

## 요약문

2024년 화성공단에서 발생한 아리셀 공장의 참사에서도 나타나듯이, 중소기업 공장들이 밀집한 공단 지역은 불법파견 등 불안정한 고용이 만연해 있고 그렇게 일하는 노동자들 중 대다수가 이주노동자이다. 이와 같은 공단의 노동력 공급구조는 노동법과 관련하여 탈법, 불법의 경계를 넘나들고 있다. 즉 공식적인 통계나 법적인 개념으로는 공단 지역의 고용 구조를 제대로 파악하기 어렵다는 뜻에서이다. 그런 만큼 실태를 파악할 수 있는 자료도 부족하고 제대로 된 연구가 거의 이루어지지 않고 있는 영역이다. 공단 지역에서 다양한 노동력공급자를 통해 일하는 노동자들의 법적 성격을 명확하게 식별해 내는 것조차 쉬운 일이 아니다. 이와 같은 법적 위치의 모호함이 노동자의 권리 보호에 크게 저해가 됨은 말할 것이 없다. 여기에 이주노동자에 대한 노동권의 제약까지 더해진다.

공단 지역의 노동력은 제도적인 규정 내에서 사용되고 있다기보다는 탈법과 불법을 넘나들며 공급되고 있다고 할 수 있다. 파견법이나 고용허가제 등의 공식적인 제도들은 이러한 과정을 제대로 규제하거나 노동자의 권리를 보호하기보다는 무력하거나 심지어는 이러한 탈·불법을 부추기는 기능을 하고 있다. 이 연구는 이주노동자를 중심으로 공단 지역의 노동력공급구조를 분석하고자 한다. 그를 통해 노동자들의 노동조건 개선과 권리 보장을 위한 제도적 개선 방향을 제시할 수 있을 것으로 본다.

이 연구는 주로 이주노동자들을 면접조사한 것을 자료로 삼았다. 설문조사를 하기에는 모집단을 획정할 수 없고 집단에 따라 접근성 차이가 많이 날 것으로 예상되어, 연구 목적에 미추어 오히려 설문조사는 그다지 실효성이 크지 않다고 판단하였다.

단, 질적 조사만을 하면 면접조사 대상이 얼마나 대표성을 갖고 있는지 파악하기 어렵기 때문에, 이를 보완하기 위해서 통계 분석을 통해 이 조사의 대상이 전체적인 집단의 구조에서 어떤 위치에 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 위해 이주자에 대한 국가 통계인 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’ 원자료를 가지고 연구 대상과 관련된 내용을 분석했다.

이주노동자에 대해 얘기할 때 무엇보다 중요하게 보아야 할 것은 체류자격이다. 즉 소지하고 있는 비자에 따라 이주노동자의 취업 양상과 조건이 달라진다. 성별과 연령대를 보아도 체류자격별로 뚜렷한 차이가 드러나는데, 예를 들어 고용허가제 E-9 비자를 소지한 비전문취업 이주노동자 중에서는 20~30대 청년층 남성이 90%가 넘는다. 종사상지위, 산업, 업종, 직종 분포 등도 이러한 체류자격별로 뚜렷한 특징을 보이는데, 결국 이주노동자 정책에 따라 결정되는 것이기 때문이다. 예를 들어 고용허가제 E-9 비전문취업에서는 산업부문 별 할당이 있기 때문에 제조업이 80%가 넘는다. 그만큼 비자 발급을 할당한 것이다. 조선족 등 한국계 외국인들에게 발급되는 취업 비자인 H-2 방문취업 비자 소지자는 산업별로 할당이 있는 것은 아니며 특히 건설업과 음식·숙박업 취업을 허용하기 때문에 제조업과 더불어 건설업과 음식숙박업 부문에 주로 몰려 있다.

이민자고용조사에서 제공되는 데이터로는 반월시화공단 이주노동자만을 추려낼 수는 없지만, 이 연구대상에 가장 가까운 경기도 지역에서 근무하고 제조업에 고용된 노동자를 추출할 수는 있다. 경기도 제조업 고용 이주노동자를 보면, 고용허가제로 온 이주노동자가 절반을 약간 넘고, 조선족 등 한국계 타국 출신의 이주노동자들이 약 1/3을 차지한다. 노동시간과 소득을 보면 1주일에 50시간 넘게 일하는 장시간 노동이 비율이 높고 장시간 노동으로

소득을 높이고 있다, 그리고 대다수가 50인 미만의 영세소기업에서 근무하고 있다.

E 비자는 한국 회사에 1년 이상의 계약으로 고용이 되어야 비자 발급과 한국 입국이 가능하기 때문에 거의 모두 1년 이상 일하는 상용직이다. 그러나 그런 제한이 없는 방문취업과 재외동포의 상용직 비율은 60%대이다.

지난 1년간 이직을 한 경험이 있느냐를 묻는 질문에, E 비자는 제도적으로 이직을 극도로 제한하기 때문에 그렇다고 응답한 경우가 매우 낮았고, 이직에 제한이 없는 방문취업, 재외동포, 영주 비자 소유자는 이직률이 상대적으로 높았다. 이직 사유를 보면, 자유롭게 이직할 수 있는 비자의 소지자들은 주로 노동조건 불만족, 개인적 사유, 일거리가 없어서라는 세 가지 사유가 거의 삼등분하고 있다. 반면, 이직에 제한을 받는 E 비자 소유자, 특히 E-9 비자 비전문취업자들의 이직 사유는 다수가 노동조건 불만족 때문이다.

이주민고용조사에는 구직자를 대상으로 일자리를 알아보는 주된 경로 두 개를 응답하도록 하는 문항이 있다. 현재 취업자가 아닌 사람만을 대상으로 질문하는 것인데, 특히 제한된 기한 내에 재취업을 하지 못하면 체류 자격이 박탈당하는 E 비자 소지자는 99% 넘게 취업한 상태라서, 극소수만이 이 문항의 대상이 된다. 그러나 연구 주제와 관련이 높은 설문 문항이므로 이를 살펴보았는데, 그 결과는 다음과 같다. 고용허가제 비전문취업 노동자들은 공식적으로는 오직 공공적인 공공취업센터를 통해서만 이직을 하도록 되어 있음에도 불구하고, 실제로는 고용센터에 의지하기보다 개인적으로 지원단체나 지인을 통해 일자리를 알아보는 일이 대다수여서, 고용센터의 일자리 알선 기능이 매우 빈약하다는 점을 보여준다. 재외동포 비자 소지자가 민간소개소로 일자리를 구하는 비중이 가장 높다. 재외동포 비자 소지자는 최대 체류기간이 2년이며 5년마다 비자를 갱신해야 한다. 그러한 조건상 정규직 일자리를 구하는 데는 제한이 있으며, 민간직업소개소를 통해 열악한 일용직 일자리를 구한해야 하는 것이다.

미등록 이주노동자는 말 그대로 ‘미등록’이기 때문에 공식적인 통계로 실태를 파악하기 어렵지만 출입국외국인정책 통계에서 ‘불법체류외국인’ 통계를 보고 몇 가지 기본적인 사항을 알 수 있다. 미등록 체류자의 숫자는 1990년대부터 계속 늘어나다가 2004년 고용허가제가 실시되면서 일단 크게 떨어졌는데, 2018년부터 다시 급증했다. 숫자로만 보면 최근 미등록 체류자의 숫자가 역사상 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 소지했던 비자별로 미등록이 된 체류자 통계를 재구성해 보면 미등록이 되는 경로를 짐작할 수 있다. 가장 숫자가 많은 것은 관광이나 일시방문 등의 단기 비자를 받아 입국했다가 돌아가지 않고 미등록 체류자가 되는 것이다. 그 다음이 고용허가제 E-9 비자를 받아 일하다가 미등록이 되는 경우이다. 이것은 고용허가제 제도의 문제가 크다고 할 수 있다.

연구 과정에서 중국교포 이주노동자, 고용허가제 이주노동자, 미등록 이주노동자를 총 35명 만나 면접조사를 했는데, 여기서 발견된 주요한 특징은 다음과 같다.

첫째, 중국교포 이주노동자들은 제도상 비교적 자유롭게 일자리를 구할 수 있어 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들보다 사정이 훨씬 낫다. 하지만 중국교포 이주노동자들 사이에서도 체류자격, 즉 비자 종류에 따라서 차별이 존재한다. 고용주들은 영주(F-5), 재외동포(F-4), 방문취업(H-2) 비자 순으로 선호하는데, 고용주가 외국인 고용이나 비자 연장을 위해 신고하는 등 번거로운 일이 덜한 순서이다. 따라서 좋은 일자리일수록 영주 비자나 최소한 재외동포 비자를 요구하는 경우가 많다. 중국교포 이주노동자들도 한국에서 일하면서 방문취업 → 재외동포 → 영주 → 한국국적 취득 순으로 체류 자격을 바꿔나간다.

둘째, 중국교포가 아닌 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들은 절대다수가 50인 미만의 영세소기업에서 일한다. 고용허가제 등 이주노동자 제도 자체가 원래 그러한 소기업의 인력부족을 해결하려는 목적에서 만들어진 제도이다. 그렇기 때문에 이주노동자들이 좋은 일자리를 찾아 떠나지 못하도록 회사에 묶어놓는다. 고용허가제에서 사업장 변경시 사업주의 동의를 받도록 한 것과 이직 회수를 제한한 조항, 또 이직을 위한 구직 기간을 극히 짧게 제한한 것 등이 그러한 예이다. 퇴직과 이직의 자유라는 가장 기본적인 노동권에 반하는 것임에도 불구하고, 영세소기업 인력난 해소라는 명목으로 시행되고 있다. 영세소기업에서는 내국인 노동자들의 퇴직은 매우 갖고 사업장에 묶여서 퇴직을 할 수 없는 고용허가제 이주노동자들을 골간 노동력으로 사용된다.

셋째, 공단의 생산직 현장 노동자의 임금은 내국인이든 이주노동자든, 직접고용 정규직이든 파견 노동자든 업무위탁 노무제공자든, 합법 이주노동자든 미등록 이주노동자든 상관없이, 최저시급으로 맞춰지는 것이 일반적이다. 공단 노동자들이 일자리를 구할 때 아예 임금에 대해서는 물어보지도 않을 정도다. 임금 총액을 높이는 방법은 장시간 일하는 것이다. 따라서 임업과 특근이 많은 회사일수록 좋은 회사라고 생각하게 되는 경향이 있다. 이주노동자들이 이직을 생각하는 가장 큰 사유 중 하나가 회사에서 임업·특근이 줄어든 것이다.

넷째, 이렇듯 최저임금으로 통일되어 있다시피 한데도, 사업주들이 정규직으로 고용하지 않고 파견이나 도급 등 간접고용을 사용하는 가장 주된 이유는 물량 변동 때문이다. 공단 중소기업들은 주로 그보다 큰 기업들에게 납품을 하는 하청기업이므로 경기 변동이나 원청의 결정에 따라 물량이 요동친다. 따라서 최소한의 인원만 직접 고용하고 물량에 따라 나머지 인원은 노동력공급자로부터 공급을 받는 것이다. 또한 조건이 좋지 않은 영세소기업의 경우는 위낙 퇴직이 찾기 때문에 굳이 직접 고용을 하기보다 파견 형식으로 계속 인원을 보충하는 것이 더 용이하다고 판단하는 측면도 있다. 규모가 비교적 큰 중기업의 경우는 그렇게까지 불안정하지 않아서 최장 6개월로 제한된 파견보다는 도급 형식을 취하는 경향이 있다. 이때 도급은 사실상 파견이나 다름없는 ‘위장도급’이다. 불법파견 문제로 곤욕을 치뤄온 대공장들과 달리, 공단의 중소기업들에서는 도급하청 노동자들이 원청 노동자들 및 관리자들과 섞여 일하는 관행이 그대로 남아 있다.

다섯째, 공단 지역의 노동력 공급구조에서 가장 중요한 기능을 수행하는 노동력공급자는 알선·소개를 하는 소개소 또는 브로커, 노동자를 고용하여 일손이 필요한 여러 공장들에 파견을 보내는 파견업체, 특정 회사에서 도급을 받는 사내하청 또는 용역업체, 이렇게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 이 세 가지 유형은 각각 규율하는 법도 다르다. 그런데 공단 지역의 노동력공급자를 실제로 살펴보면 이 세 가지 유형을 명확히 분간하기가 매우 어렵다. 노동력공급자는 이 세 가지 유형을 중복하고 겹하면서 상황에 따라 유연하게 활동한다. 이 세 가지 형식을 규율하는 법들이 다르기 때문에, 그러한 과정에서 합법, 편법, 탈법, 불법이 마구 섞이게 된다. 무허가 직업소개소, 불법파견, 위장도급, 위장프리랜서, 위장폐업 등등. 결과적으로 공단 지역의 노동력공급자에 대해서 어떠한 법도 제대로 규제를 못하고 있다.

여섯째, 공공적으로 운영하는 고용센터를 통하여 회사의 구인 공지를 보고 직접 일자리를 찾으면 정규직도 가능하다. 그러나 중국교포 이주노동자가 아닌 비한국계 이주노동자들에게는 제도적·언어적·사회적 장벽으로 이러한 경로가 거의 불가능하다. 단, 고용허가제 이주노동자들은 사업주의 동의를 받아서 이직을 할 때에는 공공 고용센터만을 통하여 규정되어 있다. 그러나 실제로는 민간소개소나 브로커에 소개료를 주고 일자리를 구하고 겉보기 예만 고용센터를 통해서 이직하는 것처럼 하는 경우가 많다. 고용허가제 이주노동자가 한국

에 입국하는 최초고용 시에는 회사를 살펴보거나 선택할 여지가 없지만, 한국에 들어와서 어렵사리 퇴직에 성공하면 회사를 살펴보고 선택할 수 있다. 아직 횟수가 제한되어 있으므로 신중하게 선택을 해야 하는 동시에 구직 기간이 한정되어 있어 빨리 일할 곳을 구해야 하는데, 공공센터를 통해서 제공되는 것만으로는 이 기간 내에 적당한 일자리를 찾기 어렵기 때문이다. 아직 횟수와 구직 기간을 제한하는 고용허가제의 문제이기도 하고, 공공 고용센터의 역할이 현실적으로 상당히 미약하다는 방증이기도 하다.

일곱째, 미등록 이주노동자는 이주노동자 제도로부터 양산된다. 고용허가제의 문제점들, 즉 본국에서의 구직 대기, 사업장 변경 제한 및 구직 기간 제한, 장기체류를 원칙적으로 금지하는 단기 순환 정책 등이 문제가 된다. 바로 이러한 것들을 어기게 되면서 미등록이 되는 것이다. 미등록 이주노동자들은 일반적으로 출신국 브로커와 접촉하여 일자리를 구하고 파견업체 소속으로 일한다. 출신국 브로커는 흔히 한국어와 한국 물정을 잘 알아 한국 내 출신국 공동체에서 영향력이 있는 사람으로 한국인 파트너와 함께 일한다. 미등록 노동자들은 여기저기 떠돌아다니면서 이직을 할 때마다 브로커에게 연락을 함으로써 다음 일자리를 구한다. 임금과 퇴직금을 지불받지 못할 위험성도 항준하는데, 미등록이므로 이에 대한 구제신청을 하기가 쉽지 않기 때문이다. 사업주가 이를 악용하여 퇴직금 등을 안 주거나 일부만 주는 경우들이 적지 않다.

여덟째, 이주노동자의 사용은 노동자에 대한 통제를 용이하게 하는 것과도 관련이 있다. 중국교포 노동자들보다는 비한국계 이주노동자들에 해당한다. 고용허가제는 이주노동자들이 회사에 대항하지 못하게 하도록 만들어져 있다. 기간 연장이나 2차 재입국을 하는 것은 회사에 달려 있으며, 심지어는 회사를 그만두는 것조차 사업주의 허락을 받아야 하기 때문에 회사에 잘 보여야 그만둘 수조차 있는 셈이다. 제도적인 문제를 제외하고도, 언어 장벽과 사회문화적 차이로 인하여 부당한 지시 등에 대해 적절한 대응을 하기 어렵다. 같은 출신국 이주노동자들을 고용하면 노동력 운용의 편의성이 높아질 텐데도, 작은 사업장에서조차도 여러 나라 사람들을 섞어 고용하는 것도 집단행동을 방지하기 위한 것과 관련있을 수 있다.

제도적인 부분을 보면, 노동력 중개와 공급 사업은 오랫동안 노동자를 착취하는 중간 개입으로 인식되어 강하게 금지되거나 엄격히 규제되어 왔다. 1930~1940년대 ILO가 채택한 협약들은 영리 직업소개소 폐지와 공공 고용서비스의 구축을 원칙으로 삼았다. 그러나 민간 소개업체 등을 노동관계에서 배제하고자 했던 시도는 실패로 돌아갔고, 산업의 발달 과정에서 현실을 반영하지 못하는 것으로 평가받았다. 결국 1990년대에 들어 민간 직업소개업체가 노동시장 기능에서 일정한 역할을 수행한다는 인식이 확산되었고, 1997년 ILO 제181호 협약을 통해 민간 직업소개업과 파견업까지도 공식적으로 인정하는 방향으로 국제 기준이 전환되었다.

한국의 경우도 초기에는 국제 기준과 유사하게 노동력 중개에 대한 강한 금지 원칙을 유지했다. 근로기준법과 직업안정법은 제3자가 고용관계에 개입해 영리를 취하는 행위를 원칙적으로 금지했고, 근로자공급사업 역시 엄격히 제한되었다. 그러나 한국에서도 역시 1990년대 들어와 기조가 변화하게 되었다. 직업안정법의 규제가 계속 완화되었고 파견근로를 허용하는 파견법 제정이 거론되기 시작했다. 파견법은 1990년대 여러 번 얘기되었으나 노동계의 반대로 만들어지지 못하다가 외환위기를 맞아 1998년 2월에 제정이 되었다. 마침내 근로자공급 금지의 원칙이 깨진 것이다.

직업안정법을 먼저 살펴보자. 직업안정법은 1960년대 산업화 초기 국가가 노동력을 직접

관리·배치함으로써 경제성장을 뒷받침하려는 성격이 강했으며, 공공 직업안정기관을 중심으로 노동시장을 규율하려는 의도를 담고 있었다. 그러나 공공 직업안정기관의 역량은 충분하지 못했고, 도시화와 서비스산업의 확대 속에서 민간 직업소개 수요는 꾸준히 증가했다. 이에 따라 1967년 법 개정을 통해 일정한 범위에서 유료 직업소개사업이 허용되었고, 이후 음성적·무허가 직업소개를 양성화한다는 명분 아래 규제가 점차 완화되기 시작했다.

1990년대에 들어 노동시장 환경이 급변하면서 직업안정법의 성격은 더욱 달라졌다. 제조업 자동화와 고용흡수력 둔화, 경제활동인구 구조 변화에 대응하기 위해 정부는 고용보험법, 고용정책기본법과 함께 직업안정법 개정을 추진했고, 노동력 수급의 효율성을 강조하는 정책 기조가 강화되었다. 특히 1999년 개정을 전후해 직업소개사업에 대한 허가제가 신고제·등록제로 전환되고, 직종 제한과 교육훈련 의무가 폐지되는 등 민간 직업소개업을 활성화하기 위한 대대적인 규제 완화가 이루어졌다. 이 시점을 계기로 민간 고용서비스 기관의 수는 급격히 증가했고, 노동력 중개 자체가 하나의 산업으로 성장할 수 있는 제도적 토대가 마련되었다.

2000년대 이후 직업안정법은 더욱 노골적으로 ‘고용서비스 시장’ 육성을 지향하게 된다. 정부 업무를 민간 고용서비스 기관에 위탁할 수 있는 근거가 마련되고, 직업소개·모집·정보제공의 경계가 허물어지면서 복합적인 고용서비스 형태가 합법화되었다. 특히 2009년 개정에서는 ‘직업소개’의 개념에 근로자 모집까지 포함시키면서, 직업소개와 근로자공급, 나아가 파견파의 구분이 흐려지는 결과를 낳았다. 이는 불법파견이나 위장도급으로 확산될 위험을 통제하기보다는, 새로운 고용서비스 유형으로 인정해 제도 안으로 포섭하는 선택이었다. 이후에도 고용서비스를 ‘선진화’하고 ‘고도화’한다는 명목 아래, 민간파 플랫폼을 중심으로 노동력 중개를 확대하려는 시도가 반복적으로 제기되고 있다.

파견법이 1998년 외환위기 국면에서 제정됨에 따라 파견노동이 합법화되었는데, 이는 노동관계에 제3자가 개입해 이윤을 취하지 못하도록 해온 기존 노동법 원칙을 근본적으로 흔드는 조치였다. 제정 당시 정부는 전문성과 일시성이 요구되는 업무에 한정해 파견을 허용함으로써 부작용을 최소화하겠다고 주장했지만, 실제로는 단순·저임금 업무를 중심으로 파견노동이 확산되었다. 그 결과 고용과 사용의 분리가 일반화되었고, 중간착취, 노동조건 저하, 노동3권의 약화라는 문제가 구조적으로 발생하게 되었다.

이후 파견법은 보호를 강화한다는 명분 아래 여러 차례 개정되었으나, 동시에 파견대상 업무는 지속적으로 확대되었다. 차별시정제도가 도입되고 불법파견에 대한 직접고용 의무가 강화되는 등의 개선도 있었지만, 고용불안과 차별을 근본적으로 해소하기에는 한계가 뚜렷했다. 무엇보다 파견법이 열어놓은 ‘고용과 사용의 분리 가능성’은 도급, 사내하청, 위탁 등 다양한 간접고용 형태의 확산을 촉진했고, 직업안정법의 규제 완화와 결합되면서 노동력 중개 시장을 비대화시키는 결과를 낳았다.

노동력 중개와 간접고용이 일반화되면서, 노동자는 중개업체를 통해 일터에 투입되면서, 위험하고 열악한 환경에서 일할 가능성이 커졌고, 사용자 책임은 과편화되어 노동조건 보장과 안전 확보에 대한 책임 주체가 불분명해졌다. 이러한 구조 속에서 가장 취약한 위치를 차지하게 된 집단이 이주노동자였다.

이주노동 제도는 노동력 중개와 간접고용 구조와 결합되면서 불안정을 더욱 심화시켰다. 2004년 시행된 외국인고용법은 외국인 노동자의 노동할 권리를 인정하는 방식이 아니라 사용자의 고용을 허가하는 체계로 설계되었고, 단기 순환과 정주 제한을 기본 원리로 삼았다. 사업장 변경 제한은 열악한 노동조건을 감내하지 않으면 미등록 체류 상태로 전락할 위험을

낳았고, 이는 이주노동자의 대응력을 현저히 약화시켰다. 민간 노동력 중개가 활성화된 고용시장에서는 이주노동자가 파견업체나 소개업체를 통해 공급되며 사용자 책임의 공백 속에 놓이게 되었고, 언어적 제약과 정보 접근의 어려움은 위험을 더욱 가중시켰다.

결과적으로 노동력 중개를 둘러싼 제도의 변화는 공공 고용서비스 중심의 질서에서 민간 시장 중심의 질서로 이동해왔고, 그 과정에서 고용과 사용의 분리가 구조화되었다. 이와 결합된 이주노동 제도는 이주노동자를 특정 사업장과 불안정한 일자리에 묶어 두거나, 이동의 순간마다 미등록 상태로 전환될 위험에 노출시키는 구조를 만들어왔다. 노동력 중개와 간접 고용, 그리고 이주노동 제도가 맞물리며 불안정 노동이 재생산되는 조건이 형성된 것이다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 다음과 같이 정책적 개선 방향을 제시한다.

첫째, 간접고용에 대해 엄격한 규제가 이루어져야 한다. 전통적으로 노동관계에 제3자가 개입해서 이윤을 취할 수 없다고 보아 노동력공급과 중개 금지가 원칙이었지만, 1998년과 1999년 파견법 제정과 직업안정법 개정으로 인해 이것이 깨어지게 되었다. 결국 노동관계를 지극히 복잡해지면서, 사용자 책임이 모호해지고 노동자들이 기본적으로 보장받아야 할 노동권을 침해하게 되었다. 이 연구에서 살펴본바 공단 지역 노동력공급구조에서 합법과 불법이 마구 섞이면서 노동의 불안정성이 극대화되고 있는 것이 그 결과이다. 이러한 문제들을 끊어내려면 무엇보다도 노동력의 직접고용 원칙이 강화되어야 한다. 파견 뿐 아니라, 1990년대 중반부터 시작되어 파견법 제정 후 파견법의 규제를 피하기 위해 활용된 사내 도급 또한 규제의 대상이 되어야 한다. 공단 지역 중소기업들의 일시적인 노동력수요는 공공 고용센터나 민간 직업소개소의 기간제 고용 알선으로도 대응이 가능하다. 인력이 부족한 영세소기업에서 파견업체의 빼돌림 없이 노동자를 계속 고용하게 될 가능성도 높아진다.

둘째, 현재 고용센터 등 공공적인 고용서비스가 실제적인 취업 통로가 될 수 있도록 대폭 강화해야 한다. 노동자들이 공공적인 고용센터를 통해 일자리를 구하는 비중이 그리 높지 않으며, 심지어 오직 고용센터를 통해서만 구직을 할 수 있도록 규정된 고용허가제 이주노동자들조차도 고용센터의 알선 기능이 불충분하여 위법적으로 소개료를 지불해가면서까지 민간 소개소나 브로커와 접촉하고 있다. 이주노동자들의 경험을 보면 고용센터를 통해 취업하면 그래도 파견이나 위탁계약과 같은 방식이 아니라 정상적인 고용관계를 맺을 가능성이 높다. 공공 고용센터 밖에서 탈·불법이 판친다. 고용관계를 투명하게 만들기 위해서는 공공적인 고용서비스가 더욱 확대되어야 할 필요가 있다.

셋째, 고용허가제는 가장 기본적인 노동권과 인권을 침해하는 제도로서, 궁극적으로는 현재 중국교포 이주노동자들에게 적용되는 바와 같이 노동허가제로 바꾸어야 할 것이다. 적어도 사업장변경시 사업주의 동의를 받도록 한 것과 변경 횟수를 제한하는 것은 폐지해야 한다. 자유로운 사업장 변경을 허용하면 영세소기업의 인력난을 해소할 수 없다는 것은 평계이다. 이 연구에서 본 바와 같이 공단 지역 임금은 아차피 최저임금으로 통일되어 있다. 고용허가제 이주노동자들의 말을 들어보면, 이직을 하는 이유로 폭언·욕설, 열악한 주거, 위험하고 지나치게 힘든 일 등을 들고 있다. 반대로 얘기하면 인간적 존중이나 살만한 기숙사, 산업안전에 대한 고려 등, 아무리 영세한 소기업이라도 기본적으로 지켜야 할 조건들을 충족하면 굳이 이직을 할 유인은 없다고 할 수 있다. 구직 기간의 제한도 문제이다. 구직 기간이 빠듯해지는 것은 공공 고용센터가 제 기능을 못하기 때문이며 민간 브로커들이 활동할 수 있는 기반을 마련해준다. 고용센터의 역량을 강화하고 구직 기간 제한을 폐지해야 한다.

넷째, 미등록 이주노동자에 대해서는 가장 우선적으로 방화벽 원칙을 확립해야 한다. 노

동청에 구제신청을 하는 순간 추방을 각오해야 하기 때문에 미지급 임금을 포기하는 일이 빈번하게 발생한다. 미등록으로 취업을 한 것과 일하고도 임금을 받지 못한 것은 별개의 문제이므로 방화벽 원칙이 적용되어야 한다. 물론 더 근본적으로는 미등록 이주노동자를 양산하는 제도적 문제들을 수정해야 할 것이다. 고용허가제의 문제점들과 더불어 지나치게 세분화되고 복잡한 비자 정책 또한 미등록 노동자들을 만들어내는 데 크게 기여한다. 이는 이주노동자 제도가 특정 산업이나 업종에 인력이 부족하여 이주노동자를 도입할 필요가 있다고 생각될 때마다 그때그때 땀방 식으로 제도들을 만들어 덧붙여온 탓도 크다. 고용허가제를 포함하여 이주노동자 제도를 체계화하여 재정비해야 할 필요가 있다.

# I. 서론

## 1. 연구의 배경과 목적

2024년 6월 24일 경기도 화성공단의 아리셀 리튬전지제조회사에서 생산품인 배터리가 연쇄폭발해 23명이 사망하는 사고가 발생하였다. 사망자 중 18명이 이주노동자였다. 대부분 중국동포 노동자였으며, 라오스 출신 이주노동자도 있었다. 이 이주노동자들은 아리셀의 직원도 아니었다. 아리셀 대표는 중대재해법 위반 뿐 아니라 파견법 위반으로도 기소되었다. 이처럼 ‘아리셀 참사’는 불법파견, 이주노동, 산업재해 등 한국 노동 현실의 문제점을 종합적으로 보여준 사례로 생각되고 있다.

아리셀이 위치한 화성공단처럼 공단 지역이라 하면 보통 중소기업의 공장들이 밀집한 구역을 떠올린다. 공단은 ‘공업단지’의 준말인데, 공식 용어로는 최근 ‘산업단지(산단)’라는 단어로 바뀌었다. 1960년대 이후 국가적으로 산업화를 추구하면서, 특정 지역을 정해 공장을 건설하도록 유도하거나 자연발생적으로 공장들이 밀집해 들어선 지역을 공단으로 지정하여, 인프라 설치나 정책적 혜택을 준 것에서 유래했다. 이처럼 공식적으로는 국가가 지정한 지역을 의미하며, 대공장도 여러 기업들의 공장이 단지를 이룬다면 공단이라고 지칭될 수 있다. 또 공업단지라는 말을 산업단지라는 용어로 바꾸면서, 지식산업단지라든지 디지털산업단지 등 제조업 공장이 아니어도 기업의 작업장들이 밀집되어 있는 곳들도 산업단지라고 부르기도 한다. 하지만 공식적이고 제도적인 정의가 아니라 통상적인 인식에서 공단이라고 하면 중소 제조업 공장들이 밀집된 지역을 가리킨다. 1960~70년대부터 전형적으로 이러한 공단 지역들이 형성되었고, 근래 일부 재개발되기도 했지만 대부분은 여전히 남아 있기 때문이다.

다만 공단에서 일하는 노동자의 구성은 많이 바뀌었다. 노동조건이 열악한 중소영세공장 근무를 기피하는 성향이 커지면서 부족해진 노동력을 한국보다 소득이 낮은 나라에서 이주 노동자를 받아들이는 방식으로 채웠다. 1993년 시작되었다가 현재는 폐기된 산업연수생제나 2004년 제정된 외국인고용법에 근거한 고용허가제와 같은 주요한 이주노동자 제도 자체가 바로 주로 이러한 중소 제조기업의 인력난을 해소하기 위해서 만든 것이다. 이제 공단 지역에서는 조금 과장 섞어 말하면 한국인 보기가 힘들다고 할 정도로 이주노동자들이 많이 일하고 있다.

공단의 제조업 중소기업들은 노동자를 직접 고용하는 것이 아니라 노동력공급업체를 통해 대부분의 노동력을 조달한다. 아리셀 참사에서 나타난바 이와 같은 고용 구조는 산업재해의 위험성을 높일 뿐 아니라, 중간착취, 고용불안정, 임금 미지급이나 체불, 사회보험 미가입 등 노동조건의 열악화를 야기한다. 사실 이러한 공단 노동력공급구조는 노동법과 관련하여 합법과 탈법, 불법의 경계를 넘나들면서, 공식적인 통계나 법적 개념으로 파악하기 어려운 일종의 비공식부문이 되어가는 경향마저 보인다. 미등록 이주노동자의 경우에는 더욱 그러하다.

회사에서 일하는 노동자를 직접 고용하지 않는 것은, 현 제도로는 두 가지 방식이 가능하다. 하나는 파견업체에서 노동력을 공급받는 것이다. 현재 파견법상으로 제조업 직접공정에

는 기본적으로 노동력 파견이 금지되어 있지만, 일시적인 일의 수요에 대응하기 위해서 최대 6개월(3개월+연장3개월)까지는 파견 노동력을 사용할 수 있도록 하고 있다.

다른 하나는 도급 계약으로 다른 업체에 사내하청을 주는 것이다. 사실 도급은 원칙적으로는 일의 수행에 대한 것이지 노동력공급에 대한 도급이 아니다. 따라서 이렇게 일하는 노동자를 사용하는 것은 형식적으로 보면 사내하청 업체이다. 그러나 일을 하는 장소와 설비가 모두 원청의 것이고 그 일이 원청 회사의 일의 일부인 한, 사실상 도급을 받은 업체가 할 일이란 그 일을 하는 노동자를 고용하고 관리하는 것, 즉 원청 회사에서 필요한 노동력을 공급하는 것뿐인 셈이다. 그러므로 이와 같은 방식은 파견법상 제조업 공정에 파견 노동력을 사용할 수 없는 규정을 피해가기 위한 편법이라는 논란을 낳았다. 대공장에서는 이에 대하여 ‘위장도급’, ‘불법파견’이라는 소송이 잇달았고, 그래서 사회적으로 불법파견 문제라고 하면 이러한 대공장에서의 소송을 떠올리게 되었다.

그러나 중소기업이 밀집해 있는 공단에서는 대공장의 경우와는 좀 양상이 다르다. 대공장에서 생점이 되었던 불법파견이나 진성도급이냐의 문제는 공단에서는 사실 별로 중요한 사안이 아니다. 작은 공장에서 일부 공정의 업무를 다른 회사에게 맡기는 진성도급이란 거의 존재하기 어렵다. 따라서 사용사업주의 지시에 따라 일하는 노동자를 공급하는 파견만 현실적으로 가능한데, 형식적으로 도급계약서를 쓰는 경우도 적지 않다. 이 경우 법적으로 위장도급이자 불법파견이다. 그러나 여러 번 소송이 걸려 파견/도급 문제에 민감한 대공장과는 달리, 공단의 중소공장에서는 이러한 불법성에 대한 인식이 낮고 도급의 최소한의 형태(위장도급)도 갖추지 않는다. 일반적인 관행으로 생각하기 때문이다. 아리셀 회사 관계자가 사고를 당한 노동자들의 고용형태를 묻는 기자들의 질문에 ‘도급파견직’이라고 대답했다는 기사가 이러한 인식을 잘 보여준다<sup>1)</sup>.

공단의 공장들은 필요한 노동력을 구하기 위해 직접생산공정에도 일시적·간헐적 업무에 최장 6개월까지 파견이 가능한 조항을 이용해 파견으로 노동력을 공급받거나 또는 직업소개소 중개 형식을 통해 일용직 방식으로 노동자를 사용하기도 한다. 실제로 많은 인력업체들은 파견업체 등록과 직업소개소 등록을 둘 다 해놓고 그때그때 편의적으로 형식을 취한다. 뿐만 아니라 아예 파견사업이나 직업소개소 등록을 하지 않은 무허가업체들도 공단 지역에 난립해 있다. 또한 공장들은 도급 형식을 취해 직접 고용하지 않고 노동력을 사용하기도 하지만, 그 형식 안을 들여다보면 별로 위장도 하지 않은 위장도급이자 불법파견이다. 이처럼 공단 지역에서 다양한 방식으로 노동력공급업체를 통해 일하는 노동자들의 법적 성격을 명확하게 식별해 내는 것조차 쉬운 일이 아닌 상황이다. 법적 위치의 모호함이 노동자의 권리 보호에 크게 저해가 됨은 말할 것이 없다.

더군다나 앞에서 말했듯이 공단 지역 노동력은 이주노동자로 많이 채워지고 있는데, 이주노동자에 대한 노동권의 제약이라는 상황도 더해진다. 고용허가제 등의 취업 비자로 입국한 노동자들은 퇴직이나 이직의 자유가 제한된다. 주로 중국동포들이 많이 이용하는 방문취업이나 재외동포 비자 등은 그보다는 자유롭지만 어느 정도 산업이나 업종 등의 제약이 있으며, 사실 취업 자체는 자유롭더라도 체류 자격이나 기한 때문에 사실상 노동권을 제한받게 된다. 미등록 이주노동자의 경우는 굳이 말할 필요도 없이 제도적인 보호에서 거의 벗어나 있는 상태이다.

결국 공단 지역의 노동력은 제도적인 규정 내에서 사용되고 있다기보다는 탈법과 불법을 넘나들며 공급되고 있다고 할 수 있다. 파견법이나 고용허가제 등의 공식적인 제도들은 이

1) 도급이거나 파견이지 도급파견직이란 것은 없으며 위장도급 또는 불법파견이라는 말과 다름없다.

러한 과정을 제대로 규제하거나 노동자의 권리를 보호하기보다는 무력하거나 심지어는 이러한 탈·불법을 부추기는 기능을 하고 있다.

이 주제에 대한 연구는 매우 부족한 편이다. 공식적인 자료를 통해 파악하기 어려운 영역이라서 연구자들이 접근하기 쉽지 않다는 점도 작용했을 것이다. 불법파견과 관련된 연구들은 법적인 접근이 대부분이며, 그것이 아니라면 앞에서 언급한바 사회적으로 이슈화된 대공장 사내하청 문제에 집중해 왔다. 공단 지역을 다룬 것으로는 손정순의 연구들<sup>2)</sup>이 있을 뿐이다. 단, 손정순의 연구는 공단 지역의 노동력공급구조를 잘 파악하고 있지만, “대부분이 이주노동자”라는 언급만 있을 뿐 이주노동자 문제와 결합해서 파악하고 있지는 않다. 이주노동자의 문제와 결합한 것으로는 경기도 외국인인권지원센터의 실태 조사가 있는데<sup>3)</sup>, 이것이 아마 여기서 연구하고자 하는 주제와 가장 근접한 내용일 터이나, 본격적인 연구 분석이라기보다는 제목 그대로 실태를 나열한 것에 가깝다.

이 연구는 기존 연구들의 이러한 단점을 보완하여 이주노동자를 중심으로 공단 지역의 노동력공급구조를 분석하고자 한다. 공단 지역의 노동력 공급은 많은 부분 법적인 규제 밖에서 이루어지고 있는데, 그러한 구조를 분석함으로써 노동자들의 노동조건 개선과 권리 보장을 위한 제도적 개선 방향을 제시할 수 있을 것으로 본다.

## 2. 연구 대상과 방법

이 연구는 반월시화공단 이주노동자들을 대상으로 조사하였다. 반월시화공단은 경기도 안산시와 시흥시에 걸쳐 있는 수도권의 대표적인 국가지정 공업단지(산업단지)이다. 1978년 반월공단이 문을 열었으며 반월공단이 포화상태에 이르자 1986년부터 시화공단을 건설하며 확장하였다. 전자, 자동차부품, 기계 등의 제조업 중소기업 공장들이 밀집해 있다.

공단 노동력이 이주노동자들로 채워지면서 이 부근도 이주노동자들이 많이 살고 있는 지역으로 알려지게 되었다. 특히 안산시 원곡동은 한국에서 가장 이주노동자들이 밀집한 지역으로 유명하며, 시흥시 정왕동은 서울의 대림동과 더불어 중국교포들이 주로 거주하는 동네 중 하나로 꼽힌다.

반월시화공단을 조사 대상으로 한 것은 특별한 이유가 있는 것은 아니다. 다만 소수를 대상으로 하는 면접조사 방법을 택했는데, 전국의 공단에서 무작위적으로 조사 대상을 선정하면 지역적 특색들이 반영되어 분석에 혼동을 줄 수 있으므로 가급적 한 공단 지역을 선택하여 보고자 했다. 즉 특색이 있어서라기보다 전형적인 사례를 보고자 한 것이다. 반월시화공단은 수도권 지역에 위치한 대표적인 공단으로서 전형적인 사례로 간주해도 무리가 없어 보인다.

연구 방법으로 설문 등을 통한 양적 조사 방법은 제외하였다. 모집단을 획정할 수 없기 때문에 제대로 된 표본 추출이 불가능하다. 비확률적인 임의표집이라 할지라도 연구자가 어느 정도 전반적인 상황을 파악하고 표본 할당을 할 수 있다면 그나마 낫겠지만, 이주노동자

2) 손정순, 2019, “중소 제조사업체의 파견관계 특성과 파견사업체의 이윤전략 – 안산·시흥스마트허브 지역내 전자, 기계업종을 중심으로”, 『산업노동연구』 25(1); 2010, “다층적 하청 구조가 파견 노동자의 임금·고용에 미치는 영향 –전자 업종내 중소 사업장 파견노동을 중심으로”, 『산업노동연구』 16(1)

3) 오경석 외, 2020, 『경기도 지역 이주노동자 파견노동 실태조사』, 경기도 외국인인권지원센터

를 조사하려면 언어나 체류 자격 등에 따라 접근성의 차이가 클 것으로 예상되므로 편향이 더욱 가중될 가능성이 높다. 이러한 상황에서는 설문조사와 같은 방식은 별로 유효하지 않은 것으로 판단된다.

그 대신 면접조사를 통해 이주노동자들의 구직 경로를 조사하고 그를 통해 공단 지역에 노동력이 공급되는 과정을 살펴본다. 그런데 구직을 비롯한 이주노동자의 상황은 특히 체류 자격에 따라 제도적으로 제약되기 때문에 이를 나누어 볼 필요가 있다. 그래서 중국교포 이주노동자, 고용허가제 이주노동자, 미등록 이주노동자 세 집단으로 나누어 조사를 하고 분석을 했다. 다만, 미등록 이주노동자의 경우 신분을 드러내는 것을 극도로 꺼려 조사 과정에서 접촉이 쉽지 않아서, 충분한 대상을 확보하기 위해 반월시화공단 이외의 지역에서도 면접 참여자를 구할 수밖에 없었다.

기존 자료를 이용하는 것에 관해서는, 공단 지역의 노동력공급구조나 여기서 이주노동자의 상황에 대해서 정확히 파악할 수 있는 공식적인 자료는 없지만, 국가데이터처에서 매년 실시하는 ‘이주민 체류실태 및 고용조사’ 원자료에서 관련이 있는 대상과 문항을 추출하여 살펴보았다. 또한 관련 법과 제도를 검토하기 위해서 직업안정법, 파견법, 외국인고용법 등의 법조문을 검토하면서 현실과의 괴리와 문제점을 분석하였다.

## II. 이주노동자 실태

이 연구 과정에서는 기본적으로 면접조사를 했다. 설문조사를 하기에는 모집단을 확정할 수 없고 집단에 따라 접근성 차이가 많이 날 것으로 예상되어 사실상 대표성을 담보하기 쉽지 않다. 그러므로 연구 목적에 미추어 오히려 설문조사는 그다지 실효성이 크지 않다고 판단하였다.

양적 조사를 하지 않고 질적 조사만을 하는 것의 한계는 면접조사 대상이 얼마나 대표성을 갖고 있는지 파악하기 어렵다는 점이다. 이를 보완하기 위해서 통계 분석을 통해 이 조사의 대상이 전체적인 집단의 구조에서 어떤 위치에 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 위해 이주자에 대한 국가 통계인 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’(이하 이민자고용조사) 원자료를 가지고 그 중 주로 취업자를 대상으로 연구 대상과 관련된 내용을 분석한다. 이민자고용조사는 표본조사이므로, 이하의 표들에서 모든 숫자는 추정치이다.

단, 미등록 이주노동자는 이러한 국가 통계에서 파악되지 않는다는 한계가 있다. 미등록 이주노동자는 말 그대로 등록이 되어 있지 않기 때문에 공식적으로 실태를 파악하는 것은 불가능하다. 다만 법무부의 ‘불법체류자’ 통계로 간단한 개관만을 볼 수 있다.

### 1. 이주노동자의 취업 실태

#### 1) 이주민 중 취업자

이주민이 다 노동자인 것은 아니다. 당연히 학생이나 주부 등의 비경제활동인구도 있고 실직자도 있다. 전체 이주민 중에서 취업한 사람을 이주노동자라고 부를 수 있을 것이므로 취업자를 중심으로 분석해 보았다.

아래 표는 전체 이주민과 이주민 중 취업자의 성별과 연령대를 나타낸 것이다. 전체 이주민에서도 남성 비율이 높은 편이며, 취업자 중에서는 남성이 2/3에 달한다. 뒤에서 보겠지만 이주자 중 큰 비중을 차지하는 고용허가제 이주노동자가 거의 젊은 남성으로 이루어졌기 때문이다. 그에 따라, 연령대 분포 역시 한국인에 비해 젊은 편이어서 20~30대가 60% 가까이 차지한다.

표 1 이주민 전체 및 취업자 중 성별 연령대별 규모와 비율(추정치)

		취업자		전체	
		빈도	비율	빈도	비율
성별	남성	695952	66.7	911278	56.6
	여성	347594	33.3	700175	43.4
연령대	20대 이하	249896	23.9	473438	29.4
	30대	349056	33.4	451810	28.0
	40대	195287	18.7	251413	15.6
	50대	154445	14.8	219140	13.6
	60대 이상	94862	9.1	215652	13.4
총합		1043546	100.0	1611453	100.0

이주노동자에 대해 얘기할 때 무엇보다 중요하게 보아야 할 것은 체류자격이다. 쉽게 말해, 소지하고 있는 비자에 따라 이주노동자의 취업 양상과 조건이 달라진다. 취업 자체를 목적으로 하는 비자는 취업비자(E)와 방문취업비자(H-2)이다. 관광비자나 방문비자와 같은 것으로는 당연히 취업을 할 수 없으며, 취업을 하면 취업 사실을 등록하지 못하는 미등록 노동자가 된다.

