

베트남 이주노동자의 목적지 선호도

Huong Thu Nguyen (Associate Professor, Senior Lecturer,
Department of Anthropology, USSH, Vietnam National University of Hanoi)¹⁾
Thanh Quoc Pham (Associate Professor of Political Science,
Rector of the University of Thái Bình, Vietnam)²⁾

■ 머리말

베트남 노동보훈사회부에 따르면 코로나19 팬데믹의 영향을 받기 전에는 매년 평균 약 11만 명의 베트남 국민이 일자리를 찾아 해외로 떠났는데, 이는 베트남 노동시장에서 창출된 신규 일자리의 7~10%를 차지한다.³⁾ 역사적으로 베트남은 1980년부터 구 소련, 불가리아, 체코슬로바키아, 동독 등 공산권 국가와,⁴⁾ 그보다는 적은 숫자지만 중동과 일부 아프리카 국가에⁵⁾ 한정된 기간 동안 일할 전문가와 노동자를 파견하기 시작했다. 베트남 해외노동국의 1980년대 통계에 따르면, 당시 베트남은 노동자 24만 4,186명, 전문가 7,200명, 훈련생 2만 3,713명을 해외에 파견한 바 있다.⁶⁾ 1990년대 초 동유럽과 소련의 공산주의가 붕괴된 이후 베트남 정부는

1) huongnt11@ussh.edu.vn

2) phamquocthanhTBU@gmail.com

3) ILO and General Statistics Office(2022), "Data Gaps in International Labour Migration Statistics in Viet Nam", <https://www.ilo.org/> (2024.6.17).

4) Schwenkel, C.(2014), "Rethinking Asian Mobilities: Socialist Migration and Post-socialist Repatriation of Vietnamese Contract Workers in East Germany", *Critical Asian Studies*, 46(2), pp.235~258.

5) Ishizuka, F.(2013), "International Labor Migration in Vietnam and the Impact of Receiving Countries' Policies", *IDE Discussion Paper*, 414, pp.1~27.

6) VnExpress, Xuất khẩu lao động - 40 năm giải bài toán việc làm, 2022.8.27.

지역경제에 통합되기 위한 개발정책의 일환으로 동아시아 및 동남아시아, 특히 일본, 대한민국, 대만 등 고소득 동아시아 국가로 노동력 수출을 확대해 왔다.⁷⁾

한편 베트남의 주요 노동력 수출 시장 순위에는 약간의 변화가 있었다. 이전 연구에 의하면, 2000년부터 2010년까지 베트남 이주노동자가 이주한 상위 5개 노동시장은 대만(23만 7,643명), 말레이시아(18만 4,614명), 대한민국(9만 744명), 일본(4만 2,299명), 아프리카와 중동(5만 4,014명)이었다.⁸⁾ 하지만 같은 연구에서 이후 기간을 관찰한 바에 따르면, 2016년 베트남의 상위 5개 해외 노동시장은 대만(5만 8,659명), 일본(3만 3,593명), 대한민국(7,265명), 사우디아라비아(3,748명), 말레이시아(1,673명)로, 중동과 중·고소득 아시아 국가로의 노동자 유입이 증가했다. 베트남 노동보훈사회부 산하 해외노동관리국의 최근 통계에 따르면, 2018년 노동력 수출로 파견된 노동자는 총 14만 2,860명으로, 일본에 6만 8,737명(여성 2만 7,610명, 40.17%), 대만에 6만 369명(여성 1만 9,273명, 31.91%), 한국에 6,538명(여성 736명, 11.26%)이 각각 파견되었고 나머지는 기타 국가들로 파견되었다.⁹⁾ 즉 베트남 계약직 노동자가 해외로 파견되기 시작한 지 20년이 지난 지금, 여성을 포함한 상당수의 베트남 이주노동자 사이에서 거의 15년 동안 1위를 차지했던 대만을 제치고 일본이 가장 선호하는 목적지가 된 것을 알 수 있다.¹⁰⁾

7) Fong, E. and Shibuya K.(2020) "Migration Patterns in East and Southeast Asia: Causes and Consequences", *Annual Review of Sociology*, 46, pp.511~531; Nguyen. Q. P. and M. Ahmad(2019), "An Exploratory Study of the Migration Pathways by International Labour Migrants from Vietnam", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(3/4), pp.311~323; Nguyen, C. H.(2014), "Development and Brain Drain: A Review of Vietnamese Labour Export and Skilled Migration", *Migration and Development*, 3(2), pp.181~202; Hoang, L. A., B. S. Yeoh, and A. M. Wattie(2012), "Transnational Labour Migration and the Politics of Care in the Southeast Asian Family", *Geoforum*, 43(4), pp.733~740.

