

■ 발제문

한국의 외국인력제도의 문제점과 대안

설 동 훈 (전북대 교수, 사회학)

1. 외국인력제도의 의도하지 않은 결과 “현대판 노예”의 양산
2. 정부의 정책 개선방안 - ‘나눠먹기식’ 정책 수립
3. 고용허가제 도입의 필요성

한국의 외국인력제도의 문제점과 대안

한국 정부의 공식적 외국인력 제도는 연수취업제도다. 연수취업제도는 1년간 연수를 거친 자 중 소정의 필기시험에 합격한 자에게 2년간 근로자 체류자격을 부여하는 것을 핵심 내용으로 한다.¹⁾ 연수취업제도의 취지는 기능과 의사소통을 배우는 동안 연수생으로 대우하고, 그 이후에 정식 근로자로 대우하는 것이다. 이 제도의 결정적 문제점은 그들의 대다수가 연수는 받지 않고 근로만 제공하고 있다는 점이다. 한국의 출입국관리법령에 외국인 산업연수생 관련 규정이 있기는 하지만, 그것은 산업연수의 근거 규정이지, 기업이 연수생에게 '연수'를 실시하지 않고 '근로'를 시키는 것을 합리화하는 규정이 아니다.

그런데 한국의 외국인노동자 중 산업연수생과 연수취업자 수는 별로 많지 않다. 2002년 4월말 기준 한국에서 일하는 외국인 '노동자'는 모두 350,436명으로 추정된다. 그 중 근로기준법상 '근로자'로 인정되는 외국인노동자는 합법취업자 31,986명뿐이다.²⁾ 즉, 법률적 '근로자'는 전체 외국인노동자 중의 9.1%에 불과하다. 나머지 '근로자가 아닌 노동자'는 현장 실습을 통해 산업기술을 익히는 연수생 39,716명, '체류기간을 초과한 관광객(체류기간초과자) 내지 사업장을 이탈한 산업연수생(자격외취업자)' 268,258명 또는 '몰래 국경을 넘어온 사람들(밀입국자)' 10,476명이다. 즉, 전체 외국

1) 연수취업제도는 산업연수제도가 인권침해의 소지가 많고, 불법체류자 문제에 대처하기 힘들다는 점 때문에 1998년부터 실시되었다. 1998년 4월부터 2001년 12월까지의 '2년 연수 후 1년 취업'이었으나, 2002년 1월부터는 '1년 연수 후 2년 취업'으로 바뀌었다. 연수취업제도는 1998년 4월 1일 이후 입국한 산업연수생부터 적용한 '2+1제도'였으므로, 그 도입 시점은 2000년 4월이 아니라 1998년 4월이다.

2) 합법취업자는 전문기술자 21,057명과 연수취업자 10,929명을 포함한다.



인노동자의 79.5%(278,734명)는 미등록노동자인 것이다(설동훈, 2002c). 이는 한국 정부의 외국인력 정책이 겉으로는 산업연수제도·연수취업제도를 표방해 왔지만, 실제로는 옆문 혹은 뒷문으로 미등록노동자를 받아들여 사용하는 정책을 추구해왔음을 입증하는 것이다(Seol and Skrentny, 2002).

1. 외국인력제도의 의도하지 않은 결과 “현대판 노예”의 양산

한국의 외국인노동자 정책은 연수취업제도를 통해 단순기능 외국인력을 수입하지 않는 것처럼 위장하면서,³⁾ 미등록노동자를 최대한 활용하는 것이 핵심이다. 이러한 정책 운영은 불법체류, 인권침해, 송출비리라는 세 가지 문제점을 낳았다.

첫째, 비정상이 정상이 되는 역설이 발생하였다. 한국에서는 미등록노동자 수가 합법 취업자 수보다 훨씬 많고, 미등록노동자가 합법적인 산업연수생보다 높은 임금을 받는다. 이러한 사실은 생산기능직 외국인력이 유입된 1980년대 후반부터 줄곧 지속되어 왔다.

