

# 월간 노동리뷰

| 2020년 4월호 통권 제181호

## 노동포커스

외국인 비합법 고용에 대한 해법은? (이규용)

## 특집 : 외국인 비합법 노동시장의 구조와 특징

외국인 '비합법' 노동시장에 대한 이론적 검토 (김철호)

외국인 비합법 체류 및 고용실태 (이규용)

외국인 비합법 노동시장의 형성과 유형 (주수인)

글로벌 노동 유연화와 유학생-노동자의 사례 : 수도권 물류서비스업을 중심으로 (김현미)

## 통계프리즘

COVID-19로 인한 서울시 생활인구의 변화

## 노동판례리뷰

## 주요 노동동향

04

2020

통권 제181호

월간

노동리뷰

**편집위원**

위원장 : 성재민

위원 : 강동우, 김근주, 김유빈  
남궁준, 노세리, 박명준  
방형준, 오상봉, 이병희  
이승호, 장인성, 장홍근,  
정동관, 허재준

**노동리뷰** 4월호, 통권 제181호

발행인 : 배규식

발행처 : 한국노동연구원

주소 : 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동

우편번호 : 30147

전화 : 044-287-6602

인쇄인 : 정덕순

인쇄처 : 거목정보산업(주)

인쇄 : 2020년 4월 5일

발행 : 2020년 4월 10일

등록번호 : 세종라00011

등록일자 : 2001년 7월 30일

정가 : 6,000원

## CONTENTS

### ■ 노동포커스

외국인 비합법 고용에 대한 해법은? (이규용) / 3

### ■ 특집 : 외국인 비합법 노동시장의 구조와 특징

외국인 '비합법' 노동시장에 대한 이론적 검토 (김철효) / 7

외국인 비합법 체류 및 고용실태 (이규용) / 30

외국인 비합법 노동시장의 형성과 유형 (주수인) / 50

글로벌 노동 유연화와 유학생-노동자의 사례 : 수도권 물류서비스업을  
중심으로 (김현미) / 63

### ■ 통계프리즘

COVID-19로 인한 서울시 생활인구의 변화 (지상훈) / 81

### ■ 노동판례리뷰 / 87

### ■ 주요 노동동향 / 103

### ■ 『노동리뷰』 목차 색인 / 137

노동포커스

# 외국인 비합법 고용에 대한 해법은?

이규용(한국노동연구원 선임연구위원)

월간 노동리뷰

2020년 4월호



## 외국인 비합법 고용에 대한 해법은?

이 규 용\*

그동안 20만여 명에 머무르던 외국인 비합법(불법 또는 미등록이라는 표현 대신에 여기서는 비합법으로 표기함) 체류자 규모가 2017년부터 증가하기 시작하여 2019년에 39만 명에 이르렀고, 2020년 2월에도 394천 명으로 나타나고 있다. 비합법 체류자가 급증하자 정부는 자진출국 신고제 등 「불법체류 외국인 관리대책(2019년 12월 11일 시행)」을 마련하여 추진하고 있다. 제도 시행 후 한 달 기간 동안 자진출국신고자는 일일 평균 385명으로 제도 시행 이전인 2019년 7~11월(일일 평균 188명)에 비해 증가하였고(법무부 보도자료, 2020. 1. 21) ‘코로나 19’의 영향으로 외국인 입국자 수 및 체류자 수가 예년에 비해 감소하고는 있으나 아직까지 비합법 체류 외국인이 뚜렷하게 감소하고 있지는 않다. 이는 기존 체류외국인 중 비합법으로 전환되고 있는 신규 발생건수가 증가(2020년 1~2월 신규 비합법 발생건수는 4,817명으로 전년 동기 2,202명 대비 2,615명 증가)하고 있는데 기인한다.

‘코로나 19’로 인한 경기위축 및 이에 따른 실업증가는 점차 가시화될 전망이어서 외국인 비합법 체류자도 이에 대한 영향을 받을 가능성이 크다. 당장은 외국인 입국규제에 따른 합법적인 신규 외국인력 공급의 위축으로 제조업이나 농축산업 분야에서는 외국인력 공급부족 현상이 나타날 수 있어 이 분야에서 비합법 외국인 수요가 여전히 유지될 가능성이 있고, 서비스업은 경기위축으로 외국인 일자리 수요가 감소할 전망이어서 비합법 체류자도 이러한 영향을 받을 가능성이 크다. 업종별로 차이가 있겠지만 전반적으로 볼 때 경기위축으로 비합법 취업자를 포함하여 외국인력에 대한 수요는 줄어들 가능성이 크다. 이에 따라 내외국인 간 일자리 경쟁이 심화되거나, 실업이나 저고용상태가 지속될 경우 자진 출국하는 외국인 비합법 체류자도 증가할 것으로 보인다. ‘코로나 19’에 따른 경기위축 및 사회적 거리두기는 외국인 비합법 노동시장뿐만 아니라 이들의 한국사회에서의 일상적인 생활에도 많은 영향을 끼칠 가능성이 큰 만큼 비합법 체류자 문제는 또 다른 과제로 다가오고 있다.

좀 더 구조적인 관점에서 보면, 최근 2~3년간 급격히 증가한 외국인 비합법 체류자 문제의 이면에는 외국인 비합법 취업자를 고용하려는 사업주, 비합법 취업을 선택하는 외국인들, 그리

\* 한국노동연구원 고용영향평가센터소장(leeky@kli.re.kr).

고 이러한 수요와 공급을 연결해주는 중개시장의 확대가 자리잡고 있다. 보다 본질적으로는 비합법 외국인 고용을 야기하는 우리나라 노동시장의 구조적 특성, 외국인력정책이나 관련 제도의 미비, 그리고 개방화에 따른 입국 및 체류관리의 어려움이 복합적으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

외국인 비합법 고용에 대해 우리가 관심을 갖는 이유는 다음과 같은 이유에서이다. 저임금 유인 등에 따른 비합법 외국인 고용으로 노동시장이 왜곡되고, 합법적인 외국인력정책의 효율성을 저해시키며, 잠재적인 범죄 및 공공서비스 부담 증가, 외국인 밀집지역 슬럼화 등으로 사회적 비용이 발생한다. 또한 외국인 불법체류 문제는 인권보호라는 관점에서 사회적 이슈가 되기도 한다. 비합법 상태로 인해 노동권을 제대로 보호받지 못할 수 있고, 산재나 건강상의 문제가 발생하더라도 이에 대한 적절한 대응이 곤란하다는 점에서 인권침해 문제가 발생할 수 있다.

대부분의 경우 비합법 체류는 비합법 취업과 밀접한 관련이 있기 때문에 입국관리나 체류관리와 같은 출입국 통제만으로 접근하는 것은 한계가 있다. 산업 및 노동시장 구조의 변화, 합법적인 외국인력 공급의 부족, 그리고 이주산업의 발달 등이 복합적으로 작용한 결과이기 때문에 폭 넓은 관점에서 접근이 필요하다. 외국인 비합법 문제에 대한 해법은 유입국에서 이를 야기하는 법제도적 측면뿐만 아니라 사회경제적 요인, 그리고 비합법 체류자의 존재성에 대한 이해로부터 출발해야 하며 정책대응도 이러한 요소들을 함께 고려해야 한다. 그렇지 않을 경우 일시적으로는 문제를 완화시킬 수 있으나 시간이 지나면 같은 상황이 반복될 가능성이 클 것이다.

이런 점에서 이 문제에 대한 해법은 출입국정책, 노동시장정책, 외국인력정책, 불법알선 대책 등 다양한 측면에서 종합적으로 접근해야 한다. 그러나 이러한 법제도적 접근 외에 우리가 고려해야 할 점이 있다. 이는 외국인 비합법 체류자 및 취업자를 대하는 기본 시각이 범위반이라는 틀에서 접근하고 있음으로 인해 법질서의 준수라는 접근방식이 갖는 한계이다. 이러한 시각에는 이들의 노동자로서의 삶, 주민으로서의 삶, 그리고 이미 우리 사회에서 더불어 사는 존재라는 인식이 결여되어 있다. 불법체류자 숫자 줄이기와 같은 정책대응으로는 이러한 현실을 제대로 반영하지 못하기 때문에 이들을 바라보는 시각을 다양하게 가져 갈 필요가 있다.

이번 호 『노동리뷰』 특집에서는 외국인 비합법 문제에 대한 논의를 다각도로 다루고 있다. 총 4편의 글은 각각 비합법 노동시장에 대한 이론적 논의, 비합법 체류자에 대한 통계적 특징, 외국인 비합법 노동시장의 형성경로와 유형, 그리고 구체적인 사례연구를 통해 비합법 노동시장이 작동하는 실태를 보여주고 있다. 외국인 비합법 문제는 국제적으로 오랜 역사성을 갖고 있으며 그 해법에 대해서는 국가마다 다양하고 논쟁적이다. 금번 노동리뷰의 원고들에서 알 수 있듯이 이 문제에 대한 해법을 모색하기 위해서는 인식의 폭을 넓히고 현상에 대한 실증적 규명작업을 활발히 해 나갈 필요가 있다. 이 이슈는 저출산 고령화라는 인구변동에 직면한 우리 사회에서 지속적으로 제기될 가능성이 크기 때문이다. **KLI**

특 집

## 외국인 비합법 노동시장의 구조와 특징

- 외국인 '비합법' 노동시장에 대한 이론적 검토 (김철효)
- 외국인 비합법 체류 및 고용실태 (이규용)
- 외국인 비합법 노동시장의 형성과 유형 (주수인)
- 글로벌 노동 유연화와 유학생-노동자의 사례 : 수도권  
물류서비스업을 중심으로 (김현미)

월간 노동리뷰

2020년 4월호

# 외국인 ‘비합법’ 노동시장에 대한 이론적 검토\*

김 철 효\*\*

## I. 머리말

한국 정부가 정기적으로 발표하는 출입국·외국인정책 통계에 따르면 2020년 1월 31일 현재 ‘취업자격 체류외국인’은 574,379명으로 전체 ‘체류외국인’의 23.7%에 해당한다(출입국·외국인정책본부, 2020a). 이들은 한국 정부로부터 ‘단기취업’, ‘교수’, ‘회화지도’, ‘연구’, ‘기술지도’, ‘전문직업’, ‘예술홍행’, ‘특정활동’ 등 ‘전문인력’에 해당하는 취업자격이나 ‘비전문취업’, ‘선원취업’, ‘방문취업’ 등 ‘단순기능인력’에 해당하는 취업자격을 받은 사람들이다. 그런데 『출입국관리법 시행령』에 따르면 위의 ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격’에 해당하지 않지만 ‘거주’, ‘결혼이민’, ‘재외동포’, ‘관광취업’ 등의 체류자격을 가진 사람들이 특정 조건에 부합하는 경우 자유롭게 취업활동을 할 수 있는데(제23조), 이들 가운데 노동시장에 참여하는 사람의 숫자가 얼마나 되는지에 대한 정확한 통계는 파악되지 않는다. 또 ‘외국인유학생’ 등이 ‘취업자격’에 해당하지 않지만 ‘체류자격 외 활동’(『출입국관리법』 제20조)을 허가받아 제한된 시간 동안 취업할 수 있는 경우도 있는데, 이들의 노동시장 참여에 대한 현황 역시 파악되지 않고 있다. 요컨대 정부가 발표하는 출입국·외국인정책 통계를 통해서는 국내체류 외국인이 실제로 노동시장에 참여하는 숫자에 관한 정보를 확인할 수 없다.

한편 같은 날짜를 기준으로 ‘불법체류외국인’은 395,402명이고 이들 가운데 98,782명은 애초에 3개월 이상의 장기체류를 허가받았으나 정해진 체류기간을 초과했거나 다른 이유로 허가가 취소된 채 체류 중인 사람들이고, 나머지 296,620명은 ‘사증면제’, ‘관광통과’ 등 단기체류를 허가받은 사람들이다. 장기체류 허가를 받았던 불법체류외국인 상당수는 애초에 ‘취업자격’을 받았으나 기간 만료 또는 취소된 경우이고, 단기체류 허가를 받았던 불법체류외국인은 애초부

\* 이 글은 이규용 외(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』 중 제2장의 내용을 발췌·정리한 것이다.

\*\* 전북대학교 사회과학연구소 선임연구원(chulhyo.kim@jbu.ac.kr).

터 ‘취업자격’이 없는 경우이다. 정부가 발표하는 ‘불법체류외국인’ 통계를 통해 이들 가운데 얼마나 많은 숫자의 사람들이 국내 노동시장에 참여하는지는 확인할 수 없다. 더구나 이 통계에는 밀입국을 통해 입국하여 국내에 체류 중인 사람의 숫자는 포함되지 않으며, 또 허가된 체류자격을 위반하여 취업을 한 외국인도 적발되기 전까지는 그 숫자에 포함되지 않는다. 따라서 정부의 ‘불법체류외국인’ 통계를 통해서 이른바 ‘불법적으로’ 노동시장에 참여하는 외국인의 숫자를 파악하는 것은 불가능하다.

이러한 문제의 주된 이유는 현행 관련 국내법령에 따라 공식적으로 사용되는 ‘불법체류’, ‘불법취업’ 등의 개념들이 현실에서 발생하는 다양한 형태의 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 유형과 양상을 잘 반영하지 못한다는 점을 시사한다. 예를 들어 ‘합법’적인 체류자격을 가지고 있지만 ‘취업자격’에 해당하지 않는 사람이 ‘취업’할 경우 ‘불법’이 되고, ‘취업자격’에 해당하지 않지만 ‘체류자격 외 활동’ 허가를 받으면 ‘합법’이 된다. 또 ‘체류자격 외 활동’ 허가를 받은 유학생의 경우 ‘통상적으로 학생이 행하는 시간제취업(단순노무 등) 활동’을 할 경우 ‘합법’이지만, ‘한국어 능력 수준(토픽, KIIP)’ 등에 따라 정해진 ‘허용시간’(주당 10~30시간)을 초과해서 일할 경우 다시 ‘불법’이 된다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2020b: 25~27).

이러한 개념상의 문제로 인해 외국인 ‘비합법’ 노동시장에 관한 실증적인 연구를 하는 데 어려움을 야기한다. 연구대상을 명확히 확정하는 데 어려움이 발생하기 때문이다. 따라서 기존의 학계와 정부가 사용하는 용어를 대신하여 노동이주의 현실을 더 잘 반영할 수 있는 개념이 필요하며, 이 연구에서는 외국인 ‘비합법’ 노동시장이라는 개념을 제시한다.

한편 이와 같은 실증적 연구의 어려움에도 불구하고, 외국인 ‘비합법’ 노동시장이 발생하는 원인에 대한 이론적인 검토는 국제적으로 활발하게 이루어지고 있다. 국제이주에 관한 연구를 통해 축적된 이주발생 이론과 이주민들의 노동시장 참여에 관한 연구결과들을 종합하여 외국인 노동시장, 특히 ‘비합법’적인 방식으로 이루어지는 노동시장이 발생하는 원인에 대하여 논의가 이루어지고 있는 것이다.

이와 같은 배경 속에서 본 연구는 외국인 ‘비합법’ 노동시장이 발생하는 원인을 이론적으로 검토하는 것을 주된 목적으로 한다. 그러한 논의를 위하여 먼저 외국인 ‘비합법’ 노동시장이라는 다소 생소한 개념을 제시하게 된 배경을 소개하고 법률적 및 이론적 검토를 통하여 이 용어의 실무적 정의를 제안한다. 그리하여 국내의 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 현황을 실증적으로 파악하기 위한 분석틀을 제공하는데 기여하고자 한다.



## II. 외국인 ‘비합법’ 노동시장 개념의 정의

‘비합법’ 노동시장이라는 용어는 국내 학계나 정부에서 널리 쓰이는 용어는 아니며, 국내 법령에서 사용된 사례도 찾기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 굳이 ‘비합법’ 노동시장이라는 용어를 쓰는 이유는 현재 한국 정부가 공식적으로 사용하고 있는 개념인 ‘불법체류자(illegal sojourner)’<sup>1)</sup>와 시민사회에서 사용하고 있는 ‘미등록이주민(undocumented migrant)’<sup>2)</sup>, 국제이주기구(International Organization for Migration)와 같은 국제기구가 제안하고 학계에서 널리 쓰이는 ‘비정규 이주자(irregular migrant)’(International Organization for Migration, 2019)와 같은 용어들이 각각 가지고 있는 개념상의 한계 때문이다. 특히 일부 언론이 사용하는 이른바 ‘불법 외국인노동자’<sup>3)</sup>라는 용어는 개념적으로나 법률적으로 문제가 있을 뿐만 아니라 혐오와 차별 조장과 같은 부정적인 정치적 영향을 줄 수 있기 때문에 국제기구와 학계에서는 사용하지 말 것을 권고한다.

한편 국제노동기구(International Labour Organization)는 1993년 제15차 노동통계학자국제회의(International Conference of Labour Statisticians)를 통해 ‘비공식부문(informal sector)’이라는 개념을 의결하였다(International Conference of Labour Statisticians, 1993). 이 개념은 ‘불법’ 또는 ‘합법’이라는 개념이 포괄하지 못하는 다양한 형태의 노동시장을 설명한다. 비록 국내 연구에서는 ‘비공식부문’ 및 ‘비공식취업’에 관한 논의를 통해 외국인의 비공식취업에 대하여 본격적으로 다룬 경우는 발견할 수 없었으나, ‘비공식취업’의 개념을 외국인 노동시장에도 적용하여 논의할 경우 기존의 ‘불법체류’ 담론을 넘어 다양한 양상의 외국인 비공식취업을 포괄하는 개념을 구성할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 이 연구에서 사용하는 다양한 형태의 외국인 노동시장에 대한 포괄적인 논의를 위해 ‘외국인 비합법 노동시장’이라는 개념을 제시하고, 이 개념의 보고서 목적을 위한 실무적 정의(working definition)를 아래와 같이 정할 것을 제안한다.

외국인 ‘비합법’ 노동시장이란 「출입국관리법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「근

1) 법무부(2019), ‘출입국통계 : 불법체류자’, 「법령/자료」.(<http://www.moj.go.kr/moj/2415/subview.do>, 2019. 10. 23. 접속).

2) 정영섭(2019), 「미등록 이주민 단속추방 정책의 역사와 문제점」, 『사회진보연대』.([http://www.pssp.org/bbs/data/report/10/미등록이주민단속추방비판보고서\\_정영섭\\_20190607.pdf](http://www.pssp.org/bbs/data/report/10/미등록이주민단속추방비판보고서_정영섭_20190607.pdf), 2019. 10. 23. 접속).

3) 예를 들어 고윤상(2018), 「4050 일자리 급감… 불법 외국인 노동자 “철퇴”」, 『한국경제』, 9. 21.(<https://www.hankyung.com/society/article/2018092074221>, 2020. 3. 13. 접속).

로기준법』 등과 같은 국내법에서 정한 범위 이외의 방식으로 고용과 취업에 대한 수요와 공급이 발생하는 노동시장을 말한다.

아래에서는 외국인 ‘비합법’ 노동시장과 관련한 기존의 개념들을 검토하고, 이 연구가 제안하는 실무적 정의의 유용성에 대해서 논한다. 특히 현실에서 발생하는 다양한 형태의 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 유형과 양상에 대해 이론적으로 논의하고, 현행 관련 국내법령에 따른 개념들이 이러한 현실을 잘 반영하지 못하고 있음을 지적한다.

## 1. 국내법상 ‘불법체류’와 국제적으로 통용되는 ‘비정규이주’의 차이

가. ‘불법체류’, ‘출입국 사범’

외국인 ‘비합법’ 노동시장과 관련하여 국내에서 정부와 언론이 가장 자주 사용하는 용어는 ‘외국인 불법체류’ 또는 ‘불법체류자’이다.<sup>4)</sup> 그러나 정부 문서에서 이 용어의 정의를 명시적으로 제시한 것을 찾기 쉽지 않다. 『출입국관리법』은 ‘불법체류’를 명시적으로 정의하지 않는 대신 ‘외국인의 체류 및 활동범위’를 규정하고 있는데(제17조), ‘외국인 불법체류’는 이 규정을 위반한 것으로 이해할 수 있다. 그런데 ‘불법체류’에 관한 통계자료들을 살펴보면 통계가 제시하는 숫자가 반드시 이 규정을 반영한 것은 아니라는 것을 확인할 수 있다.

먼저 법무부는 『출입국·외국인정책 통계연보』(법무부 출입국·외국인정책본부, 2019a)를 통해 매년 ‘불법체류자(illegal foreign residents)’와 ‘출입국사범(immigration offenders)’ 통계를 발간하면서, 각각의 개념을 명시적으로 정의하는 언급은 없다. 또 법무부 출입국·외국인정책 본부의 소개자료에서도 ‘이민정책’ 가운데 하나로 ‘불법체류자 관리’를 소개하고 있으나, ‘불법체류자’의 정의를 명시적으로 제공하지는 않는다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2019b). 통계청을 통해 법무부가 제공하는 통계설명자료인 『체류외국인통계』 통계정보보고서』(법무부, 2017) 역시 해당 정보를 제공하지 않는다.

다만 통계청이 제공하는 『e-나라지표: 국정모니터링지표』에서는 ‘불법체류 외국인’의 의미에 대해 아래와 같이 ‘용어해설’을 한다.

“출입국관리법령에 외국인은 내국인과 달리 국내에 체류할 수 있는 기간(체류기간)이 정해져 있으며, 이러한 체류기간이 지났음에도 합법적으로 체류기간 연장허가를 받거나 출국하지

4) 예를 들어 법무부 출입국·외국인정책본부(2019), ‘불법체류 외국인 자진출국 사전 신고제도 시행’, 『뉴스·공지』(<http://www.immigration.go.kr/immigration/1500/subview.do>, 2019. 10. 29. 접속); 김영아(2019), 「도박 단속 피해 3층서 투신한 베트남 불법 체류자… 2명 사상」, 『조선일보』, 2019. 10. 18. ([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/10/18/2019101801320.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/18/2019101801320.html), 2019. 10. 29. 접속).



않고 법을 위반하여 불법으로 체류하는 외국인” (통계청, 2019)

또 ‘불법체류 외국인’ 지표는 아래와 같은 의미가 있다고 소개한다.

“체류외국인 중 체류기간 연장허가 등을 받지 않고 체류기간이 도과된 외국인의 현황을 보여주는 지표” (통계청, 2019)

위의 사항을 종합해 보면 한국 정부가 사용하는 ‘불법체류’ 외국인이라는 개념은 현행 『출입국관리법』 제10조가 정하는 ‘체류자격’에 따라 정해진 ‘체류기간’이 지났으나 같은 법 제25조에 따른 ‘체류기간 연장허가’를 받지 않았거나 제28조에 따라 ‘출국’을 하지 않은 상태를 말한다고 볼 수 있다. 즉 법무부 『출입국·외국인정책 통계연보』 및 통계청이 제공하는 ‘불법체류’에 관한 통계는 ‘체류기간에 관한 법령을 위반’한 사람의 숫자에 한정된 것이라는 점을 확인할 수 있다.

이러한 개념은 합법적인 체류자격을 가지고 있지만, 해당 체류자격이 취업을 허용하지 않는 데도 불구하고 ‘불법취업’을 한 경우(『출입국관리법』 제17조 ‘외국인의 체류 및 활동범위’, 제18조 ‘외국인 고용의 제한’, 제20조 ‘체류자격 외 활동’ 등의 위반)를 포함하지 않는다. 또 ‘불법체류’ 중인 외국인이 취업을 하지 않은 상태라면, 외국인 노동시장의 수요·공급에 영향을 줄 수는 있을지언정 노동시장에 직접 참여했다고 볼 수는 없다. 즉 외국인 ‘불법체류’에 관한 개념과 통계로는 비합법적인 외국인 노동시장의 현황을 충분히 파악할 수가 없다는 점을 시사한다.

한편 『출입국·외국인정책 통계연보』는 ‘출입국 사범’ 통계도 제공한다. 그런데 이 숫자가 ‘불법체류’, ‘불법취업’, ‘불법입국’, 또는 ‘불법서류위조’ 등 어떠한 불법행위에 관한 것인지 확인할 수가 없다. 이 통계는 ‘위반자 처리’ 방법에 따라 ‘강제퇴거’, ‘출국명령’, ‘출국권고’, ‘통고처분’, ‘처분면제’, ‘과태료’, ‘고발’, ‘경고’ 등으로 구분하고 있는데, 이는 정부가 ‘출입국사범’에 대해 어떠한 방식으로 행정 처리를 하였는지에 관한 것일 뿐 해당 ‘출입국사범’이 어떠한 불법행위를 했는지에 대해서는 알려주지 않는다. 또 2015년 이전에 발간된 『출입국·외국인정책 통계연보』에 따르면 전체 ‘위반자 처리’ 113,351건 가운데 ‘한국’ 국적에 해당하는 건이 11%에 달하는 12,632건으로 나타났다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2015). 이들은 ‘불법취업 알선’ 등과 관련될 수 있지만, ‘불법체류’나 ‘불법취업’에는 해당하지 않는다. 요컨대 ‘출입국사범’ 통계 역시 외국인 ‘비합법’ 노동시장뿐만 아니라 외국인 ‘불법체류’ 현황을 파악하는데 적절한 자료를 제공하지 못한다고 볼 수 있다.

나. ‘비정규’ 이주, 미등록 이주자

국제기구와 이주연구자들은 2000년대 이후에 들어서부터 ‘불법체류’라는 용어 대신 ‘비정규

(irregular)’ 또는 ‘미등록(undocumented)’이라는 용어를 사용하고 있다. 이는 ‘비정규’가 ‘불법(illegal)’, ‘무허가(unauthorized)’, ‘은밀(clandestine)’ 등의 용어에 비해 정치적 편견이 없이 사용되고, 중립적이며 논리적으로도 정확한 표현이기 때문이다(설동훈, 2006; Castles et al., 2012). 특히 국제이주기구(International Organization for Migration)는 2011년 발간한 『이주용어사전 제2판』을 통해 ‘비정규이주’의 정의를 아래와 같이 명시하였다.

“이민 송출국, 경유국 그리고 수용국의 법적 규범을 벗어나 발생한 이동. 비정규 이주에 대해 명확하고 보편적으로 수용되는 정의는 없음. 최종 목적국의 관점에서 비정규이주는 이민관련법규가 요구하는 해당국의 입국, 체류, 취업에 필요한 허가나 서류 없이 목적국가에 불법으로 입국, 거주 혹은 취업했음을 의미함. 송출국의 관점에서 비정규라 함은 사람이 유효한 여권 혹은 여행 증명서류를 소지하지 않았거나, 출국하는 국가의 행정기관이 요구하는 서류를 작성하지 않은 채 국경을 넘는 경우에 발견됨. 그러나 “불법이주”라는 용어는 이주자의 밀입국이나 인신매매의 경우에 매우 제한적으로 사용됨.” (국제이주기구, 2011: 48~49)

한편 유럽위원회(European Commission)는 2007년부터 2년 동안 클란데스티노(Clandestino : 은밀한 곳에 있는 사람들이라는 뜻) 프로젝트를 통해 유럽에서 발생하는 비정규 이주에 관한 자료를 수집하고, 경향을 분석하여 데이터베이스를 구축하였다. 이 프로젝트에서는 ‘비정규 외국인 거주자(irregular foreign residents)’와 ‘비정규 외국인 노동자(irregular foreign workers)’를 구분하여 아래와 같이 유형화하였다(Clandestino, 2009).

이 연구에서 논의하는 ‘외국인 비합법 노동시장’에 관해서는 위의 두 번째 및 세 번째 정의, 즉 ‘비정규 외국인 거주자’이면서 비정규 외국인 노동자인 경우, ‘비정규 외국인 노동자’이지만 비정규 외국인 거주자는 아닌 경우’가 주로 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 유럽위원회의 비정규 외국인 거주자 및 노동자 유형화

| 사 례  | 비정규 외국인<br>거주자 | 비정규 외국인<br>노동자 |
|--|----------------|----------------|
| - 정상적으로 등록을 한 외국인이지만 실제로는 위조문서를 사용한 경우<br>- 거주(체류)자격이 없는 아동<br>- 거주(체류)자격이 없는 노령 가족구성원   | ○              | ×              |
| - 거주(체류) 자격이 없는 외국인이지만 정상적으로 세금을 납부하는 직업에 종사하는 경우<br>- “관광” 자격으로 비정규적으로 등록되지 않은 직업에 종사하는 경우<br>- 거주(체류) 자격이 없는 외국인으로 등록되지 않은 직업에 종사하는 경우 | ○              | ○              |
| - 거주(체류) 자격은 있지만 노동허가가 없는 외국인으로서 비정규적으로 등록되지 않은 직업에 종사하는 경우<br>- 거주(체류) 자격이 있고 노동허가도 있지는 외국인으로서 비정규적으로 등록되지 않은 직업에 종사하는 경우               | ×              | ○              |

여기에 더해 국제법에서 정하는 ‘밀입국 이주자(smuggled migrants: 불법이민자)’와 ‘인신매매 이주자(trafficked migrants)’를 정의하고 있는데, 이들 역시 ‘비정규 이주’에 포함된다(Castles et al., 2012). 이를 규정하는 「불법이민방지 의정서」<sup>5)</sup>와 「인신매매방지 의정서」<sup>6)</sup>는 「대한민국 헌법」(제6조 제1항)에 따라 정부가 비준하여 국내에서 법률과 같은 지위를 갖는다.

「불법이민방지 의정서」의 경우 ‘불법이민’(밀입국)의 대상이 된 이주자에게는 ‘형사책임’을 묻지 않으며(제5조), 「인신매매방지 의정서」의 경우 ‘인신매매’의 대상이 된 이주자는 ‘피해자’로서 ‘지원 및 보호’를 받도록 하고 있다(제6조). 따라서 이러한 대상을 ‘불법외국인’으로 간주하는 것은 국제법에 어긋나며, 국제법을 존중하는 헌법 정신에도 어긋난다. 이러한 피해 대상이 된 이주자를 칭할 때는 특히 국제기구 및 학계의 제안을 따라 ‘비정규이주’라는 용어를 사용하는 것이 더 적절하다.

다만 한국에서 ‘비정규’라는 용어를 사용할 때는 대부분 ‘비정규직’, ‘비정규고용’ 등과 같이 정년이 보장되는 정규직이 아닌 종류의 일자리에 관한 것으로 임시직(temporary employment 또는 casual job), 불안정노동(precarious work) 등을 의미한다. 이로 인해 ‘비정규 이주(irregular migration)’라는 용어를 사용하였을 때 혼란을 야기할 수가 있다. 이러한 점을 고려하여 이 보고서에서는 국제적으로 통용되는 ‘비정규(irregular)’라는 개념을 ‘비합법’으로 번역하여 사용한다.

## 2. 외국인 ‘비합법’ 노동시장을 구성하는 주요 요소

앞에서 외국인 ‘비합법’ 노동시장에 관한 개념의 국제적 논의를 소개하면서 이와 관련한 기존의 국내 논의와 차별성이 있음을 설명하였다. 이를 위해 정부 통계에서 ‘불법체류’와 ‘출입국 사범’이 어떻게 정의되어 사용되는지에 대해 살펴보았다. 여기서는 국내법령에서 외국인의 ‘불법체류’, ‘불법고용’, ‘불법취업’, ‘불법 고용알선’ 등의 개념들이 어떻게 정의되어 있는지를 살펴보고, 이들이 외국인 ‘비합법’ 노동시장을 어떻게 구성하는지에 대해 살펴본다.

5) 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 육상, 해상 및 항공을 통한 이주자의 불법이민 방지를 위한 의정서(불법이민방지 의정서: Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」, 조약 제2260호(국제연합(UN)), 2015. 11. 25.

6) 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서(인신매매방지 의정서: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」, 조약 제2259호(국제연합(UN)), 2015. 11. 25.

## 가. 외국인의 불법체류

『출입국관리법』은 ‘외국인의 체류 및 활동범위’(제17조)를 정하여 이를 위반한 외국인을 ‘강제퇴거’(제46조)라는 공권력을 행사하는 방식으로 규제하고 있다. 또한 정부로부터 취업허가를 받지 않은 외국인이 임금노동을 할 경우 ‘외국인 고용의 제한’(제18조)에 관한 규정에 따라, 이를 위반한 이주노동자와 고용주를 동일하게 ‘3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금’(제94조 제8호, 제9호)으로 처벌할 수 있도록 하여 규제하고 있다.

그런데 지난 15년여 동안의 『출입국·외국인정책 통계』에 따르면 정부가 허가한 기간을 초과하여 체류 중인 사람을 뜻하는 ‘불법체류’ 외국인의 수는 대략 20만 명을 유지하였으며, 지난 2016년 이후부터는 그 수가 꾸준히 증가하여 2018년 말 35만 명에 이르렀다. 체류기간 초과 외국인 전체를 이주노동자로 가정하는 것은 무리겠지만, 이들이 수익활동을 하지 않고 국내에서 생활하는 것이 어렵다는 점을 고려하면 상당수는 ‘외국인 고용의 제한’을 위반한 ‘불법취업’ 상태인 경우로 추정할 수 있다.

더불어 최근 단기사증으로 입국한 외국인들이 합법적인 체류 상태로 단기간 거주하면서 경제활동을 하고, 체류 허용기간이 도과하기 전에 귀국하는 초단기 이주노동을 하는 외국인의 경우도 언론 등을 통해 알려지고 있다.<sup>7)</sup> 이들은 경제활동을 하고 있다는 사실이 밝혀져 강제퇴거 명령이 내려지기 전까지는 ‘불법체류’로 집계되지 않는다.

요컨대 정부는 체류기간을 기준으로 ‘불법체류자 관리’에 초점을 맞추어 ‘강제퇴거’를 주요한 정책으로 집행한 반면, ‘외국인 고용의 제한’ 규정에 따른 ‘불법취업’이나 ‘불법고용’에 대한 이주노동자와 고용주의 책임을 묻는 정책은 상대적으로 덜 주목한 경향이 있다. 다음으로는 국내 법령상 ‘불법고용’과 ‘불법취업’이 어떤 식으로 구성되는지를 검토하고, 그것이 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 관점에서 어떠한 유효성이 있는지를 검토한다.

## 나. 고용주의 불법고용

현행 『대한민국 헌법』은 모든 사람의 자유로운 경제활동을 보장하는 것을 전제로 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다’(제119조 제1항)고 정하고 있다. 그러나 일정한 조건에 따라 개인과 기업의 자유로운 경제활동에 국가가 개입하여 규제와 제한을 가할 수 있도록 정하고도 있는데, ‘균형있는 국민경제의 성장 및 안정’, ‘적정한 소득의 분배를 유지’, ‘시장의 지배와 경제력의 남용을 방지’, ‘경제주체간의 조화

7) 최서리·김철호·한준성(2019), 『외국인 불법고용주 제재의 현황과 개선방안』, 정책보고서, No.2019-03, 이 민정책연구원 참조.

를 통한 경제의 민주화'를 위하여 '경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다'(제119조 제2항)는 규정이 그것이다.

즉 국가는 개인이나 기업이 '고용'과 같은 경제활동을 자유롭게 할 수 있도록 보장하면서, 국가 공동체의 안정과 균형, 민주화를 위해 '고용'을 제한할 수도 있다고 정하는 것이다. 이에 따라 국가는 특정한 형태의 '고용' 또는 '취업', '취업알선' 등의 경제행위를 법에 따라 금지할 수 있고, 이에 따라 '불법고용', '불법취업', '불법 취업알선'이라는 개념이 법적으로 발생하게 된다.

'외국인 불법고용'의 정의 개념과 유형을 현행 국내법령과 비교하여 법적 근거를 확인해 보기 위해서는 「출입국관리법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」뿐만 아니라, 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「소득세법」, 「근로기준법」 등 다양한 법률을 다각적으로 검토할 필요가 있다.

현행 대한민국 법령 가운데 개인을 보호하기 위해 '고용' 자체를 규제하는 대표적인 규정은 「근로기준법」과 「청소년 보호법」이다. 현행 「근로기준법」 제65조 제1항은 '임신 중이거나 산 후 1년이 지나지 아니한 여성'과 '18세 미만자'를 '도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다'고 정하고 있다. 또 「청소년 보호법」 제29조 제1항은 '청소년유해업소의 업주'로 하여금 '청소년을 고용하여서는 아니 된다'고 정하고 있다. 이는 모두 고용을 할 경우 위험에 빠질 수 있는 취약한 집단을 보호하기 위한 조치라 볼 수 있다.

또 고용된 노동자의 '근로기준'이 「근로기준법」에 부합되지 않은 경우, 그 고용행위가 불법적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있기 때문에 역시 '불법고용'의 범주에 포함된다고 볼 수 있다.

한편 '성매매알선'의 경우 그 자체가 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따라 불법이기 때문에 법률상 '고용'이라고 규정하지 않지만, 불법적인 형태로 '취업활동'(「출입국관리법」 제18조 제1항)을 하거나 이를 '알선할 목적으로 그[피해자]를 자기 지배하에 두는 행위'(같은 법 제18조 제5항)이기 때문에 개념적으로 불법고용의 일종이라 볼 수 있다.

고용주가 외국인을 '불법고용'하는 행위를 금지하는 법률은 「출입국관리법」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이다. 출입국관리법 위반으로 외국인을 고용할 수 있는 자격을 상실한 사업주가 외국인을 고용하는 경우 역시 '외국인 불법고용'으로 분류될 수 있다. 특별고용 관련 규정 등을 위반하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제20조 제1항 및 시행령 제25조에 따라 3년 동안 외국인 고용이 제한된 사업주와 「출입국관리법」 제9조 제3항 및 「출입국관리법 시행규칙」 제17조의3 제2항에 따라 외국인에 대한 사증발급인정서의 발급이 제한된 사업주가 여기에 해당된다. 이때 이러한 업체에 취업한 외국인노동자가 취업을 할 수 있는 합법적인 체류자격을 가졌다면, 노동자는 '불법취업'을 하지 않았으나 고용주가 '불법고용'을 한 상황이 된다. 그 뿐만 아니라 「출입국관리법」은 외국인이 '취업활동을 할 수 있는 체류자격'을 가지지 않은 데도 불구하고 고용하는 경우도 금지하고 있다(제18조 제3항).



따라서 고용주 측면에서 ‘불법고용’의 범주를 고려하면 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 범위는 흔히 말하는 외국인 ‘불법체류’보다 훨씬 다양한 형태의 고용상황을 포괄하는 것이라 할 수 있다.

#### 다. 외국인의 불법취업

‘불법취업’을 규정하는 법률은 「출입국관리법」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 ‘외국인근로자는 입국한 날로부터 3년의 범위’에서 취업활동을 할 수 있도록 하고 있다(제18조). 그러나 ‘외국인’이 ‘취업활동’을 하기 위해서는 해당 ‘체류자격’을 받도록 하고 있으며(「출입국관리법」 제18조 제1항), 해당 ‘외국인이 지정된 근무처가 아닌 곳에서 근무’할 경우 이 역시 불법취업이 된다(같은 법 제18조 제2항).

「출입국관리법」에 따른 ‘취업활동’ 체류자격은 대통령령인 「출입국관리법 시행령」(제23조)에 따라 ‘단기취업’, 전문직, 비숙련직 등으로 나뉜다. ‘단기취업(C-4)’, ‘교수(E-1)’, ‘회화지도(E-2)’, ‘연구(E-3)’, ‘기술지도(E-4)’, ‘전문직업(E-5)’, ‘예술홍행(E-6)’, ‘특정활동(E-7)’, ‘비전문취업(E-9)’, ‘선원취업(E-10)’, ‘방문취업(H-2)’이 여기에 해당된다. 또 ‘관광취업(H-1)’에 해당하는 체류자격도 ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격에 해당’하는 것으로 정하고 있다(제23조 제5항).

그러나 여기에 해당하지 않지만 예외적으로 ‘취업활동에 제한을 받지 아니’하는 체류자격을 다양하게 정하고 있는데(제23조 제2항), 결혼이민, 재외동포, 난민 등의 일부는 별도로 ‘취업활동’ 제한의 예외대상으로 지정하고 있다. ‘결혼이민(F-6)’ 체류자격의 경우 예외적으로 ‘취업활동에 제한을 받지 아니’하는 대표적인 경우이다. ‘재외동포(F-4)’ 체류자격도 마찬가지로 취업이 허용되지만, ‘단순노무행위’, ‘선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위’는 금지되며, ‘그 밖에 공공의 이익이나 국내 취업질서 등을 유지하기 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우’에도 이러한 예외적인 취업허가가 취소될 수 있다.

‘거주(F-2)’ 체류자격 가운데 ‘국민의 배우자 및 자녀’, ‘난민 인정자’, ‘공무원 임용자’ 등이 이러한 예외사항에 해당되며, 아울러 「출입국관리법 시행령」은 ‘법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람’ 등 정부가 필요에 따라 임의로 정할 수 있도록 하고 있다. 한편 「출입국관리법」은 ‘영주자격’을 가진 외국인은 ‘활동범위 및 체류기간의 제한을 받지 아니’하기 때문에 취업에도 제한을 두지 않는다(제10조의3).

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 역시 ‘3년의 범위’라는 취업활동 제한에도 불구하고, ‘취업활동 기간 제한에 관한 특례’(제18조의2), ‘재입국 취업 제한의 특례’(제18조의4)를 두어 특정한 외국인의 경우 장기간의 취업이 가능하도록 하고 있다. 그러나 이러한 체류자격 및 고용기간 규정을 위반하여 체류 및 취업하는 외국인은 ‘불법취업’ 대상이 되며, 이를 고용한 고용

주는 '불법고용'을 한 것이 된다.

유학생의 경우 기본적으로 「출입국관리법 시행령」 제23조에 따라 '취업활동을 할 수 있는 체류자격'에 해당하지 않는다. 그러나 법무부가 발간하는 「외국인체류 안내매뉴얼」(법무부 출입국·외국인정책본부, 2019c: 24~28)에 따르면 예외적으로 '체류자격 외 활동'이 허용되는 경우가 있다. '석·박사과정에 재학중이거나 수료한 학생'으로서 '소속 대학 이외의 정부출연 연구기관에서 '과학기술연구 분야 학생연구원'으로 '고용계약을 맺고 근무'할 수 있도록 하고 있다.

또 '외국인유학생 시간제취업(아르바이트)' 제도를 통하여 '통상적으로 학생이 행하는 시간제취업(단순노무 등) 활동에 한정'하여 취업을 허가하고 있다. 그러나 대학생들이 선호하는 '개인과외 교습'은 유학생의 경우 엄격히 금지하고 있는데 '그 행위의 장소, 대상 등 특수성을 고려'한 것이 그 이유라고 설명하고 있다. 또 'E1~E7 전문분야, E9, E10 비전문분야'에도 취업할 수 없고, '파견근로, 원거리 취업'도 제한된다. 시간제취업이 허용되는 유학생의 범위는 제한적인데 '일정수준의 한국어 능력을 보유'하고 '학교 유학생 담당자의 확인'을 받은 경우에만 가능하다. 취업허용 시간도 제한적인데 학기 중에는 '학사과정' 유학생 가운데 1~2학년은 '한국어 능력수준(토픽, KIIP)'이 3급에 해당하면 주중 20시간, '미충족' 시에는 주중 10시간이 허용된다. 3~4학년은 '한국어 능력수준'이 4급에 해당되어야 같은 취업시간이 허용된다. 유학생이 이러한 '허가를 받지 않고' 취업할 경우 '졸업후 구직(D-10) 자격 변경'에 제한을 받게 되며, '건설업, 제조업 분야'에서 취업하다 '적발'될 경우 '1차 적발시 예외 없이 30일 이내 출국명령'이 내려진다.

위에서 본 바와 같이 외국인의 취업에 관한 법령을 종합적으로 검토하면 '취업 체류자격'을 가진 외국인이 아닌 경우에도 다양한 형태로 합법적인 취업을 할 수 있도록 하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 이와 관련하여 정부가 정하는 기준과 규정은 복잡하고 세분화되어 있어 해당 외국인이나 이들을 고용한 고용자가 자칫 의도치 않게 '불법취업'이나 '불법고용'을 할 수 있게 될 위험이 있다. 또 복잡하고 세분화된 규정으로 인해 행정기관이 그 집행을 엄격하게 하지 못하여 현실적으로 유명무실한 제도가 되어버릴 경우, '불법취업'으로 인해 발생하는 불이익에 비해 그 편익이 더 크게 되어 의도적으로 '불법취업'을 선택하게 될 우려도 생긴다. 결국 명목상의 '합법'과 현실적으로 집행이 어려운 '불법' 규정 사이에서 외국인 노동시장은 다양한 형태의 '비합법'이 발생하게 된다.

#### 라. 불법 고용알선

한편 「직업안정법」에 따르면 내국인 노동자의 경우 정부의 '지방고용노동행정기관'의 '직업

안정기관’(제3조), ‘지방자치단체의 국내 직업소개 업무’(제4조의2), 또는 민간의 ‘무료직업소개사업’(제18조) 또는 ‘유료직업소개사업’(제19조)을 통해 취업을 알선받을 수 있다.

그러나 외국인노동자의 경우 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에 따라 정부의 ‘직업안정기관’을 통해 ‘외국인근로자 고용허가’와 함께 외국인근로자 알선을 받을 수 있다(제8조 제1항). 그러나 ‘직업안정기관이 아닌 자’가 ‘외국인근로자의 선발, 알선, 그 밖의 채용에 개입’하는 것을 금지하고 있다(제8조 제6항). 또한 「출입국관리법」 제18조 제4항과 제5항은 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 사람의 ‘고용을 알선하거나 권유’하거나 그러한 목적으로 외국인을 ‘자기 지배하에 두는 행위’를 하는 것을 금지하고 있다.

위의 규정에 따르면 현행법상 민간의 직업소개소가 외국인근로자의 취업이나 고용을 알선하는 것은 모두 불법 고용알선에 해당된다. 그런데 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」은 ‘외국인근로자’를 정의하면서 ‘「출입국관리법」…에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중… 대통령령으로 정하는 사람은 제외’하는 것으로 정하고 있다(제2조). 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률 시행령」은 여기에 해당되는 체류자격을 ‘단기취업(C-4)’, ‘교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지’, ‘영주자격’, ‘관광취업(H-1)’ 체류자격으로 정하고 있다(제2조). 그러나 ‘유학생’과 같이 ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격’에는 해당되지 않으며, ‘외국인근로자’에도 해당되지 않으나, 「외국인체류 안내매뉴얼」에 따라 ‘체류자격 외 활동’이 허용된 경우에도 취업알선을 금지하는지에 대해서는 명확한 규정이 없다.

이와 같이 명목상의 ‘합법’과 ‘불법’ 규정에도 불구하고 현실적으로 발생하는 다양한 형태의 외국인 취업, 고용 등을 무시할 경우 현실에 존재하는 노동시장을 제대로 파악할 수 없게 된다. 따라서 외국인 노동시장의 현실을 파악하기 위해서는 법에 따른 처벌 가능성에만 초점을 맞춘 ‘합법’, ‘불법’ 프레임보다 ‘비합법’이라는 개념으로 접근하는 것이 실용적인 접근이라 하겠다.

### Ⅲ. 외국인 ‘비합법’ 노동시장 발생 원인에 관한 이론

‘비합법’ 외국인 노동시장이 발생하는 원인을 이해하기 위해서는 인력의 수요와 공급 측면과 함께 그러한 시장이 발생하게 된 제도적, 구조적, 개인적 요인들을 두루 살펴볼 필요가 있다. 국내의 노동시장 내에서의 수요·공급 측면만 고려하여 분석할 경우, 국제적 분업체제나 노동시장의 글로벌 분화에 따른 인력의 초국적(transnational) 노동력 이동 현상을 이해할 수 없기 때문이다. 또 외국인 노동시장의 발생의 배경에는 국제적 또는 초국적 인구 이동이 전제되는데, 이는 경제적 논리만으로는 설명할 수 없는 복잡한 메커니즘을 갖는 사회현상이다. 따라



서 '비합법' 외국인 노동시장의 발생을 이해하기 위해서는 인구의 이동, 특히 '비정규 이주'의 발생 원인에 대한 이론적 이해가 필요하다.

국제이주 연구자들은 이에 대해 다양한 이론들을 제시하고 있다. 대표적으로 Castles et al.(2012)은 기존의 국제이주이론들을 광범위하게 검토하여 '비정규 이주'의 원인을 '국가의 법과 규제'(이주정책의 측면), '신자유주의 세계화'(노동시장의 구조적 측면), '이주자의 개인적 및 집단적 주체성'(이주자 개인의 선택), "'이주산업'의 활동'(브로커 시장의 확대), '국경의 변화 등 정치적 변화'의 측면에서 설명할 수 있다고 제시한다.

이러한 접근은 일반적인 '국제이주'가 발생하는 다양한 원인을 설명하는 '국제이주이론'<sup>8)</sup>들이 '비정규 이주'에도 유사하게 적용된다는 전제하에서 검토된 것이다. 다시 말해 실증적 연구를 통해 국제적으로 이미 입증된 기존의 국제이주이론에 바탕을 둔 설명이기 때문에 이주 연구 학계에서도 널리 받아들여지고 있다는 장점이 있다. 아래에서 '비정규 이주' 발생 원인에 관한 주요 이론을 검토하고 이를 '비합법' 노동시장의 발생 원인을 이론적으로 이해하는 데 적용한다.

## 1. 제도주의적 접근

### 가. 한시적 노동이주 정책의 실패

'국가의 법과 규제'로 인해 '비정규 이주'가 발생한다는 이론은 '이주정책의 측면'에 주목한 것이다. 즉 국가가 특정한 형태의 이주를 '불법'으로 규정하기 때문에 그것이 '불법이주'가 되었다는 제도주의적 접근이다.

오늘날 누가 '영토 내로 들어올 수 있는지'를 통제하고, 누가 '국민이 될 수 있는지'를 정하는 권한은 국가에 있다. 이것이 오랜 과거부터 정해진 '국가의 주권'에 관한 것이라는 관념이 일반적이다.

그러나 역사학자들은 이러한 관념이 역사적으로 볼 때 사실 그리 오래되지 않은 '최근의 현상'이라고 주장한다. 국경통제의 강화나 여권 제도의 도입과 같은 출입국통제는 20세기 말에 들어서야 나타나기 시작했으며, 국제질서로 확립된 것은 21세기 중반 이후로 100년이 채 되지 않은 '새로운' 제도라는 것이다(Castles et al., 2012: 118).

8) Hollifield, J. F. et al., Eds.(2014), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, California, Stanford University Press; Massey, D. S. et al.(1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review* 19(3), pp.431-466; Castles, S. et al.(2014), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan 참조.

특히 외국인이 법이 정한 체류 기간을 초과하여 거주하는 현상에 대해 “불법 이주”라는 개념을 사용하기 시작한 것은 더욱 최근의 일인데, 1970년대 유럽 국가들이 초청노동자 제도(guest worker system) 등 한시적 노동 이주제도를 폐기하면서부터였다(Düvell, 2006; Castles et al., 2012에서 재인용). 제2차 세계대전 이후 유럽 국가에서 전후 복구에 필요한 인력을 충원하기 위해 앞다투어 개발도상국으로부터 한시적인 노동이주를 도입했는데, 이주의 사회적 영향은 도외시한 채 노동시장의 수급 논리만 고려하여 제도를 만든 결과 모두 실패하고 말았다. 이 제도를 통해 필요한 노동력을 공급할 수는 있었지만, 인구의 ‘한시적’ 이주를 민주적 절차를 통해 통제할 수 있는 방법이 없었기 때문이다. 이로 인해 ‘민주주의 정치체제를 가진 국가에서는 한시적 이주정책을 안정적으로 유지하는 것이 거의 불가능’하다는 이론이 나오게 되었다. 그러한 정책을 계속 유지할 경우 국가의 제도가 ‘불법이민’을 양산하여 사회적 불안정만 조장하게 된다는 것이다.

한국의 경우 정부가 집계하는 ‘불법체류 외국인’ 대부분은 합법적으로 입국하였으나 법에서 허용한 체류기간을 초과하여 체류한 경우이다. 이러한 제도에 의해 발생한 ‘불법화’된 외국인 체류자는 지난 30여 년 이상 지속적으로 존재해 왔으며, 특히 지난 15년간의 통계를 살펴보면, 그 숫자가 20~30만 사이에서 지속적으로 유지되었다. 이는 이들에 대한 노동시장의 수요가 항상 존재했으며, 정부가 이를 관리 또는 묵인한 결과로 나타난 현상이라 해석할 수 있다.

