

이주노동자 추방정책의 문제점과 해결방안

2003년 12월 19일(금) 오전 10시 ■ 국가인권위원회 배움터

사회 진영중 참여연대 협동사무처장, 성공회대 교수

발제 설동훈 전북대학교 사회학과 교수

토론 김진 민주사회를위한변호사모임, 변호사

박상환 민주화를위한전국교수협의회 상임공동의장, 성균관대 교수

박석운 외국인이주노동자공대위 집행위원장

이민희 법무부 출입국관리국장

박경태 성공회대 교수

이갑래 노동부 고용정책심의관

민주화를위한전국교수협의회 ■ 전국교수노동조합 ■ 참여연대

미등록이주노동자 추방정책의 문제점과 해결방안

설동훈 전북대학교수, 시의학

1. 자본주의와 미등록이주노동자

자본주의의 기본 요건 중 하나는 노동력이 자유롭게 거래되는 노동시장의 형성이다. 봉건적 속박에서 해방된 노동자는 자신의 노동력을 팔아 생계를 유지할 수밖에 없었고, 따라서 노동자들이 일자리가 있는 곳으로 이동하는 자유는 당연히 보장되어야 했다. 그런데 19세기 국민국가 체제가 완성된 이후 인간의 '이주의 자유'는 오히려 속박 당하고 있다. 국제연합이 제정·공포한 '세계인권선언'은 '거주 이전의 자유'와 '일할 수 있는 권리'를 인간의 기본권 중 하나로 꼽고 있지만, 실제 그것은 한 나라 내부의 일로 한정된다.

국민국가는 자국민과 외국인이 국경을 넘나드는 행위를 통제하는 것을 주권의 한 영역으로 간주하고 있다. 각국 정부는 사증(visa)·체류허가(residence permit)·취업허가(work permit) 등 다양한 서류를 이용하여 외국인의 입국·체류·노동을 통제하고 있다.

사람들은 이러한 서류를 제대로 갖추지 못한 외국인노동자를 '서류미비노동자' 내지 '미등록노동자'(undocumented workers)라고 부른다. '불법체류노동자'는 미등록노동자의 다른 이름이다. 접두사로 붙어 있는 '불법'이라는 가치 함축적 표현은 그들을 '범죄자'로 간주하도록 오도할 우려가 있기 때문에, 학계와 시민단체에서는 불법체류노동자보다는 미등록노동자라는 용어를 선호한다.

미등록노동자는 왜 생겨났는가? 두 말할 나위 없이, 그들은 국가의 출입국 규제의 산물이다. 인간은 왜 자기가 살던 나라를 떠나 다른 나라로 이주하는가? 그것은 세계자본주의의 불균등 발전의 반영이다. 세계 여러 나라의 발전 격차는 '환율의 마술'로 인해 각국 노동자의 임금수준 차이로 나타난다. 부유한 나라의 노동자의 임금은 그 나라에서는 자신의 생계비 충당에 급급할 정도에 불과할 정도에 불과할 지라도, 가난한 나라에 송금될 경우 막대한 위력을 발휘한다. 부유한 나라에서 한 달 일하고 받는 월급 수준이 가난한 나라에서의 일 년 치 월급 수준을 상회하기도 한다. 그러므로 가난한 나라의 노동자들은 황금향(Eldorado)을 찾아서 전 세계의 발전된 지역으로 이주하고 있다. 그러다 보니 자신을 받아들이기를 원하지 않는 나라에서도 일하는 이주노동자도 발생하였다. 즉, 외국인 미등록노동자는 세계자본주의의 불균등 발전에 대한 저개발국 노동자들의 대응의 산물이다. (주인국가 체계의 문제)

2. 한국의 미등록이주노동자

20세기 거의 내내 한국은 세계 여러 나라로 노동자들을 송출하는 나라였다. 수많은 한국인 노동자들은 미국 하와이 사탕수수 농장, 멕시코 에니켄 농장, 일본의 군수산업 공장, 만주와 연해주의 농장, 독일의 탄광과 병원, 중동의 건설현장 등으로 떠났다.

이러한 상황은 1987년 무렵 역전되기 시작하였다. 해외로 일하러 떠나는 한국인들의 규모는 현저히 줄어들었고, 대신 외국인노동자들이 몰려들기 시작하였다. 중국·필리핀·인도네시아·베트남·몽골·태국·방글라데시·파키스탄·미얀마·네팔·스리랑카 등에서 온 “관광객” 중 일부는 국내에서 노동자로 정착하였다. 국내에는 3D 직종의 인력난이 만연해 있었고, 외국인 관광객들은 자연스레 이 분야의 노동자로 자리잡았다.

1980년대 후반 한국 사회는 외국인 노동자들을 발전된 한국 경제의 상징이라며 은근히 자랑스러워했다. 정부 역시 외국인 노동자를 3D직종 취업기피로 인한 노동력 부족을 메워주는 존재로 간주하였다. 당시 외국인 노동자를 합법적으로 수입하느냐 여부를 놓고 정부 부처간 의견이 대립되어 있었다. 그런데 외국인 노동자 스스로 한국에 찾아와 노동시장의 공백을 메워주고 있으니, 그들을 단속하여 추방하기보다는 묵인하는 게 옳다고 판단한 것이다. 불법체류 외국인 노동자의 취업을 묵인하는 이러한 정책기조는 1990년대 초까지 지속되었다.

(92년 산업연수제도 도입.)

1992년 봄, 파키스탄 노동자들끼리 서울·경기도를 오가며 집단적으로 살인을 벌인 사건이 발생하였다. 자국민 노동자들을 국내 기업에 취직시켜 주고, 수수료를 받는 일을 하던 두 집단이 영역싸움을 하는 과정에서 상대방을 연쇄 보복 살인한 사건이었다. 이 사건은 언론에 대서특필되었고 정부는 불법체류 외국인 노동자를 더 이상 방치할 수 없는 위험 요인으로 간주하였다.

정부는 1992년 6월 10일부터 7월 31일까지 불법체류 외국인과 그들을 고용하고 있는 기업주를 대상으로 자진신고를 하도록 하였다. 그 기간에 신고한 외국인은 총 6만1126명이었고 사용자는 1만796명이었다. 불법체류자라는 사실을 자진신고한 외국인 노동자와 사용자는 ‘출입국관리법’ 위반에 따른 처벌을 면제받았다.

제조업에 취업 중인 불법체류 외국인 노동자는 사용자 책임하에 1992년 연말까지 제1차로 체류 연장을 허가받았다. 불법체류자를 대거 강제 출국시킬 경우 발생할 중소기업의 충격을 완화하기 위하여 정부는 ‘유사합법화’ 혹은 ‘시한부 합법화’를 실시하였다. 그러나 그 후에도 중소기업체의 인력난은 지속되었고, 대안적 인력 확보 방안도 전혀 없었기 때문에 정부는 1993년 6월 30일까지 재차 출국기한 연장 조치를 내렸다. 1993년 6월에는 다시 그 해 연말까지 출국 기한을 세 번째로 연기하였으며 다시 1994년 5월 31일까지 네 번째로 연기하였다.

1993년 정부는 중소기업체에 취업 중인 불법체류자를 전원 합법취업자로 바꿀 계획을 수립하였다. 1992년 자진신고한 외국인을 강제 추방하는 인원만큼 외국인 ‘산업연수생’을 받아들여 중소기업에 배치하는 방안이 마련되었다. 정부는 외국인 산업연수생의 총원 실무를 ‘산업체 유관 공공단체’인 중소기업협동조합중앙회에 위임하였다. 중소기업협동조합중앙회는 국내 불법체류자의 임금 수준의 절반을 밑도는 낮은 임금으로 산업연수생을 받아들여, 국내 중소기업에 배정하였다.

그런데 차별적 저임금에 불만을 품은 산업연수생은 대거 지정된 사업체를 이탈하였다. 산업연수생이 사업체를 이탈하면 ‘자격 외 취업자’가 되어 불법체류자로 간주된다. 즉 불법체류자를 해소하기 위해 도입한 산업연수제도는 오히려 불법체류자를 조장하는 제도로 전락하였다. 도입된 산업연수생의 60% 정도가 지정된 사업체를 이탈하여 미등록노동자가 되었기 때문이다.

산업연수제도를 실시한 이후에도 관광객 또는 친지 방문자의 형태로 입국한 외국인이 국내에서 정착

하여 취업하는 불법체류자 유입 관행은 지속되었다. 정부는 1992년 외국인 불법체류자 자진신고를 처음 받은 이후 거의 매년 한두 차례씩 자진출국 시한을 정하고 그 후 일제단속 방침을 밝히다가 정작 그 날이 오면 생산현장의 인력난을 이유로 그냥 넘어갔다.

