

# 2008년 미국 고용농업인 현황\*

채 광 석

고용 농업인은 미국 전체 농업노동력의 1/3을 구성하고 있고, 특히 과일 및 채소와 같은 노동 집약적 농업 생산에 중요한 역할을 담당한다.

## 1. 머리말

고용농업인은 미국 전체 농업노동력의 1/3을 구성하고 있고, 특히 과일 및 채소 등의 노동 집약적 농산물 생산에 중요한 역할을 담당하고 있다. 인구 증가와 노동 집약적 농산물에 대한 수요 증가, 그리고 규모화된 농장으로 인해 과거 10년에 비해 고용 농업인에 대한 수요가 증가하였다. 또한 특정시기에 주로 생산이 이루어 지던 방식에서 연중생산 방식으로 바뀌면서 많은 고용농업인들이 항구적으로 농촌에 정착하게 되었다.

미국 농업 노동시장은 다음과 같은 특징을 가지고 있다..

첫째, 고용농업인은 농업생산 시기에 따라 지역별로 이동하는 경향이 있다.<sup>1)</sup>  
둘째, 약 절반 정도의 고용농업인은 미국 노동부의 보호를 받을 수 없는 상황에 있다.  
이들의 고용 상태는 매우 불안하고 어려운 편이다.  
셋째, 고용농업인은 전반적으로 주거 및 작업환경이 열악하고 낮은 수준의 임금을 받는다..

이와 같이 고용농업인은 다른 직업을 가진 노동자들과 비교해 경제적으로 매우 불리한 상황에 처해 있다. 다른 직업그룹은 점점 작업환경 안전성이 높아짐에도 불구하고 농업은 아직도 미국 내에서 가장 위험한 노동환경 중 하나로 남아있기

\* 본 내용은 미 농무부의 'Profile of Hired Farmworkers, a 2008 Update'를 한국농촌경제연구원 채광석 전문연구원이 발췌 번역한 것이다. (gschae@krei.re.kr, 02-3299-4377)

1) 조사에 따르면 고용농업인의 12%가 이에 해당한다.

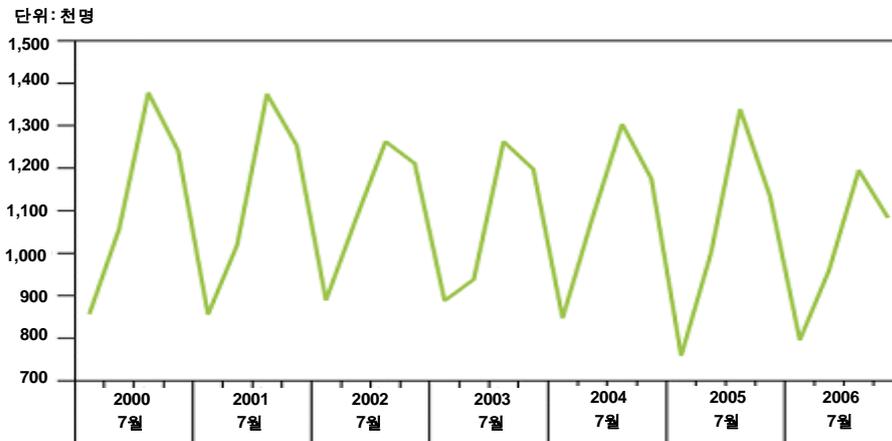
때문이다. 예를 들어 고용농업인은 고된 노동으로부터 발생하는 위험뿐만 아니라 살충제와 같은 농약 사용으로부터 발생하는 위험까지 고려해야 한다.

## 2. 고용농업인의 변화

2006년 기준으로 고용농업인은 농업부문 전체 종사자 가운데 약 1/3인 101만 명인 것으로 나타났다. 나머지 205만명은 농업경영주와 가족농업인으로 조사되었다. 하지만 고용농업인의 101만 명이란 숫자는 조사시점이나 조사기관마다 달라진다.<sup>2)</sup> 이는 다음의 <그림 1>에서 보듯이 농업노동 수요의 계절적 특성으로 인해 고용농업인의 숫자가 시기별로 등락을 반복하고 있는 것을 통해 알 수 있다.

