

## 우리나라 外國人(移住) 勞動者 現況과 政策

姜 守 夔\*

〈目 次〉

I. 들어가는 말	IV. 우리나라 外國人(移住) 勞動者 政策의 現況과 課題
II. 우리나라 外國人(移住) 勞動者 導入의 歷史	V. 맷음말-綜合的 代案의 摸索
III. 우리나라 外國人(移住) 勞動者 現況	

### I. 들어가는 말

1980년대 중반까지만 해도 한국은 노동력을 해외로 수출하는 나라였다. 그러나 이제는 한국도 노동력을 수입하는 나라로 바뀌고 있다. 법무부 발표에 따르면 1997년 4월 30일 현재 우리나라에 들어 온 외국인(이주) 근로자<sup>1)</sup>는 모두 23만여 명에 이른다. 이것은 국내 근로자 1천 3백만여명의 2%에 육박하는 것으로, 이제 외국인(이주) 근로자도 국내 근로자의 중요한 일부를 차지하기 시작했음을 뜻한다. 현재 중소기업에서의 인력난을 고려해 볼 때 이러한 증가추세는 당분간 수그러들지 않을 전망이다. 외국인(이주) 근로자의 국내 유입은 단순한 '노동력'만의 이동이 아니라 '살아 움직이는 사람'의 이동이므로 단순히 경제적 차원의 문제만이 아니라, 문화적·사회적 차원의 문제도 함께 제기하고 있다.

그런데 우리나라의 외국인력 관리 체계는 대단히 미흡하며, 모순적인 측면을 갖고 있다. 따지고 보면 외국인(이주) 근로자를 바라보는 기본적인 철학이 정립되어 있지 않다. 간간이 언론에 보도되는 외국인력에 관한 여러 문제들은 사실상 복합적인 현실 문제의

\* 고려대 경상대학 경영학과 조교수

1) 필자는 여기서 의식적으로 외국인 労動者(foreign workers) 대신에 이주노동자(migrant workers)라는 말을 쓰고자 한다. 그것은 내국인과 외국인을 차별하는 의식을 필자의 머리속에서부터 하나씩 극복하기 위한 노력의 일환이다.

몇몇 단편만을 노정시킬 뿐, 보다 체계적이고 종합적인 대책은 나오지 않고 있다. 이에 본 연구는 외국인력과 관련된 인적자원관리(Human Resource Management)의 실상과 문제점을 정확히 파악하여 외국인력의 고용과 관리에 관한 합리적이고 장기적인 정책 대안을 모색하고자 한다.

아래에서는 우선 외국인력 문제가 등장하게 된 배경과 역사를 살펴보고, 외국인(이주) 근로자가 국내 기업에 얼마나, 어떻게 들어 와 일하고 있는가를 살펴본다. 그 다음에는 실태조사<sup>2)</sup>를 통해 드러난, 외국인력에 대한 인적자원관리상의 실상과 문제, 근로조건에 관한 내용들을 구체적으로 찾아본다. 그리고 우리나라 정부의 외국인(이주) 근로자 정책의 내용과 과제에 대해 살펴 본다. 끝으로 외국인력에 대한 합리적이고 장기적인 대응책에 관하여 논의해 보고자 한다.

## II. 우리나라 外國人(移住) 労動者 導入의 歷史

우리나라는 1960년대 이후 독일, 중동 등 각국으로 인력을 수출하는 나라였으나, 1980년대 중반 이후로는 외국인력을 수입하는 나라로 전환되고 있다. 그렇다면 어떻게 해서 이러한 노동력의 국제이동에 있어 전환이 도래하게 되었는가? 우리는 이와 관련하여 아래와 같은 몇 가지 중요한 사실을 지적할 수 있다.

첫째, 1987년 여름의 폭발적 노사분규들이 말해 주듯이, 이제 기존의 경제발전 모델이 어느 정도 한계에 다다랐음을 들 수 있다. 즉 장시간 노동과 저임금, 열악한 작업환경, 노동권의 취약성 등을 기초로 한 '선성장 후분배' 모델은 근로자의 각성과 민주노조의 출현, 집단적 노사관계의 변동 등으로 말미암아 더 이상 지탱되기가 어렵게 된 것이다. 이처럼 현장 노사관계의 변화로 인해 기존 작업장의 안정성이 심각하게 동요되었다는 점은 외국인력 문제의 등장 배경을 이해하는 데 중요하다.

둘째, 근로자의 가치관 변화를 들 수 있다. 오늘날의 근로자들은 이른바 절대빈곤의 경

2) 여기서 실태조사는 필자가 한국노동연구원에서 행한 외국인 연수생을 고용하고 있는 사용자에 대한 설문조사(편의상 '설문조사'이라 한다)와 외국인(이주) 노동자와의 심층면접(편의상 '면접조사'라 한다)을 말한다. 사용자에 대한 설문조사는 1995년 10월부터 약 2개월간 실시하였는데, 연수생을 고용하고 있는 전국의 1,500개 중소기업체를 대상으로 무작위 추출에 의하여 이루어졌다. 회수된 응답지 가운데 분석에 유효한 응답지는 1,161개로 나타났다.

계선을 대체로 넘어 섰다고 볼 수 있다. 이들은 임금상승 뿐만 아니라, 안정된 고용, 승진의 기회, 자기개발의 기회, 건강한 사회생활, 여가시간 등 삶의 질에 대한 관심을 높여 나가고 있고, 일 속의 보람을 추구하는 등 욕구수준의 고도화가 사회 전반적으로 진행되고 있다. 바로 이러한 욕구수준의 고도화는 그동안 정부가 정책적으로 추구해 온 고학력화 현상과 무관하지 않다. 즉 근로자의 교육수준이 전반적으로 향상되고 근로자의 일자리 선택 폭이 대체로 확대되면서, 이들은 선배 근로자처럼 더 이상 열악한 근로조건 아래서 '희생'을 감수하지는 않으려고 하는 것이다. 바로 이러한 배경에서 이른바 '3D노동' 기피 현상이 심화되고 있다.

셋째, 국내의 지난 5년간 실업률은 2.5%를 넘지 않을 정도로 거의 완전고용 수준에 있고, 그나마 고학력 실업이 큰 비중을 차지한다. 특히 인력난이 심한 곳은 상대적으로 저학력 근로자들을 찾는 중소기업에서이다. 예컨대 우리나라의 노동력 총부족률(= 부족 근로자수/현재근로자수)은 95년에 3.71%, 96년에 2.98%에 이르고 있는데, 여기서 10인 이상 30인 미만의 규모에서는 95년 5.82%, 96년 4.25%를 나타내며, 30인 이상 100인 미만 규모에서 95년 3.97%, 96년 3.45%를 나타내고 있다(노동부 자료 참조). 그런데 이러한 인력난 문제가 경기변동에 따른 일시적 현상이 아니라 구조적 현상이라는 것이 심각하다. 동시에 인력난의 양극화 현상이 심화되고 있다. 즉 중소기업, 생산직, 고졸 이하 저급인력의 부족이 심화되어, 이른바 2차 노동시장이라 할 수 있는 '3D부문'의 인력난이 심화되는 것이다. 이것은 중소기업의 구조적 취약성에 기반하는 것으로 볼 수 있다. 대기업은 상대적으로 고학력 근로자를 고용할 뿐 아니라, 여러 가지 구조조정을 할 재정적 여유가 있기 때문이다. 또한 오늘날 교육체계와 내용이 현실문제의 해결이나 산업현장에서의 요구 등과 잘 연계되지 않고, 사회적 지위를 높이기 위한 '학력증명서'를 취득하는 장으로서의 의미를 강하게 띠고 있기 때문이기도 하다. 이러한 점은 '취직하고자 하는 사람은 수두룩한데, 막상 기업에서는 요긴하게 쓸 사람을 제대로 찾기가 어렵다'(구직난 속의 인력난)는 이야기에서도 잘 드러난다.

넷째, 취약한 조건 속에서도 묵묵히 열심히 일하는 근로자들을 더 이상 구하기가 어렵다면 기업의 입장에서는 대체로 두 가지의 전략적 선택이 있을 수 있다. 그 하나는 국내에서 더 이상 경영을 하기 어려운 경우에는 공장 문을 닫고 업종전환을 하거나 해외로 나가는 것이다. 그런데 해외로 나가서 '세계경영'(global management)을 하는 경우에는 여러 부문의 투자재원이 필요하므로 중소기업이 선택하기에는 어려움이 많은 전략

〈표 II-1〉 제조업 생산직의 부족률 추이

연도	전규모		10~99인 규모	
	총부족인원	총부족률	총부족인원	총부족률
	(명)	(%)	(명)	(%)
90	139,027	7.4	88,166	13.3
91	183,304	9.6	113,241	16.4
92	113,859	6.4	60,951	8.6
93	89,478	5.9	54,533	8.9
94	94,204	5.5	70,316	9.6
95	93,064	5.6	67,278	8.7

자료 : 노동부, 「고용전망조사보고서」 및 「노동력수요동향조사보고서」, 각년도

이다. 따라서 이 전략은 대기업이나 중견 기업 위주로 추진되고 있다. 다른 하나의 전략은 예전과 비슷한 근로조건에서도 열심히 일할 의사가 있는 값싼 해외 노동력을 수입하는 방책이다. 중소기업 입장에서는 이 방안이 전자보다 위험부담이 훨씬 적을 것이다.

〈표 II-2〉 한국자본의 해외 투자 및 외국인(이주) 노동자 증가현황

(단위 : 1,000달러)

연도	총계	Europe America	North Asia	South-east	이주노동자 수 (명)
1985	219,647	38,813	29,59	17,771	-
1986	364,912	5,581	80,639	6,961	-
1987	371,060	6,844	189,403	132,358	-
1988	479,349	19,323	99,283	45,278	8,000
1989	943,346	19,636	282,919	129,636	18,000
1990	959,000	95,200	434,962	300,458	22,000
1991	1,115,000	92,427	463,310	431,257	38,000
1992	1,218,000	144,187	391,642	519,267	75,000
1993	1,262,000	189,632	368,096	484,835	68,000
1994	2,298,000	455,825	573,284	1,091,955	81,824
1995	3,067,000	613,000	546,000	1,646,000	142,405
1996	4,188,000	654,000	1,577,000	1,611,000	210,494

자료: 한국은행, 출입국관리사무소.

바로 이러한 여러 정황들이 우리나라의 중소기업을 중심으로 외국인력에 대한 수요를 촉진시키고 있는 것이다.

우리나라에서는 아직까지 협약법상 단순 근로자의 합법적인 취업 경로가 개방되어 있지 않기 때문에 지금까지는 단지 고급 인력에 대해서만 합법적인 취업이 가능하다. 따라서 외국인(이주) 근로자들은 정식 취업자가 아닌 연수생의 형태로 들어오고 있거나, 아니면 불법 취업(미등록 노동자)<sup>3)</sup> 형태로 들어오고 있다.

우선, 산업기술연수생제도(이하 연수생제도)에 관해 그 약사를 살펴 보면 다음과 같다. 원래 외국인 산업기술연수생제도는 1990년대 이후 해외에 진출한 한국기업에 고용된 현지 근로자들의 기능향상을 위해 이들을 국내 기업에 일시적으로 취업케 한 제도였다. 즉 1991년부터 1993년까지 단순산업연수생들을 상공부(통상산업부) 장관이 추천하는 산업체에서 연수를 시켰던 것이다.

1991년 11월, 법무부의 '훈령'에 의해 산업기술연수생제도가 처음으로 실시되었을 때 제시된 취지와 목적은 다음과 같다.