정부는 중소기업 인력 공급과 외국인 불법체류자 축출이라는 두 가지 모순된 정책을 동시에 추구하였는데, 불법체류자 추방은 중소기업 인력난 해소라는 요구에 밀릴 수밖에 없었다. “경기가 좋은데 돌아가는 기계를 세울 수 없다” 는 등의 이유로 정부는 외국인 불법체류자 일제 단속을 펼칠 때에도 제조업 취업자는 예외로 삼았다.

이러한 일이 작년까지 벌써 16차례나 반복되었다. “늑대가 나타났다” 고 고함을 질렀던 양치기 소년의 우화가 현실로 나타난 것이다. 이러한 상황에서 외국인 불법체류자들은 일제단속을 연례행사 정도로 가볍게 여길 정도가 되었다. 누구라도 한국에 들어오기만 하면 쉽게 일자리를 구해 정착하는 게 가능하였다.

그러다 보니, 한국의 외국인노동자 노동시장은 기형적 형태로 형성되었다. 국내 외국인노동자 중 80% (작년기준) 가량이 미등록노동자, 15% 정도가 산업연수생 또는 연수취업자, 5% 내외가 전문기술자였다. 외국인노동자의 불법체류 비율이 매우 높았기 때문에, 인권침해 사례 역시 빈번히 발견되었다. 또, 송출비리도 극심하였다.

- 외국인 불법체류자 집단의 형성
 - 관광객 또는 친지방문자의 체류기간초과 취업 및 자격외활동 (75%)
 - 산업연수생의 근무지 이탈 및 체류기간초과 취업 (25%)
 - 밀항자: 인원 미상 — 2002년 1만5천명 이상 자진신고
 - ▶ 출신국별로는 97개국 이상
 - ▶ 불법체류 외국인력 실질적으로 활용해 온 ‘한국의 외국인력 정책’의 산물

- 불법체류자 집단의 존재로 인한 문제
 - 주권국가로서의 권위 실추
 - 인권침해 다발
 - 밀항 또는 여권 위·변조를 통한 밀입국 등 각종 송출비리 만연

(연나 4천명 이상 이주노동자 인력도 못하고 버릴까 같이 결국 송출비리 (브커, 민중 비록) 때문이 크다)

3. 고용허가제 실시를 위한 기반 정비

한국정부는 이처럼 비틀린 외국인력제도를 바로잡기 위한 대안으로 고용허가제를 채택하였다. 국회는 2003년 8월 16일 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 을 제정·공포하였다. 이 법률은 국내 기업에 안정적으로 노동력을 공급하고, 외국인 노동자의 불법체류·인권침해·송출비리 문제를 해결하기 위해 제정되었다.

그리고 기존 불법체류자 문제를 해결하기 위한 대책을 발표하였다. 올해 3월 말 기준으로 3년 미만자

는 최장 2년간 국내 취업을 허용하고, 3~4년자는 일단 출국하였다가 재입국하는 것을 조건으로 1년 이내의 취업을 허용하지만, 4년 이상자는 전원 강제 추방한다는 것이 그 내용이었다.

정부는 9월 1일부터 11월 15일까지 자진 출국과 합법화 기간을 설정하였다. 이 기간에 자진 신고하는 미등록노동자에게는 불법체류 범칙금을 부과하지 않고, 또 재입국 금지 조치를 해제하겠다고 약속하였다. 자진신고 후 취업허가를 받은 사람들은 불법취업자의 신분에서 벗어나 법적 자격을 갖춘 진짜 '근로자'가 되었다. 첫 단추를 잘못 끼워서 생긴 잘못을 해결하기 위해, 모든 단추를 풀고 다시 첫 단추부터 끼우려는 시도였다. 그래서 이번 자진신고와 일제단속은 과거의 것과 다를 것이라는 기대를 가진 사람도 적지 않았다.

불법체류자를 근절하겠다는 정부의 의지는 결연해 보였지만, 외국인노동자들은 이에 굴하지 않고 버텼다. 그 기간에 자진출국한 사람은 2만 1천여 명에 불과하였고, 정부는 약 11만 명을 단속에 의해 적발해야 하는 상황에 처했다.

□ 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2003.8.16 공포)

- 고용허가제 실시를 통해, ① 불법체류, ② 인권침해, ③ 송출비리를 해결하려는 시도. 한국의 중소기업에 합법적 외국인력을 공급할 수 있는 제도
- 부칙에 2003년 3월 기준으로 불법체류기간 ① 3년 미만자에게는 최장 2년간 합법취업 허용, ② 3~4년자 귀국 후 재입국 하면 최대 1년간 취업 허용, ③ 4년 이상자는 전원 추방하는 것을 명기함.
- 1993년 9월 1일부터 11월 15일까지 자진출국기간과 합법화 신청 기간을 운영: 4년 이상자 중 자진출국자는 2만 1천여 명에 불과하고, 11여만 명은 단속 후 강제추방 대상으로 파악됨.
- ※ 법률 부칙에 체류기간을 기준으로 양성화(regularization)와 강제추방을 규정함으로써, 유연하게 제도를 운영할 수 있는 기회를 상실하였다는 점이 아쉬움.

4. 법무부의 미등록이주노동자 강제추방정책

정부의 일제 단속이 시작된 11월 17일 월요일 아침 미등록노동자들 중 상당수는 단속을 피하기 위해 숨었고, 일부는 집단적 농성으로 맞섰다. 그들 중 일부는 "미등록노동자 전면 합법화"를, 다른 일부는 "재입국 보장 약속"을 요구하였다. 중국동포 미등록노동자들은 별도로 집단행동을 개시하였다. 그들 중 일부는 "국적 회복"을, 다른 일부는 "재외동포법 개정"을 요구하며 단식 농성을 하였다.

미등록이주노동자들이 집단적으로 맞서자, 정부는 우왕좌왕하며 임시방편 조치를 남발하였다. 첫째, 정부는 11월 16일이 일요일이라는 이유로 일제단속 시작 시점을 17일 월요일로 고쳐 설정하였다. 요일이 단속이 임박하여 바뀐 것도 아닌데도 말이다. 둘째, 중소기업에서 외국인 불법체류자를 단속하여 대거 추방할 경우 심각한 인력난이 발생한다고 불멘소리를 하자 단속 첫날 아침 정부는 공장에서 일하는 불법취업자는 봐준다고 발표하였다. 셋째, 불법체류료 추방 위기에 내몰린 중국 동포들이 '국적회복신청

'을 하고 집단적 단식농성을 강행하자, 정부는 법률상 문제가 해결될 때까지 중국 동포에 대한 단속을 한시적으로 유예하겠다고 발표하였다. 넷째, 단속에 적발된 불법체류자를 수용할 외국인 보호시설 부족 때문에 정부가 하루 단속 인원을 500명 이하로 유지하도록 노력하고 있다는 내용이 언론에 보도되었다.

별 다른 준비 없이 큰 소리만 치다가 정작 상황이 닥치니 우왕좌왕하는 모습을 또 다시 보여주고 있다. 여럿이 모여 목소리를 높이기만 하면 정부는 임시방편적 대책을 제시하였다. 정부의 이처럼 무원칙적인 정책 운영에 손해를 보는 것은 "순진하게 정부 말을 들은 사람" 들이다. 법 지키는 사람만 손해본다는 한국의 상식이 다시 입증되었다.

정부는 "단속을 유예하는 것이 아니라 한꺼번에 단속할 준비가 안 돼 있고 단속 대상 업종이 다양하기 때문에 우선 순위에 차이가 있어 제조업 외 다른 업종부터 단속하겠다는 것" 이라고 변명을 늘어놓고 있다. 이 말이 사실이라고 하더라도 구체적이고 치밀한 계획이 없었다는 점은 명확하다. 주권국가가 불법체류자를 단속하는 것은 예외가 없어야 하나, 국내 노동시장의 상황을 고려하여 봐주는 관행이 오래 지속되다보니, 출입국관리 당국이 본분의 모습을 찾는 게 어려워졌다.

요컨대, 법무부는 불법체류자 대책의 가장 중요한 수단인 '제조업 사용자 단속' 을 사실상 포기하고, 가두단속에 주력하였다. 거리에서 지나가는 외국인들에게 외국인등록증 제시를 요구하고, 마구 연행해가는 "인간사냥" 식의 단속을 지속하였다. 법무부 당국자는 이러한 단속이 '외국인 불법체류자들에게 공포심을 부여하여 자발적 출국을 유도할 것'으로 기대한다고 발표하였다.

