

to surrender to the police some police only charge a penalty of NT\$300 (US\$9). Upon surrender the undocumented migrant worker has to pay for their plane ticket, tax and penalty.

Undocumented migrant workers have to pay tax on an average monthly salary of NT\$24,740 (US\$728) whether they have worked or not. This salary is 1.6 times more than the minimum wage. Even if an undocumented migrant worker's salary is not as high as this they still have to pay tax on this figure. At present, due to the economic crisis, it is extremely difficult for undocumented workers to find work.

Undocumented migrant workers are not protected by any law in Taiwan. They have no health or labor insurance. If arrested by the police they may have to stay at the Taipei Alien Detention Center while waiting to be a witness in court to identify their illegal employer(s). This legal process may take from 6 to 12 months.

An employer who hires a migrant worker has to pay a monthly labor stabilization fee to the government for each migrant worker employed. The amount is NT\$2,000 (US\$59) for factory and construction workers; NT\$2,500 (US\$74) for domestic workers; and NT\$600 (US\$18) for caregivers. On June 30, 1999 the CLA changed the stabilization fee law stating that once a migrant worker becomes undocumented an employer no longer needs to pay this fee. Previously an employer would use the forced savings of the migrant worker to continue to pay this stabilization fee. Undocumented migrant workers can now receive back from their employer their savings that was taken from their salary.

To take revenge on a migrant worker for running away from their place of employment some unscrupulous employers will plant money or jewelry in the migrant worker's belongings that have been left at the house. They then call the police and file a complaint of theft by the migrant worker. When arrested by the police the worker will have a 6 to 12 month court case.

POLICIES AND LEGAL SYSTEMS

There is no rule of law in Taiwan. Yes, there is the LSL, criminal law and civil law, courts, attorneys and judges. But these do not equal a legal system. A legal system requires that laws are enforceable, enforced, orderly and uniform. These qualities are lacking in Taiwan's "legal system". For instance, an employer can refuse to follow the LSL when calculating a migrant worker's overtime pay. The local labor bureau is unable to enforce this law and thus the migrant workers do not receive their just salary.

Taiwan's legal system is based on an outdated inquisitorial German system which dates back to the 1850s. This German system has long since been updated. This system is judge centered. The judge is not bound by any rules and is far less rights oriented. This system has no time sequence unlike the U.S. and British adversarial system which has a time sequence. For example, an Indonesian migrant worker who was raped 20 times by her Taiwan employer still has her case pending in court after one year. She has been living at the Catholic Hope Workers' Center shelter for the last year where she receives free food and board. The Taiwan government

at present provides no shelter or monetary assistance for such victims. The government has said it will provide monetary assistance to those NGOs and churches who provide shelter for migrant workers. However, the money is not forth coming.

After many years of lobbying the government some minor changes were made to the REMFN on November 7, 2001. According to Article 15 of this regulation, workers of foreign nationality, prior to and after their arrival, are required to undergo medical check-ups for the purpose of maintaining national quarantine safety. Pregnancy is classified under "national quarantine safety". Previously all female migrant workers' bi-annual mandatory health check-ups included a pregnancy test. If the test was positive they were repatriated immediately. Under the new regulations they are tested upon arrival only.

In the bi-annual mandatory health check-up migrant workers are tested for TB, HIV Aids, Hepatitis B, intestinal parasites, pneumonia, any sexually transmitted diseases and drugs. Previously if migrant workers were tested positive for any of these diseases they were repatriated immediately. Under the new regulations they are tested for Hepatitis B upon arrival only. If they are tested positive for intestinal parasites they have 30 days to recover otherwise they will be repatriated.

Many employers are delaying the payment of migrant workers' salaries. Previously any worker in Taiwan could only transfer to a new employer if they had not received their salary for three months. The new regulation states that if an employer does not follow the migrant worker's contract to pay salaries the worker can be transferred. When the worker is transferred the employer automatically loses this migrant quota.

In January 2001 the number of working hours per week for those workers covered by the LSL was reduced from 48 hours to 42 hours. Many migrant workers are still working 48 hours per week without being paid any overtime. Domestic workers and caregivers have excessive working hours. Neither their contract or any CLA regulation protects them from being forced to work long hours each day. 12 to 14 hours work per day would be the average. Many have to work 16, 18 or 20 hours a day and thus suffer from enormous mental and physical stress. For all migrant workers their first 40 days is a probation period. During this period if the worker is found to be unsuitable for employment the employer may terminate the contract and the worker is to pay the cost of the round-trip airfare.

Migrant workers have to live in quarters provided by their employer. They cannot live outside for even one night without permission from the employer. They have very strict curfews. Some workers cannot leave their place of employment except on their day off. Domestic workers and caregivers in particular often suffer from arbitrary deprivation of liberty. In some cases migrant workers are never allowed to leave the house except with their employer.

Migrant workers covered by the LSL are automatically entitled to both health and labor insurance. They pay 30% of the premium - 1.33% (US\$6.18) of their monthly salary for their health insurance and 1.36% (US\$6.34) for their labor insurance. The employer and the government pays the remainder. Domestic workers and caregivers are to be covered by health

insurance. It is not compulsory for them to have labor insurance. In the new formulated employment contract the CLA is proposing that if domestic workers and caregivers wish to have labor insurance then their employer is to pay the employer's portion.

With health insurance the worker only needs to pay for the hospital registration fee of NT\$150 (US\$4.41). All medical consultations and drug prescriptions are covered by the health insurance. If hospitalized due to a common sickness the health insurance pays for at least 90% of the hospital fees. If it is an occupational accident the labor insurance pays for the remaining 10%.

Labor insurance covers a worker if they have an occupational accident. Since the compensation is calculated according to a worker's monthly salary the migrant worker's compensation is minimal. If a worker dies as a result of an occupational accident the family receives a compensation of 45 months salary. (US\$20,965) This is the highest compensation a worker can receive. While a worker is recovering from the accident 50% of their salary is paid by their employer and 50% comes from their labor insurance. The main benefits of labor insurance are retirement pay and pregnancy leave. Migrant workers cannot retire in Taiwan so they cannot receive retirement pay. The new regulation on pregnancy has yet to be tested to see if a female migrant worker is entitled to the same benefits as local women which is two months pregnancy leave with full pay.

ORGANIZATIONS SUPPORTING MIGRANT WORKERS

The strongest organization that supports the interest of migrant workers in Taiwan is the Catholic Migrant Advocates organization. This organization is comprised of local and foreign priests, sisters and social workers for migrant workers. In Taiwan there are nine Catholic Migrant Workers' Centers. These centers network together to lobby the government on migrant workers' issues. Regular meetings are held to discuss strategies on how to lobby the government. Over the last 18 months this organization has initiated many meetings with the Minister of Labor to lobby for better protection of the migrant workers' human rights. On August 24, 25 2001 the Catholic Migrant Advocates mobilized around 400 migrant workers to protest the new food and board policy. The organization also initiated a letter campaign to oppose this policy.

An organization called CALL (Commission for Action on Local Legislation) which is comprised of local unions and NGOs also supports the interest of migrant workers in Taiwan. The Catholic Migrant Advocates organisation networks with CALL when lobbying the government for broader issues which cover both local and migrant workers.

There are a couple of other organisations that work with migrant workers. However, my own personal opinion is they are more interested in their own political agenda than the interests of the migrant workers. For this reason the Catholic Migrant Advocates organization has very little to do with them.

The Catholic Hope Workers' Center (HWC) where I work is a member of the Catholic

Migrant Advocates organization. We are also a member of the Migrants Forum in Asia (MFA). We network extensively with other NGOs in Asia and internationally. We use these networks to place international pressure on the Taiwan government. When lobbying to abolish the pregnancy test one of our networking NGOs in the U.S. stated this human rights abuse in their annual report. This report was handed to the U.S. media which took up our cause. This placed outside pressure on the Taiwan government to change their policy.

ACTIVITIES OF MIGRANT WORKERS

It is of paramount importance that migrant workers are aware of their rights according to the Taiwan LSL and their working contracts. Without this knowledge they are not aware of the abuses they are suffering. At the HWC we have regular education seminars for the migrant workers. The seminars are held in the language of the workers. (The center has a staff of nine people with social workers from Taiwan, Thailand, the Philippines, Indonesia and Vietnam.) We use these seminars as a way of organising and mobilising the workers on major lobbying issues. Every year we produce a small education booklet in each of the four languages - English, Thai, Indonesian and Vietnamese. These booklets contain the rights of migrant workers. The staff of the center also go out to meet the workers outside their factories, at parks, and restaurants.

At the HWC Filipino workers are members of our Education and Assistance Group. These workers are educated by the staff of the center to lead education seminars for the Filipino workers. We empower the workers to empower other workers. These workers also assist the staff on Sundays in documenting the cases of the workers who come to the center with their work related problems. We have tried setting up similar groups with Thai, Indonesian and Vietnamese workers but they have not been successful. We are still trying.

When lobbying the government migrant workers are educated and organised to attend meetings with the government and when necessary to participate in lawful and peaceful protests. Each year migrant workers are mobilised to join both the International Labor Day Rally and the Autumn Struggle Rally.

Since it is illegal in Taiwan for migrant workers to form their own unions, whenever a group of workers come to the center the staff takes this opportunity to organise them.

At the HWC a Re-integration program is organised for the migrant workers. In brief this program first educates the migrant workers on the history and causes of migration for their particular country; the reality of migrant life in Taiwan; and how to save their money for a better future. Re-integration savings groups have been established whereby migrant workers save together in a group. By saving in a group the workers can receive support, encouragement, skills training and assistance from each other. These groups meet regularly once a month for training in either book keeping, accountancy, business management and so forth. They are not only saving their money but they are developing new skills that will assist them in establishing their own business or migrant group business on their return home.

Many migrant workers have returned home and established their own businesses. However, since they do not have any skills in business management or book keeping their business collapses quite quickly. From this experience support networks have been established in the Philippines to assist migrant workers in setting up their business. In our Re-integration program the HWC networks with Unlad Kabayan in the Philippines and the Asian Migrant Center in Hong Kong. There are movements to have similar support networks in Thailand and Indonesia.

MIGRANT WORKERS AND TRADE UNIONS

Migrant workers have very little to do with trade unions in Taiwan. One reason for this is that trade unions want very little to do with migrant workers. There is existing tension between local and migrant workers. With the unemployment rate rising above 5% many local workers feel that migrant workers are stealing their jobs. At the recent November 11 Autumn Struggle Rally in Taiwan the local organisers invited only fifty migrant workers to join. The Catholic Migrant Advocates organization could have mobilized around 1,000 migrant workers for the rally. However, the local organisers were afraid that if there were too many migrant workers at the rally this may have caused dissent among the local workers who could have vented their anger on the migrant workers.

It is illegal for migrant workers to form their own unions in Taiwan. They can join existing unions. However, local workers are very reluctant to invite migrant workers to join their unions. A couple of reasons as stated by the local workers is their fear that the migrant workers will be easily influenced by management when it comes time to vote for the new union leader. The management may persuade them to vote for the management's choice. If the union takes action against the management the local workers fear that the migrant workers may be used as victims in the negotiations and be repatriated. Whether these fears are legitimate or not are unfounded. Since migrant workers are not members of unions these fears cannot be tested.

Another factor to consider are the laws around forming unions in Taiwan. The law stipulates that you need 30 workers in a factory before a union can be formed. Many migrant workers work in small family owned factories with less than 30 workers.

UN TREATY ON MIGRANT RIGHTS RATIFICATION

Since Taiwan is not a member state of the UN there has been no movement in Taiwan to have the government sign the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family as adopted by the UN General Assembly on December 18, 1990. However, since migrant workers' rights are human rights we lobby the government to stand by the principles as contained in the Universal Declaration on Human Rights.

말레이시아의 외국인 이주노동자

Aegile Fernadez

Tenaganita

Presented by: Glorene Dass

서론

세계화의 전략과 경제의 재구조화는 노동의 분업화와 규제철폐를 이끌어내고 있다. 나라와 대륙을 넘어 이어지는 이주노동자의 흐름은 점점 더 증가하고 있다. 빈곤과 갈등은 미국에 의해 주도되는 아프가니스탄에 대한 침략전쟁을 바란다. 환경의 파괴는 강제적으로 사람들을 이동시키고 있다. 오늘날, 우리는 점점 더 많은 여성들이 가족을 부양하고 자녀를 교육시키기 위하여 그들의 고향과 가족을 떠나 해외로 일하러 가는 것을 목도한다.

사람들 눈에 띄이지 않던 외진 곳에 살며 최저 수준의 교육과 기술을 가진 아주 어린 여성들이 이주 노동자들이 되는 것이 변화된 이주노동자의 패턴이다. 필리핀, 인도네시아 그리고 스리랑카와 같은 나라에서 매년 이주하는 흐름의 60~80%가 여성들이다.

역사

말레이시아는 14개주의 주로 구성되어 있다. 동부 말레이시아는 사바와 사라왁으로 구성되어 있다. 인구는 2천2백만이다. 주된 인종은 말레이시아 사람, 중국 사람, 인도 사람들이다. 노동 인구는 대략 70만명이다.

이주라는 용어는 말레이시아에서 새로운 것이 아니다. 거슬러 올라가면 프란시스 라이트 경이 페낭 섬에서 상륙한 18세기에 영국인들은 중국인들을 광산에서 일하도록 그리고 인도인들을 농장에서 일하도록 하기 위하여 수많은 사람들을 데려왔다. 1957년 말레이시아가 독립한 이후에는 잠시동안 소강기가 있었다. 그리고 1980년대 초반에 말레이시아는 이주노동자에 대한 문을 개방하였다. 처음에는 필리핀 가사 노동자가 그리고 뒤이어서 건설업에 인도네시아 사람들이 그리고 제조업에 방글라데시 사람들이 뒤를 이었다.

이주 노동자

말레이시아에서 이주 노동자에 대한 정의는 기술이 없거나 약간의 기술을 가지고 있는 외국인 노동자를 말한다.

1990년대에 말레이시아는 방글라데시, 인도네시아, 필리핀, 태국, 캄보디아, 인도, 스리랑카, 중국 남부, 아프리카 대륙 그리고 미얀마에서 이주 노동자를 받아들였다.

현재, 말레이시아는 인도네시아, 태국, 캄보디아, 미얀마 그리고 네팔에서 온 이주노동자만을 받아들인다. 그들은 건설업, 농장, 제조업 그리고 서비스업에 종사한다. 서비스업의 대부분은 세탁 기술자, 정원사 그리고 청소부 등과 같이 내국인들이 일하기 싫어하는 3-D 직업이다. 20만명의 가사 노동자중에서 16만명은 인도네시아 사람이다.

이주노동자 국적별 종사영역

- 인도네시아 건설업 / 농장 / 서비스업 / 제조업
- 방글라데시 건설업 / 농장 / 서비스업 / 제조업
- 필리핀 가정부 / 연예인 / 의업 / 유흥업 / 어부
- 파키스탄 건설업 / 서비스업
- 태국 건설업 / 서비스업 / 농업 / 가사 노동자 / 어부
- 인도 서비스업 / 제조업 / 건설업
- 스리랑카 서비스업
- 네팔 서비스업 / 제조업
- 캄보디아 가사 노동자 / 건설업
- 중국 남부 서비스업

해외 말레이시아인

해외로 이주하는 것은 말레이시아의 정책이 아니지만, 말레이시아 사람들은 일자리를 찾기 위하여 해외로 나간다.

해외에 거주하는 말레이시아인

- 싱가포르 건설업 / 제조업 / 서비스업 / 해운업
이곳의 노동자들의 많은 사람들은 말레이시아 Johor에 살고있으며 매일 싱가포르로 가서 일하기 위해 독길을 건너간다.
- 타이완 제조업 / 서비스업
거기에서 일하는 대부분의 사람들은 중국 출신들이이다.
- 일본 건설업 / 제조업 / 서비스업
- 캐나다 최근에 현지인들처럼 일하기 위해 말레이시아 여성들이 가고 있는 것으로 보여진다.

우리는 말레이시아 여성들을 타이완 / 일본, 캐나다 그리고 미국에서 섹스업에 종사하도록 하는 밀거래업자들이 있다는 보고를 받았다.

말레이시아 이주 노동판의 활동

(첨부된 도표 참조)

문제들과 쟁점

2000년에 테나가니타에서는 500 건의 신고를 포함하여 190개의 사건들을 다루었다. 금년 2001년 11월까지의 676건의 신고를 포함하여 216 건의 사건을 다루었다.

금년에 접수된 주요한 신고들

- 미지급된 월급 / 월급의 공제액
- 불법적인 해고
- 체포 / 구금 / 추방
- 고용 대리인들의 사기
- 방글라데시인들과 말레이시아인들에 의한 유괴, 강도 그리고 보상금
- 고용주와 고용 대리인들에 의한 서류의 보류
- 육체적, 성적 그리고 언어적 모욕
- 시간의 수당 없는 장시간의 노동
- 경찰서에 고용주들이 한 신고와 허위 보고들
- 건강 문제

우리는 이주노동 접수처에 이러한 사례들의 기록이 증가하고 있는 것을 안다. 우리는 다음 달에 이것이 더욱 증가할 것이라고 예견하고 있는데, 다시 한번 심각한 경제 불황이 있기 때문이다. 수많은 공장들이 문을 닫고 노동자들을 감축하고 있다. 지금까지 15만명의 말레이시아 노동자들이 감원되었다. 정부는 회사가 노동자들을 감원시킨다면 외국인 노동자들을 맨먼저 감원시키라는 정책을 세웠다. 이러한 사건 처리과정에서 고용주들이 아무런 이유없이 이주노동자들을 해고할 것이며 해고된 수많은 이주노동자들이 살아남기 위하여 불법적으로 일하게 될 것이라는 것은 명확한 일이다.

이제 중국이 투자자들에게 문을 개방하여, 수많은 공장들이 말레이시아에서 공장을 철수하여 값싼 노동력이 있는 중국으로 이동하게 될 것이다.

새로운 쟁점 : 노동 허가의 약속을 받고 온 인도사람들이 궁지에 몰리다.

테나가니타는 노동허가의 약속을 받고 여행 비자로 인도에서 온 수많은 이주노동자들의 사건을 다루었다. 이주 노동자들은 처음에는 하이드라바드에서 왔다. 우리는 그들을 본국으로 돌려보냈으며 동시에 고용 대리인들이 말레이시아에서 일하기를 원하는 사람들에게 사용한 속임수들을 지역 신문에 알리는 시리즈 광고를 내고, 텔레비전 뉴스 보도국에 알렸다. 하지만 고용 대리인들은 하이드라바드에서 떠나 첸나이로 이동하였다. 첸나이에 있는 우리의 협력기관과 함께 테나가니타는 첸나이의 이주 보호국과 더불어 고용 대리인들에게 반대하는 활동을 하였다. 이 활동은 경찰들이 고용 대리인 몇 명을 체포하는 결과를 낳았다. 그러나 고용 대리인들은 첸나이를 떠나 켈라라 주로 이동하였고, 거기에서 수많은 사람들이 속아서 말레이시아로 왔고 곤경에 빠지게 되었다. 이주노동자들은 각각 80,000에서 90,000 루피(약 1,900 \$)를 고용 대리인들에게 지불하였다.

지난 4개월동안 곤경에 빠진 네팔 노동자들이 증가하였다. 방글라데시 노동자들과 공식적으로

계약이 끝난 말레이시아는 네팔 이주 노동자들에게 문을 개방하였다.

보상권

지난 2년 동안에만, 148건의 신고를 포함하여 39개의 사건이 노동부와 산업 관련부서와 고등 법원에 제시되었다. 이런 이주노동자들의 고용주들은 노동 허가가 취소되었고, 따라서 떠난 이주 노동자들의 기록은 남지 않았다. 자신들의 사건을 해결하기 위하여 머물기를 원하는 이주 노동자들은 이민국에 '특별 비자'를 신청하여야만 한다. 특별 비자를 갱신하기 위하여 매달 RM 100(미화 38\$)를 지불해야만 한다. 사건이 해결되기 위해서 이주노동자들은 6개월에서 3년 가량을 체류해야만 한다. 이주 노동자들은 머물러 있을 장소도 먹을 음식도 수중에 든 돈도 없다. 이주 노동자들의 상당수가 그렇게 긴 기간을 기다릴 수가 없어서 사건을 해결하지 못한채 고향으로 귀환한다.

이런 사건에 휘말린 모든 노동자들은 특별 비자를 위하여 RM 100을 지불할 수조차 없다. 이전에는 요금이 RM20 이었으나 2001년 1월에 요금이 늘어났다. 테나가니타는 이민국에 요금을 철회하라고 요청하였었는데, 왜냐하면 그 이주 노동자들에게는 노동이 허용되지 않았으며 따라서 요금을 지불할 수 없었기 때문이다. 이민국은 우리의 요청을 되돌려 보냈다. 당국에 의해서 어떤 긍정적인 입장을 기대할 수 없는 호소는 오늘까지 계속되고 있다.

그래서 테나가니타는 보상권에 관한 운동을 시작하였다. 이주 노동자들과, NGO's, 무역 조합과 인권 단체들이 보상권 연합을 구성하였다. 회의와 대화가 시작되었다. 보상권 각서가 준비되었다. 인간 자원부(Human Resources Ministry)의 대표자, 테나가니타 그리고 보상권 연합의 구성들이 회의와 대화를 시작하였다.

그 각서는 중앙 부처, 이민성에 제출되었고, 말레이시아에 있는 이주노동자를 보내는 나라의 대사관에 보내졌다.

그 운동은 여전히 계속 진행되고 있는 중이다.

SHUAKAM, 80명의 이주 노동자와 함께하는 말레이시아 국제 인권 위원회, 그리고 가톨릭 대표자들이 각서에 대한 분리된 회의가 시작되었다. (그 교회는 사건이 진행중인 이주 노동자들을 위한 쉼터를 제공하였지만, 단지 20명으로 제한되었다.)

가사 노동자

말레이시아에는 대략 20만이 넘는 가사 노동자들이 있다. 인도네시아 가사 노동자들이 대부분이고 필리핀, 캄보디아 그리고 스리랑카 사람들도 있다. 이민성은 56,000명의 기록된 가사 노동자들이 탈주하였다는 성명서를 발표하였다. 이 56,000명은 말레이시아에서 미등록 노동자들의 상당수를 차지하는 것이다. 가사 노동자들은 고립된 상황에서 살고 있다. 그들은 쉬는 날이 없이 오랜 시간동안 일한다. 그들은 외출도 허락되지 않으며, 대부분이 매달 월급을 받지도 못한다.

테나가니타에서 수행한 다른 조사에서는 그들이 병에 걸렸을때에도 치료와 간호를 받지 못하였다는 것을 명백히 보여준다. 대부분이 스스로 치료를 한다. 일부 가사 노동자들은 그들의 고용주들이 그들이 아플 때 사용하도록 진통제, 기침약 또는 연고를 건네주었다고 말한다. 많은 가사 노동자들은 고용주들이 적절한 음식을 제공하지 않아서, 영양실조에 걸렸다. 누구에게도 도움을 받지 못했고, 그들은 결국 억압되었다. 지난 2년간, 테나가니타에 있는 우리는, 병원에 있는 사람들과 합

계 가사 노동자들이 신경 쇠약에 걸린 수많은 사례들을 다루었다.

고용주들에 의한 성적인 학대와 추행 사건이 증가하고 있다. 거의 언제나, 재판받을 수 있는 통로들이 차단되는데, 왜냐하면 증명할 수 있는 물증들이 거의 없고 어떠한 형태의 불평이라도 단지 구급과 국외추방을 불러 일으키기 때문이다. 가사 노동자들은 1995년 고용 조례에서 월급을 청구하는 기간이 제외됨으로써 보호받지 못하게 된다는 것을 주목하라.

CARAM-ASIA, 아시아의 11개국을 포함한 지역 네트워크는 기동성, 건강 그리고 HIV/AIDS에 관한 조사를 하고 있으며 2002년 5월에 가사 노동자들에 관한 지역 회의를 조직중이다. 참석하도록 초청받은 사람은 이주노동자들 보내고 받는 나라의 정부와 이주민들을 위한 UN 특별 보고자가 될 것이다.

가사 노동자들은 단지 하녀, 가사 협력자 또는 하인으로 간주될 뿐 노동자라고 인정되지 않는다. 그들은 사적인 영역에서 일하고 있는 것으로 보여지기 때문에 따라서 이들이 가장 보호를 받지 못하는 이주노동자들인 것이다. 가사 노동자들은 성산업 관련 노동자나 연예인들처럼 침묵 가운데 고통받고 눈에 띄이지 않게 되는 것이다.