언뜻 보면, 연수취업제도(또는 그 선행 형태로서 산업연수제도)는 미등록노동자 수가 그토록 많은 것과 무관한 듯 보인다. 왜냐하면 미등록노동자 중 사업체를 이탈한 산업연수생의 비중은 20% 정도에 불과하기 때문이다. 달리 말해 미등록노동자의 80% 가량은 관광이나 방문 명목으로 입국하여 규정된 체류기간을 초과하여 머무르면서 취업하고 있는 사람들 또는 밀입국자이기 때문이다. 그러나 산업연수제도의 도입 취지에 ‘불법체류자 대체’가 있었다는 점을 고려하면 사정이 달라진다. 중소기업협동조합중앙회를 통해 수많은 연수생을 도입하였음에도 불구하고 불법체류자가 감소하기보다는 오히려 급증하였다는 점은 산업연수제도의 실패를 말해 준다.

한편, 한국에서는 미등록노동자가 산업연수생보다 높은 임금을 받는다. 1994년 중소기업협동조합회를 통한 산업연수제도가 처음 실시될 때 산업연수생의 기본급은 200~260달러로, 불법체류자 임금수준의 절반 내지 3분의 1 수준에 불과하였다. 그리고 미등록노동자가 되더라도 위험부담이 별로 크지 않다는 사실이 알려지면서 연수생들

3) 연수취업자는 1년간의 산업연수를 거친 숙련노동자라는 것이 변명이다.

의 연수업체 이탈이 속출하였다. 연수생의 사업체 이탈을 막기 위해 업주들은 그들의 임금수준을 올려줄 수밖에 없었다. 그 결과 산업연수생의 임금수준은 급격히 상승하여, 미등록노동자보다 약간 낮은 수준으로까지 상승하였다(설동훈, 1999).

〈표 1〉 체류자격별 외국인노동자의 임금과 근로시간, 2001년 7~8월

체류자격	월평균 임금 (천원)	월평균 근로시간 (시간)	시간당 임금 (천원)
연수취업자	923.19	294	3.14
업종단체 추천 산업연수생	822.93	276	2.98
해외투자법인 초청 산업연수생	679.34	233	2.92
미등록노동자	858.26	240	3.58

자료: 유길상·이규용(2001:84).

〈표 1〉에 의하면, 2001년 연수취업자의 월평균 임금이 92만 원으로 가장 높고, 미등록노동자가 86만원, 중소기업협동조합중앙회 등 업종단체 추천 산업연수생이 82만 원이며, 해외투자기업 초청 산업연수생의 임금 수준은 68만원으로 가장 낮다. 그들의 시간당임금은 미등록노동자가 3,580원으로 가장 높고, 다음이 연수취업자 3,140원, 업종단체 추천 산업연수생 2,980원, 해외투자기업 초청 산업연수생 2,920원의 순이다. 미등록노동자와 연수취업자의 임금수준은 한국인 '근로자'와 대등하거나 별로 낮지 않은 수준이지만, 산업연수생의 임금수준은 크게 차이가 난다. 즉, 산업연수생의 임금수준이 과거에 비해 많이 상승하였지만, 그들은 여전히 '근로자'가 아니라는 점 때문에 차별적 저임금을 받고 있다.

외국인노동자 임금 통계에서 달리 주목할 만한 사실은, 여러 체류자격을 가진 외국인 노동자들 중에서 미등록노동자의 시간당임금이 가장 높다는 점이다. 미등록노동자의 임금수준이 합법취업자(연수취업자)·합법체류자(산업연수생)의 임금수준보다 높은 것은 '사업장 이동의 자유'가 있기 때문이다. 미등록노동자는 높은 임금을 찾아 일자리를 옮길 수 있으므로 그들의 임금이 시장 상황을 반영하여 결정되지만, 산업연수생이나 연수취업자는 직업이동의 자유가 없으므로 임금수준이 노동시장 상황을 반영하지 않는다. '최저임금수준'의 기본급을 받고 있는 연수취업자·산업연수생이 더 많은 임금을 받으



려면 노동시간을 연장하는 길밖에 없다. 그 때문에 연수취업자의 노동시간이 월 294시간으로 가장 길다.