그러나 그 단속성과는 매우 낮았을 뿐 아니라, 인권을 침해하는 경우가 적지 않았다. 법무부가 11월 17일부터 28일까지 토·일요일을 제외하고 '10일 동안 실시한 합동단속에 적발된 불법체류 외국인'은 1,223명이었고, 고용주는 250명에 불과하였다.

정부가 외국인노동자에게 공포심을 불어넣는 전략은 효과를 발휘하였다. 그러나 그것은 자진출국이 아니라 '강제추방의 공포에 못이긴' 미등록이주노동자의 자살 사태라는 불행한 결과를 낳았다. 스리랑카 이주노동자 다라카 씨, 네팔 이주노동자 리튼 씨, 중국동포 이주노동자 김원섭 씨 등이 그 피해자였다. 토끼몰이식으로 불법체류자를 단속하겠다는 발상을 포기하지 않으면 이러한 비극은 계속 될 수밖에 없다는 점이 문제다. 사람들 사이에서는 만남도 중요하지만, 헤어질 때 그 방식이 매우 중요하다. 불법체류자 단속을 하더라도 "공포를 통한 압박"보다는 "대화를 통한 설득" 노력을 끝까지 포기하지 않는 자세를 견지하는 것이 중요하다는 교훈을 찾을 수 있다.

이러한 이벤트 성 단속은 불법체류를 오히려 조장할 가능성이 있다. 한 달에 열흘만 조심하면서 이번 겨울만 무사히 넘기면 된다는 생각이 확산되고 있다. 미등록노동자는 내년 봄 국회의원 총선거가 실시될 무렵이면 정부의 단속의지가 무력화될 것이라고 기대하고 있다.

□ 불법체류 외국인 단속 평가

○ 불법체류자 단속의 핵심은 "불법체류자 고용 사업주 단속 및 처벌"이 핵심인데, 제조업 취업자 한시적 단속 유예("공장 안에 들어가 단속하지 않는다") 방침 때문에 가장 중요한 수단을 상실하고 있음.

— "중소제조업체의 인력난을 고려한 조치"(열린우리당과의 간담회에서 강금실 법무부 장관 발언)는 과거 16차례에 걸친 솜방망이 단속을 떠올리게 함.

— 내년 4.15 총선 때문에 여론 주도층인 자영업자층을 의식한 정치적 조치로 평가됨.

- 제조업 사업주 단속이 이루어지지 않은 채, 서비스업과 건설업 위주로 단속이 이루어지다 보니 단속 실적이 매우 미미함.
- 가두에서 불법체류자 단속은 지속됨. 제조업체에 취업중인 불법체류자라도 단속 대상이 됨. “인간 사냥”이라는 여론의 질타를 받음.
- ▶ 사업체 단속을 강력하게 진행하면서, 불법체류자 단속을 수행하여야만 자진출국을 유도하는 압박효과가 있음. 인권친화적 불법체류자 단속 방법. 국제 학계의 공통의견.

5. 미등록이주노동자 문제 해결 방안

이주노동자 지원단체들은 물론이고 국내 주요시민사회단체들은 미등록이주노동자 추방정책에 대해 반대한다는 성명서를 발표하였다. ‘강제추방 반대와 미등록이주노동자 전면 합법화를 위한 외노동대위농성 투쟁단과 민교협, 민변, 참여연대 사회복지위원회, 한국여성단체연합 등 여성계에서는 △ 산업연수제 및 고용허가제 폐기 △ 노동허가제 도입 △ 미등록이주노동자의 노동 전면 합법화 등을 대안으로 제시하였다(부록 참조).

그러나 이러한 제안 중에는 토론이 필요한 부분이 여러 가지 있다.

첫째, ‘편법적 인력 활용을 위해 운용되는 산업연수제’는 즉시 폐지되어 마땅하지만, 고용허가제를 폐기하고 노동허가제를 채택해야 한다는 주장은 수용하기 힘들다. 외국인력정책은 “국내노동시장 보완의 원칙, 산업구조조정 저해방지의 원칙, 균등대우의 원칙”을 견지하여야 한다. 고용허가제와 노동허가제의 차이는 이주노동자들에게 ‘직업선택의 자유’(사업장 이동의 자유)를 허용하는 정도에 존재한다. 고용허가제를 채택한 가장 중요한 논거는 내국인노동자의 일자리 침식을 막기 위한 데 있다(노동시장 보완의 원칙). 독일, 싱가포르, 대만 등 이민을 받아들이지 않고 고용허가제를 실시하는 나라는 물론이고, 이민을 받아들이는 미국, 영국 등도 ‘신참 생산가능직 외국인노동자’를 받아들일 때는 이 3원칙을 철저히 견지하고 있다.

둘째, 미등록이주노동자의 전면 합법화 주장은 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 부칙 때문에 행정부가 현재로서는 채택할 수 없는 방법이다. 공무원들이 임의로 설정한 기준인 “불법체류기간 4년”은 이론적 근거가 없지만, 행정부가 현행법을 무시하고 법 집행을 할 수 없으니 딱한 노릇이다.

셋째, 일반적으로 사용자들은 체류기간이 긴 이주노동자들을 계속 고용하기를 원한다. ‘노동력 상품’의 특성상 취업기간이 길어질수록 숙련도가 높아지기 때문에 이는 지극히 당연한 현상이다. 과거 독일에서 이러한 업주들의 주장을 받아들여, 취업허가를 갱신해주었기 때문에 이주노동자들이 정착하기 시작하였다. 그와는 반대 방향의 조치가 나온 것은 “이민자를 수용하지 않겠다”는 정부의 정책의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 미국 등 이민국에서는 불법체류자를 양성화할 경우 체류기간이 긴 사람들에게 특혜를 부여하지만, 한국은 ‘생산가능직 외국인’의 귀화를 막는다는 것을 견지하고 있으므로, 이민국과는 정반대의 정책 운영을 한 것이다. 체류기간이 짧은 사람은 양성화하고, 긴 사람은 강제 추방 정책을 펴기로 설정한 것으로 해석할 수 있다. 체류기간이 짧은 사람을 양성화한 까닭은 엄청난 송출비용을 치르고 국내에 들어온 불법체류 외국인노동자에게 투자비용을 회수할 수 있는 시간적 기회를 부여하는 데 있다.

넷째, 장기체류자를 사면하여 체류기간이 긴 사람들에게 영주권을 부여하는 방안도 현재로서는 문제

가 있다. "교체순환"(rotation) 원칙은 외국인노동자의 정착 방지를 위한 고용허가제의 핵심이므로, 이를 시작 단계에서부터 파기하는 것은 독일이 경험한 바와 같은 외국인 정착에 따른 사회문제를 초래할 가능성이 크다. 생산가능직 외국인 이민자의 수용 여부는 시민사회의 토론을 거쳐서 신중하게 결정해야 할 사안이다.

그러므로 노동시장 보완의 원칙, 산업구조조정 방지의 원칙, 균등대우의 원칙과 아울러 로테이션 원칙을 견지하는 고용허가제야말로 현 단계 한국에서의 최선의 외국인력제도라 할 수 있다. 고용허가제를 도입하는 데 10여년의 시간이 걸렸다. 그토록 힘들게 도입한 제도를 시작도 하기 전에 좌초하도록 할 수는 없다.

10만 명 이상의 미등록노동자를 가진 채, 외국인노동자를 "3년간 고용한 후 되돌려 보내는"(rotation principle) 고용허가제도를 실시하면, 미등록노동자 수는 지금의 두 배 이상으로 급증할 것이다. 불법체류자가 많아질수록 인권침해 사례는 증가하게 마련이다. 그러므로 '불법체류자'가 발생하는 시스템을 정비해야 하는 게 당연하다.

그러므로 현행법과 국내노동시장 상황 및 고용허가제의 안착이라는 상황을 고려하면서 적절한 해결책을 찾는 게 바람직하다. 기존 외국인노동자 지원단체에서 나온 여러 가지 방안을 소개하고 그에 대한 간단한 평가를 하기로 한다.

