e-Journal *Homo Migrans* Vol.7 (Feb. 2013): 66-74

■ 지금 여기 ■

"성실 근로" 이주노동자?[1)]

이 태 정

I. 성실 외국인 근로자 재입국 취업 제도

2012년 10월 11일, 인천공항 입국장에 다음과 같은 플랭카드가 내걸렸다:

<대한민국에 다시 오신 것을 환영합니다. 성실 외국인근로자 최초 재입국>

<성실외국인근로자 재입국 취업 특례 제도>에 따라 재입국 취업 허가를 받고 출국했던 베트남, 필리핀, 스리랑카, 태국, 인도네시아, 캄보디아 출신의 이주노동자 113명이 이 환영인사의 주인공이었다. 이들은 지난 4년 10개월(3년+1년 10개월) 동안 "이미 검증된 숙련인력"으로, 향후 4년 10개월 동안 "불법체류 및 사업장 변경 등을 감소시키는 데 긍정적인 영향"을 미칠 것으로 기대되는 존재가 되었다.[2)] 외국인들의 '성실함'의 '법적' 규정은 <성실 외국인 근로자 재입국 취업 제도>에 근거한다. 이 제도는 <외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 고용허가제(EPS: Employment Permit

1) 이 글을 작성하는 동안 이주노동자운동 후원회 홈페이지(http://migrants.jinbo.net) 자료실과 정영섭 사무국장에게 많은 도움을 받았다. 감사드린다.

2) "'성실' 외국인 근로자 131명 첫 재입국", 연합뉴스, 2012.10.11. http://www.yonhapnews.co.kr/society/2012 /10/10/0701000000AKR20121010215500004.HTML?source=rss.(검색일: 2012년 12월 23일); "성실 외국인근로자 첫 재입국", 한국경제TV 홈페이지 http://news.wownet.co.kr/news/vodnews/view.asp?bcode=N070 40000&mseq=275&vodnum=125308(검색일: 2013년 1월 1일).

System)>이 실시된 지 만 8년 만에 새로이 도입된 정책으로서,[3)]
고용허가제 법률이 정한 일정 기간 동안 한 사업장에서 고용관계를 유지한 외국인 이주노동자들에게 특별히 허용되는 일종의 특례고용허가이다. 이주노동자가 자신의 ‘성실성’을 인정받으려면 아래 요건을 모두 충족해야 한다.

1. 고용허가제(E-9)으로 취업한 외국인근로자
2. 사업장 변경 이력이 없는 외국인근로자
   2-1. 휴·폐업 등 이주노동자의 책임이 아닌 사유로 사업장 변경을 한 경우, 마지막 근로계약기간이 1년 이상
3. 사업주가 재입국 고용허가를 신청
   3-1. 농축산 어업이나 30인 이하의 제조업 사업장
   3-2. 재입국시 원래 사업장에 취업
4. 체류기간 내에 자진 귀국 필수

위의 이 요건에 하나도 빠짐없이 해당되는 이주노동자들은 3개월 간 고향 방문 후 다시 한국에 입국하여 기존에 일하던 곳에서 취업할 수 있다.[4)] 이 제도의 적용을 받는 이주노동자에게는 일종의 ‘특혜’도 주어진다. 즉 재입국 취업을 위해 한국어시험에 응시할 필요가 없고, 입국 전·후의 취업교육도 면제되며, 연령제한 없이도 입국이 가능하다. 요컨대, 이주노동자들이 한국에서 다시 일할 기회를 얻으려면 ‘이직경력 전무함’을 증명하고, ‘사장님’으로부터 ‘초청’을 받으면 된다. <성실 외국인 근로자 재입국 취업 제도> 시행(2012.7.2일자) 한 달 후, 고용노동부는 “기업과 외국인근로자들로부터 높은 호응을 받고 있다”며, 사업장 변경 등으로 이 제도의 적용을 받지 못하는 외국인 근로자에게 취업 기회를 제공하는 <특별한국어시험 제도>(지정알선제)를 함께 운영·확대하여 이주노동자의 재입국 취업을 늘려나가겠다고

3) 개정「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(법률 제11276호, 2012. 2. 1. 공포, 7. 2. 시행) 및 같은 법 시행령(대통령령 제23785호, 2012. 5. 14. 공포, 7. 2. 시행).