이주연구자들은 현재 노동이주 정책의 근간을 이루는 이른바 ‘단기순환’ 원칙 또는 ‘한시적 노동이주’ 체제가 고용허가제와 방문취업제의 거둬들인 제도 변화로 저임금 비정규 고용계약 노동과 불안정한 노동권 및 사회보장을 장기적으로 유지시키는 제도로 변질되어 정착되고 있다고 주장한다(Kim, 2018). 고용허가제는 2003년 도입될 당시 ‘저숙련 인력’을 3년간만 도입하고 이후 귀국시켜 ‘순환이주’ 시스템을 만들도록 고안되었으나, 현실적으로 지속가능한 정책은 아니었다는 주장이다.

노동시장에서 고용주들이 원하는 바는 ‘생산력이 적당히 높고 저임금으로 성실하게 일할 인력’이었는데, 이러한 조건을 충족할 수 있는 이주노동자들은 국내에 합법적인 경로로 입국하기 위해 상당한 비용을 투자하여야 했으며, 이를 회수하기 위해서는 단기간의 노동만으로는 가능하지 않은 경우가 많았다. 또 고용주 입장에서 ‘저숙련 일자리’에 필요한 ‘저숙련 인력’의 공급을 원했지만, 노동자 입장에서 보면 그러한 일자리는 출신국에 비해 상대적으로 임금이 높은 고임금 일자리였으며 자신의 실제 기술이나 전문성, 숙련 정도와 관계없이 취업을 원했다. 한국어 능력시험이 강화되면서 노동자들의 한국어 학원비 등 투자 비용은 더 높아졌으며, 출신국의 고급인력이 한국의 저숙련 일자리를 원하게 되는 현상은 심화되었다.

따라서 국가가 ‘저숙련, 저임금’ 노동인력을 ‘단기순환’ 원칙에 따라 한시적 노동이주 시스템을 운영하고자 하는 것이 실제 노동시장의 상황에 부합하지 않은 측면이 많았다. 정부는 이

러한 시장의 부조화를 해결하기 위해 시장의 논리에 따른 정책을 수립한 것이 아니라, 국가의 '체류관리'라는 강제력을 동원해 유지해 왔다. 즉 강제추방 위주의 체류관리 정책은 국가 노동이주 정책이 노동시장 상황을 반영하지 못하여 생기는 '불법고용'과 '불법체류'를 강제력을 통해 일정 수준으로 유지한 것으로 보아야 한다.

한편, '저숙련 외국인 근로자의 정주 방지'를 목적으로 이들의 가족동반을 금지하고 있는 현행 정책 역시 현실성에 의문이 제기되고 있다. 이는 1970년대 유럽에서 이미 실패한 '초청노동자 제도'의 모형인데, 고용허가제에 따른 '일시노동이주'가 장기화되어 4년 10개월씩 두 차례 이상 체류하게 되면 이미 10년이라는 장기간 동안 체류할 수 있게 되었다. 결국 '일시이주'를 전제로 정당화되었던 '가족동반 금지'는 그 근거가 사라졌으나, 여전히 '체류관리' 통제정책으로 유지되고 있다. 사람의 기본적인 인권 가운데 하나인 가족을 구성하여 살 권리는 가장 자연스럽고 원초적인 인간의 본능에 따른 것인데 이를 법으로 규제하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 이로 인해 국내 출산 미등록 이주아동, 무국적 아동 등 제도의 불합리함으로 인해 발생하는 '불법체류'가 증가하게 된다고 볼 수 있다.

#### 나. 선택과 차등에 기반을 둔 이주 정책의 실패

오늘날 국가들이 이주민에 관한 정책을 수립할 때 가장 일반적으로 적용하는 원칙은 '선택(selectivity)'과 '차등(differentiation)'이다. 그런데 여러 연구자들은 그것이 국가정책의 원칙에 따라 수립된 것이 아니라, 정책입안자들의 선형적이고 정치적인 판단에 따른 선호와 기피에 의한 것일 뿐이라고 주장한다. 그렇기 때문에 실제 노동시장 상황과는 배치되는 경우가 많으며, 이는 결국 '불법이주'가 발생할 수밖에 없는 상황으로 이어진다는 것이다(CEC, 2005).

이주 정책에서 '선택'이란 입국과 거주에 적절하다고 간주되는 부류의 사람들이 있기 때문에 그들에게는 특권을 주고, 그렇지 않다고 간주되는 부류의 사람들은 거부하고 배제한다는 것을 뜻한다. 1960년대까지 비유럽계 이주민을 차별적으로 배제하기 위해 만든 중국인 배제법(미국), 백호주의 이민법(호주), 중국인 인두세 및 배제법(캐나다) 등이 그러한 대표적인 차별정책이다(Castles et al., 2012: 119).

반면 이주 정책에서 '차등'은 교육이나 기술과 같은 '인적자본', 경제적 이유, 성별 등에 따라 입국허가 대상자를 차별(discrimination)하는 것을 뜻한다. 오늘날 대부분의 산업화 국가(또는 선진국)들이 이른바 '전문인력'을 선호하고 '저숙련인력'을 기피하는 이민 정책을 유지하고 있는데, 그것이 대표적인 사례이다.

그런데 문제는 선호와 기피의 대상이 실증적인 자료에 따라 결정되지 않고, 정책입안자 또는 그 사회의 선형적이고 정치적인 판단에 따라 정해지는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어

여러 국가들이 ‘전문인력’을 유치하기 위하여 많은 예산과 노력을 투자하지만 이러한 정책은 성공하기 어렵다. ‘전문인력’은 상대적으로 자유로운 이동성을 선호하고 그렇게 할 수 있는 자원이 있기 때문에 굳이 영주권 부여 등과 같은 유인 정책에 따라 이주를 결정하지 않기 때문이다. 더구나 외국에서 특혜를 받고 인위적으로 유입된 ‘전문인력’은 기존의 내국인 전문인력의 일자리를 침해할 우려가 크다.

여기에 비해 ‘저숙련인력’은 실제로 노동시장에서 수요가 높으며, 고용주들은 정부가 정하는 체류자격의 ‘합법’ 또는 ‘불법’ 등에 상관없이 낮은 임금으로 고용하고 싶어 한다. 고용주들의 입장에서는 정부가 정하는 체류자격이나 ‘불법체류’의 단속, 고용주 제재 등은 생산비용의 증가로 계산될 뿐이며, 기업활동의 활성화를 위해 완화되어야 할 정부규제로 인식될 뿐이다. 따라서 ‘불법고용’으로 인해 발생할 수 있는 정부 제재의 비용이 저임금으로 인해 발생하는 이윤보다 적을 경우 고용주 입장에서는 마다할 이유가 없다. 고용주는 저임금의 ‘불법’ 저숙련인력을 선호하기 마련인데, 이는 ‘국가와 시장 간의 모순적 관계’(Castles et al., 2012: 119)로 인해 발생하는 것이다.

#### 다. 차별과 배제를 통한 인종주의 조장

1970년대까지 영국에서는 ‘혼인을 목적으로 입국하는 아시아계 여성을 대상으로 처녀성 검사를 시행’(Lutz, Phoenix, & Yuval-Davis, 1995; Castles et al., 2012에서 재인용)하였다. 이는 명백히 성별과 인종에 따른 차별이다. 싱가포르에서는 현재까지도 여성 외국인 가사노동자를 고용할 경우, 고용주 책임하에 정기적으로 임신 테스트를 받도록 하여 가사노동자가 임신한 경우 강제퇴거 시키고 있다(Constable, 2019). 외국인 가사노동자에게는 임신이 ‘불법체류’와 ‘불법고용’의 이유가 된다는 것이다. 이는 이른바 저개발국가 출신의 저숙련 여성의 자녀는 국익에 도움이 되지 않을 것이라는 지극히 인종주의적인 정책인데, 여전히 시행되고 있다.

어느 인간 사회에서나 발생할 수 있는 자연스러운 현상인 임신을 국가가 정치적 이유로 통제하려고 함으로써, 여성 이주노동자는 ‘불법체류’에 처할 위험에 놓이게 된다. 더욱이 고용주는 ‘불법고용’으로 인한 처벌을 피하기 위해 강제낙태 등을 강요하기도 하는데, 제도가 여성을 ‘불법’으로 만들고 그로 인해 여성이 심각한 인권침해에 놓이게 될 취약한 상황에 처하게 될 수 있다는 점을 보여준다.

한편 21세기에 들어서 전 세계적으로 “‘통제되지 않은 이주’가 안보에 위협이 된다”는 식의 불안을 조장하는 이데올로기가 확산되고 있다. 연구자들은 이것이 2001년 9·11 테러 사건 이후 ‘우익 정치인’들이 정치적 세력화를 위해 국제이주 문제를 ‘정치화(politicization)’하는 과정에 유포된 것이라고 설명한다. 사실로 입증되지 않은 이러한 이데올로기가 확산됨으로 인해

대중들 사이에선 '비정규 이주에 대해 지나치게 증폭된 공포감'이 확산되었고, 정치인들은 이것을 근거로 다시 '불법이주' 담론을 확대 재생산하여 제도로 만드는 메커니즘이 강화되었다는 것이다(Guild, 2009; Casltes et al., 2012에서 재인용).

이와 같은 이주의 '정치화' 상황을 고려하면, 이민정책이 수립되고 시행될 때 그 사회적 배경이 차별과 배제를 통한 인종주의 정치에 기반을 둔 것이 아닌지 검토할 필요가 있다. 역사적 경험을 볼 때 그러한 정치적 맥락이 정책에 반영되고, 결국 인종주의적 차별 대상을 '불법이민'이라는 이름으로 배제하는 경우가 있었기 때문이다.

## 2. 구조주의적 접근 : 글로벌 노동시장의 분절

구조주의적 접근으로 '불법이주'와 '불법고용'을 설명하기도 한다. '신자유주의 세계화'에 대해 비판적인 연구자들의 주장에 따르면 '불법이주'와 '불법고용'의 근본 원인은 1970년대 후반 이후 변화된 전 세계 정치·경제 구조라 할 수 있다.

오늘날 교통·통신 기술의 발달로 인해 인간의 이동은 역사상 어느 때보다 용이해졌다. 반면 정치·경제 측면에서의 전 지구적 불평등 현상은 '역사상 최악의' 상황(Milanovic, 2007: 39; Castles et al., 2012에서 재인용)에 달했다. 신자유주의 세계화의 기본적인 특징은 노동시장의 단위가 전 세계로 확대되어 전 지구적 노동시장이 형성되고, 그것이 노동력을 극도로 '유연'한 방식으로 활용하는 동시에 노동자의 노동권 보호와 사회보장 담보는 최소화하는 방식으로 형성되었다는 것이다(Delgado Wise, 2007).

이러한 맥락에서 비공식 경제 또는 지하경제는 전 세계 각국에서 국가경제에서 실질적으로 중요한 부분을 차지하게 되었고, 이러한 고용분야는 대체로 국가의 노동감독이 미치지 못하는 영역이 되었다. 지하경제 영역에서는 이주노동자의 고용 자체가 불법이기도 하지만, 저임금, 장시간의 착취적인 노동조건이 만연해 고용의 형태가 불법적인 경우도 많다. 특히 산업화된 선진국에서는 신자유주의적 고용방식인 용역·하청 고용, 일용직·임시직 고용이 일반화되었는데, 이러한 노동시장에 유연한 노동력을 제공할 수 있는 노동력에 대한 수요가 증가하였다. 여기에 더해 이민통제의 제도가 이중적으로 작동하는 방식으로 발전하면서, 이러한 노동시장에는 '미등록 이주노동자'에 대한 수요가 증가하게 되었다(Martin, Abella, & Kuptsch, 2006; Ruhs & Anderson, 2010; Casltes et al., 2012에서 재인용). 결국 유연한 노동을 요구하는 글로벌 노동시장과 이러한 시장이 유지할 수 있도록 제도적 뒷받침을 하는 이민정책이 '외국인 불법 고용'의 구조적인 원인이라는 것이다.

1990년대 말 이후 한국의 노동시장은 급격한 속도의 구조조정을 거쳤으며, 고용주들은 극도로 불안정한 고용 관행을 통해 임금, 노동조건, 노동자의 조직화를 통제해 오고 있다(Kim,



2018). 특히 재벌이나 공기업을 정점으로 다단계로 복잡하게 이루어지는 하청구조가 산업 전반에 걸쳐 일반화되면서, 상대적으로 높은 임금과 나은 노동조건 속에서 종사하는 대기업 노동자와 하청 중소기업에 종사하는 노동자 간의 격차가 심화되었다. 대기업 또는 중간 규모의 기업 안에 생산라인의 일부를 하청 중소기업에게 맡기는 형태의 사내하청, 사실상 원청기업의 노동자로 일하면서 소속을 외부의 하청 중소기업으로 만들어 원청기업 노동자와 차등을 두는 파견 근로, 사실상 소속 노동자이지만 기업이 노동자를 개인사업자로 계약하는 관행 등이 모두 생산비를 낮추기 위해 저임금으로 노동력을 확보하려는 제도로 활용되고 있다.

‘외국인력정책’은 이러한 극도로 유연하고 불안정화된 노동시장에서 국가가 체류관리 정책을 바탕으로 사용자가 원하는 기간 동안 저임금 노동력을 공급할 수 있도록 국가가 보장하는 시스템이 되었다. 따라서 저임금, 열악한 노동조건, ‘위험의 외주화’에 의존하는 현재의 산업구조가 유지되는 한 저임금의 3D 고용의 수요가 지속될 것이며, 이는 계층화된 국제 노동시장 구조에서 지속적으로 저개발국 노동자들을 유인하는 기제가 될 것으로 예상된다.

1990년대 초반 ‘산업연수생제도’의 도입이 논의될 당시 이미 저임금 고용구조에 의존하는 산업구조에 대한 변화와 국내의 여성, 고령 노동인력의 효율적 활용 방안에 대한 고려 없이, 통제가 쉬운 저임금 외국인 산업연수생을 도입하려고 하는 정책적 시도에 대한 비판이 있었으나(이혜경, 1994), 한국 정부는 고용 체제의 근본적 개선 대신 통제가 쉽고 저임금으로 유지 가능한 ‘외국인력’ 중심의 저숙련 고용 체제를 채택하였으며 25년간 지속되고 있다.

### 3. 이주 행위자 중심의 접근

#### 가. 이주자의 개인적 또는 집단적 선택

한편 국제이주 현상을 설명할 때 구조적인 원인뿐만 아니라 행위자의 주체를 고려하는 이론적 논의도 있다. 이러한 이론에 따르면 이주자는 ‘이주자 주체성’(Castles et al., 2012: 121)을 가지고 ‘사회적 관계’를 맺으며 이주 행위에 대해 개인적 혹은 집단적인 판단에 따라 적극적으로 ‘이주과정’을 구성한다. 다수의 노동이주 정책은 “불법이주”와 “불법고용”과 관련하여 ‘이주자는 경제행위자’라는 가정에 따라 수립되는 경향이 있다. 그러나 ‘이주자 주체성’을 강조하는 이주 이론들은 이러한 경제적 분석에만 치우친 정책에 반대하여, 이주자가 이주과정을 만들어 나갈 때 경제적 이익 이외의 부분도 고려하여 결정한다는 접근방식이다.

정부와 일부 연구자들은 ‘이주’를 마치 ‘수도꼭지의 물을 잠그고 열 듯’ 통제 가능할 것이라는 ‘환상’을 갖고 있으나 이는 현실에 대한 몰이해와 이데올로기에 의한 것일 뿐이다(Castles, 2014). 비이주자와 마찬가지로 이주자 역시 개인적 혹은 집단적 ‘주체’를 가진 사람들로, 정부

의 규제나 정책에도 불구하고 경제적 이익에 따라 자신의 이주 방식을 선택한다는 사실은 여러 국제적인 연구를 통해 밝혀졌다.

이주자들은 출신국에서 다양한 종류의 사회·경제적 변화를 겪으면서 개인, 가족, 공동체의 소득과 생존 기회를 확보하고자 다양한 방식의 전략을 수립한다. 노동이주와 '불법고용'은 그러한 생존 전략의 방식 가운데 하나로 볼 수 있다. 많은 이주노동자들은 자신이 받은 임금을 출신국에 송금하는데, 이것은 개인의 이익만을 위한 것이 아니다. 이들은 송금을 통해 가족과 지역 공동체를 극빈 상태에서부터 탈출하게 돕고, 자녀를 교육시켜 인적·문화적 자원을 개발시키도록 투자한다. 이러한 책임을 지고 있는 이주노동자들에게 자신의 체류상태나 고용상태가 '불법'인지 여부는 중요하지 않다. 단지 가족의 생존과 발전 기회를 위한 희생으로 감수할 만한 것이라는 전략적 선택지일 뿐이다.

또 대부분의 사람들이 그렇듯이 이주노동자 역시 '생애주기'의 변화에 따라 자신들의 계획은 변경되기 마련이다. 애초에 단기간 동안 일시적으로 해외에 나가 돈을 벌어 본국으로 귀국하겠다고 계획한 이주노동자라 하더라도, 본국에 돌아가기 전에 가족이 생기고, 자녀가 학교를 다니고 사회적 네트워크가 형성되기 시작하면 애초의 계획을 수정하여 귀국 계획을 미루거나 포기하는 경우도 생길 수 있다. 또는 본국에 전쟁이나 정치적 변화 등으로 인해 박해의 위험이 발생하거나, 자연재해 등으로 인해 자신의 의사와 상관없이 귀국할 수 없게 되는 경우가 생길 수도 있다. 이러한 이주자의 '생애주기'에 따른 변화는 자연스러운 사회현상인데(Castles et al., 2012: 121), 이를 해당 국가의 법과 정책이 반영하지 못하고 행정편의주의적 또는 관료주의적 범주화만 고수한다면, 사회적 현실에 조응하지 못하는 '이주민의 불법화'가 발생하는 것이다.

이러한 경우는 한국에서도 나타나는데, 고용허가제하에서 다수의 '불법체류' 이주노동자들의 증언에 따르면, 애초에 정해진 기간 동안만 체류하고자 했으나 여러 가지 개인적인 사정의 변화와 고용주의 요구가 부합하여 체류기간을 초과하여 체류하게 되었다고 한다.

#### 나. '이주산업'과 브로커 시장의 형성

오늘날 여러 국가에서는 정부 및 관료주의가 요구하는 이민 관련 규정이나 제도가 복잡해짐에 따라, 이주를 희망하는 사람들은 전문적인 지식이나 기술, 네트워크를 가진 사람들의 도움이 필요하게 되었다. 따라서 이민행정사, 여행사, 은행, 변호사, 채용정보업체, 통역, 전문 브로커, 외국어학원 또는 이미 이주해 가 있는 사람이나 이주 경험이 있는 사람들이 자원봉사나 부업으로 출신국 사람들을 돕는 일 등 이주와 관련한 각종 업무에 관련되기도 한다. 이로 인해 '이주산업(migration industry)'이 성장하고 있다. '이주산업'은 대부분 국제적인 사업체를 통해 '합법적'으로 이루어지고 있으나(Salt & Clarke, 2000; Calstes et al., 2012에서 재인용), 일부는

‘인신매매’, ‘밀입국’ 등 불법적 형태를 띠는 경우도 있다.

‘이주산업’이 ‘불법이주’ 및 ‘불법고용’을 조장하는지 여부에 대해서는 그 구분이 모호한 경우가 대부분이다. 정부의 정책이 갑자기 변하거나 지나치게 규제적으로 바뀔 경우 과거에 이들이 합법적 혹은 법의 경계에서 하던 정보제공이 ‘불법알선’ 또는 ‘브로커’로 바뀌어 버릴 수도 있기 때문이다. 또 이들이 합법적인 방식으로 이주를 알선하더라도 개별 이주자들이 ‘불법취업’이나 국가가 허용한 체류기간을 넘어서 거주할 경우 그 책임 범위가 어디까지인가에 대해서도 논란이 될 수 있다. 결국 ‘불법’과 ‘합법’의 경계가 모호하거나 자의적으로 설정될 수 있다는 문제가 발생한다.

따라서 이주산업의 불법성 여부는 이민정책이 이를 양성화하느냐 또는 규제강화를 통해 불법화하느냐에 달린 경우가 많다. 이주산업의 이해관계자가 정부의 이민정책에 직간접적으로 관여하기도 하는데, 이로 인해 이주노동자 또는 고용주의 이해관계나 노동시장의 수요와는 상관없이 이주산업의 이해관계에 따라 이민정책이 결정되기도 한다.

1980년대 말 국내에 재외동포 이주노동자의 유입이 시작된 이래(설동훈, 1999), 지난 30여년간 다양한 형태의 이주 유입이 이루어져 왔으며, 한국 정부가 주도하여(예를 들어 고용허가제), 또는 이주노동자나 고용주가 주도하거나, 지방정부나 개인의 주도로(예를 들어 결혼이주) 다양한 형태의 ‘이주통로’가 만들어졌다. 이를 통해 ‘경로의존’에 따른 이주가 지속되고 있다.

지난 30여 년간의 한국행 이주의 역사는 ‘이주 네트워크’와 함께 ‘이주산업’이 발생하기에 충분한 기간으로 보아야 한다. 산업연수생제도에 따른 모집과정, 결혼이주 중개과정 등에서 이미 여러 종류의 경제적 주체들이 이익 창출을 위해 이주경로에 개입하기 시작하였다는 증거들이 연구를 통해 밝혀졌다. 특히 2000년대 후반 지방정부 주도로 결혼이주 중개업을 지원한 사례, 정부 주도의 저개발국가 개발원조 프로젝트, 종교기관의 선교활동 등이 확대되면서 이들과 관련한 이주를 지원하기 위한 이주산업이 성장하고, 이들은 필요에 따라 다양한 형태의 사업을 지속하고 있다.

또 최근 증가하고 있는 관광 목적의 단기체류 또는 사증면제를 통해 국내에 입국한 외국인이 체류기간을 초과하여 ‘불법체류’가 되거나 허용되지 않은 취업활동에 종사하여 ‘불법고용’이 된 경우는 이러한 ‘이주산업’과 연계된 것으로 볼 수 있다. 특히 일부 서비스 업종이나 성매매에 이러한 ‘이주산업’이 연루된 경우가 종종 보고되고 있는데(김민정 외, 2017), 이는 「출입국관리법」상 ‘체류자격 위반’뿐만 아니라 「성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 따라 처벌될 수 있는 사안이다. 또 여기에 연루된 성매매 또는 인신매매 피해자의 경우 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」에 따른 보호 대상으로, 「출입국관리법」상의 ‘강제퇴거’ 규정의 예외에 해당될 수 있다. 그러나 이러한 보호조치가 적극적으로 제공되지 않을 경우 적발되지 않은 ‘인신매매’ 및 ‘불법고용’이 더 확대되거나 열악한 상황에 놓일 우려가 있다.



## IV. 결 론

기존의 국내 ‘외국인 불법고용’에 관한 논의는 대체로 제조업 중심으로 체류기간을 초과한 ‘불법체류 외국인’의 고용에 대한 것이 중심이었다. 그리하여 ‘불법체류’를 이유로 ‘강제퇴거’하는 방식으로 정책이 수립되었다. 그러나 최근에는 건설업,<sup>9)</sup> 농업,<sup>10)</sup> 성매매 알선<sup>11)</sup> 등 여러 분야에서 다양한 방식으로 외국인 ‘비합법’ 노동시장이 형성되고 있다.

‘불법고용’ 행위의 현황과 원인에 대해 실태조사 등을 통해 파악하는 데는 현실적으로 또는 윤리적으로 어려움이 많다. 고용주나 노동자 모두 법을 위반한 상태이기 때문에 신분을 노출하기를 꺼리기 때문이다. 따라서 많은 경우 이주노동자 지원 민간단체, 고용주단체 등의 관계자의 증언을 통하거나 언론에 보도된 내용을 자료로 검토하는 것이 불가피하다. 비록 자료의 신뢰성과 타당성은 제한적이지만, 공식 통계 등으로 파악하기 어려운 ‘불법고용’의 사례들을 가장 최근의 사건들을 통해 확인할 수 있기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 그러한 경험적 연구를 위하여 ‘비정규 이주’에 관한 국제적 이론 논의를 바탕으로 국내에서는 외국인 ‘비합법’ 노동시장이 어떻게 구성되는지에 대해 이론적으로 검토하였다.

위에서 살펴본 바와 같이 현재 한국의 외국인 노동시장은 국제이주 매커니즘을 고려하지 않아 지속가능성이 낮은 노동이주 정책, 외국인 또는 비정규직 일자리를 계속해서 분절해 내는 노동시장의 구조 변화, 이주자 개인들의 생애주기에 따른 이주과정상 선택의 변화, ‘이주산업’의 확대 등의 요인에 의해 ‘비합법’ 노동시장이 형성되어 오고 있다. 이러한 요인들은 한국에서만 특수하게 발견되는 현상이라기보다는 다수의 산업화 국가(선진국)에서 과거에 비슷하게 경험했거나 현재도 겪고 있는 문제들이다.

이러한 문제들이 방치될 경우 이른바 ‘불법체류 외국인’에 대한 편견(prejudice)과 고정관념(stereotype)이 사회적으로 확대될 가능성이 크며, 이는 곧 심각한 제도적 ‘인종화(racialisation)’와 차별(discrimination), 혐오(hatred), 심지어 소수자에 대한 폭력으로 발전할 우려가 있다. 노동이주에 관한 정책이 실패할 경우 그 사회적 파장이 장기적으로 문제가 커진다는 것은 서구 사

9) 정수영(2019), 「외국인이 매운 공사장」 ③ “공사비 정상화 없인, 불법고용 안 줄어”, 『이데일리』, 4. 16. (<http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01220166622456776&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>, 2018. 4. 25. 접속).

10) 한우준(2019), 「우리 사회 스스로 만든 불법체류자, 누굴 탓하랴」, 『한국농정』, 4. 14. (<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=37316>, 2018. 4. 25. 접속).

11) 임장규(2019), 「태국 여성 불법 고용 성매매 알선한 조폭 등 검거」, 『뉴스시스』, 4. 17. ([http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190417\\_0000623277&clD=10899&plD=10800](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190417_0000623277&clD=10899&plD=10800), 2018. 4. 25. 접속).

회에서 경험한 사례를 통해 이미 예상할 수 있는 우려 사항이다. 그렇기 때문에 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 발생원인과 현황에 대한 연구를 통해 이를 해결하기 위한 제도적 및 구조적 방안에 대한 모색이 필요하다.

이 글에서 살펴본 이론적 검토를 통해 외국인 ‘비합법’ 노동시장에 대한 경험적 및 실증적 연구를 위한 연구 방향을 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, ‘비정규 외국인 거주자’인 동시에 ‘비정규 외국인 노동자’인 경우와 ‘비정규 외국인 거주자’는 아니지만 ‘비정규 외국인 노동자’에 포함되는 모든 경우를 고려한 ‘외국인 비합법 노동시장’의 규모를 파악할 필요가 있다. 기존의 출입국통계자료의 ‘불법체류’ 통계를 통해서만 ‘비정규 외국인 거주자’의 규모를 파악할 수는 있지만, ‘비정규 외국인 거주자’가 아닌 ‘비정규 외국인 노동자’를 파악할 수는 없다. 이들의 규모를 파악하기 위해서는 합법적인 체류자격을 가진 외국인 가운데 불법적으로 취업한 사람들의 규모를 추정할 수밖에 없다.

둘째, 외국인 ‘비합법’ 노동시장의 실태를 파악하기 위하여 비정규이주가 발생하는 원인에 관한 이론에 바탕을 두고, 현장연구를 할 필요가 있다. ‘이주정책의 측면’을 검토하여 ‘한시적 노동이주정책’, ‘선택과 차등에 기반을 둔 이주정책’, ‘차별과 배제에 기반을 둔 인종주의 정책’으로 인해 비정규이주와 ‘비합법’ 노동시장이 발생할 수밖에 없는 이유를 경험연구를 통해 확인할 필요가 있다. 또 산업의 구조조정을 비롯한 노동시장구조의 변화, 이주자 개인의 선택, 브로커 등 ‘이주산업’의 확대 측면 역시 경험연구를 통해 확인할 수 있다. **[KL]**

## [참고문헌]

- 국제이주기구(2011), 『이주용어사전 제2판』. 국제이주기구.
- 법무부(2017), 『‘체류외국인통계’ 통계정보보고서』. (<https://meta.narastat.kr/metascv/index.do?orgId=111&confirmNo=111001&kosisYn=Y>, 2019. 10. 29. 접속).
- \_\_\_\_\_(2019), ‘출입국통계: 불법체류자’, 『법령/자료』. (<http://www.moj.go.kr/moj/2415/subview.do>, 2019. 10. 23. 접속).
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2015), 『2014 출입국·외국인정책 통계연보』, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- \_\_\_\_\_(2019a), 『2019 출입국·외국인정책 통계연보』, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- \_\_\_\_\_(2019b), ‘불법체류자 관리’, 『이민정책』. (<http://www.immigration.go.kr/immigration/1516/subview.do>, 2019. 10. 29. 접속).
- \_\_\_\_\_(2019c), 『외국인체류 안내매뉴얼(2019. 11.)』, 법무부 출입국·외국인정책본부.

- \_\_\_\_\_(2020a), 『출입국 · 외국인정책 통계월보』 2020년 1월호, 법무부 출입국 · 외국인정책 본부.
- \_\_\_\_\_(2020b), 『외국인체류 안내매뉴얼 2020. 2.』, 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- 최서리 · 김철효 · 한준성(2019), 『외국인 불법고용주 제재의 현황과 개선방안』, 정책보고서 No.2019-03, 이민정책연구원.
- 통계청(2019), ‘체류 외국인 현황’, 『e-나라지표』.([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2756](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756), 2019. 10. 29. 접속).
- Castles, S., et al.(2012), “Irregular Migration : Causes, Patterns, and Strategies,” in I. Omelaniuk(ed.), *Global Perspectives on Migration and Development : GFMD Puerto Vallarta and Beyond*, Dordrecht, Heidelberg, New York, London : Springer.
- Castles, S. et al.(2014), *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan.
- CEC(2005), Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration(COM(2004)811 final), Commission of the European Communities.
- Clandestino(2009), Comparative Policy Brief - Size of Irregular Population, Hamburg : Clandestino Research Project.
- Hollifield, J. F. et al., Eds.(2014), *Controlling Immigration : A Global Perspective*, Stanford, California, Stanford University Press.
- International Conference of Labour Statisticians(1993), ‘Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians(January 1993)’. ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087484.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf), 2019. 10. 23. 접속).
- International Organization for Migration(2019), International Migration Law No.42 : Glossary on Migration, International Organization for Migration.
- Massey, D. S. et al.(1993), “Theories of International Migration : A Review and Appraisal,” *Population and Development Review* 19(3), pp.431 ~ 466.

# 외국인 비합법 체류 및 고용실태\*

이 규 용\*\*

## I. 들어가는 말

외국인 비합법 체류자가 증가하고 있다. 비합법 체류자가 모두 취업자는 아니지만 대부분의 비합법 체류자들은 경제활동에 종사하고 있는 것으로 추정된다. 비합법 체류자에는 취업활동이 허용되지 않는 비자로 입국하여 취업활동에 종사하는 경우도 있고, 고용허가제와 같은 취업 비자로 입국하여 사업장을 이탈하거나 체류기간을 초과하는 외국인들도 있다. 고용허가제 신청건수가 할당된 쿼터를 충족하지 못하였음에도 불구하고(2019. 2. 25. etnews), 외국인 비합법 취업자가 증가하고 있는 것에서 알 수 있듯이 합법적인 외국인력 공급부족 때문에 비합법으로 외국인력을 고용하는 것은 아니다. 저임금 유인이나, 채용 및 해고과정에서의 거래비용 절감, 숙달된 인력의 활용 등 다양한 요인이 작용하고 있다. 여하튼 2017년 이후 비합법 체류자의 증가폭이 커지자 정부는 2019년 10월에 자진출국 유도 및 사업주의 불법체류자 고용방지 등 불법체류자 감소를 위한 대책을 발표하는 등 정부의 대응도 강화되고 있다.

이 글에서는 주로 통계자료를 이용하여 외국인 비합법 체류 및 고용실태와 관련 쟁점을 살펴보고자 한다. 개념적 정의에 따르면 ‘외국인 비합법 체류자’는 체류기간 초과자와 체류기간 내 체류자격 외 활동을 하는 외국인을 모두 포함한다. 체류기간 초과자에 대한 통계는 법무부 출입국·외국인정책본부에서 제공하고 있는데 이 자료를 통해 비자유형, 국적 및 성별에 따른 불법체류자를 파악할 수 있다. 그러나 체류기간 초과자 중 취업활동에 종사하는 비합법 체류자에 대한 정보는 알 수 없다. 다음으로 체류기간 내에 이루어지는 체류자격외 활동<sup>1)</sup>을 하는 외

\* 이 글은 이규용 외(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』 중 제3장의 내용을 발췌·정리한 것이다. 이 보고서에서는 ‘외국인 불법체류자’라는 표현 대신에 ‘외국인 비합법 체류자’ 표현을 사용하며 이에 대한 이유를 밝히고 있다. 따라서 여기에서도 ‘외국인 비합법’이라는 표현을 사용하고자 한다. 다만 행정통계에서는 ‘불법체류자’라는 표현을 사용하고 있기 때문에 행정통계자료에 대한 설명에서는 ‘불법’이라는 개념을 그대로 사용한다.

\*\* 한국노동연구원 고용영향평가센터 소장(leeky@kli.re.kr).

국민들의 규모와 특성을 파악하는 것은 현재로서는 쉽지 않다. 이들의 체류자격외 활동은 거의 대부분 비합법 취업과 관련되어 있다. 이러한 점을 염두에 두고 외국인 비합법 체류자의 특성을 파악할 수 있는 행정자료 및 전국단위의 조사 자료는 다음과 같다.

첫째, 체류기간 초과자 정보는 법무부 출입국·외국인정책본부에서 발간하는 출입국·외국인정책 통계연보(월보)를 통해 파악할 수 있다. 이 자료는 체류기간 초과자에 대한 정보를 비자 유형 및 국적, 그리고 체류기간 초과기간별로 구분하여 관련 통계를 제공하고 있다. 출입국통계 원 자료를 이용할 수 있다면 보다 다양한 분석이 가능할 수 있을 것이다.

둘째, 취업비자인 고용허가제 원 자료를 이용하는 방법이다. 고용부가 관리하고 있는 고용허가제 원 자료를 이용할 경우, 고용허가제 입국자 중 체류기간을 초과하였거나 체류기간을 초과하지 않은 상태에서 사업장을 이탈하여 비합법 체류자가 된 외국인들의 규모 및 특성을 파악할 수 있다. 고용허가제 입국자는 대표적인 취업비자 소지자라는 점에서 취업허가를 통해 입국하여 비합법 체류자가 된 외국인의 특성을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 다만 이들이 비합법 체류자가 되어 일하고 있는 사업장에 대한 정보는 알 수 없다.

셋째, 고용노동부에서 발간하는 직종별 사업체 노동력조사이다. 동 조사는 5인 이상 사업체를 대상으로 1년에 두 차례씩 인력부족 현황 및 실태를 파악하고 있다. 이 자료는 외국인력 고용 현황 및 외국인력 부족에 대한 조사내용을 포함하고 있어서 업종 및 직종별로 외국인력 수요를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 자료에서는 외국인력의 합법여부를 알 수는 없다. 또한 5인 이상 사업체조사이기 때문에 외국인력 규모를 파악하는 자료는 적절하다고 볼 수 없다.

넷째, 2017년부터 통계청에서 조사하고 있는 이민자체류 실태 및 고용조사 자료이다. 동 조사의 표본은 각 연도 5월 15일 현재 만 15세 이상인 이민자 중 한국에 91일 이상 계속 거주한 상주인구이다. 이에 따라 90일 이하 단기 체류자는 조사대상에서 제외하고 있다. 상주 외국인 중 비합법 취업을 하고 있는 외국인이 포함되어 있을 것으로 보이나 비합법 여부에 대한 정보가 없기 때문에 이를 구분하는 것은 어렵다. 일부 항목(가령, 비자와 체류기간, 업종이나 직종 정보 등)을 이용하여 비합법 취업자를 추정할 수는 있겠으나 통계적 엄밀성을 갖지 못하기 때문에 의미 있는 작업이라고 볼 수는 없다. 이하에서는 이들 통계자료를 이용하여 외국인 비합법 체류자 및 취업자에 대한 특성을 살펴보고자 한다.

1) 여기서 체류자격외 활동은 취업이 불가능한 체류자격자가 취업활동에 종사하거나 고용허가제 입국자가 허용되지 않은 취업분야에 종사하거나, 해당 분야의 취업이 허용되어 있지만 사업장을 이탈한 경우도 모두 이에 해당한다.

## II. 체류기간 초과자 실태

### 1. 외국인 불법체류자 추이

법무부 출입국·외국인정책본부에서 매년 발간하는 출입국·외국인통계연보는 체류기간을 초과하는 외국인을 ‘불법체류자’로 파악하고 이에 대한 통계를 제시하고 있다. 출입국통계연보는 불법체류자 통계를 크게 체류자격별 체류기간 초과자와 체류기간초과 이후의 시점부터 발생한 체류기간별 불법체류자에 대한 정보를 제공하고 있다.

[그림 1]~[그림 3]은 1999년 이후 우리나라 불법체류자 추이를 연도별, 장단기 비자유형별로 보여주고 있다. [그림 1]은 1999년 이후 지난 20년 동안 불법체류자 추이를 보여주고 있다. 2000년대 초반까지 불법체류자 규모 및 비율은 증가추이를 보여 오다, 2003년 정부의 합법화 조치<sup>2)</sup>를 계기로 큰 폭으로 하락한 후 2016년까지 비교적 안정적인 추세를 유지하여 왔다. 즉 1999년 불법체류자 수는 152천 명에서 2002년에는 308천 명까지 급격한 증가를 보였으나 2003년 합법화 조치가 이루어지자 2003년 말에 154천 명으로 크게 하락하였다. 이후 불법체류자 수는 등락을 보이며 20만여 명 전후의 규모를 보여 오다 2017년에 251천 명으로 상승한 후 빠른 증가세를 보였으며 2019년 11월 말 현재 391천 명을 기록하여 지난 20년 기간 동안 가장 많은 규모를 보이고 있다.

여기서 주목해야 할 점은 2003년 불법체류자가 감소하여 이후 상당기간 안정적인 규모를 유지하여 왔다는 점이다. 2003년에 불법체류자 규모가 크게 하락한 것은 정부의 합법화 조치의 결과이지만 이후에도 하향안정세를 보여 온 이유가 무엇인지를 파악하는 것은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 2003년 합법화 조치에 대해서는 다양한 평가가 가능하다. 법무부 내부 자료를 이용하여 당시 합법화 조치의 효과를 분석한 설동훈<sup>3)</sup>은 이주노동자가 합법화 기간이 종료된 2005년 8월 31일 이후 다시 비합법 신분으로 되면서 이들이 전체 비합법 이주노동자에서 차지하는 비율이 35.3%로 되어 있음을 지적하면서 합법화 조치에 대해 부정적인 의견을 피력한 바 있다.

2) 정부는 2003년 불법체류자를 대상으로 체류기간을 기준으로 합법화 조치를 실시하였다. 이에 따르면 2003년 3월 31일 기준 국내 체류기간 4년 미만자는 노동부장관이 정한 업종에서 2년간 고용허가제에 의한 취업을 허용하며, 2003년 3월 31일 기준 체류기간 3~4년 미만자는 출국전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않는 범위 내에서 취업을 허용하고, 4년 이상 체류자에 대해서는 출국조치를 하는 것으로 되어 있다. 고용노동부(2003. 8), 「불법체류외국인 합법화 조치 관련 업무처리 지침」.

3) 설동훈(2005. 10), 『국내 불법체류 외국인의 적정규모 추정』, pp.22~26 참조.

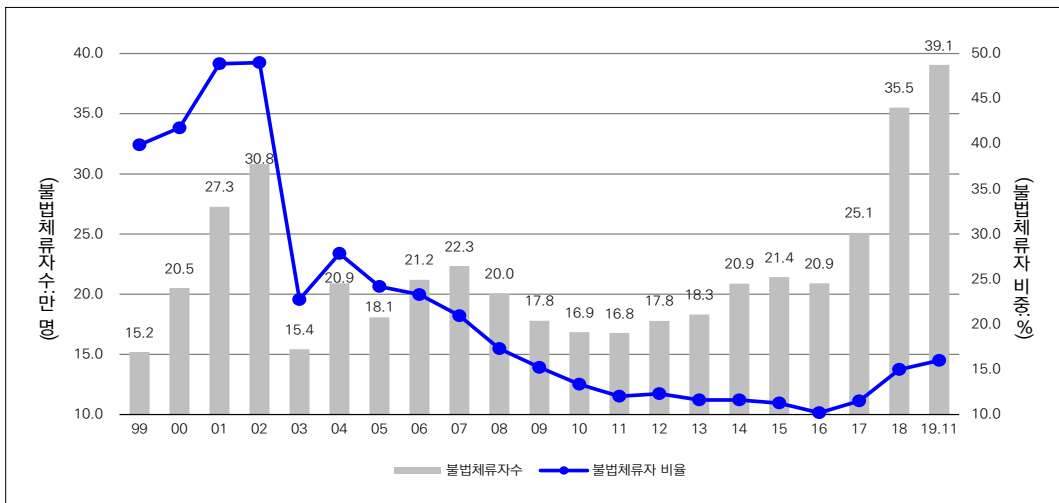


그런데 [그림 1]에서 보듯이 2004년 이후 불법체류자가 지속적으로 감소하고 있는 현상을 확인할 수 있는데 이에 대한 원인을 살펴보도록 하자.<sup>4)</sup> [그림 2]는 장단기 불법체류자 추이를 보여주고 있다.<sup>5)</sup> 장기외국인(거소 신고자를 포함한 등록 외국인) 불법체류자 규모는 2007년까지는 증가 추이를 보였으나 2008년 94천 명으로 감소 추이로 전환한 이후 8만~9만 명 수준에 머무르고 있다. 이에 비해 단기체류비자로 입국한 불법체류자 수는 큰 폭의 등락을 보여주고 있다. 2003년 합법화 조치 이전까지는 빠르게 증가하였으나 합법화 조치로 크게 감소하였다. 이후 2013년까지 10만 명 전후의 수준을 유지하여 오다 2014년 증가세로 전환하였다. 특히 2017년부터 큰 폭의 증가세를 보이고 있으며 2019년 11월 말에는 292천 명에 이르고 있다.

이번에는 불법체류자 비율추이를 보도록 하자. 여기서 불법체류자 비율은 전체 체류자에서 불법체류자가 차지하는 비율을 의미한다. [그림 3]은 2003년 이후 2019년까지 장단기 불법체류자 비율추이를 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 2003년 이후 불법체류자 규모는 정체상태를 유지하고 있고, 체류 외국인은 지속적으로 증가함에 따라 불법체류자 비율은 감소추세를 보이고 있다. 등록외국인(장기) 불법체류자는 2019년 11월까지 변동 폭이 거의 없는 관계로 이들의 비율은 2003년 큰 폭의 감소를 한 후 2005년까지는 다소 증가하였으나 이후 지속적으로 감소

[그림 1] 연도별 불법체류자 추이

(단위 : 만 명, %)

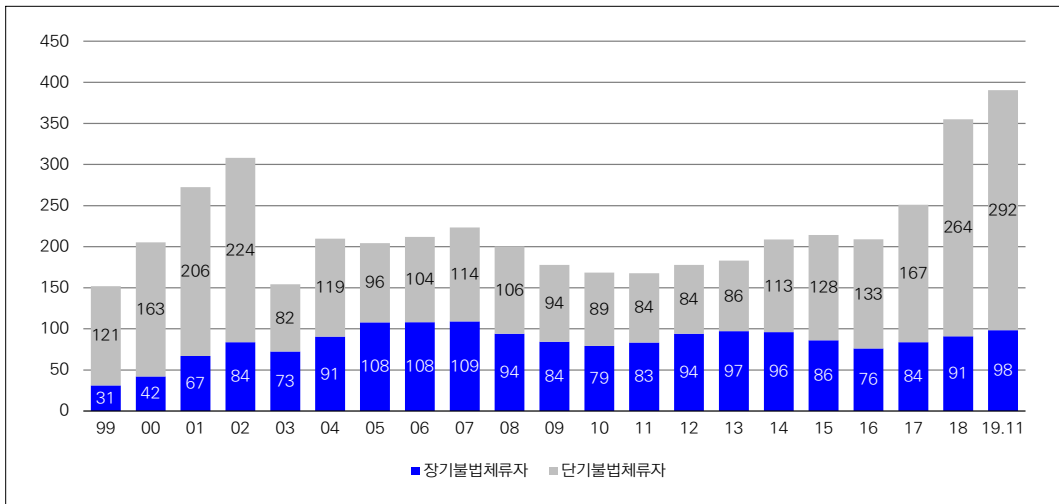


주 : 불법체류자 비율은 체류외국인대비 불법체류자수로 계산.  
 자료 : 출입국외국인정책본부, 출입국외국인정책 통계연보, 월보 자료를 이용하여 작성.

- 4) 2003년 합법화 조치를 포함하여 한국 정부는 총 다섯 번의 합법화 조치를 실시하였다. 2003년의 합법화 조치는 전체 불법체류 외국인을 대상으로 한 합법화 조치이며 나머지 네 번은 동포들을 대상으로 한 합법화 조치이다. 최서리 외(2014) 참조.
- 5) 여기서 장단기의 구분은 비자유형에 따른 구분으로 단기비자는 90일 이하 체류자격 비자를 의미한다.

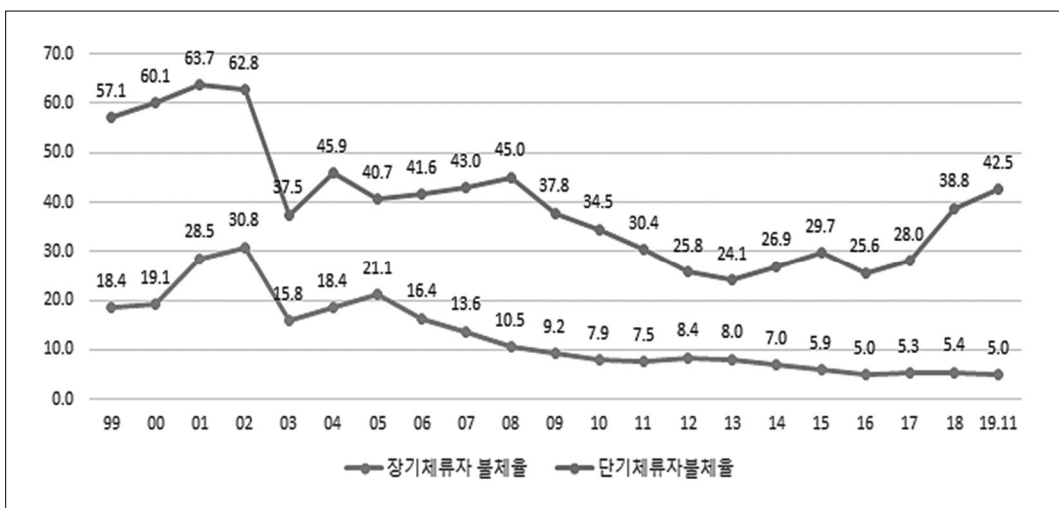
〔그림 2〕 장단기 불법체류자 추이

(단위 : 천 명)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 및 『출입국·외국인정책 통계월보』를 이용하여 작성.

〔그림 3〕 장단기 불법체류자 비율 추이



주 : 장단기 불법체류자 비율은 장단기 체류자 대비 불법체류자 비율로 계산.

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 및 『출입국·외국인정책 통계월보』를 이용하여 작성.

하여 2019년 11월 5.0% 수준에 머물러 있다. 단기불법체류자 비율은 2016년까지는 감소추세를 보여 왔으나 2017년부터는 증가세를 보이고 있어 2017년 이후부터는 장기불법체류자 비율추이와는 차이를 보이고 있다.

장단기 불법체류자 추이에서 나타나고 있는 특징은 크게 두 가지이다. 첫째, 2003년 합법화

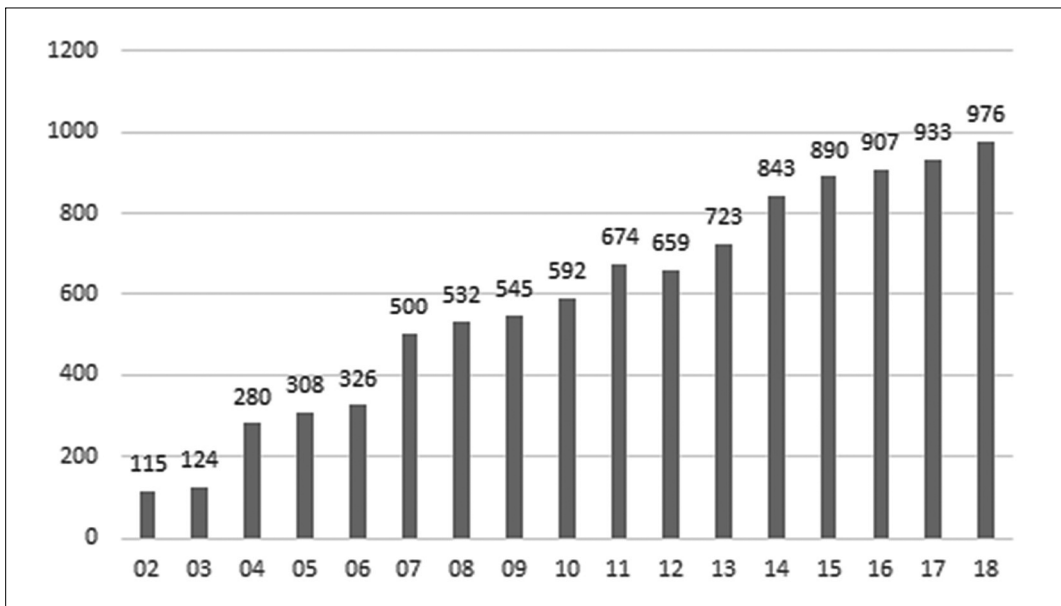


조치 이후 체류외국인 규모는 지속적으로 증가하였으나 불법체류자 규모의 변동 폭이 크지 않았다는 점이다. 둘째, 대략 2015~2017년 이후부터는 장기불법체류자 추이에서는 이러한 특징이 지속되고 있지만 단기불법체류자는 증가추이를 보이고 있다. 장단기 불법체류자 규모가 2003년 합법화 조치 이후 2015년까지 큰 변동 없이 유지되어 온 이면에는 불법체류자에 대한 합법화 조치 이후 정부의 지속적인 단속 및 자진출국제도의 운영이 기여하였을 것이다. 그렇지만 무엇보다 중요한 것은 노동시장에서 합법적으로 공급 가능한 외국인 규모의 증가가 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 즉, 2004년 고용허가제의 실시, 2008년 방문취업제의 실시, 그리고 재외동포(F-4)비자 입국자의 지속적인 증가가 노동시장에서 인력부족 해소에 기여하여 왔고 이에 따라 법적제재가 큰 비취업비자로 입국하는 불법체류자를 고용할 유인이 크지 않았던 점이 이러한 결과를 야기한 것으로 판단된다.

이는 [그림 4]를 통해 확인할 수 있다. 그림에서 보듯이 산업연수생, 연수취업자, 고용허가제, 방문취업체류자, 재외동포 체류자 등 취업 가능한 외국인력 공급량이 지속적 증가함에 따라 불법체류자를 고용하려는 유인을 줄임으로써 불법체류자 또는 불법고용문제가 심화되지 않았다고 볼 수 있다.

[그림 4] 주요 외국인 노동공급의 증가 추이

(단위 : 천 명)



주: 여기서 주요 외국인 노동공급은 산업연수생, 연수취업자, 고용허가제, 방문취업자, 재외동포를 합한 수치로, 고용허가제는 2004년 이후, 방문취업자는 2007년 이후, 재외동포는 2005년 이후의 통계가 포함되며, 산업연수생 및 연수취업자는 2007년까지의 숫자를 포함한 것임.

