지는 수확기 노동력 수요가 급증해서 서로 부담되고 기피하고 있는데 이를 민간 인력업체가 메우고 있는 형국이다. 이들에 대한 높은 의존도 인건비 급증으로 연결, 농업경영 부담으로 작용하게 되었다.

○ 민간자체서비스

주산지가 아닌 일반적으로 다품목을 재배하는 지역 사례로 거창군의 상시고용사회적협동조합 설립을 통해서 ‘상시고용센터’ 운영(상시고용인력센터)으로 안정적인 작부체계, 안정적 소득장치 효과를 거두고 있다.

○ 개인적 인간관계, 민간 인력업체(작업반장)

주산지가 아닌 일반적으로 다품목을 재배하는 지역 사례로 시군 경계를 넘는 현상이 발생하고 점차 명확한 한계를 드러내면서 축소 중에 있다.

〈표 4-2〉 농업노동력 공급경로별 접근대책 요약

공급경로	수요지점	접근대책
공공고용서비스	농번기에 일용직 수요	· 농촌인력중개센터, 일자리지원센터 등 지자체가 민간위탁 운영 기관 설립, 운영 · 중개 및 알선 업무 능력 향상, 체계적인 DB 관리, 구인-구직자-센터 간 신뢰도 향상 등 노력 필요
전문작업단	계절적 농업, 이동농업 노동자 집단 대상, 주로 노지채소 및 과수 주산단지	· 품목농협, 법인 등 산지출하조직의 적극적인 역할을 기대하면서 관련한 정책적 지원 노력 뒷받침 필요
외국인 노동자 (고용허가제, 외국인 계절근로자 프로그램)	특정품목 주산지	· 고용허가제와 계절근로자제 등 제도 이중화와 법률의 혼재, 부처 간 입장 차이, 코로나로 인해서 불안정함 입증, 숙소 문제 및 처우개선 문제 해결 중요 · 외국인 노동자에 대한 높은 의존도는 지속가능하지 않은 대안, 지속할 수 없는 대안
민간고용서비스	특정품목 주산지	· 수확기 노동력 수요가 급증해서 서로 부담되고 기피, 이를

공급경로	수요지점	접근대책
(유료 직업소개소, 민간 인력업체)		민간 인력업체가 메우고 있는 형국, 이들에 대한 높은 의존도는 인건비 급증으로 연결, 농업경영 부담으로 작용
민간자체서비스	일반적으로 다품목을 재배하는 지역	· 거창군의 상시고용사회적협동조합 설립을 통해서 '상시고용센터' 운영(상시고용인력센터)으로 안정적인 작부체계, 안정적 소득장치 효과
개인적 인간관계, 민간 인력업체 (작업반장)	일반적으로 다품목을 재배하는 지역	· 시군 경계를 넘는 현상이 발생하고 점차 명확한 한계를 드러내면서 축소 중

주 : 저자 요약함.

③ 농업노동력 연령별·재배규모별 접근대책(김정섭, 2021)²⁷⁾(〈표 4-3〉 참고)

농민들이 동질적이지 않음을 인지하고 정책을 접근해야 한다. 재배규모별 차별화를 고려하지 않은 정책접근, 모두에게 평균적인 농업노동력 정책접근은 오히려 불평등을 초래할 수 있으므로 개선되어야 한다. 대농, 중농, 소농, 영세농에 따라 농촌인력증개지원센터나 민간 인력업체 이용 기회가 불평등하고 재배규모에 따라 노동력 문제해결을 위한 접근관점이 상이하기 때문이다.

70대 소농, 고령농, 취미농은 농사를 본격적으로 하는, 전업으로 하는 상황이 아니므로 농업노동력 문제 시급성과 절실함이 상대적으로 적은 편이므로 유지하려는 정책접근이 필요하다. 정책개입이 필요한 지점은 소형 농기계 보급 확대, 농기계 운송 서비스, 수확한 농산물 이동수단 지원 등이다.

30대~60대 중대농은 농업노동력 문제가 해결되지 않으면 재배면적 축소 혹은 포기할 수 있는 상황이다. 농업노동력이 많이 투입되는 농사를 점차 포기하게 되는 상황까지 가면 농산물 생산량 축소로 이어지고 식량자급률 하락으로 귀결된다. 혹은 농업노동력 투입이 단순해지는 품목재배로 전환되면서 품목 편중화 현상이 심화되면서 경영불안정성은 심화될 것이다. 정책개입이 필요한 지점은 농작업 인력지원을 공공영역에서 한층 더 강화시키고 촘촘하게 지원하는 방향을 모색해야 한다. 지원대상자 기준 및 지원범위 확대, 중개 및 알선 업무 능력 향상, 체계적인 DB 관리, 구인-구직자-센터 간 신뢰도 향상을 위한 노력을 기울인다.

27) 자료 : 김정섭(2021), 농업노동력 문제와 지방자치단체의 정책방향, 토론회 발표문.

〈표 4-3〉 농업노동력 연령별·재배규모별 접근대책 요약

연령·재배규모	주요 특징	접근대책
70대 소농, 고령농, 취미농	· 농업노동력 문제 시급성과 절실함이 상대적으로 적은 편	· 소형 농기계 보급 확대, 농기계 운송 서비스, 수확한 농산물 이동수단 지원 등
30대~60대 중대농	· 농업노동력 문제→재배면적 축소 혹은 포기→식량자급률 하락→농업노동력 투입이 단순해지는 품목재배 전환→품목 편중화 심화→경영불안정성 심화로 이어질 수 있는 계층	· 농작업 인력지원을 공공영역에서 한층 더 강화시키고 촘촘하게 지원하는 방향 모색(지원대상자 기준 및 지원범위 확대, 중개 및 알선 업무 능력 향상, 체계적인 DB 관리, 구인-구직자-센터 간 신뢰도 향상 노력 등)

주 : 저자 요약함.

둘째, 농업노동력 인건비 차액보전 사업²⁸⁾에 관한 검토결과이다.

농업노동력 인건비 차액보전을 위해서는 중요한 전제조건이 필요하다.

- ① 지역 내 인건비 단가를 동일하게 유지하여야 한다.
- ② 행정은 관리감독, 인건비 모니터링에 주력해야 한다. 연초 지역 내 농업인력지원의 사결정기구(가칭 운영위원회 등)에서 여러 주체가 합의하고 결정한 사항을 최소한 준수하는 것, 안전장치 마련은 필수이다.
- ③ 인건비 지원이 오히려 인건비 상승을 유인, 고착화시키지 않도록 할 수 있는 방안을 찾는다.
- ④ 인력시장의 안정화가 선행되어야 한다. 특히 외국인 노동자에 대한 높은 의존도에서 내국인 노동자로 중심축이 이동되어야 한다.

내용은 지역 상황에 따라서 인근 지역 인건비 단가가 오르면 농작업 인력유출이 있을 수 있으므로 이에 대해서 직접적으로 인건비, 교통비, 숙박비, 상해보험비 등을 지원한다.

방법은 다음과 같은 예시를 구상할 수 있다. 이 사업을 시행하면서 구상할 수 있는 농업노동력 인건비 차액보전 사업 흐름 가상 시나리오는 다음과 같다(〈그림 4-3〉 참고).

- ① 내국인 중심으로 전문작업반을 구성했을 때 지정위탁을 맺은 민간 유료직업소개소에 게 차액을 직접 지원하는 방식
- ② 일정요건을 달성한 전문작업반에게 인센티브로 지원하는 방식

28) 자료 : 충청남도(2021.09.13.), 농업정책과장 자료보고에 대한 도지사 업무지시 사항(가을철 수확기 인력지원대책 추진, 추석 명절, 재난형 가축질병 특별방역 추진, 가을철 조림사업 추진).

③ 유료 직업소개소, 민간 인력업체 중개수수료의 일정 부분을 지원하는 방식(법정수수료는 10%이지만 실제 수수료는 최대 30%인 경우도 많이 발생)(정학철, 2021)²⁹⁾

④ 보조금을 지원했을 때 인건비 등 물가 상승을 방지하기 위하여 지원금 자체를 적립금으로 쌓아두는 방식, 적립금은 추후 비상상황에 대비하는 용도(급상승한 인건비 차액 지원, 안전한 농작업 환경개선에 재투자)로 사용

사례로 경상남도 N군은 지자체와 지역농협 협력사업인 ‘마늘재배 영농작업반 지원사업’을 실시한다. 지역농협이 민간 인력업체와 위탁계약을 맺어서 우회적으로 외국인 노동자 지원도 일부 하고 있다. 보조사업 집행이 완전히 불가능하지 않지만 이 경우 현재 제도로는 불법 여지가 있다. 민간 인력업체에 고용되어 있는 외국인 노동자 자체가 불법이라면 이를 우회적으로 지원하는 것이 과연 합당한 것인지 고민이 필요한 대목이다. 그럼에도 불구하고 농업고용인력 수요와 공급 불균형이 빚어낸 현실에서 이를 불법이라고 비판하기 전에 현장의 긴급함과 절박함이 만들어낸 결과로 봐야 할 것이다. 더 나아가서 국가 차원에서, 중앙정부 차원에서 법률과 제도적으로 구제방안을 모색할 필요가 있다.

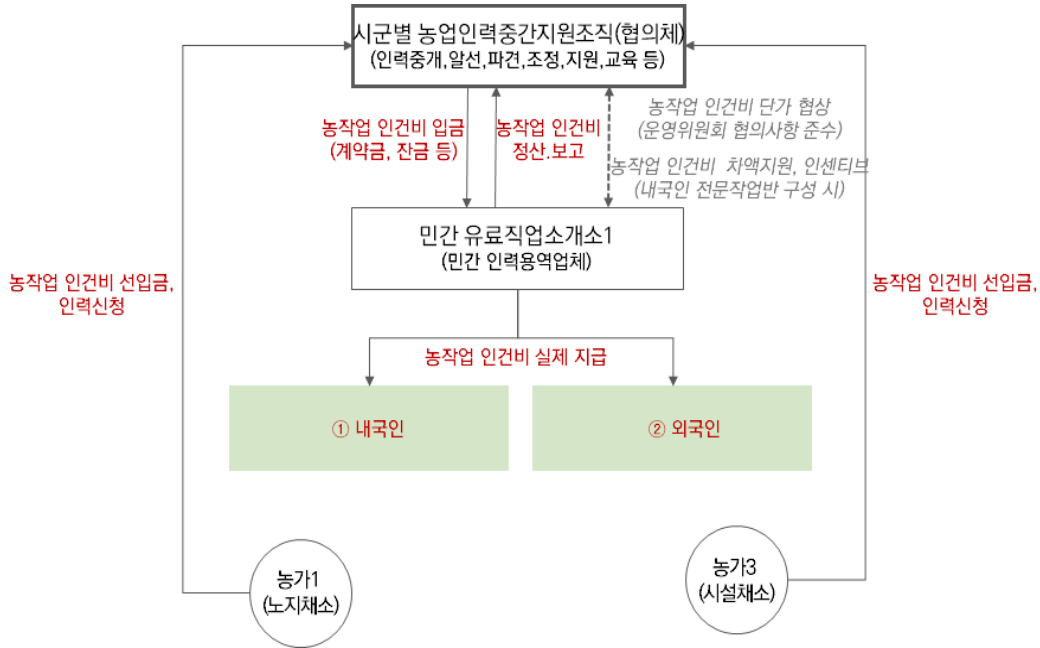
기대효과는 미스매칭되는 인력을 추가로 발굴하여 농업노동력 확보에 기여, 내국인 중심으로 농작업 인력을 발굴할 수 있는 유인책 제공, 유희인력 발굴에 따른 일자리 창출에 기여, 인건비 역외유출 최소화, 농가에게 농작업 인력공급을 원활하게 하고 농작업 인력에게는 안전을 보장할 수 있다.

하지만 인건비 차액보전 사업은 우려스러운 점도 분명히 있기에 조심스럽고 신중한 접근이 필요하다. 인건비 차액보전 사업이 충청남도에서만 실시된다고 가정했을 경우, 다른 광역지자체 및 기초지자체에 미치는 영향과 상호 연관 관계를 고려할 필요가 있다. 우리 지역만 보호하려는 선의의 시도가 본의 아니게 인근 지역의 노임수준 상승으로 이어지지 않는지, 가뜰이나 부족한 농업 고용노동력 시장에서 의자뺏기 놀이가 되어 다른 지역농가를 고통받게 하는 것은 아닌지 등 고려할 요소가 많다.

29) 자료 : 전농 광주전남연맹(2021), 농촌인력 부족 해결을 위한 토론회 자료집.

출처 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45371>, 검색일자 : 2021.10.01.)

〈그림 4-3〉 농업노동력 인건비 차액보전 사업 흐름 가상 시나리오



주 : 저자 작성함.

셋째, 인근 도시지역과 농촌지역 간 인력을 연계할 수 있는 정책과 사업을 추진하고 농민을 육성하면서 일자리를 제공하는 프로그램도 동시에 가동한다.

배경 및 필요성은 전국경제인연합회의 ‘중장년 일자리 희망센터’ 조사결과에 따르면, 도시지역 중장년 구직자 10명 중 6명은 6개월 이상 장기실업 상태이고 10명 중 4명은 직종변경을 희망하는 것으로 나타났다. 이와 같이 도시지역 유희인력, 농촌으로 향하고자 하는 예비인력 등을 적극 활용할 필요가 있다.

목적은 도시지역 중장년 구직자 및 은퇴 노동자 등 유희인력, 농촌지역으로 향하고자 하는 예비 귀농인·귀촌인·귀향인·청년농업인 등을 대상으로 농촌을 먼저 경험하는 취지로, 사람을 체계적으로 육성하는 취지로 진행한다. 단, 체계화된 시스템을 만들어서 수용한다.

내용은 ① 도시지역과 농촌지역 간 인력 연계 프로그램, ② 기존 귀농·귀촌 지원사업의 내실화 및 체계화, ③ 농민육성 일자리 프로젝트 등을 추진한다.

방법 ① 도시지역과 농촌지역 간 인력 연계 프로그램 추진을 위한 방법은 다음과 같다.

도시유희인력을 활용한 농작업체험단(농작업치유단) 구성과 운영 제안할 수 있다. 다만,

도시지역으로부터 농촌지역이 인력을 수급받을 경우 고려사항이 있다³⁰⁾. 도시지역 중간지원조직(agent), 농촌지역 중간지원조직(agent) 등 2개 실행주체 조건이 잘 갖춰져야 가능하다. 실행주체가 농촌지역 중간지원조직에만 국한되어 있지 않고 도시지역 중간지원조직도 동시다발적으로 보조를 맞추면서 실행해야 한다. 즉, 도시 인력모집을 위한 도시지역 내 중간지원조직 필요하고 이들은 다시 농촌지역 중간지원조직과 연계되어서 농촌지역 중간지원조직이 현장관리, 작업관리반장 등 사람관리, 생활수칙 관리 등을 해야 한다.

방법 ② 기존 귀농·귀촌 지원사업의 내실있는 추진방법은 다음과 같다(이수미, 2021)³¹⁾.

도시지역은 농업에 취업을 희망하는 자에게 관련 지원을 확대하고 농촌지역은 예비농민의 지역 정착 시 거주공간, 공공농지를 제공한다. 농민이 되고자 하는 45~60세의 사람들을 모색해 장기간 교육을 농촌 현장, 마을 내에서 이수하도록 할 필요가 있다. 중장년층 농민들에게 안정적인 정착을 유도하고 중장년층 농민 육성사업을 체계적으로 시행하는 기반을 마련하는데 주력해야 한다.

방법 ③ 농민육성 일자리 프로젝트 추진을 위한 방법은 다음과 같다(정학철, 2021)³²⁾.

일정기간 교육과 일정한 지원을 통해서 당장 농작업에 투입하는 것이 아닌 농업·농촌을 경험해 볼 기회를 먼저 제공하자는 취지의 ‘농민육성 일자리 프로젝트’를 제안할 수 있다. 농업 특성을 반영하고 사람을 키우기 위한 프로그램으로 농민육성 일자리 프로젝트가 실효성을 가지기 위해서는 지자체의 고용지원금 지원을 통해 적정임금과 노동환경이 보장되어야 한다고 보고 있다.

