

등록일	인권 자료
1998	분류기호
	A
	3-6
	112

번호 : 1/62

입력일 : 96/03/07 14:08:25

자료량 :1015줄

제목 : 해외연수생제도의 문제와 정책과제 제2주제 : 외국인연수생제도의 문제와 정책과제
(한국노동연구원/96.2.16)

I. 서론

현재 국내에 취업하고 있는 외국인 근로자는 모두 약 15만명 정도인것으로 파악되고 있으며 이 중 약 10만명이 불법취업자인 것으로 추정되고 있다. 이는 국내 근로자의 1%에 해당되는 수이다. 즉 외국인 근로자도 이제는 우리 산업생활활동에 한 부분을 담당하고 있는 것이다.

국제자본이동과 더불어 경제의 세계화를 이끌어간 또 하나의 주역은국제노동력 이동이며 ILO의 노동력 통계에 따르면 1996년도에만 37개국가에서 총 5,097만인의 노동력 이동이 있었다고 한다.* 우리나라도1970년대의 인력유출국에서 1990년대의 인력유입국으로 바뀌고 있다.

* 송중래, 세계화와 국제노동력 이동, 경상논총, 1994.12

외국인 근로자의 국내 유입원인은 우선 제조업의 심각한 인력부족현상에서 기인한다고 볼 수 있다. 노동부 조사에 따르면 1995년 3월 현재전산업 노동력 부족인원은 18만 3천명에 달한다. 즉 노동력 총부족률은3.71%에 달하고 있는 것이다. 또 이러한 인력난 문제는 경기변동에 따른 일시적인 현상이 아니라 구조적 현상으로 파악되고 있다.

외국인 근로자의 국내유입은 앞으로도 계속해서 늘어날 전망이다에 이들 외국인 근로자의 국내 유입은 단순한 노동력만의 이동이 아니라 살아움직이는 사람의 이동이므로 단순히 경제적 차원의 문제만이 아니라,문화적,사회적 차원의 문제도 같이 제기하고 있다.*

* 강수돌, 외국인 근로자 문제의 본질과 정책대안, 노동연구원, 1995

지난 1994년 2월에 외국인 근로자들이 경실련 강당에서 농성을 함으로써 이들의 인권문제가 우리 사회에 알려지게 되었고 이후 1995년 1월네팔연수생들이 명동성당에서 또다시 농성을 벌여 외국인 근로자의 문제가 심각한 지경에 이르렀음을 드러냈다.

그이후 정부는 각종 개선책을 내놓았지만 이에 대한 정부 각 부처간의 의견이 정리되지 못해 아직 종합적인 대책은 나오지 않았다. 이런 중에 단순기능 외국인 근로자의 인권이나 근로 조건 또한 이전에 비해 크게 개선되지 못하고 있다. 비록 지난 2월 이후 합법취업자에 대한약간의 임금인상과 일부 노동법의 적용, 임금의 본국송금방법 등에 대한 개선이 이루어졌지만 임금은 아직도 최저임금 적용이 되지 않아 이들을 불법취업자화시키고 있고 일부 노동법이 적용된다 하지만 이들의산재나 임금체불 등의 문제는 여전히 심각한 상태에 있으며 여권의 압류와 같은 인권침해 역시 계속되고 있는 상황이다.

그리고 불법취업자에 대한 정부의 정책도 현실성을 갖고 있지 못해각종 부작용을 일으키고 있는 실정이다. 현재 합법체류 외국인 근로자의 임금은 15-20만원(제수당 포함시 30만원) 선이지만 불법체류자의 경우는 50-100만원까지의 임금을 받고 있다. 이러한 상황에서 산업기술연수생들은 불법체류자화될 수밖에 없는 것이다. 그러나 정부는 아직까지이에 대한 대책을 세워놓지 못하고 있고 그나마 내놓은 정책이 불법체류자를 고용한 사업주는 법정 최고형을 받게 한다든지 불법체류자를 고발하면 보상금을 준다든지 하는 것에 불과한 실정이다.

이 글에서 최근의 단순기능 외국인 근로자의 상황을 살펴보고 외국인노동력의 정책에 대한 흐름과 논의를 중심으로 이들 문제의 해결방안을모색해 보기로 한다.

II. 외국인 근로자 정책과 제도의 전개과정

1. 외국인 근로자의 유입에 대한 근로경제학적 논의

우선 국제노동력 이동의 원인설명에 대해서는 크게 신고전학과구조이론적 시각으로 나눌 수 있다. 리카르도의 무역이론을 계승한 신고전학파는 국가간 이동하는 경제주체를 합리적 경제인으로 전제하고 국제노동력이동을 당사자의 생애소득 극대화라는 행동양식으로 설명한다. 이에 반해 구조이론은 노동이동이 노동유출국과 유입국의 주어진사회, 경제, 정치, 문화적 환경에 영향을 받는다고 보고 유출국의 환경에 의한 인력배출요인과 유입국의 환경에 의한 인력유입요인을 분석한다.*

* 송종래, 전개서

외국인 근로자의 국내유입 원인에 대한 논의들은 대부분 외국인 근로자를 필요로 하는 우리나라의 노동시장 구조, 특히 제조업의 노동시장구조에 초점이 주어지고 있다. 이러한 논의는 노동수요 측면에서 제조업노동시장의 이분화현상, 특히 1987년 이후 심화되기 시작한 대기업과중소기업간의 임금구조와 근로조건의 격차심화가 지적되고 있다. 다음으로 노동공급측면에서는 근로자들의 의식변화를 지적하고 있다. 제조업은 타산업에 비해 낮은 노동정착률을 보이는데 이 현상의 원인은제조업 근로자들의 낮은 직업만족도에 있다는 것이다.* 즉 저임금, 열악한 작업환경, 불투명한 장래 등이 근로자들이 이직을 부추기고 있다는 것이다. 대부분의 연구결과들은 소위 3D업종 기피현상이 그 일이 더럽고, 힘들고해서 기피되는 것이 아니라 그에 상응하는 대가가 주어지지 않기 때문에 나타나는 현상이라는 것을 지적하고 있다. 즉 현재의노동시장 수급불균형은 수요측면보다는 공급측면의 구조변화에 의해 주도되고 있다는 것이다. 이런 입장에서 보면 저임금 근로자 확보를 목표로 한 외국인 근로자 도입은 현재의 인력난 문제해결을 더욱 어렵게 할수 있다.

* 어수봉, 한국의 노동이동, 노동연구원, 1992

다음에 <외국인 근로자들의 국내 노동시장 유입에 따른 영향에 대한연구는 외국인력이 국내인력을 대체하고 있느냐 보완하고 있느냐에> 맞추어져 있다고 볼 수 있다.

이 논의의 긍정론자들은 외국인 근로자들과 국내 근로자들은 노동시장에서 서로 다른 부분을 차지하고 있기 때문에 부정적인 영향을 미치지 않고,*1 따라서 노동시장이 이중화되지 않으며 초과 노동수요가 존재하는 범위내에서 외국인 노동력이 도입되기 때문에 단기적으로 국내 근로자의 임금, 근로조건에 큰 영향을 주지 않을 것이다.*2 반면, 부정론자는 외국인 근로자들이 국내근로자를 대체할 가능성이 크다고한다.*3

*1 박호환, 외국인 노동자 고용의 경제적 효과에 관한 연구, 노사관계연구, 1992

*2 김옥암, 외국인 노동자 고용정책, 영남경상논총, 1992.12 *3 이해경, 외국인 노동자 고용에 관한 연구, 한국사회학, 1994

이처럼 외국인 근로자들이 국내 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 긍정적으로 보는 시각과 부정적으로 보는 시각이 있다. 그리고 이들은논의는 광범위한 실태조사에 근거하지 않은 추론일 뿐 광범위한 경험적연구에 기초한 것이 아니고 현재는 단순기능 외국인 근로자들이 국내노동시장에 미치는 영향을 계량적으로 측정하기가 어렵다*는 지적도 있다.

