

평화가제트

Peace Research Gazette

No. 2017-G3

발행인 | 최진우

발행일 | 2017년 3월 20일

주 소 | 04763, 서울특별시 성동구 왕십리로 222, 한양대학교 FTC 813호

전화번호 | 02-2220-1639

홈페이지 | <http://peaceinstitute.hanyang.ac.kr/>

ISSN | 2508-6979(Online)

한국의 이주노동정치와 미등록 이주노동자 합법화

한준성 | 서울대 한국정치연구소

요약

1980년대 후반을 기점으로 한국사회에서 이주노동자가 새로운 인구집단으로 출현하기 시작했다. 그러나 불법성의 관리와 편법성의 활용을 특징으로 하는 투-트랙 이주노동행정 구조는 높은 미등록 비율의 구조적 원인이었다. 2004년 고용허가제 시행을 기점으로 이주노동레짐이 형성되고 투-트랙 구조가 와해되었으나 미등록 이주노동자 문제는 지속되었다. 그런 가운데 전면 합법화 운동은 권리 친화적 이주노동레짐을 지향하는 이주노동운동의 한 흐름이었고, 이에 전향적인 태도를 가진 정치가와 행정가의 등장, 그리고 여수 외국인보호소 화재 참사로 시행 가능성이 높아졌다. 그러나 보수 정부 하에서 전면 합법화 정책 추진을 위한 위로부터의 동력 상실과 아래로부터의 힘의 분산 속에서 합법화 이슈에 관한 공론의 장은 크게 위축되었다. 향후 미등록 이주노동자 합법화 문제는 이민정책 추진과 연계되어 논의되어야 하며, 성공적 시행을 위해 정책의 설계, 시행, 사후 관리의 전 단계에 걸친 신중한 접근이 필요하다.

I. 들어가는 말

- 1980년대 후반을 기점으로 한국사회에서 이주노동자들이 새로운 인구 집단으로 출현하기 시작함. 하지만 이주노동자의 국내 취업을 뒷받침할 법률적 근거가 부재한 상황에서, 그리고 방법론적 민족주의의 인식론적 제약으로 인해 이들을 한국사회의 권리체계의 일원으로 편입시키려는 정부의 의지와 역량은 미약했음. 이런 가운데 한국 정부의 대응은 생산성-치안 중심의 통치 기조 하에서 한편으로는 미등록 이주노동자의 '불법성(illegality)'을 관리하면서 다른 한편으로는 산업연수생제도를 변용, 확대하는 방식의 투-트랙(two-track) 이주노동행정 구조로 발전함. 이는 높은 이주노동자 미등록 비율의 구조적 요인이었음

평화가제트(*Peace Research Gazette*)는 현대정치와 사회 속에서 복잡하게 전개되는 타자와 정체성의 문제를 탐색하고 공생과 환대를 위한 길을 모색하고자 합니다. 이를 위해 민족주의, 다문화, 이민, 대중문화와 같은 문화정치 관련 제반 이론과 정책적 문제에 관한 최신 연구노트를 공유합니다. *평화가제트(Peace Research Gazette)*는 정치학, 사회학, 언론학, 인류학, 심리학 등 다양한 학제적 고민과 논의를 담아냄으로서 향후 문화적 갈등의 극복과 평화적 공존의 체제 구축을 위한 연구의 소통에 기여하고자 합니다.

