

한국의 외국인력 정책*

임 현 진** · 설 동 훈***

현행 외국인력 정책인 ‘산업기술연수제도’와 ‘연수취업제도’의 문제점을 극복하기 위한 대안으로서 ‘고용허가제도’의 내용을 탐색하고, 그 실시 방안을 설계한다. 현행 외국인력 정책은 ① 명분과 실체가 일치하지 않는 표리부동한 편법, ② 미등록노동자 수의 증가를 막는 데 실패한 제도, ③ 외국인노동자 인권침해를 유발한 제도, ④ 외국인노동자 선발을 둘러싼 비리를 양산한 제도, ⑤ 미등록노동자가 산업연수생보다 법률적으로 우대받는 제도라는 치명적 문제점을 갖고 있다. 본 연구는 외국인력 정책 대안으로서 고용허가제도의 내용을 정리하고, 구체적 시행계획을 설계하여 제시하고 있다. 고용허가제도는 ‘국내 노동 시장 보완성의 원칙’과 ‘차별 금지의 원칙’에 기초를 두고 있는데, 국내 외국인노동자에게 ‘근로자’ 신분을 부여하여 합법적으로 취업할 수 있도록 하는 외국인력 관리 방식이다. 고용허가제도가 실시되면 한국 정부의 직업안정기관이 외국인력 수입의 주체가 될 것이며, 송출비리와 불법체류자 양산 등 각종 문제를 해소할 수 있을 것이다.

한국을 비롯한 꽤 많은 나라는 사증(査證, visa) 제도를 통하여 외국인노동자를 받아들인다. 이 사증 제도는 외국인노동자의 노동이동과 단체교섭권을 제약함으로써, 내국인과 외국인의 차등 대우를 합리화한다.¹⁾ 미국과 캐나다처럼 이민을 통해

* 본 연구는 1995년 대상문화재단의 연구비 지원과 2000년 노동부의 고용보험제도 발전을 위한 연구용역사업의 일환으로 이루어졌다.

** 서울대학교 교수, 사회학. 전공분야: 사회발전론, 비교사회학. 주요업적: 《21세기 한국사회의 안과 밖》(서울대학교출판부, 2001), 《비교사회학》(나남출판, 2000), 《지구시대 세계의 변화와 한국의 발전》(서울대학교출판부, 1998) 등 다수. 연락처: 서울대학교 사회과학대학 사회학과. 02-880-6412. lim888@kornet.net.

*** 서울대학교 사회발전연구소 연구원, 사회학. 전공분야: 전지구화, 노동사회학, 계량분석. 주요업적: 《외국인노동자와 한국사회》(서울대학교출판부, 1999), 《노동력의 국제이동》(서울대학교출판부, 2000), 《외국인근로자 고용허가제 도입 방안》(노동부, 2000) 등 다수. 연락처: 서울대학교 사회과학연구원 사회발전연구소. 02-880-8799. dhseol@plaza.snu.ac.kr.

1) 한국 정부는 외국인의 입국 ‘사증’을 외국인노동자 규제 장치로 사용하지만, 유럽 여러 나라 정부는 외국인노동자의 ‘취업허가증’ 발급을 통하여 외국인노동자의 양과 질을 규제한다. 즉 세계 각국의 외국인력 관리 유형은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 ‘출입국 관리’에 중점을 두는 미국형으로, 한국·미국·영국·일본·대만·싱가포르 등이 채택하고 있는데, 사증 발급을 통하여 외국인의 입국을 규제한다. 그 나라에서 취업을 원하는 외국인은 사전에 ‘취업이 가능한 사증’을 발급받아야 한다. 그리고 출입국관리 업무를 전담하는 개별 행정기관이 있다. 둘째는 ‘체류 관리’에 중점을 두는 유럽형으로, 프랑스·독일·스웨덴·네덜란드·스웨덴 등 국경이 육지로 연결되어 있는 나라들이 채택하고 있다. 그 나라들은 입국 사증을 통한 규제가 사실상 불가능하기 때문에 체류관리를 엄격히 하고 있다. 따라서 그

형성된 나라의 경우, 그것은 영주를 목적으로 한 이민자와 일시적 이주노동자의 차별로 나타난다. 자기 나라에 영구 정착하는 것을 허락한 이민자에게는 내국인과 동등한 대우를, 일시적 이주노동자에 대해서는 차별 대우를 할 수 있는 법적인 장치가 각국의 「출입국관리법」이나 「이민법」에 담겨 있는 것이다(Corrigan, 1977; Cohen, 1987; Miles, 1987). 한국이나 일본처럼 외국인 이민을 수용하지 않는 나라는 외국인력을 불가피하게 받아들여도, 그들 전원이 영주하지 않고 일정 기간 취업한 후에 출국할 것을 기대한다(설동훈, 2000a). 그러므로 한국은 외국인에게 가장 배타적인 제도를 갖고 있는 나라 중의 하나로 볼 수 있다.

외국인노동자를 모든 면에서 내국인과 동등하게 대우하는 나라는 하나도 없다. 일시적 이주노동자 수입 제도 자체가 자본가에게 ‘저렴하고’ 단결력이 없는 노동력을 공급하기 위해 고안된 것이기 때문이다. 그래서 자본주의를 규정짓는 ‘자유로운 노동’이란 한 국가의 영토 내에 거주하는 그 나라 국민에게 한정된다는 주장이 강력히 대두되었다(Sharma, 1997a, 1997b). 자본주의 사회의 등장과 함께 사라질 존재로 간주되었던 ‘부자유노동자’(unfree wage labor)가 현대 자본주의 재생산의 핵심에 자리잡고 있다는 것이다(설동훈, 1999:108~109).

그렇지만 부자유노동자가 존속하고 있다는 사실이 대부분의 나라가 일시적 이주노동자에게 ‘근로자’ 신분을 부여하지 않고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 거의 모든 나라는 외국인노동자들에게 근로자 신분을 부여하되, 노동이동을 통한 ‘직업 선택의 자유’를 부분적으로 제약하고 있으며, 단결권과 단체교섭권의 행사에 한계를 설정하고 있을 뿐이다. 그러나 한국은 단순기능직에 종사하는 외국인노동자에게는 ‘근로자’ 신분마저 부여하지 않고 있다. 현대 문명국 중 자국에서 ‘근로’를 제공하는 외국인에게 근로자 신분을 부여하지 않는 나라는 극소수에 불과하다.

본 연구는 이처럼 배타적인 한국의 외국인력 정책의 근간을 이루고 있는 ‘외국인 산업기술연수제도’와 그것의 연장 형태인 ‘외국인 연수취업제도’의 문제점을 지적하고, 대안적 정책으로서 ‘외국인 고용허가제도’ 도입 방안을 구체적으로 검토·마련하기로 한다.

1. 현행 외국인력 정책의 기초

한국정부가 외국인의 취업 사증 발급 시 고려하는 기준은 ‘보완성의 원칙’이다. 보완성의 원칙이란 내국인으로 충원하지 못하는 특수 직종에 한해, 엄격한 심사과

나라 정부는 외국인노동자를 ‘취업허가’를 통하여 통제한다. 외국인 관리도 여러 행정기관이 각 소관분야에 따라 개입한다(설동훈, 2000a:104~105).

정을 거쳐 제한된 규모의 취업 관련 사증을 발급하는 것을 말한다. 그것은 내국인이 노동시장에서 외국인노동자에 의하여 대체되는 것을 예방하고, 보완적인 외국인력만 수입함으로써 한국인노동자의 임금·노동조건·생산성의 저하를 막으려는 목적에서 고안된 원칙이라 할 수 있다.

「출입국관리법」은 외국인이 한국에서 취업할 수 있는 체류자격을 교수·회화지도·연구·기술지도·전문직업·특정직업 등 전문기술 분야로 제한함으로써, 단순기능직 외국인노동자의 국내 취업을 원칙적으로 금지하여 왔다.²⁾ 한국정부는 「출입국관리법」을 통해 외국인이 한국에서 1년 이상 취업할 수 있는 사증을 내국인으로서는 충원 불가능한 전문기술직종으로 한정하여 발급함으로써 단순 생산직 종사자의 유입을 원칙적으로 봉쇄하는 정책을 견지하여 왔다. ‘단순기능직 수입금지 원칙’이 철저히 견지되었다면, 다시 말해 한국에서 일하는 외국인노동자가 전문기술직 종사자로 한정되었다면, 한국에는 단순기능직 외국인노동자가 한 명도 없어야 한다.

그러나 현실은 「출입국관리법」 규정과 무관하게 진행되었다. 1987년 무렵부터 자발적·비공식적으로 입국하기 시작한 미등록 외국인노동자(undocumented foreign workers)가 해를 거듭하면서 급증하였으며, 또 1991년부터 정부가 공식적으로 문호를 개방한 산업기술연수생 역시 한국인노동자가 기피하는 단순기능직에 이미 종사하고 있다.

1980년대 중엽 이후 줄곧, 상당수 국내 기업은 외국인 ‘관광객’이나 ‘연수생’을 고용해왔다. 또한 정부는 1991년 10월 법무부 훈령 제255호로 「외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침」을 발표하여, 국내기업에 명목상 ‘고용’은 아니지만 실질적으로 노동력을 제공하는 ‘외국인 산업기술연수제도’를 실시하였다.

이러한 모순적 상황은 정부가 1993년 12월 법무부 훈령 제294호로 「외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침」을 개정하여, 외국인력 도입 주체에 ‘주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장’을 추가하면서 더욱 심화되었다. 사용자 단체인 중소기업협동조합중앙회가 산업기술연수생의 모집·알선·연수·사후관리를 담당하게 되면서, 이 제도는 ‘산업체 인력난 해소를 위한 연수’라는 한층 더 노골적인 외국인력 수입 방편으로 전락하였다.

정부는 1998년부터 ‘외국인 산업기술연수제도’를 부분적으로 수정한 ‘외국인 연수취업제도’를 채택하였다. 이 제도는 외국인이 2년간 국내기업에서 연수를 받은 후 소정의 시험에 합격하면 1년간 합법적으로 취업할 수 있다는 내용으로, 1998년 4월 1일 이후 입국한 산업기술연수생이 그 적용 대상이다.³⁾ 그 결과 2000년 4월부

2) 「출입국관리법」 제18조, 시행령 제23조.

3) 산업기술연수제도가 1997년 개정된 「출입국관리법」과 1998년 4월 1일 공포된 「출입국관리법 시행령」을 근거로 “2년간 산업연수를 거친 후 소정의 시험에 합격한 ‘연수생’에게 ‘근로자’로 체류자격을 바꾸어 1년간 연수취업을 허용하는” 「체류자격 변경허가제도」(연

터 국내에는 근로자 신분을 인정받는 '연수취업자'라는 외국인노동자가 생겨났다.

<표 1> 국내 외국인노동자 수, 2000년 8월

(단위: 명, %)

전체	합법체류자					미등록 노동자
	소계	등록노동자		산업연수생		
		전 기술인력	문 연수취업자	업종별단체 추천연수생	해외투자 기업연수생	
267,627 (100.0)	95,126 (35.5)	15,114 (5.6)	950 (0.3)	59,559 (22.3)	19,503 (7.3)	172,501 (64.5)

주: 업종별단체는 중소기업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 대한건설협회다.
자료: 법무부(2000); Seol(2000b).