그 외에도 농작업의 사회복무화 아이디어(사회복무기간 인정), 후계인력으로 청년농업인력 인정 정책 아이디어도 구상해 볼 수 있다.

프로젝트 추진 일정은 도시·농촌지역 지자체 간 업무협약 체결, 사업 공고로 지원자 및 농가 모집, 관련 교육 프로그램 운영, 교육 이수자를 대상으로 최종 참가자 선정, 단기(1~3개월), 중기(6개월) 단위로 취업 등의 순서로 진행하는 것이다.

국내 사례로 충청북도의 생산적 일손봉사 정책이다. 2016년부터 시작한 사업은 농촌인

30) 주 : 의성군 이웃사촌지원센터장(유정규 박사)로부터 인터뷰 및 자문 결과를 인용함.

31) 자료 : 전농 광주전남연맹(2021), 농촌인력 부족 해결을 위한 토론회 자료집.

출처 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45371>, 검색일자 : 2021.10.01.)

32) 자료 : 전농 광주전남연맹(2021), 농촌인력 부족 해결을 위한 토론회 자료집.

출처 : 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45371>, 검색일자 : 2021.10.01.)

력지원(사업)과 더불어 유휴인력(보조적 수단)을 활용한다는 것에 착안하였다. 유휴인력을 농업생산 현장에 투입하면 좋을 것으로 생각해서 시작하게 된 것이다. 시군별 운영하는 자원봉사센터가 민간위탁운영 주체로 유휴인력들을 중개, 알선하고 있다. 4시간 봉사하고 실비 2만 원을 지급하는 것으로 하고 봉사시간으로 인정하는 혜택도 있다. 5년이 지난 지금까지도 꾸준히 실행한 결과 충청북도는 농촌일손봉사가 생활화되어 있을 정도라고 한다.

국외 사례로 영국은 ‘픽 포 브리튼(pick for Britain) 캠페인’을 진행하고 있다. 즉, 도시 구직자와 일손 부족 농가를 연결하는 플랫폼 서비스를 구축하여 전개하고 있다. 실업급여를 받는 도시의 구직자와 일손부족 농가를 연결해주자는 것, 실업급여를 받는 사람들을 대상으로 농가를 위한 계절근로자 역할을 맡기를 바란다는 내용을 담고 있는 캠페인이다. 우리나라도 고용노동부와 협의해 도시지역 내 실업급여 수급자 등 유휴인력들을 농촌인력으로 투입할 수 있는 방안을 마련해야 한다(2021년 국정감사).

넷째, 농업노동력(자가노동력 및 고용노동력)을 일부 보완, 대체할 수 있는 발작물 농기계화, 기술 R&D 등을 다양하게 추진한다.

배경 및 필요성은 농업기계화를 통한 농업생산성 향상은 물론 농업노동력 부족 문제를 해결하기 위해서 인력 수급을 보완, 대체할 수 있는 수준의 발작물 농기계화는 필요하다³³⁾.

목적은 발작물 농기계화가 100% 농업노동력을 보완, 대체하는 수준은 불가능하므로 목표치를 최소한 1명 인력이라도 절감할 수 있는 방향으로 농기계를 개발한다. 농업경영 여부를 의사결정할 수 있는 농민 감소는 필연적이므로 작물별 세분화된 농기계 연구와 개발, 보급사업을 중점적으로 실시한다.

내용은 ① 발작물 중심으로 농기계, 여성농민도 사용할 수 있는 소형 농기계, 조건불리 지역에서도 사용할 수 있는 농기계, 현장실용형 농기계 개발을 통한 농작업 기계화율 향상을 목표로 다양하게 추진한다. ② 농업노동력 절감 투입재와 관련한 연구개발, 이를 현장에 적용하는 사업을 가급적 많이, 다양하게 실행한다(장민기 외, 2014).

방법은 시군별 농기계 임대사업소의 농기계 임대사업을 적극 확장하고 농기계 은행사업

33) 주 : 농작업 인력수요를 직접 줄일 수 있는 방안으로 농기계화는 대안 중 하나임. 하지만 트랙터 중심의 농기계 산업은 기형적 구조를 보이고 있고 발작물 농기계 개발, 소형 농기계 개발은 더디기만 함. 단기간 쉽게 달성할 수 있는 방안은 아니지만 대안으로 고려할 필요가 있음.

으로 체계화한다. 즉, 농기계 임대관리 프로그램³⁴⁾을 개발하고 플랫폼 구축, 소형 농기계 장비구축 확대, 스마트기계를 통한 농기계 임대-반납 신청 편리성 확대, 소형 농기계 배달, 배송 서비스, 농기계 임대관리 데이터베이스화 등을 통한 농기계를 적재적소에 배치한다. 그리고 농촌인구의 고령화가 날로 심각하므로 농기계를 이용한 위탁영농작업 서비스 수요가 많아질 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대비를 해야 한다. 예를 들면, 공공 영역에서 위탁영농작업 서비스 전문조직, 전문작업반 조직 등도 작동시킨다.

고려사항은 발작물 농업기계화가 근본 대안이 아닌 이유는 농기계를 작동시키는 것도 결국 사람이 해야 하는 것이므로 100% 농업노동력을 대신할 수 없기에 현실에 맞는 목표를 세우고 점진적으로 현장에서의 실증성과를 점검하면서 추진한다.

다섯째, 농작업 노동자, 경영주를 위한 인권 사각지대 최소화하는 장치를 마련하고 농작업 노동환경 개선사업을 추진한다.

배경 및 필요성은 농작업 노동환경에는 위험요소가 필연적으로 따르기 마련인데 그동안 많은 이들이 농작업 환경개선 투자에 소홀한 것은 사실이다. 평균 경지면적이 작고 경영주 필지가 여러 군데로 분산되어 있기 때문에 효율성이 떨어지고 농업소득은 자가노동력 인건비만 간신히 확보하는 수준이기 때문에 투자할 여력이 없다. 하지만 열악한 농작업 노동환경은 인권 사각지대로 내몰릴 수 있는 토양을 제공하기에 농작업 노동자나 경영주 모두에게 인권보호 차원으로 접근해야 한다.

목적은 농작업 노동자이든, 농장경영주이든 농작업에 따른 산업재해, 상해, 자연재해 등으로부터 안전한 농작업 노동환경을 만드는 데 투자와 동시에 인권보호 장치, 효율적인 노무관리를 한다.

내용은 ① 농업노동 기피를 개선하기 위한 농작업 노동환경 개선으로 휴게공간 마련을 위한 투자, ② 지역 내 공공 유희시설을 활용한 숙소 마련 등이다.

방법은 ① 최근 고용노동부의 지침(농어업 외국인 노동자 주거환경 개선방안)³⁵⁾은 농어업 분야 고용허가 주거시설 기준을 대폭 강화하면서 현재 농업진흥구역 내에 어떠한 시설도 설치 못하게 되었다. 농작업의 특성 상 휴게공간은 가급적 시설 내에 같이 존재해야 하

34) 자료 : 농기계공유, 임대관리 프로그램(http://aibiz.ai/kor/menu?menuId=3_14, 검색일자 : 2021.09.31.)

35) 자료 : 관계부처 합동 보도자료(2021.01.06.), 농어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화.

므로 현행 지침을 개선한다. 예를 들면, 농민이 시설하우스를 철거할 때 농지 원상복구를 전제로, 즉, 휴게시설, 기타 간이시설까지 철거함을 전제로 철거에 용이하면서 일정시설 규격에 맞는 휴게시설을 짓도록 하고 허가가 필요하다.

② 농번기에 농작업 인력이 15일 가량 장기간 상주하면서 일해야 할 때, 농업진흥구역 내 숙소시설을 짓지 못하여 단기간 일용직 노동자 숙박공간을 마련해야 할 때, 공공 영역 중간지원조직을 통해서 농작업 인력신청을 하는 경우(제도권을 진입한 경영주)에 한해서 지역 내 공공 유휴시설을 숙소로 활용할 수 있도록 협조한다. 경로당, 마을회관, 노인회관, 농촌체험휴양마을, 도농교류센터 등 지역 내 공공 유휴시설을 활용할 수 있도록 다른 부서의 협력체계가 필요하다.

4. 체계화 전략 : 농업노동력 정책 추진체계

체계화 전략으로서 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 조직과 인력, 통계와 정보, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진한다. 기존 농업정책 부서만이 아니라 인력수급과 관련되는 여러 부서업무와 연계, 협력이 무엇보다 중요하게 된다.

충청남도는 앞으로도 농촌고용인력지원사업과 농작업지원단 육성 및 운영사업을 확장하는 것에는 변함이 없다. 충청남도과 15개 시군 차원에서 농업인력관련 사업 추진체계가 필요하다는 지적에 적극 공감하고 있으며 향후 담당부서 확대, 재편과 관련 조례 제정 등을 통해 보완한다는 계획을 가지고 있다(표 4-4) 참고).

〈표 4-4〉 체계화 전략 : 농업노동력 정책 추진체계 요약

조직과 인력	의사결정기구	‘(가칭)농업인력센터 운영위원회 혹은 심의위원회’ 구성, 운영
	중간지원조직	‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’ 설립, 운영
	농작업 업무 수행 주체	‘농작업 전문작업반’ 구성, 운영
	협력관계조직	공적 영역업무에 의지가 있는 ‘민간 인력업체’ 발굴, 협약 체결
통계와 정보	지역 내 농업노동력 수요 및 공급관리 등 종합적인 내용을 포함한 체계화된 ‘농업노동력 종합데이터베이스’ 구축	
예산과 제도화	광역지자체가 할 수 있는 각종 기반 구축 - 광역지자체 위상에 걸맞는 담당부서 변경 및 재편 필요 - 광역지자체가 농업인력 관련 사업에 대한 지원기능과 역할 한층 강화 - 15개 시군들이 농업노동력 관련 지원사업과 육성사업을 강화할 수 있도록 공공지원에 관한 조례 제정안 제안	
기간	최소한 5년 이상 꾸준히 동일한 정책과 사업이 보완, 발전을 해가면서 지속되어야 함	
정책수단	농업 외 분야로 일자리 유출, 인력유출이 이뤄지는 다른 분야 사업과의 충돌 방지 (예시. 공공일자리지원사업, 청년일자리지원사업 등)	

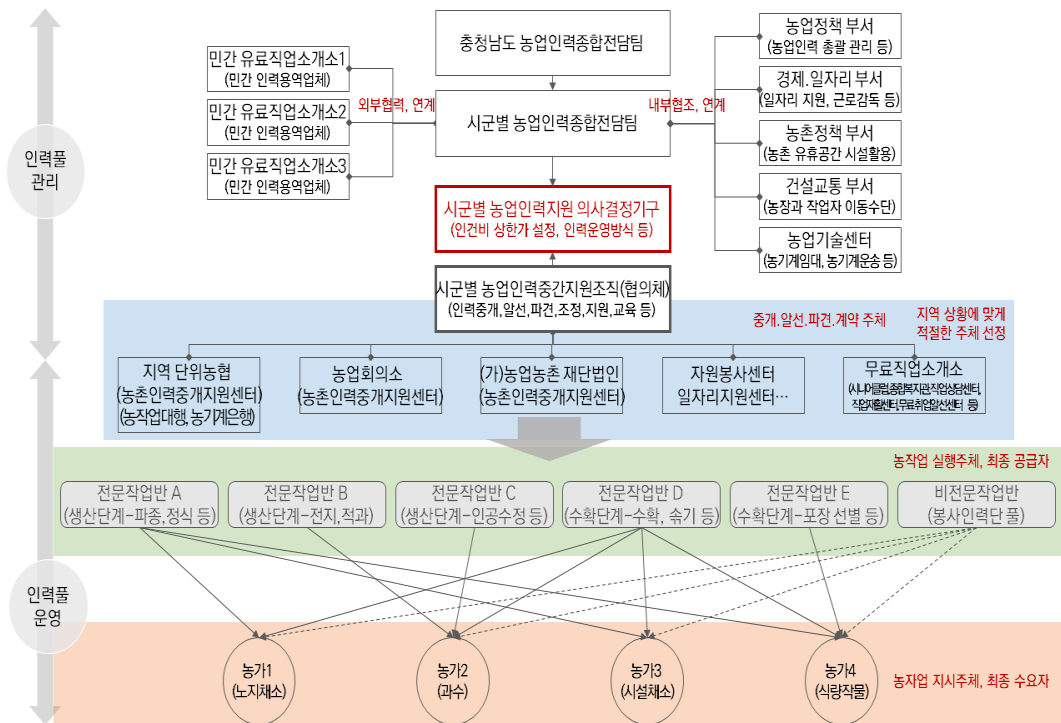
주 : 저자 작성함.

이를 위해서 첫째, 추진체계의 핵심은 인력풀 관리와 인력풀 운영이다(〈그림 4-4〉 참고)

① 인력풀 관리는 농작업 현장에 투입되기 전 실행계획 수립 단계이다. 농작업 인력에 대한 신규 발굴과 이력관리 등 공급 측면, 품목별-농작업 단계별 농작업 관리 등 수요 측면, 농작업 수요와 공급 측면 데이터베이스(DB화), 정보구축이 핵심이다. 시군별 농업인력 지원 의사결정기구와 농업인력중간지원조직(협의체)가 중심이 되어서 유관부서, 민간 유료 직업소개와 내외부 협력과 협조 관계를 만든다. 중개, 알선, 파견, 계약 주체가 된다.

② 인력풀 운영은 실제 농작업 현장에 투입되는 실행단계이자 후속 관리단계이다. 작업 반장이 중심이 되어서 농작업 인력을 현장에 배치, 사전교육, 이동, 숙박, 농작업 지시, 민원 접수 등을 받고 이행하는 주체이다. 민간 인력업체의 참여가 핵심이다.

〈그림 4-4〉 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계도



주 : 저자 작성함.

둘째, 조직과 인력 중 농업인력지원 의사결정기구인 ‘(가칭)농업인력센터 운영위원회’ 혹은 ‘심의위원회’를 구성하고 운영한다(〈그림 4-5〉 참고).

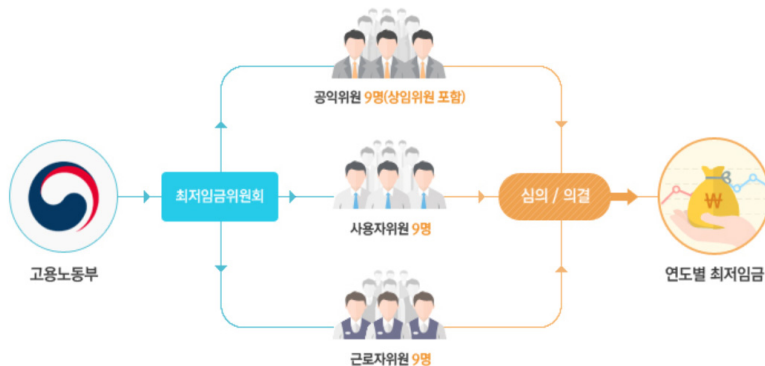
목적은 지역 내 농업노동력 관련 사업 주체들과 협의를 통해서 인건비를 포함한 농작업비 관련 세부지침과 가이드라인을 만들고 지역 내에서 준수하도록 하는 것이다.

내용은 농업노동력 인건비 기준 등에 대한 최소한 안전장치를 마련하는데 최저임금제³⁶⁾ 기준과 같은 방식을 농업노동력 분야에 도입, 적용한다. 다만, 농업분야는 최저임금 문제가 아닌 최고임금 문제이므로 ‘상한임금제’를 적용하는 점이 다르다.

방법은 최저임금위원회³⁷⁾와 유사한 방식을 준용하여 가동한다. 민관 협의과정을 통해서 지역 사회 내 합의, 인건비 상한가에 대한 의사결정을 한다. 지역 내 민간 인력업체와 농장주에게 준수하도록 권고, 행정과 민간 업체 간 파트너 관계로서 협약 체결한다.

사례로 경상북도 의성군은 ‘농촌인력증개센터 운영위원회’를 통하여 농작업 참여자에 대한 인건비 수준 및 교통비 등 지원 사항을 심의, 의결하고 있다. 인건비 지침과 관련하여 작목별 생산자협의회와 연초에 세부사항을 협의하기 때문에 지역 전체적으로 기본 인건비를 준용하려고 노력한다. 가격인상을 억제하는 심리적 효과도 있는 것으로 보인다.