목 차

I. 들어가는 말

II. 합법화 논쟁과 해외 사례

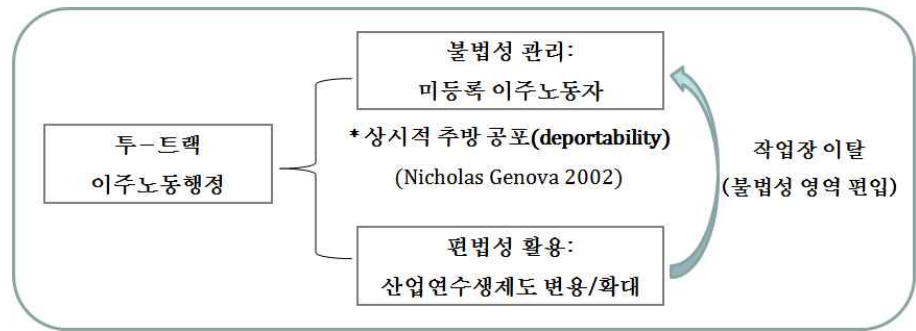
III. 세 가지 행정적 대응 방식과 전면 합법화 운동

IV. 전면 합법화의 기회 요인들

V. '생산성-치안' 중심 통치와 전면 합법화 정책안 폐기

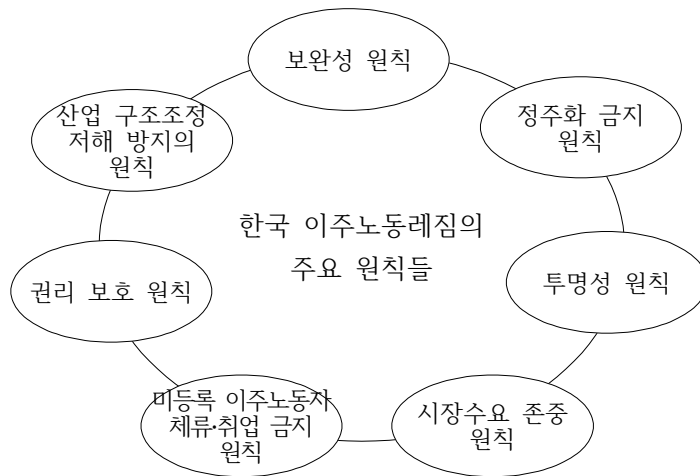
VI. 나가는 말

한국 정부의 대응은 생산성-치안 중심의 통치 기조 하에서 한편으로는 미등록 이주노동자의 '불법성(illegality)'을 관리하면서 다른 한편으로는 산업연수생제도를 변용, 확대하는 방식의 투-트랙(two-track) 이주노동행정 구조로 발전



<그림1> 투-트랙 이주노동행정 구조

- 절대 다수의 이주노동자들이 행정적 시선 속에서 '불법'체류자로 명명됨. 이들의 '불법성'은 단순기능 외국인력의 국내 취업을 금지하는 출입국관리법령을 중심으로 한 한국의 법체계에 의해 '생산된' 것이기도 함. 즉, 미등록 이주노동자의 '불법성'은 한국사회의 법체계 하에서 '법적으로 생산된 불법성'이라는 역설적 특징을 갖게 됨 (Genova 2002). 그런 점에서 미등록 이주노동자가 '불법'을 행한 만큼이나 이들의 '불법성'이 국내 법제도에 의해 초래된 것이기도 함
- 국가 행정은 이러한 불법성을 근거로 미등록 이주노동자를 권리의 담지자로 바라보는 대신 인구학, 위생학, 범죄학의 대상으로 간주하고 관리하는 경향을 보임. 또한 한국사회의 정당한 구성원이 아니기에 사회보험의 수혜 대상으로서의 자격이 없다는 의미를 생산함. 무엇보다도 미등록 이주노동자에 대한 불법성의 표식은 니콜라스 제노바(Nicholas Genova)가 deportability로 명명한 상시적인 추방의 위협을 통해서 미등록 이주노동자에 대한 노동 통제와 착취를 용이하게 만드는 행정 기제로 작동함(Genova 2002)
- 이런 상황에서 본격화된 이주노동자의 결사 활동과 권리주창 활동(대표적으로 1994년 경실련 농성, 1995년 명동성당 농성)이 이주노동운동으로 발전함(주요 요구 3항은 산업연수생제도 폐지, 노동허가제 도입, 미등록 이주노동자 전면 합법화). 그러면서 이주노동자 권리와 관련한 제도의 수립과 변화를 둘러싸고 관련된 정치 세력들 내지는 행위자들 간의 갈등, 경합, 타협, 협력 등의 복합적 상호 작용, 즉 '이주노동정치'가 본격적으로 전개됨. 본 논의는 이런 맥락에서 이주노동레짐 하에서의 이주노동자 합법화 문제를 둘러싼 이주노동정치를 중심으로 검토함
 - 고용허가제 시행(2004)을 기점으로 형성된 이주노동레짐(이주노동정책 설계·운영의 기본 원칙들과 이 원칙들에 기반한 절차들과 조직 체계를 포괄) 하에서 이주노동정치는 레짐의 구성 원칙들의 위계 설정과 그것의 제도화 내지는 집행 매커니즘을 둘러싼 경합, 다시 말하면 이주노동레짐의 권리/시장 친화성 수준을 둘러싸고 전개되는 세력 간 경합임



