https://doi.org/10.21186/IPR.2021.6.1.079

인구구조 변화(저출산·고령화)에서 외국인력 도입을 위한 이주노동자의 법제도적 개선방안 연구

이척희*, 노재철**
호서대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정*
호서대학교 교수**

A Study on the Improvement Approaches of Immigration Workers' Legal System to Introduce Foreign Workers according to change the Population Structure (Low Fertility and Aging)

Chuck-He Lee*, Jae-Chul Noh**
Department of Social Welfare, HOSEO University*
Professor, HOSEO University**

요 약 인구구조의 변화로 저출산·고령화 문제는 심각한 생산가능 인구감소로 이어져 외국인력 도입의 필요성이 증대되고 있다. 본 연구는 인구구조 변화가 본격적으로 시작되는 저출산고령화 시대에 생산가능 인구를 확충하기 위해서는 외국인력의 도입이 가장 유효하다고 보며, 이를 위해 이주노동자 도입에 대한 법제도적인 개선방안을 마련하고자 하였다. 연구결과, 첫째, 이주노동자 법제도의 통일과 정비가 이루어져야 한다. 「출입국관리법」과 「노동법」이 협조관계를 구축할 수 있도록 관리기관의 신설이나 일원화가 필요하다. 둘째, 「출입국관리법」을 개정하여 이주노동자들이 취업할 수 있는 길이 용이해져야 한다. 고용허가제와 국적취득에 대한 긍정적 검토가 필요하다. 셋째, 이주노동자에 대한 형평성 및 차별이 없어야 한다. 상호호혜의 원칙하에서 사용자와 이주노동자가 평등하게 차별 받지 않도록 해야 한다. 넷째, 이주노동자의 법제도에서 사회보험제도를 추가하여야 한다. 따라서 4대 사회보험을 비롯한 각종 보험제도에서 이주노동자들이 차별 받지 않도록 법제도의 정비가 이루어져야 한다. 결론적으로 인구구조의 변화로 저출산· 고령화 문제는 심각한 사회문제화되어 있으며, 이로 인한 생산가능인구의 감소는 우려할 만한 수준에 도달해 있다. 이주노동자의 취업 및 근무 환경의 중요성은 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 관련 법제도적 문제점은 상존해 있으며, 이주노동자에 대한 법제도적 개선방안이 필요하다.

주제어 저출산, 고령화, 인구구조, 이주노동자, 고용허가제

Abstract Due to the change in the demographic structure, the problem of low birth rate and aging population leads to a serious decrease in human resources, and the necessity of introducing foreign workers is increasing. This study believes that the introduction of foreign workforce is the most effective to expand the working-age population in the era of low birthrate and aging, when demographic changes begin in earnest, and to this end, it sought to devise measures to improve the legal system for migrant workers. As a result of this study, first, the legal system for migrant workers should be unified and improved. It is necessary to establish or unify management agencies so that the 「Immigration Control Act」 and the 「Labor Act」 can establish a cooperative relationship. Second, the 「Immigration Control Act」 should be revised to make it easier for migrant workers to find employment. It is necessary to positively review the employment permit system and acquisition of nationality. Third, there should be no equity or discrimination against migrant workers. Under the principle of mutual benefit, employers and migrant workers should not be equally discriminated against. Fourth, the social insurance system must be added to the legal system of migrant workers. Therefore, the legal system should be reorganized so that migrant workers are not discriminated against in various insurance systems including the four major social insurance systems. In conclusion, the problem of low birthrate and aging population has become a serious social problem due to changes in the demographic structure, and the decrease in the possible generation population has reached a level of concern. The importance of migrant workers' employment and work environment is increasing. Nevertheless, related legal and institutional problems still exist, and measures to improve the legal system for migrant workers are needed.

Key Words Low Birth Rate, Aging, Population Structure, Migrant Workers, Employment Permit System

Received 06 Jan 2021, Revised 15 Jan 2021
Accepted 22 Jan 2021
:Corresponding Author: Jae-Chul Noh
(HOSEO University)
Email: noh-jc@hoseo.edu
ISSN: 2466-1139(Print)
ISSN: 2714-013X(Online)

© Industrial Promotion Institue. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1. 서론

한국사회는 이주노동자에 대한 관심이 고조되고 있다. 그 이유는 출산율 저하와 함께 평균수명의 연장에 따른 인구의 고령화가 진행되어 심각한 인적 자원의 감소가 예상되어 외국인력의 도입이 절실하기 때문이다.

