

한국의 이주노동자 정책 현안과 개선방안

김철호¹⁾

요약

- 한국의 이주노동 정책은 노동자의 국가 간 거주·이동과 국내의 거주·이동 및 직업선택 통제를 통해 저임금과 열악한 노동환경 체제를 유지하는 방향으로 작동하고 있다.
- 아울러 적절한 일자리(decent work)의 확대 정책 방향과 반대되는 저숙련·저임금의 일자리를 유지·확대하는 제도적 장치가 되고 있다.
- 정부는 고용허가제 도입 등을 통해 이주노동자의 출신국 모집 단계의 투명성 보장, 이주노동자의 최저임금 보장, 사업장이동의 제한적 허용, ‘인권 보호’ 등 제도 개선이 있었다고 주장하지만, 동일노동 동일임금, 노동삼권 보장, 사용자와 동등한 협상 조건 등에 관해서는 본질적인 개선이 없었다.
- 또한 이주노동자의 장기거주 또는 정착을 금지하는 원칙을 유지하고 있는데, 이로 인해 모든 이주노동자는 기간제 비정규직 노동자라고 할 수 있다.
- 「출입국관리법」은 미등록(‘불법체류’) 이주노동자의 단속과 강제퇴거를 통해 이주노동자에 대한 노동통제를 강화 방식으로 작동하고 있다.
- 최근에는 고용허가제, 방문취업제 등과 같은 정부가 통제하는 노동이주 정책을 통한 이주노동자의 국내 유입 뿐만 아니라 여러 경로로 입국한 이주자들이 다양한 방식으로 국내 노동시장에 참여하고 있다.
- 이주노동자에 대한 제도적 차별은 내국인 노동자를 포함하는 전체 노동시장에서 노동자의 임금 및 노동조건에 관한 협상력을 약화시키는 메커니즘으로 작동하고 있다.
- 지난 30년여 동안 국내 체류 외국인의 숫자는 급증해 왔으며, 코로나19로

1) 전북대학교 사회과학연구소 전임연구원. 이 이슈페이퍼는 한국노총의 의뢰로 작성되었으며, 제시되는 정책제언과 주장은 필자 개인의 견해임.

인한 일시 감소 현상이 나타났으나 장기적으로 지속적인 증가 추세를 보일 것으로 예상된다.

- 체류 외국인 증가는 결과적으로 이주노동자의 노동이 국내 노동시장에 미치는 영향의 확대로 나타날 것이며, 결과적으로 ‘정규직-내국인 비정규직-‘합법’ 외국인 비정규직-미등록(‘불법’) 외국인 비정규직’으로 위계적으로 분할된 이중 또는 다중 노동시장 구조를 강화하고, 그 결과 전반적인 노동조건과 노동권을 하락시키는 효과로 나타날 수 있다.
- 아울러 가족동반, 장기거주 또는 정착을 통한 노동자의 개인적 전망 실현 등 인간의 기본적인 권리와 욕구에 반하는 차별적 정책이 장기화하면, 이주노동자에 대한 사회적 낙인, 인종주의적 인식, 사회적 소수자 양산 등과 같은 사회문제로 발전할 수 있다.
- 따라서 기존의 단기순환·정주금지 노동이주 원칙에 대한 전면적인 재검토가 필요하고, 단계적으로 국내 장기거주와 정착을 허용하고 내국인과 동일노동 동일임금, 사용자에 대한 동등한 협상력을 보장할 수 있는 제도로 개편할 필요가 있다.
- 노동조합은 정규직-비정규직 분할 뿐만 아니라, 비정규직 내에서 ‘합법’ 외국인 비정규직-미등록(‘불법체류’) 비정규직 사이의 계층화와 그로 인한 전반적인 실질임금 하락 및 노동조합 협상력 약화의 문제를 인식하고 모든 노동자에 대한 동일노동 동일임금 원칙을 재확인할 필요가 있다.

1. 서론

- 한국의 이주노동 정책은 노동자의 국가 간 거주·이동과 국내의 거주·이동 및 직업선택 통제를 통해 저임금과 열악한 노동환경 체제를 유지하는 방향으로 작동하고 있다.
- 아울러 적절한 일자리(decent work)의 확대 정책 방향과 반대되는 저숙련·저임금의 일자리를 유지·확대하는 제도적 장치가 되고 있다.
- 정부는 고용허가제 도입 등을 통해 이주노동자의 출신국 모집 단계의 투명성 보장, 이주노동자의 최저임금 보장, 사업장이동의 제한적 허용, ‘인권 보호’ 등 제도 개선이 있었다고 주장하지만, 동일노동 동일임금, 노동삼권 보장, 사용자와 동등한 협상 조건 등에 관해서는 본질적인 개선이 없었다.
- 또한 이주노동자의 장기거주 또는 정착을 금지하는 원칙을 유지하고 있는데, 이로 인해 모든 이주노동자는 기간제 비정규직 노동자라고 할 수 있다.
- 「출입국관리법」은 미등록(‘불법체류’) 이주노동자의 단속과 강제퇴거를 통해 이주노동자에 대한 노동통제를 강화 방식으로 작동하고 있다.
- 최근에는 고용허가제, 방문취업제 등과 같은 정부가 통제하는 노동이주 정책을 통한 이주노동자의 국내 유입 뿐만 아니라 여러 경로로 입국한 이주자들이 다양한 방식으로 국내 노동시장에 참여하고 있다.
- 이주노동자에 대한 제도적 차별은 내국인 노동자를 포함하는 전체 노동시장에서 노동자의 임금 및 노동조건에 관한 협상력을 약화시키는 메커니즘으로 작동하고 있다.
- 지난 30년여 동안 국내 체류 외국인의 숫자는 급증해 왔으며, 코로나19로 인한 일시 감소 현상이 나타났으나 장기적으로 지속적인 증가 추세를 보일 것으로 예상된다.
- 체류 외국인 증가는 결과적으로 이주노동자의 노동이 국내 노동시장에 미치는 영향의 확대로 나타날 것이며, 결과적으로 ‘정규직-내국인 비정규직-‘합법’ 외국인 비정규직-미등록(‘불법’) 외국인 비정규직’으로 위계적으로 분할된 이중 또는 다중 노동시장 구조를 강화하고, 그 결과 전반적인 노동조건과 노동권을 하락시키는 효과로 나타날 수 있다.
- 아울러 가족동반, 장기거주 또는 정착을 통한 노동자의 개인적 전망 실현

등 인간의 기본적인 권리와 욕구에 반하는 차별적 정책이 장기화하면, 이주 노동자에 대한 사회적 낙인, 인종주의적 인식, 사회적 소수자 양산 등과 같은 사회문제로 발전할 수 있다.

- 따라서 기존의 단기순환·정주금지 노동이주 원칙에 대한 전면적인 재검토가 필요하고, 단계적으로 국내 장기거주와 정착을 허용하고 내국인과 동일노동 동일임금, 사용자에 대한 동등한 협상력을 보장할 수 있는 제도로 개편할 필요가 있다.
- 노동조합은 정규직-비정규직 분할 뿐만 아니라, 비정규직 내에서 '합법' 외국인 비정규직-미등록('불법체류') 비정규직 사이의 계층화와 그로 인한 전반적인 실질임금 하락 및 노동조합 협상력 약화의 문제를 인식하고 모든 노동자에 대한 동일노동 동일임금 원칙을 재확인할 필요가 있다.

