外國人勞動者와 勞動政策

魚秀鳳·權惠子

한국노총 중앙연구원

발 간 사

1995년 현재 국내에 유입된 외국인 노동자는 최소 10만 명에서 최고 15만 명으로 추정되고 있습니다. 이 수치는 우리 나라 전체 임금노동자 약 1.3%에 달하는 수치로서, 최근 국내 노동시장에서 외국인 노동자들의 역할이 적지 않다는 점을 알 수 있습니다.

그런데도 국내에 있는 단순기능 외국인 노동자들의 근로조건은 비슷한 일을 하는 국내 노동자의 절반 수준에 머물고 있는 실정입니다. 산업연수제도를 통해 입국한 외국인 연수생들은 '연수생'이라는 명목 하에 외국인 불법체류노동자보다 열악한 처우를 받고 있으며, 불법체류 취업자는 체류의 불법성 때문에 노동자로서의 권리를 제대로 누리지 못하고 있습니다.

이에 따라 노동조합운동은 국제 노동자의 연대를 위하여 외국인 노동자를 조직해야 할 필요가 있습니다. 그러나 우리 나라와 같은 기업별 노동조합 체제에서는 외국인 노동자들이 노동조합으로 조직화되기 어려운 조건을 가지고 있으므로, 본 연구에서는 이들의 권익을 보호하기 위하여 노동조합 상급단체 차원에서의 조직화를 시급한 과제로 제시하고 있습니다.

본 연구는 우리 나라의 경제 상황 및 노동시장의 여건을 고려하면서 단순기능 외국노동력의 국내취업 문제에 있어 몇 가지 의미 있는 질문과 해답을 던지고 있습니다. 특히 단순기능 외국인력은 국내에 취업함으로써 일부 국내 노동자들을 대체하고 있다는 결론을 내리고 있습니다. 사례연구 결과, 외국인 노동자와 대체관계에 있는 국내 노동자들은 일용·임시직 등 비정규직 노동자들이며, 만약 외국인 노동자에 대한 수량규제가 없을 경우 국내 정규직 단순기능노동자도 외국인 노동자로 대체될 가능성이 있음을 지적하고 있습니다.

이는 외국노동력이 도입되지 않았더라면 국내 노동자가 누렸을 기회비용의 손실을 의미합니다. 따라서 이들의 손실 보전을 위한 정책개입이 요구되는데, 이때의 정책개입의 내용은 외국노동력의 도입규모를 최소화된 적정규모로 제한하고, 일단 들어온 외국인 노동자에 대해서는 국내 노동자와 동일한 대우를 하는 한편, 이들과 대체관계에 있는 국내 비정규직 인력에 대해서도 보상방안을 마련할 것을 제시하고 있습니다.

끝으로 본 연구과제를 수행하는 데 많은 도움을 주신 여러분들께 감사를 표합니다. 사례조사에 응해주신 외국인 노동자 및 중소기업 노사 관계자 여러분, 그리고 외국인 노동자 관련 종교 및 상담단체의 도움에 감사드리며, 인터뷰와 자료정리를 위해 끝까지 애써 주신 박정훈 연구조원에게도 깊이 감사드립니다.

이 보고서에 실린 모든 내용은 전적으로 저자들의 견해이며 한국노동조합총연맹의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀두는 바입니다.

1995년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹
위원장 직무대리 송 수 일

< 目 次 >

第 1 章 問題提起 ····· 1

第 2 章 外國人 勞動者의 規模와 現況 ····· 5

1. 合法就業者 ····· 6

2. 單純機能 産業硏修生 ····· 7

3. 不法滯留就業者 ····· 11

第 3 章 國內單純機能 外國勞動力의 流入背景과 國內可用人力의 活用可能性 ····· 14

1. 單純機能 外國勞動力의 流入背景 ····· 14

가. 노동공급 측면(수출국의 push 요인)

나. 노동수요 측면(수입국의 pull 요인)

다. 개방화·국제화 시대로의 진입

2. 國內 單純機能織 人力不足의 現況과 可用人力의 活用可能性 ····· 22

가. 국내 단순기능직 인력부족의 현황

나. 미숙련기능인력 부족의 원인과 국내가용인력의 활용가능성

第 4 章 單純機能 外國勞動力의 國內就業 效果에 관한 經濟學的 論議 ····· 30

1. 外國人力의 經濟活動의 效果 ····· 31

2. 資本·技術과의 對替可能性 ····· 33
3. 國內 勞動力과의 對替可能性 ····· 34
가. 국내 단순기능직 비정규노동자와의 대체관계
나. 국내 정규직과의 보완관계
다. 국내노동력 대체정도와 외국인력 수량정책
라. 국내노동력 전체에 대한 외국인력 유입의 효과
4. 外國勞動力 流入의 外部效果 ····· 43
5. 소위 不法就業에 대한 規制費用 ····· 45
6. 國際環境 變化와 外國人力政策 ····· 47

第 5 章 外國勞動力의 國內就業 事例 ····· 49
1. 事例硏究의 對象과 方法 ····· 49
2. 外國人力의 國內 就業이 國內勞動者에게 미치는 影響 ····· 51
가. 임금상승과 인력부족에 대한 중소기업의 대처방안
나. 외국노동력 도입에 따른 비정규노동자의 대체
다. 외국인 노동자와 국내정규직 및 비정규직과의 생산성 비교
라. 현재 취업 중인 정규직과의 보완관계
3. 不法滯留 就業者 量産의 메커니즘 ····· 63
가. 외국인 노동자의 임금 및 근로조건
나. 외국노동력 유입으로 인한 사회적 비용부담의 증대
다. 산업연수제도의 문제점
4. 外國人 勞動者에 대한 勞動組合의 認識 ····· 81
가. 연수생 도입에 관한 개별 노동조합의 대응
나. 외국인 노동자의 조직화에 대한 노동조합의 입장

第 6 章 獨逸과 日本의 外國勞動力 導入 事例 ····· 86
1. 移民勞動者에 대한 國際 勞動基準 ····· 86
가. 국제 노동이동에 관한 ILO 조약 및 권고의 내용

나. 국제 노동이동에 관한 ILO 조약 및 권고의 특징
2. 獨逸의 外國人 勞動者 政策 ····· 92
가. 독일의 노동허가제도
나. 독일의 외국인 노동자 정책의 변화과정
다. 독일 노동조합의 외국인 노동자 정책
3. 日本의 外國人勞動者 政策 ····· 100
가. 개괄
나. 일본의 외국인 노동자 정책의 변화
다. 연수취업제도와 기능실습제도
라. 외국노동력의 처우와 노동조합의 대응
4. 外國人勞動者의 數量調節에 대한 獨逸과 日本의 示唆點 ····· 112

第 7 章 要約 및 政策方向 ····· 116
1. 要約 ····· 116
2. 外國人力 政策決定에 있어서의 重要 考慮事項 ····· 119
3. 單純技能 外國勞動力 政策의 基本原則 ····· 123
4. 外國人 勞動者 政策方向 ····· 131
5. 勞動組合運動의 參與와 役割 ····· 138

< 參 考 文 獻 > ····· 140

< 表 目 次 >

<표 2- 1> 외국인력 현황 총괄 ····· 6
<표 2- 2> 합법취업자 현황 ····· 7
<표 2- 3> 단순기능 산업연수생의 추이 ····· 8
<표 2- 4> 연수업체 요건 ····· 9
<표 2- 5> 국적별 산업연수생의 현황 ····· 9
<표 2- 6> 연수업체 및 연수생의 업종별 현황 ····· 10
<표 2- 7> 연수업체 및 연수생의 종업원 규모별 현황 ····· 10
<표 2- 8> 불법체류자 현황 ····· 11
<표 2- 9> 단기체류자 현황(1994년 8월 현재) ····· 21
<표 3- 1> 일인당 GNP의 국제비교 ····· 16
<표 3- 2> 인력부족률의 국제비교(전산업평균) ····· 18
<표 3- 3> 기능·기술인력 부족률의 변화 추이 ····· 19
<표 3- 4> 전문대졸이상 고학력자의 취업비중 추이 및 진학률 ····· 19
<표 3- 5> 직종별 인력수요 현황 ····· 23
<표 3- 6> 전 산업 생산관련직의 기능정도별 총부족률의 추이 ····· 24
<표 3- 7> 제조업 규모별 생산관련직의 기능정도별 현원의 추이 ····· 24
<표 3- 8> 제조업 생산관련직의 기업규모별 기능정도별 총부족률 ····· 25
<표 3- 9> 제조업 생산관련직의 기능정도별 부족인원의 추이 ····· 26
<표 3-10> 임시직 현황(1993) ····· 29
<표 5- 1> 중소기업의 어려웠던 시기의 애로사항 ····· 51
<표 5- 2> 현재 수행하고 있는 인력난 극복방안 ····· 53
<표 5- 3> 제조업 비정규인력 활용형태 ····· 54

<표 5- 4> 유휴인력(고령자, 주부 등)을 활용하지 못하고
외국인력을 사용하는 이유 ····· 54
<표 5- 5> 외국인 노동자를 활용하는 동기 ····· 59
<표 5- 6> 노동부 17개 실태조사업체의 연수수당 현황 ····· 64
<표 5- 7> 외국인 노동자들의 임금 및 노동시간(1995.1) ····· 65
<표 5- 8> 노동부 17개 실태조사 업체의 연수시간 현황 ····· 66
<표 5- 9> 국내 노동자 및 외국인 노동자의 사회보험제도 수혜 ····· 69
<표 5-10> 국적 별 연수생 현황 및 무단이탈 현황 ····· 71
<표 5-11> 인터뷰에 응한 국적별 연수생 및
불법체류취업자에 관한 기초 사항 ····· 74
<표 5-12> 연수업체 및 연수자 의무사항 ····· 75
<표 5-13> 비정규노동자 및 외국인 노동자의 규약상 노조가입여부 ····· 83
<표 6- 1> 독일의 노동허가제도 ····· 93
<표 6- 2> 독일 외국인 인구 및 외국인 취업자 및 실업자의 추이 ····· 95
<표 6- 3> 독일의 외국노동력정책의 변천 ····· 96
<표 6- 4> 외국노동력의 산업별 구성 ····· 98
<표 6- 5> DGB 및 IG메탈의 국적별 외국인조직률(1988) ····· 99
<표 6- 6> 일본의 체류자격별 외국인 신규입국자수(1994) ····· 101
<표 6- 7> 일본의 불법체류 외국인 현황 ····· 103
<표 6- 8> 일본 불법체류외국인의 체류자격별 구성 ····· 103
<표 6- 9> 일본의 체포된 불법취업자 추이 ····· 104
<표 6-10> 불법취로 외국인 노동자의 직종별 구성비(1993) ····· 104
<표 6-11> 일본에 체류하는 중남미 인의 연도별 추이 ····· 105
<표 6-12> 일본의 외국노동력정책의 변화 ····· 107
<표 6-13> 일본의 외국노동력에 대한 노동법·사회보장법의 적용 ····· 111

< 그림 目次 >

<그림 1> 비정규노동력을 활용할 경우 ····· 37
<그림 2> 외국노동력을 활용할 경우 ····· 37
<그림 3> 외국인 노동자의 노동시장-미숙련 단순기능 노동시장 ····· 41
<그림 4> 국내 노동자의 노동시장-숙련노동시장 ····· 42

第 1 章

問題提起

1995년 8월 말 현재 국내에 유입된 외국인 노동자는 최소 10만 명에서 최고 15만 명으로 추정되고 있다. 이 수치는 우리 나라 전체 임금노동자 1,156만 4천명의 약 1.3%에 달하는 수치이다. 이들의 국내 취업이 1980년대 후반 이후 우리 나라 생산직 단순기능인력의 인력부족 심화와 맞물려 더욱 확대됨에 따라, 국내에서는 노사간에 외국인 노동자 활용을 둘러싼 논의가 찬반 양론으로 팽팽히 맞서 왔다. 특히 노동시장에 관련된 논의의 주된 접점은 우리 나라 단순기능직의 인력부족을 해소하기 위하여 꼭 외국인 노동력을 활용해야 하는가에 관한 것이었다.

노동계는 외국인 노동자가 국내 노동자의 임금 및 근로조건에 미칠 악영향을 고려하여 외국인 노동자 수입을 반대해 왔다. 반대의 근거는 외국인 노동자 유입이 국내 노동력을 대체할 가능성이 있으며, 기업의 산업구조조정을 지연시킬 뿐만 아니라, 외국인 노동자 인권·처우문제를 발생시킨다는 것이다. 또 단순기능직 인력부족을 해소하기 위해서는 기업이 자동화·기계화 노력이나 업종전환 등을 통해 단순기능직 인력을 축소해야 하며, 다른 한편으로 여성, 중고령자 등 유휴인력의 활용을 통해 인력부족을 해소할 수 있음을 주장하고 있다.

이에 대한 기업 측의 논리는 국내 노동자의 3D기피 현상으로 인해 국내에

서는 단순기능인력을 메울 수 있는 가용인력이 존재하지 않는다는 것이었다. 국내 노동자의 3D직종의 인력부족은 자동화·기계화, 기업의 해외이전 등의 방안으로 해결될 수 없으므로, 외국인 노동력을 사용해야 한다는 것이다. 또 국내에서는 가용인력이 부족하기 때문에 3D직종의 외국인 노동력은 국내 노동력과의 대체성이 작아 국내 노동시장에 별다른 영향을 미치지 않을 것으로 보고 있다.

이러한 논의는 외국인 노동자의 도입결정에 앞서 다음의 두 가지 문제에 관한 선행판단을 요구한다. 첫째, 국내에서 단순미숙련 인력수요에 대응할 수 있는 국내노동력이 존재하는가? 둘째, 외국인 노동자의 국내취업은 국내 노동자를 대체하는가?

첫번째 문제는 다시 국내가용인력이 존재한다 할지라도 중소기업에서 필요로 하는 인력과 일치하는가의 문제로 환원된다. 만약 중소기업에서 필요로 하는 국내 가용인력 이 존재한다 할 지라도 이들의 활용이 외국노동력의 활용에 비해 효율적이지 않다면, 기업은 국내가용인력보다는 외국노동력의 활용을 선호할 것이기 때문이다. 예를 들어, 중소기업의 단순기능직 인력수요는 인력부족에도 불구하고 '저 인건비'라는 제약조건 하에 있다는 점이다. 따라서 단순기능직 인력수요를 충족할 수 있는 국내 가용인력이 존재한다고 해도 '저 인건비'라는 조건이 충족되지 않는 한 기업은 외국인력의 활용을 채택하게 될 것이다. 따라서 외국인 노동력 도입의 문제는 첫째, 3D중심의 인력부족부문을 상쇄할 수 있는 가용인력의 풀(pool)이 존재하는가, 둘째, 가용인력의 활용이 외국인 노동자의 활용보다 효율적인가에 따라 결정된다.

이는 또 단순기능 외국인 노동자의 도입이 국내 노동자를 대체하는 지의 여부를 가늠하는 잣대이다. 만약 국내가용인력이 존재하고 또 그것이 기업에게 효율적이라면 외국노동력의 도입은 그 자체 억제력을 갖게 되므로, 국내 노동자의 임금 및 고용기회에 아무런 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 인력수요에도 불구하고 그에 합당한 국내 가용인력이 없다면 외국노동력 수요는 늘어나지만, 국내 노동자와는 보완관계를 가질 것이다. 다른 한편으로 단순기능직 인력부족에 대처할 국내 가용인력은 존재하지만, 그 효율성이 상대

적으로 외국인 노동자를 활용할 경우보다 떨어진다면 기업은 국내인력을 활용하려 하지 않을 것이다. 이 경우 우리 나라 노동시장에 진출한 외국인 노동자는 그들이 없었다면 고용되었을 국내인력과 대체관계에 놓이게 된다.

이 두 가지 문제는 이미 약 15만 명의 외국인 노동자가 국내에서 단순기능직으로 취업하고 있는 현재에도 여전히 의미가 있다. 분명 국내에서 취업하고 있는 외국인 노동자의 존재는 이미 그들에 대한 기업의 수요가 있음을 보여주는 것이다. 그러나 기업의 인력수요에 대응할 수 있는 국내 노동력이 존재한다면, 해외노동력의 유입은 국가간 소득격차와 고용기회를 겨냥한 그 무제한적 공급 가능성에도 불구하고, 정책차원에서 금지시킬 수 있기 때문이다. 그런 의미에서 현재 불법체류 취업자가 약 6만 명에서 10만 명이 넘었다는 것은 정부의 암묵적 인정이 있었음을 의미하는 것이다. 현행 출입국관리법에 의하면 단순기능 외국인력은 국내 취업을 할 수 없도록 되어 있다. 따라서 현재 외국인 노동자의 숫자는 단순기능 외국인력의 도입을 방조한 정책의 결과라는 점에 주목해야 한다.

본고의 가정은 국내 가용인력이 존재하고 있으나 이들은 기업에서 요구하는 인력에 적합하지 않으며, 다른 한편으로 기업에서는 높은 인건비와 낮은 생산성 때문에 이들을 고용을 기피한다는 것이다. 기업의 고용기피는 기업의 효율성 제고를 위한 합리적인 선택이므로 가치의 문제는 아니다. 그러나 이 가정이 성립한다면 외국노동력의 도입을 통해서 대체관계에 있는 국내 노동자는 임금 및 고용기회를 상실하게 된다. 이는 외국노동력이 도입되지 않았더라면 국내 노동자가 누렸을 기회비용의 손실을 의미한다. 따라서 이들의 손실보전을 위한 정책개입이 요구되는데, 이때의 정책개입의 내용은 국내 가용인력을 개발하거나, 아니면 외국노동력이 대체한 인력에 대해 보상방안으로 집중될 것이다. 어떤 정책을 사용할 것인가는 대체될 가용인력이 누구이며, 그러한 대체의 성격이 어떠한 것인가에 따라 결정될 것이다.

이 글의 1차적인 목적은 이상의 가정이 현실 설명력을 갖는가를 검증하는 것이다. 그러나 외국노동력이 국내 노동시장에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 이론적 문제가 아니라 순전히 경험적인 문제이다. 따라서 이 글에서 채택하

고 있는 방법은 지난 4년간의 경험에 대한 사례조사를 중심으로 하고, 기존의 설문조사를 부수적으로 활용하고 있다.

우선 제Ⅱ장에서는 1995년 현재 우리 나라에 입국해 있는 외국인력의 규모와 현황을 살펴보면서 문제점을 정리한다.

제Ⅲ장에서는 단순기능 외국인력이 국내유입의 배경을 수요측 요인과 공급측 요인으로 나누어 정리하고, 국내 단순기능인력 부족의 현황과 가용인력의 활용가능성을 검토한다.

제Ⅳ장에서는 우리 나라의 경제상황 및 노동시장의 여건을 고려하면서 단순기능 외국노동력의 수입문제에 있어 의미 있는 질문들이 무엇인가를 정리하고자 한다. 특히 외국인력의 국내 노동자와의 대체가능성이라는 중심적 문제에 있어서 동일한 숙련수준만이 아니라 비정규직과 정규직 등 고용형태에 따라서도 대체가능성이 있음을 보이고자 한다.

제Ⅴ장은 이상의 문제에 대한 사례연구 결과이다. 여기에서는 인력부족과 임금상승에 대응한 중소기업의 고용유연화 과정을 살펴보고, 외국노동력의 유입이 국내 정규직, 혹은 비정규직 노동자와 보완 혹은 대체관계에 있음을 보이고자 한다. 다른 한편으로 기존의 우리 나라 산업기술연수제도의 문제점과 불법체류 취업자의 양산구조를 정리하여, 이후 외국인력에 대한 정책방향의 결정과 정책수단의 선택의 제약조건을 찾아내고자 한다.

제Ⅵ장에서는 외국인 노동자 도입과정에서 서로 다른 제도와 경험을 가진 독일(노동허가제)과 일본(연수취업제도)의 사례를 검토하고, 이들 국가의 외국인 노동자의 수량조절 정책이 우리에게 주는 시사점을 밝히고자 한다. 제Ⅶ장은 요약 및 외국인노동자 문제에 대한 정책방향과 정책수단의 제시이다.

第 2 章

外國人 勞動者의 規模와 現況

국내 외국인력은 크게 전문기술직 분야의 합법취업자, 산업연수생, 불법체류취업자로 구분된다.

우리 나라에서 1년 이상 취업할 수 있는 체류자격은 모두 전문·기술직종에 국한되어 있다. 단기취업(체류자격 C-4)의 경우에는 흥행, 광고, 강연, 연구, 기술지도 등의 목적으로 입국한 외국인에 한하여 90일을 넘지 못하도록 규정하고 있다(출입국관리법 10조). 출입국관리법의 규정에 따라 외국인력은 국내 단순기능직종에 합법적으로 취업할 수 없도록 되어 있다. 단 '취업목적이 아닌' 외국인 산업연수생(체류자격 D-3)은 법무장관이 정한 연수조건을 갖춘 한에서 국내 산업체에서 연수를 받을 수 있다. 따라서 전문기술직종의 합법취업자와 산업연수생을 제외하고 국내에서 취업하고 있는 외국인 노동자는 모두 자격외 취업자(관광 비자 등으로 입국하여 취업한 자)거나 불법체류취업자이다.

국내에서 취업하고 있는 외국노동력의 규모는 1995년 8월 현재 최소 10만 명에서 최고 15만 명으로 추정된다. 그 구성을 보면 전문기술직 분야의 외국인이 약 6,390명, 그리고 해외투자 등 국제협력 관련 산업연수생이 약 7,701명, 중기협을 통한 단순기능직 중심의 산업연수생이 27,981명, 불법체류자가 약 61472명이다. 여기에 선진국을 제외한 동남아시아 중심의 단기체류자 약

5만명이 국내에 취업하고 있다고 가정하면, 우리 나라에서 취업하고 있는 외국노동력의 숫자는 최고 15만에 달한다. 이는 우리 나라 전체 임금노동자 1,156만 8천여 명의 약 1.3%에 달하는 수치이다.

<표 2-1> 외국인력 현황 총괄[1)]

(단위 : 명, %)

합법취업 및 산업기술연수			불법체류자	계
합법취업	해외투자 등	산업연수생		
6,390 (6.2%)	7,701 (7.4%)	27,981 (27.0%)	61,472 (59.4%)	103,544 (100%)

자료 : 법무부, 중소기업협동중앙회, 1995.

1. 合法就業者

합법취업자는 출입국관리법상 국내에 1년이상 취업할 수 있는 전문기술직종의 외국인과 90일간의 단기취업자로 구분되며, 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술흥행 등에 종사하는 사람에 국한되어 있다.[2)]

<표 2-2>는 출입국관리법 상 취업을 위한 체류자격을 갖고 있는 외국인(소위 합법취업자)의 변화추이를 보여준다. 1995년 6월 말 현재 전문·기술분야의 합법취업자의 수(stock임)는 6,370명에 불과하며 그 중에서도 46%는 외국어 회화지도에 집중되어 있다. 개방화·국제화된 기술전쟁시대에 살고 있는 우리 나라는 향후 고급전문기술을 보유하고 있는 외국인력에 대한 국내취업의 문호를 정책적으로 확대 개방해야 하겠지만 이는 본고의 범위를 벗어나므로 언급하지 않기로 한다.

---

1) 합법취업자와 해외투자 등 산업기술연수생의 자료는 1995년 6월 말 자료이며, 단순기능 산업연수생과 불법체류자 자료는 1995년 8월 말 자료임.

2) 1년이상 장기 취업자격외에 우리 나라는 90일 기간의 범위 내에서 일시취재(C-1), 단기사용(C-2), 단기취업(C-4)을 허용하고 있으며, 외국상사 및 언론 등의 주재원에 대해서는 취재(D-5, 4년), 상사주재(D-7, 4년), 기업투자(D-8, 4년), 무역경영(D-9, 3년) 등의 장기체류자격을 부여하고 있다. 이러한 체류자격은 국가간 노동이동의 측면보다는 국가간 자본, 기술, 상품(재화와 서비스) 등의 자유로운 이동을 보완한다는 측면에서 이해되어야 할 것이다.

<표 2-2> 합법취업자 현황

(단위 : 명)

년 도	자 격	교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정직업 (E-7)
1991	3,973	612	-	-	358	-	326	1,677
1992	3,395	542	-	-	404	-	430	2,019
1993	3,767	465	1,136	61	320	72	418	1,295
1994.8	4,481	682	1,825	91	337	135	337	1,074
1995.6	6,370	604	2,929	193	449	183	663	1,369

주 : ( )안의 기호는 체류자격(visa status) 임.
자료 : 법무부 출입국심사과, 「외국인 관련 현황」

2. 單純機能 産業硏修生

산업연수생은 해외투자, 기술제공, 설비수출 등 국제협력 관련 산업연수생과 중소기업협동조합중앙회 (中小企業協同組合中央會, 이하 중기협으로 약칭)를 통해 들어온 단순기능 산업연수생으로 구분된다.

이중 단순기능 산업연수생은 1991년부터 도입되기 시작했는데, 1993년까지는 법무부 훈령 제255호의 규정에 의해 상공부장관이 추천하는 산업체에서 소규모로 산업기술연수를 받아 왔다. 1993년 12월에 동령이 법무부 훈령 제294호로 개정되고, 상공부장관이 지정한 공공단체인 중기협이 추천하는 산업체에서 산업기술연수를 받게 되었다. <표 2-3>에서 보이는 것처럼 중기협을 통해 산업연수생이 도입된 이후 단순기능 산업연수생의 수는 급격히 증대하고 있다. 중기협을 통하여 입국한 단순기능 산업연수생은 지난 1년간 3차에 걸쳐 50,000명이 입국하였으며, 1995년 8월 현재 27,891명의 연수생이 국내에 체류하고 있다.[3)]

이러한 산업연수생의 급증은 1993년과 94년 사이에 단순산업연수(training)를 확대시켜야 할 어떤 불가피한 사유가 발생했는가 하는 의문을 갖게 한다.

3) 1994년 5월 제1차 외국인 연수생 20,000명 입국하였고, 1994년 11월에 섬유·신발 업종으로 10,000명, 1995년 8월에 20,000명이 입국하였다.

<표 2-3> 단순기능 산업연수생의 추이

(단위 : 명)

1991~92	1993	1994.8	1995.8
3,932	3,759	16,840	27,981

주 : 1991~93은 상공부 추천, 그 이후는 중기협 추천임.
자료 : 노동부

그러나 1994년에 들어와 해외투자가 급격히 증가했다는 증거를 발견할 수 없고, 단순연수를 확대할 불가피한 사유를 찾아내기 어렵다. 따라서 이는 국내 노동력 부족을 외국노동력으로 보완하려는 경영상의 이유였음을 짐작하게 하는데, 중소기업협동조합중앙회에 설치된 산업기술연수협력단에서 작성한 연수업체의 선정기준과 연수업체요건에서 잘 나타난다. 산업기술연수업체의 선정기준은 '제조업중 인력부족율이 5% 이상인 업종(단, 음식료품제조업, 담배제조업, 출판업, 기록매체복제업은 제외)'이며 10인 이상 300인 미만의 사업체로 제한하고 있는데도, 1994년 2차 연수생도입에서는 사양산업인 신발업종에서 기업규모와 무관하게 연수생을 도입하고 있다(표 2-4 참조). 즉 산업연수의 불가피한 사유는 국내 중소제조업체에서의 인력부족인 것이다. 우선 선정 대상업체를 1993년 12월 1~15일 기간 중 신고한 불법체류 외국인 자진신고자의 고용업체로 규정하고 있는 것을 보면, 산업기술연수의 목적이 훈련(training)이 아니라 고용(employment)임을 분명히 알 수 있다.

또한 동 선정기준에서는 연수업체의 자격요건을 상시종업원 10~300명 이하 업체로 한정하고 있는 바, 현재 중소규모 사업체에서 국내 노동력에 대한 직업훈련 의무실시 비율조차도 대상 사업체의 10% 미만에 불과한 실정이므로 이들 중소규모 사업체가 훈련목적으로 외국인 산업기술연수생을 모집하고 있다고 볼 수 없다. 이러한 사실을 종합해 보면 산업기술연수생 특히 단순연수생이 국내 노동시장에서 지니는 실제적 지위는 훈련생(trainee)이 아니라 근로자(employee)임에 틀림없는 것으로 보인다.

참고로 산업연수생의 국적별 분포를 보면 중국인(교포 포함)의 비중이 가장 높고, 필리핀, 베트남, 방글라데시의 순서이다(표 2-5 참조). 중국인의 비

중이 높은 것은 중국교포가 많아 의사소통이 수월하기 때문인 것으로 보인다. 같은 이유로 중국교포들은 연수업체의 근로조건이 열악할 경우 연수업체를 이탈, 불법체류 취업을 하는 비중도 높은 편이다.

<표 2-6>과 <표 2-7>에는 각각 단순기능 산업연수생의 업종별 분포와 기업규모별 분포가 나타나 있다. 단순기능 산업연수생은 섬유산업, 가죽·가방·신발산업, 고무 및 플라스틱 산업 등 노동집약적 산업에 집중적으로 분포되어 있으며, 기업규모별로는 100인 이하 기업에 약 70%가 집중되고 있다.

<표 2-4> 연수업체 요건

1994년 1차	1994년 2차		1995년 3차
	섬 유	신 발	
사업개시 3년 이상	사업개시 1년 이상	좌동	사업개시 2년이상 업체
상시종업원10~300명	중소기업기본법상 중소기업자	기업규모와 무관	상시종업원10~300업체
공장등록을 필한 곳	좌동	좌동	공장등록을 필한 업체
숙박시설을 갖춘 곳	좌동	좌동	숙박시설을 갖춘 업체

자료 : 중기협

<표 2-5> 국적별 산업연수생의 현황

(단위 : 명, %)

국 적	입국인원수	비 중
중국	10,005	35.8
필리핀	4,965	17.6
베트남	4,730	16.9
미얀마	1,038	3.7
방글라데시	2,217	7.9
파키스탄	968	3.5
스리랑카	994	3.6
인도네시아	1,549	5.5
네팔	979	3.5
이란	277	1.0
우즈베키스탄	217	0.8
태국	42	0.2
합 계	27,981	100.0

자료 : 중기협, 1995

<표 2-6> 연수업체 및 연수생의 업종별 현황

(단위 : 명, %)

업 종	연수업체		연수인원	
	수	비중	수	비중
17. 섬유제품	1,823	31.7	9,368	33.4
18. 의복 및 모피	241	4.2	1,370	4.8
19. 가죽, 가방, 신발	163	2.8	2,362	8.4
20. 목재 및 나무	68	1.1	257	0.9
21. 펄프, 종이 및 종이제품	161	2.8	680	2.4
22. 인쇄업	73	1.2	290	1.0
23. 코크스, 석유정제	2	0.03	4	0.01
24. 화합물, 화학제품	236	4.1	935	3.3
25. 고무 및 플라스틱 제품	617	10.7	2,306	8.2
26. 비금속광물	170	2.9	802	2.8
27. 제 1차금속	243	4.2	1,028	3.6
28. 조립금속	480	8.3	1,849	6.6
29. 달리 분류되지 않는 기계 및 장비	360	6.2	1,493	5.3
30. 사무계산 및 회계용기계	11	0.1	51	0.1
31. 달리분류되지않는 전기기계 및 전기변환장치	206	3.5	875	3.1
32. 영상, 음향 및 통신장비	269	4.6	1,394	4.9
33. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계	68	1.1	272	0.9
34. 자동차 및 트레일러	343	5.9	1,753	6.2
35. 기타운송장비	36	0.6	137	0.4
36. 가구 및 기타	161	2.8	739	2.6
37. 재생재료 가공처리, 기타	6	0.1	16	0.05
합 계	5,737	100.0	27,981	100.0

자료 : 중기협, 1995

<표 2-7> 연수업체 및 연수생의 종업원 규모별 현황

(단위 : 명, %)

규모별	연수업체		연수인원	
	수	비 중	수	비 중
1 - 5 인	37	0.6	79	0.2
6 - 10 인	519	9.0	1,081	3.8
11 - 20 인	954	16.6	2,092	7.4
21 - 50 인	2,239	39.0	7,929	28.3
51 - 100 인	1,303	22.7	8,227	29.4
101 - 200 인	552	9.6	5,470	19.5
201 - 300 인	113	1.9	1,578	5.6
300인 이상	20	0.3	1,525	5.4
합 계	5,737	100.0	27,981	100.0

자료 : 중기협, 1995

3. 不法滯留就業者

불법체류취업자는 체류자격(관광 및 유학 등)을 위반하여 취업하는 경우와 체류기간을 초과해 출입국관리법상의 불법체류상태로 머물면서 취업하는 경우로 구분된다.[4] 현재 불법체류 취업자에 관한 정확한 통계는 존재하지 않기 때문에 불법체류자의 통계로 추산할 수밖에 없다.

1995년 7월 말 현재 불법체류자수는 61,472명이다(표 2-8 참조). 여기에 <표 2-9>의 단기비자로 입국한 동남아시아계 외국인이 대부분 취업하고 있다고 보고 1995년 현재 그 수가 1994년과 큰 변동이 없을 것이라고 가정하면, 불법체류자와 자격외 취업자를 합친 불법체류취업자의 수는 최고 11만 명으로 추산된다.

<표 2-8> 불법체류자 현황

(단위 : 명)

국 적	1991	1992	1993	1994. 8	1995.7
중 국	15,592	27,842	22,059	21,897	25,970 (20,772)
필 리 핀	15,745	12,946	8,831	7,607	8,476
방 글 라 데 시	593	1,512	5,868	5,531	5,533
네 팔	1,851	4,541	2,915	2,506	2,222
파 키 스 탄	239	1,743	1,511	2,197	2,417
태 국	-	-	-	-	1,653
기 타	-	-	-	-	15,201
총 계	41,877	65,528	66,686	51,435	61,472

주 : 불법체류자 통계 중 1991~94까지는 표에 제시하지 않은 태국, 이란, 기타 국가의 불법체류자를 포함하는 것임. ( )는 중국교포의 수임.

자료 : 법무부 출입국 심사과, 「외국인 관련 현황」, 1994.
중기협 국정감사자료, 1995

4) 노동법상의 불법취업이란 예를 들어 강제노동, 15세 미만 소년노동, 연소자의 야간노동 등 불법고용(不法雇傭)을 의미하는 것으로서 외국인의 불법취업과는 엄격히 구분되는 개념이다. 따라서 외국인의 자격외 취업 혹은 불법체류 취업의 불법사항은 출입국관리법상의 위반이지 현행 노동법상의 불법행위가 아님에 주의해야 한다. (이광택(1993)참조).

<표 2-9> 단기체류자 현황(1994년 8월 현재)

(단위 : 명)

국 적	1991	1992	1993	1994. 8
중 국	23,353	33,443	23,704	28,494
필 리 핀	23,472	14,355	9,581	11,119
방 글 라 데 시	3,267	8,950	6,017	6,723
네 팔	2,671	4,563	2,927	3,059
파 키 스 탄	1,239	1,893	1,894	2,884
일 본	16,248	15,503	15,895	13,833
미 국	22,486	22,239	24,316	25,902
계 (일본,미국제외)	54,004	63,204	44,123	52,279

자료 : 법무부 출입국 심사과, 「외국인 관련 현황」, 1994.

<표 2-8>과 <표 2-9>에서 보는 바와 같이 불법체류자 및 동남아시아인 중심의 단기체류자의 추이는 국내 단순기능직의 인력부족이 외국인 불법체류자의 국내취업으로 상쇄되어 왔을 가능성을 보여준다. 지금까지 외국인력에 대한 정부의 정책기조는 단순기능인력의 국내 취업을 법적으로 허용하지 않는 가운데, 산업연수제도를 통하여 제한적으로 도입하는 것이었다. 따라서 국내에서 취업하고 있는 외국인 단순기능인력은 대부분 단기비자로 입국하여 정해진 출국기한을 어긴 채 인력부족이 심각한 중소 영세기업에 취업했을 가능성이 높다.

특히 불법체류자에 대한 정부의 다음과 같은 일관성 없는 정책시행은 불법체류자들로 국내 중소·영세기업의 인력부족을 완화해 왔음을 보여준다. 정부는 1992년 이후 불법체류자의 강제출국을 기업의 요구에 밀려 4회에 걸쳐 유보한 바 있다. 1992년 6월에 정부는 불법체류자의 자진신고기간을 정하여 불법체류자를 고용한 사업자 10,976명과 불법체류자 61,126명의 신고를 받았다. 이중 제조업에 취업한 불법체류취업자의 수는 42,280명으로 전체 불법체류자의 69.2%에 달한다. 정부는 불법체류자의 일부는 바로 출국시켰으나, 3만 9천명에 대해서는 '항공기 및 선박 부족으로 일시출국이 불가능하다'[5]는 이유로 1992년 12월까지 고용주 책임 하에 체류연장을 인정하였다. 그러나

5) 한겨레신문, 1992년 8월 4일.

정작 6개월 체류연장기간이 끝난 1992년 12월에는 다시 제조업 종사자에 한해 6개월간 출국연장을 허용했다.[6] 세 번째 출국유예는 1993년 5월에 2만 3천명에 대하여 6개월간 행해졌고, 그 기간이 끝나 가는 1993년 11월에는 또 다시 출국기한을 연장했다.

정부는 일관성 없이 불법체류취업자의 출국강행 표명과 유보를 번복하는 과정을 되풀이했다. 특히 1993년 말 네 번째 출국연장 조치 때에는 1만 5천명을 연내에 모두 강제 출국시킬 것을 재차 표명했다가,[7] 강제출국 방침을 철회하고 출국시한을 최장 6개월간 연기할 수 있도록 하였다. 출국연장의 사유는 제조업 기능직의 인력부족 때문에 외국인 산업연수생 2만 명이 입국할 때까지 한시적으로 출국시한을 연장해야 한다는 것이었다. 결국 정부는 불법체류 취업한 외국인력을 통하여 제조업의 단순인력부족에 대응해왔던 것이다.

6) 서울신문, 1992년 12월 15일
7) 조선일보, 1993년 11월 19일

第 3 章

國內 單純機能 外國勞動力의 流入背景과 國內可用人力의 活用可能性

산업연수의 형태이든 자격외 취업 혹은 불법체류 취업의 형태이든 단순기능 외국인력의 국내취업은 1990년초 이후 우리 나라 노동시장에서 발견되는 하나의 새로운 사실(fact)임에 틀림없다. 이에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 우선 외국노동력의 국내취업이 이루어지고 있는 배경을 살펴보아야 한다. 다음에서는 외국인 노동자의 국내취업이 우리 나라 노동시장에 미치는 영향을 파악하기 위하여, 국내단순기능직의 인력부족이 심각한 부문을 살펴보고, 외국인 노동자가 도입될 경우 국내 가용인력 중 어떠한 부문과 대체될 가능성이 있는지 살펴보고자 한다.

1. 單純機能 外國勞動力의 流入背景

여기에서는 국제노동시장을 상정하여 국경간에 노동력을 수출하는 측면을 노동공급 측면, 수입하는 측면을 노동수요 측면으로 나누어 살펴보기로 한다.

가. 노동공급 측면(수출국의 push 요인)

국제간 노동이동의 경제학적 분석은 국내에서의 직장이동의 분석과 조금도 다르지 않다.[8] 즉 한 노동자는 현 지역(혹은 현 직장)에서 기대할 수 있는 기회소득(機會所得)의 총현재가치(總現在價値)와 다른 지역(혹은 다른 직장)으로 이동했을 경우 기대할 수 있는 기회소득의 총현재가치를 비교한다. 이 노동자는 후자의 경우가 전자의 경우보다 노동이동에 따른 제반 비용을 제하고도 더 크다고 판단할 경우 국경간 노동이동(혹은 직장이동)을 하게 된다. 따라서 양국간 기회소득(機會所得)의 차이와 노동이동비용(勞動移動費用)이 한 노동자의 의사결정에 중요한 영향을 주는 변수이다. 그리고 이동대상 국가의 외국인력정책은 이러한 변수에 영향을 주기 때문에 역시 고려해야 할 사항일 것이다. 예를 들어 한 국가가 불법체류에 대한 감시(monitoring)를 강화하면 취업후 예상되는 기대소득이 줄어들게 되며, 또한 노동이동에 대한 거래비용(去來費用)도 상승하게 된다. 이는 결국 국경간 노동이동을 규제하는 방향으로 작용하게 된다.

단순기능 외국노동력의 국내취업의 공급측면(push factor)을 살펴보기 위해서는 우선 동남아시아의 노동력수출 국가와 우리 나라와의 임금비교가 이루어져야 한다. 그러나 현재 동남아시아 주요 노동력 수출국가의 임금통계가 정비되어 있지 않기 때문에 1인당 국민소득의 통계로 이를 대신한다. 물론 국가간 노동소득분배율의 차이로 1인당 국민소득이 국가간 임금비교의 정확한 대체변수가 될 수 없지만 현재로서는 비교 가능한 가장 객관적인 통계로 판단된다.

1994년 초 우리 나라 산업연수의 대외창구로 지정된 중소기업협동조합중앙회에 산업연수를 신청한 국가를 중심으로 1인당 GNP를 비교한 통계가 <표 3-1>에 나타나 있다(신청국가중 베트남, 미얀마, 몽골 등은 1인당 GNP 통계를 구할 수 없어 제외했다).

---

8) 국제간 노동이동에 대한 경제학적 분석에 대해서는 Ehrenberg and Smith(1988, p.354~392) 및 Borjas(1986), 그리고 山本繁(1992)을 참조할 것. 그리고 우리 나라의 문헌으로는 박래영(1993)을 참조할 것.