4) 고용노동부에서 발간한 <자진귀국외국인근로자 재입국 취업 우대방안 10문 10답>에서 발췌, 정리. http://www.hugkorea.or.kr/boad/bd_news/1/egoread.asp?bd=1&typ=0&val=0&itm=&txt=&pg=1&seq=586(검색일 2013년 2월 10일)

발표하였다.[5)]

반면 문제점도 드러나기 시작했다. 재입국을 신청하고 출국한 이주노동자들이 돌아오지 못하는 사태가 발생한 것이다. 이주노동자 유출국 중 하나인 중국이 이 제도에 대해 '불가'입장을 밝혔고, 이에 따라 고용노동부는 2012년 9월, 중국인 이주노동자에 대한 재입국 신청 접수를 중단하였다.[6)] 고용허가제는 기본적으로 양해각서(MOU)를 체결한 국가 간에 허락되는 노동력 이동 제도이다. 그런데 한국의 국내 입법과정을 통해 새로운 법령을 공포하고 제도를 시행하다 보니, MOU를 체결한 나라들과의 협의를 간과하였고, 그것이 중국 정부의 불만을 산 것이다. <성실 외국인 근로자 재입국 취업 제도>를 둘러싸고, 고용허가제의 문제점을 둘러싼 갈등은 심화될 전망이다.

II. '고용허가'와 노동자의 권리

현재 이주노동자들이 합법적으로 한국에 입국하는 유일한 방법은 고용허가제의 적용을 받는 것이다. 고용허가제는 현재 한국 정부의 유일한 이주노동자 도입·운영 제도로서, 저숙련 외국인력 정책을 일원화하고 투명한 시스템을 운영하겠다는 목적으로 2004년 8월부터 시행되었다. 고용허가제는 재외 동포에게 적용되는 특례고용허가제와 일반외국인에게 적용되는 일반고용허가제로 나뉜다. 전자에는 방문취업(H-2) 비자가 적용되며, 후자는 고용허가(E-9) 비자가 적용된다. 방문취업의 경우, 일반고용허가와 달리 업종 간 이동이 자유롭다.

'외국인력정책위원회'는 매년 국내 인력 수급 동향과 연계하여 이주노동자 도입 업종, 규모를 결정한다. 기본원칙은 "정주화, 인종갈등, 문화・종교적 마찰에 따른 사회적 추가비용이 없도록 경제활동인구의

5) "성실 외국인 재입국, 시행 한 달 만에 1,253건 고용허가", 고용노동부 외국인정책과 2012. 8. 3. 보도자료, 공감코리아 정책정보. http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155842789(검색일: 2012년 12월 23일)

6) "상대국과 동상이몽…'성실외국인 근로자 재입국 제도'", 축산신문 2012. 11. 28일자. http://www.koreapork.or.kr/ sub2_view.html?number=32022&Ncode=pignews(검색일: 2013년 2월 10일)

2%를 넘지 않는 범위 내에서 도입규모 상한을 운영한다”[7]고 정하고 있다. 2012년 12월 말 현재 한국에 체류하고 있는 외국인의 수는 총 1,445,103명이며, 이 중 15.93%를 차지하는 230,237명(미등록 체류 제외)이 일반고용허가 자격으로 체류하고 있는 이주노동자들이다.[8] 아래 <표 1>은 고용허가제에 따른 연도별 외국인력 도입 계획과 현황을 비교한 것이다. 고용노동부의 계획안은 물론 실제 이주노동자 고용 현황도 해마다 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 1. 고용허가제 연도별 외국인력 도입 계획 및 현황>

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
연도별 도입계획	25,000	38,000	35,000	49,600	72,000	17,000	48,000	62,000	62,000
연도별 고용현황	3,167	31,659	28,976	33,687	75,024	63,323	40,457	49,210	46,655

※ 자료: 「외국인력 도입계획」 공고 및 「연도별 외국인근로자 고용동향」, 외국인력정책위원회, 연도별 자료 종합.
※ 고용허가제 실시가 2004년 8월부터였던 관계로, 2004년도의 도입계획과 고용현황의 차이가크다.
※ 2009년도에 급감했던 이유는 당시 글로벌 경기 침체를 반영, 산정했기 때문.

