

미국 농업 부문 외국인 임금 근로자 실태와 시사점

유 찬 희*

1. 배경

한국 농업 부문에서 외국인 근로자 고용은 필수적인 요소로 자리매김하였다. COVID-19 사태 발생 이후에는 외국인 근로자 입국이 제한되면서 농업 노동력 확보가 어려워진 점에서도 이를 확인할 수 있다. 외국인 근로자 고용이 중요해지면서, 동시에 이들의 인권과 근로 환경(이혜경, 2022), 보다 넓게 근로 조건과 근로복지(엄진영 외, 2022, pp. 32-35)에 관한 문제 제기 그리고 관련된 제도개선 사항 등도 조명받고 있다.

COVID-19 사태를 계기로 영농인력 확보가 더욱 어려워지자 정부도 이에 맞추어 새로운 대책을 마련해 왔다. 2021년 4월부터 '도시형 인력 중개 센터'를 본격적으로 운영하여 도시 구직자를 농업 부문에서 활용하려 했고, '농업 분야 파견 근로 지원사업'도 도입하였지만 폐지되었다. 2017년 계절 근로자 제도를 본 사업화한 뒤, 2022년 4월 '공공형 계절근로 시범사업'을 도입하였다(최영운, 2022, pp. 80-84). 한편 법무부는 '지역특화형 비자 시범사업'을 2022년 10월부터 시행하고 있다. 이 시범사업은 인구 감소 지역에 외국 인재와 동포 가족 정착을 유도하는 것을 골자로 한다(법무부 홈페이지). 2023년 1월 30일 「농어업고용인력 지원 특별법」 제정안¹⁾이 국회 본회의에서 의결되었다(의안정보시스템 홈페이지). 이 법은 농어업 인구가 줄어들고 고령화가 심해지고 있지만, 작업 환경과 주거 여건 등이 좋지 않아 신규 인력을 확보하기 어려운 문제를 해결하겠다는 취지를 담고 있다. 이처럼 법과 제도 측면에서 다양한 시도가 이루어지고 있다는 점에서 인력 문제의 심각성을 다시 확인할 수 있다.

* 농촌경제연구원 미래정책연구실(chrhew@krei.re.kr)

본고는 미국 농무부 등에서 발간한 자료를 참고하여 작성

1) 제정안의 주요 내용은 5년 단위 농어업고용인력지원 기본계획 수립, 외국인 근로자 도입 규모를 결정할 때 농어업 부문의 특수성을 고려하여 배정 규모 및 시기를 결정, 농어업고용인력지원센터 지정 및 비용 지원, 고용 인력의 인권 보호를 위한 조치를 하도록 노력할 것 등임.

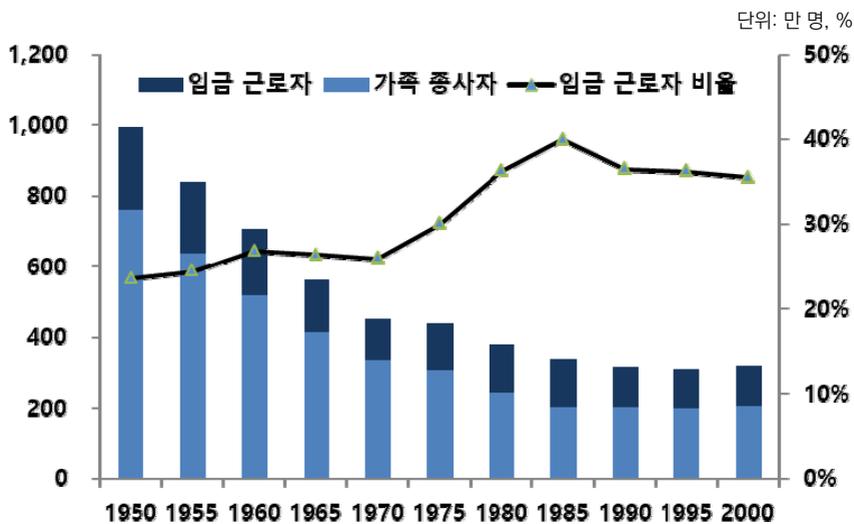
농업 부문 외국인 근로자를 비롯한 농업 인력 부족 문제는 한국만이 아니라 농업 부문에서 외국인 근로자 고용 비중이 높은 나라에서 공통으로 겪고 있다(엄진영, 2022, p. 21). 이 글에서는 여러 나라 중 미국의 외국인 근로자 활용 실태 및 관련 제도를 소개하고 시사점을 도출한다.²⁾³⁾

