

# KWDI 이슈페이퍼

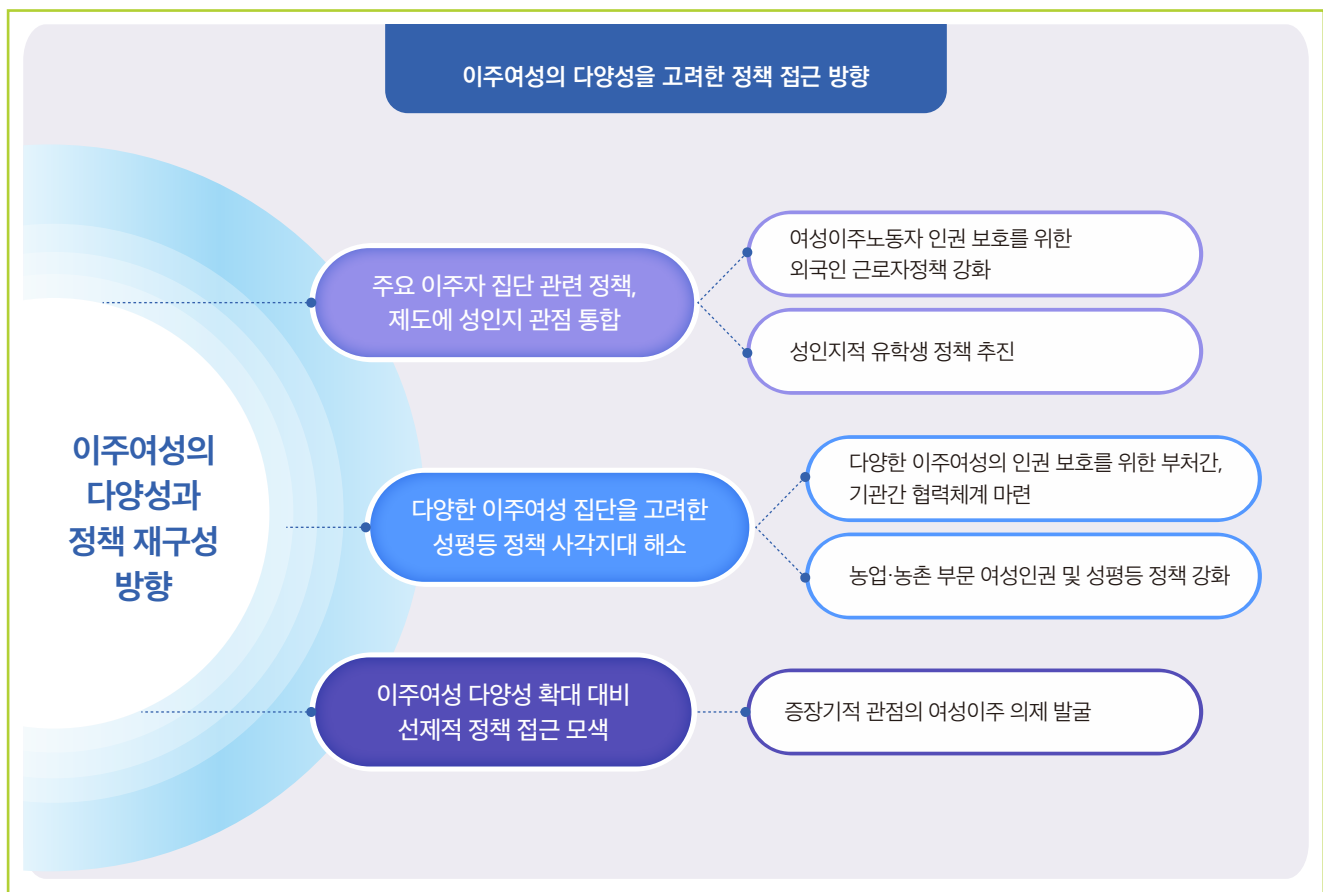
수행과제명 이주여성의 다양성과 정책 재구성 방향

과제책임자 김이선 연구위원 (Tel: 02-3156-7158 / E-mail: yskim@kwdimail.re.kr)