취업비자인 E 비자 중에서 비전문취업비자(E-9)은 고용허가제를 통해 비자를 취득하는 것이다. 나머지 E-1에서 E-7은 업종에 따라 구분한 전문인력 비자이다. 전문인력이든 비전문취업이든, 취업비자인 E 비자는 이주노동자가 일하는 산업과 업종을 세분화하여 발급되며, 그 부문에서만 일할 수 있다.

방문취업(H-2)은 중국 및 구소련 지역의 한국계 사람들이 취득할 수 있다. 1999년 재외동포법을 제정할 때, 한국 국적을 가졌던 자와 그의 직계비속으로 재외동포를 정의함으로써, 보통 한국 정부 수립 이전에 이주한 사람들의 자손인 중국의 조선족과 구소련 지역의 고려인들은 여기에서 제외되었다. 이에 대한 불만을 달래기 위해 특별히 조선족과 고려인에게만 방문취업 비자를 만든 것이다. 현재 방문취업은 제도적으로 특별고용허가제라는 이름으로 운영되고 있다. 고용허가제와 특별고용허가제(방문취업)에는 중요한 차이가 있다. 고용허가제의 비전문취업 노동자는 한국 회사에 고용이 되어야만 입국을 할 수 있고 한국에 들어와서도 고용주의 동의 없이 퇴직하거나 실직 상태가 3개월 이상 되면 체류 자격이 박탈당한다. 반면, 특별고용허가제의 방문취업 노동자는 한국에 들어와서 자유롭게 취업과 퇴직, 이직을 할 수 있다.

이후 헌법소원에서 중국이나 구소련 지역의 한국계 사람들을 재외동포에서 제외한 것이 2004년 헌법불합치 판결을 받으면서 이들도 재외동포 비자(F-4)를 취득할 수 있게 되었다. 단 재외동포의 취업 자격에 대해서는 국내 일자리를 보호한다는 명목으로 단순 노무 등의 업종에는 취업을 할 수 없도록 했기 때문에 일부 업종에는 취업 제한이 있다.

유학비자(D) 학업을 하면서 학생 ‘알바’를 하는 정도로만 취업을 허용하므로 주당 십 여시간 정도로 노동시간이 제한되어 있으며 일할 수 있는 업종도 제한된다.

영주비자(F-5)나 결혼이민자(F-6)은 내국인과 동일하게 취업 제한을 받지 않는다.

이러한 체류자격에 따른 취업률을 보면 아래 표와 같다.

표 2 이주민 전체 및 취업자 중 체류자격별 규모와 비율(추정치)

	취업자		전체		취업률
	빈도	비율	빈도	비율	
비전문취업(E-9)	302208	29.0	303247	18.8	99.7
전문인력(E-1~E-7)	64921	6.2	65493	4.1	99.1
유학생(D)	32336	3.1	199816	12.4	16.2
방문취업(H-2)	61467	5.9	82671	5.1	74.4
재외동포(F-4)	258230	24.7	402239	25.0	64.2
영주자(F-5)	105216	10.1	141377	8.8	74.4
결혼이민자(F-6)	71553	6.9	122021	7.6	58.6
기타	114073	10.9	243769	15.1	46.8
한국국적 취득	33542	3.2	50820	3.2	66.0
총합	1043546	100.0	1611453	100.0	64.8

재외동포(F-4) 비자 소지자가 전체 이주민 중에 가장 많지만, 취업자들 중에서는 고용허가제인 비전문취업(E-9) 비자 소지자가 가장 비중이 크다. 취업을 한 이주노동자 중에서는 고용허가제로 입국한 노동자가 약 30% 비중에 달하고, 그 다음이 재외동포비자 소지자로서 25%에 가깝다.

취업(E) 비자 소지자는 취업 상태가 아니면 짧은 유예기간 후 바로 체류자격 자체가 박탈되기 때문에, 표에서 보다시피 99% 이상 취업한 상태이다. 반면, 재외동포 체류자격을 가진 사람들은 취업을 하지 않아도 되기 때문에 취업률은 64.2%에 불과하다. 방문취업(H-2) 비자도 취업을 목적으로 한 비자이지만, 위에서 설명했듯이 비취업 상태여도 체류자격 자체가 박탈되는 것은 아니므로, 취업률이 74.4%로 E 비자에 비해서는 낮다.

## 2) 이주노동자들의 취업 실태

앞에서 말했듯이 이주노동자의 고용과 노동 형태를 결정짓다시피 하는 것이 체류자격이기 때문에, 이에 따라 취업자들의 상황과 실태를 살펴보자.

표 3 이주민 체류자격별 성별·연령대별 분포 (추정치)

		남성	여성	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상	총합
비전문 취업	빈도	274741	27467	136777	137299	28132	0	0	302208
	%	90.9%	9.1%	45.3%	45.4%	9.3%	0.0%	0.0%	100%
전문 인력	빈도	46619	18301	17941	32755	11692	2149	383	64921
	%	71.8%	28.2%	27.6%	50.5%	18.0%	3.3%	.6%	100%
유학생	빈도	13025	19311	29917	2366	54	0	0	32336
	%	40.3%	59.7%	92.5%	7.3%	.2%	0.0%	0.0%	100%
방문 취업	빈도	37108	24359	4794	6622	14716	30419	4916	61468
	%	60.4%	39.6%	7.8%	10.8%	23.9%	49.5%	8.0%	100%
재외 동포	빈도	152140	106090	18646	54911	55885	65668	63121	258231
	%	58.9%	41.1%	7.2%	21.3%	21.6%	25.4%	24.4%	100%
영주자	빈도	58985	46231	2708	23762	29647	32167	16932	105216
	%	56.1%	43.9%	2.6%	22.6%	28.2%	30.6%	16.1%	100%
결혼 이민	빈도	20535	51018	7570	29899	20362	10618	3104	71553
	%	28.7%	71.3%	10.6%	41.8%	28.5%	14.8%	4.3%	100%
기타	빈도	85369	28704	26667	47580	26857	9223	3747	114074
	%	74.8%	25.2%	23.4%	41.7%	23.5%	8.1%	3.3%	100%
한국국 적취득	빈도	7429	26113	4877	13863	7942	4201	2659	33543
	%	22.1%	77.9%	14.5%	41.3%	23.7%	12.5%	7.9%	100%
총합	빈도	695951	347594	249897	349057	195287	154445	94862	1043550
	%	66.7%	33.3%	23.9%	33.4%	18.7%	14.8%	9.1%	100%

먼저 성별과 연령대를 보아도 체류자격별로 뚜렷한 차이가 드러난다. 고용허가제 E-9 비자를 소지한 비전문취업 이주노동자 중에서는 남성, 20~30대 청년층이 각각 90%가 넘는다. 고용허가제 자체적으로 만 39세 이하라는 연령 제한이 있으며<sup>4)</sup>, 그것이 아니더라도 힘든 일을 주로 담당하게 되는 특성상 한국 회사들이 거의 젊은 남성 노동자를 뽑는다. E-9을 제외한 E 취업비자 소지자인 전문인력의 경우도 고용허가제의 E-9비자만큼은 아니더라도 역시 남성, 청년층이 각각 70%를 넘는다.

4) 따라서 40대는 더 젊었을 때 입국해서 한국에 체류하는 동안 40대가 된 것이다.

표 4 취업자 중 체류자격별 종사상지위 분포 (추정치)

		상용근로자	임시근로자	일용근로자	고용원 있는자 영업	고용원 없는자 영업	무급가족종사자	총합
비전문취업	빈도	288816	11117	2275	0	0	0	302208
	%	95.6%	3.7%	.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
전문인력	빈도	56992	7498	0	0	431	0	64921
	%	87.8%	11.5%	0.0%	0.0%	.7%	0.0%	100.0%
유학생	빈도	2312	19405	10619	0	0	0	32336
	%	7.1%	60.0%	32.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
방문취업	빈도	21408	13580	26021	104	319	36	61468
	%	34.8%	22.1%	42.3%	.2%	.5%	.1%	100.0%
재외동포	빈도	110234	59909	67338	6516	13269	965	258231
	%	42.7%	23.2%	26.1%	2.5%	5.1%	.4%	100.0%
영주자	빈도	54363	17966	19534	5571	6872	910	105216
	%	51.7%	17.1%	18.6%	5.3%	6.5%	.9%	100.0%
결혼이민	빈도	31506	16377	13703	1285	5616	3066	71553
	%	44.0%	22.9%	19.2%	1.8%	7.8%	4.3%	100.0%
기타	빈도	60838	30632	13238	2411	6145	810	114074
	%	53.3%	26.9%	11.6%	2.1%	5.4%	.7%	100.0%
한국국적취득	빈도	16107	8046	4000	1563	2600	1227	33543
	%	48.0%	24.0%	11.9%	4.7%	7.8%	3.7%	100.0%
총합	빈도	642576	184530	156728	17450	35252	7014	1043550
	%	61.6%	17.7%	15.0%	1.7%	3.4%	.7%	100.0%

종사상지위를 보면, 비전문취업과 전문인력은 거의 대부분이 상용직이며, 방문취업이나 재외동포는 30~40%만 상용직일 뿐 절반 이상이 임시일용직이다. 비전문취업과 전문인력의 비자는 국내 회사에 일단 1년 이상의 계약으로 고용이 되어야 입국 자체가 가능한 고용허가 방식으로 운용되기 때문에 상용직일 수밖에 없는 것이다. 반면, 중국 조선족 동포 노동자들이 다수를 차지하는 방문취업과 재외동포 비자 취득자는 그런 제한이 없는데, 이들은 임시일용직이 다수라서 고용이 불안정한 상태에 놓여 있다고 할 수 있다.

표 5 취업자 중 체류자격별 산업 분포 (추정치)

		농림어업	광제조업	건설	도소매음식숙박	전기운수통신금융	사업공공서비스	총합
비전문취업	빈도	43593	243194	9006	4770	236	1409	302208
	%	14.4%	80.5%	3.0%	1.6%	.1%	.5%	100.0%
전문인력	빈도	1537	32809	398	6748	1472	21958	64922
	%	2.4%	50.5%	.6%	10.4%	2.3%	33.8%	100.0%
유학생	빈도	412	804	59	24526	825	5710	32336
	%	1.3%	2.5%	.2%	75.8%	2.6%	17.7%	100.0%
방문취업	빈도	572	14797	15154	19257	778	10909	61467
	%	.9%	24.1%	24.7%	31.3%	1.3%	17.7%	100.0%
재외동포	빈도	2296	80892	47721	60554	9107	57660	258230
	%	.9%	31.3%	18.5%	23.4%	3.5%	22.3%	100.0%
영주자	빈도	474	34373	21187	27811	3469	17901	105215
	%	.5%	32.7%	20.1%	26.4%	3.3%	17.0%	100.0%
결혼이민	빈도	3108	24589	6866	20583	2334	14073	71553
	%	4.3%	34.4%	9.6%	28.8%	3.3%	19.7%	100.0%
기타	빈도	31620	29287	7153	26879	4834	14300	114073
	%	27.7%	25.7%	6.3%	23.6%	4.2%	12.5%	100.0%
한국국적취득	빈도	970	11433	2514	10727	1533	6367	33544
	%	2.9%	34.1%	7.5%	32.0%	4.6%	19.0%	100.0%
총합	빈도	84582	472178	110058	201855	24588	150287	1043548
	%	8.1%	45.2%	10.5%	19.3%	2.4%	14.4%	100.0%

취업비자인 E 비자는 산업과 업종이 정해져 있는 상태에서 비자가 발급되고 노동자들이 일할 곳을 선택할 수 있는 것이 아니다. 따라서 E 비자 취득자의 산업 분포는 노동자들의 선호를 의미하는 것이 아니라 오히려 이주노동 정책의 내용을 반영하는 것이다. 산업인력관리공단에서 주관하는 고용허가제인 E-9 비전문취업에서는 제조업, 농어업, 건설업 부문으로 나누어 할당을 한다. 비전문취업에서 80%를 넘는 제조업을 비롯해 농어업과 건설업 부문이 있고 다른 부문은 거의 없다시피 한 것은 그러한 정책에 의해서이다. 전문인력에서 절반이 제조업에 몰려 있는 것도 근래 조선업 등 인력난을 겪는 부문에서 특정활동 비자 등을 발급하여 이주노동자를 정책적으로 들여오는 것 때문이다.

조선족 등 한국계 외국인들에게 발급되는 취업비자인 방문취업 비자 소지자도 취업할 수 있는 산업·업종의 제한이 어느 정도 있기는 하지만, 산업별 할당이 있거나 노동자 개인에게 취업할 수 있는 산업·업종을 특정하는 것은 아니기 때문에 더 다양한 편이다. 특히 방문취업 비자로 취업할 수 있는 부문에 건설업과 음식·숙박업 등이 있기 때문에 제조업과 더불어 건설업<sup>5)</sup>과 음식숙박업 부문에 주로 몰려 있다.

5) 고용허가제에서도 건설부문 할당이 있지만, 건설은 이동성이 심한 부문이라 1년 이상 고용을 전제로 하고 있는 고용허가제와는 잘 부합되지 않는 측면이 있어, 고용허가제 이주노동자보다는 방문취업이나 재외동포 이주노동자가 더 활용되고 있다.

표 6 취업자 중 체류자격별 직종 분포 (추정치)

		관리자 전문가	사무	서비스	판매	농림어업숙련	기능 기술	기계조작조립	단순 노무	총합
비전문 취업	빈도	0	248	127	281	18363	37699	143714	101776	302208
	%	0.0%	.1%	.0%	.1%	6.1%	12.5%	47.6%	33.7%	100.0%
전문 인력	빈도	25355	3979	4937	374	1053	15663	11561	1999	64921
	%	39.1%	6.1%	7.6%	.6%	1.6%	24.1%	17.8%	3.1%	100.0%
유학생	빈도	4014	1320	13393	2099	0	0	209	11301	32336
	%	12.4%	4.1%	41.4%	6.5%	0.0%	0.0%	.6%	34.9%	100.0%
방문 취업	빈도	119	634	13012	860	425	12864	10159	23393	61466
	%	.2%	1.0%	21.2%	1.4%	.7%	20.9%	16.5%	38.1%	100.0%
재외 동포	빈도	17749	13497	38721	14395	1122	53958	48578	70210	258230
	%	6.9%	5.2%	15.0%	5.6%	.4%	20.9%	18.8%	27.2%	100.0%
영주자	빈도	8116	5911	17666	7372	321	22977	21145	21707	105215
	%	7.7%	5.6%	16.8%	7.0%	.3%	21.8%	20.1%	20.6%	100.0%
결혼 이민	빈도	8693	3445	10021	4386	1536	9530	12293	21647	71551
	%	12.1%	4.8%	14.0%	6.1%	2.1%	13.3%	17.2%	30.3%	100.0%
기타	빈도	12737	8411	7918	7431	21203	11141	12853	32378	114072
	%	11.2%	7.4%	6.9%	6.5%	18.6%	9.8%	11.3%	28.4%	100.0%
한국국적취득	빈도	2236	2225	6761	2746	676	4292	5134	9473	33543
	%	6.7%	6.6%	20.2%	8.2%	2.0%	12.8%	15.3%	28.2%	100.0%
총합	빈도	79019	39670	112556	39944	44699	168124	265646	293884	1043542
	%	7.6%	3.8%	10.8%	3.8%	4.3%	16.1%	25.5%	28.2%	100.0%

직종분포 역시 이주노동자 정책에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 산업 분포에서 제조업 부문에 80%가 집중되어 있는 비전문취업 이주노동자는 기계조작조립 직종에 절반 가까이 몰려 있고, 역시 제조업 공장에서 하는 일인 단순노무와 기능·기술직에 분포해 있다. 전문인력은 말 그대로 전문가가 많고, 근래 용접 등의 기술직종에 특정활동(E-7) 비자를 많이 발급한 결과 여기에도 약 1/4 가까이 분포해 있다.

E 취업비자와는 달리 제조업 외 음식숙박업 등에 취업이 허용된 방문취업 비자 소유자의 경우 공장의 직종 외에도 서비스 직종에도 20% 이상 분포해 있다.

재외동포 비자의 경우 처음 재외동포법이 제정될 때 국내 일자리를 보호한다는 명목으로 단순노무 취업을 금지했다. 그럼에도 불구하고 재외동포 비자 소지자 중 단순노무 종사 비율이 27.2%로 가장 높다. 재외동포법에서 금지한 직종과 통계상의 직종 분류가 다른 점도 있겠지만, 재외동포의 단순노무 취업 금지가 실제로는 대체로 유명무실하다는 현장의 얘기 를 증명하는 것이기도 하다.

### 3. 제조업 이주노동자의 실태 : 경기도 지역을 중심으로

앞 절에서는 이민자고용조사를 통해 전반적인 이주노동자들의 실태를 살펴보았다. 그런데

이 연구의 대상은 안산 반월시화공단의 이주노동자이다. 이민자고용조사에서 제공되는 데이 터로는 반월시화공단 이주노동자만을 추려낼 수는 없다. 단, 이민자고용조사에서 파악할 수 있는 한 연구 대상과 최대한 성격이 가까운 표본으로서, ① 경기도 지역에서 근무하고 ② 제조업에 종사하며 ③ 고용된 노동자를 추출해 볼 수는 있다.

이 절에서는 이 연구의 대상과 가장 가까운 집단의 실태를 중점적으로 파악하기 위해서, 이민자고용조사에서 추출한 제조업에 고용된 이주노동자의 실태와 더불어, 그 중에서 특히 경기도 근무자를 추출한 결과들을 살펴본다.

## 1) 분포 및 노동조건

표 7 체류자격별 분포 (추정치)

	전국		경기도	
	빈도	비율	빈도	비율
비전문취업	243194	51.7	102292	51.1
전문인력	32809	7.0	9040	4.5
유학생	804	.2	109	.1
방문취업	14797	3.1	8750	4.4
재외동포	80228	17.1	39124	19.6
영주자	33867	7.2	18258	9.1
결혼이민자	24105	5.1	8532	4.3
기타	29237	6.2	10008	5.0
한국국적 취득	11199	2.4	3918	2.0
총합	470240	100.0	200031	100.0

전국 단위든 경기도든, 제조업 부문의 이주노동자들 중에서는 고용허가제로 온 이주노동자가 절반을 넘는 비율로 다수를 차지한다. 그러나 E비자 중에서도 고용허가제 E-9 비자를 제외한 전문인력의 경우에는 경기도가 전국에 비해 더 작은 비율을 보인다. 전문인력에서 가장 숫자가 많은 특정활동(E-7) 비자가 최근 특히 조선업종(E-7-3) 등에서 많이 발급되는데, 경기 지역이 그와 같이 특정활동 비자가 많은 산업이 집약된 곳은 아니기 때문인 것으로 생각된다. 그 대신 한국계 중국인이 다수를 차지하는 방문취업, 재외동포, 영주 비자 소지자의 비율은 경기도에서 전국적인 비율보다 약간 높았다. 이러한 비자의 소지자들은 E 비자와 달리 퇴직과 이직, 업종 선택에 비교적 제한이 없기 때문에 수도권으로 몰리는 경향이 있다.

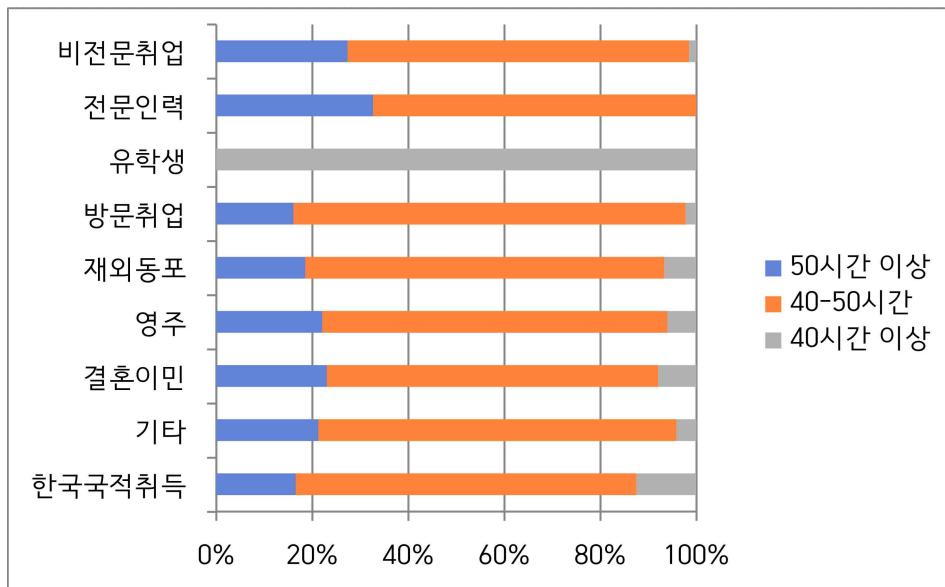
경기도 지역 제조업 이주노동자들 중에서는 고용허가제로 온 이주노동자들이 약 절반, 조 선족 등 한국계 타국 출신의 이주노동자들이 약 1/3을 차지한다고 볼 수 있다.

노동조건으로는 노동시간과 소득이 가장 주요한 것일 터이므로 이 부분을 살펴보자, 먼저 노동시간을 보면, 아래 표는 제조업부문 전국 및 경기도 이주노동자들의 취업한 일자리의 노동시간 구간이다. 법정근로시간이 주 40시간을 기준으로 해서 최대 주 52시간이므로, 40-50시간 구간은 법정근로시간 내로 일한다고 할 수 있다. 그것을 기준으로 그를 넘어서는 노동시간은 장시간, 미달하는 노동시간은 단시간으로 부를 수도 있을 것이다. 표 아래의 그림은 이렇게 단시간, 법정시간, 장시간 세 구간으로 재구성하여 경기도 지역 제조업 이주 노동자들의 노동시간을 나타낸 것이다.

표 8 체류자격별 주 노동시간 (추정치)

		20시간 미만	20~30 시간	30~40 시간	40~50 시간	50~60 시간	60시간 이상	일시 휴직	총합
전국	비전문 취업	빈도	114	119	5340	161061	62738	13344	479 243195
		%	.0%	.0%	2.2%	66.2%	25.8%	5.5%	.2% 100.0%
	전문 인력	빈도	0	87	303	21580	9129	1542	167 32808
		%	0.0%	.3%	.9%	65.8%	27.8%	4.7%	.5% 100.0%
	유학생	빈도	0	211	252	304	36	0	0 803
		%	0.0%	26.3%	31.4%	37.9%	4.5%	0.0%	0.0% 100.0%
	방문 취업	빈도	0	195	264	11316	1724	1260	38 14797
		%	0.0%	1.3%	1.8%	76.5%	11.7%	8.5%	.3% 100.0%
	재외 동포	빈도	608	1486	2484	55837	13958	5094	761 80228
		%	.8%	1.9%	3.1%	69.6%	17.4%	6.3%	.9% 100.0%
경기도	영주자	빈도	252	414	1097	23162	5659	2806	479 33869
		%	.7%	1.2%	3.2%	68.4%	16.7%	8.3%	1.4% 100.0%
	결혼 이민	빈도	350	347	1366	16681	3648	1453	261 24106
		%	1.5%	1.4%	5.7%	69.2%	15.1%	6.0%	1.1% 100.0%
	기타	빈도	58	501	2030	18613	6257	1632	146 29237
		%	.2%	1.7%	6.9%	63.7%	21.4%	5.6%	.5% 100.0%
	한국국 적취득	빈도	183	309	937	7936	1203	514	117 11199
		%	1.6%	2.8%	8.4%	70.9%	10.7%	4.6%	1.0% 100.0%
	총합	빈도	1565	3669	14073	316490	104352	27645	2448 470242
		%	.3%	.8%	3.0%	67.3%	22.2%	5.9%	.5% 100.0%
경기도	비전문 취업	빈도	0	0	1484	72606	23473	4537	192 102292
		%	0.0%	0.0%	1.5%	71.0%	22.9%	4.4%	.2% 100.0%
	전문 인력	빈도	0	0	0	5968	2738	167	167 9040
		%	0.0%	0.0%	0.0%	66.0%	30.3%	1.8%	1.8% 100.0%
	유학생	빈도	0	0	109	0	0	0	0 109
		%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0% 100.0%
	방문 취업	빈도	0	195	0	7146	418	991	0 8750
		%	0.0%	2.2%	0.0%	81.7%	4.8%	11.3%	0.0% 100.0%
	재외 동포	빈도	449	956	1142	28941	5586	1615	435 39124
		%	1.1%	2.4%	2.9%	74.0%	14.3%	4.1%	1.1% 100.0%
경기도	영주자	빈도	0	236	834	12845	2472	1470	400 18257
		%	0.0%	1.3%	4.6%	70.4%	13.5%	8.1%	2.2% 100.0%
	결혼 이민	빈도	284	0	382	5849	1232	720	66 8533
		%	3.3%	0.0%	4.5%	68.5%	14.4%	8.4%	.8% 100.0%
	기타	빈도	0	135	270	7469	1037	1097	0 10008
		%	0.0%	1.3%	2.7%	74.6%	10.4%	11.0%	0.0% 100.0%
	한국국 적취득	빈도	41	125	316	2751	440	203	41 3917
		%	1.0%	3.2%	8.1%	70.2%	11.2%	5.2%	1.0% 100.0%
	총합	빈도	774	1647	4537	143575	37396	10800	1301 200030
		%	.4%	.8%	2.3%	71.8%	18.7%	5.4%	.7% 100.0%

그림 1 경기도 지역의 체류자격별 노동시간



이주노동자들 중에서 유학생으로 와서 일하는 경우를 제외하면 단시간 노동은 매우 적다. 유학생 비자로는 노동시간이 학기중에는 보통 10~20시간 정도로 제한되기 때문에, 단시간 노동이 많을 수밖에 없다. 그러나 전국 단위에서 보면, 단시간 노동이 아니라 주 40시간 이상 노동을 하는 유학생이 40%를 넘는다. 단, 경기도 지역의 유학생들은 모두 단시간 노동이다. 사실 유학생은 직종에서도 공장의 단순노무직 취업이 금지되어 있기 때문에, 앞 절 산업별 분포에서 보았듯이 유학생 중에서도 제조업 부문의 취업자는 2.5%에 불과한 소수이다. 경기 이외의 비수도권 지역에서 제조업 부문에서 주 40시간 이상 일하는 경우는 외국인 취업 등록을 하지 않은 미등록 노동일 가능성이 크다.

유학생을 제외하면 전체적으로 40~50시간 구간의 비중이 가장 높지만, 50시간 이상의 장시간 노동도 적지 않다. 특히 비한국계 이주노동자들의 취업비자인 E 비자인 비전문취업과 전문인력은 30%가 장시간 노동을 하고 있다.

표 10 체류자격별 월급여 수준 (추정치)

		100만원 미만	100~200 만원	200~300 만원	300만원 이상	총합
전국	비전문 취업	빈도 100 % .0%	2363 1.0%	163614 67.3%	77117 31.7%	243194 100.0%
	전문 인력	빈도 0 % 0.0%	143 .4%	15467 47.1%	17198 52.4%	32808 100.0%
	유학생	빈도 0 % 0.0%	461 57.3%	343 42.7%	0 0.0%	804 100.0%
	방문 취업	빈도 43 % .3%	674 4.6%	8900 60.1%	5180 35.0%	14797 100.0%
	재외 동포	빈도 806 % 1.0%	5553 6.9%	40337 50.3%	33532 41.8%	80228 100.0%
	영주자	빈도 328 % 1.0%	1065 3.1%	13311 39.3%	19164 56.6%	33868 100.0%
	결혼 이민	빈도 485 % 2.0%	3722 15.4%	14323 59.4%	5576 23.1%	24106 100.0%
	기타	빈도 362 % 1.2%	1106 3.8%	13837 47.3%	13933 47.7%	29238 100.0%
	한국국 적취득	빈도 363 % 3.2%	1940 17.3%	6569 58.7%	2327 20.8%	11199 100.0%
	총합	빈도 2487 % .5%	17027 3.6%	276701 58.8%	174027 37.0%	470242 100.0%
경기도	비전문 취업	빈도 0 % 0.0%	1266 1.2%	75560 73.9%	25467 24.9%	102293 100.0%
	전문 인력	빈도 0 % 0.0%	0 0.0%	3387 37.5%	5653 62.5%	9040 100.0%
	유학생	빈도 0 % 0.0%	109 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	109 100.0%
	방문 취업	빈도 0 % 0.0%	610 7.0%	4926 56.3%	3214 36.7%	8750 100.0%
	재외 동포	빈도 454 % 1.2%	3960 10.1%	18814 48.1%	15896 40.6%	39124 100.0%
	영주자	빈도 285 % 1.6%	317 1.7%	7363 40.3%	10294 56.4%	18259 100.0%
	결혼 이민	빈도 119 % 1.4%	1487 17.4%	4654 54.5%	2273 26.6%	8533 100.0%
	기타	빈도 278 % 2.8%	168 1.7%	5952 59.5%	3610 36.1%	10008 100.0%
	한국국 적취득	빈도 124 % 3.2%	551 14.1%	2174 55.5%	1069 27.3%	3918 100.0%
	총합	빈도 1260 % .6%	8468 4.2%	122830 61.4%	67476 33.7%	200034 100.0%

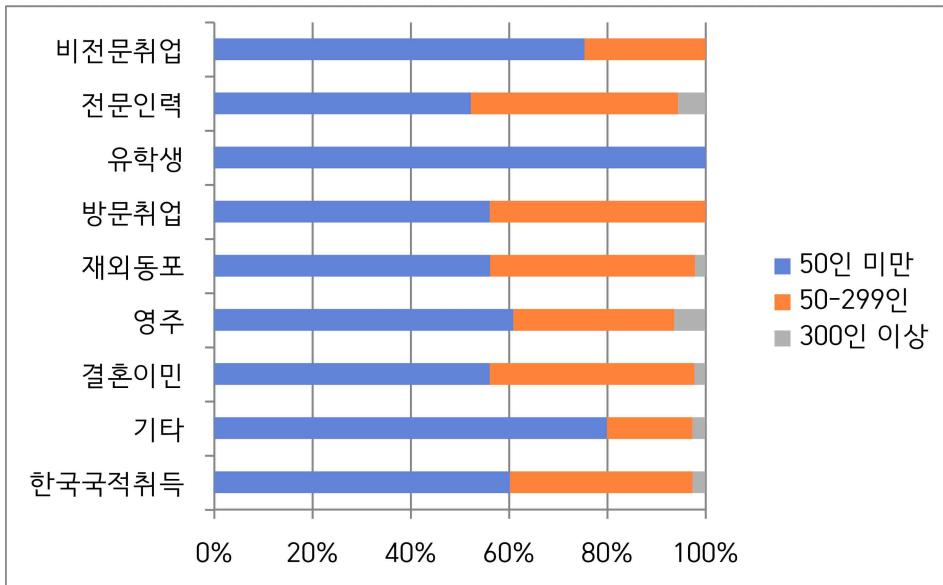
월 급여 수준을 보면, 역시 유학생을 제외하면 90% 이상 월 200만원 이상을 받지만, 노동시간과 함께 고려해보면 높은 임금이라고 할 수는 없다. 이민자고용조사 데이터에서 주 노동시간과 월 급여수준을 구간별로만 제공하기 때문에 노동시간과 임금 사이의 상관관계를 정확히 분석할 수는 없다. 그러나 300만원 이상의 급여수준 비율이 높은 집단은 전문인력, 영주, 재외동포 비자 소지자들로, 이 집단들은 노동시간 표에서 보듯이 장시간 노동 비율이

높은 집단이기도 하다. 즉, 장시간 노동으로 임금을 높이고 있다고 추측해 볼 수 있는 것이다.

표 11 체류자격별 일하는 사업체 규모 (추정치)

		5인미만	5~9인	10~29인	30~49인	50~299인	300인 이상	총합
비전문 취업	빈도	9691	28815	96580	39119	68988	0	243193
	%	4.0%	11.8%	39.7%	16.1%	28.4%	0.0%	100.0%
전문 인력	빈도	877	1943	8491	3740	15586	2172	32809
	%	2.7%	5.9%	25.9%	11.4%	47.5%	6.6%	100.0%
유학생	빈도	37	139	289	0	249	91	805
	%	4.6%	17.3%	35.9%	0.0%	30.9%	11.3%	100.0%
재외 동포	빈도	4156	8911	20374	11448	32053	3285	80227
	%	5.2%	11.1%	25.4%	14.3%	40.0%	4.1%	100.0%
영주자	빈도	1909	2817	9488	4710	13065	1878	33867
	%	5.6%	8.3%	28.0%	13.9%	38.6%	5.5%	100.0%
결혼 이민	빈도	1405	2580	7686	2786	8788	861	24106
	%	5.8%	10.7%	31.9%	11.6%	36.5%	3.6%	100.0%
기타	빈도	1739	3735	9278	3803	8732	1951	29238
	%	5.9%	12.8%	31.7%	13.0%	29.9%	6.7%	100.0%
한국국 적취득	빈도	831	1264	3441	1150	4121	393	11200
	%	7.4%	11.3%	30.7%	10.3%	36.8%	3.5%	100.0%
총합	빈도	21422	51591	159939	68495	158165	10631	470243
	%	4.6%	11.0%	34.0%	14.6%	33.6%	2.3%	100.0%
비전문 취업	빈도	3846	15266	43449	14596	25135	0	102292
	%	3.8%	14.9%	42.5%	14.3%	24.6%	0.0%	100.0%
전문 인력	빈도	162	786	3124	610	3865	493	9040
	%	1.8%	8.7%	34.6%	6.7%	42.8%	5.5%	100.0%
유학생	빈도	0	0	109	0	0	0	109
	%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
방문 취업	빈도	455	1032	2593	832	3838	0	8750
	%	5.2%	11.8%	29.6%	9.5%	43.9%	0.0%	100.0%
재외 동포	빈도	2424	5222	9973	5093	14736	1674	39122
	%	6.2%	13.3%	25.5%	13.0%	37.7%	4.3%	100.0%
영주자	빈도	1275	1622	5474	2747	5994	1145	18257
	%	7.0%	8.9%	30.0%	15.0%	32.8%	6.3%	100.0%
결혼 이민	빈도	228	1047	3074	434	3560	189	8532
	%	2.7%	12.3%	36.0%	5.1%	41.7%	2.2%	100.0%
기타	빈도	867	1197	4275	1668	1739	262	10008
	%	8.7%	12.0%	42.7%	16.7%	17.4%	2.6%	100.0%
한국국 적취득	빈도	409	522	1027	402	1457	102	3919
	%	10.4%	13.3%	26.2%	10.3%	37.2%	2.6%	100.0%
총합	빈도	9666	26694	73098	26382	60324	3865	200029
	%	4.8%	13.3%	36.5%	13.2%	30.2%	1.9%	100.0%

그림 2 일하는 사업장규모 분포 (경기도 지역)



이주노동자들은 대기업에서 일하는 경우가 거의 없다. 그리고 다수가 50인 미만의 영세소기업에서 근무하고 있다. 조선족 중국동포들이 주를 이루는 방문취업, 재외동포, 영주 비자와 소지자는 50인 이상 300인 이하 중간 규모의 회사에서 일하는 비율이 상대적으로 높았다. 그에 비해 비전문취업은 10~30인 규모의 소기업에서 일하는 비율이 가장 높아 약 40%를 자지했고, 50인 이상 기업에서 일하는 비율은 20%대이며 300인 이상 기업에서 일하는 경우는 0%이다. 원칙적으로 고용허가제 비전문취업 고용은 300인 미만 기업을 대상으로 하고 있으므로 당연한 결과이기도 하다. 바로 이러한 중소기업들이 밀집해 있는 지역이 공단으로서, 제조업 중소기업에서 일하는 이주노동자 대다수가 공단 지역에서 일하고 있을 것이라고 간주할 수 있다.

## 2) 고용형태와 이직

이 연구의 주제는 노동력 공급구조이다. 이것을 노동자의 입장에서 보면 고용과 이직의 경로와 구조가 될 것이다. 그러므로 이민자고용조사에서 이 부분을 중점적으로 살펴보기로 한다.

표 12 체류자격별 종사상지위 (추정치)

		전국				경기도			
		상용	임시	일용	총합	상용	임시	일용	총합
비전문 취업	빈도	236573	6274	347	243194	100457	1640	195	102292
	%	97.3%	2.6%	.1%	100.0%	98.2%	1.6%	.2%	100.0%
전문 인력	빈도	30907	1901	0	32808	8873	167	0	9040
	%	94.2%	5.8%	0.0%	100.0%	98.2%	1.8%	0.0%	100.0%
유학생	빈도	194	610	0	804	0	109	0	109
	%	24.1%	75.9%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%
방문 취업	빈도	10029	3055	1714	14798	5691	1864	1195	8750
	%	67.8%	20.6%	11.6%	100.0%	65.0%	21.3%	13.7%	100.0%
재외 동포	빈도	54789	18125	7314	80228	24051	9589	5484	39124
	%	68.3%	22.6%	9.1%	100.0%	61.5%	24.5%	14.0%	100.0%
영주자	빈도	28136	4442	1289	33867	14872	2504	882	18258
	%	83.1%	13.1%	3.8%	100.0%	81.5%	13.7%	4.8%	100.0%
결혼 이민	빈도	16890	4180	3035	24105	4721	1826	1986	8533
	%	70.1%	17.3%	12.6%	100.0%	55.3%	21.4%	23.3%	100.0%
기타	빈도	20645	7195	1397	29237	6297	2834	878	10009
	%	70.6%	24.6%	4.8%	100.0%	62.9%	28.3%	8.8%	100.0%
한국국 적취득	빈도	8387	2205	607	11199	2852	741	325	3918
	%	74.9%	19.7%	5.4%	100.0%	72.8%	18.9%	8.3%	100.0%
총합	빈도	406550	47987	15703	470240	167814	21274	10945	200033
	%	86.5%	10.2%	3.3%	100.0%	83.9%	10.6%	5.5%	100.0%

앞 절에서 말했듯이, E 비자는 한국 회사에 1년 이상의 계약으로 고용이 되어야 비자 발급과 한국 입국이 가능하기 때문에 극소수를 제외하면 모두 1년 이상 일할 수 있는 상용직이다.

그러나 그런 제한이 없는 방문취업과 재외동포의 상용직 비율은 60%대이다. 앞 절에서 전체 이주노동자들의 종사상지위를 나타낸 표와 비교해 보았을 때, 제조업부문은 비교적 상용직 비율이 높은 편인데 도소매서비스보다는 제조업이 상용직이 많은 편이라는 점을 반영하는 것으로 보인다.

하지만 그렇다고 해서 이주노동자들의 고용이 안정되어 있다고 할 수는 없다. 앞 절에서 보았듯이 대다수의 이주노동자가 상시고용 50인 미만의 영세소기업에서 일하고 있는데, 주지하다시피 사실 이런 영세소기업이라면 상용직이나 정규직 등의 의미가 별로 없다. 폐업도 빈번히 일어나고 정규직이라고 하더라도 노동조건이 더 좋은 것도 아니기 때문에 자발적인 이직도 매우 잦다. 그러한 상황은 아래 이직 경험과 이직 사유에서 볼 수 있다.

표 13 지난 1년 사이에 이직 여부 (추정치)

		전국			경기도		
		이직 합	이직안합	총합	이직합	이직안합	총합
비전문 취업	빈도	25048	218146	243194	8265	94027	102292
	%	10.3%	89.7%	100.0%	8.1%	91.9%	100.0%
전문 인력	빈도	872	31937	32809	367	8672	9039
	%	2.7%	97.3%	100.0%	4.1%	95.9%	100.0%
유학생	빈도	109	695	804	0	109	109
	%	13.6%	86.4%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
방문 취업	빈도	3473	11324	14797	2064	6686	8750
	%	23.5%	76.5%	100.0%	23.6%	76.4%	100.0%
재외 동포	빈도	18896	61332	80228	9098	30026	39124
	%	23.6%	76.4%	100.0%	23.3%	76.7%	100.0%
영주자	빈도	5523	28345	33868	2964	15295	18259
	%	16.3%	83.7%	100.0%	16.2%	83.8%	100.0%
결혼 이민	빈도	5020	19085	24105	2139	6393	8532
	%	20.8%	79.2%	100.0%	25.1%	74.9%	100.0%
기타	빈도	6702	22535	29237	2426	7582	10008
	%	22.9%	77.1%	100.0%	24.2%	75.8%	100.0%
한국국 적취득	빈도	2025	9174	11199	616	3303	3919
	%	18.1%	81.9%	100.0%	15.7%	84.3%	100.0%
총합	빈도	67668	402573	470241	27939	172093	200032
	%	14.4%	85.6%	100.0%	14.0%	86.0%	100.0%

지난 1년 간 이직을 한 경험이 있었느냐를 묻는 질문에, 이직에 제한이 있는 E 비자의 경우 낮았고, 이직에 제한이 없는 방문취업, 재외동포, 영주 비자 소유자는 이직률이 상대적으로 높았다.

비전문취업은 지난 1년 사이에 이직을 한 경험이 10% 정도였는데, 이 고용허가제 E-9 비자는 사업주의 동의, 이직 회수 제한, 구직 기간 제한이라는 강한 이직 제한 규정이 있다는 점을 고려하면 10%도 낮은 수치라고 할 수는 없다. 구직 기간 제한이 있는 전문인력 취업 비자 소지자들의 이직률은 3~4%로 매우 낮았다. 이직 제한 규정이 더 강한 비전문취업 보다 더 낮은 것은 의외라고 할 수 있지만, 아무래도 전문인력 노동자들의 노동조건이 비전문취업 노동자들보다 좀더 나은 한, 제한된 구직 기간 내에 구직을 못하면 한국을 떠나야 할 위험을 무릅쓰기보다는 한 직장에 머물러 있는 편을 택할 가능성이 높다고 추측해 볼 수 있다.

중국교포가 대다수인 방문취업과 재외동포 비자 소지자들을 보면 지난 1년 사이에 이직을 한 경험이 23% 정도였다. 즉 4명 중 1명꼴은 1년 사이에 이직을 했다. 역시 중국교포가 대다수인 영주자나 한국국적 취득자의 경우에는 약 15~16%가 지난 1년 사이에 이직을 했다고 응답했다.

표 14 체류자격별 이직 사유 (추정치)

		노동조건 불만족	개인적 사유	휴폐업	임시적일 의 완료	일거리가 없어서	기타	총합	
전국	비전문 취업	빈도	12744	4230	1577	1054	4481	962	25048
		%	50.9%	16.9%	6.3%	4.2%	17.9%	3.8%	100.0%
	전문 인력	빈도	347	162	58	56	76	174	873
		%	39.7%	18.6%	6.6%	6.4%	8.7%	19.9%	100.0%
	유학생	빈도	72	0	0	37	0	0	109
		%	66.1%	0.0%	0.0%	33.9%	0.0%	0.0%	100.0%
	방문 취업	빈도	983	802	365	184	1095	44	3473
		%	28.3%	23.1%	10.5%	5.3%	31.5%	1.3%	100.0%
	재외 동포	빈도	5283	4948	923	1597	5349	796	18896
		%	28.0%	26.2%	4.9%	8.5%	28.3%	4.2%	100.0%
	영주자	빈도	1156	1712	83	719	1525	328	5523
		%	20.9%	31.0%	1.5%	13.0%	27.6%	5.9%	100.0%
	결혼 이민	빈도	721	2086	454	217	1508	33	5019
		%	14.4%	41.6%	9.0%	4.3%	30.0%	.7%	100.0%
	기타	빈도	1616	904	855	1692	1483	152	6702
		%	24.1%	13.5%	12.8%	25.2%	22.1%	2.3%	100.0%
경기도	한국국 적취득	빈도	563	754	133	135	370	70	2025
		%	27.8%	37.2%	6.6%	6.7%	18.3%	3.5%	100.0%
	총합	빈도	23485	15598	4448	5691	15887	2559	67668
		%	34.7%	23.1%	6.6%	8.4%	23.5%	3.8%	100.0%
	비전문 취업	빈도	3625	1984	572	390	1507	188	8266
		%	43.9%	24.0%	6.9%	4.7%	18.2%	2.3%	100.0%
	전문 인력	빈도	59	162	0	0	0	147	368
		%	16.0%	44.0%	0.0%	0.0%	0.0%	39.9%	100.0%
	유학생	빈도	0	0	0	0	0	0	0
		%	0	0	0	0	0	0	0
	방문 취업	빈도	597	388	311	76	693	0	2065
		%	28.9%	18.8%	15.1%	3.7%	33.6%	0.0%	100.0%
	재외 동포	빈도	2232	2119	563	868	3088	228	9098
		%	24.5%	23.3%	6.2%	9.5%	33.9%	2.5%	100.0%
	영주자	빈도	156	1136	0	435	1081	156	2964
		%	5.3%	38.3%	0.0%	14.7%	36.5%	5.3%	100.0%
	결혼 이민	빈도	194	739	316	0	890	0	2139
		%	9.1%	34.5%	14.8%	0.0%	41.6%	0.0%	100.0%
	기타	빈도	135	359	702	776	454	0	2426
		%	5.6%	14.8%	28.9%	32.0%	18.7%	0.0%	100.0%
	한국국 적취득	빈도	122	301	41	50	102	0	616
		%	19.8%	48.9%	6.7%	8.1%	16.6%	0.0%	100.0%
	총합	빈도	7120	7188	2505	2595	7815	719	27942
		%	25.5%	25.7%	9.0%	9.3%	28.0%	2.6%	100.0%

위의 표는 지난 1년간 이직 경험이 있는 사람들을 대상으로 이직 사유를 물은 것이다. 그 용허가제 E-9 비자인 비전문취업 노동자들은 절반 가량이 노동조건의 불만족을 이직 사유로 들었다. 경기도의 경우는 전국보다 노동조건 불만족을 얘기한 경우가 7% 가량 낮았으며, 그대신 그만큼 개인적 사유를 든 비율이 높았다. 일거리가 없어서라는 응답은 17~18% 가량 되었는데, 중소기업 특유의 물량 변동이 작용한다고 볼 수 있다.

