

고용허가제 시행 1년,  
이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사 발표회

- 일시 : 2005년 8월 25일(목) 오후 4시~6시
- 장소 : 국회 도서관 소회의실

노동기본권실현 국회의원 연구모임

대표 단병호(민주노동당)

고용허가제 시행 1년,  
이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사 발표회

- ▣ 일시 : 2005년 8월 25일(목) 오후 4시~6시
- ▣ 장소 : 국회 도서관 소회의실

노동기본권실현 국회의원 연구모임

대표 단병호(민주노동당)

## 순서

### 1부> 실태조사 발표

- 사 회 : 박명혜(단병호의원실 보좌관)  
인 사 : 민주노동당 단병호 의원  
발 표 : 고용허가제 시행 1년, 이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사  
-권중화(실태조사 책임연구원)  
영 상 : 영상으로 보는 이주노동자들의 삶(이주노동자 방송국)

### <2부> 외국인력정책의 문제점과 개선방안 마련 토론회

- 사 회 : 허영구(투기자본감시센터 공동대표)  
발 제 : 이주노동 정책의 개선 방향  
- 홍원표 (민주노동당 정책연구원)

### 토 론

- 샤킬(경인이주노동조합 직무대행),  
박천웅(안산외국인노동센터 소장)  
윤영순(노동부 외국인력정책과 사무관)  
유광수(중소기업협의회 인력계획팀장)  
차경남(동대문의류봉제협회 전무)

\*특별게스트 홍세화(한겨레 기획위원)

## 인사말

안녕하십니까?

노동기본권실현 국회의원 연구모임 대표 단병호입니다.

고용허가제 1주년을 맞이하여 이주노동자들의 삶과 근로조건 실태조사를 진행하고, 여러분과 함께 나눌 수 있는 자리를 마련하게 되어 기쁘게 생각합니다. 바쁘신 와중에 참석해 주신 분들께 감사드립니다.

이주노동자들이 한국 땅에 뿌리를 내리고 산지 벌써 20년이 되었습니다. 한국의 수많은 노동자들이 해외에 나가 노동을 하고 그들의 땀과 노동이 한국의 경제성장에 기여한 바 있습니다. 우리는 그들을 자랑스러운 노동자로 기억하고 있습니다. 그러나 우리나라에서 일하고 살아가고 있는 수많은 이주 노동자들과 더불어 살아가는 것에는 여전히 인색하고 심지어 반 인권적이기까지 한 것이 우리의 현주소입니다.

그러한 반성과 운동이 씨앗이 되어 지난 해 외국인력정책에 관한 법률을 처음으로 제정했고, 올해 1주년을 맞이하였습니다. 고용허가제는 이주노동자의 노동자 신분을 인정하지 않는 산업연수생 제도가 인권유린, 빈번한 노동착취, 사업장 이탈과 엄청난 송출 비리 등 끊임없는 사회적 문제를 발생시켜 국내외적으로 비난의 대상이 되면서 연수생제도를 대체하기 위한 제도로 도입되어 2004년 8월 17일 시행되었습니다.

시행1년을 맞은 올해 정부와 시민사회단체, 이주노동자들은 고용허가제에 대해 각기 다른 평가서를 제출했으며, 각기 다른 해법을 제시하고 있습니다. 평가의 내용이 다를 수는 있다고 생각합니다. 그러나 어떠한 경우라도, 사람을 이롭게 하고자 만든 제도로 인해 피해자가 발생하거나 삶이 후퇴하는 일이 발생해서는 안 된다고 생각합니다.

고용허가제는 단순히 '외국인력수급정책'이기 이전에 위험을 무릅쓰고 국경을 넘어 한국에서 거주하고 있는 이주노동자들의 과거와 현재, 그리고 미래의 전망에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 하나의 제도적 규율체계입니다. 이러한 맥락에서 고용허가제를 하나의 정부정책이자, 제도로 인식함과 동시에 이주노동자의 삶의 조건을 구성하는 중요한 기제로 보았고, 그런 관점으로 실태조사를 하였습니다.

고용허가제가 '외국인력수급제도'로서 성공적이나 아니냐 라는 결론을 도출하기에 앞서, 정책에 포함되는 주체들인 이주 노동자들의 생각을 듣고 그들의 삶을 보아야 합니다. 따라서 현재 한국에 거주하고 있는 대부분의 등록·미등록 이주자들의 입장에서 현

제의 고용허가제의 위치를 점검하고 이들의 입장에서 합리적인 이주정책을 모색하고  
자 실태조사를 한 것이고, 오늘 이 자리를 마련하게 된 것입니다.

여기에 담겨져 있는 내용들이 성급하게 특정한 제도적 결론을 도출하는데 이용되기  
보다는 이후 고용허가제와 제반 이주정책을 논함에서 있어 이주노동자의 입장에서 이  
를 재사유할 수 있는 기회가 되기를 바랍니다.

이 실태조사 보고서가 나오기까지 많은 분들이 도움을 주셨습니다. 짧은 기간 동안,  
약간은 무리한 목표를 가지고 시작되었음에도 그나마 이렇게 완결된 보고서가 나올  
수 있었던 것은 한국의 이주노동자들이 처한 현실에 개입하고자하는 열정과 용기를  
지닌 많은 분들의 관심과 참여, 그리고 지지가 있었기 때문입니다.

이 자리를 빌려 이 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 특히 주말의 귀중  
한 시간을 긴 설문지 작성과 인터뷰에 할애해 주신 많은 이주노동자들과 물심양면  
으로 지원을 아끼지 않고 실태조사에 협조해 주신 각 이주노동자 지원단체 관계자  
분들께 감사드립니다.

국경을 넘어 한국을 새로운 삶의 터전으로 선택한 이주자들의 삶에 이 보고서가 작  
은 보탬이 될 수 있기를 간절히 바라며, 이후에도 계속 본 실태조사 보고서와 관련  
된 많은 관심과 비판이 있기를 바랍니다.

2005년 8월 25일  
민주노동당 국회의원 단병호

**도움을 주신 단체 및 개인**

한국이주노동자인권센터(인천)/구미가톨릭근로자문화센터/부산외국인노동자인권위협모임/안산외국인  
노동자센터/고양시살롱의집/일산종합사회복지관/평화바람/작은자리이주노동자센터/해동동팔리핀가톨릭  
센터/시흥팔리핀커뮤니티/안양이주노동자의집/양산외국인노동자의집/한국CLC부설이주노동자인권센터/  
이주노동자노동조합

**실태조사 설문조사원**

김대희 김예섭 김용정 김재숙 김준호 김진영 박상연 박상은 박세연 박소영 박태우 신직수 윤정현  
이계정 이승문 이지혜 조성호 최재인 최지영 최지현 최진 최희정 허승

**실태조사 진행 및 분석**

박명혜(단병호 의원 보좌관 tokkiya@assembly.go.kr),  
홍원표(민주노동당 정책연구원 laborhwp@kdip.org),  
권종화(책임연구원 180degree@naver.com)

**통계작성 이주영 권종화**

심층면접 및 실태조사보고서 작성 권종화

## 정부의 외국인력 정책 변화 및 경과

1991.11. 해외진출 기업의 현지 고용인력 기능향상을 위한 외국인력 산업기술연수제도시행

1992. 4. 체류 허가권 부여

- 1994년 4월까지 6월씩 4회 동안
- 미등록 이주노동자들에게 취업사실만 확인되면 체류할 수 있도록 체류허가권 부여
- 중소기업 및 영세업주들이 외국인력 사용을 정부에 건의하여 이루어짐

1993. 11 외국인산업연수제도 도입

- 기존 산업기술연수제도의 미비점 보완 및 산업기술연수생 도입업종과 규모를 확대
- 중소기업협동조합중앙회가 산업연수생의 모집·알선·연수·사후 관리를 담당

1994년 등록·미등록 이주노동자들에게 6개월씩 발급해 주던 체류허가권을 일방적으로 중단

1994.5. 중기협을 통한 산업기술연수생 제도 시행/1회 2만명 도입

1995년 연수제도의 개선책 발표(내용: 최저임금 적용 및 산재보험 적용)

- 산업기술연수생을 6만명으로 확대
- 수협을 통한 선원 노동자 도입

1997년 외국인 노동자 법안 입법청원

- 한나라당 법안 (이재오 외 29명)
- 국민회의 법안 (방용석 외 34명)
- 시민사회단체 노동자 보호법안

1998년 내국인의 고용창출을 위한 고용지원금 제도

- 외국인력을 내국인력으로 대체했을 시 회사에 내국인 1인 당 100만원의 고용지원금 지급
- 중기협-미등록 이주노동자 신고 시 50만원의 상금을 포상하는 제도(이후 부산)

1998년 국제결혼한 가정의 어려운 문제점들이 대두

- 국적법 개정운동 전개-국적접 부분 개정
- 양계 혈통주의 인정, 외국인 배우자 2년 국내 체류후 국적 취득 자격부여

1998. 4. 연수취업제도 시행(연수기간 2년+ 연수취업기간 1년)

1999년 출입국 관리법과 재외동포 특별법 제정(해외 동포의 국내 투자 목적)

2000. 12. 대통령이 이주노동자 관련 인권보호 대책마련을 지시하고, 관련 법안을 추진할  
수 있는 기획단이 구성

2000. 12 외국인노동자고용및인권보장에관한법률제청청원(신계륜의원)

· 중기협외 반대로 법안상정 보류

2001. 12. 연수취업기간을 기존 '연수2년 + 연수취업1년'에서 '연수1년+ 연수취업2년'으로 조정

2002년 미등록 이주노동자에 대한 관리 강화

· 미등록 이주노동자의 입국 규제기간 강화: 1년→5년 이내 한국 입국 금지  
· 미등록 이주노동자 고용사업주 처벌 강화: 1,000만 원 이하의 벌금→3,000만 원 이하의 벌금/ 1년 이하의 징역→3년 이하의 징역

2002년 미등록 이주노동자 일제등록 실시

· 미등록 이주노동자에 대한 단속강화(미등록 이주노동자에 대한체류신고 및 체류자격 부여)  
· 대상: 모든 미등록 이주자(밀입국자 포함)  
· 체류기간: 1년  
· 등록조건: 출국 항공권, 취업하고 있는 곳의 사업주 대동: 사업주의 출국보장각서가 필요  
· 체류지 제한: 사업장 이동 불가(회사문제로도 작업장 변경시 불법체류자로 분류)

2002. 7. 15 미등록 이주노동자 대체인력으로 산업기술연수제도 강화 및 확대

· 연수생 쿼터를 8만명에서 13만명으로 확대  
· 업종도 기존 제조업에서 농축산업, 연근해어업, 건설업으로 확대  
· 연수생의 이탈을 막기 위한 감독 강화  
· 외국 국적 동포들에 대해서는 서비스업의 취업을 허용하면서 2년 동안 취업할 수 있는 '취업관리제'를 도입

2003. 2~3. 3년 이하 미등록 이주노동자에 대한 체류기간 1년 연장

2003. 4. 모든 이주노동자들에게 2003년 8월까지 출국기간을 연장

2003. 8 외국인근로자의고용등에관한 법률제정

2003. 9-11. 합법화 대상자 등록 신청

· 선별합법화  
· 합법화제외 대상자: 2003년 4월 1일 이후 미등록이 된 이주노동자 및 4년 이상 체류자

2004. 8. 고용허가제 시행

## 고용허가제 1년, 이주노동자 삶과 노동조건 실태조사 결과

제1장 서론

1. 연구 방법과 대상
2. 실태조사의 진행

제2장 조사대상사의 배경

1. 이주 및 취업  
(1) 비자(사증) 취득 형태  
(2) 이주 비용 및 이주 정보 취득 경로  
(3) 입국 횟수  
(4) 취업 유형
2. 노동조건 및 노동경험  
(1) 임금 및 노동시간  
(2) 임금 체불  
(3) 인권침해

제3장 고용허가제

1. E-9비자 획득 후 전반적인 노동과 삶의 조건의 변화
2. 사업장 이동  
(1) 미등록 상태에서의 사업장 이동 실태  
(2) 사업장 이동과 고용허가제
3. '외국 인력' 단기 순환 정책으로서의 고용허가제  
(1) 이주노동자의 체류 실태  
(2) 자진출국과 재입국

제4장 결론

### 표 목차

- <표 1> 설문조사 대상자 국적분포
- <표 2> 설문조사 대상자 성별분포
- <표 3> 심층면접에 응한 이주노동자 신상정보
- <표 4> 설문조사 응답자의 입국시 비자와 현재 비자 유형
- <표 5> 설문조사 응답자의 이주비용 분포
- <표 6> 가장 유용한 이주·취업 정보를 제공 받은 경로
- <표 7> 설문조사 응답자의 한국 입국 횟수
- <표 8> 임금 및 노동시간
- <표 9> 월 평균 임금 분포
- <표 10> 체류자격별 임금체불 경험
- <표 11> 임금체불 유무

- <표 12> 임금체불 기간과 체불임금액
- <표 13> 지난 1년간 인권침해 경험(중복응답)
- <표 14> E-9비자로 전환 후 한국에서의 삶의 질 만족도
- <표 17> E-9하에서의 합법적인 사업장 이동 경험 및 횟수
- <표 18> E-9하에서의 합법적인 사업장 이동 수월도
- <표 19> E-9하에서 합법적인 사업장 이동의 장애요인
- <표 20> 설문응답자의 체류기간 분포
- <표 21> 한국에서의 희망거주 체류 기간
- <표 22> 양해각서 체결 유무와 E-9 만료 후 계획
- <표 23> 양해각서 체결 유무와 재입국 전망
- <표 23> 양해각서 체결 유무와 재입국 전망

**그림 목차**

- <그림 1> 설문조사 응답자의 취업 유형
- <그림 2> 미등록 상태에서 사업장을 옮긴 이유(중복응답)
- <그림 3> E-9에서의 사업장 이동 제한과 노동조건의 관계 평가
- <그림 4> 고용허가제에서 가장 시급하게 개선되어야 할 점

**제1장 서론**

본 실태조사는 2003년 9월 정부의 합법화 조치로 비전문취업 비자(E-9)를 획득했던 경험이 있는 이주노동자<sup>1)2)</sup>를 중심 대상으로 한 실태조사이다. 이를 통해 본 실태조사는 합법적으로 비자를 획득했던, 그것도 고용허가제 하에서 입국한 이주노동자들과 동일한 조건 하에서 한국에서 노동을 했던 이주자들을 통해서 2004년 8월 시행 되어 이제 1주년을 맞은 고용허가제의 대한 비판적 평가와 전망을 제시하고자 한다. 이들은 입국과정과 출국 후 일부 절차를 제외하고는 고용허가제로 입국한 이주노동자들과 큰 차이 없이 한국에서 노동을 수행해 왔다는 점에서 그간 실시된 고용허가제의 중요한 한 축을 차지할 뿐 아니라, 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자의 수와 체류경험이 많이 축적되지 않은 지금, 이들의 노동조건과 삶의 경험들을 예상하는 중요한 지표가 될 수 있을 것이다. 이와 함께 현재 한국에 거주하고 있는 대부분의 등록·미등록 이주자들의 입장에서 현재의 고용허가제의 위치를 점검하고 이들의 입장에서 합리적인 이주정책을 모색하고자 한다. 따라서 E-9비자 경험자를 중심으로 분석을 진행하되 산업연수·연수취업 비자를 소지한 이주노동자들을 모두 포함한 실태조사를 진행하였다. 고용허가제가 현재 한국에 거주하고 있는 전체 이주노동자의 절반이 넘는 미등록 이주노동자<sup>3)</sup>의 삶에 지대한 영향을 미치고 있고, 이들의 향후 선택이 고용허가제의 성공에 지대한 영향을 미친다는 점에서 합법화의 경험이 없는 이주노동자들도 조사·분석하였다. (다시 한번 강조하지만 본 실태조사에서 고용허가(E-9)로 분류되는 이주노동자들은 2004년 8월 고용허가제 실시 후 이를 '통해서' 입국한 이주노동자들이 아닌 2003년 합법화 조치로 E-9비자를 획득한 이주노동자들을 중심으로 하고 있다)

본 실태조사 보고서는 하나의 '외국인력수급제도'로서의 고용허가제에 대해 성공이나 실패냐라는 명증적이고 이분법적인 결론을 도출하는 것을 목적으로 하지 않는다. 여기에는 고작 1

1) 한국 정부는 원활한 고용허가제의 실시를 목적으로 2003년 9월 4년 미만의 '불법체류자' 18만명에 대한 합법적인 취업·체류 자격을 부여하였다. 이들에게 부여된 비자는 비전문취업(E-9) 비자로 단계별로 비자가 만료되어 2005년 8월 31일을 기준으로 모두 비자가 만료되도록 되어 있다.