2. 미국 농업 부문 외국인 근로자 현황

2.1. 외국인 임금 근로자 고용 규모

미국 농업 부문 인력은 오랫동안 자영 농업경영주 및 그 가족 구성원(이하 가족 종사자)과 임금 근로자로 이루어져 왔다. 가족 종사자와 임금 근로자 모두 1950~1990년대 동안 규모가 줄어들었고, 이후 안정화 추세로 접어들었다. 이 기간 가족 종사자 수가 임금 근로자 수보다 빠르게 줄어들었다(그림 1).

〈그림 1〉 미국 농업 부문 근로자 규모 및 구성비

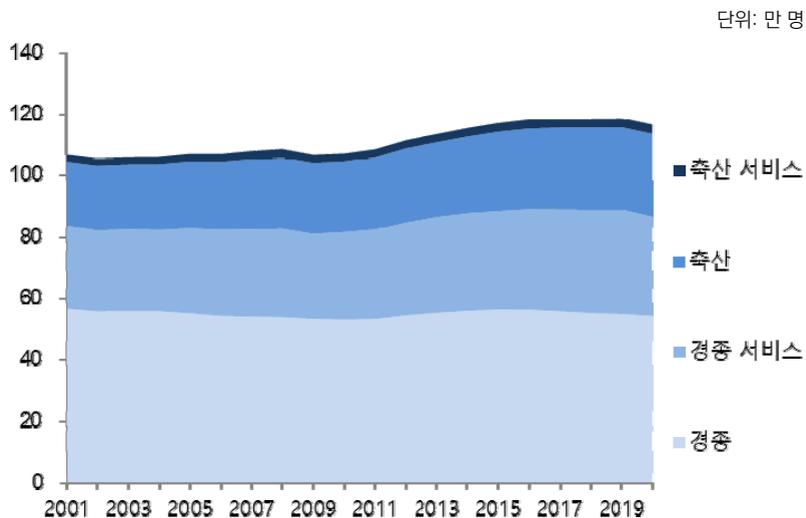


자료: 미국 농무부 경제연구소, “Farm Labor” <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
 검색일: 2023.1.15.

2) 미국 농무부 경제연구소(Economic Research Service ERS)의 ‘농업 노동력’ 자료 홈페이지를 주로 참고하여 작성하였음.
 3) 국내 실태는 엄진영(2022)을 참고하기 바람.

미국 농무부 농업통계청(National Agricultural Statistical Service: NASS)에서 제공하는 농업 근로 조사(Farm Labor Survey: FLS) 결과를 보면 가족 종사자 수는 1950년 760만 명에서 1990년 201만 명으로 74% 줄어들었다. 같은 기간 임금 근로자 수는 233만 명에서 115만 명으로 51% 감소했다. 이 결과 농업 부문 인력 중 임금 근로자 비중이 높아졌다. 농업 부문 임금 근로자 수는 2000년대에는 보합세를 보였고, 2010년대부터 완만하게 증가하고 있다(그림 2). 2010~2020년 동안 축산 부문(41,300개)과 경종 서비스 업종(38,000개)에서 일자리가 가장 많이 늘어났다.

〈그림 2〉 미국 농업 부문 임금 근로자 규모, 2001~2020년



주: 분기별 고용 및 임금 조사는 실업 급여 자료를 활용하기 때문에, 농업 근로 조사 결과와 다를 수 있음.

