

한국의 외국인 노동자 정책과 지원운동*

김종일·이상철·이종구·설동훈

(건국대 교수·제주대 교수·성공회대 교수·인천교대 강사)**

1. 외국인 노동자 정책의 추이

한국 정부의 기본 입장은 외국인의 국내 취업을 엄격하게 제한하는 것이데, 국내 인력자원이 부족한 부분에 한해 취업을 허용하는 '대체성의 원칙'을 견지하고 있다(김시평, 1991). 출입국관리법에는 국내에 1년 이상 취업할 수 있는 체류자격을 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 특정 직업 등 일곱 개 전문직종으로 한정하고 있다.¹⁾ 그러나 이 법은 1990년대 이후 심각한 도전에 직면하고 있다.

1) 외국인 노동자의 유입과 편익적 대응

1980년대 후반 이후 한국의 경제발전상이 세계사회에 알려짐에 따라 한

* 이 논문은 1993년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었다.

** 필자들은 모두 사회학을 전공하고 있다.

1) 본 연구의 대상인 외국인 노동자는 산업기술연수생과 불법체류 노동자로 국한한다. 따라서 교수·연구 및 기술지도 등 전문기술직 종사자로서 합법적으로 취업사증을 받은 외국인은 분석에서 제외한다. 출입국관리법상의 합법취업이 가능한 체류자격은 취재·기술제공·상용·투자·교육연구·취업·홍행의 7개 부문이다. 이 부문

국에도 외국인 노동자들이 유입되기 시작하였다. 그들의 대부분은 방문 내지 관광 등의 목적으로 한국에 입국한 후 일자리를 구해 취업하면서 법적 체류기간을 초과하게 되었다. 이들은 누가 보내서 온 것도 아니고 불려서 온 것도 아니라 스스로 와서 일하고 있다. 정부는 이들의 대부분이 불법적으로 체류하고 있을 뿐만 아니라 취업 그 자체도 비합법적이라는 점을 중시하여 겉으로는 항상 단속과 경고를 해 왔으나, 인력난에 시달리는 국내 노동시장의 조건을 고려해 달라는 중소기업주들의 요청을 받아들여 사실상 그들의 취업을 묵인해 왔다. 즉 정부는 불법취업 반대라는 원칙과 중소기업의 인력난이라는 현실 사이에서 외국인 노동자에 대해 “보고도 못본 척” 방관하는 것으로 일관하였다. 그 결과 1990년경부터 불법체류 상태에 있는 외국인 노동자가 급증하여 수도권을 중심으로 전국에 걸쳐 약 10만 명에 이르게 되었다.

그러면서 간헐적으로 시행되던 법무부 출입국관리사무소의 단속에 걸려 강제 출국되는 외국인 노동자가 늘게 되었고, 업주도 벌금형 등 형사처벌을 받는 경우가 빈발하였다. 그러자 각 공단지역의 중소기업주들은 인력난을 호소하면서 외국인 노동자 고용을 합법화해 줄 것을 집단적으로 건의하기에 이르렀다.

외국인 노동자의 도입 여부에 대한 당시 정부 각 부처간 입장은 서로 달랐다. 노동부와 법무부는 외국인 노동자의 도입이 국내 노동시장을 교란할 가능성이 크다는 점 또는 출입국 관리의 어려움 등을 들어 반대입장을 분명히 하였다. 그러나 상공부는 중소기업 인력난이 심화되고 있고 국내 노동자의 3D 업종 기피 추세가 반전되기 어렵다는 점을 이유로 값싼 외국 인력의 도입을 주장하였다(설동훈, 1992a). 이러한 정부내 통일된 입장의 부재 상황은 종합적이고 체계적인 외국인 노동자 정책의 수립을 원천적으로 불가능하게 하였다. 따라서 정부의 정책적 대응은 상황에 따라 편의적으로 이루어질 수밖에 없었다.

에서 합법적으로 취업하고 있는 사람들은 주로 서구 선진국 출신이지만, ‘홍행’은 필리핀 출신의 비율이 높다. 1995년 7월 말 현재 취업사증을 발급받고 입국하여 합법적 체류기간내에 있는 합법취업자는 6,475명이다.

1991년 10월 26일에 정부는 법무부 훈령 제255호로 「외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침」을 제정하였는데, 그 내용은 외국에 직접투자·합작투자를 하고 있는 산업체가 현지에서 고용한 인력의 기능 향상을 위해 국내 연수를 실시할 수 있도록 허용하는 것이었다.²⁾ 즉 최장 2년간 외국 현지의 미숙련 노동자를 연수생 형식으로 국내에서 채용할 수 있도록 한 것이다. 연수생들은 소정의 짧은 연수기간을 보낸 후 곧 바로 취업에 들어가므로 실질적으로는 ‘취업’과 다름이 없었다. 임금을 목적으로 하는 자를 수입하면 ‘근로자’로 인정하여야 하기 때문에 산업기술연수생이란 명목으로 노동력을 수입하고자 한 것이다. 이러한 제도의 배후에는 일단 산업기술연수생으로 노동자를 수입하면 법률적으로 ‘근로자’가 아니므로 최저임금을 보장해 주지 않아도 되고, 노동조합에 가입이 불가능하여 한국 노동자와의 연대도 막고, 정책의지에 따라 그들의 임금과 도입 규모를 쉽게 조정할 수 있을 것이라는 계산이 깔려 있었다. 이 제도는 일본 ‘외국인 기능실습제도’가 근로자 신분이 아닌 연수생을 도입하는 형식을 취하고 있는 것을 그대로 복사한 것이었다.

이러한 정부의 조치로 1992년에만 9,076명의 외국인 노동자가 산업기술연수사증을 발급받았다. 출신국별로는 중국과 필리핀이 대다수를 차지하였다. 그런데 해외진출업체라는 요건을 채울 수 있는 기업은 중소기업이 아니라 사실상 대기업과 중견기업이었다. 따라서 산업기술연수생의 수는 대기업과 중견기업을 중심으로 급속히 증가하였다.³⁾

사실상 정부의 외국인 노동자 정책 부재 상황이 지속되는 동안 국내에 불법체류하고 있는 외국인 노동자의 수는 계속 증가하여 갔다. 이런 와중에

-
- 2) 이는 “해외투자, 기술제공 또는 산업설비 수출기업의 경우에 산업기술연수의 명목으로 외국인에 대한 입국을 허가할 수 있다”(제2조 1항) 및 “외국인 연수가 불가피하다고 판단하여 주무장관이 추천하는 산업체에서 연수하려는 자에게도 입국사증을 발급할 수 있다”(제2조 2항)를 주된 내용으로 한다. 그런데 실제 운영을 보면, 1991년부터 1992년까지는 제2조 1항에 의한 산업기술연수생이 대다수였고, 제2조 2항은 1992년 9월부터 실제로 적용되었다.
- 3) 중소기업계와 그들의 이해관계를 대변하는 상공자원부에서는 중소기업에도 산업기술연수를 실시할 것을 줄곧 주장하였다. 이러한 요청이 받아들여져 법무부 훈령 제255호는 1993년 12월 28일에 법무부 훈령 제294호로 개정되었다.

1992년 5월 발생한 파키스탄인 노동자간의 살인사건을 계기로, 외국인 노동자의 유입에 따른 노동시장 과급효과와 외국인 범죄문제가 여론의 집중적 관심을 끌게 되었다.

