

계절적 이주와 코로나19: 과소집계, 과소평가 및 과소보호의 문제*

Karoline Popp (독일 사회통합이주전문가협의회 연구원)**

코로나19 대유행을 통해 많은 국가경제와 공공서비스가 이주노동에 의존하고 있음이 드러났다. 외국 출생의 의사, 간호사 및 기타 보건의료종사자는 코로나19에 대한 대응을 포함해 의료체계에 매우 중요한 기여를 하고 있다. 이와 더불어 계절 농업노동자와 우리 가정의 식탁에까지 음식을 배달하는 복잡한 식품공급사슬의 작동을 보장하는 이들이 우리 사회에서 필수적인 역할을 수행한다는 사실이 코로나19 대유행 기간에 드러났으며, 코로나19로 인한 국경 폐쇄는 이들의 활동에 큰 영향을 미쳤다.¹⁾ EU 집행위원회에 따르면, EU 내에서 핵심노동

* 2020년 8월 11일 국제이주기구(IOM)의 이주데이터포털(Migration Data Portal) 블로그에 처음 게재된 이 글은 메르카토르 재단(Stiftung Mercator)의 후원을 받아 사회통합이주전문가협의회(Expert Council on Integration and Migration)와 유럽이주정책연구소(Migration Policy Institute Europe)의 연구자들이 공동으로 수행한 “노동과 직업훈련을 위한 합법적 이주: 보호가 필요 없는 노동자의 이주를 위한 유럽의 선택지(Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection)”라는 연구 프로젝트의 결과에 기반을 두고 있다. 저자는 2022년 1월 내용의 일부를 업데이트한 후 분지에 다시 게재했다. Popp, K.(2020), “Seasonal Migration and COVID-19: Undercounted, Undervalued and Underprotected”, <https://www.migrationdataportal.org>; 위에 언급된 연구 프로젝트의 최종보고서 및 관련 발간물은 다음 사이트 참조(https://www.svr-migration.de/en/publications/mobility_options_to_europe).

** Karoline Popp은 독일 정부와 공공기관에 증거기반 정책자문을 제공하는 독립기관인 사회통합이주전문가협의회에서 연구원으로 활동하고 있다. 이전에는 국제이주기구(IOM) 제네바 본부와 카이로 사무소에서 근무한 바 있다.

1) International Organization for Migration(2020), “Covid-19: Policies and Impact on Seasonal Agricultural Workers”, <https://www.iom.int>; Hooper, K. and C. Le Coz(2020), “A Race

자료 정의되는 인력의 13%가 이주노동자로 구성되어 있으며 해당 비율은 개별 회원국에 따라 큰 차이를 보인다.²⁾

이들의 직업 중 다수는 저숙련(예컨대 농업노동, 식품가공, 돌봄노동 등)으로 분류된다. 이러한 분류에는 어떤 직무에 일반적으로 요구되는 정규교육의 유형과 기간이 반영되지만, 특정 유형의 업무에 반드시 필요한 기술적, 신체적 및 감정적 측면의 역량은 전혀 반영되지 않는다.³⁾ 업무를 수행하는 데 상당히 중요한 역할을 하는 이러한 역량은 교육보다는 업무경험과 현장교육훈련을 통해 체득된다. 따라서 소위 말하는 저숙련 일자리는 보수의 수준과 노동 조건에 따라 정의하는 것이 좀 더 정확할 것이다. 이러한 저숙련 일자리 중 다수는 저임금과 불안정성이라는 공통분모를 가진다.⁴⁾ 그리고 이러한 저숙련 노동 부문에서 이주노동자의 비율은 종종 지나치게 높게 나타난다.⁵⁾