<표 2> 체류자격별 외국인노동자 수, 1987~2000년

(단위: 명)

연도	전체	등록노동자	산업연수생	미등록노동자
1987년	6,409	2,192	0	4,217
1988년	7,410	2,403	0	5,007
1989년	14,610	2,474	0	12,136
1990년	21,235	2,833	0	18,402
1991년	45,449	2,973	599	41,877
1992년	73,868	3,395	4,945	65,528
1993년	66,323	3,767	8,048	54,508
1994년	77,546	5,265	24,050	48,231
1995년	142,405	8,228	52,311	81,866
1996년	210,494	13,420	68,020	129,054
1997년	245,399	15,900	81,451	148,048
1998년	157,689	11,143	47,009	99,537
1999년	217,384	12,592	69,454	135,338
2000년	232,742	13,746	70,638	148,358

주: 1) 기준시점은 각 연도 12월 31일이나, 1992년은 7월 31일, 2000년은 3월 31일이다.
2) 2000년 3월까지의 연수취업자가 없었으므로, 이 표의 등록노동자는 전원이 전문기술직 종사자다.

자료: 법무부(2000); 설동훈(2000a:190); Seol(2000a).

수취업제도)로 탈바꿈하면서 한국의 외국인력정책은 비로소 법령에 기반을 둔 제도로 자리잡았다.

2000년 8월말 국내 외국인노동자 수는 267,627명이었다. 그것은 국내 전체취업자의 약 1.2%, 임금노동자의 약 1.9%, 5인 이상 사업장 상시노동자의 약 3.6%에 해당한다(노동부, 2000c). <표 1>에서 외국인노동자의 체류자격별 구성을 보면, 그들의 중 5.6%는 전문기술인력이고, 0.3%는 연수취업자이며, 29.6%는 산업연수생이고, 나머지 64.5%는 미등록노동자다. 국내 외국인력의 94.4%는 단순기능직 노동자인데, 그 중 출입국관리법령 상 취업이 가능한 체류자격을 갖고 있는 사람은 0.3%에 불과하고, 나머지 94.1%는 편법 또는 불법으로 취업하고 있다.

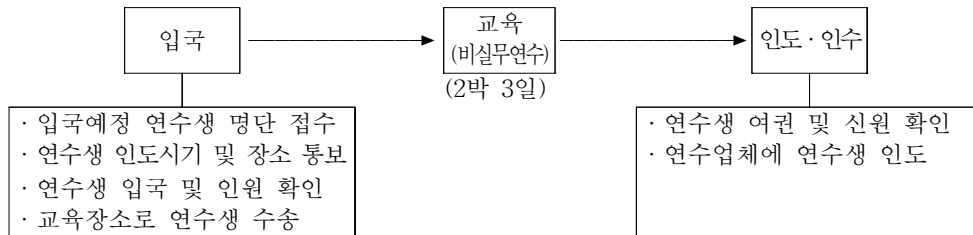
이처럼 편법 내지 불법 취업자가 외국인력의 대다수를 차지하는 현상은, <표 2>에 제시된 것처럼, 외국인력이 국내에 들어오기 시작한 1987년 이후 지금까지 지속되고 있다. 그것은 정부가 실질적으로는 단순기능직 외국인노동자를 활용하면서도, 공식적으로는 그렇지 않은 것처럼 위장해 온 양면적 정책의 결과라 할 수 있다. 말하자면, 이미 한국의 노동시장은 개방되었고, ‘단순기능직 외국인력 수입금지 원칙’은 이미 붕괴된 것이다.

2. 현행 외국인력 정책의 문제점

외국인 연수취업제도는 다음 다섯 가지 치명적 문제점을 갖고 있다. 첫째, 연수취업제도는 명분과 실체가 일치하지 않는 표리부동(表裏不同)한 편법이다. 연수취업제도는 2년간 연수를 거친 자 중 소정의 필기시험에 합격한 자에게 1년간 근로자 체류자격을 부여한다. 연수취업제도의 취지는 기능과 의사소통을 배우는 동안 산업연수생으로 대우하고, 그 이후에 정식 근로자로 대우하는 것이다. 그런데 산업연수생은 본국에서 7일, 국내에서 3일, 도합 10일에 불과한 비실무연수(off-the-job training)를 받고, ‘2년에서 3일을 뺀 기간 동안’ 산업현장에서 실무연수(on-the-job training)를 받는다. [그림 1]과 <표 3>에는 국내에서 행해지는 3일간의 비실무연수의 절차와 내용이 제시되어 있는데, 그것조차 산업기술 교육과는 무관한 사항들로 구성되어 있음을 알 수 있다.

여기에서 결정적 문제점은 산업연수생의 대다수가 연수는 받지 않고 근로만 제공하고 있다는 점이다. 한국의 출입국관리법령에 외국인 산업연수생 관련 규정이 있기는 하지만, 그것은 산업연수의 근거 규정이지, 기업이 산업연수생에게 ‘연수’를 실시하지 않고 ‘근로’를 시키는 것을 합리화하여 주는 규정은 아니다. 산업연수생을 ‘근로자’로 인정하지 않으려는 정부 정책은 대법원 판례에 의하여 거부되었다. 대법원은 판례를 통하여 미등록 외국인노동자의 ‘근로자’ 신분과 산업연수생의

‘근로자성’을 인정하였다.⁴⁾ 또한 정부 스스로 ‘산업연수생’을 외국인력 통계에 포함시켰으며, 종종 ‘인력난 완화를 위한 산업연수생’이라는 표현을 공식문서에 사용하는 등 현행 인력정책이 편법임을 자인하여 왔다.



자료: 중소기업협동조합중앙회(2000e).

[그림 1] 외국인 산업기술연수생의 입국에서 사업체 배치까지의 절차

<표 3> 외국인 비실무연수 내용, 2000년

첫날	둘째날	셋째날
연수원 입소	건강검진, 종합정보	불법체류 사례
오리엔테이션	한국의 개황, 문화 등	출입국 관리법
신상명세서 점검	한국의 생활정보	한국의 경제환경
레크리에이션	한국의 기초생활용어	산업안전 수칙
한국의 전통예절	정기적금통장 교부	연수생 인도
	한국의 전통예절	

자료: 중소기업협동조합중앙회(2000e).

연수취업제도의 모델은 일본의 기능실습제도다(설동훈, 2000a). 일본의 기능실습 제도는 연수제도가 근로자를 연수생의 형태로 편법 도입한다는 비난을 받자 도입한 제도다. 그것은 1년 연수와 2년 기능실습으로 구성된다. 연수기간 중에는 비실무연수가 4개월, 실무연수가 8개월 이루어지는데, 강의실에서 행해지는 비실무연수가 강화된 것이 특징이다. 또 일본의 연수생과 기능실습생 수는 한국보다 훨씬 적다. 1996년 일본의 연수생 수는 20,883명, 기능실습생 수는 8,624명이었다. 일본의 외국인노동자 65만 명 중 ‘연수생과 기능실습생’이 차지하는 비율을 계산하면 4.5%에 불과하다. 1996년 한국의 산업연수생 수는 같은 해 일본의 연수생 수의 세

4) 산업연수생의 근로자성을 인정한 대법원 판례로는 대법 95누 2050(1995·12·22), 대법 96도 694(1997·3·28), 대법 97누 10352(1997·10·10)가 있다(임현진·설동훈, 2000:153~154).

배 이상이고, 연수생과 기능실습생을 합한 것의 두 배가 넘는다. 만약 그 제도가 본연의 목적에 충실하게 운영된다면 한국이 일본보다 저개발국에 기술을 더 많이 이전하고 있다는 결론을 도출할 수 있다. 안타깝게도 그것은 사실이 아니다. 이를 통해 일본의 기능실습제도와 한국의 연수취업제도는 서로 다른 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

한 가지 주목할 만한 사실은 1993년 4월 일본 정부가 이러한 문제점을 보완하기 위하여 연수제도를 수정하여 ‘외국인 기능실습제도’를 실시하였음에도 불구하고, 한국 정부는 1993년 11월 중소기업협동조합중앙회를 인력 수입 주체로 하는 외국인 산업기술연수제도를 오히려 확대 실시하는 결정을 내렸다는 점이다. 한국 정부는 일본에서 많은 문제점을 안고 있는 것으로 판명된 연수제도를 사용자가 편법적으로 운영할 수 있도록 변형하여 실시함으로써, ‘후진성의 이점’을 살리지 못하였다.

1998년 4월 1일부터 실시된 연수취업제도는 그 때까지 겉으로만 고수하여 오던 ‘생산기능직 외국인력 수입금지’를 명실공히 포기하였다는 점에서 의미는 있다. 그러나 산업연수생이 취업하는 일자리가 대부분 단순직종인데 2년간의 연수가 왜 필요한지를 합리화하기는 어렵게 되어 있다. 2년간 “연수 없는 근로”만으로는 “숙련 외국인력”이 되었다고 간주하는 것은 너무나 공색하다.

둘째, 연수취업제도는 미등록노동자 수의 증가를 막는 데 실패하였다. 2000년말 현재 한국에는 대략 30만 명의 외국인노동자가 있는데, 그 중 60% 이상이 불법체류자다. 한국의 외국인노동자 중 미등록노동자 비율은 세계 최고 수준으로, 2위격에 해당하는 일본보다 무려 20%포인트 가량 높다.⁵⁾ 미등록노동자 수는 등록노동자와 산업연수생을 합한 ‘합법체류자’ 수보다 훨씬 많다. 이러한 현상은 단순기능 외국인력이 유입되기 시작한 1980년대 후반부터 줄곧 지속되어 왔다.

일견 연수취업제도와 산업기술연수제도는 미등록노동자 수의 증가와 무관한 듯 보인다. <표 4>에 제시한 것처럼, 2000년 3월 기준 미등록노동자 중 사업체 이탈 산업연수생의 비중은 20.1%에 불과하기 때문이다. 달리 말해 미등록노동자의 79.9%는 관광이나 방문 명목으로 입국하여 규정된 체류기간을 초과하여 머무르면서 취업하고 있는 사람들이다.

그러나 산업기술연수제도의 도입 취지에 ‘미등록노동자 대체’가 있었다는 점을 고려하면 사정이 달라진다. 중소기업협동조합중앙회를 통하여 수많은 산업연수생을 도입하였음에도 불구하고 미등록노동자가 감소하기보다는 오히려 급증하였다는 점은 연

5) 일본의 1996년 미등록노동자 비율은 43.4%였다. 기타 주요 나라의 전체 외국인력 중 미등록노동자가 차지하는 비율을 보면, 대만 7.4%, 싱가포르 3.2%, 독일 6.5% 수준이다(노동부, 2000c).

수취업체도의 실패를 말해준다. <표 4>에서 확인할 수 있듯이, 외환위기로 인한 국내 경기 침체로 귀국희망자가 많았던 1998~1999년에도 '신규 산업연수생 이탈률'이 20% 내외를 기록하였다는 점이 이를 입증하여 준다.⁶⁾

<표 4> 사업체를 이탈한 산업연수생 수와 비율, 1996~2000년

(단위: 명, %)

구분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
산업연수생 이탈자 수	11,143	18,698	21,349	26,978	29,910
미등록노동자 수	129,054	148,048	99,537	135,338	148,358
미등록노동자 중 이탈자 비율	8.6	12.6	21.4	19.9	20.2
산업연수생 수	68,020	81,451	47,009	69,454	70,638
이탈자와 산업연수생의 비	16.4	23.0	45.4	38.8	42.3
신규 산업연수생 입국자 수	25,919	20,092	10,547	30,354	8,956
신규 산업연수생 이탈자 수	11,481	6,132	2,355	6,012	310
신규 산업연수생 이탈률	44.3	30.5	22.3	19.8	3.5

- 주: 1) 기준시점은 각 연도 12월 31일이나, 2000년은 3월 31일이다.
 2) 미등록노동자 중 이탈자 비율=(산업연수생 이탈자 수 / 미등록노동자 수)×100(%)
 3) 이탈자와 산업연수생의 비=(산업연수생 이탈자 수 / 산업연수생 수)×100(%)
 4) 신규 산업연수생 이탈률은 해당기간 중 입국자와 이탈자 수를 기준으로 계산하였다. 즉 신규 산업연수생 이탈률=(산업연수생 입국자 수 / 산업연수생 이탈자 수)×100(%)

자료: 중소기업청(2000a)을 토대로 계산.

