

와 더불어 앞으로도 계속 그 숫자가 증가될 것으로 예상된다.

나. 외국인이주노동자정책의 문제점

1) 편법에 불법에 안주하고 있는 외국인력정책

: 합법영역과 불법영역의 전도(顛倒)현상

현재 한국의 외국인이주노동자정책은 공식적인 외국인력도입을 “대체성의 원칙”을 지키면서 엄격하게 제한하고, 단순인력의 공식적인 도입은 금지시키는 것이다. 그대신 산업현장에서 대량으로 필요한 단순인력은 산업연수와 연수취업제를 통해서 일부 조달하고 또 불법체류(미등록)외국인이주노동자를 사실상 묵인하는 방법을 통해 사용하고 있다.

합법도입은 전체 외국인력 규모중 6%내외에 불과하고 나머지 94%는 외국인력을 불법적으로 사용하거나(62-63%) “연수”라는 명목으로 편법적으로 사용하고(30-31%) 있는 것이어서 외국인력 정책이 전도되어 있는 실정이다. 합법적인 영역에서 운용되는 것이 극소수이고 나머지 대부분이 불법적이거나 편법적으로 운용되고 있다는 점이 가장 큰 문제점이고, 이를 정상화시켜 합법적인 영역에서 운용되게 만드는 일이 외국인력정책의 최우선적인 과제라고 하겠다.

그런데 정부당국의 정책방향은 이와 반대로 여전히 편법적인 제도인 산업연수제나 연수취업제에 계속 집착하고 있으니, 대단히 심각한 문제라 아니할 수 없다.

일국의 인력정책이 불법이나 편법적인 수단에 의존하면서 비정상적으로 운용되고 있는데도, 이런 상황의 심각성에 대해 불감증에 걸려있으니 참으로 딱한 지경이다.

2). 연수제도의 문제점

정부당국이나 관변학자들은 마치 산업기술연수제도가 한편으로는 외국인력의 대량도입의 부작용을 최소화시키면서 또 한편으로는 저임금노동력을 대량 확보할 수 있는 방안이라도 된다는 듯이 주장하고 확대방안을 찾아 내었지만, 이는 편법일 뿐이고 문제해결책이 되지 못한다.

우선 필요하니까 편법으로(명목만 ‘연수’이지 실제로는 편법적 외국인노동력 도입임) 외국인력을 국내로 들여다가 사용하고, 나중에 우리 경제에 필요 없게 되면 그때 가서 내보내면 될 것 같지만, 사태진행은 그렇게 되지 않을 것임이 너무나 분명하다. 그리고 이 방식은 선진각국에서 모두 실패한 역사적 경험이 있고 우리나라의 실태를 보더라도 산업기술연수제도나 그의 연장선상에서 실시되고 있는 연수취업제도 실패임이 이미 확인된 셈이다.

가장 먼저 문제가 되는 것이 입국한 산업기술 연수생들이 사업장을 이탈하여 불법체류상태로 흘러들어 가고 있다는 점이다.

<외국인 산업기술연수생 이탈율>

(단위 : 명)

구분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	계
입국	18,819	21,082	25,919	20,092	10,547	30,354	126,813
이탈인원	13,733	10,957	11,481	6,132	2,355	6,012	50,670
이탈율(%)	73.0	52.0	44.3	30.5	22.3	19.8	37.5

* 당해기간이 입국자중 이탈발생자수/당해기간 입국자수

위 통계를 보면 IMF초기인 1998년에 이탈인원이 감소하였을 뿐이고 1999년부터는 이탈인원이 다시 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 아마도 98년,99년 입국자들도 계약기간 만료를 전후해서 또 대거 불법체류 상태로 넘어 갈 것이라는 점까지 고려하면, 연수생 이탈 문제가 여전히 해결되지 않은 상태로 남아있는 실정이다.

또한 산업기술연수제도의 가장 큰 맹점이 인권침해를 유발하는 제도라는 점이다. 지난 3월 외국인노동자대책협의회에서 발간한 “외국인산업기술연수생 인권백서”에서 보고된 사례만 보더라도, 산업기술연수제도가 “현대판 노예제도”라는 악명을 피할 수 없는 실정이기 때문이다. 결과적으로 국제사회 특히 동남아시아에서의 한국에 대한 반감이 확산되면서 중장기적 국익에 치명적 악영향을 미치게 될 것임이 분명하다. 비유하자면 당장 눈앞의 저임금에 현혹되어 큰 국익을 놓치는 “소탐대실(小貪大失)의 우(愚)”를 범하고 있는 것이다.

즉, 우리경제 및 세계화시대의 미래상을 그려볼 때 미·일 편중에서 동남아 각국과의 유대강화나 경제협력이 필수적일 텐데, 이른바 ‘친한파’가 될 수 있는 확률이 가장 높은 이들에게 한국사회의 도덕성과 양심에 대해 일말의 신뢰도 갖지 못하게 만든다면 결과적으로 우리가 우리 발등을 찍는 것이나 다름없다고 보기 때문이다.

연수취업제는 일본의 기능실습제를 본뜬 제도로 보인다. 최고 9개월까지의 기술연수 후 최고 15개월까지의 기능실습을 시키는 방법인데, 기능 실습 기간(9개월 지난 후)에는 노동자로 인정하고 노동관계법을 모두 적용시키고 있다. 기술연수기간중에는 편법적 작업투입을 방지하고 실질적 기술연수가 가능하도록 구체적인 제한을 두고 있다. 일본에서는 실제로 기술연수를 시키도록 제도화해 놓은 셈이다.

이에 비해 우리의 연수취업제는 2년의 “연수”기간중에 한국도착직후 3일간의 안내교육을 시킬 뿐이다. 이것을 기술연수라고 한다면 어불성설이고, 대신 이른바 “연수기간”중 연수는 전혀 시키지 않고 현장에서 오로지 “노동”만 시키고

있다. 그러면서 이들이 “근로자”가 아니고 “연수생”이라면서 “눈가리고 아웅”하고 있는 것이다. 사인(私人)간에 농담으로 하는 것은 모르지만 국가기관에서 이렇게 공식적으로 기만적인 정책을 펼치는 것은, 아무리 외국인들을 상대로 하는 일이라지만, 문명국가에서 있어서는 안될 매우 부끄러운 일이다.

또 중소기업협중앙회는 중소기업의 어려움을 내세우며 연수제도의 존속을 주장하고 있다. 그러나 현재와 같은 연수제도를 유지하는 것은 연수생 도입과 관련하여 상당한 금액의 보증금과 수수료를 받고 있는 중소기업협중앙회에게는 엄청난 경제적인 이권이 되겠지만, 실제로 일선의 중소기업주들의 이해는 이와 다를 수 있다. 중소기업주들의 관심은 외국인력을 “안정적으로” 사용하고 싶다는 것이 더 우선적인 요구이다. 기업주들은 만일 노동허가(고용허가)제를 통해 외국인력을 보다 안정적으로 사용할 수 있게 된다면, 이탈률이 매우 높은 산업기술연수제도보다 이를 더 선호할 가능성이 높다고 본다. 이런 점에서도 중소기업주들의 요구운운하면서 연수제폐지를 반대하는 중소기업쪽의 주장도 설득력이 없다 하겠다.

따라서 어느모로 보나 연수제도는 마땅히 폐지되어야 하고 노동허가(고용허가)제가 실시되어야 한다.

3) 불법체류자에 대한 금지와 강력단속방침은 부작용만 증폭시킨다.

반대로 법무부당국이 순진하게 생각하듯이 외국인력 도입을 종전대로 계속 금지시키고, 불법체류자 단속을 강력하게 펼치면 문제가 해결되는가?

필연적으로 실패하게 되어 있고, 다른 외국의 사례를 보더라도 이 점이 명백히 확인된다. 아무리 입국심사를 철저히 한다고 해도 관광비자로 입국하는 외국인들을 원천봉쇄할 수가 없고, 관광비자 등으로 입국해서 각 사업장에 박혀 버리면 단속불가능한 상태로 될 것이다. 또 단속을 심하게 하면 할수록 문제가 음성화되어 폐단은 더욱 증폭되기 마련이기 때문이다.