이러한 점은 E 비자와는 달리 이직의 제한이 없는 방문취업, 재외동포, 영주 등의 비자 소지자를 보면 더 명확해진다. 이러한 비자 소지자들은 주로 중국교포들이다. 이 경우들에는 일거리가 없어서라는 응답이 30%를 넘는다. 대략 보면, 노동조건 불만족, 개인적 자유, 일거리가 없어서라는 세 가지 주요 자유가 각각 30% 안팎씩을 차지하고 있다고 할 수 있다.

뒷장에서 보겠지만, 공단 노동자들의 임금은 거의 최저시급으로 맞춰져 있기 때문에, 가장 중요한 것은 몇 시간이나 일할 수 있는가이다. 이에 따라 임금 총액이 결정되기 때문이다. 그런데 공단의 중소기업은 일거리 물량 변동이 심하고 물량에 따라 일할 수 있는 시간이 달라진다. 일거리가 줄어들면 임금·특근을 하지 못하거나 심지어 주 40시간 미만으로 일하게 될 수도 있고, 그것이 곧바로 임금 감소로 이어지기 때문에 이직을 고려하는 주요한 자유가 된다.

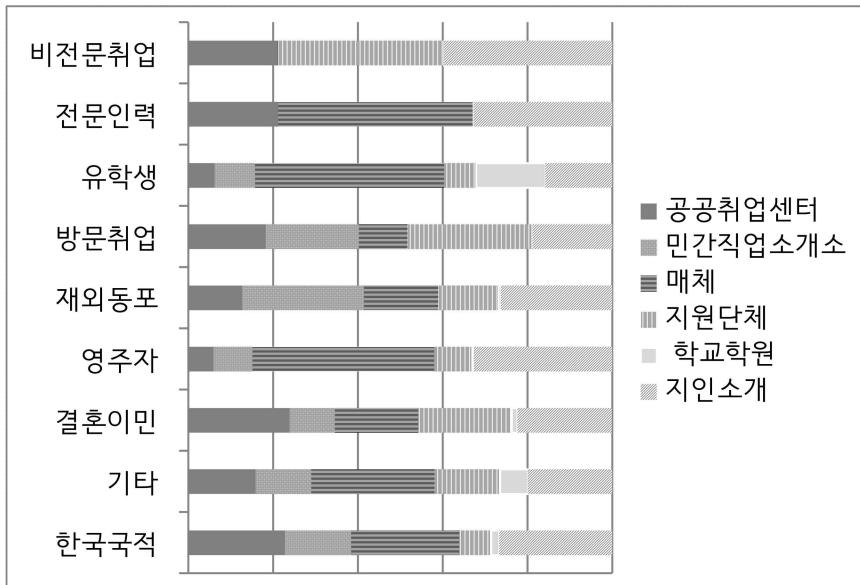
결과적으로 보면 자유롭게 이직할 수 있는 비자의 소지자들은 노동조건 불만족, 개인적 자유, 일거리가 없어서라는 세 가지 자유가 절대 다수이다. 반면, 이직에 제한을 받는 E 비자 소유자인 비한국계 이주노동자들은 주로 노동조건 불만족이나 개인적 자유로 이직하며. 특히 E-9 비자 비전문취업자들은 절반이 노동조건 불만족 때문이다. 이들도 일거리가 줄어들수록 임금도 줄어들기 때문에 이직을 하고 싶겠지만, 이직 제한이 강한 탓에 회사가 아예 일거리가 없어서 휴·폐업하지 않는 한 이직하기 쉽지 않은 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 비전문취업에서도 일거리 문제로 이직을 한 경우도 17~18%에 달했다.

### 3. 구직자와 미등록노동자

#### 1) 구직자의 구직 경로

이주민고용조사에는 현재 취업자가 아닌 구직을 하고 있는 실직자를 대상으로 일자리를 알아보는 주된 경로 두 개를 응답하도록 하는 문항이 있다. 노동자들의 구직 경로는 역으로 말하면 노동자들을 공급하는 구조이므로 이것이 이 연구의 주제와 잘 맞는 설문 문항이라고 할 수 있다. 그러나 이 문항은 현재 취업자가 아닌 사람만을 대상으로 질문하는 것이라서 표본 수가 많지 않다는 한계가 있다. 특히 1절에서 보았듯이 비한국계 이주노동자들의 취업 비자인 E 비자 소지자는 99% 이상 취업한 상태로, 극소수만을 대상으로 한 질문이라는 점에서 아쉬울 수밖에 없다. 이 연구의 주제 면에서는 취업자 중 이직 경험이 있는 사람들도 질문 대상에 포함되었다면 좋았을 것이다. 이러한 이유로 비록 표본이 적기는 하지만, 현재 구직을 하고 있는 사람들의 상황이 대체로 전반적인 구직 경로를 반영한다고 상정하는 것이 무리가 아니라면, 이를 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다.

그림 3 현재 구직자들의 체류자격별 구직 경로 (최대 2개까지 응답)



위 그림은 현재 구직자들이 구직을 하고 있는 경로에 대해 최대 두 개까지 선택하도록 한 응답들을 더하여 비율로 나타낸 것이다. 몇 가지 지적할 만한 점에 대해서 보자.

흔히 고용허가제라고 불리는 비전문취업 제도의 아주노동자들은 공식적으로는 오직 공공적인 고용센터를 통해서만 이직을 하도록 되어 있다. 그런데 공공취업센터에 구직을 의지하는 정도는 오히려 낮으며 지원단체나 지인소개 응답의 수가 그보다 각각 두 배 가량 많았다. 두 개까지 선택가능한 설문 특성상 기본적으로 하나의 선택지를 공공취업센터로 하고 다른 하나를 더 선택했다 하더라도 위 그림에서 공공 취업센터의 응답 수가 최소한 50%는 되어야 하는데 그것의 절반에도 못 미쳤다. 즉 공공취업센터를 사실상 구직을 위한 통로에서 배제하고 개인적으로 지원단체나 지인을 통해 일자리를 알아보는 사람들이 많은 것이다. 물론 개인적으로 구직을 하더라도 노동자와 회사 양측이 모두 고용센터에 등록을 해놓은 상태라면 불법이나 탈법은 아니며 일종의 편법이라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 고용센터에 의지하기보다 개인적으로 일자리를 알아보는 일이 대다수라는 결과는 공공 고용센터의 일자리 알선 기능이 매우 빈약하다는 점을 보여준다. 3장에서 이야기하겠지만 이러한 상황이 취업을 알선해주고 돈을 받는 소위 브로커가 나타날 수 있는 기반이 된다. 원칙적으로 민간 직업소개 이용이 금지되어 있음에도 불구하고 공공 취업알선기관이 제대로 역할을 하지 못할 때 불법적인 브로커가 생겨나는 것이다.

전문인력은 비전문취업에 비해 지원단체를 통한 구직이라는 응답이 없는 대신, 비전문취업에서는 응답 선택이 없었던바 매체를 통해 일자리를 알아보고 있다는 응답이 많았다. 전문인력은 일하는 업종이 지정되어 있는 것이기 때문에 지원단체를 통해 일자리를 구하기는 어렵고 회사의 공식적인 구인광고를 보고 일자리를 찾는 것이다.

다만 위에서도 말했듯이 비전문취업이나 전문인력 자격의 E 비자 소지자는 99%가 넘게 취업한 상태라서 극소수 구직자만을 대상으로 한 이 설문 문항의 응답 결과를 일반화해서 말하기에는 조심스럽다.

유학생에게는 다른 체류자들에게서는 거의 나타나지 않는 학교·학원이라는 응답이 어느 정도 의미있는 숫자로 나타나는 것에 대해서는 굳이 설명이 필요없을 것이다. 또한 학생

‘알바’ 구하는 방식이 으례 그러하듯이 인터넷 등 매체를 통해 ‘알바’를 구하려는 일이 많은 것도 자연스럽다.

방문취업, 재외동포, 영주 비자 소지자의 절대다수는 중국교포들이다. 대체로 방문취업 → 재외동포 → 영주의 순서를 밟는다. 다른 말로 하면, 영주자, 재외동포, 방문취업의 순서대로 한국에 체류한 기간이 길 가능성이 높다. 이렇게 볼 때, 한국에 체류한 기간이 길수록, 공공취업센터나 지원단체에 의지하는 비중이 낮아지고, 매체와 지인소개로 일자리를 찾는 비중이 높아지는 것을 이해할 수 있다. 한국에 오래 체류하면서 한국 사정을 더 잘 알게 되고 인맥도 넓어질 것이기 때문이다.

재외동포에서 민간소개소로 일자리를 구하는 비중이 가장 높다. 재외동포 비자 소지자는 최대 체류기간이 2년이며 5년마다 비자를 갱신해야 한다. 그러한 조건상 정규직 일자리를 구하는 데는 제한이 있으며, 영주자처럼 내국인과 다름없이 회사의 구인 공고를 보고 직접 일자리를 구하기는 어렵다. 그만큼 민간직업소개소를 통해 열악한 일용직 일자리를 구해야 하는 것이다. 3장에서 살펴보는바 주로 재외동포 비자 소지자인 중국교포 면접참여자들은 위 그림에 나타난 것과 같이 민간직업소개소와 지인소개가 가장 보편적인 구직 경로라고 얘기하였다.

그러나 지인소개라는 말에도 함정이 있는데, 지인소개가 직접 회사에 취직하도록 해주는 것이라기보다는 기업에 노동력을 공급하는 용역업체에 소개해주는 경우가 매우 많다. 이러한 지인소개의 의미는 다른 체류자격 이주노동자들의 경우에도 마찬가지다. 3장에서 서술할 면접조사로 미루어 볼 때, 지인소개나 지원단체 일자리 알선은 사실상 돈을 받고 취업을 알선하는 비합법 브로커의 경우들도 종종 포함되어 있다고도 볼 수 있다.

## 2) 미등록 체류자 통계

미등록 이주노동자는 말 그대로 ‘미등록’이기 때문에 공식적인 통계로 실태를 파악할 수는 없다. 다만 법무부 출입국외국인청에서 내는 출입국외국인정책 통계에서 이를바 ‘불법체류외국인’ 통계를 보고 몇 가지 기본적인 사항을 알 수 있다.

그림 4 미등록 외국인 체류자 숫자

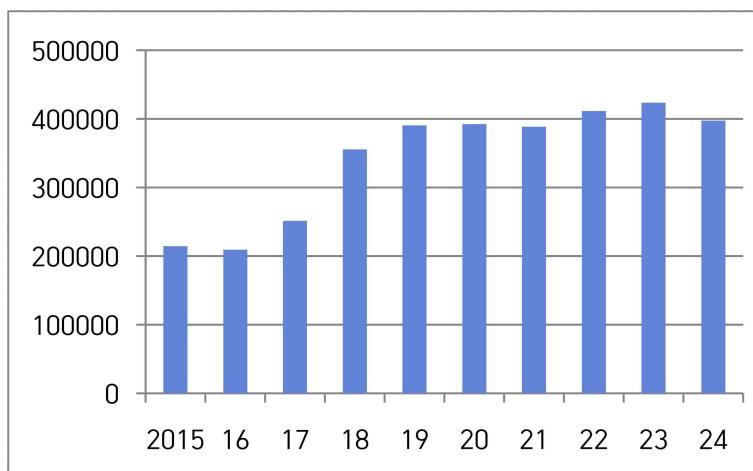
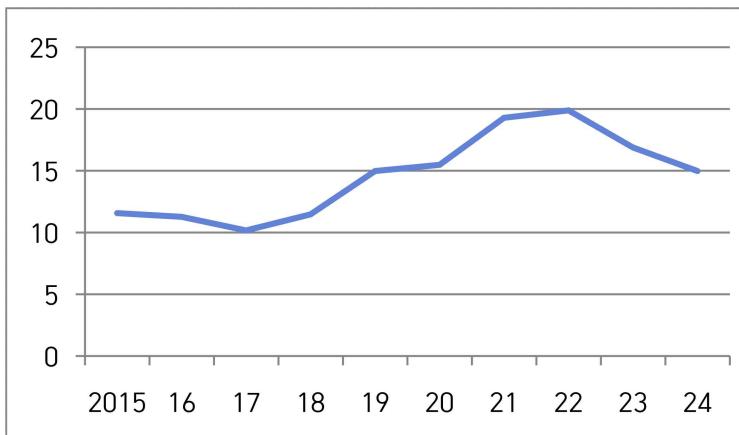


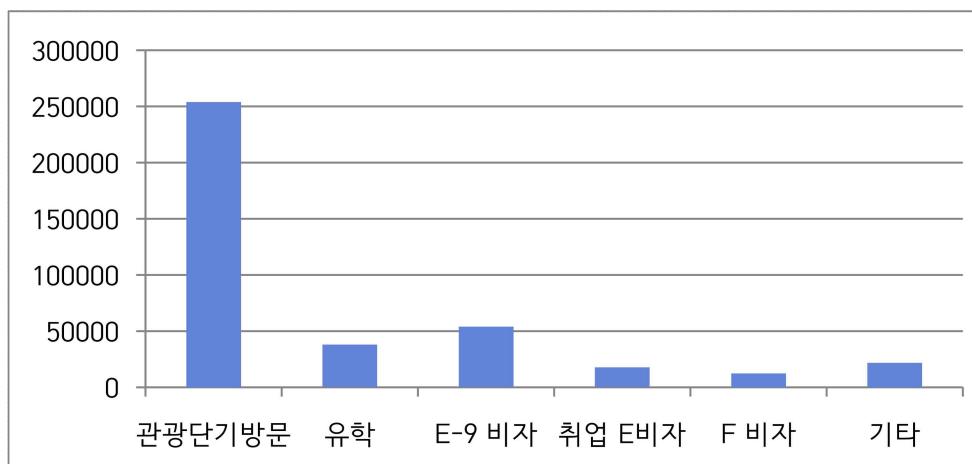
그림 5 체류외국인 중 미등록 체류자 비율



미등록 체류자의 숫자는 1990년대부터 계속 늘어나다가 2004년 고용허가제가 실시되면서 일단 크게 떨어졌는데, 2018년부터 다시 급증했다. 숫자로만 보면 최근 미등록 체류자의 숫자가 역사상 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

물론 전체 체류자 중 미등록 체류자의 비율은 좀 다르다. 2004년 고용허가제 실시 직전에는 미등록 체류자 비율이 무려 절반에 달할 정도로 높았다가, 역시 고용허가제 실시 후 크게 떨어졌다. 그 후 전반적으로 감소 추세를 보이다가 역시 2018년부터 다시 증가했다. 2021~2022년 비율이 급상승한 것은 코로나19 팬데믹으로 외국인들이 새로 입국하는 자체가 매우 어려웠기 때문이다. 2024년 비율은 약 15%인데, 2010년대 초중반 10% 남짓 했던 시기에 비하면 오른 것이지만, 20%에서 최고 50%까지 기록했던 고용허가제 실시 이전과 비교하면 낮다. 하지만 그 시대에 비하면 입국·체류 외국인 수가 절대적으로 크게 늘어났기 때문에 비율이 이렇게 표시되는 것이며, 미등록 체류자의 숫자 자체는 근래 가장 많다.

그림 6 미등록되기 전에 소지했던 비자



그림은 소지했던 비자별로 미등록이 된 체류자 통계를 재구성한 것이다. 이를 보면 미등록이 되는 경로를 짐작할 수 있다. 가장 숫자가 많은 것은 관광이나 일시 방문 등의 비자를

받아 입국했다가 돌아가지 않고 미등록 체류자가 되는 것이다.

그 다음이 고용허가제인 E-9 비전문취업 비자를 받아 일하다가 미등록이 되는 경우이다. 비전문취업으로 일하면 회사를 그만두고 싶어도 사업주의 허락을 받아야 하고, 그렇게 회사를 그만두고 새로 일자리를 구하는 데 3개월이라는 기한이 있으며, 이렇게 이직을 할 수 있는 회수도 제한되어 있다. 이 조건들 중 하나라도 만족시키지 못하면, 즉 사업주의 동의 없이 회사를 나가지 않거나, 구직 기간 3개월에서 하루라도 넘기거나, 이직 횟수를 초과하면, 체류 자격이 박탈되어 미등록이 되는 것이다. 물론 E-9 비자 기한이 만료되었는데 돌아가지 않고 계속 일하는 경우에도 미등록이 된다.

E-9을 제외한 E 비자는 업종별로 발급되는 취업비자이다. 이 역시 고용이 되어야 한국에 입국할 수 있고 회사를 그만두게 되면 돌아가거나 한정된 짧은 기간 내에 다시 직장을 잡아야 체류 자격이 연장된다. 이것을 어기면 미등록 체류자가 되는 것이다.

F 비자는 주로 거주를 허가하는 비자로 재외동포(F-4)나 결혼이민(F-6), 방문동거(F-1), 영주(F-5) 등이 있다. 거주를 허가한다 할지라도 기한이 있는 비자들이 있으므로 이 때 기간을 넘기면 미등록 체류자가 된다. 예를 들면 재외동포(F-4)는 한 번에 최장 체류기한이 2년이고 5년마다 비자 갱신을 해야 하는데, 이를 어기면 미등록이 되는 셈이다. F 비자 중에서는 결혼이민(F-6)과 방문동거(F-1) 비자 소지자 중에서 미등록 체류자가 많다. 결혼이민으로 들어와도 배우자의 귀책이 아닌 사유로 이혼을 했을 때에는 체류 자격이 사라진다. 방문동거(F-1) 비자는 한국에 사는 가족과 동거하기 위해 입국하고 체류하는 비자이다. E-9 비전문취업 소지자는 가족 동반이 엄금되어 있으나, 다른 E 비자에서는 가족 동반을 허락하는 경우들도 있어서 이때 가족들이 한국에 함께 살기 위해 F-1 비자를 받을 수 있다. 가족동반이 허락된 취업자나 결혼이민자가 실직이나 이혼을 해서 체류 자격을 박탈당하면 그 가족들도 자연히 체류 자격이 없어지는데, 이 때 귀국을 하지 않으면 미등록 체류자가 된다.

미등록 이주노동자가 모두 미등록 체류자인 것은 아니다. 체류 자격이 있어도 취업이 금지되거나 제한된 비자를 소지하고 규정에 어긋난 일을 하면 공식적으로 취업 신고를 할 수 없고 그러면 합법 체류자이지만 미등록 노동자가 되는 셈이다. 예를 들어 유학생으로 체류하면서 규정으로 제한된 업종이나 시간을 넘어 일하면 미등록 노동자이다.

### III. 공단 이주노동자들의 구직 경로와 노동력공급 구조

2장에서 본 바와 같이 체류자격에 따라 이주노동자의 노동 양상이 달라질 수밖에 없기 때문에 집단을 나눠서 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 특히 공단 지역에서 가장 많이 일하는 중국교포 이주노동자, 고용허가제 이주노동자, 미등록 이주노동자 세 집단의 상황을 면접조사를 통해 살펴본다.

#### 1. 중국교포 이주노동자

기준 통계와 연구를 보면 중국교포 이주노동자는 수도권에 몰리는 경향이 있다. 사실 이것은 내국인이 일자리가 많고 편의시설이 잘 되어 있는 수도권에 집중되는 이유와 동일하다. 취업비자를 받은 이주노동자는 사업장이 지정되어 매이지만, 중국교포는 사업장 변경과 이주의 자유가 있기 때문에 내국인과 다름없이 수도권에 몰리는 것이다. 따라서 수도권인 반월시화공단 노동자들 중에서는 중국교포 이주노동자들이 매우 많다.

면접에 참여한 조선족 중국교포 노동자들의 명단은 다음과 같다. 모두 반월시화공단 내의 공장에서 일하고 있으며, A와 E는 현재 같은 회사에서 일하고는 있으나 일을 하는 회사가 같을 뿐 서로 다른 용역업체 소속이다. 이 회사에서는 D도 일한 적이 있다.

표 15 중국교포 이주노동자 면접참여자 명단

구분	연령대	성별	한국입국	주요하게 다닌 공장 개수	그외
A	40대	여	2007	4개(자동차부품, 전자, 섬유)	물류센터, 식당
B	50대	여	2012	6개(자동차부품, 전자, 화장품)	식당
C	20대	남	2021	3개(전자, 기계가공)	
D	50대	여	2010	3개(전자, 자동차부품, 화장품)	물류센터
E	40대	남	2025	2개(전자)	물류센터
F	40대	여	2019	3개(전자)	간병, 청소
G	40대	남	2015	7개(전자, 자동차부품, 기계)	
H	30대	여	2021	4개(전자)	
I	40대	여	2012	5개(자동차부품, 의류약세사리)	

##### 1) 이주 경로와 거주

중국교포, 즉 이른바 조선족이라고 불리는 중국내 한국계인들이 한국으로 이주하는 경로는 다른 외국 출신들의 이주노동자와 다르다.

사실 한국에 이주노동자가 본격적으로 유입되기 시작하던 시기인 1990년대에는 이주노동자라 하면 대부분 조선족 중국교포였다. 이들은 중국 내 소수민족으로 한국 문화를 간직하

고 살아왔고 한국어를 구사할 수 있었으므로 한중수교가 이루어진 1992년 무렵부터 한국에 입국해서 돈을 벌기 시작했다. 물론 그 당시에는 이주노동자 제도가 없었기 때문에 친지방문이나 관광 등의 명목으로 들어왔다. 1993년 산업연수생 제도가 시작되었을 때도 조선족이 많이 할당되고 유입되었다. 실제로 1990년대에는 이주노동자들 중 다수가 조선족 중국교포였으며, 이주노동자와 관련되어 불거진 사회적 이슈들, 즉 산업연수생, 불법체류자 문제, 이주노동자 지원 종교·시민단체 형성도 상당수가 조선족 중국교포들을 대상으로 하고 있었다.

중국교포들은 재외동포법 제정을 계기로 산업연수생이나 불법체류 상황을 끝내고 자유롭게 일하게 될 수 있기를 기대하였으나, 막상 1999년에 제정된 재외동포법은 재외동포 대상을 대한민국 국적을 가졌던 자와 그 직계비속으로 한정함으로써 대부분 정부 수립 이전 일제강점기 시대에 중국으로 이주한 사람들의 자손인 조선족을 제외하였다. 이로 인해 몹시 실망한 중국교포들을 달래기 위해 나온 정책이 방문취업(H-2) 비자 제도이다. 중국의 조선족과 구 소련 지역의 고려인 등을 대상으로 한 것으로서, 고용허가제와는 달리 일단 입국을 해 원하는 대로 일자리를 찾고 일할 수 있는 것이었다. 구직, 취업, 이직, 퇴직을 자유롭게 한 방문취업 제도는 다른 나라 출신의 이주노동자들에 비해 크게 특혜를 준 것이었다. 한국계가 아닌 이주노동자들은 고용 상태와 체류자격이 연계되어 제도적으로 퇴직과 이직, 구직의 자유가 없기 때문이다. 말하자면 지금 비한국계 이주노동자들이 목표로 하고 있는바 ‘고용허가제가 아닌 노동허가제’를 중국 조선족과 구소련 고려인들은 이미 선취하게 되었던 것이다.

그 후 2005년에는 중국교포들이 재외동포법에 대해 현법소원을 내어 승소하였기 때문에 중국교포도 재외동포(F-4) 비자를 취득할 수 있게 되었다. 재외동포 비자는 국내 일자리를 보호한다는 명목으로 일정한 제한이 있는 하다. 즉 단순노무 일자리에 취업하는 것을 금지하고 있으며, 대학 졸업 이상의 학력을 가지고 있거나 자격증을 취득해야 한다.

방문취업(H-2) 비자와 재외동포(F-4) 비자는 한국계가 아닌 다른 나라 출신의 이주노동자들에게는 적용되지 않는다. 이러한 제도가 성립하면서 이주노동자들 중에서도 중국 조선족 이주노동자들과 한국계가 아닌 이주노동자들의 이주 경로, 구직과 생활방식, 이해관계 등이 완전히 달라졌다. 1990년대에는 조선족과 다른 나라 출신의 비한국계 노동자 사이에 체도적 차별이 없었기 때문에 이주노동 관련한 시민운동을 같이 할 수 있었지만, 2000년대 이후로는 길이 갈라졌다고 할 수 있다.

중국동포 노동자들은 방문취업(H-2) → 재외동포(F-4) → 영주(F-5) → 국적회복이나 국적취득의 단계를 거쳐 한국에서 일하고 마침내 정주할 수도 있다. 물론 이 단계에서 어디까지 할 것인가는 개인의 상황과 선택에 달린 것이다.

면담한 이주노동자들도 방문취업(H-2) 비자나 재외동포(F-4) 비자로 입국하였다. 면접 참여자B, C, F, H는 방문취업 비자를 거치지 않고 재외동포 비자로 시작하였는데, B는 중국에서 대졸 학력으로, C와 H는 단기 비자로 들어와 국내에서 자격증을 따서, F는 먼저 입국해 있던 남편이 재외동포 비자 소지자였기 때문에 가능했다. 나머지 면접참여자들은 방문취업 비자로 일하기 시작했다. 일단 관광 비자나 방문 비자로 들어와서 국내에서 방문취업(H-2) 비자나 재외동포(F-4) 비자로 바꾸기도 하는데, 물론 단기 비자일 때는 일을 하면 위법이 되어 발각되면 추방당할 수도 있다. 일단 한국에 방문(C-3) 비자로 들어온 후 방문취업(H-2) 비자로 바꾼 면접참여자E는 방문 비자로 머무르던 시기가 제일 어려웠다고 말했다.

그때가 제일 힘들었어요. 돈이 없어서 친구 집에 얹혀 살았는데요. 친구가 일하려 나가면 혼자 하루종일 아무것도 할 일이 없으니까, 계단 밑에 앉아서 사람들 지나가는 거 보고. 진짜 너무 지루했죠. … 한, 20일, 21일 그 정도에 [방문취업 비자가] 나온 것 같아요. 통합프로그램 같은 거 이수하고. … 일은 안 했습니다. 하다가 걸리면 큰일나니까. 친구집이 그때 원곡동이었거든요. 거기 불법체류자들 많습니다. 단속 반이 잡아가는 것도 몇 번 보고 그랬어요. 한 달만 기다리면 [방문취업] 비자 나오는데, 굳이 위험하게. 그래서 전혀 일 안했어요.

한국에 온지 오래된 A, C, D, G, H, I는 방문취업 비자에서 재외동포 비자로 바꾸었다. 위에서 말했듯이 이처럼 방문취업 비자로 들어와 일하다가 재외동포 비자로 바꾸는 것은 아주 일반적인 경로이다. 그래서 현재는 한국에 입국한지 얼마 되지 않은 E를 제외하면 모두 재외동포 비자를 소지하고 있다. 다만 면접참여자A는 한국에 온지 18년이 되었음에도 불구하고 재외동포 비자로 바꾼 것은 2년 전이라고 한다. 그 전에는 3년마다 중국에 돌아가거나 고용주가 연장해 주는 방식으로 방문취업 비자를 갱신해왔다.

부모, 배우자, 자식 모두 두고 온 B와 아직 입국한지 얼마 되지 않은 E를 제외한 다른 면접참여자들은 모두 가족을 동반하여 거주하고 있었다. 대개 배우자 및 자식들이며, 나이가 젊은 미혼남성인 면접참여자C는 먼저 한국에 와서 일하다가 부모를 불러들였다. 그러나 가족이 일시에 함께 이주한 경우는 없었다. 부부 중 한 명이 먼저 입국했다가 몇 년 후 배우자가 들어오거나 자식들을 중국에 남겨두고 왔다가 어느 정도 큰 후에 불러들이는 등 ‘이산 가족’ 시기를 거친다.

가족이 모두 중국에 있는 B를 제외하고는 모두 한국에 정착할 계획이 있거나 고려를 하고 있다. 한국 이주 초기부터 정착을 계획하는 경우도 있지만, 대체로 초기에는 그런 생각을 하지 않고 일단 돈을 벌겠다고 왔다가 점차 가족을 불러들이면서 정착을 생각하게 되는 것으로 보인다.

## 2) 구직 과정과 경로

비자의 상태는 취업에 영향을 미친다. 예를 들어 재외동포 비자는 단순노무가 원칙적으로 금지되어 있다. 하지만 실제로는 그다지 엄격하게 단속하지 않고, 재외동포 비자 취득을 위해 자격증을 취득했다 하더라도 관련 업종에서 일할 의무가 있는 건 아니라서 업종 선택에 크게 신경을 쓰지는 않는다. 예를 들어 미용 자격증을 따서 재외동포 비자를 획득하더라도 그와 상관없이 공장에서 일하는 것도 가능하다. 그러나 실제로 면접참여자A는 실제로 방문취업 비자를 재외동포 비자로 바꾸고 나서 물류센터 일을 못하게 된 경험이 있어서 적용되지 않는 것은 아닌 것으로 보인다.

물류센터, 올리브영 물류센터, 거기도 한 3년 다녔어요. 그랬는데 글쎄 비자가 이렇게 F-4로 돼 가지고 그 다음에, 그래서 현장 일이 안 된다고 해 가지고 잘린 거예요. 하루아침에 잘려와서.

또한 소지하고 있는 비자에 따라 고용에서 차별이 나타나는 것도 관찰된다. 방문취업 비자보다는 재외동포 비자, 재외동포 비자보다는 영주 비자 등 더 안정성이 있고 사업자가 비자 연장 등 신경을 쓸 필요 없는 비자를 원하는 것이다.

그러니까 그때는 [입국 직후] 공단에서 일하려고 하니까 공단에서는 H-2는 안 받는 거예요. 공단에서는 F-4를 요구하더라고요. 일자리가 없어요. 그래서 F-4 하려고 자격증을 땠어요. 세탁도 따고, 다 따고 했는데, 친구에게 소개를 받아서 회사에 들어가게 되었어요. 거기도 H-2 잘 안 받는데, 소개로 해서 그런지 받아주더라고요. [비자] 바꾸는 데도 돈 들잖아요. 그래서 3년 지난 다음에, H-3 비자가 3년 가거든요. 그래서 바꿀 때 되어서 바꿨어요. 자격증은 다 따 놓고 있다가.

올해부터는 다 이렇게 그런 F-4도 아니고 F-5 영주권으로 들어오더라고요. 작년 같으면 F-4로 들어왔는데 근데 올해부터는 회사에서 그 이유는 잘 모르겠는데 영주권으로 채용을 하더라고요.

[구인] 공지 올라온 회사에 다 전화를 걸어보는데, H-2는 잘 안 받더라고요. H-2라고 하면 곤란하다 그리고 영주권을 찾아요.

비자와 더불어 나이도 구직에 영향을 미치는 것으로 보인다. 50대 여성인 면접참여자B와 D는 나이가 많아서 안정적인 일자리를 찾기 어렵다고 생각하고 있었고, 40대 남성인 면접참여자E도 나이가 구직과정에서 걸림돌이 되었다고 말했다.

나이 때문에 이제 안써줘요. 그래서 일당직밖에 못해요. 계속 회사에 다니면 괜찮은데, 새로 들어가려면 안 뽑아줘요.

[50대 이상을 고용하는 곳이] 아예 없는 것은 아닌데, 그런 데는 힘들고 안좋아요. 다닐 만한 데는 이 나이를 안 뽑아줘요. 저번엔 용역 여직원이, 언니 면접할 때 나이를 좀 줄여서 말하라고 그러더라고요.

보통 나이 제한이 40세 또는 45세예요. 그렇게 [구인] 공지 나온 데에도 전화를 걸어서 내가 마흔 여섯, 45세를 막 넘었지만 잘 할 수 있다는 것을 어필하고 그랬습니다. 그럼 또 한 번 와보라는 데도 있고.

중국동포 이주노동자들이 공단의 회사에 구직을 하는 통로는 주로 다음 세 가지로 나누어진다.

첫째, 인맥을 통하는 방법이 있다. 가족, 친구, 동료 등을 통해 소개를 받아 취직을 하는 것이다. 그렇다고 해서 일하는 회사에 직접 고용이 되는 것은 아니며, 이때 인맥을 통해 소개받은 곳도 이른바 아웃소싱 또는 용역으로 불리는 사내하청업체이다. 주로 기준에 그 업체 소속으로 일하고 있는 지인이 소개를 해주고, 그에 따라 업체에 이력서를 내고 면접을 보아 채용된다.

아는 사람이가 소개를 해주면 내가 내 소개를 많이 할 필요가 없잖아요.  
회사도 믿음성이 있잖아요. 서로 편하잖아요.

거기서 일하는 이모 중에 누가 나가면, 자리가 생기잖아요. 담당자한테 내 친구가 있다, 그래서 데려가는 거예요.

인맥이 있으면 노동자가 조금 자격이 모자르더라도 취업할 가능성이 있다. 즉 나이나 비자 종류가 마뜩치 않아도 소개해 주는 사람을 위해 조금 기준을 완화해주는 것이다.

[인력업체 사무실에] 가보긴 했는데, 나한테는 잘 안오더라고요. 연락이 잘 안와. 나이 때문인지 몰라도. 그래서 재미없어서 이젠 안 들어가. 이름 안 올려요. 친구, 아는 사람이 소개해주면 나이를 감안을 해줘요.

H-2가 일자리가 없어서, 친구가 자기 다니는 곳에 얘기해 줘서 들어갔어요.

이에 못지 않게, 인력업체를 직접 찾아가는 경우도 많다. 누가 소개하거나 할 것 없이 공단 주변에 들어서 있는 인력업체 사무실을 들어가면 된다.

그냥 [업체 사무실] 문 열고 들어가면 돼요. 맨 처음에는 비자 어떤 거냐 하고 하는 일 이런 거 물어봐서 얘기하고, 그러면 지금 어디 어떤 어떤 일들이 있다 알려주고 그 중에서 봐서 갈 만한 거. 다음 날 당장 나가라고 합니다.

세 번째로 고용센터를 통하거나 워크넷, 구인플랫폼 등의 구인공지를 보고 노동자가 직접 일자리를 찾는 경우들도 있다. 구인플랫폼이나 심지어 공공에서 운영하는 워크넷과 고용센터에서도 과견(용역) 업체들이 있기는 하지만, 그래도 이러한 통로를 이용하면 일을 하는 회사의 직접고용 정규직으로 입사할 가능성이 있다.

정왕역 앞에 있는 노동부[고용센터를 말함] 가서 소개를 받았어요. 자동차 부품, 시화공단에 있어요. 정직원으로 일했어요. …[통근의 어려움 때문에 그 회사를 그만둔 후] 다시 노동부 갔어요. 그래서 CNC, 자동차부품, 거기 도 정직원. 5년 다녔어요.

저는 처음부터 정규직만 찾았어요. 114[이주노동자 구인플랫폼]에서 계속 공고 보고 전화 돌리고 이력서 수십 군데 넣고 면접 보고 그래도 잘 안 되었는데, 그 회사에서 된 거죠. 대표 면접까지 보고. … 저는 원래 용역은 안 가려고 했어요. 그게 그 사람들이 중간에 떼어먹는 거잖아요. 자기들이 이익이 없으면 왜 하겠습니까? 저는 그렇게 생각합니다. [그러나 이 면접 참여자는 정규직으로 입사한 공장에서 사수와 싸우고 퇴사하여 현재는 용역

업체를 통해 일하고 있음]

### 3) 고용형태와 노동조건

앞 절에서도 보았듯이 대부분의 노동자들은 일하는 회사에 직접 고용되는 것이 아니라, 인력업체를 통해서 일을 하고 있다. 이렇게 업체를 통해 일하는 것에 대해 노동자들은 파견, 용역, 아웃소싱, 일당, 일용 등으로 부른다. 일반적으로 간접고용에 대한 용어가 통일되어 있지 않은데, 실제 공단에서 일하고 있는 노동자들도 마찬가지로 다양하게 지칭하고 있지만, 고용형태는 다 비슷한 것이다.

파견, 용역, 아웃소싱, 사내하청 등은 통상적으로 일하는 회사에 고용된 것이 아닌 간접고용을 가리키는 말이지만, 이를 일당직이나 일용직이라고도 부르기도 한다. 일반적으로 일용직이라고 하면 떠올리는 하루짜리 일을 의미할 때도 있다. 면접참여자A 같은 경우가 그러한데, 공장에서 3교대로 일을 하면서 비번인 날에는 식당 등에서 하루짜리 일을 한다. 이름을 등록해 놓은 업체에 비번인 날마다 “일이 있을까요?”라고 문자를 보내면 업체에서 그 날짜에 일거리가 있는 장소와 시간, 임금을 알려주면 그날 가서 일을 하는 것이다. 인력업체에 이름을 올려놓는 등록비가 5만원이고 건당 임금이 얼마든 1만원씩을 소개비로 뺀다고 한다. 이 경우는 업체가 명백하게 ‘소개소’로 기능하는 것이다.

그러나 파견업체를 통해 매일 공장에 출퇴근하는 것도 일당 또는 일용이라고 부르기도 한다. 임금을 진짜로 일당으로 주기도 하지만 주급이나 월급으로 주는 경우도 많다. 오래 근속을 하며 월급을 받더라도 직접고용 정규직이 아니라 파견업체를 통해 일하면 일당직이라고 부르는데, 이 표현에서도 알 수 있듯이 고용계약기간이 정해진 것도 아니고 언제든지 당장 내일부터 나오지 말라고 할 수 있는 일이다.

이처럼 파견업체를 통해서 일하는 고용은 매우 불안정하다. 일거리가 줄어들어 사람이 덜 필요하게 되면 바로 당장 내일부터 나오지 말라고 할 수 있다. 물량 변동이 주기적이거나 예측가능할 때는 일시해고(lay-off)와 같은 방식을 쓰기도 한다.

그냥 내일부터 나오지 말라는 거예요. 6일 일했는데. 며칠 일하면 또 나오지 말라고 그리고, 또 불렀다가 며칠 일하고 또 일 없다고 그리고.. 정직 원은 바라지도 않아요. 그냥 쉬지 않고 계속 회사를 다닐 수만 있으면 좋겠어요. 언제 나오지 말라고 할지 불안해서.

2주 후에 다시 와라, 그러기도 하고. 그럴 때는 카드[보안카드]를 남겨둬요. 아예 그만두면 카드 회수하거든요.

노동자들도 이렇게 갑자기 일이 없어지는 상황에 대비하기 때문에 업체 한 곳만 이용하는 것은 아니다. 면접참여자들에게 물어보면 보통 서너 군데 정도는 이름을 올려놓고 있다.

이제 저를 아니까. [업체 사무실] 문 열고 들어가면 알아보고 ○○씨 왔어? 그러면서 뭐가 있나 봐주고.

회사[사용사업장]에서는 이제 나오지 말라고 했는데, 나중에 용역에서 다시 나오라고 그러더라고요. 그때 그만두라고 하지 않았느냐 하니까, 아예 나오진 말란 말은 아니었다, 잠시 쉬고 있으라는 얘기였다 그러면서. 근데 회사에서는 분명히 더 이상 필요없다고 했거든요. 용역에서 다시 불렀는데, 전 그때 이미 식당 일을 두 달째 하고 있었던 중이었던 말이죠.

파견업체를 통해 갔다가 회사에서 직접고용하여 정규직이 되기도 한다. 면접참여자D와 F가 그러한 예이다. 파견 형식으로 6개월 이상 일하여 정규직으로 전환하는 것이다. 파견법상 제조업 생산공정에는 일시적으로만 파견을 할 수 있는데, 최대기한이 6개월(3개월+연장3개월)이기 때문이다. 면접참여자D와 F는 둘 다 6개월 후 정규직으로 전환하였다.

단, 이들이 다닌 회사는 모두 100명 미만의 작은 회사들이다. D는 20명 정도 규모의 회사이고 F는 80명 정도 규모이다. 수백 명 이상 상대적으로 고용 규모가 큰 회사에서도 정규직 전환이 가능한지는 알 수 없지만, 면접참여자들의 말을 들어보면 고용 규모가 큰 회사에서는 나름대로 입직구가 분리되어 있고 인사관리체계가 존재해서 정규직 전환이 되는 것은 거의 어려워 보인다.

사실 작은 공장에서는 파견일용직에서 정규직이 된다고 해도 임금 상승이나 고용안정 등 노동조건이 개선되는 것도 아니다. 면접참여자D의 경우는 세 개의 공장을 다니면서 세 번 모두 그런 식으로 6개월 파견 후 정규직이 되었지만, 아직 두 차례 모두 스스로 한 것이 아니라 회사의 물량이 줄어들자 다른 공장을 소개해 줄 테니 나가라는 권유를 받고 이직을 한 것이다. 이렇게 이직을 하면 다시 6개월 파견업체 소속으로 일한 후에 정규직이 된다. 면접참여자F도 6개월 파견으로 일한 후 현재 정규직이지만 최근 물량이 많지 않아 특근이 줄어들자 다시 파견 방식으로 일하는 것으로 이직을 고려하고 있다. 임금 측면에서도 정규직이든 파견이든 임금은 같거나 정규직의 경우 사회보험 등을 제하기 때문에 오히려 더 적을 수도 있다.

일이 힘들거나 노동조건이 좋지 않기 때문에 노동자들도 굳이 꾸준히 일하기보다 하루 일하고 그만두는 경우도 있어서, 최소한 사흘을 일해야 임금을 지급하는 관행도 존재한다. 엄연히 위법이지만, 용접과 비슷한 레이저커팅을 하는 면접참여자D처럼 특히 남성들이 일하는 노동강도가 강한 사업장에서는 ‘도망가는’ 것을 방지하기 위한 수단으로 간주된다.

더 큰 문제는 심지어 근로계약을 체결하지 않는 경우도 많다는 것이다. 근로계약이 아니라 업무위탁 계약을 하는 이른바 ‘가짜 3.3 프리랜서’<sup>6)</sup> 계약을 하는 것이다. 고용계약이 아닌 위탁계약을 하면 노동자는 프리랜서 노무제공자로 간주되어 소득세를 3.3% 폐고 사회보험의 직장가입이 되지 않는다.

면접참여자들 대다수가 “고용보험에 되지 않고” “3.3을 폐는” 경우를 겪었다. 소수를 대상으로 한 면접조사이므로 통계적인 신뢰성을 갖고 말할 수는 없지만, 면접참여자들의 얘기를 들어보면 오히려 고용계약을 하지 않는 경우가 더 많은 것처럼 보인다.

어떤 경우에는 고용계약을 하고 어떤 경우에는 위탁계약을 하는지는 정확히 알 수 없다. 예를 들어 공장이 3공장까지 있고 1000명 가까이 일하여 반월시화공단에서 가장 규모가 큰 회사 중 하나인 K회사에는 일종의 사내하청 업체가 서너 개 들어와 있다. 그런데 업체를 통해 K회사에서 일하는 노동자들은 고용계약을 맺은 노동자와 업무위탁으로 “3.3을 폐는”

6) 고용계약을 맺지 않은 프리랜서인 노무제공자는 임금을 받을 때 근로자소득세를 제하는 것이 아니라 인적용역 소득세 3.3%를 폐는 것에서 나온 말이다.

노동자들이 섞여 있다. A업체는 고용계약, B업체는 위탁계약이라는 식으로 업체에 따라 계약 방식이 나누어지는 것도 아니어서, 면접참여자들의 말을 종합해보면 한 업체 내에서도 고용계약으로 일하는 노동자도 있고 업무위탁계약으로 일하는 노동자도 있다<sup>7)</sup>. 따라서 특정한 기준이 있다기보다 상황과 시기에 따라서 달라지는 것으로 보인다. 예를 들어 고용센터 알선으로 업체와 계약한 노동자는 근로계약을 맺었는데 이 경우에는 공적인 통로를 통하여 있으므로 위법성의 여지가 큰 프리랜서 위탁계약을 맺기는 어려웠을 것이다.

K회사처럼 규모가 큰 회사가 아니라, 소규모영세회사에서는 고용계약이 아닌 업무위탁이 훨씬 더 많아 보인다. 단, 소규모영세회사에서도 업체를 통해 노동자를 공급받는 것이 아니라 직접고용을 하는 경우에는 대개 고용계약을 맺는다.

면접참여자들 중에서도 당장 손에 쥐는 임금이 더 많은 업무위탁계약을 선호하는 경우가 있었다. 고용계약을 하면 소득세율도 높아지고 사회보험 가입도 해야 해서 노무제공자로 일하는 것보다 오히려 임금이 낮아질 수도 있다. 그럼에도 불구하고 대개의 면접참여자들은 그래도 직접고용 정규직을 선호한다고 말했는데, “여기저기 옮겨다니는 게 힘들어서”, “실업급여를 탈 수 있으니까”, “정년 때까지 일할 수 있어서” 등의 이유를 들었다. 불안정성이 그만큼 큰 문제인 것이다.