■ 과소집계 : EU의 계절 이주노동자 사례

특정 범주에 속하는 이주노동자가 얼마나 중요한지를 수치로 표현하는 것은 간단한 일이 아니다. 계절 이주노동자의 사례를 살펴보자. 유럽통계청(Eurostat)은 EU에서 일하기 위해 비EU 국가(소위 제3국)에서 이주하는 계절노동자에 대한 통계를 수집한다. 이러한 통계는 계절노동자의 입국허가, 거주 및 권리에 관한 규정을 EU 차원에서 조화시키기 위해 2014년에 채택된 계절노동자지침에 근거를 두고 있다.⁶⁾ 이 지침은 EU 이외의 지역에 주 거주지를

against the Clock: Meeting Seasonal Labor Needs in the Age of COVID-19”, <https://www.migrationpolicy.org>; European Parliament Briefing(2021), “Migrant Seasonal Workers in the European Agricultural Sector”, <https://www.europarl.europa.eu/>.

2) 이 수치는 2018년 자료에 기초하고 있다. European Commission(2020), “Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response”, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/>.

3) Patrick McGovern(2020), “Who Are You Calling Unskilled?”, <https://blogs.lse.ac.uk/>.

4) Marta Foresti(2020), “Less Gratitude, Please. How COVID-19 Reveals the Need for Migration Reform”, <https://www.brookings.edu/>.

5) European Commission(2020), *op.cit.*

6) Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on

두면서 “계절의 경과에 좌우되는 활동을 위해” 합법적·일시적으로 EU로 이주한 제3국의 국민으로 “계절노동자”를 정의한다.

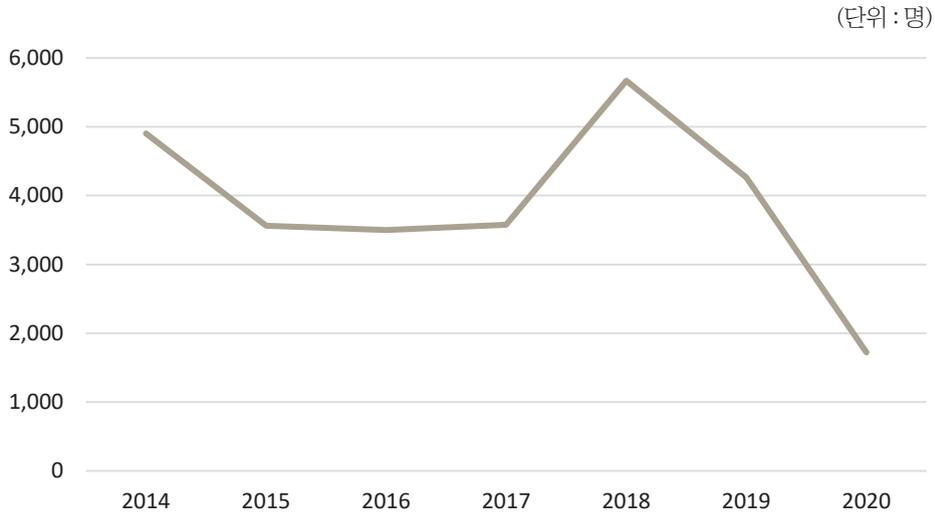
사회통합이주전문가협의회 및 유럽이주정책연구소의 연구자들은 2019년에 수행한 연구에서 EU 내에서 일하기를 희망하는 제3국 국민이 어떠한 합법적 이주경로를 이용할 수 있는지, 그리고 그러한 경로가 실제로 어떻게 사용되는지에 대해 조사했다.⁷⁾ 구체적으로 이 연구는 EU 회원국 5곳(프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 및 스웨덴)에서 계절노동자를 포함한 저숙련 노동자에게 주어지는 이주 기회를 살펴보았다.⁸⁾ 밝혀진 바에 따르면, EU 차원의 공식 통계는 계절노동자 수를 과소집계하는 경향이 있다고 한다.