* 서울시정개발연구원, 외국인 근로자 실태조사, 1995.6

2. 외국인 근로자 수입에 대한 찬반론

가. 찬성론

외국인력의 수입을 찬성하는 논리는 주로 제조업의 제조업의 심각한 인력난을 근거에 두고 있다. 기업들은 1987년 이후의 급격한 임금인상과 노사분규로 기업경영이 어려운 상태에서 산업인력이 제조업부문에서 서비스부문으로 이동했기 때문에 인력난까지 겹쳐 현재 이에 대한대안이 없을 경우 제조업은 존재의 위기에 놓인다고 주장한다.

또 찬성론자들은 정부가 외국인 근로자의 유입을 원칙적으로 불허한다 해도 관광비자로 입국해 불법취업자화하는 외국인 근로자를 현실적으로 막을 방도가 마땅치 않고, 이들에 대한 국내수요가 있는한 외국인의 국내 산업현장 유입은 불가피하다는 것이다.

그리고 외국인력 수입 반대론자들이 말하는 국내 유휴인력의 활용방안 모색도 물론 이루어져야 하지만 이는 단기간에 이루어질 수 없는 일이기 때문에 긴박한 인력수요를 충족하기 위해서는 외국인 근로자를 수입해야 한다는 것이다.*

* 김옥암, 전개서

이처럼 기업들이 외국인 근로자들의 국내취업을 찬성하는 것은 인력부족에도 원인이 있겠지만 대부분의 경우 저임금 근로자의 확보에 초점이 두어져 있다고 보인다. 그러나 기업의 이러한 발상은 이미 저임금에 기초한 노동집약적 산업이 중국 등에게 추월당해 이미 국제경쟁력을 상실해가고 있고 또 우리의 산업구조가 고임금, 고품질을 목표로 한 고부가가치 산업으로의 구조변경을 요구받고 있다는 현실에 비추어볼때 당장의 문제는 해결할 수 있을지는 몰라도 근본적 해결책은 될 수 없을 것이라고 생각한다.

나. 반대론

외국인력의 수입을 반대하는 논리에는 논자들마다 약간씩의 차이는 있지만 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 경기가 불황국면으로 접어들 때 국내근로자의 대량실업문제가 야기될 수 있다는 것이다. 즉 현재 <우리나라는 인력의 절대량이 부족하다기보다는 왜곡된 교육제도 및 노동시장구조로 말미암아 인력배분이 잘못되어 있는 측면이 더 큰 것으로 보이고> 이런 마찰적 성격의 인력 부족현상은 교육제도 개혁 및 노동시장기능의 활성화 즉 정부의 능력개발기능이나 직업안정기능의 획기적 강화로 해결방도를 모색해야 한다는 것이다.

둘째, 값싼 외국인력이 도입되면 가뜩이나 심각한 국내 노동시장의 이중구조화가 더욱 고착되고, 또한 국내 노동시장의 질서가 엄청나게 교란된 위험이 현존한다는 것이다.

셋째, 한국노동자들의 노조조직력이나 노동조건에 있어 결정적영향을 미친다. 값싼 외국인노동력의 범람은 한국노동자들의 노동조건향상을 발목잡는 결정적 요인이 될 것이고 분할통제를 통한 노동통제의 도구로 작용하게 될 것이라고 주장한다.*

* 외국인 노동자 인권보호를 위한 공대위, 외국인노동자보호법제정을 위한 공청회 자료

집, 1995.10

넷째, 인력이 부족되고 있는 기업은 결국 경쟁력이 약하기 때문에 다른 분야로 인력을 빼앗간 한계기업이다. 때문에 저임금 외국인력의 수입은 이 산업을 보존시킴으로서 산업구조전환을 지체시킨다. 더구나 지금의 인력수출국은 언젠가는 인력공급을 할 수 없게 될 것이기 때문에 언젠까지나 우리 경제가 여기에 의존할 수는 없다.

다섯째, 국가간의 노동력 이동은 각 민족국가에 내재된 민족의식, 관습, 문화, 종교 등을 필연적으로 동반하기 때문에 내국인과의 갈등은 심각한 사회문제로 발전할 수 있다.*

* 송정래, 전개서

그리고 김종일 교수 등의 실태조사에 따르면 국내근로자의 63.8%가 외국인의 국내취업을 반대하고 있으며 외국인이 국내에 취업할 경우내국인 근로자의 고용, 실업문제를 야기시킬 것이라고 생각하는 근로자는 73%인 것으로 나타난 바 있다.*

* 김종일 외, 국내체류 외국인 근로자의 실태, 1995.6.

3. 외국인 근로자에 대한 정부 정책의 흐름과 문제점

외국인 근로자가 국내에 밀려들기 시작한 것은 1988년 올림픽 개최후 사증면제협정 체결, 무사증 입국의 허용, 입국심사 간편화 등 출입국규제가 완화된 후 였다.

그후 1990년대초 주택 200만호 건설 등의 이유로 인력부족현상이나타날 무렵, 정부는 1991년 10월 26일 "외국인 산업기술연수사증 발급등에 관한 업무처리지침(법무부 훈령 제255호) 및 그 시행세칙을 발표하여 1991년 11월 1일부터 산업기술연수생제도를 시행하였다. 이는 출입국관리법 시행령 제12조의 별표 제12호(D3)에 의해 법무부장관이 정하는 연수조건을 갖춘 자로서 국내의 산업체에서 연수를 받고자 하는자는 법무부장관이 따로 정하는 기간동안 체류자격이 있는 것으로 규정한 것을 근거로 하고 있다.

당시의 위 업무처리지침은 연수목적 사증의 발급대상자로 외국환관리법에 의하여 외국에 직접 투자하거나 외국기업과 합작으로 외국에 투자한 산업체, 기술개발촉진법에 의하여 외국에 기술을 제공하는 산업체, 대외무역법에 의하여 외국에 산업설비를 수출하는 산업체, 외국인에 대한 연수가 불가피하다고 판단하여 주무부처의 장이 추천하는 산업체에서 연수하려는 자로 규정하고 있었다(위 업무처리지침 제2조).

위에서 정한 연수기간은 6개월이내로서 법무부장관이 인정할 때에는 6개월을 연장할 수 있었고, 연수인원은 50명을 한도로 하여 당해 산업체의 상시근로자수의 대략 10%이내로 한정하였다. 당시 산업기술연수제도를 통해 입국한 외국인 근로자 숫자는 매년 약 8천-9천명 정도였다.

그후 비슷한 시기인 '90-'91년경부터 관광비자나 방문비자로 입국하여 취업하는 불법체류 외국인 노동자 숫자가 급증하기 시작하여 약10만명의 외국인 불법체류노동자들이 수도권을 중심으로 한 전국의 영세.중소기업에서 취업하게 되었는데 이때부터 심각한 인권침해사례 등이 발생하게 되면서 사회문제로 떠오르게 되었다.

이렇게 불법취업자가 급증하자 정부는 단속을 시작했고 그 결과 단속에 걸려 강제출국되는 외국인 노동자들이 늘게 되었고 그 과정에서사용사업주까지 벌금형의 형사처벌을 받은 경우가

빈발하였다. 그러자각 공단지역의 영세, 중소기업주들이 인력난을 호소하면서 외국인 근로자의 채용을 합법화해줄 것을 건의하기에 이르렀다.