농업노동 수요의 계절적 특성으로 인해 고용농업인의 숫자는 시기별로 등락을 반복하고 있다.

그림 1 시기별 고용농업인 변화



자료: Farm Labor Survey National Agricultural Statistics Service, USDA, 2000~2006.

## 3. 농업구조와 인력 수요

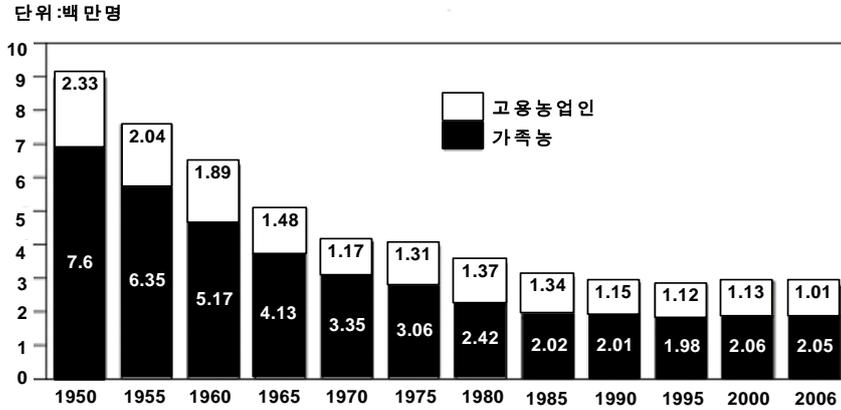
고용농업인에 대한 수요는 농업 생산의 구조 변화와 지속적으로 증가하고 있는 농식품 소비에 따라 달라지고 있다. 2차 세계대전 이후 농업은 기술 혁신 등을 통해 노동 생산성 향상이 이루어졌으며 그 결과 농업 생산은 소수 대농에 의해서 이루어져 왔다. 농업 총조사 자료에 의하면 1950년과 2002년 사이에 평균 농업생산 규모가 216에이커에서 444에이커로 2배 이상 확대되었다. 동기간 농가 수는 5.5백만 가구에서 2.1백만 가구로 감소하였다. 연 평균 농산물판매금액이 25만 달러 이

고용 농업인에 대한 수요는 농업 생산의 구조변화와 지속적으로 증가하는 농식품 소비에 따라 달라지고 있다.

2) 2005년 CPS(Current Population Survey)에서는 고용농업인이 72만 9천명이라고 발표하였지만, 2006년 NASS에서는 100만 9천명, 그리고 Martin(2006)의 조사한 결과에 의하면 1.0~1.4백만 정도 된다고 추정하였다.

하인 소농은 전체 농가의 약 90%를 차지하고 있으나 전체 농업생산에서 차지하는 비중은 약 30% 미만이다.

그림 2 전체 농업종사자수 변화

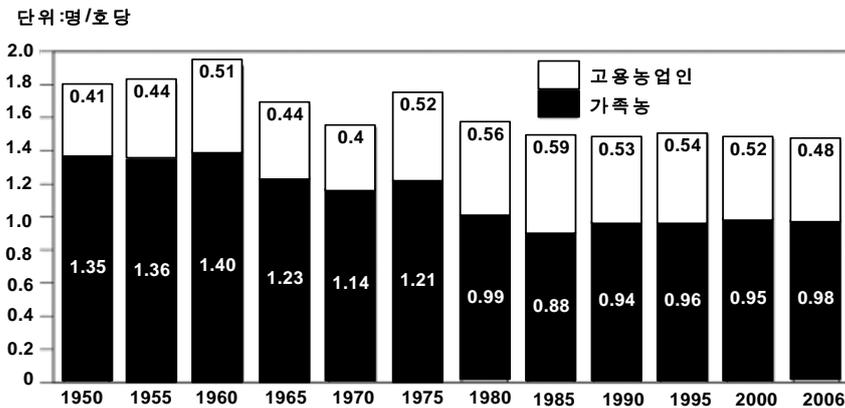


자료: Farm Labor Survey, National Agricultural Statistics Service, USDA.