4) 재외동포에 대한 우대도 득책이 아니다.

재외동포에 대한 관심이 높은데, 일용 상대적으로 폐단이 적은 방법이기도 하지만, 차라리 재중국이나 재(구)소련의 동포에게 “재외동포법의 확대적용방향으로 접근할 수 있을 것이다. 그러나 이 방안도 통일시대 북한노동력의 등장과 연결해서 신중하게 연구·검토하여 판단해야지, 졸속 결정할 문제가 아니다.

특히 같은 조건에서 재외동포만 우대하는 방식은 민족차별 논란과 관련하여 국제화 시대에 현명한 방법이 아님이 지적되어야 한다. 2차대전전에 자기들의 필요에 의해 강

제로 끌고 갔다가 지금까지 50년이상 살고 있는 한국인, 중국인들을 차별하면서도 남미 출신의 일본계 2,3세에게 특혜를 주는 일본식 혈통주의는 비열한 민족차별정책이라 아니할 수 없는 바, 우리 나라가 이런 일본정책을 답습하는 것은 옳지 않다고 보기 때문이다.

5) 외국인이주노동자와 함께 살아야 하는 상황은 불가역(不可逆)이다

무분별한 외국인력도입이나 편법도입 모두 금물이다. 또한 금지와 강력단속방침도 성공할 수 없는 정책 방향이다.

편법은 편법을 낳기 마련이며, 또 합법적이고 합리적 도입보다 더욱 큰 문제점을 야기시킬 수밖에 없다. 가장 심각한 문제점은 “눈가리고 아웅”하는 식으로 “이것은 ‘연수’이지 ‘외국인노동력 도입’이 아니”라면서, 파생되는 여러 사회적 문제에 대해 아무 대책을 세우지 않고 있다는 점이다. 이미 25만명이나 되는 ‘사람’이 이미 한국내에 노동자로 들어와 일하고 있는 것이 엄연한 ‘현실’인데도, 이런 상태를 애써 무시하고 머릿속이나 입으로만 아니라고 외치고 있다가는 사회적 문제가 견잡을 수 없이 확산되는 상태를 뒤쫓아가기도 힘들 수밖에 없다.

현실적으로 25만명 정도의 미등록 외국인이주노동자와 산업기술연수생들이 한국내에서 일하고 있다는 점이 분명히 고려되어야 한다. 바로 이점이 우리의 정책논의를 원점에서 출발할 수 없게 만드는 결정적 요소이다. 우리는 불가피하게 현재 서 있는 이 자리에서 정책방향을 잡아나갈 수밖에 없기 때문이다.

외국인 노동자 문제에 대해 어떤 생각을 가졌던지 간에 누구라도 인정하지 않으면 안되는 것은, 이미 외국인노동자들이 우리 사회의 일원이 되어 있고 또 외국인노동자들 중 장기체류하는 사람들이 계속 늘어나고 있으며, 그리고 어떤 정책을 쓰더라도 이 상황은 되돌려 지지 않는다는 점이다.

너무나 분명한 이 사실을 인식하는 데서부터 출발해야 비로소 현실적 대안모색이 가능할 수 있을 것이다. 함께 어울려 살아 갈 수밖에 없는 상황이라면, 편법이나 수동적인 대처가 아니라 근본적이고 적극적인 대책수립의 노력이 실천되어야 마땅하다.

2. 외국인(이주)노동자정책의 기본방향 정립

가. 외국인력 도입시 문제점

1) 기업의 저임금노동력 요구와 그 부작용

기업주 등 재계에서는 현재 중소기업에서의 인력난이 심각하니 저임금의 외국인 단

순기능 노동력 도입이 불가피하다고 주장한다. 그러나 기업주들은 우선 필요하니 저임금의 '노동력'만 쓰고 싶겠지만, 노동력만 들어오는 것이 아니라 실제로는 '사람'이 들어오는 것이니, 사람이 살아가는데 필요한 여러 가지 측면의 문제들이 발생하게 되어 있다. 이런 점을 도외시하고 저임금노동력만 한눈 팔다보면 돌이킬 수 없는 부작용이 속출할 수밖에 없다.

2) 무분별한 외국인력 도입 정책의 문제점

첫째, 이미 IMF관리시대에 경험한 바와 같이 경기가 불황국면으로 접어들 때 대량 실업문제가 야기될 수 있고, 빠른 속도로 진행되는 기술혁신과 자동차 및 생산시설의 해외이전 등으로 필요 노동량이 줄어들고 있는 추세를 감안할 때 더욱 심각한 양상으로 발견될 우려가 현존한다.

한편, 언젠가 닥쳐올 남북인력교류시대나 남북통일시대에 새로 노동시장에 등장할 풍부한 양의 북한 노동력에 대한 고려를 하더라도 실업문제나 고용안정문제를 가버어 보는 것은 파멸적 결과로 귀결될 위험이 있다(독일 통일후의 상황을 참고할 필요).

둘째, 값싼 외국인력이 도입되면 가뜩이나 심각한 국내노동시장의 이중구조화가 더욱 고착되고, 또한 국내노동시장의 질서가 엄청나게 교란될 위험이 현존한다.

셋째, 내국인노동자들의 노조조직력이나 노동조건에 있어 결정적 영향을 미친다. 값싼 외국인노동력의 범람은 내국인노동자들의 노동조건향상을 발목 잡는 결정적 요인이 될 것이고 분할통치를 통한 노동통제의 도구로 작용하게 되기 때문이다.

넷째, 단일민족사회로 오랫동안 살아온 우리 나라의 경우 아직까지는 외국인 노동력의 대량 도입으로 생길 수밖에 없는 많은 문제들을 소화해 나갈 수 있는 사회적, 문화적 기반이 대단히 취약한 상태이다(공격적 민족주의의 폐해). 아울러 장기체류로 인한 결혼, 2세 출생, 2세 교육 문제, 의료문제 등이 속출할 것이고, 주거문제나 미비된 사회보장의 확산에도 상당한 제약 요인으로 작용할 것이다.

다섯째, 국내경제에도 도움이 되지 않는 측면이 있다.

즉, 국내중소기업의 경영혁신이나 산업구조개선에도 방해가 되고, 국내경제의 중장기적 전망에서도 도리어 나쁜 영향을 끼칠 우려가 있다.

영세·중소기업들은 우선 입맛에 달콤한 저임금노동력에 집착할 것이 아니라 당장은 고통스럽지만 뼈를 깎는 경영혁신과 산업구조개선을 통해서 경제성을 갖춰내는 것이 올바른 경제 발전에 도움이 되는 방향이다. 그런데 저임금의 외국인노동력을 계속 공급해나가는 것은 영세·중소기업에 마약을 제공하는 효과를 가져올 따름이다.

3) 외국인력의 무분별한 도입은 안된다.

결국 외국인력의 도입은 위에서 본 것과 같은 많은 문제점을 야기시킬 것으로 보이고 따라서 현 단계에서의 무분별 도입은 곤란하다.

나. 외국인노동자 정책 수립의 기본 방향

1) 외국인력을 도입하려면 '정당한' 방법으로 도입해야 한다.

명목이 어떠한지간에 도입되는 외국인력은 내국인노동자와 동등조건이 보장되어야 하고, 사회보장의 동등수혜, 사업장 이동의 자유(사실상 강제노동의 금지), 모집과 송출과정의 공공성 보장(송출업체 횡포의 제도적 방지) 및 노조가입보장 등 노동3권의 보장이라는 대전제 하에서 추진되어야 마땅하다. 편의주의는 성공하기도 어렵거니와 국제화시대의 중장기적 국익에도 도움이 되지 않는 것이다.

또한 '노동력'만이 아니라 '사람'이 들어오는 것인 만큼 이로 인한 여러 가지 어려움을 감내하고, 나아가 우리 사회가 다른 민족들과 함께 어울려 사는 지혜를 터득하고 다원주의적 사회로 변화해 나가는 계기로 삼아야 한다.

만일 이 정도의 필수적인 '대가'도 치르는 것이 불가능하다고 판단한다면 이런 상태에서의 외국인력 도입은 추진되어서는 안된다고 본다. 단물만 빼먹고 나머지는 버리겠다는 알팍한 생각은 옳지 않은 정책일 뿐더러, 현실에 있어서도 성공할 수 없고 부작용만 증폭시키는 결과를 초래할 것이기 때문이다.