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 및 『출입국·외국인정책 통계월보』를 이용하여 작성.

이상의 내용을 요약하면, 합법화 조치 이후 안정적인 불법체류자 규모가 유지되어 왔던 배경에는 합법적인 외국인 노동공급의 확대가 자리 잡고 있다고 평가할 수 있다. 그렇다면 최근 불법체류자 규모가 급격하게 증가한 현상은 어떻게 설명할 수 있을까? 이에 대해서는 다음 절에서 살펴보자.

## 2. 체류자격별 외국인 불법체류자 추이와 특징

<표 1>은 2003년 이후 체류자격별 불법체류자 추이를 보여주고 있다. 2018년을 기준으로 전체 불법체류자 중 체류자격별 불법체류자 비율을 보면 가장 많은 비율을 차지하고 있는 비자는 사증면제(45.0%)이며, 그다음으로 단기방문 비자(18.9%), 비전문취업비자(13.3%), 관광통과비자(8.5%) 순이다. 이들 비자를 중심으로 불법체류자의 특징을 살펴보고자 하자. 표에서 보듯이 규모면에서 보면 2013년까지는 단기비자 체류자격 중에는 단기방문(C-3)비자 입국자가 가장 많은 수를 차지하고 있다.<sup>6)</sup> 시기에 따라 다소 차이가 있지만 단기방문비자의 불법체류자 수는 2003년 이후 대략 3만~4만 명대 수준을 유지하여 왔으나 2017년부터 증가하여 2017년 56천 명, 그리고 2018년에는 67천 명으로 늘어났다.

단기비자 중 최근 들어 가장 눈에 띄게 증가하고 있는 비자는 사증면제이다. 사증면제 비자 입국자 중 체류기간 초과자는 2012년까지는 2만 명을 넘지 않았으나 이후 빠르게 증가하여 2014년 46천 명, 2017년에는 85천명 그리고 2018년에는 162천 명으로 크게 증가하였다. 끝으로 관광통과비자의 불법체류자는 규모면에서는 단기방문비자 불법체류자의 절반 수준이지만 이들 또한 지속적으로 증가추이를 보이고 있다. 2018년 기준 단기방문비자 입국자 중 체류기간 초과자는 3만 명에 이르고 있다.

최근의 출입국통계연보는 불법체류자의 국적을 대략으로만 집계하여 제공하고 있다. 따라서 이들 단기비자 불법체류자의 국적을 구체적으로 파악할 수는 없다. 다만 전체 체류자에 대해서는 비자유형별로 국적을 제공하고 있기 때문에 이 정보를 이용하여 대략적으로 단기비자 불법체류자들의 국적을 추론해 볼 수 있다.<sup>7)</sup> 단기방문(C-3)으로 입국한 총 체류자는 2018년 219천 명으로 이 중 중국국적이 53.0%이기 때문에 불법체류자 역시 중국국적이 가장 많은 것으로 추론된다. 관광통과의 경우 국적이 다양하지만 이 또한 상대적으로 중국국적이 많다. 2018년 관광통과비자의 총 체류자 수는 149천 명인데 이 중 중국국적이 22.0%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 끝으로 단기 체류자 중 가장 많은 불법체류 규모를 보이고 있는 사증면

6) 표에는 나타나 있지 않지만 2003년 이전까지 불법체류자 중 가장 많은 비율을 차지하고 있는 비자는 단기상용(C-2)과 단기종합(C-3)이었으며 이 두 비자는 2011년부터 단기방문(C-3)으로 통합된다.

7) 출입국통계에 대한 원자료를 이용할 수 있다면 이러한 작업이 불필요함은 두말할 나위가 없다.

〈표 1〉 체류자격별 불법체류자 추이(체류기간 초과자)

(단위 : 명)

|      | 사증면제(B-1)  | 관광통과(B-2)  | 단기방문(C-3) | 유학(D-2) | 기술연수(D-3) | 일반연수(D-4) |
|------|------------|------------|-----------|---------|-----------|-----------|
| 2003 | 10,614     | 6,220      | 40,716    | 522     | 52,360    | 907       |
| 2004 | 18,517     | 7,581      | 54,404    | 803     | 38,919    | 1,060     |
| 2005 | 14,352     | 5,183      | 32,034    | 1,253   | 25,050    | 1,199     |
| 2006 | 16,223     | 8,818      | 49,453    | 2,039   | 21,457    | 1,547     |
| 2007 | 17,115     | 7,933      | 49,711    | 4,087   | 19,604    | 3,074     |
| 2008 | 16,291     | 8,709      | 44,555    | 5,250   | 15,258    | 4,609     |
| 2009 | 14,156     | 9,656      | 38,500    | 5,207   | 12,155    | 4,542     |
| 2010 | 14,569     | 13,954     | 34,646    | 4,586   | 3,489     | 4,167     |
| 2011 | 16,092     | 17,303     | 31,210    | 4,216   | 2,591     | 4,677     |
| 2012 | 18,902     | 15,588     | 45,085    | 3,312   | 2,326     | 5,294     |
| 2013 | 22,241     | 14,984     | 44,489    | 2,644   | 2,173     | 5,118     |
| 2014 | 46,117     | 15,899     | 45,746    | 2,157   | 2,083     | 4,816     |
| 2015 | 56,307     | 19,658     | 47,373    | 1,585   | 1,876     | 4,425     |
| 2016 | 63,319     | 19,038     | 46,041    | 1,034   | 1,536     | 4,687     |
| 2017 | 85,196     | 20,662     | 56,631    | 1,112   | 1,448     | 7,209     |
| 2018 | 162,083    | 30,028     | 67,157    | 1,419   | 1,373     | 12,613    |
|      | 비전문취업(E-9) | 선원취업(E-10) | 방문동거(F-1) | 거주(F-2) | 기타(G-1)   | 방문취업(H-2) |
| 2003 | 50         | .          | 9,457     | 2,385   | 131       | .         |
| 2004 | 38,811     | .          | 10,369    | 2,945   | 148       | .         |
| 2005 | 58,646     | .          | 6,714     | 4,233   | 370       | .         |
| 2006 | 48,343     | 4          | 12,614    | 6,616   | 633       | .         |
| 2007 | 40,989     | 72         | 12,200    | 8,446   | 823       | 238       |
| 2008 | 34,348     | 673        | 7,805     | 8,899   | 989       | 1,329     |
| 2009 | 30,165     | 1,129      | 6,363     | 9,600   | 1,548     | 3,278     |
| 2010 | 42,773     | 1,622      | 6,572     | 10,315  | 1,825     | 3,924     |
| 2011 | 45,105     | 3,032      | 6,589     | 10,215  | 2,041     | 3,658     |
| 2012 | 53,960     | 4,000      | 4,437     | 10,337  | 2,430     | 5,425     |
| 2013 | 55,058     | 4,478      | 4,336     | 9,325   | 2,764     | 6,263     |
| 2014 | 52,760     | 4,974      | 3,992     | 7,838   | 3,078     | 6,773     |
| 2015 | 49,272     | 5,240      | 3,373     | 5,967   | 2,709     | 5,090     |
| 2016 | 45,567     | 5,480      | 2,440     | 3,660   | 3,607     | 2,315     |
| 2017 | 46,618     | 5,993      | 2,774     | 3,063   | 6,916     | 2,415     |
| 2018 | 47,373     | 6,174      | 3,134     | 2,631   | 7,893     | 2,320     |

주 : 2011년 12월 15일부터 단기상용(C-2)과 단기종합(C-3) 체류자격이 통합되었으며, 여기서 단기상용비자는 제외하였음.

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 및 『출입국·외국인정책 통계월보』를 이용하여 작성.

〈표 2〉 주요 단기 사증 체류자별 주요 국적자 비율

(단위 : 명, %)

|      | 사증면제    |      | 단기방문    |      | 관광통과    |      |
|------|---------|------|---------|------|---------|------|
|      | 총체류자    | (태국) | 총체류자    | (중국) | 총체류자    | (중국) |
| 2015 | 95,427  | 67.9 | 154,105 | 70.9 | 104,277 | 20.8 |
| 2016 | 112,323 | 62.7 | 190,443 | 71.9 | 118,566 | 19.9 |
| 2017 | 177,629 | 68.8 | 199,518 | 47.5 | 121,725 | 17.9 |
| 2018 | 228,194 | 72.4 | 218,743 | 53.0 | 149,474 | 22.0 |

주 : 각 단기사증 체류자 중 해당 국적이 차지하는 비율을 의미함.

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 자료를 이용하여 필자가 계산함

제자는 태국국적이 압도적이다. 2018년 기준 전체 사증면제 체류자는 228천 명인데 이 중 태국 국적이 72.4%를 차지하고 있다.

여기서 흥미로운 점은 최근 불법체류자 증가를 주도적으로 이끌고 있는 사증면제가 태국이라는 특정 국가 출신자라는 점이다. 법무부 자료에 따르면 사증면제 협정 체결 국가는 2019년 7월 18일 현재 108개 국가이며 이 중 일반여권의 사증면제 국가는 69개국이고 태국은 1981년 12월 9일에 이 협정을 맺은 것으로 나타나 있다. 따라서 최근의 사증면제 입국자의 불법체류자가 증가한 원인은 사증면제라는 비자제도의 문제라기보다는 태국국적 불법체류자의 유입증가를 야기하는 요인과 이들을 수요로 하는 유입 구조가 자리하고 있다고 볼 수 있다. 같은 맥락에

〈표 3〉 주요 체류자격의 불법체류자 비율

(단위 : %)

|      | 사증면제<br>(B-1) | 관광통과<br>(B-2) | 단기방문<br>(C-3) | 일반연수<br>(D-4) | 비전문 취업<br>(E-9) | 선원 취업<br>(E-10) | 기타<br>(G-1) |
|------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-------------|
| 2010 | 45.0          | 19.5          | 54.0          | 11.0          | 19.4            | 24.2            | 45.1        |
| 2011 | 43.9          | 19.4          | 45.8          | 12.7          | 19.3            | 31.4            | 40.9        |
| 2012 | 45.1          | 17.1          | 36.5          | 23.9          | 23.4            | 38.4            | 40.0        |
| 2013 | 46.4          | 17.0          | 33.7          | 22.2          | 22.3            | 36.8            | 39.5        |
| 2014 | 49.3          | 16.5          | 31.3          | 17.8          | 19.5            | 34.5            | 34.0        |
| 2015 | 59.0          | 18.8          | 30.7          | 13.9          | 17.8            | 34.6            | 20.6        |
| 2016 | 56.4          | 16.1          | 24.2          | 11.3          | 16.3            | 35.8            | 20.9        |
| 2017 | 48.0          | 17.0          | 28.4          | 14.4          | 16.7            | 37.3            | 32.6        |
| 2018 | 71.0          | 20.1          | 30.7          | 21.1          | 16.9            | 35.4            | 26.5        |

주 : 불법체류자 비율은 각 체류자격의 불법체류자 수를 체류인원수로 나누어 계산함.

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 자료를 이용하여 작성

서 단기방문과 관광통과도 비자정책의 문제라기보다는 이들을 유인하는 시장 수요, 브로커 개입 등 다양한 메커니즘이 작동하는 결과로 보인다.

사증면제의 경우 특정국가가 압도적으로 증가하고 있는 데다 이들의 불법체류율이 매우 심각한 상황에 놓여 있는 만큼 이에 대한 대처가 필요하다고 볼 수 있는데 이는 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. <표 3>은 주요 불법체류자격 비자의 불법체류율을 보여주고 있다. 여기서 불법체류율은 각 비자의 불법체류자 수를 해당 비자의 체류자 수로 나누어 계산하였다. 표에서 보듯이 사증면제 입국자의 경우 2017년까지는 약 절반에 가까운 사람들이 체류기간을 초과하고 있으며 2018년에는 그 비율이 71.0%에 이르고 있다. 관광통과의 경우 불법체류율이 이전보다 약간 높기는 하지만 20% 전후를 벗어나지 않고 있다. 단기방문 입국자의 불법체류율은 2010년 54.0%로 매우 높은 비율을 보였으나 이후 지속적으로 감소추세를 보여 2016년 24.2%까지 하락한 후 다시 상승추세로 돌아서 2018년 30.7%로 나타나 있다. 취업비자인 비전문취업의 불법체류율은 2012년을 기점으로 2016년까지 하락추세를 유지하여 오다 이후 약간 상승하고 있으며, 선원취업은 30%대의 불법체류율을 보이고 있다.

### 3. 체류기간별 불법체류자 추이와 특징

다음으로 체류기간 초과자의 정주화현상이 확대되고 있는지에 대해 살펴보자. <표 4>는 전체 불법체류자 수를 100으로 하여 체류기간 초과기간별 불법체류자 비율을 보여주고 있다. 기간별로 보면 1~3년 초과자 비율이 20~30% 수준으로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 5년 이상 초과하는 장기체류자 비율은 2007년 이후부터 2012~2013년까지는 증가 추이를 보였으나 이후 감소하고 있다.

<표 5>를 통해 5년 이상 체류기간 초과자에 대해 좀 더 살펴보자. 규모면에서 보면 체류기간 초과기간이 5~10년인 불법체류자 규모는 연도별 편차가 있기는 하지만 증가하고 있지는 않다. 10년 이상 초과자는 2015년까지 다소 증가추세를 보여 2015년 32천 명을 기록한 후 이후 3만 명이 채 되지 않는 규모에 머물러 있다. 전체 불법체류자에서 5년 이상 불법체류자가 차지하는 비율은 전체 불법체류자 수의 증가로 인해 오히려 다소 하락하였다(그림 5 참조). 코호트 분석이 아니기 때문에 장기 불법체류자 상태에 놓여 있는 사람들의 특성을 파악할 수는 없지만 장기 불법체류자 규모가 시간이 흘러도 크게 증가하지 않는 현실은 이들의 정주화 문제가 우려할 만한 수준이 아닐 수 있음을 시사하고 있다.

끝으로 [그림 6]은 전체 불법체류자 중 여성 불법체류자 비율과 10년 이상 체류자 중 여성 불법체류자 비율을 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 전체 불법체류자 중 여성이 차지하는 비중은 대략 35% 수준에서 머물러 있으며 2018년에는 다소 상승한 36.7%를 보여주고 있다. 10년 이상

〈표 4〉 체류기간별 불법체류자 비율 추이

(단위 : %)

|      | 6개월 이내 | 6~12개월 | 1~3년 | 3~5년 | 5~10년 | 10년 이상 |
|------|--------|--------|------|------|-------|--------|
| 2005 | 15.4   | 20.3   | 30.1 | 5.6  | 24.1  | 4.4    |
| 2006 | 16.9   | 11.1   | 39.1 | 8.3  | 17.6  | 7.1    |
| 2007 | 13.9   | 12.3   | 36.2 | 16.1 | 12.2  | 9.3    |
| 2008 | 10.8   | 9.5    | 33.9 | 22.7 | 12.7  | 10.4   |
| 2009 | 9.0    | 6.7    | 31.6 | 22.8 | 16.2  | 13.7   |
| 2010 | 10.4   | 7.7    | 24.4 | 21.4 | 20.4  | 15.7   |
| 2011 | 14.4   | 9.4    | 22.4 | 18.6 | 21.7  | 13.5   |
| 2012 | 13.5   | 12.7   | 26.2 | 13.2 | 22.0  | 12.4   |
| 2013 | 10.4   | 9.8    | 33.1 | 12.2 | 21.6  | 13.0   |
| 2014 | 17.5   | 8.9    | 29.1 | 14.0 | 17.2  | 13.4   |
| 2015 | 10.0   | 10.9   | 33.1 | 16.8 | 14.3  | 14.9   |
| 2016 | 12.1   | 13.0   | 33.9 | 15.1 | 12.7  | 13.2   |
| 2017 | 15.8   | 15.0   | 28.2 | 16.9 | 12.7  | 11.4   |
| 2018 | 17.0   | 25.0   | 27.3 | 12.8 | 9.5   | 8.4    |

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 자료를 이용하여 작성

〈표 5〉 장기불법체류자 추이

(단위 : 명, %)

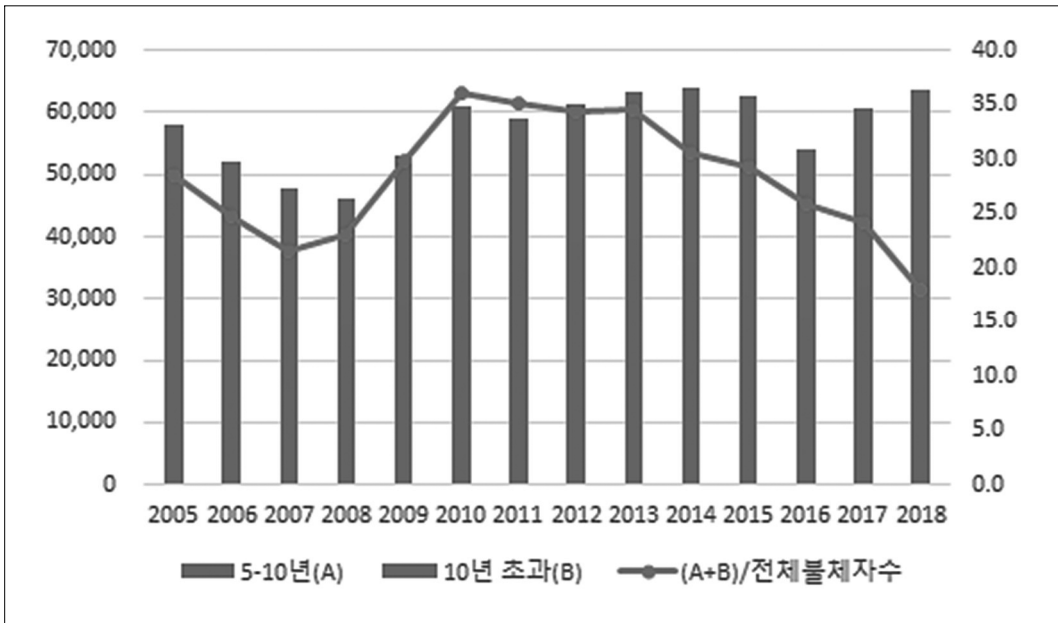
|      | 5~10년(A) | 10년 초과(B) | (A+B)/전체불법체류자수 |
|------|----------|-----------|----------------|
| 2005 | 49,106   | 8,969     | 28.5           |
| 2006 | 37,083   | 14,849    | 24.7           |
| 2007 | 26,967   | 20,692    | 21.5           |
| 2008 | 25,467   | 20,787    | 23.1           |
| 2009 | 28,860   | 24,307    | 29.9           |
| 2010 | 34,367   | 26,526    | 36.1           |
| 2011 | 36,333   | 22,686    | 35.2           |
| 2012 | 39,147   | 22,068    | 34.4           |
| 2013 | 39,488   | 23,812    | 34.6           |
| 2014 | 35,937   | 27,938    | 30.6           |
| 2015 | 30,575   | 31,935    | 29.2           |
| 2016 | 26,508   | 27,560    | 25.9           |
| 2017 | 31,762   | 28,717    | 24.1           |
| 2018 | 33,822   | 29,784    | 17.9           |

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 자료를 이용하여 작성



[그림 5] 장기불법체류자 추이

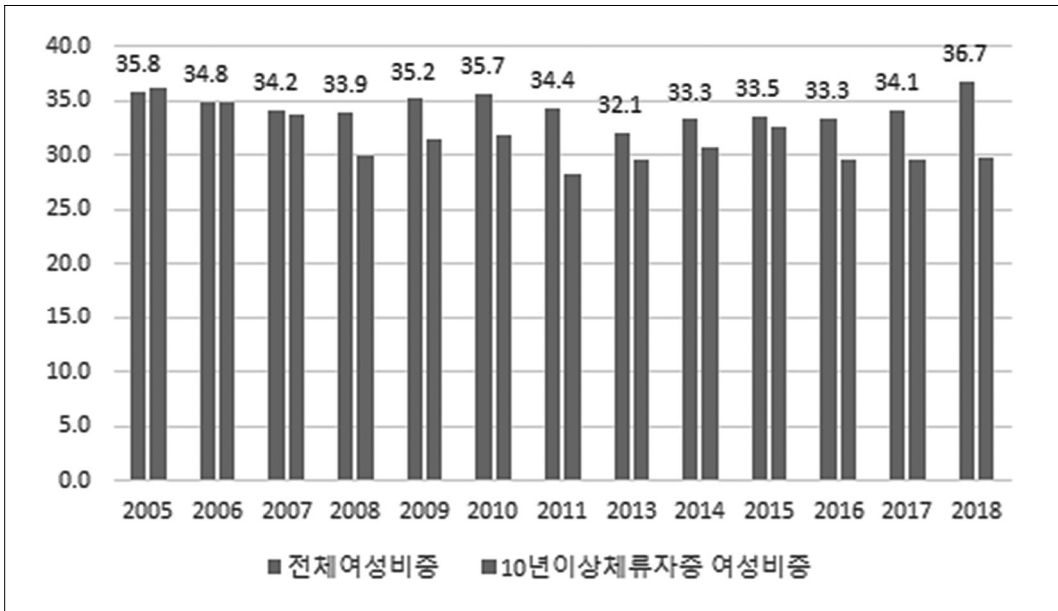
(단위 : 명, %)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 자료를 이용하여 작성

[그림 6] 여성 불법체류자 비율 추이

(단위 : %)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』 자료를 이용하여 작성

장기간 불법체류 여성 비율은 전체 여성 불법체류자 비율보다 더 낮다.

### Ⅲ. 외국인 비합법 고용과 쟁점

#### 1. 외국인 경제활동실태와 비합법 고용규모

우리나라 체류 외국인 중 경제활동에 종사하는 외국인 실태에 대한 조사는 통계청이 2017년부터 실시하고 있는 「이민자 체류실태 및 고용조사」가 대표적이다. 이민자 체류실태 및 고용조사의 대상 집단은 각 연도 5월 15일 현재 만 15세 이상인 이민자 중 한국에 91일 이상 계속 거주한 상주인구이다.<sup>8)</sup> 조사개요에 의하면 이민자란 외국인과 귀화허가자를 통칭하는 용어로 사용하며, 외국인의 경우 단기체류자격으로 입국하여 불법체류하고 있는 단기불법체류자들은 조사가 불가능하므로 통계 작성에서 제외하고 있다고 보고하고 있다. 따라서 전체 불법체류자 중 단기체류 비자로 입국한 불법체류자는 외국인 고용통계에 포착되지 않는다.

통계청 조사를 활용할 때는 다음의 내용들을 유의할 필요가 있다. 첫째, 2019년 11월 기준으로 단기체류 비자로 입국하여 체류기간을 초과한 불법체류자 292천 명은 이 통계에서 제외되어 있다. 이들 중 취업활동에 종사하는 규모를 파악하는 것은 쉽지 않으나 단순히 외국인 고용률을 적용하면(2019년 기준 65.3%) 191천 명 정도가 취업에 종사하는 것으로 볼 수 있으나, 현실적으로 볼 때 체류기간 초과자의 대부분이 취업을 목적으로 하고 있음을 감안하면 이보다 더 많을 것으로 추측된다. 체류기간을 초과한 단기비자 입국 불법체류자는 2013년까지는 10만 명을 초과하지 않았으나 2014년 11만 명에서 빠르게 증가하여 2017년 167천 명, 2018년에는 264천 명, 그리고 2019년 292천 명 수준을 기록하고 있어 통계청 외국인 고용통계에 포착되지 않는 불법취업자 규모가 증가하고 있음을 알 수 있다.<sup>9)</sup>

둘째, 법무부에서 발간하는 출입국통계자료에 나타난 불법체류자는 체류기간 초과자로 파악하고 있다. 그러나 단기체류자 중 체류기간을 초과하지 않은, 즉 법무부 자료에서는 불법체류자가 아닌 단기체류자들 중 일부도 취업활동에 종사할 가능성이 크다. 2019년 11월 기준 단

8) 통계청·법무부, 「2019년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과」 보도자료.

9) 통계청 경제활동인구조사는 체류외국인의 변동을 파악하여 모수 추정에 반영하고 있기 때문에 경제활동인구조사의 취업자 수에는 이민자 규모가 반영되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 모수추정에 반영하는 체류외국인 수가 경찰 조사시점의 자료가 아니라면 최근과 같이 빠른 증가세를 보이고 있는 상황에서는 외국인취업자 수가 과소 추정될 가능성이 있으며 이는 결과적으로 전체 취업자증가율을 실제보다 낮게 평가할 가능성을 배제하지 못한다. 그러나 이에 대한 정확한 정보를 알 수 없기 때문에 이는 추론상의 논의임을 밝혀 둔다.

기체류외국인은 679천 명이며 이들의 주요 비자를 보면 사증면제 240천 명, 관광통과 127천 명, 단기방문 238천 명으로 이들 세 비자가 89%를 차지하고 있다. 전체 단기체류외국인 679천 명 중 체류기간을 초과한 불법체류자는 292천 명이며 387천 명은 체류기간 미초과자인데 이들 중 일부는 취업활동에 종사하고 있을 가능성이 크다. 이들의 국적을 보면 중국 191천 명, 태국 171천 명, 미국 85천 명, 베트남 38천 명, 일본 25천 명, 몽골 24천 명, 러시아 21천 명 등이다. 만일 이들이 취업하고 있다면 이들은 법무부 불법체류자 통계에는 포착되지 않지만(합법체류자) 불법취업자에는 포함된다.

셋째, 통계청 조사는 합법여부에 대한 정보를 제공하고 있지 않다. 가령, 유학생의 경우 파트타임 일은 허용하고 있으나 이들 중에는 풀타임 일을 하는 경우도 있고, 방문취업자의 경우 취업가능분야가 39개 업종이고 이 분야 이외에서 일하는 것은 불법이지만 통계청 조사를 통해서 이를 파악할 수 없다. 재외동포 비자의 경우 단순 업무가 금지되어 있지만 이들이 실제로 금지하고 있는 분야에서 일을 하고 있는지를 파악하기가 쉽지 않다.<sup>10)</sup> 비전문취업비자인 고용허가제의 경우도 통계청 조사에서는 사업장 이탈이나 체류기간 초과자를 파악하기가 쉽지 않기 때문에 통계자료를 통해 이들의 비합법 시장을 파악하는 것은 현실적으로 어렵다.

〈표 6〉 이민자 · 외국인 경제활동 실태

(단위 : 천 명, %, %p)

|               |          | 15세<br>이상<br>인구 | 경제<br>활동인구 |        |       | 비경제<br>활동인구 | 경제<br>활동<br>참가율 | 고용률  | 실업률 |
|---------------|----------|-----------------|------------|--------|-------|-------------|-----------------|------|-----|
|               |          |                 | 취업자        | 실업자    |       |             |                 |      |     |
| 외국인           | 2018. 5. | 1,300.8         | 929.1      | 884.3  | 44.8  | 371.7       | 71.4            | 68.0 | 4.8 |
|               | 2019. 5. | 1,322.6         | 913.6      | 863.2  | 50.3  | 409.0       | 69.1            | 65.3 | 5.5 |
|               | 전년대비증감   | 21.8            | -15.5      | -21.1  | 5.5   | 37.3        | -2.3            | -2.7 | 0.7 |
|               | 증감률      | 1.7             | -1.7       | -2.4   | 12.3  | 10.0        | -               | -    | -   |
| 귀화 허가자        | 2018. 5. | 52.3            | 36.3       | 34.6   | 1.7   | 16.0        | 69.4            | 66.2 | 4.7 |
|               | 2019. 5. | 48.8            | 33.6       | 31.6   | 2.0   | 15.2        | 68.9            | 64.8 | 6.0 |
|               | 전년대비증감   | -3.5            | -2.7       | -3.0   | 0.3   | -0.8        | -0.5            | -1.4 | 1.3 |
|               | 증감률      | -6.7            | -7.4       | -8.7   | 17.6  | -5.0        | -               | -    | -   |
| 경제활동<br>인구조사* | 2018. 5. | 44,141          | 28,184     | 27,064 | 1,121 | 15,956      | 63.9            | 61.3 | 4.0 |
|               | 2019. 5. | 44,460          | 28,468     | 27,322 | 1,145 | 15,992      | 64.0            | 61.5 | 4.0 |

주 : \* 2019년 5월 고용동향(2019. 6. 12. 공표, 통계청)에서 발췌.

자료 : 통계청 · 법무부(2019), 「2019년 이민자 체류실태 및 고용조사결과」 보도자료 인용.

10) 동포의 경제활동실태분석이나 건설업 연구에서 이에 대한 논의가 부분적으로 이루어지고 있으나 이에 대한 정확한 실태를 파악하는 것은 여전히 과제이다. 이에 대해서는 이규용 외(2018), 『건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구』, 대한건설협회를 참조.

이런 이유 등으로 외국인 비합법 노동시장의 통계적 특성을 분석하고 외국인 비합법 취업자가 노동시장에 미치는 영향을 규명하는 것은 쉽지 않으며 이를 위해서는 통계 인프라의 구축이 매우 중요하다.

## 2. 단기비자 입국과 비합법 취업

외국인 비합법 취업과 관련한 대표적인 단기비자는 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 단기방문(C-3)이다.<sup>11)</sup> 사증면제는 단기방문(C-3) 활동범위를 기본으로 하되 협정에 따라 제외되는 활동은 할 수 없으며, 협정에서 제외되는 활동을 하기 위해 입국하고자 할 때는 사증을 받아야 한다(법무부, 외국인 체류 안내매뉴얼, 2019: 11). 국가별 사증면제의 활동범위는 다양하며 이에 대한 구체적인 활동범위는 법무부 사증업무 자격별 안내 매뉴얼에 제시되어 있다. 관광통과도 C-3(단기방문) 활동범위를 기본으로 하되, 상호주의에 따라 활동범위를 별도로 정한 경우 그에 따르도록 하고 있다. 두 비자 모두 국가에 따라 체류기간 및 체류활동 범위를 달리 규정하고 있다(법무부, 외국인 체류 안내매뉴얼, 2019: 18). 이 두 비자는 무사증으로 입국하는 것으로 이들은 전체 불법체류자의 절반 이상을 차지하고 있다. 앞에서 보았듯이 무사증입국자 중 사증면제 비자의 대부분은 태국국적이고 이들 중 여성들의 상당수가 마사지 업소 등 허가받지 않은 분야에 종사하고 있는 것으로 추측되고 있다.

단기방문(C-3) 비자는 “관광, 통과, 요양, 친지 방문, 친선경기, 각종 행사나 회의 참가 또는 참관, 문화예술, 일반연수, 강습, 종교의식 참석, 학술자료 수집, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 90일을 넘지 않는 기간 동안 체류하는 자”에게 발행하는 자격으로, “영리를 목적으로 하는 사람”에게는 발급할 수 없다(법무부, 외국인 체류 안내매뉴얼, 2019: 17). 관광 활성화와 상호호혜 제도에 의해 단기방문 비자로 한국에 오는 외국인과 사증면제를 통해 한국에 입국하는 인원이 증가하고 있다. 관광특구로 지정된 제주도의 경우 베트남, 태국, 중국, 인도 등 무비자 사증면제국 국민의 유입이 급증하고 있다. 이들은 관광이 목적이라기보다는 일자리와 취업을 위해

〈표 7〉 무사증 입국 불법체류 규모

(단위 : 명)

|            | 2016    | 2017    | 2018    | 2019. 10월 |
|------------|---------|---------|---------|-----------|
| 전체 불법체류    | 208,971 | 251,041 | 355,126 | 386,594   |
| 무사증입국 불법체류 | 82,352  | 105,858 | 192,111 | 201,627   |

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각 연도.

11) 이들에 대한 통계는 앞의 〈표 2〉를 참조.

입국하여 노동력이 부족한 단순노무직, 서비스업종, 간병 분야 등에 취업하고 있다. 보통 브로커의 관리로 관광 비자로 입국한 외국인은 1주일~3개월 동안 일하다가 출국하고 다시 입국하는 형태를 반복하는 경우가 많다. SNS를 통해 일자리 정보를 미리 알고 입국하여 취업하는 예도 비일비재하다. SNS에 누군가가 한국입국 및 취업 의사를 밝히면 접속한 수많은 사람으로부터 일자리에 대한 정보를 받고 소정의 소개료를 지급하는 예도 있다. 관광 목적임을 가장하기 위해, 한국에 있는 사람과 친분을 쌓은 기록을 만든다든가 하는 일도 있다. 또한, 안정적인 체류를 위해서는 유학원을 통해 언어 연수를 받아 한국에 입국하는 예도 많다.<sup>12)</sup>

### 3. 합법 취업가능자격을 비합법 취업

#### 가. 외국국적 동포

현행 재외동포에 대한 출입국 관리 정책은 크게 세 가지로 구분된다.<sup>13)</sup> 첫째, 단기방문제(C-3)이다. 이 비자는 모국을 방문하고자 하는 60세 이하의 외국국적 동포에게 5년 유효한 동포방문(C-3-8, 90일) 복수 사증을 발급하여 자유로운 출입국을 보장하지만, 취업 활동은 허용하지 않고 있다. 둘째, 방문취업제(H-2)는 18세 이상 중국·구소련지역 동포에 대해 3년간 유효한 복수사증을 발급(H-2)하며 사증의 유효기간의 범위 내에서 자유로운 출입국 및 최대 4년 10개월까지 체류가 허용된다. 이들이 국내 취업을 원할 경우 취업교육 및 구직신청 등 절차를 거쳐 출입국관리법 시행령에서 정한 단순노무분야 허용업종(39개)에서 취업활동이 가능하다. 취업 희망자는 취업교육 이수 및 구직신청 후 구직알선을 받거나 자율구직으로 취업할 수 있고, 근무처 변경도 신고만으로 가능하다. 셋째, 재외동포(F-4) 정책이다. 중국과 구소련지역 동포를 대상으로 단순노무 가능성이 적은 국내외 대학졸업자, 법인기업대표, 국내 기능사 이상 자격증 소지자, 60세 이상 동포, 사회통합프로그램 4단계 이상 이수자, 국내 고등학교 졸업자 등에 부여하고 있다. 재외동포비자 자격자는 국내 취업에 특별한 제한이 없으나 단순노무행위와 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위에 해당하는 업무는 할 수 없으며 해당 분야는 법무부 고시(제2018-70호)에 의거하고 있다. 단순노무행위란 건설단순종사원, 광업단순노무원, 하역 및 적재 관련 단순종사원, 이삿짐 운반원, 택배원, 음식배달원, 건물 청소원, 건물 경비원 등이다.

12) 최근 들어 유학생 비자 입국자의 비합법 취업도 활발해지고 있는데 이에 대해서는 특집의 네 번째 글에서 소개하고 있기 때문에 여기서는 생략한다.

13) 법무부 출입국·외국인정책본부(2019), 「알기쉬운 외국국적동포 업무 매뉴얼」, pp.1~2 및 「사증업무 자격별 안내매뉴얼」(2019. 12).

여기서 불법 고용으로 유입되는 주요 사례는 H-2 비자 소지자와 F-4 비자 소지자가 취업할 수 있는 분야를 구분, 차등 제한함으로써 자격 외 취업의 문제가 발생하는 것이다.<sup>14)</sup> 방문취업 비자를 거쳐 재외동포비자로 자격변환이 이루어지는 현실에서 두 비자의 취업분야를 분리하여 운영하는 것은 쉽지 않다. 특히 사업장 이동이 자유롭고 동포들의 취업분야를 규제할 수 있는 현실적인 수단이 많지 않은 상황에서 이러한 취업분야의 규제가 실효성을 갖기는 쉽지 않으며 결과적으로 이들은 취업이 허용되지 않는 분야에서 일을 할 가능성도 있다.

H-2 비자로 취업할 수 있는 분야 등은 재중동포 등이 오랜 기간 취업해 왔던 건설 등 단순 노무 분야인데 좀 더 안정적인 체류자격 획득을 위해 F-4 자격으로 변환한 후 기존의 직종에 취업하면 ‘비합법 취업’이 되어 제재를 받는다. 기능사 자격을 획득했다고 해서 그 분야의 취업으로 바로 연결되지 않는 상황에서 재외동포비자를 취득한 후 노동시장에서 퇴출당하여 생계의 곤란함을 겪는 동포들이 생겨난다. 또한 60세가 되어 재외동포 자격을 취득한 때도 비자 자격 때문에 단순노무 분야에 취업할 수 없다. 비자 자격과 취업 제한이라는 임의적 규정 자체가 동포 취업 시장의 현실과 괴리되면서 ‘비합법’ 취업 혹은 ‘불법 노동시장’을 양산하고 있다.<sup>15)</sup>

#### 나. 비전문 취업자의 사업장 이탈

비전문취업(E-9)비자는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거, 고용허가제로 입국한 외국인근로자에게 최장 4년 10개월간의 취업을 허용하는 비자다. 비전문 취업으로 입국한

- 14) 방문취업과 재외동포 체류자격의 연령별 직종별 취업구조를 보면 아래 표에서 보듯이 40대 이상에서는 단순노무직 종사비중이 양 집단 모두 많은 것으로 나타난다(자료: 이규용 외(2017), 『동포외국인력정책 발전 방안 연구』, 고용노동부, p.51. <표 2-28> 재인용).

〈동포의 직업별 연령별 분포(2016년)〉

|                     | 방문취업  |       |       |       |       |       | 재외동포  |       |       |       |       |       |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                     | 전체    | 20대   | 30대   | 40대   | 50대   | 60 이상 | 전체    | 20대   | 30대   | 40대   | 50대   | 60 이상 |
| 전직업                 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 관리자, 전문가 및<br>관련종사자 | 0.4   | 1.1   | 1.1   | 0.0   | 0.3   | 0.0   | 15.5  | 20.7  | 20.5  | 17.9  | 10.5  | 8.4   |
| 사무종사자               | 0.5   | 1.0   | 0.5   | 1.0   | 0.0   | 0.0   | 7.8   | 13.8  | 17.0  | 4.6   | 1.8   | 2.1   |
| 서비스, 판매종사자          | 17.9  | 19.5  | 18.4  | 16.1  | 17.6  | 28.5  | 14.8  | 18.1  | 15.5  | 10.2  | 16.2  | 14.4  |
| 농림어업 숙련종사자          | 0.5   | 0.4   | 0.0   | 0.1   | 0.7   | 4.1   | 0.9   | 0.0   | 0.0   | 0.6   | 0.8   | 2.8   |
| 기능, 기계조작,<br>조립종사자  | 40.6  | 46.3  | 47.7  | 46.2  | 32.0  | 28.9  | 31.9  | 36.0  | 29.2  | 40.2  | 33.2  | 22.1  |
| 단순노무종사자             | 40.2  | 31.7  | 32.4  | 36.6  | 49.5  | 38.5  | 29.1  | 11.4  | 17.8  | 26.4  | 37.6  | 50.2  |

- 15) 동포의 취업실태에 관한 연구는 이규용 외(2017), 앞의 보고서를 참조.



외국인근로자의 경우, 근무처 변경(이동)의 제한, 변경 횟수의 제한 등에 의해 규제를 받는다. 비전문 취업으로 입국한 외국인이 합법에서 비합법이 되는 것은 사업장을 이탈하거나 체류기간이 지나도 귀국하지 않는 경우이다.

고용허가제 외국인력의 비합법 상태를 사업장이탈과 체류기간 초과의 두 가지로 유형화하면 <표 8>과 같다. 유형 1은 사업장을 이탈한 경우이다. 여기에는 계약기간 이전에 사업장을 이탈하였지만 계약기간 만료 시 출국한 집단(비합법 체류자 A)과 계약기간 종료 이전 사업장을 이탈한 후 계약기간을 초과해서도 출국하지 않은 집단(비합법 체류자 B)으로 구분한다. 유형 2는 사업장을 이탈하지 않았지만 계약기간 만료 후 출국하지 않은 집단(비합법 체류자 C)이다. 유형을 체류기간 초과여부로 구분하면 비합법 체류자 A는 체류기간 미초과자이고 비합법 체류자 B와 C는 체류기간 초과자이다. 법무부 출입국통계연보는 체류기간 초과자를 불법체류자로 파악하고 있기 때문에 비합법 체류자 A는 포함되지 않는다.<sup>16)</sup>

[그림 7]은 고용허가제 원 자료를 이용하여 비합법 체류자 비율을 추정한 결과이다. 여기서 비합법 체류자는 <표 8>의 유형 1과 2를 모두 포함한 숫자이다. 그림에서 보듯이 비합법 체류자 비율은 고용허가제 도입 이후 지속적으로 증가추세를 보인다 2013년을 기점으로 20% 전후를 유지하고 있다. 여기서 각 연도별 비합법 체류자는 해당 연도에 측정된 비합법 상태에 있는 외국인체류자를 의미한다. 따라서 이를 사업장이탈과 체류기간 초과로 분리하여 살펴보면 사업장 이탈에 따른 비합법 체류 문제보다는 체류기간 초과에 따른 비합법 체류자가 훨씬 더 많음을 알 수 있다. 계약기간 종료 후 체류기간 초과자 비율은 2018년 기준으로 17.0%이며, 사업장 이탈자 비율은 4.4%이다. 비전문취업자의 비합법화 문제는 선발 및 배치, 사업장이동, 취업허용 분야, 체류기간 상한, 장기 체류가 가능한 비자와의 연계성 등 다양한 제도관련 이슈가 있다.

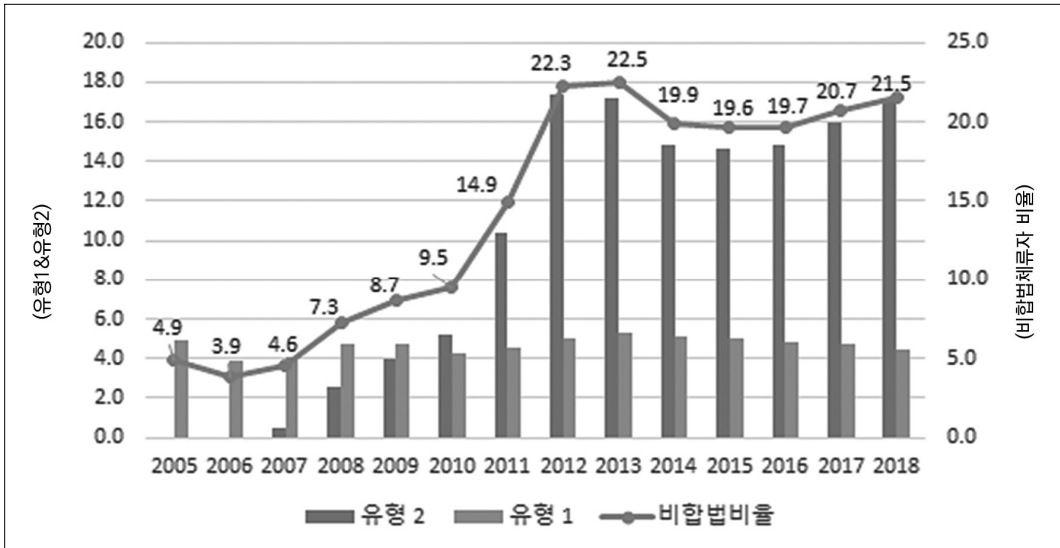
<표 8> 고용허가제 외국인력의 비합법 체류 유형

| 유형             |           | 내용                               | 비고         |
|----------------|-----------|----------------------------------|------------|
| 유형 1. 사업장 이탈   | 비합법 체류자 A | 계약기간 종료 이전 사업장 이탈 & 계약기간 만료 전 출국 | 계약기간 초과 아님 |
|                | 비합법 체류자 B | 계약기간 종료 이전 사업장 이탈 & 계약기간 초과      | 계약기간 초과    |
| 유형 2. 계약기간 초과자 | 비합법 체류자 C | 계약기간 종료 후 체류자                    | 계약기간 초과    |

16) 사업장 이탈은 사업주의 신고에 의해 파악할 수 있기 때문에 과소 추정될 가능성이 있다.

〔그림 7〕 고용허가제 비합법 체류자 비율 추이

(단위 : %)



주: 유형 1은 전체 체류자 대비 사업장 이탈자 비율이며, 유형 2는 체류기간 초과자 비율임.  
 자료: 고용노동부, 고용허가제 원자료를 이용하여 작성.

## IV. 맺음말

이 글은 통계자료를 중심으로 외국인 비합법 문제에 대해 살펴보았다. 주요 함의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 체류기간 초과자의 추이 분석을 보면 합법화 조치이후 체류기간 초과자 규모가 큰 폭으로 감소하였고 이후 그 규모가 증가하지 않은 상태를 유지하여 왔던 배경에는 합법적인 외국인 노동공급이 지속적으로 증가한 데 기인한다.

둘째, 외국인 비합법 체류자가 증가하고 있고 장기체류자도 증가하고 있지만, 전반적인 추세를 볼 때 장기 불법체류자 규모가 크게 증가하지 않는 현실은 이들의 정주화문제가 아직은 우려할 만한 수준이 아닐 수 있음을 시사하고 있다.

셋째, 비합법 외국인 고용에 대한 통계 파악이 현실적으로 쉽지 않은 실정이나, 큰 폭으로 증가하고 있는 비합법 고용문제를 고려할 때 이들이 집중적으로 분포하고 있는 산업에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 이들 분야에서 비합법 고용이 확대되는 원인을 진단하고 이로 인해 내국인 노동시장에 미치는 영향에 대한 엄밀한 분석을 통해 외국인력 합법공급정책에 반영할 필요가 있다.

넷째, 외국인 비합법 고용이 확대되는 배경에는 무엇보다 이들에 대한 수요가 증가하고 있는 데 기인한다. 이는 단속이나 사용자 제재와 같은 접근만으로는 한계가 있음을 시사한다. 따라서 외국인 비합법 문제에 대한 접근은 이러한 법적 조치와 더불어 허용업종, 도입규모, 고용 계약 방식, 인력매칭 구조 등 산업 구조 및 노동시장 여건에 부합하는 외국인력 공급체계를 재구축하여 비합법 고용유인을 줄이는 것이 중요하다. **KLI**

### [참고문헌]

- 고용노동부, 고용허가제 원자료.  
 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계연보』, 각 연도 및 『출입국·외국인정책 통계월보』, 각호.  
 \_\_\_\_\_(2019), 『알기쉬운 외국국적동포 업무 매뉴얼』.  
 이규용·김현미·김철효·주수인(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』, 한국노동연구원.  
 이규용 외(2017), 『동포외국인력정책 발전방안 연구』, 고용노동부.  
 이규용 외(2018), 『건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구』, 대한건설협회.  
 최서리·이창원·김용기·정혜진(2014), 『국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구』, 이민정책연구원.  
 통계청·법무부, 『2019년 이민자 체류실태 및 고용조사』 보도자료.

# 외국인 비합법 노동시장의 형성과 유형\*

주 수 인\*\*

## I. 들어가는 말

외국인 불법체류 및 취업이 다양한 경로를 통해 발생하고 있으며 취업분야도 외국인 취업 허용 업종과 비허용 업종을 망라하여 산업 전반으로 확대되고 있다. 이들의 취업직종은 대부분 비숙련분야이지만 제조업 등에서는 숙련을 요구하는 분야로 확대되고 있기도 하다. 이들은 한국사회에 실재하지만 ‘미등록’ 신분으로 인해 종종 사람들의 인식 밖에 놓여 있는 것으로 여겨져 왔다. 비합법 노동시장은 합법적 중개업자, 비공식적 중개업자, 한국인 사용자, 한국인 동료, 외국인 합법 체류자, 미등록 체류자 등 다양한 이해관계자들에 의해 형성되고 있으며<sup>1)</sup> 그 형태도 변화하고 있다.

1990년대에는 밀입국과 허위여권을 통한 불법 출입국이 성행하였으며, 2000년대 초반에는 위장결혼을 통한 입국 등이 많았다. 이후 고용허가제 도입과 방문취업제 실시, 「결혼중개업의 권리에 관한 법률」 개정 및 결혼 중개업등록제 도입 등으로 밀입국과 위장 결혼 방식을 통한 불법체류 및 취업은 감소하였다. 대신에 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 단기방문(C-3), 일반연수(D-4) 등 단기비자를 통한 한국으로의 입국 문호가 낮아짐에 따라 다양한 국가에서 주로 취업을 목적으로 들어오는 외국인이 증가하고 있다. 또한 기존에 들어와 있는 이주자를 통한 연쇄이주도 확대되고 있는 추세이다. 이에 따라 이들을 대상으로 입국 지원, 체류자격 변경, 취업 알선 등을 수행하는 중개시장도 커지고 있다.

외국인 비합법 노동시장은 이들을 고용하려는 내국인 고용주와 취업을 희망하는 외국인 그

\* 이 글은 이규용 외(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』 중 제5장의 내용을 발췌·정리한 것이다.

\*\* 한양대학교 대학원졸(hejsuin@gmail.com).

1) 여기에는 합법적 테두리에서 업무를 수행하는 변호사나 행정사 뿐 만 아니라 기존에 합법적으로 취업하고 있는 외국인, 불법취업자, 사업주 등 다양한 주체들이 관여하고 있다. 이들은 합법적인 영역뿐만 아니라 불법적인 영역에서도 활동하고 있다.

리고 이를 매개하는 중개자가 얹혀 있으며 그 형태도 다양해지고 있다. 따라서 비합법 노동시장의 형성과정 및 구조를 이해하기 위해서는 비합법 외국인력에 대한 노동수요가 증가하는 이유는 무엇인지, 그리고 이러한 수요를 충족시켜 주는 중개 시장이 어떤 형태로 나타나고 있는가를 살펴보는 것이 중요하다.

이러한 문제인식에 기초하여 이 글에서는 외국인 비합법 노동시장의 형성과정 및 매개기능과 구조에 대해 살펴본다. 이를 위해 문헌조사, 심층면접, 집단 인터뷰, 현장조사, 기관방문 등을 수행하였다. 외국인 비합법 노동시장의 형성과정 및 구조를 유형별로 구분하고 있지만 비합법 경로가 다양하고, 이들의 고용관계, 임금구조 및 결정방식이 업종이나 지역특성과 맞물려 있어 이를 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 이러한 한계를 염두에 두고 여기서는 비합법 노동시장 구조의 전형적인 특징을 보이는 현상을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 외국인 비합법 노동시장 매개기능과 형성경로

### 1. 비합법 노동시장 매개기능

노동시장 구조라는 관점에서 보면 비합법 노동시장이 형성되는 일차적인 원인은 비합법 외국인에 대한 노동수요가 존재하기 때문이다. 특히 최근 들어 외국인력에 대한 수요가 증가하고 이들을 연결해 주는 매개기능이 발달하면서 매칭이 보다 쉽게 이루어지고 있고 이에 따른 거래비용도 크지 않아 비합법 노동시장이 확대되고 있다. 매개기능은 전문중개인, 직업소개소, 인적 연계망을 통한 연쇄이주, 앱 시장 등 다양한 형태로 나타나고 있다.

#### 가. 전문중개인

외국인 비합법 노동시장을 형성하는 매개역할로 가장 많은 비중을 차지하는 것이 전문 중개인이라고 볼 수 있다. 입국과정부터 취업알선 및 정주지원까지 전반적으로 관여하는 중개인<sup>2)</sup>도 있지만 입국, 취업알선, 체류 자격 변경 등 특정 과정만 개입하는 중개인도 많다. 취업알선은 일회성일 수도 있고 팀을 조직하여 지역 간 이동을 하면서 인력공급을 알선하는 형태도 있다. 중개인을 통해 입국한 사람들이 다시 중개인이 되어 다른 사람을 입국시키거나 소셜네트워

2) 입국과정에서 중개인 개입은 다음 항의 입국단계에서 설명한다.

크서비스(이하 SNS)를 통해 은밀하게 거래를 하는 등 다양한 형태로 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

#### 나. 직업소개소

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. 공식적인 간판을 걸고 있으며 소개자의 신분이 공개되어 있다는 점에서 익명성이 높은 소셜네트워크서비스를 통한 알선에 비해 이용자에게 신뢰성을 주는 측면이 있다.