<그림2> 한국 이주노동레짐의 주요 원칙들

미등록 이주노동자가
'불법'을 행한
만큼이나 이들의
'불법성'이 국내
법제도에 의해
초래된 것

II. 합법화 논쟁과 해외 사례

- 합법화 정책은 '합법'과 '불법'의 경계를 조정하고 이주민의 권리 배분과 정치 참여에 영향을 미치는 이주국가의 공공 정책으로 이주노동레짐의 권리 친화성을 제고시킬 수 있는 하나의 방법임. 하지만 서구 민주주의 국가들의 경험에서 확인할 수 있듯이 합법화 정책은 노동시장, 국가안보, 국경 통제, 사회서비스, 미래 이민자 유입, 시민권, 민족 정체성 등 다양한 사안들과 맞물리면서 뜨거운 논쟁을 촉발하는 정치적 사안임
- 합법화 회의론의 논거는 다음과 같음. 합법화 정책은 첫째, 미등록 이주민을 양산함(신규 시장 수요 창출, 가족 재결합, 사회적 연결망 등). 둘째, 정부의 기존 이민통제 정책들의 실효성에 의구심을 던짐(정부의 정책적 무능 이미지). 셋째, 결국 신청 요건의 제약으로 상당수 미등록 이주민이 제외되어 버릴 가능성이 있음. 넷째, 거센 반대 여론을 낳게 됨(위법違法에 대한 보상이라는 사고, 합법화된 이주민과 초청 가족의 노동시장/권리체계 통합 과정에서 나타나는 내국인의 공포와 피해의식, 세계경제위기의 지속)
- 합법화 지지의 논거는 다음과 같음. 합법화 정책은 첫째, 실효적인 미등록 이주민 관리정책의 설계를 위한 사전 실태조사임(인구학적 정보와 노동시장 참여 실태 등 확인). 둘째, 미등록 이주민의 권익을 보호하고 권리체계 편입 수준을 제고함. 셋째, 지하경제 규제와 노동시장 투명성 제고를 통해 세수 확보, 복지재원 확충, 노동시장 유연성 제고에 기여함. 넷째, 이주민에 대한 차별과 인종주의를 제한함. 다섯째, 때로 적체된 망명 신청 미결 건들을 처리할 수 있는 우회적 방안이기도 함(예: 스웨덴)
- 해외 사례를 보면 미국은 10여 년간의 논쟁과 토론을 거쳐 시행한 1986년 이민 개혁 및 통제법(IRCA)을 통해 영주권과 시민권 취득의 기회를 부여하는 합법화 조치를 단행함. EU 회원국들의 경우 비교적 엄격한 신청조건을 전제로 한시적 체류 자격을 부여하면서도 대체로 체류자격 연장을 통한 영주 자격 취득의 길을 인정해 줌. EU 회원국들 가운데 남유럽 국가들은 대체로 인도주의적 관점에서 합법화 정책을 바라보는 경향을 갖는 북유럽 국가들과 달리 합법화 정책을 사실상의 이주노동정책으로 활용했음. 일본의 경우 합법화는 출입국관리 및 난민인정법에 의거해 전적으로 법무대신의 재량에 속해 있음

합법화 정책은
이주노동레짐의
권리 친화성을
제고시킬 수 있는
하나의 방법

- 한국 정부는 1992년부터 2003년까지 미등록 이주노동자들을 대상으로 총 18차례의 강제출국 유예조치를 시행함. '정주화 금지'의 정책 원칙의 제약 하에 시행되었으며 '시한부/유사 합법화' 수준에 머무름. 추방이 유예되었을 뿐 헌법적으로 보장된 인권과 노동권, 그리고 각종 사회보장혜택을 누릴 수 있는 기회 구조는 폐쇄적이었음. 행정권력이 이처럼 이들을 행정 관리의 영역 내로 포섭하려 했던 것은 법적 처벌로서의 강제퇴거(deportation)를 행하기 위한 목적에서 이뤄진 사전 조치이기에 앞서 '상시적 추방 공포(deportability)'를 이용한 노동 착취를 방조하는 효과를 가짐

III. 세 가지 행정적 대응 방식과 전면 합법화 운동

1992년부터 2003년까지
총 18차례의 강제출국
유예조치를 시행함.
'정주화 금지'의 정책
원칙의 제약 하에
'시한부/유사 합법화'
수준에 머무름

