

제 12 호 / 2004 · 3 · 1



교 양 사 회

민족연구

2004. 3. 1 통권 12호

본 지는 세계의 민족과 민족주의 문제를 중심적인 연구 과제로 하고 있는 한국민족연구원(원장 : 조정남)의 기관지로, 현대의 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 모색하는 논의의 광장이다.

특 집

외국인 노동자

제 1 부 한국

외국인 노동자들에 대한 법적문제 이동재	6
외국인력 현황과 정책변화 고유미	17
외국노동자정책 변화와 시민단체의 역할 이종두	35

제 2 부 외국

미국 / 노동허가제 기본으로 다원적 통합원칙 조화성	49
독일 / '고체'와 '통합' 양축으로 고용허가제 대표적 모델 강권찬 ...	64
호주 / 다문화주의 발전을 위한 양질의 노동인력 수입 이용승	74
중동 / 걸프 산유국의 신노예제도 박찬기	84
스웨덴 / 실질적으로 평등한 대우 현실화한 모범국 강권찬	113
싱가포르 / 민족공존 환경 속에 능동적 수입정책 박지원	125
일본 / 단순노동자 수입 둘러싼 명분과 방황 고모다 마유미	136

제 3 부 국제비교

노동력의 국제 이동현황과 쟁점 이용승	150
이민 수입정책 국제비교 小井土彰宏	168
이민 수입정책 대조표	189

다큐멘터리

노동국제주의와 세계이주노동자 강권찬	193
---------------------------	-----

민족학

이라크에서의 종족들의 역할 최철호	201
카작의 다민족사회 문화 A.J.무카자노바	215

포커스

이민은 경제성장의 동력 코피 아난	220
--------------------------	-----

Archive

「독립국에서의 원주민 및 종족에 관한 조약」	221
--------------------------------	-----

민족일지 송중호	234
(2003. 8 ~ 2004. 1)	

특집 외국인 노동자

제 1 부 - 한국

- 외국인 노동자들에 대한 법적문제 — 이동재
외국인력 현황과 정책변화 — 이종두
외국노동자정책 변화와 시민단체의 역할 — 고유미

제 2 부 - 외국

- 〈미국〉 고용허가제 기본과 다원적통합론 — 조화성
〈독일〉 ‘교체’와 ‘동화’ & 고용허가제 대표적 모델 — 강권찬
〈호주〉 다문화주의 발전과 양질 노동인력 수립 — 이용승
〈중동〉 걸프 산유국의 신노예제도 — 박찬기
〈스웨덴〉 평등한 대우를 현실화한 모범국가 — 강권찬
〈싱가포르〉 확립된 민족공존환경 속에 능동적 수입정책 — 박지원
〈일본〉 단순노동자 수입을 둘러싼 명분과 방황 — 고모다 마유미

제 3 부 - 국제 비교

- 노동력의 국제적 이동현황과 쟁점 — 이용승
이민 수입정책의 국제비교 — 小井土彰宏
이민 수입정책 대조표



한국 내 외국인 근로자와 관련된 법적문제

이 동 재 대한법률구조공단 공익법무관

정부의 정책 판단에 의하여
외국인 근로자들의 입국을 규제하고 그 근로기간을 제한하며,
근로관계를 관리한다고 하더라도, 우리 헌법은 외국인에게도 인간으로서의 기본권 보장의 측면에 있어
국민과 동등한 정도의 보호를 규정하고 있으므로 하위 법령에 의하여
그 기본정신을 침해하는 결과를 가져와서는 안될 것이다.



들어가는 말

한국에 외국인 근로자가 입국하여 근로를 제공하게 된 것은 1991.10월경 국내의 해외 투자기업이 해외 현지 법인에 근무하는 노동자들의 기술력을 향상시키기 위한 목적으로 현지 노동자들을 국내 모기업에서 근무하는 것을 허용하는 내용의 법무부 훈령 제255호 ‘외국인 산업기술연수 사증발급 등에 관한 업무지침’의 시행을 시작으로 한다.

외국인 근로자는 그 이후 산업연수생이라는 이름으로 국내에 입국하여 근로를 제공하였지만, 국내 근로기준법의 기준에 미치지 못하는 임금과 노동조건을 강요당하면서 점차 사업장을 이탈하여 불법체류자의 신분으로 다른 사업장에 취직하는 사태가 벌어졌고, 다른 한편으로는 비취업의 목적으로 국내에 입국한 뒤 사업장에 불법 취업하는 사례도 증가하였으며, 일부 국내 사용자들은 이들의 그와 같은 취약점을 이용하여 국내 근로자들에 비해 임금 및 근로조건에 있어 불리한 내용의 근로를 강요하는 악순환이 반복되었다.

정부는 위와 같은 상황에서 발생하는 인권유린과 외국인 근로자들에 의한 국내 노동시

장 잠식 등을 우려하여 2003.8.16일 법률 제 6967호로 외국인근로자의고용 등에 관한 법률을 제정, 공포하여 그 체계적인 관리와 운용을 꾀하게 되었지만, 위 법률에 대하여도 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 이하에서는 외국인 근로자들이 국내에서 근로를 제공함에 있어 발생하는 여러 법률적 문제점들을 살펴보기로 한다.

외국인 근로자의 기본권

헌법 제6조는 제1항에서 헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 규정하고 있고, 제2항은 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다고 규정하고 있다. 반면, 기본권을 규정하고 있는 헌법 제2장은 '국민의 권리와 의무' 라는 제하에서 여러 가지 기본권을 규정하고 있어 과연 외국인에게도 헌법상 규정된 기본권이 보장되는지 여부가 문제되지만, 헌법재판소는 외국인도 국민과 유사한 지위에 있으므로 원칙적으로 기본권 주체성이 인정된다고 판시하고 있으며(헌법재판소 1994. 12. 29. 선고 93헌마120, 전원재판부 2001. 11. 29. 선고 99헌마494 등¹⁾), 학계에서도 그 기본권이 한 국가의 국민으로서가 아닌 인간으로서 권리의 성질을 가지고 있는 경우에는 외국인에게도 인정될 수 있다고 보고 있다²⁾. 외국인 근로자와 관련하여 가장 문제가 되는 기본권은 사회보장수급권, 노동3권 등을 내용으로 하는 사회적 기본권이다. 외국인 근로자들에게도 위와 같은 내용의 사회적 기본권을 인정할 것인지에 관하여 논란이 없는 것은 아니지만, 구체적 법률로 그 권리를 인정할 경우 헌법의 내용과 취지에 비추어 이를 위헌적인 법률이라고 판단할 수는 없는 만큼 입법에 의하여 외국인 근로자들에게도 사회적 기본권을 인정하는 것은 얼마든지 가능하다는 의미에서 이는 입법정책의 문제이므로³⁾ 이하에서는 그 구체적인 법령과 관련된 문제를 살펴보기로 한다.

법령에 의하여 체류 근로가 허용되고 있는 합법체류자는 전문기술인력, 연수취업자, 산업연수생, 해외투자기업연수생 등으로 구성되어 있으며, 전체 외국인 근로자들 중에서 합법체류자가 차지하고 있는 정도는 2003. 2. 현재 21.6%에 그치고 있다.

1)중국 국적의 동포들이 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률(1999. 9. 2. 법률 제6015호로 제정된 것) 제2조 제2호, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률시행령(1999. 11. 27. 대통령령 제16602호로 제정된 것) 제3조에 대하여 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원을 제기한 사안으로, 헌법재판소는 '헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 헌법소원은 기본권을 침해받은 자만이 청구할 수 있고, 여기서 기본권을 침해받은 자만이 헌법소원을 청구할 수 있다는 것은 곧 기본권의 주체라야만 헌법소원을 청구할 수 있고 기본권의 주체가 아닌 자는 헌법소원을 청구할 수 없다고 한 다음, '국민' 또는 국민과 유사한 지위에 있는 '외국인'은 기본권의 주체가 될 수 있다'고 판단하여 외국인의 기본권 주체성을 원칙적으로 인정하였다.

2)권영성, 『헌법학원론』, (법문사, 1997), 288면

3)최홍엽, "외국인 근로자와 노동관계법의 적용", 『노동법연구 4권』, (서울대학교 노동법연구회, 1994), 58면

외국인력 현황 (2003. 2.현재)⁴⁾

(단위 : 명, %)

전체	합법체류자					불법체류자
	소계	합법근로자		산업연수생	해투기업연수생	
		전문기술인력	연수취업자			
367,158 (100.0)	79,350 (21.6)	21,229 (5.8)	11,801 (3.2)	32,576 (8.9)	13,744 (3.7)	287,808 (78.4)

불법체류자 연도별 현황

(단위 : 명, 억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
불법체류자	48,000	82,000	129,000	148,000	100,000	135,000	189,000	255,000	289,000	288,000
체불임금							12	27	58	
산재보험수급자							1,489	2,074	2,760	

외국인 근로자들의 현황

현재 국내에 입국하여 근로를 제공하고 있는 외국인 근로자들은 크게 나누어 합법체류자와 불법체류자로 나눌 수 있고, 관련 법령에 의하여 체류와 근로가 허용되고 있는 합법체류자는 전문기술인력, 연수취업자, 산업연수생, 해외투자기업연수생 등으로 구성되어 있으며, 전체 외국인 근로자들 중에서 합법체류자가 차지하고 있는 정도는 2003.2월 현재 21.6%에 그치고 있다. 반면, 어떠한 법령에 의하여도 그 체류와 근로가 허용되고 있지 못하는 불법체류자는 전체 외국인 근로자들 중 78.4%에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다.

출입국관리법 등 관련법령⁵⁾에 의하여 체류와 근로가 허용되지 않은 외국인 근로자들은 출입국관리법 제46조에 의하여 원칙적으로 강제퇴거대상이 되므로, 불법체류자들은 사업장에 고용이 되더라도 고용인의 부당한 작업지시에 대하여도 불만을 제기하지 못하고, 국내 근로자들에 비해 낮은 임금을 받으며 과도한 근로를 제공하고 있는 것이다. 불법체류자들이 한국에 입국할 때 소지한 체류자격을 살펴보면, 관광목적 등의 단기종합사증(C-3)

4)노동부, <http://www.molab.go.kr/source/issue/IssueForigner05.jsp>

5)출입국관리법 제10조 제1항은 외국인이 입국하려는 경우 대통령령이 정하는 체류자격을 가져야 한다고 규정하고 있고, 동조 제2항은 체류자격별로 1회에 부여할 수 있는 체류기간의 상한을 법무부령으로 정하도록 하고 있다. 이에 따라, 동법시행령 제12조, [별표 1]은 그 체류자격을 A-1에서 H-1까지 34가지의 경우로 세분화하여 규정하고 있고, 동법시행규칙 제18조의2, [별표1]은 동법시행령에서 세분화한 34가지의 경우에 대하여 그 체류기간의 상한을 구체적으로 규정하고 있다.

소지자가 32.7%(96,303명)으로 가장 많고, 그 다음으로 산업연수생(D-3)이 24.4%(71,758명), 단기상용(C-2)이 18.7%(55,146명), 사증면제(B-1)가 11.4%(33,624명), 관광통과(B-2)가 3.8%(11,134명)순이다. 한편 우리나라에 입국하였다고 하더라도 90일 이상 체류할 수 없는 사증, 즉 단기사증 소지자가 196,207명으로 전체의 66.7%를 차지하고 있으며, 장기사증 소지자는 33.3%를 차지하고 있지만, 불법체류자들 중 장기사증 소지자의 대부분을 차지하고 있는 산업연수생(71,758명)을 제외할 경우 단기사증 소지자의 비율은 88.2%로, 불법체류외국인의 대부분은 단기사증을 소지하고 입국한 사람임을 알 수 있다⁶⁾.

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

산업연수생 제도의 문제점

산업연수생제도는 일정한 심의를 거쳐 연수생의 신분으로 입국한 외국인이 국내의 지정 업체에서 일정기간 연수 및 취업을 함으로써 국내 중소기업의 인력난을 완화하고, 외국 연수생의 기술 습득 및 소득 증진을 도와, 국가간의 협력을 증진시키는 것을 목적으로 출발한 제도이다. 하지만, 연수생이라는 신분 때문에 국내 근로자들에 비해 현저히 낮은 임금을 받을 수밖에 없는 것이 현실이고, 그럼에도 외국 현지의 인력송출업체들은 한국에 가면 많은 돈을 벌 수 있다고 과장, 기망하여, 외국인 근로자들은 평균 수백만원에 이르는 돈을 송출업체에 지급하고 한국에 입국하게 되며, 입국한 산업연수생들은 1-2년 연수와 2년 취업의 기간 동안 받은 임금으로는 인력송출업체에 지급한 비용을 회수하기에도 충분하지 않아 결국 취업기간이 끝났음에도 사업장을 이탈하여 불법체류자의 신분으로 다른 사업장에 취업을 할 수밖에 없는 문제가 발생하게 된다.

법리적으로도, 의회에 의하여 제정된 상위 법령인 출입국관리법상 취업자격이 없는 산업연수생을 외부적으로 국민 등에 대하여 효력을 가질 수 없는 단순 행정규칙에 의해 취업활동에 종사할 수 있도록 한 것이나, 유료직업행위 등에 해당하는 산업연수생 도입 및 배정 업무에 관하여 관련법령 소정의 요건과 절차 없이 중소기업협동중앙회로 하여금 수행하도록 하고 있는 것은 아무런 법률상의 근거 없이 이루어지는 행정권의 자의적인 행사로서 헌법상 법치주의의 원리에 위반되는 것이다.

또한, 산업연수생이 실질적으로 취업활동을 하고 있다면 외국인 근로자로서의 법적 지위가 보장되어야 할 것임에도 불구하고 노동부가 제정, 시행하고 있는 「외국인 산업기술

6) 김창석(법무부 체류심사과 사무관), “불법체류외국인의 현황과 향후 처리 방안”

연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」이라는 예규에 산업연수생에게 근로기준법의 일부 규정만을 적용시키고 나머지 규정의 적용을 배제시키고 있는 것은 합리적 이유 없는 차별이고, 그 본질이 근로자임에도 불구하고 본래의 의미의 산업연수생과 마찬가지로의 규제를 받아 직장이 고정되고 이탈하는 것이 금지되며 이에 따라 임금도 최저임금 수준으로 사용자에게 의하여 일방적으로 결정되고 있는 것은 직장선택의 자유, 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권을 본질적으로 침해하는 것이며, 우리 헌법이 표방하는 사회적 시장경제 질서에도 위배되는 것이다⁷⁾.

제도개선의 요구

국내의 중소기업체 등은 국내의 인력시장에서는 더 이상 공급받지 못하는 저임금의 근로자를 필요로 하였고, 산업연수생들은 기술한 바와 같은 이유로 지정된 사업장을 떠나 그들을 필요로 하는 중소기업체에 취직을 하였지만, 이와 같은 고용관계는 관련 법령에 의해 금지되고 있었으므로, 중소기업체는 물론 외국인 근로자, 인권·시민단체 등은 정부에 불법체류자들을 합법적인 외국인 근로자로 편입해 주는 것을 주된 내용으로 하는 제도의 개선을 끊임없이 요구하였다.

항계와 인권·시민단체들은 ① 현재의 산업연수생 제도를 폐지하고 ② 외국인 근로자를 고용하고자 하는 사용자가 정부로부터 일정한 허가를 얻어 정해진 기간 동안 외국인을 고용하는 고용허가제 또는 ③ 국내에서 취업을 하고자 하는 외국인 근로자가 정부로부터 일정한 허가를 얻어 정해진 기간 동안 제한된 직종에 취업을 할 수 있도록 하는 노동허가제를 도입할 것을 요구하였다⁸⁾.

외국인근로자의고용등에관한법률

정부와 국회는 산업연수생 제도의 문제점 등 현재 외국인 근로자들과 관련된 문제점을 인식하고 오랜 기간의 논의 끝에, 2003.8.16일 법률 제6967호로 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률을 제정, 공포하였다.

위 법률은 외국인 근로자에 관한 고용허가제를 도입하여, 외국인 근로자를 고용하고자 하는 자는 우선 직업안정 기관에 내국인 구인신청을 하고, 그럼에도 인력을 채용하지 못한 경우에는 직업안정 기관으로부터 인력부족 확인서를 발급받아, 외국인 근로자 고용허가신

7)김지형(서울고등법원 부장판사), “외국인 근로자의 헌법상 기본권 보장 - 현행 산업기술연수제도의 위헌성 검토를 중심으로 -”, 저스티스(2002, 12.)

8)설동훈, “한국의 외국인력제도의 문제점과 대안”, 민주화운동기념사업회 연구소 2002년 9월 월례토론회 발표논문. 민주화운동기념사업회 연구소 이광택, “고용허가제법, 조속히 처리되어야”, 『열린세상』 20호(2003. 6.)

청을 하면, 직업안정기관은 미리 송출국가과 협의하여 작성한 외국인 구직자 명부에 등록된 자들 중 적격자를 추천하여, 사용자가 선정 후, 그 외국인 근로자의 성명 등이 기재된 외국인 근로자 고용허가서를 발급하여 근로계약을 체결하는 내용으로 구성되어 있다(동법 제6조 내지 제9조).

그러나, 위 법률은 제2조(외국인근로자의 정의) 및 제3조(적용범위 등)에서 출입국관리법에 의한 산업연수생 제도의 존속을 전제로 함으로써 위 법령이 제정된 이유가 되는 문제점을 야기한 산업연수생 제도의 폐지에 이르지 못한 근본적인 한계를 가지고 있다. 이 경우 임금과 근로조건에

서 열악한 환경에 있는 산업연수생은 여전히 지정된 사업장을 이탈하여 불법체류자의 신분으로 근로를 제공하려할 것임은 지금까지의 경험에 비추어 쉽게 예상할 수 있을 것이다.

또한, 위 법률은 현재 불법 체류 중인 외국인 근로자들에 대하여 ① 부칙 제1조 제1항에서 2003.3.31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 미만인 자에 대하여는 총 체류기간이 5년을 넘지 아니하는 범위 이내에서 최장 2년간 취업활동을 허용하는 반면, ② 동조 제2항에서는 2003.3.31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 이상 4년 미만인 자에 대하여는 우선 자진출국 하도록 하고, 출국 후 재입국하여 출국전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 아니하는 범위 이내에 취업을 할 수 있도록 하고 있으며, ③ 동조 제4항에서는 2003.3.31일을 기준으로 국내 체류기간이 4년 이상인 자들은 모두 자진출국 하도록 규정하고 있지만, 동법 제18조는 외국인 근로자는 입국한 날부터 3년의 범위 내에서 취업활동을 할 수 있고, 국내에서 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 1년이 경과되지 아니한 자는 이 법에 따라 다시 취업할 수 없도록 규정함으로써, 2003.3.31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 이상 된 불법 체류 외국인 근로자들이 자진하여 출국할 동기를 부여하는 데 실패하였다.

실제, 정부는 위 법률의 공포 후 2003.3.31일을 기준으로 국내 체류기간이 4년 이상인 불법 체류 외국인 근로자들을 2003. 11. 15.까지 자진출국을 권유한 뒤 대대적인 단속을 통하여 강제출국 시키겠다고 하였으나, 그에 해당하는 외국인 근로자들 중 자진출국 한 경우는 11,800여명(2003.11.12일 기준)으로 전체 해당자의 10%에도 미치지 못하는 것으로

국내에 거주하는 외국인도 법령 또는 조약상으로 외국인의 공 사법상의 권리가 특별히 제한받지 않는 이상 원칙적으로 국내법의 적용을 받게 되며, 출입국관리법상 취업 허가를 받은 외국인 근로자는 내국인과 동일하게 근로기준법의 적용을 받게되어 있다.

9) 『한국경제신문』, 2003. 11. 15.

나타났으며, 나머지 100,000여명은 정부의 단속을 피해 잠적한 것으로 나타났다⁹⁾.

결론적으로, 위 법률은 출국만기보험(제13조), 건강보험(제14조), 귀국비용보험(제15조), 외국인 근로자 귀국시 사용자의 금품관계 청산의무(제16조), 임금체불에 대비한 사용자의 보증보험(제23조), 차별금지(제22조) 등의 규정과 부당한 사용자에 대한 처벌 규정(제29조 내지 제31조) 등을 통하여 위 법률에 따른 합법적인 외국인 근로자의 인권 보장, 노동권 보장 등에는 성공하였으나, 여전히 불법 체류 외국인 근로자의 양성 여지를 남겨 놓음으로서 그들의 인권 보장, 노동권 보장에는 실패하는 양면성을 가지게 되었다.

불법 체류 외국인 근로자의 법적 지위

외국인근로자의고용등에관한법률이 2004.8.16일 시행되면, 위 법률에 따라 고용된 근로자들은 국내 근로자들과 동일한 조건에서 동일한 대우를 받으며 근로를 제공할 수 있거나, 최소한 현재와 같은 부당한 근로의 제공을 강요당하지는 않을 것으로 보인다. 그러나, 기술한 바와 같이 10만여명에 달하는 불법 체류 외국인 근로자들은 위 법률에 따른 보호를 받지 못하게 되므로, 과연 이들도 국내 근로자들과 동일한 내용의 법적 보호를 받을 수 있는지가 문제된다.

근로기준법상의 근로자인지 여부

정부는 국내에 거주하는 외국인도 법령 또는 조약상으로 외국인의 공·사법상의 권리가 특별히 제한받지 않는 이상 원칙적으로 국내법의 적용을 받게 되며, 출입국관리법상 취업 허가를 받은 외국인 근로자는 내국인과 동일하게 근로기준법의 적용을 받게 되지만¹⁰⁾, 출입국관리법상의 취업자격을 가지고 있지 않은 불법 체류 외국인 근로자들의 경우에는 이들과 체결한 고용계약은 불법계약으로서 무효이므로 이러한 외국인 근로자들은 근로기준법상의 근로자로 볼 수 없으며 따라서 그들에게는 근로기준법이 적용될 수 없다는 견해를 일관되게 취해왔다¹¹⁾.

그러나, 정부의 위와 같은 견해는 헌법상 보장되는 외국인의 기본권, 근로기준법에서 규정하고 있는 근로자의 개념, 출입국관리법상 체류자격 및 체류기간 제한 규정의 법적 성질 등과 관련하여 논란의 여지가 있는 해석이었다. 우리 대법원은 태국 국적을 가진 불법

10)노동부질의회시, 근기 68207-1090, 1994-07-07

11)노동부질의회시, 근기 01254-152, 1993-02-02

체류 외국인 근로자가 산업연수 체류자격으로 입국하여 고용될 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 채 고용계약을 체결한 후 공장에서 노무직으로 종사하면서 근무하던 중 공장 작업장에서 작업을 하다가 작업대가 넘어져 덮치는 바람에 방광과열 등의 부상을 입어 근로복지공단에 산업재해에 따른 요양신청을 하였지만, 근로복지공단에서는 출입국관리법상의 고용제한을 위반한 고용관계라는 이유로 요양급여를 지급하지 않는 처분을 하였고, 위 근로자가 근로복지공단의 요양불승인처분의 취소를 구하는 소송에서, 출입국관리법을 위반한 고용계약이라고 하더라도 이를 당연 무효로 볼 수는 없다고 판시함으로써 불법 체류 외국인 근로자라고 하더라도 근로기준법상의 근로자임을 명백히 하였다¹²⁾.



대법원 1995.9.15. 선고 94누12067 판결 요양 불승인 처분취소

구 출입국관리법 제15조 제1항에서 외국인이 대한민국에서 체류하여 행할 수 있는 활동이나 대한민국에 체류할 수 있는 신분 또는 지위에 관한 체류자격과 그 체류기간에 관하여 규율하면서 아울러 같은 조 제2항에서 누구든지 대통령령이 정하는 바에 따라 고용될 수 있는 체류자격 즉 취업활동을 할 수 있는 체류자격(이하 취업자격이라 한다)을 가지지 아니한 외국인을 고용하여서는 아니된다고 외국인고용제한을 규정하고 있는 바, 그 입법취지가 단순히 외국인의 불법체류만을 단속할 목적으로 한 것이라고는 할 수 없고, 위 규정들은 취업자격 없는 외국인의 유입으로 인한 국내고용시장의 불안정을 해소하고 노동인력의 효율적 관리, 국내 근로자의 근로조건 유지 등의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 외국인의 취업자격에 관하여 규율하면서 취업자격 없는 외국인의 고용을 금지시키기 위한 입법목적도 아울러 갖고 있다 할 것이다. 다만, 외국인고용제한 규정이 이와 같은 입법 목적을 지닌 것이라고 하더라도 이는 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것뿐이지 나아가 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반 권리 등의 법률효과까지 금지하려는 규정으로는 보기 어렵다 할 것이다. 따라서 취업자격 없는 외국인이 위 출입국관리법상의 고용제한규정을 위반하여 근로계약을 체결하였다 하더라도 그것만으로 그 근로계약이 당연히 무효라고는 할 수 없다 할 것이다. 그러나 취업자격은 외국인이 대한민국 내에서 법률적으로 취업활동을 가능케 하는 것이므로 이미 형성된 근로관계가 아닌 한 취업자격 없는 외국인과의 근로관계는 정지된다고 하여야 할 것이고, 당사자는 언제든지 그와 같은 취업자격이 없음을 이유로 근로계약을 해지할 수 있다 할 것이다.

12)결론에 있어 유사한 취지로는, 서울고등법원 1993. 12. 3. 선고 93구19995판결, 서울고등법원 1993. 11. 26. 선고 93구16774판결 등

이 사건을 돌이켜 살펴보면, 원심이 적법하게 인정한 바와 같이 원고는 취업자격이 아닌 산업연수 체류자격으로 입국하여 산업재해보상보험법의 적용대상이 되는 사업장인 소외 회사와 고용계약을 체결하고 근로를 제공하다가 작업도중 그 판시와 같은 부상을 입었다는 것이고, 기록에 의하면 원고는 소외 회사에 입사한 후 위와 같이 부상을 입을 무렵까지 소외 회사의 지휘 감독을 받으면서 근로를 제공하고 그 대가로 매월 갑종근로소득세를 공제한 급여를 지급받아 온 사실이 인정되는 바, 비록 원고가 출입국관리법상의 취업자격을 갖고 있지 않았다 하더라도 위 고용계약이 당연히 무효라고 할 수 없는 이상 위 부상당시 원고는 사용자종속관계에서 근로를 제공하고 임금을 받아온 자로서 근로기준법 소정의 근로자였다 할 것이므로 산업재해보상보험법상의 요양급여를 받을 수 있는 대상에 해당한다 할 것이다.

고용계약의 효력

대법원은 위 판결을 통하여 취업자격이 없는 외국인이 체결한 고용계약이라고 하더라도 당연 무효는 아님을 명백히 하였다. 그러나, 취업자격은 외국인이 대한민국 내에서 법률적으로 취업활동을 가능케 하는 것이므로 이미 형성된 근로관계가 아닌 한 취업자격 없는 외국인과 근로관계는 정지되며, 당사자는 언제든지 그와 같은 취업자격이 없음을 이유로 근로계약을 해지할 수 있다고 판시하여, 외국인 근로자에게 취업자격이 없다는 사실은 고용계약의 해지사유가 될 수 있음을 밝혔다.

출입국관리법상 체류자격 및 기간 제한 규정의 법적 성질

위 대법원 판결의 원심인 서울고등법원은 출입국관리법상의 외국인고용 제한규정은 국가가 외국인의 불법체류를 단속할 목적으로 이를 금지 또는 제한하는 단속법규에 불과하다고 판단하여 이를 위반한 고용계약이라고 하더라도 유효하다고 판시하였으나, 대법원은 출입국관리법상의 외국인고용 제한규정은 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것이므로, 이를 위반하였다고 하더라도 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반 권리 등의 법률효과까지 금지하려는 규정으로는 보기 어렵다고 판시하여, 결론에 있어서는 원심의 판단과 같으나, 그 논리 구성에 있어서는 견해를 조금 달리하였다.

행정처분의 문제

대법원의 판결은 헌법상 외국인의 기본권 보장과 관련하여 매우 타당하고 합리적인 판

단이지만, 이로써 모든 문제가 해결되는 것은 아니다.

대법원의 판단에 따르면, 합법체류자든 불법체류자든 이미 형성된 근로관계에 있어서는 근로기준법과 산업재해보상보험법의 보호를 받을 수 있지만, 불법체류자의 경우 위와 같은 보호를 받음과 동시에 출입국관리법 제46조에 의하여 대한민국 밖으로 강제퇴거 되므로, 외국인 근로자의 입장에서는 그 체불된 임금이 상당한 정도로 다액이거나 산업재해를 입은 정도가 극심하지 않는 한 위와 같은 보호를 받는 동시에 강제퇴거 되는 것보다는 좀 더 국내에서 근로를 제공하는 쪽을

외국인 근로자들의 증가 및 그로 인한 인권침해를 방지하는 한편, 철저한 관리를 통하여 단속을 통한 불법체류자들의 강제퇴거보다는 그들로 하여금 합법적인 기간의 종료와 함께 자진출국 할 수 있는 동기를 마련해 주는 것이 좀 더 현실적인 방법일 것이다.

선택할 가능성이 높을 것이고, 사용자들 중 부당한 일부는 그와 같은 점을 이용하여 외국인 근로자들에게 여전히 임금을 체불하고 산업재해를 묵인할 가능성이 농후한 것이다.

결국, 대법원의 외국인 근로자에 대한 인간으로서의 권리 존중이라는 헌법 정신과 근로관계의 실질적 파악이라는 관점에서의 법해석에도 불구하고 입법에 의한 해결책이 없이는 현재의 불법 체류 외국인 근로자의 문제를 근본적으로 해결할 수 없으므로, 외국인근로자의고용등에관한법률 또는 출입국관리법의 개정을 통하여 현재 불법 체류 신분인 외국인 근로자들을 예외 없이 모두 양성화한 이후 이는 현재 체류중인 외국인 근로자들의 장기간 체류를 예외적으로 합법화함으로써 그들에게 일종의 기득권을 부여하는 결과가 될 것이어서 앞으로 입국할 외국인 근로자들과의 관계에 있어 평등권 침해 문제가 다시 제기될 수 있으나, 그 침해의 정도가 본질적이지 않고, 위와 같이 합법화 과정을 거치지 않을 경우 불법 체류 중인 외국인 근로자들에 대한 인권 침해의 문제와 비교하여 본다면 그 정책적 합리성을 인정할 수 있을 것이므로 위헌의 정도에 이르지 않을 것으로 보인다 - 앞으로 입국하는 외국인 근로자들의 관리에 철저를 기하여 불법 체류 외국인들의 양성을 사전에 단속함으로써 결과적으로 그들의 인권과 노동권을 보장하고, 중소기업체들의 인력난을 해결하는 것만이 현실적인 해결 방안이 될 수 있을 것이다.

맺는 말

정부가 외국인 근로자들의 체류 기간을 제한하는 것은 결국 그들의 정주화 현상을 방지하고자 함에 목적이 있다. 중소기업체들의 입장에서는 수년간 체류하면서 언어와 기술

을 익힌 외국인 근로자들을 선호하는 것이 자연스러운 것이지만, 정부는 여전히 외국인 근로자들의 입국 증가와 체류 증가, 정주화 현상, 나아가 국적 취득에 이름으로써 초래될 사회 혼란을 염려하고 있는 모습이 역력하다.

정부의 정책 판단에 의하여 외국인 근로자들의 입국을 규제하고 그 근로기간을 제한하며, 근로관계를 관리한다고 하더라도, 우리 헌법은 외국인에게도 인간으로서의 기본권 보장의 측면에 있어 국민과 동등한 정도의 보호를 규정하고 있으므로 하위 법령에 의하여 그 기본정신을 침해하는 결과를 가져와서는 안될 것이다.

따라서, 외국인근로자의고용등에관한법률의 제정에도 불구하고 사실상 행정규칙에 의하여 위헌적으로 시행되고 있는 산업연수생제도는 하루 빨리 폐지되어야 할 것이고, 외국인근로자의고용등에관한법률을 개정을 통하여 현재 불법 체류 중인 외국인 근로자들을 예외 없이 합법화함으로써 음성적으로 근로를 제공하는 외국인 근로자들의 증가 및 그로 인한 인권침해를 방지하는 한편, 철저한 관리를 통하여 단속을 통한 불법체류자들의 강제퇴거보다는 그들로 하여금 합법적인 기간의 종료와 함께 자진출국 할 수 있는 동기를 마련해 주는 것이 좀 더 현실적인 방법일 것이다.



도서안내

21세기의 정치상황을 이론과 실제면에서 심층적으로 분석한 —

현대정치이해

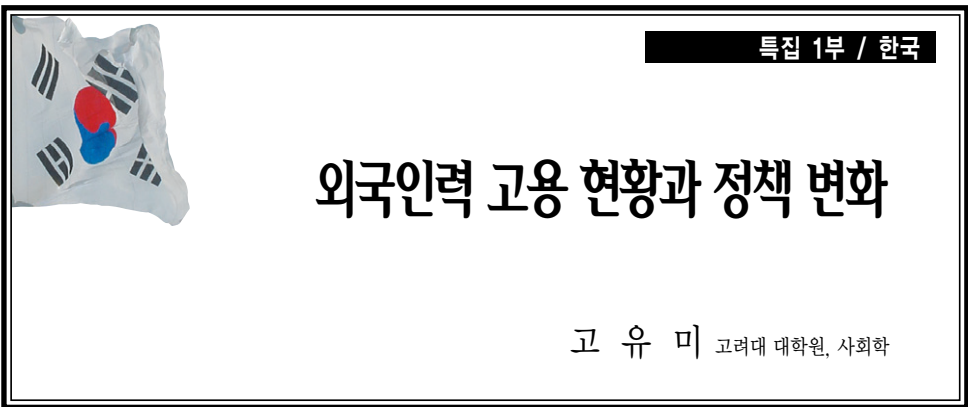


격변기의 시대상황에 대응하면서 다면적인 변화를 가속화시키고 있는 현대의 정치현상에 대한 보다 분명한 이해를 위한 기본서!!

■ 주요목차

- 1부/ 현대 정치학의 기본
- 2부/ 자유민주주의의 이해
- 3부/ 현대의 정치현상

조정남 편 / 값 20,000원



외국인노동자들이 국내 합법취업기간동안
 내국인 노동자와 동일한 권리를 보장받을 수 있게 되었다.
 노동3권 보장으로 자체 노조 결성과 임금 및 단체협상까지 가능해 졌으나,
 고용주와 1년마다 계약을 갱신하고 사전에 임금 조건 등을 맞춰 계약하는 등의
 조건은 노조 결성을 사실상 어렵게 만드는 요인이다.
 그 밖에 최저임금, 산업재해, 고용보험까지 보장받을 수 있게 되었다.



외국인 고용 현황

1980년대 후반 급격한 고용비용의 상승과 소득수준 향상에 따른 3D 업종 기피현상으로 인해 국내 제조업체 단순기능 인력난이 심화되었다. 이에 대한 시장의 대응은 크게 두 가지로 나타났는데, 3D 업종의 생산설비를 동남아 등 해외로 이전하여 값싸고 풍부한 노동력을 활용하거나 국내 인력의 부족을 외국인으로 대체하려는 것이었다(유길상, 이규용, 2001). 그러나 그 당시 우리나라의 외국인력 수입 정책은 내국인으로 대체할 수 없는 전문, 기술직종에 한하여 허용하되 단순기능 인력의 국내 취업은 금지하는 것이었다.¹⁾ 한편 1986년 아시안 게임과 1988년 올림픽을 거치고 한국의 자본과 상품의 해외 진출이 확대 되면서 동남아시아 국가들이 한국에 대한 정보를 접하게 되었고, 한국과 동남아시아 국가들의 임금 차이라는 공급 요인과 국내의 제조업 생산직 인력난이라는 수요 측 요인이 맞물

1) 원칙적인 단순기능인력의 국내취업 금지 정책은 연수취업제도가 생길 때까지 고수되었으며, 작년 '고용허가제' 법안 통과 이후에야 비로소 공식적으로 철회되었다.

리면서 외국인이 국내 3D 업종에 불법취업 하는 사례가 늘어났다.²⁾

중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 중소기업들은 외국인 노동자의 채용을 합법화시켜줄 것을 요구했으며, 정부는 외국인단순기능인력 수입 불가 원칙을 고수하면서도 중소기업의 인력난을 해소하기 위한 교육책으로 '외국인산업 연수생제도'를 도입했다. <표-1>을 보면 외국인 단순기능 인력의 국내취업이 본격화된 90년대 초부터 생산직 인력 부족율이 현저하게 줄어들었음을 확인할 수 있다. 물론 생산직 인력부족율이 감소한데는 산업구조 조정을 통한 한계산업 정리 및 경기 침체로 인한 기업의 도산, 폐업 등의 이유도 있겠지만, [그림 1-1]에서도 확인할 수 있는 것처럼 외국인력이 생산직 인력난을 상당 부분 메워 왔음을 알 수 있다.

한국의 외국인력 변화 추이를 좀더 자세히 살펴보면 <표-2>와 같다. 1980년대 후반 국내 중소기업체와 건설현장은 생산기능직 인력난에 직면했으며, 1987년 무렵부터 자발적으로 입국하기 시작한 외국인노동자들이 이 공백을 메워주었다. 이들은 주로 관광 사증으로 입국했다가 체류기간을 초과해서 취업한 미등록노동자들이었는데, 정부는 1991년

<표-1> 인력부족률 추이

(단위: 천명, %)

	전 직종			생산관련 직종		
	현 원	총 부족인원	총 부족률	현 원	총 부족인원	총 부족률
1990	4,428	192	4.34	2,420	166	6.85
1991	4,563	250	5.48	2,446	222	9.07
1992	4,615	197	4.26	2,320	157	6.76
1993	4,534	164	3.62	1,964	119	6.04
1994	4,904	175	3.57	2,251	124	5.64
1995	4,929	183	3.71	2,161	125	5.80
1996	5,218	156	2.98	2,212	106	4.80
1997	5,294	129	2.44	2,172	84	3.88
1998	4,892	32	0.65	1,874	20	1.04
1999	4,870	47	0.97	1,716	28	1.63
2000	5,723	72	1.26	1,866	40	2.15
2001	5,926	76	1.28	1,887	37	1.98

주: 1998년까지는 10인 이상이며, 1999년부터는 5인 이상 규모임.

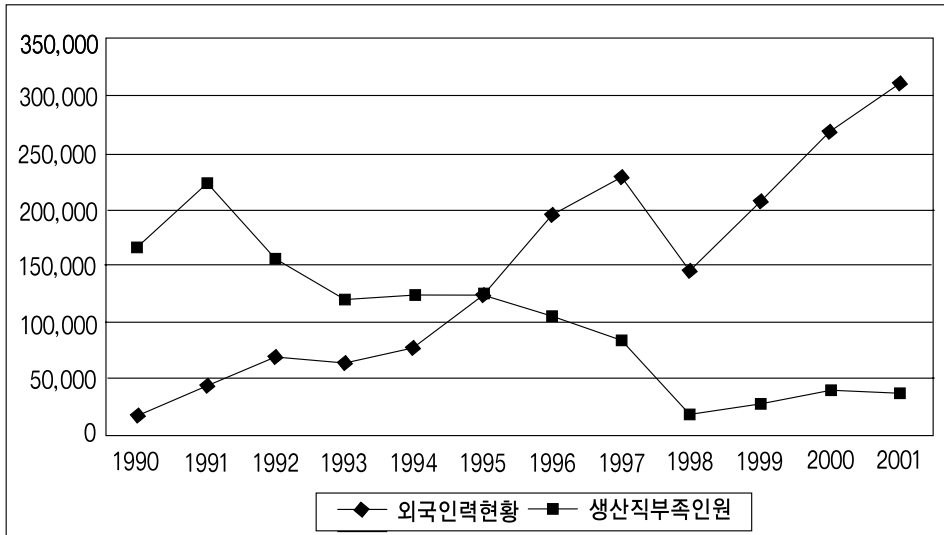
자료: 노동부, 『노동력 수요동향조사』각 호.

유길상, 이규용, 2001, 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』에서 인용.

2)설동훈(1999)은 외국인 노동자의 한국사회 유입배경을 아시아 국가간 사회적 연결구조의 형성, 국제분업구조상 한국의 지위 변화, 한국의 생산직 인력난 등 크게 세 가지로 정리하고 있다.

[그림 1-1] 생산관련 직 부족인원 및 단순기능 외국인력 추이

(단위: 명)



주: 외국인력현황은 표(1-2)의 취업연수자, 산업연수생, 미등록노동자의 수를 합한 것이고, 생산직부족인원은 <표 1-1>의 생산관련 직종 총 부족인원이다.

11월 '해외투자기업 산업연수생제도'를 실시하기 전까지 미등록노동자의 취업을 묵인하는 정책으로 일관했으며, 그 결과 미등록외국인노동자 수는 1987년 4,217명에서 1992년 65,528명까지 늘어났다(설동훈, 2003). 그러다가 1991년 '해외투자기업 산업연수생' 도입을 시작으로, 1993년에는 해외투자 실적에 없는 기업도 산업연수생을 받을 수 있게 했고, 1994년에는 아예 중소기업협동조합중앙회를 외국인력 수입창고로 하는 등 산업연수제도를 지속적으로 확대 실시해 왔다. <표-2>에도 나타나듯이 외환위기를 맞을 때까지 산업연수생은 매년 현격한 증가율을 보였다. 정부는 산업연수제도를 한편으로는 국내 중소기업 인력난 대책으로, 다른 한편으로는 미등록노동자 해소 대책으로 사용하였으나(설동훈, 2003), <표-2>에서 보는 것처럼 전체 외국인력 중 미등록노동자 비율은 줄어들지 않았으며, 2002년에는 미등록노동자가 전체의 78.9%에 이르게 되었다.³⁾

3) 이는 한국의 단순기능외국인력 정책이 철저하게 실패했음을 의미한다. 산업기술연수생제도가 미등록노동자 수를 줄일 수 있을 것이라는 애초의 계획은 탁상공론에 불과했다. '노동자'가 아닌 '연수생'으로서의 한정된 지위는 임금체불, 감금노동, 여권압수 등 숱한 인권침해 사례를 낳았고, 연수생들은 더 나은 고용조건을 찾아 연수업체를 이탈했으며, 중소기업의 인력난 심화는 연수생들의 미등록노동자로의 전화를 부추기는 확실한 유인이었다. 외국인력중 미등록노동자가 대다수를 차지하게 된 현실은, 정부가 국내의 인력난을 메우기 위해 외국인노동자들을 수입하면서도 그들에게 '노동자'로서의 정당한 지위를 부여하지 않았음으로써 나타난 자연스런 결과라고 할 수 있다.