□ 미등록이주노동자 문제 해결 방안과 평가

- "불법체류자 전면 합법화" 방안: 현행법 체계 내에서는 수용 불가능. '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'의 부칙 때문에 시행하기 힘들.
- 4년 이상자에게도 "짧은 기간이나마 합법 취업의 기회를 부여하는 조치"(귀국 준비기간)가 수반되었다면, 훨씬 효율적으로 불법체류자 단속을 수행할 수 있었을 것이라는 아쉬움이 있음. 시행도 하지 않은 법률을 개정하는 것은 현실적으로 불가능.
- "노동허가제 시행": 생산가능직 외국인노동자에게 처음부터 직업이동의 자유를 부여하는 나라는 전혀 없음. 수용 불가능한 주장.
- "3~4년 불법체류자처럼 재취업 약속" 방안: 3~4년 불법체류자처럼 귀국한 후에, 일정 기간 고용허가제 취업 대상으로 우선 선발하겠다는 약속을 해주는 방안. 형평성의 문제가 있으므로, 취업기간이 1년 이내로 짧아질 수밖에 없음.
- "고용허가제를 통한 재취업" 방안: 적극 검토 요망. 합법이든 불법이든 관계 없이 국내에서 취업한 적이 있는 모든 외국인노동자에게 기회를 제공하면 형평성의 문제는 없음. 단 1회에 그쳐야 함. 만약 그렇게 할 경우 고용허가제를 통한 신규인력도입을 당분간 유예하는 조치가 따라야 할 것임.
- 한국어를 능숙하게 구사한다는 점, 국내 문화와 관습에 익숙하다는 점은 그들의 인적 자본(human capital)이므로, 그것을 입증할 수 있는 장치를 마련하여 제공하는 것을 검토.

— 재취업 가능성을 확인할 수 있는 장치 도입. 양해각서(memorandum of understanding) 체결시 조항 삽입, 그들의 국내 취업 경력(또는 한국어 실력)을 반영할 수 있는 선발 방식 채택, 또는 가장 적극적으로는 '시증발급인정서' 발급.

— 불법체류자 출신국이 97개국 이상인데, 고용허가제 수입 대상국 4~5개국과 불일치 현상이 발생하지만, 주요 몇 개국에 집중되어 있으므로 상당수는 제도적으로 흡수할 수 있음.

○ “불법체류자에게 귀국 준비 기간 부여” 방안: 적극 검토

— 만약 내년 6월까지 제조업 사용자 단속을 유예할 방침이라면, 그 기간을 “불법체류자 귀국준비 기간”으로 운영할 필요 있음. (가장 빨리 4년)

— 임시방편적 “한시적” 조치로 취해지고 있는 것을 원칙에 입각한 정책으로 전환하는 것임: (1) 인력난에 시달리는 중소기업체에 준비기간 추가 부여, (2) 불법체류 4년 이상자에게 귀국준비기간 부여.

— 국민들에게 정부가 최대한 인도적 배려를 하고 있음을 알린 후, 내년 5월부터는 예외가 없는 강력한 단속이 이루어질 것임을 알릴 필요가 있음. 이는 외국인노동자들에게도 동일한 효과를 가질 것임.

— 그 기간에도 비제조업 취업 불법체류자에 대한 강력한 단속을 병행하여, 정부의 불법체류자 해소 의지를 보여주어야 함.

○ “중국 동포의 국적회복 또는 귀화 신청”: 합법적으로 입국한 자에 대해서는 전향적으로 검토해야 함. 범죄 경력이 없는 등 귀화 요건을 충족하는 자에 대해서는 전면 수용하여야 함. 재외동포의 국적회복 또는 귀화를 막는 나라를 찾기 힘들.

— 그러나 불법체류자가 집단적으로 농성하며 요구한 것을 정부가 그대로 수용하는 것은 문제가 많음: 외교적 고려사항, 국내 법질서 문제 등.

— 집단적 귀화 요구를 수용할 경우 현재 중국에 거주하는 재중동포 195만 명이 “매국노 집단”이라는 오명을 듣게 될 우려.

○ “재외동포법 개정을 통한 중국 동포의 자유왕래 보장”: 적극적으로 수용해야 함.

— 법률에 상대국을 자극할 수 있는 문구를 삽입하는 것보다는 비자 발급 건수 제한 등 정책 운영을 통해 해결하는 것이 바람직함.

— 국내 노동시장에서 노동력 대체가 발생할 것이라는 우려: 현재 고용허가제의 하위분야로 도입되어 있는 “취업관리제”는 건설업과 서비스업에 실시됨. 이 부문은 국내 저소득층과 노동력 대체 관계에 있음. ‘외국인력 정책’으로 접근할 경우, 이 부분에는 인력을 도입하지 않는 게 옳음. 다만, 민족정책(“통일 후 노동시장 통합의 사전 연습”)이라는 적극적 의미에서 수용가능하다고 봄. 국내 저소득층에 대한 소득안전판 프로그램의 정비가 따라야 함.

— 재외동포법을 개정하면, 취업관리제는 폐기하여야 함.

출입국관리당국은 그 업무의 성격상 외국인 불법체류자를 지속적으로 단속하여야 한다. 단속을 하되, 원칙을 지키고 “인간사냥”식 단속으로 인권을 침해하지 않아야 한다. 그리고 자진출국하는 불법체류자에 대한 여러 가지 인도적 배려를 해주어야 한다. 현재 시행하고 있는 임금체불자, 산업재해 피해자, 주택보증금 미회수자 등에 대한 추방 유예 조치가 철저히 지켜지도록 감독하여야 한다. 또 출입국관리 공무원에게 “나름대로 합당한 사유로 지정된 기간내에 출국하지 못한 외국인 불법체류자의 범칙금 면제, 재입국 제한 명부에서 삭제 등의 행정조치를 행할 수 있는 권한을 부여하는 것”이 좋다. 불법체류 범칙금 징수가 목적이 아니고, 불법체류 방지 및 해소가 그 제도의 목적이라는 점을 명심하여야 한다.

부록: 주요 시민사회단체의 성명서

가. [성명] 이주 노동자 강제 추방 반대를 위한 대학교수 222인 선언. 2003-12-1.

인간은 언어와 피부색에 구애받지 않고 평등한 대우를 받을 권리가 있으며, 지역과 국가를 넘어 인권은 반드시 보호받아야 한다. 따라서 요즘 한국 정부가 실시하고 있는 외국인 노동자에 대한 강제 추방은 '국익'이라는 미명 하에 평등과 기본적 인권을 무시하고 짓밟는 파렴치한 처사이다. 노동의 자유와 평등의 권리와 인권의 보장은 국적에 의해 제한되지 말아야 한다.

현재 이주 노동자들은 노동악법과 기업주의 손해배상, 가압류의 압력에 시달리다 못해 스스로 목숨을 끊는 한국 노동자의 뒤를 이어 죽음으로 내몰리고 있다. 이역만리에서 사회적 타살로 인하여 죽음으로 내몰리고 있는 이주 노동자들의 처지는 우리 사회의 편견이자 이기주의에 기인한 것임이 분명하다. 지난 11월 11일 한국의 열악한 노동환경 속에서 미등록 노동자 신분으로 7년간 가혹한 노동 착취를 당하다 스스로 목숨을 끊은 치란 다라카씨, 그 다음 날인 12일 강제추방의 압박을 이기지 못하고 김포에서 스스로 자살한 네팔 리톤씨의 죽음은 한국 사회의 불합리와 불평등이 빚어낸 증거로써 우리 스스로에 대한 분노와 슬픔을 참을 수 없게 만든다.

한국사회는 경제구조의 불균형으로 인하여 3D업종 등 열악한 노동환경에 대한 이주 노동자의 노동력을 필요로 하였다. 그러나 그들이 한국사회의 일원으로 정착하는 것은 가혹한 탄압과 규제를 통하여 가로막고 있으며 나아가 불법 체류라는 범죄의 멍에를 씌우고 있다. 특히 대부분의 국가들이 미등록(불법 체류)이주 노동자들을 사면, 양성화시킬 때 장기 체류자를 우선적으로 사면, 양성함에도 불구하고, 유독 한국 정부만 4년 이상 장기 체류한 이주 노동자를 먼저 강제 추방하는 납득되지 않는 방법을 택하고 있다. 이것은 종족적 민족주의의 이름으로 인간의 인권과 평등권, 그리고 우리사회의 합리성과 이성을 마비시키는 호도된 논리에 불과하다.

1980년대 중반부터 본격적으로 국내에 들어오기 시작한 이주 노동자는 이제 그 숫자가 35만 명에 달하는 것으로 추정될 정도로 급증하여 국내 노동시장에서 무시할 수 없는 비중을 차지하고 있다. 특히 근무환경이 열악한 3D업종이나 저임금 중소기업들은 이주 노동자가 아니면 공장가동이 불가능할 정도이다. 이주노동자들은 더 이상 우리사회의 이방인이 아닌 당연한 구성원으로 성장해 온 것이다. 따라서 우리사회는 '산업 연수생제' 라는 이름으로 자행하였던 이주 노동자에 대한 착취를 중지하고, 또 다른 노동착취 방법인 '고용허가제' 도 아닌, 노동의 최소 권리가 보장되는 '노동허가제' 가 실시하여야만 한다.