2. 한국의 이주노동자 현황

- 법무부 자료에 따르면 2021년 4월 말 현재 국내 체류 중인 외국인은 약 199.0만 명으로 국내 총인구의 약 3.8%에 해당한다.
 - 체류 외국인 수는 2019년 말 252.4만 명으로 최고치에 이르렀고 지난 2년간 코로나-19 여파로 일시적으로 급감하였다(법무부 출입국관리본부, 2021).
 - 한국과 아시아 지역 다른 국가들 사이에 경제성장, 정치·사회적 민주화 등의 측면에서 상당한 격차가 있는 점, 세계화 확대에 의한 국제적 이동성의 증가한 점 등을 고려하면 국내 체류 외국인 증가는 상당 기간 지속할 것으로 전망된다.
- 국내 체류 외국인 가운데 취업을 목적으로 국내에서 체류 허가를 받은 외국인(취업활동 체류자격)은 약 42.6만 명으로 전체 외국인의 21.4%에 해당한다(<표1> 참조).
 - 이들의 89.5%는 '단순기능인력'으로 간주되고, 이들은 나머지 10.5%는 전문·준전문·숙련기능 인력으로 분류된다.²⁾

2) 「출입국관리법」 제18조 및 「출입국관리법 시행령」 제23조.

- ‘단순기능인력’에는 고용허가제를 통해 입국하여 취업 허가를 받은 ‘비전문취업(E-9)’ 노동자(아시아 지역 16개국 출신)와 방문취업제를 통해 구직 및 취업 허가를 받은 ‘방문취업(H-2)’ 노동자(중국, CIS 지역 출신 재외동포)가 있으며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(주무 부처: 고용노동부)이 정하는 바에 따라 관리된다.
 - 또 「선원법」(주무 부처: 해양수산부)에 의해 관리되는 ‘선원취업(E-10)’ 노동자와 「출입국관리법」(주무 부처: 법무부)에 따라 단기간 취업이 허가되는 ‘계절근로(E-8)’ 노동자도 여기에 포함된다.
- 국내 체류 외국인 가운데 취업을 목적으로 체류 허가를 받지 않는 않으나, 「출입국관리법」에 따라 제한 없이 취업활동이 허용되는 외국인들도 있는데, 약 81.1만 명으로 전체 외국인의 40.8%에 해당하며 위의 ‘취업활동 체류자격’ 외국인의 2배에 달한다.
- 이들 가운데 가장 높은 비율을 차지하는 사람들은 ‘재외동포(F-4)’ 체류자격을 가진 사람들로 47만여 명인데, 이들은 ‘단순노무행위’가 금지되어 있다.³⁾
 - 아울러 ‘영주(F-5)’⁴⁾, ‘결혼이민(F-6)’, ‘거주(F-2)’ 등 취업활동에 아무런 제한이 없는 체류자격을 가진 외국인이 약 34만 명이다.
 - 난민신청을 하여 난민 지위를 인정받은 외국인은 대부분 ‘거주(F-2)’ 체류자격을 부여받으며, 취업활동에 아무런 제한이 없다.
- 또 취업을 목적으로 체류하고 있지는 않지만, 예외적인 사정으로 인해 ‘체류자격 외 활동’⁵⁾라는 명목으로 제한적인 취업활동이 허가될 수도 있는데, ‘유학(D-2)’, ‘일반연수(D-4)’, ‘기타(G-1)’ 체류자격에 해당하는 경우이다.
- ‘유학(D-2)’ 또는 ‘일반연수(D-4)’ 체류자격을 가진 외국인은 주당 20시간 이내로 단순 노무 시간제(아르바이트) 형식으로 취업할 수 있으며, 한국어 능력·학위과정·학업성적 등에 따라 차등적으로 허용된다(약 15.9만 명).
 - ‘기타(G-1)’ 체류자격을 가진 외국인 가운데 인도적 사유로 체류 중인 사람(예를 들어 성폭력 피해자, 난민신청 결과 난민으로 인정받지는 못하였으나 ‘인도적체류지위’를 허가받은 사람, 난민신청을 하였으나 6개월이 지

3) 「출입국관리법 시행령」 제23조 제3항.

4) 「출입국관리법」 제10조의3.

5) 「출입국관리법」 제20조.

나도록 심사결과를 받지 못한 사람)도 ‘체류자격 외 활동’ 형식으로 취업 활동이 허가된다(약 3.1만 명).

○ 국적별로는 전체 외국인 199만여 명 가운데, 한국계 중국 국적이 62.3만 명으로 가장 많고, 비한국계 중국 국적 24.2만 명, 베트남 국적이 20.1만 명, 태국 17.6만 명, 미국 14.5만 명, 우즈베키스탄 6.5만 명 순으로 많다(<표2> 참조).

- ‘전문인력’ 체류자격을 가진 사람은 미국 국적이 9,571명으로 가장 많고, 중국 국적(비한국계) 9,370명, 베트남 국적 3,354명, 인도 국적 2,465명, 필리핀 국적 2,265명 순으로 많다.

- ‘단순기능인력’ 체류자격을 가진 사람은 한국계 중국 국적이 11.5만 명으로 가장 많고, 베트남 3.8만, 캄보디아 3.3만, 네팔 2.9만, 인도네시아 2.8만, 우즈베키스탄 2.3만 명 순으로 많다.

○ 요컨대 현재 국내 체류 중인 외국인 199만여 명 가운데, 71.7%에 해당하는 142.7명 국내 노동시장에 접근 가능한 사람이라 할 수 있다.

- 이 가운데 ‘단순노무’ 또는 ‘단순기능’ 업종으로만 취업 허가를 받은 사람은 ‘단순기능인력’과 ‘유학’ 및 ‘일반연수’ 체류자격을 가진 사람으로 54.1만 명이며, 취업이 허가된 외국인 전체의 38.0%에 해당한다.

- ‘단순노무’ 취업이 불허되는 사람은 ‘전문인력’과 ‘재외동포’ 체류자격을 가진 사람으로 51.5만 명이며, 취업이 허가된 외국인 전체의 36.1%에 해당한다.

○ 그러나 국내 노동시장에 접근 가능한 체류자격을 가진 모든 외국인이 경제 활동에 참여하는 것은 아니며, 체류자격별로 각기 다른 경제활동참가율과 고용률을 보인다(<표3> 참조).

- 통계청·법무부 통계에 따르면 2020년 말 현재 국내 체류 외국인 가운데 노동이 가능한 15세 이상 인구는 133.2만 명이며, 이들 가운데 경제활동 인구⁶⁾는 91.7만 명(남성 61.1만, 여성 30.6만)으로 68.9%의 경제활동참가율을 보인다.

