

## 싱가포르의 외국인 노동자 정책

팡 엔 풍(Pang Eng Fong)

(싱가포르대학 경영대학 교수)<sup>1)</sup>

### ■ 머리말

싱가포르는 외국인 노동력의 바탕 위에 세워진 국가로서, 외국인 숙련 및 비숙련 노동자에 대한 높은 의존도가 싱가포르의 경제 발전에 많은 기여를 해왔다. 2002년 12월, 싱가포르 전체 노동인구 중 외국인 노동자가 29%를 차지했다. 동 비율은 노동력을 수입하는 국가들 중 이례적인 경우로서, 취약한 경제 및 고용 성장 때문에 2000년 이후의 싱가포르의 상황은 거의 변하지 않았다. 그러나 이 수치는 1980년 수치의 4배, 1990년 수치의 2배에 달하고 있다. 대부분의 외국인 노동자들은 싱가포르의 제조, 건설, 국내 및 기타서비스 부문에서의 고질적인 노동력 부족을 완화시키기 위하여 이웃 국가들에서 유입된 비숙련 노동자들이다.

### ■ 정책적 변화

싱가포르의 높은 노동력 수입의존도는 순수하게 시장의 힘이 작용한 결과가 아니라, 경제, 사회, 정치적 목적을 달성하기 위해 30년 이상에 걸쳐 고도로 선별적인 수단으로 발전한 정책의 결과이다. 이 정책은 그 기본 취지는 유지되고 있으며, 숙련 및 전문 외국인력의 수입에 대해서는 진보적인 반면, 비숙련 외국인력의 유입에 대해서는 제한적이다. 고용주들은 싱가포르에서 찾을 수 없는 기술을 보유하고 있는 외국인 노동자들

1) 싱가포르 경영대학교의 경영학 교수이자, 위킴위센터(Wee Kim Wee Centre)의 소장을 역임하고 있다. 미시간대 및 콜럼비아 대학의 교환교수를 역임했고, 한국, 유럽연합 및 영국에서 싱가포르의 대사 및 고등관무관을 맡은 바 있다.

을 수입할 수 있다. 외국인 전문인력을 수입하기 위하여 노동시장에서 어떠한 검증을 받을 필요는 없으나, 몇 가지 고용허가증의 발급을 위하여 노동부가 마련한 자격, 기술, 및 최소 월 임금에 관한 기준에만 부합하면 된다. 예를 들어, 인가 학위, 전문자격 또는 전문기술을 보유하며 전문적, 행정적, 중역 또는 경영자적 직업을 구하는 외국인들이나, 또는 기업가나 기술기업가(technopreneurs)인 외국인들은 만약 자신이 제의받은 기본 월 임금이 7천 싱가포르달러(미화 4천1백 달러) 이상일 경우 P1 고용허가증을 얻을 수 있다. Q1 고용허가증은 기본 월 임금이 2천 5백 싱가포르달러(미화 1천4백70달러) 이상이며 인가 학위와 전문자격 또는 기술을 보유하는 외국인의 경우에 발급된다. 위의 기준에 부합하지 않는 외국인들은 예외적인 경우에는 Q2 고용허가증을 발급받을 수 있다. 고용허가증의 유효 기간은 각각 다르며 갱신이 가능하다. 그러나 정부정책은 적절한 문화적·사회적 특징을 가지고 있는 고용허가증 소지자들에게 영주권이나 시민권을 획득하기를 장려한다. 이는 외국인 전문인력이 기술이전과 신규 고용의 창출을 가능하게 하기 때문이다.

이와는 대조적으로, 싱가포르의 정부정책은 다양한 측면에서 한시적 비숙련 외국인 노동자들의 수입을 제한하고 있다. 외국인 노동자들은 특정 부문에만 수입이 허용되고 있으며, 통상적으로 이들이 받는 고용허가증은 2년간만 유효하다. 이러한 부문들의 외국인 노동자 유입량은 1980년대 이후 지속적으로 늘어난 노동인력 부족현상으로 인해 증가하여 왔다. 오늘날, 비숙련 외국인 노동자들은 제조, 건설, 해양, 가공 및 일부 서비

스(국내 서비스 부문 포함)부문에서 유입되고 있다. 그러나 분야별, 송출국가별 외국인 노동자들의 분포 현황 수치는 입수가 불가능하나, 총 50만 명의 고용허가증 소지자가 있는 것으로 추산되며, 건설업 부문에 15만 명, 제조업 부문에 15만 명, 비제조업 부문에 10만 명, 국내 서비스 부문에 10만 명의 고용허가증 소지자들이 일하고 있다.