2013년은 고용허가제가 실시된 지 9년 째가 되는 해이다. 해마다 증가하는 이주노동자 수요 및 고용에도 불구하고, 고용허가제에 대한 평가는 엇갈린다. 먼저 제도의 주무부처인 고용노동부는 UN 등 국제기구가 내린 평가를 인용하면서, “국제사회가 인정한 안정적인

7) “올해 외국인 근로자 10만5천명 도입”, 노동부 외국인력고용팀 2006. 3. 14. 보도자료. 한국고용정보원 EPS 홈페이지 공지사항. https://www.eps.go.kr/eo/NotiLst.eo(검색일: 2013년 2월 10일)

8) “2012년 12월 통계월보”, 출입국외국인정책본부, http://www.immigration.go.kr

이주관리 시스템"임을 강조한다.[9] 이에 반해, 이주노조(migration trade union)를 비롯한 이주노동자운동 및 지원 단체들은 고용허가제가 보장하는 노동관계법 및 노동 3권은 형식적일 뿐이며, 작업장 이동을 허용하지 않는 제도는 노예제와 다를 바 없다고 강하게 비판한다. 취업업종은 3D로 제한되어 있는 데 반해, 기업에 대한 근로감독 강화와 근로조건 개선 노력 없이 이주노동자에게만 업종 변경 및 사업장 변경을 금지함으로써, 이주노동자의 노동권 및 인권 침해가 빈번하게 발생함은 물론, 산업재해의 위험으로부터도 벗어나기 힘들다는 것이다. 특히 2012년 7월부터 시행된 법안에는 이주노동자가 사업장 변경을 하고자 할 때, 구인 사업장 명단을 제공받을 수 없도록 되어 있다.[10] 즉, 고용주는 이직을 희망하는 이주노동자 중에서 적합한 인력을 고를 수 있지만, 이주노동자는 업종이나 근무조건 등에 대한 정보 없이 고용주가 선택해 주기만을 기다려야 한다.

이주노동자의 '사업장 변경' 규제 조항에 대한 갈등은 고용허가제 도입을 추진하기 시작했던 1990년대 중반으로 거슬러 올라간다. 1995년 '외국인노동자대책협의회'(이하 외노협)이 결성되면서 <노동허가제(Working Permit System)>를 축으로 하는

9) 2012년 8월 8일 고용노동부에서는 <고용허가제 시행 8주년 평가 토론회>를 개최하였다. 이 날 토론회에서 고용노동부가 강조한 사항은 다음과 같다: "고용허가제를 '아시아의 선도적 이주관리 시스템(Pioneering a system of migration management in Asia)'으로 평가(ILO, '10.9월)", "부패방지 및 척결(Preventing and Combating Corruption in the Public Service)' 분야의 혁신성 인정하여 '공공행정상' 대상을 수여"(UN, '11.6월), "고용허가제는 내·외국인 차별을 없앤 제도로, 글로벌 스탠다드를 잘 준수하고 있다"(전북대 설동훈 교수) 등. 보다 구체적인 내용은 보도자료("고용허가제 시행 8년! 다른 나라의 모범 사례로 정착", 고용노동부 외국인력정책과 2012. 8. 9. 보도자료)와 토론회 발제문을 참고. http://www.moel.go.kr/policyinfo/foreigner/main.jsp(검색일: 2012년 12월 23일).

10) "2012.8.1부터는 사용자에게 구직자 명단을 제공하고, 외국인 구직자에게는 구인 사업장 명단을 제공하지 않습니다. (...) 구직자가 사업장에 연락을 할 수 없고 사용자의 연락에 의허여 채용절차가 진행되게 됩니다. 따라서 언제든지 연락이 가능한 전화번호 등을 반드시 기대하고, 사업장 변경기간 중 가급적 그 연락처를 변경하지 않아야 합니다. (...) 취업을 계속하고자 한다면, 고용센터의 알선에 따른 사용자의 면접 요청 등에 적극 응하여 사용자가 귀하를 채용하도록 노력하여야 합니다. (...) 만약, 합리적 이유 없이 구인 사용자의 면접 요청이나 채용 의사를 거부할 경우 2주간 알선이 중단되는 등의 불이익을 입을 수 있습니다.", 고용노동부, <외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책>(2012. 6. 4) 일부.

