

인권정보자료실  
Ma1.7

입법 공청회

“외국인이주노동자 고용 및  
기본권 보장에 관한 입법  
공청회”

일시 : 2002년 7월 12일(금) 14:00-17:30

장소 : 국회 헌정기념관 1층 대회의실

민주사회를위한변호사모임/국회사회보건복지연구회  
/전국민주노동조합총연맹

외국인이주노동자 고용 및 기본권 보장에 관한 입법 공청회

Ma1.7

입법 공청회

“외국인이주노동자 고용 및  
기본권 보장에 관한 입법  
공청회”

일시 : 2002년 7월 12일(금) 14:00-17:30

장소 : 국회 헌정기념관 1층 대회의실

민주사회를위한변호사모임/국회사회보건복지연구회  
/전국민주노동조합총연맹

## 입법 공청회

# 외국인이주노동자 고용 및 기본권

## 보장에 관한 입법 공청회

40만 명에 이르는 이주노동자들이 우리나라에서 일하고 있으며 이주노동자의 77%가 미등록불법체류자 신분상태에 있습니다. 우리나라에서 일하고 있는 대부분의 이주노동자들은 '노동자'의 신분이 아니기 때문에 노동법 등 기본권의 보호를 받지 못하고 있어서 이주노동자에 대한 인권유린, 노동착취, 불법체류자 양산이라는 문제가 발생하고 있습니다. 이러한 이주노동자의 문제를 해결하기 위한 법을 마련하기 위해서 입법 공청회를 개최합니다.

□ 일 시 : 7월 12일(금) 14:00 - 17:30 □ 장 소 : 국회 헌정기념관 1층 회의실

### □ 진행 순서

- 사회 : 이원보(노동사회연구소 소장)
- 인사말 : 백순환 (민주노총 비상대책위 위원장) 이재정(국회사회보건복지연구회 회장)
- 발제 1. 이주노동자 현황 및 입법 추진 방향 : 이상학(민주노총 정책국장)
- 발제 2. 입법청원(안) : 김진(민변 노동위원회, 변호사)
- 지정토론
  - 김해성(외노협 상임공동대표)
  - (이주노동자 공대위)
  - 권혜자(한국노총 정책국장)
  - 정종수(노동부 고용정책실의관)
  - 이호웅(민주당 국회의원)
  - 장상환(민주노동당 정책위원장)
- 질의응답 및 전체토론

## <자료집 순서>

- 주제발제 1  
이주노동자 현황과 입법방향(이상학) 1
- 주제발제 2  
이주노동자 입법안(김진) 39
- 지정토론 1  
김혜성 상임공동대표(외국인노동자대책협의회) 56
- 지정토론 2  
이주노동자공대위 57
- 지정토론 3  
권혜자 정책국장(한국노총) 58
- 지정토론 4  
정종수 고용정책심의관(노동부) 64
- 지정토론 5  
이호웅 의원(새천년민주당) 65
- 지정토론 6  
장상환 정책위원장(민주노동당) 66

<말제 1>

이주노동자 현황과

입법방향

# 이주노동자<sup>1)</sup> 현황과 입법방향

이상학(전국민주노동조합총연맹 정책국장)

## 1. 시작하며

○ 정부는 1991년 법무부 훈령으로 '외국인 산업기술연수사증 발급에 대한 업무지침'으로 연수생 제도를 실시한 이후 연수제도를 확대 보완하는 방식으로 산업연수생제도를 시행하고 있는 가운데 외국인력에 대한 법안을 마련하기 위한 입법화 시도가 수 차례 이루어졌다. 1996년 외국인노동자대책협의회(이하 외노협) '외국인 근로자 보호입법'이 있으며 1996년 방용석 의원을 대표로 하는 법안과 이재오의원을 대표로 하는 법안이 동시에 제출되었으며 1997년 경 세계화추진위원회(세추위) 인명진목사 주도로 법안이 제출된 적이 있다. 그리고 2000. 11 공대위가 법률(안)을 청원하였으며 2001.12.21 국무총리 국무조정실에서 '외국인 산업연수생제도 개선 대책'을 발표하였으며 2002.3월 노동부가 고용허가제 실시 방침을 청와대에 보고하는 등 이주 노동자 관련법을 제정하려는 움직임을

---

1) 국제적으로 이동한 노동자를 외국인 노동자(foreign worker), 이주노동자(migrant worker) 등으로 부를 수 있다. 국제노동기구(ILO)에서는 Migrant Worker라는 용어를 사용하고 있다. 국내에서는 외국인노동자라고 호칭을 많이 사용하여 왔으나 여기에서는 국제기준인 이주노동자라고 하기로 한다.

보이고 있으나 지금까지 아무런 진전이 없는 실정이다.

○ 이주노동자를 ‘노동자’ 신분으로 인정하지 않는 산업연수생제도는 이주노동자의 권리를 보장하지 못하여 이주노동자의 인권유린, 노동착취가 빈번히 발생하고 있으며 제도의 미비로 인하여 사업장이탈과 불법체류자를 양산하고 있을 뿐 아니라 이주노동자의 송출을 둘러싼 엄청난 비리가 발생하고 있는 실정이다. 이주노동자의 인권유린은 국내외적으로 비난의 대상이 되고 있으며 국가 이미지를 크게 훼손시키고 있다. 이주노동자 문제가 이렇게 심각함에도 불구하고 정부는 이주노동자에 대한 올바른 제도를 도입하는데 매우 소극적인 자세를 보이고 있다. 특히, 상반기 중에 이주노동자 관련법을 마련하겠다고 정부가 이렇다할 대책을 내놓지 않고 있으며 이주노동자 문제에 대한 미봉책으로 일관하고 있는 실정이다.

○ 월드컵을 앞두고 실시된 불법체류자 자진신고도 정부의 근시안적인 미봉책이었다. 26만명에 이르는 불법체류자가 일시에 출국하는 것이 현실적으로 가능하지 않으며 신고과정과 신고 이후에 신고와 관련한 문제를 빌미로 이주노동자에 대한 또 다른 인권유린과 노동착취의 가능성이 존재하고 있다. 또한 정부가 최근 검토하고 있는 것으로 알려진 ‘불법체류자 송출-새로운 사업연수생 도입’도 성공할 가능성이 별로 없어 보인다. 불법체류자가 법제도의 미비로 인한 필연적인 결과라는 점을 인식하고 이주노동자에 대한 근본적인 대책을 하루 속히 수립하여야 하여야 할 것이다.

○ 우리는 심각한 문제가 되어 있는 이주노동자 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 시급하다는 판단으로 이주노동자의 고용과 기본권 보장을 위한 법률(안)을 마련하게 되었다.

## 2. 외국인 노동자 현황

### 1) 이주노동의 세계적인 추세

○ 아프리카의 노예상인들에 의해 카리브해의 사탕수수 농장, 북미의 목화농장 등으로 끌려갔던 흑인 노예노동자들이 대규모 노동자 이동을 기록한 이후 노동자의 국제적인 이동은 계속되고 있다. 1550년 경부터 아프리카에서 다른 대륙으로 이동한 흑인 노예노동자들은 1,500만 정도로 추정되고 있으며 북미와 라틴아메리카의 금광과 철도 건설에 동원된 중국과 인도 등에서 이주하여온 쿨리(coolies)라고 불리는 1,200만 내지 3,700만에 이르는 노동자들이 있었다(Peter Stalker, 1997).