## 결혼이주여성에 대한 관심, 다양한 이주여성의 인권, 차별 문제로 확대해야

### 초록

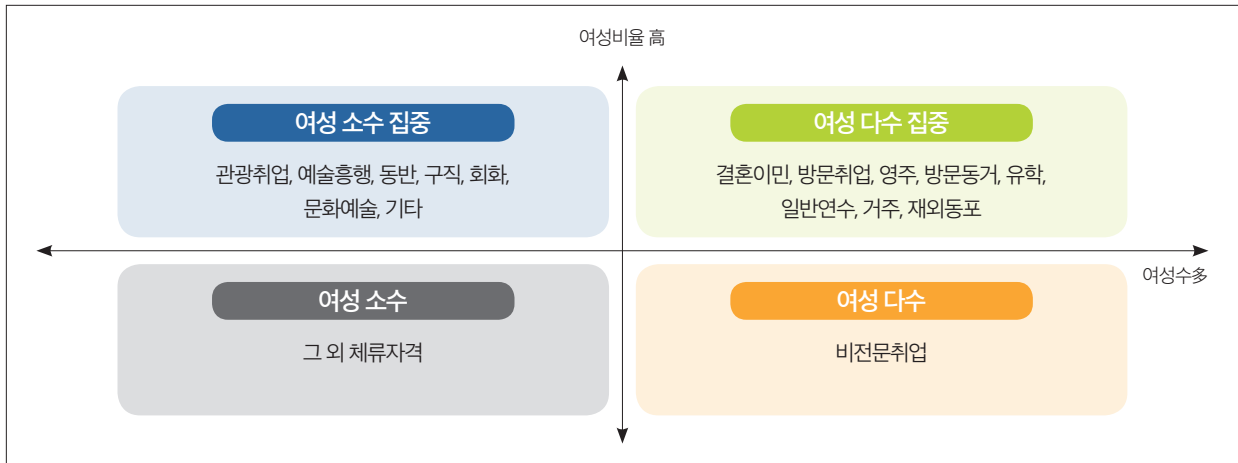
- 다양한 이주여성 집단이 증가하고 있음에도, 한국사회에서는 결혼이주여성 이외의 이주 여성에 대한 관심은 제한되어 있으며, 이주여성들이 직면한 차별문제, 폭력피해에 대한 정책 대응의 필요성이 높아지고 있음.
- 다양한 이주여성 집단에 대한 정책 접근을 위해서는 이들이 놓여있는 제도적 환경에 대한 고려가 우선되어야 함.
- 이에 대한 정책과제로 ▷ 여성이주노동자의 인권 보호를 위한 외국인근로자 정책 강화, ▷ 성인지적 유학생 정책 추진, ▷ 다양한 이주여성의 인권 보호를 위한 부처간 협력체계 구축, ▷ 농업, 농촌부문 여성인권 및 성평등 정책 강화, ▷ 중장기적 관점의 여성이주 정책 의제 발굴을 제안함.



## 1. 배경 및 문제점

- 이주의 여성화가 전개되면서 한국사회에서는 그간 사회적, 정책적 관심의 초점이 되었던 결혼이주여성 이외에 여성 유학생, 농업부문 여성이주노동자, '동포' 여성 등 서로 다른 성격과 제도적 위상을 지닌 이주여성 집단이 증가하고 있음.