- 고용허가제 도입의 핵심 명분은 미등록 이주노동자의 규모와 비율의 감소 효과였음. 고용허가제 시행과 함께 이주노동레짐의 핵심 원칙들 가운데 미등록 이주노동자의 체류 및 취업 금지의 원칙이 크게 강조됨. 정부가 택한 주요 정책 수단들은 크게 세 가지였음
 - 첫째, 법무부 주도의 단속·추방 정책. 정부는 합법화가 미등록 이주노동자의 잠적이나 추가 양산의 원인이 되고 내국인근로자들의 일자리 잠식을 초래할 수 있다며 지속적이고 강력한 단속 기조를 세움. 그렇지만 무리한 정책 추진 과정에서 출입국관리행정은 단속, 보호, 강제퇴거의 과정에서 민주적 통제를 제대로 받지 못했고, 그 결과 권리 보호의 원칙이 크게 훼손되었음(특히 '방화벽 원칙'의 부재로 권리구제의 실질적 기회를 박탈당함). 정부는 단속 정책을 통해 전면 합법화를 목표로 내건 이주노동자의 간부들을 표적 단속하는 등 이주노동운동을 무력화하고자 함. 또한 단속 정책은 이주노동운동의 사회적 기반인 이주노동자 공동체 활동을 위축시킴
 - 둘째, 자진출국유도 정책. 정부는 2005.1.5~2.10, 그리고 동년 10.20~11.19에 재난 피해국 출신 외국인을 대상으로 귀국해 가족 생사를 확인하고 피해복구에 참여할 수 있도록 하는 한시적 자진출국유도 정책을 시행함. 이 조치로 재난 피해국 출신의 미등록 이주노동자들은 출국 시 범칙금과 1년 이상 입국 규제를 면제받을 수 있었지만 재입국을 보장받지는 못함. 특별조치로 출국한 이주노동자들의 재입국은 이루어지지 않았고, 정부에 대한 신뢰성이 훼손됨. 한시적 특별조치는 외견상 인도주의적 조치였으나 사실상 미등록 이주노동자 감소를 위한 정책이었음
 - 셋째, 동포 이주노동자를 대상으로 한 부분 합법화. 법무부는 합법화 불가 방침을 세웠지만 미등록 동포 체류자에 대해서는 예외를 두고 한시적 "특혜" 부여 조치(2005.3.21~8.31)를 실시함. 미등록 체류 동포는 자진귀국 시 1년 후 재입국해 취업할 수 있음. 전체 대상자 106,000여 명 가운데 8만여 명이 자진 출국한 것으로 알려져 있음. 정부의 입장에서 보면 우선 정책 목표를 달성하기 위해 미등록 인구 집단들 가운데 규모가 가장 큰 중국 동포에 대한 양성화 방안이 효과적이라는 판단이 작용했다고 볼 수 있음.

그리고 재외동포법 전면 적용에 대한 조선족 사회의 요구가 큰 상황에서 정부는 중국 정부와의 외교적 마찰에 대한 부담 등으로 이를 수용하지 못하고 대신 한시적 특혜 조치의 형태로 동포 대상 합법화 조치를 단행한 측면이 있음. 또한 동포 이주노동운동 단체와 정부와의 비공식적 소통 채널이 작동한 결과이기도 했음

- 이러한 정부의 노력에도 불구하고 2005년 말 미등록 이주노동자는 180,792명으로 전체 이주노동자의 52.3%를 차지함(감소 목표치 16만, 2004년 말 비율 42.7%). 정책 목표와 정책 결과의 간극이 벌어져 정부 정책이 실패한 것으로 드러나면서 이주노동자, 이주노동자 지원단체와 연대체, 노동단체, 시민단체는 고용허가제의 독소조항으로 인한 이탈요인을 함께 강조하며 미등록 이주노동자 전면 합법화의 요구를 보다 적극적으로 표출함
- 이들의 전면 합법화 요구는 단속·추방 정책과 선별적 합법화에 나타난 윤리적 문제와 정책적 판단 오류에 대한 비판적 문제 제기였고, 보다 권리 친화적인 이주노동레짐을 지향하는 운동의 한 흐름이었음
 - 일방적 단속·추방 정책(=폭력 매커니즘)에 대한 경험을 토대로 한 이주노동자의 증언들은 단속·추방 정책의 윤리적 맹점을 폭로하면서 권리 보호의 원칙을 실현하기 위한 전면 합법화 운동의 담론적 자원과 정당화 논거를 제공해 주었음. 또한 단속·추방 정책이 이주노동자에게 잠재적 범법자 내지는 우범자의 이미지를 덧씌우는 상징 조작을 통해서 차별적 인종주의의 토양을 제공할 수 있다는 점에서 전면 합법화 운동은 이를 예방하거나 교정하기 위한 반차별 운동이기도 했음
 - 전면 합법화 운동은 부분 합법화에 대한 비판적 문제 제기였음. 동포 이주노동자에 대한 '특혜' 조치는 타민족 이주노동자에게는 '차별'이 됨. 이러한 차별은 '모든 이주노동자와 그들의 가족 구성원들의 보호에 관한 협약'을 비롯한 국제 규범을 위반하게 될 뿐만 아니라 신청 기간 이후 더욱 강력한 단속을 예고하는 것이기에 그 대상이 되는 타민족 이주노동자에게는 "재앙과도 같은 조치"가 됨. 또한 이주노동운동의 관점에서 볼 때 부분 합법화는 운동의 내적 분열 요인(동포-비동포의 분리 현상)이 됨
- 이처럼 전면 합법화 운동은 기존의 미등록 이주노동자 감소 정책이 갖는 윤리성과 실효성 차원에서 문제들을 비판하면서 고용허가제 정착을 위한 필수 선행 조치로서 미등록 이주노동자의 제도권 편입을 위한 전면 합법화 조치의 필요성을 강조함. 또한 유럽이나 미국과는 달리 한국의 경우 밀입국에 의한 미등록 체류자 비율이 낮다는 점, 제도적 불법성의 (재)생산 구조, 합법화를 통한 노동시장 투명성 확보와 세원 확충(2005년 스페인의 합법화 사례 부각) 등은 전면 합법화 조치의 또 다른 정당화 논거들이었음
- 한편 정주화 금지의 정책 원칙이 고수되는 상황에서 합법화 조치는 장기체류 미등록 이주노동자 문제를 어떻게 접근할 것인가라는 비판적 문제를 제기함. 정주화 금지의 원칙을 완화하여 장기체류 숙련공에게는 체류 연장 및 영주 기회 부여 방안을 적극적으로 고려할 수 있음. 특히 이는 이주노동자와 고용주의 이해가 일치하는 부분이기에 정주화 금지 원칙을 유연하게 적용한다면 정책 실현 가능성이 높은 안이기도 했음