2020년도 출생아 수는 30만 명 이하로 되고, 사망자 수는 30만 명을 초과하여 국가에서 인구조사를 시작한 후 처음으로 인구가 자연 감소된다. 우리나라 저출산의 심각성은 여성 한 명 당 평생 낳을 평균 자녀인 합계출산율로 살펴보면 더욱더 분명해진다. 합계출산율은 2명이 되어야 부모와 자녀세대가 인구 규모 면에서 같이 유지된다. 그러나 합계출산율이 1명으로 되면 한 세대의 흐름이 있을 때마다 세대 당 인구는 절반으로 기하급수적인 감소를 가져온다. 지난 2년간 국내 합계출산율은 세계 최초로 1명 이하를 기록하였고, 올해는 0.8명 수준으로 더 떨어질 전망이다(통계청, 2020a:4[1].

통계청(2020b: 21)[2]에, 전체 인구 3,700만 명 중 65세 이상 노인인구는 140여 만 명으로 3.87%에 이르고 있었다. 그러나 한국은 이미 2018년 65세 이상 고령인구가 차지하는 구성비는 14.3%를 차지하여 '고령사회(Aged Society)'로 진입해 있다. 2020년 65세 이상의 고령인구는 전체 인구의 15.7%인 812만 명이며, 고령인구 비중은 계속 증가해서 2025년에는 20.3%에 도달하여 우리나라가 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다. 이후에도 계속 증가하여 2036년에는 30%를 초과하고, 40년 후인 2060년에 43.9%에 도달할 것으로 보인다. 2018년에 인구 피라미드가 30~50대의 경우에 두터운 항아리형태를 띠었으나, 2060년에는 고령화로 인해 60대 이상은 두터운 모습으로 변화될 것으로 예상된다.

이재준(2014, 36)[3]에 따르면, 인구구조의 변화는 경제구조와 산업구조를 변화시킨다. 특히, 저출산·고령화의 진전으로 생산인구증가율이 둔화되기 때문에 노동공급여건이 점차 악화되고 있다. 정재훈(2020)[3]은 저출산・고령사회의 대책을 제시하고 있는데, 그중에 생산가능인구의 저하에 따른 대책으로는 첫째, 생애평생교육 및 직업훈련 강화, 둘째, 경력단절여성경력의 유지와 미래일자리 수용에 대비한 여성핵심인력 성장기반 강화를 주장한다. 그러나 이는 저출산고령사회에서 국내 유휴인력의 재활용방안을 주장한 것으로 저출산고령사회 시대에 적극적인 인력수급과는 거리가 멀다. 따라서, 국내 생산가능인구가 점차 고갈되는 입장에서 국내 인적 자원만으로는 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

세계화의 물결 속에 국제적 교류 및 개방화가 가속화됨에 따라서 우리나라는 그 어느 때 보다 국제적 인적 교류가 활발하게 진행 중이다. 이에 따라 대한민국에 체류하는 외국인의 수는 한층 증가될 것이라고 전망하고 있다(김현미・김경제, 2017: 73-100)[4]. 또한 그동안 개발도상국에서의 외국인력 유입은 꾸준히 이루어져 왔는데, 그 이유 중 하나는 내국인 근로자의 중소기업 및 3D 업종 기피현상이 심각하기 때문이다(이재준, 2014: 63)[3]. 이러한 외국인 체류자의 증가와 함께 외국 노동인력의 국내유입이 계속되면서 그에 따른 부작용 또한 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 국내법은 이들 이주노동자에 대한 관련 법제도가 미비하고 통합적인 체계가 갖추어져 있지 않다.

본 연구는 인구구조 변화가 본격적으로 시작되는 저출산고령화시대에 생산가능인구를 확충하기 위해서는 외국인력의 도입이 가장 유효하다고 보며, 이를 위해 이주노동자에 대한 법제도적인 개선방안을 마련하고자 한다.

2. 인구구조의 변화에 따른 문제점

2.1 저출산의 문제점

소현정(2007: 42-49)[5]이 제시하는 저출산의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 인구고령화를 들 수 있다. 앞에서도 논의했듯이 우리나라는 고령사회에 진입해 있으며, 초고령사회를 눈앞에 두고 있다.

둘째, 가족기능의 약화를 들 수 있다. 가구원 수가 줄어들고, 특히 젊은 사람들의 단독 세대, 배우자 사망 혹은 부재로 인한 여성가구주, 독거노인 및 노인 단독 세대 등의 비율이 높아짐에 따라, 이로 인해 일어나는 가족 문제들이 우리 사회 곳곳에 산재해 있다.

