

이주노동자에 대한 재고 : 공급과 수요의 불균형

Ito Peng (Professor and Canada Research Chair in Global Social Policy,
Department of Sociology, University of Toronto)

■ 머리말

최근 수년간 많은 고소득 국가에서 제어할 수 없는 수준의 인구 고령화와 가족 및 성별 구조 변화로 인해 사회복지·의료, 건설·제조업 등 주요 경제 부문에서 노동력 부족 현상이 발생하고 있으며, 코로나19 팬데믹이 이를 더욱 심화시켰다. 결과적으로 노동 수요가 계속 증가하면서 많은 국가가 이주노동자에게 의존하게 되었고 노동자들의 이주가 전 세계적으로 활발하게 이루어지고 있다. 글로벌 사우스(Global South) 내에서의 이동도 급증하고 있지만, 특히 글로벌 사우스에서 글로벌 노스(Global North)로의 이주가 두드러진다. 국제노동기구(ILO)에 따르면 2019년 국제 이주노동자 수는 1억 6,900만 명으로 집계되었는데, 2013년에 비해 1,900만 명(12.7%) 증가한 수치이다.¹⁾ 이는 단순히 세계 경제의 현실을 보여주는 것일 수도 있지만, 현재 노동이주 인프라가 형성되고 작동하는 과정과 그 의미에 대해 잠시 생각해 볼 필요가 있다. 여기서 고려해야 할 중요한 이슈는 두 가지이다. 첫째, 글로벌 노동이주의 동인을 특히 공급과 수요 측면에서 평가하고, 그러한 동인들이 어떻게 표출되며 국가와 지역 간 일자리 및 노동자의 이동을 창출, 관리 및 규제하기 위한 정부 정책 및 제도적 장치들과 어떻게 상호작용하는지 진단해야 한다. 둘째, 노동력 부족과 노동이주에 대응하기 위한 정책과 조치들을 검토하고 그것

1) ILO(2021), "ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology", <https://www.ilo.org/> (2024.7.15).

들이 현안에 대처하는 데 얼마나 효과적인지 평가해야 한다.

이 글에서는 공급과 수요 문제에 초점을 두고 글로벌 노동이주 인프라에 대해 논의한다. 우선 글로벌 노동이주 인프라 개념을 사용하여 전 세계적으로 이주노동자의 수요와 공급을 증가시키는 요인에 대해 논의한다. 이어서 수요와 공급의 불일치와 함께 일부 국가에서 이 문제를 해결하기 위해 정책적으로 어떻게 노력하고 있는지 살펴본다. 마지막으로 노동력 부족을 해결하는 데 있어 이러한 정책들의 실효성을 평가하고 앞으로 나아가기 위한 몇 가지 방안을 제안한다. 글로벌 노동이주는 사회복지·의료, 교육, 건설·제조업, IT 등 광범위한 분야에 걸쳐 진행되고 있으나, 이 글에서는 사회복지·의료 부문과 아태지역의 상황을 중점적으로 다룬다.

■ 글로벌 노동이주 인프라

널리 알려진 바와 같이 이주노동자는 일자리를 찾아 다른 나라로 이주하기로 단순히 결정하는 것이 아니며, 고국을 떠난다고 해서 자동적으로 해외 일자리에 연결되는 것도 아니다. 오히려 글로벌 노동이주는 노동자와 그 가족들의 이주 결정뿐만 아니라, 이주노동자를 채용하거나 다른 나라로 파견하기 위한 정책을 개발하는 송입국과 송출국 정부, 이주노동자를 모집하고 관련 업무를 처리하고 필요한 훈련을 제공하는 모집기관과 중개기관, 송입국과 송출국에서 이주 노동자를 대변하고 보호하고자 하는 NGO와 시민사회 주체까지 다양한 행위자와 기관이 참여하는 복잡한 과정이다. 다시 말해 “체계적으로 상호 연결되어 (노동자의) 이동을 촉진하고 조건화하는 기술, 제도 및 주체들”로 구성된 “고도로 중재된(intensively mediated)” 과정이다.²⁾ 따라서 글로벌 노동이주는 단순히 개별적 행위가 아닌, 누가 어디로 이주하여 어떤 일을 얼마나 오래 할지에 대해 국가와 지역에 걸친 다수의 행위자, 기관 및 정책이 선별, 훈련 및 관리하는 시스템의 문제이다. 1990년대 이후 더 많은 시장 주체, 특히 브로커와 중개기관이 노동이주사업에 진출하기 시작하면서 이주 인프라는 더욱 확대되고 강화되었다.³⁾

2) Xiang, B. and J. Lindquist(2014), “Migration Infrastructure”, *International Migration Review*, 48(1), pp.122~148.