둘째, 외국인노동자 인권침해가 양산되었다. 인권침해 피해자는 미등록노동자가 주류이지만, 산업연수생도 예외는 아니다. 체류기간초과자, 자격외취업자, 또는 밀입국자는 출입국관리국에 적발될 경우 강제 추방될 수밖에 없으므로, 그들의 취약한 법적 지위 때문에 당하는 인권침해가 매우 많다. 그들은 불법체류 단속에 걸려 강제 추방당할지도 모른다는 불안감에 시달리고 있을 뿐 아니라, 그 점 때문에 악덕 사업주의 횡포에 거의 무방비 상태로 노출되어 있다. 즉, 미등록노동자는 임금수준이 산업연수생보다 높지만, 임금체불을 비롯한 인권침해를 당할 가능성도 훨씬 높다.

한편, 인권침해는 산업연수생에게도 발생하고 있다. 일부 연수업체는 산업연수생의 사업체 이탈을 막기 위해 일과 후 또는 휴일 외출을 통제하고, 한국인 감시자를 붙여 두거나, 심지어 숙소 문을 밖에서 걸어 잠그는 일까지 자행하였다. 감시, 신분증 압류, 강제적립금, 임금체불 등의 각종 비인간적 방법이 산업연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 동원되었다. 또 이탈한 산업연수생을 적발한 관리자들의 폭언·폭행 사례가 잇따랐다. 외국인노동자대책협의회가 간행한 {외국인 산업기술연수생 인권백서}(2000년)와 {외국인 이주노동자 인권백서}(2001년)는 산업연수제도와 관련된 인권침해 사례를 자세히 보고하고 있다. 결국 산업기술연수제도는 본래의 취지와는 달리 “현대판 노예제도”라는 오명을 듣게 되었다. 달리 말해, 잘못된 제도 때문에 일부 한국인 기업가와 관리자는 노예감독자로 전락하였다.

셋째, 외국인노동자 선발을 둘러싼 각종 비리가 빈번하였다. 외국 현지의 송출기관은 한국에 취업하기를 희망하는 사람들로부터 실제 소요경비를 훨씬 초과하는 막대한 송출 수수료를 징수하였다. 1999년 중소기업청의 [산업연수생 및 연수업체 실태조사] 결과를 보면, 응답자의 70%에 달하는 산업연수생이 중소기업협동조합중앙회가 송출기관에 제시한 340~1,300달러보다 훨씬 많은 수수료를 납부한 것으로 나타났으며, 응답자의 68.5%가 1,500달러 이상의 송출수수료를 지불하였다고 대답하였다(중소기업청, 1999). 2001년 한국노동연구원의 조사에 의하면, 송출비용이 1,000~1,500만 원이라고 응답한 외국인노동자가 전체의 8.8%였고, 심지어 1,500만 원 이상이라고 응답한 사람도 1.4%였다. 외국인노동자의 평균 입국비용은 중국인의 경우 산업연수생 858만 원,

미등록노동자 768만원, 몽골인의 경우 산업연수생 445만 원, 미등록노동자 455만원이었다(유길상·이규용, 2001:76~77). 즉, 산업연수생과 미등록노동자를 막론하고 외국인노동자는 엄청난 비용을 지불하고 한국에 입국하고 있다. 막대한 비용을 지출한 외국인노동자는 그것을 만회하기 위하여 한국에서 장기적으로 취업할 수밖에 없는 상황이 조성된 것이다. 또 산업연수생의 경우 사업체를 이탈하여 미등록노동자로 전환하는 동기가 되고 있다.

2. 정부의 정책 개선방안 - '나눠먹기식' 정책 수립

외국인력제도의 3대 문제점, 즉 인권침해, 불법체류, 송출 비리 문제는 1995년 1월 네팔인 산업연수생의 명동성당 농성사건 이후 뚜렷이 부각되었다. 그러자 노동부는 새로운 외국인력제도로 '고용허가제도'를 제시하고 '외국인 근로자의 고용 및 관리에 관한 법률(안)'을 준비해 왔다. 그런데 2002년 7월 15일 국무총리 국무조정실에서 발표한 '외국인력제도 개선방안'은 이를 철저히 무시하고 관련부처 합의를 거쳐 새로운 제도를 도입하는 방식을 택하였다.