<표 3-1> 일인당 GNP의 국제비교

(단위 : US $)

	1980	1985	1990	1991	1991년 한국대비 각국GNP(%)
중 국	290	320	370	370	5.5
필 리 핀	700	580	730	740	11.0
방글라데시	140	150	210	220	3.3
파 키 스 탄	290	340	380	400	5.9
스 리 랑 카	260	380	470	500	7.4
인도네시아	480	530	570	610	9.0
네 팔	130	160	170	180	2.7
일 본	9,065	11,155	23,898	27,226	402.9
미 국	12,039	16,997	22,105	22,704	336.0
싱 가 포 르	4,688	7,160	13,034	14,781	218.8
대 만	2,344	3,297	7,954	8,788	130.0
한 국	1,592	2,242	5,883	6,757	100.0

자료 : UNDP, Human Development Report, 1991, 1994.
The World Bank, World Tables, 1987.

<표 3-1>에 따르면 1980년에 한국대비 1인당 GNP 비율이 18.2%였던 중국의 경우 1991년에 5.5%로 하락하였고, 필리핀의 경우는 같은 기간동안 44.0%에서 11.0%로, 방글라데시의 경우는 8.8%에서 3.3%로, 그리고 네팔은 8.2%에서 2.7%로 하락하였다. 즉 1980~91년 동안 동남아시아국가의 성장은 1.1~1.9배에 그친 반면, 우리 나라의 경우는 4배 이상 성장하여 국가간 GNP 격차가 생긴 것이다.

이러한 1인당 국민소득의 격차가 아시아국가의 노동력 공급 요인으로 작용하고 있음은 재론할 필요가 없다. 그러나 <표 3-1>에서와 같이 한국보다 1인당 GNP가 훨씬 높은 일본이나 미국 혹은 같은 동남아시아 국가인 싱가포르나 대만 등의 국가로 노동력 수출이 집중되지 않고 우리 나라에까지 노동력 수출이 이루어지고 있는 요인은 공급측면의 분석만으로는 파악할 수 없다.

예를 들어 싱가포르의 외국노동력에 대한 규제가 매우 까다롭기 때문에 노동이동 비용이 상대적으로 커서 순기대수익(net expected return)이 우리 나라의 경우보다 결코 크지 않다면 수출국의 노동자는 싱가포르 대신 한국을 노

동이동의 대상으로 선택할 것이다. 혹은 싱가포르에는 이미 외국노동력이 많이 진출하여 취업가능성이 낮은 반면, 한국에는 소위 3D 직종에 취업가능성이 높다면, 기대소득의 측면에서는 한국이 보다 더 유리한 노동이동지역으로 선택될 수 있을 것이다. 따라서 국제노동시장에서 노동력 수입국들의 노동시장측면과 정책을 비교해야 국제간 노동이동의 흐름을 분석할 수 있게 된다.

나. 노동수요 측면(수입국의 pull 요인)

국경간 노동이동의 수요측면(pull factor)을 결정하는 중요한 변수는 크게 둘로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 한 국가의 노동력 부족의 정도(degree of labor shortage)이고, 둘째는 첫째 요인과 밀접하게 연관되어 있지만 한 국가의 외국인력에 대한 노동정책이다.

본고에서는 여러 노동력 수입국가들의 노동시장 현황과 노동시장정책을 국제노동시장의 입장에서 분석하고 있지 않지만, 수입국가들의 노동력부족의 정도 및 노동정책이 서로 타국가에게 영향을 준다는 사실을 지적하고자 한다. 예를 들어 일본이 보다 폐쇄적인 외국 노동력 수입정책을 추진한다면 이는 우리 나라로의 노동이동 압력을 가중시키게 될 것이다.

또한 한 국가의 국내 노동시장의 상황 역시 다른 국가의 노동시장정책에 영향을 준다. <표 3-2>는 지난 10년간 한국, 일본, 싱가포르, 대만의 인력부족률 혹은 구인배율의 통계를 보여준다. 가령 일본, 대만의 경우 1990년대 들어 구인배율이 높아져 외국인력의 수요 요인이 커지고 있음을 알 수 있다. 반면 우리 나라는 1991년을 정점으로 인력부족률이 점차 감소하고 있다. 여기에는 물론 합법 및 불법체류취업자의 국내고용의 결과 인력부족률이 감소하는 측면이 있을 것이다. 만약 일본·대만의 인력부족현상이 심화되어 외국인력의 활용 폭을 넓히게 되면 다른 조건이 동일한 경우 이는 우리 나라에서 취업하고 있는 외국인력을 유인하게 될 것이다. 이 경우 우리 나라의 인력부족현상이 심화될 것이고 곧 외국인력관련 정책변화를 결과할 수 있을 것이다. 이와 같이 국내의 외국노동력활용은 경쟁국가들의 노동시장상황과 노동정책에 민감하게 영향을 받으므로 이에 대한 신중한 고려가 있어야 할 것이다.

<표 3-2> 인력부족률의 국제비교(전산업평균)

(단위 : %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
한 국	4.16('82)	1.8	4.34	5.48	4.26	3.62
싱가포르	-	2.1	1.9	1.8	1.5	1.1
대 만						
(구인배율)	1.61('81)	0.93	2.74	2.89	3.22	-
일 본						
(신규 구인배율)	1.07	0.97	2.07	2.05	1.61	-
(유효 구인배율)	0.75	0.68	1.40	1.40	1.08	-

주 : 한국·싱가포르의 경우는 현원대비 부족률 통계이고 대만·일본의 경우는 구인배율 통계임.

자료 : 한 국 : 노동부, 「고용전망조사보고」, 1994.
싱가포르 : Yearbook of Labor Statistics, 1993.
대 만 : 行政阮 勞工 委員會, 「중화민국 八十一年 노동통계 연감」, 1992.
일 본 : 일본노동연구기구, 「노동백서」, 1992.

다음으로 우리 나라의 노동수요측면의 수요 요인에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 우리 나라의 기능·기술인력의 부족률 통계는 <표 3-3>에 정리되어 있다. 1980년대 후반 이후 기능인력의 부족률이 심화되고 있으나, 1991년을 정점으로 하여 약간 완화되고 있다.

1988년대 후반이후 우리 나라에서 단순기능인력의 부족현상이 심화되고 있는 원인은 잘 알려져 있다(어수봉(1990)참조). 그 중에서도 젊은 층 절대인구의 감소 및 급격한 고학력화로 우리 나라에서 저학력 단순기능인력의 공동화현상이 나타나고 있다는 국내 노동공급측면의 요인이 중요하다.

<표 3-4>는 우리 나라 노동시장에서 차지하는 2년제 전문대졸 이상 고학력자의 비중이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 그 이유가 높은 진학율에 있음을 보여주고 있다. 전문대졸 이상 고학력자가 우리 나라 노동시장에서 차지하는 비중은 1980년의 6.7%에서 1993년 17.3%로 크게 높아지고 있으며 그 이유는 고졸자의 상급학교로의 진학률이 동기간에 27.2%에서 38.4%로 상승하였기 때문이다. 이러한 고학력화 현상은 향후 더욱 빠르게 진행될 전망이어서 노동공급측면의 요인이 단순기능인력의 부족현상을 심화시키고 있는 중요한 요인인 것이다.

<표 3-3> 기능·기술인력 부족률의 변화 추이

(단위 : %)

	1985	1987	1989	1991	1993	1994
기술인력	1.6 (1.8)	1.9 (2.3)	1.8 (2.8)	3.9 (5.6)	3.4 (5.1)	2.1 (2.1)
기능인력	2.4 (2.9)	4.8 (5.9)	4.9 (6.9)	9.1 (12.3)	6.0 (8.5)	5.6 (7.7)

주 : 1) ( )는 중소기업(10~299인)의 부족률
2) 조사 기준시점은 매년 3월말 임.

자료 : 노동부, 고용전망조사보고서, 해당년도.

<표 3-4> 전문대졸이상 고학력자의 취업비중 추이 및 진학률

(단위 : 천명, %)

	고학력 취업자	전체 취업자	비중	중졸자 진학률	고졸자 진학률	대졸자 진학률
1980	913	13,706	6.7	84.5(84.6)	27.2(43.3)	12.2(34.3)
1985	1,529	14,935	10.2	90.7(88.8)	36.4(49.6)	10.4(24.8)
1990	2.462	18,036	13.7	95.7(91.4)	33.2(44.9)	7.7(21.3)
1991	2,679	18,576	14.4	97.5(94.0)	33.2(45.9)	7.1(21.2)
1992	3,036	18,921	16.0	98.6(96.0)	34.3(50.7)	7.9(21.6)
1993	3,324	19,203	17.3	98.2(95.3)	38.4(55.4)	7.6(23.3)

주 : 진학률은 당해년도 졸업자중 상급학교 진학률, ( )안은 재수생을 포함한 상급학교 입학률

자료 : 경제기획원, 「경제활동인구연보」, 해당년도.
통계청, 「한국의 사회지표」, 1993

이와 같이 국내인력의 고학력화 및 청년층 인구감소로 인해 저학력 단순기능인력의 부족현상이 1990년대 초 집중적으로 나타난 것이 우리 나라 노동시장에서 발생한 단순기능 외국노동력에 대한 수요요인인 것이다. 물론 단순기능인력의 부족현상이 반드시 외국노동력에 대한 수요로 직접 연결되는 것은 아니다. 우선 이 부문에서의 임금상승이라는 노동시장의 자율적 조정기능으로 해결될 수 있고, 또한 기업은 자동화·기계화로 부족노동력을 대체하거나 해외로 진출할 수도 있으며, 그리고 국내외 여타 가용인력으로 대체할 수도 있다. 그러나 부족율(vacancy rate)통계란 이러한 기업의 노력이나 노동시

장의 조정과정을 이미 감안하여 작성되는 통계이다. 즉 합리적 경제주체인 기업이 이윤추구를 위해 주어진 현 상황에서 최선을 다한 모습이 바로 현재의 부족률 통계에 나타나고 있음을 우선 이해해야 할 것이다.

이러한 상황에서의 정책선택은 다양하게 이루어질 수 있지만 최선의 정책(the best policy)을 선택하고 그 이유를 규명하기란 쉬운 작업이 아니다. 우선 현 노동시장정책을 고수하면서 노동시장의 자율적 조정기능을 최대한 활용하는 정책을 선택할 수 있다. 그러나 고용조정(혹은 산업구조조정)에 대한 규제가 엄격한 우리 나라의 경우 시장메커니즘의 활용에는 일정한 한계가 주어져 있으며 장기간을 요하게 된다(어수봉(1994) 및 어수봉·이규용(1994) 참조)

다음으로 공장시설의 해외진출 혹은 해외하청을 지원하거나 국내 생산방식의 자동화·기계화 등을 지원하는 정책을 고려할 수 있다. 중소제조업의 경우 거래비용의 증가로 해외진출에는 한계가 있으며, 자동화·기계화의 노력이 반드시 3D 직종의 감소를 가져오는 것은 아니다. 미국, 일본, 독일 등 자동화·기계화의 수준이 높은 국가에서도 여전히 3D 직종은 존재하는 것이다(로저뵈닝(1994) 참조). 즉 자동화·기계화는 그 도입방식에 따라 기능의 이중구조를 심화시킬 수 있으며, 경우에 따라 자동화·기계화는 오히려 경제 내 3D 직종의 증가를 초래할 가능성도 있는 것이다(Standing and Tokman, 1991 ; Ng and Munro-Kua, 1994).

마지막으로 여성·중고령자나, 일용·임시직 등 비정규노동자 등 가용인력의 활용정책을 생각할 수 있다. 이 정책의 선택은 이들이 국내 단순기능직 인력수요에 적합한 인력인가의 여부와 결부되어 있다. 또 이들은 인력수요에 적합하다고 할 지라도 외국인 노동자의 국내취업으로 인해 경쟁관계에 있을 가능성이 가장 높은 계층이다. 세부적 내용은 다음 장에서 다루기로 한다.

다. 개방화·국제화 시대로의 진입

노동력의 수출·수입을 둘러싼 공급 및 수요측면의 요인과 더불어 전세계적으로 진행되고 있는 개방화·국제화 추세는 국제노동시장에서의 노동이동

을 더욱 촉진하는 방향으로 작용하고 있다. 1993년에 타결된 UR체제는 각국의 비준을 거쳐 1995년에 WTO체제로 출범하였다. UR에서 노동의 자유로운 이동에 관한 사항은 각국의 첨예한 이해대립으로 어떠한 결론에도 이르지 못했지만 향후 WTO체제 하에서 중요한 논의 사항으로 등장할 전망이다.

그리고 이미 UR에서 합의한 서비스시장의 개방은 자본이나 상품시장의 개방과 마찬가지로 필연적으로 노동이동을 수반하게 된다.[9] 예를 들어 서비스공급기업에 고용된 인력(예를 들면 금융, 통신, 교육분야)이나 독립된 개인서비스공급자(예를 들면 법률, 회계·세무, 건축설계, 의사 등)의 국경간 노동이동은 서비스시장의 개방과 더불어 확대되어 나갈 전망이다. 우리 나라의 경우에도 기업내 전임 노동자 중 외국기업의 임원, 상급관리자, 전문가로서 국내에 설립된 자회사 등에 근무하기 위해 입국하는 경우 최장 3년까지 체류를 허용하고 필요시 연장가능하도록 허용하고 있으며 또한 대표인력 및 판매촉진 인력을 최장 90일까지 허용하고 있다.

한편 서비스시장의 개방과 더불어 개도국의 관심분야인 서비스관련 단순기능 인력이동에 관한 후속협상은 1994년 5월부터 시작되었다. 그러나 특히 건설업 등과 같이 국내노동시장에 영향이 큰 분야의 경우는 실업문제가 심각한 선진국의 반대에 직면하고 있어 당분간 서비스관련 단순기능인력에 대해서는 국제노동시장의 개방이 빠른 속도로 진전될 전망은 아니다. 그러나 국제무역질서에 있어 서비스시장개방의 다음 과제로 기술, 환경문제와 더불어 노동시장개방이 등장할 것임은 재론할 필요가 없을 것이다.

한편 우리 나라도 꾸준히 상품시장 및 자본시장 그리고 서비스시장의 개방을 추진하고 있다. 이는 현재 우리 나라로서는 전문기술인력의 합법취업만을 허용하고 있지만 본격적인 서비스시장의 개방과 더불어 단순기능인력에 대한 개방압력이 높아지게 될 것을 예고한다. 또한 우리 나라는 동남아 국가를 비롯해 세계 각국에 자본 및 시설투자를 확대하고 있다. 과거 상품수출 혹은 건설업과 관련한 우리 나라의 인력 진출에서 점차 직접 및 간접투자와

9) WTO 서비스협정 상의 인력이동에 대해서는 정규상(1994) 참조. 한편 무역자유와 노동기준(소위 Blue Round)에 대한 최근의 논의에 대해서는 ILO(1994) 참조.

관련된 전문기술인력의 진출이 증가될 전망이다. 특히 동남아 국가는 우리 나라의 상품수출 대상으로서 뿐만 아니라 제조 전초기지로써의 의미가 더욱 부각되고 있다. 이는 향후 상호 호혜의 원칙에 입각하여 동남아 국가는 우리 나라로부터 자본 및 기술 그리고 전문기술인력을 수입하는 대신, 우리 나라로의 단순기능인력의 수출을 더욱 강하게 요구할 요인으로 작용할 것이다.

국제분업을 확대해나가야 하는 우리 나라의 경제성장전략에서도 Made-in-Korea 기계에 대한 외국노동력의 숙련형성은 매우 중요하다. 이는 우리 나라의 기능·기술자가 과거 Made-in-Japan 기계에 숙달되어 있어 생산기계에 관한 한 일본의존도가 매우 높다는 사실을 반성해보면 더욱 그러하다. 개방화·국제화의 진전으로 우리 나라는 우리 나라의 자본·기술수입국의 노동자에 대한 기능형성(skill formation)의 책임이 더욱 커지게 될 것이며 이는 다시 우리 나라의 상품 및 특히 자본·기술의 수출을 확대하는 요인으로 작용하게 될 것이다.

요약하면 전세계적인 개방화·국제화의 물결은 단순기능인력에 대한 우리 나라의 노동시장의 개방을 요구하게 될 것이고 기능·기술인력의 숙련형성에 대한 우리 나라의 책임과 의무를 요구하게 될 것으로 전망된다. 자유로운 노동이동은 EU, NAFTA등 완전 개방된 블록경제내에서는 이미 나타나고 있는 현상으로서 향후 전세계적으로 확산될 것임에 틀림없다. 즉 “노동”의 완전한 자유로운 이동은 “상품”의 자유로운 이동에서 시작하여 “자본”의 자유로운 이동을 거치는 국제자본주의 질서가 지향하는 하나의 거대한 흐름이다.

2. 國內 單純機能織 人力不足의 現況과 可用人力의 活用可能性

가. 국내 단순기능직 인력부족의 현황

1994년 3월 말 현재 우리 나라 10인 이상 사업체 노동자의 현원 490만 4천명 중 부족인원은 17만 4천명으로서, 총부족률은 3.57%, 이직자 충원을 위한 부족인원을 제외한 순부족률은 2.22%에 달한다. <표 3-5>의 직종별 인력수

요현황을 보면 기능직과 장치·기계조작 및 조립원의 총부족률은 각기 6.43%, 5.07%로 나타나, 생산관련직의 인력부족이 가장 심각한 것으로 나타난다.

<표 3-5> 직종별 인력수요 현황

(단위 : 천명, %)

구 분	현원(구성비)	총부족인원	총부족율
전 직 종	4,904 (100.0)	174.8	3.57
1. 고위임원및관리자	196 (4.0)	1.7	0.85
2. 전 문 가	409 (8.3)	9.9	2.43
3. 기술공및준전문가	368 (7.5)	7.7	2.08
4. 사 무 직 원	1,220 (24.9)	19.2	1.57
5. 서비스·상점·시장·판매자	191 (3.9)	3.9	2.05
6. 농업·어업숙련근로자	3 (0.1)	0.0	0.57
7. 기능원·관련기능근로자	953 (19.4)	61.3	6.43
8. 장치·기계조작 및조립원	1,298 (26.5)	65.8	5.07
9. 단순노무직근로자	266 (5.4)	5.4	2.03

주 : 부족율=(부족인원/현원)×100(%)

자료 : 노동부, 고용전망조사보고서, 1994. 3.

생산관련직의 인력부족은 1991년에 정점에 달했다가 이후 점차 완화되고 있으나, 1994년 현재에도 부족인원은 12만 7천명(부족률 5.6%)에 달하고 있다. 생산관련직의 기능정도별 부족률을 보면 특히 저기능노동자의 부족률이 높게 나타난다. 1994년 현재 반숙련기능자[10]의 부족률은 7.2%, 미숙련기능자의 부족률은 12.9%에 달하고 있다(표 3-6 참조).

10) 고용전망조사의 의하면 반숙련기능자는 '6개월 이상의 기능습득을 요하는 직종에서 1년 이상의 경험을 갖고 지도기능자나 숙련기능자의 지도를 받으면서 생산시설 및 생산공정에서 생산활동에 직접 종사하는 자로써 숙련기능자에 도달하지는 못했으나 미숙련 또는 수습기간이 아닌 자'로 정의된다. 미숙련기능자는 '반숙련 기능자의 수준에 도달하지 못한 정도의 기능자를 말하며 현재 교육 중에 있는 기능자도 여기에 포함한다'고 규정되어 있다. 미숙련기능자는 일정한 기간 동안의 기능습득과정이 필요하지 않은 단순한 직종에서 1년 미만의 경험을 가진 자로 규정된다.

<표 3-6> 전산업 생산관련직의 기능정도별 총부족률의 추이

(단위 : %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
지 도	2.49	4.05	4.45	5.94	1.74	1.75	4.16
숙 련	3.94	3.6	5.31	7.32	6.97	5.07	4.45
반숙련	5.27	5.25	7.92	10.39	6.58	6.35	7.21
미숙련	12.29	11.82	16.23	20.13	10.86	14.74	12.9
계	5.24	5.24	6.85	9.07	6.76	6.04	5.64

자료 : 노동부, 고용전망조사보고서, 1994. 3.

다음의 <표 3-7>은 제조업 생산관련직의 연도별 현원의 추이를 보여주는데, 1991년을 제외하고는 전체적으로 인력수요가 감소하는 경향을 보여 왔다.

<표 3-7> 제조업 규모별 생산관련직의 기능정도별 현원의 추이

(단위 : 1,000명)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
제조업전체	2,049	1,949	1,876	1,915	1,775	1,529	1,671
중소규모	1,039	987	1,033	1,052	1,019	886	990
대 규 모	1,007	959	840	860	753	641	679
지도기능전체	138	134	128	167	193	141	53
중소규모	75	71	66	91	123	83	91
대 규 모	61	60	51	75	69	66	60
숙련기능전체	1,051	1,040	1,070	1,071	937	807	955
중소규모	536	529	589	593	533	450	549
대 규 모	513	508	478	476	402	354	404
반숙련기능전체	557	519	463	458	444	402	399
중소규모	270	248	249	250	240	235	239
대 규 모	287	271	214	208	204	167	160
미숙련기능전체	302	254	214	218	199	177	163
중소규모	154	133	116	115	119	112	107
대 규 모	148	121	98	103	80	65	56

자료 : 노동부, 고용전망조사보고서, 1994. 3.

이러한 추세는 300인 미만의 중소규모 사업장보다는 대규모 사업체에서 강하게 나타난다. 기능정도별로는 반숙련 및 미숙련 기능자의 감소경향이 뚜렷하며, 기업규모별로는 대규모에서 감소경향이 강하다. 특히 미숙련기능자의

경우 중소기업에서는 그 감소 경향이 완만한 반면, 대규모에서는 그 감소의 폭이 대단히 크다는 특징을 갖는다. 이러한 특징은 노동집약적 산업의 퇴조 및 기업의 자동화·기계화 노력에 의한 것으로 보인다. 기업의 자동화·기계화노력은 중소기업보다는 대기업에서 용이하기 때문에, 대기업에서 미숙련노동력의 감소가 빠르게 진행되었을 것이다.

<표 3-8>은 반숙련 및 미숙련기능자에 대한 수요 감소추세에도 불구하고, 이들의 부족률이 1994년 현재에도 대단히 높다는 것을 보여준다. 반숙련 및 미숙련기능자의 부족률은 각각 7.2%, 13.0%에 달하고 있는데, 특히 미숙련기능자에 대한 인력부족은 기업규모가 작을수록 심각하게 나타나, 30~99인 기업이 14.8%, 10~29인 기업이 29%에 달하고 있다. 미숙련기능인력은 모든 기업규모에서 부족하지만, 특히 100인 미만 기업에서 심각하다.

<표 3-8> 제조업 생산관련직의 기업규모별 기능정도별 총부족률(1994)

(단위 : %)

	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상	전 체
지 도	7.9	3.7	2.1	1.1	0.8	3.1
숙 련	8.7	6.5	3.0	1.0	0.8	3.9
반숙련	14.5	10.7	5.7	4.4	2.0	7.2
미숙련	29.0	14.8	7.7	7.8	6.4	13.0
계	11.9	8.3	4.1	2.5	1.5	5.4

자료 : 노동부, 고용전망조사보고서, 1994. 3.

한편, <표 3-8>의 출처인 고용전망조사는 10인 이상의 상용노동자 만을 대상으로 하기 때문에 여기에는 10인 미만의 부족률은 나타나 있지 않다. 그러나 기업규모가 작을 수록 미숙련기능자가 부족하다는 점을 고려해 볼 때 10인 미만의 영세업체의 미숙련자 인력부족은 더욱 클 것으로 보인다.

이상의 특징을 요약하면 다음과 같다. ① 우리 나라의 산업인력이 부족한 부문은 생산관련직종의 반숙련 및 미숙련기능자 부문이며, 기업규모가 작을수록 인력부족이 심각하게 나타난다. ② 생산관련직 중 반숙련, 미숙련기능자에 대한 수요는 기계화·자동화노력에 따라 대기업을 중심으로 대폭 축소되어 왔으며, 따라서 이들의 부족률도 1991년 이후 점차 완화되고 있다.

1990년 이후 국내에서 취업하고 있는 외국인 노동자의 수는 제조업 생산직의 인력부족 완화에 일정한 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. <표 3-9>의 제조업 생산관련직의 기능정도별 부족인원은 1991년 약 18만 명에서 1994년 약 9만으로 줄어들었다. 이중 미숙련기능자의 부족인원수는 1991년 약 4만 5천여 명에서 1994년 약 2만 1천명으로 축소되었다. 같은 기간동안 외국인 노동자의 수는 약 10만에서 15만으로 늘어났는데, 이중 약 절반에 해당하는 외국인들이 제조업 미숙련기능직에 취업해 있다고 가정해 보더라도, 외국노동력이 우리 나라 제조업 미숙련기능직의 인력부족 완화에 미쳤을 영향의 크기를 짐작해 볼 수 있다.

결국 외국노동력이 우리 나라 미숙련기능직의 인력부족을 완화하는 데 일정한 영향을 미쳤다면, 그것은 산업연수생이 아니라 불법체류취업자의 취업을 통해서였을 것이다. 또 불법체류취업자들은 대부분 10인 미만 기업에 취업하고 있으므로 이들은 영세기업의 인력부족의 해소에도 지대한 영향을 미쳤을 것이다.

<표 3-9> 제조업 생산관련직의 기능정도별 부족인원의 추이

(단위 : 명)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
지도기능	3,123	4,996	5,456	9,349	2,952	2,331	4,721
숙련기능	47,718	43,921	61,771	81,501	57,400	36,109	37,265
반숙련기능	30,781	28,170	36,269	47,106	30,149	24,454	28,682
미숙련기능	38,834	30,767	35,531	45,348	23,358	26,584	21,244
계	120,456	104,854	139,027	183,304	113,859	89,478	91,912

자료 : 노동부, 고용전망 조사보고서, 1994.3

나. 미숙련기능인력 부족의 원인과 국내 가용인력의 활용가능성

80년대 후반 이후 제조업 생산직의 인력부족현상은 국내노동력의 3D기피현상으로 설명되어 왔다. 제한적 노동공급, 고학력화, 고령화 등 노동공급측의 변화에 따라 국내노동력, 특히 청년층 노동자들은 제조업 생산직의 힘들고 어려운 일을 하기보다는 서비스산업의 상대적으로 손쉽고 깨끗한 직업을

선호한다는 것이었다. 3D기피현상이란 더럽고(dirty), 힘들고(difficult), 위험한(dangerous) 작업을 기피하는 현상으로, 일반적으로 '임금 이외의 비경제적 요소에 의한 기피직종(정인수, 1995)'을 일컫는 것으로 본다. 임금이 낮아서 이동하는 것은 3D기피가 아닌 임금의 자동조절 작용이라고 보기 때문이다.

그러나 3D직종의 열악한 작업환경이나 낮은 사회적 인식도와 같은 비경제적 요소들에 대한 기피현상은 낮은 임금수준과 상승작용을 일으켜 더욱 인력부족을 심화시킨다. 기업은 3D직종의 인력부족을 임금인상으로 해결하는데 한계를 가지고 있다. 무엇보다도 3D직종의 임금인상은 위계적 임금질서 하에서 곧바로 상위직종의 임금상승을 파급시키기 때문이다. 따라서 단순기능직종의 인력부족은 국내 노동자의 3D기피현상과 함께, 단순기능직의 임금상승을 방어하려는 기업 측의 대처에서 비롯된 것이기도 하다.

이때 3D직종의 인력부족과 인건비 상승에 대한 기업의 대처는 기능적 유연성의 제고와 고용유연화방안으로 나타난다. 기업은 자동화, 기계화, 업종전환, 해외진출 등을 통하여 단순기능인력의 감소를 도모하는 한편, 단순기능인력을 정규직으로 채용하지 않고 임시직, 일용직 등 비정규노동자를 활용하거나, 값싼 외국노동력으로 대체하고자 한다. 이중 기업이 어떤 방안을 선택할 것인가는 비용/편익(cost/benefit)의 문제이다. 그러나 중소기업의 경우 거래비용의 증가로 해외진출에는 한계가 있으며, 자동화·기계화 노력이 반드시 3D직종의 감소를 가져오는 것도 아니라는 점에서 고용유연화방안을 채택할 가능성이 높다.

기업이 단순기능직종에 비정규직노동자를 고용하는 것은 단순기능직종이 갖는 특성 때문에 가능하다. 첫째, 단순기능 직종은 높은 수준의 숙련도를 요하기보다 육체적 힘을 필요로 하는 작업이기 때문에 임시·일용직으로의 대체가 용이하다. 둘째, 대체가 용이한 단순기능자에 대해서 기업은 상여금, 퇴직금, 기타 복리후생비 등 정규직에게 부여하는 임금비용을 지불할 용의가 없다. 셋째, 경기나 계절변동에 따른 물량변동에 따라 중소기업의 필요인력도 신축적으로 변동하는데, 이때 기업은 비정규직의 활용을 통해 물량변동에 대응하고자 한다. 따라서 기업의 인력부족 대처방안은 단순기능직종의 임금인

상이 아니라, 오히려 비정규노동자의 활용으로 연결될 가능성이 높다.

이때 국내 비정규노동자보다 저렴한 외국인 노동자가 유입된다면 기업은 국내 비정규노동자를 외국인 노동자로 대체하고자 할 것이다. 외국인력과 경쟁관계에 놓일 노동자계층은 현재 미취업상태인 여성·중고령자 등 가용노동력과 임시·일용직 등 비정규노동자를 포함하는 국내 단순기능인력이다. 단순기능직종은 보통 육체적 힘을 필요로 하므로, 여성 및 중고령인력을 이들 직종에 직접적으로 투입하는 것은 적합하지 않다. 또 외국인 노동자를 도입하지 않은 상태에서 여성 및 고령자 등이 서비스부문의 노동시장에 진출하여 이 부문의 핵심노동력을 일부 대체한다고 하더라도, 대체된 인력이 노동력부족으로 임금상승이 이루어지고 있는 단순미숙련 직종으로 진출할 가능성은 대단히 희박하다. 왜냐하면 기업이 이들 직종을 정규직이 아니라 비정규직의 형태로 고용하고자 하는 한, 그 효과를 기대할 수 없기 때문이다. 현재 미취업상태인 가용노동력이나 우회적으로 3D직종에 들어올 노동력은 의중임금(reservation wage)을 충족할 수 없는 상태에서 비정규고용을 감수하고자 하지 않을 것이기 때문이다.

따라서 외국인력과 직접적으로 경쟁관계에 놓일 노동자계층은 여성, 중고령인력보다는, 일용·임시직 등 비정규노동력일 가능성이 크다. 현재 단순기능직에 취업중인 정규직은 외국인력의 제한적 도입 하에서는 단기간 내에 대체되지 않을 것으로 보인다. 그러나 만약 기업이 외국인 노동자를 필요한 만큼 자유롭게 공급받을 수 있다면, 장기적으로는 정규직 국내 노동자도 외국인 노동자로 대체될 가능성이 있다.

<표 3-10>은 제조업 생산직에 종사하고 있는 임시직의 규모를 보여준다. 1993년 현재 제조업 생산직의 임시·일용직의 수는 약 372,800여명으로 추정되며 남자는 약 5.4%[11]인 49,600여명, 여자는 약 40.7%인 323,200여명이다. 기업이 비정규직 노동자보다 외국인 노동자를 선호하는 상태에서 외국인고용인원규제가 해제된다면, 최대 약 37만 명의 비정규직 일자리가 외국인으로

11) 임시직 남자의 경우 건설업에 종사하는 수가 압도적이기 때문에 제조업 생산직의 비중이 여성에 비해 낮다.

대체될 가능성이 있다. 특히 임시직 남자의 61.8%, 여자의 69.7%가 중졸이하이며, 임시직의 90.8%가 종업원수 50인 미만의 소규모사업체에 종사하고 있는 상태(김태홍, 1994)에서는 더욱 그러하다. 따라서 국내 단순기능직의 인력부족을 해소하는데 외국인력의 도입이 반드시 필요하다면, 단순기능직에 종사하고 있는 임시직 노동자의 질적 제고를 통한 정규직 흡수방안이 마련되어야 할 것이다. 여기에 정부의 정책개입의 필요성이 존재한다.

<표 3-10> 임시직 현황(1993)

(단위 : 천명, %)

	전 체	남	여
임금노동자	11,751	7,347	4,404
임시직노동자	1,718	924	794
임시직노동자의 비중	14.6	12.6	18.0
제조업 생산직 비중	21.7	5.4	40.7
제조업 생산직 임시직 노동자	372.8	49.6	323.2

주 : 제조업 임시직 노동자수=임시직 노동자수×제조업 생산직 비중
자료 : 김태홍, 시간제 및 임시직 고용현황과 정책과제, 한국여성개발원, 1994

第 4 章

單純機能 外國勞動力의 國內就業 效果에 관한 經濟學的 論議

단순기능 외국노동력의 국내 취업은 우리 나라의 경제, 사회에 지대한 영향을 줄 수 있다. 여기서 논의의 초점은 그 효과가 과연 우리 나라의 경제주체 및 외국인력 모두에게 이득을 가져다 줄 것인가, 아니면 일부에게는 이득을, 다른 부분에게는 손해를 가져다 줄 것인 가이다. 만약 단순기능 외국인력의 국내 취업이 한 국민경제의 파레토 효율성(Pareto Efficiency)을 가져온다면 단순기능 외국노동에 대한 국내취업의 문호를 개방해야 할 것이다. 그러나 만약 그 결과가 파레토 최적이 아니라 경제주체간 소득재분배효과를 가져온다면 외국인력 활용에는 그 한계가 있다. 이 경우에도 정부의 개입을 통해 외국인력 유입에 따른 소득재분배과정에서 손해가 있는 계층에게 그 손해이상을 보전하는 정책이 존재하고 그 정책이 실효성 있다면 외국인력 활용의 폭은 넓어지게 된다. 한편 그러한 정책이 마련되지 않거나 혹은 있더라도 실효가 적다면 외국인력 활용의 폭은 작아지게 된다. 특히 외국인력의 유입으로 손해를 볼 수 있는 계층이 우리 사회에서 광범위하게 존재한다면 외국인력 활용의 여지는 거의 없을 것이다.

여기에서는 위와 같은 질문에 대한 제반 논의를 경제학적 측면에서 정리한다. 이미 선진국들의 경험을 통해 외국인력의 효과는 경제학 분야에서는

상당수준 정리되어 있지만 단순기능 인력이 우리 나라에 유입되어 나타나는 경우를 분석한 본격적인 이론적·경험적 연구는 매우 드문 실정이다. 물론 설동훈(1994), 박영범 외(1994), 박래영(1993), 송병준(1993) 등 조사 및 사례 연구를 기초로 한 연구와 박호환(1993), 백석현(1993), 이혜경(1994) 등 이론적 모형에 의한 연구들이 있지만 단순기능 외국인력활용의 경제 사회적 효과의 본격적인 경험적 분석에는 이르지 못하고 있다. 최근의 실증연구로는 서울시정개발연구원(1995)의『서울시 외국인근로자 실태조사』가 있는데, 여기에서는 제조업 3개 산업에서의 대체성을 추정하여 섬유산업의 경우 외국인 노동자가 자본과 대체관계에 있으며, 비숙련남성 노동자와도 대체관계에 있음을 보여주고 있다.

본고는 단순기능 외국노동력의 국내취업의 경제학적 효과를 ① 외국인력의 경제활동의 효과 ② 자본·기술과의 대체가능성 ③ 국내노동력과의 대체가능성 ④ 외국노동력 유입의 외부효과 ⑤ 소위 불법체류취업에 대한 규제비용 ⑥ 국제환경과의 연관성 등의 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 外國人力의 經濟活動의 效果

외국인력이 국내에서 취업하게 되면 여느 경제주체와 같이 생산활동과 소비활동을 하게 된다. 여기에서 논의되는 단순기능 외국인력이 주로 제조업부문 3D 직종에 취업하면 이 부문에서 부가가치를 생산하게 될 것이다. 이들이 창조할 부가가치의 수준은 투입된 외국인력의 규모, 국내노동력과의 대체성, 이들이 종사하는 직종의 생산성에 달려 있다. 가령 현재 노동집약적 제조업(섬유, 신발, 주물, 도금, 염색등)의 고용탄력성(=고용증가율/생산증가율)이 0.5라고 가정한다면, 노동력 부족 상태에서 이 부문 취업자를 기준으로 1%의 외국인력이 추가로 투입된다면 이 부문에서는 추가로 2%의 부가가치(GDP)가 창출된다.[12)]

---

12) 백석현(1993)의 연구는 외국인력의 경제활동의 긍정적 효과를 제조원가 절감효과, 생산증대효과로 나누어 설명하고 있지만 부가가치분석은 비용과 생산측면을 모두 고려하고 있기 때문에 제조원가 절감효과를 별도로 살펴볼 필요가 없다. 한편 백

그러나 창출된 부가가치중 일부는 외국인력에 대한 임금으로 지급될 것이므로 순수한 부가가치 창출효과는 외국인력의 국내 소비수준에 따라 달라진다. 가령 외국인력이 받은 임금을 모두 저축해 본국에 송금하는 경우 우리나라의 GDP 창출효과는 그만큼 감소한다. 예를 들어 부가가치중 외국인력의 임금비중이 30%라면 위의 예의 경우 순 GDP 효과는 2%에서 1.4%로 감소하게 된다. 만약 외국인력이 받은 임금을 국내에서 모두 소비한다면, 이 경우 우리 나라의 GDP 증대효과는 1차적 부가가치 창출효과 2%에 소비증가에 따른 국내경제의 승수효과(multiplier effect), 즉 2차적 부가가치 창출효과를 더한 만큼이 된다.

다음으로 만약 저임금 외국인력이 고임금 국내인력을 100% 대체하는 극단적인 경우를 살펴보자. 이 경우 외국인력이 국내인력과 동일한 생산성을 유지하더라도 외국인력이 받는 임금중 일부가 본국으로 송금된다면 우리 나라 전체의 GDP는 오히려 하락하게 된다. 이 경우는 외국인력의 활용으로 노동(임금)으로부터 자본(이윤)으로 소득재분배 효과만 나타나는 경우이며 국민경제적 효과는 부정적이다.

요약하면 외국노동력의 국내경제(GDP)에의 효과는 ① 국내노동력과의 대체가능성 ② 외국인력이 주로 취업하는 부문의 생산성 ③ 외국인력의 국내소비수준에 달려있는 것이다. 따라서 외국인력은 국내노동력과의 대체가능성이 낮은 부문에 취업할수록, 그 부문의 생산성이 높을수록 그리고 외국인력의 국내소비수준이 높을 수록 외국인력의 경제적 효과는 커지게 되는 것이다.

이러한 논의는 외국인력의 국내 배분정책에 매우 중요한 점을 시사해준다. 가령 동일한 노동력부족률을 나타내고 있는 두 업종이 있을 경우 배분기준으로서 어느 업종이 국내인력과 대체가능성이 낮으냐를 가장 먼저 고려해야 하며, 그리고 대체가능성이 동일하다면 어느 업종이 생산성이 높으냐를 그 다음으로 고려해야 할 것이다. 또한 외국인력의 소비수준이 국민 경제적 효과에 중요하다는 측면도 정책수립에 반영되어야 한다. 즉 외국인력에 대한 저

석현(1993)은 외국인력활용의 부정적 측면으로서 산업구조조정지연효과, 소득유출효과, 내부노동시장과 외부노동시장의 갈등구조 심화, 복지부담증가 및 경제외적효과 등을 살펴보면서 외국인력정책에 대해 원칙적 금지론으로 결론내리고 있다.

임금정책이 경제학적으로 반드시 효율적인 정책은 아닌 것이다. 오히려 임금은 노동시장에서 결정되도록 하되 이들의 국내소비를 유도하는 정책이 국민경제 효과 측면에서는 보다 효율적일 수 있는 것이다.

2. 資本·技術과의 對替可能性

외국 단순기능인력이 국내외 노동집약적 산업에 취업하게 되면 기업가의 노동절약적 노력, 즉 자본투자나 기술개발에 의한 자동화 및 기계화의 진전을 저해하게 된다는 논리가 외국인력의 산업구조조정 지연효과론이다. 그리고 이를 극단적으로 표현한 것이 소위 외국인력의 "마약" 효과로 나타나고 있다(박석운(1994), 이광택(1993) 등). 그러나 외국노동력을 단순히 또 하나의 가용자원(可用資源)으로 생각하면 외국노동력이 자본·기술과 대체관계에 있는가 아니면 보완관계에 있는가는 논리적 문제가 아니라 경험적 문제이다. 따라서 유의미한 질문은 "실제로 단순기능 외국인력이 우리 나라의 자본이나 기술을 대체하고 있느냐"와 "대체가 일어난다면 국민 경제적 효과는 긍정적인가 부정적인가"이다. 이 측면을 정태적 경우와 동태적 경우로 나누어 살펴보기로 한다.

자본·기술과의 정태적 대체가능성에 대해서는 광범위한 경험연구가 축적되어야 대답할 수 있을 것이나 최소한 단기적으로는 노동력이 자본·기술과 대체관계에 있다기보다는 보완관계에 있다고 보는 것이 경제학에서는 보다 일반적 견해일 것이다. 즉 동일한 생산물을 생산하기 위해 외국인력을 활용하는 경우 자본 및 기술은 노동과 보완적 관계에 있을 가능성이 크다.

자본·기술과의 동태적 대체가능성(産業構造調整遲延論)에서의 문제 제기는 단기적(혹은 정태적) 경제적 효율성을 위한 선택이 반드시 장기적(혹은 동태적) 경제적 효율성을 보장하지는 않는다는 측면에 있다. 그러나 현시점에서 미래에 대한 전망까지 주어진 조건하에서(예를 들면 장기적 시장예측, 기술개발의 가능성 등) 기업의 단기적 선택은 이미 미래에 대한 전망을 고려해 결정되는 것이기 때문에 단기적 선택은 장기적 선택과 다르지 않을 것이다. 그러나 다음의 두 경우에는 이러한 효율성이 보장되지 않는다.

첫째, 현재 정보가 불확실하여 미래에 현재 예측한 것과 다른 상황이 벌어지는 경우에는 단기의 선택이 미래의 효율성을 보장해주지 못한다. 특히 외국인력 활용을 하나의 대안으로 간주하고 있는 중소제조업의 경우에는 정보량의 부족으로 이러한 현상이 나타날 가능성이 높다고 판단한다.