자료: 미국 농무부 경제연구소, "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
검색일: 2023.1.15.

2.2. 농업 부문 임금 근로자의 인구학적 특성

미국 농업 부문 외국인 임금 근로자 다수는 멕시코와 중앙아메리카 출신이고, 상당수는 미등록 상태라고 추정된다. 최근에는 외국인 임금 근로자 중 먼 거리를 이동하면서 농장 일을 하거나 계절 이동형(seasonal follow-the-crop)⁴⁾ 작업에 종사하는 비중이 줄고 있다.

4) 특정 작물 주산지 농번기에 노동력 수요가 늘어날 때 맞추어 이동하면서 농작업을 하는 근로자나 근로자 집단을 뜻함. 국내에서는 흔히 '전문 작업단'이라고 부르며, 특히 노지 채소 주산지에서 활발하게 활동함(김정섭 외, 2014, p. 58).

외국인 임금 근로자 중 젊은 사람이 줄고 있어 이들 역시 고령화되고 있다. 세부적인 인구학적 특성은 다음과 같다.

첫째, 농업 부문 임금 근로자는 교육 이수 기간이 상대적으로 짧은 편이고, 히스패닉(멕시코 출신) 비율이 높으며, 시민권자 비중은 적다(표 1). 경종 및 축산 분야 간 인구학적 차이도 확인할 수 있다.⁵⁾ 1) 여성 근로자 비중은 경종 부문(28%)이 축산 부문(22%)보다 높다. 2) 경종 부문 근로자 중 백인(히스패닉 제외) 비율은 24%로 축산 부문(50%)보다 낮다. 3) 경종 부문 근로자 중 중졸 이하 학력을 지닌 비중(53%)이 축산 부문 근로자(34%)보다 높다.

〈표 1〉 미국의 전 산업 및 농업 부문 임금 근로자 인구학적 특성

구분	농장 근로자 (육체노동, 등급 판정, 선별)	농장 업무 관리 감독,	기타 업무 종사	농업 부문 전체	미국 전체 임금 근로자	
여성 비율(%)	26	13	36	27	45	
평균 연령(세)	39	44	42	41	40	
25세 미만 비율(%)	20	10	17	18	18	
인종/민족 /출신 비율 (%)	백인(히스패닉 제외)	31	67	61	44	59
	흑인(히스패닉 제외)	3	2	3	3	12
	기타(히스패닉 제외)	2	3	4	3	9
	히스패닉(멕시코 출신)	57	24	26	44	12
	히스패닉(기타)	7	4	6	6	8
	미국 출생자	44	75	76	57	80
	미국 시민	53	84	84	66	90
교육 수준 비율 (%)	중졸 이하	48	19	20	36	9
	고졸 이상	32	31	31	31	29
	대졸 이상	21	50	49	32	62

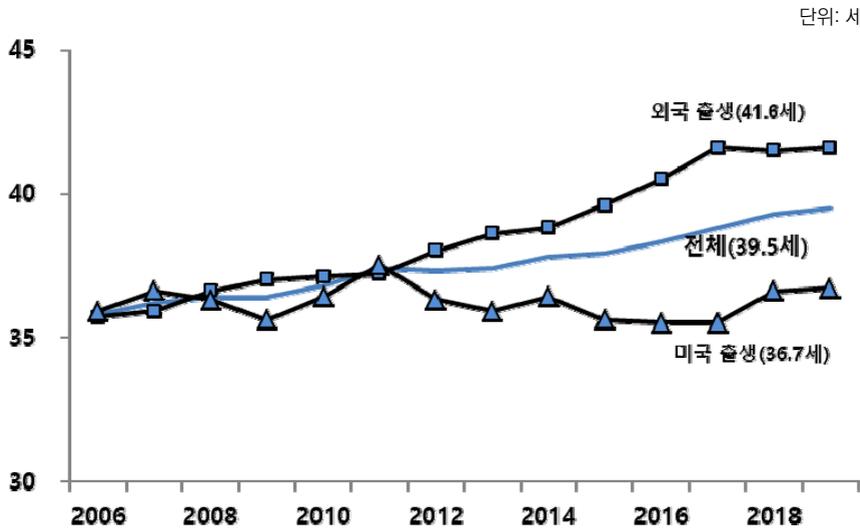
자료: 미국 농무부 경제연구소, "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
검색일: 2023.1.15.

