

저출산·고령화·인구 위기 극복을 위한 포럼

외국인력 활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화방안

일시 | 2023.10.30.(월) 오전10시

장소 | 국회의원회관 제1소회의실

주최 | 외국인이주노동운동협의회

국회의원 한정애 · 조응천 · 고영인 · 이수진

후원 | 다음세대재단, 오픈소사이어티재단

저출산·고령화 인구 위기 극복을 위한 포럼 외국인력 활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화방안

I. 행사개요

▶ 제목 : 외국인력 활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화방안

▶ 일시 : 2023년 10월 30일(월) 오전 10시

▶ 장소 : 국회의원회관 제1소회의실

▶ 주최 : 외국인이주노동운동협의회

(남양주시외국인복지센터, 모두를위한이주인권문화센터, 부천이주노동복지센터, 서울외국인노동자센터, 순천이주민지원센터, 아산이주노동자센터, 아시아인권문화연대, 외국인이주노동자인권을위한모임, 원불교서울외국인센터, 의정부EXODUS, 이주민센터동행, 인천외국인노동자센터, 파주살림의집, 포천나눔의집이주민지원센터, (사)한국이주민건강협회희망의친구들, (사)한국이주여성인권센터, 한삶의집, 함께하는공동체)
한정애 의원, 조용천 의원, 고영인 의원, 이수진 의원

II. 세부일정

시 간		내 용	
1부	20분	개회식	사회 외국인이주노동운동협의회 장동만 대표
		국민의례	
		내빈소개	
		축사	한정애 더불어민주당 조응천 더불어민주당 고영인 더불어민주당 이수진 더불어민주당
		기념사진 촬영	
2부	90분	좌장	김미선 (사)한국이주민건강협회 희망의 친구들 상임이사
		발제 (15분)	인구변동과 외국인력 활용 방안 이규용 한국노동연구원 고용정책연구본부장

		발제 (15분)	외국인력 활용의 문제점과 대안 모색 이 영 외국인이주노동운동협의회 운영위원장
		토론 (7분)	오경석 경기도외국인인권지원센터 소장
		토론 (7분)	노민선 중소벤처기업연구원 연구위원
		토론 (7분)	고기복 모두를위한이주인권문화센터장
		토론 (7분)	고용노동부
		토론 (7분)	법무부
		자유토론 (25분)	참석자
폐회			

Ⅲ. 취지와 목적

▶ 취 지

한국 사회는 저출산고령화에 따른 인구 위기에 직면해 있습니다. 이를 해소하는 방안으로 외국인력에 의존하는 정책을 내놓고 있습니다. 과연, 외국인력이 유일한 해법인지에 대한 의문과 함께 다문화 공생사회 속에서 내·외국인이 상생하는 방안과 이를 통해 국가경쟁력을 강화하여 선진이민 사회 구축을 위한 모색을 마련하고자 합니다. 또한, 지역 소멸로 인해 파생되는 문제를 극복하기 위해 효율적인 외국인력 활용을 통해 지역 균형발전을 통해 선진 국가의 위상을 갖고자 합니다.

▶ 목 적

- 저출산고령화로 인한 한국 노동시장의 전망과 외국인력 활용의 효율적 방안 제시
- 현행의 외국인력 제도의 정비·보완으로 산업의 구조조정을 통한 국가경쟁력 강화
- 내·외국인의 노동환경 개선과 양질의 일자리 창출을 통해 상생하는 선진 국가 위상
- 저출산고령화와 인구 위기와 함께 지역 소멸에 대한 지역 균형발전 방안
- 급변하는 산업구조의 변화에 따른 새로운 외국인력 제도로 산업발전에 기여



국회의원 인사말

- 한정애 국회의원
- 조용천 국회의원
- 고영인 국회의원
- 이수진 국회의원

인 사 말

더불어민주당 서울 강서병
국회 보건복지위원회
국회의원 한 정 애



반갑습니다.

국회 보건복지위원회 소속 더불어민주당 서울 강서병 국회의원 한정애입니다.

단풍이 아름답게 물든 가을날, ‘저출산·고령화·인구 위기 극복을 위한 포럼’에 참석하기 위해 국회를 찾아주신 여러 내외귀빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다. ‘외국인력 활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화방안’을 주제로 여러분을 모시고 열린 논의의 장을 마련할 수 있게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 오늘 행사를 준비하기 위해 함께 애써주신 외국인이주노동운동협의회와 조응천 의원님, 고영인 의원님, 이수진 의원님께도 진심으로 감사드립니다.

『2021년 지방자치단체 외국인 주민 현황』에 따르면, 우리나라에 거주하는 외국인 주민 수는 213만 명으로 총인구 대비 4.1%가 넘습니다. 외국인 근로자가 39만5천여 명, 결혼이민자가 17만5천여 명, 유학생 15만7천여 명, 외국국적동포 36만9천여 명 등 다양한 외국인들이 우리 사회의 여러 분야에서 우리와 함께 생활하고 있습니다.

한편, 우리나라는 2006년부터 지금까지 제4차에 이르는 저출산·고령사회 기본계획을 추진해왔지만, 여전히 ‘인구절벽’이라는 엄중한 위기와 직면하고 있습니다. 2022년 합계출산율 0.78명이라는 숫자는 좀처럼 반등의 기미를 보이고 있지 않습니다. 이러한 추세라면 2070년에는 전체 인구 중 유소년 인구는 7.5%에 불과할 것으로 예상되며, 생산가능인구는 46.1%까지 감소할 것으로 보입니다.

이러한 맥락에서 우리나라의 미래 인구정책과 경제정책의 기반이 될 ‘인구’와 ‘노동력’을 확보하기 위한 해법 중에 하나로 ‘효율적인 외국인력 활용 정책’에 대한 심층연구를 진행할 필요가 있다고 생각합니다. 이에 이 자리를 통해 우리는 본격적인 국가 미래 발전을 위한 방안으로써 외국인력의 유입·체류 관리와 사회통합 정책에 대한 적극적인 사회적 논의를 시작해야 할 것입니다.

현행 외국인력 제도의 문제점과 개선 방향, 내국인과 외국인이 상생할 수 있는 선진 이민정책 수립, 급변하는 산업구조와 새로운 외국인력 제도에 맞춘 산업발전 로드맵 수립까지 앞으로 해결해야 할 과제들이 산적해 있습니다. 오늘 포럼은 이 과제들을 차근차근 풀어나가면서 단단한 정책기반을 쌓아가는 기틀이 될 것이라 기대합니다.

마지막으로 좌장과 발제, 토론을 맡아주신 여러 패널 여러분께 진심을 담아 감사의 말씀을 전합니다. 여러분께서 나누어 주신 고견들이 바탕이 되어 선진 외국인력 활용 정책을 만드는 데 이바지하고, 나아가 지역 균형발전에 이바지하며, 선진 이민사회로 나아가는 데 이바지할 수 있기를 바랍니다.

아울러 귀한 시간을 내어 포럼에 참석해주신 모든 분께 감사드리며, 여러분의 가정에 늘 건강과 행복이 가득하길 기원합니다.
고맙습니다.

2023년 10월
국회의원 한정애

인 사 말

더불어민주당 경기 남양주갑
국회 정무위원회·예산결산특별위원회
국회의원 조 응 천



반갑습니다.

더불어민주당 남양주시갑 국회의원 조응천입니다.

먼저 귀한 시간을 내어 「외국인력 활용에 따른 상생과 국가 경쟁력 강화 방안」 논의를 위한 포럼에 함께해주신 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

가속화되는 저출산·고령화로 인해 우리나라의 노동시장과 산업구조는 큰 변화를 맞고 있습니다. 노동인구 감소가 현실의 문제로 다가온 가운데, 앞으로 점점 늘어날 노동력의 빈자리는 누가 채워나가야 할까요?

정부는 현장의 구인난 해소를 위해 외국인력 고용을 대폭 확대하겠다는 방침을 세웠습니다. 그런데 2004년 도입하여 20년 가까이 유지하고 있는 ‘고용허가제’를 비롯한 외국인 노동자 정책은 여전히 많은 문제점을 안고 있습니다. 수많은 외국인 노동자들이 출입국 문제, 복잡한 절차와 비용, 적절한 교육·훈련 부족, 법률 및 규제의 불명확성, 사업장이동 제한 및 업종 제한으로 어려움을 겪고 있고, 심지어는 인권까지 위협받고 있습니다. 숫자만 늘리는 게 능사가 아니라, 외국인 노동자를 위한 실질적인 지원 정책이 뒷받침되어야 하는 이유입니다.

외국인력을 통해 노동력을 확보하고 국가 경쟁력을 높이는 것은 물론, 외국인 노동자와 모든 국민이 함께 번영할 수 있는 상생의 길을 함께 모색해야 할 시기입니다.

우선 외국인노동자 권리 보장과 지원 정책을 강화하고 불합리한 정책과 규제를 개선해야 합니다. 고용노동부·법무부·여성가족부 등 각 부처별로 분산된 외국인력 정책을 한곳에서 통합 관리하고, 지방자치단체와도 긴밀한 협력 체계를 구축할 필요가 있습니다. 이웃나라 일본의 경우 노동력 확보를 위해 2019년 ‘특정기능 1호 비자’를 도입하여 외국인 근로자를 적극적으로 ‘정착’시

키고 있습니다. 절차가 복잡하지 않으며, 최대 5년간 일본에 머무를 수 있고, 향후 시험을 통해 2호로 전환되면 무제한 체류가 가능하며 가족도 데려올 수 있습니다.

더 나아가 정부와 기업 그리고 사회단체들의 인식도 함께 개선되어야 합니다. 외국인 노동자들을 단순히 고용주가 급여를 주고 일을 시키는 타국민이 아니라, 함께 미래로 나아가는 동지라는 생각을 품고 그들의 권리와 복지를 존중하는 사회 분위기를 만들어나가야 합니다.

오늘 함께 해주신 분들의 관심과 노력이 모여진다면 「우리나라 외국인력 활용에 따른 상생과 국가 경쟁력 강화」라는 주제에 대하여 실질적이고 현실적인 해결책을 찾아 우리 국민과 외국인 노동자가 다 함께 잘 사는 길을 찾을 수 있을 것이라 생각합니다. 저도 국회에서 할 수 있는 입법적·정책적 지원을 아끼지 않겠습니다.

마지막으로 뜻깊은 포럼을 함께 주최해주신 외국인이주노동운동협의회 장동만 대표님을 비롯한 협의회 소속 단체 대표님, 한정애·고영인·이수진(비례) 국회의원님, 바쁜 시간을 내어 토론회의 좌장을 맡아주신 (사)한국이주민건강협회 희망의 친구들 김미선 상임이사님, 발제를 맡아주신 한국노동연구원 이규용 고용정책연구본부장님과 외국인이주노동운동협의회 이영 운영위원장님, 토론을 해주실 경기도외국인인권지원센터 오경석 소장님, 중소벤처기업연구원 노민선 연구위원님, 모두를위한이주인권문화센터 고기복 센터장님, 고용노동부 이상임 과장님, 법무부 박지원 사무관님께 깊이 감사드립니다.

외국인노동자의 인권 향상, 우리 국민과 외국인노동자의 상생을 위해 노고를 아끼지 않으시는 외국인이주노동운동협의회 관계자분들께도 특별한 감사의 말씀을 전합니다. 오늘 포럼에 참석하신 모든 분들의 발전과 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2023년 10월
국회의원 조웅천

인 사 말

더불어민주당 경기 안산 단원갑
국회 보건복지위원회 더불어민주당 간사
국회의원 고영인



반갑습니다.

경기 안산 단원 갑 국회의원 더불어민주당 고영인입니다.

‘외국인력 활용에 따른 상생과 국제경쟁력 강화 방안’을 논의하기 위해 뜻깊은 자리가 마련되었습니다. 「저출산 고령화 인구위기 극복을 위한 포럼」 개최를 진심으로 축하드립니다. 행사를 정성껏 준비해주신 외국인이주노동 노동운동협의회 관계자 여러분께 감사드립니다. 이수진 의원님, 조응천 의원님, 한정애 의원님과 힘을 모아 포럼주최에 나서게 되어 보람이 큼니다. 아울러 오늘의 토론을 빛내주실 전문가분들과 패널 여러분, 그리고 귀한 걸음 해주신 청중들께 환영 인사 전합니다.

시화 반월공단을 품고 있는 제 지역구 안산은 전국에서 가장 많은 외국인이 삶을 꾸리고 있는 터전입니다. 지역을 다녀보면 외국인 노동자가 현장의 필수인력으로 자리 잡은 모습을 확인하게 됩니다. 사장님들은 이제 외국인 직원이 없으면 업체를 운영하기 어렵다고 합니다. 공단이 돌아가지 않으면 안산 지역경제의 활력이 떨어질 수밖에 없으니 외국인의 중요성은 더욱 커졌습니다.

안산지역의 모습은 우리 앞에 놓여진 인구위기와 맞닿아 있습니다. 대한민국의 저출생·고령화 속도는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠릅니다. 지금의 속도라면 50년 뒤 대한민국 인구는 절반으로 줄어들고 이로 인해 생산연령인구는 기하급수적으로 줄어 노동력은 부족하고 경제 성장도 둔화될 전망입니다. 노동자 유치를 위해 이민을 두고도 국가 간 경쟁이 벌어지는 시대로 바뀐 지금, 이민정책을 적극적으로 추진해야 하는 시점입니다.

하지만 외국인 노동자를 둘러싼 제도적 틀은 시대적 요구를 반영하고 있지 못합니다. 단기·비숙련·순환을 원칙으로 설계된 고용허가제는 한계를 노출하고 있습니다. 이주노동자 가족의 결합을 허용하지 않아 이동권의 자유를 충분히 보장하지 못하는 문제도 있습니다.

저도 이와 관련해 제도 개선에 나선 바 있습니다. 임금이 체불된 외국인 근로자도 소득활동 보장하도록 하는 내용을 골자로 외국인 근로자 고용법 개정안을 대표발의했습니다. 우리가 필요해서 외국인들을 들여오고 있지만, 그들에게도 대한민국은 꿈을 이루기 위한 기회의 땅입니다. 고령화, 저출산 시대에 따른 외국인력 제도의 선진화가 필요합니다. 인구 감소와 노동력 부족 현상에 직면해 외국인력의 필요성이 절실한 상황에, 외국인 노동자를 둘러싼 우리 정책을 전환해야 살고 싶은 터전을 만들 수 있기 때문입니다.

독일을 포함한 선진국은 인구의 자연 감소와 저출산·고령화를 이겨낼 유력한 인구공급망으로 나라 밖의 인구 유입을 위한 이민 확대를 선택했고 좋은 효과를 나타내고 있습니다. 인구 증가·사회 유지에 긍정적인 우수자원을 자국 사회에 흡수하고자 포용적인 이민정책을 내놓고 그들을 불러들여 저출산 고령화 사회에 선제적으로 대응하고 있는 것입니다.

외국인력 도입과 관리체계 재편이 필요한 시점입니다. 가야 할 길이 먼 만큼 논의해야 할 것도 많습니다. 오늘 포럼에서도 귀한 의견 제시 부탁드립니다. 더불어민주당 초저출생·인구위기대책위원회 위원으로서 여러분의 고견을 경청하고 제도 개선을 꾸준히 시도하겠습니다.

함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2023년 10월
국회의원 **고영인**

인 사 말



더불어민주당 국회 환경노동위원회 간사
국회의원 이 수 진

안녕하십니까? 더불어민주당 국회 환경노동위원회 간사 이수진 의원입니다.

윤석열 정부 집권 이후 내국인 인력 부족을 이유로 조선업을 비롯한 여러 업종에서 외국인 인력 도입 확대가 무분별하게 확대되고 있습니다.

최근 우리 환노위 국정감사 과정에서도 외국인 노동자들에 대한 임금체불 등 근기법 위반 사례가 급증하는 현상을 확인했고, 불법체류도 상당히 증가하고 있는 것을 확인했습니다.

또한 외국인 노동자들의 열악한 숙소 문제들도 여전히 해결되지 않고 있다는 점도 확인되었습니다.

특히 고용노동부와 서울시가 12월부터 시범사업으로 하겠다는 외국인 가사관리사 사업도 필리핀 정부와 협의가 잘되지 않고 난항이라는 점도 확인을 했는데, 필리핀 정부가 자국민을 가사관리사로 송출하는 문제를 신중하게 고려하고 있는 이유는 바로 자국민의 인권문제입니다.

오늘 토론회가 외국인력 활용에 따라 발생가능하고, 확대가 충분히 예상되는 외국인 노동자들에 대한 인권 문제에 대해서도 많은 논의가 있었으면 합니다.

저도 국회 환노위 간사로서 특히 E-9 고용허가제에 따라 우리나라에서 일하고 있는 외국인 노동자들의 노동권 보호를 위해서 더욱 노력하겠습니다. 감사합니다.

