

대만의 외국인 노동자 정책

란커정(藍科正)

(국립중정대학 노사관계학부 교수)

■ 현황

2000년 이후, 비숙련 외국인 노동자에 대한 대만의 정책은 급격하게 변화하였다. 외국인 노동자 수는 늘어났고 이를 해결하는 것이 정부의 외국인 노동자 정책의 최대 관건이었다. 두 가지 요인이 이러한 변화를 주도했다. 첫째, 민주진보당(Democratic Progress Party)이 대통령 선거에서 승리하고, 5월에 중앙정부가 새로이 출범하게 되었다. 대통령 선거 기간 동안 민진당은 대만인들의 고용 기회를 유지하기 위해서, 외국인 노동자의 수를 줄이겠다고 밝혔다. 둘째, 전세계적인 경기침체로 인하여, 2000년 하반기에 대만의 실업률은 3%에 달하게 되었다. 이와 같은 현상은 실업률을 감소하기 위한 민진당 행정부의 외국인 노동자 고용 축소정책에 더욱 힘을 실어주었다. 위의 두 가지 요인들로 인하여 대만 정부는 1990년 대에 외국인력의 유입 증가 추세를 역전시키기 위한 조치를 취하게 되었다.

민진당 정부는 매년 5%, 즉 약 1만5천 명에 달하는 외국인 노동자의 수를 줄이기로 목표했다. 따라서, 외국인 노동자 유입에 있어서, 더욱 강력한 기준이 적용되었고, 외국인 노동자의 수가 2000년 말의 326,515 명에서 2001년 말에는 304,605로 줄어들었다. 그러나, 외국인 노동자 축소 정책은 고용주들로부터 많은 반발에 부딪치게 되었고, 결국에는 2001년 말 이후, 외국인 노동자의 총수가 2002년 말 303,684명에서 2003년 9월 말에는 297,489명으로 소폭 감소하였다.

2000년과 2001년 말, 2003년 9월의 몇몇 분야별 외국인력 고용 수치를 살펴보면, 외국인 간호사들의 경우 98,508명, 103,780명

에서 113,689명으로 늘어난 반면에, 제조 분야의 경우 181,998명, 157,055명에서 158,984명으로 줄어들었으며, 건설분야의 경우 37,001명, 33,367명에서 16,032명으로 감소하였다.

민진당 행정부는 외국인 노동자 축소뿐만 아니라, 다양한 일련의 정책을 채택하였다. 첫째, 외국인 노동자의 법적 권한에 대한 더욱 많은 관심을 기울이기 위해 노력했다. 예를 들어 정부는 중개수수료를 15만 NTD(신대만달러, 약 4,400\$)에서 5만6천 NTD(1,650\$)로 줄이는 조치를 취하게 되었다. 이를 위해, 노동위원회(Council of Labor Affairs)는 고용주가 임금을 보류하는 것을 금지했고(외국인 노동자의 임금은 보통 중개회사로 넘어가서 중개수수료를 부담하게 됨), 중개회사를 정기적으로 감독했다. 뿐만 아니라, 노동위원회는 무료 다국어 전화를 설치해 외국인 노동자들이 불편 및 고민을 토로할 수 있도록 했다. 또한 2002년 11월 7일부터 외국인 임산부 노동자들은 본국으로 송환될 필요가 없게 되었다. 더욱이, 사스(SARS) 발병 기간 동안(2003년 4월~5월), 외국인 노동자들은 내국인들과 동일한 대우를 받았다. 사스에 감염된 모든 외국인 노동자들은 동등한 의료 서비스를 받고, 금전적 보상을 지원받았다. 특히, 사스 예방 및 치료에 관한 다국어 안내문들이 외국인들에게 다양한 채널을 통해서 배포되었으며, 전염병에 감염된 외국인 노동자들은 송환된다는 법 조항은 무효하게 되었다. 둘째, 노동위원회는 고용 안정화 비용(ESF)¹⁾을 2002년 2

월에 대폭 인상했다. 고용 안정화 비용이 한 달에 제조분야 노동자들의 경우 1천6백 NTD에서 2천4백 NTD로, 건설부문에서는 1천5백 NTD에서 3천 NTD로, 기관소속 간호사들의 경우에는 1천1백 NTD에서 2천 NTD로, 가정 간호사들의 경우 6백 NTD에서 2천 NTD로, 파출부의 경우 고용주가 내국인일 경우 2천3백에서 5천 NTD로, 고용주가 외국인일 경우에는 1만 NTD로 증가하였다. 동 정책은 두 가지 목표를 위해 마련되었다. 하나는 기업의 외국인 노동자 고용 의지를 억제하기 위해서이고, 다른 하나는 실업 내국인 노동자 지원 프로그램을 지원하기 위한 세금을 확대하기 위해서이다. 하지만, 외국인 노동자를 고용하는 데 드는 비용이 아직도 상대적으로 낮기 때문에 억제 효과는 미미하다.