둘째, 농업 부문 임금 근로자도 고령화되고 있다. 해외 출생 근로자 평균 연령은 2006~2019년 동안 평균 6세 늘었다. 주된 원인은 젊은 근로자의 유입이 줄었기 때문이다. 반면 미국에서 태어난 농업 부문 근로자의 평균 연령은 비교적 일정하다(그림 3).

5) 〈표 1〉에는 표시하지 않았음.

셋째, 임금 근로자 중 여성 비율이 높아지고 있다(그림 4). 여성 임금 근로자 비율은 2006~2009년 20.3%에서 18.6%로 낮아졌었다가 2019년 26.1%까지 높아졌다. 여성 임금 근로자 비율이 낮아졌던 시기가 경기 침체(the Great Recession)와 겹친다는 점에 주목할 필요가 있다. 바꾸어 말하면 이 시기 비농업 부문 고용 기회가 줄어들면서 남성 임금 근로자가 농업 부문으로 진입하였기 때문이다. 경기 침체 시기 이후 인건비가 인상되면서 일부 생산자가 작업 보조용 기계를 도입하면서 여성이나 고령 임금 근로자가 일할 수 있는 기회가 늘어났다. 물리적인 힘이 약하더라도 각종 기계를 이용하여 작업에 참여할 수 있기 때문이다.

〈그림 3〉 출생 국적별 미국 농업 부문 임금 근로자 평균 연령, 2006~2019년

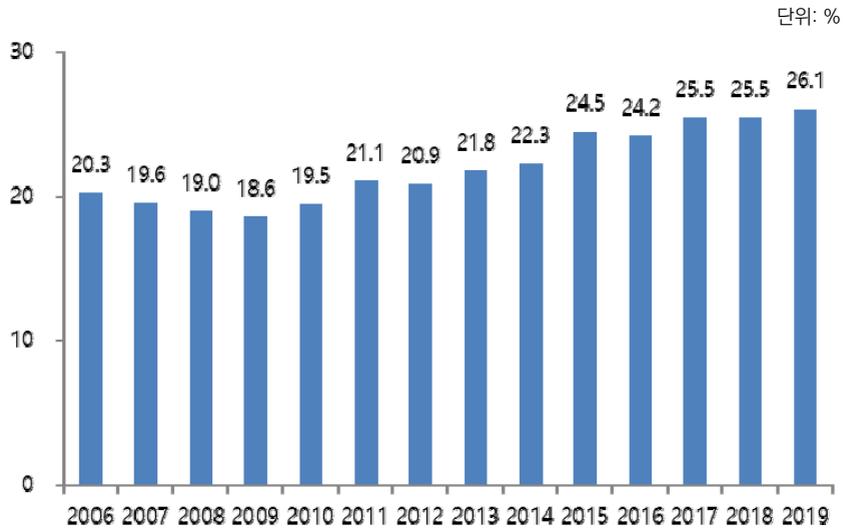


주: 〈표 1〉의 농장 근로자(육체노동, 등급 판정, 선별)의 평균 연령을 조사한 결과임.

자료: 미국 농무부 경제연구소, "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
 검색일: 2023.1.15.

6) 예를 들어 과일을 수확할 때 사다리 대신 유압식 장치(hydraulic platforms)를 사용하거나, 무거운 물건을 옮길 때 사람을 쓰는 대신 이동식 컨베이어를 사용하였음.