셋째, 생산가능인구의 감소이다. 노동력을 경제 활동 및 생산 활동의 기초적인 동력이라고 볼 때, 생산인구의 감소는 기업 활동에 큰 타격을 주고 국가의 생산 기반을 무너뜨릴 수 있다.

넷째, 사회보장비용이 증가한다. 저출산으로 인해 인구가 고령화되면 대체로 국민의 생활수준은 감소하게

된다. 또한 사회보장 제도를 유지하기 위해 연금 제도를 포함한 막대한 사회보장비용이 소요되면서 국가 경제 및 사회의 균형 잡힌 발전이 저해되고 있다. 그 결과, 우리 사회의 연금 재정은 2035년에 적자가 시작되어 2047년에는 완전히 고갈될 전망이다.

권호인(2007: 23)[6] 역시 "저출산고령화로 인한 인구구조의 변화는 여러 단계를 거쳐 인력공급에 영향을 미친다."고 주장한다. 그에 따르면, 우선은 인구규모가 변화하면 생산가능인구에 영향을 미치고, 노동력투입지표라고 할 수 있는 경제활동참가율에도 영향을 미친다. 그리고 취업자라 하더라도 근로시간, 노동의 질 등 노동시장의 제도와 관행에 의해 노동투입량이 달라진다.

2.2 고령화의 문제점

2.2.1 경제적인 측면

이재준(2014: 57-59)[3]이 제시하는 경제적인 측면에서 고령화의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 거시경제적 문제점이다. 베이비붐 세대가 은퇴를 시작하게 되는 2010년대 중후반부터 문제가 발생하기 시작했다. 즉, 저성장의 위험이 강화될 것이라는 점이다.

둘째, 산업적 파급 영향을 끼쳐 경제성장에 부정적으로 작용한다.

셋째, 서비스업의 비중이 증대된다. 고령층가구 구성비의 증가는 보건·의료비 지출의 비중을 높이는 방향으로 작용한다.

결론적으로 저출산 문제의 해소 및 내국인 근로자의 3D업종 기피현상 완화시점까지는 외국 인력 도입에 대한 각종 규제를 완화해야 한다.

2.2.2 사회적인 측면

전윤영(2018: 37-45)[7]이 제시하는 사회적인 측면에서 고령화의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 노인 소외문제이다. 긴 여가시간과 역할부재로 인한 노인소외를 불러온다. 또한 많은 경우에 노인들에게서 은퇴 및 자발적 은퇴가 아닌 다른 사유로 인해 실직을 당했을 경우, 상실감이 발생하여 건강 혹은 정서적 측면에서 더욱더 악화되는 현상이 나타난다.

둘째, 지방소멸은 해당 지역의 20~39세 여성인구는 물론, 65세 이상 고령인구의 비율을 통해서 나타나게 된다. 즉, 젊은 여성인구가 적으며, 고령인구가 많은 경우에 현재 인구 유지가 어려워져 공동체의 기반을 위협하게 된다는 것을 의미한다.

셋째, 노인학대의 문제이다. 고령화가 지속됨에 따라서 노인학대를 경험하는 노인의 수 역시 증가하고 있다. 노인학대 원인은 매우 다양하고 복잡하다. 즉, 가정 환경적 요인, 학대를 유발시키는 노인관련 요인, 가해자와 노인과의 관계적 요인, 학대를 가하는 가해자 관련 요인, 사회구조적 요인 등이 있다.

결론적으로 노인복지 및 노인일자리 영역정책에 있어서 복지서비스의 사각지대를 없애고 적합한 서비스를 개발하려는 노력이 필요하다.

2.3 이주노동자의 문제점

김보기 외(2020: 242-243)[8]가 제시하는 이주노동자의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 일상생활에서의 문제가 존재한다. 한국 물정에 서툰 이들이 민・형사상의 문제가 발생하였을 때의 불이익 때문에 외국인 노동자인권센터에 법적 문제로 자주 상담이 접수되고 있다. 가장 큰 문제는 민・형사 문제가 발생했을 때, 권리보장이 제대로 되지 못한다는 점이다.

둘째, 취업현장에서 많은 문제가 해결되지 않고 있다. 많은 이주노동자들이 작업장 안에서 폭행과 폭언에 힘들어 하고 있다. 폭행은 이주노동자들에 대한 동정적인 인정에 힘입어 그전보다는 많이 줄었으나, 여전히 같은 사업장 안에서 사업주, 관리자, 한국인 노동자 등에 의해 폭행이 끊이지 않고 있다.

