워크샵 2007 -

외국인 근로자 고용제도의 바람직한 방향모색

2007. 5. 17.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크샵 일정

◈ 주 제 : 외국인근로자 고용제도의 바람직한 방향 모색

◈ 일 정 : 2007년 5월 17일(목요일) 15:00～18:30

◈ 장 소 : 한국법제연구원 1층 소회의실

◈ 구 성

◇ 사 회

문준조(한국법제연구원 연구위원)

◇ 주제발표

제1주제 : 한국의 외국인근로자 유입의 법적 문제점과 극복방안

발 표 자 : 윤진기(경남대학교 법정대학 교수)

토 론 자 : 이수원(해양수산부 동북아물류협력단 투자유치담당 사무관)
이수연(캐나다 매니토바 대학 연구원)

- coffee break -

제2주제 : 외국인근로자의 자유이동에 관한 EU의 규제

발 표 자 : 채형복(경북대학교 법과대학 교수)

토 론 자 : 박선희(서울외국인노동자센터 사무국장)

- coffee break -

제3주제 : 외국인근로자 고용에 대한 독일 노동조합의 정책

발 표 자 : 이용일(부산대학교 사학과)

토 론 자 : 김태현(민주노총 정책실장)

◇ 종 합 토 론

목 차

◈ 제 1 주제 한국의 외국인근로자 유입의 법적 문제점과 극복방안

◎ 외국인투자기업에서의 외국인근로자 고용에 관한 법적 문제 (윤진기)

Ⅰ. 서 론 - 외국인투자기업에서의 외국인근로자 고용 문제 ····· 13

Ⅱ. 외국인근로자의 국경이동에 관한 문제 ····· 14

1. 외국인근로자 이동의 한계 ····· 14

2. 유입의 형태와 법적 문제 ····· 15

3. 수용기업과의 근로계약과 외고법의 적용 문제 ····· 17

4. 유입절차의 외고법 적용의 배제 ····· 18

5. 준거법의 선택 문제 ····· 19

6. 외국인근로자 유입 규모 ····· 20

7. 송출비리의 감소 가능성 ····· 22

8. 고용허가제와 노동허가제의 선택 문제 ····· 25

Ⅲ. 외국인투자투자기업 유치지역 지정 및 외국인근로자의 사업장 이동과 관련된 문제 ····· 27

1. 외국인투자기업 유치지역 지정에 관한 문제 ····· 27

2. 외국인근로자의 사업장 이동에 관한 문제 ····· 31

Ⅳ. 균등대우에 관한 문제 ····· 36
1. 균등대우의 원칙 ····· 36
2. 합리적인 임금격차의 인정 ····· 38
3. 균등대우상의 역차별 문제 ····· 40
4. 균등대우원칙을 보장하기 위한 제도 개선 ····· 41

Ⅴ. 기타 외국인근로자 고용확대에 관한 제문제 ····· 42
1. 유입 후의 사후관리에 관한 문제 ····· 42
2. 복지에 관한 문제 ····· 45
3. 노동권행사에 관한 문제 ····· 51
4. 기타 사회문제 등 ····· 53
5. 철수희망기업에 대한 특별한 문제 ····· 56

Ⅵ. 결 론 ····· 57

○ 토 론 문 (이수원) ····· 59

○ 토 론 문 (이수연) ····· 79

◈ 제 2 주제 외국인근로자의 자유이동에 관한 EU의 규제

◎ 외국인노동자의 자유이동에 관한 EU의 규제 (채형복)
- 이주노동자를 중심으로 -

Ⅰ. 서 론 ····· 99

Ⅱ. 외국인노동자의 국제적 보호 ····· 100
1. 외국인노동자의 개념 ····· 100
2. 이주노동자에 대한 국제적·보편적 보호 규칙 ····· 103

Ⅲ. 외국인노동자의 유럽 차원의 보호 ····· 108
1. 유럽심의회 ····· 108
2. 유럽인권협약 ····· 112
3. 유럽연합 ····· 113

Ⅳ. EU에서 외국인노동자의 법적 지위 및 그 이동에 대한 규제 ····· 116
1. EU의 공동이민정책 ····· 116
2. EU의 외국인노동자의 권리 보호 ····· 119
3. EU의 불법외국인 노동자에 대한 규제 ····· 127

Ⅴ. 결 론 ····· 134

○ 토론문(박선희) ····· 137

◈ 제 3 주제 외국인근로자 고용에 대한 독일 노동조합의 정책

◎ 독일 노동조합의 외국인 근로자 정책(이용일)
- 자국노동자의 보호냐, 노동자계급의 국제적 단결이냐? 이민문제에 대한 노조민족주의와 노조국제주의의 갈등

Ⅰ. 들어가면서 ····· 151

Ⅱ. 외국인고용에 대한 독일 노동조합의 전통적 태도 : 덤핑노동자와 파업이탈자로서의 외국인노동자의 유입에 대한 불안과 대응책 ····· 153

Ⅲ. 독일연방공화국의 고도성장기 외국인고용과 노조 : 담합주의와 일시적인 노동력으로서의 외국인노동자 ···· 157

Ⅳ. 전환점에 선 노조의 이민정책 : 다문화사회의 열린 이민 ····· 165

Ⅴ. 나오면서 ····· 178

○ 토 론 문 (김태현) ····· 183

제 1 주제

한국의 외국인근로자 유입의 법적 문제점과 극복방안

발 표 : 윤진기 (경남대학교 법정대학 교수)

토 론 : 이수원 (해양수산부 동북아물류협력단
투자유치담당 사무관)

토 론 : 이수연 (캐나다 매니토바 대학 연구원 연구원)

외국인투자기업에서의 외국인근로자 고용에 관한 법적 문제

윤 진 기 (경남대학교 법정대학 교수)
조 흠 학 (산업안전관리공단)

목 차

Ⅰ. 서 론 - 외국인투자기업에서의 외국인근로자 고용 문제

Ⅱ. 외국인근로자의 국경이동에 관한 문제
1. 외국인근로자 이동의 한계
2. 유입의 형태와 법적 문제
3. 수용기업과의 근로계약과 외고법의 적용 문제
4. 유입절차의 외고법 적용의 배제
5. 준거법의 선택 문제
6. 외국인근로자 유입 규모
7. 송출비리의 감소 가능성
8. 고용허가제와 노동허가제의 선택 문제

Ⅲ. 외국인투자투자기업 유치지역 지정 및 외국인근로자의 사업장이동과 관련된 문제
1. 외국인투자기업 유치지역 지정에 관한 문제
2. 외국인근로자의 사업장 이동에 관한 문제

Ⅳ. 균등대우에 관한 문제
1. 균등대우의 원칙

2. 합리적인 임금격차의 인정
3. 균등대우상의 역차별 문제
4. 균등대우원칙을 보장하기 위한 제도 개선

Ⅴ. 기타 외국인근로자 고용확대에 관한 제문제
1. 유입 후의 사후관리에 관한 문제
2. 복지에 관한 문제
3. 노동권행사에 관한 문제
4. 기타 사회문제 등
5. 철수희망기업에 대한 특별한 문제

Ⅵ. 결 론

Ⅰ. 서 론 - 외국인투자기업에서의 외국인근로자 고용 문제

외국인투자기업의 유치는 국가의 경제발전에 긍정적인 영향을 미치며, 특히 국내의 고용을 창출하는 효과를 가지고 있다는 것은 일반적으로 인정되고 있으며, 세계 각국이 외국인투자기업을 유치하기 위하여 노력하고 있다. 우리나라의 경우에도 외국인투자기업의 유치가 경제활성화와 고용안정을 위한 중요한 과제가 되고 있다.

작년(2006년)부터 우리나라에서는 최근 중국기업의 해외진출 추세[1]와, 각지에 나가 있는 한국기업의 회귀투자 요구[2], 개발도상국의 선도기업의 투자수요 등을 고려하여, 이들 기업을 유치하기 위한 방법으로 외국인근로자의 고용을 확대하는 방안이 논의 되어 왔으며, 투자예상기업과 이러한 방안에 실질적인 이해관계를 가지는 당사자들의 의견을 수렴하여 분석한 결과, 이러한 방안에 기초한 정책의 실현가능성이 존재하고, 또 외국인근로자의 고용확대를 통한 외국인투자기업의 유치 정책을 실현하더라도 이와 밀접한 이해관계를 가지는 기업과 노동조합 및 근로자들의 저항을 크게 받지 않을 것으로 판단하는 연구보고서가 최근 공개되었다.

지금까지 단기 외국인근로자의 유입문제는 주로 중소기업의 인력부족 현상을 완화하여 중소기업의 경쟁력을 유지하는 데 논의의 중점을

1) 현재 중국은 외환보유고의 과다로 인하여 위안화 절상의 압력을 받고 있고, 급속한 산업화에 따른 원자재 확보의 곤란을 겪고 있으며, 이러한 어려움을 피하고, 내수시장의 공급과잉 방지, 무역장벽의 회피 및 기술력 증강을 위하여 자국기업의 해외진출을 유도하고 있다. 한국해양수산개발원 항만연구본부, 신국제분업화에 대응한 경제특구활성화 방안, '경제특구활성화 가능성' 중 '중국경제정책변화' 부분 참조.

2) 실제 방문을 통하여 조사한 바에 의하면, 중국에 투자한 한국기업들이 다시 한국으로 유턴할 것을 고려하고 있는 곳이 많았다. 그 주요한 이유에 대해서는, 2006년 12월 8일 한중법학회 한중일국제학술세미나 "한중일 경제 활성화와 법적과제" 자료집 참조.

두고 있었으며, 그동안 많은 사실적·법적인 문제점을 야기하여 왔다. 외국인투자기업 유치를 위한 외국인근로자의 고용확대도 이와 관련된 법적인 문제들을 원만히 해결하지 않고서는 정책을 성공적으로 실시하기가 어려울 것이다.

외국인투자기업의 외국인근로자의 고용은 두 가지 형태로 이루어질 것이다. 하나는 본국의 모기업에 있는 근로자를 데리고 와서 고용하는 것이고, 다른 하나는 우선 한국에 기업을 설립하고, 한국에서 다양한 국적의 외국인근로자를 고용하는 방법이다. 중국기업이나 해외에 투자한 한국기업으로 유턴을 희망하는 기업, 개발도상국의 선도기업들의 경우에는 본국의 모기업 근로자를 데려 오는 것이 효과적이고, 선진국의 기업들은 한국에서 외국인근로자를 구하여 고용하는 것이 비용절감의 면에서 훨씬 효과적일 것이다.

법적인 측면에서 본다면, 외국인투자기업이 한국에서 다른 외국인근로자를 고용하는 방법은 일반적인 외국인근로자 고용의 법적인 문제와 동일하며, 이미 상당한 연구가 존재한다. 그러나 외국인투자기업이 본국 모기업에서 외국인근로자를 데려오는 경우에는 일반적인 외국인근로자의 고용문제와는 다소 다른 측면이 존재할 뿐만 아니라 연구도 거의 없는 실정이다. 따라서 여기서는 외국인투자기업이 본국 모기업에서 외국인근로자를 데려오는 경우에 발생되는 법적인 문제를 중점적으로 검토한다.

Ⅱ. 외국인근로자의 국경이동에 관한 문제

1. 외국인근로자 이동의 한계

우리나라는 EU와는 달리 단일한 주권과 정부의 통치를 받는 폐쇄된 국내시장의 형태를 띠고 있으므로, EU에서 일정한 예외를 제외하고는 근로자의 자유이동이 가능한 것과는 달리, 외국인근로자가 물리

적 국경을 넘어 자유롭게 이동하는 것은 불가능하다.[3)]

모든 외국인근로자는 한국의 법률에 의하여 자유로운 이동이 통제되며, 법률이 허용하는 범위 내에서 국경을 넘어 이동할 수 있는 것이다. 현재 외국인근로자의 이동과 관련된 법률로 중요한 것으로 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』(이하 '외고법'이라 약칭한다)[4)]과 『출입국관리법』이 있다.[5)]

2. 유입의 형태와 법적 문제

외국인근로자는 외국기업이나 유턴희망기업[6)]의 근로자 파견의 형태로 당해 투자기업에서 근무하게 될 것으로 예상된다. 이 경우 그 법적인 형태는 준거법의 여부에 따라 달라지겠지만, 한국법이 적용되는

3) EU 근로자의 국경이동에 관해서는 채형복, "EU 근로자의 자유이동에 비춰본 한국내 외국인근로자의 이동에 관한 법제도적 문제", 2006년 한중법학회 국제세미나 제출 논문 참조.

4) 일부개정 2005.12.30 법률 제7829호.

5) 이외에 산업연수생 제도 및 해외투자기업 산업연수생 제도와 관련하여 다양한 법령이 있다. 1990년대 초 산업연수생 제도가 처음으로 이용되었을 때, 법무부가 『외국인 산업기술연수사증 발급등에 관한 업무처리지침』(1991.10) 발표하였고, 상공부가 『외국인연수자관리지침』(1992.9)를 발표하였다. 그 후 노동부가 『외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침』(노동부 예규 369호, 1995.2.14 제정, 1998.2.23. 개정)을 제정하였다. 1997년 12월 13일에 출입국관리법에 취업연수제도(연수생에게 일정기간 산업연수 후 기술자격검증등의 절차를 거쳐 근로자 신분으로 취업자격-'연수취업'체류자격-을 부여하는 제도)의 근거규정이 삽입되었으며(제19조의 2), 이에 근거한 출입국관리법 시행령과 시행규칙이 1998년 4월 1일부터 공포 시행되었다. 해외투자기업 산업연수생 제도는 노동부의 『해외투자기업 산연연수생에 대한 보호지침』(근기 68201-696, 1999.11.23, 시행일 1999.12.1.) 및 출입국관리법 시행령 제24조의 2에 의하여 주로 규율된다. 최홍엽, "외국인근로자와 균등대우", 노동법학, 제17호, 한국노동법학회, 2003.12, pp.78-80 참조.

6) 유턴희망기업은 한국기업으로서 중국에 투자하여 현재 생산활동을 하고 있는 기업으로 한국의 투자 여건이 개선되면 한국으로 돌아와서 투자하기를 원하는 기업을 말한다. 여기에는 중국에 기업은 그대로 둔 채 한국에 다시 투자하여 새로운 기업을 설립하고자 하는 기업과 중국에서 완전히 기업을 철수하고자 하는 기업이 포함된다. 조사에 의하면 유턴을 희망하는 기업은 중국의 기업은 그대로 두고 한국에 재투자하기를 원하는 기업이 대부분이다.

경우를 가정하면, 법적으로 전출의 형태가 될 것이다.[7]

전출은 파견근무, 사외근무, 재적전출, 출향이라는 다양한 용어로 표현되며, 소속기업에 재적하면서 장기간에 걸쳐 다른 기업의 사업장에서 당해 다른 기업의 업무에 종사하는 것을 말한다. 전출을 실현하기 위해서는 우선 제공기업과 수용기업 사이에 제공기업 종업원의 전출을 수용기업이 수용한다는 합의(수용계약의 체결)가 필요하다.[8]

기업 간 인사이동인 전출의 경우에는 근로제공의 상대방이 변경되기 때문에, 취업규칙이나 단체협약에 “전출을 명할 수 있다”는 취지의 포괄적인 근거규정이 있거나, 채용시 이를 명시하는 동의규정이 있어야 한다.

전출시 제공기업과 전출근로자 사이에 근로계약관계는 존속하지만, 전출자의 근로제공은 수용기업에 대하여 행하여지므로 전출자와의 근로제공관계는 중지된다. 실무상 휴직으로 처리 되는 경우도 있다. 그러나 제공기업의 취업규칙 중 근로제공을 전제로 하지 않는 부분은 계속 적용된다. 수용기업과 전출근로자와의 관계에 있어서, 전출근로자는 수용기업에 대하여 그 지휘명령 아래 근로를 제공하므로 수용기업의 근로시간, 휴일 휴가 등 근무형태나 목부규율에 따라야 한다. 징계해고를 포함하는 해고의 권한은 제공기업이 가지고, 기타 징계권한은 수용기업이 가지는 경우가 많지만, 이들 권한을 양자가 병유하는 경우도 있다.

---

7) 법적으로 전적의 형태를 취할 수도 있겠으나, 전적은 소속기업에서 다른 기업으로 적을 옮겨 그 기업의 업무에 종사하는 것을 말하며, 전출과 함께 모자기업, 관련기업 간의 인사이동 수단으로 활용되고 있다. 전적은 소속기업과의 근로계약을 합의해약하고 다른 기업과 새로이 근로계약을 맺는 방식을 취하거나 소속기업이 근로자의 동의를 얻어 근로계약상의 사용자의 지위를 다른 기업에 양도하는 방식을 취하는데, 소속기업과의 근로계약 관계가 종료되는 것이므로 외국기업이나 유턴희망기업이 근로자를 한국에 있는 투자기업에 파견하는 형태로는 적합하지 않고 권유할 형태도 아니다.

8) 임종률, 노동법, 서울, 박영사, 2005, p.477.

임금은 수용기업이 제공하지만 제공기업에서 근무했을 경우와의 차액을 제공기업이 보상하거나, 제공기업이 계속 임금을 지급하고, 수용기업은 그중 자기의 분담액을 제공기업에 교부하는 방법도 있다. 퇴직금에 있어서 근속년수는 두 기업에서의 근무기간을 통산한다.

복귀는 전출규정의 정함에 따라 제공기업이 명령하는 것이 보통이다.[9] 제공기업과 수용기업 간의 관계에 관한 구체적인 내용은 수용계약에 정하게 될 것이다.

3. 수용기업과의 근로계약과 외고법의 적용 문제

전출의 형식으로 외국인근로자를 한국에 있는 투자기업에 파견하는 경우, 전출근로자는 제공기업과 근로계약이 존재하고 있는 상태이므로, 수용기업과의 근로계약관계가 성립하는 지도 문제된다. 또 파견되는 외국인근로자는 주로 단순노동을 하는 근로자이므로 그 유입은 외고법의 적용을 받아야 하는데, 반드시 고용기업과 근로계약을 체결하도록 규정하고 있는 외고법[10]이 적용되는지를 검토해볼 필요가 있다.

전출에 있어서 수용기업과 전출근로자 사이의 근로계약관계는 수용기업이 취득한 권한의 내용에 따라 결정될 것이다. 임금의 결정 지급이 여전히 제공기업에 있거나, 임금은 수용기업에서 지급하지만, 인사고과, 징계, 해고, 복귀 등의 인사권은 제공기업이 장악하고 있다면 이 경우에는 수용기업과 전출근로자 사이에 포괄적인 근로계약관계는 인정할 수 없고, 양자 사이에는 전출노동을 내용으로 하고 근로기준법이 부분적으로 적용되는 독특한 계약관계가 성립하는 데 불과하다.[11]

그러나 수용계약에 의하여, 주 근로계약은 제공기업과의 사이에 유지하는 것을 전제로 하고, 파견 후의 근로관계를 규율하는 새로운 종

9) 위의 책, p.478-479 참조.
10) 외고법 제9조.
11) 임종률, 앞의 책, p.479 참조.

된 근로계약을 수용기업과 전출근로자 사이에 체결하도록 하는 것은 가능하다고 생각된다. 주된 근로계약의 내용을 위반하지 않는 범위 내에서 전출 이후의 근로관계를 규율하는 종된 근로계약을 다시 체결하는 것은 사적자치의 원칙에 비추어 크게 문제될 것이 없기 때문이다. 따라서 외고법 제9조에 따라 수용기업이 노동부령이 정하는 표준계약서를 사용하여 근로계약을 체결하는 데는 문제가 없을 것이다.

4. 유입절차의 외고법 적용의 배제

외국기업이나 유턴희망기업이 외고법이 정한 절차에 따라 외국인근로자 고용허가를 받는 것은 매우 비효율적이다.

현행 외고법은 노동부장관이 외국인근로자를 송출국가의 노동행정을 관장하는 정부기관의 장과 협의하여 사전에 당해 송출국가에서 근로자를 선발하여 외국인구직자명부를 만들고, 고용허가를 받을 기업이 이 명단 중에서 외국인근로자를 선정하도록 하고 있다.[12] 이러한 제도는 외국인 연수생을 일괄 도입하여 희망하는 기업에 임의로 배정하는 방식을 취하는 공급자 위주의 산업연수생 배정방식보다는 다소 진보된 것이기는 하지만, 고용주와 업종 및 기술, 기능의 불일치를 초래할 가능성이 높아 비효율적이며, 특히 자신의 모기업 또는 본사에 숙련된 인력이 있음에도 불구하고, 이를 직접 유입하지 못하고, 위에서 언급한 바와 같은 불필요한 절차를 거쳐서 도입해야 한다면 이는 매우 비효율적인 것이다. 따라서 해외투자기업이나 유턴희망기업이 모기업이나 본사에서 외국인근로자를 파견하는 경우에는 특칙을 두어 위와 같은 절차 규정의 적용에서 배제시켜주는 것이 바람직하다.

12) 현행 외고법에 의하면, 노동부장관은 외국인구직자명부를 작성하여야 하며(제7조 제1항), 직업안정기관의 장은 외국인근로자 고용신청이 있는 때에는 외국인구직자명부에 등록된 자중에서 적격자를 추천하여야 하며(제8조 제3항), 직업안정기관의 장은 추천된 적격자를 선정한 사용자에 대하여 외국인근로자 고용허가서를 발급한다(제8조 제4항).

5. 준거법의 선택 문제

외국기업 또는 유턴희망기업으로부터 외국인근로자를 파견하는 경우 두 가지 측면에서 준거법이 문제될 수 있다. 하나는 제공기업과 수용기업이 수용계약을 체결하면서 그 계약의 준거법을 외국법으로 지정할 수 있는가 하는 것이고, 다른 하나는 제공기업 또는 수용기업이 전출근로자와 근로계약을 체결하면서 준거법을 외국법으로 할 수 있는가 하는 것이다.

외국 노동법, 예컨대 중국노동법은 해고 요건, 퇴직금, 기타 근로조건에 관한 규정이 한국 노동법보다 덜 엄격하거나 많은 차이가 있다.[13] 당사자들이 중국법을 준거법으로 지정하여, 당사자들이 대체로 한국의 엄격한 노동법관계법상의 규정의 적용을 피할 수 있는지가 문제된다.

국제사법에 의하면, 당사자는 중국법을 준거법으로 선택할 수 있고,[14] 근로계약의 경우 당사자가 준거법을 선택하더라도 우리나라의 강행규정에 의하여 근로자에게 부여되는 보호를 박탈할 수 없다.[15]

---

13) 자세한 것은 윤진기, “한중 노동법의 비교 분석”, 제13기 공인노무사 실무교육(Ⅲ), 한국공인노무사회, 2005, pp.497-520 참조.

14) 국제사법 제25조(당사자자치) 참조. 당사자는 계약의 일부에 관하여도 준거법을 선택할 수 있다.(동법 제25조 제2항)

15) 국제사법 제28조(근로계약). 동법 제28조의 해석에 대해서는 최홍엽, 앞의 논문(외국인근로자와 균등대우), pp.81-83; 고준기, “외국에서의 국제적 노동관계를 둘러싼 법적문제”, 기업법연구, 제16집, 한국기업법학회, 2004.3, pp.372 이하; 석광현, “국제노동계약과 근로자 보호-개정국제사법을 중심으로”, 노동법학, 제13호, 한국노동법학회, 2001, 참조. 국제사법 제28조는 근로계약과 관련된 준거법의 선택 외에, 소제기, 국제재판관할 합의 등 다양한 쟁점에 대하여 규정하고 있으며, 구체적인 조문은 아래와 같다:
국제사법 제28조 (근로계약) ①근로계약의 경우에 당사자가 준거법을 선택하더라도 제2항의 규정에 의하여 지정되는 준거법 소속 국가의 강행규정에 의하여 근로자에게 부여되는 보호를 박탈할 수 없다. ②당사자가 준거법을 선택하지 아니한 경우에 근로계약은 제26조의 규정에 불구하고 근로자가 일상적으로 노무를 제공하는 국가의 법에 의하며, 근로자가 일상적으로 어느 한 국가안에서 노무를 제공하지 아

실무적으로는 애매함을 피하기 위하여, 수용계약과 근로계약에 각각 한국법을 준거법으로 선택하는 규정을 두는 것이 바람직하다.

6. 외국인근로자 유입 규모

모기업 또는 본사 근로자 파견의 형태로 외국인근로자가 한국에 유입되는 경우 기술인력의 경우에는 출입국관리법에 의하여 규율되겠지만, 단순 노무인력의 경우에는 출입국관리법 외에, 외고법에 정한 절차를 거쳐 고용허가를 받고(비록 그것이 앞에서 지적한 바와 같이 매우 비효율적이지만, 외고법이 외국인 단순 노무인력의 유입을 규율하는 기본법이기 때문에), 유입 근로자의 수도 관련 규정이나 정부의 정책에 의하여 제한을 받게 될 것이다.

현재 논의 되고 있는 외국인투자기업의 유치, 유턴희망기업의 유턴 촉진, 산업공동화 방지 등 외국인근로자 고용확대의 취지를 감안하면, 외국인근로자가 기업 전체 근로자의 50% 정도 유입하는 것이 허용되어야 원래의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

과연 전체 50%의 정도의 외국인근로자가 외국인투자기업이나 유턴희망기업에 할당될 수 있는지에 대한 결정은 현행 외국인고용법 제4조에 의하여 외국인인력정책위원회에서 매년 결정하게 된다.[16] 현재 정부가

니하는 경우에는 사용자가 근로자를 고용한 영업소가 있는 국가의 법에 의한다. ③근로계약의 경우에 근로자는 자신이 일상적으로 노무를 제공하거나 또는 최후로 일상적 노무를 제공하였던 국가에서도 사용자에 대하여 소를 제기할 수 있으며, 자신이 일상적으로 어느 한 국가안에서 노무를 제공하지 아니하거나 아니하였던 경우에는 사용자가 그를 고용한 영업소가 있거나 있었던 국가에서도 사용자에 대하여 소를 제기할 수 있다. ④근로계약의 경우에 사용자가 근로자에 대하여 제기하는 소는 근로자의 상거소가 있는 국가 또는 근로자가 일상적으로 노무를 제공하는 국가에서만 제기할 수 있다. ⑤근로계약의 당사자는 서면에 의하여 국제재판관할에 관한 합의를 할 수 있다. 다만, 그 합의는 다음 각호중 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 그 효력이 있다. 1. 분쟁이 이미 발생한 경우, 2. 근로자에게 이 조에 의한 관할법원에 추가하여 다른 법원에 제소하는 것을 허용하는 경우

16) 외고법 제4조 (외국인력정책위원회) ①외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 외국인력정책위원회(이하 "정

2006.9.28(목)에 당정협의를 거쳐 발표한 「기업환경개선 종합대책」에 내국인 1인 고용시 외국인 1인의 추가 고용을 허용하는 제도에 대하여 50인 한도를 확대(예 : 200인)하는 방안을 포함하고 있는 점에 비추어[17], 이러한 외국인근로자를 포함하는 외국인근로자의 고용확대에 관한 논의는 정부를 중심으로 심도 있게 논의되고 있다고 보여진다.

결국 외국인근로자를 어느 정도의 규모로 유입하도록 허용할 것인가는 외고법의 위임을 받아 외국인력정책위원회의에서 결정하는 것이므로, 외국인근로자를 전체 근로자의 50% 정도까지 고용하게 할 것인지는 외국인력정책위원회의가 합목적성의 원리에 의하여 정책적으로 결정하게 될 것이다.

현재 한국의 경제가 외국인투자를 적극 촉진해야 할 상황에 처해 있고, 외국의 해외투자 경향, 유턴희망기업의 가능성, 국내 산업공동화의 방지 등 제반 사정을 감안하면, 전체근로자의 50% 정도까지는 외국인근로자의 고용을 허락해야 할 것이다.

책위원회"라 한다)를 둔다.

②정책위원회는 다음 각호의 사항을 심의・의결한다.

1. 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항
3. 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가(이하 "송출국가"라 한다)의 지정 및 해지에 관한 사항
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

동법 시행령 제3조 (외국인력정책위원회의 심의・의결사항) 법 제4조제2항제4호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다. <개정 2004.8.17, 2005.11.30>

1. 외국인근로자를 고용할 수 있는 사업 또는 사업장에 관한 사항
2. 사업 또는 사업장에서 고용할 수 있는 외국인근로자의 규모에 관한 사항
3. 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가(이하 "송출국가"라 한다)별 외국인력 도입 업종 및 규모에 관한 사항
4. 외국인근로자의 권익보호에 관한 사항
5. 「출입국관리법 시행령」 제24조의3제1항 각호의 사항
6. 그 밖에 외국인근로자의 고용 등에 관하여 법 제4조의 규정에 의한 외국인력정책위원회(이하 "정책위원회"라 한다)의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

17) 열린우리당 보도자료, 2006.9.28. 목 참조.

7. 송출비리의 감소 가능성

1) 송출비리 문제

송출비리의 문제는 주로 현행 산업기술연수생 제도의 송출료에서 비롯된 것이다. 송출료는 그것이 지나치게 과다하다는 문제와 그 수수 과정에서 비리가 발생하며, 그로 인해서 다양한 문제들이 발생하고 있다는 점에서 외국인고용의 본질적인 문제라 할 수 있다.

그동안의 제도에 의하면, 산업기술 연수생으로 한국에 입국하기 위하여 외국인들은 연수생 선발의 권한을 가지고 있는 송출회사에 340-1,300 달러의 수수료(송출료)를 지급하는 것으로 되어 있다. 그러나 이것은 공식적인 것에 불과하고 실제로는 산업기술 연수생의 68.5% 정도가 1,500달러 이상을 지급하고 있으며, 심한 경우에는 1만 달러를 지급한 경우도 있다고 한다.[18)]

송출료는 합법입국자와 불법입국자간에 차이가 있으며, <표>에서 보는 바와 같이, 중국의 경우에는 다른 나라보다도 상대적으로 송출료가 높게 나타나고 있다.

<표> 입국형태별 평균 송출수수료

(단위 : 만원)

	중국	인도네시아	파키스탄	필리핀	방글라데시	우즈베키스탄	스리랑카	러시아	몽골
합법입국자	858	159	410	434	692	59	575	-	445
불법입국자	768	255	656	438	448	233	618	495	455

자료 : 한국노동연구원, 외국인근로자 고용실태조사 - 근로자 조사, 2001

18) 박유원, “외국인근로자의 법적 보호에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2004, 57면, 이학춘, “외국인근로자의 법적 지위”, 노동법논총, 제9집, 한국비교노동법학회, 2006.6, p.341에서 재인용.

한국국제이주연구소가 최근 발표한 <고용허가제 2주년 그 허와 실>이라는 연구보고서에 따르면, 송출비용이 여권, 비자, 한국어 교육, 합숙훈련, 항공권 구입 등에 필요한 비용을 합산한 금액이 아니라, 송출기관이 임의로 일괄 책정한 금액이다. 이 조사에 따르면, 각 송출국가의 노동부나 그와 관련된 기관이 민간 송출기관을 선정·관리하고 있는데, 이들 기관이 한국에 취업하려는 근로자들에게 과다한 취업비용을 요구한 것으로 확인됐다. 특히 고용허가제로 입국하는 노동자들이 필수적으로 이수해야 하는 한국어 교육의 경우, 한국돈으로 계산할 때 적게는 20만원에서 많게는 300만원까지 요구하는 것으로 알려져, 그 폐해가 매우 심각한 것으로 조사됐다.[19]

송출료 수수 과정에서 공식적인 비용 외에 알선수수료를 받는 것은 송출비리의 중요한 형태이며, 이외에도 다양한 위법행위들이 초래되고 있다.[20]

또 연수생들은 거액의 송출수수료를 마련하기 위해 막대한 빚을 지고 한국으로 입국하고 있다. 이는 연수생들로 하여금 빚의 청산을 위해 장시간 노동과 열악한 환경, 폭행과 임금체불, 강제추행, 협박 등의 불리한 조건들을 감수하고라도 가능한 장기체류를 하게 만들며, 동시에 합법적인 연수 기간이 끝나면 이탈하여 미등록 노동자로서 체

19) "외국인 고용허가제 2년, 송출비리·차별 '여전'", 2006-08-31 11:15:37 25, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=8&uid=837&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=768&nowTTnum=846.

20) 언론에 보도된 주요한 사건들을 살펴보면, 2002.3.18 세계일보에서 "중기협서 밀입국 장사"라는 기사에서 중기협 전직임원들이 외국인 노동자를 밀입국시키는 사건이 있었으며 2001.8.29 동아일보에서는 "외국인 연수생 귀국자수 조작 중기협 부당이득 챙겨"라는 기사에서 산업연수생 귀국자수를 조작하여 부당이득을 취하고 있다는 의혹을 제기하였다. 또한 2001.2.16 중앙일보는 "박상희 의원 벌금 1천만원 선고"라는 기사에서 박상희 의원이 중기협 회장으로 재직시 산업연수생 송출업체 지정과 관련 업체로부터 2천만원짜리 호랑이 가죽을 받은 혐의로 벌금 1천만원을 선고했다고 보도하고 있다. 이상학, "이주노동자 현황과 입법방향", 외국인이주노동자 고용 및 기본권 보장에 관한 입법 공청회 자료, 2002.7.12, p.14 주5)에서 재인용.

류하게 하는 중요한 요인이 되고 있다.[21]

2) 송출비리의 감소 가능성

이른바 송출비리는 외국인근로자의 국경이동과 관련하여 발생하는 대표적인 문제이다. 그러나 외국인근로자는 산업연수생의 형태가 아니고, 본사나 모기업의 근로자 파견의 형태로 당해 투자기업이 고용허가를 받아서 유입하게 될 것으로 예상된다. 따라서 산업연수생의 형태로 들어오는 것보다는 송출비리 등의 문제가 상대적으로 줄어들게 된다.

외국에 있는 본사나 모기업으로부터 외국인근로자를 대규모로 파견하게 할 경우, 한국에 파견되는 근로자들은 외국에 남아 있는 근로자보다는 경제적으로 유리한 위치에 놓이게 되므로 기존의 송출비리와 유사한 문제점이 발생할 가능성은 없지 않다. 그러나 적어도 송출기관이나 브로커가 개입할 여지는 없는 만큼, 문제는 상대적으로 적다고 보아야 하고, 오히려 기업에서 한국 파견의 인센티브를 활용함으로써 기업 내 경영분위기를 더욱 활기차게 할 수 있는 장점이 있다.

만약 외국기업이나 유턴희망기업이 자신의 근로자를 파견하지 않고, 새로운 근로자를 모집하여 한국에 있는 투자기업에 파견하면, 이는 이들 외국기업이나 유턴희망기업이 인력송출기관으로 변하는 것과 마찬가지이며, 이 경우에는 각종 송출비리가 그대로 나타날 수 있다. 이러한 것은 제도를 편법적으로 활용하는 것이기 때문에 방지되어야 한다. 이를 방지하기 위해서는 파견근로자의 제공기업 재직년수에 대한 제한을 두는 것이 필요하다.

외국인근로자의 유입이 파견의 형태를 취한다고 하더라도 기업 내부에서 송출비리와 유사한 문제가 발생할 수 있는 만큼, 지속적으로 사실 확인을 해야 할 것이고, 만약에 문제가 발견이 되는 경우에는 엄중히 제제할 수 있도록 해야 한다. 왜냐하면, 송출비리는 결국 근로

21) 이학춘, 앞의 논문, pp.341-342.

자의 수입을 감소시키고, 더 나아가 미등록외국인근로자가 되게 하며, 이렇게 하여 제도의 본질적인 취지를 해치는 것이기 때문이다. 제제의 방법으로는 벌금이나 과징금을 부과하여 경제적인 부담을 과중하게 지우는 것이 바람직하다. 실효성이 높다고 판단되기 때문이다.

근로자의 이동과정에서 발생하는 송출비리의 문제는 주로 송출업무와 관련된 단체와 관련되어 야기되는 문제이므로, 사기업에게 인력송출을 맡겨서는 안 되며, 반드시 해당국가의 국가기관 또는 무료의 공공기관에서 담당하도록 해야 할 것이다.[22] 다만 파견형태의 외국인근로자의 송출업무는 외국의 공공기관이 개입할 필요는 없고, 한국 측의 관련 기관이 관리 감독하면 될 것이다.

8. 고용허가제와 노동허가제의 선택 문제

현재 외국인근로자를 유입하는 법적 대안으로 고용허가제와 노동허가제가 논의 되고 있다. 노동허가제를 취하여 외국인근로자에게 노동허가를 부여하고, 일정한 조건 하에서 노동시장 원리가 작동될 수 있도록 하는 것이 노동권 침해의 부작용을 줄일 수가 있고, 독일과 같이 일반노동허가와 특별노동허가를 구분하여 운용하면 국내 노동시장 안정문제도 어느 정도 해결할 수 있다고 보는 견해가 있다.[23]

반대로, 노동허가제가 되면 더욱 큰 문제를 발생시킬 것이라고 우려하는 주장도 있다. 이 견해에 의하면, 노동허가제로 바꾸자는 주장이 있지만 작업장 이동의 전면적 보장은 내국인력과 외국인력의 충돌을 더 가시화할 뿐이라고 하며, 고용허가제 운영에 혼란을 야기하는 미등록이주노동자에 대한 대책이 우선적으로 필요하다고 한다.[24]

---

22) 같은 견해, 고준기, "외국인고용허가제의 문제점과 개선방안", 노동법논총, 제9집, 한국비교노동법학회, 2006.6, pp.297-298.

23) 위의 논문, p.299.

24) "내・외국인력 노동권 '충돌' 할까?" 2006-09-01 14:35:55 40 자료http://www.migrant-workers.net/ board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_-

문제는 노동허가제를 취한다고 외국인근로자의 고용으로 인한 문제점들이 해소되는 것이 아니라는 점이다. 노동허가제를 취하는 경우, 근로자의 국내에서 이동의 자유가 보장되기 때문에 노동권 침해나 인권침해의 부작용은 다소 줄어들 수 있으나, 외국근로자의 국내 유입의 이점이 더욱 증가함으로서 외국근로자들이 국내에 진입하기 위한 비용은 더 높아 질 것이고, 다시 말해서 브로커에 의한 송출비리는 더 많아 질 수도 있고, 외형상 미등록외국인근로자가 없는 것 같아도 사실은 노동허가를 취득하지 못한 채로 일을 하는 사실상의 불법체류자는 여전히 발생하게 된다. 게다가 일반노동허가의 요건을 좀 엄격하게 하여 국내에서의 자유이동을 제한하면, 고용허가제에서와 마찬가지로 노동권 침해나 인권침해의 부작용이 나타나게 된다. 따라서 노동허가제를 취하면 외국인근로자 유입과 관련된 문제점이 대폭 줄어든다고 하는 생각은 맞지 않는 것이다.

고용허가제냐 노동허가제냐를 논의하는 실익은 국가의 외국인근로자에 대한 장기적인 정책과 관련된 것이다. 만약에 인구가 감소하더라도 외국인근로자를 원칙적으로 장기적으로 유입하는 것을 허용하지 않고, 한국인 중심의 안정적인 사회를 지향하거나, 다민족화를 추구하더라도 이로 인한 대립이나 사회적 비용을 최소화하는 사회를 지향하면, 고용허가제를 취하는 것이 비교적 바람직하고, 만약에 아시아 여러 국가로부터 이민이 증가하여 다민족화가 되고, 다민족화로 인한 민족 대립이나 차별문제가 일상화 되며, 외국인의 대량 유입에 따른 사회적 비용이 문제되지만 생활수준은 향상되는 사회를 지향한다면 노동허가제가 적절한 제도이다.

현상황 하에서는 고용허가제를 취한다고 하여 특별이 더 문제가 된다고 할 수 없고, 고용허가제를 탄력적으로 운용하면 엄격한 노동허

---

news&page=7&uid=847&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=778&nowTTnum=846.

가제를 취하는 것과 거의 동일한 정도로 외국인근로자를 보호할 수 있다고 생각한다.

Ⅲ. 외국인투자투자기업 유치지역 지정 및 외국인근로자의 사업장 이동과 관련된 문제

1. 외국인투자기업 유치지역 지정에 관한 문제

1) 유치지역 선정의 적법성

만약 위에서 논의한 것처럼, 외국인근로자의 고용비율을 최대한 50%까지 허용한다고 하면, 기업의 입장에서는 환영할 만한 것이라고 하겠으나, 한국기업의 국내근로자의 경우에는 일자리 경쟁을 외국인근로자와 함께 해야 하므로 상대적으로 불리하다. 그러나 외국인근로자 고용확대와 같이 외국인고용확대 논의의 취지는 외국의 기업이 한국에 투자할 때 한국인근로자를 50% 고용하는 대신 외국인근로자 50%를 고용할 수 있도록 허용한다는 것이므로, 전체 국내근로자의 고용경쟁에 관한 문제는 아니다.

그러나 모든 외국인 투자기업에 동일하게 허용하는 것은 외국인투자기업의 국내에서의 활동이나 경제에 대한 기여도가 다를 것이므로 바람직하지 않으며, 투자지역이나 투자유형을 제한해야 할 것이다.

외국의 기업이나 유턴희망기업들은 주로 경제자유구역이나 기타 자유무역지역과 같은 외국인투자 인센티브 제도가 보장되어 있는 곳에 투자할 가능성이 많다. 따라서 경제자유구역이나 자유무역지역에 투자하는 기업이나 투자해 있는 기업만을 대상으로 제한적으로 고용확대 인센티브를 주는 것이 바람직하다.

다만, 이러한 차별적인 정책적 접근이 법적으로 허용되는지, 또는 다른 송출국과의 형평상 가능한지, 또는 국민 여론의 지지를 받을 수

있는지 등에 대한 문제가 존재한다.

먼저, 외국인근로자의 고용비율 확대가 외국인투자기업에 대한 하나의 인센티브라면, 이러한 인센티브를 일정한 지역에 투자하는 기업에만 부여하는 것은 다른 외국인 투자기업이나 국내기업을 차별대우하는 것이고, 이것은 위법적인 것이 아니냐는 의문을 제기할 수 있지만, 법적으로는 문제될 것이 없다고 생각한다.

외국인투자자의 보호는 국내법과 조약에 의하여 이루어진다. 일반적으로 국내법에는 외국인투자 보호에 관한 기본적인 원칙을 명시하고 있는데, 상호주의(Reciprocity)나 차별금지(Non-Discrimination), 내국민대우(National Treatment)의 원칙을 규정하여 보호한다.[25] 조약에는 차별금지(Non-Discrimination), 내국민대우(National Treatment), 최혜기업대우(Most-Favoured-Company Treatment), 최혜국민대우(Most-Favoured-National Treatment), 또는 국제최소기준(International Minimum Standard)에 관한 규정을 두어 보호한다.[26]

우리나라는 외국인투자촉진법 제3조 제2항에서 “외국투자가와 외국인투자기업은 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 영업에 관하여 대한민국국민 또는 대한민국법인과 동일한 대우를 받는다.”고 규정하여 기본적으로 내국민대우의 원칙을 명시하고 있다. 그 외에 개별국가와 투자보장협정이나 기타 조약을 통하여 내국민대우나 최혜국민대우를 규정하여 외국인투자자를 보호한다.

외국인투자를 유치하기 위하여 일정한 인센티브가 제공되는 투자지역을 설정하는 것은 당연한 국가의 권리이며, 그 인센티브를 그 지역 밖에 있는 국내 기업에 적용되지 않는다고 하여도 위헌이나 위법의 소지가 있는 것은 아니다. 따라서 예컨대 경제자유구역에 투자한 외국의 투자기업에게 외국인근로자 고용의 쿼터를 더 늘려 주는 것은

25) R.Y.Dong, Protection of Foreign Investment under International Law, Taipei, Modern Management Foundation, 1979, pp.125-132.

26) 위의 책, pp.315-347.

합법적인 것이다. 그리고 이 경우에 그 지역에 투자하는 다른 국가의 투자기업에도 동일한 조건의 인센티브를 제공한다면, 내국민대우나 최혜국민대우의 원칙을 위반하는 것이 아니다. 따라서 외국인투자기업에 고용확대를 인정하면 동일지역 내의 다른 국가의 외국인투자기업에도 동일하게 고용확대를 인정해야 한다. 이렇게 되면 다른 송출국과의 형평 문제는 발생하지 아니한다.

외국인근로자의 고용확대를 인정하는 것은 외국인투자를 유치하기 위한 목적이므로, 다른 국가에 동일한 인센티브를 부여하는 것은 정책적으로 더 바람직하다고 볼 수 있다. 더 나아가 당해 지역의 국내기업에도 동일한 인센티브를 인정하여 국내 기업을 그 지역에 유치할 수 있고, 결국 산업공동화를 미연에 방지할 수 있다.

다만, 이러한 정책이 국민의 지지를 받을 수 있는지는 별개의 문제이다. 일단 경제자유구역법 자체를 반대하는 입장에서는 이러한 정책에 찬성하기 어려울 것이다.[27] 그러나 국가 경제와 관련된 정책은 국민의 감정을 고려하되 정확한 분석과 예측에 터 잡은 전문가의 견해를 존중하여 결정하는 것이 필요하다고 생각한다.