비합법 외국인력을 알선하는 행위는 불법이기는 하지만, 직업소개소는 사용주의 대항권이 나 외국인 근로자의 권익보호라는 순기능도 있다. 나쁜 사업주에 대한 블랙리스트를 갖고서 이들에게는 취업을 알선해 주지 않는다면 근로자의 임금체불문제를 해결해 주는 등 근로자를 보호하기도 한다. 또한 사업주들에게 적합한 외국인근로자를 확보하여 공급해 준다면 상대적으로 이직성향이 높고 평판이 좋지 않은 근로자들은 알선을 배제한다거나, 고용주들이 외국인력을 관리하는 데 따른 애로사항을 해결해 주기도 한다. 이러한 역할은 고객관리 차원에서 이루어지는 것이기도 하지만 외국인 비합법 노동시장에서 통상적인 고용관계가 작동하는 데 기여하고 있다.

그러나 또 한편으로는 이들의 횡포도 관찰되고 있다. 직업소개소들은 「직업안정법」에 의거하여 활동하고 있지만 일부 소개소들은 과도한 알선 수수료, 임금 착취, 폭리, 담합, 서류 조작 등과 같이 ‘불법’이라는 점을 악용하는 사례들도 나타나고 있다.

직업소개소가 비합법 노동시장에 개입하는 행위는 불법이지만, 비합법 노동시장의 형태가 다양해지고 비합법 노동자에 대한 수요가 커지고 있기 때문에 현실적으로 이를 완전히 근절하는 것은 쉽지 않을 것이다. 현 상황을 제대로 파악하여 제도를 정비하는 것과 더불어 이들의 불법행위로 인한 피해를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

#### 다. 인적 연계망을 통한 연쇄 이주

이주자들은 지나간 경로(Stahl, 1995)를 답습하며 이주할 지역에 이미 살고 있는 친척이나 친구들의 도움을 받게 된다. 가족이나 같은 지역 출신이라는 사실에 기반을 둔 네트워크는 머무는 곳, 일자리, 행정수속과 관련된 도움, 개인적 어려움에 대한 지원 등을 제공한다(스티븐 카슬 외, 2013: 67). 우리나라도 예외가 아니다. 이주자들이 만들어 놓은 사회적 네트워크는 가족,

3) 소셜네트워크 서비스(SNS)를 통한 중개는 다음 항에서 설명한다.



지인, 자국 출신 이주자들의 이주를 용이하게 만들고 있다.

한국어도 잘하면서 다양한 인적, 사회적 네트워크를 갖고 있는 장기체류자들이 늘어남에 따라 이들은 인력난을 겪고 있는 사업주, 환자를 모집하는 병원, 학교 정원을 충원해야 하는 대학교 관계자들에게 본국 출신의 외국인을 알선해 주는 중개인 역할을 하는 경우도 발생하고 있다. 여기에는 유학생, 결혼이민자, 외국인 취업자, 한국의 장기 거주자 등이 이들과 연계망을 갖는 본국의 지인, 동료, 친인척 등을 본인이 속해 있는 지역, 사업장, 학교와 연계하는 역할을 하고 있다.

#### 라. 앱(App) 시장의 발달

스마트폰의 보급과 구직사이트, 앱(app)기반 온라인의 활성화로 이에 기반한 비합법 노동시장이 한 축으로 자리 잡고 있다. 직접 직업소개소를 방문하지 않고도 사업장의 소재지나 구인 회사의 임금, 근로조건 등에 대한 정보를 알 수 있게 되었다. 그동안 직업소개소를 방문하거나 고용센터를 통해 일자리를 알선 받던 외국인들도 구인구직 사이트를 이용하는 비율이 많아지고 있다. 중국어, 태국어, 러시아어 등 각국의 언어로 되어 있는 구직사이트가 이주자들에 의해 공유되고 있어서 이들은 한국에 입국하기 전부터 구직관련 정보를 확인할 수 있게 됨에 따라 비합법 노동시장에 대한 접근성이 높아지고 있다.

소셜네트워크서비스(Social Network Services/Sites)의 발달로 국적별로 정보를 교류하는 커뮤니티들이 생겨났다. 커뮤니티의 형태는 각 국가의 자국어로 된 사이트, 오픈채팅방, 국가별 채팅앱, 밴드 등 다양하다. 체류외국인이 증가하고 각 국적별 체류자들의 비자, 연령, 성별, 학력, 직업 등이 다양하여 커뮤니티에서는 여러 정보들이 교류된다. 언어를 공유하고 있는 국가 출신 외국인들은 이러한 사이트에 복수로 가입하는 경우가 많다. 인도네시아인과 동티모르인은 정보를 함께 교환하고 있고, 중국어는 중국동포와 한족이 공유하며, 러시아어는 러시아와 CIS 국가, 고려인이 정보를 함께 공유한다. 많은 인원이 참여함에 따라 채팅방 또는 커뮤니티에서 취업 알선이 이루어지기도 한다. 처음 오는 이주자들도 소셜네트워크서비스를 통해 한국에 대한 정보를 쉽게 습득할 수 있게 되었으며, 입국 이후에도 취업알선, 정주 등에 관한 정보를 접할 수 있게 되었다. 앱시장이 발달함에 따라 비합법 노동시장은 환경변화에 보다 유연하게 적응하는 형태로 되어가고 있다. 이는 비합법 노동시장에 대한 제재가 더 어려워지고 있음을 시사한다.

## 2. 비합법 노동시장 형성경로

### 가. 입국단계

외국인력에 대한 수요가 증가하고 입국 문호의 개방, 정보통신의 발달, 저가항공의 취항 및 정보 공유의 확산 등으로 외국인 입국이 쉬워지고 있다. 한국정부는 관광시장 다변화 및 관광 활성화를 위해 사증면제 국가를 확대하고 복수비자의 허용범위를 확대하는 등 입국요건을 완화하였다. 이에 따라 단기방문, 사증면제 또는 무비자 등 입국방식이 다양해졌다.<sup>4)</sup> 또한 저가항공 노선이 취항하면서 외국인들이 이전보다 더 쉽게 한국에 입국할 수 있게 되었으며, 기존의 운임료에 비해 저렴하게 들어올 수 있게 되었다. 다양한 국적의 체류 외국인이 증가하고 이들의 한국 내 체류기간이 길어짐에 따라 한국에 대한 정보의 유통이 보다 활발해졌다. 소셜 네트워크서비스(SNS)의 발달은 물리적 거리와 시간에 상관없이 소통을 가능하게 하고 있다. 이에 따라 입국을 위해 중개인에게 막대한 비용을 지불하는 방식은 많이 줄어들었다.

다양한 방법이 생겨나고 있으나 비합법 체류 및 취업을 목적으로 한국에 들어오는 외국인들은 여전히 중개인들을 많이 찾는다. 중개인은 직접 다른 국가로 가서 불법 고용에 맞는 인력을 선별하기도 하고 한국에 불법취업하려는 외국인에게 사증면제나 무비자 등을 통한 입국경로에 대한 정보를 제공해 주며, 입국 시 공항에 나가 직접 이들을 데려오기도 한다. 불법취업을 목적으로 하는 입국과정에는 전문적인 중개인이 개입하기도 하지만 먼저 입국한 친척, 지인들이 별도의 비용을 지불받지 않고 중개인 역할을 수행하기도 한다.

사증면제협정 국가 출신이 아닌 외국인들은 입국이 가능한 서류를 작성하는 것부터 중개인에게 의존하는 경우가 많다. 사증면제 국가의 외국인들은 입국과정 시에는 서류들이 필요하지 않지만 입국 심사 인터뷰, 취업알선에서는 중개인의 도움을 받고 있다.

### 나. 취업단계

비합법 노동시장이 형성되는 이유는 무엇보다 비합법 노동자에 대한 수요의 증가에 기인하지만 이 외에 다양한 요인들이 있다. 합법적인 외국인력을 공급받을 수 있는 제도가 있지만 외국인 고용허가 자격요건을 갖추지 못하였거나 허용업종이 아닌 경우, 합법 외국인 공급량의

4) 여기서는 불법체류자 비율이 가장 높은 단기비자 입국자에 한정하여 살펴본다. 단기비자 외에도 동반비자나 유학생, 취업비자 입국자 등 다양한 비자입국자들이 입국시점부터 비합법을 목적으로 유입되고 있음이 현실이다. 가령, 유학생의 경우 유학을 목적으로 입국하여 노동시장에 불법으로 취업하기도 하지만 처음부터 비합법취업을 목적으로 유학생 비자자격을 이용하는 경우도 있다. 또한 농어업분야의 경우 처음부터 사업장 이탈을 생각하고 입국하는 사례도 있는 것으로 보인다.

부족, 비합법 고용에 따른 이익(고용절차의 용이성, 상대적으로 낮은 고용비용, 고용관리의 유연성 등) 등의 이유로 비합법 외국인력을 활용하고 있다. 최근 들어 최저임금의 급격한 인상이나 인력 미스매치의 심화도 비합법 시장을 확대하는 요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 합법적인 외국인력 제도의 경직적인 운용에서 기인하기도 한다. 즉, 외국인력 쿼터의 부족, 계절적 수요나 단기 계약 방식을 선호하는 분야에서의 외국인력 수요는 증대하고 있지만 이에 부합하지 못하는 현 제도의 운영체계도 원인으로 지적할 수 있다.

외국인근로자 입장에서 보면 합법적 취업 경로로 들어왔지만 더 나은 임금 및 근로조건을 찾아 사업장을 이탈하여 불법취업을 하는 경우도 있고, 체류기간 도과, 허용분야 이외에서의 취업 등 체류자격외 활동으로 불법취업을 하는 경우도 있다. 합법적인 취업자격 요건을 갖추지 못하였거나 한국에서 취업을 위해 필요로 하는 자격을 갖추기 위한 시간과 비용을 투자하지 않아도 되기 때문에 처음부터 불법취업을 목적으로 들어오기도 한다. 비합법 노동자는 법의 보호망에서 벗어나 있기 때문에 단속에 대한 불안, 취업사기 위험 등과 같은 불이익이나 피해를 당할 수 있으며 피해구제를 요청하기도 쉽지 않지만, 비합법을 선택하는 이유는 이로 인한 기대이익이 크기 때문일 것이다.

이 외에 고용관계의 유연성의 이점으로 비합법 고용을 선호하기도 한다. 비합법 외국인력의 활용은 상대적으로 합법 외국인력에 비해 채용과 해고의 유연성이 있고 사업주가 필요로 하는 적격자(신체조건, 숙련도 등)를 선택할 수 있는 장점이 있다. 사업주가 합법 외국인력을 고용하기 위해서는 복잡한 행정절차, 긴 소요시간을 감수해야 하지만 비합법 고용은 이러한 절차를 필요로 하지 않는다. 또한 채용에 따른 부가비용(4대보험, 출국만기보험, 퇴직금 등)이 적고 전화 한통이면 원하는 기간 동안 외국인을 채용할 수 있다. 외국인근로자 또한 본인이 원하는 사업주를 선택(임금, 근로조건, 지역, 직장분위기 등)할 수 있으며, 매개자와 협력하거나 혹은 집단적으로 이직을 할 수 있기 때문에 임금이나 근로조건 협상 시 사업주에 대한 압박수단을 갖고 있기도 하다.

이처럼 비합법 고용이 발생하는 이유는 다양하며 이 과정에서 앞에서 언급한 매개자들이 이러한 시장을 형성하고 유지하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 사용자, 중개인, 노동자 모두 법의 테두리에서 벗어나 있기 때문에 이를 악용하는 사례들이 많이 나타나고 있다.

### Ⅲ. 외국인 비합법 노동시장 유형과 특징

#### 1. 유형의 구분

여기서는 외국인 비합법 노동시장이 어떤 형태로 작동하고 있는가를 살펴보고자 한다. 이는 우리나라 노동시장에서 외국인 비합법 노동자들이 어떤 분야로 유입되고 있는지, 그리고 이들이 유입되는 분야에서 외국인력, 특히 비합법 외국인력에 대한 수요가 왜 발생하는지를 이해하는 데 도움이 될 것이다. 비합법 외국인력 노동시장의 유형구분은 산업별, 직업별, 숙련별, 고용형태별 등과 같은 통상적인 노동시장을 구분하는 방법과는 다르게 접근할 필요가 있다.

외국인 노동시장은 합법 노동시장과 비합법 노동시장으로 구분할 수 있다. 합법 외국인력 노동시장은 취업비자를 통해 형성된 노동시장과 비취업비자이나 취업활동이 가능한 노동시장으로 구분할 수 있다. 전자의 경우 고용허가제, 방문취업제 그리고 전문외국인력비자에 따른 노동시장이 해당된다. 잘 알려져 있는 것처럼 고용허가제는 주로 제조업, 건설업, 농축산업, 어업에서 상용근로 형태의 고용계약을 통해 일을 하며 사업장 이동은 제한적이다. 방문취업제는 같은 방식이지만 업종이 39개로 확장되어 있고 사업장 이동은 자유롭다. 전문인력의 경우 각 비자유형에 따른 해당 직종 중심의 노동시장이 형성되어 있다. 비취업비자이나 취업활동이 가능한 재외동포, 영주권자, 외국국적의 결혼이민자, 유학생 등이 종사하고 있는 노동시장도 있다. 이들의 취업분야는 다양하지만 대체로 단순생산직이나 서비스직 종사자가 많다.<sup>5)</sup>

외국인 비합법 노동시장은 체류기간을 초과하거나 체류자격외 활동으로 취업에 종사하는 외국인력 노동시장이라고 말할 수 있다. 이들이 취업하는 분야는 어학, 통역, 기술직 등 전문직 분야뿐만 아니라 서비스직종, 생산기능직종 등 매우 다양하며 산업별로도 광범위하게 걸쳐 있다. 이들은 특정분야에 고정되어 있기도 하지만 직종간, 숙련간, 업종간 이동을 하기도 하며 일자리를 두 개 이상 갖고 있기도 하다. 여기서는 외국인 비합법 노동자들이 주로 어떤 분야에서 일하고 있는지를 살펴봄으로써 이러한 시장에서 비합법 외국인력에 대한 수요가 발생하고 있는 이유가 무엇인지를 살펴보고자 한다.

5) 이에 대해서는 통계청·법무부(2019), 「이민자 체류실태 및 고용조사」를 참조.

## 2. 유형별 외국인 비합법 노동시장의 특징

### 가. 임시·일용직 노동시장

임시·일용직 노동시장은 단순하고 일상적인 업무를 주로 다루며, 사회 문화적 환경이 다른 데도 쉽게 적응할 수 있는 분야이다. 대체로 상당한 육체적 노동이 필요하고 대부분 단기간의 훈련으로 업무수행이 가능하기 때문에 직무 간 이동이 용이하다. 이들이 일하는 분야는 주로 청소, 식당 및 요식업, 단기 제조업 아르바이트, 상하차 등 물류분야, 건설일용직 등이며 단순 노무 형태의 고용계약이 이루어지고 있다. 이러한 직무의 특징은 외국인뿐 만 아니라 내국인에 게도 공통된 사항이다.

임시·일용직 노동시장에서 내국인 인력부족이 심화됨에 따라 외국인 불법고용이 확대되고 있다. 회사에서 직접 고용을 하거나 직업소개소를 통해 일을 하는 비합법 노동자들도 있고, 오야지에 소속되어 있거나 인적 네트워크를 통해 일하는 비합법 노동자들도 있다. 고용계약은 일일, 임시, 파트타임, 개인 또는 팀 단위 등 다양한 형태로 이루어지고 있다. 임금 지급 방식도 사업주 직접 지급, 직업소개소를 통한 지급, 오야지와 같은 팀장을 통한 지급 등 다양하다. 외국인 비합법 노동자가 이 시장에 많은 이유는 별도의 고용계약이 필요 없기 때문에 신분을 드러낼 필요가 없고, 일당제의 경우 당일에 임금 정산을 받을 수 있기 때문이다. 또한 한국어를 잘 구사하지 못해도 일하는 데 별 지장이 없고, 숙련이 없어도 쉽게 일을 할 수 있으며 지역과 업종 간 이동이 자유롭기 때문에 일용 노동시장을 선호한다.

이들은 여러 지역을 옮겨 다니며 일일 노동시장에 참여하기도 하고, 한 지역에서 제조업, 농업, 어업, 서비스업 등 여러 업종을 돌아가며 일하기도 한다. 건설현장을 따라 지역을 옮겨 다니기도 하고, 한 지역에 거주하며 식당 서빙, 과수재배, 작물 운반, 가공 및 포장 일을 하기도 한다. 그러나 임시·일용직 노동시장의 특징과 비합법이라는 신분으로 인해 이들은 저임금, 고용불안, 위험한 작업환경 등에 쉽게 노출된다. 또한 임시·일용직 노동시장에서 외국인노동자와 내국인노동자의 업무 수행 능력 차이가 크지 않기 때문에 사업주가 내국인보다 비합법 노동자를 선호하기도 하여 내국인 근로자의 임금 및 근로조건에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

### 나. 계절 노동시장

계절노동시장은 계절적 특징을 가지거나 특정 기간에 인력이 필요하기 때문에 지역별 이동성이 크다는 특징을 갖고 있다. 농어업분야가 가장 많으며 건설업도 부분적으로 계절성을 갖기

도 한다. 건설업은 6개월 미만의 공사가 많으며, 동절기 이전에 계약이 끝나는 시공들이 많다. 농업의 노지 경작은 파종시기와 작물 수확시기에 인력이 많이 필요하다. 어업은 자원보호를 위해 어패류의 산란기나 치어기에 맞춰 수산동식물의 포획·채집이 금지되는 기간인 금어기를 가지며 금어기는 수산자원에 따라 그 기간이 다르다. 추운 겨울에는 연근해 조업이 어려우며 타 업종에 비해 계절적 특성이 크다.

농업, 어업은 합법적 외국인력을 공급받을 수 있는 고용허가제와 계절근로자라는 제도가 있다. 합법적 외국인력을 공급받을 수 있음에도 비합법 노동자들이 이 업종으로 유입되고 있는 것은 계절노동시장이라는 특성에 맞는 노동력 공급이 제대로 이루어지지 않는 등 다양한 요인들이 있을 것으로 보인다. 고용허가제는 상시고용계약을 맺기 때문에 일손이 필요한 시기에 필요한 인력을 곧바로 공급하기 어려우며 특정 기간만 노동자를 고용할 수 없고 복잡한 서류 제출과 퇴직금, 출국만기보험 등 부가적으로 감당해야 하는 것들이 많다. 계절근로자제도는 이러한 고용허가제의 단점을 보완하기 위해 만들어졌으며 지방자치단체가 자매결연(MOU)을 맺어 계절근로자를 도입하는 방식이다. 그런데 지방자치단체가 자매결연을 맺지 않은 농가, 어가 등은 계절근로자를 고용할 수 없어서 계절근로자를 고용한 농가, 어가에서 불법과건을 하는 사례가 발생하기도 한다. 또한 인력부족을 겪는 농어촌에 외국인 젊은 인력의 대량 공급, 저임금, 특정기간 고용과 해고의 용이, 업종과 지역의 계절적 특성으로 인해 비합법 노동자를 선호하는 시장이 만들어지고 있다. 비합법 노동자들은 개인이 직업소개소를 통해 일하러 다니기도 하지만 주로 오야지를 매개로 팀을 이루어 움직인다. 이들은 농어촌에 인력을 공급하기도 하고, 팀으로 일정 기간을 계약하여 업무를 수행하기도 하며, 휴경지를 임대하여 농산물을 대량으로 직접 거래하기도 하는 등 노동의 형태가 다양화하고 있다.

외국인 비합법 노동자들이 지역사회에 거주하며 소비활동을 함으로써 지역경제에 기여하기도 한다. 그러나 한편, 많은 비합법 노동자들이 단체로 한 마을에 들어오면서 해당 지역에 거주하는 내국인들의 불안감이나 불편함이 커지기도 한다. 미등록 체류자 증가, 외국인 밀집지역의 집단 거주화, 무면허 자동차 및 오토바이 운행에 따른 불안감 등이 발생하고 있다.

특정 농가에서만 비합법 외국인력을 활용하는 것이 아니라 지역 농가 상당수가 비합법 외국인력을 활용하는 상황으로 확산되고 있어서 단속문제만으로 접근하는 데 한계가 있다. 계절노동시장이라는 특징으로 볼 때, 전국적 지역별 작물에 따른 파종 시기와 수확 시기에 맞춰 외국인력을 공급하고 관리할 수 있는 체계가 필요하다.

#### 다. 상용직 노동시장으로 유입 확대

일반적으로 외국인 비합법 노동시장은 단기적이고 비숙련이 요구되는 분야를 중심으로 형



성되어 온 것으로 간주되는 경향이 있다. 그러나 합법 외국인력을 공급받을 수 있는 상용직 노동시장에서도 비합법 노동자들이 정착화하는 경향이 나타나고 있다. 이 분야에 비합법 노동자들이 유입되는 이유 중 하나는 필요로 하는 인력에 비해 할당되는 외국인력이 적어 비합법 노동자를 쓸 수밖에 없고 이에 따라 일부 사업장에서는 합법과 비합법 노동자들이 혼재하여 일하고 있기도 하다. 이런 점에서 내국인 및 합법 외국인력 부족이 심화되고 있는 업종에 대한 실태조사를 통해 배분방식 및 쿼터에 대해 재검토할 필요가 있다. 또한 상시고용으로 일하고 있지만 상대적으로 근로조건이 열악하여 합법 외국인력이 비합법화로 되는 분야들이 있다. 가령, 깻잎을 주로 생산하는 비닐하우스는 1년 내내 인력이 필요하지만 임금이 낮고 일이 힘들기 때문에 합법 외국인으로 고용계약을 맺더라도 임금차이, 일의 강도, 근로조건 등 여러 가지 이유로 사업장을 이동하거나 이탈할 가능성이 크다. 따라서 사시사철 운영되는 비닐하우스, 양식장, 축산 농장, 가공업체 등 상대적으로 제조업보다 근로조건이 좋지 않은 농축산업, 어업에서 특정시기와 관계없이 상주하며 일을 하는 상용직 노동자들이 사업장을 이탈하지 않고 일을 할 수 있는 유인책을 고민해 볼 필요가 있다. 합법적인 테두리 안에서 사업주와 노동자가 함께 공생할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.

고령화로 인해 소지역 내 젊은 층의 인력 부족이 심해짐에 따라 일부 지역에서는 지역주민, 사업주들이 인력확보를 위한 방법으로 비합법 노동자와 상용직 고용관계를 맺기도 한다. 부부가 함께 사업장에 일할 경우 사업장을 이탈할 가능성이 낮기 때문에 이들에게는 일반 외국인에 비해 임금을 더 많이 지급하거나 내국인과 임금차이가 별로 없는 경우도 있다. 그러나 또 한편으로는 비합법 노동자의 임금을 착취하거나 임금을 지급하지 않으려고 출입국관리사무소에 신고를 하는 사업주들도 있다.

상용직 형태의 비합법 외국인에 대한 수요가 많은 분야는 주로 제조업이지만 숙박업, 간병 등의 업종에서도 이들에 대한 수요가 확대되고 있다. 간병시장에서는 24시간 돌봄 노동을 필요로 하는 인력에 대한 수요가 늘어나고 있다. 상용직 형태의 비합법 외국인력에 대한 수요의 증가는 이들을 활용하는 데 따른 이점이 작용하는 탓도 있지만 내국인 노동시장의 인력부족 현상이 다양한 업종으로 확대되고 있음을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 기존의 합법적인 외국인력 공급제도에서 외국인력 허용업종이나 관리체계 등을 변화하는 환경에 맞춰 재검토할 필요성이 제기되고 있다.

#### 라. 숙련 노동시장 형성

외국인에 의해 형성되는 숙련노동시장은 학력, 자격증보다는 해당 사업체에 특화되어 형성되는 성격이 크다. 근로조건이 좋지 않은 중소기업들에서는 원하는 지식과 기술을 가진 내국인

력을 확보하기가 쉽지 않고<sup>6)</sup> 내국인 숙련공에 비해 임금이나 복리후생 비용이 낮아 사업주들은 외국인 숙련공을 선호하기도 한다.

숙련된 외국인 노동자들이 한국에서 합법적으로 체류할 수 있는 방법은 많지 않으며 해당 자격요건이 까다롭다. 고용허가제로 들어온 노동자들 중 일부는 장기근속을 통해 업무가 숙달되고 숙련을 형성함에 따라 사업장을 이탈하여 보다 많은 임금을 제시하는 사업장으로 이동하거나 체류기간이 지나도 귀국하지 않고 계속 일을 하고 있다. 체류기간 초과자가 모두 숙련인력이라고 볼 수는 없으나 장기체류를 함에 따라 한국어를 잘하고 업무도 숙달되어 있어 사업주들은 이들을 선호하는 경향이 있다. 고용허가제 원자료를 통해 사업장 이탈 및 체류기간 초과자 특성을 분석한 이규용 외(2019)의 연구에 따르면, 사업장 이탈보다는 체류기간 초과에 따른 고용허가제 비합법 규모가 훨씬 더 많은 것은 숙련인력에 대한 사업주의 수요와 좀 더 일하기를 원하는 외국인노동자 간 이해관계가 맞물린 결과로 볼 수 있을 것이다. 비합법 노동자의 숙련형성은 합법취업비자를 가진 외국인노동자에게만 해당되는 것은 아니다. 단기비자로 입국하여 제조업뿐만 아니라 건설현장이나 농축산업<sup>7)</sup> 등에서 숙련을 쌓아 높은 임금을 받는 비합법 노동자들에 대한 사례도 많다.

일부 비합법 노동자들은 인적 네트워크를 통해 합법 또는 비합법 외국인력을 모집하여 사업장에 소개시켜 주거나 통역을 하는 등 외국인력을 관리하고 사업주와 외국인력 간 중재하는 역할도 함으로써 임금협상력을 갖기도 한다. 숙련공들은 신규로 들어오는 노동자들의 멘토 역할과 업무 숙달을 도와줄 수 있기 때문에 사업주들은 이들을 선호한다. 숙련공에 대한 수요는 제조업에 국한되지 않고 농축산업, 어업, 서비스업 등에서도 나타나고 있으며 이들에 대한 수요가 커지고 있는 것이 현실이다.

외국인 숙련인력 활용문제는 기존의 합법적인 외국인력제도에서 이 문제를 어떻게 접근해야 할 것인가에 대한 과제를 던져주고 있다. 덧붙여 비합법 신분으로 들어와 상당기간 한국에 체류하면서 숙련이 체화된 비합법 숙련외국인력 문제를 어떻게 할 것인가도 고민해 보아야 할 시점이다.

#### 마. 음성적 취업시장

여기서는 주로 유흥분야에서 이루어지는 비합법 시장을 음성적 취업시장으로 살펴보고자 한다. 유흥분야의 경우 처음부터 이러한 분야를 알고 들어오는 경우도 있지만, 거짓광고에 속

6) 최근 들어 단순기능인력보다는 기능을 갖춘 인력부족이 더 심화되는 직종들이 많아지고 있다(이규용 외(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』).

7) 팀으로 움직이는 숙련된 인력은 ‘작업반’이라고 불리며 일을 하기도 한다.

기도 하고 일자리를 찾아 한국에 왔다가 고수익을 얻을 수 있다는 핏에 빠져 이 분야로 유입되기도 한다. 최근 들어 유흥분야로 유입되는 여성들의 국적도 다양해지고 있다.

유흥업소는 신고제 등록 방식으로 쉽게 업소를 개업할 수 있어 주로 마사지 업체가 많으나 내부적으로 보면 성매매 업소로 변종하여 운영하는 사례들도 있다. 유흥업소에 대한 뚜렷한 처벌근거가 없어 단속이나 행정처분이 쉽지 않은 실정이다. 단속 시, 형사처벌에 의해 통고처분과 벌금형에 처해지지만 유흥업소에서 벌어들이는 수익이 더 크기 때문에 근절되지 않고 있다. 음성적 취업시장에서는 불법적인 유사성행위, 성매매, 풍속저해 행위도 이루어지고 있다. 비합법이라는 신분으로 인해 여권을 뺏기고 성매매를 강요(연합뉴스, 2016. 8. 29)당하거나 감금되는 등 인신매매, 범죄로 이어질 가능성이 높기 때문에 음성시장을 근절하기 위한 노력이 필요하다.

#### Ⅳ. 맺음말

이 글에서는 2017년 이후 외국인 불법체류자 규모의 증가가 비합법 취업으로 이어지는 현상에 주목하고 외국인 비합법 노동시장의 형성경로와 구조에 대해 살펴보았다. 통신·기술의 발달과 이주자들의 체류기간 증가로 인해 비합법 노동시장의 구조와 형태는 보다 다양한 형태로 분화하고 있다. 외국인 비합법 노동시장은 비합법으로 외국인을 고용하고자 하는 사업주와 비합법 상태로 취업을 하고자 하는 외국인, 그리고 이들을 연결해 주는 중개자에 의해 형성되고 있다. 정보의 교류가 보다 쉬워지고 비합법 취업에 대한 수요와 공급을 연결해 주는 다양한 매개기능의 발달로 비합법 시장은 다양한 분야로 확산되고 있다.

외국인 비합법 노동시장은 지역별, 산업별, 업종별로 영역이 확대되고 있지만 이를 근절하는 것은 쉽지 않다. 규모도 크고 법적 제재를 가하더라도 이들에 대한 수요가 지속되고 있기 때문에 불법취업을 목적으로 유입하는 외국인이 증가하고 있다. 무엇보다 인력부족을 호소하며 이들을 활용할 수밖에 없는 노동시장의 구조적 문제가 자리잡고 있다. 따라서 비합법 노동시장문제는 사용자, 중개자, 비합법 외국인이라는 개인적 접근이 아닌 노동시장 구조라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

비합법 시장이 갖는 부정적인 측면은 명확하다. 합법적인 외국인력 노동시장을 교란하고 내국인 일자리나 임금, 근로조건에 부정적인 영향을 미치며, 인권침해나 노동착취와 같은 문제를 야기하기도 한다. 또한 불법고용에 따른 법적 제재로 인해 범칙금을 납부해야 하는 사업주들도 증가하고 있다. 따라서 이 문제는 보다 종합적인 관점에서 다루어야 하며 무엇보다 현재의 합

법적인 외국인력 공급체계가 이러한 비합법 외국인에 대한 수요를 충족하지 못하는 원인이 무엇인지에 대한 진단부터 시작되어야 한다. 노동수요가 있다고 해서 이를 모두 합법적인 외국인력공급을 통해 해결할 수는 없을 것이다. 그러나 최근과 같이 광범위하게 확산되고 있는 외국인 비합법 노동시장의 존재는 합법적인 외국인력 공급제도의 경직성과 미비점에서 비롯한 측면이 크다. 외국인 비합법 고용이 이루어지고 있는 분야에 대한 광범위한 실태조사를 통해 현실을 정확히 파악하고 합법적인 외국인력 공급체계를 재정비하여 비합법 취업이나 고용유인을 줄이는 대책을 마련하여야 한다. 이렇게 했을 때 단속이나 법적 제재도 효과를 거둘 수 있을 것이다. **KL**

### [참고문헌]

고용노동부·통계청(2018), 『단순노무 종사자』.

스티븐 카슬·마크 J. 밀러(2013), 『이주의 시대』, 한국이민학회 역, 일조각.

이규용·김현미·김철효·주수인(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』, 한국노동연구원.

장근호(2019), 「우리나라 고용구조의 특징과 과제」, 『경제분석』 25(1), 한국은행 경제연구원, pp.66~122.

통계청·법무부(2019), 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

연합뉴스(2016), 「태국여성 성매매 동원...여권 뺏고 CCTV로 감시」 2016. 8. 29. (검색일 : 2020년 3월 5일)

Stahl Charles W.(1995), "Theories of International Labor Migration: An Overview", *Asian and Pacific Migration Journal* 2(3), pp.211~232.

# 글로벌 노동 유연화와 유학생-노동자의 사례 : 수도권 물류서비스업을 중심으로\*

김 현 미\*\*

## I. 머리말

전통적인 학생 송출국이었던 한국이 최근 유학 목적국이 되고 있다. 선진국을 중심으로 우수한 외국인 유학생을 유치해 국내시장에서 활용하려는 움직임은 “거대한 두뇌 경쟁(great brain race)”이라고 불릴 만큼 큰 관심사이다(Sá and Sabzalieva, 2018). 한국도 국가 경제력 및 교육 경쟁력 강화를 위해 국제 학생을 유치하는 글로벌 추세에 참여하고 있다. 2018년 현재, 14만 2,205명의 유학생이 한국에서 수학하고 있다. 한국 유학생 정책의 가장 큰 문제로 지적되는 것은 외국인 유학생의 국내 노동시장 편입 정도가 매우 낮다는 점이다. 연간 1만 명 이상 배출되는 외국인 대학 졸업자 가운데 국내 취업자는 100명 미만이다(중앙일보, 2013. 6. 5). 교육부 보고에 따르면 외국인 졸업생 중 국내 취업률은 7.4%이다(이주현 외, 2015). 한국으로 유학 온 목적 중 취업이 다른 목적에 비해 가장 높은 27.3%를 차지하고 있다는 점을 고려할 때 실제 취업률은 매우 낮다. 한국의 유학생 유치정책은 졸업 후 이들을 안정된 고용으로 연계하는 제도적 경로를 제대로 갖추고 있지 못하기 때문에 수학능력이 뛰어난 학생을 유인하는 데 한계가 있다. 따라서 유학생 정책과 산업 및 노동부문과의 연계성 강화가 필요하다는 주장이 제기되고 있다(오정은, 2014; 이주현 외, 2015; 하연섭 외, 2015).

반면에 유학으로 한국 대학에 입학한 후 취업을 하거나 체류자격상 허용된 취업 시간을 초과하여 비합법 노동을 하는 외국인인의 수는 급증하고 있다. 한국에서 학위프로그램을 이수한 후 전문분야로 취업한 외국인 학생 수는 적지만, 언어연수나 학사, 석사 과정으로 입학해 일차리나 취업을 위해 학교를 그만두는 유학생의 비율은 높아지고 있다. 이들은 고질적인 인력 부족에 시달리는 저임금 서비스 노동 분야, 농수산업 부문이나 영세 제조업 등에 취업한다. 법무

\* 이 글의 물류서비스업 사례는 이규용 외(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』 중 제6장의 내용을 발췌·정리한 것이다.

\*\* 연세대 문화인류학과 교수(hmkim2@yonsei.ac.kr).

부에 따르면 어학 연수생 등 외국 유학생 ‘불법체류자’의 10여 년 누계 규모는 2019년 9월 말 기준, 전국 대학에서 1만 1,177명으로, 이 수치는 전년 동기 6,601명보다 69.3%가 증가한 것이다. 지난해만도 4,576명이 잠적한 상태다(법무부 출입국·외국인정책본부, 2019). 그러나 여전히 많은 유학생은 학적을 유지한 채, 허용되는 범위 안에서 밤과 주말 시간을 활용하여 취업한다. 이들은 합법과 비합법의 경계를 넘나들며 노동 시간을 조절하기도 한다.

한국 노동시장 내 유학생의 위치는 이처럼 양극화되고 있다. 전문인력의 낮은 취업률과 유학생 비자로 한국에 입국한 외국인의 높은 비합법 노동 참여율이다. 이러한 현상은 현재 한국 정부의 유학생 유치 사업의 목적과 방식이 제대로 실행되지 않고 있거나, 아니면 이런 형태의 유학생 관리를 통해 외국인 청년의 글로벌 노동 유연화란 자본의 목표를 이뤄내고 있다고 할 수 있다. 이 논문은 최근 급증하는 ‘유학생-노동자’ 현상을 통해 소위 비합법 노동이 어느 단계에서 어떻게 발생하고, 어떤 요인 때문인지를 분석한다. 고용허가제나 방문취업제 등 외국인 인력도입 정책으로 해소될 수 없는 인력 부족은 전 산업에 걸쳐 존재한다. 인력 부족이 심한 사업장은 대부분 노동 조건이 열악하고 시장 경제의 불확실한 상황에 크게 영향을 받는 업체다. 이런 사업장은 정규직 인력보다는 ‘임시’나 ‘시간제’ 혹은 ‘계절노동’의 형태의 유연 노동력을 고용한다. 이미 외국인 인력도입 이전부터 내국인을 대상으로 한 유연화가 이뤄진 분야가 대부분이다. 급증하는 도시의 서비스 산업이나 농수산업 등은 예측할 수 없는 경기 변동이나 시장의 수요에 영향을 받지만, 이런 위기를 유연 노동력과 낮은 임금 단가로 해결하고 있다. 중소기업이나 영세사업장은 언제든지 해고할 수 있고, 노동력 재생산을 위한 사회복지 비용을 제공할 필요가 없는 노동자를 선호한다. 이 때문에 관광비자나 무비자로 한국에 입국하거나, 혹은 합법과 불법의 경계를 유연하게 조절하며 장기 체류가 가능한 유학생을 고용하는 경향이 있다.

그러나 외국인 고용은 시장 경제의 보이지 않는 손에 맡겨진 것이 아니다. 한국의 노동시장과 외국인을 연결하여 수익을 창출하는 중개구조가 존재한다. 불법 취업 알선을 하는 중개업, 인력업체, 그리고 대학과 국제 학생을 연결해 주는 유학 알선업체가 존재한다. 또한, 인터넷이나 SNS의 정보 유통망을 통해 실시간으로 올라오는 구직이나 취업 정보는 ‘제도’나 ‘법’의 틀을 넘어서 비제도적 방식의 외국인 유입을 촉진한다. 고용허가제와 같은 외국인 인력 제도는 아시아 16개국의 국민에게만 기회가 제공되고 있고, 선발 및 입국 등에 시간이 걸리며, 이미 대기자가 많다. 또한, 직장 이동의 제한 등으로 노동자보다는 고용주의 관점을 반영한다. 이런 상황에서 교육 채널을 통한 이주는 언어연수, 정규 과정, 비학위과정 등 입국 방식이 다양하고, 교육 소비자로서 수업료 등 초기 비용은 들지만, 장기 체류가 가능하다. 무엇보다 ‘학생’이라는 신분은 외국인 노동자가 흔히 겪은 문화적 비하나 차별에 덜 노출될 수 있는 자격을 갖추는 것을 의미한다. 본 논문은 수도권 지역에 있는 물류센터의 사례를 들어, 물류 서비스 직



종의 노동 성격과 노동과정의 특수성이 어떻게 유학생 고용 친화적인 환경을 제공하는지를 분석한다.

## II. 교육 통로를 통한 국제노동 이주

1990년대 OECD에서 발행된 『이주의 동향(Trends in International Migration)』은 영구 이민자들에게 들어가는 복지와 통합을 위한 비용을 쓰지 않기 위해서는 단기 이주 노동자가 유리하다는 점을 강조하고 있다. 이에 따라 난민이나 정착형 이주자는 엄격히 제한하고, 단기 이주자를 받아들여야 한다는 신자유주의적 해법을 제안했다. 즉, 사회적 비용을 들일 필요 없는 이주자를 선발하여 글로벌 노동 유연화를 확산시켜냈다. OECD의 이주 패러다임은 ‘능동적 사회(active society)’라고 명명된다. 단기 이주 노동자의 예로 연수생, 계약 노동자, 워킹홀리데이 학생, 전문직 기술자, 계절 노동자, 교사, 연구자 등을 들고 있다. 이들의 공통점은 젊고, 경제활동이 활발한 부류로서, 능동적 사회의 이미지에 잘 들어맞는다. 이들은 이주지에서의 임금이나 노동 조건을 크게 문제 삼지 않는 부류다. 자신의 한시적 이주를 신기술을 얻는 기회, 자신의 미래에 도움이 되는 일 경험으로 사유하거나 최소한 다른 나라의 문화를 경험하는 기회였다고 생각하기 때문이다. 이 때문에 이런 청년 이주자는 유연화에 최적화된 범주다(Dreher, 2007; 김현미, 2010: 84~85). 이주 정책은 이후 신자유주의적인 축적 논리에 따른 단기 혹은 임시 이주(temporal migration) 중심으로 재편된다.

선진국의 유학생 유치정책 또한 이런 변화를 반영하게 된다. 전통적인 유학과는 다른, 학업과 노동을 결합한 ‘학생-노동자’ 범주의 이주자가 증폭하게 된다. 유학생 유치의 이중적인 모습은 많은 유학생을 유치하고 있는 미국, 캐나다, 영국, 호주 등에서 발견된다. 유학생 정책은 한편으로는 고급 인력을 유치하는 것이지만, 다른 한편으로는 조기 유학이나 영어 교육을 위한 외국인의 유입을 적극적으로 장려하면서, 교육을 시장화하는 것이다. 해외 청년은 교육 시장의 소비자로서, 동시에 저임금의 임시노동자로 유입된다. 즉, 많은 경제선진국이 앞다퉈 도입한 워킹홀리데이 프로그램이나, 언어연수, 단기 교환학생, 직업 지향적인 전문학교 등으로의 유학은 교육 분야를 ‘시장화’함과 동시에 학생의 신분으로 이주한 청년들을 저임금 유연 노동자로 변화시켜냈다. 유럽, 북미, 호주 등의 경제선진국은 전통적인 유학생과 더불어 ‘교육 통로를 통한 국제노동 이주(educationally channeled international labor mobility)’를 촉진했다(Liu-Farrer, 2009).

현재 전 세계에서 가장 많은 유학생을 받아들이는 호주의 경우, 위와 같은 시장 중심적 교육으로의 정책 변화를 잘 보여준다(이용균, 2012).<sup>1)</sup> 호주에 입국한 유학생 중에는 단기 경제 이주

자(temporary economic migrant)의 성격을 지닌 청년 유학생이 많다. 예를 들어, 1995년 호주와 한국 간의 워킹홀리데이 비자협정이 체결된 후, 이때까지 경제력이 있는 학생들에게만 열려 있던 호주 유학의 성격이 급속하게 변화되었다. 즉, 자원은 없지만 일하면서 공부할 의지를 가진 한국 청년의 대규모 유입이 일어났고, 유입된 청년들은 다양한 저임금, 서비스 업종이나 농업, 축산 가공 분야 등 노동집약적 일터에 고용되었다. 유학생은 교육 시장의 소비자와 노동권을 보장받지 못하는 임시 노동력이라는 이중적 정체성을 갖게 된다.

경제선진국의 유학생 정책이나 운용은 여러 가치가 경합하고 각축하는 ‘장’이 되고 있다. 교육은 장기적인 전망에 의한 사회적 투자이며 숭고하다는 인식과 교육 분야도 시장 논리에 의해 운영되는 사업이기 때문에 가능한 한 많은 고객을 유치해야 한다는 생각, 또한 교육이 ‘노동 이주’의 통로로 남용되는 것을 막아야 한다는 인식들이 서로 각축하며 유학생 정책을 구성해 오고 있다. 유학생은 잠재적인 고급 전문인력이라는 인식과 유학이라는 통로를 이용해 노동 이주를 하는 가짜 학생(bogus student)이라는 두 가지 상반된 인식이 존재한다. 경제선진국의 유학생 정책은 ‘순수’ 유학생을 유치하는 대학에는 성과보수를, ‘가짜 학생’의 취업을 방관하는 대학에는 페널티를 부과하면서 이 둘 간의 엄격한 분리가 가능하다는 전제로 운영되고 있다. 각국의 유학생이 노동시장과 맺는 관계는 정책의 변화에 따라 달라지고 있고, 정책 또한 일관성 없이 집행되는 경우가 많다. 다음에는 한국의 유학생 유치정책이 어떻게 유학생-노동자를 만들어내는지 분석한다.

### Ⅲ. 한국 정부의 유학생 유치정책 : 시장주의와 치안관제

한국은 해외유학생을 배출하는 대표적인 국가다. 외국인들이 유학을 목적으로 한국을 찾게 된 것은 최근에 일어난 변화이다. 1967년에 국비 장학생(National scholarship) 제도를 도입했지만, 외국인 학생 유치에 노력을 기울이지 않았다. 1990년대 중반 탈냉전 시기 이후 세계 경제는 탈규제, 자유무역을 주창하는 신자유주의 경제로 이동하였고, 교육 정책도 이런 흐름에 영향을 받지 않을 수 없었다. 교육서비스의 산업화를 세계표준으로 내세우는 세계 무역기구의 구조적 압력은 GATS 협정을 통해 고등교육의 민영화와 개방화에 대한 압력을 행사했다. 한국 정부 또한 이런 압력을 통해 교육 민영화와 시장화에 참여하게 된다(타일러 라쉬, 2016).

본격적인 변화가 시작된 것은 2001년 한국 정부가 ‘외국인 유학생 유치확대 종합방안’을 수

- 1) 전체 재학생 중 외국인 학생의 비율은 호주 23.8%, 영국 21.1%, 독일 8.7%, 러시아 5.7%, 미국 5.3%, 일본 4.7%, 한국 2.4%이다. (연합뉴스, 2018년 2월 5일)

립, 시행한 때부터이다. 한국 정부가 유학생 유치에 관심을 두게 된 배경에는 고등교육의 글로벌화라는 목적 때문이었다. 즉, 전반적인 세계화에 대응하기 위해 한국 대학의 경쟁력 강화 및 학생 유치, 지식기반 산업이 요구하는 해외 인재 유치와 산업경쟁력 강화, 저출산 고령화에 대응하는 외국인 인력양성의 필요성 등에서였다. 2004년부터 시작된 Study Korea Project는 크게 두 가지 목표를 달성하고자 했다. 첫째는 한국인이 해외 유학에 큰 비용을 지출함에 따라, 국제적 경제 적자가 증가했다. 유학생 유치정책을 통해 수지 적자를 개선하고자 하는 의도가 있었다. 또 하나는 한국을 동북아시아 중심국가로 도약시킨다는 목표 아래, 유학생 유치를 통해 아시아 국가에서의 영향력을 강화하고자 했다(타일러 라쉬, 2016). 이 때문에 대상 국가가 주로 아시아 경제개발국가였다. 특히 한류 열풍 덕분에 친 한국 정서가 고조되고 있는 베트남, 캄보디아 등 아시아 출신 유학생을 유치하기 위해 국비 장학금을 제공하고 있다. 또한, 한국 국내대학의 국제 경쟁력 강화를 위해 모든 대학에 외국인 전용강좌 개설을 지원하고, 이에 따라 대학을 평가하고 예산을 배정했다. 한국의 유학생 유치정책은 대학 자율에 맡기기보다는 국가 주도의 성격을 강하게 띠고 있다(황정미 외, 2011: 33). 한국 정부는 2020년까지 20만 명의 외국인 유학생을 유치하고자 했으나 한국 대중문화의 인기 덕분에 그 목표는 조기 달성되었다.

대학들도 재정 부족을 메우기 위해 해외유학생을 적극적으로 유치하고 있다. 한국 정부는 외국인 유학생에 대한 비자 제한 완화, 취업 지원 확대, 영어 학습 기반 확충 등의 목표를 달성하기 위해 대학에 자금을 지원했다(Alemu & Cordier, 2017: 56). 2019년 현재 90% 이상의 유학생이 아시아 지역 출신이며 중국이 44.3%, 베트남 23.3%, 우즈베키스탄 4.6%, 몽골리아 4.6%다. 유학형태별 현황을 보면 자비 유학이 89.8%로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 한국정부초청장학생(Global Korea Scholarship)은 5.7%에 달한다. 유학생 중 학위과정(degree program)이 60.5%이며, 어학연수(language program), 교환학생(exchange program) 등의 비학위과정은 39.5%이다.

지방의 군소대학이나 대학 서열 경쟁에서 밀리는 대학의 경우 ‘존폐 위기’를 피하고자 적극적으로 유학생을 유치하고 있다. 명문대와 지방대학 간 위계질서가 강한 한국에서 유학생 유치의 목표나 유입되는 유학생의 조건은 대학마다 다르다(박소진, 2013; 이민경, 2012). 즉, 지방대는 외국인 유학생들을 유치하기 위해, 서울지역 대학보다 낮은 대학등록금과 입학자격 기준 완화, 각종 장학금 혜택을 내걸었다(이민경, 2012). 더 열악한 조건의 군소대학이나 비명문대학은 유학알선업체를 통해 잠재적 국제 학생을 모집하거나, 외국인 졸업생 동문 네트워크를 활용하여 유학생을 유치하고 있다. 이런 대학들은 학생 선발을 직접 하기보다는 알선업체에 맡기기 때문에 유학생의 한국 이주 동기에 대해 제대로 파악할 수 없다. 지방대학이나 비명문대학들은 자비 유학생 유치 전략을 통해 대학 재정 부족을 메우려 한다. 하지만 강력한 ‘동기’ 요인을 제공하지 않고서는 지명도가 낮은 한국 대학에 유학 오고자 하는 외국인이 많지 않다. 외국인

을 유치하기 위해서는 유학원이나 일선 알선업체를 통해 학교에 다니는 동안 일자리를 알선하고, 졸업 후 한국에서 취직할 수 있다는 유인책을 홍보할 수밖에 없는 상황이다. 또한, 이미 유입된 외국인 재학생이나 졸업생을 활용하여 본국 연결망을 통해 유학생을 유치하는 경우가 많다. 연구자가 만나 본 유학생들은 한국으로 유학 오기 전부터, 취업 알선이나 취업 연계에 대한 정보를 듣고 왔다고 한다.

2019년 11월 19일부터 시행된 내용에 따르면 유학생은 주 20시간, 방학 기간에는 시간제한 없이 임금노동이 가능하다. 유학생 비자는 크게 D-4 비자(어학)와 D-2 비자(유학)로 나눌 수 있다. 단기연수 비자(D-4)로 입국한 외국인 학생은 최장 2년간 국내 체류가 가능하며, 6개월간 국내에서 어학 교육을 받은 후 주 20시간 내외에서 시간제 취업이 가능하다(Daily University Line, 2019. 9. 9). 유학생이 제조업 분야나 시간제 노동 이외의 정규직으로 취업하는 것은 불법이다. 기본적으로 출입국관리법 시행령 별표1의 '비전문 취업(E-9)'자격의 허용범위 내의 제조업에 대해서는 외국인의 시간제 취업을 제한하고 있다. 단, 토목 4급 이상이면 제조업에서의 취업을 예외적으로 허용하고 있다는 단서를 붙이고 있다. 외국인 유학생들은 대학 부근의 서비스 직종, 영세 제조업과 농어촌 산업 등의 분야에서 유연 노동자로 일하고 있다.

최근에는 대학원에 진학하는 외국인들이 증가하면서 이들 또한 다양한 직종에 취업하고 있다. 석사과정생의 경우 주중에는 30~35시간, 주말에는 시간제한 없이 일할 수 있다. 많은 특수 대학원들이 유학생을 유치하기 위해서 출석에 대해 매우 관대한 태도를 보이고, 학위를 받으면 D-10으로 비자를 바꿔 거주와 취업을 할 수 있다는 점을 널리 홍보하고 있다. 유학생 비자가 본래의 목적과는 상관없이 장기적인 거주와 취업을 가능하게 하는 통로로 사용되는 경우가 증가하고 있다.

앞서 언급한 것처럼, 유학생 비자가 일자리를 찾기 위해 한국에 오고자 하는 외국인들의 쉬운 통로가 되면서 일자리를 찾아 학교를 떠나는 외국인이 증가하고 있다. 최근 각종 언론에서도 유학생의 불법 취업 실태에 대해 보도하기 시작했다. 한 예로 세종시에 있는 H 대학교 국제교육원은 2018년 6월부터 12월까지 베트남 유학생 500여 명을 받은 뒤 '한국에서 취업을 알선 해주겠다'며, 불법 취업을 돕고 있는 것으로 드러났다(Money Today, 2019. 4. 26). 교육부와 법무부는 학교를 벗어나 취업하는 비합법 유학생-노동자의 수를 줄여나가기 위해 엄격한 대학 관리시스템을 도입했다. 교육부는 '유학생 유치관리 실태조사'에서 불법 체류율이 1% 미만을 유지하면 교육국제화역량인증(IEQAS) 대학으로 선정해 비자발급 절차를 간소화해 주고, 10% 이상이면 비자발급을 제한하고 있다. 법무부는 2015년 3월부터 외국인 어학 연수생 불법 체류율이 1% 미만인 학교를 인증하고, 국적과 관계없이 표준입학허가서만으로 비자심사를 받을 수 있도록 혜택을 제공한다. 쉽게 말해 대학이 불법체류 유학생을 찾아 송환하지 않으면 새 유학생을 뽑을 수 없게 된다.

유학생 관리가 엄격해지면서, 대학과 연계된 많은 알선 및 중개업체들은 외국인 유학생을 유치한 후 법의 테두리를 벗어나지 않는 범위 내에서 이들의 취업을 알선하고 있다.