사업체 이탈자가 장기간 미등록노동자로 체류하여 누적인원이 증가하고 있다는 점도 주목하여야 한다. <표 4>는 사업체 이탈자 수를 산업연수생 수와 비교한 지수가 1996년 16.4%에서 2000년 42.3%로 급격히 상승하고 있음을 보여 준다.

셋째, 연수취업체도는 인권침해를 유발한 원흉이다. 인권침해는 미등록노동자 뿐 아니라 산업연수생에게서도 발생하고 있다. 연수취업체도는 미등록노동자가 다수를 차지하는 기형적 인력구조를 낳았는데, 적지 않은 미등록노동자가 인권침해의 피해자로 종종 보고된다. 또한 산업기술연수제도 하에서 산업연수생은 미등록노동자의 절반 정도에 불과한 낮은 임금을 받았는데(설동훈, 1999), 이러한 임금격차는 산업연수생의 사업체 이탈을 양산하였다(표 4 참조).

연수생의 사업체 이탈을 막으려는 연수업체의 대응은 두 방향으로 전개되었다.

6) 1998~1999년은 그 전보다 '신규 산업연수생 이탈률'이 상대적으로 낮았는데, 그 원인은 연수취업체도의 실시라는 '제도 개선 효과'에 있다기보다는, 경기침체로 미등록노동자의 고용 기회가 감소하였기 때문이다.

한 가지는 기업이 감시·감독을 강화하는 방법이다. 일과 후 또는 휴일 외출을 통제하고, 한국인 감시자를 붙여 두거나, 심지어 숙소 문을 밖에서 걸어 잠그는 일까지 발생하였다. 감시, 신분증 압류, 강제적립금, 임금체불 등의 각종 비인간적 방법이 산업연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 동원되었다. 또 이탈한 산업연수생을 찾은 관리자들과 폭언·폭행 사례가 잇따랐다. 2000년 3월 외국인노동자대책협의회가 간행한 『외국인 산업기술연수생 인권백서』는 산업기술연수제도와 관련된 인권침해 사례를 보고하고 있다. 결국 산업기술연수제도는 본래의 취지와는 달리 “현대판 노예제도”라는 오명을 듣게 되었다(Linard, 1998; 외국인노동자대책협의회, 2000a). 달리 말해, 잘못된 제도 때문에 일부 한국인 기업가와 관리자는 노예감독자로 전락하였다.

<표 5> 한국인노동자와 외국인연수생의 임금 격차, 1998~1999년

(단위: 원, %)

구분	중소기업청 인력지원과 (1998.11.15~12.10 조사)		중소기업청 경영지원국 (1999.5.1~31 조사)	
	한국인 노동자	외국인 산업연수생	한국인 노동자	외국인 산업연수생
월급여	769,000 (100.0)	609,460 (79.3)	839,000 (100.0)	621,000 (74.0)
기본급 제수당 및 복리비		344,650 264,810		344,650 276,350

주: 외국인 산업연수생의 기본급(정확히 말하면 기본연수수당)은 조사당시인 1998년 9월~1999년 8월의 최저임금 344,650원을 적용하였다.

자료: 중소기업청(1999a, 1999b).

다른 한 가지는 기업이 자발적으로 임금수준을 올려 주는 것이다. 대부분의 기업은 산업연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 미등록노동자의 임금수준에 근접할 정도로 임금을 올려 주었다.⁷⁾ 이는 중소기업청의 「산업연수생 및 연수업체 실태조사」와 「'99 상반기 중소기업 인력실태조사」 결과에서도 확인되었다(표 5 참조). 앞의 조사에서 산업연수생의 월평균임금은 609,460원으로 한국인노동자 769,000원의 79.3% 수준이나 노동생산성은 87.5% 수준으로 나타났고, 뒤의 조사에서 산업연수생의 월평균임금은 621,000원으로 한국인노동자 839,000원의 74.0% 수준이나 노동생산성은 82.0% 수준으로 나타났다. 외국인 산업연수생의 노동생산성이 한국인노동자보다 낮은 점과 모든 기업이 숙소·식사를 제공하고 있다는 점을

7) 미등록노동자의 임금수준은 같은 기업에 근무하는 한국인 신참 노동자와 비슷하다(설동훈, 1999).

고려하면, 현재 상당수 산업연수생은 임금에서 차별 대우를 받지 않는다. 하지만 임금을 올려주지 않은 기업에 근무하는 일부 산업연수생은 여전히 극심한 차별 임금을 받고 있다.

넷째, 연수취업제도는 외국인노동자 선발을 둘러싼 각종 비리를 양산하였다. 외국 현지의 송출기관은 한국에 취업하기를 희망하는 사람들로부터 실제 소요경비를 훨씬 초과하는 막대한 송출수수료를 징수하였다. 중소기업청의 「산업연수생 및 연수업체 실태조사」 결과를 보면, 응답자의 70%에 달하는 산업연수생이 중소기업협동조합중앙회가 송출기관에 제시한 340~1,300달러보다 훨씬 많은 수수료를 납부한 것으로 나타났으며, 응답자의 68.5%가 1,500달러 이상의 송출수수료를 지불하였다고 대답하였다(중소기업청, 1999a). 송출수수료를 충당하기 위하여 막대한 빚을 진 산업연수생이 국내에 들어오자마자 곧바로 사업체를 이탈한 사례가 적지 않다.

다섯째, 연수취업제도가 실시되고 있는 한국에서는 미등록노동자가 합법적 체류 자격을 가진 산업연수생보다 더 많은 법적 보호와 더 높은 수준의 임금을 받는다. 미등록노동자는 「근로기준법」의 전체 조항을 적용받지만, 산업연수생은 그 중 8개 조항만 적용받는다. 미등록노동자의 임금은 내국인과 같은 수준이지만, 산업연수생의 임금수준은 그에 못 미친다. 즉 정상과 비정상이 완전히 전도된 형국이다.

3. 대안적 정책으로서의 고용허가제도

고용허가제도는 외국인에게 ‘근로자’ 신분을 부여하여 그들을 적법하게 사용하는 것을 골자로 한다. 2001년 ‘한국방문의 해’를 맞이한 우리나라가 외국인의 유입을 통제하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 최선의 대안은 국내 중소기업이 미등록 노동자를 고용하지 않고도 사업을 영위할 수 있도록 하는 체계적 인력 공급계획을 마련하는 길이다. 통일 후 북한 노동력이 유입될 때를 대비하여야 하지만, 그러기 위하여 연수취업제도에 집착할 이유는 별로 없다. 연수취업제도가 다섯 가지 치명적 문제점을 갖고 있는 이상, 새로운 제도의 도입이 필수적이기 때문이다.

현행 연수취업제의 문제점을 극복하기 위하여 실사구시(實事求是) 정신에 입각하여 외국인력 정책을 새로 수립하여야 한다. 국제사회는 산업연수제도와 그것을 수정한 연수취업제도를 한국의 ‘미숙련 외국인력’ 수입제도로 인정하고 있다. 단순 인력 수입을 회피하기 위하여 연수취업제도를 실시하고 있다는 주장은 이러한 관점에서 보면 궤변에 불과하다. 결국 국내에서 일하는 외국인에게 근로자 자격을 부여하는 것을 핵심내용으로 하는 외국인 고용허가제도는 닫혀진 노동시장을 개

방한다는 혁명적 발상이라기보다는, 국내 기업에 합법적 외국인력을 공급하여 기업이 안정적으로 필요한 인력을 확보할 수 있도록 하는 개선안이다.

고용허가제도의 핵심 내용은 외국인력 도입 업무를 사용자단체인 중소기업협동조합중앙회가 아닌 ‘공공기관’에 맡김으로써 송출비리를 없애고 인력도입의 투명성·공정성·효율성을 높이고자 하는 것이다. 그리고 기존 미등록노동자를 사용하는 업체의 현실을 감안하여, 밀항자·범죄자·유형업소 취업자 등 부적격 사유가 없는 한 합법적으로 외국인력을 채용하도록 공급하고, 취업 중인 미등록노동자에 대해서는 유예기간을 두어 자진출국을 유도한다. 그렇게 되면, 한국 정부의 미등록노동자 대책은 ‘방치·묵인형’에서 탈피하여 ‘적극적 관리·규제형’으로 변모할 것이다.

1) 고용허가제도의 원칙과 실시 방법

외국인 고용허가제도의 기본 원칙은 다음 두 가지다. 첫째, 외국인노동자의 수·직종·숙련수준 등을 결정할 때에는 ‘국내 노동시장 보완성의 원칙’을 견지하여야 한다. 달리 말해, 외국인노동자가 입국하기 이전에는 ‘한국인노동자 우선의 원칙’을 철저히 적용하는 것이다. 국내 노동자로 충원되지 않는 노동시장 부문에만 제한적으로 외국인력을 받아 들여야 하기 때문이다.

둘째, 외국인노동자가 입국한 이후에는 ‘차별 금지의 원칙’을 적용하여야 한다. 우리나라 「헌법」과 「근로기준법」에서 “국적에 의한 차별 금지”를 명문화하고 있으므로 그것을 준수하는 것이 필수적이다. 그것은 다른 말로 “균등대우의 원칙”이라 할 수 있는데, ‘기회의 평등’을 의미하는 것이지 ‘결과의 평등’을 의미하는 것이 아니다. 즉 노동자의 업무수행 능력에 따른 대우의 차등은 정당한 것으로 간주된다.

요컨대, 새로운 외국인력 정책의 기초는 국내 노동시장을 보호하기 위하여 외국인노동자 수를 최소한으로 유지하되, 그들이 국내에 입국한 후에는 인권과 노동권을 존중하는 것이다.

고용허가제도를 실시하는 방법은 「외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률」을 법제화하는 데서 찾아야 한다. 미등록 외국인노동자와 외국인 산업연수생에 대한 차별대우가 만연한 현실을 개혁하기 위해서는 현행 제도의 보완으로는 불충분하므로 별도의 입법이 필수적이다. 법률은 규제와 보호라는 양날을 지닌 칼과 같다. 「외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률」에는 외국인노동자의 고용과 관리에 관한 내용과 절차를 규정하고, 근로자로서의 권리를 보장하고 그들의 인권 침해 예방을 위한 제도적 장치 등이 포함되어야 한다. 또한 경과 규정을 두어,

현행 산업연수생 사용업체에 대해서는 기존 연수계약기간 만료 시까지 ‘산업연수생’의 고용을 인정하여야 할 것이다.