농업종사자는 지속적으로 감소하여 2006년에는 약 200만 명의 가족농과 약 100만 명의 고용농업인만 남아있게 되었다.

농업 종사자의 감소도 이러한 경향을 반영하고 있다. 농업 총조사 자료에 의하면 1950년대에 233만 명의 고용농업인을 포함하여 약 1천만 명 정도가 농업생산에 종사하였지만, 이후 농업종사자 수는 지속적으로 감소하여 2006년에는 약 200만 명의 가족농업인과 약 100만 명의 고용농업인만 남아있게 되었다. 이로 인해 미국 총 근로자 중에서 농업부문에 종사하는 비율이 1950년에 12.5%에서 2006년에 1.5% 미만으로 급격히 감소하였다.

그림 3 호당 평균 농업종사자수 변화



자료: Farm Labor Survey, National Agricultural Statistics Service, USDA.

전체 농업종사자는 1950년 이후 급격히 감소하다가 1985년 이후 감소세가 완만해졌다. 1950년부터 2006년까지의 농업노동조사(Farm labor survey, FLS)에 따르면, 호당 평균 가족농업인은 1950년 1.35명에서 2006년 0.98명으로 27% 감소하였지만, 호당 평균 고용농업인 수는 1950년 0.41명에서 1985년 0.59명으로 증가했다가 2006년에 0.48명으로 감소하였다. 결과적으로 전체 농업종사자에서 고용농업인이 차지하는 비중은 1950년 25%에서 2006년 약 33%로 증가하였다.

미국은 제2차 세계대전 참전으로 인해 농업부문의 심각한 노동력 부족을 겪게 되자 멕시코와 1942년 Bracero 프로그램을 도입하게 된다. 이 프로그램은 1942년부터 1964년까지 22년간 지속되다가 중단되었다. 이 제도 하에서 멕시코로부터의 이주농업인들은 계약직으로 채용되어 농장에서 계약기간동안 일하고 멕시코로 돌아가도록 되었다. 이 프로그램이 활성화되었던 1956년 무렵에는 연간 약 50만 명이 미국의 농업부문에 일하게 되었다. 그러나 늘어나는 미등록 이민자(불법 체류자)문제와 농업의 기계화로 농업인력 수요가 감소함에 따라 미국 노조의 압력이 높아지면서 1964년 폐지하게 되었다. 그러나 Bracero 프로그램이 종료된 이후에도 1980년까지 미국으로의 미등록 이주는 계속 증가하는 추세였다. 이후 점차 늘어나는 미국 내 미등록 이민 문제를 처리하기 위해 미 의회와 정부는 1986년 ‘이민개혁과 통제법(Immigration Reform and Control Act(IRCA))’을 제정하여 미등록 이주노동자임을 알고도 고용한 고용주를 처벌하도록 하였고, 동시에 100만 명 이상의 미등록 체류자를 등록 이주노동자로 전환시켜 주었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 미등록 이주노동자는 계속 증가하고 있다.

미국은 제2차 세계 대전 참전으로 농업 부문의 심각한 노동력 부족을 겪게 되자 멕시코와 Bracero 프로그램을 도입했다. 그러나 늘어나는 미등록 이민자와 농업의 기계화로 인한 농업인력 수요의 감소에 따라 1964년 폐지했다.