〈그림 4-5〉 최저임금위원회 구성 및 주요업무 예시



자료 : 최저임금위원회 홈페이지(<http://www.minimumwage.go.kr/about/aboutMinimumwage.jsp>, 검색일자 : 2021.09.31.).

36) 주 : 최저임금제란, 국가가 임금 결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하는 제도를 말함(최저임금위원회 홈페이지).

37) 주 : 최저임금위원회는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각 9명씩 총 27명으로 구성되어 매년 최저임금 수준을 심의·의결, 최저임금에 관한 심의 및 재심의, 최저임금 적용 사업의 종류별 구분에 관한 심의, 최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의, 그 밖에 최저임금에 관한 중요 사항으로 고용노동부장관이 회의에 부치는 사항을 심의하는 기능을 수행함(출처 : 최저임금위원회 홈페이지(<http://www.minimumwage.go.kr>)).

셋째, 조직과 인력 중 농업노동력 중간지원조직인 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’를 설립하고 운영한다(〈그림 4-6〉 참고). 참고로 학교급식지원센터, 공공급식지원센터와 운영방식이 유사한 구조로 보면 된다.

배경 및 필요성은 농업노동력을 전담하는 공적 기구 설립 및 운영에 대한 요구가 급증하고 있다. 농업노동력 공급경로 자체에 공공 영역이 적극 개입하는 구조로 농업노동력 중개와 알선은 물론 파견, 교육, 조정, 지원 업무 등을 전담하는 공적 기구가 필요하다. 기존 농촌인력중개센터의 공공성을 한층 강화시키고 중간지원조직 역할을 확대할 필요가 있다.

명칭은 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’ 등으로 한다. 이유는 기존 ‘농촌인력중개센터(국비 사업)’는 명칭 자체가 중개만 하는 것으로 범위를 한정시켜서 확장의 폭을 좁혀 놓았기 때문이다. 제안하는 조직 명칭은 중개, 알선, 파견, 조정, 지원, 지원, 인력교류, 농작업 전문서비스 업무 위탁, 교통 및 숙소 지원 등 폭넓은 업무 범위를 구상해야 하므로 단순한 명칭을 사용한다.

목적은 기존 농촌인력중개센터의 기능과 역할을 뛰어넘어서 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’로 확대, 설치하여 농업인력 관련 정책과 사업을 종합적으로 수행하기 위함이다.

내용은 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’이 공동으로 인력풀을 운영하면서 중개, 알선, 파견, 조정, 지원, 지원, 인력교류, 농작업 전문서비스 업무 위탁, 교통 및 숙소 지원 등 폭넓은 업무 범위를 수행한다.

지자체 역할은 조례 등에 입각한 예산 지원, 농업인력 관련 사업의 체계적 관리감독과 모니터링, 전문성 있는 전담인력 배치 등인데 매우 중요하다. 이 업무는 365일 내내 발생하지 않으므로 신규 조직을 생성하는 것보다 기존 조직 내 전담팀 수준으로 구성한다. 그리고 고용허가제 폐해를 해결하기 위해서 광역단위로 외국인 계절근로자 프로그램 도입의 확대 운영 건의, 시군 농장에 공정하게 배치하는 역할이 필요하다.

주체성격은 비영리법인이자 기타 공공기관에 가깝다. 주체선정은 지역 내 단위농협, 농업회의소, 지자체 출자·출연기관인 재단법인, 자원봉사센터, 일자리지원센터, 무료 직업소개소 등 주체별 적합성은 지역에서 합의한 후 상황에 맞게 선정한다. 중요한 것은 지역 내에서 다양한 주체를 만들어내는 것은 중요하다.

사례로 경상남도 거창군과 합천군과 같이 지역 내 민간주도의 농작업 일자리 관련 사회

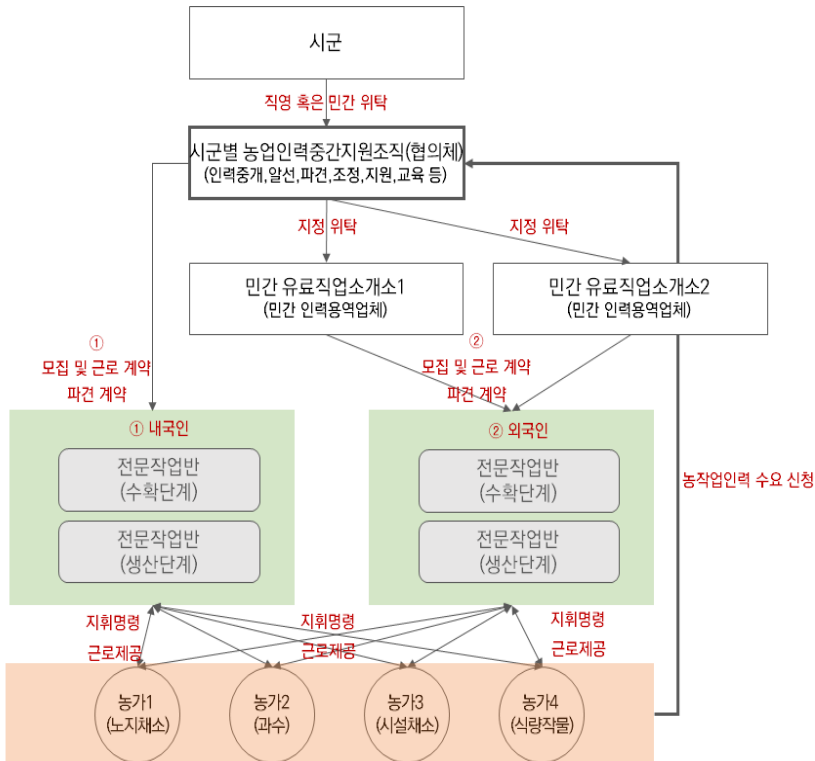
적 협동조합을 구성하는 것도 방법이다. 사회적경제 활성화를 통해서 농촌에 필요한 서비스를 지역주민에게 제공하고 일자리 창출과 청년농업인, 귀농인 등에게 농작업을 전수하는 기회로 삼을 수 있기 때문에 적극 고려하는 것을 장려한다.

방법은 민간 인력업체 운영방식을 차용한다. 시군별 농업인력중간지원조직은 시군 직영 혹은 민간 위탁방식으로 추진한다. 단, 농업노동력 특성 상 내국인 노동자만이 아니라 외국인 노동자 의존도가 큰 상황임을 감안한다면, 중간지원조직은 지역 내 민간 유료직업소개소(민간 인력업체)와 별도 계약을 체결하여 지정 위탁방식으로 추진한다. 공적자금 지원으로 외국인 노동자(대부분 미등록 이주노동자)를 직접 고용하는 것이 현행 법체계에서 어려운 만큼 농업노동력 수급문제 해결을 우회적으로 하는 것이다. 이들에 대한 보조사업 집행은 투트랙 방식으로 한다. ① 내국인 노동자는 중간지원조직이 직접 모집 및 근로 계약, 파견 계약을 실행, ② 외국인 노동자는 민간 유료직업소개소가 작업반장들과 모집 및 근로 계약, 파견 계약을 실행한다.

특히 민간 유료직업소개소, 민간 인력업체, 민간 사회적협동조합 등에게 차액지원을 통해서 공공영역의 업무를 진입할 수 있도록 한다. 이들이 관리하는 농작업자 명단 확보, 고정인력 풀 확보, 출퇴근 구직자 모집과 홍보, 이와 같은 사업참여 시 일부 이익이 귀속될 수 있도록 메리트를 제시해야 할 것이다.

그리고 농작업 노동자에 대해서 인권문제를 소홀히 다루지 않도록 농장주의 책임과 의무, 역할에 대한 지침도 만들어야 할 것이다.

〈그림 4-6〉 충남 내 시군별 농업노동력 중간지원조직 실무 추진체계도



주 : 저자 작성함.

넷째, 조직과 인력 중 실제 농작업 업무를 수행하는 주체인 ‘농작업 전문작업반’을 구성하고 운영한다(장민기, 2020;김정섭 외, 2016;장민기 외, 2016)³⁸⁾. 그리고 협력관계조직인 공적 영역업무에 의지가 있는 ‘민간 인력업체’를 발굴하여 협약을 체결한다.

배경 및 필요성은 자가노동력 투입도 점차 줄어들고 농작업 인력 부족이 심화됨에 따라서 실제로 현장에서 일할 만한 사람 찾기는 더욱 힘들어졌다. 품목별로 매우 세분화된 농작업을 전문으로 하는 ‘농작업 전문작업반’ 구성이 필요하다. 전문적인 농작업을 할 수 있도록 구성된 인력풀을 확보하기 위하여 체계화되고 제도화된 정책이 필요하다.

38) 자료 : 1. 장민기(2020), 농업노동력 운용 실태와 과제, 계간 농정연구 76호, (사)농정연구센터.

2. 김정섭.유찬희.엄진영.장민기.김혜민(2016), 농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안, 농림축산식품부 연구용역 보고서, 한국농촌경제연구원.

3. 장민기.김혜민(2016), 농업 분야 인력용역회사 활성화 방안 연구, 농림축산식품부 연구용역 보고서, (사)농정연구센터.

목적은 지역 내 농작업 전문 서비스를 제공하는 ‘농작업 전문작업반’을 구성, ‘민간 인력업체’를 발굴하여 제도권으로 유입될 수 있도록 한다.

내용은 작물특성에 따라 전문성, 난이도, 숙련도 차이가 있는데 이에 따른 농작업 전문작업반을 구성한다. 소위 ‘총괄반장, 새끼반장’으로 불리우는 사람을 필두로 해당 작물의 농작업에 맞는 이들로 전문작업팀, 숙련작업팀, 단순작업팀 등을 구성한다. 이들을 효과적으로 활용하기 위하여 전문작업반(비공식, 비정규직)을 정규화하는 ‘전문작업반 등록제’도 고려한다. 더 나아가 이들은 농작업 전문서비스 법인을 구성할 수 있다(장민기 외, 2016).

운영방식은 기본적으로 농작업 인력과 농장주 간 계약을 맺은 후 작업지시, 지휘, 명령을 받고 근로를 제공한다. 이 과정에서 중간지원조직, 민간 유료사업소개소는 중개, 알선, 파견, 관리감독 역할을 한다. 더 나아가서 중간지원조직, 민간 유료사업소개소가 직접 고용, 간접 고용, 농번기 단위 고용을 하여 파견을 보낼 수 있다.

관계설정 방법은 전문작업반에 참가할 사람을 모집하고 발굴하는 노력과 경험 축적, 지역 내에서 농촌인력지원센터와 민간 유료직업소개소(민간 인력업체) 간 경쟁관계가 아닌 협력관계를 설계하여 관련 주체들이 상호 연계할 수 있도록 한다.

기대효과는 농작업 인력풀의 운영과 관리 측면에서 정부와 지자체가 일자리 알선부터 책임있게 지원해 나가며 어려움에 처한 농업현실을 반영해야 한다. 직업소개소가 민·관 농촌인력지원사업에 참여할 수 있도록 유인책이 필요하다.

다섯째, 통계와 정보 파악을 위해서 지역 내 농업노동력 수요 및 공급관리 등 종합적인 내용을 포함한 체계화된 ‘농업노동력 종합데이터베이스’를 구축한다(〈표 4-5〉, 〈표 4-6〉 참고).

배경 및 필요성은 농업노동력에 대한 구체적인 데이터가 확보된 바 없다. 농업노동력을 종합적으로 관리하는 공공영역에서의 통합시스템도 부재하고 컨트롤타워도 없어서 DB구축은 물론 지역별, 품목별 세부 실태를 파악하기 매우 어려운 현실이다. 지역별·품목별·시기별·재배규모별 농업노동력 수요자와 공급자를 중개 및 알선업무를 할 수 있는 과학적 데이터 기반의 정보제공이 필요하다. 지역별 생산품목이 다르고 같은 품목도 지역별 농작업 시기가 다르기 때문에 충남이 지역 전체적으로 활용할 수 있는 ‘농업노동력 종합데이터베이스’를 구축한다면 통계에 기반한 정책, 예측가능한 정책을 집행할 수 있다.

목적은 특정시기에 편중되는 농업노동력, 계절적 편중성 극복을 위한 농업노동력을 적

재적소에 적정인력으로 배치하고 이를 토대로 중개와 알선 업무를 좀 더 과학적으로 수행하기 위함이다. 특히 특수고용직 노동자를 포함한 도시유희 인력의 체계적인 관리와 데이터베이스화 작업을 해야 한다.

주요 내용은 농작업 인력이 필요한 농장주와 구직이 필요한 작업자 등을 데이터화하여 적기에 인력을 공급하고 구직자에게는 일자리를 제공할 농촌인력중개센터를 운영하는데 주요 자료를 제공한다. 공공영역이 농작업 인력과 관련한 업무를 실시하기 위해서는 민간 인력업체 방식, 수위를 준용한 어플리케이션³⁹⁾을 포함한 프로그램도 개발한다. 다만, 합법영역에 있는 외국인 노동자만이 아니라 사각지대에 놓인 노동자도 포함하도록 하여 점진적으로는 정책 범위에 포함시키도록 한다. 예를 들면, OO군의 경우 밤 수확작업은 9월, 딸기 증식작업은 9월, 메론 수확작업 9월 등 농작업 수요가 겹치는데 데이터를 기반으로 하여 인력 업무에 활용할 수 있다.

① 수요관리 내용으로는 농장주 개인정보, 농작업 수요 이력(재배품목, 재배규모, 집중시기, 작업수준별 전문성·숙련도·단순성)을 담는다. 이 부분은 개인정보 문제해결이 관건이다.

② 공급관리 내용으로는 작업자 개인정보, 농작업 공급 이력(참여일수, 전문분야, 전담품목, 참여지역, 참여농가, 인건비, 희망작업기간 등)을 담는다.

③ 개발 및 운영 내용으로는 인력수급 매칭하는 앱을 개발하고 운영한다(예. 농업노동을 제공하는 노동자 관리, 전반적인 수요파악, 숙련도 및 성실성 등에 따른 등급별 관리, 임금지급 차별화를 두고 인센티브 부여, 상호평가제(노동자↔농가)).

방법으로는 농업보조금 통합관리시스템, 농업경영체 등록정보 시스템, 농지정보시스템 등과 농업노동력 종합실태조사와 연계하여 농장별 생산현황(재배품목, 재배면적, 생산량 등)을 실시간으로 파악하고 지속적으로 업데이트한다. 중장기적으로 농업 분야의 모든 데이터를 종합적으로 데이터베이스 구축하여 계획적인 농업을 실현하는 것을 목표로 한다. 그래야 각종 데이터 간 정합성을 가지고 추후 다양하게 정책적으로 활용할 수 있다.

39) 주 : 최근 개발된 “일가자애플리케이션(www.ilgaja.com)” 어플리케이션 참고바람.

- 비대면으로 일용직 노동자 구할 수 있는 서비스 플랫폼, 새벽인력시장을 100% 비대면으로 매칭할 수 있는 비대면 직업소개소
- 실시간으로 인력요청, 재요청 가능, 당일 2시간부터 30분 단위로 단시간 인력 알선 실시간 요청 가능, 마음에 드는 작업자에게 다시 요청도 가능
- 52개 세부직종, 1,200여개 옵션 있어서 작업량에 따라서 제시한 가격에 작업자 구인 가능
- 전국 16개 일가자 지역지점 있어서 사전 검증되고 교육된 100% 내국인 인력 보내줌.
- 미등록 이주 노동자 알선, 노임체불, 산재위험 없음. 농업인력을 검색해보니 12만원부터 시작

활용범위는 지역 내 농작업 인력수급만이 아니라 다른 지역과의 농작업 인력수급을 위한 교류도 실시 가능하다. 범위를 확대하여 농작업 인력풀을 외연적으로 확장한다.

기대효과는 행정에서 종합적 관리감독 업무는 물론이고 중개, 알선, 파견 업무를 하고자 하면 DB 구축은 필수조건에 부합한다.