3) Aulenbacher, B. et al.(2024), *Home Care for Sale: The Transnational Brokering of Senior Care in Europe*, UK: Sage; Lin, Q. et al.(2017), “Migration Infrastructures and the Production of Migrant Mobilities”, *Mobilities*, 12(2), pp.167~174; Peng, I.(2021), “Systemic

글로벌 노동이주 인프라는 정부 정책, 브로커 및 중개업체, 사용자, 시민사회 주체, 그리고 이주노동자가 국가 및 지역 간 노동이주 과정을 형성하고 관리하기 위해 어떻게 상호 교류하는지 살펴볼 수 있기 때문에 노동자의 이주를 분석하는 데 유용한 틀이다. 오늘날 글로벌 노스의 여러 송입국에서 노동력 부족을 메우기 위해 이주노동자에게 점점 더 의존하게 되면서 이들 정부는 이주노동자를 채용하고 유지하기 위한 노동시장 및 이주 정책을 적극적으로 개발, 개선하고 있다. 동시에 글로벌 사우스의 여러 송출국은 자국민의 해외 취업을 촉진(하고 일부 경우에는 이들을 보호)하기 위해 무역 및 이주 정책을 보완하고 있다. 나아가, 그동안 송입국의 사용자가 이주노동자를 채용하고 관리하는 중요한 역할을 해왔다면, 최근 몇십 년 동안에는 이주 브로커와 중개업체가 외국인 노동자의 채용, 훈련 및 이주 과정 중재에 더 많은 역할을 하고 있다.⁴⁾ 이와 같이 점차 복잡해지는 상황 속에서 확장되고 있는 이주 인프라 프로세스를 비판적으로 평가하는 것이 중요하다.

■ 이주노동자에 대한 전 세계적 수요와 공급 증가의 동인

글로벌 노스의 여러 국가에서 지난 몇십 년 동안 진행된 인구 고령화와 가족 및 성별 관계에 대한 사회문화적 규범 변화는 이주노동자 수요를 지속적으로 증가시켰다. 일반적으로 점진적인 인구 고령화는 노동자의 평균 연령 증가와 은퇴자 증가에 수반되는 노동력 축소를 의미한다. 주류 경제이론에 따르면 이는 노동력 부족과 생산성 감소를 야기하고 결국에는 경제 쇠퇴로 이어진다. 가령 1990년 일본 인구의 평균 연령은 36.9세였으나 현재는 49.5세이다. 일본에서는 베이비부머 세대가 정년에 이르면서 향후 10년 이내의 대규모 은퇴(와 심각한 노동력 부족)에 대한 사용자들의 우려가 날로 커지고 있다. 자연스럽게 사용자들은 외국인 노동자 채용을 늘리기 위한 이민정책 개혁에 점점 더 압력을 넣고 있다. 사회복지 및 의료 부문에서 특히 그러한데, 1990년대 이후 만성적인 노동력 부족에 더해 코로나19 팬데믹의 타격을 크게 받으면

Resilience and Carework: An Asia-Pacific Perspective”, <https://migrationpolicycentre.eu/> (2024.7.15); Peng, I.(2024), “Brokering Care Migration – A New Element in the Transnational Care Worker Supply Chain”, in Aulenbacher, B. et al.(eds.), *Home Care for Sale: the transnational brokering of Senior Care in Europe*, UK: Sage, pp.293~311.

4) *Ibid.*

서 노동력 부족이 더욱 심각해졌기 때문이다. 한국과 대만은 일본보다 인구변동이 더욱 급속하게 진행되고 있어 상황이 더 좋지 않다. 현재 한국과 대만 인구의 평균 연령은 각각 45.1세, 42.5세인데, 1990년의 25.8세, 25.2세에 비해 거의 20세가 높다.⁵⁾ 생산가능인구의 급속한 고령화는 사용자와 정부가 가까운 미래의 노동력 부족을 우려하는 가장 큰 이유임에 틀림없다.