〈표-2〉 한국의 외국인력 변화 추이(1987~2002년)⁴⁾

연도	전체	합법 체류자			불법 체류자
		합법취업자		산업연수생	미등록노동자
		전문기술자	연수취업자		
1987	6,409	2,192	0	0	4,217(65.8)
1988	7,410	2,403	0	0	5,007(67.6) [18.7]
1989	14,610	2,474	0	0	12,136(83.1) [142.4]
1990	21,235	2,833	0	0	18,402(86.7) [51.6]
1991	45,449	2,973	0	599(1.3)	41,877(92.1) [127.6]
1992	73,868	3,395	0	4,945(6.7) [725.5]	65,528(88.7) [56.5]
1993	66,919	3,767	0	8,644(12.9) [74.8]	54,508(81.5) [-16.8]
1994	81,824	5,265	0	28,328(34.6) [227.7]	48,231(58.9) [-11.5]
1995	128,906	8,228	0	38,812(30.1) [37.0]	81,866(63.5) [69.7]
1996	210,494	13,420	0	68,020(32.3) [75.3]	129,054(61.3) [57.6]
1997	245,399	15,900	0	81,451(33.2) [19.7]	148,048(60.3) [14.7]
1998	157,689	11,143	0	47,009(29.8) [-42.3]	99,537(63.1) [-32.8]
1999	217,384	12,592	0	69,454(31.9) [47.7]	135,338(62.3) [36.0]
2000	285,506	17,000	2,063	77,448(27.1) [11.5]	188,995(66.2) [39.6]
2001	329,555	19,549	8,065	46,735(14.2) [-39.7]	255,206(77.4) [35.0]
2002	339,960	21,057	10,929	39,716(11.7) [-15.0]	268,258(78.9) [5.1]

주: 1) 이 표의 미등록노동자에는 '밀 입국자'가 포함되지 않았다.
 2) 기준 시점은 각 연도 12월 31일이지만, 1992년은 7월 31일, 2002년은 4월 30일이다.
 3) ()는 각 항목의 전체 외국인 체류자 수에 대한 비율이고, []는 각 항목의 전년 대비 증가율이다.
 자료: 법무부(각 연도), 「출입국관리통계연보」; 설동훈(1999); 설동훈(2003a) 재구성

정부는 실질적인 노무 제공에도 불구하고 '연수생'의 제한된 신분으로 인한 인권침해 등의 문제가 지속적으로 제기되자, 일정기간의 연수 후 합법취업 자격을 부여하는 '연수취업제'를 1998년 도입한다. 연수취업제는 2년간 산업연수를 거친 사람에게 소정의 시험을 치르게 한 후 합격하면 1년 동안 합법적으로 취업할 수 있는 자격을 부여하는 것으로,

4) "한국의 외국인노동자는 「출입국관리법」과 「출입국관리법시행령」에 의하여 세 가지 법적 신분으로 구분된다. 첫째는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 저문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정직업(E-7) 자격으로 사증을 발급받아 거류하는 등록(documented) 외국인으로 '합법취업자'가 있다. 이들은 전문기술직 종사자다. 둘째는 산업연수(D-3) 사증을 발급받아 거류하는 등록외국인으로 '산업기술연수생'이 있다. 산업기술연수생은 '기업체에서 산업상의 기술, 기능을 연수받는 자'로 정의된다. 셋째는 「출입국관리법」상 91일 이상 체류가 인정되는 '등록외국인 거류자'가 아닌 외국인 취업자로서 흔히 '불법취업자'라 일컬어지는 미등록노동자(undocumented workers)가 있다.외국인의 '자격외 취업' 혹은 '체류기간 초과 취업'은 「출입국관리법」위반이지 노동법상의불법 행위는 아니므로, 본 연구에서는 불법취업자(illegal workers)라는 표현 대신에 '미등록노동자'라는 표현을 사용하기로 한다. 그것은 개념상 합법취업자와 산업기술연수생과 같은 '등록외국인' 노동자가 아니라는 일종의 잔여 범부로 정의된다."(설동훈,1999)

2002년 1월부터는 '1년간 산업연수, 2년간 취업'으로 내용을 변경하였다.⁵⁾

국내에 거주하고 있는 단순기능인력 외국인노동자들은 2002년 10월 말 기준으로 총 336,955명이며, 이중 중국노동자들이 169,972명(50.4%)으로 가장 많고, 중국동포들은 84,670(25.1%)에 이른다. 그만큼 중국인과 중국동포들의 불법체류 비율도 높다. 외국인 노동자 중 여성 비율은 전체 35.5%인데, 지리적으로 가까운 중국(47.4%)과 가족단위로 움직이는 몽골(45.2%)의 여성비율이 상대적으로 높다. 반면에 파키스탄(0.8%), 방글라데시(3.1%), 이란(1.9%), 미얀마(5.1%) 등 여성들의 경제활동에 소극적인 이슬람국가들에서 유입된 여성노동자 비율은 크게 낮다. 성별 불법체류자 비율은 남녀가 크게 다르지 않으나, 여자가 다소 높게 나타난다. 국내에 유입된 외국인력 고용현황을 보면 다음과 같다. <표-4>와 <표-5>에 따르면, 산업연수업체는 섬유제품(20.5%)이 가장 많고, 그 다음으로

〈표-3〉 국내 외국인력 현황(2002년 10월 31일 기준) (단위: 명)

출신국	외국인력	산업연수생		연수취업자		불법체류자	
		남	여	남	여	남	여
총계	336,955	23,035	10,764	10,561	2,966	2,966	104,055
중국	169,972	9,105	7,173	3,047	1,236	1,236	66,742
(조선족)	84,670	1,669	774	1,753	543	543	38,813
인도네시아	24,117	5,090	1,271	1,508	375	375	3,117
태국	22,028	1,742	162	288	48	48	8,212
필리핀	21,992	1,621	604	1,295	283	283	6,496
베트남	19,082	1,235	983	1,738	815	815	4,492
방글라데시	18,008	1,247	15	593	0	0	536
몽골	14,110	203	30	35	5	5	6,337
우즈베키스탄	9,394	1,251	130	406	55	55	1,623
파키스탄]	7,578	453	0	714	0	0	61
스리랑카	3,456	508	169	267	33	33	446
네팔	2,881	665	89	574	74	74	212
이란	2,243	52	2	0	0	0	40
카자흐스탄	2,035	286	32	94	42	42	507
미얀마	1,793	209	21	2	0	0	70
기타	18,266	549	83	0	0	0	5,164

자료: 법무부 출입국관리국, 내부자료, 2002
국가인권위원회(2002)에서 인용.

5) 2000년 이후, 첫째 범주인 합법취업자에 전문기술직 종사자 이외에 '취업연수자'가 더해졌다. 취업연수자는 일 정기간의 연수를 마치고 취업자격을 얻은 사람들이다. 불법체류 외국인노동자들을 일컬을 때, 체류자격을 기준으로 하는 '불법체류자' 대신 실질적인 노동자로서의 역할을 강조하는 '미등록노동자'가 많이 쓰이고 있으며, 개념의 엄밀화를 위해서도 여기에서 '미등록노동자' 개념을 사용할 것이다.

고무플라스틱(12.5), 조립금속(9.9), 자동차부품(9.8)의 순이다. 이에 따라 연수인원 구성비도 연수업체 구성비와 비슷한 분포를 보여준다. 연수업체의 규모는 11~50인 이하가 60.1%로 가장 많고 5~10인 이하가 16.1%, 51~100인 이하가 15.5%를 차지하는 등 대부분이 5인 이상 100인 이하 규모의 사업체에 집중되어 있다. 4인 이하의 인력 부족율이 가장 극심함에도 불구하고 연수업체가 매우 적은 이유는 이들 규모의 경우 기숙사 문제 등 연수배정업체 자격요건에 미달한 업체들이 많기 때문이다(유길상, 이규용, 2001).

산업기술연수생이 주로 제조업에 집중되어 있는 반면, 미등록노동자는 제조업뿐만 아니라, 건설업, 서비스업 등 다양한 업종에 취업해 있다. <표-6>의 미등록노동자의 취업현

〈표-4〉 업종별 연수생 현황(2001년 12월말 현재)

(단위: 개, 명)

	연수업체(구성비)	연수인원(구성비)
섬유제품	1,562(20.5)	6,699(22.8)
의복 및 모피	83(1.1)	342(1.2)
가죽가방 신발	87(1.1)	335(1.1)
목재 및 나무	131(1.7)	411(1.4)
펄프 종이	257(3.4)	893(3.0)
출판인쇄	94(1.2)	332(1.1)
코크스 석유정제	6(0.1)	25(0.1)
화합물 및 화학	281(3.7)	863(2.9)
고무플라스틱	952(12.5)	3,610(12.3)
비금속 광물	332(4.4)	1,123(3.8)
제1차 금속	374(4.9)	1,349(4.6)
조립금속	753(9.9)	2,601(8.9)
기타 기계장비	567(7.5)	1,988(6.5)
회계용 기계	34(0.4)	161(0.5)
기타 전기기계	223(2.9)	762(2.6)
영상음향통신	446(5.9)	2,099(7.1)
의료정밀화학	88(1.2)	346(1.2)
자동차부품	745(9.8)	3,345(11.4)
기타운송장비	69(0.9)	218(0.7)
가구기타제조	198(2.6)	681(2.3)
재생재료가공 전 체	55(0.7) 7,606(100.0)	141(0.5) 29,380(100.0)

자료: 중소기업협동조합중앙회,
유길상, 이규용(2001)에서 인용.

〈표-5〉 연수업체 규모별 연수생 현황(2001년 12월말 현재)

(단위: 개, 명, %)

	업체 수(비율)	연수생 수(비율)
4인 이하	198(1.3)	150(0.5)
5~10인 이하	1,224(16.1)	2,572(8.8)
11~50인 이하	4,568(60.1)	15,820(53.8)
51~100인 이하	1,178(15.5)	6,376(21.7)
101~150인 이하	320(4.2)	2,440(8.3)
151~200인 이하	116(1.5)	993(3.4)
201~300인 이하	102(1.3)	1,029(3.5)
전 체	7,606(100.0)	29,380(100.0)

자료: 중소기업협동조합중앙회
유길상, 이규용(2001)에서 인용.

황을 보면, 제조업은 중국, 방글라데시, 필리핀, 몽골, 베트남인이 고르게 분포하지만, 건설 및 서비스업종의 미등록노동자는 대부분 중국동포를 포함한 중국인들임을 알 수 있다. 특히 중국동포들은 건설업 미등록노동자들의 58%, 음식점 취업자 중 62%, 가사서비스업의 68%, 용역서비스업의 46%를 차지하고 있어서 제조업보다는 각종 서비스업에 주로 진출해 있다는 것을 알 수 있다.⁶⁾ 이는 중국 동포들이 외모가 비슷하고 의사소통에 문제가 없기 때문에 어떤 업종에도 취업이 가능하기 때문으로 보인다.

외국인노동자의 노동조건을 보면, 우선 〈표-7〉에 나타난 것처럼, 해외투자기업 산업연수생들의 근로시간을 빼면 미등록노동자들의 근로시간이 연수생이나 연수취업자의 근로시간보다 주당 20시간 정도 적음에도 불구하고, 임금은 10만 원 이상 많다. 이를 다시 한국계와 비한국계로 나눠 보면, 우선 월평균 근로시간은 한국계 산업연수생이 가장 길고, 미등록노동자는 한국계와 비한국계의 차이가 없다. 그러나 월평균 임금은 산업연수생보다 미등록노동자가 높고, 특히 한국계 미등록노동자가 월등히 높다. 이렇게 합법적으로 고용된 인력보다 불법체류자인 미등록노동자들이 더 높은 임금 등 전체적으로 나은 노동조건에서 일하는 현실은 산업연수생들의 이탈과 관광입국 후 장기체류하거나 밀입국하는 등 불법체류자들의 증가를 부추기는 요인이 되었다.

현재 국내 불법체류자들의 체류자격(사증)별 현황을 보면, 단기종합, 단기상용, 산업연수 순이다. 단기종합 사증 입국이 가장 많은 이유는 단기종합 사증이 관광과 친지방문 등을 포함하고 있기 때문인 것으로 보인다. 필리핀, 몽골 등은 관광이나 비즈니스 관련 단기

6)이런 현실을 인정하고, 정부가 2002년 7월 15일 발표한 '외국인력제도개선대책'에서 서비스업종에 한해 중국 등 외국국적의 동포에게 최장 2년간 취업을 허용하는 취업관리제를 도입했다.

〈표-6〉 국적별 업종별 미등록노동자 현황

(단위: 명, %)

	총계	제조	건설	음식점	가사서비스	용역서비스	기타
계	255,978	89,174	55,907	35,117	9,564	8,892	57,324
	(100.0)	(34.8)	(21.8)	(13.7)	(3.7)	(3.4)	(22.6)
중국	151,313	19,001	52,002	34,064	9,303	6,456	30,488
(동포)	91,736	8,577	32,691	21,913	6,495	4,096	17,964
방글라데시	17,087	11,746	325	52	9	261	4,694
필리핀	16,078	12,811	133	48	62	246	2,778
몽골	13,952	7,351	1,190	517	106	627	4,161
베트남	10,608	7,707	228	46	9	155	2,463
기타(91개국)	46,940	30,558	2,029	391	75	1,147	12,740

주: 자진신고를 마친 불법체류자 현황이다.
 자료: 법무부 내부자료, 2002.
 서울시경제개발연구원(2002)에서 인용.

체류 사증으로 입국해서 체류기간을 어기고 장기 취업한 경우가 많고, 중국동포들은 관광뿐만 아니라 친지방문 목적으로 입국해서 불법체류자가 되는 경우가 많을 것으로 예상된다

〈표-7〉 체류자격별 근로시간, 임금

	전체	산업연수생		연수취업자	미등록노동자
		해외투자	직종단체		
월 평균 근로시간(시간)	273	266	289	289	271
월 평균 임금(원)	995,816	738,754	870,461	888,638	1,023,921
시간당 임금(원)	3,651	2,781	3,012	3,075	3,780
입국전 월 평균 임금(원)	145,433	132,537	123,548	129,974	148,334
입국 전후의 임금비교(%)	684.7	557.4	704.6	683.7	690.3

자료: 인권위원회(2002)

〈표-8〉 외국인노동자의 근로시간, 월평균 임금, 시간당 임금

	전체	산업연수생		연수취업자	미등록노동자
		해외투자	직종단체		
월 평균 근로시간(시간)	273	309	280	270	271
월 평균 임금(원)	995,816	933,110	832,788	1,235,771	966,647
시간당 임금(원)	3,651	3,021	2,972	4,575	3,565
입국전 월 평균 임금(원)	145,433	162,145	123,567	142,234	150,784
입국 전후의 임금비교(%)	684.7	575.5	674	868.8	641.1

자료: 인권위원회(2002)

〈표-9〉 체류자격별 불법체류자 현황⁷⁾

	총계	단기종합	단기상용	산업연수	사증면제	밀입국	기타
계	255,978 (100.0)	91,521 (36.0)	55,607 (22.0)	52,457 (20.0)	25,208 (10.0)	10,476 (4.0)	20,709 (8.0)
중국 (동포)	151,313 91,736	61,134 36,098	47,055 24,930	24,092 14,788		10,293 9,812	8,739 6,108
방글라데시	17,087	226	240	5,427	10,279	1	914
필리핀	16,078	6,902	735	5,412	9	1	3,019
몽골	13,952	10,301	1,295	275	510	2	1,569
베트남	10,608	1,082	1,270	641	7,563	33	19
기타(91개국)	46,940	11,688	5,641	9,688	14,377	183	5,386

주: 1) 자진신고를 마친 불법체류자 현황
 2) 여기에서 사증은 외국인의 입국허가 신청에 대한 영사의 추천행위를 의미하는 것으로 입국허가와 다르다.
 따라서 외국인이 대한민국사증을 받았다 하더라도 입국심사관이 그 외국인의 입국을 거부할 수 있다.
 자료: 법무부 내부자료, 2002
 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 외국인 노동자의 생활』에서 인용.

다. 이밖에 방글라데시와 필리핀은 산업연수 비중이 상대적으로 높고, 방글라데시와 베트남은 사증면제 비율이 매우 높다.

외국인력 정책의 변화

외국인 산업연수생제도

1990년대 초 중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 중소기업

7) <외국인의 체류자격(사증)>

열	국내체류 세부자격구분				
	A-2(외교)	A-2(공무)	A-3(협정)		
A	A-2(외교)	A-2(공무)	A-3(협정)		
B	B-1(사증면제)	B-2(관광통과)			
C	C-1(일시취재)	C-2(단기상용)	C-3(단기종합)	C-4(단기취업)	
D	D-1(문화예술)	D-2(유학)	D-3(산업연수)	D-4(일반연수)	D-5(취재)
		D-6(종교)	D-7(주재)	D-8(기업투자)	D-9(무역경영)
E	E-1(교수)	E-2(회화지도)	E-3(연구)	E-4(기술지도)	E-5(전문직업)
		E-6(예술홍행)	E-7(특정활동)	E-8(연수취업)	
F	F-1(방문동거)	F-2(거주)	F-3(동반)	F-4(재외동포)	F-5(영주)
G	G-1(기타)				
H	H-1(관광취업)				

자료: 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 외국인 노동자의 생활』

체류자격 'C-3'의 단기종합은 관광, 통과, 요양, 친지방문, 각종 행사나 회의 참가 또는 참관, 문화예술, 일반연수, 강습, 종교의식 참석, 학술자료수집, 기타 이와 유사한 목적으로 단기간 체류하려는 지에 해당한다. 단체여행객이나 중국동포 친척방문 목적이 포함된다.(중소기업협회중앙회)

본가들은 외국인 노동자의 채용을 합법화시켜줄 것을 요구했다. 이 당시 한국노동조합총연맹과 전국노동조합협의회는 외국인력 도입의 합법화가 내국인 노동자의 취업기회 박탈과 노동조건 악화 요인으로 작용할 것을 우려하여 반대 입장을 밝혔다.

한국 정부는 노동계와 사용자 측의 요구를 모두 수용하는 절충안으로 '해외투자업체연수생' 제도를 시행했는데, 이는 일본의 연수생제도를 그대로 모방한 것이다. 단순기능 외국인노동자의 수입 금지 원칙을 고수하면서 중소기업의 인력난을 해소하기 위해, 단순기능 외국 인력을 노동자가 아닌 연수생으로 수입해서 활용하는 것이었다.⁸⁾

정부는 이를 위해 1991년 10월 26일 법무부 훈령 제255호로 「외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침」과 그 시행세칙을 제정하여, 11월 1일부터 실시하였다. 따라서 1991년 11월부터 외국인 산업기술연수생은 해외투자, 기술제공, 설비수출관련 해외 현지법인을 통해서만 유입되었다(유길상, 이규용, 2002).

이는 그동안 법무부 내부지침에 따라 극히 제한적으로 운영되던 외국인 산업기술연수를 법무부 훈령으로 제도화 한 것인데, 이로 인해 노동부는 2003년 '외국인근로자 고용허가제' 관련 법률이 통과될 때까지 외국 인력의 도입 업무에서 완전히 배제되었고, 상공부가 주무 부처로 자리 잡게 되었다. (설동훈, 1999)

산업기술연수생 도입에도 불구하고 중소기업의 인력난이 해소되지 않자⁹⁾, 중소기업협동조합중앙회는 또다시 산업기술연수생의 연수기간 연장과 연수대상 업체 확대를 요청했고, 상공부는 1992년 9월에 「외국인연수자 관리 지침」을 제정해서, 상공부장관이 외국인 연수가 불가피하다고 판단한 10개 3D 업종의 중소기업을 추천하여 산업기술연수생을 도입하기 시작했다. 한편 정부는 계속해서 늘어가는 미등록노동자를 근절하기 위해 단속을 실시했으나, 중소기업 인력난 해소라는 요구에 밀려 수차례 출국 연기를 허용함으로써 정책의 신뢰와 일관성을 떨어뜨렸다. 이는 미등록외국인노동자에 대한 사실상의 방조이며, 단속과 출국 연기의 반복, 강력한 단속 엄포와 실제로는 느슨한 출입국 통제 등 정부의 모순된 정책은 결과적으로 외국인미등록노동자들을 경기 변동에 따른 완충 수단으로 활용해 온 것이다. 실제로 1998년을 전후로 한 경제 위기 상황에서 많은 외국인 노동자들이 자진 혹은 강제 출국했으며, 다시 경기가 회복된 최근 그 숫자가 급격히 증가했다. 또한 단순기

8)설동훈(1999)은 시장의 효율성 확보를 위해서는 한계기업 정리가 필수적이었음에도 불구하고, 한계기업정리를 통한 산업구조조정과 반대되는 외국인 단순기능인력의 도입, 특히 고용비용을 최소화 할 수 있는 '연수생'의 도입과 활용을 제도화 한 것은, 민주화의 결과 각종 선거를 앞두고 정부가 여론 주도층인 중소기업가들의 눈치를 살핀 '정치적 선택'이며 편법의 도입이라고 평가했다.

9)1991년 11월부터 실시된 외국인 산업기술연수제도의 연수 업체는 주로 해외투자 기업에만 집중되었기 때문에, 실제로 극심한 인력난을 겪고 있는 중소기업들은 외국인 산업기술 연수생을 도입할 수 없었다.

능인력 수입 금지 원칙에 따라 노동자가 아닌 ‘연수생’을 도입하지만, 현실에서의 외국인 노동자들의 노무 제공이라는 모순은 수많은 미등록노동자와 불법체류자를 양산했으며, 불법취업자가 80%에 이르는 기현상을 낳았다.

수수료 과다징수, 뇌물공여 등 국내 인력업체들이 물의를 일으키자 정부는 1993년 4월 이 제도를 중단하고, 1993년 11월 24일 법무부차관이 주재하는 ‘외국인 산업기술연수 조정협의회’에서 산업기술연수 대상을 확대하고 운영주체를 중소기업협동조합중앙회로 바꿨다. 이에 대한 법률적 근거를 마련하기 위해 정부는 1993년 12월 28일 「외국인 산업기술연수 사증발급 등에 관한 업무처리 지침」을 개정했으며, 중소기업협동조합중앙회는 1994년 1월 「외국인 산업기술연수 협력사업 운용요령」이라는 자체 기준을 만들어, 연수업체 추천, 산업기술연수생의 선발, 초청, 교육, 사후관리 등에 관한 관련 업무를 독점적으로 행사했다.¹⁰⁾ 이는 공공기관이 아닌 사용자단체가, 합법취업자가 아닌 산업기술연수생을 도입함으로써, 중소기업의 이익을 극대화하는 결과를 초래하였다.

외국인노동자들의 불완전한 신분상의 지위와 그로 인한 인권 침해가 사회 문제로 대두되면서, 정부는 산업연수제도의 개선책을 모색했고, 그 결과 1995년 2월 「외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」을 제정하여 산업연수생도 산업재해보상보험, 의료보험의 적용과 근로기준법상의 강제근로 금지, 폭행 금지, 금품 청산, 근로시간 준수 등 일부 규정의 보호와 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단 등의 혜택을 받을 수 있게 하였다. 또한 1995년 7월부터 국내 최저임금법도 적용하였다. (서울시정개발연구원, 2002)

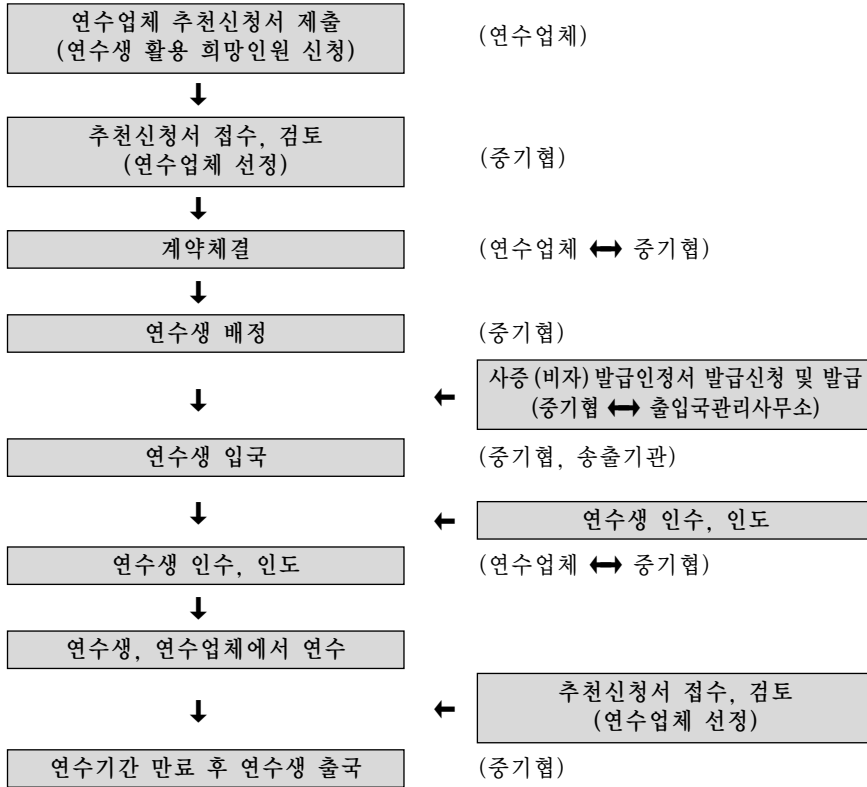
외국인 연수취업제도

시민사회단체들이 산업기술연수제도의 해악에 대해 지속적으로 문제제기 했음에도 불구하고, 1996년 9월 중소기업청은 「외국인산업기술연수제도 운영에 관한 지침」을 통해 산업연수생 활용 가능 업체를 상시 근로자 5인 이상 300인 이하인 중소기업체로 확대하고 대상 업종을 음식료품 등 22개 업종으로 확대했다. 또한 1997년 9월, 외국인력 관리 제도를 개선한 ‘연수취업제도’가 도입되었다. 연수취업제는 2년간의 연수 후 일정 자격을 갖춘 연수생들에게 노동자로서 1년간 체류자격을 변경할 수 있는 제도이다. 연수취업제는 노동부와 외국인지원단체들이 여러 번 입법화시키려 했던 고용허가제와 기존의 산업연수제를 혼합했지만, 본질적으로 산업연수제와 달라지지 않았다.

1997년 말 외환위기로 경기가 악화되자 많은 외국인노동자가 귀국했지만, 상당수 외

10)2003년 제정된 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’의 주요 골자 중 하나는 외국인력의 도입과 관리 주체를 민간단체에서 국가 공공기관으로 바꾼 것이다.

[그림 2] 외국인 산업연수생 도입 절차(2001년 현재)



주: 중기협은 중소기업협동조합중앙회를 의미함.
 자료: 중소기업협동조합중앙회, 2001, '외국인산업연수제도 안내'
 유길상, 이규용(2001)에서 인용.

국민노동자는 한국에 남아 실업과 경기악화로 인한 임금체불 등의 상황을 견뎌냈다. 이들이 귀국하지 않은 이유는 그 당시 외환위기를 함께 경험한 많은 아시아 국가들이 한국보다 상황이 더 나빠서 귀국해 봤자 일자리를 찾을 수 없었던 것이 큰 이유였다. 정부는 국내의 실업률 상승으로 인해 3D 업종에 내국인 고용을 장려하는 정책을 폈으나 실효를 거두지는 못했다.

경기가 회복되고 1998년 이후 입국자들에게 적용되는 '2년 연수+1년 취업'의 2년 연수기간이 끝난 2000년부터 취업연수제가 시행되었다. 이 때 노동부와 사회단체들의 고용허가제 도입 시도가 있었으나, 중기협과 법무부의 반발로 무산되고, 대신 2001년 12월 '외국인산업연수생제도 개선대책'을 마련했다. 이를 통해 정부는 산업연수생 도입규모를

더 확대하고, 기존의 '2년 연수, 1년 취업' 을 '1년 연수, 2년 취업' 으로 조정했다.

2002년 정부는 30만 명가량으로 추정되는 불법체류 외국인 노동자들을 더 이상 방치할 수 없다고 판단하고, 현재 한국에 체류 중인 외국인 노동자의 규모와 현황을 파악하고 중장기적인 외국인력 정책을 세우기 위해, 2002년 3월 15일 '불법체류자방지종합대책' 을 발표하고 외국인 불법 체류자들이 자진신고를 하면 1년간의 합법체류기간(귀국준비기간) 을 제공하기로 했다. 이 기간에 조사된 내용을 바탕으로 2002년 7월 15일 '외국인력제도 개선대책' 이 발표되었다. 대책안은 외국국적 동포와 외국인을 구분하여 제시했고, 외국인력도입 규모와 산업을 확대하고, 서비스업종에 한해 중국 등 외국국적 동포에게 취업을 허용하는 '취업관리제' 를 도입했다. 체류관리제를 통해 체류기간을 최장 2년까지 보장하고, 중국동포의 친척방문 연령도 40대로 낮췄다(서울시정개발연구원, 2002)

외국인근로자 고용허가제도

외국인력 수입 및 활용에 관한 제도가 시행된 지난 10년 동안 노동부와 시민단체들에 의해서 여러 번 입법 시도되었던 '고용허가제' 가 2003년 7월 31일, 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』로 국회를 통과해서, 2004년 8월 시행을 앞두고 있다. 이 법안의 주요 내용은 외국인 노동자가 국내 기업에 취업해서 일하는 동안 내국인 노동자와 동일한 권리가 보장된다는 것이다. 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동 3권이 보장되며, 최저임금, 산업재해보험, 의료보험, 퇴직금 보장을 받고, 일부는 국민연금도 가입 가능하다. 최초계약 기간은 1년 미만이고, 계약 갱신이 가능하나 정주화 방지를 위해 단기간 취업 기간(3년)을 넘지 않는다. 또한 기업의 휴폐업, 임금체불 등 불가피한 사유가 없는 한 사업장이동이 허용되지 않는다. 외국인 노동자를 고용하려는 기업은 고용안정센터나 산업인력공단 등을 통해 1개월 이상 내국인 구인 노력을 해야 하며, 노동부 고용안정센터를 통해 '인력부족 확인서' 를 발급받아 외국인근로자 고용허가를 신청한다.

정부는 또 80%에 달하는 미등록 외국인 노동자들을 합법화하기 위해, 2003년 3월 말 기준으로 체류기간 3년 미만인 자는 최장 2년의 합법 취업기간을 보장하며, 국내 체류기간이 3년 이상 4년 미만인 자는 출국 후 재입국해서 출국 전 체류기간과 합해서 5년을 넘지 않는 범위에서 취업을 허용했다. 그 대신 4년 이상 체류한 자는 8월 말까지 자진 출국할 경우 범칙금을 면제해 주기로 했다. 그러나 2003년 11월 15일까지 출국 대상자 12만 4000명 중 약 2만 3000명이 출국했고, 나머지 10만 여명에 달하는 불법체류자가 남아 있으며, 이들은 단속을 피해 일을 그만두고 숨어서 지내거나 강제출국에 항의하는 농성을 벌이고 있다.

〈표-10〉 단순기능 외국인력 정책의 변천

	정 책 내 용	연수생 도입규모(쿼터)
1992	- 10월, 「외국인 산업기술연수 사증발급 등에 관한 업무처리지침」(법무부 훈령 제255호) 발표 - 11월, 해외진출 기업의 현지 고용인력 기능향상을 위한 외국인의 산업기술연수제도 시행	
1992.9 ~ 1993.4	- 상공부장관의 추천을 통해 10개 3D 업종에 한해 해외투자기업의 외국인 산업연수생 도입 가능(1993. 4월 중단) 체류기간: 체류기간 1년(연수기간은 6개월이며 추가로 6개월 연장가능) 도입규모: 10,000명 - 외국인 불법체류자의 체류기한 연장조치 1993년 6월 말(2차 연장), 1993년 12월 (3차 연장), 1994년 6월말(4차 연장)	-10,000명
1993.11 ~ 1994	- 「외국인 산업기술연수제도 조정협의회」의 외국인 산업기술연수제도의 전면화(1993.11) 중소기업협동조합중앙회가 산업기술연수생의 모집·알선·연수·사후관리 담당 연수업체대상: 중기협이 추천하는 중소기업체 - 법률적 근거 마련을 위해 「외국인 산업기술연수 사증발급 등에 관한 업무처리 지침」개정(1993. 12. 28) 연수기간 1년으로 하되 1년 연장 가능 - 1994년 5월부터 산업연수생 입국 시작	- 1차(1993. 11. 24) 21개 제조업 20,000명 - 2차(1994. 9. 2) 섬유(7,400명), 신발(2,500명)
1995.2 ~ 1996	- 「고용허가제」도입, 법제정 추진 발표(1995.2, 노동부) 통산부, 법무부, 중기협의 반대 - 「외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」(1995. 2)제정(노동부) 외국인 산업기술연수생에 산재보험 및 의료보험 혜택 부여 근로기준법상의 강제근로 금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 법적 보호 부여 산업안전보건법상의 안전과 보건 조치 및 건강진단 등 실시 최저임금법 적용 - 「외국인산업연수제도 운영에 관한 지침」(1996. 9. 19)제정(중소기업청) 연수대상 업종, 송출국가 선정, 외국인 산업기술연수협력단, 송출기관, 연수생, 연수업체, 사후관리 등에 대한 사항을 규정 - 노동부는 고용허가제 도입을 상정한 「외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률안」을 제출(1996)하였으나 국회에서 통과 안됨.	- 3차(1995. 5. 17) 21개 제조업 20,000명 - 4차(1996. 2. 16) 22개 제조업 19,000명 - 5차(1996. 7. 3) 수출 중소기업 10,000명
1997 ~ 1998	- 1997년 9월 경제장관담담회의에서 외국인력 관리제도 개선방안으로 연수취업제도를 도입기로 결정 - 외국인 불법체류자의 출국조치 및 내국인으로 대체고용 유도	- 재중동포 사기 피해자 대상 1,000명 한시적 도입(1998. 7. 8)
2000	- 연수취업제 시행(2000. 4) - 노동부, 고용허가제를 전제로 의원입법 형식으로 「외국인 근로자의 고용 및 관리에 관한 법률」이 추진되었으나 무산됨.	

(표 계속 /)

	정 책 내 용	연수생 도입규모(쿼터)
2001	<p>- 「외국인산업인력정책심의위원회」는 「외국인산업연수생제도 개선대책」을 확정·발표(12.30), 2002년부터 시행</p> <p>외국인 산업연수생 쿼터를 기존의 83,800명에서 85,500명으로 1,700명 증대</p> <p>외국인산업연수생 관리·운영체제 개선</p> <p>연수취업기간을 기존의 「연수 2년+취업 1년」에서 「연수 1년+취업 2년」으로 조정</p> <p>연수취업제 활성화를 위해 연수업체 추천제도를 폐지하고 취업자격 시험을 구술시험 중심으로 전환</p> <p>관리기관 및 송출기관에 대한 관리감독 강화: 송출기관으로부터 일정 배수 추천 후 국내 관리기관에서 컴퓨터 추천을 통해 선발함으로써 송출기관의 연수생 선발권한 제한</p> <p>통계산출기준을 출입국관리 중심(법무부)의 단일기준으로 통일하고 실시간 통계 공유 및 확인체제 구축</p> <p>외국인산업연수생 인권보호 제도적 장치 강화: 인권침해 업체에 대한 연수생 배정 제한</p> <p>외국인산업연수생 이탈 및 불법체류 방지를 위해 매년 이탈률 평가 후 국가별·송출기관별 쿼터 할당시 반영</p> <p>한국어 소양시험 실시: 송출국가에서 연수생 선발시 관리기관 주관하에 소정의 한국어 소양시험을 실시하여 합격자에 한하여 선발, 송출퇴직직립금 의무화</p> <p>불법체류자에 대한 단속 강화</p> <p>외국인력 도입에 관한 노동정책 방향을 중장기 정책과제로 검토</p>	<p>-연근해어업종사자 1,300명에서 3,000명으로 1,700명증원</p>
2003 ~ 2004	<p>- 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」제정 (2003. 7. 31)</p> <p>2004년 8월부터 시행</p> <p>국무총리소속하에 「외국인력정책위원회」를 두고 외국인근로자의 고용 관리 및 보호에 관한 주요사항을 심의, 의결</p> <p>노동부 산하에 「외국인력고용위원회」를 두고 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 심의</p> <p>외국인력 도입 및 관리주체가 민간단체(중기협)에서 국가와 공공기관으로 책임 이관</p> <p>사용자는 고용안정센터나 산업인력공단 등을 통해 1개월 이상 내국인 구인 노력을 했는데도 사람을 구하지 못했을 경우 노동부 고용안정센터를 통해 인력부족확인서를 발급받아 외국인근로자 고용허가를 신청</p> <p>- 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」제정 (2003. 7. 31)</p> <p>2004년 8월부터 시행</p> <p>국무총리소속하에 「외국인력정책위원회」를 두고 외국인근로자의 고용 관리 및 보호에 관한 주요사항을 심의, 의결</p> <p>노동부 산하에 「외국인력고용위원회」를 두고 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 심의</p> <p>외국인력 도입 및 관리주체가 민간단체(중기협)에서 국가와 공공기관으로 책임 이관</p> <p>사용자는 고용안정센터나 산업인력공단 등을 통해 1개월 이상 내국인 구인 노력을 했는데도 사람을 구하지 못했을 경우 노동부 고용안정센터를 통해 인력부족확인서를 발급받아 외국인근로자 고용허가를 신청</p>	

주: 1) 연수생 도입 규모의 연도는 결정 시기를 나타냄.
 자료: 노동연구원, 2001, 「외국인 근로자의 고용실태와 정책과제」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(2003, 7. 31)

평가

1980년대 후반부터 한국 노동시장에서는 실업과 구인난이 병존하는 ‘일자리-노동력 부조응’ 상태가 지속되고 있다. 그것은 대졸자의 구직난(=높은 실업률), 중소기업(특히 3D업종)의 구인난(=인력난)으로 대표된다. 1997~1998년 경제위기 상황에서 국내 실업자 수가 200만 명을 넘어섰을 때에도 중소기업은 인력난에 시달렸던 사실은, 중소기업의 인력난이 ‘몇 명이 부족하다’는 식의 양적인 부족이 아니라, 3D 업종의 단순기능인력 부족이라는 질적인 인력 부족현상임을 나타낸다(설동훈, 2003b).

그동안 중소기업 인력난을 해소하기 위한 정부 주요 정책 중 하나는 외국인력 도입에 관한 것이었다. 1980년대 후반부터 외국인들이 일자리와 높은 임금을 쫓아 한국에 들어와 불법체류자로 취업하기 시작했다. 각종 직능단체 등 중소기업가들은 정부에 합법적인 외국인력 도입을 꾸준히 요구했으며, 정부는 1991년 ‘해외투자기업 산업기술연수생’ 도입을 시작으로 지금까지 ‘노동자’가 아닌 ‘연수생’ 신분의 외국인 단순기능 인력의 수입을 계속해서 늘려왔다.

실제로 노무를 제공하는 노동자들의 신분을 ‘연수생’으로 묶어둠으로써, 각종 사회보험 비용을 지급하지 않아도 되고, 낮은 임금을 정당화함으로써 중소기업가들의 이익을 극대화한 한편, 임금 체불, 여권 압수, 폭력 등 솔한 인권침해 논란에 휩싸여 왔다. 정부는 겉으로는 외국인단순기능인력 수입 불가라는 원칙을 고수하면서, 실질적으로는 불법체류 미등록노동자를 중소기업 인력난 해소에 활용해 온 것이다.

외국인 산업연수생으로 다 메울 수 없는 심각한 중소기업의 단순기능직 인력 부족과 연수업체의 열악한 노동환경, 고압적인 노사관계 등은 산업연수생의 이탈을 부추겼고, 수많은 불법체류자를 양산했다. 더욱이 합법취업자보다 불법체류 상태인 미등록노동자들의 노동조건과 임금이 훨씬 좋은 기현상이 나타났다. 이러한 현실과 제도의 부조응을 극복하기 위해, 외국단순기능 인력에게 ‘노동자’ 신분을 부여하는 ‘고용허가제’가 여러 차례 입법시도 되었으나, 중기협과 일부 정부 부처의 반대로 번번이 좌초되다가, 2003년 8월 16일 드디어 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정, 공포되었다.

이번에 제정된 ‘고용허가제’ 관련 법률안에 따르면, 외국인노동자들이 국내 합법취업 기간동안 내국인 노동자와 동일한 권리를 보장받을 수 있게 되었다. 노동3권 보장으로 자체 노조 결성과 임금 및 단체협상까지 가능해 졌으나, 고용주와 1년마다 계약을 갱신하고 사전에 임금 조건 등을 맞춰 계약하는 등의 조건은 노조 결성을 사실상 어렵게 만드는 요인이다. 그 밖에 최저임금, 산업재해, 고용보험까지 보장받을 수 있게 되었다. 그러나 ‘고

용허가제' 관련 가장 큰 쟁점은 외국인 노동자들의 사업장 이동 금지 등 직업선택의 자유 침해에 관한 것이다.

외국인노동자들은 기업의 휴폐업, 임금체불 등 불가피한 사유가 없는 한 사업장을 옮길 수 없다. 이러한 사업장 이동 불가 방침은 외국인노동자가 열악한 노동환경에 노출됐을 경우에도 이를 시정할 수 있는 방법이 없다는 의미로 받아들여지고 있으며, 따라서 사업장 이동의 자유가 없는 노동관계법 보장은 명목뿐이라는 비판이 일고 있다. 또한 그동안 끊임 없이 폐지 요구를 받아왔던 '산업연수생제도'가 '고용허가제'와 병행 실시된다는 점이 문제로 지적되고 있다.

정부는 기업이 두 제도 중 선택할 수 있도록 하겠다고 하지만, 현장에서는 법의 시행을 앞두고 적지 않은 혼란에 휩싸일 것으로 예상된다. 마지막으로 4년 이상 체류자 중 자진출국하지 않고 국내에 남은 11만여 명의 불법체류자 문제가 남아 있다. 정부는 이미 22만 여 명의 불법체류자를 합법화 했으니, 나머지 불법체류자는 철저히 단속해서 불법체류자 수를 현격하게 줄이겠다고 공언해 왔다. 그러나 단속 과정에서의 인권침해 소지뿐만 아니라, 벌써부터 제조업 중소기업, 재외동포 등의 요구에 밀려 갖가지 한시적 유예 조치를 남발하고 있다.

이와 관련 외국인노동자지원단체들은 고용허가제 실시 시점의 모든 불법체류자를 합법화하고, 향후 새롭게 도입되는 외국 인력부터 이를 철저히 적용할 것을 요구하고 있으며, 합법적 신분을 얻지 못한 불법체류자들은 추운 겨울에 성당 등에서 “미등록 노동자 전면 합법화”, “재입국 보장 약속”, “국적 회복”, “재외동포법 개정” 등을 요구하며 농성을 벌이고 있다.

정부는 이제까지 비현실적이고 일관성 없는 정책으로 일관해 외국인력 정책에 대한 신뢰를 얻지 못하고 있다. 이제까지는 불법체류 미등록노동자들의 실체를 더 이상 법, 제도적으로 인정하지 않을 수 없는 상황에 이르러 관련법을 만들었지만, 앞으로는 외국인노동자의 결혼과 출산 등으로 인한 정주화 등 장기적인 안목으로 제도를 정비해 나아갈 필요가 있다. 아무리 단기취업만을 허용한다고 하지만, 외국인노동자의 한국 취업은 단순한 노동력이 아닌 '인간'의 '이주' 이므로 인간으로 살아가기 위한 다양한 분야에 걸친 고려가 있어야 할 것이다. 이런 의미에서 외국인노동자들을 지역 주민으로 인정하고 복지시설, 지원 조례 등을 마련하는 지자체들의 움직임¹¹⁾은 매우 긍정적인 변화라고 생각된다.

11) 서울 성동구의 '성동외국인근로자센터', 부천시의 '부천외국인노동자의 집', 안산시의 '중국동포 및 이주노동자 건강지원센터', 구미시의 외국인노동자 전담관리팀 구성 및 외국인노동자 지원 등.
모경순, 2003, 「NGO와 지방자치단체의 역할」, 『2003 이주노동자운동 정책심포지움』, 대전포럼.

참고문헌

- 국가인권위원회, 2002, 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』
- 모경순, 2003, 「NGO와 지방자치단체의 역할」, 『2003 이주노동자운동 정책심포지움』, 대전포럼
- 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 외국인 노동자의 생활』
- 설동훈, 1999, 『외국인노동자와 한국사회』, 서울대학교출판부
- 설동훈, 2003(2003a), 「한국의 이주노동자 지원운동」, 『2003 이주노동자운동 정책심포지움: 국경과 인종, 피부색과 문화의 차이를 넘어 평등과 연대를 향해』, 대전포럼
- 설동훈, 2003. 11(2003b), 「한국의 중소기업 노동력 부족의 특성과 해결책」, 『전문대학소식』
- 유길상, 이규용, 2001, 「외국인 근로자의 고용실태와 정책과제」, 한국노동연구원
법무부 보도자료(2003. 12. 1)
- 신문기사, 2003. 7~2004. 2
- 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』
- 법제처 사이트, <http://www.moleg.go.kr>
- 법무부 사이트, <http://www.moj.go.kr/index.php>
- 노동부 사이트, <http://www.molab.go.kr>
- 국무조정실 사이트, <http://www.opc.go.kr>

 정치 이데올로기라는 기제를 통해 규명한 현대의 정치현상

현대정치이념구조

■ 주요목차

- 현대의 정치이념
- 소련의 정치이념
- 중국의 정치이념
- 개도국의 정치이념

조성남 저 / 값 15,000원 





외국인 노동자정책 변화와 시민단체 역할

이 종 두 고려대 대학원, 정치외교학

어떻게 하면 공동체 내, 새롭게 등장하는
소수의 구성원들과 조화로운 관계를 유지하는가 하는 점이다.
그런 만큼 앞으로 외국인노동자문제를 다루는데 있어 시민단체들의 노력과 관심뿐만 아니라
정부에서도 보다 종합적이고 체계적인 대책을 세우고 준비할 필요가 있다고 하겠다.