〈그림 4〉 미국 농업 부문 여성 임금 근로자 비율, 2006~2019년



주: 〈표 1〉의 농장 근로자(육체노동, 등급 판정, 선별)의 평균 연령을 조사한 결과임.

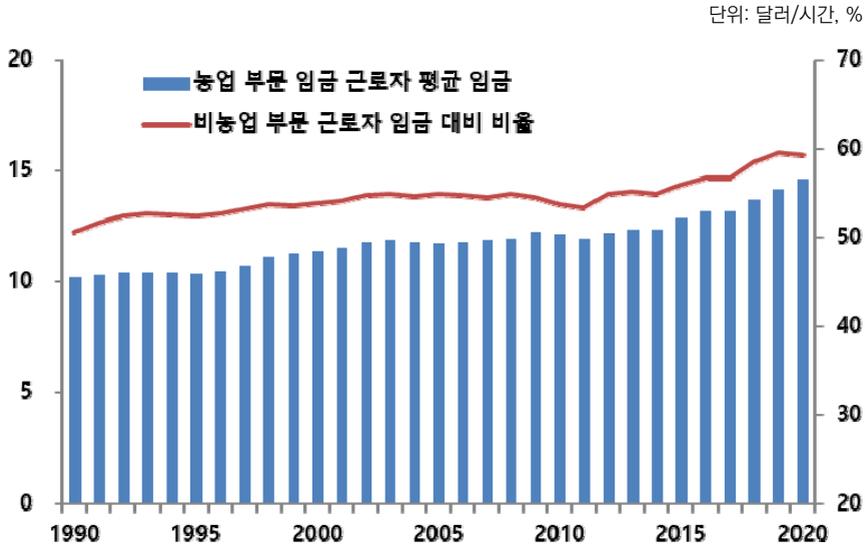
자료: 미국 농무부 경제연구소, "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>

검색일: 2023.1.15.

2.3. 농업 부문 임금 근로자 임금

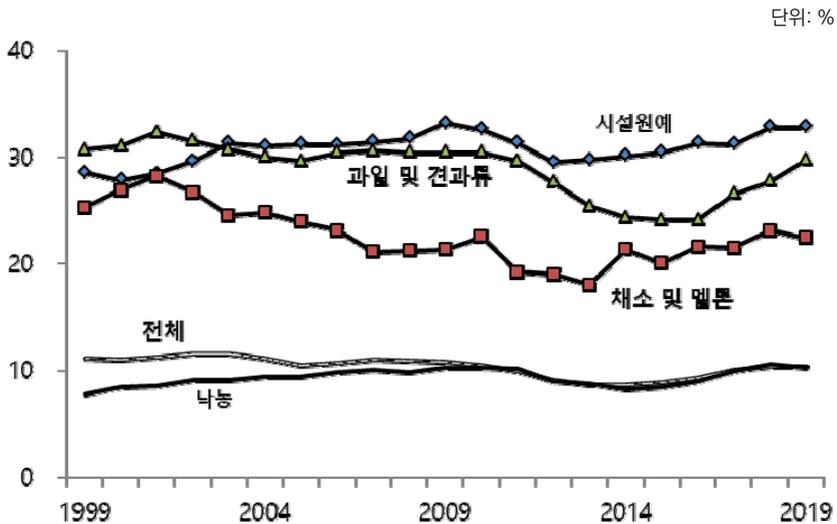
경종 및 축산 부문 근로자(관리 업무 제외)의 실질 임금은 1990~2000년 동안 연평균 1.1% 올랐다. 최근 5년 동안에는 연평균 2.9% 인상되었다. 이는 최근 임금 근로자를 구하기가 더욱 어려워졌기 때문이다. 이러한 추세에 힘입어 농업 부문 임금 근로자와 비농업 부문 근로자의 임금 격차가 줄어들고 있다(그림 5). 1990년 두 직군의 시간당 실질 평균 임금은 10.2달러와 20.2달러로 약 두 배 차이가 났다. 2020년에는 14.6달러와 24.7달러였다.