생산가능인구의 고령화는 모든 부문에 걸쳐 전반적인 노동력 부족을 야기할 가능성이 높은데, 일부 부문에서는 이미 심각한 노동력 부족을 겪고 있다. 사회복지 및 의료 부문의 경우, 인구 고령화, 여성 노동참여율 증가, 점진적 탈가족화(가족 구성원 수가 줄어들고 멀리 떨어져 삶)가 결합되면서 아이 돌봄, 장기 돌봄 및 기타 사회 및 의료 서비스에 대한 수요가 크게 증가하고 있다. 실제로 현재 많은 국가가 이 부문에서 이주노동자를 채용하고 유지하고자 한다. 현재 일본, 한국, 대만의 65세 이상 인구 비율은 각각 29%, 20%, 19%로, 이들 동아시아 국가는 지난 몇십 년에 걸쳐 심각한 사회복지 및 의료 인력 부족을 겪고 있다. 이러한 돌봄 수요에 대응하여 각국 정부는 장기요양보험, 공공 및 보편적 보육, 맞춤형 부모의 일과 무급 가족 돌봄의 조화를 위한 일-가족 양립 지원 등 중요하고 진보적인 사회정책 개혁을 도입해왔다. 이러한 노력에도 불구하고 노동력 부족은 악화되지는 않았을지라도 여전히 존재하며, 세 국가 모두 노동력 부족을 메우기 위해 이주노동자에게 점점 더 의존하고 있다. 일본, 한국, 대만의 고령인구 비율은 2040년까지 각각 34.8%, 35.4%, 34.4%로 증가할 것으로 예측되기 때문에 외국인 이주노동자에 대한 의존도는 계속 증가할 수밖에 없다.

지금까지 송출국 역시 노동자의 해외 송출을 독려할 만한 충분한 이유가 있었는데, 이주노동자가 본국으로 송금하는 돈이 국가경제에 중요하기 때문이다. 실제로 필리핀, 인도네시아, 베트남 등 일부 동남아시아 송출국은 개발전략의 일환으로 노동력 수출 정책에 점점 더 무게를 두고 있다. 필리핀에서 이주노동자 개인 송금의 국가경제 기여도는 1990년에는 GDP의 2.9%였으나 2017년에 10%로 정점에 이른 뒤 2023년에는 8.9%를 기록했다. 인도네시아 역시 송금액 기여도가 1990년 GDP의 0.2%에서 2023년에는 1.1%로 증가했고, 현재 베트남에서는 송금액이 GDP의 3.3%를 차지하고 있다.⁶⁾⁷⁾ 이주노동자의 송금이 송출국 경제에 기여하는 바는 때

5) UN(2024), “World Population Projects”, <https://population.un.org/wpp/> (2024.7.15).

6) 베트남의 1990년 GDP 대비 송금액에 대한 자료는 없음.

7) World Bank(2024), “Data Bank - World Development Indicators”, <https://databank.worldbank.org/> (2024.7.15).

우 크다. 필리핀의 경우 GDP의 9%는 연간 400억 미국달러에 달한다. 이를 통해 필리핀은 필요한 외환 보유액을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 다른 경제개발사업에 투자할 수 있다. 노동이주를 확대하고 촉진하기 위해 많은 송출국은 노동력 수출을 명백한 경제개발전략으로 삼고, 해외에서 일하는 자국민을 지원하고 보호하기 위한 정책과 제도를 마련했다. 필리핀 정부는 일찍이 1974년 노동법(대통령령 제442호)을 통해 노동력 수출을 경제개발전략의 핵심 축으로 삼았다. 또한 필리핀 해외고용청(POEA)을 통해 자국민의 해외취업 알선 및 보호를 강화하기 위한 노동력 수출 정책을 확대, 수정 및 보완했다. 2021년에는 코로나19 팬데믹으로 인해 해외에서 일하던 자국민들이 귀국하면서 발생한 혼란과 긴급 상황에 대처하기 위해 POEA 업무와 관리를 이주노동자부(DMW) 산하로 편입시켰다.