2) 유치지역 선정 제한의 필요성

만약 경제자유구역이나 자유무역지역에 투자하는 외국인투자기업에 전체근로자의 50%까지 외국인근로자를 고용하도록 허용한다면 외국

27) 2002년 10월 경제특별구역의지정및운영에관한법률안이 국회에 상정되었을 때, 전국민주노동조합총연맹은 『경제특별구역의지정및운영에관한법률안에 대한 민주노총 의견』을 발표하고, 이 법률안의 기본적인 성격을 식민법률, 위헌법률, 반민중법률로 규정하고, 법안의 즉시 폐기를 주장하였다. 전국민주노동조합총연맹, "'경제특별구역의지정및운영에관한법률안'에 대한 민주노총 의견", 2002.10.25. 참조. 또 민주노총을 중심으로 경제자유구역폐기범대위를 구성하여 다른 사회조직과 연대하여 경제자유구역법 폐기 운동을 전개하고 있다. 석권호, "신자유주의결정판 '경제자유구역법' 폐기와 경기지역 지정저지 투쟁," 경제자유구역-어떻게 투쟁할 것인가, 전국민중연대(준), 투자협정·WTO반대 국민행동, 경제자유구역폐기범대위, 토론회 자료, 2003.4.4, pp.26-38 참조.

인투자 유치를 통한 국내근로자의 고용창출이 전체적으로 감소할 수 있는 문제가 있다. 왜냐하면 이전보다 2배의 투자기업을 유치해야 이전과 같은 국내근로자 고용창출이 가능하기 때문이다. 때문에 현실적으로 외국인고용 확대의 인센티브를 부여할 경우 이전에 비하여 두 배의 외국인투자 유치를 할 수 있느냐 하는 것이 문제가 될 수 있다.

기본적으로는 외국인근로자 고용확대의 인센티브는 외국인투자 유치뿐만 아니라 국내근로자 고용창출에도 그 목적이 있기 때문에 이 두 가지를 모두 달성해야 한다. 그러나 전체적인 국가경제를 위해서는 국내근로자의 고용창출은 없더라도, 그린필드형 외국인투자를 보다 많이 유치할 수 있다면 이를 허용하는 것이 유리하다고 생각할 수 있다.

그러나 가능하다면 고용창출의 목적도 달성하는 것이 좋으므로, 초기에는 유치지역을 좁게 설정하는 것이 바람직하다. 현재 3개의 경제자유구역 중 어느 하나에만 인정한다든지, 현재 부산, 진해, 광양 경제자유구역에 투자유치 실적이 저조하므로 이 두 곳에만 인정하는 것도 하나의 방법이다. 몇 년의 시험기간을 거쳐 운용성과에 따라 지역을 다시 조정하는 방안이 바람직하다.

또 하나의 방안은 자국의 근로자를 채용하는 경우에만 고용확대의 인센티브를 부여하는 방법이다. 이 방법은 상당부분의 투자가 선진국에서 들어오기 때문에 적용받는 기업이 적을 수 있어 국내근로자의 고용에 큰 영향을 미치지 않으며, 다른 개도국이나 저개발국의 투자, 유턴희망기업의 투자를 적극 유치할 수 있는 장점이 있다.

그러나 자유무역지역 같은 곳에서 외국인투자기업이 계속 빠져나가서 국내근로자의 고용이 감소하고 있는 상황을 감안하면, 경제자유구역이나 자유무역지역에 모두 고용확대 인센티브를 부여해도 전체적으로 고용수준을 현상유지 하는 장점도 있을 수 있다. 합리적인 정책선택이 요구된다.

2. 외국인근로자의 사업장 이동에 관한 문제

1) 외고법상의 문제점

외국인근로자의 사업장 이동에 관한 문제는 외국인근로자의 인권침해 방지나 임금수준의 결정과 관련하여 생각보다 중요한 의미를 가가지는 쟁점이다. 위에서 언급한 바와 같이 사업장 이동에 관한 문제는 균등대우원칙의 실현과 밀접한 관련을 가지고 있다.

현행 외고법 제25조에 사업 또는 사업장 변경의 허용에 관한 규정을 두고 있다.[28] 당해 규정의 해석에 의하면, 외국인근로자에게 정당한 사유가 있어도 근로계약을 해지할 수 없어 부당한 처우를 하는 수 없이 참고 견딜 수밖에 없으며, 이것은 심각한 인권침해와 노동착취로 이어지는 결과를 낳고 있다.[29] 또 당해 규정이 노동관계법 위반만을 고

---

28) 외고법 제25조는 다음과 같이 규정하고 있다:

제25조 (사업 또는 사업장 변경의 허용) ①외국인근로자는 다음 각호의 1에 해당하는 경우가 발생하여 그 사업 또는 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우
2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우
3. 제19조제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우

②제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 신청후의 재취업 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조의 규정을 준용한다.

③제1항의 규정에 의한 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 제18조제1항의 규정에 의한 기간중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

29) 고준기, “현행 고용허가제도의 인권침해적 요소와 인권보장 입법”, 노동법논총,

용허가의 취소사유로 규정하고 있고, 노동관계법 위반의 경우에도 고용허가가 취소되지 않는 한 외국인근로자의 사업장 변경신청은 불가능 하도록 되어 있기 때문에, 실제 외국인근로자에게 가해지는 불법행위가 개개의 노동법 위반으로 인한 것 보다는 폭언, 폭행, 성추행 및 성폭행, 인종차별, 인격무시, 강제근로 등 인권침해적 요소가 더 심각한 문제를 일으키고 있는 문제를 해결하기 어렵다는 지적을 받고 있다.[30]

비록 당해 규정 제1항 제4호에 근거한 동법 시행령에 “상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우”에는 사업장 이동이 가능하도록 하고 있으나, “상해 등으로”라고만 규정함으로써 사업장 내 폭행, 폭언, 성희롱, 인격무시, 인종차별, 강제근로 등의 인권 침해문제 등을 포괄적으로 인정하기에는 모호하다는 지적이 있다.[31]

외국인근로자의 사업장 변경의 최대 횟수는 총 4회이며(외고법 제25조 제4항 및 동법 시행령 제31조 제2항), 외국인근로자에게 전혀 귀책사유가 없다고 하더라도 이를 초과해서는 사업장 변경신청이 불가능 한 것이며, 이것은 외국인근로자로 하여금 부당한 인권침해와 불법행위가 있더라도 참고 견디거나 아니면 불법체류자가 되라고 강요하는 것과 다를 바 없는 것이어서 불법과 인권유린을 조장한다.[32]

종합적으로 판단해 보면, 현행 외국인고용법상의 사업장 이동에 관한 규정은 외국인근로자의 국내 사업장 이동권을 상당히 제한하고 있다는 것을 알 수 있다.

제9집, 한국비교노동법학회, 2006.6, pp.69 주 22) 참조.

30) 위의 논문, p.70.

31) 위의 논문, p.71.

32) 위의 논문, p.73.

2) 내국인 우선 고용의 원칙

사업장 이동에 관한 문제는 외국인근로자의 사업장 이동 자유의 보호라는 가치와 내국인고용기회의 보장이라는 가치가 서로 충돌되는 문제이다. 당연히 국가적인 차원에서 본다면 단기체류의 외국인의 경우에 있어서는 원칙적으로 국내근로자의 고용기회가 우선적으로 보장되어야 된다.[33]

비록 대법원에서는 직업안정법도 국적에 의한 차별을 금지한다고 보고 있지만[34], 출입국관리법이나 외국인고용법도 내국인 우선의 원칙을 전제로 규정되어 있고[35], 고용기회의 보장은 헌법상 근로의 권리에 근거하여 국가가 국민에게 보장하는 것이므로, 국민이 아닌 외국인은 수혜의 대상이 아니고, 외국인의 경우에는 외국인근로자의 취업이 국내근로자의 취업기회를 대체하지 않는다는 전제로 예외적으로 인정되어야 할 것이다.

1975년에 ILO에서 채택된 「이주근로자 보충협약」은 고용 및 직업에 있어서도 합법체류 근로자를 내국인과 동등하게 대우하도록 하고 있지만[36], 이직은 시기상조라고 보아야 할 것이다.[37]

---

33) 같은 견해 최홍엽, "외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구", 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997, pp.60 이하.

34) 대법원 1995.7.11.선고, 94도1814 판결, 대법원 1995.9.29.선고, 95도1331 판결.

35) 출입국관리법 제18조, 외고법 제18조(취업의 제한) 참조.

36) 1949년 채택된 ILO 제86호 이주근로자 권고에서는 외국인 노동자가 5년 이상 거주한 경우에는 취업에 대한 제한을 할 수 없도록 하고 있으며(제16조 제2항), ILO 제143호 보충협약에서는 합법적으로 2년 이상 거주한 경우에는 이동의 자유와 직업선택의 자유를 제한할 수 없도록 하고 있다. 143호 협약은 '고용과 직업(employment and occupation)'에서 동등한 권리를 보장하도록 하고 있으며 이것은 직업훈련 기회, 고용기회, 특정한 직업 선택의 기회, 고용 기간과 조건을 의미하는 것으로 해석된다. 따라서 ILO협약은 일정한 기간 이상 합법적으로 거주한 경우에는 직업선택의 자유를 보장하도록 하고 있다. 이상학, 앞의 자료, p.21.

37) 같은 견해 최홍엽, 앞의 논문(박사학위 논문), p.63.

3) 사업장 이동 제한의 정도

비록 이론적으로 외국인근로자의 사업장 이동을 제한할 수 있다고 하더라도, 그 제한이 합리적인 수준인지는 다시 검토되어야 한다. 만약 이동의 회수나 사유가 외국인근로자의 기본적인 인권을 침해하는 정도에 이르는 경우에는 합리적인 제한이라 할 수 없다.

위에서 검토한 바와 같이, 3년 동안 4회(원칙적으로 3회 예외적으로 1회)만 사업장 이동이 인정되고, 사업장 내 심각한 폭행, 폭언, 성희롱, 인격무시, 인종차별, 강제근로 등의 근로자에게 근로계약을 해지할 수 있는 정당한 사유가 있는 경우에는 별도로 사업장 이동이 가능할 수 있도록 하여야 한다. 또 근로의 특성상 계절적노동을 해야 하는 경우에는 예외적으로 당해 근로의 특성에 맞게 사업장 이동을 하도록 인정하는 것이 바람직하다.[38]

4) 외고법상의 차별취급의 필요성

외국기업이 투자하거나 외국인투자기업이 유턴하는 경우 유입되는 외국인근로자는 모기업에서 파견되는 형태로 유입될 것이므로 일반 외국인근로자와는 달리, 사업체 변경의 필요성이 거의 없을 것이다. 다만 이 경우에는 법이론적으로 한국에 온 후에 모기업에 사직서를 제출하고 사업체를 변경하고자 하는 근로자가 발생하면 이를 허용해야 할 것인지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 또 이들 기업이 다른 형태로 유입된 외국인근로자를 고용하는 경우에는 위에서 언급한 사업장 변경에 관한 문제점이 그대로 존재하게 된다.

일단 본국에서 파견되어 온 근로자가 해당 기업에서 사직을 하게 되면, 출입국관리법에 의하여 그 근로자는 체류자격을 상실하게 되고,

38) 고준기, 앞의 논문(현행 고용허가제도의 인권침해적 요소와 인권보장 입법), pp.73-74 주28) 참조.

일정한 기간 내에 귀국하여야 할 것이다. 이 경우에 본사에서 파견된 근로자를 고용허가제 하에서 고용을 목적으로 입국이 허가된 외국인 근로자와는 동일하게 취급해야 한다는 주장이 있을 수 있겠지만, 이 경우에는 근로계약이 본사에 있고, 입국의 목적이 이미 상실된 만큼, 일반적인 고용허가제하의 외국인근로자와는 다르게 취급하여야 한다고 생각한다. 파견되어 온 근로자가 사직을 하는 경우에는 원근로계약이 본국의 모기업 또는 유턴희망기업과의 사이에 존재하는 것이므로 법적으로는 사직서가 수리되어 근로계약이 종료되겠지만, 실제적으로는 한국에서 사직서를 제출하고 그 수리여부를 기다려 본국으로 돌아가거나, 다른 한국의 기업에 취업을 하거나, 사직서의 수리 여부와는 관계없이 기업을 이탈하여 다른 사업장에 취업여부를 알아보거나 취업을 하게 되는 경로를 취하게 될 것이다. 한국에 취업을 하는 경우에도 만약에 그가 출입국관리법상 다른 체류자격을 가지고 있는 경우에는 그것에 근거하여 체류할 수 있겠지만, 만약 그가 단순근로자일 경우에는 고용허가제 근로자와 동일하게 취급한다면, 고용허가를 받는 다른 기업에 취업을 해도 가능할 것이나(다만 이 경우에는 사업장 이동에 관한 제한에 관한 규정에 의하여 합법적인 사업장 이동인 경우에 한할 것이다), 고용허가제 근로자와 다르게 취급한다면 불법취업이 될 것이다.

만약에 일반적인 외국인근로자와 동일하게 취급하면, 본사에서 파견형식으로 한국에 들어와서 다른 사업장으로 이동하게 되어 불합리하며, 또 본사의 파견목적을 달성하기 어렵게 될 뿐만 아니라, 외국인투자의 활성화라는 목적을 위하여 특별히 대량 고용이 허용된 제도의 취지에도 부합되지 아니한다. 따라서 외국인근로자의 경우에는 사업장 이동에 관해서는 외고법의 적용을 배제할 필요가 있다.

다만 사업장 이동이 허용된다고 하더라도, 외국인투자 기업의 경우는 어느 정도의 규모가 있기 때문에 폭행 기타 인권침해의 경우가 상

대적으로 적을 수 있다. 따라서 고용기간 중에는 이로 인한 사업장 이동은 그다지 많지 않을 것으로 예상된다.

Ⅳ. 균등대우에 관한 문제

1. 균등대우의 원칙

균등대우의 원칙은 근로기준법 제5조와 외고법 제22조[39]에 의하여 보장되는 중요한 법원칙이다.

이 원칙은 UN 이주근로자의 권리 협약에서도 언급하고 있으며, 여기에서는 민족적인 차별뿐만 아니라 국적에 의한 차별도 금지하고 있다. ILO의 기본원칙을 정한 베르사이유 평화조약에서도 “각 국의 법률에 의해 정립된 근로조건에 관한 기준은 그 국내에 합법적으로 거주하는 모든 근로자의 공평한 경제적 대우를 적절하게 고려하여야 한다(제42조)”라고 규정하고 있다.[40]

문제는 외국인근로자의 경우에 실질적으로 근로시간, 임금 기타 근로조건에 있어서 국내근로자와 균등한 대우를 받지 못하고 있는 데서 비롯된다. 산업연수생의 경우에는, 중소기업의 인력난 해소를 위하여 근로자가 아닌 연수생이라는 점을 들어 특히 임금에 있어서 균등하지 않은 대우를 합법화하려고 시도한 점에서 비난을 받은 것이고, 외국인근로자 고용의 많은 문제가 여기서부터 비롯되었다.

고용허가제 하에서는 모든 외국인근로자는 근로자성을 인정받아 입국하게 되므로, 산업연수생과 같은 본질적인 문제는 존재하지 아니하며, 현실적으로 국내근로자에 비하여 저임금, 또는 장시간 근로하게 됨으로서 실질적인 차별대우를 받는다는 점에서 문제가 된다.

---

39) 외고법 제22조는 다음과 같이 규정하고 있다:
제22조 (차별금지) 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

40) 이상학, 앞의 자료, p.20.

균등대우가 보장되기 위해서는 동일(가치)노동 동일임금이라는 원칙이 적용되는 것이 중요하다.[41] 이 원칙은 이미 법의 해석상 균등대우의 원칙에 당연히 포함되어 있는 것으로, 원칙의 인정 여부가 문제되는 것이 아니고, 이 원칙을 현실에서 어떻게 구현할 것인지가 문제의 핵심이다.

동일노동 동일임금은 법률적으로 강제하기 어려운 측면이 있으며 노동시장에서 확보되는 측면이 강하다. 사업장에서 동일노동 동일임금의 원칙이 지켜지기 위해서는, 우선 현장에서 임금의 결정 요소가 다양하고, 노동력의 수급등도 고려되어야 할 것이기 때문에 이러한 점을 감안하여 법의 해석 기준을 잘 정리할 필요가 있으며, 이를 토대로 임금 차별에 대한 엄격한 법집행이 필요하다. 그 다음, 외국인근로자가 사업장이동의 권리를 확보하여 차별대우하는 사업장을 떠나 더 좋은 조건의 사업장으로 이동하여 균등한 대우를 받을 수 있도록 제도적 장치를 하여야 할 것이다.

파견의 형태로 외국인근로자를 고용하고 있는 외국인투자기업이나 유턴희망기업에서도 당연히 균등대우의 원칙과 동일노동 동일임금의 원칙이 준수되어야 한다. 그렇지 않은 기업도 있지만 일부 유턴희망기업은 저임금의 외국인근로자를 고용하여 제품의 가격경쟁에서 유리한 위치를 차지하기 위하여 한국에 투자하기를 원할 것이다. 이런 기업에서는 외국인근로자와 국내근로자 간에 현저한 임금격차가 존재할 수 있고, 이것은 명백히 동일노동 동일임금의 원칙에 반하는 것이다.

반대로 일부에서는 외국인근로자가 국내근로자보다 더 고임금을 받게 되는 상황을 우려하고 있다. 외국기업이나 유턴희망기업이 한국에 투자를 할 경우 외국인 기술자나 숙련공들의 파견이 불가피하게 되고, 그 경우에는 미숙련 또는 단순 노무에 종사하는 한국인근로자보

41) 동일임금 동일노동의 원칙이 성차별문제뿐만 아니라 외국인근로자에게도 적용되어야 한다고 한다. 자세한 것은 김엘림, “동일가치노동・동일임금에 관한 쟁점”, 노동법학, 제17호, 한국노동법학회, 2003.12, pp.18-20 참조.

다 더 많은 임금을 받게 된다. 그러나 이러한 현상은 당연한 것으로서 수용해야 하는 것이고, 이러한 것은 합리적인 차별의 범주 내에 속하는 것으로 우려할 일이 아니다.

2. 합리적인 임금격차의 인정

균등대우가 반드시 합리적인 차별의 금지까지도 의미하는 것은 아니다. 균등대우는 국적이나 성별 신앙 사회적 신분 등 본성적인 차별(original discrimination)을 금지하는 것이지, 근로자의 학력, 근무년한, 직무 등에 의하여 임금 등에 차별을 두는 이른바 제도적 차별(institutional discrimination)까지 금지하는 것이 아니다.[42] 임금격차가 선임권제도나 고과제도, 생산물의 양과 질에 따른 급여제도로 인한 것 일 경우에는 동일임금의 원칙에서 제외된다.[43]

균대등대우원칙 아래서도 내외국인근로자 사이에 일정한 격차는 인정된다. 외국인근로자가 균등대우원칙을 완전히 적용받는다면, 내외국인근로자 사이에 근로조건상의 차이는 발생하지 않는다. 그러나 독일의 경우에서도 이 원칙은 절대적인 것이 아니라고 해석되고 있다. 실질적인 이유에 근거하여 차별취급은 허용된다. 외국인근로자는 적어도 다음 두 가지 점에서는 차별취급이 정당화된다. 우선 그 하나는 법규정에 의해 직접 간접으로 다른 취급의 근거가 마련되어 있는 경우이다. 노동허가제도, 모집・직업소개제도에 의한 여러 규정과 노동입법에 의한 특별취급 등이 들어진다. 두 번째로는 외국인근로자가 처한 특수사정, 예를 들면, 독일어지식의 결여, 외국에서의 거주, 짧은 근속연수, 낮은 교육능력 등의 이유로서 다른 취급을 하는 때이다.[44]

---

42) 박상필, 한국노동법, 서울, 대왕사, 1993, p.147.
43) 신평, “고용상의 성차별금지”, 법원행정처, 재판자료 제39집 근로관계소송상의 제문제(상), 법원행정처 발행, 1987, pp.373-374.
44) 최홍엽, 앞의 논문(외국인근로자와 균등대우), pp.73-74.

외국인근로자의 고용에 있어서도 당연히 합리적인 차별은 가능한 것이며, 고과제도나 노동의 질에 따라, 또 외국인근로자의 특수한 사정에 따라 차별하는 것은 가능하다.

중소기업협동조합중앙회 연수협력처에서 2002년 실시한 "외국인산업연수생 활용 관련 설문조사"에 의하면 외국인 산업연수생을 활용하는 이유로 75.3%가 '국내인력을 구할 수 없어서'라고 답변하고 있으며 2002년 노동연구원에서 실시한 실태조사에 따르면 외국인노동자를 고용하는 주된 이유(90.7%)로 국내 인력을 구하기 곤란하기 때문이라고 꼽고 있어 외국인 노동자를 고용하는 가장 중요한 이유는 내국인 인력을 구하지 못하기 때문임을 알 수 있으며, 노동연구원 조사에 의하면 숙박비를 포함한 외국인 노동자의 시간당임금은 내국인 노동자의 78.7%(남자), 87.9%(여자)로 나타나 생산성에 비추어 내국인 대비 임금이 낮지 않은 것으로 나타나고 있어 현재에도 외국인력 사용의 저임금 요인은 상당히 줄어들고 있는 것으로 보인다.[45]

실제로는 많은 사업장에서 연수생들의 이탈을 막기 위해 한국인근로자에 준하는 임금을 사실상 지급하고 있으며, 그렇지 않은 사업장에서는 이들 연수생들이 스스로사업장을 이탈하고 불법체류 상태로 넘어가는 방법으로 사실상 시장가격에 근접해진 임금을 실현시키고 있는 것이다.[46]

일부 외국기업이나 유턴희망기업은 저임금보다는 한국투자의 다른 이점을 활용하기를 위하여 투자를 원하고 있다. 이 경우에는 외국인근로자와 국내근로자 간에 임금격차는 그다지 크지 않을 것으로 예상된다. 외국인근로자의 고용과 관련하여 저임금이니까 외국인근로자를 사용하자는 것이라고 이야기하는 것은 배제되어야 하고, 적어도 합리

45) 한국노동연구원, 외국인근로자 실태조사 결과, 2002, 이상학, 앞의 자료, p.15 주7)에서 재인용.

46) 고준기, 앞의 논문(외국인고용허가제의 문제점과 개선방안), p.301.

적인 차별이 가능한 수준에서 동일임금의 원칙을 준수해야 하는 것이 전제가 된다. 외국기업이나 유턴희망기업의 경우에도 마찬가지이다.

3. 균등대우상의 역차별 문제

한국에서 외국인근로자의 균등대우 문제는 역차별 문제가 존재한다. 현재 국내근로자의 경우 한 기업에 정규직과 비정규직 근로자가 함께 일을 하고 있으나, 양자 간에는 사실상 동일노동을 함에 있어서 임금격차가 존재하고 있다. 물론 이것은 잘못된 것이고 바로잡아야 하는 과제이다. 그러나 이러한 사실상의 관행이 빠른 시일 내에 해결 되지는 않을 것으로 보이며, 점진적으로 해결될 것이라고 생각한다.

이러한 상황에서 국내근로자 간의 임금격차를 그대로 두고, 외국인근로자와 국내근로자 간의 임금격차만 엄격하게 제거한다면, 국내근로자들이 사실상 외국근로자에 비하여 차별대우를 받게 되는 것이다. 양 문제를 해결하는 속도는 거의 같이 가는 것이 바람직하다고 생각한다.

물론 이 두 가지 경우 모두 적법하지 아니한 사회현상이지만 관행적으로 사회에서 지속되고 있는 문제이다. 이 두 가지 문제에 대한 법적인 기준은 이미 마련되어 있다. 기본적으로는 이 두 경우는 모두 근로기준법 제5조를 위반하는 것이고, 이러한 행위는 근로기준법에 의하여 500만원 이하의 벌금으로 처벌할 수 있다.[47]

그럼에도 불구하고 이 문제가 잘 해결되지 않고 있는 것은 이 문제가 사회의 전반적인 산업구조, 중소기업의 인력난, 개별 기업의 경쟁력, 힘든 일에 대한 기피현상, 세계화로 인한 기업경쟁의 격화 등등 여러 가지 요소가 복합적으로 얽혀 있기 때문이다. 사실상 이것은 우리 사회가 해결해야 하는 가장 거대한 과제 중의 하나이다. 사정이

47) 근로기준법 제115조 제1항 참조.

어떠하더라도 기본적인 인권과 관련되어 있는 이러한 문제를 해결하여 균등대우가 실현되는 이상적인 사회로 나아가야 할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 법적인 측면에서는 원칙에 대한 논의보다는 균등대우가 실현될 수 있도록 법의 집행을 현실화하고[48], 또 법의 집행이 사회현상의 수정까지 갈 수 있도록 법의 집행에 관련된 내용을 효율적으로 개정하는 것이라고 할 수 있다.

외국근로자의 고용확대에 대한 논의가 외국기업의 투자유치와 유턴희망기업의 국내투자를 장려하고, 나아가 국내의 산업공동화를 방지하는 데 있는 만큼, 국내기업의 균등대우 현황을 초월하는 이상적인 수준의 엄격한 균등대우를 강제하기 보다는 국내기업의 균등대우 확보정책과 보조를 맞추어 점진적으로 균등의 이상의 달성하는 방향으로 접근하는 것이 현실적이라고 생각한다.

4. 균등대우원칙을 보장하기 위한 제도 개선

고용허가제가 도입된 이상, 내외국근로자의 균등대우가 인정되어야 할 것이고, 따라서 내외국근로자의 임금차별을 전제로 하여 인정되는 이른바 고용보증금이나 고용부담금 제도는 폐지되어야 한다.[49]

제도적인 관점에서 보면, 고용허가제이기 때문에 제도적으로 차별대우를 받을 수 있는 측면도 존재한다. 다시 말해서, 고용허가제에서 사업장 이동이 제한되는 한도 내에서 차별대우를 감수할 수밖에 없는 사정이 존재하기 때문에 노동허가제보다는 차별대우를 받을 가능성이

48) 이와 관련하여 독일의 입법례가 참고가 될 수 있다. 독일의 고용촉진법(AFG)의 처벌규정에는 다음과 같이 규정되어 있다. “사용자가 필요한 노동허가 없는 외국인 근로자를 동등한 근로를 하는 독일인 근로자의 근로조건에 비해 현저하게 불균등한 근로조건으로 취업시키는 경우”에는 고용촉진법 제227a조 제1항에 따라서 범죄행위로 처벌된다. 최홍엽, 앞의 논문(외국인근로자와 균등대우), p.73. 이 규정은 원래 불법체류 근로자에게 균등대우를 보장하기 위해서 규정한 것이지만, “현저하게 불균등한 근로조건”으로 취업시킨 경우에만 처벌하여 현실과의 조화를 도모하고 있다.

49) 같은 견해, 고준기, 앞의 논문(외국인고용허가제의 문제점과 개선 방안), pp.301-302.

높아지는 면이 있다. 그러나 우리나라의 경우 완전한 자유이동이 보장되는 노동허가제의 실시는 어렵기 때문에 어느 경우이든(노동허가제를 취하더라도) 사정은 동일하다. 이러한 관점에서 보면, 고용허가제도를 채택하는 경우에도 가능한 한 근로자의 이동제한을 완화하여 차별대우의 가능성을 감소시킬 필요가 있다.

Ⅴ. 기타 외국인근로자 고용확대에 관한 제문제

1. 유입 후의 사후관리에 관한 문제

1) 관리대행 기관 및 대행 수수료

외국인근로자의 유입은 고용허가제를 통하여 이루어지는 것이므로, 고용허가제가 가질 수 있는 문제점이 그대로 노출될 수 있다.

외국 인력운용정책과 관련하여 산업연수제가 올(2007년)부터 폐지되고 고용허가제로 일원화될 예정이다. 정부는 외고법 제28조(권한의 위임・위탁) 및 동법 시행령 제31조 (권한의 위임・위탁)에 근거하여 산업인력관리공단에서 전담하는 고용허가제 대행업무를 중소기업중앙회, 대한건설협회, 농협중앙회, 수협중앙회에서 분담하도록 논의하고 있다.[50]

50) 업무대행에 관해서는 여러 가지 우려의 목소리가 높다. 문제는 중기협은 지난 13년간 산업연수제 하에서 송출비리로 문제가 지적된 이권단체이고, 산업연수생 제도와 관련해 94년 중기협 연수협력단장이 송출업체로부터 뇌물을 받아 처벌됐고, 98년 중기협 회장이 연수생 관리업체 선정 청탁 대가로 물품을 받아 기소되는 등 최근까지 비리사건이 발생한 단체라는 데 있다. 또 위탁 단체로 선정된 단체들은 그동안 산업연수제를 악용해 인력송출비리와 인권침해 등을 저질러 온 점을 감안하면, “이들에게 고용허가제 운영을 맡기는 것은 산업연수제의 폐단을 반복하는 일”이라는 우려는 경청할 만하다. “고용허가제 위탁운영 철회 촉구”, 2006-09-27 16:50:14 27, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=2&uid=922&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=829&nowTTnum=846 참조. 중기협 유광수 연수계획팀장은 “중기협에도 공공성이 있다”며 “외국인인력사업과 관련해 예산과 수수료를 정부의 승인을 받아서 쓴

앞으로 대행기관에서 담당할 사후관리에는 각종 신청, 신고, 고충상담 등 외국인노동자의 고용 및 생활지원 관련 전반적인 사후관리 등이 포함될 것이다.[51]

대행기관들이 사후 관리를 할 경우, 이들 대행기관들은 대행수수료 및 사후관리비를 사용자뿐만 아니라 '외국인노동자'한테도 챙겨 받을 수 있을 것으로 보인다. 현행 고용허가제 하에선 업무대행료(4만1천원), 취업교육비(19만8천원)는 사용자가 부담토록 하고 있으나 <세부운영사항>에서는 업무대행료 및 취업교육비는 사업주가, 사후관리비는 사업주 및 노동자에게 각각 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉 고용허가제에서 사라진 외국인노동자 사후관리비 부담이 다시 되살아나게 된 것이다. 현행 산업연수제 하에서는 사업주가 1년에 8만원, 외국인노동자가 1년에 28만8천원(월2만4천원)씩 사후관리비를 내야 한다.[52]

이러한 고용허가제를 전제로 하는 비용을 본사 또는 모기업 파견의 형식을 취해서 유입되는 외국인근로자의 경우에도 적용하는 것은 무리가 있다. 대부분 파견에 필요한 업무는 양국에 있는 기업의 인사부서에서 처리하게 되고, 교육 또한 사내 교육으로 대체되어도 큰 무리가 없을 것이다. 사후관리비도 성격상 공익적인 성격을 지니는 것으로 수익자 부담의 원칙을 적용하기는 어려운 측면이 있다고 생각된다. 요컨대, 고용허가제에서의 수수료 및 사후관리 비용문제는 일률적으로 적용되어서는 안 되고 합리적으로 판단되어야 한다.

다"고 말했다. 그는 또 "문제의 소지가 있는 송출기관 관련 업무는 노동부와 산업인력공단이 담당하기 때문에 문제가 되지 않는다"고 설명했다. 위의 홈페이지 자료.

51) "내년 일원화 앞두고 산업연수제로 회귀하나", 2006-09-19 10:20:51 23 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=5&uid=896&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=804&nowTTnum=846 참고.

52) "내년 일원화 앞두고 산업연수제로 회귀하나", 2006-09-19 10:20:51 23 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=5&uid=896&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=804&nowTTnum=846.

2) 불법체류 근로자의 감소 가능성

만약에 외국인투자기업이나 유턴희망기업의 외국인근로자들의 금이 다른 국내 기업보다 적다면, 산업연수생과 같이 사업장을 이탈하여 불법체류를 시도하는 외국인근로자가 늘어날 수 있게 된다. 만약에 균등대우의 원칙을 준수하여 동일노동에 대하여 국내근로자와 같거나 근접하는 임금이 지불된다면, 파견기간 중에 사업장을 이탈할 가능성은 상대적으로 줄어든다. 그러나 파견기간이 종료되어 본국으로 귀국할 경우에는 상대적으로 임금이 비싼 한국에 머무르고자 하는 근로자가 많을 수 있고, 이 경우에는 대부분 불법체류의 방식으로 체류하게 될 수 있다.

그러나 외국인투자기업이나 유턴 투자기업의 경우에는 이러한 유형의 불법체류를 예방하기가 일반 외국인근로자의 경우보다 훨씬 용이하다. 파견된 근로자의 경우에는 외국에 본사나 모기업이 있기 때문에 파견 시 불법체류를 방지하기 위하여 귀국보증금을 제도적으로 받아둘 수 있고, 또 회사의 정책 여하에 따라서 동일한 근로자가 순환적으로 자주 파견될 수도 있게 한다면, 회사의 정책에 순응하거나, 본국의 직장을 잃고 귀국보증금을 상실하는 손해가 불법체류자로 남아서 얻는 이익보다 클 것이기 때문이다.

일반 근로자의 경우에는 귀국 후 일정한 직장이 보장되지 않기 때문에 귀국을 망설이게 되고, 불법체류를 택하는 경향이 있다. 따라서 장기적으로는 정부가 다른 외국과 같이 귀국 후 직장을 확보할 수 있는 대책을 상대국 정부와 협의해야 하고, 이를 토대로 귀국촉진 프로그램을 만들어야 할 것이다. 그러나 외국인근로자의 파견을 통한 고용은 이미 돌아가서 다시 일할 직장이 보장된다는 차원에서 일반 외국인근로자 유입보다 매우 유리한 제도가 될 수 있다. 이 점에서 또

불법체류를 감소시킬 수 있는 대안이기도 한다. 지금까지 외국인근로자 유입정책에 있어서 불법체류자 문제가 가장 큰 문제였던 것인 만큼, 외국인근로자 파견을 통한 외국인근로자의 고용확대는 외국인투자유치와 불법체류 문제를 동시에 해결할 수 있는 방안이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

2. 복지에 관한 문제

1) 사회보험의 적용

외국인근로자의 복지는 광범위한 분야와 관련된다. 사회보험의 적용 외에, 주거 환경, 결혼, 출산 자녀의 교육, 의료혜택 등도 복지 분야로 포함시킬 수 있을 것이다. 단기 근로자에게 가장 중요한 것은 사회보험의 적용 문제이므로 여기서는 이것을 중심으로 다룬다.

사회보험의 적용은 외국인근로자 문제 중에서 가장 문제의 소지가 적은 분야이다. 외국인근로자에 대한 사회보장 관련 법의 적용여부는 기본적으로는 상호주의에 의하여 결정된다.[53] '상호주의'가 헌법 정신에 어긋난다는 견해도 있으나[54], 실무적으로는 외국인의 사회보장을 제공하기 위하여 통상 사회보장 협정을 활용하고 있다.[55]

---

53) 사회보장 기본법 제8조 참조.

54) 전광석 연세대학교 법과대학 교수는 상호주의가 "헌법상 인간 존엄과 조화될 수 없으며 사회보장제도가 발달하지 않은 국가 국민이 외국에서 사회보장제도를 통해 보호받는 것이 원천적으로 불가능하기 때문"이라고 비판했다. 전 교수는 또 일반적으로 국제법적 보호 대상에 포섭되는 무국적자의 보호를 위해 무용하다는 한계가 있다고 덧붙였다. "27일 '이주노동자와 그 가족의 사회보장' 토론회 열려", 2006-09-29 16:42:52 28, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=1&uid=935&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=842&nowTTnum=846.

55) 보건복지부는 2007년 1월부터 본격 실시되는 고용허가제에 대비하여 인력송출국인 몽골, 필리핀과 최근 사회보장협정을 체결하였고, 인도네시아, 스리랑카, 태국 등에도 확대할 계획이다. 조추용 외 5인, 사회복지법제론, 서울, 교육과학사, 2006, p.143-146.

외국인근로자의 사회보험 가입에 대해서는 서로 다른 두 가지 관점이 있을 수 있다. 한 견해는 체류기간에 따라 차별적인 접근이 필요하다고 주장한다. 이 견해에 의하면, “기본적으로 사회보험은 가입자의 지속적인 재정기여능력을 전제로 가입자격을 결정하기 때문에 단기체류 외국인은 사회보험 가입대상에서 제외하는 것이 체계적”이라고 하며, 가입자 개인에게도 해당 자국에서 사회보험법적 법률관계를 유지시키는 것이 유리하기 때문이라고 한다.

다른 한 견해는 체류기간을 장단기로 구분해 논의하는 것에 반대한다. 이 견해에 의하면, “어느 경우든 사회경제적 통합 대상으로 봐야 한다”며 “산재나 일상생활에서의 사고로 인한 재정적 위험 부담 등을 줄이기 위해서는 사회보험 가입을 법으로 의무화하는 방향으로 제도를 강화시켜야한다”고 한다.[56]

그러나 외국인근로자의 사회보험 가입문제는 체류기간의 장단을 기준으로 논할 수 있는 것이 아니고, 사회보험의 유형에 따라 정해져야 한다. 예컨대, 고용보험은 단기체류 외국인근로자에게는 별로 소용이 되지 않는 사회보험이다. 따라서 이 보험에 단기체류 외국인근로자의 강제가입을 강요할 필요가 없다. 사회보험 가입 등은 내국인에게도 마찬가지지만 실제로 손에 들어오는 월급이 적어진다는 것을 의미한다. 저임금인 외국인근로자에게는 더욱 큰 부담이 된다. 이전에 의무가입이던 고용보험이 현재 고용허가제 하에서는 임의가입으로 개정된 것은 합리적인 것이라고 생각된다.

원칙적으로, 사회보험은 일시체류자나 불법체류자에 대해서는 적용되지 않는다.[57] 그러나 우리나라에서는 산재보험은 현재 불법취업 외

56) “27일 ‘이주노동자와 그 가족의 사회보장’ 토론회 열려”, 2006-09-29 16:42:52 28, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=1&uid=935&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=842&nowTTnum=846 참조.

57) 조추용 외 6인, 앞의 책, p.95.

국인근로자에게도 지급되고 있으므로 그 만큼 진보한 것이라 할 수 있다.[58]

2) 한중사회보장협정 잠정조치

사회보장 분야에 있어서는 중국인근로자의 고용 시 다른 국가의 근로자의 고용보다 법적 보호가 더 잘 이루어질 수 있다. 왜냐하면 한중 양국 간에 이미 한·중 사회보장협정 잠정조치가 타결되어 있기 때문이다.[59]

이 사회보장협정 잠정조치는 일방국가의 연금에 가입한 국민에 대하여 타방국가는 자국의 법에 따른 연금보험료 징수를 면제(연금보험료 이중납부 방지)하기 위한 것이며, 파견근로자(employee) 또는 자영업자(self-employed person)에게 모두 적용된다. 우리나라의 국민연금과 중국의 양로보험이 그 적용대상이며, 일방국가의 권한당국이 발급한 연금 가입증명서(certificate of coverage)를 타방국가의 권한당국에 제출하면, 타방국에서의 연금보험료 납부를 면제하는 방식으로 시행된다.

---

58) 지난 해(2005년) 말 기준으로 국내에 거주하는 외국인근로자에게 지급된 산업재해 보험 급여는 총 4117명에 599억3800만원이며 이중 불법체류 취업자에게 지급된 산재보험 급여는 전체의 52.4%에 해당하는 314억900만원(1518명)에 달했다. 합법취업자에게는 245억3100만원(2142명), 산업연수생에게는 39억9800만원이 쓰였다. 이처럼 산재보험 급여가 불법취업자에게 많이 지급된 것은 이들을 고용하는 사업장의 작업환경이 열악해 중상 등 대형 안전사고를 당하기 때문이라는 분석이다. 나라별로는 중국 국적 외국인근로자가 전체의 60%가량인 370억원(1943명)을 차지했다. 이어 방글라데시 28억5700만원(200명), 베트남 24억1800만원(271명), 인도네시아 23억2300만원(285명), 몽골 19억8300만원(144명), 우즈베키스탄 19억6500만원(172명) 순이다. "외국인근로자에 산재보험 600억 지급", 2006-06-03 13:05:34 20, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=35&uid=550&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=503&nowTTnum=846.

59) 2002.9.26(목)~27(금) 양일간 서울(외교통상부)에서 개최된 한·중 사회보장협정 제2차 교섭회담에서 한·중 양측은 사회보장협정 본협정 체결 전에 연금보험료 이중납부 문제를 해결하기 위한 잠정조치 방안에 대해 협의하고 수석대표 [한국측 : 임홍재 외교통상부 국제경제국장, 중국측 : 張亞力(Zhang Yali) 노동사회보장부 국제합작사 사장대리(국장급)]간 합의문안에 가서명하였다.

한·중 양국이 자국에 진출한 상대국 파견 근로자 및 자영업자들에게 연금(국민연금 및 양로보험) 납부를 상호 면제함으로써 양국 간 경제·투자 협력을 촉진하는데 기여할 것으로 전망되며, 이 잠정조치는 향후 양국 간 추진키로 한 포괄적인 사회보장협정 체결 협의의 기본이 될 전망된다.[60]

따라서 중국인근로자는 한국에서 근로를 하게 되면 한국의 국민연금 보험료는 납부하지 않아도 되고 중국에서의 양로보험 혜택은 여전히 받을 수 있게 된다. 다만 중국 투자기업이나 유턴 투자기업에 고용된 다른 국가의 근로자의 경우에는 사회보장에 있어서 중국근로자에 비하여 상대적인 불이익을 당할 수 있다.

3) 결혼, 출산과 가족 체류

단기체류 외국인근로자가 국내체류기간 동안 가족을 초청할 수 있는지, 결혼할 수 있는지, 출산할 수 있는지(출산하는 경우에 취업목적을 달성하기 어려운 점이 있다), 초청한 가족이 국내에서 노동할 수 있는지 등이 문제가 된다.

현행 외고법에는 이에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 따라서 체류 중 결혼을 한다거나, 출산을 하는 것은 허용된다고 보아야 한다. 가족을 초청하는 것은 불가능하지는 않으나, 출입국관리법에 의하여 정식으로 가족을 초청하는 것은 불가능하다고 생각된다.

이러한 외고법의 태도는 노동허가제를 도입하고도 국내체류 기간 중 임신, 출산, 결혼을 금지하고, 이를 위반하면 노동허가를 취소할 수 있도록 하고, 가족초청을 금지하고 있는 싱가포르나 대만의 입법[61]보다는 진일보한 것이라 평가된다.

60) 윤진기, 중국 인사노무관리 환경의 변화(2000-2004년), 미출판 자료, pp.61-65.
61) 이 국가들의 입법례에 대해서는 최홍엽, 앞의 논문(박사학위 논문), pp.177-178.

우리나라에서는 결혼, 임신, 출산은 문제가 되지 않기 때문에 단기 체류 외국인근로자에게 가족의 초청 등 가족의 결합을 적극적으로 인정해야 할 것인지가 문제 된다.

일시 이주자의 가족결합에 대해서는 UN 외국인권리선언[62], UN 이주근로자 권리 협약[63]과 ILO 제143호 협약[64]에서는 넓게 인정하고 있으며, 제151호 권고에서는 제한적으로 인정하는 경향[65]을 보이고 있다.[66]

국제규범들은 대체로 합법적인 체류자에게는 가족결합을 하도록 지지하고 있으며, 불법체류 근로자에게는 가족결합에 대한 권리를 인정하지 않고 있다. 다만, UN의 이주근로자 권리협약은 불법체류 이주노동자에 대해서도 자녀의 국적취득과 교육(특히 취학 전 교육)에 대해 보호하는 규정을 두고 있다.[67] 그리고 다른 나라의 경우에는 금지하는 나라와 제한적으로 허용하는 국가가 있다.[68]

---

62) UN이 채택한 외국인 권리선언(1985.12)에서는 '배우자의 선택과 결혼의 자유'를 모든 외국인이 누려야 할 기초적인 인권에 포함시키고 있다. 그리고 정규 체류자 가운데 노동허가나 고용허가를 보유하고 취업한 노동자에게는 가족의 체류권을 인정하도록 하고 있다. 이상학, 앞의 자료, p.25.

63) UN의 이주근로자의 권리 협약에서는 적법한 상태의 외국인 노동자는 가족결합을 보장하고 이주노동자의 가족은 일정한 조건과 제한된 범위 안에서 직업선택의 자유를 가질 수 있도록 하고 있으며 외국인 노동자와 그 가족에게 해고에 대한 보호와 실업수당의 권리를 보장하도록 하고 있다(이주근로자 권리 협약 제52, 53, 54조). 위의 자료.

64) 1975년의 ILO 제143호 보충협약은 합법적으로 거주하는 외국인 노동자 가족의 재결합을 촉진하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있으며 가족의 범위는 배우자, 부양자녀 및 부모로 정하고 있다(제13조). 위의 자료.

65) 151호 권고(이주근로자에 관한 권고, 1975년) 제17조에 의하면, 1년간 고용된 외국인근로자는 가족과 동거할 수 없더라도 연차유급휴가 기간 중에 본국에 있는 가족을 방문하거나 방문 받을 수 있다. 최홍엽, 앞의 논문(박사학위 논문), pp179-189 주 149에서 재인용.

66) 이상학, 앞의 자료, p.26.

67) 최홍엽, 앞의 논문(박사학위 논문), p.178.