<그림 1> 여성 수와 비중에 따른 체류자격 유형 분류

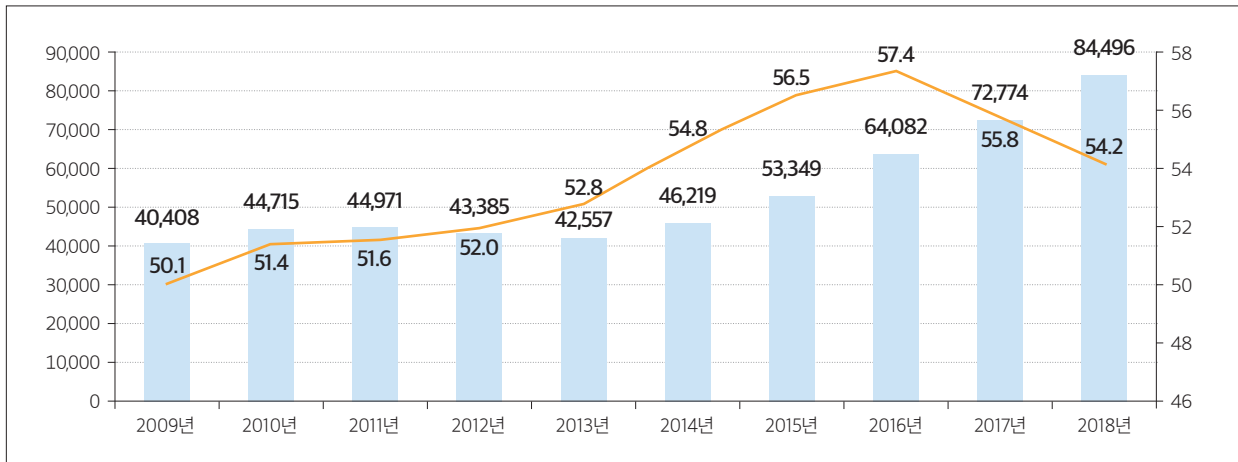


- 특히, 여성 유학생과 농업부문 여성이주노동자의 증가세가 두드러짐.

▶ 여성유학생 '09년 40,408명(전체 중 50.1%) → '18년 84,496명 (전체 중 54.2%)

<그림 2> 여성 유학생\* 수와 비율: 2009-2018

(단위: 명, %)



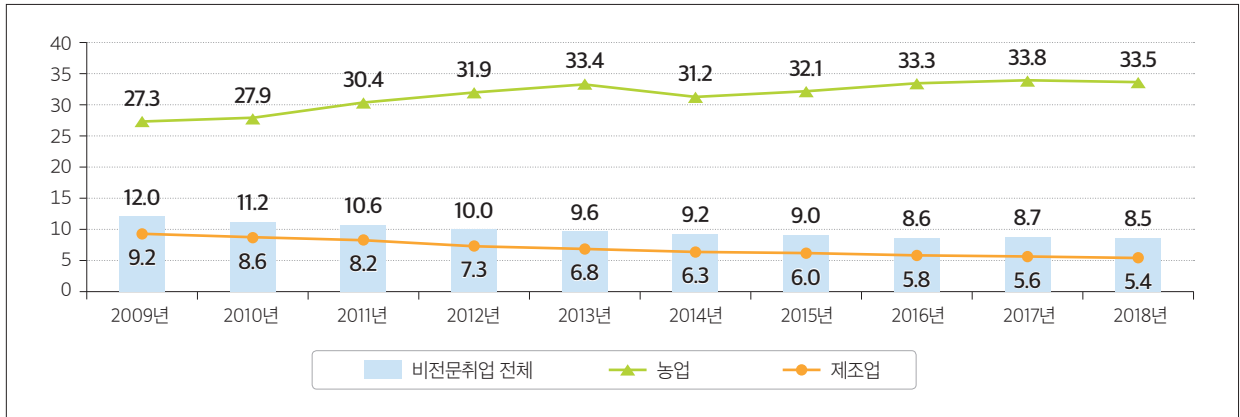
\*유학생: D-2, 한국어연수(D-4-1), 외국어연수(D-4-7) 자격 소지자

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(각년도 12월말), 등록외국인 지역별 현황 자료

- ▶ 비전문취업(고용허가제) 여성이주노동자는 농업부문을 중심으로 증가
  - 제조업 분야 비전문취업 여성이주노동자가 감소 추세에 있는 것과는 대조적으로 농업분야 여성이주노동자는 '09년 2,126명(27.3%)에서 '18년 10,554명(33.5%)으로 증가

<그림 3> 비전문취업 전체 및 제조업/농업 분야 여성 비율 추이: 2009-2018

(단위: %)



자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(각년도 12월말), 등록외국인 지역별 현황 자료

▶ 이외에 2017년부터 외국인 계절근로자 프로그램이 시행되면서 단기취업(C-4) 자격으로 농업부문에 종사하는 여성 계절근로자도 등장

④ 다양한 이주여성 집단이 증가하지만, 한국사회에서는 결혼이주여성 이외의 이주여성에 대한 관심은 제한되어 있음.