외국 유학생의 입장에서 보면 학비, 생활비를 포함해 한국에서 지급해야 할 비용이 상당히 큰 부담이기 때문에 일을 하지 않을 수 없다. 유학생의 경제적 활동을 너무 제한하면 이들이 학교를 이탈하여 불법체류를 할 가능성이 커지기 때문에 각 대학은 합법과 비합법의 모호한 경계를 유지하면서 이들의 취업을 방관하거나 적극적으로 알선하고 관리한다. 일부에서는 한국 생활에 필요한 비용을 벌 정도의 노동을 허용하는 양성화 정책이 오히려 외국 유학생 관리에 효과적이라고 주장한다. 한국 정부의 유학생 유치정책은 한편으로는 동아시아의 교육 글로벌 허브라는 원대한 목표로 대학 경쟁력 강화와 해외 우수 인재 유치를 강조하지만, “유학생 관리”에 대한 정부의 주요 관심사는 학생 비자 소지자가 몰래 국가의 노동시장으로 유입될 수 있다는 우려에 의해 주도되는 경향이 있다(Kim, 2019). 이 때문에 유학생 관리는 치안관점에 쉽게 영향을 받는다.

다음에서는 수도권 지역에 있는 물류창고의 야간 시간제 노동자로 참여하는 유학생의 사례를 살펴본다.

#### Ⅳ. 물류 서비스의 외국인 인력

1990년대 이후 글로벌 도시 서비스 경제의 팽창과 24시간 생산 및 소비 체제로의 변화는 전통적인 노동 패턴에 큰 변화를 가져왔다. 시간제 서비스나 야간 시간대의 일자리도 급증했다.

본 연구의 사례조사 현장은 물류 터미널운영사업체로 경기도 지역에 있는 A 물류센터다. 물류 터미널은 대규모 택배 회사 소유로 택배업체들이 인력 도급업체와 인력 도급 계약을 맺고 터미널 업무 전반을 위임하는 구조로 운영된다. 업체별 인력 규모의 경우는 터미널의 규모에 따라 다르다. Hub 터미널의 경우에는 700~800명, 규모가 작은 Sub 터미널의 경우는 20명 정도로 다양하다(설동훈 외, 2019: 31). 설동훈 외(2019)는 물류 터미널운영사업의 고용형태는 일용 근로자의 비율이 51.7%, 계약직 근로자가 30.6%, 정규직은 17.7%로 대부분 사무직이다. 물류 터미널의 직종은 상하차와 분류가 주 업무다. 터미널에 도착한 화물차에서 물건을 하역하는 하차 작업, 하역한 물건을 다시 배송지에 따라 재분류하는 분류, 그리고 이 화물들을 다시 전산 시스템에 등록하는 스캔작업, 그리고 마지막으로 다시 분류, 등록한 화물을 배송을 위해 다시 화물차에 적재하는 작업인 ‘상차’로 구분된다(설동훈 외, 2019: 66). 상하차는 물품을 올리고 내리는 과정으로 택배 물품의 적재 효율을 높이는 동시에 쓰러지지 않게 쌓는 기술이 요구된



다. 각 직무당 숙련을 형성하는 데 걸리는 시간은 상하차의 경우 2.2개월, 분류 직무의 경우 3.3개월, 기타 차량 통제인력, 안전관리인력 등의 직무인 경우 3~4개월이 걸린다. 즉, 직무당 숙련형성 기간이 길지 않아 미숙련 근로자도 쉽게 접근할 수 있는 일자리다.

A 물류센터는 대기업의 사내하도급 업체다. 고객이 홈쇼핑으로 구매한 물건들을 분류하여 택배하는 일을 담당한다. 주요 배달 물건은 생활용품이나 의류 등 무게가 상대적으로 가볍고 상자 크기도 크지 않는 물품이고, 박스당 비용을 지불받는다. 이 업체는 본청과 2년 계약을 맺고 한국인 근로자의 경우 사무직은 100% 직고용으로 월급제로 운영된다. 현장 직군의 경우는 조장, 반장, 총괄 반장, 소장으로 구성된다. A 물류 터미널의 현장직은 물건을 내리고 분류된 물건을 다시 트럭에 싣는 상하차와, 분류 직무로 나뉜다. 분류는 대분류, 중분류, 소분류, 레일 등으로 작업이 구성된다. 운송장이 붙은 물품들은 시, 도별로 대분류되고, 이후 시의 구까지 중분류 된 후, 마지막으로 동까지 소분류 시스템을 거친다. 대분류는 속도가 빠르고, 중분류를 거쳐 주소까지 확인해서 분류하는 소분류 시에는 속도가 느려진다. 인력은 매우 유동적인 방식으로 선발된다. 매일 오후 3, 4시에 그날그날 투입될 인력을 확정하는데, 그날그날의 물량이 다르고 요일별로도 변동이 있으므로 아르바이트업체나 인력알선업체 등을 통해 인원을 구해 확정한다.

택배 등 유통산업의 확장으로 물류 창고업은 해마다 15%씩 성장하고 있다. 하지만 육상·해상·항공 화물을 취급하는 ‘물류 터미널운영업’은 성장세와 비교하면 인력 부족이 심각한 것으로 알려져 있다. 물류 터미널운영업의 고용형태와 외국인 인력에 대한 설동훈 외(2019)의 연구에 의하면, 인력 부족은 “3D적 일의 성격, 낮은 임금, 지리적 원격지, 어두운 일의 미래, 장시간 근무와 야간근무” 등이 원인으로 지적되었다. 인력 부족을 완화하는 방법이 무엇인지에 대한 조사에서는 “기계화, 인력공급회사 활용, 외국인 근로자, 근로 시간 연장, 사무직 근로자의 긴급 투입, 용역회사 활용” 등이 거론되었다(설동훈 외, 2019: 20~21). 인력 부족의 원인은 업무의 본질적 특성과 근로조건 모두에서 기인한다.

물류 터미널운영업은 물류 산업 중에서도 인력 부족이 심각한 업종으로, 업계에서 외국인력 도입의 필요성을 강력하게 요구해 온 업종이다(설동훈 외, 2019). 현재의 외국인 고용 규정에 따르면 물류 서비스나 터미널산업은 고용허가제나 동포 외국인력 고용이 허용되지 않는다. 기존 연구(설동훈 외, 2019)는 물류 터미널 종사자들은 외국인력의 도입을 대체로 환영하는 분위기임을 밝혀내고 있다. 이들은 외국인 근로자가 허용되면 고용을 희망한다는 의사를 표명했지만, 현장직 근로자들의 고용형태가 일용공이나 단기계약직이기 때문에, 기존의 고용허가제의 고용형태와는 부정합성이 발생할 우려를 표명했다(설동훈 외, 2019: 28). 업체들은 단기 체류자, 유학생과 더불어 난민신청자나 인도적 체류 허가자에게 부여하는 G-1 비자를 받은 사람을 고용하는 경우가 많았다.



연구자가 방문한 A 물류센터의 경우, 내국인이 40%, 외국인이 60%의 비율로 외국인이 과반수를 차지했다. 이런 현실은 비공식적인 방식으로 유입된 외국인노동자가 상시로 고용된다는 점을 시사한다(설동훈 외, 2019: 15). A 물류센터에서 일하는 외국인의 국적은 매우 다양한 편이다. 아시아 지역의 베트남, 중국, 인도, 우즈벡, 몽골, 필리핀 등과 아프리카 지역의 카메룬, 나이지리아, 말리 등 30여 개국 출신의 외국인이 종사한다. A 센터의 한국인 직원에 의하면, 이 직종에 외국인이 많이 유입되는 이유는 다른 일에 비해 진입장벽이 낮기 때문이라고 한다. 특별한 기술 없이 바로 일을 시작할 수 있고, 주로 야간작업이 많으므로 다른 일을 하면서도 할 수 있고, 무엇보다 이 일이 전형적 기피 업종이라는 인식이 강해서 내국인의 수요가 없기 때문이다. 하지만 합법적으로 일할 수 있는 외국인의 수가 제한적이어서, 인력수급의 불안정성으로 어려움을 겪는다고 한다.

최근 특정 업체가 불법체류 외국인력을 고용하다 적발된 이후 단속이 강화되면서, 각 센터는 불법의 여지가 있는 외국인력을 줄이려고 하고 있다. 고용허가제나 방문취업제 이외의 비자 자격을 가진 외국인으로 합법의 테두리 내에서 고용해야 한다. 이런 조건 때문에 A 물류센터는 유학생 비자를 지닌 외국인을 고용하거나 관광비자로 입국한 사람을 고용한다. 관광비자로 입국한 자의 경우, 취업이 허용되진 않지만 적어도 ‘불법체류’는 아니므로 ‘비합법적인’ 방식으로 이들을 고용하고 있다. 3개월 정도의 단기 체류를 하는 외국인을 고용하다, 적발될 우려가 있을 때 이들을 바로 출국시킬 수 있다는 이점이 있다. 체류자격이 합법이며, 시간제 노동도 가능한 자격을 가진 외국인은 ‘유학생’이다. A 센터에서는 주변 대학의 유학생 비자로 들어온 외국인 고용을 선호했다. D-4(어학)나 D-2(유학) 비자로 한국에 입국한 외국인 유학생들은 학교를 통해 인력업체와 연결되어 일하게 되었다고 한다.

전 장에서 언급한 것처럼 대학과 연계된 많은 알선 및 중개업체들은 외국인 유학생을 유치한 후 이들에게 법의 테두리를 벗어나지 않는 범위 내에서 취업을 알선하고 있다. 지방대학이나 일선 대학들은 재정난에 허덕이고 있고, 자구책으로 자비 유학생 유치 전략을 펼 수밖에 없다. 유학생이 지불하는 수업료로 대학 재정 부족을 메워 간다. 하지만 강력한 ‘동기’ 요인이 제공되지 않고서는 지명도가 낮은 한국의 지역 대학에 유학 오고자 하는 외국인이 많지 않다. 외국인을 유치하기 위해서는 유학원이나 일선 알선업체를 통해 학교에 다니는 동안 일자리를 알선하고, 졸업 후 한국에서 취직할 수 있다는 유인책을 홍보할 수밖에 없는 상황이다. 현장에서 만나본 유학생들도 A 물류센터에서 15km 정도 떨어진 경기도 지역에 위치한 K 대학의 유학생들이었다.

A 물류센터가 지역 유학생이나 관광비자로 온 외국인을 선호하는 이유는 근무 시간 때문이기도 하다. 현장직원의 근로 시간은 성수기와 비수기에 따라 차이가 난다. 성수기는 여름이 끝나고 본격적으로 농산물과 공산품이 들어오기 시작하는 시기를, 특수기는 설날, 추석, 크리스

마스 등의 특수한 시기를 지칭한다. 성수기, 비수기 모두 화물이나 상품이 몰리는 월요일의 경우 10시간 이상이 걸린다. 택배 현장 업무 특성상 현장작업 시간대는 야간 조와 이를 지원하는 주간 근무조로 이원화된다. 야간 조의 경우 업무는 오후 8시나 9시에 시작하여 오전 5시나 6시에 종료된다. 유학생의 경우 수업이나 언어교육이 대개 주간 시간대에 이뤄지기 때문에 야간 아르바이트가 가능하다.

설동훈 외(2019)에 의하면 물류 터미널 직종의 임금수준은 상하차 직종이 11만 3천 원, 분류 직종이 11만 2천 원이고, 비경력 신입사원은 상하차 직종이 11만 원, 분류직종은 10만 8천 원으로 조사되고 있다. 평균 10만 원에서 12만 원이고 이는 최저임금에 야간근무수당을 더한 수치다. 여성 근로자의 비율은 8.3%로 남성 중심의 직종이며, 외국인 근로자의 비율은 8.8%로 조사되었다. A 물류센터의 임금은 <표 1>에서 보듯이 직급에 따라 다르다.

일용직이나 월 60시간 미만의 단기 근로자도 산재, 고용 보험 의무 가입 대상자지만 터미널 현장작업자들 대다수가 4대 보험에 가입하지 않고 있는 것으로 조사되고 있다(설동훈 외, 2019). 이유는 근로자들은 대부분 일용직으로 일당형식으로 임금을 받아가는 만큼 얼마 되지 않는 일당에서 보험료가 빠져나가는 것을 원치 않기 때문이다. 물류 터미널은 작업 환경과 안전 수칙 교육 의무화, 장비 등의 체계화로 과거보다는 안전사고가 많이 줄어든 것으로 보고되고 있으나, 여전히 사고 확률이 높고 사고 발생 시 심각도가 큰 것으로 조사되고 있다. 유학생 비자로 입국한 외국인의 경우, 학교를 통해 의료 보험에 가입한 예도 있었다. 학위프로그램으로 유학 온 학생은 의료 보험 가입률이 높았으나, 언어연수로 유학 온 학생은 가입률이 낮았다.

## V. 유학생-노동자의 일 경험

인터뷰에 참여한 유학생들은 모두 아프리카에 있는 특정 국가 출신이다.<sup>2)</sup> 한국어로 쓰인 주소를 파악하는 것이 어렵지 않으나 연구자의 질문에 이들은 한 달 정도 일하면 송장 보는 것이나 상하차하는 것을 다 익힐 수 있어 큰 어려움이 없다고 말한다. 최근에는 운송장이 알파벳으로 쓰인 경우가 많아 어려움이 없다고 말한다. A 센터의 한국인 현장직원은 외국인은 돈을 벌기 위해 ‘인내’하지만, 한국인은 쉽게 포기하기 때문에 점점 외국인의 수가 늘어난다고 한다.

솔직히 말씀드리면, 내국인만 있으면 편합니다. 언어 소통이 잘되고요. 하지만 사회 이슈가

2) 익명성과 신분보장을 위해 이들의 이름이나 국적을 밝히지 않기로 한다.

될 정도로 택배 업무는 힘들다, ‘지옥알바’라는 얘기가 퍼져 있잖아요. 내국인 수급이 안 됩니다. 2년 전까지만 해도 내국인 인원을 뽑아 투입했는데, 100명 고용하면 4~5명은 일주일 버티고, 나머지는 일주일 내로 다 퇴사합니다. (한국인 현장직원 1)

한국 사람도 없고, 일단 와도 오래 버티지 못합니다. 심하면 한 시간 하다 도망가서 일의 연속성이 떨어져요. 분류는 연속성이 없으면 안 되는 일이라, 이런 결원이 생기면 반장이 급하게 인원을 재배치합니다. (한국인 현장직원 2)

물류 및 택배 산업의 급성장에도 불구하고 대부분의 물류센터의 자동화 비율은 매우 낮다. A 물류센터의 경우 자동화 비율은 5%가 채 안 돼 있고 현장이 매우 노후한 ‘노동 집약형’ 업체다. 이 때문에 현장 내국인 근로자는 “힘이 좋고, 늘 나와 일할 수 있는 사람이면 외국인이든 내국인이든 중요하지 않다”라고 말한다. 업무 특성상, 복잡하고 전문적인 언어 소통 능력보다는 신체 능력이나 인내력을 요구하기 때문에 외국인도 쉽게 적응할 수 있다. 또한, 대면적인 형태의 고객 서비스 업종이 아니므로, 노동자의 신체, 인종, 국적에 크게 의미를 두지 않는다. A 물류센터는 외국인 구인을 개별적으로 하지 않는다. 인력업체를 통해 외국인을 구인하고, 급여관리, 출퇴근 관리 또한 인력업체에서 담당하게 한다. 채용대행 수수료를 인력업체에 지급하고 정기적으로 인력을 공급받는다.

인터뷰에 참여한 외국인은 각각 1년 반 혹은 2년 전 유학생 신분으로 한국에 왔다. 학교 선택은 본인이 결정한 것이라기보다 한국에 거주하는 본국 출신자의 소개를 통해서다. 즉, 유학생을 유치할 목적으로 학교가 기존의 동문 유학생에게 본국의 다른 이들을 소개하도록 권유하고 있고, 이를 통해 특정 국가 출신들이 특정 학교에 몰리게 된다. 현재 그가 다니는 대학에도 본국 출신 유학생의 수가 상당히 많다고 한다. 사례 1은 컴퓨터 공학을 배우기 위해 한국에 왔다. 대학을 졸업하면 본국에 돌아가서 일자리를 구할 생각이다. 한국에서 공부에 전념하지 못하고 일하게 된 이유를 값비싼 학비와 체류비 때문이라고 말한다.

학비는 3개월에 133만 원을 내야 하고, 생활비 지출도 많다. 다른 친구들이랑 방을 빌려서 살고 있고 방값은 한 달에 25만 원을 지출한다. 생활비까지 다 합해서 한 달에 70만 원 정도를 쓴다. (외국인 유학생 1)

유학생 체류 신분을 유지하면서 일하기 위해, 학기 중에는 주 2일, 방학 중에는 주 5일 일한다.

방학에 알바하고 일 많이 해야 해요. 개학하고 공부 시작하고 학교 다닐 때는 수업 없으면 그냥 알바하고, 학교는 일주일에 3번 가야 하고, 일주일에 2일 알바할 수 있어요. 방학 때는 매일 일해요. 저녁 여섯 시 반부터 아침 여섯 시 반까지 열두 시간 일합니다. 아침 6시 반에 퇴근하고 집에 가서 샤워하고 샤워 끝나면 잠자고 일어나서 공부합니다. (외국인 유학생 2)

인력업체는 유학생의 합법 체류 조건을 유지하기 위해, 이들의 수업, 등록, 근로 시간을 조절하고 관리하고 있다. 하지만 시간이 지날수록 경제적 압박을 심하게 느끼게 되는 유학생은 학업보다는 취업에 더 많은 시간을 쏟게 된다. 면접에 응한 유학생들도 한국에서의 생활이 점차 어려워져 부모로부터 경제적 지원을 받는 때도 있다고 한다. 이 때문에 주당 20시간이라는 조건은 쉽게 위반될 가능성이 크다. 유학생 비자로 취업하는 외국인들은 합법과 불법의 경계 안에서 교묘한 줄타기를 해야 한다.

A 센터의 경우, 외국인의 유입이 증가하면서 작업장 문화도 바뀌고 있다. 무슬림 외국인을 위해 식당의 메뉴가 바뀌고 있고, 한국어 소통의 어려움을 해결하기 위해 외국인의 일 배치 방식도 지속적으로 변화하고 있다.

소통이 중요한 현장에서 한국어 능력은 여전히 중요합니다. 처음 온 외국인의 경우에는, 같은 국적이나 비슷한 지역에서 온 사람과 묶어서 한 구역에 배치하여 일하게 합니다. 그러면 서로 말이 통하니까 잘 가르쳐 주고, 일의 능률이 오릅니다. (한국인 관리자 1)

내국인 현장직원은 휴식 시간을 포함하여 총 11시간을 근무하고, 심야 수당과 연장수당, 주휴수당을 받는다. 연장수당은 12만 5천 250원이다. 내국인 모두 주 5일 근무한다. 토요일은 보통 근무가 없고, 일요일의 경우 희망자에 한해 일을 할 수 있다. 보통 한 달 209시간, 주 5일 근무에 최저임금인 174만 원을 보장받는다. 하지만 보통의 한국 직원은 350만 원 정도의 월수입을 올릴 수 있다.

유학생들은 하루 12시간 일하고, 10만 원의 일당을 받는다. A 센터의 경우, 인력업체를 통해 구인된 외국인노동자는 일괄적으로 10만 원의 일당을 받았다. 일한 기간, 경험이나 직무 내용과는 상관없이 동일한 일당을 받고, 연장수당도 없어서, 시간이 지날수록 이들의 근로 동기는 약화될 수밖에 없다.

유학생을 포함한 외국인은 산재의 위험에 노출돼 있다. 물류창고 종사원에게 자주 나타나는 질환은 근골격계질환이다. 근골격계질환이 자주 발생하는 이유는 무리한 힘을 요구하는 반복적인 동작, 부자연스러운 작업 자세, 작업수행 중 날카로운 면과 접촉하면서 오는 위험, 추운 작업장 환경 등 때문이다(이진희 외, 2017: 134). 구체적으로, 근골격계질환은 “반복적인 동작, 부적절한 작업 자세, 무리한 힘의 사용, 날카로운 면과의 신체접촉, 진동 및 온도 등의 요인에 의하여 목, 어깨, 허리, 팔·다리의 신경·근육 및 그 주변 신체조직 등에 건강 장애를 일으키는 질환이다”(Ministry of Employment and Labor: MOEL(2017); 이진희 외, 2017: 133에서 재인용). 이진희 외 연구(2017)에 따르면 이 직종은 분류작업 시 고도의 긴장 상태를 유지해야 하고, 작업이 단조롭고 의사결정권이 없는 특징 때문에 직무 스트레스가 높은 직종이다. 또한, 물류창고에 대한 사회적으로 낮은 평가와 지지 또한 종사자들의 스트레스를 가중한다. 본 연구에서

면접한 한국인 근로자들은 한결같이 “이 일이 노가다 기피 업종이다”라고 말한다. 물류창고 종사원과 관련된 주요한 법으로는 산업안전보건법, 산업안전 보건에 관한 규칙이 있으며 종사원에게 적용된다. 근로자에게 적용되는 기본법인 근로기준법과 산업재해보상보험법의 적용도 받는다. 면접한 유학생의 경우는 학교를 통해 의료 보험에 가입된 사람과 가입되지 않는 사람으로 구분된다. 외국인 유학생 근로자는 “어깨가 너무 아파 매일 마사지를 한다.”라고 말한다. 이들은 몸이 아플 때 병원을 가기보다는 약을 먹고 견딘다고 한다. 문제는 학생 의료 보험에 가입되어 있다 하더라도, 산재가 날 경우 치료비나 병원비, 재활비용 등을 받기 어렵다는 것이다. 이들은 사고가 나지 않기를 바랄 뿐이라고 말한다.

유학생 대부분이 배치된 분류작업은 신체적인 노동강도뿐만 아니라 정신적 스트레스도 높다. 보통 분류는 송장을 봐야 하고 송장은 전자 송장, 수기 송장, 알파벳과 한글 수기도 있으므로 송장을 빨리 읽어내서 분류하는 것이 관건이다. 분류작업은 장시간 서 있어야 하고, 눈의 피로가 심하고, 땀이 많이 나는 강도가 센 노동이라 할 수 있다. 물류창고 종사원은 기본적으로 주, 야간 교대작업을 수행하지만 다른 직종과 달리 주간 조와 야간 조가 순환하지 않는다. 야간

〈표 1〉 A 센터의 외국인 근로 형태

| 물류 터미널 업체 A |  |       |                         |          |
|-------------|--|-------|-------------------------|----------|
| 원청과의 관계     | 고용형태   |       | 직고용                     |          |
|             | 계약 기간  |       | 2년                      |          |
|             | 주요 직책  |       | 한국인의 경우 대부분 관리직         |          |
|             | 고용형태   |       | 직고용                     |          |
|             | 원청이 현장 박스당 비용 지급   |       |                         |          |
| 업무          | 주/야간 업무  |       | 배송                      |          |
|             | 야간 업무  |       | 상차, 하차, 분류(대/중/소분류), 레일 |          |
| 현장직원 구성     | 내국인 4:외국인 6의 비율<br>외국인의 경우 인력업체 파트너사를 통해 구인. 인력업체가 외국인의 급여와 출퇴근 관리, 채용대행 수수료 지급.       |       |                         |          |
| 비자          | 외국인의 경우 유학생이 다수<br>D-4 비자(어학), D-2 비자(유학)<br>(학기 중 2일 10시간씩 근무, 방학 동안에는 5일 근무)<br>관광비자 |       |                         |          |
| 국적          | 우즈벡, 러시아, 몽골, 카메룬, 나이지리아, 중국, 인도, 베트남, 필리핀, 말리 등 30개국                                  |       |                         |          |
| 등급 및 일당     | 등급   | 한국인   | 등급                      | 외국인      |
|             | 총괄 반장  | 15만 원 | 등급체계 없음                 | 일당 10만 원 |
|             | 반장   | 14만 원 |                         |          |
|             | 조장   | 12만 원 |                         |          |
|             | 사원   | 8만 원  |                         |          |

조의 경우에는 고정된 야간작업을 지속해서 수행함으로써 건강장해가 발생할 가능성이 크다 (고용노동부 산업재해예방 안전보건공단, 2012: 106). 야간근로 관리 정책에 따라 한국인 근로자는 근무 번 사이에 휴식을 취하거나 주말에는 일하지 않는 등 나름의 근무 및 작업 계획을 세울 수 있으나 외국인 근로자에게는 이런 조정이 가능하지 않다. 특히 야간 조로 아르바이트 노동을 하는 외국인 유학생의 경우 주간에는 학교 수업, 야간에는 알바 노동을 하는 경우가 많아 피로가 축적되면서 오는 건강 위험성에 노출되기 쉽다.

외국인 유학생의 경우 학교를 통해 의료 보험에 가입된 경우, 병이 나면 학교 보건소를 이용할 수 있지만, 일터에서 당하는 산업재해에 대해서는 무방비상태다. 특히 D-4(어학) 비자로 물류센터에서 일하는 외국인 유학생의 경우, 의료 보험조차 가입된 상황이 아니므로, 사고나 산재의 위험에 고스란히 노출되어 있었다.

## Ⅶ. 결론 및 요약

한국의 유학생 정책은 국가 주도하에 양적 팽창의 목표를 이뤄냈다. 장학금 제공이나 ‘제3세계’ 학생의 인재 훈련 프로그램을 통해 유입된 유학생도 있지만, 자발적으로 자비를 내고 한국에 오는 유학생이 여전히 다수다. 2014년의 경우 유학생 유치를 통해 얻는 경제적 수입이 약 8천억 원에 달할 정도로 막대하다(하연섭 외, 2015: 108). 본 논문은 국가 주도의 유학생 유치정책이 한국의 노동시장과의 연계성 없이 이뤄진 것에 대한 문제를 제기한다. Kim(2019)이 지적한 것처럼 한국 정부의 유학생 유치정책은 비자 신청 절차를 완화하여 더 많은 학생을 모집하는 반면, 학교를 떠나 취업하는 ‘이탈자’를 막기 위해 비자 절차를 강화하여 학생 수를 보다 엄격하게 통제하고자 하는 두 가지 목적 사이에서 혼란을 겪고 있다. 또한, 현재의 한국 유학생 정책은 소위 저개발국 출신의 유학생은 학업에 대한 진지한 의도와 연구 능력이 없을 것이라는 전제하에 이들의 기피 업종으로의 취업을 방관하거나 용인하면서 글로벌 노동 유연화를 이뤄내고 있다. 또한, 주기적인 ‘불법체류 유학생’ 단속을 통해, 여전히 국가가 외국인 인력을 통제하면서 내국인 노동시장을 보호하고 있다는 이미지를 만들어낸다. 양적 성장에 목표를 둔 현재의 유학생 정책은 의도하든 의도하지 않든 ‘비합법’ 혹은 ‘불법’ 고용과 노동을 만들어낸다. 저임금의 노동집약적인 일터에서 합법/비합법으로 취업하는 유학생은 증가하고 있고, 전문성과 학력을 갖춘 유학생은 국내 노동시장에 취업하지 못한다.

A 물류센터 유학생의 사례에서 보듯, 인력 부족이 심각한 사업장은 지역 대학과 연계하여 유학생을 단순 인력으로 공급받아 활용했다. 학문적 전문성이나 평판으로는 외국인 유학생을



유치할 능력이 없는 지역 대학은 유학원이나 인력중개업체와 협력하여 유학생을 유치하여 취업을 알선한다. 이들의 수업료를 통해 대학 재정을 만회하지만, 이들이 높은 수준의 전문성이나 기술을 갖추는 데 필요한 교육적 지원을 제공하지 않는다.

Kim(2019)은 유학생 유치와 관리에 관한 정부 정책은 학생 비자가 ‘노동시장으로의 진입을 위한 방편’으로 사용되는 것에 대해 우려를 표명하지만, 정작 이들이 왜 학교를 중퇴하고 노동시장에 편입되는지의 이유를 파악하지 않는다는 점을 비판한다. 유학생들은 재정 문제를 유학생활에서 가장 어려운 점으로 꼽고 있다(이주현 외, 2015: 42). 단순히 유학생의 학교 중퇴를 ‘이탈’로 간주하고, 치안적 관점의 단속이나 추방을 통해서만 문제를 해결할 수 없다. 연구자가 면접한 유학생들 또한 수업료와 생활비를 해결하기 위해 아르바이트 노동을 하지만, 자신이 한국에 온 목표는 생계비를 버는 것이 아니라고 말한다. 한 유학생은 궁극적으로는 컴퓨터 기술을 좀 더 배워 한국이나 해외의 더 좋은 명문대학에 입학하겠다고 했다. 그는 쉽게 한국에 유학 왔지만, 현재 재학 중인 대학의 교육의 질에 만족하지 않는다고 말한다. 또 다른 유학생은 한국어 능력이 향상되면, 서울에 있는 대학에 진학해 진지하게 전공 공부를 하고 싶다고 말한다. 즉, 유학생-노동자는 재정 문제를 해결하고자 비합법 혹은 인력업체의 요구에 따라 시간제 노동을 하지만, 본래의 유학 목적을 달성하고자 하는 의지 또한 강하다는 것이다. 세계 어느 나라라도 학업에만 몰두하는 유학생은 존재하지 않는다. 명문대학의 석, 박사 학위 프로그램은 수업, 연구, 프로젝트에 참여한 외국인 유학생을 노동자로 간주하여, 임금을 장학금이나 생활비 형태로 제공한다. 취업을 목표로 교육 통로를 이용한 외국인이라든, 대학의 우수한 훈련 및 교육 프로그램이 존재한다면 언제든지 학업에 더 많은 시간을 쏟게 될 수도 있다. 다수의 유학생을 저임금 유연 노동자로 유도해내는 현재의 정부 정책은 내재적인 한계가 있다. 외국인 유학생들이 한국 체류와 유학의 의미를 보다 진지하게 고민하고 선택할 수 있도록, 유학생 유치 정책과 취업, 노동정책의 연계성을 강화해야 한다. **KLI**

## [참고문헌]

- 고용노동부 산업재해예방 안전보건공단(2012), 『물류창고 종사원의 직업건강 가이드라인』.
- 김현미(2010), 「국경을 넘는 노동자들의 이주 통행세」, 김현미 외, 『친밀한 적: 신자유주의는 어떻게 일상이 되었나』, 서울: 이후, pp.73~103.
- 박소진(2013), 「한국 대학과 중국인 유학생의 동상이몽: 서울과 지방 소재 사립대학 비교」, 『한국문화인류학』 46(1), pp.191~234.
- 법무부 출입국·외국인 정책본부(2019), 『외국인 체류 안내매뉴얼』.

- 설동훈·노용진·이상돈·고재훈(2019), 『물류 산업의 인력수급 실태와 외국인력 도입 효과 연구』, 한국이민학회/한국통합물류협회.
- 오정은(2104), 『대한민국 정부초청 외국인 유학생 실태분석』, IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈 No. 2014-03.
- 이민경(2012), 「지방대학 외국인 유학생들의 유학 동기: A 대학 아시아 유학생들의 한국유학 선택과 그 의미를 중심으로」, 『한국 교육학연구(구 안암교육학연구)』 18(2), pp.177~201.
- 이용균(2012), 「호주의 외국인 유학생 정책에서 자유시장 원리와 조절 메커니즘의 접합」, 『한국도시지리학회지』 15(1), pp.33~47.
- 이주현·하연섭·신가희(2015), 『국제교육 서비스 산업으로서 유학생 연구』, 교육부.
- 이진희·정혜선·이현주(2017), 「물류창고 종사원의 작업 관련 특성과 직무 스트레스가 근골격계 자각증상에 미치는 영향」, *Korean Journal of Occupational Health Nursing* 26(3), pp.133~141.
- 타일러 라쉬(Tyler J. Rasch)(2016), 『유학생 유치 네트워크와 국가 모델 - 한국과 말레이시아의 사례』, 서울대학교 대학원 정치외교학부 외교학 전공, 외교학 석사 논문.
- 하연섭·이주현·신가희(2015), 「외국인 유학생 유치의 경제적 효과 추정」, 『교육재정경제연구』 24, pp.89~112.
- 황정미·문경희·신미나(2011), 『교육이주의 추이와 미래 정책과제』, 한국여성정책연구원 연구보고서 15-6.
- Alemu, Aye Mengistu & Jason Cordier(2017), "Factors influencing international student satisfaction in Korean universities," *International Journal of Educational Development* 57, pp.54~64.
- Dreher, Sabine(2007), *Neoliberalism and Migration: An Inquiry into the Politics of Globalization*, Lit Verlag Hamburg.
- Kim, Dohye(2019), "Korean Government Policies on International Students in Higher Education: Focusing on its Intrinsic Dilemma," *MRTC Issue brief* No.2019-09, pp.1~11.
- Liu-Farrer, Gracia(2009), "Educationally channeled international labor mobility: Contemporary student migration from China to Japan," *The International Migration Review* 43(1), pp.178~204.
- Sá, Creso, M. and Emma Sabzalieva(2018), "The politics of the great brain race: Public policy and international student recruitment in Australia, Canada, England and the USA," *Higher Education* 75, pp.231~253.

## 통계 프리즘

### ■ COVID-19로 인한 서울시 생활인구의 변화

월간 노동리뷰

2020년 4월호

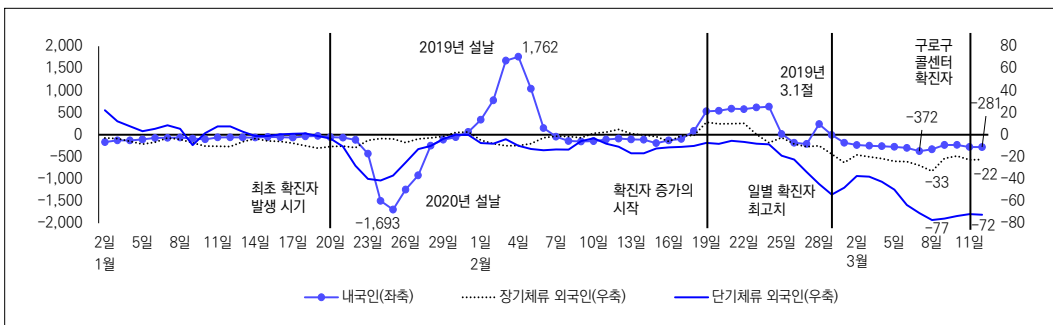
# COVID-19로 인한 서울시 생활인구의 변화

- 서울시 생활인구 데이터를 활용하여 COVID-19 발병에 따른 생활인구의 변화를 살펴봄.
  - 서울시 생활인구 데이터는 KT LTE 시그널을 바탕으로 특정기간, 특정시간에 특정 지역에 있는 인구를 바탕으로 주민등록인구, 사업체근무인구 등의 자료를 활용하여 서울시 행정동 단위별 생활인구를 일별, 시간대별로 추정한 것임.
- 서울시 생활인구를 내국인과 외국인으로 나누어서 전년도 같은 요일 대비 인구와 비교함.<sup>1)</sup>
  - 신년과 설을 제외한 2020년 1월 6~21일 내국인 평균 생활인구 변화는 -63천 명으로, 전년도 같은 기간 대비 소폭 감소한 모습이나 큰 변화는 아님(같은 기간 장기 체류 외국인은 8천 명 감소, 단기 체류 외국인은 1천 명 증가함).
  - 1월 24~27일은 2020년 설날 연휴로, 해당 시기 서울시의 생활인구는 전년 같은 기간 대비 최대 1,693천 명 감소함. 반대로 2월 4~6일은 2019년 설날 기저로 인하여 최고 1,762천 명 증가하였음.
  - 서울시의 내국인 생활인구가 2월 이후 감소하기 시작한 것은 7일부터로, 약 150천 명 내외 감소함. 이후 18~24일은 2019년 감소기저(해당기간 평균: 2017년 11,109천 명, 2018년 11,071천 명, 2019년 10,348천 명, 2020년 10,858천 명)로 인하여 급격한 증가를 보인 후 다시 25일 감소세로 돌아선 이후 28일을 제외하면 계속 감소추세를 유지하다 3월 9~10일 감소폭을 축소한 모습임. 하지만 11일 구로구콜센터에서 확진자가 발생하면서 다시 생활인구 감소세가 소폭 늘어남.
  - 외국인 생활인구 수는 2019년 같은 기간 대비 장기 및 단기 외국인 수가 전반적으로 더 낮은 모습이었으나, COVID-19가 본격적으로 전파되기 시작한 2월 18일 이후 점차 줄어들음. 감소세가 가장 컸던 3월 8일을 기준으로 단기 체류 외국인은 77천 명 감소, 장기 체류

1) 서울시의 생활인구는 주중에는 증가하고 주말에는 감소하는 경향을 띠기 때문에 기준 기간과 비교할 때 날짜의 일치보다는 요일이 일치하는 것이 더 중요함. 그래서 2020년 1월 1일(수)은 2019년 1월 2일(수)을 기준으로 매칭됨. 또한, 2020년은 윤년이기 때문에 2월 29일(토)은 3월 2일(토)과 매칭됨. 따라서 전년 같은 기간 같은 요일을 기준으로 비교를 할 때 설날, 3월 1일과 같이 일정한 날짜에 생기는 휴일로 인한 기저효과가 존재함.

[그림 1] 서울시 내국인과 장기 및 단기 체류 외국인 수 변화(2020년 1~3월)

(단위 : 천 명, 전년동기간대비)



주 : 1) 행정동별 0~23시 평균값을 각 동의 일별 값으로 사용함.

2) 장기 외국인은 국내 휴대폰(KT)에 가입하고 외국인등록증이 있는 외국인을 뜻함. 단기 외국인은 국내 로밍서비스를 받는 외국인을 뜻함.

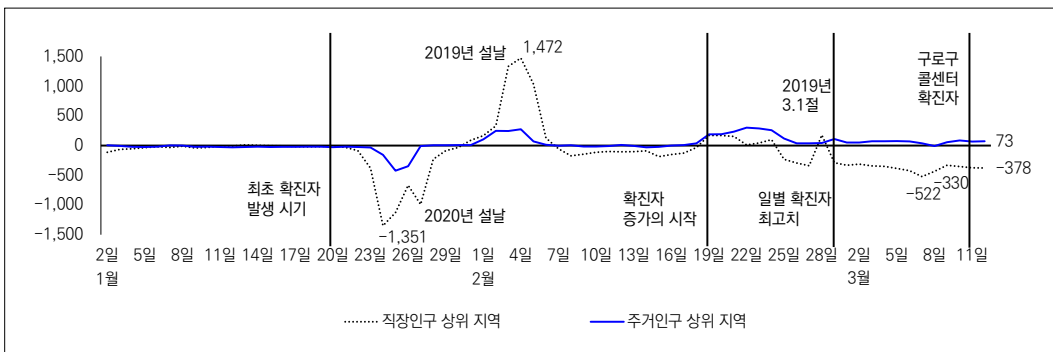
자료 : 서울시 열린데이터 광장, 『서울 생활인구』, 행정동 단위, 각 연도.

외국인은 33천 명 감소하여 단기 체류 외국인의 감소가 두 배 이상으로 더 컸음. 특히, 단기 체류 외국인의 경우 최초 확진자 발생 이후 그 수가 급격히 감소한 후 1월 말에서 2월 초 사이에 회복하여 소폭의 감소세를 유지하다 확진자 증가가 시작되면서 감소세가 증가하였고, 확진자 증가 수가 최고점이었던 2월 29일 이후에도 계속 감소세를 키우다 3월 8일 이후 조금씩 회복되는 모습이었으나 11일 이후 둔화됨.

○ [그림 2]는 서울시의 행정동 단위 주거 및 직장 인구 밀도를 기반으로 각각 3분위로 나눈 후 주거 및 직장 인구 상위 분위의 행정동 단위 내·외국인 생활인구 변화의 총합을 살펴봄.

[그림 2] 서울시 주거 및 직장인구 상위지역의 생활인구 변화(2020년 1~3월)

(단위 : 천 명, 전년동기간대비)



주 : 1) 행정동 단위 주거 및 직장인구 수는 2019년 1분기 자료를 활용함.

2) 서울시 생활인구는 내국인과 외국인의 합을 사용함.

3) 행정동별 0~23시 평균값을 각 동의 일별 값으로 사용함.

자료 : 서울시 열린데이터 광장, 『서울 생활인구』, 행정동 단위, 각 연도; 서울시 우리마을가게 상권분석서비스, 『지역별 현황』, 인구, 2019년 1분기.



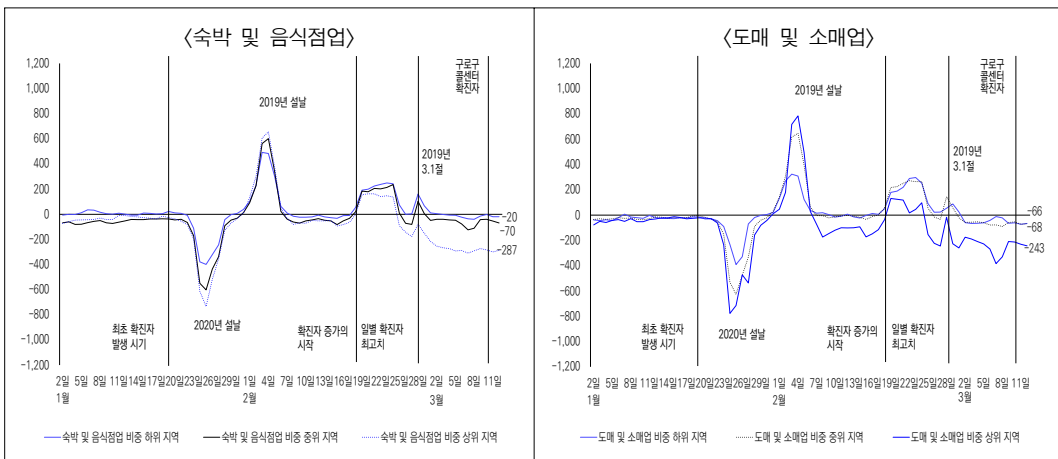
- COVID-19 시기를 중심으로 보면 최초 확진자가 발생한 시기는 설날의 영향으로 생활인구의 변화를 관찰하기 힘들. 하지만 2019년 설날 기저가 사라진 2월 7일 이후 직장인구 상위 지역에서 생활인구의 저하가 나타났고 그 이후 확진자 수가 급증하면서 생활인구 역시 감소세가 강화된 양상임. 반면, 주거인구가 높은 지역은 확진자 증가가 시작된 이후 생활인구 수가 전년 동 기간 대비 증가한 것으로 나타나 사람들이 생활지역에 상대적으로 더 많이 머무르는 경향을 나타냄. 이는 경제활동이 있는 지역을 위주로 생활인구가 줄어들었음을 뜻하며, 유동인구 및 생산과 소비의 저하를 나타내는 것으로 보임.

○ 업종에 따른 생활인구 변화를 살펴보기 위해 서울시의 업종 대분류별 사업체 수를 기반으로 각 행정동의 전체 사업체 수 대비 숙박 및 음식점업, 도매 및 소매업, 보건 및 사회복지업, 그리고 교육서비스업 사업체 비중을 구한 후 각 비중을 바탕으로 상위, 중위, 하위의 3개 분위로 구분함.

- 우선 COVID-19로 인한 유동인구 저하가 가장 심할 것으로 예상되는 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업의 비중이 높은 지역의 생활인구 변화를 [그림 3]을 통해 보면, 생활인구의 변화는 COVID-19 확진자가 관찰되지 않았던 2020년 설 이전에는 해당 업종 비중 중위 및 하위 지역과 큰 차이를 보이지 않았음. 그러나 이후 확진자가 발생하고 도매 및 소매업 상위 지역을 중심으로 생활인구의 감소가 관찰되었고 확진자가 늘어나면서 숙박

[그림 3] 서울시 음식 및 숙박업과 도매 및 소매업 비중 3분위의 생활인구 변화(2020년 1월~3월)

(단위 : 천 명, 전년동기간대비)



주 : 1) 행정동 단위 업종 대분류 사업체 수는 2018년 자료를 기준으로 함.

2) 서울시 생활인구는 내국인과 외국인의 합을 사용함.

3) 행정동별 0~23시 평균값을 각 동의 일별 값으로 사용함.

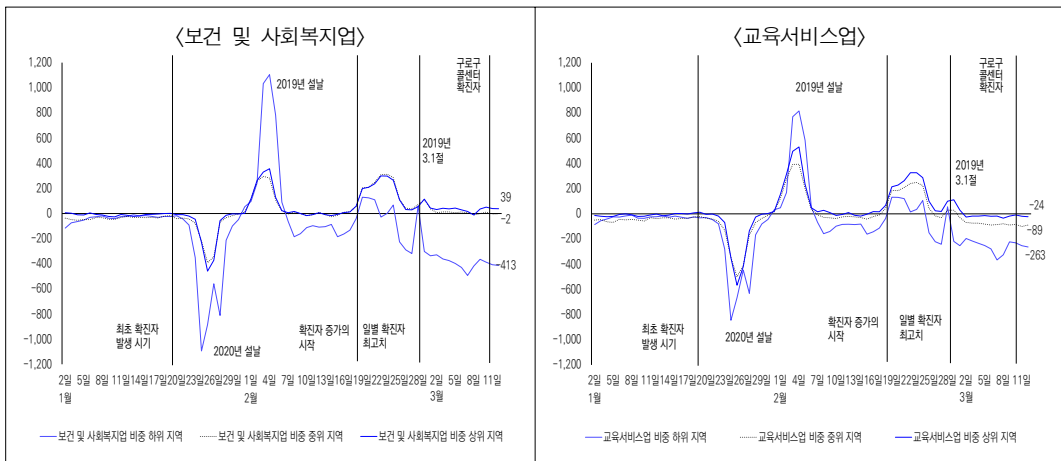
자료 : 서울시 열린데이터 광장, 『서울 생활인구』, 행정동 단위, 각 연도; 서울시 열린데이터 광장, 『서울시 사업체현황 조사 자수(산업대분류별/동별/성별) 통계』, 2018년.

및 음식점업 상위 지역 생활인구 역시 중·하위 지역 대비 크게 낮아지며 감소세를 키운 모습임. 도매 및 소매업 상위 지역은 3월 7일 이후 생활인구의 감소세가 줄어드는 모습을 나타내 소비 심리가 조금씩 회복되는 듯하였으나, 11일 구로구콜센터 확진자 발생으로 인해 회복이 주춤한 모습임.

- 반대로, [그림 4]에서 보듯이 보건 및 사회복지 사업체의 비중이 높은 지역은 COVID-19 확진자가 증가하기 시작한 이후 생활인구가 증가세를 유지하고 있으며, 교육서비스업 사업체 비중을 기준으로 구분한 3분위 지역들 역시 중·상위 지역은 전년 같은 기간 대비 큰 차이를 보이지 않음.
- 이는 전자상거래와 같이 비대면으로 거래가 가능한 경우 COVID-19의 발병으로 인해 소비를 위해 밖으로 나가는 경향이 줄어들었다는 것을 보여주며, 보건 및 사교육과 같이 대체로 대면으로 이루어지는 활동의 소비는 아직 크게 타격을 받지 않았을 가능성을 보여줌.

[그림 4] 서울시 보건 및 사회복지업과 교육서비스업 비중 3분위의 생활인구 변화(2020년 1~3월)

(단위 : 천 명, 전년동기간대비)



주 : 1) 행정동 단위 업종 대분류 사업체 수는 2018년 자료를 기준으로 함.

2) 서울시 생활인구는 내국인과 외국인의 합을 사용함.

3) 행정동별 0~23시 평균값을 각 동의 일별 값으로 사용함.

자료 : 서울시 열린데이터 광장, 『서울 생활인구』, 행정동 단위, 각 연도; 서울시 열린데이터 광장, 『서울시 사업체현황 조사 자수(산업대분류별/동별/성별) 통계』, 2018년.

(지상훈, 동향분석실 연구원)

## 노동판례 리뷰

- 해고기간 중의 임금 상당액 지급명령 및 금전보상명령을 구할 독자적 구제이익이 있다
- 노조 와해 전략은 반(反)헌법적 행위이다
- 타다의 법적 성격과 타다기사의 법적 지위

월간 노동리뷰

2020년 4월호

## 노동판례리뷰

### 해고기간 중의 임금 상당액 지급명령 및 금전보상명령을 구할 독자적 구제이익이 있다

— 대법원 2020. 2. 20. 선고 2019두52386 전원합의체 판결 —

#### 【판결요지】

부당해고 구제명령제도에 관한 근로기준법의 규정 내용과 목적 및 취지, 임금 상당액 구제명령의 의의 및 그 법적 효과 등을 종합적으로 고려하면, 근로자가 부당해고 구제신청을 하여 해고의 효력을 다투던 중 정년에 이르거나 근로계약기간이 만료하는 등의 사유로 원직에 복직하는 것이 불가능하게 된 경우에도 해고기간 중의 임금 상당액을 지급받을 필요가 있다면 임금 상당액 지급의 구제명령을 받을 이익이 유지되므로 구제신청을 기각한 중앙노동위원회의 재심판정을 다룰 소의 이익이 있다고 보아야 한다.

#### (1) 사건의 경과<sup>1)</sup>와 법적 쟁점

근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고 근무하던 중 2016. 12.경 사용자로부터 무단외출 등의 사유로 징계해고를 통보받고 서울지방노동위원회에 구제신청을 하였다. 그 후 「근로기준법」(이하, 근로기준법) 제30조 제3항에<sup>2)</sup> 따라 원직복직 대신 임금 상당액 이상의 금

1) 서울지방노동위원회 2017. 5. 11. 판정 2017부해30(기각) → 중앙노동위원회 2017. 8. 24. 판정 2017부해603(기각, 초심유지) → 서울행정법원 2018. 12. 13. 선고 2017구합6235 판결(각하) → 서울고등법원 2019. 9. 4. 선고 2019누30487 판결(기각, 1심 유지) → 대법판결(1심으로 파기환송) → 파기환송심 서울행정법원 2020구합56179 진행 중.

2) 근로기준법 제30조(구제명령 등) ① 노동위원회는 제29조에 따른 심문을 끝내고 부당해고등이 성립한다고 판정하면 사용자에게 구제명령을 하여야 하며, 부당해고등이 성립하지 아니한다고 판정하면 구제신청을 기각하는 결정을 하여야 한다.

③ 노동위원회는 제1항에 따른 구제명령(해고에 대한 구제명령만을 말한다)을 할 때에 근로자가 원직복직(原職復職)을 원하지 아니하면 원직복직을 명하는 대신 근로자가 해고기간 동안 근로를 제공하였더라면 받을

품지급명령(‘금품지급명령’ 내지 ‘금전보상명령’)을 구하는 것으로 신청취지를 변경하였다. 근로자의 부당해고 구제신청은 서울지방노동위원회 및 중앙노동위원회에서 정당한 이유가 있다고 기각되었고, 이에 불복하여 서울행정법원에 재심판정 취소를 구하는 소를 제기하였다. 소송이 진행되던 중 적법한 절차를 거쳐 신설된 정년(만 60세)의 시행일인 2017. 10. 1. 근로자는 정년이 되어 당연퇴직하였다. 이에 서울행정법원과 서울고등법원은 기존 대법원 판례를<sup>3)</sup> 좇아 해고의 효력을 다투던 중 정년에 도달하여 근로관계가 종료되었으므로 원직에 복직하는 것이 불가능하게 되어 소의 이익<sup>4)</sup>이 없다고 각하하였다. 그러나 대상판결인 대법원 전원합의체(이하 ‘대상판결’이라 함)는 전원일치로 위와 같은 【판결요지】로 종전 대법원 판결을 변경하면서 서울행정법원으로 파기 환송하였다.