전면 합법화 요구는
단속·추방 정책과
선별적 합법화에 나타난
윤리적 문제와 정책적
판단 오류에 대한
비판적 문제 제기였고,
보다 권리 친화적인
이주노동레짐을
지향하는 운동의
한 흐름

IV. 전면 합법화의 기회 요인들

전면 합법화 조치의 시행을 위해서는 새로운 동력이 필요했음. 새로운 동력은 위로부터, 보다 정확히는 정치가와 행정가로부터 나옴

- 전면 합법화에 대한 사회적 요구가 보다 적극적으로 개선되었지만 이주노동 관련 주무 부처인 법무부와 노동부는 획기적인 정책적 변화를 시도하지 않음. 동포에 한정된 부분 합법화 조치를 넘어서 전면 합법화 조치의 시행을 위해서는 새로운 동력이 필요했음. 새로운 동력은 위로부터, 보다 정확히는 정치가와 행정가로부터 나옴. 노무현 대통령은 '이민정책'의 관점에서 이주노동자에 대한 정주화 금지의 원칙을 보다 유연하게 접근하면서 이주노동레짐의 성격을 보다 권리 친화적인 방향으로 바꾸어 나가려는 의지를 보여주었다("한국에 와서 오래 노동한 사람들이 한국 국민으로 함께 어울려 살 수 있게 해야 되지 않느냐."). 그리고 이러한 변화의 의지는 2005년 12월 개방적인 법무부 출입국관리국장에 인권변호사 출신으로 국가인권위원회 인권정책국장을 역임한 강명득 씨가 임명되면서 구체화되기 시작함. 이 같은 인사 조치는 이주노동운동 세력의 관점에서 보면 전면 합법화 정책의 시행을 위한 기회 요인이었음
- 법무부 출입국관리국 주도로 관계기관 및 시민단체 초청 간담회와 공청회가 개최되었음. 합법화 시행을 위한 사회적 합의 형성 과정의 일부였으며, 사실상 전면 합법화 정책에 대한 공통되고 강력한 요구가 개선될 수 있는 행정권력과 의 소통 창구와 공론의 장이 열리기 시작하는 효과를 가짐. 이처럼 현실성이 없는 단속·추방 위주의 정책 프레임에 갇히지 않고 권리 보호로 시야를 넓혀 새로운 정책 방안을 모색하고자 함. 전면 합법화 요구는 이전과 달리 더 이상 '반정부' 요구도 아니었고 비현실적인 구호도 아니었음. 법무부와 노동부는 기존의 입장을 바꾸어 22만에 이르는 미등록 이주노동자에 대한 합법화 정책을 검토하는 등 정책적 태도를 변경하기 시작함
- 그런 가운데 2007년 2월 11일 새벽 전남 여수 외국인보호소에서 화재 사건이 발생함. 부실한 시설관리와 미흡한 초동대응으로 인해 보호소에 수용되어 있던 10명의 이주노동자가 목숨을 잃었음. 이 사건은 단속·추방 정책의 타당성과 실효성에 대해 비판적 여론을 형성시켰고 전면 합법화 정책의 시행을 위한 기회 구조를 제공했음. 더욱이 2006년 이후 합법화 문제에 대한 정부의 태도가 전향적으로 변하기 시작한 상황에서 이 사건을 계기로 과감한 합법화 조치의 시행 가능성은 보다 높아졌음. 참사를 계기로 집중 표출된 아래로부터의 전면 합법화 요구에 대해서 강명득 출입국관리국장은 출국·재취업 방식의 전면 합법화 방침을 시사했음
- 그러나 전면 합법화 정책 추진의 흐름은 곧 역전되었음. 법무부는 2007년 5월을 기점으로 단속·추방의 강경 방침으로 선회함. 권리 보호 원칙에 앞서 정주화 금지 원칙과 단기순환 원칙이 다시금 강조되었고 내국인 일자리 잠식과 범죄·슬럼화를 방지해야 한다는 주장이 힘을 얻게 됨. 비교적 우호적인 상황에서 전면 합법화 정책 도입 시도가 좌절된 요인은,