- 차별, 폭력피해에 놓여있는 이주여성들은 정책 사각지대에 놓여 있는 실정임.

## 2. 분석 결과

④ 원자료 분석을 통해 본 주요 이주여성 집단의 핵심 이슈

▶ 이민자 성별 비교 분석 결과, 이주여성이 남성에 비해 이민자 인력의 비중이 높은 소규모 업체에서 낮은 임금을 받으면서 근로기간 계약 없이, 사회보험에 가입하지 않은 채로 취업하는 경향

- 인터넷을 사용하지 않는 이들 많아 온라인을 통해 유통되는 정보로부터의 소외될 우려도 큼

<표 1> 이민자 성별 취업·복지 실태(요약)

(단위: %)

		여성	남성
취업		53.5	79.3
노동 환경	4명 이하 사업장	51.6	33.7
	임금200만원이하	55.1	28.2
	근로기간계약안함	62.7	43.6
	고용보험미가입	70.8	63.8
	산재보험미가입	53.6	29.9
인터넷 이용 안 함		33.5	21.5
지난 1년간 차별 경험		22.8	19.8

자료: 2018년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료 재분석

- ▶ 다른 한편, 이주여성이라도 동일한 성격을 지니는 것은 아니며 세부집단에 따라 한국생활의 현실은 서로 비교됨.
  - 연령층이 비교적 높고 장시간 근로가 두드러지는 ‘동포’ 여성은 건강문제를 호소하는 경향이 뚜렷함
  - 비전문취업, 특히 농업부문 여성이주노동자 사이에서는 열악한 주거환경 문제가 두드러짐
  - 다른 집단에 비해 젊은 연령층, 고학력자의 비중이 높은 여성유학생과 전문인력은 비교적 안정적인 상황에 놓여 있으나, 유독 외국인 차별 문제는 심각한 수준임
  - 동일 자격 소지자 중 남성이 여성에 비해 차별 경험이 많은 것과 달리, 여성유학생은 남성유학생보다도 차별 경험이 많으며 특히 학교 내에서 차별 받는 경우가 많음

<표 2> 이주여성 세부집단별 복지 실태(요약)

(단위: %)

	비전문 취업	방문 취업	전문 인력	유학	재외 동포	영주	기타
인터넷 이용 안함	6.6	49.9	2.8	0.7	42.7	41.0	37.7
지난 1년간 차별 경험	11.3	18.8	47.1	31.0	20.1	26.9	22.8
병원 못간 경험	6.7	11.3	9.4	10.1	9.3	12.8	10.7
주거시설-기타 (오피스텔, 주거용아닌거처)	42.7	6.3	24.4	6.4	5.2	8.0	5.1

자료: 2018년 이민자 체류실태 및 고용조사 원자료 재분석

- ▶ 주요 이주여성 가운데 이번 연구에서는 취업이나 학업과 관련해서만 국내에 체류가 허용되는 비전문취업 여성 이주노동자, 여성 유학생에 초점
  - 여성이주노동자, 여성유학생은 취업, 학업 이외 활동은 물론 취업, 학업과 관련해서도 당사자의 선택은 상당 부분 제한되어 있으며 이러한 점이 이주여성으로서 직면하는 차별, 폭력문제의 양상, 이에 대한 대응 가능성 등에 결정적 영향을 미침.