서론

한국은 오랫동안 동질적인 구성원을 가진 공동체로 존재해왔다. 그러나 경제성장이 지속되면서, 80년대 후반부터 단순 노동직에서 인력이 부족해지는 현상이 일어났다. 이 문제를 해결하기 위해 한국은 외국인노동자를 받아들이기 시작, 국내의 외국인 노동자 수는 계속 증가하기 시작했고, 이들에 대한 수요는 경제성장과 더불어 점점 커져만 갔다. 그런데 한국정부의 외국인노동자 정책은 이런 변화를 따라가지 못하고 있는 것처럼 보인다. 특히 정부정책이 갖는 구조적인 문제점들이 많이 지적되어 왔다. 그러나 지난 10여 년 동안 정부의 외국인노동자정책은 느리기는 하였으나 조금씩 개선되는 모습을 보여주고 있다. 물론 한국의 외국인노동자정책은 개선된 점보다는 개선되어야 할 점이 많은 것이 사실이다. 그래서 혹자들은 정부정책의 비일관성과 정태성을 비판한다. 이런 비판들은 주로 인권과 복지의 논리에 기대고 있다. 하지만 이런 입장은 당위론적 결론이나 실천을 강조하는

것으로 끝날 우려가 있다.

이 글에서는 지금까지 정부가 시행해온 정책의 변화에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 이 과정에서 제 이익집단들의 역할도 중요하지만 시민단체의 역할에 주안점을 둔다. 즉 정부의 정책변화에 있어, 다른 이익집단들의 입장이나 요구가 일정부분까지는 설명력을 갖지만, 그 한계점이 지적될 수 있고, 이 부분에 관해서는 시민단체들이 중요한 역할을 하였음을 보여주는 것이다. 또 외국인노동자들은 어느 사회든지 배제되기 쉬운 소수로 존재한다. 그런 만큼, 이들에 대한 정책이 어떤 과정을 거치며 개선되었는지 살펴보는 것은 한국 사회의 성숙도를 이해하는데도 도움을 줄 수 있을 것이다.

외국인 노동자정책의 변화 과정

한국에 들어와 있는 외국인 노동자들은 종사하고 있는 직업에 따라 전문기술자와 단순기능직 노동자로 나눌 수 있다. 이 글에서 대상으로 하는 외국인 노동자는 단순기능직에 종사하고 있는 이들이다. 단순기능직에 종사하는 외국인 노동자들은 다시 산업연수생들과 미등록노동자로 나누어 볼 수 있다. 산업연수생들은 ‘외국인 산업기술연수제도’를 통해 국내에 들어온 이들이다. 이들은 합법적인 절차를 통해 국내에 들어온 반면, 미등록노동자들은 ‘방문·관광’ 등의 명목으로 입국한 후, 취업·정착한 이들이다. 현재 한국의 외국인 노동자문제는 이 미등록 노동자의 비율이 다른 국가들에 비해 지나치게 높다는 데 있다.¹⁾ 이는 한국의 외국인노동자정책이 갖는 구조적 문제점에서 기인한다.

먼저 정책을 설명하기 전에 한국에 외국인 노동자들이 들어온 과정을 살펴보자. 한국에 외국인노동자들이 들어온 것은 80년대 후반부터라고 할 수 있다. 한국은 이미 1980년대 중반 이후부터 전 산업 분야에서 노동력 부족현상이 나타나기 시작했다. 특히 ‘1987년 노동자 대투쟁’이 일어난 후, 한국은 상대적 고임금시대를 맞이하게 되었다. 이런 변화된 상황에서 기업들은 ‘자동화 증대’와 ‘해외 직접투자를 통한 현지인 저임금 노동력 고용’이라는 새로운 경영전략을 추구하였다.²⁾ 요컨대 80년대 후반 노동력 부족현상에 직면한 한국은 외국인 노동자가 들어올 수 있는 요인을 갖고 있었던 셈이다.

한국은 1991년 10월 26일 ‘외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침’(법무부 훈령 제255호)을 제정함으로써, 공식적인 외국인노동자가 들어올 수 있는 합법적인

1) 연수생들의 이탈도 미등록노동자의 비율이 높은 이유 중 하나이기도 하다. 다음 페이지의 [표-1]을 참조할 것
2) 김중환(1998), 『한국경제의 전개과정과 외국인노동자』, 『외국인 노동자 - 환영받지 못한 손님』, 분도출판사, p.88

통로를 처음으로 마련하였다. 이를 토대로 정부는 1991년 11월 1일부터 산업기술연수생제도를 실시하였다. 산업기술연수생제도는 외국에 직접 투자하거나 합작 투자하는 기업체, 외국에 기술을 제공하는 기업체 등이 외국현지에서 고용한 노동자의 기능향상을 위해 국내에 들여와 기술연수를 실시할 수 있도록 제도적으로 보장해놓은 것이다.³⁾ 산업연수생제도는 이후 외국인노동자정책의 기본 틀이 된다. 이 제도는 그 대상 기업을 한정하고 있었고, 또 연수생들의 연수기간은 6개월 이내로 하고, 6개월 연장이 가능하였다.

이 제도를 이용할 수 있는 대상기업들이 제한되어 있었고, 연수기간도 길지 않았기 때문에 산업기술연수제도를 통해 한국에 들어올 수 있는 외국인 연수생은 그다지 많지 않았다. 따라서 산업기술연수제도는 노동력 부족에 직면한 산업계의 요구를 충분히 해결할 수 있는 것이 아니었다. 하지만 한국의 현실을 고려했을 때 연수생제도는 편법적으로 사용될 가능성을 충분히 안고 있었다.

〈표-1〉 외국인노동자 수(1987-2002)⁵⁾

연도	전체	합법체류자			불법체류자
		합법취업자		산업연수생	미등록노동자
		전문기술자	연수취업자		
1987	6,409	2,192	0	0	4,217
1988	7,410	2,403	0	0	5,007
1989	14,610	2,474	0	0	12,136
1990	21,235	2,833	0	0	18,402
1991	45,449	2,973	0	599	41,877
1992	73,868	3,395	0	4,945	65,528
1993	66,919	3,767	0	8,644	54,508
1994	81,824	5,265	0	28,328	48,231
1995	128,906	8,228	0	38,812	81,866
1996	210,494	12,420	0	68,020	129,054
1997	245,399	15,900	0	81,451	148,048
1998	157,689	11,143	0	47,009	99,537
1999	217,384	12,592	0	69,454	135,338
2000	285,526	17,000	2,063	77,448	188,995
2001	329,555	19,549	8,065	46,735	255,206
2002	339,960	21,057	10,929	39,716	268,258

3)강현아(1996), 「국가의 외국인 노동자 관리정책과 관련단체의 대응」, 『산업노동연구』 제2권 제2호, p.176.

4)설동훈(2002), 「외국인력 도입제도의 현황과 문제점 및 개선방향」, pp.51-52.

(<http://www.114.org/index031208.phtml>)

5)설동훈(2003b), 「한국의 이주노동자 지원운동」, p.3. (<http://www114.org/index031208.phtml>)

실제로 이 제도를 들어온 연수생들은 대부분 단순기능직에 종사하였다. 그런데 한국 정부는 “출입국관리법”을 통해 외국인인 한국에서 1년 이상 취업할 수 있는 사증을 내국인으로서는 충원 불가능한 전문 기술 직종으로 한정하여 발급함으로써 단순 생산직 종사자의 유입을 원천적으로 봉쇄하는 정책을 유지하였다. 그 결과 법 규정대로라면 한국에는 단순기능직 노동자가 한 사람도 없어야만 했다. 하지만 한국에는 이미 많은 미등록 노동자가 존재하였고, 산업연수생제도로 들어온 연수생들도 단순기능직에 종사하고 있었다.⁴⁾ 산업연수생제도는 이미 국내의 부족한 노동력 문제를 해결하는 제도로 이용되고 있었다.



이후 정부의 정책은 산업기술연수생제도를 확대하는 방향으로 진행되었다. 정부는 1992년 8월 산업기술연수생제도를 통해 도입할 수 있는 연수생의 규모를 확대하는 조치를 발표하였다. 상공부의 추천을 받은 10개 업종(염색, 도금, 열처리, 주조, 기계, 신발, 유리, 피혁, 전자, 전기)의 사업체들에 대해 1만 명 이내의 외국인노동자를 고용할 수 있게 한 것이다. 하지만 1993년에 들어서면서 국내의 실업률이 상승하는 등 경기 하강에 따른 고용 사정이 악화되면서 정부는 1993년 4월 산업기술연수제도를 중단하기로 결정하였다.⁶⁾ 그러나 정부는 1993년 11월 24일 산업기술연수생제도를 재개하기로 결정하였다. 이 과정에서 연수생들의 도입기준이 완화되고, 체류기간도 2년에, 인원도 매년 2만 명이 들어오는 것으로 되었다. 이 과정에서 연수생제도의 적용대상도 대기업에서 중소기업으로 확대되었다.

1994년 9월 2일, 정부는 섬유, 신발업종에 산업기술연수생 1만 명을 추가로 도입을 결정하였다. 1995년 5월에 2만 명, 1996년 2월, 1만 9천명, 1996년 7월에 1만 명, 1998년 7월에 중국동포 사기피해자들 1천명이 산업연수생제도를 통해 들어왔다. 96년 이후 연수생 도입규모는 7만9천명으로 동결되어 있으며, 현재 허용인원은 8만 명이다.⁷⁾ 그러나 이렇게 들어온 외국인 산업연수생들은 근로를 제공하는 노동자이면서도, 근로기준법 상 ‘근로자’로서의 권리를 인정받지 못하였다. 그 결과 합법적으로 입국하였음에도 불구하고 불법체

6) 설동훈(1999), 『외국인노동자와 한국사회』, 서울대학교 출판부, p.430.

7) <http://foreigner.kfsb.or.kr/in/in010.jsp>

8) 설동훈(2003.7), 『이주의 시대, 한국의 외국인노동자들』, 『교회성장』2003년 7월, p.160.

류자보다 더 낮은 임금을 받게 되었으며, 이는 연수생들이 불법체류자로 이탈하는 이유가 되었다. 그리고 외국인산업연수생들이 한국에 입국하는 과정에서 엄청난 비용을 지불하였는데, 이는 곧 뇌물공여와 같은 부패문제를 야기하였다.⁹⁾

이에 정부는 98년부터 '외국인산업기술연수제도'를 부분적으로 수정한 '외국인 연수취업제도'를 채택하였다. 이 제도는 97년 7월 경제장관회의에서 외국인산업연수제도와 고용허가제의 양 주장을 검토한 후 양 제도의 절충형으로 도입이 결정되었다. 이 제도는 2년간 산업연수를 거친 사람에게는 소정의 시험을 치르게 한 후 합격하면 1년간 취업하는 방식(2002년 부터는 1년 연수 후 2년간 취업)이었다. 이 제도를 통해 연수생들은 노동관계법의 전면적인 적용을 받는 정식근로자로 인정을 받게 되었다.⁹⁾ 연수취업제를 통해 산업기술연수생제도의 폐해는 어느 정도 시정되었다고 말할 수 있을 것이다. 정부의 정책은 산업기술연수생제도의 고수에서 점진적인 개선으로 나아가는 것처럼 보인다.

2002년 대통령 선거에서 새천년 민주당 노무현 후보와 한나라당 이회창 후보는 모두 '고용허가제 실시'를 공약으로 제시하였다. 2003년 출범한 노무현 정부는 3월 29일 고용허가제를 도입할 방침임을 천명하였다. 4월 15일 노동부 장관이 "고용허가제와 산업연수제의 병행 실시"를 적극 검토하겠다는 방침을 밝혔고, 6월 경영계에서도 두 제도를 병행한다면 찬성할 수 있다는 입장을 취하였다. 7월 31일 국회 본 회의에서 '외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률안'이 찬성 148표, 반대 88표, 기권 9표로 가결되었다. 그러나 2004년 시행될 고용허가제는 어떤 의미에서 여전히 절충적인 성격을 안고 있다. 왜냐하면 정부는 전면적인 고용허가제가 아닌, 현재의 연수취업제와 병행할 뜻을 밝혔기 때문이다.¹⁰⁾

이렇게 보면 한국의 외국인노동자정책은 산업기술연수생제도의 도입과 점진적인 확대, 연수취업제도의 채택, 고용허가제 시행이라는 방향으로 움직여 왔음을 알 수 있다. [표-2]는 각 제도의 특징을 요약한 것이다.

비록 정책의 진행과정이 더디기는 하지만 이런 일관된 흐름이 존재한다는 것은 정책을 이러한 방향으로 움직이고 있는 요인이 있기 때문이라고 생각할 수 있다. 이는 정책수행을 둘러싼 정부부처간의 관계에서 발생할 수 있다. 그러나 이 문제와 관련한 노동부의 행태는 일관성이 없다. 이런 노동부의 모습은 노동부를 둘러싼 이익집단들의 관계에서 기인하는 측면이 크다. 따라서 정부의 정책 변화를 이해하기 위해서는 외국인노동자문제와 관련된 이익집단들의 입장과 역할을 살펴볼 필요가 있다.

9) <http://foreigner.kfsb.or.kr/in/in012.jsp>

10) 설동훈(2003a), 『한국의 이주노동자 운동』, p.12. (<http://www114.org/index031208.phtml>)

현재 정부가 발표한 고용허가제는 외국인노동자에게는 '취업허가'를 하고, 동시에 그를 고용하려는 사업주에게 '고용허가'를 하여, 합법적으로 외국인력을 관리하는 것이다. 기존 산업연수제도/연수취업제도가 단순생산직에 종사하는 외국인노동자에 대한 차별을 제도화한 것이라면, 고용허가제도는 외국인이라는 이유로 부당하게 가해진 차별을 철폐하고 균등하게 대우하는 것을 의미한다. 설동훈(2003.7), p.160.

[표-2] 산업기술연수제도와 대안적 정책의 비교(11)

산업기술연수제도	연수취업제도	고용허가제도
<ul style="list-style-type: none"> · 명목만 연수이고 실제로는 편법적인 외국인력 도입 · 실제 연수기간은 거의 없음 · 연수생이 '근로자'로 인정되지 못함으로써 여러 가지 법적 문제 발생 · 중소기업협동조합중앙회 산하 산업기술연수협력단에서 외국이력 도입 및 사업체 배치를 관장 	<ul style="list-style-type: none"> · 일정기간 연수 후 평가를 거쳐 취업 허용 · 연수기간은 최소 3개월 이상 · 연수, 훈련비용은 기업이 부담하고 연수는 공공훈련기간이 담당 · 연수분담금 제도를 도입하여 사회적 비용을 연수업체가 부담 · 일본방식 	<ul style="list-style-type: none"> · 외국인의 고용, 취업을 제한하되, 법무부가 체류허가를 맡고, 노동부가 고용허가를 맡아서 일정 규모의 인력을 합법적으로 관리 · 사용자는 고용보험금을 예치하고 고용기간 중 고용분담금을 납부 · 독일, 프랑스, 미국, 영국, 싱가포르, 대만 방식

사용자 단체와 노동자 단체의 입장과 역할

사용자 단체

80년대 후반, 한국의 상황은 외국인 노동력을 필요로 하고 있었다. 1989년 5월 주택사업협회가 노동시장 개방의 필요성을 강조하였고, 1989년 10월에는 석탄협회가 동력자원부에 해외인력수입을 건의하였으며, 1990년 7월에는 전자공업협동조합이 베트남 2세를 데려와 고용할 수 있도록 해 달라는 대 정부건의문을 채택하였다.¹²⁾ 사용자단체는 외국인 노동력의 유입을 통해 노동력부족이라는 인력난을 해소하고자 하였던 것이다. 그러나 이들의 입장도 자세히 살펴보면 차이점이 있다는 것을 알 수 있다. 우선 대기업 중심의 한국경영자총협회는 외국인노동자의 유입자체에 대해서는 찬성하면서도, 유입에 따른 장기적 부작용을 우려하는 입장을 표명하였다. 반면 중소기업을 중심으로 하는 중소기업협동조합중앙회(중기협)는 대기업보다 노동력부족현상이 심각하기 때문에 상당히 적극적인 태도를 보였다.¹³⁾ 이런 차이점이 있기는 하지만, 이들은 모두 외국인노동자의 유입에 대해서는 같은 입장에서 서 있었다. 또 정부가 외국인노동력 활용을 위한 방침을 정했을 때 이들만큼 적극적으로 입장을 표명할 만한 단체도 없었다. 결과적으로 초기 정책결정에서 자연스럽게 사용자단체의 이해가 많이 반영되었다.

그런데 1994년 외국인노동자 관련 업무가 중소기업협동조합중앙회(중기협)으로 이관되면서, 중기협은 연수생제도에 대한 특별한 이해관계를 갖게 되었다. 이후 중기협은 외국인노동자문제와 관련하여, 연수생제도의 지속적인 시행을 주장하였다. 1996년 정기국회

11) 설동훈(1999), p. 454.

12) 설동훈(1999), p. 419.

13) 강현아(1996), pp. 179-180.

에는 외국인노동자와 관련하여 몇 가지의 입법안이 제출되었다. 이 때 제출된 법안들은 공식적 경로를 통한 외국인노동자의 수입, 철저한 사후관리, 외국인력 도입을 관할하는 국가기관의 설치, 한국어 교육, 건강 진단의 의무화 등의 공통점을 갖고 있다. 그러나 이 법률안들은 모두 중기협과 이들의 이해를 대변하는 통상산업부, 중소기업청의 반대에 부딪쳐 1996년 정기국회에서 처리되지 못하였다. 1997년에는 노동부가 재차 입법을 추진하자, 중기협은 주요 일간지 광고면에 성명서를 발표하였고, 시위를 벌이는 등 강력히 저항하였다. 그리고 중소기업가들의 거센 요구가 있자, 국회는 법률안 통과를 또 유보하였다.

1997년, 1998년 중기협은 IMF체제 하에서도 3D업종에 종사할 국내인력은 소수에 불과하기 때문에 지속적인 외국인력의 활용이 필요하다고 발표하였다. 그 결과 1998년 2월 정부의 산업연수생 도입금지 발표에도 불구하고, 실제로는 1월부터 12월까지 매일 평균 900명 정도씩 꾸준히 입국하였으며, 1999년에 정부가 연수생 숫자를 점차 감소할 것을 발표하였지만, 중기협은 경기가 회복세로 돌아섰기 때문에 오히려 연수생 도입을 늘여야 한다고 주장하였다.¹⁴⁾ 처음 산업연수생제도가 도입되었을 때, 이는 기업들의 노동력문제를 해결해 줄 일종의 편법적인 제도로 이용되었다. 그러나 제도의 적용의 폭이 넓어지고, 94년 중기협이 이 업무를 맡으면서 중기협 자체가 하나의 이익집단으로서 움직이기 시작했다. 그 결과 중기협은 지속적으로 산업연수생제도를 지지하며, 고용허가제의 정책화에 반대하는 입장을 뚜렷이 하였다.

2000년 외국인노동자대책협의회는 노동허가제를 내용으로 하는 법률안의 제정을 시도하였다. 같은 시기, 노동부는 고용허가제를 내용으로 하는 법률안의 제정을 시도하였다. 외국인노동자대책협의회는 이 안이 비록 만족스럽지는 않았지만 산업연수제도의 폐지를 가능하게 하였기 때문에 지지를 표명하였다. 그러나 2000년의 법제정 시도도 중소기업협동조합중앙회의 강력한 반대에 부딪혀 실패로 끝이 났다. 이후 2003년 출범한 노무현 정부는 고용허가제 실시를 약속하였다. 그러나 4월 15일 노동부 장관은 고용허가제와 산업연수제의 병행실시를 검토하겠다는 입장을 밝혔다.¹⁵⁾ 이는 고용허가제의 전면시행에서 한 발 물러난 조치이다.

이처럼 한국의 외국인노동자정책은 산업연수제도의 도입과 확대 과정에서 사용자단체의 요구를 많이 반영하였다. 특히, 1994년 중기협이 산업연수제도의 관리를 위임받게 되면서, 중기협은 산업연수제도의 고수를 강력히 주장하였다. 중기협은 자신들이 중소기업가들의 이익을 반영한다고 하였으며, 중기협의 주장은 통상산업부(산자부)¹⁶⁾ 를 통해 반영

14)박강로, 『외국인노동자정책의 정태성에 관한 연구』, 고려대학교 석사학위 논문(2001), p.126.

15)설동훈(2003a), p.12.

16)상공부는 93년 상공자원부로, 94년 통상산업부로, 98년 산업자원부로 그 이름이 바뀌었다.

되기도 하였다. 사용자단체의 활동은 외국인노동자정책의 변화가 왜 점진적으로 이루어졌는지에 대해서는 설명해 줄 수 있으나, 정책자체의 변화는 설명해줄 수가 없다. 이는 사용자단체의 요구와 반대하는 강력한 요인이 있었음을 의미하는 것이다.

노동자 단체

1991년 노동부 장관은 태백지역 탄광 노동자 및 사용자 대표들과의 간담회에서 인력부족문제의 해결책으로 외국인노동자 도입방침을 밝혔다. 이에 대해 광산노동자협의회는 반대운동을 전개하였고, 한국노동조합총연맹과 전국노동조합협의회 등도 이 반대운동에 동참하였다. 결국 광원 수입은 무산되고 말았다.¹⁷⁾ 이처럼 노동자단체는 외국인노동자가 국내에 도입될 경우, 국내노동자의 임금과 노동조건 악화가능성을 우려하였다.

그런데 노동자단체 중에서도 한국노동조합총연맹(한국노총)은 중소기업이 도산할 경우 국내노동자의 실업문제가 심각해진다는 점을 우려하면서 강력한 반대 입장을 보이지는 않는다. 반면 전국민주노동조합총연맹(민주노총)은 외국인노동자의 국내유입이라는 문제보다 자본과 국가정책에 의해 편법적으로 무계획적으로 도입되는 현실에 중점을 두었다.¹⁸⁾ 그러나 이들의 대응은 어떠한 것이든 국가정책에 그다지 반영되지 못했다. 이는 국내노동단체들이 노동자단체의 구성이나 조직 면에서 사용자단체에 비해 열세에 놓여 있고, 외국인노동자 도입문제보다 시급한 사안이 자리 잡고 있었기 때문이다. 노조가 이 문제에 관심을 갖게 된 것은 외국인노동자문제가 사회적 문제가 된 94년 이후부터이며, 노조의 문제접근방식 또한 시민단체와의 연대라는 형태로 이루어졌다.¹⁹⁾

하지만 전국단위 수준에서 노조의 지원활동이 있기는 하였지만, 단위노동조합 수준에서 외국인노동자 차별 철폐를 위한 노력은 거의 없었다. 이는 외국인노동자 지원단체의 노력과는 대조를 이룬다. 여기에는 외국인노동자 대부분이 불법체류자라는 신분상의 문제도 작용하고 있을 것이다. 그러나 전반적으로 노동자단체에게 있어 외국인노동자문제는 우선적인 관심사에 해당하지 않는다고 볼 수 있다. 이런 가운데서도 조금씩 인식의 변화가 일어나고 있는 것만은 분명하다. 1998년 3월 한국노총은 고용안정협약 및 경영참가협약을 확정하면서 파견근로자 및, 비정규근로자, 외국인노동자 등에 관련된 사항을 합의제로 의결하도록 함으로써 사용자 측의 독단을 방지한다는 입장을 표명하여 외국인노동자 정책에 대한 새로운 시각을 보여 주었다. 민주노총 역시 외국인노동자의 조직화를 비정규 영세사업장, 여성노동자의 조직화 문제와 단일 선상에 있는 것으로 보았으며, 이러한 시각은

17) 설동훈(1999), pp.420-421.

18) 강현아(1996), p.181.

19) 박강로(2001), p.102.

20) 박강로(2001), p.127.

2000년 4월 29일 민주노총이 서울역 광장에서 개최한 노동절 집회에서 외국인 근로자 수백 명이 참여하여 인권탄압 실태를 발표하고 외국인 노동자 보호법 제정을 촉구한 것과 2001년 5월 민주노총 산하 평등노조의 이주노동자지부에 외국인노동자들의 권리를 스스로 찾도록 하기 위해 외국인 노조를 공식 출범시키는 것에서도 파악할 수 있다.²⁰⁾ 외국인 노동자문제에 대해 제일 먼저 인식을 하고 참여한 것은 노동자단체가 아니다. 노동문제와 관련하여 노조들의 역량이 우세하기는 하나, 실제로 외국인노동자들의 문제에 관심을 갖고, 이들을 조직화하는데 힘을 기울인 것은 바로 시민단체들이었다. 따라서 외국인노동자 문제를 이해하는데 있어 가장 중점을 뒤편여야 하는 부분이 바로 시민단체의 활동이라고 할 수 있다.

시민단체의 역할

외국인노동자를 위한 인권운동이 시작된 것은 이들의 입국이 본격화돼 사회적문제가 발생한 92년경부터이다. 초기에는 전문인권단체보다 교회 등의 종교단체에서 선교와 인권차원에서 이들에 대한 관심을 보이며 지원을 하는 수준이었는데 이런 활동은 아직도 많은 종교단체에서 이루어지고 있다. 그러던 중 93년 ‘외국인 노동자 피난처’와 같은 전문 인권단체가 생겨났고 94, 95년에 들어서면서 여러 단체들이 등장, 본격적인 활동에 들어서게 된다.²¹⁾

〈표-3〉 외국인노동자 지원단체의 사회부문별 분포, (2000년)²²⁾

사회부문		단체 수(개)	비율(%)	부문별 분포(%)
사회운동	시민운동단체	5	5.6	5.6
종교계	천주교	11	12.2	87.8
	예수교장로회	48	53.3	
	기독교장로회	11	12.2	
	감리교	6	6.7	
	침례교	1	1.1	
	성결교	1	1.1	
	성공회	1	1.1	
전문서비스	의료봉사단체	4	4.4	6.7
	법률서비스	2	2.2	
계		90	100.0	100.0

21)오순영(1996), 「외국인노동자 인권보호를 위해 뛰는 지킴이들」, 『월간 말』 1996년 7월, p.75.

22)설동훈(2003b), p.2.

외국인노동자문제가 사회적으로 알려지기 시작한 것은 산업재해를 당하고도 치료와 피해보상을 제대로 받지 못한 미등록노동자들이 1994년 1월 10일부터 2월 7일까지 서울 종로구 종로5가 경제정의실천시민연합 강당에서 농성을 한 사건부터라고 할 수 있다. 농성이 시작되자, 국내시민사회·종교·노동단체들은 ‘외국인노동자를 위한 공동대책위원회’를 결성하여, 외국인노동자들에 대한 법적 보호 장치의 마련을 정부에 요구하였다. 노동부는 이에 대해 외국인 미등록노동자에게도 산업재해보상보험을 전면 적용할 것이라고 발표하였는데, 이는 미등록노동자에게 산업재해보상보험 적용이 중단된 지 17개월 만에 재개된 것이었다.²³⁾ 시민단체와 외국인노동자단체의 활동은 노동부의 즉각적인 반응을 불러왔는데 이런 행태는 이후에도 계속 나타나고 있다.

1995년 1월 9일에는 13명의 네팔인 산업연수생이 명동성당에서 농성을 시작했다. 이 사건으로 외국인노동자들의 현실이 드러나고, 이 때 농성을 지원하기 위해 ‘외국인산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회’가 결성되었다. 이를 계기로 조직적인 연대와 대응의 필요성이 부각되었고, 1995년 7월 민주노총, 외국인노동자 피난처, 시화일꾼의 집, 한국교회여성연합, 경블련 외국인노동자 마을, 성남외국인노동자 피난처, 부천 외국인노동자의 집 등의 대표자들이 외국인 이주노동자 권리확보와 법제도 개선을 목표로 외국인노동자대책협의회(외노협)를 결성하였다.²⁴⁾ 그리고 외노협은 1996년 4월부터 6월 2일까지 ‘외국인노동자 보호법 제정’을 위한 서명운동을 벌였다.²⁵⁾ 그러나 정부는 이에 대해 강경한 조치로 대응하였다. 1996년 7월 법무부는 중국교포들이 만든 ‘중국노동자협회’ 간부들을 검거, 조사한 뒤, 강제출국조치를 하였다.²⁶⁾

그러나 시민단체의 지속적인 노력은 정부의 부처 중, 노동부의 정책수립에 일정한 영향을 주었다. 노동부는 1995년 1월 11일 ‘외국인 산업기술연수제도’에 대한 문제점을 인식하고, 외국인노동자를 일정기간 연수시킨 후 연수 성과를 평가해 취업(기능실습)을 허용하는 ‘연수취업제도’를 도입할 방침을 밝혔다가, 네팔인 산업연수생들의 명동성당이 문제가 되자, 산업기술연수제도에 대한 근본적인 검토를 하였다. 그리고 2월 3일 노동부는 외국인 노동자의 수입을 공식으로 허가하는 ‘고용허가제도’ 도입을 적극적으로 추진하겠다고 발표하였다. 2월 13일에는 노동부 장관이 기자 간담회에서 이를 다시 확인하였다. 3월부터는 ‘외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’을 마련하여 외국인 연수생에게도 법정 노동시간과 최저임금, 산재보험 등 기본적인 노동조건을 보장하도록 하였

24)박경주, 「외국인노동자의 인권현주소를 찾아서」, 『문화과학』29호, p.258.

25)조선일보 1996. 5. 26 (<http://www.chosun.com>)

26)조선일보 1996. 7. 18 (<http://www.chosun.com>)

27)설동훈(1999), p.455.

28)설동훈(1999), p.456.

다.27) 이런 정책방향이 통상산업부와 중소기업협동조합중앙회의 반발에 부딪치자, 노동부는 1996년 1월, ‘외국인 직업훈련제도’ 도입 안을 발표하여 ‘고용허가제도’를 철회하고 ‘연수취업제도’를 모색하는 듯한 태도를 취하였다.²⁹⁾ 1996년 7월 31일 대통령자문기구인 세계화추진위원회는 노동부의 고용허가제도와 산업기술연수제도의 대안을 놓고 논의한 결과 ‘연수취업제도’를 도입하기로 하였는데, 역시 통상산업부와 중소기업협동조합중앙회는 이번에도, 중소기업의 임금부담을 이유로 반대하였다. 1996년 8월 22일 노동부 장관은 이 문제에 대해, 입장을 번복, ‘고용허가제’를 주 내용으로 하는 고용법 제정 방침을 천명하였다.²⁹⁾

그리고 97년 4월에도 입법을 추진하였다. 이 때 산업기술연수생제도와 관련된 비리사건이 발생하면서 정부는 정부는 새로운 안으로 ‘연수취업제’를 채택하였다.³⁰⁾

이 과정에서 드러나듯이, 노동부의 입장번복은 노동부가 통상산업부와 같은 경제부처에 비해 불리한 위치에 있었음을 보여준다. 그러나 노동부는 자신들의 취약한 입지를 강화하기 위해 시민단체들의 압력을 이용할 수 있었다. 즉 노동부가 개선된 외국인노동자정책을 내놓는데 있어 큰 힘이 된 세력은 바로 시민단체들이었던 것이다. 시민단체의 활동은 정부의 정책개선을 요구하는 것으로 그치지 않았다. 외노협에서는 1996년 ‘외국인노동자보호법’을 만들어 입법청원운동을 하였다. 이후에도 지속적인 법개정운동을 추진하여, 2000년에는 ‘노동허가제’를 내용으로 하는 ‘외국인노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률’을 가지고 입법청원하였다.³¹⁾ 그러나 시민단체의 입법청원은 모두 거부당하였다.

그러나 시민단체들의 요구가 결실을 맺은 부문도 있다. 즉 법원의 판결을 통해 자신들의 노력을 일성전상 위로 올릴 수 있었다. 1991년 노동부는 불법체류 외국인에 대해서도 산업재해보상보험법을 적용하라는 지침을 내렸다가, 1992년 8월 법무부의 항의가 있자, 적용불가로 입장을 바꾸었다. 그러던 중 1993년 11월 26일 서울고법 특별9부는 불법체류 외국인이라는 이유로 산재보상을 해주지 않는 것은 부당하다는 판결을 내렸다.³²⁾ 이후에도 미등록노동자들의 ‘근로자’로서의 법적지위는 여러 차례 확인되었다. 1997년 8월 26일 대법원은 ‘불법체류 외국인에게도 퇴직금을 지급해야한다’는 판결을 내렸고, 정부(노동부)는 1998년 10월 15일을 기점으로 미등록노동자에게도 근로기준법의 전 조항을 적용하기로 하였다.³³⁾ 한편 산업연수생들의 경우에도 1999년 12월 이후 ‘근로자성’을 인정받게 되었다. 그러나 연수생들의 경우 근로자 대우를 받는 것이 법적인 근로자로 인정을

29)설동훈(1999), p.457.

30)설동훈(1999), p.459.

31)이란주(2002), 「외국인 노동자 문제, 노동운동이 나서야 한다」, 『노동사회』 제65호, pp.38-39.

32)송종화, 「외국인노동자정책의 변화과정에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문(1996), p.59.

33)설동훈(2003a), p.6

34)설동훈(2003a), pp.8-9.

받는 것을 의미하지는 않았다. 그런 가운데 2001년 4월 17일 대구지방법원은 필리핀 산업 기술연수생의 퇴직금 지급소송과 관련, 퇴직금 지급을 명하는 강제조정안을 제시하였다. 이를 통해 산업연수생도 근로자로 퇴직금을 받을 수 있다는 선례가 만들어졌고, 산업연수생도 명칭에 관계없이 실제로 '근로'를 제공한다면 근로기준법상의 '근로자'로 대우받아야 한다는 사실이 한층 더 명확해졌다.³⁵⁾ 또 시민단체의 활동은 외국인노동자문제를 사회적인 문제로 인식시키는데 큰 역할을 하였다. 1994년 미등록노동자의 노동조건이 사회적 쟁점으로 부각되자, 김영삼 대통령은 미등록노동자에게도 산업재해보상보험을 적용하도록 지시를 하였고, 1994년 2월 7일 노동부는 3년 전의 사고까지 소급하여 보상하겠다고 발표하였다.³⁵⁾ 2000년 5월에는 김대중 대통령의 이주노동자 인권개선 지시로 노동부와 민주당에서는 고용허가제의 도입을 추진하였다. 한편, 2003년에는 산업연수제의 폐지와 고용허가제의 도입을 약속한 노무현 정부가 출범하면서, 정부는 2003년 3월말로 예정되었던, 미등록노동자의 출국을 8월말까지 유예하는 조치를 발표하였다.³⁶⁾

동시에 외국인노동자 문제에 대한 일반인들의 관심사도 높아졌다. 2001년 한국노동연구원 연구원이 중소기업을 대상으로 조사한 결과 중소기업 사업주의 54.2%가 고용허가제의 도입이 필요하다는 의견을 제시했다. 또한 2002년 12월 국가인권위원회 조사에 따르면 일반국민의 70%가 산업연수생제도를 폐지하고, 고용허가제를 도입하는 것이 바람직하다는 의견에 찬성한 것으로 나타났다.³⁷⁾ 일반국민들이 이렇게 외국인노동자문제에 대해 관심을 갖게 된 데에는 시민단체들의 역할이 컸다고 할 수 있다.

이제 외국인노동자문제는 새로운 국면을 향해 나아가고 있다. 지난 2002년 1월 21일 있었던 아모르 가구 파업에서, 공장의 노동자들은 네 차례 협상 끝에 회사 측과 합의에 성공하였다. 아모르 가구 노동자들의 파업과 승리는 지난 10년이 넘도록 자신들의 노동의 권리를 빼앗겨 온 외국인노동자들이 자신들의 목소리를 내며 권리 찾기에 적극적으로 나선 뜻 깊은 사례로 평가되고 있다.³⁸⁾ 이는 앞으로 외국인노동자문제가 어떤 방향으로 나아갈 것인지 예측해 볼 수 있는 사례이기도 하다.

결론

현재 한국의 외국인노동자정책은 산업기술연수제도의 도입, 확대라는 과정을 거쳐서, 이제는 고용허가제로 넘어가고 있다. 이 과정에서 중기협을 중심으로 한 사용자단체는 산

35)설동훈(1999), p.443.

36)정귀순(2003), 「한국에서 이주노동자의 삶」, 『지역과 전망』 제3호, p.184.

37)김소희(2003), 「외국인 근로자 고용 실태와 인권 문제」, 『정경뉴스』 통권38호, p.269.

38)최미경(2002), 「외국인노동자들의 파업」, 『사람이 사람에게』 통권14호, p.14.

업기술연수제도에 대해 직접적인 이해관계를 갖고 큰 영향력을 행사해왔다. 이들의 이해는 기존의 연수생제도를 지속해나가는 것이었다. 그런데 이들과는 반대되는 입장에 있어야 할 노동자단체는 외국인노동자문제에 대해 그다지 적극적인 모습을 보여주지 않았고, 노동부는 매우 비일관적인 태도를 취하였다. 이는 노동자단체가 외국인노동자문제에 대해 직접적인 큰 이해를 갖고 있지 않았고, 노동부 또한 정부부처에서 그다지 큰 영향력을 갖고 있지 않았기 때문이라고 볼 수 있다.

그러나 이 문제에 대해 큰 영향력을 행사해야하는 부처는 노동부이다. 노동부는 비록 비일관적이기는 하지만, 고용허가제를 도입하려는 모습들을 보여주었다. 노동부가 이런 정책을 시도하는데 있어 가장 큰 지원세력은 역시 시민단체들이었다. 시민단체들은 외국인노동자들을 조직화하고 사회적인 문제로 제기하는데 있어 큰 역할을 하였다. 그리고 이들의 노력이 비록 정부 정책의 직접적인 변화를 가져오지는 못했다 하더라도, 대통령의 결정, 법원의 판결, 국회입법청원 등을 통해 정부에 영향을 미친 것만은 분명하다. 이런 노력들에도 불구하고 관련 법안과 정책의 개선은 지지부진한 것처럼 보인다. 실제로 정치인의 입장에서 외국인노동자문제는 도덕적 명분만 있지 실리는 없다고 볼 수 있다. 또 한국의 노동조합도 충분한 역할을 하고 있지 못하다.³⁹⁾ 그리고 중앙정부와 자치단체들도 외국인에 대한 배려와 행정적인 조치에 있어서 인색하다. 그 결과 한국에 온 외국인노동자들은 행정적 보호에서 배제된 '행정의 사각지대'에, 그리고 '인권의 사각지대'에 있게 되었다. 그러다 보니, 정작 중앙정부와 자치단체가 해야 할 중요한 서비스의 대부분은 시민단체(NGO)들이 제공하고 있다.⁴⁰⁾

이렇게 볼 때, 외국인노동자문제와 관련하여 시민단체의 역할은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 외국인노동자문제와 관련하여 시민단체를 연구하는 것은 그들이 큰 영향력을 갖고 있기 때문이 아니라, 무시되고 있는 부분에서 다른 어느 기관이나 단체들에 비해 상대적으로 큰 역할을 하고 있기 때문이다. 결국 외국인노동자문제와 관련된 연구에서 시민단체의 역할은 어떤 형태로든 고려되어야만 하는 것이다. 또한 한국은 재외동포 수가 520만 명(98년 기준)으로 중국인과 유태인, 이탈리아인 다음 가는 세계 4위의 디아스포라(Diaspora)민족이다.⁴¹⁾ 즉 외국인노동자문제에 적절한 대책을 세우는 일은 재외동포들의 이익과도 연관이 있는 문제이다.

인적교류가 증가하고, 경제적 격차가 존재하는 한, 더 높은 임금을 찾아 움직이는 이들은 계속 존재할 것이다. 중요한 문제는 어떻게 하면 공동체 내, 새롭게 등장하는 소수의 구

39)정귀순(2003), p.195.

40)박경태(2001), 「사회적 자본으로서 NGO의 역할과 아시아 이주노동자 문제」, 『경제와 사회』 통권52호, p.185.

41)설동훈(1999), p.139. 인구비례로 볼 때 한국인은 이스라엘인에 이어 두 번째에 해당한다.

성원들과 조화로운 관계를 유지하는가 하는 점이다. 그런 만큼 앞으로 외국인노동자문제를 다루는데 있어 시민단체들의 노력과 관심뿐만 아니라 정부에서도 보다 종합적이고 체계적인 대책을 세우고 준비할 필요가 있다고 하겠다.

참고문헌

- 강현아(1996), 「국가의 외국인 노동자 관리정책과 관련단체의 대응」, 『산업노동연구』 제2권 제2호
- 김소희(2003), 「외국인 근로자 고용 실태와 인권 문제」, 『정경뉴스』 통권38호
- 김종한(1998), 「한국경제의 전개과정과 외국인노동자」, 『외국인 노동자 - 환영받지 못한 손님』, 분도출판사.
- 박강로, 『외국인노동자정책의 정태성에 관한 연구』, 고려대학교 석사학위 논문(2001)
- 박경주(2002), 「외국인노동자의 인권현주소를 찾아서」, 『문화과학』29호
- 박경태(2001), 「사회적 자본으로서 NGO의 역할과 아시아 이주노동자 문제」, 『경제와 사회』 통권52호
- 설동훈(1999), 『외국인노동자와 한국사회』, 서울대학교 출판부.
- 설동훈(2002), 『외국인력 도입제도의 현황과 문제점 및 개선방향』.
(<http://www.migrant114.org/index031208.phtml>)
- 설동훈(2003a), 『한국의 이주노동자 운동』 (<http://www.migrant114.org/index031208.phtml>)
- 설동훈(2003b), 『한국의 이주노동자 지원운동』.
(<http://www.migrant114.org/index031208.phtml>)
- 설동훈(2003c), 「이주의 시대, 한국의 외국인노동자들」, 『교회성장』 2003년 7월
- 송종화, 『외국인노동자정책의 변화과정에 관한 연구』, 고려대학교 석사학위논문(1996)
- 오순영(1996), 「외국인노동자 인권보호를 위해 뛰는 지킴이들」, 『월간 말』 1996년 7월
- 이란주(2002), 「외국인 노동자 문제, 노동운동이 나서야 한다」, 『노동사회』 제65호
- 정귀순(2003), 「한국에서 이주노동자의 삶」, 『기억과 전망』 제3호
- 최미경(2002), 「외국인노동자들의 파업」, 『사람이 사람에게』 통권14호
- 조선일보 (<http://www.chosun.com>)
- 중소기업협동조합 중앙회(<http://www.kfsb.or.kr>)
- 한국이주노동자인권센터(<http://www.migrant114.org>)

노동허가제 기본으로 다원적 통합원칙

조 화 성 한국민족연구원 책임연구원

미국에서 외국인 노동자는 노동을 목적으로 하는 이민과 비이민의 임시노동, 불법체류자를 말하며, 이들은 양적규제를 받는 집단으로 규정할 수 있다. 이중 이민 외국인 노동자는 크게 두 가지 종류로 구분되는데, 첫째는 전문직업분야, 또는 예술분야에서의 우수한 능력을 가진 그룹과 둘째는 미국 국내에서 부족한 숙련 및 미숙련 노동자들이다.