필리핀 가사 노동자들을 제외하고는 대다수가 계약서를 가지고 있지 않다. 그 계약서들의 대부분은 고용주와 고용 대리인들이 서명을 하였다.

건강 문제

모든 기록된 이주민들은 매년 성병과 HIV/AIDS 검사를 포함한 다양한 의무 질병 검사를 강제적으로 받아야만 하며, 여성 이주 노동자들은 임신 여부 검사도 받아야 한다. 만일 노동자가 단지 하나의 질병 검사에서 탈락하더라도 그 노동자는 본국 송환 절차에 따라 24시간 또는 일주일 이내에 추방되어진다. 거의 언제나 그들은 말레이시아에서 어떤 치료도 받지 못한다. 사건들을 처리한 우리의 개인적인 경험에서 보면, 때때로 그 이주 노동자들은 그들이 어떤 병을 앓고 있는지에 대한 정보를 제공받지도 못하였다.

더욱더 많은 나라에서 모든 이주민들을 위한 의무 검사 정책을 가결하고 있다. 이것은 말레이시아와 같은 이주 노동자를 받아들이는 나라들의 주민들에게 잘못된 안전의식을 불러일으킨다. 그들은 매년 의무 검사를 받아야 하지만 그럼에도 불구하고 이주민들이 질병을 가져온다는 비난을 끊임없이 받아야 한다.

말레이시아에서는 2000년에 563명의 여성이 노동에 부적당하다는 판정을 받았는데, 왜냐하면 그들이 임신을 했다는 것이며 그래서 추방되었다. 임신은 여성 노동자들에게 질병과 같은 것으로 분류되었다.

지역을 비교하여볼 때 이주민들은 병원에서 치료받기위하여 두 배의 요금을 지불해야만 한다. 이주 노동자들은 매년 노동 허가를 위해 세금을 낸다. 사건 처리 과정에서 우리는 이주 노동자들이 아파서 병가를 내게 된다면, 그들은 몇몇 경우에 결석한 날만큼 월급을 공제한다. 고용주들이 일하지 않은 만큼 그녀의 월급에서 일정액을 공제한다.

기록된 노동자들의 작업장에서 발생한 사고에 대해 행해진 조사연구에서는 대부분의 고용주들이 노동부에 사고 기록을 제출하지 않는 것으로 드러났다. 법률에 따르면 모든 고용주들은 사고가 발생한지 10일 이내에 사고에 대한 진상을 노동부에 신고하고 제출해야만 한다. 어떤 고용주는 노동 허가증이 발행되기 이전에 외국인 노동자를 사고 보험에 가입해야만 했다. 1950년대에 작성된

계산에 근거하여 보상이 주어진다. 병원 치료비는 그때로부터 100배 인상되었다. 결국 병원치료를 위한 공제액에 이어서, 외래 치료와 음식물 공제로 이주 노동자들은 아주 최소한의 월급을 받거나 아무 것도 받지 못하게 된다. 이주 노동자들이 건강한 몸으로 말레이시아에 일하러 와서는 고향으로 돌아갈 때는 손가락이 절단되거나 팔다리에 금속 보조물이 주입되어 무엇보다도 빈손으로 돌아가게 되는 것이다. 파산된 불구자로 고향에 돌아가게 되는 것이다.

미등록 노동자들은 치료받고 간호받을 곳이 없다. 만일 이주 노동자들이 충분한 돈이 있다면 사설 병원에서 치료를 받을 수 있다. 그러나 거의 언제나 그들은 체포되고 구금되어 추방되는 것에 대한 공포로 너무나 두려움에 질려 치료소를 찾아가지 못한다.

그것은 그들의 노동할 권리, 건강 보호, 정보와 교육의 기회를 없애버리고, 이동할 자유가 제한되며, 독단적인 구금과 추방 그리고 때때로 무자비한 비인간적인 대우를 일으킨다.

일본과 같은 나라는 그들의 지역 공동체를 보호하기 위하여 기록된 노동자들과 미등록 노동자들에게 동등한 건강 진료를 제공한다. 정책 입안자들은 협력적이고 예방적인 대책을 제공해야만 하며 징벌적인 대책을 마련해서는 안된다. 그것은 이주노동자를 받아들이는 나라의 정보, 교육, 부양 체계를 통한 것이며, 건강과 인권에 대한 주제는 안전한 환경을 위하여 제기되는 것이다.

그 책임은 단지 이주노동자를 받아들이는 나라에만 있는 것이 아니라, 이주 노동자를 보내는 나라들 역시 적극적인 역할을 해야만 하는 것이다. 출발전 프로그램의 연구는 여성들에게 출산권과 건강에 대한 정보와 훈련을 충분하게 제공하지 못하고 있다는 것을 보여준다. 건강 교육에는 아주 짧은 시간만 할당된다. 이주 노동자를 보내는 나라의 주요한 마음 가짐은 수입을 위하여 노동력을 수출한다는 것이다. 필리핀과 스리랑카와 같은 나라들은 출발 단계와 그들이 해외에서 일하는 기간 동안 그들 자신의 보호 대책을 개발하였다. MOUs의 연구는 결코 어떤 나라도 ILO 또는 UN 문서에 기록된 기준을 사용하지 않는 것을 보여준다.

구금 센터들과 테나가니타의 재판

말레이시아에는 9개의 구금 수용소들이 있는데, 추방되기 전에 체포된 이주민들이 머무는 곳이다. 정부 관리들은 미등록 노동자들에 대한 지속적인 검거와 체포를 하고 있다. 말레이시아에는 2백2십만명의 외국인 노동자들에 의해 대략 1백만명의 미등록 노동자들이 있다.

그 수용소들에는 너무나 많은 사람들이 수용되어 있다. 1995년에 테나가니타는 수용소의 상황에 대한 기록을 정부에 제공하였는데 이주 노동자들에 의해 제기된, 건강과 HIV/AIDS에 관한 조사연구도 쟁점이 되었다. 1996년 정부는 테나가니타의 지도자 이레네 페르난데스를 허위 정보를 인쇄하고 출판한 행위로 고소를 하였다. 그 재판은 5년 반동안 계속 진행되고 있다. 이제 구금된 이주 노동자들이 증언을 하고 있는 중이다.

이주노동자를 보낸 나라에 있는 우리 협력기관에 의해서 이전에 여기에서 억류된 사람들에게 행한 지난 4개월 동안의 인터뷰에서 억류자들이 매우 비인간적인 상황에서 살았고 질병에 대한 치료가 거부되므로 조차 했다는 것이 드러났다.

이제 정말로 이주 노동자를 보내는 나라들이 그들의 국민을 보호하기 위하여 보다 적극적인 활동을 해야할 시간이다. 이것은 이주 노동자를 보내는 나라와 받는 나라들 사이에서 쌍방간의 다양한 협약을 요구하는 것이다.

말레이시아 무역 조합 의회는 결함을 위한 포괄적인 조직이다. 무역 조합 활동 아래, 외국인 노동자들은 조합에 가입할 수 있으나 직위를 차지할 수는 없다. 하지만 이주 노동자들이 어떠한 조합이나 협회에 가입하는 것을 허용하지 않는다는 항목이 거의 모든 계약서에 들어 있어서 이 권리는 사라졌다. 만일 그들이 조합에 가입한다면, 그들의 노동 허가증은 취소될 것이고 그들은 추방될 것이다. 대부분의 조합 지도자들은 이주 노동자들이 지역 노동자들의 일자리를 빼앗고 있다는 생각을 한다.

노동부에 보고된 사례에서, 오직 하나의 공식적인 조합이 협상 중에 있는 이주 노동자들 대표할 수 있다. 여기에 있는 문제는 이주 노동자들이 조합을 신청하기 위하여 일정액을 지불해야만 한다는 것이다. 이것의 주요한 문제는 이주 노동자들이 일을 할 수 없고 따라서 수중에 돈이 없다는 데에 있다. 그 이주 노동자들이 그들의 힘을 형성하는 과정에서 테나가니타는 이주 노동자들이 협상과정에서 그들을 설명할 수 있도록 훈련시키며, 프로그램 임원이나 법률 구조 센터의 젊은 변호사들이 그들에게 조언을 해주고 있다.

결론

이주 노동자들에 대한 UDHR, CEDAW, ILO 대표자 회의와 그리고 90년도의 대표자 회의는 모두 사람의 평등과 존엄성에 대하여 강조하고 있다. 모든 권리는 고유한 것이며, 빼앗을 수 없는 것이며 보편적인 것이다. 대부분의 아시아 나라들은 특별히 이주 노동자를 받아들이는 나라들은 UN 협약에 서명하지 않았다. 그것은 미등록 노동자들에게는 최악의 상황이며, 특별히 노동이나 성 관련 산업에 미등록 여성들에게 그렇다.

이주민들은 지역 시민들과 동등한 권리를 갖지 못한 외계인으로 보여진다. 이런 모든 문서들과 대표자 회의는 고향에 있는 그들의 가족을 부양하기 위하여 약간의 돈이라도 벌기 위해 외국에서 투쟁하고 있는 이주 노동자들에게는 아주 생소한 것이다.

우리는 함께 연대하여, 외쳐야 하며, 세계적으로 인간의 권리를 쪼먹는 것들과 인간을 이윤과 능력으로 사고 파는 시스템과 장애물들과 마주하여 싸워야만 합니다.

MIGRANT WORKERS IN MALAYSIA

By Aegile Fernadez

Tanaganita

Presented by: Glorene Dass

Introduction

Globalization strategies and restructuring of economies are leading to deregulation and division of labor. The flow of migrants across countries, across continents will grow from day to day. Poverty and conflicts like the US-led Aggression of War on Afghanistan; environmental catastrophes have forced the displacement of people. Today, we see more and more women leaving their homes, their families to work abroad in order to support their families and educate their children.

In the changing patterns of migration, younger and younger women who hail from the remotest village with the least exposure and lower education levels and skills are migrant workers. In countries like the Philippines, Indonesia, and Sri Lanka, women account for 60- 80% of yearly deployment flows.

History

Malaysia consists of 14 states. Sabah and Sarawak make up East Malaysia. She has a population of 22 million people. The major Ethnic groups are the Malays, Chinese and Indians. The labor force is about 700,000.

The term migration is not new to Malaysia. From as far back as when Sir Francis Light in the 18th Century who landed in the Island of Penang from 18th century when the British brought the Chinese to work in the mines and the Indian to work in the Plantations in large numbers. There was a lull after the Independence of the then Malaya in 1957. Then in the early 1980s, Malaysia opened its doors to Migrants. First the Philippine Domestic Workers followed by the Indonesians in the Construction Sector and the Bangladeshis in the Manufacturing sector.

Migrant workers

The definition of migrant worker in Malaysia is foreign workers who are in the unskilled

and semi-skilled category.

In the 1990s, Malaysia received migrant workers from Bangladesh, Indonesia, Philippines, Thailand, Cambodia, India, Sri Lanka, South China, African Continents and Burma.

Today, Malaysia only accepts migrant workers from Indonesia, Thailand, Cambodia, Burma and Nepal. They work in the Construction Sector, Plantation Sector, Manufacturing and Services Sector. The Service sector is wide which includes cleaners, gardeners and garbage collectors, the

3-D jobs where locals refuse to work. 80% of the construction workers are Indonesians. Out of the 200,000 Domestic workers, 160,000 are Indonesian Domestic Workers.

Migrant workers Countries of origins and Sectors.

Indonesia	Construction / Plantation / Service / Manufacturing
Bangladesh	Construction / Plantation / Service / Manufacturing / Services
Philippines	Domestic Help / Entertainment / Medical / Resorts / Seafarers
Pakistan	Construction / Service
Thailand	Construction / Service / Agriculture / Domestic Workers / Seafarers
India	Service / Manufacturing / Construction
Sri Lanka	Service
Nepal	Service / Manufacturing
Cambodia	Domestic Workers / Construction
South China	Service

Malaysians Overseas

It is not a policy in Malaysia for overseas deployment, however Malaysians do go abroad to seek employment.

Malaysians are in: -

Singapore	Construction / Manufacturing / Service / Shipping Many of these workers reside in the state of Johor in Malaysia and cross the causeway to work daily in Singapore.
Taiwan	Manufacturing / Service Most of them are Chinese locals who work there.
Japan	Construction / Manufacturing / Service
Canada	Recent figures show that Malaysian women are going to work as domestic workers.

We have received reports of Malaysian women being trafficked for sex work to Taiwan /

Japan, Canada and the USA.

The Actions in the Migration Arena in Malaysia

(See Diagram attached)

Issues and Problems

Tenaganita in the year of 2000 handled 190 cases, which consist of 500 complainants. This year, 2001 as at November, we have handles 216 cases with 676 complainants.

The major complaints received this year were on: -

Unpaid wages / Deduction of wages

Wrongful Dismissal

Arrest / Detention / Deportation

Cheated by Recruiting Agents

Kidnapping, Robbery and Ransom by Bangladeshis and Malaysians

Withholding of documents by employers and recruiting agents

Physical, sexual and verbal abuse

Long hours of works without overtime pay

Complaints and false reports to police authorities by employers

Health Problems

We see an increase in cases being filed at the Migrant Desk. We anticipate an increase in the coming months ahead, as once again there is a serious economy slowdown. A number of companies have shutdown and retrenched its workers. 150,000 Malaysian local workers have been retrenched so far. The government has set a policy that if a company is retrenching its workers; the foreign worker would have to go first. From case handling it is also clear that employers dismiss migrants without any reason and many of these workers work illegally, in order to survive.

With China now opening its doors to investors, a lot of factories are folding up in Malaysia and moving to China for much cheaper labor.

New Issue: Indians stranded in Malaysia with a promise of work permit.

Tenaganita handled a number of cases of migrants brought from India on a Tourist Visa

with a promise of work permit. The migrants were first brought from Hyderabad. We repatriated them and at the same time did a series of media awareness action with local newspaper and a TV channel news coverage station informing citizens who wish to work in Malaysia of the cheating tactics used by recruiting agents. It worked and some cases were filed in the courts in Hyderabad against recruiting agents. However, the recruiting agents moved from Hyderabad to Chennai. Tenaganita with our partner organization in Chennai took actions against the recruiting agents with the Protector of Immigrants of Chennai. This led to a few arrest of recruiting agents by the police. But, the recruiting agents moved away from Chennai to the state of Kerala, where a large number of the people have been conned, cheated and brought to Malaysia and left stranded. Each migrant paid between 80,000 to 90,000 rupees (about USD 1,900) to the recruiting agent.

The last four months, there has been an increase in stranded Nepali workers. Malaysia whilst having ceased hiring Bangladeshi workers officially, has opened its doors to Nepal for migrant workers

Right to Redress

The last two years alone, 39 cases compromising 148 complainants filed their cases in the Labor Department, Industrial relation Department and the High Court. The employers of these migrants cancelled the work permit, thus leaving the migrant worker undocumented. The migrant in order to stay in the country for the settlement of his/her case has to apply for a Special Pass from the Immigration Department. Each month in order to renew her / his special pass, an amount of RM100 (USD 38) has to be paid. Meanwhile the migrant has to wait between 6 months to 3 years for his case to be settled. S / he has no place to stay, no food to eat and no money in hand. Many of them unable to wait that long, return home without a settlement of their case.

All of these workers are unable to pay the RM100 for the Special Pass. Previously the charge was RM20 but they increased it in January 2001. Tenaganita wrote and requested the Immigration Department to waive the fees, as the migrants are not allowed to work and therefore unable to pay the fee. The Immigration Department turned down our request. Appeals were made with no positive stand by the authorities concerned to this date.

Tenaganita then went on a Right to Redress Campaign. The Right to Redress Coalition was formed comprising of migrant workers, NGOs, Trade Unions and Human Rights Groups. Meetings and dialogues took place. The Right to Redress Memorandum was prepared. A meeting / dialogue took place with the representative of the Human Resources Ministry, Tenaganita and the Coalition members.

The memorandum has been also presented to the Home Ministry, Immigration department and the sending countries Diplomatic Missions in Malaysia.

The campaign is still on going.

A separate meeting and handing of the memorandum took place with SUHAKAM, the National Human Rights Commission of Malaysia together with 80 migrant workers and a Catholic representative. (The church provides a shelter House for the migrant workers who are taking a case, but it is limited to only 20 persons).

Domestic Workers

There are about over 200,000 Domestic Workers in the country. The majority being Indonesian Domestic Workers followed by the Filipinas, Cambodians and Sri Lankans. The Immigration Department released a statement stating that 56,000 registered domestic workers have run away. These 56,000 became part of the larger undocumented workers in Malaysia.

The domestic workers live in isolated conditions. They work long hours with no days off. They are not allowed to go out and a vast majority of them are not paid their wages monthly.

Different researches undertaken by Tenaganita show clearly that they have no access to treatment and care when they are ill. Many self-medicate. Some domestic workers have said that their employers leave panadol, cough mixtures or ointments for them to use when they are ill. Many of them are not provided with proper food by the employer, therefore they are malnourished. Not being able to turn to anyone for help, they eventually become depressed. Last two years, we at Tenaganita, have handled many cases of mental breakdown of domestic workers together with some of the main hospitals and clinics.

There are a growing number of cases of sexual abuse and torture by employers. Almost all the time, access to justice is denied, because evidence is hard to prove and any form of complains only bring about detention and deportation. Note that Domestic workers are not covered by the Employment Act 1955 except in terms of claim of wages.

CARAM-ASIA, a regional network comprising of 11 countries in Asia who undertake Research on Mobility, Health and HIV/AIDS is organizing a Regional Summit on Domestic Workers in May 2002. Invited to participate will be the UN Special Rapporteur for Migrants and various government officials from for both the sending and receiving countries.

A Domestic Worker is identified as only a Maid, Household Helper or Servant and not as a WORKER. She is seen to be working in a private domain, therefore is the least protected migrant worker. Domestic workers, like sex workers and entertainers, suffer in silence and become invincible.

A majority of them do not have contracts, except for the Filipina Domestic Workers. Most of the contracts are signed between the employer and the recruiting agent

Health Issues

All documented migrants have to undergo compulsory mandatory testing yearly for various illnesses, including STIs, HIV/AIDS and pregnancy test for female migrant workers. If a worker

fails just one illness test s/he is deported within 24 hours or a week depending on the repatriation process. Almost all the time they do not receive any treatment in Malaysia. From our personal experience of case handling, the migrant worker sometimes is not even informed on what illness s/he is suffering from.

More and more countries are passing a policy of mandatory testing for all migrants. This has led to a false sense of security for the local population in the host country, like Malaysia. Migrants are constantly blamed for bringing in disease even though they go through a mandatory tests year after year.

In Malaysia, in the year 2000, 563 women were certified unfit to work, because they were pregnant and had to be deported. (See Table - Unfit to work). Pregnancy is classified in the table equally as a disease for female migrants.

Migrants have to pay double fees, compared to locals for treatment in hospitals. The migrant workers pays levy (fees) for his yearly work permit. In all our case handlings we have discovered that if a migrant worker is sick and is on medical leave, she/he has her/his pay deducted for days of absence at work or in some cases, the employer deducts a certain amount from his/her wages for not working.

The research done on cases of accidents in the workplace of documented workers revealed that most employers do not file an accident case in the Labor Department. All employers, according to Law, have to notify and file a case of an accident within 10 days of the accident in the Labor Department. An employer has to register foreign workers on an Insurance Accident Plan prior to the issue of the work permit. The compensation given out are based on calculations drawn up in the 1950s. The cost of medical treatment has risen in hundredfolds over the years. At the end of it all, after deductions for medical treatment, outpatient treatment and food deduction, and the migrant worker receives the barest minimum in payment or none at all. It is indeed a heartfelt state to see that a migrant worker comes healthy to work in Malaysia, for the development of the country, and returns home without his fingers or steel-implants embedded in his legs and hands and most of all returning empty handed. Going home a broken and maimed person.

In terms of undocumented workers, s/he has no access to treatment and care. If the migrant worker has enough money with her/him, s/he seeks the treatment in private clinics. But, almost all the time, they are too scared to seek treatment for fear of arrest, detention and deportation.

It takes away their right to work, access to health care, information and education, limits freedom of movement, arbitrary detention and deportation and sometimes-cruel inhuman treatment.

A county like Japan offers health care equally for both documented and undocumented workers in order to protect their local community. Policy makers must provide supportive and preventive measure and not punitive measures. It is only through information, education and support mechanism in a host country, will the issue of health and human rights be addressed for a safe environment.

The onus is not only in the host/receiving country, equally enough the sending country also

has to play an active role. A study of pre-departure programs shows that not enough information or training is provided on women reproductive rights and health. Very little time is allotted for health training. The main mind-set of the sending country is the exportation of human labor for revenue/remittances. Countries like the Philippines and Sri Lanka have developed their own protective measures both at the stage of departure and during their overseas employment. A study of the MOUs has shown that none of the countries have used the standards enshrined in the ILO or UN instruments.

Detention Centers and Trial of Tenaganita

There are 9 detention Camps in Malaysia, to house migrants who have been arrested before deportation. The government conducts constant raids and arrest on undocumented workers. There are about 1 million undocumented workers out of a population of 2.2 million foreign workers in Malaysia.

The camps are overcrowded. In 1995, Tenaganita gave a memorandum to the government on the conditions of the camps and issues that were raised by migrant workers, whilst on a research on health and HIV/AIDS. 1996, the state charged the Director of Tenaganita, Ms Irene Fernandez under the Printing and Publications Act for false information. The court trial is still ongoing even after 5½ years. The migrant workers who were detained then are now giving their testimony.

Our interviews done over the last four months with former detainees here and by our partners from the sending countries, clearly shows that the detainees still continue to live in very inhuman conditions, are abused and even denied treatment to illnesses.

It is indeed time that sending countries take on a more active role of protecting their nationals. This calls for Bilateral and Multi-Lateral Agreements between receiving and sending countries.

Trade Unions

The umbrella body for unions is the Malaysian Trade Union Congress. Under the Trade Union Act, foreign workers are allowed to join a union but not hold positions in it. However, this right is taken away by a clause in almost all the contracts that a migrant worker is not allowed to join a union or any associations. If they do so, their work permit will be cancelled and they will be deported. Most union leaders have the notion that migrant workers steal the jobs of local workers.

In case filed at the Labor Department, only a union official can represent the migrant worker in the conciliation (negotiation) state. The problem here is that the migrant worker has to pay a certain amount of money for the representation to the union. This is a major problem as the migrant worker is not allowed to work and therefore has no money in hand. Tenaganita, in

their empowerment process of the migrant worker, trains the migrant worker to represent her/himself at the conciliation and the program officers or young lawyers from the Legal Aid Centre (Bar Council) are on hand to advise them.

Conclusion

The UDHR, CEDAW, ILO Conventions and the Convention 90 on migrant workers all emphasize on equality and dignity of a person. All rights are inherrent, inalienable and universal. Most Asian countries, especially receiving countries have not signed and ratified the UN Conventions. It is even worst for undocumented workers, especially women who are trafficked for work and sex work.

Migrants are seen as Aliens who do not have equal rights as local citizens. In reality all these Instruments and Conventions are alien to the migrant worker who is struggling in a foreign country to earn a bit of money to support her/his family back home.

We need to stand together, to voice out, fight the system and break barriers as we get more globalized and human rights get eroded away, and people are traded for profits and for power.

Thank you.

13 December 2001

아시아 각국의 외국인노동자 정책과 노동권

설동훈
전북대 교수 사회학

국제이주기구의 추정 집계에 의하면 자기 나라를 떠나 다른 나라에서 일하거나 살고있는 사람들은 1억 5천만 명에 이른다. 그 중 5~6천만 명이 노동을 하고 있는 이주노동자다(IOM 2000). 이주노동자 수가 26억 명에 이르는 전 세계 노동력에서 그들이 차지하는 비중은 매우 적지만, 그 절대 규모가 매우 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또 한 가지 눈여겨볼 사실은 이주노동자는 미국·일본·독일·프랑스와 같은 선진국에만 있는 것이 아니라, 싱가포르·대만·한국·말레이시아 등 신흥공업국, 태국·파키스탄 등 개발도상국에도 존재한다는 점이다. 거의 모든 나라 사회에서 사람들은 자국민들끼리만 생활하는 것이 아니라 외국인 이주노동자와 더불어 생활하고 있다.