- 첫째, 2007년 4월 강명득 출입국관리국장이 화재 사건에 대해 책임을 지고 사임했음. 이주노동운동과 이주노동행정 사이에서 중요한 소통 창구 역할을 해온 대표적 매개 인사인 강 국장의 사임으로 그간 양측의 의견이 상당히 접근했던 재외동포법 전면 시행(동포 미등록 이주노동자에 대한 사실상의 합법화 조치)과 미등록 이주노동자 전면 합법화에 대한 논의가 중단됨
- 둘째, 화재 참사에 대한 대응 과정에서 운동 내 갈등이 불거지면서 이주노동 운동세력 내부의 응집력은 손상됨. 대표적으로 대정부 협상을 통한 문제 해결을 우선시하는 측(외국인이주노동자대책협의회 등)과 이를 타협주의와 대리주의로 비판하면서 당사자의 주체성과 운동성을 강조하는 측(민주노총 등) 사이에 갈등이 표출됨
- 셋째, 화재 참사는 참여정부가 정권 말기에 접어든 시점에 발생했고 보수 정부로의 정권 교체 가능성이 큰 상황에서 관료집단의 정책적 판단이 이러한 정치권 동향과 유리될 수 없었음

V. '생산성-치안' 중심 통치와 전면 합법화 정책안 폐기

- 2008년 보수 정부 출범 이후 나타난 통치의 특징은 한 마디로 생산성-치안 위주 통치의 복원이었음. 크리스티나 보스웰(Christina Boswell)의 표현을 빌면 '공평'(사회보호)과 '정당성'(기본권 보장)이라는 국가의 책무는 '축적'과 '안전'에 비해 더욱 부차적인 것으로 취급되었음. 보수 정부의 이주노동행정은 바로 이러한 통치 기조 하에서 이루어짐. 이명박 정부는 한편으로는 고급 외국인력을 적극 유치하고자 하면서 다른 한편으로는 단순노무 외국인력을 제한적으로 도입하고 '불법'체류자를 근절하겠다는 정책 기조를 세움. 이주노동자를 권리의 주체로 보는 관점은 박약했음
- 이주노동레짐 원칙들 가운데 권리보호 원칙을 더욱 훼손하는 조치가 시행된 반면에 정주화 금지 원칙, 시장 수요 존중 원칙, 미등록 이주노동자의 체류·취업 금지 원칙은 더욱 강조됨. 특히 부각된 것은 미등록 이주노동자 체류·취업 금지 원칙으로 이명박 정부와 박근혜 정부는 '불법' 체류 비율 10% 미만 달성을 목표로 상시적이고 강력한 단속·추방 정책을 이어감
- 미등록 이주노동자의 체류·취업 금지 원칙을 실현하기 위한 정책 수단들(의 조합)은 다양함(고용주 처벌 강화, 귀국지원 프로그램, 일시 귀국 후 재취업 보장, 장기 체류자에 대한 정주 자격 부여 등). 단속·추방 조치는 이러한 여러 정책 수단들 가운데 하나이며, 합법화 프로그램 역시 주요 정책 수단들 가운데 하나임. 그러나 생산성-치안 중심의 통치 기조 하에 이루어지는 이주노동행정의 시야에서 전면 합법화 방안은 그것에 대한 정책적 타당성과 실효성에 대한 본격적인 검토도 이루어지지 않은 채 애초부터 미등록 이주노동자 감소를 위한 정책 선택지에서 제외되었음

*보수 정부 하에서
전면 합법화 정책 추진을
위한 위로부터의 동력의
상실과 아래로부터의
힘의 분산 속에서
합법화 이슈에 관한
공론의 장은 크게 위축*