유럽의 산업화가 진전되던 19세기에는 유럽에서 북미, 남미, 호주 등의 신대륙으로의 노동자 이동이 이루어졌다. 노동자의 이동에 대한 규제가 별로 없었던 1846년에서 1924년 사이에 유럽을 떠난 이주자는 4,800만 명으로 유럽인구의 12% 수준이었다. 인력 송출국이었던 유럽은 2차 대전 이후 인력 수입국으로 바뀌었다. 전후 경제



성장이 지속되면서 스위스, 프랑스, 독일 등의 국가에서 외국인 인력을 사용하게 되었으며 독일과 프랑스는 전체 노동력의 10-12%를 외국인 인력으로 충당하게 되었다(Peter Stalker, 1997).

○ 빈부격차와 일자리의 부족, 인구구조의 불균형, 경제 개발로 인한 농업 등 전통적인 일자리의 소멸, 인력부족 국가의 노동력 유입을 위한 정책 등을 노동자의 국제적 이동의 원인으로 꼽을 수 있겠다. 특히, 제3세계의 빈곤과 일자리 부족 현상이 심화되면서 제3세계 노동력이 일자리를 찾아 이동하려는 경향이 강해지고 있다. 더욱이 매스컴의 발달, 정보통신의 발달과 교통의 발달로 국제적인 정보 및 노동력 이동이 용이하여 노동자의 국제적인 이동은 점차 확대될 것으로 보인다.

○ 경제의 세계화 추세로 국가 간의 노동이동은 지구 전체에서 일어나고 있으며 노동력의 국제적 이동으로부터 영향을 받지 않는 나라는 거의 없다. 노동력의 국제적 이동은 경제적 이주자(economic migrant), 영주이주자(permanent migrant), 비정규적이주자(irregular migrant)로 분류하고 있으나 노동력의 국제적 이동에 대한 정확한 통계를 작성하기는 어렵다. ILO에 따르면 이주노동자와 그 가족은 8,000 - 9,700만명에 이를 것으로 추정된다(Roger Zegers de Beiji, 1999). 이주노동자의 숫자가 늘어나고 있을 뿐만 아니라 이주노동자가 유출되거나 유입되고 있는 나라도 100개국을 훨씬 넘어서고 있다.

○ 외국인 노동력의 이동과 유형은 여러 가지 형태로 나타나고 있다. 첫 번째는 최근 들어 외국인 노동력을 받아들이기 시작한 중·동유럽의 경우이다. 이들 나라는 이주 노동자의 유입에 대한 제도적, 사회적 준비가 되어 있지 않은 상태에서 외국인력의 도입은 적지 않은 사회적 문제를 야기하고 있다. 두 번째 경우는 외국인 노동력을 받아들이고 있던 나라들로서 이들 나라들은 외국인력 도입에 있어서 차별적인 정책을 추진하는 경향을 보이고 있다. 이들 나라들은 같은 지역그룹에 속한 나라의 노동자는 받아들여 그 외의 나라에서의 노동력 유입은 제한하는 경우가 많다. 이들 나라들은 1970년대 석유위기 이후 외국인력 유입을 규제하고 있다. 또 다른 경우는 경제위기 이후의 아시아 지역이다. 경제위기의 충격으로 아시아 지역에서는 ①경제위기로 외국노동력의 유입량을 제한하고 있으며, ②외국인력의 새로운 도입을 줄이면서 자국으로 돌아가지 않는 경우가 발생하고 있는 것으로 보이며, ③자국내의 취업기회 부족, 국가 간 임금격차의 확대로 불법 입국이 늘어나고 있으며 불법입국에 브로커들이 개입하여 엄청난 비용을 치르고 있다.<sup>2)</sup> 세계화의 진전과 빈곤, 실업 및 기타 정치경제적 요인으로 노동력의 국제적 이동은 한층 늘어날 것이 분명하다.

○ 1970년대 이전에는 일시적인 이주노동자와 정착을 목적으로 하는 이동이 분명하였으나 오일쇼크를 지나면서 이러한 구분이 불

---

2) ILO, Migrant Workers, 1999

분명해졌다. 또한 이 시기를 전후하여 일시적인 이주노동자들이 정착하여 영주하는 경향이 나타나게 되었다. 외국인 노동자를 받아들이던 나라들은 영구정착을 금지하기 위해서 기간제(time-bound)를 실시하고 있다. 영구이주(permanent migration)를 인정하던 호주, 캐나다, 뉴질랜드 같은 나라들도 영구이주보다는 임시 이주노동을 사용하려는 경향을 보이고 있는 등 임시노동, 프로젝트별 노동, 기간제한 노동을 선호하는 경향을 나타내고 있다.

○ 외국인 노동자를 사용하는 나라들이 숙련노동을 사용하는 추세를 보이고 있다고 하지만 다수의 이주노동자들이 반숙련·미숙련 노동자이며 불법적인 상태에 있는 노동자들도 있다. 상당수의 노동자들은 미등록 상태 또는 불법적인 상태에서 입국, 취업, 체류하고 있는 실정이다. 미등록노동자의 규모는 3,000만 명으로 추산되고 있으며(ILO 보고서) 이들은 신분상의 위치로 인하여 학대와 착취의 대상이 되고 있다. 열악한 작업환경, 노예 같은 노동조건, 여권 압류, 임금체불, 비인간적인 대우에 시달리고 있다.

○ 이주노동자는 남성이 대부분인 것으로 알려져 있었으나 최근 여성이주노동자가 크게 늘어나고 있으며 전체 이주노동자의 48%에 달하는 것으로 추산된다(1996년 기준). 파출부로 일하는 여성이주노동자들에 대한 착취, 폭력은 심각한 문제를 가지고 있으며 여성이주노동자들은 윤락을 강요당하고 있다.

- 이주노동자에 대해서는 국내 노동자를 보호하여야하는 주권 국가의 이해와 일자리를 찾아 외국으로 옮겨온 노동자의 기본 인권을 옹호하여야하는 점이 갈등하고 있다.

## 2) 한국의 이주노동자

- 한국은 노동력 수출국에서 수입국으로 전환한 대표적인 나라다. 1960, 1970년대에 2백만명 이상의 건설노동자들이 중동에서 임시직으로 일하였으나 80년대 이후 외국으로 이주하는 노동력은 크게 줄어들었다. 1980년대 이후 건설업과 제조업에 노동력 부족 현상이 나타났으며 인력부족을 해소하기 위해서 1990년대에 산업연수생제도를 실시하여 외국인력을 도입하기 시작하였다(Peter Stalker, 1997).

- 우리나라는 외국인의 취업사증 발급 시 '보완성의 원칙'을 가지고 있다. 내국인으로 충원하지 못하는 특수직종에 한해, 엄격한 심사를 거쳐 제한된 인원에게 사증을 발급하고 있으며 단순기능직 외국인 노동자의 국내취업은 원칙적으로 금지되어 있다. 합법취업 외국인 노동자는 이러한 원칙에 의거 출입국관리법에 따라 국내에서 취업할 수 있는 자격을 가진 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 교육연구 등 내국인으로 대체할 수 없는 전문인력에 한하여 취업을 허용하고 있다.

○ 합법취업과는 달리 출입국관리법과 시행령에서 산업연수생을 인정하고 있었으나 1991년 이전까지 산업연수생의 활용은 미미한 수준에 그쳤다. 1991년 중소기업체 인력부족을 해결하겠다는 정부의 방침으로 1991년 10월 법무부 훈령 제255호로 명목상은 고용이 아니지만 실질적으로 노동력을 제공하는 '외국인 산업기술연수제도'로 개도국 기능인력연수제도가 확대되었다. 이와 같이 외국인 연수제도를 확대하여 외국인 노동력을 수입하는 정책을 추진하였으며 1992년 중소기업협동조합중앙회(이하 중기협)가 기술연수 기간을 1년으로 연장하고 대상업체를 늘려줄 것을 요청하였고 1993년 12월 법무부 훈령 제294호로 산업연수생제도를 산업체 인력난 해소를 위한 연수라는 점을 노골적으로 드러내고 있다. 1998년 '외국인 산업기술연수제도'를 일부 수정하여 '외국인 연수취업제도'를 채택하였다. 이 제도는 외국인이 2년 간 국내기업에서 연수를 받고 소정의 시험을 치르면 1년 간 합법적으로 취업할 수 있게 하여 국내에서 근로자 신분을 인정받는 '연수취업자(2000. 12. 31 현재 연수취업자는 2,068명임)'라는 외국인 노동자가 생겨났다.