#### 4. 인구통계학적 특성

고용농업인의 특징을 살펴보면 미국 내 다른 임금근로자와 비교하였을 때 경제적으로 불리한 입장에 처해있다. 고용농업인의 평균적인 특징으로는 나이가 젊고, 교육수준이 낮으며 시민권을 보유하지 않거나 미등록 이주민인 경우가 많다.

여성의 경우, 해외 이주에 대한 어려움과 주거환경이 좋은 곳에서 일하고자 하는 경향 때문에 농촌지역의 거주 비율이 낮다. 이로 인해 고용농업인의 대부분이 남성이며 성비의 불균형이 매우 심각한 수준이다. 자료에 의하면 고용농업인의 약 20% 정도만이 여성으로 나타났다.

농업노동은 물리적인 힘을 많이 필요로 하는 직업이기 때문에 일반적인 근로자보다 젊은 경향이 있다. 나이를 구간별로 살펴보면, 나이가 젊은 사람들의 구간에서 고용농업인이 많았으며 고용농업인 절반 이상이 결혼을 한 것으로 나타났다. 이는 일반 노동자와 비교하였을 때 비슷한 수치이다.

표 1 고용농업인과 일반근로자의 인구통계학적 특성 비교

단위: %

구분	고용농업인			일반 근로자		
	비시민권	시민권	전체	비시민권	시민권	전체
전체평균	37.6	62.4	100.0	9.2	90.8	100.0
성별비율						
남	82.7	79.9	80.9	63.6	50.7	52.1
여	17.3	20.1	19.1	36.4	49.3	47.9
평균연령(세)	34.0	34.0	34.0	34.0	40.0	40.0
15-21세	4.2	21.7	15.1	4.9	7.0	6.9
21-44세	74.0	46.4	56.4	72.9	52.9	54.7
44세이상	21.8	31.9	28.1	22.3	40.1	38.4
히스패닉계	94.6	12.0	43.0	61.8	9.1	13.7
학력비율						
중졸이하	63.4	9.9	30.0	22.2	1.4	3.5
고졸이하	15.4	24.5	21.1	15.6	7.8	8.6
고졸	15.9	35.7	28.2	26.2	30.0	29.6
전문대졸이상	5.4	30.0	20.7	36.0	60.8	58.3
국적비율						
멕시코	90.3	5.3	37.3	41.2	1.2	5.1
미국	0.0	92.6	57.8	0.0	92.2	83.6
기타	9.7	2.0	4.9	58.8	6.6	11.3
결혼유무비율						
결혼	62.5	46.9	52.7	60.3	55.3	55.7
미혼	29.3	43.4	38.1	30.8	29.4	29.6
기타	8.2	9.7	9.1	8.9	15.3	14.7

자료: 2006 Current Population Survey Earnings File data.

고용농업인의 인종 및 민족구성은 최근 10년간 현저하게 변화하였는데, 히스패닉계<sup>3)</sup> 농업인의 비율이 급격히 증가하였다. 2006년 통계자료<sup>4)</sup>에 따르면 미국 내 고용농업인의 37%가 시민권이 없는 사람이고, 고용농업인의 43%가 히스패닉계로 조사되었다. 또한 농업부문에 종사하는 히스패닉계의 대부분(94.6%)이 시민권을 소지하지 못하고 있는 실정이다. 즉 전체 고용농업인 중 35.5%가 시민권을 소지하지 못한 히스패닉계이고, 단지 7.5%만이 시민권을 소지한 히스패닉계라 할 수 있다.