## 동아시아 국가의 저숙련 여성이주노동자

- ▶ 농업부문 여성이주노동자는 열악한 주거환경 속에서 거주지/작업장이 미분리된 채 지내야 하며 고용주의 지배적 위치 하에서 서의 성희롱, 성폭력 피해 문제 등에도 노출되어 있음.
- ▶ 한국의 농업부문 여성이주노동자는 일본의 기능실습생, 홍콩의 입주 가사도우미와 함저께 숙련 여성이주노동자의 취약한 위치를 확인시켜 주는 대표적인 사례임.
  - 각국의 관련 제도에 따라 구체적인 체류, 노동 여건은 차이가 있으며 거주나 사업장 선택의 형식적인 권한도 서로 비교되지만, 한국의 농업부문 여성이주노동자, 일본의 기능실습생, 홍콩의 입주 가사도우미는 특정 분야 취업을 전제로 체류가 허용되며 거주, 사업장 선택권한이 실제로는 허용되지 않거나 크게 제한되어 있다는 점에서 상당한 공통점을 지님.
  - 바로 이러한 점 때문에 이들은 특정 사업장, 특정 고용주에 ‘매여 있는’ 상태로 고용주로부터 인권 침해 피해에 노출될 우려가 클 뿐 아니라, 피해를 당해도 사업장 변경의 어려움 때문에 적극적으로 대응하기도 어려운 실정.
- ▶ 저숙련 이주노동자 관련 제도가 이주여성의 인권 보호에 있어 지니는 한계는 국제사회에서 이미 널리 알려져 있으며 이에 대한 대안을 찾기 위한 노력도 이루어지고 있음.
  - 일례로 일본 정부가 가사지원 외국인 제도를 시행하면서 사업장/거주 분리 원칙을 수립하고 파견형 제도로 설계한 것은 특정 고용주에 대한 종속으로 인해 여성이주노동자에게 발생할 수 있는 문제의 소지를 완화시킬 수 있다는 점에서 주목할 만함.



## 여성 유학생의 현실

- ▶ 저숙련 여성이주노동자가 이주의 여성화 과정에서 부상하는 주요 집단으로 인정받으면서 관련 논의가 진전되어 온 것과 비교해, 여성 유학생에 대한 관심과 논의는 공백 상태에 가까움. 이러한 점에서 여성 유학생은 최근 들어 새롭게 부상하고 있는 이주여성 집단이라고 할 수 있음.
- ▶ 다른 이주여성 집단에 비해 여성유학생의 경우에는 외국인이라는 이유로 가해자는 차별 문제가 두드러지며, 특히 대학에서의 차별 문제가 심각한 수준인 것으로 나타났음.
- ▶ 고용허가제 외국인근로자에 비해 유학생에 대한 제도적 규제는 촘촘하지 않은 만큼, 여성 유학생들은 비교적 개방적인 환경 하에서 일상적 자유를 향유할 수 있는 것처럼 보임. 그러나 다른 한편으로 여성 유학생은 보다 광범위한 공간에서 한국인들과 접촉하면서 각종의 차별, 폭력 피해에 노출될 우려가 있음.
  - 일견 한국 학생들과 같은 강의실에서 강의를 듣고 같은 랩실에서 공동생활을 하는 것처럼 보이는 이들의 현실은 벽으로 둘러 쌓여있음. 교수, 학생, 선배로부터 ‘개도국 출신’, ‘여성’, ‘외국인’, ‘유학생’이라는 이유로, 특정 지역·국가·문화 출신 여성이라는 이유로 여성 유학생들은 차별과 폭력 피해에 노출되어 있음.
  - 농업부문 여성이주노동자와 달리 공간적 제약으로부터 자유롭지만, 학교 밖 공간 역시 차별과 폭력 피해로부터 결코 안전하지 않음. 특히, 아르바이트 과정에서는 성희롱, 성폭력 문제가 빈번히 발생.
- ▶ 여성유학생들은 학교 내외의 광범위한 공간에서 각종 차별, 폭력 피해에 노출되어 있지만, 이러한 문제에 적극적으로 대응하기는 어려운 상황임.
  - 유학생의 증가와 더불어 대학 내에서 빈발하는 ‘외국인’ ‘유학생’ 차별 문제에 대해서는 공식적인 정책도, 대학 내 처리 기제도 마련되어 있지 않음.
  - 성희롱, 성폭력 피해에 대해서는 인권센터 등을 통해 일반 학생과 같은 절차에 따라 처리해나갈 수 있으나, 당사자들은 국내의 관련 제도나 대학 내 기구의 존재조차 알지 못하는 경우가 있음. 또한 해당 기구나 절차를 알고 있더라도 주류사회 중심적인 구조 하에서 공식 절차를 통해 자신의 피해가 적절히 처리될 것이라는 기대는 제한되어 있으며 오히려 그 과정에서 외국인인 자신만 불이익한 처우를 받을 수 있다는 우려는 큰 상황임. 한국생활을 오래하면서 크고 작은 차별 경험이 쌓일수록 이러한 생각도 굳어지는 경향이 있음.
  - 그나마 학교 내 기구가 기능할 수 있는 영역은 학교 구성원에 한정되어 있어 아르바이트 과정에서 일어난 문제와 같은 학교 밖 사안에 대해서는 별도리가 없음. 더욱이 아르바이트 신고 의무를 준수하지 않았다면 성희롱, 성폭력 피해자라기 보다는 ‘범법자’로 취급받을 수 있다는 우려로부터 자유롭지 못한 실정임.