- 같은 시기 국민을 포함한 모든 15세 이상 인구의 경제활동참가율은 62.5%로 다소 낮게 나타나는데, 이는 국민에 비해 외국인 비경제활동인

6) 만 15세 이상 인구 중 조사대상기간 동안 상품이나 서비스를 생산하기 위하여 실제로 수입이 있는 일을 한 취업자와 일을 하지는 않았으나 구직활동을 한 실업자를 의미한다(통계청, 2020).

구)의 비율이 상대적으로 낮기 때문이다(통계청, 2021a).

- 같은 시기 국내 체류 중인 15세 이상 외국인 가운데 63.7%가 고용상태인 것으로 나타나는데, 국민을 포함한 전체 고용률 60.1%보다 다소 높게 나타난다.
 - 외국인의 고용률은 체류자격별로 다르게 나타나는데, 취업활동 체류자격에 해당하는 '전문인력' 체류자격을 소지한 사람은 97.2%, 고용허가제 노동자인 '비전문취업(E-9)' 체류자격 소지자는 99.6%의 높은 비율이 고용상태인 반면, 방문취업제를 통해 입국한 비전문인력 재외동포인 '방문취업(H-2)' 체류자격 소지자는 73.0%라는 상대적으로 낮은 고용률을 보인다.
 - 한편 취업활동에 제한이 없는 체류자격인 '재외동포(F-4)', '영주(F-5)' 외국인은 전체 인구와 비슷하게 61.1%, 69.4%의 고용률을 보이지만, '결혼이주민(F-2-1, F-6)'은 50.9%로 상대적으로 낮은 고용률을 보인다.
- 요컨대 국내 체류 외국인 가운데 취업을 목적으로 체류하는 취업활동 자격 외국인 가운데 고용허가제 노동자는 대부분 고용상태이지만, 방문취업제 재외동포 노동자는 상대적으로 낮은 73.0%가 고용상태이다.
 - 또 취업 이외의 목적으로 체류하는 재외동포 또는 영주 체류자격 외국인은 국민과 비슷한 수준의 고용률을 보이지만, 결혼이주민은 상대적으로 낮은 50.9%만이 고용상태이다.

3. 한국 노동이주 정책의 전개

(1) 정치경제적 배경

○ 신자유주의 노동체제로의 전환

- 과거 '병영적 통제'를 특징으로 하는 한국의 '구질서' 노동체제는 1987년 '6월 항쟁'과 '노동자 대투쟁'을 통해 형성된 '강경투쟁과 강경탄압'을 특

7) 비경제활동인구는 조사대상기간에 취업도 실업도 아닌 상태에 있는 사람으로, 주로 가사 또는 육아를 전담하는 주부, 학생, 연로자, 심신장애인, 무급으로 자선사업이나 종교 단체에 관여하는 자 등을 의미한다(통계청, 2020).

정으로 하는 ‘1987년 체제’로 변화하였다가 1997년 외환위기 시기를 거치면서 코포라티즘적 ‘1997년 고용체제’로 전환하였다(박노영 2002).

- ‘1997년 고용체제’의 특징은 기업 규모에 따른 노동시장 분절, 대기업-중소기업 불균형 성장과 수직적 하청 구조 강화, ‘신자유주의적 노동체제’ 정착. 1990년대 초부터 진행된 원·하청 구조와 수직적 계열화, 노동시장의 분절로 볼 수 있으며, 이러한 현상은 1997년 외환위기를 거치면서 사회 모든 영역으로 빠르게 확산하였다.
- 또 1997년 노동법 개정을 시작으로 ‘1997년 고용체제’는 ‘노동시장의 유연화’ 제도적으로 확립하게 된다.
- 이때 노동조합은 합법적 지위를 보장받고 노사정 대화에 참여하는 대신, ‘노동시장의 유연화’를 비롯한 ‘구조조정’을 승인한 결과, 기업별 노조 중심으로 성장한 노동운동은 대기업 노동자들의 임금과 노동조건을 개선하는데 기여하였다.

○ 위와 같은 노동조건 개선의 성과는 중소기업에까지 미치지지는 못하였으며 오히려 중소기업과 대기업 사이의 격차 확대로 나타났다.

- 대기업-중소기업 간 ‘순임금격차’(노동자의 교육수준, 성별, 근속연수, 숙련도, 직종 등을 고려한 비율) 1983년 104.4%에서 2001년 115.7%로 증가하였고, 단순 임금 격차는 4배 이상 차이 나게 되었다(정연승 외, 2005).
- 노동조합 조직률은 2007년 대기업 37.1%, 중소기업은 10.4%로 3배 넘게 차이가 났다 (배규식 외. 2008: 56).
- 산업재해율은 전반적으로 감소하였으나(1993년 1.30%에서 2003년 0.90%로) 대기업-중소기업 간의 격차는 오히려 약간 증가하였는데, 1993년 300인 미만 사업장의 산업재해율은 1.97%, 300명 이상 사업장은 0.83%로 1.97배 차이가 났는데, 2003년에는 각각 1.02%와 0.50%를 보여 2.05배 차이가 났다(고용노동부, 2021).
- 결국 국내 노동자의 중소기업 기피 현상이 심화되면서 중소기업 노동부족율은 1993년 300인 미만 중소기업 사업장에서 4.54%, 300인 이상 대규모 사업장에서 1.94%로 나타나 2.3배 차이가 났으나, 2003년 각각 2.59%, 0.54%로 나타나 4.8배 차이가 났다 (고용노동부, 2021b).

○ 해외에서 외국인 이주노동자를 도입하는 정책은 이러한 노동시장의 변화라

는 배경 속에서 이해되어야 하는데, ‘1997년 고용체제’라고 부르는 노동시장의 유연화와 분절 현상은 외국인 이주노동자의 도입을 통해 1990년대 초부터 이미 현실화되었기 때문이다.

- 1990년대 초부터 이미 대기업하청 중소기업의 비정규·불안정 일자리에 외국인 ‘연수생’이 도입되고 사업장을 이탈한 미등록 이주노동자로 채워지면서 한국사회 노동시장 유연화는 이주노동자 노동력으로 이미 현실화되고 있었다.
- 요컨대 국내에 거주하는 ‘외국인’은 체류자격이 취업을 허가하고 있든 아니든, ‘합법적인’ 체류자격을 갖고 있든 아니든 상관없이 모두 **기간제·비정규직** 일자리에 이미 극도로 유연화된 노동 제공해 오고 있었으며, 1991년 도입된 외국인 ‘산업연수생’ 제도는 국내 노동시장의 유연화를 실험해 보기 위한 일종의 테스트 역할을 했다고 볼 수 있다.