〈표 4-5〉 농업노동력 종합데이터베이스 : 농업노동력 수요관리 내용 예시

구분	농장주 개인정보			농작업 수요 이력						
	연령	성별	농장 주소	재배품목	재배면적 (㎡)	집중시기 (월-주)	660㎡당 소요인력 (명)	농작업 수준 (전문성) 강중약	농작업 수준 (숙련도) 강중약	농작업 수준 (단순성) 강중약
전00	59	남	서산시	감자	10,000㎡	5-4	4명	약	약	강
김00	45	여	천안시	배	6,000㎡	4-1	3명	강	중	약
신00	48	여	예산군	사과	9,000㎡	4-3	3명	강	중	약
권00	65	남	당진시	마늘	20,000㎡	6-2	2명	중	중	약
최00	68	남	태안군	양파	15,000㎡	7-1	4명	중	중	약
:	:			:			:			:
:	:			:			:			:

주 : 저자 작성함.

〈표 4-6〉 농업노동력 종합데이터베이스 : 농업노동력 공급관리 내용 예시

구분	작업자 개인정보				농작업 공급 이력						
	연령	성별	실제 거주지	강점	농작업 참여일수 (일)	농작업 전문분야	농작업 전담품목	농작업 참여지역	농작업 참여농가	일일 인건비 (원)	농작업 희망기간 (월-주)
홍00	54	남	대전시	밭작물 강	10일	수확	감자	서산시	전00	120,000	5-4
김00	38	여	대전시	세심함 강	5일	인공수정	배	천안시	김00	100,000	4-1
강00	45	여	세종시	세심함 중	3일	적과	사과	예산군	신00	100,000	4-3
이00	60	여	당진시	정확함 강	6일	파종	마늘	당진시	권00	80,000	6-2
조00	65	남	서산시	정확함 중	2일	선별	양파	태안군	최00	110,000	7-1
:	:			:			:			:	
:	:			:			:			:	

주 : 저자 작성함.

여섯째, 예산과 제도화를 위하여 광역지자체가 할 수 있는 각종 기반들을 구축한다. 즉, 충청남도의 농업인력 관련 사업과 관련 사업추진을 위해서 광역지자체 위상에 걸맞는 담당부서 변경 및 재편 필요, 충청남도가 광역지자체로서 농업인력 관련 사업에 대한 지원기능과 역할을 한층 강화, 충청남도가 15개 시군들이 농업노동력 관련 지원사업과 육성사업을 강화할 수 있도록 공공지원에 관한 조례 제정안을 먼저 제안한다.

① 충청남도의 농업인력 관련 사업추진을 위해서 광역지자체 위상에 걸맞는 담당부서의 변경 및 재편이 필요하다.

농번기에 부족한 농작업 인력을 메우는 수준의 임시방편 사업이 아닌 근본 문제를 해결하려는 종합적인 정책 추진의지를 가지기 위해서는 행정 조직과 인력이 그에 맞게 재편되어야 한다. ‘농촌에서 사람을 육성하고 키워내는 정책, 사람이 농촌에 머무르게 하는 정책, 농사를 짓고 먹고 살만한 환경을 만들어주는 정책’이 훨씬 근본적인 문제 해결지점이기 때문이다.

근본적인 문제 해결을 위해서는 충청남도 농림축산국 내 농업정책과, 식량원예과, 충청남도 농업기술원 등에서 농업인력 관련 사업을 각자 추진하면서 분산되어 있는 기능과 역할, 정책과 사업을 통합하여 관련 업무재편과 주무부서 내 통합추진 전담팀 변경이 필요하다. 여러 부서가 공동으로 참여하는 농업인력 문제대응 TF라도 먼저 구성하여 실시한다.

② 충청남도가 광역지자체로서 농업인력 관련 사업에 대한 지원기능과 역할을 한층 강화한다. 예시를 들면 다음과 같다.

전국 단위 동일품목별 농업노동력 해결을 위하여 충청남도가 시장군수 협의회 개최를 먼저 제안, 충청남도가 주도하는 시도지사 협의회 개최를 제안하여 ‘농업인력 해결과제’ 이슈를 주도한다. 전국적으로 품목별 시기가 비슷한 지자체 간 연합하여 주도할 수 있고 농업노동력 확보에 대해서 유사한 어려움에 처해 있는 지자체 간 연합하여 한 목소리를 내도록 한다. 농작업 인력부족 현상은 근본적인 법률과 제도 개선 없이 매년 단편적인 사업 대응만 반복되는 구조로는 한계가 있으므로, 이 사안은 일부 지자체 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아니므로 시군 간 경계를 허물고 협업하도록 충청남도가 이슈 주도권을 갖는다.

다른 분야의 인력지원 관련한 사업이 농업노동력 사업과 충돌이 일어나지 않도록, 농작업 인력을 흡수해가지 않도록 사업을 조율하는 역할, 시군 간 농업노동력 사업을 서로 경쟁적으로 하게 되면 의자뺏기 놀이가 되어버리므로 인력배분과 조정하는 역할을 한다. 농

업인력과 관련한 국비 및 도비 보조사업 선정 시 광역단위 권고에 따른 이행여부를 중요한 기준으로 삼아서 일정수준 강제성을 부과하고 점진적으로 권고사항 이행을 유도한다. 차선택으로 특히 지역 내 농번기 시기를 피해서 사업을 운영하는 것을 권고한다.

※ 예시

지역 내 공공일자리사업(지역공동체일자리사업, 공공근로사업, 노인일자리사업, 장애인일자리사업, 자활사업 등), 지역주도형 청년일자리사업 등은 기존 지역 내에서 농작업에 참여하던 인력들이 유출되는 현상을 가속화하고 있다.

사업지침 개정을 통해 이와 같은 일자리 지원사업에 농업분야 일자리 배분, 할당제가 필요하다. 충청남도는 관련 정책과 사업지침 수립 단계에 개정의견을 제시하고 시군에는 농업인력 관련 사업 지원 시 인센티브 혹은 디센티브로 작동하도록 조율, 조정한다.

주 : 저자 작성함.

③ 법적, 제도적으로 해결할 숙제 리스트를 발굴하여 지속적으로 중앙정부와 국회에 개정의견을 제안한다. 특히 외국인 노동자 분야는 미등록 이주 노동자 존재 자체에 대한 공식적인 제도권 입증이 관건인 만큼 미등록 이주 노동자의 양성화 제안이 중심이 되어야 한다.

외국인 노동자의 담당 주무부서는 법무부이고 농식품부는 구체적으로 실태(실제 외국인 노동자 중 합법 노동자 수, 미등록 노동자 수 등)를 파악하지 못하는 상황이다. 그러기에 지자체로 내려올수록 실무자들은 전혀 모르게 되는 문제가 연속적으로 발생한다. 행정적으로 DB 파악과 부서 간 협조(소통)가 필요하고 최소 읍면 사무소의 적극적 자세가 필요하다. 그리고 미등록 이주 노동자의 근로환경에 대한 지원방향 및 처우개선, 지역별 계절노동자가 필요하나 불안한 안정보장, 법적 제도적 보장체계 미흡 등의 문제가 있기에 해결이 필요하다.

물론 이 부분에 대해서 찬반 양쪽 주장이 첨예할 수 있다. 미등록 이주 노동자도 우리 사회 일부 구성원으로 인정받을 수 있도록 적극 행정차원에서 세부적인 대안을 모색해야 한다는 찬성 입장과 오히려 미등록 이주노동자로 인해서 인력시장 혼란이 가중되므로 정비할 필요가 있다는 반대 입장이 맞선다.

- 외국인 노동자 분야는 지자체 업무영역 범위를 벗어나서 중앙부처 업무영역 부분이자 국회 소관사항이므로 시군 수요를 취합하여 충청남도가 대표로 제안한다. 사안에 따라서 다르지만 법무부는 긍정적 입장인 반면, 출입국관리사무소는 부정적 입장인 경우도

있어서 범국가적 차원에서 해결해야 할 상황이다.

- 중기적으로 농업 고용노동력 중 외국인 노동자 처우개선과 작업환경 개선을 위하여 인권과 복지차원에서 개선사항들을 실천해 나가야 한다.
- 외국인 파견노동자 시범사업 이후 본격사업을 위해서 파견사업과 관련한 법률 검토가 필요하다. 하지만 고용노동부의 파견근로자보호법은 궁극적으로 노동자 보호에 무게를 두므로 파견사업 조건을 매우 까다롭게 해석하고 적용한다. 관리·감독 기능을 수행하면서 노동환경에 대한 중재·조정 역할, 교육기능 등까지 포함하면 농업분야 파견근로자보호법 적용이 가능한 지 검토가 필요하다. 이는 법률 개정사항이 아니라 파견근로자보호법 시행령 개정사항으로 고용노동부나 농림축산식품부가 의지를 가지면 농업분야 포함도 가능할 것으로 본다. 파견근로자보호법 취지가 차별적 노동해소이므로 농업분야에서 예외를 인정받기 쉽지 않으므로 농업현장에서 노동자에 대한 인권보호 장치 마련, 안전한 작업환경 개선 등이 선행되어야 할 것이다.
- 법무부 계절근로자 지침에 의거하여 ‘계절근로자 등 파견근로자 사업 대상자 조건은 농가, 법인, 파견사업 허가를 득한 자에 한하고 상시근로 5인 이상, 자본금 1억 원 이상 출자조건이어야 한다’는 조항이 있다. 예를 들면, 지역 내 농업회의소가 주체로 신청, 허가하기 위해서 지침 조건들을 맞춰야 하는데 역부족이다. 파견사업을 쉽게 접근할 수 없도록 하고 있다.
- 법무부 계절근로자 지침에 ‘사업대상자 조건에 무료 직업소개소(고용노동부 관할)도 가능, 일자리지원센터(행정안전부 관할)도 가능하다’, ‘고용노동부의 고용허가업으로 농업분야 파견사업도 인정한다’등의 조건을 추가하도록 건의한다. 참고로 고용노동부의 직업안정법에 의거하여 만든 무료직업소개소는 비영리법인으로 지자체 직영이고 행정안전부의 일자리지원센터도 비영리법인이자 직영이다.

④ 충청남도가 15개 시군들이 농업노동력 관련 지원사업과 육성사업을 강화할 수 있도록 공공지원에 관한 조례 제정안을 먼저 제안한다.

원칙적으로 지자체는 조례에 따라 농업노동력의 안정적 공급을 위한 기본목표와 추진방향을 세우고 그에 따라 관련 조치를 취하는 게 주요 기능과 역할이다. 농업노동력 관련 공공지원에 관한 지자체 조례를 제정하고 여기에 사업들을 규정하여 장기적으로 어떻게 문

제를 해결해 나갈지 고민을 담아내야 한다. 조례에서 규정하는 지원계획 수립을 통해 장기적으로 지역에서 농사를 지을 사람을 키워가는 방안을 모색해야 한다.

충청남도 15개 시군에서 농촌인력지원과 관련한 조례를 제정한 시군은 두 군데에 불과하다. 보령시 농촌인력지원센터 설치 및 운영 조례(2019.09.30.)와 서산시 농촌인력 지원에 관한 조례(2021.07.01.)가 전부이다. 조례 내용도 세부적이지 않고 불충분한 수준이다. 참고로 충청북도와 경상남도 대부분 시군이 관련 조례를 이미 제정하고 있어서 지자체의 관심도를 엿볼 수 있다.

조례나 법률 제정을 통한 예산확보가 시급한데 농식품부가 농업인력에 투입한 예산은 연간 30억 원에 불과하여 지방정부 예산도 그에 비례하여 낮은 수준이다. 이 수준으로는 문제해결 의지가 부족하다는 비판이 제기될 수밖에 없다.

시군에 배포할 조례 제정 가이드라인 주요 내용은 설치 및 운영주체, 운영방식, 기능 및 운영지원 업무, 전담조직 및 인력, 자격 및 근무조건, 운영위원회 구성과 운영, 심의결정, 외국인 계절근로자 사업 지원, 농업인력 관련 종합계획 수립, 성과평가 등을 포함한다. 그리고 앞서 제안한 사항인 “(가칭)농업인력센터 운영위원회 혹은 심의위원회, (가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소, 농작업 전문작업반 등의 설립, 구성, 운영”에 관한 근거를 포함한다.

5. 요약 및 시사점

첫째, 원칙과 방향은 다음과 같다.

① 정책원칙은 민간 인력업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다. 비공식 영역과 비체계적인 영역을 공식 영역과 체계적인 영역으로 유도, 불법의 영역을 합법의 영역으로 유도하여 법률과 현실 간 간극을 좁히고 제도권 영역으로 편입하는 것이다.

② 정책방향은 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 그리는 것이 핵심이고, 농업노동력 정책의 성격, 영역, 법률, 형태, 체계, 추진주체, 역할분담, 민간업체와의 관계 등을 설정한다. 나아가 농업고용인력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 단계별 구상, 진행한다.

③ 지역 내 민간 인력업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다. 상호 협력 및 보완 관계를 공식적으로 제도화한다. 인력풀 관리 업무는 이미 사적 영역의 전문성과 효율성이 공공 영역보다 앞서 있으므로 민간시장 역량을 활용한다.

④ 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로 인정한다. 지역별 단위농협, 농업회의소, 타 복지분야 중간지원조직 등 조직 활성화 정도, 주민과의 신뢰도 차이가 있으므로 지역에서 공적 업무를 수행하기에 적합한 조직을 발굴, 파견업무가 가능하게 하는 제도화가 관건이다.

⑤ 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 등을 한다. 충청남도가 시군보다 앞서서 추진체계를 구축하되 농업정책 부서만이 아니라 농업고용인력업무와 관련된 부서(일자리경제과, 건설교통과, 공동체과 등)간 업무 협력 유도, 제도적 걸림돌을 제거해야 한다. 광역단위에서의 조율, 조정 역할이 중요해지는 이유이다.

⑥ 추진전략에 따른 세부 추진과제는 농업노동력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 등 단계별로, 체계적으로 진행한다.

둘째, 보완강화 전략으로서 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항들을 중심으로 업그레이드한다.

① 교통비, 간식비, 마스크비 등 소모성 경비(보조금) 지원을 농작업 지원반에게 지원하는 것이 나은가, 농장주에게 지원하는 것이 나은가, 소모성 경비지원으로 인하여 지역 내 인건비 상승을 유발시키는 것은 아닌가, 지원대상자 기준(면적 기준, 연령 기준, 품목 기준 등)을 상향 혹은 하향조정할 것인가, 지원대상자 기준 중 취약계층만을 대상으로 하는 게 적절한가, 농기계지원 중 작업단가 기준 조정은 어느 수준이 적합한가, 지원대상자 범위를 조합원으로 한정 혹은 비조합원도 포함할 것인가, 농가 당 지원횟수 제한을 둘 것인가 등의 질문에 대한 답을 찾기 위하여 실태파악과 면밀한 검토과정이 필요하다.

② 국비 사업인 농식품부 농촌고용인력지원사업과 도비 사업인 충남 농작업지원단 사업 차별성을 찾는 것이다. 예를 들면, 국비 사업과 달리 사업내용 중 인력지원반, 농기계지원반 어느 쪽에 집중할 것인가에 대한 검토, 농작업 인력과 관련한 종합적인 통계와 정보를 포함하는 자체 DB를 구축하고, 농번기 농작업 인력을 원활하게 확보하는 수단으로 내국인에게도 숙박 공간, 휴게 공간을 마련하는 등 안전한 농작업 환경개선에 대한 투자가 필요하다.

셋째, 세분화 전략으로서 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화하여 접근한다.

① 농업 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화된 대책, 차별화된 접근대책이 필요하다. 예를 들면, 유형별(상시 고용노동자+상용직 유형, 고용허가제로 운영되는 합법 외국인 노동자, 상시 고용노동자+상용직 유형, 외국인 계절근로자와 미등록 외국인 노동자, 임시 고용노동자+임시계절직 유형, 성출하기 대규모 주산지에서 운영하는 전문작업반, 임시 고용노동자+일용직 노동자 유형, 주산지 외 일반 지역, 내국인 노동자도 이용, 공공영역 조직 활용), 공급경로별(공공고용서비스, 전문작업단, 외국인 노동자(고용허가제, 외국인 계절근로자 프로그램), 민간고용서비스(유료 직업소개소, 민간 인력업체), 민간 자체서비스, 개인적 인간관계, 민간 인력업체(작업반장), 연령별·재배규모별(70대 소농, 고령농, 취미농, 30대~60대 중대농)으로 구분지어서 이에 맞는 접근대책을 마련한다.