<외국인노동자보호법> 제정을 위한 노력이 전개되었다. 1996년 1월 노동부는 <외국인산업기술연구생제도> 폐지 및 <제한적인 노동허가제>를 실시할 방침이라고 발표한다. 제한적 노동허가제는 산업기술연수생들에게 체류기간을 최장 3년까지 연장해주고, 연수생 자격을 노동자로 변경하여 노동자로서 국내 노동관계법의 보호를 받는 것을 명시하고 있다. 그러나 이 방침은 당시 산업연수생 관리 주무 부처이던 ‘중소기업협동조합중앙회’(이하 중기협)의 반대로 무산되었다. 2000년에는 ‘외국인노동자 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공동대책 위원회’(이하 공대위)가 발족, 공대위는 <외국인노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률>을 입법 청원한다. 정부 차원에서도 고용허가제를 도입하려는 움직임을 보이기도 하였으나, 관련 기관 및 부처들 간의 합의를 이끌어내지 못하고 정권이 바뀌게 된다. 마침내 2003년 8월, 노무현 정권 하에서 <외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률>이 통과하였는데, 이 법안에는 그동안 외노협, 공대위, 민주노총, 민변 등이 주장하던 사업장 이동의 자유에 관한 규정은 포함되지 않은 채였다.[11)]

입법과정에서의 주요 쟁점 중 하나였던 사업장 이동의 자유는 지금도 여전히 고용허가제의 민감한 부분이다. 법적으로는 사업장 이동을 원칙적으로 금지하는 반면, 현실적으로는 이직을 허용해 주어야 하는 상황이 많이 발생하기 때문이다.[12)] <표 2>는 이주노동자가 사업장 변경을 계획하거나 신청한 사유를 조사한 것이다.

---

11) 고용허가 도입 과정에 관한 보다 자세한 정보는 외국인이주노동자인권을 위한 모임, 「고용허가제 법의 제·개정 과정」(2009)을 참고.

12) 고용허가제법률에서 허용하는 이주노동자의 사업장 변경 사유는 1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우; 2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우에 한한다. 직장을 옮기고 싶은 이주노동자는 사업주의 동의를 얻고, 노동부 고용지원센터가 알선한 직장으로 옮길 수 있는데 이는 체류허가 기간 중 3번까지만 허용된다.

<표 2. 이주노동자의 사업장 변경 사유>

이유	비율(%)
일이 너무 힘들어서	28.4
정당한 수당 지급하지 않아서	22.3
기숙사, 식사, 작업장 시설 불편	13.1
회사의 비인간적인 대우	12.9
임금체불	10.3
건강상 이유	9.1
산업재해의 위험 때문에	3.8
합계	100.0

※ 자료: 외국인이주·노동운동협의회, 「고용허가제 7년: 이주노동자 실태조사보고 및 토론회」 자료집(2011).

위의 표에서도 나타나듯이, 이주노동자가 이직을 하는 가장 큰 이유는 노동강도이다. 이주노동자는 일이 너무 힘들어서(28.4%), 정당한 수당을 받지 못해서(22.3%), 기숙사, 식사, 작업장 등 시설이 불편해서(13.1%), 그리고 회사의 비인간적인 대우(12.9%) 및 임금체불(10.3%) 때문에 일자리를 옮기고 싶어 한다. 요컨대, 사업장 이동의 주요 원인이 이주노동자에게 있다기보다는 노동조건 및 노동자로서의 권리 침해에 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 사유에도 불구하고, 이주노동자들이 이직을 원하지만 이직을 못하는 경우가 많다. 회사에서 이직에 동의해 주지 않기 때문이다. 그 결과, '무단이탈'을 하거나 이직관련 제도 및 절차에 대해서 정확하게 알고 있지 못한 채 직장을 그만두고 나와 미등록체류자가 되는 등의 부작용도 적지 않다.