이제 한국 정부는 4년 이상 체류한 숙련 노동자들에게 불법 체류자라는 딱지와 강제 추방이라는 비윤리적 처사를 중지하고, 그들을 우리사회의 당연한 성원으로 인정하고 대우를 해 줄 것을 강력하게 주장한다. 이주노동자들은 한국 경제의 거친 밑바닥을 떠받쳐 온 우리사회의 당연한 구성원이자 숨은 일꾼이다. 우리는 정부와 정치권이 이주 노동자들을 죽음으로 내모는 강제 추방 조치를 즉각 철회하고, 미등록 이주 노동자들을 전면 합법화하기를 강력히 촉구한다.

나. 민주사회를 위한 변호사모임.

[성명] 미등록 이주노동자에 대한 무원칙한 강제추방을 중단하라! 2003.12.4.

정부가 11월 17일부터 시작한 체류 4년 이상 이주 노동자 강제추방 정책이 이주 노동자들의 농성 그리고 영세업체들의 급작스런 인력 부족 등으로 큰 문제가 되더니, 스리랑카 출신의 노동자가 스스로 목숨을 끊을 정도로 이주노동자들을 절망으로 몰아넣고 있다.

정부는 고용허가제를 통하여 외국 인력의 합법적 사용과 취업을 위한 체류 자격을 보장하고, 그러한 절차를 밟지 않은 미등록 이주노동자들에 대해서는 엄정하게 법을 집행하겠다는 입장을 견지하고 있다. 우리는 이러한 정부의 취지를 이해하고 있으며, 그것이 제대로 시행될 경우 이주노동자정책의 새로운 방향을 제시할 수 있다는 점도 수긍하고 있다. 또한 이주노동자는 우리나라 고용시장의 인력 수급 현황을 고려하여 보충적으로 도입해야 한다는 점에도 원칙적으로 동의한다. 그러나, 우리가 지적하고자 하는 것은, 그것만으로 현재 우리나라에 들어와 노무를 제공해 온 이주노동자들을 무조건 추방해야 한다는 결론에 이르러서는 안 된다는 점이다.

우리나라는 1991년이래 산업에 필요한 단순 기능 인력을 외국으로부터 들여왔고, 그 후 13년 동안 합법적인 외국 인력 정책을 세우는 대신 기형적인 산업연수생 제도를 통해 미등록 노동자를 양성하여 왔다. 또한 그렇게 양성된 불법체류자를 저임금 노동력으로 손쉽게 사용하는 상황을 전사회적으로 묵인해 왔다. 그 과정에서 유입된 이주노동자들은 코리안 드림을 안고 한국에 들어오면서 송출비리 때문에 많은 수 천 만원의 빚을 져야 했고, 한국에 들어온 이후에도 기형적인 무규범 상태를 악용하는 사용자들로 인해 열악한 근무환경과 조건을 견뎌야 했다. 따라서 새로운 제도가 도입되었다는 이유로 이들을 하루아침에 내모는 것은 결국 이들을 이용할 만큼 이용해먹고 빛만 잔뜩 짊어진 채 돌아가라는 반인권적 처사에 다름 아니다.

무엇보다 제대로 된 고용허가제를 실시하기 위해서는 그 전제로, 고용 시장 현황과 필요한 인력 수요에 대한 엄밀한 조사와 실제 중소기업에서 필요로 하는 노무의 성격과 규모가 산출되어야 할 것인데, 현행 법률 부칙에서 적용하고 있는 4년 미만 체류자라는 기준이나 강제추방 조치를 하면서 제조업만 제외하여 무조건 추방한다고 하는 것은 그러한 고용허가제의 본래 취지와도 맞지 않는 것이다. 따라서 먼저 필요한 외국 인력의 규모와 업무의 성격에 관한 엄밀한 조사와 합리적 의사결정이 있어야 할 것이고, 만약 그 결과 큰 문제가 없다면 기존 체류자들에게 취업의 우선 기회를 주는 것이 타당하다. 그들은 종래 우리의 잘못된 인력 정책의 가장 큰 피해자일 뿐 아니라 한국어와 한국 실정에 익숙하여 산업 발전과 사회의 다양성에도 기여할 수 있기 때문이다. 정부는 그렇게 장기적인 체류를 허용하면 가족들도 이주하여 영구 이주하면서 사회문제가 된다고 우려하나, 가족 유입이나 영주 문제는 출입국 관리/국적 정책의 원칙에서 해결해야 하는 것일 뿐 아니라, 그러한 문제가 무조건 외국인력을 단기 로테이션으로 돌린다고 하여 해결되는 것도 아니다.

따라서 우리는 정부가 고용 허가제의 내용/규모 등에 관한 구체적 계획이나 자료를 가지지도 않은 상태에서 체류 기간이라는 획일적인 잣대로 임시 체류 자격을 제한하고, 대상에서 제외된 노동자들에 대해 비인간적인 검거/추방 조치를 하는 것을 극력 반대한다. 고용허가제는 그 자체를 위해 존재하는 것이 아니고, 이미 법령에 규정되었다고 해서 무조건적으로 따라야 하는 목적이 아니라, 합리적인 외국인력 정책과 일단 도입된 이주노동자들의 기본적 인권을 보장하기 위해 도입한 수단에 불과하기 때문이

다.

정부의 합리적인 자세를 촉구한다.

다. 참여연대 사회복지위원회.

[성명] 이주노동자 문제, 인도주의적 접근이 필요하다: 4년 이상 장기체류자에 대한 사면 조치 검토해야. 2003.11.26.

지난 8월 '외국인근로자의고용등에관한법률'이 공포되었다. 고용허가제의 실시를 주요내용으로 하는 이 법의 시행을 앞두고 정부는 4년 이상 장기 체류자에게는 무조건 출국조치를 취하고 있으며, 합동단속반을 구성해 11월 17일부터 이들에 대한 대대적인 단속에 들어갔다. 정부의 일제 단속 소식이 전해지자, 세 명의 외국인 노동자가 스스로 목숨을 끊었고, 중소기업체 사장들 역시 인력난을 호소하며 정부 방침에 반발하고 있다. 이런 상황은 정부의 이번 조치가 외국인 불법체류자 문제 해결에 있어 어느 누구도 만족시키지 못하고 있음을 여실히 보여주고 있다.

내년부터 시행되는 고용허가제는 그동안 편법과 불법으로 운영되어 오던 외국인력제도를 바로 잡는다는 출발로서 그 의미가 있다. 그러나 정부는 그동안 시민사회단체의 지적에도 불구하고 고용허가제 도입이 불러올 미등록(불법체류) 이주노동자들의 문제에 대해 아무런 대책을 마련하지 못하고 무조건적인 추방조치를 취하고 있다. 이 과정에서 상당수의 미등록 이주노동자들이 체불임금과 전세보증금을 돌려받지 못하는 등 인권침해 현상이 벌어지고 있다.

이번 강제출국조치는 비인도적이고 반인권적인 것임에 분명하다. 우리 정부는 이미 지난 8월 유엔인종차별철폐위원회로부터 산업연수생 및 미등록 노동자들이 인종차별협약 5조에 명시되어 있는 권리를 충분히 향유하지 못하고 있다는 권고를 받은바 있다. '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약(UN 이주민협약)' 등 이주노동자의 인권을 보호하기 위한 국제사회의 규범을 무시하고 인권침해적인 조치를 강행할 경우, 정부는 국민적 반대 여론 뿐 아니라 '이주노동자 인권침해국'이라는 국제적 오명을 얻게 될 것임을 인식해야 한다.

정부는 무차별적인 단속을 강행할 것이 아니라 4년 이상 장기체류자에 대한 사면조치를 적극 검토하여야 한다. 또한 자진출국을 가로막는 사업주의 횡포에 대한 정부 차원의 단속과 이주노동자에 대한 지원조치도 병행되어야 한다. 이와 함께 우리는 고용허가제의 시행을 앞두고 향후 발생할 문제에 대해서도 전면 재검토할 것을 촉구한다. 고용허가제는 이주노동자의 사업장 이동을 가로막는 등 독소조항을 갖고 있으며, 송출비리자에 대한 엄단조치가 없을 경우 불법체류와 강제출국 조치가 고용허가제 시행 이후에도 반복될 가능성을 다분히 안고 있다. 정부는 더 이상 극단적 상황이 벌어진 이후에 대책을 마련하는 안일한 태도를 보여서는 안된다. 그것은 단순한 정책의 혼선 뿐 아니라 이주노동자의 인권과 생명을 앗아가는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

미등록 이주노동자들의 무기한 농성이 지속되고 있는 지금, 정부가 인도주의적 관점에서, 또한 인권의 차원에서 이 문제를 해결하기를 다시 한 번 촉구한다.