8) Tran, A. N. and V. Crinis(2018), "Migrant Labor and State Power: Vietnamese Workers in Malaysia and Vietnam", *Journal of Vietnamese Studies*, 13(2), pp.27~73.

9) Trần, T. T. S. and T. T. Phạm(2019), "Labor Export and Development in Rural Areas: The Role of Gender", *15th International Conference on Humanities and Social Sciences 2019 (IC-HUSO 2019)*, Thailand, 11~12 November, pp.705~723.

10) Yang, Y.-H. and H.-T. Chiang(2024), "Influence of Taiwan's Migrant Retention and Long-Term Utilization Initiatives: A Case Study of Vietnamese and Philippine Migrant Workers", *Advances in Management & Applied Economics*, 14(1), pp.89~112.

최근의 목적지 선호도 변화는 베트남 이주노동자들이 목적지를 고려할 때 실제로 목적지 국가의 어떠한 특징을 우선시하는지에 대한 중요한 질문을 제기한다. 이 글에서는 관련 학술논문, 정부 정책 및 개발 보고서를 포함한 광범위한 문헌연구를 바탕으로 베트남 이주노동자의 목적지 선택에서 초기 선호도를 형성하는 것으로 알려진 다양한 요인을 살펴보고자 한다.

■ 베트남의 노동력 수출 정책

일찍이 1991년 11월 9일자 법령 370/HĐBT호는 실업 해소, 국민소득 증대, 동등, 호혜 및 주권을 바탕으로 한 다른 국가들과의 경제·기술 교류 강화 전략의 일환으로서 노동력 수출의 역할을 명시했다. 또한 1998년 9월 22일에 발표된 공산당 정치국 지침 41-CT/TW호는 국가건설 차원의 핵심인력 개발을 위한 장기 전략으로서 노동력 수출의 중요성을 강조했다. 특히 베트남 정부는 2001년부터 빈곤을 완화하고 기아를 퇴치하기 위한 강력한 수단으로 노동력 수출을 추진해 왔다(2001년 9월 27일자 결정 143/2001/QĐ-TTg호, 「2001~2005년 빈곤과 기아 퇴치 및 고용에 관한 국가 목표 프로그램」). 이러한 노동력 수출 운용 방식은 고질적인 빈곤문제를 완화하고 후발 사회주의 국가를 개발하기 위한 신자유주의 전략으로 해석할 수 있다.¹¹⁾

이에 따라 관련 법규들이 지속적으로 작성되고 개발되었다. 2006년 베트남 국회는 「계약에 따라 외국에서 근로하는 베트남 노동자에 관한 법률(Law No. 72/2006/QH11)」을 통과시켰다. 이 법률은 베트남 노동자 해외파견기업이 면허를 취득하기 위한 의무사항과 조건, 노동자가 사망하거나 산업재해, 학대 및 건강, 명예 또는 존엄성 착취로 고통받는 경우의 사용자 책임을 명시했다.¹²⁾ 이후 2007년 8월 1일자 법령 126/2007/ND-CP호와 부처간 회람 17/2007/TTLT-BLDTBXH-NHNNVN호는 「계약에 따라 외국에서 일하는 베트남 노동자에 관한 법률」의 주요 조항을 시행하기 위한 세부 지침을 제시했다.

또한 노동력 수출에 대한 재정 장벽을 허물기 위해 베트남 정부는 법령 61/2015/ND-CP호

11) Schwenkel, C.(2014), *op. cit.*

12) Nguyen, T. H. Y.(2021), “Challenges in Ensuring the Rights of Vietnamese Migrant Workers in the Globalization Context - The Two Sides of the Development Process”, in Lee, S., H. E. Lee, and S. Sharma (Eds.), *Asian Yearbook of International Law*, 25, pp.154~184.