68) 일시 이주자에 관한 다른 나라의 경우를 살펴보면 캐나다는 동거가족이 고용허가 또는 교육허가를 받았을 경우에 허용하고 있으며 스위스는 일시적인 이주자에 대해서는 가족동거를 허용하지 않고 있으며 뉴질랜드의 경우에는 합법적인 국내 영주인의 후견자가 있을 경우에만 가족 동거를 허용하고 있다. 프랑스는 2년 이상 합법거주자가 향후 최소 1년의 거주허가를 받은 경우에는 가족결합을 신청할 수

국제협약과 다른 나라의 경우를 종합하여 보면 단기체류 이주노동자에 대한 가족동거는 일정한 조건에서 허용하는 것이 현재의 추세로 볼 수 있겠다. 일반적으로 혼인 및 가족제도는 국가내적인 보장으로서, 외국인에게 당연히 인정되는 권리는 아니고, 외국인의 가족초청은 외국인근로자의 국내체류를 장기화시킴으로써 가족의 실업, 교육, 주거 등 많은 사회적 비용이 수반된다. 그러므로 가족초청과 결합은 국가의 입법정책에 따라 제한될 수가 있다.[69]

현행 외고법이 외국인근로자 사용가능 사업장의 규모나 업종, 취업기간의 단기 제한 등을 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 외고법의 외국인근로자 유입에 대한 기본입장은 단기체류 위주의 이른바 “로테이션 정책”의 기조 위에 있다고 할 수 있다.[70] 이것은 장기체류자는 오히려 외국인의 정주화를 촉진하여 여러 가지 사회적 문제점을 발생시키고 장기적으로 사회적 비용을 증가시킬 우려가 있기 때문에 외국인근로자를 유입하되 정주화를 방지할 필요가 있다는 점을 고려한 것이라고 생각된다.

모기업이나 본사에서 파견된 외국인근로자는 전문 기술인력이나 관리인력이 있을 수도 있겠지만, 대부분 단순노동을 하는 단기체류 근로자에 해당된다. 따라서 이들에게 가족의 초청이나 가족과의 결합을 충분히 인정하기는 어려운 실정이다. 그러나 1년간 고용된 외국인근로자는 가족과 동거할 수 없더라도 연차유급휴가 기간 중에 본국에 있는 가족을 방문하거나 방문 받을 수 있도록 하는 것은 가족공동체 존중이라는 인도적 측면에서 합리적인 대안이 될 수 있다고 생각한다.

있는 자격을 주고 있으며 이스라엘의 경우에는 영구이주를 허용하지 않으며 임시이주에 대해서 가족동거를 금지하고 있다. 대만의 경우 가족을 동반하거나 결혼한 경우에는 고용허가를 취소하고 출국조치하고 있다. 이상학, 앞의 자료, p.26.

69) 최홍엽, 앞의 논문(박사학위 논문), p.179 참조.

70) 고준기, 앞의 논문(외국인고용허가제의 문제점과 개선 방안), p.296 참조.

3. 노동권행사에 관한 문제

외국인근로자가 노동3권을 향유할 수 있는지에 대해서는 국내 헌법학자 간에 견해가 나뉘고 있다. 노동3권은 사회적 기본권의 성격을 지니기 때문에 외국인근로자에게는 인정되지 않는다고 하는 견해가 있는 반면에[71], 외국인근로자에게도 노동3권이 보장된다고 하는 견해가 있다.[72]

노동3권은 순수한 사회적 기본권이라기보다는 자유권적 성격을 동시에 지니는 권리라고 보아야 하며, 따라서 그것은 국가의 개입 이전에 이미 권리성이 인정되는 인간으로서의 권리이기 때문에 국민에게만 인정된다고 볼 수는 없고, 외국인, 특히 외국인근로자에게도 인정된다고 보아야 한다. 따라서 외국에서 파견된 외국인근로자에게도 노동3권이 인정되어야 할 것이다. 투자기업이나 유턴희망기업이 경제자유구역이나 자유무역지역에 위치한다고 하여 다르게 취급될 수 없다.

다만 불법체류 근로자에게 노동3권이 인정되어야 하는 것인지에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 이에 관한 국제규범의 태도는 시기에 따라 입장을 달리하고 있다. ILO협약 제87호(1948년)인 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약”, 제97호 협약[73], 1975년 채택된 제143호 이주근로자 보충협약에서는 합법체류 근로자에게만 노동3권을 인정하고 있는 반면에[74], 제151호 이주노동자 권고(1975년)에서는 불법체류

71) 권영성, 헌법학원론, 서울, 법문사, 1996, p.290.

72) 김철수, 헌법학개론, 서울, 박영사, 1996, p.597; 허영, 헌법이론과 헌법(中), 서울, 박영사, 1992, p342.

73) ILO협약 제87호(1948년)인 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약”에서는 이주 노동자의 노동조합 결성권을 인정하고 있으며 제97호 협약에서도 체류자격을 가진 이주노동자에게는 보수, 사회보장, 노동조합 활동에 있어서 내국인과 동등한 대우를 하도록 하고 있다. 이상학, 앞의 자료, pp.18-19.

74) 1975년 채택된 제143호 이주근로자 보충협약에서는 합법적으로 거주하는 이주노동자와 그 가족에게 고용과 직업, 사회보장, 노동조합 및 문화적인 권리, 개인의 자

근로자의 노동조합 활동을 보장하고 있다.[75]

또 1990년 12월 UN총회에서 채택된 “이주근로자의 권리협약”에서는 불법체류자를 포함한 모든 이주노동자의 노동조합 활동을 보장하고 있으며 합법취업자에게는 노동조합 결성권을 보장하도록 하고 있다.[76] 따라서 이 협약은 노동조합의 활동권과 노동조합의 결성권을 구분하고, 활동권은 불법체류 근로자에게도 인정하지만, 결성권은 합법취업자에게 구분하여 인정하고 있다.

국제규범은, 1975년 ILO 제151호 이주노동자 권고를 제외하고는, 아직 불법체류자의 노동조합 결성권에 대해서는 강력하게 인정하고 있지 않은 실정이다. 현재 한국 정부의 입장을 정확하게는 판단하기 어려우나, 합법체류의 경우에 외국인근로자에게도 노동3권이 보장되는 것은 의문의 여지가 없지만, 정부는 불법체류 외국인근로자의 경우에는 단결권을 인정하지 않고 있다고 볼 수 있다.[77] 불법체류자의 노동조합 결성은 사회적으로 적지 않은 문제를 야기할 수 있지만, 노동3권이 인간에게 부여되는 권리인 점을 감안하면 점진적으로 불법체류 외국인근로자들에게도 인정될 수 있도록 노력해야 한다.

유와 집단의 자유에 관하여 동등한 기회와 대우를 보장하도록 하여 이주노동자 뿐만 아니라 그 가족도 권리보장의 주체로 인정하고 있다. 위의 자료, p.19.

75) 제151호 이주노동자 권고(1975년)에서는 합법취업자에 국한하지 않고 불법체류 노동자에 대해서도 보수, 사회보장, 노동조합원의 자격, 노동조합권의 행사에 있어서 이주노동자와 그 가족에게 현재 및 과거의 고용으로부터 나오는 권리가 보장되어야 한다고 정하고 있다. 위의 자료.

76) 위의 자료, p.18.

77) 국제앰네스티 한국지부(한국앰네스티)의 나라얀 담당관은 2006년 8월 17일 서울 중구 한국언론재단 레이첼카슨룸에서 한국이주노동자 인권보고서를 발표하면서, 노조 조직 권리를 거부당한 이주노동자에게 시민적・정치적권리에관한국제협약과 국제노동기구(ILO) 등 국제법에서 인정한 결사의 자유를 보장해 줘야한다고 주장한바 있다. “앰네스티, ‘한국이주노동자인권보고서’ 발표”, 2006-08-22 13:59:33 59, 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=9&uid=826&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=758&nowTTnum=846.

본사에서 파견된 외국인근로자는 한국법에 따라 노동조합을 결성할 수 있으며, 한국근로자가 만든 노동조합에도 참가 할 수 있고, 나아가 조직 내에서 균등하게 대우 받을 권리를 가지고 있다. 또 쟁의행위에 참가하는 데도 외국인임을 이유로 특별히 제한 받는 것은 아니다.

4. 기타 사회문제 등

1) 임금체불 등

외국인 노동자에 대한 퇴직금과 임금체불 등 임금 관련 문제점들이 여전히 개선되지 않고 있다. '외국인노동자 인권을 위한 모임'은 2006년 상반기 인권모임에 접수된 230건의 상담을 분석한 결과 퇴직금 상담이 70건으로 전체 상담의 최다인 30.4%를 차지했다고 4일 밝혔다. 이어 체불임금 상담은 58건(25.2%), 업체변경 26건(11.3%), 산재 15건(6.5%), 수당 15건(6.5%) 등의 순으로 나타났다.[78]

파견을 통한 외국인근로자의 유입의 경우에는 임금체불 현상도 감소할 것으로 생각된다. 외국기업이나 유턴희망기업이 한국에 투자를 하기 위해서는 이미 외국에서 어느 정도 기업의 규모를 갖추고 있다고 볼 수 있고, 한국에 있는 투자기업에서 임금체불의 문제가 발생하면, 결국 외국에 있는 본사나 모기업이 연대책임을 질 수 있는 여지가 있기 때문이다.

현실적으로 체불임금이 발생한 경우에는, '체불임금 소송지원제'를 확대 실시하는 등 필요한 대책이 필요하다.[79]

---

78) "외국인 노동자 퇴직금・임금 불리 여전," 2006-08-05 10:54:42 20 자료 http://www.migrant-workers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=14&uid=776&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=712&nowTTnum=846.

79) 이 제도 하에서는 임금을 지급받지 못한 외국인근로자를 위하여 무료법률상담 및 소장작성과 보전처분, 강제집행 등 일체의 소송서비스는 물론, 소송비용도 대한법률구조공단을 통해 무료로 지원할 수 있을 것이다.

2) 사회문제

외국인근로자가 많이 유입되는 경우에는 이들에 의한 범죄나 치안의 악화[80], 노동권의 충돌[81], 불법체류 근로자의 증가, 불법체류자의 집단행동, 외국인근로자 자체의 실업률 증가[82], 외국인근로자에 대한 차별 취급 및 인권침해 등 사회문제가 발생하며, 이로 인한 사회적 비용이 증가하게 된다.

사실상, 사회문제를 완전히 피할 수는 있는 외국인근로자의 유입이란 불가능하다. 이 문제의 해결에는 정책적인 측면과 법적인 측면이 동시에 존재한다.

---

80) 일본의 경우 단순 외국인근로자의 유입을 반대하는 최대의 이유는 치안문제로 나타나고 있다. 이것은 실제로 치안 상황이 외국인 범죄의 증가를 하나의 원인으로 악화하고 있다는 사실을 반영한 결과일 것이지만, 다만 치안문제 악화의 최대의 요인은 불법체류자이며, 바로 단순노동자의 유입과 결부될 수 있는 것은 아니다. 불법체류자 문제와 외국인노동자 유입문제에 대한 이러한 혼동은 부정해야 되어야 하는 것이지만, 이러한 적지 않은 사람이 이러한 혼동을 하는 현실을 부정할 수도 없으며, 직시해야할 사항이다. 이것은 유입할 때의 조건이나 유입 후의 환경정비와 관련하여 그 대책을 수립하여 방지해야 할 사항이다. 久保敦彦, "비영주 외국인의 취업문제", 2006년 11월 한중일 경제활성화와 법적과제 제출 논문, p.7.

81) 건설현장이나 식당에서의 경우가 대표적인 예이다. 건설일용직이 모이는 새벽 인력시장에서는 고용현상이 눈앞에서 이뤄진다. 이주노동자 한 명이 고용되면 내국인 한 명이 하루 일을 못하는 식이다. 하루 벌어 하루 먹고 사는 건설일용직 노동자에게는 생존을 위협하는 일이다. 건설 노조는 이 문제를 공식적으로 문제제기 한 바 있다. 식당 등 내국인력과 충돌이 일어나는 서비스업 경우는 미등록이주노동자를 고용한 사업주가 벌금을 내도록 고발하는 방법으로 '보복'하는 등 개별적으로 드러났지만 앞으로 조직화될 가능성을 배재할 수 없다. "내·외국인력 노동권 '충돌' 할까?" 2006-09-01 14:35:55 40 자료 http://www.migrantworkers.net/board_view.htm?pname=worker_news&tb=zzTB_portal_worker_news&page=7&uid=847&InOut=&SearchMethod=&SearchString=&nowCountNum=778&nowTTnum=846.

82) 프랑스의 경우 내국인과 이주노동자의 실업률이 크게 다르게 나타나고 있다. 2000년 현재 프랑스의 실업률은 9.4%이나 외국인의 실업률은 20.8%로 나타났다. 이주노동자 중에서도 유럽연합 출신의 실업률은 내국인과 비슷한 수준이지만 유럽연합이외의 국가에서 이주한 노동자들의 실업률은 같은 기간 27.7%를 기록하고 있다. 그리고 이들 유럽연합이외 국가 출신 이주노동자 중 여성의 실업률은 35.5%로 남성의 23.6%보다 훨씬 높게 나타났다, OECD, Trends in International Migration, 2001. 이상학, 앞의 자료, p.15 주 8)에서 재인용.

정책적으로는 우리나라의 외국인근로자 고용에 관한 거시적인 플랜을 가지고 있어야 한다. 만약에 인구가 감소하더라도 외국인근로자를 원칙적으로 장기적으로 유입하는 것을 허용하지 않고, 한국인 중심의 안정적인 사회를 지향하거나, 다민족화를 추구하더라도 이로 인한 대립이나 사회적 비용을 최소화하는 사회를 지향할 것인지, 아니면 만약에 아시아 여러 국가로부터 이민이 증가하여 다민족화가 되고, 다민족화로 인한 민족 대립이나 차별문제가 일상화 되며, 외국인의 대량 유입에 따른 사회적 비용이 문제되나, 생활수준은 향상되는 사회를 지향할 것인지를 먼저 결정해야 한다. 이런 거시 정책을 토대로 대책을 마련하는 것이 필요하다.

외국인근로자의 문제를 풀어가는 데 있어서, 현실을 중시할 필요가 있다. 현행법의 단기순환정책 자체를 법의 문제점으로 보고 있는 견해가 있지만[83], 유럽의 경우에 1950년대 후반부터의 고도성장, 인력부족기에 여러 국가들이 정부가 외국에 출장소까지 설치하여 노동자 유입을 장려하였지만, 대량유입은 1970년대에 종료하였고, 귀국촉진시책으로 전환하였으며, 외국인근로자의 실업 문제가 심화되었고, 귀국을 거부하여 불법체제가 증가하였으며, 인수국의 문화에 적응하지 못하여 마찰이 증가하는 사회문제에 직면하게 되었다는 점을 되새겨 볼 필요가 있을 것이다.[84]

외국인고용문제는 국내 인력의 부족이라는 현실적인 문제 때문에 발생한 것이며, 현실적으로 한 국가가 외국인을 수용할 수 있는 한계는 존재한다고 보아야 한다. 그 국가적 한계를 넘어 외국인을 수용할 경우에는 이로 인해서 더 많은 사회문제가 발생하며, 사회적 비용을 지출해야 하고, 동시에 외국인근로자의 인권침해도 더 악화될 수 있

83) 현행법의 문제점은 외국인근로자를 상대적으로 저임금군을 구성하는 단순노무인력으로서만 대상화하여 정주화를 방지하고자 하는 현행 외국인력정책의 기초인 단기 순환정책 자체에 있다고 할 것이다. 고준기, 앞의 논문(외국인고용허가제의 문제점과 개선방안), p.296.

84) 久保敦彦, 앞의 논문, p.16 참조.

음을 인식할 필요가 있다. 따라서 외국인의 유입의 증가를 수반하는 정책, 예컨대 노동허가제로의 전환과 같은 정책은 신중하게 실시하여야 할 것이다.

앞으로 우리나라는 인구가 급속히 감소할 것으로 예상되기 때문에, 지속적인 성장을 위해서는 외국인근로자의 도입을 불가피하게 지속적으로 확대해 가야 할 것이다. 다만, 국가적 수용한계는 인도적 차원이나 다른 이유에서 무리하게 확장하기 보다는, 그 한계를 적절하게 설정하고, 그 한계 내에서 유입된 외국인근로자들이 충분히 기본적인 권리를 향유할 수 있도록 정책을 전개할 필요가 있다. 법적인 대안도 동일한 관점에서 마련되어야 한다. 동시에, 외국의 경우와 같이, 동화지향적 사회통합 프로그램들을 마련하여 정부에 의해 강력히 뒷받침될 필요가 있고 단순히 외국인노동자 개인에게 복지서비스를 제공한다는 차원을 넘어서, 그들의 노동권, 가족권, 사회문화권 보장을 통해 한국사회의 다문화 인권의식의 향상과 사회통합에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

외국인근로자의 유입 또한 기본적으로 이러한 틀 속에서 전개되고 고민되어야 할 것이다. 다만, 외국인투자기업 또는 유턴 투자기업의 외국인근로자의 고용확대의 경우에는 여러 가지 사회문제들이 상대적으로 줄어들게 된다는 점에서 고무적이다. 앞에서 언급한 바와 같은 이유로, 이 경우에는 불법체류 근로자의 수가 줄어들게 되고, 이러한 기업에서는 차별취급이나 인권침해의 가능성도 일반기업에 비하여 줄어들 수 있다고 보기 때문이다.

5. 철수희망기업에 대한 특별한 문제

유턴희망기업이 한국으로 철수하는 경우에는 위에서 논의한 것과는 다른 측면이 존재한다. 유턴희망기업이 외국의 투자를 회수하여 한국에 들어오는 경우에는 처음에는 외국에 있는 모기업을 통하여 한국에

투자를 하고 근로자를 파견한 후에 한국에 있는 투자기업의 가동하면 외국에 있는 투자를 회수할 것이다.

이러한 경우에는 초기에만 외국에 있는 모기업의 근로자 파견이 가능하고, 철수 후에는 일반적인 외국인근로자를 모집할 수밖에 없다. 따라서 철수한 후에는 다른 한국의 기업과 같이 일반적인 외국인고용형태와 절차를 통하여 외국인근로자를 고용하게 될 것이고, 따라서 이 경우에는 일반적인 외국인고용이 가지는 문제점을 그대로 가진다고 볼 수 있다.

이 경우에는 파견의 형태를 통하여 근로자를 유입하기 때문에 다르게 취급되어야 하는 부분, 예컨대, 수용계약의 체결, 근로자의 사업이동의 자유 제한, 송출비용 및 사후관리비 등에 대하여 위에서 검토한 내용들이 그대로 적용될 수는 없을 것이다.

이 외에 송출비리, 인권침해, 불법체류자의 발생 등의 문제는 일반 외국인근로자의 도입에서와 동일하게 발생할 것이다.

다만, 조사에 의하면, 중국의 경우 대부분의 유턴희망기업은 외국의 기업을 그대로 두고 한국에 투자하기를 원하고 있기 때문에 이러한 문제점은 상대적으로 줄어들 것이다.

Ⅵ. 결 론

위에서 검토한 바와 같이 외국인투자기업의 유치를 위한 외국인근로자 고용확대에 따른 문제점에 대한 법적인 측면은 일반적인 국내의 중소기업 인력난을 해소하기 위한 외국인근로자의 고용문제와는 또 다른 법적인 측면을 지니고 있다.

외국인투자기업이 본국의 모기업에서 외국인근로자를 데려오는 경우에도 외국인근로자 고용제도가 가지고 있는 일반적인 문제점이 나타날 수 있으며, 이러한 문제로는, 송출비리, 기업 내 차별대우, 임금

체불, 직장이동의 제한, 사회보장, 결혼 출산 가족체류, 노동권 보장, 체벌 성희롱 기타 인권침해, 범죄발생, 불법체류 등 사회문제 등이 있다. 또 외국인투자기업이 한국에서 기업을 설립한 후 다른 국적의 외국인근로자를 고용하는 경우에는 이러한 일반적인 문제점이 그대로 문제될 것이다.

그러나 이러한 일반적인 문제점들이 외국기업이나 유턴희망기업의 파견형태로 외국인근로자가 유입되는 경우에 나타나는 정도는 일반적인 경우와 다른 점이 많다. 예컨대 송출비리의 가능성, 기업내 차별대우, 사회보장, 인권침해, 불법체류 등의 문제가 상당히 감소 될 수 있으며, 직장이동의 제한 등도 일반적인 경우와는 다르게 취급될 필요가 있다.

이러한 일반적인 문제점들을 외국인근로자들의 파견형태의 유입과 관련해서 살펴보면 대체로 두 가지 특징을 지니고 있다. 하나는 이러한 일반적인 문제점들이 외국인근로자들이 파견의 형태로 유입되기 때문에 특별히 더 가중되는 경우는 없다는 것이다. 다른 하나는 외국인근로자들이 파견형태로 유입되기 때문에 송출비리의 가능성, 기업내 차별대우, 사회보장, 인권침해, 불법체류 등의 일반적인 문제가 상당히 감소 될 수 있다는 것이다.

따라서, 외국인투자기업의 유치를 위하여 외국인근로자 파견의 형태로 고용을 확대하는 것은 일반적인 외국인근로자의 고용확대보다는 훨씬 진보적인 방안으로 평가될 수 있고, 외국인근로자의 고용문제를 해결하는 하나의 새로운 방안으로 될 수 있는 여지가 있다.

토론문

외국인 고용제도의 유연화 방안 연구
- 외국인 투자기업 유치를 통한 고용 창출 및 안정 -

이 수 원
(해양수산부 동북아물류협력단 투자유치담당 사무관)

본 연구의 목적은 한국 제조업의 실정과 고용변화를 살펴보고, 이로부터 사회적 일자리 창출에 대한 방향과 정책을 제시하고자 하였다. 본 연구가 제조업을 대상으로 삼은 이유는 1960년대부터 현재까지 제조업 부문의 고용이 상당한 변화를 겪었고, 고용창출과 감소에 있어서도 큰 역할을 담당해 왔다고 생각하기 때문이다. 1963년의 제조업 고용은 전체 산업 고용의 8%에 불과하였지만, 1960~70년대의 고도경제성장과 더불어 1990년대 초반에는 전체고용의 27%를 차지할 정도로 급성장을 하였다. 그러나 1990년대 정보통신산업과 서비스업의 발달은 전체고용에 있어서 제조업의 비중을 꾸준히 감소시켜 왔으며, 현재는 전체고용의 19%만을 차지할 정도로 고용에 있어서 그 역할이 많이 축소되었다.

그러나 제조업은 한국이 산업화되고 고도경제 성장을 달성하는데 있어서 가장 큰 견인차를 해 왔다는 것은 누구도 부인하지 못할 것이다. 한국의 경제성장은 외부 지향적 전략(outward-oriented policies), 특히 수출주도형 전략(export-oriented policies)에 의해 달성되었으며, 이러한 성장을 가능하게 했던 것이 제조업이었다. 즉 한국은 제조업을 통해서 경제성장을 달성했으며, 고용창출과 안정에 있어서도 제조업을 통해서 가능하였던 것이다. 그렇지만 현재 제조업의 비중과 고용창출 능력이 과거에 비하여 많이 상실된 것도 사실이다. 2005년 현재 제조

업 생산이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 29.2%이지만, 일부 학자들과 경제인들은 제조업 고용이 감소하고 서비스업 고용의 비중이 상대적으로 증가하는 것에 대하여 고용의 전반적인 질이 떨어지고, 향후 고용창출이 어려워지는 것이 아닌가에 대하여 우려하는 경우도 있다.(Armington and Acs, 2000) 그 이유는 산업역사의 경험으로 볼 때, 서비스업의 고용창출 효과보다도 제조업의 고용창출 효과가 컸다는 사실, 제조업이 서비스업에 비해서 임금이 높고 고용도 상당히 안정되어 있다는 경험에 근거하고 있다. 그 외에도 제조업이 강한 국가일수록 서비스업에서의 고숙련 직종을 창출하기가 쉽다는 주장도 있다(신동균 외, 1999). 이러한 이유들은 제조업부문 고용의 감소추세를 억제시키고, 제조업에서 새롭게 고용을 창출해야 하는 당위성을 제공한다고 볼 수 있다.

현재 한국의 제조업은 두 가지의 어려움에 부딪히고 있다. 그 첫 번째는 제조업의 성장 속에서도 고용이 감소되는 '고용 없는 성장' 상황이 전개되고 있는 것이다. 두 번째는 국내기업 또는 국내에 진출하였던 외국인 투자기업이 한국의 국가경쟁력의 감소와 외국의 적극적 투자유치 전략에 의해 그 생산기지를 해외로 이전하는 '제조업의 산업공동화' 현상이 진행되고 있다는 것이다. 최근 20대 중·후반 남성들 가운데 일할 능력이나 의사가 없는 비경제활동인구가 40만명을 돌파하고, 실질 국내총생산(GDP) 10억 원당 취업자 수로 계산되는 고용계수도 1995년 이래 최하지친 31.7로 나타나 등 계속된 경제성장에도 불구하고 성장의 고용창출 효과는 크게 감소한 것으로 나타났다. 2006년 3월 통계청이 발표한 실업통계에 의하면 25~29세 남성 중 비경제활동인구는 40만 4,000명으로 집계되었으며, 이는 지난 해 같은 달의 35만명에 비해 15.4% 증가한 것으로, 관련 통계조사를 시작한 1999년 이래 최대의 증가율을 보였다. 또한 동일 연령층의 남성 경제활동참가율도 2006년 3월 79.1%를 기록해, 사상 처음으로 80% 이하로 떨어졌

으며, 이는 전년 같은 달의 81.8%에 비해 2.7%포인트 떨어진 수치였다. 그 외에도 과거 몇 년 전까지만 해도 연간 40만~50만명에 이르렀던 일자리가 2006년에는 그 절반수준인 20만명대로 하락하였다. 2007년 고용창출에 대한 예상은 더욱 더 암울한 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 한국은행과 삼성경제연구소가 2007년 일자리 창출개수를 28만개로 전망하고 있으며, 한국개발연구원(KDI)은 25만개 내외의 일자리 창출을 예측하고 있으며, 더욱이 한국개발연구원의 2006년 말에 발표한 경제전망에서 '향후 연간 30만개 일자리 증가는 더욱 어려워질 것으로 보인다'며 일자리 창출 부진이 1~2년의 단기간에 끝나지 않고, 장기화·고착화될 것으로 전망하였다. 더 큰 문제는 일자리 창출 능력을 좀처럼 회복하기 어렵다는 것이다. 장기 침체에 빠진 한국경제가 되살아날 조짐을 보이지 않는 데다 1인당 노동생산성이 향상되면서 제조업의 성장은 지속되더라도 일자리는 오히려 지속적으로 감소하고 있는 것이다. 게다가 국제통화기금 체제 이후 수출과 내수의 선순환 고리가 단절돼 그나마 선전하고 있는 수출의 덕을 보기가 힘들고, 외국자본이 자본시장을 장악한 이후 기업들이 단기실적에 몰두하면서 공격적이던 투자 마인드까지 식어버린 상태이다. 또한 일자리의 질마저 정규직 사원이 비정규직으로 밀려나고, 퇴출된 직장인들이 창업에 나섰다가 폐업을 하는 등 악성화되고 있는 실정이다. 2006년 9월 통계청에 따르면 제조업 취업자는 20개월 연속 감소세를 보이며 8월 4백11만4천명을 기록해 1년 전보다 5만3천명(1.3%)감소, 1999년 8월(4백2만3천명) 이후 최저수준을 기록하였다.

현재 기업의 생산여력은 갈수록 하락하고 있다. 기업의 신규 설비투자 규모가 감가상각분에도 미치지 못해 절대적인 생산설비 수준 자체가 낮아지고 있는 것이다. 상장사협의회 조사 결과 2003년 12월 말 결산 상장기업의 설비자산은 2000년 187조 9,094억원에 달했지만, 2001년 182조 9,817억원 2002년 180조 4,612억원, 2003년 180조 4,612억원으로

3년째 계속 감소한 것으로 나타났다. 이는 갈수록 생산기반이 약화되고 있다는 사실을 증명한다. 삼성경제연구소는 '제조업 공동화 가속과 대응방안'이라는 보고서를 통해 외환위기 이후 주춤하였던 제조업 해외투자가 다시 늘어나고 있으며, 국내산업의 공동화 우려가 높아지고 있다고 경고하였다. 이미 신발・의류 등 과거 우리가 경쟁력을 발휘하였던 분야는 국내생산을 통한 자급이 불가능해진 형편이다. 더욱이 휴대폰・컴퓨터 등 첨단 분야도 해외 현지 생산이 계속 확대되는 추세이다. 따라서 제조업 공동화가 국내경제에 미치는 영향은 매우 심각하다고 할 수 있다. 2001년 제조업 수출은 국내 총생산의 35% 수준, 미국(6.6%)이나 일본(8.9%)보다 훨씬 높게 나타나고 있으며, 고용비중도 26%를 차지해 산업 공동화가 심화될 경우 미국(12.7%), 일본(20.3%)에 비해 심각한 부작용이 우려된다고 보고서에서 경고하고 있다.

그렇다고 한다면 산업공동화와 고용 없는 성장을 막기 위한 방안 또는 지연시키기 위한 방안은 있는 것일까? 삼성경제 연구소는 산업공동화를 최대한 늦추려면 기술력과 브랜드력을 갖춘 글로벌 기업을 육성해야 한다고 주장하고 있다. 또한 노사관계의 안정과 함께 물류비, 규제코스트 등 각종 사회비용을 선진국 수준으로 개선하는 것도 시급한 과제로 지적하고 있다. 이는 결국 산업공동화를 막기 위해서는 경쟁력을 잃고 있는 기존 산업을 대체할 새로운 성장 동력을 육성하는 동시에 기업 활동에 친화적인 환경을 조성해야 한다는 것을 의미한다 할 수 있다. 또한 정부는 서비스업의 경쟁력 강화를 통해 제조업의 부진을 만회하겠다는 입장을 가지고 있는 것으로 생각된다. 특히 한미 자유무역협정(FTA)을 통해 개방을 이끌어내어 서비스업 경쟁력 강화를 유도하면, 일자리도 많이 늘 것으로 정부는 기대하고 있다. 그러나 한미 FTA가 최근 난관에 부딪히면서 오히려 서비스업 개방 일정이 늦춰지는 등의 부작용이 나타나고 있고, FTA를 체결해도 오히려 일자리가 10만개나 줄어들 수 있다는 우려까지 제기되는 상황

에서 고용창출을 위한 정책은 오랫동안 표류하고 있으며, 이에 따라 한국의 노동시장은 비경제활동인구와 실업률의 증가, 고용의 불안이 지속되고 있는 실정이다. 삼성경제 연구소의 주장대로 새로운 성장 동력을 육성할 수 있는 산업을 만들어 가는 것이 그렇게 쉽지만은 않다. 현재 한국은 과거 성장의 원동력이었던 제조업 대신에 지식육성 산업을 비롯한 IT산업의 집중적 육성을 통해 성장의 원동력을 만들어 가려는 정책을 2000년대에 들어와 일관되게 추진하고 있다. 이와 같은 정책이 실효성을 얻기가 매우 어렵다는 것은 미국의 사례에서 찾아 볼 수 있다. 최근 미국은 사생활 침해와 컴퓨터 범죄 등 IT의 역기능 외에 고용 없는 성장이 IT의 발달로 오히려 심화될 것이라는 주장이 나오고 있다. 미 상무부는 최근 발간한 연례 '디지털 이코노미 2003'에서 이 문제를 대대적으로 다루었다. 이에 따르면 미국의 IT산업은 1993년부터 2000년까지 180만 개가 넘는 고용을 창출하였다. 이 수치는 다른 업종에 비해 두 배가 넘는 것이었다. 하지만 경기침체와 IT 거품 붕괴로 2001년과 2002년 사이에 60만 개의 일자리가 없어졌으며, 이는 다른 산업보다 일자리가 줄어드는 속도가 훨씬 빠르게 진행되고 있다는 것이다. 이에 대해 미 상무부 보고서는 미국의 IT 산업이 경기침체에서 벗어나려는 상황임에도 고용 수치는 더욱 나빠질 것이라고 예상하고 있으며, 그에 대한 원인으로서 IT 업종의 상당수가 자동화되고 있는 데다, 아웃소싱으로 인력을 충당하려는 경향이 크기 때문이라고 분석하고 있다. 또한 인건비가 저렴한 해외로 사업장을 이전하는 것도 미국 내 고용 상황에는 악재로 작용하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 제조업을 대신하여 장래 성장을 이끌 수 있는 산업을 육성하는 작업은 그렇게 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 또한 위한 같은 정책을 추진하는 데에 있어서 가장 큰 딜레마는 설사 새로운 원동력으로서 신산업 육성이 가능하더라도 노동시장이 그에 맞게 쉽게 변화되리라고는 예상하기 어렵다.

우리나라 노동시장은 전형적인 기업별 체제로 이루어졌다. 입직통로, 훈련방법, 승진・임금 등 노동시장에서 다루어지고 있는 거의 전 분야에서 기업 내를 통하여 이루어지고 있다는 것이다. 이를 근로자들의 노동 적응과 관련하여 살펴보면, 산별체제로 이루어진 미국, 유럽 등과 달리 근로자들이 시장상황에 따른 변화에 그만큼 반응하지 못한다는 것을 의미한다. 예를 들어 현재 정부에서는 근로자들의 숙련도 향상과 고용안정을 위해 다양한 교육 훈련프로그램을 만들고 있으며 실시하고 있다. 일반적으로 노동시장이 산별체제로 되어 있다고 한다면, 일반적 교육프로그램(Normal education Program)을 통해 근로자들의 숙련도를 향상시킬 수 있을 것이다. 또한 근로자들이 실직이나 전직・이직 등의 사유가 발생하였을 경우에도 큰 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 기업별 노동시장은 위와 같은 일반적 기술보다도 해당 기업에만 통용되는 기술(Special Skill)이 더 중요하다. 따라서 공적 프로그램(Normal Skill)이 아무리 잘 짜져 있더라도 근로자들의 숙련도 향상 및 전직・이직을 위한 실 효과는 그다지 높지 않다. 위와 같은 결과는 실제 연구에서도 증명이 되고 있다. 부천 지역 중・소기업체의 재직 근로자・실직 근로자들을 대상으로 한 연구(정인수, 2005)에서도 정부에서 실시하고 있는 교육프로그램을 이수한 사람과 이수하지 않는 사람의 취업기간・임금 등의 비교에서 교육훈련프로그램을 이수하지 않는 사람이 취업기간이 더 짧으며, 임금에서도 높다는 결과를 보여주었다. 결국 교육프로그램 수요자들은 정부 교육프로그램에 대한 신뢰도가 높지 않으며, 무료로 지원되더라도 참가하지 않을 것이라고 충분히 예상할 수 있다.

지금까지 근로자의 고용안정과 창출을 위한 기존의 정책들과 방향들을 살펴보았다. 그 결과를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 현재까지 추진되고 있거나, 되어온 정책들은 현실 노동시장과의 괴리가 존재한다.

둘째, 고용창출과 안정을 위한 방안들이 수요자(근로자)들의 욕구를 충분히 반영하지 못하고 있다.

셋째, 현재의 정책들이 성공하더라도, 그에 대한 영향이 노동시장 또는 근로자들이 실감하기까지 상당한 시간적 소요가 예상된다.

넷째, 근로자들의 특성을 반영한 고용안정・창출을 위한 프로그램이 요구된다.

위에서 지적한 문제 이외에도 더 지적될 수 있는 부분이 존재한다. 그렇다고 한다면, 경제성장만 달성하면 현재 근로자들이 가지고 있는 문제(고용안정 및 창출)들이 해결되는 것일까? 이 문제를 살펴보기 위해서는 과거와 현재의 경제성장과정을 살펴 볼 필요가 있다. 우리나라는 1960~70년대 고도경제성장을 달성할 시기에 주력으로 떠 오른 것은 섬유・의류・전자 등과 같은 1・2차 제조업이었다. 따라서 그 성장의 결과로 중화학 공업이 육성될 수 있었으며, 1・2차 경공업과 중화학공업의 시너지 효과로 인하여 경제성장을 더욱 더 촉진할 수 있었다. 또한 성장의 결과는 또 다른 제조업의 창출로 이어졌으며, 새로운 제조업들이 지속적으로 성장해 갈수 있는 토대를 만들어 주었다. 제조업의 성장이 고용을 촉진시킨 것은 두말 할 나위도 없다. 여기서 한 가지 빼 놓을 수 없는 사실이 존재하는 데 그것이 바로 이 시기에 노동시장의 내부화가 진전되었다는 것이다. 기업들은 안정된 노동력의 확보와 신규 인력 중에서 우수한 인재를 선발하기 위하여 승진과 임금에서는 연공서열형을, 근속형태는 장기근속을 촉진시켰다는 것이다. 즉 근로자의 입직과 고용안정이 달성될 수 있었다. 현재는 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 성장의 원동력이 제조업에서 반도체・LCD 등과 같은 첨단산업과 서비스업으로 전환되었다. 문제는 첨단산업과 서비스업의 발달이 고용안정과 창출에 기여하고 있는 것인가에 대한 것이다. 첨단산업과 서비스업의 발달은 해당 산업과 그와

연관된 산업에서는 고용창출을 보여주고 있지만, 전체 산업으로의 파급효과는 그다지 크게 나타나지 않고 있다. 이 점이 바로 과거 제조업 성장시대와 다른 점이다. 이와 더불어 우리나라는 1997년 외환위기를 계기로 많은 타격을 받았고, 그 이후의 성장도 요원하지만은 안했다. 이의 결과로 인하여 기업들은 과거의 내부노동시장을 스스로 붕괴시켰고, 근로자들은 고용불안과 실직으로 내 몰렸다. 위위 두 가지 요인은 결국 음의 시너지 효과를 일으켜, 높은 실업률이 장기적으로 유지되고, 새로운 일자리의 창출은 매우 어렵게 되었다.

위와 같이 볼 때, 현재의 경제성장 원동력으로서는 근로자들에게 취업의 기회를 제공하기 어렵고, 재직자들에게는 고용안정을 꾀하기가 어렵다.

본 보고서는 현재의 고용창출과 안정을 위한 정책들이 그 실효성이 높지 않으며, 현재의 성장 원동력으로서는 많은 기대 효과를 얻기가 힘든 상황에서, 어떻게 하면 그것이 가능할까? 라는 의문에서 출발하였다. 여기서 그 가능성을 제시한 것은 과거의 성장 원동력이었던 제조업의 부활이다. 그렇다고 해서 과거와 같은 방식의 차원은 아니다. 여기서 제시한 방안은 외국투자기업(제조업)의 유치를 통하여 고용안정과 창출을 꾀할 수 있는 것을 찾아보자는 것이다. 일부 학자들과 논자들은 여기서 제시한 방안을 시대착오적인 발상이라고 혹평을 할 수 있으며, 현재 정부가 추진하고 있는 지식정보화 사회로의 진출과도 거리가 먼 사업이라고 할 수 있다. 또한 IK(Invest Korea)의 역할과 어느 정도 중복성을 띄고 있다고 지적할 수도 있다.

현재 세계 투자 유치국들의 근본적인 목표는 고용창출을 위한 것이다. - 일부 국가는 다른 목표를 가질 수 있지만 - 영국과 미국의 투자유치 경험을 살펴 볼 때는 더욱 더 명확하다. 영국과 미국의 투자유치자들은 국내고용을 창출할 수 있다면, 업종에 관계없이 수많은 투자 프리미엄을 제공하고 있다. 그에 비해 우리나라 투자유치의 목표

는 일부 고용창출에 대한 부분을 포함하고 있지만, 첨단·정보화 산업의 유치를 통해 산업 시너지 효과를 얻어 보자는 것이다. 이 전략이 성공적으로 이루어진다고 한다면, 고용창출을 기대할 수 있을지 모른다. 그러나 현재까지 나온 투자유치실적으로 본 다면 쉽지 않을 것 같다. 2004년 UNCTAD의 보고서에 의하면, 우리나라는 전체 투자유치 실적에서 전 세계에서 120위를 차지하고 있다. 문제의 심각성은 우리나라 투자유치 잠재력에 비해 실적이 매우 낮다는 사실이다. 동 보고서에서 보여주고 있는 우리나라 투자유치 잠재력은 20위 내의 상위권에 랭킹되고 있다. 그렇다고 한다면 왜 이런 결과가 발생하는 것일까? IK 자체내에서 분석하고 있는 여러 가지 요인도 있겠지만, 궁극적인 것은 투자유치 목표에 관한 부분이라 할 수 있다.

외국투자기업 유치(제조업)를 통해서 고용안정과 창출을 모색하게 된 배경 중의 하나는 현지 국가들에 있어서 한국진출을 원하는 수요가 많다는 사실이다. 예를 들어 중국의 K그룹, H그룹 등이 존재하였으며, 한국에 다시 U-TURN하고자 하는 한국기업들도 상당 수 존재하고 있었다. 그들 기업들은 한국에 투자하고자 하는 원인으로서 몇 가지 점들을 들고 있다. 제조업 제품들에 있어서 첫 번째, 한국이 갖고 있는 국가 브랜드 이미지가 자국의 것보다 훨씬 효과적이다. 두 번째, 자국의 근로자들보다 우리나라 근로자의 숙련도가 훨씬 높으며, 그에 따른 생상성도 기대된다 등을 이야기하고 있다. 그렇다고 해서 이들 기업이 조건 없이 우리나라에 투자하겠다는 이야기는 아니다. 그 조건은 자신들이 한국에 투자하기 위해서는 초기에 많은 비용이 들어가므로 한정적으로나마 외국인 근로자를 현행 비율보다 높게 허가해 달라는 것이다. 물론 점진적으로 그 비율을 낮춰 갈 것이며, 5년 정도가 흐르면 현행 비율에 맞추어 갈 것이라고 한다.

외국인 투자기업들의 국내 투자에 대한 수요가 있다는 사실과, 그것을 통해서 국내 근로자들의 고용안정과 창출을 꾀할 수 있다는 판단

하에, 본 보고서는 외국인 투자기업들의 전제 조건(외국인 근로자 비율 확대)에 대하여 검증하고자 한다. 이를 위해서 인천, 부산, 광양·순천·여수, 마산·창원 지역의 재직 근로자 및 실업자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 해당 지역의 사업체 및 노동조합은 전화 설문조사를 하였다. 먼저 사업체 및 노동조합의 전화 설문조사의 결과를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 현재 기업의 경영 상태에 대해서 사업체는 전년과 비슷 또는 악화되었다는 응답이 78%로 나타난 것에 비해, 노동조합은 83.2%로 나타남으로써, 사업체 및 노동조합이 전년에 비해 경영상태가 개선되지 않았다는 응답이 많았지만, 그에 대해 노동조합이 훨씬 더 비관적으로 바라보는 것으로 나타났다. 지역적으로는 마산·창원의 경영상태가 가장 악화된 것으로 나타났으며(46.7%), 부산 40.0%, 광양·순천·여수 32.8%, 인천 32.3%순으로 나타나, 이들 경제자유구역 이외의 지역(평균 26.8%)보다 높게 나타나, 이들 지역에 대한 대책이 시급히 요구된다 할 수 있다.

둘째, 산업공동화와 관련하여, 현재 해외로 이미 진출하였거나, 계획 또는 추진하고 있는 기업들을 지역별로 살펴보면, 인천지역 44.1%, 부산 35%, 마산·창원·진해 35%, 광양·순천·여수 21.4%로 응답해, 산업공동화가 진행 중이며, 이에 따라 그 지역의 고용불안과 실업이 발생할 것이라고 예상할 수 있다. 또한 업종별로 살펴보면, 제조업의 33.1%, 비제조업이 10.7%로 나타나, 제조업에서의 해외이전이 심각하게 진행되고 있는 것으로 보아 이에 대한 대응이 시급히 요구된다 할 수 있다.

셋째, 산업공동화가 지역경제에 미치는 영향에 대해서, 노동조합·사업체 모두 실업자의 증가가 우려된다고 하였는데, 사업체의 27.5%, 노동조합의 25.9%가 응답하였다. 이러한 실업자의 증가 우려에 대해, 지역별로는 마산·창원·진해와 광양·순천·여수 지역의 응답자가

높은 비율을 나타내고 있는데, 각각 41.7%, 34.4%가 응답하여, 인천 27.4%, 부산 20.0%에 비해 월등히 높게 나타났다는 것이 특징이다. 업종별로는 제조업이 비제조업에 비해서 약간 높게 나타났다.

넷째, 지역경제·지역고용 활성화를 위하여 외국인투자기업의 유치에 대해서 노동조합·사업체 모두 환영하는 것으로 나타나고 있는데, 사업체의 71.2%, 노동조합의 56.7%가 응답하여, 외국인투자기업의 유치를 통해 고용을 창출 또는 지역경제의 활성화에 대한 기대감이 상당히 존재하는 것으로 나타났다. 이런 응답의 특성은 업종별·지역별·규모별에서도 공통적으로 나타나는 현상이다.

다섯째, 외국인투자기업이 한국에 투자하기 위해서는 몇 가지 선결조건이 존재하는데, 그 중에서도 가장 중요한 부분은 외국인 근로자 고용비율의 확대에 관한 것이었다. 따라서 국내고용 창출을 위한 외국인 근로자의 확대에 대한 설문조사를 하였는데, 사업체의 59.7%, 노동조합의 48.9%가 없던 일자리가 생기므로 적극적 확대 또는 합리적으로 조정하여 현재보다 확대라는 긍정적 의견이 매우 높게 나타났다. 업종별로는 제조업의 56.9%, 비제조업의 48.1%가 응답하여, 산업공동화가 제조업을 중심으로 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 상술에 대한 설문에서도 이와 연관되어 이루어졌다고 생각된다.