셋째, 사회적 인식에 문제가 많다. 한국사회에서 이주노동자들과 불법체류자들에 대한 인식은 차별적 시각을 가지는 경우가 대부분이다. 한국사회의 이주근로자에 대한 차별인 소위 '삼종의 인종주의', 즉 기업가에 의한 경제적 차별, 한국인 근로자에 의한 사회적 차별, 정부에 의한 사회적 차별이 발생하고 있다.

넷째, 노동, 의료 등 인권적인 문제가 있다. 불법체류자의 경우에는 여전히 어려운 처지에서 취업하고 있다. 또한 열악한 근무조건으로 인한 보건의료문제가 심각한 상태이다. 힘든 노동과 식사문제 또는 수면 부족 등으로 인해서 외로움, 설사, 감기, 충치 등의 건강문제를 호소하고 있다.

다섯째, 자녀양육 및 교육에 문제가 있다. 이주노동자

의 경우에 한국에서 자녀를 출산하게 된다면 그 자녀의 출생신고는 그들 자국대사관이나 영사관에서 하도록 되어 있기 때문에 현재 「국적법」상 무국적자 상태가 된다. 자녀가 무국적자로 되면 공공서비스기관이나 사회복지시설, 교육기관 등에 아이를 위탁하거나 입학시킬 수 없기 때문에 자녀를 양육하거나 교육하는 데 있어서 어려움이 다를 수밖에 없다.

결론적으로 이주노동자들에 대한 문제는 장기간에 걸쳐 포괄적으로 해결해야 할 문제들이다.

3. 이주노동자의 법제도적 문제점

이주노동자에 대한 관련 법제도는 매우 다양하나, 여기에서는 연구 목적상 「출입국관리법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「국적법」, 고용허가제 등으로 한정하여 논의하고자 한다.

3.1. 출입국관리법

김현미・김경제(2017: 74)[4]에 따르면, 현행 「출입국관리법」의 국내체류 외국인 관리에 관한 여러 규정은 많은 문제점을 안고 있다.

첫째, 체류외국인을 관리하는 주요 관련법제도인 「출입국관리법」, 출입국관리법 시행령 및 시행규칙은 국민과 외국인의 출입국관리 및 체류관리를 충분하고도 효율적으로 규율하지 못한다. 특히, 「출입국관리법」은 제1조 제정목적을 보면, "외국인의 체류관리"가 이 법이 규율할 본질적 사항이라고 선언하고 있는데도 체류자격과 체류기간의 상한에 대해 「출입국관리법」에서 직접 규정하지 않고 있다. 「출입국관리법」 제10조는 체류자격이라는 제목으로 규정하고 있으면서도 정작 이 조항의 내용에는 체류자격과 체류기간의 상한에 대해 포괄적으로 하위법에 위임한다고 규정한다. 또 문제가 되는 것은 하위법을 통하여 위임입법을 할 수 있는 기관으로 체류자격에 관해서는 대통령을 그리고 체류기간의 상한에 관해서는 법무부장관으로 지정한다(김영태, 2019: 52)[9].

결론적으로 「출입국관리법」이 체류자격과 체류기간 상한을 현재 방식으로 하위법에 위임한다는 것은 법의 규범체계를 깨트릴 우려가 있다.

둘째, 현재 하나의 제도로 시행 중인 영주제도가 「출입국관리법」 내에서 어떤 내용도 기술되지 않았다. 「출입국관리법」 제10조에도 영주체류자격은 기술되어 않았고, 영주의 체류자격을 취득할 수 있는 방법 역시 「출입국관리법」 내에는 규정되어 않았다. 그럼에도 불구하고, 「출입국관리법」 제30조 제1항에서는 재입국허가 면제대상을 규율하면서 "다만, 제10조 제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주할 수 있는 체류자격을 가진 사람'은 재입국허가를 면제할 수 있다."고 규정한다. 또한 「공직선거법」 제15조 제3항 제3호에서는 "「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격을 취득한 후 3년이 경과한 외국인"에게 지방선거에서 선거권을 인정한다."라고 규정한다. 그러나 앞에서 언급한바와 같이 출입국관리법 제10조는 그 어떠한 형식의 체류」이 가진 이런 문제들에서 결국 「출입국관리법」 제10조는 잘못 입법되었든지, 아니면 이 조항을 지시하는 다른 법률 조항들이 그 근거조항의 위치를 잘못 지시하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

결론적으로 현행 「출입국관리법」에는 "영주자격"에 관한 규정이 없다.(김진열 외, 2019: 74)[10].