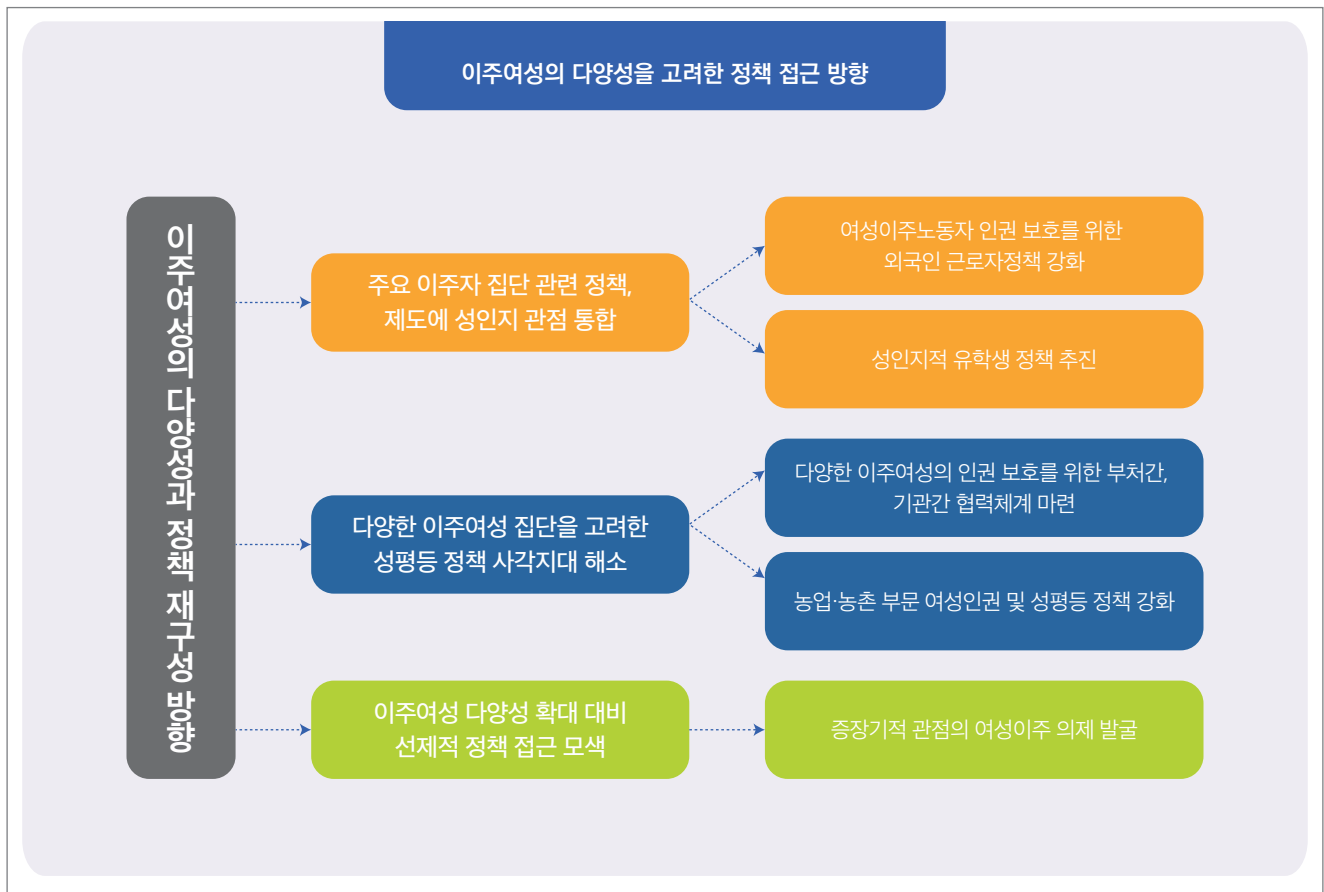
## 새로운 이주여성 집단의 등장 가능성

- ▶ 농업부문 여성이주노동자, 여성유학생 등 기존에는 간과되었던 이주여성 집단이 형성되면서 이들 집단이 직면한 특수한 상황에 대한 정책 대응 필요성이 커지고 있는 것처럼 향후 사회적 수요와 이주제도의 변화에 따라 현재까지 가시화되지 않은 또 다른 이주여성 집단이 형성, 확대될 가능성도 고려되어야 할 것임.
- ▶ 이와 관련해 최근 일본이 새로운 체류자격-특정기능1호-을 신설해 개호분야 인력 유입의 문호를 넓힌 점은 주목할 만함.
  - 기존의 저숙련 이주노동자에 비해 새로운 개호인력은 일정한 숙련도를 인정받고 보다 나은 조건에서 일본인과의 동등 수준 이상의 임금을 보장 받으면서 일할 수 있으며, 취업장 변경의 한계로 인한 인권 침해 문제도 다소 완화될 수 있을 것으로 보임.

- ▶ 그러나 다른 한편으로 일본인과 직접 접촉하는 일자리아자 국내 인력과 이주여성이 함께 일하는 직종이라는 점에서 새로운 의제가 형성될 가능성도 있음.
- 저숙련 여성이주노동자와 관련해서는 절대적으로 열악한 처우와 고용주로부터의 심각한 인권침해 문제가 주로 부각된 데 비해, 보다 나은 일자리에 투입되는 이주여성노동자와 관련해서는 국내 인력과 일자리 경쟁, 노동의 양적, 질적 수준과 임금 등 구체적인 근로조건 비교를 통한 차별 문제가 제기되거나 이를 둘러싼 집단간 갈등이 야기될 가능성이 있음. 또한 작업과정 전반이 주류집단과 직접 접촉을 통해 이루어지는 만큼, 앞서 살펴본 여성 유학생들의 상황처럼 보다 다양한 사람들로부터 각종 차별, 폭력피해에 노출되고 주류집단 사이에 있으면서도 비-제도적 장벽에 둘러싸여 분리될 우려도 배제할 수 없음.