2023년 10월
국회의원 이수진



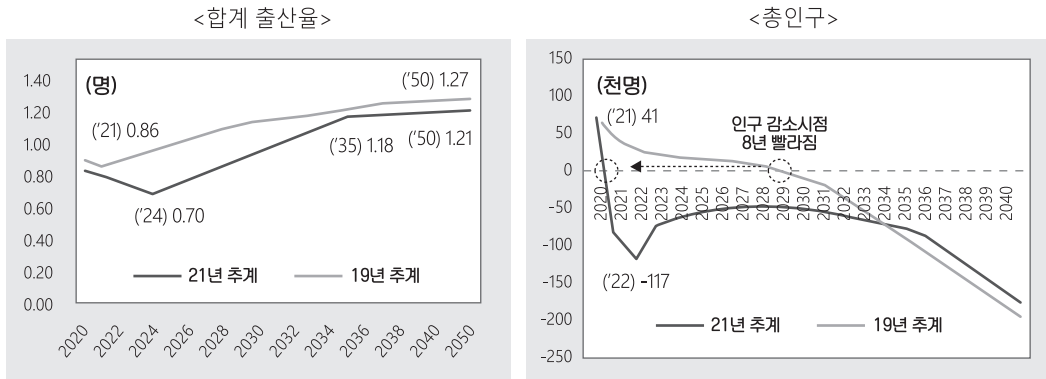
인구변동과 외국인력 활용 방안

이규용

(한국노동연구원 고용정책연구본부장)

I. 인구변동과 한국의 노동시장

1. 노동시장 환경 : 인구감소와 고령화



주: 19년 추계는 특별추계이며, 21년 추계는 5년마다 실시하는 장래인구추계(2020~2070, 통계청)를 말함.
 자료: 관계부처 합동(2022). 제4기 인구정책 TF 주요 분야 및 논의방향. p.1.

저출산 · 고령화에 따른 미래 위험

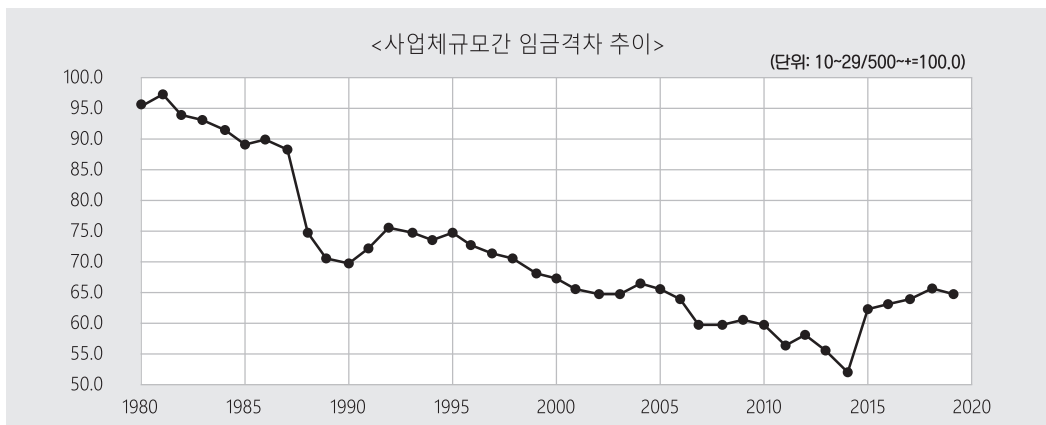
- ✓ 총량적 인력 부족 심화
- ✓ 사회보장 부담 증가
- ✓ 급속한 노동력 고령화
- ✓ 병역자원 부족
- ✓ 재정수지 악화
- ✓ 노후소득 불안정
- ✓ 농촌 공동화
- ✓ 학령인구 감소 (교육인프라 공급과잉)
- ✓ 잠재성장률 하락
- ✓ 숙련노동력 감소 (노동생산성 저하)

2. 노동시장 환경 : 이중구조와 인력수급 불일치

▶ 사업체 규모간 임금격차

◎ 사업체 규모간 임금격차 : 지속적으로 확대되어 오다 2010년 중반 이후 다소 완화

- 사업체 규모간 임금격차는 1981년 96.5% → 2014년 51.7% → 2019년 64.7%
 (*500인 이상 대비 10~29인 사업체)



자료: 고용노동부, 사업체노동력조사(10+), 정진호(2021). 미 발간자료

3. 노동시장 구조의 문제점

- ▶ 수도권으로의 인구집중, 특히 청년층
- ▶ 지역 불균형 - 인구유출과 인력 미스매치, 노동력부족
- ▶ 노인 빈곤율, 중고령자 고용불안, 소득불평등
- ▶ 낮은 인적자본 활용도(여성, 청년 등)
- ▶ 이중 구조 등 노동시장 격차 확대
- ▶ 외국인력 유입확대 수요와 외국인.이민자 유입의 영향

4. 산업구조의 변화와 일자리

- ▶ 산업구조변화와 노동전환
- ▶ 기술의 발달로 직종별 수요의 변화와 저기능직무에 대한 수요 감소
-고령자, 미숙련 노동시장 취약성
- ▶ 숙련간 격차 심화
-저숙련-저임금 직업과 고숙련-고임금 직업간 장벽 확대
- ▶ 노동시장 미스매치 심화
- ▶ 디지털화와 Digital Divide

» 일자리 정책(노동정책)의 패러다임 전환 요구

II. 외국인력 활용 쟁점

1. 취업자역 vs 비취업자격

- ◎ 외국인력 수요는 증가하고 있으나 노동시장 인력부족에 대응한 조절 가능한 외국인력규모 비중 감소
 - 2022년 기준 전체 상주외국인 중 취업비자 체류자격 비중 : 22.7%
 - 외국인력 노동시장 내부의 양극화 현상에 대한 해법 필요
 - 상대적으로 근로조건이나 거주 여건이 열악한 분야나 지역에 대한 외국인력 기피 또는 사업장 이동
 - 체류관리 강화 뿐 만 아니라 장기근속에 따른 인센티브 부여 방식이 필요하나 현재로서는 이러한 장치 미흡

2. 외국인 비합법 문제에 대한 대응방식

◎ 제도 운용 관점

- 사업장 이탈
 - 인력 미스매치, 체류관리 지원의 한계
(고용허가제 : 어업, 농축산업)
- 체류관리의 어려움, 송출비용 : 계절근로자
- 숙련 인력 활용 수요 : 체류기간 및 체류자격 연계
- 도입허용규모, 업종별 상한 비율 등

◎ 외국인력 제도의 사각지대

- 비(미) 허용분야로의 불법체류자 유입
 - 다양한 고용형태 수요에 대한 대응 부족
 - 한시적 간헐적 수요 또는 비정규 수요의 증가
- 이주산업 확대, 단속을 통합 접근이 가능한가?

3. 외국인력 도입과정

◎ 고용허가제

- 도입기간의 적시성문제(고용허가서 발급), 수요 적합형 인력선발 및 매칭의 제약
 - 정보의 비대칭성, 사업주 및 근로자 선택권 제약에 따른 미스매치 발생
 - 인구변동(신규 노동공급감소, 숙련인력 은퇴)으로 노동시장에서의 숙련수요는 증가하고 있으나 비전문인력 공급이라는 제도 틀에 매몰
- 고용허가제는 비전문인력이어야 하는가? 노동시장의 특성을 고려하지 못한 제도중심의 운영
 - 주요 경쟁국(일본, 대만, 싱가포르 등)에 비해 한국은 높은 임금수준으로 이민경쟁력이 높아 우수 인적자원 선발의 이점이 있으나 이를 제대로 활용하지 못하는 실정

◎ 과도한 중개수수료 문제

- 송출기관(공급자) 주도의 외국인력 공급방식
- 일반기능인력(E-7-3) 선원취업, 계절근로 모두 외국인근로자가 공식, 비공식 송출비용 부담
(송입업체 수수료도 외국인근로자가 부담)
 - ※ 과거의 산업연수생제도 재현 가능성
 - 송출수수료에 대한 공식화 부재
 - ※ 선원취업은 공식수수료를 책정하고 있으나 송입업체 수수료도 송출국 근로자가 부담.
 - ※ 국내 수요에 부합하여 송출국가에서 필요한 자격을 갖춘 인력을 선발하거나 양성하여 공급하는 순기능은 필요

4. 체류관리 및 지원 체계

◎ 체류관리 및 지원의 사각지대

- ‘외국인노동자지원센터’ 기능 대체가 가능한가?
- (취업체류자격) 지역사회 적응, 사업장 적응, 숙련형성, 체류자격 변경, 귀국지원에 대한 통합적 지원체계가 구축되어 있지 않음
 - ※ 선원은 민간 지원기관이 담당
 - 정도의 차이는 있으나 고용허가제, 방문취업제, 계절근로자, 지역특화비자, 일반기능인력, 숙련기능인력점수제, 전문인력 시장 등 거의 대부분의 취업체류자격자에 대한 체류지원체계 부재
- (비취업 체류자격자의 체류지원) 지역사회 주민 및 생산가능인구로서의 적극적 활용정책 미흡 : 문호만 개방
 - 외국국적동포, 영주자, 거주체류자격자의 경우 내국인과 유사한 경제활동특성을 보이나, 지역사회통합이나 노동 시장 정책프로그램에서 소외

III. 외국인력 정책 방향

1. 외국인력 정책의 목표

◎ 외국인 유입의 활용 전략

<체류유형별 외국인 활용전략>

체 류 형 태	정 책 유 형	정 책 방 향	정 책 대 상
단기순환	노동시장 정책	한시적 체류와 귀국	대부분 비전문인력
장기거주(반복갱신)	노동시장 정책	체류기간 제한 없이 장기거주가능(가족동반)	숙련인력, 전문인력
정주화(영주권, 귀화)	인구유입 정책	정주화와 사회통합	선별, 인도주의적 접근

◎ 외국인 유입전략별 고려요소 : 사회경제적 편익 (비용최소화)

체 류 형 태	고 려 요 소
단기순환	한시적 필요노동력 확보, 사회경제적 비용 크지 않음
장기거주(반복갱신)	노동생산성, 정주가능성이 높으나 비국민 접근, 사회경제적 편익
정주화(영주권, 귀화)	사회통합 비용 감수

2. 외국인력 정책의 당면과제

◎ 고용허가제 도입 초기

- 노동시장 일자리 불일치(미스매치)에 따른 인력부족 해소
 - 한시적 체류를 통한 인력부족 해소

◎ 현재

- 인력부족 현상의 확산 : 업종, 직종, 숙련수준별
 - 내국인 노동공급정책의 한계 : 인구구조, 노동공급 특성
 - 기술혁신, 산업구조 전환에 따른 수요구조의 변화도 진행

◎ (향후) 인구감소 대응

- 외국인력 활용과 인구정책의 병행 요구
 - 중장기 전략과 현재의 정책간 비정합성 문제 해결 필요
- 인구유입정책 : 중장기적으로 사회경제적 편익여부는 불확실
 - 이민정책이 인구변동의 대안 중 하나로 제시되고 있으나 저출산고령화를 야기하는 구조적문제가 해결되어야 이민정책도 성공

3. 외국인력 정책방향 : Two track

▶ (중장기 전략) 인구정책적 접근과 이민자 경쟁력 강화, 이민사회 수용 기반 구축

→ 논의의 고도화 필요

▶ (노동시장 대응전략) 산업구조 및 기술혁신 요소 등을 고려한 노동시장 대응형 (3~5년, 반복갱신) 외국인력 유치 및 활용 정책

→ 외국인력 정책 통합 및 추진체계 재구축

▶ 두 전략의 연계

◎ 정주 외국인,이민자의 노동시장 통합 강화

- 이민전략의 성공은 단기 필요인력의 확보가능성과 중장기 재정에 미치는 영향을 고려한 정주 이민자의 경제적 편익제고에 의존
 - 중장기 활용전략의 핵심은 정주형 이민자의 노동시장 통합정책
 - 정주가능성이 높은 이민자에 대해서는 노동시장 통합프로그램을 통해 인적자본 경쟁력을 강화
- 교육훈련, 취업지원서비스, 복지 사각지대 해소, 고령화 대응
- (현안) 동포, 영주권자, 국적취득자 등 정주형 이민자의 노동, 복지, 사회적 지위, 소득, 빈곤, 지역사회 통합 등에 대한 전반적인 실태조사 필요
 - 정주형 이민자의 고령화, 재정지출에 미치는 영향(건강보험, 복지지출) 대비
 - 중장기적으로 재정에 미치는 부정적 영향 완화 방안의 시작은 유입 및 체류지원정책에서 출발
- 선별 시스템 강화와 유입된 인력의 노동시장 정착기반 강화

▶ (노동시장 대응전략) 산업구조 및 기술혁신 요소 등을 고려한 노동시장 대응 (3~5년, 반복갱신)
외국인 인력 유치 및 활용 정책

- 외국인력 필요분야(산업 및 직종, 숙련수준 고려) 정기적 갱신을 통한 맞춤형 공급전략
(영국, 호주, 독일 등의 전문외국인력 유입정책 사례)
 - 외국인력 활용정책의 전면 재개편 : 통합적 관리, 도입분야 도입규모 결정 재편 및 이를 위한 범 정부 차원의 필요인력 도입분야 통합적 접근과 도입체계의 효율화, 활용 및 체류관리 체계 전면 재검토 및 이를 위한 전문기구 설립 검토
 - 노동시장, 산업구조, 기술변화를 고려한 활용전략과 이에 부합하는 체류자격 연계 및 유연화

※ 우수인재유치 강화 지속 : 다만 우수인재 유치는 제도 개선을 통해 성과를 확산하는데 한계가 있으며 (정책개입의 한계) 이는 결과적으로 이민사회의 성숙도에 의존

- 가족동반형 정주화 vs 체류기간 연장, 순환형 인력활용전략 재검토
 - 가족동반형 정주화는 체류자격접근이 아닌 한국사회 통합 가능성 기반관점에서 접근
 - 임금, 소득, 직무, 숙련도 등을 종합적으로 고려
- 귀국지원정책과 불법체류 방지 : ODA와 연계, 체류기간 유예(합법화) 관리의 효율화 도모

4. 외국인력정책 방향

▶ 외국인력 정책 틀 재정립

◎ 고용허가제 다시 생각해보기

(현재) 고용허가제 = 비전문외국인력 유입정책 기능

(제도개편방향) 외국인력 도입제도로 자리매김

◎ 관련법령 개정

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 전체 외국인력을 포괄하는

‘외국인고용법(가칭)’으로 개정 (대만의 취업서비스법 참조)

※ (1안) 취업비자 모두 포괄 (2안) 노동시장 접근에 기반한 E-7, E-8, E-9, E-10 비자 총괄

◎ 외국인력 도입 및 활용정책의 재구축

- 정책추진체계(거버넌스) 및 지원기관(전담체계) 재구축
 - 외국인력 총괄 전담 기능담당 체계 구축
 - 외국인력 도입허용분야, 도입규모, 체류관리 등을 총괄하는 전담체계를 구축하고 이를 지원하기 위한 기구(공공조직) 설립
 - 현실적으로 E-7,E-8,E-9,E-10체류자격 중심이며, 이 중 전문인력에 해당하는 E-7-1비자는 민간기능을 보완하여 도입 및 체류지원서비스에 초점
 - ※ 전담체계의 조직 및 역량 강화

▶ 통합적 외국인 취업관리체계 구축

현 재		개 편	
취업 체류 자격	전문인력	영주 외국인	외국인 영주 체류자격 기회 확대
		한시적 체류 외국인 통합체계구축 (법 및 관리체계)	전문인력
			숙련인력
			비전문 인력
	단순기능인력	비취업체류자격 정주자 (결혼이민자 외국국적 동포 등 기타 정주형 이민자)	- 인적자원개발 강화 - 취업 및 구직활동 지원
기타	외국국적 동포 등 비취업 자격 외국인 경제활동 참여자	유학생	- 유학생 인적자원 역량 강화 - 재학중/ 졸업 후 취업 및 구직활동 관리 및 지원
		불법체류자 관리	외국인 총체류자의 일정비율을 넘지 않도록 외국인력 정책과 연계하여 불법체류자 출입국관리 강화

5. 정책과제

◎ 정책 거버넌스

- 현행 외국인 정책은 정부의 개별 부처의 기능적 관점에서 접근함으로써 통합적인 외국인 유치 및 활용전략의 한계, 정책 사각지대 발생
- 거버넌스 구축방향 : 부처간 협력체계 구축
 - 정보의 공유 및 증거기반(산업구조, 노동시장 구조, 외국인 체류실태) 통합적 외국인(력) 정책 수립
 - 부처별 전문성에 기반한 정책추진체계 구축 및 부처간 조정, 협업
 - 서비스 전달체계의 연계, 서비스의 내실화 및 관련 예산 확보 등
 - 외국인력정책, 이민정책, 출입국정책의 정책영역과 관할 기능 검토

◎ 외국인(력) 영향평가 관련 전문기능 구축

- 산업 및 직종(숙련수준)별 외국인력 도입분야 도출
 - ※ 민간 자문기구 구성 검토
(영국의 Mac(Migration Advisory Committee; MAC) 참고)
- 내국인 활용전략과 연계
- 외국인(력) 유입의 영향 평가 및 이를 위한 관련 통계인프라 구축



외국인력 활용의 문제점과 대안 모색

이 영

(외국인이주노동운동협의회 운영위원장)

외국인력 활용의 문제점과 대안 모색

이 영 (남양주시외국인복지센터장)

이주노동을 유출하던 국가에서 경제의 급성장을 이룬 한국은 이를 바탕으로 1988년 올림픽 개최를 계기로 세계에 알려지게 되었고, 동남아시아 지역의 이주자들이 유입되는 국가가 되었다. 1990년대 20~40만에 이르던 이주자가 이제 100여 개국의 200만이 넘는 유입국가로 변모하게 되었다(2007년 100만, 2016년 200만, 2019년 250만으로 증가). 체류자의 자격에서도 이주노동자가 주축을 이루었지만, 이후 2000년 초부터는 결혼이민자, 중도입국자녀, 유학생, 난민 등으로 다양화되었다.