○ 합법적인 지위를 가진 이주 노동자와 달리 합법적인 지위를 가지지 못하고 있는 미등록불법체류노동자가 있다. 미등록불법체류 노동자는 1986년 아시안게임 이후부터 유입되기 시작하여 1989년부터 그 수가 크게 늘어났다. 특히 1988년 올림픽 이후 출입국규제를 완화하면서 방문, 관광 등의 명목으로 입국하여 취업, 체류하기 시작하였다. 한국 정부는 겉으로는 단속과 경고를 하였으나 인력난에

시달리는 국내 노동시장의 조건을 고려하여 미등록불법취업노동자들의 취업을 사실상 묵인하여왔고 이러한 과정을 거치면서 미등록이주 노동자의 규모는 크게 늘어났다. 미등록 노동자 집단의 형성 과정을 살펴보기 위해 입국 시 체류 자격별 구성을 살펴보면 75.0%에 해당하는 미등록노동자가 단기사증을 발급 받아 입국하였으며 단기종합사증을 발급 받아 입국한 사람이 36.5%, 단기상용이 21.8%, 사증면제자가 14.6%, 관광통과사증이 2.1%, 산업기술연수생으로 입국하여 이탈하거나 체류기간을 초과하여 불법취업한 사람이 20.9%이며 전문기술취업 사증을 받아 불법체류자가 된 경우는 0.5%에 불과한 것으로 나타났다.

○ 노동부에 따르면(2001.12.31 현재) 한국에서 체류하고 있는 이주노동자는 329,555명으로 경제활동인구의 1.5%, 임금노동자의 2.5% 수준에 이르고 있다. 취업비자를 가진 노동자는 15,634명, 산업연수생과 해외투자기업 연수생 등 연수비자를 가진 노동자가 46,735명이다. 산업연수생에서 이탈하거나 체류기간을 초과하여 불법 취업하고 있거나 다른 형태로 불법 체류중인 미등록 노동자는 255,206명으로 전체 이주노동자의 77.4%를 차지하고 있다. 미등록 노동자는 88년 올림픽 이후 크게 늘어나는 추세를 보이고 있다. 산업연수생과 미등록노동자의 증가로 전체 이주 노동자는 1993년과 1998년을 제외하고는 계속 늘어나고 있다.

[표1] 한국의 이주노동자 수(단위:명)

	전 체	취업비자	연수비자	불법체류자
1987	6,409	2,192	0	4,217
1988	7,419	2,403	0	5,007
1989	14,610	2,474	0	12,136
1990	21,235	2,833	0	18,402
1991	44,850	2,978	0	41,877
1992	73,868	3,395	4,945	65,528
1993	66,919	3,767	8,644	54,508
1994	81,824	5,265	28,328	48,231
1995	128,906	8,228	38,812	81,866
1996	210,494	13,420	68,020	129,054
1997	245,399	15,900	81,451	148,048
1998	157,689	11,143	47,009	99,537
1999	217,384	12,592	69,454	135,338
2000	285,506	19,063	77,448	188,995
2001	329,555	27,614	46,735	255,206
	(100.0%)	(8.4%)	(14.2%)	(77.4%)

주 : 1)각 년도 12월말 기준임.

2)연수비자에는 해외투자기업연수생과 산업연수생이 포함되어 있음.

자료 : 법무부, 재인용

### 3. 각국의 이주노동자 정책

이주노동자를 규제하는 제도로 노동허가제와 고용허가제가 일반적으로 사용되고 있다. 여기에서는 유럽 등에서 주로 채택하고 있는 노동허가제의 대표적인 나라로 독일, 고용허가제를 실시하고 있는 아시아 국가인 싱가포르, 그리고 고용허가제를 실시하면서 노동

허가제를 병행 실시하고 있는 대만의 경우를 소개한다.

### 1) 싱가포르

○싱가포르는 1970년대 중반 이후 외국인 노동력을 수입하기 시작하였다. 1970년대 2,590명이던 이주노동자가 1990년에는 31만 1,300명으로 전체 인구의 10.3%를 차지하고 있으며 총 노동인구의 20% 정도가 외국인으로 추정된다. 산업별 취업비중은 제조업, 건설업, 서비스업(주로 가사고용인)이며 이주노동자의 국적은 태국, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀, 인도네시아 등으로 구성되어 있다.

○전문기술직 외국인 노동자는 이민법에 따라 고용패스를 받아 입국하며 월 기본임금 1,500싱가포르 달러이하의 단순 미숙련노동자들은 외국인고용법이라는 노동허가제에 의해 취업할 수 있다.

○노동허가는 노동성에서 발급하며 사용자가 외국인노동자의 성명이 기재된 노동허가 신청내용을 검토하여 노동허가를 발급한다. 노동허가가 정지 또는 취소되어 이주노동자가 더 이상 노무제공을 하지 못하는 경우에는 이들을 대표하는 노동조합이 있다해도 이를 이유로 협상이나 쟁의행위, 손해배상청구를 하지 못하도록 되어있다. 노동허가의 존속기간은 2년이지만 최고 4년까지 연장할 수 있다.



○싱가포르는 ①전문·기술직 노동자와 단순·미숙련노동자에 대한 차별화 정책, 전통국 출신과 비전통국출신의 차별화 정책을 취하고 있으며<sup>3)</sup> ②고용분담금으로서의 외국인 노동자에 대한 고용세와 고용보증금 제도, ③외국인노동자 고용비율 상한선제도, ④불법취업자에 대한 강력한 처벌제도를 특징으로 하고 있다(김소영, 1995).

○사용자에게 부과하는 고용세는 외국인 단순인력에의 지나친 의존을 방지하고 자국 노동자의 근로조건 저하를 방지하고 산업 고도화를 위한 정책에 따라 시행되고 있다. 고용세는 전문기술직, 전통국, 비전통국에 따라 차등적용하며 가사고용인에게는 낮은 고용세를 부과하고 있는데 그 이유는 주부노동력을 노동시장 진입을 유도하기 위한 조치이다. 외국인 고용비율 상한제는 업종별로 운영하고 있으며 노동시장 상황에 따라 조절하고 있다. 불법취업에 대한 처벌이 매우 엄격하여 사업주에 대해서는 벌금과 금고형을 병과하고 있으며 불법취업자를 구속영장 없이 체포할 수 있도록 하고 있다.

○싱가포르는 단순미숙련노동자를 한시적으로 고용하여 경기의 완충장치적 역할을 담당하게 하고 있으며 장기적으로는 산업구조조

---

3) 중국, 한국, 일본, 말레이시아는 전통국에 속하며 태국, 스리랑카, 인도, 필리핀, 방글라데시 등을 비전통국가로 구분하고 있다. 비전통국가 노동자에 대해서는 노동허가의 직종, 상한선, 보증금제도 등에서 전통국보다 엄격히 하고 있다.

정으로 내국인노동자로 대체한다는 계획아래 이주노동자를 도입하기 시작하였으나 이주 노동자의 일자리가 내국인으로 대체되지 않고 있다.