- 외국진출 한국기업의 현지공장 근로자를 한국의 모기업에서 연수시킨 후 현지공장에 투입하여 경영효율성 제고
- 인력난을 겪고 있는 국내 중소제조업체에서 외국인(이주) 근로자를 일정 기간 연수토록 하여 인력부족을 간접 지원
- 개발도상국에 대한 기술이전 등 경제협력 도모

이와 같이 연수생 제도는 해외투자기업에 고용된 외국인(현지) 근로자들의 기능향상을 도모하고 기술이전이나 경제협력의 차원에서 시작된 것이다. 이들은 1992년 초부터 1993년 4월까지 주로 염색, 도금, 주단조 등 10개 업종에 국한하여 8천여 명 정도가 연수생의 신분으로 들어와 일을 하였다.

3) 필자는 여기서 의식적으로 불법취업자(illegal workers)라는 표현대신에 미등록노동자(undocumented workers)라는 표현을 쓰고자 한다. 그 이유는 첫째, '불법'이라는 법적인 신분보다는 '노동자'라는 사실상의 노동관계가 더욱 중요하기 때문이며 둘째, 불법취업자는 그 자체로 혼자서 성립하는 것이 아니라 '불법고용주'가 존재하기에 가능한 것이므로 '불법취업자'라는 용어를 통해 이주노동자(migrant workers)에게 '불법'이라는 명예를 씌우는 것이 적합하지 않다고 보기 때문이다.

그러나 이러한 제도가 실제로는 인력난을 해소하기 위해 편법으로 이용되고, 다른 한편으로 중소기업이나 영세기업의 인력난이 해를 거듭할수록 심각해지자, 정부는 1992년 하반기부터 공식적으로 외국인 산업기술 연수생을 도입하기 시작했다. 처음에는 모두 1만명 예정으로 들어오기 시작했다. 이들은 원래 최대한 1년간 체류 가능하도록 허가된 상태였다.

그럼에도 불구하고 중소 영세기업주들은 내국인 근로자들이 기피하고 있는 일자리에 대한 인력난을 지속적으로 호소하고, 급기야는 외국인(이주) 노동력 채용을 합법화할 수 있도록 건의하기에 이르렀다. 결국 정부에서는 1992년 6~7월에 걸쳐 신고기간을 설정하여, 신고자와 업주에 대해 불법취업(미등록) 외국인(이주) 근로자 및 사용자에 대한 처벌을 면제하고, 신고한 사업주의 책임 하에 1992년 12월말까지 외국인(이주) 근로자의 출국기한을 연장, 한시적으로 국내체류를 허용하기도 했다. 그러나 이러한 단속과 희유에도 불구하고 영세 중소기업가들의 필요에 의해 불법체류자들이 줄기는커녕 갈수록 증가하자, 정부는 이들에 대해 출국기한을 연장하는 조치를 취하게 된다. 그리하여 1993년 6월말에는 2차연장이 이뤄지고, 1993년 12월에는 3차로 출국 연장을 허용한다. 이어 1994년 상반기에는 4차 연장이 이뤄지면서 외국인(이주) 근로자들조차도 정부의 조치나 법적 규정을 무시해도 좋다는 이상한 태도를 갖기 시작한다. 이것은 정부가 국내 영세중소기업의 저임금 노동력의 부족상황을 고려해서 이들을 반복적으로 ‘시한부 합법화’ 함으로써 불법체류자들이 “어떻게 해서든지 단속기간만 잘 피하면 한국에서 일해서 큰 돈벌 수 있다”는 생각을 갖게 되었기 때문이다.

이러한 시기에 1993년 11월에는 외국인 산업기술연수제도를 전면화하기에 이르렀다. 연수생 도입기준을 완화하고 중소기업협동조합중앙회(이하 중기협)로 하여금 연수생 모집, 알선, 연수, 사후관리를 담당하게 하였다. 그리하여 1993년 12월에는 연수생의 최대 도입 인원을 2만명으로 늘렸고, 동시에 최대 체류기간도 2년으로 연장시켰다. 이어서 1994년 7월에는 추가로 1만 명의 연수생 도입을 허가함으로써 모두 3만 명의 연수생을 도입하기로 되었다. 이들은 경영난과 인력난이 특히 심각한 섬유(6천명), 신발(4천명)업계에 배정되었다. 나아가 신발업체에서는 대기업도 연수생을 도입할 수 있게 하여, 이른바 ‘3D업종’에서의 인력난이 심각함을 드러내기도 했다.

그 뒤 1995년 8월 10일 통산부는 외국인(이주) 연수생을 추가 도입하기로 했다고 밝혔다. 또 유통업, 건설업, 서비스업종의 영세업체를 연수업체 대상에 포함시키고, 연수업체 규모도 상시고용 10인 이하로 완화하는 방안을 강구 중이라 발표하였다. 특히 서비스

스 업체의 경우 기업규모가 영세한 점을 감안하여 외국인 연수생 채용비율을 10% 이상으로 확대하는 방안도 검토 중이라 하였다. 나아가 중기협 이외에 중소기업진흥공단 등 제 3의 기관에 추가연수생 도입업무를 맡길 것도 검토 중이라 하였다. 한편 중기협에서는 1995년 9월부터 1996년 6월까지 제 2차 2만명의 연수생을 추가 도입하였으며 이미 1995년 5월, 중기협을 통한 산업기술연수생 도입숫자를 5만명 수준으로 확대한다고 결정한 바 있다.

1996년 2월에 또다시 2만명의 연수생을 추가로 도입하기로 결정하고, 도입국도 현재의 12개국에서 14개국으로 확대하였다. 연수업체도 사업개시 3년 이상이 아닌 1년 이상이면 연수생을 도입할 수 있게 하였고, 또 예전의 근로자 10인 이상에서 5인 이상 기업이면 연수생 도입이 가능하게 범위를 확대하였다. 연수생은 2년 체류를 기본으로 하고, 특정업종에 한해 연수생 수의 10% 정도는 체류를 1년 더 연장해 주기로 하였다. 이러한 정책은 중소업체 내지 영세업체들의 요구에 따라 연수생 도입 규모 및 범위가 지속적으로 확장되고 있음을 뜻한다.

요컨대 산업기술연수생은 1994년 3만명, 1995년 2만명, 1996년 2만 9천여 명 등 1996년까지 약 8만 명이 도입된 셈이다.

〈표 II-3〉 외국인 산업기술연수생 도입규모의 변천

시기	내용
1991년 말	상공(통신)부 장관 추천업체에서 단순 산업연수 허용
1992년 하반기	1만명 도입 발표. 최대 체류 제한 1년으로
1993년 11월	외국인 산업기술연수제도의 전면화, 연수생의 도입청구를 중기협으로 일원화
1993년 12월	1만명 추가 도입 발표. 최대 체류 2년으로
1994년 9월	1만명 추가 도입 발표. 신발업체는 대기업도 도입 가능
1995년 5월	1994년 입국 연수생 체류기간 1년 재연장 발표
1995년 8월	제 1차 도입 예정 3만명 중 2만 8천명 유입
1995년 9월 - 1996년 6월까지	제 2차 연수생 2만명 도입키로
1996년 2월	1996년에 또 연수생 2만명 추가 도입 확정, 어업분야에 8천명 도입키로

### III. 우리나라 外國人(移住) 勞動者 現況

#### 1. 외국인(이주) 노동자 유형 및 규모의 변화

1997년 10월 현재 우리나라에는 공식통계상 주로 인력확보가 어려운 업종 및 중소제조업체 등에 약 23만여 명의 외국인(이주) 근로자가 종사하고 있다. 그러나 이러한 통계는 정확성이 떨어지기 때문에, 실제 외국인(이주) 근로자의 숫자는 이보다 더 많을 것(약 25만명 이상)으로 추정된다.

여기서 우리는 외국인(이주) 근로자를 몇 가지 범주별로 구분할 필요가 있다. 대체로 우리나라의 외국인(이주) 근로자는 합법취업자, 기술연수자, 불법(미등록)취업자로 나눌 수 있다.

〈표 III-1〉 국내 취업 외국인(이주) 근로자의 유형별 증가 추이

(단위 : 명)

시 점	합법취업자	산업기술 연수생			미등록(불법) 취업자	총 계
		해외투자	중기협	소 계		
1991-1992	3,395	5,438	3,932	9,370	42,700 (92. 6)	약 55,000
1992		9,695 입국 4,945 잔존			30,800(92. 12)	
1993	3,767	6,466 (9,104입국 8,644잔존)	3,759	10,225		
1994. 12	5,265	9,512 (10,934입국 9,874잔존)	18,816	28,328	48,231	81,824
1995. 7	6,475	9,912	25,019	34,931	61,472	102,878
1995. 12	8,228	15,238 (21,322입국)	37,073	52,311	81,866	142,405
1996. 5	10,371	26,795	30,249	57,044	100,148	167,563
1996. 12	13,420			68,020	129,054	210,494
1997. 4	16438	23,526	57,359	80,915	134,030	231,383

먼저 합법취업자란 국내 출입국관리법상 내국인으로 대체할 수 없는 전문인력으로 취업한 외국인(이주) 근로자를 말하는데, 이들은 주로 학원강사, 대학교수, 전문 엔지니어 등의 신분으로 일하고 있다. 이들은 거의 미국이나 유럽 등 선진국 출신의 전문인력들이며, 국내 근로자들에 비해 상당한 고임금과 좋은 근로조건 속에서 일한다. 우리나라의 출입국관리법은 외국인(이주)들에 대해 전문기술직종에 한해서만 국내취업을 허용하고 있으며, 단순 기능인력의 국내취업은 원칙적으로 금지하고 있다. 최근 이들 전문인력에 대한 법이 개정되어 이 범주의 근로자들은 최고 18년까지 국내에 체류할 수 있다.

〈표 III-2〉 전문직 합법취업자의 직업별 분포의 예(법무부, 1996년 1월 31일 현재)

	교수	회화지도	연구	기술지도	전문직업	예술홍행	특정활동	합계
인원수(명)	639	4,405	315	614	200	657	1,709	8,539

둘째로는 기술연수자(산업기술연수생)가 있는데 이들도 두 부류가 있다. 한 부류는 해외투자에 나선 한국기업이 현지 근로자들을 국내 공장으로 보내어 현장직무교육(OJT)의 차원에서 언어와 기능을 향상시키고자 도입하는 연수생이다. 이들은 대개 대기업에서 일하고 있으며, 1996년 5월말 현재 법무부에 의하면 27,000명 정도로 증가하였다. 이들은 대개 집단적으로 기숙사나 회사에서 제공하는 건물에서 거주하며, 외부와 차단된 생활을 하고 있는 편이다. 이들의 임금은 연수비라는 형태로 지급되며, 월 약 150달러 내외(약 15만원 내외) 정도이다.

또 다른 부류는 오늘날 사회적으로 가장 문제되고 있는 산업기술연수생인데, 이들은 중소기업협동조합중앙회의 추천에 의하여 인력송출회사를 통해 들어와 인력난을 겪고 있는 중소 제조업체에서 일하는 연수생을 말한다. 1996년 5월, 법무부의 자료에 따르면 이 범주의 산업기술연수생(잔존자 기준)은 30,000여명에 이르렀다. 이들은 중소기업협동조합중앙회 산하 산업기술연수협력단(KITCO)이 계약한 각국(1995년까지 12개국, 1996년부터 14개국)의 송출업체(1995년까지 39개업체)를 통해서 유입된다. 이들의 입국 경로는 다음과 같다.