2) 기존의 불법체류자 문제를 해결하는 것이 선결요건이다.

즉, 이미 국내에 존재하는 불법체류 외국인노동자들에 대한 사면과 합법적 신분부여가 외국인력도입과 동시에 진행되어야 한다.

우리가 제대로 대책기조를 세우고 대응태세를 갖추기도 전에 벌써 13만명이 넘는 외국인들이 미등록상태에서 국내경제에 숨은 일꾼 노릇을 톡톡히 하고 있는 것이 사실이다. 따라서 외국인력이 필요하여 도입해야 할 필요가 있다면 마땅히 이에 앞서 우리 경제에 필요하여 이미 우리 사회에 현실적으로 존재하고 있는 이들을 우선 정상화시키는 것이 필수적이기 때문이다.

이 문제와 관련하여 외국인노동자를 사용하고 있는 중소기업주들의 의견도 귀담아들을 필요가 있다. 지난 몇년동안 이미 한국내 사업장에서 근무하여 한국말로 어느 정도 알아듣고, 또 기술도 어느 정도 숙련되어 일하기 좋은 상태인 외국인들을 모두 내보내고, 이제 와서 새로 연수취업제를 통해 외국인노동자들을 들여오면 언제 가르쳐서 지금 일하는 외국인들만큼 숙련시킬 것이며 또 계산하기 어려운 그 기간동안의 엄청난 낭비는 어떡하냐는 것이다.

결국 정부당국에서 탁상공론으로 불법체류자는 모두 내보내고 새로 저임금 연수생들을 들여오는 것이 좋다고 쉽게 단정짓는 태도는 경제효율의 측면에서도 그리 도움이 되지 않는 것이라 할 수 있다.

3) 공개토론과 국민적 합의 형성과정이 필수적이다.

사실 취업연수생 문제만 보더라도 공개토론과정이나 국민적 합의형성과정을 일체 도외시한 채 몇몇 정책당국자들이 밀실에서 마치 사업주 단체에 이권 주듯이 제도를 만들었기 때문에 엄청난 인권침해사례로 국제적 망신까지 당하게 된 것이다.

새로 제도개선을 모색하는 과정에서는 이런 잘못을 되풀이해서는 안된다. 그러기 위해서는 외국인노동자들의 실태와 대안에 대한 조사, 연구를 바탕으로 다양한 공개토론과 국민적 합의과정을 통해, 중장기적 정책기조와 함께 구체적 방안을 합리적으로 결정하여야 한다.

4) 외국인력정책수립시 노조의 동의가 필수적이다.

한편, 국민적 합의과정에서 또다른 측면에서의 직접 당사자인 노동자나 노조의 동의가 필수적이고, 그 연후에 비로소 정당하고 합법적 절차를 통해 도입해야 한다.

3. 노동허가제를 축으로 가칭 “외국인근로자 인권보장법”의 제정

가. 노동허가제의 도입

1) 노동허가제와 고용허가제

최근 외국인력정책의 대안으로 거론되는 것으로는 독일형의 노동허가제와 대만형의 고용허가/노동허가제로 대별할 수 있다.

노동허가제는 일정한 조건하에 외국인력을 노동자로 받아들이는 방법이다. 독일의 경우에는 국가간 쌍무협정을 통해 외국인력을 도입하되, 독일 국내에서는 독일정부, 사용자 단체, 노조간의 합의를 통해 제도운영하며 독일의 노동법관련규정을 전면적용하면서 내외국인을 동등대우하는 원칙을 지키고 노동조합에도 가입시키고 있다.

이에 반해 대만의 경우는 외국인력을 고용하는 사업주에게는 고용허가제를, 취업하는 외국인 노동자에게는 노동허가를 받아야 취업가능하도록 제도운영하고 있다. 대만의 경우 1992년 취업복무법 및 외국인 고용허가 및 관리법을 개정 또는 제정 공포하면서 고용허가제를 실시하고 있다. 다만 외국인 노동자의 고용허가신청 이전에 반드시 국내근로자에 대한 구인광고를 내고 충원이 불가능한 경우에 한하도록 규제하고, 외국인력에 대해서는 대만국내 근로기준법을 준수하도록 하고 있다. 한편, 고용주는 국내노동자의 고용촉진과 고용안정을 위한 “고용분담금”을 부담토록 하고, 또한 외국인 출국과 사망에 따른 비용과 관련하여 고용주가 고용보증금을 부담토록 하고 있다.

또 싱가포르의 경우 단순·미숙련 노동력에 대해서는 외국인노동자 고용법상의 노동허가제를 실시하고 전문·기술직종에 대해서는 이민법에 따른 고용패스제로 대별하여 제도운영하고 있다. 한편 고용주에게는 외국인 고용세를 부담시키고 외국인 고용비율의 상한선을 설정하고 있기도 하다.

2) 가칭 ‘외국인근로자보호법’ 또는 ‘외국인근로자 인권보장법’을 제정해야 한다.

: 노동허가제를 축으로 해야

우리 나라 현재의 제반 여건, 즉, 무분별한 외국인력도입은 곤란하다는 점, 그러나 현실적으로는 이미 15만명이상의 미등록 외국인력이 존재하고 있다는 점, 또 산업기술연수생이 이미 7만5천명정도 도입되어 있다는 점 및 이들의 인권침해 실태가 매우 심각하고 또 중장기적 국익에 비춰 볼 때도 이들에 대한 인권침해 실태는 시정되어야 한다는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 노동허가제를 축으로 하여 제도개선안을 만들어 나가는 것이 불가피하다고 본다.

이런 상황은 외국인노동자 관련법률을 새로 제정함으로써 해결하는 수밖에 없다고 본다. 따라서 가칭 '외국인근로자 인권보장법' 또는 '외국인근로자보호법'을 제정하여 원칙적으로 또 근본적으로 문제를 해결할 필요가 있다.

나. 몇 가지 쟁점에 대한 검토

1) 단기체류 위주 - 로테이션 정책의 성공가능성 여부

중기협과 같이 경제적 이권이 걸려 있는 사용자단체나 일부 사업주들을 제외하고는 외국인노동력의 합법적, 제한적 도입을 주장하고 있다. 즉 외국인노동자 사용가능 사업장의 규모나 업종 및 취업기간의 제한('사용기간의 제한'이 아님)을 가하여야 한다고 한다.

이는 앞에서 살펴본 외국인고용의 제반 사회적 문제점들을 최소화시키기 위한 방안으로 고려되고 주장되고 있는 것이고, 근처에는 외국인노동자들을 단기 체류시켜 근무시키다가 돌려보내고 또 새로운 사람을 불러들이는 이른바 '로테이션' 정책을 상정하고 있는 것이다.

그러나 다른 나라의 역사적 경험에서도 알 수 있듯이 로테이션 정책은 성공하기가 어렵다. 독일의 경우 우리 나라 출신 광부나 간호사들에게도 적용시켰듯이 처음에는 로테이션 정책을 사용했다. 그러나 취업기간이 끝난 노동자들이 돌아가지 않고 불법체류한다는 점과, 또 기업측에서도 새로 데려오는 노동자들에 대한 훈련비용, 여비 등의 부담이나 숙련도 저하 등의 이유로 로테이션을 피하고 장기채용하고자 하는 압력이 존재하였다. 그러다가 1973년 석유파동이후 모집정지정책, 1980년대의 귀국촉진정책과 동화·통합정책을 바꿔가며 시행하였으나 결국 모두 실패하였고, 최근에는 공존정책으로 방향잡고 있는 것이다.

그렇다고 처음부터 장기체류위주로 정책을 수립해서는 안되겠고 다만 외국인 노동자들이 장기체류하게 되는 것이 자연스런 사태진행이라는 것을 명백히 인식해야 한다는 점이 중요하다.

그래서 단기체류 후 귀국하는 외국인 노동자들도 다수 있고 또한 여러 가지 경로로 장기체류하게 되는 경우도 상정하여 제도의 밑그림을 그려야 할 것이다.