를 통해 ① “빈곤”¹³⁾ 가구, 농지 철수 가구 및 소수민족으로 분류되는 수출인력에게 제공되는 사회정책은행 우대 대출과, ② 차상위 가구 또는 혁명 유공자 친족에게 100% 제공되는 국가고용기금 대출에 대한 여러 규정을 발표했다. 이들 규정은 노동력 송출 계약과 참여 과정에서 노동력 수출 시장이 겪는 어려움을 일부 해결해 주었다.¹⁴⁾

특히 2020년 11월 13일에는 개정된 「계약에 따라 외국에서 근로하는 베트남 노동자에 관한 법률(Law No. 69/2020/QH14)」이 국회를 통과했다. 개정법은 추가 금지 행위, 사업 면허 취득 및 유지 요건 강화, 서비스 수수료에 관한 신설 규정, 훈련생 해외 파견, 해외 파견 노동자의 추가적 권리와 의무 등을 규정하고 있다.¹⁵⁾ 가장 최근인 2022년 12월 12일자 지침 20-CT/TW호에서는 노동력 수출이 실업률 완화, 비도시 지역 등 경제적 취약 지역의 소득 증대, 베트남의 대외적 이미지 홍보, 직업능력 및 지식 향상, 계약직 이주노동자들에 의해 국내로 유입되는 긍정적인 자질 확대 등을 위한 장기적 해결책 중 하나임을 구체적으로 언급했다. 이는 “2030 지속가능발전목표”를 달성하고자 하는 베트남 정부의 확고한 의지를 반영하고 있다.

■ 이주노동자들의 초기 목적지 선호도를 형성하는 주요 요인

이하에서는 송입국 정부들의 이민 및 노동 정책을 고려하여, 출국 전 이야기(pre-departure narratives), 외국인 노동자 쿼터, 이주비용 부담 가능성, 송입국 내 기존 네트워크 등 잠재적 이주 목적지 선호도를 형성하는 데 기여하는 속성에 대해 논의한다.

13) 정부가 2021~2025년 국가 다차원 빈곤기준을 개정 및 승인하면서 비소득 빈곤(non-income poverty) 수준을 판단하는 12개 지표를 명시했는데, 일자리 접근성, 피부양자 수, 영양 상태, 건강 보험 접근성, 성인 교육 수준, 아동 학교 출석, 주거 질, 1인당 평균 주거 면적, 주거용수 상태, 화장실 위생, 원거리 통신 서비스 접근성 및 정보 접근 가능 시설이 이에 속한다.

14) Nguyen, N. A., T. T. Pham, and T. T. S. Tran(2018), “Assessment of Labor Export Activities in Vietnam”, *15th International Conference on Humanities and Social Sciences 2018 (IC-HUSO 2018)*, Thailand, 22~23 November, pp.789~803.

15) Nguyen, T. T. H. and D. K. Hoang(2021), “Law on Overseas Worker Dispatch under Contracts”, *Asia Newsletter*, 2021.1.15, pp.1~5.

목적지 국가에 대한 이야기

베트남 이주민들이 출국 전 나누는 이야기가 목적지 국가에서의 실제 경험을 이해할 때 어떤 역할을 하는지는 많은 이주학자들의 연구 대상이었다.¹⁶⁾ 일반적으로 일본은 베트남인에게 잠재적 목적지 국가 중 가장 현대적이고 부유하며 안전하다는 긍정적인 이미지를 가진 국가로, 가장 수익성 있는 송입국으로 여겨진다. 일본은 간병과 돌봄 등 많은 이주민을 유치할 수 있는 특정 직종이나 산업에서 외국인 노동자를 고용하기 위한 별도 정책을 시행해 왔는데,¹⁷⁾ 일본으로의 노동 이민에 필요한 출국 전 수수료(pre-departure fee)는 아시아 목적지 국가 중에서 가장 높다.¹⁸⁾ 그럼에도 급여와 여러 가지 매력적인 보수 정책 덕에 일본은 계속해서 선호 국가 1위 자리를 유지하고 있으며, 일본에 등록된 베트남 여성 노동자 수가 크게 늘고 있다.¹⁹⁾

일본이 목적지 국가 중 지배적인 비중을 차지하는 점은 베트남 북부 홍강 삼각주에 위치한 타이빈(Thái Bình) 성의 노동보훈사회청 통계에도 잘 나타나 있다. 2018~2023년 자료에 따르면 일본으로 이주한 타이빈 노동자는 계속해서 증가하고 있다. 2018년에는 3,300명(여성 1,320명, 40%)이 해외로 떠났는데, 이들의 목적지는 일본(1,268명), 대만(628명), 한국(528명), 그 외 국가(858명)로 나타났다. 타이빈 출신 베트남 이주민의 상위 3개 노동시장(일본, 대만, 한국)은 2023년까지 동일하게 유지되었고, 다만 2023년에는 코로나19 팬데믹 이전과 비교하여 노동자 수가 다소 감소했다(각각 1,305명, 542명, 505명). 최근 자료에 따르면 2018년부터 2023년 사이에 타이빈 출신 이주노동자의 일자리 구조에 약간의 변화가 있었다. 이 기간 동안 간병 부문에 고용된 이주노동자의 비율은 30%에서 21%로 감소했고 농업 부문에 고용된 비율도 30%에