② 농업노동력 인건비 차액보전에 관한 사업 검토결과로 농업노동력 인건비 차액보전 실현을 위해서는 다음과 같은 중요한 전제조건이 해결되어야 한다.

- 지역 내 인건비 단가를 동일하게 유지하여야 한다.

- 행정은 관리감독, 인건비 모니터링에 주력해야 한다.
- 인건비 지원이 인건비 상승을 유인, 고착화시키지 않도록 할 수 있는 방안을 찾는다.
- 인력시장의 안정화가 선행되어야 한다. 특히 외국인 노동자에 대한 높은 의존도에서 내국인 노동자로 중심축이 이동되어야 한다.

③ 인근 도시지역과 농촌지역 간 인력을 연계할 수 있는 정책과 사업을 추진하고 농민을 육성하면서 일자리를 제공하는 프로그램도 동시에 가동한다.

④ 농업노동력(자가노동력 및 고용노동력)을 일부 보완, 대체할 수 있는 발작물 농기계화, 기술 R&D 등을 다양하게 추진한다.

⑤ 농작업 노동자, 경영주를 위한 인권 사각지대 최소화하는 장치를 마련하고 농작업 노동환경 개선사업을 추진한다.

넷째, 체계화 전략으로서 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 조직과 인력, 통계와 정보, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진한다.

① 추진체계의 핵심은 인력풀 관리와 인력풀 운영이다.

② 조직과 인력 중 농업인력지원 의사결정기구인 ‘(가칭)농업인력센터 운영위원회 혹은 심의위원회’를 구성하고 운영한다.

③ 조직과 인력 중 농업인력중간지원조직인 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’를 설립하고 운영한다.

④ 조직과 인력 중 실제 농작업 업무를 수행하는 주체인 ‘농작업 전문작업반’을 구성하고 운영한다. 협력관계조직인 공적 영역업무에 의지가 있는 ‘민간 인력업체’를 발굴하여 협약을 체결한다.

⑤ 통계와 정보 파악을 위해서 지역 내 농업노동력 수요 및 공급관리 등 종합적인 내용을 포함한 체계화된 ‘농업노동력 종합데이터베이스’를 구축한다.

⑥ 예산과 제도화를 위하여 광역지자체가 할 수 있는 각종 기반들을 구축한다.

- 충청남도의 농업인력 관련 사업추진을 위해서 광역지자체 위상에 걸맞는 담당부서의 변경 및 재편
- 충청남도가 광역지자체로서 농업인력 관련 사업에 대한 지원기능과 역할 한층 강화
- 시군별 농업노동력 관련 지원사업과 육성사업 공공지원에 관한 조례 제정안 제안

제5장 결론

1. 연구의 요약

제2장 현황과 문제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 선행연구를 고찰한 결과, 전국 단위를 대상으로 하는 농업노동력과 관련한 실태조사, 정책제안에 관한 선행연구는 많은 편이나 지역 단위를 중점적으로 살펴본 선행연구는 부족한 편이다. 그러한 점에서 이번 연구는 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급 실태를 분석하고 다른 지역사례를 심층 검토하여 충남 지역에 활용할 수 있는 정책을 제안한다는 점, 충남의 농업노동력 정책과 사업을 추진할 ‘추진주체’, ‘추진체계’ 방안을 세부적으로 구상하는 것에 초점을 맞춘다는 점이 선행연구와 차이점이다.

둘째, 기초 현황 및 문제를 분석한 결과, ① 전국 대비 충남의 농업인구 고령화율은 전국의 고령화율보다 심각한 추이, 전국 및 충남의 연령별 농업인구 구조와 분포 중 60대 연령대 농업인구가 2005년 22%에서 2020년 27%로 비중 증가, 75세~84세의 농업인구 비중이 큰 폭으로 증가하고 있다.

② 농업노동력 수요와 공급 특징은 특정시기(농번기)에 집중되면서 농업노동력 공급에 어려운 상황을 가중시킨다. 외국인 노동자에 대한 높은 의존도를 보이는 농업분야는 코로나19로 인하여 농업에 큰 타격을 주었다. 수요와 공급이 균형점을 만나기 전까지 농장경영주가 결정할 수 있는 주도권은 없다. 그리고 고용노동력 발생 구조와 공급 경로는 다양한데 경영규모별 고용노동력을 이용할 수 있는 기회가 균등하지 않다.

③ 농업노동력의 노임상승으로 인하여 농가의 경영비 압박이 심화되고 있다. 농업노동력 부족이 농작업 인건비 상승으로 이어지고 한 번 올라간 노임은 다시 떨어지지 않고 계속 상승하는 문제, 이로 인하여 농가의 경영비 압박이 매년 심화되고 있는 것이 핵심이다.

④ 농업생산비 중 고용노동비가 차지하는 비중을 코로나19 발생 이전과 발생 이후 수치로 구분하여 살펴보면, 주요 품목(봄감자, 봄배추, 방울토마토, 배)의 고용노동비 비중은

크게 달라지지 않았지만 이들 품목은 주로 밭작물과 시설작물이라는 점, 이 작물들은 기계 화율이 낮고 파종과 수확단계에서 많은 인력을 필요로 하는 점이 특징이다.

⑤ 농가경제조사 기준으로 농업노동력 투입량을 살펴보면, 자가(가족)노동력과 고용노동력은 약 8.5:1.5 비율을 보이고 전체적으로 노동력 투입시간이 줄어든 가운데 자가(가족)노동력보다 고용노동력 비중이 높아지고 있다.

⑥ 농업인력 관련 사업을 추진하는 광역지자체 내 담당조직 현황을 살펴보면, 농업인력 관련 사업을 각자 추진하지만 분산되어서 시너지 효과를 내지 못하고 있는 점, 최종적인 관리감독 주체로서 제도와 법률 개선 노력이 더 많이 필요하다는 점, 현행 담당부서의 변경 및 재편이 필요하다는 점 등 개선이 필요해 보인다.

셋째, 정책현황을 살펴본 결과, ① 농림축산식품부의 농업인력 관련 사업(내국인 중심)은 크게 인력증개 확대(농촌고용인력지원사업의 농촌인력증개센터), 도시 유희인력 활용(농번기 농업분야 긴급인력 파견근로 지원사업, 도시형 인력증개센터 사업), 외국인력 활용(계절근로자 파견근로 시범운영), 시설기반 구축(외국인 노동자 거주환경 보장을 위한 기숙사 건립 지원사업) 등, ② 법무부 및 노동부의 농업인력 관련 사업(외국인 중심)은 외국인 계절근로자 제도 중 외국인 계절근로자 프로그램, 외국인 계절근로자 제도 중 한시적(외국인) 계절근로자 프로그램, 코로나19로 인한 인력부족에 대응하기 위하여 농가에 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획 상 파견근로사업을 지원하는 외국인 파견근로 지원사업 등, ③ 충청남도의 농업인력 관련 사업은 충청남도의 농업인력 관련 주요사업으로 농작업지원단 육성 및 운영사업(2018년부터 시행 중), 그 외에 농번기 및 코로나19 장기화를 대비하여 각종 농촌인력 지원대책 등을 마련하고 있다.

제3장 실태분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 실태를 분석한 결과, ① 유형별 지원실적 현황(중복을 포함한 현황)은 일반지원단(농기계지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 2,818명, 지원농가는 4,400호였고 2020년 지원농가는 6,486명이었다. 전문지원단(인력지원반)의 경우, 2019년 모집한 인력은 3,169명, 중개한 실적은 74,773명, 2020년 지원농가는 12,608명, 중개한 실적은 229,598명인 것으로 나타났다.

② 주요작업 현황은 2020년과 2021년 공통적으로 수확, 경운(로터리+쟁기), 파종, 정지

작업 등을 많이 하는 것으로 나타났다. 총 작업지원 건수는 2020년 891건, 2021년 1,475건이고 이 중 상위 10개 작업이 전체의 79.5%~80.8%를 차지, 농기계지원과 인력지원을 포함한 총 지원규모는 2020년 232,508명에서 2021년 5,323,830명으로 큰 증가를 보였다.

③ 일반지원단(농기계지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 456건, 총 지원규모는 60,757명에서 2021년 총 작업지원 건수는 755건, 총 지원규모는 34,430명이다. 주요 농기계 작업은 경운, 수확, 정지, 파종, 기타 농기계작업 순으로 나타났다. 분기별로 고른 분포를 보이고 상위 10개 작업이 전체의 89.0%~90.4%를 차지하고 있다.

④ 전문지원단(인력지원반) 분기별 지원현황은 2020년 총 작업지원 건수는 435건, 총 지원규모는 171,751명에서 2021년 총 작업지원 건수는 720건, 총 지원규모는 5,289,400명이다. 주요 농기계 작업은 수확, 파종, 기타 관리, 정식, 전정, 적과, 방제 순으로 나타났다. 3분기와 4분기에 주로 집중되는 것을 알 수 있고 상위 10개 작업이 전체의 80.2%~82.7%를 차지하고 있다.

⑤ 정성분석(관계자 간담회) 결과, 대체적으로 농작업지원단 육성 및 운영사업에 대한 만족도는 높다고 응답하고 있다. 하지만 이 사업이 지속되기 위해서는 제도개선 사항은 연령 기준, 농가 당 지원횟수 기준, 지원대상 기준, 농기계 작업비 단가 기준, 증개업무 인력풀, DB 등 지원기반 구축, 기타 물품지급 사업비 집행, 농작업지원단 운영을 위한 숙박, 교통문제 해결이 필요할 것으로 내다보고 있다.

⑥ 정성분석(현장 간담회) 결과, 조사지역별·품목별 농업노동력 수요 특징은 품목에 따라 농업노동력 수요가 필요한 시기, 내외국인 고용 비중 등이 다르지만 주로 파종기와 수확기에 농업노동력 수요 집중, 조사지역별·품목별 농업노동력 공급 특징은 내국인 노동자의 경우 인접 시군 간에는 작업 시기가 겹쳐 내국인 노동자 고용은 불가, 결국 외국인 노동자에게 의존할 수밖에 없는 구조, 민간 인력업체도 농번기에는 인건비 조절이 불가한 구조를 보여준다.

둘째, 충남 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, ① 충남의 주요 품목별 농업노동력 수급실태를 살펴보면 총 12개 세부품목의 농업노동력 수요량은 222,702명, 공급량은 220,796명으로 공급량이 1,906명 부족한 것으로 나타났다. 코로나19 사태에도 불구하고 공급량 중 내국인은 98,573명, 외국인은 122,399명으로 내국인 비중은 44.7%, 외국인 비중은 55.3%를 보이고 있다.

② 충남의 농작업별 농업노동력 수급실태를 분석한 결과, 농작업만 놓고 봤을 때, 수확 작업, 정식·육묘·이식·파종 작업, 적과인공수정·봉지씌우기 작업 중 ‘적과인공수정·봉지씌우기 작업’이 가장 많은 노동력을 필요로 한다. 수확 작업과 정식·육묘·이식·파종 작업은 내국인 비중이 55.8%에서 60.2%로 외국인 비중보다 높은 것으로 나타났다.

③ 충남의 경영규모별 농업노동력 공급경로를 분석한 결과, 소농(1.2ha~1.3ha 미만)의 경우, 민간 인력업체보다 지인소개와 인력중개센터를 통한 인력조달이 중농(1.3ha~3.3ha 미만)과 대농(3.3ha 이상)에 비해서 높은 것으로 나타났다. 일손돕기 비중도 중농과 대농에 비해서 높은 것으로 나타났다. 상대적으로 공공 영역에 의존도가 높은 계층이다.

④ 충남의 주요 품목별·공급경로별 농업노동력 인건비를 분석한 결과, 주요 공급경로 중 민간 인력업체의 평균 인건비는 121,843원이었고 최소 30,000원에서 최대 200,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 중개센터의 평균 인건비는 108,788원이었고 최소 70,000원에서 최대 130,000원으로 상대적으로 적은 폭의 차이가 난다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 민간 인력업체보다 인력중개센터가 안정적인 수준으로 나타났다.

⑤ 충남의 주요 품목별·내외국인별 농업노동력 인건비 수준을 분석한 결과, 내국인의 평균 인건비는 122,518원이었고 최소 60,000원에서 최대 150,000원으로 큰 폭의 차이가 있다. 반면, 외국인의 평균 인건비는 127,870원이었고 최소 70,000원에서 최대 160,000원으로 큰 폭의 차이가 난다. 내국인보다 외국인 인건비가 높은 수준인 것으로 나타났고 최소값과 최대값 차이도 거의 동일하게 나타났다. 평균과의 차이를 보여주는 표준편차도 외국인보다 내국인이 불안정한 수준으로 나타났다.

셋째, 타 지역 사례조사 및 분석한 결과, 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위해서 공공 영역에서는 소위 ‘뭐라도 다 해보자’라는 심정으로 임하고 있음을 알 수 있었다. 그런 측면에서 유형과 추진방식도 다양함을 알 수 있었다. 실태분석에서 살펴봤듯이, 공공영역에서의 인력조달 공급경로(인력중개센터, 일손돕기 및 자원봉사 등) 비중을 높이는 노력들은 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다.

제4장 정책제안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 원칙과 방향은 ① 정책원칙은 민간 인력업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다.

② 정책방향은 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 그리는 것이 핵심이고, 농업 노동력 정책의 성격, 영역, 법률, 형태, 체계, 추진주체, 역할분담, 민간업체와의 관계 등을 설정한다.

③ 지역 내 민간 인력업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다. 상호 협력 및 보완 관계를 공식적으로 제도화한다.

④ 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로서 인정한다.

⑤ 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 등을 한다.

⑥ 추진전략에 따른 세부 추진과제는 농업노동력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 등 단계별로, 체계적으로 진행한다.

둘째, 보완강화 전략으로서 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항들을 중심으로 업그레이드한다.

① 소모성 경비(보조금) 지원으로 인한 지역 내 인건비 상승 유발 여부, 지원대상자 기준(면적 기준, 연령 기준, 품목 기준, 취약계층 등)의 상향 혹은 하향조정 여부, 농기계 지원 중 작업단가 조정 여부, 지원대상자 범위 제한 여부, 농가 당 지원횟수 제한 여부 등의 질문에 대한 답을 찾기 위하여 실태파악과 면밀한 검토과정이 필요하다.

② 국비 사업인 농식품부 농촌고용인력지원사업과 도비 사업인 충남 농작업지원단 사업 차별성을 찾는 것이다. 사업내용 중 인력지원반, 농기계지원반 어느 쪽에 집중할 것인가에 대한 검토, 농작업 인력과 관련한 종합적인 통계와 정보를 포함하는 자체 DB를 구축, 농번기 농작업 인력을 원활하게 확보하는 수단으로 내국인에게도 숙박 공간, 휴게 공간을 마련하는 등 안전한 농작업 환경개선에 대한 투자가 필요하다.

셋째, 세분화 전략으로서 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화하여 접근한다.

① 농업 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별·재배규모별 세분화된 대책, 차별화된 접근대책이 필요하다.

② 농업노동력 인건비 차액보전에 관한 사업 검토결과, 농업노동력 인건비 차액보전 실현을 위해서는 몇 가지 중요한 전제조건(지역 내 인건비 단가를 동일하게 유지, 행정은 관

리감독, 인건비 모니터링에 주력, 인건비 지원이 인건비 상승을 유인, 고착화시키지 않도록 할 수 있는 방안, 인력시장의 안정화가 선행 등)이 해결되어야 한다.

③ 인근 도시지역과 농촌지역 간 인력을 연계할 수 있는 정책과 사업을 추진하고 농민을 육성하면서 일자리를 제공하는 프로그램도 동시에 가동한다.

④ 농업노동력(자가노동력 및 고용노동력)을 일부 보완, 대체할 수 있는 발작물 농기계화, 기술 R&D 등을 다양하게 추진한다.

⑤ 농작업 노동자, 경영주를 위한 인권 사각지대 최소화하는 장치를 마련하고 농작업 노동환경 개선사업을 추진한다.