임금에 관해서라면, 정규직이든 파견 근로자이든 업무위탁 노무제공자이든 공단 내의 임금은 어차피 최저시급에 맞춰져 있다. 가끔 직접고용 정규직에게는 상여금을 지급하는 경우도 있지만, 그것은 K회사처럼 공단 내에서 손꼽을 만한 큰 규모의 회사에 한한다.

그러므로 노동자들은 일자리를 구할 때에도 임금에 대해서는 거의 물어보지 않는다. 오히려 노동자들이 가장 중요하게 보는 것은 잔업 특근을 얼마나 할 수 있는가이다. 시간외 근무와 휴일 특근 등을 해야 총임금이 올라가기 때문이다. 회사의 일감이 적어져서 잔업 특근이 줄어들면 이직을 고려한다. 면접조사 중에 참여자들이 일자리에 관해 이야기하면서 가장 크게 중점을 두었던 것이 잔업·특근 시간이 줄었다 또는 충분하다의 문제였다.

[인력업체에서] 임금에 대해서는 따로 얘기하지 않았어요. 다 최저임금이니까. 여기는 잔업이 많은 데다, 잔업이 자주 없는 데다 이런 얘기 해주죠.

거기는 잔업이 많지 않아서, 돈이 안돼서 나왔어요.

특근이 없어요. 특근이 없으니까 여기는 이제 좀 안되겠다 이런.

요새 너무 일이 없고. 하루에 8시간밖에 못해요. 5시만 되면 퇴근이니까, 다른 데를 알아보려고 해요,

물론 너무 긴 장시간노동이나 강한 노동강도를 꺼리는 경우도 없지는 않았다. 특히 나이가 많은 50대 여성인 면접참여자B와 D는 최근 퇴직 사유로, “주야교대는 이제 힘들어서 주간만 하는 일을 찾으려고”, “그날 일을 다 끝내야 집에 갈 수 있는데 갑자기 새벽 1시, 2시까지 할 때가 많아서”, “부품이 너무 무거워 힘에 부쳐서”라는 등 노동시간과 노동강도 문제를 얘기했다. 그러나 이들도 가급적 잔업·특근이 많은 일자리를 원하고 있었으며, 다만 건강

7) 노동자들이 자신의 계약 형식을 정확히 알지는 못한다. 주로 사회보험 가입 여부나 소득세율 등을 질문하여 판단한 결과이다.

문제 때문에 노동시간이 너무 불규칙하거나 야간에 하는 일을 꺼리는 것 뿐이었다.

#### 4) 인력업체와 사용기업

공단 주변의 길에는 인력업체 사무실들이 즐비하게 늘어서 있다. 창마다 “아웃소싱, 용역, 전자, 자동차부품, 파견, 일당, 건설, 파출, 식당”이라는 글자가 크게 써붙여져 있다. 공단 지역의 노동력공급 구조에서 중심적인 역할을 하는 인력업체들이다.

이 인력업체들은 다음과 같은 사업들을 한다. 우선, 일자리를 소개시켜주고 소개비를 받는 ‘직업소개소’로 활동할 수 있다. 앞선 절에서 언급한바 면접참여자A가 공장 비번인 날 식당 등에서 하루짜리 일을 하면서 만 원씩 소개료를 내는 방식이 이것이다.

그러나 공단의 인력업체가 단순히 일회적인 소개소 사업만을 하는 경우는 거의 없으며, 공장에 일할 노동자를 파견하는 파견업을 겸한다<sup>8)</sup>. 특히 소규모 공장 여러 곳에 인력이 필요할 때마다 노동자를 공급하는데. 한 공장에서 노동자들이 일하는 기간은 수 일에서 6개월 까지이다. 파견법상 제조업 공정에 일시적 파견이 가능한 최대한의 기간이 6개월(3개월+연장3개월)이기 때문이다. 앞 절에서 언급했듯이 면접참여자C와 F는 6개월 후 일하던 회사에서 직접고용으로 전환하여 정규직이 될 수 있었다. 업체가 한 공장에만 파견을 하는 것이 아니므로, 한 군데에서 일이 없어져 노동자가 공장에 나가지 못하게 되면 다른 공장으로 파견하기도 한다.

그런데 사실 인력업체의 입장에서는 업체 소속 노동자가 일하는 회사에서 정규직이 되면 더 이상 그 사람을 노동력으로 보냄으로써 이익을 볼 수 없으므로, 정규직 전환을 하는 6개월 이전에 다른 공장으로 파견시켜 빼돌리기도 한다. 면접참여자C는 직접 이런 일을 경험하지는 않았지만 간접적으로 보고들은 사례를 말해주었다. 그의 말을 빌자면 인력업체 입장에서는 “당연한 것”이다. 이러한 업체에서 파견으로 일하는 노동자들은 노무제공자나 일용직 계약으로 사회보험에 가입하거나 퇴직금을 받는 경우가 거의 없다<sup>9)</sup>. 일종의 떠돌이, ‘일당직’인 것이다.

이렇게 파견 방식으로 노동자를 사용하는 회사는 공단 내에서도 비교적 작은 규모의 회사들이다. 앞서 말한 것처럼 공단 내 노동자들의 임금은 노동자의 고용형태를 막론하고 최저 임금에 맞추어져 있다. 즉 직접고용 정규직 노동자라고 임금을 더 주는 것이 아니다. 그런데 파견 노동자를 사용하면 파견 업체에 지불하는 비용이 있으니 오히려 약간이나마 노동비용이 상승할 수도 있다. 그렇다면 회사가 왜 직접고용을 하지 않고 파견 노동자를 사용하는가.

가장 중요한 이유는 물량 변동 때문이다. 생산 하청고리에서 낮은 위치를 차지하고 있는 공단의 소기업들은 물량 변동이 매우 심하기 때문에 최소 물량에 맞추어 정규직을 고용하고 물량에 따른 필요인원 증가분만큼 파견 노동자를 업체에서 공급받는 것이다. 그런데 이에 더하여 인력부족 측면도 있는 것으로 보인다. 특히 노동강도, 노동시간, 노동환경 등의 면에서 열악한 사업장은 노동자들도 잘 가려고 하지 않기 때문에 만성적인 인력부족에 시달리고 있다. 일하려 와도 며칠, 몇 주 만에 그만두어 버리는 일이 많아 그때마다 다시 업체에서 사람을 구하는 것이다. 따라서 이런 회사에서는 오래 성실하게 일하는 사람에 대해서는 직

8) 합법적으로 파견업체로 등록했는가는 또 다른 문제이다.

9) 원칙적으로는 일용직 계약도 고용보험 신고와 납입을 하고 퇴직금도 지불해야 하나 대부분은 하지 않는다.

접고용을 하기를 원하는 경우도 있다.

공단 내에서는 비교적 규모가 큰 수백 명 규모의 중기업들은 약간 사정이 다르다<sup>10)</sup>. 여기에는 파견이라기보다 용역, 아웃소싱 등으로 불리는 업체가 노동자를 공급한다. 파견이 아니라 용역이나 아웃소싱이라고 하는 이유는, 파견은 최대 6개월까지만 가능하므로 그 이상 사용하려면 도급을 주는 방식으로 해야 하기 때문이다. 말하자면 6개월 이상 지속적으로 노동자를 사용할 만한 일거리가 안정적으로 있어도 직접 채용을 하지 않고 업체에 용역을 주는 것이다.

형식적으로는 일의 도급이지만, 사실상 이 도급을 받은 업체들도 노동력공급 외에 다른 기능을 하지 않는다. 노동자들은 임금을 주는 소속 업체 관리자는 처음 입사시 계약서를 쓸 때 얼굴을 본 것 외에는 만나지도 않는다. 심지어 입사시 면접을 원청에서 보는 경우도 있다. 당연히 일하는 과정에서도 원청 관리자의 지시를 따른다. 즉 사내하청 도급 형식을 취하지만, 사실은 그저 노동자를 보내는 파견이나 다름없으며, 이른바 불법파견인 셈이다. 불법파견 소송을 오래 치뤄온 대기업 공장에서는 이제는 정규직과 사내하청 직원이 일하는 공정을 분리한다든지, 원청 관리자가 직접 근태관리나 지시를 하지 않는다면 하는 방식으로 눈가림을 하고 있다. 그러나 대공장이 아닌 공단 공장에서는 그런 것도 없으며 관행적으로 일한다.

여기[현재 일하는 회사]서는 면접을 용역에서만 봤는데, 용역 한 번, 회사 [노동자를 사용하는 원청] 한 번 이렇게 두 번 보는 경우도 있고요. … 계약서 쓰고 용역업체 사람이 첫날 공장에 데리고 가서, 여기서 기다리라고 하고 갔어요. 기다리고 있으니까 회사 과장님아 와서 저를 일할 부서로 데려갔고, 거기 부서에서 이제 반장이 일 가르쳐 주고 일 시키는 거죠. 용역업체 사람은 볼 일이 없어요. 첫날 데리고 간 게 끝이에요.

비교적 규모가 큰 중기업에서도 이와 같이 용역업체를 통해 일하면 근로계약이 아닌 업무 위탁 계약을 하는 경우도 많다. 또한 근로계약을 맺고 일하더라도 기준 업체를 폐업하고 새로 업체를 설립하는 방식으로 퇴직금 등을 지불하지 않는 수법도 여전히 존재하는 것으로 확인된다.

[퇴직금을] 받기는 받았는데 제대로는 못 받았어요. 제가 처음 근로계약서 그거 작성했잖아요. 그리고 용역 이름이 바뀌어서 다시 사인 했는데, 다시 사인한 거 그거부터 있더라고요. 그거부터 맞추더라고요. 그거부터 계산을 해서, 그 앞에 거는 자기하고 관계없다 이러고. 전에 근로계약서는 없애버렸더라고요. 똑같은 데에요. 사람도 똑같고, 이름만 바뀐 거예요. 사인만 다시 하고. 제대로 못받은 거 맞아요.

10) 중소기업기본법에서는 제조업의 경우 상시근로자 10명 이만을 소기업, 300명 미만을 중기업이라고 규정하고 있는데, 여기서는 그러한 규정을 따라 지칭하는 것은 아니다. 소기업과 중기업을 엄격하게 구분하는 대신 수십 명 정도를 소기업, 100명~수백명에 달하는 인원이 있는 회사는 중기업으로 얘기한다. 300인 이상을 대기업이라고 규정하면 반월시화공단에서도 몇몇 공장은 그 기준을 넘지만, 통념상 대기업이라기보다 중기업이라고 부르기로 한다.

## 2. 고용허가제 이주노동자

면접에 참여한 고용허가제 이주노동자는 다음과 같다. 이 중 몇몇 면접참여자는 반월시화 공단이 아니라 인근 화성공단에서 근무하고 있다. 이주노조 위원장과 부위원장은 통역을 맡아주면서 이주노조에 접수된 상담사례 등을 가외로 얘기해주었다.

2장에서 보았듯이 고용허가제로 입국한 노동자들의 90%가 남자이고 젊은 나이에 한국에 입국한다. 면접참여자도 이에 따라 전원 남자이며 20~30대가 대부분이다.

표 16 고용허가제(E-9 비자) 이주노동자 면접참여자 명단

구분	연령대	성별	한국입국	출신국	이직경험	기타
A	20대	남	2025	캄보디아	있음	
B	20대	남	2024	캄보디아	있음	
C	40대	남	2022	네팔	있음	
D	20대	남	2023	미얀마	있음	
E	20대	남	2024	방글라데시		화성공단
F	30대	남	2022	방글라데시		화성공단
G	20대	남	2024	베트남		
H	30대	남	2019	필리핀	있음	
I	20대	남	2018	필리핀		
	50대	남	1990	네팔	이주노조 위원장	
	50대	남	1993	방글라데시	이주노조 부위원장	

### 1) 고용과 입국

보통 고용허가제라고 불리는 비전문취업(E-9) 비자 제도는 외국인근로자고용법에 근거하여 2004년부터 시행되었다. 한국에서 이주노동자와 관련된 최초의 제도는 1993년부터 시행된 산업연수생 제도이다. ‘산업연수생’이라는 명명에서도 알 수 있듯이, 산업연수생 이주 노동자들은 노동자가 아닌 것으로 취급되어 최저임금 등 노동법의 보호를 받지 못하였다. 특정 기업의 산업연수생 명목으로 체류 자격이 주어진 것이므로 회사를 그만두면 바로 다른 바 ‘불법체류자’가 되었지만, 산업연수생으로 입국한 이주노동자 중 절대다수가 극도의 저임금과 산업재해의 위험, 폭언·폭행 등 인권침해가 난무하던 사업장에서 도망쳐 미등록노동자가 되었다. 어차피 노동법이 적용되지 않기 때문에 차라리 미등록노동자로 일하는 쪽이 더 나았던 것이다. 결국 산업연수생 제도는 미등록 이주노동자만을 양산하며 제대로 된 제도로서의 기능을 하지 못했고, 사회적으로도 현대판 노예노동이라고 크게 비난과 저항을 받았다. 이러한 비판에 직면하여 산업연수생 제도에서도 1회 정도 이직을 허용해주거나 산재보상이나 최저임금을 적용하는 등 점점 개선되는 방향으로 갈 수밖에 없었으며, 마침내 2003년 외국인근로자고용법이 제정됨으로써 고용허가제로 바뀌었다.

2장에서 살펴본바 고용허가제로 일하는 이주노동자는 2024년 기준 한국에서 취업해 있는 이주노동자 중 약 30%로 가장 큰 비중을 차지한다.

고용허가제로 E-9 비자를 받기 위해서는, 먼저 본국에서 한국어시험을 치뤄 합격하면 산업인력관리공단의 구직자 명단에 이름을 올려놓고 대기해야 한다. 한국의 회사에서 구직자

명단을 보고 노동자를 선택해서 근로계약서를 보내온다. 그에 응해서 근로계약을 체결하면 비로소 E-9 비자가 나오고 한국 입국을 할 수 있는 것이다.

중국교포에게 적용되는 방문취업의 경우 미리 고용계약을 할 필요없이 취업을 할 수 있는 비자(H-2)를 받아 한국에 들어와서 일자리를 구하는 반면, 비한국계 이주노동자들에게 적용되는 고용허가제는 일단 고용계약을 해야 비자를 받고 한국에 들어올 수 있는 것이다. 그러므로 실제 회사의 환경과 하는 일이 어떤지 모르는 상태에서 고용계약을 맺을 수밖에 없다. 게다가 방문취업은 자유로운 퇴직이 가능하지만, 고용허가제 이주노동자들은 고용주의 동의 없이 퇴직을 하거나 퇴직 후 3개월 내 재취업을 하지 못하면 한국에 체류할 자격조차 박탈된다. 그래서 현재 이주노동자운동의 목표가 고용허가제를 중국교포의 방문취업과 같은 노동허가제로 바꾸는 것이다.

외국에서 고용허가제를 통해 한국으로 입국하는 과정은 산업인력관리공단에서 주관한다. 그러므로 민간단체들이 주관하거나 브로커가 개입하여 회사와 노동자를 연결시켜주는 다른 이주노동자 취업 제도(외국인어선원제도, 계절노동자제도, 특정활동비자 등)에 비해 송출비리가 없이 공공성을 담지한 것으로 알려져 있다.

그러나 실제로는 브로커가 개입을 하여 한국의 회사에 취업을 시켜준다는 명목으로 돈을 받는 경우가 종종 있다고 한다. 그렇게 되는 것은 산업인력관리공단의 구직자로 대기하는 기간이 2년으로 한정되어 있기 때문이다. 2년이 지나면 시험을 다시 보아야 한다. 대기 기간인 2년이 만료되도록 취업을 못하는 경우가 많이 생기면서, 몇몇 국가에서는 대기 기간을 늘려달라는 시위가 발생한 적도 있다. 그렇기 때문에 한국 회사와 연결하여 취업할 수 있도록 하는 브로커가 나타날 수 있는 것이다.

나한테는 [브로커] 연락이 안왔지만 그런 얘기는 들었다. 유효기간이 끝나도록 못가는 사람들이 많다. 그리고 한국에 가려는 사람이 많아져서 점점 시험 경쟁률이 높아진다. 쿼터는 정해져 있고 성적이 높은 순으로 자르기 때문에, 몇 년 전에는 96점 정도가 커트라인이었다면, 이제는 99점, 100점을 받아야 한다. 그러니까 다시 시험을 보면 합격을 할 수 있을지 없을지도 모른다. 그래서 어떻게든 유효기간 내에 한국에 가려고 브로커에게 돈을 주기도 하는 것이다.

이주노조 위원장의 말에 따르면 사기가 발생하기도 한다고 한다.

그게 진짜 뭐 한국 회사랑 뭐가 있는지 아닌지도 몰라요. 되면 좋고 안되면 돈 돌려주고. 취업 안되면 돈을 돌려준다 하는데, 돈을 돌려주더라도 6개월이고 1년이고 남의 돈을 맡아 가지고 있는 것 자체가 사기 아니에요? 큰 돈을 무이자로. 이자만 해도.

고용허가제로 입국할 때에는 회사가 노동자를 고르는 것이지, 노동자가 회사를 고를 수는 없다. 한국에 있는 회사가 구직자 명단을 보고 노동자를 선택하여 산업인력관리공단을 통해서 채용 의사를 밝히고 근로계약서를 보낸다. 원칙적으로야 노동자가 회사의 노동조건에 만족하지 않으면 계약을 하지 않을 수 있지만, 현실적으로 노동자가 회사를 거부하는 경우는 거의 전무하다. 무엇보다 위에서 이야기했듯이 브로커가 생길 정도로, 구직자 명단에 올랐

다고 해도 한국에 취업할 수 있으리라는 보장이 없기 때문이다. 이에 더하여 면접참여자의 말에 따르면 회사가 보내온 고용계약을 거부하면 일종의 블랙리스트에 올라 다른 회사들도 더이상 고용을 하지 않는다는 것이다. 이것이 사실인지는 확인할 수 없지만, 적어도 그런 소문이 퍼져 있기도 한 것으로 보인다.

그런 생각[회사가 보내온 고용계약을 거부하는 것]은 해 본 적이 없다. 9 개월만에 처음으로 연락이 왔다. 일단 한국에 가는 것이 중요하다.

회사를 고를 수는 없다. 안 갔다가 다시 또 언제 [고용계약이] 올지 모르니까. 맨 처음에 제안이 온 회사에 무조건 가는 것이다. 고용 제안이 왔는데 안 가는 일은 들어본 적도 없다.

안 간다고 하면, 다른 회사들도 고용계약을 하려고 하지 않는다. 자기들끼리 서로 다 안다고 한다.

고용허가제 이주노동자들은 회사의 시설이나 노동환경, 하는 일을 거의 알지 못하는 상태에서 온다. 양식에 따라 제공되는 회사 정보는 매우 제한적이며, 고용이 되어야만 입국을 할 수 있으므로 고용계약 이전에 회사에 와서 볼 수도 없다.

고용허가제 고용은 40세 미만으로 나이를 제한하고 있으며 대부분 젊은 남성들이다. 다만 면접참여자C는 40대였는데 처음 한국에 입국할 때 만 39세로 마지막 상한선인 나이였다. 그는 왜 나이가 많은 노동자를 채용했는지에 대해서 사업주에게 직접 들은 적이 있다고 했다.

사장님의 말하기를 자기는 나이 든 사람만 뽑는다고 했다. 일이 많이 힘든데, 젊은 사람들은 힘든 일을 잘 안하려고 한다. 나이가 든 사람, 결혼해서 자식이 있는 사람이 계속 일한다. 그래서 사장님의 일부러 나이 든 사람을 뽑는다.

즉, 사업주들이 보통 젊은 사람을 선호하기 마련이지만, 일이 힘들고 노동조건이 열악하면 오히려 나이 든 사람을 선호할 수도 있다는 것이다. 젊고 미혼인 노동자들은 노동조건이 매우 좋지 못하면 아예 사업장을 이탈하여 미등록노동자가 될 가능성이 높은 반면, 나이가 많고 기혼인 사람은 열악한 노동조건을 참고 계속 일할 것이라고 보는 것이다.

## 2) 퇴직과 구직

이주노동자들에게 있어서 고용허가제의 가장 큰 문제점으로 비판받는 것이 ‘사업장 변경 제한’이다. 즉 회사를 옮기는 데 큰 제한이 있다는 점이다. 다음 세 가지 독성조항에 의해 자유롭게 이직할 권리가 제한된다. 첫째는 다니던 회사를 그만두고 다른 회사로 이직을 하기 위해서는 현재 사업주에게서 사업장변경 동의를 받아야 한다는 것이다. 즉 퇴직을 하는데 고용주의 허락을 받아야 한다. 둘째, 사업장변경 동의를 받아 퇴직을 하고 새로운 직장을 찾는 기간이 3개월로 제한된다. 세째, 사업장 변경 회수도 3번으로 제한된다. 다만 장기

간 임금체불 등 사측의 심각한 잘못으로 사업장 변경을 해야 하는 것으로 인정되면 그것은 변경 회수에서 차감하지 않는다. 이러한 세 가지 조건을 지키지 않으면 ‘사업장 이탈’로 간주되어 한국에 체류할 자격이 박탈당한다.

이처럼 아직 자체가 어렵기 때문에 고용허가제 이주노동자들은 아직 경험이 있는 사람이 많지 않으리라고 생각했으나, 면접참여자들 중에서는 의외로 퇴직과 구직 경험이 있는 사람들이 더 많았다. 이직을 하게 된 동기로는, 잔업이 너무 적어서 임금이 낮은 것, 폭언과 욕설, 열악한 기숙사, 강한 노동강도 등을 꼽았다.

사장님의 나쁜 말[욕설]을 많이 했다. 다른 것보다 그것이 가장 마음이 아팠다.

일이 너무 힘들고 어렵고. 나와 맞지 않는 것 같았다.

일도 힘들었고 기숙사도 문제였다. 컨테이너였는데 난방이 잘 되지 않았다. 바닥은 뜨거운데 위 공기는 추웠다. 겨울에 너무 힘들었다.

잔업이 너무 없어서였다. 일이 많이 없어서 돈을 많이 벌지 못했다. 남은 기간 동안 돈을 더 많이 벌 수 있는 곳으로 가고 싶었다. 사장님의 좋아하지는 않았지만, 회사에 일이 많이 줄어들었으니까 보내준다고 했다.

사측에서 사업장변경 동의를 순순히 해 줬냐는 질문에는 각각 정도의 차이는 있었지만 모두 “사장님의 좋아하지 않았다”고 대답했다. 심지어는 회사를 나가려면 직접 다른 사람을 찾아 데리고 와 일을 가르치고 나서야 사업장변경 동의를 해 주겠다는 경우도 있었다.

처음에는 못 해준다고 했다. 나가면 너는 미등록이 되는 것이라고 했다. 계속 여러 번 얘기를 해서 마침내 [동의를] 받았다.

우리 회사는 그래도 잘 해주는 편이다. 다른 친구들 이야기를 들어보면 사업장변경 못하게 막는 회사들이 많다. 거의 다 그렇다. 친구네 공장은 회사를 나가려면 직접 다른 사람을 데리고 와서 일을 가르쳐놓고 나가라고 한다고 했다. 그래서 그 공장에는 미등록노동자가 10명이 넘고 합법적인 노동자는 2명밖에 없다는 것이다. 회사를 나가기 위해서는 자기나라 사람 [미등록노동자]을 찾아 데리고 와야 사업장변경 동의를 해주기 때문에 그렇게 미등록노동자들로 채워지게 된 것이다.

사업장변경 동의를 하는 대신 이주노동자에게 돈을 요구하는 경우가 있다고 알려져 있으나, 면접참여자들 중에서는 그런 경험을 한 사람은 없었다. 사업장변경 동의를 받아내기 위해서 전형적으로 취하는 행동은 아프다고 평계를 대며 태업을 하는 방식이다.

무엇보다 아프다고 했다. 진짜 아프기도 했다. 아파서 출근 못하고 그러면 서 사인해 달라고 했다.

힘들고. 일 잘 못하니까, 계속 일하다가는 사고 날 것 같다고 했다.

면접참여자C와 F는 각각 체류기간 연장과 고용허가제 재입국을 한 상태에서 사업장 변경을 했다. 고용허가제 E-9 비자의 체류기한은 3년이고 여기에 현재 그 이주노동자를 고용하고 있는 고용주가 연장을 하면 1년 10개월을 더 체류하며 일할 수 있다. 또 체류기간 연장 까지 4년 10개월을 이직 없이 한 사업장에서 일하고 고용주가 그를 ‘성실근로자’로 지정해 등록하면, 한 달 동안 본국에 머문 다음 고용허가제 2회차로 재입국하여 4년 10개월을 일 할 수 있다. 이러한 체류기간 연장이나 성실근로자 재입국 제도는 모두 고용주가 신청을 하는 것으로, 다른 조항들과 더불어 고용허가제로 일하는 이주노동자를 한 회사에 옮매개 하는 효과를 낳는다. 1년 10개월을 더 일하기 위해서, 또는 고용허가제 2차 입국을 하기 위해서는 고용주에게 잘 보여야 하는 것이다. 특히 고용허가제 재입국은 아예 규정상 원칙적으로 사업장변경 없이 한 회사에서만 4년 10개월을 근속했을 때만 가능하도록 되어 있다. 따라서 재입국까지 생각하며 한국에서 합법적으로 오래 일하기를 원한다면 이직을 할 수가 없는 것이다.

그러므로 회사가 마음에 들지 않아도 노동자들은 일단 체류기간 연장이나 2차 고용허가제 재입국을 하여 체류 기간을 확보한 후 이직을 꾀한다. 회사 입장에서 보면 ‘뒤통수를 치는’ 행동일 수도 있지만, 퇴직을 하면 한국에 머물 자격까지 사라지는 이주노동자의 입장에서는 최소한의 방어 전략이다.

반면, 이직 경험자 중 면접참여자A는 입국한지 6개월도 되지 않아서 회사에 일감이 없어서 오히려 회사에서 나가라고 한 사례다.

[퇴직] 2~3주 전부터 일이 없어져서 일주일에 3, 4일 밖에 출근하지 못했다. 사장님의 [사업장변경동의서에] 싸인해 줄 테니 나가라고 했다. 나는 돈도 없고 있을 곳도 없어서 못 나가겠다고 버텼다. 하지만 일이 없어서 어차피 돈을 받을 수 없다고 했다. 같이 일하던 캄보디아인 3명이 함께 사장님을 면담하고 결국 나오게 되었다.

보통 고용허가제 이주노동자의 이직 문제를 얘기할 때 회사를 옮길 수 없는 사업장변경 제한만이 거론된다. 그러나 반대로 면접참여자A는 원하지 않는데도 회사를 그만둘 수밖에 없었던 경우이다. A의 사례는 중소기업 특유의 물량 변동과 그에 따른 고용불안정이 고용허가제 이주노동자에게도 영향을 미친다는 점을 보여준다.

면접참여자A는 퇴사를 한 후에 거의 한 달 가까이 되어서야 고용센터에 등록을 했는데, 그렇게 늦게 한 이유는 정확하지는 않지만 한국에 온지 얼마 되지 않아서 행정 절차에 미숙했기 때문인 것으로 보인다. 6주간의 실직 기간 동안 지리를 몰라 택시를 타고 다니느라고 가장 돈을 많이 썼다고 할 정도로 아직 한국 생활에 적응하지 못한 상태였다. 2주일이 넘어 처음으로 연락이 와서 채용면접을 보고 온 날 저녁에, 이 연구의 면접조사에 참여하였다. 회사에서 그의 핸드폰으로 직접 문자를 보냈으며, 채용면접 결과 회사에 다니기로 하고 다음날 고용센터에서 만나 근로계약서를 작성하기로 했다고 했다.

이처럼 이직을 위해 고용센터에 등록하면, 고용센터 또는 고용센터의 명단을 본 회사에서 직접, 문자로 연락이 온다. 면접참여자A는 2주일이 넘어서야 처음 연락이 왔다고 했지만,

반대로 너무 연락을 많이 받아 입사면접을 미쳐 다 못 가고 가려서 갔다고 하는 면접참여자도 있었다.

한국 처음 입국할 때의 최초 고용 때와는 달리, 이직시에는 이주노동자들도 회사를 가려서 선택한다. 고용허가제 하에서 최초 고용 때에는 경쟁률이 높고 일단 한국에 입국하는 것이 중요한데다가 한국에 들어오지도 않은 상태이므로 회사를 살펴보는 것 자체가 불가능하다. 반면 한국에서 사업장 변경 시에는 회사를 직접 살펴볼 수 있다. 더군다나 고용허가제에서는 쉽게 사업장을 변경할 수가 없고 변경 회수도 제한되기 때문에 더욱 신중하게 고를 필요가 있다.

이주노동자들이 회사를 선택할 때 주로 보는 것은 회사의 규모, 산업·업종과 하는 일, 기숙사 등을 꼽았다. 임업이 얼마나 있느냐는 임금과 직결되는 것으로 임업이 너무 적다는 이유로 사업장 변경을 원하는 경우가 많지만, 이는 물량 변동에 따라 달라지기 때문에 입사해서 일하기 전까지는 확실히 알 수 없는 부분이다.

회사가 크냐 작냐를 우선적으로 봤다. 연락이 오면 일단 회사 이름으로 검색을 해서 찾아본다. 로드뷰 사진도 나온다. 봐서 너무 회사가 작으면 인터뷰를 가지 않았다.

안산(반월시화)공단과 옆에 있는 화성공단이 좋다고 들어서, 고용센터 등록할 때 1순위와 2순위 선호 지역으로 썼다. 여기에는 자동차부품, 금속 공장들이 많다. 자동차부품이나 기계금속이 돈도 많이 벌 수 있고 기술도 배울 수 있다. 용인이나 (경기도) 광주, 남양주공단 같은 데는 가구 공장이나 식료품 공장 같은 데가 많다. 그런 데는 더 영세하고 일도 훨씬 힘들다.

좀 복잡하고 머리를 많이 써야 하는 일이지만, 위험해 보이지는 않는다는 점이 마음에 들었다.

기숙사. 어디서 어떻게 지내는지는 반드시 물어보고 꼼꼼하게 살펴본다.

그런데 일자리가 반드시 잘 구해지는 것은 아니다. 고용허가제에서는 사업장 변경 신청 후 구직 기간이 3개월로 정해져 있기 때문에 그 기간 동안 반드시 다시 취업을 해야 한다. 실직 상태가 3개월에서 하루만 더 지나도 즉시 미등록노동자가 되어버리는 것이다. 아주 열악한 일자리라도 마다하지 않는 게 아닌 한, 3개월의 구직 기간은 마음에 드는 일자리를 구하기에 그리 크게 여유 있는 기한은 아니라고 한다. 따라서 고용허가제 개선을 논의할 때 현재 3개월로 제한된 구직 기간의 연장이 중요하게 다루어지는 조항 중 하나다. 이 구직 기간이 거의 끝나가도 일자리를 미쳐 구하지 못하면 이주노동자는 마음이 급해질 수밖에 없다.

그런데 면접조사 중 이러한 틈을 노려 고용허가제 이주노동자에게도 브로커가 접근한다는 이야기를 들었다. 고용허가제 이주노동자는 이직을 할 때도 반드시 공공 고용센터를 통해서 해야 하며 민간 업체를 이용할 수 없도록 되어 있기 때문에 상당히 의외였다.

구직을 하는 이주노동자가 반드시 일자리를 구할 수 있을 것이라는 보장이 없는 것처럼,

회사측에서도 반드시 노동자를 구할 수 있다는 보장은 없다. 위에서 말했듯이 이주노동자들도 한국에서 사업장변경을 할 때에는 회사를 고를 수 있기 때문에, 특히 조건이 안 좋은 회사들, 즉 일이 힘들고 위험하거나 기숙사가 없거나 열악하거나 한 회사는 노동자를 구하기 쉽지 않다.

브로커는 이와 같이 구직이 어려운 노동자와 구인이 어려운 회사 사이를 파고드는 것이라고 한다. 면접참여자가 얘기해 준 사례는 다음과 같다. 3개월의 구직 기간이 끝나가서 초조해하던 노동자에게 같은 나라 출신의 브로커가 연락을 해와서 일할 회사를 소개해주는 대가로 40만원을 요구했다. 40만원을 주고 브로커가 소개한 회사에 가 보았는데, 너무 외진 곳에 있고 기숙사시설도 열악하여 입사하지 않기로 마음먹고 브로커에게 40만원을 돌려달라고 하였으나 브로커는 20만원만 돌려주고 20만원은 돌려주지 않았다. 해당 이주노동자는 이렇게 20만원을 갈취당했지만, 조건이 너무 좋지 않아서 그곳에 취업을 하느니 차라리 미등록노동자가 되기로 결심했다는 것이다<sup>11)</sup>.

사실 면접조사 초기에 지인의 사례라고 하여 이 이야기를 들었을 때 완전히 믿지는 않았다. 고용허가제의 경우 전적으로 공공적인 통로로만 입국시 채용이나 이직이 이루어진다고 알고 있었기 때문이다. 면접참여자가 직접 경험한 것이 아니라 들은 것이므로 이야기가 전해지면서 와전이 되거나 면접참여자와의 의사소통 문제로 정확히 전달되지 않은 것일 수도 있으며, 설사 그런 일이 있다고 하더라도 드문 사례일 것이라고 생각했다. 그런데 그 후 이주노조 위원장을 만나 이 사례를 언급했더니 공공 고용센터를 통하여 일자리를 구하기보다 그런 브로커나 민간 업체를 통하는 경우가 더 많다는 것이다. 이주노조 위원장은 약간 흥분한 말투로 다음과 같이 말했다.

아이고, 이 사람아. 공공적으로만 하다니, 이거 봐요, 순진하시네. 이주노동자 많은 동네 가서, 거기 길에 인력업체 사무실이나 행정사 사무실 써져 있는 데, 아무데나 들어가 보세요. E-9 노동자들이 바글바글해요. 80%, 90%, 한 80%는 고용센터가 아니라 그런 데로 가는 거예요. 30만원 받고 회사 연결시켜줘요. 그런데 그런 회사는 안 좋은 회사거든요. 개들[브로커들] 공공센터 명단, 워크넷 꽉 살펴보면 딱 안대요. 여기가 외국인근로자 구하는구나, 안되는구나. … 사기도 쳐요. 진짜 들어가지도 못할 만큼 안 좋은 회사 소개시켜 줘놓고 성사 안돼도 돈을 안 돌려주는 거죠. 뭐 돌려주기도 하지만, 안 돌려주는 일도 많아요. 그런 사기 신고할 수 없냐고 상담이 많이 와요. 저는 경찰에 신고할 수는 있지만, 너도 잘못[민간 인력업체를 이용한 것]이 있으니 자칫하면 안 좋을, 불이익이 있을 수 있다 라고 말해줘요.

들은 사례에 대해서 이주노조 위원장에게 자세히 얘기하지 않고 사업장변경 구직 기간 중 브로커가 접근하기도 한다고 들었는데 실제로 그런 경우가 있느냐고 간단히 물었을 뿐인데, 이주노조 위원장이 한 이야기는 면접조사 중 들은 사례와 정확하게 일치했다. 그 후 면접조사 중에 참여자들에게 고용센터가 아닌 브로커나 소개소를 이용하여 이직을 하는 일이 있느냐고 물어보았더니, 대부분의 면접참여자들이 자신이 직접 그렇게 하지는 않았지만 그런 일이

11) 브로커나 민간 소개소를 통해서 일자리를 구하더라도 그 회사가 외국인근로자 고용 신청을 하면 합법적인 것이 된다.

있다는 것은 간접적으로 듣거나 보았다고 대답했다. 2장에서 분석한바 이민자고용조사에서도, 현재 구직자만을 대상으로 한 설문 문항이기는 하지만, 주요 구직 경로 두 가지를 묻는 질문에 고용센터를 주요 통로로 생각하지 않는 E-9 비전문취업 구직자가 절반을 넘었다. 그 대신 이주자 지원단체나 인맥을 통해 일자리를 알아본다는 대답이 많았는데, 이주자 커뮤니티와 인맥이 바로 브로커들이 활동하고 접근하는 통로가 된다. 즉 이주노조 위원장의 말처럼 설사 80~90%는 아니더라도<sup>12)</sup> 매우 흔한 일이었던 것이다.

고용허가제 노동자는 구직시 민간 직업소개소를 이용하지 못하도록 엄격하게 금지되어 있지만, 사실 민간 소개소를 이용하더라도 노동자가 고용센터에 등록을 하고 회사가 외국인근로자 고용 신청을 하면 겉보기에는 고용센터를 통해 취업을 한 모양새를 갖추어 합법적으로 사업장 변경을 한 것이 된다. 이것이 흔한 일이라는 것은 공공적인 고용센터가 그다지 잘 기능하지 못하고 있다는 점을 방증한다.

### 3) 노동조건

고용허가제 이주노동자를 고용하는 회사는 외국인근로자 고용 신청을 해서 허가를 받아야 하는데, 상시 근로자 300인 이하의 중소기업이어야 하고 내국인 구인 노력이 전제되어야 한다. 고용허가제 제조업 부문의 경우, 고용허가제 고용가능 최대인원은 회사 규모에 따라 다음과 같다.

표 17 고용허가제 이주노동자 고용가능 인원

내국인 피보험자 수	최대 인원
1-10인	내국인 피보험자 수 +10명
11-50인	30명(단 내국인 수의 2배를 초과하지 못함)
51-100인	35명
101-150인	40명
151-200인	50명
200-300인	60명
301인 이상(자본금 80억이하면 가능)	80명

회사 인원이 100여 명 정도 된다고 한 면접참여자G를 제외하면, 면접참여자들이 다니고 있거나 다녔던 회사들은 거의 수십 명 규모의 작은 회사였다. 즉 공단의 중소기업 중에서도 소기업에 해당한다. 위 표에서도 알 수 있듯이 회사 규모가 작을수록 내국인노동자에 비해 최대로 고용할 수 있는 고용허가제 이주노동자의 비율이 커지며, 면접참여자들의 얘기를 들어보아도 그러한 경향은 확실히 관찰된다. 50명 이하의 작은 영세기업에서는 현장 노동자들은 거의 고용허가제 이주노동자들로 채워진다.

면접참여자들이 말한 또 다른 특징은 내국인 노동자들은 훨씬 더 자주 바뀌고 이주노동자들이 자주 바뀌지 않는 편이라는 것이다. 고용허가제 하에서 이직 자체가 쉽지 않다는 점을 감안하면 당연한 현상이기는 한데, 결국 한국인 노동자가 일하려고 하지 않는 열악한 소기업에서 골간이 되는 상시 노동력을 일단 이주노동자로 채우고 물량의 변동에 따라 파견업체에서 공급받는 내국인 또는 중국교포 노동자를 일시적으로 추가하는 방식으로 운영된다고

12) 이주노조에는 주로 상담이 들어오기 때문에 그런 사례가 더 많게 느껴졌을 것이다.

생각할 수 있다.

그렇다고 해서 고용허가제 이주노동자들은 고용불안정을 겪지 않는다고 할 수는 없다. 면접참여자A의 사례에서처럼 물량이 너무 줄어들면 고용허가제 이주노동자도 해고를 할 수 있는 것이다.

하지만 특히 고용허가제 이주노동자들이 불안정성을 느끼는 것은 노동시간이 줄어드는 것이다. 공단 내의 거의 모든 노동자들이 그러하듯이 고용허가제 이주노동자들의 임금도 모두 최저시급에 맞춰져 있고 임금 총액은 노동시간에 따라서 달라진다. 물량이 적어지면 노동시간이 줄어들고 임금도 적어지기 때문에 그에 민감하며 중국동포 이주노동자들과 마찬가지로 잔업과 특근이 많은 회사가 좋은 회사라고 생각하는 경향이 있다. 특히 고용허가제 이주노동자들은 한국에서의 정착이 엄격하게 금지되어 있고 가족 동반의 절대 허용되지 않기 때문에, 거의 가족들과 함께 있는 중국교포 이주노동자들과도 달리 잔업·특근을 최대화하기를 원하는 경향이 더 크다. 따라서 앞에서 말했듯이 사업장변경을 위해 태업을 하는 경우가 아닌 한, 아파도 일을 빠지는 것을 극도로 꺼려한다.

한국에서 계속 있을 생각은 없다. 5년[3년+연장 1년10개월] 지나면 돌아갈 생각이다. 그러니까 그 동안 일을 최대한 많이 해야 한다.

또한 인상적이었던 것은 노동력 운용의 편리성을 위해서 대개 같은 국가 출신의 이주노동자들 여럿을 함께 고용할 것이라는 예상과 달리, 의외로 작은 영세기업에서도 작업장의 이주노동자들의 국적이 다양하다는 점이었다. 국적을 가려서 이주노동자를 고용할 만한 여유가 없거나, 또는 노동통제를 더 쉽게 하기 위한 것이라고 추측해 볼 수 있다. 고용허가제 이주노동자들은 한국어시험을 보고 합격해야 입국할 수 있지만, 한국어시험 수준이 높은 것이 아니다. 면접참여자들은 모두 간단한 한국말을 알아들을 수 있을 정도이나 한국어로 말을 잘 구사하지는 못했으며, 영어로 진행한 필리핀 출신 노동자를 제외하면 모두 통역이 필수였다. 같은 작업장 내 이주노동자들끼리도 국적이 다양하면 의사소통이 원활하지 않아 집단화될 가능성이 낮아진다<sup>13)</sup>.

[사업장에 한국 말을 잘하여 통역을 해줄 만한 사람이 있나는 질문에] 없다. 어차피 우리는 말을 잘 하지 않는다. 듣기만 한다. 우리가 [한국인 관리자에게] 뭐라고 얘기를 하기는 어렵다.

이런 상황에서 최근 많이 얘기되고 있듯이 산업안전과 관련된 문제를 제대로 이해하거나 질문하는 것이 어려울 뿐 아니라, 한국인 관리자들의 말에 대응하거나 저항하는 것이 불가능하다.

예전부터 이주노동자에 대한 폭언과 폭행이 크게 문제시되어 와서 현재는 거의 사라졌다

13) 이규용 외, 2019, 『외국인 비합법 노동시장 연구』, 2019, 한국노동연구원에서는 미등록 이주노동자가 임금을 올려달라고 요구하고 요구를 들어주지 않으면 같은 나라 출신국 노동자들이 담합하여 집단적으로 일을 빠져 벼롭으로써 납품 기일을 못 맞추게 할 수 있다는 사업주의 면접 내용을 신고 있다. “사장님 돈 올려주세요, 올려주지 않으면 그 국가 사람들은 다 그만둔다고 해요. 그럼 납기일을 어떻게 맞춰요?”(140쪽). 고용허가제 노동자가 아니라 미등록노동자에 대한 이야기이기는 하지만, 언어가 같은 특정국가 출신 노동자들을 고용하면 이러한 집단행동의 위험성이 커지는 것이다.

고 이야기되고 있지만, 실제로는 대부분의 면접참여자들이 욕설을 들은 경험이 있었다. 일회적이거나 작업장 내 한국인들끼리도 욕설을 주고받는 상황도 있었지만, 이주노동자에 대해 일상적으로 욕설을 퍼붓는 경우도 있었다. 면접참여자C는 욕설을 듣는 것이 가장 괴로워서 체류기한이 연장되자마자 이직을 결심했으며, 원하는 회사의 조건으로 “돈은 적당히 벌어도 되니 나쁜 말을 하지 않는 회사”라고 말했다.

### 3. 미등록 이주노동자

미등록 이주노동자는 아무래도 접촉이 힘들어서, 반월시화공단 뿐 아니라 충청도 지역의 공단과 대구 성서공단의 미등록 이주노동자들도 포함할 수밖에 없었다. 충청도 지역의 태국 노동자와 성서공단의 베트남 노동자와의 면접을 통역해 준 사람은 각각 지역에서 미등록 이주노동자를 위해 통역서비스를 제공하는 활동가들로서 통역 외에 이야기해 준 다양한 사례들도 도움이 되었다.

표 18 미등록 이주노동자 면접참여자 명단

구분	연령대	성별	한국입국	출신국	미등록이 된 경로	기타
A	30대	남	2018년	캄보디아	E-9 만료	
B	30대	남	2019년	미얀마	E-9 만료	
C	20대	남	2023년	미얀마	E-9 사업장이탈	
D	20대	여	2019년	미얀마	유학생비자 입국 후 만료	
E	30대	남	2023년	태국	관광비자 입국 후 만료	충북 음성
F	40대	남	2014년	태국	관광비자 입국 후 만료	충남 아산
G	30대	여	2019년	베트남	관광비자 입국 후 만료	대구 성서
	50대	남		한국	태국어 통역 겸 활동가	아산
	40대	여		베트남	베트남어 통역 겸 활동가	대구

#### 1) 미등록이 되는 경로

이주노동자가 미등록이 되는 경우는 다양하다. 우선, 고용허가제나 다른 취업비자로 입국하여 일한 후 기한이 만료되었는데도 본국으로 돌아가지 않고 계속 한국에 머무르며 일하는 경우가 많고, 고용허가제에서 금지되어 있는바 고용주의 동의를 받지 않고 회사를 그만두거나 구직기간을 초과하여 미등록노동자가 되기도 한다.

또는 입국 자체부터 취업을 할 수 있는 비자가 아닌 관광비자 등으로 들어와 돌아가지 않고 한국에서 일하기도 한다. 고용허가제 취업 경쟁률이 높아지자 고용허가제로 한국에 취업하는 것을 포기하고 관광비자로 입국하여 미등록노동자로 일하는 경우가 많아졌다고 한다. 때로는 관광비자 체류기한인 3개월 동안만 일하고 돌아가는 경우도 있다. 체류는 합법이나 취업이 비합법인 셈이다. 계절적 노동수요가 큰 농업 부문에서 주로 이러한 일이 많으며, 공단에서는 별로 나타나지 않는다.