결국 법무부는 1992년 6월 10일부터 7월 31일까지 불법체류 외국인 노동자와 이들을 고용하고 있는 업주를 대상으로 자진신고 기간을 설정하게 되었다. 신고한 경우에는 이미 출입국관리법을 위반하여 취업한 외국인 노동자나 업주에 대한 처벌을 면제하고, 업주 책임하에 1992년 12월 31일까지 국내 체류를 사실상 허용하였다. 당시 불법체류 외국인 노동자를 고용하고 있다고 신고한 업주는 10,796명이었으며, 외국인 노동자는 61,126명에 달했다. 또 자진신고 기간이 종료된 1992년 8월부터 노동부 등 관계 부처는 외국인 노동자에 대한 산재 처리는 출입국관리법과 상반된다며 산업재해보상보험 적용을 중단해 버렸다.⁴⁾

대부분의 외국인 노동자들은 작업환경이 열악한 3D 업종의 영세업체에서 일하였는데, 산재 피해가 빈발하였다. 1993년 1월 9일부터 한 달간 산재를 당한 외국인 불법체류자들이 경제정의실천시민연합 사무실에서 보상을 요구하며 농성을 벌였다. 외국인 노동자의 열악한 노동조건이 사회적 쟁점으로 부각되자 1994년 2월 7일 정부는 3년 전의 사고까지 소급하여 산업재해 보상을 하겠다고 발표하였다. 즉 불법체류 외국인 노동자도 산업재해보상보험법에 따른 재해 보상, 근로기준법상의 퇴직금, 휴업 및 급여 규정 등과 최저임금법, 남녀고용평등법 등에 의한 보호를 받을 수 있게 되었다.⁵⁾

4) 1990년대 초 외국인 노동자들의 취업이 새로운 사회문제로 등장함에 따라 이들의 인권을 보호하여야 한다는 여론이 비등하였다. 이에 대하여 노동부는 외국인 노동자가 출입국관리법 제15조 2항(“누구든지 외국인 근로자를 고용하려면 대통령이 정하는 절차와 순서를 밟아야 한다”)을 위반하였다 하더라도 노동법과는 하등 관계가 없으며, 1991년 10월부터 외국인 노동자도 산업재해보상보험 대상에 포함된다고 발표하였다. 그로 인해 중국동포 산재 사망자 이명길 씨 등 2명을 포함한 37명이 산업재해보상보험 혜택을 받았다. 즉 1992년 7월까지의 외국인 불법체류자도 5인 이상 제조업체 등 산업재해보상보험법의 적용을 받는 사업장에 근무할 경우 내국인과 동등하게 산재보험 혜택을 받았다.

5) 산재보험이 적용되는 경우에도 실제 산재처리에는 여전히 어려움이 있다. 노동부가 3년 전까지 소급하여 산재처리를 한다고 발표하였으나, 외국인 노동자가 막상 산재처리를 요구하면 기업주는 통상 종업원이 5명을 넘어도 신고 인원은 4명 이하

한편, 불법체류 외국인 노동자 출국 기한인 1992년 12월 31일이 다가오자 정부는 1993년 6월 30일까지로 재차 출국 기한 연장 조치를 내렸고, 1993년 6월에는 다시 1993년 12월 31까지로 출국 기한을 세 번째로 연기하였다. 법무부 당국은 강제 출국의 강력한 의지를 표명하였지만, 경제부처의 현실론에 밀려 다시 1994년 5월 31일까지 네 번째로 연기하였다.

2) '외국인 산업기술연수제도'의 도입과 좌초 과정

정부의 외국인 노동자에 대한 산재 처리 불인정 조치는 ILO가 이에 항의하는 등 외교문제로 확대되었고, 외국인 노동자들의 저항으로 인하여 다시 번복되었다. 그러자 정부가 대안으로 내놓은 것이 기존 '산업기술연수제도'의 적극적 활용이었다. 이는 '근로자(worker)'로서가 아니라 '연수생(trainee)'의 형태로 외국인 노동자를 공식적으로 도입하려는 것인데, 해당 업체가 연수생을 산업재해보상보험에 가입시키지 않고 일반 상해보험에 가입하게 하여 외국인 연수생의 산재문제를 노동문제가 아닌 일반 상해로 처리하면서 국가간 외교문제가 아닌 한국 국내문제로 만들려는 의도가 있다.

1992년 8월 정부는 자진 신고한 외국인 불법체류자를 단계적으로 출국 조치하면서 산업기술연수생을 도입할 수 있는 길을 확대하였다.⁶⁾ 즉 상공자원부 장관의 추천을 받은 10개 3D 업종의 업체들이 1만 명 이내의 외국인 노동자를 연수생 형식으로 고용할 수 있게 하는 조치를 취하였다. 그 업종은 염색, 도금, 열처리, 주조·단조, 기계류, 신발, 유리, 피혁, 전자, 전기이다. 상공자원부가 소정 기간(1992. 9~1993. 2)에 추천한 인원은 9,938명이었는데, 이 중 7,091명이 입국사증을 발급받았고, 1993년 11월 현재 5,600여 명이 체류하고 있었다.

로 서류를 조작하여 산재 처리를 막는 일이 빈발한다(박무영, 1995).

- 6) 법무부 고시상의 '외국인 산업기술연수생'은 두 가지 종류가 있다. 하나는 해외 현지 법인이 있는 업체나 산업설비 수출업체가 국내로 초청한 현지 노동자이고, 다른 하나는 상공자원부 장관이 추천하는 연수생이다. 1992년 9월의 정부 조치는 상공자원부 장관 추천 외국인 산업기술연수생의 범위를 10개 업종으로 정하여 공표하고 공식적으로 도입한 것이다.

정부는 상공자원부 장관 추천 산업기술연수생제도가 중소기업에는 별로 혜택이 되지 못한다는 점을 고려하여 중소기업에 문호를 ‘대폭 개방’하는 방법을 강구하였다. 1993년 11월 24일 외국인 산업기술연수조정협의회에서 2만 명의 산업기술연수생을 신규로 더 받아들이기로 결정하였다.⁷⁾ 이를 법적으로 보완하기 위하여, 1993년 12월 28일 정부는 중소기업에 산업기술연수생제도를 확대하는 것을 주내용으로 하여 법무부 훈령을 개정하였다.⁸⁾ 또한 1994년 1월 4일 상공자원부 장관은 중소기업협동조합중앙회를 산업기술연수 주관 단체로 선정하였고, 중소기업협동조합중앙회는 그 산하에 산업기술연수협력단을 설치하여 외국인 산업기술연수생을 도입하였다. 연수 대상 업종은 기존 3D업종으로 분류된 10개 제조업에서 1993년 6월 말 현재 인력 부족률이 5% 이상인 21개 제조업으로 확대되었다(설동훈, 1994b). 업종별 연수생수는 섬유가 4,941명(24.7%)으로 가장 많고, 고무·플라스틱이 2,185명(10.9%), 조립금속이 1,944명(9.7%), 자동차·트레일러가 1,840명(9.2%)으로서 그 다음을 차지하고 있다. 연수생을 받아들인 업체수도 업종별로 유사한 경향을 보인다.⁹⁾ 1994년 9월 2일 정부는 외국인 산업기술연수조정협

7) 불법체류 사실을 자진 신고한 15,000명의 외국인 노동자들을 강제 출국시키고, 취업중인 5,600명의 기존 산업기술연수생도 2년 체류 시한이 끝나는 1994년 하반기 이후 내보내기로 하였다. 한국 정부가 산업기술연수생을 신규로 도입한 목적은 중소기업체의 인력난을 해소하고 장기적으로 52,000명(1994년 3월 현재)의 불법 취업자를 대체하려는 것이다. 이를 위해 연수생을 신청한 국내 5,355개 업체 중에서 4,221개 업체를 선정하여 1993년에 불법 체류 외국인을 자진 신고한 업체에 우선적으로 연수생을 배정하고, 나머지 인원을 일반 업체에 순차적으로 공급하는 방식을 취했다. 실제로 연수생을 도입한 국가는 중국, 필리핀, 베트남, 방글라데시, 스리랑카, 미얀마, 인도네시아, 파키스탄, 네팔, 이란 등 10개국이다.

8) 1993년 12월 28일에 개정된 법무부 훈령 제294호에는 두 가지 형태의 산업기술연수가 제시되어 있다. 첫째는 “외국환관리법에 의해 외국에 투자한 산업체(직접투자·합작투자), 기술개발촉진법에 의해 외국에 기술을 공여한 산업체, 대외무역법에 의해 외국에 산업설비를 수출하는 산업체에서의 산업기술연수”(제1항)이다. 둘째는 “외국인에 대한 연수가 불가피하다고 인정될 때에는 주무부처의 장 또는 주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장이 추천하는 산업체에서의 기술연수”(제2항)이다.