이 법률의 적용 범위는 현재 정부의 관리가 거의 이루어지지 않고 있으면서 대상자가 많은 ‘단순기능직 외국인노동자를 고용하는 사업주’와 ‘당해 외국인노동자’로 한정한다. 따라서 과학기술·예술 등 전문분야에 취업하는 외국인과 당해 외국인을 고용하는 사업주는 이 법률의 적용 대상에 포함되지 않고, 현행처럼 「출입국관리법」의 취업 관련 사증을 발급받아 국내에서 취업할 수 있어야 한다.⁸⁾

<표 6> 현행 및 대안적 외국인력 정책의 비교

구분	산업연수제도 및 연수취업제도	고용허가제도
규율법률	출입국관리법	외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률 출입국관리법
도입신분	연수생(2년), 근로자(연수취업자, 1년)	근로자(1년, 2회 연장 가능)
도입절차	중소기업협동조합중앙회가 연수업체 선정 법무부가 입국·체류 허가	노동부가 고용허가 법무부가 입국·체류허가
인력 모집·선발	업종별단체(중소기업협동조합중앙회 등)가 외국의 송출 기관이 모집·선발 한 인력을 각 사업체에 ‘일괄 배정’	직업안정기관이 관리하는 외국인구직자 명단에서 ‘사업주가 직접 최종 선발’
법적 보호 근거	연수생: 외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침(근로기준법 일부 조항, 최저임금, 산업안전보건, 산업재 해·의료보험) 연수취업자: 노동관계법령	노동관계법령
보수	연수생: 연수수당 연수취업자: 임금	임금
기업부담	연수생: 기본연수수당+기타수당+연수 관리비+숙식비+출국교통비 연수취업자: 기본급(임금)+법정수당 (퇴직금 등)	기본급(임금)+법정수당(퇴직금 등)
지도·관리	중소기업협동조합중앙회·위탁관리회 사(중소기업협동조합중앙회 지정 법인)	정부(노동부)
외국사례	없음. 일본의 기능실습제도는 형식은 유사하나 실제 연수를 실시하므로 별개 의 제도임.	독일, 싱가포르, 대만 등 대부분의 나라

8) 단순기능직 외국인노동자에 대해서만 이 법률을 적용하는 까닭은 단순기능직 외국인노동자의 관리를 엄격하게 하는 한편, 전문기술직 외국인노동자에게 출입국의 편의를 제공하여 우수 인력을 적극적으로 유치하려는 목적 때문이다. 미국·독일·일본·싱가포르·대만 등 대부분의 국가에서도 전문기술직 외국인력을 경쟁적으로 유치하기 위하여 ‘전문기술직 종사자’에 대해서는 출입국의 특혜를 제공하고 있다(설동훈, 2000f 참조).

정책총괄기구로 ‘외국인력정책심의위원회’를 설치·운영한다. 현행 ‘외국인산업인력정책심의위원회’(위원장: 국무조정실장, 위원: 관계부처 차관)를 외국인력 정책을 총괄·조정하는 ‘외국인력정책심의위원회’로 대체하면서, 국무총리를 위원장으로 하고,⁹⁾ 관계부처 장관과 노사대표, 관련 전문가 등의 위원이 참여하도록 함으로써 사회적 공감대 속에서 외국인력을 활용할 수 있도록 하여야 한다.¹⁰⁾

이 위원회는 심의·조정기구로서 ① 외국인노동자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항, ② 도입업종, 업종별 도입규모, 대상국가 등에 관한 사항,¹¹⁾ ③ 외국인노동자의 모집·배치·사후관리에 관한 사항, ④ 기타 외국인노동자의 고용 및 관리에 관한 중요한 사항을 결정하는 기능을 수행하도록 한다.

이 때 연간 노동력 수급전망, 국민경제의 여건 및 사업주 수요 등을 고려하여 외국인노동자 도입규모와 업종을 결정한다(이규용, 2000; 유길상, 2000). 도입규모는 업종별 부족인원 등을 고려하여 적정수준을 상한선으로 설정하여 운영하여야 한다.¹²⁾ 도입 업종·직종은 내국인이 취업을 기피하여 심각한 인력난을 겪고 있는 부문으로 한정하되,¹³⁾ 유흥업소의 접대부나 가정부 등은 제외하는 것이 바람직하다. 또한 업체 규모는 중소기업으로 제한하여야 한다.¹⁴⁾

아울러, 사업주에게 고용허가 신청 전에 적정임금에 의한 국내 인력 구인노력의무를 부여함으로써 국내인력의 일자리 잠식 가능성을 방지하고, 고용허가 신청대상 사업주의 자격요건, 기업규모별 고용상한선 등을 노동부장관이 매년 공표함으로써, 제도를 탄력적으로 운영하여야 한다.

한편, 이 제도의 성공을 위해서는 정부 부처의 유기체적 역할 분담이 절실하다. 외국인력의 도입 및 관리에 관계되는 주요 부처는 노동부·법무부·산업자원부·

9) 관계부처의 의견 조정을 순조롭게 하기 위하여 외국인산업인력정책심의위원회의 위상을 상향 조정할 필요가 있다.

10) 노사대표 외에 외국인노동자의 입장을 대변해 줄 수 있는, 외국인노동자대책협의회와 같은 국내 민간단체의 참여가 필수적이다.

11) 외국인력 수입 대상 국가는 그 수가 적으면 적을수록 관리가 용이하다. 과거 독일이 외국인력을 수입한 국가 수는 10개국 내외에 불과하였고, 현재 대만의 수입 대상국 수는 5개국에 불과하다. 현재 한국의 산업연수생 수입 대상 국가 수는 14개국이다. 외교적 필요성 때문에 그 대상국이 많아졌다는 점은 고려할 수 있으나, 외국인력의 효율적 관리를 위해서 그 나라 수를 줄이는 것이 바람직하며, 그 수를 늘리는 일은 피하여야 한다.

12) 단순기능직 외국인력 고용규모(quota)는 국내 노동시장에 대한 과학적 평가에 기반을 두고 신중하게 결정하여야 한다. 참고로, 현재 전체 취업자 대비 외국인노동자 비율은 한국 1.2%, 일본 1.2%, 대만 3.4%, 독일 7.7%, 싱가포르 20.0%다(노동부, 2000d).

13) 업종을 제조업·수산업·건설업으로 제한해서는 안되고, 국내 인력으로는 충원이 불가능한 산업을 폭넓게 고려하여야 한다. 농림축산업과 음식서비스, 교통운수 등 서비스업도 해외인력 도입의 타당성 여부를 검토하여야 한다.

14) 대기업에는 한국인 취업 희망자가 채도하고 있으므로 원칙적으로 단순기능직 외국인노동자의 고용을 금지하는 것이 바람직하다.

중소기업청이 있다. 노동부는 외국인력 수급대책 수립, 고용허가, 외국인노동자 관리, 귀국지도 등 외국인노동자 도입·관리 업무를 총괄하고, 법무부는 현행과 같이 외국인노동자의 입국·체류·출국 및 인권보호 관련 사항을 관장하며,¹⁵⁾ 산업자원부와 중소기업청은 국내인력 확보가 곤란한 기업의 작업환경개선 등 구조 조정을 지원하는 방식으로 역할을 분담하여야 할 것이다.

기타 관련 부서는 외교통상부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부, 농림부, 경찰청, 국가정보원 등이다. 외교통상부는 외국 정부와의 외교문제를 담당하고 외국 주재 한국공관과의 업무 협조를 위하여 위원회에 참가하여야 한다. 보건복지부는 외국인노동자의 보건·의료와 아울러 그들의 유입이 한국사회에 미칠 수 있는 악영향을 예방하기 위해서 적극적 참여가 요망된다. 건설교통부와 해양수산부 및 농림부는 해당 산업에 외국인력이 배치될 경우 관련 부처다. 경찰청은 법무부와 연계하여 미등록노동자 단속을 강화하기 위하여 위원회 참가가 필수적이다. 국가정보원은 국내 산업기밀의 해외 유출 방지와 기타 보안업무의 연계 때문에 위원회에 참가하여야 한다.

2) 고용허가제도 하 외국인력 도입 체계

(1) 외국인노동자의 모집·관리

외국인력정책심의위원회가 외국인력 도입 업종 및 규모, 인력 수입 대상국가를 결정한다. 한국정부가 외국정부와 인력수입 관련 협정을 체결할 때, 그 내용에 지정 사업장 이탈률이 높거나, 노동자 귀책사유로 인한 계약 해지율이 높을 경우 당해 국가를 인력 송출국가 대상에서 제외하는 등 강력한 제재를 가할 수 있도록 명문화하여야 한다.

노동자 송출을 희망하는 국가의 정부는 자국의 공공직업안정기관(직업안정기관이 없는 경우 별도의 공공기관)을 통하여 취업희망자를 모집한 후, 배정인원의 일정 배수(倍數)의 명단을 구직표와 함께 한국 노동부장관에게 송부하여 투명성과 공정성을 확보하도록 한다.¹⁶⁾

15) 한국은 사증을 통해 외국인력을 통제하므로 외국인노동자에게 별도의 '취업허가'를 발급할 필요가 없다. 외국인 미등록노동자 단속을 강화하기 위하여, 출입국관리 공무원의 인력 보장이 필요하다.

16) 인력 송출 과정에서 발생하는 비리가 '취업 정보의 독점'(Burt, 1992)에서 발생한다는 점을 고려할 때, 송출비리를 예방하기 위하여 한국 노동부의 인터넷 홈페이지에 '외국인의 한국 취업 방법과 절차에 관한 사항을 각국어로 작성하여 게재하는 것'이 필수적이다. 아울러 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)와 같은 국제기구의 협조를 얻어 외국의 인력 송출과정을 감독하는 장치를 도입하여야 한다. 국제기구는 각국의 송출비리를 억제하는 데 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

구체적으로, 한국에 취업하기를 희망하는 외국인에게 해외취업지원서를 발급하여 구직표를 작성하게 하여 인력 풀(pool)을 관리하면서, 인터넷을 통하여 구직표를 한국정부의 인력관리시스템(Work-Net)에 등록하게 하는 것이다. 구직표에는 취업희망 외국인의 인적사항·건강상태·기능정도·자격증·직업경력 및 한국어 능력평가 시험점수 등을 기재하게 함으로써 1차 서류선발이 가능하게 하도록 한다.¹⁷⁾ 다만 ① 국내취업(산업연수 포함) 경험자로서 국내취업이 종료한 지 3년이 경과되지 아니한 자, ② 출입국관리법에 의한 강제퇴거 후 5년이 경과되지 아니한 자, ③ 노동부령이 정하는 전염병자 또는 질병자, ④ 본국에서 범죄 또는 마약으로 기소된 경험이 있는 자 등은 구직자 명단에서 제외시킨다.

송출국의 직업안정기관은 구직표 기록사항의 사실 여부 확인 및 계약이행 보증의무를 지도록 하고,¹⁸⁾ 한국의 직업안정기관은 송출국에서 보내 온 외국인 구직표를 접수·관리하며 고용허가를 받은 사업주에게 이를 제공하는 절차를 거침으로써, 송출비리의 소지를 없앤다.

(2) 고용허가 신청·발급

‘고용허가’를 받고자 하는 사업주는 사전에 직업안정기관에 국내인력 알선을 요청하고, 사업주가 적정임금으로 구인등록을 한 후 일정기간 내 필요 인력을 확보할 수 없는 경우 직업안정기관에 고용허가를 신청하게 한다. 이 때 직업안정기관은 사전 구인 노력 여부, 업종 및 고용상한선 준수 여부 등을 검토한 후, 고용허가 여부를 결정·통보하면서, 도입희망 인원의 일정 배수 내에서 외국인력 명단을 무료로 제공하여 준다.¹⁹⁾ 고용허가의 유효기간은 1년을 초과할 수 없고 2회에 한하여 연장 가능하도록 함으로써,²⁰⁾ 외국인노동자의 지정 사업장 이탈 방지와 사용

17) 한국어 능력 시험(점수), 신체검사(합격/불합격) 등 객관적 자료를 활용하여 인력송출 브로커가 개입할 여지를 축소시킨다. 한국어 능력 시험은 외국 주재 한국공관이 직접 관장하는 방식보다는 한국정부가 지정한 각국의 공공기관이 주관하는 방식이 좋다. 시험문제는 ‘국내 산업현장에서 사용되는 용어’와 ‘한국문화’에 대한 이해를 측정하는 것이어야 하는데, 필기시험보다는 듣기시험에 주안점을 두어야 한다. 한국의 주관부처는 외국인이 한국어 시험을 독학으로 준비할 수 있는 교재를 만들어 제공하도록 한다. 필기시험용 교재(한국어와 각국어 병기)와 그 해설용 시청각 교재, 듣기 평가용 한국어·각국어 자막이 있는 비디오테이프 교재를 만들어 공급하는 것이 좋다. 비디오테이프 교재 중 ‘국내 산업 현장에서 사용되는 용어 교재’는 제조업·건설업·수산업·농림업 등 업종별로 제작하여야 한다.