## 2) 대만

○ 대만은 고용허가제와 노동허가제를 채택하고 있으며 한시적 고용을 원칙으로 하며 국내 노동력의 부족을 해소하기 위한 보완적 성격으로 운영하고 외국인력 쿼터제를 실시하고 있다. 그러나 국내 노동자와 동일한 임금을 보장하고 취업 후 균등대우를 받으며 근로기준법이 적용된다. 또한 필리핀, 태국, 인도네시아, 말레이시아 등 4개국 출신노동자의 고용만 허가하는 등 수입국가를 선별적으로 지정하고 있다.

○ 이주노동자의 취업이 허용되는 일은 건설업, 가사고용인, 선원, 간호보조인, 대표적인 3D업종, 중요 수출산업 등의 제조업이다. 사용자가 이주노동자를 사용하기 위해서는 중앙주무기관에 고용허가신청을 하여야 하며 주무기관은 국내 경제상황과 취업사정을 고려하여 각 직업의 노동수급상황을 평가하여 외국인의 직종 등을 고려하여 자격조건을 공고한다. 이 때 사용주에게 내국인 구인노력의무가 부여된다. 단순미숙련노동자의 고용허가기간은 1년이며 사용자는 기간 연장을 신청할 수 있다. 그러나 이주노동자는 사용자나 직종을 바꿀 수 없다.

○ 사용자는 고용허가 신청 후 외국인 노동자 1인당 5개월의 기본임금에 해당되는 고용보증금을 납부하도록 하고 있으며 노동자의 직종에 따라 차등적인 고용안정세를 부과하고 있다.

○ 사용자의 고용허가와 별도로 이주노동자는 노동허가를 취득하여야 한다. 노동허가가 취소되면 사용자는 외국인이 출국하도록 독촉하여야 하며 가족을 동반한 자, 실제의 기술과 노동허가 신청서에서 허가된 기술이 일치하지 않는 자, 건강검사 불합격자, 고용기간 중 결혼한 자, 허위사실이 있는 자는 노동허가 취소사유가 된다.

### 3) 독일

○ 독일은 일반노동허가와 특별노동허가를 채택하고 있다. 일반노동허가는 신규의 경우 최고 2년으로 하고 있으며 연장하여 최장 3년까지 가능하다. 일반노동허가는 기간과 함께 지역과 직종을 제한하고 있다. 특별노동허가는 5년간 중단 없이 고용되었거나 독일에 사는 독일인과 혼인한 경우 지역을 제한하여 최장 5년까지 일할 수 있다. 그리고 8년간 중단 없이 고용된 경우에는 지역과 직종에 대한 제한이 없으며 정치적 권리를 제외한 노동법과 사회보장법에서 독일인과 동일한 권리를 부여받게 된다.

○ 1992년 현재 이주노동자는 190만 명으로 전체 노동자의 8% 정도를 차지하고 있으며 50.9%가 제조업에서 일하고 있다. 이는 1973년의 11.3%에 비해서는 낮아진 것이다. DGB(독일노총)의 외국인 노동자 조직률은 35.8%이며 IG메탈(독일 금속노조)의 외국인 노동자 조직률은 56.4%에 달한다(1988년 기준).

○ 전후 독일 경제의 부흥에 따른 인력 부족이 동독지역으로부터의 인력이동으로 채워졌으나 1961년 베를린 장벽이 생긴 이후 인력 부족이 심각해지면서 독일정부는 이탈리아, 그리스, 스페인, 포르투갈, 튀니지, 유고슬라비아 등과 국가 간 협정으로 외국인력을 도입하기 시작하였다. 독일정부는 일정기간이 경과한 노동력을 본국으로 송환시키고 신규노동력으로 대체하는 정책을 실시하여 정주를 막으려 하였다.

○ 1973년 이후 노동시장 정세가 악화되자 독일정부는 적극적인 외국인력 수입규제 정책을 추진하였다. 국가 간 모집협정을 폐지하고 EU이외 외국인에 대한 노동허가 신규발급을 정지하였다. 그러나 기존 외국인이 계속 체류하고 가족 초청으로 인한 2세 출산율이 높아지면서 외국인 노동자수는 감소하였으나 외국인 인구는 늘어나게 되었다.

○ 가족초청을 금지(1981년)하고 1983년부터 귀국촉진 정책을 추진하는 등 외국인 노동력의 수입과 체류를 억제하는 정책을 추진하

고 있다. 그리고 동시에 1978년부터 8년 이상 체류자에 대한 무기한 특별노동허가를 부여하는 사회적 통합정책을 추진하고 있다. 현재 독일의 이주 노동자 정책은 수입규제의 지속, 사회적 통합 추진, 귀국촉진 정책 추진, 불법체류취업자 규제 강화로 요약된다.

○ 1950년대 외국인 노동자 도입 정책에 대해 DGB는 조건부 승인의 입장을 가지고 있었다. DGB는 동일노동동일임금, 기숙사 제공, 외국인력 모집 업무를 노동국으로 일원화할 것을 조건으로 제시하였다. DGB의 외국인 노동자 정책은 1980년대 까지 정부의 인력정책과 같은 기초를 유지하였다. DGB는 외국인 노동자의 정치적 권리 부여나 영주권 부여에 반대하였으나 외국인 노동자에 대한 지원활동을 진행하였으며 외국인을 위한 외국어 신문 등을 발행하고 외국어로 진행되는 기술훈련 코스 개발을 수용하고 외국인 노동자의 조합원 자격과 임원으로 선출될 수 있는 권한을 부여하였다. 1982년 DGB는 정부의 이주노동자에 대한 권리규제 움직임을 반대하고 이주 노동자에 대한 사회통합과 권리확장을 요구하였으며 현재 외국인 노동자와 그 가족에 대한 정치적, 법률적 권리를 보장하기 위한 사회통합정책을 요구하고 있다(어수봉 & 권혜자, 1995).

#### 4. 외국인 인력 정책 방향

##### 1) 노동허가제(work permit)

## 가) 산업연수생제

○ 우리나라는 일본과 유사한 산업연수생제도를 가지고 있다. 산업연수생은 이주노동자에 대한 각종 국제규범의 적용대상이 되는 노동자의 신분이 아니라 연수를 목적으로 국내에서 일하는 특수한 지위의 노동자들이라 할 수 있다. 그러나 국내의 산업연수생은 연수가 목적이 아니라 ‘노동’을 위해서 국내에 들어와 일하고 있으며 국내의 판례도 이들 산업연수생이 노동자의 신분으로 일하고 있음을 인정하고 있다<sup>4)</sup>. 우리나라는 30-40만에 달하는 외국인력을 규율할 제도도 마련하지 않은 상태에서 편법적으로 외국인력을 도입하고 있어서 엄청난 문제가 발생하고 있다. 산업연수생제도는 이주노동자의 노동자로서의 권리를 인정하지 않고 있어서 인권유린, 저임금 등의 문제를 야기하고 있다. 또한 사용자 단체인 중기협에서 산업연수생제도에 대한 관리를 하고 있는 문제가 있으며 이주노동자의 송출과 관련한 각종 비리가 계속 제기되고 있다(박석운 2000)<sup>5)</sup>.

4) 대법원은 “외국인이 국내기업과 체결한 산업기술연수계약이 산업기술의 연수에만 그치는 것이 아니라 해당기업의 사업장에서 지시, 감독을 받으면서 근로를 제공하고 그 대가로 임금을 받는 내용이라면, 그 외국인 연수자는 근로기준법 제14조 소정의 근로자에 해당한다(1995.7.11선고, 94도1814호)”라고 판결하였다.