미국의 외국인노동자문제는 유럽의 국가들과는 다른 양상을 띤다. 즉, 독일과 같은 유럽의 단일 민족국가에서 이민 문제는 주로 외국인 노동자문제로서 독자적인 성격을 지닌다. 유럽의 경우는, 계절노동자 혹은 임시 노동자로서 유입되었다가 정주노동자로서 정착한 이들에 대한 통제와 통합을 목표로 하는 외국인 노동자 정책이 발전하게 되었다. 그러나 미국의 경우는 이민으로 형성된 국가로서 외국인 노동자 문제 역시 독자적 영역을 지닌 다기 보다는 일찍부터 발달한 이민정책의 영역에 포괄되어 있다. 따라서 미국의 외국인 노동자 문제는 이민정책

〈표-1〉 인종 및 민족별 인구 구성과 변화

총인구수 단위: 백만

민족 구성	1970	2000	2050(추정)
백인(비히스패닉)	83%	70%	52%
흑인	11%	13%	13%
히스패닉	5%	13%	25%
*아시아계	1%	4%	10%
**원주민	1%	1%	1%
총인구수	203	281	409

*아시아계에는 태평양 지역 섬 거주민 포함

**원주민에는 인디언, 알래스카 원주민이 포함

출처: 미 인구국(Population Reference Bureau: <http://www.prb.org>)

의 내용과 변화 속에서 그 영역과 내용을 찾을 수 있다. 이 글에서는 미국 이민의 역사와 정책을 소개하고 이 속에서 외국인 노동자의 현황과 정책을 살펴보고자 한다.

미국의 인구 구성과 외국인 노동자

미국 인구 구성

민족별 인구 구성과 이민의 정도

미국의 인구 구성과 외국인 노동자의 전체 현황을 알기 위한 기초적 통계로써 여기서는 미국 인구구성의 인종과 민족현황, 그리고 전체 외국인 노동자를 포함한 이민의 정도를 나타내는 통계를 살펴본다.

2000년의 인구통계에서는 백인이 70%(190,700,000명), 히스패닉과 흑인이 각각

〈표-2〉 미국인구의 외국출생인구의 비중

	미국출생	외국출생
인구수(백만)		
1980	226.5	14.1
1990	248.7	19.8
2000	281.4	31.1
증가율(퍼센트)		
1980 ~ 1990	9.8	40.4
1990 ~ 2000	13.1	57.1

출처: 미 인구국(Population Reference Bureau: <http://www.prb.org>)

13%(35,000,000명), 그리고 아시아계는 4%(10,000,000명)를 차지하고 있다. 한편 표에서 2050년의 추정치는 현재의 출산율, 사망율, 이민의 패턴이 지속될 것을 전제로 분석한 것으로, 매년 이민의 유동이 1,250,000명의 유입과 330,000명의 유출이 이루어질 것으로 가정한 것이다.

특히, 이 통계치는 이민의 패턴에서 히스패닉, 아시아계의 증가, 그리고 히스패닉계의 높은 출산율을 반영하고 있다. 이 추정치에 따르면, 외국인 노동자들을 포함한 외국태생 거주자의 인구수가 2000년의 31,000,000명에서 2050년 60,000,000명으로 크게 늘어난다. 이 인구수는 전체인구수의 외국인 비중이 2000년의 11%에서 15%로 증가함을 의미한다(표 2 참조). 이러한 비중의 증가는 미국 이민사에서 150년 만의 최고점을 기록하게 된다.

미국인구 구성에서 외국인과 이민의 증가는 표에서 확인할 수 있다. 1990년대 동안 미국출생인구는 33,000,000명가량 증가하고, 외국출생 이민자의 수는 11,000,000명 증가하였다. 이민자의 수는 두 배 이상 증가하였고, 미국 전체 인구증가의 경우 1/3 가량을 차지하는 것으로, 이것은 이민이 급증하고 있음을 보여준다. 이민의 증가는 미국사회를 더욱 다양화시키는 효과를 지니는데, 1990년대까지 이민이 많았던 주들은 캘리포니아, 플로리다, 일리노이, 뉴욕, 텍사스 주 등이었다.

그러나 2000년경에는 이 다섯 주와 더불어 아칸사, 콜로라도, 조지아, 네브라스카, 네바다, 노스 캐롤라이나, 테네시, 그리고 유타 주 등에서도 이민이 급증하고 있다. 다음으로 출산율에 관한 통계를 보면, 2001년 4,000,000명이 출생하였으며, 여성 1인당 출산율

〈표-3〉 2001년 미국 출산율

출산율	백인	흑인	히스패닉	아시아계	인디언	전체출산율
	1.9	2.2	3.2	2.0	2.1	2.1

출처: 미 인구국(Population Reference Bureau: <http://www.prb.org>)

〈표-4〉 출신지역별 이민자 구성 (1960년대-1990년대)

단위: 백만

지역	시기(이민자수)			
	1960-1969(3.2)	1970-1979(4.3)	1980-1989(6.3)	1990-1999(9.8)
라틴아메리카	38%	41%	42%	51%
아시아	11%	35%	43%	30%
유럽	40%	20%	11%	13%
캐나다 및 기타	11%	5%	5%	6%

출처: 미 인구국(Population Reference Bureau: <http://www.prb.org>)

은 2.1명이었다. 중요한 요소로, 소수민족이 미국 전체 인구에서 31%를 차지하고 있으면서 전체 출산의 42%를 차지하고 있다는 점에서 소수민족이 미국의 상대적으로 높은 출산율을 설명해준다 할 것이다.

특히, 여성 1인당 평균 3 명이상의 출산율을 보이고 있는 히스패닉의 출산율은 1960년대 초기 미국의 베이비붐 말기와 견주어 볼 수 있다. 그리고 흑인의 경우는 유일하게 출산율이 줄어들고 있는데, 1993년 이후 절대적 출생자 수에서 히스패닉계가 흑인을 넘어서고 있어 히스패닉 인구 증가의 패턴이 지속될 것임을 알 수 있다.

이민의 최대범주는 미국에 이미 거주하고 있는 가족과 친척에 의한 것으로 이민의 63%를 차지하고 있다. 미국 시민권자의 배우자, 자녀, 부모의 경우는 제한이 없으나, 비 시민권자 혹은 시민권자의 형제의 경우는 상당한 기간을 필요로 한다.

이민의 규모와 외국인 구성변화

〈표-4〉는 이민의 규모, 지역별 구성과 패턴을 보여주고 있다. 1991년 이후 9,000,000 이상의 외국인이(평균: 매년 900,000명) 합법적 이민자로 미국에 정착하였다. 이민의 규모는 1950년대 이후 증가하고 있으며, 이민자의 구성 역시 변화하고 있다. 1960년대에는 이민자의 40%가 유럽 출신이었으나, 1990년대에는 유럽출신 이민은 13%로 줄어들었다. 반면, 1990년대의 이민구성은 라틴아메리카가 51%, 아시아가 30%를 차지하고 있어, 미국의 인구구성과 사회구성에 변화를 가져오고 있다.

외국인 노동자 구성과 현황

이민의 분류와 외국인 노동자 구성

미국에서는 노동을 목적으로 하는 외국인 노동자의 입국은 엄격히 제한되고 있다. 그러나 미국에 영주할 목적으로 입국하는 이민이 외국인 노동자 유입을 대체하는 효과를 지닌다.

미국에 체류하는 외국인을 분류하면, 이민, 난민, 비 이민, 불법 입국자, 불법 체류자로 구분할 수 있다¹⁾. 이민은 3년 내지 5년을 거주한 후 시민권을 획득하는 것을 목적으로 하여 영주가 허용된 경우이다.

난민 역시, 여러 이유로 조건부로 입국이 허용된 경우로 통상 1년간의 거주 이후 이민

1) 미국의 이민 및 외국인 노동자 수입정, 노동부, 외국인 노동자 문제의 정책적 과제(1993.12), 61-62쪽

과 같은 지위를 지니게 된다. 그리고 비이민은 관광, 노동, 상용, 유학 등 특별한 목적을 이유로 체제기간을 인정하여 입국이 인정된 경우를 말한다. 따라서 외국인 노동자란 이민의 경우에서 노동을 목적으로 이민한 경우와 비이민의 임시노동, 그리고 경제적 동기에 따른 불법체류자를 말한다.

또한 양적 규제라는 측면에서 이민과 비 이민을 구분할 수 있는데, 양적 규제가 없는 이민은 자동적으로 허가되는 이민으로 시민권자의 가족 혹은 특별이민으로 분류되는 성직자와 외국에 있는 미국 정부기관에 근무한 사람들을 말한다. 그리고 양적규제가 있는 이민은 미국시민이 아닌 영주자들의 가족과 노동을 목적으로 하는 이민을 지칭한다.

따라서 미국에서 외국인 노동자는 노동을 목적으로 하는 이민과 비이민의 임시노동, 불법체류자를 말하며, 이들은 양적규제를 받는 집단으로 규정할 수 있다. 이중 이민 외국인 노동자는 크게 두 가지 종류로 구분되는데, 첫째는 전문직업분야, 또는 예술분야에서의 우수한 능력을 가진 그룹과 둘째는 미국 국내에서 부족한 숙련 및 미숙련 노동자들이다.

또한 비이민 외국인 노동자는 비자의 지위에 있어, H-1과 H-2가 있다. H-1은 우수

한 능력을 가진 일시적 노동자에게 발행되는 비자로 대학교수, 의사, 간호사, 기술자, 음악가, 예술인 등이 해당된다. H-2는 미국 국내에서 확보할 수 없는 노동력을 제공하는 일시적 노동자로 대다수는 계절적 농업노동자이다. 그외에는 별목 노동자, 기능공, 댄서, 웨이트레스 등이 있다.

〈표-5〉 2001년도 외국인 입출국 현황

범 주	인원수
이민자	1,064,318
가족기반	675,178
직계	443,035
기타	232,143
고용기반	179,195
난민 및 망명	108,506
다양성 이민자	42,015
기타 이민자	59,424
출국자(추정)	-220,000
비이민자	32,824,088
방문(관광/사업)	29,419,601
외국학생	688,970
임시외국노동자	990,708
불법이민자	350,000-500,000
체포	1,387,486
추방	-176,984
불법체류이민자(추정)	7,000,000-9,000,000

외국인 노동자 현황

〈표-5〉를 보면, 이민의 최대범주는 미국에 이미 거주하고 있는 가족과 친척에 의한 것으로 이민의 63%를 차지하고 있

출처: 미 인구관련국(Population Reference Bureau: <http://www.prb.org>)

다. 미국 시민권자의 배우자, 자녀, 부모의 경우는 제한이 없으나, 비시민권자 혹은 시민권자의 형제의 경우는 상당한 기간을 필요로 한다.

두 번째의 최대 범주는 경제적 동기와 고용에 따른 이민으로, 외국인 노동자의 주요 구성 부문이다. 이 범주에는 전문직종의 노동자, 예술인, 과학자, 성직자 등이 포함되는데, 1990년 미국 기업계는 기술 인력의 부족을 염려하여, 이의 증원을 요구하였고, 의회는 매년 고용에 따른 이민자의 할당 수를 54,000명에서 140,000명으로 증원하였다.

세 번째 규모의 범주는 난민과 망명신청자로서 이들은 주로 우크라이나, 구소련, 쿠바, 보스니아·헤르체고비아 출신들이다.

네 번째 범주의 다양화 프로그램은 이민의 다양성을 확대시키려는 정책에 따른 것으로 50,000명 미만의 이민자를 보내는 민족출신들, 그리고 세부적인 교육의 조건 등 기타 조건을 충족시키는 이민자들이 50,000명의 이민 비자를 신청할 수 있다. 이 정책은 1965년 이민법 개정 이래 이민이 주로 미국에 이미 거주하고 있는 가족과 고용에 의한 것으로 변화함에 따라 이러한 가족과 고용의 네트워크를 형성하지 못한 사람들에게 기회를 주고자 하는 것이다. 아시아와 라틴 아메리카 출신들은 이미 다른 범주에 속해 있기 때문에 이 범주에는 아프리카 출신, 일부 유럽출신들이 포함된다.

비이민자 중에 임시외국인 노동자들이 많은 부문을 차지하고 있는데, 40% 정도가 H-1B 비자를 소유한 전문직 종사자들이다²⁾. 이중에 거의 절반이 인도 출신이며, 이들은 주로 컴퓨터 직종에 고용되어 있다. 이 H-1B 비자와 프로그램의 실제 운용과 이의 확대 여부를 둘러싼 논쟁이 있었으나, 실제 기업 운용 조사에서는 대부분 기업들이 이 프로그램이 우수한 노동력 채용보다는 불법 노동자, 학생, 방문자들의 합법체류를 위한 도구로 활용하는 것이 드러나고 있다.

외국학생의 경우는 인구수에 있어, 인도, 중국, 한국, 일본, 대만, 캐나다의 순으로 나타나고 있다. 외국학생들은 미국경제에서 매년 12억불의 비중을 차지하고 있다. 2001년 9.11 테러 사건이후 외국학생에 대한 정보 추적, 규제가 확대되고 있다. 학생교류와 방문자 정보시스템(Student Exchange and Visitor Information System: SEVIS)이 시행되고 있다.

불법 이민자의 역시, 외국인 노동자의 주요 부문으로, 매년 350,000에서 500,000명 정도가 입국하는 것으로 추정된다. 이중 95%는 멕시코 출신들이다. 1990년대 중반 미 이민국은 불법 이민에 대한 정책을 변경하여, 미국내 불법이민자 체포로부터 입국을 막는 것에 치중하였다.

2) Philip Martin and Jonas Widgren, "International Migration: Facing the Challenge", *Population Bulletin* in (March 2002), pp. 12-14

미국 이민의 역사적 변화와 외국인 노동자 정책

이민에 대한 시각과 역사적 변동³⁾

미국에서는 이민의 역사적 과정을 통해 미국사회를 통합시키는 세 가지 원칙이 발전되어 왔다. 첫째 원칙은 미국은 모든 종류의 이민자들에게 열려있는 사회라는 점이다. 둘째는 어떠한 민족공동체도 공개적으로 독립적인 정치체를 만들어서는 안 된다는 점이다. 즉, 예를 들어, 법률에 근거할 때, 멕시코 출신 미국인들의 독자적 정당을 만드는 것을 막지 않지만, 양당체계의 전통, 그리고 미국시민은 정치적으로는 민족 집단의 성원이 아니라 독립된 개인으로 행동해야 한다는 믿음이 멕시코 민족정당의 성립을 가로막고 있는 것이다. 셋째는 어떠한 민족, 인종집단도 그 집단의 정체성과 독자적인 특성을 포기하도록 요구받지 않는다는 원칙이다. 즉, 개별의 민족 집단은 민족적 유산을 유지하는데 자유롭다.

1997년 이후 미국사회의 이민자에 대한 기본 시각은 이민자들의 미국인화를 위해서는 쌍방향의 노력이 필요하다는 것이다. 즉, 미국정부는 이민자들에게 법률을 준수하고, 세금을 내며, 미국문화와 민족 집단들을 존중할 것을 요구하는 대신, 미국정부는 새로운 이민자들이 완전히 미국사회의 구성원이 될 수 있는 환경을 제공하는 의무가 있다는 것이다.

이민 정책의 기본 시각

미국사회의 이민정책과 시각은 크게 대별되는 두 가지를 볼 수 있다. 이는 도가니론(Melting Pot)과 샐러드 볼(Salad Bowl)로, 이 두 시각은 다시 말해, 통합론(Integration)과 다원주의(Pluralism)의 대립으로 볼릴 수 있다.

통합론 혹은 동화론이 민족적 경계를 없애는 것을 목표로 한다면, 다원주의 혹은 다문화주의론은 민족적 경계를 유지하자는 입장이다. 물론 이 두 가지의 입장은 서로 극단적 견해를 취하게 되면 그 내용이 모호해지며, 아울러 미국 내에서 실현될 수 없는 것이 된다. 즉, 극단적 통합론은 현실적으로 존재하는 민족들의 기억과 모국문화가 지속되는 점을 무시한다. 민족적 소속감은 이민자의 두 번째 세 번째 세대에까지 특히 그들이 모국에 대한 지식과 언어를 모르는 상태에서조차 지속되고 있다.

그러나 한편으로 다원주의론의 민족 집단 정체성의 강조는 정체성을 스스로 선택하는 개인의 자유를 제약한다. 그리고 이 견해는 민족의 경계가 고정되어 있고, 민족 집단 내의 차이가 존재한다는 점을 간과하기 쉽다. 미국과 같은 이질적인 사회에서도 다른 민족들이

3) Philip Martin and Elizabeth Midgley, "Immigration: Shaping and Reshaping America" *Population Bulletin* in (June 2003), pp.13-16.

서로 같이 일하고, 친구관계를 맺으며, 결혼한다는 점이 그 반증으로 볼 수 있다.

이러한 상반된 견해 속에서 다원적 통합론(pluralistic integration)⁴⁾과 같이 이 두 가지 견해를 통합하려는 견해도 등장하였다. 다원적 통합론은 모든 개인들이 접촉할 수 있는 하나의 공통된 미국의 문화가 있다는 점을 주장하면서 동시에 소수집단들이 그들 자신의 문화적 순수성을 보존하거나 고양하려는 노력을 지지해야 한다는 것이다. 실제적 의미에서 이것은 공적인 자원이 인종적 민족적 집단의 차이를 촉진시키는 데 사용되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 대신, 민족의 핵심적 내용은 사회적 행위의 지속적인 중심으로 존중되어야 한다는 점 역시 강조한다.

20세기 들어 1906년 까지 매년 1,000,000 명 이상이 이민하였고, 1910년 경 외국출신자들이 미국인구의 거의 15%, 노동력의 경우는 24%를 차지하였다. 특히, 뉴욕, 시카고, 디트로이트의 경우 외국 출신들이 노동력의 절반 이상을 차지하였다.

이민의 역사적 변동

미국의 이민의 변동은 미국, 세계경제의 상황, 그리고 미국 이민정책에 따라 이민의 고조와 저조가 이루어졌다. 이러한 이민의 변동을 네 시기를 통해 살펴볼 수 있다.

첫 번째 시기: 1820년 이전

이민이 역사적으로 기록되기 전의 이 첫 번째 시기에는 영국인들이 이민의 60%이상을 차지했고, 그 외 이민자의 대부분도 독일인, 프랑스인, 스페인 등 유럽인들이었다. 따라서 미국이라는 신세계는 초기 영국식민주의자들에 의해 영국형의 사회로 주도되었다. 이민자들의 이민의 동기는 종교적, 정치적, 그리고 경제적 요인들의 결합이었다. 특히 종교적 자유는 영주로부터의 억압의 부재와 새로운 땅에서의 경제적 번영의 기회라는 정치적, 경제적 자유와 결합되었다.

그러나 실제 초기 이민자들에게는 엄청난 위험이 동반되었다. 기아, 질병, 그리고 선박의 파선 등으로 평균 이민자 10중 1명 이상이 죽는 상황이었다. 역사가들은 당시 이민자들의 사망율은 흑인노예들보다 더 높았다고 기록하고 있다. 노예 자체는 소유주들에게 경제적 자산이었기 때문에 일반 승객보다도 더 많은 음식과 보호를 받았던 것이다. 여행경비 역시 무척 비싸서 영국 노동자의 4달에서 6달의 임금에 상당하는 것이었다. 따라서 많은 노동자들은 사전에 미국의 고용주와 계약을 통해 여행 경비를 마련해야 했으며, 이들은 이

4)John Highman, "Multiculturalism and Universalism: A History and Critique", *American Quarterly* Vol. 45, No. 22(1993)

후 이 비용을 갚기 위해 최대 5년을 일해야만 했다. 1776년 도착한 이민자의 1/3 정도가 이 계약 노동자들이었다.

두 번째 시기: 1820년부터 1860년

이 시기는 미국인들의 서부개척의 열망이 이민에 대한 강한 유인으로 작용한 시기였다. 유럽에서 산업혁명으로부터 농업에서 축출된 농민들, 그리고 직장을 잃은 직공들은 필사적으로 유럽을 탈출하였다. 새롭게 미국에 도착한 이들이 유럽의 가족과 친척들에게 이민을 재촉하였고, 증기선과 철도회사들은 노동자들을 모집하기 위한 대행인들을 유럽에 파견하였다. 1820년부터 1840년 까지 약 750,000 명의 독일인, 영국인, 아이리쉬들이 이민하였고 1840년부터 1860년까지는 약 4,300,000명이 이민하였다. 이시기 이민자의 40%정도는 아이리쉬들인데, 이것은 이들의 극심했던 가난과 기아로부터 비롯된 것이었다. 종교적 측면에서는 로마 카톨릭이 단일한 종파로는 최대 종교가 되었다.

세 번째 시기: 1880년부터 1914년

세 번째 시기는 1880년 거의 460,000명의 이민자가 도착하고, 1914년 1,200,000명의 이민과 동시에 1차 대전의 발발로 이민이 억제된 시기를 지칭한다. 이 세 번째 시기는 20,000,000 명 이상의 남동부 유럽인들이 이민했던 시기이다. 아울러 수십만 명 규모의 중국인, 일본인, 그리고 다른 아시아인들이 서부에 정착하기도 했다. 이시기 특징적인 것은 1882년 이민자들의 87%가 북서유럽출신이었다면, 1907년에는 81%가 남동부 유럽출신들이었다. 그리고 1907년 이민자들 중에는 대규모 유태인들과 동유럽 그리스 정교 출신자들이 포함된다. 1900년대 초기에 이미 서부의 개척지는 가득 차 새로운 이민자들은 동부와 중서부 도시에서 노동자로서 일하게 되었다. 20세기 들어 1906년 까지 매년 1,000,000 명 이상이 이민하였고, 1910년 경 외국출신자들이 미국인구의 거의 15%, 노동력의 경우는 24%를 차지하였다. 특히, 뉴욕, 시카고, 디트로이트의 경우 외국 출신들이 노동력의 절반이상을 차지하였다.

이민의 휴지기: 1915년부터 1964년

이민은 1차 대전발발과 더불어 정지되었다. 또한 전후 1920년대 다시 이민이 가능해졌을 때, 이민은 이민에 대한 수적 제약, 쿼터제로 말미암아 제약되었다. 그리고 이후 1930년대 대 공황이라는 경제적 상황 역시 미국으로의 이민을 억제했던 요인으로 작용하였다.

이민은 1950년대부터 다시 확대되기 시작했는데, 1950년대 매년 평균 250,000명 정도 이민하였다. 이시기부터 멕시코 등의 불법이민이 확대되기 시작했다.

네 번째 시기: 1965년 이후

네 번째 시기는 1965년 이민의 선호 시스템이 변화하면서 부터 시작되었다. 이시기부터 이전의 민족적 출신 즉 북서유럽 출신들에 우선권을 주던 체계로부터 미국에 가족, 친

척이 있는 사람들과 특별한 업적, 기술이 있는 사람들에게 우선권이 주는 시스템으로 바뀌었다. 이러한 정책의 변화는 유럽의 경제적 번성과 맞물리면서 미국 이민자의 구성을 변화시켰다. 이 시스템이 작동되기 시작한 1970년대 10년 동안 유럽출신의 이민은 20%대로 줄어들었다.

21세기 초의 이민의 흐름은 20세기 초의 흐름과 유사하다. 매년 1,000,000명 정도가 이민하고 있으며, 경제 역시 농업으로부터 산업으로, 21세기의 경우는 서비스산업으로부터 정보산업으로 변화하고 있다. 이 두시기는 이전에 대규모 이민자를 보내지 않았던 국가들로부터 이민자들이 대거 유입되고, 아울러 이러한 새 이민은 언어, 종교, 문화 등의 문제를 발생시키고 있다는 점에서 유사하다.

미국의 이민 정책과 외국인 노동자 정책

이민정책의 내용과 변화⁵⁾

이민정책이란 얼마나 많은 이민자를 어느 국가로부터 수용하며, 이들 이민자들의 지위를 어떻게 할 것인가를 결정하는 것을 말한다. 미국에서 이민정책은 크게 자유방임, 질적 제약, 양적 제약이라는 세 가지 국면을 거쳐 왔다.

자유방임: 1780년부터 1875년

미국 건설 초기 이민정책은 절대적인 노동력의 필요로 말미암아 방임정책, 혹은 촉진 정책이었다. 아울러 새로운 자유는 이민자에게 좋은 삶의 터전을 제공해줄 수 있었다. 연방정부의 정책은 이민을 촉진시켰는데, 예를 들어, 철회건설에 보조금을 지급함으로써 이민자를 모집할 수 있었고, 높은 관세는 미국 공장에서의 노동력의 수요를 창출하였다. 그리고 연방정부는 군대 증원에 있어 이민자에 의존하였다. 이민자는 1840년대 정규 군대의 1/3를 구성하였고, 많은 주의 시민군의 절반이상을 차지하였다.

1790년 귀화법은 이민자들이 미국 거주 수년 후 시민권을 획득할 수 있는 것으로 규정하였고 비용이나 허용 시험 등의 제한 조건이 없었다. 1819년 이후 연방정부는 선박의 선장들에게 이민자의 정보를 수집하고 보고하도록 요청하였다.

그런데, 1840년대 아일랜드와 독일로부터 대규모 이민이 발생하자 이민을 규제하려는 운동이 일부로부터 일어났다. 대표적으로 신교 성직자들과 언론인들을 중심으로 미국 당(American Party) 내에서 비 앵글로색슨 이민을 규제하려는 운동을 전개하였으나 이들의 세력은 미미하였다. 그리고 내전전에 이민은 줄어들었고, 노예문제가 정치의 주된 이슈로 대체되었다.

5) Philip Martin and Elizabeth Midgley, "Immigration: Shaping and Reshaping America", *Population Bulletin*(June 2003)pp.16-19

질적 제한: 1875년부터 1920년

내전이후 정치적 관심은 다시 이민문제로 돌려졌는데, 이는 특히 남동부 유럽의 이민이 확대되면서부터였다. 이민에 대한 반대는 주로 기독교 신교와 지방으로부터 출현하였다. 이민에 대한 공포는 특정인들과 민족출신의 이민을 금지하는 질적 제약을 제도화하기 이르렀다. 1875년 범죄자와 매춘부의 이민을 금지하였고, 1882년 이민법에는 빈민과 정신병자의 이민을 금지하였다. 아울러 처음으로 특정 국가, 즉 중국으로부터의 이민을 10년동안 금지하였다. 그리고 이 법안은 1943년까지 매 10년 단위로 개정되어 유지되었다.

1897년 의회는 글을 읽고 쓸 수 있는 사람만이 이민할 수 있다는 법안을 승인하였는데 이는 남부와 동부 유럽 농민들의 유입을 막고자 하는 의도였다. 이 법안에 대한 지속적인 대통령의 거부권이 행사되었는데, 1917년 윌슨 대통령 시기 대통령의 거부는 결국 의회의 법안 재 가결로 귀결되었다. 이 법안은 16세 이상의 이민자는 최소한 한 가지 언어를 읽을 수 있어야 한다는 것을 규정한 것이었다. 그러나 이러한 언어를 통한 규제는 전반적으로 남동부 유럽 출신의 이민을 막는데 성공적이지 못하였다.

양적 제한: 1921년 이후

1921년 의회는 매년 미국에 이민할 수 있는 이민자의 수를 제약하는 법률을 제정하였다. 1924년 매년 이민자의 수를 150,000명(동반 가족 제외)으로 한정하였다. 그리고 출신 민족별로 할당제를 만들었다. 이는 미국 내에 민족별 구성에서 북서유럽출신의 우위를 유지하고자 하는 것이었다.

이에 따라 1950년대까지 이민자의 80%는 북서유럽 출신이었다. 나머지 중 14%가 동남부 유럽 출신이었다. 1930년대 유럽의 파시즘의 확대에 따른 정치적, 인종적 박해도 미국 이민정책의 변화를 가져오지 못했다. 모든 이민자는 후원자를 필요로 했다. 나찌로부터의 박해에서 탈출하려는 유럽인 중 단지 250,000명이 이민할 수 있었다. 전후 이들 망명자들에 대한 이민의 수를 양적으로 확대되었지만, 이민을 민족출신별로 제약하려는 제도는 지속되었다.

새로운 이민 시스템의 변화는 캐네디 행정부로부터 제안되었다. 1960년대 초 케네디 대통령은 출신지역과 민족별 특혜제도를 폐지하고, 미국시민권자의 가족과 친척, 그리고 미국의 이익에 도움이 될 수 있는 특별한 기술과 능력을 지닌 사람에게 이민의 우선권을 두는 제도를 제안하였다.

또한 1965년 시민권운동은 미국 이민법의 인종 및 민족 차별적 요소를 폐지하는 동력을 제공하였다. 1965년 이민법의 개정에 따라 80% 정도의 이민은 가족과 결합하거나 친

6) 김옥암, 국제노동이동과 외국인 노동자 문, 국제지역학회, 국제지역 연4권 2호(2000.12), 7-8쪽.

척과 결합하려는 이민자에게 주어졌다. 직계가족의 경우는 어떠한 수적 제한이 없게 되었다. 처음으로 아시아계들도 다른 이민자와 동등하게 대우되었으며, 유럽출신에게도 이민의 요구조건이 부과되었다.

외국인 노동자 정책과 변화

미국의 외국인 노동자 정책의 기본은 비 이민에 대한 노동허가제도⁶⁾이다. 이 경우, 비자는 노동자 본인에 대하여 발행되는 것이고, 입국 전에 미리 미국 내에 있는 고용주가 노동허가를 얻어야 한다. 당국은 외국인 노동자의 신청에 대해 미

국의 취업가능성이나, 그 임금, 노동조건이 같은 일에 취업하는 미국인에 불리한 영향을 미칠 것인지에 대해 검토한다. 즉, 외국인 노동자는 다음의 두 가지 조건을 만족해야 미국에 유입될 수 있다. 첫째는 미국 국내에서 외국인 노동자에 대해 구인이 있을 것, 둘째는 그 구인이 미국인으로 대체할 수 없는 일이고, 또한 그 일의 노동조건이 미국의 동종의 노동자의 노동조건에 악영향을 미치지 않는다는 것을 증명하는 노동부 장관의 노동허가를 얻는 것의 조건이다.

노동허가는 외국인을 고용하려는 고용주가 노동성에 신청하여 얻는 것이 일반적이는데, 이 경우 고용주는 미국 국내에서 노동자를 고용할 수 없었다는 것을 증명해야 한다.

구체적으로 보면, H-1 노동자는 비자신청에 있어 노동허가를 필요로 하지 않는 반면, H-2노동자는 노동허가를 필요로 한다. 노동허가는 법무성의 권한에 속하지만, 노동성은 해당 일시적 노동에 대한 미국 국민의 취업가능성과 동종의 일에 종사하는 미국국민의 노동조건에 악영향을 미치는지 여부를 검토하여 의견서를 법무부에 제출하도록 되어 있다.

1980년대 이후 이민법의 개정이 지속적으로 이루어졌는데, 외국인 노동자와 관련한 중요한 변화는 불법이민에 대한 것이었다. 1986년 이민법 개정을 통해 불법이민에 대한 새로운 프로그램이 시작되었다.

이는 두 가지 핵심내용을 지니는데, 이미 미국에 정착하고 있는 불법 이민자에게는 그들의 지위를 합법화시키고 대신 새로운 불법이민은 그 처벌을 강화하는 것이었다. 이에 따라 2,700,000명이 합법화되었고, 처음으로 의도적으로 불법이민자를 고용하는 고용주에

유럽의 경우는 노인의 증가와 경제적 부담이 경제에 악영향을 미치고, 이것은 장기적으로 감소하지 않는 경향을 지닌다. 그러나 미국의 경우는 이와 달리 어린이들로부터 비롯된 것이기 때문에 이 경제적 부담은 어린이들이 성인이 될 때 역전될 수 있다.

7)Half a billion American?: Demography and the west, *The Economist* (August 24, 2002)

대한 처벌을 시도하였다. 이러한 정책은 이미 미국사회에 뿌리박고 있는 불법 이민자들을 포용했다는 점에서 성공적이었으나, 이 프로그램은 새로운 불법이민을 확대시키는 부작용을 낳았다. 즉, 이 프로그램은 최소 90일 이상 일해 온 사람에게 합법적 지위를 부여했는데 이는 많은 경우 거짓된 서류를 작성할 수 있는 여지를 충분히 남겨두었기 때문이다.

1996년 역시 중요한 외국인 노동자에 영향을 미치는 이민법의 변화가 있었다. 이는 1993년 세계무역센터에 대한 테러이후 테러에 대한 공포, 연방예산의 절약과 복지체계의 정비, 그리고 불법이민 근절에 대한 좌절로부터 비롯된 것이었다. 테러에 대한 대처는 외국인 범죄에 대한 법률을 개정하였는데, 이는 범죄혐의가 있는 외국에 대한 보석 없이 구금을 쉽게 할 수 있도록 했으며, 불법 이민에 대한 신속한 추방과 재입국을 어렵게 하도록 하는 것이었다.

그리고 새로운 복지에 관한 법률은 기존의 저소득층, 특히 새로운 외국인 노동자들이 혜택을 받을 수 있는 제도를 변경하였다. 기존 법률은 새로운 이민자들이 기존의 시민권자와 똑같이 복지혜택을 받을 수 있는 것이었으나, 복지개혁은 1996년 8월 22일 이후 입국한 이민자에 대해서는 난민이 아니거나 10년 이상 미국에서 일하지 않았다면 복지혜택을 받을 수 없는 것이었다. 그러나 1998년에는 1996년 이후의 이민자에 대한 복지혜택을 다시 제공하도록 했고, 2000년에는 미국에 최소 5년 이상 거주한 이민자에 대한 식량배급표를 허용하였다. 또한 불법이민을 축소시키기 위한 국경경비를 대폭 강화하고 이민을 지원 하는 후원자들의 경제적 기준을 상향조정하였다.

미국 이민과 외국인 노동자 정책의 의미: 유럽과의 비교

여기서는 미국 이민이 지니는 정치적 영향과 의미, 그리고 나아가 미국의 세계적 지위를 인구학적으로 분석한 하나의 시각⁷⁾을 소개한다.

미국의 2000년 인구통계에 나타난 인구수는 1990년대 인구통계로부터 예측되었던 것과 달리 빠르게 성장하였다. 미국의 인구통계는 1980년대까지 유럽의 인구동향과 비슷한 것으로 평가되었으나, 점차 서로 다르게 변화하고 있다.

미국의 출산율은 2.1로 높아지고 있는 반면 유럽의 출산율은 1.4로 낮아지고 있다. 또한 미국의 이민은 유럽의 이민을 앞서고 있다. 이런 면에서 미국은 젊어지고 있는 반면 유럽은 늙어가고 있다고 볼 수 있다. 미국의 출산율이 높은 이유를 이민자들 속에서의 높은 출산율을 근거로 제시할 수 있으나 출산율은 비 이민 백인의 경우에도 높아지고 있다는 점이 주목된다. 따라서 하나의 다른 설명은 1990년대의 경제적 붐과 더불어 미국이 어린이를 교육하기 좋은 국가라는 사회적 신뢰성으로부터 찾을 수 있다.

또한 이민의 경우는 지난 10년 동안 11,000,000 명의 이민자가 유입되었고 이는 1970


년대의 6,000,000명, 1980년대의 7,000,000명과 대조된다. 한편, 유럽의 경우는 1985-1995년 사이 미국보다 좀더 많은 이민이 있었으나, 최근의 유럽의 이민자수는 줄어들고 있으며, 이것은 이민에 대한 증가하는 장벽 때문인 것으로 추정된다. 증가하는 이민은 미국의 인구구성을 변화시키고 있다. 백인들의 경우는 타원형으로 성인들의 인구수가 지배적인 형태이지만, 흑인과 다른 민족의 경우는 피라미드형이다. 이것은 어린이들이 인구의 다수를 점하는 형태이다. 가령 로스엔젤레스나 휴스톤의 경우 14세 이하 어린이들의 인구 구성에 있어 이들이 절반을 차지하고 있다. 이러한 인구형태는 전형적인 개발도상국들의 양상이다.


미국과 유럽간의 인구구성의 차이는 경제적, 정치적 결과를 가져온다. 경제적 측면에서 확대되는 경제를 뒷받침할 노동력을 찾는 경쟁에서 이민에 우호적인 국가들에 유리하다. 이민자들은 그들을 환영하는 친구들과 가족들이 있고 직장을 구하는데 도움이 될 수 있는 곳으로 간다. 또한 미국에서 이민자들의 가족과 그들 문화와의 결합은 더욱 더 라틴 아메리카나 아시아 국가들로부터의 이민을 확대시킬 것이다. 이러한 인구 변화는 미국사회를 점점 더 젊은 사회로 변화시키고 있다. 예를 들어 2050년 경 미국사회의 평균 나이는 36.2인 반면 유럽은 52.7이다. 또한 14세 이하 어린이의 인구수는 2020년 경 유럽은 13.7%인 반면 미국은 18.6%로 추정되는데, 이것은 유럽뿐만 아니라 중국이나 일본보다도 높은 수치이다. 물론 증가하는 어린이들의 수가 경제적 부담으로 작용한다는 주장이 가능하겠지만, 이는 반론이 가능하다. 즉, 유럽의 경우는 노인의 증가와 이로부터 비롯되는 경제적 부담이 경제에 악영향을 미치고, 이것은 장기적으로 감소하지 않는 경향을 지닌다. 그러나 미국의 경우는 이와 달리 어린이들로부터 비롯된 것이기 때문에 이 경제적 부담은 어린이들이 성인이 될 때 역전될 수 있다.

이민에 따른 인구 변동은 또한 정치군사적 영향을 지닌다. 냉전이후 미국은 국방 분야에 더 많은 공적 자금을 투입하였던 반면 유럽은 사회보장 프로그램에 더 많은 재정을 투입하였다. 이것은 미국의 군사적 우위를 확장시키는 결과를 가져왔다. 유럽의 경우 이러한 군사적 격차를 줄이기 위해 더 많은 비용을 군사부문에 투자하고자 하나, 문제는 사회의 인적 구성 즉 노인인구의 증가와 이로 부터 비롯되는 사회보장의 지속적 요구는 유럽의 군사부문에 대한 투자확대를 가로막고 있다는 점이다. 인구학적 시각으로부터 젊고 활력 있는 미국과 노쇠한 유럽이라는 견해가 가능하다. 따라서 미국이 전 세계적으로 초강대국의 지위를 유지할 수 있는 요소의 하나는 이민의 변동, 그리고 이에 대한 정책에서 찾을 수 있을 것이다.

8)김세연, 이민과 탈민족국가: 독일의 외국인 노동자 정책을 중심으로, 『인제논총』, 제17권 1호(2002.2), 153-155쪽

이민과 외국인 노동자 문제에 있어, 미국은 유럽 국가들과는 다른 경로를 거쳐 왔다. 독일 등의 유럽 국가들은 제 2차 세계대전 이후 경제발전과 인구감소현상에 따른 이민과 외국인 노동자 문제에 부딪혔으며, 여전히 민족주의적 영향 하에 외국인 노동자들에 대한 통합정책을 모색하고 있다⁸⁾. 한편, 미국은 이민에 의해 형성된 이민국가로서 이미 1960년대 민권운동을 통해 자유주의적이고 공화주의 적 시민권 개념을 정착시켰다. 1965년 이민 및 귀화법을 개정하여 사실상 유색인종을 차별하는 이민 할당 제도를 철폐하고 인종 간 공존을 모색하는 다문화주의로 나아간 것이다. 이로써 미국은 다민족국가체제를 성공적으로 유지하고, 이민을 통해 양질의 노동력을 지속적으로 확보할 수 있게 되었다. 아울러 미국의 이민과 외국인 노동자 정책은 9.11 테러사건이후에도 큰 흐름에서는 변화가 없고 이러





민족정치론의 체계화를 위한 정지작업

현대정치와 민족문제

〈 주요 목차 〉

제 1 부

1. 새로운 정치환경과 민족문제
2. 개념 정의
3. 네이션
4. 내셔널리즘
5. 국민국가론

제 2 부

1. 중국 : 통일적 다민족국가의 건설
2. 華僑 : 落葉歸根에서 落地生根으로
3. 러시아연방 : 마트로시카적 중층성
4. 미국 : '멜팅 포트'에서 '샐러드 볼'로
5. 일본 : 단일민족 신화의 허구
6. 캐나다 : 다문화주의의 실천장
7. 북한 : 통일정책과 민족정책

||| 교양사회 조정남 저 / 값 15,000원

‘교체’와 ‘통합’ 양측으로 고용허가제 대표적 모델

강 권 찬 한국민족연구원 책임연구원



독일 외국인노동자 정책의 특징은
교체순환정책을 통한 수입규제와 관리의 강화,
불법체류자 규제와 귀국촉진정책의 강화, 그리고 사회통합정책의 추진을
종합적으로 해나가고 있다는 데 있다.



외국인 및 외국인노동자 현황

독일은 제2차대전 이후의 경제재건 과정에서 다수의 외국근로자를 도입하였다. 특히, 1960년대 들어 외국 인력을 도입하면서 이른바 순환(Rotation)정책을 채택하여 외구인력을 본격적으로 도입한다. 특히, 1961년 베를린 장벽이 생긴 이후 인력부족이 심각해지면서 독일정부는 이탈리아, 그리스, 스페인, 포르투갈, 튀니지, 유고슬라비아 등과 국가 간 협정으로 외국 인력을 도입하기 시작하였다.

〈표-1〉 연도별 외국인노동자유입현황

(단위 : 천명)

년도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
노동자수	241.9	408.9	325.6	221.8	270.8	262.5	285.4	275.5	304.9	338.3

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF((검색일 2004.2.14))

〈표-2〉 연도별 계절노동자¹⁾ 유입현황

(단위 : 천명)

년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
노동자수	212.4	181.0	155.2	192.8	220.9	226.0	207.9	230.3	263.8

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF((검색일 2004.2.14))

1973년 이후 노동시장 정세가 악화되자 독일정부는 적극적인 외국인력 수입규제 정책을 추진하였다. 국가 간 모집협정을 폐지하고 EU이외 외국인에 대한 노동허가 신규발급을 정지하였다. 독일정부는 일정기간이 경과한 노동력을 본국으로 송환시키고 신규노동력으로 대체하는 정책을 실시하여 정주를 막으려 하였다. 가족초청을 금지(1981년)하고 1983년부터 귀국촉진 정책을 추진하는 등 외국인 노동력의 수입과 체류를 억제하는 정책은 최근에도 지속되고 있다. 〈표-1〉과 〈표-2〉에서 확인할 수 있듯 2000년에도 30여만 명의 외국인이 유입되고 있지만 상당부분 동유럽국가와 협정에 의해 들어온 계절노동자들이 차지하고 있다.

전체 외국인노동자수는 안정적으로 350여만 명을 유지하고 있는데, 그 이전부터 쌍무협정에 의해 유입된 이탈리아, 그리스, 폴란드, 포르투갈 등이 상당부분을 차지하며 EU협정에 따라 터키는 물론 영국, 네덜란드, 스페인, 미국, 프랑스로부터도 상당부분의 외국인 노동자가 유입되고 있음을 확인할 수 있다. 최근에는 동유럽에서 상당한 이주가 이루어지고 있다. 외국인근로자를 단기간 취업시킨 이후에 귀국시키고, 그 자리를 신규 근로자에 의해 보충한다고 하는 순환정책은 여러 이유로 성공하지 못하고 일단 입국한 외국인근로자가 장기 체류하는 경향을 보이게 되었기 때문에 이에 따라 1978년부터 8년 이상 체류자에 대한 무기한 특별노동허가를 부여하는 사회적 통합정책을 추진하고 있다.

이미 들어온 외국 인력에 대한 귀국촉진정책과 장기간 체류한 외국인근로자에 대한 사회적 통합정책을 동시에 실시하는 독특한 형태의 독일 형 외국인노동자정책이 진행되고

1) 계절노동자는 독일정부와의 쌍무협정에 의해 체결된 각 국의 18-40세의 성인이 단기간동안 고용되는 경우를 뜻한다.