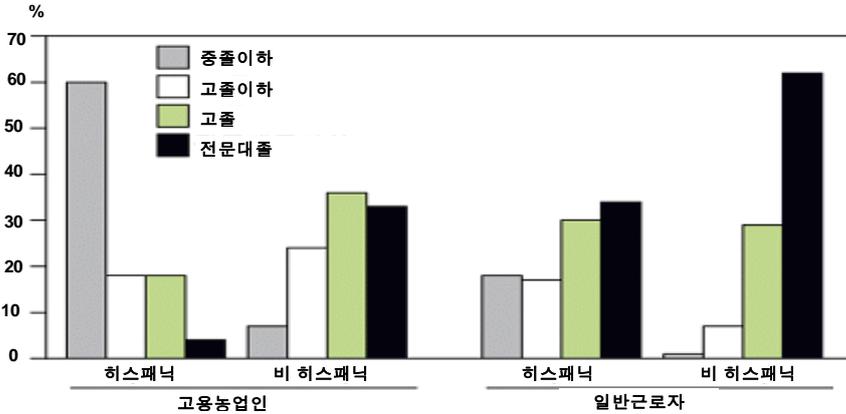
3) 주로 미국에 거주하는 라틴아메리카 출신(멕시코, 중앙아메리카, 남아메리카, 카리브해 등)을 의미함.

4) 2006년 Current Population Survey.

농업노동은 물리적인 힘을 많이 필요로 하는 직업이기 때문에 나이가 젊은 사람들이 많으며 고용농업인 절반 이상이 결혼을 한 것으로 나타났다.

고용 농업인의 인종 및 민족구성은 최근 10년간 현저하게 변화했는데, 히스패닉계 농업인의 비율이 급격히 증가하였다.

그림 4 히스패닉계와 비-히스패닉계의 이주민의 교육수준 비교



자료: Farm Labor Survey, National Agricultural Statistics Service, USDA.

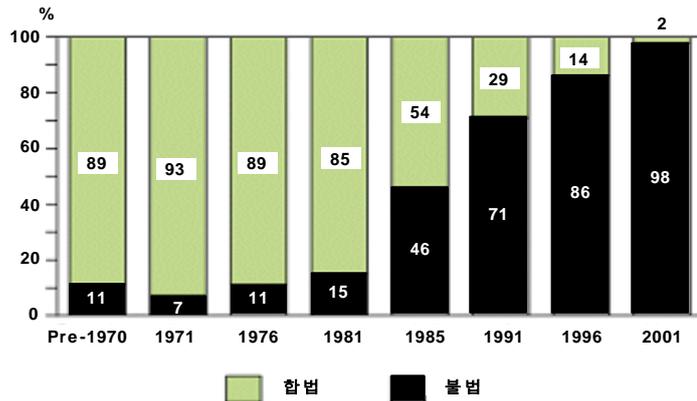
히스패닉계 이외의 인종 및 민족의 변화를 살펴본 1987년의 조사에 따르면 고용 농업인의 8%가 흑인이었지만, 2006년에는 4%까지 감소하였다. 그러나 미국 원주민이나 아시아계의 고용농업인의 비율은 동기간 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

히스패닉계와 비-히스패닉계 이주민 사이의 교육 수준은 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타났다. 왜냐하면 히스패닉계 출신은 미국으로 이주하기 전에 주로 시골지역에 거주하였기 때문에 교육 및 근로기회가 적었다. 이들의 평균 교육기간은 약 9년으로 나타났다. 이러한 교육격차는 초기직업 선택에 영향을 준다. <그림 4>에서 보는 바와 같이, 교육수준이 낮을수록 일반사무직에 종사할 확률은 낮아지고 고용농업인으로 종사할 확률은 높아지는 것으로 나타났다.

## 5. 법적 지위

미국 이민당국에 의한 부여되는 법적 지위는 공공서비스 이용, 고용, 주거 이동성, 근무 조건과 임금 등에 영향을 준다. 고용농업인의 법적 지위는 농업노동자나 고용인 모두에게 관심사이다. 미등록 이민 상태인 농업노동자는 불공평한 노동조건과 국외 추방의 가능성을 가지게 된다. 또한 고용인 입장에서는 안정적이고 지속적인 노동력 공급을 받기 위해서는 등록 이민자들을 선호하게 된다.