5) 언론에 보도된 주요한 사건들을 살펴보면, 2002.3.18 세계일보에서 “중기협서 밀입국 장사”라는 기사에서 중기협 전직임원들이 외국인 노동자를 밀입국시키는 사건이 있었으며 2001.8.29 동아일보에서는 “외국인 연수생 귀국자수 조작 중기협 부당이득 챙겨”라는 기사에서 산업연수생 귀국자수를 조작하여 부당이

○ 이주노동자에게 노동자의 신분을 인정하여 노동권을 비롯한 제 권리를 보장할 수 있는 노동허가제를 실시하여야 한다. 그러나 중기협을 비롯한 노동허가제를 반대하고 산업연수생 제도를 보완하여 유지하자는 주장<sup>6)</sup>은 현 연수취업제도는 단순 외국인력의 기본권을 보호하면서 우리 실정에 맞게 정착되어가고 있는 제도이며 운영과정상의 문제와 집행력의 문제는 별개의 문제로서 지속적으로 개선될 수 있는 것으로 이해하고 있다. 이들은 고용허가제는 인권국가라는 국가의 이미지 제고에는 도움이 되겠지만 이주 노동자의 숫자가 늘어나고 이주 노동자에 대한 인건비가 상승하고 장기적으로 이주 노동자로 인한 사회적 비용이 늘어나는 문제가 발생하기 때문에 우리실정에 맞지 않는 제도라고 주장하고 있다.

득을 취하고 있다는 의혹을 제기하였다. 또한 2001.2.16 중앙일보는 “박상희 의원 벌금 1천만원 선고”라는 기사에서 박상희 의원이 중기협 회장으로 재직 시 산업연수생 송출업체 지정과 관련 업체로부터 2천만원짜리 호랑이 가죽을 받은 혐의로 벌금 1천만원을 선고했다고 보도하고 있다.

또한 중요한 송출관련 비리인 알선수수료가 엄청난 수준이다. 이주노동자들은 자국에서 수년간의 임금에 해당하는 거금을 지급하는 경우도 있는 것으로 알려져 있다. 송출 비용의 대부분은 공식적인 비용이 아닌 알선 수수료이다.

<표> 입국형태별 평균 송출수수료(단위 : 만원)

	중국	인도네시아	파키스탄	필리핀	방글라데시	우즈베키스탄	스리랑카	러시아	몽골
합법입국자	858	159	410	434	692	59	575	-	445
불법입국자	768	255	656	438	448	233	618	495	455

자료 : 한국노동연구원, 외국인근로자 고용실태조사-근로자 조사, 2001  
 6) 송장준의, 외국인력활용에 관한 정책연구 및 실태조사, 2000. 11, 중소기업연구원 ; 류재원, 외국인 고용허가제의 문제점과 정책대안, 2000. 11, 중소기업연구원

○ 그러나 산업연수생제도의 문제는 정착되어 가고 있는 제도라 할 수 없다. 26만 명에 달하는 미등록이주노동자가 존재하고 각종 인권유린과 노동자에 대한 탄압이 자행되고 있는 것은 산업연수생 제도가 가지고 있는 근본적인 구조에 그 원인이 있다. 그리고 노동허가제도 외국노동력 도입규모를 제한하는 것을 기본 원칙으로 하고 있으며 노동허가제는 외국인력을 합리적으로 도입하고 규율하는 제도이기 때문에 외국인력의 숫자가 무제한 늘어날 것이라고 생각하는 것은 잘못된 판단이며 인건비 상승을 우려하는 것은 외국인력 도입에 대한 기본적인 판단에 문제가 있는 점이다. 외국인력을 저임금을 목적으로 사용하려는 태도는 적절치 않다<sup>7)</sup>. 외국인력은 내국인 인력을 구하기 어렵거나 일시적인 인력 부족에 대처하는 불가피한 경우에 한하여 인정하여야 하며 장기적으로는 산업구조 고도화, 작업환경 개선으로 대처하여야 한다.

그리고 이주노동자에게 동일노동동일임금이 적용되어야 하는 것은 당연하다. 이주노동자의 도입으로 장기적으로 사회적 비용이 늘어

7) 중소기업협동조합중앙회 연수협력처에서 2002년 실시한 “외국인산업연수생 활용 관련 설문조사”에 의하면 외국인 산업연수생을 활용하는 이유로 75.3%가 ‘국내인력을 구할 수 없어서’라고 답변하고 있으며 2002년 노동연구원에서 실시한 실태조사에 따르면 외국인노동자를 고용하는 주된 이유(90.7%)로 국내인력을 구하기 곤란하기 때문이라고 꼽고 있어 외국인 노동자를 고용하는 가장 중요한 이유는 내국인 인력을 구하지 못하기 때문임을 알 수 있으며, 노동연구원 조사에 의하면 숙박비를 포함한 외국인 노동자의 시간당임금은 내국인 노동자의 78.7%(남자), 87.9%(여자)로 나타나 생산성에 비추어 내국인 대비 임금이 낮지 않은 것으로 나타나고 있어(노동연구원, 외국인근로자 실태조사 결과, 2002) 현재에도 외국인력 사용의 저임금 요인은 상당히 줄어들고 있는 것으로 보인다.



나는 점은 불가피하다. 이주노동자의 도입은 장기체류와 가족동반을 불가피하게 하며 이들 이주노동자들은 실업, 사회의 하층을 형성하는 경향을 보이기 때문에 사회보장비용 지출 증대 등 사회적 비용을 지불하는 것을 피하기 어렵다는 점은 외국의 사례에서 분명하다<sup>8)</sup>. 그렇기 때문에 편법과 불법체류를 양산하는 현 제도를 정비하고 외국인력에 대한 규율이 가능한 새로운 제도를 도입하여 필요한 인력을 정당하게 사용하고 불가피하게 발생하게 될 사회적 비용 발생을 최소화하여야 한다.

#### 나) 노동허가제와 고용허가제

○ 이주노동자에 대한 규제 방식은 노동허가제와 고용허가제로 나누어 볼 수 있다. 노동허가제는 이주노동자에게 국내에서 노동할 수 있는 허가를 하는 제도이며 고용허가제는 이주노동자를 사용하려는 기업에 대해서 외국인 고용을 허가하는 제도이다.

독일은 노동허가를 통하여 외국인의 국내 취업을 규제하고 있으며 프랑스에서는 노동허가로 외국인 노동자의 취업기간과 지역·직종을 제한하고 있다. 영국은 전문기술인력에 대한 일반노동허가, 연수

---

8) 프랑스의 경우 내국인과 이주노동자의 실업률이 크게 다르게 나타나고 있다. 2000년 현재 프랑스의 실업률은 9.4%이나 외국인의 실업률은 20.8%로 나타났다. 이주노동자 중에서도 유럽연합 출신의 실업률은 내국인과 비슷한 수준이지만 유럽연합이외의 국가에서 이주한 노동자들의 실업률은 같은 기간 27.7%를 기록하고 있다. 그리고 이들 유럽연합이외 국가 출신 이주노동자 중 여성의 실업률은 35.5%로 남성의 23.6%보다 훨씬 높게 나타났다(OECD, Trends in International Migration, 2001).

· 실습생에 대한 노동허가, 예술인 등에 대한 노동허가를 실시하고 있으며 단순생산직 노동자의 취업은 봉쇄되어 있다고 평가된다(전영식, 2002). 미국도 단기 이주 노동자에 대해서는 노동허가를 필요로 하는 사증을 발급하고 있다. 싱가포르는 단순노동력에 대해서 노동허가제를 실시하고 있으며 대만은 사용자에 대한 고용허가와 노동자에 대한 노동허가를 실시하고 있다.