체류 이주민과 내국인의 비교를 살펴보면, 코로나 이전 5%에 육박하던 이주민이 코로나 이후 4%대 미만으로 내려갔다가 회복세가 나타나고 있다. 매년 평균 10만~20만 이상의 이주민이 증가하다 보면, 조만간에 한국은 OECD(경제협력개발기구)의 기준에 따른 다문화사회에 진입하게 된다. 이제는 이민 국가로서의 위상에 맞는 이민 정책을 갖추고 있는지 냉철하게 자문해 보아야 한다. 이에 현행의 외국인력 정책의 전반에 걸친 핵심적인 의제를 중심으로 문제점을 도출하면서 대안을 모색해 보고자 한다.

인구 대비 체류 외국인 현황

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체 인구	51,826,059	51,849,861	51,829,023	51,638,809	51,439,038
체류외국인	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912
대비비율	4.57%	4.87%	3.93%	3.79%	4.37%

출입국외국인정책본부

I. 들어가는 글

외국인력 제도의 전 이해

1990년대 초까지만 해도 이주자의 대부분은 이주노동자였으며, 이에 따른 제도로 1993년에 산업연수생제도를 도입하게 되었다. 하지만, 산업연수생은 말 그대로 연수생일 뿐 노동자의 신분을 인정하지 않고 편법으로 활용함으로써 사회적인 지탄의 대상이 되었다. 노동법을 적용하지 않아 임금체불이나 산재를 당해도 법적 구제와 보상을 받지 못했다. 이에 따라 산업연수생은 사업장을 이탈하게 되었고, 50%를 상회하는 미등록 체류자가 발생하게 되었다.

이뿐 아니라, 산업연수생제도는 민간대행 기관을 통해 이주노동자를 받아들이면서 과도한 송출비용, 미등록이주노동자 발생, 민간대행 기관의 관리부실과 비리 등으로 시민사회의 저항으로 철폐되고(고용허가제와 병행 후 2007년에 폐기), 2004년에 고용허가제라는 제도로 바뀌게 되었다.

고용허가제는 산업연수생제도의 불합리한 요소들을 차단하고, 한국 정부(고용노동부)와 송출국가 정부가 MOU를 맺고 투명성 있는 제도로 전환한 것이 고용허가제의 가장 큰 변화라고 할 수 있다.

하지만 고용허가제는 정주를 허용하지 않는 단기·순환(최초 3년), 내국인의 노동시장(일자리)을 침해하지 않는 3D 업에 제한함으로 파생되는 저임금의 일회성 비숙련(비정규직)노동을 고착화시켜 이주노동자의 노동을 착취하는 제도이다. 이에 더해 고용허가제는 이주노동자의 사업장이동을 원칙적으로 불허(이주노동자의 귀착 사유가 없는 경우는 가능:과도한 임금체불, 휴·폐업, 부당한 노동 행위 등)함으로 강제 노동의 요인이 되고 있다. 또한, 과도한 행정적 절차(사업장이동 신청 및 구직 활동 기간 초과)로 인해 이주노동자는 체류자격이 상실되고, 일할 사업장마저 잃게 된다.

외국인력 제도인 고용허가제가 이제 20년을 맞이하게 된다. 나름 성과를 평가하기도 하지만, 고용허가제의 중요한 원칙인 비숙련·단기·순환 원칙은 사실상 임계점에 도달하면서 위와 같은 많은 문제에 봉착하게 되었다. 최근에 와서야 서둘러 고용노동부는 준숙련인력(10년+α) 활용 방안을 내놓았지만, 'α' 의문부호처럼 의문만 남겨 두었다. 그뿐만 아니라 법무부는 E-7-4비자, 계절노동자, 유학생 활용, 지역특성화 비자 등으로 외국인력 제도의 교란을 불러일으켜 도대체 외국인력 제도의 주무 부처(고용노동부)가 어디인지 의아하게 한다(법무부는 올해 2023년 하반기 E-7-4를 3만 명 확대).

이제 외국인력 제도는 한국 사회가 겪고 있는 고령화·저출산에 따른 변화에 맞는 선진화 이민제도가 요구되고 있다. 인구감소 위기와 노동력 부족에 직면하여 외국인력은 절대적으로 필요한 상황이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 현행의 단기·비숙련·순환을 원칙으로 하는 고용허가제는 한계가 있다. 이에 부응하기 위해서는 단기에서 장기로, 비숙련에서 숙련으로, 순환에서 영주로 가는 총체적인 외국인력 정책의 재편이 마련되어야 할 때이다.

또한, 제도적인 측면의 개선도 있지만 2022년 통계를 보면 고용허가제 외국인력은 23만 명이지만, 미등록 체류자는 2배 가까운 41만 명에 이르고 있다. 미등록 체류자의 증가에 대한 원인 분석과 이에 대한 정책적 대안이 마련되어야 할 분기점에 서 있기도 하다. 이를 보완 정비하지 않는다면 증가하는 미등록 체류자로 인해 발생하는 사회적 비용 부담과 갈등이 더 커질 수밖에 없다. 따라서 미등록 체류자의 문제를 물리적 강제 단속과 추방으로 일관함으로 야기되는 인권 침해를 극복하고, 실질적인 사회통합 차원에서 폭넓게 미등록 체류자를 제도권(양성화) 내에 수용하는 방안이 조속하게 마련되어야 할 것이다.

업종별 사업장 및 외국인노동자 현황 (단위: 명)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
제조업	사업장	40,919	40,461	39,625	36,718	34,716	36,945
	외국인	182,981	182,167	181,395	146,876	130,207	164,145
건설업	사업장	697	608	549	481	446	472
	외국인	9,157	8,641	8,131	6,382	5,570	5,848
농축산업	사업장	8,338	8,233	8,269	7,526	6,802	8,325
	외국인	22,802	23,804	24,509	20,689	17,778	24,138
서비스업	사업장	109	126	117	104	98	111
	외국인	286	330	358	276	230	283
어업	사업장	4,421	5,007	5,620	4,667	3,955	5,198
	외국인	6,352	7,432	8,665	6,850	5,678	8,707
총계	사업장	54,484	54,435	54,180	49,496	46,017	51,051
	외국인	221,578	222,374	223,058	181,073	159,463	203,121

* 각 연도말 기준 근무하고 있는 외국인근로자(E-9) 수 기준

1-1 업종별 성별 현황 (단위: 명)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
제조업	남자	173,430	173,188	172,830	140,135	124,231	157,266
	여자	9,551	8,979	8,565	6,741	5,976	6,879
건설업	남자	9,157	8,641	8,131	6,382	5,570	5,848
	여자	0	0	0	0	0	0
농축산업	남자	14,882	15,805	16,537	14,104	11,978	15,739
	여자	7,920	7,999	7,972	6,585	5,800	8,399
서비스업	남자	282	326	354	274	228	280
	여자	4	4	4	2	2	3
어업	남자	6,350	7,431	8,663	6,849	5,677	8,701
	여자	2	1	2	1	1	6
총계	남자	204,101	205,391	206,515	167,744	147,684	187,834
	여자	17,477	16,983	16,543	13,329	11,779	15,287

고용노동부

II. 들어 온 글

1. 코로나 시기 총 체류 외국인 감소 대비 미등록 증가

2019년 국내 체류 외국인은 2,524,656명으로 최대치로 나타났다. 또한, 측면에서는 미등록 체류자는 2022년에는 411,270명으로 정점에 이르렀다. 그 증가의 원인으로 2018년 평창동계올림픽을 앞두고 무사증 입국과 관광비자 발급의 확대를 원인으로 두고 있다.

인구 대비 체류 외국인 현황

구 분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
총 체류 외국인	2,180,498	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912
미등록 체류	251,041	355,126	390,281	392,196	388,700	411,270
사증면제 (B-1)	85,196	162,083	176,244	171,805	175,747	164,523
관광통과 (B-2)	20,662	30,028	30,272	26,111	20,864	19,133
단기방문 (C-3)	56,331	61,157	81,723	78,934	78,455	79,677

출입국외국인정책본부 통계 연보

한 가지 특이한 점은 2019년 말 코로나 이후 2020년에는 국내 체류 외국인이 전년 대비 2,036,075명으로 50만 명이 감소하였는데, 미등록 체류자는 전년 대비 392,196명으로 유지되었다는 점이다. 결국 코로나가 미등록 체류에 아무런 영향을 주지 않았음을 확인할 수 있다.

50만 명이 축소되었어도 미등록 체류자는 요지부동으로 오히려 2022년에는 41만 명으로 증가하였다. 이를 어떻게 설명할 수 있을까? 우선 코로나로 인해 정부의 단속이 이루어지지 않은 측면도 있다. 코로나 2019년까지 매년 3만 명 이상이 출입국에 단속되어 강제퇴거를 당했지만, 코로나에서는 단속이 2020년 1/5, 2021년 1/10 수준으로 떨어지면서 그 영향이 있었다고 볼 수 있다.

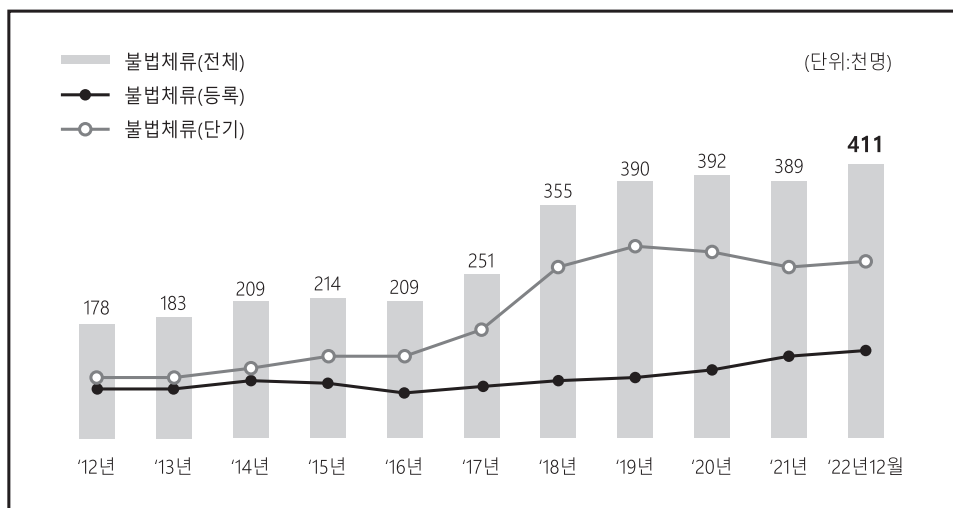
강제퇴거 및 출국명령 현황

연도	강제퇴거	출국명령
2017년	26,694	6,282
2018년	31,811	4,770
2019년	34,557	5,852
2020년	5,867	2,062
2021년	3,115	1,560

출입국외국인정책본부 통계연보

다른 하나는 1997년의 IMF와 2008년 금융위기 때에는 미등록 체류자가 감소하였지만, 상대적으로 코로나는 전 세계적인 확산으로 어느 나라도 안전을 보장받지 못하는 상황에서 한국은 청정국이라는 이미지가 영향을 주었다. 개발도상국의 경우 예방 접종과 방역체계가 구축되어 있지 않아 더욱 불안감이 커서 본국으로의 귀국을 쉽사리 결정하지 못했다. 역설적으로 코로나가 오히려 미등록 체류자의 온상 효과를 가져왔다.

단기 및 등록 미등록 체류 현황



출입국외국인정책본부

한 가지 더 중요한 사실은 위 도표에서도 볼 수 있듯이 단기 체류 미등록 체류자는 코로나로 인해 감소 추세였지만, 등록체류자는 오히려 미등록 체류자가 되면서 증가 추세를 보이는 측면의 시사점과 요인이다. 단기 체류자의 경우에는 한국 생활의 적응도가 부족하고, 사업장에도 숙련도가 높지 않아 구인·구직이 쉽지 않았다. 상대적으로 등록체류자가 미등록 체류한 것은 취업 상태에 있었으며 최소한 숙련도와 생활 적응력을 갖추고 있었다고 보아야 한다. 코로나로 인해 신규 외국인이 유입되지 않아 어려움을 겪고 있는 사업장에 등록체류자가 미등록이주노동자로 전환되었음을 의

미한다. 비근한 예로 농가에서는 작물 재배를 위해 미등록이주노동자를 고용할 수밖에 없었고, 농가의 90% 이상이 미등록이주노동자이었다. 또한, 코로나에서 호황을 누린 업종도 있었다. 방역용품과 인테리어업종 등에서는 인력이 없어 미등록이주노동자를 고용할 수밖에 없었다. 코로나 시기 총 체류 외국인인 50만이 축소됨에도 불구하고 미등록이주노동자가 증가한 것은 새로운 외국인력이 공급되지 않아, 산업현장에서 인력난을 해소할 수 있는 유일한 방안으로 미등록 이주노동자를 고용할 수밖에 없었다. 결국, 코로나 시기에 미등록 이주노동자가 한국 산업현장을 지탱하는데 일정 부분 한몫했다고 해도 과언이 아니다.

연 도	총 체류 외국인	불법체류외국인				불 법 체류율
		소 계	등 록	거 소	단 기	
2013년	1,576,034	183,106	95,637	1,533	85,936	11.6%
2014년	1,797,618	208,778	93,924	2,066	112,788	11.6%
2015년	1,899,519	214,168	84,969	1,114	128,085	11.3%
2016년	2,049,441	208,971	75,241	941	132,789	10.2%
2017년	2,180,498	251,041	82,837	1,064	167,140	11.5%
2018년	2,367,607	355,126	90,067	1,015	264,044	15.0%
2019년	2,524,656	390,281	95,815	1,316	293,150	15.5%
2020년	2,036,075	392,196	108,665	1,674	281,857	19.3%
2021년	1,956,781	388,700	125,022	1,427	262,251	19.9%
2022년	2,245,912	411,270	138,013	3,725	269,532	18.3%

출입국외국인정책본부 통계연보

2. 등록외국인의 신규 미등록 체류 증가는 외국인력 관리·감독 부실 입증

출입국관리법상 체류자격에 있어 취업이 가능한 비자는 E로 시작되는 취업비자(E-9)와 방문취업(H-2) 외에도 단기취업(C-4), 유학(D-2), 상사주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 등이 있다.

출입국외국인정책본부의 아래 통계 자료에서도 나타나듯 신규 발생하는 취업 자격의 미등록 체류자 중 D-2(유학생), D-4(어학연수), E-9(비숙련취업) E-10(선원취업), F-6(결혼이민), G-1(인도적), H-2(재외동포방문취업)를 살펴보면 더라도 취업 체류자격을 가진 외국인등록 체류자 중 매년 3만 명 이상이 미등록 체류자가 되었다.

외국인력 제도인 고용허가제만 보더라도 비숙련취업(E-9)과 E-10(선원취업)에서 1만 명 이상이 미등록 체류자로 발생하고 있다. 이는 매년 신규 도입 규모의 35%를 차지하고 있다. 매년 신규 발생하는 미등록 체류자에 대한 근본적인 방지 대책은 마련되지 않고, 외국인력의 수요에 따른 공급에만 치중함으로 오히려 미등록 체류자를 양산하고 있다는 비판을 면하기가 어렵다.

또한, 유학생(D-2)과 어학연수(D-4)도 급격히 증가하면서 미등록 체류자가 6천 명에 이르고 있

다. 정부가 고급인력을 유치한다는 명목으로 유학생(D-2)과 어학연수(D-4)를 받았지만, 이와는 무색하게 실제로 대학의 재원 마련을 위한 방안으로 활용되고, 관리체계의 미흡으로 이탈률이 높아 사회적 지탄의 대상이 되고 있다. 지방대학의 경우에는 유학생들이 아르바이트 시장을 잠식하고 있다. 이 밖에도 G-1(인도적)에서 5천 명 이상, H-2(재외동포방문취업) 1천5백 명 이상이 발생하고 있다.

이처럼 취업 자격을 가진 등록외국인 중에 상당수가 미등록 체류자로 전환되면서 노동시장에 유입되고 있음을 볼 수 있다. 따라서 외국인력의 공급과 수요에만 치중하는 정책이 아니라, 이에 따른 원활한 선순환 체계와 관리·감독시스템 구축이 절실하다.

체류자격에 따른 신규 미등록 현황 (출입국·외국인정책본부)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
총계	23,010	26,178	28,108	27,583	33,181	34,682	31,926
D-2(유학생)	419	520	940	2,063	3,001	3,103	3,809
D-4(어학연수)	1,630	3,426	7,012	8,759	6,263	3,490	2,906
E-9(비숙련취업)	10,786	9,455	9,494	8,025	7,875	9,295	9,804
E-10(선원취업)	1,239	1,355	1,280	1,127	1,019	1,630	2,068
F-6(결혼이민)	1,433	1,334	1,161	923	1,336	1,204	1,136
G-1(인도적)	2,277	4,608	3,449	2,700	3,657	5,297	3,079
H-2(동포방문취업)	1,341	1,267	1,189	1,005	2,188	1,833	1,546

※ 위 표의 “F-6”는 F-6-1~F-6-3 및 F-2-1을 모두 포함한 숫자이며, G-1(기타)은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 단기(B-1, B-2, C-3) 등의 자격에서 난민신청, 체불임금 중재, 산재보상 등의 목적으로 변경한 자격임.