(2) 산업연수생제도 (1991-2006년)

- 1980년대 후반부터 중국 출신 재외동포 등 이주노동자가 국내에 유입하기 시작하였고, 이들 대부분이 미등록 이주노동자가 되면서 이들이 ‘노동시장’, ‘사회안전’, ‘문화적’ 측면에서 부정적인 영향을 미친다는 언론 보도가 나타나기 시작하였다.
- 아울러 1990년대 초부터 중소기업의 노동력 부족 현상에 대처하기 위한 방식으로 ‘외국인력’ 도입에 관한 논쟁이 벌어졌다.
 - 중소기업협동조합중앙회(중기협)와 같은 사용자 단체가 ‘외국인력’ 도입을 요구하였고, 정부에서는 통상산업부와 건설부가 찬성하였다.
 - 반면 한국노총 등 노동조합은 ‘저임금 내국인 노동자 보호’를 위해 반대하였고, 정부에서는 노동부, 법무부, 재무부, 보건사회부가 반대하였다.
- 「출입국관리법 시행령」 상 ‘외국인투자기업에 종사’, ‘공·사기관에서 산업상의 기술·기능을 연수’⁸⁾와 관련한 기존의 체류자격을 변용하여 1991년 ‘해

8) 「출입국관리법 시행령」 대통령령 제11456호, 1984. 6. 30. 전부개정 (시행 1984. 7. 1.). 제9조 (체류자격의 구분) ① 법 제9조(체류자격)제2항의 규정에 의하여 외국인의 체류자격을 다음과 같이 구분한다. [...]

9. 외자도입법의 규정에 의한 외국인투자기업에 종사하고자 하는 자 [...]

13. 대한민국의 공·사기관에서 산업상의 기술·기능을 연수하거나 기타 제12호의 규정에 의한 교육기관 또는 학술연구기관외의 교육기관 또는 단체등에서 교육 또는 연수를 받고자 하는 자

외투자업체 연수제도'와 1993년 '외국인산업연수제도'를 도입하였다.

- 「출입국관리법 시행령」에는 '고용'에 관한 관련 체류자격 규정이 명시적으로 있었으나⁹⁾ 이 규정은 의도적으로 회피하였는데. 이를 통해 전형적인 '뒷문 정책'(back-door policy) 형태를 취한 것을 알 수 있다.
 - 당시 정부는 '산업연수생제도'의 목적을 '저임금 노동력 공급', '미등록 이주노동자 감소'와 함께 '산업기술 관련 개발도상국 국제협력 강화'라는 명목을 제시하였다.
- 그러나 산업연수생제도는 저임금 유지를 위해 이주노동자의 노동자성을 인정하지 않고 '연수생'으로 취급하면서, 도입 초기부터 사업주의 임금 체불, 노동권·인권 침해와 연수생의 이탈 및 미등록 체류 등의 문제점을 드러냈다.
- 정부는 산업연수제도를 유지하기 위하여 제도 도입 직후부터 지속해서 제도를 변형시켰다.
- 1991년 11월 '해외 현지법인이 있는 사업체'가 현지 노동자를 국내 사업체로 6개월 이내로 기술연수 보내는 방식인 '해외투자업체 연수제도'로 시작되었다.
 - 1992년 9월부터는 중기협이 요구에 따라 상공부 추천으로 국내 노동자들이 기피하는 중소기업에도 연수생을 배치할 수 있도록 하였으며, 이때 체류기간도 1년까지 연장할 수 있도록 하였다.
 - 1993년 11월에는 중기협 등 사용자 단체의 추천으로 산업연수생이라는 명목으로 노동자를 도입하는 '외국인산업연수제도'가 본격적으로 도입되었는데, 이때 '연수생'의 체류기간은 2년까지 연장할 수 있도록 하였다.
 - 1994-1995년에 걸친 이주노동자들의 저항과 법원 판결의 영향을 받아, 1995년 산업연수생도 산업재해보상보험 및 건강보험 가입 대상, 근로기준법(강제노동, 폭력, 임금체불, 노동시간)과 최저임금법 적용 대상이 되도록 하여 산업연수생의 노동권을 일부 보호하였다.
 - 1996년 2월에는 장기간 저임금 노동력을 원하는 사용자 단체의 요구에 따라 '연수생'의 체류 기간을 3년까지 연장할 수 있도록 하였다.
 - 1998년에는 산업연수생의 노동자성 부정에 대한 비판과 시민사회의 폐지

9) 동 시행령 제9조 ① 11. 국내의 공·사기관 또는 개인에게 고용되어 근무하고자 하는 자 [...]

요구에 대응하여 산업연수생으로 2년 동안 일하면 이후 1년간 노동자로 인정하는 '연수취업제'를 도입하였고, 2002년에는 1년 산업연수생 신분 이후 2년 동안 노동자 신분으로 취업할 수 있도록 변경하였다.

○ 요컨대 정부는 사용자와 노동자의 요구를 반영하여 산업연수제도의 부분적으로 변경을 반복하였는데, 그 주된 내용은 연수생의 노동자성 인정과 국내 취업 기간을 연장하는 것이었다.

- 이는 제도의 성격과 관계없이 노동시장에서는 실제로 노동권을 보장받는 이주노동자의 장기적 고용이 필요했다는 사실을 방증한다.

- 결국 산업연수제도는 변화를 거듭하여 초기 고용허가제도와 거의 유사한 형태가 되었다.

○ 그러나 거듭된 제도의 변경에도 불구하고 노동통제와 노동권 제약을 통한 저임금 유지라는 제도의 본질적인 목적에는 변함이 없었으며, 이로 인해 산업연수제도는 스스로 붕괴하였다.

- 출신국 송출업체의 비리로 인해 산업연수생은 높은 출국 비용을 지불하고 국내에 입국하였기 때문에 짧은 시간에 높은 소득을 올려야 했다.

- 그러나 산업연수제도는 연수생을 저임금 사업장에 고정시키는 방식을 유지하였기 때문에, 노동자들은 지정된 사업장을 이탈하거나 허가된 체류기간을 초과하는 등 '불법체류'(미등록)를 감수하였다.

- 결과적으로 1995년에는 이미 전체 이주민의 절반 이상이 미등록 상태였으며, 2003년에는 '불법체류'(미등록)가 30만 명 이상으로 증가하였다.

- 그런데 지정된 사업장을 이탈하여 '자유로운' 노동자가 된 '불법체류'(미등록) 노동자들은 노동시장의 수요에 의해 산업연수생보다 많게는 2배 이상의 임금을 받을 수 있었다.

- 정부는 '불법체류'를 막지도 못하고 '저임금'을 유지하지도 못하는 산업연수제도를 더이상 유지할 이유가 없으며, 이주노동자의 노동권 보호는 부차적인 문제였다.

- 이후 정부는 출신국 통제를 강화하여 출국 비용을 줄여서 이주노동자의 장기체류 압박을 줄여 '불법체류'를 줄이면서도, 사업장이동의 제한 원칙은 존치하여 저임금을 유지하는 제도를 고안한다.