9) 이 당시 외국인 산업기술연수생은 ‘근로자’의 신분이 아니어서 ‘산업재해보상보험’의 혜택을 받지 못하였다. 따라서 이들을 고용하려는 업체는 연수생 1인당 연간 20만 원씩 민간 보험회사의 ‘상해보험’에 가입하는 것이 의무화되어 있었다.

의회에서 '섬유·신발업종 외국인 산업기술연수생' 1만 명을 추가로 도입하기로 결정하였다.

그러나 1994년 5월 31일까지 불법체류 외국인 노동자가 모두 출국한 것은 아니었다. 정부의 가시적인 후속 조치는 이어지지 않았다. 또한 연수생의 임금수준이 불법체류자들보다 훨씬 낮았기 때문에 오히려 불법체류자가 양산되는 사태가 발생하고 있다.¹⁰⁾ 1994년 11월 현재 제1차 입국자 18,494명 중 10%에 가까운 1,718명이 직장을 이탈한 것으로 나타났다.¹¹⁾

1995년 1월 명동성당에서 네팔인 산업기술연수생들이 부당한 노동현실을 고발하고 인간적 대우를 요구하며 농성을 벌였다. 이들은 자기들을 연수생으로 데려 왔으면 기술을 가르쳐 주고, 그렇지 않으면 한국 노동법에 따라 '근로자' 자격을 인정해 달라고 요구하였다. 한국 정부의 편법적 외국인 노동자 정책의 본질이 외국인 노동자들에게 그대로 노출된 것이다.

이 사건이 계기가 되어 '현행 산업기술연수제도의 보완'과 '연수취업제도' 및 '고용허가제도'를 둘러싼 정부 부처간 대안적 정책 공방이 있었으나(설동훈, 1995b), 정부는 「외국인 산업기술연수 협력사업 운용 요령」을 개정하는 선에서 현행 산업기술연수제도를 보완하여 실시하고 있다. 1995년 5월 29일 통상산업부는 9월부터 외국인 산업기술연수생 2만 명을 추가도입하기로

<표 1> 외국인 산업기술연수생 도입 현황, 1992~95년

도입 시기	주관 기관	업종	도입계획 인원
1992. 9~1993. 2	상공자원부 장관 추천	10개 3D 제조업	1만 명
1994. 5~1994. 11	중소기업협동조합중앙회	21개 제조업	2만 명
1994. 12~1995. 5	중소기업협동조합중앙회	섬유·신발 제조업	1만 명
1995. 9~1995. 12	중소기업협동조합중앙회	제조업(신성장)	1만 명

10) 현행 출입국관리법에 의하면 '산업기술연수생' 자격으로 입국한 외국인이 그 직장을 이탈하여 다른 직장으로 옮길 경우에는 그도 불법체류자로 간주된다.

11) 1994년 11월 말 현재 무단 이탈자 중 82%가 입국 2개월 이내에 잠적하였다. 외국인 노동자의 사업장 이탈률은 시간이 흐름에 따라 더욱 급증하였다. 1994년 1차 연수생의 사업장 이탈률은 1995년 1월 말 17%(3,274명), 2월 말 21%(4,368명), 3월 말 25%(6,139명), 4월 말 28%(8,969명)으로 계속 상승하였다.

결정하였다. 추가도입 계획에서는 연수 신청 업체의 자격을 완화하였고,¹²⁾ 기존 연수생의 작업장 이탈률을 고려하여 국가별 도입 인원의 차등화를 꾀하였다.¹³⁾ <표 1>은 1992~95년의 외국인 산업기술연수생 도입 현황을 요약한 것이다.

한편, 1995년 9월 26일 정부는 법무부 장관 명의로 「불법체류 외국인 자진 신고기간 설정 공고」를 발표하였다. 그 내용은 “① 체류기간을 도과하여 체류하는 모든 외국인, ② 소정의 절차를 밟지 아니하고 취업중인 모든 외국인, ③ 위 외국인을 고용·사용 또는 보호하고 있는 자는 1995년 10월 1일부터 10월 31일까지 가까운 출입국관리사무소·출장소·외국인보호소에 자진 신고할 것”을 요구하는 것이다. 법무부는 “이 기간내에 자진 신고하는 불법체류외국인과 불법고용주에 대하여는 일체의 처벌을 면제하고 특히 외국인의 경우에는 통상의 절차에 따라 다시 입국하는 것을 허용하나, 기간내에 신고하지 아니하는 자에 대하여는 법에 따라 엄중하게 처벌하는 동시에 외국인인 재입국을 일체 허용하지 않을 방침”이라고 밝혔다. 또 11월 24일 법무부는 불법체류 외국인 노동자를 고용하는 업주에 대한 처벌을 강화하겠다고 발표하였다.

이러한 조치에도 불구하고 불법체류 외국인 노동자가 크게 감소할 전망은 거의 없다. 그 까닭은 국내에 외국인 노동자가 취업할 수 있는 영세업체가 매우 많다는 점, 불법체류자와 산업기술연수생의 임금격차 때문에 연수생의 이탈률이 여전히 높다는 점, 그리고 세계화 시대에 관광·방문 혹은 사업을 명분으로 입국하는 외국인을 효율적으로 통제할 수 있는 방법은 사실상 없다는 점 등이다. <표 2>에서 보듯이, 1995년 7월 31일 현재 한국에

12) 이전에 사업 개시 “3년 이상”으로 되어 있던 조항을 “2년 이상”으로 변경하고, 상시 종업원 “10인 이상”을 “5인 이상”으로 개정하며, 외국인 산업기술연수생이 작업장을 이탈하더라도 ‘기업책임’이 없는 경우에는 추가배치 인원수에서 제외하지 않는다는 것을 주된 내용으로 한다.

13) 연수생 작업장 이탈률이 40%를 초과하는 네팔·미얀마는 추가도입에서 제외되었고, 20%를 초과하는 중국·필리핀·스리랑카는 할당 비율이 삭감되었으며, 전체 도입 인원의 1% 미만인 이란·파키스탄은 추가도입에서 제외되었다. 대신 작업장 이탈률이 상대적으로 낮은 인도네시아·베트남·방글라데시는 그 할당 비율이 상승되었다.

체류하고 있는 불법체류자 수는 61,472명으로 1994년 같은 시기의 54,187명보다 오히려 13.4%가 증가하였다.¹⁴⁾

한편, 1995년 7월 31일 현재 산업기술연수생의 수는 34,981명인데, 이중 중소기업협동조합중앙회를 통한 연수생은 27,662명이고 해외 직접투자·합작투자 관련 연수생은 7,269명이다.

<표 2> 국내 체류 외국인 노동자수 추이, 1990~95년

(단위: 명, %)

구분	1990년	1994년	1995년	'94~'95년 증가율	'90~'95년 증가율
합법취업자	2,833	4,321	6,475	49.8	128.6
산업기술연수생	599	13,378	34,981	161.5	5739.9
불법체류자	41,877	54,187	61,472	13.4	46.8
전체	45,309	71,886	102,878	43.1	127.1

자료: 법무부.

2. 현행 산업기술연수제도의 문제점

현행 산업기술연수제도는 중소기업의 일시적 인력난을 해소하면서 동시에 국내에 있는 불법체류 외국인 노동자를 대체하기 위한 조치로서, 형식은 합법적인 '연수'의 형태를 취하고 있지만 내용은 편법적인 '취업'을 허용하는 것이다.

그런데 이 제도는 그 실시의 전제부터 몇 가지 문제점을 안고 있다(설동훈, 1995b). 첫째, 불법체류 외국인 노동자의 강제 출국이 어떻게 가능한가 하는 점이다. 1992년 7월 말 신고된 61,126명 가운데 1993년 11월 말까지 계속 국내에 남아 있는 사람은 약 13,000명에 불과하고, 나머지는 대다수

14) 1995년 7월 31일 현재 외국인 노동자는 10만 명을 돌파하여 국내 노동자 1,280여만 명의 1%에 근접하였다. 이러한 사실은 9월 16일자 《중앙일보》와 《한국일보》 1면 머리기사로 보도되었다. 여기에는 합법취업자 6,475명이 포함되었지만, 그 규모가 상대적으로 매우 작으므로, 합법취업자를 제외하더라도 여전히 1%에 근접한다.