있다. 이에 따라 기존 외국인이 계속 체류하고 가족 초청으로 인한 2세 출산율이 높아지면서 외국인 노동자수는 감소하였으나 외국인 인구는 늘어나게 되었다. 외국인수는 730여만 명에 이르고 있는데 외국인노동자수는 이의 절반에 못 미치는 수준이다.

〈표3〉에서 확인할 수 있는 단순 외국인으로 집계되는 총수나 외국인노동자 수나 터키와 유고, 그리고 이탈리아와 그리스에 상당부분을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 이탈리아, 그리스 등은 이미 외국 인력으로 유입된 후 상당부분 정주화가 이루어지고 있다는 것을 알

수 있다. 2000년 현재 7백3십여만 명의 외국인이 독일에 거주하고 있으며 전 국민의 8.9%정도의 규모이다. 이 중 EU출신은 25%를 차지하고 62%가 OECD국가 출신이다. 단일국가로는 터키가 27.4%, 유고 9.1%, 이탈리아 8.5%, 그리스 5%를 차지한다.

독일은 이민국가가 아니었지만 당시 서독은 경제성장과 함께 노동수요를 확보하기 위하여 받아들였던 외국인노동자들이 장기간 체류하면서 국적을 취득하게 되었으며 국제결혼이나 망명 등에 의해 이민이 줄곧 늘어왔다. 1983-88년 사이 매년 6만 명에 이르던 이민자는 89년과 90년 10만 명에 이르렀으며 94년부터는 11만-12만 명에 이르고 있다. 불법이민자도 상당한 수를 차지하고 있다. 2000년에는 31485명, 2001년에는 28560명이 파악되었으며 강력한 단속의 대상이 되고 있다. 이들 상당부분은 루마니아(30%) 유고, 터키에서 인입되었고 최근 이라크로부터의 불법이민자도 상당수에 달하고 있다.

독일의 외국인노동자 정책

세계적으로 외국인력 정책에 대한 논의가 확산되면서 독일유형은 여러 국가의 선례이

〈표-3〉 국적별 외국인 노동자 현황 (단위 : 천명)

	1997	2000
터키	1,239	1,290
이탈리아	375	392
그리스	214	198
크로아티아	215	149
보스니아-헤르체코비아	169	96
오스트리아	123	87
포르투갈	65	74
폴란드	94	66
스페인	75	64
영국	76	64
네덜란드	63	56
미국	53	53
프랑스	58	39
기타	956	918
전체	3,575	3,546

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>
 (검색일 2004.2.14)

〈표-4〉 국적별 외국인 추이(1985-2000)

(단위 : 천명)

	1985	1990	1995	2000
터키	1,401.9	1,694.6	2,014.3	1,998.5
전 유고연방	591.0	662.7	797.7	662.5
이탈리아	531.3	552.4	586.1	619.1
그리스	280.6	320.2	359.5	365.4
폴란드	104.8	242.0	276.7	301.4
크로아티아			185.1	216.8
오스트리아	172.5	183.2	184.5	187.7
보스니아			316.0	156.3
포르투갈	77.0	85.5	125.1	133.7
스페인	152.8	135.5	132.3	129.4
러시아연방				115.9
미국	85.7	92.7	108.4	113.6
영국	88.1	96.5	112.5	112.8
네덜란드	108.4	111.7	113.1	110.8
프랑스	74.8	85.1	99.1	110.2
기타	710.0	1,080.4	1,763.5	1,962.9
전체	4,378.9	5,342.5	7,173.9	7,296.8
EU국가	1,539.0	1,632.6	1,811.7	1,890.1

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF(검색일 2004.2.14))

자 모델로 검토대상이 되어왔다. 그리고 이러한 독일유형을 가장 요약해서 특징 지을 수 있는 것이 바로 ‘노동허가제’라고 불리는 제도이다. 독일이 한때 채택했던 ‘고용허가제’나 현재 일본에서 시행중에 있고 한국의 경우에도 시행한바 있었던 ‘산업기술 연수생제’와는 확연한 차이를 보이고 있다. 또한 다른 국가의 전범이 되기는 하였지만 다른 국가의 노동허가제와도 확연히 구분되는 독일만의 특징이 나타나는 것이 바로 ‘독일의 노동허가제’이다.

독일의 ‘노동허가제’는 제도가 추구하는 정책목표에 있어 두 가지 상반된 효과와 결과를 염두에 두고 있다. 물론 이러한 상반된 정책목표와 또한 그 산출효과가 혼란스럽게 보일지도 모르지만 독일의 외국 인력의 현실을 보여줄 뿐 만 아니라 이를 효과적으로 통합하고 있기 때문에 각국에 시사하는 바가 크다. 노동허가제로 대표되는 독일의 외국인노동자 정책은 ‘교체순환정책’과 ‘사회통합정책’으로 나누어 살펴 볼 수 있다. ‘교체순환정책’은 ‘자국민 혹은 유럽연합(European Union: EU) 회원국 우선 원칙’에 의하여 외국인노동

자가 취업할 수 있는 지역과 직종을 제한하고, 외국인노동자의 취업에 대해서도 유효기간 1년인 노동허가증을 발급하여 체류기간을 제한할 뿐 아니라 일정 기간 체류한 외국인노동자는 모국으로 돌려보내고 다른 사람을 받아들인다.

‘사회통합정책’은 장기간 고용이 이루어진 외국인노동자에게 지역과 직종의 제한을 두지 않을 뿐만 아니라 독일인과 동일한 권리를 누릴 수 있도록 한다. 투표를 제외하고는 사실상 내국인과 다르지 않을 정도로 외국인 노동자에 대해 적극적인 사회통합정책을 실시하고 있는 것이다. ‘교체순환정책’은 ‘노동허가’로 ‘사회통합정책’은 ‘특별노동허가(노동권)’으로 대표된다. 아래에서는 위의 두 가지 특징을 중심으로 외국인노동자정책의 구체적인 특징을 살펴보도록 하겠다.

교체순환정책 - ‘노동허가’

독일의 외국인정책의 기본특징은 교체순환정책에 있다. 다른 EU국가나 서구의 이민 국가와는 달리 외국인노동자의 정주화를 유도하지 않을 뿐만 아니라 정부에서 이에 대한 엄격한 통제와 제한을 두고 있다.

이러한 독일의 교체순환정책은 최근 한국에서 통과시킨 ‘고용허가제’와 정책적 근간에 있어서는 상당부분 유사하다 할 수 있다. 한국의 경우에도 4년간 체류자격을 두고 이후 돌려보낸 다음에 다른 인력을 재수입하려고 하고 있기 때문이다. 단지 다른 것이 있다면 외국 인력의 취업과 관련된 계획주체가 다르다는 점이다. 즉, 한국의 경우에는 사용자를 중심으로 외국인노동자를 고용하는 방식이라면 독일의 경우에는 노동자가 고용을 허가받는 것에 있다. 또한 노동자가 노동자격을 허가 받기 이전에 체류자격을 부여한다는 점에서도 확연히 구별된다.

EU회원국 출신이 아닌 외국인이 독일에서 취업하려면 ‘체류허가’와 ‘노동허가’를 얻어야 한다. 먼저 노동허가를 받기 위해서는 반드시 체류허가를 취득해야 하는데 그 과정에서 노동허가를 받지 않고 취업한 사람은 ‘미등록노동자’로 강력한 단속의 대상이 된다.

체류자격을 얻은 노동자가 ‘노동허가’를 신청하게 되면 해당지역의 고용사무소가 이를 발급하게 된다. 하지만 이 과정에서 몇 가지 제한을 받게 된다. 첫째, 시간의 제한이다. 신규 발급 자는 2년간, 그리고 2년 동안 지속적으로 고용을 유지한 경우에 한해서 3년간의 유효기간을 갖는다. 이로 인해 최대 3년간 체류한 노동자는 다시 귀국하게 되고 다른 노동허가를 발급받은 노동자로 교체되게 되는 것이다. 이 뿐 아니라 직종에 제한을 받게 된다.²⁾

2)한운석, ‘독일의 외국인 노동자들’, 『씨옴의 소리』 (1999)

‘노동허가’는 외국인 본인이 신청하면 해당지역의 고용안정소가 노동시장을 고려하여 허가를 하게 되는 것인데 노동시장에 대한 고려는 해당 직종과 사업장의 독일인과 기존의 외국인노동자 고용상태가 어떠한지가 핵심사항일 수밖에 없다. 노동허가는 체류허가제의 운영을 관장하는 ‘외국인국’과는 별개의 조직인 연방고용청이 관장하고 있다. 연방고용청은 정부의 일반 행정조직과는 달리 노·사·정 대표에 의한 자치적 운영을 특징으로 하는 연방정부 직속의 공법상의 단체이다. 연방고용청은 본부와 11개의 각 주의 고용국 및 184개의 고용사무소로 구성되어 있다. 이러한 연방고용청이 노동시장을 고려하여 판단하기 때문에 제한은 엄격할 뿐만 아니라 효과적이기 조차 하다. 이에 따라 자연스럽게 셋째, 장소의 제한이 있게 된다. 장소의 제한에 대하여는 취업이 특정 사업장의 특정 직종으로 한정된 경우와, 사업장이나 직종 중 한 가지가 특정되지 않는 경우가 있다. 후자에 대하여는 허가한 고용사무소의 관할 범위 내에서만 유효하지만 확대·축소도 가능하다.

이러한 노동허가제의 특징은 연방고용청의 ‘우선의 원칙’에 의해 근거한다. 우선의 원칙은 독일 노동시장에서 취업의 기회는 독일인 및 이와 동일시되는 자(유럽연합 가맹국 출신자, 2국간협정 체결국 출신자 내지 특별노동허가 취득자)가 외국인근로자에 우선하여 부여되어야 한다는 원칙이다. 따라서 우선의 원칙에 의하여 외국인 근로자는 특정의 직종, 사업장의 취업에 대해 적당한 독일인 내지 이에 동일시되는 자가 없는 경우에 한하여 노동허가를 발급하는 것이다.³⁾취업의 기회에 관한 이러한 우선의 원칙은 외국인 근로자에게 예외적으로 취업을 인정하기 위한 제도라고 할 수 있다. 이것은 연방고용청의 최우선의 원칙이 되어왔다. 더군다나 이러한 원칙은 1973년을 기점으로 더욱 강화되었다는 것이다. 이에 따라 연방고용청은 노동허가를 발급하던 대상들을 제한하였으며, 현재에도 신규 일반노동허가를 발급하는 경우에도 외국 거주자이자 단기간 취업이 확실시되거나 외국인노동자의 가족 또는 망명신청자 등의 특수한 경우에 그치고 있다.

물론 노동허가를 받지 않고도 취업이 되는 경우가 있다. 그것은 EU국가 출신의 노동자의 경우가 있을 수 있고 또 하나는 최근 노동시장의 수요 뿐 아니라 동유럽국가에 대한 지원책으로 추진되는 2국가의 쌍무계약에 의해 들어오는 계절노동자가 그것이다. 하지만

〈표-5〉 노동허가 발급현황

(단위 : 천명)

년도	1997	1998	1999	2000
명수	1,267.5	1,050.1	1,034.5	1,083.3

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF, 검색일 2004.2.14)

3) 최홍엽, 독일에서의 사용자의 배려의무와 외국인 근로자 보호 (1997, 노동법 연구)

이 경우에도 취업기한을 두고 있기 때문에 큰 틀에서 보자면 교체순환정책의 틀에서 크게 벗어나지 않는다고 볼 수 있을 것이다.

사회통합정책 - '노동권' (특별노동허가)

노동허가에는 크게 두 가지가 있는데, 단기의 취업을 예정하는 외국인근로자에 대한 일반노동허가와 장기간 정착하고 있는 외국인근로자에 대한 특별노동허가로 구분된다. 기간, 지역, 그리고 직종을 제한하는 일반노동허가와 달리 특별노동허가는 이러한 제한을 두지 않는다. 독일은 1997년 「취업촉진법」을 개정하여 과거의 일반노동허가와 특별노동허가를 '노동허가'와 '노동권'으로 대체하였다. 「취업촉진법」은 '취업 기간과 지역 및 직종의 제한을 수반하는 '노동허가'와 그러한 제한을 수반하지 않는 '노동권'을 구별하여 각각 그 부여요건을 정하고 있다.⁴⁾ '노동권'은 사실상 독일에 정착한 외국인노동자가 가지는 '기간·지역·직종에 관계없이 자유롭게 취업할 수 있는 권리'라 할 수 있다.

독일이 특별노동허가제를 실시할 수밖에 없었던 이유는 사용자 측에서 보자면 미숙련 노동자가 노동허가를 받아 숙련화의 과정을 거치지만 이후 기간의 제한 때문에 교체되고 또다시 미숙련노동자를 받아들여서 교육훈련을 실시할 수밖에 없었던 경제성의 측면이 컸다.

또한 이미 장기간 거주하면서 사실상 정주화가 이루어진 외국인노동자에 대한 특별한 조치를 취할 수밖에 없는 형편이었다. 더군다나 2개국과의 쌍무계약에 의해 기간에 조절된 외국인노동자는 계속해서 취업을 유지하기를 원하였고 이에 따라 계약기간은 연장되어 갔다. 또한 난민신청자는 물론 국제사회에서 특별하게 보호해야 하는 외국인이나 그 가족들이 생겨나면서 인도적 견지에서라도 '교체'되거나 '순환'될 수 없는 외국인노동자가 발생하게 된 것이다. 이러한 대내외적 요구로부터 정부는 '특별노동허가'를 발급할 수밖에 없었다. 특별노동허가는 5년간 중단 없이 고용되었거나 독일에 사는 독일인과 혼인한 경우

〈표-6〉 노동허가와 노동권의 비교

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

출처: 설동훈, 아시아 각국의 외국인노동자 정책과 노동권
(<http://social.chonbuk.ac.kr/soc/dhseol/book3.html> 검색일: 2004. 2.14)에서 인용

4) 설동훈, 아시아 각국의 외국인노동자 정책과 노동권,
(<http://social.chonbuk.ac.kr/soc/dhseol/book3.html>, 검색일: 2004.2.10)

〈표-7〉 체류기간별 외국인 비율(1997-2000)

(단위: %)

	1997	1998	1999	2000
1년 미만	5.2	5.2	5.6	5.0
1년 ~ 4년	15.8	14.8	13.9	13.6
4년 ~ 8년	22.9	21.0	19.5	17.0
8년 ~ 10년	6.9	8.1	8.8	9.8
10년 ~ 20년	19.2	19.9	20.2	21.3
20년 이상	30.0	31.1	31.9	33.4
전체 외국인수	7,365,800	7,319,600	7,343,600	7,296,800

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF, 검색일 2004.2.14)

지역을 제한하여 최장 5년까지 일할 수 있다. 그리고 8년간 중단 없이 고용된 경우에는 지역과 직종에 대한 제한이 없으며 정치적 권리를 제외한 노동법과 사회보장법에서 독일인과 동일한 권리를 부여받게 된다.

〈표7〉에서 확인할 수 있듯이 독일의 체류기간별 외국인현황⁵⁾을 보게 되면 대략 55%가 10년 이상을 거주한 경우이며 20년 이상도 33%에 이르고 있다. 따라서 외국인노동자의 상당부분도 특별노동허가와 노동권에 의해 상당부분 정주화 되었음을 확인할 수 있다. 더군다나 내국인과 완전히 동등한 권리를 가지게 되는 8년이 되는 경우에도 10% 가까이 이르고 있는 것이다.

이러한 노동권은 오랜 체류에 의해 독일에 생활상의 확고한 지위를 구축하고 그 때문에 귀환할 장소를 잃은 자라는 상황을 고려하는 것일 뿐만 아니라 이들의 법적 지위의 확립을 도모하는 것으로 되어 노동시장의 상황을 고려하지 않는 것이다.

독일에 장기간 거주하고 고용을 유지한 외국인노동자와 난민신청과 망명신청자, 그리고 독일인과 혼인을 한 경우 등 ‘노동허가’의 교체순환정책에 의해 규제될 경우 문제가 발생할 수밖에 없는 상당부분의 노동자는 사회통합정책을 통해 적극적으로 통합시키고 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 독일의 노동허가와 노동권은 상반되는 정책적 지향을 갖고 있기는 하지만 상호 보완적인 제도로 볼 수 있다. 외국인노동자의 정주화를 유도하지는 않지만 실질적으로 정주화가 이루어지고 있거나 또한 필요한 경우에는 적극적인 사회통합을 통해 내국인과 동일한 권리를 부여하고 있는 것이다.

5)외국인현황과 외국인노동자현황은 다를 수 있지만 사실상 규모면에서 절반정도의 차이라는 것 이외에는 큰 차이가 없기 때문에 비율을 통해 유추가 가능하다.

독일 외국인노동자 정책 의미와 쟁점

외국 인력의 유입과 관리의 측면은 물론 외국인노동자의 지위와 권리확보의 측면에서도 독일은 독특한 정책을 발전시켜 왔다. 독일정부의 외국인 노동자에 대한 정책의 특징은 독일의 인력 부족 산업에 기여하는 외국인을 사회적 문화적, 경제적으로 통합하려는 정책을 실시하면서도 노동력 유입을 억제하려는 정책도 병행하고 있다는 데 있다.

대부분의 동아시아 신흥국가들이 채택하고 있는 교체순환정책을 실시하면서 유입을 통제하고 종합적인 관리가 되고 있으며 불법체류자에 대한 엄격한 대처가 성공적으로 이루어지고 있다는 평가를 받고 있다. 1973년 11월 외국인노동자 모집을 중지한 이후에 외국인 귀국촉진법을 제정하는 등 외국인 인력 수입을 규제하였다 그 후에도 불법취업자를 고용하는 사용자에 대한 벌칙을 강화하고 외국인 노동자가 귀국하는 경우 귀국 후의 주택 자금을 원조하는 등 계속 외국노동력 수입을 제한하고 있다. 산업 연수생제를 실시하는 일본의 경우는 물론이며 고용허가제를 도입한 한국의 경우에도 시행초기 불법체류자 문제가 사회 문제화 되고 있는 것을 감안해 본다면 독일은 독특한 사례로 파악될 수 있다.

또한 독일은 단순한 교체순환정책에 따른 인력관리와 통제에만 머무르는 것이 아니라 실질적인 정주화 외국인 및 외국인노동자에게는 내국인과 동등한 권리를 부여하는 강력한 사회통합정책을 병행하고 있다. 더군다나 이러한 상반된 양 제도적 측면을 종합하여 두 마리 토끼를 잡았다는 평가를 받고 있는 것이다. 독일이 이런 정책을 사용하는 이유는 일단 외국인이 독일사회에 정착하고 나면 현실적으로 귀국시기에 어렵고 이들이 독일 사회에 통합되지 않는 한 더 큰 사회 문제를 야기 시키기 때문이다.

결론적으로 독일 외국인노동자 정책의 특징은 교체순환정책을 통한 수입규제와 관리의 강화, 불법체류자 규제와 귀국촉진정책의 강화, 그리고 사회통합정책의 추진을 종합적으로 해나가고 있다는 데 있다. 독일의 이러한 외국인노동자 정책이 종합적이고 상호보완적인 정책들의 효과적인 구사를 통해 선진적인 사례를 제공하기는 하지만 반면에 여러 문제점을 안고 있기도 하다. 가장 큰 문제는 정주화하는 외국인노동자들이 ‘노동권’ 과 사회통합정책에 의해 내국인과 동등한 법적 지위를 획득하고 있기는 하지만 상당부분이 저소득과 고실업 계층으로 전락하고 있다.

〈표-8〉에서 확인할 수 있듯 외국인의 상당부분이 저소득 직종에 근무하고 있다는 것을 알 수 있다. 독일에서 사양산업이 되고 광업이나 소규모의 수공업에 종사하고 있거나 사회복지서비스업 또는 파트타임의 파출부나 호텔/식당 등의 기능직 노동자로 취업하고 있다. 더군다나 〈표-9〉를 보면 외국인 노동자의 실업률이 독일노동자의 실업률에 거의 2

〈표-8〉 외국인취업현황

분야	농업 어업	광업 수공업	건설	유통	호텔 식당	교육	복지	파출부	관리직	기타
비율	1.5%	32.8%	9.2%	12.3%	10.6%	2.5%	6.8%	0.5%	2.2%	21.4%

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF((검색일 2004.2.14))

〈표-9〉 외국인노동자 실업현황

(단위 : 천명)

년도	1997	1998	1999	2000
실업노동자수	521.6	505.2	477.2	436.8
실업률	20.4%	19.6%	18.4%	16.4%
독일노동자 실업률	11.0%	10.5%	8.8%	8.7%

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002
 (http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF((검색일 2004.2.14))

배에 달한다는 것을 알 수 있다. 그 수치 또한 최근 낮아지기는 하였지만 한때 20%에 달하기도 하였으며 최근에도 16%가 실업상태에 놓여 있다. 이에 따라 사회비용도 증가할 수 밖에 없게 된다. 2010년에는 연금수혜자가 1백만명에 이를 것이라는 추산이다.

두 번째로는 내국인 실업이 증가하는 경우 이를 외국인노동자의 책임으로 돌리려고 하는 사회분위기가 확산되면서 외국인혐오증이 팽배해진다는 문제점이 있다. 이는 정치적으로도 네오나치의 활동이 두드러진다면 가 외국인혐오범죄가 증가하기도 하고 극우정당의 지지확산으로 이어지고 있다. 독일 국민의 외국인에 대한 적대감이 크다는 사실로 인해 외국인사회통합정책이 실패하고 있다는 지적이 크다.

하지만 그렇다고 해서 독일의 외국인정책이 실패하고 있다고 볼 수는 없다. 외국인에 대한 적대가 다른 나라에 비해 독일이 특별히 크진 않으며 외국 인력의 경제적 기여 또한 크다. 귀국촉진정책이 자리를 잡기 시작했으며 교체순환정책과 사회통합정책이 보다 효과적으로 종합되고 관리된다면 여러 문제점들을 단계적으로 해결해 나갈 수 있다고 평가받고 있다.

Australia

특집 2부 / 호주

다문화주의 발전과 양질의 노동인력 수입

이 용 승 한국민족연구원 책임연구원



현재 호주는 문화의 다양성에 대한 상호존중과 그들 간의 공존을 이루기 위한 다문화정책을 추진하고 있다. 다문화정책은 이민자 일반에 적용되는 매우 광범위한 함의를 가지고 있는 것으로서 이주 노동력에 대하여 균등한 기회를 보장하고 작업장에서의 차별을 없애기 위한 노력 또한 그 속에 포함되어 있다.



서론

호주는 미국, 캐나다와 함께 이민을 통해 국민을 구성한 대표적인 이민국가다. 과거부터 호주 이민정책의 주요한 목적은 경제성장에 필요한 노동인구의 증가를 어떻게 확보할 것인가에 맞추어져 있었다. 따라서 호주로의 외국인 노동자 유입은 이민의 역사와 궤를 같이한다. 1788년 영국이 식민지를 건설하기 전에 이곳에 살고 있던, 현재 전체 인구의

2.2%에 불과한 애보리진과 토리해협인들(Aborigine & Torres Strait Islander)을 제외하면 거의 모든 호주국민이 자신의 기원을 이민으로부터 찾을 수 있다.¹⁾ 처음 영국의 죄수 수용소로 개발되어 백인들의 이주가 시작된 이래로 정착한 백인들을 현재 호주를 구성하는 주요 국민으로 간주한다면, 최초의 외국인 노동자의 유입은 1800년대 중반 골드러쉬 시기 중국 노동자의 유입으로 거슬러 올라갈 수 있다. 이후 태평양 섬들에서 이주해온 도제 노동자들인 카나카스(Kanakas)도 초기 이주 노동력이라고 할 수 있다.

당시 부지런한 중국인 광부들에 대한 백인광부들의 불만은 빅토리아(Victoria)와 뉴사우스 웨일스(New South Wales)에서 극에 달했고, 이러한 백인들의 불만을 적극적으로 수용해 양 식민지 정부가 중국인 노동력 유입에 대한 제한을 가한 것이 백호주의의 기원이 되었다. 백호주의는 오랫동안 유색인종의 이민을 제한하는 역할을 충실히 수행했다. 전후 호주는 대륙방위와 경제부흥을 위해 대량이민 정책을 실시해, 저임금 노동자로서 이용 가능한 비 영어 계 유럽인을 대거 이주시켰다.²⁾ 이후 이들만으로는 경제성장과 지속적인 발전을 유지하는 데 필요한 노동력을 충당할 수 없었던 호주는 비유럽 계 이민에도 적극적인 태도를 보이기 시작했다. 이러한 사정으로 전후 빠르게 다문화적 상황에 진입했던 호주는 이들을 호주 사회로 통합시키기 위한 여러 가지 정책을 시행하고 있다. 본고는 다문화주의로 대표되는 호주의 통합정책 전반을 다루기보다는 이주 노동력에 대한 호주 정부의 정책을 살펴보는 데 목적을 두고 있다.

이를 위해 2장에서는 현재 호주에 거주하고 있는 이주 노동력의 현황을 약술하고, 3장에서는 합법적인 기술이민과 단기 기술 이주 노동력 활용에 대한 정책, 그리고 미등록 이주 노동자에 대한 정책을 다룰 것이다. 마지막 4장에서는 결론에 대신하여 호주에서의 이주 노동력과 관련한 앞으로의 전망을 간략하게 서술하고자 한다.

이주 노동자 현황

2000년 현재 호주에는 230만 여명의 이주 노동자가 존재한다. 이는 호주 전체 노동력의 약 4분의 1에 해당하는 수치이다. 다음은 호주에 정주하는 외국인 노동자수와 외국출

1) Stephen Castle, "The Australia Model of Immigration and Multiculturalism: Is It Applicable to Europe?," *International Migration Review*, Vol. 26, No. 2(The Center for Migration Studies of New York, 1992), p. 549.

2) 關根政美, "多文化主義國家オーストラリアの誕生とその現在," 西川長夫, 渡邊公三, ガバン・マコーマック 編, 『多文化主義・多言語主義の現在: カナダ?オーストラリア・そして日本』(京都: 人文書院, 1997), p. 152. 호주는 독일 등과 달리 노동력 부족을 단기 이주 노동력에 의지하기 보다는 외국인을 이민으로 받아들여, 일정한 기간을 정주하면 권리와 의무를 가지는 국적을 부여하는 정책을 택했다. McGown, Valerie, "オーストラリアにおける移民, 労働市長と多文化主義," 法政大學比較經濟研究所, 森 廣正, 『國際労働力のグローバル化-外國人定住と政策課題』比較經濟研究所研究シリーズ 15(동경: HoseiUniversity press, 2000), p. 272.

〈표-1〉 호주의 외국인 노동자 유입과 누적계

(단위: 천)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
영구정주자	48.4	40.3	22.1	12.8	20.2	20.0	19.7	26.0	27.9	32.4
임시노동자*	-	14.6	14.9	14.2	14.3	15.4	31.7	37.3	37.0	39.2
외국출생 노동자수	2,190	-	-	-	2,138.8	2,249.3	2,263.9	2,308.7	2,309.6	2,364.5
비율	25.7	-	-	-	23.9	24.8	25.0	24.9	24.6	24.5

출처: OECD, *International Migration Data*

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/2/2956530.xls> 검색일: 2003. 11. 21.

<http://www.oecd.org/dataoecd/24/4/2956522.xls> 검색일: 2003. 11. 21.

*임시노동자는 WHM(Working Holiday Makers) 프로그램에 따라 1년을 기한으로 18세부터 25세 사이의 노동력의 입국을 허용하는 것을 말한다. 기한연장은 불가능하다.

신이 차지하는 비율이다. 이는 비율로만 보자면 OECD 국가 중 룩셈부르크를 제외하고 가장 높은 수치이다. 영구 정주자(permanent residents)는 세계적인 불경기에 들어선 93년을 기점으로 다소 낮아졌으나 90년대 후반으로 접어들면서 점점 늘어나는 양상을 보이고 있다. 이와는 조금 다르게 임시 노동자는 90년대를 통하여 계속하여 증가하는 모습을 보이다가 급기야 97년에는 이민 노동력을 능가하게 되었다. 이는 호주 정부가 노동력의 부족을 이민을 줄이는 대신 단기 노동력의 유입에 의존하고 있음을 보여준다. 전체적으로 보았을 때 장·단기 이주 노동력은 호주 전체 노동력에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있음을 표를 통해 분명히 확인할 수 있다.

2000년 기준 이주 노동자 2,364,500명 중 영어 사용국(Mani English Speaking Countries, MESC)으로부터의 이주 노동자 수는 1,005,500명이며 나머지 1,359,000명이 비영어 사용국(Non-English Speaking Countries, NESG) 출신자 들이다. MESC 출신자 중 94.7%, NESG 출신자 중 92.6%가 직업을 가지고 있으며, 이는 호주 출생자 93.9%가 고용되어 있는 상황과 크게 다르지 않다. 그러나 경제활동 참가율은 호주 출생자가 남녀 각각 75.3%, 58.9%, MESC 출생자가 72.5%, 55.7%인데 반해 NESG 출생자들은 남녀 각각 63.5%, 44.1%를 보임으로서 많은 격차가 나는 것을 알 수 있다.³⁾

다음의 표와 그래프는 외국인 노동자의 출생 국별로 따로 정리한 것이다. 유럽으로부터의 이주 노동력은 동구권의 구 유고슬라비아와 폴란드를 제외하고는 거의 모든 나라에서 장기적인 하락을 보이고 있다. 반면 아시아와 뉴질랜드로부터의 이주 노동력 유입은 계속해서 증가일로에 있다. 영국으로부터의 꾸준한 노동력 유입은 과거 식민지의 역사를 반

3) DIMIA, *Labour Market Composition*, http://www.immi.gov.au/statistics/publications/popflows/c5_2.pdf

영하는 언어적, 문화적 친밀성에 기대고 있다고 할 수 있다. 그러나 여타의 유럽 국가들로부터의 이주가 급격히 감소하고 있는 것은 과거 노동력 송출 국이었던 남부 유럽의 국가들이 경제적 성장을 달성함에 따라 더 이상 노동력을 송출할 필요가 없어졌음을 보여주는 현상이다.

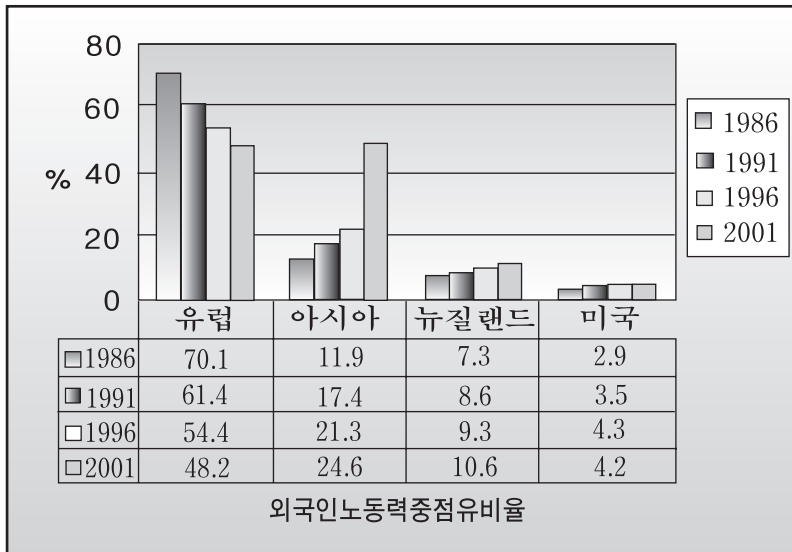
아래의 그래프는 이주 노동력 출생지의 비율 변화를 비교적 명료하게 보여주고 있다. 특히 유럽 쪽의 감소와 아시아 각국들로부터의 노동력 유입증가세는 매우 현저하다. 이러

〈표-2〉 출생지별 이주노동자

국가	년도	1986	1991	1996	2000	2001(여성)
유럽		1343.4	1332.1	1224.1	1142.1	450.4
영국, 아일랜드		677.2	697.6	661.3	630.0	255.9
전유고슬라비아		106.8	109.3	110.8	92.9	36.9
이탈리아		154.1	138.6	95.8	86.2	25.0
독일		70.2	70.2	59.8	62.3	24.1
그리스		86.6	80.3	60.1	45.3	16.1
네덜란드		63.4	55.6	45.0	40.7	15.6
폴란드		29.0	26.6	31.2	32.7	14.2
몰타		28.2	28.8	30.1	20.3	7.6
기타		127.8	125.1	130.1	131.6	55.1
아시아		227.9	378.0	479.5	582.1	262.6
베트남		49.7	60.8	83.6	90.8	38.7
중국*		16.3	59.5	56.3	80.0	35.0
인도		33.7	39.6	49.0	75.0	27.7
필리핀		16.3	44.3	56.4	64.8	41.1
말레이시아		24.6	43.1	51.1	47.1	23.9
기타		87.3	130.7	183.2	224.4	96.3
뉴질랜드		139.8	187.3	208.7	251.1	115.0
북부 아프리카, 중동		71.2	94.4	104.9	119.6	39.7
레바논		23.8	37.0	35.8	39.3	11.4
기타		47.5	57.4	69.1	80.3	28.3
미국		55.8	75.6	97.3	99.9	47.5
기타		77.9	101.6	134.7	172.5	78.9
계		1916.0	2169.0	2249.3	2367.3	994.1
전체 노동력에 대한 비율		25.5	25.7	24.8	24.2	23.1

출처: OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/44/2956587.xls>
 주*: 홍콩, 대만제외

〈그림-1〉 호주 유입 노동자 변화 추이



한 현상은 노동력의 유입뿐만이 아니라 정주 이민의 경우에도 마찬가지로 나타나는 현상이다. 아시아의 노동력 유입이 계속하여 증가하는 것은 1970년 대 초반의 백호주의 폐지의 직접적인 결과이기도 하지만, 기존에 이미 정주하고 있는 아시아계 이민자와 본국의 잠재적 이주 노동자간의 인적 네트워크를 통한 정보공유가 매우 큰 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 뉴질랜드 노동력의 호주 유입도 그 정도가 급격하진 않지만 꾸준히 증가하고 있다. 이는 뉴질랜드 인에게는 호주인과 동일한 노동의 권리와 체류자격을 보장하는 양국의 전통적인 관계와 경제발전 정도의 차이 등에 기인한다. 또한 뉴질랜드 시민권의 획득은 호주보다 훨씬 수월하기 때문에 호주이민을 원하는 노동자들이 호주로 직접 이민을 신청하지 않고 뉴질랜드로 우회하는 경우도 종종 있기 때문인 것으로 판단된다.⁴⁾

외국인노동자 정책

기술이민과 단기 임시 노동자 수입정책

현재 호주는 전통적인 생산 직종의 기능·기술직 노동력의 부족으로 경쟁력 향상, 소비자 물가 안정, 생산성 향상, 임금정책 등의 문제에 직면해 있다. 이러한 문제에 대응하

4) 실제 2000년 호주의 이민장관은 이러한 사정을 감안하여 뉴질랜드 정부로 하여금 이민통제를 강화하여 줄 것을 요구한 바 있다. 『호주뉴스』2000. 12. 9., <http://www.hojunews.com>.

는 방식 중에 하나가 사용자 단체들을 중심으로 요구되고 있는 기술이민과 임시 이주 기술자를 활용하는 방식이다. 사용자 단체들은 노동시장의 유연성확대와 기술양성에 드는 비용을 절감하고 동시에 임금 상승을 억제하기 위해 이러한 정책을 요구하고 있다.⁵⁾

먼저 기술이민을 보자면 회계연도 2003-4년 호주 이민국이 발표한 이민쿼터는 100,000-110,000 명중 기술이민은 63,300명으로 전체 이민의 약 60%를 차지하고 있다.⁶⁾ 1958년에 개정된 호주 이민법은 매년 발급할 수 있는 비자의 숫자를 제한하는 조치를 담고 있다. 이에 따라 호주 이민국은 매 회계연도마다 이를 발표하여 그 해 허용된 이민 쿼터를 넘지 않는 범위에서 이민심사를 시행하고 있다. 또한 같은 법에서는 호주 노동시장이 요구하는 노동력의 특성을 반영하는 포인트 항목을 정하고 이를 이민심사에 활용하도록 하고 있다. 가장 중요한 포인트 항목은 기술(skills), 나이, 영어구사능력 등이다. 또한 호주 전체적으로 노동력 부족이 계속되는 직업군을 대상으로 이주노동필요직업리스트(The Migration Occupations in Demand List, MODL)를 노동부 주관으로 1년 단위로 작성하여 이를 활용하기도 한다.⁷⁾

〈표-3〉 기술이민의 종류

기술이민	2002~3 결과	2003~4 계획
친지초청기술이민(Skilled-Austrian Sponsored)	10,470	11,800
독립기술이민(Skilled-Independent Migration)	38,120	33,400
ENS/LA/RSMS/STNI* ¹	10,540	10,500
사업기술이민(Business Skills Migration)	6,740	7,400
특별 재능(Distinguished Talent)* ²	180	200
1 November* ³	20	0
기술이민 총계	66,050	63,300
전체 이민 중 비율	61.1%	60.3%

출처: DIMIA, Fact Sheet: Migration Program Planning Levels

주*¹ENS: Employer Nomination Scheme, LA: Labour Agreement, RSMS: Regional Sponsored Migration Scheme, STNI: State/Territory Nominated Independent Scheme

주*²호주에 유익한 재능을 소지한 자들에게 부여되는 비자로서 스포츠 종사자, 음악가, 예술가, 디자이너 등이 이에 해당한다.

주*³1993년 11월 1일 발표된 "1 November"란 원래 1989년 중국 천안문 사태 시 호주에 있던 중국국적자에 한해 4년간 임시 정주를 허락하는 제도로서 지금은 기술력을 소유한 난민이나 호주에서 대학원과정을 마친 고기술자에게 부여되는 비자이다.

5) 신준식, "호주 생산 기능?기술직의 노동력 부족과 대책," 『국제노동브리프』 Vol.1, No 6(한국노동연구원, 2003. 6.), pp. 3-6.

6) DIMIA, Fact Sheet: Migration Program Planning Levels, <http://www.immi.gov.au/facts/20planning.htm>

7) DIMIA, Fact Sheet: Managing the Migration Program, <http://www.immi.gov.au/facts/21managing.htm>

〈표-3〉은 2002-3년의 기술이민의 실적과 2003-4년 기술이민 계획을 세분하여 나타낸 것이다. 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 기술이민 중에는 호주 내에 특별한 친척이나 후원기업이 없으면서도, 빠른 시일 내에 호주 경제에 공헌할 수 있는 기술자들을 대상으로 한 독립기술 이민자의 수가 가장 많다. 특히 RSMS나 STNI는 인구 증가율이 낮은 지방의 고용주나 지방정부가 해외 노동력을 직접 유치하는 제도로서 해당 지역의 기업체를 발전시키고 인구 증가에 기여하기 위해 도입된 제도이다.

이러한 기술이민자 정착을 돕고 호주 사회로의 통합을 촉진하기 위해 호주 정부가 시행하고 있는 구체적인 이민정책에는 다음의 것들이 있다.⁸⁾ 먼저 호주 이민국은 이민자들의 호주 공동체로의 정착을 돕기 위해 소수민족이나 여타의 기구에 대한 예산 지원을 하고 있다. 2002년 한 해 동안 이를 위해 제공된 예산은 약 2,752만 달러에 이른다. 다음으로 번역과 통역서비스가 1800명의 전문적 통역에 의해 100여 가지의 언어로 제공된다. 세 번째로는 교육의 기회를 갖기 힘든 성인 이민자를 위한 영어교육이다. 호주가 다문화주의를 시행하면서도 끊임없이 강조하는 것이 영어교육이다. 호주 이민국은 각 주의 영어교육기관과 계약을 맺어 새롭게 유입된 이민자와 난민들에게 영어를 가르치고 있다. ‘성인 이민자 영어 프로그램’이라는 것을 통해 2001-02 동안 33,000명 이상이 영어교육을 받았고 이 프로그램의 운영에 소요된 예산은 약 9,700만 불이다.

단기 임시 노동자 또한 호주가 노동력 부족을 보완하기 위해 사용하는 주요한 방법이다. 단기 이주 노동에는 임시 비즈니스 비자, 노동협약(Labour Agreement), 워킹 홀리데이 프로그램(WHM Program) 등이 있다. 임시 비즈니스 비자는 4년을 기한으로 미리 인가된 기업에 고용되어 노동을 제공하는 고급기술자를 대상으로 하고 있다. 노동협약은 정부와 고용주 혹은 산업 단체가 체결하는 공식적인 협정으로서 이 협약을 통해 호주의 기업주들은 노동시장에서 부족이 예상되거나 혹은 이미 부족한 분야의 노동력을 외국으로부터 고용할 수 있다. 협정은 통상 2년 내지 3년 동안 유효하다.⁹⁾

워킹 홀리데이 프로그램은 본래 휴가와 노동을 접목시켜 협약이 체결된 국가들과 호주 상호간의 문화적, 사회적 이해의 폭을 넓히고 관광수입을 증대시키기 위해 개발되었다. 그러나 위에 OECD조차도 임시 노동자로 분류한 것처럼 애초의 목적과는 달리 계절노동에 사용되는 경우가 많다.¹⁰⁾

현재 호주와 워킹 홀리데이 협정을 맺은 나라는 영국, 캐나다, 네덜란드, 일본, 아일랜드

8) DIMIA, *Fact Sheet: Key Facts in Immigration*, <http://www.immi.gov.au/facts/index.htm> 이러한 이민정책은 기술이민에만 한정되는 것이 아니라 모든 이민자에게 적용되는 정책임은 두말 할 필요도 없다.

9) DIMIA, *Fact Sheet: Assisting Skilled and Business People*, <http://www.immi.gov.au/facts/48assisting.htm>

10) 한국의 경우는 영어학습을 위한 기회로 활용되는 경우가 많으나, 실제로는 계절노동에 더 큰 비중이 실리고 있다.

1998~9	1999~2000	2000~1	2001~2	2002~3	
65,000	74,450	76,570	85,200	88,758	
〈표-4〉 WHM 프로그램의 연도별 추이와 2002-03년 참가국 출처: DIMIA, <i>Working Holiday Maker Program</i>				영국	39,711
				아일랜드	11,128
				일본	9,711
				독일	7,558
				캐나다	6,230
				네덜란드	5,858

드, 몰타, 한국, 독일, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 홍콩, 핀란드, 사이프러스, 이탈리아 등의 15개국이다. 비자의 기한은 12개월이며, 직업의 종류에는 제한이 없으나 호주에 있는 동안 한 직장에 3개월 이상 머물 수 없다. 다음은 각 회계연도의 워킹 홀리데이 참가자 수와 2003년도의 각 국별 참가자수이다.

미등록 이주 노동자 정책

당국의 허가없이 입국하여 취업한 자, 혹은 그들이 소지한 비자가 취업비자가 아니거나 비자에 명시된 기간을 초과하여 해당 국가에 체류하면서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자로 정의되는 미등록 노동자의 수는 2003년 현재 약 30,000명 정도로 추산되고 있다. 호주 이민국은 2003년 6월, 약 59,800명이 호주에 불법체류하고 있으며, 이 중 절반 가량이 취업하고 있는 것으로 분석했다. 덧붙여 비자에 명시된 체류자격을 위반하여 노동에 종사하고 있는 노동자도 상당수 있는 것으로 파악되고 있다.¹¹⁾

호주의 경우도 불법 이주 노동자가 유발할 수 있는 사회적 문제에 대한 인식과 이들을 근절하기 위한 대책이 여타의 국가들과 별반 다르지 않다. 불법 이주 노동자에 대한 인식은 정부 이민국의 공식사이트인 DIMIA의 다음과 같은 분석에 분명히 나타나 있다. 즉 불법이주 노동자는 첫째, 호주 시민들과 영구 정주자의 직업기회를 제한하고, 둘째, 그들을 수용하고 추방하는데 추가적 세금 부담을 국민들에게 지우고, 또한 세금을 내지 않으면서도 사회적 안전보장을 요구하기 때문에 추가적 세금부담이 든다. 셋째, 낮은 임금과 장시간 노동을 제공하는 불법 이주 노동자를 고용하고 있는 사업주와 최저 임금제와 같은 노동법의 적용을 받는 합법적인 노동자를 고용하고 있는 고용주와는 애초부터 경쟁이 되지 않기 때문에, 불법 이주 노동자의 존재는 이들 간의 공정한 경쟁을 제한하는 폐해를 끼친다¹²⁾는 것이다.