이런 고민에 대한 대안이 일반노동허가와 특별노동허가의 구분운동방법을 모색하게 되는 것이다.

2) 외국인력정책을 누가 결정할 것인가?

현재는 외국인력정책은 정부관련부처끼리 모여 결정하는 외형을 취하고 있지만 실제로는 사용자 단체에 이권을 나눠주듯이 실시되고 있어서 사실상 정치적 이해관계에 따라 결정되고 있는 실정이다.

또다른 당사자인 노동자들이나 노동조합이 당연히 참여할 수 있어야 되고 또한 정부의 외국인노동자관련 공익대표들도 함께 참여하여 정책결정되어야 한다.

따라서 노·사·공익(노사정이 아님) 3자 구성되는 기구에서 전반적 정책결정을 해 나갈 수 있어야 한다. 공익대표에는 정부 대표와 외국인노동자 관련 비정부(NGO) 공익대표가 함께 참가하여 구성될 필요가 있다.

3) 노동허가외에 사업주에 대한 고용허가 병존 여부

현재 논의되고 있는 제도는 사용자사업주에게 고용허가, 취업노동자에게 노동허가를 병존시키는 방법으로 운용되고 있는 대만의 고용허가제도를 밑그림으로 하고 있는 것으로 보인다.

대개 그 이유는 고용허가제를 두게 되면 부적격 사용자를 배제할 수 있고, 외국인고용의 전제로서 여러 가지 절차·장치를 둬으로써 국내근로자의 취업기회를 보호할 수 있다는 것이다.

그러나 필자의 생각으로는 굳이 고용허가제를 둘 필요가 없는 것이 아닌가 생각된다. 고용허가제를 중심으로 운용하면 당해 외국인노동자가 한국현지사정도 잘 모른 채 본국에서 계약하고 취업한 사업장에 신분적으로 예측되는 측면이 너무 강해서 이에 따른 각종 부작용이 속출할 우려가 있기 때문이다.

따라서 고용허가제를 두지 않고, 당해 외국인노동자에 대해 노동허가를 부여하고 일정한 조건하에서 노동시장원리가 작동될 수 있도록 하는 것이 노동권 침해의 부작용을 줄일 수 있고 또 합리적이라고 생각한다. 다만 국내 노동시장의 안정문제와 관련해서 노동허가를 받은 외국인노동자의 이동성을 완전 자유화시키는 것보다, 독일식으로 취업가능업종, 사업장규모 및 기간 등이 제한되는 일반노동허가와 이런 제한이 없는 특별노동허가로 구분해서 운용하는 것이 효과적이라고 본다.

특별노동허가는 U.N. '이주노동자와 그 가족들의 권리보호조약' 제52조의 기준대로 5년 이상의 일반노동허가를 받은 경우에 가능하도록 정하는 방법이다. 이렇게 구분해서 노동허가를 부여하는 방식이 노동권 침해의 소지를 극소화시키면서도 또한 노동시장의 상황에 대해 어느 정도의 탄력성을 추구할 수 있는 매개를 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

4) 인력송출기관 및 인력알선기관의 문제

현재는 사업주 단체인 중소기업중앙회에서 외국 인력 도입 및 알선 창구 역할을 하고 있고 또한 중소기업중앙회와 연계된 현지 사기업들이 인력모집을 담당하고 있어서 갖가지 부작용이 속출하고 있다.

현지송출기관의 횡포를 근절하기 위해서는 사기업에게 인력송출을 맡겨서는 안되고 반드시 해당국가의 국가기관 또는 무료의 공공기관에서 담당토록 해야 하며, 수수료 등

에 있어서도 노동자부담이 되지 않도록 강제되어야 한다. 이를 어기는 국가는 인력송출을 금지시킬 필요가 있다. 또한 해외에서 모집광고할 때 표준문안을 주어서 그 내용을 포함하여 광고하게 하여 사기광고, 과장광고를 방지하는 규제가 필요하다.

참고로 ILO조약에서도 유료직업소개는 금지되어 있고 정부 또는 공익기관에서 무료로 직업소개하도록 규정하고 있다.

한편, 항공료나 기타비용은 초청기업측에서 부담하든지 또는 한국정부가 지원하는 방식이 모색될 필요가 있다 (우리나라가 현재 매년 제3세계 등에 무상원조하는 금액의 일부만 투입해도 가능할 것이다).

5) 사업장이동 금지 문제

사업장 이동이 불가능한 제도로는 사실상 강제노동이 될 우려가 현존하므로, 내국인 노동자와 같이 사업장의 자유로운 이동이 보장되어야 마땅하고, 차별대우 논란도 불식시킬 수 있다. 만일 전면적 사업장자유이동을 당장 시행하는 것이 곤란하다면, 최소한 기업도산, 해고나 노동관계법 위반 및 사용자 측의 계약 위반의 경우 등이나 또는 계약기간(1년)의 도과후 계약경신시에는 일정한 제도하에서 다른 사업장으로 이동 가능할 수 있는 방법이라도 반드시 강구되어야 한다.

6) 노동법 전면적용 문제 - 근로기준법, 노동3권

취업연수생이나 불법체류 노동자라 할 지라도 근로의 실질관계에 있어 이들이 사용종속 관계 하에서 근로를 제공하고 임금을 지급 받는 관계에 있으므로, 우리 나라 노동법상 이미 '근로자'신분에 해당되고 제반 노동관계법이 강제적용되어야 함은 우리 실정법 해석상 분명하다.

참고로 우리 대법원 판례는 공고 실습생도 근로자로 노동법적용 대상이고(대법원 1987.6.9. 선고, 86다카2920 판결), 대학병원 전공의도 근로자로 노동법적용 대상이라 판결한 바 있으며(대법원 1989.7.11. 선고, 88다카21296 판결), 또한 미등록 외국인노동자도 이미 형성된 근로관계에 있어서의 '근로자'로서 신분이 있고 노동관계법이 적용되어야 한다는 대법원 판결도 있다

“외국인 고용 제한규정이 이와 같은 입법목적에 지닌 것이라고 하더라도 이는 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것뿐이지 더 나아가 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반권리 등의 법률효과까지 금지하려는 규정으로는 보기 어렵다 할 것이다. 따라서 취업자격 없는 외국인이 위 출입국관리법상의 고용제한규정을 위반하여 근로계약을 체결하였다 하더라도 그것만으로 그 근로계약이 당연히 무효라고는 할 수 없다 할 것이다.”(대법원 1995.9.15. 선고, 94누12067 판결)

한편 노동허가제로 도입되는 외국인에게도 모두 노동관계법이 전면적으로 적용됨은 이론의 여지가 없을 것이다. 만일 일부조항만 적용하는 것은 문제이고, 반드시 시정되

어야 한다.

그리고 외국인노동자에게도 노동3권도 보장되어야 함은 물론이다. 독일 DGB의 조직 노동자중 8%가 외국인노동자이고, 일본의 경우에는 불법체류 외국인노동자도 노동조합에 가입해 활동하고 있기도 하다.

7) 내국인과 차별이나 차이를 두는 것은 불가피한가?

일부 사람들은 외국인노동자들의 인권은 보장되어야 하지만 내국인노동자와 똑같이 대우해 줄 수는 없지 않느냐는 식의 말을 하기도 한다. 임금이 저임금이니까 외국인 노동자를 사용하는 것인데 동등대우하자는 것은 곤란하다고 한다.

차별대우는 인권보장의 차원이나 또 유효성차원에서조차 너무나 많은 문제점을 야기시키고 있다. 현재 엄청난 물의가 일어나고 있는 상황이 그 단적인 증거이다. 그리고 실효성도 없는 정책이다. 산업연수제도가 저임금을 기조로 구조적 차별정책에 입각해서 실시되었지만, 제대로 가동되기는 커녕 연수생들의 사업장 이탈로 파탄상태로 되어버린 상황만 보더라도 그 실효성이 없다는 점이 확인된다고 하겠다. 실제로는 많은 사업장에서 연수생들의 이탈을 막기 위해 한국인노동자에 준하는 임금을 사실상 지급하고 있으며, 그렇지 않은 사업장에서는 이들 연수생들이 스스로 사업장을 이탈하고 불법체류 상태로 넘어 가는 방법으로 사실상 시장가격에 근접해 진 임금을 실현시키고 있는 것이다.