이 방안의 요체는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 현재 제조업·건설업·수산업에 한해 실시되고 있는 산업연수제도를 농업과 축산업까지 확대해 적용할 뿐 아니라, 그 도입규모를 대폭 늘린다. 둘째, 음식점점업원·간병인·환경미화원 등의 서비스업에서 외국 국적 동포를 대상으로 '취업관리제도'를 실시한다. 셋째, 불법체류 사실을 자진 신고한 25만6천명을 내년 3월 말까지 전원 출국 조치하고, 새로운 인력을 도입해 그 공백을 대체한다.

이 방안은 네 가지 치명적 문제점을 갖고 있다(설동훈, 2002a, 2002b, 2002c). 첫째, 이는 당장 폐지해야 할 산업연수제도에 활력을 불어넣으려는 시대착오적인 시도다. 한국 정부는 산업연수제도를 통해 외국인노동자를 근로기준법상 '근로자'가 아니라 '연수생'으로 받아들이므로써, 근로자로서의 권리를 박탈해 차별적 저임금을 합리화해 왔다. 명분과 실질이 일치하지 않는 것은 물론이다.

둘째, 서비스분야 외국인력 '취업관리제도'의 실시 방법과 적용 분야·기간 및 대상에 문제가 있다. 우선, 이 제도를 새로운 법률이 아니라 출입국관리법의 '자격외 활동 허



가' 조항을 활용해 실시한다는 것이다. 취업은 허용하되 '근로자'로서의 완전한 권리는 부여하지 않겠다는 발상이 깔려 있다. 왜 정당당당하게 정책을 실시하지 않고 편법만 찾아다니는지 그 이유를 알 수 없다. 다음, 이 제도의 적용 분야를 서비스업으로 한정하고 취업기간을 2년으로 정한 합리적 근거를 찾을 수 없다. 인력부족률이 높은 제조업·건설업·수산업·농업을 제외한 채 서비스업에만 취업관리제도를 실시하는 근거는 도대체 어디에 있는가? 또 서비스업에 취업한 외국 국적 동포의 체류 기간은 2년으로 산업연수생의 연수와 취업기간 3년보다도 오히려 짧다. 이처럼 현실을 무시한 취업부문과 체류기간 설정은 불법체류를 조장할 소지가 많다. 마지막으로, 외국 국적 동포에게만 이 제도를 적용할 근거가 없다. 같은 민족으로서 그들을 배려한다는 취지는 충분히 이해한다. 그러나 대한민국 헌법이 차별대우를 금지하고 있다는 사실을 잊지 말아야 한다. 재외동포를 대상으로 하는 '재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률'과 같은 특별법으로 그들을 포괄하는 시도는 어느 정도 용납될 수 있겠지만, 일반법으로 외국 국적 재외동포에 특혜를 베푸는 정책은 민족차별로 비난받을 것이다.

셋째, 불법체류자를 전원 출국 조치하겠다는 발상은 원론적으로 옳으나, 그들이 자진 출국하지 않을 경우 강제로 집행할 능력이 없으면 반드시 실패할 수밖에 없다. 실패의 조짐은 이미 보이고 있다. 정부는 불법체류를 자진 신고한 외국인노동자의 신분을 출국 기한까지 보장해 한시적으로 체류자격을 합법화하였다.⁴⁾ 그런데 불법체류자 자진 신고로 합법 신분을 보장받은 외국인들이 또 다시 불법체류자 신분을 감수하면서도 좋은 조건을 찾아 신고 당시 직장을 대거 이탈하고 있다. 그들은 출국 전까지 돈을 더 벌기 위해 대거 사업체를 옮기고 있다. 법무부는 그들의 한시적 국내체류를 보장하는 전제조건으로 신고 당시 직장을 이탈할 경우 사업체에 그 사실을 통보하도록 하였다. 그러나 출입국관리사무소에는 사업장 이탈 신고가 거의 들어오지 않고 있다. 결국 정부는 '불법체류 자진신고자 중 사업체 이탈자'가 몇 명인지를 파악하지도 못하고, 그들을 단속하여 추방하지도 못하고 있다. 더욱 큰 문제는 미등록노동자들 중에서 2003년 4월 이후에도 한국

4) '체류자격 합법화'는 그 자체 모순적이다. 정부는 외국인노동자에게 자진신고 당시 근무하던 업체에서 계속 일하는 조건으로 '합법적 체류'를 인정하였을 뿐 '합법적 취업'을 인정하지는 않았다. "업체에서 일하는 것"은 취업을 의미하는데, 그들의 대부분이 취업이 불가능한 체류자격(visa)을 갖고 있으므로 그들은 출입국관리법상 '자격외취업자'로서 여전히 불법체류 단속 대상이다. 정부는 이러한 '자격외취업'은 완전히 묵인하되, '불법체류 자진신고자 중 사업체 이탈자'만 철저히 단속하겠다는 입장이다.