16) Collins, F. L.(2020). "Desire as a Theory for Migration Studies: Temporality, Assemblage and Becoming in the Narratives of Migrants", in Collins, F. L. and J. Carling (Eds.), *Aspiration, Desire and the Drivers of Migration*, Routledge, pp.56~72; Hoang, L. A.(2016) "Governmentality in Asian Migration Regimes: The Case of Labour Migration from Vietnam to Taiwan", *Population, Space and Place*, 23(3), pp.1~12; Bélanger, D. and H.-Z. Wang(2013), "Becoming a Migrant: Vietnamese Emigration to East Asia", *Pacific Affairs*, 86(1), pp.31~50.

17) Bélanger, D., G. L. Tran, and B. D. Le(2011), "Marriage Migrants as Emigrants: Remittances of Marriage Migrant Women from Vietnam to Their Natal Families", *Asian Population Studies*, 7(2), pp.89~105.

18) Bélanger, D. and H.-Z. Wang(2013), *op. cit.*

19) Trần, T. T. S. and T. T. Phạm(2019), *op. cit.*

서 28%로 소폭 줄어든 반면, 건설업, 기계업, 어업 등을 포함한 기타 직종의 비율은 40%에서 50%로 늘어났다.

또한 일본에서 귀국한 이주노동자의 평균 총저축액이 가장 높았고(3억 1,200만 VND), 한국, 대만, 말레이시아에서 귀국한 이주노동자의 평균 총저축액은 각각 2억 4,300만 VND, 1억 4,500만 VND, 5,100만 VND으로 나타났다.²⁰⁾ 이러한 결과는 이주노동자들이 희망하는 목적지 국가 간의 위계를 그대로 반영한다. 한편 이주학자들은 일본이 바람직한 목적지로 과도하게 선전되면서 베트남 노동자들이 자신의 빚을 상환한 후 상당한 수입을 얻고 귀국해야 한다는 추가적인 부담을 안게 된다고 지적했다.²¹⁾

제한적 쿼터에 기반한 이주노동 고용

노동 수요 측면에서 한국은 노동환경의 법적 보호에 있어 가장 높은 수준의 소득과 보장이 제공되는 국가이다.²²⁾ 특히 한국 정부는 2004년부터 정부 간 고용허가제(EPS)를 시행하고 있으며, 이 제도는 이주노동자 고용 절차를 간소하고 투명하게 운영하는 것이 특징이다. 양국 간 협상을 통해 시행되는 고용허가제는 국제사회에서 한시적 이주노동자를 효과적이고 효율적으로 관리하는 제도로 인정받고 있다.²³⁾ 고용허가제하에서는 사용자 및 노동력 송출국 정부별로 매년 고용허가 쿼터가 배분된다.²⁴⁾ 이러한 제한적인 쿼터에 기반한 운용 방식은 이주노동자와 사용자 양측이 계약 조건을 위반하지 못하도록 하려는 고용허가제의 정책목표 달성에 기여하고 있다. 가령 송출 측인 베트남 노동보훈사회부는 쿼터의 일부는 중앙 차원의 직업훈련기관에, 나머지는 지방에 배정하는 방식으로²⁵⁾ 고용 인원을 제한하고 있다.²⁶⁾

20) Tran, A. N. and V. Crinis(2018), *op. cit.*

21) Bélanger, D. and H.-Z. Wang(2013), *op. cit.*

22) Ishizuka, F.(2013), *op. cit.*

23) ADB, OECD, ILO(2023), “Labor Migration in Asia: Changing Profiles and Processes”, <https://www.adb.org/> (2024.6.18).

24) Kim, Y.-H. and H. Jung(2018), “Promoting and Controlling Labor Migration: South Korean State’s Intervention for Control in the Temporary Migrant Worker Program and Its (Un)intended Outcomes”, *Journal of the Korea Geographical Society*, 53(2), pp.229~246.