○ 정부가 검토하고 있는 것으로 알려진 고용허가제는 특정 이주노동자를 고용할 것을 조건으로 기업에게 고용허가를 주는 방식으로 판단된다. 그리고 이주노동자의 사업장 이동권을 원칙적으로 인정하지 않으며 고용허가기간은 최장 3년 정도로 알려지고 있다. 더욱이 정부는 현행 산업연수생제도와 고용허가제를 병행하여 실시하겠다는 입장으로 알려져 있다(유길상 & 이규용, 2002).

○ 정부가 산업연수생제도의 폐해를 시정하고 이주노동자에게 노동자의 신분을 부여하는 새로운 제도를 도입하면서 기존의 산업연수생제에 의한 단순외국인인력을 도입하겠다는 발상은 논리적으로 이해하기 어렵다. 같은 외국인 이주노동자에게 서로 다른 제도를 적용하겠다는 것이다. 정부 일각에서 추진할 의사가 있는 고용허가제를 중기협 등에서 강력히 반발하면서<sup>9)</sup> 두 제도의 병행을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있어 정부의 이주노동자 정책에 대해 의구심을 떨칠 수 없다.

---

9) 노동일보, 2002. 6. 20(www.laborw.com)

○ 정부가 검토하고 있는 고용허가제는 형식적으로는 노동자로서의 신분을 인정하지만 사업장 이동권을 인정하지 않고 있어서 이주노동자들이 실질적인 노동권을 확보하기 어렵다. 그리고 이주노동자에게 사업장을 이동할 수 있는 권리를 보장하지 않게 되면 사용자들은 추방이라는 위협수단을 이용하여 인권유린, 노동착취 등을 계속할 가능성이 있으며 이주노동자를 배정 받기 위한 기업의 로비 등으로 이주노동자 도입을 둘러싼 부정과 비리는 여전할 것으로 보인다. 그리고 이 제도는 이주노동자를 기업에 배정하는 방식으로 운영될 수 밖에 없기 때문에 이주노동자의 임금이 시장임금과 괴리되는 결과를 가져오게 될 가능성이 높다. 더욱이 내국인 노동자와의 임금격차 발생, 외국인력 배정이라는 시장외적인 장벽의 존속으로 이주노동자의 사업장 이탈에 대한 시장의 유인이 강하기 때문에 이주노동자의 사업장 이탈, 불법체류 가능성이 높아진다. 결국 사업장 이동권을 부여하는 것이 시장에서 노동자의 배분과 임금수준이 결정되고 노동자의 권리가 보장되도록 하는 장치이다. 사업장 이동권 인정을 통한 부분적인 시장의 작동을 인정하지 않는다면 인권유린, 노동착취, 사업장 이탈과 불법체류라는 현재의 문제점이 고스란히 재현될 가능성이 높다.

○ 정부가 구상하고 있는 최장 체류기간 3년은 단기체류와 로테이션 방식의 외국인력 사용을 전제하고 있다. 그러나 단기체류정책이 실패로 끝난 외국의 사례에서 알 수 있듯이 이러한 초단기 체류

방식은 성공할 가능성이 높지 않다(박석운, 2000). 현재 한국에 체류 중인 이주노동자의 평균 체류기간이 5-6년이라는 점에서도 알 수 있듯이 이주노동자들이 초단기 체류에 만족하지 않고 있으며 기업도 일정한 숙련이 형성된 인력을 요구할 것이기 때문에 초단기 체류방식은 불법체류를 유발할 가능성이 높다. 우리는 이러한 상황을 고려하여 노동허가를 일반노동허가와 특별노동허가로 구분하여 실시하고 5년간의 일반노동허가를 실시하고 5년 이상 계속 국내에서 일한 노동자에게 5년간의 특별노동허가를 부여하고 특별노동허가는 5년 단위로 갱신하는 방안을 제시한다<sup>10)</sup>.

○ 현재 이주노동자 정책 관련 주요 사항은 정부 관련부처가 참가하는 국무조정실의 ‘외국인산업인력정책심의위원회’에서 이루어지고 있다. 이주노동자의 도입 규모, 업종별 규모 등 주요한 사항은 노사정이 참여하는 기구에서 결정되어야 하며 외국인력 관리 주체는 노동부로 일원화하여야 한다.

## 2) 기본권 확보

○ UN의 “경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(A규약, 사회권규약)”과 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약, 자유권 규약)”에 의해서 외국인의 생명권 보호, 고문의 금지, 노

10) 영구이주를 인정하지 않고 있는 우리나라의 법 현실을 인정하는 것을 전제로 하여 일시적인 체류를 원칙으로 검토하였다. 영구이주와 이민정책에 대한 사항은 추후 논의가 필요하다.

예제도의 금지, 신체의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유가 보장되며 결사의 자유에는 노동조합 결성과 가입권이 포함되어 있다. 그리고 노동의 권리, 동등한 보수와 근로조건을 향유할 권리, 노동조합 관련 제 권리, 사회보장권이 사회권 규약에 포함되어 있다. 1990.12월 UN총회에서 채택된 “이주근로자의 권리협약”에서는 불법체류자를 포함한 모든 이주노동자의 노동조합 활동을 보장하고 있으며 합법취업자에게는 노동조합 결성권을 보장하도록 하고 있다.

○ ILO협약 제 87호(1948년)인 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약”에서는 이주 노동자의 노동조합 결성권을 인정하고 있으며 제97호 협약에서도 체류자격을 가진 이주노동자에게는 보수, 사회보장, 노동조합 활동에 있어서 내국인과 동등한 대우<sup>11)</sup>를 하도록 하고 있다. 1975년 채택된 제143호 이주근로자 보충협약에서는 합법적으로 거주하는 이주노동자와 그 가족에게 고용과 직업<sup>12)</sup>, 사회보장, 노동조합 및 문화적인 권리, 개인의 자유와 집단의 자유에 관하여 동등한 기회와 대우를 보장하도록 하여 이주노동자 뿐만 아니

11) 제97호 협약에서 이주노동자에 대한 균등대우원칙이 적용되는 분야는 임금, 가족수당, 근로시간, 초과근로시간, 유급휴가, 가내노동의 제한, 최저연령, 훈련, 여자와 연소자 노동, 노동조합원의 자격과 단체교섭 이익의 향유, 숙박시설, 사회보장, 고용관련세, 조합비, 각출금, 법적절차 등을 열거하고 있다(제6조 제1항)

12) 협약을 제정하던 1958년에는 고용과 직업에 대한 차별금지를 규정하지 않았으나 1975년 보충협약에서 고용과 직업에 대해서도 원칙적으로 차별을 금지하고 있다. 합법적인 자격을 가진 취업자의 경우 국내의 조건과 관행(national conditions and practice)에 적합한 방법에 따라 고용과 직업에서 동등한 권리를 보장하도록 하고 있다.

라. 그 가족도 권리보장의 주체로 인정하고 있다.

○ 제151호 이주노동자 권고(1975년)에서는 합법취업자에 국한하지 않고 불법체류 노동자에 대해서도 보수, 사회보장, 노동조합원의 자격, 노동조합권의 행사에 있어서 이주노동자와 그 가족에게 현재 및 과거의 고용으로부터 나오는 권리가 보장되어야 한다고 정하고 있다(최홍엽, 1997).