〈그림 5〉 미국 농업 부문 임금 근로자(관리 업무 제외) 평균 실질 임금, 1990~2020년



자료: 미국 농무부 경제연구소. "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
 검색일: 2023.1.15.

〈그림 6〉 총수익(total gross cash farm income) 대비 인건비 비율, 1999~2019년



자료: 미국 농무부 경제연구소. "Farm Labor" <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>>
 검색일: 2023.1.15.

평균 인건비가 인상되더라도 농업생산성이 높아지거나 농축산물 가격이 인상되면 인건비 인상 효과를 상쇄할 수 있다. 실제로 농업 부문 임금 근로자 평균 임금이 인상되었음에도(그림 5), 농가 순소득(gross cash income) 대비 비중은 크게 변하지 않았다(그림 6).

그러나 평균 인건비가 인상되었을 때 농가 경영에 미치는 영향은 품목별로 다르다. 노동 집약적인 과수 및 채수 부문에서 인건비 비중은 지난 20년 동안 소폭 줄었다. 반면 자본 집약적인 낙농과 시설원예(nursery: 주로 온실에서 이루어지는 식재, 재배, 급수, 이식, 가지 치기 등) 부문에서는 비율이 크게 변하지 않았다(그림 6).

3. 농업 부문 임금 근로자의 비자 지위 및 실태

3.1. H-2A 비자 프로그램

H-2A 농업 부문 임시 취업 프로그램(H-2A Temporary Agricultural Program, 통칭 H-2A 비자)은 외국에서 태어난 근로자가 미국에서 합법적으로 농장 일을 할 수 있도록 허가하는 제도이다. H-2A 비자를 받으면 10개월까지 일할 수 있다. 경종 농가는 이 프로그램을 활용해 농번기에 추가로 필요한 인력을 확보한다. 반면 축산농가는 대부분 연중 노동력이 필요하므로 이 프로그램을 이용하는 데 제한을 받는다. 예외적으로 양이나 염소를 키우는 농가는 이 프로그램을 신청할 수 있다.

H-2A 프로그램을 신청하는 고용주는 미국 태생 근로자를 채용하려 했으나 실패했다는 사실을 입증해야 하고, 노동부는 이를 확인해야 한다.⁷⁾ 또한 계절 근로자를 채용한 경영주는 각 주(state)에서 정한 최저 임금 이상을 지급해야만 한다. 구체적으로 전 해에 각 주의 경종 및 축산 부문 임금 근로자가 받은 평균 임금 이상을 지급해야 한다(Adverse Effect Wage Rate).⁸⁾⁹⁾ 2021년 기준 이 최저 임금 수준은 11.81~16.34달러/시간이다.

7) 미국 노동부(U.S. Department of Labor) 내 Wage and Hour Division(WHD)에서 확인 업무를 담당함. 미국연방규정집(Code of Federal Regulations) 내 Part 501 § 501.6(Investigation authority of the Secretary)이 근거 규정임. 이 규정의 (a)에서는 관련 규정에 따라 WHD가 고용주가 신청 조건을 충족했는지를 확인할 수 있음. 이때 필요하면 해당 농장 부지, 농지, 농가 자산, 주거 시설, 교통수단, 관련 기록 등을 조사할 수 있고, 관계자에게 질의를 하거나 정보를 수집할 수 있음. 같은 규정 (b)에서는 개인정보 보호를 의무화하고 있고, (c)에서는 누구나 위반 사항을 신고할 수 있도록 하고 있음.

8) 평균 임금은 FLS 결과에서 계산함. 연방이나 주에서 정한 최저 임금과 평균 임금 중 많은 금액을 지급해야 함.