따라서 원칙적으로 차별해서는 안된다. 그러나 법적, 제도적으로 차별을 없앴다고 하여 실제로 완전한 동일임금이 실현되지 않는 것도 사실이다. '동일노동 동일임금'의 원칙이지 무조건 동일임금으로만 가는 것은 아니기 때문이다. 일반적으로 생산성이나 직업능력의 차이에 따른 임금의 차이 등 합리적이고 정당한 이유로 차이가 나는 것은 "차별"이 아니라고 보고 있다. 우선 분명한 것은 최소한 법적, 제도적 차별은 절대 안된다는 점이다.

8) 고용보증금·고용분담금 문제

고용분담금이나 고용보증금 제도에 대해 찬성하는 분들도 있지만 필자 의견은 고용분담금제도는 설정하지 않은 것이 타당하다고 본다. 기업주가 부담하는 고용분담금은 외국인 노동자의 차별적 저임금을 도리어 합리화시키는 도구로 작용할 소지가 크기 때문이다.

한편 고용보증금 문제는 연수생의 이탈을 막기 위한 억압적 감시체계를 조장하는 부작용이 있으므로 설정하지 않아야 하고, 대신 기업주의 여비 및 모집비용 부담문제로 전환해서 접근하는 것이 나올 것으로 본다.

9) 미등록 외국인노동자 문제

미등록 외국인이주노동자를 획기적으로 줄이는 문제는 매우 중요하다. 그런데 이 문

제는 그것 단독으로는 결코 해결되기가 어려운 문제이다.

사실 아무리 좋은 제도를 만들더라도 미등록 외국인노동자를 완전히 없앨 수는 없을 것이다. 다만 정상적 공개시장을 통해 도입된 외국인노동자가 전체 외국인노동자의 6%(연수생을 합치더라도 37%) 밖에 되지 않고, 나머지 대부분이 이른바 '암시장'을 통해 노동력이 거래되는 심히 왜곡된 구조를 그냥 두고는 그 어떤 정책도 공염불일 수밖에 없다. 최소한 공개적 시장이 정상적으로 작동하여 대부분의 수요가 공개시장에서 충족되는 것이 가능한 틀결이가 짜여져야 한다. 이런 것이 가능하려면 외국인노동자와 내국인노동자간의 차별을 없앴으로써 불법체류로 흘러가려는 수압을 사회적으로 감소시키는 것이 그 핵심포인트라고 본다.

미등록(불법체류)외국인이주노동자들을 획기적으로 줄이는 방법은, 현존 미등록 외국인이주노동자에 대해 사면과 양성화를 하면서 새로운 제도를 시행하여 불법체류 취업가능성을 봉쇄하는 제도적 장치를 갖춘 뒤에, 새로운 제도시행 후의 적극단속 방법으로 꾸준히 노력하는 방법이 가장 효과적인 방법이다.

4. 외국인노동자 보호법 또는 외국인노동자인권보장법 입법지침

(1) 총칙

1) 법의 제정 목적을 외국인 근로자의 국내 취업 절차와 외국인 근로자에 대한 차별 금지와 인권보호대책을 규정함으로써 외국인 노동인력의 적절한 활용과 외국인 근로자의 기본적 인권을 보장하기 위한 것으로 한다.

2) 이 법의 적용대상인 외국인 근로자의 정의를 근로기준법상 근로자로서 국적법상 국민이 아닌 외국인인 자로 하되, 산업기술연수생 등 명칭 여하에 불구하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자로 한다.

3) 정부, 노·사·공익 대표로 '외국인근로자고용위원회'를 설치하여 외국인근로자 도입규모·관리·보호에 관한 중요 사항 등을 심의·결정토록 한다. 공익대표는 외국인노동자관련 비정부단체에서 추천함.

- 외국인 근로자 취업 가능 업종·사업장 규모 및 기간 등을 심의·결정
- 외국인 근로자 고용 위원회 산하에 '외국인근로자고충처리위원회'를 설치하여 외국인근로자 취업에 따른 제반 고충사항을 해결하는 창구로 함. 이 경우 근로감독관이 고충처리위원회 업무보조 함.

(2) 외국인 근로자 취업 절차

1) '외국인근로자노동허가제' 실시

- 노동허가 없는 외국인의 국내취업금지
- 노동허가는 일반노동허가와 특별노동허가의 2가지 종류 운용
- 일반노동허가는 취업가능 업종, 사업장 규모 및 기간 등의 제한이 있음
- 특별노동허가는 일반노동허가를 받은 후 5년 이상 국내에서 취업한 경우에 가능하며, 업종·규모·기간에 제한없이 취업할 수 있음
- 일반노동허가는 1년 기간으로 부여하되, 1년 단위로 연장 가능함
- 노동허가는 노동부장관이 발급하되, 구체적 절차는 대통령령으로 정함

2) 외국인근로자는 국가간 쌍무협정을 통해 도입함

- 상대국가의 국가기관이나 국가지정 공공기관에서 인력 송출을 담당하게 함
- 현지 파견 노동부 공무원이 외국인 근로자를 고용할 사업주를 대리하여 근로계약 체결
- 인력 송출 회사에 의한 인력 송출 금지
- 모집과 알선 비용 및 근로자 왕복 여비를 고용사업주가 부담

3) 충분한 언어 교육과 적응 교육 후 근무케 함 - 무료교육 및 교육시 임금지급(국고지원)

- 현지에서 최소한 2개월 이상의 한국어 교육 실시 후 송출
- 입국 후 최소한 1개월 이상의 한국어 교육 및 적응 교육 후 실제 근무케 함
- 이주노동자에 관한 국제조약의 내용, 한국노동관계법의 내용, 체류 및 고용 관련 정보를 제공. 또 적응 교육의 내용중 일정 시간 이상의 총연합단체인 노동조합에 의한 교육시간이 포함되어야 함.

4) 사업주에게 송출국의 문화, 종교, 관습에 대한 충분한 교육 실시

- 외국인 근로자 고용 전·후 시기 실시
- 사업주 또는 사업장 관리 책임자에게 실시

5) 입국 전·후에 건강 진단 실시

- 송출국에서 건강진단 실시 후 합격자에 한해 송출
- 입국 후 건강진단 실시, 불합격자에 대해 노동허가 취소가능. 이 경우 여비등 비용은 한국정부 부담

6) 국가간 민간 지원 단체 협력 및 그를 위한 정부 지원

(3) 외국인 근로자의 보호

1) 노동법의 전면 적용

- 근로기준법, 최저임금법, 산재보상보험법, 산업안전보건법, 노동조합법, 노동쟁의조정법 등 노동관계법의 전면 적용

2) 차별 대우 금지

- 외국인 근로자임을 이유로 근로조건을 달리하거나 기타 불이익조치를 금지
- 동일노동 동일임금 명시
- 벌칙

3) 사회보장법의 차별없는 적용

- 의료보험법, 고용보험법, 국민연금 등 사회보장법의 차별없는 적용

4) 일정 조건 하 사업장 이동의 보장

- 아래의 경우에는 사업장 이동 가능
 - * 사용자의 근로계약, 노동관계법 위반 시
 - * 차별대우가 있을 시
 - * 사업장의 휴·폐업 시
 - * 폭력 행사 등 인권 침해 사례가 있을 시
 - * 기타 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 중요한 이유가 있는 경우
- 위의 경우 먼저 외국인근로자고충처리위원회에 고충처리 신청
- 고충 심사 후 당사자간 조정 또는 사업장 변경 조치