둘째, 우리 나라 기업가의 시각이 매우 근시안적(myopic view)이어서 단기의 이윤극대화에만 관심이 있는 경우에는 역시 단기적 선택이 미래 국민경제의 효율성으로 나타나지 않을 수 있다. 즉 저임금 외국인력의 활용으로 우리 경제의 고부가가치 산업화(기술개발이나 업종전환)가 지연될 수 있는 것이다.

서울시정개발연구원(1995)의 실증분석 결과에 의하면 외국인 노동자는 전체적으로 자본과 대체성이 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이를 산업별로 보면 화합물산업과 조립금속산업에서는 자본과 대체성을 갖지 않으나, 섬유산업에서는 강한 대체성을 보이고 있어 사양산업의 경우 신규투자 대신에 외국인 노동자의 고용으로 대처하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 섬유산업 등 일부 산업에서 외국인 노동자가 자본을 대체할 경우 자본의 노후화로 귀결되어 산업구조조정의 지연으로 나아갈 가능성을 시사해 준다.

단순기능 외국인력은 우리 나라의 기업에게 선택기회의 폭을 넓혀주고 폭넓은 선택기회는 완전정보가 전제되는 완전경쟁 시장에서는 보다 높은 경제적 효율성을 보장하게 된다. 그러나 정보가 불완전하고 시장이 경쟁적이 아니라면 기업의 단기적 선택이 장기적 국민경제 효율성을 보장하지 않기 때문에 정책의 개입 여지가 있다. 기업의 외국인력 활용이 저임금 외국인력 활용을 통한 산업구조조정의 지연으로 나타난다면, 저임금인력 활용의 조건을 없앰으로써 사양업종의 해외진출, 기술개발, 자동화·기계화, 고부가가치업종으로의 전환 등을 정책적으로 도모해야 할 필요가 있다.

3. 國內 勞動力과의 對替可能性

선진국의 외국인력(migrant worker)에 대한 이론적·경험적 논의는 대부분 국내노동력과의 대체문제를 다루고 있고 외국인력 수입정책에서는 국내노동력과의 대체가능성을 최소화하는 것을 그 일차적 고려사항으로 삼고 있다.

박호환(1993)의 연구는 단순기능 외국인력이 우리 나라 노동력과 대체관계에 있는가 아니면 보완관계에 있는가를 본격적으로 논의한 최초의 것이다. 그는 여기에서 어떠한 실증적 연구결과를 제시하지 못하고 있으나, 그의 결론은 현재 '외국인력은 국내인력이 취업을 기피하는 직종에 고용되어 있고 이 부문에는 국내노동공급이 절대 부족하기 때문에 외국인력은 국내노동력의 고용과 임금에 부정적인 영향을 미치지 않을 것'으로 보고 있다.

이혜경(1994)은 1991~92년 사이에 여성노동자의 수의 감소와 같은 기간동안 여성 비경제활동인구의 증대, 여성의 임시직 감소 등을 통하여 외국인 노동자의 유입이 여성노동자들과 대체관계에 있음을 추론하고 있으나, 직접적인 근거는 제시하지 못하고 있다.

서울시정개발연구원(1995)은 섬유산업에서는 외국인 노동자가 자본 및 남자 비숙련노동자를 대체하고 있어 부분적으로 국내 노동자와의 대체관계가 성립함을 보이고 있다. 이는 외국인 노동자의 국내 인력과의 대체성을 실증적으로 추정했다는 데 의의를 가지고 있으나, 대체의 원인이 외국인 노동자의 숙련도가 국내 남자비숙련보다 높기 때문인가에 대해서는 직접적으로 밝히지 않고 있다. 외국인력이 국내인력과 경쟁관계인가 보완관계인가는 역시 이론적 문제가 아니라 경험적 문제이다. 통독 후 독일의 경험은 국내 노동시장 상황이 변하면 보완관계가 대체관계로 변할 수 있음을 보여주고 있다(조동호, 1994). 따라서 "단순기능 외국인력은 현재 우리 나라 노동시장에서 ① 국내의 어떤 노동력과 보완관계에 있으며 ② 국내의 어떤 노동력과 대체관계에 있는가? ③ 국내노동력과의 대체정도는 외국인력 수량정책과 어떤 연관을 갖는가? ④ 외국인력의 존재는 국내노동력 전체로 보아 이득인가 손실인가?"가 중요한 질문이다.

우선 우리 나라에 외국인력과 대체관계에 놓일 노동자계층이 존재한다는 사실을 지적해야 한다. 외국인력과 경쟁관계에 있는 국내노동력은 이미 취업하고 있는 노동자와 취업할 수 있는 가용노동력이다. 그러나 외국인력이 어떤 국내노동력을 대체할 것이며, 그 대체의 정도는 어떠한가는 대체의 원인이 무엇인가에 따라 달리 규정될 수 있을 것이다. 이하에서는 외국인 노동자가 국내 노동시장에 진입하는 직종과 그 직종에 종사하는 국내 노동자의 고용형태

에 따라서 외국인력과의 대체·보완관계가 변화할 수 있음을 보이고자 한다.

가. 국내 단순기능직 비정규노동자와의 대체관계

Borjas(1986)는 외국노동력이 국내노동력과 동일한 직종에 종사하는 경우에는 대체관계에 있고, 국내노동력이 기피하는 직종으로 진입한다면 국내노동력과 보완관계에 있을 것이라고 보았다. 외국인력이 대부분 숙련을 요구하지 않는 단순기능직종으로 진입하기 때문에, 국내 단순기능인력이 부족하다면 국내숙련인력과 보완관계에 있을 것이라는 의미이다. 그러나 외국노동력이 국내노동력과 보완관계에 있다 할지라도 외국노동력이 없었다면 그 직종에 종사했을 국내노동력과는 대체관계에 있다는 점을 부정할 수 없을 것이다.

그렇다면 외국노동력과 동일한 직종에 종사하거나, 앞으로 취업할 의사가 있는 국내노동력은 모두 외국노동력과 대체관계에 있는가? <그림 1>과 <그림 2>는 동일직종에 종사하더라도 고용형태에 따라 상반된 영향을 받을 수 있음을 보여준다. <그림 1>은 중소기업이 기능직 인력부족과 임금상승에 대응하여 비정규직 노동자를 활용하는 경우이고, <그림 2>는 외국인 노동자를 활용하는 경우이다.

<그림 1>은 기능직 인력부족에 대처하여 기업이 정규직보다 비정규직 노동자의 활용을 선호할 경우이다. 비정규직 노동자를 채용함으로써 중소기업의 공급곡선 S는 기울기가 더 완만한 S'로 이동한다. 이에 따라 비정규직 노동자를 채용했을 때 임금수준은 OW에서 OW'로 낮아지고, 고용은 OL에서 OL'로 증대한다. 만약 비정규노동력을 고용하지 않았더라면 정규노동력은 W의 임금수준에서 OL만큼 고용되었을 것이므로, 비정규노동력으로 인한 정규노동력의 대체는 L'L''만큼 이루어진다.

그러나 단순기능직 인력부족이 더욱 심화된다면, 비정규노동력의 활용도 어떤 시점에서는 한계에 부딪치게 된다. 비정규노동력의 부족은 이들의 임금을 W' 이상으로 상승시킨다. 이때 소득격차와 고용기회를 필요로 하는 단순기능 외국노동력을 도입한다면, 동일한 일에 종사하는 비정규노동력은 외국노동력과 직접적인 대체관계에 놓이게 된다.

<그림 1> 비정규노동력을 활용할 경우

<그림 2> 외국노동력을 활용할 경우

<그림 2>는 기업이 국내정규직 혹은 비정규직이 모두 부족한 상태에서 외국인력을 활용할 경우를 상정하고 있다. D는 중소기업의 수요곡선이며, S'은 외국노동력이 들어오기 전에 중소기업 노동시장의 공급곡선이다. S'는 국내 노동시장의 인력부족을 반영하여 정규직이든 비정규직이든 W'' 이하의 임금수준에서는 전혀 고용될 의사가 없음을 보여준다. 이때 균형임금수준은 W'이고 고용량은 L'이다. 외국노동력이 도입되면 공급곡선 S'는 S''로 이동한다. S''의 기울기가 S'보다 완만한 이유는 외국노동력이 국내노동력보다 저임금에 더 순응적이기 때문이다. 이때 고용량 L'는 L''만큼 증대되고, 균형임금수준은 W'에서 W''로 낮아진다.

W''의 임금수준에서는 국내 노동력이 전혀 고용될 의사가 없으므로 중소기업의 단순기능직종은 모두 OL''만큼 외국노동력으로 충당된다. 만약 외국인 노동력이 도입되지 않았다면 W'의 임금수준하에서 OL'만큼 국내 노동자가 고용되었을 것이므로, 결과적으로 국내 노동자는 외국노동력의 도입으로 인해 고용기회를 박탈당하게 되는 것이다. 따라서 국내비정규직노동자와 외국인 노동자는 직접적으로 대체관계에 놓이게 된다.

나. 국내 정규직과의 보완관계

(1) 국내 기능·기술인력과의 보완관계

국내의 기능·기술인력은 외국 단순기능인력과 보완관계에 있을 가능성이 높기 때문에 외국인력의 국내취업으로 이득을 볼 수 있는 노동자 계층이다. 외국인력의 국내취업으로 인해서 이들은 고용기회가 넓어지고 곧 임금 및 근로조건의 향상으로 귀결될 것이다. 이러한 국내노동력과의 보완관계는 현재 외국인력활용 찬성론의 기초가 되고 있으며, 이는 앞에서 논의한 외국인력의 경제활동효과와 동일한 논의선상에 있는 것이다.

그러나 국내 기능·기술인력과 외국인력간의 보완관계는 숙련 차이 때문에 발생하는 것이지, 미숙련인력이 외국노동력이기 때문에 발생하는 것은 아

니다. 예를 들어 미싱사와 시다(업무보조)의 경우 시다가 없다면 미싱사의 잡무는 더 많아지고 생산성은 떨어지게 된다. 이 경우 외국노동력과 대체된 노동력은 미싱사가 아니라 시다업무를 하는 국내 노동력이며, 국내 미싱사와 외국인 시다는 보완관계에 있다.

외국노동력이 국내 미숙련노동력과 동일한 일을 하는 한 동일한 생산성을 갖는 것으로 판단할 수 있다. 서로 보완관계에 있는 국내 숙련노동력과 국내 미숙련노동력 중 국내 미숙련노동력이 외국노동력으로 대체될 뿐이며, 외국노동력으로 인한 생산성의 증대는 존재하지 않는다. 왜냐하면 국내 미숙련노동력과 단순기능 외국노동력 사이에는 기능상에 있어서는 의사소통의 어려움이라는 측면을 제외하고는 질적 차이가 존재하지 않기 때문이다. 단 미숙련노동력의 부족 때문에 국내 숙련노동력의 생산성이 저하될 경우, 외국노동력의 유입으로 인해 미숙련노동력이 양적으로 채워졌기 때문에 국내숙련노동력의 생산성 증대는 존재할 수 있을 것이다.

(2) 국내 정규직 단순기능인력과의 보완관계

다음으로 현재 많은 숫자로 보이지는 않지만 국내 정규직 단순기능인력 역시 외국인력과 경쟁관계에 있다. 현재의 노동시장 상황이 '조임 상태'(tight labor market)에 있기 때문에 외국인력으로 인해 단기간내 국내 정규직 단순기능인력의 고용이 불안해질 가능성은 낮다. 그러나 외국인력이 없었을 경우 획득했을 임금상승의 기회를 놓치게 되는 기회이익(機會利益)의 미실현은 국내 단순기능인력에게는 분명한 손실이다.

그러나 장기적으로 외국인력의 활용이 지속된다면 국내 정규직 단순기능인력도 외국인 노동자로 대체될 가능성이 있다. 국내 정규직 단순기능인력의 임금상승의 기회손실은 국내 노동자의 3D기피 현상을 부추겨 단순기능인력의 국내공급을 감소시킬 것이다. 이에 비해 기업의 저임금노동력 수요는 더욱 확대되어 외국인력 수요를 증대시킬 것이다. 또 외국인력의 체류기간이 길어짐에 따라 외국인력의 의사소통능력이 개선되면, 국내 단순기능인력과의 생산성이 비슷해져 정규직 단순기능인력의 대체는 더욱 가속화될 것이다. 결국 국

내 정규직 단순기능인력의 외국인으로의 대체정도는 외국인력에 대한 수량정책이 어떤가에 달려 있다.

다. 국내노동력 대체정도와 외국인력 수량정책

외국인력의 국내 노동자 대체 원인은 <그림 2>와 같이 중소기업이 인력부족에 상응하는 만큼 임금수준을 올리기 보다 국내 정규직, 혹은 비정규직 노동자에 비해 절대적으로 값싼 외국노동력을 사용하고자 하기 때문이다. 외국인 노동자는 동일한 일을 하는 국내노동력에 비해 턱없이 낮은 임금을 받는다해도, 본국에서 취업했을 때의 기회비용 및 한국입국에 소요된 비용을 상쇄하고 남을 만큼의 액수인 한에서는 무제한적으로 노동력을 공급하고자 한다.

이러한 조건에서 수량규제정책이 없다면 장기적으로 국내노동시장은 외국인노동시장과 국내노동시장으로 분단될 가능성이 있다. <그림 3>과 <그림 4>는 외국인력의 국내취업을 제한하지 않을 때의 분단된 노동시장의 모습을 보여준다. <그림 3>은 미숙련노동력을 전적으로 외국인 노동자에게 의존하게 됨을 보여주며, <그림 4>는 국내 노동자의 노동시장으로 숙련노동시장의 모습과 흡사하다.

외국인력에 대한 수량규제가 없을 때 외국인력의 노동공급곡선은 <그림 3>의 Sf와 같이 수평선의 모양으로 나타난다. Sf의 공급곡선 하에서 기업은 필요한만큼의 외국인노동력을 고용할 수 있다. <그림 3>은 정부의 규제가 없다면 현행 국내 단순기능노동력이 외국인노동력으로 완전히 대체될 수 있음을 보여준다. 먼저 비정규 단순기능직, 정규직 단순기능직이 외국인노동력으로 대체될 것이며, 외국인력의 숙련도가 증대함에 따라 국내 기능인력의 일부까지 대체될 가능성이 있다.

鈴木宏昌(1989)은 외국노동력이 유입되면 노동시장이 분단되어 이중노동시장이 형성된다는 지적에 대하여 전문적 '상식'의 허구라고 표현하고 있다. 외국인 노동자에 의해 이중노동시장이 형성되려면 외국인 노동자의 비중이 높아야 하는데 일본의 경우 외국인 노동자의 비중이 높지 않고, 또 외국인 노동자는 자국 국민 우선의 원칙에 따라 초과노동력수요가 존재하는 부문에 투

입되므로 자국 노동자의 임금 및 근로조건에 영향을 주지 않는다는 것이다. 물론 외국노동력의 유입에 의해서 이중 노동시장이 형성되는 것은 아니다. 최근의 연구들은 우리 나라 노동시장이 이미 산업구조의 독점화에 따라 독점 대기업-비독점 중소기업 노동시장으로 분단되어 있음을 제시하고 있다. 여기에 외국인력에 대한 수량제한이 없다면 외국노동력의 비중은 급속도로 증대될 것이고, 또 그들이 진입하는 직종이 비독점 중소기업부문이라는 점에서 이중노동시장의 심화는 필연적이다.

따라서 외국노동력의 유입으로 인한 이중노동시장의 심화는 외국인 수량 정책의 결과라는 특성을 갖는다. 미숙련노동력에 대한 기업의 수요가 존재한다 할 지라도 그에 대한 최종적인 결정은 정책개입에 의해 결정되기 때문이다. 또 정책개입의 내용에 따라 외국노동력의 수량 및 직종 규제, 수입의 속도조절도 결정되기 때문에, 이중노동시장의 심화는 정책개입의 성격에 규정된다.

<그림 3> 외국인 노동자의 노동시장
- 미숙련단순기능 노동시장

<그림 4> 국내 노동자의 노동시장
- 숙련노동시장

라. 국내노동력 전체에 대한 외국인력 유입의 효과

국내노동력 전체로 보아 외국인력의 국내취업의 순효과(net effect)가 과연 이득인가 손실인가는 선험적으로 판단할 수는 없다. 최소한 국내노동력 전체로 보아 순효과가 손실이라면 외국인력 수입의 어떠한 유형도 반대해야 할 것은 분명하다. 앞의 외국인력의 경제활동 효과에서 논의했듯이 외국인력의 유입으로 국내에서 노동으로부터 자본으로의 소득재분배가 나타나는 경우, 즉 외국인력 수입으로 노동분배율이 하락하는 경우일 것이다. 그러나 선진국의 경험에서 볼 때 외국인력의 유입으로 한 국가의 노동력 전체에 대한 순효과가 손실로 귀결된다고 판단하기는 어렵다. 일부 근로계층에게는 이득이고 일부 근로계층에게는 손실로 전체적 순효과는 이득으로 나타날 가능성이 높

을 것이다. 그러나 화폐로 환산된 경제학적 이득이 존재한다 하더라도 외국인력의 존재로 손해를 보는 경제주체가 존재하는 한 이는 국민경제의 파레토 최적균형(Pareto-Optimal)이 될 수 없다.

그런데 소득재분배효과가 존재하는 경우에도 만약 손해를 보전하는 내부거래가 존재한다면 외국인력활용은 국민경제를 최적 균형으로 이끌 수 있다. 따라서 "단순기능 외국인력의 국내취업으로 손해를 보는 계층에 대한 보상은 이루어질 수 있는 지, 만약 있다면 어떠한 방법이 최선인가"가 중요한 질문이다. 즉 외국인력수입문제를 검토할 때 외국인력과 경쟁관계에 있어 손해를 볼 가능성이 높은 국내노동력의 손실보전에 대한 정책수립이 외국인력수입정책의 핵심이다.

4. 外國勞動力 流入의 外部效果

선진국의 외국인력활용 경험으로부터 지적되는 가장 큰 문제는 바로 외국인력이 국내경제사회에 부정적인 외부효과(negative externality effect)가 있다는 점이다. 그리고 어느 국가도 부정적인 외부효과를 제어하는 효과적 제도적 장치를 마련하지 못하고 있다는 점이다. 이 문제는 현재 우리 나라에서도 수입반대론 혹은 수입제한론의 중요한 논거가 되고 있다(박래영(1993), 백석현(1993), 박영범(1994), 박석운(1994), 설동훈(1994)등).

그러나 역시 이 경우에도 "외국인력의 유입이 우리 나라 경제사회에 주는 외부효과가 과연 부정적인가?" 그리고 "그 부정적 효과는 어느 정도인가?"라는 경험적 질문이 중요하다. 본고에서는 어떠한 외부효과가 중요하며 이를 최소화하는 제도적 장치는 무엇인가를 정리하고자 한다. 외부효과의 중요한 부분인 소위 불법체류취업문제는 다음에 언급할 규제비용 논의에서 자세하게 다루기 때문에 여기에서는 생략한다.

외국인력의 외부효과는 크게 두 가지이다. 첫째는 외국인력이 국내경제사회에 새로운 사회적 비용(social cost)을 창출한다는 것이고, 둘째는 외국인력이 우리 나라의 사회복지 재화나 서비스에 무임승차하여 복지비용의 증가를

초래한다는 것이다.

우선 외국인력의 유입은 우리 나라의 인구밀도를 더욱 조밀하게 하여 교통, 환경문제를 야기할 수 있다.[13] 가령 10만 명의 외국인력이 현재 수도권에서의 출퇴근 대열에 참여한다면 추가되는 교통체증 혹은 혼잡(congestion)은 틀림없는 사회적 비용이다. 교통체증의 심화는 부정적 국민 경제 효과를 가져올 것임은 재론할 필요가 없다. 그러나 외국인력 활용정책에서 고려해야할 유의미한 질문은 사회적 비용 발생여부 그 자체가 아니라 "우리경제에서 외국인력 활용의 결과 이러한 사회적 비용을 감안하고도 얻을 수 있는 순이익(net benefit)이 있는가?"이다. 여기에 대해서는 현재로서는 어느 누구도 실증적대답을 할 수 없다.

한편 이와 관련된 중요한 정책적 질문은 "사회비용을 최소화하는 외국인력 정책은 무엇인가" 이며 또한 "추가적 사회비용을 누가 어떻게 부담해야 하는가"이다. 후자의 질문은 외부효과의 두번째 측면인 사회복지 재화나 서비스에의 무임승차문제와 연관되어 있다.

현재 우리 나라 노동시장에서 단순기능 외국노동력은 저임금 부문에 종사할 가능성이 높기 때문에 현재의 조세제도나 사회보장제도하에서 외국인력은 소득세 등이 면제되거나 사회보장세(social security tax)를 최소 수준으로 납부할 것이다. 가령 외국인력이 의료보험비를 상대적으로 적게 내는 대신 국내인력과 동일한 의료서비스를 제공받는다면 사회복지(social welfare)부문의 재분배를 가져오게 된다. 결국 전체 의료비용을 상승시켜 국내기업과 노동자의 부담을 증가시키게 될 것이다.[14]

따라서 이 경우 유의미한 질문은 "외국인력이 과연 복지에 무임승차하고

---

13) 극단적인 논자는 범죄, 국내인과의 결혼, 문화적 갈등 창출 등을 부정적 외부효과로 지적하기도 한다(박래영, 1993; 설동훈, 1994 등). 그러나 외국인력의 범죄율이 국내인력의 범죄율보다 높다는 증거가 없고, 국내인과의 결혼은 사회적 비용으로 간주될 수 없으며 문화적 갈등은 그 자체가 사실이라 하더라도 그것이 반드시 부정적 외부효과인지는 분명하지 않다. 이러한 측면의 사회학적 문제에 대해서는 별도의 연구가 있어야 할 것이다.

14) Borjas(1986)는 미국경제에서 저임금 이민노동자가 교육부문에 무임승차하고 있는 측면을 지적하고 있다.

있는가?"와 "만약 무임승차한다면 추가비용을 누가, 어떤 방식으로 지불해야 하는가"이다. 후자의 질문에 대해서는 정책과제에서 상세히 논의하기로 하고, 필자는 전자의 질문 즉, 무임승차가능성은 별로 크지 않다고 판단하고 있다. 왜냐하면 우리 나라에는 한시적 외국인력이 무임승차할 복지제도가 별로 없기 때문이다. 다만 외국인력이 영주거주하게 되면 선진국의 경험과 마찬가지로 출산, 육아, 교육 등의 분야에 있어서 무임승차 문제가 보다 심각하게 발생할 것이다.

5. 소위 不法就業에 대한 規制費用

일단 외국인력의 수입을 허용하면 계약기간을 초과해 불법체류자가 될 가능성이 높은데 이를 규제하기 위한 비용이 발생하게 된다. 외국인력활용을 허용하게 되면 소위 불법체류취업자를 양산할 수 있으며 그에 따른 규제비용이 높아진다는 지적은 종종 외국인력 수입반대론의 근거로 제시되고 있다.

그러나 경제학에서 규제비용론은 오히려 수입찬성론 혹은 수입규제완화론의 논리적 근거이다(예를 들면 Ethier(1986), 山本繁(1992)등). 즉 외국인력의 국내취업을 합법적으로 허용하든 하지 않든 단순기능 외국인력의 공급과 수요가 존재하는 한 소위 불법체류취업자는 존재하게 된다는 것이다. 불법체류취업을 막기 위해 규제비용이 필요하게 되는데 불법체류취업자 전원에 대한 규제가 비용이 지나치게 높을 경우 일부 불법체류취업자를 용인하거나 혹은 합법취업의 기회를 마련하는 것이 수입금지보다 경제적으로 더 효율적이라는 것이 규제비용론의 논거이다.

소위 불법체류취업자가 발생할 소지가 있기 때문에 외국인력의 합법수입을 금지해야 한다는 논리는 논의의 초점을 벗어나고 있다. 왜냐하면 불법체류취업자는 한 국가의 외국인력 정책과 무관하게 존재할 수 있기 때문이다. 이는 우리 나라가 지난 3~4년간 경험한 사실이다. 따라서 불법체류취업자의 발생가능성 여부는 외국인력의 합법적 수입정책을 논의할 때 고려할 필요가 없다.

따라서 불법체류취업자에 대한 규제정책은 외국인력의 합법적 취업문제와 별도로 고려해야 한다. 불법체류취업자에 대한 규제는 ① 불법체류취업자 활용의 경제 사회적 효과 및 외부효과의 정도 ② 국제경제사회환경의 고려 그리고 ③ 규제비용 등에 따라 결정된다. 여기서 중요한 점은 "소위 불법체류취업에 대한 규제비용이 매우 높을 경우 불법체류 취업 규제는 한계가 있으며, 합법화를 통해 규제비용을 낮출 수 있다면 외국인력활용의 합법화정책은 오히려 불법체류취업을 규제할 수 있다"는 것이다.

여기서 외국인력 수입허용이 불법체류취업자를 추가적으로 창출하느냐 혹은 억제하는냐는 역시 경험적으로 검토되어야 할 문제이다. 동일한 규제비용을 지출할 때 합법화 정책이 오히려 불법체류취업자의 규모를 증대시키는 효과가 있느냐의 문제이다. 불법체류취업에는 자격외 취업과 불법체류 취업이 있는데, 특히 후자의 경우 합법취업기간이 경과한 후 불법체류하면서 취업할 가능성이 높다. 왜냐하면 일정기간이 경과한 후 외국인력은 국내 적응력이 높아지고 기업도 어느 정도 숙련된 이들을 선호할 것이기 때문이다. 합법화 정책은 자격외 취업에 대한 민간 스스로의 규제를 강화하게 하기 때문에(즉 무임승차자 감시 효과) 자격외 취업자를 감소시킬 수 있다. 합법화 정책으로 소위 불법체류취업자 규모가 합법화이전보다 많아질 것인가는 선험적으로 알 수 없는 문제이다.

만약 합법화 정책이 불법체류취업자 규모를 증대시키는 효과가 있다면 합법적 외국인력의 수입으로 얻어진 경제적 효과의 일부분은 불법체류취업을 규제하는 비용으로 지출되어야 할 것이다. 특히 불법체류취업자의 부정적 외부효과나 사회복지에의 무임승차문제가 심각할 경우 정부는 높은 규제비용을 지불하고라도 불법체류취업자를 강력하게 규제하게 될 것이므로 이 경우 규제비용이 커지게 된다. 이상의 논의에서 유의미한 질문은 "① 외국인력의 국내취업의 합법화 조치로 어느 정도의 불법체류취업자가 추가로 발생하는가? ② 그렇다면 이를 최소화하거나 혹은 적어도 합법화 이전의 수준으로 유지하기 위해서는 어느 정도의 규제비용이 발생하는가? 그리고, ③ 이를 누가 어떻게 부담할 것인가?"이다. 만약 추가되는 규제비용이 외국인력 합법활용에

따른 경제학적 순이득보다 크다면 외국인력의 합법적 국내취업은 허용되지 않아야 할 것이다.

6. 國際環境變化와 外國人力政策

앞장의 배경설명에서 언급하였듯이 국제경제환경의 개방화 진전은 우리나라가 선택할 수 있는 외국인력정책에 일정한 한계를 가져오고 있다. 가령 불법체류취업자를 규제하기 위해 입국심사를 강화한다던가 일부 국가에게는 관광비자를 발급하지 않는 등의 정책은 국제사회의 비판을 받아 예를 들어 국산제품 불매운동 등 부작용이 매우 클 것이다. 따라서 불법체류취업에 대한 규제정책으로서는 국경에서의 사전규제보다는 국내에서의 사후 규제정책을 채택할 수밖에 없는데 이는 규제비용을 높이게 될 것이다.

규제비용이 너무 높아 일정수준의 불법체류취업자를 용인할 수밖에 없는 경우 이로 인한 또다른 문제가 발생한다. 즉 이들의 노동시장에서의 지위로 보아 노동보호수준이 국내 노동자보다 훨씬 낮게 될 것인데, 이는 다시 국제사회의 비판의 초점이 될 것이며 현재 일본의 경우가 그 대표적인 예이다. 이러한 논의는 아시아에서 차지하는 우리 나라의 경제적 비중을 감안할 때 우리 나라가 아시아의 단순기능 외국인력의 유입을 계속 불법으로 간주하는 정책에는 그 한계가 있음을 시사해 준다.

한편 동남아시아의 선진국인 대만이 1980년대 후반이후 단순기능 외국인 노동자 고용의 합법화로 정책을 전환하였고, 일본의 경우에도 1990년 출입국관리법을 개정한 후 1993년 법무부대신 고시를 통해 입국자격으로서 「연수」와 다른 「실습」자격의 도입 등 점차 단순기능 외국인력에 대한 합법화정책을 마련하고 있다.[15] 이러한 동남아시아 선진국가들의 단순기능 외국인력에 대한 정책변화는 향후 우리 나라가 선택할 정책선택의 폭을 좁히고 있음에 유

---

15) 대만의 최근 외국노동력 정책에 대해서는 송병준(1993), 박영범(1994)을 참조하고 싱가포르의 정책에 대해서는 노동부(1993) 참조. 최근 「技能實習制度」의 도입 등 일본의 외국인노동정책의 변화에 대해서는 島田晴雄(1993) 참조할 것.

의해야 한다. 그러나 우리 나라는 합법적 형태이건 불법적 형태이건 동남아시아의 노동력 수입국가들인 일본, 싱가포르, 대만, 말레이지아 등과 크게 다른 문제를 갖고 있는데 이는 바로 남북한 통일문제이다. 북한지역내 투자자유화나 상호 인적교류가 가까운 장래에 이루어진다면 북한노동력은 우리 나라 경제의 또 하나의 자원으로 등장하게 된다.[16] 동서독 통일후의 경험으로 볼 때(실업률 상승 등) 통일의 가시화는 우리 나라의 외국인력정책에 대해 다음과 같은 또하나의 정책선택의 한계를 가져다준다. 즉 통일을 고려한다면 합법이든 불법이든 단순기능 외국인력의 규모는 최소한으로 유지되어야 한다는 것이다. 경제학적으로 표현하면 현재의 적은 규제비용으로 미래의 커다란 통일비용을 대체할 수 있기 때문에, 외국인력 유입의 확대나 불법장기체류를 규제하는 제도적 장치를 강화하는데 현재 규제비용을 지출하여야 한다는 것이다.

요약하면 국제화·개방화시대의 전개, 그리고 동남아시아의 선진국들의 외국인력 수입개방의 확대분위기 등은 우리 나라가 단순기능 외국노동력에 대한 합법적인 개방정책을 취하도록 요구하는 반면, 통일의 가시화라는 또 다른 국제환경의 변화는 단순기능 외국인력 수입규모를 최소화하고 통일시점에서 외국인력의 본국귀환을 보장할 수 있는 유연한 외국인력정책을 요구하고 있는 것이다.

---

16) 박진(1994)은 통일을 고려한 외국인력정책에 대해서 산업정책과 연관시켜 최초로 논의하고 있다. 그에 따르면 통일을 고려할 경우 "도태산업에의 해외인력 지원은 불필요하나 3D서비스업에의 지원은 해외인력의 본국송환이 용이하다는 전제하에 고려할 수 있다"고 한다. 또한 조동호(1994)는 현재시점에서 남북한이 통일된다면 가정 하에 북한의 유휴인력(불필요 노동력)을 최대로 추정하면 약 568만명 정도라고 한다.

第 5 章

外國勞動力의 國內就業 事例

1. 事例硏究의 對象과 方法

이장은 외국인력의 유입이 노동시장에 미치는 효과에 대한 경험연구이다. 중점적 과제는 외국인력이 국내노동력과 어떤 관계에 있는가에 대한 것이다. 만약 외국노동력이 국내노동력과 대체성을 갖는다면 이들의 유입으로 인하여 가장 불이익을 받게 되는 계층은 어떤 계층이며, 이익을 보게 되는 계층은 어떤 계층인가? 그러한 불이익 또는 이익은 사회적으로 '공정'한가? 물론 외국인노동자유입의 효과는 긍정 또는 부정이라는 하나의 결론으로 나타나기 어렵다. 단 지난 과정을 통하여 외국인노동자의 유입은 노사 양측에 어떠한 시각으로 받아들여지고 있는 지, 단순기능인력의 부족이라는 구체적인 도입 원인에 대한 대안으로서 비교적 성공적으로 기능하고 있는지, 또 이 과정에서 나타나는 문제들은 어떠한 것이며, 그에 대한 해결방안은 어떻게 모색되고 있는가를 살펴보고자 한다.

이러한 과제는 설문조사를 통하여 확인하기 어려운 사항이므로 우리는 사례연구방법을 채택하였다. 우리는 조사산업을 일단 단순기능직 인력부족이 심각한 제조업 중소기업으로 한정하였다. 따라서 건설업 및 서비스업에 진출해 있는 불법체류 중국교포들의 경우는 본고에서 제외되어 있음을 밝혀둔다.

조사지역은 안산, 부천, 서울, 경기북부 등 수도권 지역으로 한정하였으며, 조사시점은 1995년 7월부터 9월까지 3개월간이다.

조사대상은 외국인노동자를 고용하고 있는 중소기업의 사용자, 노동조합 및 국내노동자, 외국인노동자의 세부분으로 구성되었다. 이 세 부분은 다시 산업연수생을 고용하고 있는 기업인가, 불법체류취업자를 고용하고 있는 기업인가에 따라 분류되었다. 특히 외국인노동자는 국적별 차이를 고려하여 중국, 필리핀, 파키스탄, 네팔, 미얀마, 스리랑카, 방글라데시 등 주요 인력 수출국의 노동자들을 포함하였다. 이들을 각기 산업연수생 및 불법체류 취업자로 구분하였는데, 불법체류 취업자의 경우에는 산업연수생으로 입국한 자와 처음부터 관광비자 등 단기비자로 입국하여 취업한 자가 포함되도록 하였다.

산업연수생의 경우에는 중소기업협동중앙회를 통해 필요한 연수업체 명단을 받아 그중 인터뷰에 응한 사업장을 중심으로 조사하였고, 부수적으로 종교단체나 외국인노동자 상담단체를 통하여 조사하였다. 불법체류 취업자의 경우에는 주로 종교단체 및 상담단체의 소개를 통해 조사했으며, 이들을 고용하고 있는 기업의 경우는 불법체류 취업자와의 인터뷰를 거쳐 역으로 사용자와의 인터뷰를 할 수 있었다. 최종적으로 관리자 7회, 노동조합 8회, 외국인 7회의 사례조사를 할 수 있었다.

그러나 조사대상인 관리자, 노동조합, 외국인노동자의 사업장이 완전히 일치하지는 않는다. 대부분 중소기업이므로 노동조합이 없는 사업장도 있고, 어떤 연수업체의 경우에는 관리자 인터뷰에는 응했으나 연수생 인터뷰는 거절한 경우도 있었기 때문이다. 따라서 조사에 응한 연수업체의 경우 비교적 연수생의 처우가 나쁘지 않은 사업장이 채택되었을 가능성이 있으며, 불법체류 취업자의 경우에는 주로 상담단체를 통했기 때문에 부정적인 경험을 가진 노동자들이 많을 수 있다. 이점을 고려하더라도 사례조사의 대표성이 손상 받지는 않을 것이다. 왜냐하면 조사에 응한 연수업체가 비교적 근로조건이 좋은 사업장이라 하더라도 모두 사업장을 이탈한 외국인노동자들을 확인할 수 있었고, 기타 상담단체를 통한 연수생의 면담이나 연수생이었다가 불법체류 취업자가 된 사람들과의 인터뷰를 통해 상쇄될 수 있었기 때문이다.

2. 外國人力의 國內 就業이 國內勞動者에게 미치는 影響

가. 임금상승과 인력부족에 대한 중소기업의 대처방안

중소기업 운영상의 애로사항 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인건비 상승과 기능직 인력부족이다. <표 5-1>을 보면 인건비 상승과 인력부족은 각각 52.7%, 50.2%로 나타나 자금사정의 악화나 국내 동업종간의 경쟁격화 등 다른 요인보다도 더 심각한 요인으로 부각된다. 이에 대한 중소기업의 대처방안은 외국인력의 국내노동자 대체가능성을 살펴보기 위한 주요 출발점이다. 만약 기업 측에서 단순기능 인력부족에 대하여 국내노동자의 활용가능성이 있음에도 외국인노동자를 더욱 선호하고 있다면, 수요 측의 요인에 의해 국내노동자의 대체가 이루어지고 있음을 보여주는 것이기 때문이다.

<표 5-1> 중소기업의 어려웠던 시기의 애로사항

(단위 : %)

	비 중
수출시장에서 후발국과의 경쟁격화	27.9
국내 동업종간의 경쟁격화	32.3
대기업과의 경쟁격화	3.0
환율(원화절상, 엔고 등)	2.0
기술혁신에의 적응곤란	5.0
수요감퇴	15.4
고급기술인력의 확보난	12.9
노사분규 심화	6.5
수요의 다양화, 소량화, 고급화	13.9
판로유지 및 개척 애로	20.4
시설 노후 및 부족	13.4
임금의 상승	52.7
자금사정 악화	32.3
종업원 확보난 심화	50.2
기타	2.5

주 : 1994.5 실시한 중소기업은행을 거래하는 경공업분야 완성품제조 중소기업 중 200개 업체 설문조사

자료 : 기업은행 조사부

인력부족에 대한 중소기업의 대처방안은 다음의 두 가지로 집약될 수 있다. 먼저, 인력부족 부문에 대하여 임금인상으로 대응하는 데 한계를 갖고 있고 있으므로 비정규노동자의 활용 등 고용유연화 방안을 채택하는 것이다. 단순미숙련 직종의 임금상승은 임금위계질서에 따라 상위직종의 임금상승으로 파급되어 전반적인 인건비상승으로 귀결되기 때문에 기업은 이를 선호하지 않는 경향이 있다. 따라서 기업은 국내에서 저임금 인력개발을 요구하게 되는데, 보다 저렴한 외국인노동자의 도입이 제한되어 있다면, 시간당 노동비용은 동일한 수준이라 할 지라도 상여금, 기타 복리비, 각종 수당 등을 지급하지 않아도 되는 비정규노동자를 활용하고자 한다.

한편, 중소기업은 임금상승보다는 자동화, 기계화, 기술개발노력으로 단순기능인력의 인원을 감축하고자 한다. 이 경우 외국인노동자의 활용은 국내자본과 보완관계에 있으므로 산업구조정의 지연으로 귀결되지 않을 것이다. 최근 시정개발연구원의 연구결과에 의하면 '화합물산업과 조립금속산업에서는 외국인노동자가 자본과 보완성을 보인 반면에 섬유산업에서는 자본과 강한 대체성을 보이고 있어, 사양산업에서 노후자본의 대체형태로 외국인 고용이 증가할 경우 자본의 노후가 가속화되어 낙후성이 심화될 가능성(시정개발연구원, 1995)'이 있음을 보여준다. 이러한 결과는 기계화·자동화 노력이 용이하지 않은 노동집약적 업종이나, 자금압박이 심한 중소기업에서 저임금인력 확보의 일환으로 외국인노동자를 활용하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 5-2>는 중소기업이 인력부족을 극복하기 위한 공장자동화의 추진이 현실적으로 어려움을 보여주고 있다. 자동화의 추진은 18%에 불과하고, 파견근로, 일용임시직, 외국인력, 병역특례 등 비정규직의 활용은 15.3%로 나타나고 있다. 또 기존인력의 전환배치나 근무시간 연장 등도 약 35.1%로 나타나 인력부족에 대해 적극적인 대처방안을 갖지 못하고 있다. 즉 중소기업은 인력부족을 극복하기 위한 방안으로 공장자동화의 추진을 가장 최선의 방법으로 생각하고 있지만, 설비투자 능력의 한계 및 노동집약적 생산공정상 자동화의 어려움 등으로 인하여 자동화·기계화노력과 동시에 단순기능인력부족에 대하여 비정규노동자를 투입하고 있다.

<표 5-2> 현재 수행하고 있는 인력난 극복방안

(단위 : 개, %)

	응 답 수	비 율
공장자동화 추진	61	18.0
기존인력 전환배치	60	17.7
감량생산	11	3.2
근무시간 연장	59	17.4
외주하청 확대	48	14.2
해외법인 설립	2	0.6
중고령자 활용	10	3.0
여성인력 활용	12	3.5
기존인력 전문화	21	6.2
업종전환 계획	2	0.6
파견근로 활용	5	1.5
일용임시직 활용	22	6.5
외국인력 활용	11	3.2
병역특례 활용	14	4.1
기타	1	0.3
전 체	339	100.0

주 : 중소기업 인력수급 실태조사 (사업체용)[17]

자료 : 정인수, 중소제조업 인력현황과 정책과제, 한국노동연구원, 1995.3

제조업 중소기업부문에서 비정규직 인력의 고용상태를 보면(표 5-3 참조) 외국인 불법체류취업자를 제외하더라도 전체 기업의 약 53.5%가 비정규직 노동자를 채용하고 있다. 비정규직 중에서도 임시직 근로가 33.5%, 시간제 근로 및 파견노동자가 각각 10.2%, 1.0%로 나타나, 특히 임시직노동자의 비중이 높다. 시간제 노동자 활용의 비중이 낮은 것은 시간제의 경우 여성의 비중이 높아서 제조업 단순기능직종에 적합하지 않기 때문인 것으로 보인다. 이와 관련하여 <표 5-4>는 중소기업이 인력부족에도 불구하고, 여성이나 고령자 등 유휴인력을 활용하지 않고 외국인노동자를 고용하는 이유를 보여주고 있다. 첫번째 응답의 60%가 '생산 공정이 힘들고 작업강도가 높아' 작업의 성격상 여성 및 고령자에게 적합한 일이 아니기 때문임을 보여준다. 또 열악한 근로조건과 낮은 임금수준도 국내 유휴인력의 활용을 가로막는 중요

17) 1993년 10월 기준, 600개 중소기업 사업체 설문조사

한 요인이다.