(3) 산업연수제·고용허가제·노동허가제 논쟁(1996-2003년)

- 산업연수제를 유지할 것이냐, 고용허가제를 도입할 것이냐, 노동허가제를 도입할 것이냐에 대한 본격적인 논쟁은 1996년 제15대 국회가 시작되면서부터 시작되었는데, 정부의 주된 입장은 고용허가제였다.
 - 1996년 노동부는 ‘외국인근로자 고용 및 관리 법안’의 초안을 준비하지만, 타 부처의 반대로 인해 정식으로 국회에 발의하지는 못하였다.
 - 대신 의원발의의 방식을 택하였는데 당시 여당인 새정치국민회의 방용석 의원의 발의로 ‘외국인근로자 고용 및 보호에 관한 법률안’¹⁰⁾이 제출되었으며, 야당인 신한국당 이재오 의원도 ‘외국인근로자고용법안’¹¹⁾을 발의하였다.
 - 이 두 법안은 사용자가 1년 단위로 이주노동자를 고용할 수 있도록 허용하고, 이주노동자는 1년 단위로 노동허가를 받을 수 있는데 2회까지 연장할 수 있도록 하였는데 사업장을 이동하는 데는 제약을 두었다.
 - 기존의 산업연수제와 가장 큰 차이는 이주노동자의 노동권을 법률에 명시한 것과, 출신국에서의 이주노동자 모집은 사업주 단체나 민간회사가 아닌 공공기관이 맡아 투명성을 보장하는 것이었다.
- 한편 시민사회의 안은 이주노동자의 ‘보호’와 자유로운 노동시장에의 접근과 장기거주를 허용하는 것에 초점이 맞추어졌으며, 주로 ‘노동허가제’로 불리게 되었다.
 - 1996년 외국인노동자대책협의회(외노협)가 주축이 된 시민사회는 ‘외국인노동자보호법 제정 청원’¹²⁾을 천주교계 역시 ‘외국인노동자 보호법 제정 청원’¹³⁾을 제출하였다.
 - 외노협 안의 가장 큰 특징은 이주노동자가 ‘일반노동허가’를 1년 단위로 받을 수 있게 하고, 사업장은 노동자가 선택할 수 있게 하였다.
 - 또 일반노동허가로 5년 동안 거주하면 이후 ‘특별노동허가’라는 영주 체류

10) 1996년 12월 3일 (제15대 국회 제181회) 외국인근로자 고용 및 보호에 관한 법률안 (방용석 의원 등 41인).

11) 1996년 9월 19일 (제15대 국회 제181회) 외국인근로자고용법안 (이재오 의원 외 28인).

12) 1996년 10월 8일 (제15대 국회 제181회) 외국인노동자보호법 제정 청원 (박형규 외 56,511인, 외국인노동자 인권보장과 상담지원활동 단압 저지를 위한 공동대책위).

13) 1996년 11월 26일 (제15대 국회 제181회) 외국인 노동자 보호법 제정을 위한 청원서 (김수환 외 59,915인, 천주교 서울 대교구 사회사목부 노동사목위원회, 정의평화위원회).

자격을 받을 수 있도록 하였는데, 이는 「국적법」이 합법적으로 5년간 거주한 외국인이 귀화를 통해 국적을 취득할 수 있도록 한 기존의 제도와 일맥상통한다.

- 다시 말해 5년 동안 노동하면서 거주하면 국적을 취득할 수 있을만큼 그 사회에 소속감을 가지게 되고 사회통합을 이룬 것이기 때문에 영주권을 부여할 수 있다는 일반적인 논리이다.
- 그러나 정부, 야당, 시민사회의 고용허가제 또는 노동허가제 도입 제안은 기존의 산업연수제를 유지하고자 하는 사용자 단체의 격렬한 반대와 노동부를 제외한 타 부처의 반대로 더이상 논의가 이어지지 못했다.
- 고용허가제 도입 논의는 2000년 제16대 국회와 함께 다시 재점화되었으며, 3년여 동안 정부, 정당, 사용자 단체, 노동조합, 시민사회 간의 논쟁과 협상 끝에 2003년 8월 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」로 입법화되었다.
- 산업연수제를 폐지하기 위한 입법 논의를 먼저 시작한 것은 외노협으로 2000년 12월 ‘외국인노동자 고용 및 인권 보장에 관한 법률’ 청원¹⁴⁾을 하였는데, 이 안은 1996년 노동허가제 안과 크게 다르지 않은 것이었다.
- 한편 2002년 8월에는 한국노총이 ‘외국인근로자 고용 및 보호에 관한 법률’ 청원¹⁵⁾을 하였는데, 이 안의 특징은 정부 고용허가제 안과 유사하게 이주노동자의 사업장 변경에 제한을 두면서도, 변경 사유에 ‘저임금’의 경우도 포함시켜 사실상 정부의 저임금 유지 의도에는 반대하는 태도를 취하였다는 점이다.
- 사용자 단체인 중기협은 2001년¹⁶⁾과 2003년¹⁷⁾ 입법 반대 청원을 제출하는 등 다시 격렬히 반대하였다.
- 노동부는 고용허가제 안을 준비하였으나 타 부처의 반대로 이번에도 직접 법안을 발의하지 못하였으며, 2002년 당시 여당인 새천년민주당 이재정의

14) 2000년 12월 13일 (제16대 국회 제216회) ‘외국인노동자 고용 및 인권 보장에 관한 법률’ 제정 청원 (이정호, 외국인노동자 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공동대책위원회).

15) 2002년 8월 30일 (제16대 국회 제233회) 외국인근로자 고용 및 보호에 관한 법률 제정 청원 (이남순, 한국노동조합총연맹).

16) 2001년 3월 20일 (제16대 국회 제219회) “외국인노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률(안)” 제정 반대 청원 (김영수 외 641인, 중소기업협동조합중앙회).

17) 2003년 2월 17일 (제16대 국회 제236회) “외국인근로자의 고용허가 및 인권보호에 관한 법률안(가칭 ‘외국인력고용관리법’)” (2002.11.13 발의, 이재정의의원 대표) 입법반대 청원 (김영수, 중소기업협동조합중앙회).

원의 발의로 ‘외국인근로자의 고용허가 및 인권보호에 관한 법률안’¹⁸⁾이 제출되었다.

- 여당의 법안은 이주노동자를 1년 계약으로 3회 연장할 수 있도록 허용하고, 이주노동자 출신국에서는 공공기관을 통해 노동자를 모집하도록 하는 등 고용허가제 초기 안의 골격을 갖추고 있었다.
 - 그리고 산업연수생제도는 즉시 폐지하고, 고용허가제 정책운형을 논의할 외국인력정책위원회에 노동자 대표를 포함시켜 노사정 모델을 취하도록 하였다.
 - 정부, 여당, 사용자 단체, 노동자 단체, 시민사회 간의 치열한 논쟁 끝에 국회 환경노동위원회는 2003년 여당 안을 수정한 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률안(대안)’¹⁹⁾ 통과시켜 고용허가제가 입법화되었다.
 - 이 수정안은 애초 여당이 발의한 안에 비해 몇 가지 달라진 점이 있는데, 먼저 중기협을 일부 수용하여 산업연수제도를 즉각 폐지하지는 않고 당분간 ‘병행 실시’하고, 외국인력정책위원회에는 노동자·사용자 대표가 참석하지 못하고 정부 부처만으로 구성되고, 대신 이주노동자를 위한 상담·교육 단체를 재정적으로 지원할 수 있는 규정이 새롭게 만들어졌다.
- 요컨대 2003년 8월 입법되어 현재까지도 적용되고 있는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 외노협 등 시민사회 단체가 요구한 노동허가제를 받아들이지 않는 대신 이들 단체에 상담·교육을 위한 재정지원을 할 수 있도록 하고, 중기협 등 사용자 단체의 요구를 일부 수용하여 당분간 산업연수제를 ‘병행 실시’하고, 타 부처의 반발을 고려하여 외국인력정책위원회는 부처 간 협의체로 만들어졌다.