그러자 정부는 1992년 6월-7월말까지 일제신고기간을 정하여 신고토록 하였고 신고한 경우에는 출입국관리법을 위반하여 취업한 외국인근로자나 사용사업주를 처벌면제하는 한편 신고한 사업주 책임하에 1992년 12월말까지 1차로 출국기한을 연장시켜 그때까지의 국내체류를 허용하였다. 그러나 정부는 불법체류 외국인 노동자 채용을 법률상 합법화시키는 조치를 취한 것은 아니었다. 즉 정부가 1992년 12월말까지의 시한이 적힌 "출국권고서"를 발부하면서 그 시한까지는 강제출국이나 형사처벌하지 않겠다는 방침이었고, 몇개월간 출국기한을 연장시켜서서해 내보내겠다는 것이다.

그러다가 출국기한인 1992년 12월말이 다가오자 1993년 6월말까지로 재차 출국기한 연장조치가 내려지고 1993년 6월에는 다시 그해 12월까지로 출국기한이 연기되었다. 법무부는 모두 출국시키겠다고 방침을 거듭 밝혔지만 경제현실론을 앞세운 경제부처의 의견에 밀려 또다시 1994년 상반기까지 출국을 유예시키는 4차 연장조치를 취하게 된다.

그러던중 불법체류 외국인 근로자들의 인권침해 사례가 심각해지는가운데 '94년초 산재를 당한 외국인 노동자들의 경실련 집단농성이 시작되면서 이들의 문제가 사회적문제로 되기 시작하였다. 위 농성결과불법체류 외국인 근로자에게도 산재보험이 적용되기에 이르렀다. 이어 1994년 9월에는 이미 출국한 산재피해자에게도 소급해서 산재보상금을 仄僮歐緩 방침이 결정되었고, 또한 임금체불 등 노동법 위반사항에 대해서도 노동부가 행정지도를 하는 것으로 결정되었다.

그후 소규모로 실시되던 산업기술연수제도가 편법적 외국인력 도입제도로 광범하게 활용되기 시작한 것은 '94년부터이다. 정부는 1993년 11월 외국인 산업기술연수생 도입기준을 대폭 완화하여 추가로 2만명의 산업기술연수생을 도입하되 중소기업협동조합중앙회가 연수생의 모집, 알선, 연수, 사후관리를 담당하도록 결정하였다. 이에 따라 법무부는 1993년 12월 "외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침"을 개정(법무부 훈령 제294호)하였다. 이에 따라 종전의 연수비자 발급대상에 "주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장이 추천하는 산업체에서 연수하려는 자"를 추가하고, 연수기간도 1년이내로 하되 1년을 연장할 수 있도록 변경하면서 이 개정지침을 '94년 1월부터 시행토록 하였다.

이후 정부는 1994년 9월 추가로 외국인 노동자의 입국을 1만명을 더 늘리기로 결정했고, 이들 추가도입인원 1만명은 섬유업종과 신발업종에 할당되었다. 그러나 이들이 해당사업장을 이탈, 불법체류자화하는 경우가 빈발하게 되었고 이에 따라 정부는 취업연수생이 사업장을 이탈할시 인력송출업체와 송출국에 불이익을 주고 또 국내 사업주도 처벌하겠다는 정부방침을 발표하였고 이렇게 되자 이들을 고용하고 있는 사업주들에 의한 외국인 근로자 인권유린이 심각해지게 된 것이다.

그러자 일단의 외국인 산업기술연수생들이 그들의 심각한 인권침해실태를 고발하고 개선하기 위해 1995년 1월 명동성당에서 천막농성에 들어갔고 이후 38개 시민, 노동단체들이 모여 "외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회"를 결성하여 적극적 지원활동을 한 결과 외국인 산업기술연수제도의 일부개선책이 발표되었다. 그러나 이때 발표된 정책은 이미 그 전해 12월에 관계부처의 논의를 거쳐 시행하기로 협의중인 사항이었다.

이때 발표된 정부정책은 노동부 예규 제258호인 "외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침"이었다.

위 개선책의 주요내용은 1995년 3월부터 외국인 산업기술연수생에게도 산재보험, 의료보험의 혜택을 주고, 근로기준법상의 강제근로금지, 폭행금지, 임금지불, 금품청산, 근로시간 준수 등의 법적 보호를 부여하며, 또 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단등을 실시토록 한다는 것이다.

그리고 최저임금법을 적용하여 연수수당은 국내 최저임금인 월264,000원 이상으로 지급하도록 결정하고(중전 월 210-260달러 --> 월330달러) 또한 임금은 본인이 직접 수령토록 하며 여권도 본인이 소지토록 제도화하는 한편, 송출기관의 횡포를 줄일 수 있도록 제도를 개선한다는 것이었다. 그리고 1995년 2월 28일까지 기존 연수계약을 위 개선책에 맞게 수정계약하도록 규정하였다. 그러나 노동부의 이 정책은 정부의 의지부족으로 지금까지 실효성없이 표류하고 있는 것으로 보인다.

한편 1995년 3월부터 시행되는 연수제도 개선책과는 별도로 노동부는 금년내에 고용허가제를 축으로 한 외국인력도입 관련입법을 추진한다는 내용을 발표하였다. 그러나 이에 대한 통상산업부, 법무부 등 관계부처는 물론 중소기업중앙회 등까지 노동부 입장에 대해 반대하면서 종전의 외국인연수제도를 유지시켜야 한다는 입장을 표명하고 있어 앞으로 노동부의 입장대로 정책이 입법화되기에는 여러가지 난관이 있을 것으로 예상된다.

이렇게 정부정책이 표류하고 있는 사이 중소기업중앙회측은 추가로 6만명의 산업기술연수생도입을 추진하였고(중소기업중앙회는 지난해 한해동안만 외국인 근로자를 수입하면서 이에 따른 수수료로 54억의 수익(1인당 추천수수료 27만 5천원)을 올린바 있다), 이어서 축산업계나 원양어업계 등에서도 대량의 외국인 산업기술연수생 도입을 추진한 바 있다. 그 결과 '95년 5월 중부는 중소기업중앙회를 통한 산업기술연수생을 기존의 3만명에 2만명을 추가도입하여 5만명 수준으로 확대하기로 결정하였다.

이렇게 정부는 외국인 근로자의 국내취업에 따른 원칙과 정책을 바로 세우지 못한 상태이고 이런 중에도 외국인력에 대한 대량수입방침이 추진되고 있어 이들에 대한 인권문제 등은 계속 발생할 것으로 보인다.

III. 외국인근로자의 실태 및 문제점

국내에 유입된 합법, 불법 외국인 근로자의 실태를 보기 전에 우선지적할 문제가 있다. 일반에게는 현재 잘 알려져 있지 않은 우리나라기업의 현지법인 고용 외국인 기술연수생의 문제이다. 이들 연수생의경이 대기업에 고용되어 있다. 이들은 지난 1995년 2월 현재 약 9,500여명이 있는 것으로 파악된 바 있다.

이들은 월임금으로 100달러(8만원)에서 심지어는 50달러(4만원)까지의 저임금을 받고 있다는 것이다. 이들 연수생은 대부분 기업의 엄격한통제를 받고 있고 외부와도 차단된 생활을 하고 있는데 이들이 회사의부당한 조치에 항의할 경우는 즉시 출국조치된다고 한다. 그리고 이들에게는 최저임금 적용, 산재보상 실시 등의 정부조치에 해당되고 있지않아 문제가 더욱 심각하다고 한다.