- \* 각국의 송출업체는 연수생을 모집하여 한국으로 송출
- \* 한국에서 산업기술연구생으로 취업하고자 하는 외국인(이주) 근로자는 인력 송출업체에 수수료를 부담
- \* 산업기술연수생들은 단체로 입국하여 몇일간 한국에 대한 소개 및 교육을 받은 후 각 사업체로 배치됨

셋째로는 이른바 '불법취업자'(미등록 노동자)인데, 이들은 관광비자나 방문비자 등을 받아 입국하여 단순인력으로 취업하거나, 산업기술 연수생 신분으로 들어와 일정기간 중 소사업체에서 일하다가 임금 등의 근로조건에 대한 불만족이 매우 높아 사업장을 무단이 탈한 자들을 말한다. 1995년 5월 10일 당시 이들 무단이탈자들은 제 1차 연수생 입국자 19,702명 중 6,111명에 이르렀다. 당시에는 합법 유입 연수생의 약 1/3이 현장을 이탈하여 불법체류자화한 것으로 나타났다.

〈표 III-3〉 외국인(이주) 불법(미등록) 취업자의 국적별 현황(1995년 7월 현재 신고된 숫자)

국 가	중국(교포)	필리핀	방글라데시	파키스탄	네 팔	태 국	기 타	계
인원수(명)	25,970(20,722)	8,476	5,533	2,217	2,222	1,653	15,201	61,472

이러한 불법(미등록) 취업자는 그동안 법무부의 강력한 단속과 관계부처의 행정지도에도 불구하고 줄어들지 않은 것으로 나타났다. 1995년 8월말 현재 신고된 불법체류 외국인(이주민)은 중국 교포를 포함한 중국인 28,900명, 방글라데시인 5,600명 등 모두 7만여 명에 이르러, 3년 전(1992년 말 현재 3만 8백명)에 비해 무려 두 배 이상 증가한 것으로 나타났다. 1995년 말에는 81,866명의 불법체류자가 있는 것으로 보고되었다. 1996년 1월말에 이 숫자는 84,385명으로 증가하였다. 게다가 통계에 잡히지 않은 불법체류(미등록) 외국인(이주민)을 감안한다면 불법체류자 및 불법취업자는 이보다 훨씬 더 많을 것으로 추정된다. 1997년 10월 현재 약 23만여 명의 외국인(이주) 노동자 중 60%에 가까운 14만 명 정도는 불법(미등록) 체류자로 추정되고 있다.

## 2. 외국인(이주) 노동자 근로조건 및 생활조건 실태

여기서는 외국인(이주) 근로자(주로 산업기술연수생과 미등록취업자)의 근로 조건 및 생활조건 실태를 구체적으로 분석해 보고자 한다. 이하에서는 외국인(이주) 근로자들이 국내에 들어오는 과정, 일자리를 구하는 과정, 직장 내에서 겪는 인사관리의 여러 측면들을 고용 및 개발과정, 보상과정 및 근로조건, 노무관리 및 노사관계 측면 등으로 나누어서 살펴 본다.

### 1) 고용과정과 관련된 실태 - 불법 브로커의 창궐

외국인(이주) 근로자가 산업기술 연수생의 신분으로 국내에 유입되고 취업하는 과정을 보면, 중소기업협동조합중앙회 산업기술연수협력단과 계약한 각국의 송출업체를 통하여나 협지로 진출한 국내 기업을 통해 유입되는 것이 통상적이다. 이때 각국의 송출업체는 연수생을 모집하여 한국으로 송출하는 역할을 한다. 한편 한국에서 산업기술연수생으로 취업하고자 하는 외국인은 인력 송출업체에 수수료를 부담하게 되는데 이들은 대개 한 사람당 1,300 내지 2,000 달러의 수수료를 내고 온다(한 네팔 연수생 및 한 중국교포 와의 면담, 1995.10). 물론 처음부터 불법체류자로 들어오고자 하는 이들은 최고 5,000 달러까지 브로커에게 지불해야 한다.

우리의 실태조사(면접)에서도 입국 및 고용과정상의 문제점이 뚜렷이 드러났다.

“연수수당으로 월 260달러(약 20만원)를 받기로 계약하였지만, 입국하기 전에 이미 불법취업할 경우 월 100만원 정도를 받을 수 있다고 이야기를 들었다. 그런데 나의 경우 연수생으로 한국에 오기 위해서 비자발급용으로 200만원을 지불하는 등 총 300만원 정도의 경비가 들었다.” (중국 교포 연수생과의 면담, 1995.10)

또한 민간 송출업체의 중간착취 문제 역시 심각하다.

한 중국 흑룡강 출신 조선족의 경우, 연수생이 받는 연수수당 23만원 중 매달 23%는 인력송출업체가 소개비 명목으로 가져갔다. 열악한 작업조건에다가 송출업체의 중간착취까-

지 괴롭히니, 1년 연수계약 만료기간을 앞두고 연수업체에서 도망쳐 나왔다. 중국으로 돌 아가면 한국에 다시 들어 올 수 없으므로 돈을 더 벌기 위해 도망친 것이다. 처음 송출업체에 300만원의 보증금을 예치시켰으나, 현재 이탈한 상태이므로 보증금을 받을 수 없는 상태라고 했다. 그는 “연수생으로 오기 위해 지불한 브로커비가 너무 많아 1년 정도의 연수기간으로는 도저히 그 비용을 감당할 수 없으므로 이탈을 할 수 밖에 없다. 연수생모집에 대한 정책이 잘못되어 있어 불법체류자를 양산하고 있는 것이다”라고 말하였다(중국 교포 불법취업자와의 면담, 1995.11).

당시에 만난 한 방글라데시인은 다음과 같이 불법 브로커의 창궐을 지적하였다.

“처음에는 일본이나 태국으로 가기를 원했으나 브로커가 한국이 가장 좋다고 선전하여 오게 되었다. 브로커를 통해 관광비자로 입국하였는데, 브로커가 일자리도 알선해 주었다. 브로커 비용은 250만원이었다. 브로커가 알선해 준 일자리가 마음에 들지 않아 하루만 묵고 다른 공장으로 옮겼다. 새로운 브로커였던 파키스탄인에게 소개비로 500달러를 주었다. 당시에는 일자리를 전문적으로 알선해 주는 외국인이 이태원에 많았다.”(방글라데시 불법취업자와의 면담, 1995.11)

## 2) 외국인력에 대한 교육훈련 실태 - 언어 교육 및 기초 훈련 부재

산업기술연수생들은 단체로 입국하여 단기 ‘몇 일간’ 교육을 받게 된다. 1995년 4월 이전에는 입국전 6일 이상 교육을 받고 입국 후 2일간의 교육을 받기로 되어 있었다. 그 이후는 10일 이상의 입국전 교육과 6일 이내의 입국 후 교육을 받아야 하는 것으로 변경되었다. 이를 통해 한국에 대한 소개 및 교육을 받은 후 각 사업체로 배치되어 연수, 즉 노동을 하게 된다. 따라서 이들에게는 잠재 능력을 개발하고 자아실현 욕구를 충족시킬 수 있는 ‘인적자원의 개발과 자아실현’이라는 관점은 거의 적용되지 않고 있다고 볼 수 있다. 다음 사례는 이러한 언어교육 및 안전교육의 부재로 인한 ‘사회적 비용’(social cost)의 증대를 잘 보여준다.

파키스탄에서 온 나지르씨는 한국에 입국하자마자 시화공단에 위치한 한 금속업체로 배치되었다. 영어로도 원만한 소통을 할 수 없으며, 더욱이 한국말은 전혀 알아들을 수 없는 그는 연수는 커녕, 안전교육도 제대로 받지 못한 채 금속 프레스 앞에서 일을 해야만 했다. 기계작동법이나 기계의 위험성에 대한 인식도가 없는 그는 프레스기계에 덜컥 손을 넣어 쇠와 함께 그의 오른손가락 엄지와 손등 일부가, 왼손가락은 엄지를 비롯한 3마디와 손등일부가 완전히 절단되었다. 한국에 입국한지 3일만의 일이다. 결국 나지르씨는 800만원이 손에 쥐어진 채 강제출국을 당하게 되었다. 그도 더 이상 한국에 체류하고 싶지 않았지만, 앞으로 그 손으로는 도저히 일을 시킬 수 없는 상황이기 때문이었다(김해성, 1995, p.13).

연수생 사용업체를 대상으로 한 설문조사에 따르면, 이들 업체에서 쓰고 있는 외국인(이주) 연수생들의 출신국가에서의 직업은 농업, 전문직, 교육직, 서비스직 또는 무직 등으로서, 무려 68.5%가 생산직에 종사하지 않았다. 즉, 연수생들의 대부분은 현재 일

〈표 III-4〉 설문조사 대상업체 연수생의 예전 직업과 학력

연 수 생	빈도수	비중(%)
출신국가에서의 직업	전문직	31
	교육직	90
	서비스직	165
	생산직	277
	농업	170
	무직	147
학력수준	무학	6
	국졸	50
	중졸	244
	고졸	522
	대졸이상	93

자료 : 강수돌(1996).

〈표 III-5〉 연수생의 현재 직무와 과거 직무와의 관련성

	빈도수	비중
매우 높다	4	0.4
높다	20	2.2
보통이다	175	19.1
관련없다	521	56.8
전혀 관련없다	197	21.5

자료 : 강수돌(1996).

하고 있는 “3D” 업종의 생산노동과는 거리가 먼 일에 종사하고 있었다. 게다가 이들 연수생 중의 2/3는 고졸이나 대졸로서, 대체로 학력 수준이 높은 사람들이다. 이는 연수생들이 자기 나라에서는 어느 정도 수준이 있는 사람들이며, 경우에 따라서는 사회의 여론 형성에 일정한 영향을 미칠 수 있는 집단임을 뜻한다.

그러나 연수생들을 사용하는 업체들은 이들에 대해 새로운 생산노동에 적응할 수 있는 기술연수를 시키지 않고 현장 노동에 바로 투입시킨다. 〈표 III-5〉에서도 확인되듯이, 현재 연수생들의 직무와 과거 이들이 하던 일의 관련성은 지극히 낮은 수준(2.6%)이므로 현장직무교육(OJT)이 없는 상태에서 작업에 곧바로 투입한다는 것은 문제가 많다. 나아가 현장에서는 이들을 저능한 근로자들 내지 수준이 낮은 사람으로 취급하고, 또 기업 내에서는 물론 사회적 대우도 내국인에 비해 차별적이다.

면접조사에서도 사실상 기술연수나 직무교육이 거의 부재하다는 점이 확인되었다.

“사전 적응교육 없이 곧바로 공장에 투입되기 때문에 적응하기에 매우 어려움이 많다. 연수생들은 한국에 와서 언어와 일에 익숙해질만 하면 연수기간이 끝나 집으로 돌아가야 하고, 다시 새로운 사람, 다시 말해 서투른 사람이 작업에 투입된다.”(방글라데시 연수생파의 면담, 1995.10)

또 다른 한 방글라데시인의 경우에도 기술을 습득할 기회가 없음을 안타까워 했다.

그는 2번 직장을 옮겼는데, 첫 직장은 자동차의 브레이크를 조립하는 근로자 300명 규모의 공장으로, 50여 명의 외국인(이주) 근로자가 함께 일하고 있었다. 한 달내내 하루도 쉬지 않고 일하였으며, 평일에는 12시간 토요일과 일요일에는 8시간 근무를 하였다. 외국인(이주) 근로자들은 내국인 근로자들과는 달리 “3D”的 별도 부서에서 일하였다. (...) 그는 한국에 와서 전자전기기술을 배울 의향이었으나 그런 기회는 주어지지 않았다고 한다 (ঝংগলাদেশ বিলবিক্ষুর্যার সাথে পর্যবেক্ষণ, 1995. 12).