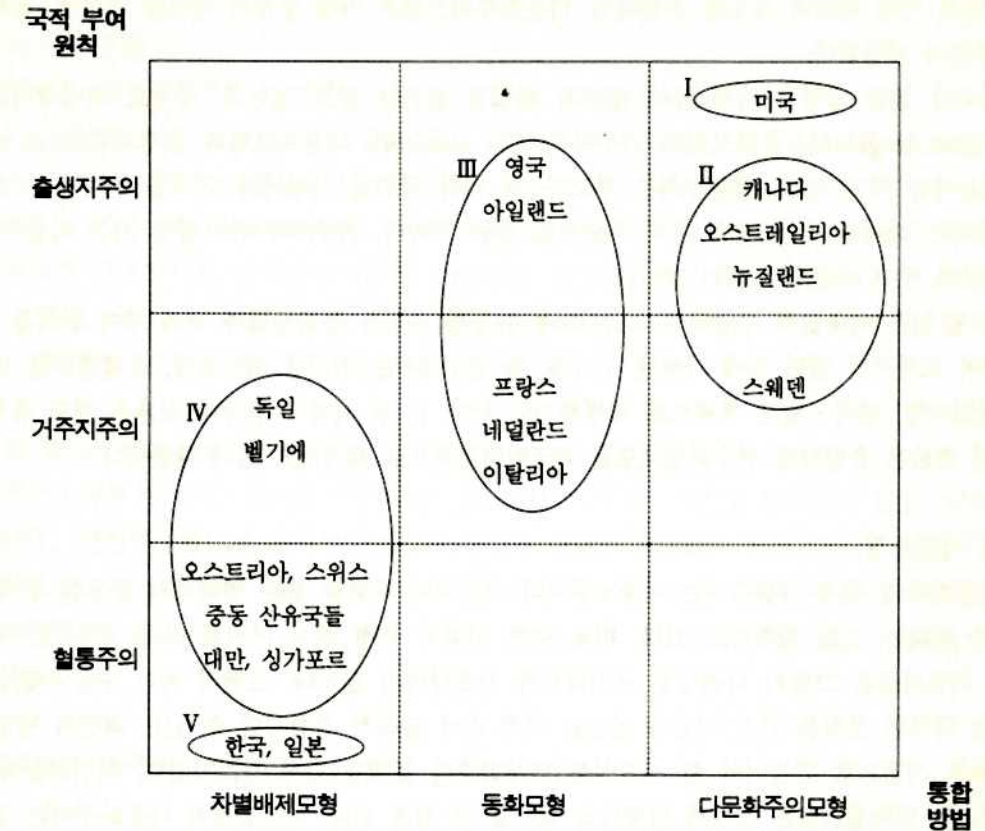
'거주 이전의 자유'와 '일할 권리'는 인간의 기본권으로 간주된다. 또 세계 각국은 법률로써 국적에 따른 차별 금지를 명문화하고 있고, 또 국제연합의 세계인권선언이나 국제노동기구의 협약 등 국제법도 국적에 따른 차별을 금지하고 있다. 한국계 독일인 작곡가 고 윤이상은 "나에게 국적이라는 것은 몸에 걸치는 외투와 같은 의미밖에 되지 않는다. 편리상 바꿔 입는 옷에 속살까지 변할 수야 없지 않는가?"라고 말한 바 있다.

그러나 국적은 그가 생전에 고초를 겪었던 것만큼이나, 차별적 대우의 기준이 되고 있다. 오늘날 대부분의 국가는 원하는 인력을 받아들이는 동시에, 원하지 않는 인력, 특히 극도로 빈곤한 외국인의 자국내 유입을 막기 위하여 국경을 엄격히 통제하고 있다. 수많은 개발도상국의 시민들이 선진공업국에서 일하기를 희망하고 있고, 합법적 취업이 힘든 경우 다른 방법을 강구해서라도 취업하려 하기 때문에, 선진공업국의 국경통제는 매우 강력하게 이루어지고 있다. 미국이 오사마 빈 라덴의 거처를 신고한 사람에게 미국 시민권을 보상으로 내 줄 만큼, 선진국의 국적은 경제적 효용 가치를 갖는 게 사실이다. 즉, 외국인노동자를 모든 면에서 내국인과 동등하게 대우하는 나라는 하나도 없다.

1. 외국인력 정책의 유형론

국가는 폭력수단을 독점함으로써 국내 질서를 확보한다. 모든 나라의 정부는 사람과 물건의 통과에 관한 규정을 만들어 국경을 통제한다. 모든 국가의 국경 통제 내용과 수준은 일률적이지 않고 매우 다양하다. 미국·일본·한국을 비롯한 꽤 많은 나라는 외국인노동자를 사증(査證, visa) 제도를 통하여 받아들인다. 이 사증 제도는 외국인노동자의 노동이동과 단체교섭권을 제약함으로써, 내국인과 외국인의 차등 대우를 합리화한다. 다른 한편, 프랑스와 독일 등 외국인의 유입 자체를 통제하기 힘든 나라에서는 체류권과 취업권을 구분하여 통제한다. 외국인은 이러한 나라에 쉽게 입국할 수 있으나, 장기간 머무르며 생활하거나, 취업하는 것은 정부의 허가를 받아야 한다. 외국인은

노동허가증 없이 취업할 수 없다는 점에서, 내국인과 외국인의 차등 대우는 현실로 나타난다.



[그림 1] 제3국 사회의 이민자와 이주노동자 통합 유형

미국과 캐나다처럼 이민을 통해 형성된 나라의 경우, 외국인 차별은 영주를 목적으로 한 이민자와 일시적 이주노동자의 차별로 나타난다. 자기 나라에 영구 정착하는 것을 허락한 이민자에게는 내국인과 동등한 대우를 하지만, 일시적 이주노동자에 대해서는 차별 대우를 할 수 있는 법적인 장치가 각국의 「출입국관리법」이나 「이민법」에 담겨 있는 것이다(Corrigan, 1977; Cohen, 1987; Miles, 1987). 한편, 일본·독일·대만·한국 등 외국인 이민을 거의 받아들이지 않는 나라는 외국인력을 불가피하게 수용하더라도, 그들 전원이 영주하지 않고 일정 기간 취업한 후에 출국할 것을 기대한다.

국가의 국제노동력이동에 대한 정책은 「출입국관리법」·「이민법」과 「국적법」·「시민권법」 등 법률적·제도적 형태로 표출된다. 각국의 출입국에 대한 제도적 조건은 국제노동력이동의 양과 질을 결정하는 핵심적 변수이다. 카슬과 밀러(Castles and Miller 1998)는 세계 각국 사회가 외국인노동자를 받아들이는 유형을 차별배제모형, 동화모형, 다문화주의모형의 세 가지 범주로 구분한다.

차별배제모형은 노동력 유입국 사회가 외국인노동자나 이민자를 3D직종의 노동시장과 같은 특정 경제적 영역에만 받아들이고, 복지 혜택, 국적 또는 시민권, 선거권·피선거권 부여와 같은 사회적·정치적 영역에는 절대 받아들이지 않는 것을 말한다. 동화모형은 외국인노동자나 이민자가 출신국의 언어·문화·사회적 특성을 완전히 포기하여 주류 사회의 성원들과 차이가 없게 되는 것

을 이상으로 삼는다. 다문화주의모형은 이민자가 그들만의 문화를 지켜 가는 것을 인정하고 장려하며, 정책 목표를 소수민족의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 둔다. 차별배제유형이 외국인에 대해 가장 배타적 태도를 취한다면, 다문화주의모형은 가장 우호적 태도를 취하며, 동화모형은 그 중간에 해당된다.

외국인 통합 방법은 국적 부여 원칙과 밀접한 관련을 갖고 있는데, 대체로 차별배제모형과 혈통주의(jus sanguinis), 동화모형과 거주지주의(jus domicili), 다문화모형과 출생지주의(jus soli)가 강한 친화력을 갖고 있다. 혈통주의는 부모가 그 나라 국민인 사람에게 국적을 부여하는 것이고, 출생지주의는 태어난 곳을 국적 부여 기준으로 삼는 것이며, 거주지주의는 일정 기간 이상 거주한 지역을 국적 부여 기준으로 하는 것이다.

[그림 1]은 외국인력 수입국의 외국인노동자 통합 유형을 통합방법과 국적 부여 원칙을 두 축으로 하여 교차시킨 평면 위에 나타낸 것이다. 본 연구에서는 각각을 미국유형, 스웨덴유형, 프랑스유형, 독일유형, 한국·일본 유형으로 명명하기로 한다. [그림 1]에서 한국과 일본을 별도 유형으로 독립시킨 까닭은 유일하게 연수취업제도를 외국인력정책으로 채택하고 있기 때문이다.

1) 미국유형

다문화주의 내지 다원주의는 이주노동자나 이민자가 사회의 모든 영역에서 동등한 권리를 부여받아야 한다는 것을 함축하고 있다. 비록 주류 사회의 특정 핵심 가치를 따를 것을 요구받기도 하지만, 이민자들은 그들의 다원성을 포기하도록 강요당하지 않는다. 고전적 이민 수용국에서 다문화주의는 다양한 문화를 가진 이민자 집단을 사회 속에 급속히 통합시킬 수 있는 최선의 방법이다. 이민자들을 시민으로 만들어야 할 필요성은 다문화주의 정책을 다시 강화시켰다. 이민자들이 유권자가 된다면 민족집단들은 정치적 영향력을 획득할 수 있게 된다. 미국유형의 다문화주의는 '문화적 차이와 민족공동체의 존재를 용인하는 자유방임주의적 접근'으로 특징지을 수 있다. 미국유형에서 국가는 소수민족이 고유 문화를 유지하도록 지원하는 데 아무런 역할도 수행하지 않는다.

2) 스웨덴유형

캐나다·오스트레일리아·스웨덴은 정부 정책으로써 다문화주의를 채택하고 있다. 그 나라들에서 다문화주의는 '주류 사회가 문화적 자치를 기꺼이 받아들인다는 점'과 '국가가 소수민족 집단의 동등한 권리 확보를 위하여 조치를 취한다는 점'을 함축한다. 스웨덴유형의 다문화주의는 국가가 이민자의 통합에 도움을 주는 방향으로 적극적으로 개입하는 것이다. 이 유형은 '국가'의 적극적 개입을 중시한다는 점에서 미국유형과 구분된다.

3) 프랑스유형

동화는 외국인노동자를 일방적으로 유입국 사회에 통합시키는 정책이다. 동화모형은 노동력 유입국 사회가 자국 사회의 성원이 되기를 원하는 외국인에게 문화적 동화를 대가로 치르게 하는 조건으로 '국민'으로 합류하는 것을 허용하는 것이다. '이민으로 건설된 나라'는 대부분 동화모형을 채택하였다. 미국·캐나다·오스트레일리아·뉴질랜드 등은 '차별배제'로부터 출발하여 '동화'로 나아갔다가 점진적 통합으로 이행한 다음, 최종적으로 다문화주의모형을 채택하였다. 오늘날 이민자의 비율이 높은 나라 중에서는 프랑스가 '동화모형'에 가장 근접한 것으로 볼 수 있다. 프랑스는 일시적으로 다민족 사회이지만 결코 영원히 다문화 사회로 존속해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

프랑스의 공화주의적 동화 모형은 혈통에 기반을 둔 독일의 시민권 모형과 명백히 다르다. 그것은 이민에 의하여 국민을 형성한 미국 모형과도 뚜렷한 차이를 보인다.

4) 독일유형

국민을 혈연공동체로 정의하는 나라들이 '주로 차별배제모형을 채택하고 있다. 그 나라들은 '이민으로 건설된 나라'가 아닌 '혈족공동체를 기반으로 한 나라'라는 이데올로기를 갖고 있다. 다시 말해, 국적 부여 원칙으로 혈통주의를 견지하는 나라는 외국인이 정착하는 것을 꺼린다. 그러한 배타적 태도는 외국인에 대해 차별적인 출입국관리정책·이민정책에 반영되어 외국인의 국적 취득에 대한 강력한 규제장치로 발현된다. 1950~1960년대 독일과 오스트리아 등은 외국인노동자를 수입할 때 그들을 국민으로 받아들일 가능성을 사전에 차단하였다. 차별배제모형을 견지하는 독일에서 외국인노동자는 영원히 이방인으로 남을 수밖에 없었다.

5) 한국·일본유형

한국·일본은 이주노동자를 수입하되 그들에게 '노동자' 신분을 부여하지 않고 '연수생'으로 받아들이는 '산업연수제도'를 실시하다가, 노동착취의 원형적 형태라는 반발 때문에 '일정 기간 연수 후 한시적으로 취업을 허용'하는 '연수취업제도'를 실시하고 있다. 두 나라에서 이주노동자는 노동조합에 가입할 수 없을 뿐 아니라, 사업체 이동도 불가능하다. 이주노동자에 대한 차별배제의 극치라 할 수 있다.

2. 아시아 각국의 이주노동자 수입 정책의 비교

일시적 이주노동자 수입 제도는 차별배제모형의 현실적 반영이다. 이주노동자 수입 제도 자체가 자본가에게 '저렴하고' 단결력이 없는 노동력을 공급하기 위해 고안된 것이다. 그래서 자본주의를 규정짓는 '자유로운 노동'이란 한 국가의 영토 내에 거주하는 그 나라 국민에게 한정된다는 주장이 강력히 대두되었다(Sharma, 1997a, 1997b). 자본주의 사회의 등장과 함께 사라질 존재로 간주되었던 '부자유노동자'(unfree wage labor)가 현대 자본주의 재생산의 핵심에 자리잡고 있다는 것이다(설동훈, 1999:108~109).

그렇지만 부자유노동자가 존속하고 있다는 사실이 대부분의 나라가 일시적 이주노동자에게 '근로자' 신분을 부여하지 않고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 거의 모든 나라는 외국인노동자들에게 근로자 신분을 부여하되, 노동이동을 통한 '직업 선택의 자유'를 부분적으로 제약하고 있으며, 단결권과 단체교섭권의 행사에 한계를 설정하고 있을 뿐이다. 그러나 일본과 한국은 단순기능직에 종사하는 외국인노동자에게는 '근로자' 신분마저 부여하지 않고 있다. 현대 문명국 중 자국에서 '근로'를 제공하는 외국인에게 근로자 신분을 부여하지 않는 나라는 극소수에 불과하다.

이 절에서는 독일·싱가포르·대만·홍콩·일본·한국 등 외국인 이주노동자 수입 제도를 채택하고 있는 나라의 정책을 비교·분석하기로 한다. <표 1>은 그것을 요약한 것이다.

<표 1> 독일·싱가포르·대만·홍콩·일본·한국의 외국인력정책 비교

항목	독일	싱가포르	대만	홍콩	일본	한국
주무 기관	연방노동청	인력부 취업허가과	노동위원회	취업사중조정 위원회	JITCO	중소기업협동 조합중앙회 등
법률	취업촉진법	외국인노동자 취업법	취업서비스법	독립 법률 없음	입국관리법	출입국관리법
쿼터	없음	외국인력 고용 상한 비율	외국인력 고용 상한 비율 및 총 쿼터	특별계획을 제외하고는 사안별로 심사	최소한의 쿼터만 적용	정부 부처간 협의를 거쳐 확정
내국인노동자 우선 고용의 원칙	적용	적용	적용	적용	적용	적용
이민정책과의 연계	연계하지 않음	연계함	연계하지 않음	연계하지 않음	연계하지 않음	연계하지 않음
계약	표준계약	표준계약	표준계약	표준계약	표준계약	표준계약
고용안정 채권 고용보증비	없음	있음	있음	없음	없음	없음
임금	생산성 임금	시장에서 협상	최저임금 권장	중위임금 권장	최저임금 보장	최저임금 보장
보건·의료	의료보험	건강보험	국민건강보험	자발적 선택	의료보험	건강보험
소득세	적용	적용	적용	적용	미적용/ 적용	미적용/ 적용
직업상 혜택	내국인과 유사함	내국인과 유사함	내국인과 유사함	내국인과 유사함	내국인과 유사함	내국인과 유사함
사회복지 제공기관	교회, 노동조합, NGOs, 정부 부처	교회	교회, 정부 부처	교회, 노동조합, NGOs, 정부 부처	교회, NGOs	교회, NGOs
주요 취업부문	제조업, 건설업, 광업	제조업, 건설업, 가정부	제조업, 건설업, 가정부	제조업, 건설업, 가정부, 서비스부문	제조업, 서비스업	제조업, 건설업, 수산업
주요 송출국	터키, 유고슬라비아, 이탈리아, 그리스, 폴란드	말레이시아, 태국, 필리핀	태국, 필리핀, 인도네시아, 베트남, 말레이시아	중국, 필리핀, 태국, 인도네시아	한국, 브라질, 동남아 각국	중국, 필리핀, 인도네시아, 몽골

자료: Chan and Abdullah (1999:109~110)를 바탕으로 필자가 보완.

1) 독일의 노동허가제도

독일의 외국인노동자 총원·관리 정책은 네 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, 외국인노동자 도입 계약은 송출·수입 양국간의 쌍무협정에 의하여 체결되고, 둘째, 정부가 외국인노동자의 모집과 직업 소개를 독점하여 국민의 이익을 고려하도록 하며, 셋째, '자국민 혹은 유럽연합(European Union: EU) 회원국 우선 원칙'에 의하여 외국인노동자가 취업할 수 있는 지역·직종을 제한하고, 넷째, 외국인노동자의 취업에 대해서는 유효기간 1년인 노동허가증을 발급하여 체류기간을 제한한다. 그리고 일정 기간 체류한 외국인노동자는 모국으로 돌려보내고 다른 사람을 받아들인다는 '교체순환정책'을 표방하고 있다.

독일 정부는 EU 회원국 출신이 아닌 외국인의 취업에 대하여 체류허가(Aufenthaltsgenehmigung)와 노동허가(Arbeiterlaubnis)를 통하여 규제한다. 독일에서 외국인인 '체류허가'를 얻은 후에 '노동허가'를 취득할 수 있는데, 노동허가를 받지 않고 취업한 사람은 미등록 외국인노동자로 간주된다. '체류허가'는 「외국인법」과 「취업 목적의 체류허가에 관한 시행령」에

의하여, '노동허가'는 「취업촉진법」과 「외국인노동자를 위한 노동허가에 관한 시행령」 및 「신규 입국 외국인노동자의 노동허가 발급에 대한 예외규정에 관한 시행령」에 의하여 규제된다. 노동허가는 일반노동허가와 특별노동허가로 구분되었다.

'노동허가'는 단기간 취업을 예정하는 외국인노동자에게 발부되는 것으로, 외국인노동자는 특정의 직종, 사업장의 취업에 대해 적당한 독일인 내지 이에 동일시되는 자가 없는 경우에 한하여 일반노동허가를 발급받을 수 있었고, 그 유효기간은 취업기간 동안이며, 최고 3년의 단서가 붙을 수도 있다. 장소의 제한에 대하여는 취업이 특정 사업장의 특정 직종으로 한정된 경우와, 사업장이나 직종 중 한가지가 특정되지 않는 경우가 있다. 후자에 대하여는 허가한 고용사무소의 관할 범위 내에서만 유효하지만 확대·축소도 가능하다. '특별노동허가'는 사실상 독일에 정착한 외국인노동자가 가지는 '기간·지역·직종에 관계없이 자유롭게 취업할 수 있는 권리'라 할 수 있다.

차별배제모형에 기반을 둔 독일에서 특별노동허가 제도를 채택한 까닭은 사용자들의 요구가 있었기 때문이다. 사용자들은 숙련노동자를 귀국시키고 미숙련노동자를 받아들여야 하는 교체순환 원칙에 반발하였고, 정부는 사용자들의 요구를 받아들여 '특별노동허가'를 발급할 수밖에 없었다. 독일은 1997년 「취업촉진법」을 개정하여 과거의 일반노동허가와 특별노동허가를 '노동허가'와 '노동권'(Arbeitsberechtigung)으로 대체하였다(「취업촉진법」 제284조 제4항, 제285조, 제286조). 「취업촉진법」은 '노동시장 보완성의 원칙'을 적용받으며 취업 기간과 지역 및 직종의 제한을 수반하는 '노동허가'와 그러한 제한을 수반하지 않는 '노동권'을 구별하여 각각 그 부여요건을 정하고 있다.

<표 2> 독일의 노동허가와 노동권

종류	기간	체류허가	직종·지역제한	대상
노동허가	신규 최고 2년 최고 3년 연장가능	기간을 정한 체류허가	지역내 유효 직종 제한 있음	EU역의 외국인으로서 신규
노동권	무기한	무기한 체류허가, 또는 체류자격	지역 및 직종 제한 없음	독일에 정착한 외국인

2) 싱가포르의 고용허가제도

독일의 '노동허가제도'는 싱가포르·대만·홍콩의 외국인노동자 수입 정책의 모델이 되었다. 이 세 나라는 독일 정부가 인도적인 차원에서 가족동반을 허용하였고, 특별노동허가의 경우 체류기간을 5년 또는 무기한 허용함에 따라 '교체순환원칙'이 붕괴하였고, 그 결과 외국인노동자의 정착이 시작되었다는 점에 주목한다. 그것을 예방하기 위하여, 싱가포르·대만·홍콩 정부는 외국인노동자에게 사업장 이동의 자유를 부여하는 '노동허가제도'가 아니라 그것을 사실상 봉쇄하는 '고용허가제도'를 실시하고 있다.

싱가포르는 이민으로 구성된 신생 도시국가로서 지금도 이민을 받아들이고 있다. 싱가포르에는 대학 졸업 이상의 학력을 가진 전문기술인력으로 월 2,000싱가포르달러 이상의 급여를 받는 외국인에게는 「입국관리법」에 의한 '취업사증'(Employment Pass)을 발급하여 사실상의 이민자 대우를 하고 있다. 그러나 월 2,000싱가포르달러 미만을 받는 단순기능 외국인노동자에게는 「입국관리법」(Immigration Act)에 의한 단기간의 '방문 사증'(Visit Pass)을 발급하여 입국시킨 후 「외국인노동자취업법」(Employment of Foreign Workers Act)에 의한 '취업허가'(Work Permit)를 발급하여,

엄격하게 관리한다.

싱가포르에서 1990년까지 단순기능 외국인노동자의 수입과 고용은 「취업법」(Employment Act)의 규제를 받았다. 「취업법」은 외국인노동자뿐 아니라 싱가포르인 노동자의 고용까지 관할한 것으로 독일의 「취업촉진법」과 포괄범위가 유사하다 할 수 있다. 싱가포르 정부는 1991년 외국인노동자를 체계적·효율적으로 통제하기 위하여 「취업법」을 폐지하고 외국인노동자만을 규제 대상으로 하는 「외국인노동자취업법」을 제정·시행하고 있다.

싱가포르의 고용허가제도는 말레이시아를 제외한 나머지 나라 출신의, 월 기본임금 2,000싱가포르달러를 받는 단순·미숙련 외국인노동자에게 적용된다. 외국인노동자를 고용하고자 하는 사용자는 인력부 취업허가과에 외국인노동자의 취업허가를 신청하여야 한다. 싱가포르에서는 대만처럼 사용자가 정부로부터 외국인 고용허가를 받아야 한다는 규정은 없으나, 외국인노동자의 「취업허가」에 사용자(또는 기업) 이름과 주소 및 직종까지 명기되어 있다.

취업허가를 받지 않은 외국인노동자는 미등록노동자로 간주되어, 그를 고용한 고용주와 함께 처벌된다. 그리고 예외적인 사례를 제외하고는 외국인노동자의 「사업장 이동」은 허용되지 않는다. 독일의 「취업촉진법」 규정에 의하여 「노동허가」를 얻은 외국인노동자는 원칙적으로 사업장 이동이 가능하지만, 싱가포르의 「외국인노동자취업법」에 따라 「취업허가」를 받은 외국인노동자는 예외적인 경우에만 사용자의 동의를 얻어 사업장을 이동할 수 있는 것이다.

또한 싱가포르 정부는 「외국인노동자 수입할당(quota)제도」를 채택하고 있다. 싱가포르 정부는 외국인노동자 고용 비율의 상한선을 설정하여 노동시장의 상황 변화에 따른 노동력 수요를 탄력적으로 조정하고, 외국인력이 종사할 수 있는 업종과 직종을 제한한다. 외국인 취업이 허용되는 부문은 건설업, 제조업, 조선업, 호텔업, 가정부 등이다. 다만, 1990년 3월 이후 말레이시아 출신에 대해서만 업종과 직종제한을 철폐하였다. 나머지 나라 출신은 그것을 엄격히 규제하는 출신국에 따른 차별정책을 시행하고 있다.