그러면 이제 합법, 불법으로 국내에 취업하고 있는 외국인 근로자의 인권문제를 보도록 하자. 익히 알려진대로 산업기술연수제도에 의해 국내에 합법적으로 취업하고 있는 외국인 근로자의

인권문제는 인력송출회사의 횡포와 중소기업협동조합중앙회의 허술한 관리 등에 의해 주로 발생해 왔다. 그러나 1995년 1월의 명동성당 농성 이후 이들 외국인 근로자의 인권상황은 조금 나아진 듯하다. 그러나 몇몇 실태조사결과를보면 아직 정부방침을 제대로 시행하는 기업은 거의 없고 여전히 낮은 임금과 장시간 노동, 산재가 문제로 되고 있다. 정부방침에 의해 1995년 3월부터 산업기술연수생에게도 산재보험이 적용되도록 되어 있으나 정부의 이 조치는 3월이전의 산재환자에게는 적용되지 않아 형평성의문제를 발생시키고 있고 또 많은 기업에서 이들의 산재발생시 연수기간연장불허나 강제출국 등을 빌미로 산재보상을 청구하지 못하도록 하고사고를 은폐하고 있는 실정이다. 또 불법체류자로서 산재를 입고 귀국한 경우 우리 정부가 해당국가대사관을 통해 이를 확인 산재보상을 해주겠다는 방침을 밝힌바 있으나 이는 거의 실현되지 않고 있어 오히려 민간단체가 해당국가를 순방하며 A網湧》 찾아내 산재보상을 청구하고있는 실정이다.

이런 실상은 1995년 12월 외국인노동자대책협의회가 실시한 실태조사결과에 잘 드러난다. 이 조사에 따르면 98%의 응답자가 아직도 여권을회사가 보관하고 있다고 응답했고 폭행, 강제노동을 경험한 근로자가 33%, 최저임금에 못미치는 임금을 받고 있는 경우가 24%, 그리고 아직도 13%의 근로자가 임금을 직접 받지 못하고 있는 것으로 드러났다.

1995년 12월 20일 테러지영노동청이 밝힌 바에 따르면 '95년 한해동안 임금성채가 가혹했어 등

을 앓고 민간단체를 찾아가거나 혹은 불법체류자이기에 참고 넘어가는 수까지 합하면 이보다 훨씬 많은 수가 피해를 당하고 있을 것이다.

이처럼 외국인 근로자들은 아직도 법의 사각지대에 놓여 그들의 권리와 인권을 유린당하고 있는 것이다.

1. 외국인 근로자의 실태

외국인 근로자는 출입국관리법상의 법적신분에 따라 합법취업자, 불법체류근로자 및 산업기술연수생으로 분류될 수 있다. 이들 문제를 보기 전에 우선 각 기관이 실시한 실태조사결과를 보도록 한다. 우선 노동부가 1995년 6월 발표한 외국인 산업기술연수생 사용사업체에 대한 실태조사결과를 보면 다음과 같다.

(1) 임금수준은 기본급이 237천원, 초과근무수당 175천원, 기타 31천원등으로 평균 450천원으로 나타나 내국인 동종 근로자의 평균 797,752원의 56.4% 수준으로 나타나 이들이 여전히 불법체류자화하는 유인을 받고 있음이 조사되었다.

(2) 최저임금 이상을 지급하는 업체보다는 당초계약금인 월 20-260불을 지급하는 업체가 대부분인 것으로 나타남. 이는 연수계약서가 아직 최저임금 등을 규정하고 있는 지난 3월의 노동부 지침대로 갱신되지 않고 있는 것으로 나타났다.

(3) 연수수당은 대부분 연수생에게 직접 전액을 지급하나 일부 업체가 관리비 명목으로 일부를 송출기관에 송금하고 있었다.

(4) 근로시간은 월 기준근로시간 204시간, 초과근무시간 108시간등으로 평균 월 322.5시간으로 내국인 근로자보다 19시간이 긴 것으로 나타났다.

(5) 연수생 여권은 아직도 대부분 사업주가 갖고 있는 것으로 나타나 정부지침이 제대로 지

커지고 있지 않음이 드러났다.

또 노동정책연구소와 산업사회연구소가 1995년 4월 조사한 결과를보면 다음과 같다.

기업규모 : 불법체류 외국인 노동자를 주로 고용하고 있는 사업체는 50인 미만의 영세업체 인 반면 산업기술연수생을 고용하고 있는 업체는 평균 150명 정도인 규모의 중소기업인 것으로 나타났다. 불법체류자중에서는 중국교포가 취업중인 업체의 규모(44명)가 기타 불법체류 외국인 노동자들이 취업중인 곳(28명)보다 큰 것으로 나타났다.

업종 : 업종은 출직빈감I 차이가 많은데, 중국교포들의 경우 남자는 건설노무자로 여자는 식당종업원으로 일하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 외국인 근로자들이 주로 취업하고 있는 곳은 섬유, 봉제, 의류,피혁 등의 제조업이 가장 많고 다음에 플라스틱, 가구, 목재, 전자부품,화학 등의 순으로 조사됐다.

지역 : 외국인들의 불법취업은 서울근교 중소도시의 공단지역내 생산직이나 유흥업소, 공사장, 건설현장, 농촌에 집중되어 있으나 최근낙도어장까지 확산되고 있는 것으로 나타났다.

<표1> 외국인 근로자의 노동시장 조건

간)	(단위 : 원, 시					구분	수		
	일일	일일	월평균	월평균	월평균			근로시간	여가시간
입					소비		송금		
-----불법체류자									
	11.0	3.6	628,969	196,191	322,398	산업연수생	10.6	4.1	310,043
	87,705	121,082	교포	불법체류자	10.9	10.9	829,608		241,611
219,444								자료) 노	
동정책연구소, 산업사회연구회 1995.4									

즉 외국인 근로자들이 유입되기 시작한 초기에는 서울을 중심으로수도권 지역에 머물러 있었으나 현재는 인력난이 존재하는 곳이면 어디로든지 확산되고 있는 것으로 볼 수 있는 것이다.

<표2> 외국인근로자 비율,외국인 근로자와 국내근로자 사이의 임금차이 (기업규모별)

%)	(단위 : 원,					기업규모		
	외국인	외국인근로자의	국내근로자의	비율	근로자비율		임금(A)	
	임금(B)							
(A/B)	-----					30인 미만		
	22.8	327,800	686,170	47.8	30-99인	9.0	373,000	
	635,100	58.7	100-199인	7.2	390,430	606,740	65.3	200인 이
상		4.3			368,000			84,790
62.9	-----자료) 박영범							
외, 외국인력의 활용과정책과제, 1994								

<표3> 외국인근로자의 직장생활문제에 대한 설문조사

- 장시간 노동 : 63.8%

- 저임금 : 41.1%
- 체불임금 : 23.6%
- 열악한 작업조건 : 21.7%
- 한국인과의 차별 : 18.1%
- 한국인 동료와의 갈등 : 14.9%
- 직장 상사와의 갈등 : 8.7%
- 폭력.구타 : 26.5%
- 직업병 : 8.1%
- 산업재해 : 8.1%
- 사장과의 갈등 : 5.8%
- 노조에 가입할 수 없는 것 : 3.6%
- 임금공제 : 1.9%
- 기타 : 6.5%

* 세가지 복수선택

자료) 김종일의, 국제 노동력이동과 외국인의 국내취업, 1995.5.