셋째, 2002년부터 외국인 노동자들은 대만에서 하루 이상 출국해 있으면, 추가로 3년 동안 재고용될 수 있게 되었다. 이 정책은 고용주로 하여금 동일한 외국인을 최대 6년까지 고용할 수 있게 하는 것이며, 이는 고용주에게 노동자의 훈련 및 이전비용을 감소시켜준다.

넷째, 민진당 내각이 들어선 이후, 노동위원회는 지방정부들이 총 115명의 감독관을 고용하여, 법규정을 어기는 외국인 노동자 작업장을 적발하기 위한 감독을 할 수 있도록 보조금을 지급해 왔다. 각 감독관은 한 달에 40개 작업장을 감독하도록 규정되어 있다. 이를 통해서 외국인 노동자들에 대한 확대 사례를 시정할 수 있다. 예를 들어, 외국인 노동자를 원래 지정한 장소 이외에서 일하도록 하는 것, 다른 고용주를 위해 일하게 하는 것, 간호사에게 파출부 일을 하게

1) Employment Stabilization Fee: 외국인 노동자를 고용할 때 고용주가 내는 세금.

하는 것, 불법노동자를 색출하는 것 등의 확대 사례가 있었다. 2003년, 외국인 노동자들의 관리를 개선하기 위하여 1,555명을 임시로 고용하여 이들 중 대부분을 지방정부의 외국인 노동자 작업장 감독작업에 충당하고 있다.

다섯째, 외국인 노동자 정책은 대만의 대동남 아시아 외교정책 전략 중 일부이지만, 대만에 외국인 노동자를 송출하는 국가들의 구성은 상당히 변화하였다. 베트남인의 수는 2000년 말에 7,746명(2.37%)에서 2003년 말에 49,860명(16.76%)으로 상당히 증가하였으나, 기타 국가 출신의 외국인 노동자들의 수와 비율은 줄어들었다. 예를 들어 2000년 말의 수치와 2003년 9월 말의 수치를 비교해 볼 때, 태국의 경우 142,665(43.69%)에서 104,897명(35.26%)으로, 필리핀의 경우 98,161명(30.06%)에서 77,890명(26.18%)으로 줄어들었고, 인도네시아의 경우, 77,830명(23.84%)에서 64,872명(21.81%)으로 감소하였다.

■ 불법노동자 축소 정책

현재 대만에는 본국으로부터 도주한 합법적 외국인 노동자, 합법적 기혼 외국인으로서 고용허가를 받기 전에 일을 하고 있는 노동자들과, 밀입국 노동자 등의 세 부류의 불법노동자들이 체류하고 있다.

첫째, 합법적 외국인 노동자들의 상당 수는 매년 도주한다. 2000년 초부터 도주비율이 증가해 왔다. 2000년에는 1.37%(4,268명), 2001년에는 1.58%(5,089명), 2002년에는 2.31%(7,079명), 2003년 9월까지 2.52%(7,579명)의 외국인 노동자들이 도주했다.

그 중 대부분이 베트남과 인도 출신의 간호사들이다. 대만 정부는 도주비율을 줄이기 위한 일련의 정책을 도입했다. 첫째, 대만 정부는 외국인력 송출 국가 정부들에게 자국 외국인 근로자들에게 도주를 하지 않도록 조언하여, 도주를 막기 위한 효과적인 인센티브를 주도록 요청하였다. 둘째, 대만 정부는 불법외국인 노동자를 고용하는 고용주들에게 부과하는 범칙금을 인상하였다. 단, 최초로 규칙을 어기는 고용주들에 대한 벌금은 없었다. 셋째, 대만 정부는 불법 외국인 노동자들을 체포하는 경찰이나 신고자들에게 주는 포상금을 인상하였다. 넷째, 115명의 감독관을 고용하여, 규정을 어기는 사람들을 적발하도록 하였으며, 다섯째, 노동위원회가 도주를 막기 위하여 외국인 노동자들을 위한 불편신고제도를 활성화시키기 위해 노력하고 있다.

그러나, 일부 외국 정부들은 대만 정부와의 협력에 충분히 동참하지 않고 있는 경우도 있으며, 규칙을 어기는 일부 고용주들은 벌칙을 항소 및 재항소하여 범칙금이 너무 높아지는 결과를 낳았으며, 일부 경찰관들은 포상금이 별로 좋은 인센티브가 안 된다고 생각한다. 또한, 일부 감독관들은 작업장, 특히 거주 주택으로 진입하는 데 어려움을 겪고 있으며, 일부 외국인 노동자들은 체류기간을 늘리고 더 많은 돈을 벌기 위하여 애초부터 도주를 계획한다. 사실상, 붙잡힌 불법 외국인 노동자들은 벌금을 내도록 법에 명시되어 있음에도 불구하고 보통 법 집행당국이 관용을 베풀어 벌칙을 받지 않는다. 따라서 합법적 외국인 노동자들이 도주할 수 있도록 하는 인센티브가 항상 존재하는 것이다.