- 물론 보수 정부가 미등록 이주노동자 감소를 위한 방안으로 단속·추방 정책만 실시한 것은 아니었음. 보수 정부는 참여정부와 마찬가지로 단속·추방 정책을 중심으로 하여 자진출국유도정책이나 동포 이주노동자를 대상으로 한 부분 합법화 조치를 시행했음. 그러나 이러한 정책들은 강력한 단속·추방 정책을 동반한 것이었고, 무엇보다도 참여정부 하에서 나타난 미등록 이주노동자 문제에 대한 전향적인 정책 전환의 흐름이 보수 정부 출범 이후 단절되었음
- 단속추방 중심의 이주노동행정은 추방 공포의 심리 구조에 기반한 이주노동자에 대한 사실상의 노동 착취 기제로 작용했으며, 이주노동자로 하여금 사회적 취약성과 공적 권력에 대한 불신으로 인해 공적 제도를 통한 권리 구제의 기회를 포기하게 만드는 요인이기도 했음. 또한 단속·추방 정책은 전면 합법화 운동의 응집과 확산을 통해 이주노동레짐의 권리 친화성을 제고시키려는 현상타파세력에 대한 행정권력의 대응이기도 했음
- 연이은 이주노동자 활동가와 이주노동자 간부의 표적 단속과 추방은 이주노동자의 주체적이고 긍정적인 모습을 대중의 시선에서 소거하고 이주노동자 리더십의 (재)생산을 불구화하려는 시도로서 ‘치안’ 위주의 이주노동행정을 유지, 강화하려는 행정권력의 의중을 반영한 것임
- 단속 중심의 접근은 미디어를 통한 이주노동자에 대한 부정적 이미지 생산과 결합되면서 인종 차별을 조장하는 효과를 가짐. 그런 가운데 인터넷을 기반으로 한 반-이주 커뮤니티들이 생겨나기 시작하고, 외국인에 대한 적대적 여론과 혐오 현상이 인터넷을 중심으로 출현하게 됨
- 이주노동운동의 관점에서 보면 치안 중심의 이주노동행정은 그것에 대한 조직적 저항과 반대, 그리고 전면 합법화 운동을 위한 기회 구조로 활용될 수도 있음. 그러나 법무부는 ‘정당성’의 요구에 대해 법령과 지침 등을 통해 ‘합법성’의 논리로 대응하는 모습을 보임(예: ‘출입국사범 단속과정의 적법절차 및 인권보호준칙’ 법무부훈령 제687호). 또한 보수 정부는 일종의 신자유주의 문화 기획으로서 ‘다문화’ 정책을 적극적으로 추진함으로써(이를테면 다문화 예산 배분의 정책을 통해) 이주노동운동의 정치적 에너지를 누그러뜨리거나 흡수하는 전략을 구사했음. 그런 가운데 의회와 정당은 적극적 관심을 갖지 못했고 과감한 합법화 조치를 추진할 정치가나 행정가의 모습도 보이지 않음
- 결과적으로 보수 정부 하에서 더욱 수세적인 입장에 처한 이주노동자들에게 전면 합법화 운동의 필요성에 대한 설득력은 힘을 잃을 수밖에 없었음. 전면 합법화 정책 추진을 위한 위로부터의 동력의 상실과 아래로부터의 힘의 분산 속에서 합법화 이슈에 관한 공론의 장은 크게 위축되었고 말았음. 설상가상으로 2016년 3월 제정된 테러방지법은 행정권력에 의한 자의적 법해석의 여지가 넓어서 이주노동자에 대한 사회적 편견과 차별을 강화시키는 효과를 가질 것이 우려됨. 이러한 상황은 전면 합법화 정책에 대한 정책적 상상력의 빈곤화를 더욱 부추길 것이고, 그 결과 이주노동레짐의 권리 친화성 강화를 위한 사회적 기반을 더욱 위축시킬 수 있음