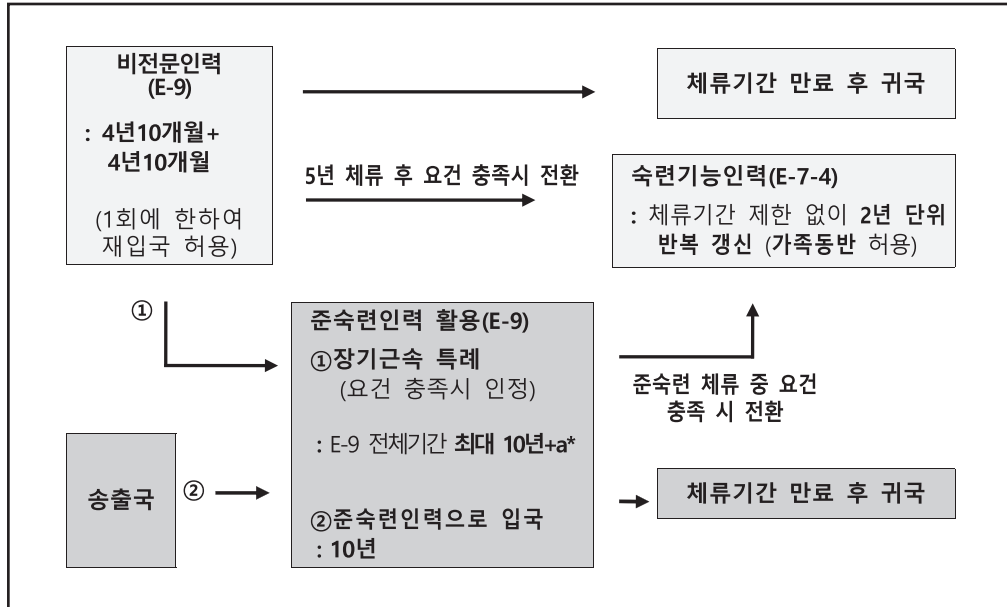
3. 체류 기간 확대와 혼재된 제도로 매몰된 고용허가제 개편안

아래는 2004년 이후 현재 진행되고 있는 외국인력 제도 고용허가제의 변화이다. 비숙련·단기·순환이 원칙이었으나, 시행 2004년 3년에서 만료 시점인 2005년에 3년+3년으로, 2009년에는 3년+1년 10개월, 2012년에는 3년+1년 10개월을 재고용할 수 있도록 하면서 9년 8개월로 확대되었다. 하지만 고용허가제 처음 설계와는 다르게 비숙련·단기·순환 원칙이 무색하게 붕괴하였다.

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월 ~
3년	3년+3년 [중간에 1개월 출국]	4년 10개월 [3년+1년 10개월]	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가[중간에 3개월 출국] ★ 요건: 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업

고용허가제가 20년이 되어가면서 제도에 대한 우려의 목소리가 각계각층에서 커졌고, 최근 고용노동부에서도 이에 ‘고용허가제 개편방안’(2022.12.28.)을 내놓게 되었다. 골자는 장기근속 이주노동자(E-9)와 송출국에서 준숙련 인력 요건을 갖춘 이를 우대하여 최대 10년+α 보장하여 준숙련 인력으로 활용하겠다는 계획이다.

< 준숙련인력 활용 운영방안 >



고용허가제 개편방안에서는 비숙련에서 준숙련 활용과 이에 따른 체류 기간을 확대하여 외국인력을 고용하고 있는 사업장에 노동의 연속성과 이주노동자에 체류를 장기간 보장해 준다는 측면에서 긍정적으로 볼 수도 있다.

하지만 10년+α라는 부분에 대해서는 몇 가지 의문이 든다. ‘α’의 의미는 무엇인가? 체류 기간이 10년을 넘어서도 준숙련 인력으로 남아 있어야 하는가? 국적법(제5조)에 따르면 5년 이상 체류 시에 일반귀화 요건이 되는데, 왜 여전히 준숙련 인력으로 남아야 하는가? 고용허가제 이주노동자(E-9)는 10년+α이지만, 송출국에서 온 이주노동자는 10년으로 체류 기간이 만료된 시점에서는 본국으로 귀국해야 한다고 전제하는 것으로 보아, 결국은 영주를 허용하지 않고 노동력만 활용하겠다는 취지로밖에 볼 수 없다. 국제사회에서도 현행의 고용허가제가 이주노동자 가족의 결합권을 허용하지 않는 것에 대해 강하게 비판하고 있는데, 개선방안이 장기간 외국인력을 활용하면서 가족의 결합권을 간과하는 것은 더욱 퇴행하는 방안이라고 할 수 있다.

법무부의 숙련기능인력(E-7-4)의 경우 4년 체류 후 자격요건을 갖추면 고용노동부가 제안하는 준숙련 인력보다 더 좋은 노동환경과 업종에서 일할 수 있다. 그럴 뿐만 아니라 가족 동반도 허용이 된다. 지름길인 숙련기능인력(E-7-4)을 두고 왜 고용노동부는 굳이 준숙련 인력을 설정했을까? 오히려 현행의 고용허가제(E-9)의 4년 10개월 이후 숙련기능인력(E-7-4) 까다로운 요건(점수제)을 대폭 완화하여 연계하는 방안이 더 타당하다.

다른 하나의 의문은 고용허가제 4년 10개월 취업 활동 이후 만료된 이주노동자가 적용 요건을

충족할 시 출국 후 1개월 후에 재입국 취업특례제도로 재입국하여 다시 일할 수 있고, 마찬가지로 자진 출국한 이주노동자가 재입국 취업제한 기간(6개월) 후 특별한국어시험제도로 재입국하여 취업 활동을 할 수 있습니다. 이처럼 재취업 활동을 할 수 있는 취업특례제도와 특별한국어시험제도가 중첩되어 있는데, 여기에 또다시 준수련인력 제도까지 더해지면 외국인력이 유입되는 경로가 다양하고 개방의 폭이 넓어졌다고는 하겠지만 혼재된 외국인력 제도가 제대로 운용이 될 수 있을지 하는 의문이 든다.

오히려 영주권을 부여한다는 조건도 없이 고용허가제 개편의 10+α와 같이 준수련 인력을 활용하는 목적으로 체류 기간만 확대한다면 미등록 이주노동자의 체류 기간이 더 장기화할 여지가 크게 작용할 것이다.

한가지 확인할 수 있는 중요한 사실은 재고용 제도인 취업특례제도, 특별한국어시험제도, 준수련 인력제도 등 ‘용어’ 자체만 변용되었을 뿐 모두 외국인력을 비숙련 ‘기간제 비정규직’에 근거하여 체류 기간만 확대하였다는 점이다. 그러다 보니 외국인력 정책이 외국인력 활용을 위해 체류 기간 확대에만 치중하여 ‘덧씌우기’ 정책으로 ‘누더기’가 되어버렸다. 지금의 외국인력 제도는 밑 빠진 독에 물을 붓는 격이다. 이제 새 술은 새 부대에 담아야 한다.

외국인력 정책이 비숙련제도의 틀에서 한치도 벗어나지 못하고 이를 탈피하지 않는다면 결국 외국인력 정책은 산업현장에서 부적합 판정을 받고 표류할 수밖에 없다.

4. 과도한 규제 장벽이 부른 미등록이주노동자 양산 (사업장이동 제한과 초과자)

고용허가제의 가장 독소조항이라고 할 수 있는 사업장이동 제한은 이주노동자의 귀책 사유가 아닌 경우 사업장이동을 할 수 있다. 하지만 외고법 제25조에 따르면 “다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 ‘출입국관리법’ 제21조에 따른 근무처 변경 허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.”라고 명시하고 있다. 아래의 통계는 사업장 변경 신청 현황과 이를 초과한 이주노동자의 현황이다.

업종별 사업장 변경 신청 현황 (단위: 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
제조업	40,814	40,646	36,003	29,598	23,342	28,246
건설업	4,650	5,308	4,573	3,930	3,361	3,174
농축산업	7,699	8,389	7,449	4,939	3,732	5,970
어업	2,149	2,761	3,772	2,944	1,603	2,932
서비스업	102	82	112	95	60	93
총계	55,414	57,186	51,909	41,506	32,098	40,415

사업장 변경 신청 기간과 구직 기간 초과자

업종	사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 외국인근로자						사업장 변경 신청자 중 구직기간(3개월) 초과 외국인근로자*					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
제조업	4,875	5,867	4,321	8,690	6,123	7,809	1,731	2,046	2,202	2,842	957	955
건설업	390	329	461	647	677	827	224	307	338	271	181	151
농축산업	853	904	983	1,670	2,368	1,917	514	897	630	535	328	357
어업	285	395	506	814	1,191	1,541	172	180	376	418	159	180
서비스업	35	15	11	20	20	14	13	10	16	16	9	5
총 계	6,438	7,510	6,282	11,841	10,379	12,108	2,654	3,440	3,562	4,082	1,652	1,648

통계에서 확인할 수 있듯이 2017년부터 2022년까지 6년 동안 사업장 변경 신청 기간(1개월) 초과자는 54,558명이며, 구직 기간(3개월) 초과자는 17,038명으로 총 71,596명이다. 이는 한 해 평균 5만 명 정도를 신규로 도입하는 규모를 넘고, 매해 초과자가 1만 명 이상으로 발생하니, 매년 신규 도입의 1/5을 잃고 있다. 초과한 이주노동자는 외고법에 정한 대로 출국을 강제하고 있지만, 실상은 미등록으로 전락할 소지가 크다. 고용노동부가 설정한 기간(신청 기간과 변경 기간)에서 단 하루만 지나더라도 여지없이 체류자격을 상실하게 되는 경직된 행정적 규제가 미등록 체류자를 양산하고 있다. 여기에 그치지 않고 최근 고용노동부 외국인력정책위원회(2023.7.14.)에서 수도권으로 인력 이동이 심화되고 있는 상황에서 인구소멸 지역 대응 방안으로 이주노동자의 사업장 변경을 ‘권역별 단위에서만 허용’하겠다고 밝혔다. 사업장이동 제한이라는 족쇄도 부족해서 이제는 이중으로 족쇄를 채워 손발을 묶겠다는 심사이다. 인구소멸이 이주노동자의 탓인가! 지역 발전 불균형이 무엇에서 비롯되었는지 곱씹어 보게 된다.

이에 대한 이미 UN인종차별철폐위원회에서도 다음과 같이 지적하며 권고를 한 바 있지만, 아직도 이에 대한 변변한 개선책이 없는 상황이다.

“고용허가제하에서 기간 제한적이고 경직된 체류 허가 및 비자 제도의 결과로 한국에 합법적으로 입국한 많은 이주노동자가 미등록자가 되고 있으며, 이들은 어떠한 서비스에 대한 권리와 접근을 향유 할 수 없다. 위원회는 당사국이 합법적으로 입국한 이주노동자들이 경직된 고용허가제 때문에 미등록자가 되지 않도록 모든 조치를 취할 것을 요구한다.”

(UN인종차별철폐위원회, 심사보고서, 2012.8.)

“2012년 고용허가제 제도에 대한 개정에도 불구하고 이주노동자들이 여전히 직면하고 있는 (a) 사업장 변경 횟수 제한, (b) 체약국 영토 내에서의 최장 허가체류기간의 제한, (c) 가족재결합 가능성의 결여, (d) 다른 종류의 비자로 변경할 가능성이 매우 제한적이어서 장기거주 또는 영주 허가에 대한 이주노동자들의 접근을 막고 비정규 체류의 위험을 증가시키는 점”에 대해 우려를 표명하며, (a) 가족재결합을 용이하게 하고, (b) 이주노동자들에 대한 사업장변경제한을 철폐하고, (c) 체장체류기간을 연장하고 (d) 이주노동자들이 보다 쉽게 다른 비자 종류로 바꿀 수 있도록 할 것을 권고한다.”

(UN인종차별철폐위원회, 2018. 12.)

따라서 이주노동자에게 귀책 사유가 없는 사업장의 이동은 원천적으로 자유로운 이동의 권리를 보호해야 한다. 이주노동자의 귀책 사유가 아님에도 불구하고 이주노동자들이 변경 신청 기간(1개월)과 구직활동 기간(3개월) 제한으로 불필요한 정신적 부담과 불안한 생활을 이주노동자가 감내하게 하는 것은 부당하며, 이는 최소한의 이주노동자의 직업 선택과 이동의 권리를 과도하게 침해하는 것이다.

산업연수생제도는 미등록 체류 이주노동자의 과다 발생으로 철폐되었다. 그런 산업연수생제도에서도 사업장 변경 기간은 설정되어 있지 않았다. 그런데 지금 고용허가제에서 오히려 사업장 변경 기간 설정으로 미등록 이주노동자를 양산하고 있다. 현행의 문제에 대해 반면교사(反面敎師)로 삼아야 하지 않을까!

고용허가제 노동자의 입국 및 취업이 일차적으로 국내 기업의 인력수급과 국가 경제 발전을 위한 것이라는 계기와 목적을 해당 노동자가 수년에 걸쳐 한국에서 생활하는 동안 처음부터 끝까지 그리고 철저히 관찰시키는 것으로, 노동자를 사용자와 국가를 위한 수단과 도구로 삼는다는 혐의를 벗어나기 어렵다. 따라서 외국인고용법에 따른 사업장변경제한은 헌법의 근간을 이루는 가치에 해당하는 인간의 존엄성과 정면으로 충돌하고, 아울러 현대 자본주의 사회에서 노동자의 사용자에 대한 상대적으로 취약한 지위로 인해 발생하는 종속성과 열악하고 불리한 노동(계약)조건으로 인한 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 노동법 체계와도 충돌한다. 바로 이 충돌이 외국인고용법에 따른 사업장변경 제한의 위헌성이 문제 되는 핵심적 지점이다.

<사업장 변경제도 개선방안 연구> 고용노동부(한국노동연구원) 2021. 10

5. 산업의 구조조정 부재는 국가경쟁력 저해 요인

고용허가제는 내국인을 고용하지 못하는 사업장에 인력 해소를 목적으로 마련되었다. 하지만 고용허가제 초기부터 고용허가제의 업종별 사업장은 소규모 영세사업장 중심으로 단순·비숙련 위주로 외국인력이 수요·공급되고 있음을 볼 수 있다.

아래 고용허가제의 업종별 사업장 규모의 현황을 보면 2022년의 경우, 10인 미만 사업장이 33.0%이고, 11인 이상~30인 이하 사업장이 37.6%로 영세한 사업장이 70.6%를 차지하고 있다(이하 2019년~2021년을 비교해도 크게 다르지 않다). 이는 고용허가제가 영세사업장에 의존하고 있음을 볼 수 있다.

이는 결국 산업구조 조정을 지연시키면서 산업의 발전을 저해하고, 장기적으로도 국가경쟁력을 저하하는 요인으로 작용할 소지가 크다. 그뿐만 아니라 영세사업장에서 발생하는 임금체불, 산업재해, 노동권 침해 등으로 국제사회 내에서 국가 이미지 손상에도 영향을 주고 있다.

한국 사회 다변화하는 노동시장과 산업구조에 대응하지 못한다면 국가경쟁력은 큰 손실을 입게 될 것이다. 외국인력에 의존하는 산업구조는 또한 내국인의 일자리와 임금 상승에도 악영향을 가져다준다. 외국인력과 내국인이 경쟁하면서 임금 저하를 초래하는 결과를 가져오기 때문이다. 이러한 상황이 개선되지 않고 지속된다면 내국인의 좋은 양질의 일자리는 보장되지 않고, 이주노동자 역시

취약한 노동환경과 저임금 구조에서 벗어나지를 못하게 된다. 한국 사회 산업도 국제사회의 경쟁력에서 도태되어 기형적인 구조를 갖게 될 것이다. 이미 한국 사회 산업구조는 몸통이 없는 재벌기업과 하청(외주화)기업으로 양분화되어 있다.

이제는 저임금 구조의 산업구조(산업환경)를 개선하여 국가경쟁력을 갖추어야 한다. 따라서 저임금에 의존하고 있는 외국인력 제도에서 노동환경개선을 하는 사업장에 우선으로 외국인력을 배정하는 제도적 장치를 마련하고, 외국인력에 의존하지 않도록 일몰제(외국인력을 고용할 수 있는 일정기간을 설정)를 두어 구조조정을 할 수 있도록 독려해야 한다. 이제는 저임금 구조를 고착시키는 산업구조에서 탈피해야 할 때이다.

고용허가제의 업종별 사업장 규모의 현황

구분	2021					2022					합계
	10인 이하	11인 이상~30인 이하	31인 이상~50인 이하	51인 이상~100인 이하	101인 이상~300인 이하	10인 이하	11인 이상~30인 이하	31인 이상~50인 이하	51인 이상~100인 이하	101인 이상~300인 이하	
총계	52,975	59,731	21,958	15,237	9,119	66,970 (33.0%)	76,208 (37.6%)	29,471 (14.5%)	19,461 (9.6%)	10,566 (5.2)	202,676
제조업	34,150	53,859	19,888	13,447	8,420	40,421 (24.7%)	68,705 (42.0%)	26,971 (16.5%)	17,630 (10.7%)	9,973 (6.0%)	163,700
건설업	630	1,571	1,285	1,494	590	734	1,759	1,426	1,460	469	5,848
농축수산업	12,518	4,171	717	265	107	17,143 (71.0%)	5,574 (23.1%)	966	335	120	24,138
서비스업	34	95	68	31	2	37	101	105	36	4	283
어업	5,643	35	0	0	0	8,635 (99.2%)	69 (0.8)	3	0	0	8,707

구분	2019					2020				
	10인 이하	11인 이상~30인 이하	31인 이상~50인 이하	51인 이상~100인 이하	101인 이상~300인 이하	10인 이하	11인 이상~30인 이하	31인 이상~50인 이하	51인 이상~100인 이하	101인 이상~300인 이하
총계	76,470	78,778	30,586	21,932	14,588	61,223	65,613	25,027	17,053	11,668
제조업	49,607	70,933	27,879	19,037	13,239	39,269	58,527	23,190	15,110	10,291
건설업	698	2,002	1,674	2,522	1,235	600	1,887	980	1,634	1,281
농축수산업	17,513	5,647	900	341	104	14,519	5,046	755	277	92
서비스업	57	126	133	32	10	41	97	102	32	4
어업	8,595	70	0	0	0	6,794	56	0	0	0

고용노동부

6. 가사노동은 저출산의 해법이 될 수 없다

서울시 오세훈 시장이 국무회의(2022.9.28.)에서 외국인 가사 도우미를 제안하면서 논의가 본격화되었다. 그러면서 2023년 5월 9일에 서울시·고용노동부는 2023년 하반기에 시범사업(100명) 계획 발표하였다.