3) 대만의 고용허가제도

대만은 1992년 「취업서비스법」(Employment Services Act)과 「외국인 초빙 고용허가 및 관리 시행령」을 개정 또는 제정 공포하여 「고용허가제도」를 실시하고 있다. 대만의 「취업서비스법」의 모델은 싱가포르의 「취업법」이다. 대만은 사용자에 대한 고용허가(employment permit)와 외국인노동자에 대한 취업허가(work permit)를 구분하여 발급하고 있는데, 해외 노동력 수입의 규모와 직종을 제한하기가 용이하다는 이점이 있다.

외국인노동자의 고용을 원하는 사용자는 공립취업서비스기관에 고용허가 신청을 해야 하고, 심사·비준을 거친 다음, 「고용보증금」과 「취업안정비」를 납부한 후 고용허가를 발급 받는다. 대만 정부는 사용자로 하여금 고용허가 신청 이전에 반드시 국내 노동자에 대한 구인광고를 내도록 하며, 고용허가 신청을 국내 노동자의 충원이 불가능한 경우에 한하도록 제한하고 있다. 한편, 사용자의 고용허가와 별도로 대만에서 취업을 원하는 외국인인은 건강진단 합격을 거친 후에 중앙주무부처에서 발급하는 「취업허가」를 취득하여야 한다. 즉, 대만의 고용허가제도는 노동자의 직업선택의 자유(사업장 이동)를 제한하고 있다는 점에서 독일의 노동허가제도와 구분된다. 즉 사용자가 정부로부터 외국인노동자 「고용허가」를 받아야만, 그 외국인노동자는 그 기업에 취업한다는 것을 조건으로 「취업허가」를 받는 방식이다.

모든 업종의 사용자가 외국인 고용허가를 받을 수 있는 것은 아니며, 일정한 자격을 갖춘 경

우에만 심사를 거쳐 고용허가를 받을 수 있다. 노공위원회에 설치된 「외국인노동자평가위원회」에서 도입인원 및 업종 등 중요한 외국인력 정책을 결정하는데, 이 위원회에는 노사대표, 공익위원 및 정부가 부처의 대표가 위원으로 참여한다. 실무업무는 노공위원회 내 부서 「외국인노동자 작업센터」에서 전담한다. 이 제도는 정부가 국내 노동시장의 노동력 수급상황을 고려하여 외국인력 도입규모를 관리하고, 그것을 외국인 고용 사업주를 통제하여 달성하려는 목적을 갖고 있다. 대만의 사용자는 1회 3년 최장 30년간 외국인노동자를 고용할 수 있다. 한편, 외국인노동자가 대만에서 일하기 위해서는 사용자를 통해 취업허가를 받아야 한다. 취업허가는 1년마다 갱신되는데, 최장 3년까지 가능하다.

한편, 「취업서비스법」에는 외국인노동자에게도 「최저임금제」가 적용된다는 사실이 명시되어 있다. 이 조항은 상대적으로 높은 임금을 받는 내국인노동자의 고용기회 잠식을 방지하는 한편, 외국인노동자의 노동착취를 방지하기 위한 적절한 장치로 평가할 수 있다.

4) 홍콩의 고용허가제도

홍콩은 싱가포르처럼 이민으로 구성된 사회이지만, 싱가포르와는 달리 외국인력 정책을 이민과 연계시키지는 않았다. 자치정부는 외국인력 도입을 경영합리화 및 산업구조조정 기간 동안 한시적으로 적용하는 것으로 간주하여, 외국인 「고용허가」 연장 및 갱신을 원칙적으로 금지하고 있다.

홍콩은 외국인력 도입과 관련된 별도의 법률을 갖고 있지 않다는 점에서 대만, 홍콩의 사례와 대비된다. 입법원을 통과한 법률이나 정부부처의 행정명령이 없으니, 외국인력 수입 여부의 결정이 정부의 특별 조치나 일상적 행정 집행에 의하여 이루어진다.

정부는 「특별 사업」에 필요한 경우를 제외하고는 매 사례를 검토하여 외국인력 도입 규모를 최소화하려 한다. 국내 사용자의 외국인력 수입 신청이 있으면, 그 때마다 고용허가 여부를 심사하는 체계를 갖고 있다. 홍콩 자치정부는 외국인노동자를 고용하기를 원하는 사용자에게 「고용허가」를 발급하고, 외국인노동자에게는 「취업사증」을 발급하여 국내에서 일하는 것을 허용하고 있다. 그런데 홍콩에는 대만의 취업안정비, 싱가포르의 고용부담금에 해당하는 정부의 외국인력 통제를 위한 정책 수단도 없다.

홍콩의 외국인노동자들은 다음 세 가지 규정을 제외하고는 내국인과 동등한 대우를 받는다. 첫째, 외국인노동자의 체류기간은 단기간으로 한정된다. 그들의 체류는 완전히 그들의 일에 달려 있기 때문에 그들은 무한정 홍콩에 체류할 수 없다. 둘째, 외국인노동자의 직업선택의 자유는 제한된다. 그들은 특정인이나 특정 기업을 위해 홍콩에 왔으므로 그 사람이나 기업을 위해서만 일할 수 있다. 말하자면 그들은 다른 종류의 일을 찾거나 직장을 옮기는 것이 허용되지 않는다. 셋째, 단순기능 외국인노동자는 홍콩의 영주권을 신청할 수 없고 가족을 초청하여 동거할 수 없다.

홍콩의 외국인노동자는 직종을 바꾸어 취업하거나 직장을 이탈하여 다른 업체로 옮길 수 없으며, 다른 곳에서 시간제 취업을 하는 것도 허용되지 않는다. 만약 그것을 위반하면 그의 취업허가는 취소되고, 즉시 추방되는데, 그 사람은 동일한 프로그램으로 홍콩에 일하러 오는 것이 영원히 금지된다. 다른 나라와 마찬가지로 홍콩에서도 미등록 외국인노동자뿐 아니라 그 사용자도 처벌을 받는다.

5) 일본의 기능실습제도

일본은 단순·미숙련노동자를 원칙적으로 수입하지 않는다는 방침 아래, 「기능실습제도」를 통

하여 연수생을 받아들이고 있다. 일본 정부는 '국내의 노동력 부족을 충당하고 개발도상국에 대한 기술이전에 협조한다는 취지 하에 기존의 해외인력의 기술연수제도를 활성화한다는 차원에서' 1993년 4월에 이 제도를 마련하였다. 기능실습제도는 「기능실습제도에 관한 출입국관리상의 취급에 대한 지침」에 근거하여 실시되고 있다. 이 제도의 관리·운영은 제3섹터 성격의 민간 조직인 국제연수협력기구(Japan International Training Cooperation Organization: JITCO)가 맡고 있다.

일본에서 단순기능직으로 취업하기 원하는 외국인인 '연수' 사증을 발급 받고 일본에 입국하여 '연수'와 연수평가를 거쳐 기능이 일정 수준에 달하였다고 인정받은 후, '특정활동' 사증으로 체류자격을 변경하여 고용관계 하에서 '기능실습'(취업)을 받는다. 체재 기간은 연수 및 기능실습을 합해 2년 이내로 하되, 실습 기간은 연수 기간의 1.5배까지 허용하고 있다. 연수 기간은 원칙적으로 1년 이내인데, 그 중 3분의 1 이상의 시간이 '비실무연수'에 할당되어 있다. 비실무연수란 실무 연수 이외의 연수에 관한 것을 말하고, 구체적으로는, 연수의 초기에 행해지는 일본어 연수, 실무 연수에 필요한 기술 등의 기본 원리·기술등의 연수, 안전위생교육, 현장 이외에서 한 시작품(試作品)의 제작, 모의판매 등으로 구성된다. 나머지 3분의 2 미만의 시간이 '실무연수'에 할당되는데, 생산 현장에서 실제로 생산에 종사하면서, 또는 실제로 판매나 서비스 업무에 종사하면서 기술·기능·지식을 습득하는 것을 뜻한다. 일본 정부는 기능실습 기간에는 '노동자' 신분을 인정하여 원칙적으로 노동관계법, 각종 사회보장 관련 법령을 적용하고 있다.

그런데 일본의 외국인력 중에서 외국인 연수생이나 기능실습생이 차지하는 비중이 매우 낮은 점에 주목할 필요가 있다. 1996년 일본의 연수생 수는 20,883명, 연수취업자 수는 8,624명이었다. 외국인 '노동자'가 아닌 '연수생' 수는 일본의 등록 외국인인구와 체류기간초과자를 합한 전체 외국인의 1.2%에 불과하다. 또 외국인 '노동자' 중 '기능실습생'이 차지하는 비율을 계산하면 1.4%에 불과하다. 이러한 사실은 기능실습제도가 일본의 공식적 외국인력 수입제도이기는 하지만, 실제적 기능을 수행하지 못하고 있음을 의미한다.

실제 일본이 외국인력을 충당하는 방식은 일본계외국인(日系人)에게 정주자(定住者)가 사증을 발급하는 것, 외국인 학생들의 파트타임 취업을 허용하는 것, 그리고 미등록노동자의 취업을 묵인하는 정책 등이다. 이러한 편법적 정책 시행의 결과 일본은 전체 외국인노동자 중에서 미등록노동자의 비율이 거의 40%에 달할 정도로 높다.

6) 한국의 연수취업제도

한국의 연수취업제도는 일본의 기능실습제도를 복사하되, 그 중 일부 조항을 사용자에게 일방적으로 유리하도록 변형시킨 제도다. '외국인 연수취업제도'는 1998년 4월 1일 이후에 입국한 외국인인산업연수생으로서 연수업체에서 1년 6개월 이상 연수한 자로 연수업체가 추천하고 중소기업협동조합중앙회 회장이 확인한 자에게 '외국인연수취업 자격시험'에 응시할 자격을 부여하고, 그 시험에 합격한 자에게 연수기간이 2년이 되면 체류자격을 연수(F-1)에서 연수취업(E-8)으로 바꾸어 주어 1년간 더 근무하도록 하는 체류자격 변경허가 제도다. 시험에 합격하여 연수취업 체류자격을 갖게 된 외국인 연수취업자는 1년간 비록 '노동자'라는 명칭으로 불리지는 않지만, 고용관계 아래서 노동관계법, 각종 사회관계법의 적용을 받기 때문에 실질적으로 '노동자'로 취급된다. 이 제도는 정부가 1991년부터 산업기술연수제도를 통해 외국인노동자를 도입하여 극심한 생산직 인력난을 경험하고 있는 산업부문에 배치하면서도, 그들을 '노동자'라 하지 않고 '연수생'으로 규정함으로써 억지로 고수해 오던 '외국인 단순기능직 취업 금지 원칙'을 파기하였다는 점에서 획기적이라 할 수 있으나,

'산업기술연수제도'의 문제점을 여전히 안고 있다는 점에서 매우 취약한 제도라 할 수 있다.

이 제도는 실질적 산업기술연수와 편법적 근로를 구분하지 않고 있다. 기업이나 공공훈련기간이 지난 2년 동안 산업기술연수생에게 연수를 시켰다는 보고가 전혀 없다는 사실은 이것이 기존 산업기술연수제도의 단순한 연장이라는 점을 확인시켜 준다. 즉, 연수취업제도는 명분과 실체가 일치하지 않는 표리부동(表裏不同)한 제도다. 출입국관리법령에 외국인 산업연수생관련 규정이 있기는 하지만, 그것은 산업연수의 근거규정이지만 기업이 연수생에게 '연수'를 실시하지 않고 '근로'를 시키는 것을 합리화해 주는 규정은 아니다.

또한 한국 정부는 미등록노동자 수의 증가를 통제하는데 실패했다. 현재 한국에는 약 30만 명의 외국인노동자가 있는데, 그중 60% 이상이 불법체류자다. 한국의 외국인노동자 중 미등록노동자 비율은 세계최고 수준으로, 2위 격에 해당하는 일본보다 무려 20%포인트 가량 높다. 미등록노동자 수는 등록노동자와 연수생을 합한 '합법체류자' 수보다 훨씬 많다. 이러한 현상은 단순기능 외국인력이 유입되기 시작한 1980년대 후반부터 줄곧 지속되어 왔다. 이처럼 미등록노동자의 비율이 높은 것은 외국인력 정책의 근간으로서 연수취업제도의 실패를 말해주는 것이다.

3. 한국의 대안적 외국인노동자 정책

최근 한국사회에는 외국인노동자 고용허가제도 도입을 둘러싸고 논란이 확산되고 있다. 고용허가제도는 현재 한국의 외국인력 정책의 근간이라 할 수 있는 "2년 연수 후 1년간 취업을 허용"하는 '체류자격변경허가제도'가 야기한 문제점을 해결할 수 있는 한 방안이다.

고용허가제도는 외국인에게 '근로자' 신분을 부여하여 그들을 적법하게 사용하는 것을 골자로 한다. 2001년 '한국방문의 해'를 맞이한 우리나라가 외국인의 유입을 통제하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 최선의 대안은 국내 중소기업이 미등록노동자를 고용하지 않고도 사업을 영위할 수 있도록 하는 체계적 인력 공급계획을 마련하는 길이다. 통일 후 북한 노동력이 유입될 때를 대비하여야 하지만, 그러기 위하여 연수취업제도에 집착할 이유는 별로 없다. 연수취업제도가 치명적 문제점을 갖고 있는 이상, 새로운 제도의 도입이 필수적이기 때문이다.

현행 연수취업제의 문제점을 극복하기 위해서는 실사구시(實事求是)에 입각하여 외국인력 정책을 새로 수립하여야 한다. 국제사회는 산업연수제도와 그것을 수정한 연수취업제도를 한국의 '미숙련 외국인력' 수입제도로 인정하고 있다. 단순인력 수입을 회피하기 위하여 연수취업제도를 실시하고 있다는 주장은 이러한 관점에서 보면 궤변에 불과하다. 결국 국내에서 일하는 외국인에게 노동자 자격을 부여하는 것을 핵심내용으로 하는 외국인 고용허가제도는 닫혀진 노동시장을 개방한다는 혁명적 발상이라기보다는, 국내 기업에 합법적 외국인력을 공급하여 기업이 안정적으로 필요한 인력을 확보할 수 있도록 하는 개선안이다.

고용허가제도는 편법적 외국인력 도입 방법을 바로 잡으려는 방안의 하나로, 선진 국가들이 널리 실시하고 있는 제도다. 그것은 국가가 외국인노동자에게 취업사증(또는 취업허가)을 발급하고, 그들을 고용하는 사용자에게 '고용허가'를 발급하여, 외국인력을 체계적으로 관리하는 방법이다. 현행 연수취업제도는 이러한 요건을 상당 부분 갖추고 있으므로 고용허가제도의 일종이라 할 수 있다. 고용허가제도가 현행 연수취업제도와 다른 것은, 외국인노동자를 2년간 '연수생'으로 취급하는 것이 아니라 처음부터 「근로기준법」 상 '노동자'로서 대우한다는 점이다.

고용허가제도의 핵심 내용은 외국인력 도입 업무를 사용자단체인 중소기업협동조합중앙회가

아닌 '공공기관'에 맡김으로써 송출비리를 없애고 인력도입의 투명성, 공정성, 효율성을 높이고자 하는 것이다. 그리고 기존 미등록노동자를 사용하는 업체의 현실을 감안하여, 밀항자 등 부적격 사유가 없는 한 합법적으로 외국인력을 채용하도록 공급하고, 취업 중된 미등록노동자에 대해서는 일정 기간 유예기간을 두어 자진출국을 유도하도록 한다. 그렇게 되면, 한국 정부의 미등록노동자 대책은 '방치·묵인형'에서 탈피하여 '적극적 관리·규제형'으로 변모할 것이다.

<표 3> 한국의 현행 및 대안적 외국인력 정책의 비교

구분	산업연수제도 및 연수취업제도	고용허가제도
규율법률	출입국관리법	외국인노동자의 고용 및 관리에 관한 법률 출입국관리법
도입신분	연수생(2년), 노동자(연수취업자, 1년)	노동자(1년, 2회 연장 가능)
도입절차	중소기업협동조합중앙회가 연수업체 선정 법무부가 입국·체류 허가	노동부가 고용허가 법무부가 입국·체류허가
인력 모집·선발	업종별단체(중소기업협동조합중앙회 등)가 외국의 송출 기관이 모집·선발한 인력을 '일괄 배정'	직업안정기관이 관리하는 외국인구직자 명단 에서 '사업주가 직접 최종 선발'
법적 보호 근거	연수생: 외국인산업기술연수생의 보호 및 관 리에 관한 지침(근로기준법 일부조항, 최저 임금, 산업안전보건, 산업재해·의료보험) 연수취업자: 노동관계법령	노동관계법령
보수	연수생: 연수수당 연수취업자: 임금	임금
기업부담	연수생: 기본연수수당+기타수당+연수관리 비+숙식비+출국교통비 연수취업자: 기본급(임금)+법정수당(퇴직금 등)	기본급(임금)+법정수당(퇴직금 등)
지도·관리	중소기업협동조합중앙회·위탁관리회사(중소기업협동조합중앙회 지정 법인)	정부(노동부)
외국사태	없음. 일본의 기능실습제도는 형식은 유사하 나 실제 연수를 실시하므로 별개의 제도임.	독일, 싱가포르, 대만 등 대부분의 국가

고용허가제도를 실시하는 방법은 「외국인노동자의 고용 및 관리에 관한 법률」을 법제화하는 데서 찾아야 한다. 미등록 외국인노동자와 외국인 산업연수생에 대한 차별대우가 만연한 현실을 개혁하기 위해서는 현행 제도의 보완으로는 불충분하므로 별도의 입법이 필수적이다. 법률은 규제와 보호라는 양날을 지닌 칼과 같다. 따라서 「외국인노동자의 고용 및 관리에 관한 법률」에는 외국인노동자의 고용과 관리에 관한 내용과 절차를 규정하고, 노동자로서의 권리를 보장하고 그들의 인권 침해를 예방하기 위한 제도적 장치 등이 포함되어야 한다. 또한 경과 규정을 두어, 현행 산업연수생 사용업체에 대해서는 기존 연수계약기간 만료 시까지 '산업연수생'의 고용을 인정하여야 할 것이다.

이 법률의 적용 범위는 현재 정부의 관리가 거의 이루어지지 않고 있으면서 대상자가 많은 '단순기능직 외국인노동자를 고용하는 사업주'와 '당해 외국인노동자'로 한정한다. 따라서 과학기술, 예술 등 전문분야에 취업하는 외국인과 당해 외국인을 고용하는 사업주는 이 법률의 적용 대상에 포함되지 않고, 현행처럼 「출입국관리법」의 취업 관련 사증을 발급받아 국내에서 취업할 수 있

어야 한다.

한편, 한국에서 외국인노동자의 3분의 1은 중국동포다. 그들은 대한민국 정부 수립(1948년) 이전 중국으로 이주한 한인들의 후손인데, 한국정부는 그들을 철저히 '외국인'으로 대하여 왔다. 정부수립 이전에 조국을 떠난 사람들은 일제시대에 독립운동을 하거나 일제의 강제징용·수탈 등을 피해 조국을 떠났던 중국 및 구소련 동포가 대부분인데, 한국 정부는 그들을 '재외동포'의 범주에서 제외하여 차별하고 있는 것이다.

2001년 11월 29일 헌법재판소는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 대하여 헌법불합치 결정을 내렸다. 헌법불합치란 해당 법률이 위헌임을 인정하면서도 사회적 혼란을 막기 위해 법 개정 때까지 기존 법의 효력을 인정하는 것으로, 헌법재판소는 2003년 12월 31일까지 관련 법 조항을 개정하라고 결정하였다. "대한민국 정부 수립 시점을 기준으로 정부수립 이전에 조국을 떠난 동포를 수립 이후에 떠난 동포와 차별하는 것은 평등 원칙에 위배되기" 때문이다.

중국동포와 구소련동포에게 '재외동포' 자격을 인정하여 체류와 취업에서 내국인과 거의 차이 없는 대우를 해주면, 중국동포들의 불법체류와 미등록 문제는 해결될 것이다. 그러나 국내 단순기능직 노동시장의 교란을 우려하지 않을 수 없다는 점이 문제다. 그 문제를 해결하기 위하여 중국동포와 구소련동포를 차별하는 조항을 두어서는 안되며, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」의 단순기능직 취업관련 조항을 손질하여야 할 것이다. 그 수정 방향은 일정 정도의 할당량(quota)을 넘지 못하도록 '재외동포' 사증 발급을 제한할 수 있다는 조항을 시행령에 포함시키면 될 것이다.

4. 외국인노동자 정책의 전지구화와 사회운동의 국제 연대

흔히 전지구화를 미국이 주도하는 경제적 세계질서의 재편으로 본다. 이를 '자본의 전지구화'라고 한다면, 그것을 규제하는 정부 정책 역시 전지구화된 사회 환경에 적용하지 않으면 성공할 수 없다. 전지구화된 사회에서 각국의 상품과 자본은 전세계로 진출하고 있고, 해외에 거주하는 자기 민족도 겨안아야 하며, 자기나라에 들어온 외국인과도 어울려 살아야 한다. 한국 정부의 정책은 일본의 정책을 시간차를 두며 모방함으로써 '일본 아류'라는 오명을 받고 있다.

이제는 한국 정부의 정책도 '전지구적 표준(global standards)'에 맞추어야 한다. 외국인 고용허가제도는 외국인노동자에게도 「근로기준법」 상 '근로자' 자격을 부여하여 법률로 보호하는 최소한의 제도적 장치다. 싱가포르·대만·홍콩의 사례에서 보았듯이, 고용허가제도가 경제적 고비용을 초래하지도 않고, 불법체류자를 양산하지도 않는다. 또한 외국인노동자에게 내국인과 전혀 다른 권리를 부여하는 것도 아니다. 한국사회가 1997년 경제위기 이후 어려움을 겪고 있기는 해도, 적어도 이 정도 제도적 장치를 도입할 때는 되었다.

한국에서 고용허가제도가 실시되지 않는 배경 요인으로 일본이 여전히 기능실습제도를 고수하고 있다는 점을 무시할 수 없다. 아류가 정통을 넘어서기는 그만큼 힘든 일이라고 비아냥거릴 수도 있겠지만, 그것은 냉혹한 현실이다. 그것을 극복하는 길은 일본과 한국이 함께 변화하는 데서 찾아야 한다.

민주주의 국가 시민들은 적극적 참여를 통해 불합리한 정책을 합리적 정책으로 개선할 수 있는 힘을 갖고 있다. 그를 위해서는 두 나라의 사회운동이 연대하는 것이 필수적이다. 그 뿐 아니다. 한국에 외국인력을 송출하는 나라의 사회운동과도 연대하고 협력하여야 한다. 초국적자본이 주도하

는 전지구적 자본주의 하에서 한 나라 사회운동의 힘만으로 새로운 사회질서를 창출하기는 거의 불가능하기 때문이다.