2) 본 연구에서 지칭하는 '이주노동자'는 정부가 광범위하게 '3D 업종에 종사하는 외국인력'이라고 부르는 생산직을 중심으로 고용되어 있는 이주자를 의미한다. 비자형태로 분류하자면 비전문취업(E-9), 산업연수(D-3), 연수취업(E-8)을 중심으로 입국한 이주자가 주 대상이다. 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6) 등의 비자를 통해 입국한 경우도 엄연히 '이주노동자'로 분류될 수 있지만 연구의 특성상 범주에서 제외되었다. 분명 '이주노동자'라는 범주가 한국에서 특정한 국적·인종·민족(ethnic)을 재현하는 방식으로 사용되고 있고, 이주자가 지니는 다층성을 '노동자 정체성으로 국한시키는 위험을 지니고 있지만, 본 연구의 특성상 부득이하게 '비전문취업' 분야로 입국한 이주자들을 통칭하는 용어로 사용하고 있음을 밝혀둔다.

3) 2005년 5월 기준 199,183명(55.6%). 이중 E-9비자 기한이 만료된 후에도 출국하지 않고 체류하고 있는 이주자는 63,512명에 이른다. 8월 말로 예정된 합법화 종료 시한을 앞두고 있는 이주노동자가 39,056명이고, 지금까지의 월별 자신출국 경향으로 봤을 때 합법화 종료 후 미출국으로 인한 미등록 체류자의 수는 약 8만명에 이를 것으로 보인다.

년여의 시간이 지난 시점에서 고용허가제의 성패를 논하는 것이 성급할 수 있다는 측면도 있지만, 보다 근본적으로는 이 제도를 누구의 관점에서 해석하고 접근하는가를 생각했을 때, 제도적 차원에서 성공과 실패에 대한 논의는 자칫 그 제도가 가정하고 있는 전제들을 암묵적으로 승인하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 이미 '효율적', '원활한' 외국인력수급정책이라는 표현이 함축하고 있는 바는 이를 잘 보여준다. 보다 중요한 것은 하나의 이주정책으로서 고용허가제가 이주노동자들, 나아가서는 이주자들의 삶에 미치는 전반적인 영향을 다층적으로 분석하고 그것이 지니는 함의를 해석하는 것일 것이다. 고용허가제는 단순히 '외국인력수급정책'이기 이전에 위험을 무릅쓰고 국경을 넘어 한국에서 거주하고 있는 이주노동자들의 과거와 현재, 그리고 미래의 전망에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 하나의 제도적 규율체계이다. 이러한 맥락에서 본 실태조사 보고서에서는 고용허가제를 하나의 정부정책이자, 제도로 인식함과 동시에 이주노동자의 삶의 조건을 구성하는 중요한 기제로 인식한다. 따라서 본 조사연구보고서는 여기에 담겨져 있는 내용들이 성급하게 특정한 제도적 결론을 도출하는데 이용되기 보다는 이후 고용허가제와 제반 이주정책을 논함에 있어 이주노동자의 입장에서 이를 재사유할 수 있는 기회가 되기를 바라는 입장에서 작성되었다.

### 1. 연구 방법과 대상

실태조사는 크게 설문조사와 심층면접 두 가지 방식으로 진행되었다. 우선 설문조사는 대학생으로 구성된 3-4개의 설문조사팀을 구성하여 주요 이주노동자지원센터를 방문 1:1 조사를 원칙으로 하였다. 지원센터 외에도 각종 이주노동자 행사, 이주노동자 공동체를 방문하여 조사를 진행하였지만 방문조사는 대부분 지원센터의 협조를 통해서 이루어졌다. 이 외에도 서울·경인 외에 소재한 지원단체와 해화동 필리핀 카톨릭 센터(대표 글렌 하론 신부), 이주노동자노동조합을 통해서 설문조사를 의뢰하기도 하였다. 전체적으로 1:1 설문조사를 원칙으로 설문조사의 정확성을 기하려 노력했지만 상당수 문항에서 다수의 결측값이 발생했으며, 따라서 본 실태조사의 내용들은 조심스럽게 해석되어야 할 것으로 보인다. 설문지는 한국어를 포함 총 7개국(영어, 베트남어, 몽골어, 네팔어, 파키스탄어, 방글라데시어)로 작성되었으며, 해당언어가 없는 경우에는 조사자가 구두로 번역하여 기입하는 방식을 취하였다.

앞에서 언급하였듯이 본 실태조사의 주 대상은 2003년 9월 합법화 조치 이후 E-9 비자를 획득했던 경험이 있는 이주노동자들이다. 실태조사 시점에서 많은 경우 작년부턴 도래하기 시작한 비자만료 시한으로 인해 상당수가 미등록인 경우가 많았으며, 모두 8월 말을 기준으로 합법적인 체류자격이 만료되는 이주자들이었다. 이들 이주노동자 외에도 산업연수·연수취업 비자를 소지한 이주노동자와 2003년 합법화 조치 대상이 되지 못했던 미등록 이주자들도 조사대상으로 하였으며 매우 적은 수치이나 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자들도 일부 포함되

어 있다. 하지만, 조선족 이주노동자들의 경우는 '취업관리제'를 통해 비교적 별도의 행정적 체계에 속해있다는 점 때문에 편의상 제외되었다. 총 313명을 대상으로 설문조사가 이루어졌다.

우선 설문대상자의 국적별 분포를 살펴보면,

<표 1> 설문조사 대상자 국적분포

국적	빈도(명)	비율(%)
베트남	16	5.1
몽골	10	3.2
스리랑카	12	3.8
인도네시아	23	7.3
필리핀	55	17.6
네팔	52	16.6
방글라데시	99	31.6
우즈베키스탄	4	1.3
캄보디아	4	1.3
파키스탄	28	8.9
기타	10	3.2
합계	313	100.0

총 17개국 313명으로(기타에 해당되는 국가는 미얀마, 알제리, 페루, 이란, 이집트, 인도, 중국이다) 고용허가제를 통해 '인력송출 양해각서(MOU)(이하 양해각서)'를 체결한 6개 국가 중 타이가 빠져 있다는 점과 방글라데시 응답자의 비중이 상대적으로 높다는 점은 본 설문조사의 결점이라 할 수 있다. 하지만 2004년도 기준으로 전체 등록 외국인 노동자 중 조선족과 중국(한족) 이주자들을 제외하고 필리핀, 인도네시아, 베트남, 방글라데시, 몽골, 파키스탄 등이 상대적으로 높은 비중을 차지했음에 비추어 볼 때 본 표본은 어느 정도 모집단의 특징을 반영하고 있다고 판단된다. 다만 본 표본 중 몽골의 경우 응답자 10명 모두가 여성이다. 설문응답자의 성비구성은 아래 <표 2>와 같다. 양해각서 체결국<sup>4)</sup> 출신은 116명으로 전체 응답자의 37.1%를 차지한다. 전체 설문응답자 중 여성이 차지하는 비중은 13.9%이며 국적별 분포는 몽골(10명), 필리핀(19명)

<표 2> 설문조사 대상자 성별분포

	빈도(명)	비율(%)
남성	267	86.1
여성	43	13.9
합계	310	100.0

심층면접은 모두 인천의 한국이주노동자인권센터(대표 양혜우)와 시흥의 작은자리이주노동

4) 현재 양해각서 체결국은 베트남, 몽골, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀, 태국 총 6개국이다.



자센터(소장 김찬)의 도움을 받아 센터에서 진행되었으며, 일부 필리핀 이주자들은 공동체 정기 모임을 방문하여 이루어지기도 하였다. 1:1면접을 원칙으로 하였지만, 상황에 따라서는 2-3명의 집단 면접 형식으로 진행되기도 하였다. 몇 개의 사례를 제외하고는 대부분 허락 하에 녹음을 하였다. 본문에서 직접 인용된 모든 인터뷰 내용은 의미전달을 왜곡시키지 않는 선에서 적절한 한국어 문장으로 번역된 것이다. 인터뷰 내용을 문자 그대로 옮기는 것은 정보전달에도 문제가 있지만, 한국어가 제1의 언어가 아닌 상황에서 이주노동자를 언어적 표현을 통해 특정한 방식으로 재현할 위험이 있기 때문이다. 심층면접은 한국어가 일정 수준 가능한 경우 한국어로 이루어졌으며, 상황이 여의치 않을 경우 한국어에 비교적 능한 같은 국적의 동료로부터 도움을 받았다. 필리핀과 인도 이주노동자들의 경우는 모두 영어로 심층면접을 진행하였다. 하지만 전문적인 통역이 없이 심층면접을 진행한 점은 심도 있는 대화가 이루어지지 못한 주요 원인이 되었다. 심층면접에 응한 이주노동자들의 신상정보는 아래와 같다.

<표 3> 심층면접에 응한 이주노동자 신상정보

ID	이름	국적	성별	연령	입국년도	거주지역	입국비자	현재비자	E-8경험유무
01	라트모노	인도네시아	남	35	2002	인천	산업연수	미등록	무
02	아딘	인도네시아	남	39	2002	인천	산업연수	미등록	무
03	와티	인도네시아	남	32	1997	인천	산업연수	미등록	유
04	에스나	인도네시아	여	29	1999	인천	산업연수	미등록	유
05	보르마	몽골	여	38	1998	경기도	관광·단기	미등록	무
06	란디	필리핀	여	34	1999	경기도	관광·단기	미등록	유
07	노르마	필리핀	여	33	2000	경기도	산업연수	미등록	유
08	마이린	필리핀	여	37	1998	경기도	관광·단기	미등록	무
09	브릭스	필리핀	남	37	1991	경기도	관광·단기	미등록	무
10	라포네	필리핀	남	36	1995	경기도	관광·단기	미등록	무
11	시라야난	인도	남	27	2002	인천	산업연수	미등록	유
12	발란	인도	남	27	2002	인천	산업연수	미등록	유
13	아자야쿠마	인도	남	29	2001	인천	관광·단기	미등록	유
14	노즈렐	방글라데시	남	28	1994	인천	산업연수	미등록	무
15	스와라니	방글라데시	남	41	1996	경기도	관광·단기	미등록	무
16	탁신	타이	남	38	2003	인천	관광·단기	미등록	유

\* 조사대상자의 이름은 모두 가명이다.

## 2. 실태조사의 진행

실태조사는 2005년 6월 초부터 7월 중순까지 진행되었다. 설문조사와 심층면접 모두 이주노동자들의 근무 특성상 일요일을 통해 이루어졌으며 대학생 자원활동가들과 심층면접조사자가 직접 센터나 기타지역을 방문하는 형식으로 이루어졌다. 센터나 이주노동자노동조합을 통해 의뢰하여 간접적으로 수거된 설문지는 약 100여부로 전체의 설문지의 약 30% 정도이다.

실태조사가 진행되던 6~7월은 연초부터 정부가 실시중인 대대적인 합동단속과 강제추방이 극에 달해있던 시기였다. 더군다나 그동안 단계별로 만료되던 체류기한이 8월말을 기준으로 최종완료 될 예정인 관계로 출입국관리국 직원들의 단속에 이주노동자들이 무척 민감한 반응을 보였다. 실태조사를 진행함에 있어 가장 어려웠던 점은 단속을 피해 많은 이주노동자들이 일요일에도 외출을 하거나 센터를 방문하지 않았고 이에 따라 실태조사를 위해 이주노동자를 만나는 일이 생각보다 쉽지 않았다. 이는 설문조사의 응답자 수에 결정적인 영향을 미쳤다.

## 제 2 장 조사대상사의 배경

이 장에서는 실태조사 대상자들의 삶을 구성하고 있는 전반적인 조건들을 분석해보고자 한다. 이주과정과 취업형태, 노동조건 및 인권상황 등에 대한 검토를 통해 조사대상 이주노동자들의 전반적인 상황과 이것이 고용허가제와 지니는 연관성을 분석한다. 아울러 이전에 실시된 이주노동자 실태조사<sup>5)</sup>와 비교하여 어떠한 변화가 있었는지도 간략 검토한다.

### 1. 이주 및 취업

이주노동자들이 어떠한 경로로, 얼마의 비용으로 한국으로 이주하였는가는 이후 이주노동자의 삶의 매우 중요한 영향을 미친다. 예를 들어 이주비용은 이후 이주노동자가 한국에서 기대하는 수익의 규모를 결정하는데 결정적인 기준이 되며, 입국 비자는 이들이 체류자격과 연동되어 법률적 신분을 결정짓기 때문이다.

#### (1) 비자(사증) 취득 형태

<표 4> 설문조사 응답자의 입국시 비자와 현재 비자 유형<sup>6)</sup>

입국 당시 비자			현재 비자		
비자 유형	빈도(명)	비율(%)	비자 유형	빈도(명)	비율(%)
산업연수 및 연수취업	134	46.7	산업연수 및 연수취업	54	20.4
관광·단기	118	41.1	고용허가	77	29.1
고용허가	16	5.6	미등록	123	46.4
기타	19	6.6	기타	11	4.1
합계	287	100	합계	265	100

설문조사 응답자의 입국 당시와 현재 비자를 비교해보면, 입국 당시에는 총 응답자 287명 중 산업연수·연수취업과 관광·단기 방문 비자가 각각 46.7%와 41.1%로 가장 많은 비중을 차지함을 알 수 있다. 입국 당시 합법적인 취업 이주 통로가 산업연수제도 밖에 없었던 상황에서 관광·단기 비자는 이주노동자들의 주요한 입국 경로였음을 알 수 있다. 이와 비교했을 때 현재 이주노동자들이 비자별 체류 유형을 보게 되면 입국 시 가장 주요한 통로였던 산업연수 비자가

5) 여기서는 특히 2002년도에 국가인권위원회 주관으로 전북대학교 사회과학연구소와 외노협이 공동 실시한 "국내 거주 외국인노동자 인권실태조사"를 중심으로 참고하였다. 국가인권위원회(2002).

6) 비자 유형과 관련하여 응답자가 답한 정보가 논리적으로 성립되지 않는 경우에는 응답자의 의도를 최대한 살리는 선에서 결측값으로 처리하였다. 가령 최근입국년도가 2004년 8월 이전임에도 입국시 비자를 고용허가(E-9)로 기입경우가 해당된다.

확연히 감소한 대신에 미등록과 고용허가의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 물론 이 둘을 수평적으로 비교할 수 없고, 현재 비자 유형을 묻는 질문에 답하지 않은 응답자가 상대적으로 많긴 하지만 산업연수·연수취업 비자로 입국한 많은 이주자들이 '사업장 이탈'과 체류기한이 만료된 이후에도 한국에 남아 있는 것을 통해서 미등록 신분으로 전환되었다고 추정할 수 있다. 심층 면접을 통해서 만난 이주노동자 중 산업연수나 연수취업을 통해 입국한 이주노동자의 거의 대부분이 '사업장 이탈'과 체류기한초과로 미등록 신분으로 전환된 경험을 가지고 있었다. 고용허가비자의 경우 2003년 합법화 조치 후 아직 비자 만료 기한이 도래하지 않은 이주노동자들이 포함된 수치이다. 체류 유형으로 보면 총 응답자 265명 중 등록(합법) 신분인 이주노동자가 142명(53.6%), 미등록(불법) 이주노동자가 123명(46.4%)으로 집계되었다.

#### (2) 이주 비용 및 이주 정보 취득 경로

설문조사 응답자들의 한국 입국 비용은 평균 4,161달러로 나타났다. 이를 금액별 분포로 보면 아래와 같다.

<표 5> 설문조사 응답자의 이주비용 분포

금액(달러)	입국비자재분류(명)				전체(비율%)
	관광·단기	산업연수·연수취업	고용허가(E-9)	기타	
1000 미만	12	8	8	2	30(12.1)
1000 ~ 2000	20	34	2	0	56(22.7)
2000 ~ 3000	18	21	0	1	40(16.2)
3000 ~ 4000	6	8	0	0	14(5.6)
4000 ~ 5000	12	15	2	1	30(12.1)
5000 ~ 6000	4	12	0	1	17(6.9)
6000 ~ 7000	11	6	0	3	20(8.1)
7000 ~ 8000	6	4	0	1	11(4.4)
8000 ~ 9000	5	1	0	0	6(2.4)
9000 ~ 10000	11	3	0	4	18(7.3)
10000 이상	1	1	0	2	4(1.6)
합계	106	113	12	15	246(100)

전체적으로 3,000달러 미만이 51%로 다수를 차지하고 있지만 6,000달러 이상의 고액을 지불하고 입국한 경우도 23.8%에 달하는 것으로 나타났다. 특징적인 것은 관광·단기 비자로 입국한 경우와 합법적인 취업 통로인 산업연수·연수취업 비자로 입국한 경우를 비교했을 때 입국경비의 분포에 큰 차이가 없다는 점이다. 이는 이미 산업연수제도가 입국경비의 측면에서 이주노동자들에게 유의미한 합법적 입국통로로서의 지위를 상실했음을 보여주며, 동시에 제도적 정당성

이라는 측면에서도 심각한 문제가 있음을 알 수 있다. 고용허가제로 입국한 경우 입국비용이 현저히 낮은 것으로 조사됐으나, 이는 사례수가 상대적으로 턱없이 부족하다는 점에서 유의미한 결과로 취급하기는 어렵다.