노동위원회가 부당해고라고 판단하면 사용자에게 근로자를 원직에 복직시키라는 명령(원직복직명령)과 더불어 해고기간에 정상적으로 근로하였다면 받을 수 있었던 임금 상당액을 지급하라는 명령(임금 상당액 지급명령)을 하게 된다. 그런데 근로자가 이 사건과 같이 부당해고 구제신청을 하여 해고의 효력을 다투던 중 정년이나 근로계약기간 만료 등으로 근로관계가 종료되는 경우 근로자가 더 이상 원직에 복직하는 것이 불가능하게 되었기 때문에 노동위원회는 원직복직명령을 내릴 수 없거나 노동위원회의 원직복직명령을 유지할 필요가 없어 종전 판례는 이에 따른 구제이익의 소멸로 각하하였다. 여기서 근로관계가 적법하게 종료되어 원직복직명령을 구하거나 유지할 수는 없어도 부당해고기간에 받지 못한 임금 상당액을 구할 독자적 구제이익이 있는지를 두고 그간 논란이 되어 왔었다. 종전 판례는 해고기간 중 임금 상당액 지급명령을 구할 필요가 있더라도 이는 민사소송절차를 통해 해결할 수 있다는 등의 이유를 들어 소의 이익이 없다며 임금 상당액 지급명령의 독자적 구제이익을 부정하였다. 이러한 가운데 2007년 근로기준법 제30조 제3항의 금품지급명령(금전보상명령)제도의 도입으로 다시금 임금 상당액 지급명령을 구할 독자적 구제이익이 있다는 주장에 힘이 실렸다. 노동위원회 및 하급심을 중심으로 부당해고를 당한 때로부터 계약기간 만료, 정년 또는 폐업 시까지 임금 상당액 지급명령 및 금전보상명령을 하였으나 종전 판례에 번번이 가로막혀 패소하거나 취소되었다. 이와 같이 판례의 입장에 변화가 없고, 이러한 한계로 인해 기간제근로자 등이 노동위원회

수 있었던 임금 상당액 이상의 금품을 근로자에게 지급하도록 명할 수 있다.

위 근로기준법 제30조 제3항은 2007. 1. 26. 법률 제8293호로 신설되고 2007. 7. 1. 시행되었다.

- 3) 대상판결에서 언급한 종전 판례는 대법원 1995. 12. 5. 선고 95누12347 판결, 대법원 2001. 4. 10. 선고 2001두533 판결, 대법원 2011. 5. 13. 선고 2011두1993 판결, 대법원 2012. 7. 26. 선고 2012두3484 판결, 대법원 2015. 1. 29. 선고 2012두4746 판결 등으로 모두 해고의 효력을 다투던 중 근로계약기간의 만료와 임기만료로 근로관계가 종료된 사안이며, 대상판결에 따라 위 종전 판례는 변경되었다.

- 4) 소의 이익이란 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 행정소송을 제기한 경우 재심의 명령이나 처분의 취소를 구할 법률상의 이익을 말하며, 구제이익(구제신청의 이익)이란 부당해고나 부당노동행위 등에 관하여 노동위원회의 공권적 판단(구제명령)을 구하기 위하여 가지고 있어야 하는 구체적 이익 내지 필요를 말한다.



구제절차를 사실상 이용하지 못하는 불합리한 결과를 낳을 뿐만 아니라 사용자가 근로계약기간 중 부당해고를 하더라도 어떠한 법적 책임을 부담하지 않음으로써 사실상 사용자의 부당해고를 용인해 주는 결과를 초래하여 비정규 고용이 남용될 수 있는 여지를 제공하게 되자 입법적으로 개선하자는 요구가 있었다.<sup>5)</sup> 이러한 입법적 개선 시도가<sup>6)</sup> 결실을 못보고 있는 사이 대법원은 전원합의체 판결을 통해 스스로 자신의 견해를 변경함으로써 바로잡았다.

(2) 위 대법원 전원합의체가 임금 상당액 지급명령 내지 금품지급명령을 받을 독자적 이익이 있다며 종전 판결을 변경한 주요 논거는 아래와 같다.

첫째, 부당해고 구제명령제도는 ‘부당한 해고를 당한 근로자에 대한 원상회복, 즉 근로자가 부당해고를 당하지 않았다면 향유할 법적 지위와 이익의 회복을 위해 도입된 제도’이므로 근로자 지위의 회복뿐만 아니라 (원직에 복직하는 것이 불가능하더라도) 해고기간 중의 임금 상당액을 지급받도록 하는 것도 부당해고 구제명령제도의 목적에 포함된다.

둘째, 원직복직명령은 장래의 근로관계에 대한 조치이고, 해고기간 중의 임금 상당액 지급명령은 과거 해고기간 중의 근로관계의 불확실성에 따른 법률관계를 정리하기 위한 것으로 서로 목적과 효과가 다르기 때문에 원직복직이 가능한 근로자에 한정하여 임금 상당액을 지급받도록 한 것은 아니다.

셋째, 노동위원회의 구제명령은 이행강제금(근로기준법 제33조)과 형사처벌(근로기준법 제111조)을 통해 간접적인 강제력을 가지므로 근로자가 해고기간 중의 미지급 임금과 관련하여 강제력 있는 구제명령을 얻을 이익이 있고, 따라서 근로자가 구제명령을 얻기 위해 재심판정의 취소를 구할 이익도 인정된다.

넷째, 해고기간 중의 임금 상당액을 지급받기 위하여 민사소송을 제기할 수 있다는 사정이 소의 이익 내지 구제이익을 부정할 이유가 되지 않는다. 오히려 민사소송과 별개로 신속·간이한 구제절차 및 이에 따른 행정소송을 통해 임금 상당액의 손실을 회복할 수 있도록 하는 것이 부당해고 구제명령제도의 취지에 부합한다.

다섯째, 종전 판결은 금품지급명령 제도를 도입한 근로기준법 개정 취지에 맞지 않고, 기간제근로자의 실효적이고 직접적인 권리구제를 사실상 부정하는 결과가 되어 부당하다. 원직복직을 전제로 하지 않는 구제수단을 제도적으로 도입한 점에 비추어 보면 원직복직이 불가능한 경우에도 소의 이익을 인정하여 근로자가 구제받을 수 있는 기회를 주는 것이 타당하다.

5) 고용노동부도 이와 같은 문제점을 인식하여 2014. 12. 29. 발표한 ‘비정규직 종합대책’에 부당해고를 당한 기간제근로자가 남은 계약기간 중 임금 상당액을 받을 수 있도록 구제명령 범위를 확대하는 내용을 포함하였고, 필자(하경호·박종희·강선희(2011), 「서울지노위 판정례 분석을 통한 해고제한제도의 운영실태와 특징-징계·일반해고를 중심으로」, 『고려법학』 제61호, 고려대학교 법학연구원, p.471)를 비롯한 노동법학계 다수가 입법적 개선방안을 제시하였다.

6) 장석춘 의원 대표발의(2019. 2. 22.), 한정애 의원 대표발의(2019. 12. 27.) 등.

### (3) 대상판결의 적용 대상 및 확대 해석의 가능성 등

대상판결은 종전 판결을 언급하면서 원직복직이 불가능하게 된 경우를 ‘해고의 효력을 다투던 중 사직하거나 정년에 도달하거나 근로계약기간이 만료하는 등의 이유로 근로관계가 종료한 경우’를 들고 있다. 대상판결의 사안은 ‘정년’이고, ‘근로계약기간 만료(기간제근로자)’는 대상판결에서 명시적으로 언급하고 있어 다툼의 여지가 없다. 따라서 임금 상당액 지급명령 및 금품지급명령의 대상기간은 해고일로부터 근로관계 종료일(정년 내지 근로계약기간 만료일)까지이다. ‘사직’의 경우도 대상판결의 법리를 적용할 수 있을 것으로 보이는데 적어도 ‘해고의 효력을 다투던 중에 사직’한 때에<sup>7)</sup> 한정하여 구제이익이 있는지를 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. 해고의 효력을 다투던 중 ‘폐업’된 경우도 위 근로계약기간 만료 등과 마찬가지로 해고일로부터 사실상 폐업으로 인해 원직복직이 불가능하게 된 때까지 임금 상당액의 지급을 구할 이익이 있다.

한편 징계 및 인사명령의 효력을 다투던 중 위와 같은 원인 내지 적법한 해고로 근로관계가 종료된 경우에도 부당 징계 및 부당 인사명령으로 인한 임금 상당액 및 임금 차액의 지급을 구할 이익이 있는지가 문제될 수 있는데 대상판결의 법리를 보면 이와 같은 경우에도 같은 맥락으로 적용될 수 있을 것으로 보이나 좀 더 깊은 고찰이 필요하다.

위 대법원 전원합의체 판결은 참으로 오랜 도전 끝에 결실을 본 판결로서 다소 늦어졌더라도 환영할 만한 판결이다. 그간 대법원이 갱신기대권 법리를 통해 기간제근로자의 근로계약기간 만료에 대해 해고제한 법리를 유추적용하였다면, 대상판결은 계약기간 중의 부당해고에 대한 임금 상당액 지급명령 및 금전보상명령의 독자적 구제이익을 인정함으로써 실질적으로 해고제한법(근로기준법 제30조 제1항)이 작동할 수 있도록 길을 열었다는 점에서 큰 의의가 있다. **KL**

강선희(법학박사)

7) 노동위원회에 부당해고 구제신청을 제기하기 전에 근로자가 자의로 사직하였다면 구제받을 권리를 포기하거나 해고의 수용 또는 합의해지로 근로관계가 종료되었다고 볼 여지가 있기 때문이다.

## 노조 와해 전략은 반(反)헌법적 행위이다

— 서울중앙지방법원 2019. 12. 17. 선고

2018고합557,704,756,828,918,926,927,1025,1045, 2019고합20,442(모두 병합) 판결 —

### 【판결요지】

1. 앞서 본 법리가 부당노동행위 구제명령에 관한 것이기는 하지만, 조문 구조상 구제명령 대상이 되는 부당노동행위와 처벌 대상이 되는 부당노동행위에 아무런 차이가 없다..... 법률에 규정된 ‘사용자’의 개념을 문언의 가능한 의미를 벗어나지 않는 범위 내에서 그와 같이 해석한 것이므로 죄형법정주의 원칙상 금지되는 유추해석에 해당한다고 볼 수 없다.

2. 피고인들이 순차적으로 공모하여 위법을 감수하고 노동조합에 대하여 저지른 이 사건을 그 죄책에 상응하게 처벌함으로써 자기 점검 및 통제의 계기로 삼고 향후 이와 같은 반헌법적인 행위가 다시 발생하는 것을 방지할 필요가 있다.

대상판결은 삼성전자서비스의 협력업체 근로자로 조직된 노동조합(이하 ‘협력업체 노조’)<sup>1)</sup>에 대하여, ‘삼성그룹 미래전략실·삼성전자·삼성전자서비스의 임직원들과 협력업체의 대표들’(피고인들)이 순차 공모하여 노조 와해 전략을 수립한 후 이를 실행한 사건이다. 피고인들은 삼성 계열사와 각 협력업체로 이어지는 노사 관련 지시 및 보고체계를 활용하여, 삼성그룹의 무노조 경영방침을 관철하기 위한 ‘그룹노사전략’ 및 삼성전자의 ‘노사전략’에 따라, 협력업체 노조 와해 전략을 체계적으로 수립하여 실행하였다. 대상판결은 30여 명에 달하는 피고인들의 유죄를 인정하였다.

2013년 7월 협력업체 노조가 설립된 이후부터 조직적인 노조 와해 전략은 시작되었고, 이 과정에서 조합원이 자살하고 그 조합원의 장례가 노조장으로 진행되는 것을 막기 위해 경찰까지 개입하는 등 세간의 큰 관심을 끌었다. 피고인들의 부당노동행위와 각종 위법행위에 대한 의심이 있고 고소도 당했지만, 뚜렷한 물증이 없어 수사가 진행되지 못하던 중, 2018년 2월 검찰이 전직 대통령의 소송비 대납 사건 관련 자료를 압수수색하는 과정에서 삼성 측 하드디스크가 압수됨으로써 위 사실이 밝혀졌다.

대상판결의 판결문은 300페이지에 달하고, 범죄사실과 관련하여 적용된 법령은 13개이며, 피고인은 32명이다. 피고인에는 삼성의 임직원과 협력업체 대표 이외에도 삼성전자 자문역, 정

1) 전국금속노동조합 삼성전자서비스 지회.

보 경찰, 경충 노사대책본부 직원 등 다양하다. 유죄로 인정된 피고인들의 범죄사실을 간략히 정리하면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

| 노동조합및노동관계조정법 위반   |   |
|---|---|
| 공모관계  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○미래전략실-삼성전자-삼성전자서비스-협력업체로 이어지는 부당노동행위 공모 공동정범 인정</li> <li>○삼성전자 자문역 H는 기획 폐업 부당노동행위 방조, 노조 탈퇴 종용 등으로 인한 지배·개입과 불이익 취급 부당노동행위 공모 공동정범 인정</li> <li>○경충 교섭 담당자는 단체교섭 해태 공모 공동정범</li> <li>○삼성전자서비스는 노동조합법상 사용자에게 해당</li> </ul> |
| 지배·개입   | 기획 폐업, 노조 탈퇴 종용 등을 지배개입으로 인정  |
| 불이익취급   | 조합원이라는 이유로 '중수리 금지 대상자'로 지정하여 불이익처분   |
| 교섭 해태   | 미리 마련한 시나리오에 따라 13개 협력업체에서 단체교섭 해태  |
| 표적 감사   | 노조원을 위주로 이상데이터를 검증·발굴하는 방식의 표적감사를 지배개입으로 인정   |
| 개인정보보호법 위반  |   |
| 협력업체와 삼성미래전략실에서 조합원들의 개인정보 및 민감정보 취득  |   |
| 근로기준법위반   |   |
| 피고인들이 순차 공모하여 동래 협력업체 대표에게 전화하여 '000 채용을 배제하라'며 취업 방해 목적으로 통신을 함. 근로기준법 제40조의 '취업 방해의 금지' 위반 인정 |   |
| 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(뇌물,횡령), 업무상횡령, 뇌물공여 등  |   |
| 장례식 방해  | 자살 조합원의 '노조장'을 방해하기 위하여, 고인의 부친에게 6억 원의 합의금을 제공하고 경찰에게 1천만 원의 뇌물 공여   |
| 교섭 방해   | 단체교섭에 개입한 경찰에게 합계 61,883,250원 뇌물 공여   |
| 파견근로자보호등에관한법률 위반  |   |
| '삼성전자서비스'와 '협력업체' 간의 '불법파견' 관계 인정   |   |
| 조세범처벌법 위반   |   |
| 유족 합의금으로 지급한 금액에 대하여 거짓으로 기재한 세금계산서 발행  |   |
| 공인노무사법 위반   |   |
| 삼성전자 자문역 H는 공인노무사가 아님에도 불구하고 노무관리진단을 '업'으로 함  |   |

위의 방대한 쟁점들을 일일이 살펴보는 것은 어려우므로, 여기서는 두 가지만 언급하도록 한다. 첫째, 부당노동행위 주체로서의 '사용자'에 관한 부분이다. 피고인들은 '부당노동행위는 신분범이므로 협력업체 사장들만 범죄 주체가 될 수 있다'고 주장하였다. 즉, 협력업체 근로자들과 근로계약관계를 맺고 있지 않는 경우에는 부당노동행위 주체가 될 수 없다는 것이다.

이에 대해 대상판결은, 흔히 '실질적 지배력설'이라 불리는 2010년 현대중공업 판결의 법리를 인용하고 있다. 대상판결은 "근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한

2) 조현주(2020), 「삼성 노조파괴 판결의 의미와 향후 과제」, 『삼성 노조파괴 판결의 의미와 향후 과제 토론회 자료집』, 심상정 의원실 등 주최, 2020. 1. 9, pp.13~17을 참조하였다.

사업주로서 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자는 노동조합법상 사용자에 해당할 수 있다(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결 참조). 앞서 본 바와 같이 삼성전자서비스는 협력업체를 사실상 자신의 하부조직처럼 운영하였고, 소속 수리기사들에게는 근로자파견 관계에 해당할 정도로 실질적이고 구체적인 지배력을 행사하였으므로 노동조합법상 사용자에 해당한다.”고 판단했다.

현대중공업 판결은 부당노동행위 ‘구제명령’에 관한 것인데, 대상판결은 이 법리를 ‘형사처벌’ 사건에도 적용했다는 점이 흥미롭다. 대상판결은 구제명령 대상이 되는 부당노동행위와 형사처벌 대상이 되는 부당노동행위는 아무런 차이가 없다고 한다. 근거는 조문 구조에서 찾고 있다. 『노동조합 및 노동관계조정법』 제81조는 부당노동행위 금지를 규정하고, 제82조 내지 제86조는 노동위원회 구제제도를, 제90조는 처벌 규정을 두고 있다. 이런 조문 구조상 ‘구제명령’과 ‘형사처벌’의 대상이 되는 부당노동행위는 동일하다는 것이다.

또한 대상판결은 헌법상 노동3권을 보장하기 위한 노동조합법의 입법목적에 비추어, “법률에 규정된 ‘사용자’의 개념을 문언의 가능한 의미를 벗어나지 않는 범위 내에서 그와 같이 해석한 것이므로 죄형법정주의 원칙상 금지되는 유추해석에 해당한다고 볼 수 없다”고 한다. 대상판결은 노동위원회 구제명령 사건에서 확립된 실질적 지배력설의 법리를 형사처벌의 경우에도 적용했다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 대상판결은 삼성전자·삼성전자서비스 소속 피고인들에 공통된 양형사유에서, 해당 피고인들의 노조에 대한 ‘반(反)헌법적 태도’에 대해 명확히 지적하며 형사처벌의 필요성을 강조하였다.

대상판결은, 이 사건은 피고인들이 협력업체 노조에 대응하여 회장 직속 미래전략실의 고위 임원부터 삼성전자·삼성전자서비스의 경영진과 협력업체 직원에 이르기까지 여러 위법 요소를 감수하고 노조를 와해시키기 위하여 일사불란하게 움직인 것으로, ‘조직적인 대규모 부당노동행위’이고 그 규모와 파급력에서 전례를 찾아보기 어렵다고 했다. 따라서 피고인들이 순차적으로 공모하여 위법을 감수하고 노동조합에게 저지른 이 사건을 그 죄책에 상응하게 처벌함으로써 자기 점검 및 통제의 계기로 삼고 향후 이 같은 반헌법적 행위가 다시 발생하는 것을 방지할 필요가 있다고 했다.

대상판결은 ‘노조 와해 전략은 반헌법적 행위에 해당한다’는 것을 명확히 했다는 점에서 의의가 있다. 2013년 10월 ‘S그룹 노사전략’이란 문건이 폭로된 이후, 6년이 지나서 그 문건에 의한 행위들이 범죄로 인정되었다. 노조 와해 전략은 무노조 경영을 위한 것이다. 반헌법적인 무노조 경영에 대해 되돌아볼 때이다. **KLI**

## 타다의 법적 성격과 타다기사의 법적 지위

— 서울중앙지방법원 2020. 2. 19. 선고 2019고단7006 판결 —

### 【판결요지】

타다 서비스는 타다 이용자의 직접 운전 없이 이동 편의를 높이기 위해 분(分) 단위 예약 호출로써 피고인 SOCAR가 알선하여 타다 드라이버가 운전하는 타다 승합차를 타다 이용자가 필요한 시간에 주문형(on-demand)으로 “임차(렌트)”하는 일련의 계약관계가 피고인 VCNC의 모빌리티 플랫폼(Mobility Platform)에서 연결되어 구현되는 모바일 앱 기반 렌터카 서비스이고, 타다 이용자와 피고인 SOCAR 사이에 전자적으로 초단기 승합차 임대차(렌트) 계약이 성립되었다고 보는 것이 타당하다.

타다 서비스가 불법의 유상여객운송사업(무면허 콜택시)에 해당하는지, 즉 타다 서비스가 「여객자동차운수사업법」 제34조 제3항 “자동차대여사업자는 다른 사람의 수요에 응하여 사업용 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.”라는 조항 위반에 해당하는지, 아니면 합법적인 운전자 알선형 렌터카 사업에 해당하는지, 즉 타다 서비스가 동법 동조 제2항 “누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는 경우에는 운전자를 알선할 수 있다.”라는 조항의 단서에서 예외적으로 허용하고 있는 경우로서, “승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람”(동법 시행령 제18조 제1호 바목)에게 운전자를 알선하는 경우에 해당하는지 여부를 다툰 형사사건이다.

검찰은 전자에 해당한다고 주장했다. 그런데 적어도 판결문에 소개된 검찰의 공소사실만 놓고 보면, SOCAR(쏘카) 등이 타다 드라이버(타다기사)를 관리감독하는 방식, 타다기사가 일을 하는 방식 등 타다 서비스가 어떤 방식으로 진행되었는지 그 사실관계(팩트)를 간략하게 제시한 후, 그대로 이것이 여객자동차운수사업법 위반에 해당한다고 결론을 내리고 있다. 검찰이 적시한 사실관계가 왜 위 금지규정의 구성요건에 해당하는지, 즉 타다 서비스가 왜 “유상으로 여객을 운송”하는 행위에 해당하는지에 대해서는 별다른 논증이 없다(혹은 검찰의 논증이 판결문에 제시되고 있지 않다). 아마도 “유상으로 여객을 운송”한다는 구절의 의미가 문언상으로 명백하고, 타다 서비스가 돈을 받고(유상으로) 타다 이용자를(여객을) 목적지까지 데려다준 것(운송)은 사실이므로 그 자체로 구성요건해당성이 입증된다고 생각했는지도 모르겠다.

그러나 법원은 아니라고 판결했다. 법원이 보기에 “유상으로 여객을 운송”한다는 구절은 보



기보다 해석하기 까다로운 것이다. 법원에 의하면, 타다 이용자는 승합차 임대차(렌트) 계약에 따라 승합차의 인도를 요구하는 임차인일 뿐, “자동차운송계약에 따라 운송되는 여객에 해당한다고 볼 수 없다.” 즉 여객이라는 구성요건과 운송이라는 구성요건이 이미 기각되는 것이다. 남는 것은 유상성이다. 법원도 유상성은 인정한다. 결론적으로 “유상성(有償性) 말고는 그 법률관계에 있어서 뚜렷이 구별되는 자동차대여사업자의 사업용자동차 대여행위는 유상운송금지위반의 구성요건에 해당하지 않는다고 할 것이다.” 즉 해당 규정은 무면허 콜택시 영업을 금지하는 규정이며, 타다 서비스는 렌트카 사업일 뿐 무면허 콜택시가 아니라는 것이다. 그러므로, 이어지는 논리적 결론으로서, 타다 승합차를 타다기사와 함께 제공하는 행위는 “타다 이용자의 편익을 위한 운전자 알선일 뿐 자동차운송계약관계에서 여객의 요구에 응한 것이라고 보기 어렵다.”

그리하여 법원의 해석론이 제시된다. “타다 서비스는 타다 이용자의 직접 운전 없이 이동 편의를 높이기 위해 분(分) 단위 예약 호출로써 피고인 SOCAR가 알선하여 타다 드라이버가 운전하는 타다 승합차를 타다 이용자가 필요한 시간에 주문형(on-demand)으로 “임차(렌트)”하는 일련의 계약관계가 피고인 VCNC의 모빌리티 플랫폼(Mobility Platform)에서 연결되어 구현되는 모바일 앱 기반 렌터카 서비스이고, 타다 이용자와 피고인 SOCAR 사이에 전자적으로 초단기 승합차 임대차(렌트) 계약이 성립되었다고 보는 것이 타당하다.”(밑줄은 필자)

그런데 『드라이버 프리랜서 계약서』에 의하면, 타다기사는 “임차인으로부터 주문이 있을 경우 차고지로부터 임차인 승차지점까지 차량을 이동”하고, “임차인이 하차한 후 임차인을 대신하여 차량을 차고지에 반납”하도록 되어 있다.<sup>1)</sup> 타다 서비스가 계약서대로 진정한 의미에서 운전자 알선행 승합차 렌트 계약이라면, 타다기사는 각 운행을 마칠 때마다 차량을 차고지에 반납한 다음, 다른 주문이 들어오면 다시 차량을 끌고 나가는 방식으로 일을 해야 할 것이다. 그런데 알려진 바에 의하면,<sup>2)</sup> 실제로 타다기사가 일을 하는 방식은 렌트카 주문이 들어오면 비로소 운행을 나가는 것이 아니라, 이미 차고지에서 차량을 인수하여 운행을 개시한 다음에 이동 중에 또는 대기장소(Socar Zone)에서 대기 중에 렌트카 요청이 들어오면 해당 장소로 이동하여 서비스를 제공하다가 운행시간이 종료하면 차고지로 차량을 반납하는 방식이다. 이것은 법원이 제시하는 “법률행위 해석 방법”에 따르더라도 위 『계약서』의 범위를 벗어난 것이다. 운행시간 내내 시내를 돌아다니면서 배차 주문이 들어올 때마다 운행 서비스를 제공하는 것은 콜택시 영업과 매우 유사하다고 하지 않을 수 없다.<sup>3)</sup> 법원이 “전자적 초단기 승합차 임대차(렌

1) 아래 서울지노위 판정문 참조.

2) 아래 서울지노위 판정문 및 강신우(2019), 「세모탈. 논란의 '타다' 직접 몰아본 기자, 별점과 수익 공개합니다.」, 『서울경제』, 인터넷판, 2019. 11. 30. 참조.

3) 그런데 이미 국토교통부는 “대여차량이 차고지로 회귀하지 않고 일정지역에 대기하는 행위는 여객자동차법령 등에 위배되지 않는다.”(2019. 1. 29., 답변 2AA-1812-528885)라고 회신한 바 있다. 이것은 사실상 운전

트) 계약'이라는 개념을 고안한 것도 바로 이 점을 고려한 때문이 아닐까 짐작된다.(한편, 이 개념은 '전자적 초단기 기간제 근로계약'이라는 개념의 단초를 제공하는데, 이에 대해서는 아래에서 보론 형식으로 좀 더 검토해 보고자 한다.)

이 사건은 타다 이용자와 쏘카 사이의 계약관계의 성격에 대해서만 다룰 뿐, 타다기사와 쏘카 사이의 계약관계의 성격을 직접 다룬 사건은 아니다. 하지만 타다 서비스가 콜택시가 아니고 렌트카라고 하더라도 타다기사의 법적 지위 문제, 즉 근로계약관계의 인정 문제는 여전히 남는다. 타다의 법적 성격과 타다기사의 법적 지위는 별개의 문제이기 때문이다. 운전자 알선형 렌트카 서비스에서 운전자 알선은 프리랜서 운전자를 알선할 수도 있지만 렌트카 사업주가 직접 고용한 운전자를 알선하는 것도 가능하다. 그러므로 타다의 법적 성격과 별론으로 타다기사를 쏘카의 근로자로 재규정/재분류할 수 있는가의 문제가 제기될 수 있는 것이다. 즉 타다기사는 쏘카의 지휘감독 아래 쏘카를 위하여(쏘카의 사업에 편입되어) 근로를 제공했으므로 쏘카의 근로자로 재규정/재분류되어야 하는 것이 아닌가 하는 질문이다.<sup>4)</sup>

하지만 법원은 간접적인 설시를 통해서이긴 하지만, 타다기사와 쏘카 사이에는 아무런 고용관계가 없다고 보는 것 같다.<sup>5)</sup> 즉 타다기사는 제3의 용역업체와 프리랜서 계약을 체결한 개인 사업자일 뿐이며, 쏘카는 타다 이용자의 편익을 위하여 타다기사를 운전자로 알선한 것에 불과하다고 보는 것 같다. 타다기사와 쏘카 사이에 근로계약관계가 성립한다고 인정하기 위해서는 타다기사가 사용종속관계에서 쏘카에게 근로를 제공했다는 사정이 입증되어야 한다. 그런데 현재와 같은 판례의 입장에서 본다면, 타다기사는 형식상 프리랜서 계약을 체결하며, 운행시간과 운행장소의 선택 등 운전서비스를 제공할지 여부를 스스로 결정할 수 있고, 이에 대해 별다른 강제나 제재가 없으며, 기타 지휘감독으로 볼 수 있는 사정들은 계약의 이행이거나 사업수행에 수반되는 필요적 요소에 불과하다는 등의 이유로, 쏘카와 타다기사 사이에 근로계약관계가 성립한다고 인정되기는 어려울 것 같다. 실제로 2019년 12월 24일 서울지방법노동위원회는 타다기사의 부당해고구제신청사건에서 이러한 이유들에 근거하여 타다기사가 쏘카에 고용된 근로기준법상 근로자가 아니라고 판정한 바 있다.<sup>6)</sup>

자 알선형 렌트카 영업을 콜택시처럼 영업하는 것을 허용해 준 것이나 마찬가지라고 할 수 있다. 법원은 이 점 등에 근거하여, 설령 타다 서비스가 유상여객운송에 해당한다고 보더라도, 쏘카 등에게 위법의 고의가 있다고 볼 수는 없다는 결론을 이끌어내고 있다.

- 4) 타다에는 특고와 사내하청이 결합되어 있다. 가전제품이나 인터넷 설치·수리기사의 사례에서 흔히 보던 모습이다. 각광 받는 혁신 기업이 "사회정의의 실현"(1948년 헌법)과 "물질적 진보와 정신적 발전을 추구할 노동자의 권리"(ILO 1944년 필라델피아 선언)를 보장하는 방향으로 기술을 활용하고 사업을 전개하는 것이 아니라, 가장 부정적인 형태의 전근대적 고용관계를 활용하고 있는 모습은 안쓰러울 뿐만 아니라, 이런 식이라면 도대체 기술 혁신이 무슨 소용이 있는가 하는 근본적인 회의도 모면하기 힘들 것 같다.
- 5) "피고인 SOCAR, VCNC는 용역업체들에 고객 불만사항을, 타다 드라이버용 앱을 통해 고객 평점 및 팁을 각 제공하는 정도에 그치고 타다 드라이버에 대한 교육, 근무평정, 프리랜서 계약 해지 등은 용역업체들이 수급인으로서 해당 타다 드라이버에게 실시한 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면(…)".

그러나 타다가사가 쏘카에 고용된 근로자가 아니라고 한다면, 그것은 근로제공관계의 본질상 그런 것이 아니라, 다만 우리 판례의 입장이(혹은 판례에 근거한 것으로 보이는 노동위원회의 입장이) 지나치게 경직되어 있기 때문에 그런 것이다. 잠깐 눈을 외국으로 돌려 보자. 2018년 11월 28일 프랑스 대법원은 디지털 플랫폼에 기반한 음식배달기사의 법적 지위와 관련해서, 플랫폼은 배달기사의 위치를 실시간으로 파악하고 그 이동 거리를 합산할 수 있는 시스템을 운영했으며, 이에 기반하여 배달기사를 제재할 수 있는(실제로 제제한 적이 없다고 하더라도) 시스템을 구축하고 있었다는 이유로, 플랫폼과 배달기사 사이에 근로계약관계의 존재를 인정하였다.<sup>7)</sup> 또한 2020년 3월 4일에는 우버기사를 우버에 고용된 근로자로 인정하였다.<sup>8)</sup> 프랑스 대법원에 의하면, 우버기사는 자기 자신의 고객을 갖고 있지 않고, 가격을 자유롭게 정할 수 없으며, 운송 서비스의 제공 조건을 스스로 결정하지 못한다는 점에서 자영업자의 요건을 충족하지 않는다. 또 우버기사가 우버의 사업에 편입되어 있는 한, 근로일과 근로시간을 자유롭게 선택할 수 있다는 사정은 종속적 근로관계의 성립을 배척하지 않는다.

타다와 무엇이 같고, 무엇이 다를까? 시스템은 다르지 않다. 앱을 통해서 운행 경로를 지시(전달)하고, 실시간 위치 파악 기술을 통해서 운행 경로 준수 여부를 감독(확인)하고, 배차를 거부하거나 경로를 이탈했을 경우에 앱 접속 차단이나 배차 조정 등의 방식으로 제재를 한다. 하지만 그 시스템에 대한 법적 해석은 다르다. 프랑스 대법원은 그러한 시스템은 사용종속관계의 존재를 보여준다고 해석했다.<sup>9)</sup> 그러나 서울지노위는 그러한 시스템은 디지털 플랫폼 기반의 프리랜서 계약에 고유한 속성이거나 단순한 계약이행일 뿐이라고 해석했다.(법원의 대체적인 입장도 그런 것으로 보인다.)

예를 들면 이렇다. 알려진 바에 의하면,<sup>10)</sup> 타다 앱을 통한 호출은 불특정 기사들을 상대로 콜을 띄워 먼저 잡는 사람이 운행을 하는 방식이 아니라, 이용자와 가장 근거리에서 있는 기사에게 자동으로 콜이 떨어지는 방식이다. 해당 기사가 15초 동안 이 콜을 받지 않으면 배차가 취소된다. 콜을 거부했다고 해서 곧바로 징계 등 제재가 가해지는 것은 아니지만, 콜 거부가 일정한

6) 서울지방법노동위원회, 2019. 12. 24., 서울2019부해2668.

7) Cour de cassation, Chambre sociale, 2018. 11. 28., No. 17-20079, Take Eat Easy 사건.

8) Cour de cassation, Chambre sociale, 2020. 3. 4., No. 19-13316.

9) 더군다나 이 우버 사건 판결에서 프랑스 대법원이 준거로 삼고 있는 판례(Soc., 1996. 11. 13, No. 94-13187, Société générale 사건)는 사용종속관계의 개념을 기존보다 엄격하게 해석하는 법리를 제시한 판례라는 점도 유의할 필요가 있다. 1980년대까지 프랑스 판례는 사업편입성 개념을 통해서 사용종속관계를 넓게 해석하는 입장을 보여주고 있었다. 이러한 판례의 경향에 제동을 걸기 위해서 우파 정부는 1994년에 자영업자 추정법(마들렌 법)을 만들었다. 위 1996년 판결은 1994년 법의 취지를 반영하여 사용종속관계를 엄격하게 해석하는 새로운 법리를 제시한 것으로 평가된다. 특히 사업편입성의 의미를 축소시켰다. 즉 이제 사업편입성은 사용자가 근로이행조건을 일방적으로 결정하는 경우에 하나의 사용종속관계 징표를 구성할 수 있을 뿐이다.

10) 강신우, 위의 글.

횃수를 넘어가면 불이익이 가해질 수 있다.<sup>11)</sup> 이것은 사용종속관계의 징표로서의 노무불이행에 대한 징계라고 볼 수도 있다. 이에 대해 쏘카 측의 반론은 다음과 같다. “고객의 운전서비스 요청을 정당한 사유 없이 거절하는 행위는 이 사건 신청인이 체결한 프리랜서 계약의 내용을 이행하지 않는 행위가 된다. 따라서 계약내용을 불이행한 채무불이행 책임을 타다기사에게 계약해지 등의 방법으로 물었다고 하여 이를 사용종속관계의 중요 징표라고 주장하는 것은 타당하지 않다.”<sup>12)</sup>

만약에 이러한 반론을 인정한다면, 사용종속관계의 징표에 해당하는 내용을 전부 프리랜서 계약 조항으로 넣어 두기만 하면, 모든 근로계약관계는 프리랜서 계약관계로 환원되어 버릴 것이다. 사용종속관계의 존재 여부에 대한 판단은 원칙적으로 계약의 형식이나 당사자의 의사와 상관없이 근로제공의 종속적 사실 여부에 따라 판단해야 하지만, 반대로 근로제공의 종속적 사실이 계약의 내용으로 유보되어 있는 경우에는 바로 그 계약적 유보 자체가 사용종속관계의 존재를 인정할 수 있는 근거가 아닌지 주의깊게 따져 보아야 한다. 즉 유보적 지배권 개념을 인식할 필요가 있다. 최근의 프리랜서(특고) 계약이 그러한 식의 계약적 유보를 활용하는 경우가 늘어나고 있기 때문에 더욱 그렇다.

보론. 현재 타다의 경우는 타다기사가 쏘카 소유의 차량을 인수하여 앱에 의한 강제배차 방식으로 운행 서비스를 제공하는 것이라서 좀 다르기는 하지만, 만약 타다기사가 자기 소유의 차량을 운행하면서 배차 요청이 떴을 때 원하는 바에 따라 콜을 잡아 운행 서비스를 제공하는 방식으로 근로 제공이 이루어진다면, 타다기사의 법적 지위 판단은 훨씬 더 까다로운 문제가 될 것이다. 이것은 ○○커넥트 같은 유형의 이른바 클라우드형 플랫폼 노동에서 공통적으로 제기될 수 있는 문제이다.

기존의 해석론은 플랫폼 근로자와 플랫폼 사업주 사이의 계약관계의 성격을 판단함에 있어서, 근로자성을 긍정하는 입장이든 부정하는 입장이든, 플랫폼 근로자가 플랫폼 사업주에게 상시적으로 고용되어 있다고 볼 수 있는지 여부를 암묵적으로 전제하고 있는 것으로 보인다. 근로자성이 인정되므로 상시고용이라거나(그래서 근로시간의 산정 문제가 제기된다), 상시고용이 아니므로(그래서 근로시간을 산정할 수 없으므로) 근로자가 아니라는 식으로.

그러나 클라우드형 플랫폼 노동을 매번의 승객의 운송 또는 음식의 배달이라는 특정한 업무를 수행하는 데 필요한 시간을 기간으로 정한 근로계약, 즉 ‘전자적 초단기 기간제 근로계약’으로 해석할 수도 있지 않을까? 즉 플랫폼이 앱에 콜을 띄우는 행위를 ‘청약’으로 볼 수 있으며, 플랫폼 근로자가 콜을 잡는 행위를 ‘승낙’으로 볼 수 있지 않을까? 이것이 근로계약인 것은

11) 강신우, 위의 글. “기자는 이날 10시간 동안 총 3건을 거절했는데, 거절이 많다고 경고가 뜨기도 했다. 오래 일하고 싶으면 사실상 콜을 거절하기 어렵겠다 싶었다.”

12) 위 서울지노위 판정문에서 인용.

적어도 플랫폼 근로자가 콜을 잡는 순간부터 실시간 위치 파악을 통해 업무 수행 과정에 대한 플랫폼의 모니터링과 프로그래밍이 행해지기 때문이다(최적화 방향으로 이동하도록 지시, 일정한 횟수 이상 콜 거부시 접속 제한 등). 결과적으로 클라우드형 플랫폼 노동은 근로시간과 계약기간이 일치하는 매우 독특한 근로계약이 될 것이다.

이렇게 해석할 경우, 플랫폼 근로자가 콜을 거부할 수 있다는 사정, 거부하더라도 불이익을 받지 않는다는 사정, 어느 한 플랫폼에 전속되어 있지 않다는 사정 등 현재 플랫폼 근로자의 근로계약관계를 부정하는 데 인용되는 사정들은 모두 무의미해질 것이다. 그리고 업무를 수행하는 동안은 근로계약의 이행 도중이므로 만약 사고를 당하면 산재로 인정되기가 용이할 것이다. 다만, 초단기 기간제 근로계약의 법적 효과를 둘러싼 문제들, 예를 들어 퇴직금의 계산을 위하여 근속기간을 산정하는 문제, 갱신기대권의 인정 문제(즉 앱 차단시 부당해고의 인정 문제) 등이 후속 논점으로 제기될 수는 있을 것이다. **KLI**

박제성(한국노동연구원 연구위원)

월간 노동리뷰

2020년 4월호



## 주요 노동동향

- 생산 및 물가 동향
- 고용 동향
- 임금 및 근로시간 동향
- 노사관계 및 노동정책 동향

월간 노동리뷰

2020년 4월호

## 주요 노동동향

### ● 생산 및 물가 동향

#### ◆ 2020년 1월 생산 전년동월대비 0.5% 감소(전월대비 0.1% 증가)

- 전산업 생산은 광공업, 건설업에서 생산이 줄어 전년동월대비 0.5% 감소함.
  - 전월대비로는 광공업에서 감소하였으나 서비스업, 건설업 등에서 생산이 늘어 0.1% 증가함.
- 제조업 생산은 반도체, 의약품 등에서 증가하였으나 자동차, 전자부품 등이 줄어 전년동월대비 2.2% 감소함(전월대비 1.2% 감소).
- 서비스업 생산은 도매 및 소매업, 운수 및 창고업 등에서 감소하였으나 보건업 및 사회복지 서비스업, 금융 및 보험업 등이 늘어 전년동월대비 0.7% 증가함(전월대비 0.4% 증가).

#### ◆ 2020년 1월 소비는 전년동월대비 1.8% 증가, 설비투자는 3.8% 감소

- 소매판매액지수는 의복 등 준내구재(-3.9%), 승용차 등 내구재(-2.9%)는 줄었으나 음식료품 등 비내구재(6.0%) 판매가 늘어 전년동월대비 1.8% 증가함(전월대비 3.1% 감소).
- 설비투자는 선박 등 운송장비(4.8%) 투자는 증가하였으나 특수산업용 기계 등 기계류(-6.9%) 투자가 줄어 전년동월대비 3.8% 감소함(전월대비 6.6% 감소).
- 건설기성(불변)은 전년동월대비 4.8% 감소하였고, 건설수주(경상)는 전년동월대비 6.4% 감소하였음.

### ◆ 2020년 1월 동행종합지수는 전월대비 0.4% 상승, 선행종합지수는 전월대비 0.4% 상승

- 현재의 경기상황을 보여주는 동행지수 순환변동치는 전월대비 0.3p 상승
- 향후 경기 국면을 예고해 주는 선행지수 순환변동치는 전월대비 0.1p 상승

### ◆ 2020년 2월 소비자물가지수 전년동월대비 1.1% 상승(생활물가지수 전년동월대비 1.7% 상승)

- 2020년 2월 소비자물가지수는 105.80(2015년=100)로 나타나 전년동월대비 1.1% 상승함(전월대비 변동 없음).
  - － 소비자물가지수의 지출목적별 동향을 보면, 전년동월대비 교통(6.2%), 주택·수도·전기·연료(0.9%), 음식·숙박(0.9%), 기타 상품·서비스(2.1%), 보건(1.5%), 식료품·비주류음료(0.7%), 의류·신발(0.4%), 주류·담배(0.9%), 가정용품·가사서비스(0.2%)는 상승, 통신(-1.4%), 교육(-0.8%), 오락·문화(-1.8%)는 하락함.
  - － 생활물가지수는 식품(1.2%)과 식품 이외(2.0%)가 모두 상승하여 전년동월대비 1.7% 상승함.

〈표 1〉 최근 경제일반 동향

(단위 : %, 전년대비, 전년동기대비, 전년동월대비, ( ) 안은 전월대비)

|    |        | 연간   |      |       | 분기   |      |       |      | 분기    |      |      |      | 월     |           |            |
|----|--------|------|------|-------|------|------|-------|------|-------|------|------|------|-------|-----------|------------|
|    |        | 2017 | 2018 | 2019p | 2018 |      |       |      | 2019  |      |      |      | 2019  |           | 2020       |
|    |        |      |      |       | 1/4  | 2/4  | 3/4   | 4/4  | 1/4   | 2/4  | 3/4  | 4/4p | 1월    | 12월p      | 1월p        |
| 생산 | 전산업    | 2.6  | 1.6  | 0.6   | 1.5  | 2.1  | 0.1   | 2.8  | -0.9  | 0.4  | 0.7  | 1.9  | 0.6   | 3.9(1.7)  | -0.5( 0.1) |
|    | 광공업    | 2.5  | 1.5  | -0.1  | -0.8 | 2.3  | 0.2   | 4.4  | -2.4  | -0.3 | 0.3  | 2.2  | -0.9  | 6.2(3.7)  | -2.4(-1.3) |
|    | 제조업    | 2.3  | 1.3  | 0.1   | -1.2 | 2.1  | -0.1  | 4.6  | -2.2  | -0.6 | 0.5  | 2.4  | -0.4  | 7.0(3.9)  | -2.2(-1.2) |
|    | 건설업    | 11.4 | -4.2 | -6.9  | 2.3  | -2.4 | -8.6  | -7.0 | -10.2 | -6.8 | -8.2 | -2.9 | -10.8 | 0.9(6.6)  | -4.8( 3.3) |
|    | 서비스업   | 1.9  | 2.3  | 1.4   | 2.9  | 2.4  | 1.0   | 2.8  | 0.9   | 1.3  | 1.5  | 1.9  | 2.5   | 2.5(0.1)  | 0.7( 0.4)  |
| 소비 | 소비재 판매 | 1.9  | 4.3  | 2.4   | 5.4  | 5.0  | 3.9   | 3.0  | 1.6   | 2.0  | 2.2  | 3.4  | 4.3   | 4.5(0.6)  | 1.8(-3.1)  |
| 투자 | 설비투자   | 14.4 | -3.6 | -6.2  | 11.1 | -4.9 | -12.3 | -6.8 | -18.7 | -6.7 | -1.9 | 3.8  | -15.8 | 11.2(8.0) | -3.8(-6.6) |
| 물가 |        | 1.9  | 1.5  | 0.4   | 1.1  | 1.5  | 1.6   | 1.8  | 0.5   | 0.7  | 0.0  | 0.3  | 0.5   | 1.5(0.6)  | 1.1( 0.0)  |

주: 1) 광공업 생산은 광업(B), 제조업(C), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(D)을 포함.

2) 서비스업 생산지수는 한국표준산업분류(제10차 개정)상의 13개 대분류(도소매업(G), 운수 및 창고업(H), 숙박 및 음식점업(I), 정보통신업(J), 금융 및 보험업(K), 부동산업(L), 전문·과학 및 기술서비스업(M), 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업(N), 교육서비스업(P), 보건업 및 사회복지서비스업(Q), 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업(R), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(S), 수도·하수폐기물 처리, 원료재생업(E))를 포괄함.

3) 2019년 이후 전산업 연간수치는 농림어업을 제외한 수치임.

4) 물가상승률 월별 자료는 순서대로 2019년 2월, 2020년 1월, 2020년 2월 기준임.

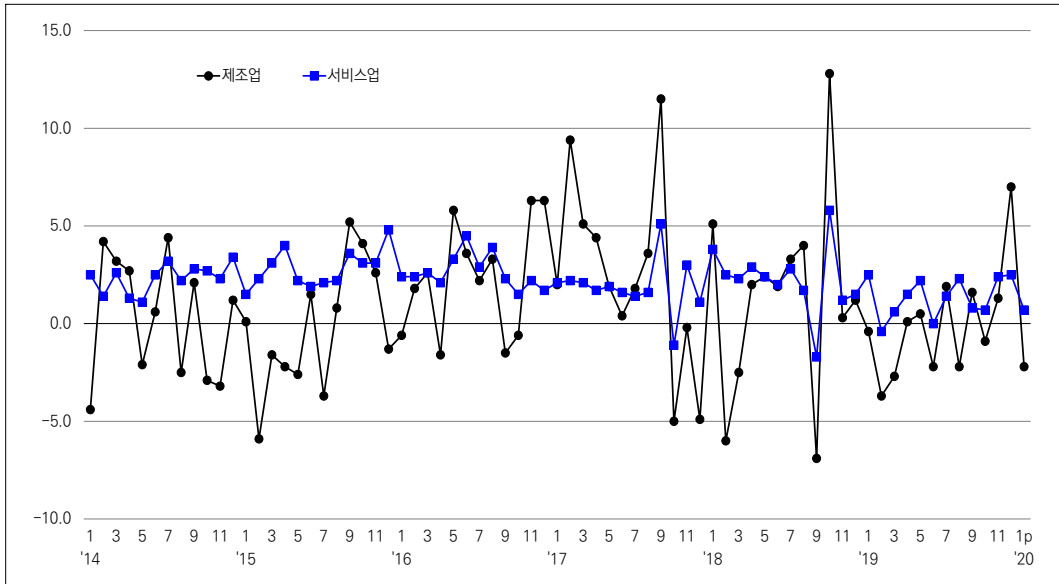
5) p는 잠정치임.

6) ( ) 안은 전월비 기준임.

자료: 통계청, 『산업활동동향』, 『소비자물가동향』, 각호.

[그림 1] 제조업 및 서비스업 생산증가율

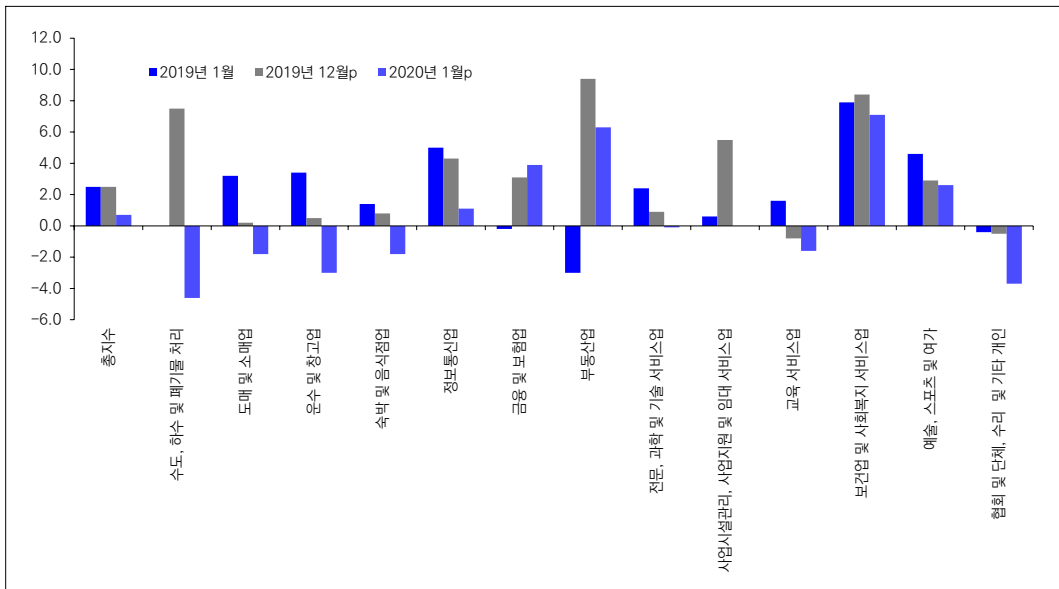
(단위 : %, 전년동월대비)



주 : p는 잠정치임.  
자료 : 통계청, KOSIS.

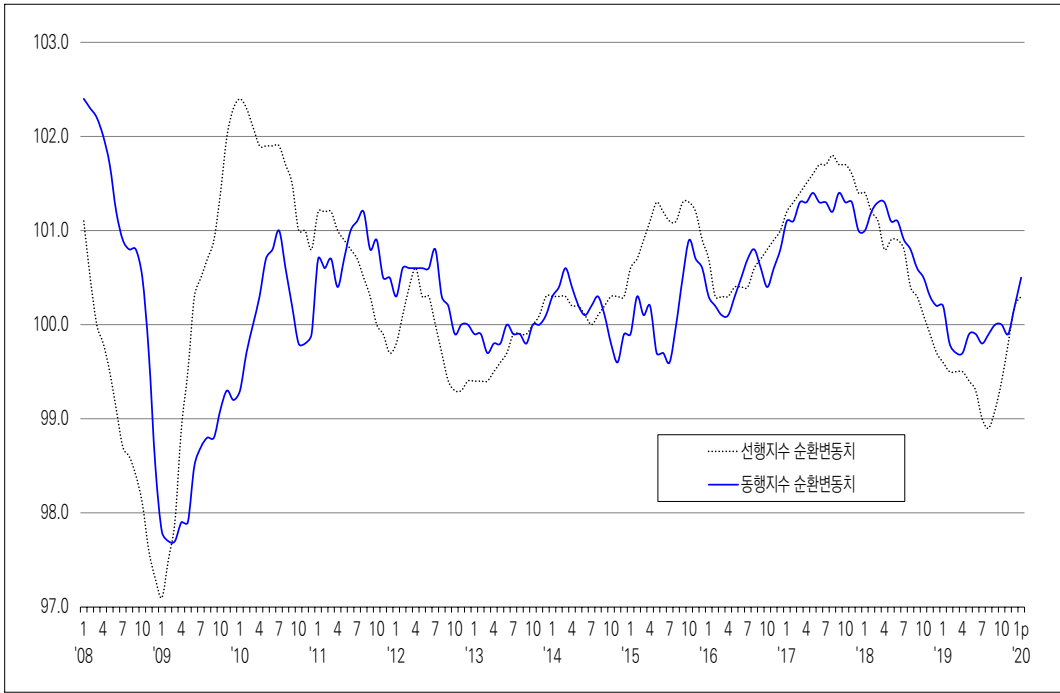
[그림 2] 서비스업 업종별 생산 추이

(단위 : %, 전년동월대비)



주 : p는 잠정치임.  
자료 : 통계청, KOSIS.

[그림 3] 경기선행지수 순환변동치 · 경기동행지수 순환변동치 추이(2015=100)



주 : p는 잠정치임.  
자료 : 통계청, KOSIS.