3.2. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제1조(목적)에서는 "이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입 관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다."라고 하면서 제2조(정의)에서는 "이 법에서 외국인근로자란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다."라고 명시하고 있다. 또한 동법 제8조(외국인근로자 고용허가)에서는 고용허가 신청 유효기간은 3개월로 하되 일시적인 경영악화 등으로 신규 근로자를 채용할 수 없는 경우 등에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 1회에 한정하여 고용허가 신청의 효력을 연장할 수 있다."

이러한 법제도에도 불구하고, 쟁점이 되는 부분은, 제8조 제2항 "대통령령으로 정하는 바에 따라 1회 한정하여 고용허가를 연장"하는 경우는 "고용허가 신청 유효기간의 만료일 이전에 그 연장을 신청하는 경우로 3개월의 범위에서 그 유효기간을 연장할 수 있다."는 규정이다. 또한 제3항에서 사용자에게 적격자 추천권을 부여

한 점이다. 그러나 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제18조(취업활동 기간의 제한)에서는 "외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다."라고 규정하고 있다. 또한 동법 제22조(차별금지)에서는 "사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있다.

결론적으로 연장 신청 허가권자는 외국인근로자가 아니고 고용주이기 때문에 법제도에서 보장하는 이주노동자에 대한 취업자유는 박탈당할 수밖에 없는 현실이다.

3.3. 국적법

이주노동자가 국내법에 따라 대한민국 국적을 취득하기란 너무 힘들다. 법무부(2020)[11]는 "이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회"을 추진하고 있으나, 실제 이주노동자들이 대한민국 국적을 취득하기란 험난한 길이 아닐 수 없다. 또한 외부 요인으로 국적 취득은 국내적으로는 이주노동자 출신국 사정이나, 우리 국민 역차별 논란이 있을 수 있다(박정선, 2019: 166)[12].

「국적법」 제3조 제1항에서 외국인은 "대한민국의 국민이 아닌 자"라고 규정하고 있다. 따라서 다른 나라의 국적을 가진 사람은 그 국가의 국민이 되어야 하고 그렇지 아니한 사람에게는 외국인이 되는 것이다. 「국적법」은 국적 취득에 대해 3가지 방법을 제시하고 있다. 즉, 동법 제2조의 출생에 의한 국적 취득과 더불어 제3조의 인지에 의한 국적 취득, 그리고 제4조의 귀화에 의한 국적 취득 등이다. 구체적으로 우리나라 국적을 취득하는 외국인 중 혼인관계를 유지한 상태로 귀화한 결혼이민자, 대한민국에 특별한 공로가 있다거나, 우수 외국인재로 특별귀화한 사람, 과거에 대한민국 국민이었던 사람이 국적을 상실한 후에 다시 국적 회복한 사람 가운데 특별한 공로가 있거나 혹은 우수 외국인재라고 인정되는 사람, 미성년자일 때 해외로 입양 되었다가 국적을 회복한 해외입양인, 외국에서 장기 거주하다가 국내에 만 65세 이후 영주 귀국해서 국적을 회복한 동포, 그리고 본인의 뜻에도 불구하고 외국의 법률 및 제도로 인하여 외국국적 포기를 이행하기 어려운 일정한 사람은 1년 내 '외국국적 불행사서약서'를 제출하고, 대한민국 국적과 외국 국적을 모두 계속해서 보유할 수 있다(김양미, 2020: 152-153)[13]. 또한 우리나라는 이중국적 단행법주의를 채택하여 「국적법」이라는 단행법을 제정함으로써 국민의 국적취득과 상실 등을 규정하고 있는 것이다(박새미, 2019: 60)[14].

결론적으로 이주노동자가 대한민국 국적을 취득하기란 현실적으로 불가능하며, 이로 인한 가족문제 등이 심각한 실정이다.

3.4. 고용허가제

현재 이주노동자들에게 적용되고 있는 고용허가제에서는 3년간의 취업을 보장하며, 이 기간 동안에는 국내 근로자와 같은 노동 3권을 부여받고 사회보험 등의 가입이 가능한 근로자 신분을 가진다. 그러나 3년간의 근로기간이 끝나면 재고용 확인서를 받을 경우에 한해서만 출국하였다가 1개월 후 재입국하여 2년간 연장 후 재취업이 가능하다. 그러나 이러한 경우에도 1년 단위로 갱신해야 한다. 이 제도의 기본 원칙은 3년 단기체류 정책을 고수하는 것이며, 외국인 노동자들의 입장에서는 재고용을 위해 많은 비용을 새로이 부담해야 하는 문제가 생긴다. 또한 이주노동자들은 가족 동반을 불허하고 있어 자녀의 교육 및 의료와 관련한 많은 문제들이 발생하고 있다. 외국인 노동자들과 그 가족은 기본적으로 인종차별을 금지하고 외국인의 권리를 보장해 주도록 하는 국제법에 의해 보호받게 되어 있다(김보기 외, 2020: 241).