대학이나 한국어학교를 다니는 유학생 비자로 와서 비자에서 허용하지 않는 업종이나 허

용 시간을 넘겨 일하는 것도 합법체류 비합법취업이다. 공단 제조업은 아예 유학생이 취업 할 수 없는 업종이라서 여기서 일하는 유학생 비자 소지자는 모두 취업 등록을 하지 않은 미등록노동자이다.

또한 결혼이민 후에도 한국 국적을 취득하지 않은 상태에서 자녀 없이 상대방 귀책사유가 아닌 사유로 이혼을 하면 비자가 취소되는데, 이 때 본국으로 돌아가지 않고 한국에 머무르며 미등록노동자가 되는 경우도 있다.

고용허가제로 3년 일했는데, 연장[1년10개월 E-9 비자 연장을 의미함]이 되지 않았다. 내가 잘못해서 그런 게 아니라, 나는 된 줄 알았는데, 회사에서 서류 처리를 잘못해서 연장이 되지 않았다고 했다. 억울해서 그냥 계속 미등록으로 일하기로 했다.

회사 일이 너무 힘들어서 다니기가 싫었는데, 아는 친구가 공장 다니지 않고 장사를 하면 돈을 많이 벌 수 있다고 했다. 그래서 그냥 회사를 나왔다 [사업장 이탈로 미등록노동자가 됨]. [한국에 있는] 우리나라 사람들에게 여러가지 물건을 파는 장사였는데, 잘 안되었다. 그래서 미등록 상태로 다시 공장에 다니게 되었다.

친동생이 E-9으로 와 있다. 그런데 나는 나이가 많아서 시험을 합격하거나 한국으로 취업하기가 어려울 것 같았다. 한국어시험 보려고 해도 학원 다녀야 하고 돈이 꽤 많이 든다. E-9으로 와 있는 동생이 한국 오면 일자리를 소개시켜 주겠다고 했다. 그래서 관광비자로 들어왔다.

[한국 대학의] 랭귀지 스쿨에 입학해서 왔다. 돈도 벌고 한국어도 배울 생각이었다. [유학생 비자의 허용시간인 주당] 10시간으로는 생활비도 안된다. 처음부터 그 시간보다는 많이 일했다. 돈 버는 데 맛들리니까 학교도 안 나가게 되었다. 브로커를 통해 아예 지역을 옮기고 미등록이 되었다.

## 2) 공단의 미등록이주노동자 공급 구조

미등록 이주노동자가 일하는 사업장은 거의 50인 미만의 영세소기업이다, 미등록 이주노동자는 브로커에 의해, 그리고 파견업체를 통해 공단의 공장에 공급된다. 브로커와 파견업체가 개념상 정확히 구분되는 것은 아니다. 브로커가 파견업체를 운영하기도 한다. 하지만 일단 여기서 구별을 하자면, 브로커는 미등록노동자에게 단지 소개료를 받고 일자리를 소개시켜 주는 사람이고, 파견업체는 노동자를 관리하는 책임을 지는 곳이라고 나누어볼 수 있을 것이다.

미등록노동자가 일자리를 구하는 가장 보편적인 방식은 브로커를 통하는 것이다. 또는 지인이 자신이 일하는 회사에서 결원이 생기면 일하자고 불러서 일을 할 때도 있다. 브로커도 어찌 되었든 소개를 받아서 접촉하게 되는 경우가 많지만, 이는 지인이라고 할 수 없는 것이 브로커와 노동자는 서로 사적인 친분 관계는 없는 편이며 심지어는 한 번도 얼굴을 보지

못한 경우들도 종종 있다. 오직 전화와 문자(메신저)로만 소통을 하는 것이다. 실제로 얼굴을 보고 숙소를 마련해주거나 출퇴근을 시켜주는 경우는 어떤 식으로든 노동자를 관리하는 것이므로 (합법이든 불법이든) 파견업체라고 보아야 할 것이다.

미등록이주노동자가 브로커와 접촉하는 방식은 지인이 브로커의 전화번호를 알려주거나, 이주노동자들이 모여있는 출신국의 온라인 커뮤니티 및 SNS를 통해서 알게 되기도 하고, 브로커가 먼저 연락을 해서 접근해 올 때도 있다. 이렇게 한 번 브로커의 연락처를 알게 되면, 회사를 그만둘 때마다 브로커에게 전화를 해서 일자리를 찾는 것이다. 소개료는 면접참여자들의 말을 종합해 봤을 때 20~40만원 정도로 보인다.

물론 당장 일자리가 있으리라는 보장은 없으므로 미등록 이주노동자들은 각자 브로커의 전화번호를 두세 개 정도 가지고 있다. 브로커가 전화로 일할 회사를 알려주면 노동자가 그 곳을 찾아가는 것이다.

브로커를 본 적은 없다. 연락을 하는 브로커가 세 명이다. 어떤 때는 나도 누가 누군지, 누가 무슨 말을 했더라, 누가 여기 소개해줬더라 헷갈릴 때 가 있다.

브로커는 보통 이주노동자의 출신국 사람과 한국 사람이 파트너를 이뤄서 일한다. 이주노동자는 출신국 사람과만 통화하고 연락한다. 미등록 이주노동자와 접촉하는 것은 출신국 브로커의 일이고, 노동자를 공급받는 일종의 영업처인 공단 내 공장을 관리하는 것은 한국인 브로커의 일이다. 모국어와 더불어 한국어를 잘 하는 사람이 주로 브로커가 된다.

이 사람들[이주노동자들]이 한국말을 못하잖아요. 그러니까 [한국내 출신국] 공동체에서 한국말을 잘하는 사람에게 의존하게 될 수밖에 없어요. 고용센터에서 뭘 보내오고 무슨 문자를 보내고 해도 이 사람들은 무슨 말인지 모르거든요. 단순히 번역기로 이해할 수 있는 게 아니기 때문에. 그러니까 한국말을 잘 하는 사람이 한 사람 있으면 다 그 사람에게 의지하게 되고 그 사람 영향력이 엄청 커져요. 그러다보면 그 사람이 모든 생활 전반에 걸쳐 브로커 역할을 하게 되기도 하고.

위는 이주노동자들의 출신국공동체에 대해 설명한 한국인 활동가의 말인데, 출신국 브로커가 탄생하는 과정이라고도 볼 수 있을 것이다. 이것은 다음 면접참여자의 말에서 방증된다.

그 사람[브로커]은 통역하던 사람이다[물론 정식 통역가라는 뜻은 아니다]. 한국말을 잘 하는 사람. 커뮤니티에서 예전부터 통역 같은 일을 해주고 있었다.

한국말을 잘 할 뿐 아니라 출신국 커뮤니티에 발이 넓어서 미등록 이주노동자들과 잘 연결되는 사람이 ‘유능한’ 브로커이다. 그러므로 그러한 브로커와 파트너를 이루기 위해서 한국인 브로커들이 쟁탈전을 하기도 한다고 한다.

그러니까 빨이 넓다고 해야 하나, 수완이 좋다고 해야 하나. [출신국] 커뮤니티에 아는 사람도 많고, 노동자들을 잘 끌어모으는 사람이 있거든요. 야, 여기에 몇 명 구해줘, 그러면 바로 노동자들을 그만큼 모으고. 그런 사람을 하나 잡으면 돈 왕창 버는 거예요. 서로 빼갈려고 그러죠.

다른 한편 단순히 일자리를 소개하는 것을 넘어서 공단 주위에 미등록 이주노동자의 숙소를 마련하거나 승합차로 공단을 돌며 출퇴근을 시켜주는 등 미등록 이주노동자를 직접 관리하면 파견업체라고 할 수 있다. 중국교포 이주노동자에 대해서도 공단의 여러 소기업에 노동자를 공급하는 파견업체가 출퇴근 차량을 운용하는 경우들이 있다. 주로 가족과 함께 거주하는 중국동포들과는 달리 미등록 이주노동자들은 숙소가 일정하지 않으므로 이에 더하여 숙소까지 운영하는 것이라고 보면 된다. 물론 숙소비를 받으며, 차량 운영비까지 제하는 경우도 있다.

파견업체의 사업 방식을 보았을 때 노동자의 임금을 직접 지급하는 것은 이 파견업체가 될 것이다. 그러나 중국교포들과 달리 미등록 이주노동자들은 임금을 누가 지불하는지 잘 몰랐다. 미등록노동자들도 대개 은행계좌를 가지고 있어 계좌로 임금을 받지만<sup>14)</sup>, 한국어와 한글을 잘 몰라 임금자가 파견업체인지 사용회사인지는 모르고 관심이 없었다.

미등록 이주노동자들을 사용하는 회사에서는 파견업체에 돈을 지불해야 하므로 노동력이 더 필요할 때 기준에 일하고 있는 이주노동자에게 아는 사람이 있으면 데리고 오라고도 한다. 면접참여자들의 말을 들으면 그런 식의 인맥으로 일자리를 구하기도 하지만, 기본적으로는 브로커를 통하는 것이 보통이다. 미등록 이주노동자들의 주된 구직 통로는 브로커인 것이다. 다음 면접참여자의 말이 그러한 상황을 요약한다.

[브로커를 통하지 않는] 다른 방법은 모른다. 다른 방법이 없으니 당연히 그렇게 하는 것이다.

### 3) 노동조건

미등록노동자는 말 그대로 ‘미등록’이기 때문에 임금에서 소득세와 사회보험 납입금을 제하지 않지만 실수령액은 공단의 다른 노동자들과 마찬가지로 대개 최저임금에 맞춰져 있다. 문제가 되는 것은 임금 체불 또는 임금 미지급 상황이 발생할 때이다. 미등록노동자이기 때문에 이에 대한 대책이 없다. 원칙적으로는 임금체불·미지급 문제는 이주노동자의 등록 여부와 무관하게 보호를 받으며 국가가 먼저 못 받은 임금을 지급하고 사용자에게 구상권을 청구하는 대지급금까지 받을 수 있는 것으로 되어 있지만, 이러한 절차를 밟는 과정에서 미등록이라는 사실이 노출될 위험성이 크기 때문에 대부분은 포기한다. 면접조사의 태국어 통역자는 미등록 이주노동자의 법률 문제를 지원하는 시민단체를 위해 자발적으로 통역 서비스를 제공해주고 있었는데, 이러한 구제 절차를 밟으면 단속되어 추방되는 일이 실제로 일어난다고 말했다.

14) 미등록노동자도 본인 명의로 은행계좌를 개설할 수 있는 방법과 시기가 있었다. 요즘에는 더 엄격해졌다고 한다. 면접참여자 중 몇몇은 친지 명의의 통장을 쓰고 있기도 했다.

그러니까 노동청에 [미등록노동자와] 같이 갔더니 갑자기 거기에 단속반이 들이닥친 적도 있었어요. 우리도 정말 황당했죠. 어떻게 알고 온 것인지. 노동부도 되게 안일해요. 당사자가 와야 한다고, 권리를 찾으려면 당사자가 오는 게 당연하지 않느냐 이런 말을 아무 생각없이 해요. … [미등록 이주노동자 지원 시민단체를] 찾아오는 사람들은 그런 위험을 무릅쓰고 돈을 받겠다 하고 오는 거거든요. 막 몇 천 만원 물려있고 이런 사람들. 퇴직금까지 합쳐서 오래 일했다 하면 그렇게 되잖아요. 작은 돈이면 그냥 포기하죠. 또는 이런 데[지원단체]가 있는 줄 모르는 사람들도 많고. … [지원단체에서] 사장이랑 합의를 하는데, 진짜 몇 천 만원 이렇게 되면 그게 [미등록 이주노동자를 고용해서 부과되는] 벌금보다 싸니까, 그냥 벌금 내고 말겠다, 이러는 거죠. 그러니까 [미지급 임금의] 일부만 합의해서 받아내는 거죠. 이렇게 일부 금액은 보통 [합의를 해서] 받아요. 그게 아니고, 노동청, 노동위원회 이런 데까지 가는 거는 추방을 당하더라도 다 받아야겠다라는 생각이 있는 거고.

따라서 임금체불 문제는 이러한 문제에 대한 미등록 이주노동자의 전형적인 대응은 임금이 체불될 것 같은 기미가 보이면 재빨리 회사를 그만두는 것이다. 그때까지의 임금을 받지 못하더라도 계속 임금체불 사업장에 남아 있으면 손해액이 위에서 통역자가 말한 사례들대로 몇천만원까지도 밀릴 수 있기 때문이다. 다만 한국에서 개인적으로 일자리를 구할 만한 인맥이나 통로가 없고 주거지 등을 업체에 의존하는 경우 퇴직을 망설이다가 체불액이 크게 늘어나는 경우가 있다고 한다.

돈을 안 주면 당장 그만두어야 한다. 회사 사정이 어려워서 나중에 주겠다 이런 말을 한다. 그것을 믿으면 발목 잡히는 것이다. 아깝더라도 깨끗하게 포기해야 한다.

고용안정 측면에서 보면, 면접참여자F는 현재 직장에서 4년 가까이 근속하고 있으며, 면접참여자B도 2년 정도 한 회사에서 일한 경험이 있었다. 그러나 보통 한 회사에서 일하는 기간은 몇 개월 정도이다.

[미등록노동자로 있었던] 4년 동안 한 7, 8군데는 다닌 것 같다. 안산 뿐 아니라 김포, 파주, 평택, 천안 등 각지를 떠돌아다녔다. 브로커가 여기로 가라고 하면 가는 것이다. 이렇게 돌아다니는 것이 제일 힘들다. … 한 회사에서 일하는 기간은 보통 6-7개월 정도다. 내가 나가려고 해서 나가는 것이 아니라 회사에서 그만두라고 한다. 왜 그러는지는 모르겠다. 아마 단속에 걸리지 않으려고 그러는 것이 아닐까 생각한다.

그러나 면접참여자의 생각과는 달리 단속을 피해서라기보다는 영세소기업 특유의 물량 변동 때문일 가능성이 높다. 또는 퇴직금을 주지 않으려는 의도일 수도 있는데, 미등록 이주노동자라 할지라도 판례 등을 통해 고용관계에서 사용자의 의무는 다하도록 되어 있기 때문이다. 미등록 이주노동자가 회사를 그만두면 사업주가 퇴직금을 주지 않기 위해 ‘불법체류

자'임을 신고하는 경우도 있다고 한다. 퇴직금이나 체불임금을 지급해야 할 의무가 사라지는 것은 아니지만, 일단 추방을 당하면 한국에 부재한 상태에서 법적 구제절차를 밟기 어렵다는 점을 악용하는 것이다.

반면 며칠만 일하는 경우는 대개 노동자들이 자발적으로 그만두는 것이다. 사업장변경이 제한되는 고용허가제 이주노동자들과는 달리, 미등록 이주노동자들은 어차피 미등록인 이상 일이 몹시 힘들거나 위험한 등 노동조건이 마음에 들지 않으면 바로 그만둔다.

[브로커에 소개를 받은] 첫날 가 보면 여러 나라 사람들이 많이 와 있다.

한 집에 명 와 있는데, 다음날 가 보면 절반이 안 나온다. 일주일 지나면 나만 남아 있다. 이런 경우들이 종종 있다.

미등록 이주노동자들은 단속되어서 추방당할 수 있다는 위험성을 항상 마음에 지니고 있다. 면접참여자 중에 10년이 넘게 한국에 미등록노동자로 거주한 사람도 있기는 하지만, 대부분 몇 년 정도를 예상하고 있다.

한국에서 만난 친구들 연락처 2, 3년 지나 연락해 보면, 열에 여덟 아홉은 연락이 되지 않는다. 추방당해서 돌아간 것이다.

갑자기 단속되어서 하루아침에 추방되기 때문에, 남은 짐 같은 거를 챙겨주고 보내줄 친구를 항상 알아둬야 한다.

E-9으로 합법적으로 있든 미등록으로 있든 어차피 언젠가 돌아가야 하는 것은 같다. 그럴 바에야 미등록으로 조금이라도 더 오래 있어서 돈을 벼는 것이 낫다. 추방당하면 돌아가면 그만이다.

#### 4. 소결 : 공단 노동력공급 구조

노동자의 구직 경로와 노동 경험을 종합하면, 역으로 노동자들을 상대하는 노동력공급자와 사업주의 방식을 파악할 수 있다. 이 장의 마지막 절에서는 노동자 외에 또 다른 행위자인 노동력공급자 및 노동자를 사용하는 사업주에 대해서 정리하고, 지금까지 분석한바 공단 지역 이주노동자 공급구조의 주요 특징과 발전에 대해서 요약해 본다.

##### 1) 노동력공급자의 성격과 기능

지금까지 살펴본바 공단 지역에서 일할 노동자를 구하는 회사에 노동력을 공급하는 노동력공급자는 세 가지로 분별할 수 있다.

첫째는 소개소 또는 브로커라고 할 수 있다. 일자리를 알선해주고 소개료를 받는 방식이다. 직장을 구하는 데 제도적 제한도 덜하고 언어 장벽이 거의 없으며 가족과 함께 생활이

상대적으로 안정적인 중국교포 이주노동자들의 경우에는, 공장 비번인 날이나 일시 실업 상태일 때 식당, 물류센터, 건설일용잡부 등 진짜 하루짜리 일을 할 때 주로 이런 소개소를 이용한다. 이것은 내국인도 마찬가지다.

하지만 비한국계 이주노동자들은 좀 다르다. 제한된 기간 내에 반드시 일자리를 구해야 하고 언어소통이 어려우며 한국 물정에도 어두운 상황이기 때문에, 하루짜리 일이 아니라 비교적 지속적인 공장 일을 하는 데에도 이처럼 브로커에게 의존해서 소개료를 주고 일자리를 구하는 것이다.

고용허가제 이주노동자들은 민간 소개소 이용이 금지되어 있고 공공적으로 운영되는 고용센터를 통해 일자리를 구하도록 되어 있다. 하지만 구직 기간 3개월 내에 일자리를 구하지 않으면 체류자격을 박탈당하므로 기한이 다가오면 초조해진 노동자들이 브로커에 의존하기도 한다. 이처럼 브로커가 소개하는 일자는 노동조건이나 환경이 좋지 못한 회사일 가능성이 높다. 사실 회사 입장에서는 공공 고용센터를 통해서 이주노동자를 구하면 될 일인데, 굳이 브로커를 이용한다는 것은 이주노동자가 선호하지 않는 직장이라 구인난을 겪고 있는 상황일 가능성이 높은 것이다.

미등록 이주노동자의 경우에는 브로커 의존도가 더욱 높다. 한국에서 오래 생활한 사람의 경우에는 인맥이 형성되어 그를 통해 일자리를 찾기도 하지만, 대개 브로커를 통해 일자리를 구하는 방식이 일반적이다. 미등록 이주노동자는 공공 고용센터 이용도 불가능하기 때문에 브로커가 아니면 일자리를 찾을 통로가 거의 없다.

브로커는 보통 이주노동자들의 출신국 사람과 한국인이 파트너로 일한다. 이주노동자에게 접근하는 것은 노동자들과 언어 소통이 원활한 출신국 사람이다. 알음알음으로 연결하여 접근하거나 이주노동자들이 연결되어 있는 페이스북 같은 온라인 네트워크망을 통해 접촉한다. 출신국 브로커는 대개 한국말을 잘 하여 이주자 커뮤니티에서 영향력이 높고 한국인 파트너와 같이 사업하면서 한국 회사에 노동력을 공급할 수 있는 사람들이다.

이주노동자들의 입장에서 보면, 제도적 금지와 언어적 장벽으로 말미암아 직접 일할 회사를 구하는 것이 어려운 상황에서, 공공 고용센터가 아니면 자국어로 의사소통이 가능한 브로커에 의존할 수밖에 없다. 고용센터를 이용할 수 없는 미등록 이주노동자 뿐만 아니라 공식적으로는 고용센터를 통해서만 일자리를 구하도록 제도화되어 있는 고용허가제 노동자들도 소개료를 내면서까지 브로커에게 의지하는 것은 공공적인 고용센터의 일자리 알선 기능이 매우 부족하다는 점을 점을 방증한다.

이주노동자들에게 브로커는 인맥라고 할 수도 있지만, 개인적 지인이라고 하기는 어렵다. 대면을 하는 적이 없이 전화통화와 문자 메시지로만 소통하는 경우도 많다. 특히 미등록 이주노동자들의 경우에는 일자리를 찾을 때마다 계속 브로커를 해야만 하기 때문에 몇 명의 브로커 연락처를 알아두고 있어야 한다. 반면 고용허가제 노동자는 사업장 변경 회수가 제한되어 있으므로 브로커와의 접촉은 대개 일회적이라고 보아야 할 것이다.

둘째는 파견업체를 들 수 있다. 파견업체는 노동자와 고용계약의 당사자이지만 자기 회사에서 일을 시키는 것이 아니라 노동력이 필요한 회사에 노동자를 공급하는 사업을 하는 것이다. 제조업 공장의 경우 원칙적으로 노동자 파견이 금지되어 있지만, 파견법에 일시적 사유로 최대 6개월(3개월+연장3개월)까지 파견을 사용할 수 있는 조항이 있다.

파견업체가 출퇴근 차량을 운영하는 경우도 있다. 차량으로 공단을 돌면서 여러 공장에 노동자들을 내려주고 데려오는 것이다. 미등록 이주노동자의 경우에는 여기에 더해서 숙소를 운영하기도 한다. 가족과 함께 사는 중국동포들과는 달리 미등록노동자는 주거지도 불안

정하기 때문이다. 한편, 고용허가제 이주노동자는 이런 방식의 파견으로 일할 수 없도록 금지되어 있다.

이주노동자들은 공식적으로 파견업체와 고용계약을 맺고 임금을 받는 것으로 되어 있으나, 파견업체가 차량이나 숙소를 운영하지 않는다면 파견업체 관리자를 볼 일은 별로 없다. 한국어를 못하는 미등록 이주노동자들은 누가 자신을 고용한 것인지 누가 임금을 지급하는지 잘 모르는 경우도 많았다.

다만 노동자가 일하던 회사에서 일거리가 없어져 더이상 회사를 못 다니게 되면 파견업체가 일거리가 있는 다른 공장에 파견을 보내기도 한다. 원래 파견업체라는 것이 이렇게 노동자를 고용해서 일시적 일거리에 노동자들을 보내는 사업을 하는 곳이므로, 이것이 파견업체 본연의 모습이라고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 노동자가 일할 곳이 없을 때 고용한 노동자에게 기본 임금을 지급하지는 않는다. 사실 파견 노동자들은 일종의 일용직 고용이다. 날마다 임금을 주는 것은 아니고 주급이나 월급으로 줄 수도 있지만, 그날그날 일을 하는 날 만 임금이 계산되는 것이다.

심지어 고용계약도 아니고 업무위탁 방식을 취하기도 한다. 이른바 ‘위장 프리랜서’ ‘가짜 3.3’ 방식으로 탈·불법이지만 이런 방식이 매우 만연해 있다. 이런 계약에서는 사회보험료 납부나 퇴직금 지급을 할 필요가 없기 때문이다.

파견업체는 사무실을 내어 방문하는 노동자들이나 인맥을 통해 직접 노동자들을 모집하기도 하고 직업소개소 또는 브로커에게 노동자들을 소개받기도 한다. 일회적인 소개를 해주고 소개료를 받는 소개소와 달리, 파견업체는 매번 사용사업주에게 돈을 받아서 자신의 몫을 떼고 노동자들에게 임금을 주는 방식이므로, 노동자가 이탈하면 그만큼 수익이 적어지는 셈이다. 이 때문에 노동자의 정규직 전환을 막고 노동자를 빼돌리기도 한다. 파견으로 노동자를 사용할 수 있는 6개월이 끝나면 노동자를 사용하던 회사에서 노동자를 계속 일하게 하기 위해 정규직으로 전환하는 경우들이 있는데, 그 전에 다른 공장으로 보내 버리는 것이다.

세째, 도급을 받는 하청업체가 있다. 원청과 도급 계약을 체결하고 직접 노동자를 고용하여 여기저기 일시적 파견을 보내는 것이 아니라 그 원청 회사의 일을 전담하여 지속적으로 일을 하게 하는 것이다. 대공장 사내하청 방식과 유사하며, 그런만큼 아주 작은 소기업보다는 공단에서는 규모가 큰 기업이라고 할 수 있는 백여 명 이상의 중기업에서 주로 나타난다. 달리 말하면 일시적인 파견 노동력만으로는 안정적으로 운영을 하기 어려울 정도로 시설과 설비를 크게 갖추고 지속적인 물량을 확보한 기업이다. 그렇다 할지라도 노동자들 모두를 정규직으로 직접 고용하기보다는 일부를 사내하청 방식으로 도급을 주는 것이다. 잘 알려져 있다시피 이처럼 고용을 직접 하지 않는 것은, 해고가 쉬워 물량 변동에 대응하기 용이하고 노동력을 채용하고 관리하는 책임을 하청업체에 떠넘길 수 있기 때문이다.

이러한 사내하청은 법적인 관점에서 보면 노동력의 공급을 도급받는 것이 아니라 일의 일부를 도급받는 것이므로 공식적으로는 노동력공급자라고 부르지 않는다. 그러나 현실상에서는 사외하청과는 달리 시설도 설비도 없는 사내하청이 독자적인 사업 운영을 할 능력은 전혀 없으며, 오직 노동자를 고용하여 원청 회사의 일을 하도록 하는 기능만 수행한다. 따라서 현실의 측면에서 보면 사실상 노동력공급자라고 해도 무방하다.

실제로도 도급 업체의 노동자는 원청 직접고용 노동자와 함께 섞여 같은 공정에서 일하며, 지시는 당연히 원청의 관리자에게 받는다. 말하자면 사실상 파견인 것으로 ‘위장도급’이다. 유수의 대공장에서도 그렇지만, 그보다 작은 중기업에서는 이러한 하청도급 노동자들을

원청 직접고용 노동자들과 분리하는 것이 더욱 어렵다. 실제로 노동자들은 고용계약의 상대방이자 임금을 지급하는 당사자인 업체의 관리자는 처음 계약서를 쓸 때 한 번 보는 정도이며, 일하면서 생기는 거의 모든 사항을 원청 관리자와 소통한다. 채용시 면접도 원청에서 보는 경우들이 많다. 불법파견 시비가 불거지고 소송을 많이 치룬 대공장에서는 이러한 관행은 거의 없어졌지만, 대공장과는 달리 사회적 이슈가 되지 않은 공단 지역에서는 여전히 이런 관행이 남아 있는 것이 확인된다.

이러한 곳에서 일하는 노동자들은 주로 중국동포 이주노동자들이다. 비한국계 이주노동자들은 거의 없다. 무엇보다 E계열 취업 비자의 이주노동자를 고용하려면 외국인고용신고를 해야 하는데, 독자적인 공장이 없는 사내하청 업체는 아예 이러한 외국인고용을 할 수 없도록 되어 있다.

이 업체들은 사무실을 내어 직접 모집하거나 이미 일하고 있는 노동자의 인맥을 통해 노동자를 모은다. 노동자들 입장에서는 일거리를 따라 여기저기 떠돌아다니는 파견보다 이처럼 규모가 좀 큰 한 회사에서 일하는 것이 더 안정적이다. 따라서 취업이 자유로운 중국교포 노동자들이 ‘인맥’을 통해서 입사했다고 하면 이러한 곳을 의미한다. 떠돌아다니는 파견 일자리를 구하는 것은 굳이 인맥이 필요없이 거리에서 아무 사무실이나 문을 열고 들어가면 된다.

그러나 여기서도 사회보험금 납입 등을 피하기 위해 고용계약을 하지 않고 위탁계약서를 쓰는 소위 ‘가짜 3.3’ 계약을 하는 경우들이 있으며, 퇴직금을 주지 않으려고 위장폐업을 하고 이름을 바꿔 신규업체처럼 재설립하는 경우도 종종 관찰된다.

지금까지 설명한 것처럼 노동력공급자를 직업소개, 노동자파견, 도급하청 세 종류로 구별하면 깔끔한 것 같지만, 사실 이것은 이념형(ideal type)일 뿐이며 현실에서는 분간하기 쉽지 않을 정도로 마구 뒤섞여 있다.

우선, 이 세 가지 유형을 명확히 구분짓기 어렵다. 노동자공급자가 두 가지, 또는 세 가지 모두를 겸하는 경우가 많다. 즉 하나의 업체가 일회적인 소개료를 받는 직업소개를 하기도 하고, 공장에 노동자를 공급하며 대금을 받아 임금을 지급하는 파견 사업을 하기도 한다. 어떤 회사에 대해서는 하청도급을 받는 형식을 취하면서, 다른 회사에는 파견을 보내기도 한다. 즉 하나의 업체가 직업소개소인지 파견업체인지 하청도급업체인지 명확히 가려내기 어려우며, 상황에 따라 이런 방식을 취하기도 하고 저런 방식을 취하기도 하는 것이다. 미등록 이주노동자의 취업에서 중요한 역할을 하는 이른바 ‘브로커’란 일회적인 소개료를 받는 직업소개를 의미하는 것이기도 하지만, 노동자를 모아놓고 출퇴근을 시키는 파견업체일 때도 있다.

합법과 탈법, 불법의 문제는 노동력공급자를 분별하는 것을 더 복잡하게 만든다. 직업소개, 파견업체, 하청도급업체는 각각 규율하는 법이 다르다. 직업소개소와 파견업체는 각각 직업안정법과 파견법에 따라 설립신고를 해야 한다. 하청도급업체는 형식적으로 공장 일의 일부를 맡아서 하는 것이므로 제조업 업체로 설립된다. 직업소개소로 등록해놓고 파견을 하거나 파견업체로 신고하고 직업소개를 하면 불법인 셈인데, 많은 업체들이 양자 다 등록을 하고 두 개를 겸한다. 그러나 아예 직업소개소나 파견업체 등록을 하지 않은 채 사업을 하는 무허가업체도 만연해 있다. 하청도급업체가 사실상 독자적인 사업을 하는 것이 아니라 그저 원청에 노동력을 공급하는 것에 불과하며, 대공장 사내하청업체처럼 업무 분리라는 눈가림조차 하지 않는 불법파견이라는 점은 위에서 말한 바와 같다. 민간 직업소개소가 고용허가제 이주노동자의 취업을 알선하는 것은 금지되어 있지만, 소개소 또는 브로커가 일자리

를 알선하고 소개료를 받는 일이 흔하다. 미등록 이주노동자에 대해서는 일자리를 알선하든 파견을 하든 다 불법인 것은 말할 필요가 없다. 결과적으로 공단지역의 노동력공급자들은 어떤 법으로도 규제되지 않고 다양한 유형을 유연하게 넘나들면서 합법, 불법, 탈법을 편의에 따라 섞어가며 활동하고 있다.

## 2) 이주노동자를 사용하는 사업주의 입장

그렇다면 이주노동자를 사용하는 공단의 사업주들은 왜 이러한 방식으로 노동력을 공급받아 사용하는 것인가. 비용절감은 그리 큰 이유가 될 것 같지 않아 보인다. 내국인이든 외국인이든, 정직원이든 파견노동자든 미등록노동자든, 공단 지역 노동자들의 임금은 대부분 최저시급에 맞추어져 있다. 그런데 파견 노동자를 사용하면 파견업체에 노동자 임금에 더하여 파견업체의 이윤이 될 수 있는 돈을 더 줘야 한다. 미등록 이주노동자를 사용하거나 고용계약이 아닌 위탁계약을 해서 사회보험료 납입을 하지 않는 정도가 그나마 노동력비용을 절감 할 수 있는 곳일 테이다.

노동력공급자를 통해 간접고용을 하는 가장 큰 이유는 물량 변동 때문이라고 할 수 있다. 중소 제조업 회사들은 보통 더 큰 기업의 제품에 들어가는 부품 일부를 제작해서 납품하는 사업을 한다. 반월시화공단 기업들은 주로 전자, 자동차, 기계 부품의 제작을 하청받고 있다. 생산연쇄 하청고리에서 2차, 3차, 4차 등 말단에 있는 공장으로서 경기 변화와 상위 원 청 회사의 결정에 따라 생산 물량이 요동친다. 즉 납품할 물량이 많을 때가 있고 적을 때가 있으며 이 변동량도 예상하기 어렵거나 클 수 있다. 따라서 최소한만 직접고용 정규직으로 고용하고 물량에 따라 부족한 인원을 노동력공급자를 통해 조달하는 것이다.

만성적인 인력 부족도 한 이유가 될 수 있다. 특히 일이 힘들거나 환경이 안 좋은 영세소기업들에서는 퇴직률과 이직률이 매우 높고, 정직원으로 고용해도 그 사람이 계속 근속할 것이라는 기대가 크지 않다. 따라서 굳이 채용을 하기보다 노동력공급자를 이용하는 것이 더 쉬운 것이다.

일상적인 인력 부족은 공단의 소기업들이 비한국계 이주노동자를 사용하는 이유이기도 하다. 대체로 이직이 자유로운 중국동포 이주노동자에 비해 비한국계 이주노동자는 여러 마음대로 회사를 그만두고 이직하는 데 제약이 많다. 악명높은 고용허가제의 사업장변경 제한 조항들은 노동자의 아주 기본적인 권리인 퇴직과 이직의 자유를 심각하게 침해하는데, 사실 고용허가제 자체가 이러한 중소기업들의 인력난을 해소하기 위해 만들어진 것이다. 고용주의 허락을 받지 않는 한 퇴사를 할 수 없어 회사에 묶이게 된다. 면접참여자들의 말을 들어봐도, 소기업일수록 이주노동자의 비율이 높으며 30인 이하 소기업의 현장 노동자들은 거의 이주노동자로 채워진다. 고용허가제 이주노동자인 면접참여자들은 모두 회사에서 한국인의 퇴직률이 이주노동자 직원들에 비해 훨씬 높다고 했는데, 퇴직과 이직의 자유가 있는 내국인들은 잘 가지 않는 열악한 조건의 영세소기업에 이주노동자가 묶여 있는 것이고, 고용허가제 자체가 원래 그런 목적으로 만들어진 것이다. 따라서 이러한 공장들에서는 이주노동자가 골간 노동력이다.

미등록 이주노동자는 그런 제도적 금지에 묶일 이유가 없으며, 따라서 실제로도 고용허가제 이주노동자들보다는 회사를 그만두는 일이 잦다. 그러나 언어 장벽, 사회문화적 소통의 어려움, 주거 불안정, 미등록이라는 신분과 단속·추방의 위험 등의 이유로 이직이 용이하지 않다. 그래서 노동조건이 아주 열악하지 않는 한 ‘왠만하면 참고’ 다니는 것을 선택하는 것

이다.

사실 노동자에 대한 통제가 더 쉬운 것도 사업주들이 비한국계 이주노동자를 사용하는 이유 중의 하나로 보인다. 고용허가제를 비롯한 이주노동자 제도가 이를 적극적으로 뒷받침한다. 한 면접참여자가 말했듯이 “네가 회사를 그만두면 미등록이 되는 거다”라는 고용주의 협박, 미등록 신분이라는 것을 이용하여 임금체불 등을 하는 것들이 그러한 예이다. 제도가 아니더라도 한국어 능력이 미약한 비한국계 이주노동자들은 고용주와 관리자의 지시에 토를 달기가 어렵다.

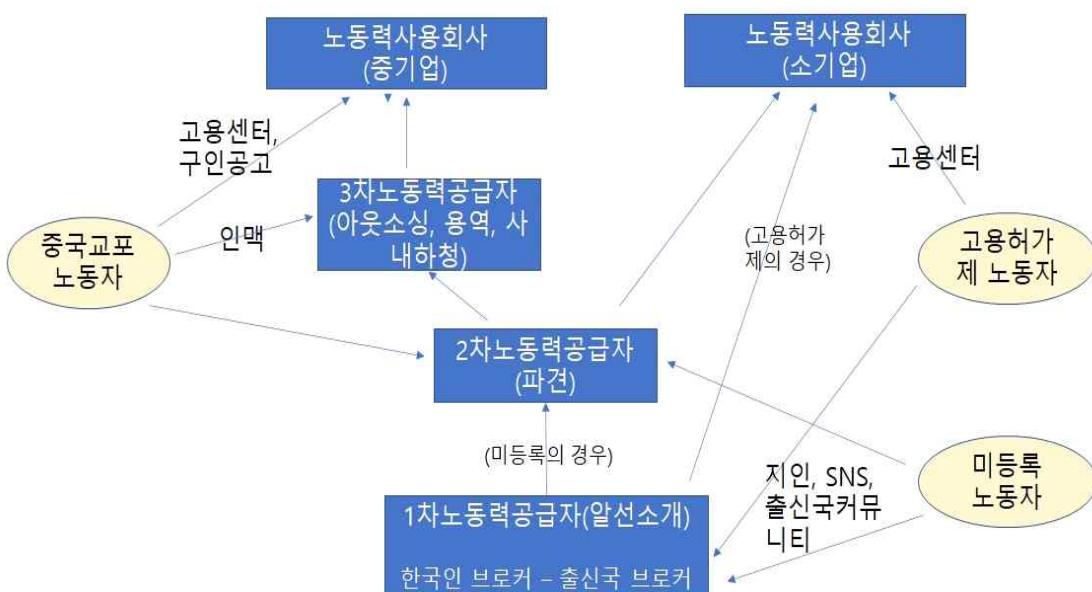
일부러 통제가 쉬운 노동자를 택하기도 한다. 보통 사업주들이 젊은 노동자를 선호하지만 열악한 노동 환경에 젊은 사람들은 ‘도망가서’ 일부러 나이 든 노동자를 선택했다는 면접참여자 고용주의 말이 이를 보여준다. 특정 국가 출신 노동자를 집중적으로 고용하기보다 다양한 국적의 노동자를 섞는 것도 이와 관련이 있는 것으로 보인다. 언어가 통하지 않기 때문에 그만큼 집단행동이 어려워진다.

### 3) 공단의 이주노동자 노동력공급 구조의 특징

앞서 서술한 공단 이주노동자의 구직 경로, 다른 말로 하자면 공단 공장에 이주노동자가 공급되는 구조를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

소개료를 받는 직업알선 소개를 1차노동력공급자, 공단의 여러 작은 공장들에 일시적으로 노동자를 파견하는 파견업체를 2차노동력공급자, 한 기업 내에서 사내하청 형식을 취하여 일시적이라기보다는 비교적 안정적인 성격을 띤 것을 3차노동력공급자로 구분했다. 그러나 앞에서 여러 번 강조했듯이, 실제 현실에서는 한 업체가 직업소개, 파견, 도급하청 세 가지 유형 중 두 개나 세 개를 겸하여 상황에 따라 유연하게 활용하는 등 구분이 완전히 명확한 것은 아니다.

그림 7 공단 지역의 노동력공급구조



지금까지 서술한바 공단 이주노동자 공급 구조에 대한 주요한 발견과 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 중국교포 이주노동자들은 제도상 비교적 자유롭게 일자리를 구할 수 있어 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들보다 사정이 훨씬 낫다. 하지만 중국교포 이주노동자들 사이에서도 체류자격, 즉 비자 종류에 따라서 차별이 존재한다. 고용주들은 방문취업(H-2) 비자보다는 재외동포(F-4) 비자, 재외동포 비자보다는 영주(F-5) 비자 소지자를 선호한다. 고용주가 외국인 고용이나 비자 연장을 위해 신고하는 등 번거로운 일이 덜한 순서이다. 따라서 좋은 일자리일수록 영주 비자나 최소한 재외동포 비자를 요구하는 경우가 많다. 중국교포 이주노동자들도 한국에서 일하면서 방문취업 → 재외동포 → 영주 → 한국국적 취득 순으로 체류 자격을 바꿔나간다.

둘째, 중국교포가 아닌 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들은 절대다수가 50인 미만의 영세소기업에서 일한다. 고용허가제 등 이주노동자 제도 자체가 원래 그러한 소기업의 인력부족을 해결하려는 목적에서 만들어진 제도이다. 영세소기업의 열악한 일자리에는 내국인 노동자들이 취업하려 하지 않아 구인난이 심하므로 이를 이주노동자 도입으로 해소한다는 명목이다. 그렇기 때문에 이주노동자들이 마음대로 좋은 일자리를 찾아 떠나지 못하도록 회사에 묶어놓는다. 고용허가제에서 사업장 변경시 사업주의 동의를 받도록 한 것과 이직 회수를 제한한 조항들, 또 이직을 위한 구직 기간을 극히 짧게 제한한 것 등이 그러한 예이다. 퇴직과 이직의 자유라는 가장 기본적인 노동권에 반하는 것임에도 불구하고, 영세소기업 인력난 해소라는 명목으로 시행되고 있다. 영세소기업에서는 내국인 노동자들의 퇴직은 매우 갖고, 사업장에 묶여서 퇴직을 할 수 없는 고용허가제 이주노동자들이 골간 노동력으로 사용된다.

셋째, 공단의 생산직 현장 노동자의 임금은 내국인이든 이주노동자든, 직접고용 정규직이든 파견 노동자든 업무위탁 노무제공자든, 합법 이주노동자든 미등록 이주노동자든 상관없이, 최저시급으로 맞춰지는 것이 일반적이다. 공단 노동자들이 일자리를 구할 때 아예 임금에 대해서는 물어보지도 않을 정도다. 임금 총액을 높이는 방법은 장시간 일하는 것이다. 따라서 임금과 특근이 많은 회사일수록 좋은 회사라고 생각하게 되는 경향이 있다. 이주노동자들이 이직을 생각하게 되는 가장 큰 이유 중의 하나가 회사에서 임금·특근이 줄어든 것이다.

넷째, 이렇듯 노동자의 고용형태나 신분과는 무관하게 최저임금으로 통일되어 있다시피 한데도, 사업주들이 정규직으로 고용하지 않고 파견이나 도급 등 간접고용을 사용하는 가장 주된 이유는 물량 변동 때문이다. 공단의 중소기업들은 주로 그보다 큰 기업들에게 납품을 하는 하청기업이므로 경기 변동이나 원청의 결정에 따라 물량이 요동친다. 따라서 최소한의 인원만 직접 고용하고 물량에 따라 나머지 인원은 노동력공급자로부터 공급을 받는 것이다. 또는 조건이 좋지 않은 영세소기업의 경우는 위낙 퇴직이 잦기 때문에 굳이 직접 고용을 하기보다 파견 형식으로 계속 인원을 보충하는 것이 더 용이하다고 판단하는 측면도 있다. 규모가 비교적 큰 중기업의 경우에는 그렇게까지 불안정하지는 않아서 최장 6개월로 제한된 파견보다는 도급 형식을 취하는 경향이 있다. 이때 도급은 사실상 파견이나 다름없는 ‘위장 도급’이다. 불법파견 문제로 곤욕을 치뤄온 대기업 공장들이 원청 노동자들과 도급하청 노동자들을 분리하거나 원청 관리자가 도급하청 노동자들에 대한 근태관리나 직접 지시 등을 삼가하는 눈가림을 발전시켰다면, 공단의 중소기업들에서는 도급하청 노동자들이 원청 노동

자들 및 관리자들과 섞여 일하는 관행이 그대로 남아 있다.

다섯째, 공단 지역의 노동력 공급구조에서 가장 중요한 기능을 수행하는 노동력공급자는 알선·소개를 하는 소개소 또는 브로커, 노동자를 고용하여 일손이 필요한 여러 공장들에 파견을 보내는 파견업체, 특정 회사에서 도급을 받는 사내하청 또는 용역업체, 이렇게 세 가지 종류로 나누어 볼 수 있다. 이 세 가지 유형은 각각 규율하는 법도 다르다. 그런데 공단 지역의 노동력공급자를 실제로 살펴봄에 있어서는 이러한 세 가지 유형을 명확히 분간하기가 매우 어렵다. 노동력공급자는 이 세 가지 유형을 중복하고 겹하면서 상황에 따라 유연하게 활동한다. 이 세 가지 형식을 규율하는 법들이 다르기 때문에, 그러한 과정에서 합법, 편법, 탈법, 불법이 마구 섞이게 된다. 무허가 직업소개소, 불법파견, 위장도급, 위장프리랜서, 위장폐업 등등. 결과적으로 공단 지역의 노동력공급자에 대해서 어떠한 법도 제대로 규제를 못하고 있다.

여섯째, 노동력공급자를 통해서 일자리를 얻는 것이 아니라 공공적으로 운영하는 고용센터를 통하여거나 회사의 구인 공지를 보고 직접 일자리를 찾으면 정규직도 가능하다. 이는 중국교포 이주노동자들에게 가능한 일이며, 비한국계 이주노동자들에게는 제도적·언어적·사회적 장벽으로 이러한 경로가 불가능하다. 단, 이직 자체가 제도적으로 어려운 고용허가제 이주노동자들은 사업주의 동의를 받아서 이직을 할 때에는 공공 고용센터만을 통하여로 규정되어 있다. 그러나 실제로는 고용센터를 통하여보다 민간소개소나 브로커에 소개료를 주고 일자리를 구하는 경우도 많다. 노동자가 고용센터에 구직 등록을 하고 회사가 외국인고용 신청을 하면 걸보기에는 고용센터를 통해서 이직하는 것이므로 일종의 편법이라고 할 수 있다. 고용허가제 이주노동자가 한국에 입국하는 최초고용 시에는 회사를 살펴보거나 선택할 여지가 없지만, 한국에 들어와서 어렵사리 퇴직에 성공하면 회사를 살펴보고 선택할 수 있다. 이직 횟수가 제한되어 있으므로 신중하게 선택을 해야 하는 동시에 구직 기간이 한정되어 있어 빨리 일할 곳을 구해야 하는데, 공공센터를 통해서 제공되는 것만으로는 이 기간 내에 적당한 일자리를 찾기 어렵기 때문이다. 이직 횟수와 구직 기간을 제한하는 고용허가제의 문제이기도 하지만, 다른 한편으로 공공 고용센터가 역할이 현실적으로 상당히 미약하다는 점을 방증하는 것이기도 하다.