(4) 고용허가제와 방문취업제 (2004-현재)

- 2004년 8월부터 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 시행되고 노동부는 산업연수제에서 ‘연수생’을 송출하던 16개 국가와 차례로 양해각서(MOU)를 체결하여 각국 정부가 한국행 이주노동자 모집과 교육을 할 수

18) 2002년 11월 13일 (제16대 국회 제234회) 외국인근로자의 고용허가 및 인권보호에 관한 법률안 (이재정 의원 등 33인).

19) 2003년 7월 15일 (제16대 국회 제241회) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률안 (대안). (환경노동위원장).

있는 공공기관을 설립하도록 하였다.

- 또 산업연수제에서 중기협 등 사용자단체가 맡던 이주노동자 도입 운영 업무는 노동부의 산하기관인 한국산업인력공단이 전반적으로 맡도록 하였다.
- 그리고 고용허가제를 운영하는 기본 원칙을 아래와 같이 설정하였다.
 - 보충성: 국내 노동시장 잠식 방지
 - 투명성: 공공부문이 직접 관리
 - 시장수요 존중
 - 단기순환: 국내 정주 금지
 - 차별금지: 내국인 근로자와 동일 대우.
- 한편 16개국 출신 이주노동자를 고용할 수 있도록 하는 고용허가제와 별도로 중국과 구소련 지역 국적의 재외동포 이주노동자의 국내 취업을 관장하는 '방문취업제'를 도입하였는데, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 '외국인근로자 고용의 특례'(제12조)를 정하고 「출입국관리법 시행령」에 '방문취업(H-2)' 체류자격을 만드는 방식으로 하였다.
- 사업장 이동의 자유를 엄격히 제한함으로써 이주노동자의 저임금을 유지하는 고용허가제와는 달리, 외국국적 재외동포를 대상으로 하는 방문취업제는 제한된 업종 내에서 자유롭게 사업주를 선택할 수 있고 입국과 거주가 상대적으로 자유롭게 체류자격을 운영하였다.
- 애초에 제조업 분야의 중소기업이 저임금 이주노동자를 고용할 수 있도록 고안된 고용허가제였지만, 농축산업, 양식업을 포함한 어업 분야 단체들의 요구에 따라 이들 분야의 이주노동자 고용도 확대되었다.
 - 농축산업과 어업 부문에서는 상대적으로 노동자-사용자 관계가 명확하지 않고, 영세한 사업주가 많고, 「근로기준법」의 적용이 제외되거나 정부의 근로감독이 제대로 이루어지지 않는 경우들이 많다.
 - 이로 인해 이주노동자들의 기본적 인권과 노동권 침해가 지속적으로 보고되고 있다.

4. 한국 노동이주 정책의 성격과 전망

(1) 고용허가제의 성격

- 고용허가제의 기본적인 메커니즘은 국가가 보장하는 노동통제를 통하여 생산력이 낮은 중소기업 또는 농어가의 생산비용을 낮게 유지하는 것이다.
- ‘단기순환’이라는 원칙은 이주노동자가 국내에 정착하는 것을 막겠다는 의미도 있지만, 이주노동자가 저숙련 상태일 때까지만 노동력을 이용하고 이들이 숙련을 쌓아 임금이 올라가게 되면 출신국으로 돌려보내고, 새로운 저숙련 이주노동자를 모집하여 저임금을 유지하려는 의도가 크다.
- 아울러 이주노동자의 자유로운 사업주 선택을 국가 행정력을 동원하여 제한함으로써 사용자는 노동자에 대한 지배력을 유지·강화하고 임금상승을 막는다.
- 이주노동자의 노동계약은 법률로 1~3년간의 기간제·비정규직 형태로 정하고, 이러한 규정을 벗어나는 것을 이주노동자의 허가받지 않은 사업장의 임의적 이동 또는 체류 기간 초과로 간주하고, ‘강제단속’과 ‘강제출국’ 같은 국가의 강제력을 동원하여 시스템을 유지하는 것이다.
- 이러한 국가 제도의 작동을 통해 국내 노동시장의 분절현상이 심화되어, 비정규직·정규직, 외국인·국민 노동시장이 별도로 발전하게 만든다.
- 노동경제의 메커니즘은 사회적으로도 부정적인 결과를 낳았는데, 생산에의 기여도 보다는 정규직 여부와 인종·국적에 따른 임금과 노동조건의 격차를 일반화하는 인종차별적 사회를 만들게 된다.
- 더구나 동남아시아 출신 비한국계 외국인을 대상으로 하는 고용허가제와 외국 국적 재외동포를 대상으로 하는 방문취업제를 구분하고, 방문취업제 노동자에 대해서는 노동허가제에 준하는 자율성을 허가함으로써 이주노동자 사이에서도 위계화가 발생하게 되었다.
- 결과적으로 내국인 정규직-내국인 비정규직-외국국적 재외동포 이주노동자-비한국계 이주노동자-미등록(“불법체류”) 이주노동자로 이어지는 위계화된 노동시장이 형성되었다.
- 이주노동자에 대한 차별의 일반화는 사회보장 수급의 차별과 사회보장권과

인권을 권리로 보장하는 것이 아니라, 임의적이고 시혜적인 ‘지원’ 대상으로 하락시키는 이른바 형태로 강화된다.

- 이로 인해 동료 국민 노동자들조차 이주노동자를 차별이나 시혜의 대상으로 여기게 됨으로써 노동자들 간의 연대의식이 감소하게 되는 결과를 낳았다.

○ 한편 과거 산업연수제도가 그러하였듯이 고용허가제도 지속적으로 제도를 변형하고, 초기에 설정한 기본원칙을 스스로 무너뜨리는 방식으로 유지하고 있다.

- 이주노동자의 ‘국내 노동시장 잠식 방지’라는 명목으로 제시된 ‘보충성’ 원칙은 이미 무너진지 오래인데, 정부가 임금상승과 노동조건 향상을 통한 내국인 노동자 일자리 마련을 위해 노력하기보다는 저생산성 업종에 저임금만 이주노동자를 계속 공급함으로써 중소기업, 농어업이 이주노동자 노동력에 극단적으로 의존하는 체계로 바뀌고 있다.

- 뿐만 아니라 농어업에서는 저비용으로 이주노동자를 사용하여 이익을 창출할 수 있는 새로운 작물을 개발하는 등 사업 구조 자체를 변경하는 사용자들이 늘고 있는데, 노동력 수요에 대응하기 위해 이주노동자를 공급하는 것이 아니라 이주노동자 공급이 오히려 새로운 수요를 창출하는 현상이 발생하고 있다.

○ 특히 이주노동자의 국내 정주 방지를 명목으로 제시된 ‘단기순환’ 원칙은 그 명목이 무색할 정도로 무너지고 있는데, ‘순환’으로 의해 발생하는 비용 부담과 숙련된 이주노동자를 장기간 고용하고자 하는 사용자의 요구에 따라 단기순환 대신 ‘장기 비정규노동’만 일반화되고 있다.