최병규(2018: 35-36)[15]가 제시하는 고용허가제하에서 이주노동자의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 현재 국내법의 이주정책은 이주노동자에게 차별과 배제 모형을 선택한 결과로서 구조적 문제가 있다. 둘째, 고용허가제의 도입절차는 복잡하고 비용 부담이 여전히 높고, 사업장변경 횟수 제한 등으로 인한 부작용 역시 매우 크다. 셋째, 이주노동자들은 사업장변경에서 근로계약 당사자임에도 불구하고, 자신의 의사에 따라 신고할 수 있는 권리를 배제 당한다. 넷째, 이주정책 총괄 전담부서의 부재로 인해 노동현장에서는 혼란과 더불어 이주노동자의 피해가 크다. 다섯째, 이주노동자에게 적용되는 사회보장제도는 현실적 취지에 맞게 개선되지 않고 있다. 여섯째, 한국의 고용허가제는 정주화 방지나 단기순환 원칙의 붕괴로 이주노동자에게 가족해체 현상이 가속화되고 있다.

4. 이주노동자의 법제도적 개선방안

지금까지의 논의를 바탕으로 인구구조의 변화에 따른 이주노동자의 법제도 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 이주노동자 법제도의 통일과 정비가 이루어져야 한다. 「출입국관리법」과 「노동법」의 협조관계 구축을 위해 관리기관의 신설 및 일원화가 필요하다. 사전예고 없이 잠정적으로 중단되었던 2017년 특별한국어시험과 같이 소동이 빚어진 경우가 발생하고 있다. 이주노동자 관련법제도의 미비로 이주노동자 관련 출입국 업무, 고용허가, 비자발급 등이 개별 기관에서 각각 이루어지고 있다. 최근 한국은 체류 외국인이 급증하면서 체류유형이 다양해지고 있고, 외국인력 또한 증가하고 있다. 이에 따라, 이주노동자 관련 정책을 여러 기관에서 각기 수행하는 것은 종합적이고 일관되게 정책을 추진하는 데에는 한계가 있다. 이에 종합적 외국인력정책의 추진을 위해 관련 시스템을 재편할 필요가 있다. 그 예로, 2016년 이자스민 국회의원이 발의했던 「이민사회기본법」과 같은 종합적인 법제도의 제정이 필요하다.

둘째, 「출입국관리법」의 개정으로 이주노동자들이 우리나라에 취업할 수 있는 길이 보다 용이해져야 한다. 특례 이주노동자는 방문취업(H-2) 체류자격으로 입국하여 사업장변경의 제한 없이도 자유롭게 구직활동을 하고 있다. 즉, 방문취업제는 실질적인 노동허가제로 볼 수 있다. 하지만 방문취업제의 부정적인 영향은 크지 않으나, 고용허가제에서 사업장변경의 횟수 제한은 인권침해, 강제근로, 사망(자살)에 이르게 하는 등 부정적 영향이 상당하다. 따라서 일반이주노동자 비전문취업비자(E-9)의 경우도 실태조사와 영향평가를 통해 사업장변경의 횟수 제한을 폐지하도록 검토하여야 한다. 더 나아가 일정기간 취업할 경우, 귀화할 수 있는 법제도적 장치가 마련되어 이주노동자들이 열악한 노동환경에서 벗어날 수 있도록 여건조성이 되어야 한다.

셋째, 이주노동자에 대한 형평성 및 차별이 없어야 한다. 「출입국관리법」에서는 취업 연장 신청권자가 사용자로 한정하는 등 이주노동자와의 형평성 문제나 차별문제가 발생할 수 있다. 이는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 이주노동자는 부당하게 차별 받지 않을 권리를 규정하고 있으므로 상충된다. 따라서 상호호혜의 원칙하에서 사용자와 이주노동자가 평등하게 차별 받지 않도록 해야 한다. 특히, 이 과정에서 이주노동자의 권리가 침해되어서는 안 된다. 따라서 사용자와 이주노동자 간의 수평적인 법제도적 관계가 성립되어야 한다.