이러한 현장직무교육의 부재는 외국인(이주) 근로자의 높은 산업재해 발생과 밀접한 관련을 갖고 있다. 한 파키스탄 근로자의 다음과 같은 지적은 시사적이다.

“외국인(이주) 근로자의 빈발한 산재는 직업교육없이 일을 하게 되기 때문이라고 생각한다.”(파키스탄 불법취업자의 면담, 1995. 11)

### 3) 일반적 근로조건 및 보상과 관련된 실태

#### (1) 임금 및 근로시간

이렇게 고용된 외국인(이주) 근로자들의 노동조건은 어떠한가? 우선 급여 측면을 살펴보자. 전체적으로 보면 외국인(이주) 근로자들의 급여 수준은 국내 생산직 근로자 급여 수준의 절반 내지 1/3 정도에 이르고 있다. 특히 산업기술 연수생들은 월 20만원에서 30만원 정도의 저임금을 받고 있는 반면, 불법취업 근로자들의 임금수준은 오히려 시장 임금에 근접(월 60만원에서 100만원)하고 있는 것이 특징이다. 그래도 동종업종 한국인 근로자 임금과는 30% 정도 차이가 존재하는 것이 현실이다.

우리는 외국인(이주) 연수생의 사용에 따른 노동비용을 내국인 근로자에게 지급하는 노동비용과 비교하고자 하였다. 그런데 연수생 사용업체를 대상으로 벌인 설문조사에서 나타난 외국인(이주) 연수생의 부대비용 수준은 응답자의 수가 극히 적어 신뢰할 수가 없다고 판단되었다. 실제로 내국인 근로자에 비해 외국인(이주) 연수생의 부가급여 수준이 매우 낮다고 알려져 있다. 이에 내국인 근로자가 지급받는 부가급여항목 가운데 외국인(이주) 연수생에게 지급되는 항목만을 합계하고, 여기에 연수생을 고용할 경우 중소기업협동조합중앙회에 예치해야 하는 이행보증금과 관리비의 월할분을 더하여 외국인(이주) 연수생의 부대비용수준을 추정해 본 결과 <표 III-6>을 얻을 수 있었다.

〈표 III-6〉 부대비용을 고려한 외국인(이주) 연수생과 내국인 근로자간의 노동비용 비교  
(단위: 원, %)

	연수생(A)	내국인 근로자(B)	A/B
평균임금	512,691 <sup>1)</sup>	821,347 <sup>3)</sup>	62.4
부대비용	122,150 <sup>2)</sup>	211,700 <sup>4)</sup>	57.7
노동비용	634,841	1,033,047	61.5

주 1) 외국인(이주) 연수생의 평균임금은 「외국인(이주) 연수생 사용업체 실태조사」의 결과임. 임업 등 초과근로수당을 포함한 월급여총액임.

- 2) 외국인(이주) 연수생의 부대비용은 내국인 근로자가 지급받는 부가급여항목 가운데 외국인(이주) 연수생에게 지급되는 항목과 중기협에 예치하는 이행보증금 및 관리비를 합계하여 추정한 액수임.
- 3) 내국인 근로자의 평균임금은 제조업 중소규모(10-299인) 사업체 생산직 근로자의 월급여총액임.
- 4) 내국인 근로자의 부가급여는 제조업 중소규모(30-299인) 사업체 근로자의 현금급여이외의 노동비용임.

자료: 노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 1995.11. 및 「기업체노동비용조사보고서」, 1995.

우리가 조사한 이러한 임금수준은 중기협이 자체적으로 조사(연수생 사용업체 1,583개사, 1996년 2월 15일 발표)한 수준과 크게 차이가 나지 않는다. 이 조사에 따르면 연수생 1인당 한 달 평균 비용은 연수수당 568,233원, 식대나 교통비 등 간접비용 131,870원 등 모두 700,103원이었다.<sup>4)</sup> 조사대상업체의 절반이 넘는 51.4%는 연수생 활용을 통해 경비절감이 이뤄져 만족스럽다고 대답하였다. 12%는 경비절감 효과에 대해 만족하지 않는다고 대답하였다. 이것은 한편으로는 연수생제도가 '돈을 많이 주고자 해도 국내 노동력이 없어서' 겪는 '인력난' 때문에 생긴 것이기도 하지만, 다른 편으로는 '인건비'를 절감할 수 있는 좋은 활로로 사용되고 있다는 점을 동시에 지적하고 있다. 그리고 여기서 유의할 것은 단순히 임금수준이 얼마인가에 얹매이지 말고, 과연 몇 시간이나 일하는가, 어떤 구체적 조건에서 일하는가를 따져 보는 것이다.

4) 1997년 5월 20일 현재 중기협이 연수생 고용업체 1,016개사를 대상으로 조사한 바에 따르면 기본급여, 특근수당, 숙식비 등 연수생 1인당 인건비가 68만 9천 164원 정도로 나타났다. 이는 국내 생산직 근로자의 월평균 임금 110만 9천 165원의 62.1% 수준이며, 95년 12월 조사 당시 연수생 1인당 월평균 인건비 56만 8천 233원보다 21.3% 인상된 것이다.

“1995년 3월 이후로 연수생을 쓰는 사업장에서는 대체로 최저임금수준(월 26만원)은 넘게 주는 것으로 나타난다. 그러나 이들은 매일 임금을 해야 하고 경우에 따라서는 임금 수당을 제대로 받지 못한다. 그동안 월급수준이 올라갔다는 것은 1995년 1월달에 명동성 당 농성이 있고 나서 노동부가 개선책을 발표했기 때문이기도 하나, 그만큼 노동강도나 노동시간이 증대하였음을 반영하기도 한다. 연수생들은 점차 일이 손에 익숙해 지면서 좀 더 빨리 일을 할 수 있게 되었을 뿐 아니라, 많은 경우에는 토요일 오후나 일요일도 일을 해야 한다. 한 달에 한두 번 정도 놀 수 있을 뿐이다.”(한 외국인(이주) 근로자 상담원과의 면담, 1995.10)

면접조사에서 나타난 한 중국교포의 경우, 연수업체에서 받은 월평균급여는 44만원이며 격주 2교대제로 주간근무시 10시간, 야간근무시 14시간을 근무하였다. 쉬는 날은 한 달에 일요일 4번 중 두번 반만 쉬었다고 한다. 그는 작업장의 근로조건에 대해서 상당한 불만을 가지고 있었다. 근로시간이나 작업내용, 작업환경에 대해서 한마디로 ‘노예노동’이라고 말했다.

한 스리랑카인은 원래 합자회사인 그방직의 스리랑카 지사에서 현지법인 연수생으로 한국에 입국하여 그방직에서 6개월 일하다가, 이탈한 뒤 현재 부천의 플라스틱 공장에서 일하고 있다. 두 번 직장을 옮겼는데, 낮은 임금과 공장장의 욕설, 잣은 야근 등의 이유로 직장을 옮겼다. 현재 주야 맞교대로 12시간 근무하며 월 70만원의 임금을 받고 있다. 1일 2교대라 여가시간은 거의 없으며, 휴일에는 내내 잠을 잔다고 한다(스리랑카 연수생 출신 불법취업자와의 면담, 1995.12).

또 한 방글라데시인은 현지 송출업체에서 산업기술연수생으로 모집되어 1년간의 기술연수비자로 입국하여 성남에 위치한 H전기회사에서 일했다. 그는 마침 모집회사에 삼촌이 있어 보증금을 내지는 않았다고 했다. H전기회사는 45명의 근로자가 일하고 있으며, 외국인(이주) 근로자는 15명이었다. 1년 8개월동안 TV 부속품을 만들었다. 1달 26일 동안 1일 12시간+ $\alpha$ 를 일하였다. 그는 기술을 익힐 수 있어 좋았으나 월급이 450달러(36만원)로 너무 낮고 장시간 노동이 힘들었다고 한다. 그런데 2년 연수계약이 끝나기 전에 회사가 망해서 이탈하여 다른 공장으로 옮겼다(방글라데시 연수생 출신 불법취업자와의 면담, 1995.11).

〈표 III-7〉 외국인(이주) 연수생의 주당 평균근로시간

근로시간 범위	빈도수	비중(%)
44시간 이하	81	7.8
45-49시간	215	20.7
50-55시간	310	29.8
55-59시간	169	16.3
60-64시간	168	16.2
65시간이상	96	9.2

자료 : 강수돌(1996)

한편, 연수생 사용업체들의 설문조사에서 나타난 연수생들의 작업시간은 다음과 같다. 국제노동기구(ILO)가 최근 발간한 「95년 노동통계연감」에 따르면 한국 제조업의 94년도 실제노동시간은 주 48.7시간으로 나타났고, 노동부가 96년 3월 9일 발표한 「임금, 근로시간 및 상용고용동향」에 따르면 1995년 제조업의 노동시간은 주 49.2시간으로 보고되고 있다. 이에 비하면 70% 이상의 외국인(이주) 연수생들은 한국 제조업의 평균 노동시간을 훨씬 상회하는 (주 50시간 이상) 노동을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 나아가 조사대상 업체의 25%는 주 60시간 이상을 노동시키고 있어 외국인(이주) 연수생이 종사하고 있는 부문은 이제 장시간 근로와 저임금으로 특징지워지고 있다.<sup>5)</sup>

## (2) 불법취업을 유발하는 근로조건의 격차

“불법취업이 왜 발생하는가?”에 대한 사용자 설문조사에서도 36.7%의 응답자가 “임금격차” 때문이라고 말하고 있다. 즉 합법적인 연수생의 신분으로 일을 하는 것보다는 불법 취업자로 일을 하는 것이 훨씬 더 많이 별기 때문이라는 것이다. 불법취업의 발생이유에 대해 기업은 연수생과 불법취업간의 임금격차(36.7%), 단속처벌 규정의 미약(32.0%), 중간브로커의 농간(16.4%) 순으로 들고 있다. 이러한 임금격차는 아래의 표에서도 명확하게 나타나고 있다.

5) 중기협의 97년도 실태조사에 따르면 연수생들은 월평균 267시간, 주당 평균 67시간을 일하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 III-8〉 불법취업의 발생이유

	빈도수	비중(%)
단속처별규정의 미약	341	32.0
열악한 근로조건	57	5.3
임금격차	392	36.7
중간브로커의 농간	175	16.4
잘못된 제도때문에	90	8.4
기타	12	1.1

자료 : 강수돌(1996).

결국은 연수생과 불법취업자 사이에 최소한 월 30만원 정도의 임금차이가 존재하고, 바로 이것이 연수생의 현장이탈 또는 애초부터 외국인(이주)이 불법취업자로 입국하게 되는 객관적, 구조적 요인이 되고 있음을 여실히 증명해 주고 있다. 다음의 사례는 이러한 사실을 잘 보여주고 있다.