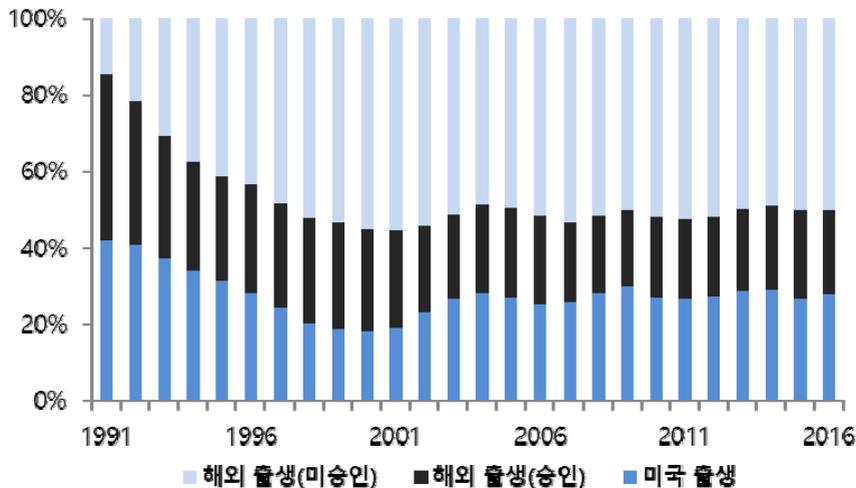
9) H-2A 비자를 받은 계절 근로자가 유입된 결과 국내 농업 부문 임금 근로자의 평균 임금이 낮아지는 문제를 막는 데 목적을 둠.

또한 고용주는 H-2A 비자를 받고 온 계절 근로자에게 숙소를 제공해야 하고, 국내·국외 이동 비용도 지급해야 한다. 조건이 이처럼 엄격함에도 H-2A 비자 신청 및 승인 건수는 2005년 4만 8,000건에서 2020년 27만 5,000건으로 늘었다. 2022년에는 약 37만 명이 H-2A 비자를 받았다. 임금 근로자를 구하기가 점점 어려워지고 있는 현실을 엿볼 수 있다.

3.2. 비자 지위별 임금 근로자 비중 변화

미국 경종 농가에서 불법으로 일하는 임금 근로자 비중은 1989~1991년 14%에서 1999~2001년 55%까지 늘어났다. 최근 이 비중은 50%를 살짝 밑돈다(그림 7). 한국에서도 대부분 품목 농가에서 비공식 경로로 외국인 근로자를 고용하는 방식이 주를 이루고, 제도를 활용한 고용보다 비공식 경로를 통한 고용이 점차 늘고 가고 있다는 점(엄진영 외, 2020, p. 46)을 고려하면 두 나라가 비슷한 상황을 겪고 있다고 유추할 수 있다. 비록 ‘불법 체류자’ 문제에 대응하는 양국의 제도와 방식은 다르더라도, 합법적 지위를 갖추지 못한 외국인 임금 근로자가 늘어나면서 생길 수 있는 문제는 비슷할 것이다.

〈그림 7〉 경종 부문 임금 근로자의 비자 지위



주: ‘미승인’은 합법적인 지위를 갖추지 못했다는 뜻임.

자료: 미국 농무부 경제연구소, “Farm Labor” (<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>)
 검색일: 2023.1.15.

4. 시사점

농업 부문 (외국인) 임금 근로자 문제는 많은 나라에서 안고 있는 의제이다. 나라별 여건이 다르지만 1) 농업 부문 고용 규모가 계속 감소하는 가운데 임금 근로자, 특히 일용·임시 근로자 의존도가 높아지는 추세, 2) 농업 근로자 고령화가 심화되고 있지만, 신규 인력 유입이 더딘 현상, 3) 노무비, 근로환경, 고용 보호 규제(낮은 고용 유연성) 때문에 노동력 수급의 불일치(mismatch)가 발생하고 있는 점은 여러 나라에서 공통으로 겪고 있다(Ryan, 2023). 이에 미국 농업 부문 외국인 근로자 고용 실태를 소개하고, 국내 상황에서 참고할 만한 점을 도출하고자 하였다.