이탈리아의 사례를 예로 들어보자. 유럽통계청이 집계한 계절노동에 관한 통계는 계절노동자를 포함해서 이주노동자에 대한 의존도가 높은 이탈리아의 농업 및 관광업 부문의 중요성을 제대로 보여주지 못하고 있다(그림 1 참조). 농업에만 37만 명의 이주노동자가 고용되어 있으며, 이는 농업부문에 종사하는 합법적인 노동력의 27%에 해당한다.⁹⁾ [그림 1]이 보여주듯이, 이탈리아 내 계절 이주노동자 수는 코로나19로 인한 여행 제한으로 2020년에 급격히 감소했다. 2020년 10월 이탈리아 내무부는 EU 이외의 국가로부터 1만 8천 명에 달하는 계절 이주노동자의 입국을 허용하기 위해 시행령을 발표했다.¹⁰⁾ 그러나 2021년 봄 이탈리아 농민단체는 농산물을 수확하지 못할 위기에 놓여 있다고 주장하면서, 그 원인으로 모로코와 같은 계절노동자의 모국에서 코로나19 대유행으로 이탈리아행 항공편의 운항을 중단한 점, 그리고 이탈리아 내에 체류 중인 이주노동자의 노동허가가 곧 만료될 예정이라는 점을 들었다.¹¹⁾

the Conditions of Entry and Stay of Third-country Nationals for the Purpose of Employment as Seasonal Workers.

- 7) The Expert Council's Research Unit(SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe(MPI Europe)(2019), “Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection”, <https://www.svr-migration.de/>.
- 8) Hooper, K. and C. Le Coz(2020), “Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges”, <https://www.migrationpolicy.org/>.
- 9) Infomigrants(2020), “Migrants Account for Over 25% of Farmworkers in Italy”, February 20, <https://www.infomigrants.net/>.
- 10) Infomigrants(2020), “Italy ‘to Allow 18,000 Non-EU Seasonal Farmhands in’”, October 14, <https://www.infomigrants.net/>.
- 11) Infomigrants(2021), “Italian Harvest Could Suffer without 50,000 Migrant Workers”, April 21,

[그림 1] 이탈리아: 계절노동을 위해 발급된 최초 노동허가 동향



자료: Eurostat(2022), “First Permits Issued for Remunerated Activities by Reason, Length of Validity and Citizenship”, <https://ec.europa.eu> (검색일:2022.1.19).

이탈리아는 계절 이주노동력을 확보하기 위해 EU 이외의 국가와 양자협약을 맺어 연간 할당 인원을 설정하고 있다.¹²⁾ 그러나 이탈리아 내 저숙련의 저임금 계절노동은 다른 경로를 통해 이탈리아에 도착하여 이미 체류 중인 사람들에게 의해 대부분 소화되고 있다.¹³⁾ 예를 들면, 동유럽 출신의 EU 시민뿐만 아니라 미등록 이주자¹⁴⁾나 망명 신청자가 이에 해당한다. 다시 말하면, 계절노동자를 고용하기 위한 공식 채널이 거의 활용되지 않고 있으며 양자협약을 통해 설정된 할당 인원은 수요를 감당하지 못하고 있다. 2020년에 이탈리아는 미등록 노동자를 대상으로 정규화 캠페인을 진행했는데, 이는 이탈리아에서 노동이주의 상당 부분이 합

<https://www.infomigrants.net/>.

12) FIERI(2019), “Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection. Italy Case Study”, <https://www.fieri.it>; European Migration Network(2020), “Attracting and Protecting the Rights of Seasonal Workers in the EU and United Kingdom”, <https://ec.europa.eu/>.

13) Palumbo, L. and A. Corrado(2020), “Keeping the Italian Agri-food System Alive: Migrant Farmworkers Wanted!”, <https://www.opendemocracy.net/>.