○ 이주 노동자와 그 가족에게 내국인과 동등한 법적 권리를 보장하여야하는 것은 각종 국제규정이 취하고 있는 기본적인 입장이며 국내에 들어와 노동하는 이주노동자에게 임금 등 각종 근로조건과 노동권 등의 권리를 인정하는 것은 지극히 당연하다 하겠다. 그런데 불법체류자와 미등록노동자에 대한 권리 보장이 문제가 된다. ILO 제151호 권고에서는 불법체류자에 대해서도 동일한 권리를 보장하도록 하고 있기 때문에 불법체류자라 하더라도 노동으로부터 발생하는 권리는 내국인과 동등하게 보장되어야 할 것이다. 그리고 이주노동자와 그 가족에 대해 '고용과 직업'에서 내국인과 동등한 권리를 보장하도록 하는 정도에 대한 검토가 필요하다. 국내의 조건과 관행에 적합한 방법에 대한 검토가 필요하다는 점에서 국내 노동시장의 조건 등에 대한 점을 고려하여 직업선택과 고용의 기회에 대해서는 일정한 제한을 두는 것은 불가피하다 하겠다.

○ 이주노동자에게 노동권을 비롯한 각종 기본권을 인정하는 것은 너무나 당연하다. 그리고 법에 의해 보장된 권리가 실효성을

가지기 위해서는 법적 보장과 함께 법의 효력을 담보하기 위한 여러 가지 조치가 필요하다. 이주노동자의 권리 보장을 위한 최소한의 조치로 사업장 이동권과 체류기간 보장을 들 수 있겠다.

### 3) 노동시장 권리 확보

○ UN 이주근로자의 권리 협약에서는 균등대우 원칙을 언급하고 있다. 여기에서는 민족적인 차별 뿐만아니라 국적에 의한 차별도 금지하고 있다. ILO의 기본원칙을 정한 베르사이유 평화조약에서도 “각 국의 법률에 의해 정립된 근로조건에 관한 기준은 그 국내에 합법적으로 거주하는 모든 근로자의 공평한 경제적 대우를 적절하게 고려하여야 한다(제42조)”라고 규정하고 있다.

○ 이주노동자에게 노동권 등 제 권리가 보장되더라도 노동시장에서의 권리가 보장되지 않는다면 실질적으로 균등한 권리를 확보하기 어려울 것이다. 동일노동에 대한 동일임금이라는 원칙이 적용되어야 한다. 법의 해석에 있어서 균등대우를 실질적으로 보장하는 방안이 필요하며 노동력 수요자 측에서의 차별에 대한 엄격한 법 적용이 필요하다. 그러나 동일노동동일임금은 법률적으로 강제하기 어려운 측면이 있으며 노동시장에서 확보되는 측면이 강하다. 이주노동자에게 노동시장에서의 균등한 대우를 위해서는 이주노동자에게 가해지는 노동시장에서의 차별과 권리를 제약하는 요소를 최소화시키는 것이 중요하다. 이주노동자가 사업장이동의 권리를

확보하여 균등한 대우를 받을 수 있도록 하여야 할 것이며 단결권 등 노동권을 확보하여 스스로의 권리를 확보할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 아울러 이주노동자에 대한 직업훈련, 언어교육 등에 있어서의 기회를 보장하여야 하며 이주노동자들이 소지하고 있는 기능자격을 인정하는 방안에 대한 검토도 필요하다 하겠다<sup>13)</sup>.

#### 4) 사업장 이동권 및 취업허용범위

○ 1949년 채택된 ILO 제86호 이주근로자 권고에서는 외국인 노동자가 5년 이상 거주한 경우에는 취업에 대한 제한을 할 수 없도록 하고 있으며<sup>14)</sup>(제16조 제2항) ILO 제143호 보충협약에서는 합법적으로 2년 이상 거주한 경우에는 이동의 자유와 직업선택의 자유를 제한할 수 없도록 하고 있다<sup>15)</sup>. 143호 협약은 '고용과 직업 (employment and occupation)'에서 동등한 권리를 보장하도록 하고 있으며 이것은 직업훈련 기회, 고용기회, 특정한 직업 선택의 기회,

13) 이주노동자에 대한 사회통합정책을 추진하는 유럽국가들은 이주노동자와 그 가족에 대한 일반교육, 언어교육, 직업훈련 등에 대한 차별을 없애는 노력을 하고 있다.

14) In countries in which the employment of migrants is subject to restrictions, these restrictions should as far as possible cease to be applied to migrants who have regularly resided in the country for a period, the length of which should not, as a rule, exceed five years:[ILO Recommendation No.86, article 16, (2), Migration for employment, 1949]

15) 이는 1949년의 제86호 권고가 5년을 상한선으로 했던 것보다 강화된 기준이다. 가족결합과 2년 이상 합법거주자의 이동 및 직업선택 자유 조항 때문에 유럽의 많은 국가들이 제143호 보충협약을 비준하지 않고 있는 상태이다.



고용 기간과 조건을 의미하는 것으로 해석된다<sup>16)</sup>. 따라서 ILO협약은 일정한 기간 이상 합법적으로 거주한 경우에는 직업선택의 자유를 보장하도록 하고 있다.

○ 독일은 5년 간 합법적으로 계속 고용된 경우 이주노동자에게 업종 선택의 자유를 부여하되 지역선택은 제한하는 특별노동허가를 발급하고 8년 이상 합법적으로 계속 고용되었을 경우에 업종과 지역의 제한 없이 자유로이 취업할 수 있는 특별노동허가를 발급하고 있다. 대만과 싱가포르 등 고용허가제를 실시하고 있는 대만 등 아시아 국가들은 사업장 이동의 자유를 보장하지 않고 있다. 프랑스의 경우에는 3년 이상 합법적으로 체류 시 취업의 자유가 보장되어 사업장 이동이 보장된다.

○ ‘고용과 직업’에 있어서 균등대우와 동등한 기회를 줄 것을 ILO 협약은 명시하고 있다. 그러나 영구이주가 아닌 경우에는 일정한 제한을 하고 있으며 국내노동시장과의 관련 등을 고려하여 이주노동자들의 취업 허용범위를 일정하게 규정하는 것은 불가피하다 하겠다. 노동허가를 발급하고 노동허가를 받은 이주노동자에게 직업선택의 자유를 완전히 보장하자는 주장도 있다. 그리고 다른 한편에서는 이주노동자가 일할 수 있는 사업장을 제한하는 방향을 상

16) 제143호의 고용과 직업은 111호 협약 1항의 고용과 직업이라는 개념과 유사하다(Migrant Workers, ILO, 1999).

... the term "employment" and "occupation" include access to vocational training, access to employment and to particular occupations, and the terms and conditions of employment[ILO Convention No, 111, article 1. 3]

정하고 있다. 현행 산업연수생제도가 사업장 이동의 자유를 인정하지 않고 있으며 노동부에서 검토하고 있는 것으로 알려진 고용허가제도 사업장 이동의 자유를 보장하지 않고 있으며 일부에서 검토하고 있는 노동허가제도 사업장이동을 원칙적으로 인정하지 않고 있다.

○ ILO 협약에서도 단기 이주노동자의 직업선택과 사업장이동의 자유를 완전히 보장하고 있다고 해석할 수는 없다. 그리고 많은 나라에서 단기 이주노동자의 완전한 직업선택의 자유를 보장하고 있지는 않다. 우리는 단기 이주노동자에게 제한된 범위 안에서 이동을 허용하는 방안이 적절하다고 생각한다. 완전한 직업선택은 인정하기 어렵지만 인가된 업종 내에서의 사업장 선택을 자유롭게 하도록 하는 방안이다.