11) DIMIA, Fact Sheet: Initiatives to Combat Illegal Work in Australia, Commonwealth of Australia, 2003., <http://www.immi.gov.au/facts/87illegal.htm>.

12) Ibid.

이러한 인식에 기반하고 있기 때문에 당연히 미등록 이주 노동자에 대한 정책은 통제와 규제와 맞추어져 있다. 미등록 이주 노동자는 적발 즉시 비자가 박탈되고, 임시 구류 후 추방된다. 이에 더해 최고 10,000불의 벌금이 부과되며, 이들을 고용한 사업주(간접 고용주 포함)에도 같은 액수의 벌금이 부과되며, 이를 알선한 경우에도 마찬가지로 처벌된다. 한번 추방된 노동자는 법적으로는 3년 동안만 재입국이 불허된다.

그러나 위에서 언급한 바와 같이 현재 호주에는 매우 적은 수의 미등록 이주 노동자가 존재한다. 이는 두 가지로 가정적 설명이 가능하다. 첫 번째로는 미등록 이주 노동자가 제공할 수 있는 종류와 같은 노동력의 수요가 많지 않다는 가정을 해볼 수 있다. 그러나 장시간 저임금의 미등록 노동력 사용으로 얻을 수 있는 이윤에 민감하지 않은 고용주는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이는 호주 정부가 기업간 공정한 경쟁을 마련해 주기 위해 미등록 노동자의 사용을 금지하는 것에서도 확인할 수 있는 대목이다. 또한 시드니와 같은 국제적인 도시나 관광도시에서의 서비스 업종을 중심으로 하는 비숙련 노동력의 흡인요인이 다른 국가의 국제도시와 크게 다르지 않다는 측면에서 첫 번째 가정은 타당성이 희박하다.

두 번째로는 호주 정부가 노동력의 부족에 대응하여 독일과 같은 단기 노동자보다는 이민에 의지했던 과거 이민정책의 영향으로 볼 수 있다. 이민의 문호가 넓게 개방되어 있어 정주의 가능성이 높은 곳에서 굳이 불안정한 지위를 감수하며 불법 노동자가 되는 것은 그다지 매력적인 선택지가 아닐 것이다. 그 외에도 정부 규제정책의 효율성에서 그 원인을 찾을 수도 있으나, 호주 정부가 다른 국가들과 비교해서 특별히 더 강력한 통제정책을 수행하고 있지 않음¹³⁾, 근래 몇몇 경험적 연구에서 보여지 듯¹⁴⁾ 정부 규제 중심의 정책만으로는 미등록 노동자를 줄이는 데 그다지 효과적이지도 못하다. 이를 종합하여 볼 때 호주의 미등록 노동자수가 현저히 적은 이유는 이주 노동력에 대한 비교적 엄격하지 않은 유입환경에서 찾을 수 있다.

전 망

호주가 문화적 동질성을 지향하는 백호주의를 포기하면서까지 이민의 문호를 개방한 것은 그간의 이민으로 인해 문화적 구성이 다양해진 것도 한 원인이지만 국내의 노동력만으로는 지속적인 경제발전을 예상할 수 없었기 때문이기도 하다. 실제 2차 대전 종전 직후

13) 각국의 불법 노동자에 대한 통제정책 비교는 Robin, Sophie & Lucile Barros, "Review and Evaluation of the Measures Implemented in OECD Member Countries," OECD, Combating the Illegal Employment of Foreign Workers(Paris, 2000), pp. 81-100 참조.

14) 이에 대해서는 Jan Hjarn ø, "Introduction," *Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labor Markets of the EU* (Cornwall: Ashgate Publishing Ltd., 2003) 참조

인 1947년 호주정부는 ‘이민을 적극적으로 추진하지 않으면 호주는 붕괴할 것이다’라는 (‘populate or perish’) 캐치프레이즈 하에 당시 이민 장관인 칼웰(Arthur A. Calwell)의 주도 하에 대규모의 이민 계획을 입안했던¹⁵⁾ 경험이 있으며, 이러한 과정이 현재와 같은 높은 비율의 이주 노동력을 결과한 것은 두말할 필요가 없다. 앞으로도 인구 상승률의 장기저락과 인구 고령화로 인해 특정 산업부문은 항상적인 노동력 부족에 시달릴 개연성이 매우 높다. 과거 이민을 통해 노동력 부족을 해소했던 바와 같이 향후 예상되는 노동력 부족에 대한 대응에 있어서도 이주 노동력은 매우 긴요한 풀(pool)로서 기능할 것이다. 다만 위의 분석에서도 확인할 수 있는 바와 같이 정주를 목적으로 하는 이민보다는 환류를 전제하는 단기 임시 노동력을 선호하는 경향은 더욱 증대될 것이라고 예상할 수 있다.

이민정책은 특정 시기의 사회·경제적 맥락에 의해서 영향을 받지만 정치지형에 의해서도 매우 큰 영향을 받는다. 이는 1998년 총선거에서 극우적인 주장을 펼쳐 엄청난 논란을 불러왔던 일국당의 경험을 통해서 확인할 수 있다. 그 후 일국 당은 그 영향력이 현격히 줄어들었으나, 여전히 호주 정당정치에 중요한 행위자임을 부인할 순 없다. 이것이 그들로 하여금 정치영역에서 반 이민과 인종편견 적 정서를 끊임없이 재생산할 수 있도록 하고 있는 것은 물론 이들의 득표력 여하에 따라 기존의 주요 정당의 이민정책에도 크게 영향을 미칠 수 있다.

현재 호주는 문화의 다양성에 대한 상호존중과 그들 간의 공존을 이루기 위한 다문화 정책을 추진하고 있다. 다문화정책은 이민자 일반에 적용되는 매우 광범위한 합의를 가지고 있는 것으로서 이주 노동력에 대하여 균등한 기회를 보장하고 작업장에서의 차별을 없애기 위한 노력 또한 그 내에 포함되어 있다. 이러한 다문화정책의 지속적인 추진과 성공적인 정착은 경제적 필요에 따른 이주 노동력의 유입에 대한 국민들의 인정과 컨센서스 형성에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 정치영역에서 왜곡된 논리에 기대어 이주 노동력의 유입을 적대시하는 세력의 부상을 여하히 제어하느냐 하는 것도 현재 호주에게 주어진 매우 중요한 과제이다.

15)Jupp, James, "From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region," *International Migration Review*, Vol. 29, No. 1(Spring, 1995), p. 209.

걸프 산유국의 신노예 제도 (New Slave System in the Gulf States)



박 찬 기 명지대 리서치아카데미 연구교수

석유파동이후 엄청난 양의 석유달러가 유입되면서 각 국가들은 근대화작업을 시작했다. 그러나 기존의 본토인들이 근대화계획에 참여할 준비가 되어있지 않았으므로 많은 외국인 노동자들이 고급인력에서부터 단순노동에까지 참여하게 되었다.



중동의 토인비라 일컫는 이븐 칼둔(Ibn Khaldun)은 14세기 그의 저서 <역사의 서문>에서 중동의 역사는 정착민과 유목민사이의 계속되는 투쟁으로 이루어지고 있다고 설명하고 있다.¹⁾ 즉 유목민은 사막의 악조건에서 부족간의 결집력(asabiyya)으로 힘을 길러 정착민을 습격하여 사막으로 내몰고 그들이 정착민이 되며, 쫓겨난 정착민은 사막에서 다시 힘을 결집하여 정착한 유목민을 쫓아내는 이러한 순환이 200-300년 주기로 일어나면서 역사가 진행된다는 주장이다. 이러한 그의 이론에서 역사의 원동력은 사막과 그곳에 거주

하는 유목민에 있다. 사막생활의 악조건이 유목민들의 심신을 강하게 만들고 단결력을 증가시키는 반면 정착민은 생활에 안주하다보니 그전의 야성과 단결력이 없어지고 약화되어 간다는 것이다. 그의 이론에 따르면 유목민이 중동역사의 한가운데 있는 것이다. 그러나 중동지역에서 석유의 발견 이후 이러한 역사의 원동력인 유목민은 이제 냉방장치가 된 호화빌라에서 수명의 하인을 두고 안락한 생활을 하고 있으며 실제적인 사회노동은 값싸게 고용한 외국인 머슴(?)들이 길거리 청소에서 최첨단 군사장비운영에 까지 대신하고 있다. 중동의 역사를 이끄는 주인공이 그 임무를 포기했으니 역사가 제대로 진행될 수 있겠는가? 그들에게 석유를 준 것은 알라신의 축복인지 저주인지 혼돈이 된다.

중동지역에서의 노예의 이용은 미국이나 중남미의 노예제도보다 역사가 더 깊고 광범위한 영역에서 활용되어 왔다. 7세기 이슬람의 발현이후 아랍인들은 그들 특유의 용맹성과 결집력을 이용하여 급속히 세력을 확장해 갔으며 곧이어 대제국을 형성했다. 그러나 이슬람이 여러 종파로 갈라지고 권력다툼이 치열해지면서 계속되는 반란과 폭력의 난무는 통치자에게는 위협요소가 되었다. 이러한 문제를 해결하고자 아바시드(Abbasid)제국의 통치자는 중앙아시아 및 코카사스지방의 유럽인계통의 비 무슬림 노예들을 군사엘리트로 기용하는 맘룩(Mamluk)시스템을 도입했다.²⁾ 또한 그 후 오토만제국 당시는 맘룩전사들 뿐만이 아니라 술탄(sultan)의 황실에 고용되는 내시들도 흑인노예로 충당했으며 이들에 대한 신체적인 훼손은 동양의 관례와 비교해서 훨씬 더 잔혹하게 행해졌다.³⁾

제1차 세계대전으로 오토만제국이 붕괴된 후 중동지역은 서구열강들의 세력권다툼으로 인위적인 국경이 그어지면서 많은 신생국들이 탄생하였고 이러한 과거의 노예제도는 사라졌다. 그러나 1973년 제1차 석유파동이후 많은 석유달러(petro dollar)가 중동산유국으로 유입되면서 외국인을 고용하여 근대화작업을 시작하면서 국가건설뿐만 아니라 사회 전반적인 영역에까지 새로운 현대판 노예제도가 형성되고 있다. 이러한 추세는 비단 외국인 노동자들에 대한 저임금, 열악한 작업환경, 복지시설의 미비뿐만 아니라 인간이 가져야 하는 기본인권에 대한 침해로까지 연결되고 있다. 한편 많은 본토인들은 노동의 신성함과 의무를 저버리고 나태한 생활습관을 형성하고있는 것은 국가의 장래에 경종을 울려주고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 중동의 많은 산유국들은 노동의 국유화

1) Ibn Khaldun, *The Muqaddimah: An Introduction to History*, trans., Franz Rosenthal, (Princeton: Princeton University Press, 1967)

2) 맘룩제도는 매우 독특한 것으로 어린 비 무슬림노예를 구입하여 무슬림으로 개종을 시킴과 동시 군사교육을 시켜 군의 정예부대를 이끄는 지휘관으로 육성하는 방법이다. 주인에 대한 복종과 충성심을 가장 중요시하며, 주인의 사후 그의 아들대신 주인의 직책을 대신한다. 한 예로 이집트는 1250-1517년까지 맘룩전사들이 통치를 했으며 그 이후도 1800년 초기 무하마드 알리의 등장까지 계속 실권을 잡고 있었다. 맘룩제도에 관해서 자세한 내용은 Thomas Philipp and Ulrich Haarmann, eds., *The Mamluks in Egyptian Politics and Society*, (Cambridge University Press, 1998) 참조.

3) 오토만제국의 황실 내시에게는 성불구로 만드는 것뿐만이 아니라 듣지 못하게 귀의 고막을 파열하고, 말하지 못하도록 혀를 절단하는 등 이루 말할 수 없는 잔인한 신체적 제재를 가했다.

(nationalization of labor)를 외치고 있으나 기존의 본토인들은 아직 외국인 고급인력이 수행하는 직업을 인수받을 만큼 준비가 되지 않았고 단순노동은 또 거부하고 있는 실정이다. 노동의 국유화는 이론적으로 올바른 것이나 현실적으로는 실행에 많은 문제점을 제시하고 있다. 특히 이러한 문제점이 페르시아만의 산유국에서 가장 심각하게 대두되고 있다. 국가발전을 위해서 필요할 시 외국인 노동인력을 사용한다는 것은 어느 국가나 가능한 일이나 자국민들이 그들이 할 수 있는 일도 기피하고 있는 것이 문제다. 이러한 문제점이 특히 페르시아만의 산유국에서 더욱더 심각하다. 걸프협력위원회(GCC: Gulf Cooperation Council)에 소속된 6개국, 즉 오만, 아랍토후연방(UAE: United Arab Emirates), 사우디아라비아, 카타르, 바레인, 쿠웨이트 등은 사막지대로 유목민들이 주를 이루는 국가이므로 교육수준이 낮고 근대적인 직장생활에 대한 인식이 미천함으로, 원유 또는 천연가스의 수출로 들어오는 엄청난 자금으로 국가건설을 하기에는 필요한 인력이 부족했다. 뿐만 아니라 정치지도자도 국민들의 지나친 교육수준의 향상을 두려워했고 왕정수호에 급급한 국가들이다. 또한 걸프만 국가들은 지형적으로 전략적인 위치에 놓여있다. 이들 국가는 현재 약 50% 이상의 세계석유매장량을 가지고 있고, 선진산업국의 에너지원의 수송로이다. 경제적으로는 부유하지만 작은 인구와 취약한 안보여건으로 항상 강대국의 간섭이나 침략으로부터 불안해하고 있다. 더욱이 지난 23년 동안에 세 차례의 전쟁을 겪었던 중동의 화약고이다.⁴⁾

GCC국가들은 많은 공통점을 가지고 있다. 모두가 왕정체제로서 대부분이 18세기에 부족들의 단합으로 실권을 차지했으며 현재까지도 부족문화가 지배적이다. 또한 상호 유대관계가 깊고(때로는 분쟁의 요소도 되지만) 영국 또는 미국과 가까운 관계를 유지하고 있다. 전통적으로 이 지역의 내륙은 유목민들의 본거지이고 해변지역은 진주산업과 어업이 성행했고 해적 또한 유명했다. 1930년대 초반부터 시작된 석유의 발견은 이 지역의 경제적 재원의 절대적인 요소를 차지하고 있고 특히 1973년 석유파동 이후 엄청난 양의 석유 달러가 유입되면서 각 국가들은 근대화작업을 시작했다. 그러나 기존의 본토인들이 근대화계획에 참여할 준비가 되어있지 않았으므로 많은 외국인 노동자들이 고급인력에서부터 단순노동에까지 참여하게 되었다. 또한 작은 인구와 국경의 취약성으로 인하여 자국의 안보를 외부세력의 도움에 의존하고 있다. 이러한 여러 공통점으로 인하여 걸프협력위원회는 이란-이라크전쟁초기인 1981년 5월 UAE의 수도 아부다비(Abu Dhabi)에서 창설되었다.⁵⁾ 걸프만에는 물론 이라크와 이란도 있으나 전자는 계속되는 전쟁과 국내정치의 불안으로 정확한 자료수집이 불가능하고 이란 또한 1979년의 팔레비정권의 붕괴이후 이슬람

4) 세 차례의 전쟁은 1980-88년까지의 이란-이라크전쟁, 1991년의 제1차 걸프전쟁, 2003년의 제2차 걸프전쟁을 의미함.

성직자들이 실권을 잡으면서 폐쇄정치로 인하여 신빙성 있는 자료수집이 어려움으로 본 연구에서 제외했다. GCC국가는 국가재정의 절대적 부분을 석유 또는 천연가스수출에 의존하고 있음으로 석유산업시작이후 가장 많은 변화를 체험해 왔으며 외국인 근로자도 본국 인구와 비교하여 가장 많다. 때문에 외국인 근로자에 대한 가장 많은 문제점을 제시하고 있다. 본 연구는 이러한 GCC국가들을 중심으로 외국인 근로자의 필요원인, 현 상황, 문제점등을 분석하고 현재 각 국가에서 진행되는 노동의 국유화정책의 배경과 진행방향을 예측해보고자 한다.

오만(Oman)의 노동문제

오만의 근대화는 1970년 부친인 술탄 타이무르(Sultan Said Ibn Taimur)를 영국의 지원아래 왕정쿠데타로 폐위시키고 권좌에 오른 술탄 콰부스(Sultan Qaboos)때부터 시작된다. 이 왕정쿠데타는 영국의 사전협조에 의한 것이나 현지의 영국군은 직접 참여하지 않았다.⁵⁾ 1970년 전에는 선왕의 쇄국정치로 인해서 정치-경제뿐만이 아니라 사회전반에 걸쳐서 중동에서 가장 낙후된 국가였으며 남부의 도파(Dhofar)지역에서는 모택동 사상으로 무장된 게릴라들이 반란을 일으키고 있었다. 국가의 재원도 빈약했지만 극도의 우민정책으로 인하여 국가의 기간산업시설은 물론이고 교육 및 후생복지시설들이 거의 전무했다. 한 예로 1970년도엔 포장된 도로가 총 9km에 불과했고 3개의 일반초등학교(종교학교 마드라사 제외)와 전국에 2개의 허술한 병원이 전부였다.⁷⁾ 전 술탄은 국내외인의 자국내의 여행과 상업거래까지 제한하고 심지어는 자전거와 선글라스의 사용까지도 금지하는 등 모든 분야에서 국민을 구속하는 정책을 수행했다. 국민뿐만 아니라 영국군사학교 유학에서 돌아온 자신의 아들(현 술탄)을 6년간 남부의 도시 살랄라(Salalah)의 왕궁에 감금했다. 이러한 국내외에서 많은 오만인이 취업 또는 교육을 위하여 고국을 떠나게 되었다. 그러므로 이 당시 많은 오만인이 이웃의 UAE나 섬나라 바레인 등지에서 값싼 노동력을 충당하고 있었다. 1970년 현재의 술탄이 취임할 당시 중동의 많은 지도자들은 지도를 펼쳐놓고 오만이 어디에 있는지 찾았다는 일화가 있다. 술탄 콰부스는 취임과 동시 그의 부친과는 달리 사회전반에 걸친 근대화정책을 추진했다. 그는 왕의 딜레마(king's

5)UAE창설과정의 자세한 내용은 Ali Mohammed Khalifa, 1979, *The UAE: Unity in Fragmentation*, (Westview Press, 1979 참조).

6)이 왕정쿠데타는 영국의 사전협조에 의한 것이나 현지의 영국군은 직접 참여하지 않았다. 1970년 7월 23일 쿠데타가 발생했으나 전 술탄이 안전하게 영국에 도착한 뒤인 3일 후에 쿠데타발생이 발표되었다. Calvin Allen, Jr and W. Lynn Rigsbee, II., *Oman Under Qaboos: From Coup to Constitution, 1970-1996*, (Frank Cass 2000, chapter 1 참조).

7)술탄 타이무르통치 당시의 오만의 열악한 사회환경과 그의 괴팍한 성격에 관하여 Iran Skeet., *Oman: Politics and Development*, Houndmills: Macmillan, 1992, part 2 참조.

dilemma) 중에서 다른 극단을 선택했다고 볼 수 있다.⁸⁾

오만의 사회·경제적 변화는 물론 통치자의 영향이 크지만 유전의 발견이 가장 큰 원인이다. 오만은 비교적 늦게 1967년부터 석유를 생산하기 시작했다. 석유 및 가스를 제외하고는 국토가 척박하고 험준한 산악과 사막지대이며 인구 또한 국토에 비해 희박하다. 원유수출이 1970년대 국가재정의 95% 이상을 차지하고 있었고 이를 이용하여 술탄 콰부스는 오만의 르네상스를 외치며 근대화작업을 시작했다. 첫 단계로 국가기관의 새 정립과 교육시설의 확장이었다. 그러나 오랜

지대추구국가(rentier state)들이 대부분 비슷하듯이 경제정책에서 성장보다는 지대(자연자원을 팔아서 얻는 돈)를 국민에게 분배하는 한 방편으로 정부가 최대의 고용주가 되며 생필품의 가격인하 및 후생복지사업의 적극 추진이다.

우민정책으로 이러한 그의 근대화작업에 참여할 자국의 노동력은 그렇게 많지 않았다. 비록 그 동안 외국에 나가있던 오만인이 대거 귀국을 했지만 역부족 이었다. 이때부터 외국인 근로자들을 고용하기 시작했다. 정부기관, 후생복지 및 교육시설에 외국인들이 집중되었다. 초기에 고용된 외국인의 75%가 교육 또는 국민보건부분에 고용되었다. 1979년 이전에는 거의 모든 공교육기관의 교육자들이 외국인이고, 특히 이집트인들이 대부분을 차지했다. 그러나 1977년 교육대학의 신설이후 1998년까지 약 8,000명의 자국민이 교사자격증을 소지하게 되었고 80% 정도의 초등학교 교사를 충족시키게 되었다. 2003년 12월 필자가 현지에서 행한 인터뷰에 의하면 현재 거의 99% 수준으로 충족되고 있다고 주장하고 있다.⁹⁾ 중등학교와 고등학교도 오만정부에서는 2020년까지 점차적으로 외국인 교사를 자국민으로 대처할 계획을 세우고 있다. 전문인력의 양성에도 박차를 가하여 1987년 설립된 술탄콰부스대학교(Sultan Qaboos University)를 중심으로 적극 추진중이다. 한 예로 1994-1995년에 5개의 단과대학에 3,700명의 학생이 등록하고 있고 이들의 과반수 이상이 여학생이다. 모집기준은 입학시험을 거쳐서 가장 우수한 그룹이 의과대학 그리고 가장 낮은 그룹이 농공대학(College of Science and Agriculture)에 입학이 배정된다. 의과대학은 자체 500개의 입원실을 갖춘 현대식 의료시설을 가지고 있으며 모든 교육이 영어로 진행되고 미국식 교육제도를 그대로 모방하고 있다. 정부계획에 의하면 2020년대에는 현재 오만의 2,629명의 의사 중 80% 이상을 차지하는 외국인을 전원 자국민으로 교체할 예

8) King's dilemma 는 왕정유지를 위하여 우민정책과 근대화정책 모두가 문제점이 있기 때문에 통치자가 이 중 어떠한 것을 선택해야할지 갈등이 생긴다는 것이다. Michael C. Hudson., *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, (Yale University Press 1980 참조).

9) 이 인터뷰는 2003년 12월 28일 Sultan Qaboos University의 상경대학장과 그의 연구실에서 하였음.

정이다.

민간사업분야에서 오만인이 차지하는 비율은 아직 23%에 불과하지만 공공부문에서는 1970년대의 외국인 근로자들을 대부분 교체하여 현재는 본토인들이 대부분 차지하고 있다. 공기업직원의 80%, 왕실직원의 52%, 공무원의 65%가 자국민이 차지하고 있으며, 세부적으로 보다 민감하고 국가정책과 밀접한 기관, 즉 외무부, 내무부, 노동-사회부, 국영신문사 등에는 본토인이 차지하는 비율이 90%를 상회하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 통계에 의하면 오만은 짧은 기간동안에 외국인근로자들이 수행하던 많은 직종을 자국민으로 대체하였다고 볼 수 있다. 그러나 아직도 민간사업분야에서 노동력의 85%, 정부기관 공무원의 32%를 외국인 근로자에 의존하고 있다. <표-1> 도표에서와 같이 2003년의 인구통계에 의하면 아직도 외국인이 오만 전체인구의 약 24%를 차지하고 있다. 10년 전과 비교하여 약간 감소한 편이지만 현재도 외국인이 전체노동력의 60% 이상을 차지하고 있다.

이와 같이 현재도 많은 외국인 노동자가 오만에 있는 것은 물론 정부기관, 석유·가스 산업, 의료기관 등에 근무하는 외국인을 자국민으로 교체하는데 시간이 필요한 이유도 있겠으나 또 다른 이유는 술탄 콰부스의 등장이후 국민통합과 왕권의 합법성을 증가하기 위하여 분배정책을 적극 추진한 결과이다. 지대추구국가(rentier state)들이 대부분 비슷하듯이 경제정책에서 성장보다는 지대(자연자원을 팔아서 얻는 돈)를 국민에게 분배하는 한 방향으로 정부가 최대의 고용주가 되며 생필품의 가격인하 및 후생복지사업의 적극 추진이다. 이러한 정부정책에 의하여 국민들의 소득이 향상되자 외국인 하인들을 고용하게 되고 일용잡급직이나 품위가 없는 직종을 기피하기 때문이다. 필자가 지난 12월 두바이(Dubai)에서 오만의 수도 무스카트(Muscat)까지 육로로 이동하면서 도로 옆의 많은 구멍가게에 들렀으나 모두 인도인들이 운영하고 있었다. 물론 오만은 오래 전 해양대국으로 인도양과 동아프리카의 잔지바르까지 식민지를 둔 국가였기에 인도인이 소하(Sohar) 같은 곳에는 집단 주거지를 형성하고 있었지만 이들은 대부분 인도에서 최근에 온 사람들이었

<표-1> 오만의 본국인과 외국인의 비율

	본국인(%)	외국인(%)	합계(%)
1993년 센서스	1,483,226(74.0)	521,133(26.0)	2,004,359(100)
2003년 센서스	1,779,318(76.3)	552,073(23.7)	2,331,391(100)

Source: Times of Oman, January 1, 2004.

10)Carol J. Riphenburg., *Oman: Political Development in a Changing World*, Westport, (Praeger, 1998) pp. 141-142.

다. 고속도로 옆에 꽃을 심고 물을 주는 사람도 모두 인도계통의 외국인들이다. 무스카트에서 두바이로 귀환할 때의 필자의 택시기사가 본인의 집을 구경시켜준다 하여 방문했는데 하인이 5명이었다. 무스카트에서 북쪽 해변으로 약 80km 떨어진 바르카(Barka)지방 인데 집 주위에 대추야자 밭을 가지고 있었다. 이 밭에서 일하는 머슴이 3명으로 1명은 방글라데시, 2명은 파키스탄에서 왔으며, 집안 일을 돕는 2명의 여성하인은 모두 인도출신이라고 했다. 오만에서 택시기사는 자국민만 할 수 있고, 택시를 소유한다는 것은 경제적으로 여유가 있는 부류에 들어가지만, 5명의 하인은 너무 많은 것 같았다. 그러므로 얼마나 많은 하인과 머슴들이 오만에 있는지 추측할 수 있을 것이다. 이러한 부류의 노동자들이 주로 인도, 파키스탄, 방글라데시, 필리핀 및 스리랑카 출신들이다.

새 술탄의 등장 이후 그의 개방정책과 근대화정책으로 오만은 많은 발전을 하고 있다. 짧은 기간에 국민소득이 1만 달러에 접근하고 있으며 오만을 복지국가로 격상시켜 놓았다. 많은 학교와 병원뿐만 아니라 50만 학생들이 공교육을 받고 있다. 또한 5,600km에 달하는 포장도로와 현대식 항구와 공항 및 산업시설뿐만 아니라 수도 무스카트주위의 무트라(Mutrah)와 루이(Ruwi)를 중심으로 상업이 번창하고 있다. 그러나 문제는 이러한 분배정책과 외국인에 의존하는 노동정책이 언제까지나 계속 이어질 수 없다는 것이다. 1980년대부터 세계시장에서의 유가하락으로 국가수입이 줄어들고 기존의 석유매장량도 10여년 있으면 바닥이 날 예정이다. 물론 천연가스개발에 역점을 두고 있지만 원유수출보다는 수입이 줄어들 것이다. 벌써 기존의 국가유지경비를 충당하기 위하여 외국에 투자되어 있던 재원을 회수하거나 차관을 활용하고 있는 실정이다. 또한 매년 5만 명 이상의 높은 인구증가율은 국민의 50% 이상을 15세 미만으로 낮추고 있다. 이와 같은 문제점으로 인하여 노동의 '오만화' (Omanization)를 외치며 2004년 1월 1일 36개 직종에 대하여 외국인이 참여하지 못하도록 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 자동차 타이어와 오일 교환, 의류판매, 사진관, 휴대전화 수리 및 판매, 과일 야채 판매, 구두수선, 미장원, 중고차 판매 등 거의 대부분의 직종이 포함되어 있다. 이러한 규정이 얼마만큼 실현성이 있는지 모르지만, 현실로 나타날 경우 이러한 직종에 종사하는 수많은 인도계통의 외국인들은 어떻게 될 것인가? 일용잡급직으로 직업을 바꾸거나 아니면 오만인의 명의를 빌려서 해야 될 것이다. 새로운 주종관계가 형성될 가능성이 있다.

사우디아라비아: 신 노예제도의 산실

사우디아라비아의 외국인 근로자 수입은 1950년대 후반부터 시작되었다. 이집트출신 교사, 시리아와 레바논출신 의사, 팔레스타인 사업가, 예멘출신 생필품 판매자들로 이루어

졌다. 그러나 이 당시 이들의 숫자는 비교적 소수였다. 또한 사우디본토인들도 이들에 대해서 큰 반감이나 학대를 하지 않았다. 1960년 초반 사우디의 원유수출금액이 왕실과 군의 유지에 필요한 수준을 초월하자 더 많은 고급인력수입이 이루어졌다. 이들은 대부분 회계사, 사무원, 자동차 정비사 등의 전문직 종사자들이었고 대부분 아랍인들과 파키스탄, 인도, 이란 등에서 온 이슬람신자이었다. 이들은 초기의 의사나 교사와는 달리 정부기관이 아닌 개인이나 새로이 설립된 민간회사에 고용되었다. 그러므로 이들은 고용주의 임의적인 판단에 의해서 일이 배당되고 그 결과 많은 근무시간과 적은 수입 및 짧은 휴가일수 등으로 혹사를 당했다. 이 당시 이들의 숫자는 약 30만 명에 도달했고, 처우에 있어서 초기 외국인력과는 매우 불리한 조건에서 근무하게 되었다. 이러한 이유로 인하여 고용주와 잦은 마찰이 있었고 서로의 관계가 그리 좋은 편이 아니었다. 이와 같은 조건이 악화되면서 이 당시의 근로자들은 그들이 사우디정부에서 공식적으로 노예제도를 1962년에 폐지했지만 그들이 신 노예로 대체되고 있다고 주장했다.¹¹⁾

1960년대 후반부터는 대부분이 예멘출신이나 비 아랍인들로 노동시장이 형성되었다. 예멘인은 주로 청소부, 심부름꾼, 하인 및 구멍가게를 운영하게 되고, 태국여성은 가사와 애들을 보살피고, 필리핀인은 주로 웨이터로 근무했다. 이밖에 소말리아, 이디오피아, 인도, 스리랑카출신들이 하인 또는 단순노동자로 충당되었다. 이 시기에 한국의 건설회사 노동자들도 사우디에 진출하게 되었다. 1973년 제1차 석유파동이후 4배 이상 급상승한 국제 원유가격은 사우디 아라비아에 막대한 석유달러를 가져다주었으며 이러한 재원을 이용하여 근대화작업에 더 박차를 가했다. 그러므로 1970년 중반에는 노동자의 부족현상이 생기고 이후 더 많은 외국인들이 유입되기 시작했다. 1975년에서 1980년 사이에 외국인근로자수는 2배로 증가하여 1980년에는 벌써 1백10만 정도가 되었고 2-3년 뒤에는 2백만에 도달했다.¹²⁾ 이와 같이 급증하는 외국인 노동자와 고용주와의 갈등은 증폭되고 외국인에 대한 처우는 점점 악화되기 시작했다. 이러한 조건에서 사우디정부는 외국인노동자보호를 위한 여러 가지의 노동법을 제정했으나 이러한 것이 잘 지켜지지 않았고 오히려 고용주에 의하여 악용되는 사례가 많았다. 사우디 법에 의하면 고용주가 수입된 근로자에 대한 작업 내용이나 수행절차에 대해서 전권을 가지고 있다. 어떤 인력회사는 수 천명의 외국인 노동자를 모집하여 다른 회사에 팔아 넘기는 경우가 빈번했다. 사우디 법에 의하면 외국인노동자는 처음 그를 수입한 고용주의 허락 없이는 직업을 변경할 수 없게 되어있다. 이러한 법을 이용하여 고용주는 일정계약이 끝나면 그들을 다른 회사에 매매했고 이리다 보니 두세 차례 고용주를 바꾸는 경우도 많았다. 이러한 과정에서 고용주는 노동의 매매로 이윤을 남

11)Richard F. Nyrop, ed., *Saudi Arabia: A Country Study*, (Washington, D.C.: Department of the Army), pp. 175-176.

기고 결국 외국인 근로자의 임금은 하락하는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 여러 조건으로 인하여 희생되는 외국인 노동자의 애환은 끝이 없다.

한 예로 사우디에서 현재보다 두 배의 임금을 주고 숙식이 제공된다는 조건에 파키스탄에서 온 여성재봉사는 가정부로 고용되고 임금은 약속한 것의 1/3이고 그녀의 음식은 동물들이 먹기에도 마땅하지 않다고 하고 있다. 이러한 열악한 조건들을 그들의 대사관이나 영사관에 청원해보지만 외교적인 마찰을 염려한 그들은 모르는 체하기가 대부분이었다. 결국 다른 직업을 찾거나 고국으로 귀환하고자하나 고용주의 허락 없이는 직업을 바꿀 수도 없고 출국비자를 받을 수 없는 사우디의 노동법에 의하여 모두가 불가능하게 된다. 이러한 상황에서 고용주로부터 폭력이나 때로는 성희롱을 당하게 되고 심할 경우 외부와 연락이 차단된다. 또한 많은 경우 언어의 장애로 인하여 더 많은 불이익을 받게 되며 마지막에는 자살 또는 탈출을 시도하게 되는 경우가 허다하다. 이러한 경우는 비단 사우디의 일반가정에서 뿐만 아니라 왕실의 후손인 왕자들의 집안에서도 일어나고 있다.¹³⁾

외국인 남성근로자들도 이들과 별로 다를 바가 없다. 외국인 노동자수입업체에서는 최고 50%까지 그들의 계약된 임금을 착취했고 때로는 저임금으로 재계약을 종용했다, 거부할 경우 본국으로 추방한다거나 또는 금지된 다른 종교행사를 실행하는 것을 고발하겠다는 등으로 위협하곤 했다. 또한 소규모 개인사업을 운영한다해도 사우디 법에 의해서 보증인이 있어야 하는데 보증인들은 많은 돈을 요구하기도 했다. 뿐만 아니라 외국인 근로자에 대한 살상도 서슴지 않았다. 1979년에는 다란(Dhahran)에 있는 한국근로자들이 현지작업조건이 열악하다는 이유로 폭동을 일으켰을 때 사우디군인들이 한국근로자 3명을 임의로 선택하여 고힌을 심어준다는 핑계로 현장에서 사살했다.¹⁴⁾ 1984년 12월에 파키스탄근로자들도 비슷한 문제가 발생했을 때 사우디 군 장교들이 수명을 사살했으며 파키스탄정부는 이에 대한 항의조차 하지 않았다. 수단근로자들은 공개 태형에 처해졌으며, 이디오피아근로자들은 일요일 숙소에서 기독교예배를 본다하여 추방되었고 어떤 이슬람신자는 쉬아(Shiite)파라고 하여 추방되기도 했다.

이러한 여러 가지 문제점으로 국제인권단체에서 사우디정부에 개선을 요구했으나 사우디정부는 역으로 1987년에는 그전까지 그래도 미비하나마 유지되어 오던 외국인 근로자에 대한 사회보장혜택을 폐지함으로써 현재는 의료혜택을 받는 것도 고용주의 판단에 놓이게되었다. 이러한 전반적인 문제는 현행법제도도 문제지만 근본적으로는 사우디인들의 외국노동자에 대한 태도에 있다. 한 어처구니없는 예를 들면 사우디인과 외국근로자 사이에 교통사고가 나자 현장에 온 교통경찰은 본국인이 주장하는 “당신이 우리 나라에 오지

12) Sandra Mackey, *Saudis: Inside the Desert Kingdom*, (New York: A Signet Book 1990 참조).

않았으면 내가 교통사고를 내지 않았을 것이 아니냐”고 하는 주장을 타당성 있는 방어로 채택한다는 것이다.

사우디정부는 이러한 고용주와 외국인 근로자와의 관계에서 자국민의 입장일 뿐만 아니라 그들의 출신국가와의 관계에서도 이들을 차별대우를 하고 있다. 1991년의 걸프전쟁 당시 팔레스타인, 요르단 및 예멘출신근로자들이 그들 국가가 사담 후세인편에 가담했다 하여 대거 추방되었다. 대부분 이들은 10년 이상 사우디에서 근무해왔는데 추후의 고려가 없었다. 특히 80만 명의 예멘인들을 단체로 일주일당 40,000명씩 본국으로 추방했다. 이들 대부분은 수십 년 씩 사우디에서 일해왔으며 그 중 많은 사람이 사우디에서 태어나고 성장한 사람이다. 이 과정에서 많은 근로자들이 자기들의 짐을 챙기지 못했으며 폭행을 당하거나 고문을 겪었으며 이중 32명이 병사하는 사건이 발생했다.

사우디 아라비아의 근본적인 문제는 젊은 층 인구의 증가와 외국근로자에 대한 지나친 의존도이다. 높은 인구증가율은 현재수준의 정부보조와 사회보장제도를 계속 유지하기에 국가재정에 어려움이 있다. 또한 이러한 정책들은 외국인근로자에 대한 의존도를 더 상승시켰다. 사우디정부에서는 자국민의 고용률을 높이려 하고 있지만 현실적으로 임금, 사회복지수당, 그리고 해고방법 등 많은 문제점을 가지고 있다. 임금의 경우 외국인 비숙련공은 700리알 정도이나 본토인은 1,500-2,000리알을 요구하고 있고 숙련공일 경우 외국인은 1,700리알 정도이지만 본토인은 3,000-4,000리알을 요구하고 있기 때문이다.¹⁵⁾ 그렇다고 본토인들이 외국인보다 생산성이 높거나 근무태도가 좋은 것도 아니다. 그러므로 사우디인을 고용할 경우는 친척이거나 친구의 자식이거나 아니면 사업상 필히 고용해야 하는 경우이다. 또한 본토인의 고용을 증대하기 위해서 교육시설을 증설하고 기술교육을 강조하고 있지만 실제에 있어서 이러한 교육이 큰 실효를 가져오지 못하고 있다.

또한 계속해서 외국인노동자에 의존해야 하는 이유는 사우디본토인의 의식구조에도 기인하고 있다. 사우디인들은 직업의 명예를 매우 중요시하기에 본인의 능력을 고려하지 않고 무조건 품위가 있는 상위 층 직급을 선호한다. 혹자는 이를 유목민의 의식구조라고 한다.¹⁶⁾ 또는 이를 석유산업이후 장기간에 걸친 분배정책에 익숙해서 힘들거나 귀찮은 일을 회피하는 석유병(oil disease)이라고도 한다. 이러한 문제점을 의식한 사우디정부는 젊

13) 사우디인과 비 사우디인의 임금격차는 대부분의 직종에서 거의 2배 가량 차이가 나고 있다. 엔지니어인 경우 외국인은 3,500리알 정도이며 본국인은 7,000리알을 요구한다. 더 상세한 내용은 Anthony H. Cordesman, 1997, *Saudi Arabia: Guarding the Desert Kingdom*, Boulder: Westview Press, p. 73 참조.

14) 이러한 직업에 대한 태도를 “mudir syndrome” 이라고 하며 이의 원인은 유목민남성들이 그들을 사막의 악조건에서 살아남는 강인한 정신력의 전사로 생각하기 때문에 잡일을 하는 것은 이러한 명예에 손실이 된다는 것이다. Daryl Champion, *The Paradoxical Kingdom: Saudi Arabia and the Momentum of Reform*, (New York: Columbia University Press, 2002) p. 200 참조.

15) Ibid., p. 201.

16) *New York Times*, August 26, 2001.

은 층을 대상으로 기술직에 대한 이미지를 높이기 위해서 15분 동안 계속되는 구인광고를 TV에 방영하고 있다.¹⁷⁾ 10년 전만 하여도 사우디본토인의 실업이라는 것이 화제가 되지 않았으나 현재는 정부공식발표로 청년 실업률이 18%이다.¹⁸⁾ 매년 약 10만 명의 청년들이 노동시장에 들어가지만 실제 일자리는 5만 명 정도이므로 50%는 직업이 없는 편이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 제4차 5개년 개발계획에서(1985-1990) 60만 명의 외국인 노동자를 감소한다는 계획을 세웠으나 수포로 돌아가고 실제 외국인노동자의 증가 현상이 왔다. 1993-1994년에 20만 명의 외국인이 증가되고 1995년에는 전해보다 50만 명이 많은 노동비자를 발급하고 그 해의 외국인 노동자와 가족을 합하면 6백 20만 명이 되었다. 현실이 계획대로 진행되지 않자 사우디정부는 노동의 사우디화(Saudiazation)를 외치고 있으며, 외국인이 수행하는 직업을 본토인으로 대체하기 위한 법령을 8년 전부터 제정해놓고 있다. 이 법령에 의하면 모든 사업체에 1년에 5%씩 사우디인을 고용하게 되어있다. 이러한 정책에 비협조적인 기업에는 정부의 보조금을 줄이고 외국인 근로자에 대한 입국비자를 제한하고 정부사업에 입찰을 불허하는 입장을 발표했다. 이와 같은 정책으로 1999년에는 213,000개의 새 직업을 창출한다는 계획이었으나 목표를 달성하지 못했다. 이러한 노동정책이 실패하는 이유는 정책의 현실성이 희박하기 때문이다. 이 법에 준하면 2001년의 경우 사우디의 모든 기업들이 최소한 자국인을 전체직원의 25%선을 유지해야 한다. 사우디인들의 자격요건은 고사하고 법

석유산업이 본격화되면서 가장 큰 문제는 노동력의 총당이였다. 원주민들은 진주 산업에 종사하던 잠수부들로 이들은 자유인과 노예로 구성되어 있었으나 모두 근대산업인력으로는 준비가 되지 않은 사람들이였다.

〈표-2〉 사우디아라비아의 인구통계

	본국인(%)	외국인(%)	합계(%)
1992년 인구조사	12,304,835(72.7)	4,624,459(27.3)	16,929,294(100)
2003년 US-CIA 자료	18,300,000(76.6)	5,600,000(23.4)	23,900,000(100)

Source: The 1992 data are from Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, 2000, New York: New York University Press, p. 457. The 2003 data are from : www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/sa.html, 2/22/2004.

17)정확한 자료의 부족으로 인하여 사우디아라비아의 인구에 대하여 여러 가지 추측이 많다. 위의 숫자는 1985년 영국의 G. Birks와 S. Sinclair에 의해서 추측된 것이다. Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, p. 457 참조.

에 위배되지 않게 본국인의 고용비율을 높이려하지만 이것마저 쉽지가 않다. 모양세가 있고 근무환경이 좋은 금융업 같은 직종은 쉽게 이 조항을 지킬 수 있지만 단순노동이 대부분인 제조회사는 거의 불가능하다. 한 예로 과자를 만드는 제과회사(National Biscuits & Confectionery Plant)에서는 200명의 본토인을 고용했으나 150명이 나오지 않는 현실이다. 대부분이 매니저 또는 감독하는 직책을 원하고 생산라인에서 일하는 것은 체면에 손상이 간다하여 일하러 나오지 않는 것이다.