14) European Migration Network(2020), *op.cit.*

법적인 채널 밖에서 이루어지고 있다는 사실을 암묵적으로 인정한 것으로도 볼 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 이 캠페인은 번거로운 기준과 절차로 인해 심한 비판을 받았으며, 결국 이주 농장노동자 사이에서 정규화는 제한적인 수준에 그치고 말았다.¹⁶⁾

스웨덴의 경우 계절노동과 관련하여 두 가지 이주 채널이 병렬적으로 존재한다. 하나는 계절노동자지침인데, 이 지침은 2018년에야 비로소 스웨덴 국내법으로 입법화되었다. 이 지침의 규정에 따라 도착하는 계절노동자는 유럽통계청의 통계에 반영되며 스웨덴의 경우 이들은 주로 우크라이나 출신 계절노동자이다(그림 2 참조).¹⁷⁾ 좀 더 중요한 또 다른 이주 채널은 베리류 과실을 수확 및 재배하는 노동자를 위해 국가 차원에서 발급하는 노동허가이다. 이러한 특별 노동허가를 통해 매년 약 3천~5천 명가량의 이주노동자가 스웨덴에 입국하는데 이들의 대다수는 태국 출신이다.¹⁸⁾ 이 두 가지 이주 채널의 주요한 차이점은 지침의 규정에 따라 입국하는 노동자는 스웨덴 사용자에 의해 고용되는 반면, 베리류 과실을 수확하고 재배하는 태국 출신의 노동자는 태국의 직업소개소를 통해 고용된다는 점이다. OECD 보고서에 따르면, 2019년 스웨덴의 임시 계절 이주노동자는 6,300명으로 추산되었다¹⁹⁾(이러한 수치는 유럽통계청에서 집계한 1,650명과 대조된다. 그림 2 참조). OECD 수치가 더 정확할 가능성이 높으며 이는 아마도 두 가지 범주의 계절노동자 수를 합산하여 나온 결과일 것으로 추정된다. 또한 스웨덴은 EU 역내에서도 계절노동자를 수용하지만 이들에 관한 수치는 국가통계나 EU 통계에 포함되지 않는다.

코로나19 대유행으로 인한 여행금지에도 불구하고 스웨덴 역시 계절 농업노동자가 스웨덴에 입국할 수 있도록 예외를 허용했는데, 이는 이들이 수행하는 노동을 필수업무로 간주했

15) Pettrachin, A.(2020), “The Politics of Regularisation of Migrant Labour in Italy”, <https://blogs.eui.eu/>.

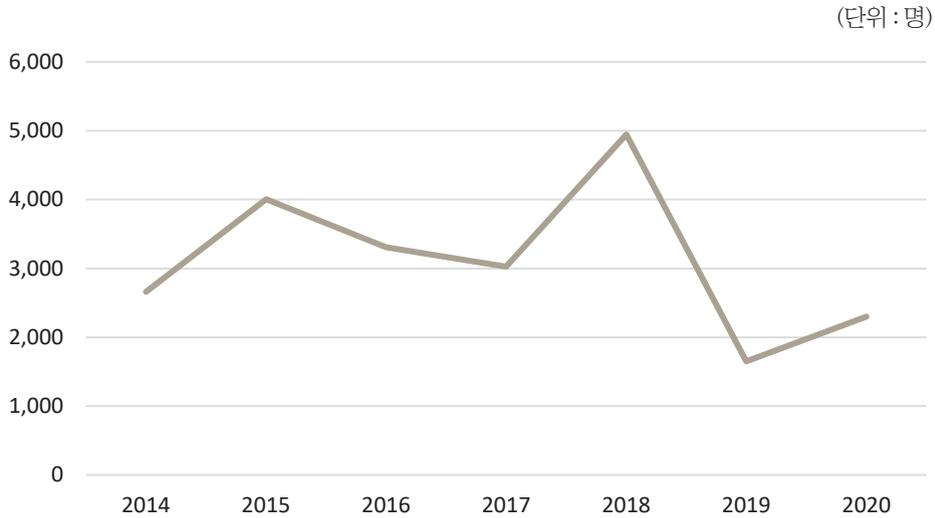
16) Palumbo, L. and A. Corrado(2021), “Italy’s Problem is not Labour Shortages, but a Shortage of Workers’ Rights”, <https://www.opendemocracy.net/>.