고용주들은 특정 부문에서 특정 국가들에서만(전통적인 송출국과 비전통적인 신규 송출국으로 구분됨), 비숙련 외국인 노동자를 모집할 수 있다. 고용주들은 또한 사내에 고용할 수 있는 외국인 노동자 비율의 상한선을 지켜야 한다. 그뿐 아니라, 고용주들은 분야 및 노동자의 숙련도에 따라 각각 다른 세금을 부담해야 한다. 세금 징수는 1980년대 초기에 처음 시행되었다. 정부는 변화하는 환경과 목표에 따라 세금 징수 비율뿐만 아니라, 의존도 상한선도 조정하고 있다. 숙련도를 향상시키고, 비숙련 외국인 노동자의 수입을 막기 위하여, 세금 징수 비율이 인가 직업 자격 증명서 또는 자격을 갖춘 숙련노동자들을 고용할 때에는, 훨씬 더 낮은 비율로 세금을 징수한다.

정부의 한시적인 순환 외국인 노동자들에 대한 의존정책에 따라, 싱가포르는 고용허가증 소지자가 가족을 동반할 수 있도록 허용하고 있다. 싱가포르인과의 결혼이 영주권 획득을 보장해 주지는 않는다. 고용허가증 소지자는 노동부의 허락이 있어야만 고용주를 바꿀 수 있고, 특정 상황에서 체류 연장을 신청할 수 있다. 싱가포르 사회에서의 통합이 쉬운 직업적 또는 전문적 자격을 갖춘 고용허가증을 소지한 외국인 노동자들은 영주권을 신청할 수 있다. 말레이시아 이외

의 국가에서 온 노동자들을 고용하는 고용주들은 송환비용을 부담해야 한다. 고용주들은 적절한 숙소를 제공해야 하며, 5천 싱가포르달러(미화 2천9백40 달러)의 보증금을 담보해야 한다.

국내 서비스산업에 종사하는 노동자들이나 가정부들의 경우에는 고용에 많은 제약이 따른다. 일단 송출가능 국가가 몇몇의 주변국으로 한정되며, 고용주는 이 노동자들이 싱가포르에 머무는 동안 결혼하거나 임신하지 않는다는 것을 보장하기 위해 보증채권에 서명을 하거나 보증담보(은행의 보증 등)를 제공해야만 한다. 또 노동자들은 최저 1만 싱가포르달러(미화 5천8백 달러)의 산재보험에 가입을 해야 하며, 가정부들은 정기적인 의료검진을 받아야 한다.

이러한 제약들이 있다고 해도 고용허가증 소지자들이 싱가포르에서 아무런 권리를 못 갖는 것은 아니다. 법적으로 고용된 외국인 노동자들은 싱가포르 노동자들과 동일한 보호혜택을 받고 있다. 그들의 임금은 정부 명령이 아니라 시장요인들에 의해 결정된다. 외국인 고용허가증 소지자들은 노조에 가입할 수 있고, 노동법에 규정되어 있는 모든 법적 혜택을 받을 권리를 가지고 있다. 이들은 고용주와 종업원간의 관계를 규정하는 고용특별법에 영향을 받으며, 양자간 문제가 발생했을 시에는 싱가포르 국내 노동자들과 똑 같은 방식으로 다뤄진다.