지난 2002년 국가인권위원회(2002)의 실태조사에서는 조선족을 제외한 이주노동자의 입국비용 평균이 산업연수생의 경우 2,995달러, 미등록 이주노동자의 경우 3,063달러 조사되었다. 본 실태조사에서 총 응답자 272명 중 46%인 127명이 2002년 이후 입국한 것을 감안하면 그간 총 이주비용이 상당히 상승한 것을 알 수 있다. 이는 일차적으로 그동안 한국 정부의 배타적 이주정책이 진입장벽을 상당히 상승시킨 데다가 고용허가제의 실시 전후를 통해 양해각서가 체결되지 않은 국가 출신의 이주노동자들이 그만큼 한국으로 이주하기가 어려워졌기 때문으로 풀이된다.<sup>7)</sup>

**<표 6> 가장 유용한 이주·취업 정보를 제공 받은 경로**

	빈도(명)	비율(%)
가족, 친척	54	18.1
친구, 동료	93	31.2
인력송출업체	79	26.5
대중매체	5	1.7
국가기관	42	14.1
기타	25	8.4
합계	298	100.0

가장 유용한 이주 정보를 제공받은 경로에 대한 질문에 가족·친척·친구 등 사적인 경로를 통한 정보 획득이 49.3%로 가장 많았고, 인력송출업체(26.5), 국가기관(14.1%) 순으로 나타났다. 이러한 사실은 심층면접을 통해서도 잘 나타난다. 몽골에서 이주한 보르마(사례#05,여,38세)의 경우 1998년에 본인이 먼저 이주한 후—이 때에도 한국에 있던 친구의 도움을 받았다—4개월 후에 남편이 입국하였으며, 자신의 소개로 친동생 부부, 남편의 남동생과 여동생이 한국으로 입국하였다. 인도네시아 이주자 와티(사례#03,남,32세)도 자신의 소개로 남동생 2명을 포함한 가족 외에도 인도네시아의 고향친구들에게 직장을 알선하는 역할을 하였다. 이러한 조사결과는 가족·친척·동료를 통한 국제적인 네트워크가 한국으로의 이주에 있어서도 매우 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.<sup>8)</sup> 이외에도 현지에서 있는 한국 기업을 통해서 한국을 접하게 되었고 여러

7) 하지만 여기서 중요한 것은 이주비용의 증가에도 불구하고 한국으로 입국하는 이주노동자들의 숫자가 줄지 않았다는 점이다. 이주노동자들은 많은 이주비용이 주는 부담에도 불구하고 지속적으로 한국으로의 이주를 선택하고 있다.

8) 한국 사회에서 이주노동자 집단과 고향 사회 사이의 네트워크(사회적 연결망)가 이주에 미치는 영향에 대해서는 박경태·설동훈·이상철(1999) “국제 노동력 이동과 사회적 연결망: 경기도 마석의 필리핀 노동자 집단을 중심으로”, <한국사회학>, 33집(겨울호) 참조. 이러한 네트워크의 형성에 있어 결정적인 영향을 미치고 있는 것은 핸드폰의 광범위한 보급이다. 이제 핸드폰은 이주노동자의 필수품으로 자리 잡은 지 오래다. 이를 반영하듯 이제는 전국 어디서나 각양각색의 국기로 도배가 된 슈퍼나 가판대의 전화카드 판매 광고를 볼 수 있으며,

선택지 중 한국을 선택하는데 이들 기업의 이미지가 영향을 주었다고 대답한 경우도 있었다(사례#12, 남, 27).

(3) 입국 횟수

**<표 7> 설문조사 응답자의 한국 입국 횟수**

횟수	빈도(명)	비율(%)
첫 번째	218	74.4
두 번째	62	21.2
세 번째	8	2.7
네 번 이상	5	1.7
합계	293	100.0

설문에 응답한 대부분의 이주노동자들은 한국을 처음 방문하였다고 응답하였다. 하지만 두 번 이상 방문한 응답자도 25.6% 정도로 이미 한국이 아시아 지역 내의 이주 회로에 긴밀히 연결되고 있음을 보여준다. 필리핀 이주노동자인 라포네(사례#10,남,36세)는 1995년이라는 비교적 이른 시기에 한국에 입국한 후 지금까지 한번 고향에 다녀왔다.

처음에 고향에 돌아간 이유는 집안일이 있어서였어요. 아내가 둘째 아이를 출산 한 후에 집에 돌아가야겠다고 생각했어요. 그땐 잠깐 다녀왔어요. 3개월 있다가 다시 관광비자로 한국에 들어왔거든요. 갈 때 사장님이 꼭 돌아오라고 했어요. 일자리 주겠다고. [다른 나라로 갈 생각은 안 했냐는 조사자의 질문에] 한국에서 일한 경험이 있기 때문에 다른 나라로 갈 생각은 안 했어요. 이미 어떻게 되는지 알고 있으니까요.(사례#10,남,36세)

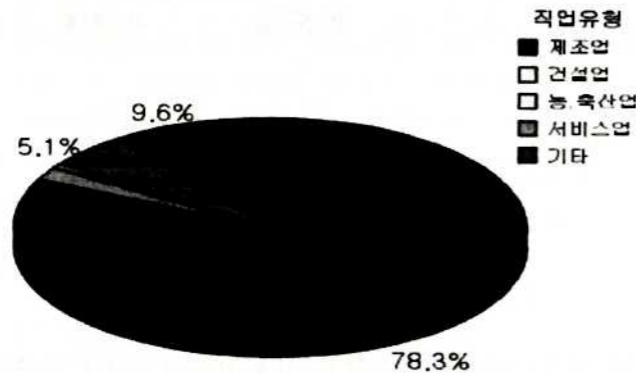
많은 경우 이주노동자들은 고향의 경제적 환경으로 인해, 이주를 마치고 귀국한 이후에도 또 다른 이주를 계획하는 일이 흔하다. 이러한 경우 보다 조건이 좋은 국가를 선택할 수 없다면 이주 경험이 있는 국가를 선택하는 것이 이주의 불확실성을 줄이는 방안이 될 수 있다. 특히 단기적인 체류기간으로 인해 이러한 경향은 더욱 강화 될 것으로 보인다.

(4) 취업 유형

전화카드 판매는 이주노동자를 대상으로 한 시장에서 큰 부분을 차지하게 되었다. 심층면접을 통해 확인한 결과, 사람마다 편차가 있지만 한 달 평균 전화(핸드폰) 요금으로 지출하는 금액은 대략 5~6만원 정도로 나타났으며, 10만원 이상을 지출하는 경우도 적지 않았다. 고향에 있는 가족이나 친척에게 거는 국제전화는 물론 한국에 거주하는 친구들 간의 통화도 큰 비중을 차지한다. 결국 핸드폰을 통한 커뮤니케이션 수단의 비약적인 발전은 국경을 넘는 네트워크의 형성에 긴밀한 영향을 미치고 있는 것으로 보이며, 국내 이주노동자 간 정보교환과 공동체의 형성에 매우 중요한 요소로 자리 잡고 있는 것으로 추정된다.

설문조사 응답자의 대다수가 제조업(78.3%)에 종사하고 있는 생산직 노동자로 조사되었다. 그 다음으로는 서비스업(5.1%), 건설업(1.9%), 농·축산업(0.6%) 순이다. 제조업의 세부 종류로는 섬유, 가구, 플라스틱, 유리, 용접, 박스조립, 핸드폰 부품 조립, 포장, 제지, 인쇄, 기계가공 등의 응답을 보였다.

<그림 1> 설문조사 응답자의 취업 유형



## 2. 노동조건 및 노동경험

### (1) 임금 및 노동시간

설문 조사 결과 응답자의 월 평균 임금은 974,966원, 월 평균 노동시간은 280.4시간으로 조사되었다(<표 8> 참조). 이를 기준으로 시간당 임금을 조사한 결과는 3,545원으로 나타났다. 이를 성별, 체류자격별로 분류한 결과 여성은 남성보다 평균적으로 약 13만원 정도 월급을 적게 받고 있는 것으로 나타났으며, 시간당 임금에서도 약 200원 가량의 차이를 보였다. 여성 이주노동자들이 남성 이주노동자들에 비해 현저하게 적은 임금을 받고 있는 것이다. 체류자격별 분류에서도 미등록 이주자들이 합법적인 신분을 지닌 등록 이주자들보다 평균 약 3만원 가량을 더 받고 있는 것으로 조사되었으나 시간당 임금은 큰 차이를 보이지 않았다. 휴일에 있어서도 미등록 이주노동자들이 등록 이주노동자들에 비해 0.2일의 월 평균 휴일을 더 갖고 있는 나타났다. 여기서 등록 이주노동자 중 산업연수·연수취업 비자를 지닌 이주노동자의 월 평균 임금은 910,905원이며, 고용허가(E-9) 비자를 지닌 이주노동자들은 월 평균 986,638원의 임금을 받고 있는 것으로 조사되었다.

<표 8> 임금 및 노동시간<sup>9)</sup>

	전체	성별		체류자격별	
		남	여	미등록	등록
월 평균 임금(원)	974,966	993,456	861,820	996,695	965,089
시간당 임금(원)	3,545	3,578	3,360	3,575	3,507
월 평균 노동시간	280.4	283.5	262.7	282.1	281.8
월 평균 휴일	3.7	3.6	4.2	3.8	3.6

전체적인 월 평균 임금의 금액별 분포(<표 9>)를 보게 되면 100만원 미만이 68.1%로 가장 많았고 100만원에서 150만원 사이가 31.2%로 조사되었다.

<표 9> 월 평균 임금 분포

	빈도(명)	빈도(%)
50만원 미만	4	1.4
50만원 이상 ~100만원 미만	188	66.7
100만원 이상~150만원 미만	88	31.2
150만원 이상	2	0.7
합계	282	100.0

2002년도 국가인권위원회(2002)의 실태조사결과에서는 이주노동자들의 월 평균 임금은 995,816원으로 조사되었다. 이 중 조선족을 제외한 산업연수생과 미등록 이주자의 월 평균 임금은 각각 832,788원과 966,647원으로 조사되었다. 본 실태조사에서 산업연수·연수취업 비자를 지닌 이주노동자들의 월 평균 임금이 910,905원을 감안할 때, 상당히 낮은 수치임을 알 수 있다. 하지만 2002년도나 지금이나 산업연수·연수취업의 임금 조건이 미등록 이주노동자들에 비해 현저히 떨어짐을 알 수 있다. 월 평균 임금에 있어서도 비록 본 연구가 상대적으로 임금이 높은 조선족 이주노동자들의 경우를 포함하지 못하고 있지만, 조선족을 제외한 미등록 이주노동자들의 월 평균 임금을 비교했을 때 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다. 이는 시간당 임금을 비교하면 보다 잘 드러나는데, 2002년 당시 조선족을 제외한 미등록 이주자의 시간당 임금은 3,565원으로 현재의 3,575원과 큰 차이를 보이지 않는다. 과거보다 미등록·등록 이주노동자의 월 평균 임금 차가 많이 줄어든 것은 등록 이주노동자를 구성하는 대부분의 사람들이 2003년에 합법화 조치로 합법적인 체류자격을 얻었다는 점이 크게 작용한 것으로 보인다. 고용허가제의 실시가 이주노동자의 임금 조건에 미친 영향력을 보다 직접적으로 파악하기 위해서는 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자와의 비교가 필요할 것이다.<sup>10)</sup> 노동 시간에 있어서는 2002

9) 월 평균 노동시간의 경우 시간 외 근무의 명확한 기준을 이주노동자 스스로 인지하지 못하는 경우가 많았고, 이에 따라 질문지 자체를 정규 노동 시간과 시간 외 노동으로 구분하기 힘들었다. 따라서 본 실태조사에서 조사된 노동시간은 응답자가 생각하는 총 노동시간을 의미한다. 하지만 많은 응답자가 시간 외 노동시간을 기입하지 않았을 것으로 추측된다.

10) 고용허가제 1주년을 맞이해서 이주노동자인권연대가 발표한 실태조사 결과를 보면, 월 평균 임금을 제시하고

년도 당시 조선족을 제외한 미등록 이주노동자들의 월 평균 노동시간은 271시간으로 약 10시간 가량 증가된 것으로 조사되었다. 노동시간은 증가하였지만 임금조건은 크게 개선되지 않은 것이다.

(2) 임금 체불

임금 체불은 이주노동자들의 삶의 조건을 제약하는 가장 중요한 요인이다. 대부분 송금을 통해 가족과 친척의 생계를 부양하고, 동시에 많은 비용을 부담하면서 입국한 이주노동자들에게 있어 임금 체불은 생존을 위협하는 가장 직접적인 요인이기 때문이다. 3장에서 보다 자세하게 살펴보겠지만 임금 체불은 사업장을 이동하는 중요한 원이기도 하다. 각 이주노동자지원 단체에 상담을 의뢰하는 가장 많은 이유 중 하나도 임금 체불이다. 여기서는 이주노동자들의 임금 체불 기간과 금액을 중심으로 그 실태를 파악해 본다.

<표 10> 체류자격별 임금체불 경험<sup>11)</sup>

		체류 자격					전체(비율%)
		산업연수	연수취업	고용허가(E-9)	미등록	기타	
임금체불 경험	없음	14	7	34	45	3	103(52.1)
	있음	4	5	35	48	3	95(47.9)
전체		18	12	69	93	6	198(100)

<표 10>을 보면, 전체 응답자 198명 중 임금체불 경험이 있는 경우는 약 절반 가량인 47.9%로 조사되었다. 체류자격별로 보면 산업연수 비자를 제외한 모든 경우에서 비슷한 비율로 임금체불이 발생함을 알 수 있다. <표 10>은 이주노동자가 지금까지 경험한 임금 체불 경험을 모두 합산한 것이므로 체류 자격이 계속 변했던 점을 감안하면 체류자격별로 보이는 차이는 큰 의미가 없다. 하지만 여전히 많은 수의 이주노동자들이 임금체불을 일상적으로 경험하는 것은 분명해 보인다. 이를 좀더 자세히 살펴보자. 아래 <표 12>는 체불기간과 체불액을 조사한 것이

있진 않지만, 70만원 미만이 44.2%로 가장 많았고, 70만원에서 90만원 사이가 30.4%, 90만원 이상이 24.4%로 조사되었다.

11) 임금체불 유무를 묻는 질문은 전체적인 노동조건·인권상황을 묻는 중복응답 항목 중 하위 항목이었던 관계로 응답비율이 낮았다. 더군다나 이 표의 경우 체류자격의 종류를 응답한 이주노동자와의 교차분석이므로 빈도 더욱 낮았다. 따라서 응답을 하지 않은 경우 체불 임금 경험이 없는 경우가 더 많을 것으로 추정된다. 체류자격을 제외한 임금체불 유무를 묻는 질문에 대한 응답 빈도는 아래와 같다.

<표 11> 임금체불 유무

	빈도	비율(%)
없음	118	53.2
있음	104	46.8
합계	222	100.0

다.

<표 12> 임금체불 기간과 체불임금액

임금체불 기간(월)			체불임금액(원)		
분류	빈도	비율(%)	분류	빈도	비율(%)
1개월 미만	38	40.0	50만원 미만	14	14.7
1개월 ~ 3개월	42	44.2	50만원 ~ 100만원	18	18.9
3개월 ~ 6개월	9	9.5	100만원 ~ 200만원	26	27.4
6개월 ~ 12개월	3	3.2	200만원 ~ 300만원	18	18.9
12개월 ~ 24개월	2	2.1	300만원 ~ 400만원	7	7.4
24개월 이상	1	1.1	400만원 ~ 500만원	2	2.1
			500만원 이상	10	10.5
합계	95	100	합계	95	100
체불기간 전체 평균: 2.74개월			체불액 전체 평균: 2,367,401원		

임금체불 기간의 경우 전체적으로 1개월 미만이 40%, 1개월에서 3개월 사이가 44.2%로 대부분을 차지하였다. 하지만 3개월 이상의 장기 체불자도 15.8%로 나타났다. 체불임금 총액에 있어서는 100만원에서 300만원 사이가 46.3%로 가장 많았고 100만원 미만이 33.6%로 나타났다. 전체적인 평균은 임금체불 기간이 2.74개월, 체불액 평균은 2,367천원으로 조사되었다. 이를 2002년도 국가인권위원회(2002) 조사와 비교해 봤을 때, 당시 조사에는 임금체불액에 대한 조사결과는 없지만 체불경험에 있어 51.4%가 임금체불 경험이 있다고 응답하였고 체불기간에 있어서는 1개월 미만이 53.7%, 2-3개월이 16.3%, 3개월 이상이 30.1%로 조사되었다. 직접적인 비교는 안 되더라도, 여전히 임금체불이 이주노동자들의 삶을 위협하는 중요한 요인인 것은 분명해 보인다.

(3) 인권침해

<표 13>은 주요한 몇 가지 인권침해 항목을 중심으로 경험 유무를 묻는 질문에 대한 답변이다. 최근의 인권상황을 파악하기 위해서 기간을 지난 1년간의 경험으로 제한하였다. 직장 내에서 신체적·언어적 폭행의 경험이 상대적으로 높게 나타났으며 임금체불도 높은 비율을 보이고 있다.