17) European Migration Network Sweden and Migrationsverket(2020), “Attracting and Protecting Seasonal Workers from Third Countries in the EU – National Report Sweden”, <http://www.emnsweden.se/>.

18) Delmi(2020), “Legal Migration for Work and Training – Mobility Options to Sweden for Those Not in Need of Protection”, <https://www.delmi.se/>.

19) OECD(2021), “International Migration Outlook 2021 – Key Figures on Immigration and Immigration – Sweden”, <https://www.oecd-ilibrary.org/>.

[그림 2] 스웨덴 : 계절노동을 위해 발급된 최초 노동허가 동향



자료 : Eurostat(2022), “First Permits Issued for Remunerated Activities by Reason, Length of Validity and Citizenship”, <https://ec.europa.eu> (검색일:2022.1.19).

기 때문이다.²⁰⁾ 그러나 항공 여행이 사실상 중단되면서 태국과 같은 제3국의 노동자는 스웨덴으로 이동할 수 없게 되었다. 대신 스웨덴 관계당국은 이미 국내에 체류 중인 계절노동자의 체류를 연장하기로 결정하면서 노동력의 감소 충격을 어느 정도 완화시켰다(그림 2 참조).²¹⁾ 베리류 과실을 수확 및 재배하는 노동자를 위해 국가 차원에서 발급하는 노동허가는 코로나 19 대유행의 영향을 심하게 받았는데, 관련 노동허가 발급 건수는 2019년 6,200여 건에서 2020년 195건으로 감소했다.²²⁾

이와 대조적으로 독일의 계절노동자 현황은 유럽통계청의 통계에 전혀 나타나지 않는다. 독일에 대한 자료는 유럽이주네트워크(European Migration Network)에서 발표한 계절노동자

20) Radio, S.(2020), “No Shortage of Seasonal Workers in Farming Industry”, June 22, <https://sverigesradio.se/>.

21) Sommarribas, A. and B. Nienaber(2021), “Migration and Mobility of Third-country National Labour Workers to and Inside Europe during the Covid-19 Pandemic – a Legal Analysis”, *Comparative Migration Studies*, 9, <https://doi.org/>.

22) European Migration Network Sweden and Migrationsverket(2020), *op.cit.*

에 관한 최근 보고서에도 빠져 있다는 점에서 이색적이다.²³⁾ 그 이유는 독일이 계절노동자를 필요로 하지 않기 때문이 아니라 오히려 그 반대이기 때문이다. 계절노동자에 대한 농업 부문의 수요가 매우 높아서 독일 정부 역시 코로나19로 인한 여행 제한에 예외 조치를 시행한 바 있다. 2020년 4월과 5월에 약 4만 명의 계절노동자가 과일과 채소를 수확하기 위해 특별 전세기 편으로 독일에 입국했으며, 루마니아 출신 노동자가 이들의 대다수를 구성했다.²⁴⁾ 그런데 이러한 수치는 이 2개월에 대해 독일 정부가 설정한 노동허가 할당 인원인 8만 명의 절반에 불과했다. 코로나19 이전에는 농업, 원예 및 임업 부문의 인력을 보충하기 위해 독일은 연간 약 30만 명의 계절노동자를 수용했다.²⁵⁾ 독일의 상황이 유럽통계청의 통계에 집계되지 않는 이유는 계절적 노동 수요를 충족하기 위해 다른 EU 회원국, 특히 중동부 유럽에 위치한 회원국²⁶⁾에서 오는 이주노동자에 의존하기 때문이다. 유럽통계청의 통계는 EU 이외의 국가에서 들어오는 노동자만을 등록하며 EU 내 자유 이동체제하에서 입국하는 이들은 등록하지 않는다.²⁷⁾