넷째, 체계화 전략으로서 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 조직과 인력, 통계와 정보, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진한다.

① 추진체계의 핵심은 인력풀 관리와 인력풀 운영이다.

② 조직과 인력 중 농업인력지원 의사결정기구인 ‘(가칭)농업인력센터 운영위원회 혹은 심의위원회’를 구성하고 운영한다.

③ 조직과 인력 중 농업인력중간지원조직인 ‘(가칭)OO시군 농업인력센터 혹은 (가칭)OO시군 농업공공인력운영사무소’를 설립하고 운영한다.

④ 조직과 인력 중 실제 농작업 업무를 수행하는 주체인 ‘농작업 전문작업반’을 구성하고 운영한다. 협력관계조직인 공적 영역업무에 의지가 있는 ‘민간 인력업체’를 발굴하여 협약을 체결한다.

⑤ 통계와 정보 파악을 위해서 지역 내 농업노동력 수요 및 공급관리 등 종합적인 내용을 포함한 체계화된 ‘농업노동력 종합데이터베이스’를 구축한다.

⑥ 예산과 제도화를 위하여 광역지자체가 할 수 있는 각종 기반들을 구축한다.

이와 같이 연구내용 요약이자 연구과제 활용계획서는 다음과 같다(〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 연구내용 요약 및 전략과제 활용계획서

연구 구분 일련 번호	전략과제 2021-23	도 관련부서	충청남도 농림축산국 식량원예과
연구 연도	2021년	연구 책임	강마야
연구 제목	농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책제안 연구		
연구 목적	농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태 파악을 통해서 제도개선 및 정책 제안		
연구 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남의 농업노동력에 대한 현황과 문제 검토 ○ 충남의 농업노동력 수급실태를 다각적으로 파악 ○ 충남 농업노동력 문제해결에 실효적으로 다가가기 위한 제도개선 및 정책 제안 		
정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원칙과 방향, 추진전략과 과제 ① 정책원칙은 민간 인력업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다. ② 정책방향은 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 그리는 것이 핵심, 농업노동력 정책의 성격, 영역, 법률, 형태, 체계, 추진주체, 역할분담, 민간업체와의 관계 등 설정 ③ 지역 내 민간 인력업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계 제도화 ④ 농업노동력 관련 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등 중간지원조직(협의체) 인정 ⑤ 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 ⑥ 추진전략에 따른 세부 추진과제는 농업노동력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 진행 		
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보완강화 전략 : 선도적으로 하고 있는 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업의 개선사항 중심으로 업그레이드(지원대상자 기준 점검, 농식품부 농촌고용인력사업과의 차별 부각) ○ 세분화 전략 : 농업노동력 관련 통합사업을 신규로 추진하되 고용노동력 유형별, 공급경로별, 연령별 재배규모별 세분화하여 접근, 농업노동력 인건비 차액보전, 도시민 육성 및 일자리 제공 프로그램 연계, 발작물 농기계화 기술 및 R&D 투자, 농작업 노동환경 개선) ○ 체계화 전략 : 충청남도과 시군의 농업노동력 정책 추진체계를 완성하는데 관련 지원조직과 인력 확보, 노동력 수급실태 통계와 정보 구축, 예산과 제도화까지 종합적으로 추진 		
활용 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충청남도 : 2022년 이후의 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업 방향 및 지침 수정 시 활용, 농업노동력 정책 추진체계 구상 활용, 15개 시군별 가이드라인 만드는 데 참고 ○ 일부시군 : 농업노동력 정책방향 및 계획수립 활용, 농업노동력 정책 추진체계 구상 활용 		
활용 유형	① 국비확보 ② 중앙정부 역제안 ③ 신규 정책(사업) 발굴(●) ④ 기존 정책(사업) 개선(●) ⑤ 정책참고 자료(●) ⑥ 법·조례 제(개)정 논리개발 ⑦ 비용절감 ⑧ 편익증대 ※ 해당사항 표시		

주 : 저자 작성함.

2. 연구의 시사점

이번 연구를 통한 시사점은 다음과 같다.

농업노동력 수요는 특정시기에 편중되는 계절성 노동수요가 많아서 인건비 상승으로 이어지는 구조를 보였다. 농업노동력 공급은 계절성 노동수요를 메우는 주체로 민간 인력업체나 지자체 농촌인력중개센터(지역농협과 농업회의소에 민간위탁, 운영방식) 등 모두가 역할을 하는 구조였다. 농업노동력 공급경로나 인건비 형성구조는 모두 민간 영역, 민간 시장논리에 맡겨놓은 구조였다. 그럼에도 부족한 농업고용인력 문제는 인력 공급보다 인력 수요가 (특정시기에) 훨씬 높아서 가격(인건비) 상승이라는 어려움에 직면하고 있다. 연간 1천만 원(월 83.3만 원, 1인 가구 최저생계비는 109만 원)에도 못 미치는 평균 농업소득으로 치솟는 인건비를 오롯이 농가 혼자 감당해 낼 수 없다. 농업고용인력 수급을 민간시장에 더 많이 의존하게 되면서 나타난 결과인 것이다.

현재의 농업노동력 공급부족 원인은 엄밀히 들여다보면 근본적인 원인들이 보인다. 즉, 농가소득 향상을 목적으로 소득작목 재배만을 유인하는 정책, 주산지 형성을 장려하는 정책, 경영규모화를 촉진하는 정책, 농촌에서 사람을 키우지 못한 정책, 논농사를 제외한 밭농사의 농작업 기계화 및 기술혁신에서 성과를 내지 못하는 R&D 정책, 농업노동력 추진 주체의 부재 등 농업정책의 한계점을 고스란히, 압축적으로 담고 있는 원인이 그것이다.

결과적으로 모두가 노력했음에도 불구하고 농업노동력 수요를 쫓아가기에 역부족이었고 인건비 상승 문제를 시장논리로만 맡겨놓고 공공 영역이 손 놓아 버렸던 구조가 더 이상 유효하지 않음을, 민간 영역에서 오롯이 감당할 수 없다는 점을 확인할 수 있었다. 인구감소와 고령화에 따른 인력 문제는 민간 영역에서 해결할 수 있는 범위를 벗어났다. 그러므로 공공 영역에서 농업노동력 문제를 해결해야 할 시기이다. 진즉에 해결했어야 하는 문제이지만 민간 영역에 오롯이 맡겨놓았기에 오늘날과 같은 문제가 발생하였다.

첫째, 각종 사례를 통해서 살펴본 결과, 농업노동력 부족문제를 해결하려고 노력하는 지자체 사례가 있고 여러 대책들이 있었음을 확인하였다. 동일한 정책과 사업은 최소 5년 이상 오랫동안 실시되어야 신뢰를 얻고 비로소 효과를 보인다는 점을 되새겨야 할 것이다.

그리고 지역 내부 및 인근 도시 지역의 숨은 유희인력을 적극적으로 발굴하려는 정책의지, '무엇이라도 해보자'라는 의지, '부스러기라도 주을 수 있는' 심정으로 다양한 농업고용노동력 발굴대책을 수립해야 하는 것이 중요함을 알 수 있었다. 단편적인 방식이 아닌 공식화, 제도화하는 방식의 접근이 필요하다.

둘째, 지금까지 정부와 지자체의 농업인력 관련 정책동향을 살펴보면, 여러 대책을 내놓고 있지만 현재 농업인력 부족 문제를 해소하기에 역부족이고 계속해서 치솟는 농작업 인건비로 인하여 수확을 포기한 상황들이 실제 발생하고 있다. 농업노동력 정책이나 사업은 여러 가지 단편적이고 임시방편적인 사업보다 추진체계를 견고히 하는 것이 필요하다. 의사결정기구, 중간지원조직, 현장의 전문작업단 구성까지 체계적인 설계를 하는 것이 중요하다.

셋째, 단순한 수급실태 파악을 넘어서서 농가가 처한 여러 가지 조건 혹은 변수(품목별 노동력 투입일수, 면적당 노동력 투입일수, 고용노동 수요지점, 숙련도, 작업강도, 영농규모 및 영농형태, 농작업 단계)등을 기반으로 한, 이를 종합적으로 고려한 농업 고용노동력 대책을 수립해야 한다. 이를 위해서 DB기반 구축과 과학적 기반에 근거한 인력수급 매칭 업무가 핵심이다. 예를 들면, 연중 단순작업이자 저숙련 고용노동력이 필요한 품목과 지역 수요를 파악하고 공공기관 등을 중심으로 한 일손봉사 사업 확대 및 제도화, 정례화하는 사업, 중급 난이도 수준의 작업이자 중숙련 고용노동력이 필요한 품목과 지역 수요를 파악하고 지역 내 유희인력을 더욱 활용할 수 있는 사업, 지역 내 다른 일자리 창출사업과 충돌되지 않도록 사업 정비하는 활동, 고급 난이도 수준의 작업이자 고숙련 고용노동력이 필요한 품목과 지역 수요를 파악하고 전문작업단 풀을 구성하여 상시 관리한다.

넷째, 지역농협의 농촌인력증개센터는 단순히 사업비를 집행하는 기관으로 전락하지 말고 앞서 언급한 여러 가지 조건 혹은 변수를 고려한 구인·구직자 풀을 상시 관리하면서 중개알선 업무를 직접 수행해야 할 것이다. 그리고 단순히 농작업지원단 육성 및 운영사업을 기계적으로 수행하는 것이 아닌 자체 인적·물적 인프라를 적극 활용하고 농협 자체예산을 증가시키는 의지를 보여야 한다. 지역농협의 역할과 기능을 여기서부터 찾고 시작해야 한다.

3. 연구의 의의와 한계

이번 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, (연구주제 측면) 농업노동력 부족이 갈수록 심화되고 있는 상황에서, 구체적인 농업노동력 수급실태 파악이 부족한 상황에서, 충남지역 내에서 농업노동력 부족 현상은 많이 말하지만 실제 뾰족한 대책이 없는 상황에서, 현장이 직면한 농업노동력 부족 문제를 해결하기 위한 정책제안이 부족한 상황에서, 이번 연구주제가 갖는 의미는 남다르고 시의 적절한 주제이자 현장에 절실한 주제이다.

둘째, (정책방향 측면) 충청남도는 이미 농작업지원단 육성 및 운영사업 실행을 통해서 전국적으로 모범이 되어왔다. 민선 8기 시대를 앞두고 농업고용인력 정책과 사업에 있어서 공공영역이 더 많은 역할을 하는, 진화한 모습을 기대할 수 있도록 밑그림을 그린 것에서 의의를 찾을 수 있다. 전반적으로 농업정책이 공적 영역으로 가야함에도 불구하고 농산물 가격, 농산물 유통 등은 민간 영역에 쏠려있어 간혀 있는 상황과 달리 농업노동력 문제를 공적 영역으로 유인하고자 논리를 만든 연구는 최초이다. 농업노동력 부족 문제를 공공 영역에서 해결하고자 하는 전체방향 설정에 동의한다면 이러한 주장을 확산시킬 시점이다.

셋째, (정책활용 측면) 농촌 고령화에 따른 농업노동력 부족 문제에 대응한 제도개선 및 정책제안 연구로서 충남지역 내 주요 품목별 농업노동력 수급실태를 분석하고 정책방안을 제시하였다. 이를 위해 연구에 필요한 다양한 현장조사와 분석을 통해서 실행 가능한, 충남 내 농업노동력 수급실태에 따른 상세하고 구체적인 정책방안을 도출하여 관련 농업노동력 정책 실행계획 수립 시 활용을 극대화하고자 하였음에 의의를 찾을 수 있다.

그럼에도 불구하고 다음과 같이 연구의 한계도 존재한다.

첫째, 연구의 대상범위에 있어서 외국인 노동자가 농업 분야 고용노동자 측면에서 중요한 비중을 차지하는데 포함하지 않은 한계가 있다. 이번 연구는 대상범위를 고용노동력 중 계절성을 띠는 임금노동자에 초점을 두고 있으나 외국인 노동자를 포함하지 않은 내국인 일용노동자·임시노동자·전문작업단 노동자 등에 초점을 두고 있다. 하지만 미등록 이주 노

동자가 절대 다수를 점하고 있고, 내국인 일용노동자 및 임시노동자 모집이 거의 이루어지고 있지 않은 현실에서 이번 연구가 제시하는 정책방안 실효성에 대해서 의문이 생길 수 있다.

외국인 노동자에 대한 본질적인 문제 제기, 즉, 그림자 노동에 대한 근본문제 제기가 필요하다고 보는 입장은 건지하면서도 외국인 노동자의 작업환경, 근로여건 등 정책대안이 마땅치 않은 현실이고 농식품부 영역이 아니라 고용노동부 및 법무부 영역에 가깝기 때문에 현실적인 정책방안 도출을 목적으로 하는 이번 연구의 특성 상 의도적으로 대상범위에 포함하지 않은 점은 인정한다.

둘째, 농업노동력 부족문제 해결을 위한 정책대안에 대한 근본적인 고민과 노동력에 대한 사회학적 고찰이 필요하지만 그렇지 못한 것은 한계가 있다. 예를 들면, 지대 문제, 농자재 문제, 인건비 문제, 행정에서 농업인력에 대한 문제해결을 위한 전담팀 구성 및 조직적 기반마련에 대한 방안, 일자리 증개와 알선 시 전문작업단을 통해 매칭이 가능하도록 하는 대안, 농작업지원단의 농기계지원사업의 경우 농업노동력 수급을 해결하기 위한 절대적인 문제가 아니고 제도적 극복 등이 심각한 농업의 문제로 대두되고 있는 상황에서 소득문제 해결을 위한 적정선에서의 문제해결이 필요하다.

셋째, 미시적으로 충남의 대표 특화작목을 예시로 정책방향이 도출된다면 정책활용에 도움이 되었을 것인데 그렇지 못한 점은 한계로 남는다. 품목이 많고 다뤄야 하는 내용이 많으므로 구체적인 품목예시를 제시하여 특정 계절에 집중되는 농업노동력을 해결할 수 있는 구체적인 방안 모색이 필요하다. 거시적으로 10년 후에 벌어지게 될 일을 상상한다면 고령화된 경영주는 경영을 포기할 것이고 농업을 승계할 후계인력도 없어질 것으로 예상된다. 그렇다면 향후 농업은 전체적으로 영농위탁 대행으로 가야 하는가, 남는 농지는 누가 이용하게 될 것인가 등에 대한 근본적인 정책대안 마련도 필요하다고 판단하지만 그것을 다루지 못한 점 또한 한계로 남는다.

마지막으로, 부족한 내용의 연구지만 충청남도는 농업노동력과 관련한 정책을 세부적으로 설계하여서 농민들에게 ‘일할 사람이 없어서 농사의 꿈을 포기하겠단다’라는 생각을 하지 않도록, 긍정적·적극적인 정책신호를 서둘러 발신해야 할 것이다. 시간이 그리 많지 않다.

부록

부록1. 연구심의회 심의의견

〈부록_표 1〉 착수연구심의회 심의의견(2021.04.21.)