(이기쁨, 동향분석실 연구원)



## 고용 동향

### ◆ 2월 취업자 전년동월대비 492천 명 증가, 고용률 0.6%p 상승

- 2020년 2월 경제활동인구(27,991천 명)는 전년동월대비 342천 명(1.2%) 증가함.
  - － 취업자는 전년동월대비 492천 명 증가한 26,838천 명으로, 성별로 보면 여성 취업자는 전년동월대비 330천 명 증가하고, 남성 취업자는 162천 명 증가함.
  - － 실업자는 전년동월대비 150천 명 감소한 1,153천 명으로 전월과 같은 수치이며, 실업률 역시 전월과 같은 4.1%를 기록함. 남성 실업자(643천 명)는 전년동월대비 76천 명 감소, 여성 실업자(509천 명)는 74천 명 감소하여 실업률은 남성이 4.0%(0.5%p 하락), 여성은 4.2%(0.8%p 하락)임.
- 2020년 2월 경제활동참가율은 전년동월대비 0.3%p 상승한 62.6%임.
  - － 성별로 보면 여성의 경제활동참가율은 전월과 같은 52.9%로 전년동월대비 0.8%p 상승하고, 남성(72.6%) 참가율 역시 전월과 동일하지만 전년동월대비 0.2%p 하락함.
- 2020년 2월 고용률은 전년동월대비 0.6%p 상승한 60.0%임.
  - － 남성 고용률은 전년동월대비 0.2%p 상승한 69.7%, 여성 고용률은 전년동월대비 1.2%p 상승한 50.7%를 기록함.
  - － 15~64세 고용률은 66.3%(0.5%p 상승)로 15세 이상 고용률에 비해 6.3%p 높게 나타남(그림 1 오른쪽 참조).
  - － 15~64세 남성 고용률은 전년동월과 비교해 0.1%p 상승한 75.1%이고, 여성은 0.8%p 상승한 57.3%임.
- 2020년 2월 비경제활동인구는 전년동월대비 26천 명 감소한 16,708천 명임.
  - － 비경제활동 사유 중 ‘재학’과 ‘수강’은 전년동월대비 115천 명 감소하였고, ‘육아’와 ‘가사’는 111천 명 감소함. ‘취업준비’ 상태의 비경제활동인구는 전년동월대비 22천 명 감소하고, ‘쉬었음’은 191천 명 증가함(그림 2 오른쪽 참조).

〈표 1〉 주요 고용지표

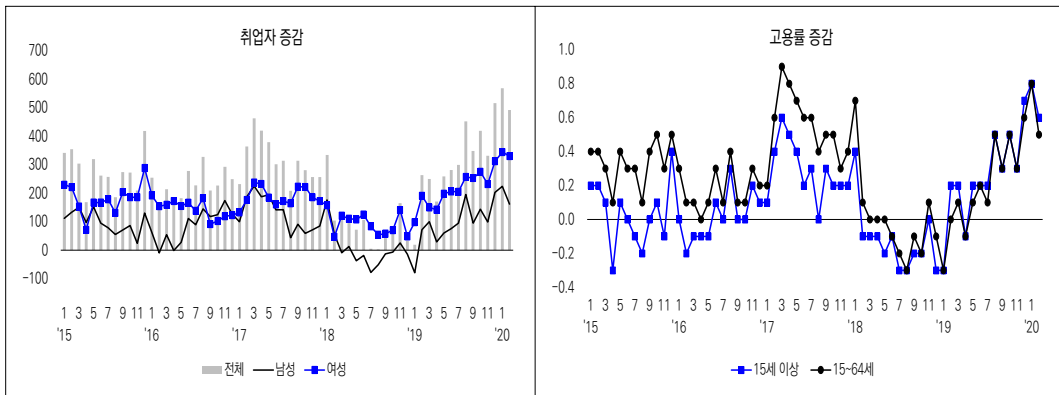
(단위 : 천 명, %, 전년대비, 전년동월대비)

|        |         | 2017   | 2018   | 2019   | 2018   | 2019   | 2019   | 2020   |        |
|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
|        |         |        |        |        | 2월     | 2월     | 12월    | 1월     | 2월     |
| 15세 이상 | 생산가능인구  | 43,931 | 44,182 | 44,504 | 44,093 | 44,382 | 44,661 | 44,665 | 44,698 |
|        | (증가수)   | (325)  | (252)  | (322)  | (275)  | (290)  | (345)  | (347)  | (316)  |
|        | 경제활동인구  | 27,748 | 27,895 | 28,186 | 27,348 | 27,649 | 28,095 | 27,952 | 27,991 |
|        | (증가수)   | (329)  | (148)  | (291)  | ( 27)  | (300)  | (513)  | (497)  | (342)  |
|        | 취업자     | 26,725 | 26,822 | 27,123 | 26,083 | 26,346 | 27,154 | 26,800 | 26,838 |
|        | (증가율)   | ( 1.2) | ( 0.4) | ( 1.1) | ( 0.4) | ( 1.0) | ( 1.9) | ( 2.2) | ( 1.9) |
|        | (증가수)   | (316)  | ( 97)  | (301)  | (104)  | (263)  | (516)  | (568)  | (492)  |
|        | (남성)    | (127)  | ( 4)   | ( 91)  | ( 56)  | ( 72)  | (203)  | (224)  | (162)  |
|        | (여성)    | (189)  | ( 94)  | (210)  | ( 47)  | (191)  | (312)  | (344)  | (330)  |
|        | 경제활동참가율 | 63.2   | 63.1   | 63.3   | 62.0   | 62.3   | 62.9   | 62.6   | 62.6   |
|        | (남성)    | (74.1) | (73.7) | (73.5) | (72.9) | (72.8) | (73.0) | (72.6) | (72.6) |
|        | (여성)    | (52.7) | (52.9) | (53.5) | (51.5) | (52.1) | (53.1) | (52.9) | (52.9) |
|        | 고용률     | 60.8   | 60.7   | 60.9   | 59.2   | 59.4   | 60.8   | 60.0   | 60.0   |
|        | (남성)    | (71.2) | (70.8) | (70.7) | (69.7) | (69.5) | (70.6) | (69.7) | (69.7) |
|        | (여성)    | (50.8) | (50.9) | (51.6) | (48.9) | (49.5) | (51.3) | (50.6) | (50.7) |
| 15~64세 | 실업자     | 1,023  | 1,073  | 1,063  | 1,265  | 1,303  | 942    | 1,153  | 1,153  |
|        | 실업률     | 3.7    | 3.8    | 3.8    | 4.6    | 4.7    | 3.4    | 4.1    | 4.1    |
|        | (남성)    | (3.8)  | (3.9)  | (3.9)  | (4.3)  | (4.5)  | (3.3)  | (3.9)  | (4.0)  |
|        | (여성)    | (3.5)  | (3.7)  | (3.6)  | (5.0)  | (5.0)  | (3.4)  | (4.4)  | (4.2)  |
|        | 비경제활동인구 | 16,183 | 16,287 | 16,318 | 16,744 | 16,734 | 16,566 | 16,713 | 16,708 |
|        | (증가수)   | ( -5)  | (104)  | ( 31)  | (247)  | (-11)  | (-168) | (-151) | (-26)  |
|        | 생산가능인구  | 36,860 | 36,796 | 36,791 | 36,823 | 36,805 | 36,757 | 36,723 | 36,718 |
|        | (증가수)   | ( 21)  | (-63)  | ( -5)  | (-42)  | (-19)  | (-31)  | (-43)  | (-86)  |
|        | 참가율     | 69.2   | 69.3   | 69.5   | 68.6   | 68.8   | 69.3   | 69.1   | 69.0   |
|        | (남성)    | (79.3) | (79.1) | (78.8) | (78.5) | (78.4) | (78.6) | (78.2) | (78.2) |
|        | (여성)    | (59.0) | (59.4) | (60.0) | (58.5) | (59.0) | (59.9) | (59.8) | (59.7) |
|        | 고용률     | 66.6   | 66.6   | 66.8   | 65.8   | 65.8   | 67.1   | 66.7   | 66.3   |
|        | (남성)    | (76.3) | (75.9) | (75.7) | (75.4) | (75.0) | (76.0) | (75.4) | (75.1) |
|        | (여성)    | (56.9) | (57.2) | (57.8) | (56.1) | (56.5) | (58.0) | (57.7) | (57.3) |
|        | 취업자     | 24,559 | 24,511 | 24,585 | 24,232 | 24,233 | 24,663 | 24,487 | 24,339 |
|        | (증가수)   | (218)  | (-48)  | ( 74)  | ( 15)  | ( 0)   | (208)  | (241)  | (107)  |

주 : 고용률 = (취업자/생산가능인구)\*100, 참가율 = (경제활동인구/생산가능인구)\*100, 실업률 = (실업자/경제활동인구)\*100  
 자료 : 통계청(2020. 3), 『2020년 2월 고용동향』.

[그림 1] 성별 취업자 및 고용률 증감 추이

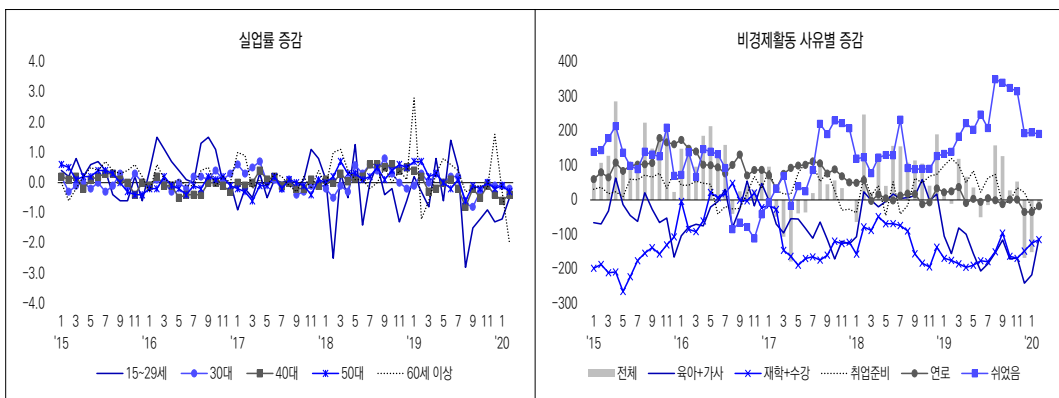
(단위 : 천 명, %p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 2] 실업률 및 비경제활동 사유별 증감 추이

(단위 : 천 명, %p, 전년동월대비)



주 : 비경제활동 사유 중 재학+수강은 정규교육기관 재학과 입학학원, 진학준비를 포함하고, 취업준비는 취업준비와 취업을 위한 학원·기관통학(고시학원, 직업훈련기관 등)을 포함함.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

### ◆ 20대 연령층 취업자 감소전환, 60대 연령층 취업자 증가폭 확대

○ 2020년 2월 전년동월대비 취업자 증감을 연령별로 보면 30대(19천 명, 0.3%), 50대(57천 명, 0.9%), 60세 이상(570천 명, 13.8%)에서 취업자가 증가하고, 20대(-25천 명, -0.7%)와 40대(-104천 명, -1.6%) 연령층에서는 취업자가 감소함.

－ 20대 연령층 취업자는 감소전환(-25천 명, 1월 63천 명)되는데, 20대 초반 연령층에서 취업자 수 감소폭이 크게 확대(-49천 명, 1월 4천 명)되고, 20대 후반 연령층에서 취업자 증가폭이 크게 축소(25천 명, 1월 67천 명)됨.

- 30대 초반 연령층 취업자는 증가폭이 확대(64천 명, 1월 57천 명)되고, 30대 후반 연령층 취업자는 감소폭이 확대(-45천 명, 1월 -39천 명)됨. 30대 초반 미혼 여성 취업자는 증가폭이 소폭 확대(37천 명, 1월 34천 명)된 반면 기혼 여성 취업자는 감소폭이 축소(-4천 명, 1월 -22천 명)됨. 30대 후반은 미혼, 기혼 여성 취업자가 각각 전년동월대비 21천 명(1월 17천 명), 3천 명(1월 -3천 명) 증가하여 미혼 여성의 고용 증가세 강화와 기혼 여성의 고용 개선이 관찰됨.
- 40대 연령층 취업자는 전년동월대비 104천 명 감소하여 감소세가 확대(1월 -84천 명)됨. 40대 초반 취업자는 증가폭이 감소전환(-3천 명, 1월 12천 명)되었고, 후반(-101천 명, 1월 -96천 명) 연령층은 감소가 소폭 확대됨.

〈표 2〉 연령별 취업자 동향

(단위 : 천 명)

|        | 2017            | 2018            | 2019            | 2018            | 2019            | 2019            | 2020            |                 |
|--------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|        |                 |                 |                 | 2월              | 2월              | 12월             | 1월              | 2월              |
| 전 체    | 26,725<br>(316) | 26,822<br>( 97) | 27,123<br>(301) | 26,083<br>(104) | 26,346<br>(263) | 27,154<br>(516) | 26,800<br>(568) | 26,838<br>(492) |
| 15~19세 | 247<br>( 3)     | 205<br>(-42)    | 198<br>( -7)    | 232<br>(-42)    | 219<br>(-13)    | 188<br>( 5)     | 205<br>( 3)     | 194<br>(-25)    |
| 20~29세 | 3,660<br>( -3)  | 3,699<br>( 39)  | 3,747<br>( 48)  | 3,654<br>( 86)  | 3,687<br>( 34)  | 3,765<br>( 64)  | 3,751<br>( 63)  | 3,663<br>(-25)  |
| 20~24세 | 1,368<br>(-34)  | 1,292<br>(-77)  | 1,272<br>(-20)  | 1,287<br>(-36)  | 1,265<br>(-23)  | 1,254<br>( 2)   | 1,255<br>( -4)  | 1,215<br>(-49)  |
| 25~29세 | 2,292<br>( 30)  | 2,408<br>(116)  | 2,475<br>( 68)  | 2,366<br>(122)  | 2,423<br>( 56)  | 2,511<br>( 62)  | 2,496<br>( 67)  | 2,447<br>( 25)  |
| 30~39세 | 5,643<br>(-29)  | 5,582<br>(-61)  | 5,529<br>(-53)  | 5,596<br>(-34)  | 5,482<br>(-115) | 5,551<br>( 2)   | 5,518<br>( 18)  | 5,501<br>( 19)  |
| 30~34세 | 2,593<br>(-139) | 2,512<br>(-81)  | 2,493<br>(-19)  | 2,529<br>(-114) | 2,464<br>(-65)  | 2,511<br>( 20)  | 2,521<br>( 57)  | 2,529<br>( 64)  |
| 35~39세 | 3,050<br>(110)  | 3,070<br>( 20)  | 3,037<br>(-34)  | 3,067<br>( 80)  | 3,017<br>(-50)  | 3,039<br>(-18)  | 2,997<br>(-39)  | 2,972<br>(-45)  |
| 40~49세 | 6,783<br>(-50)  | 6,666<br>(-117) | 6,504<br>(-162) | 6,658<br>(-107) | 6,531<br>(-128) | 6,483<br>(-128) | 6,455<br>(-84)  | 6,426<br>(-104) |
| 50~59세 | 6,302<br>(152)  | 6,346<br>( 44)  | 6,444<br>( 98)  | 6,213<br>( 35)  | 6,301<br>( 88)  | 6,463<br>( 94)  | 6,373<br>( 62)  | 6,358<br>( 57)  |
| 60세 이상 | 4,090<br>(242)  | 4,324<br>(234)  | 4,701<br>(377)  | 3,730<br>(165)  | 4,126<br>(397)  | 4,705<br>(479)  | 4,497<br>(507)  | 4,696<br>(570)  |

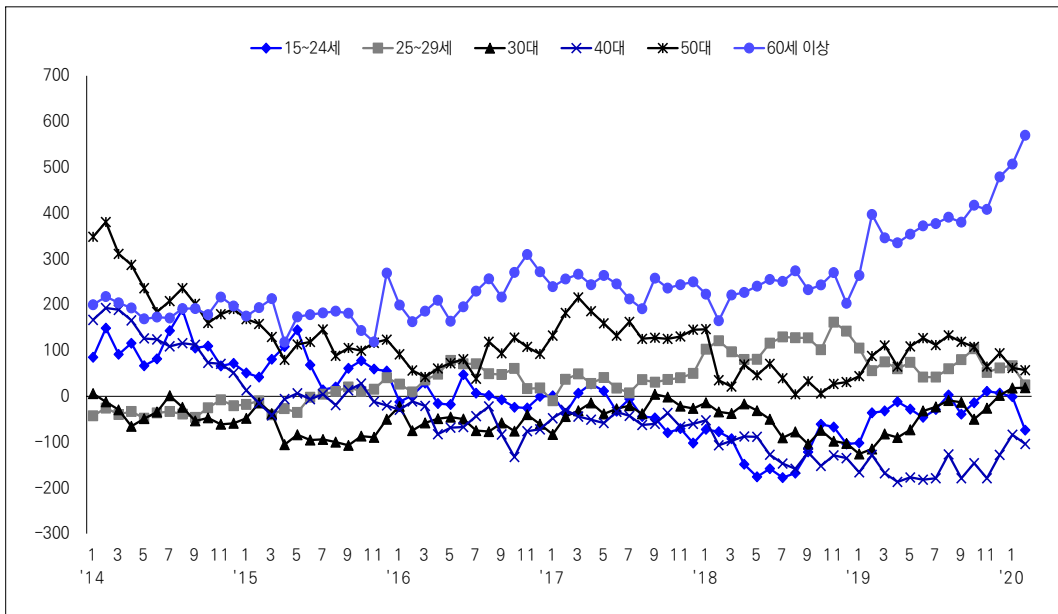
주 : ( ) 안의 수치는 전년대비, 전년동월대비 증감.

자료 : 통계청(2020. 3), 『2020년 2월 고용동향』.

- 50대 연령층 취업자는 전년동월대비 57천 명 증가(50대 초반 55천 명, 50대 후반 2천 명) 하여 증가폭이 소폭 축소(1월 62천 명)되고, 60세 이상 연령층은 취업자가 570천 명 증가 하여 증가폭이 꾸준히 확대(1월 507천 명)됨.

[그림 3] 연령별 취업자 증감 추이

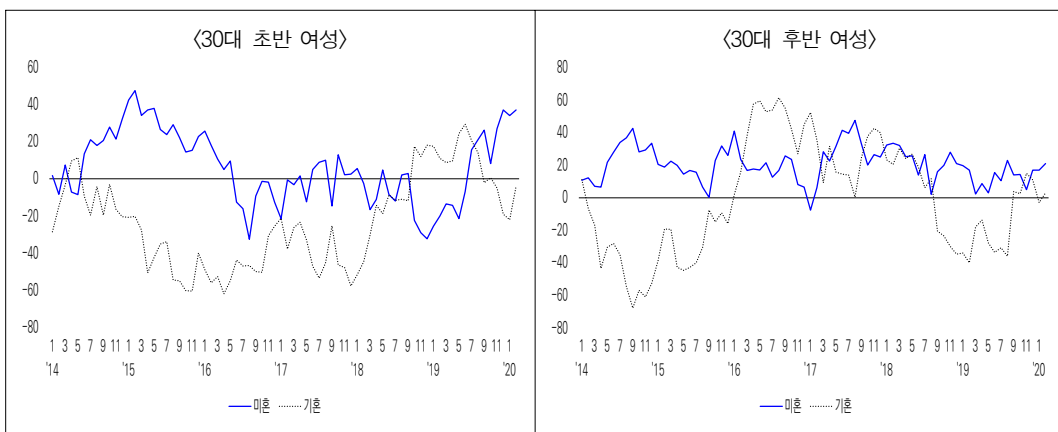
(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 4] 30대 여성 혼인여부별 취업자 증감 추이

(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

### ◆ 상용직 증가폭 축소, 일용직은 감소폭 확대

○ 2020년 2월 취업자 중 임금근로자(20,393천 명)는 전년동월대비 497천 명(2.5%) 증가하고, 비임금근로자(6,445천 명)는 전년동월대비 5천 명(-0.1%) 감소함.

－ 2월 임금근로자 중 상용근로자는 증가폭이 감소(전년동월대비 616천 명 증가, 1월 664천 명)함. 일용직은 감소폭이 확대(-107천 명, 1월 -62천 명)되고, 임시직은 13천 명 감소하여 감소세가 약화(1월 -32천 명)됨.

〈표 3〉 종사상 지위별 및 취업시간대별 취업자

(단위 : 천 명)

|              | 2017            | 2018             | 2019            | 2018            | 2019             | 2019            | 2020            |                  |
|--------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
|              |                 |                  |                 | 2월              | 2월               | 12월             | 1월              | 2월               |
| 전 체          | 26,725<br>(316) | 26,822<br>( 97)  | 27,123<br>(301) | 26,083<br>(104) | 26,346<br>(263)  | 27,154<br>(516) | 26,800<br>(568) | 26,838<br>(492)  |
| 비임금근로자       | 6,791<br>( 51)  | 6,739<br>(-52)   | 6,683<br>(-56)  | 6,483<br>(-63)  | 6,450<br>(-33)   | 6,464<br>(-29)  | 6,423<br>( -2)  | 6,445<br>( -5)   |
| 고용원이 있는 자영업자 | 1,608<br>( 24)  | 1,651<br>( 43)   | 1,538<br>(-114) | 1,655<br>( 65)  | 1,605<br>(-50)   | 1,436<br>(-180) | 1,450<br>(-164) | 1,459<br>(-145)  |
| 고용원이 없는 자영업자 | 4,074<br>( 44)  | 3,987<br>(-87)   | 4,068<br>( 81)  | 3,872<br>(-106) | 3,876<br>( 4)    | 4,049<br>(169)  | 4,011<br>(153)  | 4,024<br>(149)   |
| 무급가족종사자      | 1,110<br>(-17)  | 1,101<br>( -9)   | 1,077<br>(-24)  | 957<br>(-21)    | 970<br>( 13)     | 979<br>(-18)    | 962<br>( 9)     | 962<br>( -8)     |
| 임금근로자        | 19,934<br>(265) | 20,084<br>(150)  | 20,440<br>(357) | 19,600<br>(167) | 19,896<br>(296)  | 20,690<br>(544) | 20,376<br>(570) | 20,393<br>(497)  |
| 상용근로자        | 13,428<br>(366) | 13,772<br>(345)  | 14,216<br>(444) | 13,680<br>(433) | 13,979<br>(299)  | 14,575<br>(641) | 14,586<br>(664) | 14,596<br>(616)  |
| 임시근로자        | 4,992<br>(-132) | 4,851<br>(-141)  | 4,795<br>(-56)  | 4,563<br>(-182) | 4,520<br>(-43)   | 4,706<br>( 34)  | 4,423<br>(-32)  | 4,507<br>(-13)   |
| 일용근로자        | 1,514<br>( 31)  | 1,460<br>(-54)   | 1,429<br>(-31)  | 1,356<br>(-85)  | 1,397<br>( 40)   | 1,409<br>(-131) | 1,367<br>(-62)  | 1,290<br>(-107)  |
| 1~17시간       | 1,362<br>( 95)  | 1,520<br>(158)   | 1,821<br>(301)  | 1,349<br>( 56)  | 1,663<br>(314)   | 1,902<br>(357)  | 1,781<br>(264)  | 1,937<br>(274)   |
| 18~35시간      | 3,051<br>(-169) | 3,690<br>(639)   | 3,581<br>(-109) | 2,675<br>(-75)  | 3,112<br>(437)   | 3,288<br>(126)  | 3,344<br>(306)  | 3,400<br>(288)   |
| 36시간 이상      | 21,930<br>(421) | 21,209<br>(-720) | 21,314<br>(105) | 21,538<br>(140) | 21,095<br>(-443) | 21,657<br>( 41) | 21,128<br>( 27) | 20,883<br>(-212) |
| 주당 평균 근로시간   | 42.8            | 41.5             | 40.7            | 42.4            | 40.9             | 40.6            | 40.4            | 39.9             |

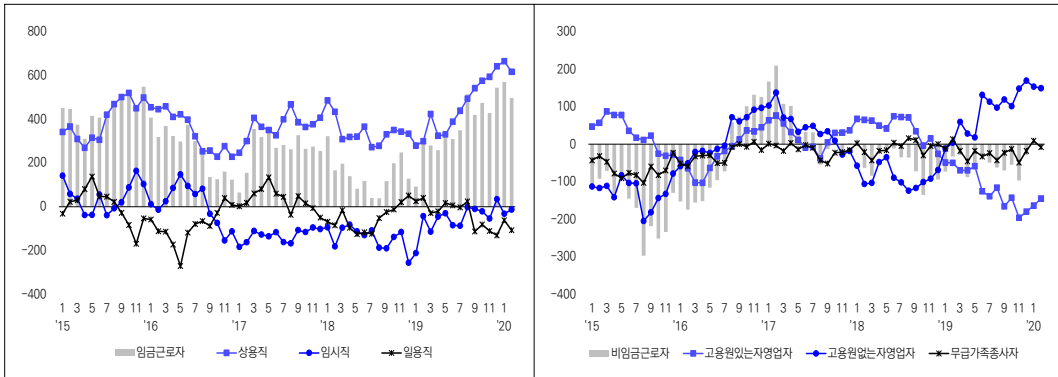
주 : ( ) 안의 수치는 전년대비, 전년동월대비 증감.

자료 : 통계청(2020. 3), 『2020년 2월 고용동향』.



[그림 5] 임금근로자(좌) 및 비임금근로자(우) 취업자 증감

(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

- 비임금근로자 중 고용원이 없는 자영업자가 전년동월대비 149천 명 증가(1월 153천 명) 하여 증가세가 소폭 감소함. 고용원이 있는 자영업자는 145천 명 감소(1월 -164천 명)하여 감소세가 축소됨. 무급가족종사자는 감소전환(-8천 명, 1월 9천 명)함.

#### ◆ 숙박 및 음식점업, 사업시설·사업 지원·임대 서비스업 취업자 증가폭 축소

○ 보건업 및 사회복지서비스업, 운수 및 창고업에서 취업자 증가세를 이어가는 가운데, 숙박 및 음식점업에서 증가세가 크게 감소함.

- 2020년 2월 중 산업별 취업자의 전년동월대비 증감을 보면 보건업 및 사회복지서비스업(202천 명), 운수 및 창고업(99천 명), 농림어업(80천 명)에서 취업자가 증가함. 제조업에서는 증가폭(34천 명, 1월 8천 명)이 확대됨. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(24천 명, 1월 -10천 명)은 증가전환함.
- 반면, 도매 및 소매업(-106천 명)과 협회·단체·수리·기타 개인 서비스업(-23천 명)에서는 감소세가 이어지고 있음. 숙박 및 음식점업(14천 명, 1월 86천 명)과 사업시설, 사업 지원 및 임대 서비스업(35천 명, 1월 65천 명)은 취업자 증가세가 크게 둔화됨. 교육서비스업(-10천 명, 1월 7천 명) 및 건설업(-10천 명, 1월 5천 명)은 감소전환함.

○ 단시간 근로자(1~36시간 미만)가 2월 562천 명 증가한 가운데, 1~15시간 미만 초단시간 근로자(230천 명 증가)는 보건업 및 사회복지서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 그리고 농림어업에서 꾸준히 증가함.

- 초단시간 근로자는 보건업 및 사회복지업(99천 명), 농림어업(51천 명), 도·소매업(32천 명), 공공행정·국방·사회보장 행정(21천 명) 위주로 증가함.

〈표 4〉 산업별 취업자

(단위 : 천 명)

|              | 2017            | 2018            | 2019            | 2018            | 2019            | 2019            | 2020            |                 |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|              |                 |                 |                 | 2월              | 2월              | 12월             | 1월              | 2월              |
| 전 산 업        | 26,725<br>(316) | 26,822<br>( 97) | 27,123<br>(301) | 26,083<br>(104) | 26,346<br>(263) | 27,154<br>(516) | 26,800<br>(568) | 26,838<br>(492) |
| 농림어업         | 1,279<br>( 6)   | 1,340<br>( 62)  | 1,395<br>( 55)  | 997<br>( 41)    | 1,114<br>(117)  | 1,217<br>( 47)  | 1,172<br>( 79)  | 1,194<br>( 80)  |
| 광업           | 23<br>( 4)      | 19<br>( -4)     | 15<br>( -4)     | 21<br>( 0)      | 15<br>( -7)     | 14<br>( -2)     | 14<br>( -2)     | 14<br>( -1)     |
| 제조업          | 4,566<br>(-18)  | 4,510<br>(-56)  | 4,429<br>(-81)  | 4,562<br>( 14)  | 4,411<br>(-151) | 4,476<br>(-15)  | 4,447<br>( 8)   | 4,445<br>( 34)  |
| 전기·가스·증기     | 72<br>( -4)     | 70<br>( -2)     | 68<br>( -2)     | 75<br>( -2)     | 70<br>( -4)     | 69<br>( 5)      | 74<br>( 10)     | 77<br>( 7)      |
| 수도·원료재생      | 115<br>( 2)     | 127<br>( 12)    | 135<br>( 8)     | 119<br>( 7)     | 126<br>( 8)     | 147<br>( 17)    | 144<br>( 10)    | 143<br>( 17)    |
| 건설업          | 1,988<br>(119)  | 2,034<br>( 47)  | 2,020<br>(-15)  | 1,964<br>( 64)  | 1,961<br>( -3)  | 2,047<br>(-27)  | 1,974<br>( 5)   | 1,951<br>(-10)  |
| 도매 및 소매업     | 3,795<br>( 41)  | 3,723<br>(-72)  | 3,663<br>(-60)  | 3,739<br>(-92)  | 3,679<br>(-60)  | 3,617<br>(-94)  | 3,609<br>(-94)  | 3,573<br>(-106) |
| 운수 및 창고업     | 1,405<br>(-22)  | 1,407<br>( 2)   | 1,431<br>( 25)  | 1,405<br>( 1)   | 1,407<br>( 2)   | 1,492<br>( 69)  | 1,509<br>( 92)  | 1,506<br>( 99)  |
| 숙박 및 음식점업    | 2,288<br>( -3)  | 2,243<br>(-45)  | 2,303<br>( 61)  | 2,261<br>(-22)  | 2,262<br>( 1)   | 2,340<br>(100)  | 2,332<br>( 86)  | 2,275<br>( 14)  |
| 정보통신업        | 783<br>( -1)    | 837<br>( 55)    | 861<br>( 23)    | 802<br>( 31)    | 874<br>( 72)    | 853<br>(-27)    | 849<br>(-35)    | 849<br>(-25)    |
| 금융 및 보험업     | 794<br>( -9)    | 840<br>( 46)    | 800<br>(-40)    | 839<br>( 56)    | 802<br>(-38)    | 800<br>(-30)    | 781<br>(-32)    | 787<br>(-15)    |
| 부동산업         | 540<br>( 57)    | 528<br>(-12)    | 556<br>( 28)    | 515<br>( -8)    | 523<br>( 8)     | 559<br>( 25)    | 553<br>( 33)    | 548<br>( 25)    |
| 전문·과학·기술서비스  | 1,092<br>( -9)  | 1,096<br>( 4)   | 1,157<br>( 60)  | 1,082<br>(-23)  | 1,149<br>( 67)  | 1,175<br>( 78)  | 1,185<br>( 49)  | 1,185<br>( 36)  |
| 사업시설·사업지원·임대 | 1,374<br>(-17)  | 1,311<br>(-63)  | 1,312<br>( 1)   | 1,311<br>(-31)  | 1,282<br>(-29)  | 1,341<br>( 63)  | 1,328<br>( 65)  | 1,317<br>( 35)  |
| 공공행정·국방·사회보장 | 1,058<br>( 55)  | 1,110<br>( 52)  | 1,076<br>(-33)  | 997<br>( 59)    | 1,014<br>( 17)  | 1,044<br>(-18)  | 963<br>(-10)    | 1,038<br>( 24)  |
| 교육서비스업       | 1,907<br>( 45)  | 1,847<br>(-60)  | 1,883<br>( 37)  | 1,822<br>(-54)  | 1,837<br>( 15)  | 1,876<br>( 23)  | 1,844<br>( 7)   | 1,828<br>(-10)  |
| 보건 및 사회복지서비스 | 1,921<br>( 61)  | 2,046<br>(125)  | 2,206<br>(160)  | 1,836<br>( 25)  | 2,073<br>(237)  | 2,236<br>(178)  | 2,194<br>(189)  | 2,275<br>(202)  |
| 예술·스포츠·여가    | 428<br>( 22)    | 445<br>( 16)    | 495<br>( 50)    | 456<br>( 41)    | 451<br>( -5)    | 533<br>( 88)    | 507<br>( 69)    | 507<br>( 56)    |
| 협회·단체·수리·기타  | 1,222<br>( -3)  | 1,236<br>( 14)  | 1,233<br>( -3)  | 1,220<br>( 19)  | 1,246<br>( 26)  | 1,208<br>(-25)  | 1,215<br>(-19)  | 1,223<br>(-23)  |
| 가구 내 고용·자가소비 | 64<br>( -5)     | 48<br>(-17)     | 75<br>( 27)     | 52<br>(-17)     | 45<br>( -8)     | 97<br>( 52)     | 93<br>( 50)     | 89<br>( 44)     |
| 국제 및 외국기관    | 12<br>( -5)     | 7<br>( -5)      | 12<br>( 5)      | 8<br>( -2)      | 8<br>( -1)      | 15<br>( 8)      | 15<br>( 8)      | 15<br>( 8)      |

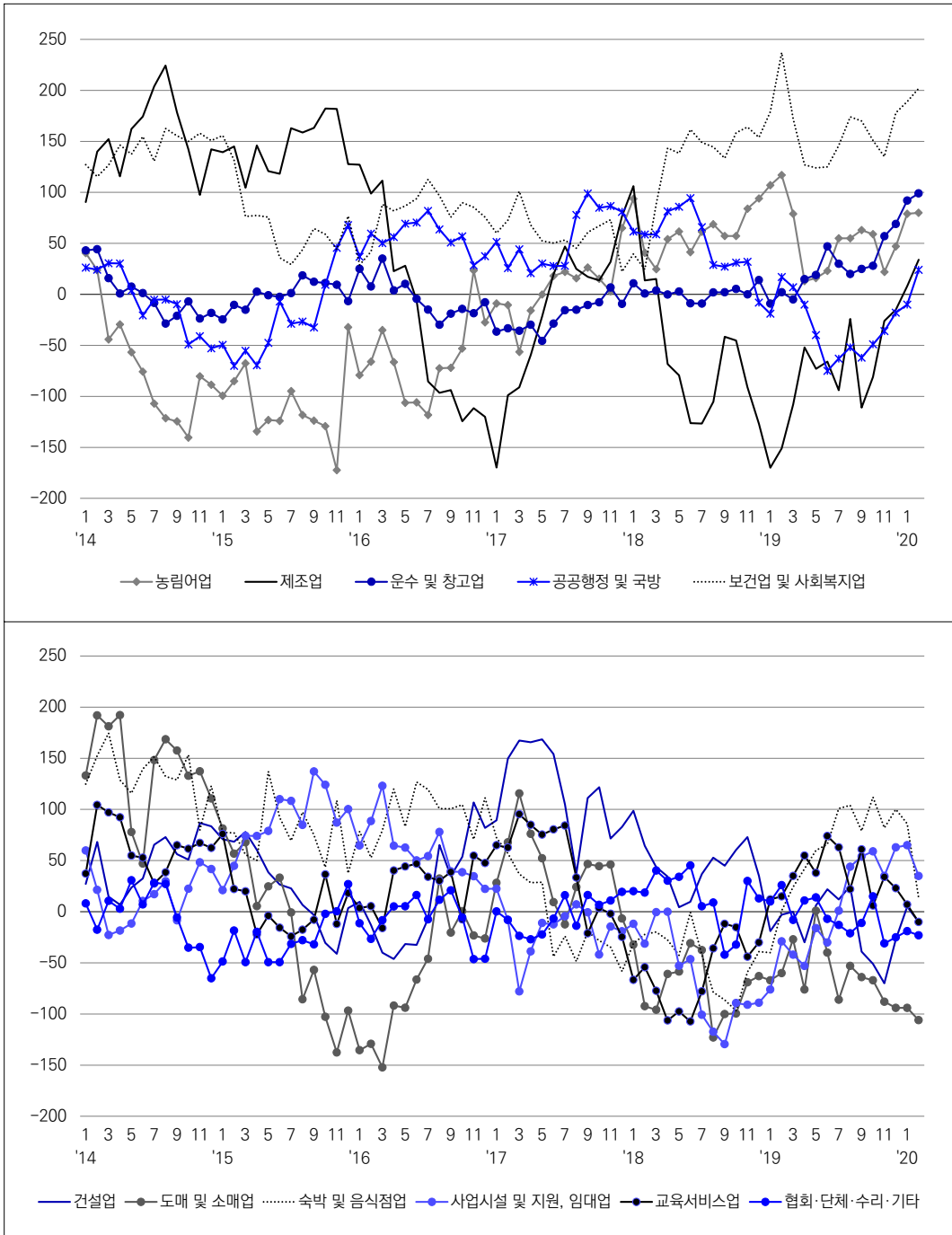
주: 1) ( ) 안의 수치는 전년대비, 전년동월대비 증감.

2) 10차 개정 산업분류를 적용.

자료: 통계청(2020. 3), 『2020년 2월 고용동향』.

[그림 6] 산업별 취업자 증감 추이

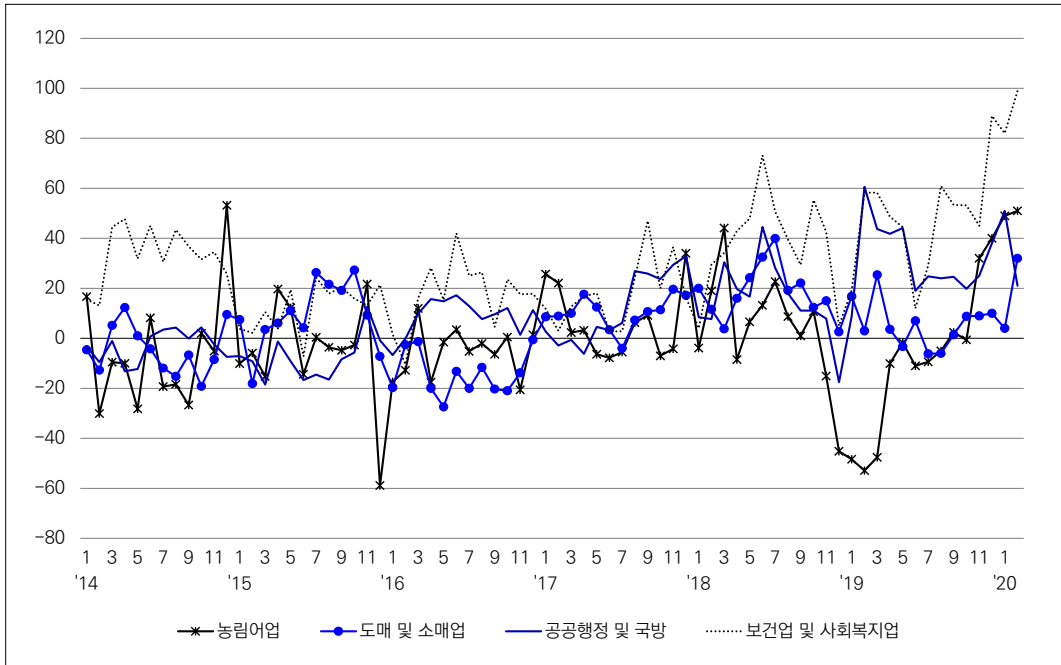
(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

[그림 7] 산업별 초단시간 근로자 증감 추이(일시휴직 제외)

(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각 연도.

(지상훈, 동향분석실 연구원)

## ● 임금 및 근로시간 동향

### ◆ 2019년 12월 명목임금은 전년동월대비 2.0% 증가

- 2019년 12월 근로자 1인당 월평균 임금총액은 3,886천 원(2.0% ↑)임.
  - － 2019년 12월 상용근로자 임금총액은 4,134천 원으로 전년동월대비 1.5% 상승하였으며, 비상용근로자 임금총액은 1,576천 원으로 전년동월대비 6.3% 상승함.
  - － 상용근로자의 정액급여와 초과급여의 상승폭이 전년동월대비 둔화한 데다 특별급여가 감소한 영향으로 임금상승폭이 둔화됨.
  - － 상용근로자의 특별급여 감소는 2018년 12월에 지급된 반도체 관련 산업의 비정기 성과급 및 자동차 관련 산업의 연말 성과급 등이 기저효과로 작용한 것이 주요 원인임.
  - － 임시·일용근로자 임금상승률은 6~7% 내외 수준을 유지하고 있음.
- ※ 초과급여: 연장(야근근로 포함) 및 휴일근로에 대한 수당으로 지급되는 급여  
 특별급여: 상여금, 성과급, 임금인상소급분, 학자금 등 정기 또는 비정기적으로 지급되는 특별한 급여

○ 2019년 12월 소비자물가지수(2015=100.0)를 고려한 실질임금상승폭은 1.3%임.

### ◆ 2019년 평균 명목임금과 실질임금은 전년대비 각각 3.4%, 3.0% 상승하였으나 상승폭은 둔화

- 2019년 근로자 1인당 월평균 임금은 3,490천 원으로 전년대비 3.4% 상승함.
  - － 상용근로자의 특별급여 감소 등으로 상용근로자의 임금총액은 3,702천 원으로 전년대비 3.1% 상승에 그침.
  - － 한편 비상용근로자의 임금총액은 1,517천 원으로 전년대비 6.2% 상승함.

〈표 1〉 임금동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 천 원, %, 2015=100.0)

|               |      | 2016            | 2017            | 2018            |                 | 2019            |                 |
|---------------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|               |      |                 |                 | 1~12월           | 12월             | 1~12월           | 12월             |
| 전체 근로자 임금총액   |      | 3,106<br>( 3.8) | 3,207<br>( 3.3) | 3,376<br>( 5.3) | 3,808<br>( 5.5) | 3,490<br>( 3.4) | 3,886<br>( 2.0) |
| 상용<br>근로자     | 임금총액 | 3,331<br>( 4.0) | 3,418<br>( 2.6) | 3,592<br>( 5.1) | 4,074<br>( 5.4) | 3,702<br>( 3.1) | 4,134<br>( 1.5) |
|               | 정액급여 | 2,668<br>( 3.4) | 2,764<br>( 3.6) | 2,891<br>( 4.6) | 3,043<br>( 4.2) | 3,010<br>( 4.1) | 3,163<br>( 3.9) |
|               | 초과급여 | 189<br>( 4.2)   | 190<br>( 0.6)   | 197<br>( 3.7)   | 201<br>( 7.7)   | 202<br>( 2.7)   | 204<br>( 1.4)   |
|               | 특별급여 | 475<br>( 7.2)   | 464<br>(-2.2)   | 504<br>( 8.5)   | 830<br>( 9.4)   | 490<br>(-2.8)   | 767<br>(-7.6)   |
| 임시·일용근로자 임금총액 |      | 1,288<br>( 0.6) | 1,353<br>( 5.1) | 1,428<br>( 5.5) | 1,483<br>( 5.7) | 1,517<br>( 6.2) | 1,576<br>( 6.3) |
| 소비자물가지수       |      | 101.6<br>( 1.0) | 103.0<br>( 1.9) | 104.4<br>( 1.5) | 104.4<br>( 1.3) | 105.1<br>( 0.4) | 105.1<br>( 0.7) |
| 실질임금증가율       |      | 2.8             | 1.3             | 3.7             | 4.2             | 3.0             | 1.3             |

주: 1) 임금근로자 명목임금임.

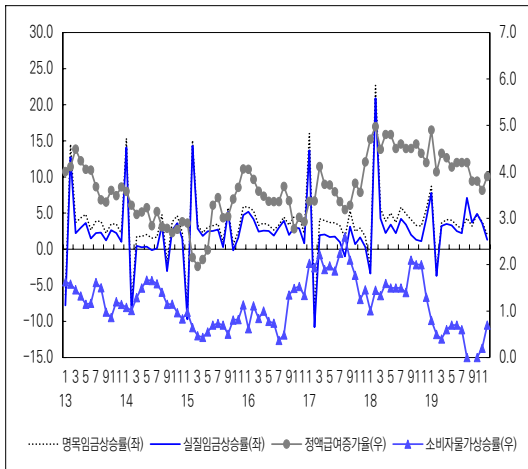
2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

3) 9차 산업분류 기준.

자료: 고용노동부, 『사업체노동력조사』; 한국은행, <http://ecos.bok.or.kr>

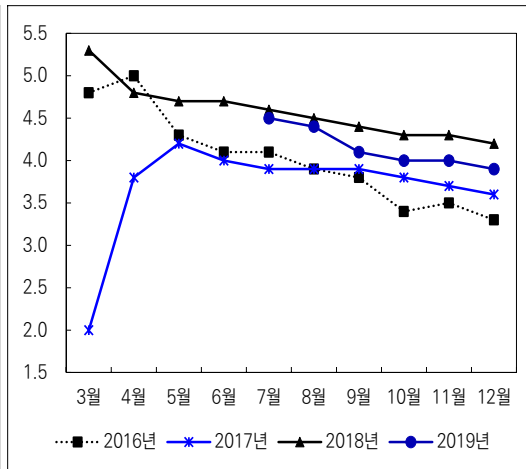
〔그림 1〕 임금상승률 추이

(단위 : %, 2015=100.0)



〔그림 2〕 협약임금 인상률 추이

(단위 : %, 월)



주: 1) 협약임금 인상률이란 100인 이상 사업장의 노사가 협약으로 정한 임금인상률로서 초과급여, 특별상여금 등 변동성 급여는 제외됨. 따라서 실제로 근로자에게 지급된 명목임금의 상승률과는 다름.

2) 월별 협약임금 인상률은 당월분이 아니라 당월까지의 누계분 인상률임.

자료: 고용노동부, 『사업체노동력조사』; 통계청, 「e-나라지표」, [www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)



### ◆ 2019년 12월 협약임금 인상률 3.9%

○ 2019년 12월 임금총액 기준 협약임금 인상률은 3.9%로 전년동월대비 0.3%p 하락함.

### ◆ 2019년 12월 대규모 사업체의 임금상승률은 전년동월대비 3.0% 하락

○ 2019년 12월 중소기업·대규모 사업체 임금상승률은 각각 3.7%, -3.0%임.

- － 중소기업 사업체의 임금총액은 3,467천 원으로 전년동월대비 임금상승폭이 확대된 가운데 300인 이상 대규모 사업체의 임금총액은 6,095천 원으로 전년동월대비 감소함.
- － 300인 이상 대규모 사업체의 임금 감소는 2018년 12월에 지급된 반도체 관련 산업의 비정기 성과급 및 자동차 관련 산업의 연말 성과급 등이 기저효과로 작용한 것으로 보임.

〈표 2〉 사업체규모별 임금 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 천 원, %)

|          |         | 2017         | 2018         |              | 2019         |               |
|----------|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
|          |         |              | 1~12월        | 12월          | 1~12월        | 12월           |
| 중소<br>규모 | 소 계     | 2,886 ( 4.6) | 3,019 ( 4.6) | 3,344 ( 3.4) | 3,139 ( 4.0) | 3,467 ( 3.7)  |
|          | 상용임금총액  | 3,082 ( 4.0) | 3,217 (11.5) | 3,581 ( 3.2) | 3,338 ( 3.7) | 3,701 ( 3.3)  |
|          | 정액급여    | 2,602 ( 4.3) | 2,723 ( 4.7) | 2,845 ( 4.5) | 2,841 ( 4.3) | 2,961 ( 4.1)  |
|          | 초과급여    | 164 ( 2.5)   | 172 ( 4.8)   | 176 ( 8.2)   | 175 ( 2.0)   | 178 ( 1.0)    |
|          | 특별급여    | 316 ( 2.0)   | 322 ( 1.9)   | 560 (-4.1)   | 322 (-0.2)   | 561 ( 0.3)    |
|          | 비상용임금총액 | 1,350 ( 5.0) | 1,422 ( 5.3) | 1,482 ( 5.4) | 1,505 ( 5.8) | 1,558 ( 5.2)  |
| 대규모      | 소 계     | 4,983 ( 0.5) | 5,305 ( 6.5) | 6,284 (10.6) | 5,356 ( 1.0) | 6,095 ( -3.0) |
|          | 상용임금총액  | 5,145 ( 0.3) | 5,474 ( 6.4) | 6,529 (10.7) | 5,492 ( 0.3) | 6,235 ( -4.5) |
|          | 정액급여    | 3,598 ( 2.3) | 3,735 ( 3.8) | 4,029 ( 2.5) | 3,843 ( 2.9) | 4,143 ( 2.8)  |
|          | 초과급여    | 324 (-2.1)   | 324 ( 0.0)   | 323 ( 4.9)   | 335 ( 3.5)   | 328 ( 1.5)    |
|          | 특별급여    | 1,223 (-4.5) | 1,415 (15.7) | 2,176 (31.1) | 1,313 (-7.2) | 1,764 (-18.9) |
|          | 비상용임금총액 | 1,400 ( 6.9) | 1,509 ( 7.8) | 1,499 ( 9.3) | 1,712 (13.4) | 1,891 ( 26.2) |

주 : 1) 임금근로자 명목임금임.

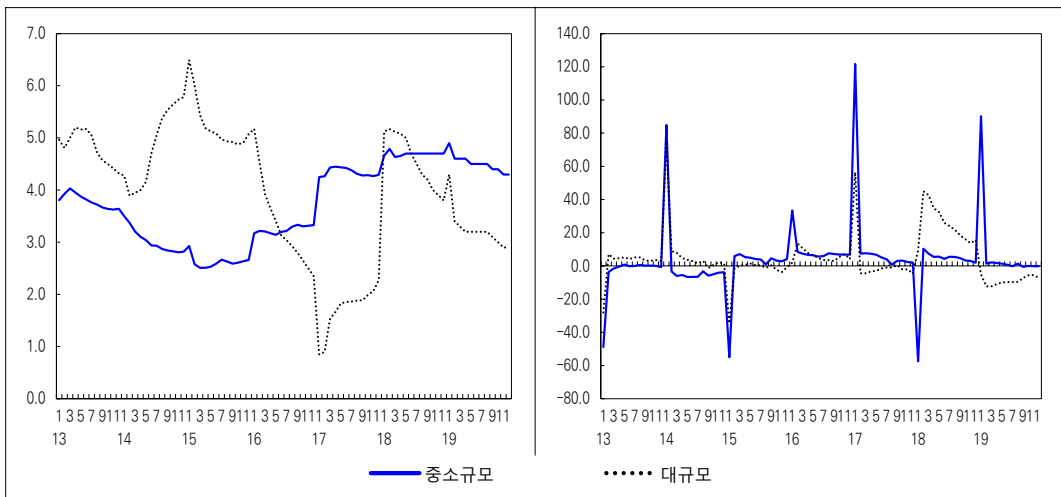
2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

자료 : 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

### ◆ 2019년 중소기업은 전년대비 4.0% 상승한 가운데 대규모 사업체의 임금은 1.0% 상승에 그침

○ 300인 이상 임금총액 증가율 둔화는 2018년에는 기타운송장비제조업(2016~2017년분)과 자동차 관련 산업(2017~2018년분)의 임금협상타결금 2년치가 지급된 반면, 2019년에는 기타운송장비제조업(2018년분)과 자동차 관련 산업의 임금협상타결금 1년치가 지급된 데다 2018년에 지급된 일부 산업(1차 금속제조업 등)의 비정기 성과급이 2019년에는 축소된 데 기인함.

[그림 3] 사업체규모별 상용근로자 1인당 평균 정액급여증가율(좌, 누계)과 특별급여증가율(우, 누계) 추이  
(단위 : %)



주: 상용근로자의 정액급여와 특별급여의 월별 누계값 기준임.  
자료: 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

### ◆ 2019년 12월 근로자1인당 산업별 월평균 임금총액은 전기·가스·증기 및 수도사업(-4.1%)과 제조업(-3.1%)을 제외한 모든 산업에서 전년동월대비 증가

○ 2019년 12월 임금상승폭이 가장 컸던 산업은 도매 및 소매업(7.3%)이었으며, 다음으로 출판·영상·정보통신서비스업(6.9%), 사업서비스업(6.2%) 부문으로 6%대의 높은 임금상승률을 보임.