요약하면, 현재까지 저소득 국가들의 인력 수요는 저소득 국가 출신의 이주노동자 공급 증가로 어느 정도 충족되고 있다. 송입국과 송출국 모두 기존의 노동이주 인프라를 지원하고 유지하고자 한다. 사회복지 및 의료 부문의 경우 고령화와 가족 및 성별 구조의 변화, 코로나19 팬데믹으로 인한 심각한 돌봄 인력 부족으로 인해 이주노동자 수요가 크게 증가했다. 현재 이주노동자의 전 세계적 이동이 팬데믹 이전 수준으로 회복되었지만, 그럼에도 사회복지 및 의료 서비스 부문에서 지속적으로 증가하는 수요는 이주노동자의 공급을 넘어설 것으로 예상된다.

■ 수요와 공급의 불균형, 정책 개혁과 그 실효성

앞서 논의한 바와 같이 대부분의 경제 부문에서 인력 수요는 지속될 것으로 예상된다. 특히 사회복지 및 의료 부문의 상황이 심각한데, 여성의 취업 증가, 점진적인(일부 국가에서는 매우 급속한) 인구 고령화, 코로나19 팬데믹에 따른 돌봄 수요의 갑작스러운 대규모 증가 등 여러 요인이 복합적으로 작용했기 때문이다. 현재 전 세계의 사회, 인구 및 경제 상황을 고려했을 때 수요와 공급의 불균형이 발생할 것으로 예상되기 때문에 혁신적이고 효과적인 정책과 프로그램이 필요하다. 이하에서는 특히 사회복지 및 의료 부문에서 수요와 공급의 불균형을 유발할 수 있는 세 가지 잠재적 요인을 살펴본다.

정치적, 대중적 저항

일부 국가에서는 이주노동자를 모집하고 채용해야 할 필요(와 피할 수 없는 상황)에도 불구하고 외국인 노동자를 받아들이는 것에 대한 강한 정치적, 사회문화적(대중적) 저항이 여전히 존재한다. 일본과 한국은 사회문화적 동질성 유지의 중요성을 주장하며 오랫동안 엄격하고 제한적인 이민정책을 유지해왔다. 외국인 노동자, 특히 소수인종(visible minorities)의 유입 증가가 이 같은 오랜 국가적 논리에 도전이 될 것이다. 하지만 양국 정부는 최근 몇 년 동안 이주노동자 유입 제한을 완화하여 이들의 유입을 확대하고 외국인 노동자에 대해 새로운 유입 경로와 할당제를 도입하는 등 정책개혁을 시작했다.

가령 2019년 일본은 출입국관리법을 개정하여 노동력 부족을 겪고 있는 12개 부문에 대해 “특정기능제도”를 도입함으로써 외국인 노동자 유입을 35만 명 가까이 확대했으며, 그 핵심 부문 중 하나가 사회복지 및 의료 부문이다. 특정기능제도는 특정기능 1호와 특정기능 2호로 나뉜다. 특정기능 1호는 사회복지 및 의료를 포함하여 노동력 부족을 겪고 있는 12개 경제 부문에서 특정 기술을 가진 외국인 노동자에게 갱신 불가능한 최대 5년의 취업비자를 부여한다. 특정기능 2호는 더욱 숙련된 기술과 경험을 가진 외국인 노동자에게 정기적인 갱신을 통해 무기한으로 체류할 수 있는 비자를 부여한다. 제도 도입 당시 특정기능 2호는 건설업과 조선·선박공업 두 부문만을 대상으로 했지만, 노동력 부족이 지속되면서 2023년 일본 정부는 9개 부문을 추가하며 향후 5년간 외국인 노동자 유입 목표를 82만 명으로 확대했다.⁸⁾ 이주노동자 유입을 확대하고 더 많은 노동자에게 장기체류자격과 가족 동반 기회를 부여하는 이러한 개혁은 시민권을 제공하는 것과 마찬가지로, 그럼에도 일본 정부는 이것이 “이민정책”은 아니라고 주장하고 있으며, 이는 캐나다, 미국 등의 국가와는 달리 일본은 이민자 수용국이 아님을 뜻한다. 일부 일본 국민도 이와 비슷한 정서를 갖고 있으며, 일본 정부는 이민정책을 은밀하게 열어 놓되 비이민 정책(non-immigration policy) 기조를 유지하는 데 신중을 기하고 있다. 이러한 양면적인 “비이민” 정책은 노동자, 특히 이동성이 높고 해외취업 선택폭이 넓은 고숙련 노동자의 공급에 영향을 미칠 것이다.