그림 5 미국 내 연도별 고용농업인의 법적 지위 변화 비율



자료: National Agricultural Workers Survey, 2004-2006.

미등록 이민 상태인 농업노동자는 불공평한 노동조건과 국외 추방의 가능성을 가지게 되며, 고용자는 안정적이고 지속적인 노동력 공급을 받기 위해 등록 이민자를 선호하게 된다.

대부분의 미등록 이민자와 마찬가지로 미등록 농업노동자 역시 미국 내에서 법적 지위를 얻을 수 있는 기회는 이민 정책에 의해 영향을 받게 된다. 예를 들면, 이민개혁과 통제법(IRCA)에서는 1985년과 1986년 사이에 미국에서 일하고 있다는 것을 증명할 수 있으면 합법적인 지위를 부여하였다. 이로 인해 1980년대 말 100만 명 이상의 미등록 농업노동자들이 등록 이민자로 전환되었다. 그러나, 1990년 이후 H-2A<sup>5)</sup> 비자를 통해 미국에 취업한 대부분의 농업노동자는 비자기간 만료 후 법적 정당성을 부여하는 특별조치가 없어서 미등록 상태에 놓여있다. 미국 내 농업 부문 취업은 미등록 이민자들이 미국으로 이민하는데 있어 중요한 역할을 하고 있기 때문에 고용농업인 내 미등록 이민자 비율이 다른 산업에서보다 높은 경향이 있다.

## 6. 고용실태

나이, 교육 정도, 고용 경험, 영어 능력과 법적 지위는 경제적 수입과 직업 이동성에 모두 큰 영향을 준다. 앞에서 기술했듯이 일반 근로자와 비교하여 고용농업인이 가지는 불리한 인구통계학의 특성은 미래에 불리한 경제적 결과를 초래한다.

표 2 고용농업인과 일반근로자의 고용실태 비교

단위: %

구 분	고용농업인			일반 근로자		
	비시민권	시민권	전체	비시민권	시민권	전체
주당근무시간비중						
35시간미만	5.4	18.6	13.6	10.6	14.9	14.5
40-50시간	70.7	41	52.2	76.7	69.5	70.1
50시간이상	10.3	18.4	15.4	5.6	7.6	7.4
기타	13.6	22	18.8	7.1	8.1	8
고용형태비중						
전일근무	93.7	75	82.4	88.1	83	83.5
시간근무	6.3	25	17.6	11.9	17	16.5
임금형태비중						
시급제	75.9	55.7	63.1	68.3	58.8	59.7
월급제	24.1	44.3	36.9	31.7	41.2	40.3
겸업 및 부업	0.3	7.1	4.5	2.9	5.6	5.3
시간외수당 및 보너스 지급	7	5.1	5.8	9.9	14.9	14.3
노조가입	1.7	2.2	2	6.3	12.6	12

자료: 2006 Current Population Survey Earnings File data.

고용농업인은 일반근로자와 비교하여 시간외 수당이나 추가보너스와 같은 보수를 받는 경우가 드물다. 더욱이 그들은 농업생산 시기에 따라 주당 50시간 이상 근

5) 일시적이거나 계절적인 농업부문 노동수요에 대응하여 발급하는 비자

무하는 비율도 상대적으로 높아 근무환경이 열악하다. 또한 고용농업인 안에서도 비시민권자는 시민권자에 비해 주당 40시간 이상 근무하는 비율이 훨씬 높다.

임금체계는 시급제 비율이 약 63%로 다른 일반근로자 임금체계와 비슷하다. 하지만 낮은 시간당 임금을 받고 있고, 다른 부업활동에 종사하는 비율이 4.5%로 낮은 편이다. 또한 고용농업인은 노동조합에 가입하는 경향이 낮다.