— 교육서비스업(3.0%), 금융 및 보험업(3.2%), 숙박 및 음식점업(3.7%) 등은 저조한 임금상승률을 보였으며, 12월 임금수준이 가장 높은 산업은 전기·가스·증기 및 수도사업(9,243천 원)이었으며, 가장 낮은 산업은 숙박 및 음식점업(1,848천 원)으로 나타남.

〈표 3〉 산업별 임금 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 천 원, %)

|                  | 2017         | 2018         |              | 2019         |              |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                  |              | 1~12월        | 12월          | 1~12월        | 12월          |
| 전 산업             | 3,207 ( 3.3) | 3,376 ( 5.3) | 3,808 ( 5.5) | 3,490 ( 3.4) | 3,886 ( 2.0) |
| 광업               | 3,713 ( 1.0) | 3,835 ( 3.3) | 3,897 ( 2.5) | 3,977 ( 3.7) | 4,056 ( 4.1) |
| 제조업              | 3,690 ( 2.4) | 3,930 ( 6.5) | 4,671 (10.4) | 4,017 ( 2.2) | 4,524 (-3.1) |
| 전기·가스·증기 및 수도사업  | 6,281 (-0.3) | 6,436 ( 2.5) | 9,643 ( 3.9) | 6,502 ( 1.0) | 9,243 (-4.1) |
| 하수·폐기물처리 및 환경복원업 | 3,089 ( 3.7) | 3,288 ( 6.5) | 4,008 (14.3) | 3,506 ( 6.6) | 4,149 ( 3.5) |
| 건설업              | 2,624 ( 4.7) | 2,784 ( 6.1) | 2,985 ( 6.5) | 2,951 ( 6.0) | 3,129 ( 4.8) |
| 도매 및 소매업         | 3,049 ( 5.8) | 3,214 ( 5.4) | 3,617 ( 2.5) | 3,372 ( 4.9) | 3,880 ( 7.3) |
| 운수업              | 3,156 ( 4.4) | 3,357 ( 6.4) | 3,814 ( 4.6) | 3,476 ( 3.5) | 3,985 ( 4.5) |
| 숙박 및 음식점업        | 1,626 ( 3.6) | 1,757 ( 8.1) | 1,783 ( 7.3) | 1,875 ( 6.7) | 1,848 ( 3.7) |
| 출판·영상·방송통신서비스업   | 4,122 ( 3.6) | 4,277 ( 3.8) | 4,477 (-0.6) | 4,463 ( 4.3) | 4,786 ( 6.9) |
| 금융 및 보험업         | 5,706 ( 3.8) | 6,026 ( 5.6) | 7,059 (-1.1) | 6,236 ( 3.5) | 7,283 ( 3.2) |
| 부동산 및 임대업        | 2,446 ( 2.7) | 2,600 ( 6.3) | 2,800 ( 5.6) | 2,755 ( 6.0) | 2,942 ( 5.1) |
| 전문·과학 및 기술서비스업   | 4,492 ( 1.1) | 4,757 ( 5.9) | 5,732 (11.1) | 4,901 ( 3.0) | 5,979 ( 4.3) |
| 사업서비스업           | 2,088 ( 1.9) | 2,203 ( 5.5) | 2,332 ( 4.3) | 2,332 ( 5.9) | 2,477 ( 6.2) |
| 교육서비스업           | 3,316 ( 2.6) | 3,397 ( 2.5) | 3,343 ( 1.3) | 3,474 ( 2.3) | 3,443 ( 3.0) |
| 보건 및 사회복지서비스업    | 2,671 ( 3.7) | 2,799 ( 4.8) | 2,955 ( 4.0) | 2,960 ( 5.8) | 3,104 ( 5.1) |
| 여가관련 서비스업        | 2,512 ( 6.8) | 2,684 ( 6.8) | 3,191 ( 6.4) | 2,819 ( 5.0) | 3,321 ( 4.1) |
| 협회·단체 및 기타개인서비스업 | 2,240 ( 3.4) | 2,401 ( 7.2) | 2,721 (10.2) | 2,517 ( 4.8) | 2,766 ( 1.7) |

주 : 1) 임금근로자 명목임금임.

2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

3) 9차 산업분류 기준.

자료 : 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

## ◆ 2019년 근로자 1인당 월평균 임금총액은 모든 산업에서 증가

○ 2019년 임금상승폭이 가장 컸던 산업은 숙박 및 음식점업(6.7%)이었으며, 다음으로 하수·폐기물처리 및 환경복원업(6.6%), 건설업·부동산임대업(6.0%) 으로 6%대의 높은 임금상승률을 보임.

－ 한편 전기·가스·증기 및 수도사업(1.0%), 교육서비스업(2.3%), 제조업(2.2%)은 1~2%대의 저조한 임금상승률을 보였으며, 임금총액이 가장 많은 산업은 전기·가스·증기 및 수도사업(6,502천 원)이었으며, 가장 적은 산업은 가장 높은 임금상승률에도 불구하고 숙박 및 음식점업(1,875천 원)으로 나타남.

◆ 2019년 12월 근로자 1인당 월평균 총근로시간은 164.7시간으로 전년동월 대비 3.7시간 증가(월력상 근로일수는 20.2일로 전년동월대비 0.6일 증가)

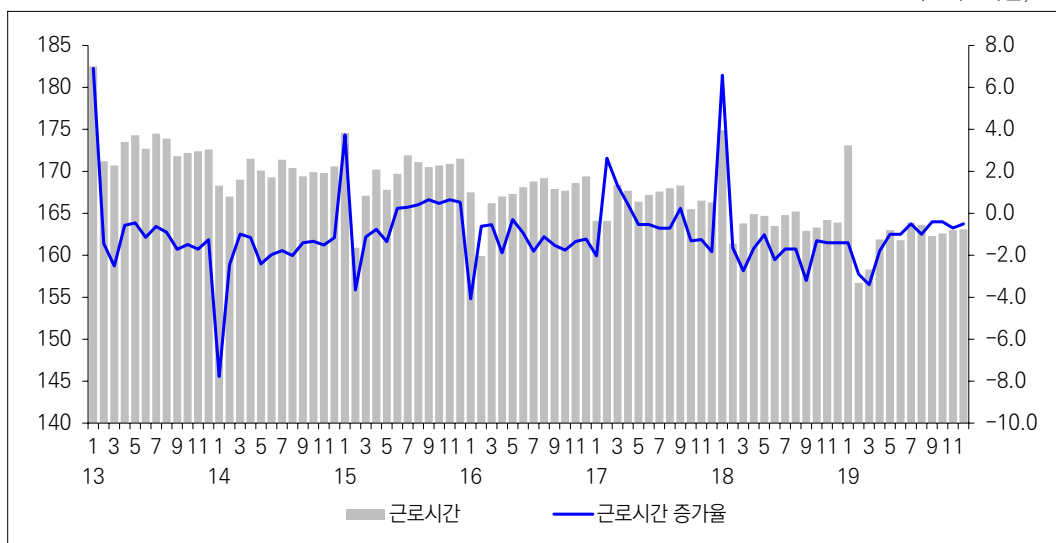
○ 2019년 12월 상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 1인당 월평균 총근로시간은 근로일수의 증가 등의 영향으로 164.7시간으로 전년동월대비 3.7시간 증가함.

- 상용근로자의 1인당 월평균 총근로시간은 172.1시간으로 전년동월대비 3.6시간 증가, 비상용(임시·일용직)근로자의 근로시간은 96.4시간으로 전년동월대비 0.7시간 증가함. 비상용근로자의 월평균 근로시간은 장기간 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.

◆ 2019년 근로자 1인당 월평균 총근로시간은 163.1시간으로 전년대비 0.8시간 감소(월력상 근로일수 120.0일로 전년과 같음)

〔그림 4〕 근로시간과 근로시간 증가율(누계평균) 추이

(단위 : 시간, %)



주 : 임금근로자 근로시간임.  
자료 : 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

◆ 2019년 12월 중소·대규모 사업체의 평균 근로시간 전년동월대비 모두 증가

○ 2019년 12월 중소기업 근로자 1인당 총근로시간은 164.8시간으로 전년동월대비 3.5시간 증가한 반면 대규모 사업체는 164.5시간으로 나타나 전년동월대비 5.3시간 증가함.

- 2019년 중소기업 사업체 근로자 1인당 총근로시간은 163.0시간으로 전년동월대비 1.1시간 감소한 반면 대규모 사업체는 164.1시간으로 나타나 전년동월대비 0.8시간 증가함.

〈표 4〉 사업체규모별 근로시간 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 시간, %)

|          |            | 2017         | 2018        |             | 2019        |             |
|----------|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|          |            |              | 1~12월       | 12월         | 1~12월       | 12월         |
| 중소<br>규모 | 전체 근로시간    | 166.6( -1.9) | 164.1(-1.5) | 161.3(-1.8) | 163.0(-0.7) | 164.8( 2.2) |
|          | 상용 총근로시간   | 174.4( -2.2) | 172.1(-1.3) | 169.5(-1.3) | 171.2(-0.5) | 173.3( 2.2) |
|          | 상용 소정실근로시간 | 164.7( -2.1) | 163.0(-1.0) | 160.3(-1.4) | 162.6(-0.2) | 164.8( 2.8) |
|          | 상용 초과근로시간  | 9.7( -4.0)   | 9.1(-6.2)   | 9.2(-1.1)   | 8.6(-5.5)   | 8.5(-7.6)   |
|          | 비상용근로시간    | 105.7( -2.7) | 99.2(-6.1)  | 96.8(-7.6)  | 95.4(-3.8)  | 95.6(-1.2)  |
| 대규모      | 전체 근로시간    | 164.4( -1.5) | 163.3(-0.7) | 159.2(-0.7) | 164.1( 0.5) | 164.5( 3.3) |
|          | 상용 총근로시간   | 167.7( -1.8) | 166.6(-0.7) | 163.2(-0.9) | 166.3(-0.2) | 166.3( 1.9) |
|          | 상용 소정실근로시간 | 155.4( -1.0) | 154.9(-0.3) | 151.8(-1.0) | 154.9( 0.0) | 155.5( 2.4) |
|          | 상용 초과근로시간  | 12.3(-10.2)  | 11.7(-4.9)  | 11.4( 1.8)  | 11.4(-2.6)  | 10.7(-6.1)  |
|          | 비상용근로시간    | 90.3( 5.6)   | 89.2(-1.2)  | 81.8( 3.3)  | 104.9(17.6) | 112.0(36.9) |

주 : 1) 임금근로자 근로시간임.

2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

자료 : 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

◆ 2019년 12월 기준 산업별 월평균 근로시간은 숙박 및 음식점업(-1.5%)과 전기·가스·증기 및 수도사업(-2.6%)를 제외한 모든 산업에서 전년동월 대비 증가

- 2019년 12월 근로자 1인당 월평균 근로시간이 가장 많이 증가한 산업은 전문·과학 및 기술 서비스업(4.6%)이었으며, 다음으로 출판·영상(4.4%), 금융 및 보험업(3.4%) 순으로 나타남.
- 12월 월평균 근로시간이 가장 긴 산업은 하수·폐기물처리 및 환경복원업(181.3시간), 가장 짧은 산업은 건설업(137.5시간)임.
- 2019년 근로자 1인당 월평균 근로시간이 가장 크게 감소한 산업은 건설업(136.3시간, -1.6%)으로 나타남.
- 다음으로 부동산업 및 임대업(-1.4%), 운수업(-1.3%)과 협회·단체(-1.3%) 순으로 근로시간 감소가 컸으며, 월평균 근로시간이 가장 긴 산업은 하수·폐기물처리 및 환경복원업(178.6시간)이었으며, 가장 짧은 산업은 건설업(136.3시간)이었음.

〈표 5〉 산업별 근로시간 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 시간, %)

|                  | 2017        | 2018        |             | 2019        |             |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                  |             | 1~12월       | 12월         | 1~12월       | 12월         |
| 전 산업             | 166.3(-1.8) | 163.9(-1.4) | 161.0(-1.6) | 163.1(-0.5) | 164.7( 2.3) |
| 광업               | 175.8(-1.2) | 176.6( 0.5) | 176.4(-0.8) | 175.7(-0.5) | 180.1( 2.1) |
| 제조업              | 179.8(-1.8) | 177.1(-1.5) | 173.8(-1.4) | 175.9(-0.7) | 178.2( 2.5) |
| 전기·가스·증기 및 수도사업  | 164.9(-1.7) | 162.1(-1.7) | 161.8(-2.6) | 160.4(-1.0) | 157.6(-2.6) |
| 하수·폐기물처리 및 환경복원업 | 177.1( 0.0) | 177.8( 0.4) | 176.9( 0.3) | 178.6( 0.4) | 181.3( 2.5) |
| 건설업              | 141.9(-0.1) | 138.5(-2.4) | 135.9(-2.5) | 136.3(-1.6) | 137.5( 1.2) |
| 도매 및 소매업         | 167.6(-1.5) | 165.2(-1.4) | 163.1(-1.5) | 165.5( 0.2) | 168.1( 3.1) |
| 운수업              | 169.2(-2.1) | 166.5(-1.6) | 163.7(-2.6) | 164.3(-1.3) | 166.4( 1.6) |
| 숙박 및 음식점업        | 160.4(-3.2) | 159.7(-0.4) | 158.9(-0.3) | 158.6(-0.7) | 156.5(-1.5) |
| 출판·영상·방송통신서비스업   | 160.9(-1.2) | 161.6( 0.4) | 157.9(-0.1) | 163.9( 1.4) | 164.9( 4.4) |
| 금융 및 보험업         | 160.5(-1.5) | 160.9( 0.2) | 157.0( 0.1) | 161.5( 0.4) | 162.4( 3.4) |
| 부동산 및 임대업        | 184.9(-2.2) | 178.9(-3.2) | 177.0(-3.6) | 176.4(-1.4) | 179.1( 1.2) |
| 전문·과학 및 기술서비스업   | 160.1(-1.7) | 160.4( 0.2) | 155.5(-0.4) | 161.4( 0.6) | 162.7( 4.6) |
| 사업서비스업           | 165.1(-3.0) | 163.2(-1.2) | 160.8(-2.5) | 162.7(-0.3) | 165.4( 2.9) |
| 교육서비스업           | 144.4(-2.1) | 142.3(-1.5) | 137.0(-1.8) | 142.1(-0.1) | 140.9( 2.8) |
| 보건 및 사회복지서비스업    | 164.5(-2.2) | 162.5(-1.2) | 160.0(-0.9) | 162.2(-0.2) | 164.7( 2.9) |
| 여가관련 서비스업        | 159.5(-0.4) | 157.7(-1.1) | 155.7(-2.3) | 156.1(-1.0) | 156.7( 0.6) |
| 협회·단체 및 기타개인서비스업 | 164.2(-2.0) | 162.0(-1.3) | 160.7(-2.2) | 159.9(-1.3) | 161.5( 0.5) |

주 : 1) 임금근로자 근로시간임.

2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

3) 9차 산업분류 기준.

자료 : 고용노동부, 『사업체노동력조사』.

(김복순, 동향분석실 전문위원)



## ● 노사관계 및 노동정책 동향

### ◆ 노동쟁의 조정사건과 조정성립률

- 2020년 2월 중앙노동위원회에 노동쟁의와 관련된 조정사건 접수건수는 48건
  - － 2월 노동쟁의 조정사건 접수건수는 전년 동월건수(47건)보다 1건 많은 수치임.
- 2020년 2월 조정성립률 57.4%
  - － 2월 조정성립률은 전년 동월 성립률 48.7%에 비해 8.7%p 높아진 수치임.

〈표 1〉 2019년, 2020년 2월 조정사건 접수 및 처리내역별 현황

|         | 접수<br>건수 | 처리<br>건수 | 조정성립    |           |          | 조정불성립   |           |          | 행정<br>지도 | 취하<br>철회 | 진행중 | 조정<br>성립률 |
|---------|----------|----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|----------|----------|----------|-----|-----------|
|         |          |          | 소계<br>A | 조정안<br>수락 | 합의<br>취하 | 소계<br>B | 조정안<br>거부 | 조정<br>중지 |          |          |     |           |
| 2020. 2 | 48       | 61       | 27      | 13        | 14       | 20      | 2         | 18       | 1        | 13       | 18  | 57.4%     |
| 2019. 2 | 47       | 43       | 19      | 5         | 14       | 20      | 2         | 18       | 1        | 3        | 28  | 48.7%     |

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

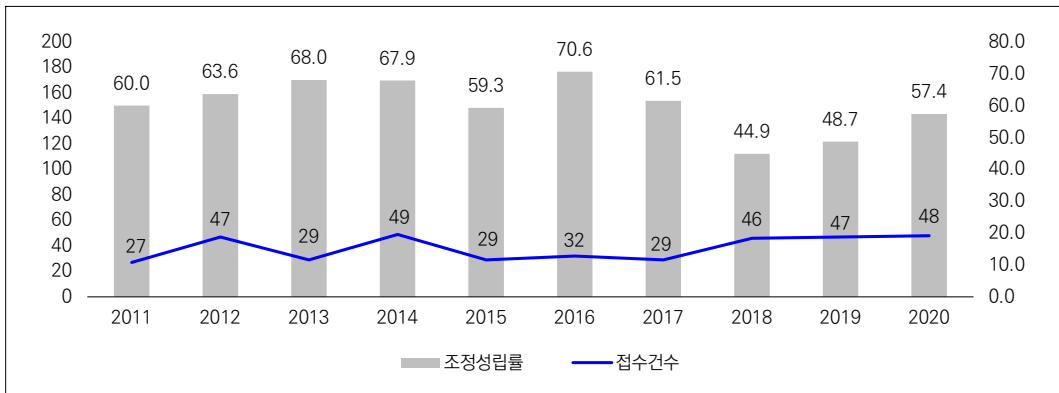
〈표 2〉 2011~2020년 2월 접수건수 및 조정성립률 추이

|       | 2011. 2 | 2012. 2 | 2013. 2 | 2014. 2 | 2015. 2 | 2016. 2 | 2017. 2 | 2018. 2 | 2019. 2 | 2020. 2 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 접수건수  | 27      | 47      | 29      | 49      | 29      | 32      | 29      | 46      | 47      | 48      |
| 조정성립률 | 60.0    | 63.6    | 68.0    | 67.9    | 59.3    | 70.6    | 61.5    | 44.9    | 48.7    | 57.4    |

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

〔그림 1〕 2011~2020년 2월 접수건수 및 조정성립률 추이

(단위 : 건, %)



### ◆ 심판사건

- 2020년 2월 중앙노동위원회의 심판사건 접수건수는 1,191건
  - － 2월 심판사건 접수건수는 전년 동월(1,053건)보다 138건 높은 수치임.
  - － 진행 중인 사건을 제외하고 전부 및 일부 인정비율이 11.1%(118건), 기각·각하·취하·화해 비율이 88.9%(942건)를 차지함.

〈표 3〉 2019년, 2020년 2월 심판사건 접수 및 처리내역별 현황

|         | 접수<br>건수 | 처리내역  |          |          |     |    |     |     | 진행중   |
|---------|----------|-------|----------|----------|-----|----|-----|-----|-------|
|         |          | 계     | 전부<br>인정 | 일부<br>인정 | 기각  | 각하 | 취하  | 화해  |       |
| 2020. 2 | 1,191    | 1,060 | 105      | 13       | 187 | 66 | 399 | 290 | 2,242 |
| 2019. 2 | 1,053    | 943   | 118      | 12       | 154 | 42 | 345 | 272 | 2,100 |

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

### ◆ 복수노조사건

- 2020년 2월 중앙노동위원회의 복수노조사건 접수건수는 45건
  - － 2월 복수노조사건<sup>1)</sup> 접수건수는 전년 동월(39건)보다 6건 많은 수치임.
  - － 진행 중인 사건을 제외하고 전부 및 일부 인정비율이 49.1%(27건), 기각·각하·취하·화해 비율이 50.9%(28건)를 차지함.

〈표 4〉 2019년, 2020년 2월 복수노조사건 접수 및 처리내역별 현황

|         | 접수<br>건수 | 처리내역 |          |          |    |    |    |    | 진행중 |
|---------|----------|------|----------|----------|----|----|----|----|-----|
|         |          | 계    | 전부<br>인정 | 일부<br>인정 | 기각 | 각하 | 취하 | 화해 |     |
| 2020. 2 | 45       | 55   | 27       | 0        | 16 | 0  | 12 | 0  | 45  |
| 2019. 2 | 39       | 27   | 9        | 1        | 4  | 2  | 11 | 0  | 35  |

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

### ◆ 경제사회노동위원회, 코로나19 위기 극복 위한 노사정 합의 선언 발표

- － 경제사회노동위원회(이하, 경사노위)는 3월 6일 ‘코로나19 확산에 따른 위기 극복을 위한 노사정 선언’을 발표하였음.

1) 복수노조 사건은 교섭요구, 교섭대표, 교섭단위, 공정대표 사건 등 복수노조 제도와 관련된 사건 일체를 말함.

- ‘코로나19 예방 및 국민 건강 보호’와 관련해, 노·사는 보건당국의 조치사항을 적극 준수하기로 하였음. 사측은 자가격리 중인 노동자를 대상으로 충분한 휴식부여 및 최소한의 생계보호조치 마련에 노력하기로 했으며, 노측은 당분간 대규모 집회 등을 자제하고 임금 및 단체 교섭 시기 등을 탄력적으로 조정하기로 하였음.
- 또한 노사는 하청·파견 등을 포함한 사업장 전체 노동자들에게 예방대책이 차별 없이 적용되도록 노력하기로 하였음. 확진자·외국인 노동자 등에 대한 혐오와 차별이 발생하지 않도록 최선을 다하는 한편, 정부도 코로나19에 대응하기 위한 인력을 최대한 확충하고, 국공립 보건의로 인프라 확대를 적극 추진하기로 하였음.
- ‘노동자 애로사항 해소 및 안전한 근무 지원’과 관련해서도 노사는 시차출근과 재택근무 등에 적극 협조하기로 하였음. 가족·자녀를 긴급히 돌볼 필요가 있을 경우엔 가족돌봄 휴가를 최대한 활용하는 데에도 노·사가 함께 노력하기로 하였음. 정부는 간접노무비 지원확대 및 지원절차 간소화, 가족돌봄 비용 적기 지원으로 노·사의 노력을 뒷받침하기로 하였음.
- ‘고용안정 및 취약계층 대상 지원강화’에서 노·사는 인원 조정 대신 고용을 유지할 수 있도록 근로시간 단축 및 휴직 등의 조치를 적극적으로 실시하기로 했으며, 정부는 고용유지지원금·생활안정자금 융자·채당금 지원 확대 또는 요건 완화 등을 통해 지원을 강화하기로 하였음.
- ‘중기·소상공인 지원 및 경제위기 극복’과 관련해서도 노·사·정은 지역화폐 사용 등 지역경제 활성화를 위해 노력하기로 하였음. 특히 정부는 코로나19 피해가 극심한 업종 및 지역에 대해 특별대책을 마련하여 실질적인 도움으로 이어질 수 있도록 행정지원을 강화하고 지역 특성에 맞는 고용안정 대책을 추진할 수 있도록 지원하기로 하였음.

#### ◆ 대형마트 온라인 배송기사, 노동조합 결성

##### ○ 서비스연맹 산하 마트노조 온라인배송지회준비위원회 출범

- 민주노총 서비스연맹 전국마트산업조합은 홈플러스를 중심으로 온라인 배송기사들이 마트노조에 가입해 온라인배송지회준비위원회로 출범했다고 2월 23일 밝혔다.
- 대형마트 온라인 배송기사들이 노조에 가입한 이유는 ▲특수고용노동자 신분에 따른 차별 ▲장시간 노동 ▲강도 높은 육체노동 ▲열악한 처우 등 일터에서 겪은 어려움을 함께 해결해 나가기 위해서임.
- 준비위원회는 “온라인 배송기사들은 대형마트 업무 매뉴얼과 지시에 따라 일하는 사실상 대형마트에 속한 노동자지만 물류업체와 계약한 개인사업자라는 이유로 노동자로서

권리는 차별받고 있다”며 “하루 12시간, 주6일 노동하지만 연장수당, 휴일근무수당도 없으며 코로나19 확산에 따라 노동강도도 증가했지만 보상도 보호장치도 없다”고 설명하였음.

- 이러한 현실을 개선하기 위해 준비위원회는 상반기에 정식 지회로 출범하고 대형마트와 교섭을 통해 온라인 배송기사의 권익을 실현하기 위한 활동을 진행할 계획임.

#### ◆ 인천국제공항 노사, 비정규직 9,500명 자회사 전환 합의

○ 직접고용 240명, 경쟁채용 시행, 전환자 4조2교대 적용 추진

- 인천국제공항공사 3기 노·사·전문가협의회는 2월 28일 용역노동자 9,544명을 자회사에 채용하기로 하였음.
- 공항운영, 시설·시스템관리, 보안경비 등 비정규직 9,544명은 별도회사(자회사)로 전환하고 보안검색 업무는 인천공항경비주식회사를 설립해 맡기기로 하였음.
- 합의를 이행하면 공사가 정규직 전환을 위해 만든 자회사는 인천공항시설관리·인천공항운영서비스·인천공항경비 3개가 됨.
- 공사는 6월까지 정규직화를 완료할 계획이고, 노사는 정규직화 이후 노동환경 개선을 추진하기로 함.
- 현재 공사 정규직은 4조2교대, 용역업체 노동자는 3조2교대로 일하고 있었고, 공공운수노조에 따르면 정규직의 주당 평균근무시간은 33.3시간, 비정규직은 44.3시간이었음.
- 공사는 비정규직(정규직 전환자)의 4조2교대제 전환을 검토하기 위한 연구용역을 발주하기로 하였고, 연구용역 결과에 따라 단계적으로 개선을 추진함.
- 반면 인천공항보안검색노조는 3월 16일 직접고용 권리를 찾겠다며 기자회견을 열고 향후 3기 노·사·전 협의회 합의에 대한 효력금지 가처분소송과 특별감사 청구 등 추가적인 법적 조치에 나설 계획임.

#### ◆ 보건의료노조 최근 3년간 조합원 45.5% 증가

○ 비정규직 조합원들로 구성된 지부·지회가 증가해 3년 전과 비교해 두 배 이상 증가

- 3월 2일 보건의료노조에 따르면 2019년 12월 기준 조합원은 191개 지부 7만 1,215명으로, 현재 민주노총 내에서 보건의료노조는 2019년 가맹 조합비 납부기준으로 금속노조, 공공운수노조, 사무금융연맹에 이어 4번째로 큰 규모임.
- 보건의료노조 11개 지역본부 중 경기지역본부가 2019년 1만 444명으로 두 배(2017년 5,316명)로 늘었고, 이어 인천·부천본부, 대전·충남본부, 부산본부 순으로 증가하였음.

- 특히 비정규직 조직화도 크게 늘었고, 2019년 이화의료원새봄지부를 비롯한 비정규직 조합원들로 구성된 지부·지회가 증가해 3년 전에 비교해 두 배 이상 늘었고, 이들 간접고용 비정규직으로 구성된 지부는 17개로 전체 지부의 8.9%를 차지하였음(비정규직지부와 정규직지부에 속한 비정규직을 포함하면 전체 비정규직 조합원은 4,965명으로 전체 조합원의 6.9%임).
- 공공병원에 속한 조합원은 2만 7,000여 명으로 전체 조합원의 40%를, 민간병원에서 일하는 조합원은 3만 8,000여 명으로 57%를 차지하였음.
- 사용자의 자본특성별로는 사립대병원이 조합원 3만 4,000여 명으로 전체의 50%를 차지하였고, 특수목적 공공병원 조합원이 1만 2,000여 명(17.2%), 국립대병원 1만 800명(16%), 지방의료원 4,900명(7.2%)를 차지하였고, 중소 민간병원 조합원은 6%였음.

#### ◆ 체육계 종사자 34% “직장 내 괴롭힘에 시달려”

○ 10명 중 1명은 “직장 내 성폭력 노출”... 인권위 “가이드라인 포함 개선방안 마련”

- 국가인권위원회 스포츠인권특별조사단은 3월 5일 체육계 종사자 10명 중 3명이 최근 1년 이내에 ‘직장 내 괴롭힘’을 당한 것으로 나타났고, 10명 중 1명은 성폭력을 경험한 것으로 조사된 내용의 실태조사 결과를 발표하였음.
- 이번 실태조사는 인권위가 여론조사 전문기관 한국정책리서치에 의뢰해 지난해 10월 23일부터 11월 13일까지 대한체육회·대한장애인체육회·국민체육진흥공단 등 체육계 종사자 1,378명(여성 541명·남성 837명)을 대상으로 진행한 것임.
- 분석 결과, 응답자의 86.0%는 직장 내 괴롭힘 금지를 담은 근로기준법 개정안을 알고 있다고 답했음. 그럼에도 소속 단체와 기관에서 최근 1년 이내 직장 내 괴롭힘을 한 번이라도 당한 사람은 34.1%였고, 여성 응답자의 45.5%가 피해를 입었다고 응답했음.
- 직장 내 괴롭힘 피해유형을 보면 ▲회식참여 강요 16.7% ▲개인사에 대한 뒷말이나 소문 16.2% ▲욕설·위협적인 언행 13.4% ▲음주·흡연 강요 13.1% ▲훈련·승진·보상 차별 12.8% ▲부서이동·퇴사 강요 4.5% 순이었음.
- 직장 내 성희롱·성폭력 역시 체육계 종사자를 괴롭혔음. 최근 1년 이내 직장 내 성희롱·성폭력 피해를 입은 응답자가 10.0%였고, 성별로는 여성(21.1%)이 남성(2.9%)의 7.3 배나 되었고, 고용형태별로는 정규직(9.4%)에 비해 비정규직(10.7%)이 다소 높았음.
- 직장 내 성희롱·성폭력 피해유형은 ▲불쾌감을 주는 성적인 농담이나 이야기(6.2%) ▲회식자리에서 옆에 앉혀 술을 따르도록 강요(4.5%) ▲포옹·손잡기·신체밀착·안마·입맞춤 같은 신체접촉(3.3%)으로 나타났음.

## ◆ 2금융권, 여성 비정규직 늘리고 정규직 줄였다

- 사무금융노조 실태조사… 지난해 비정규직 신규채용자 76.2%가 여성
  - － 사무금융노조는 3월 5일 ‘2금융권 여성 채용과 임원 비율 실태조사’ 결과를 발표하였음.
  - － 실태조사에는 산하 90여 개 지부 가운데 77개 조직의 신규채용과 임원 현황이 담겼고, 해당 사업장은 2019년 2,552명의 신입사원을 채용하였으며, 이 중 여성 비율은 55.5% (1,413명)임.
  - － 전체 2,552명 중 정규직은 1,486명, 비정규직은 1,066명이었고, 비정규직 가운데 76.2% (812명)가 여성이었음.
  - － 이는 2018년 비정규직 여성 신입사원 채용 비율(70%)에 비해 6.2%포인트 상승했고, 정규직 여성 신입사원 비중은 줄은 결과임.
  - － 2019년 정규직 신입사원 중 여성 비율은 40.4%(601명)로 집계됐고, 이는 2018년 45.8%에 비해 5.4%포인트 감소한 결과임.
  - － 학력에서도 여성에 대한 차별이 두드러졌는데, 조사 대상 사업장들은 2019년 한 해 동안 고졸 신입사원을 422명 채용했으나 이 중 여성은 총 358명으로 비율상 84.8%에 달했음. 이는 2018년에도 고졸 학력 신입사원 채용에서 여성 비율이 84.4%(380명)였던 것과 비교하여 0.4%포인트 증가한 결과임.

## ◆ 고 문중원 기수 죽음 99일 만에 합의

- 마사회-민주노총, 부경경마공원 사망사고 재발방지를 위한 합의서 발표
  - － 마사회와 유족을 대리한 민주노총은 3월 6일 ‘부경경마공원 사망사고 재발방지를 위한 합의서’를 발표하였음.
  - － 문중원 기수는 2019년 11월 마사회 부정 경마와 조교사 개업 비리 등을 비판하는 유서 3장을 남긴 채 숨졌고, 이후 문기수 유가족들은 정부서울청사 근처에 고인의 관을 모셔 두고 이날로 99일 동안 장례를 치르지 않은 상태에서 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 요구해 왔음.
  - － 마사회는 ‘고 문중원 기수 사망사고 책임자가 밝혀질 경우, 형사 책임과 별도로 마사회 인사위원회에 면직 등 중징계를 부의’하기로 했음.
  - － 또한 유가족이 요구해 온 내용을 수용해 경주 제도를 개선하고 ▲경쟁성 완화 ▲차별금지 ▲기수 건강권 증진 ▲조교사 심사 투명성 확보 ▲기승계약서 표준안 마련 ▲면허갱신제도 보완 ▲소득 안정 등을 시행하기로 약속했음.
  - － 이를 위해 마사회는 3개월 이내에 관련 연구용역 사업을 추진하고, 연구 결과를 정부에



보고해 실행 가능한 제도 개선안을 마련할 계획임.

### ◆ 2019년 노동자 연간노동시간 10시간 줄어

○ 사업체노동력조사 결과 1,957시간 일해

- 고용노동부가 2월 27일 발표한 2020년 1월 사업체노동력조사 결과에 따르면, 2019년 상용직 1명 이상 사업체의 노동자 한 명이 1년간 일한 시간이 1,957시간으로 집계됐음. 2018년보다 10시간(-0.5%) 줄었고, 상용직 5명 이상 사업체는 1,978시간으로 1년 전보다 8시간(-0.4%) 감소했음.
- 2018년 기준 전년 대비 노동시간 감소폭은 1명 이상 사업체가 -29시간, 5명 이상 사업체가 -28시간이었음.
- 다른 산업보다 노동시간이 비교적 긴 제조업에서도 노동시간 감소세가 이어졌고, 제조업은 1년 동안 2,125시간에서 2,111시간으로 14시간 줄었음.
- 제조업 중에서도 식료품제조업이 82시간, 음료제조업이 55시간, 고무·플라스틱제조업이 91시간 감소했고, 금속가공제품 제조업은 28시간, 비금속광물제품제조업은 47시간 줄어 들었음.

### ◆ 울산지역 조선업 산재사고 줄어들다가 반등

○ 2018년 170명까지 점차 줄어들었으나, 2019년 204명으로 1년 새 산재사고가 20% 증가

- 2월 17일 김종훈 민중당 의원에 따르면, 2019년 울산지역에서 산재사고를 당한 노동자는 2,328명이었고, 이 중 제조업이 982명으로 가장 많았으며, 기타사업이 670명, 건설업이 528명이었음.
- 제조업 중에서는 조선업(204명)과 자동차제조업(196명)에서 사고가 많이 발생했고, 조선업의 경우 과거 2014년 370명이 산재사고를 당한 뒤 2018년 170명까지 점차 줄어들었으나, 2019년 204명으로 1년 새 산재사고가 20% 증가함.
- 조선업 사고를 유형별로 보면 넘어짐이 34명으로 가장 많이 차지했고, 떨어짐과 끼임사고가 각각 30명씩이었음. 나머지 부딪힘(28명), 불균형 및 무리한 동작(23명)도 높게 나타났다.

### ◆ 고려아연·포스코·삼성전자 등 11곳, 원청보다 하청 사망사고 많았다

○ 원·하청 합친 사망자 17명 중 16명 하청업체 소속

- 고용노동부는 2월 20일, ‘원·하청 산재 통합관리제’ 시행에 따라 원·하청을 합친 통합 산업재해 사고사망만인율(상시 노동자를 1만 명으로 환산할 때 산재 사고로 숨진 이의 수)이 원정보다 높은 사업장 11곳을 공개하였음.
- 공개 대상인 제조업, 철도운송업, 도시철도운송업의 1천 명 이상 사업장 128곳 가운데, 고려아연 온산제련소의 2018년 통합 사고사망만인율이 7.746‰로 가장 높았음.
- 원·하청을 합친 사망자 수는 모두 17명으로, 포스코 포항제철소가 4명으로 가장 많았고, 고려아연과 삼성전자 기흥공장(만인율 1.091‰), 한국철도공사(만인율 0.674‰)는 2명씩이었으며, 나머지는 각 1명이었음(삼성디스플레이 천안사업장, 에쓰-오일 울산, 르노 삼성자동차 부산, 현대제철 주식회사 천안, 포스코 광양제철소 여수, 대우조선해양 주식회사 통영, 엘지 디스플레이 고양).
- 공공기관인 한국철도공사(원·하청 각 1명)를 제외하면, 사망자는 모두 하청업체 소속이었고, 사망원인은 질식이 7명으로 가장 많았고, 추락과 끼임이 각 4명이었음.
- 향후 고용노동부는 매년 이 명단을 발표하는 한편, 올해 500명 이상 사업장, 2022년 전기업(태안화력발전소 등 발전업 포함)으로 원·하청 산재 통합관리 대상을 확대할 예정임.
- 또 원청이 하청업체를 포함한 전반적인 안전관리를 강화할 수 있도록, 원청이 하청노동자의 산재에 책임이 있는 경우 등에 원청의 산재보험료율을 올리는 내용으로 ‘개별실적요율제’를 개편할 계획임.

### ◆ 산재사고사망률 1%포인트 늘면 한 명당 영업이익 26% 감소

- 기업의 재해율이 1%포인트 증가할 때마다 1인당 매출액이 1,215만~1,431만 원 감소
  - 안전보건공단 부설 산업안전보건연구원이 2011년부터 2018년까지 코스피·코스닥에 상장된 기업 586곳의 재무자료와 연구원의 산업재해 자료를 분석한 ‘산업재해가 기업성장, 수익성 등 재무제표에 미치는 영향 분석’ 연구보고서를 2월 23일 공개하였음.
  - 분석결과 재해율이 1%포인트 증가 시 감소하는 1인당 매출액은 약 1,215만~1,431만 원이 감소하였으며, 사고재해율이 1% 증가하면 1인당 매출액은 약 1,080만~1,256만 원 감소하는 것으로 나타났음.
  - 1인당 영업이익액에 미치는 영향을 분석한 결과로는 재해율 1% 증가는 1인당 영업이익액을 약 211만~247만 원 감소시키는 것으로 분석되었으며, 사고재해율 1%가 미치는 영향은 약 318만~343만 원으로 분석되었음.
  - 산업재해가 매출액 성장률이 미치는 영향은 재해율이 1% 증가하면 매출액 성장률은 0.45~0.71% 정도 하락하는 것으로 추정, 사고재해율 1% 변화 시 매출액 성장률은 0.49~0.76% 변화되는 것으로 나타났음.

- 마지막으로 사고사망재해율이 경영성과에 미치는 영향 분석과 관련해서는 분석기간 중 사고사망재해가 있었던 88개의 기업을 대상으로 분석한 결과 분석모형에 따라 사고사망재해율 1% 증가는 약 662만~934만 원의 1인당 영업이익액을 줄이는 것으로 나타났음.

#### ◆ 신종 코로나에 재택근무 지원신청 지난해의 12배에 달해

- 제조업 2,006명, 정보통신업과 전문·과학 및 기술서비스업에서 각각 1,393명, 1,034명이 지원 신청
  - 3월 6일 고용노동부에 따르면 2월 25일 이후 이달 5일까지 열흘간 426개 사업장, 6,241명의 근로자가 유연근무제 간접노무비 지원을 신청했다고 밝혔음.
  - 올해 1월 1일부터 2월 24일까지만 해도 지원을 신청했던 사업장은 약 두 달간 243곳, 근로자 1,710명이었으나 최근 들어 단기간에 큰 폭으로 증가한 것임.
  - 유연근무제 간접노무비 지원제도는 중소·중견기업이 시차출퇴근제, 재택근무제 등 유연근무를 할 경우 정부가 노무비를 지원하는 사업임. 지원금액은 근로자 1인당 주 1~2회에 5만 원, 3회 이상은 10만 원으로 1년간 최대 520만 원 한도임.
  - 근무 유형별로는 재택근무 신청이 3,792명(60.8%)으로 가장 많았고, 이는 지난해 전체 재택근무 신청인원(317명)의 약 12배에 달함.
  - 이어 시차출퇴근 신청이 2,178명(34.9%)으로 둘째로 많았고, 선택근무는 229명(3.7%), 원격근무도 42명(0.7%)이 신청했음.
  - 업종별로는 제조업에서 2,006명이 유연근무에 들어갔고, 정보통신업과 전문·과학 및 기술서비스업에서 각각 1,393명, 1,034명이 지원을 신청했음.
  - 또한 신종 코로나로 인한 경영난에 고용유지지원금을 신청한 사업장은 6,611곳으로 늘었고, 3월 3일 이후 매일 하루 1,000곳이 넘는 기업이 지원금을 신규 신청하고 있음.
  - 업종별로는 여행업에서 1,518곳이 신청해 가장 많았고, 학원 등 교육업이 891곳으로 뒤를 이었음.

#### ◆ ‘긴급 돌봄’ 신청률 저조… 정부 “가족돌봄휴가 노동자에 지원”

- 정부, 부모가 돌봄휴가 쓸 땐 5일간 최대 50만 원 지원키로
  - 3월 28일 교육부는 전국 유치원과 초등학교에서 긴급돌봄 신청을 받은 결과 유치원 5,612곳에서 7만 1,353명, 초등학교 4,150곳에서 4만 8,656명, 특수학교 74곳에서 395명이 신청했다고 밝혔음.
  - 지역별 신청 현황을 보면, 코로나19 확산 규모가 가장 큰 대구 지역의 신청률이 유치원

- 2.5%, 초등학교 0.5%로 가장 낮았고, 경북, 울산, 부산 등도 낮았음,
- 정부는 긴급돌봄을 기존 일과 시간에 맞춰 오전 9시부터 오후 5시까지 운영하기로 했고, 또 돌봄교실은 학급당 10명 안팎 등 최소 인원으로 구성하기로 했음.
  - 이와 함께 정부는 노동자들이 가족돌봄휴가를 사용한 경우, 한 명당 하루 5만 원씩 최대 5일 동안(부부 합산 50만 원) 지원하기로 했음,
  - 지원은 만 8살 이하 또는 초등학교 2학년 이하 아이를 양육하는 노동자들이 지원받을 수 있고, 외벌이 노동자에게는 최대 5일, 맞벌이 노동자(한부모 노동자 포함)에게는 최대 10일 동안 지원됨.

(조규준, 동향분석실 연구원)

『노동리뷰』  
목차 색인

■ 2019년 4월호 ~ 2020년 3월호

월간 노동리뷰

2020년 4월호

# 『노동리뷰』 목차 색인

- 2019년 4월호 ~ 2020년 3월호 -

## 2019년

### 4월

#### 노동포커스

- 3 일터혁신의 조건과 과제 (오계택)

#### 특 집(Ⅰ): 2019년 임금전망

- 9 2018년 임금동향과 2019년 임금전망 (동향분석실)

#### 특 집(Ⅱ): 일터혁신

- 35 주요 혁신지원 기관들의 일터혁신 자원활동 분석 (임주환)
- 48 대기업의 협력업체 일터혁신 지원 사례 (김동배)
- 58 중소기업 일터혁신 사례 연구 (노용진 · 노세리)
- 73 최저임금 인상과 같은 환경변화에서 일터혁신의 역할 (노세리 · 김미희)

#### 이슈분석

- 89 2018년 40대 및 50대 노동시장 평가와 특징 (임용빈)

#### 통계프리즘

- 109 최저임금 미만율에 따른 근로조건의 차이

#### 노동판례리뷰

- 117 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 135 주요 노동동향

### 5월

#### 노동포커스

- 3 지역일자리 정책의 방향 (이규용)

#### 특 집: 지역 노동이동과 지역일자리 정책의 방향

- 7 고용보험DB를 통해 살펴본 통영 · 군산 조선업 종사자의 일자리 이동 (유동훈 · 강동우)
- 20 청년여성의 지역이동 특성과 수도권 취업이동 분석 : 1970, 1980, 1990년대생 코호트 간 비교 (고영우)
- 30 지방소멸 위험과 지역고용의 상관관계 분석 (강동우)

#### 이슈분석

- 43 직무자율성이 경영참여와 일터혁신에 미치는 영향 (조규준)

#### 통계프리즘

- 59 청년층 구직단념자 현황

#### 노동판례리뷰

- 65 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 81 주요 노동동향

### 6월

#### 노동포커스

- 3 자영업자를 대상으로 하는 종합적 정책 수립을 기대하며 (이승렬)

#### 특 집: 자영업 경영상황과 진입

- 7 자영업자 경영실태조사 (홍민기)



- 19 자영업으로의 진입과 소득 특성 : 한국노동패널조사를 중심으로 (성재민)
- 34 자영업 경영상황의 변화 (오상봉)

#### 이슈분석

- 49 직장체험과 직업교육이 첫 직장 이행기간에 미치는 영향 : 대졸자와 전문대졸자를 중심으로 (김종욱)
- 65 결혼과 출산이 성별로 근로시간에 미치는 영향 (최세림)
- 82 장기 노사갈등 사업장의 합의타결 사례와 시사점 (정흥준)

#### 통계프리즘

- 97 고등교육기관 졸업자 취업 실태

#### 노동판례리뷰

- 103 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 123 주요 노동동향

### 7월

#### 이슈분석

- 3 체계적인 노동교육을 통한 차별없는 노동시장으로의 전환 (정흥준)
- 16 2018년 화학섬유식품노조 IT기업 노조조직화의 동기와 특징 (조규준)
- 31 20대 후반 노동시장의 최근 동향 (김소라)
- 44 청년층(20~29세) 고용보조지표 추이와 특징 (이기쁨)

#### 통계프리즘

- 59 생상품목별 취업유발효과 변화

#### 노동판례리뷰

- 65 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 79 주요 노동동향

### 8월

#### 노동포커스

- 3 2019년 상반기 노동시장 평가와 하반기 전망 (성재민)

#### 특 집(Ⅰ) : 노동시장 상반기 평가와 하반기 전망

- 9 2019년 상반기 노동시장 평가와 하반기 고용전망 (동향분석실)

#### 특 집(Ⅱ) : 노사관계 평가 및 전망

- 37 2019년 상반기 노사관계 평가 및 하반기 쟁점과 과제 (이정희)

#### 이슈분석

- 63 직장 내 괴롭힘의 쟁점과 과제 : 공공부문 적용을 중심으로 (문강분 · 김근주)

#### 통계프리즘

- 79 자동화로 인한 일자리 위험과 저숙련 노동자 재교육의 어려움

#### 노동판례리뷰

- 85 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 105 주요 노동동향

### 9월

#### 노동포커스

- 3 노동시장 유량(flow) 분석을 위한 데이터 기반 확충이 시급하다 (성재민)

#### 특 집 : 노동이행

- 7 한국의 노동시장 이행 현황 (김유빈 · 김우영)
- 19 청년의 이직과 성과 (성재민)
- 32 중고령층 노동이동과 자영업 소득 (손연정)

#### 통계프리즘

- 49 교육영역별 첫 일자리로의 진입기간 현황

#### 노동판례리뷰

- 53 노동판례리뷰

#### 주요 노동동향

- 67 주요 노동동향

## 10월

### 노동포커스

- 3 고령시대에 적합한 새로운 고용시스템 모색 (남재량)

### 특 집 : 고령시대에 적합한 새로운 노동시장 시스템

- 9 고령시대의 고용문제와 새로운 고용시스템 (남재량)  
26 고령시대의 지속가능한 임금시스템 (박우성)  
43 고령시대 직업능력개발 정책의 방향과 과제 (김주섭)

### 이슈분석

- 61 우리나라 실업률과 결원율(vacancy rate)의 관계 (이기쁨)  
74 고령층(60세 이상) 노동시장의 특징과 경제활동의 변화 (임용빈)

### 통계프리즘

- 93 산업재해를 추이 및 현황

### 노동판례리뷰

- 99 노동판례리뷰

### 주요 노동동향

- 115 주요 노동동향

## 11월

### 노동포커스

- 3 2019년 사회정책 평가 및 과제 (박찬임)

### 특 집 : 사회정책의 현황과 과제

- 9 사회보험 사각지대 : 고용보험과 산재보험을 중심으로 (장지연 · 박찬임)  
20 한국형 실업부조 제도도입 추진상황과 향후 과제 (길현중)  
28 최저임금제도의 개편 방안 (오상봉)  
42 산업안전보건법 전면개정안 통과와 남은 과제 (박찬임)  
47 직장 내 괴롭힘 방지법의 현황과 과제 (김근주)

### 이슈분석

- 55 경기도 버스운전 노동자의 노동조건 및 주 52시간 상한제 도입에 따른 문제(조규준)

### 통계프리즘

- 73 연금 소득대체율과 노령의존율 국제비교

### 노동판례리뷰

- 79 노동판례리뷰

### 주요 노동동향

- 99 주요 노동동향

## 12월

### 노동포커스

- 3 근로시간 단축 정책의 과제 (김근주)

### 특 집(Ⅰ) : 노동시장 전망

- 7 2019년 노동시장 평가와 2020년 전망 (동향분석실)

### 특 집(Ⅱ) : 근로시간 단축 정책의 현황과 과제

- 39 근로시간 단축의 효과와 주 52시간 상한제의 적용 (김승택)  
55 근로시간 단축의 제도적 논의와 쟁점 (조용만)  
66 중소기업 주 52시간 상한제 관련 쟁점과 개선방안 (황경진)

### 이슈분석

- 83 경기변동과 기간제 근로자수 : 비대칭적 반응을 중심으로 (이기쁨)

### 통계프리즘

- 99 제조업 고용과 해외직접투자 변화 추이

### 노동판례리뷰

- 105 노동판례리뷰

### 주요 노동동향

- 119 주요 노동동향

## 2020년

## 1월

## 노동포커스

- 3 임기 중반, 정부 노동정책을 생각하다 (장홍근)

## 특 집(Ⅰ): 노사관계 평가와 전망

- 7 2019년 노사관계 평가 및 2020년 쟁점과 과제 (이정희)

## 특 집(Ⅱ): 산업별 노사관계 평가와 전망

- 37 금속산업의 노사관계 평가와 전망 (곽상신)  
53 공공부문의 노사관계 평가와 전망 (허인)  
67 건설업의 노사관계 평가와 전망 (우상범)  
81 IT 산업의 노사관계 평가와 전망 (조혁진)  
95 택시업의 노사관계 평가와 전망 (이문범)  
107 물류택배산업의 노사관계 평가와 전망 (박종식)

## 이슈분석

- 125 2019년 비정규직 규모와 특징: 2019년 8월  
『경제활동인구조사 부가조사』를 중심으로  
(김복순 · 임용빈)

## 통계프리즘

- 147 직종별 사업체 노동력조사로 본 외국인 인력 수급  
현황

## 노동판례리뷰

- 153 노동판례리뷰

## 주요 노동동향

- 167 주요 노동동향

## 2월

## 노동포커스

- 3 일터혁신의 현황과 과제 (오계택)

## 특 집: 청년층 노동

- 9 중소 제조업 업종별 일터혁신 사례 연구 (노세리)  
30 지역단위 일터혁신 구상 소고 (박명준 · 황세원)

- 47 선진국의 일터혁신 사례와 함의: 독일과 핀란드  
사례를 중심으로 (이장원)

- 58 제조업 일터혁신과 인적자원관리 (김동배)

## 이슈분석

- 71 청년내일채움공제 운용실태 분석: 중도해지 · 만기  
현황을 중심으로 (김유빈)

## 통계프리즘

- 87 최상위 소득 비중(~2018년)

## 노동판례리뷰

- 93 노동판례리뷰

## 주요 노동동향

- 115 주요 노동동향

## 3월

## 노동포커스

- 3 서울시 노동이사제 실험, 성과와 과제 (이정희)

## 특 집: 노동이사제 현황과 쟁점

- 9 서울시 노동이사제 운영실태와 쟁점  
(이상준 · 이정희)  
21 노동이사제 조례의 쟁점과 개선 방향 (박귀천)  
34 서울시 노동이사제 도입배경과 현황 (최흥기)

## 이슈분석

- 49 장애인 고용 현황과 특징 (김종욱)  
67 2020년 일자리 예산현황 분석 (김유빈)  
79 맞벌이 가구의 노동시장과 경제활동 (임용빈)

## 통계프리즘

- 97 자영업 소득을 반영한 노동소득분배율 추이

## 노동판례리뷰

- 103 노동판례리뷰

## 주요 노동동향

- 121 주요 노동동향