일곱째, 미등록 이주노동자는 이주노동자 제도로부터 양산된다. 고용허가제의 문제점들, 즉 본국에서의 구직 대기, 사업장 변경 제한 및 구직 기간 제한, 장기체류를 원칙적으로 금지하는 단기 순환 정책 등이 문제가 된다. 바로 이러한 것들을 여기게 되면서 미등록이 되는 것이다. 미등록 이주노동자들은 일반적으로 출신국 브로커와 접촉하여 일자리를 구하고 파견업체 소속으로 일한다. 출신국 브로커는 흔히 한국어를 잘하고 한국 물정을 잘 알아 한국 내 출신국 공동체에서 영향력을 갖게 된 사람으로서 한국인 파트너와 함께 일한다. 미등록 노동자들은 여기저기 떠돌아다니면서 이직을 할 때마다 브로커에게 연락을 함으로써 다음 일자리를 구한다. 임금과 퇴직금을 지불받지 못할 위험성도 항준하는데, 미등록이므로 이에 대한 구제 신청을 하기가 쉽지 않기 때문이다. 사업주가 이를 악용하여 퇴직금 등을 안 주거나 일부만 주는 경우들이 적지 않다.

여덟째, 이주노동자의 사용은 노동자에 대한 통제를 용이하게 하는 것과도 관련이 있다. 중국교포 노동자들보다는 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들에 해당한다. 소극적인 저항인 퇴사를 금지하는 고용허가제 조항은 소기업의 인력난을 막겠다는 명목이지만, 이주 노동자들이 회사에 대항하지 못하게 하는 수단이기도 하다. 기간 연장이나 2차 재입국을 하는 것은 회사에 달려 있으며, 심지어는 회사를 그만두는 것조차 사업주의 협력을 받아야 하

기 때문에 회사에 잘 보여야 그만둘 수조차 있는 셈이다. 제도적인 문제를 제외하고도, 언어 장벽과 사회문화적 차이로 인하여 회사에서 부당한 지시 등에 대해 적절한 대응을 하기 어렵다. 같은 출신국 이주노동자들을 고용하면 노동력 운용의 편의성이 높아짐에도 불구하고, 작은 사업장에서도 여러 나라 사람들을 섞어서 고용하는 것도 집단행동을 방지하기 위한 것과 관련이 있을 수 있다.

## IV. 법과 제도

### 1. 노동력 중개 및 공급 사업에 대한 태도의 변화

노동력 중개나 공급 사업에 대해서는 노동자를 중간착취하는 것으로서 제도적으로 금지하거나 엄격히 규제해야 한다는 것이 전통적인 인식이었다. 1933년 채택된 ILO 「유료 직업 소개 및 근로자공급서비스 업체에 관한 협약」(제34호 협약)은 영리 목적의 직업소개소를 3년 이내에 폐지하도록 했다. 세계 대공황으로 인한 대규모 실업사태 가운데 과도한 수수료를 부과하는 영리 직업소개소의 폐해가 심각한 사회적 문제로 드러난 것이 이 협약 채택의 배경이었다. 강력한 금지를 담은 내용에서 당시 노동력 중개에서 발생한 폐해의 심각성을 미루어 짐작할 수 있다. 이어 1948년 무료 공공직업안정기관의 설립·유지에 대해 규정한 「직업안정기관의 구성에 관한 협약」(제88호 협약)이 채택되었고<sup>15)</sup>, 이를 보완하는 제96호 협약을 채택했다. 제96호 협약은 이전의 제34호 협약을 개정한 것으로, 이에서는 공공 고용서비스 구축에 대한 각국의 상황을 고려해 기존 영리 직업소개소 폐지와 폐지 전까지의 관리 등에 대해 회원국에 재량을 부여하는 방식으로 내용을 일부 완화했다. 일부 완화된 내용에도 불구하고 이 협약들은 당시 중간착취 문제를 심각하게 발생시켰던 민간의 유료직업 소개 및 공급사업을 금지하고 공공 고용서비스의 구축을 통한 무료고용서비스 제공을 원칙으로 삼고 있다.

그러나 이러한 취지는 이후 산업의 발달과정에서는 현실을 반영하지 못하는 것으로 평가 받게 되고, 민간 소개업체 등을 노동관계에서 배제하고자 했던 시도는 실패로 돌아갔다. 1990년대 중반부터 본격적으로 제96호 협약의 개정이 제기되었고, 민간직업소개업체가 구인구직의 기간 단축 및 취업 기회에 대한 정보 제공 등 노동시장에서 긍정적인 역할을 한다는 주장이 힘을 얻으면서 1997년 「민간직업소개업체 협약(C181 Private Employment Agencies Convention, 1997)」(제181호 협약)이 채택되기에 이르렀다. 제181호 협약은 서문에서 “유료 직업소개업체 협약(1949년 개정)의 조항에 주목하고, 노동시장 기능에 있어 탄력성의 중요성을 주시하고, 1994년 제81차 총회에서 동 협약의 개정을 추진해야 할 필요성이 개진되었음을 상기하고. 또한, 동 협약이 채택되었을 당시와 비교해 볼 때 일반적으로 민간 직업소개업체의 운영환경이 변화했음을 고려하고, 제 기능을 발휘하는 노동시장에서 민간 직업소개업체들이 맡을 수 있는 역할을 인지”<sup>16)</sup>한다고 밝히고 있다. 특히 이 협약은 ‘민간 직업소개업체(private employment agency)’에 “근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 자연인 또는 법인인 제3자(이하 “사용사업체(user enterprise)”라 칭함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스”를 포함해 파견업에 대해서도 승인하는 태도를 취하고 있다. 민간직업소개업체의 영리적 활동이 미칠 수 있는 부정적 영향을 여전히 인지하고는 있어서, 근로자에 대한 수수료 수취 금지, 결사의 자유 보장 등 노동권과 노동조건의 보장에 대한 조치를 회원국이 취하도록 하고 있다. 하지만 민간 직업소개업체 등에 대한 태도는 기본적으로 금지에서 공인으로 변화했다고 할 수 있다.

국내법에서도 파견법 제정 이전까지 고용관계의 성립 및 유지에 제3자가 개입하여 영리

15) 한국은 2001년 ILO 제88호 협약을 비준했고, 2002년 12월 27일 발효되었다.

16) 고용노동부, ILO 주요협약, 2012년 12월 발행

를 취하는 행위를 엄격히 금지해 왔다. 근로기준법에서는 ‘누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다’고 규정하고 있다(현행 제9조). 직업안정법에서도 근로자공급을 엄격하게 금지했으며, 1967년 개정으로 ‘노동조합’에 대해서만 예외적으로 근로자공급을 허용했다. 그러나 공공 직업안정기관은 충분하게 성장하지 못했고, 민간 직업소개업체의 수는 공공부문을 훨씬 능가하는 규모였다. 1967년 개정시에 직업소개업을 무료와 유료로 구분해 규율하면서, 노동청장의 허가를 받아 사업을 운영할 수 있도록 하여 유료 직업소개사업을 일부 허용하는 모습을 보이는데, 이는 대도시에서 “음성적인 무허가 직업소개 행위가 성행하고 있어 사회질서를 문란하게 하는 등 병폐가 적지 않았음에 비추어, 법개정을 통하여 이들을 양성화하고 국가행정의 지도·감독 아래서 국립직업안정기관의 취업알선기능을 보완하도록 한 것”이 그 배경이라고 했다<sup>17)</sup>. 그러나 직업소개로 인한 사회적 문제가 계속되면서 한동안 신규 허가를 중단하고 단속을 강화하기도 했다. 직업소개 부조리를 이유로 1979년 3월 신규 허가를 전면 중단하고 지속적인 단속을 강화하였으나, 도시 서비스산업의 급격한 확대로 직업소개 수요가 증가하고 무허가 직업소개업자가 발호함에 따라 1989년 5월에 다시 허가를 재개하게 된다<sup>18)</sup>.

이후 파견근로를 합법화하고자 하는 움직임이 일어나기 시작했다. 파견법이 처음 제기된 1993년에는 제정되지 못했지만, 1996년 노동법 개악시 다시 등장했고, 이후 IMF 외환위기를 틈타 법이 제정되기에 이르렀다. 국제적으로도 민간 직업소개업에 대한 규제가 더 이상 현실적이지 않다는 의견이 커지면서 1997년 기준 제96호 협약을 완화하는 제181호 협약이 채택되어 파견 등을 포함한 민간 직업소개업을 공인하게 된 것처럼, 한국에서도 파견노동이 현실에서 늘어나고 있고 기업의 유연한 인력관리가 필요하다는 이유를 들어 파견업의 합법화가 제기되었다. 파견노동이 야기할 수 있는 우려들, 즉, 정규직 노동의 대체, 노동3권의 저해, 고용과 사용의 분리로 인한 노동권 침해 등의 위협이 제기되었으나, 기업의 인력 활용의 유연성을 내세우며 파견법이 제도화되었다. 이와 함께 직업안정법도 큰 폭의 변화를 갖게 되었다. 1999년 개정에서 직업소개사업을 허가제에서 신고제 또는 등록제로 완화하고, 유료 직업소개가 가능한 대상 직종 범위 제한 규정을 삭제하는 한편, 직업소개사업 종사자에 대한 교육훈련제도를 폐지하는 등 민간직업소개업의 활성화를 위한 대폭적인 규제 폐지·완화 조치를 취하게 된다.

이 시점을 공공 직업안정기관을 중심으로 한 노동력 중개 시장 규율 정책에서 본격적으로 민간 중심으로 이동하기 시작한 시기로 볼 수 있으며, 이 같은 변화에 따라 민간 노동력 중개 기구가 급속히 증가하기 시작했다. 1967년 법개정을 통해 민간 유료 직업소개사업을 허가하기 시작하면서 1968년 1차로 전국 80개소가 허가되었고, 이어 1969년 허가업무를 간소화하면서 1970년대에는 400개内外의 규모를 보였으며, 이후 1989년 허가가 재개되면서 1990년대에는 그 규모가 늘어나기 시작해 1998년 1,773개소까지 증가했다<sup>19)</sup>. 그리고 이후 등록제로 규제를 완화한 이후에는 단기간에 더욱 급증해 2001년 3,968개에 이른다. 고용노동부 자료에 따르면 현재 국내 유료 직업소개사업소는 16,291개소(2025년 9월 24일 현재)로 확인된다.

이후 직업안정법은 노동력 중개 자체를 하나의 산업으로 육성하려는 정부정책의 시행으로 지속적으로 규율을 완화하게 된다. 한편 파견법 또한 그 허용대상 업무를 지속적으로 늘리

17) 노동부, 노동행정사 제2편 노동시장정책, 2006년, 42쪽

18) 노동부, 노동행정사 제2편 노동시장정책, 2006년, 118쪽

19) 한국노동연구원, 김승택·신현구, 민간인력서비스산업의 실태와 정책과제, 2003, 38쪽, 62쪽 참조

는 등의 규제 완화가 있었지만, 불법파견 투쟁이 거세게 일어나는 가운데 불법파견에 대한 규제가 일부 강화되기도 하는 등 파견법을 통한 인력공급시장의 확대는 정부 입장에서는 그리 성공적이지 못했다. 그러나 파견법이 열어둔 고용과 사용의 분리는 도급, 사내하청, 위탁, 위임 등 다양한 형태의 간접고용 유형의 확산을 만들어 냈고, 직업안정법의 규제 완화는 이 같은 간접고용 확산을 제도적으로 돋는 역할을 하며 노동력 증가 시장의 활성화가 가지고 있는 자본의 인력 활용의 유연성 증대라는 목표를 성실히 수행해 왔다.

이하에서는 직업안정법과 파견법의 내용을 통해 인력의 외부화를 뒷받침하는 제도의 변화를 살펴보고, 그것이 현실에서 야기하는 문제들을 살펴볼 것이다. 그리고 이어 이주노동과 관련한 현행 법제도의 내용과 한계를 살펴본 후, 간접고용 제도와 이주노동 관련 제도가 결합해 이주노동을 떠돌이 노동으로 만드는 제도적 구조를 살펴보고 대안을 찾아보자 한다.

## 2. 직업안정법과 파견법

### 1) 직업안정법 : 근로자공급 금지에서 민간시장 활성화로

#### (1) 직업안정법의 역할과 의미

직업안정법은 1961년 제정되었다. 제정법에서는 유료직업소개를 원칙적으로 금지하고 있었다. 근로자 모집은 “고용하고자 하는 자”가 할 수 있었고, 위탁모집은 주무부장관의 허가를 얻어야 하며 모집의 위탁과 관련해 모집자와 위탁자 모두 어떤 이유로든 이익을 수취하지 못하게 했다. 또한 근로자공급은 금지되었으며, 공급을 받는 것도 금지되었다.

제정 직업안정법은 민간의 개입을 최소화하고 국가 주도로 노동시장을 규율하겠다는 의지를 담고 있었다고 볼 수 있다. 산업이 형성되고 발전하기 시작하던 시기, 필요한 인력을 훈련시켜 내고 적절한 일자리에 배치하는 것은 정부로서도 중요한 과제였으며, 그 인력의 훈련과 수요공급을 정부가 주도할 필요가 있다고 판단했다. 이에 직업안정법은 “각인(各人)이 그의 능력에 적응한 직업에 취업할 수 있는 기회를 제공하여 유휴노동력의 생산화와 국민생활의 안정에 기여”하는 것을 목적으로 하여 제정되었다. 이 법의 제정으로 전국에 44개소의 직업안정소가 지방자치단체에 의해 설치, 운영되었으나 단순 직종의 취업 알선에 그치는 한계를 보였다. 직업안정 업무에 대한 전문인력의 부족, 전국적인 연결망과 같이 상호 간에 긴밀한 정보 교환을 수행할 수 있는 커뮤니케이션 수단의 미발달, 홍보 부족과 국민의 낮은 인식 수준 등의 이유로 당시에는 직업안정의 성과를 거두기가 어려웠다.

1967년 3월에 「직업안정법」의 대폭적인 개정이 이루어지게 되었다<sup>20)</sup>. “공업 기타산업에 필요한 노동력을 충족”시키기 위함이라는 목적이 법에 더해지면서 국가의 경제정책을 뒷받침하기 위한 인력정책으로서의 성격을 보다 강하게 드러낸다. 이 시기까지의 직업안정법은 취업과 직업 생활의 유지, 그를 통한 생활의 안정이라는 측면보다는 국가 주도의 경제성장 시기 인적자원의 활용을 위한 근거 법률로서의 기능이 더 두드러졌다. 1990년대 이전의 직업안정법을 통한 고용정책은 한국의 산업화 과정에 필요한 인력의 양성과 배치를 위한 국가 차원의 노동력 활용정책이었던 셈이다.

20) 한국민족문화대백과사전, “직업안정소”, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0054519>

1994년 개정시에는 이 같은 법률의 성격이 변화하고 있는 것이 확인된다. 1993년 경제활동인구 증가세가 둔화되고, 자동화가 확대되면서 제조업의 인력이 감소하고 고용흡수력이 둔화되기 시작하자 직업안정제도를 확충할 필요가 생겼다. 이에 따라서 정부는 비슷한 시기 직업안정법 개정 뿐 아니라, 「고용보험법」, 「고용정책기본법」, 「근로자 파견사업의 규제와 파견근로자의 보호에 관한 법률」 제정을 시도했다. 당시 김영삼 정부는 경제개발계획이 종료되고 신경제정책을 시작하는 시기에 이 제도들을 통해 인력수급의 원활을 기할 수 있을 것으로 기대했다. 그렇게 1993년 12월 27일 「고용보험법」과 「고용정책기본법」이 제정되어 1995년 7월 1일부터 시행되었다. 파견법은 노사간의 의견이 첨예하게 엇갈리면서 이 시기에는 제정되지 못했고, 이후 IMF 외환위기를 틈타 노동자들의 저항이 가로막힌 사이에 제정에 이르게 되었다. 어쨌든 1994년 직업안정법 개정은 “직업안정기관의 직업소개·직업지도 및 고용정보제공 등의 업무수행에 관한 사항과 그 밖에 근로자모집 및 공급사업 등에 관한 사항을 정함으로써 노동시장이 체계적으로 육성·운영되도록 하고, 아울러 이를 통하여 국민경제의 발전에 이바지하게 하려는 것”<sup>21)</sup>이라는 개정이유에서도 알 수 있듯이 전국적인 직업안정망을 형성해 체계적인 시스템을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 직업안정사업에 대한 공공의 역량이 크게 증대했다고 볼 수는 없다. 1967년 개정시 민간에 유료 직업소개사업을 허가했던 것에서 알 수 있듯이 공공부문의 역량이 충분하지 않았으므로, 민간 영역을 공공에 의해 통제·관리되어야 할 영역이자 공공 고용안정사업의 수단으로 활용할 수 있는 접촉면으로 여겼다.

그러나 파견법이 제정되고 민간 직업소개업이 국제적으로도 공인되는 과정을 거치면서 직업안정법 또한 2009년 개정시 “정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력을 원활하게 수급되도록 지원함”을 법률의 목적으로 명시하게 된다. 또한 이전까지 형식적이나마 공공이 주도하는 체계에서 ‘협력’이라는 방식으로 민간 주도의 흐름으로 변화하게 되며, 이 2009년의 개정으로 이전까지 허가제로 운영되던 직업소개업 등이 신고제나 등록제로 규제가 완화되었다. 이를 계기로 급격한 업체 수 증가가 있었음은 물론이다. 이후 직업안정법은 직업소개를 비롯해 다양화되는 각종 ‘고용서비스’를 확장하고 산업으로 육성하려는 정책으로 완전히 돌아서게 된다.

표 19 직업안정법 목적의 변천

직업안정법 [시행 1962. 1. 1.] [법률 제 807호, 1961. 12. 6., 제정]	제1조 (목적) 본법은 각인이 그의 능력에 적응한 직업에 취업할 수 있는 기회를 제공하여 유휴노동력의 생산화와 국민생활의 안정에 기여함을 목적으로 한다.
직업안정법 [시행 1967. 3. 30.] [법률 제1952호, 1967. 3. 30., 전부개정]	제1조 (목적) 이 법은 근로자의 능력에 적응한 직업에 취업할 기회를 부여함으로써 공업 기타산업에 필요한 노동력을 총족시켜 직업의 안정을 도모하고 국민경제발전에 기여함을 목적으로 한다.
직업 안정 및 고용촉진에 관한 법률 [시행 1989. 10. 1.] [법률 제4135호, 1989. 6. 16., 일]	제1조 (목적) 이 법은 근로자의 능력에 적응한 직업에 취업할 기회를 부여함으로써 공업 기타산업에 필요한 노동력을 총족시켜 직업안정 및 고용촉진을 도모하고 국민경제발전에 기여함을 목적으로 한다.<개정 1989. 6. 16.>

21) 국가법령정보센터

부개정]	16>
직업안정법 [시행 1994. 7. 1.] [법률 제4733호, 1994. 1. 7., 전부개정]	제1조 (목적) 이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취직할 기회를 제공하고, 산업에 필요한 노동력의 충족을 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
직업안정법 [시행 2010. 1. 10.] [법률 제9795호, 2009. 10. 9., 일부개정]	제1조 (목적) 이 법은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, 정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 수급되도록 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다. [전문개정 2009. 10. 9.]

## (2) 직업안정법상 고용서비스의 내용 및 규제의 변천

### ① 유료 직업소개업 등에 대한 엄격한 규제 시기

1961년 제정된 직업안정법에서는 노동력 중개와 관련해 직업소개, 모집, 근로자공급에 대해 다루고 있으며, 그 모든 유형의 고용서비스를 강하게 규제하고 있었다. 사설직업소개사업은 오직 비영리법인의 부대사업으로서 주무부장관의 허가를 얻어 수행할 수 있었고, 누구든 유료의 직업소개사업을 행하지 못하도록 했다. 단, 미술, 음악, 연예 기타 특별한 기술을 요하는 직업을 소개하는 경우에 한해 운영을 허가했다. 또한 요리점업, 음식점업, 여관업, 고물상, 전당포, 대금업, 환금업 기타 이와 유사한 영업과의 직업소개사업의 겹업을 금지했다. 근로자 모집은 “고용하고자 하는 자”가 할 수 있었고, 모집 방법도 신문, 잡지 기타 간행물의 광고 또는 문서의 반포 등으로 제한되었고, 통근할 수 없는 지역에서 근로자를 모집할 경우 그 내용을 직업안정소에 신고하도록 했다. 제3자를 통한 위탁 모집은 주무부장관의 허가를 얻어야 했다. 이때 모집자 또는 모집에 종사하는 자는 어떤 명목으로든 근로자로부터 보수를 수령할 수 없도록 하였으며, 모집을 위탁한 자 역시 실비변상과 급료 외에는 이익을 수취하지 못하게 했다. 근로자공급은 금지되었고, 공급을 받는 것도 금지되었다. 초기의 직업안정법은 이와 같이 민간 소개업체 등을 통한 노동력 중개를 엄격하게 금지하여 정부가 직업안정소라는 공적 기관을 통해 인력 수급을 관장할 수 있도록 하는 제도적 기반이었다.

1967년 직업안정법 전부개정 시에 유료직업소개에 관한 부분이 큰 변화를 보인다. 제정법에서는 유료직업소개사업 ‘금지’가 원칙이었으나, 1967년 개정 시에 “유료직업소개를 하고자 하는 자는 노동청장의 허가를 받아야 한다”고 규정해서 일정한 제한 하에 허용되는 것으로 변화되었다. 허가 대상 업무도 “미술·음악·연예에 종사하는 사람과 영화·연극관계기술자, 의사·약사, 조산원·간호원 및 의료보조원, 이용사 및 미용사, 계리사, 조리사 및 영양사, 가사부·접객부, 기타 전 각 호에 준하는 것으로서 보건사회부령으로 지정하는 직종”으로 대폭 확대되었다. 이후 1971년 6월 시행령 개정을 통해 허용 직종은 더욱 확대되었는데, 30개 호로 열거하고 있지만 “달리 분류되지 아니한” 전문직, 기술직, 사무직, 서비스 종사자, 노무자 등과 같이 포괄적인 규정을 담고 있어 사실상 유료 직업소개사업에 대한 직종 제한은 사

라쳤다고 볼 수 있다. 그리고 1967년 법 개정시에는 근로자 공급사업 금지에 단서를 달아 “다만, 노동조합법에 의한 노동조합이 노동청장의 허가를 받아 무료의 근로자 공급사업을 행할 때에는 예외로 한다”는 내용이 신설되었다. 그 외에 해외 인력 송출이 늘어남에 따라 국외 취업자의 모집 및 송출에 대해서도 노동청장의 허가를 받아 사업을 할 수 있게 하였다.

1982년에는 근로자의 해외진출 확대를 명목으로 국외취업근로자 모집을 허가제에서 신고제로 완화했다. 송출시 또는 개별고용계약에 의해 국외취업을 할 때 허가를 받도록 했으며, 이 허가를 취소하거나 송출을 정지할 수 있는 사유를 별도로 신설해 규정했다. 그리고 이전 까지 제3조(정의)에서 근로자공급사업을 “노동조합이 공급계약에 의하여 근로자를 타인에게 사용시키는 것”으로 정의하고 있었는데, 이를 “공급계약에 의하여 근로자를 타인에게 사용시키는 사업”으로 개정했다. 그리고 제17조의 근로자 공급사업에 관해 규정한 조항도 개정 했다. “누구든지 근로자 공급사업을 행하지 못한다”고 규정하고 단서조항에서 노동조합에 의한 무료근로자공급사업을 예외로 정하고 있었던 것에서, “누구든지 노동부장관의 허가를 받지 아니하고는 근로자 공급사업을 행하지 못한다”고 규정하고 이하 단서는 삭제하는 한편, 시행령에서 공급사업허가를 신청할 수 있는 자를 노동조합법에 의한 노동조합, 국외 직업안내사업의 허가를 받은 자, 기타 노동부장관이 인력수급상 필요하다고 인정하여 노동부령으로 정하는 자로 열거했다. 이 같은 개정으로 근로자공급사업은 원칙적으로 금지되지만 허가를 통해 가능하다는 길을 열어준 것이다.

1989년 ‘직업안정 및 고용촉진에 관한 법률’로 법명이 변경되고, 이때 직업정보제공사업이 고용서비스의 새로운 형태로 법에 규정된다. 직업정보제공사업은 “신문·잡지 기타 간행물 또는 유·무선방송에 의하여 구인·구직 등 직업정보의 제공을 주된 사업으로 하”는 것을 말하며, 등록제로 신설되었다. 국외 취업자 모집은 송출시 허가가 삭제되고 사업을 신고하는 것으로 가능하게 다시 규제가 완화되었다.

## ② 본격적인 고용서비스 규제 완화

1994년 1월 7일, ‘고용촉진’에 관한 사항은 ‘고용정책기본법’의 제정을 통해 규정하게 되면서 다시 법명이 ‘직업안정법’으로 바뀌었다. 직업안정기관의 직업소개 및 직업지도 등(제2장)과 직업안정기관의 장 외의 자가 행하는 직업소개사업·직업정보제공사업·근로자모집 또는 근로자공급사업(제3장)으로 나누고, 제2장에서는 직업안정기관의 직업소개, 직업지도, 고용 정보 제공 등에 대해 원칙을 마련했다. 제3장에서는 무료직업소개사업, 유료직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자모집, 근로자공급사업에 대해 정하였는데, 유료직업소개사업을 국내, 국외로 구분해 국내의 경우 시·도지사의 허가를, 국외의 경우 노동부장관의 허가를 받도록 하고 허가의 유효기간을 1년으로 짧게 정했다. 유료직업소개사업의 허가를 받은 자가 명의를 대여하는 행위가 금지됨을 명시했고, 직업상담원을 1인 이상 두도록 하는 운영 기준도 마련했다. 또한 직업정보제공사업과 직업소개사업을 겸할 수 없도록 했다. 근로자를 고용하려는 자가 모집을 제3자에게 위탁하는 경우에는 노동부장관의 허가를 받아야 하고, 그 모집에 대한 보상금을 주고자 할 때도 노동부장관의 허가를 받도록 했으며, 근로자 공급금지도 이전과 같은 내용으로 유지되었다. 이와 같은 체계화는 민간 인력중개산업이 체계적으로 육성·운영될 수 있는 기반을 마련하기 위한 목적으로 이루어진 것이다<sup>22)</sup>.

그러나 곧이어 1995년 인력 수급기능을 원활히 하고 산업인력의 공급 촉진을 도모한다는

22) 한국노동연구원, 김승택·신현구, 「민간인력서비스산업의 실태와 정책과제」, 2003, 40쪽 참조

목적으로 법을 상당 부분 완화하게 된다. 유료직업소개사업 허가의 유효기간이 1년에서 3년으로 확대되었고, 직업정보제공사업을 등록제에서 신고제로 완화했다. 그리고 직업정보제공사업과 직업소개사업의 연결성을 고려해야 한다는 이유로 겸업금지를 폐지했다. 법 개정 이후에는 시행령의 개정을 통해 국내 유료직업소개사업의 허가를 받을 수 있는 자의 자격요건을 완화했다. 이 자격요건은 1994년 개정 시 한 차례 완화되어 직업소개사업 사업 등에서 종사한 경력이 20년 이상인 자에서 10년으로 완화되었는데<sup>23)</sup>, 1995년 법 개정 이후 개정된 시행령에서 10년의 허가요건을 다시 5년으로 완화했다.

1997년에는 근로자공급사업 허가 시 고용정책심의회의 심의를 거치도록 한 내용을 삭제해 허가절차를 완화했다. 이후 1999년 2월 8일 개정에서 민간 직업소개사업 등에 대한 허가제를 완전히 폐지하게 된다. 무료직업소개사업은 허가제에서 신고제로, 유료직업소개사업은 등록제로 각각 규제가 완화되었다. 이에 따라서 유료직업소개사업의 허가 제한과 관련된 규정은 유료직업소개사업의 등록취소에 대한 규정으로 바뀌었고, 등록이 취소된 경우 1년이 경과되기 전에는 동일한 영업장소에서 다시 등록할 수 없도록 했다. 직업소개사업종사자에 대해 노동부장관 등이 교육훈련을 실시하도록 한 조항도 삭제해 교육훈련을 받을 의무도 없어졌다<sup>24)</sup>. 근로자 위탁 모집에 대한 노동부장관 허가 규정도 삭제되어 제3자를 통한 근로자 위탁모집이 자유롭게 되었다.

제도 운영의 세부적인 부분에 대한 규제완화들도 이어졌다. 1998년 2월 8일 시행령을 개정해 국외유료직업소개사업자가 2억 원을 금융기관에 예치하거나 보증보험에 가입하도록 한 규정이 신규진입의 장애가 된다는 이유로 국외 연수생만을 소개하는 국외유료직업소개사업의 경우에는 예치금 등의 금액을 5천만 원으로 완화해 주기도 했다.

1999년 2월 8일 다시 직업안정법이 개정되고 그에 따라 5월 27일 시행령이 개정되는데, 허가제에서 신고제로 전환된 것에 따라 각종 시설기준, 종사자, 자본금 등에 관한 요건을 완화하는 것이 주된 개정의 내용이었다. 그간에도 꾸준히 법령의 개정을 통해 규제를 완화해 왔지만, 1999년의 법 개정은 민간 고용서비스 시장을 완전히 개방하는 것으로 이전과는 달리 민간을 중심으로 고용정책의 무게가 상당 부분 옮겨갔다고 평가될 수 있는 부분이다. 뿐만 아니라 위탁모집에 대한 허가 규정을 삭제하면서 고용하는 자가 근로자를 모집하도록 한 원칙을 제거해, 근로자모집과 직업소개, 근로자공급이 모두 노동력 중개의 형태로 혼재될 수 있는 상태가 초래되었다. 이 같은 혼재는 점점 더 복잡하고 다양한 형태의 고용서비스가 등장하는 양상으로 이어져 다시 고용서비스 시장화 정책을 추진하게 하는 배경으로 등장한다.

### ③ 민간 고용서비스기관을 중심에 둔 고용안정사업

2007년 1월 19일 개정의 핵심 내용은 정부의 업무를 민간에 위탁할 수 있는 근거를 마련했다는 것이다. 직업안정법 제3조(정부의 업무)에서 “1. 노동력의 수요와 공급의 적정한 조절에 관한 사항, 2. 구인·구직자에 대한 국내 및 국외의 직업소개에 관한 사항, 3. 구직자에 대한 직업지도에 관한 사항, 4. 고용정보의 수집·정리 또는 제공에 관한 사항, 5. 구직자에 대한 직업훈련의 지원 또는 재취직의 지원에 관한 사항, 6. 직업소개사업, 직업정보제공사업, 근로자모집 또는 근로자공급사업의 지도·감독에 관한 사항”을 정부가 법의 목적을 달성하기 위해 행하는 업무로 규정하면서 제2항에서 정부의 업무 가운데 제2호와 제5호를 민

23) 직업안정법시행령 [시행 1994. 7. 16.] [대통령령 제14327호, 1994. 7. 16., 전부개정]

24) 1999년 삭제된 종사자 훈련에 대한 부분은 2005년 12월 30일 개정시 다시 복원되었다.

간 직업소개사업을 하는 자 혹은 직업정보제공사업을 하는 자에게 위탁할 수 있도록 규정했다. 그리고 고용지원서비스 우수기관 인증에 관한 규정을 신설해 우수기관으로 인증을 받을 경우 정부 업무 위탁사업에 우선적으로 참여할 수 있도록 했다. 그 외 근로자공급사업 허가의 유효기간을 3년으로 하고 만료시 갱신허가를 받도록 하는 규정을 신설했다.

2009년 10월에는 다시 한번 큰 폭의 개정이 이루어지고, 민간 고용서비스 부문에서 발생하는 다양한 형태의 고용서비스 규율을 명목으로 규제를 완화하는 조치를 취하게 된다. 가장 핵심적인 변화는 ‘직업소개’ 개념의 확대이다. 2009년 10월 개정시 직업소개의 개념을 “구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것”으로 규정하여 직업소개의 개념에 ‘근로자모집’을 포함하는 개정을 하였다. 1999년 개정시 위탁모집에 대한 허가규정을 삭제함으로써 근로자모집과 직업소개 등이 혼재될 수 있는 가능성이 발생했는데, 2009년 개정 시에 이를 직업소개 개념에 포함해 공식화해 버린 것이다. 이렇게 직업소개에 ‘모집’이 포함될 경우 근로자공급 혹은 과전에 해당할 수 있기에 직업소개의 업태를 명확히 구분하는 것이 필요하다. 그러나 고용서비스의 시장화를 추진하던 당시 이명박 정부는 고용서비스의 각 유형의 개념을 엄격히 구분하고 불법파견 또는 불법 근로자공급으로 확산되는 가능성을 규제하기보다는 직업소개와 모집이 결합된 형태를 새롭게 등장한 고용서비스 유형으로 간주하고 이를 합법화하는 조치를 취한 것이다.

또한 근로자 모집과 관련해서는 어떤 금품이나 이익을 취할 수 없도록 규정하고 있었던 것에서, 2009년 10월 개정 시 단서조항을 덧붙여 “유료직업소개사업을 하는 자가 구인자의 의뢰를 받아 구인자가 제시한 조건에 맞는 자를 모집하여 직업소개한 경우”에는 이 금품 등의 수령금지 원칙의 예외로 두었다. 직업소개 요금에 관한 규제도 완화되었다. 이전까지는 “유료직업소개사업을 하는 자는 노동부장관이 결정·고시한 요금외의 금품을 받아서는 아니된다”고 정하고 있었으나, “다만, 노동부령으로 정하는 고급·전문인력을 소개하는 경우에는 당사자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있다”는 단서를 덧붙여 직업소개요금의 상한을 일부 제거했다. 이와 같은 개정은 고용서비스의 유형을 복합화하면서 고용서비스가 이익을 창출하는 산업이 될 수 있도록 하는 조치들로 연결된다.

표 20 직업안정법 정의규정의 변화

직업안정법 [시행 2008. 3. 28.] [법률 제9040호, 2008. 3. 28., 일부개정]	<p>제4조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. &lt;개정 1998. 2. 20&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"><li>“직업안정기관”이라 함은 직업소개·직업지도등 직업 안정업무를 수행하는 지방노동행정기관을 말한다.</li><li>“직업소개”라 함은 구인 또는 구직의 신청을 받아 구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 것을 말한다.</li><li>“직업지도”라 함은 취직하고자 하는 자의 능력과 소질에 적합한 직업의 선택을 용이하게 하기 위하여 실시하는 직업적성검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언 기타 직업에 관한 지도를 말한다.</li><li>“무료직업소개사업”이라 함은 수수료·회비 기타 일체</li></ol>
--	--

	<p>의 금품을 받지 아니하고 행하는 직업소개사업을 말한다.</p> <p>5. “유료직업소개사업”이라 함은 무료직업소개사업외의 직업소개사업을 말한다.</p> <p>6. “모집”이라 함은 근로자를 고용하고자 하는 자가 취직하고자 하는 자에게 피용자가 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다.</p> <p>7. “근로자공급사업”이라 함은 공급계약에 의하여 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다. 다만, 「파견근로자보호등에관한법률」 제2조제2호의 규정에 의한 근로자파견사업을 제외한다.</p>
<p>직업안정법</p> <p>[시행 2010. 1. 10.] [법률 제9795호, 2009. 10. 9., 일부개정]</p>	<p>제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. “직업안정기관”이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정 업무를 수행하는 지방노동행정기관을 말한다.</p> <p>2. “직업소개”란 구인 또는 구직의 신청을 받아 구직자 또는 구인자(求人者)를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다.</p> <p>3. “직업지도”란 취업하려는 사람이 그 능력과 소질에 알맞은 직업을 쉽게 선택할 수 있도록 하기 위한 직업적성 검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언, 그 밖에 직업에 관한 지도를 말한다.</p> <p>4. “무료직업소개사업”이란 수수료, 회비 또는 그 밖의 어떠한 금품도 받지 아니하고 하는 직업소개사업을 말한다.</p> <p>5. “유료직업소개사업”이란 무료직업소개사업이 아닌 직업소개사업을 말한다.</p> <p>6. “모집”이란 근로자를 고용하려는 자가 취업하려는 사람에게 피고용인이 되도록 권유하거나 다른 사람으로 하여금 권유하게 하는 것을 말한다.</p> <p>7. “근로자공급사업”이란 공급계약에 따라 근로자를 타인에게 사용하게 하는 사업을 말한다. 다만, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 근로자파견사업은 제외한다.</p> <p>8. “직업정보제공사업”이란 신문, 잡지, 그 밖의 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등으로 구인·구직 정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다.</p> <p>9. “고용서비스”란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다.</p>
직업안정법(현행법)	제2조의2(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각

<p>[시행 2024. 7. 24.] [법률 제20121호, 2024. 1. 23., 일부개정]</p>	<p>호와 같다. &lt;개정 2010. 6. 4., 2019. 4. 30.&gt;</p> <p>1. “직업안정기관”이란 직업소개, 직업지도 등 직업안정 업무를 수행하는 지방고용노동행정기관을 말한다.</p> <p>2~7. (생략)</p> <p>8. “직업정보제공사업”이란 신문, 잡지, 그 밖의 간행물 또는 유선·무선방송이나 컴퓨터통신 등으로 구인·구직 정보 등 직업정보를 제공하는 사업을 말한다.</p> <p>9. “고용서비스”란 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 서비스를 말한다.</p> <p>[전문개정 2009. 10. 9.]</p>
---	---

### (3) 노동력 중개를 산업화하는 정책의 시도

2009년 법 개정 당시 정부는 고용서비스 선진화 정책을 내세우며 직업안정법의 취지 자체를 완전히 바꾸어 고용서비스 시장을 활성화하는 제도적 기반으로 탈바꿈하고자 하는 시도를 했었다. 2010년 9월 15일 정부가 입법예고한 ‘직업안정법 전부개정법률안’은 직업안정 법의 제명을 ‘고용서비스 활성화 등에 관한 법률’로 변경하는 것이다<sup>25)</sup>. 제명 변경에 관해서 직업안정이라는 제명은 “우리나라의 고용서비스 기능이 매우 취약할 때의 표현”으로 “고용서비스 전반을 활성화하여 원활한 인력수급이 가능한 노동시장 환경을 조성”하고자 하는 취지를 담은 것으로 이유를 밝히고 있다. ‘직업안정기관’을 ‘고용지원기관’으로 변경하고, 공공고용서비스 영역에 창업·창직을 포함하는 등의 개정안은 ‘고용률’을 중심으로 한 당시 정부 정책의 특징을 보여주는 것이다. 이때 민간 고용서비스 시장을 보다 크게 확대하는 중요한 몇 가지 개정안이 제시되었다.

먼저 사회적기업에 대해 공공 고용서비스 민간위탁 우선 선정 근거를 마련하고, 지역별로 고용서비스 실적 우수기관을 선정해 일정 기간 위탁물량을 제공하는 등 업체를 지원할 수 있도록 하고, 소개요금에 대한 규제를 변화시키는 것이었다. 기존 소개요금은 노동부고시로 정해지는데, 구직자로부터는 수취할 수 없는 것이 원칙이지만 절대 불가능한 것은 아니었다. 2009년 이전의 「국내유료직업소개요금」<sup>26)</sup>에서는 구직자로부터 소개요금을 징수하는 경우 반드시 서면계약에 의해 징수하고 소개요금은 구인자로부터 징수하는 요금의 40%를 초과할 수 없도록 했다<sup>27)</sup>. 개정안에서는 구직자 직업소개요금을 금지하되 구인자에 대한 소개요금 상한을 없애고 자율화하는 한편 파출·간병 등 회원제로 운영되는 일용직 소개에 관한 직업소개업에 대해서 시장에서 자생적으로 형성된 것으로 인정하고 회원관리비용 징수에 대한 법적 근거를 마련한다는 안을 제시했다. 그러나 구인자로부터 수취되는 소개요금이 노동자의 임금에 미치는 영향을 완전히 배제하는 것은 불가능하다. 특히 고시를 통해 회원

25) 2010년 11월 19일 정부안으로 입법발의되었다.

26) [시행 1997. 9. 20.] [노동부고시 제1997-21호, 1997. 9. 20., 일부개정]

27) 구인자로부터 징수할 수 있는 소개요금의 상한은 3개월간 지급하기로 한 임금의 10%(고용기간이 3개월 미만인 경우 그 기간의 임금의 10%)였다. 구직자로부터 징수할 수 있는 소개요금은 이의 40% 즉, 3개월간 임금의 4%를 초과할 수 없도록 정하고 있었다.

제 방식으로 노동자에게 소개요금을 수취하는 것을 허용했던 것을 법으로 규정하는 것은 회원제 방식으로 일을 제공하지 못하더라도 소개료에 준하는 수수료를 정기적으로 수취할 수 있도록 하는 것으로 소개요금이 노동자에게 전가됨이 명백한 사례다. 사회적기업에의 공공고용서비스 민간위탁으로 고용서비스 시장을 확대하면서, 소개요금 제한을 풀어 시장으로 형성될 수 있는 기반을 마련하는 조치들인 것이다.

그리고 특히 모집과 정보제공, 직업소개사업 각각의 목적과 성질에 따른 구분을 폐기하고, 민간 고용서비스사업자를 육성한다는 명목으로 직업훈련, 직업소개, 근로자 파견 등의 고용서비스를 종합적으로 수행할 수 있도록 각각의 허가 및 등록절차를 간소화시켜주고 이러한 복합고용서비스사업자에 대해서는 민간위탁시 우대할 수 있다는 법적 근거를 명시했다. 이런 조치는 다국적 기업 및 대기업 자본이 고용서비스 ‘시장’에 들어올 수 있는 발판을 만들기 위한 것이었으나 노동자들의 저항으로 고용서비스 활성화 법으로의 직업안정법 전부 개정안은 처리되지 못했다.

이후 2023년 1월 27일 윤석열 정부에서 다시 ‘고용서비스 고도화 정책’이라는 이름으로 고용서비스 관련 정책이 발표되었다. 다시 직업안정법을 고용서비스 기본법으로의 위상으로 거듭나게 하겠다는 내용이 정책에 포함되었고, 발의되어 있는 임이자 의원안<sup>28)</sup> 및 장철민 의원안<sup>29)</sup>을 검토해 법 개정을 추진하려 했다. 이 안은 제명을 ‘직업안정 및 고용서비스에 관한 법률’로 변경하고, 고용서비스 제공 주체를 민간과 지방자치단체로 명확히 하고, 고용서비스 고도화를 위한 민관협력을 강화하는 등의 내용을 담고 있다. 특히 “노무를 중개하고 제공하는 플랫폼”에 대한 규정을 통해 노동력 중개를 활성화하려는 시도를 드러내고 있는데, 플랫폼을 통해 일하는 노동자들이 늘어나면서 그 노동관계를 규율하는 것이 아니라 노무중개 플랫폼을 직업을 중개하는 업체로 간주해 노동의 권리·의무관계를 희석시키는 문제점을 갖는 것이었다. 이러한 흐름은 정부가 바뀌면서 잠시 가라앉았지만, 플랫폼에 대한 규율 법령이 논의되는 가운데 직업안정법의 개정 또한 계속해서 폭넓은 규제 완화 시도를 마주하게 될 가능성이 크다.

## 2) 파견법 : 근로자공급, 중간착취 배제 원칙의 예외

### (1) 파견법 제정의 배경과 의미

1998년 2월, ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’이라는 명칭으로 파견노동형태가 합법화되었다. 우리 노동법은 노동관계에 제3자가 개입해 이득을 취할 수 없다고 규정하고 있으나, 이 원칙을 깨고 파견법이 제정된 것이다.

처음 파견법이 발의된 것은 1993년 10월 28일, 정부에 의해서였다. 정부는 파견법 제정의 배경으로 파견노동이 현실에서 늘어나고 있고, 기업의 유연한 인력관리가 필요하다는 이유를 들었다. 그러나 당시 파견사업체의 중간착취와 근로조건 저하 등을 우려한 노동계의 반대 속에 노사간의 의견 차이가 있어 신중한 접근이 필요하다는 검토와 함께 파견법이 제정되지는 않았다.

그러나 정부의 파견법 제정 추진은 계속되어 1995년 8월에는 ‘중소사업자 구조개선지원을 특별조치법’을 제정하면서, 그에 근로자파견제와 함께 변형근로시간제, 정리해고 요건의

28) [2118641] 직업안정법 전부개정법률안(임이자의원 등 10인), 2022.12.2. 발의, 임기만료폐기

29) [2108909] 직업안정법 전부개정법률안(장철민의원 등 20인), 2021.3.18. 발의, 임기만료폐기

완화 등의 내용을 포함하려는 시도를 했다. 이때도 노동계와 사회단체들의 반대로 다시 유보되었다.