처음에 연수생으로 왔을 때에는 통역 및 연수생 관리를 담당하였다. 거기서 월 40만원의 임금을 받으며 3개월 근무하다가 돈을 더 벌기 위해 이탈하였다. 새로 경기도의 한 건설현장에서 미장일로 8개월 근무했다. 20-30명 규모에 외국인(이주) 근로자가 6명 근무했다. 여기서는 월 평균 80만원을 받았다. 그러나 여기서도 3개월치의 임금 체불때문에 견디지 못해, 플라스틱 사출공장으로 가서 2년 동안 일했다. 총 5명 근로자에 4명이 외국인(이주) 근로자였다. 사장이 수시로 폭행하는데다가 왼쪽 손가락 4개가 절단된 산재 사고로 더 이상 있을 수 없게 되자, 자동차부품공장으로 옮겼다. 여기서는 총 6명의 근로자에 4명의 외국인(이주) 근로자가 일했다. 평소에 중국의 가족과 한 달에 6번 전화와 1번의 편지로 소식을 전하였으나, 산재를 당한 후 모든 연락을 끊고 있는 상태이다.(중국 교포 연수생 출신 불법취업자와의 면담, 1995.12).

불법취업자들은 하루 8시간 일하는 경우 한 달 평균 60만원 정도 받고, 하루에 4시간씩 임업을 하는 경우에는 85만원까지 받기도 한다(한 외국인(이주) 근로자 상담원과의 인터뷰).

### (3) 산업재해

산재보상(작업중 부상으로 4일 이상 일할 수 없는 경우를 '산재'라 하고, 작업불가일수가 3일 미만일 경우는 '공상'이라 한다)의 경우, 불법체류 근로자들은 이미 1994년 1월의 산재근로자 경실련 농성을 계기로 불법취업 외국인(이주) 근로자도 '사실상의 근로관계'에 있기 때문에, 적어도 공식적으로는 일정한 수준까지 산재보상을 받게 되었다. 참고로 1993년 11월 서울고등법원은 불법취업자의 경우에도 사실상 근로기준법상의 근로자라고 파악하여 산재보상을 받아야 한다고 판결하였다.

출입국관리법에 위반하여 고용계약을 체결하였다고 하더라도(...) 그 근로계약은 유효하므로 그 외국인(이주) 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 할 것이며, 따라서 그가 산업재해보상보험법의 적용대상이 되는 사업 또는 사업장에 근로를 제공하다가 업무상 부상 또는 질병에 걸린 경우에는 산업재해보상보험법상의 요양급여를 지금받을 수 있다 (1993.11.26 서울고법 93구16774 필리핀인 아키노 사건, 1993.12.3 서울고법 93구 19995 중국교포 정경홍씨 사건).

그러나 연수생의 경우에는 1995년 1월 농성 이후 95년 3월부터 산재를 당한 경우에만, 그것도 최고 1,500만원까지만(산재보상이 아니라) 상해보상을 해 주고 있으며, 그나마 그 이전에 다친 사람들의 경우에는 보상을 받을 수 없는 상태이다. 그리고 그 이후에 다친 사람도 불법취업자의 산재보상에 비하면 아주 미미한 수준에서만 보상을 받고 있다.

중국교포 서복재씨는 중국의 벽돌공장에서 5만원의 임금을 받고 일하다가 94년 8월에 산업연수생으로 한국에 입국했다. 그는 돈을 벌면서 고국땅도 보고 싶은 심정 때문에 한국으로 취업하게 되었다. 근로자 55명 규모의 소기업(경기도 평택, D전선)에 연수생으로 근무(월 21만 3천2백원 계약, 수당 합치면 월 60만원 수입)하다가 두 달도 채 되지 않은 1994년 10월 프레스에 머리를 다치는 산업재해를 당하였다. 두 달 동안 병원에 있다가 다시 작업에 복귀하였으나, 95년 4월 재수술을 받기에 이르렀다. 회사에서는 상해보상으로 치료비를 처리하려고 하자 인권변호사의 도움을 받아 산재보상 소송을 하였으나 실패했다.

서씨는 합법적인 연수생의 신분으로 왔으면서도 바로 '연수생'이기 때문에 크게 다치고도 억울하게 보상을 받지 못하고 있다. 그는 뇌수술을 하고도 회사나 노동부로부터 아무런 보상을 받지 못하고 있다. 그는 한국 올 때 빚을 내어 연수비용 400만원을 지불했는데, 이것이 이자가 붙어 1천 2백만원을 넘고 있다. 가정은 파탄난 지 오래고 빚 때문에 맞아죽을까봐 돌아가지도 못하고 있다(1995년 11월, 한 중국교포와의 대담 및 1997년 10월 국정감사).

바로 이러한 현실 속에서 '귀향한 외국인(이주) 노동자 체불임금·산재보상금 찾아주기 시민모임'은 1995년 10월 5일 오후 서울 구로구 '외국인(이주) 노동자 피난처'에서 기자회견을 열어, 산업재해를 당한 채 추방되는 외국인(이주) 근로자가 해마다 3000여 명에 이른다며 정부가 이들에 대한 보상문제에 적극 나서줄 것을 촉구하기도 했던 것이다(한겨레신문, 1995. 10. 6).

이러한 점들은 정확한 책임당국자나 체계적인 관리가 없이 이뤄지는 현 연수생 제도로 인해 발생하고 있는 엄청난 '사회적 비용(social cost)'을 지적하고 있다.

한편 연수생의 산업재해에 대한 사용자의 대응사례를 보면 소극적이다.

"산재를 당하는 경우 회사에서는 상해보상으로 입막음하려고 한다. 95년 3월 이후 산재보상이 의무화되었으나 아직도 연수업체에서는 이러한 사례가 많을 것이라 본다."(중국 교포와의 면담, 1995.10).

면접조사에 기꺼이 응한 네팔 출신 한 근로자는 인천 남동공단에 있는 플라스틱 공장에서 주야 12시간 맞교대로 일했다. 산업재해를 당하자 사용자는 기대밖의 태도를 취하였다.

사장은 월급여 90만원을 약속하였으나 65만원만 지불했다. 어느날 작업도중 손가락 두 마디가 절단되는 재해를 당했다. 사장에게 산재보험에 대해 말하자, 사장은 욕설과 함께 3차례에 걸쳐 심한 구타를 가해 왔다. 사장은 '50만원을 가지고 비행기표 사줄테니 네팔로 가라'고 요구하였다. 이에 항의하자 그는 경찰을 불러서 체포하여 추방하겠다고 위협하였다(네팔 불법취업자와의 면담, 1995.12).

〈표 III-9〉 연수생 인권위반 사례(중복응답)

(단위 : 업체수, %)

	빈도수	비중(%)
신체적 폭행	98	10.1
성폭행	15	1.6
강제 임업	134	13.9
여권 압류	116	12.0
감금	34	3.5
전혀 문제없다	543	56.2
기타	26	2.7

자료 : 강수돌(1996).

#### (4) 작업과정과 인권문제

연수생들을 사용하는 기업가들의 56% 정도는 연수생의 인권상황과 관련하여 전혀 문제가 없다고 말하고 있으나, 14% 정도는 임업을 강제로 시키고 있다고 응답하였다. 실제로 응답업체의 71.5%는 임업을 포함해서 주 50시간 이상을 작업시키며, 60시간이 넘는다고 대답한 업체도 25.4%에 이르고 있다. 현재 한국의 법정 근로시간이 주 44시간임을 생각해 보면 연수생을 쓰고 있는 업체들은 상대적으로 많은 임업을 시키고 있으며, 나아가 본인이 원하지 않은 경우에도 강제임업을 시키는 사례도 꽤 있음을 알 수 있다.

그리고 작업과정에서 언어소통이 제대로 되지 않거나, 감독자와 작업자 간의 인간관계가 원활히 형성되지 못한 결과 폭행사례도 꽤 보고되고 있다. 설문조사에서도 연수생을 쓰고 있는 업체의 10% 정도는 신체적 폭행의 사례가 있음을 시인하고 있을 정도이다.

한편 12%는 여권을 압류한 적이 있거나 압류 중인 상태라고 말하고 있다. 심지어 3% 이상의 응답자는 연수생을 감금한 경험이 있다고 말하고 있다.

#### (5) 연수생 이탈방지를 위한 감독강화

이러한 연수생들의 현장이탈 및 불법취업자화가 심해지면서 이들로 하여금 도망가지 못하게 막는 방편으로 여권을 압류하거나 사업장 내에서만 머무르게 강제하는 경우가 있다. 우리의 실태조사에서는 연수생 사용업체의 12%가 여권을 압류한 적이 있거나 압류

중인 상태라고 정직하게 말하고 있다. 심지어 3% 이상의 응답자는 연수생을 감금한 경험이 있다고 한다. 그 결과 친구나 친척의 면회는 금지되고 있으며, 사업장 밖에서 술이나 그 외의 일용품을 사는 경우도 엄격한 통제를 받게 된다.<sup>6)</sup>

“외출이 금지되었기 때문에 작업 후 한국인 근로자와 만날 기회가 없었다.”(중국 교포 연수생파의 면담, 1995.10).

“한국에 온 후 5개월동안 취업한 공장에서 전화도 못하게 하고 밖에도 나가지 못하게 해서 5개월 후에야 부모님께 연락했다.”(방글라데시인 연수생파의 면담, 1995.10).

“연수생으로 있는 친구를 보면 감옥에 갇혀 지내는 것 같은 생각이 듈다. 가난한 나라의 사람들이라고 한국 사장들은 너무 비인간적인 대우를 하고 있다. 공장으로 찾아가도 연수생으로 있는 친구들과는 만나지 못한다.”(네팔인 불법취업자와의 면담, 1995.12).

사용자 설문조사(1995)에 따르면 연수생에 대한 인권문제와 관련하여 응답자의 61.2%는 “반드시 시정되어야 한다”고 할 정도로 연수생에 대한 노동인권의 문제가 심각한 실정이다.

#### (6) 외국인(이주) 근로자와 내국인 근로자의 직장내 관계

다른 한편 한국인 근로자와 외국인(이주) 근로자는 많은 갈등관계에 있다. 다음의 사례는 외국인(이주) 근로자에 대한 국내인의 배타적인 인식을 잘 보여준다.

그는 한국인에 대해 상당한 반감을 갖고 있었는데, “반장 등 관리자나 동료 한국인 근로자들은 불친절하다. 인간적 대우를 요구하자 욕설을 하며 행패를 부렸다”고 하였다. 기업내 한국인 근로자 가운데 두 명 정도의 친구관계를 갖고 있을 뿐이었다. 그는 현장에서 한국인 근로자와 싸우고 난 뒤 공장장과 직접 만나서 직장에서의 애로를 이야기하였지만, 한국인 근로자에게 형식적으로 주의를 주는 정도에 그쳐 그 다음날 다시 싸우게 되었다며 직장내에서 외국인(이주) 근로자가 겪는 고충을 처리할 의지나 제도가 대부분 없는 실정이라고 말한다(중국 교포와의 면담, 1995.10).

6) 연수생 이탈자 비율은 중기협에 따르면 94년 53.7%, 95년 16.2%, 96년 1.6%로 갈수록 줄고 있다. 이는 일부 근로조건의 개선 때문이기도 하지만 이탈 방지를 위한 감시와 통제의 강화 때문이 더 크다고 생각된다.

한 네팔 근로자는 “공장을 짓기겠다고 하자 사장이 옥상으로 데려가서 구타하였고, 한국인 근로자들은 외국인(이주) 근로자에게 심한 거부감을 가지고 있다”고 했다. 그는 “취업했던 한 기업에 노조가 있었지만 노조로부터 전혀 도움을 받은 적은 없다”고 하였다.

한 방글라데시인은 “처음 취업하였을 때에는 한국인 근로자와 갈등이 많았는데, 한국인 근로자들이 ‘외국인(이주)때문에 월급도 안 오르고 여러 가지 문제가 많으니 방글라데시로 돌아가라’고 말하며 폭행을 가했다”고 하였다. 현 직장에서는 잘 지내고 있다고 하는데, 그에 따르면 “언어가 통하는 것이 한국인과의 인간관계를 좌우한다”고 하였다.