여섯째, 외국인 적정비율(외국인투자기업이 요구하는 50%)에 대하여 현행유지와 50%확대에 대한 찬반 질문에 대해서, 사업체의 55.9%, 노동조합의 49%가 50%확대를 하더라도 국내고용을 창출해야 한다는 의견이 나왔다. 여기서 주목해야 될 점은 노동조합의 의견이다. 즉 현행 10%선 유지에 대하여 48.7%, 50%확대에 대하여 49%가 나옴으로써, 거의 같은 비율로 나타나고 있지만, 노동조합이 국내고용 우선이라는 방향성을 감안할 때는 놀라운 변화라고 할 수 있다. 이는 경제상황, 제조업의 산업공동화와 같은 위기상황이 이에 대한 의식의 전환이 이루어지지 않았나 생각된다. 지역별로는 마산·창원·진해 지역이 60.6%

가 50% 확대에 대하여 응답하였는데, 그 외의 경제자유구역에서도 평균 50%가 넘는 응답을 보여, 전체적으로 50% 확대에 대한 긍정적 의견이 높게 나타난 것이 특징이다.

위와 같이 사업체·노동조합을 대상으로 설문조사한 결과, 사업체 및 노동조합이 모두 현 경제상황에 대해 많은 위기감을 가지고 있으며, 산업공동화의 진전에 관해서는 사업체보다 오히려 노동조합이 더 큰 우려를 표하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 것들은 국내고용 창출을 위해 외국인 투자기업의 유치에 적극적으로 호응하는 모습으로 나타나고 있으며, 외국인 투자기업이 우리나라에 투자하기 위해서 필요한 선결조건 마저도, 국내고용을 창출할 수 있다면, 그에 대한 부분도 허용할 수 있다는 유연한 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다. 여기서 간과해서는 안 될 점은 노동조합이 비록 위와 같은 점들에 대해 유연한 생각을 가지고 있더라도 우리나라 전 지역에서 공히 인정하는 것은 아니라는 점이다. 즉 경제개발 자유구역을 제외한 그 외 지역에서는 외국인 근로자의 고용확대에 대하여 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 더 크다는 것이다. 따라서 정부 당국자는 이와 같은 결과에 대하여 면밀히 검토하여 신중하게 결정을 해야 할 것으로 생각된다.

다음으로 취업자·미취업자의 설문조사에서 나타난 특징들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 경제적 어려움에 대한 원인으로서 지역·취업 및 미취업에 관계없이 정부정책의 부재에 대한 원인이 가장 높은 응답을 나타내고 있으며, 대도시일수록 그 응답률이 높았다. 취업자의 경우 부산지역이 50%, 인천·경기가 63.59%, 미취업자의 경우 부산지역이 43.08%, 인천·경기가 50.88%로 나타난 것에 비해 마산·창원·진해와 광양·여수·순천 지역이 각각 39.02%, 42.01%로 나타났다. 그러나 두 번째 원인으로서 차지하고 있는 것은 노사문제이다. 취업자의 경우 부산

27.19%, 인천・경기 12.5%, 마산・창원・진해 33.66%, 광양・순천・여수 30.67%로 나타난 것에 비해 미취업자의 경우 부산 36.92%, 인천・경기 21.05%, 마산・창원・진해 30.77%, 광양・여수・순천 35.23%로 나타나, 취업자에 비해 미취업자가 노사문제의 심각성을 토로하고 있음을 나타내고 있다.

둘째, 취업자들은 외국인투자기업 유치를 통한 국내고용 창출에 대한 기대감이 지역에 관계없이 높게 나타난 것으로 보인다. 예를 들어 부산지역의 50% 이상이 긍정적 응답을 하였다. 또한 인천 지역에서도 49.67%가 외국인투자기업의 유치를 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다. 특히 광양・순천・여수 지역은 바람직하다는 의견이 59.52%로 나타나, 여타지역에 비하여 높은 응답률을 보인 점이 특이하다 할 수 있다. 그에 비해 마산・창원・진해 지역은 아주 바람직하다는 의견이 3.92%, 바람직하다는 의견이 36.66%를 보여 여타 지역보다 낮은 응답률을 나타냈다. 그러나 바람직하지 않다는 의견은 10%이하의 의견을 보여, 외국인 투자기업의 유치를 통해 고용창출의 필요성에 대하여 지역에 관계없이 인식하는 것으로 나타났다. 미취업자의 경우는 취업자에 비해 바람직하다라는 응답이 부산 32.86%, 인천・경기 30.97%, 마산・창원・진해 35.66%, 광양・순천・여수 지역 45.89%로 나타났으며, 광양・순천・여수 지역의 높게 응답한 결과를 보여 취업자를 비롯한 미취업자에서도 높게 나타났다는 것이다. 비록 무응답의 비율이 높은 것에도 불구하고 외국인투자기업의 유치를 통한 고용창출에 대해 부정적으로 생각하는 의견보다 긍정적으로 생각하는 응답이 훨씬 높게 나타났다는 점을 고려 할 때, 외국인투자기업 유치를 통해 국내고용을 창출해야할 필요성이 있다고 생각된다.

세 번째, 취업자들은 외국인투자기업 유치를 통한 국내고용 창출에 대한 기대감이 지역에 관계없이 높게 나타난 것으로 보인다. 예를 들

어 부산지역의 50% 이상이 긍정적 응답을 하였다. 또한 인천 지역에서도 49.67%가 외국인투자기업의 유치를 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다. 특히 광양·순천·여수 지역은 바람직하다는 의견이 59.52%로 나타나, 여타지역에 비하여 높은 응답률을 보인 점이 특이하다 할 수 있다. 그에 비해 마산·창원·진해 지역은 아주 바람직하다는 의견이 3.92%, 바람직하다는 의견이 36.66%를 보여 여타 지역보다 낮은 응답률을 나타냈다. 그러나 바람직하지 않다는 의견은 10%이하의 의견을 보여, 외국인 투자기업의 유치를 통해 고용창출의 필요성에 대하여 지역에 관계없이 인식하는 것으로 나타났다. 미취업자의 경우는 취업자에 비해 바람직하다라는 응답이 부산 32.86%, 인천·경기 30.97%, 마산·창원·진해 35.66%, 광양·순천·여수 지역 45.89%로 나타났으며, 광양·순천·여수 지역의 높게 응답한 결과를 보여 취업자를 비롯한 미취업자에서도 높게 나타났다는 것이다. 비록 무응답의 비율이 높은 것에도 불구하고 외국인투자기업의 유치를 통한 고용창출에 대해 부정적으로 생각하는 의견보다 긍정적으로 생각하는 응답이 훨씬 높게 나타났다는 점을 고려 할 때, 외국인투자기업 유치를 통해 국내고용을 창출해야할 필요성이 있다고 생각된다.

네 번째, 취업자의 경우 부산지역은 외국인고용비율 현행 유지에 대하여 33.57%, 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 53.73%. 인천·경기는 현행유지에 대하여 41.12%, 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 49.82%, 그에 비해 마산·창원·진해 지역은 현행유지에 대하여 다른 지역에 비해 높게 나타났는데 그 비율이 47.19%, 외국인 고용비율을 확대하는 비율이 50.91%를 보인 것에 비해, 광양·순천·여수 지역은 현행 고용비율 유지가 36.47%, 외국인 고용비율을 확대하는 의견이 59.43%로 나타나 타 지역에 비하여 외국인 고용비율 확대에 대하여 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다. 이들 지역의 취업자들은 외국인투자기업의 선결조건, 즉 외국인근로자의 비중을 확대해서

라도 국내고용을 창출할 수 있다면 그 요구를 들어줘야 한다는 의견이 높다고 해석할 수 있다. 이런 현상의 결과는 현재의 경제상황과 노동시장의 현황에 기인하다 할 수 있다. 이들 지역의 취업자들은 외국인투자기업의 선결조건, 즉 외국인근로자의 비중을 확대해서라도 국내고용을 창출할 수 있다면 그 요구를 들어줘야 한다는 의견이 높다고 해석할 수 있다. 이런 현상의 결과는 현재의 경제상황과 노동시장의 현황에 기인하다 할 수 있다. 미취업자의 경우, 부산지역은 현행대로 외국인 고용비율을 유지하자는 것에 대하여 41.19%, 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 45.18%로 나타나 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 더 많았다. 그에 비해 인천·경기지역과 마산·창원·진해 지역은 부산지역과는 다른 양상으로 나타났다. 현행고용유지에 대하여 각각 43.36%, 50.11%, 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 40.97%, 50.11%로 나타나 현행유지가 고용확대에 비하여 약간 높게 나타났다. 이 점은 취업자와 다른 형태를 보이고 있으며, 취업자·미취업자의 신분에 기인한다 할 수 있다. 취업자의 경우는 현재 안정된 일자리를 갖고 있기 때문에 외국인투자기업의 유치에 의한 고용창출에 대한 기대가 더 높지만, 미취업자의 경우는 현재의 불안한 위치에 의하여 외국인투자기업에 의해 외국인 근로자가 증가한다면, 혹시 취업이 불가능하거나, 취업하더라도 실질할 수 있다는 불안감이 높기 때문에 이와 같은 응답이 보였다고 생각된다. 마지막으로 광양·순천·여수 지역은 현행 비율 유지에 대하여 39.52%, 외국인 고용비율을 확대하자는 의견이 57.04%로 나타나 여타지역과 다른 특성을 보이고 있다. 앞서 분석했던 것처럼, 이 지역의 취업자·미취업자는 다른 지역에 비해 외국인투자기업의 유치에 대한 기대감이 높다는 것이 이와 같은 응답에 대하여 충분한 근거를 제공하고 있다고 생각된다. 이 점은 취업자와 다른 형태를 보이고 있으며, 취업자·미취업자의 신분에 기인한다 할 수 있다. 취업자의 경우는 현재 안정된 일

자리를 갖고 있기 때문에 외국인투자기업의 유치에 의한 고용창출에 대한 기대가 더 높지만, 미취업자의 경우는 현재의 불안한 위치에 의하여 외국인투자기업에 의해 외국인 근로자가 증가한다면, 혹시 취업이 불가능하거나, 취업하더라도 실질할 수 있다는 불안감이 높기 때문에 이와 같은 응답이 보였다고 생각된다.

실업자・미취업자에서 얻어질 수 있는 점은, 현 경제상황에 대해 정부와 노동조합에 대한 불만이 상당히 내재되어 있는 것으로 생각된다. 기업과 노동조합에 대한 설문조사와 같이 실업자・미취업자의 경우도 고용창출과 안정을 위해 외국인 투자기업을 유치하는 것에 있어서 매우 긍정적으로 나타나고 있다. 한 가지 재미있는 점은 미취업자에 비해 취업자가 훨씬 긍정적으로 생각하고 있으며, 이는 외국인 투자기업의 유치결과에 의해, 해당 기업으로의 전직・이직을 통해 소득향상을 꾀할 수 있기 때문에 그러한 결과가 나오지 않았나 추론해 본다. 미취업자의 경우, 현재의 상황이 불안인 관계로 향후 취업에 대한 불확실성과 외국인 근로자의 진입에 따른 경쟁적 위기감에 의해 취업자보다 낮은 응답을 보였다고 생각한다. 그렇지만, 고용창출을 위한 고용확대에 대해서는 부정적인 응답보다 긍정적인 응답이 높게 나타났다.

위의 설문조사결과에 의해, 고용안정과 창출을 위한 외국인투자기업의 유치에 대한 어느 정도 타당한 근거를 얻을 수 있었으며, 고용 이외에 얻어질 수 있는 국가적・지역적 이득은 다음과 같다.

첫 번째, 지역경제 활성화와 발전이 있을 것이다. 과거 1960년대 후반 우리나라에서는 처음으로 마・창지역에 경제자유구역을 설정하여 국가경제의 발전뿐만 아니라 지역경제의 발전・지역경제의 불균형 문제를 해결하기 위한 방안이 모색되었다. 이에 따라 마・창지역에 외국인 투자기업이 많이 진출하였으며, 그 투자기업에 여러 원재료를 납품하는 하청기업들이 입주하였다. 이에 따라 경남을 비롯한 전남・

전북, 심지어는 서울과 경기지역의 많은 청년 근로자들이 이 지역으로 유입되기 시작하였다. 근로자들의 유입은 필연적으로 그들이 필요로 하는 식료품 가게, 음식점, 유흥시설 등이 뒤따르게 되었다. 이러한 순환적 메커니즘에 의해 마·창지역은 국내에서도 가장 부유한 지역으로 떠오르게 되었다. 예를 들어 당시의 1인당 지역내 생산액(GRDP)을 보더라도 마·창지역은 수도권을 오히려 웃돌게 되었다. 따라서 외국투자기업의 유치는 그 지역의 고용확대뿐만 아니라 지역경제 활성화를 위해서도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

두 번째, 해외투자기업 유치의 성공적 사례는 국내기업이 해외로 이전하는 현상을 어느 정도 방지하는 효과가 있을뿐만 아니라, 한국에 투자하려고 하는 외국투자기업들에게 모범적 선례를 제공함으로써 향후 더 많은 외국투자기업이 국내에 들오올 수 있는 가시적 효과를 제공할 수 있다는 점에서도 적극 검토해야 할 것이다. 이전까지 논의했던 것처럼 급속도로 진행되고 있는 국내기업의 해외진출을 근본적으로 막을 수 있는 길은 현실적으로 존재하지 않는다. 설사 그러한 인위적 정책을 입안할 수 있다 하더라도 그에 따른 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 더 클 가능성이 높다. 그에 비해 외국투자기업이 국내에 들어와 성공적으로 정착하게 되면, 해외로 이전하려고 하였던 국내의 기업들도 해외진출에 대한 계획을 중지 또는 연기하게 함으로써 간접적으로나마 산업공동화를 지연시키는 효과를 발휘할 수 있다. 또한 외국투자기업들에게 있어서는 현재 한국의 부정적 이미지를 불식시킬 뿐만 아니라 오히려 그들에게 있어서 한국의 투자를 적극적으로 검토하게 하는 가시적 효과를 제공하여 더 많은 외국투자기업들이 국내로 진출하여 국내고용과 경제성장을 동시에 이끌어 낼 수 있을 것이다.

위와 같은 설문조사 결과를 바탕으로 과연 현행 법률 안에서 실천이 가능한가에 대한 검증 작업이 필요하다. 즉 현행법 안에서는 그것

을 실천하기가 어렵다고 한다면 어떤 것들의 개정이 필요하고 보완작업이 필요하기 때문이다. 검증 결과에 대한 것은 다음과 같다.

1. 외국인근로자는 전출의 형태로 국내에 진입하게 되므로 외국의 본사나 모기업과 국내 투자기업 간에 수용계약을 체결하고, 수용기업인 국내 투자기업과도 근로계약을 체결해야 하고, 이들 계약에 각각 한국법을 준거법으로 선택하는 규정을 두면 법률적용의 애매함을 피할 수 있을 것이다.
2. 중국에서의 중국인근로자를 도입할 경우 규모는 외고법의 위임전출형식의 외국근로자의 유입에 외고법상의 외국인근로자 도입절차를 적용하는 것은 비효율적이므로 외고법에 특칙을 마련하여 외국인근로자 유입 시 외고법의 절차규정의 적용에서 배제시켜주는 것이 바람직하다.
3. 중국인근로자는 처음부터 근로자의 신분으로 들어오게 되며, 적어도 송출기관이나 브로커가 개입할 여지는 없는 만큼, 문제는 상대적으로 적다고 보아야 하고, 오히려 기업에서 한국 파견의 인센티브를 활용함으로써 기업 내 경영분위기를 더욱 활기차게 할 수 있는 장점이 있다.
4. 국가의 외국인근로자에 대한 장기적인 정책을 고려하여 고용허가제나 노동허가제를 선택하도록 하여야 하며, 현 단계에서는 고용허가제를 유지하는 것이 바람직하다.
5. 경제자유구역이나 자유무역지역에 투자하는 기업이나 투자해 있는 기업만을 대상으로 제한적으로 고용확대 인센티브를 주는 것이 바람직하며, 이러한 차별 정책을 취하더라도 법적으로 문제는 없다. 다만, 산업공동화를 방지하기 위하여 이 지역에 투자하는 국내기업에도 동일한 인센티브를 부여하는 것이 필요하다.
6. 외국인근로자와 한국인근로자 간에는 균등대우가 보장되어야 한다. 다만, 균등대우원칙은 절대적인 것은 아니며, 실질적인 이유에

근거하여 차별취급은 허용된다. 외국근로자의 고용확대에 대한 논의가 외국기업의 유자유치와 유턴희망기업의 국내투자를 장려하고, 나아가 국내의 산업공동화를 방지하는 데 있는 만큼, 국내 기업의 균등대우 현황을 초월하는 이상적인 수준의 엄격한 균등대우를 강제하기 보다는 국내 기업의 균등대우 확보정책과 보조를 맞추어 점진적으로 균등의 이상의 달성하는 방향으로 접근하는 것이 현실적이다.

7. 고용허가제가 도입된 이상, 내외국근로자의 균등대우가 인정되어야 할 것이고, 따라서 내외국근로자의 임금차별을 전제로 하는 이른바 인정되는 고용보증금이나 고용부담금 제도는 폐지되어야 한다.
8. 대부분 파견에 필요한 업무는 양국에 있는 기업의 인사부서에서 처리하게 되고, 교육 또한 사내 교육으로 대체되어도 큰 무리가 없을 것이므로 고용허가제를 전제로 하는 수수료 및 사후관리 비용을 본사 또는 모기업 파견의 형식을 취해서 유입되는 외국인근로자의 경우에도 적용하는 것은 무리가 있으므로 재고되어야 한다.
9. 중국근로자를 유입 할 경우 사회보장 분야에 있어서는 한중 양국간에 이미 한·중 사회보장협정 잠정조치가 타결되어 있기 때문에 중국인근로자의 고용 시 다른 국가의 근로자의 고용보다 법적 보호가 더 잘 이루어질 수 있다.
10. 1년간 고용된 외국인근로자는 가족과 동거할 수 없더라도 연차유급휴가 기간 중에 본국에 있는 가족을 방문하거나 방문 받을 수 있도록 하는 것이 가족공동체 존중이라는 인도적 측면에서 합리적인 대안이 될 수 있다.

이제까지 검토 분석한 결과를 요약해 보면, 외국인 투자기업의 유치를 통한 국내 근로자의 고용창출과 안정을 위하여 외국인 투자기업의 유치가 절실히 필요하다는 결과를 얻었다. 또한 외국인 투자기업이

국내에 진출하기 위한 전제조건에 있어서도 설문조사, 법률적 검토 결과 충분히 가능하다는 것을 알 수 있었다. 따라서 정책 당국자는 이 결과의 토대를 활용할 수 있는 방안을 적극적으로 검토하는 작업이 필요하다 하겠다.

토론문

제 1 주제 한국의 외국인근로자 유입의 법적 문제점과 극복방안

이 수 연
(캐나다 매니토바대학 연구원)

1. 캐나다 외국인력정책의 기조

캐나다 정부는 역사적인 이민정책에서뿐만 아니라 최근에는 캐나다 사용자의 효과적인 사업운영을 통한 경제활성화를 위해 외국인투자 및 고학력 이민자는 물론 외국인 근로자에 대해서도 적극적인 개방을 하고 있는 추세이다. 자국경제에 도움이 되는 자에게는 적극적으로 캐나다의 입국 및 이민절차 등을 간소화 해 주고, 사업 및 근로에 편의성을 제공하여 캐나다의 경제활성화를 적극적으로 꾀하고 있다. 그러한 정책에 힘입어 캐나다에는 매년 약 10만 여명의 이민자와 약 10만 여명의 합법적인 외국인 근로자들이 입국하고 있으며[85], 약 15만 여명의 합법적인 외국인 근로자가 주재하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이러한 정책을 반영하듯이 경제상황 또한 에너지 위기 등을 기반으로 알버타주와 같은 서부지역을 중심으로 급격하게 성장하고 있으며, 그 결과 2007년 5월 현재 실업률이 6.1%로 하락하여 33년만에 최저률을 보이고 있다.

85) 2007년 4월 현재 캐나다 15세 이상 노동인력은 26,475,900명이며, 그 중 노동인력은 17,890,200명이며, 실질적인 고용근로 인구는 16,793,200명으로 현재에도 인구 및 고용근로자 수는 꾸준히 증가하는 추세이다: http://www.statcan.ca/start.html; www.ci.gc.ca/english/monitor/issue14/5-overview.html

그럼에도 불구하고 캐나다에 이민을 신청할 수 있는 자와 외국인 근로자 중 캐나다인력자원국(HRSDC: Human Resources and Social Development Canada)의 심사가 면제되는 자의 대부분은 일정한 자격, 기술, 학력 또는 캐나다에 투자할 수 있는 경제적 여건이 되는 자에 한정되는 것이다. 그 이외 캐나다에서 근로를 희망하는 자에게는 고용허가제를 적용하여 캐나다 입국 전 캐나다인 사용자의 직업에 대한 제안와 엄격한 HRSDC의 심사 및 허가를 받도록 되어 있다.[86]

2. 합법적인 외국인근로자제도의 관리 및 운영

- 외국인 근로자의 정의

캐나다에서 외국인 근로자라 함은 캐나다 시민권자 또는 영주권자를 제외한 외국 국적을 가진 자가 캐나다에서 임금을 목적으로 일하는 자를 말한다.

외국인 근로자는 관리자, 숙련도에 따는 등급을 A-D로 구분하고 있는데, 이러한 등급의 분류는 노동시장에 노동력을 공급하는데 아주 유용하고 중요한 원천이 된다.

- 외국인인력관리 절차

캐나다 이민성(CIC: Citizenship and Immigration Canada)과 캐나다인력자원국(HRSDC)은 이민자 및 난민보호에 관한 법(Immigration and Refugee Protection Act), 이민자 및 난민보호에 관한 규칙(Immigration and Refugee Protection Regulation) 및 '외국인 근로자 업무에 관한 매뉴얼' 등에 근거하여 상호 유기적으로 협력하면서 외국인 인력유입에

86) 캐나다에 이민하는 주요 출신국가는 아시아, 중국, 인디아 그리고 필리핀이며, 파키스탄, 이란, 영국, 미국, 멕시코 및 아프리카국가 등이다, 무슬림 이민자는 최근 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

관한 사안들을 종합적으로 관리한다. CIC는 우리나라 법무부내의 출입국관리사무소와 같은 역할을 하고 있으며, 외국인력의 입출국에 관한 절차와 비자에 관한 업무를 담당한다. 한편 HRSDC는 우리나라 노동부의 외국인력고용팀과 같은 역할을 하고 있으며, 사용자의 고용제안에 대한 증명과 고용허가서 발급 등과 같은 외국인력의 입국전후의 고용과 관련된 업무를 담당한다.

캐나다는 우리나라와 마찬가지로 고용허가제를 원칙으로 하면서, 예외적으로 HRDSC에서 고용허가가 면제되는 자에게는 일정기간 동안 사용자의 제한없이 이동할 수 있는 오픈허가제를 인정하고 있다. 또한 사용자의 근로자 채용시 내국민 우선고용의 원칙을 채택하고 있다. 외국인 근로자가 캐나다에서 근로를 원하는 경우, 법률에서 정하고 있는 일정한 자를 제외하고는 먼저 캐나다 도착 전에 캐나다인 사용자로부터 직업에 대한 제안과 HRSDC로부터 취업허가를 받도록 하고 있으며, 외국인 근로자를 사용하고자 하는 캐나다인 사용자는 HRSDC에 직업에 대한 제안에 대해 증명 또는 “확인”을 받도록 하고 있다. 예외적으로 NAFTA 또는 숙련된 intra-company transferee의 전문가인 경우에는 사용자의 직업제안에 대한 HRSDC의 증명이 면제되지만, 그들 또한 취업허가는 받아야 한다.[87]

HRSDC는 사용자의 직업에 대한 제안에 대해 다음의 몇가지 요인을 심사한다. 긍정적 또는 중립적인 “확인” 또는 Labor market opinion이 외국인 근로자에게 취업허가증을 발급받는 것에 대해 필요한 것인지 여부; Labor market opinion이 캐나다 시민 또는 영주권자만으로 해당 직업의 수요를 충족시킬 수 있는지 여부; 외국국적의 근로자를 채용하는 것이 기회창출에 도움이 될 수 있거나 또는 캐나다인 구직자에게 혜택(benefit)이 되는지 여부; 외국인 근로자의 근무조건 및 제안

87) 뒤의 외국인근로자 취업허가발행절차 도표 참조

된 임금이 캐나다인이 기대할 수 있는 수준에 있는지의 여부를 포함하여 심사하고 관리한다.

외국인근로자를 채용하고자 하는 사용자는 사업장이 소재한 HRSDC의 지사에 이러한 직업에 대한 제안심사신청을 하여야 하고, HRSDC가 제안받은 직업에 대해 승인을 하면, 근로자는 자국 또는 미국시민권자의 경우에는 통관항(port of entry)에서 그러한 취업에 관한 제안에 대한 결정(Economic Effect Determination)을 첨부하여 취업허가증을 신청하여야 한다.

- 사업장 이동의 문제

캐나다에서는 고용허가를 받은 자는 사업장의 이동이 자유롭지 못한 반면, HRDSC의 고용허가면제자의 경우에는 제한적으로 일정기간동안 사용자를 지정하지 않고 캐나다 내에서 근로할 수 있는 취업허가 즉 오픈허가제를 실시하고 있다. 이 경우에도 그 직업 또는 지역을 제한적으로 할 수 있으며, 고용허가 면제대상 이외의 자에게는 발행하지 않는다. 오픈허가는 두 가지의 형태로 발행되는데, 하나는 제한이 없는 경우이고, 하나는 제한이 있는 경우이다. 신청자의 건강진단상태에 따라 직업을 제한하거나 또는 제한이 없는 것으로 판단한다.

발제문에서 지적한 대로 우리나라의 외고법상 외국인 근로자의 사업장 이동권의 제한이 인권유린을 조장하는 한 원인이 되고 있으므로 이에 대해 일정한 자격을 유지한 자에게는 캐나다의 오픈허가제를 도입하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것으로 보여진다.

- 가족체류의 문제

발제문에서도 가족체류문제에 대해 여러 가지 사회요인을 고려하여 가족의 국내체류 등을 전면적으로 인정하지는 못하더라도 최소한의

상봉을 할 수 있는 여지를 인정해 주자고 제안하셨는데, 이러한 제도는 반드시 필요한 것으로 여겨집니다. 가족이 함께 동거할 수 있는 것은 인간의 기본적인 권리에 속하는 것으로 보이므로 국가의 이익을 해하지 않는 한 인정이 되어야 할 것으로 생각됩니다. 많은 근로자들이 경제적, 개인상의 이유로 인한 자의적 결정에 의한 경우는 별론으로 하더라도 제도적인 이유와 같은 타의에 의해 가족과 동거하지 못하는 것은 기본적으로 인간이 행복을 추구할 권리를 침해하는 것이라고 보여지기 때문입니다. 이는 여러 가지 사회적인 문제와 사회적 비용을 발생시킬 수 있다고는 하지만, 반대로 생산성 향상, 국가 이미지 제고, 소비의 촉진 등으로 인한 긍정적인 효과 또한 발생시킬 수 있으므로 이를 부정적으로 해석할 필요는 없다고 본다.

캐나다의 경우에는 법률로 정한 일정한 범위 내의 근로자 또는 취업허가가 면제된 자의 경우에는 가족동반과 가족의 취업허가증을 면제하여 캐나다 내에서의 근로를 허용하고 있지만, 미숙련 근로자의 경우에는 이러한 규정을 두고 있지는 않다. 따라서 해당 근로자의 가족을 캐나다로 초청하기 위해서는 캐나다와 본국간의 비자발급 등에 관한 협정에 의하여 방문 또는 거주할 수 있을 것이다.

3. 외국인력 보호 어떻게 하는가?

미국도 마찬가지겠지만, 캐나다에서의 외국인력 보호제도는 자국의 태생 자체가 이주민족에 의해 건설되고 발전되어 왔다는 것과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

- 외국인근로자의 지위

적법한 절차를 거쳐 근로하고 있는 외국인 근로자의 경우에도 저임금 및 사회보장을 받지 않고 근로하는 면에서는 불법근로자와 별반

다르지 않다. 이들 대부분은 직업제안을 받을 당시 최저수준의 임금과 기본적으로 규정된 사회보장 이외의 부가급부에 대해서는 이미 감수하고 계약을 체결하기 때문이다.[88] 다만, 불법취업자의 경우에는 최저임금미달, 초과연장근로, 임금체불 등과 같은 사용자의 위법행위에도 불구하고 국가기관에 구제를 요청할 수 있는 여지가 없으나, 앞서 본 바와 같이 이들의 경우에는 캐나다 노동법규정 및 캐나다의 차별금지와 관련된 법률을 적용할 수 있는 여지가 있다는 점이 큰 차이라면 차이일 수 있을 것이다.[89]

- 노동3권의 인정

캐나다에서 근무하는 외국인 근로자는 당연히 노동3권을 가진다. 합법적인 외국인근로자는 노동조합(대표적으로 북미노동자국제노동조합: Laborers International Union of North America[90] 등)에 자유롭게 가입하고 있으며, 정당한 노동조합활동 및 노동3권에 기인한 권리를 행사할 수 있다. 반면, 불법취업자에게는 법적으로 노동3권이 인정된다 하더라도 실질적으로 제한되게 된다. 발제문에서 지적된 바와 같이 노동3권을 인간의 기본권으로 본다면, 외국인근로자라 하여 이를 배척할 하등의 이유가 없는 것으로 풀이된다.

---

88) 이에 대해 합법적인 외국인근로자임에도 불구하고 토론토 전역에 걸쳐 수만명의 외국인 근로자들이 임금체불과 현저한 차별을 받고 있는 것으로 보고되고 있다. 이들 대부분의 외국인 근로자들은 빌딩청소, 식당 설거지 또는 건설현장에서 작업인부로 일하고 있다: Alejandro Bustos, "The conditions of illegal workers" The Toronto Star, Aug. 15, 2005.

89) 반면, 불법취업자의 경우에는 기업간의 이동이 상대적으로 자유롭다.

90) LIUNA는 1903년에 설립되었으며, 캐나다, 미국전체의 건설노동자를이 가입하여 이들을 보호하는 것이 주요역할이었다. 현재 LIUNA의 조합원 수는 총 80만명을 넘으며, 650개의 지부를 가지고 있다. 또한 그러한 조합원은 현재 연방 및 주의 공무원, 건강, 우체국, 경비 및 관리서비스, 조선, 음식서비스 산업, 유해 폐기물 제거 산업 등의 근로자들이다.

- 차별과 인권법 등에서의 구제

한편 한국의 경우와 마찬가지로 캐나다에서도 외국인 근로자의 경우 주로 조직차별의 대상인 경우가 많고, 각종 고용조항에서 불이익을 당하고 있으며, 실업과 불완전고용 및 고용차별의 주요 타깃이 되고 있다. 뿐만 아니라 동일근로조건에서 상대적으로 낮은 임금과 과다한 연장근무 및 사회보장에서 차별을 받고, 경영의 고위직 참여율 또한 저조하기 때문에 특별히 고용평등 및 차별금지 대상으로 지정하고 있는 것이다. 캐나다 정부는 물론 각 주(provincial)정부의 고용평등법 및 인권법은 인종, 소수민족 등에 대한 차별을 금지하고 있어 외국인 근로자가 적법하게 자국내에서 근로하는 경우에는 차별받지 않을 권리를 가진다. 캐나다의 모든 사법관할권에서의 인권관련법률은 인종; 국가, 소수민족, 또는 출신 장소; 피부색; 종교 또는 신념; 혼인여부; 신체적 또는 정신적인 장애; 성별 등에 기초한 차별을 근본적으로 금지하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 조항들은 사용자, 노동조합, 사용자단체 또는 근로자 단체에 의한 고용 또는 회원자격 및 고용기관에 의한 차별행위에도 적용된다. 특정한 배경에 기초하여 고용의 조건과 조항에 관한 평등 또는 고용의 기회에 관한 평등이념을 퇴색 시키거나 이를 손상하는 일체의 구별, 제외, 특혜로서 행해지는 모든 차별행위를 금지하여 이러한 자들을 보호하고 있다. 그러나 차별행위가 선의로 인한 직업상 요청에 의해 이루어지거나 법규 또는 인권위원회의 가이드라인의 규정에 의한 경우에는 합리적인 이유에 의한 차별로 본다. 인권위원회는 캐나다 노동법 Part Ⅲ 즉, 개별적인 근로관계법에서 규정하고 있는 표준 시간, 임금, 휴가, 공휴일 및 성희롱 등을 포함하여 관할하고 있으므로 외국인 근로자의 차별에 대해서는 인권위워회에 구제를 신청할 수 있다.

한편 이러한 구제절차는 실질적으로는 무용지물인 경우가 많은데, 외국인 투자기업의 경우(외국투자 이민자 기업 등을 포함), 모두는 아

니지만 많은 경우, 자국의 근로자를 캐나다 현지에 파견하여 근로하게 하는 경우, 해당 기업들은 외국인 근로자의 불리한 입지를 이용하여 자국의 근로자에게는 캐나다인의 그것에 비해 현저히 미달하는 수준의 임금지급과 사회보장을 하고 있다는 것이다. 그러나 캐나다에 지속적으로 근무를 원하는 해당 근로자들은 실상 캐나다제도권의 구제절차를 밟을 수가 없는데, 그 이유는 구제절차를 밟는 순간 본국으로 귀국발령이 내려지기 때문이라고 한다.

- 동일노동 동일임금의 적용

캐나다에서 “동일노동 동일임금”에 관한 규정은 동일한 근로를 함에도 불구하고 남성에 비해 여성에게 임금을 차별적으로 지급하는 행태를 근절하기 위하여 동일한 직장 내에서 유사한 업무를 수행하는 남녀근로자에게 차별적으로 임금률을 적용하는 것을 금지하고 있다. 한편 캐나다 정부와 각 주에서는 ILO권고조항을 받아들여 ‘동일임금법’조항을 대부분 두고 있지만, 이는 남녀근로자의 차별에 한정하는 것일뿐만 아니라 사적영역까지 모두 적용되는 것은 아니어서, 외국인 근로자의 경우에는 고용평등법 및 인권법에서 임금차별에 대한 근원을 찾을 수 있다. 남녀근로자의 동일임금입법을 공공분야에서는 거의 대부분의 관할이 적용하고 있으나, 사적분야에서는 강제규정을 가지고 있는 경우가 그리 많지 않다. 그러나 모든 관할의 인권법에서 합리적인 이유없는 차별을 금지하고 있으므로, 동일노동동일임금에 관한 원칙은 헌법적인 권리로서 모든 관할에서 적용되고 있다고 보아야 할 것이다.

그러나 문제는 ‘합리적인 이유’에 있다. 이 문제는 여간 복잡한 것이 아니다. 발제문에서도 예시한 바와 같이 외국인 근로자의 경우에는 그 ‘합리적인 이유’를 ‘언어능력’에서 찾는 경우가 많다. 그러나 자국민우선고용의 원칙을 고려하더라도, 해당 업무에 꼭 언어가 필요한가를 신중하게 생각해 볼 필요가 있다. 해당업무에 언어능력이 꼭 필

요한 경우가 아니라면, 실상 언어능력은 합리적인 차별이유에 들어갈 이유는 없다고 본다. 이러한 합리성은 해당 사안을 개별적이고 구체적으로 검토하여 판단하여야 할 것으로 생각된다.

캐나다의 경우에는 인권위원회에 제소된 그러한 사안에 대해 구체적인 업무를 고려하여 판단하고 있다. 그러므로 외국인근로자가 체결된 계약을 이유로 동일·유사한 업무를 수행하는 자국근로자와 개별적이고 구체적인 업무에 대한 평가없이 차별된 것이거나 계약위반사항에 대하여 캐나다 인권법, 고용평등법(여성의 경우에는 동일임금법) 등을 근거로 인권위원회와 노동부 등에 그 구제를 신청할 수 있는 것이다.

4. 캐나다에서의 불법취업 문제

- 불법취업자 현황

현재 캐나다 정부가 추산하는 불법취업자의 수는 무려 약 20만명 이상에 달하는 것으로 보고되고 있는데[91], 이들 대부분은 이민 부적격자, 캐나다에 난민신청 또는 방문, 학생, 여행비자 등으로 입국하여 신청이 받아들여지지 않거나 비자기간이 만료하였으나 자국으로 귀국하지 않고 지속적으로 캐나다에 거주하며 불법취업자로 남아있거나[92], 적법한 절차를 거쳐 입국을 하였더라도 근로허가기간의 경과후에는 본국으로 귀국하여 4개월 이후에만 재취업할 수 있도록 되어 있는 규정으로 인해 본국으로 귀국하지 않고 불법취업자로 전락하는 요인에서 기인하는 것으로 분석된다. 그러나 이러한 숫자는 추정일 뿐이며, 불법취업의 대부분이 증거자료가 없으므로 인해 정확한 숫자 등의 파악이 어려운 실정이다. 또한 미숙련자 등의 외국인 근로자 및

91) 이러한 수치는 캐나다 현재 노동에 참가하는 17,890,200명과 비교해 보면, 0.01%로 이는 엄청난 수치라 할 수 있다. www.cfr.org/publication/11047/canadas_immigration_policy.html.

92) Elisabeth Smick, “Canada’s Immigration Policy”, Council on Foreign Relations, July 6, 2006, www.cfr.org/publication/11047/canadas_immigration_policy.html.

불법취업자들은 대부분 서비스업, 건축업 등과 같은 3D업종 등에서 근무하면서 캐나다인이 꺼리는 업무를 소화하여 캐나다 경제에 많은 기여를 하고 있다. 그럼에도 불구하고 캐나다 정부는 그들의 인권보호는 커녕 제대로 불법취업자의 숫자조차 파악하지 못하고 있는데 대해 많은 여론이 제기되고 있는 상황이다.

- 불법취업자에 대한 주목할만한 대책

우리가 주목할 것은 지난 4월 캐나다 Commons immigration committee는 본국에 거주하고 있는 수만명의 불법취업자에 대해 구제심리를 개최하기로 결정하였다. 구제심리는 불법취업한 외국인 근로자를 추방하는 '불합리한 정책'을 재고하는 동시에 만성적인 노동부족현상, 특히 미숙련 근로자 유입에 대하여 긍정적인 태도를 보이는 것으로, 이는 작년 캐나다정부가 불법취업자에 대한 특별사면 제안을 거절한 것과는 대조를 이루는 것이다. 캐나다 정부의 특별사면에 대한 반대 이유는 캐나다 영주권 및 취업허가증 등을 합법적으로 신청한 자 또는 그러한 허가를 기다리는 자에 대해 공정하지 못한 처사라는 것을 들었다.[93] 그러나 이러한 새로운 동요가 있기까지 그 동안 불법취업자는 캐나다인들이 취업을 꺼리는 직종에서의 노동부족현상을 상당히 완충해 주는 역할을 해 오면서 캐나다 경제의 필요불가결한 요소로 자리 잡았으며, 이들에 대한 차별적인 대우와 인권유린으로 인해 발생하는 사회적인 문제들을 방치할 수만은 없었던 것으로 분석된다.

이러한 제도가 도입되면, 북미노동자국제노동조합은 접수창구를 설치해 이들의 합법화과정을 돕고, 근로자들은 추방에 대한 염려 없이 합법적인 취업을 신청할 수 있게 된다. 캐나다 정부는 이러한 구제절

93) 캐나다 이민국 장관은 이러한 문제는 해당 근로자뿐만 아니라, 그 가족과 어린이를 포함한 심각한 문제이긴 하지만, 수개월을 기다려 적법한 절차를 밟는 자에 대해 새치기 편법으로 허락하는 것이므로 대답하기 어려운 점이 있다고 밝혔다:
2 May 2007, www.canadavisa.com/index2.php?option=com_content&task=wiew

차를 통하여 약 20만명이 구제되어 지속적인 근로를 할 수 있을 것으로 내다 봤다.

그렇다 하더라도, 이러한 구제절차를 거치고자 하는 불법취업자가 어느 정도 될 것인가 하는 의문은 든다. 실질적으로 임금 및 사회보장 등은 합법적이라고 하여 크게 나아지지는 않을 것이며, 매년 혹은 매2년 본국으로 귀국하여 4개월 이상 근로하지 못하는 것과 상쇄할 경우 크게 이익이 되지 않을 것이라는 판단을 할 수도 있기 때문이다. 또한 불법취업자들이 주는 경제적 완충역할로 인해 사실상 정부의 단속이 심하지 않으며, 불법취업자를 채용하는 사용자에게는 벌금과 징역형의 형벌이 존재하긴 하지만, 여전히 사용자들을 저임금 고효율을 창출할 수 있는 외국인 근로자를 채용할 것이어서, 불법취업자들의 외면을 받는 것은 아닌지 걱정스럽기도 하다.

5. 우리에게 필요한 것들

1867년 건국이전부터 이민자에 의해 발전되어 온 캐나다의 외국인력보호 및 관리제도를 통해 본 우리나라의 동 정책이나 입법은 발제문에서도 지적된 바와 같이 많이 선진화 되어 있는 것으로 분석된다. 다만, 외국인근로자들에 대한 노동3권의 인정과 차별에 대한 구제절차, 이동성 확보, 사용자에 대한 교육 및 단속, 불법취업자를 양산하고 있는 원인에 대한 근본적인 접근시각이 부족하다는 점을 지적하고 싶다.

발제문에서와 같이 물론 이들의 인권보호 등에 대해 근로자의 이동성을 확보하여 근로조건의 결정을 노동시장에 맡기는 것도 한 좋은 방안이다. 다만, 여기에 한가지 더 덧붙여 제안하자면, 외국인 근로자에 대한 인권유린 또는 차별을 방지하고 구제할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어 활용할 수 있어야 할 것으로 생각된다.

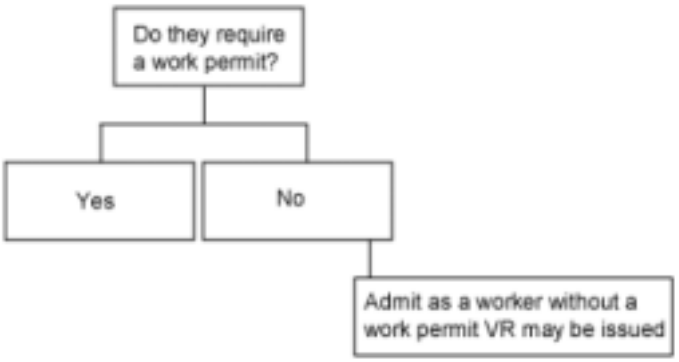
또한 옴부즈맨제도와 같을 것을 도입하여 외국인 근로자에 대한 인권유린 및 차별, 위법한 행위를 하는 사용자에 대한 제보를 받고, 정부차원의 단속을 실시하여, 이러한 행위가 재발하지 않도록 그들을 대상으로 한 교육프로그램의 운영과 지원이 필요하다고 본다.

고용허가를 받고 있는 근로자에 대한 인권유린과 차별은 물론 이러한 문제가 더욱 확산되어 있는 불법취업자의 문제에 대해서도 과연 이를 양산하는 근본적인 문제점이 무엇인지에 대해 재고하여야 할 것이라고 생각된다.

외국인근로자 취업허가 발행절차

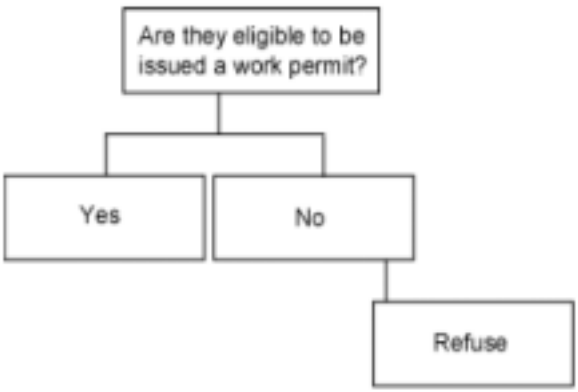
캐나다에서 근로하고자 하는 외국인은 법률에서 규정한 서류를 첨부하여 다음의 절차에 의해 취업허가를 받게 된다.

	Are they working?	
Yes **Next question**	Definition of R2 "work" Quidelines in policy section (m.5 overview)	**No** Assess as a temporary resident 1. examination 2. TRV or inland temporary resident manuals

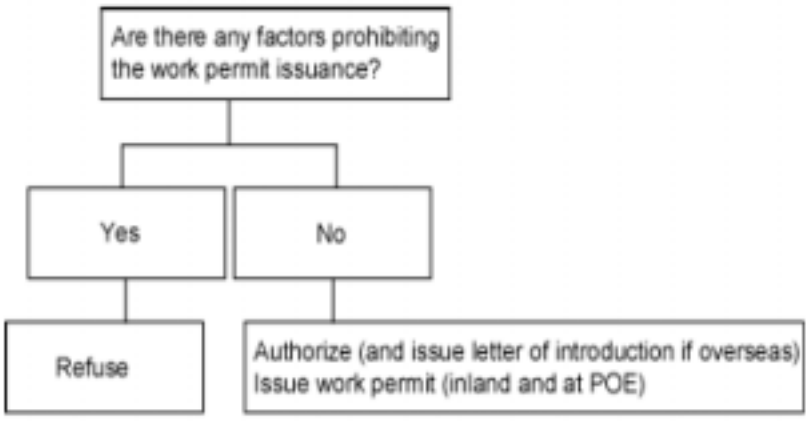


	Do they need a work permit?	
Yes	The following persons do not need a work	**No**

Next question	permit: • Business visitor • Foreign Representatives • Family Members of Foreign Representatives • Military Personnel • Foreign government officers • On-campus Employment • Performing Artists • Athletes and Coaches • Public Speakers • Convention Organizers • Clergy • Judges and Referees • Examiners and Evaluators • Expert Witnesses or Investigators • Health Care Students • Civil Aviation Inspector • Accident or Incident Inspector • Crew • Emergency Service Providers • Implied Status	Admit as a worker without work permit. VR may be issued R186 NOTE: For long-term temporary residents who may require a Social Insurance Number, the Visitor Record must state that the person is "authorized to work in Canada," or make reference to R186.