귀국하였지만, 여전히 국내에는 6만 명을 상회하는 불법체류 외국인 노동자가 존재하고 있다. 정부는 1992년 이후 “불법취업 염려 외국인에 대한 입국 거부”를 행사하고 있지만, 국제적 교류가 빈번한 시대에 이들의 입국을 원천 봉쇄하는 것은 사실상 불가능하다.¹⁵⁾ 즉 신고된 불법체류자들의 출국은 지속적으로 이루어졌지만, 그 대신 외국인 노동자들이 새로 계속 유입된 것이다. 개인적으로 보면 외국인 노동자들의 교체가 수시로 이루어지지만 전체 규모로는 큰 변동이 없다.

둘째, 산업기술연수생이 불법체류 외국인 노동자를 과연 대체할 수 있는가 하는 점이다. 왜냐하면, 불법체류 외국인 노동자의 상당수는 종업원 수 5인 미만의 영세기업에 취업중인데, 영세기업의 경우 연수생의 도입이 전혀 이루어지지 않기 때문이다. 한국내에 단순기능 외국인력을 수요로 하는 영세업체가 존재하고, 또 한국으로 유입하려는 외국인력이 존재하는 한 불법체류 외국인 노동자는 계속 존속할 것이다. 따라서 한 국가의 외국인 노동력 정책과는 무관하게 그 사회에 외국인력의 수요와 공급이 존재하는 한 불법체류 외국인 노동자는 존재하므로, 산업기술연수생으로 불법체류 외국인 노동자를 대체하겠다는 발상은 비현실적이다.

셋째, 산업기술연수생들의 임금과 노동조건이 불법체류 외국인 노동자보다 현저히 낮기 때문에 직장을 이탈할 우려가 크다는 점이다. 이들의 임금은 한 달 평균 210~260달러(기본급) 정도인데, 이는 불법체류 외국인 노동자들의 임금 수준인 500~650달러(수당 포함)에 비하면 절반 이하에 불과하다(김종일·이상철·이종구·설동훈, 1995). 이는 장기적으로 불법체류 외국인 노동자가 소멸될 전망이다이라면 큰 문제가 되지 않을 수도 있겠지만, 그렇지 못할 것이 명약관화한 실정이다. 편법 취업이지만 적법한 체류자격을 갖춘 산업기술연수생이 불법체류자보다 못한 대우를 받는다는 점은 시급히 개선되어야 한다.

15) 법무부 출입국관리국은 불법취업이 염려되는 외국인에 대한 입국 거부를 행사하여 1992년에만 7,073명의 외국인이 입국 거부되었다. 국적별로는 방글라데시(2,362명), 파키스탄(1,755명), 네팔(1,043명), 태국(643명), 스리랑카(271명), 인도(237명), 필리핀(168명), 가나(101명), 나이지리아(62명), 미얀마(45명), 이란(36명), 말레이시아(6명), 기타(74명)의 순이다.

넷째, 외국인력의 도입과 배치 업무를 사용자 단체인 중소기업협동조합중앙회가 맡고 있고, 또 외국의 공적·사적 인력업체가 해외에서의 송출 업무를 담당하고 있다는 점이다. 따라서 외국인력 송출·수입업체가 한국에서의 산업연수생 관리의 실질적 책임을 지게 되었다. 이것이 외국인 산업기술연수생의 인권 및 노동조건이 사회문제화된 배경을 이룬다. 현행 외국인 산업기술연수제도의 가장 큰 맹점은 제도적으로 인권침해 가능성이 매우 크다는 점이다.¹⁶⁾ 외국인에 대한 인권침해는 국제사회에서 한국에 대한 반감의 확산을 초래할 가능성이 크다. 따라서 공익단체가 외국인 연수생 도입 및 관리업무를 관장하는 체제로 제도를 개선할 필요가 있다.

다섯째, 겉 다르고 속 다른 정책을 한국 정부가 언제까지나 계속 지속할 수 있는가 하는 점이다. 이미 국제사회에서 한국의 ‘산업기술연수제도’는 해외 노동력 수입의 일환으로 간주되고 있다(Pang, 1993). 따라서 명분과 실체가 일치하는 방법으로 제도를 수정할 필요가 있다. 그것은 네팔인 노동자들이 명동성당 농성 당시 요구하였듯이 “연수생으로 활용하려면 기술을 가르치고, 노동자로 사용하려면 법적으로 ‘근로자’ 자격을 부여하는” 형태가 되어야 할 것이다.

16) 극단적 사례를 보면, 산업기술연수생의 도입 과정은 일본 제국주의가 동원하였던 ‘징용제도’와 유사하다(설동훈, 1995c). 구리노동상담소 소장 박무영(1995)은 “새로운 노예노동자”라고 다음과 같이 묘사한다. “외국인들은 본국에서 월 40만 원을 주고 숙식과 생활 필수품을 제공한다는 광고를 보고 빗을 내 취업비용을 부담하고 한국에 들어온다. 그러나 얼마 되지 않아 그 광고가 허황된 사기극이라는 것을 알게 된다. 결국 이들이 받는 임금은 이것저것 빼고 나면 월 16만 원이 고작이다. 큰 돈을 벌러 한국에 왔지만 돈을 버는 것은 고사하고 빚쟁이로 전락하는 것이 이들의 현실이다. 산업기술연수생의 고통은 여기서 끝나지 않는다. 감금상태나 다름없는 상황에서 산업기술연수를 받는 것이 아니라 강제노동을 당하는 것이다. 이 강제노동을 피하려고 공장을 빠져 나오면 중죄인이 되어 경찰과 용역회사의 추적을 받게 된다. 마치 노예상인에게 추적 당하는 노예처럼 죄인이 아닌 죄인이 되는 한국판 『뿌리』의 쿤타킨테가 되어 버리는 것이다. 그럼에도 불구하고 연수생들은 위협을 무릅쓰고 공장을 탈출하고 있다. 불법체류자 임금의 1/2도 안되는 산업기술연수생의 임금으로는 적게는 2천 달러에서 많게는 3천 달러까지 본국에서 빌린 돈도 갚지 못할 형편이기 때문이다. 그리고 열악한 노동조건과 이들에 대한 감시 등으로 최소한의 인간적 대우조차 지켜지지 않기 때문이다.”

3. 노동시장 개방과 통제

1) 연수취업제도와 고용허가제도

정부는 노동부·재정경제원·법무부·통상산업부 등 관계 부처 실무자와 관련된 연구소 및 학계 합동으로 1994년 7월 외국인력정책연구반을 구성하여 현행 산업기술연수제도를 대체할 수 있는 방안으로 연수취업제도와 고용허가제도의 두 가지를 마련하였다(노동부 외국인력정책연구반, 1994).

우선, '고용허가제도'는 한 마디로 외국인 노동자의 수입을 전면 허용하는 것을 의미한다. 즉 기본적으로 노동관계법에 의하여 외국인의 고용·취업을 규제하되, 법무부가 체류허가를, 노동부가 노동허가를 맡아 외국인력을 관리하는 제도이다. 이 제도하에서 외국인 노동자는 국내에 들어올 때부터 법적으로 '근로자'의 지위를 부여받는다. 구체적으로 공공직업안정기관에 고용주가 외국인 노동자의 수입을 신청하면 정부에서 상대국과 협의하여 이를 허가해 주는 방안이다. 이 제도는 미국·독일·대만·싱가포르 등에서 채택하고 있는 방식과 유사하다.¹⁷⁾ 이 제도 아래서 고용주는 외국인력의 국내 취업으로 발생하는 부정적 외부 효과에 따른 사회비용, 추가적 복지비용, 규제

17) 독일은 제2차 세계대전 이후 국내 노동력 부족을 메우기 위하여 이 제도를 도입하고 1950~60년대에 외국인력을 적극적으로 수입하였으나, 1970년대 들어 외국인 노동자로 인한 사회문제가 발생하자 1978년부터 유럽 출신 이외의 외국인은 취업을 전면적으로 금지시켰다. 1983년에는 기존 외국인 노동자의 귀국을 장려하기 위하여 귀국 보조금을 지급하는 제도까지 도입하였지만 취업자 수가 줄지 않아 외국인 노동자에 대한 테러가 발생하는 등 사회적 진통을 겪고 있다.