위 설문조사결과를 보면 장시간 노동(63.8%), 저임금(41.1%), 임금체불(23.6%), 열악한 작업조건(21.7%) 등이 주요문제로 지적되고 있어외국인 근로자의 인권문제가 별로 개선되고 있지 않음을 보여주고 있다. 또 외국인 근로자의 40% 이상이 직, 간접적으로 산재를 경험하고있는 것으로 이 조사에서는 나타났다. 또 하나의 설문조사결과를 보면다음과 같다.

<표4> 외국인 근로자의 생활상태 개선을 위해 중요한 것에 대한 설문조사

- 산재보상보험을 적용한다 : 76.8%
- 의료서비스를 제공한다 : 57.7%
- 지방노동관서에 민원센터를 설치한다 : 47.1%
- 외국인 근로자의 노조가입을 허용한다 : 33.8%
- 구직기회에 대한 서비스를 제공한다 : 27.2%
- 공무원의 서비스를 개선한다 : 14.3%
- 한국인 친구와 만날 수 있도록 한다 : 13.6%
- 주거, 주택에 대한 정보를 제공한다 : 11.0%

* 세가지 복수선택 노동정책연구소 1995.3.

- 의로서비스를 제공한다 : 57.7%
- 지방노동관서에 민원센터를 설치한다 : 47.1%
- 외국인 근로자의 노조가입을 허용한다 : 33.8%
- 구직기회에 대한 서비스를 제공한다 : 27.2%
- 공무원의 서비스를 개선한다 : 14.3%
- 한국인 친구와 만날 수 있도록 한다 : 13.6%
- 주거, 주택에 대한 정보를 제공한다 : 11.0%

* 세가지 복수선택 노동정책연구소 1995.3.

가. 외국인 산업기술연수생

현재 외국인 산업기술연수생의 인권문제는 크게 개선되지 못하고있으며 불법체류 외국인 근로자는 갈수록 늘고 있다. 우리나라에서 소규모로 실시되던 산업기술연수제도가 편법적 외국 인력도입체도로 광범하게 활용되기 시작한 것은 1994년부터인데, 중소기업중앙회가 주관단체가 되어 중국, 필리핀, 베트남, 방글라데시, 미얀마, 네팔, 인도네시아, 스리랑카, 파키스탄, 이란 등 총 11개국 27개 인력송출업체에서 연수생을 도입하였다. 이들 외국인 산업기술연수생들은 섬유업종, 고무 및플라스틱제품업종,조립금속업종 등 전형적 저임금업종의 중소기업에 배치되었다.

이들의 문제는 주로 연수생들의 사업장이탈과 인권침해로 드러나왔다. 즉 불법체류자보다 현저하게 낮은 임금수준을 목도한 산업기술연수생들이 합법적 체류자격을 버리고 불법체류자화하면서 상대적으로 더높은 수준의 임금을 지급하는 다른 사업장으로 탈출하고 있는 것이다. 이러한 문제점은 주로 현행 외국인 산업기술연수 실시제도의 구조적 문제점에서 파생되는 것이다.

이런 제도적 강제수단 때문에 인력송출업체와 국내인력업체 및연수업체들은 외국인 근로자들이 1인당 350달러를 사업주에게 예치시키도록 하거나 여권을 압수해 놓는 방법으로 탈출을 방지해 왔고, 또다른한편으로는 감시, 감금 및 폭행 등의 방법으로 사실상의 강제노동을 실시하여 왔던 것이다. 이런 "제도적,구조적 악" 중에서 가장 심각한 것은 현지 인력모집 및 송출업체의 횡포였다. 이들은 현지에서 허위,과장광고를 통해 인력을 모으는데 중소기업협동조합중앙회의 계약기준은 월급여 210-260달러(숙식제공)인데도, 현지에서는 월급여가 450-500달러인 것으로 허위,과장광고하여 인력을 모집하여 온 것이다.

이런 광고를 보고 이들 산업기술연수생의 대부분이 거액(1인당1,300-3,000달러)의 비용을 송출회사에 주고 한국에 취업하러 오는 것이다.그리고 한국에서 받은 실제임금조차 각종 명목으로 매월 일정금액을 중간착취당해 왔다. 또한 임금까지 본인이 직접 수령치 않고 인력회사가 임금을 지급받아 그중 80%는 송금하고 나머지 20%는 보증금 명목으로 인력회사에서 보관하기도 하는 것이다.

<표5> 산업기술연수생 도입현황

배정인원 '95.4		현재		(단위 : 명, %)	
				국가	기도입인원
				중국	
2,000	9,366(32.2)	필리핀	1,500		
3,601(21.4)	베트남		5,000	4,145(12.4)	미얀마

	1,021(51.6)	방글라데시		3,500
2,060(11.5)		파키스탄	-	746(39.0)
				1,500
	952(30.4)	인도네시아	7,000	1,361 (1.7)
				267(26.2)
		870(46.2)	아랍	-
국				500
				-

(-)=====

주) ()내는 이탈률

자료) 통상산업부 '95.5

이같은 문제는 1995년 1월의 명동성당 농성에서 적나라하게 드러났고 이후 노동부가 개선책을 내놓았지만 실제로는 위 개선책이 연수생들을 고용하고 있는 사업주들에게 제대로 시달리지도 않고 또한 당사자인 외국인 취업연수생들도 개선대책의 내용을 거의 모르고 있는 실정인어서 개선대책이 제대로 실행되지 않고 있다.

참조로 지난 6월의 노동부 조사에 따르면 금년 4월중 산업기술연수생의 이탈률은 25%로 지난 2월말보다 4%가 늘어난 것으로 나타났다(노동부 조사에 따르면 미얀마, 네팔, 파키스탄, 중국 등지에서 온 연수생 이탈률이 높은 것으로 나타남). 이처럼 이탈률이 높아지고 있는것에 대해 노동부는 이중구조화된 시장구조외에 1년의 계약기간 종료가다가옴에 따른 연수생의 불안감 증대에도 원인이 있다고 분석하고 금년의 2년 계약기간이 만료되는 시점을 전후해 더욱 많은 연수생이 이탈할것으로 예상하고 있다. 노동부 조사에 의하면 일부업체의 경우 이탈방지를 위해 자발적으로 임금을 올려주는 경우도 있는 것으로 나타났다.

산업연수생 제도는 실제로 기업에게도 많은 피해를 주고 있다.

실례로 지난 5월 경실련에 찾아온 E사의 사장은 자신의 회사에 고용됐던 4인의 취업연수생이 도주를 해 중기협에 냈던 보증금, 추천수수료, 신체검사료 등 도합 6백 58만원의 순피해와 직접적인 생산차질에 따른손실 등 1천만원이 넘는 손해를 보았다며 이에 대한 반환소송을 법원에제기했다. 이 사장의 말에 따르면 근로조건을 아무리 좋게 해주고 또인간적 배려를 해줘도 결국 지금보다 훨씬 높은 임금을 받을 수 있는사업장이 있다면 이탈할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 자신이 입은 손해는 중기협에서 처음부터 잘못된 정책을 썼기 때문에 생긴 것이라는것이다.

이처럼 편법으로 행해지고 있는 외국인 산업기술연수제도는 득보다는 실이 많은 정책인 것이다.

나. 불법체류 외국인 노동자

불법체류 근로자들은 대개 처음부터 한국에서 취업할 체비를 하고 15일이나 3개월간 체류만 허가되는 관광비자나 3개월간의 체류가 허가되는 친척방문비자를 받아 입국하여 한국업체에 취업한 뒤 비자만료기간이 지나도 출국하지 않고 계속 근무하는 외국인, 중국교포근로자를말한다. 불법체류 노동자들의 숫자는 1992년을 피크로 하여 현재 약 10만명 내외로 추정되고 있다. 그리고 이들은 계속 증가되는 추세를 보이고 있는데 1994년 12월에서 1995년 8월까지만 해도 약 45%의 불법취업자 증가율을 보이고 있다.