5) 공공직업안정 기관의 구직 알선

- 외국인 근로자에게도 공공직업안정기관에 의한 구직알선 실시
- 사적인 직업소개기관에 의한 직업소개 금지

6) 귀국 시 지원 조치

- 귀국 시 희망자에게 직업훈련 또는 사업관련 정보 제공
- 대통령령이 정하는 바에 따라 귀국 보조금 지급 가능

(4) 벌칙

1) 노동허가 없는 외국인 근로자 고용

- 자유형 또는 벌금형

2) 5인 이상의 노동허가 없는 외국인근로자를 30일 이상 고용하였을 시

- 자유형

3) 노동허가 없는 외국인근로자를 중개·알선·파견하는 자

- 자유형

4) 노동허가 없는 취업

- 기왕의 근로에 대해서는 노동관계법 적용
- 퇴거명령, 강제송환

5) 노동 허가 없는 취업자라 하더라도 이에 대해 동종의 내국인 근로자보다 현저하

계 불리한 근로조건으로 근로시키는 경우

- 자유형

(6) 부칙

1) 이 법 시행 당시 미등록취업 외국인 근로자에 대한 사면

- 귀국 희망자 벌금없이 귀국조치
- 일정 기간의 신고기간 설정하고 이 기간 내 신고 있을 경우 형사처벌 면제 또는 사면

- 기간 내 신고 있는 경우 노동허가 부여

- 구체적 절차는 대통령령으로 규정

2) 이 법은 공포와 동시에 시행

외국인근로자 고용 및 기본권 보장에 관한 법률(안) (2000년 11월)

제1장 총칙

제1조 [목적] 이 법은 외국인근로자의 대한민국 내 고용절차와 외국인근로자에 대한 차별금지 및 기본권 보장대책을 규정함으로써 외국인 노동인력의 적절한 활용과 외국인근로자 고용 관행의 개선 및 외국인근로자의 기본권을 보장함을 그 목적으로 한다.

제2조 [적용대상] 이 법의 적용을 받는 "외국인근로자"란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 산업기술연수생 등 명칭여하에 불구하고 대한민국 내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 말한다.

제3조 [외국인력고용정책위원회] ① 외국인근로자의 도입 및 관리와 기본권보장에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여 근로자·사용자·공익대표로 구성된 '외국인력고용정책위원회'를 설치한다.

② 외국인력고용정책위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 노동부장관, 법무부장관, 총연합단체인 노동조합 대표 4인, 사용자단체 대표 4인, 외국인노동자 상담지원단체 대표 2인 및 사회단체 대표 2인으로 구성한다.

③ 외국인력고용정책위원회는 외국인근로자의 취업가능 업종과 사업장규모, 취업기간 및 외국인근로자의 귀국 등에 관한 사항을 심의하고 의결한다.

④ 외국인력고용정책위원회는 그 산하에 외국인근로자고충처리위원회를 설치하여 운영한다. 노동부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 외국인근로자고충처리위원회에 근로감독관을 파견하여 업무를 보조하게 하여야 한다.

⑤ 외국인력고용정책위원회와 외국인근로자고충처리위원회의 구성, 운영 및 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제2장 외국인근로자의 고용

제4조 [노동허가제] ① 국내에서 취업을 원하는 외국인근로자는 노동부령이 정하는 서식에 따른 노동허가를 받아야 한다

② 제1항의 노동허가는 노동부장관이 행하되, 일반노동허가와 특별노동허가로 구분하여 운용한다.

- ③ 일반노동허가를 받은 자는 외국인력고용정책위원회의 의결에 따라 노동부장관이 고시하는 업종과 지역의 사업장에서 1년간 취업할 수 있으며 2년 단위로 그 기간을 연장 받을 수 있다. 노동허가기간의 연장이 불허된 자는 외국인근로자고충처리위원회에 고충처리신청을 할 수 있으며, 노동부장관은 특별한 사정이 없는 한 외국인근로자고충처리위원회의 심의 결과에 따라야 한다.
- ④ 일반노동허가를 받은 후 5년 이상 국내에서 취업한 자로서 특별노동허가를 받은 자는 제 3항의 규정에 의한 제한을 받음이 없이 취업할 수 있다.

제5조 [외국인근로자의 도입] ① 외국인근로자는 정부간 쌍무협정을 통하여 도입한다.

- ② 외국인근로자의 인력송출에 관한 사항은 상대국의 공공직업안정기관이나 그에 준하는 국가지정의 공공기관에서 담당하도록 협정으로 정하여야 한다. 송출비리 관련 사항이 발생할 때에는 협정의 파기 또는 송출인력한도의 축소 등의 조치를 취할 수 있도록 협정으로 정하여야 한다.
- ③ 외국인근로자의 모집과 출·입국에 드는 비용은 외국인을 고용하는 사용자가 이를 부담하며 근로계약체결 등에 관한 사항은 현지에 파견된 노동부 소속 공무원이 사용자를 대리한다.

제6조 [외국인근로자의 교육] ① 국내에 취업하고자 하는 외국인근로자에게는 언어교육과 적응교육이 실시되어야 한다.

- ② 한국어교육은 입국 전 현지에서 적어도 2개월 이상 실시되도록 협정으로 정하여야 한다..
- ③ 정부는 외국인노동자의 입국 후 작업에 배치되기 전까지 국내에서 1개월 이상의 기간동안 한국어교육 및 적응교육을 실시하여야 하되, 사용자는 교육기간중 통상임금을 지급하여야 한다.
- ④ 제3항에 의한 교육의 내용에 대한민국 노동관계법의 해설, 체류 및 고용 관련 정보의 제공 등이 포함되어야 하며, 또한 교육기간 중 대통령령으로 정하는 시간 이상의 총연합단체인 노동조합에 의한 교육시간이 배정되어야 한다.
- ⑤ 교육에 따른 비용은 정부가 일반회계에서 부담한다.
- ⑥ 기타 교육에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조 [건강진단] ① 제6조 제2항의 교육 이후의 한국어시험과 송출국에서 실시되는 건강진단에 합격한 자에 한하여 일반노동허가를 부여한다. 입국 후 실시되는 건강진단에 불합격한 자는 본국으로 송환시킨다. 이 경우 송환에 따른 비용은 일반회계에서 부담한다.

- ② 건강진단에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 [사업주교육] ① 정부는 외국인근로자를 고용하는 사업주 및 관리책임자에게 외국인근로자 출신국의 문화, 종교, 관습 등에 관한 교육을 외국인근로자 고용시기 전,후에 실시하여야 한다.

- ② 제1항의 교육에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조 [민간단체의 교류] ① 정부는 외국인근로자 관련 민간지원단체간의 국가간 협력과 교류를 촉진하며 이를 위하여 필요한 사항을 지원할 수 있다.

- ② 외국인력고용정책위원회가 지정하는 외국인근로자 관련 민간지원단체는 제6조 제2항의 인력송출과정의 투명성과 공정성 여부를 모니터하여 외국인력고용정책위원회에 통보하고 적절한 시정조치를 요구할 수 있다.

제3장 외국인근로자의 기본권 보장

제10조 [노동관계법령의 적용] 외국인근로자에게도 근로기준법, 최저임금법, 노동조합 및 노동관계조정법, 산업재해보상보험법, 산업안전보건법 등 근로자에게 적용되는 모든 노동관계법령이 적용된다.

제11조 [사회보장관계법령의 적용] 외국인근로자에게도 의료보험법, 고용보험법, 국민연금법 등 모든 사회보장관계법령이 적용된다.

제12조 [차별금지] 사용자는 외국인근로자라는 이유로 대한민국 국민인 근로자와 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

제13조 [사업장이동의 보장] ① 외국인근로자는 다음과 같은 경우 외국인근로자고충처리위원회에 사업장이동허가신청을 할 수 있다.

1. 사용자가 부당해고하였거나 근로계약이나 노동관계법령을 위반한 경우
2. 해당 사업장이 휴업 또는 폐업을 한 경우.
3. 해당 사업장에서 부당한 차별대우가 있거나 외국인근로자에 대한 폭력행사 등 인권 침해와 같은 사용자의 귀책사유가 있는 경우
4. 기타 근로자의 귀책사유가 아닌 사유로 해당 사업장에서 근로를 계속 할 수 없다고 인정될만한 사정이 있는 경우.
5. 근로계약기간이 만료되었을 경우
6. 사용자가 근로계약을 해지하였을 경우

② 외국인근로자고충처리위원회는 제1항의 신청을 심사하여 당사자간 조정과 중재의 과정을 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 사업장이동허가증을 교부한다.