대만은 1992년 「취업복무법(employment service act)」과 「외국인 고용허가 및 관리법」을 개정 또는 제정 공포하여 고용허가제도를 실시하였다. 외국인 노동자의 고용허가 신청 이전에 반드시 국내 노동자에 대한 구인광고를 내고 충원이 불가능한 경우에 한하도록 규제하고, 외국인 노동자는 대만 국내 노동법을 준수하도록 규정하고 있다. 고용주는 국내 노동자의 고용촉진과 고용안정을 위한 '보험금'을 부담하고, 외국인 노동자의 출국과 사망에 따른 비용까지도 부담하게 되어 있다. 싱가포르는 단순·미숙련 노동자에 대해서는 「외국인 노동자 고용법」상의 노동허가제도를 실시하고, 전문·기술직 노동자에 대해서는 「이민법」에 따른 고용패스(pass)제도로 구분하고 있다. 고용주는 외국인 고용세를 부담하고 있고, 정부는 외국인 고용 비율의 상한선을 설정하여 강제한다.

비용에 대한 원인 제공자인 동시에 이익의 수혜자로 간주된다.

이에 따라 외국인을 고용하기에 앞서 고용보험금을 예치하고 고용기간에는 고용분담금(levy)을 납부하여야 한다. 고용분담금은 목적세의 성격을 가지므로 외국인 불법취업 규제 비용의 지출을 위하여 사용되며, 다른 일부는 대체 가능성이 높은 국내 단순기능 인력과 가용 인력의 취업 촉진을 위하여 사용된다. 고용허가제는 취업알선 과정에서 중간착취를 유발할 가능성이 매우 높은 제도이다. 따라서 노동력의 수출국과 수입국은 중간착취를 최소화하기 위하여 양국 정부가 공인하는 직업안정기관을 통하여 노동자와 사용자를 연계시켜야 한다. 고용허가제와 불법취업은 기본적으로 양립할 수 없으므로 불법취업자 및 불법취업 고용주에 대한 처벌은 강화된다.

또 다른 방안인 ‘연수취업제도’는 현행 산업기술연수제도와 고용허가제도의 중간 수준이다. 일단 연수생을 들여와 3개월 이상 연수 후 연수 성적과 국내 사정을 고려하여 일정 기간의 취업을 허가하는 것으로, 일본의 ‘기능실습제도’와¹⁸⁾ 유사하다.¹⁹⁾ 연수취업제도는 연수취업 희망 외국인에 대하여 기술연수를 시킨 후 언어와 기술에 대한 최소한의 시험을 통과하면 일정 기간 취업을 허가하는 방법이다. 외국인은 취업기간에는 ‘근로자’로 인정받고 노동법 적용 대상이 된다. 기술연수 기간에도 실질적 산업기술연수가 가능하도록 다음과 같은 제한을 둔다.

외국인력을 활용할 중소 제조업체에서 실질적인 연수를 시키지 못할 가

18) 일본의 기능실습제도는 연수 후 「출입국관리 및 난민 인정법」상 「특정 활동」의 종류 자격을 부여해 취업을 허용하고 체재기간은 연수 및 실습을 합해 2년 이내로 하되, 실습기간은 연수기간의 1.5배까지 허용하고 있다. 취업(기능실습) 기간에는 ‘근로자’ 신분을 인정하여 원칙적으로 노동관계법, 각종 사회보장 관련 법령을 적용하고 이 제도를 효율적으로 관리하기 위하여 민간 조직인 국제연수협력기구를 설립해 운영하고 있다. 그러나 일본은 내용적으로는 국내 노동력 부족량을 산업과 고용 구조조정을 통해 해결하고 있다. 일본에서 관대하게 받아 주는 외국인 노동자는 남미 출신의 일본계(日本系) 2~3세대들뿐이며 인력이 부족할 때에는 받아들이고 넘칠 때는 내보내는 탄력적인 정책을 사용하고 있다.

19) 일본은 ‘기능실습제도와 아울러 해외동포(日系人)에게 정주(定住)가 가능한 여권을 발급하는 ‘정주여권제도’를 실시하고 있고, 또한 불법체류자의 취업을 사실상 묵인하는 ‘애꾸눈 정책(one-eyed policy)’을 견지함으로써 단순인력 문제에 대해 나가고 있다.

능성이 높으므로 연수는 공공훈련기관에서 맡도록 하고, 훈련비용은 기업이 부담하도록 한다. 즉 연수분담금제도를 도입해 고용주로부터 연수취업과 관련된 공공훈련기관의 훈련비용 등 사회적 비용을 부담하도록 한다. 연수분담금은 연수취업제도를 운영할 관리기구를 별도로 설립·운영하는 데도 활용된다.

기능실습 기간에는 비록 ‘근로자’라는 명칭으로 불리지는 않지만 고용관계 아래서 노동관계법, 각종 사회관계법의 적용을 받기 때문에 실질적으로 ‘근로자’로 취급된다. 이 제도는 일정 기간 연수 후 취업을 보장하는 것이므로 외국인력을 일반적으로 착취한다는 국제적 비난을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

<표 3>은 현행 산업기술연수제도와 고용허가제도 및 연수취업제도의 특징을 요약한 것이다.

<표 3> 현행 산업기술연수제도 및 대안적 정책 비교

산업기술연수제도	연수취업제도	고용허가제도
<ul style="list-style-type: none"> • 명목만 연수이고 실재는 편법적 외국 인력 도입 • 실제 연수 기간은 거의 없음 • 연수생이 ‘근로자’로 인정되지 못함으로써 여러 가지 법적 문제 발생 • 중소기업협동조합중앙회 산업기술연수협력단에서 외국인력 도입 및 사업체 배치를 관장 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 기간 연수 후 평가를 거쳐 일정 기간의 취업을 허용 • 연수기간은 최소 3개월 이상 • 연수·훈련비용은 기업이 부담하고 연수는 공공훈련기관이 담당 • 연수분담금 제도를 도입하여 훈련비용 등 사회적 비용을 분담 • 일본 방식 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인의 고용·취업을 제한하되, 법무부가 체류 허가를 받고, 노동부가 노동허가를 맡아서 일정 규모의 인력을 합법적으로 관리 • 고용주는 고용보험금을 예치하고 고용기간 중 고용분담금을 납부 • 미국·독일·대만·싱가포르 방식

2) 고용허가제도 도입 여부에 대한 논의

어쨌든 현행 ‘산업기술연수생제도’는 인권 침해 등 심각한 문제를 안고 있으므로 모두가 획기적인 제도 개선을 하여야 할 필요성을 절감하고 있다. 정부는 고용허가제도와 연수취업제도를 놓고 저울질하다 고용허가제도가 도입될 경우 국내 노동시장의 충격이 클 것으로 보고 연수취업제도를 우선

적으로 검토하였다. 노동부는 1995년 1월 11일 ‘외국인 산업기술연수제도’에 대한 많은 문제점이 드러남에 따라 외국인 노동자를 일정 기간 연수시킨 후 연수 성과를 평가해 취업(기능실습)을 허용하는 ‘연수취업제도’를 도입할 방침임을 밝혔다. 그런데 내팔인 산업기술연수생들의 명동성당 농성이 사회 문제화되면서 산업기술연수제도 자체에 대한 근본적인 검토가 이루어졌다.