## ■ 노동인력 채용

법적 비숙련 외국인 노동자들은 통상적으로 싱가포르나 인력송출국가에서의 직업알선기관들의 도움으로 유입되고 있다. 싱가포

르의 가정부 알선기관들은 허가를 받은 곳이며, 2만 싱가포르달러(미화 1만1천7백 달러)의 보증금을 지급해야 하며, 그들의 면허가 취소될 경우에 이 보증금은 몰수당한다. 파출부를 비롯한 비숙련 외국인 노동자들을 고용하는 고용주들을 보호하기 위하여, 정부는 알선기관에 다양한 규율을 적용시켜왔다. 예를 들어, 알선기관들이 만약 노동부로부터 사전허가를 받지 않은 상태에서 외국인들을 수입해 올 경우에는 면허를 박탈당하게 된다. 그뿐 아니라, 알선기관들은 공식적인 허가 없이 고용허가증 소지자들을 한 고용주로부터 다른 고용주로 넘길 수 없다. 이러한 규정은 외국인 노동자가 새로운 고용기회를 포착하기 위하여 일자리를 옮길 수 없다는 것을 의미한다. 더욱 심각한 문제는, 외국인 노동자들은 만약 고용주가 이들의 서비스에 만족하지 못하면 본국으로 송환될 수 있다. 다른 노동인력 수입국들에서와 마찬가지로 싱가포르의 외국인 노동자들은 취약계층이며 직업알선기관에 의해 권리를 침해당하거나 속임을 당해 왔다. 싱가포르는 자국의 국제적 이미지를 의식하여 정부가 모든 법적 권리를 동원하여 이민법을 어긴 악덕 알선대리업체들과 노동자들을 사법 처리해 왔다.

## ■ 불법노동자 단속

다른 노동인력 수입국가들에서처럼 싱가포르도 불법이민 문제로 고심해 왔다. 불법이민문제는 1980년 말에 특히 심각하여, 이때 싱가포르에 1만 명 이상의 외국인들이 불법 고용되거나 불법체류하고 있었다. 1989년, 싱가포르 정부는 외국인 노동자 고용 특별법을 통과시켜 태형을 의무화하는

것을 비롯하여, 불법 노동자와 그들의 고용주들을 강력하게 처벌하였다. 그 당시 동 특별법을 둘러싸고 매우 논란이 많았고, 많은 이들이 불법노동자와 고용주들에게 적용되는 처벌에 있어서 공평하지 못하다고 생각했다. 동 특별법은 불법노동자와 악덕고용주들 모두에게 강력한 경고의 메시지를 주는데 효과적이었다. 불법적 이민은 오늘날 덜 심각하나 완전히 사라진 것은 아니다. 2000년 이후 정기적으로 실시되었던 관계당국의 단속은 수백 명의 불법노동자들의 체포로 이어졌다.

## ■ 평가와 전망

싱가포르는 비숙련 외국인 인력 유입으로 인하여 상당히 긍정적인 효과를 경험해왔다. 외국인 인력은 싱가포르의 경제성장에 기여해 왔고 비용부담을 낮춰주는 역할을 해왔다. 외국인 노동자들은 또한 싱가포르의 여성 인력의 계속적 활용을 용이하게 해주었다. 하지만, 그렇다고 희생이 없었다는 것은 아니다. 경제적인 측면에서 볼 때, 외국인 노동자에 대한 높은 의존도가 구조조정을 늦추는 역할을 했을 수 있고, 또한 총생산성 증가비율을 제한한 면도 있다. 사회적인 측면으로는 많은 고학력 싱가포르인들의 자녀 양육을 엄청난 수의 외국인 파출부에 의존하여 고비용이 유발된 점도 있다. 싱가포르의 높은 외국인 노동자 의존율은 이웃 국가들에게 도움이 되었다. 제한적이긴 하지만 노동인력 송출국가들에서의 고용부담을 줄여주고, 싱가포르에서 이들 국가들로 송금이 이어졌다.