몇가지 조사를 통해 확인되는 것은 이들의 평균연령은 28-32세정도이고 남녀간 비율은 남자 61-74%, 여자 26-39%이며 학력수준은 85%이상인 고졸 이상의 고학력자다. 한편 이들을 채용한 사업장의 규모는평균 3.8-9.3명의 영세중소기업이었고, 1업체당 평균 3.8-8.3명 정도의외국인 불법체류자를 고용하고 있으며 업종은 섬유, 봉제, 피혁, 플라스틱 사출성형, 전자조립 등 전

형적 저임금업종이었다. 이들은 대부분작업보조자 또는 단순기능인력으로 일하고 있다. 노동정책연구소가 실시한 실태조사결과를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표6> 민족 및 체류자격별 기본적 특성

구분	중국교포불법	기타외국불법	산업기술연수	전체
남자비율(%)	59.6	86.9	58.8	74.8
43.42	29.78	27.00	-기혼자비율(%)	41.6
49.9	-교육연수(년)	10.58	10.58	11.56
	4.46	7.21	6.64	6.38
2,005.52			6.38	평균
1,835.16			입국비용(US\$)	1,147.36
자수(N)	104	221		1,591.21
398				조사대상
재연구소 : 한국내 외국인 노동자의 생활실태 조사연구				자료) 노동정책연구소 : 한국내 외국인 노동자의 생활실태 조사연구 1995.4.4

초기에 이들에게는 산재보상문제가 심각하였으나 1994년 3월부터정부당국에서 불법체류 외국인 노동자의 산재보험 적용조치를 취함에 따라 상당부분 심각성이 완화되기도 하였지만, 산재 은폐문제 등 여전히문제는 남아있다.

또한 작업환경이 열악하고, 주거환경이나 식생활도 불편하며 문화적 차이로 오는 문제도 있다. 그런 질병이라도 걸리게 되면 의료보험적용이 안되기 때문에 제대로 치료도 받지 못한다.

요행히 불법체류 외국인 근로자들이 임금을 모아 귀국하려고 하면 벌금이라는 문제가 나타난다. 이들이 적발되면 출입국관리법상 3년이하의 징역이나 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있는데, 관례적으로 불법체류기간에 비례하여 1년당 100만원 정도의 벌금을 물리고있다. 또한 단속에 적발되어 강제출국시 수용하는 과정에서 여러 가지문제가 발생하고 있다. 현재 법무부는 휘경동 등에 외국인수용소를 설치하고 있는데, 이 시설물은 보호시설이 아닌 사실상 구금 시설로서 그실태는 매우 열악할 실정이다. 또 지난 1월 29일의 신문보도에 따르면국내에 불법취업상 중국교포들이 외국인보호소시설이 없다는 이유로 지방에서는 교도소에 수감시켜 놓고 있다고 한다.

이처럼 불법취업 외국인 근로자도 자신의 의사에 의해 불법취업을 하고는 있지만 이로 인해 기본적 인권조차 제대로 보장을 받고 있지못한 것이다.

2. 외국인 근로자의 법적인 지위에 대한 고찰

가. 헌법상 지위

헌법 제6조 제2항은 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의해 그 지위가 보장된다는 규정을 두고 있다. 그러나 헌법에 외국인이 기본권의 주체가 될 수 있는지에 대한 직접적인 근거규정이 없기 때문에 이에 대해서는 학계의 논란이 있다. 외국인의 권리주체를 부인하는 견해는 국민의 권리와 의무는 국민의 권리만을 의미하는 것이지 외국인의 권리까지 헌법상 보장하는 것은 아니라는 것이다. 그러나 외국인도 일정한 범위내에서는 기본권의 주체가 될 수 있다는 견해가 통설이라고 한다.*

* 최홍엽, 외국인 근로자의 법적보호, 노동법연구회, 1993.12

나. 국제법상 지원

1) 균등대우에 관한 국제법

- 국제인권규약 B규약(경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한국제규약)

1996년에 제정된 이 규약에는 근로권, 건강권 등을 규정하고있는데 우리나라는 1990년에 비준하였으며 이에 따라 헌법 제6조가 정하는 있는 대로 외국인의 지위에 대한 국제조약은 국내법과 동등한 효력이 있다고 본다.

- ILO 조약 제111호

고용 및 직업과 관련한 차별에 관한 조약으로서 우리나라는 아직 비준하^A 않고 있다. 동 조약 제1조와 제2조에 따르면 인종, 피부색, 민족, 또는 사회적 출신에 의한 차별대우를 금지하고 있다.

- 이민 근로자에 대한 ILO 조약

1949년의 이민노동자에 관한 조약(제97호)과 같은해의 권고제86호, 그리고 1975년의 제143호 조약은 이민근로자에 대한 균등대우의 원칙이 적용되는 분야를 열거하고 있다.

2) 불법취업자에 대한 국제법

불법취업자에 대한 문제는 ILO의 143호 조약 9조 1호에 다음과같은 규정을 두고 있다. "이민근로자가 관계법령을 준수하지 않고 그지위가 정상화될 수 없는 경우에 있어서도, 보수, 사회보장 및 기타의급부는 과거의 고용으로부터 발생한 권리를 근거로 하여 본인및 그 가족에게 동등하게 보장되어야 한다" 또 1975년에 채택된 권고 151호는노동조합원의 자격과 노동조합권의 행사를 균등대우의 대상으로 넣고있다.

이상에서 보면 외국인 근로자도 내국인과 같이 균등한 대우를받아야 한다는 것은 국제법 등에 의해 보장되고 있다고 할 수 있다. 또국내 노동법에서 이 문제를 본다면 근기법 제5조는 균등대우의 원칙을명시하고 있다. 따라서 외국인이라는 것을 이유로 차별대우를 하는 것은 원칙적으로 위법이 된다. 여기서 이 규정은 근로조건에 대한 차별대우를 금지하는 일반원칙이므로 산재보상보험법, 국민연금법, 의료보험법 등의 규정에 따라 사용자가 부담하는 보험료 등도 근로조건에 일종이므로 이와 같은 근로관계에 기초한 사회보험제도에 있어서 사용자의의무에 차등을 두는 것도 위법으로 보아야 한다는 견해도 있다. 그러나이 경우는 이민근로자에 해당된다고 보이며 지급과 같이 단기만 국내취업을 허용하는 정책하에서는 유용한 것이 아니라고 생각된다.

또 단기체류 외국인 근로자도 근로자이므로 노동3권을 허용해야 한다는 주장이 있다. 물론 이런 논의는 원칙적으로 옳을 수 있다고본다. 그러나 우리나라는 아직 단기체류 외국인 근로자에 대한 기본정책도 마련되어 있지 않은 상태이고 또 이들 외국근로자들이 국내 노동시장에 미치는 영향도 정확히 파악되어 있지 않은 상태이기 때문에 이같은 논의는 성급한 것이라고 본다.

IV. 올바른 외국인 근로자 정책의 모색

외국인 근로자에 대한 각국의 정책은 고용허가 노동허가제, 연수취업제 등의 제도로 운영되고 있다. 현재 우리나라가 취하고 있는 정책은 일본의 취업연수제를 본뜬 것이고 이에 대한 개선책으로 거론되는것은 노동허가제와 취업허가제이다. 그러나 이들 제도는 각 나라의 실정에 따라 상이하게 운영되고 있는 실정이다.

따라서 우리의 단순기능 외국인 근로자에 대한 정책은 다음의 기준에의해 고려되어야 한다고 본다.