<표 13> 지난 1년간 인권침해 경험(중복응답)

항 목	빈도	문항 간 비율(%)	응답자 내에서의 비율(%) 있다/없다
근무 중 상해	81	19.8	37.0 / 63.0
관리자 혹은 한국인 동료로부터의 신체적 폭행	45	11.0	20.5 / 79.5
관리자 혹은 한국인 동료로부터의 언어적 폭행	79	19.3	36.2 / 63.8
관리자 혹은 한국인 동료로부터의 성폭행	3	0.7	1.4 / 98.6 <sup>a</sup>
직장 관리자에 의한 퇴근 후 구금	26	6.4	11.9 / 88.1
고용주의 여권 압류	30	7.3	13.7 / 88.1
고용주의 협박	29	7.1	13.2 / 86.8
임금 체불	104	25.4	46.8 / 53.2
출입국관리 직원으로부터의 불법적인 폭력	12	2.9	5.5 / 94.5
합계	409	100.0	100/100

a. 이 항목에 응답한 3명은 모두 여성으로, 여성 내에서의 비율은 6.9%

신체적·언어적 폭행은 이주노동자들이 노동강도와 함께 이직을 고려하는 가장 큰 이유가 되고 있다. 인간의 존엄성을 근본에서부터 위협하는 이러한 불법적인 폭력은 2002년도 국가인권위 실태조사 당시보다 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있지만<sup>12)</sup> 여전 이주노동자 5명 중 1명은 직접적인 물리적 폭력을 경험하고 있고, 육설과 같은 언어적 폭력도 지난 1년간 3명 중 1명이 경험하였다.

12) 당시 조사에서 신체적 폭력은 30.5%가 언어적 폭력은 50.7%가 경험한 것으로 조사되었다.

### 제3장 고용허가제

이 장에서는 본격적으로 고용허가제와 관련된 내용들을 다룬다. 전체적인 흐름은 우선 조사 대상자의 절반 정도가 미등록과 E-9비자를 모두 경험해 보았다는 점에서 이를 통해 E-9비자의 소지가 이주노동자의 노동과 삶의 조건에 미치는 영향력을 가늠해본다. 이러한 이중적인 경험은 이번 실태조사의 중심적인 분석 대상이다. 이를 바탕으로 현재 고용허가제에서 쟁점이 되고 있는 사업장 이동의 제한과 체류기한 제한 문제를 보다 구체적으로 살펴본다. 전자가 이주노동자의 노동권이라는 측면에서 노동조건을 구성하는 중요한 요인이라면 후자는 법률적 체류자격과 관련하여 이주노동자의 삶 전체를 관장하는 가장 중요한 제도적 영향력을 대변한다. 더불어 이 두 가지 요소가 중요한 이유는 고용허가제가 미등록 이주자 문제를 해결할 수 있는 정책적 대안으로 제시된 상황에서 이 두 가지 측면이 미등록 이주자의 발생과 매우 밀접한 연관을 지니고 있다는 점이다. 즉 이 둘은 미등록으로 전환되는 가장 중요한 두 통로인 '사업장 이탈'과 '초과 체류(overstay)'가 발생하는 원인을 제공하고 있기 때문이다.

#### 1. E-9비자 획득 후 전반적인 노동과 삶의 조건의 변화

실질적으로 고용허가제의 실시가 한국에 체류하고 있는 대다수의 미등록 이주노동자들에게 구체적으로 어떤 영향을 미치고 있는가를 가늠하기는 어렵다. 노동조건만 하더라도 단순히 제도적 영향만이라고 파악하기 힘든 다양한 경제적·사회적 요인이 개입하기 때문이다. 고용허가제 실시 이후의 임금수준의 변화와 고용허가제의 상관관계를 통계적으로 확인하고 입증하기 위해서는 보다 광범위한 조사와 정밀한 통계기법이 요구될 것이다. 이러한 측면서 본 절에서는 매우 제한적이긴 하지만 E-9비자를 소지했거나 현재 소지하고 있는 응답대상자 149명(전체 응답자의 47.6%)을 대상으로 고용허가제 실시 이후의 노동과 삶의 조건의 변화에 대한 이주노동자들의 주관적인 인식을 5점 척도로 조사해보았다.

일단 이주노동자 스스로가 판단하기에 본인의 체류자격이 E-9으로 전환된 이후 삶의 조건이 얼마나 향상되었는가를 물었다.

<표 14> E-9비자로 전환 후 한국에서의 삶의 질 만족도

	빈도(명)	비율(%)
매우 악화되었다	29	19.5
비교적 악화되었다	26	17.4
변함없다	26	17.4
비교적 향상되었다	55	36.9
매우 향상되었다	13	8.7
합계	149	100.0

'비교적 향상되었다'라는 응답이 36.9%로 가장 많았다. '악화되었다'라는 응답이 36.9%, '향상되었다'가 45.6%로 조사되어, 나아졌다는 평가가 우세했다. '매우 악화되었다'를 1점으로 '매우 향상되었다'를 5점으로 했을 때 평균값은 2.98로, 전체적인 평균적 정도에 있어서는 E-9이라는 합법적 체류자격의 획득이 삶의 조건의 변화에 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 보여준다. 그럼, 이를 항목별로 보다 자세히 살펴보자.(5점 척도 평균값은 값이 높을수록 만족도가 높은 것을 의미한다. 3점이 평균이다)

<표 15-1>항목별 E-9비자로 전환 후 한국에서의 삶의 질 만족도(빈도/비율)<sup>13)</sup>

항목	임금	노동강도	노동시간	고용주의 비합리적 대우 (신체적·언어적 폭력 등)	노동환경 (식사·위생·주거 등)
매우 악화되었다	24/20.7	40/36.0	28/25.7	27/25.2	34/29.6
비교적 악화되었다	15/12.9	4.5/12.6	14/12.8	14/13.1	16/13.9
변함없다	42/36.2	13.4/37.8	51/46.9	31/29.0	36/31.3
비교적 향상되었다	21/18.1	2.9/8.1	8/7.3	20/18.7	17/14.9
매우 향상되었다	14/12.1	1.9/5.4	7/6.4	14/13.1	11/9.6
합계	116/100	111/100	109/100	107/100	115/100
5점 척도 평균값	2.88	2.34	2.53	2.79	2.58

<표 15-2>항목별 E-9비자로 전환 후 한국에서의 삶의 질 만족도(빈도/비율)(계속)

항목	사업장 이동의 자유	보험혜택	실업의 위험	강제추방·단속의 위험
매우 악화되었다	48/41.0	28/25.2	31/26.1	40/33.1
비교적 악화되었다	15/12.8	14/12.6	13/10.9	8/6.6
변함없다	22/18.9	30/27.0	38/31.9	23/19.0
비교적 향상되었다	19/16.2	15/13.5	18/15.1	14/11.6
매우 향상되었다	12/10.3	23/20.7	18/15.1	35/28.9
합계	117/100	111/100	119/100	121/100
5점 척도 평균값	2.39	2.89	2.80	2.94

13) 이 통계치에서 유의해야 할 점은 응답자들이 본인의 상황이 아닌 한국의 이주노동자 일반의 상황을 가정하고 응답했을 경우가 있을 수 있다는 점이다. 가령 합법적인 체류지위를 획득하고도 실업이나 강제추방에 대한 불안감이 매우 높아졌다는 응답은 이러한 응답태도가 반영된 결과일 수 있다.

가장 눈에 띄는 것은 노동강도, 노동시간, 노동환경, 사업장 이동의 자유 등 노동조건을 규정짓는 전반적인 요소들에 대한 만족도가 악화된 것으로 평가하고 있다는 점이다. 특히 노동강도와 사업장 이동의 자유의 경우 '매우 악화되었다'라는 응답이 각각 36%와 48%로 높게 나왔다. 이는 E-9비자의 획득 후 사업장 이동의 제한으로 대표되는 제반 노동 조건에 대한 제도적 통제가 노동환경에 영향을 미쳤을 것이라고 조심스럽게 추측케 한다. 이에 반해 보험혜택, 실업의 위험, 강제추방·단속의 위험 등 체류지위로부터 파생되는 조건들은 전자에 비해 비교적 높게 나타났다. 합법적인 체류 지위 획득 이후에도 큰 변화가 없는 것으로 조사되었다. 물론 이러한 조사결과는 응답자의 주관적 느낌을 표현한 것으로 실제적인 조건의 변화와는 상이할 수 있다. 실제로 이주노동자가 실제 조건보다 부정적인 방향으로 응답했을 가능성도 충분히 있다. 따라서 각 항목별 평균값의 개별적 특성에 중점을 두기 보다는 항목 간 비교가 보다 시사하는바가 크다고 생각된다.

심층면접조사에서도 응답자들은 조사자가 E-9비자의 획득을 노동조건과 연결짓는 것을 의아하게 생각했다. 왜냐하면 E-9비자로의 전환은 합법적인 체류 지위의 보장, 그 이상도 그 이하도 아닌 것으로 여겨지기 때문이다. 실제로 E-9비자의 획득이 '근로자'로서의 지위를 인정하고 있음에도 이주노동자들은 이것을 노동조건을 협상 할 수 있는 '노동권'의 개념으로 인식하는 것을 낯설어 했다. 이는 이주노동자 스스로 미등록 신분으로서 노동을 수행하는 것과 E-9비자 상태에서 노동을 수행하는 것이 노동과정 자체에 있어서는 별반 다른 의미를 지니지 않기 때문이다.

E-9비자 없어도 일을 하는데는 문제가 없어요. 물론 나도 비자를 받고 싶어요. 하지만 내가 비자가 있다고 해서 월급을 더 많이 받을 수 있을 거라고 생각하지는 않아요. 우리 공장에도 비자 가지고 있는 사람들 많아요. 하지만 월급은 똑 같이 받아요. 비자 있는나 없는나는 공장에서는 중요하지 않아요.(사례#14, 남, 28)

비자 받고 나서 간 공장은 플라스틱 공장이었는데, 예전에 비자 없을 때 일한 핸드폰 공장이 훨씬 좋았어요. 깨끗하고 월급도 제 때 줬어요. 그래서 공장을 옮겼는데 그것 때문에 다시 미등록이 되고 말았죠. 비자가 있는 것이 중요하긴 하지만 그 땐 너무 힘들어서 어쩔 수가 없었어요.(사례#01, 남, 35)

비자가 있을 때와 없을 때 일하는 것(노동조건) 자체가 변하는 것은 아니지만, 단속의 불안감 때문에 자유로운 외출이 불가능하다는 점이 불편해요. 그 외에는 잘 모르겠어요. 이전에는 같은 인도네시아 친구들끼리 주말에 자주 모이곤 했는데, 지금은 단속 때문에 모임도 거의 없어요.(사례#03, 남, 32)

그렇다고 해서 합법적인 체류자격이 이주노동자들에게 중요하지 않다는 것은 결코 아니다. 연구자가 만난 모든 이주노동자들에게 현재 직면한 가장 큰 현안은 비자를 획득하는 것이었다.

하지만 E-9의 지위를 얻는다는 것이 구체적인 노동과정 속에서 이주노동자의 노동자로서의 지위를 향상시키는 직접적인 기제는 아니라는 점이다. 일단 고용허가제가 스스로 이주노동자의 '노동권' 향상을 주요한 정책적 목적으로 제시한 상황에서 상기의 결과들은 실제로 법률적 혹은 선행적으로 '근로자'임을 보장하는 것이 실제 이주노동자의 삶의 조건과는 큰 괴리가 있음을 보여준다. 이는 실제로 고용허가제가 이주노동자의 실질적인 노동조건과 삶의 조건을 향상시킬 수 있는 구체적인 제도적 장치를 거의 마련하고 있지 않고, 여기에 더해 이주노동자들이 스스로 자신의 지위를 협상할 수 있는 가장 중요한 두 가지 요소, 사업장 이동의 자유와 단결권을 제한하고 있는 상황에서 이는 어쩌면 당연한 결과라고 생각된다. '근로자'로서의 지위 인정이 자동적으로 보장해 주는 것은 아무것도 없는 것이다.

## 2. 사업장 이동

현행 고용허가제 하에서는 법률적으로 규정된 특정 상황을 제외하고는 원칙적으로 외국인노동자의 사업장 이동을 금지하고 있다. 사업장 이동이 허용되는 경우는 첫째, 회사 사정에 의한 정당한 근로계약의 해지나 사업주가 근로계약 갱신을 거절한 경우, 둘째, 휴업, 폐업, 도산 등 근로자의 책임이 아닌 사유로 더 이상 근로를 할 수 없다고 인정되는 경우, 셋째, 입국 전 계약한 임금 등 근로계약의 위반, 고용허가서를 받지 않고 외국인 근로자를 고용하여 고용제한 혹은 고용허가의 취소가 행해진 경우, 넷째, 그 밖에 대통령령으로 정해진 사유, 즉 질병·상해 등으로 해당사업장에서 더 이상 근무가 불가능하다고 판단되는 경우가 그것이다. 이 외에도 현행 고용허가제는 사업장 이동 횟수도 3년간 최대 3회로 제한하고 있으며 두 번째와 네 번째에 해당되는 사항에 한해서만 1회 추가로 사업장 이동이 허용된다.

앞에서도 언급하였듯이 사업장 이동은 이주노동자들에게 있어서뿐만 아니라 노동자 일발에게 있어서도 자신의 노동조건을 협상할 수 있는 중요한 조건이 된다. 특히 직업 안정성이 제도적으로 적절히 보장되지 않는 이주노동자들에게 있어 보다 좋은 조건을 찾아 사업장을 이동하는 것은 높은 이주비용을 지불하고 입국한 이들에게 매우 일상적인 실천으로 자리 잡아 왔다. 하지만 정부는 이주노동자들에게 사업장 이동의 자유를 조건 없이 허락할 경우 정부의 이주정책의 골격인 '보완성의 원칙'을 위협할 뿐 아니라 노동시장을 심각하게 교란 할 것이라고 주장한다. 여기서는 이러한 문제지점을 논하는 데 앞서 과연 지금과 같이 사업장 이동을 제한 할 경우 고용허가제가 스스로 원하는 목적에 맞게 성공적으로 운영될 수 있을 것인가를 짚어보고자 한다. 이를 위해서 우선 실태조사 응답자의 사업장 이동 실태를 살펴보고 다음으로 이것이 현재의 고용허가제에 있어 어떤 의미를 지니는지 짚어보도록 한다.

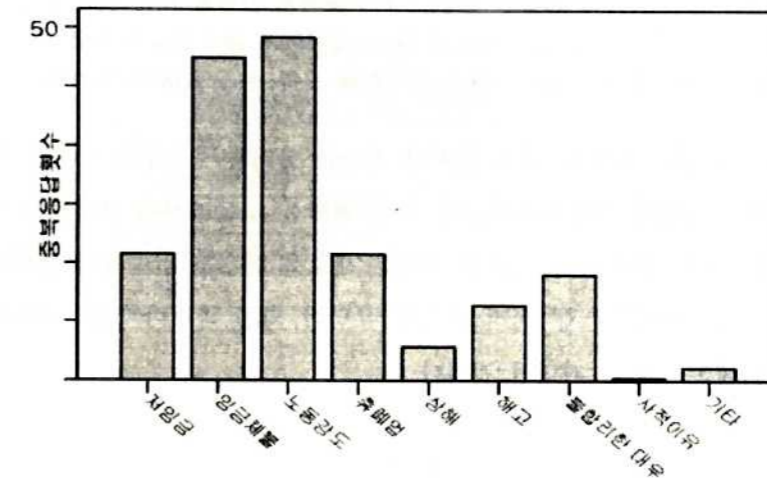
### (1) 미등록 상태에서의 사업장 이동 실태

우선 <표 16>을 보게 되면 미등록 신분 상태에서 사업장 이동 경험은 총 응답자 217명 중 160명인 73.7%가 이동경험이 있다고 응답하였다.<sup>14)</sup> 이동 경험이 있는 응답자의 평균 이동 횟수는 2.56회로 나타났으며 옮긴 횟수의 분포는 비교적 고르게 나타나고 있다. 미등록 상태에서 사업장 이동이 이주노동자들에게 있어 매우 일상적인 실천임을 알 수 있다.

<표 16> 미등록 신분 상태에서의 사업장 이동 경험 및 횟수

항목	1회	2회	3회	4회	5회	6회이상	합계	이동경험 있음	이동경험 없음	합계
빈도(명)	40	37	35	11	20	17	160	160	57	217
비율(%)	25.0	23.1	21.8	6.8	12.5	10.6	100	73.7	26.3	100

<그림 2> 미등록 상태에서 사업장을 옮긴 이유(중복응답)



<그림 2>의 사업장 이동의 원인을 보게 되면, 임금체불과 노동강도가 각각 중복응답 비율 내에서 22.3%와 24.1%로 가장 주된 이유로 꼽혔으며, 그 다음으로 저임금, 휴폐업, 관리자의 불합리한 대우, 해고 순으로 나타났다. 이를 통해서 알 수 있듯이 이주노동자들은 단순히 보다 높은 임금을 좇아 사업장을 옮긴 다기 보다는 노동강도와 같은 노동과정 상의 조건, 그리고 임금체불과 불합리한 대우와 같은 기본적인 인권의 문제도 중요한 이동의 원인임을 알 수 있다.

심층면접을 통해서도 사업장 이동이 이주노동자들에게 있어 매우 결코 쉬운 과정은 아니지만, 또한 광범위하게 행해지고 있음을 알 수 있었다.