이와 같이 외국인(이주) 근로자와 한국인 근로자 사이에 생기는 갈등은 주로 한국인 근로자들이 가진 배타적 의식, 언어교육 부재, 권위주의적 관리방식, 차별대우, 나아가 노조의 무관심 등과 관련이 있는 것으로 나타났다.

#### (7) 고충해결을 위한 조치

이러한 여러 고충을 겪고 있는 외국인(이주) 근로자에 대해 기업은 어떻게 관리하고 있는지를 설문조사를 통해 알아보았다. 연수생 사용업체가 이들에 대한 관리를 체계적으로 하기 위하여 “연수생을 전담하는 관리인력을 두고 있는가”라는 질문에 대해 절반 이상이 ‘없다’라고 대답하고 있다. 외국인(이주) 연수업체의 56.8%가 연수생을 전담하는 관리인력이 없다는 것은 외국인(이주) 노동력에 대한 체계적인 관리가 기업내부에 부재하거나 대단히 미약한 실정을 반영하는 것이라 할 수 있다.

〈표 III-10〉 연수생 관리인력 존재 여부와 고충처리 경로

		빈도수	비중(%)
연수생 전담 인력 유무	있다	456	43.2
	없다	599	56.8
연수생 고충처리 경로 (복수응답)	국내인력담당 고충처리위원	234	18.5
	연수생 전담 고충처리위원	222	17.5
	경영자의 정례적 면담	358	28.3
	생산라인 책임자	291	23.0
	없다	161	12.7

자료 : 강수돌(1996).

〈표 III-11〉 연수생에 대한 연수업체의 배려 (복수응답)

	빈도수	비중(%)
교우관계를 살펴본다	192	9.7
대화를 듣는다	325	16.5
관심사항을 조사한다	554	28.1
국내 여행 및 취미활동을 돋는다	139	7.1
직능 및 한국어교육을 시킨다	218	11.1
쇼핑 및 식사초대 등 일상생활을 돋는다	308	15.6
한국의 문화를 소개한다	211	10.7
기타	23	1.2

자료 : 강수돌(1996).

이는 연수생의 고충처리방식에 대한 응답에서도 알 수 있다. 국내인력담당 고충처리위원이 연수생에 대해서도 함께 처리(18.5%)하거나 연수생만을 고충처리(17.5%)하는 경우를 그나마 체계적인 관리라고 할 수 있다면, 경영자의 면담, 생산라인 책임자의 관리, 고충처리제도의 부재 등 64.0%의 기업에서 기업내 연수생관리가 미흡함을 알 수 있다.

구체적으로 인간관계 측면에서 사용자들은 연수생을 어떻게 관리하고 있는가? “관심사항을 조사”하거나 “대화를 통해 고충을 듣는” 경우가 40% 이상을 차지하고, “쇼핑 및 식사초대 등을 통해 일상생활 과정을 돋는다”고 하는 응답이 15%였다. 이에 비해 “직능교육이나 한국어교육을 시킨다”는 응답은 10% 정도에 그치고 있다.

#### 4) 외국인(이주) 근로자와 노사관계

현재 우리나라에서는 불법(미등록) 취업자는 물론 연수생들에게는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 이른바 노동3권이 보장되지 않고 있다. 역설적이게도 ‘연수생’은 정식 근로자의 신분이 아니기 때문이고, 불법 취업자는 근로자(취업자)이긴 하나 ‘불법’이기 때문에 근로자에 준하는 권리를 향유할 수 없다는 것이 정부의 입장이다. 물론 법적으로 이들은 모두 사실상의 근로관계에 있기 때문에 사실상 노동법상의 근로자이다. 그러나 아직 이러한 신분상의 문제가 공식적으로 해명되지 않은 상태다.

따라서 연수생들이나 불법취업자들은 노동과정에서 불만이 심한 경우에는 공식적으로 문제를 제기하고 요구를 관철하기 위해 교섭을 행하기 보다는 개별적, 집단적으로 사업장을 무단 이탈하거나, 사장에게 고충을 호소하거나 외국인(이주) 근로자 인권보호를 위한 상담소를 찾는 경우가 고작이다.

다만 사업장 밖에서 여론환기를 위한 집단행위는 크게 1994년초 경실련 농성과 1995년초, 1996년 초, 그리고 1996년 여름의 명동성당 농성 등 몇 차례에 걸쳐 있었다. 그리고 사업장 내의 집단행위는 1995년 8월 2일 김해 소재의 신발제조업체(전직원 1,778명)인 태광실업에서 베트남 연수생 387명이 ④ 임금 50달러 인상, ⑤ 휴가비 25달러 인상, ⑥ 국내관광실시 등을 요구하며 집단으로 작업을 거부하면서 발생하였다. 이 파업은 시작한지 일 주일만에 회사측이 근로자들의 요구를 전면 수용하면서 일단락되었다. 그러나 회사측은 파업 주동자 14명을 업무방해 혐의로 경찰에 고소함과 동시에, 베트남 인력송출기관인 JP센타 관계자를 입국시켜 대책을 논의하였다. 베트남 연수생들은 파업 당시까지 고용계약금 1백달러와 생활보조비 150달러 등 월 250달러(19만 5천원)를 받아 왔다. 그 외에도 1997년 9월 24일에는 80여명의 중국인 산업연수생들이 전주의 BYC 공장에서 임금인상과 노동조건 개선을 요구하면서 농성에 들입하기도 했다. 이들은 “현재 받고 있는 월급 290달러와 시간당 1,000원의 시간외수당으로는 정상적인 한국 생활이 불가능한데다 힘든 야간 작업도 견디기 어렵다”고 하면서 ④ 기본급 인상과 상여금 지급, ⑤ 시간외 수당 2,500원으로 인상, ⑥ 외박·외출 보장, ⑦ 개인보증금 제도의 폐지를 비롯한 송출회사의 부당한 계약조건도 개선할 것 등을 요구하였다.

그러나 이러한 집단적 행위는 외국인(이주) 근로자들에게는 사실상 ‘목숨을 건’ 저항이므로 극히 일부분만이 시도하고 있을 뿐이다. 따라서 대개는 혼자서 참거나 사업장을 이탈하거나 기껏해야 몇몇 외국인상담소를 찾아 개인적으로 문제를 해결하고자 한다.

만일 앞으로도 현재의 외국인력 도입 및 관리 제도 그리고 기업 내 인사관리의 여러 관행 등이 근본적으로 개선되지 않는 한, 이러한 집단적 노사관계의 문제는 잠재화되어 있다가 결정적 시기에 위 태광실업의 사례와 같이 폭발할 가능성이 내재해 있다.

### 5) 외국인(이주) 근로자들의 일상생활

외국인(이주) 근로자들도 구체적인 생활을 하면서 일을 해야하는 사람이므로, 외국인

력을 도입하는 경우에 '노동력' 그 자체만 들어오는 것이 아니다. 이들은 자신의 고유한 문화, 습관, 언어, 경험, 감정, 느낌, 인간관계, 생활방식, 사고방식 등등을 갖고 있으므로 나름대로 한국 사회에 적응해야 하면서도 구체적인 측면에 가서는 긴장, 갈등, 충돌을 일으킬 수도 있다. 특히 일정한 생산목표와 적정한 품질목표를 달성해야 하는 기업에서는 특유의 사회적 관계가 필요하기 때문에 상사와 부하 또는 한국인 근로자와 외국인(이주) 근로자와의 관계 등에서 여러 측면의 문제가 생길 수 있다. 이러한 관점에서 그 실태와 문제를 보면 다음과 같다.

### (1) 숙식문제

외국인(이주) 근로자들은 회사에서 내어 준 간이숙소나 기숙사에서 생활하는 사람들이 대다수이고 따로 월셋방을 얻어 자취를 하는 경우는 아직 드물다. 만일 정부가 불법취업자를 강력히 단속하면 할수록 회사 내 간이숙소나 기숙사에서 사는 사람보다는 따로 월세살 이를 하는 외국인(이주)은 늘어날 것이다. 이렇게 집단 숙소에 3~5명씩 모여 살다 보니 개인적 사생활은 사실상 찾기가 어렵다. 물론 이것이 외국생활의 어려움과 고된 노동의 고통을 겪더니거나 모르는 정보를 교환하면서 상부상조하는 데는 도움이 되기도 할 것이다. 작업시간 이후에는 특별한 취미나 여가생활 없이 잠을 자는 경우가 많은데, 그것은 위낙 일이 힘들거나 좋지 않은 작업환경에서 장시간 일을 하게 되므로 피로가 누적되기 때문이다.

### (2) 불안한 법적 지위

특히 여기서 중요한 것은 '불법'체류 취업으로 인하여 겪는 애로가 크다는 사실이다. 이들은 '불법'이라는 명예로 인하여 임금을 잘 받지 못하거나 위협하거나 장시간 작업을 강요당하기 일쑤이고, 인간 이하의 대접을 받거나 부당한 조치에도 별다른 항의를 하기가 힘들어진다. 경우에 따라서는 폭행당하는 일이 있어도 참고 견뎌야 한다.

그는 1992년 2월에 입국했는데, 한국에 취업한 이유는 일본에 비해 한국입국이 쉽기 때문이라 했다. 관광비자로 6개월씩 4번을 연장하여 1994년 6월에 만료되었다 한다. 그이후 불법체류자로 남아 현재 불법취업을 하고 있다. 그는 "다른 데로 옮기고 싶은데 여권때문에 못 간다"고 말하고 있다. 사장이 여권을 소지하면서 불법취업자라는 약점을 이용하여 시키는 대로 일하지 않으면 출입국관리 사무소에 신고하겠다고 위협했다고 한다.

그러나 그는 “옛날에는 문제가 있어도 그냥 참았다. 지금은 외국인(이주) 근로자 집의 도움을 받고 있다”고 하여, 나름대로 느끼는 문제에 대해 혼자 고민하고 그치지는 않는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 불법이라는 불안한 지위는 그의 생활 전반을 짓누르고 있다. 그는 “마음 편하게 살 수 있으면 좋겠다. 고향에 왔다 갔다하면 좋겠다”고 한다. 이제는 불법취업자 신세가 되어 한국에서 고향으로 갈 수도 있을 수도 없는 어정쩡하고 불안한 상태가 되었다고 한탄한다.

그는 “210달러의 산업연수수당으로도 한국에 오고 싶어하는 사람은 많다. 그러나 210달러가 문제가 아니다. 와서 조금 있으면 도망가고 싶어한다”고 하여, 돈보다는 자유롭고 편안한 마음으로 분위기 좋은 상태에서 일을 할 수 있기를 바란다고 하였다(네팔 출신 불법취업자와의 면담, 1995.12).

그런데 문제는 참는다고 해결되는 것이 아니라, 지연될 뿐이라는 사실이다. 오히려 참을수록 마음의 한이 되어 본국에 돌아가서는 한국인 그 자체에 대한 증오심으로 나타난다. 이것은 관광객이나 사업차 여행중인 한국인이 동남아 각국에서 당하는 수모에서 증명된다. 그 한 예로 한국 사업가 두 명이 필리핀의 마닐라 공항에서 같이 탔던 승객 6명에게 집단 폭행을 당했다. 이들이 공항에서 경찰을 불러 이유없이 폭행당했다고 도움을 호소하자 경찰이 조사를 한 뒤 이들이 한국인임을 알고는 오히려 경찰도 이들을 폭행하였고, 마침내 이들 한국인 사업가들은 볼 일도 보지 못하고 강제출국 당한 것이다. 바로 이러한 점들은 국내 기업체에서 외국인(이주) 근로자들을 같은 인간으로 정당하게 대접하지 못하는 데에 대한 ‘부메랑효과’로서 나타나고 있는 것이다. 이처럼 민족간의 감정이 서로 매우 증오하는 형태로 발전한다면 결코 국제사회에서도 좋은 결과를 낳을 리 없다.