에 남아서 일하겠다는 사람이 적지 않다는 것이다. 불법체류 자진신고자 합법 체류 신분 보장기한인 2003년 3월까지 귀국하지 않고 불법체류를 선택할 외국인들을 단속할 뚜렷한 대책도 없이, 정부는 전원 출국 원칙만 반복해서 읊고 있다. 이미 한국에 머무르고 있는 외국인 불법체류자들을 사면해 몇 년에 걸쳐 단계적으로 출국하도록 하면서, 새로운 외국 인력을 도입하는 게 실현 가능성이 높은 방안인데도, 그것을 철저히 무시하고 있다.

넷째, 개선방안은 기존 법률 조항을 활용하여 행정적으로 외국인력제도를 개편하려는 것으로, 국민의 의사 수렴을 거치지 않는 독단적 정책 운영으로 비난받아 마땅하다. 국민생활에 지대한 영향을 미치는 주요 국가정책은 국회를 통해 심의되는 것이 필수적인데, 그러한 절차 없이 공무원들이 밀실에서 합의한 사항을 강행하려 하고 있다. 각 부처의 합의가 가능했던 것은 관련 부처와 산하단체들이 모두 이익을 챙길 수 있도록 타협이 이루어졌기 때문이다. 현재 외국인력 도입 업무를 관장하고 있는 산업자원부·중소기업청과 중소기업협동조합중앙회의 이익을 확대하고, 건설부와 대한건설협회, 해양수산부와 수산업협동조합중앙회의 이해관계를 보전하는 한편, 농림부와 농업협동조합중앙회에 새로운 이권을 넘기고, 노동부에 서비스업 분야 취업관리 제도의 관할권을 주도록 하였다. 즉 정부 부처와 그 산하 단체들이 업종별로 이권을 골고루 나눠 갖도록 행정 편의적으로 조정한 것이다. 이 개선방안은 일견 다양한 부처와 단체의 이해관계를 절묘하게 조화시킨 솔로몬의 지혜처럼 보이나 사실은 엄청난 문제를 안고 있다. 왜냐하면 그것은 방법과 내용 면에서 정도(正道)를 배격하고 편법으로만 일관하고 있는 데다 '현대판 노예제도'라는 비판을 듣고 있는 산업연수 제도를 부활시키는 것이 그 핵심 내용이기 때문이다.

3. 고용허가제 도입의 필요성

개선방안 발표 직후 국내 주요 신문은 사설을 통해 산업연수 제도를 확대하려는 정책을 철회할 것을 한 목소리로 요구하였다. 또 전국의 주요 외국인 노동자 상담소 활동가들은 “산업연수 제도를 철폐하라” “자진 신고자에게 노동 허가를 부여하라” “대책 없는 강제 추방을 반대한다”라는 세 가지 요구 사항을 내걸고 명동성당에서 농성에 돌입하였다. 국내의 시민단체들도 농성을 지지한다는 성명을 잇달아 발표하였다.



결국 2002년 8월 13일에는 국가인권위원회까지 나서 정부의 외국 인력 제도 개선방안을 전면적으로 재검토할 것을 국무총리에게 권고하였다. 국가인권위원회는 권고문에서 “산업연수제도는 제3세계와의 기술협력과 기술이전 등의 명목으로 도입되었지만, 실제로는 영세 중소기업체가 값싼 외국인 노동력을 확보하는 수단으로 활용되면서 심각한 인권침해가 일어나고 있다”며 “이 제도를 폐지할 경우 일시적으로 중소 영세업체 등의 인력난이 예상되지만, 최소한 단계적 폐지 방안을 검토해야 한다”고 밝혔다. 국가인권위원회는 또 “앞으로 보다 당당하게 외국인력을 고용하고 합법적으로 보호할 수 있도록, 외국인노동자의 노동3권을 보장하는 ‘고용허가제도’ 도입 등의 조치가 필요하다”고 권고하였다.