참고문헌

- 설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
_____. 2000. 『노동력의 국제이동』. 서울대학교출판부.
Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Second Edition. New York: Guilford Press.
Chan, Raymond K. H., and Moha Asri Abdullah. 1999. *Foreign Labor in Asia: Issues and Challenges*. Commack, NY: Nova Science Publishers.
Cohen, Robin. 1987. *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot: Gower Publishing Company.
Corrigan, Philip. 1977. "Feudal Relics or Capitalist Monuments? Notes on the Sociology of Unfree Labour." *Sociology* 11(3):435~463.
International Organization for Migration. 2000. *World Migration Report 2000*. Geneva: IOM.
Miles, Robert. 1987. *Capitalism and Unfree Labour: Anomaly or Necessity?* London: Tavistock Publications.
Seol, Dong-Hoon. 2000a. "Foreign Workers in Korea 1987-2000: Issues and Discussions." *Kasarlan: Philippine Journal of Third World Studies* 15(1):115~138.
_____. 2000b. "Past and Present of Foreign Workers in Korea 1987-2000." *Asia Solidarity Quarterly* 2:6~31.
_____, and John D. Skrentny. 2001. "How Do International Norms Affect Domestic Politics? A Comparison of Migrant Workers and Women's Rights in South Korea." Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. Anaheim Hilton & Towers and Anaheim Marriott, Anaheim, CA, USA, 18-21 August 2001.
_____, and June J. H. Lee. 2001. "Migrant Workers' Welfare in Korea: Problems and Responses." Paper presented at the 29th Asia and Pacific Regional Conference of the International Council on Social Welfare. The 63 Convention Center, Seoul, Korea, 4-7 September 2001.
Sharma, Nandita Rani. 1997a. "Birds of Prey and Birds of Passage: The Movement of Capital and the Migration of Labour." *Labour, Capital and Society* 30(1):8~38.
_____. 1997b. "Cheap Myths and Bonded Lives: Freedom and Citizenship in Canadian Society." *Beyond Law* 17:35~61. (끝)

The Labor Policy for Foreign Workers and Their Rights to Work

In Germany, Singapore, Taiwan, Hong Kong, Japan, and Korea

Dong-Hoon Seol

Professor of Sociology
Chonbuk National University

According to the estimate by the International Organization for Migration, the number of people who work or live in other countries reaches 150 million. Among those 50-60 millions are migrant workers (IOM, 2000). It is noteworthy that even though the number of migrant workers takes small portion of 2.6 billion of the world labor force, the overall scale is tremendous. One more important fact is that migrant workers exist in the NIEs — newly industrialized economies — such as Singapore, Taiwan, Hong Kong, Republic of Korea and Malaysia, and the developing countries such as Thailand and Pakistan, let alone in the industrially developed countries such as US, Japan, Germany, and France. Nowadays people in every nation and society live along with foreign migrant workers, not just living with their own people.

'Freedom to Move to Live' and 'Right to Work' is one of the basic human rights. Also, the prohibition of discrimination based on nationality is legalized by national laws by most of the nations and enforced by the international laws including the United Nations's *Universal Declaration of Human Rights* of 1948, and the International Labor Organization's several conventions and recommendations. Mr. Isang Yun, the late Korean German composer, said "To me, nationality means just an overcoat to wear. Skin is not changed by different clothes, is it?"

Nationality, however, became a standard of discrimination as we can observe from his difficulty during his lifetime. While most of nations accept wanted labor force, they control the national border seriously to prevent unwanted influx of foreigners from poor countries. Amounts of people from developing countries desire to work in industrially developed countries and try to work even in the case that legal employment is not possible. Due to the fact, border control of developed countries is severe. The United States government promised the US citizenship for the person who report where Osama Bin Raden is. From the case, the nationality of industrially advanced countries seems so valuable in terms of economic utility. In other words, there is no nation that treat foreign workers same as its nationals.

TYPES OF FOREIGN LABOR POLICY

A state ensures its internal order by monopolizing political power. All governments control their border by regulations on the cross-border movements of people and commodity. The contents and levels of regulations are various. Most of nations including US, Japan, and Korea admit foreign workers by issuing proper visa. Through visa system, they limit the move of foreign workers and their rights of collective bargaining, and rationalize their differentiated treatment of nationals and foreigners. On the other hand, countries such as France and Germany that cannot control the flux of foreigners, differentiate rights to work from rights to live. Foreigners can enter these countries but should get permission from the government to live or work for long time. Since foreigners cannot be employed without the work permit, they are different from nationals.

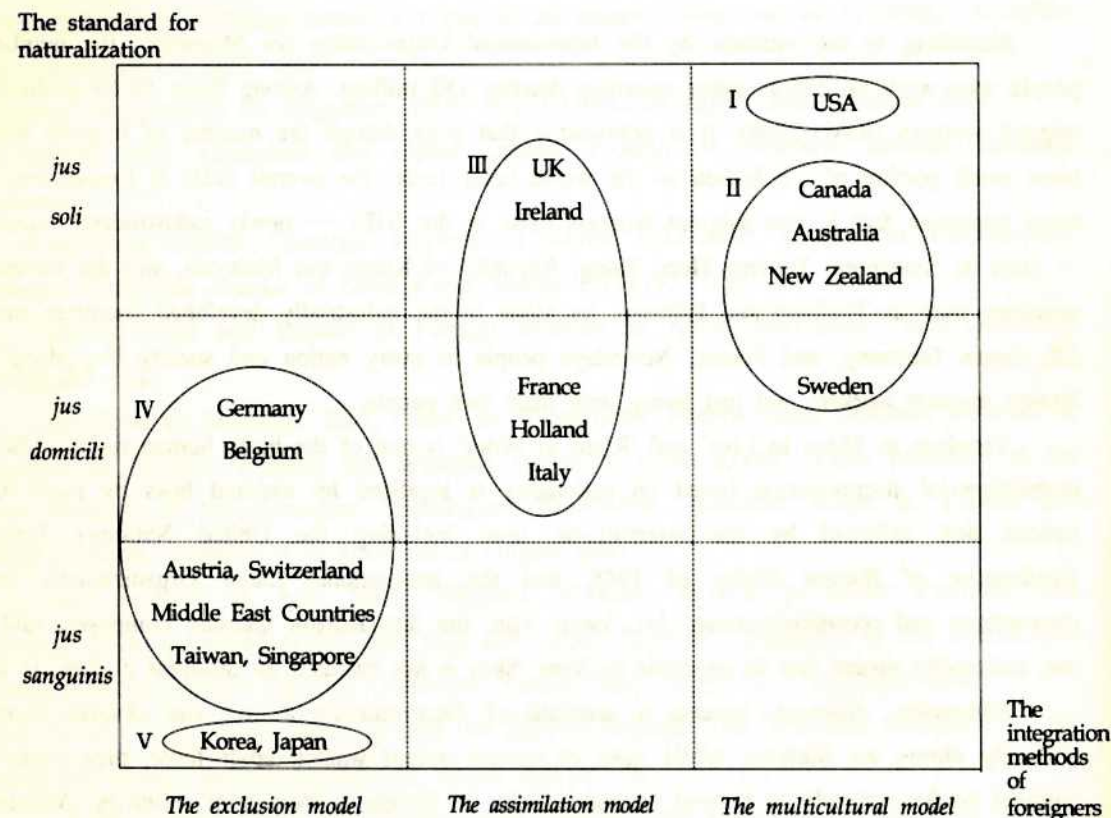


Figure 1. The Integration Type of Immigrants/Migrant Workers in Selected Host Countries

The US and Canada, the so-called classic countries of immigration, distinguish immigrants from temporary migrant workers. They treat immigrants who are permitted as permanent residents same as nationals but, discriminate temporary migrant workers by the legal device such as the immigration law (Corrigan, 1977; Cohen, 1987; Miles, 1987). By the way, countries such as Germany, Japan, Taiwan, and Korea do not accept foreigners and expect all of them to leave

after a certain period of employment without permanent settlement.

The policies for international labor flow are represented in the immigration law, departures and arrivals control law, nationality law, and citizenship law. The institutional control for entering and leaving a nation is a main valuable for determining the quantity and quality of international labor flow. Castles and Miller (1998) categorized the way to accept foreign workers by the different nations as the following three categories; the exclusion model, the assimilation model, the multicultural model.

The exclusion model admits foreign workers or immigrants only in limited economic sectors such as the 3D — difficulty, dirty, and dangerous — labor markets and never accept them in social and political sectors such as social welfare, nationality, citizenship, voting rights, and rights to be voted. The assimilation model sets it as ideal that foreign workers or immigrants totally give up linguistic, cultural, and social features of the origin countries and do not show any differences from the members of the mainstream society. The multicultural model admits and supports the culture of immigrants and sets the goal of policy as symbiosis rather than minorities' assimilation to the main society. While the exclusion model is the most exclusive attitude, the multicultural model is the most friendly one; the assimilation model is in the middle of them.

The integration of foreigners is closely related to the policy for naturalization. The exclusion model *jus sanguinis*, the assimilation model and *jus domicili*, the multicultural model and *jus soli* are strongly related. *Jus sanguinis* is giving nationality to a person whose parents are nationals of the country. *Jus soli* regards the birthplace as a standard for naturalization. And *jus domicili* considers the living place during a certain period of time as a basis.

Figure 1 shows the integration type of foreign workers in labor importing countries with two axes; one with integration methods and one with standard for naturalization. I label each of them as the American model, the Swedish model, the French model, and the Korean and Japanese model (Seol, 2000a). The reason to separate Korea and Japan in the Figure 1 is that the two nations uniquely adopt the industrial and technical training program as foreign workforce policy.

The American model

The multiculturalism or pluralism implicates giving the equal rights to immigrants and immigrant workers in every sphere of a society. Though immigrants are demanded to follow the core values of the main society, they are not forced to give up their own culture. In the classic countries of immigration, multiculturalism is the best policy for immigrants with various cultural backgrounds in order to be incorporated into the society rapidly. The necessity of changing an immigrant to a citizen reinforced the multicultural policy. If an immigrant become a voter, ethnic groups can acquire political influence. The multiculturalism, the American model, can be characterized as 'the principle of laissez-faire, admitting cultural differences and the ethnic communities.' The state in the American model does not play any role to support minorities to keep their cultures.

The Swedish model

Canada, Australia, and Sweden adopt multiculturalism as a governmental policy. Multiculturalism in these countries implies 'the main society's willing acceptance of cultural autonomy' and 'national device for minorities' equal rights.' The Swedish type multiculturalism is that the state takes an active hand helping the integration of immigrants. This model focuses on the state's intervention, which is different from the American model.

The French model

Assimilation is making foreign workers to be integrated into the receiving countries. The assimilation model permits foreigners to be 'nationals' under the condition that they are culturally assimilated. Most countries 'constructed by immigration' took the assimilation model. The US, Canada, Australia, New Zealand started from 'the exclusion model' to 'the assimilation model,' proceeding with gradual assimilation and finally adopted the multicultural model. Among the countries with high rates of immigrants, France is closest to 'the assimilation model.' France emphasizes on the fact that it is only temporarily multicultural society but it should not be permanent multicultural society. This French assimilation model is different from the German citizenship model that is based on blood. Also, it is totally different from the American model that composed its citizens by immigration.

The German model

Countries that define a nation as a blood community mostly adopt the exclusion model. Those countries have ideology of 'a nation based on blood community' rather than 'a nation of immigration.' In other words, countries with *jus sanguinis* as a naturalization standard dislike permanent settlement of foreigners. This exclusive attitude is represented in the discriminating immigration control policy and immigration policy against foreigners, controlling naturalization for foreigners. German and Austria in 1950s and 1960s blocked the possibility of accepting foreign workers as nationals at the time of labor import. In Germany that sticks to the exclusive model, foreign workers are strangers forever.

The Korea and Japan model

Korea and Japan operated the industrial and technical training program, which does not provide migrant workers with a 'worker' status based on the *Labor Standards Act* and accept them as a 'trainee.' Since some resisted that idea as exploitation of labor, the two nations enforce the working after training program that allow temporary employment. Migrant workers in Korea and Japan cannot join in labor unions and move to other companies. It is the most crucial discrimination against migrant workers.

COMPARISON OF THE RECEIVING POLICIES OF MIGRANT WORKERS IN GERMANY, SINGAPORE, TAIWAN, HONG KONG, AND KOREA

The receiving system of temporary migrant workers is a realistic representation of the exclusion model. It is created to supply the 'cheapest' and non-unionizing workforce to capitalist. Therefore, it is strongly insisted that the 'free wage labor', which defines capitalism, is limited to only nationals living in a certain territory of a state (Sharma, 1997a, 1997b). The 'unfree wage labor' — that was predicted to disappear by the advent of capitalist society — is still in the core of reproduction of capitalism (Seol, 1999:108-109).

The existence of unfree wage labor, however, does not mean that most states do not offer a legal status of 'worker' to foreign workers. Most of countries provide them with a legal status of worker, but partly limit 'the freedom to choose occupation', and set limitation to the right of organization and the right of collective bargaining. But Japan and Korean hesitate to offer even a legal status of 'worker' to unskilled foreign workers. It is rare not to give a legal status of 'workers' to foreigners who provide 'labor power' in their country in contemporary world.

I would like to compare and analyze the receiving policies of migrant workers in Germany, Singapore, Taiwan, Hong Kong, Japan and Korea in this section. Table 1 is a summary of the discussion.

The work permit system in Germany

The German policy for recruitment and management of foreign workers has four characteristics. First, the contract is concluded by the two way agreement between sending and receiving countries. Second, the government monopolizes the recruitment of foreign workers and guidance to occupations for the sake of Germans' benefits. Third, it limits areas and occupations that foreign workers can be employed based on 'nationals or European Union members' citizens priority principle.' Fourth, they issue valid work permit just for one year and control the staying period. German adopts 'rotation policy' of sending back foreign workers who stayed for a certain period.

The German government regulates non-EU alien employment with the permit for stay (*Aufenthaltsgenehmigung*) and the permit for work (*Arbeiterlaubnis*). In Germany, foreigners can obtain a work permit after getting a permit for stay. If someone is employed without a work permit, he is considered as an undocumented foreign worker. The permit to stay is enforced by the *Alien Law* and the enforcement ordinance of permit for stay for employment purpose and the work permit is regulated by the *Employment Promotion Law*, the enforcement ordinance of work permit for guest workers, and the enforcement ordinance of exceptional regulations on issuing work permit for newly imported guest workers. The work permit can be divided to general work permit and special work permit. 'The work permit' is issued to foreign workers who want a short term employment. The general work permit is issued to foreign workers just in the case that there is no proper Germans to work in special occupations and particular workplace.

Table 1. Comparison of Characteristics of Foreign Labor Policies in Germany, Singapore, Taiwan, Hong Kong, Japan, and Korea

Item	Germany	Singapore	Taiwan	Hong Kong	Japan	Korea
Responsible government body or public organization	Federal Labor Administration	Ministry of Manpower Work Permit Department	Council of Labor Affairs	Education and Manpower Bureau, Labor Department	Japan International Training Cooperation Organization (JITCO)	Korea Federation of Small Business (KFSB)
Legislation	Employment Promotion Law	Employment of Foreign Workers Act	Employment Service Act	No separate legislation	No separate legislation (Immigration Control Act)	No separate legislation (Departures and Arrivals Control Act)
Quota	No	Dependency ratio	Dependency ratio and overall quota	Review case by case except for special projects	Overall quota for trainees	Overall quota for trainees
Native worker priority in employment	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Linkage to immigration policy	No	Yes	No	No	No	No
Contract	Fixed	Fixed	Fixed	Fixed	Fixed	Fixed
Bond or levy	No	Yes	Yes	No	No	No
Wages	Open negotiation	Open negotiation	Minimum wages recommended	Median wages recommended	Minimum wages recommended	Minimum wages recommended
Health welfare	Health insurance	Health insurance	National Health Scheme	Voluntary	National Health Insurance	National Health Insurance
Income tax	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes for workers/ No for trainees	Yes for workers/ No for trainees
Occupational benefit	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation	Similar to native workers accidental & benefit, accommodation
Social services	By churches, trade unions, NGOs, and limited state subsidy	By churches	By churches, and state subsidy	By churches, trade unions, NGOs, and limited state subsidy	By churches, and NGOs	By churches, and NGOs
Trade union membership	Yes	No	✓ No	Yes	✓ No	No
Major economic sectors engaged	Manufacturing, construction, mining	Manufacturing, construction, domestic helpers	Manufacturing, construction, domestic helpers	Manufacturing, construction, domestic helpers, service sector	Manufacturing, construction, entertainment service sector	Manufacturing, construction, fishery, service sector
Major nationals recruited	Turk, Yugoslav, Italian, Greek, Poland	Malaysian, Bangladesh, Thai, Filipino	Thai, Filipino, Indonesian, Vietnamese, Malaysian	Chinese, Filipino, Thai, Indonesian	Thai, Chinese, Korean, Filipino, Malaysian, Brazilian, Peruvian	Chinese, Bangladesh, Filipino, Vietnamese, Indonesian, Thai, Mongolian

Note: I added three columns of Germany, Japan, and Korea on the Chan and Abdullah's original table (1999:109-110).

It is valid during the employment period and sometimes it is limited to maximum 3 years. The limitation in places occurs when employment is limited to a special occupation in a special workplace and when a workplace or an occupation is not specified. The latter case is valid within the sphere of employment office that permitted but, it can be extended or reduced. 'The special work permit' is 'a right to be employed freely regardless of time period, area, and occupation' for the settled foreign workers in Germany.

The special permit was adopted because of demands of employers in Germany, where the exclusion model prevails. Employers resisted against the rotation principle of returning skilled workers and newly admitting unskilled ones, so the government cannot help issuing 'the special work permit', accepting the employers' request. In 1997, Germany amended the *Employment Promotion Law* and substituted the 'work permit' and the 'right to work' for the 'general work permit' and the 'special work permit' (the *Employment Promotion Law*, Article 284, Paragraph 4, Article 285, Article 286). The *Employment Promotion Law* is applied by 'the principle of labor market complement' and distinguishes 'the work permit' with limitations in employment period, area, and occupation and 'the rights to work' without those limitations. Table 2 is a summary of the new German system.

Table 2. The Work Permit and the Rights to Work System in Germany

Item	Employment period	Permit for stay	Limitations in occupation and area	Object
Work permit	Maximum 2 years, able to extend 3 more years	Limited according to work permit	Limited occupations in a certain area	Foreigners newly entering from outside EU member countries
Right to work	Limitless	Limitless	Limitless	Permanent foreign settlers

The work permit system in Singapore

The German work permit system has been a model for foreign workers import policy of Singapore, Taiwan, and Hong Kong. These three countries noticed the breakdown of 'rotation principle' and the start of permanent settlement of foreign workers by allowing family accompaniment and extension of the staying period through the special work permit from the German case. To prevent these, the Singapore, Taiwan, and Hong Kong governments operate the 'employment permit system' to freeze foreign workers' freedom to move between work places instead of the 'work permit system,' which allows them the freedom to move.

Singapore is newly urbanized state, composed of immigration, and still accepts immigration. Skilled professional foreigners, who graduated from at least colleges and are paid by more than 2,000 Singapore dollars, are treated as immigrants with the 'employment pass' by the *Immigration Act* in Singapore. But, unskilled foreign workers paid by less than 2,000 Singapore dollars, are controlled strictly by the *Employment of Foreign Workers Act* after imported with a short term visit pass.

Until the 1990s, the import and employment of unskilled foreign workers are regulated by the *Employment Act* in Singapore. The *Employment Act* deals with Singapore workers as well as foreign workers and it is similar to the German *Employment Promotion Law*. The Singapore government ceased the *Employment Law* in order to control foreign workers efficiently in 1991 and established and enforced the *Employment of Foreign Workers Act* just for the control of foreign workers.

The work permit system in Singapore applies to simple, unskilled foreign workers, being paid under 2,000 Singapore dollars with an exception of Malaysians. The employers who want to hire foreign workers have to apply for the work permit of foreign workers at the Work Permit Department of the Ministry of Manpower. There is no regulation that an employer should get governmental permission as in Taiwan, but the work permit of foreign workers contains a name of employer (or company), address, and occupation.

Foreign workers without the work permit are regarded as undocumented workers and punished together with their employer. 'The change of workplace' is not allowed except exceptional cases. While foreign workers with work permit by the German *Employment Promotion Law* can change workplace in principle, the Singapore counterpart can do it with the consent of his employer in a rare case.

Also, the Singapore government takes the *dependency ratio system* for import of foreign workers. It flexibly controls labor demands followed by the change in labor market situation by setting maximum rate of foreign workers employment. The government limits industries and occupations that alien workforce can get involved in. Foreigners can be employed in construction, manufacturing, shipbuilding, hotel, and domestic service. After the March of 1990, the government of Singapore stopped the limitation of industries and occupations for the Malaysians. People from other countries are strongly regulated by the discriminating policies based on the origin country.

The work permit system in Taiwan

Taiwan enacted the *Employment Service Act*, and the enforcement ordinance for work permit and management of foreigners in 1992. The model of *Employment Service Act* of Taiwan is the *Employment Act* of Singapore. Taiwan government issues the employment permit for employers and the work permit for foreign workers, which has benefits of controlling the scale and occupations of alien labor import easily.

Employers who want to hire foreign workers should apply for the work permit to *Council of Labor Affairs* and will get the employment permit, followed by examination and after paying a deposit and security money for employment. The government of Taiwan asks employers to announce help wanted advertisement to native workers before the application for the employment permit and limits the permit when it is impossible to recruit among native workers. Aside from the employment permit by employers, foreigners who want to work in Taiwan should acquire the work permit issued by the central governmental institution after passing in physical examination. The work permit system in Taiwan is different from that of Germany because it limits the

freedom of choosing an occupation (changes of workplace). After an employer obtains the employment permit from the government, a foreign worker gets the work permit under the condition of being employed in a company.

Employers of all industries are not allowed to get the employment permit of foreign workers and they should go through investigation with certain qualification. 'The Foreign Workers Examination Committee' under the *Council of Labor Affairs* decides the policy of alien workforce including number of people and industries, and the committee consists of representatives of workers and managers, public service workers, and representatives from governmental institutions. The real work is done in the 'Center for Foreign Workers Control' under the *Council of Labor Affairs*. Its purpose is to control the import scale of alien workforce, considering the supply-demand of domestic labor market and in order to regulate employers of foreign workers. Employers in Taiwan can hire foreign workers for maximum 30 years, 3 years each time. Foreign workers should get the work permit through employers and it is renewed each year and can be extended to 3 years.

The *Employment Service Act* clearly states the minimum wages program for foreign workers. This can be evaluated as a proper device to guarantee employment opportunity of native workers and to prevent exploitation of foreign labor.

The work permit system in Hong Kong

Hong Kong is constructed by immigration same as Singapore, but it did not connect alien workforce policy with immigration. The government basically prohibits extension and renewal of the alien work permit, just temporarily considering the influx of alien workforce during the period of management rationalization and industrial restructuring.

Hong Kong is different from the case of Taiwan and Singapore because it does not have special laws on foreign workforce import. Since there is no laws through legislations and administrative order by governments, the decision of whether or not importing alien workforce is done in special measures of government or everyday administrative enforcement.

Except some cases for 'special events,' government examines each case and minimizes import of alien workforce. When domestic employers request for import, the government examines the cases. The Hong Kong government issues the 'employment permit' to employers who want to hire foreign workers and the 'work visa' for foreign workers to work in Hong Kong. There is no institutional device for controlling the employers' recruitment of alien workforce in Hong Kong such as the *Employment Security Bond* of Taiwan and the *Levy for Foreign Workers Employment* of Singapore.

Foreign workers in Hong Kong are treated equally same as the native workers except the following three regulations. First, they can stay only for a short time. Foreign workers can stay depending on their work, so they cannot stay forever in Hong Kong. Second, the freedom of choosing occupations is limited. Since foreign workers can work for a certain person or a company, they should work only for them. In other words, they cannot find other jobs or change

workplace. Third, unskilled foreign workers cannot seek permanent residency in Hong Kong, and invite and live with their family.

Foreign workers in Hong Kong cannot be employed in different industries, change work places, and be employed as a part-time worker. If violating these, his/her work permit will be cancelled, he/she will be deported right away, and he/she will be prohibited to work in Hong Kong forever in the same program. Same as other countries, undocumented foreign workers and their employers are punished.

Technical intern training system in Japan

Under the policy of not importing unskilled workers, Japan accepts trainees through the 'Technical Intern Training Program' (*gaikokujin gino jisshu seido*) for foreigners. The Japanese government established this system in order to make up the domestic labor shortage and to cooperate in technology transfer to less developed countries in the April of 1993. It operates based on the guide of immigration control regarding technical training program. The civil organization, Japan International Training Cooperation Organization (JITCO, *Kokusai Kenshu Kyoryoku Kiko*) is in charge of managing and operating the program.

Foreigners who want to work in Japan enter Japan with a trainee visa. They get 'training' and after acknowledged that their skills are above a certain standard by training evaluation, they can be 'technical interns' (workers) with changed visa status of 'special activity.' The staying period is total 2 years as trainee or/and a technical intern. The period for technical intern can be 1.5 times as that of training. The training period is basically within 1 year and one third of it is allocated to 'unpractical training.' Unpractical training means training except practical training and in detail, it is Japanese training in the first part, basic principle and technology training needed for practical training, education for safety and sanitation, trial products making, and mock sales. The last two thirds is allocated to 'practical training,' which means while working in the real production, sales, and services, they acquire skills, technology, and knowledge. The Japanese government admits a legal status of a 'worker' during a technical intern period and applies labor-related and social security-related laws.