### (3) 의료 등 일상생활문제

특히 의료문제는 대단히 심각하다. 연수생의 경우에는 의료보험 혜택을 받고 있지만 사실상은 빈약한 수준이고, 불법(미등록) 취업자의 경우에는 불법체류라는 이유 때문에 사실상 적용을 받지 못하고 있는 실정이다. 한편 외국인(이주) 근로자들이 쉽사리 감염되는 병이 결핵, 폐렴 등인데 이러한 병은 한국에서는 거의 찾아보기 힘들어졌지만 이들에게는 아직까지 무서운 병 중 하나이다. 험한 작업환경과 부족한 영양섭취가 이들을 ‘후진국’ 질병에 시달리게 만드는 것이다. 또한 불법체류자의 경우에는 고향에 갈 수도 없는 불안한 상

태에 놓여 있으며, 장기체류자가 증가하면서 외국인(이주)들간에 또는 국내인과 결혼하는 숫자도 늘어나고 있다. 이에 따라 무국적자의 출현 등이 사회문제가 되고 있기도 하다.

외국인(이주) 근로자는 '노동력'으로서만이 아니라 '살아있는 인간'으로서 유입되는 것이다. 이들에게 의료, 결혼, 교육 등은 생존 및 생활과 관련하여 지극히 기본적인 것이다. 이것은 지금까지 약 250만에 이르는 한국 근로자들이 해외취업을 하여 낯선 외국에서 겪어야만 했던 고통과 삶의 역정을 헤아려 보면 쉽게 이해할 수 있다. 외국인(이주)과 공존하는 '열려진 사회'(이것이 진정한 '세계화'일 것이다)로의 추세는 필연적이므로 이들의 일상생활과 관련된 사회보장 및 사회적 권리의 보호가 시급하다고 본다.

## IV. 우리나라 外國人(移住) 勞動者 政策의 現況과 課題

### 1. 외국인(이주) 노동자 정책의 내용

앞서 살폈듯이 당국의 외국인(이주) 노동자 정책은 주로 산업기술연수생제도로 나타났고, 이것은 1991년 11월부터 실시되기 시작하였다. 당시는 외국에 직접 투자하거나 외국과 합작 투자하는 기업체, 외국에 기술을 제공하는 기업체, 산업설비를 수출하는 기업체 등으로 제한 규정으로 두었다. 이때 연수기간은 6개월 이내로 하고 6개월 연장이 가능하도록 하였다.

다른 한편 미등록 취업자 문제가 사회화되자 정부는 이를 강제출국 조치시키고 불법 고용주를 처벌하기도 했다. 그러나 1992년 들어 중소기업가들이 인력난을 근거로 미등록 노동자들의 합법화를 건의하자 정부는 1992년 6월부터 7월말까지 미등록노동자 일제 신고기간을 설정, 신고한 경우는 처벌을 면제하기로 했다. 그리고 이를 연말까지 출국하도록 권장하였다. 그러나 12월 31일에 가서는 1차로 출국기한을 연장하였고, 1993년 6월 말에 가서는 2차 연장, 12월에 가서는 3차 연장, 또 1994년 6월 말에 가서는 4차까지 연장하였다.

그리고 1993년 11월부터는 위의 산업기술연수생제도를 확대한다. 도입 기준을 완화하고 도입 규모도 확대하였다. 그리고 중기협이 이 업무를 담당하도록 하였다. 1994년 1월부터는 연수기간을 1년 이내로 하고 1년 연장 가능하게 하였다. 다른 한편 산재보상

의 경우 불법체류(미등록) 노동자들은 이미 1994년 1월의 산재근로자 경실련 농성을 계기로 '사실상의 근로관계'를 인정 받아, 1994년 3월부터 적어도 공식적으로는 일정한 수준까지 산재보상을 받게 되었다. 이들은 3년의 소급 적용도 받을 수 있게 했다.

1995년 1월에 네팔 연수생들의 명동성당 농성이 있은 후 연수생제도 개선책이 나온다. 즉 1995년 3월부터는 외국인(이주) 연수생에게도 산재보험, 의료보험 혜택을 부여하고 근로기준법을 부분적으로 적용하며, 최저임금법을 적용하도록 하였다. 그러나 이들은 미등록 노동자들의 경우와는 달리 1995년 3월 이전에 일어난 연수생의 산재 사고에 대해서는 산재 보상이 되지 않는다.

그 뒤 국내외의 압력에 따라 고용허가제의 도입 검토가 노동부를 중심으로 전개되었으나 법무부, 통상산업부, 중기청, 그리고 중기협의 반대로 무산되었다. 그리고 1996년에는 국회 차원에서 외국인(이주) 노동자 보호를 위한 특별법 제정 논의가 있었으나, 이것 역시 중기협 등의 반대로 무산되었다. 마찬가지로 1997년 5월에는 정부가 외국인(이주) 노동자 고용허가제 도입을 위한 법률을 임시 국회에서 처리하려고 했으나 중기협 등 경영계의 조직적 반발로 말미암아 수포로 돌아갔다.

그러다가 1997년 9월 초에 산업기술연수생제도를 확대 재편하는 외국인(이주) 연수취업제가 관계장관 회의에서 확정되었으나, 결국 부처간의 이견으로 말미암아(노동부와 법무부의 반대) 정기 국회에서 통과되지 못하였다.

이러한 맥락에서 현재의 우리나라 외국인(이주) 노동자 고용 정책이 보여 주는 4가지 특징은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 외국인(이주) 노동자의 양적 비중이 국내 피고용자의 1.5%수준을 상회, 계속 증가추세에 있음에도 종합적이고 일관성있는 외국인력 정책이 부재한 상태에서 산업기술연수생제도를 통해 임기응변적인 대응만 하고 있는 형편이다. 특히 여러 정부 부처간(법무부, 통상부, 재경원, 중기청, 노동부)의 의견 대립이 심각한 수준이다.

둘째, 법적으로 전문기술직 노동자는 합법취업이 가능하나 단순기능직은 합법취업이 불가능하다. 따라서 단순기능직 인력난 해소를 위해 '연수생' 신분으로 외국인(이주) 노동자를 편법으로 도입하고 있다. 이들 연수생은 불법취업자나 내국인 노동자에 비해 노동조건이 차별적으로 열악할 뿐 아니라, 사실상의 근로관계에 있음에도 불구하고 노동기본권은 보장되고 있지 않다.

셋째, 불법(미등록) 체류자 및 불법(미등록) 취업자가 총 외국인(이주) 노동자의 2/3를 차지하고 있다. 대개 이들은 단기 여행 비자로 와서 유효 기간을 초과하거나 연수생

으로 와서 현장을 무단 이탈한 경우가 대부분이다. 당국은 이들을 고용하고 있는 사업주에 대해 '인력난'을 핑계로 근본적인 균절 방안(물론 이것이 미등록 노동자를 살벌하게 단속하는 것을 의미하는 것만은 아닐 것)을 마련하기는커녕 '북인'하고 있는 상태다.

넷째, 외국인(이주) 노동자 고용 및 관리에 관한 책임성 있고 일관성 있는 공공정책의 담당자가 없다. 지금까지 사기업의 이익단체인 중소기업협동조합중앙회가 이 문제를 거의 전담하고 있어, 사적인 이해관계나 부정한 뇌물관계가 개입되는 사례가 허다하였다. 그리고 이러한 맥락에서 불법 브로커의 문제도 심각한 수준이다. 그 결과 외국인(이주)

〈표 IV-1〉 정부의 외국인력 정책의 변천

시기	내 용
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1991년 10월 '외국인산업기술연수사증발급 등에 관한 업무처리지침' 발표 (법무부훈령 제255호)           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 동년 11월 1일, 산업기술연수생제도 시행</li> <li>: 해외진출 기업의 현지고용인력 기능향상을 위한 외국인력 기술 연수</li> </ul> </li> </ul>
1992 ~ 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불법체류노동자들의 급증           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 산업기술연수생(매년 8~9천여명 입국) 외에 관광비자나 방문비자로 입국하여 취업하는 불법체류 외국인노동자의 급증</li> <li>: 외국인 범죄의 증가, 불법외국인노동자에 대한 인권침해 등 사회문제화</li> <li>: 단속에 의한 강제출국, 불법고용 사용자 형사처벌 등 증가</li> </ul> </li> <li>- 중소영세기업주들의 인력난 호소 및 외국인 노동력 채용 합법화 건의</li> <li>- 1992년 6~7월, 외국인 노동자 채용기업에 대한 일제신고기간 설정           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 불법취업 외국인 노동자 및 사용자에 대한 처벌 면제</li> <li>: 신고사업주 책임하에 당해 12월말까지 출국기한 연장, 한시적으로 국내체류 허용</li> </ul> </li> <li>- 출국기한 연장조치           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 93년 6월말(2차연장), 93년 12월(3차연장), 94년 상반기(4차 연장)</li> <li>: 국내 영세중소기업의 저임금노동력 부족상황을 고려한 '시한부 합법화'</li> </ul> </li> </ul>
1993.11 ~ 1994	<p>〈 외국인 산업기술연수제도의 전면화 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993년 11월 '외국인 산업기술연수 조정협의회'           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 연수생 도입기준 완화 및 2만명의 산업기술연수생 추가 도입</li> <li>: 중소기업협동조합중앙회가 연수생 모집, 알선, 연수, 사후관리 담당</li> <li>: 대상 - 중소기업협동조합중앙회가 추천하는 중소제조업체</li> </ul> </li> <li>- 1993년 12월 '외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침' 개정           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 연수비자 발급대상 확대</li> <li>: 연수기간 1년에 1년 연장 가능 (94년 1월 1일부터 시행)</li> </ul> </li> <li>- 1994년 9월 '외국인 산업기술연수 조정협의회'           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 외국인 노동자 1만명 추가 도입 (심유 7,500명, 신발 2,500명) : 총 3만명</li> </ul> </li> </ul>
1995.2 ~ 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1995년 2월, '외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침' 제정 (노동부)           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 외국인산업기술연수생에 산재보험 및 의료보험 혜택 부여</li> <li>: 근로기준법상의 강제근로 금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 법적 보호 부여</li> <li>: 산업안전보건법상의 안전과 보건 조치 및 건강진단 등 실시</li> <li>: 최저임금법 적용 - 국내 최저임금인 월 264,000원 이상의 임금 지급 등</li> </ul> </li> <li>- 노동부 '고용허가제' 추진 발표           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 통상산업부, 법무부, 중소기업협동중앙회의 반대</li> </ul> </li> <li>- 1995년 5월, 중소기업협동중앙회를 통한 산업기술연수생 도입숫자를 5만명 수준으로 확대, 결정(2만명 추가도입)           <ul style="list-style-type: none"> <li>: 배경 - 중소기업협동중앙회, 6만명의 산업기술연수생 추가도입 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>: 축산업계 및 원양어업계의 산업기술연수생 도입 추진 등</li> </ul> </li> <li>: 1994년 입국한 산업기술연수생의 체류기간 1년 재연장지침 발표</li> <li>: 1996년 2월 또다시 2만명 추가도입 결정(총 7만 명 도입예정)</li> </ul> </li> </ul>

노동자 문제가 한 번 터지면 급속히 국내는 물론 국제사회적으로 문제화된다.