넷째, 이주노동자의 법제도에서 사회보험제도를 추가하여야 한다. 구체적으로 이주노동자 전용보험인 출국만기보험의 경우, 보험료를 충분하게 인상해서 이주노동자가 출국 시 퇴직금의 차액을 사업주에게 요구하는 것과 같은 구조를 없애야 한다. 귀국비용보험은 이주노동자가 귀국할 때 비용문제로 미등록 체류하는 것을 막기 위해 설계되었으므로, 제도적 취지와 모순되는 항공권이나 승선권을 구매하여야 귀국비용보험을 신청할 수 있는 현행 제도는 개선하거나 혹은 폐지하여야 한다. 보증보험은 사업주가 폐업이나 도산하는 경우, 이주노동자가의 임금을 보전하게 하여 생계를 보호하도록 설계되었다. 하지만 보장한도가 200만원에 불과하여 실효성 있는 보장한도로 증액이 필요하다. 상해보험의 경우, 이주노동자가 산업재해 이외의 사고였을 경우를 대비해 사회보장 차원에서 설계되었다. 하지만 이 역시 보험금이 너무 적고 지급범위가 지나치게 협소하다. 이는 실효성 있게 개편되어야 한다. 따라서 4대 사회보험을 비롯한 각종 보험제도에서 이주노동자들이 차별 받지 않도록 법제도의 정비가 이루어져야 한다.

5. 결론

인구구조의 변화로 저출산・고령화 문제는 심각한 인적 자원의 감소로 이어져 외국인력 도입의 필요성이 증대되고 있다. 본 연구는 인구구조 변화가 본격적으로 시작되는 저출산고령화시대에 생산가능인구를 확충하기 위해서는 외국 인력의 도입이 가장 유효하다고 보며, 이를 위해 이주노동자에 대한 법제도적인 개선방안을 마련하고자 하였다.

인구구조의 변화에 있어서 먼저, 저출산의 문제점으로는, 첫째, 인구고령화를 들 수 있다. 둘째, 가족기능의 약화를 초래하고 있다. 셋째, 생산가능인구의 감소이다. 넷째, 사회보장비용이 증가한다. 또한 고령화의 문제점으로는, 첫째, 저성장을 가져오는 거시경제적 문제점이다. 둘째, 산업적 파급 영향을 끼쳐 경제성장에 부정적으로 작용한다. 셋째, 서비스업의 비중이 증대된다. 생

산가능인구의 감소에 따라 외국인력의 도입이 증가함에 따라서 이주노동자의 문제점이 발생하고 있다. 첫째, 일상생활에서의 문제가 존재한다. 둘째, 취업현장에서 많은 문제가 해결되지 않고 있다. 셋째, 사회적 인식에 문제가 많다. 넷째, 노동, 의료 등 인권적인 문제가 있다. 다섯째, 자녀양육 및 교육에 문제가 있다.

이주노동자의 증가로 인해 법제도적 보완이 필요하게 되었다. 즉, 「출입국관리법」에서는 출입국관리 및 체류관리의 효율적 규율과 영주제도가 필요하게 되었다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서는 인력수급제도의 이원화로 인한 불평등 문제가 제기되고 있다. 「국적법」에서는 국적취득의 어려움이 제기되고 있다. 고용허가제에서는 인권침해 등 구조적인 문제가 이주노동자들에게 해당되고 있다.

연구 결과, 위와 같은 문제점의 해결을 위해 본 연구에서는 다음과 같은 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 이주노동자 법제도의 통일과 정비가 이루어져야 한다. 「출입국관리법」과 「노동법」이 협조 관계를 구축할 수 있도록 관리기관의 신설이나 일원화가 필요하다. 이주노동자 관련법제도의 미비로 인해 이주노동자 관련 출입국 업무, 고용허가, 비자발급 등이 개별기관에서 각각 이루어지고 있다. 따라서 이주노동자 관련 정책을 여러 기관에서 분산하여 수행하는 것은 종합적으로 일관된 정책을 추진하는 데에 한계가 있다. 따라서 종합적인 외국인력정책의 추진을 위한 관련 시스템을 재편할 필요가 있다.

둘째, 「출입국관리법」을 개정하여 이주노동자들이 취업할 수 있는 길이 보다 용이해져야 한다. 방문취업제는 실질적인 노동허가제라고 할 수 있다. 하지만 방문취업제의 부정적인 영향은 크지 않으나, 고용허가제의 사업장변경의 횟수 제한은 인권침해, 강제근로, 사망(자살) 등에 이르게 하는 등 부정적 영향이 상당하다. 고용허가제와 국적취득에 대한 긍정적 검토가 필요하다.