라. 한국여성단체연합, 한국여성노동자협의회, 한국여성민우회, 대구여성회, 대전여민회, 울산여성회, 충북여성민우회.

**[성명] 정부는 이주노동자를 죽음의 벼랑 끝으로 내모는 강제추방 즉각 중단하고, 미
등록 이주노동자 전면 합법화를 실시하라!. 2003.11.30.**

정부가 지난 11월 17일부터 불법체류 외국인 노동자에 대한 일제 단속에 돌입한 이후, 지금까지 5명의 외국인 노동자가 자살을 선택했다. 코리안 드림을 꿈꾸며 한국 땅에서 꿈을 키우던 외국인 노동자들의 자살은 한국정부의 외국인 노동자 정책이 얼마나 반인권적인지, 얼마나 자민족 중심주의의 배타성에 빠져있는지를 여실히 보여주고 있다.

평화와 인권을 존중하는 여성의 눈으로 바라볼 때, 벌써 5명에 이르는 외국인 노동자들의 죽음은 한 개인의 자살이 아니라, 정부의 반인권적인 외국인 노동자 정책과 강제추방이 만들어낸 타살이다. 지난 11월 17일부터 시작된 정부의 불법체류 외국인 노동자에 대한 일제 단속은 더 이상 갈 곳 없는 외국인 노동자들을 벼랑 끝으로 내몬 것이었다. 정부는 지금이라도 외국인 노동자들에 대한 강제 단속 방안이 잘못되었음을 인정하고, 자살한 외국인 노동자들에 대한 인권적 차원의 보상은 물론, 외국인 노동자 정책에 대한 전면적인 재검토를 실시해야 한다.

우선, 정부는 현재 12만여만명에 달하는 미등록 이주노동자들의 고용을 전면 합법화해야 한다.

2003년 7월 31일 국회 본회의를 통과한 '외국인근로자고용법'은 편법과 불법으로 점철된 외국인 노동자 인력제도를 바로잡는다는 출발로서의 의미가 있었다. 그러나 산업기술연수제도가 폐지되지 않고 병행 실시된다는 점과 미등록 이주노동자들에 대해 부분적으로만 합법화가 이루어진다는 점은 현재 고용허가제의 결정적 문제점이다.

부분 합법화라는 관점에 따라 정부는 4년 이상 한국에서 일한 외국인 이주노동자들은 모두 본국으로 강제 추방하겠다는 입장을 보였고, 등록기간이 지난 2003년 11월 17일부터 대대적인 단속활동을 벌여갔다. 결국 외국인근로자고용법은 또다시 약 12만명의 불법 이주노동자를 만들어내는 결과를 초래했다.

우리는 경제적, 법적 측면에서 정부의 이번 조치가 과연 정당한가 묻고 싶다.

우선, 경제적 측면을 따져본다면, 외국 인력의 활용은 현재 한국이 갖고 있는 고용구조상 반드시 필요한 것으로 외국인력의 적절한 사용은 한국의 경제에도 득이 된다고 할 수 있다. 이번 강제추방 조치 이후 갑자기 외국 인력을 사용할 수 없게 된 중소기업 사장들이 정부의 조치에 강력하게 반발하는 것에서도 알 수 있듯이, 외국인 노동자들은 이미 국내 공급이 이루어지기 힘든 업종에 절실히 필요한 노동력으로서의 역할을 하고 있다.

만약 외국인 노동자의 공급을 막는다면 내국인 노동자들이 꺼려하는 직종에 인력공급이 원활하게 이루어질 수 없을 것이고, 관련분야의 임금상승 압력도 커질 것임은 뻔한 일이다. 오히려 경제가 발전한 미국, 뉴질랜드, 캐나다, 오스트레일라 등의 나라들은 외국인력을 잘 받아들이고 있으며, 미국의 경우 외국인 노동자 비율이 12%에 이르며, 뉴욕시의 경우는 인구의 36%가 외국인으로 외국인력의 활용이 인력공급을 원활하게 하여 경제에 기여하는 측면이 크다는 것을 간과해서는 안된다.

한국도 이제 특정 업종은 내국인 노동자들의 공급이 원활하지 않아 구조적으로 외국인력을 공급하지 않으면 안된다. 현재 한국에서 일하고 있는 외국인 노동자들은 우리 사회 곳곳에서 필요한 일손을 공급해 주고 있는 고마운 존재들이다. 더군다나 4년 이상 일한 노동자들의 경우, 이제 언어 소통도 원활히 이루어지고 숙련된 노동력을 제공할 수 있는 조건에 처한 사람들인데 이들을 내보낸다는 것은 인력 낭비가 아닐 수 없다. 따라서 정부는 한국의 노동력 공급측면에서 갖고 있는 외국인 고용의 불가피성을 인정하고, 현재 불법 체류자 신분에서 처해있는 12만 외국인 노동자 전원을 합법화시켜야 할 것이다. 일

단, 현재 체류하고 있는 외국인 노동자들을 전원 합법화시킨 후, 인력의 수요와 공급을 따져서 이후 ‘외국인근로자고용법’에 따라 필요한 인력만을 합법적으로 받아들이면 될 것이다.

법적 측면에서도 이번 정부의 강제추방 조치는 정당하지 않다.

정부는 일손이 부족한 영세 중소기업체에 대해서는 내년 6월까지 단속을 유예하겠다고 밝힌 바 있다. 법을 집행하는 정부가 편리적 관점에서 이렇게 이중 잣대를 들이대는 것은 모순이 아닐 수 없다. 법이라는 것은 공정해야 한다. 단속을 당하는 외국인 노동자 입장에서 보면, 이는 잣대가 없는 불공정한 법 집행일 수밖에 없다. 공정성을 잃어버린 법 집행은 이미 정당성을 인정받을 수 없다.

이와 같이 정부의 4년 이상 종사한 외국인 노동자에 대한 추방정책은 경제적, 법적 측면에서 부적절한 조치였다는 점을 지적한다. 지금 정부가 추방하려고 하는 외국인 노동자들은 한국이 필요해서 저임금으로 흡수시킨 노동자들이다. 이들은 한국인이 기피하는 3D업종에서 저임금을 감수하면서 한국을 제2의 고향으로 생각하며 일해 온 고마운 사람들이라 할 수 있다. 이들을 합법화시키는 것은 위에서 지적한 바와 같이 한국의 경제를 위해서도, 그리고 최소한 인권적 측면에서라도 절실한 문제이다. 외국인 노동자들이 죽어나가는 나라라는 이미지 또한 국제사회에서도 큰 타격이 아닐 수 없다.

현재 미등록 외국인 노동자의 전면 합법화는 한국 경제를 위해서도, 국제 사회 여론을 위해서도, 인권적 측면에서도 반드시 이루어져야 한다.

정부가 지금이라도 잘못된 정책을 바로잡고 미등록 외국인 노동자에 대한 전면 합법화를 실시하여 죽음의 길을 택한 외국인 노동자들의 원혼을 달래주기를 기대한다.

<토론>

강제추방 정책의 문제점과 대안

박 석운(외국인이주노동자공대위 집행위원장/노동인권회관 소장)

1. 강제추방정책의 문제점

* 외국의 추세와 역행

: 외국에서 사면/양성화할 때 모두 장기체류자를 우선적으로 사면/양성화시켜 왔음.
: 그 사회에의 적응성이나 언어 소통성, 기술 숙련성 등을 고려해 볼 때 사회적 비용이 상대적으로 적기때문임.

* 중소기업의 인력운영에 악영향

: 당장 기계 세우는 사업장 다수 발생함
: 초기에는 중소제조업 단속 많았으나 심각성이 덜 가시화되고 있으나, 이는 바로 미등록(불법체류)이주노동자를 일시적으로 묵인하겠다는 뜻임. 그런데
: 어차피 외국인이주노동력을 활용할 바에는 기술숙련도가 높고, 당해 기업에의 정착성이 높고, 언어 소통성이 훨씬 좋은 4년이상된 이주노동력을 계속 고용하게 하는 것이 기업에게 훨씬 유리함

* 새 제도 정착에 결정적인 악영향이 끼쳐짐

: 결국 전체 이주노동력의 25-30% 수준의 미등록(불법체류)이주노동력(약 10만명)이 잔존하게 되어 결국 새 제도 시행에도 불구하고 종전의 문제점이 사실상 그대로(정도의 차이는 있지만) 남게 됨

: 강력 단속으로 10%대 이하로 만들기는 불가능할 것임. (법제도가 완성 무렵부터 실정법과 괴리현상)
- 단속과정에서 인권침해 등 각종 부작용이 속출할 것임.