(1) 현재의 노동시장 수급 불일치가 장기적 현상이나, 단기적 현상이나, 그리고 이에 대한 근원적 처방은 무엇인가?

(2) 단일민족국가로서 일정한 폐쇄성을 갖고 있어 외국인에 대해 배타성을 보이는 현실에서 우리 사회에 편입될 외국인력들을 국민들이 어느 정도 공동체의 구성원으로 용인할 것인가?

(3) 수입될 인력에 대한 사회보장정책이 어디까지 가능한가?(단기위주로 수입할 것인가 혹은 서구처럼 이민자화되는 정도까지의 장기까지 허용할 것인가?)

(4) 단순기능 외국인력을 지금처럼 민간기관에서 제한적으로 수입할경우 현재도 존재하고 또 계속해서 늘어날 불법체류 외국인 근로자들을어떻게 할 것인가?

여기서 '95년 6월 노동부가 "외국인력 본격도입 1년의 결산"이라는자료에서 밝힌 외국인력 사용업체에 대한 실태조사결과를 참조해 본다.
이 자료에서는

(1) 외국인력을 사용하는 목적은 국내인력을 구할 수 없기 때문이라는 응답이 75.6%로 나타났고 저임금 때문이라고 응답한 비율은 26.6%로 나타났다.

(2) 외국인 연수생의 업무수행능력에 대한 평가는 당초 기대한 정도가 60.3%, 기대 이하가 22.1%로 대개 업무수행능력을 낮게 평가하고 있음.

(3) 외국인 근로자에 대한 노동3권 부여에 대해서는 부정적 의견이 68.1%로 나타남.

(4) 고용허가제 도입을 위한 별도법 제정에는 찬성이 82.8%로 나타남.

(5) 외국인 근로자의 가족동반에 대해서는 부정적 입장이 51.8%로 나타남.

(6) 연수생 관리를 정부에서 한 부처로 일원화할 것을 요구함.

그러면 이제 정부와 사회단체 등의 입장을 정리해 보기로 한다.

1. 정부측 입장

노동부는 '95년 2월에 다음과 같은 내용을 주로하는 대책을 발표한바 있다.

- 연수생도 근로기준법에 의하여 폭행,강제근로금지,연수수당의 정기,직접,통화불 지급 및 금품청산, 연선璽 휴게, 휴일, 시간외,야간,휴일근로 등의 보호를 받게 됨.

- 최저임금수준의 연수수당이 보장되고 산업안전보건법에 의한 안전보건 및 건강관리의 보호를 받게 됨.

- 의료보험과 업무상 재해에 대한 산업재해보상보험의 적용을 받게됨.

노동부는 이 대책에 현행 외국인 노동력 활용이 법적 근거없이 마구잡이로 시행되는 것과 이를 관장하는 부서가 여러 군데로 나뉘어져서 효율적인 정책집행을 할 수 없다는데 한 주안점을 *b23Wp *b23Wp

놓은 바 있다. 이 법안에 따르면 (1)고용허가와 노동허가제를 실시해 외국인 근로자 고용을 제한적으로 허용하고 기본적 근로조건을 보장한다. (2)노.사.정 관계전문가로 외국인 근로자 고용위원회를 노동부에 구성하여 외국인 근로자의 도입규모와 관리에 관한 제반사항을 심의 조정한다. (노동부장관은 외국인 근로자에 대한 규모별 고용한도를 정해 과도한 외국인력유입을 억제한다) (3)외국인 근로자에게 근기법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산재보상보험법, 의료보험법을 적용한다. (4)외국인 근로자 관리.감독 등에 관한 업무는 근로감독관이 행한다는 등의 내용이 주 내용으로 되어 있었다.

그러나 노동부의 이같은 안은 통상산업부 등의 즉각적이고 강력한 반발에 부딪쳐 결국 수정되었다. 통산부는 현행 연구제도를 폐지하고 고용허가제를 실시할 경우 기업이 저임금정책에 의미가 없어지기 때문에 이는 받아들일 수 없다고 한다. 또 현재 연수생이 받는 수당도 해당국가에서는 대단한 금액이라는 것이다. 또 외국인 근로자를 내국인 근로자와 같이 대우할 경우 이들에게 무료로 제공되는 숙식비용과 인상된 임금액이 합쳐져 기업에게 인건비 부담을 가중시킨다는 것이다.

또 중기협에서는 '95년 9월 중소기업체 300개 업체를 대상으로 연수생제도와 고용허가제에 관련된 실태조사를 해 만일 고용허가제가 실시되면 86.6%의 기업이 부담을 가지게 될 것이라는 응답을 하였고 65.7%는 고용허가제를 반대한다는 결과를 발표하기도 하였다.

이 결과 노동부안은 (1)외국인력의 도입체계는 현행대로 법무부 및 통상산업부에서 관장한다. (2)노동부는 외국인력의 필요 최소한의 규모를 추정^o 위한 고용위원회(노.사.정 대표로 구성)의 운영과 도입된 외국인력 관리를 담당함. (3)고용허가제를 두어 합법적인 취업을 허용함으로 수정되었다.

이처럼 노동부의 입장이 크게 바뀌었지만 아직 정부내 의견의 통일을 본 상태는 아니며 현재 국무총리실 산하에서 노동부와 통상산업부, 세계화추진위원회 등이 각각의 입장을 갖고 협의를 진행 중이다. 그러나 통상산업부가 계속해서 자신의 업무영역을 주장하고 중소기업중앙회가 외국인 연수생 소개료 등을 염두에 두고 계속해서 기존 관행을 주장한다면 결국 올바른 외국인 근로자 정책은 나오기 어려울 것이다.

또 지난 1월 13일 노동부는 기존의 산업기술연수생과는 별도로 양국의 직업훈련기관이 직접 계약하는 형식으로 외국인 직업훈련생을 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 만일 외국인 산업기술연

수생제를 폐지하는대신 이 정책을 도입한다면 기존의 제도는 그대로 둔채 별도의 연수생을 도입 하겠다는 것은 이들 외국인 근로자에 대한 통합된 효율적 기구가 없는 상태에서 혼란만 가중시 켜질 것이다. 또 노동부의 실시계획중 이들 기술연수생의 임금 일부를 강제 저축케 하여 이탈을 방지하겠다는등의 발상은 외국인 근로자에 대한 새로운 문제를 발생시키는 원인으로작용할 것이 다.

2. 사회단체의 입장

경실련은 다음과 같은 내용을 '95년 8월 세계화추진위에 건의한 바있다.

(1) 현 연수제도는 연수생에 대해 법적 근로자 지위를 인정하지 않아 각종 문제를 일으키고 있다.(중간 알선기관 비리, 불법체류, 인건비문제 등)

(2) 효과적인 불법체류자 근절책을 쓰지 않아 불법취업자가 지속적으로 증가하고 있어 향후 높은 사회비용과 규제비용을 발생시킬 것이다.

(3) 외국인 근로자를 불가피하게 수입할 경우 국내인력에 대한 대체가능성을 최소화하는 정 책을 써야 하며 따라서 노동력 부족이 심각한수준에 있는 제한된 업종에서 제한된 기간동안 외국 인력을 활용하는 정책을 써야 한다.

(4) 합법취업 외국인력에 대해서는 국내인력과 임금 등 근로조건에서 동등하게 대우해야 하 며 이럴 경우도 불법체류문제가 생길 우려가있으므로 불법취업에 대한 규제를 강화해야 한다. 이 정책은 외국인력에 대한 국내업체들의 유인력을 떨어뜨리는 효과를 기대할 수 있다.