### 3. 정책제언

- ① 다양한 이주여성 집단 가운데에서도 농업부문 고용허가제 여성이주노동자를 비롯한 저숙련 여성이주노동자는 심각한 인권 침해 피해에 노출될 우려가 크지만, 이에 관한 정책은 미진한 실정임.
  - ▶ 여성유학생들은 학교, 아르바이트 일자리 등 광범위한 사회적 장에서 차별, 폭력피해 문제에 직면해 있지만, 이에 대해서는 정책의제조차 형성되어 있지 않음.
- ② 이주여성의 다양성이 확대되면서 다양한 성격의 이주여성 집단이 직면한 차별 문제, 폭력 피해 등에 대한 정책 대응 필요성이 높아지고 있음. 다양한 이주여성 집단에 대한 정책 접근을 발전시키기 위해서는 이들이 놓여있는 제도적 환경에 대한 고려가 우선되어야 함.
  - ▶ 농업부문 여성이주노동자와 여성 유학생은 이주여성으로서의 공통의 경험을 지니는 동시에 서로 다른 제도 하에서 서로 비교되는 범위의 권한과 준수해야 할 사항을 부여받고 있음. 각 집단의 구체적인 실태와 문제의 양상, 이에 대한 대처 가능성 역시 관련 제도의 틀 속에서 서로 비교되는 방향으로 구조화됨.
  - ▶ 따라서 이주여성의 인권 보호, 차별 방지를 위해서는 이주여성 집단과 직접 관련된 농업부문 고용허가제, 유학생 제도 상에서 이주여성의 존재를 적극적으로 인정하고 그들이 직면한 문제를 중요한 정책과제로 채택해 이에 관한 실효성 있는 조치를 발전시켜 나가야 할 것임.