독일 역시 제3국과 양자노동협약을 체결하기 위한 법적 근거를 마련해 두고 있지만 관련 규정은 2020년까지 거의 활용되지 않았다. 2020년에 조지아와 노동이동에 관한 양자협약을 체결했고,²⁸⁾ 뒤이어 2021년에 몰도바와 유사한 협약을 맺었다. 독일과 조지아 간 협약은 특

23) European Migration Network(2020), *op.cit.*

24) Weisskircher, M., J. Rone and M. S. Mendes(2020), “The Only Frequent Flyers Left : Migrant Workers in the EU in Times of Covid-19”, <https://www.opendemocracy.net/>.

25) Federal Ministry of Food and Agriculture(2021), “Beschäftigung und Mindestlohn”, <https://www.bmel.de>; Open Society Foundations(2020), “Are Agri-food Workers Only Exploited in Southern Europe?”, <https://www.opensocietyfoundations.org/>.

26) SVR-Forschungsbereich(2018), “Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive”, <https://www.svr-migration.de/>. 이러한 국가 중 하나가 폴란드이며, 유럽통계청 자료에 따르면 폴란드는 EU 내 계절노동자를 가장 많이 수용하는 대표적인 국가이다. 폴란드 정부가 법 개정을 통해 우크라이나, 조지아 및 몰도바 시민에 대해 무비자 입국을 허용하면서 2018년 이후 계절노동자로 집계되는 노동자의 범주가 감소하게 되었다. 2017년을 기점으로 폴란드 시계열 자료에 갑작스러운 변화가 발생하는 이유도 바로 여기에 있다. 기록된 계절노동자 수가 연간 50만 명 이상에서 5만 5천 명으로 급락했다. Eurostat(2020), “Statistics on Resident Permits - The Main Definitions and Methodological Concepts”, <https://ec.europa.eu/>.

27) Andriescu, M.(2020), “Under Lockdown Amid COVID-19 Pandemic, Europe Feels the Pinch from Slowed Intra-EU Labor Mobility”, <https://www.migrationpolicy.org/>.

28) European Migration Network(2020), *op.cit.*

히 독일 농업부문의 계절노동을 위해 조지아인을 모집하는 것을 목표로 한다.²⁹⁾ 언론보도에 따르면, 독일 당국은 2021년에 최대 5천 명의 조지아 노동자가 독일에 입국할 것으로 예상했지만 실제 프로그램 참가자는 약 300명에 그쳤다고 한다.³⁰⁾ 또한 최근에는 조지아 노동자 집단이 임금과 노동조건에 관한 의견 차이로 독일 사용자를 상대로 법적 조치를 취한 바 있다.³¹⁾

■ 과소평가 및 불충분한 보호

이러한 통계치는 어떤 의미를 갖는가? “수량화되는 것만이 가치가 있다.”라는 표현이 있다. 통계적인 증거기반을 개선하지 않으면 유럽 전역에 있는 계절노동자의 실제 규모와 유럽이 필요로 하는 계절노동에 대한 수요를 측정하기가 어렵다는 의미이다. 이로 인해 결과적으로 계절노동자를 포함한 저숙련 이주노동자를 대상으로 적절한 합법적 경로를 마련하고자 하는 정책적 동기가 감소될 수 있다. EU 및 각 회원국 수준에서 통계청은 EU 역내 계절이주에 관한 좀 더 완전한 현황 데이터를 구축하고 이주, 농업 및 노동을 담당하는 서로 다른 부처에서 수집된 자료를 조율할 필요가 있다. 계절노동자를 목적지 국가에 연결하는 데 모집 대행기관이 관여하는 경우, 이러한 모집 대행기관 역시 전반적인 추세에 대한 통찰과 데이터를 제공할 수도 있다. 또한 농업과 같은 개별 산업부문에서 (계절/비계절) 외국인 노동력의 규모에 대해 좀 더 의미 있는 분석을 할 수 있도록 도움을 주는 자료도 존재한다. 예컨대 OECD는 2015~2016년 독일의 농업, 임업 및 어업 부문의 숙련노동자 중 9.6%를 차지하고 이탈리아의 경우 11%를 차지한 외국 출생 노동자에 관한 자료를 제공한다.³²⁾ 하지만 이러한 자료는

29) Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Tiflis(2021), “Saisonarbeit in Deutschland”, <https://tiflis.diplo.de/>.