8) 특정기능 2호에 새로 추가된 9개 부문에는 건물청소, 산업기계·전기·정보 관련 제조업, 자동차 정비, 항공, 숙박, 농업, 어업·양식업, 식음료 제조업, 외식업이 있다.

양과 질 사이의 균형 문제

사회복지 및 의료 부문에서는 이주노동자 수요가 상당히 높음에도 불구하고 고객과 사용자가 노동자의 질에 대해서도 우려하기 때문에 이주노동자 도입에 조심스러운 입장이다. 이로 인해 이주노동자의 취업 진입장벽이 높아져 결과적으로 이들의 유입이 제한되었다. 가령 일본에서는 간호사와 장기 돌봄 노동자가 심각하게 부족하여 정부와 사용자들이 외국인 간호사와 돌봄 노동자를 적극적으로 모집해야 하는 상황에 이르렀다. 돌봄 인력 부족을 해결하기 위해 일본 정부는 2006년부터 필리핀, 인도네시아, 베트남, 태국과 일련의 양자 간 경제협력협정(EPA)을 체결하여 각국으로부터 매년 최대 1천 명의 외국인 간호사와 돌봄 노동자를 유치하고자 했다. EPA에 의해 이주노동자는 고용법상 보호와 함께 일본 국민과 비슷한 임금을 받는다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 일본 정부와 사용자들은 EPA에서 정한 간호사와 돌봄 노동자를 할당 인원만큼 채용하지 못하고 있다. 게다가 신청건수도 매년 감소하여 2023년에는 총 228명의 필리핀 EPA 간호사(15명)와 돌봄 노동자(213명)만이 일본에 입국했다. 주된 이유는 EPA가 정한 엄격한 조건에 있다. EPA로 입국한 간호사와 돌봄 노동자는 일본에서 3년 또는 4년간 근무한 후 일본어로 국가자격시험을 치러야 하고, 시험을 통과하지 못하면 본국으로 돌아가야 한다. (주로 언어 문제로 인한) 낮은 합격률로 인해 많은 이주노동자가 3~4년 후 본국으로 돌아가야 했을 뿐만 아니라 잠재적 이주노동자가 애초에 지원하지 못하게 되는 결과를 낳았다. 해당 부문 노동자의 질을 보장한다는 취지는 이해할 수 있지만, 엄격한 시험 요건은 역효과를 낳는다. 따라서 이주노동자에 대한 자격시험 절차를 재검토하고 더 많은 훈련을 제공하는 등 더욱 효과적이고 유연한 채용 및 유지 제도가 필요하다.

글로벌 사우스의 상황 변화

인구 고령화는 더 이상 글로벌 노스나 부유한 국가만의 현상이 아니며, 글로벌 사우스에서도 수명 증가와 출생률 감소에 따른 점진적인 인구 고령화가 진행 중이다. 라틴 아메리카에서는 60세 이상 인구가 전체 인구의 13.4%를 차지한다. 심지어 아프리카에서도 사하라 이남 지역의 고령자 수가 2017년 4,600만 명에서 2050년에는 1억 6,500만 명으로 3배 이상 증가할 것으로 예상되면서, 최근 아프리카의 공공정책 논의는 인구배당효과 소멸과 인구 고령화에 대처하기

위한 아프리카식 돌봄 시스템에 더욱 초점을 두고 있다. 이는 글로벌 사우스 내에서도 사회복지 및 의료 부문 노동자에 대한 수요가 증가하면서 글로벌 사우스에서 글로벌 노스로의 노동이주 파이프라인이 축소될 수 있음을 시사한다. 이미 여러 송출국에서 의료·돌봄 부문 노동자의 해외 이주에 따른 국내 돌봄 인력 공백을 우려하고 있다. 즉 송출국의 상황이 변화하면서 이주 노동자 수요와 공급의 또 다른 불균형이 발생할 것이다.