외국인 가사노동의 진원지는 저출산과 출산으로 인한 여성의 경력단절 해소에 있다. 하지만 ‘유엔 세계 인구 전망 2022년’ 보고서를 보면, 238개국의 합계 출산율(2021년 기준) 낮은 순서(한국 2위·0.88명) 중에 1970년대부터 가사노동을 도입하고 있는 나라 홍콩(1위·0.75명), 싱가포르(5위·1.02명), 마카오(6위·1.09명), 1990년대부터 도입한 대만(7위·1.11명)이 세계 10위권 내에 포함되어 있다. 가사노동을 도입한 나라의 경우를 비추어 보면 가사노동이 여성의 경력단절을 완화하여 경제활동 참여율을 높여 줄 수는 있지만, 근본적으로 저출산의 해법이 되지는 않았다.

이뿐 아니라 가사노동과 관련하여 불거진 문제들이 산적해 있다. 우선은 고용노동부 고용허가제도의 최저임금 내에서 가사서비스 제공기관(중개업체)과 근로계약을 할 경우, 수수료와 숙박비 등이 공제되고, 제반 비용을 외국인 가사 노동자가 부담해야 한다. 특히나 가사노동을 도입한 국가에서 인권 침해 및 강제노동이 심각하다는 보고가 끊이지 않는데, 고용허가제에서는 사업장이동이 원천적으로 불허(귀책 사유가 없는 경우 허용)하고 있어 이를 더욱 악화시킬 수 있다는 점이다. 다른 하나는 가사노동에 있어 돌봄의 영역까지 외주화하는 정책이라는 비판이다. 자녀의 돌봄은 친밀한 관계에 있는 양육자의 돌봄이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 부모의 노동환경(노동시간의 단축, 성평등 강화 등)이 개선되어 가정생활의 균형과 안정을 도모하는 다양한 지원이 이루어져야 하는데, 오히려 이를 외국인 가사노동제도로 회피하고 있다. ‘요람에서 무덤까지’라는 말처럼 국가가 책임져야 할 의무를 개인에게 전가하고 있다.

급기야 윤석열 대통령(국무회의 2023년 5월 23)도 홍콩과 싱가포르(월 38~76만 원 수준)에서 운영하는 외국인 가사 도우미 도입을 적극적으로 검토하라고 지시했다. 이는 가사 노동자의 임금을 축소하여 가사노동을 고용하는 내국인의 비용을 절감하겠다는 의도가 담겨 있다. 가사 노동자의 고용 비용은 생산성에 따른 수익이 발생하지 않기 때문에 고스란히 고용자가 부담해야 한다. 또한, 현실적으로 가사 노동자를 고용하는 내국인은 고소득층에 쏠릴 수밖에 없다(서울시에서 시범사업). 맞벌이 부부의 서민층은 엄두도 낼 수 없는 제도이다. 정부가 사회적 빈부의 격차에 대한 박탈감과 소외감의 갈등을 더욱 조장하는 꼴이 된다.

2022년 6월 16일 ‘가사 근로자 고용개선 등에 관한 법률’에 시행에 따라 가사 노동자도(고용노동부는 2023.8.2. 직업 호칭을 ‘가사 관리사’로 변경) 노동자로 인정받게 되었다. 근로기준법 제정 이후 68년 만이라고 한다. 불과 법률이 시행된 지 1년도 되지 않은 시점에서 외국인 가사 노동자를 도입은 내국인 가사 노동자의 일자리마저 잠식하고, 가사 노동자의 권리 보호를 위해 마련한 법의 목적과 취지를 무력화하는 의도라고 볼 수밖에 없다.

가정을 외주화시킬 것이 아니라 양질의 일자리를 통해 가족 모두가 함께 머무는 행복한 가정을 꿈꾸는 것이 사치일까! 외국인 가사 노동자 역시 자기 자녀는 누군가에게 맡겨 놓고 해외로 가사노동을 떠난다. 어머니의 품을 떠나는 자녀는 어머니가 돌아오기를 꿈꾸며 눈물로 잠이 들고, 어머니 역시 고국에 두고 온 자녀를 그리며 눈물을 흘린다. 그들의 눈물은 누가 닦아 줄 수 있나!

7. 물리적 수단인 강제 추방만이 해법인가!

1991년~2023년(현재)까지 법무부 출입국외국인정책본부(현재)는 50여 회가 넘게 미등록 체류자에 대한 단속을 예고하였다. 2003년에는 외국인력 제도인 고용허가제 시행을 앞두고 연 2회 합동단속이 진행되었고, 2004년에도 연 5회 걸쳐 이루어지기도 했다. 단속 대상은 영세업체 밀집 지역, 유흥업소 주변, 밀입국자 등의 미등록이주노동자였다. 또한, 사업주와 미등록이주노동자에 대한 범칙금이 부과되기도 했다.

자진신고와 자진 출국에 대해서도 40여 회에 걸쳐 실시하였다. 특히, 자진신고 미등록 체류자에 대한 체류 연장과 사업주의 처벌을 면제해준 적이 2회 있었다. 첫 번째는 1992년 6월부터 1994년 5월까지 4차례에 걸쳐 진행되었다. 이를 시행한 배경에는 중소기업협동조합중앙회를 통한 산업연수생제도 도입을 앞두고, 미등록이주노동자를 대체하고자 하는 계산이 있었다.

1992년에 1차:6월 10일부터 7월 31일, 2차:12월 31일까지, 3차:1993년 6월 30일까지, 4차:1994년 5월 31일까지 연장하였다. 이에 신고한 고용주는 10,796명이었고, 미등록이주노동자는 61,126명이다. 그러나 산업연수생제도 역시 미등록이주노동자를 축소하기보다는 산업연수생의 편법적인 활용으로 산업연수생의 50% 이상이 사업장을 이탈함으로써 ‘현대판 노예제’라는 오명을 받게 되었다.

이후, 2003년 외국인근로자 고용에 관한 법률이 국회에서 통과되고, 2004년 고용허가제 시행을 앞두고 다시 한번 미등록이주노동자에 대한 한시적 체류를 주게 되었다. 2003년 3월 31일을 기준으로 4년 미만 미등록 체류한 22만 7천여 명에 대해 국내 취업 자격을 부여하였고, 4년 이상 미등록 체류한 8만 6천여 명에 대해서는 귀국을 유도하는 정책을 시행한 것이 한 예다.

두 차례의 체류 연장은 산업연수생제도와 고용허가제 제도 시행을 앞두고 제도적 안착을 위한 임시 방편적인 조치라고 할 수 있다. 단속과 함께 자진 출국을 유도하기 위해 고용주의 형사처벌과 행정제재의 면제, 미등록 체류자의 범칙금 면제, 재입국 허용 등 계속 시행하였지만, 이 역시 미등록이주노동자를 감소하는 한시적 효과에 그쳤다.

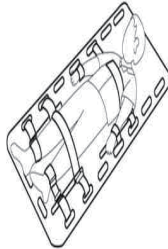
이러한 조치와 더불어 물리적인 강압 수단에 의한 단속과 추방은 끊임없이 계속되어 미등록이주노동자의 인권 침해 등이 발생하면서 사회적 물의를 가져왔다. 대표적인 사례가 2007년 2월 11일 있었던 ‘여수 외국인보호소’ 화재로 10명의 미등록이주노동자가 화마에 목숨을 잃었던 참사이다. 외국인을 보호해야 할 국가기관 내에서 최창살에 갇혀 무고하게 목숨을 잃었다. 그곳에 구금된 미등록이주노동자들은 임금체불 등 부당한 노동행위가 해소되지 않아 장기 구금 상태에 놓여 있던 분들이었다.

그뿐만 아니라, 모로코 국적의 한 이주자는 난민 신청을 위해 2017년에 입국하였으나, 체류 기간 연장을 놓쳐 지난 2021년 4월에 화성 외국인보호소에 구금되어 4개월 기간의 1/3 이상을 징벌적 독방 생활을 하면서 발목 수갑, 케이블타이, 박스테이프 등 불법적인 장비로 가혹 행위에 시달렸고, 장기간 손발이 등 뒤로 묶이는 일명 ‘새우 꺾기’라는 고문을 받기도 했다.

물리적 수단인 단속과 강제 추방으로는 미등록이주노동자 문제의 해법을 찾을 수 없다(2023년 상반기 : 미등록 단속 20,427명, 자진 출국 18,157명. 한동훈 법무부장관 “상반기 기준으로 역대 가장 많은 단속”법무부 2023.7.21. 보도자료. 반면 2023.8월 말 미등록 체류 429,114명 역대 최대치).

지난 30여 년이 넘는 시간 속에서 과도한 공권력에 의한 강제 추방정책은 깊은 수렁으로 빠지면서 국가 이미지도 손상되었고, 인권 침해로 많은 미등록이주노동자는 부상과 사망에 이르기도 했다. 이제 강제 추방정책은 중단되어야 한다.

또한, 단속한 외국인을 보호하는 외국인보호소는 형벌이 아닌 보호에 목적이 있다. 하지만 외국인보호소의 시설 자체는 범죄자를 수용하는 교도소(감옥)와 다르지 않다. 따라서 현행의 외국인보호소는 국제인권 기준에 준하는 ‘비구금화원칙’을 준수하고, 외국인의 신체의 자유가 침해받지 않도록 구금을 최소화해야 한다. ‘보호’에 걸맞게 밀폐형 구금시설이 아닌 개방형 생활시설로 전환해야 한다.

		
외국인보호규칙의 입법개정령 추진 중 논란으로 철회 2022.5.25. △수갑 3종(양손, 일회용, 한 손) △포승 2종(벨트형, 조끼형) △머리보호장비 △발목보호장비 2종(양 발목, 한 발목) △보호대 2종(금속, 벨트) △보호의자 △보호복 △보호침대 등 13가지 장비가 추가될 예정		

지난 2023년 3월 23일에 헌법재판소는 외국인보호소의 무기한 장기 구금에 대해 “출입국관리법 제63조 제1항이 과잉금지원칙 및 적법절차 원칙에 위배되어 피보호자의 신체의 자유를 침해하는 것으로, 헌법에 합치되지 아니한다”라고 결정(2020헌가1)을 내렸다.

1.과잉금지원칙 위반 관련 판단

"보호기간의 상한을 두지 아니함으로써 강제되거 대상자를 무기한 보호하는 것을 가능하게 하는 것은 보호의 일시적·잠정적 강제조치로서의 한계를 벗어나는 것이라는 점, 보호기간의 상한을 법에 명시함으로써 보호기간의 비합리적인 장기화 내지 불확실성에서 야기되는 피해를 방지할 수 있어야 하는데, 단지 강제되거명령의 효율적 집행이라는 행정 목적 때문에 기간의 제한이 없는 보호를 가능하게 하는 것은 행정의 편의성과 확실성만을 강조한 것으로 피보호자의 신체의 자유를 과도하게 제한하는 것인 점, 강제되거명령을 받은 사람을 보호함에 있어 그 기간의 상한을 두고 있는 국제적 기준이나 외국의 입법례에 비추어 볼 때 보호기간의 상한을 정하는 것이 불가능하다고 볼 수 없는 점"

2. 적법절차 위반 관련 판단

"행정절차상 강제처분에 의해 신체의 자유가 제한되는 강제처분의 집행기관으로부터 독립된 중립적인 기관이 이를 통제하도록 하는 것은 적법절차원칙의 중요한 내용에 해당한다. 심판대상조항에 의한 보호는 신체의 자유를 제한하는 정도가 박탈에 이르러 형사절차상 '체포 또는 구속'에 준하는 것으로 볼 수 있는 점을 고려하면, 보호의 개시 또는 연장 단계에서 그 집행기관인 출입국관리공무원으로부터 독립되고 중립적인 지위에 있는 기관이 보호의 타당성을 심사하여 이를 통제할 수 있어야 한다. 그러나 현재 출입국관리법상 보호의 개시 또는 연장 단계에서 집행기관으로부터 독립된 중립적 기관에 의한 통제절차가 마련되어 있지 아니하다."

8. 숙련 장기체류 미등록이주노동자의 활용 방안

1990년대 초는 이주노동자의 유입 초기 단계로 장기체류 이주노동자가 발생하지 않았지만, 2000년대부터 10년 이상이 고착되면서 2020년대에는 20년 이상의 장기체류 미등록자가 발생하여 이주노동자 역시 본격적인 장기체류에 진입하게 되었다. 장기체류 미등록이주노동자는 입국 초기 과다한 송출 비용(브로커)으로 채무변제를 하는 기간이 상당히 소요된 원인이 있으며, 이후 재화 획득을 위한 기간과 사회·문화적 적응, 기술력의 확보로 임금의 상승 등을 요인으로 장기체류하게 되었다고 볼 수 있다.

또한, 외국인력 제도인 고용허가제의 경우 비숙련·단기 순환을 원칙으로 설계되어 있지만, 현실적으로 산업현장의 욕구에 충족하지 못했다는 점이다. 사업장에서는 의사소통 및 기술 인력으로 활용할 가치가 배양되면 출국(3년+1년 10개월)해야 하고, 새로운 신규 이주노동자의 신속한 공급도 원활하지 않아, 언어능력과 기술력이 있는 미등록이주노동자를 선호할 수밖에 없다.

출입국외국인정책본부의 장기 미등록 체류자 추이 통계를 보면 5~10년의 미등록 체류자는 2010년을 기점으로 3만 명대와 10년 초과 미등록 체류자는 2015년대부터 3만 명대에 이르게 되었다. 2005년부터 2021년까지 전체 미등록 체류 체류자 중에 장기 미등록 체류자는 평균 27.1%를 차지하고 있다. 또한, 고용허가제의 비숙련 이주노동자가 30만 명에도 채 미치지 못하지만, 숙련된 장기체류 미등록이주노동자는 6만 명대로 1/5을 차지하고 있다.

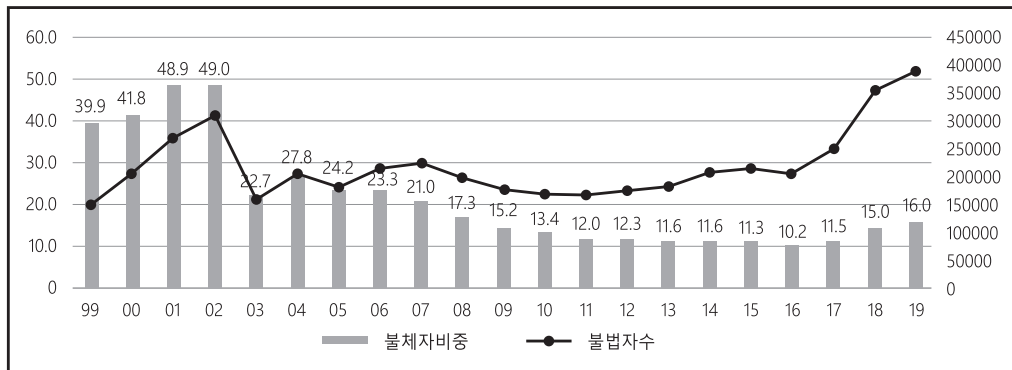
따라서 이미 숙련된 기술을 갖추고 있고, 한국 사회에 적응해 있는 장기체류 미등록이주노동자의 활용 방안에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 활용 방안으로 제도권에 수용하는 양성화 조치와 외국인력 제도의 보완(비숙련에서 숙련으로, 단기순환에서 정주화 이민으로 확대하는 방안)으로 숙련기능인력을 재배치하여 인력 손실을 최소화하고, 노동생산성도 높여 한국의 기업발전을 도모해야 한다.