18) 송출비리를 전산망과 우편을 통해 접수하도록 한다. 송출비리를 신고한 자의 신분은 철저히 보호하고, 결정적 비리를 고발한 자에게는 소정의 보상금을 지급한다. 그 기금은 송출기관의 ‘계약이행 보증금’ 중 송출비리로 환수된 것을 사용한다.

19) 사업주에게 제공되는 외국인노동자 명단은 무작위성이 보장되도록 하기 위하여 컴퓨터를 이용하여 추천하도록 한다. 그렇게 함으로써 브로커가 개입할 여지를 차단한다.

20) 현행과 같은 2년 기본계약, 1년 연장계약 방식을 고려할 수도 있다.

자의 편의를 도모한다.

(3) 사업주에게 외국인노동자 선발권 부여

고용허가를 받은 사업주는 직업안정기관이 알선한 외국인구직자 중에서, 직접 또는 해외인력 도입 전문기관을 통하여 적격자를 선발하도록 한다.²¹⁾ 근로계약 체결 시에는 표준근로계약서를 활용하게 하여 사업주의 부담 및 외국인력 고용에 따른 문제를 최소화하고, 근로계약은 외국인노동자가 본국을 출국하기 전에 고용허가의 유효기간 범위 내에서 체결하도록 한다. 표준근로계약서에는 ① 근로계약 기간과 임금·노동시간·휴일·숙식 등 노동조건에 관한 사항, ② 노동자의 의무 사항(동거목적의 가족동반금지, 근로계약연장·고용중지철회를 요구하는 집단행동 금지 등) 등을 명기하여야 한다.

(4) 외국인력 선발·채용

외국인력을 선발한 사업주는 고용계약을 체결한 후 그 사실을 직업안정기관에 신고하고, 국내 취업 계약을 체결한 외국인인은 근로계약서, 건강진단서, 귀국보증금 납입증명서²²⁾ 등을 첨부하여 외국주재 한국공관에 입국 사증(가칭 ‘단순기능인력의 취업’) 발급을 의뢰하여야 한다. 이 때 재외 공관에서는 외국인인의 장기정착을 방지하기 위한 단기 취업(1년 계약, 2회 연장, 최대 3년 취업) 등을 규정한 ‘단순기능인력의 취업’ 사증을 발급한다. 외국인노동자는 한국 입국 즉시 신체검사를 받도록 하여,²³⁾ 건강진단 불합격자를 즉시 출국시킨다.²⁴⁾ 사업주는 외국인노동자의 ‘취업증명서’ 발급을 관할 지방노동관서의 장에게 신청하여야 한다. ‘취업증명서’는 신상 정보, 사업주에 관한 정보, 사증 유효 기간 등이 기재되어, 국내에서 그들의

21) 업체당 외국인력 도입 규모가 적으므로, 사업주가 직접 외국인노동자와 직접 계약하는 것은 비용과 시간을 고려할 때 비현실적이다. 그러므로 사업주들이 외국인력을 쉽게 도입할 수 있도록 ‘해외인력 도입 전문기관’을 설립·운영하는 것이 필수적이다. 이 기관은 민간 영리단체여서는 안되고, 공공 비영리단체여야 한다. 외국인력 송출 브로커들이 사업주와 결탁하여 활동하는 것을 막기 위해서라도 ‘해외인력 도입 전문기관’의 공공성을 확보하는 것이 필수적이다.

22) 근로계약을 체결한 외국인노동자는 ‘귀국보증금을 우리나라 금융기관에 예치’(채권 구입)하도록 하거나 ‘보증보험에 가입’하여야 한다.

23) 외국인노동자 신체검사 기관은 ‘국내 외국인노동자의 건강을 책임지는 공공 또는 민간 의료기관’ 중에서 선정하는 것이 좋다. 만약 그러한 의료기관이 없다면, 선정된 의료기관에 외국인노동자 진료 의무를 부여하도록 한다.

24) 인력 송출국에서 이루어지는 신체검사에 국제이주기구의 직원이 참관하도록 하면, 국내에서 이루어지는 신체검사에서 탈락하는 사례를 대폭 줄일 수 있다. 국제이주기구의 직원이 참관하는 것은 한국 공무원이 참관하는 것보다 비용이 저렴할 뿐 아니라, 불필요한 외교적 마찰을 피할 수 있는 이점이 있다.

신분증으로 사용되게 한다.²⁵⁾ 그리고 외국인노동자에게 ‘취업증명서’를 휴대할 의무를 지도록 하여야 한다. 입국 전·후 소정 교육을 실시하여, 문화적 차이, 언어 소통 장애, 기초능력 부재 등으로 인한 산업재해 발생 등 제반 문제 발생을 최소화하여야 한다.²⁶⁾

(5) 정부의 역할

정부는 외국인력 도입에 소요되는 기간을 짧게 하고, 기존 외국인력 연수관리비, 출국교통비, 숙식비 등 부대비용을 폐지하는 등 공적 서비스를 통해 사업주의 부담을 경감시켜야 한다. 중소기업의 경영환경이 어려운 현재 상황을 고려할 때 고용부담금(levy) 제도는 도입하지 않는다.²⁷⁾

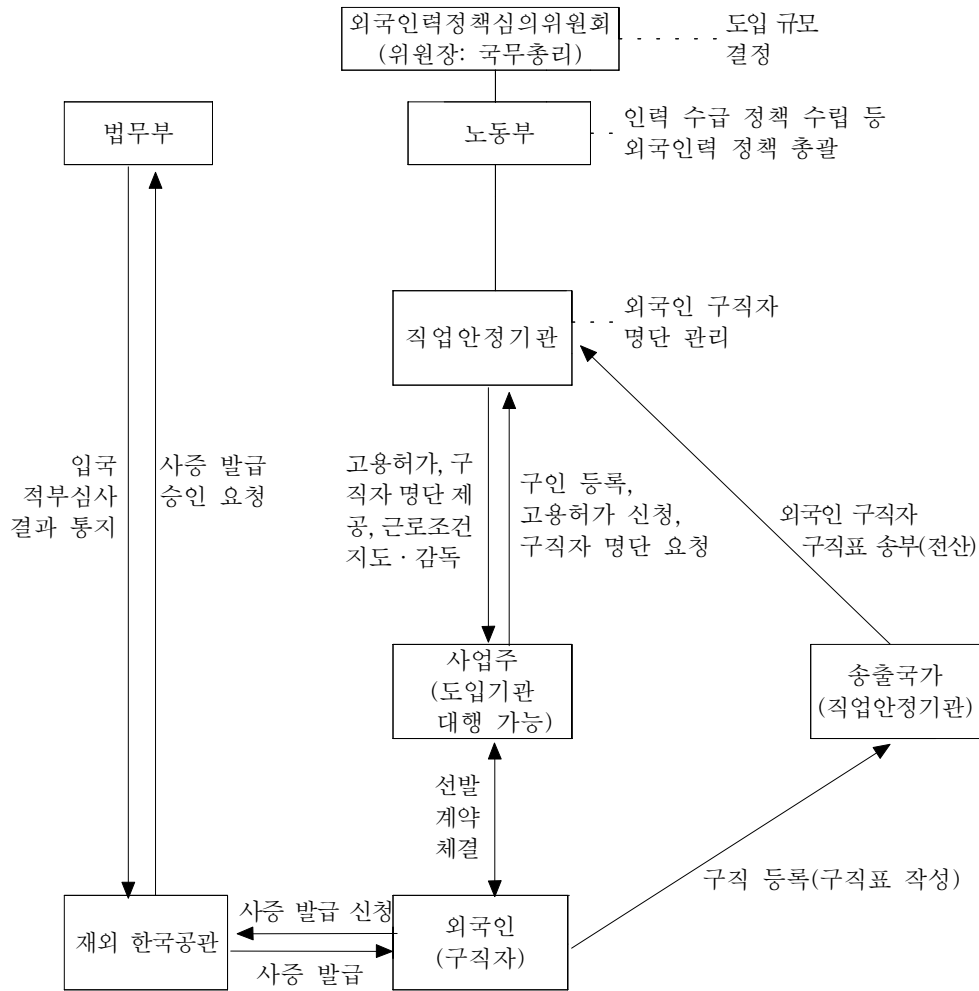
(6) 외국인노동자 사후관리

외국인노동자가 국내 기업에 취업한 이후, 정부가 관리해야 할 사항 중 주목할 만한 것으로는 세 가지 사항이 있다. 첫째, 근로계약 해지 및 고용허가 취소 사유를 명기하여야 한다. 외국인노동자가 건강진단에 불합격하거나, 지정사업장의 근로 등 계약내용을 위반하면 사업주는 근로계약을 해지하여야 한다. 외국인노동자의 고용기간 종료, 근로계약 해지 등의 경우 사업주는 관계기관에 신고하여 외국인노동자를 출국 조치하여야 한다. 근로계약 해지 조치를 받은 외국인은 향후 일정 기간(예, 10년) 한국 입국이 금지된다는 사실을 충분히 주지시켜야 한다. 사업

25) 취업증명서는 외국인노동자 사진과 각종 신상정보가 인쇄된 플라스틱 카드의 형태로 제작하는 것이 바람직하다. 외국인노동자의 은행계좌와 연계하여 직불카드(check card)의 기능을 겸하게 하는 방법도 모색할 수 있다.

26) 입국전 교육은 각국 정부가 무료(또는 실비)로 강의를 제공하도록 하고, 입국후 교육은 ‘각국어 교재를 제공하고, 한국말로 강의를 진행’하도록 한다. 입국후 교육은 정부 관련 부처 공무원과 사용자·노동자·국내시민단체 대표 및 각국 대사관 직원(또는 대사관에서 지정한 자) 등이 강의를 담당하게 한다.

27) 고용부담금 제도는 외국인력을 고용하는 기업이 저렴한 인력을 고용함으로써 얻는 이익(한국인노동자와의 임금 차액)의 일부를 국가가 징수하여, 외국인노동자로 인해 한국 사회가 지는 비용을 충당하는 제도다. 이 제도를 실시하면, 정부는 외국인노동자 고용 사업주에게 외국인노동자 1인당 일정액의 부담금을 월단위로 부과할 수 있다. 외국인력 정책심의위원회가 국내 경제상황, 산업별 인력수급 사정 등을 고려하여 고용부담금을 결정하면, 노동부장관이 그 금액을 고시하는 절차를 밟는다. 고용부담금은 산업별·기업규모별로 차등적으로 부과하며, 징수한 고용부담금은 ‘기금’으로 조성하여 고령자·여성 등 취업애로계층 고용촉진 및 능력개발 지원, 중소기업의 구조개선 지원, 불법취업자 단속·관리비 등에 사용한다. 그렇지만 중소기업청의 「외국인 산업연수생 및 연수업체 실태조사 결과」(1999년 2월)와 「'99 상반기 중소기업 인력실태조사」(1999년 6월)에 따르면, 생산성 차이를 고려했을 경우 외국인노동자 고용비용은 한국인노동자 고용비용과 거의 차이가 없으므로, 외국인 산업기술연수생이 실제로 받고 있는 임금을 현실화할 경우 정부가 기업으로부터 고용부담금을 징수할 명분이 없다.