이와 같은 맥락에서 <성실근로 외국인 재입국 취업제도>는 '불법체류 단속'에 민감한 정부가 사업장 이동 제한이라는 논쟁적인 조항을 이용하여 미등록 체류자 정리 효과를 노린 것으로 보인다. <성실근로 외국인 재입국 취업제도>는 '노동자의 권리'를 인정하는 대신 '근로자의 성실함'을 평가한다. 한국사회가 이주노동자에게 요구하는 '성실함'은 이직 경력, 그 중에서도 직장을 옮기느냐 옮기지 않느냐에 달려 있다. 이주노동자가 경력을 인정받고, 몸값을 올려 이직하는 것은 더욱 더 꿈같은 일이 되었다.

III. 체류는 장기화되나 ‘장기체류’는 불법

<성실근로 외국인 재입국 취업제도>는 이주노동자 고용 수요가 증가하고 있는 현실에서, 이주노동자에게 정주를 허용하지 않는 현행법규를 유지하는 동시에, 기업에게는 구인난을 해소하고, 이주노동자에게는 일자리 보장을 약속하는 일종의 타협안이다. 고용노동부가 발표한 2013년 외국인력의 도입 방안에는 이 <성실근로 외국인 재입국 취업제도>를 통한 고용 쿼터를 늘린다는 내용이 포함되어 있다. 인력부족률이 높은 농축산어업, 10명 이하 영세 제조업 사업장 및 뿌리 산업에 대한 고용인원을 상향하고, ‘성실근로자’가 취업하는 제조업 사업장을 30인 규모에서 50인 이하 사업장으로 확대하는 등 해마다 증가하는 이주노동자 수요를 충당하기 위한 시도들이 계속되고 있다.[13] 과연 ‘사업장 변경 제한’이라는 고용허가제의 채찍이 ‘고용연장’이라는 당근이 될 것인가? 더불어 정부가 내세운 ‘브로커로 인한 피해로부터 이주노동자 보호’, ‘정당한 사업장 이동을 방해하는 고용주 처벌’ 등 제도 개선 효과는 두고 볼 일이다.

더 큰 문제는 이제부터이다. 고용허가제는 기본적으로 장기체류와 정착을 허용하지 않는 단기순환원칙으로 운영된다. 반면 <성실 근로 외국인 재입국 취업제도> 및 <특별 한국어 시험제도> 등의 재입국 취업제도는 단기순환원칙이 지켜지기 어려운 현실을 정부가 인정한 것이다. 재입국 취업제도를 통해 이주노동자는 최장 9년 8개월까지 체류가 가능해졌다. 장기체류가 되는 것이다. 그러나 법적으로는 이주노동자들에게 여전히 장기체류 및 정착 가능성을 차단하고,

13) 고용노동부 외국인정책위원회 결정사항 공고문 제2012-250호(2012. 9. 19).

가족재결합과 같은 기본적인 시민적 권리를 제한하고 있다.[14] '권리 없는' 체류가 장기화되는 것이다. '고용허가' 기회의 확대와 함께 고려해야 하는 것은 이주노동자들이 '예외상태'가 아닌 상태로 자신의 삶을 기획해 나갈 수 있도록 사회적 조치를 정비하는 일일 것이다.

한양대 사회학과, pop92@daum.net

14) 정부가 2012년 11월 28일 발표한 <제2차 외국인 정책 기본계획>은 1차 기본계획이 '다문화' 지향을 우선시한 것에 비해, "질서와 안전, 이민자의 책임과 기여를 강조하는 균형 잡힌 정책"을 강조하고 있다. 또한 영주권 전치제도(외국인이 일반 귀화 또는 간이 귀화 허가를 받기 위해서는 먼저 영주자격을 취득한 후 일정 기간 동안 국내에 체류하면서 국민으로서의 기본소양을 갖추도록 하는 것)를 도입하면서도, 이주노동자와 난민은 영주권 신청 대상에서 제외하고 있다. 보다 자세한 논의는 출입국외국인정책 위원회, <제2차 외국인 정책 기본계획>(2011), 국회다문화사회포럼, 「영주자격 전치주의 도입, 이대로 좋은가?」(2012) 등을 참고.