③ 제3항의 사업장이동허가증이 교부된 경우 기존의 근로계약은 해지된 것으로 본다. 이 경우 민사상의 손해배상책임의 발생에는 그 영향을 미치지 아니 한다.

제14조 [공공기관에 의한 직업알선] 외국인근로자도 공공직업안정기관을 이용하여 직업소개를 받을 수 있다. 그러나 유료직업소개 사업자는 외국인근로자를 상대로 직업소개를 할 수 없다.

제15조 [귀국 시 지원조치] ①이 법에 의해 적법하게 노동허가를 받은 외국인근로자가 그 기간이 만료되어 귀국을 희망하는 경우에는 본인의 희망에 따라 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시하거나 사업 관련 정보를 제공할 수 있다.

②정부는 제1항의 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 일정액의 귀국보조금을 지급할 수 있다.

제16조[강제퇴거] ① 노동허가 없이 국내사업장에 취업한 외국인근로자는 대한민국 밖으로 강제 퇴거시킬 수 있다.

② 제1항의 경우에도 기왕의 근로에 따른 임금 및 근로계약에 기초한 지위와 사회보장 및 기타 급부 등에 대해서는 노동관계법령 및 사회보장관계법령을 적용한다.

③ 제1항에 따라 강제퇴거시키기 전까지 정부는 제2항에 따른 금품청산촉진 및 인권보장을 위한

적절한 조치를 취하여야 한다.

제4장 벌칙

제17조[벌칙] 노동허가 없는 외국인근로자를 고용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다

제18조[벌칙] 노동허가 없는 외국인근로자의 취업을 여리를 목적으로 중개, 알선, 파견한자는 5년 이하 징역에 처한다.

제19조[벌칙] 5인 이상의 노동허가 없는 외국인근로자를 30일 이상 고용한 자는 5년 이하의 징역에 처한다.

제20조[벌칙] 노동허가 없는 외국인근로자에게 동종 업종에 종사하는 국민인 근로자보다 현저하게 불리한 근로조건에서 근로시킨 사용자는 2년 이하의 징역에 처한다.

제19조 [벌칙] 제12조, 제14조 단서 규정에 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형에 처한다.

제5장 부칙

제1조 [시행일] 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

제2조 [불법체류외국인근로자에 대한 경과조치] ①이 법 시행당시 출입국관리법에 위반하여 체류 중인 외국인근로자 중 대통령령이 정하는 요건과 신고기간 내에 신고한 외국인근로자에 대하여는 출입국관리법에 의한 벌칙규정을 적용하지 아니하며, 이 법의 규정에 의하여 노동허가를 받은 외국인 근로자로 보고 제7조의 규정에 의한 건강진단을 실시 한 후 노동허가를 부여한다.

②제1항의 신고자 중 출국희망자에게 출입국관리법에 의한 벌칙규정을 적용하지 아니하고 출국시킨다.

③제1항 및 제2항의 시행과 관련된 사항은 대통령령으로 정한다.

제3조 [산업연수생에 대한 경과조치] 이 법 시행당시 출입국관리법에 의한 외국인산업연수생은 이 법에 의하여 노동허가를 받은 외국인근로자로 보고 대통령령이 정하는 바에 따라 노동허가를 부여한다.

<토론 1>

김해성(외국인노동자대책협의회 상임공동대표)

<토론 2>

(이주노동자공대위)

<토론 3>

외국인 노동자 고용 및 보호법안에 대한 정책적 고려사항

권혜자(한국노동조합총연맹 정책국장)

1. 외국인 노동자 보호 정책의 주요 고려사항

1) 외국인노동자의 공급과 수요

- 수요규모는 정부의 정책방향에 따라 영향을 받기 때문에 단순기능 외국인력에 대한 소위 '적정' 수요는 존재하지 않음. 그러나 국내 노동력의 대체가능성을 최소화하는 정책을 수행하기 위해서는 어느 부문에서 국내 노동력과 대체가능성이 낮은가를 고려하여야 함.

- 외국인노동자의 공급은 현재로서는 무한대수준인데 송출국에서의 기회비용을 증가하는 국내 일자리에의 취업은 그 자체가 특혜(wage premium)가 되기 때문에 취업알선에 관계하는 중개인에 의한 프리미엄의 착취가 발생함. 임금프리미엄의 착취로 인해 외국인노동자는 이를

보충하기 위해 불법이라 하더라도 장기체류하여 취업하게 됨.

2) 외국인노동자의 활용과 제조부문 인력부족의 심화의 관계

- 제조부문 3D 인력 기피와 인력부족은 외국인노동자 도입의 근거였으나, 외국인 노동자의 도입은 오히려 제조부문 인력 공동화의 원인이 되고 있음. 외국인 노동자의 저임금 활용은 제조부문의 저임금 수준과 열악한 작업환경을 유지 온존시켜, 국내 인력의 제조부문 취업 기피현상을 심화시키는 요인이 되고 있음.

3) 서비스 부문의 외국인 노동자와 여성인력 대체

- 도소매 음식 숙박 부문에서의 외국인 노동자의 도입은 여성노동자를 대체하고 있음. 서비스 분야의 여성인력 비중이 높고, 비정규직 비중이 높다는 점을 고려할 때 서비스 부문의 외국인노동자와 국내 여성노동력은 대체관계에 있음. 서비스 부문의 외국인노동자의 도입이 동일부문 국내인력의 임금수준을 저하시키고 있음을 고려해야 함.

4) 북한 노동력의 문제

- 남북한 경제 교류 활성화와 노동력 교류를 대비하여 외국인노동자의 문제를 접근해야 함. 노동허가제를 통해 외국인노동자에 대해 비교적 동등한 대우를 지향했던 독일의 경우에도 통일 이후 외국인 노동자와 문제

와 동등 노동자들의 차별 등의 문제가 복합적으로 나타나고 있음을 고려해야 함.

5) 외국인 노동자의 인권 및 노동권의 문제

6) 이상의 문제들을 복합적으로 풀 수 있는 방법은 최선의 방법은 없음.
최선의 방법은 철저한 진입 장벽의 설치와 진입 이후의 균등대우임.

2. 기본원칙

1) 단순기능 외국노동력의 국내취업을 제한된 범위내에서 허용.

외국노동력의 전체규모와 취업직종은 국내인력과 대체가능성이 현저하게 낮고, 인력부족 수준이 높은 직종에서 현재 시장 임금수준을 감안한 추가 인력수요규모를 고려하여 결정해야 할 것임.

2) 합법 취업 외국인력에 대해서는 국내인력과 동등 대우.

동등한 대우란 동등한 법적 대우만을 의미하는 것이 아니라 동등한 시장의 지위(market position)를 갖는 것을 의미함. 외국인력이 국내인력과

임금 등 근로조건 측면에서 동등하다면 기업은 외국인력에 대한 수요를 자제하게 될 것임. 단 동등대우원칙은 불법체류 취업에 유인으로 작용할 수 있으므로 불법취업에 대한 규제를 강화해야 할 필요가 있음.

3) 국내노동력과의 대체가능성을 최소화

4) 불법체류 노동을 규제하는 제도적 장치를 마련해야 함.

불법체류 취업에 대한 규제는 실정법 위반 및 불법 체류 노동자의 인권 문제 등 당위론적 차원에서는 물론, 불법 체류 취업이 합법적 취업에 비해 시장임금이 높게 되는 노동시장의 왜곡을 바로잡기 위해서도 필요함.

3. 제출된 법안(발제문)에 대한 의견

이상의 문제점과 원칙을 고려할 때, 현재의 산업연수 및 연수취업제도는 폐지되어야 함. 그러나, 고용허가제와 노동허가제는 각기의 방점이 다르다는 점을 고려해야 함.