(5) 외국인을 고용하는 업체에 고용분담금 등을 부담시켜 외국인을고용하는데 드는 사회적 비 용에 충당한다.

(6) 송출국에서의 연수생 선정 투명성 보장 및 인권보호를 위해 국가간 NGO들이 협력을 하 고 이를 정부가 지원한다.

(7) 외국인근로자의 실질적 고충처리를 위해 지방노동사무소는 해당지역내 노동단체나 시민단 체 등과 협력의 틀을 갖춘다.

(8) 노동부에 외국인근로자 고용위원회를 구성한다.

다음 외국인 노동자 인권보호를 위한 공동대책위원회를 통해 나타난 재야단체의 입장은 다 음과 같다.

(1) 노동조합에의 가입.조직방안을 모색한다. 우선 노동조합이 현재 있는 경우 외국인 노동 자를 조합원으로 받아들이는 것이 필요하다.

(2) 고용허가제도는 다음 문제가 예상된다. 첫째, 취업알선 과정에서 중간착취의 우려가 상당 히 높다. 취업을 원하는 외국인 노동자들의취업희망이 많아질 것이므로, 선별과정에서 송출회사 의 중간착취는 자명한 것이다. 둘째, 취업만료기간 이후의 불법체류자 문제가 우려된다. 고용허가제도의 실시 이후 임금이 올라가고 각종 대우가 좋아지면, 어렵게 취업한 직장을 계약 기간이 만료되었다고 순순히 떠나지 않을 가능성이 높다.

(3) 불법취업 근로자는 사면조치를 취해야 한다.

(4) 노조, 경영자단체, 공익, 정부의 4자가 외국인 노동자 도입에 관련된 제반사항을 결정한다.

(5) 노동허가제를 축으로 한 가칭 "외국인근로자보호법"을 제정해야 한다. 이 법의 주요내용은 다음과 같다.

- 이 법의 적용대상인 외국인 근로자의 정의를 근로기준법상 근로자로 한다.

- 노, 사, 공익 대표로 "외국인근로자고용위원회"를 설치하여 외국인 근로자 도입규모, 관리, 보호에 관한 중요사항 등을 심의, 결정토록 한다.

- "외국인 근로자 노동허가제"를 실시한다.

o 노동허가는 일반노동허가와 특별노동허가의 2가지 종류 운용

o 일반노동허가는 취업가능업종, 사업장 규모 및 기간 등이 제한됨.

o 특별노동허가는 일반노동허가를 받은 후 6년 이상 국내에서취업한 경우에 가능하며, 업종, 규모, 기간에 제한없이 취업할 수 있음.

o 일반노동허가는 1년 기간으로 부여하되, 1년 단위로 연장가능함.

o 외국인 근로자는 국 "E 쌍무협정을 통해 도입한다.

o 외국인 근로자의 노동3권을 보장하는 등 노동법을 전면 적용한다.

o 일정조건하의 사업장 이동을 보장한다.

. 사용자의 근로계약, 노동관계법 위반시

. 차별대우가 있을 시

. 사업장의 휴, 폐업시

. 폭력행사 등 인권침해사례가 있을 시

o 이법 시행당시 불법체류 외국인 근로자에 대해서는 사면조치하며 귀국희망자는 벌금없이 귀국조치하고 원할 경우 노동허가를 부여한다.*

* 외국인노동자 인권보호를 위한 공대위, 전개서
이상이 여러 토론회 등을 통해 알려진 재야단체의 입장이다.

재야단체의 입장은 우선 국내노동시장상황을 정확히 파악치 않고성급히 외국인 근로자에 대한 노동3권 부여를 거론하고 있다. 또 법을통해 도입하자는 노동허가제도 단기위주가 아닌 장기체류가 가능하도록하고 있다. 이들은 사회보장제도도 국내 근로자와 같이 적용해야 한다고 주장하는데 이것의 현실성은 더 논의가 필요하다고 보이며 마지막으로 외국인 근로자를 노조원으로 조직하자는 주장은 현실성이 없는 것으로 보인다. 김종일 교수 등이 조사한 바에 따르면 국내 근로자의 약60%가 외국인 근로자의 노조가입을 반대하고 있고 약 20% 정도가 찬성하고 있는

것으로 나타났다.*

*) 김종일의, 전개서

이상에서 보는 것처럼 경실련이나 재야단체의 입장은 기본문제의식은 공유하고 있으나 해법에서는 약간의 차이가 있는 것으로 보인다.

최근 외국인력 관련 법제화의 방향에 대해 다음과 같은 방향이 제시된 바 있는데 현재는 이 입장이 옳다고 본다.

(1) 대만은 독일, 싱가포르의 노동허가제와는 달리 고용허가와 노동허가를 구분하여 발급하고 있는데 이 방식은 외국인 노동력 수입의 규모와 직종을 제한하여 허용하는 기본방침의 구체화를 위해 효율적이다.

(2) 이 제도의 실시시 국내노동시장에 발생할 수 있는 부정적 과급효과를 최소화하고 사회적 비용유발에 대한 대책으로서 고용분담금을 부과한다.

(3) 공공고용서비스에 의해 불법 알선업자, 중개업자의 개입을 차단해야 한다. 그리고 외국인 관련정책 수행의 주체는 노동부가 되어야 한다.*

* 김소영, 외국인력 관련법제 및 정책의 국제비 노동연구원, '95.

V. 결론(외국인 근로자 문제해결의 정책방향)

외국인 근로자의 수입은 현재 및 장래의 노동수급변화를 정확히 예측하고 노동시장정책의 일환으로 신중히 다루어져야 할 것이다. 그간 경제발전과정에 따른 산업구조의 구조변화 등에 따라 노동력의 수급구조도 급격히 변화해 왔다. 현재의 노동시장의 수급불균형은 앞으로도 계속되 제조업노동력의 공급부족사태가 계속될 것이라고 예상된다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 국가의 보다 합리적이고 장기적인 국내 인력활용방안(중소기업에 대한 현실적 지원책, 대기업·중소기업간의 근로조건 격차 완화, 교육정책 변화, 직업훈련 및 안정사업의 현실화등)이 모색되어야 할 것이고 기업도 이제는 저임금에 의존하는 구태를 과감히 탈피하고 고부가가치의 창출을 위한 기업구조의 전환에 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

또 국내노동시장의 수급불균형에 대한 단기적 처방 조차 없이 노동력이 부족하니 외국인력이라도 들여오자는 식의 논리는 단편적인 것이라할 수 있다. 노동력의 부족은 근로조건 개선, 유희노동력을 흡인할수 있는 각종 정책의 개발 등을 통해 해결해 나갈 수 있는 것이다. 그러나 정부는 현재 인력정책에 대한 종합적인 대책을 수립하지 못한채저임금 근로자의 확보만을 요구하는 기업측의 논리에 휘말리고 있는 것 같다.

외국인 근로자들에 대한 정책은 단기위주여야 하고 그 규모도 될 수있으면 줄여나가야 할 것이다. 이는 독일의 경험을 통해서도 그 필요성을 주장할 수 있다. 독일의 경우 1974년 경기침체가 심화되자 노동허가제를 폐지하여 외국인 근로자 수입을 중지하고 체류허가를 실시하여 외국인 근로자에 대한 출국정책을 실시했다. 이는 국내 근로자의 실업에따른 사회적문제를 해결해 보려고 한 것이었다. 그러나 독일의 이 정책은 이미 이민근로자화한 사람들의 초청으로 독일로 유입된 배우자, 친척 등의 가족으로 인해 오히려 외국인 실업자만 증가시키는 결과를 가져온 바 있다.