* 부족인력을 고용허가제를 통해 들여오는 방안을 말하고 있지만

: 입국하는데 시간이 걸리고, 또한 입국하고서도 그 사람들이 한국사회나 그 사업장에 적응하는 시간과 사회적 비용이 만만치 않음.

* 부족인력을 연수생으로 채우는 방안을 말하기도 하지만

: 연수제도는 체류는 합법이지만 취업은 불법인 편법적 제도이고 문명국가에서 편법을 더 확대하기는 어려움

: 시간 걸리고 적응 비용이 소요되는 점은 고용허가제를 통한 신규 도입의 경우와 동일하다고 생각됨.

: 연수생 제도는 저임금체제이기 때문에 필연적으로 사업장 이탈 문제가 발생하게 됨.

* 건설업이나 서비스업 등 타업종에 취업했던 이주노동자들이 제조업에 취업하게 되면 인력부족 문제를 해결할 수 있다는 주장에 대해

: 11월15일 현재 4,500명 정도가 취업알선을 기다리고 있었지만 전체 10만명에 비교하면 절대숫자가 부족함. 이 방안으로 해결되지 않음.

: 결국 미등록 상태로 고용하고 있는 상황이 되었음.

: 강력 단속하면 가뜩이나 어려운 중소기업들이 견디기 어렵게 되거나 단속이 형식화되어 미등록(불법체류)이주노동자가 상당수 잔존하게 됨.

* 정주화현상을 방지한다는 명분이지만 현장을 모르는 탁상공론에 불과함.

: 장기체류를 권장하는 방향으로 제도를 운영하기는 어렵겠지만, 아무리 정주화를 막는 정책을 쓰더라도 필연적으로 일부 이주노동자들의 정주화현상은 자연적 현상이 될 것임.

: 정주화를 막는다는 명분으로 현실적합성이 없는 정책을 쓰는 것보다, 아무리 막으려 해도 일부 사람의 정주화현상이 자연스런 현상이라고 보고, 이에 따른 각종 부작용이나 문제점을 미리 해소해 나가는 정책을 쓰는 것이 올바른 방향임.

* 더욱이 세계최저 수준의 출산율을 생각하면 어차피 부족한 인력을 이주노동력으로 채우는 방법이 불가피함. 그렇다면 이왕 이주노동력을 사용한다면 이미 검증되고 한국 사회에 적응력이 높은 사람들 4년이상자들을 우선적으로 사용하는 것이 훨씬 유리함.

* 아울러 이주노동력을 우리 사회의 인적 자원화하는 정책방향도 모색할 필요가 있음.

* 결국 어느모로 보나 4년이상된 이주노동자들을 강제추방조치는 성공하기 어려움.

2. 대안의 모색

가. 제1안

* 4년 이상자들을 전원 사면/양성화하되, 출국 여부를 선택적으로 하여 사면/양성화하는 방안이 있음.

* 법 부칙을 개정하는 방법이 있으나 당장 국회에서 통과되기는 어려운 상황임.

* 또는 한시적(2년 내지 3년간) 출국준비기간으로 설정하여 출국을 유예시키는 방안이 있다. 이 경우는 법개정을 하지 않고 법무부 장관이 시행하는 방안이 될 것임.

나. 제2안

: 4년 이상자들을 3-4년 체류자와 같이 비자발급을 보장하여 한번 출국했다가 다시 입국하게 하는 방안이 있음.

: 이 경우 한번 본국으로 돌아가면 다시 본국에서 출국하기 어려운 미얀마 등과 같은 나라는 특례가 필요함.

: 다시 입국할 때 브로커나 수속시 비리가 끼어들지 않도록 입체적 감시활동이 필요함.

다. 제3안

: 일정한 유예기간내에 일단 출국하지만 내년 8월 이후 고용허가제 실시할 때 확실한 우선권을 주는 방안

: 이 경우도 MOU를 체결하지 않을 나라들에 대한 특례가 있어야 함.

: 확실한 우선권이 되지 않으면 4년이상 미등록자들이 이 조치에 순응하지 않을 가능성이 있음.

라. 발제에 대한 의견

* 내년 6월까지 단속 유예하는 방안은 대안이 될 수 없음.

: 내년 6월까지 시한 연장하는 의미밖에 안됨.

* 강력 단속으로 불법체류자 문제 해결 못함.

: 10만명의 불법체류자가 있는 상황에서는 단속으로 해결안됨.

: 특히 한국사정에 밝은 4년 이상된 사람들은 더더욱 단속으로 해결 안됨. 문제만 음성화시키고 각종 부작용이 속출할 것임.

: 기존에 일하고 있는 사람은 사면/양성화시켜 제도권내로 편입시키고, 이후 신참자들을 단속하는 것은 성공가능할 수도 있음.

* 노동허가제 시행이나 직업이동의 자유 부여하는 것이 수용 불가능한 것이 아니라 수용가능함.

; 법률만 개정하면 가능함.

: 가치 판단의 문제임. 고용허가제나 노동허가제나 실제에 있어서는 거의 비슷한 시스템임.

: 고용허가제를 실시하면서도 사업장 이동을 할 수 있도록 제도 설정하면 가능한 방법임. 또 노동허가제를 하더라도 제도설정방법에 따라서는 사업장 이동을 규제하는 시스템도 있을 수 있음.

: 다만 취업 업종과 지역을 제한하는 방법을 사용하기도 하고 또는 고용계약이 파기되면 출국하여야 하지만, 일정기간 내에 한국내에서 타 사업장에 직업알선을 받아 취업할 수 있는 길을 열어 놓는 방법도 있음.

<이주노동자 추방정책의 문제점과 해결방안> 토론문

박경태 (성공회대학교 사회과학부)

1. 단기 대책

- 지금까지의 추방정책과 일정이 무리하게 잡혔음을 감안하여 불법체류자 '귀국준비기간' 운영할 필요 (이제 보면 그런 과정)
- 자진출국하는 불법체류자에 대한 인도적 배려 필요
 - 임금채물자, 산업재해 피해자, 주택보증금 미회수자 등에 대한 추방유예 조치
 - 합당한 사유로 지정된 기간내에 출국하지 못한 외국인 불법체류자의 범칙금 면제, 재입국 제한 명부에서 삭제 등의 행정조치 필요 (출입국관리 공무원에게 심사권한 부여도 고려할 수 있음)
- 4년 이상 불법체류자의 재취업 가능성을 확인할 수 있는 장치 도입

2. 장기 대책

- 송출 비용을 낮추는 엄격한 체계 필요
 - 장기 체류의 중요한 요인 중에 과도한 송출 비용 → 한국과 관련된 것이 4년 이상 체류 해도
 - 예정한 3년 동안 원하는 만큼의 소득을 얻을 수 있도록 해서 자진 귀국 유도
- '귀국 지원 프로그램' 도입 필요
 - 자기 나라에 돌아가서 생활할 수 있도록 돕는 지원체계를 갖추어야 함
 - 지금까지는 외국인 이주노동자들의 출신국이 매우 다양해서 정책적 대응이 어려웠지만 고용허가제 대상국이 4-5개로 될 경우 송출국과의 협의를 통해서 구체적인 프로그램 개발 가능

3. 재외동포 문제

- 외국국적 동포, 특히 재중동포(조선족)와 재구소련동포(고려인)를 바라보는 두 개의 극단적인 시각: ① 외국인노동자와 동일하게 취급, ② 한국 국민과 동일하게 취급
 - 전자의 경우 법이나 국적과 같은 '형식'으로 보면 맞지만 혈연이나 정서와 같은 '내용'으로 보면 맞지 않음(후자의 경우는 반대)
- 극단적인 시각만을 고수할 필요 없음: 한국국민과 동일하게 취급할 수 없으니 외국인노동자와 동일하게 취급할 수밖에 없다는 논리는 곤란
- 정문이 닫히면 답을 넘으려는 시도 발생
 - = 재중동포와 재구소련동포는 밀입국브로커를 통하여 대량으로 입국을 시도, 국내외 폭력조직과도 연계됨
- 재외동포법 개정 등을 통해서 '입국허가'와 '취업허가'를 분리해서 대응할 필요
- 물론 합법적으로 입국해서 불법적으로 취업하는 사례들이 발생할 가능성이 있지만, 노동력을 필요로 하는 분야로의 유도와 고용주에 대한 처벌을 통해서 규제 가능
 - 가능한 한 합법의 틀 안으로 끌어들이어서 관리하자는 취지