<표 5-3> 제조업 비정규인력 활용형태

(단위 : 개, %)

	사업체 수	시간제 노동자	임시직(일용)노동자	파견 노동자	외국인산업 기술연수	활용안함
5 - 9인	24,511	6.9	30.9	1.9	0.4	59.9
10 - 19인	20,775	11.4	32.9	1.0	1.4	53.3
20 - 49인	17,264	10.9	31.6	0.5	2.0	55.0
50 - 99인	5,307	10.0	37.4	1.2	1.9	49.5
100 - 199인	2,324	9.4	34.4	1.7	2.8	51.7
200 - 299인	737	10.1	40.4	-	2.0	47.5
계	70,918	10.2	33.5	1.0	1.8	53.5

주 : 중소기업 인력수급 실태조사 (사업체용)

자료 : 정인수, 중소제조업 인력현황과 정책과제, 한국노동연구원, 1995.3

<표 5-4> 유휴인력(고령자, 주부 등)을 활용하지 못하고 외국인력을 사용하는 이유

(단위 : %)

	1	2
임금수준이 낮아 유휴인력조차 취업하지 않는다.	17.0	19.3
근로환경이 나빠 유휴인력의 채용이 어렵다	17.0	43.9
생산공정이 힘들고 작업강도가 높아 유휴인력활용이 어렵다	60.0	19.3
국내유휴인력은 외국인력에 비해 생산성이 낮다.	5.9	17.5
계	100.0(135)	100.0(114)

주 : 1993년 10월 UNDP 지원으로 외국인고용과 관련된 중소기업체의 인력난 실태조사 중 경인지역 240개 조사대상

자료 : 박영범, 외국인력의 활용과 정책과제, 중소기업연구원, 1994.8

다음 S사의 사례는 노동집약적 공정 때문에 자동화·기계화에 한계가 있어, 인력부족 부문에 비정규직 남자노동자를 고용해 왔으나, 이들을 외국인노동자로 대체하고자 하는 사례이다. S목재는 인도네시아로부터 원료를 가공해서 들여오기 때문에 국내 현장에서는 더 기계화해야 할 필요성이 없고, 주로 노동집약적 생산공정에 의존하고 있다. 135명의 종업원 중 생산직 93명이며,

이중 절반 가량이 여성이다. 단순기능직의 인력부족 때문에 외국인 연수생을 도입하기로 결정하여 1994년 8월에 10명의 미얀마연수생을 배정 받았는데, 현재 4명이 이탈하고 6명의 노동자가 남아 있다. 그래도 일손이 부족해 현재 9명의 남자 일용직을 채용하고 있지만 결근률이 높고 유동적이라 10명의 외국연수생을 더 신청한 상태이다. 현재에는 물량이 많아 사무직 사원들을 현장에 투입하고 있다. 현장에 투입된 사무직원들의 불만이 있지만, 부족한 인원이 단순기능직이라 신청계류 중에 있는 외국인노동자가 배정될 때까지는 어쩔 수 없는 형편이다. 어느 정도 기술이 필요한 직종은 한국인남자를 정규직으로 채용할 예정이며, 여성을 채용할 계획은 없다. 여성인력은 현재도 남아도는 형편이며, 특히 시간제 여성노동자의 경우 빼빠질, 목재원료 운반, 도장을 위해 기계에 운반하는 일에는 적합하지 않다고 한다.

나. 외국노동력 도입에 따른 비정규노동자의 대체

사례조사 결과, 외국인노동자의 국내취업은 일용·임시직 중심의 국내 비정규노동자를 부분적으로 대체하고 있는 것으로 나타났다.

외국인 산업연수생의 도입 및 불법체류취업자의 수가 확대되기 이전에는 중소기업은 인력부족 부문에 대하여 비정규직 노동자의 고용으로 대처해 왔다. 이는 인력부족 부문이 주로 단순기능직이기 때문에 대체가 용이하고, 정규직과 비교하여 인건비가 절약되며, 경기의 흐름에 따른 물량 변동에 신축적으로 대응할 수 있었기 때문이다. 따라서 중소기업은 단순기능인력의 인력부족에 대처하여 정규직 신규채용보다는 비정규노동자의 채용을 선호해 왔으나, 이들보다 저렴한 외국인 산업연수생이 도입됨에 따라 비정규노동자를 외국인연수생으로 대체하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이것이 가능한 조건은 중소기업의 필요인력이 숙련을 필요로 하지 않는 단순기능직이라는데 1차적 원인이 있으며, 동시에 단순기능직이라 할지라도 상시적인 인력확보의 필요성이 존재하기 때문이다.

그러나 외국인력의 국내 비정규직에 대한 대체 정도는 아직까지 부분적인

정도로 보인다. 이는 지금까지 합법적으로 도입할 수 있는 외국연수생의 규모가 제한되어 있기 때문이다. 또한 정해진 기한 내에서는 외국연수생을 상시적으로 활용할 수 있다고 해도, 물량변동에 신축적으로 대응하기 위해서는 어느 정도의 비정규직 노동자를 필요로 한다는 데도 그 원인이 있다. 만약 외국연수생의 수량을 원하는 만큼 배정 받을 수 있다면 단순작업에 종사하는 국내 비정규직의 대체는 급속하게 이루어질 것이다. 또한 중소기업의 물량변동에 대처할 필요성에서 아직 고용기회를 잃지 않은 국내 비정규직이라 할지라도 외국노동력으로 인해서 임금 및 근로조건이 더욱 악화될 것이다. 이들은 현행 산업기술연수제도 하에서 최장 2년간 상시적으로 일자리를 확보할 수 있는 값싼 외국인연수생과 경쟁해야 하며, 다른 한편으로 이미 임시직 시장에 등장한 불법체류 취업자들과도 경쟁해야 하기 때문이다.

다음에서는 인건비 절감 및 물량변동에 신축적으로 대응하기 위하여 국내 비정규직을 고용하였으나, 인건비 절감 및 상시고 확보의 필요성 때문에 국내 비정규직을 외국인연수생으로 대체하고 있는 사례들을 제시하고자 한다.

<사례 1>

비교적 경기를 타지 않는 Y화학은 인건비 절감을 위하여 일용노동자를 고용하고 있다. 정규직 신규채용을 하지 않는 이유는 부족인원이 현장기능직이 아니라 짐을 상차·하차하는 단순노무직이기 때문이다. Y화학 관리자는 현장 정규기능직에서는 인원이 남아도는 실정이지만 노동조합의 힘이 강하기 때문에 배치전환을 시킬 수 없다고 말하고 있다.

Y화학은 외국인 연수생을 채용하기 전에는 국내 일용노동자를 채용하여 단순노무직 인원을 충당했었다. 현장에서 일하는 기능직의 업무와 일용의 업무의 종류는 다르지만, 그렇다고 해서 현장기능직의 업무가 특별한 숙련을 필요로 하는 것은 아니다. Y화학의 주된 생산공정은 액체가성소다(일종의 양잿물)를 고체가성소다로 만들어 출하하는 것이다. 이 과정은 전부 기계화되어 있기 때문에 기계를 점검하는 기술직 몇 명을 제외하면, 현장의 정규기능직원은 기계에서 처리된 화공약품 포장만을 담당하고 있다. 현장 외부의 일용직은 포장된 화공약품을 차에 싣고 내리는 역할만을 수행한다. 그러므로 정규직과 일용직은 수행하는 업무의 내용은

달라도 특별한 기능 정도의 차이가 존재한다고는 볼 수 없다.

Y사가 상차·하차 인원을 정규직으로 채용하려고 하지 않는 이유는 정규직과의 임금격차 때문이다. 정규기능직의 경우 상여금 월할분, 초과근로수당 등을 포함한 월임금총액이 약 160만원(3교대 사업장임)에 달하는데, 아르바이트나 일용의 경우에는 월 60~70만원으로 고용할 수 있었기 때문이다. Y화학은 노동조합의 영향력이 상당히 강한 사업장이었기 때문에 봄철 임금교섭에서 동종업계에서는 비교적 임금수준이 높은 곳으로 알려져 있다. Y화학 노동조합에서 일용직은 노동조합 조직원이 아니었기 때문에 노조의 교섭력에 의한 임금상승을 누릴 수 없었다. 예외적으로 2년 이상 상차·하차업무를담당했던 2명에 대해서 정규직으로 받아들여 현장에 투입했던 경우는 있었다.

1994년 8월에 Y사는 중국인연수생 8명을 배정 받았는데, 1995년 8월 현재 2명이 사업체를 이탈하고 6명의 연수생이 상·하차업무를 수행하고 있다. 이 6명의 연수생이 도입되지 않았더라면 6명 이상의 일용직이 고용되었을 것이고, 6명의 일용직은 물량변동과 무관한 고정적 필요인원이므로 결과적으로 정규직 6명의 일자리를 대체한 것이다.

<사례 2>

B금속은 스테인레스 제품을 생산하고 있는 276명 규모의 회사이다. 공장은 동일한 지역에 두개로 나뉘어져 있는데, 1공장에는 노동조합이 있고, 2공장에는 노동조합이 설립되어 있지 않다. 이 회사는 생산품의 약 40%를 수출하고 있는데, 수출물량의 변동에 따라 단순노무직의 필요인원이 월 10명에서 100명까지 변동이 심한 편이다. 물량변동에 따른 필요인원은 외국인연수생을 도입하기 전에는 용역과 일용직 사원으로 충당해 왔다.[18] 외국연수생을 쓰게 된 요인은 갑작스럽게 인력이 필요할 때 용역이나 일용직을 빠르게 조달하는 것이 어렵고, 임금격차도 외국연수생이 용역이나 일용직보다 크게는 5배 이상의 차이가 나기 때문이다.

1993년에 중국연수생 10명이 배정되었을 때 그들의 기본급은 219,200원, 연장근무수당은 5~10만원 가량으로 월평균 26~30만원 정도의 임금을 받았다. 이는 국

18) B금속의 소재지는 대학주변의 공단이라, 용역회사나 다른 경로를 통한 일용직 충당 이외에도, 여름 및 겨울방학을 이용한 학생들의 아르바이트가 많아 여름과 겨울에는 비정규직의 채용이 용이한 지역이다.

내 일용직을 썼을 때의 약 7~80만원의 1/3에도 못 미치는 임금수준이며, 국내 정규직을 고용했을 때의 약 1/4 정도의 임금수준이다. 1995년 7월 현재 B금속은 5명의 외국연수생이 남아 있으며, 이들외에 물량변동에 따라 일용직의 채용 및 계약만료를 거듭하고 있다. 1993년에 배정 받았던 B금속의 중국연수생 10명중 1명을 제외한 9명은 1년의 기간의 채우지 못하고 모두 사업장을 이탈했으며, 1994년에 다시 태국인과 필리핀 인을 배정 받았다.

흥미로운 사실은 처음 외국연수생을 도입할 때 노사협의회에서 노동자의 협조를 얻었다는 점이다. B금속의 노동자들은 물량변동이 심해서 그때그때 일용직을 충원하기 어려우며, 연수생의 임금수준이 국내 일용직에 비해 1/3수준이라는 점 때문에 연수생 도입을 찬성하였다. 결국 B금속에서 외국연수생을 도입한 이유는 물량변동에도 불구하고 고정인원의 확보 필요성과 인건비절감 요인 때문이었다.

<사례 3>

B나염은 200여명의 노동자를 고용하고 있는 중소기업이다. 종업원 200여명 중 90여명의 여성노동자를 고용하고 있는데, 노동조합은 없고 노사협의회가 설치되어 있다. 주된 생산공정은 옷감에 화공약품을 처리해 여러 가지 무늬를 인쇄하는 공정, 포장공정, 상차·하차 등 세 가지 공정으로 구분할 수 있다. 약간의 숙련이 필요한 공정은 화학약품처리 공정으로, 단순작업의 경우는 6개월 정도, 고도의 작업은 1년 이상의 숙련이 요구된다.

물량변동에 따라 필요인원이 유동적이기 때문에 가동률이 가장 높을 때를 대비해서 215명 정도의 상시인원을 유지해야 한다. 외국인연수생을 고용하기 전에는 정규직 대신에 1년에 6개월 정도는 비정규직으로 필요인원을 충당하고 있었다. 1993년에 처음으로 필리핀 외국연수생을 21명을 배정받았으나 그중 12명이 사업체를 이탈했으며, 남은 9명은 1년 기한 후 모두 돌려보냈다. 지금은 방글라데시 3명, 파키스탄인 6명으로 9명의 연수생을 고용하고 있다. 연수생 교체과정에서 3개월 정도의 공백기간이 생겨 인력수급에 문제가 많았다. 일용직 대신에 외국연수생을 고용한 이유에 대해서 B나염 관리자는 다음과 같이 말한다.

'공장에서는 물량변동을 고려하여 215명 정도의 상시인원을 유지해야 하는데, 일용직 고용으로는 곤란하다. 정규직도 임금이 부족하다는 형편인데, 비정규직의 임금요구 수준이 너무 높아서 상시적으로 고용하기 힘들기 때문에 외국인연수생

을 고용하고 있다. 정규직 신규채용의 경우에도 2년 정도의 경력을 가진 사람이 5년 이상 근속을 한 사람과 동등한 임금요구를 해서 고용하기 어려운 실정이다. 그래서 정규직도 군면제자나 병역특례자 중심으로 채용하고 있다(B사 관리자)'.

다. 외국인노동자와 국내정규직 및 비정규직과의 생산성 비교

그렇다면 중소기업은 왜 일용, 용역, 파트타임 등 국내 비정규직 노동자보다 외국인노동자를 선호하는가? <표 5-5>에서는 기업의 외국인노동자 선호의 이유를 간접적으로 보여주고 있다. 복수응답을 합친 비중을 보면 '국내인력을 구할 수 없어서'가 95.8%, '임금이 싸기 때문에'가 97.8%, '열심히 일하여 생산성이 높아서'가 54.1%로 인력부족, 저임금, 생산성이 그 주된 이유라 할 수 있다.

<표 5-5> 외국인노동자를 활용하는 동기

(단위 : %)

	1	2	3
임금이 싸기 때문에	31.8	49.0	17.8
국내인력을 구할 수 없기 때문에	63.6	25.5	6.7
열심히 일하여 생산성이 높아서	3.7	12.7	36.7
노사분규 염려가 없기 때문에	0.0	2.0	21.1
국내 근로자의 경쟁심을 자극하고 근로의욕을 고취시키기 때문에	0.9	10.8	17.8
계	100.0(107)	100.0(102)	100.0(90)

주 : 가. 각 요인의 중요성에 따라서 1, 2, 3의 순서로 표시.
나. 괄호 안의 수는 응답기업수.
자료 : 외국인력의 활용과 정책과제, 박영범외, 중소기업연구원, 1994.8.

국내노동자와 외국인노동자의 생산성을 비교할 때 주의할 점은 이들의 생산성이 육체적 힘을 요구하는 단순업무이기 때문에 '업무태도의 성실성'에 가깝다는 점이다. 즉 태만을 부리지 않고 맡겨진 일을 얼마나 성실하게 처리하는가, 작업지시나 근로조건에 대해서 별다른 항의없이 복종하는가의 여부가

생산성 평가를 좌우하는 요인이다. 따라서 국내노동자와 외국인 연수생의 생산성을 비교할 때 사용자와 국내노동자의 견해는 다를 수 있다. 사용자와 국내노동자가 외국인 연수생에게 작업지시를 하는 경우 연수생들이 사용자에게는 순종적인 반면에 국내노동자의 작업지시에 대해서는 불만을 표시하는 경우가 많다.

사용자들은 외국연수생의 생산성은 시기에 따라 차이가 있다고 말한다. 외국인 연수생이 현장에 익숙해지는 기간은 보통 2~3개월 정도 소요된다. 그때까지 연수생이 사업장을 이탈하지 않는다면 일단 특별한 문제가 생기지 않는 이상 그 연수생들은 사업장에 적응하고 있다고 보아도 좋다. 이 시기까지 연수생의 생산성은 높다고 평가되지만, 현장에 적응하면서 태만을 부리거나 근로조건에 대한 불만을 토로하기도 한다.

> ‘연수생 도입 처음에는 도망가는 게 가장 큰 문제였으나, 일은 열심히 하는 편이었다. 지금은 (연수생들이) 말을 안 들어서, 일 부리는 한국사람들이 화를 내고 있다. 다음부터는 인도네시아 사람을 쓰자고 한다(지금은 교포가 아닌 중국인을 쓰고 있음). 사회주의 관습의 영향 때문에 일은 느리고 이것저것 해달라는 요구가 많다. 생산성은 한국사람들보다 훨씬 낮은 편이다. 이 사람들, 일을 시키려면 꼭 한 사람이 지켜 서서 봐야 한다(K 업체 관리자)’.

많은 사용자의 경우 업무에 대한 태만은 국내노동자나 외국인 연수생이나 다름이 없다고 말한다. 그래도 외국인 연수생의 생산성이 높다고 평가하는 이유는 고용계약에서 사업장 이동을 금지하고 있기 때문이다. 연수생이 연수업체를 이탈하는 순간 불법체류자가 되고, 이탈하지 않는다고 해도 1년 후 고용계약의 연장이 본인의 뜻만이 아니라 사업주의 결정에 달려 있기 때문에, 장시간노동이나 힘들고 어려운 일을 기피하지 않는 경향이 있다.

사용자들은 외국인노동자가 국내정규직과 동일한 일을 하는 경우에는 국내정규직의 생산성이 더 높다고 평가한다. 국내노동자와 함께 일하는 경우 의사소통의 문제와 문화적 차이로 인하여 업무협조가 효율적으로 이루어지지

않는 경우가 있다. 그래서 사업주들은 동일한 국적의 외국인을 여러명 받아들여 그들끼리 하나의 공정을 담당하도록 배치하기도 한다. 이 경우 외국어가 가능한 관리자 1인의 지시에 따라 일하게 되는데, 의사소통이 자유로운 외국인노동자 간에 업무의 분담이 이루어지며, 다른 한편으로는 작업과정에서 국내노동자와의 갈등을 회피할 수 있다는 이점이 있다.

국내정규직과는 달리 외국인노동자와 국내 비정규직과의 생산성비교에 대해서는 외국인노동자의 생산성이 높다는 평가가 많다. 국내 비정규직은 고용안정성이 없기 때문에 정규직에 비해 유동적이고 생산성이 낮다고 평가된다. 일용직 노동자를 채용하다가 현재에는 외국인 산업연수생을 채용하고 있는 S사의 관리자는 '일용이나 아르바이트생은 일을 시키기 힘들다. 날씨나 개인적인 이유로 결근할 때가 많고, 일을 해도 그날그날 시간만 때우려는 경향이 있기 때문에 생산성도 낮은 편이다. 또 비교적 장기간 일하고 있는 일용직들은 근로조건을 같은 직무의 정규 생산직과 비교하는 경향이 있기 때문에 더욱 관리하기 어렵다'고 한다. 따라서 중소기업의 관리자들은 외국인 산업연수생의 임금이 국내 일용직과 비슷한 수준이 된다고 해도 내국인보다는 산업연수생을 채용하겠다는 경우도 적지 않았다.

라. 현재 취업중인 정규직과의 보완관계

외국인노동자의 도입은 국내 정규직의 임금 및 근로조건에 어떤 형태로든 영향을 미치기 때문에, 이에 대하여 정규직노동자와 노동조합이 어떤 입장을 갖는가가 중요하다. 이를 검토하기 위해서는 직접 외국인을 고용하고 있는 기업의 노동조합의 사례를 볼 필요가 있다. 기업별 노조체제 하에서 노동조합은 정규직노동자만을 조직대상으로 하고 있으며, 임시·일용직 노동자를 포괄하고 있는 노동조합은 거의 없다. 단순기능직 외국인 산업연수생을 고용하고 있는 업체는 모두 10인 이상 300인 미만의 중소업체로 한정되어 있으며, 이들 중소기업의 경우 노동조합이 없이 노사협의회만 설치되어 있는 곳도 있다.

노동조합이 있는 업체에 한정하자면 노동조합은 외국인노동자의 고용에

대해서 사측의 고용의지를 그대로 수용하거나, 아니면 조건부 찬성의 태도를 취하는 경우가 대부분이다. 외국인노동자의 현장 적응이 국내 노동자들의 협조 없이는 가능하지 않기 때문에 사용자 측에서는 일방적인 통보의 형태를 취한다고 할 지라도 외국인 고용 초기부터 노동조합이나 현장 노동자들의 이해를 구하고자 한다. 결과적으로 사용자와 노동조합의 견해는 크게 어긋나지 않는다.

노동조합의 입장에서는 외국인노동자의 도입이 현장 노동자들의 근로조건에 어떤 영향을 미칠 것인가가 가장 중요한 관건이다. 그러나 작업과정을 보면 외국인노동자들은 현장노동자의 단순 보조적인 일을 하기 때문에 조합원의 반대가 심하지 않은 편이다. 운반이나 포장 등의 일에서는 주로 외국인노동자들을 한 조로 구성하고 관리자가 작업지시를 하지만, 외국인노동자와 현장노동자가 한 조가 되어 일하는 곳에서는 국내노동자가 직접 외국인노동자에게 작업 지시를 하기도 한다.

> ‘조합원들이 싫어하는 일을 연수생들이 하기 때문에 조합에서는 연수생과 함께 일하는 것을 긍정적으로 본다. 연수생들은 조합원이 쉬는 휴일에도 일하고, 특근할 때에도 지원해주기 때문에 좋다. 아침에 출근하면 조합원들이 연수생에게 일을 지시한다. 처음에는 조합원 1명에 연수생 2명이 한 조가 되어 일했으나, 이제는 연수생들이 일을 알아서 잘하기 때문에 기특하다. 어제는 회사 26주년 창립일이라 조합원들은 모두 쉬었는데, 연수생들은 1년이 다 지나도 휴가가 없다고 불만을 토로했었다. 하지만 조합원이 아니라 조합에서도 왜 일시키느냐고 항의도 못해준다. 작년에 오픈샵에서 유니온샵으로 바꾸면서 촉탁사원과 연수생들을 조합에 가입시켜려고 했으나, 결국 못했다. 그러나 외국연수생들이 조합원이 되겠다고 하면, 또 법적으로 가능하다면 받아들이겠다. 대부분의 조합원들도 연수생의 가입을 환영할 것이다(Y사 위원장)’.

> ‘중국연수생들은 한국인의 조수역할을 한다. 그러나 한국사람에 비해 생산성도 많이 떨어지고, 언어도 잘 통하지 않아 일시키기 불편하다. 한국사람들이 제조업을 기피하다 보니까 회사에서 외국인을 쓰는 것이겠지만, 먼저 한

국노동자(정규직)의 충원이 있었으면 한다. 그리고도 모자랄 경우에만 외국인이나 일용직노동자의 고용을 찬성할 수 있다. 회사에서는 저임금 때문에 사람을 안 뽑고 외국인을 쓴다고 생각한다(K사 조합원)'.

정규직들이 연수생에 대하여 긍정적으로 평가하든 부정적으로 평가하든, 외국인노동자는 국내 정규직과는 생산과정 내에서 상호보완적 역할을 하는 것으로 보인다. 이 과정에서 의사소통의 문제나 문화적 차이, 지나친 요구나 욕설 때문에 종종 싸움이 일어나기도 한다. 그러나 정규직은 신규채용이 부족한 상태에서 외국인노동자로 인하여 일이 더 편해지는 경향이 있기 때문에 외국인노동자의 고용을 크게 반대하지 않는다.

사례조사에서 외국인의 도입으로 인해서 정규직이 임금수준과 근로조건에 부정적 영향을 받았던 사례는 발견되지 않았다. 외국인은 산업연수생이든 불법체류취업자든 간에 국내정규직과 하는 일이 다르고, 임금수준과 고용기간에서 국내 정규직과 상당한 격차를 가지고 있기 때문이다. 외국연수생의 경우 고용계약이 1년에서 최장 2년간이지만, 대부분의 경우 계약만료를 채우지 못하고 사업장을 이탈하고 있다.

정규직에서도 외국인노동자가 국내 노동자의 일을 빼앗을 것이라는 우려는 존재하지만, 그것은 현재 취업해 있는 정규직이 아니라, 앞으로 정규직으로 취업하고자 하는 미취업인력에 해당된다. 또 앞으로 정규직으로 취업하고자 하는 미취업인력이라 할 지라도 외국노동력의 제한적 단기적 도입방침 하에서는 단기적으로 큰 영향을 받지 않을 것이다. 외국인노동자가 국내정규직의 보완적 역할을 하는 한 국내 숙련노동력에 대한 기업의 수요는 여전히 증대할 것이기 때문이다.

3. 不法滯留 就業者 量産의 메카니즘

산업연수생과 불법체류 취업자는 임금 및 근로조건에서 큰 차이가 있다. 합법적인 경로를 통해 입국한 산업연수생은 주어진 연수업체를 이탈하지 않는 한 저임금에 순응할 수밖에 없다. 그러나 불법체류취업자는 국내 노동자

에 육박하는 임금수준과, 법망에 걸리지 않는 한 얼마든지 사업장을 취사선택할 수 있다는 이점이 있다. 이점이 연수생으로 하여금 연수사업장을 이탈하게 하는 가장 근본적인 요인이다. 이하에서는 산업연수생으로 입국했다가 사업장을 이탈하여 불법체류취업자가 되는 메카니즘을 서술하고자 한다.

가. 외국인노동자의 임금 및 근로조건

산업연수생 및 불법체류취업자의 임금 및 근로시간에 대해서는 공식적으로 집계되고 있는 통계가 없다. 단지 각종 기관의 설문조사 및 실태조사를 통해 잠정적으로 추정해 볼 수밖에 없으므로, 여기에서는 몇몇 설문조사에서 확인된 결과를 이용하기로 한다.

노동부조사에 의하면[19] 산업연수생의 임금수준은 1995년 5월 현재 기본급 23만 천원, 초과근무수당 17만 5천원, 기타수당이 3만 천원으로 월 평균 45만원으로 파악된다.[20] 노동부조사의 연수생 월 평균임금 약 45만원은 중기협의 외국인 연수실태조사 결과(약 42만원)와 거의 일치하는 액수이다.

<표 5-6> 노동부 17개 실태조사업체의 연수수당 현황

(단위 : 원, %)

	계	기본급	초과근무수당	기타수당	상여금
연수생(A)	450,311	236,898	175,088	31,269	7,056
내국인(B)	797,752	458,811	236,041	34,044	68,856
A/B	56.4	51.6	74.2	91.9	10.3

자료 : 노동부, 외국인력 본격도입 1년의 결산, 1995.6

19) 노동부, 1995 설문조사

20) 1995년 3월 1일부로 노동부의 '외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침'에 의거하여 산업연수생도 최저임금을 적용 받도록 되어 있으나, 중기협의 갱신된 연수계약서는 최저 임금 적용시기를 1995년 7월 1일로 하고 있어 아직 실효성이 크지 못하다.

연수생의 임금수준은 국내노동자의 월평균임금 79만 8천원과 비교할 때 56.4%에 불과하다. 기본급을 비교해보면 연수생은 국내노동자의 51.6%를 받고 있는데 초과근무수당은 74.2%를 받고 있어, 기본급 수준이 낮은데도 국내노동자보다 초과근로를 통하여 임금보전을 하고 있기 때문이다.

아래의 <표 5-7>는 산업연수생과 불법체류취업자 간의 임금차이를 보여준다.[21]중국교포를 제외한 외국인 불법체류취업자와 산업연수생 간의 임금격차는 약 53.9%로 나타난다. 중국교포 불법체류자의 임금수준이 높게 나타난 것은 아래의 조사 대상이 제조업뿐만이 아니라 임금수준이 높은 건설업 및 도소매 음식숙박업 종사자들이 포함되어 있기 때문이다. 또한 산업연수생은 대부분 제조업에 한정되어 있기 때문에 불법체류자와의 임금격차가 약간 크게 잡혔을 것이다. 어쨌든 산업연수생과 불법체류취업자 간의 임금격차는 약 54%에 달하며, 불법체류 취업자의 임금수준은 제조업에 종사하는 국내 노동자의 초임수준(1994년 고졸이하 생산직 남자의 경우 상여월할을 제외한 초임수준 약 54만 4천원)에 육박하는 것으로 나타났다.

<표 5-7> 외국인노동자들의 임금 및 노동시간(1995.1)

(단위 : 시간, 원)

	하루 노동시간	하루 여가시간	월평균 수입	월평균 소비	월평균 송금
교포불법체류자(N=104)	10.9	4.6	829,608	241,611	219,444
기타불법체류자(N=221)	11.0	3.3	574,829	182,861	343,577
산업기술연수생(N=68)	10.6	4.7	310,043	87,705	121,082

자료 : 노동정책 연구소, 「한국내 외국인노동자의 생활실태조사연구」, 1995.4.4
『아시아-유럽의 외국인노동자 정책과 보호대책』.

21) <표 5-7>의 조사결과에 의하면 산업연수생의 임금은 약 31만원으로 노동부조사의 약 45만원에 비해 낮은데, 그 이유는 전자의 경우 1995년 1월 조사이며, 후자는 1995년 5월 조사라는 차이가 있다. 또 조사대상과 방법에서도 차이가 있는데, 전자는 외국노동자를 대상으로 한 설문조사이며, 노동부조사는 기업에 대한 사례조사의 결과이다.

<표 5-8>에 의하면 산업연수생은 월 근로시간 204시간, 초과근로시간 108시간(시간외 58시간, 야간 39시간, 휴일 11시간)으로 평균 311.5시간에 달한다. 이는 조사된 업체의 국내노동자 평균근로시간인 292.5시간 보다 19시간 많고, 초과근로시간도 내국인 88.7시간보다 장시간으로 나타났다(1995년 노동부 조사). 불법체류 취업자의 경우에는 산업연수생보다 잔업이나 휴일특근이 자유롭다는 측면이 있으나, 양자 모두 더 많은 소득을 위하여 국내노동자들이 기피하는 장시간 노동을 선호하는 경향이 있다.

<표 5-8> 노동부 17개 실태조사 업체의 연수시간 현황

(단위 : 시간)

	계	기준근로시간 (월)	초과근로시간			
			소계	시간외	야간	휴일
연수생(A)	311.5	203.8	107.7	58.4	38.4	10.9
내국인(B)	292.5	203.8	88.7	45.7	33.9	9.1

자료 : 노동부, 외국인력 본격도입 1년의 결산, 1995. 6

양 조사 모두 외국인 산업연수생에게 최저임금제가 적용되기 이전의 조사결과이다. 1995년 7월 1일 부로 외국인산업연수생도 최저임금제의 적용을 받음에 따라 월평균임금은 보다 높아졌을 것이다. 대부분의 연수업체 사용자는 연수생에 대한 최저임금제의 적용에 대해서 불만을 표시하고 있다.

'1994년 5월에 외국인 산업연수생을 받아들이고 나서 3개월 이후 매달 10불씩 올려주었다. 주변 연수업체에서는 왜 임금을 자꾸 올려서 곤란하게 하느냐는 항의 전화가 올 지경이었고, 연수생들도 우리 회사에 만족하는 편이었다. 우리는 지금 연수생에게 340불을 주고 있는데, 최저임금이 340불이기 때문에 그 동안 임금을 올려준 의미가 없어져 버렸다. 그간 조금씩 연수생의 임금을 올려왔는데, 최저임금제와 근로기준법 적용 때문에 연수생의 근로의식이 많이 달라져서 잔업도 안하려고 한다'(S연수업체 관리자).

이에 비하여 불법체류 취업자의 임금수준은 동종 산업에 종사하는 국내노동자에 근접하는 월 평균 6~70만원 수준이다. 국내노동자의 경우 상여금

혜택이 있고 근속년수가 길다는 점을 고려한다면 불법체류 취업자의 임금수준은 동종업무를 수행하는 국내노동자의 수준에 근접하고 있다. 다른 한편으로 불법체류 취업자는 법망에 걸리지 않는 한 사업장의 이동이 가능하기 때문에 임금이나 근로조건이 이직을 통해 개선된다는 이점이 있다.

1991년 2월에 관광비자를 통해 입국한 네팔인 불법체류 취업자 B씨는 이후 7회 동안 직장을 옮겼다. 직장을 자주 옮긴 이유는 다음과 같다.

'관광비자로 온 후 공단근처에서 모집공고를 보고 K섬유에 취직했는데, 6개월 뒤에 한국인과 싸워서 그만두었다. 같이 온 형에게 소개를 받아서 A섬유에 취직했는데 그 때 월 40만원의 임금을 받았다. 이 회사에서 사장이 여권을 빼앗았는데, 아마 도망을 못 가게 하려고 그랬던 것 같다..... 1994년 12월에 S섬유로 옮겼는데 월급을 주지 않아서 그만 두었다. 지금은 D섬유에서 일하고 있으며, 아침 9시부터 저년 7시 30분까지 일하고, 월 70만원을 받고 있다. 같이 일하는 한국인은 100만원을 받고 있다..... 한국인이 더 많이 받는 데에는 큰 불만이 없다. 왜냐하면 그 사람들은 한국사람이고 나는 네팔사람이니까, 그럴 수 있다고 생각한다(D섬유 네팔인 불법체류취업자 B)'.

산업연수생으로 입국했다가 사업장을 이탈하여 불법체류취업자가 된 필리핀인 S씨와 네팔인 K씨는 다음과 같이 말한다.

'1994년 9월에 산업연수생으로 들어와 18명이 일하는 M산업에 취직했다. 이때 임금은 310달러(24만 8천원)를 받았는데, 친구도 없고 일도 힘들었다. 일이 끝난 후에는 밖으로 나가지도 못하게 했다. 1994년 10월 12일이 월급날이었는데 사장이 돈이 왜 필요하냐고 하면서 월급을 안 주었다. 그래서 한달만에 도망쳤다....지금은 가구회사에서 일하는데 잔업 없을 때 잔업을 제외하고 65만원을 받고 있다(S씨)'

'1994년 8월에 연수생으로 와서 40명이 일하는 D플라스틱에 배정 받았다. 임금은 210달러(16만 8천원)를 받았는데, 한국사람이 쉴 때에도 우리는 쉬지

못하게 했다. 네팔사람 5명이 하는 일은 파이프를 운반하는 일이었는데, 50~60킬로그램 무게의 파이프를 하루에 50여개씩 운반했다. 파이프가 너무 무거워서 힘도 들고 몸이 무척 아팠는데, 회사에서는 파스만 주고 병원에 못 가게 했다. 작업복이나 안전화도 주지 않아서 네팔에 돌아가겠다고 하니까, 송출기관의 브로커가 지금까지 나한테 2,010달러가 들었으니 그걸 내면 네팔에 갈 수 있다고 하면서 때렸다. 3개월 만에 도망쳤다..... 지금은 지금은 S회사에 다니고 있는데, 오기 전에 친구에게 듣기로는 4시간은 기계에서 일하면서 기술을 배울 수 있고, 4시간은 운반을 하는데 25킬로그램 이상은 안 들어도 된다고 해서 취직했다. 아침 8시 반에서 저녁 6시까지 일하고 있으며, 잔업은 없고 휴일에도 쉴 수 있다. 임금은 55만원 받는 데, 한국사람은 100만원 정도 받는 것 같다(네팔인 K)'.

결국 산업연수생들이 사업장을 이탈하는 이유는 낮은 임금수준에 있다. 또 불법체류자들은 사업장을 옮겨 다니면서 보다 좋은 임금수준과 근로조건을 확보하는 것으로 나타났다.

나. 외국노동력 유입으로 인한 사회적 비용부담의 증대

외국인노동자의 국내 유입으로 인한 사회적 비용은 외국노동력의 수량과 체류기간이 증대됨에 따라 늘어난다. 합법적 산업기술연수보다 불법체류 취업자의 수가 많다면, 사회적 비용의 크기도 불법체류 취업자로 인한 부담이 더욱 클 것이다. 외국인 합법취업자의 체류기간이 단기간이라면 새로운 사회적 비용의 발생은 주로 불법체류자들의 장기 체류 및 정주가능성에서 발생할 것이며, 그에 대한 규제비용도 증대될 것이기 때문이다.

그러나 외국인노동자가 우리 나라 사회복지제도에 무임승차함으로써 발생하게 되는 복지비용은 불법체류 취업자보다는 합법적 외국노동력에게만 해당사항이 있다. 아래의 <표 5-9>는 사회보험제도와 관련된 국내 노동자와 외국인노동자의 당연 가입 범위를 보여주고 있다. 국내 정규노동자의 경우 법률에서 정하는 일정 규모 이상의 사업장에 종사하고 있으면 산재보험, 의료

보험, 국민연금, 고용보험, 최저임금제의 적용을 받는다.

국내 비정규노동자는 최저임금제, 산재보험, 의료보험의 적용을 받을 수 있다. 국내 비정규노동자 중 '국내에서 노동자로서 사용기간이 지극히 단기적인 자와 유동적 상태에 있어 보험료의 징수 및 기타 사무취급의 기술적 곤란성이 있는 자'의 경우에는 국민연금법 제6조 단서 동법시행령 제2조에 의하여 국민연금의 적용대상에서 제외되고 있다.

<표 5-9> 국내노동자 및 외국인노동자의 사회보험제도 수혜

	국내 정규노동자	국내 비정규근로자	외국인 산업연수생	외국인 불법체류취업자
최저임금제(5인이상 사업장)	○	○	○	×
산재보험(전 사업장)	○	○	○	○
의료보험(전 사업장)	○	○	○	×
국민연금(5인이상 사업장)	○	△	○	×
고용보험(50인이상 사업장)	○	×	×	×

주 : 외국인 산업연수생은「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」(1995. 2. 14 노동부 예규 제258호)에 의하여 최저임금제, 산재보험, 의료보험의 혜택을 받게 되었음.

외국인 산업연수생은 1995년 2월 이후 노동부예규에 따라 최저임금제, 산재보험, 의료보험 수혜를 받게 되었으며, 1995년 8월에는 국민연금법의 혜택을 받게 되었다. 국민연금법에 의하면 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 외국인도 가입대상이 된다고 보고 있으나, 위 단서조항에 의하여 '사용기간이 지극히 단기적인 자와 유동적 상태에 있는 자'가 배제되므로, 외국인 산업연수생의 경우 국민연금법을 의무적 가입범위에서 배제할 수 있었다. 그러나 1995년 8월에 보건복지부는 이 조항이 '외국의 한국인 처우와 형평이 맞지 않는다는 지적(고기준, 1995)'에 따라 국내 기업체에 종사하는 외국인노동자도 국민연금에 의무적으로 가입하도록 국민연금법을 개정하였다.

불법체류 취업자는 출입국관리법에 의해서는 불법체류자이지만, 노동관계법에 의해서는 '노동자'[22]에 해당되므로 원칙적으로는 사회복지제도의 적용대

상이다. 그러나 불법체류취업자들은 당국의 적발 및 강제송환을 두려워하여 그 권리를 누리기 어렵다. 1995년 11월 현재 불법체류취업자가 공식적으로 적용을 받을 수 있는 제도는 산재보험 뿐이다. 1992년 8월에 노동부는 취업사증이 없는 외국인에 대하여 산재보험 적용대상에서 제외시킬 방침을 밝혔다. 그 이유는 이들에 대한 산재보험의 적용이 불법체류 취업을 방조하고 기업의 부담을 가중시킬 것이라는 우려 때문이었다. 그러나 1995년 9월 불법체류 취업자에게도 산재보험법상 급여를 받을 수 있다는 대법원 판례에 따라 산재보험법 적용이 가능하게 되었다.

요컨대, 현행 우리 나라 사회복지제도는 산재보험을 제외하고는 불법체류 취업자에게 해당되는 것이 없으며, 산업연수생의 경우에도 그 수가 적기 때문에, 외국인노동자의 국내유입으로 인한 새로운 사회복지비용의 증대는 그다지 크지 않다고 판단된다.

다. 산업연수제도의 문제점

(1) 연수생의 이탈 현황

산업연수생은 입국할 때 정해진 연수업체를 이탈할 수 없도록 되어 있다. 그러나 저임금 및 열악한 근로조건의 문제로 말미암은 연수생의 이탈은 1995년 8월 말 현재 산업연수생 29,781명의 33.5%인 9,37

1명에 달하고 있어, 산업연수생 3명 중 1명이 이탈하는 것으로 나타나고 있다[23]. 산업연수생의 이탈이 늘어남에 따라 처음부터 불법취업을 목적으로 산업연수생제도를 활용하는 경우도 증대하고 있다. 이 경우 공항에서 내리자마자 연수업체로 오는 과정에서 도주하기도 하고 연수업체에 들어와서는 1주일 내에 도주하는 경우가 많다. B금속의 경우 12명을 신청해서 6명의 연수생

---

22) 근로기준법이 규정하고 있는 근로자의 정의는 '직종의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자'로 규정되어 있다(근로기준법 제14조).

23) 중기협의 국정감사 자료, 1995. 9.

을 배정 받았으나, 첫날 1명이 이탈하고, 3일 후에 3명, 2~3개월 후에 1명이 연수업체를 이탈했다. K화학의 경우에는 9명을 배정 받았으나 배정 받은 지 10일 내에 7명이 연수업체를 이탈했다. 이러한 예는 입국 전부터 산업연수생의 임금과 불법체류했을 때의 임금차이를 알고 불법체류를 목적으로 입국하기 때문에 발생한다.