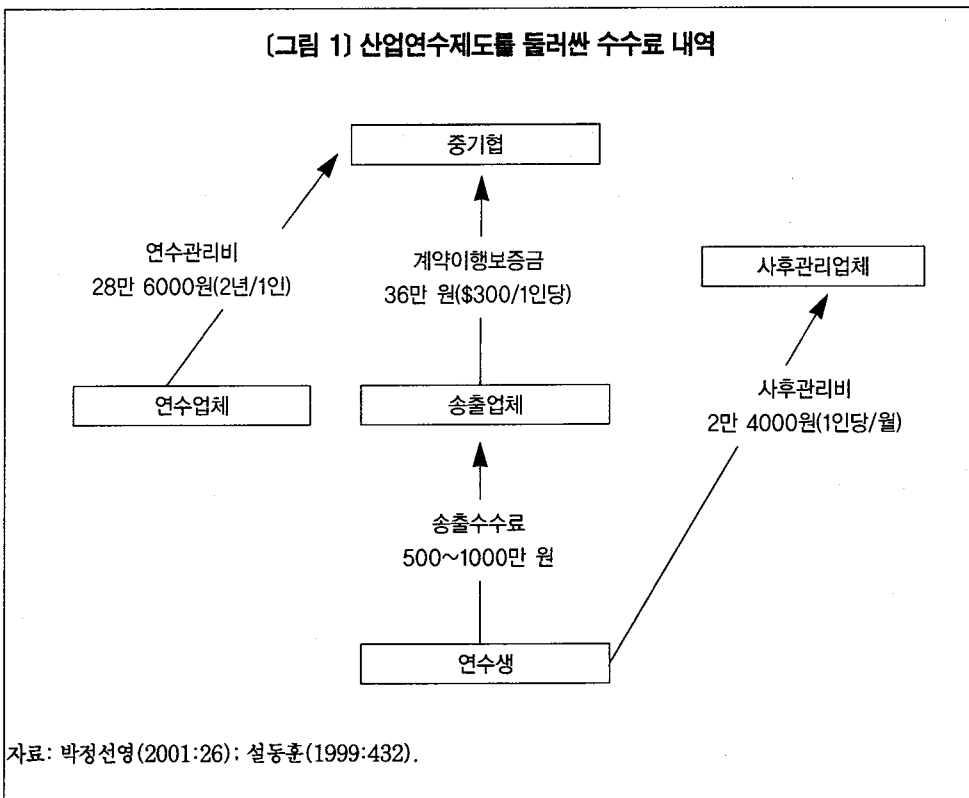
고용허가제도는 무엇인가? 고용허가제도는 편법적 외국인력 도입 방법을 바로 잡으려는 방안의 하나로, 세계 대부분의 국가가 실시하고 있는 제도다. 그것은 국가가 외국인 노동자에게 취업사증(또는 취업허가)을 발급하고, 그들을 고용하는 사용자에게 ‘고용허가’를 발급하여, 외국인력을 체계적으로 관리하는 방법이다. 현행 연수취업제도는 이러한 요건을 상당 부분 갖추고 있으므로 고용허가제도의 일종이라 할 수 있다. 고용허가제도가 현행 연수취업제도와 다른 것은, 외국인노동자를 1년간 ‘연수생’으로 취급하지 않고, 입국할 때부터 [근로기준법] 상 ‘근로자’로서 대우한다는 점이다.

정부는 1996~1997년과 2000년에 고용허가제도를 기본으로 하는 외국인력제도 개선방안을 마련한 적이 있다. 그런데 그 시도는 현재 외국인 산업연수생의 도입 및 배정 업무를 관장하는 중소기업협동조합중앙회의 강력한 반대에 부딪혀 좌절되었다. 중소기업협동조합중앙회(2000)는 고용허가제도가 실시될 경우, 불법체류자 수가 급증하고, 고용비용이 증가하며, 노사분규가 우려될 것이 확실하므로 반대한다고 밝혔다.