- 2003년 고용허가제 도입 초기에는 이주노동자의 3년 체류만 허가하다가, 3년이 지난 2005년에는 이주노동자가 1개월 귀국하면 다시 3년 동안 체류할 수 있도록 변경하였다.

- 그리고 다시 3년이 지난 2009년에는 3년의 체류 기간이 끝난 이주노동자라고 하여도 사용자가 재고용을 원하면 1년 10개월간 고용을 연장할 수 있게하였다.

- 1년 10개월이라는 추가 고용 기간은 이주노동자의 총 체류 기간이 5년을 넘지 않도록 하였는데, 국적취득 신청 등 정주의 가능성을 막기 위한 미봉

책이다.

- 이후 4년 10개월 동안 일한 이주노동자는 출신국에서 3개월을 보내면 다시 3년 동안 체류를 연장할 수 있게 하였다.
 - 2012년에는 이른바 ‘성실근로자’ 제도라는 이름으로 4년 10개월간 일한 이주노동자가 사용자가 원하여 같은 사업장에서 일하게 될 경우 3개월의 귀국 기간과 고용허가 재신청을 거쳐 다시 4년 10개월간 고용할 수 있도록 하였다.
 - 결국, 이주노동자가 총 10여 년의 기간을 국내에 체류하여 고용주의 요구에 ‘성실하게’ 부응하여 노동력을 제공할 수 있게 하면서도 여전히 법적으로는 안정적인 사회구성으로 인정받기를 기대하지 말라는 신호를 주는 것이다.
- 또 정부는 고용허가제의 주요 원칙인 ‘차별금지’를 이주노동자에게 최저임금을 보장하는 방식으로 유지한다고 주장하지만, 노동자에 대한 차별금지의 핵심적인 조건인 동일노동 동일임금 원칙은 논의조차 이루어지지 않고 있다.

(2) 노동이주 정책의 전망

- 고용허가제로 대표되는 한국의 노동이주 정책의 미래를 전망하기 위해서는 유사한 정책에 대한 국제적 논의와 해외사례를 참조하는 것이 의미가 있다.
- 고용허가제와 같이 이주노동자의 정착을 허용하지 않고 한시적으로만 체류를 허가하는 노동이주제도를 국제적으로는 일시노동이주(temporary labour migration) 또는 기간제 노동이주라고 부른다.
 - 1960-70년대 서유럽에서 초청노동자제도라는 이름으로 유행하였는데, 규모 면에서는 독일이 가장 크게 실시하였다(1973년 초청노동자 260만명 거주).
 - 당시에는 이주노동자는 정착할 수 있는 이주민이 아니라 ‘한시적 인력 단위’로만 인식하고, ‘한시적 체류’, ‘노동시장 및 시민적 권리 제한’, ‘단신(single) 노동자 모집’을 통한 노동력 공급이 가능할 것으로 기대하였다 (Castles 1986).

- 그러나 결과적으로 이주노동자들이 가족을 이루고 점진적으로 장기 거주화 하면서 정착하고, 이주민 커뮤니티가 형성되는 자연스러운 현상을 막을 수 없었다.
 - 뿐만 아니라 노동력 부족과 임금상승을 우려한 사용자의 요구를 수용하여 이주노동자의 고용기간의 장기화를 허용하였다.
 - 사회적으로는 이주민 커뮤니티가 형성되면서 이주노동자가 한시적으로 인력만 공급하도록 하고, 사회의 구성원으로 인정하지 않으면서, 종국에는 귀국하도록 강제하는 것은 비인도적일 뿐만 아니라 민주주의 원칙에도 어긋나는 것이라는 인식이 확산하였다.
 - 결국, 독일 대법원에 의해 초청노동자의 가족동반을 금지하는 것이 위헌이라는 결정이 내려지고, 1998년 독일은 더 이상 '게르만 민족'의 국가가 아니라 다민족 국가가 되었다고 선언하였다.
 - 국가가 초청노동자 제도의 실패를 인정하고 이주노동자를 국가 구성원으로 인정하였음에도 불구하고 사회적으로는 여전히 부작용이 남게 되었는데, 이주노동자와 그 자녀들이 이른바 '소수민족'으로 여겨지고, 특정한 직종(예를 들어 3D 업종)이 인종화(racialisation)되면서 소수자에 대한 사회적 차별과 혐오도 발생하게 된 것이다(Castles et al. 2014).
- 과거 독일을 사례는 한국의 노동이주 정책을 전망하는데 많은 시사점을 주는데, 시대적·지역적·문화적 차이에도 불구하고 유사한 양상으로 발전하고 있기 때문이다.
- 한국사회에서도 지난 30여 년간 완전한 사회구성원으로 인정받지 못하고 노동력 제공만 기대받는 '연수생' 또는 '이주노동자'가 꾸준히 증가하였고, 이주민 커뮤니티를 형성하고 이들의 자녀도 국내에서 성장하는 등 정착하는 이주민의 경향이 뚜렷이 나타나고 있다.
 - 또 중소기업이나 농어업에서는 이주노동자 없이는 생산이 돌아가지 않는다고 말할 정도로 이주노동자에 대한 산업 의존도가 심화하였다.
- 한편 지난 2년 동안 경험한 코로나19 팬데믹 상황은 노동자의 이동성을 극대화시켜 저임금을 유지하고자 하는 국제분업에 기반한 신자유주의 노동체제가 지속가능하지 않다는 것을 예상할 수 있게 한다.
- 기간제 고용을 통하여 이주노동자의 저임금을 강제하고 강제출국과 같은

출입국관리 메커니즘을 통하여 이를 유지하는 일시노동이주 시스템이 팬데믹이라는 글로벌 이동중단 사태를 맞이하면서 물리적으로 작동할 수 없게 되었기 때문이다.

- 체류 기간이 끝난 이주노동자는 항공길이 막히면서 귀국하지도 못하고, 사회적 거리두기로 인해 이른바 ‘불법체류’ 외국인도 강제단속을 할 수도 없게 되면서 정부는 일시적 체류기간 연장을 반복적으로 허용할 수 밖에 없는 상황에 놓이게 되었다.
- 그럼에도 불구하고 지난 2년 동안 국내에 새롭게 입국하는 외국인의 수가 감소하면서 국내체류 외국인의 숫자는 급감하였고, 출국하지 못하는 외국인도 증가하여 ‘불법체류’(미등록) 외국인의 숫자도 증가하였다.
- 결국 기존에 국내에 체류 중인 외국인이 장기 거주할 수 있도록 허용하는 방식의 정주형(영주권형) 노동이주 정책을 심각하게 고민해야 할 때가 된 것이다.

(3) 대안과 정책제언

○ 이주노동자의 임금과 노동조건에 관한 차별을 금지한다.