구분	심의의견
총평	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업노동력 부족현상은 많이 말하지만 실제 뾰족한 대책, 구체적인 실태 파악 부족한 상황에서 이번 연구가 갖는 의미가 남다름. ○ 시의적절한 주제로 좋은 연구결과가 기대됨. ○ 농업인력 부족이 갈수록 심화되고 있는 상황에서 매우 적절한 연구과제라고 생각됨.
연구의 제목	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제인식 명확화를 위한 연구제목 일부 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 제목에 두개 변수(고령화, 코로나19)가 고려되어야 문제인식이 명확해질 것임. - 문제인식에 따른 연구제목을 변경한다면, 연구의 시간범위 변경도 필요 - 즉, 고령화와 코로나19라는 변수영향 요인을 동일하게 적용하기 위해서 데이터 시간범위 조정, 코로나19 상황을 반영한다면, 모든 데이터는 2019년 기준으로 맞추도록 함.
연구의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 범위 명확화에 대한 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 연구의 범위를 “내국인 고용노동력”에 맞추고 외국인 노동자와 자가노동력은 제외로 설정 - 주어진 시간 내에서 하고자 하는 연구범위 명확화는 좋은 것으로 판단(외부 연심위원) - 자가노동력과 외국인 노동자를 제외하는 것은 부적합하다는 판단, 외국인 노동력은 이미 농촌의 주력 노동력이 되었음(내부 연심위원) ○ 연구의 범위에 대한 이견 <ul style="list-style-type: none"> - 외국인 노동자가 중요한 비중을 차지하는데 연구에 포함해야 할 것임. - 외국인 노동자의 작업환경, 근로여건 등 정책대안이 마땅치 않은 현실, 농식품부 영역 아님. - 외국인 노동자를 제외하면, 결국 소비자의 “농산물 가격”상승에 대한 우려 발생 ○ 실태사례 조사 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 충남의 특성을 살려서 대표적인 품목 선정(충남 농업특수성 : 인력중심 농업 → 토마토, 딸기, 양송이 등 자료를 바탕으로 특정화 필요) - 조사표본 설정 시 식량작물, 양념채소류, 원예작물 등 선택 필요, 몇몇 작물을 선정하여 좁고 깊게 연구조사 필요, 품목별 기계화율을 고려하여 노동력 수요조사 필요 - 정책적(기계화, 스마트팜 등 제외) 지원대상 농업인 또는 품목 설정 필요 - 기존 농작업지원단의 운영실태, 수요공급현황, 수요자의 만족도 조사 필요 - 충남 내에서도 대표적으로 손이 많이 가는 품목(노동투입량이 많은 품목) 선정 - 작목별 기계화(man/month)율, 수요와 공급 불일치하는 지점 보여주기 - 소농·중농·대농 범위 특정하기, 자가노동력 제외하기 - 지역별 특성 고려, 다양한 품목에 따른 농사유형 차이 고려 - 계절성을 고려한다면, 계절근로자 검토 필요, 코로나19로 인한 상황 변화 파악 필요 - 농작업지원단 성과평가 시기이므로 이번 연구는 어느 정도까지 지원할 것인지 근거 제시 필요

구분	심의의견
연구의 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남 농작업지원단 사례 소개 <ul style="list-style-type: none"> - 취약계층, 영세고령농, 소농, 1ha 이하, 65세 이상 농가(전체 농가인구의 50% 이상 차지) - 천안 직산농협 사례 : 배의 특성 상 연중 노동수요가 필요한 게 아닌 계절적인 노동, 높은 숙련도와 전문성이 요구되는 노동, 특정시기에 편중된 노동을 해결하기 위해서 배 봉지씹우기 및 적과작업 하던 인력을 지역농협 APC 인력으로 활용하는 사례 - 태안 농업기술센터 사례 : 트랙터 2대를 가지고 태안군 관내 전체를 순회방문해서 농작업 대행해주는 사례 ○ 충남의 사업과 농식품부의 사업 간 차이점 <ul style="list-style-type: none"> - 충남의 농작업지원단 육성 및 운영사업은 지원자를 모집, 교육, 중개센터 연결지원 등 전 과정에 걸쳐서 지원하고 있는 중(마스크비, 교통비 등도 지급) - 농식품부의 농촌고용인력지원사업은 중개센터 지원에 초점을 맞추고 있는 중 - 충남의 농작업지원단 실태분석을 통해서 연구 내용에 힌트를 줄 것으로 기대 ○ 농작업지원단에 대한 정확한 진단 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 농작업지원단을 통해 고령농가 인력지원은 필요하나 행정의 확대에는 한계
연구의 자료와 연구의 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이용자료 및 통계분석에 대한 의견 <ul style="list-style-type: none"> - 고령화+코로나 또는 고령화 선택 요망 - 고령화만 대상 시 2019년, 코로나 고려 시 2020년, 타 시도의 정책 벤치마킹 필요 - 현재 이용할 수 있는 자료, 통계, 데이터가 많이 부족한 상황 - 농촌진흥청에서 발간한 ‘농산물 표준소득조사’자료를 최대한 활용하되 필요 시 현장조사와 병행해서 보완토록 함. - 농업인력수급실태조사는 농산물 표준소득조사 자료를 통하여 품목별 농작업 단계에 근로시간 및 고용노동시간 추정에 활용, 노동 수요량과 공급량 산출 가능 - 대략적으로 노동종류별 투입량, 수요량, 공급량 추정, 공급경로별 비중, 자가와 고용 비중, 합법과 불법의 비중 등 모식으로 해서 통계분석, 비중 파악을 해주면 좋겠음(충청남도 입장) - 충남이 자체적으로 산출한 결과에 의하면, 890만 명 필요한 것으로 추산 - (예. 벼 1ha당 노동투입량(사람수) * 벼 재배면적 = 자가노동력 00명, 고용노동력 00명) - 27%가 고용노동력으로 추정, 다만, 외국인 노동자는 분리되어 있지 않음. - 전국 농업분야 배정분은 6,000명 고용허가제(700명 충남), 전국 90일~150일 단기간 노동자 배정분은 3,500명~2,000명 계절근로자(200명 충남, 1,500명은 어떻게 채울 것인가?) - 외국인 고용노동력 등 실태는 행정자료 활용 필요
연구의 결과 및 정책 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책대안에 대한 근본적인 고민 <ul style="list-style-type: none"> - 노동인력에 대한 경제 사회학적 고찰 필요함. - 지역 계절노동력이 필요하나 불안한 안정보장, 법적 제도적 보장체계 미흡 등 문제가 있음. - 10년 후에 벌어지게 될 일을 상상한다면, 고령화된 농업경영주는 경영을 포기할 것이고 농업을 승계할 후계인력도 없어질 것으로 예상 - 그렇다면 향후 농업은 전체적으로 영농위탁 대행으로 가야 하는가? 남은 농지는 누가 이용하게 될 것인가? 등에 대한 근본적인 정책대안 마련이 더 필요하다고 판단

구분	심의의견
	<p>○ 정책대안에 대한 아이디어</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연구 결과로 개선대상 정책 범위 명확화, 농촌고용인력지원사업과 농작업지원단의 확장 - 농업경영주 평균연령이 68세로, 이들 은퇴 등에 대비하여 마을별 위탁영농조직이 체계적으로 육성 될 수 있는 제안도 포함되었으면 좋겠음. - 충남의 대표 특화작목을 예시로 정책방향에 도출된다면 타시도에서 활용에 더 도움이 될 것으로 생각됨. - 품목이 많고 다뤄야 하는 내용이 많으므로 구체적인 품목예시를 제시, 특정계절에 집중되는 농업 노동력을 해결할 수 있는 방안 모색 필요(특정품목을 예시로 들어서 세부적으로 제안) - 타 지역 정책사례 벤치마킹 필요 - 특수고용직 노동자를 포함한 도시유휴 인력의 체계적인 관리와 데이터베이스화 작업 필요(배달의 민족 라이더 등) - 도시유휴인력을 활용한 농작업체험단(농작업치유단) 구성 제안 - 농작업의 사회복무화 제안(사회복무기간 인정) - 위탁농의 경우, 마을단위 통합지원 제안 - 농기계은행 운영방향 개선에 대한 내용 검토, 조건부 지원 방식 제안 - 후계인력으로 청년농업인력 인정 정책방안 제안 - 비숙련 도시 노동자 운영 문제에 대한 제안(인력중개센터 한계 극복) - 사고나 재해에 따른 농작업 보험 및 보상, 농기계작업보험 등에 대한 보상 문제 접근 필요 - 농촌사회 내에서 인력, 법적, 사회적 문제, 근로여건과 복지 등 다층적 접근 필요

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 2〉 최종연구심의회 심의의견(2021.10.15.)

구분	심의의견
연구의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구의 범위 명확화 - 외국인 인력에 대해서는 좀 더 명확한 연구 태도가 중요함. - 외국인 인력에 대한 본질적인 문제 제기로 필요하다고 봄(그림자 노동에 대한 근본문제 제기 필요).
연구의 자료와 연구의 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구 분석에 추가할 사항 - 제목 중 농촌 고령화에 따른다고 되어 있으므로 본문에서 농촌 고령화 추세와 농가의 인력구조 실태에 대한 분석 등을 간략히 담는다면 좋을 듯함. 고령화 실태, 장기 전망에 대한 통계분석 자료 필요함. - 농업노동력에 대한 수요와 공급의 만성적인 불일치를 극복하기 위한 여러가지 사례를 실증적으로 검토하기 위해 노력한 점 또한 매우 긍정적으로 평가 - 정량분석에 통계의 개요 표시 필요 - 외국인 노동자 임금을 수수료 제외 금액으로 표시 필요 - 농작업 부문에서 정량적 평가 분석해서 채우기를 요망 - 농업경영주 평균연령 68세인데 고령화에 따른 유후농지 발생 시 대신해 줄 조직, 인력 고려 필요 ○ 실태조사 수행에 따른 분석결과 충실 - 실태조사는 충분히 많이 했지만 보고서에 반영, 정리가 되지 않음. - 보고서 체계에 따라 충실히 정리 필요함. - 조사과정에서의 인터뷰, 자문회의, 실태조사 등 연구의 특성에 따른 다양한 노력을 기울인 점 또한 긍정적인 측면임. - 다만, 코로나19 확산과 농촌고령화에 따른 농촌현장의 외국인노동력 수급 불균형으로 인한 문제가 현실적으로 가장 크게 부각되고 있는바 총론적 언급의 필요성은 있음. ○ 보고서 작성 체계 - 보고서 정리 시 체계를 좀 더 갖추길 바라고, 장-절-항 등을 체계적 정리 필요함. - 보고서 기술 시 바로 첫째, 둘째 나오는 것은 어색하므로 서두를 기술한 다음에 첫째, 둘째 등 서술하기 - 연구범위에 내국인이라 표시되어 있지만 내용을 살펴보니 외국인도 연구범위에 포함되는 것으로 생각 → 연구범위 확대 필요 - 추진일정에 있는 추진계획 내용수정 필요
연구의 결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농협의 사업수행에 있어 단순수행이 아닌 농협의 인적/물적 인프라를 활용한 농협의 자체예산 증폭 하는 지원이 있었으면 좋겠음. ○ 인력관계(소농-기계문제, 대농-인력문제) 애로사항 해결을 위해 농작업지원단 개설함 ○ 외국인 관계 제시. 합법 또는 불법 인원. 고용허가제나 계절근로자를 통해 들어온 합법 노동자 수는 충남도 내에 4,300여명 정도임. 미등록 이주 노동자에 비해 법적제한이 너무 많아서 농가는 합법 노동자 고용을 회피하는 추세임 ○ 농업노동력 부족 문제를 공공의 영역에서 해결해 나가고자 하는 전체적인 방향 설정에 적극 동의함. ○ 외국인 노동자의 담당 주무부서는 법무부이고 농림부는 전혀 파악하지 못하는 현상(실제 외국인 노동자(합법/불법 노동자 수) 현황 파악 실무자들은 전혀 모르는 문제), 행정적으로 DB 파악과 부서 간 협조(소통) 필요, 최소 읍면 사무소의 적극적 자세 필요 ○ 불법 외국인 노동자의 근로환경에 대한 지원방향(처우개선) 고민이 필요함. ○ 인력수급을 매칭하는 앱을 공공부문이 개발·운영 제안(예. 농업노동을 제공하는 노동자 관리→전반적인 수요파악→숙련도, 성실성 등에 따른 등급별 임금지급→상호 평가제(노동자↔농가)) ○ 더불어 충남도와 시군 지자체 차원에서의 농업인력관련 사업 추진체계가 필요하다는 지적에 적극 공감하며 향후 담당부서의 확대, 재편과 관련 조례 제정 등을 통해 보완 필요 ○ 논리적 평가 정착에 연구결과 반영 되었으면 함.
정책 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조례를 잘 만들면 좋겠음. ○ 농작업지원단 5개소('18)에서 시작해 도내 127개 농협, 100억 원 규모('22) 예산 확정됨.

구분	심의의견
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 개선사항 중 현재 지원 대상자가 65세이상/1ha미만인데 일치하지 않는 곳이 있어 지역별 대상자 조건 부분 변경을 허용 → 1회 지원 또는 다회지원이 시군별 상이 ○ 도입장에서는 농작업지원단 사업을 확대할 예정임.
연구의 의의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전반적인 농업정책이 공적 영역으로 가야함에도 가격, 유통은 불가함에 있어 의의 있음. ○ 농업노동력 부족 문제를 공공의 영역에서 해결해 나가고자 하는 전체적인 방향 설정에 적극 동의함. ○ 충남의 농업노동력 수급에 따라 농업노동력 실태 및 농산물 수확에 따른 어려움에 대한 여러 대안에 대해 잘 정리 되었으며 충남의 노동력 공급 부족의 원인은 결국 인구감소에 따른 문제라 할 수 있음. ○ 농촌인력해소를 위해 타 지역에서의 인구이동과 외국인 인력에 대한 수급 제한에 대해 충실히 수행했다고 볼 수 있음. ○ 지역 농업인력을 분석하고 대안을 줌. 현장에서 실행 가능한 정책발굴에 적극 활용 예정
연구의 한계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지대문제, 농자재 문제, 인건비 문제가 심각한 농업의 문제로 대두. 소득문제 해결을 위한 적정선에서의 문제해결 필요 ○ 행정에서 농업인력에 대한 문제해결을 위한 전담팀 구성 적극적 지원이 필요함(조직적 기반마련 필요) ○ 일자리 중개하고, 매칭할 때 전문작업단을 통해 매칭이 가능하도록 하는 노력 필요 ○ 예. 농작업지원단의 농기계 지원사업의 경우 농업노동력 수급을 해결하기 위한 절대적인 문제가 아니라 제도적 극복 필요 → 인력문제에 집중 필요
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업노동력에 대한 구체적인 데이터 얻기가 굉장히 어려울 것으로 생각(수요자의 입장) ○ 노동력 제공 DB 구축 어려움 → 플랫폼 노동자(예. 배달의 민족 어플) 활용 제안, 공공부문에서 일부 지원 필요, 민간보다는 공공에서 관리해서 컨트롤 필요, 등록된 외국인 노동자에 대한 보호 필요

주 : 저자 작성함.

부록2. 자문회의 결과 요약

〈부록_표 3〉 자문회의 결과 요약

구분	소속	성명&직위	주요 내용	비고
학계	제주대학교 산업응용경제학과	유OO 교수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제인식의 명확화 : 농업구조변화와 농업노동 - 농업구조의 변화 속에서 노동, 토지, 자본 변화 양상 이해할 필요 - 노동력 감소는 불가피한 상황인 반면 농업기계 및 시설 등 자본재 대체 증가하는 상황 - 제2의 농지기반 정비(4차 산업혁명) 등을 종합적으로 고려해야 하는 상황 ○ 문제인식의 명확화 : 농업노동력 부족 지점 - 농업노동력 부족에 대한 정확한 문제인식 선행 - 그에 맞는 냉철한 대안과 진단 마련 - 현재 상황은 농업경영주, 산업적 종사자로서 농업경영인 노동력 부족으로 인식하는 게 정확 - 농업경영에 필요한 의사결정자로서 주체가 부족 - 실제 농작업은 분업화, 시스템화되어 있는 상태 - 인력회사를 통하여 고용노동력 공급은 충분 	21.04.14.
연구계	한국농촌경제연구원 농업농촌발전연구부	김OO 박사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업노동력 실태조사 접근방법 - 농업고용노동력 공급경로(인력파견업체, 자기구인, 지인소개, 전문위탁영농회사 등)를 중심으로 조사 ○ 농업노동력의 특수성에 대한 핵심사항 - 주산지 중심으로 단작화가 심화됨에 따라서 농업노동 수요의 계절적 편중 심화 ○ 정책대안 - 계절적 고용농업노동의 차이를 최소화하는 정책개입 지점 발굴 관련 	21.03.12. 21.03.30.
연구계	(사)농정연구센터	장OO 소장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제인식 명확화 - 자기노동력이 아닌 고용노동에 초점 - 실제 부족한 것은 자기노동력이 아닌 농업경영주 - 자기노동력은 어려운 상황에서 어떤 방식으로든 조달 가능(물론 미래까지 낙관할 상황은 아님) ○ 농업노동력 실태조사 접근방법 - 고용노동력 실태조사 집중 - 충남 지역별품목별농가규모별 고용노동력 차이 - 품목별 농작업 중 숙련된 노동수요 지점 도출 ○ 정책대안 - 농작업 인력서비스 대행업체 법인화, 체계화 모색 ○ 연구의 범위 설정 명확화 - 외국인 노동자 영역은 이번 연구에서 논외(고용노동부 업무영역이라는 근본적 한계) 	21.03.30.