1996년 5월 노사관계개혁위원회가 발족되어 노동법 개정작업을 진행했다. 그러나 노사간의 합의안 마련은 이루어지지 못했고, 공익위원들이 파견근로에 대한 실태조사와 논의를 거쳐 1997년 중 입법을 추진하는 것을 정부방침으로 결정하게 된다. 이 법안은 1996년 12월 날치기 통과가 시도되었고, 이로 인해 노동계의 총파업이 벌어졌다. 노동자들의 강력한 투쟁에 부딪쳐 파견법과 정리해고 등의 입법화의 문제는 다시 가라앉았다.

그러다 1997년 말 외환위기가 닥치면서 ‘IMF 자금지원 합의 내용’에서 노동시장의 유연성 제고를 위한 조치가 요구되자, 그를 이유로 1998년 2월 정리해고제, 파견제 등이 제도화·합법화되었다.<sup>30)</sup> 당시 「파견근로자 보호 등에 관한 법률안」 검토보고서에서는 “파견근로의 법제화로 정규직 근로자의 고용불안 및 노동조합 활동의 저해 등의 문제점이 우려되었던 것이 사실인 바”라고 파견제 도입이 낳을 수 있는 노동권 침해의 위험이 제기되고 있음을 확인하고 있지만, 헌법이 보장한 노동권의 침해 우려보다 기업의 인력 활용 유연성이 필요하다는 점을 더 우선시해 법률이 제정되었다. 전문성이 있는 업무를 중심으로 파견을 허용해 파견노동에서 야기될 수 있는 위험을 최소화하겠다고 했으나, 결과적으로 파견노동은 대다수가 이른바 ‘단순노동’으로 인식되는 업무들을 중심으로 도입되었고, 노동관계에의 제3자 개입으로 인한 중간착취와 노동조건 저하, 노동3권의 형해화 등의 결과를 그대로 드러냈다. 오랜 기간 중간착취를 배제하고 직접고용 원칙을 구현해왔던 근로자공급금지 원칙이 깨어지는 순간이었으며, 파견법 제정이 노동시장에 던지는 ‘고용과 사용의 분리가 가능하다’는 신호는 다양한 유형의 간접고용 확산의 계기가 되었다.

## (2) 파견법의 변천 및 정부의 파견확대 정책

### ① 파견대상업무의 지속적인 확대

1998년 제정된 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」은 “제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 대상으로 한다”고 정하였다. 이에 따라 파견이 허용되는 26개 업무를 시행령 [별표1]에서 정하고 있었다. 그러나 전문적인 기술이 필요한 경우 노동자가 기업을 상대로 노동조건 등을 협상할 수 있는 교섭력을 가질 수 있으므로 그에 한해 예외적으로 허용한다는 파견법 제정의 설득 논리와 달리, 제정 파견법에서 허용된 대상업무들은 단순업무, 여성 중심 직무가 주를 이루는 것으로 비판받았다. ‘제조업 직접생산공정업무’는 파견 대상에서 제외를 명시했기에 파견이 절대 금지되는 업무로 해석되는데, 이 경우에도 “출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우”에는 파견노동을 사용할 수 있도록 했다. 그 외 건설공사현장에서 이루어지는 업무, 산업안전보건법상 유해위험업무 등 어떤 사유로도 절대 파견노동을 사용할 수 없는 업무를 별도로 규정하는 방식을 취하였다.

2006년 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정되면서 파견법이 한 차례 변화를 겪게 된다. “파견근로자에 대한 불합리한 차별과 남용 및 불법사용에 대한 개선 방안을 마련하여 파견근로자 보호를 강화”한다는 개정 취지를 무색하게 파견대상업무는 32개 업무로 확대되었다. “전문지식·기술·경험”에 더해 “업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고

30) 전국불안정노동철폐연대, “비정규직 노동자를 위한 노동법해설”, 잉결, 2004, 138–140쪽 참조

판단되는 업무”로 범위를 넓히면서 파견대상업무가 32개까지 늘어났다. 「근로자파견법 시행령」에 규정되어 있는 근로자파견대상업무는 1992년 한국표준직업분류(「통계청고시」 제1992-1호)를 따르고 있어, 2000년도에 개정된 한국표준직업분류(「통계청고시」 제2000-2호) 기준에 의하여 근로자파견대상업무가 조정되었다. 이를 2002년도 한국표준직업분류의 세세분류 단위로 보면 138개 업무에서 191개 업무로 확대되었다<sup>31)</sup>.

## ② 차별시정제도의 도입

2006년 기간제법 제정 및 파견법 개정 당시 정부가 비정규직의 권리 보호를 위한 장치로 가장 크게 내세웠던 차별시정 제도는 시행 초기부터 차별시정신청을 한 노동자의 고용을 보장하지 못한다는 점이 드러나면서 의미를 상실했다. 그럼에도 조금씩 차별시정제도가 가능할 수 있도록 개정되어 오기도 했다. 2012년 개정에서 고용노동부 장관이 파견노동자에 대한 차별적 처우를 확인한 경우 사업주에게 시정 요구를 할 수 있도록 했고, 2013년 개정에서는 ‘차별적 처우’의 정의를 “가. 「근로기준법」 제2조 제1항 제5호에 따른 임금, 나. 정기상여금, 명절상여금 등 정기적으로 지급되는 상여금, 다. 경영성과에 따른 성과금, 라. 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항”에 대해 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것으로 개정해 차별적 처우의 금지 내용을 구체화, 세분화하여 명시했다. 2014년에는 차별시정신청을 한 노동자뿐만 아니라 동일 조건에 있는 노동자 모두의 차별적 처우가 개선될 수 있도록 확정된 시정명령의 효력을 해당 사업 또는 사업장에 확대하여 시정을 요구할 수 있도록 했다.

그럼에도 비정규직 고용이 늘어나고 고용구조가 보다 세분화되고 위계화되면서 차별시정제도가 힘을 발휘하지는 못하고 있다. 직무 자체의 분리나 고용형태에 따른 직무수행 권한의 차등 등을 뛰어넘지 못하고, 무엇보다 계약기간의 단절이 야기하는 고용불안을 방어하지 못하고 있다. 이에 대해 노동계가 노동조합의 차별시정신청 권한 등을 요구하기도 했으나 아직까지 그와 관련된 개정은 이루어지지 않았다.

표 21 차별적 처우 금지 관련 현행 파견법 조항

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
7. “차별적 처우”란 다음 각 목의 사항에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것을 말한다.
가. 「근로기준법」 제2조제1항제5호의 임금
나. 정기상여금, 명절상여금 등 정기적으로 지급되는 상여금
다. 경영성과에 따른 성과금
라. 그 밖에 근로조건 및 복리후생 등에 관한 사항
제21조(차별적 처우의 금지 및 시정 등) ① 파견사업주와 사용사업주는 파견근로자라는 이유로 사용사업주의 사업 내의 같은 종류의 업무 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자에 비하여 파견근로자에게 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.
② 파견근로자는 차별적 처우를 받은 경우 「노동위원회법」에 따른 노동위원회(이하 “노동위원회”라 한다)에 그 시정을 신청할 수 있다.

31) 한인상, 국회입법조사처 정책보고서, “근로자파견대상업무 조정·확대방안에 대한 검토”, 24-25쪽, 2011.1.10.

③ 제2항에 따른 시정신청, 그 밖의 시정절차 등에 관하여는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제9조부터 제15조까지 및 제16조제2호·제3호를 준용한다. 이 경우 “기간제근로자 또는 단시간근로자”는 “파견근로자”로, “사용자”는 “파견사업주 또는 사용사업주”로 본다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정은 사용사업주가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 경우에는 적용하지 아니한다.

제21조의2(고용노동부장관의 차별적 처우 시정요구 등) ① 고용노동부장관은 파견사업주와 사용사업주가 제21조제1항을 위반하여 차별적 처우를 한 경우에는 그 시정을 요구할 수 있다.

② 고용노동부장관은 파견사업주와 사용사업주가 제1항에 따른 시정요구에 따르지 아니한 경우에는 차별적 처우의 내용을 구체적으로 명시하여 노동위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 고용노동부장관은 해당 파견사업주 또는 사용사업주 및 근로자에게 그 사실을 통지하여야 한다.

③ 노동위원회는 제2항에 따라 고용노동부장관의 통보를 받은 경우에는 자체 없이 차별적 처우가 있는지 여부를 심리하여야 한다. 이 경우 노동위원회는 해당 파견사업주 또는 사용사업주 및 근로자에게 의견을 진술할 수 있는 기회를 주어야 한다.

④ 제3항에 따른 노동위원회의 심리, 그 밖의 시정절차 등에 관하여는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제15조의2제4항에 따라 준용되는 같은 법 제9조제4항, 제11조부터 제15조까지 및 제15조의2제5항을 준용한다. 이 경우 “시정신청을 한 날”은 “통지를 받은 날”로, “기각결정”은 “차별적 처우가 없다는 결정”으로, “관계 당사자”는 “해당 파견사업주 또는 사용사업주 및 근로자”로, “시정신청을 한 근로자”는 “해당 근로자”로 본다.

제21조의3(확정된 시정명령의 효력 확대) ① 고용노동부장관은 제21조제3항 또는 제21조의2제4항에 따라 준용되는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제14조에 따라 확정된 시정명령을 이행할 의무가 있는 파견사업주 또는 사용사업주의 사업 또는 사업장에서 해당 시정명령의 효력이 미치는 근로자 이외의 파견근로자에 대하여 차별적 처우가 있는지를 조사하여 차별적 처우가 있는 경우에는 그 시정을 요구할 수 있다.

② 파견사업주 또는 사용사업주가 제1항에 따른 시정요구에 따르지 아니할 경우에는 제21조의2제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

### ③ 불법파견에 대한 대응

제정 파견법은 파견기간은 1년을 초과하지 못하도록 하고 1년의 범위 안에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하는 한편, 2년이 지나면 사용사업주에게 직접고용된 것으로 간주한다고 정하였다. 또한 쟁의행위 중인 사업장에 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위해 근로자를 파견할 수 없고, 정리해고 이후 2년간은 같은 업무에 파견근로자를 사용할 수 없도록 했다. 다만 과반수로 조직된 노동조합 혹은 근로자 과반수를 대표하는 자의 동의가 있을 때는 그 휴지기간을 6월로 단축할 수 있게 했다. 고용과 사용이 분리되는 다면계약이기에 근로기준법, 산업안전보건법에 대해 파견사업주와 사용사업주의 책무를 각각 분리해 규정했다. 그러나 2년이 지나면 직접고용된 것으로 본다는 고용의제 조항은 2006년 개정시 고용의무로

완화되었다.

2012년 2월 1일 개정시에는 불법파견의 경우 즉시 직접고용으로 전환할 것에 대한 개정이 이루어졌다. 파견법 도입 초기에는 불법파견인 경우에 직접고용으로 의제할 것인지 또는 사용사업주의 고용의무를 부과하는 2년의 기간이 필요한지에 대한 부분이 법의 미비한 부분으로 존재했다. 이에 대하여 불법파견이더라도 2년 이상 근무한 경우에만 사용사업주에게 직접 고용의무를 부과하고 있어 불법파견이 적발되어 사용사업주가 근로관계를 종료하는 경우에는 근로자의 고용이 불안해지는 문제가 있는바, 불법파견의 경우에는 사용한 기간에 관계없이 사용사업주에게 파견근로자의 직접고용의무를 부여하도록 개선하는 조치가 취해졌다.

### (3) 근로자파견 제도화의 효과

파견은 노동력을 필요로 하는 사용자가 직접 노동자를 고용하지 않고도 파견업체를 통해 공급받은 노동자에게 필요한 지휘·감독을 하며 자신의 사업을 위해 사용할 수 있도록 하는 제도다. 파견은 마치 돈을 빌려주듯 노동자를 사용자에게 빌려주고 매달 노동자가 번 임금 중 일부를 이자로 받는 노동자 대출업과 같이 확산되었고, 고용서비스 선진화 정책이 추진 되던 이명박 정부 시기에는 이를 ‘노용산업’이라 명명하며 오히려 장려를 하고자 했었다. ‘근로자 파견’의 허용으로 인해 그동안 직업안정법상 금지되었던 ‘노동자 공급’이 제도화되자 이를 더욱 키워 노동력증개를 큰 시장으로 형성하려는 정책이었다.

물론 파견법은 제정 당시부터 노동자들의 저항이 거셌고 이후에도 노동권 침해의 문제가 끊임없이 제기되었으므로, 파견법상 합법적인 파견노동의 사용에는 여전히 여러 규제가 따른다. 그렇기에 경영계와 친자본적 성격의 정부일 경우에는 끊임없이 파견법을 협행과 같은 네거티브 리스트 방식에서 포지티브 리스트 방식으로 완전히 변화시키려는 시도를 해 왔다. 파견법 자체가 아직 여러 규제 속에 있어 노동력을 증개하는 자본이 육성될 만큼의 시장을 만들지 못하지만, 그렇다고 해서 문제가 없는 것은 아니다. 파견법의 진정한 문제는 파견법의 제정이 직업안정법의 규제 완화 흐름과 함께 무수한 간접고용 양산의 제도적 바탕이 되었다는 점이다.

하지만 파견법 자체에 대한 본질적인 접근은 이루어지지 못했다. 파견법 시행 10년을 넘어서던 2008년, 17대 국회에서 파견법 폐기안이 발의되었으나 본회의에 부의하지 않기로 하면서 폐기되었고, 27년이 넘는 시간 동안 파견법은 변함없이 간접고용 확산의 제도적 기반으로 자리잡고 있다. 파견법 제정 당시 국회 환경노동위원회 심사보고서에서는 “파견근로의 법제화로 정규직 근로자의 고용불안 및 노동조합 활동의 저해 등의 문제점이 우려되었던 것이 사실인 바 향후 시행령 마련 및 법 집행시 이에 대한 구체적 방안의 마련 및 엄격한 법집행이 이루어져야 할 것”<sup>32)</sup>이라고 밝히며 파견의 허용으로 인한 고용의 불안정화에 대해 적시하고 있다. 그러나 파견법이 존재해 온 27년 여의 시간 동안 파견법은 지속적으로 그 범위 확대와 제도 개악 시도의 대상이 되었고, 그 과정에서 오히려 고용 불안정화 및 노동자 권리 침해에 대한 우려는 사라지고 파견제도 자체가 일자리를 늘리는 정책의 매개로 고려되기도 했다<sup>33)</sup>.

32) 1998년 2월, 환경노동위원회 ‘파견근로자보호등에관한법률안 심사보고서’, 4쪽

33) 이명박 정부하에서는 파견을 전면적으로 확대하는 네거티브 방식의 시나리오가 준비되어 노동자들의 저항을 불러일으켰고, 파견을 비롯한 기업의 인력 공급구조 전반을 ‘고용서비스 선진화’라는

그런 가운데 파견법은 간접고용 확산의 제도적 매개로 계속하여 존재하며, 지금에 와서는 오히려 파견법에 따라 이루어지는 합법파견보다 파견법을 위반한 불법파견, 직접고용의 원칙 파괴로부터 파생된 여타 간접고용의 확대가 주로 사회적 쟁점을 형성한다. 그렇게 확장되는 간접고용의 영역을 합법화하기 위해 사내하도급을 제도화하는 법제정이 추진되기도 했고, 이 흐름은 결국 ‘사내하도급 가이드라인’으로 자리잡았다. 공공부문에서는 문재인 정부 때 자회사 방식의 간접고용 유형이 광범위하게 형성되어 일부 외주용역 및 민간위탁과 함께 간접고용의 한 축을 이루게 되었다. 그 모든 변화의 기저에 파견법이 있다고 할 수는 없을지도, 직접고용 원칙을 파괴한 파견법의 도입은 사용자의 고용에 대한 책임 회피와 그로 인한 노동자 권리 침해에 큰 영향을 미쳤다. 더 이상 직접고용은 노동관계의 원칙이 되지 못하고 있고, 직접고용조차도 더 나은 고용형태의 하나라는 것 이상의 의미를 가지지 못하게 된 것이 불안정노동이 끝없이 확산되고 있는 오늘날의 모습이다.

### 3) 확산된 노동력 중개 시장과 이주노동

1990년대 이후 더 이상 공적 고용서비스의 구축이 고용정책의 구축을 이루지 못하고, 민간 고용중개시장의 확대와 활성화를 방향에 둔 정책검토와 법령 개정의 시간이 길게 이어졌다. 그 결과 자신의 사업에 종사할 노동자를 직접 고용하는 사례는 점점 드물어지고 파견업체, 소개업체를 통한 고용이 당연한 것이 되었다. 한편에서는 플랫폼을 통한 구인·구직이 노동자의 고용을 더욱 초단기화하고 불안정한 것으로 만들고 있다.

오랜 기간 정부의 고용정책에서 고용서비스는 안정된 직업생활과 삶의 향상을 위해 필수적인 공적 서비스이기보다는 자본이 이윤을 창출할 수 있는 시장으로서의 성격을 더 강하게 띠어 왔다. 그로 인해 직업소개, 근로자모집, 근로자파견, 근로자공급, 직업정보제공 및 직업훈련 등 다양한 고용서비스 및 인력중개 유형이 혼재되고 복합화되면서 노동자의 노동권을 더욱 침해하고 있다. 직업소개, 파견, 직업훈련 등은 각각 직업안정법, 파견법, 근로자직업능력개발법의 목적과 취지에 따라 허가요건과 운영기준을 달리 규율하고 있다. 그런데 이 각각의 고용서비스는 혼재되어 동시에 운영될 수 있다. 직업소개 개념에 모집을 포함한 것과 같은 개념의 혼재까지는 아니더라도, 고용서비스 간의 겹침이 금지되지 않고, 허가제가 아니라 신고, 등록 등으로 간소하게 업을 행할 수 있기에 그것이 가능하게 된 것이다. 그래서 노동력 중개업체들은 파견업 허가를 받는 동시에 직업소개업, 정보제공업 등을 동시에 등록·신고하여 복합화한다. 이 ‘복합화’의 실체는 필요에 따라 때로는 직업소개로 인력을 중개하고, 때로는 파견으로 인력을 중개하며, 탈법과 합법의 경계를 넘나든다. 이렇게 이루어지는 노동력 중개는 수수료를 지속적으로 수취하는 직업소개인 경우에는 불법파견이 되고, 허가 받지 않은 파견을 행하는 경우 불법 근로자공급이 되며, 수수료에 대한 고시도 위반하는 등 온갖 불법의 온상이 될 수밖에 없게 된다. 이처럼 고용구조를 복잡하고 혼탁하게 만들며 노동관계를 은폐하려는 것은 사용업체로부터 비롯되는 것이지만 사용자로서의 책임은 제대로 지워지지 않고 있다.

노동권 침해 실태는 특히 노동력 중개업체가 단기 파견, 소개를 반복하고 있는 공단지역에서 잘 드러난다. 공단지역은 대공장 하청업체인 중소영세 제조업체들이 밀집해 있는 곳이다. 이러한 공단지역을 중심으로 무수히 많은 직업소개소나 파견업체들이 존재하고 있으며,

---

미명하에 산업화하려는 시도가 추진되었다. 이어 박근혜 정부에서도 뿌리산업, 고령노동자 등을 대상으로 한 파견확대 개악 시도가 벌어지기도 했다.

이들 업체를 통해 노동현장에 진입하는 경우가 대다수다. 2024년 기준 국내에 허가받은 유료직업소개업체는 16,044개이며, 안산시에 246개소, 시흥시에 86개로 확인된다. 파견업체는 2024년 하반기 기준 전국 1,995개소, 그리고 시흥시에 34곳, 안산시는 72곳이 존재하는 것으로 확인된다<sup>34)</sup>. 허가를 받지 않은 업체가 있음을 고려하면 그 수는 더 늘어날 것이다. 공단지역은 대자본의 하청 물량의 유동성으로 인해 인력 유동성이 크고, 그로 인해 소개업체, 파견업체를 통한 인력 공급이 활발한 지역이다. 그러나 제조업에는 파견이 금지되기 때문에 단기 파견 형태로 존재하거나 도급으로 위장된 경우가 다수다. 노동력 중개업체를 통한 인력 활용은 물량에 따른 인력의 유동에 빠르게 대응할 수 있는 수단이기도 하고, 고용상의 책임을 회피할 수 있는 수단이기도 한 셈이다.

그러나 그 결과는 노동자들에게는 치명적일 수밖에 없다. 고용과 사용이 분리된 파견, 불법 근로자 공급, 위장 도급 등의 형태에서 노동자들은 고용불안정, 저임금과 장시간 노동, 위험한 노동에 노출된다. 특히 노동자에 대해 소개업자든 파견사업주든 사용사업주든 노동 법상 사용자로서의 책임을 지는 이가 명확하지 않다는 점은 일상적인 권리침해를 낳고 이는 중대재해와 같은 사고에 있어서는 매우 치명적인 결과를 낳기도 한다.

노동조건은 다만 임금과 고용만이 아니라 일의 양, 일의 내용과 종류, 강도, 휴식과 휴일, 안전하고 깨끗한 환경 등 다양한 요소들로 구성된다. 그러나 노동력 중개기구를 통해 이루어지는 일자리 알선에서 노동자는 사전적인 정보를 거의 취득하지 못한 상태로 일터에 투입된다. 위험하고 불쾌한 환경에 놓이게 될 가능성이 매우 높다.

공단을 둘러싸고 벌어지는 이와 같은 불안정한 일자리에는 직업에 정착하지 못한 청년층이 주를 이루었다. 번듯한 일자리에 취업하기 전 일시적으로 스쳐가는 일자리라는 생각으로 노동력 중개업체를 통해 일하는 경우들이었던 셈이다. 그러나 불안정화가 심화되고 직접채용이 점차 줄어들면서 이렇게 노동력 중개업체를 통해 일자리를 구하는 것이 주된 취업경로로 자리 잡게 되었다. 이렇게 취업하고 일터를 떠도는 노동자들에게는 책임지지 않는 위험한 노동이 직업생활의 일상의 모습이 되어 버렸다. 그리고 그 가장 불안정한 일자리에 이제는 이주노동자들이 고이고 있는 것이 최근 드러나는 모습이다. 그런데 이주노동자들의 경우 언어적 소통에 제한을 겪는 경우가 많다. 그런 경우 가뜩이나 책임지는 자 없는 노동에서 권리를 침해당할 우려가 더욱 클 수밖에 없다. 이에 대해서는 이주노동자 제도를 살펴본 후 소결에서 다시 한 번 정리해 보도록 한다.

### 3. 이주노동자 관련 법제도와 노동시장 내에서의 이주노동

#### 1) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 변천

##### (1) 노동이 아닌 고용의 허가, 외국인고용법 제정

2004년 8월 17일부터 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외국인고용법')이 시행되었다. 산업연수생제도를 폐지하고 새롭게 만들어진 이 법률은 "외국인 근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전을 도모"하는 것을

34) 공공데이터포털

목적으로 밝히고 있다. 법 제정 당시 이주노동자에게 노동할 권리를 허용하라는 노동허가제 요구가 높았으나 그와는 달리 내국인 고용기회의 보호를 명목으로 철저하게 이주노동자의 정주를 방지하고 단기순환을 기본으로 하는 체제를 갖추었다.

외국인고용법에서는 국무총리 소속하에 외국인력정책위원회를 두고 외국인 근로자 관련 기본계획을 수립하고, 도입업종 및 규모 등에 관한 사항, 송출국가의 지정 및 해지에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 했다. 외국인근로자를 고용하고자 할 때 직업안정기관에 우선 내국인 구인신청을 하도록 ‘내국인 구인노력’을 우선적 절차로 두었다. 직업안정기관의 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못할 때 ‘인력부족확인서’를 발급받아 외국인근로자 고용허가를 신청할 수 있다. 신청이 있으면 직업안정기관의 자이 외국인 구직자명부에 등록된 자 중 적격자를 추천하고, 추천된 적격자를 선정한 사용자에게 외국인근로자 고용허가서가 발급된다. 이 과정에 직업안정기관이 아닌 자는 선발·알선 그 밖의 채용에 개입할 수 없도록 했다.

근로계약은 원칙적으로 1년을 초과하지 못하도록 했고, 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있으나 매번의 계약은 1년을 초과할 수 없도록 규정했다. 사용자가 근로조건을 위반하거나, 임금체불 그 밖의 노동관계법 위반으로 근로계약 유지가 어렵다고 인정되는 경우, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 고용허가를 받은 경우에는 고용허가가 취소된다. 이 때 외국인근로자는 직업안정기관에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. 사업 또는 사업장 변경이 허용되는 경우는 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우, 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우, 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우 등이다. 이 사업장 변경은 원칙적으로 3회를 초과할 수 없도록 정하고 있으며, 변경 사유가 매우 제한적이어서 이주노동자로 하여금 불리한 노동환경을 감내하게 만드는 대표적인 악법으로 평가되고 있다.

## (2) 기업의 필요에 따른 법개정 흐름

2005년 5월 31일 개정시 출국 후 재입국에 대한 규정을 개정하는데, 제정 당시에는 출국 후 1년이 경과되지 않으면 외국인고용법에 따라 다시 취업할 수 없도록 규정하였으나, 이주노동자를 고용하는 사업주들이 인력공백의 최소화를 요구하면서 이 기간을 6개월로 단축했다. 그리고 특례조항을 통해 3년의 취업기간이 만료된 노동자에 대해 출국 전에 사용자의 요청이 있는 경우에는 출국한 날로부터 1월이 경과하면 다시 재입국할 수 있도록 기간제한을 완화했다.

2005년 12월 30일 개정에서 다시 산업현장의 원활한 인력수급을 목적으로 외국인근로자 고용절차를 간소화해 외국국적 동포의 취업허용업종을 확대하는 조치가 취해진다. 이에 따라 인력부족확인서 발급이 사라지고 그와 관련한 규정이 삭제·정비되었다.

외국인고용법에서는 한국계 이주노동자에 대한 특례조항도 별도로 두었는데, 이는 출입국관리법 시행령 별표1 체류자격 25. 방문동거(F-1)의 자격에 해당하는 자 가운데 노동부장관의 추천을 받은 자로서 법무부장관이 인정하는 자<sup>35)</sup>가 종사할 수 있는 업종에 대한 규정

35) 구 출입국관리법시행령 [시행 2003. 12. 29.] [대통령령 제18130호, 2003. 11. 20., 일부개정]

이다. 제정법에서는 ‘건설업으로서 정책위원회가 일용근로자 노동시장의 현황, 내국인근로자 고용기회의 침해 여부 및 사업장규모 등을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장’, 그리고 ‘서비스업으로서 정책위원회가 산업별 특성을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장’에서 F-1 비자 소유의 노동자를 고용할 수 있도록 했고 있었다. 이를 2005년 12월 30일 개정을 통해 ‘제조업·농축산업 또는 연근해어업으로서 정책위원회가 산업별 특성을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장’을 추가해 확대했다. 이 시기까지의 외국인근로자 고용의 특례는 “이미 입국한 외국인으로서 국내에서 취업하고자 하는 자”에 대한 조항이었다. 그러나 2007년 1월 3일 개정에서는 이를 외국국적동포가 국내 취업을 위해 입국할 수 있는 절차로 조항의 성격 변경했고, 고용절차 간소화 등의 조치가 취해진다. 법 개정에 따른 2007년 2월 28일 시행령 개정에서 외국인근로자 고용특례의 대상자를 “「출입국관리법 시행령」 별표 1 중 체류자격 31. 방문취업(H-2)의 자격에 해당하는 자”<sup>36)</sup>로 구체화했고, 동포노동자들의 진입 규모가 증가하는 계기가 되었다.

2009년 10월 9일의 개정은 가장 큰 폭의 개정이라 할 수 있는데, 기존에 계약기간은 1년을 초과할 수 없도록 정했던 것에서 외국인근로자가 입국한 날부터 취업활동을 할 수 있는 기간으로 정한 3년의 범위에서 당사자간의 합의에 따라 기간을 정할 수 있도록 했다. 또한 3년의 기간 후에는 출국해야 하지만 출국 전에 사용자가 재고용 허가를 요청한 경우 2년 미만의 범위에서 다시 기간을 연장할 수 있었고, 이때에도 근로계약기간을 당사자간에 합의로 정할 수 있도록 했다. 이와 같은 조치들은 이주노동자들의 노동에 대한 요구를 반영한 것이라기보다는 이주노동인력을 활용하는 사업주들의 요구와 편의에 따른 개정의 측면이 크다. 특히 사업장 변경이 쉽지 않은 상황에서 근로계약기간을 장기화하는 것은 자칫 3년 혹은 그 이상의 기간동안 노동자를 열악한 사업장에 강제로 묶어두는 효과를 낳기도 한다. 또 3년 후 일시 출국이라는 규정은 재입국의 우려도 있지만, 한편으로는 모국을 방문하는 기회 이기도 했는데 그런 기회 없이 ‘일할 기회’라는 명목으로 장기간 타국에서 일하게 되는 측면도 무시할 수는 없다. 2009년 개정시 사업장 변경에 관한 조항은 일부 개선되어, 사업장 변경 횟수 제한에 외국인근로자의 책임이 아닌 경우를 제외시키고, 사업장 변경 구직기간을 2개월에서 3개월로 연장하는 등의 변화가 있었다. ‘사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우’를 사업장 변경 사유로 추가하는 변화도 있었다.

2012년에는 기존의 단기순환 원칙을 유지하면서 “성실근로와 자진귀국을 유도”한다는 명목으로 재입국 취업에 대한 조항들을 신설했다. 출국한 날부터 6개월이 지나지 않으면 외국인고용법에 따라 다시 취업할 수 없던 것에서 일정 요건을 갖추면 3개월 이후 재입국해 취업할 수 있도록 하는 특례를 두었다. 그 조건은 취업활동 기간 중 사업장 변경을 하지 않을 것, 내국인 고용이 어렵다고 정한 사업장에서 근로하고 있을 것, 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것 등이다. 이는 모두가 이주노동자가 열악한 환경을 감내하고 일할 것, 그렇게 사용자에 순종해서 다시 근로계약을 체결할 수 있도록 할 것을 요구하는 반인권적 의도를 내포하고 있다.

또한 이 시기에 정부는 사업장 변경에 대한 지침도 개악했다. 기존에는 사업장 변경을 하게 되면 고용센터에서 노동자에게 사업체 명단이 담긴 알선장을 주고 그 가운데서 노동자가

---

별표1 “외국인의 체류자격”

36) 구 출입국관리법 시행령 [시행 2007. 3. 4.] [대통령령 제19904호, 2007. 2. 28., 일부개정] 별표1 “외국인의 체류자격”

구직을 하는 방식이었는데, 브로커 개입을 운연하며 구인업체 쪽에만 이주노동자 명단을 제공해 업체가 연락을 하게끔 방식을 바꾼 것이다. 쉽지 않은 사업장 변경 과정에서 그마저 한정된 선택권마저 아예 박탈당하는 상태가 된 것이다. 이에 전국적으로 이주인권단체의 비판이 거세게 이어졌고, 정부는 구인업체가 아니라 고용센터에서 일주일에 한두 번 노동자에게 구인업체 정보를 문자로 보내는 방식으로 변경했다<sup>37)</sup>.

### (3) 이주노동자 노동조건 및 노동환경 관련 개정

2014년 1월 28일 개정시 출국만기보험·신탁 조항이 개정되는데, 이는 외국인근로자를 고용한 사업주가 퇴직금 지급을 위해 가입하는 보험이다. 그런데 이의 지급과 관련해 “출국만기보험 등의 가입대상 사용자, 가입방법·내용·관리 및 지급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하”도록 한 조항에 “지급시기는 피보험자 등이 출국한 때부터 14일 이내”로 한다는 후단을 신설해 출국을 한 후에야 지급하는 것으로 개악했다. 미등록 체류를 막겠다는 의도의 이와 같은 개정으로 퇴직금을 지급받지 못한 노동자들의 규모가 크게 늘었다.

한편 이주노동자의 거주환경에 대한 문제가 수차례 제기되었고, 특히 농어업에 종사하는 이주노동자들이 비닐하우스 등 열악한 시설에 거주하는 것이 보도되고 그로 인한 사망사고가 발생하기도 했다. 그럼에도 숙소를 제공했다는 이유로 숙소비를 임금에서 공제하는 문제도 있었다. 이에 2017년에 정부는 숙식비 기준을 정한다며 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 만들었다. 그런데 열악한 기숙사 문제를 개선하는 것이 아니라 숙식비 상한선을 정하는데 그쳤다. 그러면서 아파트, 단독주택 등의 시설인 경우 숙식비 상한을 통상임금의 20%, 임시주거시설의 경우에는 13%를 공제할 수 있도록 했고, 숙소만 제공하는 경우에는 각 15%, 8%로 정했다. 상한을 정하는 방식으로 고용주가 월급에서 숙식비를 공제하는 것을 허용한 것이다. 이는 근로기준법상 임금 지급 원칙에도 위배되는 것일 뿐더러 “비닐하우스, 컨테이너 등 임시 주거시설인 경우에도 숙박비 공제는 가능”하다고 보아 열악한 숙소 제공을 공인하고, 그에 비용까지 징수할 수 있도록 만든 것이다. 이와 관련된 법개정은 뒤늦게 이루어졌다. 2019년 1월 15일에 제22조의2(기숙사의 제공 등)을 신설하고 “1. 기숙사의 구조와 설비, 2. 기숙사의 설치 장소, 3. 기숙사의 주거 환경, 4. 기숙사의 면적, 5. 그 밖에 기숙사 설치 및 운영에 필요한 사항”에 대한 정보를 사전에 제공하도록 했다. 그리고 2023년에는 국가인권위원회가 숙식비 공제가 가능하도록 한 ‘외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 폐지하고, 실제 제공되는 주거환경에 대한 정확한 실태조사를 통해 합리적 숙식비 기준을 마련할 것을 고용노동부 장관에게 권고했다. 이에 고용노동부장관이 인권위원회 권고를 일부 수용해 관련 업무지침 개편을 검토하겠다는 뜻을 밝혔고, 현재는 지역별로 「외국인근로자 주거 관련 가이드라인」을 마련하고 있다. 그럼에도 특히 농어촌 이주노동자들의 비닐하우스와 같은 열악한 숙소 문제는 아직도 제대로 개선되지 않고 있다.

2022년 6월 10일 외국인고용법 개정에서는 「산업안전보건법」을 위반하여 외국인근로자를 사망에 이르게 한 사용자에 대하여 고용허가를 제한하는 내용을 추가했다. 이주노동자들은 내국인 구인이 어려운 사업장에 주로 종사하게 되어 대다수가 30인 미만의 작은 사업장, 열악하고 위험한 작업이 많은 사업장에서 일을 하게 된다. 관련한 안전교육 등이 충분

37) 정영섭, “권리없는 착취와 차별의 연장 - 고용허가제 개편 방안에 대하여 - 참조, 2023.2. 질라 라비, 전국불안정노동철폐연대

하지 않을 것임은 쉽사리 짐작할 수 있다. 고용허가 제한 사유에 산업안전보건법상 안전보건조치 등을 위반해 근로자를 사망에 이르게 하여 산업안전보건법상의 처벌을 받은 경우를 추가한 것은 최소한의 조치라 할 수 있겠다.

## 2) 출입국관리법 및 그 외 유형의 비자와 노동

외국인고용법에서 다루는 비전문취업 E-9비자, 동포 우대정책에 따라 만들어진 H-2 비자 외에도, 취업이 가능한 비자 유형이 있다. 그리고 이주노동의 필요가 높아지면서 이주노동력을 활용하기 위해 다양한 비자가 파생되고 세분화되고 있는 실정이다. 아래 표 외에도 유학(D-2) 또는 일반연구(D-4)의 비자를 가진 외국인 유학생이 출입국관리법 제20조에 따라 허가를 통해 아르바이트를 할 수도 있고<sup>38)</sup>, 졸업 이후 구직 과정에서 D-10 비자가 발급될 수도 있다. 이는 국내에서 E 비자 계열 직종으로의 취업을 준비하는 활동을 목적으로 한 비자이다. 그 외 인구감소지역 및 인구감소관심지역으로 거주지와 취업을 제한하는 지역특화형 비자도 있다. 노동에 종사할 수 있는 비자는 이주노동자의 필요와 조건과는 무관하게 기업의 필요, 정부의 필요에 따라 계속해서 생겨나고 있다. 이주노동자와 함께 살아갈 수밖에 없는 사회로 변해감에도 불구하고 정주를 가로막는 단기순환정책은 아직 변화하고 있지 않은 상태에서 다양한 비자 유형이 생겨나고 있는 것이다. 문제는 E-9을 포함해 이런 비자 유형들이 그 체류 목적을 벗어나거나, 기간을 벗어나는 등의 경우에는 미등록 체류자로 전환된다는 점이다.

표 22 이주노동 관련 비자

E-1	교수	
E-2	회화	외국어 전문학원 등에서 회화지도에 근무하는 사람
E-3	연구	
E-4	기술지도	
E-5	전문직업	
E-6	예술행	수익을 목적으로 예술 활동, 연예, 운동경기 등 활동을 하는 사람
E-7	특정 활동	특정 분야에서 전문, 준전문, 일반기능, 숙련기능인력으로 근무하는 사람
E-8	계절 근로	농작물 재배·수확, 수산물 원시가공 분야에서 근무하는 사람
C-4	단기 취업	단기간 취업·영리 활동을 하는 사람
E-9	비전문취업	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 17개 송출국가 국민으로서 제조업 등 단순노무분야에서 근무하는 사람
E-10	선원 취업	선원근로계약을 체결하여 내항 선원 등으로 근무하는 사람
H-2	방문취업	18세 이상 7개 국적의 동포로서 모국 방문 또는 취업(46개 업종) 하려는 사람
C-3	단기 방문	관광, 상용, 방문 등의 목적으로 단기간 체류하는 사람
F-1	방문 동거	친척 방문, 가족 동거 등의 목적으로 체류하는 사람
		취업 불가
		취업 불가

38) 「출입국관리법」 제20조(체류자격 외 활동)에서는 체류자격에 해당하는 활동과 함께 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류자격 외 활동 허가를 받도록 하고 있다.

F-2	거주	생활 근거가 국내에 있는 장기체류자, 난민 인정자 또는 일정 요건을 갖춘 투자자	취업일부제한
F-3	동반	D-1~E-7 자격자의 배우자 또는 미성년자녀	취업 불가
F-4	재외동포	「재외동포법」 제2조 2호에 해당하는 외국국적 동포	단순노무불가
F-5	영주	국내 영주할 목적으로 체류 중인 사람으로 국민에 준하는 대우를 받음	취업제한없음
F-6	결혼	국민과 혼인한 사람	취업제한없음
G-1	기타	산재·질병 치료, 난민 신청자 등 인도적 고려가 필요한 삶	취업 불가
H-1	관광취업	관광취업 협정 등이 체결된 국가의 국민	

### (3) 이주노동자의 취업과 민간 노동력 중개업체

취업에 제한이 없는 비자를 가진 이주노동자들은 직업안정기관을 통해 취업을 할 수도 있지만 종종 이를 비효율적으로 느낀다. 공공 고용서비스는 충분하지도 않을뿐더러 그를 통해 소개되는 일자리가 노동조건이 양호한 일자리가 아닌 경우도 많으며, 무엇보다 일자리 매칭 까지의 시간이 오래 걸린다. 그래서 이들의 취업의 주된 경로는 비공식적 경로, 즉 지인을 통해 일자리를 소개받거나 소개업체, 파견업체 등을 이용하는 경우가 대부분이다. 또 고용허가제 노동자들은 직업안정기관을 통해 취업을 해야 하지만, 이때에도 이른바 ‘브로커’의 개입이 이루어지는 사례가 있다. 사업장을 이동하게 될 경우 구직을 위해 주어지는 3개월이라는 시간은 적정한 조건과 괜찮은 환경의 일자리를 탐색하기에는 부족한 시간이기에 보다 빠른 취업을 위해 어쩔 수 없이 브로커를 통해 일자리를 찾는 것이다. 미등록 노동자의 경우에는 당연히 공공 고용서비스를 이용하는 것이 불가능하기 때문에 비공식적인 경로를 통해 일할 수밖에 없다. 이같은 이주노동자들의 조건이 공적 고용서비스가 아닌 민간 노동력 중개업체를 통해 일을 구하고 이동하며 불안정한 직업생활을 이어가게 하는 원인으로 작동한다.

이주노동자를 대상으로 하는 중개기구가 아니라 일반적인 직업소개업체에서도 이주노동력을 중개하는 역할을 한다. 직업소개소는 지역단위를 중심으로 건설업, 간병, 파출, 청소, 제조업, 농업 및 어업 등에 종사하는 사업주들에게 외국인력을 공급하고 수수료를 받는다. 직업소개소는 고용주와 외국인 근로자 간 분쟁이 발생할 때 중재역할을 해주고 일자리 접근성이 높기 때문에 외국인들이 많이 이용한다<sup>39)</sup>. 이런 경우 노동조건이 좋지 않은 열악한 사업장으로 이주노동자들이 흘러갈 가능성이 높다. 일용직을 알선하는 직업소개소의 경우 구직을 원하는 한국인 노동자의 이용이 줄고, 미등록 이주노동자들이 그 공간을 채우면서 열악한 사업장으로 이주노동자들이 취로하게 되는 것이다.

이주노동자의 조건으로부터 민간 노동력 중개업체를 이용하게 되지만, 이들의 노동을 더욱 불안정하게 만드는 것은 민간 노동력 중개시장의 확산으로 인한 문제다. 민간 중개업체를 통한 취업에서 노동자들은 자신의 고용형태가 직업소개를 통한 사용업체의 직접고용인지, 근로자파견인지, 일용직 고용 알선인지 등을 정확히 알기가 어렵다. 중개업체는 이들을 꾸준히 일터로 데려가 주고, 노동자들은 그런 직업소개업체로 인해 생활을 유지할 수 있다

39) 이규용 외, 2019, 「외국인 비합법 노동시장 연구」, 한국노동연구원, 126쪽

고 여기기도 한다. 그러나 이는 소개업체를 이용할 수밖에 없게 되는 이주노동자들을 인력풀로 삼아 사용사업체에 공급하면서 소개업체가 꾸준히 수수료 형태의 이윤을 취하고 있는 것이며, 오히려 이로 인해 이주노동자들은 일터에 정착하지 못하고 떠돌게 된다. 계속된 인력 공급이 이루어지는 것이 ‘수수료’를 창출하지 노동자가 해당 일터에 ‘고용’되어 정착하면 소개업체의 이윤은 더 이상 만들어지지 않기 때문에 전통적 의미에서의 ‘직업소개’는 사실상 존재하지 않는다고 보아도 무방하다.

사용업체 또한 책임 없이 노동력을 손쉽게 사용하고 털어낼 수 있다는 이점을 갖게 된다. 노동조건이나 환경을 개선할 유인도, 더 안전한 일터를 갖춰야 할 유인도 줄어든다. 이주노동자들이 일하는 일터가 더 위험한 것은 한국인 노동자들이 회피하는 열악한 일자리로의 소개나 파견을 이주노동자들이 거부하기 어렵기 때문이기도 하고, 언어적 제약으로 인해 일터의 환경을 파악하고 위험을 인지해 회피하거나 권리주장을 하기가 어렵다는 점도 있다. 그러나 이에 더해 외부 인력공급업체를 통해 교체되는 노동자들이라는 점에서 지속적 노동에서의 안전을 도모할 계기가 누구에게도 주어지지 않는다는 점 또한 위험을 가중시키는 하나의 원인으로 중요하게 지적되어야 할 것이다.

### 3) 혼탁한 고용시장 속의 이주노동

공공 고용서비스가 아닌 민간 노동력 중개를 활성화해 온 고용서비스 정책의 흐름은 노동력을 외부화하는 것을 통해 사용자로서의 노동법상 책임을 회피하려는 다단계 하도급 구조가 만연하게 된 것과도 유관하다. 말단 하청업체에서는 소수의 정규직과 비정규직으로 사업을 운영하고, 그 비정규직은 직접 고용하는 것이 아니라 외부 인력업체를 통해 공급받는 식이다. 이 같은 인력의 외부화는 다만 구인을 외부화한 것에 그치는 것이 아니라 사용자 책임 자체를 외부화한다. 적정한 노동조건을 보장하고, 안전한 환경을 갖추고, 사회보험가입 의무를 지는 등의 노동관계법상 사용자로서의 역할 자체를 외부화해 버린다. 그런데 노동력 중개업체를 통해 공급되는 노동자들은 그 고용관계 자체가 불분명한 상태로 존재하는 경우가 많아서, 사용업체가 외부화한 사용자 책임은 노동력 중개업체로 이전되는 것이 아니라 누구도 책임지지 않는 상태로 휘발되어 버리게 된다. 그런 구조가 만들어진 배경에는 근로자 모집, 직업소개, 파견, 공급 등을 아울러 복합화되는 양상으로 만들어 온 정부의 정책과 그에 맞춰 개정되어 법률에도 원인이 있다. 법적 책임을 회피할 수 있는 방식으로 파견, 소개, 도급을 오가면서 형식을 위장하는 것이 가능하도록 고용서비스의 개념들은 구분되지 않고 혼재되고 경계가 희석되었기 때문이다. 근로자공급을 엄격히 금지하던 원칙을 버리면서, 직업소개, 모집 등 고용서비스 개념을 명확하게 정립하기보다 ‘돈벌이’가 되는 쪽으로 형성해 온 정책과 법률규정에 그 원인이 있는 것이다.