- 이주노동자를 포함한 모든 노동자가 동일가치노동에 대해 동일임금을 보장받도록 원칙을 확립하고, 그것이 이행될 수 있도록 근로감독을 강화한다.
- 이주노동자를 포함한 모든 노동자가 노동시간과 노동조건에 차별이 없도록 원칙을 확립하고, 그것이 이행될 수 있도록 근로감독을 강화한다.
- 5인 미만 사업체, 농수산업, 가사노동, 돌봄 노동 등 모든 종류의 노동을 하는 이주노동자에게 근로기준법을 전면 적용한다.
- 이주노동자의 장시간·저임금 노동에 의존하여 유지되는 일자리를 모든 노동자가 적정노동시간에 적정임금을 받고 일할 수 있는 일자리로 전환시키는 제도적 기반을 마련한다.

○ 이주노동자도 차별 없이 고용안정을 보장하고 정규직화한다.

- 이주노동자의 비정규직화와 불안정노동을 제도적으로 강제하는 고용허가제를 폐지하고, 직업선택의 자유와 안정적인 장기거주를 보장하는 노동허가제를 도입한다.

- 정당한 체류자격을 가진 이주노동자의 고용안정을 보장하고, 정당한 고용 계약을 가진 이주노동자의 안정적 체류자격을 보장한다.
- 단기순환-정주금지를 원칙으로 하는 노동이주 정책을 폐기하고, 장기거주-정착이민 중심의 이민정책을 수립한다.
 - 많은 행정력과 비용을 들여 해외에서 저숙련 노동자를 단기간 도입하고, 체류기간을 초과할 경우 역시 많은 행정력과 비용을 들여 강제추방하는 현재의 단기순환 노동이주 정책은 지속가능하지 않으므로, 지속가능한 정주형 노동이주 체제를 정책적 대안으로 마련하여야 한다.
 - 저숙련 이주노동자의 신규도입을 축소하고 숙련된 미등록 이주노동자에게 장기거주를 허용하여야 한다.
- 이주노동자가 한국사회에 안정적으로 거주할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.
 - 이주노동자의 불안정한 사회적응을 초래하는 가족동반금지 원칙을 폐지하고, 동반가족의 기본권을 보장하여야 한다.
 - 국적신청이 허용될 만큼 충분한 기간(5년) 동안 국내에 거주하고 노동한 경우 영주권 또는 장기체류자격(10년) 신청을 허용하여야 한다.
 - 모든 이주노동자와 동반가족이 인종차별을 포함한 모든 종류의 차별을 당하지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

<표1> 경제활동 관련 체류자격 외국인-체류자격별 (2021년 4월 말 기준)

체류자격	(명)	비고
국내 체류 외국인	1,990,228	
1. 취업활동 체류자격	426,643	
(1) 전문인력	44,737	
• 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5)	21,636	
• 예술흥행(E-6)	3,084	
• 특정활동(E-7)	20,017	전문·준전문·숙련기능 인력
(2) 단순기능인력	381,906	
• 비전문취업(E-9)	222,492	고용허가제
• 선원취업(E-10)	17,403	
• 방문취업(H-2)	142,011	방문취업제
• 계절근로(E-8)	63	
(3) 관광취업(H-1)	614	
2. 취업활동 제한 예외 체류자격	811,385	
• 거주(F-2)	43,331	일부는 제외
• 재외동포(F-4)	470,449	단순노무행위 불허
• 결혼이민(F-6)	134,194	
• 영주(F-5)	163,384	
3. 조건부 취업 허가(체류자격 외 활동)	190,955	
• 유학(D-2), 일반연수(D-4) ²⁰⁾	159,053	한국어능력·학위과정·학업성적에 따라 차등, 20시간 이내 단순노무 시간제 (아르바이트)
• 기타(G-1)	31,902	성폭력 피해자, 난민신청자 (6개월 경과), 인도적체류자
4. 취업활동이 불허되는 체류자격	561,245	
• 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 단기방문(C-3)	328,424	단기체류
• 상사주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9)	8,873	장기체류
5. ‘불법체류’(미등록) 외국인	392,311	
• 등록·거소 체류자격	118,232	
• 단기 체류자격	274,079	

자료: 법무부 출입국·외국인관리본부 (2021).

20) 「출입국관리법 시행령」 제24조의8.

<표2> 경제활동 관련 체류자격 외국인-국적별 (2021년 4월 말 기준)

전체		전문인력 체류자격 ²¹⁾		단순기능인력 체류자격 ²²⁾	
국적	(명)	국적	(명)	국적	(명)
전체	1,990,228	전체	44,737	전체	381,906
중국(한국계)	622,843	미국	9,871	중국(한국계)	115,470
중국(비한국계)	242,244	중국(비한국계)	9,370	베트남	37,517
베트남	209,772	베트남	3,354	캄보디아	32,594
태국	176,467	인도	2,465	네팔	28,917
미국	145,465	필리핀	2,265	인도네시아	28,326
우즈베키스탄	64,556	영국	1,983	우즈베키스탄	23,398

자료: 법무부 출입국·외국인관리본부 (2021).

<표3> 경제활동인구 및 외국인 체류자격별 경제활동인구 (2020년 말 기준)

국적	15세 이상 인구 (천명)	경제활동인구 (천명)	취업자 (천명)	경제활동참가율 (%)	고용률 (%)
전체 (국민·외국인)	44,785	28,012	26,904	62.5	60.1
외국인 전체	1,332	917	848	68.9	63.7
비전문취업 (E-9)	252	251	251	99.8	99.6
방문취업(H-2)	161	132	117	82.5	73.0
전문인력 (E-1~E-7)	40	39	39	97.7	97.2
유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	137	36	37	26.6	19.9
재외동포(F-4)	336	227	205	67.7	31.1
영주 (F-5)	115	87	80	75.5	69.4
결혼이민 (F-2-1, F-6)	122	67	62	55.3	50.9

자료: 통계청·법무부 (2021), 통계청 (2021).

21) 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7).

22) 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2), 계절근로(E-8).

참고문헌

- 고용노동부 (2021a) 「산업재해현황」,
(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11806_N001&conn_path=I3).
- 고용노동부 (2021b) 「직종별사업체노동력조사」,
(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_DEN0001&conn_path=I2).
- 박노영 (2002) 신자유주의적 세계화와 한국의 재벌체제 및 노동체제 개혁.
사회과학연구 13: 135-158.
- 배규식·윤진호·조효래·이정희 (2008) 『87년 이후 노동조합과 노동운동: 한국
노사관계 시스템의 변화와 미래전망』. 한국노동연구원.
- 법무부 출입국관리본부 (2021) 「출입국외국인정책 통계월보 2021년 4월호」.
- 정연승·성백남·이원영 (2005) 『대중소기업 간 생산성 및 임금 격차에 관한
연구: 제조업 중심으로 한 경제발전론적 접근』. 중소기업연구원.
- 통계청 (2020) 『「이민자체류실태및고용조사」 통계정보보고서』.
- 통계청 (2021a) 「경제활동인구조사」,
(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7001S&conn_path=I2).
- 통계청·법무부 (2021) 「이민자체류실태 및 고용조사」,
(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&conn_path=I2)
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). The Age of Migration:
International Population Movements in the Modern World (5th
ed.). Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Castles, S. (1986). The Guest-Worker in Western Europe - An
Obituary. International Migration Review, 20(4), 761-778.