표 3 고용농업인과 일반근로자의 실업률

단위: %

구분	고용농업인			일반 근로자		
	비시민권	시민권	전체	비시민권	시민권	전체
전체평균	9.9	7.7	8.5	4.3	4.5	4.5
성별						
여	17.6	11.6	13.7	5.1	4.3	4.4
남	8.1	6.6	7.2	3.8	4.7	4.6
나이						
15-21세	14.3	10.8	11.2	7	9.7	9.6
21-44세	8.3	8.8	8.3	4	4.8	4.7
44세 이상	14.3	4.5	7.6	4.6	3.2	3.3
인종 및 민족						
히스패닉계	9.5	15	10.5	4.4	4.9	4.8
비-히스패닉계	17.3	6.6	7	4.1	4.5	4.5
학력						
중졸이하	12	11.7	12	5.1	5.7	5.7
고졸이하	9.6	9.3	9.4	5.6	10.1	9.4
고졸	4.2	7.5	6.8	4	5.6	5.5
전문대졸이상	0.5	5.1	4.7	3.3	3.2	3.2
결혼유무						
결혼	8.5	5	6.6	3.9	2.7	2.8
미혼	11.3	9.3	10	5.1	5.2	5.2
기타	12.4	10.1	10.7	4.8	7.4	7.1
농산업 부문						
경종	12.8	12.1	12.4	N/A	N/A	N/A
축산	1.1	3.7	3.1	N/A	N/A	N/A
직급						
일반직	10.5	8.6	9.4	N/A	N/A	N/A
관리직	2.1	4.1	3.7	N/A	N/A	N/A

자료: 2006 Current Population Survey Earnings File data.

농업의 계절적 특성으로 인해 고용농업인은 다른 일반 임금근로자에 비해서 2배 이상 실업상태(계절적 실업 포함)에 놓일 확률이 높다. 일반적으로 이러한 차이는 조사자의 인구통계학적 특성에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 여성농업인의 실업률은 일반 여성 임금근로자보다 3배 이상 높다. 이러한 현상은 44세 이상 농업 근로자, 히스패닉계, 비시민권자, 외국인 등에서도 나타난다. 반대로 교육기간이 9년 이상인 경우에는 고용농업인과 일반근로자간의 실업률에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

농업의 계절적 특성으로 인해 고용농업인은 다른 일반 임금근로자에 비해 2배 이상 실업상태에 놓일 확률이 높다.

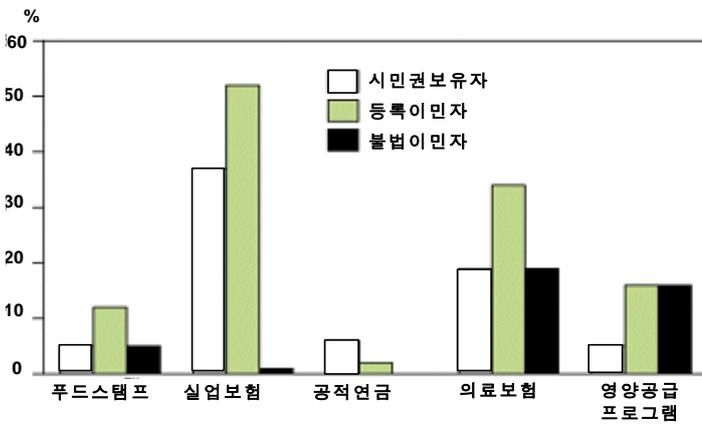
다음으로 고용농업인 내에서 살펴보면 경종부문에 종사하는 고용농업인의 실업률이 축산부문에 종사하는 사람보다 4배 이상 높게 나타났다. 이는 경종부문 농작업의 계절적 특성에 기인한다. 그리고 일반 고용농업인이 관리직 고용농업인보다 약 2.5배 정도 실업확률이 높게 나타났다.

## 7. 공공서비스 이용실태

위험한 작업공간과 낮은 임금체계 하에서 일하는 고용농업인은 일반근로자와 비교해 공공의료 및 복지서비스를 이용할 상황이 더 많을 것으로 예상된다.