1995년 2월 3일 노동부는 이를 반복하여 외국인 노동자의 수입을 공식 허가하는 ‘고용허가제도’ 도입을 적극적으로 추진하겠다고 발표하였고, 2월 13일에는 노동부장관이 기자 간담회에서 이를 다시 확인하였다. 노동부는 관계 부처와의 협의를 거쳐 3월부터 ‘외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’을 마련하여 외국인 연수생에게도 법정 노동시간과 최저임금, 산재보험 등 기본적인 노동조건을 보장하도록 하고 있다. 그런데 산업기술연수생은 노동법상 ‘근로자’가 아니므로 사업주가 이 지침을 위반해도 법적 처벌이 어려우므로 근본적인 관리대책 마련을 위해서는 ‘고용허가제도’ 도입이 시급하다고 주장한다(조주현, 1995c). 노동부는 “고용보험 전산망을 이용하여 모든 기업체의 구인·구직 현황을 파악할 수 있고, 국내 인력으로 충당할 수 없는 외국 인력의 적정 규모도 수시로 알 수 있다”는 점을 근거로, 노동자·사용자·정부로 구성된 위원회를 설치하여 적정 규모의 외국인 ‘근로자’를 도입할 것을 주장하고 있다.

이에 대하여 통상산업부는 “현행 외국인 산업기술연수제도를 개선할 필요가 있다는 점은 인정하지만, 이를 위해 고용허가제도를 도입하게 되면 실익은 없고 여러 가지 부작용만 따를 것”이라며 강력하게 반대하고 있다(박주태, 1995). 현재 외국인 노동자 고용과 관련한 가장 큰 문제점으로 연수생의 사업장 이탈로 인한 불법 체류와 연수생에 대한 과도한 취업수수료 징수 등이 지적되는데, 고용허가제도의 도입은 이러한 문제점을 해결하는 데 거의 도움이 되지 않는다고 주장한다. 고용허가제도가 실시되면 오히려 “구인 신청은 노동부, 입국 및 체류 허가는 법무부”로 양분되어 절차가 복잡해져 현행보다 3~4개월 정도 인력 공급이 늦어질 수밖에 없다고 본다. 또 외국인 노동자의 장기 체류 및 유입 증가로 인한 주택난·범죄 등 사회문제가 야기될 소지가 많다는 것도 반대 이유로 지적하고 있다.

이러한 행정부내 부처간 이견은 《나라경제》 제6권 제5호에서 지면 논쟁으로까지 이어졌으나, 아직 결말이 나지는 않았다. 다만, 1995년 5월 이후의 사태 경과를 토대로 판단해 보면, 노동부가 주장하는 ‘고용허가제도’보다는 오히려 통상산업부가 주장하는 ‘현행 제도의 수정·보완 방안’이 주도권을 장악하고 있는 것으로 보인다. 따라서 노동부의 이러한 방침이 확정될지의 여부는 현재로서는 미지수라고 하겠다.

3) 교훈과 대안의 방향

‘고용허가제도’를 채택하거나 ‘현행 산업기술연수제도의 보완’을 지향하거나 새로운 외국인력 정책은 여러 가지 가능성을 고려하여 체계적으로 수립되어야 한다는 점은 마찬가지이다. 여기에서는 그동안의 교훈과 논의를 정리하여 대안적 정책 수립 과정에서 반드시 지켜져야 할 사항들을 살펴보기로 한다.

우선 교훈을 살리기 위해서는 첫째, 외국인력 도입 여부에 대한 공개 토론과 국민적 합의 형성 과정이 선행되어야 한다. 이 과정에서 사용자와 사용자단체뿐 아니라 내국인 노동자와 노동조합의 동의가 필수적으로 이루어져야 한다.

둘째, 만약에 외국인력 수입에 대한 합의가 이루어진다면, 그 방법은 명분과 실질이 일치하는 것으로 결정하여야 한다. 한국 경제 사정상 외국인력을 수입할 수밖에 없다면 우리 사회가 이에 대한 ‘대가’를 지불하면서 합법적으로 도입하여야 한다.

셋째, 기존 외국인 산업기술연수생과 불법체류 외국인 노동자에 대한 신분보장이 이루어져야 한다. 아울러 기존의 불법체류자들을 정부가 통제할 수 있는 형태로 재조직하여야 한다. 물론 새로 불법체류자들이 계속 입국하기 때문에 이들을 완전히 없앨 수는 없겠지만, 통제 가능한 형태로 유지하도록 노력하여야 한다.

외국인 노동자에 대한 정책이 실효성을 가지려면, 현안을 이상과 같이 정리한 후 대안의 방향을 설정하는 것이 바람직한데, 그것은 다음과 같이 제시

할 수 있다. 첫째, 외국인력의 도입 여부에 대한 결정 및 그 시기 및 규모를 결정하는 업무는 반드시 노동자·사용자·정부 3자로 구성되는 공익기관에서 주관하여야 하고, 상대국에서의 송출 업무도 공익기관이 담당하도록 하여야 한다.

둘째, 외국인 노동자도 노동법상 ‘근로자’로 인정되어 내국인 노동자와 법적으로 동등하게 인정받아야 한다. 노동조합에 가입할 수도 있고, 사업장 이동도 보장되며, 근로기준법·산업재해보상보험법 등 제반 혜택을 받을 수 있어야 한다.

셋째, 이것이 내국인 노동자와 외국인 노동자의 대우를 ‘절대적’으로 평등하게 하지는 것은 아니다. 그렇게 되면 외국인 노동자가 노동시장에서 오히려 우월한 지위를 점하게 될 가능성이 있다. 언어구사 능력, 숙련 수준 등과 같은 인적 자본(human capital)과 사회적으로 동원 가능한 연줄망을 의미하는 사회적 자본(social capital)의 면에서 내국인과 외국인 사이의 능력 차이가 나는 이상,²⁰⁾ 내국인과 외국인의 최소한의 임금 격차는 존재할 수 있다.²¹⁾ 그러나 이러한 부분적 예외를 인정하더라도 원칙은 ‘동일 노동 동일 임금’이어야 한다.

넷째, 만약 연수취업제도가 채택될 경우에는 실질적인 ‘연수’가 이루어져야 한다. 또한 기술연수기간에도 노동법의 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 외국인 노동자의 제반 권리구제 창구가 공공적으로 설치·운영되어야 한다. 시민운동단체의 활발한 참여도 더불어 모색되어야 한다.

20) 사회적 자본에 대해서는 Portes, 1995 참조.

21) 외국인 노동자의 임금 수준은 상대적으로 낮으므로 그 혜택은 사용자에게 독점적으로 주어지게 되고, 내국인 노동자들은 노동조건 개선의 기회를 잃게 된다. 외국인 노동자를 고용하는 업체는 해외로부터 지원금을 받는 것과 같은 효과를 거두지만, 내국인 노동자는 아무런 혜택을 받지 못하거나 오히려 손해를 보는 입장에 처하게 된다. 따라서 내국인 노동자들과 기업이 그 혜택을 나누어 가질 수 있도록 제도화하여야 한다. 그 예로 혜택의 일부분을 내국인 노동자의 인력 훈련사업과 유휴 인력 활용을 위한 사회적 기반시설 조성에 투자하는 것이 가능하다. 이를 위해 외국인 노동자를 고용하는 기업은 ‘동일 업종에서 일하는 내국인 노동자 수준’의 고용비용과 실제 고용비용의 차액을 사회에 제공하는 것을 제도화할 필요가 있다.

여기에 제시된 대안의 방향은 외국인 노동자의 권리를 보호함과 동시에 노동 개국이 내국인 노동자나 한국사회에 발생할 수 있는 역기능을 사전에 방지할 필요가 있다는 문제의식에서 출발하고 있다. 즉 한국사회의 세계화가 피할 수 없는 조건이며 외국인 노동자의 배제가 현실적으로 가능하지 않다는 상황을 직시하면서 내국인과 외국인이 공존할 수 있는 최적의 상태를 모색할 필요가 있다.

4. 맺음말

한국 정부의 외국인 노동자 정책은 무원칙한 임기응변적 대처로 특징지어진다. 그 결과 '외국인 산업기술연수제도'라는 형식적인 틀만을 일본에서 복사해 올 수밖에 없었는데, 운영 과정의 미숙으로 인하여 노동 착취와 인권 침해의 소지가 매우 큰 실정이다. 이러한 불합리성은 무엇보다 시급히 시정되어야 한다.