	Are they eligible to be issued a work permit?	
Yes **Next question**	a) Are they allowed to apply where they did? R200(1)(a) b) Will the foreign national leave Canada after temporary stay? R200(1)(b) c) Is the foreign national eligible for WP issuance? • R203, HRSDC confirmation • R204 to R208, Confirmation Exempt d) If medical exam is required, has it been performed? R30 Note: **(b) does not apply for CEC S61, S62, nor** A70/Protected persons **Consider special work situations** 1. Airline personnel 2. Camp Counsellors 3. Canada-Chile FTA 4. Diplomats 5. Fishing guides 6. GATS 7. International student and young workers exchange programs 8. Military 9. NAFTA 10. Oceans Act 11. Performing artists 12. Sales appendix 13. U.S. government personnel	**No** Refuse



	Are there any factors prohibiting work permit issuance? R200(3)	
Yes Refuse	a) Are there reasonable grounds to believe the foreign national cannot perform the work sought (does not apply where open work permits may be issued) [R200(3)(a)]. b) The worker needs a CAQ and does not have one [R200(3)(b)]. c) Would the worker become a strike- breaker by issuance of work permit [R200(3)(c)]? d) If they will be a live-in-caregiver, have they not met the requirements in R112? e) Have they engaged in unauthorized work or study [R200(3)(e)]?	**No** Authorize (and issue letter of introduction if overseas) or issue work permit (inland and at POE). Take into consideration • Need for medical exam; R30 • Need for TRV; (R190)**[see Note below]** • Open (Restricted/ unrestricted) or employer specific (See Section 10 below); • Conditions (including duration) (See Section 11 below)

Note: Correctly coded multiple entry visas should be issued (as long as there is no restriction noted in the IC2), valid for the same period as the work permit or passport, whichever expires first.

Note: It is not necessary to cancel a pre-existing visa in the passport, if the reason for its issuance remains valid (for example, a business person who has a long-term multiple-entry visa, who may also need a short-term work permit).

제 2 주제

외국인근로자의 자유이동에 관한 EU의 규제

발 표 : 채형복 (경북대학교 법과대학 교수)

토 론 : 박선희 (서울외국인노동자센터 사무국장)

외국인노동자의 자유이동에 관한 EU의 규제*
- 이주노동자를 중심으로 -

채 형 복
(경북대학교 법과대학 교수)

목 차

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 외국인노동자의 국제적 보호
1. 외국인노동자의 개념
2. 이주노동자에 대한 국제적·보편적 보호 규칙

Ⅲ. 외국인노동자의 유럽 차원의 보호
1. 유럽심의회
2. 유럽인권협약
3. 유럽연합

Ⅳ. EU에서 외국인노동자의 법적 지위 및 그 이동에 대한 규제
1. EU의 공동이민정책
2. EU의 외국인노동자의 권리 보호
3. EU의 불법외국인 노동자에 대한 규제

Ⅴ. 결 론

---

* 이 원고는 발표용으로 작성된 미완성 논문이므로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

Ⅰ. 서 론

1989년 베를린 장벽의 붕괴로 인하여 1991년 구소연방체제가 와해되자 중동부유럽으로부터 유럽연합((European Union : EU)으로 대량이민사태가 발생했다. 이들은 주로 경제적 이유로 인해 타국으로 이민을 떠났으므로 '경제적 이주자(economic migrant)'라고 불렸다. 이들의 대량 유입은 유럽 역내시장에서 많은 사회적 문제를 야기 시켰으며, EU 차원에서 외국인노동자에 대해 적극적으로 조치가 마련되는 계기가 되었다.

이와 같은 정치적 상황의 변화로 인한 이민과는 달리 유럽에서는 노동자는 사람의 자유이동과 관련하여 주요한 관심의 대상이었다. 그렇다면 유럽역내시장에 있어 사람의 자유이동, 특히 노동자의 자유이동은 어떠한 의미가 있을까?

이 질문에 대해 단적으로 답하는 것이 그리 용이하지는 않다. 하지만 노동자의 자유이동은 공동시장의 창출을 위한 생산요소의 이동의 자유라는 측면을 넘어 유럽통합에 대해 영향을 미치게 된다. 즉, 사람의 이동은 사람이 가진 노동력으로서의 측면만이 아니라 본질적으로 사람의 존재 전체에 영향을 주지 않을 수 없다. 사람의 자유이동의 보장에 의해 다른 회원국으로 이동하였던 회원국 국민은 EC조약에 의해 설립된 공동시장의 존재를 실감하게 되는 것이다.

EU의 경우, 회원국의 노동자가 다른 회원국에서 노동하기 위해서는, (a)현실적으로 이루어진 고용의 신청을 수락하는 권리, (b)그를 위하여 전 회원국의 영역 내를 자유롭게 이동하는 권리, (c)국내노동자의 고용을 규율하는 법령 내지 행정규제에 따라 고용을 위해 그 회원국에 거주하는 권리, (d)고용이 종료한 후 위원회에 의해 작성된 실시규칙에 구체화된 조건에 따라 그 회원국에 체재하는 권리를 갖는다

(EC조약 제39조 제3항). 그리고 노동자의 자유이동에는 세 가지 종류의 예외가 인정되고 있다. 첫째, 공공정책・공공안전・국민의 건강을 이유로 해서 정당화되는 예외이고(EC조약 제39조 제3항), 둘째, 공공기관에서의 고용이다(동 제4항).

하지만 위의 내용은 주로 사람의 자유이동, 특히 노동자의 자유이동과 관련한 것이다. 이와 관련하여 우리는 다음과 같은 질문을 해볼 수 있다.

"노동자의 자유이동에 관한 제원칙은 EU의 회원국이 아닌 제3국으로부터 이주하여 노동을 제공하고 있는 국민(제3국 국민 third country nationals : TCNs), 즉 외국인노동자(foreign workers; migrant workers)에게도 그대로 적용가능한가?"

이 질문에 답하기 위하여 본고에서는 먼저 외국인노동자의 개념에 대한 정의를 내리고, 국제적・유럽 차원에서 외국인노동자는 어떠한 보호를 받고 있는지에 대해 고찰한다(제2장). 이에 대한 분석을 바탕으로 보다 구체적으로 유럽에 있어 외국인노동자의 권리는 어떻게 규정되어 있는가에 대해 유럽심의회, 유럽인권협약 및 EU의 입장을 중심으로 살펴본다(제3장). 그리고 EU에서 외국인노동자의 법적 지위 및 그 이동에 대한 규제에 관한 문제에 대해 검토하기로 한다(제4장).

Ⅱ. 외국인노동자의 국제적 보호

1. 외국인노동자의 개념

외국인노동자의 개념에 대해 살펴보기 전에 먼저 그 다양한 용어부터 검토할 필요가 있다. 현재 외국인노동자(foreign workers)는 이주노동자(migrant workers)・이민노동자(immigrant workers)・초빙노동자(guest workers)・단기노동자(temporary workers)・계약노동자(contract workers)・이방인노동자(alien workers)・出稼勞動者 등으로 다양하게 불리고 있

다.[1] EU에서는 이 가운데 '이주노동자(migrant workers)' 혹은 '경제적 이주자(economic migrant)[2]'라는 용어가 주로 사용되고 있으나 비회원국(제3국) 국민으로서 역내시장으로 이주하여 노동을 제공하는 자라는 의미에서 '제3국 국민(third country nationals: TCNs)' 혹은 '역외국 국민(non-EU nationals)'이라고 불리기도 한다. 특히 후자는 셍겐협약(Schengen Convention)체제 및 '자유・안전 및 사법지대(Area of Freedom, Security and Justice)'와 관련한 사람의 자유이동 분야에서 주로 사용되고 있다. 하지만 아래에서 살펴보는 것처럼 '일정 기간 다른 나라에 가서 돈벌이를 하는 사람[3]'라는 측면에서 그 의미는 동일하므로 내용상 필요한 경우를 제외하고는 '이주노동자', '경제적 이주자' 혹은 '제3국 국민(TCNs)'를 포괄하여 '외국인노동자'로 통일하여 사용하기로 한다.

이처럼 다양한 명칭으로 불리고 있는 외국인노동자의 개념은 여러 국제문서에서 다음과 같이 정의되고 있다.

국제노동기구(International Labour Organization: ILO) '불법이주 및 이주노동자의 기회 및 처우 균등의 촉진에 관한 조약'(제143호) 제1부 제11조에 의하면, '이주노동자'라 함은 "자기 이외의 자를 위하여 고용될 목적으로 일국으로부터 타국으로 이주하는 자"를 말하며, 이주노동자로서 정상적으로 입국이 인정되는 자를 말한다.[4] 제143호는 '고용될 목적'에 대해서만 언급하고 있고 '임금(수익)' 여부를 목적으로 한 노동의 제공에 대해서는 규정하고 있지 않다. 다만, '정상적으로 입국이 인정되는 자'로 한정함으로써 불법적인 방법과 수단으로 입국하여

1) 설동훈, 외국인노동자와 한국사회, 서울대학교 사회발전연구총서⑩(서울대학교 출판부, 1999), p.9.
2) 이 용어는 일반적으로 이주가 '경제적' 목적을 띠고 있으므로 특히 이를 강조하여 사용된다.
3) 설동훈, 위의 책, pp.9-10.
4) 국제노동연구소 편, ILO조약・권고집(1919-1991), ILO연구총서 3(돌베개, 1991), p. 1498의 번역에 의함.

이주를 한 자는 이주노동자에 포함시키지 않고 있다.

또한 '이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽협약(European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)[5]' 제1조는 '이주노동자'란 "고용의 대가로 임금을 받기 위하여 다른 체약국의 영역에 머물도록 허가를 받은 어느 체약국의 국민(a national of a Contracting Party who has been authorised by another Contracting Party to reside in its territory in order to take up paid employment)"을 말한다. 우리나라의 「외국인고용법」 제2조에 의하면, 외국근로자라 함은 "대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자"를 말한다(동조 전단). 이 정의에 따르면, 이주노동자, 즉 외국인노동자로 인정되기 위해서는 '임금(수입)을 목적으로 체류하면서 노동을 제공하는 자'여야 한다는 것을 알 수 있다.

ILO 제143호보다는 유럽협약과 우리 법률이 보다 구체적이고 명확하게 이주노동자에 대해 규정하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 ILO 제143호 협약 제11조 제2항 및 유럽협약의 해석 기준에 따르면, 국경노동자(frontier workers)[6], 자유직업에 종사하는 자 및 예술가의 단기간의 입국, 선원(seaman), 훈련 또는 교육의 목적으로 입국한 자, 한 국가의 영토 내에서 운영되는 조직이나 기업의 고용인으로서 특수한 임무 또는 업무를 맡기 위하여 사용자의 요청에 따라 해당국가에 한정된 기간 동안 잠정적으로 입국이 허가된 자로서 해당임무의 완료와 함께 출국할 자는 이주노동자의 범위에서 제외된다. 따라서 학습기간 중 시간제 혹은 전일제(part time or full time)로 노동을 제공한다

5) Council of Europe, Strasbourg, 24.XI.1977.
협약의 원문은 다음 사이트에서 구할 수 있다. http://conventions.coe.int/Treaty/EN/-Treaties/Html/093.htm (검색일: 2007.5.3)

6) 국경노동자란 '국경 지역에 머물면서 타국으로 이동하여 노동을 제공한 후 매일 본국으로 퇴근하는 자'를 말한다.

고 할지라도 학생은 이주노동자에 포함되지 않는다.[7] 하지만 이 해석은 우리나라 '출입국관리법'과 '출입국관리법시행령'에 의해 규정된 외국인노동자의 인정범위와는 차이가 있다. 외국인의 취업과 체류자격에 대한 「출입국관리법 시행령」 제23조에 의하면, "... "취업활동을 할 수 있는 체류자격"이라 함은 ... 9. 단기취업(C-4), 19. 교수(E-1) 내지 25. 특정활동(E-7), 25의2. 연수취업(E-8), 25의3. 비전문취업(E-9) 및 25의4. 내항선원(E-10)의 체류자격을 말한다."(제1항)고 규정하고 있다. 이들은 소위 '합법적'으로 취업한 외국인노동자이다.[8]

마지막으로, 재취업을 위한 일시적 이직자도 노동자로 인정하여야 할 것이다.[9] 왜냐하면 다른 국가에서 이주해 온 이민노동자에게 보장되는 권리는 그가 항상 고용관계에 있는 것을 조건으로 하는 것은 아니다. 이직이 일시적인 것이기 때문에 재차 취직이 예정되어 있는 한 그에게 본국으로 귀환하도록 요구하는 것은 불합리하기 때문이다.

2. 이주노동자에 대한 국제적·보편적 보호 규칙

이주의 원인은 다양할 수 있으나 이주자들은 자신이 태어나 살고 있던 고국을 떠나 언어와 생활환경이 다른 타국에서 살아가야 하므로 아주 열악한 조건 속에서 생활하지 않을 수 없다. 하지만 국제기구에서는 주로 이주자들의 이주의 자유와 그 권리의 보장 부문에 관심을

---

7) Elspeth Guild, "The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (1977): An Analysis of its Scope and Benefits", CDMG(99)11, University of Nijmegen, The Netherlands, March 1999, p.11.

8) 『출입국관리법』제18조(외국인고용의 제한) ①외국인이 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.
이 외에도 우리의 경우, 산업연수 사증을 발급받아 체류하는 등록외국인인 '산업연수생'과 '등록외국인 거류자'가 아닌 외국인 취업자로서 흔히 '불법취업자'라 불리는 미등록노동자(undocumented workers)도 외국인노동자의 범주에 포함된다. 설동훈, 앞의 책, pp.10-11.

9) Cf. '이주노동자(보충규정)협약'(제143호, 1975) 제8조.

두었으며, 그들을 보호하기 위해 다수의 국제적·보편적 보호 규칙을 채택해왔다. 가장 활발한 활동을 해 온 것이 바로 ILO와 UN이라고 할 수 있다.

ILO는 헌장 전문에서 "자국 이외의 나라에서 고용된 노동자의 이익의 보호"가 ILO의 주된 임무의 하나라고 밝히고 있는 바와 같이 이주노동자와 관련하여 많은 조약(협약)을 채택하였다.[10] 그 가운데 본 주제와 직접적으로 관련이 있는 다음의 두 가지 협약에 대해서만 검토하기로 한다.

먼저, '이주노동자협약(Migration for Employment Convention)'(제97호, 1949)은 전문과 23개조문의 본 협약과 세 개의 부속서[11]로 구성되어 있다. 그 주요 내용을 요약하면, 본 협약은 이주노동자에 대해 출입국에 관한 정책, 법률 및 규칙, 고용과 노동조건 그리고 생활에 관한 정확한 정보의 제공을 주된 목적의 하나로 하고, 또한 보수, 사회보장, 또는 노동조합활동 등 모든 노동조건에 대한 자국민과 평등한 대우 및 본국에의 송금 보장을 또 하나의 목적으로 하고 있다. 이를 좀 더 상세하게 살펴보자. 본 협약의 핵심 조항은 제6조로서 다음과 같이 규정하고 있다.

"1. 본 협약의 적용을 받는 각 회원국은 다음 사항에 관하여 자국민에게 적용하는 것보다 불리하지 아니한 처우를 국적, 인종, 종교 또는

10) 이주노동자에 관련하여 ILO에서 채택된 문서로는 평등대우(재해보상)협약(제19호, 1925); 이주자의 연금권 보전협약(제48호, 1935)(1982년의 사회보장권리의 보전협약(제157호)에 의해 개정 및 제167호 권고에 의해 보충됨); 균등대우(사회보장)협약(제118호,1962년); 고용을 위한 이주협약(제66호, 1939년)(1949년 이주노동자협약(제97호)에 의해 개정됨); 이주노동자(보충규정)협약(제143호, 1975); 이주노동자권고(제151호, 1975) 등이 있다. 이에 대한 개요는, 허창수 엮음, 외국인노동자 환영받지 못한 손님(분도출판사, 1998), pp.66-71.

11) 그 부속서는 다음과 같다.
부속서 1 "집단이송을 위하여 정부의 감독 하에 행하여지는 협정 이외의 방법으로 모집되는 이주노동자의 모집, 직업소개 및 노동조건"
부속서 2 "집단이송을 위하여 정부의 감독 하에 행하여지는 협정에 의거하여 모집되는 이주노동자의 모집, 직업소개 및 노동조건"
부속서 3 "이주노동자의 개인적 소지품, 공구 및 장구의 이입"

성별에 관한 차별 없이 그 지역 내에 합법적으로 있는 이주자에게 적용할 것을 약속한다.

(a) 이와 같은 사항이 국내법령에 의하여 규제되거나 또는 행정기관의 통제 하에 있는 한에 있어서의 다음 사항

(ⅰ) 보수의 일부를 구성하는 가족수당도 포함한 보수, 노동시간, 초과시간의 조치, 유급휴가, 가족노동에 관한 제한, 고용을 위한 최저연령, 수습 및 훈련, 여성노동 및 연소자노동

(ⅱ) 노동조합의 조합원자격 및 단체교섭의 이익의 향유

(ⅲ) 주거시설

(b) 사회보장(즉, 업무상 재해, 출산, 질병, 폐질, 노령, 사망, 실업 및 가족부양책임 및 국내법령에 의하여 사회보장제도의 적용을 받는 기타의 사고에 관한 법률) ...”

또한 제8조에서는 이주노동자 본인만이 아니라 그 가족에 대해서도 정하고 있다. 즉, 영구적으로 입국이 허용된 이주노동자 및 그 이주노동자와 동반하거나 또는 뒤따라 갈 것을 허용받은 가족은 ‘이주노동자가 입국 후에 걸린 질병 또는 상해로 인하여 그 직업을 수행할 수 없다는 이유로’ 그 출신지역 또는 출신이주지역으로 강제로 송환되어서는 안된다(제1항). 또한 이주노동자가 영구적으로 입국이 허용되었을 경우에는 그 입이민국의 권한 있는 기관은 본조 제1항의 규정이 이주가 허가된 날로부터 5년을 넘지 아니하는 합리적인 기간의 경과 후에만 효력을 발생한다고 정할 수 있다고 제한하고 있다(제2항).

다음은 ‘이주노동자(보충규정)협약(Migrant Workers(Supplementary Provisions) Convention)’(제143호, 1975)의 원제는 ‘불법이주 및 이주노동자의 기회 및 처우 균등의 촉진에 관한 협약’으로서 총 24개 조문으로 구성되어 있다. 본 협약은 제1부 불법이주, 제2부 기회 및 처우 균등, 그리고 제3부 절차규정의 세 개의 部로 나뉘어져 있지만 중요한 것은 제1부와 제2부의 규정이다. ‘불법이주’에 관한 제1부 제1조에서

각 회원국이 ‘모든 이주노동자의 기본적인 인권을 존중하여야’ 할 의무가 있음을 명시적으로 선언하고 있다. 이 원칙 위에서 각 회원국들은 불법 이주를 방지하고 제거하기 위한 조치를 취할 의무가 있다(제3조). 그리고 합법적인 절차를 거쳐 거주하는 이주노동자는 일자리를 잃어버렸다는 단순한 사실로 인하여 불법적인 또는 비정상적인 상태에 놓인 것으로 간주되어서는 아니되며, 취업상실 자체가 해당이주노동자의 거주권 박탈을 의미해서는 아니된다(제8조). 마찬가지로 기회 및 처우 균등과 관련하여, 각 회원국들은 이주노동자와 그 가족들에게 고용 및 직업, 사회보장, 노동조합 및 문화적인 권리와 개인의 자유 및 집단적인 자유에 관하여 동등한 기회 및 처우를 촉진하고 보장하기 위한 국내정책을 ‘선언하고 추구하여야’ 한다(제10조).[12] 회원국은 자국의 영토 내에 합법적으로 거주하고 있는 모든 이주노동자의

12) 이 협약 제10조에서 말하는 ‘선언되고 추구되어야 할’ 국내정책에 대해서는 제12조에서 다음과 같이 정하고 있다.

“각 회원국은 국내조건 및 국내관행에 부합하는 방법에 따라 다음을 행하여야 한다.

(a) 본 협약 제10조에 기술된 정책의 수락과 준수를 촉진하기 위하여 사용자단체 및 노동자단체 그리고 기타 적절한 단체와의 협력을 구하여야 한다.

(b) 그러한 정책의 수락과 준수를 보장하기 위하여 고안된 법령을 입안하고 교육프로그램을 촉진시켜야 한다.

(c) 이주노동자가 그들의 권리를 행사하고 또한 그들을 보호하는 데 효과적으로 도움을 줄 수 있도록 고안된 정책에 대하여 이주노동자가 완전히 알 수 있도록, 즉 자신의 권리와 의무 그리고 활동범위를 충분히 알 수 있도록 교육프로그램을 촉진하고 기타 다른 활동을 개발하고, 필요한 조치를 취하여야 한다.

(d) 정책과 부합하지 아니하는 법적 규정을 폐지하고 행정지도나 관행을 수정하여야 한다.

(e) 사용자 및 노동자의 대표적인 단체와의 협의 하에 이주노동자가 취업국의 사회생활에 적응될 때까지 필요한 특수한 점들을 고려하여, 동등한 기회 및 처우의 원칙을 손상시키지 아니하고, 그들과 그들의 가족이 내국인이 누리는 동등한 처우를 받을 수 있도록 국내조건과 국내관행에 부합하는 사회정책을 고안하고 적용시켜야 한다.

(f) 이주노동자 및 그 가족이 자신의 국적과 민족체 및 고국과의 문화적인 교류를 보존하려는 노력과 그 자녀가 모국어를 배울 수 있는 가능성을 원조 및 장려하기 위하여 모든 조처를 취하여야 한다.

(g) 노동조건에 관하여 모든 이주노동자가, 그들의 취업조건이 아무리 특수하더라도, 동일한 활동에 대하여 동등한 처우를 받도록 보장하여야 한다.”

가족의 재결합을 촉진하기 위하여 필요한 모든 조치를 취해야 한다(제13조). 그리고 지리적 이동과 관련하여, 2년 이하의 기간 동안 계약을 한 이주노동자는 첫 번째 고용계약이 완료되게 되면 자유롭게 이동할 수 있고, 취업도 자유롭게 선택할 수 있다(제14조 (a)호).

이주노동자의 문제는 UN에서도 논의되었다. 'UN헌장(Charter of the United Nations(1945)'은 그 전문에서 '기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인'하면서 그 목적 가운데 하나로 "경제적・사회적・문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종・성별・언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력의 달성"에 두고 있다(제1조 제3항). 이와 같은 목적을 달성하기 위하여, UN은 1948년 12월 10일자로 '세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)'을 채택했다. 이 선언은 "모든 사람은 자국을 포함한 어떤 나라로부터도 출국할 권리가 있으며, 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다"고 천명하고 있다(제13조 제2항). 또한 1966년 12월 16일자로 채택된 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)'(1979년 3월 23일 발효; 1990년 7월 10일자 국내 발효(조약 제1007호))도 "합법적으로 어느 국가의 영역 내에 있는 모든 사람은 그 영역 내에서 이동의 자유 및 거주의 자유에 관한 권리를 가진다."(제1항)고 하면서, "모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라로부터도 자유로이 퇴거할 수 있다."고 명시적인 규정을 두고 있다. 이처럼 UN 차원에서 이동 및 거주의 자유는 보장되지만 이러한 국제문서들은 고용과 관련한 이주의 자유에 대해 직접 언급하고 있는 것은 아니다.

UN 차원에서 이주노동자와 관련하여 커다란 전환점이 마련된 것은 1990년 12월 18일 총회 결의 45/158호에 의해 '모든 이주노동자 및 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약(International Convention on

the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)'이 채택되고 나서이다(2003년 7월 1일 발효).[13] 이 협약은 여러 권리에 관한 비차별원칙의 존중과 보장에 대해 규정하고 있으며(제7조), 모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 인권(제8-35조) 및 이주 조건의 특이한 상황에 대해서도 언급하고 있다(제36조-56조). 한 가지 특기할만한 사항은 '이주노동자와 그 가족 구성원의 보호를 위한 위원회(Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)'가 설립되고(제72조), 각 회원국들은 매 5년마다 한 번씩 이 위원회에 보고할 의무가 있다(제73조)고 정하고 있는 점이다. 특히 이 위원회는 이 협약에 규정된 의무를 이행하지 않는다고 주장하는 국가 및 개인의 통보를 접수할 권한이 있으며, 그 절차가 규정되어 있다(제76조-제77조). 비록 '통보(communicate)'에 머무르고 있지만 국가와 개인에게 '통보권(right to communication)'을 인정하고 있다는 것은 적지 않은 의의가 있다고 여겨진다.

Ⅲ. 외국인노동자의 유럽 차원의 보호

1. 유럽심의회

외국인노동자 보호를 위해 적극적인 활동을 하고 있는 대표적인 유럽 차원의 기구는 바로 유럽심의회(Council of Europe)[14]이다. 동 기구는 '유럽인권협약(European Convention on Human Rights)'에 의거한 '유럽 공통의, 그리고 민주적 원칙(Europe common and democratic principles)'을 통한 발전과 개인을 보호하기 위하여 1949년에 설립되었다. 2007년 5월 현재 26개 회원국으로 구성[15]되어 있는 유럽심의회는 다음과 같

13) 협약 원문은 다음 URL에서 구할 수 있다. http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm (검색일: 2007.5.2)

14) 유럽심의회의 홈페이지 주소: http://www.coe.int/ (검색일: 2007.5.3)

15) 현재 몬테네그로(Montenegro)와 벨로루시(Belarus) 등 2개국은 가입후보국의 지위

은 목적을 갖고 있다.

① 인권, 다자민주주의 및 법치주의의 보호

② 유럽의 문화적 정체성과 다양성의 증진 및 촉진

③ 소수자 차별, 외국인 혐오증, 편협, 생명윤리 및 복제, 테러리즘, 불법적인 인신 매매, 조직범죄 및 부패, 사이버범죄, 어린이에 대한 폭력(discrimination against minorities, xenophobia, intolerance, bioethics and cloning, terrorism, trafficking in human beings, organised crime and corruption, cybercrime, violence against children) 등 유럽사회가 직면한 도전에 대한 공동의 해결 모색

④ 정치적, 입법적 및 헌법적 개혁의 지지에 의한 유럽에서의 민주적 안정성의 공고화

이와 같은 목적에서 알 수 있는 바와 같이, 유럽심의회는 처음부터 유럽에서의 '인권'의 보호를 그 주된 설립 근거로 하여 설립되었다. 특히 외국인노동자의 보호와 관련하여 아래의 세 가지 문서가 중요한 의미를 가진다.

첫째, 1955년 유럽심의회는 '설립에 관한 유럽협약(European Convention on Establishment, 이하 '유럽설립협약')[16]'을 채택했다. 비록 이 협

를 가지고 있다. 특히 후자에 대해서는 인권 및 민주주의 원칙이 제대로 존중되지 않는다는 이유로 '특별초청국 지위(special guest status)'가 정지되어 있다. 이 외에 교황청, 미국, 캐나다, 일본 및 멕시코 등 5개국이 참관국(observer)으로 참가하고 있다. http://www.coe.int/T/e/Com/about_coe/ (검색일: 2007.5.3)

16) Council of Europe, Paris, 13.XII.1955.
협약 원문은 다음 사이트에서 구할 수 있다. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/019.htm (검색일: 2007.5.3)
이 협약은 한 개의 의정서와 두 개의 선언을 첨부하고 있다.
- Protocol to the European Convention on Establishment, Paris, 13.XII.1955
- Annex I : Resolution (55) 33 concerning the European Convention on Establishment, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, at its 17th Session, in Paris, on 13 December 1955
- Annex II: Interpretative text concerning the European Convention on Establishment, approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe, at its 17th

약은 외국인노동자에 대해 직접적으로 규정하고 있지는 않지만 영업과 기업 설립을 목적으로 한 사람의 자유로운 이동과 체류를 보장함으로써 이후의 관련 문서의 채택에 실질적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 유럽설립협약 제1조는 각 체약국은 다른 체약국 국민이 일시적 방문의 목적으로 그들의 영역 내로 들어오고, 자유롭게 여행하는 것을 보장할 의무가 있음을 명시적으로 선언하고 있다. 단, 공공질서, 국가안전, 공중보건 혹은 미풍양속에 위배될 때는 예외로 한다. 따라서 합법적으로 거주하는 어느 체약국의 국민은 국가안전 혹은 공공질서 혹은 미풍양속에 반하는 행위를 하지 않는 한 추방되어서는 아니 된다(제2조 제1항). 설령 앞의 사유로 인하여 추방된다고 할지라도 2년 이상 합법적으로 거주하고 있는 체약국의 국민은 본인이 추방되는 이유를 들을 수 있고, 또한 권한당국에 이의를 제기할 수 있다(제2조 제2항). 10년 이상 합법적으로 거주하고 있는 체약국의 국민은 더 두터운 보호를 받을 수 있다. 즉, 그에 대해서는 국가안전을 이유로 해서만 추방할 수 있고, 기타 사유를 이유로 하여 추방할 수 있기 위해서는 특별히 심각한 상태(of a particularly serious nature)여야 한다(제2조 제3항). 이 외에도 대우평등의 원칙, 재산의 취득 및 고용 등에 관한 규정 등을 두고 있다.

둘째, 1961년 유럽심의회의 의해 채택된 '유럽사회헌장(European Social Charter)[17]'은 1965년 2월 26일에 그 효력을 발생했다. 특기할만한 사항은 유럽인권협약과 마찬가지로 유럽사회헌장은 일련의 권리목록과 감독제도를 포함하고 있다는 점이다. 후자는 그 내용이 불충분하여 실질적으로 그리 효과적으로 활용되지는 못했다. 하지만 전자와 관련하여 유럽사회헌장은 제1조에서 노동권에 대해 천명하고, 이어서 노

Session, in Paris, on 13 December 1955

17) Council of Europe, Turin, 18.X.1961 헌장의 원문은 다음 사이트에서 구할 수 있다. (검색일: 2007.5.3) http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/035.htm

동조건 및 직업교육과 관련된 여러 권리(제2-4조・제7-11조)에 대한 규정을 두고 있다. 더욱이 제1부(Part I) 제19호에서는 이주노동자와 그들의 가족이 체약국에 의해 '보호받고 지원을 받을 권리(right to protection and assistance)'가 있다는 것을 인정하고, 제19조에서 그 권리를 보장하기 위하여 체약국이 취해야 할 조치의 내용에 대해 상세하게 정하고 있다.[18] 일반적으로 국제법상 '헌장(charter)'은 조약으로서의 성

18) Article 19 - The right of migrant workers and their families to protection and assistance

With a view to ensuring the effective exercise of the right of migrant workers and their families to protection and assistance in the territory of any other Contracting Party, the Contracting Parties undertake:

1. to maintain or to satisfy themselves that there are maintained adequate and free services to assist such workers, particularly in obtaining accurate information, and to take all appropriate steps, so far as national laws and regulations permit, against misleading propaganda relating to emigration and immigration;
2. to adopt appropriate measures within their own jurisdiction to facilitate the departure, journey and reception of such workers and their families, and to provide, within their own jurisdiction, appropriate services for health, medical attention and good hygienic conditions during the journey;
3. to promote co-operation, as appropriate, between social services, public and private, in emigration and immigration countries;
4. to secure for such workers lawfully within their territories, insofar as such matters are regulated by law or regulations or are subject to the control of administrative authorities, treatment not less favourable than that of their own nationals in respect of the following matters:
   a. remuneration and other employment and working conditions;
   b. membership of trade unions and enjoyment of the benefits of collective bargaining;
   c. accommodation;
5. to secure for such workers lawfully within their territories treatment not less favourable than that of their own nationals with regard to employment taxes, dues or contributions payable in respect of employed persons;
6. to facilitate as far as possible the reunion of the family of a foreign worker permitted to establish himself in the territory;
7. to secure for such workers lawfully within their territories treatment not less favourable than that of their own nationals in respect of legal proceedings relating to matters referred to in this article;
8. to secure that such workers lawfully residing within their territories are not expelled

질이 인정되지 않으므로 체약국들에 대한 법적 구속력은 발생하지 않는다. 이 점에서 유럽사회헌장은 불완전한 법률문서라고 할 수 있으나 유럽에서 이주노동자의 법적 지위를 확보하기 위한 이후의 과정에 지대한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

셋째, 1977년 유럽심의회는 모두 38개 조문으로 구성되어 있는 '이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽협약(European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)[19]'을 채택했다. 이 협약은 제1조 제1항에서 이주노동자에 대한 개념을 정의하고, 노동(제8조), 거주(제9조), 임금의 수령(제10조), 가족 재결합(제12조), 사회보장(제18조), 재고용(제25조) 및 본국으로의 귀환(제30조) 등에 대해 상세한 규정을 두고 있다.

2. 유럽인권협약

'인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 협약(The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)'은 1950년 유럽심의회에 의해 채택되었으며[20], 1953년 9월 3일자로 발효했다. 이는 통상적으로 '유럽인권협약(European Convention on Human Rights: ECHR)'으로 불리며, 현재 45개국이 비준하고 있다.

유럽인권협약은 외국인노동자에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 다만 '사생활 및 가족생활을 존중할 권리(right to respect for

---

unless they endanger national security or offend against public interest or morality;

9. to permit, within legal limits, the transfer of such parts of the earnings and savings of such workers as they may desire;

10. to extend the protection and assistance provided for in this article to self-employed migrants insofar as such measures apply.

19) See supra note, 4).

20) Council of Europe, Rome, 4.XI.1950
협약의 원문은 다음 사이트에서 구할 수 있다. http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm (검색일: 2007.5.3)

private and family life)'에 관한 제8조와 '국적을 이유로 한 차별의 금지(non-discrimination on grounds of nationality)'에 관한 제14조를 통해 외국인노동자의 권리를 유추할 수 있을 뿐이다. 먼저 제8조 제1항에서 모든 사람은 그의 집과 상응하는 주거지에서 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리가 있다는 점을 전제하면서, 동조 제2항에서 이 권리는 '법에 일치하여' 또는 '국가안전, 공공안전 혹은 나라의 경제복지의 이익을 위하여 민주사회에서 필요한 경우'를 제외하고는 공공당국에 의해 침해되어서는 안된다는 점을 분명하게 밝히고 있다. 그리고 차별의 금지에 관한 제14조는 유럽인권협약에 규정된 모든 권리와 자유는 '성, 인종, 색깔, 언어, 종교, 정치적 혹은 기타 견해, 민족적 혹은 사회적 기원, 민족적 소수자와의 연대, 소유, 출생 혹은 기타 지위(sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status)'와 같은 이유로 인하여 차별받아서는 안된다고 규정하고 있다. 협약상 규정된 권리와 자유는 '모든 사람(everyone)'에게 적용되므로 당연히 외국인노동자도 향유할 수 있음은 물론이다.

유럽인권협약은 제2부(Session Ⅱ) 제19조에 의거하여 '유럽인권재판소(European Court of Human Rights)'을 설립하였다. 따라서 협약상 규정된 권리가 체약국에 의해 침해되었다고 주장하는 '어느 누구나(any person)' 재판소에 소송을 제기할 수 있게 되었다. 재판소의 결정은 법적 구속력이 있으며, 또한 재판소는 손해배상을 명령할 권한도 가지고 있다.

3. 유럽연합

EC조약은 역내에서의 사람의 자유이동(free movement of persons)을 실현하기 위하여 제3부 '공동체의 정책' 제3편 '사람・서비스・자본의

자유이동' 제1장 '노동자'(제39조~제42조)에서 노동자에게 다른 회원국으로 이동하여 차별 없이 일할 권리를 인정하는 노동자의 자유이동을, 제2장 '개업의 권리(right of establishment)'(제43조~제48조)에서 자영업자에게 다른 회원국에 이동하여 새롭게 개업하여 생활을 영위할 권리를 인정하는 개업의 권리를 각각 규정하고 있다. 이어서 제3장 '서비스'(제49조~제55조)에 규정된 서비스 공급의 자유도 사람이 서비스를 공급 내지 수령하기 위하여 다른 회원국으로 이동하는 자유를 포함하며, 그 범위 내에서 사람의 자유이동과 밀접하게 관련되어 있다. 그 때문에 이 세 가지를 여기서 정리하여 논하기로 한다. 여기서의 사람의 이동에는 회원국 국민이 국적국 이외의 다른 회원국에 이동하는 경우 및 이미 국적국 이외의 회원국에 거주하고 있는 회원국 국민이 제3의 회원국으로 이동하는 경우의 양자가 포함된다.

이 세 가지 종류의 자유이동에 관한 규정은 모두 회원국이 다른 회원국 국민의 자국 내의 입국・거주에 장벽을 설정하는 것을 금지한다는 취지에 대해 규정하고 있으며, 특히 국적에 따른 차별의 금지(제12조)는 사람의 이동을 규율하는 가장 중요한 원칙이다. 그리고 이 세 가지 종류의 권리는 회원국 국민의 다른 회원국으로의 이동・거주 및 수입국에서의 국적에 따른 차별의 금지에 대해서 동일한 원칙을 따르고 있다.[21]

그런데 사람의 이동을 논할 때, 이동의 자유를 향수할 수 있는 '사람'은 지금까지 어떻게 이해되어 왔을까?

1958년에 발효한 EEC조약은 생산요소의 하나로서 '사람'을 파악하고, 경제관계 속에서 사람의 이동을 이해하고 있었다. 따라서 거기서 대상으로 되는 것은 경제활동에 종사하는 노동자・자영업자로서의 사람의 이동이며, 사람이 경제활동과 관계없이 다른 회원국에 이동하는

21) Case 48/75 Royer [1976] ECR 497, at 509; Case C-106/91 Ramarth v. Ministère de la Justice [1991] ECR I-3351, at I-3381

상황은 사람의 자유이동의 범위 속에는 포함되어 있지 않았다. 공동시장을 설립하기 위해서는 그와 같은 사람의 이동을 자유화하는 것만으로 충분하다고 생각했던 것이다.

그러나 그 후 ECJ는 EC조약의 해석을 통하여 기회 있을 때 마다 자유이동의 대상으로 되는 '사람'의 범위를 확대하기 위하여 노력하여 왔다. 노동자의 범위 자체가 넓게 해석되고, 또한 조약 중에는 명시되지 않았음에도 불구하고 노동자・자영업자의 가족에게도 이동의 자유가 인정된다. 그리고 학생에게는 직업훈련에 관한 조문의 해석에 따라 자유이동이 인정되었다. 그리고 사람의 자유이동의 대상은 EC조약의 개정에 의해 더욱 확대되기에 이르렀다.

첫째, 단일유럽법에 의한 조약개정이다. 단일유럽법에 의해 부가된 EEC조약 제8a조(현 EC조약 제18조)는 공동체가 1992년말까지 역내시장을 설립할 목적으로 취하는 조치를 채택하는 것을 규정하고 있다. 역내시장은 4개의 자유이동이 보장된 역내경계가 없는 영역이고, 시장통합계획 속에서 역내국경에서의 규제의 폐지가 예정되어 있었다. 이러한 변화를 수용하여 자유이동의 대상으로 되는 사람의 범위의 확대가 검토되었으며, 1990년에는 경제활동에 관계하지 않는 유럽시민의 거주의 권리에 대하여 학생・퇴직한 연금생활자・그 밖의 경제활동에 종사하지 않는 사람을 대상으로 하는 3개의 이사회 지침(지침 90/364, 90/365, 90/366)이 제정되기에 이르렀다.

둘째, EU조약에 의한 조약개정, 특히, 유럽연합시민권이 새롭게 EC조약 중에 도입된 것이다. EC조약 제2부(제8조~제8e조, 현 제17조~제22조)는 '연합시민권'이라는 표제를 사용하고 있다. 모든 회원국 국민에게는 연합시민권이 부여된다(제17조). 그리고 모든 연합시민은 조약이 정하는 제한・조건에 따를 것을 조건으로 회원국의 영역을 자유롭게 이동하여 거주할 권리를 갖는다(제18조 1항). 이리하여 사람의 자유이동은 회원국 국적을 갖는 사람 모두를 대상으로 하여 확대되었다.

EC조약은 제18조~제22조에서 상기 제17조상의 연합시민권의 구체적 목록을 제시하고 있는데, 연합시민권은 크게 다음과 같은 네 가지의 권리로 구성된다.

(ⅰ) 회원국의 영토 내에서 자유롭게 이동하고 거주할 권리

(ⅱ) 회원국의 국민과 동동한 조건 하에 유럽의회 및 그들이 거주하고 있는 회원국의 지방선거에서의 선거권과 피선거권

(ⅲ) 본인의 국가가 대표되고 있지 않는 제3국에서 다른 회원국의 외교·영사에 관하여 다른 회원국의 회원과 동일한 조건 하에서 보호받을 권리

(ⅳ) 유럽의회 청원권, 유럽옴부즈맨 요청권 및 헌법상 모든 언어로 연합의 기관 및 기구에 질의하고, 같은 언어로 회신 받을 권리

참정권을 인정하는 것은 입국·거주의 자유에 머무르지 않고 다른 회원국 국민으로 하여금 수입국 사회에서의 보다 심도 깊은 통합에 기여하도록 유도하기 위한 것이라고 판단된다.

Ⅳ. EU에서 외국인노동자의 법적 지위 및 그 이동에 대한 규제

1. EU의 공동이민정책

1970년대 이래 유럽에 있어 이민의 유입은 크나큰 변화를 보이고 있다. 이민 인구의 다양성과 그 이동 및 법적 지위의 복잡성이 증가했다. 유로스타트(Eurostat)에 의하면, 2004년 EU에 거주하고 있는 제3회원국 국민의 총수는 약 2천 5백만명이고, 이는 EU 총인구의 약 5.5%에 해당한다.[22] 하지만 EU의 지속적인 확대로 인하여 이 통계 역

22) “Non-national populations I the EU Member States”, Eurostat: Statistics in Focus (August 2006).

시 아주 정확하다고 볼 수는 없으며, 불법적인 이민의 수는 나날이 증가하고 있다. OECD는 유럽에서 불법적 지위를 가진 이민자의 수는 약 5백만에서 8백만에 이른다고 추정하고 있다.[23] 이민과 관련된 자료 수집 및 통계를 조화시키는 어려움을 인정하면서 유럽위원회는 2005년 9월 14일자로 '이민에 관한 공동체 통계 및 국제적 보호에 관한 유럽의회 및 이사회의 규칙을 위한 제안(Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Community statistics on migration and international protection)'을 마련했다.[24]

이에 앞서 EU는 이미 1997년 암스테르담조약(Treaty of Amsterdam)을 채택하면서 '비자, 망명, 이민 및 사람의 자유이동과 관련된 기타 정책(Visas, Asile, Immigration et Autres Politiques liées à la Libre Circulation des Personnes)'에 관한 EC조약 제9편(Titre Ⅳ) 제61조-제69조를 도입했다. 제9편의 도입은 본국(국적국)과의 협력, 유럽공동망명체제(Common European Asylum System), 제3국 국민의 동등대우 및 이민유입의 관리 등 'EU공동망명 및 이민정책(Common EU Asylum and Immigration Policy)'의 발전을 가져오게 한 계기가 되었다. 위 규정에 입각하여 유럽이사회와 유럽위원회는 최근 이민정책, 특히 이주노동자와 관련한 다수의 이차입법을 채택하였다.

2005년 12월, 유럽이사회는 "이민에 대한 범세계적 접근: 아프리카 및 지중해지역에 관한 선결 조치(Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean region)"를 채택하고[25], 유럽위원회로 하여금 그 진전 사항에 대해 보고하도록 요청했다.

---

23) Report of the Global Commission on International Migration, "Migration in an interconnected world: New directions for action" (Geneva: October 2005), p.33.

24) COM(2005)375final. 원문은 다음 사이트에서 구할 수 있다. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0375:EN:NOT (검색일: 2007.5.7)

25) See: European Council, Presidency Conclusion 15-16 December 2005.

또한 유럽위원회는 그 나름대로 공동이민 및 통합정책(common migration and integration policy)의 바탕 위에서 작업을 지속해오고 있다. 최근 몇 년간 다수의 통보(Communication)를 통해 '포괄적 유럽이민정책(Comprehensive European Migration Policy)'을 제안하였다. 유럽위원회가 행한 통보는 다음과 같다.

- 일년간 이민에 대한 범세계적 접근: 포괄적 유럽이민정책을 향하여(The Global Approach to Migration one year on: toward a comprehensive European migration policy)[26]
- 제3국 국민들의 불법 이민에 대처함에 있어서의 우선정책순위(Policy priorities in the fight against illegal migration of third-country nationals)[27]
- 합법 이민에 관한 정책 계획(Policy Plan on Legal Migration)[28]
- 통합을 위한 공동의제: EU에서의 제3국 국민들의 통합을 위한 구조(A Common Agenda for Integration: framework for the integration of third-country nationals in the European Union)[29] · 이민과 발전: 구체적 방침(Migration and Development: some concrete orientations)[30]

2006년 12월 30일자로 발간된 '포괄적 유럽이민정책'에 관한 상기 통보는 EU에 있어 '진실로 포괄적인(truly comprehensive)' 이민정책을 수립하겠다는 유럽위원회의 의지가 담고 있는 문서라고 볼 수 있다. 이 통보에서 유럽위원회는 최근에 취해진 조치뿐만 아니라 향후 계획 및 대외관계, 발전, 고용 및 자유, 안전 및 사법지대(area of freedom, security and justice)를 포함한 폭넓은 정책 분야를 제시하고 있다. 또한

26) COM(2006)735final.
27) COM(2006)402final.
28) COM(2005)669final.
29) COM(2005)389final.
30) COM(2005)390final.