장기 미등록 체류자 추이 (단위:명, %)

	5~10년(A)	10년 초과(B)	(A+B)/전체 미등록 체류자 수
2005	49,106	8,969	28.5
2006	37,083	14,849	24.7
2007	26,967	20,692	21.5
2008	25,467	20,787	23.1
2009	28,860	24,307	29.9
2010	34,367	26,526	36.1
2011	36,333	22,686	35.2
2012	39,174	22,068	34.4
2013	39,488	23,812	34.6
2014	35,937	27,938	30.6
2015	30,575	31,935	29.2
2016	26,508	27,560	25.9
2017	31,762	28,717	24.1
2018	33,822	29,784	17.9
2019	44,368	30,362	19.1
2020	50,296	31,557	20.9
2021	60,512	34,579	24.5

출입국외국인정책본부

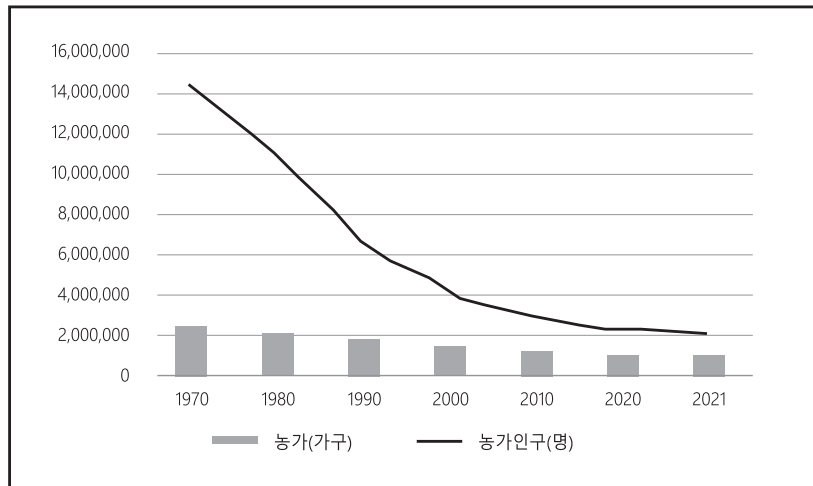
연도별 미등록 체류자 추이 (단위:명, %)



출입국외국인정책본부

9. 계절노동자 공공성 부재로 이탈과 지자체에 책임 전가

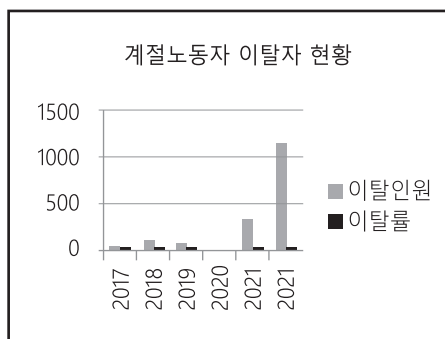
한국 사회는 산업발전에 힘입어 도시화(탈농촌) 현상으로 통계청에 따르면 지난 50년간 농가 수는 1970년 248만 3,000가구에서 2022년 102만 1,000가구로 급속하게 감소하였다. 농가인구 역시 1970년에 1,024만 명에서 2022년에 216만 6,000명으로 807만 4,000명이 감소했다. 그뿐 아니라, 2021년 농촌의 65세 고령인구는 비율은 46.8%를 차지하여 1986년 관련 통계 작성 이후 최고치를 나타냈다. 전국 평균 고령인구 비율(18%)의 약 3배에 달한다. 농가에 손길이 절실히 필요한 상황이다.



농촌의 이런 현실에 외국인력 제도인 고용허가제 농어업 인력이 있지만, 턱없이 부족한 상황이다. 또한 농촌의 경우에는 파종기와 수확기 등 계절성이 있어 단기간 집중적으로 일손이 공급되어야 한다. 이를 반영하여 고용허가제에서 작물재배업 분야에 대해 ‘근무처 추가제도’(2009년 7월 1일)를 시행하여 원 사업장 계약을 유지한 상태로 2~4개월 추가 근무처를 두어 다른 농가의 일손을 돕도록 하였지만, 대부분의 작물재배업 농번기와 시기와 장소가 겹치고, 신청조건과 복잡한 절차 등으로 활용도가 낮아 작동되지 않았다. 이를 해소하기 위해 법무부에서는 지난 2015년부터 시범사업으로, 이후 2017년부터 본격적으로 계절노동자 제도를 시행하고 있다.

하지만 시행 초기 단계부터 말도 많고 탈도 많은 계절노동자 제도는 운용과 관리기능 등의 부실로 최악의 외국인력 제도였던 산업연수생제도 버금가는 문제점들이 노출되었다.

계절노동자의 특성상 체류 기간(계절노동자 2019년에 E-8을 신설 5개월, 2023년 8개월로 확대)이 짧아 상대적으로 사업장 이탈의 온상으로 작용하였다. 법무부 출입국외국인정책본부의 통계에 따르면 2021년 계절노동자 1,850명 중에 미등록 체류자는 316명으로 17.1%를 차지했고, 2022년에는 12,027명 중 1,151명으로 9.6%로 나타났다(2017년 첫 시행과 코로나 영향도 있었지만, 2021년 이후 참여 인원이 많아지면서 이탈 인원의 수가 10%를 넘어섰고, 2022년에는 1,000명대를 넘어 우려가 된다. 2023년 상반기에도 전국 124개 지자체에 2만 6,788명이 배정될 예정). 이처럼 가뜩이나 인력난에 시달리는 농어업에서 이탈에 의한 인력 손실은 허탈감과 함께 경제적 손해를 입게 된다.



구분	참여인원	이탈인원	이탈률
2017	1085	18	1.7
2018	2824	100	3.5
2019	3497	57	1.6
2020	223	0	0
2021	1850	316	17.1
2022	12,027	1,151	9.6

출입국외국인정책본부

그럼, 왜 이런 상황이 되었는지 살펴볼 필요가 있다. 우선은 조속하게 계절노동자 제도를 시행하다 보니 문제들이 불거지게 되었다. 첫째는 법적 근거가 미약하다는 것이다. 계절노동자는 출입국관리법 제10조에 근거한다고 하지만 제10조 4에 있는 ‘별표 1의2’에 자격만 부여되고 있을 뿐 운영 주체, 취업 기간 및 형태, 기본적인 규정 등과 세부적 사항을 담아 두고 있지 않다. 둘째는 계절노동자의 필요한 인력을 배정받은 지자체는 운영의 관리·감독 및 행정 시스템과 함께 전문성도 미비하여 혼란을 겪고 있다. 셋째는 국내외 중개업자들이 개입하여 임금 착취, 과도한 수수료 등을 챙기는 횡포가 관행이 되어버렸다. 따라서 이에 대한 손실과 비용을 충당하기 위해서는 짧은 근로계약 기간에는 해소할 수 없어 계약이 종료되어도 귀국하지 않거나 이탈하게 된다. 또한 농어업의 장시간 노동, 급여, 휴게·휴무, 노동(주거)환경, 미가입 건강보험 등의 이중적 고충이 더해지고 있다.

내적으로도 이런 문제가 있지만, 계절노동자를 송출하는 국가에서도 문제를 더 증폭시키고 있다. 이탈을 방지 목적으로 이탈보증금과 강제 적립, 연좌제와 같은 친인척 연대 책임과 같은 탈법들이 벌어지고 있다. 결과적으로 공공성(선발과 도입 과정, 체류 지원 등)과 체계적인 관리, 운영이 담보되지 않으면 어떠한 결과를 초래하는지 여실히 보여주고 있다.

이를 인식한 듯 법무부에서 ‘계절노동자 인권 보호 강화방안’ (2022.11.16.)을 내놓았다. 방안으로는 언어소통 도우미 배치, 인권 침해 여부 판단을 위한 식별지표 마련(비자 발급, 취업, 출국 전 3단계 진다), 귀국 보증금제도 폐지하고, 중개인 개입으로 인한 송출 비리 근절을 위해 2023년 상반기 중 공모 절차를 통해 계절노동자의 유치 전담 기관을 지정·운영한다는 것이다. 2023년 하반기에 접어들었는데, 지금까지 계절노동자 전담 기관이 있다는 소식을 듣지 못했다. 법무부가 시행했지만, 지자체(전담 기관)에 떠넘겨 담보상태에 있다. 손길이 없는 농촌은 메달라가고 있다.

10. ‘지역 특성화 비자’의 전제 조건과 그에 따른 모순

2021년 1월 27일 「제3기 인구정책 TF 주요 과제 및 추진계획」을 발표하면서 인구절벽 충격 완화를 위한 핵심과제로 외국인력 부족 문제 대응 등을 추진한다고 발표하였다. 이에 따라 법무부는 7월 7일 관계부처와 공동으로 인구감소 등으로 인한 인력 부족을 완화하고 국가 성장동력을 제고 정책으로 외국인 정책반에서 27개의 주요 과제를 추진한다고 공개하였다. 법무부는 주요 과제 중에 ‘지역 특성화 비자’의 신설을 내놓았다.

첫째, 지역 인재 확보와 국가 균형발전을 도모하기 위해 인구감소지역(‘21년 행정안전부 지정 89개 인구감소지역)에 2022년 10월부터 1년간 ‘지역 특성화 비자’를 시범(2022.10.4.~2023.10.3.)으로 할 예정이라고 밝혔다. 아래는 시범사업 선정 지역이다.

○광역지자체 : 충청남도(보령시, 예산군), 전라북도(정읍시, 남원시, 김제시), 전라남도(장흥군, 강진군, 해남군, 영암군), 경상북도(영주시, 의성군, 영천시, 고령군)

○기초지자체 : 경기도 연천군, 경상남도 고성군

둘째, 인구감소지역의 산업, 대학, 일자리 현황 등에 적합한 외국인의 지역 정착을 장려하고 지자체 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구 유출 억제 등을 목적으로 지역특화 요건을 갖춘 외국인에게 해당 지역 일정 기간 의무 거주 및 취업을 조건으로 거주(F-2), 동포(F-4) 비자를 선 발급하고, 위반 시 비자를 취소하는 내용이 골자이다.

<기본요건>

- **(한국어 능력)** 토픽(TOPIK) 3급 (사회통합프로그램 3단계 이상 이수)
- **(법질서 준수)** 범죄경력, 출입국관리법령 위반 이력 등 확인
- **(소득/학력)** ① 소득이 국민 1인당 GNI 70% 이상 ('21년 2,833만원)이거나 ② 학력이 학사 학위 이상 (국내 전문학사 이상) 소지자 일 것
- **(취업)** 인구감소지역 내 일자리에 취업이 확정되었을 것 (1년 이상의 고용계약이 확정되었다는 증빙자료 제출)
- **(기간)** 해당 인구감소지역에 **5년 이상** 취업하며 거주하는 조건으로 비자를 발급하고, **허가 당시 조건을 위반하는 경우 체류자격을 취소**
 - ※ 지역우수인재 자격변경이 제한되는 사람 : 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 호텔유학(E-6-2), 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 기타(G-1), 관광취업(H-1), 단기체류자격을 소지한 불법체류다발국가(21개 고시국가) 국민, 출국기간연장출국기한유예 중인 사람

우선 정부의 외국인력 정책에 있어 단골 메뉴가 우수인력의 유치에 있었다. 단연 우수인력의 유치로 국가경쟁력을 강화한다는 취지를 담고 있다. 한때 우수외국인력 유치를 위해 항공료와 체류비용을 지원해 주기도 했다. 지역 특성화 비자도 우수 인재에 맞추어져 있다.

하지만, ‘지역 특성화 비자’는 코로나 팬데믹을 겪으면서 인력난과 인구감소에 따른 불가항력적 대안이지만, 몇 가지 전제 조건이 갖추어져 있지 않으면 외국인력 정책에 혼선만 초래하게 된다.

첫째, 지자체의 욕구에 충족하는 우수 인재의 매칭 체계, 즉 적합한 우수 인재를 적절하게 선발하는 체계를 갖추고 있어야 한다. 둘째, 우수 인재에게 제공될 수 있는 ‘양질의 일자리’가 지자체 내에 구성되어 있어야 한다. 셋째, 시범사업이 시행되면서부터 지역 특성화 비자 대상에서 제외된 인력난이 부족한 제조업 및 농축산업, 어업 등을 포함해 줄 것을 강력하게 요구받고 있다. 이는 현행의 고용허가제와 지역 특성화 비자의 연계를 요구하는 것이다. 이외에도 우수 인재의 정착하는 곳에 생활 만족도에 상응하는 생활 기반(의료, 교육, 문화시설 등)이 형성되어 있어야 한다. 그렇지 않으면 일시적 신기루와 같은 ‘옥상옥(屋上屋)’의 유명무실한 제도로 전락할 우려가 크다.

그러나 이보다도 ‘지역 특성화 비자’의 더 큰 문제는 다른 곳에 있다. 우수 인재 조건에 부합하는 우수 인재가 과연 인구감소지역으로 간다는 보장이 있느냐 하는 것이다. 우수 인재를 유치하기 위한 전제 조건을 갖추고 있는 지역은 수도권이나 중·소 대도시이지, 인구감소지역이 아니라는 말이다. 인구감소지역은 산업과 생활환경 기반이 취약한 곳이다. 이곳에 정착 필요한 인력은 1차산업(농축산업, 어업 등)에 필요한 사람들이다. 인구감소를 해소하기 위한 ‘지역 특성화 비자’는 제도적 모순을 가지고 있고, 지역 간 균형발전보다는 지역 간 갈등과 불균형을 더욱 조장할 소지가 농후하다.

11. 사회통합기구 ‘이민청’은 누가 할 것인가!

이민자의 사회통합 기능인 ‘이민청’의 설립에 대한 논의는 오래전부터 있었다. 그러던 중 윤석열 정부에서 한동훈 법무부 장관이 ‘이민청’ 설립에 대해 취임사(2022.05.17.)에서 이를 공론화시켰다. 이후 국회(2022.10.)에서도 정부조직법 개편안에 이민청의 신설을 내놓았다. 그럼 먼저 ‘이민청’의 필요성과 방향에 대해 살펴보고자 한다.

외국인과 관련한 특별법은 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2003.8.16.), 외국인 처우 기본법(2007.5.17.), 다문화가족지원법(2008.3.21.) 등이 있다. 법률에 따라 이민자 지원 사업이 진행되면서 부처별 이주민 지원체계의 파편화 및 사업의 중복성, 이에 따른 예산 낭비(내국인 역차별 논란) 및 칸막이 행정으로 사회통합의 부작용 등이 초래된다는 비판을 그동안 받아 왔다. 또한 지방 지자체를 배제한 중앙부처의 이주민지원정책의 일방적이고 획일적인 운영으로 과급효과와 분절 현상까지 대두되었다.

외국인	다문화가족	외국인노동자	외국인(주민)
법무부	여성가족부	고용노동부	행정안전부
↓위임	↓위임	↓위탁	
출입국관리사무소	지자체	산업인력공단	지자체
↓위탁	↓직접/위탁	↓위탁	↓직접/위탁
이민통합 프로그램 일반운영기관(293개)	다문화가족지원센터 (211개)	외국인력지원센터 (9개)/36개(소지역)	외국인복지센터, 글로벌센터 등
일반예산	복권기금	고용보험기금	지자체 자체 예산

이러한 문제로 인해 이주민의 종합적인 통합기구가 마련되어야 한다는 문제 인식에는 공감대가 형성되어 있다. 이민청의 설립으로 각 부처 간 이주민 사업의 조율과 균형 및 견제로 사회통합의 극대화 효과를 가져올 수 있다는 긍정적인 신호를 주고 있다. 또한, 이주민 지원체계의 원스톱 구축으로 총체적 서비스가 제공됨으로 이주민의 삶의 질의 향상과 사회적 구성원으로도 자리매김하여 사회적 통합 도모에도 이바지할 것이라 기대하고 있다.

이민청에 근본적인 취지에 동의하면서 그럼 누가 그 역할을 할 것인가에 귀결된다. 내심 법무부 출입국외국인정책본부가 승격하여 이민청으로 가려는 생각을 품고 있다. 현재 출입국외국인정책본부의 주요 업무는 출입국 관리, 출입국외국인 정책, 외국인 보호, 외국인 지원 등으로 국한되어 있다. 조직도를 보면 알 수 있듯이, 본부장 이하 출입국정책단장(출입국 기획과, 심사과, 관리과, 이민조사과, 정보빅데이터과)과 국적·통합정책단장(외국인정책과, 국적과, 이민통합과, 난민정책과, 난민심의회)로 되어 있다. 소관 기관으로 6개 지방출입국·외국인청, 14개의 지방출입국사무소, 23개 지방출장소, 2개의 보호소가 있다. 소관 기관까지 포함하여 2022년 기준 총 2,701명(본청 118명)이 근무하고 있다.

이를 확대하여 ‘이민청’ 계획(안)으로 청장, 차장 중심으로 1관 4개국(기획조정관, 이민정책국, 출입국심사국, 체류관리국, 인재유치국)을 두는 계획(안)이 나오기도 했다. 아마도 조직이 확대되면 이에 따르는 예산과 인력도 보장되리라 예상된다.

하지만 우려하는 지점이 있다. 법무부의 출입국외국인정책본부는 출입국관리법을 근간으로 하고 있다. 이에 따라 오히려 체류 비자에 따른 ‘통제와 관리’가 더 강화된다는 측면이 있다. 한동훈 법무부 장관이 국정감사(2022.10.06)에도 밝혔듯이 “기본적으로 우수외국인을 유치하고, 들어온 외국인에게 예측 가능성을 주되 중요한 건 불법체류자를 엄격히 단속하는 등 기본적인 결해하지 않는 방향”이라고 언급하고 있다. 따라서 체류자격에 따른 계층화와 서열화를 강화하고, 이에 배제된 이주민은 강압적인 정책으로 선회한다는 뜻을 내포하고 있다. 이는 오히려 사회통합을 저해하는 요인이 된다. 국제사회에서는 취약한 이주민의 인권의 가치가 더욱 중시되는 시점에서 한국 사회는 이를 역행하는 처사이다.