It is worthwhile to note that the foreign trainees and technical interns take just small portion in the alien workforce of Japan. In 1996, the number of trainees reached 20,883 and that of employees after training was 8,624. Trainees are just 1.2 percent of total aliens of documented foreigners and over-stayers. The portion of 'technical interns' is only 1.4 percent of foreign 'workers.' This means that the industrial and technology training program is an official system for alien workforce import, but it does not function well.

In reality, the Japanese way to recruit alien workforce is issuing a 'settlement' visa to *Nikkei jin* (foreigners with Japanese descent), allowing foreign students a part-time work, and ignoring employment of undocumented workers. As a result of this expedient policy, Japan's undocumented workers reach almost 40 percent of the total foreign workers.

Employment after training system in Korea

Korea's *Employment After Training Program* is a photocopy of Japanese Technical Intern Training Program, and it changed some of it for the benefits of employers. The 'Employment After Training Program' for foreigners is a system to permit change of a status for stay. A training company recommends trainees who entered after the 1st of April in 1998 and were trained in a company more than one and half year. The chair of the Korea Federation of Small Business (KFSB) gives a status to apply for foreign trainee qualifying test. The one who passed the exam can work for one more year after his two year training period with the changed visa status from F-1 (for training) to E-8 (training employment). Foreign training employees who passed the exam and acquired the status are not called as 'workers' for one year but in fact they are treated as workers regulated by labor-related and social laws in employment relations. It can be epoch-making because the government broke the policy of 'prohibition of alien employment in unskilled work,' keeping 'trainees' rather than 'workers.' It still has many problems of the '*Industrial and Technical Training Program*' for foreigners in 1991-2000 (Seol, 2000b, 2000c).

The *Employment After Training Program* does not classify 'industrial and technical training' and 'expedient labor.' There is no report from companies or public institutions about training of industrial and technical trainees for the last 2 years, which clarifies this is just an extension of the *Industrial and Technical Training Program*. The *Employment After Training Program* is different in what it proposes from what it has done. Even though there are regulations for foreign industrial trainees by the *Departures and Arrivals Control Act* (that is functional equivalent to immigration control law), they are regulations not for companies to make trainees 'work' rather than 'train' but for real industrial training.

The Korean government failed in the control of increasing undocumented workers. At present, there are 300 thousand foreign workers in Korea and 60 percent of them are illegal. The portion of undocumented workers among total foreign workers in Korea is the world largest and higher than the second largest Japan by 20 percent. The number of undocumented workers is bigger than that of 'legal stayers' totaling documented workers and trainees. This phenomenon continued from the late 1980s when Korea started to import unskilled alien workforce. The high rate of undocumented workers reflects a failure of the *Employment After Training Program*.

KOREA'S ALTERNATIVE POLICY FOR FOREIGN WORKERS

Recently, it has been widely debated on the enforcement of work permit system of foreign workers in Korea. The work permit system can solve the problems in the *Employment After Training Program*, the present core policy of Korean alien workforce import system. of '1 year work after 2 year training'.

The main idea of work permit system is to offer a legal status of 'worker' to foreigners and to use them legally. It is not easy for Korea to control the influx of foreigners as the year 2001 is 'Visit Korea Year 2001' (<http://www.2001visitkorea.com/english>). The best way is providing a

systemic workforce supply program for small and medium sized businesses without undocumented workers. Korea should prepare for the time of North Korea's labor force influx. It does not have to stick to the Employment After Training Program. The introduction of a new system is necessary because of the troublesome employment after training system.

Table 3. The comparison of the current and the alternative policy for foreign workers in Korea

Item	Employment After Training Program	Work Permit Program
Responsible government body or public organization	Korea Federation of Small Business	Ministry of Labor
Legislation	No separate legislation (Departures and Arrivals Control Act)	Employment of Foreign Workers Act
Legal status of foreigners	Trainee for 2 years, worker (employee after training) for 1 year	Worker for 3 years

To overcome problems in the present *Employment After Training Program*, it is urgent to establish a new policy for alien workforce based on practical use. The international society admits the Industrial and Technical Training Program and its revised version, the Employment After Training Program, as a system of Korea's 'unskilled alien workforce' import. It is deceptive to say that Korea operates the Employment After Training Program in order to avoid influx of unskilled workforce. The *Work Permit Program*, which offers a worker status to foreigners working in the country, is improved one to secure the needed workforce for companies in domestic industries. It is not a revolutionary idea of opening the closed labor market to foreigners.

The Work Permit Program is one of widely used systems among the industrially advanced countries in order to rebuild an expedient policy of alien workforce import. The government controls alien workforce efficiently by issuing a work visa (or a work permit) to foreign workers and an employment permit to employers. As the current Employment After Training Program has some parts of this system, it can be said that it is a kind of Work Permit Program. The difference is that under the work permit system foreign workers are 'workers' by the *Labor Standards Act* from the beginning, not 'trainees' for 2 years.

The core of the work permit system is increasing clarity and efficiency in workforce import by putting alien workforce import in charge of 'public institution', not in the hand of the Korea Federation of Small Business. Considering the company's position of using undocumented workers, it supplies alien workforce legally except some cases such as smuggling. For the workers who lost workplace, it guides them to leave after certain grace period. Then the policy of Korean government for undocumented workers can be changed from 'neglect and silent approval' to 'intensive management and control.'

The know-hows to conduct the work permit program can be found in the legalization of the

Employment of Foreign Workers Act. Complement to the current system is not enough. Additional legalization is mandatory to improve discriminations against foreign workers and foreign industrial trainees. Laws are like a knife with two sides, regulation and protection. Therefore, the contents and process of employment and management of foreign workers should be defined and institutional devices to protect and prevent violations to their rights should be included in the law of employment and control for foreign workers. The employment of 'industrial technical trainees' should be secured until the expiration date among industries that currently use trainees.

The application of this law is limited to 'employers of unskilled foreign workers' and 'foreign workers.' Employers in professional fields such as science, technology, and art are not included, and foreign workers in these fields can be employed with a work-related visa by the Departures and Arrivals Control Act.

About one third of foreign workers in Korea is Korean Chinese. They are descendents of emigrated Koreans before the founding of the Republic of Korea (1948). The Korean government treated them as 'foreigners.' Those who left Korea before 1948 are mostly Korean Chinese or Koreans in the ex-Soviet Union, involved in independence movement or in order to avoid the enforced labor, conscription, and exploitation by colonial Japan 1910-1945. The Korean government has discriminated against them excluding them in the visa category of 'overseas Koreans.'

The Constitutional Court of Korea decided the *Act on Immigration and Legal Status of Overseas Koreans* as improper on November 29th of 2001. The law should be amended soon and can be allowed only until the revision for the purpose of preventing social disorder. The Constitutional Court set the deadline as December 31st of 2003. The reason is that "it is against the principle of equality to discriminate overseas Koreans who left before the founding of Republic of Korea, and the one who left after 1948."

If the Korean government treats Korean Chinese or Koreans in the ex-Soviet Union equally as natives in terms of stay and work, illegal stay and stowing away of Korean Chinese will disappear. However, it might bring disorder in the domestic unskilled labor market. To solve the problem, the government should not make any discriminating items against Korean Chinese or Koreans in the ex-Soviet Union and should edit the section of employment of unskilled work in the *Act on Immigration and Legal Status of Overseas Koreans*. It had better include limitations in issuing 'overseas Koreans' visa below certain quota.

GLOBALIZATION OF THE POLICY FOR FOREIGN WORKERS AND INTERNATIONAL SOLIDARITY OF SOCIAL MOVEMENT

Globalization has being seen as reorganization of economic world order led by the US. This can be called as 'globalization of capital' and the governmental policy cannot succeed without being adapted to this globalized social environment. In the globalized society, the goods and

capital of each state move into the world market, and states should take care of their overseas nationals, along with living with foreigners in their own territory (Seol and Skrentny, 2001). The foreign labor policy of Korean government has been criticized as photocopying the Japanese counterpart.

The foreign labor policy of Korean government should take global standards. The Work Permit Program for foreigners is a minimum device to give foreigners a status of 'worker' in the Labor Standards Act and protect them by the laws. From the case of Singapore, Taiwan, and Hong Kong, the policy does not need high cost in economic aspect and did not yield illegal stayers. After the economic crisis of 1997, Korea still has difficulties, but it is mature to adopt this institutional device.

One reason of not adopting this policy is that Japan still adheres to the Technical Intern Training Program for foreigners. It is hard for a photocopy to overcome an original one. As a solution, both Korea and Japan should be changed.

In democratized society, citizens's active participation is so powerful that can change irrational policy to rational one. It is necessary that social movements in both states unite. Solidarity and cooperation with the labor sending countries to Korea is also needed because it is impossible to create a new social order under global capitalism led by supernational capital with one nation's social movement.

REFERENCES

- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 1998. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Second Edition. New York: Guilford Press.
- Chan, Raymond K. H., and Moha Asri Abdullah. 1999. *Foreign Labor in Asia: Issues and Challenges*. Commack, NY: Nova Science Publishers.
- Cohen, Robin. 1987. *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- Corrigan, Philip. 1977. "Feudal Relics or Capitalist Monuments? Notes on the Sociology of Unfree Labour." *Sociology* 11(3):435-463.
- International Organization for Migration. 2000. *World Migration Report 2000*. Geneva: IOM.
- Miles, Robert. 1987. *Capitalism and Unfree Labour: Anomaly or Necessity?* London: Tavistock Publications.
- Seol, Dong-Hoon. 1999. *Foreign Workers in Korean Society, 1987-1998 (Oekukin nodongja wa hankuk sahoe)*. Seoul: Seoul National University Press.
- _____. 2000a. *Global Capitalism and International Labor Migration (Nodongryok eui kukche idong)*. Seoul: Seoul National University Press.
- _____. 2000b. "Foreign Workers in Korea 1987-2000: Issues and Discussions." *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies* 15(1):115-138.

_____. 2000c. "Past and Present of Foreign Workers in Korea 1987-2000." *Asia Solidarity Quarterly* 2:6-31.

_____, and John D. Skrentny. 2001. "How Do International Norms Affect Domestic Politics? A Comparison of Migrant Workers and Women's Rights in South Korea." Paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. Anaheim Hilton & Towers and Anaheim Marriott, Anaheim, CA, USA, 18-21 August 2001.

_____, and June J. H. Lee. 2001. "Migrant Workers' Welfare in Korea: Problems and Responses." Paper presented at the 29th Asia and Pacific Regional Conference of the International Council on Social Welfare. The 63 Convention Center, Seoul, Korea, 4-7 September 2001.

Sharma, Nandita Rani. 1997a. "Birds of Prey and Birds of Passage: The Movement of Capital and the Migration of Labour." *Labour, Capital and Society* 30(1):8-38.

_____. 1997b. "Cheap Myths and Bonded Lives: Freedom and Citizenship in Canadian Society." *Beyond Law* 17:35-61.

이주노동자의 권익을 위한 국제네트워크와 연대 및 활성화 방안

May-an C. Villalba

필리핀 UNLAD Kabayan Foundation 소장, ILO 국제이주노동자문제위원회 위원

I. 네트워크이란?

오늘날 비즈니스, 마케팅, 개발사업 등의 조직운영에 있어서 네트워크는 필수가 되었다. 네트워크는 대부분의 비정부 차원 조직의 프로그램 활동의 표준이 되어왔다. 지금의 컴퓨터 시대에서 네트워크는 컴퓨터, 프로그램, 데이터 등을 연결 해주고 있다. 네트워크는 서로의 시스템을 가로 지르며 상호작용이 용이하도록 하는 링크로써 정의된다. 이주는 지리적, 문화적, 언어의 장벽을 넘어서 사람, 시스템, 운영 등을 연결시키므로 네트워크는 특히 우리와 같은 이주 단체들에게 광범위하게 적용되고 이해된다. 국내의 네트워크화는 우리에게 피할 수 없는 중요한 것이다. 네트워크가 없는 일도 할 수 없는 것이 현실이다. 그리고 이주 문제에 있어서 우리는 네트워크에서만 멈출 수는 없다. 이주 노동자의 노동권 보장 및 여타의 문제들에 대해 강연하기 위해서 우리는 그 이상을 넘어가야 한다. 연대의 결성과 힘 기르기 이 주제에 대해 뒤에 상세하게 설명할 것이다.

II. 네트워크를 위한 전제

이주의 이슈 및 문제는 국내외적 뿌리를 가지고 있다. 이러한 문제들에 대한 해결책은 반드시 국내외적 컨텍스트 속에서 찾아져야 한다. 세계화는 이 문제가 가시화 되고, 세계적으로 이슈화 되는 것을 가능케 했다.

이주를 보내는 나라들의 빈곤과 실업의 상태는 많은 사람들로 하여금 직업 찾기가 자기나라보다 좀더 쉬운, 즉 외국에서 직업을 찾도록 강요하고 있다. 이러한 경향은 이주 노동자를 정당하게도 혹은 노예처럼도 다룰 수도 있는 나라들의 정부 정책과도 관련이 있다. 국가적 차원에서의 인구의 유동성은, 이주를 보내는 나라이건 받는 나라이건, 이주 문제 해결의 근본이다.

이주를 보내는 나라들은 자기네 나라안에서 직업과 정당한 임금을 제공 하므로써 문제를 해결할 수 있다. 이주를 받는 나라들은 국내의 노동자들에게 평등한 권리를 부여 하므로써 문제의 해결을 도울 수 있다.

이 문제에 대한 국제적 추세는 이주 노동에 대한 처우의 국제 기준의 공식화 및 강제적 실행과 관계가 있다. UN과 ILO가 선두에서 그 문제들과 관련해서 노력하고 있다. 하지만 이러한 국제기준이라는 것이 할 수 있는 최선은 각 국가들에게 설득적으로 영향을 미치는 것 뿐이다. 이주 노동자의 법적 보호에 있어서 기본적 실권자와 이주 노동자 문제의 즉각적 해결의 윤리적 짐을 진 자는 바로 그 이주 노동자들을 받아들인 국가들이다. 그 국가들이 국제조약을 받아들이고 인지하

도록 만들기 위해서, 네트워크는 강제적으로라도 밀어 부쳐서 만들어져야 한다.

오늘날 이주를 보내는 나라나 받는 나라의 정부는 이주 노동자를 보다 큰 금전적 이익을 내기 위해 고용되거나 팔릴 수 있는 무역상품 정도의 경제요소로서 간주한다. 이주 노동자 수출국들은 아마도 이주 노동자를 경제영웅이라고 높이 칭송할 지도 모른다. 또 가장 도움이 필요한 몇몇에게 서비스를 제공할 지도 모른다. 그러나, 부패와 이기심은 그들 본토에서 조차 그들이 필요한 보호를 받는 것을 방해하고 있다. 결국 그들의 최고 관심사는 이주 노동자들이 본국의 은행으로 송금하는 돈이다. 몇몇 이주 노동자 수출국은 그들이 다른 나라에 비해 경쟁력이 약화될 것을 두려워한 나머지 이주 노동자들의 인권이 희생되는 것에 대해 외면한다. 그 예로 필리핀은 이주 노동자에 대한 마그나 카르타 조약속에서 아주 꼼꼼하게 국가적 정책으로서의 이주를 부인하고 있다. 그러나 그것은 해가 갈수록 사람들이 더욱 더 해외에서 일을 하도록 부추기고 있다.

이주 노동자를 받는 나라들은 이주 노동자를 받아들임에 있어 이중적 정책을 유지한다. 숙련공이나 필요가 있는 이주 노동자들은 국내 노동자에게 주어지는 경제적, 정치적 권리를 부여 받는다. 심지어 거주, 시민권 조차 받는다. 다른 한편, 숙련공이 아닌 자 들은 그렇지 못하다. 그런 노동자들은 보통 국내 노동자들과 만나거나 함께 있는 것도 금지되고 있다. 싱가포르의 여성 이주자들에게 정기적 임신 테스트를 받도록 강요하는데, 이것은 자국민과 외국인간의 결혼을 확실히 막기 위한 것이다.

III. 네트워크가 할 수 있는 것은 무엇인가?

변호 및 로비

국제적으로 몇몇 나라에서 이주 노동자의 권리 보호 및 인간의 존엄성 천명 등의 중요한 발전들이 이루어졌다. 최근에 까지 이주 문제에 대해 아주 조금의 관심이 주어졌었고, 이주 노동자 문제를 해결하는데는 더 적은 주의가 기울어져 왔었다.

이주를 보내는 나라나 받는 나라에서의 NGO들과 이주 조직들간의 정보교환은 그들이 데이터나 확실한 경험들을 함께 묶는 것을 가능하게 했으며, 그것은 이주 노동자들의 사회보장 향상 및 권리의 보호 서비스, 합법적 변호, 로비 등의 백업 구실을 한다. 결과적으로 법 규정이나 다른 수단들을 통해서 이주 노동자들을 보호하는 쪽으로의 주목할 만한 발전이 이주를 보내는 나라와 받는 나라 양쪽 정부에서 이루어 졌다.

많은 이에게, 이주 노동자는 가정애, 공장애, 비즈니스 설립의 비밀 장소등에 갇힌 얼굴 없고 이름도 없는 대중으로 남아 있다. 그러나 그들이 바로 이주 노동자를 보내는 나라나 받는 나라의 경제와 삶을 원활하게 돌아가게 만드는 보이지 않는 손 들이다. 그들은 합당한 법적 서류가 없는 까닭에 인간으로서 그리고 노동자로서 그들의 권리와 권위를 부인 당한 채 그저 그림자처럼 움직이는 사람들이다. 그들은 눈에 띄지 않도록 만들어져 왔다. 1990년의 걸프 전쟁때, 중동에 있었던 수천명의 이주 노동자들이 쫓겨 났으며 더 많은 사람들이 탈출하기 위해 스스로 그곳을 떠났다. 그리고 그곳에 남아 있던 사람들에게 행해진 학대나 그들의 상황에 대한 공식적 보고는 없었다. 전쟁 후 UN의 노력으로 조용히, 몇몇 희생자와 그들의 가족에게 보상이 주어졌다.

1994년 이집트 카이로에서 있었던 UN의 ICPD(인구와 발전에 대한 국제 컨퍼런스)에서 이주에 대한 이슈 및 이주 노동자의 상황들이 국제적 안전의 중요사항으로 대두되기 시작했다. 그것은

고마운 일이지만, 가족의 재연합에 대해 강력한 반대를 했던 오스트랄리아나 뉴질랜드와 같은 노동 수입국에 대해서는 고맙지 않았다. 이 논쟁 때문에, 다른 정부들이나 NGO들은 이주 및 이주 노동자들에 대해 좀더 인식하게 되었고 사실 이러한 것들이 바탕이 되어서 UN에는 이주 노동자와 그들의 가족의 권리 보호를 위한 컨벤션이라는 것도 생기게 되었다.

공식적 컨퍼런스 밖에서는 한 소규모의 이주 서포트 그룹이 함께 모여 UN 이주자의 권리 컨벤션의 비준을 위한 캠페인을 이끌며 MRI(국제 이주자의 권리) 라는 단체를 확립했다. 이때는 단지 4개의 비준 만이 있었다. MRI(국제 이주자의 권리)는 더 많은 조직들과 스스로를 연결하면서 일해 왔다. 여성 운동과 연관해서 이민 및 여성인력수출(trafficked women)의 문제는 1995년 베이징에서 열린 제4회 세계 여성 대회에 상정 되었다. 인종차별 및 차별대우에 대항하는 그룹들과 함께, 이주 노동자의 문제가 인종 차별 주의에 반대하는 덜반(Durban) 세계 대회에 상정 되었다. 한 국제 운영 위원회는 캠페인을 위해 많은 지구촌에서 다양한 수준의 사람들을 데려왔다. 오늘날, 19개 국가단체의 비준 및 동의가 있다. 이 대회가 힘을 발휘 할 수 있도록 하기 위해서는 즉, 국제법의 한 부분이 되기 위해서는 하나 더, 단지 하나가 더 필요하다. 우리는 이 하나를 더 얻어야만 한다.

국내, 국제적으로 이주 문제에 변화를 가져온 것은 무엇보다 이주 서포트 그룹들과 이주 조직들의 변호의 노력이다.

1995년, 필리핀 정부는 이주 노동자를 위한 마그나 카르타를 제정했다. 이 법령은 통과 되었고 다음의 두 가지 강력한 이유로 서둘러 졌다.: 싱가포르 정부에 의해 행해진 한 필리핀 노동자의 플로 컨템플레이션(Flor Contemplacion)에서의 교수형으로 절정에 이른 필리피노 이주 노동자들의 희생과 그리고 국제적으로 네트워크화 된 조직들에 의해 그것이 가시화 되었다는 것이다.

인도네시아 정부는 몇 년 전 이주자들에 대한 보호의 책임을 리크루잇 에이전시에 떠맡겼으나, 이제는 여성 문제부 및 인력부를 통해 인도네시아인 이주 조직들 및 NGO들과 진지한 대화에 나서고 있다.

홍콩에 있는 이주 여성들에 의한 공동의 로비 및 태국에 있는 여성 NGO가 태국 정부에 압력을 가했고, 그 결과 외교사절단 안에 노동주재 사무관이 설치 되었다.

바로 여기 이 나라에서 이제야 한국에 있는 이주 노동자들이 그 어떤 이익과 보호를 받는다 고 하는 것은 여러분들에게 그 책임이 있다.

그러나 이전에 언급했듯이, 근본적 책임자는 국가 정부들이다. 국가적 차원에서 이주 그룹들은 더 나은 법의 제정 및 인권에 대한 정부 참여의 이행을 위해 계속 노력해야 한다. 그 첫 단계는 정부에 의해 조직된 참여 단체에 대한 경각심이다 즉, 어느 국제 컨벤션, 참여 단체가 비준된 단체인가 하는 것이다. 그들의 하는 일과 정부 위반 사항을 밝히는 것 등을 모니터 하기 위해 이러한 국제 기구 및 기준들을 이용한다.

일본에 있는 NGO와 여성 그룹들은 UN의 합당한 단체나 에이전시에 대해 그들의 정부가 이행하는 것에 대해 대안적 보고를 하므로써 활발하게 그들의 정부를 모니터 하고 있다. 비록 일본은 1990년 이주자의 권리대회를 비준하지 않았지만, 이주 및 서포트 그룹들은 다른 기구들의 규정 등을 이용하고 있는데, 그것들은 일본 정부가 가담하고 있는 시민 및 정치적 권리에 대한 국제 기구, 아동 권리에 대한 국제기구, 인종차별에 대항하는 국제기구 등으로써 이주 노동자에 대한 공정치 못한 차별 대우에 대해 문제를 제기 하기 위한 기구들이다.

다양한 국제 회의에서 쏟아져 나오는 행동 프로그램의 이행을 모니터할 국제 감시 단체가 조

직될 지도 모른다. 여성들의 국지, 국제적 그리고 국제 네트워크는 베이징에서 있었던 제4회 세계 여성 대회의 행동강령에 대한 정부들의 이행을 모니터 하는데 가장 활동적 이었다. 이주에 있어 우리와 즉각적으로 관련되어 있는 것은 인종차별에 반대하는 덜반(Durban) 행동 프로그램 세계대회의 이행에 대한 정부의 작업을 모니터하는 것이다. 이 프로그램은 이주 노동자와 그들의 안전에 대한 몇 개의 섹션들을 포함하고 있다. 그것은 분명하게 국가들은 사회보장을 포함해서 이주 노동자들의 권익을 보장하기 위한 모든 가능한 수단을 취할 것을 명시하고 있다.

감시단체는 이주자 문제와 이주 노동자 문제를 다루는 그러한 부분에 중점을 두는 많은 인권 그룹과 이주자 권리 그룹의 하나의 네트워크가 될 수 있다.

이주 노동자의 가시화를 좀더 불러 일으키기

우리 앞에 놓인 도전은 이주 노동자를 더욱 가시화 시키는 것이다. 호스트 국가의 경제에 대한 이주 노동자들의 공헌의 양과 가치에 대한 연구는 이주 노동자의 가시화를 증대시키는데 기여하게 될 것이다. 연구자들과 학문적 전문가들의 공동 연구는 이주 노동자들이 본국과 호스트 국가에게 어디에서, 얼마나 많은 공헌을 하고 있다는 것에 대해 세부적으로 분명하게 보여줄 것이다. 만일 호스트 정부가 이주 노동자에게 부여하는 visa 수수료로부터 얼마나 돈을 벌고 있는지 알려진다면 이주 노동자에 대한 대중의 인지도가 올라갈 지도 모른다. 또는 얼마나 많은 중소기업체들이 훈련생들을 고용하므로써 돈을 절약하는지, 또는 이러한 기업들이 큰 기업으로 성장해 그들 국가의 생산성에 공헌하는지 말이다.