30) Die Zeit(2022), “Nach Deutschland? Nein danke!”, 4 Januar, <https://www.zeit.de/>.

31) SWR(2021), “Georgische Erntehelfer klagen vor dem Arbeitsgericht Ravensburg”, 3 Dezember, <https://www.swr.de/>.

32) Migration Data Portal(2021), “Migration Data Relevant for the COVID-19 Pandemic”, <https://www.migrationdataportal.org/>, OECD Database on Immigrants in OECD and Non-OECD Countries(DIOC 2015/16) 인용.

그 자체만으로는 기껏해야 부분적인 현상만을 보여줄 뿐이며, 이 역시 각국 통계의 정확성에 의존하는 상황이다.

또한 자료의 부족은 인접한 정책 분야, 특히 학대나 착취의 발생 가능성이 높은 사회 및 노동보호 부문에서 계획의 수립과 투자를 저해한다. 계절노동자에 대한 위험 요인은 문서에 의해 충분히 입증되어 있으며, 이러한 위험은 계절노동 일자리에 수반되는 사회적·지리적 고립, 불안정한 계약, 가혹한 노동조건 등의 요인이 결합되어 발생한다.³³⁾ 독일의 경우, 많은 계절노동자는 의료보호의 혜택을 받지 못한다. 유럽 전역에서 관측된 바와 같이 코로나19는 계절노동자가 직면한 상황을 더욱 악화시켰다. 계절 이주노동자의 숙소와 노동 현장에서 사회적 거리두기와 위생 관련 조치가 무시되면서 이는 집단 감염과 사망으로 이어졌다.³⁴⁾

또한 정책적 차원에서 고려해야 할 좀 더 큰 그림도 있다. 우리는 자국 경제에서 저임금의 저숙련 노동이 얼마나 중요한지, 그리고 그중 이주노동자에 의해 수행되는 비중이 어느 정도인지에 대해 이해를 제고할 필요가 있다. 코로나19 대유행 시기에 자국민이 나서서 힘든 농사일을 맡아 줄 것이라는 기대는 실망으로 끝나고 말았다. 또한 독일과 같은 국가는 EU 역내 이동성에 대한 의존도가 높지만, 역내 주요 송출국의 인구통계학적 및 경제적 동향을 살펴보면 계절노동을 위해 독일로 기꺼이 이주하고자 하는 인력 풀이 곧 더 이상은 수요를 충족하기에 충분하지 않을 것으로 전망된다. 이탈리아와 같은 국가는 자국에 체류하는 미등록 이주자에 의존하는 비용에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다. 권리 침해의 측면이나 대유행 시기에 체류자격이 불안정한 미등록 노동력과 관련한 공중보건 위험의 측면뿐만 아니라 다른 업무를 할 수 있는 숙련을 보유한 미등록 이주자의 잠재적 불완전 고용이라는 측면에서 발생하는 비용에 대해서도 고려할 필요가 있다. 정책적 차원의 이러한 고민은 이상적으로 이주노동자에 대한 인정 및 이들에 대한 보호의 확대로 이어져야 하며, 이주노동 인력의 수급을 맞추기 위해 비공식적인 불법 메커니즘과 주체에 더 이상 의존하지 않을 수 있도록 안전하고 합법적인 채널의 개설로도 이어져야 할 것이다. **KLI**

33) Hooper, K. and C. Le Coz(2020), *op.cit.*

34) Open Society Foundation(2020), *op.cit.*