아울러, 출입국외국인정책본부의 주요 업무는 출입국 관리업무이다. 체류 외국인의 실질적인 체류 지원 사업에 대한 경험이 없다(사회통합사업 역시 민간 위탁사업). 이주민의 실생활과 민원 업무(대행기관에 위탁) 등에 밀접한 도움을 주는 업무가 없다. 체류 이주민이 지역사회에 정착하기 위해서 무엇보다 중요한 업무를 수행할 수 있는 것은 지자체이다. 이주민에게는 지역사회에서 맞부딪치는 애로사항이나 실생활(주거, 교육, 의료, 교통 등)에서 겪는 문제의 해소에 있어서 지자체의 행정적 도움이 더 절실하게 필요하고, 이를 전달하기에도 지자체가 적합하다. 지자체가 지닌 복지시스템(기관)과 민원 행정 등이 연계되어 효율적으로 이주민을 지원할 수 있다. 이런 면에서 ‘이민청’은 출입국외국인정책본부보다는 지방자치단체를 중심으로 한 행정안전부가 맡는 것이 바람직하다.

Ⅲ. 나가는 글

새로운 외국인력 제도의 모색에 대한 제언

고용허가제에서 노동허가제로, 단기순환에서 정주화로

현행의 외국인력 제도인 고용허가제의 문제점과 개선 방향을 제시하고자 한다. 또한, 새로운 외국인력 제도로써 노동허가제를 제안하고자 한다. 이주노동 운동진영과 정부(고용노동부)와 이견이 있을 수 있으나, 나름(개인적인)의 제안인 만큼 양해를 구하며, 더 큰 논의와 진전이 있기를 바란다.

고용허가제의 문제점과 개선방향

문제점	개선방향
• 사업장이동제한 : 협소한 사유제한으로 강제노동 요인제공 및 이주노동자 노동권침해	• 헌법이 적용하는 '직장자유원칙'에 따른 사업장 변경이 원칙적으로 가능
• 최저임금에서 숙박비 공제 : 최저임금법 및 임금지급4대원칙 위배	• 최저임금 내 숙박비 공제 원천 검토 및 공제 시 고용허가 취소·제한
• 정보제공(알선장) 없이 3월 구직활동 : 동등한 근로계약 결정권 차단으로 이주노동자의 알 권리 (부당한 노동조건 암묵적 방치)침해	• 사업장변경 시 알선장 제공으로 자유로운 근로계약의 보장과 고용보험 의무가입으로 구직활동 기간 중 실업급여 대상 포함
• 고용허가제 전용보험 : 출국만기보험 지급 시점 '출국 이후 14일 이내' 근로기준법 위반 사항과 귀국비용보험의 불필요 문제	• 이주노동자 전용보험 중 출국만기보험 '출국 이후 14일 이내' 지급을 근로기준법 위반 사항이고, 귀국비용보험은 강제사항으로 개선, 출국만기보험의 차액 보존
• 농·축산업 이주노동자 : 산재보험(5인 미만) 미적용 및 기숙사 문제	• 산업재해보상보험법 시행령(제2조 6항) 개정 및 산업재해보험 가입 업체에만 외국인력 배치, 기숙사 기준(안) 감독 및 위반 시 고용허가 취소
• 근로기준법 제63조 근로시간, 유급 주휴일, 휴게시간 등 적용 제외	• 근로기준법 제63조 적용 제외 개정
• 과도한 행정조치 : 사업장 변경기간 (외고법 제25 3항 변경신청 통과 시 출국조치)	• 이주노동자의 귀책사유가 없는 경우 예외 규정 및 3개월 구직기간 이후 신고 시 과태료 부과로 구제 (미등록 전락 요인)
• 근로계약 3년 자율계약 : 불평등한 근로계약	• 근로계약 3년에서 1년으로 전환 (사업장이동 보장)
• 계약노동자 : 4대 보험 제외 대상으로 노동권 침해	• 법무부 계절노동자를 고용허가제에 편입 : 8개월 단위로 4년 8개월 보장 및 4대보험 의무
• 과도한 법무부 E-7 체류자격 요건	• 법무부 E-7 체류자격 변경요건의 완화로 숙련 인력 확보

노동허가제(안)

	일반노동허가제	특별노동허가제	영주권
기간	• 현행 4년 10개월 노동허가 (영주권을 최소화 한다는 취지라면 굳이 3+2는 의미가 없음. 또한 재고용으로 인한 행정적 소모나 폐단도 소멸시킬 수 있음)	• 불허	• 특별노동 허가제 이후 부여
업종	• 제한	• 불허	• 없음
사업장이동	• 신고제	• 불허	
근로계약	• 자율 (고용허가제처럼 종속관계의 근로계약이 아닌 상황에서 노동허가제에서 근로계약 기간은 무의미)	• 불허	
가족동반	• 불허	• 불허	• 허용



이민 국가에서의 외국 인력 정책

오경석

(경기도외국인인권지원센터 소장)

이민 국가에서의 외국 인력 정책

오 경 석 (경기도 외국인인권지원센터 소장)

1.

저출산·고령화·인구 위기 상황에 대응할 수 있는 이민정책의 혁신과 외국인력 제도의 전면적인 재편에 대한 두 분 발제자의 문제의식에 공감합니다.

상호보완적인 두 분 발제자의 현행 외국인력 제도의 문제점과 개선방안에 대한 진단과 처방은, 네 가지 범주로 구분되어 제시되고 있습니다.

첫째 고용허가제로 대변되는 현행 외국인력 제도에 대한 문제 제기. 둘째 외국인력 제도 재편의 방향성과 내용에 대한 제안. 셋째 외국인력을 포함한 이민 정책 전체를 조율할 수 있는 전담 부서의 설치 및 운영 방안. 넷째 미등록 체류자 관리 방안.

두 분 발제자께서 이 분야를 대표하는 전문가답게 방대하고 복잡한 내용을 일목요연하게 정리해주셔서, 특별히 더할 의견이 별로 없습니다만, 두 분의 문제의식에 원칙적으로 그리고 전반적으로 동의한다는 전제하에 몇 가지 짧은 생각을 추가해보도록 하겠습니다.

2.

우선 문제들과 관련, 명료히 되어야 할 지점이 있는 것 같습니다. 이를테면 오늘 논의의 틀이 ‘(협의의) 고용허가제의 개선인가 (보다 광의의) 외국인력제도로의 재편인가’라는 점이 분명히 될 수 있어야 할 것 같습니다.

전자의 경우 ‘노동허가제로의 전환’이라는 혁신적 변화가 설사 이루어진다 해도 ‘고용허가제 외부의 다수 이주노동자들’의 문제는 여전히 남아 있을 수 밖에 없기 때문입니다.

유엔의 이주노동자(migrant workers) 정의에 의거한다면((UN General Assembly 1990) “국적국이 아닌 국가에서 유급활동에 종사할 예정이거나 이에 종사하고 있거나 종사해왔던 사람”은 모두 이주노동자에 해당합니다.

경험적으로 ‘취업비자’ 소지 여부와 관계없이 대한민국에서 체류하는 이주민의 90%는 노동시장에 진입해서 ‘유급활동에 종사중이거나, 종사해왔거나, 종사할 예정’이라는 점에서 ‘이주노동자’라고 할 수 있습니다.

그런데 발제자께서 잘 지적해주신 바와 같이 취업 비자 소지자는 전체 이주민의 22.7%에 불과합니다. 이것은 고용허가제가 설사 이상적으로 혁신된다 할 지라도, 제도의 외부에 방치되는 고용허가제 외부의 (전체 이민자의 거의 75%에 달하는) 절대 다수의 실질적인 이주노동자들의 상황에는 변화가 있을 수 없음을 뜻합니다.

고용허가제가 ‘임계치’에 달했다는 평가는 이처럼 실질적인 외국인 노동자의 대다수가 이 제도가 포착할 수 없는 ‘사각 지대’를 강요받고 있기 때문일 것입니다.

3.

고용허가제 하에 포섭되는 제한된 외국인 노동자만이 아니라 한국 사회에서 ‘유급활동에 종사’하고 있는 모든 외국인 노동자를 ‘외국인력’으로 포괄하는 외국 인력 제도의 도입은 ‘외국인력’제도이자 그를 넘어서는 종합적인 ‘이민 정책’ 그리고 ‘사회 통합’ 정책일 수 밖에 없습니다.

그처럼 거시적이고 종합적인 ‘high politics’의 하위 범주로서의 ‘외국인력’ 정책이 재규정되는 경우, 그를 관할하고 조율하는 보다 권위있고 책임감있는 조직의 신설은 필수적이라고 생각합니다.

이 때 중요한 것은 외국인력 정책을 포함하는 종합적인 이민 정책 전담 기관을 운영할 주무 부처가 아니라 그 기관의 ‘원칙과 기초’일 것입니다.

무엇보다도 이민 행위와 이민자의 사회 참여, 이민 정책에 대한 전면적인 재평가가 선행되고 사회전체에 그 동의구조가 확산될 수 있어야 합니다.

오늘 포럼의 주제가 분명히 하고 있는 바와 같이 ‘저출산, 고령화 인구 위기’ 시대에 이제 ‘이민’은 선택지일 수 없습니다. ‘이민’은 편익계산에 따라 ‘활용 여부’가 달라지는 종속적인 위상일 수 없습니다. 혹자는 이에 대해 ‘이민 사회를 넘어 이민 국가’가 대한민국의 유일한 선택지라고 강조하기도 합니다.

이민자의 사회 참여는 노동시장과 경제 영역에서의 제한적인 ‘유익’을 넘어 대한민국의 ‘지역 사회와 국가의 존속 기반 자체를 지속가능하게’ 만들기 위해 강력하게 요청되고 추진될 수 있어야 합니다.

그 점에서 이민정책은 말 그대로 ‘국민과 외국인’의 이분법을 초월, 모든 사회구성원을 포용하는 보편적인 사회통합 정책입니다. 외국인력 정책 역시 ‘내국인 사용자와 비국적자 노동자’, ‘사업장과 생활 세계’의 이분법을 넘어서서, 지역 사회의 모든 사용자와 노동자를 포용하는 ‘상생과 공존’의 시책이 될 수 있어야 합니다.

오늘의 논의는 주무 부처 그리고 제한적이며 특정한 기능에 초점이 맞추어져 있는 것 같아 아쉽습니다.

4.

미등록 체류자는 모든 이민 국가의 딜레마입니다. 그들의 ‘불법적 지위’가 개개인의 일탈이나 의지에 해당하는 ‘행위자적 요인’에 귀속되는 경우만큼이나 (혹은 그 이상으로) 소위 “합법적으로 생산된 불법성(legal production of illegality)”(de Genova 2014), 곧 법 제도의 미비나 부재라는 ‘구조적이며 환경적인 요인’에 귀속되는 경우가 큰 탓입니다.

이런 상황에서 일방적인 단속 및 추방 정책의 효과는 반감되게 됩니다. 불법성의 구조적 요인에 대한 국가의 책임 회피나 전이라는 혐의는 정책의 정당성 자체를 훼손하

게 됩니다. 따라서 대부분의 이민국가들은 ‘비정규(불법) 이주’ 최소화를 위한 국경 관리의 강화와 더불어, “사면을 통한 비정규 지위 변경 혹은 재정규화(re-regularisation)” 방안을 병행합니다.(정숙정 2020)

한국의 미등록 이주민은 몇 가지 특수성이 있습니다. 단속 등 미등록 체류자 규율에 효과가 없는 관리 기술이 계속 고집되고 있습니다. 예방보다는 사후적인 대책 위주입니다. 미등록 체류자에 대한 노동시장의 수요가 매우 높습니다.(정동재 2022) 미등록 체류자에 대한 지역 사회의 반감도 상대적으로 낮습니다.(최영미 2022) 미등록 체류의 비율과 규모가 가장 큰 집단은 ‘단기 비자 소지자(사증면제 B-1)’들인데 반해, 단속과 규율의 초점은 고용허가제 및 사업장 노동자들에게 집중됩니다.

효과없는 사후적인 단속 및 추방 일변도의 시책을 반복하지 않기 위해서, 미등록 체류자 관리는 발생 원인 억제나 제거 그리고 정규화, 라는 두 가지 방향으로 전환될 수 있어야 합니다.

후자와 관련, 해외의 여러 선발 이민국가들에게는 어느 정도 공통적인 기준이 존재합니다. 체류 기간 및 (언어, 노동시장 통합 등) 사회통합 역량, 자녀 유무 등이 그들 기준에 포함됩니다.

장기 체류 그리고 사회통합 역량이라는 두 가지 기준을 충족시키고 있다는 점에서 (이영 2023, 최영미 2022) 한국의 미등록 (장기) 체류자들 대부분은 정규화 그리고 정주화 외국인력 정책의 최우선적인 대상이 될 수 있습니다. 그러나 역설적이게도 그들의 그러한 ‘충분한 자격’에도 불구하고 (혹은 그 때문에) 그들은 여전히 최우선적인 ‘강제 추방’의 대상이 되어 있습니다.

<참고문헌>

이영. 2023. 그림자를 찾는 사람들. 틈새의 시간.

정동재 외. 2022. 경기도 외국인노동자 고용·노동 실태조사를 통한 정책방안 연구.경기도.

정숙정. 2020. 밥 한끼의 무게: 농촌 미등록 이주 노동자와 중개인의 삶. 문학들. 2020(60).

최영미. 2023. 미등록 이주노동자 생활세계에 관한 탐색적 연구- 화성시 미등록 이주 노동자를 중심으로. 현대사회와 다문화 제13권 1호.

Genova, N. 2014. *“Immigration ‘Reform and the Production of Migrants ‘Illegality’”*. In *Constructing Immigrant ‘Illegality’: Critiques, Experiences, and Responses*. edited by Cecilia Menjivar and Daniel Kanstroom. New York: Cambridge University Press.



외국인력 현장애로 완화 관련

노민선

(중소벤처기업연구원 연구위원)

외국인력 현장애로 완화 관련

노 민 선 (중소벤처기업연구원 연구위원)

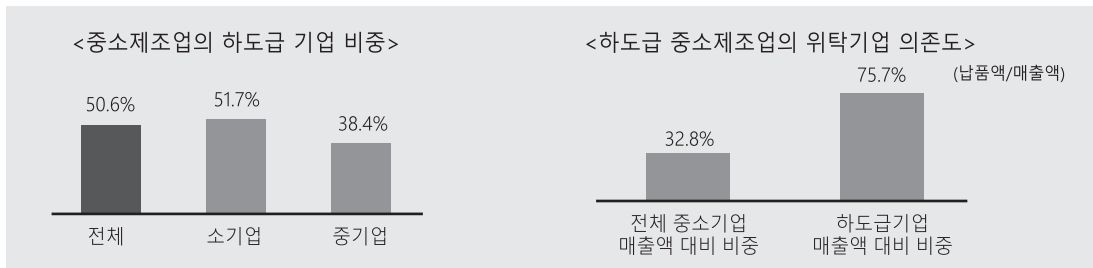
1. 중소기업 인력활용 이슈

◎ 코로나19 진행 과정에서 전산업 평균 대비 인력난 심화

<중소기업 인력부족률 및 미충원율>

구분 (단위 : %)	인력부족률			인력미충원율		
	2019상	2023상	증감	2019상	2023상	증감
전산업	2.2	3.2	1.0p	11.0	14.5	3.5p
제조업	2.2	3.2	1.0p	11.0	14.5	3.5p

◎ 50.6%가 수급기업, 수급기업 매출액의 75.7%가 위탁기업에서 발생



자료 : 중소벤처기업부 · 중소기업중앙회, 중소기업 실태조사, 2022(국가승인통계 제142001호)

◎ 직업계고 졸업자 중 취업자 비중은 26.9%에 불과

- 높은 진학률은 중소기업 인력 활용에 부정적 영향

<직업계고 졸업자 진로 현황>

구분 (단위 : %)	졸업자	취업자	진학자	미취업자	입대자 등
2020	89,998(100)	24,938(27.7)	38,215(42.5)	24,290(27.0)	2,555(2.8)
2022	76,760(100)	22,709(29.6)	34,686(45.2)	16,550(21.6)	2,815(3.7)
증감	13,238	△2,229(1.9p)	△3,529(2.7p)	△7,740(5.4p)	△260(0.9p)

주 : 괄호안의 수치는 졸업자 대비 비중을 의미 (특성화고, 마이스터고, 일반계고 직업반 포함)
 자료 : 한국교육개발원 · 통계청 교육기관 졸업자 취업통계 (국가승인통계 제920024호)

2. 체류외국인 현황 ¹⁾

◎ 국내 체류외국인은 2,433천명 ('23.8)으로 전체 인구 대비 4.77% 수준

<인구 대비 체류외국인 현황>

구분 (단위 : 천명)	2019	2020	2021	2022	2023.8
체류외국인 수(A)	2,525	2,036	1,957	2,246	2,433
인구(B)	51,850	51,829	51,639	51,439	51,377
인구 대비 체류외국인 비중(A/B)	4.87%	3.93%	3.79%	4.37%	4.74%

◎ 비전문취업(E-9) 근로자는 302.1천명(' 23.8)으로 전체의 12.4% 수준

<체류외국인 현황>

구분 (단위 : 천명(%))	2019	2020	2021	2022	2023.8
전체	2,525	2,036	1,957	2,246	2,433
특정활동(E-7)	21.3(0.8)	19.5(1.0)	20.7(1.1)	24.0(1.1)	34.9(1.4)
비전문취업(E-9)	276.8(11.0)	237.0(11.6)	217.7(11.1)	268.4(12.0)	302.1(12.4)

◎ 비전문취업(E-9) 근로자의 20.6%에 해당하는 55.2천명이 불법 체류

<불법체류 외국인 현황('22.12.31.기준)>

구분 (단위 : 천명)	특정활동(E-7)	비전문취업(E-9)	재외동포(F-4)	방문취업(H-2)
불법 체류(A)	2.9	55.2	3.9	3.4
전체 체류(B)	24.1	268.4	502.5	105.6
불법 체류 비중(A/B)	12.2%	20.6%	0.8%	3.2%