<표 5-10> 국적 별 연수생 현황 및 무단이탈 현황

(단위 : 명, %)

국 적	입국인원수	이탈인원수	이탈자 비중
중 국	10,005	4,161	41.6
필 리 핀	4,965	1,346	27.1
베 트 남	4,730	1,137	24.0
미 얀 마	1,038	660	63.6
방 글 라 데 시	2,217	524	23.6
파 키 스 탄	968	480	49.6
스 리 랑 카	994	403	40.5
인 도 네 시 아	1,549	45	2.9
네 팔	979	490	50.1
이 란	277	123	44.4
우 즈 베 키 스 탄	217	2	0.9
태 국	42	0	0.0
총 12개국	27,981	9,371	33.5

자료 : 중기협, 1995

이탈자의 국적별 수를 보면 중국 4,161명(41.6%)으로 가장 많고, 필리핀인이 1,346명, 베트남이 1,137명의 순이다. 중국국적이 가장 많은 이유는 현재 입국해 있는 산업연수생 중 중국국적이 10,005명으로 35.8%를 차지하고 있으며, 교포의 비중이 높기 때문이다. 관리자들은 의사소통의 편의 때문에 중국교포를 선호하지만, 같은 이유에서 연수업체를 이탈해도 다른 사업장으로의 취업이 용이하기 때문에 불법체류취업자의 수도 가장 많은 편이다.

(2) ‘연수’ 목적이 아닌 사실상의 고용

외국인 기술연수라는 산업기술연수제도의 목적과는 달리, 연수업체에서는 사실상의 ‘연수’가 이루어지지 않고 있다. 산업기술연수제도가 연수목적이 아니라는 사실은 연수생이나 연수업체 모두가 공인하고 있는 사실이다. 노동시간이나 최저임금 적용 등 비교적 연수업체의 조건을 잘 지키고 있는 O사 연수생의 경우에도, ‘우리는 돈을 벌기 위해서 왔지, 기술을 배우러 온 것이 아니다. 돈도 벌고, 기술도 배우면 좋겠지만, 짐을 운반하는 일을 하는데 무슨 기술을 배울 수 있겠는가? 단지 월급이 적은 것이 불만이다(필리핀인 연수생 T)’라고 말한다. 그러나 ‘여기에서 하는 일이 스리랑카에 가서도 써먹을 수 있다면, 기술을 배울 수 있는 곳에서 일하고 싶다(스리랑카 연수생 M)’. 이들과는 달리 현장에서 국내노동자와 동일한 일을 하는 경우에도 업무내용은 ‘기계가 뽑아낸 페인트 캔에 페인트를 붓고 뚜껑을 닫거나’, ‘앨범에 비닐을 붙이는 기계에서 기계속도에 맞추어 종이의 양끝을 교정하거나’, ‘가죽잠바를 만들기 위해서 가죽에 약품처리를 하는’ 등 단순 반복적이고, 먼지 나고, 위험하고, 소음이 심한 일이 주종을 이룬다. 외국인 연수생들이 국내노동자들이 기피하는 단순노동을 하는 이상, 여기에 본국에서의 미래를 위한 ‘연수’는 있을 수 없으며, 사실적인 고용관계와 국내노동자라면 생존비에도 미치지 못할 만큼의 ‘연수수당’이 있을 뿐이다.

(3) 산업연수생의 사전 정보 부족

외국인 산업연수생들은 본국에서 모집알선업체를 통해 한국에 올 때까지 한국과 한국에서 배정 받을 연수업체에 대하여 아무런 사전정보를 접하지 못한 경우가 많다. 한국에 가서 일하면 무엇을 만드는 업체에 배정 받을 지, 또 어떤 구체적인 직종으로 들어갈 것인지에 대하여 전혀 알 지 못한다. 입국한 지 3개월 정도가 지난 방글라데시인 연수생은 ‘오기 전에 한국에 대해서는 전혀 몰랐고, 와서 무슨 일을 하는 지도 몰랐다. 돈을 벌기 위해서는 무슨 일

이든 할 생각이다. 미국이나 일본은 공부하는 사람만 받기 때문에 한국으로 왔다. 브로커는 한 달에 1,000달러(80만원)를 준다고 했는데, 여기서 받는 임금은 8시간 노동에 26만 4천원이고, 초과근로수당을 합쳐서 35만원이다. 회사는 다음달부터 보너스 4만원을 지급하겠다고 했다.'고 말한다. 외국연수생들은 한국에 오기 전에 연수가 아니라 고용을 목적으로 오며, 중간알선기관에서는 한국에서 받을 수 있는 부풀린 임금액수 이외에는 별도의 사전정보 및 교육을 시키지 않는 것으로 확인되었다.

(4) 모집알선기관의 중간착취

외국연수생들이 한국에 오기 전에 중간알선기관에 낸 비용은 <표 5-11>에 나타나 있다. 국적과 기관에 따라 모집알선비용은 다르게 나타나는데, 최소 80만원에서 중국과 같은 경우는 300만원에 이르기까지 다양하다. 중기협은 외국인연수생 송출에 대하여 송출국 정부와 계약하지 않고 민간 송출기관과 계약하고 있다. 1994년의 경우 송출기관의 선정은 해당 국가의 노동부장관으로부터 재무구조, 및 송출실적이 많은 기관의 추천을 받아 결정하고 있으며, 송출기관별로 사후관리를 전담하는 국내 연락사무소 설치를 의무화하고, 송출기관의 중간착취를 막기 위해 송출국가별로 출국전 경비징수 상한선을 설정하고 있다고 한다(중기협, 1995년 국정감사자료). 또 송출기관이 연수자에 대한 감독 의무를 다하게 하기 위해 연수자 1인당 미화 100달러를 예치하도록 하고 있으며, 연수자가 연수를 마치고 본국으로 귀국할 경우 원금과 이자전액을 바로 반환하고 있다고 한다.

위의 사례에서 보았던 방글라데시인 연수생은 모집알선기관으로부터 한국에 연수생으로 오면 월 1,000달러(80만원)를 벌 수 있다고 들었기 때문에, 알선비용 2,500달러를 마련하기 위하여 은행 빚을 빌렸다.

'한국 연수기간 2년(규정상 1년이며 1년간 연장이 가능함)을 위해 은행에서 2,500달러를 빌렸는데, 잔업 특근시키는 대로 다하고 있지만, 임금이 낮아 돈을 모으기 힘들다. 또 은행 이자도 300불 가량 되므로, 은행 빚을 전부 갚

고도 돈을 벌려면 5년은 더 있어야 한다고 생각한다.'

이러한 중간 송출기관의 과다한 알선비용 때문에 외국연수생은 알선비용을 상쇄하고 나서 원하는 만큼의 소득을 올릴 때까지 장기체류하고자 한다. 이를 방지하기 위해서는 민간송출기관과 계약을 재고해야 한다. 수입국의 책임과 권한을 가진 공공기관이 송출국의 정부와 거래하여 송출계약 및 외국인 노동자 사후관리를 담당하도록 해야 할 것이다.

<표 5-11> 인터뷰에 응한 국적별 연수생 및 불법체류취업자에 관한 기초 사항

국 적	성별 연령	학력	알선기관에 낸돈	전직	받기로 한 돈	현재월급 수준	월 생활비 및 용돈	송금액
연수생								
스리랑카	여 20대	고졸	1000달러 (80만원)	무직	500달러 (40만원)	33만원	5만원	20만원
네 팔	남 30	대졸	1240달러 (99만2천)	-	-	24만8천	5만원	18만원
중 국	남 20	중졸	300만원	무급가족 종사	-	50만원	2-3만원	-
중 국	남 23	고졸	300만원	자동차 부품판매	-	60만원	4만원	저축
방글라데시	남 34	고졸	2500달러 (200만원)	운전	1000달러 (80만원)	35만원	안 씀	29만원
필 리 핀	남 30	대졸	1000달러 (80만원)	-	75달러 (6만원)	29만5천원	5만원	24만원
불법체류취업자								
미 안 마	남 35	대졸	800달러 (64만원)	성직자	-	50만원	15-20만원	250달러 (20만원)
네 팔	남 32	대졸	1240달러 (99만2천)	사무직	-	70만원	10만원	40만원
필 리 핀	남 45세	고졸	1000달러 (80만원)	운전기사	일당400페소(1100월)	70만원	8만원	48만원

주 : 가. 송출기관에 낸 돈은 입국 시에 비행기 혹은 뱃삯 포함.

나. 월급은 잔업수당을 포함한 것임. 잔업없이 8시간인 경우도 있음.

(5) 연수생의 사업장 이동 금지

현행 산업기술연수제도 하에서는 연수생이 사업장을 이탈했을 때 그 책임을 사용자에게 부과하고 있다. 이탈자가 생긴 사업장에 대해서는 다시 연수생을 공급하지 않도록 되어 있고, 이탈 연수생이 배정될 때 중기협에 예치한 보증금(연수생 1인당 30만원)을 돌려 받지 못하도록 되어 있다. 따라서 이탈한 연수생을 찾아 출입국관리국에 넘기는 일도 연수업체의 책임 하에 있다. 연수업체에서는 연수생들이 불법체류 취업을 목적으로 입국하고, 또 입국하자마자 연수업체를 이탈하고 있는 상태에서, 사업장 이탈의 책임을 기업에게 넘기는 것에 대하여 큰 불만을 가지고 있다.

<표 5-12> 연수업체 및 연수자 의무사항

연수업체	연수자
- 연수추천 계약에서 정한 연수자 처우 이행 - 상해보험 가입 및 납부 - 입국후 2월내 신체검사 실시후 그 결과 통보 - 구타나 욕설, 모독행위 금지 - 출입국관련제도 이행 (입국후 90일 내 외국인 등록 등) - 소속 연수자 도주 및 범죄방지, 신상관리 - 기타 연수추천계약에서 정하는 사항	- 연수업체로부터의 도주, 이탈, 범법행위금지 - 태업, 파업, 쟁의등 노사분규 및 정치활동 집회 가담 금지 - 결혼 및 이성과의 동거 금지 - 반국가 활동 및 산업기밀, 회사기밀 사항 유출금지 - 상행위나 부동산, 증권 등 실물투자로 인한 이익추구 금지 - 기타 연수추천관련 계약에서 정하는 사항

자료 : 연수생, 관리자 숙지사항 및 관리지침, 중기협, 1995

중기협의 연수관련 계약 위반자에 대한 조치를 보면 '연수자 도주 경우는 이유를 불문하고 연수업체에는 연수생 교체가 불가하며, 도주 연수자는 발견 즉시 본국 송환조치'(중기협, 1995년 연수관련계약 위반자에 대한 조치)하도록 규정하고 있다. 그래서 연수업체들은 연수생의 도입초기에는 평일에 근무시간이 끝나고도 사업장 밖의 외출의 금지시키고, 여권을 회사에 보관하며, 휴일에도 관리자를 대동하지 않고는 외출을 금지하게 하는 등 연수생 이탈

방지를 위한 병영적 통제방법을 사용하고 있으며, 그 결과 사용자의 감시 강화는 연수생들이 연수업체를 이탈하는 직접적 원인이 된다.

결국 사업장 이동의 금지는 합법적인 외국연수생의 근로조건은 불법체류취업자보다 열악하게 만드는 전도된 결과를 가져왔다. 즉 일정한 요건을 갖춘 연수업체에서는 연수생들이 저임금과 장시간노동, 외출금지를 강요당하는데 비하여, 불법적 고용을 하고 있는 기업에서는 외국인노동자가 거의 국내노동자의 수준에 육박하는 임금수준과 보다 자유로운 잔업, 외출을 누리게 되는 것이다. 이는 전적으로 현행 산업연수제도가 사업장 이동의 자유를 봉쇄하고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 불법체류취업자의 경우 산업연수업체에서 이탈하는 즉시 불법체류자의 낙인이 찍히며, 폭력 등 인권차원에서 부당한 대우를 받을 가능성도 높지만, 다른 한편으로는 보다 나은 임금과 근로조건을 선택할 수 있는 자유를 누릴 수 있기 때문이다.

그러나 연수생의 임금 및 근로조건을 동일한 업무를 수행하는 국내노동자와 동일한 수준으로 이끌어 올리는 것은 사용자의 반대에 부딪친다. 외국인 연수생이 연수업체를 이탈하는 가장 큰 이유는 다른 특별한 문제가 발생하지 않는 한[24] 낮은 임금과 사업장이동의 금지에 있다. 그렇지만 사용자 측에서 인력이 부족한 단순노무직종에서 국내 비정규노동자보다 외국인 산업연수생을 선호하는 이유 또한 여기에 있다. 따라서 사용자들은 연수생의 연수업체 이탈을 방지하기 위한 수단으로서 임금수준 제고, 사업장 이동의 자유, 불법체류취업자 제재 강화를 제시할 때 제재강화를 가장 중요한 수단으로 선택하고 있다. 임금수준의 제고나 사업장 이동의 자유 부여는 사용자들의 이해관

---

24) 연수생으로 입국했다가 불법체류취업자가 된 외국인 노동자들의 적지 않은 부분이 처음 연수업체의 이탈하게 된 이유를 사용자의 비인간적 대우에서 찾고 있다. 주로 임금체불, 굶기기, 폭행, 외출금지 등 비인간적 처우에 대하여 외국인 연수생이 구할 수 있는 구제조치가 정식화되어 있지 않기 때문에 사업장을 이탈하게 된다. 정식의 절차를 거쳐 송출기관을 통해 중기협에 연수업체의 변경을 요구한다 할 지라도 연수생의 입장이 관철되기보다 본국으로의 송환조치될 가능성이 많았기 때문이다. 특히 산업연수생제도가 실시된 1991년 초기에 입국했던 연수생의 경우 아직 불법체류하고 있는 사람들은 초기 연수업체에서의 임금체불과 폭행, 외출금지에 대한 기억을 잊지 못하고 있다.

계에 직접적으로 영향을 미치는 수단임에 비하여, 불법체류 취업자에 대한 제재 강화는 일차적으로 법적, 행정적 책임이 큰 수단이기 때문이다.

(6) 10인 미만 영세업체에 대한 연수생 도입 금지

산업연수업체의 요건을 보면 제조업 중 인력부족률이 5% 이상인 업종(식음료, 담배, 출판, 기록매체 복제업 제외)이며 사업개시 3년 이상에 상시종업원 10~300인 이하의 업체이다. 이상의 요건은 산업연수생을 받아들였을 때 실질적인 '연수'가 가능하기 위한 조건을 가진 사업체로 제한하기 위한 것이며, 다른 한편으로는 연수생의 근로조건을 '보호'하기 위한 장치이기도 하다. 이 때문에 이상의 요건에 해당되지 않는 10인 미만의 영세제조업체이거나 사업개시 3년 미만의 중소기업은 연수생을 받아들일 수 없는 실정이다. 그러나 정작 불법체류취업자들이 가장 쉽게 취업할 수 있고, 또 인력부족 때문에 사람을 필요로 하는 곳은 10인 미만의 연수생을 도입할 수 없는 영세업체들이다. 따라서 10인 미만의 업체들은 대부분의 불법체류취업자들을 흡수하게 됨으로써, 외국인노동자들에 대한 임금체불, 산업재해, 구타, 감금, 욕설 등 인권침해의 사각시대가 되고 있다. 따라서 일정한 근로조건과 사업체의 요건을 갖는 한 5인 이상 사업체까지 외국인을 고용할 수 있는 권리를 주는 것을 검토할 필요가 있다. 현재 산업기술연수제도를 통한 외국인의 수입은 연수가 아닌 고용을 목적으로 진행되고 있고, 또 연수업체 대상인 10~30인의 소규모업체와 5~10인의 영세업체 간에는 근로조건의 차이도 그다지 크지 않다고 판단되기 때문이다. 따라서 현행법상 근로기준법의 적용대상인 5인 이상 업체까지 일정한 요건을 갖춘 사업체의 경우 외국인을 고용할 수 있게 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

<사례> 10인 미만 영세기업에서 불법체류취업자를 고용하는 이유

D산업은 화장품 속 케이스를 만드는 7명 규모의 영세기업으로 비슷한 규모의 공장이 밀집해 있는 Y지역에 위치하고 있다. Y지역의 공장들은 대부분 10~15인

내외의 영세기업이므로 산업연수생을 고용할 수 없지만, 50~70여명의 외국인 불법체류취업자들이 고용되어 있는 것으로 알려져 있다. D산업은 1993년까지 10명의 국내노동자를 고용하고 있었으나, 인력충원의 어려움 때문에 반자동화를 수행하여 현재는 5명의 국내노동자 만으로 가동이 가능하게 되었다. 따라서 4명의 국내노동자는 기계를 다루는 일에 종사하고 2명의 불법체류취업자는 운반, 포장, 청소 등의 일을 수행한다. D사의 사장이 불법체류취업자를 고용한 이유는 다음과 같다.

'산업연수생이 들어온다고 해서 연수생을 받으려고 했는데, 우리 같은 영세기업에서는 해당사항이 없어서 못 받았다. 우리 나라 사람들은 우리 회사처럼 임금이 높아도 3D업종에는 오려고 하지 않는다. 나이든 사람들은 좀 있었으나, 일 시키기 힘들어서 젊은 사람들을 구했는데, 열흘 정도 일하고 나서 말도 없이 나가버려서 인원수급에 문제가 많았다. 근처 공장에서 필리핀 사람들이 일한다고 해서 가보니, 사장하고 말은 잘 안 통하지만, 일은 열심히 하는 것 같았다. 그래서 서울역 지하도로 사람을 구하러 나갔는데, 중국교포들의 호응이 좋았다. 그중 세 사람을 채용했는데, 원하는 임금수준이 55~60만원 수준이라, 침식제공하고 50만원에 계약을 했다.'

현재 D산업 현재 3년째 함께 일하고 있는 국내노동자 세 사람은 일일 10시간 노동에 120만원을 받고 있으며, 외국인노동자 네팔인 두 사람은 침식 제공 이외에 매달 65~70만원을 지급하고 있다. D산업의 경우 국내노동자의 초봉은 약 80만원으로 외국인 불법체류취업자의 침식비용을 포함시키면 큰 차이가 없다. D사 사장은 산업연수생들이 도망 나오는 이유는 임금이 적기 때문이므로, 정부에서는 웬만한 중소기업 이상은 국내노동자를 고용하고, 영세기업에게는 외국인노동자를 고용할 수 있는 혜택을 주었으면 좋겠다고 말한다(D사 사장).

(7) 불법체류취업 제재조치

산업기술연수제도 하에서 연수생의 이탈을 방지할 관리책임은 대부분 연수업체에 부과되고 있다. 앞의 <표 5-12>에는 연수업체 및 연수자의 의무사항이 나타나 있다. 의무사항을 위반하는 경우 경미한 위반이 아닌 한 연수업체의 자격이 박탈되고, 연수생은 본국으로 즉시 송환되도록 되어 있다. 또 연

수업체의 책임과 무관하게 연수생이 사업장을 이탈했을 때에도, 연수업체가 중기협에 낸 연수이행보증금 1인당 30만원도 되돌려 받지 못한다.[25] 따라서 연수업체들은 연수생이 사업장을 이탈하면 직접 관리자와 노동조합 간부가 이탈한 연수생을 찾아내 넘겼던 경우도 있다.

'중국인 연수생이 3명이 도망을 가서, 총무과직원과 조합간부가 찾으러 나갔다. 수소문해서 가보니 M시장에서 일당 5만원을 받으면서 막노동을 하고 있었다. 잡아서 중국으로 강제출국시켰다. 인간적으로 안됐다는 생각은 들지만, 어쩔 수 없다(S사 노조간부)'.

현행 출입국관리법에서는 불법취업자를 고용했을 때 고용업주는 1년 이하의 징역이나 금고, 500만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 또 불법체류취업한 외국인이나, 그를 알선한 사람은 3년 이하의 징역이나, 금고, 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다(출입국관리법 제18조). 그러나 실제 불법체류자를 고용한 사람에게는 100~150만원 정도의 벌금이 부과되고 있으며(노동부, 1995.6), 불법체류취업자가 적발되면 1년에 50만원, 2년이 넘으면 100만원의 벌금을 내고 출국하게 되어 있다.

'집(본국)에 돌아가고 싶으면 외국인상담단체 사람과 같이 가서 벌금을 내고 돌아가면 된다(네팔 불법체류취업자 K)', '필리핀으로 돌아갈 때는 돈을 많이 벌어서 벌금을 내고 가거나, 벌금이 면제될 때까지 기다렸다가 돌아갈 생각이다(이름을 밝히지 않은 필리핀 불법체류취업자 X).'

(8) 임금체불, 폭행, 인격모독 등 외국인노동자에 대한 인권침해

외국인노동자에 대한 폭행, 욕설은 불법체류취업자에게만 해당되지 않고

25) 현행 산업기술연수제도 하에서 연수생 1인을 배정 받기 위해서는 추천수수료 25만원과 이행보증금 30만원이 든다. 이중 이행보증금 30만원은 연수생의 계약기간이 끝나면 돌려 받을 수 있는 금액이다.

연수업체에서도 비일비재하게 일어난다. 폭언과 욕설, 인격모독은 외국인노동자에게만 해당되는 것이 아니라 중소제조업 현장노동자 모두에게 해당된다. 연수생과 불법체류취업자를 막론하고 가장 먼저 배우는 한국말은 '빨리 빨리'라는 단어와 일상적인, 혹은 입에 담지 못할 욕설이다. 우리 나라 중소기업의 '현장문화'에 익숙하지 못한 외국인노동자는 '한국노동자에게는 일상적인' 욕설도 인격모독으로 생각하기 때문에 폭행사건으로 비화되는 경우가 많다.[26]

사례조사시에 만난 불법체류취업자들은 한사람도 빠짐없이 고용주 및 관리자에게서 임금체불, 폭행, 감금 등을 당한 경험을 가지고 있었다. 1991년 12월에 관광비자로 입국한 네팔인 O는 지난 4년간 회사를 9회 옮겼다. 가장 나빴던 경험 중의 하나를 소개하자면 다음과 같다.

> '몇 달 동안 월급을 받지 못해서 네팔인 6명이 사장에게 월급을 달라고 하자, 보름동안 제대로 밥을 주지 않았다. 돈이 없어서 사먹을 수도 없었고, 가두어놓고 관리자 세명이 때렸다. 6명이어서 대항하려고 생각도 했지만, 신고할까 봐 참았다. 나중에 사장이 10만원을 줘서 밥을 사먹었다. 월급은 끝내 받지 못했고 모두 도망쳤다'

국내노동자와의 갈등은 주로 함께 일하는 과정에서 의사소통의 어려움이나 문화적 차이에서 나타난다. 문제는 일상적으로 존재할 수 있는 갈등이 공정하게 처리되지 않고, 외국인노동자에게 불리하게 처리된다는 데 있다. 여기서는 두 가지 사례를 소개하고자 한다.

> '한국사람이 중국인 연수생에게 일을 시키다가 말이 안통해서 화이바로 때렸는데, 중국 전통무술을 배운 연수생에게 한대 맞은 적이 있다. 한국사람이

---

26) 관리자, 노동조합, 외국노동자와의 인터뷰 중에서 외국노동자에 대한 폭행 등 인권침해 사례가 없었던 곳도 많았음을 밝혀 둔다. 외국노동자들 중 상당수가 인격적인 측면에서 한국인과 동등하게 대우하거나, 특별히 신경을 써주었던 연수업체 혹은 불법체류자 고용업체를 기억하고 있다. 특히 사례에 응했던 연수업체의 경우 기숙사 시설 등이 국내노동자와 다름없고, 연수생의 종교나 식습관을 고려해 좋은 재료와 주방시설을 공급하는 업체들도 있었다.

먼저 네대 때렸는데, 중국인에게 한대 맞고 병원에 실려갔다. 노조에서는 회사측에 연수생을 고용하려면 통역이 가능하게 해줘야 한다고 항의했다. 한국사람이 망치를 달라고 하면 연수생이 멍키스패너를 주는 판이니, 이런 불상사는 회사에서 방치한 것이나 다름없다. 당시 한국사람에 대한 치료비도 회사에서 부담하지 않고 문제의 연수생이 벌어놓은 돈에서 부담했다. 노조에서는 그 사람이 한국에 다시 올 때의 어려움을 고려해서 귀국조치를 원하지는 않았고, 2주 정도의 근신 이후에 다시 현장에 투입했다(S사 노조간부)'

'지금은 일을 그만두고 상담소에서 자고 있다. 전에 플라스틱 공장에서 일할 때 손을 다칠까 봐 그만 두었는데, 그 다음에 취직했던 회사에서는 무거운 것을 들다가 허리를 다쳤다. 불법체류자라 산재처리를 요구할 수 없었다(네팔인 불법체류자 O)'.

4. 外國人 勞動者에 대한 勞動組合의 認識

가. 연수생 도입에 관한 개별 노동조합의 대응

외국인 산업연수생의 도입은 대부분의 연수업체에서 사측의 일방적인 통보로 시작된다. 노동조합은 이를 그대로 수용하거나, 노사협의 안건으로 상정하면서 조합원의 견해를 수렴하기도 한다. 그러나 인력부족과 인건비 절감 때문에 산업연수생을 쓰겠다는 사측의 입장을 노동조합은 대체로 수긍하는 편이다. 그러나 노동조합이 외국인연수생의 도입에 대하여 찬성하는 것은 조합원의 일자리나 근로조건을 침해하지 않는다는 보장 하에서 조건부로 이루어진다. 이 문제를 둘러싸고 노사간의 마찰이 있기도 하지만, 노조의 단체행동으로 이어졌던 경우는 사례조사과정에서 발견되지 않았다.

단체행동까지 예정했던 Y사 노동조합은 1994년 7월에 회사로부터 외국인 산업연수생을 도입하여 현장에 투입하겠다는 통보를 받았다. 노동조합은 이에 반대하고 노조의 의견을 받아들여 최종 합의가 이루어지지 않으면 3일간 특근거부를 할 예정이었다. 반대의 직접적인 이유는 외국인 산업연수생의 도

입 자체에 대한 것이라기보다는, 그들을 조합원이 일하는 현장에 투입한다는 데 있었다. 외국인 연수생이 현장에 투입되면 조합원의 임금 및 근로조건이 악화되고 일자리가 위협받을 것이라는 우려 때문이었다. 결국 회사측은 외국인 연수생을 현장에 투입하지 않고 상하차하는 일에 한정하여 투입하기로 하고 노조와 합의서를 작성하였다. 합의서에는 산업연수생의 연수기간이 끝나는 1995년 9월에 다시 재계약할 것인가의 여부에 대해 노조와 합의하도록 되어 있다. 노조는 특별한 사정이 없는 한 재계약을 인정할 계획이다.

B사 노동조합은 외국인연수생의 도입을 찬성한 사례이다. B사 노조는 Y사와 같이 노사협의회를 통하여 직접적인 합의서를 작성하지는 않았지만, 회사측으로부터 외국인 연수생을 도입하겠다는 일방적인 통고를 받고, 조합원 교육시간에 홍보와 동시에 조합원의 의견을 수렴하였다. 조합원들은 외국인 연수생의 도입이 인력부족 때문에 어쩔 수 없다는 회사측의 입장에 동의하였고, 특별한 반대의사는 없었으나 우려는 있었다.

> '조합원들은 인력부족 때문에 외국인노동자 고용을 찬성했는데, 회사측에서는 저임금 때문에 외국인을 고용하고자 한다. 기업의 외국인노동자수입은 순간적인 문제해결이다. 앞으로 외국인들이 들어오고 난 다음에 이들이 한국인들을 대체한다면 제조업 공동화 현상이 일어날 것이다. 한국인력을 활용할 방법을 강구해야 한다. 외국인노동자는 싼 임금을 받고 열심히 일하는 데, 한국노동자는 뭣하고 있느냐 라고 이야기한다면, 우리는 외국인노동자 수입을 절대 찬성할 수 없을 것이다(B사 노조위원장).'

외국인연수업체 노동조합의 반대가 심하지 않은 것은 외국인연수생의 존재가 직접적으로 조합원의 이익을 침해하지 않기 때문이다. 외국인 연수생의 업무가 조합원의 보조적인 역할을 하는 이상 조합원들은 연수생의 도입 자체를 반대하지 않는다.

나. 외국인노동자의 조직화에 대한 노동조합의 입장

외국인노동자의 노조조직화에 대한 입장은 노사간에 약간의 차이가 있다. 사용자는 외국인노동자의 노조조직을 반대하고, 노동조합은 조직화의 필요성은 인정하나 실제로 조직하고 있는 노동조합은 적다. 1995년 10월 본연구원이 실시한「노동조합 활동과 노사관계 실태조사」설문조사결과에 의하면, 총 294개 노동조합 중 외국인노동자를 도입하고 있는 회사는 84개사로 28.5%로 나타났다. 그러나 84개 노동조합 중 외국인노동자를 '노조규약상' 조합원으로 받아들이고 있는 사업장은 8개 사업장에 불과하였다. 국내 비정규노동자도 조합원으로 받아들이지 못하고 있는 현실에서 외국인노동자를 조직하고 있는 노동조합은 없는 것으로 나타났다.

정부는 1995년 노동부예규를 통하여 외국인노동자에 대한 근로기준법의 적용을 표명한 바 있으나, 노동조합법 등 집단적 노동관계법의 적용에 대해서는 공식적 입장을 표명한 바 없다. 사례조사에 응했던 사용자의 경우에도 예외없이 외국인노동자의 노동조합 조직화에 대해서는 예민한 반응을 보이고 있다. 그러나 외국인노동자의 노조조직화는 집단적 노동관계법 적용상의 하자가 없는 이상 노동조합과 외국인노동자 당사자의 문제이므로 여기서는 양자에 국한하기로 한다.

우리 나라에서 외국인노동자에 대한 활동은 주로 노동조합과 무관하게 종교 및 사회단체 중심으로 이루어지고 있다. 외국인노동자에 대한 노조상급단체의 공식적인 활동은 약간의 차이는 있지만 노총, 민주노총 모두 부진한 편이다.

<표 5-13> 비정규노동자 및 외국인노동자의 규약상 노조가입여부

(단위 : 명, %)

	임시직	일용직	견습 및 수습	외국노동자
가입가능	20 (6.8)	13 (4.4)	91 (31.0)	8 (2.7)
가입불가능	155 (52.7)	166 (56.5)	131 (44.6)	76 (25.9)
해당 없음	88 (29.9)	83 (28.2)	42 (14.3)	160 (54.4)
무응답	31 (10.5)	32 (10.9)	30 (10.2)	50 (17.0)

노총의 경우 외국인노동자 전담 부서는 없고, 지역본부나 산별 연맹에서 개별적으로 외국인노동자에 대한 상담을 받고 있으나, 구체적 문제에 있어서는 동일 지역의 외국인노동자상담소로 연결시켜 주는 정도에 불과하다. 외국인노동자문제에 대해서도 공식적 입장은 밝힌 바 없으며, 1994년에 '외국인노동자정책에 관한 연구'를 출판한 바 있다. 그러나 여기에서도 노동운동의 관점에 외국인노동자의 조직화문제는 언급되지 않고 있다. 민주노총에서는 1994년 1월 네팔노동자들의 명동성당 농성을 계기로 하여 형성된 외국인노동자 공동대책위원회에 정기적으로 참석하고 있다. 또한 외국인노동자를 위한 문화행사 및 정책세미나를 각 외국인관련단체들과 연계하여 부정기적으로 개최하는 등의 노력을 기울이고 있다. 그러나 두 상급단체 모두 외국인노동자문제에 관해서 정책연구나 인권차원에서 접근하고 있을 뿐이며, 외국인 노동자 지원 부서의 설치 및 조직화 방안까지 나아가지 못하고 있다.

직접 외국인을 고용하고 있는 기업체의 노동조합에서도 외국인노동자를 조합원으로 받아들이고 있는 곳은 발견되지 않았다. 또 이들의 조직화에 대해서도 구체적인 노력이 보이지 않는다. 다음의 사례는 노동조합이 파업 중에 사측이 외국인노동자들을 근로하게 했음에도 불구하고 노동조합에서 용인했던 사례이다. S사는 200명 노동자 중에서 현장기능직인 125명 전부가 조합원인 회사이다. 1993, 1994년 2회에 걸쳐서 외국연수생을 받아들였는데, 외국인이 가장 많았을 때에는 40명에 이르렀으며, 지금은 지방 공장으로 분산시켰기 때문에 6명이 남아 있다. '올해 노조에서는 임금인상 때문에 전면 파업 3일, 부분 파업 3일을 벌였다. 파업기간 중에 회사는 가장 바쁜 부서에 외국연수생들을 배치시켜 일하게 했다. 노동조합에서는 외국인이 소수이고 또 조합원이 아니기 때문에 묵인했다(S사 노조간부)'

노조간부들은 원칙적으로는 외국인노동자들도 조합원 대상이므로[27] 이들의 권익을 노동조합이 보호해야 한다고 생각한다. 그러나 현실적으로는 조직

27) 사례조사에 응했던 대부분의 노조관계자들은 현행 노동법 상 외국인 연수생이 조합원자격이 없는 것으로 알고 있다. 만약 현행 노동법상 하자가 없다면 조합원으로 받아들일 것인가에 대하여 본인들의 요구가 있다면 당연하다는 입장을 보였다.

화가 불가능하다고 판단하고 있다. 첫째, 조합원들이 외국인노동자들의 조직화에 대해서 의견이 상이할 수 있고, 둘째, 외국인노동자들 자신이 연수생의 신분이므로 노동조합에 가입하여 불이익을 받으려고 하지 않는다는 점 때문이다. 외국인 연수업체가 대부분 중소·영세기업이므로 노조가 없는 경우도 있고, 노조가 있다 할지라도 교섭력이 낮은 편이기 때문에, 특별한 요구가 없는 한 외국인노동자 문제를 본격적으로 다루기를 꺼리기 때문이다.

외국인노동자들은 노동조합에의 참여에 대해서 현실적으로 도움이 되지 않는다는 판단이 높다. 사례조사에 응답한 노동자들은 대부분 노동조합에 가서 상담을 해 본 적이 없으며, 노동조합에서도 문제가 발생하지 않는 한[28] 먼저 연수생들에게 면담을 요청하지 않는다. 고충이 생기면 회사측 관리자에게 이야기하거나 같은 사업장에 있는 한국인 동료에게 이야기를 한 적은 있으나, 노동조합에 도움을 요청하는 적은 거의 없다. 그 이유는 연수생의 경우 국적에 따라서 노동조합의 기능과 역할에 대해서 무지하거나, 그렇지 않다 할지라도 노조에 상담을 하는 것이 문제의 해결도 되지 않을 뿐더러, 회사측에서도 별로 좋아하지 않을 것이라고 판단하기 때문이다.

외국인노동자들은 고충이 발생했을 때 노동조합보다는 같은 국적인 동료나 외부의 외국인노동자 상담기관의 도움을 청한다. 연수생으로 입국하는 초기에는 외부 상담기관에 대해 잘 모르지만, 어느 정도 시간이 지나면 같은 국적을 가진 다른 회사 친구들을 통해서 외부상담기관을 방문한다. 외부 외국인노동자상담기관은 외국인노동자들이 많은 지역에 종교 및 각종 사회단체가 구성되어 있다. 이들 상담기관은 지금까지 외국인노동자의 인권문제에 대한 여론을 부각시키는 것에서부터 개별 불법체류취업자가 적발되었을 때 벌금문제의 해결에 이르기까지 전반적인 사항을 다루어 왔다.

---

28) 외국인 연수생의 도입과정을 제외하고 노조에서 외국인연수생 문제를 다루게 되는 것은 주로 조합원과 외국인연수생 사이의 갈등이 발생했을 때이다. 특히 폭행사건이 발생했을 때 회사와 노조가 관여하는 경우가 많은 데, 그 처리과정에서 문제의 외국인 연수생은 본국으로의 송환을 두려워 하여 사업장을 이탈하는 경우가 많다.

第 6 章

獨逸과 日本의 外國勞動力 導入 事例

1. 移民勞動者에 대한 國際 勞動基準

국제노동기구(ILO)는 외국노동력의 국제 노동이동에 관한 노동기준을 정하고 있다. 조약 143호 전문(前文)에 의하면 국제노동기구는 '노동자가 자국 이외의 국가에서 고용된 경우 노동자의 이익을 보호할 의무가 있음'을 명시하고, '일부의 빈곤은 전체의 번영에 위험하다'는 원칙 하에서 '고용을 포함한 노동의 이전을 통하여 완전고용을 성취하기 위한 프로그램을 추진'하고자 한다. 그러나 ILO조약은 국제 노동이동의 긍정적 측면만을 바라보고 있는 것은 아니다. 국제 노동이동이 노동력 송출국에 미칠 부정적 영향을 고려하여, '저개발과 구조적인 만성실업을 극복하기 위해서는 국가는 노동자의 이동보다도 자본과 기술이전을 고무하는 것이 바람직함'을 강조하고 있다.

ILO는 창립 때부터 외국에서 일하는 노동자의 보호를 그 과제로 걸고, 제1회의 총회에서부터 외국인노동자를 국내노동자와 균등하게 대우할 것을 권고해 왔다. 1949년에 개정된 「이민노동자에 관한 조약(제97조)」는 현재까지도 외국인노동자에 대한 관련조약 및 권고의 기본이 되고 있다. 1955년에는 「저개발국가와 자치령에 있어서 이민노동자보호에 관한 권고(권고 100호)」를 채택하였으며, 1975년에는 유럽내 불법이민의 증가를 배경으로 이민노동자의

균등대우를 취지로 하는 「이민노동자(보족규정) 조약(143호)」을 채택하였다. 조약 97호와 조약 143호에는 「이민노동자에 관한 권고 (86호, 151호)」등 관련 권고가 부가되고 있다. 1991년에 ILO에 가입한 우리나라는 1995년 현재까지 국제 노동이동과 관련된 ILO 조약 및 권고에 관해서는 어떤 조항도 비준하지 않고 있다.

가. 국제 노동이동에 관한 ILO 조약 및 권고의 내용

외국노동력의 국제 이동에 관한 ILO조약의 주된 내용은 (1) 국제 노동이동의 질서화 및 이동과정에서의 외국인노동자 보호, (2) 외국인노동자에 대한 기회 및 대우의 균등과 생활보장이다. 이하에서는 두 내용을 중심으로 살펴본다.

(1) 국제 노동이동의 질서화 및 이동과정에서의 외국인노동자 보호

① 노동이동과정에 소요되는 비용 및 책임의 수입국 부담

「이민노동 과정 또는 이민노동으로의 복귀, 고용기간 이전에 있는 이민노동자와 그 가족의 보호를 위한 권고 (100호)」에서는 이민노동자의 모집자나 사용자에게 여행경비 및 무료 의료검진의무를 부과하고 있다. 또 이민노동자의 귀책사유가 아닌 이유에서 취업이 불가능한 조건이 발생할 경우에도 사용자의 부담에 의해 외국인노동자를 송환시키도록 규정하고, 고용기간이 만료되거나 사용자가 고용을 해지할 경우에도 사용자가 송환비용을 부담하도록 규정하고 있다(조약 97호 부록 2~9, 권고 100호 10~13).

② 당사국의 공식 기관이 국제간 노동이동을 담당

당사국의 공공직업소개기관 등 공식적 기관이 국제간 노동이동 관련업무를 담당하도록 하고(조약 97호 7, 권고 100호 15), 고용기회에 관한 정보의 제공 및 활동, 양국 기관과의 정보교환 등 상호협력, 모집·소개활동의 감독의무를 부과하고 있다(조약 97호 3, 동부록 2).

③ 부당한 중개·알선행위 및 불법이민자의 고용행위 금지

부당한 중개행위를 없애기 위하여 이민노동자의 불법취업 및 불법이민취업에 간여하는 행위, 혹은 이윤이나 다른 이유 때문에 불법이민임을 알면서도 고용한 행위에 대해서는 국내법령에 의거하여 행정, 민사, 형사상의 제재조치를 하도록 규정하고 있다(143호 제6조).

④ 기타 이동과정 전후의 보호조치

조약 97호는 이민노동자에게 무료 정보제공, 출발·여행 등을 용이하게 하는 조치, 건강진단, 수당, 위생조건의 감시등을 규정하고 있다. 또 고용과 직업에 관한 권리와 기회를 활용할 수 있도록 평등하게 권리를 보장하고, 언어적응을 위한 교육을 행하고, 이민노동자를 위한 사회서비스로써 행정이나 시설 창구간의 원활한 결합을 유지하도록 (151조) 규정하고 있다. 또 조약 97호에서는 고용을 목적으로 입국한 후 당초 정해진 시기(최장 5년)를 경과하였다면, 본인이 희망할 경우를 제외하고 입국 후 걸린 병이나 장애로 이민노동자와 가족을 자국으로 보낼 수 없도록 하고 있다.

(2) 외국노동력에 대한 기회 및 대우의 균등과 생활보장

ILO조약 및 권고는 합법적으로 입국하여 이민지역에 거주하는 이민근로자에게는 내국인과 동등한 대우를 하도록 규정하고 있다. 동등대우의 내용은 각종 근로조건의 균등, 즉 '보수, 근로시간, 주휴, 초과근로, 유급휴일, 기타 가내노동의 제한, 최저연령 규정, 여성노동 및 연소자 노동을 포함한 고용규정'을 포함하며, 이민자들이 조합원자격 및 단체교섭상의 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 또 입국한 이민자에게 불이익이 되지 않는 한에서 학교, 직업, 기술훈련과정 등의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다. 특별한 국내법의 규정이 없는 한 내국인에게 적용되는 사회보장의 혜택을 받을 수 있으며, 재산취득, 소유, 양도의 권한(권고 86호 제17조, 18조)을 인정하고 있다. 권고 151호(1975년)에서는 이외에도 작업지도 및 직업소개를 받을 기회, 개인의 성격, 경험, 능력 및 근면 정도에 따른 승진, 실업구제사업 및 재훈련, 동일한

가치의 노동보수, 노동조합 및 노사관계기관에서 임원에 취임할 자격을 인정하고 있다.