둘째, 불법 외국인 노동자의 내국인과의 합법적 혼인이 대중매체를 통해서 이따금씩 보도된다. 현재, 약 26만명의 외국인들이 내국인들과 혼인상태에 있다. 이들 중 대부분이 혼인 후 일을 하기를 희망하기 때문에 이들 노동자들은 준외국인 근로자로 취급된다. 이들 중 16만명이 중국 본토 출신이며 24만 5천명은 외국인 신부(新婦)들이다. 이들 외국인 신부들의 대다수는 중국 본토 및 동남아시아 국가에서 온 여성들이다. 신부 또는 신랑은 중국 본토에서 온 사람들을 제외하고는 4년간의 혼인기간 후 바로 합법적으로 일을 할 수 있는 신분증을 일반적으로 취득할 수 있다. 그러나 중국 본토 출신들은 8년간의 혼인기간 이후에만 고용신분증의 취득이 가능하다(중국 본토인들에 대해서, 고용신분증 취득을 위한 소요기간을 8년에서 11년으로 늘리는 제안이 2003년 8월에 있었으나 채택되지 않았음).

불법 외국인 노동자들의 내국인과의 결혼을 막기 위하여, 대만 정부는 신고자들과 경찰에게 의지하고 있다. 이 목적으로 경찰에게 성과에 대한 일정 하사금과 행정적 보상이 제공된다. 그러나 경찰은 외국 처녀들의 성 산업 종사 사례를 적발하는 것을 선호한다. 왜냐하면, 이렇게 하는 것이 경찰 성과 평가에 더 큰 도움이 되기 때문이다. 2003년 10월부터 대만 정부는 최초 입국 외국인 신부들에 대한 공항 인터뷰를 시행해 왔다. 취업을 위한 위장결혼을 하려는 신부들은 대만으로 입국할 수 없게 된다.

셋째, 일부 불법노동자들은 배를 타고 밀입국하며, 이들의 대부분은 중국 본토 출신이다. 필자가 2003년 5월 1일에서 11월 19일까지의 기간 동안의 유나이티드 데일리

뉴스(United Daily News)의 자료를 찾아본 결과, 동 기간 동안 357명이 밀입국했으며, 172명의 외국인 노동자들이 도주 중인 것으로 밝혀졌다. 이는 매달 97명의 외국인들이 밀입국되었으며, 이 중 32명은 체포되지 않고 있다는 것을 의미한다. 이 수치에 따르면, 매년 384명이 밀입국하거나 도주 중에 있으며(32명×12개월), 10년 동안 3,840명이 도주상태에 있는 것이다. 밀입국을 막기 위해서 대만 정부는 국경지역 보안을 강화하며 국가안보 강화라는 명목하에 국민의 인식 제고에 심혈을 기울이고 있다.

■ 현 정책의 평가 및 미래 정책 마련을 위한 제안

대만에서는 전반적으로 외국인 노동자들의 근무 태도가 매우 양호하고, 외국인 노동자 고용시 고용주 쪽에서만 최소임금과 고용안정화 비용만을 지불하도록 하고 있어서, 외국인 노동자를 고용하는 것은 내국인을 고용하는 것보다 비용이 더 저렴하다. 그렇기 때문에 외국인력 수요를 줄이는 것은 쉬운 일이 아니다. 현재, 대만 정부는 가정간호 수요를 충족하기 위하여 파트타임 서비스 체계를 구축하려는 계획을 가지고 있다. 가정간호사에 대한 수요가 일정 수준에 도달하면, 외국인 간호사들의 수를 줄이는 것이 효과적일 수 있을 것이다. 2003년 7월에 자유무역항구지역 관리 규정(Management Regulation of Free Trade Port Area)의 제정으로, 항구지역 기업들이 전 직원의 40%까지 외국인 근로자를 고용할 수 있게 되었다. 이를 두고 고용주측의 로비의 승리라고 여길 수도 있을 것이며, 특히 제조업과 서비

스 분야에서 앞으로 외국인 고용을 촉진하게 될 것이다.

만약 대만 정부가 외국인 근로자들이 내국인에 종속되었다기보다는 내국인들을 보완하는 역할을 하도록 하려면, 고용안정화 비용을 훨씬 더 높여서, 외국인력 고용이 인건비가 낮아서라기보다는 순수하게 노동력이 부족하기 때문에 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 만약 대만의 실업률이 개선되지 않는다면, 외국인 노동자를 고용하고 그들을 일괄적으로(예를 들어, 3만명의 외국인 노동자들 전체) 관리하기 위한 강력한 정책이 마련되어야 할 것이다.

빠르게 증가하는 외국인 신부 및 신랑들은 준외국인 노동자로서 역할을 하고 있다. 따라서, 대만 정부는 더 나은 이민 정책을 마련하여 통합적인 외국인 노동자 정책을 실시해야 할 것이다. 그렇지 않으면 외국인 노동자 축소 효과가 실업률 개선을 위해 도움이 되지 않을 수도 있다.

외국인 노동자 관리의 효율성은 고용주, 중개회사, 외국인력 송출국 정부, 내국인, 외국인 노동자 자신에 의해서 영향을 받기 때문에, 여러 이해당사자들간의 이견을 해소하기 위하여, 커뮤니케이션 채널을 활성화시켜, 정기적으로 이 문제를 사회적으로 논의할 수 있는 장을 마련해야 할 것이다.