셋째, 이주노동자에 대한 형평성 및 차별이 없어야 한다. 상호호혜의 원칙하에서 사용자와 이주노동자가 평등하게 차별 받지 않도록 해야 한다. 특히, 이 과정에서 이주노동자의 권리가 침해되어서는 안 된다. 따라서 사용자와 이주노동자 간의 수평적인 법제도적 관계가 성립되어야 한다.

넷째, 이주노동자의 법제도에서 사회보험제도를 추가하여야 한다. 따라서 4대 사회보험을 비롯한 각종 보험제도에서 이주노동자들이 차별 받지 않도록 법제도의 정비가 이루어져야 한다.

결론적으로 인구구조의 변화로 저출산・고령화 문제는 심각한 사회문제화되어 있으며, 이로 인한 생성가능인구의 감소는 우려할 만한 수준에 도달해 있다. 이런 한국적 상황하에서 외국인력의 도입은 매우 중요한 국가정책이 될 수밖에 없으며, 이주노동자의 취업 및 근무 환경의 중요성은 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고, 관련 법제도적 문제점은 상존해 있으며, 이주노동자에 대한 법제도적 개선방안이 필요하다.

References

[1] 통계청(2020a). 「2020 9월 인구동향」.
[2] 통계청(2020b). 「2020 고령자 통계」.
[3] 이재준(2014). "인구구조 변동이 경제구조 변화에 미치는 영향". 창원대학교 대학원. 석사학위논문.
[3] 정재훈(2020). "인구변화 대응 및 사회혁신 대응정책". 제4차 저출산고령사회 기본계획 공청회(2부).
[4] 김현미・김경제(2017). "체류관련 출입국관리법의 문제점". 『세계헌법연구』 23(1) : 73-100.
[5] 소현정(2007). "저출산 고령화 사회의 영향과 대응방안에 관한 연구". 고려대학교 인문정보대학원. 석사학위논문.
[6] 권호안(2007). "저출산・고령화사회 노동시장 정책에 관한 연구". 한국기술교육대학교 산업대학원. 석사학위논문, 2007.
[7] 전윤영(2018). "저출산·고령화 문제에 관한 사회법적 해결방안". 원광대학교 대학원. 박사학위논문.
[8] 김보기 외.(2020). 『사회복지와 문화다양성』. 서울: 동문사.
[9] 김영태(2019). "외국인근로자의 권리보호에 관한 법적 쟁점 연구". 부경대학교 대학원. 박사학위논문.
[10] 김진열 외(2019). 『한국사회 다문화현상의 이해』. 서울: 높이깊이.
[11] 법무부(2018). 「제3차 외국인정책 기본계획(2018-2022)」.

[12] 박정선. “사회통합을 위한 이민법제에 관한 연구”. 계명대학교 대학원. 박사학위논문, 2019.
[13] 김양미(2020). 『사례와 법제로 살펴보는 다문화사회와 문화다양성』. 고양, 경기: 공동체.
[14] 박새미(2019). “외국인 이주자의 헌법적 보호: 노동이주자와 혼인이주자를 중심으로”. 경북대학교. 법학대학원. 박사학위논문.
[15] 최병규(2018). “이주노동자의 고충 사례에 근거한 고용허가제의 실태와 개선방안”. 서울시립대학교 도시과학대학원. 석사학위논문.
통계청(2020c). 「2019년 출생 통계」.

이 척 희(Lee, Chuck-He)

· 1991년 : 성균관대학교 무역대학원 지역경제학과 석사 졸업
· 1994년~현재 : 코파인무역(주) 창업자 대표이사 사장
· 2006년~현재 : 동성화학산업(안성)인수합병 대표 사장
· 2019년~현재 : 서울사회복지대학원대학교 평생교육원 지도교수
· 2018년~현재 : 호서대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정
· 관심분야 : 사회복지정책, 복지국가론, 사회사상
· E-Mail : chuck54@daum.net

노 재 철(Noh, Jae-chul)

· 1989년 8월 : 부산대학교 사회학과 (문학사)
· 2010년 2월 : 동아대학교 대학원 (법학박사)
· 2011년 9월~현재 : 호서대학교 사회복지학부 교수
· 관심분야 : 사회보장법, 노동법, 정당관계법
· E-Mail : noh-jc@hoseo.edu