이주노동자 추방 정책의 문제

변호사 김진 (민주사회를위한변호사모임 노동위원회)

1. 발제에 대한 의견

- 정부의 단속 정책의 전반적 문제점이나, 불법체류 이주노동자들에게 고용허가제를 통한 재취업 방안을 검토해야 한다는 점, 그리고 단속의 전제로 필요한 유예기간을 부여하는 등 인도적 배려를 충분히 해야 한다는 결론에 전적으로 동의
- 다만 미등록 이주노동자의 전면 합법화 주장 (무조건적인 전면 합법화론은 일부 주장일 것)은 이미 제정된 법률의 부칙 규정 때문에 행정부가 현재로서는 채택할 수 없는 방법이라는 부분에 관하여는, 부칙 경과 규정은 다른 법령과 마찬가지로 법 시행에 앞서 기존 법령이나 현실적 법 현상을 합리적으로 조정·규율하기 위한 '수단'일 뿐이므로, 새로운 제도와 법질서를 만들어 감에 있어서 고정 불변의 '목적'이나 '원칙'으로 보아서는 안 된다는 점에서 동의하기 어려움 : 입법의 문제이기는 하지만, 실제 시행 단계에서 나타나는 현실적 문제점이 있다면 이에 맞게 수정되는 것이 당연하고 충분히 가능함
- 또한 "교체순환 (rotation) 원칙이 외국인노동자의 정착 방지를 위한 고용허가제의 핵심"인 지에도 의문이 있음 : 모든 이주노동자의 합법적 채용이 아니라 고용허가를 받은 사용자·구직 등록 이주노동자에 한하여 제한적으로 채용을 허용하는 고용허가제는, 국내 노동시장을 보호하면서 보충적으로 외국 인력을 도입하는 원칙이지, 교체순환을 본질적 요소나 전제로 하는 것은 아님 (현행 우리 법이나 외국에서 실제 시행된 제도에서 출입국 정책의 다른 목적들 때문에 교체순환과 결합되었던 것이지 고용허가제의 본질은 아니지 않은가?)

2. 국무총리 국무조정실의 2003. 12. 3. 자 보도자료

가. 주요 내용 : 정부 합동 단속의 성과 평가 (원칙과 융통성) / "고용허가제의 정착을 위해서는 불법체류자 문제의 해소가 관건" / 자진출국시 입국 규제 단축 (중국동포의 경우 금년 말까지 자진출국시 우선 재입국 취업권)·범칙금 면제 / 자진출국자들을 고용허가제 해당국

가별 도입인력 풀에 반영 / 고용허가제의 자격요건에 국내에서 습득한 기능이나 언어능력이 대상자 선발에서 우선 고려 방안 추진 / 중국동포들에 대한 국적취득 제한요인 완화

나. 문제점

① “고용허가제 정착을 위해서는 불법 체류자 문제의 해소가 관건” ?

고용허가제가 그 동안 외국인력 정책의 무규범 상태를 해소하고 ‘합법적 근로자격’을 부여한 것이므로 그 고용허가제를 통하여 외국 인력의 합법적 사용과 취업을 위한 체류 자격을 보장하고, 결과적으로 그러한 절차를 밟지 않은 미등록 이주노동자들에 대해서는 엄정하게 법을 집행하겠다는 원칙이 틀린 것은 아니지만, 고용허가제를 본격적으로 실시하기도 전에 종래 미등록 이주노동자들을 체류 기간으로 제한하여 추방부터 하는 것이 관건은 아님 (법제정 이론이 임무함.)

② 원칙과 보완 대책의 모순

장기 체류로 인한 문제점 때문에 교체순환 정책을 채택하여 일정 기간을 기준으로 추방·입국 제한극복을 위해서라고 하면서, 동시에 자진 출국만 하면 입국규제도 단축하고 우선재취업을 보장하며, 더욱이 고용허가제에서 자진출국자들을 고용허가제 해당국가별 도입인력 풀에 반영하며 고용허가제의 자격요건에 국내에서 습득한 기능이나 언어능력이 대상자 선발에서 우선 고려 방안을 추진한다고 하는 등 “한국에 익숙한 장기 체류자에게 유리한 고용허가제”를 시행하겠다고 하고 있음 : 원칙과 보완 대책이 서로 모순될 뿐 아니라, 반복되는 단시안적 미봉책이 외국인력 정책에 대한 불신과 반발을 자초함

3. ‘현존하는 미등록 이주노동자’를 어떻게 할 것인가

가. 오랜 무규범 상태를 치유·보완하는 의미의 ‘진정한 경과 조치’ 필요

(13년 동안 기형적 연수제도 운영)

우리나라는 1991년 이래 산업에 필요한 단순 기능 인력을 외국으로부터 들여왔고, 그 후 13년 동안 합법적인 외국 인력 정책을 세우는 대신 기형적인 ‘산업연수생 제도’를 통해 미등록 노동자를 양성하여 왔으며, 그렇게 양성된 불법체류자를 저임금 노동력으로 손쉽게 사용하는 상황을 전사회적으로 묵인해 왔다. 그 과정에서 유입된 이주노동자들은 ‘공식적으로 묵인된’

송출비리 때문에 많게는 수 천 만원의 빚을 져야 했고, 한국에 들어온 이후에도 기형적인 무
규범 상태를 악용하는 사용자들로 인해 열악한 근무환경과 조건을 견뎌야 했다. 따라서 새로
운 제도가 도입되었다는 이유로 이들을 하루아침에 내모는 것은 결국 이들을 이용할 만큼
이용해먹고 빚만 잔뜩 짊어진 채 돌아가라는 반인권적 처사이다.

나. 고용허가제 실시와의 선후, 그리고 출입국 관리정책과의 관계

정부는 고용허가제 실시를 위한 '관건' 또는 '전제'로 미등록 이주노동자를 추방해야 한다고
하고 있으나, 고용허가제를 실시하기 위한 전제는 고용 시장 현황과 필요한 인력 수요에 대
한 조사와 실제 중소기업에서 필요로 하는 노무의 성격과 규모가 산출하고, 이렇게 필요한
외국 인력의 규모와 업무의 성격에 관한 엄밀한 조사와 의사결정이 있는 다음 그에 해당하
는 인력을 도입하는 것이 순서이다. 그리고 나서 필요한 인력의 수와 업무 성격에 비추어 어
떤 외국인에게 기회를 줄 것인가를 검토해야 하고, 기존 미등록 외국인들에게 취업의 우선
기회를 주는 것이 타당하다. 그들은 종래 우리의 잘못된 인력 정책의 가장 큰 피해자일 뿐
아니라 한국어와 한국 실정에 익숙하여 산업 발전과 사회의 다양성에도 기여할 수 있기 때
문이다.

고용허가제 실시 이전, 우리나라에 출입국관리정책은 있었지만 국내 노동시장을 위한 외국인
력 정책이 없었으며, 외국인력 정책이 출입국관리정책에 종속되어 있다는 지적이 있어 왔다.
그런데 다시 고용허가제라는 제도에 필요한 전제를 갖추기도 전에, 이미 노동시장의 현실적
인 필요에 따라 국내에 취업 중인 기존 이주노동자를 단순한 기간을 기준으로 배제하는 것
은 다시 출입국관리정책에 아직 모습을 갖추지도 못한 고용허가제를 종속시키는 것이 된다.
물론 장기 체류를 무한정 허용하는 경우 영구 이주 등 사회문제가 되는 것을 우려하는 것이
이해되지 않는 바는 아니지만, 단기 교체 순환 정책이라고 하여 그러한 사회 문제가 생기지
않는 것은 아니고, 오히려 국내 정착에 드는 비용과 시간의 문제로 단기 교체순환 이 갖는
문제도 적지 않으며, 그 문제는 궁극적으로 출입국 관리·국적 정책의 원칙을 정하고 그 테두
리에서 해결하는 것이 바람직할 것이다 (궁극적으로 그러한 정책 선택을 한다고 하더라도 무
엇보다 현재의 미등록 이주노동자들부터 그 잣대를 들이대는 것에는 위에서 본 것과 같은
문제도 있다).