14) 이 항목에 대해 96명이 응답을 하지 않았지만 이중에는 54명의 산업연수·연수취업 비자를 소지하고 있는 이주노동자들과 고용허가로 입국한 16명이 상당수가 될 것으로 추정되기 때문에 결측값이 그렇게 높은 편은 아니라고 할 수 있다.



1998년 처음 부산으로 입국해서(관광·단기 비자) 가진 지장이 장갑공장이었는데 딱 2주만 일했어요. 남편의 친구가 일하는 곳이라 소개를 받은 곳이지만, 공장이 도시에서 너무 멀었고, 남편이 일하는 공장보다도 너무 멀었죠. 그래서 그 공장에서 일하는 것은 우리 둘(남편을 의미함. 남편도 함께 이주한 필리핀인)에게 너무 힘들었어요. 그 후 용인으로 이주했는데 이때 남편 친구가 소개시켜줘서 같은 공장에서 일했어요. 거기서도 1달밖에 일하지 않았어요. 첫 월급을 주지 않아서 바로 직장을 옮겼어요. 요인에서는 병 만드는 공장에서 약 2개월 더 일하고 수원으로 옮겼어요. 수원에는 아는 사람이 아무도 없었지만 이주노동자들이 많이 모이는 곳에서 필리핀 사람을 만나 직장을 정보를 얻었어요. 수원에서는 8개월 정도 일하다가 지금 여기 시흥으로 오게 되었어요. 여기에서도 몇 번 직장을 옮겼지만 지금 다니는 곳에서는 현재 2년 넘게 일하고 있어요. 직장을 옮기는 가장 중요한 이유는 일이 힘들어서예요. 적성에 맞지 않기 때문이죠. 그 다음은 낮은 임금 때문이에요.(사례#08, 여, 37)

처음에 한국에 와서는 김포에서 나무 공장에 다녔어요. 여기서는 2개월만 일했는데, 사장님이나 같이 일하는 한국인들이 매일 욱하고 일도 심하게 요구해서 마음이 무척 아팠어요. 돈은 제대로 주긴 했지만 욱 하는 것을 견디기 힘들었어요. 그 후에도 직장을 많이 옮겼어요. 돈도 중요하지만 공장에서 같이 일하는 사람이 누구냐가 더 중요해요. 인간적으로 대우해 주는 곳에서는 오래 있을 수 있어요. 지금까지 약 7-8번 정도 직장을 옮겼는데, 지금은 실직 상태예요. 직장을 옮기는 가장 중요한 방법은 친구들에게 연락을 하는 것이다. 내가 처음 천안에 갔을 때 거긴 너무도 새로운 곳이어서 아는 친구에게 수소문해서 천안 근처에 사는 아는 사람이 있는 지 알아봤고, 그렇게 해서 일자리를 구할 수 있었어요.(사례#11,남,27)

이 외에도 친구 많이 모여 있는 곳으로 가고 싶어서 직장을 옮기는 등 이유는 매우 복잡적이지만 사업장 이동은 현재 한국에서 이주노동자들이 처한 척박한 노동조건에 대응하기 위한 가장 중요한 수단임을 알 수 있다. 이와 같이 사업장 이동은 새로운 환경을 감수해야 한다는 걱정과, 정보 획득, 물리적인 이동, 주거문제 등 여러 가지로 부담이 되는 과정이지만, 그만큼 그간 이주노동자들의 삶에 뿌리내려져 있는 과정인 것이다.

(2) 사업장 이동과 고용허가제

<표 17> E-9하에서의 합법적인 사업장 이동 경험 및 횟수

항목	1회	2회	3회 이상	합계	이동경험 있음	이동경험 없음	합계
빈도(명)	19	21	6	46	46	84	130
비율(%)	41.3	45.6	13.1	100	36.9	63.1	100

<표 17>를 보면 미등록 상태에서의 사업장 이동에 비해 E-9합법적인 사업장 이동 양상과 횟수가 사뭇 다른 것을 알 수 있다. 미등록에서 E-9으로 전환한 경험이 있다고 응답한 수가 149명, 그리고 고용허가로 한국에 입국한 이주노동자가 16명, 도합 165명의 E-9경험자 중 130명이 응답한 가운데, 이동경험이 있는 경우는 46명으로 36.9%를 차지하였다. 이동 횟수도 미등록 상태의 경우 3회 이상이 83명으로 전체의 절반 이상인 51.8%인데 반해 E-9에서는

13.1%에 불과했다. 물론 체류기간이 길수록 사업장 이동 횟수가 많을 것으로 예상되지만 E-9에서의 사업장 이동이 미등록에 비해 현저히 적은 것이 사실이다. 앞에서 E-9의 노동조건이 미등록에 비해 향상되지 않고 있음을 생각할 때 이는 그만큼 E-9 하에서의 사업장 이동의 제한이 많은 것으로 보인다. 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

<표 18>은 E-9하에서 사업장 이동이 얼마나 용이 했는가를 질문한 것이다. 어려웠다는 질문이 95%로 압도적임을 알 수 있다.

<표 18> E-9하에서의 합법적인 사업장 이동 수월도

	빈도	비율(%)
아주 쉬웠다	3	2.9
비교적 쉬웠다	9	8.7
보통이다	7	6.7
비교적 어려웠다	40	38.5
매우 어려웠다	45	43.3
합계	104	100.0

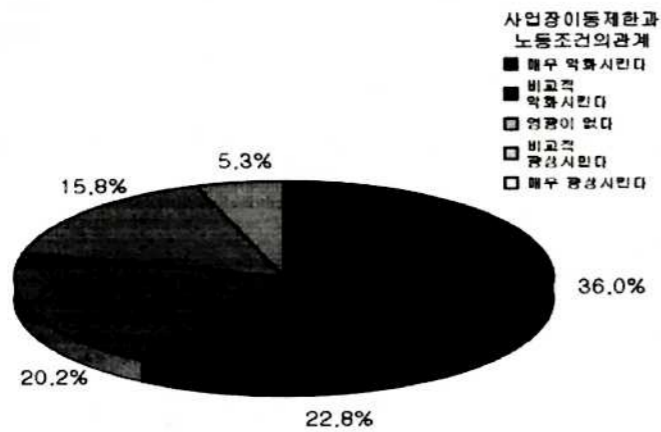
<표 19> E-9하에서 합법적인 사업장 이동의 장애요인

	빈도	비율(%)
정보부족	20	20.4
복잡한 이동절차	41	41.8
관련 국가기관의 비협조	9	9.2
고용주의 비협조행위	19	19.4
기타	9	9.2
합계	98	100.0

E-9 하에서 사업장 이동이 어려웠던 가장 큰 이유에 대해서는 '복잡한 이동절차'를 지적한 비율이 41.8%로 가장 많았고, 그 다음으로 '정보부족'(20.4%), '고용주의 비협조 행위'(19.4%), '관련 국가기관의 비협조'(9%) 순으로 조사되었다. 사업장을 이동하는데 있어 제도적인 요인이 가장 큰 장애물로 지목되고 있음을 알 수 있다.

그럼 사업장 이동의 제한이 자신의 노동조건에 미치는 영향에 대해서는 어떤 생각을 가지고 있을까? 아래 <그림 3>은 미등록에서 E-9으로 체류 신분이 전환된 경험이 있는 이주노동자 중에서 E-9에서의 사업장 이동의 제한이 자신의 노동조건에 미쳤거나 혹은 미칠 것으로 예상되는 영향의 정도를 질문한 것이다.

<그림 3> E-9에서의 사업장 이동 제한과 노동조건의 관계 평가



'악화시킨다'는 평가가 58.8%로 가장 우세하게 나타났고 '영향이 없다'도 20.2%로 적지 않은 수가 응답하였다. 오히려 향상시킨다는 응답도 21.1%로 집계 되었다. 자신의 경험에 비추어 대체로 사업장 이동의 제한이 자신의 노동조건에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단하고 있음을 알 수 있다.

### 3. '외국 인력' 단기 순환 정책으로서의 고용허가제

단기순환 정책으로 고용허가제가 담고 있는 제도적 장치는 크게 두 가지인데, 첫째는 체류기간(3년)의 설정이고, 둘째는 제한된 송출국과의 인력송출 양해각서(MOU) 체결을 통해서 외국인력의 원활한 순환을 추구하는 것이다. 이 장에서는 이와 관련해 현재 한국의 이주노동자들이 어떠한 체류 형태를 보이고 있는지 그 실태를 분석하고 이것을 통해 단기순환정책을 골자로 하는 고용허가제, 나아가서는 '외국인력도입정책' 전반에 대한 장기적인 전망을 모색해 보고자 한다.

#### (1) 이주노동자의 체류 실태

설문 응답자의 한국에서의 체류기간 평균은 4.45년으로 조사되었다.<sup>15)</sup> 아래 <표 20>은 현재 설문 응답자가 한국에 체류한 기간을 표시한 것이다.

15) 이러한 수치는 한국의 전체적인 이주노동자의 체류기간 평균보다 약간 높을 수 있는데, 이는 설문조사 응답자 중 상대적으로 체류기간이 긴 필리핀과 방글라데시 이주자들의 표본이 다른 국가에 비해 높기 때문이다.

<표 20> 설문응답자의 체류기간 분포

기간	빈도	비율(%)
1년미만	38	15.1
1년-3년	81	32.1
3년-5년	77	30.6
5년-7년	25	9.9
7년-9년	20	7.9
9년-11년	8	3.2
11년 이상	3	1.2
합계	252	100.0

3년 미만이 총 47.2%, 3년~5년 사이가 30.6%, 5년 이상이 22.2%로 조사되었다. 3년 미만의 단기 체류자가 많긴 하지만 전체적으로 '단기체류자'라고 부르기에는 상대적으로 체류기간이 길다는 것을 알 수 있다.

다음으로는 '여건이 허락한다면 한국에 얼마나 거주하고 싶은가?'라는 질문에 대한 응답 결과이다. 가장 많은 분포는 4년~6년 사이로 전체 응답자의 30.9%를 차지했으며, 2년~4년, 2년 미만이 각기 25.3%와 11.2%를 기록했다. 이주노동자의 바램대로라면 고용허가제가 규정한 3년의 체류기간에 자신의 거주희망기간이 일치하는 사람은 많이 잡아도 30%를 넘기 힘들어 보인다. 가장 특징적인 것은 6년 이상의 장기거주 희망자 적지 않다는 점이며, 영구거주를 희망하는 이주노동자도 14.5%에 이른다는 점이다. 현실적인 조건을 고려하지 않은 응답이기는 하지만, 한국이 이주노동자에게 단순히 잠깐 거쳤다가 돌아가는 임시적 이주지만으로 생각되고 있지 않음을 잘 보여준다.

<표 21> 한국에서의 희망거주 체류 기간

항목	빈도(명)	비율(%)
즉시 떠나고 싶다	7	2.3
2년미만	34	11.2
2년이상-4년미만	77	25.3
4년이상-6년미만	94	30.9
6년이상	48	15.8
영구거주	44	14.5
합계	304	100.0

심층면접조사에서는 한국이라는 특정한 장소가 이제 이주노동자들에게 단순한 일터를 넘어 새롭게 사유되고 있음을 보다 구체적으로 접할 수 있었다.

3년의 체류기간은 너무 짧다. 최소한 5년은 되어야 한다. 물론 적절한 체류기간은 출신 국가마다 적당한 체류 기간이 다르다. 한국에 있는 중국 사람들은 3년이면 필요한 돈을 충분히 벌어서 돌아갈 수 있지만 필리핀은 그렇지 않다. 이미 필리핀도 물가가 많이 올라서 3

년 가지고는 충분한 돈을 벌 수 없다. 내 경우에는 평생 한국에서 살고 싶다. 생각해보라. 이미 난 한국에서 14년 동안 살아 왔다. 필리핀에 돌아가고 싶은 마음이 없는 것은 아니지만, 아마 돌아간다면 향수병으로 고생할거다.(웃음) 이미 나에게 한국의 제2의 고향이다. 14년간 살아왔는데 이제 와서 당장 돌아갈 순 없다.(사례#09,남,37)

만약에 집에 돌아가게 된다면, 여기 한국에 대한 기억이 많이 남을 거예요. 특히 여기 인천은 10년을 살면서 이곳이 변해가는 모습을 너무나도 생생히 봐 왔어요. 건물이 하나도 없던 곳에 이제 다 공장이 생기고, 새로운 길도 많이 생기고. 그래서 지금 봐도 내가 여기서 10년을 살았구나, 이렇게 많이 변했구나 하는 생각이 들어요. 여기에 너무 정이 많이 들어요. 집에 돌아가도 너무나 보고 싶을 거예요. 제가 다른 한국 사람보다 인천 길은 더 잘 알아요.(사례#14,남,28)

위의 두 사례에서 브릭스(사례#09,남,37)와 노즈럴(사례#14,남,28)은 내가 만난 이주노동자들 중에서도 비교적 한국에 오래 체류한 경우이다. 이들은 자신의 20대를 모두 한국에서 보낸 사람들이다. 브릭스는 그 열렬한 한국 농구의 팬이어서 프로농구 출범이전부터 지금까지 모르는 선수가 없을 정도다. 그는 현재 경기도의 한 지역에서 필리핀 커뮤니티의 회장을 맡고 있으며, 한국에서 다른 필리핀 이주자와 결혼도 하였다. 너무나도 어린 나이에 방글라데시에서 한국으로 이주한 노즈럴은 현재 귀국을 준비하고 있다. 실직 상태가 오래 되기도 했고 계속되는 단속과 강제추방 위협에 돌아가기로 결심한 것이다. 이 두 사람의 이주사는 그간 한국의 이주사가 그리 짧은 것만은 아니라는 사실을 실감케 했다. 비록 돈을 벌기 위해 한국으로 이주를 했고, 많은 이들이 충분한 돈을 모은 후 귀국하는 것이 사실이지만, 위의 두 사례에서처럼 10년이 넘는 세월은 아니더라도 짧게는 3년 길게는 5-6년간 한국에 살면서 한국의 또 다른 삶의 터전으로 삼고 있는 것이다.

이제 이런 개인적인 역사를 지닌 많은 이주노동자들이 선택의 기로에 놓여 있다. 8월말로 다가온 자진출국 시한을 앞두고 과연 어떠한 선택을 해야 할지 심각히 고민하고 있는 것이다. 연구자가 만난 모든 이주자들은 비자 얘기만 나오면 연구자에게 향후 이주 정책에 대한 전망을 묻기에 바빴다. 다음 절에서는 이러한 이주노동자의 선택의 문제를 다루도록 한다.

## (2) 자진출국과 재입국

정부에서는 8월 말을 앞두고 자진출국 하는 미등록 이주자들 중 양해각서 체결국가 출신에 한해서 고용허가제 구직자 명부에 우선적으로 포함 되도록 하는 '조기 재입국 기회'의 제공을 통해 현재의 미등록 이주자 문제를 해결하려 하고 있다. 하지만 본 실태조사를 통해서 관찰되는 결과는 이러한 정부의 유인책이 성공할 것인가에 무척 회의적인 생각을 갖게 한다. 우선 E-9 비자 기한이 만료 된 후의 계획을 묻는 질문에 응답자 110명 중 60%가 넘는 67명이 미등록이 되더라도 한국에 남겠다고 응답하였다. 모국으로 돌아가겠다는 비율은 12.7%에 그쳤다.

앞에서도 언급하였듯이 양해각서의 체결유무가 이주노동자의 자진출국을 유도하는데 얼마나 효과가 있는지를 알기 위해 응답자를 양해각서 체결국 출신과 미체결국 출신으로 나눈 후 그 수치를 비교하였다. 이 경우 양해각서 미체결국 출신과 비교해서는 분명한 차이를 보이고 있지만, 여전히 미등록이 되더라도 한국에 남는다는 비율이 51.2%로 '모국으로 돌아간다'라는 응답보다 2배 이상 많은 것으로 조사되었다. 또한 '출국 후 재입국을 시도한다'라는 질문에 오히려 양해각서 미체결국 출신 이주노동자들이 높은 비율로 응답한 것은 재입국 인센티브를 자진출국의 주요 원인으로 해석하는 것은 적절치 못하다는 점을 보여준다.

<표 22> 양해각서 체결 유무와 E-9 만료 후 계획

항 목	전 체		MOU 체결국 출신		MOU 미체결국 출신	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
모국으로 돌아간다	14	12.7	10	24.4	4	5.8
미등록으로 한국에 남는다	67	60.9	21	51.2	46	66.7
출국 후 재입국을 시도한다	21	19.1	6	14.6	15	21.7
다른 나라로 이동 한다	5	4.5	4	9.8	1	1.4
기 타	3	2.7	0	0.0	3	4.3
합계	110	100.0	41	100.0	69	100.0

아래 <표 23>은 이러한 재입국 인센티브와 관련하여 이주노동자들이 재입국시 한국의 이주장벽을 어느 정도로 예상하고 있는지를 보여주고 있다. 전체적으로 '어려울 것이다'라는 답변에 84.2%가 답하고 있는 가운데, 그 중 절대 다수는 한국으로의 재입국이 매우 어려울 것이라고 전망하고 있음을 알 수 있다. 이를 마찬가지로 양해각서 체결국과 미체결국 출신 이주노동자들로 분류한 결과 별반 차이를 보이지 않는 것으로 조사되었다. 재입국이 어려울 것이라고 응답한 비율은 각각 82.4%와 85.1%로 양해각서의 체결로 인한 재입국 가능성 여부에 대한 신뢰가 크지 않음을 보여준다.