그러나 박정선영(2001)과 조계완(2002)은 중소기업협동조합중앙회가 고용허가제도 실시에 반대하는 이유가 막대한 이권 때문이라고 주장한다. 중소기업협동조합중앙회는 연수생을 보내주는 대가로 연수업체로부터 연수생 1인당 286,000원씩 받아왔다(그림 1 참조). ‘연수관리비’ 명목이다. 2002년부터 연수기간이 2년에서 1년으로 줄었으므로, 2002년 4월부터는 연수생 1인당 196,000원씩 받는다. 연수생 도입 초기에는 연수생 1인당 35만원을 받기도 했다. 물론 연수생 도입규모가 늘어날수록 쟁길 수 있는 연수관리비도 그만큼 많아진다. 귀국하는 연수생이 생기면 그 수만큼 새로 들어오고, 그때

마다 연수관리비를 다시 받는다. 2001년 중소기업협동조합중앙회가 거둬들인 연수관리비 수입은 36억 원에 이른다. 연수관리비는 중소기업협동조합중앙회가 연수업체를 대신 하여 산업연수생을 수입하고 배정하는 데 드는 비용을 징수하는 것이므로 당연히 필요한 항목이지만, 그 금액의 적정성은 논란이 된다. 중소기업협동조합중앙회가 스스로 표방하고 있듯이 '비영리 법인' 이려면 수익이 전혀 남지 않아야 하지만, 실제로는 그렇지 않은 것으로 알려져 있다.

[그림 1] 산업연수제도를 둘러싼 수수료 내역



또한 중소기업협동조합중앙회는 '귀속수입'을 통해 막대한 이익을 남기고 있다. [그림 1]에 제시되어 있듯이, 중소기업협동조합중앙회는 연수생을 데려올 때 해외 송출기관으로부터 이행보증금이라는 일종의 공탁금으로 1인당 300달러씩 받는다. 연수생이 사업장을 이탈하면 보증금은 고스란히 중소기업협동조합중앙회의 돈이 된다. 달아나는



연수생이 많을수록 중소기업협동조합중앙회의 수입은 늘어나는 셈이다. 2001년 8월 당시 사업체 이탈 연수생은 34,061명이었는데, 중소기업협동조합중앙회에 귀속된 계약이행보증금은 약 104억 원에 이른다.⁵⁾ 사업체 이탈뿐만 아니라 여러 사정으로 연수가 끝나기 전에 연수생이 고국으로 되돌아갈 때도 보증금을 중소기업협동조합중앙회가 챙긴다. 중소기업협동조합중앙회는 이런 귀속수입을 회계상 '고유목적사업준비금'이란 이름으로 적립한다. 준비금은 2000년 39억 8천만 원, 2001년 42억 7천만 원이었다. 이처럼 막대한 이익을 포기할 이익단체는 많지 않을 것이다.

2002년 7월 15일 '외국인력제도 개선방안'은 이러한 이권을 중소기업협동조합중앙회·대한건설협회·수산업협동조합중앙회뿐 아니라, 농업협동조합중앙회에도 나누어주겠다는 내용을 포함하고 있다. 이권을 향유하는 단체가 늘어나면 늘어날수록 산업연수제도는 폐지하기 힘들어질 것이다. 그런 점에서 '개선방안'은 사실상 '개악(改惡)방안'이라는 비난을 받고 있다.

한편, 중소기업협동조합중앙회가 지적한 고용허가제도의 세 가지 문제점도 잘못된 인식에서 비롯된 것이라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 첫째, 고용허가제도는 외국인 불법체류 문제에 가장 효율적으로 대처할 수 있는 제도다. 고용허가제도를 실시하고 있는 나라의 불법체류자 비율이 산업연수제도를 채택하고 있는 한국과 일본보다 훨씬 낮은 것이 이를 입증한다. 고용허가제도를 개방 중심제도로, 산업연수제도를 "관리 중심 제도"(장승규, 2002)로 파악하는 일부의 인식은 완전히 그릇된 것이다. 고용허가제도를 실시하면, 기업은 필요한 적정 규모의 인력을 합법적으로 활용할 수 있고, 외국인은 합법적인 '근로자'로서 적절한 대우를 받을 수 있기 때문에, 불법 노동시장을 최소화할 수 있다. 그렇게 되어야만 출입국 관리 당국의 "불법체류자" 단속도 효과를 발휘할 것이다.