뿐만 아니라, 불법체류취업자에 대해서도 기회 및 대우 균등의 원칙을 규정하고 있다. 조약 143조 1부 3조에는 '취업을 위한 은밀한 이민 및 불법취업 이민 금지, 이를 위한 출발, 여행 및 입국알선과 불법이민자 고용 금지'를 명시하고 있으나, 불법이민 취업자에 대한 차별대우를 인정하고 있는 것은 아니다. 불법체류취업자의 보호를 위해서는 비합법취업자라 할지라도 '보수, 사회보장 및 기타 급여는 과거취업에 기인한 권리에 의하여 당사자 및 그의 가족은 동등한 대우를 받아야' 하고, '만약 이에 대한 분쟁이 발생하는 경우 해당 노동자는 권한 있는 기관에 신고할 수 있도록' 규정하고 있다. 또 불법체류자가 추방당하는 경우 노동자가 송환비용을 부담하지 않도록 하고, 관계당국이 '비합법적 거주자나 취업자에게 거주권과 합법적 취업권'을 부여할 수 있도록 규정하고 있다(조약 143호 9조). 동 조약 제8조에서는 '합법취업자가 일자리을 잃었다는 이유로 불법적인 혹은 비정상적 상태에 놓인 것으로 간주되어서는 안된다'고 하여, 불법체류취업자 정의의 남용을 방지하고 있다.

권고 151호 8조에는 '지위가 공인되지 않았거나 공인될 수 없는 이민근로자는 자신과 그 가족에 관하여 현재 및 과거의 고용에서 발생한 보수, 사회보장 및 기타 연금, 또 노동조합원의 자격 및 노동조합권의 행사에 관해서도 균등대우'를 누리도록 하고 있다. 또 수입국을 출국하는 이민근로자는 해당국에서 그의 체류의 합법성과 무관하게, 해고수당을 포함하는 미지급된 보수, 업무상 재해비용 등을 지불 받을 권리를 갖는다. 이에 대한 청구권의 분쟁이 있을 때에는 권한 있는 기관에서 이민근로자가 자신의 이익을 주장할 수 있어야 하며, 법률상의 구제행위에 대해서도 균등한 대우를 누릴 수 있다(권고 151호 34조).

나. 국제 노동이동에 관한 ILO 조약 및 권고의 특징

ILO조약 및 권고의 주된 내용은 외국에서 일하는 외국인노동자를 보호하는 데 1차적인 목적을 두고 있다. 그러나 다른 한편으로는 국제 노동이동이

노동력의 수입국이나 수출국에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 인정하고, 외국인노동자의 보호에 대하여 일정한 선을 긋고 있다. ILO조약 및 권고의 특징은 첫째, 합법적 외국노동력을 주된 대상으로 하고 있으며, 둘째, 수입국 및 수출국의 상호 이익을 전제하고, 셋째, 외국노동력 수입여부, 형태, 기간 등의 결정은 개별국가에게 일임하고 있다는 점이다.

(1) 합법적 이민노동자 중심의 보호

조약 97호 11조에 의하면 '이민근로자란 자영업(his own account) 이외에 고용될 목적으로 한 나라에서 다른 나라로 이민하는 자를 말하며, 이민근로자로서 정상적으로 입국이 인정되는 자를 포함'한다고 되어 있다. 단 국경근로자, 자유직업 및 예술가 등 단기간 입국자, 해원(海員)은 적용대상에서 제외되고 있다. ILO조약 및 권고의 적용범위는 조약 143호(1975년) 2부 '동등한 기회 및 대우'에서 보다 제한되고 있는데, '훈련 또는 교육 목적으로 입국한 자'와 '한 국가의 영토 내에서 운영되는 조직이나 기업의 고용인으로서 특수한 임무 또는 업무를 맡기 위하여 고용주의 요청에 따라 해당 국가에서 제한된 기간동안 잠정적으로 입국이 허가된 자로써 해당 임무의 완료와 함께 출국할 자'도 제외되고 있다(조약 143호 11조). 따라서 불법 이민자나 '산업 연수 및 교육'을 목적으로 입국한 자, 단기간의 취업자 등이 '조약 143호 2부'에서 규정된 동등한 기회 및 대우조항에서는 제외될 여지가 있는 가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다.[29] 그러나 143호 1부의 불법이민의 규제 및 보호에서 보수, 사회보장 등에서의 동등대우 보장이 명시되어 있다. 아무튼 ILO조약 및 권고는 합법적인 이민근로자에 대한 보호가 중심적이라는 것을 알 수 있다.

---

29) 143호 1부는 '이민남용'에 대한 조항으로 불법이민자들에 대한 규제 및 보호를 규정하고 있고, 2부는 적용범위 대상에 한해서 동등한 기회 및 대우를 규정하고 있다. 이때 2부의 적용범위에서 제외되는 연수생, 단기취업자, 불법이민자들은 동등대우 조항에서도 제외되는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 자세한 내용은 大原社會問題硏究所雜誌, 1990. 3을 참조할 것.

(2) 수입국 및 수출국의 상호 이익 전제

ILO 조약 및 권고는 국제노동이동으로 사회적으로 바람직하지 않은 결과가 나타날 가능성을 인정하고 있다. 권고 151호에서는 국제 노동이동이 수출국과 수입국 양자의 경제적 및 사회적 필요에 입각하여야 하고, 단기적인 노동력수요와 인적 자원뿐만이 아니라 이주가 이민자와 관련 지역사회에 미치는 장기적인 사회적 경제적 영향을 고려해야 한다고 전제한다. 또 자본과 기술의 이동이 노동자의 이동보다 이민송출국 또는 수입국에 상호 이익이 되어야 한다고 강조하고, 노동이동이 이민노동자와 그 출신 사회와 국가의 이익에 비추어보아 바람직하지 않다고 판단될 경우 이민노동을 저지하는 조치를 취할 수 있다고 명시하고 있다. 이를 위해서 공급지역에서는 직업훈련계획의 채택 및 고용기회의 창출을 위해 노력하고, 수입국에서는 작업의 효율적 조직화 및 교육훈련, 기계화 등에 의해 노동력을 합리적으로 이용하고 생산성을 높일 것을 권고하고 있다.

(3) 가맹국 주권 우선의 원칙

권고 100호에 의하면 '이 권고의 어떤 조항도 해당국의 출입국법과 기타 법률에 의거하지 않고 그 나라나 자치령에 들어가거나 체류할 권리를 주는 것으로 해석되어서는 안된다'. 출입국관리는 기본적으로 각국의 주권행사라 보기 때문이다. 뿐만 아니라 노동허가(work permit)의 수나 형태, 체류 승인은 가맹국의 주권에 속하기 때문에 내용의 시비에 관해서는 대부분 언급하고 있지 않다. 또 ILO조약에 위반되지 않는 한 노동력 수입국의 노동시장 조건에 따라일시적인 노동허가나 특정 직종으로 한정하여 외국인을 고용하는 것은 문제시되지 않는다. 단지 ILO조약은 단순노동자든 전문노동자이든 수입한 이상 마련해야 할 조건에 관해서 국제적 기준을 분명히 하고 있을 뿐이다.

조약 및 권고는 외국노동력의 권리와 이익을 보호하고 있지만, 불충분하다는 견해도 있다. 외국노동력의 수입국에서의 외국인노동자의 정치참가권은 다루지 않았으며, 직업선택의 자유도 충분히 보장하지 않는다는 것이다. 이는

수입국의 주권행사로서 자국민노동자를 우선적으로 보호하기 위한 것으로 보인다.

2. 獨逸의 外國人勞動者 政策

가. 독일의 노동허가(arbeitserlaubnis) 제도

독일에서 외국인이 취업을 하기 위해서는 체류허가(aufenthaltserlaubnis)와 노동허가(arbeitserlaubnis)가 필요하다. 노동허가를 받지 않은 외국인노동자는 불법취업자로 간주된다. 독일의 노동허가제도는 EC역내 외국인과 EC역외 외국인에게 달리 적용되고 있다. EC역내 외국인이 독일에서 취업하는 경우에는 노동허가가 필요 없고 독일인과 동일한 대우를 받도록 되어 있으나 EC역외 외국인이 독일에서 취업하기 위해서는 노동허가를 받아야 한다.

독일의 노동허가는 일반노동허가와 특별노동허가로 구분된다.

일반노동허가는 기한이 정해진 체류허가를 받은 외국인의 신청에 따라 지역의 직업안정소에서 발급되는데, 독일 노동시장의 상황을 감안하여 역내 외국인이나 독일인이 원하지 않는 일로 제한된다. 일반노동허가의 경우 신규발급의 유효기간은 2년이지만, 계속 고용되어 있었다가 재발급받는 경우에는 최고 3년까지 연장할 수 있다.

특별노동허가는 '기한을 정하지 않은 체류허가'나 '체류자격(aufenthalts-befugnis)'을 가진 외국인에게 발급된다. 특별노동허가는 직종 및 지역을 제한 받지 않도록 되어 있다. 체류허가가 '기한을 정하지 않은 체류허가'일 경우, 즉 독일에서 5년 동안 중단없이 고용되어 있었거나 독일인과 결혼한 외국인에게는 지역이 한정된다. 그러나 8년을 계속하여 중단없이 고용되어 있는 외국인에게 무기한의 '체류자격'을 주며, 노동시장에서 독일인과 동일한 지위를 부여하고 있다. 또 특별노동허가를 받은 외국인은 정해진 체류기간 내에서는 정치적 권리를 제외하고는 노동법 및 사회보장법에서 독일노동자와 동일한 권리를 부여받는다.

그러나 '불법적인 직업알선 내지 모집에 의해 근로관계가 형성되거나, 유사

한 독일인노동자보다 근로조건이 열악할 경우에는' 노동허가규정(Arbeits-erlaubnisverordnung)에 의하여 노동허가가 각하된다. 또 같은 규정에 의거하여 '1년 이상의 기간에 대해 발급된 노동허가는 … 노동시장의 상황에 근거하여 그 유효기간의 첫 1년 또는 2년의 경과로 철회될 수 있다'고 규정하고 있다(김소영, 1995).

<표 6-1> 독일의 노동허가제도

노동허가의 종류	기 간	체류허가	직종지역제한	대상
일반 노동허가	신규 최고 2년 최고3년 연장가능	기간을 정한 체류허가	지역내 유효 직종제한 있음	EC역외 외국인으로서 신규
특별 노동허가	제한이 있는 경우 최장 5년	기간을 정하지않은 체류허가	지역제한 있음	5년간 중단없이 고용되어있거나, 독일에 사는 독일인과 결혼한 경우
	제한이 없는 경우 독일인과동등대우	체류자격	지역 및 직종 제한 없음	8년간 중단없이 고용되어있는경우

자료 : 桑原晴夫 등, 『國際勞動移動のフロンテイア』에서 재구성.

나. 독일의 외국인노동자 정책의 변화과정

(1) 1960년대

1955년 이후 독일정부는 노동력수출국과의 2국간 협정에 의해 적극적으로 외국노동력을 도입해 왔다. 전후 독일경기의 부흥에 따른 인력수요는 구동독지역으로부터의 이동에 의해 채워졌지만, 1961년 베를린장벽이 생긴 이후에는 인구유입이 정지됨에 따라 인력부족이 표면화되었다. 인력부족을 해결하기 위해 독일정부는 1955년에 이탈리아와의 양국간 협정을 필두로 하여, 1960년에 스페인, 그리이스, 1961년에 터키, 1964년 포르투갈, 1965년에 튀니지, 1968년에는 유고슬라비아 등과 외국노동력 도입을 위한 협정을 체결했다.

외국인노동자의 적극적 도입기인 1960년대는 정주(定住)를 방지하기 위한 단기간의 노동허가정책으로 특징 지워진다. 독일정부는 노동허가의 유효기간을 정하여 일정기간이 지난 외국인을 신규입국자와 대체하여 본국으로 송환하는 정책을 실시하는 한편, 노동허가 기간 단축이나 취소를 통해 외국인노동자의 수량 조절을 도모했다. 이는 외국인노동자의 정주를 방지하는 동시에 인건비 절감 차원에서 하층노동력을 유동화 시키는 데 목적이 있었다(八代充史, 1993). 그러나 <표 6-2>를 보면 1961년 독일의 외국인취업자는 50만 7천여 명으로 전 취업자의 2.5%에 불과했으나, 1973년 석유위기 직전에는 295만 5천여 명으로 전 취업자의 11.6%까지 증가해, 노동허가 제한을 통한 수량조절에 실패했음을 알 수 있다.

(2) 1970년대

1973년 2차 석유위기로 노동시장 정세가 악화되자 독일정부는 외국노동력에 대한 적극적 도입에서 수입규제로 전환했다. 양국간 모집협정을 폐지하고, EC역외 외국인에의 노동허가 신규발급을 정지하는 것을 내용으로 했다. 그 결과 1973~1978년 사이에 외국인노동자수는 감소한 반면 외국인인구는 증가추세를 보였다(표 6-2 참조). 실업한 외국인이 계속 체류했고, 가족을 초청한 외국인의 출산율이 높았기 때문이었다. 외국인인구가 늘어남에 따라 독일정부는 외국인노동자의 수입규제 기조를 유지하면서, 동시에 사회적 통합정책을 실시했다. 사회적 통합정책의 일환으로 1978년에는 8년 이상 중단없이 고용된 자에 대해서는 무기한의 특별노동허가를 부여하기 시작했다.

(3) 1980년대

1981년에는 가족초청을 금지하는 한편, 83년부터는 귀국촉진정책을 실시했다. 1984년 6월까지 귀국을 희망하는 노동자에 대해서는 1인당 15,000마르크를 지급하여 25만에서 30만에 이르는 외국인을 귀국시켰다. 그러나 당시의 외국인 총수 450만의 약 5%에 불과한 정도였다. 80년대 외국인노동자정책은 수입규제의 지속, 사회적 통합의 추진, 귀국희망자에 대한 원조, 불법체류취업자 규제 강화가 주된 내용으로, 현재까지 그 내용이 지속되고 있다.

<표 6-2> 독일 외국인 인구 및 외국인 취업자 및 실업자의 추이

(단위 : 천명, %)

연도	외국인 인구	전체인구의 비중	외국노동자수	전체취업자비중	외국인 실업자수	외국인 실업률
1961	686.2	1.2	507.4	2.5	15,566	1.5
1967	1,806.7	3.0	1,013.9	4.7	5,933	0.6
1968	1,924.2	3.2	1,018.9	4.9	3,308	0.2
1969	2,381.1	3.9	1,365.6	6.5	5,002	0.3
1970	2,976.5	4.9	1,806.8	8.5	11,777	0.6
1971	3,438.7	5.6	2,128.5	9.8	17,028	0.7
1972	3,526.6	5.7	2,284.5	10.5	19,750	0.8
1973	3,966.2	6.4	2,595.0	11.6	69,128	2.9
1974	4,127.4	6.7	2,286.6	10.9	151,493	6.8
1975	4,089.6	6.6	2,060.5	10.2	106,394	5.1
1976	3,948.3	6.4	1,924.7	9.6	97,692	4.9
1977	3,948.3	6.4	1,872.2	9.4	103,524	5.3
1978	3,981.1	6.5	1,857.5	9.3	93,499	4.7
1979	4,143.8	6.7	1,924.4	9.3	107,420	5.0
1980	4,453.3	7.2	2,018.4	9.6	168,492	8.2
1981	4,629.7	7.5	1,912.0	9.2	245,710	11.9
1982	4,666.9	7.6	1,787.3	8.7	292,140	14.7
1983	4,534.9	7.4	1,694.4	8.4	270,265	14.0
1984	4,363.6	7.1	1,608.5	8.0	253,195	13.9
1985	4,378.9	7.2	1,567.5	7.7	248,001	13.7
1986	4,512.7	7.4	1,569.7	7.6	262,097	14.3
1987	4,240.5	6.9	1,576.9	7.5	269,531	14.4
1988	4,489.1	-	1,609.8	7.6	232,512	12.2
1989	-	-	1,689.3	-	-	-

자료 : 일본노동성 직업안정국편(1991), p.122.

<표 6-3> 독일의 외국노동력정책의 변천

1955. 12 **외국인 노동력의 도입개시**

이탈리아와의 협정을 계기로 포르투갈, 스페인, 그리스, 터키 등에서 노동력을 수입. 석유위기에 수반된 노동시장정세의 악화에 따른 심각한 실업문제 발생

↓

1973. 11 **외국인 노동력의 수입제한**

외국인노동자의 국외모집 정지, EC역외 외국인에의 노동허가 신규발급 정지

↓

외국인노동자수는 감소했지만(73년 : 260만명-79년 : 192만명) 가족초청에 따라 외국인 거주자수는 증가함(73년:397만명-79년:414만명), 외국인실업자도 현저하게 증가함(73년:19750만명-79년:93499인). 외국인의 증가에 따라 노동시장이 악화된 상황에서 언어·생활양식의 차이로 독일인과의 마찰 등 다양한 사회문제가 발생

↓ ↓

외국인의 신분안정화, 통합화 정책

1978. 10
1980. 5
8년간 중단없이 서독에서 합법적으로 고용한 외국인에게는 무기한의 특별 노동허가 부여.
18세 전에 부모와 함께 서독에 입국한 외국인노동자의 자녀로서 일정한 보통교육·직업교육을 완료한 자에게는 기간 5년의 특별 노동허가 부여

↓ ↓

1981. 12 **가족초청 규제**

16세 이상의 자녀 및 본국에서 부친 또는 모친과 동거하고 있는 자는 초청대상에서 제외

1983. 11 **귀국촉진정책**

외국인귀국촉진법을 제정, 일정기간(1983-84)에 실업하고 조업단축노동을 한 외국인자녀 1명에게 귀국보조금(노동자자신은 만5천,자녀는 천5백 마르크)을 주는 한편 이 경우 연금보험의 적립금 조기반환

현재정책 ↓ ↓ ↓ ↓

수입규제의 지속	사회적 통합의 촉진	귀국희망자에 대한 원조	불법취업규제의 강화
국외모집정지 및 가족초청 규제 지속	외국인자녀가 조기에 독일교육을 받게 하기 위해 초청 최저연령을 인하, 회화교육·직업훈련에의 원조	생활갱생상담에 충실, 귀국후 주택자금 원조('86-)	불법으로 외국인을 고용한 고용주에 대한 처벌강화('85년 4월-)

자료 : 일본노동성 직업안정국(1988)

(4) 1990년대

1990년대를 전후하여 독일의 외국인노동자 문제는 동구 사회주의권의 몰락과 구소련의 몰락, 독일통일로 인해 새로운 국면에 들어섰다. 동서독 통일 이후 동부에서 서부지역으로의 대량의 이주자 및 통근노동자가 대량 발생하고, 동유럽 국가에서도 외국노동력이 대량 유입되었다. 독일정부는 기존의 노동허가제도에 관해 대폭적으로 개정해 폴란드, 헝가리, 유고슬라비아 출신의 계절노동자, 체코슬라비아 출신 국경노동자 등에게 노동허가를 부여하고, 망명신청자(asylum-seekers)에게도 노동허가를 발급하고 있다. 앞으로 독일 외국노동력 문제의 변수는 터키의 EC가입 가능성이다. 터키가 EC에 가입하게 되면 역내 자유이동의 원칙에 따라 대량의 터키노동자가 유입될 가능성이 있기 때문이다(八代充史, 1993).

다. 독일 노동조합의 외국인노동자 정책

1992년 현재 독일의 외국인노동자는 190만 명으로 전체근로자의 약 8%를 차지하고 있으며, 그중 제조업 취업자가 93만 3천명으로 전체 외국인노동자의 약 50.9%가 제조업에 취업해 있는 상태이다. 외국인노동자가 가장 높은 비중을 차지했던 1973년에는 전체취업자의 11%에 달하였다(표 6-2 참조). 독일과 같이 외국인노동자의 규모가 큰 비중을 차지하게 되면, 이들의 존재는 국내노동자의 임금 및 고용기회에 중요한 변수가 될 것이기 때문에 노동조합의 외국인노동자에 대한 입장표명은 신중할 수밖에 없다. 노동조합이 외국인노동자의 도입을 찬성하게 되면 국내조합원의 반대에 부딪칠 위험이 있고, 반대할 경우에는 이미 적지 않은 수의 외국인노동자의 반발에 부딪치게 될 것이기 때문이다.

<표 6-5>를 보면, 1988년 독일노동조합총연맹(이하 DGB)의 외국인 조직률은 35.8%이며, 독일금속노동조합(이하 IG 메탈)의 조직률은 56.4%에 달한다. 1950년대 정부가 외국인노동자를 도입하고자 할 때 DGB의 기본적 입장은 조건부승인이었다. DGB는 외국노동력의 수입이 국내노동시장에 악영향을 미치지 않게 하기 위해 외국인노동자에게 국내 노동자와 동일한 대우를 할

것을 조건으로 제시했다. 구체적으로 DGB는 첫째, 단체협약에 의거하여 외국인노동자가 독일노동자와 동일한 노동을 할경우 동일한 임금을 지급할 것, 둘째, 사용자는 외국인 노동자에게 기숙사를 제공할 것, 셋째, 외국노동력의 모집은 정부의 노동국에서 일원화하여 처리할 것을 요구했다(森廣正, 1989).

<표 6-4> 외국노동력의 산업별 구성

(단위 : 천명, %)

	1987. 9		1991	
	외국인노동자수	비중	외국노동자수	비중
농림·수산업	14.5	0.9	16.9	0.9
에너지·광업	34.1	2.1	30.5	1.7
제 조 업	855.4	54.9	937.3	50.9
건 설 업	143.1	9.2	141.8	7.7
상 업	114.6	7.3	155.5	8.4
교통·통신·철도	62.4	4.0	80.3	4.4
금융·보험	13.4	0.8	15.9	0.9
서비스업	305.9	19.6	391.5	21.2
기 타	18.2	1.1	72.6	3.9
합 계	1,561.6	100.0	1842.3	100.0

자료 : Arne Gieseck, Ullrich Heilemann, and Hans Dietrich von Loeffelhoz, "Economic Implications of Migration into th Federal Republic of Germany 1988~92", RWI-papiere, Nr. 35, 1993.

<표 6-5> DGB 및 IG메탈의 국적별 외국인조직률(1988)

(단위 : %)

국 적	DGB	IG메탈
유 고 슬 라 비 아	33.7	53.7
이 탈 리 아	42.4	67.0
터 키	48.2	64.8
그 리 이 스	43.0	65.1
스 페 인	41.8	57.9
포 르 투 갈	37.3	45.8
기 타	15.1	28.6
전 체	35.8	56.4 (301,192명)

자료 : 오하라 사회문제연구소잡지, 1989년 12월호.

동일노동에 대한 동일임금 지급은 국내노동자의 근로조건 악화를 방지하는 가장 효과적인 방법이었다. 독일노동자와 외국인노동자간의 임금격차는 국적별 임금격차라기보다는 숙련-비숙련노동자간의 임금격차이다. 외국노동력의 진입부문이 인력부족부문과 독일노동자들이 기피하는 단순미숙련 직종이기 때문이다. 숙련노동자에 대한 미숙련 노동자의 임금수준은 1950년에 약 70%, 1987년에 약 76~82%로, 변함없이 약 35%의 격차를 유지하고 있다. (Stephen Catsles, 1989) 따라서 독일 숙련노동자와 외국인 미숙련노동자간의 임금격차도 약 35%으로 유지되고 있다고 볼 수 있다.

1980년대 이전까지 DGB의 외국노동력에 대한 정책은 정부의 외국인력정책과 기조를 같이 해왔다는 특징을 갖는다. 1950년에 외국노동력의 도입에 찬성한 DGB는 1960년대에서 1970년대 초반의 호황기에도 정부의 외국노동력 정책기조에 협력했다. DGB는 외국인노동자의 정치적 권리나 영주권은 부정했으나, 외국노동력에 대한 지원활동은 도입초기부터 진행해 왔다. 외국어로 된 리플렛과 신문을 발행하고, 외국어로 진행하는 기술훈련 코스를 수용했으며, 외국노동력에게 조합원 자격과 임원으로 선출될 수 있는 권한을 부여했다.

1973년 석유위기 이후 실업률이 높아지는 가운데, 정부가 외국노동력의 신규입국을 정지시키자, DGB도 이를 지지한 바 있다. 이는 국내노동력의 고용기회 확보와 외국인노동자의 분규우려 때문이었다. 1973년에 쾨른의 포드공장에서 외국인노동자의 단일 파업으로써는 최대의 것이 터키노동자 중심으로 일어났으나, 이때 DGB는 연대하지 않았다. 또 1970년대 중반에 일부 노동조합 간부가 독일노동자의 일자리를 보호하기 위해 외국인노동자의 해고를 요구하는 사례도 종종 있었다. 이때, DGB는 암묵적으로 신규채용시에 독일인을 우선시한다는 정부규제 방침을 지지했다. 1980년대초 사민당과 자민당 연립정부가 외국인 2세의 노동시장 진입을 제한하고 가족초청을 규제했을 때에도 DGB는 이에 찬성한 바 있다.

그러나 1982년 기독교민주동맹이 외국노동력의 권리규제를 요구했을 때 DGB는 입장을 변경하여 외국노동력의 사회통합 및 권리확장을 요구했다. 이때 사용자가 공장폐쇄 및 독일노동자의 대량해고를 진행하고 있었는데, 이를

저지할 목적으로 조합에서 큰 비중을 차지하고 있는 외국노동력과 연대할 필요성이 강조되었기 때문이었다. 1984년에 IG메탈은 주근로시간 35시간 획득을 위한 운동에서 외국노동력과 연대했고, 현재 DGB는 외국인노동자와 그 가족에 대하여 정치적, 법률적으로도 동등한 권리를 보장하기 위한 사회적 통합정책을 요구하고 있다.

3. 日本의 外國人勞動者 政策

가. 개괄

일본의 외국인노동자는 ① 취업목적으로 체류자격을 취득한 합법취업자 ② 연수생, 취학생(就學生), 유학생 ③ 불법체류취업자 ④ 일본계 남미인으로 구분할 수 있다. 1994년 현재 일본에 체류하고 있는 외국인은 약 309만 명이며, 이중 불법체류자를 포함한 일본의 외국인노동자수는 약 66만여명에 달한다. 일본에 거주하고 있는 외국인노동자 중에서 취업을 목적으로 합법적 체류자격을 가진 외국인은 약 13만 2천명, 연수생은 3만 6천여명(표 6-6 참조), 불법체류자는 29만 4천여명(표 6-7 참조), 일본계 남미인의 수는 19만 6천여명(표 6-12 참조)이다. 따라서 1994년 현재 일본의 외국인노동자수는 약 66만여명으로, 전체 임금근로자 5,236만 명의 약 1.3%에 달하는 수치이다.

(1) 체류자격을 가진 합법취업자

일본의 합법적인 외국인취업자는 1994년 현재 약 13만 2천명으로(표 6-6 참조), 외국인투자기업에서 일하는 외국인을 제외하면 대학교수, 기술·기능 제공자, 숙련노동자, 외국어교사, 예능관계 종사자로 한정되고 있다.

1951년에 제정된 출입국 관리 및 난민인정법(이하 입관법)에 의거하여 단순기능 외국인력의 일본취업은 원칙적으로 금지되고 있으며, 외국인 고급전문인력에 한해 문호를 개방하고 있다. 1990년 취업목적의 체류자격을 종래의 18개에서 28개로 확대하는 등 입관법의 대폭적인 개정이 있었지만, 유럽이나

미주계 외국인의 입국을 확대하는 문호개방이었다. 일본은 비교적 높은 기술과 기능을 가진 외국인 전문인력만을 적극적으로 수용하고 있다.

<표 6-6> 일본의 체류자격별 외국인 신규입국자수(1994)

(단위 : 명)

	아시아	남 미	총 수 [1)]
취로목적			
외교공용	8,358	719	20,156
교수	284	3	1,187
예능	13	2	86
종교	180	11	1,627
보도	31	4	246
투자·경영	183	6	1,042
벌률경영	1	-	5
의료	3	-	3
연구	323	10	862
교육	29	-	2,506
기술	663	11	3,194
인문지식·국제업무	755	16	5,198
기업내전근	1,208	17	3,076
흥행	61,129	1,637	90,562
기능	1,696	28	2,071
합계	74,856	2,464	131,821
문화활동	1,887	39	3,907
단기체재	1,862,745	54,846	2,854,120
유학	7,360	252	10,337
취학	10,671	57	11,947
연수	31,824	1,533	36,612
가족체제	9,220	254	14,309
특정활동	407	12	4,129
일본인배우자등	7,010	9,571	18,156
영주자배우자등	233	6	254
정주자	4,995	894	5,989
총 수	2,011,208	69,928	3,091,581

주 : 1)은 아시아, 남미 출신외 다른 지역의 외국인 신규입국자를 포함한 수치임.
자료 : JITCO (Japan International Training Cooperation Organization), 1994.

(2) 연수생, 취학생(就學生), 유학생

연수생, 취학생, 유학생의 숫자는 1994년 현재 약 5만 명으로 일본에서 취업하고 있는 외국인노동자 66만 명의 약 7.6%에 이르고 있다. 이들은 체류자격상 취업목적의 입국한 외국인은 아니지만, 실제 취업을 하고 있거나 취업할 확률이 높은 외국인들이다. 체류자격에 의하면 연수생은 기술, 기능 또는 지식습득을 위한 활동을 하고자 하는 외국인으로 동일한 작업의 반복으로는 배울 수 없는 기술 등을 배우고자 하는 경우에 주어진다. 취학생은 고등학교 및 특수학교로 유학온 학생이고, 유학생은 고등학교 이상의 졸업자로 일본 대학에 진학한 유학생을 말한다. 이들은 주 20시간 내에서는 노동할 권리가 있지만, 노동허용시간이 잘 지켜지지 않고 있다. 연수생의 경우 그 신분이 '노동자'가 아니라는 이유에서 임금이 아닌 '연수수당'으로 월 약 3, 4만엔을 지급 받고 있어, 실제 노동에 대한 정당한 보수를 지급하지 않는다는 지적을 받고 있다.

(3) 불법체류취업자

1994년 현재 일본의 불법체류자는 29만 3천 8백명으로, 1990년 10만 명에서 4년 동안 약 3배 가량이 늘어났다. 불법체류취업자는 단순여행, 방문 등 단기체류자격으로 입국해서 취업하는 경로가 가장 많다.

불법체류자의 체류자격별 구성(표 6-8 참조)을 보면 전체의 82.9%가 단기비자로 입국하여 불법체류하는 것으로 나타나며, 외국인 연수제도에서의 이탈로 불법체류취업자가 되는 비율은 그다지 높지 않다. 일본의 인력부족은 합법적 외국인력의 도입을 통해서라기보다는 단기체류입국자의 불법체류를 통해서 조달되고 있다. 결국 일본의 외국인 노동자 문제의 초점은 합법취업자 내지 연수생제도가 아니라, 단기체류 자격으로 입국한 불법체류취업자에 놓여있다. 그러나 불법체류자에 대한 제재 강화조치의 효과는 일본에서도 확인하기 힘들다. 일본정부는 1990년 6월 입관법 개정을 통해 불법체류취업자에 대한 단속과 제재를 강화해 왔다.

<표 6-7> 일본의 불법체류 외국인 현황

(단위 : 명)

연 도	1990. 7.1	1991. 5.1	1991.11.1	1992. 5.1	1992.11.1	1993.5.1	1994.51
인 원	106,497	159,828	216,399	278,892	292,791	298,646	293,800

자료 : 일본 법무성, 출입국관리국.

<표 6-8>일본 불법체류외국인의 체류자격별 구성

(단위 : 명, %)

체류자격	수
단기체재	242,679 (82.9)
취 학	18,112 (6.2)
흥 행	6,296 (2.2)
유 학	5,124 (1.8)
연 수	1,471 (0.5)
기 타	19,109 (6.5)
합 계	292,791 (100.0)

주 : ( )안은 비중을 나타냄.
자료 : 일본 법무성(1993).

개정된 입관법은 불법체류 취업를 알면서도 외국인을 고용한 자 혹은 불법체류 취업을 알선한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 200만엔 이하의 벌금을 처하도록 규정하고 있다. 그러나 <표 6-9>에 의하면 불법체류자의 숫자가 입관법이 개정된 1990년에서 1992년까지 약 20만 명이 증대하여 제재조치 강화가 불법체류자의 숫자를 감소하는 데 성공적이지 못했음을 보여준다.

<표 6-9>는 1983년에서 1993년까지 10여 년 간 일본에서 체포된 불법체류자의 추이를 보여준다. 1992년에는 체포된 불법취업자가 입관법 위반자 전체에서 90%를 차지해, 불법체류자의 약 80~90%가 불법취업을 하고 있음을 보여준다. 또 1980년대 후반을 전후하여 불법체류자의 성별구성에서 남성의 비중이 훨씬 높아지고 있음을 알 수 있다. 남자 불법체류 취업자들의 직종은 (표 6-10 참조) 일본인들이 기피하는 3D부문인 건설작업원, 공원, 그 외 노무작업이 전체의 약 80%를 점하고 있다. 이에 비해 여자 불법체류취업자들은 단순미숙련 생산직관련 직종 종사는 22.9%에 불과하며 대부분 서비스업종에 흡수되고 있다.

<표 6-9> 일본의 체포된 불법취업자 추이

(단위 : 명, %)

년도	불법취로자	중남자	비 율	입관법위반건수합계
1983	2,339	200	8.6	4,768
1984	4,783	350	7.3	6,830
1985	5,629	687	12.2	7,653
1986	8,131	2,186	26.9	10,373
1987	11,307	4,289	37.9	14,129
1988	14,314	8,929	62.4	17,854
1989	16,608	11,791	70.1	22,626
1990	29,884	24,176	80.9	36,264
1991	32,908	25,350	77.0	35,903
1992	62,161	-	-	67,824
1993	64,341	45,144	70.2	-

자료 : 일본 법무성.

출처 : Haruo Shimada, "The Employment of Foreign Labour in Japan" in 「Present Issues of International Migration」, The Japan Institute of Labour, 1992에서 재계산

입관법 위반건수 합계는 불법취업자 이외에 불법입국, 불법상륙, 불법잔류, 형벌법령위반 등의 합계임.

1993년은 森廣正(1995) 261쪽.

<표 6-10> 불법취로 외국인노동자의 직종별 구성비(1993)

(단위 : 명, %)

남 자			여 자		
직 종	수	비중	직 종	수	비중
건설작업원	17,932	39.7	호스티스	7,007	36.5
공원	14,282	31.6	공원	3,466	18.1
그외 노무작업	4,538	10.1	매춘부	1,913	10.0
조리인	1,416	3.1	血稅人	1,520	7.9
血稅人	1,362	3.0	웨이트레스	1,507	7.9
바텐더	1,311	2.9	그외다른노무작업자	927	4.8
그외서비스업	1,129	2.5	그외서비스업	682	3.6
운반노동자	495	1.1	조리인	664	3.5
그외	2,679	5.9	그외	1,511	7.9
합계	45,144	100.0	합계	19,197	100.0

자료 : 일본 법무성 출입국관리국 「출입국관리관계통계개요」,1993

(4) 일본계 남미인 노동자

1990년 개정된 입관법에 의해 일본인의 자녀에게는 '일본인의 배우자 등'의 체류자격을 부여하고, 또 일본국적을 갖지 않은 2세, 3세와 그 가족에게는 일본계임이 확인되면 일할 수 있는 '정주자'의 체류자격을 부여했다. 1993년 현재 이들은 약 20만 명에 달하고 있는데, 그 중 90%이상이 남미에서 자영업자, 은행원, 사무원, 회사임원, 교사, 기사, 의사, 변호사 등에 종사했던 것과는 무관하게 일본에서는 공장이나 건설현장의 미숙련노동에 종사하고 있다(森廣正 1995, 280~281).

<표 6-11> 일본에 체류하는 중남미인의 연도별 추이

(단위 : 명)

연 도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
합 계	3,295	3,484	6,082	21,062	70,532	151,798	185,704	194,765

자료 : 일본 법무성 입국관리국.
森廣正(1995) 279쪽에서 재인용.

나. 일본의 외국인노동자 정책의 변화

독일이 정부의 주도하에 합법적으로 외국노동력을 도입했던 것과는 달리, 일본은 입관법을 통해 단순미숙련 외국인력 도입을 금지해 왔다. 1960~70년대 일본경제가 고도성장할 때는 수요인력을 농촌지역으로부터 공급받을 수 있었으나, 1970년대 이후 특히 젊은 층에서 노동력부족이 심각해지자, 외국인력의 도입 논의가 활성화되기 시작했다. 이 시기에는 작은 규모이기는 하지만, 인력부족이 심한 영세기업에서 한국, 싱가포르 등 아시아로부터 여성노동력을 연수명목하에 도입했던 바가 있었다. 1973년과 1976년 내각에서 외국노동력의 도입에 관한 논의가 있었으나, 수입금지 원칙을 재확인하는 것으로 끝났다. 1981년에는 西武流通그룹에서 외국인채용계획을 발표하고 11개 직종에서 15인을 채용할 예정이었으나, 외국노동력의 도입은 일본인이 하지 않는

직종에 한정한다는 정부의 방침에 따라 5개 직종에서 6인을 채용하는 데 그쳤다. 이때 일본어가 가능하고, 일본에서 3년 이상의 근무를 할 수 있고, 전문적 지식이나 기술을 보유한 자 만으로 한정했다(森廣正, 1989.7).

정부가 단순기능 외국노동력에 대한 수입금지 원칙을 고수했지만, 1980년대 이후 단순기능 외국노동력은 관광비자를 통해 입국한 자나, 체류기간이 지난 불법체류자들을 중심으로 확대되었다. 1985년의 엔고 상황을 계기로 일본에 취업을 목적으로 입국하는 외국노동력이 급증하게 되었고, 외국인력 문제는 사회문제로 부각되기 시작했다. 이 문제를 해결하기 위해 정부는 1988년에 여행비자 발급을 엄격히 제한하고, 1989년에 파키스탄, 방글라데시에 대한 비자 상호면제 협정을 정지시켰다. 또 1990년 봄 입관법(출입국관리 및 난민인정법)을 개정하기 직전, 정부는 불법체류취업자에 대한 대량 귀국조치를 취했다.

1990년 입관법(출입국 관리 및 난민인정법)의 개정 사유는 외국노동력의 수입범위를 확대하고, 불법체류 취업에 대처하고자 한 것이었다. 법개정의 요지는 ① 높은 지식이나 고기능을 가진 외국인노동자에 대하여 입국절차가 간편해지도록 체류자격을 정비하고 ② 심사기준 및 수속절차를 간소화하고 ③ 불법체류 취업 외국인에 대한 규제(不法就勞 助長罪와 처벌규정의 신설, 취업증명서의 발행)를 강화하는 것이었다. 요약하면 내용은 체류자격이 없는 단순미숙련 외국노동력에 대한 입국금지원칙과 불법체류 취업자에 대하여 제재조치 강화가 핵심적인 내용이었다. 不法就勞 助長罪(불법취로를 알고도 외국인을 고용한 자) 및 불법취로를 알선한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 200만엔 이하의 벌금을 처하도록 규정했다.

특별한 기능이 없으나 교육, 훈련이나 경험에 따라 장래 능력을 제고하고자 하는 사람에 대해서는 연수생, 취학생이라는 자격으로 구분하여 일본에서의 취업을 원하는 미숙련 외국인에게 입국의 길을 열어놓았다. 그러나 연수생에게는 약간의 연수수당을 지불하게 되어 있어 이들이 사실상의 노동에 종사하지만, 그에 대한 시장임금을 받지 못하고, 각종 노동보험의 혜택을 받지 못하는 등 문제가 발생했다.

1990년 8월 연수생수입의 범위에 관한 告示 246호 및 247호에서는 연수생

의 체류자격에 관한 특례를 정했다. 기존의 외국인연수생 수입은 국제협력사업단이나 중앙직업능력개발협회 등 공공단체나 해외진출기업, 정부나 공공단체의 지원 하에 운영되는 연수에 한정되어 있었지만, 이 고시를 통하여 연수생 수입범위가 일반 중소기업에도 개방되었다. 뿐만 아니라 영세기업도 공공기관이 자격을 부여한 중소기업단체 기획프로그램에 참여하면 외국연수생을 수입할 수 있도록 했다. 그리고 기존에는 상근 노동자 20명당 1명의 비율로 연수생을 도입할 수 있었으나, 이 고시에 따라 50인 미만의 기업도 3인까지 연수생을 받을 수 있게 되고 20인 미만의 기업도 연수생을 도입할 수 있게 되었다(Haruo Simada, 1993, 80쪽).

<표 6-12> 일본의 외국노동력정책의 변화

1989. 1	파키스탄, 방글라데시에 대한 비자 상호면제협정 정지
1989. 5	노동성, 외국인 고용대책실 설치 개도국 기술이전을 목적으로 하는 연수생제도의 정규코스 확립방침 표명
1990. 6	출입국 관리 및 난민인정법 개정 일본계 역이민 장려
1990. 8	법무대신 고시 246호, 247호 외국인 연수제도의 확대
1991. 10	JITCO 설립 법무, 외무, 통산, 노동, 건설 등 5개 공관에 의해 설립된 재단법인 외국인연수제도의 확대를 위해 연수생수입단체와 기업에 대한 지원을 목적으로 설립됨
1992. 4	이란과의 사증면제협정 정지
1993. 4	기능실습제도 실시

1991년에 외국인연수제도의 확대, 발전을 도모하기 위하여 JITCO(국제 연수 협력단 : Japan International Training Cooperation Organization)가 설립되었는데, 연수생을 수입하는 단체와 기업을 종합적으로 지원할 것을 목적으로 했다. JITCO는 1991년 9월 법무, 외무, 통산, 노동, 건설 등 5개 공관에 의해 설립된 재단법인으로서, 1993년 '기능실습제도' 실시를 계기로 외국인연수제도의 중심적 역할을 담당하고 있다. JITCO은 연수생의 수입시 해외

연수생에 관한 정보수집, 연수계획 작성, 보험가입 등의 준비, 입국수속 서류 작성 등에 관한 종합적인 지원 등이 주된 역할이다. 기능실습제도 실시 후에는 연수생의 소개, 기능실습생 관련정보 제공, 연수성과 평가 및 체류상황의 평가, 연수, 기능실습상황의 파악, 지도, 기능실습생에 대한 귀국지도 등 전반적인 실무를 담당하고 있다.