25) Ishizuka, F.(2013), *op. cit.*

26) Trần, T. T. S. and T. T. Phạm(2019), *op. cit.*

가용성(availability)보다는 부담가능성(affordability)

베트남 계약직 노동자를 받아들이는 국가 중 말레이시아는 이주노동자에게 가장 낮은 수수료와 기술 수준을 요구한다. 베트남 계약직 노동자 대다수는 북부와 중북부 지역의 빈곤한 비도시 혹은 산간 지역 출신으로,²⁷⁾ 특히 소수민족의 경우 경제적 또는 사회적 자본이 부족하기 때문에 말레이시아가 잠재력이 높은 노동시장으로 보일 수 있다.²⁸⁾ 성별로 보면 여성 이주노동자가 남성 이주노동자보다 학력이 낮는데,²⁹⁾ 이러한 점에서 말레이시아 노동시장이 여성 예비 노동자에게 반드시 덜 매력적인 선택지는 아니다. 베트남과 말레이시아 간 경제적 이주에 관한 종합적 연구에 따르면, 64개 빈곤 지역에 속하지 않는 다수의 킨족(베트남 주류 민족) 노동자의 경우 자신의 상황을 개선하기 위해 자발적으로 말레이시아 이주노동을 선택해 왔다.³⁰⁾ 동시에 베트남 이주노동자들은 말레이시아를 디딤돌로 삼아 다른 선호 국가로 이주하기 위해 준비하는 것으로 관찰되었다.³¹⁾ 이는 잠재적 이주노동자들이 이주 과정에서 다양한 구조적 기회를 활용하여 자신들의 경로를 재조정한다는 것을 보여준다.³²⁾ 베트남 비도시 지역 출신의 이주 희망자들은 일본, 한국 또는 대만에서 이주노동자(공장 노동자나 노인 돌봄 노동자)가 되거나 국제 결혼을 하기 전에 다양한 문을 두드리 볼 수 있다. 즉 일본, 한국, 대만에서 자리를 잡지 못하면 다른 전략을 시도할 수 있다.³³⁾

송입국 내 사회적 네트워크

많은 이주학자들의 연구는 베트남 노동자들이 송입국으로 이주하여 그 사회에 통합되기로 결정하는 데 네트워크와 사회적 유대가 어떤 도움이 될 수 있는지 보여준다.³⁴⁾ 대다수의 예비 이

27) Hoang, L. A.(2020), "Debt and (un) freedoms: The Case of Transnational Labour Migration from Vietnam", *Geoforum*, 116, pp.33~41.

28) Tran, A. N.(2022), *Ethnic Dissent and Empowerment: Economic Migration between Vietnam and Malaysia*, Urbana, Chicago: University of Illinois Press, p.56.

29) Trần, T. T. S. and T. T. Phạm(2019), *op. cit.*

30) Tran, A. N.(2022), *op. cit.*, p.74.

31) Tran, A. N.(2022), *op. cit.*, p.4.

32) Collins, F. L. (2020), *op. cit.*

33) Bélanger, D. and H.-Z. Wang(2013), *op. cit.*

34) Tran, A. N.(2022), *op. cit.*; Nguyen, Q. P. and M. Ahmad(2019), *op. cit.*

주인이 채용 경로를 확보하기 위해 네트워크에 의존해야 한다는 것은 분명하다.³⁵⁾ 잠재적 이주 노동자는 동아시아 국가에 거주하고 있는 가족 네트워크를 활용하여 가족 방문을 위해 발급되는 방문비자를 확보함으로써 해당 국가로의 이주 절차를 용이하게 할 수 있다.³⁶⁾ 이러한 방식으로 대만에서는 이주민 아내의 부모가 딸을 방문하여 어린 손주를 돌보는 동시에 가내 수공예 작업을 하거나 가게 운영을 도와주는 경우가 매우 흔하다.³⁷⁾

■ 맺음말

이상의 논의는 베트남 이주노동자의 이주 경로를 이해하고 이주 목적지의 상대적 선호도를 형성하는 주된 요인을 파악하는 데 도움이 된다. 이를 통해 노동 이주를 맥락에 따라 규정되는 현상으로 이해할 수 있다. 국가 선호도에 대한 관찰은 노동 이주 관리 개선과 관련하여 송출국은 물론, 특히 송입국 정부에게 시사점을 준다. 결국 베트남 이주노동자들의 근본적인 인식, 이해 그리고 선호도는 이민과 노동에 대한 송입국의 거버넌스에 영향을 받는다. 이는 국가 선호도가 기회 구조와 어떻게 상호작용하여 최종적인 이주 목적지가 형성되는지를 탐구하는 새로운 연구 의제를 제시한다. **KLI**

35) Hoang, L. A.(2020), *op. cit.*

36) Bélanger, D. and H.-Z. Wang(2013), *op. cit.*

37) Yang, Y.-H. and H.-T. Chiang(2024), *op. cit.*