<표> 고용허가제와 노동허가제의 비교

구분	고용허가제	노동허가제
내용	사업주에게 고용허가, 외국인에게는 당해 사업주에게 고용되는 조건으로 입국 사증 발급	외국인에게 노동허가와 입국사증 내주고, 허가기간동안 선택하여 취업
사업체 변경	원칙적으로 불가	변경 가능
임금근로조건 결정시점	입국전 결정	입국후 취업시 결정
노사분규 가능성	교섭력이 없어 가능성 희박	교섭력 있어 가능성 있음
관리의 용이성	상대적 용이	상대적 어려움

자료: 노동연구원

- 사업체 변경의 자유는 기본적인 권리이므로 보장해야 하나, 국내 노동력과의 대체를 고려할 때 현실적으로는 제한적으로 보장할 수밖에 없음. 기계약된 사업체에서 외국인 노동자에 대한 인권, 노동권 침해가 발생하거나, 임금 근로조건에 대한 불만이 있을 경우에는 일정한 요건을 거쳐 사업장이동의 절차를 마련해야 할 것임. 단, 일정한 절차를 거치지 않은 사업체이탈에 대해서는 계약 불이행으로 출국조치할 수 있는 장치를 마련해야 할 것임.

- 기간 제한이 필요함. 노총안은 사업주에 대한 고용허가 및 외국인 노동자에 대한 노동허가 기간으로 유효기간 2년, 1년간 1회 연장 가능성을 원칙으로 하고 있음. 장기간 불법체류 노동자에 대해서는 구제조치가 선행되어야 함. 정주권 선택의 기회 부여 등의 방법을 고려해 볼 수 있음.

- 고용분담금

외국인력을 직접 고용하는 기업의 추가수입은 많은 반면 현행 조세제도 하에서의 추가 세금부담은 다른 경제주체의 경우보다 그다지 크지 않기 때문에 결국 보다 많은 혜택을 보게 됨. 형평성 차원에서 이들 기업에 대해서는 고용분담금(employment levy) 혹은 고용세(employment tax) 등 추가적인 조세징수를 해야 할 필요가 있음.

- 출입국 관리는 법무부, 외국인노동자에 대한 보호·감독은 노동부로 일원화함.
- 송출국에서의 중간착취 문제는 기본적으로 송출국의 문제이나 국내에서 불법 장기체류의 실질적인 원인이 되고 있으므로 송출국에서의 선정의 투명성을 제고하기 위해 국가간 NGO들의 협력 및 그를 위한 정부지원을 강화함. 이는 내정간섭이라는 외교문제를 우회하여 중간착취를 최소화할 수 있는 정책으로 인식될 수 있음.
- 외국인력고용정책위원회에는 노사정 대표의 참여는 물론, 관련 NGO가 포함되어야 할 것임.

<토론 4>

- 정종수(노동부 고용정책심의관)

<토론 5>

· 이호웅(새천년민주당 국회의원)

<토론 6>

노동허가제로 외국인 이주노동자의 기본권을 보장해야

장상환(민주노동당 정책위원장)

1. 외국인 노동자를 보는 시각

오늘날 세계경제의 특징은 세계화이다. 자본과 전문 인력은 선진국에서 개도국으로 이동하는 반면, 단순 노동력은 개도국에서 선진국으로 이동하는 것이 일반적인 현상이다.

자본의 세계화에 대해서는 최대한 규제를 해야 한다. 노동자의 이주도 가능한 한 최소화하는 것이 바람직하다. 그러나 자본의 이동에 따라 노동력도 이동하지 않을 수 없다. 개도국의 빈곤과 일자리 부족으로 개도국 노동자가 선진국으로 이동하는 경향은 필연적이다. 매스컴의 발달, 정보통신의 발달과 교통의 발달로 노동력 이동이 용이하게 됨에 따라 노동자의 국제적 이동은 확대될 전망이다.

한국에서 외국인 이주 노동자는 2001년말 현재 33만명이고, 그 가운데 미등록 외국인노동자는 25만여명으로 한국경제에서 중요한 역할을 하고 있다. 외국인 노동자가 계속 늘어나고 있는 것은 그만

큼 수요가 커지고 있음을 말해준다.

자본의 세계화에 대응하여 노동자 계급의 입장에서는 세계 각국의 노동자가 단결하여 공동 대응하는 것이 필요하다. 그 핵심 가운데 하나가 외국인 이주 노동자를 자국 노동자와 같은 대우를 하도록 하는 것이다.

한국은 개발도상국 가운데 선두에 있는 국가로서 외국인 이주 노동자규제정책에 있어서도 현재 선진국에서 취하고 있는 외국인노동자정책 수준을 이행해야 한다.

한국에서 내국인들이 중소 제조업체에 취업을 기피하고 중소기업들이 인력난에 시달리는 것은 고용의 불안정과 저임금, 노동조합 활동의 곤란함 등 때문이다. 장기적으로는 이러한 구조적인 문제를 해결하여 외국인 노동자의 이주와 취업을 축소시켜 나가는 것이 바람직하다.

2. 외국인 노동자 권익 보호방안

기본적으로 발제문에 제출된 것과 같은 내용으로 「외국인 근로자 고용 및 기본권보장에 관한 법률」을 제정하는 것에 찬성한다.

1) 외국인 이주 노동자 보호의 기본적 제도

산업연수생 제도는 폐지해야 한다. 산업연수생 제도는 일시적인 편의를 위한 제도로써 현실적으로 외국인 노동자는 노동자로서 상당한 역할을 하고 있고, 단순한 산업연수생이 아니기 때문이다. 산업연수생 제도는 현실과 괴리됨으로써 이주 노동자의 착취를 강요하고 이주 노동자들의 사업장 이탈과 불법 체류를 양산하고 있다.

외국인 노동자 규제정책방안으로는 노동허가제와 고용허가제가 있다. 노동허가제를 택해야 한다. 고용허가제만으로는 사업주의 악용 가능성이 있다.

5년 이내의 일반노동허가와 5년 이상 계속 취업한 자에 대한 5년 기한의 특별노동허가제를 시행해야 한다.

외국인 인력 모집에서는 정부간 쌍무협정을 체결할 필요는 없고, 현지국의 한국 대사관이나 한국에 입국후 한국정부에 노동허가를 신청하여 허가를 얻는 절차가 타당하다. 한국어 구사능력과 기술 취득여부를 조사할 필요가 있다. 송출과정에서의 브로커들의 사기와 수탈 등을 막을 수 있다.

2) 외국인 이주노동자의 기본권

자본의 자유로운 이동과 외국자본을 국내 자본과 차별하지 않고 오히려 우대하고 있는 것이 세계화시대의 현실이라면 원칙적으로는 외국인 노동에 대해서도 국내인과 동일하거나 크게 차별하지 않는 대우를 보장해야 한다.

유엔총회의 “이주노동자의 권리협약”, 국제노동기구(ILO)의 협

약과 권고에 따라 외국인 노동자의 기본권을 보장해야 한다.

합법 체류자에 대해서는 국제노동기구의 협약에 따라 당연히 보수, 사회보장, 노동조합 활동에 있어서 내국인과 동일한 대우를 해야 한다. 불법체류자와 미등록 노동자에 대해서도 ILO의 권고에 따라 제한된 범위 내에서 동일한 권리가 보장되어야 한다. 이주노동자와 가족에 대해 '직업선택과 고용의 기회'에서 일정한 제한이 필요하다.

중요한 것은 동일노동 동일임금의 원칙이 관철되도록 하는 것이다. 취업업종의 제한을 전제로 같은 업종 내에서의 사업장 이동의 자유를 보장하는 것은 시장에서의 경쟁을 통한 균형화작용을 전제로 한다. 사용자의 불법 행동 등의 경우에 한해 고충처리 절차를 밟아 사업장 이동허가를 받아 사업장을 이동할 수 있게 하는 것은 번거롭고 실효성이 낮다.

그러나 사업장 이동의 자유를 허용하더라도 사업장 사용자들끼리 담합하여 외국인 노동자를 차별하는 결정을 하고 관철시킬 수 있다.

따라서 이럴 경우 사업장 이동을 하지 않고도 대처할 수 있는 방안을 법안 속에 마련해야 한다. 법안 제5장 벌칙 20조의 4, 5항에 대해서는 벌칙을 강화할 필요가 있을 것이다.

그리고 최저임금을 현실화하고, '외국인 이주 노동자 조직'의 역할을 시행령 속에 명시하는 등의 보완책이 있어야 할 것이다.

3) 기타

외국인 노동자의 취업 업종 제한의 문제점 : 해당 업종의 저임금이 지속되는 문제를 초래할 수 있다. 향후 해결해야 할 과제이다.