다. 연수취업제도와 기능실습제도

(1) 외국인 연수취업제도

일본의 외국인연수제도는 입관법에 규정되어 있는데 '본국의 공사기관이 행하는 기술, 기능 또는 지식을 취득하기 위한 활동'을 말한다. 외국인 연수제도의 목적은 '연수생이 습득한 기술을 모국에서 활용함으로써 산업진흥에 일정한 역할을 담당하고, 특히 개발도상국의 사회경제 발전을 담당할 인재 육성에 협력하기 위한 것'이라고 규정하고 있다.

외국인연수는 비실무연수(非實務硏修)와 실무연수(實務硏修)로 구분되는데, 실무연수란 생산현상에서 실제로 생산에 종사하면서 기술, 기능, 지식을 습득하는 과정이며, 비실무연수란 연수초기의 일본어연수, 혹은 실무연수에 필요한 기본원리, 기술연수, 안전위생교육 등을 습득하는 과정이다. 외국인 연수과정을 마친 후에는 일정한 평가를 거쳐 기준에 달했을 때 기능실습으로 이행할 수 있도록 하고 있다. 이를 위해서는 먼저 체류자격 '특정활동'의 변경허가를 얻은 후에 실질적인 고용관계인 실습과정으로 가게 된다.

외국인이 연수생으로 입국하기 위해서는 27종의 체류자격 중 '연수요건'에 해당되어야 한다. 연수요건은 기술, 기능습득이 목적이어야 하며, 수입을 목적으로 하는 '就勞'는 해당되지 않는다. 연수생의 요건은 다음과 같다.

① 단순작업 연수가 아닐 것.

② 18세 이상, 연수후 귀국하여 이전 직장에 복직이 약속되어 있을 것.

③ 현재, 기술, 기능수준을 향상하는데 일본의 연수가 필요할 것.

또한 중소기업 3단체(商工會議所, 商工會, 中小企業組合 등) 등이 수입하는 경우에는

④ 연수생이 현지 국가, 또는 그에 준하는 기관에서 추천을 받을 것.

⑤ 일본에서 연수받을 업무와 같은종류의 업무에 종사한 경험이 있을것.[30]

또 수입가능한 외국인 연수생의 숫자는 정해져 있다. 수입기업의 상근직원 20명당 1명의 비율로 가능하지만, 더 많은 연수생을 도입하기 위해서는 中小企業 3團體, 직업훈련법인, 농업협동조합, JITCO의 추천을 받아야 한다. 연수기간은 원칙적으로 1년이다.

외국인 연수생을 수입하는 단체 및 기업의 요건은 다음과 같다.

① 5년 이상의 경험이 있는 상근직원을 연수지도원으로 둘 것.

② 연수시설 , 연수생 기숙사 및 생활지도원을 설치할 것.

③ 연수 중 연수생의 사망, 부상, 질병 등에 대한 보험을 가입할 것.

④ 안전위생상 필요한 조치를 마련할 것.

⑤ 단체 등이 수입할 경우 국가 또는 지방공공단체로부터 지원과 지도를 받을 것.

(2) 기능실습제도

일본의 기능실습제도(技能實習制度)는 연수제도를 확충할 필요성이 제기되어 1993년 4월부터 실시되었다. 연수기간이 종료한 후 사실적 고용관계하에서 기술의 습숙도를 제고하기 위한 제도로 마련되었다. 이는 기존의 연수제도가 저임금노동력 착취제도로 기능하고 있다는 사회적 비난에 따라 사실적 고용관계의 인정이 필요했기 때문이다. 연수생은 사실적인 고용관계로 인정받지 못하기 때문에 노동의 대가로서의 임금이 지급되지 않고, 기타 사회보장의 적용이 가능하지 않도록 되어 있다. 그러나 연수기간 종료후 기능실습생으로 전환하게 되면 노동자의 신분에 해당되어 노동법, 최저임금법 등의 사회보장법의 적용을 받을 수 있게 된다.

---

30) JITCO, 1994.

기능실습제도의 기본 내용은 다음과 같다.

① 대상자는 연수받을 때와 동일한 기능, 동일한 기업에 있는 연수생으로서 연수성과 및 체류상황의 평가를 받아 일정한 수준이상으로 기능을 습득했다고 인정된 자에 한한다.

② 이때 체류자격은 '연수'에서 '특정활동'으로 변경된다.

③ 실습기간은 연수기간의 1.5배 이내에서 결정되며, 연수, 기능실습과정을 합쳐 2년 이상을 넘을 수 없다. 그러나 연수생은 이 기간 동안에 독신이어야 하고 가족초청이 금지되며 전직(轉職)이 제한된다. 기능실습 과정이 끝난 후에 실습생의 귀국은 기업이 책임을 지도록 되어 있다.

④ 연수성과의 평가는 연수과정에서 습득한 기능을 직업능력개발촉진법에 의한 기능검정이나 JITCO가 인정하고 공표한 평가시스템에 의해 행해진다.

⑤ 실습은 고용관계 하에서 이루어지므로 노동기준법, 노동안전위생법, 최저임금법 등 노동관계법의 적용을 받는다.

라. 외국노동력의 처우와 노동조합의 대응

(1) 외국노동력에 대한 사회보장제도의 적용

일본의 외국노동력에 대한 사회보장제도의 적용은 1차적으로 합법적 체류자격을 가졌는가 여부에 의해 결정된다. 합법적 외국인 취업자에 대해서는 원칙과 운용 모든 면에서 일본노동자와 동일하게 사회보장제도가 적용된다. 기타 취업자격이 없거나 예능인, 연수생, 취학생 등의 경우에도 원칙적으로는 고용보험제도를 제외한 대부분의 사회보장제도가 적용되도록 되어 있다. 그러나 실제 운용상에 있어서는 이들의 경우 <표 6-13>에 나타난 것과 같이 대부분의 제도를 적용 받지 못하고 있다.

연수생의 경우 '노동자가 아닌 노동자'로 취급되므로 원칙적으로도 적용되는 법령이나 제도가 적다. 국민건강보험법을 제외하고는 노동기준법, 최저임금법 및 노재보험법(勞災保險法), 노동안전위생법, 건강보험법, 후생연금보험

법은 부분적으로 적용된다. 비실무연수기간 중에는 이상의 법률이 적용되지 않고, 실무연수기간에만 '노동'으로 간주되어 적용되도록 되어 있다. 그러나 실제로는 실무연수기간에도 적용되지 않아 연수 중 사고가 발생해도 산재보상이 이루어지지 않는 경우가 있다. 대신에 JITCO의 외국인연수생 종합보험이나, 수입기업의 보험 등 연수시설 내에서 해결하도록 유도하고 있다. 연수수당은 도항비, 체재비 등 실비의 지불범위를 넘을 수 없게 되어 있으며, 약 3~6만엔 정도(森廣正, 1995)로써 실질적으로 노동의 대가의 의미를 가질 수 없다고 규정되어 있다. 만약 노동의 대가로서의 의미를 가지면 입관법 19조를 위반(자격외 활동)하는 것이 되어 체류자격이 인정되지 않는다고 한다. 취업자격이 없는 경우에는 노동기준법, 최저임금법, 노재보험법, 노동안전위생법의 적용은 받을 수 있으나, 강제퇴거의 우려가 있다.

<표 6-13> 일본의 외국노동력에 대한 노동법·사회보장법의 적용

법률명 \ 체류자격별		취업자격 유		취업자격 무	노동자가 아닌 노동자		
		활동 제한	활동 무제한		예능인	연수생	취학생
노동기준법·최저임금법 등	원 칙	◎	◎	◎	◎	□	◎
	운 용	◎	◎	△	▲	▲	○
勞災保險法·노동안전위생법	원 칙	◎	◎	◎	◎	□	◎
	운 용	◎	◎	△	▲	▲	○
고용보험법	원 칙	◎	◎	◎	×	×	×
	운 용	◎	◎	×	×	×	×
건강보험법 후생연금보험법	원 칙	◎	◎	◎	◎	□	×
	운 용	◎	◎	×	×	×	×
국민건강보험법	원 칙	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	운 용	◎	◎	×	×	◎	◎

◎ : 적용됨. × : 적용 안됨. △ : 적용되나 퇴거강제의 우려가 있음.
○ : 적용됨. 단 자격외 활동의 허가범위를 넘는 경우는 △와 같음.
▲ : 적용 안됨. 단 불법취로라면 적용됨.
□ : 실무연수 중에는 '노동'으로 간주되므로 적용됨.
자료 : 小川浩一, 外國人勞動者問題, 現代日本の勞動問題, ミネルウア書房, 1993에서 재인용.

(2) 외국인 노동자에 대한 노동조합의 대책

일본의 노동조합운동은 외국노동력 문제에 대해서 뚜렷한 입장을 밝히지 않고 있다. 특히 일본 노동조합총연합(이하 聯合)은 외국노동력의 유입이 일본노동자의 고용이나 노동조건의 악화를 초래할 것을 우려하고 있으나, 외국노동력 정책에 대해서는 정부나 재계의 주도에 따르는 태도를 취해 왔다. 연합차원에서는 외국인노동자에 대한 약간의 선언적 입장표명이 있었을 뿐, 구체적인 제재방법은 채택하고 있지 않다. 선언적 입장표명도 주로 불법체류노동자에 대한 불법적인 알선·중개를 못하도록 하고, 합법취업자에 대해서는 국내 노동력과 동일한 노동조건을 취하도록 요구하는 데 그치고 있다.

오히려 외국인노동자 문제에 관심을 기울이고 있는 곳은 외국인노동자들이 밀집되어 있는 현장 주변의 지역 노동조합들이다. 일본에서도 외국인노동자들이 일하는 공장은 규모가 작고, 일본노동자들을 위한 노조도 조직되지 않은 곳이 대부분이다. 외국인노동자와 관련한 활동을 벌이고 있는 곳은 중소기업노조연맹인 1992년 이후 전통일노동조합 외국인노동자분회(Zen-toitsu-FWBZ, 남아시아계 591명 조직), 전노협 전국일반 동경노동조합(Zenkoku-Ippan)-FLU, 지역노동조합인 전국일반노동조합 동경지부(Zenkoku-Ippan-Nanbu, 카프가스어학교 교사중심 523 회원), 카나가와시 지역노조(Kanagawa City Union, 한국인 건설 일용직 중심의 874명 조직)등을 꼽을 수 있다.[31]

4. 外國人勞動者의 數量調節에 대한 獨逸과 日本의 示唆點

국제 노동기준은 외국노동력의 이동과정에서 중간착취를 금지하고, 합법취업자의 근로조건을 보호하며, 국내노동자와 기회를 균등하게 제공할 것을 권고하고 있을 뿐 외국노동력의 도입여부 및 형태, 직종제한, 수량조절에 대해서는 강제조항이 없다. 각 국가의 사회 문화, 법률, 노동시장의 상황이 각각

31) 피터 아키코 야와타, 「일본에 사는 이주노동자들의 상황과 NGO의 활동」, 『아시아-유럽의 외국인노동자정책과 보호대책』, 후리트리히 에버트재단 및 노동정책연구소, 1995. 5. 30

다르기 때문에 외국노동력을 받아들이는 각 국가의 주권을 존중한 것으로 보인다. 결국 단순미숙련노동자의 수입은 국제노동기준에 비추어 문제되지 않지만, 동일한 직종에 종사하는 국내노동력과의 기회 및 처우에서의 차별은 문제가 될 것이다. 국제 노동기준에 비추어 우리나라 산업연수제도에서 문제가 되는 사항은 외국인노동자를 노동 3권에서 제외시키고, 사업장 이동을 금지하고, 국내노동력과 임금격차를 두는 것이다. 현재 우리 나라는 외국노동력에 관한 ILO규정을 비준하지 않은 상태이지만, 장기적으로 외국노동력을 활용하려면 ILO노동기준을 지켜야 할 필요성이 있다.

외국노동력의 유입은 국가간 소득격차와 고용기회의 차이에서 기인하는 것이므로, 수입국의 수요(pull)요인과 송출국의 공급(push)요인이 존재하는 한 국제간 노동이동을 정지시킬 수는 없다. 제도적으로 외국노동력 도입을 금지한다 해도 단기비자를 통하거나 밀입국하는 불법체류취업자들이 증가할 것이기 때문이다.

이점에서 외국노동력의 수량조절에 대하여 서로 다른 제도와 경험을 가진 독일과 일본의 사례는 우리에게 중요한 점을 시사한다.

독일의 경우 수량조절의 실패는 단기간의 필요에서 외국인력을 합법적으로 받아들였으나, 그 수가 지나치게 많았고 이들의 정주를 방지하지 못했다는 점에서 기인한다. 독일의 외국인 정주문제는 정주 그 자체나 합법적 취업권 부여에 있는 것이 아니라, 초기부터 지나치게 많은 외국인을 받아들였다는 데 있다. 1970년, 외국인노동자를 도입한 지 15년 만에 독일의 외국인 인구는 전인구의 4.9%, 전체 노동자의 8.5%를 차지하게 되었다. 또 수량제한 정책을 실시한 뒤에도 외국인노동자의 비율은 크게 감소하지 않는데, 1987년의 경우 전체 노동자의 7.5%를 차지하였다. 이것이 독일이 합법적인 외국인 장기체류자에 대해서 사회적 통합정책을 결정할 수밖에 없었던 이유이다. 현재에도 독일의 외국인노동자 수량조절정책은 신규진입자의 입국을 금지하면서, 다른 한편으로는 합법적인 장기체류자에 대한 사회적 통합정책을 펼치고 있다는 특징을 갖는다.

일본은 단순기능 외국인력의 정주(定住)를 방지하기 위해 합법적인 단순기능인력 수입을 금지하고, 연수생들의 정주기간을 연장기간을 합해 2년을 넘지

못하도록 하였다. 그러나 이는 불법체류취업자의 대량 양산으로 귀결되었다. 현재 일본에서의 단순기능인력의 충원은 불법체류 취업자 및 남미계 일본인으로 채워지고 있는데, 결국은 '음성화된 정주자'를 양산하고 있는 것이다.

우리 나라는 외국노동력에 관한 한 정책기조는 일본을 그대로 모방하고 있으므로 일본에서 나타나고 있는 문제점 역시 그대로 나타나고 있다. 우리 나라와 일본과의 공통점은 ① 단순미숙련 노동자의 국내 취업금지 ② 산업연수제도의 실시 ③ 불법체류 취업자를 통한 단순노동력 조달 ④ 외국교포의 활용 등이다. 일본은 일본계 남미인, 우리 나라는 중국교포를 활용하고 있지만, 일본의 경우 이들에게 합법적 체류자격 및 취업을 허용하고 있지만, 우리 나라는 이들에게 산업연수생자격으로 활용한다는 차이가 있다. 결국 일본의 단순노동력은 불법체류취업자와 남미계 일본인으로 충당되고 있으며, 우리 나라의 경우에는 불법체류취업자와 산업연수생으로 충당되고 있다.

이상의 사례를 통해서 알 수 있는것은 인력부족에 대처하기 위해 외국인 노동자를 한시적으로 도입한다 해도, 한번 입국한 외국인노동자는 정착하는 경향이 있다는 것이다. 기업 측에서는 양질의 노동자를 확보하기 원하기 때문에, 단순노무직이라도 일의 편의와 효율성을 위해 계약을 연장하고자 하는 경향이 있다. 또 외국인노동자의 입장에서도 고용기회와 소득격차가 존재하는 한 수입국에 남아있는 것이 경제적 안정에 유리하다. 따라서 한번 외국인 노동자를 도입하게 되면, 장기적으로 이들의 정주가능성 또한 고려해야 한다.

따라서 외국인노동자의 수량조절은 단기적으로 외국인노동자의 양을 제한하는 것뿐만 아니라, 장기적으로 외국인노동자의 증가율을 억제하는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해서는 먼저 국내에 정주할 가능성이 높은 외국인 노동자는 누구인가, 둘째, 이들의 정주를 방지할 수 있는 방법은 무엇인가, 마지막으로 그래도 정주를 막을 수 없다면 누구를 정주하게 할 것인가를 결정하는 것이 중요하다.

현재 우리 나라에서 장기거주 가능성이 가장 높은 집단은 불법체류 취업자이다. 이들은 현재 합법적으로 도입된 외국인 산업연수생보다 장기간의 체류기간, 양호한 임금 및 근로조건, 사업장 이동의 자유를 누리고 있으므로, 적발될 때 지불해야 할 비용을 포함하는 기대소득을 올리기 전에는 귀국하고

자 하지 않는다. 따라서 이들의 수를 축소하기 위한 최선의 정책은 이들을 양성화하여 행정력의 범위 내에서 관리하는 것이다. 불법체류 취업자에게도 합법적 취업권을 부여하여 체류기간을 한정하고, 국내노동자와 동일한 대우를 통해 불법체류 취업의 동기를 제거해야 한다. 불법체류취업자의 양성화 이후에 외국인노동자의 수량 조절은 독일과 같이 합법적 취업권의 발급을 조절하는 방법을 채택할 수 있을 것이다.

그러나 외국인력을 국내노동자와 동일하게 대우한다면, 이는 또다시 이들이 합법적 취업기간이 끝났을 때 귀국하지 않고 다시 불법체류 취업을 선택할 가능성을 내포하고 있다. 어차피 일부 외국인노동자의 체류장기화를 예상할 수밖에 없다면 일정한 조건 하에서 정해진 기간을 연장할 수 있는 합법적 절차를 확보해 줄 필요가 있다. 단순기능인력으로 입국한 외국인노동자가 일정기간을 거주하면서 우리 나라에 필요한 기능 및 기술 자격을 얻게 된다면, 이때의 기간 연장 등 장기체류의 허용은 상호간에 도움이 될 것이기 때문이다. 단순기능 외국인력에 대한 합법적 취업권은 단기간으로 한정한다 할지라도 반드시 기간 연장의 문제로 연결될 것이다. 문제는 이때 이들의 기간연장 요구를 합법적 절차 내로 유도함으로써, 불법체류자의 암시장이 형성되지 않도록 해야 한다는 점이다.

외국인노동자가 한번 도입되면 장기체류를 방지할 수 없다는 점은 분명하다. 그렇다면 결국 누구를 정주하게 할 것인가의 문제가 남는다. 독일은 합법적으로 취업한 지 8년이 넘은 자와 독일계 외국인을 독일인과 동등하게 받아들였고, 일본은 차별대우 문제가 있기는 하지만, 남미계 일본인을 받아들이고 있다. 우리 나라도 중국교포와 통일후 북한노동력을 고려하여 외국노동력의 정주문제를 판단해야 할 필요가 있다. 그러나 이것이 외국인노동자의 국적에 따른 취업권 및 임금, 근로조건의 차별로 이어지는 것은 바람직하지 않다. 일단 국내에 들어온 외국인노동자에 대해서는 동일한 취업권과 임금·근로조건을 보장하되, 기한연장이나 정주권에 있어서는 중국교포를 우선적으로 고려할 수 있다는 것을 의미한다. 또 기한 연장에 있어 단순기능업무의 연장이 아니라 기능 및 기술수준의 제고 등 객관적인 평가기준을 가져야 할 필요가 있다.

第 7 章

要約 및 政策方向

이상에서 본고가 다루어 왔던 문제는 다음의 네 가지로 요약된다. 첫째, 단순미숙련직종의 인력부족에 대응할 수 있는 국내노동력이 존재하는가? 둘째, 외국인노동자의 유입은 국내노동자와 어떠한 관계에 있는가 셋째, 우리 나라에서 외국인노동자 유입은 현재 단순기능인력부족의 해결책으로서 성공하고 있는가, 넷째, 독일과 일본 등 선진국의 경험은 우리에게 무엇을 시사하는가? 이하에서는 네 가지 문제에 대한 본고의 결론을 요약하고, 외국노동력의 정책방향을 제시하고자 한다.

1. 要約

가. 단순미숙련직종의 인력부족에 대응할 수 있는 국내노동력이 존재하는가?

(1) 국내 중소기업은 단순미숙련 직종의 인력부족에 대처하여 임금인상으로 대응하기보다는 자동화투자와 동시에 비정규노동자의 활용 등 고용유연화 방안을 채택하고 있다. 단순미숙련 직종의 임금인상은 임금 위계질서에 따라 다른 직종의 임금상승으로 파급되기 때문에, 기업은 자동화·기계화투자를

통해 인원을 감축하는 한편, 인건비 절감측면에서 다소 생산성이 떨어지더라도 비정규노동자의 활용을 선호하고 있다.

(2) 중소기업의 비정규노동자의 활용은 시간제노동자보다는 남성 중심의 일용 및 임시직을 중심으로 이루어진다. 이는 인력부족 부문이 주로 육체적 힘을 요구하는 생산관련직의 단순미숙련직종이어서 여성인력 중심의 시간제 노동자는 이러한 일에 적합하지 않기 때문이다. 이러한 결과는 여성 및 중고령인력의 활용이 인력부족 부문의 직접적인 해결책이 될 수 없음을 보여주는 것이다.

나. 외국인노동자의 유입은 국내노동자를 대체하고 있는가?

(1) 기업이 인력부족에 대처하여 일용·임시직 등 비정규노동자의 활용이 가능한 것은 첫째, 인력부족 부문이 단순미숙련 직종이고, 둘째, 정규직에 비해 인건비가 절감되며, 셋째, 물량변동에 따라 인원의 유연성을 유지하는 것이 용이하기 때문이다. 그러나 동일한 이유로 인하여 기업은 국내 비정규직 노동자보다 외국인노동자를 선호하는 경향이 있다. 국내 비정규노동자가 외국인노동자와의 경쟁에서 비교우위를 갖지 못하는 이유는 다음과 같다. 외국인노동자는 국내 비정규노동자와 동일한 단순미숙련 직종에 진출하고 있고, 인건비측면에서도 국내 비정규직보다 훨씬 저렴하며, 물량변동과 무관하게 계약된 기간동안은 상시적으로 활용할 수 있기 때문이다. 따라서 단순미숙련 직종에서 외국인노동자와 동일한 업무에 종사하는 일용 중심의 국내 비정규노동자는 외국인노동자로 대체될 위험이 있다.

(2) 실제로 지난 4년간 외국인노동자의 유입은 일용노동자 중심의 국내 비정규직 노동자를 부분적으로 대체하고 있는 것으로 나타났다. 대체의 정도가 부분적인 이유는 아직까지 합법적인 외국인노동자의 도입이 제한적 범위에서 이루어지고 있기 때문이다. 기업은 현행 제도 하에서 소수의 외국연수생만을 도입할 수 있으므로, 나머지 부족인력에 대해서는 여전히 비정규직으로 충당

하고 있기 때문이다. 그러나 외국연수생의 임금수준이 국내 비정규노동자의 절반 수준이고 계약기간 동안 고정성을 갖는 한에서, 합법적 외국인노동자의 규모가 확대되는 만큼 그 대체의 정도도 증대될 것이다.

(3) 외국인노동자는 국내 정규직 노동자와 보완관계에 있는 것으로 나타났다. 국내 정규직은 사용자와의 교섭이나 노사협의를 통해 외국인노동자들을 정규직의 업무와 무관한 단순기능직에 배치하도록 요구하고 있으며, 이에 따라 외국인노동자들은 정규직의 보완적 기능을 담당하고 있다. 또 외국인노동자가 국내 정규직과 동일한 일을 담당하고 있는 경우에도 외국인노동자는 비교적 오랜 경험을 가진 국내 정규직의 지시에 따라 보조적인 업무를 담당하고 있다. 따라서 신규채용이 없는 상태에서 외국인노동자들이 보조적 역할을 하는 이상 국내 정규직은 외국인노동자와 보완관계에 있다.

다. 외국인노동자 유입 자체의 문제점

(1) 현행 외국인 산업기술연수제도는 중소기업의 인력부족 해소를 위한 합법적인 외국인력의 수급에 실패하고 있다. 외국인 산업연수생은 임금수준이 불법체류자의 50~60%에 불과한데도 사업장 이동의 자유가 없어, 연수업체를 이탈하여 불법체류취업을 선택하게 된다. 특히 산업연수생에 대한 저임금과 장시간노동의 강요, 모집알선기관의 과다한 비용징수, 입국전의 사전정보 및 교육 부재, 사업장이탈을 방지하기 위한 외출금지 및 여권 박탈, 임금체불, 폭행, 인격모독 등 각종 인권침해는 합법적 체류자를 불법체류자로 만드는 주요 원인이다. 결국 산업기술연수제도는 외국인 불법체류 취업자를 양산하는 구조로 기능하고 있다.

(2) 오히려 중소기업의 인력부족에 대한 대처는 합법적인 외국인 연수제도를 통해서가 아니라 단기비자로 입국한 외국인 불법체류취업자를 통해 해결되어 왔으며, 정부는 이를 묵인·방조해온 책임을 피할 수 없다. 이들 불법체류취업자들은 대부분 법적으로 외국인 산업연수생을 고용할 수 없는 10인 미

만의 영세업체에 고용되어 있기 때문에 노동관계법 및 인권침해의 사각지대가 되고 있으며, 또한 불법체류취업자나 그를 알선한자 및 고용한 자에 대한 벌금 및 제재조치가 미약하여, 외국인 불법체류 취업에의 유인으로 작용하고 있다. 정부는 1992년 불법체류취업자의 자진신고기간을 통해 신고한 불법체류자들의 강제출국을 4회에 걸쳐 유보하는 등 이들의 취업을 묵인해 왔다.

라. 독일과 일본의 사례를 통한 외국인노동자 수량조절의 시사점.

독일 및 일본의 사례는 인력부족 대처의 필요성에서 외국인노동자를 한시적으로 도입해도, 한번 입국한 외국인노동자는 시간이 지남에 따라 정착되는 경향이 있다는 점이다. 독일은 정부차원에서 단순기능 외국인노동자를 너무나 많이 받아들였기 때문에 이후의 신규입국 금지조치에도 외국인 비중을 줄이는데 성공하지 못하고 있다. 일본은 이를 회피하기 위하여 단순기능 외국인력을 법적으로 금지하고 있는데, 이는 오히려 불법체류취업자의 양산을 가져와 문제시되고 있다. 따라서 한번 외국인노동자를 도입하게 되면, 장기적으로 이들의 정주가능성을 고려해야 할 필요가 있다. 외국인노동자의 수량조절은 단기적으로 외국인노동자의 양적 제한만이 아니라, 장기적으로 외국인노동자의 증가율을 억제하는 방향이어야 한다. 이는 외국인력을 최소화된 규모로 유지하는 것이며, 동시에 이들을 양성화시켜 행정력이 미치는 범위 내에서 관리해야 함을 보여준다.

2. 外國人力 政策決定에 있어서의 重要 考慮事項

단순기능 외국인력의 국내취업에 대한 정책을 수립할 때 다음문제에 대한 정책판단이 선행되어야 한다.

가. 단순기능 외국인력의 공급(supply)과 수요(demand)가 존재하는가?
그리고 공급과 수요가 있다면 어느 정도인가 ?

현재 자격외 취업 혹은 불법체류 취업자의 존재는 바로 단순기능 외국노동력의 공급과 수요가 존재함을 시사한다. 그러나 그 수요규모는 事前的(ex ante)개념이므로 추정이 어려우며, 정부의 정책방향에 따라 수요규모가 영향을 받기 때문에 단순기능 외국인력에 대한 소위 "適正" 수요는 존재하지 않는다. 따라서 정책결정에 있어 국내기업의 외국인력에 대한 수요규모는 심각하게 고려하지 않아도 된다. 그러나 국내자원과의 대체가능성을 최소화하는 정책을 수행하기 위해서는 어느 부문에서 국내자원과의 대체가능성이 낮은가를 고려하여야 한다. 소위 "適所" 수요에 대한 정책판단은 매우 중요한 과제이다.

한편 외국인력 공급이 현재 무한대수준(unlimited supply of foreign workers)이라는 사실은 정책결정에 깊이 고려해야할 사항이다. 무제한적 노동공급이 존재하는 경우 기회비용을 능가하는 일자리에의 취업은 그 자체가 특혜(wage premium)가 되므로 프리미엄에 대한 암시장이 열리기 쉽다. 이는 외국인력 취업알선에 관계하는 중개인이 프리미엄의 일부를 착취할 수 있음을 의미한다. 임금프리미엄의 일부를 착취당했다고 생각하는 외국인력은 이를 보충하기 위해 불법이더라도 장기체류하고자 된다. 따라서 외국인력의 불법장기체류 규제를 위해서는 공공직업안정서비스를 입국과 고용단계에서 제공해야 한다. ILO(로저뵈닝, 1994) 역시 "외국인노동자와 관련된 문제에 있어서는 전문성이 있는 정부(노동부) 관리들에게 입국, 취업 혹은 체류에 관련된 행정적 결정을 다루도록 하는 것이 매우 적절하다"고 권고하고 있는데, 이는 공공직업안정서비스가 중간 착취를 없애고 불법취업을 최소화할 수 있는 제도적 장치로 이해되고 있기 때문이다.

나. 단순기능 외국인력의 국내취업으로 산업구조조정이 지연되는가?

이는 외국인력 활용문제에 있어 중요한 실증적 질문이다. 이에 대해 단기적으로는 외국노동력이 자본과 보완관계에 있어 생산증대효과를 가져올 것이라고 판단한다. 그러나 장기적으로는 기술개발이나 업종전환 등 경제의 고부

가가치화에 걸림돌이 될 것이다. 결론적으로 “제한된 업종에서 제한된 기간 동안 외국인력을 활용한다면 외국인력은 우리 나라 경제의 산업구조조정을 오히려 안착(soft-landing)시키는 효과가 있을 것”이다. 업종의 선택은 매우 중요한 정책과제이다. 제한된 업종에서만 외국인력을 활용하도록 허용하면 이는 곧 우리사회가 이 업종에게만 일종의 보조금(subsidy)을 준다는 것을 의미한다. 따라서 국민경제의 형평상 외국인력 활용은 노동력 부족이 심각한 수준에 있는 영세 및 중소제조업 혹은 건설업 부문 등에 한정되도록 해야 할 것이다.

다. 단순기능 외국인력의 국내취업은 그에 부수되는 부정적 외부효과나 복지에의 무임승차 등에 따른 사회비용의 발생, 그리고 불법취업에 대한 규제비용등을 감안하더라도 국내경제(GDP나 복지측면)에 순이득(net benefit)이 되는가?

외국인력의 유입에 따른 사회적 비용과 무임승차로 인한 복지비용증가, 그리고 불법체류 취업증가효과에 따른 추가적 규제비용은 현재로서는 외국인력의 부가가치 창출에 따른 이익보다 크지 않을 것으로 판단된다. 따라서 제반 비용을 상쇄하는 제도적 장치를 마련하여 외국인력 유입에 따른 경제사회 전체의 소득재분배 효과를 통제할 수 있다면 외국인력은 우리 나라에 순이익(net benefit)을 가져다 줄 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 경기불황기에 국내실업률이 상승할 경우 국내노동력과의 대체가능성이 높아지고 그에 따라 사회적 갈등이 심화되어 사회비용이 매우 높아질 수 있다. 따라서 외국인력 유입정책은 국내경기에 따라 단순기능 외국인력의 규모를 탄력적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다.

마지막으로 외국인력 활용의 전제조건으로서 이들과 대체성이 있는 국내 비정규인력 및 단순기능인력에 대한 정책배려가 요구된다. 국내의 이들 인력이 외국인력과 대체되지는 않더라도 외국인력은 최소한 노동력 부족에 따른 시장임금의 상승을 억제하는 역할을 하게 될 것이다. 이 경우 이 부문 종사

자나 혹은 노동공급예정자의 所得上昇機會가 박탈된다. 이는 외국인력의 유입에 따라 국내자원간(즉 자본, 기능·기술인력, 단순 기능인력 등) 소득재분배가 발생함을 의미한다. 이 경우 최적 균형을 회복하는 정책은 이득계층의 추가 소득 중 일부를 재분배하여 손해계층의 기회소득의 손실 이상 만큼을 보전해 주는 것이다. 따라서 외국인력 정책은 국내인력의 소득재분배를 왜곡시키지 않도록 하는 제도적 장치를 반드시 고려해야 한다.

라. 외국인력정책에 있어 선진국정책과의 균형을 고려해야 하는가 ?

세계화 시대(globalization)에 한 나라의 정책은 다른 나라의 경제·사회에 중요한 영향을 주게 된다. 따라서 한 나라의 환율, 금리, 통화, 산업, 환경부문 등의 정책수립에 있어 국가간 조정(international coordination) 문제가 반드시 등장하게 된다. 여기에 중요한 생산수단의 하나인 노동력의 국가간 이동에 대한 정책도 예외가 될 수 없다.

현재 일본을 제외한 대부분의 선진국은 단순기능 외국인력에 대한 합법적인 국내취업의 문호를(제한적이지만) 열어두고 있다. 특히 EU, NAFTA 등 불록경제 단위에서는 국경간 완전한 노동이동의 자유를 천명하고 있어 자유로운 국제적 노동이동이 확대되고 있다. 아시아에서의 노동력 수입국은 현재 일본, 대만, 싱가포르, 말레이지아이다. 이중 일본의 경우만 단순기능 외국인력에 대한 기본적 금지원칙(일본계 외국인은 예외)을 고수하고 있으나 일본내 불법취업자의 증가로 인해 인권문제가 제기되는 등 국제적 비난을 받고 있다. 동남아시아의 선진국인 대만, 싱가포르, 말레이지아는 이미 제한적 허용정책을 실시하고 있다.

이러한 아시아 선진국의 외국인력 정책은 우리 나라가 단순기능 외국인력에 대한 국내취업 금지정책을 언제까지나 고수할 수 없도록 영향을 주고 있다. 우리 나라에 진출하고자 희망하는 동남아시아 후진국의 인력은 일본, 대만, 싱가포르 등에의 유입압력으로 작용할 것이고 이는 다시 우리 나라에 대한 외국인력 개방압력으로 작용하게 될 것이다. 따라서 우리 나라의 단순기

능 외국인력정책을 결정할 때에는 선진국이나 경쟁국가의 정책방향을 고려해야 하고 가능한 한 이들 국가와 균형있는 노동정책을 수립하는 것이 개방화·세계화시대에 부응하는 것이다.

3. 單純技能 外國勞動力 政策의 基本原則

1990년 이후 외국노동력 도입의 결과 현재 주어진 정책개입의 제약조건은 다음과 같다. ① 단순미숙련직종의 인력부족에 대응할 수 있는 국내노동력이 존재하지 않는다. ② 외국인노동자의 유입은 국내 일용·임시직 등 비정규노동자와는 대체관계에 있고, 국내 정규직 노동자와는 보완관계에 있다. ③ 우리 나라에서 외국인노동자 유입은 단순기능인력부족의 대처로서 기능했지만, 이는 합법적 산업연수제도보다도 불법체류 취업자의 용인을 통해서 가능했다. ④ 독일과 일본 등 선진국의 경험은 외국노동력이 '최소화'된 규모로 '양성화'된 가운데 도입·유지되어야 함을 보여준다. 이때 정책개입의 기본 원칙은 다음과 같다.

가. 단순기능 외국노동력의 국내취업을 제한된 범위 내에서만 허용해야 한다.

제한된 범위란 외국인력의 전체 규모, 취업직종, 취업기간 등을 의미한다. 이 경우 전체규모와 취업직종은 국내인력과의 대체가능성이 현저하게 낮고, 인력부족수준이 높은 직종에서 현재 시장 임금수준을 감안한 추가 인력수요 규모를 고려하여 결정해야 할 것이다.[32]

---

32) ILO의 로저뵈닝(1994)은 공공직업안정기관이 외국인력활용을 전제로 하여 인력수요의 규모와 직종을 조사·평가할 때 다음의 세 가지 조건을 만족시킬 것을 권고한다. 첫째, 자국내의 구인실태를 널리 공표하면서 대기기간을 줄 것, 둘째 고용주가 내국인 근로자에 대한 고용노력을 했을 것, 그리고 셋째 사용주가 부족인원을 모집하기 위해 임금 및 근로조건의 향상노력을 했을 것 등이다. 이는 노동력부족에 대해 우선 국내외 可用인력의 활용노력을 최대화해야 한다는 측

여기서 객관적이고 공정한 인력수요조사(vacancy survey)는 외국인력 정책수립에 매우 중요함을 지적해야 한다. 인력수요조사는 현재로서는 외국인력 규모와 직종을 규제하기 위해 중요하지만, 향후 불황기에 외국인력의 규모감축이나 본국송환 조치의 근거로 사용해야 하기 때문에 더욱 중요하다. 즉 ILO는 "객관적 수요조사에 의거해 외국인력의 규모를 조정하는 것은 외국인에 대한 차별이 아니다"라고 권고하고 있다(로저뵈닝, 1994).

외국노동력에 대한 수요는 그 나라의 정책기조에 의해 크게 영향을 받는다. 만약 외국노동력의 수입을 완전히 금지한다면, 기업은 자동화, 기계화 등 기능적 유연성의 제고방안을 확대하여 단순미숙련 직종을 감소시키는 한편, 필요한 최소인력에 대하여 임시·일용직 등 비정규노동자를 고용하려 할 것이다. 반대로 외국인노동력에 대한 문호를 완전히 개방한다면, 외국노동력에 의한 국내 비정규노동자의 대체는 보다 급속하게 이루어질 것이다. 그러나 외국노동력을 제한적으로 도입한다면 비정규노동자의 대체는 외국인노동력을 허용한 부문에서 완만한 속도로 진행될 것이다.

기업은 인력부족에 대한 대응만이 아니라 저임금노동력의 활용을 위해 외국노동력을 선호하는 경향이 있다. 따라서 여기에서 '최소화'된 외국노동력의 규모는 기업이 저임금노동력의 활용을 위해서가 아니라 인력부족에 대한 대응으로서의 최소화된 규모를 의미한다. 이런 의미에서 외국노동력의 최소화는 다음과 같은 효과를 가져올 수 있다. ① 기업이 인력을 구하고자 해도 국내노동력이 기피하는 부문에 대해서만 외국인력을 모집하게 될 것이므로 국내노동자의 대체 및 근로조건의 악화를 저지할 수 있다. ② 외국노동력의 수량만큼 늘어나는 사회적 비용부담을 최소화시킬 수 있다. 그러나 외국노동력의 제한적 도입은 합법취업자에 대한 국내노동력과의 균등대우와 불법취업자의 규제강화라는 두 가지 조건이 충족되지 않는다면 그 효력을 발휘할 수 없을 것이다.

면과 더불어 외국인력활용으로 인한 국내노동력과의 대체가능성을 최소화하려는 노력을 정부가 우선적으로 해야함을 의미한다.

나. 합법 취업 외국인력에 대해서는 국내인력과 동등한 대우를 해야 한다.

이는 ILO 조약 혹은 권고는 물론 우리 나라의 헌법, 근로기준법에 이미 명시적으로 규정하고 있으므로 재론할 필요는 없다.[33]단, 여기에서 동등한 대우란 동등한 법적 대우만을 의미하는 것이 아니라 동등한 시장적 지위(market position)를 갖는 것을 의미함을 지적해 둔다.

한편 동등대우 원칙은 국제사회에서 요구하는 당위론적 가치만을 갖는 것은 아니다. 우선 외국인력이 국내인력과 임금 등 근로조건 측면에서 동등하다면 기업은 국내노동시장에서의 자신의 평판(reputation)을 고려하여 외국인력에 대한 수요를 자제하게 된다. 이는 곧 외국인력의 합법 및 불법고용에 대한 자기규제유인(self-regulation incentive)으로 작용하게 된다. 즉 동등대우 원칙이 확립되면 시장 자체가 외국인력의 고용을 규제하는 기능을 갖게 되는 것이다.

그리고 외국인력이 자신의 출신국에서의 기회비용과 비교하여 상당한 수준의 임금을 받게 되면 우리 나라에서의 소비를 증가시키게 되어 이는 다시 경제의 승수효과를 통해 우리 나라의 부가가치를 창출하게 될 것이다. 이와 같이 외국인력에 대한 동등대우는 경제학적 효율성측면에서도 올바른 정책방향인 것이다.

동등대우 원칙은 외국노동력을 고용하고자 하는 사용자와 불법체류취업자 모두에게 유효한 효과를 가져올 것이다. 먼저 사용자에게는 외국노동력을 고용했을 때 부담할 비용과 국내노동자 고용시의 비용을 동일하게 함으로써 외국노동력 고용의 유인을 최소화할 것이다. 만약 국내노동자와 외국인노동자 고용의 비용부담이 동일하다면, 사용자는 국내인력을 구할 수 없는 경우에만 외국인노동자를 고용하고자 할 것이기 때문이다. 둘째, 불법체류 취업자에 있어서는 합법적 취업자와 동일한 임금수준을 지급 받게 되므로 불법체류취업의 유인을 없앨 수 있다. 외국인노동자의 사실적인 고용계약을 인정하고, 우

33) ILO의 「이민노동자에 관한 조약」(조약 제97호 및 권고 제86호, 1949), 「열악한 조건하에 있는 이민 및 이민노동자의 기회 및 대우의 균등촉진에 관한 조약」(조약 제 143호 및 권고 제151호, 1975) 참조.

리 나라에서 노동자를 고용했을 때 지켜야 할 노동법의 적용을 받도록 해야 한다.

동등대우의 원칙과 관련하여 깊이 고려해야 할 문제는 동등대우원칙이 자격외 취업이나 불법체류 취업에 대한 유인(誘因)으로 작용할 수 있다는 점이다. 즉 국내에서의 외국인력에 대한 임금수준이 높을 수록 공급압력(supply pressure)은 가중된다는 점이다. 일부 논자는 불법체류취업을 규제하는 가장 좋은 방법은 저임금정책이라고 주장하지만 이는 당위적 측면에서나 시장 측면에서 모두 옳지 않다. 이 경우 모든 기업이 談合하여 외국인력에 대한 차별적 저임금을 유지해야 하는데 경쟁시장에서 이러한 담합이 유지될 수 없음은 명확하다. 즉 외국인력의 임금은 시장에서 결정되는 것이다. 최근 산업연수 외국인력의 연수사업체 이탈 현상은 강요된 저임금은 오히려 불법취업을 조장한다는 시장의 원리를 극명하게 보여주는 예이다. 따라서 인위적 저임금정책은 불법체류취업(혹은 자격외 취업)을 규제하는 수단이 될 수 없다.