미등록 이주노동자
합법화 문제는 향후
이민정책 추진과 관련된
논의 과정에서
고려되어야 할 중요한
의제들 가운데 하나

VI. 나가는 말

- 한국사회는 빠르게 초-고령화 사회로 진입하고 있음. 특히 2016년을 기점으로 생산가능인구가 급속히 감소하게 되는 이른바 인구절벽 현상이 나타남. 이런 상황에서 최근 몇 년 사이에 개방적 이민정책을 추진해야 한다는 주장이 관계, 기업계, 학계에서 힘을 얻고 있음. 그러나 개방적 이민정책 추진 논의는 사회적, 문화적, 정치적 측면을 동시에 내포한 인구학적 위기의 경제적 측면을 강조한 기능주의적 접근에 경도되어 있는 것으로 보임. 특히 이주노동자에 대한 고려가 빈약할 뿐만 아니라 그마저도 생산성 유지를 위한 정책 수단의 차원을 넘어서 권리의 주체나 잠재적 통합의 대상으로 접근하는 인식이 결핍되어 있음
- 생산성과 치안을 중시하는 행정영역에 한정된 폐쇄된 정책 결정을 방지하고 정책 설계에 이주노동자의 권리 측면을 균형 있게 반영해야 함. 미등록 이주노동자 합법화 문제는 향후 이민정책 추진과 관련된 논의 과정에서 고려되어야 할 중요한 의제들 가운데 하나가 되어야 함
- 한국사회에는 출국유예 조치를 넘어서 장기체류와 영주의 기회를 부여하는 방식의 합법화 정책의 시행에 대한 사회적 합의를 위한 제도적, 문화적 기반이 취약한 편임. 합법화 정책의 성공적 시행을 위해서는 그것을 이민정책 전반의 맥락에서 논의할 필요가 있으며, 정책의 설계, 시행, 사후 관리의 전 단계에 걸친 신중한 접근이 필요함(Levinson 2005; Sunderhaus 2007)
 - 준비 단계에서는 합법화 범위와 조건에 대한 이해당사자들 간의 합의 형성을 위한 토의의 절차와 과정이 중요함. 정책 설계 방식과 관련해서는 특히 합법화로 얻은 합법적 체류 기간이 종료되고 나서 미등록 상태로 회귀하는 현상을 막기 위해서 일정 조건을 충족한 경우 비자 갱신이나 장기거주 및 영주의 기회를 인정하는 방식이 필요하며, 합법화된 이주민의 자발적 귀환 및 재통합 정책을 적극 추진할 필요가 있음. 또한 신청 과정의 편리성과 투명성을 제고하는 일과 미디어, 정부 기관, 이주민 단체 등을 활용한 효율적, 적극적인 홍보 활동이 중요함. 시행 단계에서는 사전 훈련을 받은 공무원들이 이주민 (지원)단체의 협조를 받아 합법화 프로그램을 시행함. 미등록 이주민들이 정부 기관을 편하게 생각하지 않기에 비영리 이주민 지원단체의 역할이 중요함. 또한 미등록 이주민 고용주에 대한 정부의 단속과 처벌은 미등록 이주민의 고용과 착취를 막기 위한 조치로서 이에 대한 정부의 의지와 행정 역량이 중요함. 마지막 단계에서는 합법화 정책 시행을 통해 수집된 자료들을 취합, 분석함으로써 미등록 이주민의 인구 구성과 노동시장 참여에 대한 정보를 획득하고 향후 미등록 이주민 통합, 관리 정책과 이주노동정책에 반영함

합법화 정책의 성공적 시행을 위해서 이민정책 전반의 맥락에서 논의할 필요가 있으며, 정책의 설계, 시행, 사후 관리의 전 단계에 걸친 신중한 접근이 필요

참고문헌

최서리 외. 2014. 『국제비교를 통한 국내 외국인 불법체류 관리정책 개선방안 연구』 (IOM이민정책연구원 연구보고서).

설동훈 외. 2005. 『미등록 외국인 단속 및 외국인 보호시설 실태조사』. (국가인권위원회 연구용역보고서).

이규용 외. 2007. 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』. 한국노동연구원.

하갑래·최태호. 2005. 『외국인 고용과 근로관계』. 서울: 중앙경제.

Baker, Susan González. 1997. "The 'Amnesty' Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act." *International Migration Review* vol. 31, no. 1. pp. 5~27.

Boswell, Christina. 2007. "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?." *International Migration Review* vol. 41, no. 1. pp. 75~100.

Genova, Nicholas P. De. 2002. "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life." *Annual Review of Anthropology* vol. 31. pp. 419~47.

Joaquin Arango and Claudia Finotelli. 2009. "Spain." in Baldwin-Edwards and Martin and Albert Kraler eds., *Regularisations in Europe*. Amsterdam, NLD: Amsterdam University Press. pp. 443~57.

Levinson, Amanda. 2005. *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society.

Sunderhaus, Sebastian. 2007. "Regularization Programs for Undocumented Migrants." *Migration Letters* vol. 4, no. 1. pp. 65~76.

● 저자 약력

• 한준성

서울대학교 한국정치연구소 연구원. 서울대학교 정치학 박사.
학위논문 『한국의 이주노동정치: 이주노동레짐의 형성과 이주노동자 편입 과정 분석』 (2017.2). 연구논문: “다문화주의 논쟁: 브라이언 배리와 월 킴리카의 비교를 중심으로” (2010), “민주화 이후의 이주노동정치사: 초기(1987~1993)” (2014), “1995년 이주노동자 명동성당 농성과 이주노동정치 지형의 변화” (2015).

기획 및 감수: 이상원(한양대학교 평화연구소)

편집: 김지윤, 김지수



주소: 04763, 서울특별시 성동구 왕십리로 222, 한양대학교 FTC 813호

전화번호: 02-2220-1639

E-mail: hanyangpeace@hanyang.ac.kr

홈페이지주소: <http://peaceinstitute.hanyang.ac.kr/>

한양대학교 평화연구소 『평화가제트』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
발행기관의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.