사우디 아라비아의 총 인구숫자에 대해서는 여러 가지 추측이 많았고 1985년 한 영국 학자는 본토인이 6,447,000명으로 추정하고 있다.¹⁹⁾ 1992년 최초의 공식 인구조사에 의하면 <표-2>에서 보는 바와 같다. 그러나 사우디의 통계는 사실적인 숫자로 보기보다는 하나의 경향으로 보면 된다. 특히 아직 자료수집과정에 정확성이 없으므로 통계가 신빙성이 없고, 또한 통계자체가 국가비밀이기에 숫자를 밝히기를 싫어하고 정확하지 않는 자료를 발표하는 경우가 많기 때문이다. 여러 자료를 종합해보면 현재 약 6백만 명 정도의 외국인이 거주하며 이중 5백만 명이 노동인력이다. 이중 85%가 민간사업부문에 고용되어 있다. 이들의 1년 임금은 130억 달러에서 150억 달러(\$13-15 billion) 정도이고 사우디 GDP의 10%이다. 미국 CIA자료에 의하면 외국인이 60% 정도의 사우디노동력을 차지하고 있다.²⁰⁾ 사우디정부통계에 의하면 6백만 명의 외국인 노동자중 백만 명이 이집트인, 80만 명이 인도인, 60만 명이 필리핀인이고 매년 164,000명의 사우디인들이 새로이 노동시장에 진출한다.

이와 같이 대량의 외국인노동자가 사우디 아라비아에 있으므로 근대화작업을 수행할 수 있고 한편으로 사우디남성들을 국방과 보안요원으로 가동할 수 있는 장점도 있겠으나 여기에 따르는 문제점도 많이 있다. 많은 외국인이 국내에 거주함으로써 이들이 왕정에 반대하는 세력의 포섭대상이 될 수 있고 국내정치불안 요인도 될 수 있기에 이들을 감시하기 위한 더 많은 보안요원이 필요하게 된다. 1979년 이슬람원리주의자에 의한 메카의 대 사원(Grand Mosque)점령을 경험한 이후 이러한 위기감이 더했다. 또한 이들 외국인들은 비록 간접적이지만 사우디본토인에게 민주주의 또는 왕정에 위협적인 정치사상을 전파할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 많은 아랍인을 외국인으로 분리하고 자국민과 차별대우를 하는 것은 사우디 아라비아의 건국이념의 하나인 이슬람평등주의와도 위배되고 다른 아랍국가로부터 지탄의 대상이 되고 있다. 이러한 여러 이유로 인하여 사우디정부는 1970년 후반부터 외국인 노동자로 파키스탄과 필리핀출신들을 선호하는 방향으로 정책을 수정했다.

18)Anthony H. Cordesman, *Saudi Arabia: Guarding the Desert Kingdom*, pp. 71-72 참조.

카타르: 진주채취잠수부가 노동자로

카타르는 페르시아만 쪽으로 돌출한 작은 반도국가로 이 지역의 다른 작은 토후국가와 같이 천연진주채취가 가장 큰 경제수단이었으나 제1차 세계대전 후 많은 변화를 가지고 왔다. 오토만제국의 붕괴로 이 지역의 패권이 대영제국으로 이전되었고, 일본의 양식진주가 세계시장을 장악하면서 전통적인 천연진주채취산업의 종말을 가지고 왔다. 이와 같이 전통적인 정치 및 경제질서가 붕괴된 후 많은 사회적 갈등을 겪었으며 유전의 발견으로 또 다른 사회경제질서를 형성하게 되었다.

20세기초 1907년 카타르의 인구는 25개 씨족(Clan) 27,000명으로 도하(Doha)와 와크라(Wakra)에 집중되어 있었으며, 12,890명이 천연진주채취산업에 종사하고 있었다. 거의 대부분의 성인남성이 진주산업에 투입되고 있었다. 이 당시 대부분의 인구는 아랍 순니(Sunni) 무슬림들이고 500여명의 토속 쉬아(Shiite) 무슬림과 425명의 페르시아인들로 구성되었다.²¹⁾ 진주산업이 가장 중요한 경제활동이지만 이들은 유목민들의 후예로 아라비아반도와 해안지방의 유목민들과도 접촉이 있고 연고를 가지고 있는 경우가 많았다. 이러한 사회구조 때문에 이 지역의 다른 토후국가인 쿠웨이트나 두바이처럼 강력한 정치체제나 상인계급의 형성이 불가능했다. 또한 통치자도 진주 채취 어선에 대한 세금부과 외에는 특별한 재정이 없어서 본인들이 직접 진주산업에 투자를 하고 그 수익금으로 통치비용을 조달했다. 원주민들이 유목민의 후예들이기에 지나친 간섭이나 세금을 부과할 시 이들은 연고를 찾아 다른지역으로 이주하기 때문이다. 그러므로 이 당시의 카타르의 사회경제구조는 매우 유동적인 특성을 가지고 있었다. 또한 인접국가인 사우디 아라비아와 바레인과의 국경분쟁으로 인하여 통치자 셰이크의 권위가 약화되고 있었다. 이러한 여러 악조건 하에서 그 당시 통치자 압둘라(Abdulla)는 1916년 영국과 보호조약을 체결하고 그들의 영향권 안에 귀속되게 되었다.

1929년 압둘라는 영국의 권유에 따라 앵글로페르시아석유회사의 자회사인 달시(D'Arcy Exploration)회사에 석유 탐사권을 주었으며 1935년에 재계약으로 75년간 탐사권 및 영업권을 독점하게 했다. 그 해 6월에는 카타르석유개발회사(PDQL: Petroleum Development Qatar Limited)을 설립하고 적극적인 탐사결과 1939년에 유전을 발견하게 되었다. 그러나 제2차 세계대전의 발발로 탐사는 중지되고 종전 후 1947년에 다시 시작되었다. 이러한 악조건 하에 북부지방에서는 바레인인과 영토분쟁으로 정세가 불안해져자 많은 현지 주민들이 그 곳을 떠나게 되고 압둘라는 더 어려운 시기를 맞이하게 되었다.

19)석유발견 이전의 카타르의 사회경제조건에 대하여 Alvin Cottrell, ed., , *The Persian Gulf States*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1980) 참조.

이러한 여건에서 1949년 첫 원유수출이 이루어졌다. 원유수출이 시작되면서 카타르는 또 한차례 사회전반에 걸쳐 대변화를 겪게 되었다.

석유산업이 본격화되면서 가장 큰 문제는 노동력의 충당이였다. 원주민들은 진주산업에 종사하던 잠수부들로 이들은 자유인과 노예로 구성되어 있었으나 모두 근대산업인력으로는 준비가 되지 않은 사람들이였다. 외국인 근로자들은 타국에서 온 아랍인과 인도인 그리고 영국인 관리와 기술자로 구성되었다. 그러나 현지의 노예소유자와 지배계급들은 본토인의 우선 고용을 주장하며 석유회사와 심각한 대립상황이 벌어졌다. 본토인과 외국인들을 고용의 경쟁대상으로 상황을 이끌며 소요사태가 파업으로 이어지게 되었다. 이러한 상황에서 당시 통치자 알리(AlI)는 영국의 압력에 따라 노예를 해방시키고 본토 노동자들과 회사간에 새로운 관계를 형성하고자 했으나 오히려 해방된 노예와 자유인들을 단합시키는 결과가 되었다.

해방된 노예와 자유노동자의 단합은 회사에 대하여 우선 고용과 임금인상뿐만 아니라 작업조건, 후생복지 등 더 많은 것을 요구하게 되었다. 이와 같이 계속되는 요구와 잦은 파업은 실제로 그들에게 유리하게 작용했다. 한 예로 1950년 중반 카타르 본토인중 오직 630명만 문맹을 벗어났으나 석유회사(PDQL)의 2,891명 근로자중 1,252명이 본토인이였다.²²⁾ 비록 문맹이지만 본토인 우선 고용 압박에 의하여 고용을 한 것이다. 이와 같은 우대 현상이 일어나자 카타르 국내의 전 직업전선에서 파업이 유행하게 되었다. 청소부, 주방근로자, 심지어 학교의 학생들도 규율에 반대하는 시위가 있을 정도로 전 국토가 파업에 휘말리게 되었다. 상황이 여기까지 이르자 통치자 알리는 1955년 국민들을 진정시키고 통합하기 위하여 토속인 노동자와 연대를 형성하고 석유회사와 타협하여 본토인 우선 고용과 외국인이 수행하고있는 직책도 본토인이 충분한 자격을 갖추 시 외국인 대신 고용한다는 협상을 하였다. 이와 같은 본토 노동자와 통치자의 상호협력은 다음해에 발표되는 외국인 사업금지법이다. 허가 없이 외국인이 가게 또는 사업을 시작하는 것을 금지하는 법령을 제

〈표-3〉 카타르 인구의 국가별 출신도(1992)

국가별	아시아국가	아랍국가	이란인	기타	본국인	합계
숫자(%)	169,535(35)	121,096(25)	77,501(16)	19,375(4)	96,877(20)	484,387(100)

Source: Library of Congress Country Studies: <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r-frd/cstdy, 2/19/2004>. * 아시아 국가는 인도, 파키스탄, 방글라데시 및 필리핀 포함.

20) Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, (Cambridge University Press, 1995) p. 141.

21) 아랍민족주의와 나세르에 대한 자세한 내용은 Raymond W. Baker, *Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat*, (Cambridge: Harvard University Press, 1978) 참조.

정하였다. 여기에 근거하여 1960년대에는 이와 유사한 본토인 우선 법령들이 많이 나오게 되었다. 특히 이때는 이집트의 나세르가 이끄는 아랍민족주의가 최고조에 달하였으며 카타르 노동자들도 여기에 많은 영향을 받고 있었다. 아랍민족주의는 제1차 세계대전으로 오토만제국이 붕괴되면서 직접적으로 거론되기 시작하 지만 실제로 대중화되면서 아랍 전역에 확산 된 것은 1956년 수에즈전쟁 때부터이고 이집트 의 나세르가 이 운동의 지도자가 되었다.²³⁾ 1962년에는 카타르 최초의 노동법을 제정하고 카타르 원주민과 아랍인을 우선적으로 고용한다는 것을 재확인했다. 1970년과 1986년에 인구 센서스가 있었으나 공식적인 발표는 없었다. 비공식적인 집계에 따르면 카타르 총인구는 1986년 369,079명이며, 이중 원주민의 숫자는 70,000명 정도로 추측하고 있다. 1992년의 추측인구는 약 484,387명으로 이중 67%가 남성이다. 인구의 약 90%가 무슬림이고 출신 국가별로 분리하면 <표-3>의 도표와 같다. 대부분의 다른 걸프국가들과 같이 카타르도 원주민과 외국인의 비율에 대하여 매우 민감한 반응을 나타내고 있다.

카타르는 천연진주채취가 주 경제원이던 한적한 섬나라에서 석유의 발견으로 엄청난 변화를 가지고 왔다. 원주민과 석유회사와의 고용문제에 대한 갈등은 원주민들의 국가에 대한 개념을 변화시켰고, 통치자 또한 원주민 우선 고용정책을 들고 나오면서 국민들의 단합과 국가의식을 향상시킬 수 있었다. 그 결과 그의 지지기반을 공고히 할 수 있었다. 특히 1973년 석유파동 이후 국가수입이 급증하면서 급속한 산업화와 기간산업건설을 추진하고 국민들에게는 다른 지대추구국가들과 같이 분배정책을 더 적극 추진했다. 그 중 한 문제는 통제가 어려울 만큼 비대해진 관료체제이다. 한 예로 1986년 32,549명의 정부공무원 중 44%가 원주민으로 구성되어 있으며 이중 과반수가 문맹이거나 준 문맹에 속했다.²⁴⁾ 이러한 결과는 국가 공무원직책을 하나의 복지정책으로 추진하면서 비슷한 업무가 중첩되는 많은 부서들을 새로이 신설하여 일자리를 창출하기 때문이다. 그러므로 일의 효율성과 통제에 많은 문제점을 만들고 있었다. 그러나 이러한 정책은 계속해서 국가재원이 뒷받침이 되면 가능하지만 국가재원인 석유매장량의 고갈이나 유가의 하락 등은 큰 문제를 일으킬 수 있다. 1980년 중반의 원유가 하락은 바로 이러한 문제점들이 현실화한 것이다. 긴축경제정책을 발표하면서 건강보험료, 상수도세, 전기료 등의 가격 인상이 있었고 이는 곧이어 사회불안으로 이어졌다. 이러한 어려운 시기에 가장 먼저 대두되는 것은 외국인근로자를 본국인으로 대체한다(Qatarization)는 것이다. 1983년 11월에는 3,000명의 외국인 근로자를 해고한다는 정책을 발표했고 1986년 원유 값의 재 하락은 경제상황을 더욱 악화시켰다.

22) Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf*, p. 160.

카타르는 석유매장량이 감소하면서 이와 같이 비대한 정부조직과 분배정책을 계속 추진하기 위한 경제원으로 천연가스탐사를 시작했다. 북부유전(North Field)에는 현재 알려진 전 세계 가스 매장량의 10%를 차지하고 있다. 이곳에 대한 1차 적인 개발계획이 1991년에 시작되었으며 석유자원고갈 후 카타르 재원을 충족할 것으로 기대된다. 그러나 가스 산업은 원유산업보다 수송비용이 높고 주고객인 일본이 동남아 다른 가스생산국가와 장기 계약을 체결함으로써 판로에도 문제가 있다. 또한 계속 본토인 우선 고용제도를 추진하고 있고 그 후속 정책으로 교육과 인적자원개발에 많은 자원을 투자하고 있으나 현재까지 외국인들이 수행하는 직책을 본국인들이 인수하기에는 어려움이 많다.

쿠웨이트(Kuwait): 외국인을 머슴으로 삼는 토후왕국

500여 년 이어지는 오토만제국 통치기간 쿠웨이트는 이 제국의 한 변방에 불과했다. 비록 페르시아만에 인접해 있으나 주 항구는 현재의 이라크 남부인 바스라(Basra)항이었으며 쿠웨이트는 유목민들의 거주지역이었다. 오토만제국이 공식적으로는 아라비아반도와 현재의 대부분 중동지역을 통치했지만 중요 전략적인 지역들을 제외하고는 그들의 직접적인 통치를 받지 않는 지역도 많았다. 이 중의 한 지역이 아라비아 반도의 내륙지방이었다. 현재의 쿠웨이트를 통치하는 사바흐(al-Sabah)가문도 이 지역에서 이주해온 한 부족이다.

17세기 후반 아라비아반도의 나즈드(Najd)사막일대에 부족간의 갈등으로 한 부족이 추방되게 되는데 이들이 바니 우투부(The Bani Utub)부족이다. 갈등의 원인은 잘 알려지지 않고 있으나 가장 대표적인 원인은 인구증가와 목초지의 감소 등으로 인한 경제적인 요인들일 가능성이 많다.²³⁾ 이들은 초기 카타르에서 50년간 정착했으나 그 곳에서의 또 다른 갈등으로 여러 지방으로 흩어지고 일부가 현재의 쿠웨이트지역으로 북상하게 되었다. 흩어진 부족들은 쿠웨이트가 도시국가로 성장하면서 재결합하였고 이들은 다른 여러 아랍인 또는 페르시아인들도 동반해서 쿠웨이트로 결집하게 되었다. 이 당시 이곳으로 이주해온 바니 우투부부족 안에는 잘라아흐메드(al-Jalaahmed), 사바흐(al-Sabah), 칼리파(al-Khalifa) 및 마아우다(al-Maawdah)가문 등이 있었다. 이들은 유목민이지만 이곳으로 이주 후 이 지역에 적응하면서 일부는 그들의 전통적인 생활양식인 내륙지방과의 교역이나 가축들을 사육하면서 생활을 영위했고, 일부는 어부, 진주조개채취 잠수부, 해상무역

23) 쿠웨이트 국가건설과정에 대해선 Jacqueline S. Ismael, *Kuwait: Dependency and Class in a Rentier State*, (University Press of Florida, 1993) chapter 1 참조.

24) 이 자료는 쿠웨이트 상공회의소에서 발간된 쿠웨이트안내책자에서 인용함. Kuwait Chamber of Commerce and Industry, *Guide to Kuwait*, October 1965, p. 145.

등으로 생업을 바꾸었다. 1760년 이 곳을 방문한 독일여행자의 기록에 의하면 현재의 쿠웨이트 시가 인구 약 만 명으로 진주채취선박이 800여척가 된다고 기록하고 있다.²⁶⁾ 목재가 없는 이곳에서 많은 배를 건조할 수 있었던 것은 그 당시 목재공급원인 인도와의 교역이 상당했을 것으로 짐작이 된다.

이주 초기부터 바니 우트부들은 정착생활을 시작하면서 현지의 경제권을 장악하게 되고 독자적인 진주채취선단을 건조할 정도였다. 날로 번창하는 진주산업과 해상무역의 증가로 쿠웨이트시는 걸프만 안쪽의 교역의 중심지가 되고 이곳

의 진주 중계인들은 인도의 봄베이에 있는 도매상인들에게 진주를 공급하면서 현지의 상권을 장악하는 부유층으로 성장하게 되었다. 그러나 18세기 부족간의 갈등과 아라비아반도에서의 이슬람원리주의자인 와하비(Wahhabi)족의 득세로 인하여 해상활동을 주로 하던 씨족들은 바레인으로 이주하게 되고 유목생활을 주로 하던 사바흐가문이 지배세력으로 등장하게 되었다.

이주의 원인은 내륙의 정세가 불안해지는 원인도 있겠지만 더욱더 중요한 원인은 이들이 수확이 더 좋은 진주조개어장을 찾아간 것이다. 천연진주조개어장은 아라비아반도 쪽의 걸프만으로 바레인근처의 해안이 가장 풍성한 어장이었다. 그러나 이들은 바레인통치자의 반대로 초기정착에는 실패하고 북부카타르에 거주지를 잡고 있다가 1783년 쿠웨이

제2차 세계대전으로 탐사가 중단되고, 전후 1946년 쿠웨이트의 첫 원유가 수출되었다. 석유의 발견은 쿠웨이트의 정치뿐만 아니라 사회경제 전반에 걸친 많은 변화를 가져오게 되었다. 그 중 가장 큰 변화는 석유산업과 연관된 외국인 노동자의 급증이었다.

〈표-4〉 석유산업과 쿠웨이트 인구구성의 변화

	본국인(%)	외국인(%)	합계(%)
1957	113,622(55.0)	92,851(45.0)	206,473(100)
1961	161,909(50.4)	159,712(49.6)	321,621(100)
1965	220,059(47.1)	247,280(52.9)	467,339(100)
1970	347,396(47.0)	391,266(53.0)	738,662(100)
1975	472,088(47.5)	522,749(52.5)	994,837(100)
1980	562,065(41.5)	793,762(58.5)	1,355,827(100)

Source: Kuwait Annual Statistical Abstract, 1980, p. 27.

25) Jacqueline S. Ismael, *op.cit.* p. 78.

트의 도움으로 바레인을 점령하여 그들의 본거지로 삼게 되었다.

한편 쿠웨이트의 통치권을 차지한 사바흐가문은 그들의 전통적인 유목생활을 청산하고 해안지방에 정착하면서 이주자들과 같이 진주산업과 해상무역에 종사하면서 부를 축적하였다. 또한 정치체제를 정비하면서 장기간에 걸친 권력의 세습이 이루어지고 명실상부한 도시국가의 형태를 이루어갈 수 있었다. 그러나 오토만제국의 간섭이 높아가고 집안내의 권력다툼이 심화되자 그 당시 통치자 무바라크(Mubarak)은 영국의 보호를 요청하게 되고 1899년 1월에 양국은 비밀협약을 체결하였다. 영국은 그 당시 인도로 가는 항해노선의 중요성으로 걸프만에 관심이 있었지만 또 한편으로는 군함을 석탄사용에서 석유사용으로 전환하는 시기에 있었다. 영국은 1907년 첫 석유사용구축함을 건조했으며, 점차적으로 모두 교체할 계획이었다.²⁷⁾ 그러므로 석유매장량을 확보하는 것이 무엇보다 중요했다. 석유탐사권에 대한 교섭을 1923년에 시작하여 1936년에 척 시추를 했으며, 1938년에 세계 최대 유전이 된 버건유전(Burgan Field)을 발견했다. 그러나 제2차 세계대전으로 탐사가 중단되고, 전후 1946년 쿠웨이트의 첫 원유가 수출되었다. 석유의 발견은 쿠웨이트의 정치뿐만이 아니라 사회경제전반에 걸친 많은 변화를 가져오게 되었다. 그 중 가장 큰 변화는 석유산업과 연관된 외국인 노동자의 급증이었다.

1949년의 쿠웨이트인구는 약 10만 명이었으나 본격적인 석유산업 시작이후 인구가 급증했다. 특히 생활수준의 향상으로 자국민의 인구증가율도 높지만 외국인의 숫자가 더 빨리 증가했다. <표-4>도표에서 보는 바와 같이 1957년부터 1975년까지 18년 동안 쿠웨이트는 482%의 인구증가를 보이고 있다. 1965년부터는 계속해서 외국인이 본토인을 능가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 외국인의 증가는 물론 석유산업과 밀접한 관계를 가지고 있다.

이와 같이 급증하는 외국인들의 숫자는 쿠웨이트정부가 국민자격을 정의하는 계기가 되었다. 1959년에 제정되고 1966년에 개정된 시민권법 제1항에 따르면 쿠웨이트의 시민권자격은 1920년 전에 쿠웨이트에 거주를 시작해서 1959년까지 현지에 거주한 당사자와 그의 직계가족이라고 규정하고 있다. 이 밖의 모든 이들은 외국인으로 간주하고 있다. 그러므로 쿠웨이트 시민이 되기 위해서는 매우 어렵다는 것이다. 한 예로 1975년의 경우 16.4%의 외국인이 쿠웨이트에 10-14년 거주했으며, 또 다른 12.7%는 그곳에 15년 이상 거주한 사람들이다. 또 한편으로는 외국인으로 분리된 30%의 인구가 쿠웨이트에서 출생한 사람들이다.²⁸⁾ 그러나 위와 같은 시민권자의 자격요건으로 인하여 이들은 외국인으로 분리될 뿐만 아니라 앞으로도 시민권자가 될 기회가 거의 없다.

26) *Ibid.*, p. 118.

〈표-5〉 직종에 따른 본국인과 외국인의 임금차이(KD: Kuwait Dinar)

직 종	본국인	외국인
광산업	207	133
제조업	195	49
도매업	147	48
금융업	106	38
고위 행정 / 관리직	556	503
전문직 공무원	245	198
사무직 공무원	198	158
농수산업 하급공무원	191	69

Source: Kuwait Annual Statistical Abstract, 1977, pp. 107-125 에서 필요한 자료를 선택해서 재구성했음.

시민권 신청자격도 국적에 따라 차이를 두고 있다. 아랍인은 10년 거주 시 시민권신청 자격이 있는 반면 비 아랍인은 15년의 거주기간이 필요하다. 그러나 신청을 한다해도 시민권을 부여받기에는 매우 힘들다. 법령으로 1년에 시민권자격부여를 50명으로 제한하고 있기 때문이다. 또한 시민권을 획득한 후에도 계속해서 2등 시민으로 생활해야 한다. 시민권 취득 후 20년이 경과되지 않은 자는 투표권이 주어지지 않고 피선거권도 제한을 받게 된다. 뿐만 아니라 이들의 시민권은 국가가 타당하다고 결정할 시 박탈할 수 있고 추방도 가능하며 이들의 시민권은 그들의 자녀들에게 승계 될 수도 없다.

이와 같이 시민권을 획득한 국민들에게도 이러한 많은 구속들이 있으니 비 시민권자들의 구속은 말 할 나위도 없을 것이다. 외국인신분을 가진 자는 쿠웨이트에서 법적인 권한이 없다. 이들은 쿠웨이트국민의 보증 없이는 노동과 국내거주자격이 없고(소위 보증제도: System of Guarantees), 노동계약이 종료되면 출국하여야 한다. 또한 이들은 노동조합에 가입할 수 없고, 소수의 직종, 즉 의사, 엔지니어, 약사, 교사를 제외하고는 그들의 자녀들이 공립학교에 등록할 수 없다. 외국국적의 쿠웨이트공무원이 전체공무원의 50% 이상을 차지하고있지만 이들은 모두가 계약직이고 2개월의 사전경고를 하고는 계약을 종결할 수 있다. 또한 이들은 고용과, 보수, 승진에서도 본국인들에 비해 직급이 낮게 채용되고 승진도 비록 본국인보다 더 높은 자격이 되어도 탈락되는 경우가 많다. 〈표-5〉 도표에서 알 수 있듯이 임금도 직종에 따라 차이가 있으며 많게는 4배의 차이가 나고 전문직으로 갈수록 임금의 격차가 줄어들고 있다. 비 쿠웨이트인의 절대다수인 80% 이상이 다른 아랍 국가에서 오고 있으며 이중의 거의 과반수가 요르단-팔레스타인출신과 이집트인들이다. 이들은 72%의 쿠웨이트 전문직, 기술직 또는 이러한 직종과 연관된 근로자들이다. 이는

27)Jill Crystal, *op.cit.*, p. 182.

다시 말하면 쿠웨이트의 전문직종사자의 대부분이 다른 아랍국가에서 충당되고 있다고 할 수 있다.

1991년의 제1차 걸프전쟁은 쿠웨이트의 인구정책에 대한 큰 변화를 가지고 오게 되었다. 전쟁 전까지 쿠웨이트 본토인이 소수를 차지하고 있는 것은 위에서 언급했지만 1985년 통계에 의하면 약 40% 정도이고 여기에서 쿠웨이트주위의 사막(이라크, 사우디 아라비아)을 떠도는 국적 없는(때로는 다수국적) 유목민들을 제외하면 실제 본토인은 28%에 불과했다. 사담후세인의 쿠웨이트 침공 후 1990년 10월에는 약 1백 30만 명(그 당시 총인구의 약 60%)의 거주자들이 쿠웨이트를 탈출했다. 이와 같은 대대적인 인구이동은 전후 쿠웨이트가 새로운 인구정책을 수립할 수 있는 기회를 제공했다.

1975년까지는 아랍인들이 약 80%의 외국인 근로자수를 차지했으나 1980년대에는 점차적으로 아시아국가, 즉 방글라데시, 필리핀 및 한국인들의 숫자가 증가하여 약 35%의 외국인근로자 숫자를 차지하게 되었다. 또한 이들은 점차적으로 쿠웨이트에 영구 거주하는 형태로 변화되고 있었다. 1980년의 통계에 의하면 1/3가량의 외국인 노동자의 쿠웨이트 거주 연한이 10년 이상이고, 비 쿠웨이트인의 30%가 현지에서 출생한 사람들이다. 이러한 추세는 쿠웨이트지배계급에게 위협적인 문제로 대두되어 전쟁직전에 2000년까지는 본국인과 외국인의 비율을 5대 5으로 조정하기 위하여 외국인근로자에 대한 규제를 강화하기로 결정했다.²⁹⁾

전쟁기간동안 많은 외국인들의 출국으로 인하여 1993년에는 본토인이 46%를 차지하게 되었고 정부에서는 이 기회를 이용하여 인구분포의 균형을 맞추기로 했다. 새 인구정책에 의하면 외국인 근로자를 국적별 인종별로 다양화하고 시민권획득의 자격도 1959년의 시민권법을 충족시키는 경우로 제한하기로 했다. 특히 정부부처는 전쟁전의 외국인 근로자수의 37% 이상은 재취업할 수 없게 하고 일반가정에서도 외국인 하인을 고용할 수 있는 숫자를 제한하기로 했다. 이와 같이 전후 쿠웨이트정부는 본국인과 외국인의 균형을 맞추기 위하여 고심하고 있다.

그러면 왜 이러한 문제점이 발생하고 해결책은 무엇인가? 문제의 발생원인은 석유의 발견으로 대량의 석유달러가 쿠웨이트로 유입되면서이다. 이 석유달러를 이용하여 정부에서는 급속한 근대화작업을 시작하는 동시에 일반국민들에게는 분배정책 또는 사회복지정책을 실행했기 때문이다. 본국인들의 노동인력이 준비되지 않은 상태에서 근대화를 추진하다보니 여기에 필요한 인력들을 수입해야 하고, 분배정책에 적응이 된 본토인들은 일을 하지 않으려 하고 집안 일에만 하인을 고용하고 있기 때문이다. 정부는 정부대로 이러한 문제를 해결하고 자국민으로 외국인 노동을 충당하려고 노력하지만 현실이 따라주지 않는 데 문제점이 있다. 이러한 문제점은 쿠웨이트뿐만 아니라 다른 산유국에서도 비슷한 문제

점을 가지고 있다. 석유달러에 의한 급속한 근대화작업은 기존의 토속인들과는 별개로 외국인 근로자에 의하여 진행되고 있으며 이들을 신분상으로 국내정치와 적극 소외시킴으로써 정치적 안정을 누릴 수 있었다. 또한 자국민들은 근대화의 적극 참여자기보다는 단순한 수혜자이며 생산자이기보다는 소비자로 전락되기 때문이다.

이와 같은 모순된 점을 지배계급에서는 정권유지 및 합법성을 강조하기 위하여 활용하고 있다. 외국인 근로자에 대한 신분과 노동계약의 불안을 조성함으로써 이들의 참정권과 사회활동을 통제할 수 있고 정부정책에 대한 의존도를 높일 수 있다. 1960년대부터 시작된 이러한 외국인근로자에 대한 정책은 필요할 시 활용하고 임금을 지불하면 되는 것이지 이들에게는 쿠웨이트에서 “과거도 없고 미래도 없다”는 논리에서 기인하고 있다. 순수한 경제적인 논리에서 노동과 임금의 교환이고, 이러한 조건은 본국인들이 준비될 때까지 일시적이라는 정책이다. 또한 이러한 노동정책은 본국인과 외국인의 조건이 명확히 구분됨으로 자국민의 호응을 받을 수 있고 그들은 계속해서 분배정책의 소비자로 남게됨으로 국가에 대한 의존도가 더 높아만 갈 것이다. 이러한 상호역학관계에서 통치자는 기존정부의 합법성을 증가 또는 현상유지를 해나갈 수 있을 것이다. 이러한 정치-경제체제를 유지하기 위해서는 국가재정이 계속 뒷받침 해주어야 하는데 쿠웨이트의 석유매장량이 약 70년 후면 고갈이 되는데 그때가 되면 엄청난 혼란이 야기될 것이다.

아랍토후국(UAE: United Arab Emirates)

UAE는 7개의 독자적인 토후국(sheikdom)이 연합하여 영국이 페르시아 만에서 철수한 1971년에 결성된 국가이다. 수도는 전국토의 85%를 차지하고 있는 아부다비(Abu Dhabi)이며 석유발견이전에는 해안지방을 제외하고는 전형적인 유목민들이 거주하던 사막지역이다. 그러나 이 지역 또한 석유의 발견으로 사회전반에 걸친 많은 변화를 겪었고 지금도 그 변화가 진행중이다.

석유발견이전 아부다비는 걸프연안의 토후국 중 가장 가난한 국가이었다. 1939년 당시통치자 셰이크 사크부트(Sheikh Shakhbut)는 장기간의 경제침체를 벗어나고자 그 당시 영국소유의 이라크석유회사(Iraq Petroleum Company)에 탐사권을 주었다. 그러나 특별한 진전이 없으므로 1953년에는 영·불합작회사(Anglo-French Consortium)에 해저유전개발권을 주어 경제적인 난국을 타개하고자 했다. 5년 후인 1958년 해저유전이 발견되고 1962년부터 수출이 시작되었다. 그 당시 인구 15,000명으로 아부다비는 가장 부

28) UAE건국과정에 대한 자세한 내용은 Ali Mohammed Khalifa, *The UAE: Unity in Fragmentation*, (Westview Press, 1979) 참조.

유한 토후국으로 발돋움하게 되었다. 한편 두바이(Dubai)는 1939년부터 이 지역의 대표적인 수출입항으로 자리를 잡아가고 있었고 1966년에는 자체유전을 개발했다.

1968년 영국은 3년 후 걸프지역에서 철수를 선언하고 정치적인 안정을 위해 이 지역의 작은 토후국들을 연합하여 연방을 구성하고자 했다. 이 계획에 따르면 바레인, 카타르와 현재의 UAE국가들을 모두 합하여 한 국가를 형성한다는 것이었다. 이 결과 1968년 3월 아랍토후연방국(Federation of Arab Emirates)이 탄생되었으나 각 국가간의 수많은 국경분쟁으로 인하여 곧이어 붕괴되고 말았다. 영국은 이 문제점을 해결하고 연방을 재구성하고자 했으나 바레인과 카타르의 반대로 인하여 유산되었다. 그 결과 영국은 현재의 7개의 작은 토후국을 규합하여 현재의 연방제를 형성하게 된 것이다. 연방제합의에 의하면 아부다비와 두바이가 가장 큰 의결권을 가지고 나머지 5개국은 준 독립국으로 자치권을 갖는 것으로 되어있다.³⁰⁾ 그러나 많은 사람들은 이러한 연방제에 대하여 회의를 가지고 있었다. 그 이유는 국가로서 단결력이 없고 영국의 사주에 의한 인위적인 결성이기 때문이었다. 그러나 작은 토후국들은 그들이 독자적인 국가로 성장하기에는 문제점이 많은 것을 알고 연방제에 적극 호응했고 5년 뒤 1976년 연방제를 재 인정하고 현재에까지 지속되고 있다.

UAE의 경제적 여건은 각 지역마다 현저한 차이가 있다. 아부다비는 사우디아라비아, 쿠웨이트 다음으로 세 번째 원유수출국이며 당연히 UAE중 가장 부유한 국가이며 나머지 6개 토후국에 막대한 금액의 보조를 해주고 있다. 두바이는 자체 원유수출 뿐만 아니라 자유무역지대를 형성하여 금융, 교통 및 서비스산업의 중심지로 걸프지역의 허부(hub)로서 번영을 누리고 있다. 사르자(Sharjah)는 한때 이 지역에서 가장 번창하던 지역이었으나 권력다툼과 항구의 매몰로 인하여 사양길을 걷다가 1975년 원유수출국이 되면서 근대화 작업을 시작했다. 그러나 1980년대의 유가하락으로 많은 채무를 지고 경제적 어려움을 겪었으나 현재는 회생의 길을 걷고 있고 연방정부의 지원 하에 기간산업건설과 관광산업을 적극 추진하고 있다. 라스 알 카이마(Ras al-Khaimah)는 걸프 만에서 악명 높던 카와심(Qawasim)해적의 발상지로 항구도시 줄파(Julfar)로 유명했다. 북부지방의 특별한 자원이 없는 무산담(Musandam)반도의 산악지대와 인접해있으며 주종은 대추야자였으나 1976년부터 산유국이 되었으며 현재는 관광산업에도 많은 노력을 기울이고 있다. 푸자이라(Fujairah)는 토후국중 유일하게 걸프만을 접하지 않고 오만만을 접하고 있으며 또한 무산담반도의 일부분으로 농업과 목축업이 주를 이루고 있으며 북부지방은 산악지대이다. 나머지 두 토후국, 아즈만(Ajman)과 알 카와인(Umm al Qawain)은 작은 영토를 보유하고 있고 두바이를 가로지르는 강변 크리크(Creek)양변에 자리잡고 있으며 자원이 빈약하고 주로 연방정부의 보조에 의존하고 있으며 다른 토후국에 비하여 더 전통적인 사회를 구

〈표-6〉 국가 또는 지역별 노동허가 발급숫자

	아랍국가	인도	파키스탄	아시아국	아프리카	서구인	합계(%)
Dubai	13,296	55,338	30,898	6,362	399	8,886	115,179(48.0)
Sharjah	9,516	24,669	11,512	1,831	42	6,774	54,344(22.7)
Abu Dhabi	21,519	10,205	11,106	3,737	48	2,767	49,381(20.6)
al-Khaimah	2,200	6,051	2,717	428	12	1,184	12,592(5.3)
Ajman	1,189	2,248	1,181	540	6	1,448	5,428(2.3)
al-Qaiwain	606	521	213	32	2	78	1,452(0.6)
Fujairah	182	610	253	59	2	73	1,179(0.5)
합 계	44,508	99,642	57,880	12,988	511	20,026	239,555(100)
%	20.2	41.6	24.2	5.4	0.2	8.4	100

Source: Ministry of Labor and Social Affairs, UAE, Annual Statistical Report, 1976, p. 16.

성하고 있다.

석유산업과 함께 발전해온 UAE는 다른 걸프만국가와 같이 외국인 근로자에 의해서 국가가 유지되고 있다. 특히 1973년 석유파동이후 급상승한 원유가격은 이들 국가들이 급속한 근대화를 추진할 수 있는 재정능력을 주었다. 근대화작업은 많은 근로자의 수입이 필요했다. 이 당시 유입된 외국인 근로자는 아랍인과 비 아랍인으로 구별할 수 있고, 두 그룹 모두 전문직종사자와 일반노동자들로 분리할 수 있다. 아랍인들 중에는 정부 및 민간분야의 많은 전문직종사자로서 의사, 간호원, 교사, 엔지니어, 회계사, 군 및 보안요원 등으로 이들은 높은 급여를 받았고 근무여건도 좋았다. 이들은 주로 이집트, 레바논, 시리아, 요르단 등에서 온 근로자들이다. 한편 예멘과 오만에서 온 근로자들은 단순노동인 택시기사, 청소부, 하인, 정원사 등 잡다한 분야에 고용되었다. 비 아랍인들도 석유회사의 기술자 또는 정부기관의 고문단으로 근무하는 전문직요원으로 이들은 주로 서구인들과 소수의 인도인으로 구성되었다. 비전문직근로자는 이란, 파키스탄, 인도 등에서 온 근로자로 이들은 무역, 개인 비지니스, 은행원, 여행사, 슈퍼마켓 등 비교적 경제적으로 유리한 조건에서 생활하고 있다. 그러나 가장 많은 숫자를 차지하고 있는 그 다음 그룹은 단순노동자들로 임금도 가장 낮을 뿐만 아니라 이들은 직업에 대한 보장도 없고 근무조건도 열악하며 인종차별도 가장 많이 받고 있다. UAE가 한창 근대화를 추진할 때인 1976년의 외국인 노동자분포는 〈표-6〉과 같다.

〈표-6〉의 통계에 의하면 주 산유국인 두바이, 사르자, 아부다비가 약 24만 명 노동허가 중 91% 이상을 차지하고 있고 기타 토후국은 극히 소수를 차지하고 있다. 이러한 노동허가는 일년전인 1975년의 숫자에서 87% 이상 증가한 것이다. 또한 인도와 파키스탄이

노동비자의 65.8%를 차지하고 있다. 물론 아부 다비가 가장 큰 산유국이지만 노동허가숫자가 상대적으로 적은 것은 두바이나 사르자와 같은 상업도시가 아니라 그곳이 UAE의 수도로 행정도시이기 때문이다. 그 이후의 노동허가 통계는 잘 알려지지 않고 있지만 이러한 추세는 계속 이어졌을 가능성이 많다. 그 이유는 2004년 1월 필자가 두바이 방문 시 가장 변화한 상가지역인 나이프(Naif)거리에서 보면 10명중 8명 이상이 인도 또는 파키스탄계 통이며, 아랍인들은 매우 보기 힘들다. 상점과 음식점 등 대부분의 일상생활에 필요한 것들은 거의 이들이 장악하고 있다. 심지어 택시기사는 거의 대부분이 파키스탄인이다. 현지 인터뷰에 의하면 외국인은 회사에서 보증을 해줄 경우는 3년간의 노동비자를 주고 개인에 의해서 고용되면 단지 2년의 고용비자를 주고 계속해서 갱신하든지 아니면 출국을 하여야 한다고 한다. 이러한 비자규제로 인하여 고용주들이 외국인노동자를 악용하는 경우가 허다하며 노동계약에서 불리한 조건도 감수해야 한다. 또한 노동비자 없이 단순노동에 근무하는 외국인, 특히 아시아인들이 많아지면서 이들의 임금문제와 작업조건 등에 대한 염려가 높아가고 있다. 2004년 1월 31일 걸프 뉴스(Gulf News)에 의하면 하급호텔 20개중 19개가 노동허가가 없는 외국인, 특히 아시아인들을 고용하고 있고 이들에 대한 처우는 위험수준을 넘고 있다고 보도하고 있다.³¹⁾

UAE는 현재 총인구 2백40만 명에서 약 65만(27%)이 자국민이다. 외국인 근로자중에는 인도, 파키스탄, 필리핀출신들이 75%를 차지하고 있으며, 나머지는 레바논, 시리아, 이란에서 온 근로자들로 구성되어 있다. 한편으로 자국민이라 하지만 지형적인 위치로 인하여 여러 곳에서 이주해 온 사람들이 귀화하여 자국민이 되었으며, 특히 페르시아, 인도 및 발루치(Baluchi: 현재 파키스탄과 아프가니스탄지역)후손들이 많다. 7개의 토후국중 아부 다비가 가장 많은 아랍후손들로 구성되어 있는데 그 이유는 석유발견이전 아부 다비는 사막 한가운데 있는 내륙의 알 아인(Al-Ain)이나 리와(Liwa)지방이 중심지였기 때문이다.

바레인(Bahrain)

바레인은 GCC 6개국중 유일한 섬나라로 쿠웨이트에서 온 알 칼리파(Al Khalifa)집안

29)UAE노동부 감사에 의하면 95%의 하급호텔(별 하나 혹은 둘)에서 노동비자가 없는 외국인들을 매우 낮은 임금으로 고용하면서 법을 위반하고 있다고 보고하고 있다. 특히 이들 종업원 들의 주거환경에 대한 염려가 높다. Gulf News, 2004년 1월 31일 참조.

30)바레인 국가건설과정에 대하여 Fuad I. Khuri, , *Tribe and State in Bahrain: The Transformation of Social and Political Authority in an Arab Society*, (University of Chicago Press, 1980) 참조.

31)1931년 Standard Oil Company of California의 자회사인 바레인석유회사가 원유생산을 시작해서 1934년부터 본격적으로 생산에 들어갔다. 이는 걸프지역에서 가장 빠른 시작이다. Donald Hawley, , *The Trucial States*, (Twayne Publishers, 1971.) p. 258 참조.

이 1783년에 정복하기 전에는 180년간 페르시아의 통치를 받고 있었다. 이러한 이유로 이란은 최근까지 이곳의 영유권을 주장하고 있고 쉬아이 무슬림이 다수를 차지하고 있다. 또한 이웃의 카타르와도 좋은 관계는 아니다. 초기 알 칼리파씨족들이 쿠웨이트를 떠나 바레인을 점령하기 전에는 북부카타르에 진을 치고 있었으며 현재도 그들의 후예가 그곳에 남아있다. 뿐만 아니라 현재 바레인소유인 하와르(Hawar)섬 일대의 영유권문제로 여러 차례 갈등이 있었다.³²⁾ 이러한 불편한 관계는 필자가 2004년 1월에 바레인을 방문했을 당시에도 느낄 수 있었다. 불과 몇 마일 되지 않는 거리인 카타르와 어떠한 해상교통수단이 쌍방에 없다. 바레인에서 육로로 카타르에 갈 경우 사우디를 거쳐서 먼길을 우회해서 가야만 한다.