[그림 2] 고용허가제도 하 외국인력 도입 체계

주가 허위 또는 기타 부정한 방법에 의하여 고용허가를 받았거나, 고용허가 사항을 위반한 경우, 규정 기간 이내에 외국인노동자를 사업장에 배치하지 않은 경우, 외국인노동자 관리 실태가 불량한 경우 등의 귀책사유가 있을 때, 노동부는 사업주의 외국인 고용허가를 취소한다. 고용허가 취소처분을 받은 사업주는 일정 기간(예, 6년) 외국인 고용허가를 받을 수 없도록 한다.

둘째, 외국인노동자를 법률적으로 보호할 수 있는 체계를 정비하여야 한다. 외국인노동자에게 노동관계법령을 적용하여 근로자로서 정당하게 대우하여야 한다.

「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「임금채권보장법」 등 노동관계법을 동등하게 적용하고, 근로감독, 산업안전감독, 외국인노동자 교육 등을 통하여 근로자로서의 권리를 보장하여 주고, 체불임금 청산, 산업재해 보상 처리 등 권리 구제에 필요한 기간 동안 체류기간을 연장하여 주어야 한다. 다만, 외국인노동자의 불법 집단행동을 방지하기 위하여, 고용계약(표준근로계약서)의 내용에 고용계약 연장 및 고용중지 철회를 요구할 수 없도록 명문화하여 노사관계 불안을 최소화한다.²⁸⁾ 사업체의 휴·폐업이나 사용자의 근로계약조건 불이행 또는 근로조건 침해 등 사용자의 귀책사유가 인정되고,²⁹⁾ 외국인노동자의 신청이 있는 경우 고용허가를 받은 다른 사업장으로 이동할 수 있도록 하고, 법무부의 ‘외국인노동자인권대책위원회’ 활동을 강화하여 인권침해 소지를 최소화하여야 한다.

셋째, 미등록노동자 발생을 억제할 수 있는 대책을 수립하여야 한다. 외국인노동자가 사업체를 이탈하여 미등록노동자로 되는 유인을 없애고, 미등록노동자를 고용함으로써 얻을 수 있는 사업주의 편익을 제거하여야 한다. ‘근로자’의 권리를 인정함으로써, 외국인노동자가 법의 보호를 받지 못하는 불법 노동시장으로 이탈하게 하는 유인을 없앤다. 밀입국자나 지정된 사업장을 무단 이탈한 자는 적발되는 즉시 강제 추방한다. 그리고 적발되어 추방된 미등록노동자가 일정 규모를 초과할 경우, 각국의 신규 또는 대체 인력 할당량에서 그 만큼 삭감한다.³⁰⁾ 이렇게 되면, 미등록노동자는 자국민 한국취업희망자의 일자리를 빼앗게 되므로, 도덕적 규제 장치를 도입하는 효과를 가질 수 있다. 인력난을 겪는 사업주에게 필요한 적정규모의 외국인력을 적기에 공급하여 외국인 불법 고용 필요성을 축소하고, 외국인력을 불법 고용한 사업주에게 고액의 벌금을 부과하여 외국인력 불법 고용의 기대비용을 높임으로써 미등록노동자 고용을 억제하여야 한다. 아울러 정부는 미등록노동자와 그 고용주에 대한 강력한 단속을 지속적으로 실시하여,³¹⁾ 외국인력 고용 질서를 확립하고 국내 노동자의 일자리와 합법취업자 사용기업을 보호하여야 한다. 외국인노동자에게 ‘취업증명서’를 발급하고 항시 휴대하도록 의무화하여

28) 고용계약 연장, 고용중지 철회 문제 등은 기존 법령 체계 내에서도 쟁의 행위 대상이 될 수 없지만, 다툼의 소지를 방지하기 위하여 이를 표준근로계약서에 명시한다.

29) 기업 도산이나 휴·폐업 시, 부당 해고나 노동관계법 위반 및 사용자 측의 계약위반의 경우, 차별대우·폭력행사 등 인권침해와 같은 사용자의 귀책사유가 있는 경우, 기타 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 중요한 사유가 인정되는 경우 등.

30) 삭감한 인력 할당량은 미등록노동자로 되는 비율이 낮은 다른 나라에 이전한다.

31) 미등록노동자 단속은 법무부 출입국관리국 직원만으로는 불가능하다. 경찰과 노동부 근로감독관에게도 미등록노동자 단속 권한을 부여하는 것이 필요하다. 단속이 강화될 경우 적발된 기업이나 외국인노동자가 해당 공무원을 매수하려 할 가능성이 있으므로, 공무원이 뇌물을 받고 미등록노동자를 묵인한 사실이 적발된 경우 엄벌에 처하도록 하는 체계를 정비하여야 한다.

단속의 실효성을 제고하여야 한다. 현재 미등록노동자에 대해서는 영세기업의 적응 능력 보장을 위하여 정리기간을 설정하고, 정부는 사업주와 미등록 외국인노동자로부터 자진신고를 받아 체류자격을 합법화하여 일정 기간 취업을 허용한 후 출국을 유도할 필요가 있다.³²⁾

3) 고용허가제도의 기대효과

고용허가제를 실시되면 한국인노동자가 취업을 기피하고 있는 기업에 외국인력이 지금보다 훨씬 더 많이 공급될 뿐 아니라, 사용자는 직접 외국인노동자를 선발할 수 있게 된다. 또 고용허가제가 도입되어 미등록노동자가 거의 사라지면 외국인노동자의 임금수준은 그들의 능력에 걸맞은 수준으로 약간 하향 조정될 것이다. 그렇게 되면 고용허가제 도입으로 인해 생기는 이익은 외국인노동자를 고용하는 기업이 향유하게 될 것이고, 그것은 국민경제에도 실익이 될 것이다.

고용허가제도의 제1원칙이 ‘국내 노동시장 보완성의 원칙’이므로, 한국인노동자는 외국인력 도입으로 인해 일자리가 잠식당할 지도 모른다는 우려에서 벗어날 것이다. 외국인력이 도입되어 국내 경제가 활성화된다면, 그것은 궁극적으로 한국인노동자의 고용기회 확대와 근로수준 향상에 기여할 것이다.

외국인노동자는 노동관계법령을 비롯한 국내법의 보호를 받으며 한국에서 일할 수 있게 될 것이다. 외국인노동자는 한국인노동자와 마찬가지로 노동3권을 갖게 되어 노동자로서의 권리를 향유할 수 있고, 또 부당하게 인권 침해당하였을 경우 제도적으로 그 피해를 구제받을 수 있게 될 것이다. 이처럼 인권보장이 제도화될 경우 한국사회와 한국기업의 이미지가 제고되는 효과를 거둘 것이다.

32) 고용허가제는 근로를 행하는 자에게 처음부터 근로자 체류자격을 부여하는 방식이다. 그러나 이 제도를 실시하면 모든 문제가 자연스럽게 해결될 것이라는 발상은 매우 위험하다. 그 까닭은 산업기술연수제도의 좌초 배경이 되는 ‘불법체류자 문제’ 때문이다. 중소기업에 취업해 있는 17만 명의 미등록노동자를 강력한 단속을 통해 일시에 강제 출국시키는 것은 사실상 불가능하다. 현실적으로 가능한 해결책은 기존의 미등록노동자를 양성화하여 그들을 정부의 통제 범위 내로 끌어들이는 것이다. 즉 당분간은 외국에서 신규 인력을 도입하는 데 주력하기보다는 ‘미등록노동자를 양성화’하여 그들의 고용관계를 합법화하는 방법이 최선의 대안이다. 그러기 위해서는 사용자와 외국인노동자의 자진 신고를 받아야 한다. 그들 모두에게 ‘불법체류자 고용과 불법체류에 관한 벌칙’을 면제하여야 한다. 사면(amnesty)은 미등록노동자 문제를 해결하기 위한 최선의 대안은 아니지만, 현실적으로 사용할 수 있는 거의 유일한 해결책이다. 이처럼 제도적 기반을 정비한 다음, 고용허가제가 실시되면 미등록노동자의 취업기회는 현저히 감소할 것이고, 정부의 “불법체류자” 단속도 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

4) 고용허가제도의 성공을 위한 부대조건

고용허가제도는 외국인노동자에게 처음부터 ‘근로자’ 신분을 부여하는 것을 제외하고는 현행 연수취업제도와 큰 차이가 없다. 그러므로 외국인력이 대량 도입되었을 경우 나타날 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 장치를 점검하는 것이 필요하다.

첫째, 외국인노동자의 정착을 막는 제도적 장치로서 외국인노동자 교체순환(rotation) 원칙을 견지하여야 한다. 교체순환정책을 통한 외국인의 정착 방지 노력은 인권 침해가 아니고, 국가의 정당한 주권행사의 영역이다.

둘째, 인간으로서 누려야 할 최소한의 권리가 침해되는 일을 예방할 수 있는 노력을 제도화하여야 한다. 인권 보장은 인종·민족·성·체류자격에 관계없이 적용되어야 한다. 다시 말해, ‘그러한 점을 빌미로 차별을 일삼는 자’에 대한 처벌 또는 교화를 제도화하고, 피해자 구제 제도를 정비하여야 한다.

셋째, 고용허가제도가 실시되면, 미등록노동자에 대한 단속이 강화될 것이지만, 그 경우에도 그들의 인권이 침해되지 않도록 하는 것이 중요하다. ① 미등록노동자도 현행처럼 국내 노동법의 보호를 받아야 한다. 또 법무부 출입국관리국에 통보하는 것이 두려워, 노동부에 민원 처리를 할 수 없게 해서는 안 된다. 즉, 노동부 민원처리는 출입국관리국에 통보되지 않도록 한다. ② 미등록노동자의 자녀라도 아동보호의 차원에서 국내 초등학교에 취학할 수 있게 한다. 학교장의 재량으로 실질적 교육이 이루어지도록 하고, 그 사실이 출입국관리국에 통보되지 않도록 관련 법규를 손질한다. ③ 미등록노동자였던 남성이 한국인 여성과 결혼한 경우 생길 수 있는 문제를 해결한다. 국내 체류를 목적으로 한 위장결혼임이 판명되면 강제 출국시켜야 하지만, 실질적 혼인관계가 입증되면 혼인신고를 받아들여야 한다. 또 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성이 “불법체류자”인 경우 5년간 입국을 금지하는 제도를 폐지하여야 한다. 한국 국민의 행복추구권을 보장하기 위해서라도, 남녀를 불문하고 그 배우자의 국내 체류와 취업을 허용하여야 한다. 즉, ‘국민의 배우자’ 체류자격을 신설한다. ④ 적발된 “불법체류자”의 인권보호 장치를 도입한다. 경찰 조사 과정에서의 인권침해 방지 및 공정한 수사를 위한 통역, 절차준수에 대한 조치를 마련하여야 하고, 불법체류 혐의로 적발된 외국인 수용시설인 ‘외국인보호소’에서의 인권 보호를 위한 장치를 구비하여야 한다. ⑤ 현재 입법 추진 중인 국가인권위원회가 외국인노동자 인권문제를 전문적으로 다룰 수 있도록 제도화하여야 한다.

넷째, 「외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률」에는 민족에 따른 차등을 두어서는 안 된다.³³⁾ 중국 조선족과 구소련 지역 고려인에 대한 특별 대우는 「재외

동포법」 등 관련 법률을 보완하여 반영하는 것이 바람직하다.