첫째, 품목별 수입 또는 소득을 안정시키는 정책 노력을 강화할 필요가 있다. 수입이 많거나 안정적이라면 인건비를 감당한 여력이 커지기 때문이다(그림 6). 적시에 필요한 작업을 하지 못하면 한 해 농사를 망치게 된다는 점은 농업 부문의 특성이다. 바꾸어 말하면 인건비 부담이 늘어나는 것 이상으로 적시에 임금 근로자를 비롯한 농업 인력을 확보하는 일은 긴요하다. 그럼에도 일정한 수입(소득)을 얻지 못한다면 영농활동을 지속적으로 이어갈 수 없다. 농림축산식품부(2023a, pp. 44-45)는 농업 인력 지원체계 정비, 인력 중개 플랫폼 구축, 이민 제도와 연계한 외국 인력 장기 취업 및 체류 방안 마련, 국내·외국 인력 공급 확대 및 제도개선, 고용허가제 및 계절 근로자 외국인 근로자 규모 확대 등 다양한 대책을 제시하였다. 이와 같은 인력 '공급' 측면에서 문제를 풀어감과 동시에, 농가별·품목별 수입(소득) 정보에 기초한 경영안정 지원 방안 마련, 중소농 소득 안정 기능 강화(농림축산식품부, 2023b, pp. 6-7) 등 경영 안정 정책을 병행해야 한다.

둘째, 「농어업고용인력 지원 특별법」 제정안 등에서 확인할 수 있듯이 임금 근로자의 인권 보장, 근로환경 조성(엄진영 외, 2022)이 더욱 중요해질 것이다. 그럼에도 고용주인 경영주의 입장(고용 및 관리 비용 부담 등)과 임금 근로자의 생각이 크게 다를 것이므로 이를 중재할 수 있는 정부의 역할을 더 적극적으로 모색하여야 한다. 이와 함께 임금 근로자의 비자 지위에 관련된 제도개선 방안을 꾸준히 고민해야 한다. 또한 외국인 임금 근로자 채용 신청 전후의 관리체계 역시 개선할 방안을 모색할 필요가 있다(각주 7 참조).

참고문헌

- 김정섭, 오내원, 허주녕. (2014). 농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안. R722, 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. (각 연도). 농림축산식품 주요통계.
 _____ . (2023a). 2023~2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.
 _____ . (2023b). 농업직불제 확대·개편 계획.
- 엄진영. (2022). “한국의 농업 부문 외국인 근로자 활용 정책 방안.” 세계농업 제248호, E03-2002-7, 한국농촌경제연구원. pp. 21-38.
- 엄진영, 박기환, 윤종열, 허정희, 전무경, 권수현, 이효정. (2022). 포용사회를 위한 농업 부문 일자리 확장 및 안정화 방안(2/3차년도). R964, 한국농촌경제연구원.
- 엄진영, 박대식, 조승연, 김윤진, 이창원, 최서리, 이상지, 신예진. (2020). 농업 고용호나경 변화에 따른 외국인 근로자 활용 정책 방안. R905, 한국농촌경제연구원.
- 이혜경. (2022). “농촌 외국인 근로자 제도 현황과 개선 방안.” 농어촌의 지속가능한 발전, 함께 가야 할 외국인 근로자 토론회 발표 자료. pp. 21-45.
- 최영운. (2022). “엔데믹 시대 영농인력 확보방안.” 계간 NH농협 조사연구(통권 제8호). pp. 72-100.
- Ryan, M. (2023). Labour and skills shortages in the agro-food sector. OECD Food, Agriculture and Fisheries Paper, January 2023, n° 189, OECD Publishing.

웹 자료

- 미국 농무부 경제연구소. “Farm Labor” <<https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-labor/>> 검색일: 2023. 1. 15.
- 법무부. “지역특화형 비자 시범사업 공모 안내” <<https://www.moj.go.kr/bbs/moj/184/561480/artclView.do>> 검색일: 2023. 2. 2.
- 의안정보시스템. <<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>> 검색일: 2023. 2. 3.