비록 유럽이사회의 요청하에 작성된 아프리카 및 지중해 지역에 중점을 둔 이민정책에 대한 보고서에서 유럽위원회는 “포괄성은 장래에 있어서는 지리적 용어로 해석될 필요가 있다(comprehensiveness also needs to be translated in geographic terms in the future)”고 주장하고 있다.[31] 따라서 이 관점에서 바라보면, 이 보고서에서 기술된 제 조치와 정책은 아프리카 및 지중해 지역만이 아니라 라틴 아메리카 및 아시아 지역과의 협력을 위한 선례와 지표로 이해되어야 할 것이다.[32]

2. EU의 외국인노동자의 권리 보호

EC조약 제39조 제1항에 의하면, 공동체내 노동자의 자유이동은 공동체 역내에서 보장되어야 한다. 노동자의 자유이동에 관한 이 규정의 내용을 실시하기 위해 상당수의 이차입법이 제정되어 커다란 역할을 하고 있다.[33]

이차입법의 중심은 1960년대부터 1970년에 걸쳐 제39조 3항 (d)~제40조를 근거로 제정된 다음과 같은 여러 가지 입법이 있다. 즉, 첫째, 다른 회원국에서 노동자의 권리에 관한 이사회규칙 1612/68호(OJ Sp. Ed., 1968(II, 475)[34], 둘째, 입국・거주에 관한 절차・조건을 정한 이사회지침 68/360호(OJ Sp. Ed., 1968(II), 485)[35], 셋째, 고용 종료 후의 체

31) COM(2006)735final, p.3.

32) European Platform for Migrant Walkers’ Rights(EPMUR), *The Rights of Migrant Workers in the European Union: 2006 Shadow Reports for Estonia, France, Ireland and the United Kingdom,* p.18.

33) 사람의 자유이동에 관한 개략적 내용에 대해서는, http://europa.eu/scadplus/leg/en/-lvb/l14001.htm (검색일: 2007.5.10)

34) Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257 of 19.10.1968, p.2.
Ammended by:
Council Regulation (EEC) No 312/76 of 9 February 1976, OJ L 39 of 14.2.1976;
Council Regulation (EEC) No 2423/92 of 27 July 1992, OJ L 245 of 26.8.1992.

35) Council Directive of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families

류에 관한 위원회규칙 1251/70호(OJ Sp. Ed., 1970(II, 402)[36], 넷째, 자유이동의 예외에 관한 이사회지침 64/221호(OJ Sp. Ed., 1963-1964, 117)[37]이다.

이 이차입법들은 노동자의 자유이동에 의해 노동자가 어떠한 권리를 갖는가를 상세하게 규정하고 있다. 국적에 의한 차별의 금지(제39조 2항)가 위법한 회원국 규제를 배제하는 역할을 다하는 것임에 비해, 이차입법은 조약에 의한 권리를 구체화하여 역내에서 자유이동을 보장하는 제도를 적극적으로 창출하는 역할을 한다.

(68/360/EEC), OJ L 257 of 19.10.1968, p.13.
Act of Accesstion of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, OJ L 73 of 27.3.1972(adapted by Council Decision of 1 January 1973, OJ L 2 of 1.1.1973);
Act of Accession of Greece, OJ L 291 of 19.11.1979;
Act of Accession of Spain and Portugal, OJ L 302 of 15.11.1985;
Act of Accession of Austria, Sweden and Finland, OJ C 241 of 29.8.1994(adapted by Council Decision 95/1/EC, Euratom, ECSC, OJ L 1 of 1.1.1995);
Act concerining the condition of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJ L 236 of 23.9.2003.

36) Regulation (EEC) No 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State, OJ L 142 of 30.6.1970.

37) Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, OJ L 56 of 04.04.1964.
Amended by the following acts:
Council Directive 72/194/EEC of 18 May 1972, OJ L 121 of 26.05.1972;
Council Directive 75/35/EEC of 17 December 1974, OJ L 14 of 20.01.1975.
Repealed by:
Directive 2004/38/ECof the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

하지만 EC조약 및 이차입법에서 규정하는 자유이동의 권리를 향수할 수 있는 자는 원칙적으로 회원국의 국적을 갖는 노동자뿐이다. 역외의 제3국의 국적을 갖는 노동자는 역내에서 회원국 국민인 노동자와는 다른 취급을 받는다. EC조약의 문언 자체로부터는 '노동자'가 회원국 국민인 노동자만을 일컫는가, 그렇지 않으면 역외 제3국의 국민으로 역내에서 거주·노동하고 있는 사람을 포함하는가는 반드시 명확하지 않았다. 그러나 이사회규칙 1612/68호는 규칙의 적용을 회원국 국민인 노동자에게 한정하고 있다(제1조 제1항). 따라서 유럽역내시장에서 사람의 자유이동의 원칙은 회원국 노동자에게만 적용될 뿐 제3국의 국민, 즉 외국인 노동자에게는 적용되지 않는다. 후자를 위하여 EU는 별도의 이차입법을 제정하여 적용하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, EU는 점진적으로 이민에 대한 공동정책을 수립하고 포괄적 접근을 위한 여러 조치들을 마련하고 있는데, 그 가운데 제3국 국민들, 즉 이주노동자의 문제는 핵심적인 사안으로 취급되고 있다. EU는 여러 조치를 통하여 합법이주노동자의 권리를 보호함과 동시에 불법이주노동자의 감소를 의도하고 있다. 또한 "입국, 거주 및 노동이라는 세 가지 단계에서 합법과 불법의 다양한 고려(manifold crosscutting combinations of regularity and irregularity in the three layers of entry, residence and work)"가 이민정책에서 고려되어야 한다.[38]

그럼, 아래에서는 보다 구체적으로 EU에 의한 외국인노동자의 권리보호를 위한 이차입법의 내용에 대해 고찰하기로 한다.

EC조약 제63조 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다: "이사회는 ... 아래의 분야에서 난민정책에 관한 조치를 채택한다. (a) 입국 및 거주의 조건, 그리고 가족재결합을 포함한 비자 및 장기체류허가증을 교

38) Sergio Carreta & Marco Formisana, "*An EU Approach to Labour Migration*", Centre for European Policy Studies, CEPS Working Cocument(Brussels: October, 2005), p.10.

부하는 절치에 관한 기준”

1999년 암스테르담조약이 발효 한 이후 이민정책은 EU의 관할 하에 놓이게 되었다.[39] 1999년 11월, Tampere 유럽특별이사회는 그 주요 의제를 이민정책으로 정하고 경제적 이민(economic immigration)은 유럽고용시장의 필요에 의해 추진되어야 한다는 결론에 이르렀다.

Tampere 유럽이사회 이후 유럽위원회는 경제적 이민(economic migration)에 대해 심도 깊은 논의를 개시했다. 2000년 6월, 유럽위원회는 ECOTEC에게 의뢰한 유급고용과 자영업활동(paid employment and self-employed activities)을 위한 제3국 국민의 입국허가에 관한 비교연구[40]를 ‘사법내무총국(DG ‘Justice and Home Affaire’)’에 제출했다. 이 보고서는 EU에서 노동하는 제3국 국민들의 입국 허가에 관한 규칙은 회원국 국민들이 EU 역내에서 이동하는 경우와는 다르다는 것을 보여주고 있다. 모든 회원국에 적용가능한 공동규칙과 원칙은 제대로 마련되어 있지 않다. 그러므로 EU에서 노동 허가를 얻기를 희망하는 제3국 국민과 제3국 노동자를 필요로 하는 EU의 사용자는 때때로 아주 복잡한 회원국의 국내행정규칙과 절차에 직면할 수밖에 없는 것이다. 이 보고서의 결론에 따라 유럽위원회는 2001년 7월, 유급고용을 위하여 회원국에 입국하는 제3국 국민들의 권리에 관한 지침인 “유급고용 및 자영업활동을 목적으로 한 제3국 국민들의 입국 및 거주 조건에 관한 이사회 지침안(Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid

39) 하지만 이민정책은 덴마크에는 적용되지 않았고, 또한 영국과 아일랜드에는 부분적으로만 적용되었다. Cf. 암스테르담조약에 부속된 다음 의정서를 참고하라. Protocole sur la position du Danemark; Protocole sur l’application de certains aspects de l’article 14(ex-article 7A) du traité instituant la Communauté européenne au Royaume-Uni et à l’Irlande: Protocole sur la position du Royaume-Uni et à l’Irlande.

40) ECOTEC Research and Consulting Limited, Admission of Third Country Nationals for Paid Employment or Self-Employed Activity, 257p. 보고서 원문은 다음 사이트에서 열람할 수 있다. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/ecotec_en.pdf (검색일: 2007.5.11)

employment and self-employed economic activities)"[41]을 제안했다. 이 제안은 각 회원국별로 상이하게 적용되는 거주 및 노동허가에 대해 공동허가기준에 따라 단일한 회원국 국내적 적용 절차를 제공할 목적으로 마련되었다. 그러나 이 제안은 회원국의 주권의 핵심 내용을 관련한 것이라 이사회에서의 제1독회도 거치지 못하고 말았다.[42]

2003년에 행해진 '이민, 통합 및 고용'에 관한 통보[43]는 Tampere 유럽이사회에 의해 정의된 정책과 리스본 전략의 제 목적의 양자에 대해 언급하고 있다. 즉, 이 통보는 노령인구, 기술 부족, 숙련기술자를 위한 경쟁 및 이민자들의 지속가능한 통합에 대한 장벽의 존재의 배경 등 이민과 미래 노동시장의 추이의 관련성에 대해 검토하고 있다.

또한 2005년 1월, 유럽위원회는 '경제적 이민을 관리하기 위한 EU의 접근에 관한 녹서(Green Paper on an EU approach to managing economic migration)'[44]를 발간함으로서 논의를 재개했다. 이 녹서는 2001년에 이미 제안된 일부 내용을 담고 있지만 새로운 내용도 제안하고 있다. 예를 들어, 다양한 유형의 이민자의 권리와 그 법적 지위를 보다 명확히 할 것을 제안하고 있으며, 이민에 대해 수반되는 제조치의 중요성을 강조하고 있다. 또한 만일 고용주들이 공동체 노동 시장에서 필요한 기술자를 찾을 수 없다면 비회원국으로부터 피용자를 고용할 수 있는 '공동체 특혜(Community preference)'의 개념도 도입했다.

하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 EU는 여전히 경제적 이민에 관한 정치적 합의에 이르지는 못했다. 이 점에서 '장기거주 제3국 국민들

41) COM(2001) 386 final, OJ C 332 E of 27.11.2001.

42) http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c00017.htm (검색일: 2007.5.8)

43) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, [COM(2003) 336 final. Not published in the Official Journal].

44) COM(2004)811 final. 원문은 다음 사이트에서 열람할 수 있다. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:EN:NOT (검색일: 2007.5.11)

의 지위와 관련한 2003년 11월 25일자 이사회 지침 2003/109(Council Directive of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents)'[45]은 중요한 의미가 있다. 이 지침은 장기거주 제3국 국민들[46]을 위한 단일한 지위(a single status)에 대해 규정함으로서 회원국간 상이한 법률을 접근시키고 EU 차원의 동등한 대우를 보장하기 위하여 제정되었다. 이 지침에 의해 부여된 지위는 모든 회원국에서 항구적으로, 또한 자동적으로 갱신되는 거주권뿐만 아니라 유급 및 무급 고용에 대한 접근권을 보장한다. 또한 이와 같은 지위를 가진 제3국 국민들은 노동시간과 휴가 기간, 건강 및 안전 기준, 보수 및 해임과 관련하여 회원국의 국민과 동등한 대우를 받게 된다.

또한 2003년 9월 22일, 이사회는 '가족 재결합 권리에 관한 지침(Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification)'을 채택했다.[47] 이 지침은 최소 1년 이상 어느 회원국에서 거주 허가를 받은 제3국 국민에게 가족 재결합을 요청할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 가족 재결합의 자격을 갖춘 가족 구성원들은 노동권을 갖게 된다. 이와 관련하여 '회원국들의 영역 내에서 자유롭게 이동하고 거주할 EU 시민 및 그 가족 구성원들의 권리에 관한 유럽의회 및 이사회 지침 2004/38'[48]은 EU 내의 이주노동자의 배

45) OJ L 16 of 23.01.2004.

46) 이 지침에서 말하는 '장기거주자(long-term resident)'라고 함은 EU 회원국의 영역 내에서 '합법적으로, 또한 계속하여(legally and continuously)' 거주한 제3국의 국민'을 말한다(제4조 제1항). 이 조건이 충족되면 회원국들은 그들에 대해 '장기거주자 지위(long-term resident status)'를 부여해야 한다(제4조 제1항). 하지만 이를테면, 군복무, 업무상 파견, 심각한 질병, 임신, 연구 혹은 학업 등 특별한 이유로 6개월 이상 거주지를 벗어나 있지 않으면, 그 기간은 총 5년의 거주기간에 포함되지 않는다(제4조 제2항).

47) OJ L 251 of 03.10.2003.

48) European Parliament and Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and

우자 혹은 자녀인 제3국 국민들의 거주 및 고용시장에 대한 접근에 대해 규정하고 있다.

그리고 비교적 최근인 2005년 12월 21일자로 유럽위원회에 의해 행해진 '합법적 이민에 관한 정책계획(Policy Plan on Legal Migration)'에 관한 통보[49]에 대해서도 언급되어야 한다. 유럽위원회는 이 통보를 통해 리스본 계획(Lisbon programme)의 제 목적과 같은 선상에서 헤이그 프로그램(Hague Programme)[50]에 의해 위임된 사항을 이행했다.

이 통보는 어떠한 법률적 혹은 기능적 제안도 담고 있지 않다. '자유, 안전 및 사법(Justice, Freedom and Security)'와 '고용, 사회문제 및 기회의 균등(Employment, Social Affairs and Equal Opportunities)' 분야에서 이미 수립되어 있는 틀을 바탕으로 헤이그 프로그램(2006-2009)의 잔여기간을 위한 일정표를 세우고, EU의 합법이민정책의 발전을 유지하기 위하여 유럽위원회가 주도적으로 취해야 할 조치와 입법 목록에 대해 규정하고 있다.

통보는 크게 네 부분, 즉 노동이민에 관한 입법조치, 정보의 접근과 교환, 이민자 통합 프로그램, 본국과의 협력으로 구성되어 있다.

첫째, 노동이민에 관한 입법조치와 관련하여, 유럽위원회는 고용을 목적으로 한 제3국 국민을 위한 입국 및 거주조건과 관련한 법률안을 점진적으로 제안해야 한다. 그 법률안은 일반 골격지침(general framework directive)의 형태로 제정되며, EU에 입국이 허용된 모든 이주노동

repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. OJ L 158 of 30.04.2004.

49) Communication from the Commission on a policy plan on legal migration [COM (2005) 669 final - not published in the Official Journal].

50) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final - Not published in the Official Journal] http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l16002.htm (검색일: 2007.5.11)

자들을 위한 기본적 권리에 대해 규정하게 될 것이다. 특히 유럽위원회는 고숙련노동자(highly skilled workers), 계절노동자(seasonal workers), 기업내 전근자(intra-corporate transferees: ICTs)[51] 및 유급연수생(remunerated trainees)[52]의 입국 및 거주 조건에 관한 네 개의 특별 지침(specific directive)을 제정해야 한다. 한 가지 유념해야 할 사항은 일반 골격지침은 고용에 있어서의 제3국 국민을 위한 입국허가의 절차와 조건은 다루지 않는다는 점이다. 더욱이 회원국들은 여전히 입국 허가자의 수를 정할 권한을 갖고 있다는 점도 주의를 요한다.

둘째, 유럽위원회는 이민 분야의 이용가능한 정보에 대한 접근, 그 교환 및 조정을 위한 다수의 '비입법적 수단(non-legislative tools)'을 마련해야 한다. 그 수단(조치)에는 'EU 이민 포털사이트의 구축(EU Innigration Portal)', '유럽구직 포털사이트(European Job Mobility Portal: EURES)[53]' 및 '유럽이민네트워크(European Migration Network)[54]'의 개선이 포함된다.

셋째, 이주노동자들의 통합과 관련하여, 유럽위원회는 '통합을 위한 공동의제(a Common Agenda for Integration)'에 관한 통보[55]를 행하였

---

51) 기업내 전근자(Intra-corporate Transferees)란 한 회원국에 본사를 두고 있는 기업이. 다른 회원국에 지사, 자회사, 제휴회사 등을 두고 있는 경우, 그 지사, 자회사, 제휴회사. 에 파견되어 서비스를 제공하는 자를 의미한다. 대부분의 선진국에서는 기업내 전근자에 임원, 상위 관리자, 전문가 등을 포함시키고 있다. 특히 EU의 경우에는 기업내 전근자에 관리자나 전문가는 물론 대학 학력을 가진 훈련생을 포함시키고 있다. 노동부, WTO 서비스 협상 관련 각국의 노동시장 개방현황 및 정책과제 연구, 2004.3, p.22.

52) 이 특별지침들은 오직 '유급노동자'만(only salaried workers)을 대상으로 하고 있다는 점은 주의를 요한다.

53) Commission Decision of 23 December 2002 implementing Council Regulation (EEC) No 1612/68 as regards the clearance of vacancies and applications for employment, OJ L 5 of 10.01.2003.

54) Commission Green Paper on the future of the European Migration Network [COM(2005)606 final - Not published in the Official Journal].

55) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Common

다. 이 문서를 통하여 유럽위원회는 처음 EU에 도착한 이주노동자를 위한 언어 및 시민교육 과정 등에 대해 강조를 하고 있다.

마지막으로, 이주노동자 본국과의 협력을 강화할 필요성과 관련하여, 유럽위원회는 협력에 필요한 다양한 조치를 제안하고 있다. 이 가운데 두뇌유출의 악영향을 제한하기 위한 감시 및 기타 가능한 조치, 귀국을 장려하기 위한 조치, 지방자치단체 혹은 NGOs의 책임 하에 본국에서의 연수 조직의 설립을 통한 직업연수 및 언어과정 등이 주요한 조치에 해당한다.

위와 같은 조치를 통하여 유럽위원회는 투명하고 공고한 EU 이민정책을 수립함으로써 국제적인 수준 및 제3국과의 관계에 있어 EU의 신용도를 높이려고 의도하고 있는 것이다.

마지막으로, 이사회 지침 2004/114[56]는 학업, 학생 교환, 비급여 연수 혹은 자발적 서비스의 제공을 목적으로 한 제3국 국민들의 입국 허가 조건에 대해 정하고 있다.

3. EU의 불법외국인 노동자에 대한 규제

EC조약 제62조는 합법적으로 EU 영역에 거주하고 있는 제3국 국민들의 자유이동을 위한 조건에 대해, 그리고 동조약 제63조는 불법이민과 불법거주자들의 본국 송환에 대해 규정하고 있다. 제62조에 의하면, 이사회는 연합 시민 및 제3국 국민들이 역내국경을 통과할 때 행하는 모든 통제를 폐지하기 위한 조치를 마련해야 한다(제1항). 또

Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, Brussels, 1.9.2005, COM(2005)389 final. 원문은 다음 사이트에서 확인할 수 있다. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389en01.pdf (검색일: 2007.5.11)

56) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ L 375 of 23.12.2004

한 제3국 국민이 3개월 이내 단기간 체류하는 동안에도 회원국의 영역 내를 자유롭게 여행할 수 있도록 그 조건을 정해야 한다(제3항). 또한 제63조는 난민과 망명자들을 보호하기 위한 최저조건에 대해 규정하고 있는데, 이사회는 특히 불법이민과 불법거주자들의 송환을 포함한 불법체류에 관한 조치를 마련해야 한다(제3항 (b)). 이와 더불어 이사회는 어느 회원국에 합법적으로 거주하고 있는 제3국 국민이 다른 회원국에서 거주할 수 있는 조건을 정해야 한다(제4항). EC조약 제62조와 제63조에 의하면, 이사회는 암스테르담조약이 발효한 후 5년 이내에 위에 규정된 조치를 마련해야 한다. 동 조약은 1999년 5월 1일자로 발효했으므로 이사회는 2004년 4월 30일 이전에 일정한 조치를 채택할 의무가 있었다. 물론 쉥겐협약의 이행[57], 제3국 국민의 입국[58], 불법이민과 불법고용[59] 및 본국 송환[60] 등과 관련한 이차입법이 일부 채택되어 있었다. 하지만 아래에서 살펴보는 바와 같이, 불법 외국인 노동자에 대한 규제와 관련한 대부분의 이차입법은 암스테르담조약 발효 후에 채택되었다. 아래에서는 그 주요 이차입법을 중심으로 살펴본다.

첫째, 2001년 유럽위원회는 이사회와 유럽의회에 대해 '공동불법이민정책(common policy on illegal immigration)'에 관한 통보[61]를 행하였

57) Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985.

58) Council Decision 96/C 11/01 of 22 December 1995 on monitoring the implementation of instruments already adopted concerning admission of third-country nationals, Official Journal C 11 of 16.01.1996.

59) Council Decision 96/749/JHA of 16 December 1996 on monitoring the implementation of instruments adopted by the Council concerning illegal immigration, readmission, the unlawful employment of third-country nationals and cooperation in the implementation of expulsion orders, Official Journal L 342 of 31.12.1996.

60) Council Decision 97/340/JHA of 26 May 1997 on the exchange of information concerning assistance for the voluntary repatriation of third-country nationals, L 147 of 05.06.1997.

61) Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a

다. 이 통보의 목적은 불법이민을 사전에 방지하고, 또 그에 대처하기 위한 정책을 수립하기 위하여 향후 필요한 조치와 협력을 형태를 마련하기 위한 것이었다. 이를 위하여, 크게 ①비자정책 ②정보의 수집과 분석 ③국경 통제와 관리 ④포괄적인 접근으로 나누어 세부적인 정책을 제안하고 있다. 이 가운데 중요한 의미를 가지는 내용에 대해 알아보면, 먼저, 비자정책[62]은 이민의 대량 유입에 대비하기 위한 정책과 밀접한 관련을 맺고 있다. 이를테면, 역외국경 통과시 제3국 국민의 여권 소지 의무[63] 및 단일여권양식(uniform visa format)에 관한

---

common policy on illegal immigration, COM(2001) 672 final - Not published in the Official Journal.

62) '공동체비자규정(Community Code on Visa)에 대해서는, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas [COM(2006) 403 final - not published in the Official Journal]. 그리고 '비자정보체계(Visa Informaton System: VIS)' Stage I & Stage II에 대해서는, Council Decision 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS) [Official Journal L 213 of 15.06.2004](Stage I); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between the Member States on short stay visas [COM(2004) 835 final - Not published in the Official Journal](Stage II). VIS에 대한 국내관할당국 및 유로폴의 접근을 허용하기 위해 이사회는 다음의 결정을 제안하고 있다. Proposal for a Council Decision concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by the authorities of Member States responsible for internal security and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences [COM(2005) 600 final - Not published in the Official Journal].

63) Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, OJ L 72 of 18.3.1999. 이 규칙은 다음과 같이 여러 차례에 걸쳐 개정되었다. Regulation (EC) No 539/2001, OJ L 81 of 21.3.2001; Regulation (EC) No 2414/2001, OJ L 327 of 12.12.2001; Regulation (EC) No 453/2003, OJ L 069 of 13.3.2003; Regulation (EC) No 851/2005, OJ L 141 of 4.6.2005.

그리고 관련 이차입법은 아래와 같다.

Council Regulation (EC) No 789/2001 of 24 April 2001 reserving to the Council implementing powers with regard to certain detailed provisions and practical procedures for examining visa applications [Official Journal 116 of 26.4.2001].

Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format

규칙[64]을 그 예로 들 수 있다. 그리고 국경통제 및 관리 정책과 관련

for visas [Official Journal L 164 of 14.7.1995].
Council Decision (EC) No 2003/585 of 28 July 2003 amending Annex 2, Schedule A, of the Common Consular Instructions and Annex 5, Schedule A, of the Common Manual on the visa requirements for holders of Pakistani diplomatic passports [Official Journal 198 of 06.08.2003].
Proposal for a Council Regulation of 13 July 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of Member States and those whose nationals are exempt from that requirement [COM(2006)84 - Not published in the Official Journal].
Council Decision (EC) No 2006/684/EC of 5 October 2006 amending Annex 2, Schedule A, to the Common Consular Instructions on the visa requirements for holders of Indonesian diplomatic and service passports [Official Journal L 280 of 12.10.2006].
Communications:
Commission communication pursuant to Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement [Official Journal C 363 of 19.12.2001].
Communication 99/C 133/11 [Official Journal C 133 of 13.5.1999].
Commission communication pursuant to Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. It gives an inventory of the visa regimes applied by each Member State.
Communication 98/C 101/03 [Official Journal C 101 of 3.4.1998].
Commission communication pursuant to Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. This regulation is no longer in force.
Communication 97/C 180/04 [Official Journal C 180 of 14.6.1997].
Commission communication pursuant to Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. This regulation is no longer in force.
Communication 96/C 379/03 [Official Journal C 379 of 14.12.1996].
Commission communication pursuant to Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States. This regulation is no longer in force.

64) Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas, OJ L 164 of 14.07.1995. 다음 규칙에 의해 개정되었다. Regulation (EC) No 334/2002, OJ L 53 of 23.02.2002.

하여, 유럽위원회는 ODYSSEUS 프로그램의 재정 지원을 받아 '유럽 국경수비대(European border guard)'의 설치하고, 이들을 교육하기 위한 교육기관인 '유럽국경수비대학교(European Border Guard School)'를 설립할 것을 제안했다. 마지막으로, 포괄적 접근 정책에 대해서는 인신매매를 차단하고[65], 이민운송주선인의 책임을 묻기 위한 방안[66] 등을 제시하고 있다.

둘째, 제3국 국민의 추방, 송환 및 재입국에 관한 것이다.

먼저, 추방과 관련하여, 2001년 5월 28일, 이사회는 '제3국 국민의 추방에 관한 결정의 상호인정에 관한 지침'[67]을 채택했다. 이 지침에 따르면, 제3국 국민은 회원국의 공공질서 혹은 국가안전에 대해 심각한 또는 현실적 위협(serious and present threat)을 야기하거나 외국인의 입국 혹은 거주에 관한 국내규칙을 위반한 때는 회원국 정부에 의해 추방될 수 있다. 물론 추방과 관련한 모든 경우에 회원국들은 제3국 국민의 인권과 기본권을 존중해야 한다. 또한 추방의 대상이 된 제3국 국민은 추방 명령에 대해 이의를 제기할 수 있다. 일단 어느 회원

관련 이차입법은 다음과 같다.
Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas [COM(2003) 558 final - Not published in the Official Journal]. Council Regulation (EC) No 333/2002 of 18 February 2002 on a uniform format for forms for affixing the visa issued by Member States to persons holding travel documents which are not recognised by the Member State drawing up the form [Official Journal L 53 of 23.02.2002].

65) 인신매매의 금지에 대해서는 다양한 정책을 수립하고 있다. 특히 여성, 청소년 및 아동에 대한 폭력의 금지에 대해 회원국에 의해 취해진 조치를 지지하기 위한 정책인 Daphne 프로그램이 시행되고 있다. Daphne I은 2000-2003년 기간에 실시되었으며, 현재 Daphne Ⅱ(2004-2008)이 시행되고 있다. 이를 포함한 인신매매 금지 정책에 대한 상세한 내용은, http://europa.eu/scadplus/leg/en/s22009.htm (검색일: 2007.5.9)

66) 불법이민자들을 회원국의 영역으로 운송·주선한 자에 대해서는 벌금을 부과하고 있다. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, OJ L 187 of 10.07.2001.

67) Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals, OJ L 149 of 02.06.2001.

국에 의해 추방 결정이 내려지면, 그 결정은 기타 회원국들에게 통보되게 되고, 상호 인정되어야 한다.[68]

다음은 송환에 관한 것이다. 2002년 유럽위원회는 '불법거주자를 위한 공동체의 송환정책에 관한 녹서'[69]를 발표했다. 이 녹서는 EU 내에 불법적으로 거주하고 있는 제3국 국민들을 위한 공동송환정책(common return policy)을 마련할 필요 하에 작성되었다. 위원회는 두 가지 유형의 송환으로 나누고 있다. 즉, 어느 회원국에서 합법적으로 거주하는 제3국 국민이 일정 기간 경과 후 자발적으로 본국으로 돌아가는 '자발적 송환'과 이와는 반대로 회원국의 영역을 떠나야 하는 불법거주자들에게 적용되는 '강제송환(voluntary return and forced return)'으로 나누고 있다. 이 송환정책은 망명, 난민을 포함한 국제인권협약과 유럽인권협약 및 2000년 12월 니스에서 채택된 유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)을 존중하는 차원에서 실시되어야 한다.

하지만 송환된 자가 다시 EU의 특정 회원국으로 재입국하고자 하는 경우, 이를 위한 별도의 정책, 즉 '공동재입국정책(common re-admission policy)'이 마련될 필요가 있다. 위에서 검토한 바와 같이, EC조약 제63조 제3항 (b)는 이사회로 하여금 불법이민과 불법거주자들의 송환을 포함한 불법체류에 관한 조치를 마련해야 한다고 규정하고 있다. 이에 대해 이사회는 제3국과 상호 협력 협정을 체결하여 표준 재입국 조항을 포함시키고 있다.[70]

---

68) 추방명령을 받은 제3국 국민에게는 본국 귀환을 위한 비행기편이 제공된다. 다음 결정을 참고하라. Council Decision 2004/573/EC of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member States of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, OJ L 261 OF 6.8.2004.

69) Green Paper on a Community return policy for illegal residents, COM(2002) 175 final - Not published in the Official Journal.

70) 예를 들어, 알바니아 공화국 및 스리랑카 공화국과 EU간 재입국에 관한 협정이 체결되었다. Council Decision 2005/371/EC of 3 March 2005 on the signing of the

마지막으로, 불법이민을 방지하기 위한 협력, 감시제도에 관한 것이다. 이에 대해서는 이미 1995년과 1996년에 이사회는 '입국, 밀입국(불법이민) 및 추방(admission, clandestine immigration and expulsion)'과 관련된 법률의 이행을 감독하기 위하여 결정을 채택하였다.[71] 이 결정에 의거하여 각 회원국은 매년 유럽이사회에 불법이민, 재입국, 제3국 국민의 불법고용 및 추방명령의 이행에 있어서의 협력에 대해 이미 채택된 문서를 어떻게 이행하고 있는가에 대한 질의서(questionnaire)를 작성하여 제출해야 한다. 2005년도에는 특정 국가로부터 유입되는 불법이민을 감시하고 평가하기 위한 별도의 조치를 마련하고 있다.[72] 즉, 유럽위원회는 알바니아, 중국, 리비아, 모로코, 러시아, 세르비아・몬테네그로, 튀니지 및 우크라이나의 8개국으로부터의 불법이민에 대처하기 위한 목적으로 제3국에 대한 감시와 평가제도를 운영하고자 한다. 따라서 개개 국가별로 EU로 유입되는 불법이민의 상황을 분석하고 그에 대한 대응방안을 제시하고 있다. 하지만 불법이민을 방지하고 대처하기 위한 제도로서 가장 특기할만한 두 가지를 든다면, 바로 '이민연락관네트워크(Immigration Liaison Officers'(ILO) Network)'와 '불법이민에 대처하기 위한 정책우선순위(Policy priorities in the fight against il-

---

Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L 124 of 17.05.2005; Council Decision 2005/372/EC of 3 March 2005 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorisation, OJ L 124, 17.05.2005.

71) Council Decision 96/C 11/01 of 22 December 1995 on monitoring the implementation of instruments already adopted concerning admission of third-country nationals, Official Journal C 11 of 16.01.1996; Council Decision 96/749/JHA of 16 December 1996 on monitoring the implementation of instruments adopted by the Council concerning illegal immigration, readmission, the unlawful employment of third-country nationals and cooperation in the implementation of expulsion orders, Official Journal L 342 of 31.12.1996.

72) Communication from the Commission to the Council on the monitoring and evaluation mechanism of third countries in the field of the fight against illegal immigration [COM(2005) 352 final - Not published in the Official Journal].

legal immigration)'를 정한 것이라고 할 수 있다. 2004년 2월 19일자로 유럽이사회는 ILO 네트워크의 창설에 관한 결정 No 377/2004를 채택했다.[73] ILO는 각 회원국별로 설치되며, 그 주된 임무는 불법이민자의 본국 당국과 관련 정보를 제공하고 직접 접촉을 유지하는 것이다. 어느 회원국의 ILO가 수집한 정보는 기타 회원국 및 유럽이사회와 위원회에서 파견된 ILO에게 제공된다. 이처럼 수집된 정보를 상호 공유함으로써 불법이민의 유입을 사전에 방지하고 대응방안을 수립하고자 하는 것이다. 또한 유럽위원회는 2006년 7월 19일자 통보를 통하여 '제3국 국민들의 불법이민에 대처함에 있어서의 정책 우선 순위'를 정했다.[74] 유럽위원회가 밝힌 그 우선 순위를 살펴보면, 제3국과의 협력, 국경의 안전・역외 국경의 통합 관리・안전한 여행 및 신분증서, 인신매매의 방지, 불법고용에 대한 대응, 송환정책, 기존 문서를 통한 정보 교환의 향상, 운송주선인의 책임이 이에 해당한다. 위에서 이미 살펴본 바와 같이, 유럽위원회는 이미 합법 및 불법이민에 관한 다수의 정책을 수립・시행하고 있으나 가장 핵심적인 이슈로 제기된 위의 문제에 대해 보다 최신의, 그리고 보다 강화된 정책 우선순위를 정하고, 특별 조치들을 제안하고 있다.

Ⅴ. 결 론

2003년 6월 19-20일 이틀 동안 열린 Thessaloniki 유럽이사회는 "회원국들의 수용 능력을 고려하여 EU로 이민 오고자 하는 제3국 국민들을 위한 법적 수단을 마련할 필요"에 대해 강조했다.[75] 이에 대해

73) Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network [Official Journal L 64 of 02.03.2004]. Entry into force: 05.10.2004

74) Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals [COM(2006) 402 final - Not published in the Official Journal].

75) http://web.vivodi.gr/www.unhcr.gr/protect/EU/EPRESO1.HTM (검색일: 2007. 5. 11)

2004년 10월 29일 EU 회원국 정상들에 의해 서명된 '유럽을 위한 헌법을 설립하는 조약(Treaty establishing a Constitution for Europe)(유럽헌법조약)'[76]은 제Ⅲ-267조 제1항에서 "연합은 이주의 유입에 대한 효과적 억제, 회원국에 합법적으로 체류하고 있는 제3국 국민의 적절한 처우, 불법이주 및 인신매매의 예방 및 대책의 강화를 모든 국면에서 확보해야하는 공동이민정책을 발전시킨다."고 규정하고 있다.

한편, 인구의 감소와 노령화의 진전되고 있으므로 유럽위원회는 이민정책, 특히 경제적 이주자를 위한 전략을 재검토할 필요가 있다는 점을 인정하고 있다. 더욱이 여전히 각 회원국들이 이민자들의 수를 결정하고 있으므로 그 권한을 침범하지 않으면서 유럽 차원의 새로운 이민전략의 수립될 필요가 있는 것이다. 만일 현재와 같이 인구가 감소하고 노령화가 진전되며, 현재 수준의 이민이 유지된다면, 2010년부터 2030년 사이에 EU 회원국들의 노동능력은 급격히 감퇴하게 될 지도 모른다. 이러한 사태는 EU의 전체 경제성장뿐만 아니라 역내시장의 기능 및 EU 기업의 경쟁력에도 악영향을 미치게 될 것이다.

물론 이민 그 자체로서는 EU의 인구 감소와 노령화 해소를 위한 문제를 해결할 수는 없다. 중요한 것은 EU의 노동시장이 점진적으로 지속적인 이민의 유입을 필요로 해야 하고, 그것이 유럽의 번영에 기여를 해야 한다는 점이다. 더욱이 EU당국과 회원국이 이민의 필요성을 인식하고 확고한 경제적 이민정책(economic migration policy)을 수립·실시하고, 이주노동자들의 법적 지위를 보장하는 동시에 역내시장에 통합시키기 위한 정치적·제도적 지원을 아끼지 않아야 할 것이다.

하지만 위에서 고찰한 바와 같이, EU 차원의 다양한 입법과 조치를 마련하고 있지만 외국인노동자를 보호하기 위한 공동기준이 제대로

76) 유럽헌법조약의 개괄적인 내용과 핵심 이슈에 대해서는, 졸저, 유럽헌법론(높이깊이, 2006), p.244 그리고 동 조약의 448개 본문 조항을 국역한 것으로는, 졸역, 유럽헌법조약(높이깊이, 2006), p.276.

갖춰져 있지 않고, 이들을 유럽역내시장 및 사회로 통합하기 위한 조치도 미흡한 실정이다. 더욱이 EU 내로 불법적으로 이주한 제3국 국민들의 수와 현황에 대해서는 정확하게 파악되어 있지도 않다. 이러한 측면에서 볼 때, 외국인노동자와 관련된 정책을 시행하는데 가장 중요한 역할을 하는 유럽위원회는 두 가지 사항에 보다 중점을 둬야 한다고 판단된다. 즉, 공동이민정책의 범위 내에서 외국인 노동자를 보호하기 위한 EU 차원의 기준과 원칙을 마련하는 한편, 경제적 이주자와 관련된 국제적 의무를 이행하면서 국제적 수준에 부합하는 정책을 수립·시행해야 하는 것이다.

토론문

이주노동자 이동에 관한 국내법의 규제

박 선 희
(서울외국인노동자센터 사무국장)

Ⅰ. 서

유럽연합은 회원국 노동자들에 대한 정책과 비회원국 노동자들에 대한 정책으로 나누어져 있으며, 회원국의 노동자들에게는 EC조약에 의해 회원국에서의 노동과 이동의 자유를 인정하고 있으나 비회원국 노동자들에게는 각국의 상황에 따라 상이하게 정책이 운용되고 있다. 유럽연합 국가들의 이주노동자 정책은 비회원국의 이주노동자에 대하여 초점이 맞추어져 있으며, 국내의 제도와 실제 비교를 위해서는 회원국들의 이주노동자정책들을 각각이 살펴보아야 할 것이다. 그러나 이주노동자정책을 크게 사용자의 고용의 권리에 초점을 둔 고용허가제와 노동자의 사업장 이동의 자유를 허가한 노동허가제로 분류할 경우 대만・싱가폴・홍콩은 아시아 국가들은 고용허가제를, 프랑스・독일・스위스 등 대부분의 유럽연합국가는 노동허가제를 도입하고 있다.

현재 국내의 이주노동자제도는 크게 외국국적 동포를 대상으로 한 방문취업제도와 제 3국의 노동자를 대상으로 한 고용허가제도로 나뉘고 있으며 방문취업제의 경우 유럽국가에서 도입한 노동허가제와 상당히 유사한 모습을 지니고 있다.

Ⅱ. 고용허가제도

1. 개 요

고용허가제는 국내인력을 구하지 못하는 사업주가 정부(노동부)로부터 인력부족확인서를 발급 받아 합법적으로 이주노동자를 고용할 수 있는 제도로서 외국인력의 수요자인 사업주가 이주노동자의 고용을 허가해 줄 것을 요청하는 수요주도적인 제도이다. 이주노동자에게 3년 동안 취업을 할 수 있도록 하고 있으나(매년 계약갱신), 사업주의 고용기회 확충에 초점을 둠으로써 이주노동자의 사업장 이동의 자유를 제한하고 있다. 현재 베트남, 몽골, 필리핀 등 10개국과 MOU(Memorandum of Understanding)을 체결하여 해당국 이주노동자들이 노동을 하고 있으며 2007년에는 방글라데시, 네팔 등 5 개국과 추가로 MOU를 체결할 예정이다.

2. 이동에 대한 규제(외국인근로자의고용등에관한 법률 제25조)

1) 사유에 의한 제한

이주노동자는 아래사유에 해당하지 않는 한 사업장이동을 할 수 없다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우
2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우
3. 사업주에 대하여 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우

4. 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우(시행령 제30조)

2) 절차에 의한 제한

다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료 후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 이주노동자는 출국하여야 한다.

3) 횟수에 의한 제한

외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 취업기간 중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다. 다만 이주노동자가 불가피한 사유로 총3회를 이동하였을 경우 1회에 한하여 추가로 사업장변경을 할 수 있다.

3. 이동규제에 따른 문제점 및 보완책

1) 사유 제한

고용허가제 하에서 이주노동자의 임의에 의하여 사업장을 변경하는 것은 불가능하다. 즉 사업주가 원하지 않는 경우 이주노동자가 사업장 이동을 하려면 사업주에게 해고를 당하거나, 사업장이 파산하는 등의 극단적 사태가 발생하기를 희망할 수 밖에 없다. 노동부의 업무편람에는 사업주가 노동관계법을 위반하는 경우에도 사업장을 이동할 수 있게 하고 있으나, 그 요건이 엄격하고 위반사례가 지속적일 것을 요하고 있다. 실제 사업장이동 업무를 담당하는 고용안정센터에서는 그 반드시 요건에 충족하지 않더라도 사태가 심각하다고 판단되는 경

우 직권으로도 사업장이동을 시켜주지만 고용안정센터에 계속 방문하여 사태의 심각성을 호소하여야 한다. 이주노동자의 경우 언어의 한계와 업무시간 내 외출의 어려움으로 주로 이주노동자상담소에 호소를 하게 되고 고용안정센터에서는 상담소가 이주노동자 사업장 이탈을 부추긴다고 책임을 전가하기도 한다.

또한 현행 고용허가제 하에서는 송출국에서 추천한 이주노동자들의 명단에서 국내 사업주가 적격자를 선택하여 채용하는 방식으로 산업인력공단에서 근로계약체결을 대행하고 있다. 즉 이주노동자는 사업주나 사업장의 상황도 전혀 알지 못하고 심지어는 자신이 어떤 일을 하게 되는지에 대한 정보도 없이 계약을 체결하는 것이다. 결국 국내에 입국하고 나서 적응을 하지 못하는 경우 사업장 이동도 힘들다고 판단되면 몇 달만에 출국하거나 심각한 사례로는 정신질환까지 앓다가 귀국하는 경우도 있었다.

이러한 문제점을 보완하기 위해서는 채용 전 이주노동자들에게 사업장에 대하여 상세한 정보가 전달되어야 할 것이다. 또한 이주노동자의 계약갱신거절권의 명시 및 사업장 이동 사유에 대한 제한 완화 등의 법률개정이 뒤따라야 할 것이다.

2) 절차제한

이주노동자들이 2개월의 기간 동안 취업을 하기란 쉽지 않다. 고용지원센터에서는 구직알선을 하여야 하나 직원들의 업무과중이나 일자리가 없다는 이유로 신속히 되지 않는 경우가 많다. 설령 고용지원센터에서 소개해 준 알선장에 적힌 주소와 전화번호로 사업장을 찾는 일도 쉽지 않아 결국 무자격 사업장에 일하다가 단속되어 추방되는 경우도 있다.

또한 사업장의 변경시 사업주와 함께 고용지원센터에 방문하여 등록하여야 하나 사업주가 차일피일 미루다가 시기를 지나쳐버린 경우

가 있다. 사업주는 다른 이주노동자를 채용하면 되지만 이주노동자는 그대로 추방의 대상이 되어 버린다.

절차규정을 위반한 사업주에 대하여는 철저한 교육과 실제로 벌금형이 따라야 할 것이며, 이주노동자의 경우 곧바로 추방의 대상이 되는 것이 아니라 경고등의 조치로 주의를 주어야 할 것이다.

3) 횟수제한

사업장 변경 횟수에 대한 제한은 이주노동가 출국에 대한 두려움으로 사업장에서 인권침해 등을 당하더라도 사업장에 적극적으로 문제제기를 하거나 사업장이동을 하기 어렵게 만들고 있다. 특히 3회 모두가 이주노동자의 귀책사유 없이 사업장을 이동한 경우 1회 더 허용하고 있기 때문에 3회 중 1번이라도 사업주의 정당한 사유(계약갱신거절 이나 정리해고 등)에 의하여 이동하였다면 3회 제한을 받게 된다.

또한 사업주가 해고사유를 이주노동자의 귀책사유로 신고하더라도 고용지원센터에서 이를 적극적으로 확인하는 노력도 미비할 뿐 아니라 이주노동자는 사업장 이동을 할 수 있다는 생각에 이를 그대로 받아들이는 경우도 있다.

결국 사업장 이동이 3회 혹은 4회째에 이르는 경우 이주노동자는 출국에 대한 부담으로 마지막 사업장에서 계속 근로할 수밖에 없으며 이는 강제근로의 여지 남게 한다.

실제 사업장 변경시 사유에 대하여 고용지원센터의 철저한 조사와 사안에 따른 유연적 해석이 요구될 것이다.

4) 가족결합의 기회제공

고용허가제는 가족동반을 금지함으로써 취업 3년 동안 가족과 결합할 기회를 박탈하고 있다. 이주노동자들이 가족을 만나기 위해서는 본

인이 본국으로 돌아가서 가족을 만나야 하는데 현행 제도 하에서 본국에 갔다 다시 입국하기 위하여는 사업주의 재입국확인서를 출입국관리국에 재출하여야 한다. 즉 이주노동자가 출국당시 사업장에 재직중이어야 하며 다시 입국할 경우 해당 사업장에서 재고용할 것이라는 서류이다. 그러나 실제 이주노동자들이 본국을 왕래할 만한 기간(15일-30일)동안 휴가를 줄 사업장을 찾기란 쉽지 않다.