다섯째, 외국인노동자 복지시설을 제공한다. 한국어·산업안전·문화 교육 등을 위한 교육 시설 및 각 나라 언어로 된 교재를 마련하고, 강사를 충원하며, 의료복지 서비스를 제공할 수 있는 시설 및 자금을 마련하여야 하고, 상이한 문화의 만남에서 야기될 수 있는 충격을 해소할 수 있는 프로그램을 적극적으로 개발하는 것이 필요하다.

4. 맺음말

국내 일부에서는 ‘산업기술연수제도’와 ‘연수취업제도’를 정책적인 선택의 대상으로 오해하고 그것의 개선·유지를 주장하는 사람이 없지 않다(류재원, 2000a, 2000b; 송장준, 2000; 송장준·박장혁·박승찬 2000; 남성일, 2000). 국내 중소기업의 어려운 사정을 고려할 때 당분간은 기존 제도를 고수하는 것이 부득이하다는 것이다(송병준, 2000; 이윤보, 2000). 그러나 정책적인 선택은 법의 테두리 내에서만 가능하다는 점을 명심하여야 한다(설동훈, 2000i; 최홍엽, 2000). 「헌법」과 「근로기준법」 및 각종 국제법은 ‘국적에 의한 차별 금지’를 명문화하고 있다.³⁴⁾ 국적이 다르다는 이유로 근로자 자격조차 부여하지 않는 현행 외국인력 수입제도는 명백

33) 외국인력정책심의위원회에서 각국별 외국인력 도입 규모를 결정할 때 재외동포를 고려할 수는 있다. 그 경우 각국의 재외동포의 할당량을 주는 방식보다는 그 나라 원주민의 할당량을 보장하는 방식이 좋다(서경석, 2000). 왜냐하면 한국어 시험은 합격 여부뿐 아니라 그 점수가 중요한 ‘선발기준’으로 활용될 것이므로, 재외동포가 압도적 우위를 차지할 것이 분명하기 때문이다. 예컨대 중국에 3만 명이 배정된다면 한족(漢族)에게 10%인 3천 명의 최소할당량을 제공하는 방식이다. 가상 상황이지만, 한족의 한국어 실력이 우수하여 국내 사업주의 선호가 많을 경우, 한족은 3만 명을 모두 차지할 수도 있다. ‘한국어 실력’은 외국인노동자의 중요한 인적자본(human capital)으로서 이러한 방식은 충분히 합리화될 수 있다. 이러한 방식은 중국과 구소련지역의 재외동포 사회에 한국어 교육 붐을 일으킬 수 있으리라 본다. 또한 미등록노동자가 생기게 되면 그만큼 그 나라의 할당량이 줄어들게 되어 ‘자기 이익만 챙기는 바람에 재외동포 사회에 피해를 입힌다’는 도덕적 책임이 부과된다. 결국 보다 많은 사람이 한국에 취업할 수 있는 기회를 향유하기 위해서라도 한국어를 공부할 것이고, 미등록노동자로 남지 않게 될 것이다.

34) 국제연합의 「세계인권선언」(1948년), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(1976년), 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(1976년), 「이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(1990년, 미발효)과, 국제노동기구의 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약」(1960년, ILO 제111호) 등 국제법은 국적에 따른 노동자의 차별을 인정하지 않고 있다. 또한 국내법도 「헌법」에서 ‘외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다’(제6조 2항)고 규정하고 있고, 「근로기준법」에서 ‘사용자는 노동자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적 또는 신앙을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다’(제5조)고 못박고 있다(임현진·설동훈, 2000).

히 법률을 위반한 것으로, 정책적 선택 대안이 아니라 철폐의 대상일 뿐이다.

모름지기 정부의 정책은 결과 속이 일치해야 한다. 국제교류 차원에서 저개발국에 기술을 이전하기 위해서는 산업기술연수제도를 존속시켜야 할 것이지만, 한국 기업이 필요한 인력으로 사용하려면 ‘근로자’ 자격을 부여하여 고용하여야 한다. 한국 경제에 외국인력의 수입이 필수적이라면, 원칙을 세워 그들의 역할에 걸맞은 신분을 부여하여 받아들여야 한다. 절충과 편법에서 벗어나 정도와 원칙에 입각한 외국인력 수입 정책을 수립하는 것만이 국내 외국인 노동시장의 비효율과 문제점을 극복하는 지름길이라 할 수 있다. 본 연구는 그 대안을 ‘외국인 고용허가제도’에서 찾았다.

고용허가제도는 편법적 외국인력 도입 방법을 바로 잡으려는 방안의 하나로, 선진 국가들이 널리 실시하고 있는 제도다. 그것은 국가가 외국인노동자에게 취업사증(또는 취업허가)을 발급하고, 그들을 고용하는 사용자에게 ‘고용허가’를 발급하여, 외국인력을 체계적으로 관리하는 방법이다. 현행 연수취업제도는 이러한 요건을 상당 부분 갖추고 있으므로 고용허가제도의 일종이라 할 수 있다. 본 연구에서 대안으로 제시하는 고용허가제도가 현행 연수취업제도와 다른 것은, 외국인노동자를 2년간 ‘연수생’으로 취급하는 것이 아니라 처음부터 「근로기준법」 상 ‘근로자’로서 대우한다는 점이다.

외국인 고용허가제도의 취지에 동감하면서도, 그 부작용을 우려하는 목소리가 없지 않으므로 이해를 돕기 위해 몇 가지 쟁점을 정리한다(설동훈, 2000d, 2000e). 첫째, 고용허가제도의 실시로 기업의 고용비용은 증가하지 않는다. 「근로기준법」 제5조 국적에 따른 차별금지에는 ‘능력과 생산성에 따라 임금을 차등적으로 지급하는 것’과 상치되지 않는다. 말하자면 한국어 구사 능력이 떨어지는 외국인에게 한국인보다 낮은 임금을 지급하는 것은 제도적으로 가능하고 당연한 일이다. 고용허가제도가 실시되면, 노동자와 기업은 개별 근로계약을 체결하는데, 최저임금선 이상의 기본급만 충족하면 된다. 만약 모든 기업이 ‘단순기능’ 외국인력만 원할 경우 기본급은 현행처럼 최저임금 수준으로 정할 수 있다. 그렇다면 기본급 인상 요인은 없다. 다만 현재 부분적으로 지급하는 상여금과 거의 지급하지 않는 퇴직금 부담이 늘 것이 분명하지만, 무료로 제공하고 있는 기숙사비와 식대라든가, 또 산업연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 지급하는 부가임금을 고려하면, 외국인 노동자를 적정 임금으로 고용할 수 있다. 현 제도에서 ‘근로자’인 연수취업자의 임금수준이 산업연수생과 거의 같다는 점을 고려하면 이 사실은 명백하다.

둘째, 고용허가제도의 실시로 노사분규가 심화될 가능성은 거의 없다. 고용허가제도를 실시하면 외국인노동자는 내국인과 마찬가지로 노동3권을 갖게 된다. 그러나 고용계약을 1년 단위로 체결하도록 함으로써 집단행동 가능성을 최소화할 수

있다. 외국인에게 노동3권을 허용한 대만이나 싱가포르 등에서 외국인노동자의 집단행동이 거의 발생하지 않음을 통해서도 확인할 수 있다.

셋째, 고용허가제도를 실시하면 외국인의 불법체류 문제를 대폭 해결할 수 있다. 기업은 필요한 적정 규모의 인력을 합법적으로 활용할 수 있고, 외국인은 합법적인 ‘근로자’로서 적절한 대우를 받을 수 있기 때문에, 불법 노동시장을 최소화할 수 있다. 동시에 출입국 관리 당국이 그렇게 해도 생기는 소수의 “불법체류자”에 대해 강력하고 체계적인 단속을 실시해야 하는 것은 물론이다.

넷째, ‘내국인 노동자 구인노력’은 반드시 거쳐야 할 필수적 절차라는 점을 고려하면 외국인노동자 수입 절차가 복잡해지지 않는다. ‘사업주의 내국인 구인노력 의무’는 현행 외국인력 도입 제도에 추가되는 절차로 오인되는데, 이것은 한국인 노동자를 구할 수 있음에도 저임금을 이유로 외국인노동자를 고용하는 것을 예방하고, 국내인력으로 충원이 되지 않는 경우에만 외국인력 사용을 허용하기 위해 필수적인 절차이다.

다섯째, 고용사정 변동에 따라 탄력적으로 제도를 운영할 수 있다. 정책총괄기구에 의한 도입 규모·업종 조정 등에 의한 개별기업의 수요조절 장치 등을 통해 고용사정의 변동에 능동적으로 대처할 수 있다. 예컨대, 통일 후 인력 수요가 급변하는 상황이 닥칠 경우 고용허가제도는 현행 연수취업제도보다 훨씬 유연하게 대처할 수 있다.

여섯째, 외국인노동자의 가족동반을 금지하여 영주 가능성을 차단할 수 있다. 최장 체류기간을 3년 정도의 단기간으로 제한하여 외국인노동자의 가족동반을 금지시킴으로써 외국인노동자가 영주할 가능성을 봉쇄한다.

일곱째, 고용허가제도는 이민을 받아들이지 않는 대부분의 선진국과 싱가포르, 대만, 말레이시아 등 신흥공업국 및 중동 산유국에서 외국인력을 수입할 때 채택하는 보편적 제도다. 연수취업제도라는 편법적 외국인력 정책을 채택하고 있는 나라는 한국뿐이라는 점을 명심할 필요가 있다.

여덟째, 고용허가제도 실시는 더 이상 늦출 수 없다. 고용허가제도 도입의 필요성은 인정하나, 아직은 시기상조라는 주장이 있다. 그러나 산업연수생의 고용비용 상승으로 저임금의 이점이 퇴색하였고, 산업연수생을 근로자로 인정하는 판례가 누적되고 있으며, 외국인력을 편법적으로 도입한다는 대내외적 비난이 가중됨에 따라 더 이상 연수취업제도의 유지가 곤란할 지경에 이르렀다는 점을 직시하여야 한다. 국가의 주요정책을 계속 편법적으로 운영할 수 없으므로, 이제는 종합적·체계적 인력정책을 수립·시행하여야 할 시점인 것이다.

결국 고용허가제도는 사용자와 한국인노동자, 외국인노동자 모두에게 혜택이 돌아가는 제도다. 기존 제도에서 외국 송출기관과 국내외 인력 브로커가 부당하게

가져갔던 이권을 환수하여, 국민경제에 보탬이 되는 방향으로 개선하려는 것이다. 고용허가제도가 실시되어 미등록근로자를 양산한 원인이 제거되면 미등록노동자의 취약한 체류자격을 빌미로 한 극단적 인권 유린도 대폭 줄어들 것이고, 막대한 송출비용과 차별입금에서 비롯된 산업연수생의 사업체 이탈 현상도 사라져, 한국은 '외국인노동자 인권을 유린하는 나라'라는 오명에서 벗어날 수 있을 것이다.

하지만 외국인 고용허가제도가 실시된다고 해서 외국인노동자 문제가 완전히 해결될 것으로 볼 수는 없다. 제도적으로 가해지는 부당한 제약의 철폐는 인권을 존중하는 선진사회로 가는 출발점에 불과하기 때문이다. 아울러 한국 사람들의 외국인노동자에 대한 편견과 차별대우의 시정도 필수적이다. 제도 개선이 하드웨어라면 문화적 수용은 소프트웨어라 할 수 있다. 한국 사람들이 이 땅에서 일하는 외국인노동자를 우리의 이웃으로 보고 상생(相生)을 지향하는 문화적 자세를 견비하려는 진지한 노력이 요망된다(임현진, 2000). 한국인은 좀더 나은 삶을 위해 이 땅에 찾아온 외국인노동자와 더불어 사는 연습을 하여야 한다. 그들도 우리와 똑같은 인간으로서 인간다운 삶을 누릴 수 있는 권리가 있다는 것을 인정하여야 한다. 이는 앞으로 다가올 통일 시대에 대비한 한국인의 사전 적응 훈련이며, 세계 시민사회의 구성원으로서 한국인이 제 자리를 찾는 지름길이기도 하다.