둘째, 고용허가제도가 도입되더라도 기업의 고용비용은 거의 증가하지 않는다. [근로기준법] 제5조 국적에 따른 차별금지는 '능력과 생산성에 따라 임금을 차등적으로 지급하는 것'과 상치되지 않는다. 말하자면 한국어 구사 능력이 떨어지는 외국인에게 한국인보다 낮은 임금을 지급하는 것은 제도적으로 가능하고 당연한 일이다. 고용허가제도가 실시되면, 노동자와 기업은 개별 근로계약을 체결하는데, 최저임금선 이상의 기본급만

5) 환율을 미화 1달러당 1200원으로 계산하였다.

충족하면 된다. 만약 모든 기업이 '단순기능' 외국인력만 원할 경우 기본급은 현행처럼 최저임금 수준으로 정할 수 있다. 그렇다면 기본급 인상 요인은 없다. 다만 현재 부분적으로 지급하는 상여금과 거의 지급하지 않는 퇴직금 부담이 늘 것이 분명하지만, 무료로 제공하고 있는 기숙사비와 식대라든가, 또 산업연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 지급하는 부가임금을 고려하면, 외국인노동자를 적정 임금으로 고용할 수 있다. 즉, 산업연수생의 임금 수준은 조금 늘어날 가능성이 있으나, 현 제도에서 2년간 '근로자'인 연수취업자의 임금수준은 고용허가제도 이후에도 그대로 유지될 것이다.

셋째, 고용허가제도의 실시로 노사분규가 심화될 가능성은 거의 없다. 고용허가제도를 실시하면 외국인노동자는 내국인과 마찬가지로 노동3권을 갖게 된다. 외국인에게 노동3권을 허용한 대만이나 싱가포르 등의 사례를 보면 외국인근로자의 집단행동은 거의 발생하지 않고 있다.

요컨대, 인권침해와 송출비리 및 불법체류자를 양산해온 원흉인 산업연수제도와 그 변형인 연수취업제도를 시급히 철폐하고, 새로운 독자적 법률을 제정해 고용허가제도(또는 취업관리제도)를 실시하는 것 이외에 대안은 없다.



참고 문헌

- 박정선영. 2001. "외국인노동자 돈으로 중기협 예산 '핑퐁': 산업연수생 '보증금' 변칙 전용해 직원 퇴직금 정산, 콘도·승용차 구입 말썬." 《참여사회》 62: 26~28.
- 설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
- _____. 2000. 『노동력의 국제이동』. 서울대학교출판부.
- _____. 2002a. "편법만 좇는 외국인력제도." 《중앙일보》 11678:7.
- _____. 2002b. "외국인력정책 다시 세워라." 《경향신문》 17768:7.
- _____. 2002c. "외국인노동자 차별과 시민권." 《시민과 세계》 제2호.
- 외국인노동자대책협의회. 2000. 『외국인 산업기술연수생 인권백서』.
- _____. 2001. 『외국인 이주노동자 인권백서』. 다산글방.
- 유길상·이규용. 2001. 『외국인근로자의 고용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 장승규. 2002. "외국인 산업 연수제의 현 주소." 《이코노미21》 제113호.
- 조계완. 2001. "중기협은 현대판 노예상인가: '이주노동자 합법화' 노동허가제 결사반대... 현 산업연수생 제도에 막대한 이권 걸려." 《한겨레21》 제419호.
- 중소기업청. 1999. "외국인 산업연수생 및 연수업체 실태조사 결과." 미간행보고서.
- 중소기업협동조합중앙회. 2000. "외국인고용허가제의 문제점."
- Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2002. "South Korea: Importing Undocumented Workers." Paper presented at the International Conferences on the title of *Controlling Immigration: A Global Perspective*, held by the Center for Comparative Immigration Studies at the University of California, San Diego. Deutz Seminar Room, Copley International Conference Center, Institute of the Americas Complex, UC-San Diego, 17-18 May 2002.