사업장 변경기간동안 재입국확인서 없이도 다시 본국에 방문할 수 있도록 하거나, 1-2촌의 친족을 단기초청 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

Ⅲ. 방문취업제

1. 개 요

「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 시행령」 제3조[77]의 규정에 의한 외국국적 동포포서 다음 각 세목의 어느 하나에 해당하는 만 25세 이상인 자에 대하여 5년 유효, 1회 최장 3년 체류할 수 있는 복수사증을 발급하여 노동할 수 있도록 하는 것이다. 고용허가제와 달리 5년 이내의 사증기간동안 본국에 왕래가 자유로우며, 취업할 수 있는 업종도 제조업 이외의 건설업, 가사서비스업, 사업복지사업 등 광범위하다. 사업장변경도 고용주의 의사와 상관없이 자유스러운 측면에서 유럽의 노동허가제와 유사하다.

그동안 제1세계 외국국적동포에 비하여 차별대우를 받았던 재중·러시아 동포 포용정책의 일환으로 외국인근로자의고용등에관한법률 중 일부를 개정하여 외국국적동포에 대한 취업기회를 확대하기 위하

77) 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 시행령 제3조(외국국적동포의 정의)
- 대한민국의 국적을 보유하였던 자로서 외국국적을 취득한 자
- 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하였던 자로서 외국국적을 취득한 자

여 마련되었으며 고용허가제 시행이후 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것이다.

2. 문제점

현행 출입국관리제도하에서는 외국국적동포에 대한 영주권이나 국적취득에 대한 가능성을 배제하고 있어 향후 이에 대한 요구가 나타날 것으로 제도정비가 필요할 것이다.

또한 국내에 친척이 없는 무연고동포에 대해서는 외국인력정책위원회에서 결정한 연간 허용인원 범위 내에서 한국어능력시험등을 통하여 선발할 계획으로 이로 인한 무연고 동포들의 반발 등은 계속될 전망이다.

외국국적 동포의 경우 내국인들로부터 이질감이 적으면서도 반대로 내국인의 일자리를 잠식한다는 비난을 가장 많이 받기도 한다. 2006년 건설노동자들의 포스코 점거농성시 건설노동자들의 단체협약요구사항 중 외국국적동포의 사용금지 조항은 이를 극명하게 보여주는 예로써 내국인과의 융화 또한 문제로 남을 것이다.

Ⅳ. 미등록 이주노동자

1. 개 요

2005년 9월 출입국관리국 통계상으로 국내 337,358명의 이주노동자 중 187,908명(55.7%)이 미등록이주노동자이며, 이는 꾸준히 증가하여 현재는 20여만명 정도가 미등록이주노동자일 것으로 추정된다. 이주노동자들은 1987년 이후부터 유입되었다고 추정되며 1991년에 산업연수생제도가 본격적으로 시작된 이후에도 꾸준히 증가하여 2003년 8월

고용허가제가 제정 당시 총 이주노동자의 수 391,242명 중 306,382명(78%)이 미등록이주노동자였다. 최소한 국내에서는 미등록이주노동자들이 등록이주노동자들보다 더 정상적이었으며, 국내 경제발전에 기여했다고 볼 수 있다. 2003년 11월 합법화 조치 이후로 미등록이주노동자수는 144,111명으로 줄어들었으나 이후 다시 증가세에 있으며, 이는 합법화 조치가 당시 4년 이상 체류한 이주노동자들을 배제함으로써 생긴 당연한 결과라고 할 것이다.

2. 미등록이주노동자의 법적 보호 및 규제

미등록이주노동자는 출입국관리법상 체류자격을 갖지 못하므로 단속에 걸렸을 경우 각 지역의 외국인 보호소에 보호된 후 곧바로 추방의 대상이 된다. 출입국관리법에서는 보호기간과 장소, 보호의 서면통지 등에 대한 제반규정이 있으나 거의 지켜지지 않고 있다.

다만 산업재해로 요양 중이거나 심사청구중인 자, 소송물가액 1,000만원 이상의 소송당사자, 긴급치료환자 등의 경우 일정액의 보증금을 납입하고 문제가 해소 될 때까지 일시보호해제가 가능하다.

다만 일시보호해제기간 동안 어떤 유급노동에도 종사할 수 없게 되어 있어 현실과 많은 괴리를 보이고 있다.

3. 해결방안

정부는 20년 가까이 미등록 이주노동자들이 창출하는 경제적 이익을 향유하며 묵인하다가 이제는 국가에 큰 혼란을 일으키고 있다는 식의 이중적인 태도를 버려야 할 것이다. 아직도 국내에 절반이 넘는 이주노동자가 미등록 이주노동자이며, 이들을 출국시키기 위해서는 정부의 행정능력 부족뿐만 아니라 국내 중소기업에 미치는 영향 때문

에 단속을 제대로 하지 못하고 있다.

실제 국내에 5년 이상 체류한 숙련노동자의 경우 언어나 기술 습득 면에서 사업주로부터 선호를 받고 있다. 이러한 숙련노동자의 경우 영국처럼 일정요건을 갖춘 사용자가 다시 초청할 경우 국내에서 일할 수 있는 자격을 부여하는 방안 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결

고용허가제는 그동안 산업연수제 등 편법적으로 운용되어왔던 이주노동자정책을 합법적으로 운용할 수 있는 계기를 만듦으로써 많은 기대를 낳았으나, 이주노동자의 사업장이동 자유를 과도하게 제한함으로써 그 의미를 퇴색할 수밖에 없었다. 방문취업제도는 고용허가제보다는 노동자의 사업장 이동의 자유를 보장함으로써 진일보하다고 할 수 있지만 외국국적동포에만 적용을 함으로써 민족주의라는 비난에서 자유로울 수 없고, 영주권의 취득 가능성을 배제함으로써 노동력의 단기순환정책의 기조에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 정부의 묵인하에 10년이 넘게 국내에서 노동력을 제공한 이주노동자들은 미등록이라는 이유로 추방을 당하고 있다. 과연 규제와 추방만이 이주노동정책을 유지하는 근거가 될 것인가?

유럽뿐만 아니라 우리나라도 고령화 사회로 이동하고 있고 출산율의 감소로 인하여 지속적으로 이민의 유입이 필요한 때이다. 노동이라는 상품을 인간과 분리하여 고안된 정책은 결국 미등록이주노동자를 더욱 양산할 수밖에 없으며, 정부는 규제보다는 숙련노동자에 대한 적극적인 이민 정책을 펼쳐 그들의 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

이제 정부는 국제적 수준에 부합하기 위한 제도개선을 위하여 ILO의 ‘불법이주 및 이주노동자의 기회 및 처우균등의 촉진에 관한 조

약', '이주노동자협약'이나 '모든 이주노동자 및 그 가족 구성원의 권리보호에 관한 국제협약' 등 국제협약의 비준에 힘써야 할 것이다. 또한 유럽연합이 추진 중인 공동이민정책의 수립 및 실시 추이를 지켜보는 것도 정책입안에 도움이 될 것이다.

제 3 주제

외국인근로자 고용에 대한 독일 노동조합의 정책

발 표 : 이용일 (부산대학교 사학과 박사)

토 론 : 김태현 (민주노총 정책실장)

독일 노동조합의 외국인 근로자 정책
- 자국노동자의 보호냐, 노동자계급의 국제적 단결이냐? 이민문제에 대한 노조민족주의와 노조국제주의의 갈등

이 용 일
(부산대학교 사학과 강사)

목 차

Ⅰ. 들어가면서

Ⅱ. 외국인고용에 대한 독일 노동조합의 전통적 태도 :
덤핑노동자와 파업이탈자로서의 외국인노동자의 유입에 대한 불안과 대응책

Ⅲ. 독일연방공화국의 고도성장기 외국인 고용과 노조 :
담합주의와 일시적인 노동력으로서의 외국인노동자

Ⅳ. 전환점에 선 노조의 이민정책: 다문화사회의 열린 이민

Ⅴ. 나오면서

Ⅰ. 들어가면서

‘서울・경기・인천 이주노동자 노동조합(이하 이주노조)’이라는 이름으로 2005년 5월 국내에서 최초로 이주노동자들의 독자적인 노동조합이 결성되었다. 하지만 그해 9월 초 노동부는 노조 조합원의 상당수가 미등록 이주노동자라는 이유를 들어 이주노조 설립신고서를 반려했다. 이렇게 이주노조가 국내 이주노동자들에게 너무나도 친숙한 ‘불법딱지’를 달고 출발하게 된 사실은 이주노조의 미래 역시 험난한 돌투성이의 길이 될 것임을 보여주는 대목이었다. 물론 이러한 시련과 어려움은 전혀 예상치 못했던 것이 아니었고, 독자적 노조라는 최선책이 아닌 차선책을 선택한 출발부터 이미 예고되었던 것이다. 이주노동자들의 독자노조 출범은 대기업 정규노동자 중심의 국내 노동조합들이 보여 준 이주노동자고용에 대한 ‘무관심’의 방증이었다. 중소기업, 비정규직, 상당수의 미등록노동자로 특징지어지는 이주노동자들을 조합원으로 받아들이고, 다른 내국인조합원들처럼 그들의 이익을 대변해 줄 주류노동조합은 국내 어디에도 없었던 것이다. 결국 인권사각지대에서 고통 받고 있는 많은 국내 이주노동자들에게 이러한 독자노조의 설립은 스스로의 단결을 통해 최소한의 인간적 권리를 지키려는 ‘고육지책’이었던 것이다.

이와 같은 국내 이주노동자 노조의 어려운 상황에 비추어 볼 때, 전체 조합원의 10%에 해당하는 80만의 독일 노동조합총연합(Deutscher Gewerkschaftsbund, 약칭 DGB, 이하 독일노총)내 외국인조합원 수와 전체 간부의 10%로가 넘는 외국인 노조간부 수로 상징되는 독일 외국인노동자의 ‘성공적’ 주류조합내 편입 내지 조직화의 예는 부러움의 탄성을 자아내기에 충분하다. 그러나 외국인노동자들에 대한 독일노조의 성공적인 포용을 선진국 노조의 ‘민주적 성숙’, 혹은 편협한 민

족주의적 사고에 대한 노조국제주의의 승리로 보는 데는 많은 무리가 따른다. 무엇보다 130년의 외국인고용의 역사 속에서 외국인고용에 대하여 독일노조가 보여 주였던 일련의 태도들이 그 점을 분명히 해준다. 독일노조와 외국인노동자의 관계는 언제나 일관된 것이 아니었고, 갈등과 협력이 함께 존재하는 상반공존관계였다. 노조내부에서조차 이민문제 내지 외국인고용문제를 놓고 민족주의적 시각과 국제주의적 시각이 함께 공존하며 첨예한 대립을 보였던 것이 사실이다. 하지만 이러한 첨예한 대립 속에서도 독일노조가 외국인정책 내지 이민정책에 관해 일관성 있게 견지한 원칙은 조합원들의 이익대변과 조직의 발전이라는 노조 본연의 임무의 충실이었다. 즉 자국노동자의 보호라는 민족적 이해관계의 목소리가 우세했던 시기든, 노동자계급의 단결과 열린 이민을 외치는 국제적 연대가 강조되는 시기든, 이 모든 것들은 '노조이기주의'로 비쳐질 수도 있을 '노조메커니즘'에 의해 움직여졌던 것이다. 이렇게 형성된 노조정책은 독일 외국인정책과 이민정책에 많은 영향력을 미쳤다. 앞서 언급한 국내 주류노조들의 외국인고용에 대한 무관심과 이와 연관된 이주노동자 독자노조설립 역시 이러한 '노조메커니즘'의 틀에서 이해되어 질 수 있을 것이다. 때문에 조합의 이해관계에 의해 규정된 노조의 외국인고용정책 내지 이민정책을 역사적으로 고찰하는 것은 독일 외국인정책 내지 이민정책에 대한 보다 넓은 이해를 도와줄 뿐만 아니라, 이제 시작단계에 있는 국내 이주노동자의 조직화와 국내 노동조합의 이민정책에 대한 가능성과 한계를 가늠하는 본보기가 될 수 있을 것이다.

Ⅱ. 외국인고용에 대한 독일 노동조합의 전통적 태도: 덤핑노동자와 파업이탈자로서의 외국인 노동자의 유입에 대한 불안과 대응책

노동자세력의 조직적 결집과 대규모 외국인고용 모두는 독일 산업화 내지 근대화의 산물이었다. 사회민주당이라는 세계 최초의 노동자정당을 출범시켰던 초기 독일 노조운동과 1870년대 농업노동자 부족으로 촉발된 대규모 외국인고용은 처음부터 같은 운명의 배를 탄 듯 보였다. 무엇보다 독일 최초의 민족통일국가의 수립이라는 위업을 달성했던 비스마르크 재임기의 독일제국에서 사회주의자들과 이방인들은 모두 '내부의 적'으로 간주되며 '민족의 성전'에서 배제된 체 박해받았다. 비스마르크는 1878년 사회주의자법(Sozialistengesetz)을 제정해 사회민주주당과 노동조합의 활동을 금지시키고, 사회주의자들과 노조운동가들을 구금하거나 추방조치 했다. 마찬가지로 비스마르크는 1885년 독일화정책의 일환으로 당시 막 유입되기 시작했던 외국인노동자들의 대부분을 차지했던 폴란드 농업노동자들을 프로이센에서 추방시키고, 향후 농업에서의 고용과 독일입국을 금지시켰다. 비스마르크가 해임되던 1890년 사회주의자법과 농업에서의 폴란드인고용금지가 모두 폐지될 때까지 이들은 혹독한 시련의 세월을 감내해야만 했던 것이다.

이 시련의 시기 독일 노동조합과 외국인노동자들이 과연 어떻게 조우했는지에 대해서는 알려진 바가 별로 없다. 하지만 외국인고용이 재허용 된 지 얼마 되지 않았던 1893년 취리히에서 열린 제 2차 인터내셔널 회의에서 처음으로 외국인노동자의 유입에 따른 선진국 노동자들의 불이익방지를 위한 방안을 심도 있게 논의했을 정도로 독일 사회주의계열 노동조합들은 일찍부터 외국인고용이 자국노동자에 미

치는 폐단에 주목하고 있었던 것 같다.

> "노조에 속하지 않은 이주노동자들의 경쟁을 통해 야기되는 폐단이 감지되어지는 나라의 사회주의 정당과 노동조합은 프롤레타리아의 조직과 국제적 연대의 조직에 대한 선전을 확대해야 한다."[1)]

노동이민문제는 취리히대회 이후의 사회주의자대회들에서 계속 주요한 의제로 다루어졌고, 노동력송출국과 노동력수입국의 사회주의자들과 노조운동가들 간에 첨예한 의견대립을 가져왔다. 독일노조는 '값싸고 순종적인(billig und willig)' 외국인노동자가 자국노동자들에 미칠 피해에 대한 우려를 가지고 있었음에도, 이민문제에 대해 단호한 반대 입장 대신 모호한 이중적인 태도를 취하였다. 이러한 태도는 19세기 100년간 600만 명 이상의 자국국민들을 신대륙, 특히 미국(90%이상)으로 이민 보냈던 전통적 노동력송출국가에서 빠른 근대화 내지 산업화를 통해 100만 명 이상의 외국인노동자를 고용하는 신흥 노동력수입국으로 변모하고 있었던 당시 독일의 과도기적 상황과 무관하지 않은 듯하다. 노동이민문제로 민족주의와 국제주의가 첨예하게 대립했던 1904년 암스테르담의 국제 사회주의자대회에서 독일대표 파에프로(Paeplow)는 외국인고용에 대한 무제한적 허용에 분명한 반대 입장을 표명했지만, 그렇다고 이것이 외국인노동자의 덤핑노동 가능성의 배제를 위한 엄격한 이민통제를 주장하는 미국, 오스트레일리아, 네덜란드 대표의 제안에 대한 무조건적 지지를 의미하는 것은 아니었다. 왜냐하면 그가 이민제한안이 노동자를 계몽하고 노조조합원으로 만드는 노동조합의 의무를 등한시한다는 이유를 들어 이민통제에 대한 지지를 유보했기 때문이었다. 게다가 그는 "모든 나라의 프롤레타리아들이여 단결하라" 라는 맑스의 말을 외국인노동자들을 무조건 독일로 유입해야하는 것으로 파악해서는 안 된다고 주장했다. 이것을

1) Protokoll. Internationaler Arbeiterkongreß 1893, p.51.

통해 중립을 표방한 독일노조 내지 사회주의자들이 심정적으로는 노동이민의 무제한적 허용에 대한 반대편에 서 있었음을 분명히 나타내었다.[2] 실제 3년 뒤인 1907년 슈투트가르트 국제 사회주의자대회에서 파에프로를 위시한 독일대표자들은 애매한 중립위치에서 벗어나 노동력의 자유로운 국제이동에 대한 반대자의 편에 서서 “현명한” 이민제한을 주장했다. 하지만 독일이 지지했던 이민제한안은 소수의견에 머물렀다. 슈투트가르트대회에서 다수의견으로 채택되어 결의된 것은 특정한 민족과 인종에게 체류와 사회, 정치, 경제적 권리를 제한하거나 배제하는 모든 이민규약의 철폐였다. 대회 결의문에는 외국인노동자의 노조가입을 용의하게 하고 송출국의 노동조합운동을 지원할 것을 선진국 노동조합들에게 촉구하는 내용까지 포함되었다. 하지만 대회는 조직화되지 않은 덤핑외국인노동자의 유입으로 인한 노동자의 생활조건악화와 파업이탈자의 입국을 막는 것을 노동조합의 의무로 선언함으로써, 이민문제에 관한한 프롤레타리아 국제주의의 승리로서 받아들여지는 결의의 의의를 스스로 퇴색시켰고, 결국 이민문제를 놓고 벌였던 민족주의와 국제주의의 갈등의 봉합은 실패로 끝났다.[3]

자유로운 국제노동력이동을 보장하는 모든 이민규제의 철폐에 반하는 소수의견을 내었던 독일 노동조합은 오히려 이 조항을 통해 민족주의적 외국인정책, 즉 외국인노동자 유입폐단으로부터 자국노동자보호원칙을 고수할 수 있는 정당성을 얻게 되었다. 실제 외국인노동자의 유입이 스스로의 노동조건을 악화시킬 것이라는 독일 노동자들의 우려가 단순한 기우가 아니었음은 당시 외국인 노동자의 비참할 정도로 가혹한 노동조건과 그들의 고분고분한 태도가 잘 말해준다. 대부분의 외국인노동자들은 가축우리와 창고를 개조한 노동자숙소, 장시간의 노동, 낮은 임금, 추방위협의 불안한 법적신분 등으로 상징되는

2) Protokoll. Internationaler Sozialistengesetz 1904, p.52.
3) Protokoll. Internationaler Sozialistengesetz 1907, pp.58-59.

나쁜 노동조건을 받아들이며 큰 저항 없이 순종적으로 일했다. 때문에 내국인에 비해 훨씬 떨어지는 노동조건과 불안한 법률조건을 가진 외국인노동자에 대한 독일 노동자들의 불안은 단순히 노동조건악화를 넘어 자신들의 일자리를 빼앗는다는 주장으로까지 발전했다.[4] 결국 노조 안에서는 외국인노동자와 독일노동자의 같은 노동조건과 법적조건을 위해 싸우는 것이 독일 프롤레타리아의 생활조건개선을 위한 투쟁을 의미한다는 인식이 확산되기에 이르렀다.[5] 하지만 이러한 노동계의 인식이 정치에 반영된 것은 11월 혁명이후 정치·사회변혁 속에 활발하게 전개된 노동운동이 정치적 영향력을 얻게 되는 바이마르공화국 시기에 가서이다. 전쟁직후 독일 노동계는 자국노동자의 보호를 위한 외국인고용을 위한 전제조건들의 법제화를 강력히 요구했다. 결국 내국인우선고용원칙, 동일노동의 동일임금의 원칙, 노사정위원회를 통한 외국인고용허가, 노동청을 통한 외국인모집을 골자로 하는 외국인고용법이 제정되었다.[6] 덤핑노동의 무분별한 유입으로부터 자국노동자를 보호하겠다는 독일노조의 강력한 의지가 담긴 위의 법률조항들은 내국인우선원칙(Inländerprimat)으로 불리는데, 이 원칙들이 실제로 바이마르공화국에서는 실행되지 못했다. 왜냐하면 바이마르공화국의 불안했던 경제는 대규모의 외국인고용을 필요로 하지 않았기 때문이다. 이후 나치정권하에 전쟁준비와 총력전으로 인한 극심한 인력난 속에 대규모 외국인고용이 시작되었지만, 이 내국인우선원칙은 민족주의의 극단화속에 외국인고용이 노예노동이라는 일종의 범죄로 전락함으로써 실행의 기회조차 얻을 수 없었다. 결국 바이마르시기 만들

4) 값싸고 순종적인 외국인 노동자는 덤핑노동자가 내국인의 노동조건을 악화시키고 때로는 일자리를 빼앗아 결국 고향에서 설 땅을 잃어버린 내국 농업노동자를 도시로 밀어낸다고 주장하는 밀어내기테제가 민족주의적 성향의 학자들에게서 제기되기도 했다.

5) Willi Wygodzinski, *Landarbeiterfrage in Deutschland*, (Tübingen 1917) p.47.

6) Herbert, *Die Geschichte der Ausländerpolitik*, p.120.

어진 내국인우선원칙이 외국인고용정책에 본격적으로 반영된 것은 외국인노동자수가 한해 최고 260만 명까지 이르렀던 독일연방공화국시기에 가서이다.

Ⅲ. 독일연방공화국의 고도성장기 외국인고용과 노조 : 담합주의와 일시적인 노동력으로서의 외국인노동자

1954년 독일 연방경제부장관 에하르트(Erhard)가 1945년 이후 중지되었던 외국인고용의 재시작을 의미하게 될 이탈리아 노동자 유입계획을 언론에 흘렸을 때, 독일노총은 외국인고용계획에 대한 다음과 같은 공식적인 입장을 표명했다:

> "노동조합운동은 이론과 실제에 있어서 두루 국제적이다. 그러나 이러한 국제적인 연대와는 관계없이, 여전히 적지 않은 수의 실업자가 존재하고, 단축조업이 이루어지고 있는 나라의 노동조합이 외국으로부터의 노동력수입을 찬성한다고 선언할 곳은 세상 어디에도 없을 것이다... 우리 노동조합은 우선 자국 내 완전고용이 보장되었을 때만 제한적으로 유럽 노동력의 자유로운 이동을 인정한다는 것을 분명히 했다... 그러므로 우리는 적어도 가까운 장래에 독일에서 외국인고용이 필요 없을 것이라는 결론에 도달했다"[7]

국내노동시장의 조건을 들어 외국인고용을 허가할 수 없음을 분명히 한 이 주장에는 외국인고용에 대한 독일노조의 전통적 입장이 녹아들어있다. 외국인고용에 대하여 독일노조는 내국인우선원칙으로 대표되는 민족주의적 경향과 노동자계급의 단결을 모토로 하는 국제적 연대라는 상반된 두 인식을 공유하는 모순적인 태도를 보이는데, 민

7) Eine Stellungsnahme des DGB, *Die Quelle, Funktionärorgan des Deutschen Gewerkschafsbundes,* 6. Jg. Heft 1. 1955. p.37.

족적 이해와 국제주의가 첨예하게 대립되는 지점에서는 언제나 전자를 우선시하는 경향을 보인다는 것을 분명히 한 것이다. 더 정확히 이야기한다면, 외국인고용에 관한한 노조는 언제나 노조이해관계에 충실한 태도를 견지했고, 많은 경우 그것은 민족주의적 시각과 일치했던 것이다.

1955년 경기회복으로 전후의 극심한 구조적 실업은 진정국면을 맞고 있었지만, 여전히 국내실업률이 5% 이상이었고, 독일난민과 탈동독자들의 물결로 국내 노동시장은 농업을 제외하고는 큰 인력난을 겪고 있지 않았기에, 노조는 정부의 외국인고용계획을 의아스럽게 생각했다. 이미 바이마르시기 정립되었던 내국인우선원칙의 첫 번째 조항인 외국인고용의 시작조건으로서의 내국인노동자를 구할 수 없는 상황과는 너무나 상반된 당시의 노동시장상태가 노조의 외국인고용허용에 대한 가장 큰 반대이유였던 것이다.

> "지금과 같은 규모의 실업자들이 존재하는 한(예를 들면 농업의 3만 9천명의 실업자들), 여전히 동독으로부터, 특히 농업부분으로부터의 난민물결이 지속되는 한, 외국인 계절노동자고용에 대한 협상은 이루어져서 안 된다."[8]

그러므로 노조는 외국인고용의 시작시기를 베를린의 인정받지 못한 난민들을 포함한 모든 실업자들이 일자리를 찾고, 독일의 존재하는 저장노동력 내지 잠재노동력이(특히 여성노동자들의 파트타임노동을 통해) 완전히 다 소진된 뒤로 못 박았다.[9] 물론 이러한 요구는 받아들여지지 않았고, 노조와 같은 입장에서 외국인고용을 반대했던 연방노동부의 강력한 저항에도 불구하고 조속한 외국인고용을 주장했던 연방경제부장관의 주장이 내각에서 받아들여졌다. 명목상은 미래를 내

8) DGB Nachrichtendienst Nr. 148/54 (27.09.1954)

9) Bundesarchiv B 149 6230: Der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbunds an den Bundesminister für Arbeit, Storch, den 29. Juli 1955.

다보는 장기적인 노동시장정책을 내세웠지만, 실제 이탈리아노동자의 유입은 대독 무역수지불균형에 대한 보상으로 자국노동자의 독일송출을 강력히 희망했던 이탈리아정부와의 무역마찰을 피하기 위한 무역정책의 일환으로 이루어졌다. 이탈리아노동자들의 고용은 그 규모가 작았을 뿐만 아니라 인력난에 시달렸지만 내국인노동자를 구할 수 없었던 농업에 집중되었기 때문에, 우선 내국인노동자의 실업문제의 해결을 주장했던 노조 역시 더 이상 반대할 이유가 없었다. 대신 노조의 관심은 외국인고용이 이루어지는 경우 내국인노동자의 이해관계를 고려한 외국인노동자의 동등한 노동조건에 집중되었고, 연방노동부장관 슈톨히(Storch)는 덤핑노동단절을 위한 법적장치를 약속했다.

> "독일에 있는 어느 누구도 이탈리아노동자의 도입이 우리가 1914년 이전 경험했던 것과 같은 형태로 이루어질 수 있을 것이라는 우려를 가져서는 안 될 것입니다. 독일에 들어 온 외국인인력에 대해서는 독일 노동자들과 같은 조건의 노동권과 사회보장권이 분명히 적용될 것입니다."

여러 차례에 걸친 노사정의 회의를 통해 독일노총은 덤핑노동가능성의 차단을 목적으로 하는 노동청을 통한 외국인노동자모집과 외국인노동자의 동일한 노동권, 사회보장권, 임금권의 보장을 외국인고용의 허용조건으로 관철시켰다. 결국 노사정의 합의하에 외국인노동자모집협약이 1955년 12월 이탈리아정부와 독일정부사이에 맺어졌고, 이것을 통해 독일연방공화국으로의 초빙노동자(Gastarbeiter)유입이 시작되었다. 독일연방공화국의 외국인고용은 바이마르공화국에 확립된 외국인고용에 대한 기본원칙을 대부분 받아들였다. 이러한 원칙에 따라 독일 노조는 독일역사상 최초로 협의과정부터 참여하며 외국인고용제도 형성과정에 자신들의 목소리를 반영할 수 있었다. 동일한 노동의 동일한 임금 원칙은 그 수확이었다. 하지만 노동조합이 외국인고용에

대해 전적으로 동의했던 것은 이러한 그들의 요구의 관철 때문만은 아니었다. 무엇보다 덤핑노동에 대한 보호책에도 불구하고 여전히 외국인고용에 대한 폐해와 오용에 대한 불안이 남아있었음에도 노조가 사용자측과 빠른 합의를 도출시킬 수 있었던 가장 큰 이유는 노동력 부족사태로 인해 경제성장이 지장을 받아서는 안 된다는 노사정모두의 공통된 인식 때문이었다. 물론 이러한 공통된 인식은 여러 나라들부터 독일경제의 중요한 성공비결로 여겨지는 독일의 사회적 생산시스템의 주요한 특징인 대결을 피하고 대화와 타협을 통해 이해관계를 조정하는 노사관계와 밀접한 연관관계를 가지고 있었다. 흔히 노동자대표가 기업의 경영결정과정에 참여하는 것을 보장하는 공동결정제(Mitbestimmung)로 상징되는 독일식 노사관계를 “자유주의적 담합주의(freiheitlicher Korporatismus, liberal corporatism)”라고 하는데[10], 이러한 노사관계는 외국인고용이 본격화되었던 1960년대 역시 노동조합의 외국인고용에 대한 태도를 결정지었다.

그렇다고 해서 외국인노동자에 대한 독일 노동자들의 불신이 완전히 사라졌던 것은 아니었다. 외국인고용에 대한 불안과 불만은 사실 존재했었지만, 화려한 독일 고도성장사회의 수면 아래로 숨어버린 것이었다.

> “완전고용은 커다란 위를 가지고 있다. 그러나 어느 날 경제침체가 찾아온다면 어떻게 될 것인가? 오늘날 외국인노동자들은 독일동료들에게 있어 더 이상 위험요소가 되지 못한다. 법과 노동조합이 덤핑노동, 불법잔업, 일반적인 노동조건의 악화를 사전에 방지하고 있는 것이다. 그러나 내일 그리고 내일모레 여전히 그러할 것인가? 유럽경제연합내의 자유로운 노동력이동에 대해 독일 노동조합총연합은 이의를 가지고 있다.”[11]

---

10) Werner Abelshauser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1*980 (Frankfurt am Main, 1983), pp.81-82.

11) Welt der Arbeit 18. 11. 1960: Es muß etwas getan werden.

물론 이러한 불안과 불만들이 솟아올라 때때로 협력적인 노사관계를 위협할 때도 있었던 것이 사실이다. 외국인고용을 매개로 한 노동시간단축에 대한 노사 간의 갈등이 그 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 이 논쟁의 포문을 연 사람은 외국인고용을 처음 시작했던 에하르트였다. 오랜 경제장관 재임기간 성공적인 경제정책으로 경제성장의 상징적 인물로까지 추앙받았고, 그 덕에 독일수상이 된 그가 1965년 연례 국정발표에서 외국인고용을 작업시간연장요구와 연관시켰던 것이 논쟁의 도화선이 되었던 것이다.

> "독일노동시장은 완전히 고갈되었습니다. 더 많은 외국인의 도입이 한계에 부딪쳤습니다. 게다가 그것은 계속적인 비용증가와 국제수지에 추가부담으로 이어지고 있습니다. 계속적인 노동시간의 단축을 감안한다면, 이러한 피해는 더욱 더 증가할 것입니다. 이제 독일국민들은 노동시간을 주당 한 시간 더 연장 하는 것이 이러한 상황에서 유용하며 의미 있는 일이 아닐는지 하는 문제를 심각하게 제기해야만 합니다. 이 문제는 터부가 될 수도 없고, 되어서도 안 됩니다."[12]

독일 전국고용주협회연합(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 약자 BDA, 이하 고용주협회)로부터 이러한 제안에 대한 환영성명이 나온 것은 당연했고, 이들을 중심으로 노동시간단축을 외국인고용과 연계시키는 캠페인이 벌어졌다. 즉 노동조합과 그들의 노동단축정책이 외국인고용의 증대의 주범이기에, 계속적인 노동시간단축은 외국인고용의 증대를 가져올 것이라는 것이다. 결국 이러한 '위험'을 막기 위해서는 작업시간연장이 이루어져야 한다는 것이다.[13] 튀

12) Deutscher Bundestag ß 5. Wahlperiode ß 4. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 10. November 1965: Erklärung der Bundesregierung von Bundeskanzler DR. Dr. h.c. Erhard, p.20.

13)Homer Anagnostidis, "Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung", Ernst Klee(ed.), *Gastarbeiter. Analysen und Berichte* (Frankfurt am Main 1975), p.111.

빙엔 소재의 시장조사와 여론조사를 위한 비케르트 연구소(das Wickert Institut)는 “만약 독일에서 주당 1시간 노동시간이 연장되고, 이것을 통해 더 이상 독일에 외국인노동자가 존재하지 않게 된다면, 노동시간을 연장 할 의향이 있는가요?”라는 여론조사를 했고, 여기서 70%의 남성노동자와 64%의 여성노동자가 외국인고용이 없어진다는 전제하에서 작업시간연장에 찬성을 했다. 이 조사결과는 언론을 통해 급속하게 알려지며 일종의 노동조합의 노동시간단축정책에 대한 압력역할을 했다.[14] 때문에 독일 금속노조(IG Metall)는 조사 의뢰자에 대한 의문과 함께 조사결과에 대한 진위에 강한 의혹을 제기했다. 이에 맞서 독일 고용주협회는 외국인고용이라는 압력을 통한 노조의 노동시간단축요구에 대한 공세를 계속 진행했다. 이러한 와중에 당시 고용주협회의 부회장이었던 슐라이어(Schleyer)는 외국인고용의 증대의 주범으로 노동시간단축을 지적하면서, 병가를 내지 않는 외국인노동자들의 성실함을 칭찬했는데, 이것은 곧 독일 최대부수를 자랑하는 빌트지(Bild-Zeitung)에 의해 독일 노동자들의 노동모럴에 대한 비판에 이용되었다. 독자의 관심을 끄는 센세이션한 기사들을 주로 취급하는 이 대중일간신문의 일면 머리기사 표제 “독일 노동자들보다 더 부지런한 외국인노동자들?”은 독일 노동자들을 자극했고, 급기야 성난 바덴비텐베르크주의 독일 노동자들은 자발적인 파업을 벌였고, 독일 노동조합은 빌트지에 대한 불매운동까지 벌이기에 이르렀다.[15]

하지만 이러한 외국인고용을 통한 자본과 노동의 갈등은 일회성 사건에 그쳤다. 실제 외국인고용에 대한 독일 노동자들 내지 노조의 태도는 외국인모집기간 내내 대체로 타협적이었다. 그것도 그럴 것이 외국인고용을 통해 계속적인 경제성장이 가능하다는 인식이 지배적이었고, 무엇보다도 당시 노조에 의해 중요한 투쟁목표로 관철시켰던 노동시간단축은 완전고용과 독일 노동자들의 고용구조변화 등으로 대

14) Die Welt 04. 01. 1965: Länger arbeiten oder mehr Gastarbeiter?

15) Anagnostidis, “Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung”, pp.112-113.

규모 외국인고용이 없이는 상상할 수 없었던 일이었다. 그리고 무엇보다 우려했던 외국인고용을 통한 피해는 일어나지 않거나 사소한 것에 머물렀다. 가장 많은 외국인노동자들이 고용되어 있었던 산업분야를 대표하는 금속산업노조(Industriegewerkschaft Metall, 약자 IG Metall, 이하 금속노조)는 일찍부터 외국인의 이익을 대변하는 문제에 많은 관심을 가지고 있었다. 본격적으로 외국인노동자들이 들어오기 시작했던 1960년 금속노조 정기노조대회에서 당시의 위원장이던 오토 브레너 (Otto Brenner)는 그 점을 분명히 했다.

> "개발도상국의 노조만이 우리에게 국제적 협력이라는 새로운 과제를 안겨주는 것이 아니라, 계속 증가하고 있는 독일의 외국인노동자들 역시 국제적 연대문제를 던져주고 있다는 것을 몇몇의 토론들에서 상기시켜 주었습니다. 이미 우리는 이것을 해결하기 위해 어느 정도의 노력을 기울였습니다. 독일의 외국인노동자들의 특별한 상황에 대해 잘 알고 고용주에 맞서 그들의 이익을 효과적으로 잘 대변해 주는 것만이 중요한 것은 아닙니다. 우리는 외국인노동자들이 우리들의 대열 안으로 들어와 조직화되고, 노조활동을 통해 받은 인상들을 고국으로 가져갈 수 있도록 진력해야합니다. 그들 중 많은 이들은 노동조합이 초기단계에 있거나 탄압받는 나라들에서 왔습니다. 이러한 직장동료들이 우리 독일에서 일을 하고 있다면, 이들이 노동조합사상의 전도자로 고국에 돌아가도록 하는 책임을 우리가 져야 하는 것은 당연하다 할 수 있습니다."[16]

그의 연설은 1960년대 독일노조의 외국인정책의 특징과 한계를 잘 드러내주고 있다. 외국인노동자들의 조직화에 관해, 그는 기존의 독일노조 안으로의 적극적인 포섭을 주장하며, 설립움직임을 보이던 외국인노동자들의 독자노동조합에 대한 반대 입장을 암묵적으로 나타내고 있다. 실제 당시 독일노조는 외국인노동자들의 독자적인 노조설립을

16) Protokoll des 6. ordentlichen Gewerkschaftstages der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland in der Kongreßhalle Berlin vom 17. bis 22. Oktober 1960. p.296.

노동조합운동을 분열시키는 위험한 시도로 규정하며, 외국인노동자의 노동조건개선과 권익보호는 외국인노동자의 기존노조편입을 통해서만 가능하다는 입장을 고수하고 있었다.[17] 하지만 브레너가 주장하는 외국인노동자의 조직화는 국제주의적 연대의 성격을 강하게 띠고 있는 일종의 노조 나름의 '개발도상국 정책'이었다. 아직도 노조운동이 활발하지 못하거나 탄압받는 지역의 노동자들에게 노조의식을 함양시키고, 노조조직화와 같은 여러 노조활동의 노하우를 가르쳐, 그들을 노동운동 전도사로 만들어 다시 돌려보내는 것이 바로 외국인노동자를 조직내부로 편입하려는 주된 목적이었던 것이다. 실제 이것을 위해 독일 금속노조는 1963년부터 외국인노동자를 대상으로 하는 교육 세미나를 개최하여, 핵심적인 외국인 간부조합원의 양성에 주력했다. 이러한 세미나들에서는 독일에서의 외국인노동자들의 노동조건과 생활환경외에도 외국인노동자들의 고국의 정치적, 사회적 상황에 대한 것들이 주로 다루어졌다.

이러한 노조정책은 당시 사회구성원 모두가 공유하고 있었던 외국인고용의 일시성에 대한 굳건한 믿음과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 이러한 점이 또한 노조의 외국인조직화정책의 한계로 작용했었다. 외국인 간부조합원의 양성을 통해 노조정신과 노조운동을 제삼세계로 전파한다는 '선교사적 사명'만으로 독일 노동자계급의 적극적인 호응을 끌어내기는 역부족이었던 것이다. 실제 오늘 왔다가 내일 돌아갈 외국인노동자를 노조 안에 끌어들여 함께 연대하며 공동의 이익을 위해 투쟁할 적극성이나 필요성이 독일 노조 안에 결여되어 있었다. 이러한 경향은 외국인노동자들에게도 마찬가지였다. 우선 주어진 짧은 기간 안에 가능한 한 많은 돈을 벌어 고국으로 돌아갈 희망을 품고 독일에 온 외국인노동자들에게 노조가입은 그렇게 절실한 사안이 아니었다. 그리고 이들 중 많은 이들은 여전히 노동운동이 초기형태를

17) Anagnostidis, "Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung", p.125.

벗어나지 못하고 있었던 나라들에서 온 노동자들이었고, 또한 이들의 교육정도도 무척이나 낮았기 때문에 노조에 대한 이해가 부족했었다. 외국인노동자 수가 처음으로 100만 명을 넘어섰던 1965년 외국인노동자의 노조가입률은 10% 정도에 그쳤다.[18] 이것은 외국인고용의 일시성과 연관된 외국인노동자의 조직화의 한계를 여실히 보여주는 수치이기도 하다. 여전히 외국인노동자들이 일시적으로 독일경제를 위해 일해주다가 언젠가 자신들의 고국으로 돌아갈 것이라는 믿음이 확고했던 1960년대 독일노조는 외국인노동자들에 대한 소극적인 정책으로 일관했고, 역으로 외국인노동자들 역시 같은 시기 노조가입에 소극적이었던 것이다. 하지만 체제기간이 늘어나고, 크고 작은 문제들을 겪고, 또한 본국과의 단절을 통한 정주를 결정하면서 노조가입에 대한 필요성이 외국인노동자들 사이에 증대되었다. 물론 독일 노조 역시 일시적인 현상으로서의 외국인고용은 하나의 환상임을 인식하게 되었고, 점점 줄어드는 내국인노동자들의 노조가입으로 정착자 내지 이주자로서의 외국인노동자들의 노조편입이 절실하게 되었다. 하지만 완전한 인식의 전환은 여전히 많은 시간을 필요로 했다.

Ⅳ. 전환점에 선 노조의 이민정책: 다문화 사회의 열린 이민

노조의 외국인정책이 일시성을 탈피하며 일련의 변화를 보이기 시작한 것은 외국인노동자의 정주화가 가시화되고 있던 1960년대 말이었다. 전체 독일노조 내 외국인정책을 선도하고 있던 금속노조는 1968년 외국인노동자 담당부서(Referat für ausländische Arbeitnehmer)를 신설하

18) Wolfgang Rhode, “Die migrationpolitischen Erfahrungen der IG Metall”, Konferenz: *50 Jahre Anwerbeabkommen Deutschland - Italien, WIR BEWEGEN UNS - Migrantinen und Migranten in den Gewerkschaften* (23./24. Juni 2005, verdi Bundesverwaltung, Berlin), p.4 *인터넷판

여 외국인노동자문제에 대한 보다 적극적인 노조정책을 전개했다. 우선 금속노조는 외국인노동자들의 정주화로 인한 노조정책의 변화, 즉 일시성의 거부를 천명하고 이러한 일시성의 상징인 1965년 제정된 외국인법의 개정을 주장했다. 가족결합을 통해 늘어나는 외국인노동자 자녀의 교육문제의 개선을 위해 노력했고, 외국인담당자 양성세미나와 외국인행사를 늘이고, 외국인노동자를 위한 상담소를 만드는 등 활동 폭을 넓혔다. 1972년에는 새로운 경영조직법(노동자대표법, Betriebsverfassungsgesetz)이 제정되어, 외국인노동자들도 노동자대표평의회(Betriebsrat)에 선출될 수 있는 피선거권을 얻게 되었다.[19] 하지만 1973년 오일쇼크와 함께 불어 닥친 세계경제위기와 그것으로 인한 갑작스러운 외국인노동자모집중지(Anwerbestop)는 변화하고 있었던 노조와 외국인노동자의 관계에 크나큰 시험무대가 되었다. 자본주의 황금기로 기록되는 전후 24년간의 고도성장기가 이제 종말을 고하면서, 오늘날까지 해결기미를 보이지 않고 있는 구조적 실업의 시대가 도래했던 것이다. 완전고용시대 자국노동자들에게 전혀 위험요소가 되지 않던 외국인노동자가 과연 경제침체기에도 그러할 것인가라고 반문했던 앞서 인용된 한 노조관계자의 우려가 현실이 되는 순간이었다. 좁아진 취업문과 실업에 대한 불안에 사로잡혔던 많은 독일노동자들은 완전고용시대에 지녔던 넉넉한 여유를 상실했다. 외국인노동자들이 자신들의 일자리를 빼앗아간다느니, 자신들의 노동조건을 악화시킨다니 하는 불만의 목소리들이 이제 수면위로 부상하기 시작했다. 심지어는 내국인노동자들의 높은 실업률에 대한 책임을 외국인노동자에게 모두 떠넘기며 “외국인들은 떠나라”라는 구호를 외치는 사람들도 생겨났다. 한때 산업역군으로 추켜세워졌던 외국인노동자들이 사회적인 짐으로 인식 될 정도로, 사회적 분위기가 급속히 냉각되었다. 그렇지

19) *Ibid*., p.5

만 실제 이러한 것들이 외국인노동자와 독일인노동자 사이의 극심한 대립과 갈등으로 이어지지는 않았다. 적어도 가시적인 폭력사태나 알력양상은 나타나지 않았다.

오히려 금속노조는 노조기관지인 메탈(Metall, 금속)에 "어려운 시기 독일노동자들과 외국인노동자들은 함께 한다"를 주장하며, 정부의 모집정지정책에 반대 입장을 분명히 했다. 그리고 인위적으로 만든 외국인노동자와 독일인노동자 사이의 이해관계대립을 통해 양진영을 분열시키는 모든 시도들에 대해 강도 높게 비난했다.[20] 실제 1960년대 말부터 시작된 노조의 외국인노동자에 대한 개방정책은 외국인노동자모집정지와 대량해고사태에도 아랑곳없이 대량실업시대에도 계속 되었다.

냉각된 사회적 분위기에도 불구하고 노조가 외국인노동자에 대해 개방적인 정책을 계속 유지했던 이유를 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째 덤핑노동자로서 내국인의 일자리를 뺏는 외국인노동자에 대한 노조와 독일노동자들의 고정관념이 일련의 경험들을 통해 깨어지기 시작했기 때문이다. 실제 경제위기시 우려했던 외국인노동자들로 인한 독일노동자들의 대량실업사태 대신 필요할 때 고용했다가 필요없으면 보내는 외국인고용의 가장 큰 장점이었던 경기완충작용(Konjunkturpufferfunktion)이 독일인노동자들에게 오히려 고용안정 역할을 했던 것이다. 이 시기 외국인고용을 통한 사회적 평화라는 말이 나올 정도로 외국인노동자들의 해직율은 내국인들에 비해 높았다.[21] 이것은 외국인노동자들과 독일인노동자사이의 노동시장분절의 결과였다.