참고문헌

- 김해성. 2000. “외국인노동자 실태 및 법제화의 당위성.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 29~53.
- 남성일. 2000. “외국인근로자 보호 위해.” 《조선일보》 2000년 5월 4일, p. 6.
- 노동부. 2000a. “외국인근로자 현황 및 문제점.”
- _____. 2000b. “외국인의 고용 및 관리대책.”
- _____. 2000c. 『고용허가제, 이렇습니다』.
- _____. 2000d. 『다른 나라의 외국인력 정책』.
- 류재원. 2000a. “단순 외국인력 도입정책 관련 검토.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 57~80.
- _____. 2000b. 『외국인 고용허가제의 문제점과 정책대안: 단순기능 외국인력 도입정책 관련 검토』. 중소기업연구원.
- 박석운. 2000. “노동허가제 도입의 방향.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 9~28.

- 박영범. 2000. “고용허가제 도입의 필요성과 보완대책.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 22~28.
- 박천응. 2000. “외국인노동자 관련법 제도에 대하여.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 72~73.
- 법무부. 2000. “외국인근로자 인권 대책.”
- 새천년민주당 외국인노동자보호대책기획단. 2000. 『외국인노동자 보호대책 보고서』.
- 서경석. 2000. “조선족 불법체류자문제 어떻게 풀 것인가.” 『외국인노동자 보호대책 보고서』. 새천년민주당 외국인보호대책기획단.
- 설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
- _____. 2000a. 『노동력의 국제이동』. 서울대학교출판부.
- _____. 2000b. “외국인력 도입제도의 현황과 문제점 및 개선방향.” 『외국인노동자 보호대책 보고서』. 새천년민주당 외국인보호대책기획단.
- _____. 2000c. “외국인노동자 문제의 실태와 해소 방안.” 참여사회연구소 2000년 9월 정책포럼 발표논문.
- _____. 2000d. “고용허가제, 즉시 도입되어야.” 《나라경제》 11(7):40~43.
- _____. 2000e. “고용허가제, 이제는 더 이상 늦출 수 없다.” 《국회보》 406:68~71.
- _____. 2000f. 『해외 소프트웨어 기술인력 수요 조사』. 한국소프트웨어진흥원.
- _____. 2000g. “외국인근로자 고용허가제 도입 및 실시 방안.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 11~27.
- _____. 2000h. “한국의 외국인노동자 실태와 운동양상.” 『전태일 열사 30주기 학술 심포지움 자료집』. 전태일 열사 30주기 추모사업위원회. pp. 177~192.
- _____. 2000i. “외국인근로자 고용허가제도의 내용 및 실시방안.” 『외국인의 고용 및 관리 효율화 방안에 관한 정책토론회』. 한국노동경제학회·한국노동연구원. pp. 24~41.
- _____. 2000j. “외국인노동자 인권 및 연대를 위한 시민단체 조사연구.” 『2000 외국인 이주노동자 단체 조사보고서』. 한국기독교사회문제연구원. pp. 16~28.
- 송병준. 2000. “논평: 외국인근로자 고용허가제 도입 및 실시방안.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 53~56.
- 송장준. 2000. 『외국인력 정책의 경제적 파장에 관한 연구』. 중소기업연구원.
- 송장준·박장혁·박승찬. 2000. 『외국인력 활용에 관한 정책 연구 및 실태 조사』. 중소기업연구원.

- 외국인노동자대책협의회. 2000a. 『외국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현황보고』.
- _____. 2000b. “외국인노동자 현황 및 정책 제안.” 『외국인노동자 보호대책 보고서』. 새천년민주당 외국인보호대책기획단.
- _____. 2000c. “외국인노동자 인권보장 정책 방안 제안.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 88~95.
- 외국인노동자의료공제조합. 2000. “이주노동자들의 건강하게 살아갈 권리.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 103~105.
- 우리민족서로돕기운동·재중국동포문제시민대책위원회. 1997. 『중국 조선족 대량사기피해 사건에 대한 2차 수사청원서』.
- 유길상. 2000. “외국인 고용 및 관리 효율화를 위한 정책방향.” 『외국인의 고용 및 관리 효율화 방안에 관한 정책토론회』. 한국노동경제학회·한국노동연구원. pp. 1~23.
- 이규용. 2000. “적정 외국인력 규모 및 대상업종 적용방안.” 한국노동연구원 고용보험 수시과제 보고서.
- 이왕준. 2000. “고용허가제 도입 이후 외국인 노동자를 위한 합리적 의료서비스 제공 방안에 대한 고찰.” 『외국인노동자들에게 희망과 건강을』. 외국인노동자대책협의회 의료공제회.
- 이윤보. 2000. “외국인 고용허가제의 문제점과 고려사항.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 46~52.
- 이정호. 2000. “외국인근로자가 이권 대상인가.” 《문화일보》 2000년 9월 15일, p. 7.
- 임현진. 2000. “고용허가제, 상생의 길.” 《한겨레》 2000년 9월 18일, p. 11.
- 임현진·설동훈. 2000. 『외국인근로자 고용허가제 도입방안』. 노동부.
- 정귀순. 2000. “이주노동자의 정착과 그 가족의 권리에 대한 검토.” 『이주노동자 인권과 외국인력 도입 정책의 근본적 개선을 위한 토론회』. 국회인권포럼. pp. 100~102.
- 중소기업연구원. 2000. “고용허가제의 쟁점사항 및 문제점.”
- 중소기업청. 1999a. “외국인 산업연수생 및 연수업체 실태조사 결과.”
- _____. 1999b. “'99 상반기 중소기업 인력실태조사.”
- _____. 2000a. “외국인 산업기술연수제도 운영현황 및 고용허가제 검토.”
- _____. 2000b. “외국인산업연수제도 운영실태 및 대책.”

- _____. 2000c. “외국인산업연수제도 현황 및 고용허가제에 대한 입장.”
 중소기업협동조합중앙회. 2000a. “외국인산업연수제도의 현황 및 운용방향.”
 _____. 2000b. “외국인산업연수제도 운용방향.”
 _____. 2000c. “외국인고용허가제의 문제점.”
 _____. 2000d. “외국인고용허가제 도입 실익분석.”
 _____. 2000e. “외국인 산업연수제도 안내서 전문.” (<http://www.kfsb.or.kr/korea/maninfo/jedo.html>에서 가용. 인터넷; 2000년 4월 2일 접속).
 _____. 2000f. “2000년도 외국인연수취업 자격시험 시행안내.” (http://www.kfsb.or.kr/korea/maninfo/r_bottom1-3.html에서 가용. 인터넷; 2000년 4월 2일 접속).
- 중소제조업 외국인 산업기술연수업체 협의회. 2000. “외국인 산업연수제도에 대한 업계의 의견.”
- 최홍엽. 2000. “고용허가제 도입시 필요한 보완사항.” 『외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회』. 새천년민주당 정책위원회. pp. 29~36.
- 한국노동조합총연맹. 2000a. “성명서: 고용허가제 흔들림없이 추진되어야 한다.”
 _____. 2000b. “보도자료: 노총, ‘외국인노동자 고용허가제 도입’ 정책건의.”
- Asian Migrant Centre. 1999. *Asian Migrant Yearbook 1999: Migration Facts, Analysis and Issues in 1998*. Hong Kong: AMC.
- Burt, Ronald S. 1992. *Structural Holes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cohen, Robin. 1987. *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- Corrigan, Philip. 1977. “Feudal Relics or Capitalist Monuments? Notes on the Sociology of Unfree Labour.” *Sociology* 11(3):435~463.
- Linard, André. 1998. *Migration and Globalization: The New Slaves*. Brussels: International Confederation of Free Trade Unions.
- Miles, Robert. 1987. *Capitalism and Unfree Labour: Anomaly or Necessity?* London: Tavistock Publications.
- Seol, Dong-Hoon. 2000a. “Foreign Workers in Korea 1987-2000: Issues and Discussions.” *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 15(1):115~138.
 _____. 2000b. “Past and Present of Foreign Workers in Korea 1987-2000.” *Asia Solidarity Quarterly* 2:6~31.

- Sharma, Nandita Rani. 1997a. "Birds of Prey and Birds of Passage: The Movement of Capital and the Migration of Labour." *Labour, Capital and Society* 30(1):8~38.
- _____. 1997b. "Cheap Myths and Bonded Lives: Freedom and Citizenship in Canadian Society." *Beyond Law* 17:35~61.

ABSTRACT

Foreign Labor Policy in Korea

Hyun-Chin Lim,* and Dong-Hoon Seol**

In this paper, we discuss various problems of Korea's current foreign labor policy instituted in such systems as the 'Industrial and Technical Training Program for Foreigners' (ITTP) and the 'Working After Training Program for Foreigners' (WATP). As an alternative to these current systems, we suggest an the 'Employment Permit Program for Foreigners' (EPP) and illustrate how this new system with public employment security organizations as labor importing agencies would help solve such problems as the rising number of undocumented workers in Korea.

The ITTP, Korea's first foreign labor import scheme, prevents foreign workers — so-called industrial trainees — from acquiring proper working status and accompanying benefits. As such, industrial trainees and other undocumented migrant workers lack the means to protect themselves from abuses of employers and routine threats to deport them. In 1998, the WATP was introduced as an improvement to the ITTP. In this new system, trainees who pass certain skills tests after a two-year of industrial traineeship are allowed to enjoy workers rights under the Labor Standards Act and the Minimum Wages Act. However, the problems resulting from the ITTP remain as (1) industrial trainees continue to be abused and are still only de facto laborers; (2) the

number of undocumented (or illegal) migrant workers has not been reduced with the WATP; (3) migrant workers' basic human rights continue to be violated; and (4) undocumented migrants are better paid than the legal industrial trainees, which further encourages the trainees to leave their designated work places.

We propose the EPP as a solution to the above problems and discuss a detailed implementation plan of the system. This new system is based on the principles of local labor market complementarity and of non-discrimination of migrant workers. Once the Korean government passes and implements the Employment of Foreign Workers Act, as we propose in this paper, public employment agencies would be able to import foreign workers as legitimate "laborers" to Korea. This way, it would become possible for the Korean society to reap the maximum economic benefits from the inflow of unskilled migrant workers without depriving the migrant workers of their social and economic rights.

* Professor, Department of Sociology, Seoul National University. Ph.D. in Sociology. 82-2-880-6412 (O), 82-2-406-2756 (H). lim888@kornet.net. Major Field: Social Development, and Comparative Sociology. Works: *The Understanding of 21st Century Korean Society* (Seoul National University Press, 2001), *Comparative Sociology* (Nanam, 2000), and *Korean Development in a Global Age* (Seoul National University Press, 1998).

** Research Fellow, Institute for Social Development and Policy Research, Seoul National University. Ph.D. in Sociology. 82-2-880-8799 (O), 82-2-521-3575 (H). dhseol@plaza.snu.ac.kr. Major Field: Globalization Studies, Industrial Sociology, and Quantitative Research Methodology. Works: *Foreign Workers in Korean Society, 1987-1998* (Seoul National University Press, 1999), *Global Capitalism and International Labor Migration* (Seoul National University Press, 2000), and *Master Plan of Launching the Employment Permit Program for Foreigners in Korea* (Ministry of Labor, 2000).

© 임현진 · 설동훈. 2000. 「한국의 외국인력 정책」. <한국사회과학> 22(3/4):153~186. 서울대학교 사회과학연구원.