❏ 사회, 경제적으로 소외된 부문, 소외된 지역에 이주여성이 집중될 가능성이 크다는 점도 다양한 이주여성 집단을 포괄하는 정책 접근에서는 중요하게 고려되어야 함. 이와 관련해 농업, 농촌에서는 결혼이주여성뿐 아니라 고용허가제, 계절근로자 등 여성이주노동자가 증가하고 있는 현실은 특히 주목할 필요가 있음.

▶ 이주여성의 인권 수준에는 직접 관련된 이들의 인식과 태도 이외에 이주자에 대한, 여성에 대한 전반적인 사회 환경이 결정적 요인으로 작용함. 이러한 점에서 농촌의 성평등 수준, 다문화 수용성이 높아지지 않는 한 다양한 이주여성의 인권 보호, 차별 방지는 요원할 수밖에 없는 만큼, 성평등 정책, 다문화수용 정책 차원에서 지역간 격차 해소를 위한 정책 접근을 강화하는 것도 중요함.

❏ 사회적 수요와 관련 제도의 변화 속에서 여성이주 추이와 이주여성의 구성은 계속 변화할 것이며 현재로서는 부각되지 않은 새로운 의제가 등장할 가능성이 큼.

▶ 주요 이주여성 집단에 관한 정책 접근을 발전시키는 한편, 새롭게 등장하는 의제에 대한 선제적 접근을 모색하는 것도 중장기적 차원에서 중요한 과제임.



## 이러한 방향에서 다음과 같은 정책과제를 제안함.

- ▶ 여성이주노동자의 인권 보호를 위한 외국인근로자 정책 강화
  - 외국인근로자 대상 성희롱, 성폭력 예방교육의 실효성 확보
  - 고용허가제, 계절근로자 사업상 여성이주노동자 인권보호 조치 강화
  - 사업장 변경 판정 시 성희롱, 성폭력 증거 자료 인정 범위 확대
  - 여성이주노동자의 모성보호를 위한 실질적 조치 강구
- ▶ 성인지적 유학생 정책 추진
  - 여성 유학생 인권 보호를 위한 대학 내 인프라 강화
  - 대학 내 인종·종족 차별에 대한 대응조치 마련
  - 아르바이트 시 성희롱, 성폭력 피해에 대한 대책 마련
- ▶ 다양한 이주여성의 인권 보호를 위한 부처간 협력체계 구축
  - 주요 이주여성 집단의 인권 실태에 대한 부처간 공동 조사 실시
  - 다양한 이주여성 집단의 폭력피해 예방, 피해자 보호를 위한 부처간, 기간관 협력체계 구축
- ▶ 농업, 농촌부문 여성인권 및 성평등 정책 강화
  - 농업부문 여성이주노동자 인권 보호를 위한 부처간 합동 점검체계 마련
  - 농업부문 사업주 교육, 성희롱 예방교육 시행 체계 마련
  - 농촌사회의 성평등 수준 제고를 위한 적극적 접근 모색
- ▶ 중장기적 관점의 여성이주 정책 의제 발굴
  - 새로운 이주여성 집단 형성 가능성에 대비한 폭넓은 이슈에 대한 접근 모색
  - 귀환 이주여성에 대한 권리 구제방안 마련
  - 이주여성 지원기관의 전문성 제고 및 다층적 지원체계 구축

주관부처: 고용노동부 외국인력담당관(여성이주노동자), 법무부 출입국·외국인정책본부(계절근로자), 교육부 교육국제화담당관(유학생)  
 관계부처: 여성가족부 다문화가족과, 권익보호과(이주여성), 농림부 농촌여성정책팀(농촌)