이주노동은 이러한 혼탁한 고용시장에서 가장 밑바닥을 이를 가능성에 놓후한 지위에 있다. 언제든 미등록으로 전환될 수 있는 외국인 관련 정책은 이주노동자들을 민간 고용서비스 시장에 그대로 내맡기고, 직업생활의 지지기반이 한국 내에 있을리 없는 이주노동자들이 그 구조에 휘말리고 있는 셈인 것이다. 최근에는 그런 사용자책임의 휘발을 위해 3.3 계약을 하는 경우도 많이 등장하고 있다. 국내 노동법이 노동의 불안정화에 대응하지 못하고 있는 영역이 커질수록 이주노동자의 권리침해 역시 점점 더 심각해질 수밖에 없다.

## 4. 제도 개선 방향

앞에서 서술한 바와 같이 현실에서 많은 문제를 드러내고 있는 법·제도는 어떤 방향으로 바뀌어야 하는가. 몇 가지 방향성들을 짚어보도록 하자.

첫째, 직업생활의 지원은 공공의 역할이자 책임이라는 것을 분명히 해야 한다. 민간 노동력 중개시장의 급격히 확장은 1998년의 파견법 제정, 1999년의 민간 고용서비스업체에 대한 허가제 폐지로부터 비롯되었다. 노동자가 직업을 탐색하고, 취업하여 직업생활을 유지하는 과정, 그로부터 이동하는 이직, 전직, 재취업 등 모든 직업생활을 뒷받침하는 공적 제도는 성장할 유인을 넣고 취약한 상태로 머물러 있다. 그러면서 직업 탐색으로부터 시작되는 대부분의 과정은 직업 생활을 이어나가는 ‘인간’인 노동자의 삶으로 이어지기보다 ‘노동력’이라는 ‘상품’을 판매하거나 판매를 중개하는 과정으로 인식되고 있다고 볼 수 있다. 그에 투입되는 ‘고용서비스’도 당연하게 비용을 지불해야 하는 ‘상품’이 되었다. 직업을 구하는 노동자로부터 수수료의 수취는 금지되었지만 조금씩 규제가 완화되어 취업에 수수료는 당연하게 따라붙고, 취업을 위한 정보를 구하고, 탐색하는 과정 모두에 노동자가 비용을 지불하게 되었다. 그것이 고용서비스 시장을 키우고 산업으로 육성하려 해 온 정책의 결과다. 직접고용이 원칙으로 여겨지던 시기에는 사용사업주가 직접 노동자를 모집하고 채용하는 것이 당연하게 여겨졌다. 그러나 파견법의 제정과 간접고용의 확산 속에서 노동력의 외부화는 노동자의 직업생활에 대한 사용자의 책임 또한 사라지게 만들었으며, 정부는 고용서비스의 시장화를 통해 비용을 지불해야 하는 서비스로 만들었다. 직업안정법을 통해 발현되어야 할 헌법상의 직업선택의 자유, 근로의 권리가 이렇게 방기되어 왔다. 직업생활에 필요한 지원은 모든 사회구성원에게 필요한 공적 서비스로 구축될 수 있도록 하는 것이 필요한 첫 번째 변화의 방향이다. 당연히 이주노동자들 또한 이 같은 정책의 수혜대상이다. 헌법상 근로의 권리를 갖는 ‘근로자’, 직업안정법상 ‘근로자’의 개념에서 이주노동자는 배제되지 않기에 그렇다<sup>40)</sup>.

둘째. 확대된 사용자 책임을 입법하여 간접고용 확산을 제어하는 방향으로 나아가여 한다. 직업생활을 뒷받침하는 지원을 공적으로 구축하자는 것은 수십년간 추진해 온 고용 관련 정책 방향을 완전하게 바꾸는 문제이다. 민간 노동력 중개시장의 확장은 그를 키우기 위한 정부의 정책으로부터 직접 비롯되었지만, 신자유주의 정책으로 인한 인력 구조조정 상시화와 파견제 도입 등으로부터 더욱 촉발된 노동유연화 정책으로 비정규직 불안정노동 일자리가 확산되는 과정과도 매우 유관하다. 고용서비스의 공적 구축만으로는 방향을 변화시키기 어려운 이유이기도 하다. 그런 측면에서 최근의 노조법 개정을 통한 사용자 책임을 확장한 점은 유의미한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 직접적인 근로계약 관계가 아니라 하더라도 노동조건에 대해 실질적인 지배력을 행사할 수 있는 자라면 노동관계법상 사용자로서의 지위를 부담하도록 하는 조치를 통해 인력의 외부화 흐름을 규제하는 방향을 찾을 수 있다. 직업소개, 공급, 모집 등 어떤 형식으로 취업을 하고 있든 실질적으로 그 노동력을 사용하

40) “근로의 권리의 구체적인 내용에 따라, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리는 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 하지만, 자본주의 경제 질서하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로 조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다.” (헌법재판소 2007.8.30. 선고 2004헌마670 결정)

는 자가 해당 노동자들에 대해 노동법상 사용자로서의 책임을 지도록 하는 법해석을 끌어내는 과정들이 더 많이 필요하다. 파견법상 불법파견 여부를 다투는 문제는 여전히 유효하지만 도급, 직업소개, 파견 등의 형태가 혼탁하게 뒤섞이는 가운데 명확하게 그 형태를 설명할 수 없는 인력활용 형태는 얼마든지 발생할 수 있다. 그런 혼재가 사용자 책임을 회피하는 것이 되지 않도록 노동력을 사용하는 자, 그 노동력으로부터 이득을 얻는 자에 대한 책임을 분명히 하고 확대해 나가는 것이 필요하다. 이는 최근 늘어나는 플랫폼을 통한 노동에서 역시 마찬가지다. 최근의 법률 개정 흐름은 플랫폼을 통한 노무제공을 다시 산업으로 육성하면서 노동법상의 책임관계를 우회하는 구조를 만들려는 양상을 보였었다. 이런 문제에 대한 대응으로서도 사용자 책임 확장은 중요하다.

셋째, 파견법을 폐지하고 민간 고용서비스에 대한 규율을 엄격히 해야 한다. 여전히 만연한 불법적 행태에 대해 엄격하게 관리·감독하는 것이 필요하다. 특히 민간부문의 노동력 중개는 노동력을 외부 공급하는 것을 통해 영리를 취한다는 점에서 매우 엄격히 관리·감독되어야 할 영역이다. 우선 근로자공급 금지 원칙을 깨고 간접고용 확산의 바탕이 된 파견법을 폐지하는 것이 옳다. 불법파견을 단속하는데 있어서는 파견법에 근거한 규율이 아니라 불법파견을 불법 근로자공급으로 보아 근로기준법상 중간착취 배제 규정의 위반, 직업안정법상의 근로자공급 금지 위반으로 규율해야 한다. 파견법을 폐지하고 직업안정법을 보완하여 간접고용을 규율하는 법제도적 시스템을 갖추어 나가야 한다.

직업안정법은 파견법 제정 이전까지 근로자공급을 강력하게 금지하는 원칙을 두고 있었으나, 고용서비스 시장화를 위한 기본법제로 탈태시키고자 하는 과정에서 많은 부분이 이완되어 있고, ‘고용’의 안정성을 규율하는 측면에서는 내용적으로 부족한 부분들이 분명히 있다. 민간 고용서비스를 확산하고 시장으로 육성하려는 정책 시행 중에 완화된 규율을 다시 정비하면서 부족한 내용을 함께 보완해 나가는 논의가 필요하다. 근로자공급 금지 원칙을 다시 세우는 것, 그렇게 노동력 중개를 규율할 때 불법적으로 공급된 노동자의 일자리를 안정화시키는 것, 복잡화되고 혼재된 고용서비스 각 유형의 성격을 분명히 구분하여 관리·감독하는 체계를 갖추는 것, 그 과정에서 완화된 등록·신고제를 다시 재정비해 규율력을 강화하는 것 등이 큰 갈래의 개선 측으로 제시될 수 있다.

넷째, 이주노동 관련 제도를 개선해야 한다. 이주노동자들이 민간 노동력 중개업체를 통한 불안정노동 구조로 휘말리는 것을 막기 위해서는 공공 고용서비스에서 충분한 직업에 대한 정보 등을 제공하는 것이 우선적으로 필요하지만, 미등록 체류를 양산하는 현재 구조 속에서는 공적 서비스가 갖추어진다 하더라도 접근이 어렵다. 그러나 미등록 체류라는 상태는 간접고용 구조 속에서 이주노동자들의 대응력을 급격히 떨어트리는 주요 원인이다. 미등록 상태를 양산하는 현행 외국인고용법이나 출입국관리법상의 비자제도의 변화가 필요한 지점이다. 국내 저출생 문제의 대책으로 이주노동 도입을 계속 확대해 나가고 있지만 그런 정책 가운데 노동자로서의 존엄은 찾기 힘들고 노동력으로의 활용의 관점만 강조되어 왔다. 정착을 막는 단기순환정책을 탈피하고, 원하는 대로 일할 수 있는 노동허가제 방식으로 큰 틀의 변화가 필요하다. 단기적으로는 사업장 변경 제한을 풀어 노동자들이 사업장을 이탈했을 때 미등록 상태가 되는 것이 아니라, 더 나은 사업장을 찾아 이동할 수 있도록 해야 한다. 그 같은 탐색이 미등록 상태로의 전환이라는 우려 없이 가능할 때 열악하고 위험한 일터에 매이지 않을 가능성이 열릴 것이다.

직업생활의 측면에서도 지원 정책이 더 충실히 갖추어지는 것이 필요하다. 언어적 한계로 인해 취약한 지위에 놓이게 된다는 점에서 그를 지원하기 위한 통역 등의 인력시스템을 충

분히 갖추고, 한국어 소통력을 높이는 프로그램에 대한 지원도 필요하다. 또 미등록 노동자가 아닌 경우에도 생계를 위해 소개업체, 파견업체 등을 통해 일을 하게 되는 현실이 안정적 직업탐색의 기회조차 잃게 만든다. 그런 점에서 탐색 기간 동안에 필요한 생계의 지원 방안을 마련하는 논의도 필요하다.

## V. 결론

### 1. 요약

#### 1) 연구 배경과 연구 대상

2024년 화성공단에서 발생한 아리셀 공장의 참사에서도 나타나듯이, 중소기업 공장들이 밀집한 공단 지역은 불법파견 등 불안정한 고용이 만연해 있고 그렇게 일하는 노동자들 중 대다수가 이주노동자이다. 이와 같은 공단의 노동력 공급구조는 노동법과 관련하여 합법과 탈법, 불법의 경계를 넘나들고 있다. 즉 공식적인 통계나 법적인 개념으로는 공단 지역의 고용 구조를 제대로 파악하기 어렵다. 그런 만큼 실태를 파악할 수 있는 자료도 부족하고 제대로 된 연구가 거의 이루어지지 않고 있는 영역이다. 공단 지역에서 다양한 노동력공급자를 통해 일하는 노동자들의 법적 성격을 명확하게 식별해 내는 것조차 쉬운 일이 아니다. 이와 같은 법적 위치의 모호함이 노동자의 권리 보호에 크게 저해가 됨은 말할 것이 없다. 여기에 이주노동자에 대한 노동권의 제약까지 더해진다.

공단 지역의 노동력은 제도적인 규정 내에서 사용되고 있다기보다는 탈법과 불법을 넘나들며 공급되고 있다고 할 수 있다. 파견법이나 고용허가제 등의 공식적인 제도들은 이러한 과정을 제대로 규제하거나 노동자의 권리를 보호하기보다는 무력하거나 심지어는 이러한 탈·불법을 부추기는 기능을 하고 있다. 이 연구는 이주노동자를 중심으로 공단 지역의 노동력공급구조를 분석하고자 한다. 그를 통해 노동자들의 노동조건 개선과 권리 보장을 위한 제도적 개선 방향을 제시할 수 있을 것으로 본다.

#### 2) 이주노동자 실태

이 연구는 주로 이주노동자들을 면접조사한 것을 자료로 삼았다. 설문조사를 하기에는 모집단을 확정할 수 없고 집단에 따라 접근성 차이가 많이 날 것으로 예상되어, 연구 목적에 미추어 오히려 설문조사는 그다지 실효성이 크지 않다고 판단하였다. 그러나 질적 조사만을 하면 면접조사 대상이 얼마나 대표성을 갖고 있는지 파악하기 어렵기 때문에, 이를 보완하기 위해서 통계 분석을 통해 이 조사의 대상이 전체적인 집단의 구조에서 어떤 위치에 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 위해 이주자에 대한 국가 통계인 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’ 원자료를 가지고 연구 대상과 관련된 내용을 분석했다.

이주노동자에 대해 얘기할 때 무엇보다 중요하게 보아야 할 것은 체류자격이다. 즉 소지하고 있는 비자에 따라 이주노동자의 취업 양상과 조건이 달라진다. 성별과 연령대를 보아도 체류자격별로 뚜렷한 차이가 드러나는데, 예를 들어 고용허가제 E-9 비자를 소지한 비전문취업 이주노동자 중에서는 20~30대 청년층 남성이 90%가 넘는다. 종사상지위, 산업, 업종, 직종 분포 등도 이러한 체류자격별로 뚜렷한 특징을 보이는데, 결국 이주노동자 정책에 따라 결정되는 것이기 때문이다. 예를 들어 고용허가제 E-9 비전문취업에서는 제조업이 80%가 넘는데, 이는 고용허가제의 산업 부문별 할당의 결과이다. 반면, 조선족 등 한국계 외국인들에게 발급되는 취업 비자인 H-2 방문취업 비자 소지자는 산업별로 할당이 있는

것은 아니며 특히 건설업과 음식·숙박업 취업을 허용하기 때문에 제조업 뿐 아니라 건설업과 음식숙박업 부문에 많이 몰려 있다.

이민자고용조사에서 제공되는 데이터로는 반월시화공단 이주노동자만을 추려낼 수는 없지만, 이 연구대상에 가장 가까운바 경기도 지역에서 근무하고 제조업에 고용된 노동자를 추출할 수는 있다. 경기도 제조업 고용 이주노동자를 보면, 고용허가제로 온 이주노동자가 절반을 약간 넘고, 조선족 등 한국계 타국 출신의 이주노동자들이 약 1/3을 차지한다. 노동시간과 소득을 보면 1주일에 50시간 넘게 일하는 장시간 노동 비율이 높고 이러한 장시간 노동으로 소득을 높이고 있다, 그리고 대다수가 50인 미만의 영세소기업에서 근무한다.

E 비자는 한국 회사에 1년 이상의 계약으로 고용이 되어야 비자 발급과 한국 입국이 가능하기 때문에 거의 모두 1년 이상 일하는 상용직이다. 그러나 그런 제한이 없는 방문취업과 재외동포의 상용직 비율은 60%대이다.

지난 1년 간 이직을 한 경험이 있느냐를 묻는 질문에, E 비자는 제도적으로 이직을 극도로 제한하기 때문에 그렇다고 응답한 경우가 매우 낮았고, 이직에 제한이 없는 방문취업, 재외동포, 영주 비자 소유자는 이직률이 상대적으로 높았다. 이직 사유를 보면, 자유롭게 이직할 수 있는 비자의 소지자들은 주로 노동조건 불만족, 개인적 사유, 일거리가 없어서라는 세 가지 사유가 거의 삼등분하고 있다. 반면, 이직에 제한을 받는 E 비자 소유자, 특히 E-9 비자 비전문취업자들의 이직 사유는 다수가 노동조건 불만족 때문이다,

이주민고용조사에는 구직자를 대상으로 일자리를 알아보는 주된 경로 두 개를 응답하도록 하는 문항이 있다. 현재 취업자가 아닌 사람만을 대상으로 질문하는 것인데, 특히 제한된 기한 내에 재취업을 하지 못하면 체류 자격이 박탈당하는 E 비자 소지자는 99% 넘게 취업 한 상태라서, 극소수만이 이 문항의 대상이 된다. 그러나 연구 주제와 관련이 높은 설문 문항이므로 이를 살펴보았는데, 그 결과는 다음과 같다. 고용허가제 비전문취업 노동자들은 공식적으로는 오직 공공 고용센터를 통해서만 이직을 하도록 되어 있음에도 불구하고, 실제로는 고용센터에 의지하기보다 개인적으로 지원단체나 지인을 통해 일자리를 알아보는 일이 대다수여서, 고용센터의 일자리 알선 기능이 매우 빈약하다는 점을 보여준다. 재외동포 비자 소지자가 민간 직업소개소로 일자리를 구하는 비중이 가장 높다. 재외동포 비자 소지자는 최대 체류기간이 2년이며 5년마다 비자를 갱신해야 한다. 그러한 조건상 정규직 일자리를 구하는 데는 제한이 있으며, 노동력공급업체를 통해 불안정한 일자리를 구하는 것이다.

미등록 이주노동자는 말 그대로 ‘미등록’이기 때문에 공식적인 통계로 실태를 파악하기 어렵지만 출입국외국인정책 통계에서 ‘불법체류외국인’ 통계를 보고 몇 가지 기본적인 사항을 알 수 있다. 미등록 체류자의 숫자는 1990년대부터 계속 늘어나다가 2004년 고용허가제가 실시되면서 일단 크게 떨어졌는데, 2018년부터 다시 급증했다. 숫자로만 보면 최근 미등록 체류자의 숫자가 역사상 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

소지했던 비자별로 미등록이 된 체류자 통계를 재구성해 보면 미등록이 되는 경로를 짐작 할 수 있다. 가장 숫자가 많은 것은 관광이나 일시방문 등의 단기 비자를 받아 입국했다가 돌아가지 않고 미등록 체류자가 되는 것이다. 그 다음이 고용허가제 E-9 비자를 받아 일하다가 미등록이 되는 경우이다. 이것은 고용허가제 제도의 문제가 크다고 할 수 있다.

### 3) 공단 이주노동자들의 구직 경로와 노동력 공급 구조

연구 과정에서 중국교포 이주노동자, 고용허가제 이주노동자, 미등록 이주노동자를 총 35

명 만나 면접조사를 했는데, 여기서 발견된 주요한 특징은 다음과 같다.

첫째, 중국교포 이주노동자들은 제도상 비교적 자유롭게 일자리를 구할 수 있어 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들보다 사정이 훨씬 낫다. 하지만 중국교포 이주노동자들 사이에서도 체류자격, 즉 비자 종류에 따라서 차별이 존재한다. 고용주들은 영주(F-5), 재외동포(F-4), 방문취업(H-2) 비자 순으로 선호하는데, 고용주가 외국인 고용이나 비자 연장을 위해 신고하는 등 번거로운 일이 덜한 순서이다. 따라서 좋은 일자리일수록 영주 비자나 최소한 재외동포 비자를 요구하는 경우가 많다. 중국교포 이주노동자들도 한국에서 일하면서 방문취업 → 재외동포 → 영주 → 한국국적 취득 순으로 체류 자격을 바꿔나간다.

둘째, 중국교포가 아닌 다른 나라 출신의 비한국계 이주노동자들은 절대다수가 50인 미만의 영세소기업에서 일한다. 고용허가제 등 이주노동자 제도 자체가 원래 그러한 소기업의 인력부족을 해결하려는 목적에서 만들어진 제도이다. 그렇기 때문에 이주노동자들이 좋은 일자리를 찾아 떠나지 못하도록 회사에 묶어놓는다. 고용허가제에서 사업장 변경시 사업주의 동의를 받도록 한 것과 이직 회수를 제한한 조항, 또 이직을 위한 구직 기간을 극히 짧게 제한한 것 등이 그러한 예이다. 퇴직과 이직의 자유라는 가장 기본적인 노동권에 반하는 것임에도 불구하고, 영세소기업 인력난 해소라는 명목으로 시행되고 있다. 영세소기업에서는 내국인 노동자들의 퇴직은 매우 갖고 사업장에 묶여서 퇴직을 할 수 없는 고용허가제 이주노동자들을 골간 노동력으로 사용된다.

셋째, 공단의 생산직 현장 노동자의 임금은 내국인이든 이주노동자든, 직접고용 정규직이든 파견 노동자든 업무위탁 노무제공자든, 합법 이주노동자든 미등록 이주노동자든 상관없이, 최저시급으로 맞춰지는 것이 일반적이다. 공단 노동자들이 일자리를 구할 때 아예 임금에 대해서는 물어보지도 않을 정도다. 임금 총액을 높이는 방법은 장시간 일하는 것이다. 따라서 임업과 특근이 많은 회사일수록 좋은 회사라고 생각하게 되는 경향이 있다. 이주노동자들이 이직을 생각하게 되는 가장 큰 이유 중 하나가 회사에서 임업·특근이 줄어드는 것이다.

넷째, 이렇듯 최저임금으로 통일되어 있다시피 한데도, 사업주들이 정규직으로 고용하지 않고 파견이나 도급 등 간접고용을 사용하는 가장 주된 이유는 물량 변동 때문이다. 공단 중소기업들은 주로 그보다 큰 기업들에게 납품을 하는 하청기업이므로 경기 변동이나 원청의 결정에 따라 물량이 요동친다. 따라서 최소한의 인원만 직접 고용하고 물량에 따라 나머지 인원은 노동력공급자로부터 공급을 받는 것이다. 또한 조건이 좋지 않은 영세소기업의 경우는 위낙 퇴직이 갖기 때문에 굳이 직접 고용을 하기보다 파견 형식으로 계속 인원을 보충하는 것이 더 용이하다고 판단하는 측면도 있다. 규모가 비교적 큰 중기업의 경우는 그렇게까지 불안정하지 않아서 최장 6개월로 제한된 파견보다는 도급 형식을 취하는 경향이 있다. 이때 도급은 사실상 파견이나 다름없는 ‘위장도급’이다. 불법파견 문제로 곤욕을 치뤄온 대공장들과 달리, 공단의 중소기업들에서는 도급하청 노동자들이 원청 노동자들 및 관리자들과 섞여 일하는 관행이 그대로 남아 있다.

다섯째, 공단 지역의 노동력 공급구조에서 가장 중요한 기능을 수행하는 노동력공급자는 알선·소개를 하는 소개소 또는 브로커, 노동자를 고용하여 일손이 필요한 여러 공장들에 파견을 보내는 파견업체, 특정 회사에서 도급을 받는 사내하청 또는 용역업체, 이렇게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 이 세 가지 유형은 각각 규율하는 법도 다르다. 그런데 공단 지역의 노동력공급자를 실제로 살펴보면 이 세 가지 유형을 명확히 분간하기가 매우 어렵다. 노동력공급자는 이 세 가지 유형을 중복하고 겹하면서 상황에 따라 유연하게 활동한다. 이 세

가지 형식을 규율하는 법들이 다르기 때문에, 그러한 과정에서 합법, 편법, 탈법, 불법이 마구 섞이게 된다. 무허가 직업소개소, 불법파견, 위장도급, 위장프리랜서, 위장폐업 등등. 결과적으로 공단 지역의 노동력공급자에 대해서 어떠한 법도 제대로 규제를 못하고 있다고 할 수 있다.

여섯째, 공공적으로 운영하는 고용센터를 통하여 회사의 구인 공지를 보고 직접 일자리를 찾으면 정규직도 가능하다. 그러나 중국교포 이주노동자가 아닌 비한국계 이주노동자들에게는 제도적·언어적·사회적 장벽으로 이러한 경로가 거의 불가능하다. 단, 고용허가제 이주노동자들은 사업주의 동의를 받아서 이직을 할 때에는 공공 고용센터만을 통하여 규정되어 있다. 그러나 실제로는 민간소개소나 브로커에 소개료를 주고 일자리를 구하고 겉보기 예만 고용센터를 통해서 이직하는 것처럼 하는 경우가 많다. 고용허가제 이주노동자가 한국에 입국하는 최초고용 시에는 회사를 살펴보거나 선택할 여지가 없지만, 한국에 들어와서 어렵사리 퇴직에 성공하면 회사를 살펴보고 선택할 수 있다. 이직 횟수가 제한되어 있으므로 신중하게 선택을 해야 하는 동시에 구직 기간이 한정되어 있어 빨리 일할 곳을 구해야 하는데, 공공센터를 통해서 제공되는 것만으로는 이 기간 내에 적당한 일자리를 찾기 어렵기 때문이다. 이직 횟수와 구직 기간을 제한하는 고용허가제의 문제이기도 하고, 공공 고용센터의 역할이 현실적으로 상당히 미약하다는 방증이기도 하다.

일곱째, 미등록 이주노동자는 이주노동자 제도로부터 양산된다. 고용허가제의 문제점들, 즉 본국에서의 구직 대기, 사업장 변경 제한 및 구직 기간 제한, 장기체류를 원칙적으로 금지하는 단기 순환 정책 등이 문제가 된다. 바로 이러한 것들을 어기게 되면서 미등록이 되는 것이다. 미등록 이주노동자들은 일반적으로 출신국 브로커와 접촉하여 일자리를 구하고 파견업체 소속으로 일한다. 출신국 브로커는 흔히 한국어와 한국 물정을 잘 알아 한국 내 출신국 공동체에서 영향력이 있는 사람으로 한국인 파트너와 함께 일한다. 미등록 노동자들은 여기저기 떠돌아다니면서 이직을 할 때마다 브로커에게 연락을 함으로써 다음 일자리를 구한다. 임금과 퇴직금을 지불받지 못할 위험성도 항준하는데, 미등록이므로 이에 대한 구제신청을 하기가 쉽지 않기 때문이다. 사업주가 이를 악용하여 퇴직금 등을 안 주거나 일부만 주는 경우들이 적지 않다.

여덟째, 이주노동자의 사용은 노동자에 대한 통제를 용이하게 하는 것과도 관련이 있다. 중국교포 노동자들보다는 비한국계 이주노동자들에 해당한다. 고용허가제는 이주노동자들이 회사에 대항하지 못하게 하도록 만들어져 있다. 기간 연장이나 2차 재입국을 하는 것은 회사에 달려 있으며, 심지어는 회사를 그만두는 것조차 사업주의 허락을 받아야 하기 때문에 회사에 잘 보여야 그만둘 수조차 있는 셈이다. 제도적인 문제를 제외하고도, 언어 장벽과 사회문화적 차이로 인하여 부당한 지시 등에 대해 적절한 대응을 하기 어렵다. 같은 출신국 이주노동자들을 고용하면 노동력 운용의 편의성이 높아질 텐데도, 작은 사업장에서조차도 여러 나라 사람들을 섞어 고용하는 것도 집단행동을 방지하기 위한 것과 관련 있을 수 있다.

#### 4) 법과 제도

노동력 중개와 공급 사업은 오랫동안 노동자를 착취하는 중간 개입으로 인식되어 강하게 금지되거나 엄격히 규제되어 왔다. 1930~1940년대 ILO가 채택한 협약들은 영리 직업소개소 폐지와 공공 고용서비스의 구축을 원칙으로 삼았다. 그러나 민간 소개업체 등을 노동관

계에서 배제하고자 했던 시도는 실패로 돌아갔고, 산업의 발달 과정에서 현실을 반영하지 못하는 것으로 평가받았다. 결국 1990년대에 들어 민간 직업소개업체가 노동시장 기능에서 일정한 역할을 수행한다는 인식이 확산되었고, 1997년 ILO 제181호 협약을 통해 민간 직업소개업과 파견업까지도 공식적으로 인정하는 방향으로 국제 기준이 전환되었다.

한국의 경우도 초기에는 국제 기준과 유사하게 노동력 중개에 대한 강한 금지 원칙을 유지했다. 근로기준법과 직업안정법은 제3자가 고용관계에 개입해 영리를 취하는 행위를 원칙적으로 금지했고, 근로자공급사업 역시 엄격히 제한되었다. 그러나 한국에서도 역시 1990년대 들어와 기조가 변화하게 되었다. 직업안정법의 규제가 계속 완화되었고 허용하는 파견법 제정이 거론되기 시작했다. 파견법은 1990년대 여러 번 얘기되었으나 노동계의 반대로 만들어지지 못하다가 외환위기를 맞아 1998년 2월에 제정이 되었다. 마침내 근로자공급 금지의 원칙이 깨진 것이다.

직업안정법을 먼저 살펴보자. 직업안정법은 1960년대 산업화 초기 국가가 노동력을 직접 관리·배치함으로써 경제성장을 뒷받침하려는 성격이 강했으며, 공공 직업안정기관을 중심으로 노동시장을 규율하려는 의도를 담고 있었다. 그러나 공공 직업안정기관의 역량은 충분하지 못했고, 도시화와 서비스산업의 확대 속에서 민간 직업소개 수요는 꾸준히 증가했다. 이에 따라 1967년 법 개정을 통해 일정한 범위에서 유료 직업소개사업이 허용되었고, 이후 음성적·무허가 직업소개를 양성화한다는 명분 아래 규제가 점차 완화되기 시작했다.

1990년대에 들어 노동시장 환경이 급변하면서 직업안정법의 성격은 더욱 달라졌다. 제조업 자동화와 고용흡수력 둔화, 경제활동인구 구조 변화에 대응하기 위해 정부는 고용보험법, 고용정책기본법과 함께 직업안정법 개정을 추진했고, 노동력 수급의 효율성을 강조하는 정책 기조가 강화되었다. 특히 1999년 개정을 전후해 직업소개사업에 대한 허가제가 신고제·등록제로 전환되고, 직종 제한과 교육훈련 의무가 폐지되는 등 민간 직업소개업을 활성화하기 위한 대대적인 규제 완화가 이루어졌다. 이 시점을 계기로 민간 고용서비스 기관의 수는 급격히 증가했고, 노동력 중개 자체가 하나의 산업으로 성장할 수 있는 제도적 토대가 마련되었다.

2000년대 이후 직업안정법은 더욱 노골적으로 ‘고용서비스 시장’ 육성을 지향하게 된다. 정부 업무를 민간 고용서비스 기관에 위탁할 수 있는 근거가 마련되고, 직업소개·모집·정보 제공의 경계가 허물어지면서 복합적인 고용서비스 형태가 합법화되었다. 특히 2009년 개정에서는 ‘직업소개’의 개념에 근로자 모집까지 포함시키면서, 직업소개와 근로자공급, 나아가 파견과의 구분이 흐려지는 결과를 낳았다. 이는 불법파견이나 위장도급으로 확산될 위험을 통제하기보다는, 새로운 고용서비스 유형으로 인정해 제도 안으로 포섭하는 선택이었다. 이후에도 고용서비스를 ‘선진화’하고 ‘고도화’한다는 명목 아래, 민간과 플랫폼을 중심으로 노동력 중개를 확대하려는 시도가 반복적으로 제기되고 있다.

파견법이 1998년 외환위기 국면에서 제정됨에 따라 파견노동이 합법화되었는데, 이는 노동관계에 제3자가 개입해 이윤을 취하지 못하도록 해온 기존 노동법 원칙을 근본적으로 흔드는 조치였다. 제정 당시 정부는 전문성과 일시성이 요구되는 업무에 한정해 파견을 허용함으로써 부작용을 최소화하겠다고 주장했지만, 실제로는 단순·저임금 업무를 중심으로 파견노동이 확산되었다. 그 결과 고용과 사용의 분리가 일반화되었고, 중간착취, 노동조건 저하, 노동3권의 약화라는 문제가 구조적으로 발생하게 되었다.

이후 파견법은 보호를 강화한다는 명분 아래 여러 차례 개정되었으나, 동시에 파견대상 업무는 지속적으로 확대되었다. 차별시정제도가 도입되고 불법파견에 대한 직접고용 의무가

강화되는 등의 개선도 있었지만, 고용불안과 차별을 근본적으로 해소하기에는 한계가 뚜렷했다. 무엇보다 파견법이 열어놓은 '고용과 사용의 분리 가능성'은 도급, 사내하청, 위탁 등 다양한 간접고용 형태의 확산을 촉진했고, 직업안정법의 규제 완화와 결합되면서 노동력 중개 시장을 비대화시키는 결과를 낳았다.

노동력 중개와 간접고용이 일반화되면서, 노동자는 중개업체를 통해 일터에 투입되면서, 위험하고 열악한 환경에서 일할 가능성이 커졌고, 사용자 책임은 과편화되어 노동조건 보장과 안전 확보에 대한 책임 주체가 불분명해졌다. 이러한 구조 속에서 가장 취약한 위치를 차지하게 된 집단이 이주노동자였다.

이주노동 제도는 노동력 중개와 간접고용 구조와 결합되면서 불안정을 더욱 심화시켰다. 2004년 시행된 외국인고용법은 외국인 노동자의 노동할 권리를 인정하는 방식이 아니라 사용자의 고용을 허가하는 체계로 설계되었고, 단기 순환과 정주 제한을 기본 원리로 삼았다. 사업장 변경 제한은 열악한 노동조건을 감내하지 않으면 미등록 체류 상태로 전락할 위험을 넣었고, 이는 이주노동자의 대응력을 현저히 약화시켰다. 민간 노동력 중개가 활성화된 고용시장에서는 이주노동자가 파견업체나 소개업체를 통해 공급되며 사용자 책임의 공백 속에 놓이게 되었고, 언어적 제약과 정보 접근의 어려움은 위험을 더욱 가중시켰다.

결과적으로 노동력 중개를 둘러싼 제도의 변화는 공공 고용서비스 중심의 질서에서 민간 시장 중심의 질서로 이동해 왔고, 그 과정에서 고용과 사용의 분리가 구조화되었다. 이와 결합된 이주노동 제도는 이주노동자를 특정 사업장과 불안정한 일자리에 묶어 두거나, 이동의 순간마다 미등록 상태로 전환될 위험에 노출시키는 구조를 만들어 왔다. 노동력 중개와 간접고용, 그리고 이주노동 제도가 맞물리며 불안정 노동이 재생산되는 조건이 형성된 것이다.

## 2. 정책적 합의

### 1) 간접고용에 대한 엄격한 규제

노동력은 사고 팔고 중개되고 빌려주는 상품이 아니라는 전제 위에, 전통적으로 노동력 중개는 금지가 원칙이었으며 일부 허용이 되더라도 엄격한 규제가 부과되었다. 이것이 역전된 것은 대체로 노동력 활용의 유연성이 강조되기 시작한 1990년대이다. 1997년 ILO의 고용대행에 관한 제181호 협약 체결이 그러한 변화를 상징적으로 보여준다고 할 수 있다. 한국에서도 1998년 파견법이 제정됨으로써 노동관계에 제3자가 개입하여 이윤을 취할 수 없다는 원칙이 깨지게 되었다.

그러나 결과적으로 이는 노동관계를 지극히 복잡하게 만들면서, 사용자의 책임이 모호해지고 노동자들이 기본적으로 보장받아야 할 노동권을 침해하게 되었다. 이 연구에서 살펴본 바 공단 지역 노동력공급구조에서 합법과 불법이 마구 섞이면서 노동의 불안정성이 극대화되고 있는 것이 그 결과이다. 이러한 문제들을 뿐만 아니라 노동력의 직접고용 원칙이 강화되어야 한다.

노동력공급사업을 제도화한 결정적인 법률인 파견법은 폐기해야 할 것이다. 하지만 파견

법만 문제는 아니다. 용역이나 사내하청이란 이름의 도급도 1990년대 중반 기업들이 노동 유연화를 추진하면서 본격적으로 시작되었고, 과견법 제정 후에는 과견법의 규제를 피해가기 위한 방식으로 활용되었다.

사실 과견의 형식이든 도급의 형식이든 본질적으로는 노동력공급이다. 그동안 도급 사내 하청에 대해서 불법과견이냐 진성도급이냐라는 문제로만 쟁점이 형성되었고, 그 결과 원청 노동자와 도급하청 노동자의 분리, 원청 관리자의 도급하청 노동자에 대한 근태관리나 직접 지시 금지 등의 눈가림만 발전하였다. 물론 이러한 눈가림도 대공장 얘기이며 이 연구에서 본 바와 같이 공단 지역의 중소기업에는 이것도 해당되지 않는다. 현재도 많은 도급이 위장된 도급이고 불법과견이라고 판정나는 현실이 사실상 도급이 과견과 동일한 기능을 하고 있음을 보여준다. 과견법이 폐지되면 불법과견이라는 것 자체가 없어질 것인데, 그렇다고 그게 이제는 도급 형식을 취하라는 것을 의미하는 것은 물론 아니다. 사내도급도 규제되어야 하며, 근본적으로 회사의 일을 하는 노동자는 회사가 직접고용을 해야 한다는 원칙이 다시 부활해야 한다.

공단 지역 중소기업들은 물량이 요동치기 때문에 일시적으로 노동력수요가 많아지는 것이 당연하며 이 연구에서 본 대로 그것이 과견 노동력을 사용하는 가장 큰 이유이기는 하다. 그러나 그러한 일시적인 노동력수요를 과견업체를 통해서 충족해야 할 이유는 없다. 직접 고용을 해서 기간제로 고용해도 된다. 현재는 일시적인 노동력수요에 대응하여 일할 노동자들을 과견업체에서 관리하고 있는 셈이지만, 공공 고용센터나 하다못해 민간 직업소개소에서 알선을 해도 된다. 사실 지금도 공단 지역에서 직업소개소와 과견업체가 제대로 구분되는 것이 아니며, 때에 따라 소개·알선이나 과견을 섞어서 하고 있다. 노동력공급자가 노동자들을 명단에 올려 관리하며 일감이 있을 때 연락을 주어 소개하는 것은 같지만, 과견법을 폐지하여 이것이 과견이 되어서는 안되게 해야 하는 것이다.

소개·알선과 과견이 다른 점은, 소개는 일회적인 수수료를 받지만 과견은 지속적으로 노동자의 몫으로 가야 할 임금의 일부를 수취한다는 것, 소개는 노동자가 사용사업체와 고용 관계를 맺지만 과견은 과견업체와 계약을 맺는다는 것이다. 소개를 통해 일단 구인과 구직을 매칭시키면 비록 기간제라 할지라도 사용자와 노동자가 직접 계약을 하면 된다. 이렇게 해야 노동관계가 단순해지고 노사간의 권리와 의무가 명확해진다. 인력이 부족한 영세소기업에서 과견업체의 빼돌림 없이 노동자를 계속 고용하게 될 가능성도 높아진다. 반면 과견이라는 제3자를 끼워넣는 것은 권리와 의무를 흐리게 하고 끊임없는 탈법과 불법을 양산하는 원천이 되는 것이다.

## 2) 공공 고용서비스 강화

현재 고용센터 등 공공적인 고용서비스가 실제적인 취업 통로가 될 수 있도록 기능을 대폭 강화해야 한다. 4장에서 보았듯이, 1990년대에 이르기까지 민간의 노동력 중개나 노동력 공급을 원칙적으로 금지했음에도 불구하고, 종종 규제를 완화하게 되었던 것은 공공의 취업 알선 기능이 미약하고 만족스럽지 않다는 명목에서였다. 그러나 또 반대로, 1990년대 말 과견법 제정이나 민간의 노동력중개 규제를 계속 완화한 직업안정법 개정은 고용알선서비스를 시장화하여 하나의 산업으로 만들면서 공공적 서비스의 강화를 방지하는 구실이 될 수 있게 하였다.

앞 장들에서 살펴본바 노동자들이 공공적인 고용센터를 통해 일자리를 구하는 비중이 그

리 크지 않다. 심지어 오직 고용센터를 통해서만 구직을 할 수 있도록 규정된 고용허가제 이주노동자들조차도 고용센터의 알선 기능이 불충분하여 위법적으로 적지 않은 소개료를 지불해가면서까지 민간 소개소나 브로커와 접촉하고 있는 판국이다.

이주노동자들의 경험을 보면 고용센터를 통해 취업하면 그래도 파견이나 위탁계약과 같은 방식이 아니라 정상적인 고용관계를 맺을 가능성이 높다. 공공 고용센터 밖에서 탈·불법이 판친다. 고용관계를 투명하게 만들기 위해서는 공공적인 고용서비스가 더욱 확대되어야 할 필요가 있다.

예를 들어 위에서 말한바 일시적 노동력수요에 대응하는 기간제 노동력도 파견에서 공급하는 대신 공단 지역의 고용센터 등 공공적인 기관에서 관리할 수도 있다. 기업이든 노동자든 소개료를 낼 필요 없고 노동자의 정규직화 가능성도 더 높아질 것이다.

무엇보다 노동자가 취업하고 일하는 과정은 노동자의 삶 그 자체의 매우 중요한 일부이다. 국가가 공교육을 제공하는 것처럼 사회구성원들이 취업하고 일하는 과정을 뒷받침할 수 있는 공적 서비스를 제공해야 한다. 노동력은 단지 시장에서 거래되고 중개되는 사적 상품이 아니라, 사회구성원들이 사회에서 살아가고 기여하기 위해 필수적인 삶의 일부분이라는 관점을 취한다면, 고용서비스는 공교육과 같이 필수적으로 공적으로 제공되는 서비스여야 하는 것이다.

### 3) 고용허가제의 사업장변경 및 구직기간 제한 폐지

비한국계 이주노동자들이 가장 많이 한국에 유입되는 통로인 고용허가제는 가장 기본적인 노동권과 인권을 침해하는 제도로서, 현재 중국교포 이주노동자들에게 적용되는 바와 같이 노동허가제로 바꾸어야 한다.

무엇보다 우선적으로, 사업장변경시 사업주의 동의를 받도록 한 것과 변경 횟수를 제한하는 것은 폐지해야 한다. 퇴직을 하기 위해서 고용주의 허락을 받아야 한다는 것은 아예 임금노동자의 정의 자체에 맞지 않은 전근대적 ‘노예’나 다름없는 상황이다.

자유로운 사업장 변경을 허용하면 영세소기업의 인력난을 해소한다는 목적을 달성하기 어렵다는 것도 핑계일 뿐이다. 제도적으로 원래 외국인 고용 허가 자체가 중소기업에게만 주어진다. 이 연구에서 얘기한 것처럼 공단 지역 임금은 어차피 최저임금으로 통일되어 있으며, 입국하는 이주노동자들도 이러한 사실을 다 알고 있다. 어려운 과정을 거쳐서 사업장변경을 한 고용허가제 이주노동자들의 말을 들어보면, 이직을 하는 이유로 폭언·욕설, 열악한 주거, 위험하고 지나치게 힘든 일 등을 들고 있다. 반대로 얘기하면 인간적 존중이나 살만한 기숙사, 산업안전에 대한 고려 등 기본적인 조건들을 충족하면 굳이 이직을 할 유인은 없다고도 할 수 있다. 아무리 영세한 소기업이라도 이러한 것들은 기본적으로 지켜야 하는 사항이다. 폭언과 욕설을 하고 사람이 살 수 없는 지경의 시설에서 지내게 하고 다치고 죽어도 좋다는 식으로 일하게 하면서 다른 데로 가지 못하게 잡아놓는다면 바로 노예제도를 유지하겠다는 것이나 다름없다.

구직 기간의 제한도 문제이다. 어차피 실직 상태로 구직 기간이 길어지는 것을 좋아하는 사람은 없다. 구직 기간이 빠듯해지는 것은 공공 고용센터가 그만큼 제 기능을 못하기 때문이며 민간 브로커들이 활동할 수 있는 기반을 마련해줄 뿐이다. 고용센터의 역량을 강화하고 구직 기간 제한을 폐지해야 한다.

#### 4) 미등록 이주노동자의 방화벽 원칙 확립

미등록 이주노동자에 대해서는 가장 우선적으로 방화벽 원칙을 확립해야 한다. 방화벽 원칙이란 미등록 이주노동자가 공공기관을 방문하거나 공공적인 서비스를 이용하더라도 출입국관리소에 정보가 통보되지 않을 것을 보장하는 것이다. 이러한 방화벽 원칙이 없으면 미등록 노동자는 범죄 피해를 당해도 경찰에 신고조차 할 수 없다.

현재 제도에서는 방화벽 원칙과는 반대로, 오히려 미등록 이주노동자의 정보를 알게 된 공공기관에서는 출입국관리소에 통보할 의무가 있다. 위에서 말한 범죄 피해에 대해서는 통보의무 면제가 이루어졌지만, 임금체불에 대해서는 통보의무가 면제되지 않았다<sup>41)</sup>. 결국 노동청에 구제신청을 하는 순간 추방을 각오해야 하기 때문에 미지급 임금을 포기하는 일이 빈번하게 발생한다. 미등록으로 취업을 한 것과 일하고도 임금을 받지 못한 것은 별개의 문제이다. 임금체불 문제 뿐 아니라 미등록 이주노동자가 기본적인 생활을 누릴 수 있도록 방화벽 원칙이 확립되어야 한다.

물론 더 근본적으로는 미등록 이주노동자를 양산하는 제도적 문제들을 수정해야 할 것이다. 고용허가제의 문제점들과 더불어 지나치게 세분화되고 복잡한 비자 정책 또한 미등록 노동자들을 만들어내는 데 크게 기여한다. 이는 이주노동자 제도가 특정 산업이나 업종에 인력이 부족하여 이주노동자를 도입할 필요가 있다고 생각될 때마다 그때그때 땀방식으로 제도들을 만들어 덧붙여온 탓도 크다. 고용허가제를 포함하여 이주노동자 제도를 체계화하여 단순화하고 노동권을 침해하지 않는 방향으로 재정비해야 할 필요가 있다.

---

41) 2025년 1월 국가인권위원회가 권고한바 임금체불 구제의 통보의무 면제에 대해서 법무부는 불수용 의견으로 답신했다. 단, 9월에 법무부가 입장문 바꿔 면제를 추진하겠다고 밝힌 상태이다.