<표 23> 양해각서 체결 유무와 재입국 전망

항 목	전 체		MOU 체결국 출신		MOU 미체결국 출신	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
매우 쉬울 것이다	11	3.7	4	3.5	7	3.8
비교적 쉬울 것이다	18	6.1	9	7.9	9	4.9
보통일 것이다	18	6.1	7	6.1	11	6.0
비교적 어려울 것이다	57	19.3	26	22.8	31	17.0
매우 어려울 것이다	192	64.9	68	59.6	124	68.1
합계	256	100.0	114	100.0	183	100.0
5점 척도 평균값	4.35		4.27		4.41	

\*5점 척도는 '매우 쉬울 것이다'를 1점, '매우 어려울 것이다'를 5점으로 하고 계산 결과이다

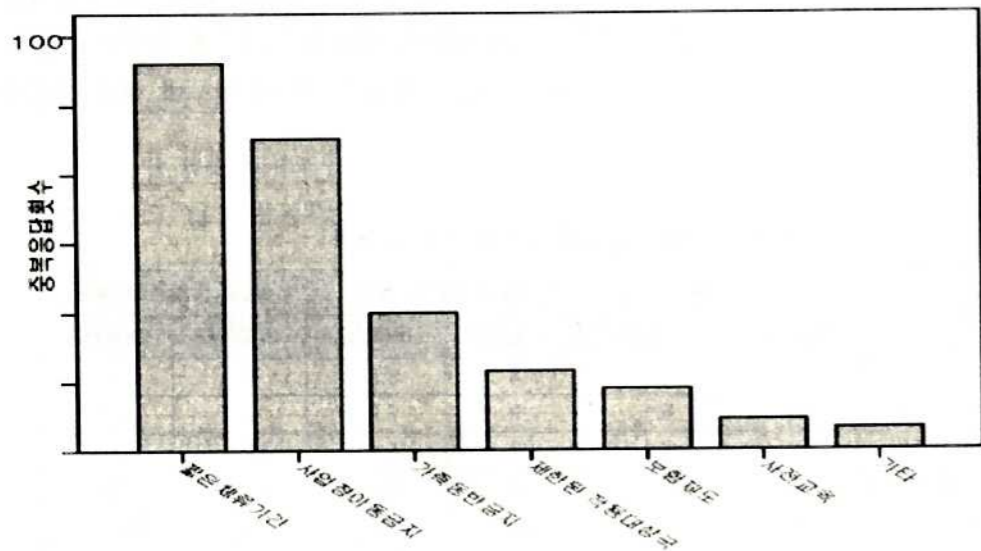
이와 같은 경향은 심층면접 결과에서도 현저하게 나타났다. 특히 인도네시아 이주자들의 경우 이미 노동부와 각 시민단체를 통해서도 알려졌듯이 인도네시아 현지에서의 송출비리로 인해 재입국 가능성에 대해 무척 회의적이었다.

지금 출국한다고 해도 다시 한국에 재입국 할 수 있을 것이라고 생각하지 않아요. 한국 정부가 문제가 아니라 인도네시아 정부가 문제인 거죠. 아무리 한국 정부가 재입국을 보장해 준다고 하더라도, 인도네시아 정부에 통하지가 않아요. 돈을 많이 내지 않으면 불가능한 일이지요. 지금에 와서는 예전에 산업연수로 입국했을 때 보다 돈을 더 많이 내야 할 거예요 (사례#04,여,29).

지금 한국 정부에서는 8월말까지 출국하면 6개월 후에 다시 한국에 돌아올 수 있도록 해 준다고 말하고 있지만, 내가 지금 나가면 다시 들어올 수가 없어요. 아마도 2년은 기다려야 할 거예요. 돈도 이전보다 더 많이 들고요. 인도네시아에서는 부정부패가 가장 큰 문제예요. 원칙적으로 한국에 E-9 비자로 들어오는데 한국 돈으로 100만원이면 되지만, 내 친구 중에는 500만원이 넘게 지불하고 들어온 경우도 있어요. 인도네시아에서 한국에 들어오는데 드는 비용은 각 지역마다 차이가 있어요. 브로커가 달라지기 때문이지요.(사례#02,남,39)

마지막으로 E-9비자 경험 유무와 관계없이 전체 설문조사 대상자에게 현행 고용허가제에서 가장 시급하게 개선되어야 한다고 생각되는 항목을 질문하였다. 아래 <그림 4>에서도 알 수 있듯이 우리가 위에서 지금까지 살펴 본 체류기간 제한과 사업장 이동의 문제가 가장 문제가 많은 것으로 지적되었음을 알 수 있다.

<그림 4> 고용허가제에서 가장 시급하게 개선되어야 할 점



## 제 4 장 결론

미등록 이주노동자의 문제는 고용허가제의 성패를 좌우하는 가장 핵심적인 고리이다. 만약 미등록 이주노동자 문제가 성공적으로 해결되지 않을 경우 고용허가제는 심각한 위기에 직면할 것이 분명하다. 따라서 과연 고용허가제가 미등록 이주노동자 문제를 다룰 수 있는 적절한 정책·제도적 갖추고 있는가가 중요해진다. 하지만 현재 정부 당국은 고용허가제가 내적으로 이런 문제를 직면하게 하는 대신 법무부와 출입국관리국을 중심으로한 물리적 강제력으로 이를 해결하는데 중점으로 두고 있다는 인상을 지울 수 없다. 즉 현재 고용허가제를 중심으로 한 미등록 이주노동자의 문제에 대한 접근은 이것을 장기적인 정책적 과제로 끌어안으려 하기보다는 단기간 내의 성과에 집착한 나머지 이를 고용허가제 내부의 진지한 정책적 과제로 취급하고 있지 못하고 있는 것이다.

첫째, 사업장 이동과 관련하여 이상의 실태조사 결과와 분석에서도 알 수 있듯이 E-9 비자를 획득한 경우에도 미등록 상태일 때와 비교해 노동조건은 거의 변함이 없거나 오히려 악화되는 상황에서 고용허가제 하에서도 사업장 이동의 욕구가 상당히 클 것으로 예상된다. 특히 2005년 8월 이후에도 미등록 이주노동자를 중심으로 한 노동시장은 강력한 단속·추방 정책에도 불구하고 사라지지 않을 것이며, 이 경우 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자들에게 있어 '사업장 이탈'을 통한 미등록 이주자가 양산될 가능성은 매우 농후해 보인다. 특히 고용허가제로 입국한 이주노동자들의 한국에서의 체류 기간이 점차 길어지고, 이를 통해 한국 사회에 적응해 나가면서 사업장 이동을 통해 새로운 노동기회를 모색하는 작업은 정부가 생각하는 것 이상으로 강력할 것이다. 각자 자국 출신의 이주노동자들과의 교류가 잦아지면서 상이한 노동조건에 대한 정보교류가 발생하게 되고 이는 현재 고용허가제가 지니고 있는 사업장 이동 절차가 따라 갈 수 없는 수준의 노동력 이동을 생산해 낼 것으로 예상되기 때문이다. 자신의 주변적인 지위에 대응해 하나의 적극적인 대응 기제로서 형성된 사업장 이동의 전략은 앞으로도 꾸준히 이주노동자들의 중요한 실천으로 남아 있을 것이며, 이는 결국 제도적인 차원에서 미등록 이주자가 계속해서 발생하는 구조를 온존시킬 것이다. 따라서 정부는 사업장 이동에 대한 전향적인 입장과 전망으로 가질 필요가 있다. 구체적으로는 이주노동자 각 개인이 노동허가를 부여받아 사업장 이동시에 일일이 국가 기관의 감독과 제재를 받지 않고, 이주노동자의 고용이 허가된 사업장을 자유롭게 선택할 수 있는 제도적 장치를 생각할 수도 있을 것이다. [노동허가]

둘째, 현행 고용허가제는 한국에서의 합법적인 체류기간을 3년으로 제한하고 있다. 이는 근본적으로 이주노동자들의 '정주화'를 방지하기 위한 것으로 이주노동자들에 대한 단기 순환 정책의 일환이다. 사실 한국 정부에는 '외국인력도입정책'은 있지만 '이주정책'이라 할 만한 것은 없는 상황이다. 이른바 '3D' 업종에 근무하고 있는 '제3세계' 출신 이주자들은 '외국인 노동자'

라는 지위로 호명되며, '외국인력도입정책'의 대상이 된다. 현재 전 세계적으로 이주의 경향은 매우 다양하고 광범위하게 진행되고 있지만 한국 사회에서 이주를 사고할 수 있는 틀은 '외국인력'이라는 한계를 벗어나지 못하고 있는 것이다. 그렇다고 한국이 이러한 전지구적 이주의 경향에서 벗어난 예외적인 국가도 아니다. 최근에 정부가 '다문화사회'라는 국정 슬로건을 내걸 정도로 이제 한국 사회도 단일한 혈통에 기반한 시민권을 고수할 수 없는 시점에 와 있다. 체류실태와 관련된 본 실태조사에서도 나타나듯이 상당부분 이주노동자들은 한국 사회에 생각보다 깊게 뿌리내려 있다. 약간 과장해서 표현하자면 지난 15년간의 시간 동안 말 그대로 한국 사회에도 이주의 '역사'가 생성된 것이다. 그리고 이러한 역사성은 이주노동자들 개개인 삶과 실천을 통해 매개되어 지금도 진행 중이다. 이러한 현실에서 '외국인력'이라는 협소한 틀 속에서 '불법'이라는 굴레를 중심으로 법률적 해결책만을 제시하는 것은 문제를 더욱 심화시킬 것이다. 물론 이 문제는 고용허가제가 담지하기에는 벽찬 문제이다. 하지만 지금이야말로 고용허가제가 이주 정책이라는 장기적인 안목 속에서 재사고 되어져야할 시점이라고 생각한다.

## 이주노동 정책의 개선 방향

- 홍원표(민주노동당 정책위원회)

### I. 들어가며

한국에 이주노동자가 유입되기 시작한 것은 1980년대 후반부터인 것으로 추정된다. 1987년 한 일간지가 서울 강남에서 과출부로 일하고 있는 필리핀 여성에 대한 기사를 게재하면서 한국 사회 내 이주노동자의 존재가 비로소 사회적으로 알려지게 된 계기가 되었다.(양혜우, 2004) 그러나 이주노동자에 대한 제도적 장치는 1991년 법무부 훈령으로 '외국인 산업기술연수사증 발급에 대한 업무지침'이 마련되면서부터 이른바 '해외투자연수생제도'라는 이름으로 도입되었다. 이후 이주노동에 대한 제도는 산업연수생, 취업연수생 제도로 확대되어 왔으나, 이들 제도 모두는 체류 신분을 부여하기 위한 출입국 관리의 일환으로 도입된 것이었으며 이주노동자에게 합법적인 노동자 신분을 부여하지 않았다.

고용허가제는 이주노동자의 노동자 신분을 인정하지 않는 산업연수생 제도가 인권유린, 빈번한 노동착취, 사업장 이탈과 엄청난 송출 비리 등 끊임없는 사회적 문제를 발생시켜 국내외적으로 비난의 대상이 되면서 연수생제도를 대체하기 위한 제도로 도입되어 2004년 8월 17일 시행되었다.

2005년 8월은 고용허가제가 시행된 지 1년이 지나는 시점이다. 고용허가제 시행 1년을 두고 정부와 시민사회단체에서는 제도의 성과에 대해 상반된 평가를 제출하였다. 제도 시행의 주체인 노동부는 입국인원의 증가, 이주노동자의 인권향상 및 사업장 무단이탈 감소 등 제도 시행 1년이 되면서 고용허가제가 안정적으로 정착하고 있는 것으로 평가했다.<sup>16)</sup>

그러나 시민사회단체에서는 정부와는 전혀 다른 평가를 내리고 있다. 이주노동자인권연대는 고용허가제의 시행 취지와는 달리 여전히 송출비리 문제를 개선하지 못 했으며, '여전히 최저임금 이하의 임금지급과 임금체불, 폭행 등의 인권침해 사례가 적지 않았고, 무엇보다 문제가 발생했을 때 사업장 이동이 가장 큰 문제'가 되고 있어 고용허가제 시행 1년에 대해 부정적 평가를 내렸다.<sup>17)</sup> 또한, 서울경기인천지역이주노동자노동조합은 사업장 이동 제한, 강제 단속·추방을 핵심 내용으로 하고 산업연수생 제도와 병존하고 있는 고용허가제가 사실상 이주노동자의 기본적 인권과 노동권을 보장하지 못 했으며, 나아가 숙련된 노동자를 강제 추방함으로써 인력 수급에서도 제 기능을 못 하고 있다는 평가와 함께, 고용허가제의 파탄 선언 결의대회를 진행하였다.<sup>18)</sup> 국회 노동기본권연구모임에서 진행한 연구조사에서도 고용허가제가 이주노동자들의 삶을 개선시키지 못 한 것으로 나타나고 있다.

16) 국정브리핑, '고용허가제, 근로자 인권향상에 큰 역할', 2005. 8. 9. <http://www.news.go.kr>

17) 한국이주노동자인권센터, '고용허가제 실시 1년, 신규도입 1만명도 안돼 휘청!!', 2005. 8. 10. <http://migrant114.org>

18) 서울경기인천지역이주노동자노동조합, '고용허가제 시행 1년에 파탄을 선언한다', 2005. 8. 17. <http://migrant.nodong.org>

이 글에서는 위와 같은 연구조사 결과를 바탕으로 고용허가제 시행 1년의 문제점을 간략히 지적한 후, 외국인력 도입과 한국의 노동시장 상황에서 발생하는 쟁점을 살펴보고 이주노동자 정책이 나아갈 바에 대해 논의하고자 한다.

## II. 고용허가제 시행 1년, 무엇이 문제인가?

### 1. 고용허가제 시행 1년 - 미등록 이주노동자의 증가

한국에 체류하는 이주노동자는 2000년 28만 여명에서 꾸준히 증가하여, 2004년 42만 명까지 증가하였다가 2005년 들어 35만 명으로 다소 감소하였다. 미등록 이주노동자는 고용허가제 시행을 앞둔 부분 합법화 조치에 의해 2003년 13만 명까지 감소하였으나, 정작 고용허가제가 시행된 이후 지속적으로 증가해 2005년 6월 현재 20만 명에 육박하고 있어, 전체 체류자의 절반 이상이 미등록 신분으로 체류하고 있는 실정이다. 더불어, 부분 합법화 조치에 의해 합법적 체류 지위를 부여 받은 이주노동자들의 비자가 2005년 8월에 모두 만료될 예정이어서 미등록 이주노동자의 숫자는 당분간 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다.

<표 26> 연도별 외국인력 체류 현황

(단위: 명, %)

연도	총계	취업비자	연수비자			미등록 체류자
			소계	해투연수생	산업연수생	
'05.6	349,063 (100)	116,241 (33.3)	36,244 (10.4)	7,056 (2.0)	29,188 (8.4)	196,578 (56.3)
'05.5	358,167 (100)	125,116 (34.9)	33,868 (9.5)	7,352 (2.1)	26,516 (7.4)	199,183 (55.6)
'05.4	378,260 (100)	145,351 (38.4)	34,007 (9.0)	7,547 (2.0)	26,460 (7.0)	198,902 (52.6)
'05.3	400,983 (100)	166,900 (41.6)	34,887 (8.7)	7,806 (2.0)	27,081 (6.8)	199,196 (49.7)
'05.2	413,649 (100)	189,547 (45.8)	36,521 (8.8)	8,195 (2.0)	28,326 (6.8)	187,581 (45.3)
'05.1	415,970 (100)	192,334 (46.2)	36,590 (8.8)	8,485 (2.0)	28,105 (6.8)	187,046 (45.0)
'04.12	421,641 (100.0)	196,603 (46.6)	36,555 (8.7)	8,430 (2.0)	28,125 (6.7)	188,483 (44.7)
'03.12	388,816 (100.0)	200,039 (51.5)	50,721 (13)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)
'02.12	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	39,661 (11)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
'01.12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	46,735 (14.2)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
'00.12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	77,448 (27.1)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)

\* 자료: 법무부, 2005. 7.

정부는 미등록 이주노동자 문제 해결을 강제 단속·추방 정책에 전적으로 의존하다시피하고 있다. 2005년 3월 8일 노동부·법무부 장관 합동 성명서를 통해 밝힌 것처럼 미등록 이주노

동자에 대한 단속과 처벌을 강화하고 전국 26개 상시적인 합동 단속반을 구성하는 등 강제 단속·추방을 강화해 왔다. 강제 단속·추방 정책은 미등록 이주노동자 문제 해결에 일시적인 방편이 될 수 있을지는 모르나 지속적인 정책으로 추진하기에는 무리가 있는 것으로 보인다. 재입국 절차를 간소화했다고는 하지만, 노동기본권연구모임의 조사결과가 보여주는 바와 같이 여전히 이주노동자들의 경우 재입국보다는 미등록 체류를 선호하고 있는 상황에서도 3년 순환을 골간으로 하는 현재의 고용허가제가 존속하는 한 미등록 이주노동자는 앞으로도 꾸준히 발생할 수밖에 없을 것이며, 강제 단속·추방 정책은 그 실효성이 떨어질 것이다. 오히려 현재 진행되고 있는 강제 단속·추방은 절차적 적법성조차 정확히 구비하지 못 하는 실정인바(정정훈, 2004) 이로 인한 인권 침해 시비만 불러일으키고 있다.