한편, 만일 대중이 얼마나 많은 수의 이주 노동자들이 해외에서 일하는 동안 죽었는지 또, 그런 경우에 대한 세부 사항에 대해 안다면 이주 노동자 문제의 가시화에 도움이 될 지도 모른다. 또는 얼마나 많은 이가 신체적, 정신적 장애를 얻어 집으로 돌아 왔는지 그것이 그들의 가족에게 그들을 돌봄으로써 얼마만한 대가를 치르게 하는지, 이주 노동자를 보내는 나라가 헬스케어에 드는 비용등을 안다면 말이다.

이러한 연구를 하기 위해서 그리고 대중에 그런 것들에 대한 주의를 집중케 하기 위해서는 학문적 전문가들과 미디어에 종사하는 사람들과 함께하는 네트워크가 필요하다. 많은 연구자들 그리고 학자들은 이주, 표면상의 정책 수립, 이론과 인간적이고 정당한 이주체도로 이끌 것이라고 우리가 희망하는 평형 정책들의 수립에 대한 주제들에서 흥미를 발견했다.

빠른 반응, 신속한 조치

이주 노동자들 하는 일의 대부분은 3D job이라고 일컬어지는데, 그것은 학대, 부상, 사고, 질병, 여러 모양의 문제와 고통등을 수반하는 직업들이다. 그러한 불행한 환경속에서, 신속한 조치는 종종 삶을 보전하고 이주자와 그들의 가족 모두의 고통을 짧게 할 수 있다. 실종된 이주자를 찾고, 돌아갈 능력이 없는 노동자를 집으로 보내기 위한 기금을 모으고, 심지어 혼합된 혈통의 아이들이 그들의 아버지와 재결합이 되기도 한다. 네트워크를 통해 신속하게 정보를 전하고 개개인과 이주 노동자 그룹에게 합당한 힘을 가진 기관 등을 알려주는 것 등이 얼마나 그들을 보호하고 그들의 안전을 확보하는가에 대해서는 거듭, 거듭 증명되어 왔다.

IV. 힘과 연대의 증진

무역연합과 함께

세계화의 진짜 힘은 경제이다. 첫째, 투자와 무역은 자본을 받는 나라들의 노동자들과 자본을 보내는 나라들의 노동자들을 연합 시킨다. 노동에 의해 생산된 자본은 임금 및 투자라는 형태로 국경을 넘어 공헌한다. 노동 통합의 또 다른 중요한 사실은 노동의 이주이다. 그것은 보내는 나라의 노동과 호스트 국가의 노동 속에서 노동자가 만난다는 것이다. 노동의 통합은 각 나라의 노동자 사이의 불평등과 충돌, 즉 임금의 차별 등을 표면화 시킨다. 둘째로, 차등적 노동 기준은 더 쉽사리 드러난다. 노동 이주는 같은 임금 및 근로조건, 그리고 반론의 여지가 없는 차별을 드러내며 국제적, 인종 차별에 근거한 근로 조건들 아래 외국인 노동자와 국내 노동자를 함께 놓아 두는 것이다.

국내 노동자나 이주 노동자 모두에게 노동의 이슈는 직업과 권리에 대한 보장이다. 이것들을 얻기 위해, 네트워킹은 연대 및 힘을 증진시켜 나아가야 한다. 연대 결성의 논리는 이주 노동자의 편에서 전략적 연대로 연합하는 것이다. 이것이 무역 유니온이고 그것의 전략적 연대는 노동자들이다. 대체로, 무역 유니온은 이주 노동자를 그들이 어렵게 얻은 유니온의 승리를 위협하는 존재로 생각한다. 그들은 이주 노동자들이 임금의 가치를 하락 시키고 국내의 노동자들이 그 이용을 어렵게 하도록 사회적 부의 자원을 고갈 시킨다고 믿는다.

국내 무역 유니온은 흔히 수입노동에 대해 반대하며 그들의 무역 유니온에 외국인 노동자를 멤버로 들이는 것을 반대한다. 이러한 구분이야말로 노동수입 국가에 있어서, 부정의와 차별을 일으키는 것이다. 자본과 정부는 국내 노동자가 이주 노동자에 대항해 싸우게 만든다.

국내의 노동자들 사이의 연합연대와 결속을 다지기 위해 노동 유니온은 몇 가지 사실들을 인지하고 그들 멤버들을 교육할 필요가 있다.

첫째, 무역 유니온은 노동이 어느 곳에서나 생산에 있어서의 중심적 요소라는 것을 인지해야만 한다. 노동은 국적, 신념, 성별에 개의치 않고 고용되는 생산에 있어서 변하지 않는 요소이다. 노동자는 항상 최종 착취 대상이고, 그들은 보호 되어야만 한다. 왜냐하면, 한 노동자의 착취는 곧 모든 노동자들에 대한 착취이기 때문이다.

둘째로, 모든 나라의 노동자에 반해서 배열된 자본의 힘에 반대해 투쟁하는 것은 모든 노동자의 의무이다. 자본가의 관심사는 흔히 노동자의 조건들을 희생 하므로 해서 이윤을 창출하는 것이다. 노동자들이 자본의 이익을 수단으로 하는 것은 당연하다.

셋째로, 노동자는 글로벌 안목을 가져야 한다. 노동자들이 그들의 특별한 국가가 그들의 권리를 보장하기에 충분하다고 믿는 것은 자기가 자기를 죽이는 것이다. 사실, 자본은 모든 곳의 자원과 싼 노동으로 이윤을 내기 위해 국가들 사이에 약점들을 이용하여 운영된다. 그러므로 타국에서든 또는 한 국가 내에서 다른 국적을 가진 자에게든 학대가 있을 때 노동자가 자본(가)에 대항해 싸우는 것을 멈출 필요는 없는 것이다. 왜냐하면 노동자는 자본이라는 연대로 서로 연결되어 있기 때문이다.

넷째로, 노동 유니온은 노동 평등의 사실을 인지해야 한다. 노동의 가치는 인종, 언어, 종교 선택 등으로 인해 축소되는 것이 아니기 때문이다. 이러한 근거에서 다른 사람에 대한 차별은 인종차별 정책이다.

다섯째로, 무역 유니온은 노동자의 권리 보호를 위해 자국 국가의 자본을 강화 시키는데 애써야 한다. 자유화, 개별화, 구조적 조화 프로그램등을 통해 자국의 자본을 공격하는 것은 스스로를 보호할 능력에 대한 공격이다. 노동자는 국가로 하여금 노동의 값과 비율을 지정하는 자유시장의 요구에 맞서 노동자를 위해 노동 조건과 정당 임금의 안전 선을 결정하도록 계속해서 밀어 부쳐야 한다.

여섯째, 노동자는 공장의 최종결정 프로세스에 좀더 참여하도록 해야 한다. 왜냐하면 이 프로세스가 직접적으로 노동자의 상황개선에 영향을 주기 때문이다. 무역 유니온이 순전히 국제 노동 이슈에 대해서만 일을 하는 것은 긴 안목에서 그들에게 손해를 줄 뿐이라는 것을 이해해야만 한다.

V. 본국에서의 경제 안정

본국에서의 경제적 불안정이 사람들을 이주 노동자로 만든다. 그것은 필연적으로 취업 기회의 부족과 낮은 임금에 관련되어 있다. 그것은 노동 수출 국가의 투자의 부족에도 연결되어 있다. 가난과 실업이 있는 한 위험하고 불안정한 단기 계약을 통해 해외로 가려는 남녀는 넘쳐 날 것이다.

이주 노동자가 본국에서의 그들의 직업과 미래의 안정성을 추구하기 위해 일한다는 것이 가능할까? 이것이 바로 필리핀에 있는 MS-AI(대안 투자를 위한 이주자들의 저축)가 하고 있는 것이다.

이주 노동자가 적은 규모의 저축자들 가운데 더 저축을 발생시키고, 그것을 이용해 자국과 그들 자신의 공동체에 투자할 능력이 더 있다는 것은 증명된 바이다. 자국에 투자된 이주 노동자들의 저축은 외국인 투자와는 다르다. 그것은 경제사정이 나빠진다고 빠져나가지는 않을 것이다.

지난 30년간, 필리핀 이주 노동자들의 송금은 외국인의 직접 투자의 유입을 훨씬 능가하는 외화의 가장 큰 자원으로 성장했다. 그것은 특히 서비스 분야의 많은 기업들을 활성화시킨 책임이 있다. 그러나 이러한 송금들은 크게 조직화되지 못했고, 뿔뿔이 사라졌으며, 소비재에 소비되어 버렸다. 그러나 송금의 투자 자원으로서의 가능성과 생산적 쓸모로 바뀔 수 있는 가능성은 크다. 그 송금들은 조직화될 수 있고 국내 경제 성장을 위한 엔진이 되도록 이용될 수도 있다.

이 프로젝트를 위해 네트워킹은 전에 없이 중요하다.

1. 협력적 관계의 형성

첫째는 이주를 보내는 나라, 받는 나라 양쪽에서 MS-AI의 NGO 옹호자들 사이의 관계를 쌓는 것이다.

2. 해외 이주 노동자 및 자국 내 공동체의 교육

MS-AI 옹호 단체 들과 NGO들은 세계화에 대해서 이주 노동자들에게 이주의 뿌리, 역동성, 경제성장과 재건등에 대해 교육해야 한다.

3. 본국에서 그들 자신의 공동체 속에서 수입을 발생시키는 프로젝트를 함께 건립 한다는 새로운 구조 형성 아래 해외 이주 노동자와 그들의 가족간의 링크 강화의 재확립.

4. 자국 공동체에서의 기업 설립하기

윤라드-커베이언은 가족들이 기업을 설립할 수 있도록 기술적 그리고 다른 보조적인 것들을 제공한다. 가족들은 자국 정부로부터 보호 지원이 되는 근거가 되도록 조직된다.

MS-AI를 5년간 해오면서, 운라드-카베이연은 오백만 필리핀 달러를 발생시키도록 도왔으며 자국의 몇 개의 소규모 기업에 투자되도록 하였다. 그것은 200개 이상의 직업을 창출했으며 이주 노동자 가족들을 위한 수입을 벌고 있다.

이 프로젝트가 국가 경제에 영향을 줄 수 있기 까지, 전역의 네트워킹은 길고도 험한 길이 될 것이다. 그러나 그것은 이주자와 그 가족들에게 자국에서도 안전성을 성취할 수 있다는 사고와 의식을 재 지도하고 영향을 미친다.

Networking and Building Strength Address Strategic Needs of Migrant Workers

by May-an Villalba

*Unlad-Kabayan Migrant Services Foundation, Inc.,
Quezon City, Philippines*

I. What is networking

Networking has become integral to operations of many organizations nowadays, in business, marketing, and development work. It has become standard program-activity of most non-government organizations. And in this age of computers, networking is linking up computers - programs, data, A network is defined as a link that facilitates interactive operations, of systems crossing each other. Especially for us, in migration circles, networking is understood and extensively applied because migration has linked people, systems and operations across geographic, cultural, language boundaries. It is compelling and inevitable for us to network nationally and internationally. The reality is that we cannot do without networking. And in migration, we cannot stop at networking. To address labor security and other problems in migration, we need to go beyond building strength, and building alliances. I will elaborate on this later.

II. Premise for networking

The issue and problem of migration has national and international roots. The solution to these issues and problems, necessarily have to be sought in the national and international contexts. Globalization has made possible for the issue to become visible and to be addressed in a comprehensive way all over the world.

The national aspect is very much related to poverty and unemployment conditions in the sending countries which compel many to seek work often where it is more available, that is overseas. The national aspect is also very much related to the policy regime of the receiving state, which may treat migrant workers fairly or as slaves. Mobilization of people on the national level, whether in the sending or receiving countries is fundamental to solving the problems of migration.

Sending countries can solve the problem by providing jobs and fair wages at home.

Receiving countries can help solve the problem by providing equal rights between local and foreign workers.

The international aspect of the problem refers to the formulation and enforcement of international standards in the treatment of migrant labor. Both the United Nations and the International Labor Organization are at the forefront of this effort. But international standards at best only have a persuasive impact on states. The fundamental player in the legal defense of migrant workers and the one with the greatest ethical burden for the solution of immediate migrant worker problems are the nation states who host them. In order that nation states are made aware and adopt international standards, networking must be done to put pressure on the ground level player.

Up to today, governments of both sending and receiving states' regard migrant workers as economic factors, little more than commodities to be hired or sold for the greatest monetary returns. Sending states may extol the virtues of migrant workers as new economic heroes and provide services to some of those who are in most need, but corruption and self-interest largely prevent migrant workers from receiving the protection they need even at home. In the end, the bottom line is what the migrant workers remit in national banks that count. Some sending states will turn away from victims of human rights among migrant workers for fear that this will lessen their competitiveness with other states. The Philippines, for example, in the Magna Carta for Migrant Workers (RA 8042), punctiliously denies migration as a national policy. But year after year it encourages more and more people to work overseas.

Host states maintain a dualist policy of accepting migrant workers. The highly skilled and highly desired migrant workers are given local economic and political rights, even residency or citizenship rights, whereas unskilled workers are not. They are often prevented from fraternizing with local workers. Singapore compels women migrants to undergo regular pregnancy tests just to ensure that there are no intermarriages between locals and foreigners.

III. What can networking do?

advocacy and lobbying

Significant advances have been made towards protecting the rights and upholding the dignity of migrant workers, in certain countries and internationally. Until recently, little attention was given to migration issues and even less to solving the problems of migrant workers.

Information exchange between and among NGOs and migrant organizations within and between host and sending countries enabled them to put together data and concrete experiences to

back up lobby and advocacy for legislations and services for the protection of rights and promotion of welfare of migrant workers. As a result significant advances towards protecting migrant workers through legislations and other measures have been taken by governments both in receiving and sending countries.

To many, migrant workers remain the faceless, nameless mass locked up in homes, in the factories and in the backrooms of business establishments. They are the invisible hands that make the life and economies of sending and receiving countries run more smoothly. They are the people who move like shadows because they have no documents and are denied the dignity that is their right as workers and as human persons. They have been made invisible. During the Gulf War in 1990, thousands of migrant workers in the Middle East were evacuated, many more were left to their own devices to make their escape. And there was no public outcry over their plight and the abuses committed against those who were left behind. After the war, quietly, some victims and their families were indemnified through United Nations efforts.

It was in 1994, at the International Conference on Population and Development (ICPD) of the United Nations, held in Cairo, Egypt, that the issue of migration and the plight of migrant workers started to come to the forefront of international discourse. Thanks, but no thanks to developed and labor importing countries like Australia, New Zealand who raised vehement objections over the issue of family reunifications. From this debate, other governments and NGOs came out more aware about migration and migrant workers. And with the knowledge that in fact, there is such a thing as the UN Convention for the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

Outside the official conference, a small migrant support group got together and established the Migrants Rights Internationals mandating itself to campaign for the ratification of the UN Migrants Rights Convention. At this time, only there were only four ratifications. MRI went to work and linked itself with many more organizations. Linking with the women's movement the issues of migrant and trafficked women was brought to Beijing Fourth World Conference on Women in 1995. Along with groups working against racism and discrimination, migrant workers issue was brought to Durban World Conference Against Racism. An International Steering Committee brought many others together to campaigns at various levels and in many global regions. Today, there are 19 ratifications and accessions by state parties. Only one more is needed for this convention to enter into force, to become part of international law. We must get this one more ratification!

More than any other, it is the advocacy efforts of migrant support groups and migrant organizations that have made a difference in the migration landscape, nationally and globally.

In 1995, the Philippine government enacted the Magna Carta for Migrant Workers (Republic Act 8042). This landmark legislation was passed in haste for two compelling reasons: victimization of Filipino migrant workers reaching a crescendo in the hanging of Flor Contemplacion, a Filipino domestic worker, by the Singapore government; and the visibility given to it by internationally networked organizations.

The Indonesian government, who, only a few years ago, left the responsibility of protecting their migrants to recruitment agencies, is now engaged in serious dialogues with NGOs and Indonesian migrant organizations through its Ministry for Women Affairs and the Ministry of Manpower;

A concerted lobby by migrant women in Hong Kong and women's NGOs in Thailand put pressure to the Thai government. This resulted in the setting up of the Office of the Labour Attache in its diplomatic missions.

Right here in this country, you have been responsible for many benefits and protection that migrant workers in Korea can now avail of.

But as earlier mentioned, the fundamental players are the national governments. At the national level, migrant groups must continue to push for better laws and implementation of their governments' commitments to human rights. First step: to be aware of commitments made by governments, that is, to know which international conventions and commitments it has ratified. To monitor their implementation and make governments account for violations, using these international instruments and standards.

NGOs and women's groups in Japan are actively monitoring their government, presenting alternative reports on the performance of their government to appropriate bodies and agencies in the United Nations. Even though Japan has not ratified the 1990 Migrants Rights Convention, migrant and support groups use the provisions of other instruments that Japanese government is party to e.g. International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Rights of the Child, the International Convention Against Racial Discrimination to question the unjust and discriminatory treatment of migrant workers.

National watchdog bodies may be organized that will monitor the implementation of Programs of Action coming out of the various international conferences. Women's national, regional and international networks were the most active in monitoring the governments' implementation of the Platform of Action of the Fourth World Conference on Women in Beijing. Of immediate relevance to us in migration is monitoring the work of governments toward implementing the Durban Program of Action of the World Conference Against Racism. This

program contains several sections that address migrant workers and their security. It explicitly calls States to take all possible measures to promote security of migrant workers, including social security.¹⁾

1 Some significant sections in WCAR declaration and Plan of Action relevant to migrant workers:
Declaration:

The declaration recognizes that xenophobia against non-nationals, particularly migrants, refugees and asylum-seekers constitutes one of the main sources of contemporary racism. It acknowledges that institutional discriminatory, xenophobic and racist practices are responsible for human rights violations against members of such groups.

It calls upon states to review and or revise any immigration policies that are inconsistent with international human rights instruments to eliminate all discriminatory policies and practices against migrants, including Asians and people of Asian descent.

It recognizes the positive economic, social and cultural contributions made by migrants to both countries of origin and destination.

It reaffirms the responsibility of the States to protect the human rights of migrants under their jurisdiction; to safeguard and protect migrants against illegal or violent acts, in particular acts of racial discrimination and crimes perpetrated with racist or xenophobic motivation by individuals or groups; and it stresses the need for their fair, just and equitable treatment in society and in the workplace.

It reaffirms the necessity of eliminating racial discrimination against migrants, including migrant workers, in relation to issues such as employment, social services, including education and health, as well as access to justice, and that their treatment must be in accordance with international human rights instruments, free from racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance.

Program of Action:

It invites international and national non-government organizations to include monitoring and protection of the human rights of migrants in their programmes and activities and to sensitize Governments and increase public awareness in all States about the need to prevent racist acts and manifestations of discrimination, xenophobia and related intolerance against migrants.

It urges States to take concrete measures that would eliminate racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in the workplace, against all workers, including migrants and ensure the full equality of all before the law, including labour law, and further urges States to eliminate barriers, where appropriate, to: participating in vocational training, collective bargaining, employment, contracts and trade union activity; accessing judicial and administrative tribunals dealing with grievances; seeking employment in different parts of their country of residence; and working in safe and healthy conditions.

It urges states to take all possible measures to promote the full enjoyment by all migrants of all human rights, including those related to fair wages and equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind, and with the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widow-hood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control, social security, including social insurance, access to education, health care, social services and respect for their cultural identity.

It urges States to incorporate a gender perspective in all programmes of action against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and to consider the burden of such discrimination which falls particularly on indigenous women, African women, Asian women, women migrants and women from other disadvantaged groups, ensuring their access to resources of production on an equal footing with men, as a means of promoting their participation in the economic and productive development of their communities.

It urges States to design or reinforce, promote and implement effective legislative and administrative policies, as well as other preventive measures, against the serious situation

A watchdog body can be a network of many human rights groups and migrants rights groups that focus on those sections that address migration issues and deal with migrant workers problems.

raising further migrant workers visibility

The challenge before us is to make the migrant workers more visible. Studies to quantify and account migrant workers' contributions to the economy of host countries will contribute to increased visibility of migrant workers. Collaboration with the researchers and academic experts will help to detail exactly where and how much the contributions of migrant workers make to the host and sending economies. It would raise the public's awareness of migrant workers if figures are known on how much host governments earn from visa fees issued to migrant workers. Or how much a small or medium industry saves by hiring trainees. Or how, in turn these industries prop up the large industries and contribute to their viability?

On the other hand, it would do well for the visibility of migrant workers if the public knows numbers and details of cases of migrant workers who have died while working overseas. Or how many have come home with physical and mental disabilities and what it would cost the families to care for them and the cost the sending governments incur in the provision of health care, if at all.

To conduct these studies and to bring them to the attention of the public would require networking with academic experts and with people in the media. Many researchers and academics have found a fascinating topic for discourse in migration, ostensibly for policy making, putting forward theories and equations that may, we hope, lead to a more orderly, humane and just migration regime.

quick response, urgent actions

Most of the work given to migrant workers has been characterized as 3D jobs that lead to abuse, injury and accidents, disease and other types of problems and suffering. In such adverse circumstances, speedy actions often save lives and cut short the suffering both of the migrant and that of her/his family. Missing migrants have been located, funds have been raised to send home incapacitated workers, even children of mixed parentage have been reunited with their fathers. It has been proven again and again that through a network that speedily sends out information and

experienced by certain groups of workers, including migrant workers, who are victims of racism. Special attention should be given to protecting people engaged in domestic work and trafficked persons from discrimination and violence, as well as to combating prejudice against them.

alerting proper authorities lives of individuals and groups of migrant workers are secured and their security ensured.

IV. Building strength and alliances

with trade unions

The real impetus for globalization is economic. First, investments and trade unites workers from the capital sending countries with the workers of the capital receiving countries. Capital which is produced by labor is distributed across borders in the form of wages and investments. The other most important factor for labor integration is labor migration. It unites workers in the labor sending countries with those of labor in host countries. The integration of labor brings to the surface the gross inequalities and contradictions between the workers of each country, e.g. wage differentials. Secondly, unequal labor standards are being exposed more readily. Labor migration is integrating labor by putting foreign and local workers together under the same wage and working conditions and exposing indefensible discriminatory and work conditions based on national and ethnic differences.

Security of jobs and rights are issues of labor, both local and migrant. To achieve these, networking should move towards building alliances and strength. The logic in alliance building is to united with strategic allies. On the part of migrant workers, it is the trade unions and the workers who are its strategic allies. By and large, trade unions have considered migrant workers as a threat to their hard earned union victories. They are believed to cause depreciating wages and take social and welfare resources which local workers have difficulty availing of themselves. It is often the case that local trade unions oppose the importation of labor and often refuse to take up the membership of foreign workers in the trade unions. It is this division that causes injustice and discrimination in labor importing countries. Capital and government pit local labor against migrant workers.

In order that alliances and solidarity is built between local and migrant workers there is need for labor unions to recognize a few facts and to undertake the education of their members.

First, trade unions have to recognize that labor is a central factor in production anywhere. Labor is a constant factor in production which is employed irrespective of nationality, creed or gender. Labor is always at the receiving end of exploitation and as such must be defended. Because the exploitation of one worker is the exploitation of all workers.

Second, it is the duty of every worker to struggle against the power of capital ranged

against the workers of every nationality. It is always the concern of capital to produce profit often to the detriment of workers conditions. It behooves on workers to make capital account for its actions.

Third, workers must have a global perspective. It is suicidal for workers to believe that their particular nation-state is sufficient to protect workers rights. In fact, capital operates multinationally, making use of weaknesses between states to gain profit from cheap labor and resources everywhere. There is no reason therefore, for workers to stop struggling against capital when the abuses are committed outside their countries or when it is committed against another nationality within the country. Because workers are connected with each other by the bond of capital.

Fourth, labor unions should recognize the fact of the equality of labor. Labor value does not diminish because of race, language or religious preference. To discriminate others on this basis is racist policy.