다른 한편, 정부측에서 나온 외국인력정책의 변천과정을 요약해서 정리하면 〈표 IV-1〉과 같다.

## V. 맷음말 - 綜合的 代案의 摸索

앞으로 이러한 문제들을 종합적으로 해결하기 위해서는 다음과 같은 다각적 노력이 경주되어야 한다. 즉 외국인(이주) 노동자 문제의 하드웨어적 측면, 소프트웨어적 측면, 휴먼웨어적 측면이 삼위일체로 개선될 필요가 있다.

(1) 하드웨어적 측면('3단계론'): 법적이고 제도적 측면의 개선으로서, 현재 정부 각 부처간의 갈등을 고려할 때, 우리는 다음과 같은 3단계를 밟아 나가면서 각 단계에서 또는 그 변화과정에서 생기는 문제를 최소화하는 노력이 필요하다고 본다.

- ① 단계: '산업기술연수생제도'를 원래의 취지대로 해외인력의 국내연수와 능력개발을 위해 시행하되, 연수생의 권리와 의무를 명시하고 철저히 준수해야 할 것이다.
- ② 단계: 동시에 외국인력의 국내 도입에 관한 한 '고용/노동허가제'(자격을 갖춘 고용자와 근로자에게 일종의 '그린카드'를 발급, '그린카드'를 가진 근로자에게는 내국인과 동등한 대우)를 도입, 확대해야 할 것이다. 이를 위해 '외국인(이주) 근로자의 고용과 관리에 관한 특별법'을 검토할 수도 있다.
- ③ 단계: 궁극적으로는 지구촌 인간들의 '삶의 질 세계화' 차원에서 국제적 인력이동과 국제적 이주의 자유를 위하여 여러 제한과 규제를 완화하는 방향으로 가야 할 것 (ILO나 UN 조직의 적극적 활용)이다. 참고로 1993년 이후 유럽연합(EU) 내 12개국에서는 거주와 노동을 위한 '이동의 자유'가 최소한 공식적으로는 모든 사람들에게 전면보장되고 있다. 나아가 '근로조건 상의 사다리 질서(위계)'를 경향적으로 탈피하여 지구촌 근로자들이 동등한 권리를 누리면서 살 수 있도록 '법과 제도'를 모든 나라가 세계화'할 필요가 있을 것이다.

(2) 소프트웨어적 측면: 인력관리의 방식과 관행을 개선하는 것이 필요하다는 시각에서 '인적자원관리'(인력에 대해 '비용'의 관점이 아닌 '자산'과 '투자'의 관점)로의 인식전환이 필요하고, 나아가 '3D노동' 자체를 보다 인간화된 노동으로 전환시키는 발상의 전환이 필요하다. 만일 '3D업종'을 '제3차 노동시장화'하여 이런 상태로 방치한다면 한국 산업의 고도화된 구조조정은 그만큼 느리게 진행될 것이고 결국에는 생산구조의 질적향상이 저해될 것이다.

- ① 중소기업의 인력관리방식을 혁신하여, 노동자의 희생을 대가로 하기 보다는 노동만족과 능력개발을 통한 조직목표의 달성이이라는 방향으로 가도록 한다.
- ② 작업장 환경과 작업방식, 근로조건 자체를 개선함으로써 내·외국인(이주민) 가리지 않고 신바람나게 일할 수 있는 여건도 조성하고 경제구조의 선진화도 도모한다.

(3) 휴먼웨어적 측면: 기업인을 비롯한 모든 사회구성원 전체가 좁아진 지구촌의 이웃으로서 민주적으로 함께 모여 살 수 있는 '민주적 다문화사회(democratic multi-cultural society)'를 건설해야 한다. 따라서 '세계시민(world citizen)'으로서 새로이 거듭나기 위해 교육과 문화 프로그램을 만들어 나가는 것이 필요할 것이다.

- ① 편협한 민족주의나 인종주의를 예방하기 위하여 문화적, 교육적 프로그램을 개발한다.
- ② 지구촌 이웃이 이웃사촌처럼 더불어 살 수 있도록 국제적 협력 하에 사회통합정책을 실시한다.
- ③ 민주적 다문화사회의 건설을 위하여 다른 세계시민들과의 다차원적 교류를 확대한다.

## 參 考 文 獻

강명옥(1995), "외국인노동자 보호대책에 관한 연구", 숭실대 노사관계 대학원(노동정책 학과) 석사학위논문.

강수돌(1996), 「외국인 노동자 고용 및 관리실태와 정책대안」, 한국노동연구원.

강현아(1996), "국가의 외국인노동자 관리정책과 관련단체의 대응", 「산업노동연구」, 제 2권, 제 2호.

- 김성진(1994), “외국인 근로자 고용에 대한 연구”, 서강대 경제대학원 석사학위 논문.
- 김소영(1995), 「외국인력 관련법제 및 정책의 국제비교」, 한국노동연구원.
- 김원배(1995), 외국인 고용허가제 찬성한다, 한국일보, 1995.6.8.
- 김종일 · 이상철 · 이종구 · 설동훈(1995), “한국의 외국인노동자 정책과 지원운동”, 「경제와 사회」, 28호, 한울.
- 김해성(1995), “한국내 외국인 인력상황의 문제와 그 대책”, 외국인 노동자 보호법 제정을 위한 공청회 자료집(외국인 노동자 인권보장을 위한 10월 공동행사위원회), 1995. 10. 25.
- 노동교육 편집자(1995), “외국인력 현황과 대책”, 한국노동교육원, 「노동교육」, 1995. 3.
- 노동부(1993a), 외국인 노동자문제의 정책적 과제: 주요수입국의 정책실태에 관한 비판적 검토.
- 노동부(1993b), 일본의 외국인 고용에 관한 질의·응답집.
- 노동부(1994), 단순기능 외국노동력의 국내취업에 관한 정책대안.
- 노동부(1995a), 외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률(안) 제정 (당초안).
- 노동부(1995b), 외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률(안) 제정 (수정안).
- 노동부(1995c), 가칭 외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률(안) (당초안).
- 노동부(1995d), 가칭 외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률(안) (수정안).
- 노동부(1995e), 주요국의 외국인력 고용정책.
- 박래영(1993), “외국인 노동자의 유입에 관한 조사연구”, 「노동경제논집」, 16호.
- 박석운(1995), 한국내의 외국인노동자 상황과 보호대책, 아시아-유럽의 외국인노동자 정책과 보호 대책(국제세미나 자료집), 1995. 5.
- 박영범 외(1994), 「외국인력의 활용과 정책과제」, 서울: 중소기업연구원.
- 박영범(1993), “외국인력수입과 정책과제”, 한국노동연구원 「KLI 노동정책포럼 93-2」.
- 박진희(1995), “독일의 외국인 근로자 정책과 현황”, 한국노동연구원 「KLI 노동연구속보」, 제 41호.
- 박호환(1992), “외국인노동자 고용의 경제적 효과: 국내 고용과 임금을 중심으로”, 「노사관계연구」 제 3호.
- 선한승(1996), 외국인연수생 사용업체의 애로요인과 정책과제, 한국노동연구원 노사관계 고위지도자과정 토론회 자료, 1996.2.15.

- 설동훈(1995), 한국내 외국인노동자의 생활실태 조사연구, 외국인노동자와 노동운동, 산사연 95년 전기학술대회 자료집.
- 설동훈(1996), “한국사회의 외국인노동자에 대한 사회학적 연구”, 서울대 사회학과 박사 학위 논문.
- 송병준(1995a), “인력부족과 유휴인력의 활용”, 한국기술교육대학교, 「산업인력개발체제의 구축방안」, 1995.12.
- 송병준(1995b), 「산업인력의 수습원활화 방안: 외국인력을 중심으로」, 산업연구원.
- 송병준(1995c), 「3D업종의 인력난 해소를 위한 장·단기대책」, 산업연구원.
- 여수봉·권혜자(1995), 「외국인근로자와 노동정책」, 서울: 한국노총 중앙연구원.
- 여수봉(1996), “종합적 외국인력정책의 구축방안”, 미발표원고, 1996.3.
- 우종호(1996), “외국인 연수생제도의 문제점과 정책과제”, 한국노동연구원 노사관계 고 위지도자과정 토론회 자료, 1996.2.15.
- 이광택(1996), “다양한 고용형태와 정책과제”, 민주노총 정책세미나 자료집, 1996.3.13.
- 이혜경(1994), “외국인 노동자 고용에 관한 연구: 국내 노동시장에 미치는 영향”, 「한국사회학」, 28호(가을).
- 중소기업협동조합중앙회(1995), 외국인력활용에 관한 의견조사 결과(보도자료), 중소기업협동조합중앙회
- 중소기업협동조합중앙회(1995), 「외국인산업기술 연수협력사업 운용요령」, 중소기업협동조합중앙회
- 최정규(1995), “외국인노동자, 영원한 외국인(이주)?”, 한국노동이론정책연구소, 「현장에서 미래를」, 1995년 10월호(통권 3호).
- 최홍엽(1994), “외국인 근로자와 노동관계법의 적용”, 서울대 노동법연구회, 「노동법연구」, 제 4호, 진원 출판사.
- 한국노총(1994), 「외국인 노동자 정책에 관한 연구」.
- 후리드리히 에베르트 재단·외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회(1995), 외국인력 정책과 인권보호대책 마련을 위한 정책토론회, 1995. 4. 4.

## A Survey Research on Migrant Workers in Korea and Policy Alternatives

Su-Dol Kang\*

### ABSTRACT

The increasing internationalization of the labor market in Korea is, let alone the unequal socio-economic development of different nation-states, primarily a result of democratic and independent labor movement, which, in turn, reflects immanent problems in the process of rapid economic growth in Korea.

There are in general three types of migrant workers in Korea: legal, mostly professional workers, technical trainees, and undocumented, so-called illegal workers. All types of migrant workers are reviewed briefly at first, but in the survey research the first type had been excluded, because it has little social problems. So in the survey the other two types had been analyzed in detail, with regard to various aspects such as their quantitative size, legal status, skill level and treatment in terms of employment. In other words, all the processes of Human Resources Management regarding migrant workers were included in the analysis. Additionally the roles of contractors and other middlemen in the migration process in Korea, including government's policy, are critically discussed. From the viewpoint that the reality consists not only of objective structure

---

\* Korea University

or conditions but also of subjective action or behavior, the living and working realities of migrant workers in Korea are also included in the discussion.

This survey research had relied extensively on comprehensive questionnaire of employers of technical trainees and various interviews with undocumented workers as well.

Most important findings are to be summarized as follows:

- first, the technical trainee system itself is one of the sources of great social cost, it is focused only on the economic interests of companies.
- second, the employers of the technical trainees are not satisfied with the current trainee system, because they feel that the system is not efficient enough in supplying the requested labor.
- third, the technical trainees from abroad don't get any technical training in Korea, instead they are working in the same way as their Korean colleagues. In spite of this fact they are not recognized as "workers", so they have no legal status as workers, accordingly no workers' right, while they get wage which is at most 50 percent of Korean workers.
- fourth, the undocumented workers can get about 80 percent of Korean wage, so many of trainees are greatly motivated to flee from their original working site. But those undocumented have substantially no workers' right because of legal status.

Finally it is argued that, in order to realize a really globalized world society("democratic multicultural society"), four dimensions of discrimination concerning migrant workers - by nationality or race, legal status, skill level and by gender - should be eliminated through diversified efforts both at the national and at the international level.