동등대우원칙이 외국인력의 공급증가를 유인하는 것은 사실이지만 국내수요를 자율규제하는 또 다른 기능이 있기 때문에 그 효과를 선험적으로 판단할 수는 없다. 그러나 외국인력의 초과공급 상태에서는 임금이 낮아질 수 밖에 없는데 이 경우 국내 동등인력의 임금수준과 비교해 차별대우라고 할 수는 없다. 외국인력의 시장임금이 낮아지면 국내수요가 증가해 소위 불법취업자 문제가 발생할 수 있으며 이 경우에는 규제가 중요한 정책수단이다. 소위 불법취업에 대한 규제는 사후규제방식을 통해 이루어져야 하는데 이에 대해서는 다음에서 논의할 정책과제에서 보다 살펴보기로 한다.

다. 국내인력과의 대체가능성을 최소화해야 하며 이를 위한 제도적 보완장치를 마련해야 한다.

외국노동력의 유입으로 대체되는 국내 비정규직인력 및 단순기능인력에 대한 반대급부를 확보해야 한다. 이들은 국내에 단순기능 외국인력을 도입함으로써 직접 혹은 간접적으로 피해를 볼 수 있는 노동자계층이기 때문이다.

특히 1993년 현재 임시·일용직 노동자 171만 8천명 중 10인 미만의 영세기업에서 일하는 비중은 1993년 현재 71.5%에 달하고 있다. 또 근로기준법의 혜택을 받지 못하는 5인 미만 사업장의 근무자가 51%로 약 87만 6천여 명이며, 19.9%가 전직을 희망하고 있다(김태홍, 1995). 이들이 임시·일용직을 택하게 되는 이유는 대부분 자발적인 선택이라기보다는, 원하는 임금수준의 정규직을 구할 수 없었기 때문이다.

외국인력 동등대우원칙과 더불어 국내 단순기능인력과 잠재적 가용인력의 능력개발과 경제활동참가기회의 확대가 외국인력 유입에 따른 이들 인력의 대체가능성을 최소화하고 소득재분배를 상쇄할 수 있는 가장 좋은 정책이다.

이들에 대한 보상방안은 외국인력으로 인하여 일자리를 구하지 못하는 노동자에 대한 직접적인 보상방안과 외국인노동자에 대하여 경쟁우위를 갖출 수 있는 지원방안으로 구분될 수 있다.

첫째, 비정규직 노동자와 5인 미만 사업체에 종사하는 노동자에 대하여 근로기준법 및 고용보험제의 적용을 확대해야 한다. 현행 근로기준법은 상시고 5인 이상의 노동자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되도록 되어 있어, 5인 미만의 전 사업체에 근로하는 노동자는 그 혜택을 받기 어렵다. 또 1995년 7월 1일부로 시행된 현행 고용보험법은 상시고 30인 이상의 사업체에 해당되며, 시간제 노동자, 일용노동자, 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 노동자 등[34]이 제외되고 있다. 그러나 이들은 외국인노동자로 인하여 실질적인 고용위협에 노출되어 있으므로, 근로기준법 및 고용보험제의 확대적용, 실업급부의 현실화를 통하여 직접적 보상방안을 확보해야 한다.

둘째, 직업훈련의 강화(훈련보조금 지급 확대 등)를 통한 국내 노동력의 질 향상이나 교육시설의 확충 등은 단기적으로는 외국인력과 국내인력과의 대체가능성을 최소화시키고, 장기적으로는 외국인력에 대한 수요를 감소시키는 정책이다. 국내 비정규노동자 및 단순기능인력의 경쟁력의 제고를 위해 정부차원에서 교육훈련기관을 설치하여 능력개발코스를 마련해야 한다. 동시

34) 고용보험법 제8조, 일용근로자의 경우 일일고용되는 자 또는 3월 이내의 기간을 정하여 고용되는 자를 말하되, 3월을 초과하여 계속 고용되는 자는 제외하고 있다.

에 이들에 대한 정부차원에서 직업알선기능을 강화하여 인력수급을 원활하게 할 필요가 있다.

이에 소요되는 비용부담은 외국인노동자의 유입으로 이득을 보는 기업과 외국인노동자가 부담해야 할 것이다. 예를 들어 고용허가제 하에서는 기업측의 고용분담금과 외국인노동자의 고용세를 재원으로 하는 '능력개발기금(ability development fund)'를 마련할 수 있다. 이 경우 외국인노동자에 대한 고용세의 징수는 균등대우의 원칙에 위배된다는 이의가 있을 수 있으나, 외국인노동자가 우리 나라의 사회제도나 임금 및 근로조건에 무임승차하여 얻는 이익을 고려할 필요가 있다.

라. 예상되는 부정적 외부효과나 복지비용 상승에 대처하는 제도적 보완장치를 마련해야 한다.

합법적 국내취업 외국인력유입에 따른 사회비용과 복지비용의 증가는 기본적으로 외국인력의 유입으로 추가적 수입을 얻는 계층이 부담해야 한다. 이 계층은 바로 단순기능 외국인력을 직접 고용하는 기업, 이 기업의 생산증가 혹은 국민 경제적소비증대를 통해 수요증가의 혜택을 보는 기업, 그리고 국내취업을 함으로써 고용기회와 소득을 얻는 외국인력 등이다. 이 혜택(수입증가) 중 일부는 현행 조세제도를 통해 자동적으로 정부에 귀속될 것이다. 따라서 일차적으로는 정부가 증대된 세액의 일부(혹은 전부)를 외국인력유입에 따른 사회비용발생과 복지비용상승에 지출해야 한다.

그러나 외국인력을 직접 고용하는 기업의 추가수입은 상대적으로 많은 반면 현행 조세제도하에서의 추가 세금부담은 다른 경제주체의 경우보다 그다지 크지 않기 때문에 결국 보다 많은 혜택을 보게 된다. 따라서 형평성 차원에서 이들 기업에 대해서는 추가적인 조세징수를 해야하는데 예를 들어 대만이나 싱가포르 등에서 도입하고 있는 고용분담금(employment levy) 혹은 고용세(employment tax) 등을 부과하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

마. 소위 불법취업 외국인력을 규제하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

저임금 단순기능 외국인력의 제한적 공급이 가져오는 문제는 과거 우리경제가 경험했던 특혜금융의 문제와 동일하다. 가령 국내이자율이 10%일 경우 이자율이 5%인 외국자본(차관)을 들여와 제한적으로 배분하게 되면 정책금융을 배정 받은 기업은 이자율차이로 인한 기회비용만큼의 정책지원금을 받는 효과가 있다. 따라서 정책금융에 대한 초과수요가 발생하고 그 배분에 있어 암시장이 발생할 수 있다. 이 경우 소위 "더러운 거래"(dirty transaction)가 이루어지면 경제의 공정거래질서를 해치는 부작용을 낳게 된다. 즉 시장적 경쟁을 통하지 않은 인위적 배분의 결과 선택된 경제주체는 금융시장에서 地代(rent)를 향유하게 되는 것이다.

외국인력공급이 제한되어 있는 경우 국내인력임금과 외국인력임금의 시장격차가 발생하게 되면 외국인력을 배분 받는 기업은 임금격차 만큼의 지대를 누리게 된다. 그러나 국내에서의 자유로운 직장선택이 보장되면 지대는 시장의 힘 즉 경쟁을 통해 곧 사라지게 된다. 즉 시장적 경쟁에 의해 동등대우원칙이 실현될 수 있는 것이다. 그러나 합법적으로 유입된 외국인력의 고용수준에 만족하지 못하는 기업은 외국인력을 불법고용하여 지대를 향유할 수 있다. 특히 불법취업자의 열악한 시장지위를 이용하여 임금 및 근로조건을 시장임금수준보다 낮게 제공할 것이고 고용과 관련된 제반 세금이나 사회보장료를 지출하지 않을 것이기 때문에 불법취업의 경우 지대발생의 문제는 사회적 소득재분배효과를 가져오기 때문에 불법취업의 허용은 지대발생 및 무임승차의 문제로 말미암아 기업이 경쟁적으로 불법고용을 확대할 유인이 된다. 이는 국내노동시장의 공정거래를 기본적으로 훼손시키게 될 것이다. 따라서 소위 불법취업에 대한 규제는 실정법위반 및 불법취업 외국인의 인권문제 등 당위적 차원에서는 물론이지만, 노동시장의 공정거래질서의 확립을 통한 효율성과 형평성 제고 차원에서도 올바른 정책방향이다.

불법체류 취업을 방지하기 위한 최선의 방법은 합법적 고용기회를 보장하는 것이다. 합법적 취업기회가 있으나 외국인노동자가 불법체류 취업을 결정

하는 것은사업체 이탈을 함으로써 얻을 수 있는 수입과 이탈했을 때 얻게 될 불이익을 비교하면서 결정된다. 만약 전자의 수입이 크다면 그는 불법체류 취업자가 되었을 때의 불이익, 즉 적발 당해서 일정한 벌금을 물고 본국으로 송환 당하는 것을 선택하게 된다. 이 경우 본래의 연수업체의 임금 및 근로조건은 가장 중요한 기준이다. 연수업체의 임금 및 근로조건이 불법체류 취업시의 그것에 비해 상당수준 낮지 않다면 불법체류 취업을 통한 불이익이 상대적으로 크다고 여겨질 것이기 때문이다. 따라서 불법체류 취업을 선택했을 때 얻을 수 있는 이익을 축소시키는 것이 불법체류취업자의 양산을 막을 수 있는 방법이다. 연수생의 임금 및 근로조건이 개선되지 않는 상태에서 불법체류취업자에 대한 제재조치의 강화는 그에 소요되는 행정비용을 증대시킬 뿐, 숨은 불법체류 취업자의 증대를 가져오고 그에 따른 인권 및 사회문제를 강화하는 방향으로 나아갈 것이기 때문이다.

그러나 소위 불법취업의 규제에는 비용이 발생한다. 예를 들어 외국인력 불법취업에 대한 감독 공무원의 증원, 적발될 불법체류 취업자 혹은 자격외 취업자에 대한 수용시설의 설치, 또는 추방비용 등이 모두 규제비용이다. 따라서 이러한 규제비용을 누가 지불해야 하느냐와 어떠한 규제방법이 효율적이냐가 정책과제이다. 여기에 대해서는 다음의 정책방향에서 살펴보기로 한다.

바. 단순기능 외국인력정책은 유연해야 한다.

앞에서 살펴보았듯이 단순기능 외국인력의 국내취업문제는 경제적 이득에도 불구하고 국내인력과의 대체성, 외부효과에 수반되는 사회비용 및 복지비용, 규제비용 등 많은 복잡한 문제를 내포하고 있다. 또한 노·사간 혹은 노·노간 및 사·사간 이해가 상충되기도 하여 갈등의 조정비용이라는 새로운 비용을 발생시킬 수도 있다. 특히 국내경기의 순환으로 앞에서 논의한 제반 비용/편익의 분석결과가 달라질 수도 있다. 또한 남북한 통일문제를 고려하면 외국인력 활용정책은 현 시점에서는 특히 유연한 제도의 구축으로 나타나

야 할 것이다. 따라서 단순기능 외국인력 정책은 국내외 경제 및 정치·사회 상황에 유연하게 대응하는 체제를 구축하는데 각별히 주의해야 한다. 외국인력 활용과 관련된 새로운 제도를 도입하는 경우에는 제도의 운영이 경직화되지 않도록 해야하며, 처음부터 유연한 제도(flexible institution)를 도입해야 할 것이다.

4. 外國人 勞動者 政策方向

가. 합법적 고용관계 인정과 그에 따른 국내노동법의 적용

외국노동력은 인력부족에 대한 대처방안으로서 도입하는 것이며 사실상의 고용관계이므로 합법적 고용계약을 인정해야 할 필요가 있다. 산업연수 명목의 편법적인 고용은 산업연수생에 대한 장시간 근로시간 등 불법체류취업자와의 근로조건의 차이를 가져와, 연수생의 업체 이탈을 조장하게 된다. 이들의 고용이 사실상의 고용관계임에도 불구하고, 현행 외국인 노동자에 대한 노동관계법의 적용은 매우 미미한 실정이다. 산업연수생의 경우 1995년 3월의 노동부 예규에 따라서 근로기준법의 8개 조항(최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험 및 의료보험을 포함하는)만이 적용되고 있을 뿐이며[35], 불법체류 취업자의 경우에는 적용받을 수 있는 조항이 산업연수생보다 적다. 또 노동부가 인정한 근로기준법의 8개조항 이외에는 근로기준법의 다수조항과 노동조합법 및 노동쟁의조정법을 적용받지 못하고 있다.

그러나 외국인노동자는 사실상의 고용관계에 있는 한 '노동자'의 신분으로

35) 중기협을 통해 입국한 산업연수생에게 적용되는 근로기준법의 8개 조항은 6조 강제근로 금지, 7조 폭행금지, 30조 금품청산, 36조 임금지불, 42조 근로시간, 44조 휴게, 45조 휴무, 46조 시간외 야간 및 유일근로에 관한 조항이다. 그러나 중기협 이외의 통로 즉 외국환관리법에 의한 투자 및 합작산업체, 기술개발촉진법에 의해 기술제공한 산업체, 대외무역법에 의한 산업설비 수출산업체를 통한 산업연수생은 '취업성격이 아닌 연수'의 이유로 노동관계법을 적용하지 않고있다.(1995. 9. 중기협이 제출한 국정감사자료 중)

서 국내노동법의 적용을 받아야 하며, 현행 외국인노동자정책도 합법적인 고용관계를 허용하는 방향으로 모색되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 외국인노동자에 대하여 노동허가(work permit)를 부여하고, 노동허가를 받은 외국인노동자를 고용하는 사용자에 대해서는 고용허가를 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 만약 고용허가를 받지 않은 사업주가 외국인노동자를 고용하거나, 혹은 노동허가를 받지 않은 외국인노동자를 고용했을 때에는 법적인 제재조치를 가할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 가칭 '외국인노동자에 대한 고용허가 및 보호를 위한 특별법'을 제정하되, 노동 3권에 대해서는 원칙적으로 국내 노동관계법의 적용을 받도록 한다.

나. 국내노동력과 임금차별 금지

국내 노동관계법의 적용에 따라 외국인노동자에 대한 차별대우를 금지해야 한다. 근로기준법 제5조에 의하면 '사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에대한 차별적 처우를 하지 못한다'고 규정되어 있으며, 이를 위반할 경우 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정[36]되어 있다. 근로기준법의 차별금지조항은 동일노동 동일임금의 원칙을 포괄하고 있으나, 근로기준법은 노동자 개별의 근로조건을 보호하기 위한 법률이므로 경우에 따라 달라질 수 있으며, 외국인노동자 일반에 적용하기는 힘들다고 한다.[37]

따라서 위 조항은 국적에 따른 임금차별 금지는 기업은 동일직종에서 일하는 국내 정규직 노동자와 동일한 임금을 지급해야 함을 의미한다. 동일노동 동일임금 원칙은 원칙적으로 이상적이나, 현재 국내노동자에 있어서도 성, 고용형태에 따라 이루어지고 있지 않은 상태이므로, 국내노동자와 동일한 일을 할 경우에 임금차별의 불이익이 없도록 한다는 의미이다.

---

36) 근로기준법, 111조

37) 외국노동자 개별의 경우라 할지라도 국내노동자와의 임금차이가 생산성 등에 의한 합리적 차이인지 단지 국적이 다르다는 이유에서의 차별인지에 대해서도 경우에 따라 판단이 달라질 수 있는 여지가 있다

국내노동자와 동일직종에 종사할 때 동일 임금지급은 국내노동력과 외국인노동자의 임금차액을 노린 기업의 외국인노동자에 대한 우선적 고용선호현상을 방지할 수 있다. 또다른 효과는 국내노동자와 동일한 임금지급을 통하여 불법체류취업에의 유인(誘因)을 감소시킬 수 있다는 점이다. 합법취업자의 임금수준이 근속, 경력, 기술수준 등을 고려한 국내노동자의 임금수준과 동일한 이상 불법체류취업의 유인은 크게 축소될 것이다. 그러나 동일노동 동일임금을 어떻게 달성할 것인가의 문제는 별도로 남는다.

다. 외국노동력의 취업으로 발생하는 비용 부담

외국인노동자의 국내취업은 대체노동자에 대한 보상비용, 불법체류취업자에 대한 규제비용, 추가적 복지비용을 발생시킨다. 이 추가적 비용 부담은 외국인노동자의 국내취업에 의해 이득을 얻는 기업과 외국인노동자들이 부담하는 것이 바람직하다. 비용부담의 방법 또한 원칙적으로 균등대우의 전제 하에서 이다.

먼저 기업에게 비용부담을 부과하는 방식으로는 외국인력을 고용하는 데 대한 고용분담금을 납부하도록 하는 제도를 들 수 있다(박두섭, 1995, 어수봉, 1994). 고용분담금은 기업이 외국인노동자에게 동일임금을 지급한다면 외국인노동자의 임금코스트는 국내노동자의 임금코스트보다 높게 책정된다. 이 경우 외국인노동자의 수요는 격감될 것이지만, 인력부족에 대한 대처방안으로서 외국노동력의 도입은 실패하게 된다.

다음은 기업이 동일노동 동일임금을 지키지 않고 외국인노동자의 임금이 국내노동자보다 낮다고 가정해 보자. 이때 기업은 외국인노동자와 국내노동자간의 임금차액을 고용분담금으로 지불할 수 있다. 그러나 고용분담금의 크기는 동일임금을 지불했더라면 외국인노동자에게 돌아갔을 몫이다. 따라서 이 경우 고용분담금은 사실상 외국인노동자의 임금수준을 저하시키는 역할을 한다.

외국인노동자에게 고용세를 납부하게 하는 것은 국내 각종 제도 및 사회

보장에의 무임승차비용을 회수한다는 점에서 타당성을 가지고 있다. 외국인노동자가 국내노동자와 동일한 임금을 받는 경우 고용세는 외국인노동자의 몫을 축소함으로써 국내노동자와의 임금격차를 가져온다. 이때 외국인노동자의 임금에서 고용세를 제외한 부분이 불법체류취업자의 임금보다 적다면, 이는 또다른 불법체류취업의 유인으로 작용하게 된다. 한편 외국인노동자가 국내노동자와 차별적인 임금을 받고 있는 경우 외국인노동자에게 고용세를 부과하는 것은 역시 균등대우의 원칙에 어긋나며, 외국인노동자의 임금착취라는 국제적 비난을 면할 수 없을 것이다.

따라서 기업 및 외국인노동자가 부담해야 할 비용부담의 방법은 동일노동 동일임금의 원칙을 전제해야 한다. 기업은 국내노동자와 동일한 임금을 지급하면서 기업은 외국인력 공급사업에 대한 비용을 지불해야 하고, 외국인노동자는 국내노동자와 동일한 수준의 임금을 받으면서 우리 나라의 각종 사회제도에 편승하는 비용을 부담해야 한다. 단 기업의 고용분담금은 외국인력의 값이 지나치게 높아서 인력부족에 대한 대처를 포기할 만큼의 수준이어서는 곤란하고, 외국인노동자의 고용세는 불법체류취업자와 합법적 노동자의 임금격차보다 적어야 한다.

라. 사업장 이동의 절차 마련

동일노동 동일임금의 원칙을 외적 강제에 의하지 않고 어떻게 노동시장에서 구현해 갈 것인가의 문제는 여전히 남아 있다. 이를 위해서는 외국인노동자의 공급이 비탄력적이어야 하며, 동시에 사업장 이동의 자유가 보장되어야 한다. 사업장 이동이 자유롭다면 외국인노동자는 보다 높은 임금과 좋은 근로조건을 가진 사업장으로 이동하고자 할 것이다. 그에 따라 외국인노동자를 고용하는 기업의 임금수준은 국내노동자에 근접하는 수준으로 상승하게 될 것이다. 외국인노동자에 대한 사업장 이동의 자유 보장은 저임금을 겨냥한 외국인노동자 선호현상을 방지하고, 국내노동자의 대체위험을 축소하면서, 불법체류취업을 방지할 수 있는 최선의 방법이다.

현행 산업연수제도 하에서는 연수생이 지정된 사업장을 이탈하지 못하도록 되어 있으며, 산업연수사업체들 사이의 이동도 금지되어 있다. 이에 따라 연수업체 내에서 부적절한 연수, 차별대우, 인권문제가 발생한다고 했을 때에도 외국인노동자들은 구제신청을 하기보다는 강제출국을 두려워하여 사업장을 이탈하는 즉시 불법체류취업자가 된다. 사업장 이동의 자유는 외국인노동자에 대한 인권시비 및 근로조건의 악화를 방지함으로써 불법체류취업자를 축소할 것이다.

이때 우려되는 것은 외국인노동자의 이직률이 지나치게 높아져서 기업이 외국인노동자 고용의 효과를 보지 못할 수 있다는 점이다. 비교적 고임금의 기업에서는 일정한 근속 기간을 지키지 않고 자주 이직하는 외국인노동자 채용을 기피하게 될 것이므로, 그 자체 잦은 이직을 방지할 수 있는 측면도 있다. 그러나 외국인노동자에 대한 사업장 이동의 자유는 일정한 지역, 직종 내로 한정할 필요는 있다. 지역의 제한은 시도와 같은 광역으로 제한하는 것이 합법적 고용제도하에서 외국인노동자를 관리하는 데 용이할 것이다. 단 지역 및 직종을 바꾸고자 할 때에는 합리적인 이유와 일정한 절차를 거쳐 결정할 수 있는 통로를 마련해야 한다.

마. 불법체류취업자에 대한 규제 강화의 전제
- 기존의 불법체류취업자의 합법화

외국인노동자에 대하여 합법적 고용관계로 전환할 때 동시에 기존의 불법체류취업자를 합법화해야 할 필요가 있다. 1995년 현재 불법체류자의 수는 약 6만 1천 400여명에 이르고 있으며, 이들의 90% 이상이 취업하고 있을 것으로 추정되는데, 이들의 수치는 고용허가제로의 전환에 있어 반드시 해결해야 할 문제이다.

그러나 이들을 행정력을 동원해서 적발하고 강제출국 시킬 것인가, 혹은 합법화를 통해 고용허가를 부여할 것인가의 결정에는 딜레마가 있다. 만약 고용허가제로 전환하면서 이들을 강제출국 시킨다면 그에 소요되는 행정비용

증대나 외교적 압력을 무시할 수 없을 것이다. 그렇다고 해서 현재의 불법체류취업자를 합법화한다면, 1992년에 정부가 외국인 불법체류자의 자진신고와 기간연장을 시행했던 때와 마찬가지로, 규제정책의 일관성과 공신력을 잃게 되어 불법체류자의 유입이 증대할 가능성이 있다.

이러한 딜레마가 있음에도, 필자는 기존의 불법체류노동자에 대하여 본인이 원하는 한 합법적 취업권을 부여하는 것이 바람직하다고 판단한다. 만약 이들에게 합법적 취업권을 부여하지 않는다면, 강력한 규제를 수반하는 고용허가제 하에서 이들은 법적 규제(또는 보호) 범위의 외곽으로 더욱 숨어들게 될 것이며, 인권침해나 저임금문제에서도 벗어나기 어려울 것이기 때문이다. 어차피 고용허가제로 전환할 때 불법체류취업자 적발에 대한 규제비용은 크게 증대될 수 밖에 없다. 합법적 노동허가를 받지 않은 외국인노동자의 입국 및 국내취업을 방지하기 위해서는 강력한 규제조치가 요구되기 때문이다. 그러나 기존의 불법체류취업자를 합법화한다면 외국인노동자에 대한 규제비용은 입국과정의 사전(事前) 규제비용에 집중될 것이므로 사후(事後) 규제비용을 줄일 수 있다는 장점도 갖는다. 또한 현재 불법체류취업자들 중에는 본국으로의 송환을 원하고 있으나 벌금 때문에 돌아가지 못하는 경우도 있을 것이므로, 이들의 합법화과정에서는 적지 않은 수를 귀국시킬 수 있을 것이다.

바. 불법체류취업자 고용에 대한 처벌 강화

양성화 조치 및 고용허가제로의 제도 전환 이후에는 불법체류취업자를 고용하고 있는 고용주에 대한 처벌도 강화되어야 한다. 불법체류취업자를 해소하기 위해서는 노동허가를 받지 않지 않은 외국인 노동자를 규제하는 것만으로는 부족하다. 고용허가를 받지 않은 기업의 외국인고용에 대해서도 강력한 규제가 있어야 할 것이다. 처벌의 내용은 현행과 같은 벌금형의 강화가 중심적이지만, 불법체류자 고용의 심각성 정도에 따라서는 중소기업에게 부여되는 세제 및 금융상의 수혜 자격의 박탈이나 사업장 등록의 취소까지도 고려할 수 있다.

또 고용허가제로의 제도전환을 통하여 합법적으로 외국노동력을 고용할 수 있는 통로를 열어두고, 외국인노동자에 대해서 국내노동자와 거의 동등한 수준의 대우를 하도록 강제하는 이상, 노동허가를 받지 않은 외국인을 고용하거나, 혹은 고용허가를 받지 않고 외국인을 고용하는 행위는 외국인의 저임금을 착취하는 범죄행위라는 사회적 인식이 필요하다. 이들이 낸 벌금은 불법체류취업자 규제비용이나, 국내노동자의 교육훈련비용 및 외국인노동자 지원 활동 등의 재원으로 사용되어야 할 것이다.

사. 정부차원에서의 외국노동력 도입·관리 및 관리기관 일원화

외국노동력의 도입 및 관리기구는 정부의 각 부서간에 분산되어 있어 업무수행의 일관성을 가하기 힘들다. 출입국관리법 등 관계법의 주관부서는 법무부이고, 협조부서는 노동부, 재정경제원, 외무부 등이며, 지도감독부서는 통상산업부, 집행 및 관리기관은 중소기업 협동중앙회가 담당하고 있다. 이러한 관계부서의 복잡성은 외국노동력 관리의 책임소재 및 효율성을 기하기 어렵게 만드는 요인이다.

특히 외국인노동자의 도입 및 관리기구는 정부기관이 아닌 중소기업협동조합중앙회에서 담당하고 있다는 점은 수요 측의 입장만이 강하게 관철될 위험성이 있으며, 중간 모집알선 과정에서의 부정 및 착취시비를 불러일으킬 수 있다. 또 외국노동력의 도입은 국제사회에 있어 우리 나라의 위신문제와 결부되므로 정부가 1차적인 책임을 져야 할 필요가 있다. 외국노동력 고용에 대해서 비교적 선진적인 제도를 가진 독일의 경우에는 이미 1950년대에 정부의 주도하에 사용자와 노동조합의 협의를 거쳐 외국노동력을 도입하였으며, 수출국 기관도 민간기관이 아닌 정부차원의 협의에 따라 인력을 도입한 바 있다.

① 중간모집기관의 착취를 없애기 위해 외국노동력의 도입은 민간기관의 모집 및 알선을 금지하고 우리 나라 정부와 송출국 정부 차원에서 진행되어야 한다.

② 외국노동력의 추천, 도입, 관리, 송환은 고용관계의 주무부서인 노동부에 지휘, 감독권을 주고, 기타 관련부서와 협조 하에 진행해야 한다.

③ 외국노동력의 고용전반, 특히 도입규모에 걸친 문제들은 노사정 및 전문가들로 구성된 '외국인력정책심의위원회'를 설치하여 결정하도록 해야 한다. 이때 외국노동력의 고용으로 인해 타격을 받을 수 있는 국내노동자들을 고려해야 하므로, 노동조합 상급단체의 참여는 필수적이다.

④ 정부 및 관련부서의 외국노동력 행정을 감시감독할 수 있는 민간차원에서의 감시기관의 설립을 지원한다. 이 기관은 노동조합 상급단체 및 민간 외국인노동자관련단체로 구성되며, 외국인노동자에 대한 상담 및 교육, 정부 행정 감시기능을 하도록 한다.

5. 勞動組合運動의 參與와 役割

외국인노동자는 우리 나라와 같은 기업별 노조 체제하에서는 노동조합에 소속되기 어려운 조건을 가지고 있다. 첫째, 외국인노동자를 고용하고 있는 기업은 대부분 영세 혹은 중소기업이기 때문에 노조의 역량이 약하거나 노조가 없는 경우가 있다. 둘째, 노동조합이 있는 기업이라도 외국인노동자의 수적 열세로 인하여 조합원으로 가입하기 힘들고, 권익을 보호받기 어렵다. 따라서 노동조합 상급단체의 주도로 외국인노동자들을 조직하고 그들의 이해를 대변할 수 있는 기관을 설치하는 것이 바람직하다. 특히 외국인노동자와 대체가능성이 있는 국내노동자의 보호를 위해서도 노동조합 상급단체의 참여는 시급한 과제이다.

① 외국인노동자로 인해 대체가능한 국내 비정규노동자 및 중소영세업체 노동자들의 이익을 보호하기 위해 노동조합을 조직해야 할 필요가 있다. 그러나 이들은 사업체가 고정적이지 않거나 소규모기업에 종사하기 때문에 독자적인 기업별 노동조합으로 조직하기 어렵다. 또 기업별 노동조합으로 조직된다 할 지라도 영세기업을 상대로 자신들의 권익을 보호하기 어려운 실정이다. 따라서 이들의 조직화는 노동조합 상급단체 차원에서 산업 및 지역별로

조직해야 할 필요가 있다.

② 노동조합운동은 외국인노동자를 조직해야 한다. 외국인노동자들은 국내 비정규노동자 및 중소영세업체 노동자들과 마찬가지로 주체적으로 노동조합을 조직하기 어려운 조건에 처해 있다. 이들의 조직화 역시도 현재로서는 노동조합 상급단체 차원에서 수행하는 것이 바람직하다. 특히 외국인노동자들이 많이 취업해 있는 섬유산업, 가죽·가방·신발산업, 비금속광물산업, 조립금속산업, 고무 및 플라스틱산업 등에서는 각 연맹별 지역별로 외국인노동자의 노동조합을 조직할 필요가 있다. 그러나 외국인노동자들의 노동조합은 외국인을 고용하고 있는 개별 영세·중소기업을 상대로 교섭하기는 사실상 불가능하므로, 정부 및 외국인노동자를 수입하는 기업단체를 상대로 노동조건의 개선을 도모해야 할 것이다.

③ 동시에 노동조합은 외국인노동자를 위한 지원연대 활동을 적극적으로 추진해야 한다. 노동조합 상급단위 산하에 외국인노동자센타를 설치하여 상담지원활동, 노동조합 활동에 관한 교육, 한국어 교육활동 등 외국인노동자 지원 기관을 설치하도록 한다. 또 외국인노동자가 많은 지역단위에서도 외국인노동자 상담 및 교육을 담당하고, 정부의 지역 행정기관 및 민간단체와의 연대활동을 강화한다.

④ 외국인노동자의 수급 및 관리는 주무부서인 노동부에서 담당하도록 하고, 노사정 및 전문가로 구성되는 '외국인력정책심의위원회'에 노동조합의 중앙단위에서 참여해야 한다. 노동조합은 외국인노동자의 수량조절, 처우, 관리 등이 국내노동자나 외국인노동자 당사자에게 불이익이 되지 않도록 감시하는 역할을 할 수 있을 것이다.

< 參 考 文 獻 >

- 참고 자료 -

노동부, 『고용전망조사보고서』, 각년호.
통계청, 『경제활동인구연보』, 각년호.
외국인산업기술연수생 인권 보장을 위한 공동대책위원회, 「외국인 취업연수 제도의 문제점과 개선 방향」, 1995. 1. 20
노동정책연구소, 「외국인노동자 대책마련을 위한 워크샵」, 1995. 3. 17
_____, 「아시아-유럽의 외국인노동자 정책과 보호대책」, 1995. 5. 30
중소기업협동중앙회, 「섬유신발업종 외국인산업기술 연수협력사업운용요령」, 1994. 10.
_____, 『중소제조업 기술실태조사보고서』, 1993. 12.
중기협 산업기술연수협력단, 「연수생 관리자 숙지사항」, 1994.
_____, 「연수업체 숙지사항」, 1994.
_____, 1995년 1월 16일 「기자간담회 자료」
_____, 1995년 10월 「국정감사자료」

- 국내 문헌 -

고준기, 「불법체류 외국인근로자의 관리대책과 법적 보호」, 『노동법학』, 한국노동법학회 1995. 12.
기업은행 조사부, 『한국의 중소기업』, 1994.
경총, 『인력수급 불균형의 원인과 개선방안』, 1995.

김성진,『외국인 근로자 고용에 대한 연구』, 서강대학교 경제대학원 노동경제학 석사논문, 1994.

김소영,『외국인력 관련법제 및 정책의 국제비교』, 한국노동연구원 1995. 8.

김일중,「불법경제행위 규제방식에 관한 소고」,『규제완화』, 한국경제연구원 규제연구센터, 1994 봄, pp.33~60.

노동부,「싱가폴의 외국인 고용제도 및 취업알선 실태」, 고용정책자료 93-1, 1993. 3.

_____,『영세규모사업장 근로실태조사 보고서』, 1994.

_____,『외국인노동자문제의 정책적 과제』, 1993. 12.

_____,『ILO 권고집』, 1990.

_____,『ILO 조약집』, 1990.

노동부 외국인력정책연구반,『단순기능 외국노동력의 국내취업에 관한 정책대안』, 1994. 12.

로저 뵈닝,「한국과 같은 중진국의 외국인력 활용과 관련된 정책적·절차적 제문제」, 박영범외,『외국인력의 활용과 정책과제』, 중소기업연구원, 1994. 8, pp.120~164.

마놀로 아벨라·박영범,「중소제조업체의 인력난의 실태와 대책」,『외국인력의 활용과 정책과제』, 중소기업연구원, 1994, pp.34~87.

박래영,「외국인 노동자의 유입에 관한 조사연구」,『노동경제논집』, 제16권, 1993. 12. pp.1~28.

박석운,「외국인 노동자대책에 관한 소고」, 1994. 9.

_____,「바람직한 외국인력정책의 모색」, 외국인력정책과 인권보호대책 마련을 위한 정책토론회, 1995. 4. 4.

박영범,「외국인력 수입과 정책과제」, 박영범外,『외국인력의 활용과 정책과제』, 중소기업연구원, 1994. 8, pp.4~33.

박영범外,『外國人力의 活用과 政策課題』, 중소기업연구원, 1994. 8.

박진,「남북경제교류협력과 통일을 대비한 해외인력 수입정책의 방향」, 한국개발연구원, 1994. 8.

박호환,「외국인노동자고용의 경제적 효과」, 인사조직관리학회 발표문, 1993.

백석현, 『해외 노동력 유입이 한국경제에 미치는 파급효과』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1993. 5.

백석현, 『해외노동력 유입이 한국경제에 미치는 파급효과』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1993.

산업기술연수협력단, 「외국인 산업기술연수협력사업의 현황과 개선방안」, 중소기업협동조합중앙회, 1994. 8.

산업연구원, 『3D업종의 인력난해소를 위한 장단기 대책』, 1993. 12.

서울시 시정개발연구원, 『서울시 외국인근로자 실태조사』, 1995. 11.

서울지방변호사회, 「한국에서의 외국인노동자 인권문제」, 외국인노동자법률상담소 개소기념 심포지움, 1994. 12.

설동훈, 「국내거주 이민노동자의 생활실태」, 『포럼21』, 1994. 여름, pp.72~95.

_____, 「한국의 외국인노동자 현황과 과제」, 석순 12호, 1995.

송병준, 「외국인력문제의 실태와 대응방안」, 산업연구원, 1994. 7.

_____, 「3D업종의 인력난 해소를 위한 장단기 대책」, 산업연구원, 1993. 12.

신계륜, 「외국인 노동자 문제해결을 위한 중국 실태조사 - 중국 연변자치주 실태조사 내용을 중심으로」, 1994. 8.

어수봉, 『노동시장변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 1990.

_____, 『한국의 노동이동』, 한국노동연구원, 1992.

이광택, 「한국노동관계법의 개정방향」, 한국노사관계학회 발표논문, 1994. 11 (외국인노동에 대해서는 pp.56~57).

이혜경, 「외국인 노동자 고용에 관한 연구」, 『한국사회학』, 제28집.

정인수, 『중소제조업 인력현황과 정책과제』, 한국노동연구원, 1995. 3.

조동호, 「북한의 노동력 현황」, 『전환기의 북한경제』, 제4회 북한경제 학술회의 발표논문, 1994. 10.

최돈길, 『중소기업 인력정책의 연구-한일간 비교를 중심으로』, 한국개발연구원, 1994. 12.

최영수, 『외국인노동자 유입이 수도권지역 노동시장에 미치는 영향에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 석사논문, 1995.

홍성진, 「외국인 노동자 정책방향 모색」, 한국노총, 1994. 8.

- 외국문헌 -

Chiswick, Barry R, Illegal Aliens, W.E Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

Becker, Gary, "Crime and Punishment : An Economic Approach", Journal of Political Economy, 1968, vol. 78, pp.169~217.

Borjas, George J. "Immigrants and the U. S. Labor Market", in Pozo, Susan(ed.), Essays on Legal and Illegal Immigration, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1986, pp.7~20.

Friends or Strangers ; The Impact of immigrants on the U.S., 1990.

Ehrenberg, Ronald G. and Robert S. Smith Modern Labor Economics : Theory and Public Policy, Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company, 3rd Edition, 1988(pp.354~392).

Ethier, W. J. "Illegal Immigration : The Host-Country Problem", American Economic Review, vol. 76, pp.56~71.

ILO, "The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade", ILO 261st Session, Geneva, November 1994..

Ng, Cecilia and Anne Munro-Kua,(eds.) Keying into the Future : The Impact of Computerization on Office Workers, W.D.C. Sdn. Bhd. Kuala Lumpur, Malaysia, 1994.

Stalker, Peter. The Work of Strangers : A Survey if International Labour Migration, International Labour Office Geneva, 1994.

Standing, Guy and Victor Tokmar Towards Social Adjustment : LaborMarket Issues in Structural Adjustment, ILO, Geneva, 1991.

World Congress of Labor Law and Social Security(ed.) Migrant Workers, Seoul, 1994.

石畑良太郎/牧野富夫 編,『社會政策』, ミネルウア書房, 1995.

島田晴雄,『外國人勞動問題の解決策』, 東洋經濟新報社, 1993.

桑原靖夫, 「マジマ太平洋地域の勞動力移動の動態」, 일본노동연구기구조사보고서(1993),『포럼 21』, 편집부 번역, 1994. 여름.

八代充史,「獨逸における外國人勞動者の輸け入れ過程」,『國際勞動力移動のフロンテイア』, 日本勞動研究機具, 1993.

大塚友美,『國際勞動移動の政治經濟學』, 稅務經理協會, 1993.

勞動省職業安定局,『勞動力不足時代への對應』, 1991.

花見忠/桑原靖夫 編,『明日の隣人 外國人勞動者』, 東洋經濟新聞社, 1990.

小川浩一,「外國人勞動者問題」,『現代日本の勞動問題』, ミネルウア書房, 1993.

大橋勇雄,「勞動市場の構造と外國人勞動者の流入」,『日本の雇傭システムと勞動市場』, 日本經濟新聞社, 1995.

勞動大臣官房國際勞動課 編,『平成7年版 海外勞動白書』, 日本勞動研究機構, 1995.

後藤純一,『外國人勞動者と日本經濟』, 有斐閣, 1993.

手塚和彰,『續 外國人勞動者』, 日本經濟新聞社, 1991.

山本繁,『國際勞動移動 經濟學』, 關西大學出版部, 1992.

矢內原 騰/山形辰史 編,『アシアの國際勞動移動』, アシア經濟研究所, 1992.

鈴本宏昌, 「外國人勞動者問題とECの勞動移動の自由」, 『國際化時代の勞動問題』, 日本勞動研究機構, 1990.

_____, 「外國人勞動者に關するILO條約·勸告」, 『大原社會問題研究所雜誌』 376, 1990. 3.

森廣正,「日本における外國人勞動者問題の現狀と行政の對應」,『大原社會問題研究所雜誌』368, 1989. 7.

_____,「外國人勞動者と勞動組合」,『大原社會問題研究所雜誌』373. 1989. 12.

_____,「外國人勞動者と社會政策」,『社會政策』, ミネルウア書房, 1995.

手塚和彰,「外國人勞動者問題の今後」,『大原社會問題研究所雜誌』368, 1987. 7.

佐 木聖子,「アシアにおける國際勞動力移動」,『大原社會問題研究所雜誌』389. 1991. 4.

勞動省職業安定局 雇傭促進事業團 雇傭職業總合研究所,「外國人勞動者の受け入れ政策-歐美諸國の現狀と我か國の課題」,『アシア經濟研究所』, 1989.

〔著者略歷〕

• 魚 秀 鳳

- 서울大 社會科學大 經濟學科
- 美 밴더빌트大 經濟學 博士
- 現 韓國勞總中央硏究院 院長
- 主要著書 : 韓國의 女性勞動市場('92)
  韓國의 勞動移動('93)
  韓國의 失業構造와 新人力政策('94)

• 權 惠 子

- 성균관大 哲學科
- 숭실大 勞使關係大學院 勞動經濟學 碩士
- 現 韓國勞總中央硏究院 硏究員

外國人勞動者와 勞動政策

1995년 12월 18일 인쇄
1995년 12월 24일 발행

발 행 인	宋 壽 一
발 행 처 주 소	**한국노동조합총연맹** 서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등 록	81. 8. 21 (13-31호)
인 쇄	(주)우정미디어 (代) 02-324 -9762