그러나 이러한 이점들은 노동인력을 수입

하는 싱가포르의 이해와 노동인력을 송출하는 이웃 국가들의 이해가 같다는 것을 의미하는 것은 아니다. 싱가포르에서 불법노동자들을 1980년대 말에 대거 송환시켰을 때나, 싱가포르의 경제가 1985~86년과 1997~98년 후퇴했던 때처럼 갈등은 불거질 수 있다. 싱가포르의 높은 역내노동 의존도의 한가지 시사점은 경제 및 노동정책이 국내에만 영향을 미치는 것이 아니라는 점이다. 그러한 정책들은 싱가포르의 이웃 국가들과의 관계에 영향을 줄 수 있다. 싱가포르의 외국인력 의존도는 1990년대에 급속히 증가하였으며, 2000년부터는 특히 비숙련 노동자에 관한 일부 산업부문들에서 안정세를 유지하거나 약간 하락하였다. 그 이유는 낮은 경제성장률과 고용 성장률에서 찾아볼 수 있다 (참고로 싱가포르 경제는 2001년에 후퇴하였고, 2002년에는 겨우 성장을 기록하였음). 저조한 경제성장률과 외국인 노동력, 특히 숙련 노동력의 증가에 대해 우려가 높아감에도 불구하고, 정부는 비숙련 및 숙련 노동력을 수입하는 정책을 유지하고 있다. 비숙련 노동자들의 경우 만성적인 노동인력 부족을 완화시키기 위해서이며, 숙련 노동자들의 경우에는 싱가포르의 고기술 및 기술집약적 산업들에서의 경쟁력 강화 목표를 달성을 위해서이다. 정부는 싱가포르 내국인 노동자들을 보호하는 정책이나 기업의 구조조정에 의한 감원이 시행될 때 내국인에게 우선권을 주는 정책 마련에 대한 요구는 지지하지 않았다. 이러한 요구들은 특히 2000년 이후 실업률이 아시아 금융위기 이후 최고치를 기록하면서 증가 하였다. 그러나 정부는 장기간 유지해 오던 정책을 변화시키지 않았다. 정부는 고용주들이 자신들의 최대

이익을 추구할 수 있어야 한다고 믿고 있으며, 그래야만 기업들이 경쟁력을 강화시키고 수익을 창출할 수 있다고 생각한다. 이것이 외국인 노동자를 본국으로 보내기 이전에 우선적으로 생산성이 낮은 싱가포르의 내국인 노동자들을 정리하고 해야 한다는 의미일지라도 정부의 입장은 현 정책을 고수하는 것이었다. 노조대표들 중 많은 수가 싱가포르인들의 국내에서의 일자리를 보호하기 위하여 개선점이 많다고 느끼고 있었으나, 노조들은 정부의 입장을 받아들여 왔다. 수년간에 걸쳐서, 싱가포르 정부는 외국인력의 유입을 규제하기 위하여 일련의 가격 및 비가격적 수단들을 마련해왔다. 싱가포르 정부는 세밀하게 조정된 세금 징수 시스템 및 상한선 적용을 통해서 고용주들에게 업그레йд(upgrade) 및 공장이전에 대한 부담이나 더욱 숙련된 노동자들을 훈련시켜야 되는 부담을 느끼도록 하였다. 또, 강력한 관련법 집행을 통하여 정부는 불법이민에 제동을 걸었다. 싱가포르는 외국인력에 상당히 의존하여 많은 이득을 보아 왔는데, 이는 싱가포르의 관리 메커니즘의 독특한 특징들 때문이 아니라 그러한 메커니즘을 효과적으로 관리하고 상황이 변화할 때 이를 실용적으로 조정할 수 있는 능력을 키워 왔기 때문이다.

대규모 고용창출은 쉽지 않을 것으로 예상되며, 서비스 부문 일자리들이 해외로 이전될 가능성이 있지만, 일시적인 고용 회복의 조짐들이 보이고 있다. 그러나 외국인력 활용의 혜택을 최대화하기 위해서 현재 시행 중인 정책들과 프로그램들이 대거 쇠신될 가능성은 거의 없다. 외국인 노동력, 특히 고숙련 노동력에의 높은 의존도와 연관된

상충되는 요구와 목표의 균형을 맞추기 위해서 점진적인 조정 노력이 이루어질 것이다. 싱가포르는 계속해서 외국인력이 노동력 송출국가들의 경제와 사람들뿐만 아니라 자국의 경제와 사람들에게 미치는 영향을 주시해야 할 것이다. 싱가포르는 자연자원이 취약하고 출산율이 낮은 국가로서, 적절한 외국기술을 유치하고 보유할 수 있는 능력이 싱가포르의 경제전망에 영향을 미친다는 것을 인지하고 있다. 이러한 인식은 싱가포르가 변화하는 지역 및 세계경제 환경이 제시하는 도전과제들을 해결하기 위하여 경제구조조정을 하면서도 계속 유지될 것이다.