■ 맺음말 : 이주노동자의 미래, 정책 대안과 그 실효성

지난 몇십 년간 글로벌 노스의 노동력 부족으로 인해 특히 사회복지 및 의료 부문 노동자에 대한 수요가 크게 증가했다. 이에 따라 글로벌 사우스의 여러 국가들은 경제개발전략의 일환으로 이주노동자를 적극적으로 공급해왔다. 이러한 공급과 수요의 관계를 바탕으로 시장 및 시민 사회 주체들도 노동이주 인프라에 진입하면서 노동이주 인프라는 더욱 복잡적이고 서로 얽혀 있는 구조를 띠게 되었다. 게다가 코로나19 팬데믹으로 글로벌 노동 공급망이 차단된 상황에서 노동자 수요는 더욱 확대됐다. 팬데믹 이전 상황으로 거의 회복된 지금, 글로벌 노동이주의 미래를 재평가해야 한다. 앞서 지적한 바와 같이 우리가 알고 있는 글로벌 노동이주 인프라는 수급 불균형이 점차 분명해지면서 점점 더 지속 불가능해지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 다음의 세 가지 방안을 고려해야 한다. 첫째, 은퇴 연령을 높이고, 여성, 고령자, 장애인 등 전통적으로 완전고용을 달성하는 데 차별 받은 집단을 위한 고용기회를 창출 및 확대함으로써 자국민(native-born) 노동자 풀을 확대할 수 있다. 즉 성별, 연령, 장애 관련 차별을 해소하기 위해 고용 및 노동시장 정책 개혁이 필요하다. 그리고 그 개혁은 단순히 문서로서만이 아니라 실제로 노동자의 권리와 평등을 보장할 수 있어야 한다.

둘째, 21세기 경제와 노동시장 상황에 맞도록 직업능력과 업종분류체계를 재검토하는 것도 중요하다. 사회복지 및 의료 부문의 만성적인 노동력 부족은 간호사와 돌봄 노동자를 포함한 이 부문의 많은 숙련 노동자가 저임금을 받고 직업지위가 낮은 것이 주된 원인이다. 이는 부분적으로 여성의 일과 여성 지배적인 업종에 대한 역사적, 문화적 편견으로 인해 저임금과 낮은 직업지위가 초래된 결과이기도 하다. 결국 많은 내국인 여성과 남성이 이러한 일에 종사하기를 거부하게 되어 노동력이 부족해진 것이다. 오늘날 간호 및 돌봄 업무와 관련된 소프트 스킬, 하

드 스킬 모두의 중요성과 이러한 업무의 사회경제적 필요성을 이해하게 된 만큼, 직업능력과 업종분류체계를 재평가하여 이들의 직업능력과 직업지위를 향상시키고 임금과 노동조건 등을 현실에 맞게 조정해야 할 때이다. 이를 통해 더 많은 내국인 여성뿐만 아니라 내국인 남성 역시 해당 직업을 선택하도록 장려할 수 있다. 따라서 정부는 태스크포스를 구성하여 21세기 사회경제적 현실이 반영되도록 현재의 직업능력 및 업종분류를 검토해야 한다.

끝으로 정부, 사용자, 일반 대중은 다양하고 포용력 있는 사회의 사회경제적 이득을 고려해야 한다. 지역사회와 국가의 변화하는 모습에 대해 정부와 국민이 우려하는 것은 이해할 수 있지만, 인구 다양성과 포용이 사회적, 경제적, 문화적으로 사회에 굉장히 이롭다는 연구결과가 늘고 있다. 많은 연구들이 다양성과 포용을 통해 지역사회, 일터, 사회가 새로운 아이디어, 혁신, 높은 생산성, 경쟁력 강화, 경제성장을 이룰 수 있다는 것을 보여준다. 인구 고령화는 보편적인 현상이며 점점 더 많은 국가들이 내국인 및 이주민 노동자를 채용하고 유지하기 위해 경쟁하게 될 것이다. 진정으로 성공적인 사회는 이러한 노동자를 유치하고, 지원하고, 수용 및 유지할 수 있어야 한다. **KLI**