주 : 저자 작성함.

부록3. 충남 농작업지원단 육성 및 운영사업

[서식1] 충남 농작업지원단 육성·운영사업 신청서

신청자	주소					
	기관명					
	대표자명			전화번호		
총 사업비 (단위 : 천 원)	항목별	계	도비	사군비	자부담	
	계					
	센터운영비					
	인력운영비					
인력중개실적 (2020년)	농기계지원반		인력지원반			
	농가지원(호)	면적(ha)	농가지원(호)	인력중개(명)		
지역여건 현황	구분	계	구룡면	내산면	외산면	
	65세이상 농가수					
	소규모농가 (1ha이하 농가)	소 계(m ²)				
		전				
		답				
		기 타				
	단독 여성농업인(농가주)					
	기초생활수급자					
	전업농가	소 계(m ²)				
		과 수				
		시설채소				
		기 타				
<p>상기와 같이 농촌인력·농작업지원단 육성·운영 지원사업을 신청합니다.</p> <p>신청일 : 년 월 일</p> <p>신청자(대표) : (서명 또는 날인)</p> <p style="text-align: center;">○○ 시장군수 귀하</p>						
붙임 : 사업계획서 1부						

[서식2] 충남 농작업지원단 육성·운영사업 계획서

- 작성요령 : 사업계획서는 지역 내 대상농가(소규모·고령농가, 전업농가 등)가 최대한 지원이 될 수 있도록 작성

1. 농촌인력증개센터 개요

- 사업기간 :
○ 사업비 :
○ 주관농협 :
- 담당자 :
○ 직원수 :

2. 농촌인력증개센터 구성·운영 계획

구분	구성계획(명)	운영계획(월)	비고
전담인력			
농기계지원반			
인력지원반			

- 농작업지원단 운영 홍보계획

-

3. 세부 사업추진계획

항목	세부항목	산출내역	사업비(천원)			
			계	도비	시군비	자담
계						
사업비	교육홍보비					
	농작업비					
운영비	인건비					
	운영비					

4. 연차별 인력지원 추진계획

(단위 : 명)

구분	2020년		2021년		2022년	
	주요작업	인력 지원	주요작업	인력 지원	주요작업	인력 지원
농기계지원반						
인력지원반						

주 : 인력지원 산출방법은 '작업자수 × 작업일수'를 말함.

5. 2021년 인력지원 추진계획(분기별)

(단위 : 명)

구분	1분기		2분기		3분기		4분기	
	주요작업	인력 지원	주요작업	인력 지원	주요작업	인력 지원	주요작업	인력 지원
농기계지원반								
인력지원반								

주 : 인력지원 산출방법은 '작업자수 × 작업일수'를 말함.

6. 사업의 기대효과

-
-
-
-

부록4. 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사

[서식1] 품목별 점검 항목표

- 작성요령 : 1농가 기준, 품목별 30농가 샘플 조사, 인원은 작업완료까지 누적값, 임금은 평균값 입력(평년값은 최근 3개년 평균)
- 대상품목 : 농번기 고용인력 수요가 많은 9개 품목 중 시군별 농번기(5월~6월) 주요 품목 2개(인력이 많이 소요되는 품목 농작업 위주) 이상
 - 예. 사과, 복숭아, 고추, 마늘, 포도, 감자, 배추, 배, 양파, 무
 - 사과, 배, 복숭아는 인공수정, 적과, 봉지씌우기 작업
 - 포도는 송이다듬기 및 봉지씌우기 작업
 - 마늘, 양파, 풋고추는 정식(파종)과 수확 작업
 - 배추, 무는 정식(파종)과 수확 작업
- 대상농가 : 경작규모별 소농, 중농, 대농으로 구분하여 샘플링 후 조사
 - 규모기준 : 관내 작물별 호당 평균재배면적을 기준으로 평균 재배면적 이하는 소농, 평균 재배면적 이상은 관내 특성에 따라 2구간 구분, 중농과 대농을 7:3 비율로 구분
- 임금수준 : 1인당 1일 기준 단가, 고용 기간의 평균값으로 작성하되 특이하게 높았던 시기는 인력수급 어려운 시기란에 작성, 농가가 민간 인력업체 수수료를 아는 경우 수수료도 작성
- 자원봉사 : 인원란에는 지원을 받은 모든 실적 작성(지원 단체명도 포함)
- 만족도 이유 : 고용인력에 대해서만 인력별 작성, 농촌인력증개센터에서 구인한 농가는 농촌인력증개센터 이용 만족도 조사 작성

시군	품목	농작업	재배 면적	고용인력			자원봉사			인력수급 어려운 시기 및 사유
				구분	평년	'21년	구분	평년	'21년	
				국적	외국/내국	외국/내국	지원	○, X	○, X	
				인원	00명 (남00,여00) (외00,내00)	00명 (남00,여00) (외00,내00)	인원	00명	00명	
				수급 방법	민간 인력업체 00% 지인소개 00% 인력중개센터00%	민간 인력업체 00% 지인소개 00% 인력중개센터00%	지원 일수	00일	00일	애로사항 또는 건의사항
				선호도	① 민간 인력업체(이유) ② 지인소개(이유) ③ 인력중개센터(이유)					
				임금 (단가)	민간인력업체 00만 원 지인소개 00만 원 인력중개센터 00만 원	민간인력업체 00만 원 지인소개 00만 원 인력중개센터 00만 원	만족도	상중하	상중하	
				작업 일수	00일	00일				
				숙련도	상/중/하	상/중/하				
				만족도	민간인력업체 상/중/하 지인소개 상/중/하 인력중개센터 상/중/하	민간인력업체 상/중/하 지인소개 상/중/하 인력중개센터 상/중/하				인력중개센터 이용 만족도
					내국인 상/중/하 외국인 상/중/하	내국인 상/중/하 외국인 상/중/하				
				만족도 이유						

[서식2] 농번기 고용인력 수급 현황

- 작성요령 : 서식1로 조사한 품목별 농가 점검결과 평균값으로 본 양식 작성
- 대상품목, 농가구분, 임금 등은 서식1 작성요령과 동일
- 인력 : 연인원으로 작성
- 비고 : 민간 인력업체 중개수수료 작성(필요 시 세부현황 작성)
- 예시 : 6월 2주 1주 동안 타 기간 대비 인건비 3만 원 이상 상승

(단위 : ha, 일, 명, 만 원)

시도	시군	품목 (농작업)	고용인력 수급 현황								비 고
			규모 (농가수)	수요	공급인력					인건비	
					총계	공급방식	계	내국인	외국인		
00도	합계										
			소농 (403)			민간인력업체					
						지인소개					
						인력중개센터					
						일손돕기					
			중농 (338)			민간인력업체					
						지인소개					
						인력중개센터					
						일손돕기					
			대농 (65)			민간인력업체					
						지인소개					
						인력중개센터					
						일손돕기					

○인력부족 현상

- (원인)
- (대응)

○인건비 상승 현상

- (원인)
- (대응)

○기타 문제사례

[서식3] 농번기 주요 품목별·시기별 농작업 인건비 동향

- 작성요령 : 민간 인력업체(중개소)는 농가를 통해 조사하되 가능한 경우 작업자 통한 조사(특히 수수료), 양측의 조사결과 차이가 많은 경우 비고란에 사유 간단히 기술, 수수료 횡포 등 사례가 있는 경우 아래 특이사항 란에 자유롭게 기술
- 대상품목 : 시군별 주요 품목 2개(인력이 많이 소요되는 품목 농작업 위주), 5~6월 간(상·중·하순 구분)

(단위 : 만 원, %)

시도	시군	품목 (농작업)	시기	인건비 동향			인건비		비 고
				인력중개센터	민간인력업체	수수료	내국인	외국인	
00도		평균							
			4월 상						* 수수료는 민간인력업체 중개수수료
			4월 중						
			4월 하						
			5월 상						
			5월 중						
			5월 하						
			5월 상						
			5월 중						
			5월 하						
			6월 상						
			6월 중						
			6월 하						
			5월 상						
			5월 중						
			5월 하						
			6월 상						
			6월 중						
			6월 하						
○ 중개방식별 인건비 차이									
- (원인)									
- (대응)									
○ 기타 특이사항									
-									
-									

[서식4] 수확기 농업인력 수급대책

○ 작성요령 : 계획하고 있는 주요 인력수급 대책을 구체적으로 기술(가능하면 월별)하고 자체 조달이 어려워 중앙의 지원이 필요한 경우 필요인력, 시기 등을 기술함.

☐ 월별·품목별·지역별 주요 농작업(수확 등 인력이 많이 필요한 품목·작업 위주)

- (8월) 배, 포도 수확
- (9월) 배, 포도 수확
- (10월) 배 수확(천안)

☐ 월별 주요 농작업 인력 수요

(단위 : 천 명)

시기	계	사과	배	고추	마늘	포도	--	--	--	--
8월										
9월										
10월										

☐ 주요 인력수급 전망 및 지원계획

(단위 : ha, 일, 명, 만 원)

시도	시군	시기	품목 (농작업)	경작 규모	고용인력 수요	인력 수급방식		
						인력중개센터 고용	민간인력업체 고용	일손돕기 등 고용
		8월						
		9월						
		10월						

☐ 주요 인력수급 대책

○

참고문헌

〈국내외 문헌〉

- 강마야(2021), 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점, 열린충남 95호, 겨울호, 충남연구원.
- 강마야(2022), 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점, 전라북도 농축산식품국 주최 농촌인력문제대응 전문가 간담회 발표원고.
- 관계부처 합동 보도자료(2021.01.06.), 농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화.
- 김정섭(2021), 농업노동력 문제와 지방자치단체의 정책방향, 토론회 발표문.
- 김정섭.유찬희.엄진영.장민기.김혜민(2016), 농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안, 농림축산식품부 연구용역 보고서, 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부 보도자료(2021.03.09.), 2021년 농번기 농촌인력 선제적 대응 추진.
- 농림축산식품부 보도자료(2021.04.28.), 농번기 인력 부족 대응을 위해 농업 분야 파견근로 지원사업 신규 도입.
- 농림축산식품부(2020), 2020년 농식품사업 시행지침서, pp.530-539.
- 농림축산식품부(2021), 2021년 농식품사업 시행지침서, p.187.
- 농림축산식품부(2021), 수확기 대비 농업인력 수급 및 지원방안 점검 회의(내부자료).
- 법무부(2021), 계절근로자 제도 개선을 위한 지자체 간담회 참고자료.
- 서울특별시(2021), 농촌일자리 지원사업 참여자 모집 공고, 서울특별시공고 제2021-3126호.
- 이기현.최경화.박재현.장동선.김성훈.이성희(2018), 건전한 생활공동체 실현을 위한 생산적 일손봉사 실패러다임 연구, 충청북도 연구용역 보고서, p.66.
- 장민기(2020), 농업노동력 운용 실태와 과제, 계간 농정연구 76호, (사)농정연구센터.
- 장민기.김혜민(2016), 농업 분야 인력용역회사 활성화 방안 연구, 농림축산식품부 연구용역 보고서, (사)농정연구센터.
- 장민기(2014), 농업노동력 현장 운용 실태 조사 및 시사점 연구, 발표자료.
- 전농 광주전남연맹(2021), 농촌인력 부족 해결을 위한 토론회 자료집.
- 제주특별자치도.제주연구원(2021), 2021년 제주특별자치도 지역균형발전 시행계획.

- 찾기쉬운 생활법령정보, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조
- 충청남도 농림축산국(2020), 2020년 주요업무계획, 제17회 도의회 농업경제환경위원회 임시회, p.39.
- 충청남도 농림축산국(2020), 충청남도 농림축산국 2040 계획과제, p.4.
- 충청남도 농림축산국(2021), 2021년 충청남도 농작업지원단 육성·운영 변경 지원계획.
- 충청남도 농림축산국(2021), 농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원계획.
- 충청남도(2021), 2022년 농촌인력증개센터 시행지침 관련 건의사항(내부자료).
- 충청남도(2020), 2020년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.
- 충청남도(2021), 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원사업 신청서 및 계획서.
- 충청남도(2021), 외국인 근로자 고용불안에 따른 「2021년 농작업 인력지원 대책」.
- 충청남도(2021), 외국인 근로자 숙소 문제 해결을 위한 농촌 외국인 근로자 기숙사 건립사업 평가 계획.
- 충청남도(2021), 코로나19 장기화에 따른 충남도 농촌인력 지원대책 추진계획.
- 충청남도(2021.09.13.), 농업정책과장 자료보고에 대한 도지사 업무지시 사항(가을철 수확기 인력지원대책 추진, 추석 명절, 재난형 가축질병 특별방역 추진, 가을철 조림사업 추진).
- 한국농정신문(2021), ‘농촌인력 부족, 어떻게 해결할 것인가’ 토론회 자료집 (2021.06.09.).

〈통계자료〉

- 농촌진흥청(2021), 2020 지역별 농산물 소득충남편.
- 농촌진흥청(2020), 2019 지역별 농산물 소득충남편.
- 양파의무자조금관리위원회(2021), 생산비 조사결과.
- 충청남도(2021), 충남 주요 품목별 농업인력수급 실태조사 원자료.
- 충청남도(2021), 충청남도 기본통계 : 농림수산업 - 농가 및 농가인구, 경지면적.
- 통계청(2019), 농가경제조사 지침서: 농업노동 투입내역
- 통계청(각연도), 농가경제조사 : 노동력형태별 농업노동 투하량.
- 통계청(각연도), 농림어업총조사 : 연령 및 성별 농가인구/성비.

〈홈페이지〉

- 블로그 포스트 : 불법 체류자 아닌 ‘미등록 이주노동자’인 이유, 〈안녕, 미누〉 쏟아지는 제노포비아 정면 돌파

(<https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=28333528&memberNo=45853350>, 검색일자 : 2021.12.20.)

- 조호근 한국장애인고용안정협회 고용지원국장 소셜포커스

(<https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=2900>, 검색일자 : 2021.12.20.)

- 농업경영연구원 홈페이지

(http://www.abi.re.kr/bbs/board.php?bo_table=data&wr_id=32, 검색일자 : 2021.04.01.)

- 나무위키 백과사전

(<https://namu.wiki/w/%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%9D%98%20%EB%82%A0>, 검색일자 : 2021.12.20.)

- 네이버 지식백과 실무노동용어사전

(<https://terms.naver.com/search.naver?query=%EA%B7%BC%EB%A1%9C%EC%9E%90%EC%9D%98%20%EB%82%A0&searchType=&dicType=&subject=>, 검색일자 : 21.12.20.)

- 농기계공유, 임대관리 프로그램(http://aibiz.ai/kor/menu?menuId=3_14, 검색일자 : 2021.09.31.)

- 위키백과사전

(https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8_%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%9E%90, 검색일자 : 2021.12.20.)

- 제주농업인력지원센터 홈페이지(<http://agriwork.jejuessd.kr/base/main>, 검색일자 : 2021.05.30.)

- 최저임금위원회 홈페이지

(<http://www.minimumwage.go.kr/about/aboutMinimumwage.jsp>, 검색일자 : 2021.09.31.)

- 최저임금위원회(각연도), 최저임금액 현황.

(<https://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>, 검색일자 : 2021.09.31.).

- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=45371>, 검색일자 : 2021.10.01.)

- 한국농정신문(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=44575>, 검색일자 : 2021.10.10.).

■ 집 필 자 ■

연구책임	강마야	충남연구원 연구위원
연구진	이도경	충남연구원 연구원

전략연구 2021-23 · 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급 실태와 정책제안 연구

글쓴이 · 강마야, 이도경

발행자 · 유동훈 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2021년 12월 31일 / 발행 · 2021년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1159(대표)

ISBN · 978-89-6124-578-4

<http://www.cni.re.kr>

© 2021. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.



www.cni.re.kr

충청남도 공주시 연수원길 73-26

TEL. 041)840-1114

FAX. 041)840-1129

ISBN: 978-89-6124-578-4