Fifth, trade unions must strive to strengthen the capability of nation-states to protect the rights of workers. The attack by capital on nation-states through liberalization, privatization and structural adjustment programs is an attack on the workers capability to defend themselves. The workers must push for states to continue to determine safe working conditions and fair wages for workers against the pure demand of the free market to dictate prices and labor rates.

Sixth, workers must push for more participation in the decision-making processes of the factory since these processes directly affect the well-being of the workers. Granting the hypotheses that workers can only ignore each other at their common expense, it becomes necessary to re-orient trade union work to enable it to come to terms with the new development of labor integration. Trade unions have to understand that working on the basis purely of national labor issues will in the long term be to their disadvantage.

V. Economic security at home

The problem of economic insecurity at home pushes people to become migrant workers. It is intrinsically related to lack of job opportunities and low wages. It is linked to lack of investments in the labor sending countries. As long as there is poverty and unemployment there will be enough women and men who are willing to go through the hazards and insecurity of short term contracts overseas.

Is it possible for migrant workers to work towards securing their jobs and their future at

home. This is what the project migrant savings for alternative investments (MS-AI) is trying to do, in the Philippines.

It has been proven that migrant workers have the higher capacity among small scale savers to generate savings and use it to invest in the country, in their own communities, in the first instance. Savings of migrants invested in the country is unlike foreign investment in that it will not leave when the economic environment goes wrong.

Over the last three decades, migrant workers remittances in the Philippines have grown to be the biggest source of foreign exchange far exceeding inflows of foreign direct investments. It has been responsible for priming up many industries especially in the services sector. But these remittances are largely unorganized, dispersed and spent on consumption goods. However, the potential for remittances as source of investments and transformed into productive use is great. They can be organized and harnessed to become engines for local economic growth.

In this project, networking is more than ever important.

1. Building cooperative relationships

First is to build relationship between advocates-NGOs of MS-AI in both sending and receiving countries.

2. Educating migrant workers overseas and communities at home -

MS-AI advocates and NGOs must undertake education of migrant workers about globalization, the roots of migration and the dynamics and mechanics of building and rebuilding economies.

3. Re-establish and strengthen the link between migrant workers overseas and their respective families at home under a new framework, that of building together income generating projects in their own home communities.

Organize savings-investment groups

In the host countries, migrant workers are encouraged to pool together their savings in order to generate higher amounts of investments.

4. Undertake enterprise building in home communities

In the home country, Unlad-Kabayan provides technical and other assistance to enable families to build enterprises. Families are organized to become a base for advocating support from local governments.

Five years of doing MS-AI, Unlad-Kabayan helped to generate a modest amount of P5 million and to have these invested in several small enterprises at home. It has created more than 200 jobs and earned income for the migrant families.

It will be a long way, and a lot of hard work, networking all over, before the project can

create impact on the national economy. But at the moment, it has been able to influence and re-direct the thinking and consciousness of migrants and families, that security can also be achieved at home.

토론문 : 이주노동자와 지원 NGO들의 연대를 위한 제언

박경태

성공회대학교 사회과학부

1. 불과 10여년에 지나지 않지만 한국사회에서 이주노동의 역사가 거듭되면서 여러 가지 문제점들을 노출시키며 그것과 관련된 NGO들의 활동이 다양한 모습으로 나타나고 있다. 한국보다 이주노동의 역사가 더 긴 국가들의 사례들을 비교, 분석하고 배운다는 것은 앞으로의 활동에 커다란 도움이 될 것이다. 각국의 이주노동정책을 살펴보면 한국의 상황이 처해있는 위치를 파악할 수 있고 결국 한국의 정책이 어디로 가야하는가를 알 수 있다. 설동훈 교수의 글에서 나타난 것처럼 한국의 이주노동정책은 이주노동자를 연수생이라는 편법적인 신분으로 묶어둔 채 근로자로 활용하는 비정상적인 방식을 택하고 있다. 이와 같은 제도는 당연히 하루 빨리 고용허가제 등의 정상적이고도 바람직한 제도로 바뀌어야 한다.

2. 지난 해(2001년)에 제정될 것으로 예상했던 고용허가제가 결국 무산된 배경에는 이해관계가 걸려있는 단체들의 엄청난 로비도 있었지만 때마침 찾아온 불경기로 외국인력에 대한 여론과 일반 국민들의 동정심이나 관심이 약화된 점도 있었다. 경기가 나빠졌다고 부당한 대우를 받는 외국인들에 대한 관심이 사라진대거나 정당한 대우를 해줄 필요를 못 느끼게 된다는 것은 한국 국민들이 가지고 있는 가난한 나라 출신 외국인에 대한 인식수준을 반영한다. 적어도 아직까지 우리에게 그들은 같은 인간으로서의 권리를 가진 사람들이라기보다는 필요할 때 간편하게 사용할 수 있는 노동력이라는 측면이 강하다. 우리보다 열등하다고 여겨지는 피부색을 가진 사람에 대한 인종차별적 인식과 가난한 사람들에게 취하는 계급(계층)차별적 인식이 초래한 결과다. 현재의 한국 상황은 불합리한 제도가 이주노동자들에 대한 억압과 차별을 만들어 내는 것이므로 하루 빨리 제도 개선을 이루어낼 필요가 있다. 그러나 그것과 병행해서 우리와 다른 사람들에 대한 차별의식, 우리보다 못한 사람들에 대한 편견을 불식시키는 노력이 필요하다. 때마침 한국사회에서는 소수자의 인권에 대한 관심이 높아져가고 있다. 이주노동자들을 지원하는 단체들이 소수자의 인권에 대한 관심과 이주노동자 문제를 연결시킬 수 있다면 활동에 큰 힘이 될 수 있을 것으로 생각된다.

3. 문제는 제도개선에 대한 필요성과 당위성이 이주노동자들과 지원단체들 사이에서만 공유되고 있다는 점이다. 이주노동자들의 실태를 고발하거나 제도 개선을 위한 공론의 장이 상당히 많이 열리고 있지만 대부분 소수의 학자들과 NGO활동가들끼리만 '오붓하게' 모이는 경우가 많고, 설령 입법부나 행정부의 당사자들이 참석을 하더라도 원칙적인 수준의 얘기만 하거나 '나름대로의 어려움'을 반복하는 정도에 지나지 않는 경우가 많았다. 그들이 적극적으로 임하는 경우는 소위 고위층에서 개선 의지를 확실하게 천명한 경우에 불과하다는 느낌을 강하게 받았다. 그렇다면 제도 개선의 가능성은 고위층에서 마음먹었을 때에만 가능한 것인가? 기본적으로 행정부는 변화를 시작할 동

인을 가지고 있지 못하며, 만약 있다고 할지라도 부서들 간의 의사소통문제와 이기주의로 쉽지 않은 실정이다. 결국 정부를 움직이게 하는 것은 시민들과 시민단체들의 몫이 된다.

4. 대안적인 투자를 위한 이주자 저축(MS-AI) 프로그램은 이주노동자들이 스스로의 일자리를 만들어낸다는 의미에서 매우 바람직하고 현실적인 대안이다. 기존의 이주노동 지원단체들이 문제가 발생하면 해결해주는 사후처리 성격이라면, 이 프로그램은 문제의 발생을 막거나 순환고리를 끊기 위한 사전 행위의 성격을 갖는다는 점에서 새로운 차원의 운동이다. 그러나 한국 사회에 직접적인 적용은 어려울 수 있다. MS-AI는 노동력 유입국인 홍콩과 송출국인 필리핀 양국을 중심으로 뿌리 내렸는데, 홍콩의 경우 거의 대부분의 이주노동자들이 합법적으로 체류하는데 비해서 한국에서는 2/3에 가까운 이주노동자들이 불법체류자라는 점에서 신분적인 약점이 있고, 또한 잦은 이사와 직장변경으로 주거나 근무처가 확실하지 않은 사람들을 대상으로 프로그램을 시행하는 것이 쉽지 않다. 천리길도 한 걸음부터라고는 하지만 프로그램의 파급효과가 매우 소수에 한정되어 있다는 점도 아쉬움을 더한다. 5년 동안 200개의 일자리를 만들어 냈다면 이주노동의 큰 흐름에서 차지하는 비중이 매우 미미하다. 물론 더 많은 단체들이 결합해서 활동한다면 더 큰 효과를 낼 수 있겠지만, 이것과 함께 병행해야 할 다른 활동의 필요성이 대두된다.

5. 이주노동과 관련해서 언급되고 있는 연대의 대부분은 직접적으로 이주노동과 관련이 있는 사람들과 단체들 사이의 연대에 국한되고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 한국의 경우에는 외국인노동자 공대위에 다양한 시민단체들이 참여하고 있지만, 핵심적인 일은 대개 이주노동과 직접적인 관련이 있는 단체들이 하고 있는 형편이다. 필자의 짧은 지식으로 다른 나라의 경우도 크게 문제가 다르지 않다는 느낌을 받았다. 이주노동문제가 사회의 모든 문제와 관련이 되어있고 따라서 종합적으로 접근해야 한다는 주장을 늘 하면서도 정작 실질적인 활동은 이주노동 단체들끼리만 고립적, 부분적으로 하고 있다면 성공 가능성은 크게 위축될 수밖에 없다. 예를 들어서, 여성이주노동자 문제는 여성단체와, 이주노동자의 인권문제는 인권단체와 연대해서 해결의 실마리를 찾는다면 문제의 해결은 물론이고 훨씬 더 많은 사람들이 이주노동문제에 관심을 가지는 계기를 제공하게 될 수 있을 것이다.

6. 문제의 해결을 위해서는 역시 이주노동자들 스스로가 공동체활동 등을 통해서 변화를 추구하는 것, 그리고 훨씬 더 조직적이고 노동자들의 이해관계에 민감하게 반응할 수 있는 노동조합과의 연결을 통해서 나올 수밖에 없어 보인다. 노동조합의 입장에서도 조합원의 수가 늘어난다는 장점이 있고, 또한 비조합원인 외국인들이 저임금을 받는 상황에서 내국인의 임금인상을 주장하기 어렵다는 등의 현실적인 이유도 있다. 그러나 한국의 경우에는 불법체류자인 미등록노동자들이 다수이므로 당장 현실적인 활동을 전개한다는 것은 어려우므로 조합이 현재의 제도개선운동과 불법체류자들의 처우에 관한 문제에 먼저 관심을 가지고 동참할 필요가 있다.

토론문 2

최홍엽
조선대, 법학

1. 설동훈 교수의 발표에 대해

(1) 먼저, 외국제도에 대한 설명(그림 1)이 입체적이고 시사점을 많이 가지고 있다는 생각이다. 국적부여의 원칙과 통합방법을 연결지우는 모형은 생각할 가치가 있는 것이다.

(2) 연수취업제도에 대해서는 토론자도 발제자의 생각과 결론이 같다. 산업연수생제 내지 연수취업제는 국내노동법과 국제노동기준에 반한다.

산업연수생은 「연수」를 받지 않고 노무를 제공하는 「근로자」라는 것을 부인하기 어렵다. 이에 따라, 근로기준법 제5조가 금하는 국적에 의한 차별대우의 문제가 있다. 산업연수생은 연수생신분으로 인해서 근로조건의 차별이 묵인되고 있으며, 사실상의 노무를 제공하는 경우에도 제한된 범위에서만 노동법이 적용된다.¹⁾ 한국인 근로자와 동일한 노무를 제공했음에도 외국인 근로자의 근로조건을 차별한다면, 그것은 전형적인 국적차별로서 균등대우원칙위반이다.

임금 등 근로조건의 균등대우에 대한 국제기준은 그 합의정도가 매우 높다. 즉 취업해 있는 외국인인 내국인과 균등하게 대우해야 하는 데에 다른 견해가 없다.

UN의 경우에는 국제인권규약(A)과 이주근로자권리조약 등에 관련되는 규정을 두고 있다. 한국이 이미 비준한 국제인권규약(A)은 제7조에서 모든 인간은 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리가 있다고 정하고, 그 대상이 되는 근로조건을 열거하고 있다. 그리고 이주근로자 권리조약은 제25조에서 임금과 근로조건에 대해 고용국의 국민보다 열악하지 않은 대우를 받아야 한다고 규정하고 있다.

ILO의 경우에도 근로조건에 대한 균등대우를 여러 곳에서 정하고 있다. 제97호 이주근로자 조약(1949년)은 “…… 임금, 근로시간, 초과시간의 조치, 유급휴가, 가내근로의 제한, 고용을 위한 최저연령, 수습 및 훈련, 여성노동 및 연소자 노동 ……”에 대하여 내외국인 균등대우를 정하고 있다(조약 제6조 제1항). 이러한 규정은 제143호 이주근로자 보충조약(1975년; 제10조

1) 산업연수생은 사실상의 노무를 제공하는 경우에도 다음과 같은 범위에서만 노동관계법의 적용을 받는다(1995년 2월 14일에 발표된 「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」). ① 폭행 및 강제근로금지, ② 연수수당의 정기·직접·통화불 지급 및 금품청산, ③ 연수시간, 휴게·휴일, 시간외 야간 및 휴일 연수, ④ 최저임금수준의 보장, ⑤ 산업안전의 확보, ⑥ 산업재해보상보험 및 의료보험.

제1항)과 제151호 이주근로자 권고(1975년; 제2조)에서 다시 강조되고 있다.

한국의 대법원 판례도 사실상 노무에 종사하는 외국인연수생은 노동관계법상의 근로자임을 확인하고 있다(우림염공사 사건: 대법원 1995.12.22. 선고, 95누2050판결 등).

국내의 논자 가운데에는 '산업연수생제'를 정책적인 선택의 대상으로 오해하는 경우가 적지 않다. 한국경제와 중소기업의 어려운 사정을 감안할 때 당분간 산업연수생제의 선택이 부득이하다는 것이다. 그러나, 정책적인 선택은 법의 테두리 내에서만 가능한 것이다. 균등대우원칙이라는 노동법상의 주요원칙을 정면으로 위반하는 제도는 정책적인 선택의 대상이 될 수 없기 때문이다.

혹자는 1997년말 이후에 개정된 출입국관리법령을 근거로 하여 산업연수생(또는 연수취업)의 근거가 마련되었다고 주장할 수 있겠으나, 그것 역시 성립하기 어려운 것이다. 출입국관리법은 산업연수생에 대해 명문의 규정을 두었으나, 그것은 '산업연수'의 근거규정을 둔 것으로 이해되며, 외국인 산업연수생에게 '연수'를 실시하지 않고 '노동'을 제공하도록 하는 규정은 아니기 때문이다.

(3) 발제상의 미국유형의 문제

- 미국의 경우는 다문화주의 모형 가운데에서 바람직한 모델은 아니라고 생각한다. 발제자도 지적했듯이 국가가 적극적인 역할이 거의 없다.

- 그리고 미국의 테러참사 이후, 이슬람계에 대한 인권침해의 사례들을 보면 미국의 다원주의가 허약한 토대 위에 있음을 알 수 있다.

- 오히려, 미국은 영국이나 프랑스 정도와 유사한 동화모형에 속한다고 보아야 하지 않을까?

(4) 바람직한 스웨덴유형

- 스웨덴 유형에 대해서는 주목할 필요가 있으며, 모델로 삼을 가치가 있다. 토론자는 실질적 평등의 원칙을 구현한 것으로 평가하고 있다.

- 참고로 토론자가 조사한 스웨덴 이민정책의 몇가지 원칙들을 소개하고자 한다.

1975년 스웨덴 의회는 외국인정책의 3가지 주요 원칙을 의결하였으며, 이 원칙은 최근까지도 계속 재확인되었다. 그것은 평등(equality), 선택의 자유(freedom of choice), 협동(cooperation)이다.

① 평등의 원칙: 외국인은 그밖의 시민과 동일한 가능성, 권리, 의무를 갖는다.

② 선택의 자유의 원칙: 외국인은 모국의 언어와 문화를 어느 정도까지 보유하며, 스웨덴의 언어·문화에 어느 정도 동화할 것인가를 자기결정할 수 있다.

③ 협동의 원칙: 외국인·소수민족집단과 다른 다수민족집단과의 사이에 쌍방향적·포괄적 협동을 촉진한다.

특히 위 가운데 선택의 자유의 원칙은 실질적 평등의 원칙이나 다원주의와 관련하여 눈길을 끈다.

선택의 자유의 원칙은 여러 가지 정책에 반영되었다. 외국인에게는 복수언어에 의한 정보제공과 재주외국인신문의 발행이 가능하도록 되어 있으며, 스웨덴어 학습기회와 모국어학습의 기회가 동등하게 보장되어 있다. 또한 민족단체에 보조금이 제공되며, 재주외국인과 소수민족의 문화활동에 보조금(예를 들면, 외국어서적 구입을 위한 도서관보조) 등이다. 밖으로부터 유입된 이질적인 요소를 배제하지 않고, 적극적으로 포섭하여 「보다 견고하고 다채로운 문화를 창조하려고 하는」 의욕이 이러한 제도에 표현되어 있다.

(5) 기타

- (1페이지 관련) 법학자 가운데에는 거주 이전의 자유나 일할 권리는 인간의 권리가 아닌 국민의 권리로 인식하여 제한할 수 있다는 견해가 있는데, 발제자는 이에 대해 어떻게 생각하는지?

- (1페이지 관련) 사증제도는 단체교섭권만을 제약하기 보다는, 노동3권 전반을 사실상 제약할 수 있다고 보는 것이 더 정확하겠다. 사증(visa)제도는 법제도상으로 단체교섭권을 침해하기는 어려우며, 노동3권 활동을 사실적으로 제약하는 것이라 본다.

2. May-an Villalba의 발표문에 대해

- 발제자는 이주노동자의 법적 보호에 있어서 근본적인 책임을 진 주체가, 바로 그 이주노동자를 받아들이는 국가들이라고 지적하고 있다. 동의할 수 있는 지적이며, 한국과 같은 이주노동자 고용국가들의 역할이 매우 중요하다.

이와 관련하여 UN(국제연합)의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)를 비롯한 국제적인 기준의 존재와 그 의의를 한국정부가 이해하도록 노력해야 하고 압력을 가해야 한다.

- 네트워크의 역할로서 '이주노동자의 가시화를 좀더 불러 일으키기'(raising further migrant workers visibility)와 빠른 반응, 신속한 조치(quick response, urgent actions)를 지적하고 있는 대목도 주목할 만하다. 이러한 지적은 국내의 연구자들과 민간단체 활동가들의 역할에 대해 시사하는 바가 크다고 본다.

다만, 이주노동자의 존재와 역할을 강조하더라도 그 부정적 이미지를 과장하지 않도록

주의해야 한다. 국내의 일부 신문과 방송들은 외국인노동자의 범죄를 실제 이상으로 과장하려는 경향도 있다. 근래에 들어 외국인범죄가 나타나는 것도 사실이지만, 그러한 사실마저 과장하여 상품화하려는 보도들이 일부에서 나타난다. 이주노동자에 대한 긍정적 이미지와 역할을 적절히 드러내는 보도가 계속 되어야 한다고 본다.

- 국내의 민간단체의 연대에 있어서 중요한 역할을 기대할 수 있는 것은 발제자도 지적 하듯이 노동조합이다. 그렇지만 노동조합들은 외국인노동자의 조직화에 소극적이며, 경우에 따라서는 노조 가입에 반대한다. 우선, 기업단위의 노동조합에 외국인노동자나 외국인연수생이 가입할 수 있어야 한다. 아울러, 지역별 노조와 산업별 노조를 비롯한 다양한 형태의 노조에 가입하여 활동할 수 있도록 해야 한다.

이러한 노조 조직화에 있어서 발제자가 지적하고 있는 6가지의 관점이 매우 필요하리라고 본다.

- 발제자가 소개하고 있는 프로젝트인 the project migrant savings for alternative investments (MS-AI)도 관심을 끌기에 충분하다. 이주노동자 본국에서 이주노동자가 송금하는 자금을 기반으로, 이주노동자의 가족들을 구성원으로 참여시키고 있는 이 프로젝트는 여러 측면에서 장점이 있겠다. 이것이 잘 된다면, 본국의 이주노동자 송출압력을 줄이는 유력한 수단이 되겠다. 이주노동자의 가족들이 본국에서 자립할 수 있는 터전이 될 수 있으며, 이주노동자가 고용국에 장기체류하지 않고 본국으로 쉽게 귀환할 수 있는 길이 될 수 있다. 국내의 NGO 들과 종교단체들도 이러한 움직임에 대해 관심을 갖고 지원방안을 강구했으면 한다.

다만, MS-AI 프로젝트를 통해서 만들어진 기업등도 자본주의 경쟁체제 아래에서 생존해야 하므로, 얼마만큼 효과적으로, 얼마나 빠른 시간 내에 성과를 거둘 수 있을지는 우려도 된다.

- 싱가포르가 국내 노동자와 외국인노동자 사이의 결혼을 막기 위해, 정기적인 임신 테스트를 받도록 강요한다는 것은 놀라운 일이다. 외국인 노동자의 인권을 고려한다면, 지나친 처사이다. 결혼하고 임신하는 것은, 국가가 개입하여 간여할 문제가 아니다.

Discussion 2

Choi, Hong-yop

Chosun Univ.

(1) The article of professor Seol is useful for us to understand many countries' immigrant systems. The model to these systems is significant to differentiate one system from the other. Especially the Swedish model is attractive, and valuable to study. I want to introduce some facts which I investigated. The basic principles of immigrant policy of Sweden is equality, freedom of choice, cooperation.

(abbreviation)

But I disagree in opinion about U.S.A. model. I doubt that U.S.A. is based on multiculturalism. When we remember racial discriminations and illegal arrests against Arabian in America, there is doubt about American multiculturalism.

(2) Labor laws and international human rights treaties should be applied fairly. Whether they are industrial trainees or illegal migrant workers, the fact that they provide labor power necessary for our development and are getting wages for their labor should be sufficient reason to treat them as "workers". As such, they should be entitled to basic rights as workers in this country.

In fact, there have been several cases that support this view. The Supreme Court ruled that high school apprentices should be considered as workers (July 11, 1989). And illegal migrant workers were also defined as "workers" by the Supreme Court (September 15, 1995).

In this light, the government's stubborn position of applying the labor law partially in the case of industrial trainees, is quite problematic.

참고자료

- 외국인 이주노동자를 지원하는 각 종교단체 보고
- 협동조합의 원칙
- 국내노동자협동조합정관

기독교장로회 외국인노동자선교협의회

- 1) 서울특별시 금천구 가산동146-1
서울외국인노동자의집/ 중국동포의 집, 김해성 목사
- 2) 충북 진천군 진천읍 교성리 319-1
진천복지선교센터, 고은영 목사, 365-800
- 3) 경기도 성남시 수정구 태평2동 7288-11.
성남 외국인노동자 교회, 김해성 목사, 461-192
- 4) 경북 경산시 삼북동 275-2
복민교회, 조규천 목사, 712-020
- 5) 경기도 안산시 원곡동 829-1 우성1차 나동 306호
안산외국인노동자선교센터, 조정현 목사
- 6) 서울시 종로구 창신2동 130-102
서울외국인노동자선교센터, 최의팔 목사, 110-542
- 7) 인천시 동구 화수2동 35-37
인천외국인노동자센터, 박경서 목사, 401-022
- 8) 광주광역시 광산구 월계동 816-11
광주외국인노동자선교센터, 이철우 목사, 506-302

총회(합동) 외선협 회원 명단

2001年10月20日 현재

1. 천산중앙교회(조원형 목사-택032-672-9310/핸드폰011-266-9319번)
외국인예배 담당/ 홍종애 선교사-016-310-8881,
홍 선교사 이메일주소 thebell@netian.com)
(우) 421-160 경기도 부천시 오정구 내동 9-1번지 (032)672-6603
2. 수원제일교회(회장 이규왕 목사-이메일 SP0207@chollian.net)
홈페이지 <http://www.suwon.org>, 지도교역자 심요셉 전도사 택)031-244-0684
(우) 442-060 수원시 팔달구 지동 286-3번지, (031)244-6807 FAX 246-4244
김종운 장로 이메일 kagulla@unitel.co.kr
(총회 외선협 회계)011-223-2197번 031-252-7816, 이군호 집사
3. 대구내일교회(부회장 김성덕 목사-이메일 naeilk@chollian.net
핸드폰011-509-2260번 053-586-1840. 교회053-587-2121-4)
(우)704-190 대구광역시 달서구 장동 160-3번지 Fax053-587-2124