결국, 지난 1년간 고용허가제는 제도의 대상이 되는 이주노동자의 절반도 포함하지 못 하는 반쪽짜리 제도로 운영되어 왔으며, 이는 고용허가제가 목적으로 하는 '외국인근로자에 대한 체계적 관리'가 체계적으로 무너져왔음을 의미하는 것이다. 뿐만 아니라, 고용허가제 실시 이후 강화된 강제·단속 추방은 미등록 이주노동자들과 이들의 노동력을 필요로 하는 사업주 사이에 형성된 노동시장을 더욱 음성화하는 효과를 가져 와 노동조건 하락과 인권 침해의 가능성을 높이는 효과를 가져왔다. 2005년 1월 태국 노동자들의 노말렉산 집단 중독 사건은 강제 단속의 의한 노동시장 음성화가 산업재해 예방 시스템의 사각 지대를 어떻게 확대 했는가를 단적으로 보여주는 사건이었다.

### 2. 고용허가제 시행 1년 - 노동조건 개선 효과 미비

고용허가제 실시 이전 이주노동자들의 평균 임금은 995,816원(국가인권위원회, 2002)이었으며,<sup>20)</sup> 고용허가제 실시 이후 이주노동자들의 평균 임금은 974,966원(국회 노동기본권연구모임, 2005)/1,003,000원(한국노동연구원, 2005)으로 명목 임금은 거의 변동이 없다.<sup>21)</sup> 물가 인상을 고려할 경우(2002년-2004년 매해 물가 인상률은 3.6%) 실질임금은 하락하였으며, 내국인 노동자 평균임금 대비 이주노동자 평균임금 수준은 2002년 48.9%에서 2005년 41-2% 수준으로 하락하였다.

19) 대다수의 이주노동자들은 2-6년 정도 체류할 생각을 하고 있으며, 합법 체류 비자 만료 후 계획을 묻는 질문에 이주노동자 중 60% 이상이 미등록 체류를 선택할 것이라 응답한 반면, 출국 후 재입국 시도는 20%에 밀들었다. 이주노동자들이 미등록 체류를 선택하는 이유는 한국 정부나 제도에 대한 불신보다는 자국 정부와 정치 상황에 대한 불신과 재입국 비용에 크게 영향을 받는 것으로 심층 인터뷰에서 드러났다. 권종화 외(2005).

20) 2002년도 국가인권위 실태조사 결과는 조선족이 포함된 평균임금이다. 조선족을 제외한 경우 산업연수생은 832,788원이며 미등록이주노동자는 966,647원으로 나타나고 있다. 2005년 조사 대상자 중 E-9 비자 소지자의 경우 대다수가 미등록 신분에서 합법화 된 점을 감안한다면, 2002년도 미등록 이주노동자의 평균 임금과의 비교가 현실적으로 의미가 있을 것이다. 이 경우에도 실질 임금은 하락한 것으로 나타난다.

21) 한국노동연구원 연구조사는 사업주가 중앙고용정보원에 보고한 데이터에 근거하고 있어 실제 노동조건보다 양호한 것으로 나타날 개연성이 높다.

<표 27> 이주노동자 평균임금

(단위 : 원)

연도	2002		2005	
	조사단위	국가인권위원회	국회노동기본권연구모임 (합법 체류자+미등록 체류자)	한국노동연구원 (E-9소지자)
평균임금		995,816 (48.9%)	974,996 (41.5%)	1,003,000 (42.1%)

※ 자료: 각 조사 보고서  
 ※ ( ) 속은 각 연도 한국인 노동자 평균임금에 대한 이주노동자 임금 비율  
 (2005년은 2005년 4월 기준)

이주노동자들의 노동시간은 2002년 월평균 273시간(국가인권위원회, 2002)에서 2005년 280.4시간(국회 노동기본권연구모임, 2005)/228.3시간(한국노동연구원, 2005)으로 나타났다. 한국노동연구원 연구조사 결과인 228.3시간은 주 44시간 노동시간의 월 평균 노동시간인 226시간과 거의 차이가 나지 않는 점을 볼 때, 실노동시간을 반영했다고 보기는 어려움이 있다. 국회 노동기본권연구모임의 조사결과만을 놓고 비교할 경우 노동시간은 다소 증가한 것으로 나타난다.

<표 28> 이주노동자 월평균 노동시간

(단위 : 시간)

연도	2002		2005	
	조사단위	국가인권위원회	국회노동기본권연구모임 (전체 이주노동자)	한국노동연구원 (E-9소지자)
월평균노동시간		273	280.4	228.3

※ 자료: 각 조사 보고서

모든 사람의  
시간일 것.

이주노동자인권연대의 실태조사 보고(2005)에 따르면 고용허가제 실시 이후 신규 입국한 이주노동자들 중 계약 체결 당시 노동조건과 실제 사업장에서의 노동조건이 일치 않는 경우가 대다수인 것으로 나타났으며, 이중 임금이 달라진 경우가 45.1%, 노동시간이 달라진 경우가 53.5% 업무내용이 달라진 경우가 19.7%에 달했다. 물론 대부분의 경우 계약 내용에 비해 실제 조건은 하락하였다.

임금과 노동시간 등 주된 고용조건 이외 작업장에서 발생하는 고충은 다소 감소한 것으로 나타났지만 여전히 심각한 수준이다. 임금체불에 대한 경험 유무에 대해 임금체불 경험이 있었던 경우가 2002년에는 51.4%에서 2005년 47.5%로 감소하였으며, 근무 중 상해 경험은 2002년 32.2%에서 2005년 38.3%로 증가하였다. 신체폭행 경험은 2002년 30.5%에서 2005년 19.4%로 감소하였고, 언어폭력은 2002년 50.7%에서 2005년 34.0%로, 사업주에 의한 감금은 17.1%에서 12.9%로, 신분증 압류 경험은 40.2%에서 2005년 12.9%로 감소하였다.

전체적으로, 폭행이나 언어폭력 등은 대폭 감소하는 추세를 보였으나, 임금체불 근무 중 상해 경험은 증가하거나 크게 줄어들지 않은 것으로 나타났다. 이는 이주노동자에 대한 사업주 혹은 관리자의 태도가 다소 개선되었으나, 업무 및 노동조건에 관한 사항에 있어서는 여전히 이주노동자들의 상황이 개선되지 않았음을 의미한다. 특히, 감금 혹은 신분증 압류와 같은 명백한 불법 행위가 여전히 자행되고 있는 것은 매우 심각한 것이라 할 수 있다.

<표 29> 작업장 내 고충사항 경험 여부

(단위 : %)

연도	2002		2005	
	조사단위	국가인권위원회	국회노동기본권연구모임	한국노동연구원
임금체불 경험		51.4	47.5	47.5
근무 중 상해 경험		32.2	38.3	38.3
신체폭행 경험		30.5	19.4	19.4
언어폭력 경험		50.7	34.0	34.0
감금 경험		17.1	12.9	12.9
신분증 압류 경험		40.2	12.9	12.9

※ 자료: 각 조사 보고서

### 3. 고용허가제 1년의 평가

이른바 우리가 고용허가제가 부르는 '외국인근로자고용등에관한법률'은 법률의 목적으로 '외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모'한다고 밝히고 있다. 따라서 고용허가제에 대한 평가는 일차적으로 외국인력수급제도로서의 고용허가제가 과연 이러한 목적을 충실하였는가를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 그러나 제도가 도입된 사회·역사적 맥락에 대한 고려 없이 법안이 밝히고 있는 '체계적 도입·관리'와 '원활한 인력수급'의 관점에서만 제도를 평가하게 될 경우, 이는 대단히 형식적 평가에 그칠 우려가 있다. 따라서, 고용허가제 시행 이전 산업연수생 제도에서 문제로 지적되었던 부분들이 고용허가제 실시 이후 얼마나 개선되었는가에 대한 평가 역시 동시에 수행되어야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 우리는 앞서 미등록 이주노동자 현황과 이주노동자 노동조건 변화 살펴보고 이를 바탕으로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 고용허가제는 미등록 이주노동자 문제에 있어 매우 취약하며, 이는 곧 고용허가제의 치명적 약점이 될 것이다. 미등록 이주노동자의 증가는 고용허가제의 사각지대가 확장됨을 의미하고, 이는 곧 이주노동자 노동시장의 음성화를 촉진시키는 결과를 가져온다. 물론 2004년 하반기와 2005년 상반기에 나타났던 미등록 이주노동자의 증가는 고용허가제 실시에 따른 일부 합법화에 따른 비자 만료에 의해 일시적으로 급증한 현상이다. 하지만, 한국 정부가 취하고 있는 미등록 이주노동자 정책이 강제 단속·추방에 의존하고 있으며, 고용허가제가 3년 단기 순환을 근간으로 하고 있는 이상 미등록 이주노동자의 발생이 일시적인 현상으로 그치거나 단기간에 해결될 것이라 전망하기는 매우 어려운 일이다. 둘째, 고용허가제 시행에 따른 노동조건 개선 효과는 거의 전무하다. 제도의 시행이 제도 대상자들의 삶을 개선하지 못 했다는 것은 그 자체로 치명적인 문제가 된다. 하지만 더욱 중요한 문제는 고용허가제가 삶의 조건을 개선시키지 못 한다면, 행위자들이 고용허가제 내부에 머물러야 할 유인을 얻지 못 한다는 것이다. 이는 미등록 이주노동자를 감소시키는 데 고용허가제가 무력하다는 것을 의미한다.

### III. 한국의 노동시장과 이주노동자

#### 1. 중소기업 인력부족 현황

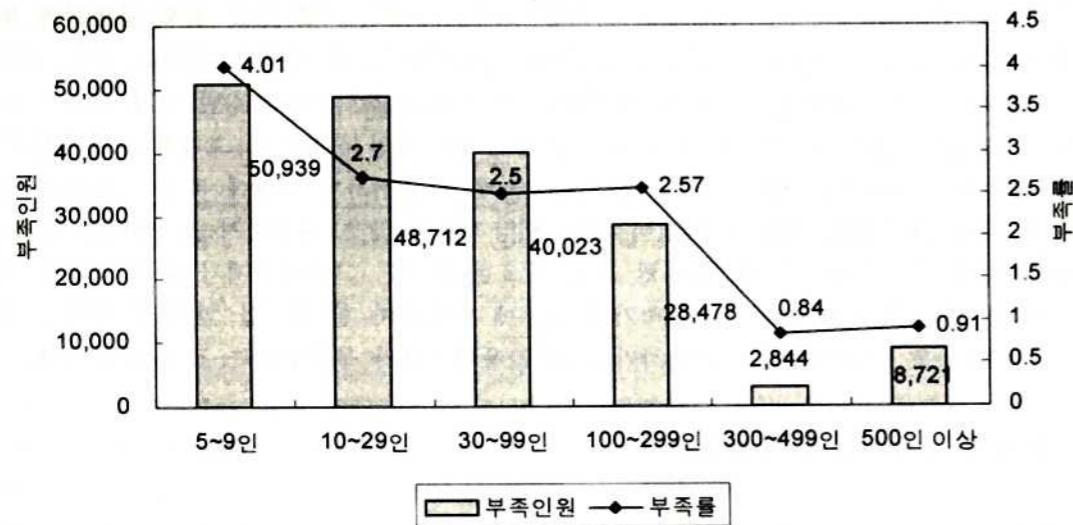
노동부가 조사한 2004년 노동력수요조사결과에 따르면, 산업별 인력 부족은 제조업, 운수업, 사업서비스업, 도매 및 소매업, 건설업 순으로 나타났다. 사업체 규모에 따른 인력 부족 분포를 보면 전체 부족 인원 중 93.6%가 300인 미만 사업장에 몰려 있으며, 특히 100인 미만 사업의 경우 인력 부족이 매우 심각한 것으로 나타나고 있다(<그림 1> 참조). 이주노동자의 대다수가 종사하는 건설업의 경우 5-9인 사업장의 경우 7.77%의 인력부족률을 보이고 있으며, 10-29인 규모의 사업장도 4.42%의 부족률을 보이고 있어 제조업 중소기업의 인력난이 특히 심하다는 것을 알 수 있다(<그림 2> 참조).

<표 30> 산업별 인력 부족 현황 (단위: 명, %)

산업	부족인원	부족률
광업	139	0.84
제조업	82,827	3.00
전기가스및수도사업	414	0.88
건설업	9,299	1.78
도매및소매업	13,940	2.04
숙박및음식점업	2,905	1.22
운수업	36,595	7.36
통신업	1,428	1.63
금융및보험업	1,638	0.43
부동산및임대업	1,082	0.56
사업서비스업	15,124	2.26
교육서비스업	3,307	0.90
보건및사회복지산업	5,592	1.72
오락문화및운동관련서비스업	2,045	2.20
기타공공수리및개인서비스업	3,382	1.67

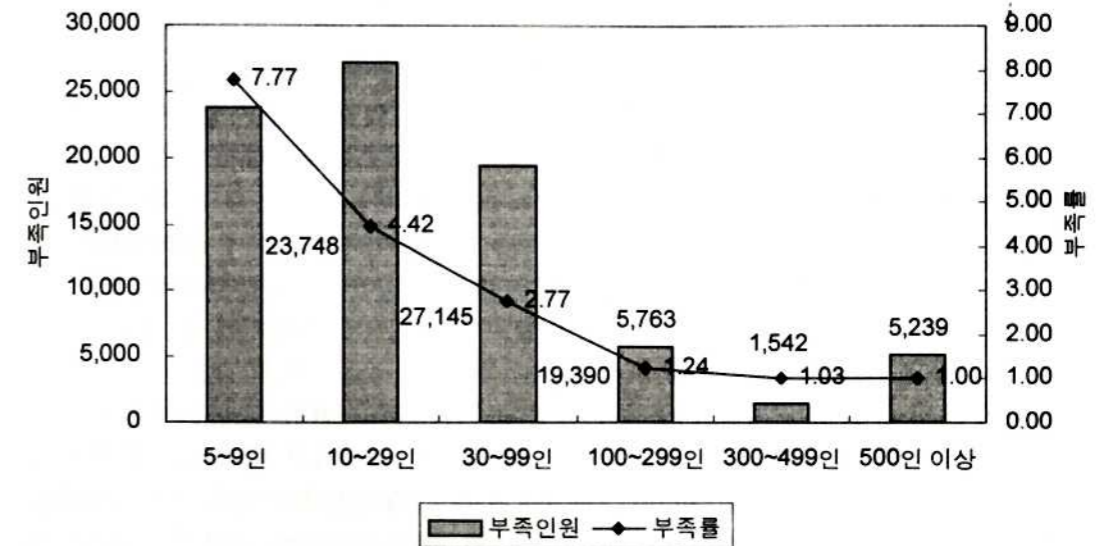
\* 자료: 노동부, 2004년 노동력수요동향조사

<그림 5> 사업체규모별 인력부족 현황 (단위: 명, %)



\* 자료: 노동부, 2004년 노동력수요동향조사

<그림 6> 제조업 사업체 규모별 인력부족 현황 (단위: 명, %)



\* 자료: 노동부, 2004년 노동력수요동향조사

종사직군에 따른 중소기업 인력 부족을 살펴보면 생산직 인력부족이 70.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 단순기능인력의 부족인력은 전체 부족 인력의 56.4%를 차지한다. 인력 부족에 대한 중소기업의 자구노력 방안 중 이주노동자를 활용한다는 응답은 55.0%로 중소기업에서 외국인력에 대한 요구가 상당한 것으로 나타났다.(한국노동사회연구소, 2005)

<표 31> 중소기업 상시종사자 부족인원 (2003 연말기준) (단위: %)

	합계	사무직 및 기타	연구개발직	생산직			단순근로
				소계	기술인력	기능인력	
5 ~ 9	56,452	15.8	3.7	71.6	16.2	31.3	24.1
10 ~ 19	34,435	12.2	7.2	70.8	10.9	29.2	30.8
20 ~ 49	27,597	9.6	9.7	68.4	14.2	28.3	25.8
50 ~ 99	9,952	9.9	5.6	75.0	11.2	35.2	28.6
100 ~ 199	6,194	13.6	10.8	59.9	15.3	29.6	15.0
200 ~ 299	1,650	15.6	12.4	66.5	16.7	14.7	35.1
소기업	118,484	13.3	6.1	70.6	14.2	30.0	26.4
중기업	17,796	11.7	8.0	69.0	13.1	31.4	24.5
계	136,280	13.1	6.3	70.4	14.1	30.2	26.2

\* 자료: 중소기업협동중앙회, 중소기업실태조사, 중소기업 DB  
\* 한국노동사회연구소(2005)에서 재인용

## 2. 이주노동자와 대체성 문제

이주노동과 관련하여 서유럽과 미국의 경험은 일반적으로 외국 인력의 도입이 내국인 일자리를 파괴하는 것으로 알려져 있다. 이른바 내국인 일자리 파괴가설(domestic job destruction hypothesis)이 그것인데, 이 가설은 일국의(혹은 일정한 산업 분야의) 노동시장



노동시장 유연화 > 소득 양극화가 증가 > 근로자의 수임.