이 글에서 우리는 추상적 노동력이 의미하는 '외국인력' 정책 분석이 아니라 인간으로서의 '외국인 노동자'에 대한 정책 분석을 시도하였다. 외국인력 수입에 대한 기업주와 정부의 논리 공방뿐 아니라 국내 노동계의 대응과 외국인 노동자 상담소를 비롯한 국내 사회단체, 그리고 외국인 노동자 자체 조직의 움직임을 함께 고려하였다.

외국인 노동자 정책은 정부나 기업가의 의지에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 국내 노동자들의 의지도 매우 중요하다. 1995년 11월 발족한 민주노총이 외국인 노동자와의 연대를 공식적으로 표방하고 있고, 한국노총도 외국인 노동자에 대한 관심을 기울이고 있는 것은 매우 바람직한 현상이다. 그리고 외국인 노동자의 의지도 정책 형성에 큰 힘을 발휘하였다. 그들은 1994년 경실련 강당 농성이나 1995년 명동성당 농성의 형태로 한국사회에 인간의 기본권·노동윤리에 대한 근본적 문제를 제기하였다. 즉 외국인 노동자는 피해를 당하고도 속수무책인 나약한 존재가 아니라, 국내 노동자와 동일한 인간이요 노동자이며, 한국사회를 이끌어 나가는 주역으로 이해되어야

한다.

지금까지 한국에서 이루어진 외국인 노동자에 대한 관심은 산재·폭행·임금체불 등과 같은 인권문제에 대한 것이었다. 이제는 인권문제의 폭을 뛰어넘어 좀더 구체적이고 적극적인 방법을 모색하여야 한다. 다시 말해, 외국인 노동자를 노동문제의 일환으로 바라보아야 한다. 이러한 점에서 특별한 의미를 가진 한 가지 사건이 있다.

1995년 10월 29일 오후 2시 연세대학교 학생회관 옆 대강당에서는 네팔, 방글라데시 등 아시아 8개국 출신 외국인 노동자 1천여 명이 참석한 가운데, '하나 됨을 위하여(To Be Unity)'라는 주제 아래 문화 한마당 잔치가 열렸다. 이 행사는 외국인 노동상담소와 외국인 노동자들의 자체 조직뿐 아니라, 민주노총과 단위 노조 및 국내 시민단체가 한데 뭉친 '외국인 노동자 대책협의회'의 주도로 진행되었다. 이 행사에서 이들은 "산업기술연수제도 철폐하고 불법체류 노동자 사면하라!" "세계의 노동자는 하나입니다"라는 구호와 슬로건으로 통합된 의지를 표현하였고, 민주노총 산하 단위노조와 출신국가별 외국인 노동자조직이 자매 결연을 맺었으며, "(가칭) 외국인 근로자 보호법" 제정을 주된 내용으로 하는 '외국인 노동자 문제 해결을 위한 우리의 의견'을 발표하였다.

우선, 우리는 이 행사에서 내국인 노동자들이 취할 수 있는 방법의 실마리를 찾을 수 있다. 그것은 "세계의 노동자는 하나"라는 슬로건이다. 서로 다른 문화·환경 등 사회적 차이를 이해하고, 국적·법적체류자격·피부색·종교·성별에 따른 차별을 없애고 노동자간의 단결을 모색하는 것이다. 내국인 노동자들이 지금까지 외국인 노동자 정책결정 과정에 거의 무관심하였던 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 앞으로 내국인 노동자들은 외국인 노동자를 노동조합에 가입시켜 노동조합 활동을 함께 할 수 있는 방안을 모색하여야 한다(박무영, 1995).²²⁾ 구체적 방법면에서 외국인 노동자들이 일하는 회사에 노동조합이 설립되어 있는 경우는 큰 문제가 없을 것이나 그들이

22) 노동부는 외국인 노동자에게 산업재해보상보험법의 적용을 인정하고 있으나, '외국인 노동자의 노동조합 가입권'을 포함하는 근로기준법은 인정하지 않고 있다. 그러나 외국인 노동자가 '근로자'라면, 다시 말해 '노동자는 하나'라면 외국인 노동자도 당연히 노동조합에 가입할 수 있고 노동조합을 신규로 결성할 수 있어야 한다.

취업한 회사가 영세 규모 무노조 업체라면 문제가 복잡해질 수 있다. 그 경우 가능한 방법의 하나는 외국인 노동자를 지역노조에 가입시키는 것이다. 예컨대 건설현장에서 일하는 외국인 노동자는 건설노조에서 받고, 피복공장에서 근무하는 외국인 노동자는 청계피복노조같은 지역단위 노동조합에서 받아들여, 조합원 자격을 주고 ‘외국인 노동자부’를 신설하여, 이들의 문제를 취급하고 해결해 나가는 방법이 가능할 것이다.

또 한 가지 주목할 사항은 「외국인 근로자 보호법」의 제정이다(박석운, 1995). 현행 외국인 노동자 정책의 제도적 기반이 법무부 훈령, 노동부 예규 내지는 중소기업협동조합중앙회 산업기술연수협력단의 「외국인 산업기술연수 협력사업 운용 요령」 등의 방법으로 마련되어 있는 것을 「외국인 근로자에 관한 법률」을 제정함으로써 대체하여야 한다. 편법이 아니라 정도를 취하지는 것이다. 그런데 그것은 노동부의 ‘고용허가제도’의 틀을 취하되, 핵심내용을 수정한 새로운 제도적 바탕 위에서 출발할 필요가 있다. 노동부의 방안인 고용허가제도는 사용자에게 고용허가(employment permit)를 하는 것을 주요 내용으로 하고 있는데, 외국인 노동자에게는 노동조합 가입권과 사업장 이동의 자유가 배제되어 있다. 그러나 우리는 이러한 권리도 외국인 노동자에게 부여되어야 한다고 본다.²³⁾ 즉 고용허가가 아닌 노동허가(work permit)를 외국인에게 발급하는 방식이 바람직하다. ‘노동허가제도’를 축으로 하는 외국인 ‘근로자’ 관련 법률을 제정하여야 한다.

● 참고문헌

- 김시평. 1991, 「외국인 근로자 유입에 따른 대책 소고: 외국인 체류관리 업무와 관련하여」, 《법조》 제414호.
 김종일·이상철·이중구·설동훈. 1995, 「국제 노동력 이동과 외국인의 국내 취

23) 직업 선택의 자유, 거주 이전의 자유는 인간의 기본권의 하나이다. 이러한 자유를 외국인 노동자에게 무제한 허용할 수는 없겠지만, 외국인 노동자가 직장을 옮겨야 할 합당한 사유가 발생한 경우 업종과 지역 등 최소한의 경계내에서 그것이 가능하도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