이주노동자가 이동할 수 있는 업종을 제한하는 것은 국내 인력이 부족한 업종이 아닌 업종에 이주노동자가 흘러 들어가는 문제를 막을 수 있다<sup>17)</sup>. 특히 이주노동자가 유흥업, 서비스업, 가사노동 등으로 유입될 가능성을 배제할 수 없기 때문에 업종을 제한하여 국내에 필요한 업종에 이주노동자들이 일할 수 있도록 하는 방식이 필요하다 하겠다.

17) 중기협 등에서 산업연수생제도를 유지할 것을 주장하면서 사업장이동을 인정할 경우 “비제조업으로 인력 유입 증가로 제조업의 인력난이 심화될 것”을 들고 있다. 2002년 중기협 연수협력처 조사에 의하면 46.4%가 비제조업으로 인력유입을 들고 있다.

## 5) 국내노동력 대체가능성

○ 국내기업이 외국인 노동자를 고용하는 이유는 국내인력을 구하기가 곤란하다는 응답이 전체의 90.7%에 달하고 있어 외국인 노동력을 사용하는 주된 이유는 인력난 때문인 것으로 나타났다. 인력부족 문제에 대한 기업의 단기대책으로 외국인노동력을 사용하겠다는 비율이 전체의 20% 수준이다. 이에 비해 장기대책으로 외국인력을 사용하겠다는 비율은 합법고용업체가 17.8%, 불법고용업체가 32.9%로 나타나 불법고용업체일수록 외국인력에 대한 잠재수요가 높아 작업구조 개편이나 생산기술 고도화를 위한 투자보다는 외국인력을 사용하려는 경향을 보이고 있다<sup>18)</sup>. 저임금의 외국인 인력을 사용하겠다는 기업의 태도는 생산기술 고도화와 작업조건 개선, 근로조건 개선을 통하여 내국인 노동력을 사용하려는 노력보다는 손쉽게 외국인력을 사용하겠다는 것이다.

○ 이주노동자의 도입은 저임금노동력의 지속적인 공급을 의미하므로 외국인력을 사용하기 전에 내국인 구인의무를 부과하여 외국인 사용을 최소화 할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 5인 미만 사업장의 근로기준법 적용을 확대하여 작업환경과 근로조건 개선을 유도하여 내국인 노동자의 취업 가능성을 높여야 하겠다. 아울러 외국인력 사업주에 대해 고용세 등을 부과하여 외국인력을 사용하면서 발생하는 지대 부분에 대한 대가를 지불하게 할 필요가 있

18) 노동연구원, 외국인근로자 실태조사 결과, 2002

다19).

#### 6) 미등록불법취업자에 대한 대책

○ ILO 제143호 보충협약에서는 불법체류 이주노동자를 포함한 이주노동자의 권리를 인정하되 위법한 이주노동자의 사용을 규제할 필요가 있고, 불법한 채용은 국내법으로 처벌할 수 있도록 하고 있다.

○ 불법체류이주노동자 문제를 해결하기 위해서 이주노동자를 불법적으로 사용하는 사용자와 알선, 중개 등의 행위에 대한 처벌을 대폭 강화할 필요가 있다. 형사처벌과 함께 처벌의 실효성을 높이기 위하여 행정 규제를 대폭 강화하여 형사처벌과 병과하는 방안이 필요하다. 그리고 미등록이주노동자에 대해서는 형사처벌과 추방을 구분하여 운영할 필요가 있다. 허용업종 이외의 곳에서 불법취업을 한 경우에는 추방조치는 취하지 않도록 하여 이주노동자가 적법한 사업장에서 일할 수 있도록 유도한다. 그리고 기간경과의 경우나 불법입국자에 대해서는 추방 조치를 취할 수 있게 한다.

---

19) 일부에서는 이주노동자 사용 사업주에게 고용세를 부과하면 고용세가 이주노동자에게 전가되기 때문에 도입을 반대하고 있으나(박석운 2002, 박영범 1996) 이주노동자에게 사업장 이동의 자유를 보장할 경우 이러한 가능성은 높지 않을 수 있다. 이주노동자의 총량 규제정책 하에서 이주노동자에 대한 사업장 이동의 자유를 보장하면(총량 규제정책 하에서는 외국인력의 수요보다 공급이 부족하게 정책을 운영하는 것이 필요) 이주노동자들의 임금도 시장에서 형성될 가능성이 높다.

○ 정부가 추진하고 있는 ‘불법체류방지대책’은 미등록 외국인 노동자에 대한 적절한 대책이 아니다. 미등록외국인 노동자의 추방과 인권침해를 초래하는 등 부작용만 초래하는 임시방편적인 대책이라는 비난을 면하기 어렵다. 종합적인 외국인력정책의 일환으로 불법체류미등록외국인 노동자 대책이 수립되어야 한다. 또한 불법체류미등록외국인노동자 문제는 잘못된 정부정책에 그 원인이 있으며 26만 명이라는 많은 노동자들이 우리의 기업에서 일하고 있는 현실을 인정하여야 한다. 정부가 추진하는 불법체류자 추방과 새로운 인력 도입은 성공할 가능성이 높지 않다<sup>20</sup>). 현재의 불법체류노동자들에 대한 사면이 우선적으로 필요하며 사면 이후에는 노동허가제에 따라 노동허가를 부여하는 것이 필요하다.

#### 7) 결혼, 출산과 가족 체류

○ 국제연합이 채택한 외국인 권리선언(1985. 12)에서는 ‘배우자의 선택과 결혼의 자유’를 모든 외국인이 누려할 기초적인 인권에 포함시키고 있다. 그리고 정규 체류자 가운데 노동허가나 고용허가를 보유하고 취업한 노동자에게는 가족의 체류권을 인정하도록 하고 있다.

또한 국제연합의 이주근로자의 권리 협약에서는 적법한 상태의 외

20) 최근 보도(한국경제신문, 2002. 6. 5)에 의하면 산업연수생에서 이탈한 노동자가 5만2천명에 달하여 정부는 하반기 중에 3만-4만명의 산업연수생을 추가로 도입하는 방안을 포함한 “중소기업 인력수급 종합대책”을 마련하고 있는 것으로 알려져 있다.

국인 노동자는 가족결합을 보장하고 이주노동자의 가족은 일정한 조건과 제한된 범위 안에서 직업선택의 자유를 가질 수 있도록 하고 있으며 외국인 노동자와 그 가족에게 해고에 대한 보호와 실업수당의 권리를 보장하도록 하고 있다(이주근로자 권리 협약 제 52, 53, 54조).

○ ILO 제143호 보충협약은 합법적으로 거주하는 외국인 노동자 가족의 재결합을 촉진하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있으며 가족의 범위는 배우자, 부양자녀 및 부모로 정하고 있다(제 13조)<sup>21)</sup>. ILO 제86호 권고는 영구이주자에게는 가족동반을 허용하도록 하고 있으며 151호 권고에서는 이주노동자의 가족 동거 조건으로 이주국 국민에게 통상 적용되는 기준에 합치하는 적당한 숙박시설을 보유하고 가족의 범위는 배우자와 피부양자인 자녀와 부모로 하고 있다. 또한 제86호 권고는 이주노동자 가족에 대해서는 내국인과 동일한 조건으로 고용할 것을 권고하고 있다. 1997년 ILO 전문가회의에서는 계절노동자들에게도 가족결합을 위한 조치를 요구하고 있다.

○ 가족동거(family reunification)에 대한 ILO의 입장을 살펴보면 영구이주자의 가족동거 원칙에 대해서는 큰 이견이 없다. 일시이주에 대해서는 개별적인 조건을 고려하여 결정하는 것으로 해석하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이와 관련된 협약과 권고를 살펴

---

21) 이 협약의 취지를 보충하고 있는 것이 권고 제151호이다. 이 권고의 제13조에서 19조 까지가 이에 대한 내용이다.