을 균질적인 균형상태로 전제하고, 새로운 인력 도입이 노동력 공급 초래를 유발함으로써 수요·공급의 균형상태를 파괴하여 저임금의 이주노동자가 상대적 고임금의 내국인 노동자를 대체하거나 혹은 전반적인 임금저하 등의 효과를 일으켜 노동시장을 교란하게 된다는 것이다.

이 가설은 매우 단순한 만큼 매우 위력적인 설명력을 갖고 있는 것이 사실이다. 그러나 현실의 노동시장은 균질적인 상태로 존재하지 않으며, 오히려 매우 다양하게 분절화되어 있는 것이 일반적이며, 분절화된 노동시장에서는 이주노동의 유입이 반드시 부정적인 영향을 미치는 것만은 아니다. 또한 이주노동이 유입되는 노동시장의 수요·공급의 상태에 따라서 이주노동의 유입이 해당 국가의 경제 전반에 긍정적 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 이주노동에 의한 노동시장 교란 여부는 보다 구체적인 실증 조사를 통해서만 이야기될 수 있다.

이주노동자의 유입이 국내 일자리를 파괴하고 있다는 실증적인 연구 결과는 아직까지 보고된 바 없다. 그럼에도 불구하고 이주노동자에 의한 내국인 일자리가 파괴되고 있다는 주장이 없는 것은 아니다. [외국인노동자대책시민연대]등은 고용허가제 시행을 앞둔 2004년 7월 성명서를 통해 건설일용직 및 가사사용인 등 60만 개의 저소득층 일자리가 침해당하고 있다고 주장하고 있다. 나아가, 이들은 저임금 이주노동에 의지하는 영세기업, 즉 한계기업은 '고용창출과 수출' 등에서 전혀 기여하지 못하고 있는 상황에서 오히려 산업구조조정을 지연시키고 있다고 주장하고 있다.<sup>22)</sup> 이들의 주장은 앞서 언급한 내국인 일자리 파괴가설과 정확히 일치하고 있으나, 구체적인 증거를 갖추지 못해 설득력이 매우 떨어진다.

이주노동자와 국내 노동력 사이의 대체관계가 존재한다는 또 다른 주장은 이주노동자들이 유입된 업종 및 직종의 임금수준이 다른 업종 및 직종에 비해 열악하다는 점에 주목하고 있다. 외국인력 허용업종 및 직종의 임금수준이 전체 취업자 월평균 수입인 166만원에 비해 매우 적은 100만원 미만으로 나타나고 있다. 이는 외국인력의 임금수준과 유사한 수준으로 외국인력에 의한 국내인력 대체 현상 혹은 업종 및 직종 내 임금 하향평준화 현상이 일어나고 있는 것으로 추정할 수 있다는 것이다.

이러한 직종들의 임금수준은 최저임금수준 혹은 차상위 수준으로서 외국인력의 임금수준과 유사한 수준이다. 그러므로 이러한 직종에서 외국인력의 도입이 허용되면서, 외국인력은 빠르게 국내인력을 대체하고 있다... 외국인 단순기능인력이 국내노동력과 보완관계인가 대체관계인가의 문제는 10년 전의 상황과는 다른 상태이다. 이미 외국인력은 제조업 단순기능인력에서 서비스업과 건설업, 농축산업 및 어업으로 확대되어 왔다... 단순기능 외국인력의 문제는 단지 제조업의 청년 단순기능인력에 대한 요구에서 벗어나, 건설, 서비스업으로 확대됨으로써, 국내의 제반 저임금 업종 및 직종에서

22) 외국인노동자대책시민연대 외. 2004. '외국인노동자가 서민들을 실업자로 만들어낸다'. <http://njustice.org/>. 이들의 주장은 다소 모순적이다. 이들이 보호를 주장하는 대부분의 '저임금 노동자'는 노동력 집약적인 중소기업체, 즉 한계기업에 종사하고 있는데, 이들은 동시에 그러한 한계기업의 퇴출을 주장하고 있다.

"저임 외국인 노동력에 의지하는 영세기업은 우리 경제 성장에 전혀 기여하지 못한다. 경제 발전 기여란 내국인 고용창출과 수출기여 외화획득 기술개발 중 하나라도 충족되어야 하지만 현재 노동집약 산업은 어떠한 기여도 없이 우리의 선진국형 산업구조조정에 오히려 방해가 되는 업종이다... 기술혁신 없이 저임 수입 노동력에 의존하는 구조조정 거부 기업과 불법채류자, 저소득층 농락 외국인노동자는 반드시 퇴출되게 정상이 사회이다."

국내 미숙련 저임금 인력과 대체관계에 놓여있게 되었다.<sup>23)</sup>

이주노동자가 유입된 업종의 임금수준이 심각하게 낮은 수준이라는 것은 매우 우려스러운 일이며, 이주노동자에 의한 노동시장 교란 현상으로 의심해 볼 수도 있다. 이러한 접근 방법은 이주노동의 문제와 더불어 국내 노동시장의 저임금 및 비정규 문제를 환기시키고 종합적인 정책 마련을 촉구한다는 점에서 긍정적이다. 하지만, 일부 업종/직종에서의 임금하락 및 노동소득 분배 격차의 심화는 여러 가지 원인에서 발생할 수 있는 것이다. 특히 최근 노동시장 양극화의 원인으로 많은 연구들이 노동시장 유연화의 부정적 결과를 지적하고 있어, 일부 직종 및 업종에서의 저임금화에 대해 종합적 분석 없이 이주노동자 유입에 따른 임금저하로 판단하는 것은 우려스럽고 위험한 일이 될 수 있다.

이주노동자에 의한 내국인 노동력 대체 현상에 대해 류재원(2004)은 수요·공급에 따른 임금곡선 모델을 이용해 다양한 경우의 수를 설명하고 있다. 류재원 모델의 특이점은 미등록이주노동자의 존재 여부에 따른 임금과 내국인 고용량의 변화, 그리고 최저임금의 적용 여부에 따른 내국인 대체 현상을 보여준다는 점이다. 이 모델에 따르면 이주노동자와 내국인 노동자가 완전한 대체관계가 아니지만, 최저임금이 적용될 경우에는 공급 과잉이 일어나 결국 이주노동자와 내국인 노동자의 관계가 대체관계가 된다.<sup>24)</sup> 이 모델 역시 실증 분석에 기초한 것은 아니며, 경제학의 기본적인 수요·공급 모델을 이용해 2-3가지 조합에 대한 이론적 가설을 제시한 것이다. 그런데, 류재원의 모델은 하나의 폐쇄적인 노동시장에 동질의 노동력이 공급되는 완전경쟁의 노동시장을 전제하고 있다. 이러한 모델은 분절화된 노동시장에서의 수요·공급 및 임금 결정에 대한 현실 설명에 적합하지 않다. 또한 최저임금의 적용과 관련해, 몇몇의 실증연구는 적정 수준의 최저임금 도입이 고용을 감소시키는 것이 아니라 오히려 고용을 확대시킨다는 결과를 보고한 바 있다. 이는 노동시장이 완전경쟁 모델보다는 독과점 시장 모델에 가깝기 때문이다.

조준모(2004)는 한국노동연구원의 「외국인 근로자 고용 실태조사」(2003) 자료를 이용해 생산요소간의 대체성을 추정하는 방식으로 이주노동자와 내국인 노동자 사이의 대체성 여부를 추정하였다. 실증분석 결과 '전체적으로 외국인 노동은 국내 인력을 대체하지 않고 오히려 보완하는 것으로 나타나고 있다. 이는 외국인 인력 도입이 국내 일자리를 파괴한다는 내국인 일자리 파괴가설이 적어도 우리나라에서는 통용되지 않음을 의미한다.'<sup>25)</sup> 이주노동의 유입에도 불구하고 내국인 일자리가 감소하지 않는 이유는 이주노동자의 경제 활동에 따른 경쟁력 강화로 새로운 일자리가 창출되어 내국인 일자리 순감소가 미미하기 때문이거나, 혹은 이주노동자와 내국인 노동시장이 분절되어 있는 분단노동시장 구조 때문으로 추정 가능하

23) 한국노동사회연구소. 2005. 「외국인력 정책 및 취업교육 실태 평가와 개선방향」(미발표). 21쪽.

24) 류재원 외. 2004. 「외국인 연수취업제의 정책적 효율성에 관한 연구」. 중소기업협동조합중앙회 중소기업연구원. 110쪽-115쪽. 류재원이 제시하는 모델에 따르면 결국, 이주노동자를 유입하긴 하되, 최저임금보다 저임금을 유지해야 한다는 결과를 얻을 수밖에 없다. 이러한 결론의 정책적 방향은 기존의 산업연수생 제도의 존속 및 확장으로 이어지게 된다. 보고서 발간주체인 중소기업협동조합중앙회가 산업연수생 제도의 존속과 관련해 상당한 이해관계가 걸린 상황에서 이와 같은 이론 모델은 그 내용의 충실함 여부를 떠나 연구작업의 저의를 의심케 한다.

25) 조준모. 2004. 「외국인력의 내국인력에 대한 대체성 분석」. 「저숙련 외국인력 노동시장 분석」(유길상 외. 2004). 한국노동연구원. 137쪽.

다.

### 3. 소결

고령화 사회로의 급속한 전환 및 출산 기피 현상으로 인해 향후 노동력의 공급 부족이 심각할 것으로 예견되고 있다. 여기에 3D 기피 현상까지 겹쳐 중소기업의 경우 인력난이 더욱 심한 것으로 드러나고 있다. 따라서 중소기업 중심이던 이주노동에 대한 수요는 더욱 늘어나고 있다. 반면, 일부에서 제기되고 있는 이주노동자에 의한 내국인 일자리 대체 현상은 나타나지 않고 있다. 이는 이주노동자가 유입되는 노동시장이 내국인 노동자의 노동시장과 일정 정도 분리된 노동시장 분절화 현상 때문인 것으로 판단된다. 마지막으로, 이주노동자의 유입이 전체 경제 긍정적 영향을 미치고 있으며, 이는 고용창출 효과로까지 연결되고 있다.

결론적으로 이주노동자에 대한 사용주의 수요가 지속되고 있어 이주노동자가 유입은 지속적으로 늘어날 것이라 전망되는 반면, 아직까지 이주노동자 유입에 따른 부작용은 크게 나타나지 않고 있다. 따라서 이주노동자 정책은 현재 체류 중인 전체 이주노동자 35만 명뿐만 아니라 향후 이주노동자 규모의 증가를 대비하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

## IV. 결론: 외국인력 제도의 개선 방향

이 장에서는 고용허가제 시행 1년에 대한 평가와 한국 노동시장의 특성에 대한 논의를 바탕으로 외국인력 제도의 세부적 내용보다는 현행 고용허가제의 기본 원칙에 대한 검토를 통해 향후 이주노동 정책이 나아가야 할 대략적인 방향성을 제시하고자 한다.

현행 고용허가제의 근본을 이루는 원칙은 첫째, 국내 노동시장 보완성의 원칙, 둘째, 송출비리 방지 및 외국인력 선정·도입 절차의 투명성 원칙, 셋째, 외국인의 정주(定住)화 방지 원칙, 넷째, 내외국인간 균등대우의 원칙, 다섯째, 산업구조조정 저해 방지의 원칙이다.(유길장·이규용, 2004) 아래에서는 이 다섯 가지 원칙의 타당성 및 그것의 제도적 장치로서 이주노동 제도의 방향성을 살펴보고자 한다.

① 노동시장 보완성의 원칙: 노동시장 보완성의 원칙은 이주노동자가 내국인 노동시장을 침해·교란하여 실업 혹은 임금 및 노동조건 하향평준화 등의 현상이 발생하지 않도록 해야 한다는 것이다. 이는 인력을 수입하고 있는 대다수의 국가들에 적용되고 있다. 노동자의 자유로운 이동과 보편적 노동권리의 측면에서 자국 노동자 우선 정책은 그 자체가 차별이라는 비판이 제기될 수 있으나, 노동시장에서 노동자와 사용주의 권력 자체가 불균형할 수밖에 없으며, 자유로운 노동자의 국가 간 이동은 이러한 불균형을 오히려 더욱 증대시킬 가능성이 더욱 크다. 따라서 노동시장 상황에 따른 국가의 적절한 조절은 필요하다. 중요한 것은 '적절한 조절'의 의사결정이 어떻게 이루어지는가이다. 이를 위해서는 국내 노동시장의 지역별, 산업별 상황에 대한 정확한 정보가 의사결정의 토대가 되어야 하며, 노동시장의 여건변화에 따라 영향을 받을 수 있는 당사자들의 의견이 충분히 반영

되어야 한다. 그런데, 현행 고용허가제에서는 외국인력정책위원회가 이러한 기능을 담당하는데, 외국인력정책위원회의 구성은 국무조정실장(위원장)과 재정경제부·외교통상부·법무부·산업자원부·노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관으로 구성되며, 실무 사항은 관해 노동부의 외국인력고용위원회에서 담당하게 되어 있다. 즉, 노동시장의 여건변화에 따라 직접적인 영향을 받는 당사자들의 의견이 반영되기 어려운 구조이다. 따라서 현행 외국인력정책위원회의 인적 구성을 노사정 대표가 참여하는 구조로 전환하고, 산업별/업종별/지역별 노동시장 정보가 보다 정확하게 수집될 수 있도록 노동시장 인프라가 확장되어야 한다.

② 선정·도입 절차의 투명성 원칙: 현행 고용허가제는 산업연수생 제도에서 문제가 되었던 송출 비리 문제를 해결하기 위해 MOU를 체결한 국가에서만 인력을 공급받도록 되어 있다. 그러나 이주노동자인권연대(2005)의 연구조사에 따르면, 고용허가제 실시 이후 과대 송출 비용과 관련된 문제는 지속되고 있는 것으로 나타났다. 산업연수생 제도에서의 송출비리와는 그 유형이 다를 수 있지만, 여전히 과대 송출 비용과 관련된 문제가 해결되지 않은 것이다. 또한 현재 100여 개 국으로부터 이주노동자가 들어와 있는 상황에서 몇 개의 MOU 체결국으로만 합법적 인력 유입을 허용하는 것은 곧 MOU 체결국 외의 국가에서는 적법한 과정으로 이주노동자가 들어오지 못 한다는 것을 의미한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가별 협약에 의한 입국 경로 외에 개별적 입국이 가능한 절차를 고민해야 한다. 공인된 직업훈련에서 일정한 자격을 획득하도록 하는 것이 그 한 유형이 될 수 있다.

③ 정주화 방지 원칙: 고용허가제의 핵심적 원칙으로 이주노동자의 정주화를 막기 위해 고용허가제 자체가 3년 단기 순환 제도로 설계되었으며, 고용허가제 시행에 앞서 조치되었던 일부 합법화 역시 정주화 방지 원칙에 의거, 4년 미만 체류자로 한정되었다. 정주화 원칙, 다시 말해 외국인력 단기순환 정책은 미등록 이주노동자를 양산하는 핵심적인 문제이다. 고용허가제 시행 이전에는 노동자로 체류할 수 있는 합법적인 제도가 없었던 때문에 당시 취업했던 노동자들을 선별적으로 합법화하는 것은 그 기준이 매우 애매하여 타당하지 않은 조치였다. 그러나 정주화 방지 원칙에 의거하여 5년 이상 체류자에 대해서는 원천적으로 배제해야만 했기 때문에 4년 미만 체류자로 한정된 것으로 보인다. 그러한 조치가 지금의 미등록 이주노동자 문제를 더욱 악화시켜 오히려 제도의 발목을 잡고 있다. 뿐만 아니라 최근의 노동 이동은 자본주의의 전지구화에 따른 경제적 자원의 불균등 분배의 심화의 결과로, 노동의 국제 이동이 새로운 삶의 방식으로 자리 잡는 양상을 보이고 있다.(김현미, 2003) 다시 말해 단기적이거나 일시적인 현상으로서의 노동 이동이 아니라는 것이다. 이주 노동자들 스스로도 4-6년 정도의 체류를 예상하고 있다. 이러한 상황에서 3년의 단기 순환 정책은 합법적 체류 기간 만료 이후 미등록 체류로의 전환을 필연적으로 수반할 것이며, 이는 앞서 지적했듯이 이주노동시장의 음성화를 가속시켜 사회적 문제를 확대시키는 결과를 가져오게 된다. 또한 한국 노동시장이 인력공급 부족을 눈앞에 두고 있는 시점에서 단기 순환 정책을 인력수급 정책의 원칙으로 삼는 것이 해결책이 될 수 있는가 재고할 필요가 있다.

④ 내외국인간 균등대우 원칙: 고용허가제 22조는 외국인 차별 금지를 명시하고 있고, 노동