- 업: 국내 체류 외국인 노동자의 실태, 《경제와사회》 제26호(여름).
- 김진수. 1994, 「외국인 근로자에 대한 정책적 대응 방안」, 《보건의사회논집》 제14권 제1호.
- 김해성. 1995, 「국내 외국인 인력 상황의 문제와 그 대책: 산업기술연수생 철폐와 바람직한 인력정책 모색」, 『외국인 노동자 보호법 제정을 위한 공청회 자료집』, 외국인 노동자 인권보장을 위한 10월 공동행사위원회.
- 남성일. 1995, 「단순 기능 외국 인력 정책의 개선 방향」, 《경영계》 제213호.
- 노동부. 1995, 「외국인력의 보호와 관리에 관한 획기적 종합 대책이 마련되었습니다」, 《노동뉴스》 제5권 제2호.
- 노동부 고용정책과. 1995, 『외국인력 현황과 대책』.
- 노동부 외국인력정책연구반. 1994, 『단순기능 외국노동력의 국내취업에 관한 정책대안』.
- 박무영. 1995, 「외국인 기술연수, 한국판 ‘뿌리’의 오명을 벗을 수 있나?」, 《노동운동》 제35호.
- 박석운. 1995, 「‘외국인 근로자 보호법’ 제정 시안」, 『외국인 노동자 보호법 제정을 위한 공청회 자료집』, 외국인 노동자 인권보장을 위한 10월 공동행사위원회.
- 박영범. 1995, 『비숙련 외국인력의 활용과 산업기술연수제도: 일본과 싱가포르의 외국인력정책의 경험과 시사』, 중소기업연구원.
- 박주태. 1995, 「고용허가제, 실익은 없고 부작용만 많다」, 《나라경제》 제6권 제5호.
- 배순근. 1995, 「세계화와 노동이동」, '95 한국세계지역연구협의회 제1차 세계 학술대회 『세계화의 도전과 한국의 과제』 발표논문.
- 법무부. 1995, 「불법체류 외국인 자진신고기간 설정 공고」, 법무부 공고 제95-36호.
- 상공자원부 산업진흥과. 1994, 『외국인 산업기술연수인력 실태 및 개선방안』.
- 설동훈. 1992a, 「한국의 노동시장과 외국인 노동자」, 《경제와사회》 제15호 (가을).
- _____. 1992b, 「국제노동력이동과 한국내 외국인 노동자」, 『한국의 지역문제와 노동계급』, 한국사회사연구회논문집 제37집, 문학과지성사.
- _____. 1993, 「한국내 외국인 노동자들의 실태와 현황」, 외국인 노동자를 위한 한국-일본 연대회의 발표논문.
- _____. 1994a, 「국제노동력이동과 외국인의 한국내 취업」, 《사회문화연구》 제2집.
- _____. 1994b, 「국내 거주 이민노동자의 생활실태」, 《포럼21》 제10호(여

름).

- _____. 1995a, 「한국의 외국인 노동자 현황과 과제」, 《석순》 제12집.
- _____. 1995b, 「한국의 외국인력 정책」, 《서울대학원신문》 제37호.
- _____. 1995c, 「한국내 외국인 노동자의 생활실태 조사연구」, 『외국인 노동자와 노동운동』, 한국산업사회연구회.
- 송병준. 1993, 『3D업종의 인력난 해소를 위한 장·단기 대책』, 산업연구원.
- _____. 1994a, 『외국인력 문제의 실태와 대응방안』, 산업연구원.
- _____. 1994b, 「외국인력 정책의 기본방향」, 《기계공업》 제24권 제10호.
- 송종래. 1994, 「세계화와 국제 노동력 이동」, 제12회 한독경상학회 심포지엄 발표논문.
- 외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회. 1995a, 『외국인 취업연수제도의 문제점과 개선방향』.
- _____. 1995b, 「외국인 노동자 문제 해결을 위한 우리의 의견」, 『외국인 노동자 문화 한마당 자료집』.
- 유명기. 1995, 「외국인 노동자 차별의 구조」, 《녹색평론》 제21호.
- 이광택. 1995, 「한국 노동관계법의 개정 방향」, 《산업관계연구》 제5집.
- 이우현. 1994, 「외국인 노동자 수입정책의 선택기준: 선진국 경험이 주는 교훈」, 명지대학교 경제연구소, 《경제논총》 제11집.
- _____. 1995, 「아시아 지역의 국제 노동력 이동과 외국인 노동자 정책」, 제4회 지역연구 발표대회 발표논문.
- 이원덕·김승배·남동희·송병준·김홍수·김영배. 1995, 「외국 인력 활용 경제 사회 발전과 연계돼야」, 《경영계》 제213호.
- 이정덕. 1995, 「소수민족의 민족주의」, 《정신문화연구》 제18권 제3호.
- 이홍지. 1994, 「외국인 근로자 도입 제도 개편안」, 『94 하반기 수요정책간담회』, 국가경영전략연구원.
- 조주현. 1995a, 「우리나라 외국인력 정책의 문제점 및 개선 방안」, 《시민과 변호사》 제12호.
- _____. 1995b, 「외국인력 관리 개선방안」, 《나라경제》 제6권 제3호.
- _____. 1995c, 「고용허가제 도입, 더 이상 미룰 수 없다」, 《나라경제》 제6권 제5호.
- 중소기업협동조합중앙회. 1994a, 『외국인 산업기술연수 협력사업 운용요령』.
- _____. 1994b, 『섬유신발업종 외국인 산업기술연수 협력사업 운용요령』.
- 중소기업협동조합중앙회 산업기술연수협력단. 1994a, 『연수생 관리자 숙지사항』.
- _____. 1994b, 『연수자 핸드북 1994~1995』.

- _____. 1994c, 『외국인 산업기술연수 협력사업의 현황』.
- _____. 1995a, 『네팔 연수생 명동성당 농성 관련 자료』.
- _____. 1995b, 『1995년 1월 16일 기자회견담회 자료』.
- 최돈길. 1994, 「노동시장 현황과 외국인 근로자 유입 실태」, 《경경제》 제201호.
- 최의정. 1994, 「외국인 불법체류 실태와 관리방안」, 《법조》 제453호.
- 코리아리서치센터. 1995, 「외국인 산업연수생 제도 개선에 대한 전문가 의견조사」, 《국정여론》 제78호.
- 한국노동조합총연맹. 1994, 『외국인 노동자 정책에 관한 연구』.
- Castles, Stephen & Godula Kosack. 1972, "The Function of Labor Immigration in Western European Capitalism," *New Left Review* 73.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino & J. Edward Taylor. 1993, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review* 19(3).
- _____. 1994, "An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case," *Population and Development Review* 20(4).
- Pang, Eng Pong. 1993, *Regionalisation and Labour Flows in Pacific Asia*, Paris: Development Center of the Organization for Economic Co-operation and Development.
- Park, Seok-Woon, Chong-Koo Lee & Dong-Hoon Seol. 1995, "A Survey of Foreign Workers in Korea 1995," Paper presented at the International Conference on Policies and Protective Measures Concerning Foreign Workers in Asia and Europe, Tower Hotel, Seoul, Korea, May 30.
- Park, Young-bum. 1995, *Globalization and It's Impact on the World of Work in Korea*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Portes, Alejandro. 1995, "Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview," in Alejandro Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*, New York: Russell Sage Foundation.
- Sassen, Saskia. 1988, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in*

International Investment and Labor Flow, Cambridge: Cambridge University Press.

Teitelbaum, Michael S. & Sharon Stanton Russell. 1994, "International Migration, Fertility, and Development," in Robert Cassen et al., *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Zolberg, Aristide R. 1991, "Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations," in Pierre Bourdieu and James S. Coleman(eds.), *Social Theory for a Changing Society*, New York: Russell Sage Foundation.

■ 한울사회학강좌

현대의 계급론

Class and Stratification: An Introduction to Current Debates(1993)

로즈메리 크롭프론 저/ 정태환·한상근 역

한울아카데미/1995.10.09발행/양장신국판/280면/14,000원(반양장9,000원)

ISBN 89-460-2271-X 94330 / 89-460-2272-8 94330(반양장)

사회학의 핵심적 주제 중의 하나로 수많은 논쟁의 중심에 놓여져 왔던 계급 개념이 도전받고 있는 현재에 이 책은 현대 계급론에 대한 다양한 논점들을 분석하고 계급분석의 유용성을 발전적으로 제시하고 있다. 저자는 계급이 의문시 되었던 배경과 논리의 탐색을 통해 현대 사회에서도 여전히 '계급'이 유효하다는 결론에 이르고 있다.

■ 한울사회학강좌

새로운 사회과학철학

New Philosophies of Social Science: Realism, Hermeneutics and Critical Theory(1993)

윌리엄 오스웨이트 저/ 이기홍 역

한울아카데미/1995.10.16발행/양장신국판/182면/11,000원(반양장7,000원)

ISBN 89-460-2282-5 94330 / 89-460-2283-3 94330(학평판)

한국사회에서 아직도 사회과학철학에 대한 쟁점들이 논쟁의 물문이고 관심의 대상조차 되지 못하고 있는 현실에 대한 역자의 문제의식을 반영한 책으로 사회과학철학에 대한 이론/비판적 해석학, 실재론 그리고 사회학의 전통/결론-행위, 구조 그리고 실재론적 철학 메타이론을 작성한 연구자들이 전제하고 따르는 우리의 현 추세에 바람직한 방향제시가 될 것이다.