그러나 실제 고용농업인의 절반이상이 법적요건 미비로 공공서비스 이용이 자유롭지 못하다. 구체적으로 살펴보면 등록 이민자는 시민권을 보유한 농업인보다 공공서비스 이용도가 높지만, 불법 이민자의 이용은 매우 낮은 실정이다. 등록 이민자는 푸드스탬프(Food Stamp), 실업보험, 의료보험, 영양 공급 프로그램 등의 사회복지 서비스를 많이 이용하고 있다. 그러나 똑같은 이민노동자라고 해도 미등록 노동자는 푸드스탬프, 실업보험이나 공적연금 혜택을 거의 받을 수 없는 실정이다.

그림 6 고용농업인의 법적 지위별 공공서비스 이용실태



자료: National Agricultural Workers Survey, 2004-2006.

## 8. 결론 및 시사점

과거 수십 년 동안 미국 경제는 구조조정, 서비스산업 성장, 기술혁신, 세계화 등을 통해 크게 변화하였다. 농업부문 내에서도 기술변화가 농업노동 수요를 감소시키고 생산성 향상을 가져왔다. 그리고 다가오는 미래에 고용농업인에 대한 노동수요는 다음 요인들의 상대적 중요도에 따라 달라질 수 있다.

- 1) 노동수요를 감소시키는 기계화 확대, 기술발전, 해외 농산물 수입 증가
- 2) 노동수요를 증가시키는 신설 농장의 증가, 연중 신선 농산물 소비 증가, 유기농 재배와 같은 노동집약적 농산물의 발전

일반 경제상황 변화와 달리 농업부문 노동시장 여건은 미국에서 가장 열악한 상황에 계속 노출되어 왔다. 일반근로자와 비교해서 농업부문에서 종사하는 사람은 주로 영어 구사력이 떨어지는 외국인 또는 미등록 이민자가 많은 편이다. 미국 내 농업부문 취업은 외국인들의 미국 노동시장 진입의 주요 경로이다. 그러나 농업부문의 근무환경이 위험하고 열악하기 때문에 농업부문 취업 이민자들은 좀 더 보수가 높고, 덜 힘들고, 좀 더 안정적인 직장으로 이직하는 경향이 높다.

미국의 노동정책이 변화하고 있지만, 아직까지 농업노동자가 직면하고 있는 상황은 다른 직업군과 비교하여 열악하다. 미국 내 고용농업인 중 외국인 비율이 40% 이상인 현실에서 미국 내 농업 인력 정책의 변화는 미국뿐만 아니라 해외에도 영향을 미친다. 왜냐하면 많은 이주농업인이 고국에 돈을 송금하고 있기 때문이다.

과거에는 미국 내 농업인 고용형태가 주로 계절적 고용형태였으나, 점차적으로 연중 고용형태로 발전하고 있다. 이는 연중 생산이 이루어지는 시설채소에 농업부문 노동 수요가 많이 증가하고 있기 때문이다. 더욱이 이주농업인들도 과거의 일시적 취업보다는 미국에 정착해서 계속적으로 일하고자 하는 경향이 많아졌다. 이러한 고용형태 변화는 고용주나 고용농업인 모두에게 이익이다. 왜냐하면 농업고용주 입장에서는 농업인력의 안정적 이용과 장기간 근무로 생산성 향상이 이루어질 수 있고, 고용농업인은 임금이나 주거환경과 같은 근로조건 개선이 이루어질 수 있기 때문이다.

아직까지 농업노동자가 직면하고 있는 상황은 다른 직업과 비교하여 열악하다. 미국 내 고용농업인 중 외국인 비율이 40% 이상인 현실에서 미국 내 농업 인력 정책변화는 해외에도 영향을 미친다.

#### 참고자료

USDA, "Profile of Hired Farmworkers, a 2008 Update".