◎ 아시아 지역은 특정활동(E-7)의 83.7%(20.2천명), 비전문취업(E-9)의 99.9%(268.3천명)를 차지

<국가별 체류외국인 현황('22.12.31.기준)>

구분 (단위 : 천명)	1위	2위	3위	4위	5위
특정활동(E-7)	중국(7.1)	베트남(4.3)	미국(1.5)	네팔(1.4)	인도(1.1)
비전문취업(E-9)	캄보디아(39.3)	네팔(37.4)	베트남(31.6)	인니(28.9)	미얀마(24.3)

주 1) 특정활동(E-7)은 전체 유럽에서 1.5천명 체류

2) 비전문취업(E-9)은 타이(24.0천명), 필리핀(23.2천명), 스리랑카(20.2천명) 포함 8개국 2만명 이상 체류

1) 법무부, 출입국·외국인정책 통계연보, 출입국·외국인정책 통계월보; 통계청, 주민등록인구현황

3. 노동시장 환경 : 이중구조와 인력수급 불일치

◎ 이민자 체류실태 및 고용조사(통계청 · 법무부, '20)

- ※ 외국인 2만명과 귀화허가자 5천명 대상 표본조사(통계법 상 지정통계)
- E-9 근로자의 70.9%는 '임금이 높아서' 해외 취업지로 한국을 선택하고, 84.7%는 한국 생활에 만족
- E-9 근로자의 46.2%가 수도권 거주(서울 1.5%, 인천 5.0%, 경기 39.7%)
- E-9 근로자의 35.1%(재입국근로자는 61.1%)는 직장을 옮긴 경험
- E-9 근로자의 42.3%*는 고용허가제로 첫 직장에서 1년 미만 근무
 - * 6개월 미만(22.5%), 6개월~1년 미만(19.8%)

◎ 외국인력 사업장 변경에 따른 중소기업 애로사항 조사(중기중앙회, '23)

- ※ E-9 근로자를 활용하고 있는 종업원 5인 이상 중소기업 500개 대상 표본조사
(95% 신뢰수준, 허용오차 $\pm 4.28\%$)
- E-9 활용 중소기업의 68.0%*가 사업장 변경을 위해 계약해지를 요구한 외국인근로자 존재
 - * 수도권(56.8%) / 비수도권(74.6%)
- E-9 활용 중소기업의 58.2%*가 입국 후 6개월 이내에 계약해지를 요구받음
 - * 종업원 6~10인(72.3%) / 11~30인(54.6%) / 31인 이상(58.2%)
- E-9 근로자가 계약해지를 요구한 사유는 친구 등과 함께 근무(38.5%), 낮은 임금(27.9%), 작업환경 열악(14.4%) 등의 순
- E-9 근로자의 계약해지 요청을 거절한 중소기업의 85.4%는 태업 (33.3%), 피병(27.1%), 무단결근(25.0%) 등의 추가행동 경험
 - 계약해지를 요구받은 중소기업의 96.8%가 실제 계약 해지 경험
- 중소기업은 E-9 근로자의 사업장 변경 시 대체인력 구인(81.2%)에 가장 큰 애로 호소

4. 외국인 고용허가제(E-9) 제도 개선 이슈(중소기업 현장 애로)

◎ 사업장 변경 제도 개선

- (기간) 입국 초기 일정기간 경과 후 사업장 변경을 허용
 - 사용자의 귀책사유가 없을 것을 전제로 사업장 변경 제한 검토
- ※ (사례) 병역특례는 폐업 또는 병역지정업체 선정 취소를 제외하고 전직 제한(병역법)
 - 전문연구요원 : 총 36개월 복무기간 중 18개월 경과 후 전직 허용
 - 산업기능요원 : 총 34개월 복무기간 중 2회 전직 허용
- (사유) 근로자의 귀책 사유가 없을 것을 전제로 확대 검토
- ※ (예) '산업안전보건법' 상 산재예방조치 의무 미이행으로 인해 처벌받은 사업장에서 근무하는 외국인근로자의 사업장 변경 허용 등
- (방법) 동일 업종* 또는 동일 지역** 내에서 사업장 변경 허용 검토
 - * 표준산업분류(KSIC) 상 대분류 vs. 중분류 기준
 - ** 동일 광역자치단체(또는 권역) vs. 비수도권 지역으로의 이동(동일지역 무관)

- (조정) 중소기업 사업주와 근로자 간 분쟁 발생 시 조정기능 강화
 - * (기구) 외국인근로자 권익보호협의회(외국인고용법 §24의2) vs. 별도 기구 설치
 - ** (내용) 태업 등에 대한 판단 기준 마련, 사실관계 검토
- (지원) 일정 기간 동안 동일 사업장에 근무할 경우 인센티브 확대
 - * (예) E-9 근로자의 (전문)대학 재정지원사업 참여 확대(계약학과, 인력양성사업 등), E-7으로의 비자 전환 확대, 체류기간 연장, 체류절차 완화 등

◎ E-9 근로자 vs. 직업계고 졸업생 간의 대체 가능성 검토

- E-9 근로자를 내국인으로 대체하는 중소기업에 대한 지원 강화
 - 고용유지를 전제로 직업계고 졸업생 중심의 지원
- 특성화고와 E-9 근로자 활용 중소기업 간의 취업연계 활동 강화

〈참 고 자 료〉

(1) 외국인근로자 사업장 변경 규정

- 관련 근거 : 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조
- 변경신청 사유
 - 사용자가 정당한 사유로 근로계약을 해지하거나 근로계약 만료 후 갱신을 거절하는 경우
 - 휴업, 폐업, 사용자의 근로조건 위반 및 부당한 처우 등 외국인 근로자의 책임이 아닌 사유로 근로를 계속할 수 없게 된 경우 등
- 변경허용 횟수
 - 최초 입국 후 3년 간 3회, 재고용 1년 10개월 간 2회

(2) 외국인 고용허가제 특징

- (보충성) 내국인을 고용하지 못한 기업에 한해 외국인 고용 허용
 - 도입규모·업종, 고용한도, 사업장 변경 제한, 내국인 구인노력 등
- (투명성) 도입·알선과정의 비리 차단을 위해 정부(공공)에서 관리
 - 국가별 정부 간 MOU 체결을 통해 선정·도입·알선 담당
- (시장수요 존중) 시장수요를 충족하는 외국인력의 선발 및 도입
 - 한국어능력시험, 점수제 시행 등
- (차별금지) 외국인이라는 이유로 부당한 차별금지
 - 노동관계법 등 관련 법령에서 내국인 근로자와 동등한 적용
- (단기순환) 외국인근로자의 국내 정주화 방지
 - 해당 기간 종료 시 본국으로의 귀국 원칙



저출산·고령화·인구위기 극복을 위한 외국인력 활용 방안에 대한 의문점

고기복

((사)모두를 위한 이주인권문화센터)

저출산·고령화·인구위기 극복을 위한 외국인력 활용 방안에 대한 의문점

고 기 복 ((사)모두를 위한 이주인권문화센터)

논의를 시작하며

‘저출산·고령화·인구위기 극복을 위한 포럼’에서 ‘외국인력 활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화방안’을 이야기하는 이유가 국내 인구 위기 해법을 모색하고자 하는데 방점을 둔 것인지, 외국인력 제도에 방점을 둔 것인지를 명확히 했으면 한다.

또한, 저출산·고령화·인구위기 해법이 외국인력 도입이라고 했을 때, 단기순환을 원칙으로 하는 정책을 이야기하자는 건지, 정주를 허락하는 이민을 이야기하자는 건지도 분명히 했으면 한다.

오늘날 대한민국에서 저출산·고령화 문제는 제조업과 건설업, 서비스업과 농축산업 외에도 산업 전반에 걸쳐 인력난을 야기하고 있다. “외국인이 없으면 공장, 식당 문 닫고, 건설현장 멈추고, 농사 망친다”는 말이 나올 정도로 산업 현장은 인력난에 아우성이다. 인구 소멸지역인 농어촌과 심지어 도농지역에서마저 이주노동자들이 없으면 택시 등과 같은 운송사업자들과 재래시장 상권은 유지할 수 없다는 말이 나올 정도로 내수 시장에서 이주민들은 큰 비중을 차지하고 있다.

이러한 현실은 외국인력의 정주를 이야기하고, 이민을 논해야 할 시기라는 말이다. 설령 국내 인구 위기를 이민을 통해 해결할 수 있을 것인지에 대해서 다소간 이견이 있다 해도 이민이나 이주노동자 정주를 전제로 한 외국인력정책 논의는 늦어도 한참 늦었다.

외국인력 주무부처는 어디인가?

외국인 고용허가제 운영부서인 고용노동부가 외국인력 주무부처라고 말을 하지만, 최근 법무부가 내놓은 E-7-4와 계절노동자 쿼터 대폭 확대, 유학생 활용, 지역특화 비자 등을 보면 외국인력 주무부처가 어디인지 의아하다는 발제자의 주장에 공감한다.

비록 고용노동부가 준숙련인력(10+α) 활용 방안을 내놓긴 했지만, 고용허가제를 폐지하고, 현행 단기순환 정책을 정주 정책으로 전환하고자 하는 의지가 있는지도 의문이다. 20년간의 고용허가제 운영은 비숙련 이주노동자들을 단기순환이라는 틀 안에서 고용하면서 사업장 이동 제한과 같은 인권침해, 임금체불, 산업재해, 노동권 침해와 다수의 미등록자 발생 원인이 되어 왔다. 저임금노동을 강제하는 고용허가제는 산업구조 조정을 지연시키고 장기적으로 국가경쟁력에 도움이 되지 않는다.

외국인력활용에 따른 상생과 국가경쟁력 강화-상생에 대해 묻다

국가경쟁력 강화 차원에서 논의를 한다는 점을 이해한다고 해도 외국인력 활용이라는 표현에는 이주노동자를 수단으로만 여겨서 과연 ‘상생’이라는 단어와 어울리는가 하는 아쉬움이 있다.

어찌됐든 국가경쟁력 강화를 논하며 상생을 이야기하려면 이주노동자에 대한 의존도를 줄이고 국내 고용되는 이주노동자 숫자를 규제하는 것이 타당한데, 현재 법무부를 중심으로 한 외국인력 활용 방안은

도입 인원 확대에만 방점을 두고 있다. 도입 인원은 확대하면서도 외국인력지원센터의 예산은 전액 삭감하여 이주노동자들의 고충처리를 원천 차단하는 것은 고용주들의 이익에만 부합하는 정책이지, 미래를 지향하는 정책이 아니다. 외국인력정책이 좀 더 합리성을 띄려면 산업구조 조정과 내국인 인력시장 잠식을 막는 노력부터 해야 한다.

이주노동자 노동력에 대한 의존도가 한국보다 훨씬 높은 말레이시아 같은 경우는 다단계 부과금 시스템(the Multi-Tier Levy System)을 실시하고 있다. 이는 이주노동자 고용주에게 일정 금액을 과세하는 제도로, 업종과 지역의 인력 부족율에 따라 과세 비율을 달리해서 산업의 이주노동자에 대한 과도한 의존도를 낮추자는 목적이 있다. 고용허가제 도입 기본 원칙 중 하나가 내국인 인력시장 잠식 방지인데, 고용노동부는 왜 Levy System을 도입하지 않는지 의문이다.

Levy System은 산업계가 혁신적인 생산 장비와 공정 자동화에 대한 투자를 확대해서 생산성을 높이고 더 높은 가치의 상품과 서비스를 생산하라는 주문이기도 하다. 한 마디로 산업구조 조정이라는 목표가 있는 것이다. 실제로 말레이시아 정부는 이주노동자에 의존하는 산업계가 혁신적인 생산 장비 및 프로세스를 자동화하고 투자할 수 있도록 인센티브를 제공하고 있다.

이주노동자 고용으로 이익을 보는 고용주들에게는 아무런 의무를 부과하지 않으면서 정주조차 허락하지 않는 이주노동자들에게는 한국어능력시험이나 사회통합이니 하며 단기순환 노동자에게 부합하지 않는 의무를 부과하는 모순을 정부는 왜 외면하는가?

상생이라는 관점에서 고용주에게도 적절한 의무를 부과하여 산업구조 조정을 유도하고, 농어촌 같은 경우는 현실적인 ‘농민기본소득’ 등과 같은 인센티브를 통해 지역소멸을 막고 인구 유입을 도모해야 한다.

그럼에도 불구하고 외국인력이 필수불가결한 산업현장에 대해서는 국가 이주노동자 통합 관리 시스템 내에서 포괄적 정책을 수립하고 효과적으로 시행해 나가야 한다. 이러한 정책을 책임질 단일 기관으로는 고용노동부가 적절하고, 지금까지 법무부가 외국인력 제도를 체류 자격을 가지고 제도 자체를 오도하는 일은 지양해야 한다. 고용노동부는 노동 시장 수요를 결정하는 권한을 갖고 있기 때문에 이 역할을 수행하는 데 가장 적합한 위치에 있고, 근로기준법 준수와 국제 규범 및 관행과의 일관성에 대한 감독 및 집행에 대한 책임이 있기 때문이다.

심지어 국가 이주노동자 통합 관리 시스템이 구축된다면 미등록자의 불법취업 혹은 체류 자격 외 불법취업에 대한 근본 원인을 파악하고, 그 수를 줄이기 위한 노력도 고용노동부 중심으로 하는 것이 타당하다.

미등록자 문제

현재 42.9천명에 이르는 미등록자를 단속만으로 관리할 수 있을까? 그동안 법무부는 2005년부터 미등록자를 체류 외국인의 10% 범위 안에서 혹은 20만 명 이하에서 통제할 수 있다고 호언장담해 왔다. 그러나 정부의 의도와 달리 미등록자는 체류 외국인 증가와 함께 계속 증가해 왔고, 심지어 코로나 시국에는 전체 체류 외국인이 50만 명이 줄어드는 가운데도 오히려 미등록자는 증가했다. 법무부 출입국이 아무리 자진출국과 단속 정책을 강력하게 시행해도 미등록자 증가세는 변함이 없다.

산업현장에서는 인력난에 시달리며, 단속추방정책에 반기를 들고 있다. 과거에는 관련 시민단체들에서나 하는 이야기를 경기 여주이천 지역에서 현수막을 걸어 놓고 기자회견까지 할 정도다. 결국 미등록자 전면적 합법화에 대한 국민적 요구가 있다는 말이다.

미등록 합법화는 세수 증가, 사회통합, 단속·추방·구금 등에 따른 예산 낭비와 인권침해 방지, 정확한 자료 확보로 효과적인 이민행정과 외국인력정책 수립의 단초가 된다는 점, 인간 존엄성 측면에서 노동착취와 인권침해로부터 이민자의 사회적 조건을 개선할 수 있는 기회가 된다. 무엇보다 국가 경쟁력 측면에서 이민자의 인구 통계 및 노동 시장 참여에 대한 정확한 정보 확보를 통해 향후 미등록 예방책을 마련하는데 도움이 되며 장기적이고 미래 전략적인 이민정책 수립 단초가 될 수 있다. 앞서 언급한 여주이전 사례는 국민적 요구에도 부응할 수 있다는 점을 말하고 있다.

사면 합법화를 함에 있어서 단순히 출입국 규정 위반과 관련된 모든 책임, 처벌, 벌금 및 수수료 면제 혹은 감면을 통해 체류 자격을 부여하고, 출입국 제한을 푸는 것만으로 충분하지 않다. 출입국 당국과 함께 고용노동부는 합법화 대상의 미등록 사유에 대한 엄격한 조사, 고용주나 업종 변경 등의 사유, 고용주의 학대나 고용 계약서 허위 진술 등이 있었는지 등을 조사하는 것이 반드시 필요하다. 이주노동자 고용 규범 준수와 적절한 처우가 국격과 미래 외국인력 정책과 이민정책 수립 등에 도움이 되기 때문이다.

이민 행정 컨트롤 타워

“‘이민청’은 출입국외국인정책본부보다는 지방자치단체를 중심으로 한 행정안전부가 맡는 것이 바람직하다”는 발제자의 의견에 동의한다. 다만, 저출산·고령화·인구 위기에 따른 노동시장 변화, 이주노동자를 필요로 하는 산업현장의 증가 등 산업현장의 실질적인 인력부족(수요에 따른 도입)에 대한 정보는 고용노동부가 가장 정확하게 파악하고 있다는 측면에서 정주를 전제로 하지 않는 외국인력 정책이라면 고용노동부가, 정주와 이민을 전제로 한 정책이라면 주민복지센터 등의 자원 활동이 가능한 행정안전부가 맡는 게 훨씬 효율적일 것이다.

마치며

이주노동자 권리보다 의무 부과와 규제에 방점을 둔 외국인력정책이나 출입국 정책은 국익이라는 측면에서 접근 방식이 수월할 수는 있지만, 지속적인 미등록자 발생에서 알 수 있듯이 한계가 있다. 그런 면에서 정부와 국회는 이주노동자 고용과 관련된 현행 정책 및 절차의 장·단점과 내재된 관행에 대해 업계, 시민 사회 및 기타 이해 관계자의 의견과 비판을 겸허하게 수용하고, 보고받을 수 있는 상시 회의체를 우선 만들어야 한다. 마치면서 국내에서 논의를 꺼리는 고용 분담금제도와 미등록자 합법화 문제는 저출산·고령화·인구 위기 극복을 위한 포럼에서 주의깊게 다뤄 줄 것을 당부한다.