---

20) Metall 3/74: Deutsche und ausländische Arbeitnehmer gehören in schwierigen Zeiten zusammen.

21) 예를 들면 1973년과 1974년 폭스바겐사에 대량해고사태가 발생했을 때, 전체 외국인노동자의 65%가 희생자가 되었다. 이에 반해 독일노동자들의 18%만이 해직되었다. 이용일,『독일연방공화국의 외국인인력모집정책: 대기업 중심의 독일식 대량생산을 위한 대규모 외국인고용 1955-1973』『서양사론』85(서울, 한국서양사학회, 2002.3.), 203쪽.

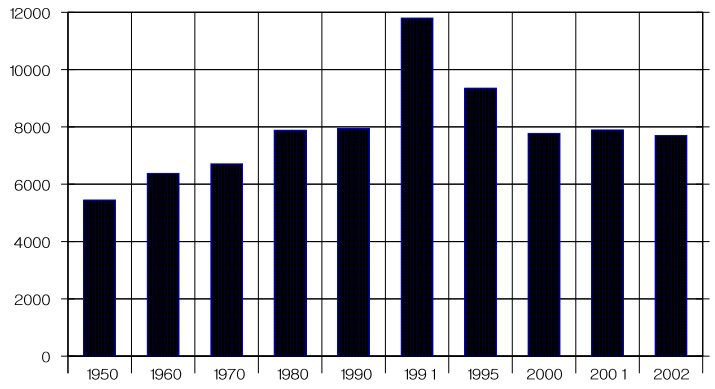
독일인들의 다수가 고기술, 고임금, 고용안정 등으로 특징되는 1차 노동시장의 기술직이나 관리직에서 일했던 반면, 대부분의 외국인노동자들은 독일인들로부터 외면 받는 2차 노동시장의 나쁜 노동조건과 임금조건을 가진 한시적인 생산직에서 일했던 것이다. 이러한 1차 노동시장과 2차 노동시장이 확연하게 분리되어 있고, 2차 노동시장에서 1차 노동시장으로의 진입 내지 상승이 현실적으로 어렵다는 점을 감안한다면, 외국인노동자와 내국인노동자의 경쟁관계를 주장하는 것 자체가 잘못된 선입견에 사로잡힌 억지에 가까웠던 것이다. 간단히 말해, 외국인들은 독일인들이 애써 피하는 직업이나 일자리의 공백을 메워주는 인력으로서 그들만의 노동시장 '밑바닥리그'에 몸담고 있었던 것이다. 그들과 경쟁관계에 있었던 독일인노동자들은 일부분에 불과했던 것이다. 많은 독일노동자들과 노조관계자들은 오랜 외국인고용의 경험으로 이러한 사실을 올바르게 인식하기에 이르렀던 것이다.

노조의 개방적 정책에 대한 두 번째 이유는 - 어쩌면 진짜 이유는 - 조합원수의 정체 내지 조합가입률감소로 상징되는 노조의 위기와 밀접한 연관관계가 있다. 사실 고도성장기가 시작되었던 1950년대 이후 독일노총의 노조원수는 계속 증가했고, 이러한 증가세가 꺾이게 되는 것은 1990년대 들어와서 부터였다. 그럼에도 노조의 위기라는 말이 이미 1960년대에도 노조내부나 사회적으로 회자되었다. 이 시기 독일노총의 조합원수가 전체 고용자수의 증가에 힘입어 단지 소폭으로만 늘어났을 뿐 아니라, 조합가입률이 1950년에 36%에서 1970년 30%로 현저하게 떨어지면서 이러한 노조의 위기감이 팽배해졌었다.[22]

22) Homer, "Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung", p.123.

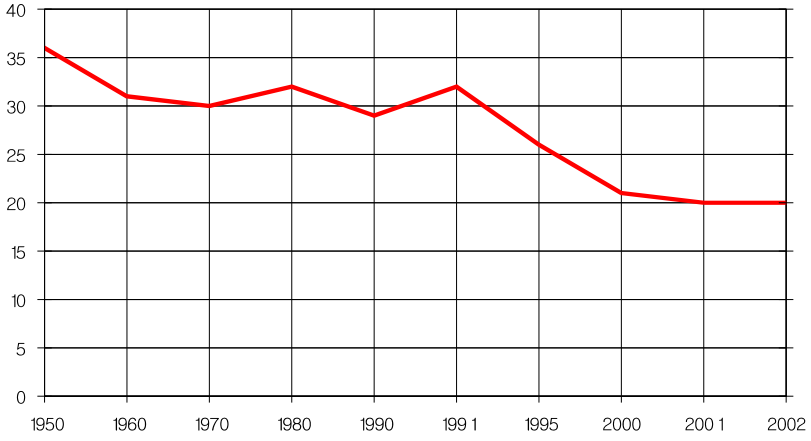
도표 1 : 독일 노동조합연합(DGB)의 조합원 수 1950-2002

(단위 : 천)



출처 : Walther Müller Jentsch/ Hansjörg Weitbreit (ed.), *The Changing Contours of German Industrial Relations* (München/Mering 2003), p.193.

도표 2 : 독일 노동조합총연합 노조가입률 1950-2002



출처 : Walther Müller Jentsch/ Hansjörg Weitbreit (ed.), The Changing Contours of German Industrial Relations (München/Mering 2003), p.193.

결국 이러한 노조의 위기가 문호개방을 통한 노조의 “외국인노동자 껴안기”로 이어졌던 것이다. 외국인노동자들에게 본격적으로 문호를 개방한 1960년대 말부터, 외국인노동자의 노조가입이 꾸준히 상승하여, 1980년대에 30%(최대 1986년 36%)를 웃도는 높은 노조가입률을 보였다.[23] 노조의 문호개방이후 가파르게 증가했던 외국인노동자 노조원수는 전체 독일 노조의 조합원증가에 중요한 요인으로 작용했다. 외국인노동자의 가입률이 여전히 낮았던 1960년대는 독일노총의 조합원수의 증가가 소강상태를 맞고 있든 시기였던 것이다. 1970년대 외국인노조가입률의 가파른 증가는 노조정책의 변화에도 그 원인이 있겠지만, 외국인노동자들의 인식전환이 또 다른 원인이 되었다. 이미 많은 외국인노동자들이 일시적인 체류가 아닌 정착을 위한 이주자가 되었고, 때문에 그들의 이익을 대변해 줄 버팀목이 필요했다. 무엇보다 경제위기와 함께 찾아왔던 해고바람은 노조가입에 소극적이었던 외국인노동자들을 노조에 가입하게 만드는 계기가 되었다.

이러한 노조정책은 외국인노동자의 작업장 내 통합에 기여했다. 1983년부터 외국인노동자들은 금속노조안의 독자적인 조합원그룹이 되었고, 전국의 노조행정사무국에 100개가 넘는 외국인위원회가 생겨, 외국인 스스로의 정치적인 요구와 견해를 피력할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 노조의 이민정책 내지 외국인정책은 새로운 이민을 억제하며, 기존의 외국인들을 귀향조치하거나 사회동화 시킨다는 정부의 소극적인 이민정책과 크게 다르지 않았다. 외국인들의 사회통합을 전제한 다문화사회니 개방적 이민정책을 노조가 이야기하기 시작한 것은 불과 얼마 되지 않은 최근의 일이다. 그것도 노조 스스로 주도적으로가 아니라, 외부적인 요인들에 의해 떠밀려서 정책적인 전환을 하게 되었다. 이러한 인식전환을 먼저 한 것은 IT부분에 고급기술

23) Petra Frerichs, Wolfgang Pohl, Michael Fichter, Jochen Gerster, Bodo Zeuner, *Zukunft der Gewerkschaften*. Hans Böckler Stiftung. Arbeitspapier 44 (Düsseldorf 2004), p.15.

자 부족에 시달리던 경제계였다. IT기술자유입을 놓고 미국을 위시한 많은 나라들과의 경쟁관계에 있었던 독일의 IT기업들은 기존의 이민억제정책 아래의 이주조건들로는 '상한가를 달리는' 외국인고급인력을 독일로 불러들일 수 없다는 점을 가장 먼저 인식했던 것이다. 많은 외국인들과 그들의 사회문제들로 인해 독일에서는 새로운 이민의 필요성에 대한 최소한의 사회적 논의도 할 수 없다는 볼멘소리가 나오기 시작했다. 과거 60년대 외국인고용의 '전성시대'부터 들어왔던 친숙한 경제적인 논리로 이러한 어려운 상황을 돌파했던 사람은 다름 아닌 연방수상이었던 게하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)였다.

> "IT 고급기술자가 엄청나게 부족하다는 사실에는 논란의 여지가 없습니다. 그러나 현재 국내에서는 이러한 부족분을 메울 수 없습니다... 교육과 양성을 통해서 기술자부족을 없애는 것은 단지 중장기적으로만 가능하다는 사실을 속이려 하지 맙시다. 때문에 단기적으로 외국인 IT고급기술자, 특히 인도와 동유럽출신의 기술자들을 독일로 데려오는 것이 필요합니다. 우리는 현재의 중흥의 분위기를 놓쳐서는 안 됩니다. 성장기회를 이용해야 합니다."[24]

2000년 하노버 컴퓨터산업박람회(Cebit)에서 행한 독일 수상 슈뢰더의 위의 연설은 소위 '그린카드논쟁'으로 불리는 사회적 논쟁을 일으켰다. 좋은 노동조건과 체제조건을 법률적으로 보장하는 그린카드부여를 통해 IT고급기술자를 독일로 유치해서 IT인력난을 극복해야 한다는 이민개방파의 주장과 "인도인들 대신에 아이들?(Kinder statt Inder?)"이라는 다소 선동적인 구호를 내걸고 단기적 외국인인력도입 대신 독일 후속세대들에 대한 교육을 통해 장기적으로 인력난을 해결해야 한다는 이민억제파의 주장이 팽팽하게 맞섰다. 하지만 경제적 논리의 우세 속에 독일정부는 발 빠르게 그린카드제도를 도입했고, 이것을 가

24) Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der Eröffnungsfeier der CeBIT 2000 am Mittwoch, 23. Februar 2000, in Hannover

지고 독일 IT기업들은 외국인 IT고급기술자 '사냥'에 나섰다. 이러한 외국인고용의 필요성은 저출산률과 인구고령화와 같은 인구통계학적 우려와 맞물려 단지 그린카드도입에만 머물지 않고, 기존의 이민정책에 대한 회의를 불러일으키며, 이민정책의 대대적 개혁을 요구하는 계기를 마련했다. 1년 뒤 같은 장소, 같은 대회에서 행한 연설에서 슈뢰더는 새로운 이민법을 핵심으로 하는 이민정책의 제고를 촉구했다.

> "우리는 IT 기술자의 부족사태를 극복해야 합니다. 만약 우리가 국제 수준을 잃지 않으려 한다면, 충분한 내국인기술자들이 교육되고 훈련되어져 노동시장에 나오게 될 때까지 기다릴 수 없습니다. 때문에 저는 - 우리 전략의 두 번째 방향인데 - 일 년 전에 비유럽연합회원국 출신의 외국인 IT전문가를 위한 노동가능성을 획기적으로 개선하겠다고 발표했습니다. 그 사이 주무관청은 6000장의 그린카드를 발급했습니다. 매주 200개씩 계속 늘어나고 있습니다... 최근의 연구들에 따르면 이주해 온 한 사람의 IT기술자의 고용을 통해 독일에 평균적으로 대략 3개의 일자리가 새롭게 창출된다고 합니다. 때문에 그린카드는 독일 노동시장을 활기 있게 만들기 위한 첫 걸음이었습니다. 앞으로 계속적인 조치들이 뒤따라야 하기 때문에 저는 의식적으로 첫 걸음이라는 말을 합니다. 우리가 세계 최고의 두뇌들을 얻기 위한 경쟁에서 지지 않으려면, 노동시장에 입각한 이민과 그것에 상응하는 결정들에 대한 전문지식에 근거한 토론이 필요합니다... 연방내무부가 만든 이민위원회가 여름에 결과보고를 하게 될 것입니다. 그런 다음 우리는 이번 국회임기 내에 상응하는 결정들을 내려서, 현대적인 요구들을 충족시켜줄 이민법을 얻을 수 있도록 할 것입니다."[25]

슈뢰더가 말한 일정대로, 2000년 발족한 내무부 산하의 이민위원회는 2001년 여름 새로운 이민법을 골자로 하는 새로운 이민정책을 위한 보고서를 내 놓았다. 기민당원으로 국회의장을 지냈던 학자출신의

25) Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Eröffnung der Cebit am 21. März 2001 in Hannover.

리타 쥐스무스(Rita Süssmuth)가 위원장을 맡았기에 쥐스무스 위원회라 불리는, 전문가들과 각계각층의 인사들로 구성된 이 위원회는 새로운 이민정책에 대한 제안에 골몰했고, 그 결과물로서 노동시장에 입각한 이민을 표방하면서, 또한 이민으로 인한 사회문제에 대한 강력한 해결의지를 담은 보고서가 나오게 되었던 것이다. 사민당과 녹색당 연정의 발의에 의해 상정된 새로운 이민법안은 이 이민위원회의 권고안을 기초로 만들어졌다.[26] 한편으로 국가경쟁력과 사회보장제도, 특히 연금제도의 유지를 위해 어쩔 수 없이 새로운 이민을 받아 들여야 하지만, 다른 한편으로 사회적 불안요소로서의 이민자들의 사회통합문제를 해결해야 하는 독일의 고민이 이 법안에 고스란히 녹아져 있었다. 하지만 계속적인 이민물결에 대한 불안을 가지고 있었던 많은 보수정치가들은 이 법안이 너무 자유롭고 개방적이라고 비판하며, 모든 정치적 힘을 다해 법안통과를 저지했다. 격렬한 정치적 공방 속에 이 법안은 국회와 연방평의회를 어렵게 통과했다. 하지만 법안통과를 위한 과반수가 조금 모자랐던 연방평의회에서의 법안통과과정의 위법성을 들어 헌법소원이 들어왔고, 결국 이 법안은 헌법재판소의 위헌결정으로 부결되었다. 법안통과를 위해서는 보수적인 기민연과의 합의가 절대적으로 필요했고, 이렇게 해서 탄생한 새로운 이민법은 원래의 개방적인 성격에서 다소 후퇴하면서, 통제적 성격과 테러에 대비한 안보조항이 첨가되었다. 2005년 1월 1일부로 시행되고 있는 이 새로운 이민법은 반쪽짜리 개혁이 되긴 했지만, 독일이 오래 전에 이민국이 되었음을 인정하고, 이민문제를 노동시장관점에서 탈피해 통합적으로 다루려 한다는 점에서 획기적이다.[27]

여기서 주목해야 할 것은 새로운 이민법논쟁에서 보여 준 독일노조의 태도였다. 처음 그린카드논쟁이 촉발되었을 때, 독일노총 산하의 산

26) Bundesministerium des Innern, *Zuwanderung gestalten Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung*, (Berlin 2001)

27) Bundesministerium des Innern, *Zuwanderungsgesetz*, (Pastow, 2004)

별노조들은 외국인 IT기술자들에 대한 노동시장개방에 대해서 통일된 견해를 가지고 있지 못했다. 하지만 독일노총의 공식적인 입장은 일단 반대로 기울었다. 노동시장정책 전문가였던 독일노총의 부위원장 우줄라 엥엘렌-케퍼(Ursula Engelen-Kefer)는 독일 기업들의 IT 기술자양성에 대한 태만과 이것과 연관된 외국인 도입계획을 강도 높게 비난했다. 무엇보다 IT노동력수요가 곧 진정국면에 접어들 것이라는 진단을 통해 외국인노동자들에 대한 일반적인 국경개방을 반대한다는 노조의 뜻을 분명히 전했다.[28] 하지만 앞서도 언급했듯이, 노동력부족을 통해 IT산업의 중흥이 위협을 받아서는 안 된다는 경제적 논리가 급속한 그린카드제도의 도입을 가져왔을 뿐만 아니라 인구통계학적 요인과 맞물려 전체 이민정책의 제고 쪽으로 급속하게 사회적 분위기를 바꾸었을 때, 노조는 정부의 개방적인 이민정책의 지지자로 돌아섰다.[29] 그리고 다른 학계전문가들, 정치인들, 종교계지도자들과 함께 노조 역시 - 독일노총의 사무총장과 독일 공무원노조의 위원장 - 이민위원회에 참여해 새로운 이민정책의 청사진을 만드는데 깊이 관여했다.

이러한 태도의 변화는 독일의 특별한 노사관계에도 그 원인이 있겠지만, 무엇보다 앞서 언급한 노조의 위기의식이 더 큰 이유였다. 도표 1과 2에서 보여 지듯이, '통일특수'로 인한 짧은 상승의 거품이 빠지고 난후 노조조합원수와 조합가입률이 가파르게 아래로 곤두박질치면서 노조의 위기는 더욱 더 심화되었다. 무엇보다 조합가입률은 통일직후인 1991년 32%에서 2002년 20%로 그 하락세가 두드러졌다. 이러한 통계자료는 외국인노동자의 포섭을 통한 노조위기타파라는 노조정책의 한계를 여실히 드러내는 증거였다. 한때 30%중반까지 치솟았던

28) Heise Online News 04.03.2000:Green-Card-Diskussion, der DGB meldet sich zu Wort.

29) Thesen des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Regelung der Einwanderung. Positionen für die Arbeit der Zuwanderungskommision der Bundesregierung, verabschiedet in der Sitzung des Bundesvorstandes des DGB am 03. April 2001.

외국인노동자들의 노조가입률이 1990년대 들어 급격하게 떨어져, 20% 대로 내려앉았다.[30] 외국인노동자의 감소와 조합률 감소는 독일노조의 쇠퇴의 한 요인이 되었던 것이다. 물론 노조의 개방적인 정책의 결과로 오늘날 독일노조 내부 외국인노동자들의 위상은 여전히 무시할 수 없을 만큼 크게 성장했다. 앞서도 언급했지만 독일노총내의 외국인노조원의 수는 2002년 현재 80만으로 전체 조합원의 10%를 차지하고 있다. 265,500명으로 가장 많은 외국인노동자 노조원수를 자랑하는 금속노조의 외국인조합원비율도 역시 10% 정도를 차지하고 있다. 금속노조의 외국인간부는 전체 7270명으로 전체 노조간부에 12%에 해당하는 수치이다.[31]

도표3: 금속노조(IG METall) 국적별 외국인노조조합원 수 (2002)

전체 외국인노동자	265,500 (10%)
터 키	122,559
구 유고슬라비아	43,962
이탈리아	31,926
그 리 스	22,186
스 페 인	7,725
포르투갈	5,547
기 타	31,595

출처: IG Metall Vorstand (ed.), Ausländerförderprogramm, (Mönchengladbach 2003), p.9.

하지만 이미 1970년대 초반부터 시작된 산업구조개혁은 이러한 외국인노동자들의 위상을 위협하고 있다. 외국인노동자를 통한 노조강

30) Petra Frerichs, Wolfgang Pohl, Michael Fichter, Jochen Gerster, Bodo Zeuner, *Zukunft der Gewerkschaften.* Hans Böckler Stiftung. Arbeitspapier 44 (Düsseldorf 2004), p.15.

31) IG Metall Vorstand (ed.), *Ausländerförderprogramm,* (Mönchengladbach 2003), p.9., p.25.

화정책의 한계는 무엇보다 산업구조개혁과 깊은 연관관계를 가지고 있기에, 이 한계는 이미 그 출발부터 어느 정도 예견되었던 일이다. 왜냐하면 외국인노동자의 노조가입이 활발하던 시기는 제조업중심의 외국인고용의 쇠퇴가 시작되었던 시기였기 때문이다. 1970년 OECD 국가들 중 최고치였던 49%를 나타내는 독일의 2차 산업노동자비율은 1995년 37%로 급락했다. 이미 독일인들의 2차 산업에서 3차 산업, 혹은 제조업에서 서비스업으로의 직업이동경향은 60년대부터 뚜렷했다. 그럼에도 산업노동자의 수가 꾸준하게 늘 수 있었던 것은 260만 명의 외국인노동자들 때문에 가능했던 것이다. 이들은 80%가 2차 산업에 종사했고, 대부분 비숙련직으로 대기업의 포디즘적 대량생산의 작업장에서 일했다. 1973년 이후 산업구조개혁의 가장 큰 희생자는 외국인노동자들이었다. 여전히 포스트산업사회의 새로운 변화에 가장 잘 적응하지 못하는 것도 독일사회 '가장 아래 계층'으로 살아가는 외국인이민자들과 그들의 2세, 3세들인 것이다. 특히 독일에서 태어난 2세, 3세의 대부분은 많은 교육을 받지 못했고, 낮은 직업적 숙련도를 가지고 있어 곧 자동화로 없어질 운명의 제조업의 열악한 일자리에서 일하고 있거나 실업자로 전락했다. 전체 독일 실업률의 거의 두 배에 해당하는 20%에 달하는 외국인노동자의 실업률이 외국인의 구조개혁에 대한 부적응을 잘 보여주는 통계자료이다. 물론 외국인노동자 역시 변화하는 환경에 대처하려는 노력이 아주 없었던 것이 아니다. 초기 제조업중심의 고용구조를 탈피해 서비스업계통으로 적지 않은 외국인노동자들이 직업전환을 했다. 노동자로서 와서 개인사업, 특히 요식업을 통해 나름대로 성공한 외국인자영업자들도 생겨났고, 계속 줄어드는 제조업의 취업기회로 인해 서비스업에서 일자리를 찾는 외국인노동자들도 점점 늘어나고 있는 추세이다. 단적인 예로 2002년 터키 노동자들의 연합서비스노동조합(ver.di)의 노조원수는 112500 명으로 금속노조의 터키 노조원수인 127008 와 큰 차이가 없다.[32] 하지만

그들 중 대부분은 단순서비스업에 종사하는 사람들이며, 파트타임 역시 적지 않다.

새롭게 창출되는 서비스업의 일자리, 특히 고급기술자들을 이민 2세나 3세들로부터 확보할 수 없다는 사실이 많은 외국인인구에도 불구하고 여전히 독일사회가 새로운 이민의 필요성을 역설하는 이유인 것이다. 새로운 지식정보사회에 걸 맞는 고급인력을 확보하기 위해 독일은 이제껏 가져왔던 민족 중심적 이민정책을 버리고 열린 새로운 이민정책을 받아들여야할 필요성을 절감했던 것이다. 점점 줄어들고 있는 외국인노동자와 반면 늘고 있는 외국인 비산업인구는 독일이 이미 이민국가가 되었다는 방증이자 외국인을 통한 노조조합원의 증대라는 노조정책의 한계를 보여 주는 것이다. 기존 외국인노동자의 한계와 고령화와 출산율저하로 특징되는 내국인노동자감소는 독일노조에게 그들이 이룩해낸 시스템의 붕괴까지 가져올 수 있다는 위기감을 안겨주었고, 결국 그들 미래의 사활이 이민문제에 달려있다고 결론짓게 만들었던 것이다. 그리고 과거의 경험으로부터 이러한 노동이민은 단순한 일시적인 현상이 아니라 정주를 동반하는 이주현상으로 보게 되었고, 결국 이민으로 생긴, 그리고 생길 수 있는 사회문제의 해결은 새로운 이민의 선결요건으로 인식하게 되었다. 때문에 노조는 단순한 노동시장을 넘어 다양한 형태의 이주문제를 통합적으로 관리하는 새로운 이민법을 제정하려는 독일정부의 계획을 적극 지지했던 것이다. 독일노조가 마치 다문화사회, 열린 세상, 사회통합 등으로 대표되는 개방적인 이민의 전도자나 된 듯이, 노조내부에서는 어느 때보다 국제적 연대 혹은 국제주의의 목소리가 높은 것이 사실이다. 이것을 통해 민족주의와 국제주의라는 상반된 두 이념을 함께 품고 있었던 노

32) Migration online, 01.01.2002: Partizipation im Betrieb.
도표3에 있는 2002년 금속노조 터키인조합원수와 여기 언급하는 같은 해 금속노조 터키인노조원수가 다른 것은 조사일의 차이 때문이다. 전자는 2002년 8월 31일의 상태이고, 후자는 2002년 1월 1일 현재의 상태이다.

조가 자칫 전자를 포기한 것으로 이해되어 질수도 있을 것이다. 독일 연방공화국의 외국인고용의 출발점이 되는 이탈리아와의 외국인모집 협약 50주년을 기념해 금속노조와 연합서비스노조가 공동 개최한 컨퍼런스에서도 열린 이민의 목소리가 주도했다. 심지어는 동일노동에 동일임금의 원칙과 같은 자국노동자의 보호라는 민족적 관점에서 만들어진 제도를 노조의 국제주의의 성과물로 극찬하기까지 했다.[33] 하지만 외국인고용 내지 이민에 대한 노조정책에 있어 민족주의에 대한 국제주의의 승리를 이야기하기에는 너무 이른 감이 있다. 왜냐하면 새로운 이민법제정을 놓고 벌였던 개방 대 통제의 갈등이 국제주의 대 민족주의의 갈등이란 형태로 여전히 노조 내에 존재하고 있기 때문이다. 오랜 외국인고용의 역사에서 보아왔듯이 이 둘은 늘 함께 공존하며 대립하며 왔던 것이다. 과연 민족주의와 국제주의가 만나는 곳, 즉 독일 노동자의 이해관계와 상반되는 지점에서도 지금과 같은 국제주의의 목소리를 독일노조가 낼 수 있을 것인지는 여전히 의문부호로 남는다.

V. 나오면서

독일역사를 통해 본 외국인고용에 대한 독일노조의 태도는 이중적이고 일관성 없다는 비난을 들을 수 있을 만큼 민족주의와 국제주의의 상반공존의 관계를 통해 특징지어졌다. 그럼에도 실제 외국인고용에 관한 한 노조는 늘 노조의 본연의 의무에 충실했다. 노조의 발전과 조합원의 이익이 노조의 외국인정책을 주도했던 것이다. 결국 사회보장제도와 노동제도에 편입된 좋은 노동조건과 노조내부의 높은

33) Rhode, Die migrationspolitischen Erfahrungen, Berlin. pp.2-9.
Jürgen Peters, “Anforderungen an eine weltoffene Migrationspolitik”, Konferenz: *50 Jahre Anwerbeabkommen Deutschland - Italien, WIR BEWEGEN UNS - Migrantinen und Migranten in den Gewerkschaften* (23./24. Juni 2005, verdi Bundesverwaltung, Berlin), pp.2-19 *인터넷판

외국인노동자의 위상 모두는 이러한 노조정책의 결과였던 것이다. 그리고 현재 노조가 지지하는 다문화사회의 열린 이민정책 역시 그러한 노조정책과 무관하지 않은 것이다.

이러한 노조의 외국인정책을 이해하는 열쇠로서의 노조의 발전과 조합원의 이익대변이라는 '노조메커니즘'은 분명 독일에만 국한된 것이 아니라 한국에도 적용될 수 있다. 하지만 '노조메커니즘'으로부터 나온 결과는 양국의 경제적, 사회적, 문화적, 역사적 차이로 인해 확연히 달랐다. 한국의 노조들이 보여준 외국인고용에 대한 무관심과 이와 연관된 이주노동자의 독자적 노조설립은 '노조이기주의' 내지 노조이해관계의 한국적 결과물이었던 것이다. 독일의 노동이민은 대기업중심의 대규모 합법적인 고용으로 이루어진 반면, 한국의 노동이민은 중소영세기업 중심의 소규모 비합법적인 고용이 주를 이루었다. 한국에서는 고용허가제가 시행되고 있는 지금도 여전히 산업연수생제도가 병행되고 있고, 이것을 통해 불법외국인고용이 양산되고 있는 것이다. 이러한 열악한 재무구조와 노동조건으로 대표되는 중소영세기업 중심의 외국인고용구조는 산업연수생제도와 불법노동자 확산과 같은 외국인고용의 "음극화"를 더욱 부추겼다. 결국 이러한 구조적 모순으로 많은 외국인들은 '미등록노동자' 내지 '불법노동자'로 내몰리면서, 합법적으로 기존 노조에 가입하거나 자체노조를 결성할 권리를 박탈당하고 있다. 대기업 정규노동자중심의 국내 노동조합조직은 중소기업의 비정규직노동자가 대부분인 외국인노동자들의 노조가입을 사실상 배제하고 있다. 무엇보다 정규직노동자와 비정규직노동자, 대기업노동자와 중소기업노동자의 양극화 현상으로 특징되는 국내노동시장분절이 외국인고용에 대한 대기업 정규노동자중심의 국내 노동조합의 무관심의 가장 큰 요인이다. 물론 노동시장분절현상은 비단 한국의 문제만은 아니다. 앞서도 언급했지만, 독일 역시 노동시장분절현상이 존재하는데, 이것은 주로 기업내부에서

일어난다. 반면 한국의 노동시장분절은 주로 기업사이, 즉 대기업과 중소기업사이에서 일어난다. 때문에 외국인노동자와 내국인노동자의 '접촉'의 정도는 양국이 많은 차이를 보인다. 독일의 경우, 외국인노동자와 독일인노동자가 적어도 같은 직장 내지 작업장에서 일을 하면서, 전혀 다른 임무, 즉 기술직과 단순직으로 확연히 구분된다. 그리고 대기업의 포디즘적 대량생산체계는 많은 생산직노동자수요를 발생시켜, 내국인들이 외국인들과 같은 일을 하게 되는 경우도 적지 않다. 실제 60년대 완전고용시대 기술직으로 훈련된 대기업의 독일노동자가 일정기간 생산직에서 근무하는 경우가 비일비재했다. 이에 비해 한국의 대기업의 노동자들은 작업장에서 외국인들과 같이 근무하는 경우가 거의 없다. 비정규직과 정규직으로 노동시장이 기업내부에서도 분절되지만, 대기업 비정규직은 여전히 내국인들에 의해 채워지고 있다. 고로 외국인노동자는 노동조합이 아예 없거나 약한 소규모의 작업장에서, 그것도 미등록노동자로, 혹은 비정규직으로 일을 하기 때문에 '주류조합'의 핵심인 대기업 정규직노동자들과는 거의 접촉이 없는 것이다. 때문에 외국인고용에 대한 관심은 고사하고, 값싼 외국인노동자들이 임금조건과 노동조건을 악화시키고, 일자리까지 빼앗는다는 불안의 소리조차 노조 내에 존재하지 않는 것이다. 어쩌면 '무접촉'에서 오는 지금의 '무관심'이 불안이나 미움보다 더욱 외국인정책의 발전에 해가 될 수도 있다. 왜냐하면 독일의 경우 이러한 노조내지 내국인노동자들의 불안이 동일노동의 동일임금과 동일한 사회보장과 같은 외국인고용제도의 동인이었기 때문이다. 결국 외국인노동자의 법적, 사회적 보장은 단순한 휴머니즘차원의 보호가 아니라, 강력한 독일 노동조합의 이해와 맞물려 있었던 것이다. 외국인노동자들의 독일노조내의 높은 위상과 현재 독일 노조가 내세우고 있는 다문화사회를 대비하는 열린 이민 역시 노조위기에 대한 노조의 대응이었던 것이다. 지식정보화시대 여전히 독일노조가 강력한 사회세력으로 지금처럼 영향력을 미칠 수 있을 것인지의 여부는 노조

가 어떻게 다문화사회로의 도전에 대처하는지에 달려있다는 것을 독일 노조의 지도부는 잘 인식하고 있는 것이다.

그것이 노조의 위기로부터 나온 고육지책이었던 아니었던, 이민의 중요성을 인식하고, 미래를 준비하는 열린 이민정책을 천명한 독일노조가 부러움으로 다가오는 것은 사실이다. 여전히 한국노조 깊숙이 자리 잡고 있는 이민정책에 대한 무지와 무관심을 보고 있자면, 이러한 부러움은 더욱 배가된다. 하지만 독일의 예와 대조적인 한국의 경제적, 사회적, 문화적 특수성에 근거한 구조적 무관심을 근거로 너무 성급하게 미래 한국노조의 외국인정책 내지 이민정책을 단정 짓는 우를 범해서는 안 된다. 이를테면 이제껏 독일노조가 쌓아 온 외국인정책에서의 성과와 미래 열린 이민은 '노조이기주의'의 결과물이었기에, '노조이기주의'의 보편성에 근거해 외국인들과 아무런 접촉이 없는 한국의 주류노동조합이 외국인노동자들의 포용과 통합에 소극적이었고, 앞으로도 그러할 것이라고 전망하는 것은 너무 성급하다는 것이다. 여기서 미래 노조의 이민정책에 대한 전망을 내 놓는다는 자체가 어쩌면 역사가의 본연의 임무를 넘어서는 주제넘은 일이 될 수도 있을 것이다. 그럼에도 한국 주류노조들이 앞으로 이주노동자와 이민문제에 대해 지금과 같은 '모르쇠정책'만을 일관할 수 없을 것임을 보여주는 여러 정황들이 포착되고 있다. 요즈음 회자되고 있는 한국의 '노조위기' 역시 그러한 정황들 중 하나가 될 수 있을 것이다. 주지하듯, 현재 한국의 노조위기는 도덕성의 문제로 귀결되고 있는 듯하다. 근래에 일어난 일련의 노조 부패사건들은 노조의 도덕성을 땅에 떨어뜨리며, '부패한 노동귀족', '노조이기주의' 등으로 상징되는 대기업 정규직중심의 주류노조에 대한 비판을 더욱 더 심화시켰다. 이러한 배경 속에 민주노총과 한국노총으로 대표되는 한국의 주류노조들이 사회세력으로 여전히 영향력을 미치기 위해서는, 대기업 정규직중심 체

제를 극복하고, 비정규직 노동자들을 조합원으로 포용하는 정책의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 비정규직문제에 자연 여성노동자문제와 이주노동자문제 역시 포함되는 것이다. 즉 노조의 위기는 그들만의 기득권으로부터 탈피해 이제껏 배제되었던 비정규직 노동자, 여성노동자, 이주노동자를 조합내로 포용해야할 당위성을 제공할 수 있을 것이다. 하지만 노조가 적극적으로 이민문제에 관심을 가져야 할 더 큰 이유는 도덕성의 문제가 아니라 생존의 문제에 있다. 비단 독일사회의 문제만이 아닌 한국사회의 심각한 문제로서의 저출산과 고령화로 인해 앞으로 이민문제의 중요성이 부각될 것이고, 조합원감소를 걱정해야 할 한국 주류노조들 역시 이 문제로부터 자유로울 수 없을 것이기 때문이다. 물론 다문화사회에 대한 대비를 생존의 문제와 결부시키는 독일의 예가 여전히 먼 남의 나라 이야기로 들려지는 것도 사실이다. 그렇다고 한국의 현실이 그러한 미래의 시나리오와 너무 동떨어져 있는 것만은 아니다. 비록 미미하긴 하지만 다문화사회의 징후가 이미 한국사회에서도 감지되고 있기 때문이다. 머지않은 장래에 한국의 주류노조들 역시 절박한 생존의 문제로 다문화사회의 열린 이민에 대해 심각하게 고민하게 될 날이 올 지도 모를 일이다. 징후들에 민감하지 못한 체 그때 닥쳐서 노조가 이민문제를 해결하려 한다면, 이미 손쓰기에 너무 커 버린 문제들로 근본적인 치유 대신 땜질식 처방에 급급한 무기력한 모습을 보이게 될 것이다. 한국의 노동조합운동이 눈앞의 이익에 급급한 근시안적 무관심에서 벗어나, 이민문제에 관심을 기울이며, 그것에 대비한 중장기적 정책을 지금부터 준비해야 할 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

토론문

제 3 주제 외국인근로자 고용에 대한 독일 노동조합의 정책

김 태 현
(민주노총 정책실장)

1

발표문의 핵심은 독일노조의 외국인 노동자정책이 민족주의와 국제주의의 갈등으로 점철되어 있으며 일관성 없고 이중적인 상반공존이 특징이라는 것이다. 한편 그럼에도 실제 독일노조는 노조본연의 의무에 충실하여 외국인노동자에 대해 사회보장제도, 노동제도 편입, 노조가입 주도. 다문화사회의 열린 이민정책을 추진하고 있다는 것이다.

그러나 독일노조가 민족주의와 국제주의의 갈등에 점철되어 있다는 것은 분명하지만 현실 운동이 이념과 원칙을 현실에 구현하는 것이라면 운동자체가 이 양면성의 갈등으로 드러날 수밖에 없다는 진리를 너무 과도하게 해석하는 것이 아닌가 판단된다. 특히 노동운동은 국제적이지만, 현실의 과제는 국내의 힘관계, 투쟁에 집중될 수밖에 없고 조합원의 요구를 반영할 수밖에 없는 대중운동이라는 것을 잊어서는 안된다. 이러한 사실을 망각하고 과도한 절대적 기준을 가지고 얘기하면, 현실의 노동운동의 고투와 한계, 그것을 사상시켜버리는 우를 범하게 되는 것이다.

예를 들어 이 글에서 노동조합의 이중적 태도라고 제시하는 사례를 보자.

1907년 국제사회주의자대회의 결의안을 살펴보자. 대회는 “특정한 민족과 인종에게 체류 사회권리 제한 배제하는 모든 이민규약의 철폐”를 주장했다. 아울러 이 국제사회주의자대회에서는 “조직되지 않는 덤핑외국인 노동자 유입으로 인한 노동자 생활조건 악화와 파업이탈자[34] 입국 막는 것”을 동시에 결의했다. 발제자는 이 두 결의가 모순된다고 이민문제를 둘러싼 민족주의와 국제주의의 갈등의 봉합이 실패로 끝났다고 판단했다. 그러나 현실 노동운동을 전개하는 토론자의 입장에서는 이민규약의 철폐와 덤핑노동자 유입으로 인한 생활조건의 악화와 파업이탈자 입국 저지가 실제에 있어서 모순되지 않는다고 판단된다. 외국인 노동자가 아니더라도 파업파괴자를 제어하는 것은 노동조합의 주된 활동 중의 하나이고, 실제 외국인 저임금 노동자의 유입으로 인해 노동자의 생활조건이 악화되는 것은 사실이기 때문에 이를 직시하지 않는다면 현실 노동운동이 아닐 것이다.

아울러 동일노동 동일임금의 원칙이 자국 노동자 보호라는 관점에서 만들어진 제도이라는 주장 또한 이해하기 어렵다. 과연 외국인 노동자에게 동일임금 동일임금이라는 원칙하에 인종이나 국적에 따른 차별을 인정하지 않는 것이 자국노동자 보호라는 관점에만 일방적으로 충실한 주장인가? 그렇다면 외국인 노동자에게 차별적 저임금을 주거나 국내노동자보다 고임금을 주는 것이 국제주의 입장이라는 것인지 이해가 쉽지 않다.

자본은 세계적으로 이동하지만 노동력을 가진 노동자는 국적에 묶여있다. 노동자를 보호하는 제도 역시 국가라는 틀 속에 자리잡고 있다. 이 모순을 원론적으로 해결하자만 세계단일국가나 노동자의 자유로운 제한없는 이동을 주장하는 것이겠지만 중단기적으로 현실가능하

34) 파업이탈자가 아니라 파업파괴자가 정확한 번역인 것 같다. 파업을 파괴하기 위해 외국에서 대체근로를 하는 노동자를 고용하여 파업을 막는 것을 지칭하는 것으로 보인다. 파업이탈자는 파업을 이탈한 사람이므로 이들은 출국이라면 몰라도 입국할 이유가 없다.

지도 않거나와 오히려 당면한 노동자의 권익쟁취투쟁을 뒤로 미루거나 국제주의라는 미명하에 자본에 의한 무제한적 저임금 공세를 용인하는 결과로 이끌 수밖에 없다.

결과적으로 필자는 국제주의가 정확히 무엇인지, 또 그것이 현실적으로 가능한 것인지를 정리하고서 현실의 독일노동운동에 대한 평가를 하여야 할 것이다. 분명히 드러나지 않았지만 필자의 글로 판단한다면 이주 노동자에 대한 무제한적 수입 허용, 더 나아가서 파업파괴자 입국 허용이 노조국제주의라 하겠다. 그러나 역사적으로 어느 나라의 진보적 노동조합도 이런 주장을 하지 않았으며 현실적으로 주장할 수도 없다.

2

필자는 또 한국에서 2005년 이주노조가 독립노조라는 것이 노동조합운동의 무관심의 방증으로 평가하고 있다. 그러나 이 주장 역시 과도한 주장이라고 판단된다. 우선 원래 이주노조 자체가 평등노조이주지부로(민주노총 산하)로 출범했다가 독립노조로 발전하였으며 현재 이주노조 역시 민주노총 서울지역본부 소속으로 되어 있으며 사무실을 지원받고 있고 각종 투쟁에서 민주노총이 결합하고 있다. 즉, 이주노조가 독립노조로 출범한 것은 2005년 민주노조 운동의 상황이 기업별 노조중심으로 되어있는 현 노사관계와 노동운동의 반영 이상, 이하도 아니라고 판단된다. 예를 들어 민주노총 산하에 많은 비정규직 노조가 독립적으로 존재한다고 해서 민주노총이 비정규 투쟁에 무관심한 것이 아닌 이유와 마찬가지이다. 다만, 현실의 한국노동운동이 정규직, 대공장 중심의 기업별 노조체계로 구성되어 있으므로 원천적으로 비정규직이나 이주노동자의 가입을 제한하거나 가로막고 있는 한계를 가지고 있는 것은 평가할 문제이기도 하다. 그러나 이것이 무

관심의 방증은 아닌 것이다.

민주노총은 창립직후부터 연대, 명동성당 농성투쟁 지원, 단속추방 항의, 연수생제도 폐지투쟁, 노동허가제쟁취투쟁 등 지속적으로 이주노동자와 함께 연대해왔으며 메이데이, 노동자대회에서 항상 발언기회를 주고, 함께 어깨걸고 투쟁하고 있다. 지난 해 부산에서 열린 ILO 대회에서 이주노동자 관련 회의에서 당시 수배중이던 이주노조 위원장을 민주노총 대표로 참석시켜려 하여 법무부와 갈등을 빚을 정도로 민주노총 소속 노조로 인정하고 있다. 민주노총 사무총국내에서도 현재 비정규실에서 이주노동자 문제를 인식하고 투쟁을 전개하고 있으며 정책실에서는 정책적 대응을 하고 있다.

그러나 한편으로 제조업 현장에서의 연대는 쉽지 않은 것이 현실이다. 이는 앞에서도 얘기했듯이 기업별 노조하 정규-비정규 연대조차 쉽지 않은 현실의 반영이기도 하고 중소영세 사업장에는 노동조합으로 조직된 국내 노동자조차 별로 없는 노조조직의 현실 때문이기도 하다. 한편 열악한 조건에 있는 국내 건설노동자의 경우, 현장 조합원의 정서는 덤핑으로 인한 이주노동자 도입 반대의견이 높은 것이 사실이고 지난 2006년 포항건설노동자 파업시에도 이러한 요구가 제출되기도 하였다. 그러나 민주노총과 산하 건설노조는 이주 노동자 반대가 아닌 이주노동자에 대하여 동일노동 동일임금 적용, 노조 조직화라는 방침을 가지고 적극적으로 노력하고 있다. 비록 건설노동자 자체가 비정규일용직이고 대다수가 미조직상태에 놓여있기 때문에 아직은 걸음마단계이긴 하지만 소중한 발걸음이라고 생각한다.

3

이주노동자 문제는 원칙적으로 자본의 요구에 따른 이주노동자의 도입에서부터 비롯된다. 저임금의 노동력을 쉽게 활용하여 자본의 위

기를 돌파하기 위한 것이며 국내노동자의 높은 고임금 요구를 제어하는 것이기도 하기 때문이다. 노동조합의 대응은 같은 노동자라는 입장에서의 연대 및 조직화의 관점과 국내 노동시장에 미칠 악영향을 고려하는 반대 및 규제의 입장의 갈등과 모순을 가질 수 있다. 그러나 민주노총은 출범부터 지금까지 연대 및 조직화의 관점에서 일관되게 접근해오고 있으며, 내부 노조에도 이를 조율하고 있다.

현재 독일 노동조합은 노조의 위기와 내국인노동자 감소 속에서 다문화 사회, 열린 세상, 사회통합 등의 입장을 추진하고 있다고 한다. 필자는 현재 독일 노조가 국제주의적 입장을 소리 높여 외치지만, 기본적으로 내부 조합원의 이익에 충실하였으며 그 결과가 현재의 외국인 노동자 정책이라고 주장하고 있다. 환경의 변화 속에서 노동조합이 올바른 생존전략을 수행한 결과라는 것이다.

그러나 아직 한국의 노동조합 활동이나 관점은 독일노조가 노조본연의 임무에 충실한 결과라고 하나 그러한 다문화사회, 열린 국제주의에는 미흡한 것이 사실이다.

그러나 이미 한국사회는 최근 급격히 이주노동자가 늘어나고 있으며, 일시적 노동력으로서가 아니라 정주형으로의 전화가 시작되고 있다고 보여진다. 따라서 점차적으로 이주노동자와 연대, 함께 살아가기를 익혀야 하는 것은 사실이다. 더구나 장기적으로 한국과 같은 급격한 저출산고령화사회에서 점차 다문화사회로 발전해야 하는 것은 지극히 당연하다.

다만 노동조합이 열린 다문화주의나 국제주의를 말로만이 아니라 실질적으로 추진하기 위해서는 기업별 노조의 타파와 산별노조로의 전환, 이속에서 비정규 연대의 내실화, 이주노동자의 적극적 조직화로 변화할 때에야 비로소 실현될 수 있을 것이다.