**총 노동인력의 55%를 외국인
인이 차지하고 있으며 외국인
노동자 수요가 급증하자 바레
인용역업체에서는 인도 및 파
키스탄으로 인력모집 담당자
를 파견하여 대량의 노동자를
구입하여 두 세 차례씩 거치면
서 웃돈을 받고 노동자를 매매
하고 있다.**

바레인은 1932년 걸프지역에서 최초로 유전이 발견된 곳이다.³³⁾ 그 이전에는 주로 천연진주채취와 대추야자 생산이 주 경제생활이었고 본국의 석유산업이 본 궤도에 오르기 전에는 이들도 사우디 아라비아 또는 쿠웨이트에 노동자로 진출했다. 1940년대 후반 많은 바레인국민들이 그들의 생업을 뒤로하고 타국으로 취업해가면서 그들의 빈자리는 다른 아랍국가인 오만 등지에서 온 노동력으로 대신했다. 진주산업의 몰락이 물론 일본의 양식진주의 세계시장점유에도 원인이 있지만 그래도 소규모로 계속 이어져 오던 것이 여기에 종사하던 잠수부들이 보다는 일자리를 찾아감으로 더 빨리 몰락의 길을 걷게 되었다. 이와 같은 추세로 특히 북부바레인은 급속한 인구감소를 가지고 왔으며 지방경제활동에 큰 타격을 받았다. 1960년대에는 석유산업이 본격화되면서 전통적인 어업과 농업이 붕괴되고 외국인노동자들이 급증하게 되었다. 숙련, 비 숙련 노동인력의 수요가 급증하면서 타국에 있던 많은 바레인인들이 귀국하면서 국내 노동력 공급이 비교적 순조로 왔다. 그러므로 1960년대와 1970년대 초기까지는 약 98%의 바레인 성인남성들이 직장에 고용되었다. 그러나 바레인 역시 1973년 석유파동이후 급격한 근대화작업으로 인하여 내국인들이 준비가 되지 않은 많은 분야에서 외국인 노동자의 유입이 급증하게 되었다. 이 당시의 주요산업건설은 석유관련산업, 알루미늄제철소 및 조선산업뿐만 아니라, 호텔건설, 금융, 통신, 항공업 등에 이르는 최신 서비스산업들의 등장이다.

위의 도표에서와 같이 1941년부터 1971년까지 30년 동안 외국인의 비율은 20% 선에서 비교적 안정된 분포를 보이고 있으나 1971년에서 2001년까지 같은 30년 동안에 외국

〈표-7〉 바레인 인구구성 분포도

	1941	1950	1959	1965	1971	2001
본국인	74,040	91,179	118,734	143,814	178,193	405,667
외국인	15,930	18,471	24,401	38,389	37,885	244,937
합계	89,970	109,650	143,135	182,203	216,078	650,604
외국인(%)	18	17	17	21	18	38

Source: 1941년부터 1971년 자료는 Curtis E. Larsen, *Life and Land Use on the Bahrain Islands*, (University of Chicago Press, 1983) p. 12 참조. 2001년 자료는 바레인 인구통계업: <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r-frd/cstdy, 2/19/2004>.

인의 비율이 38%로 급증했다. 특히 2001년의 통계에 의하면 외국인의 경우 남성이 69%를 차지하고 있으며, 20세에서 49세까지가 전체 외국인남성의 80%를 차지하고 있다. 그러므로 이들의 대부분은 경제적인 이유로 그들의 가족을 고국에 남겨놓고 독신으로 바레인에서 노동을 하고 있으며 그들 임금의 대부분이 본국에 있는 가족에게 송금되고 있다. 이와 같이 외국인들의 연령이 대부분 노동인구이기 때문에 1992년의 예를 들면 바레인 총 노동인력의 55%를 외국인이 차지하고 있다.

이와 같이 외국인 노동자 수요가 급증하자 바레인용역업체에서는 인도 및 파키스탄으로 인력모집 담당자를 파견하여 대량의 노동자를 구입하여 두 세 차례씩 거치면서 옷돈을 받고 노동자를 매매하고 있다.³⁴⁾ 이러한 부작용을 방지하기 위하여 바레인정부는 1975년 노동법을 제정하여 옷돈을 받고 노동자를 매매하는 것을 금하고 있다. 또한 외국인 노동자는 노동허가를 받아야되고 계약기간의 완료 시 갱신이 가능하지만 출국을 권장하고 있다. 정부에서는 외국인의 장기체류를 문화적 및 정치적 영역에서 상이한 관념들이 본토인에게 영향을 미치는 것을 염려하고 있기 때문이다. 또한 자국민의 노동력이 과반수를 차지하지 못하자 정부에서는 본토인의 고용증대를 위해 여러 조건들을 법령으로 정하고 있다. 민간 사업분야에서 외국인을 2/3 이상 고용하는 사업체는 자체에서 본국인을 교육시키는 프로그램을 개발하든지 정부출연 직업학교에 그 회사에 적합한 기술훈련을 지원하기 위한 경비를 지불하든지 한가지를 택하게 하고 있다. 또한 모든 민간기업이 내는 세금에서 외국인 노동자는 임금총액의 4%, 본국인은 2%로 낮추어서 본국인의 취업을 권장하고 있다.³⁵⁾ 뿐만 아니라 여성인력을 활용하기 위한 여러 대책이 나오고 있으며 특히 결혼한 여성들의 계속된 사회생활을 위하여 40-50일간의 산후휴가와 고용주의 여성에 대한 차별대우를 철폐할 것 등을 지정하고 있다.

32) *Ibid.*, p. 140.

33) <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r-frd/cstdy, 2/19/2004> 참조.

이러한 외국인노동자의 숫자를 줄이기 위한 여러 정책은 늘어나는 본국인의 실업율과 국가 장래를 위한 염려도 포함되어 있지만 줄어드는 석유자원과 기존의 지나치게 확대된 복지정책을 계속 유지하기에 정부에서 부담을 느끼고 있기 때문이다. 바레인이 비록 유전의 발견에서는 걸프지역 GCC국가 중에서 가장 우선이지만 매장량은 많지 않아 1977년부터는 계속 생산량이 급속히 감소하고 있으며 현재의 정유공장도 본국의 원유생산규모보다 용량이 많아 사우디 아라비아의 원유를 원조 받아 정유하여 수출하고 있다. 현재는 석유다음의 경제원으로 천연가스의 개발에 집중하고 있으며 기존의 석유산업위주의 경제구조를 다양화하고 있다.

결론

걸프산유국의 본격적인 근대화작업은 1973년 제1차 석유파동이후 시작되었다. 4배 이상 급상승하는 국제원유가격으로 엄청 많은 양의 석유달러가 산유국으로 유입되면서 균의 현대화부터 시작해서 사회전반에 걸친 대규모의 건설작업이 시작되었다. 그러나 이러한 근대화작업에 동참해야 할 자국민은 교육 또는 기술수준이 낮아 참여를 못하고 그 대신 외국인 노동자들을 고용하여 근대화를 추진하였다. 그 결과 현재의 걸프국가에는 유목생활이 주를 이루던 때와는 완전히 다른 초현대식 도시들이 탄생하게 되었다. 또한 자국민들은 정부의 적극적인 분배정책의 덕으로 많은 외국인 하인을 고용하며 안락한 생활을 영위하고 있다. 이러한 현상이 반세기를 넘다보니 자국민들은 노동의 신성함을 잊어버리고 있으며 한편으로는 실업률이 급상승하고 있다. 정부는 정부대로 기존의 고비용의 복지정책을 계속 추진하기에 재정적 어려움은 느끼고 있다. 이러한 부담은 특히 국제원유가격의 하락시 더욱더 현실화되고 있다. 뿐만 아니라 생활수준의 향상으로 인하여 급속히 증가하는 인구는 분배정책의 한계를 느끼게 하고 있다. 이러한 상황에서 대부분의 GCC국가들은 노동의 자국민화정책을 추진하면서 외국인노동자를 자국민으로 대체하고자 노력하고 있다. 이러한 상황에서 기존의 외국인 노동자는 계약조건이 더 까다로워지고 임금은 하락되며 근무시간은 더욱 길어지는 악조건을 맞이하고 있다. 또한 대다수의 외국인노동자는 본국인들이 기피하는 일용직이나 단순한 직종에 종사하고 있다. 이들이 걸프산유국의 새로운 노예계급으로 전락되고 있는 것이다.

노동의 자국민화를 추진하지만 현재까지 뚜렷한 결실을 거두지 못하는 근본원인은 장기간에 걸친 분배정책으로 인하여 노동을 하겠다는 적극성이 없어지고 고급직책에 대한 선호도만 높아간다는 것이다. 자국민의 실업률이 높아가지만 실체는 일자리가 많이 있다. 그러나 새로이 노동시장에 들어오는 젊은 층은 단순직종을 기피하고 오히려 실업자를 택

하고 있는 것이다. 이븐 칼둔이 경고했듯이 장기간동안 정착민 생활을 하면서 사치스러운 생활에 지나치게 익숙해있는 것이다. 이제는 그들을 사막으로 다시 쫓아낼 유목민도 사막에 없다. 정착민 자신들이 스스로 재충전을 해야 한다. 그러기 위해서는 사회전반에 대대적인 변화가 있어야 하고 특히 정치·경제제도가 바뀌어야 된다. 그러기 위해서는 정치지도자들이 먼저 나서야 될 것이다. 그러나 현재 GCC국가의 대부분의 통치자는 고령이고 그들의 생전에는 큰 변화를 기대할 수 없다. 아마도 이러한 과제는 차세대의 지도자들이 해결해야 할 것이다.

참고문헌

- Aburish, Said K. 1996. *The Rise, Corruption and Coming Fall of the House of Saud*. New York: St. Martin's Griffin.
- Allen, Calvin, Jr and W. Lynn Rigsbee, II, 2000. *Oman under Qaboos: From Coup to Constitution, 1970-1996*. London: Frank Cass.
- Baker, Raymond W. 1978. *Egypt's Uncertain Revolution under Nasser and Sadat*. Cambridge: Harvard University Press.
- Champion, Daryl. 2002. *The Paradoxical Kingdom: Saudi Arabia and the Momentum of Reform*. New York: Columbia University Press.
- Cordesman, Anthony H. 1997. *Saudi Arabia: Guarding the Desert Kingdom*. Boulder: Westview Press.
- Cottell, Alvin, ed. 1980. *The Persian Gulf States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crystal, Jill, 1995. *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulf News, January 31, 2004.
- Hawley, Donald. 1971. *The Trucial States*. New York: Twayne Publishers, Inc.
- Ismael, Jacqueline S. 1993. *Kuwait: Dependency and Class in a Rentier State*. Gainesville: University Press of Florida.
- Khaldun, Ibn, *The Muqaddimah: An Introduction to History*. Franz Rosenthal, trans. 1967. Princeton: Princeton University Press.
- Khalifa, Ali Mohammed. 1979. *The UAE: Unity in Fragmentation*. Boulder: Westview Press.

- Khuri, Fuad I. 1980. *Tribe and State in Bahrain: The Transformation of Social and Political Authority in an Arab Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuwait Annual Statistical Abstract*. 1980.
- Kuwait Chamber of Commerce and Industry. Oct. 1965. *Guide to Kuwait*. Kuwait City: Kuwait Chamber of Commerce and Industry.
- Larsen, Curtis E. 1983. *Life and Land Use on the Bahrain Islands*. Chicago: University of Chicago Press.
- New York Times*, August 26, 2001.
- Nyrop, Richard F., ed. 1985. *Saudi Arabia: A Country Study*. Washington, D.C.: Department of the Army.
- Philipp, Thomas and Ulrich Haarmann, ed. 1998. *The Mamluks in Egyptian Politics and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rippenburg, Carol, J. 1998. *Oman: Political Development in a Changing World*. Westport: Praeger.
- Skeet, Iran. 1992. *Oman: Political Development*. Houndmills: Macmillan.
- Times of Oman. January 1, 2004.
- UAE Ministry of Labor and Social Affairs. 1976. *Annual Statistical Report*. Abu Dhabi: Ministry of Labor and Social Affairs.
- Vassiliev, Alexei. 2000. *The History of Saudi Arabia*. New York: New York University Press.

Sweden

특집 2부 / 스웨덴

실질적으로 평등한 대우를 현실화한 모범국

강 권 찬 한국민족연구원 책임연구원



역사적 노선의 발전은 곧 국민의 내면적 가치로 발전하여왔고 국가의 정체성을 구성할 뿐만 아니라 사실상 유럽소국으로서의 번영과 발전의 기초가 되고 있기 때문에 다문화주의와 선진적 외국인노동자정책은 다른 유럽국가의 우경적 경향과 인종주의의 대두처럼 쉽게 변질되지 않을 것으로 전망 된다.



스웨덴 외국인 노동자 현황

스웨덴 국적을 취득하지 않은 순수 외국인 거주자는 8백8십만 인구의 5.4%인 477,300명 정도이다.¹⁾ <표-1>에서 확인할 수 있는 외국인노동자는 22만여 명으로 전체 외국인의 절반에 이른다. 외국인노동자의 추이를 보았을 때에는 지난 5년간 안정된 경향을 보여주고 있으며 덴마크(3%), 핀란드(1%), 노르웨이(4-4.9%), 네덜란드(4%)와 비교해 보았을 때, 전체 노동인구 중 차지하는 비중이 조금 큰 편이며 프랑스(6%)보다는 적다.

〈표-1〉 외국인노동자 추이

(단위 : 천명)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
외국인노동자 추이	241	233	221	213	220	218	220	219	222	222
비율(전체노동 인구대비)	5.3%	5.3%	5.1%	5.0%	5.1%	5.1%	5.2%	5.1%	5.1%	5.0%

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF> (검색일: 2004년 2월 10일)

외국인노동자의 노동시장에서의 비중과 규모에 비해 〈표-2〉와 〈표-3〉에서 확인할 수 있듯 외국 인력의 유입은 같은 스칸디나비아 반도에 속한 이른바 노르딕국가가 동유럽에 한정되어있다고 볼 수 있다. 기타 국가의 경우 아시아 일부국가의 소수 외국인노동자를 제외하고는 대부분이 통상적인 외국인일 경우가 많기 때문에 90년대 이후 EU통합이 확대되면서 터키와 동유럽에서 외국인노동자가 늘어났다는 것 이외에는 뚜렷한 특징을 발견하기가 어렵다. 특히나 최근 동유럽출신의 외국인인 전체 외국인 48만여 명의 15%를 차지하면서 노르딕 국가출신이외에는 가장 큰 유입을 보여주고 있다.

하지만 이러한 규모와 경로도 사실상 스웨덴의 국적취득 경로 중 노동이민이 차지하였

〈표-2〉 국적별 외국인노동자 추이

(단위 : 천명)

	1986	1991	1996	2001
핀란드	83	69	57	53
전 유고연방	21	21	23	23
노르웨이	14	21	19	16
덴마크	15	16	13	14
폴란드	-	8	7	10
터키	-	10	7	7
이란	-	16	10	4
기타	81	80	82	100
종합	215	241	218	227

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>(검색일: 2004년 2월 10일)

1) Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF>(검색일: 2004년 2월 10일) 이하 주요 통계자료에 근거한 서술은 대부분 위의 자료를 근거로 하고 있음.

던 중요한 위치를 감안해서 보다 종합적으로 볼 필요가 있다. 60년대 말-70년대 초 노동 이민이 중단되기 전에 광범위하게 이루어졌던 노동이민은 2차 대전이후의 급격한 경제성장과 노동시장의 팽창에 따라 광범위하게 이루어졌다. 최근의 경우 이민의 대부분이 노동 이외의 국제결혼과 망명이 차지하고 있기는 하지만 외국인노동자 현황을 파악하는데 있어서도 외국인전체의 현황과 함께 이민자 현황을 비교하여 보았을 때에만 보다 정확한 분석이 가능해질 수 있다.

스웨덴에서 태어나고 거주할 경우, 스웨덴 국적을 취득할 수 있기 때문에 외국계통의 스웨덴 인구는 지속적으로 늘어나고 있다. 현재에도 스웨덴 국적을 취득한 외국계통의 이민자 또는 스웨덴 출생자(부모 중 한명 이상이 외국계통)는 전체인구의 약 15% 정도에 이른다. 그중 1,003,800명 이상 (전체 인구의 11.3%)이 외국태생이다.

현재까지 이민의 대부분은 스칸디나비아(26%)출신이 차지하고 있으며 외국인노동자의 현황도 이와 유사하다. 1차 걸프전쟁 이후에는 이라크(19%)로부터의 망명과 이민이 활발한 편이다. 과거 유고내전시기에는 보스니아 등지로부터의 이민도 활발했다. 독일, 영국 등의 이민도 상당부분을 이룬다. 유럽은 10800명으로 전체 32%의 이민을 차지하고 있다. 이란과 터키, 그리고 인도와 인도네시아 등 아시아 등지에서 활발히 진행된 노동이민과 함께 이들 대부분이 국적을 취득한 경우라라도 외국인의 정체성을 유지하고 있는 경우가 많으며 노동시장에 편입되어 있기 때문에 사실상 외국인노동자의 범주로서 파악할 수 있다. 따라서 스웨덴의 외국인노동자 정책은 단기체류의 노동자의 특수한 경우를 제외하고는 장

〈표-3〉 외국인노동자 유입경로

	1997	1998	1999	2000
전체	220	219	222	222
노르딕국가	87	85	86	90
기타국가	133	134	136	132

출처: *Trends in International Migration*, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF> (검색일: 2004년 2월 10일).

〈표-4〉 동유럽출신 외국인

(단위 : 천명)

국가	유고	폴란드	보스니아	크로아티아	러시아
외국인수	20.2	16.7	22.8	7.5	5.7

출처: *Trends in International Migration*, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF> (검색일: 2004년 2월 10일).

〈표-5〉 스웨덴의 외국인 구성

(단위 : 천명)

	1997	1998	1999	2000
전체 인구	8,847.6	8,854.3	8,861.4	8,882.8
외국인인구 비율(%)	5.9	5.6	5.5	5.4
외국인 전체 인구	552.0	499.9	487.2	477.3
스칸디나비아 국가				
핀란드	162.2	159.7	159.0	160.2
노르웨이	101.3	99.9	99.0	98.6
덴마크	31.0	30.6	30.9	32.0
덴마크	25.4	25.0	25.0	25.6
그 이외의 국가	359.8	340.2	332.0	317.1
이라크	24.8	26.6	30.2	33.1
보스니아 - 헤르체고비나	33.6	26.0	22.7	20.2
폴란드	26.2	19.8	16.1	14.3
국적취득자 외국인	28.9	46.5	37.8	43.5
보스니아 - 헤르체고비나	2.6	10.9	11.3	12.6
이라크	2.3	3.7	2.3	4.2
소마리아	0.5	0.7	0.7	2.8
그 이외의 국가	19.5	31.2	23.4	23.9
국제결혼	6.3	6.3	7.0	7.8
전체 결혼 중 비율(%)	18.0	18.2	18.1	18.0
일시체류 (계절 노동자를 포함)	-	-	15.0	19.4

출처: Trends in International Migration, OECD, 2002, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8103061E.PDF> (검색일: 2004년 2월 10일).

기체류외국인과 과거 노동이민자 및 그 자녀들을 중심으로 보다 통합적으로 포괄적인 외국인정책으로 표현되고 있다.

스웨덴 외국인노동자 정책 유형과 특징

다문화주의를 중심으로

국가의 국제노동력이동에 대한 정책은 ‘출입국관리법’, ‘이민법’ 과 ‘국적법’, ‘민권법’ 등 법률적·제도적 형태로 표출된다. 각국의 출입국에 대한 제도적 조건은 국제노동력이동의 양과 질을 결정하는 핵심적 변수이다. 세계 각국 사회가 외국인노동자를 받아들이는 유형을 차별배제모형, 동화모형, 다문화주의모형의 세 가지 범주로 구분한다.

[그림 1] 이민자와 이주노동자 통합 유형

국적 부여 원칙	출생지주의	영국 아일랜드	미국 캐나다 오스트레일리아 뉴질랜드	통합 방법	
	거주지주의	독일 벨기에	프랑스 네덜란드 이탈리아		스웨덴
	혈통주의	오스트리아, 스위스 중동 산유국들 대만, 싱가포르 한국, 일본			
		차별배제모형	동화모형	다문화주의모형	

출처: 설동훈, "아시아 각국의 외국인노동자 정책과 노동권"
(<http://social.chonbuk.ac.kr/soc/dhseol/book3.html> (검색일:2004.2.12)).

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

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

국민을 혈연공동체로 정의하는 나라들이 주로 차별배제모형을 채택하고 있다. 그 나라들은 '이민으로 건설된 나라'가 아닌 '혈족공동체를 기반으로 한 나라'라는 이데올로기를 갖고 있다. 다시 말해, 국적 부여 원칙으로 혈통주의를 견지하는 나라는 외국인이 정착하는 것을 꺼린다. 그러한 배타적 태도는 외국인에 대해 차별적인 출입국관리정책?이민정책

에 반영되어 외국인의 국적 취득에 대한 강력한 규제 장치로 발현된다. 대표적으로는 독일을 들 수 있다.

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

다문화주의 내지 다원주의는 이주노동자나 이민자가 사회의 모든 영역에서 동등한 권리를 부여받아야 한다는 것을 함축하고 있다. 비록 주류 사회의 특정 핵심 가치를 따를 것을 요구받기도 하지만, 이민자들은 그들의 다원성을 포기하도록 강요당하지 않는다. 고전적 이민 수용 국에서 다문화주의는 다양한 문화를 가진 이민자 집단을 사회 속에 급속히 통합시킬 수 있는 최선의 방법이다. 이민자들을 시민으로 만들어야 할 필요성은 다문화주의 정책을 다시 강화시켰다.

캐나다·오스트레일리아·스웨덴은 정부 정책으로써 다문화주의를 채택하고 있다. 그 나라들에서 다문화주의는 ‘주류 사회가 문화적 자치를 기꺼이 받아들인다는 점’과 ‘국가가 소수민족 집단의 동등한 권리 확보를 위하여 조치를 취한다는 점’을 함축한다. 스웨덴 유형의 다문화주의는 국가가 이민자의 통합에 도움을 주는 방향으로 적극적으로 개입하는 것이다. 이 유형은 ‘국가’의 적극적 개입을 증시한다는 점에서 미국과도 구별된다.²⁾

다문화, 다인종 사회에서 주류 민족에 동화되지 않고 외국인이 자신의 문화와 가치관을 용이하게 유지하기란 쉽지 않다. 다문화주의는 차이를 인정한 가운데 공존하고 평등한 대우를 제도적으로 보장하는 것을 핵심으로 하며 이를 주류 사회가 내면화하는 것이다.

호주와 캐나다와 같은 다인종, 다문화 국가는 이에 대한 법률적 기초를 갖고 있기도 하지만 다문화주의를 내면화하는데 있어 주류민족과 문화의 반발이 뒤따르는 진통을 겪기도

평등의 원칙에 의하여 스웨덴에 장기 거주하는 외국인의 권리는 철저히 보장되고 있다. 고용, 실업보험, 주택, 교육 등은 거주하는 외국인에게 스웨덴국민과 동등한 조건으로 노조활동상 아무런 제약이 없이 많은 수가 노조에 가입하여 활발하게 활동하고 있다.

2) 설동훈, “아시아 각국의 외국인노동자 정책과 노동권”
(<http://social.chonbuk.ac.kr/soc/dhseol/book3.html>(검색일:2004.2.12))

했던 것이 사실이다. 그렇게 볼 때, 이민자는 물론 외국인노동자에 대한 포용과 관용은 물론 실질적인 평등대우의 원칙을 현실화하는 경우는 매우 드물다. 유럽의 선진국들 가운데 외국인이 자신의 문화와 가치관을 유지하는 가운데 실질적 평등대우를 현실화한 가장 대표적인 모범 국가가 스웨덴이다. 외국인정책과 다문화주의의 법제도적 이상적 형태를 실현하고 있다고 평가되는 곳이 바로 스웨덴이라 할 수 있다.

스웨덴은 1975년 이래 외국인정책과 관련하여 3가지 원칙을 표방하고 있다. 사회민주당이 중심이 된 스웨덴 의회는 외국인 정책의 3가지 주요 원칙을 의결하였으며, 이 원칙은 1986년의 거주외국인정책에 관한 결정에 의하여 재확인되었다. 그것은 평등, 선택의 자유, 협력이다.³⁾

평등의 원칙은 거주외국인이 그 밖의 시민 즉 스웨덴인과 동일한 가능성, 권리, 의무를 갖는다는 원칙이다. 이는 적어도 법, 제도적으로 외국인이 스웨덴인과 차별받지 않는다는 것을 원칙적으로는 물론 법적으로 보장하였고 사회의 다양한 구성원리와 작동원리에 까지 영향을 미치고 있다.⁴⁾

유동적이긴 하지만 전체인구의 약 5%를 상회하는 외국인(그 중 47%가 외국인노동자로 분류됨)은 체류자격별 차이에 의한 제약이 있긴 하지만 생활해 나가는데 있어 내국인과 다른 법, 제도적인 적용에 따라 차별을 받는 경우가 거의 없으며 만약 이러한 문제가 발생할 경우, 큰 사회문제로 부각되기도 할 만큼 스웨덴인의 평등원칙은 이미 내면화되어 있으며 이러한 가치관은 다른 북유럽 국가와 함께 잘 공유되고 있다.

평등의 원칙에 의하여 스웨덴에 장기 거주하는 외국인의 권리는 철저히 보장되고 있다. 고용, 실업보험, 주택, 교육 등은 거주하는 외국인에게 스웨덴국민과 동등한 조건으로 열려있다. 외국인노동자들에게 노조활동상 아무런 제약이 없기 때문에 많은 수가 노조에 가입하여 활발하게 활동하고 있다.⁵⁾ 스웨덴 정부는 노동시장의 안정화를 위해 노동이민을 장려할 뿐 아니라 작업장에서의 인종주의적 갈등에 단호하게 대처한다. 외국인 노동자의 노동실업 상태에 대한 장기적인 관리는 물론 적극적 노동시장 정책에 따라 실직상태에 놓인 외국인노동자에게 직업교육훈련도 실시하고 있다. 외국인이 법적으로 차이를 보이는 경우는 전국적인 선거에의 투표권(지방선거의 투표권은 지역 주민으로서 주어져 있다)과 병역 정도로 단지 몇 개 에 불과하다. 이와 같은 예외를 제외하고는 스웨덴 국민과 동등한 권리, 의무를 갖는다.

두 번째는 선택의 자유 원칙이다. 이는 거주외국인이 모국의 언어와 문화를 어느 정도

3)노동정책연구소, 바람직한 외국인력 정책의 모색 (<http://www.inkwon.or.kr>, 검색일:2003년 8월 21일)

4)이병천, 자유민주주의와 민주사회주의의 비교 고찰(<http://home.hanmir.com/~gil486/phil/>)

5)노동정책연구소, 바람직한 외국인력 정책의 모색 <http://www.inkwon.or.kr/>

까지 보유하고, 스웨덴의 언어·문화에 어느 정도 동화할 것인가를 스스로 결정할 수 있다는 원칙이다. 스웨덴은 전체인구의 20%가 외국계통의 스웨덴인(이민자)과 순수외국인으로 구성되어 있을 정도로 활발한 이민사회이다. 따라서 외국인노동자의 경우에도 이미 스웨덴국적을 취득한 자국출신의 이민자와 이민사회와의 교류와 협력을 통해 공동체를 형성할 경우가 빈번하다. 따라서 이민자에 대한 모국의 언어와 문화에 대한 교육과 향유는 곧 외국인노동자에게도 자연스럽게 전이된다. 이민의 경우, 스칸디나비아, 유럽, 중동, 동유럽, 아시아에 이르기까지 다양한 경로를 갖고 있으며 스칸디나비아 출신이 많긴 하지만 주류적인 이민사회가 독자적으로 구성되어 있지는 않을 정도로 복잡하고 다양하다. 이들 중 상당부분은 부모 또는 부모 중 하나가 외국계통이지만 스웨덴 국적을 취득하지 않은 경우가 있을 정도로 자유 선택의 원칙에 따른 불편함이란 거의 없다고 볼 수 있다.

세 번째는 협력의 원칙이다. 거주외국인·소수민족집단과 다른 다수민족 집단과의 사이에 쌍방향 적·포괄적 협력을 촉진한다는 원칙인데 이를 통해 다수민족 집단인 북 게르만족, 즉 순수 스웨덴인과 이민스웨덴인, 그리고 거주 외국인 및 외국인노동자 등은 자신의 고유한 문화와 정체성을 지키면서도 상대방을 포용하고 서로 이해하는 다양한 프로그램이 발전하게 되었다. 외국계통의 이민자와 외국인, 그리고 소수민족은 자신들의 단체를 만들고 2세들을 교육시킬 수 있다. 스웨덴 정부는 이러한 외국인의 활동을 허용할 뿐만 아니라 적극적으로 지원하고 있으며 이에 필요한 재원을 기금을 조성해 지원하기도 한다.

외국인에게는 복수언어에 의한 정보제공과 외국인신문의 발행을 정부가 지원하고 있으며, 스웨덴어 학습기회와 모국어학습의 기회가 동등하게 보장되어 있다. 또한 각종의 민족단체에 보조금이 제공되며, 거주외국인과 소수민족의 문화활동에 대한 보조금(예를 들면, 외국어서적 구입을 위한 도서관보조)도 있다. 최근에도 이러한 3가지 원칙은 거듭 확인되고 있다. 1999년의 의회결의와 더불어 이러한 원칙을 법제도적으로 더욱 강화하였고 최근 유럽에서 일정한 영향력을 확보하고 있는 극우주의와 관련해서도 의회는 2001년 반인종주의에 대한 액션 플랜을 수립한 바 있다. 밖으로부터 유입된 이질적인 요소를 배제하지 않고, 적극적으로 포섭하여 보다 견고하고 다채로운 문화를 창조하려고 하는 의욕이 이러한 다문화주의 정책의 제도화와 현실화로 나타나고 있다. 스웨덴은 각 국의 법, 제도가 지향해야 할 이상적인 모델을 제시하고 있다.

스웨덴 외국인력 정책의 안정적 관리 전망

최근, 고령화 사회로 이미 진입한 상태에서 노동력 부족이 여전한 문제로 대두되는 스웨덴에서는 노동자 이주에 대한 다양한 논의와 논쟁이 펼쳐지고 있다. 물론 이러한 논의와

논쟁은 외국인정책의 기초와 원칙에 관련된 문제라기보다는 외국 인력의 유입방법과 규모를 어떻게 설정할 것인가라는 노동시장 적 문제에 맞추어져 있다.

이러한 논쟁의 핵심에는 노동계와 경영계가 공통적으로 입장을 같이하면서 비EU 외국인 노동자에 대한 적극적인 이주를 허용할 것을 요구하고 있다는 것에 있다. 표3)과 표4)에서 확인할 수 있듯 외국인 상당부분이 노르딕국가로부터 유입되었으며 이주노동자의 상당부분은 EEA협정에 따른 EU출신 노동자가 대부분이다. 현재 스웨덴의

이과 관련해서 2003년부터 의회는 정부에게 EU이외의 국가로부터의 이민을 허용하는 새로운 법안을 마련할 것을 요구한 바 있으며, 스웨덴의 노조와 지방자치단체 및 사용자 측에서도 노동이주의 확대를 요구하여 왔다. 사실 기간 LO(노동자단체)는 노동자 이주에 강력하게 반대하고 있었으나, 이제는 노동계와 경영계가 모두 자유롭고 규제가 없는 노동자 이주를 요구하고 있다.

LO는 현재 노동자 이민을 전적으로 지지한다는 입장을 밝히면서 현재의 제도의 규제가 심하다는 의견과 더불어 이주 노동자들이 스웨덴 노동시장에서 다른 노동자들과 동일한 조건에서 동일 임금을 받고 일해야 한다는 것을 주장했다. 그리고 거주허가가 고용관계가 종료되는 시점에 같이 종료되는 현 제도를 변경하고 다른 일자리를 찾을 수 있는 시간을 허용해주어야 한다는 등의 이주 노동자들을 위한 법적보호와 노동권 보호가 뒷받침되어야 한다는 점도 명시했으며, 정부의 노동시장이사회(AMS)가 EU이외 국가에도 구직센터를 설립할 것도 제안하고 있다.

경총에서는 오랫동안 외국인 노동자들의 스웨덴 취업을 용이하게 하기위한 노력을 벌여왔고, 스웨덴 기업들이 기술적 기반을 유지해나가고 성장을 위한 조건들을 만들어나가기 위해서는 이주노동자의 유입이 중요하다고 주장하고 있다. 분권화되고 개인적인 방식으로, 중앙의 개입과정이나 다른 국가와의 고용 조정 작업 없이 개별 기업이 지역적인 차원에서 필요에 의해 노동력을 채용할 수 있도록 하며, 비EU출신의 외국인이 일정기간동안 스웨덴에 머무르면서 그 기간동안 일자리를 찾고 사용자와 계약을 체결할 수 있다면 거주를 허용할 수 있도록 하는 방안을 제안하고 있다.

그러나 정부는 향후 5년~10년간은 외국인노동자의 유입을 서두를 필요가 없다는 입장을 보이고 있고, 일부 노조들의 경우에는 여전히 2004년 5월 동유럽 국가들의 EU가입에 따라 이들 신규회원국으로부터의 저임금 노동력 유입을 우려를 나타내고 있기도 하다. 정부는 외국 인력의 유입이 가져올 노동시장의 안정성과 관련하여 안정적인 관리를 통하여 규모를 조절해나가려는 입장이다. 국내 노동시장과 임금의 안정성과 함께 노동력수요를 감안하면서 규모를 조절하고 이에 따른 유입방법을 결정해나가려는 것이다.

따라서 최근 논쟁이 되고 있는 스웨덴 외국인노동자정책과 관련해서는 주로 유입 규모

에 따른 세부적인 조절방안이며 이러한 논쟁은 기초와 원칙과는 별반 상관없다. 확고한 원칙과 기초 하에서 안정적인 관리를 해나갈 것이라는 전망이 가능하다고 할 수 있다.

이렇듯 외국인노동자 정책과 관련하여 다문화주의를 하나의 이상적 모델의 형태로 까지 발전시킨 데에는 스웨덴 사회민주주의의 발전과 확립이 가장 큰 영향을 미쳤다. 의회를 장악한 스웨덴 사회민주당은 오래 동안 정권을 장악하면서 자신의 이념적 사상적 견지에 따른 평등주의의 원칙을 법제도화하기 시작하였다.

1950년대 이후 급격히 팽창한 노동시장과 그에 따른 수요확대의 결과 급격하게 늘어난 노동이민에 대해 사회민주당을 중심으로 하는 당과 정부의 원칙과 정책의 발전은 1990년대 세계화가 진행되고 EU가 통합되면서 유입되는 외국인노동자에 대해서도 그대로 적용되면서 모범적 모델을 확립하였다고 볼 수 있다. 외국 인력에 대한 법, 제도적인 정비와 함께 스웨덴인의 내면적 가치와 규범이 상승 발전하는 원동력에는 사회민주주의적 가치가 큰 비중을 차지하였다.

사회민주주의는 정치, 경제, 사회, 국제 등 인간생활의 각 영역에 민주주의를 확대, 발전시키는 방법으로 민주주의를 완성한다는 이념적 지향을 갖는다고 볼 수 있다. 인간의 능력을 최고로 발휘하는데 장애가 되는 사회적 조건과 차별을 제거하고 사회보장제도를 확충하여 생활의 불안정을 제거하는 것을 물론 개인의 자유와 평등을 신봉하고 모두를 위한 더 큰 평등과 자유를 지향한다. 이러한 사회민주주의의 이상을 가장 충실하게 현실화한 것이 스웨덴 식 또는 스칸디나비아 식 사회민주주의로 명명된다. 스웨덴은 가장 선진적인 복지국가로 평가되고 있는데 이러한 사회복지국가의 구조를 결정한 것은 스웨덴의 사회민주주의 전통이다. 자유, 평등, 단결, 민주주의, 경제적 효율 그리고 개인의 안정 등의 사회주의적 이상을 견지하는 가운데 이를 공동체와 이웃을 위한 도덕적 의무를 강조하는 루터교의 전통이 혼합되면서 사회민주주의의 가치와 전통은 성립하였고 스웨덴인의 내면적 가치로 공인되다시피 하였다.⁶⁾ 스웨덴 사회민주주의는 일반 시민의 정신적 기초로 작용하게 되었고 다문화주의의 이념적 기초였다. 그리고 사회민주당은 이에 대한 가장 강력한 정치적 기반이라 할 수 있다.

스웨덴은 사회민주주의의 전통 확립을 통해 시민의 권리 개념을 민주주의 체제 속에서 극대화하여왔다. 내국인과 외국인의 이분법에 기초하여 자국민에게 부여하는 시민권의 권리와 특권을 국제주의의 확립으로 외국인에게까지 확대하게 된 것이다.

6)조기제, 「사회민주주의의 연구: 그 성취와 한계」, 서울대학교 정치학과 박사학위논문, 1994.
7)외교통상부(<http://www.mofat.go.kr>)

또한 가장 선진적인 외국인정책과 다문화주의의 확립에는 근대이후 격동하는 유럽질서 속에서 비교적 소국인 스웨덴이 견지할 수밖에 없었던 국제주의 노선이 역사적 연원이 주요하게 작용하였다고 볼 수 있다. 스웨덴은 유럽의 소국으로서 유럽통합에 적극적이었고 그만큼 UN과 EU 등이 제시하는 국제적 기준에 적극적으로 부합하기 위해서 노력하여왔다. 소극적으로 비쳐질 정도의 국제적 중립주의(제1차 세계대전에서 스웨덴은 중립을 지켰으며, 제2차 세계대전 때에도 이웃 국가들이 모두 독일과 소련의 침공을 받은 속에서도 엄정중립을 관철하였다⁷⁾)도 평화주의와 함께 가능한 많은 국가와 밀접한 관계를 유지하려는 역사적 노선의 결과였다.

유럽소국의 입장에서 국가의 안전과 번영을 위해 선택한 중립주의, 평화주의 노선은 전후 다양한 국제기구가 출범하면서 다양한 형태로 보장받게 된다. 더군다나 국제정세적인 측면을 살펴보면, EC에 이어 유럽공동체 EU로의 발전은 내, 외국인간의 구별과 차별을 제거하는 방향으로 발전하였고 탈냉전이 진행되면서 이른바 진영간 대립문제도 해소되었기 때문에 스웨덴의 국제주의는 보다 완숙된 형태를 띠 수 있었다.


결국 중립주의와 평화주의 노선은 국제주의 노선으로 발전하였고 스웨덴의 국제주의는 국제기구에의 적극적인 참여는 물론 국제기구의 결정과 권고에 대한 가장 충실한 이행으로 드러났다. 특히 전쟁 또는 봉쇄에 대한 국제주의적 적대정책에 대한 이행보다는 비정치적인 사안에 대해서 적극적으로 받아들여지게 되고 이러한 국제주의적 전통이 다문화주의와 가장 선진적이 외국인 정책의 확립에 큰 영향을 주었다.

스웨덴은 사회민주주의의 전통 확립을 통해 시민의 권리개념을 민주주의 체제 속에서 극대화하여왔다. 내국인과 외국인의 이분법에 기초하여 자국민에게 부여하는 시민권의 권리와 특권을 국제주의의 확립으로 외국인에게까지 확대하게 된 것이다. 이주자들의 권리에 관한 중요한 결정요인은 혈통이 아닌 거주에 있다는 것이다. 이러한 시민권의 확장은 유럽사회의 발전과 맞물려 있다.

스웨덴의 국제주의가 확장시킨 시민권은 국제 규약 및 법에 의해 형식화되는 개인의 권리에 관한 보편적 규칙과 개념에 대한 이행을 담고 있다. 인권 선언 등 국제 협약에 있어서는 국민국가의 소속인원임에도 불구하고 보편적 권리를 개인에 돌린다. 특히 노동이민자들의 관한 권리가 국제조약 등을 통해서 조직화되었다. 각 조약마다 범위의 차이가 있지만 이민자에 대한 “공평한” 대우, 그리고 국민과 이민자간의 불평등의 제거를 지향하는 점에서는 같다. 1949년에 ILO협약에 위하면 계약국은 이주노동자를 국적, 인종, 종교, 성에 관한 차별 없이 고용이나 노동 상태에 관해 대우한다는 데에 동의 한다. 1975년의 유럽 평의회의 협약에서는 더 나아가 노동자와 그 가족의 사회적 및 문화적 권리까지 촉진시킨다. 유럽공동체법은 이주민의 초국가적인 지위에 관한 법규를 지니고 있다.

스웨덴은 이러한 초국가적 협정을 준수할 것을 서명하는 것 뿐 만이 아니라 국제적 협정이 국내법과 충돌할 경우 국내법을 수정하면서 국제적 규약을 지키려 노력해온 국제사회의 모범국가 발전하여 왔다. 예를 들어, 1954년에 외국인의 정치활동에 관한 제한이 인권과 기본적 자유에 관한 유럽 협정에 의해 폐지된바 있다. 국제인권 규약의 핵심에 있어 인권담론은 문화적 권리도 요구하는데 스웨덴은 이를 바탕으로 다문화주의를 개인의 기본적 권리로 적용하게 된다.

이러한 역사적 노선의 발전은 곧 국민의 내면적 가치로 발전하여왔고 국가의 정체성을 구성할 뿐만 아니라 사실상 유럽소국으로서의 변명과 발전의 기초가 되고 있기 때문에 다문화주의와 선진적 외국인노동자정책은 다른 유럽국가의 우경적 경향과 인종주의의 대두처럼 쉽게 변질되지 않을 것으로 전망되고 있다.



사상과 혁명

**역사의 한 장면으로서
러시아와 중국 혁명이 갖고 있는
진면목과 혁명의 뒤에 존재하고 있었던
마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락**

III 교양사회
조정남 편역 / 값 10,000원

주요 목차
제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아
제2부 마르크스와 엥겔스의 생애
제3부 러시아혁명
제4부 중국혁명

Singapore

특집 2부 / 싱가포르

확립된 민족공존환경 속에 능동적 수입정책

박 지 원 한국민족연구원 책임연구원



이민자의 국가인 싱가포르에서 주재하는
외국인과 싱가포르인 간의 차이는 적다고 볼 때
이들의 조화가 비교적 잘 이뤄질지 더 살펴봐야 할 것이다.
싱가포르가 고도산업화에 들어선지 100년 정도이고 이 때부터 외국 인력의 도입이
본격화되었기 때문에 앞으로도 이 문제는 진행형의 문제일 것이다.



들어가며

싱가포르 정부가 80년대 후반 이후 지속적으로 추진하고 있는 고부가가치산업으로의 전환을 위한 경제정책과 이를 위한 기능인력 양성 정책으로 인해서 싱가포르 국내에서는 사실상 저임금 산업이 용도폐기 되었다. 인력자원이 한정된 싱가포르에서 이것은 두 가지 문제를 야기하였다. 저임의 단순인력과 고부가가치 산업을 위한 전문인력 모두가 부족해진 것이다.

다민족 국가의 생존조건은 무조건적인 융화가 아니라 공존이 현실적이란 점에서 가장 성공적인 국가가 싱가포르다. 자연 상태에서 공존이 불가능하다면 공존을 만들어낸다는

각오를 가진 싱가포르 정부의 강력한 의지는 외국인 문제에서도 그대로 적용된다. 현재 싱가포르에서 외국인이란 대부분 외국인 인력인데 이들이 기존의 사회구도, 즉 민족간 균형에 기반한 공존을 해치지 않는 수준에서 외국인 정책의 틀이 유지되고 있다. 이민자들에 의해 세워진 신생 다민족 국가 싱가포르에서 새로운 이민이나 외국인 노동자 등에 대한 극단적인 혐오와 같은 배타성은 생각하기 힘들다. 이 점이 싱가포르 외국인 현황에서 가장 중요한 키포인트일 것이다. 싱가포르에서 외국인 문제가 없는 것은 아니나 그것이 다른 국가들에 비해 그리 크지 않아서가 아니라 이를 받아들일 줄 알기 때문에 크게 부각되고 있지 못하다고 봐야 옳을 것 같다.

민족문제는 싱가포르라는 국가를 붕괴시킬 수 있는 위험요인을 내포하고 있다. 중국계 이민자들이 말레이인의 땅을 빼앗고 말레이인을 핍박하여 변영을 누린다고 여겨진다면 주변 말레이계 국가들인 말레이시아와 인도네시아는 그들의 권리를 행사하려 할 것이기 때문이다.

싱가포르에서 민족간 균형과 공존은 경제발전을 통해 가능해졌다. 배고픈 공존이란 건 아마도 존재할 수 없을 것이다. 싱가포르는 민족문제의 해결을 위한 국가의 의지와 경제성장이 선순환의 고리를 가지고 있다. 경제성장의 주요 동력인 외국인 직접투자를 원활히 하기 위해 싱가포르는 단순인력뿐만 아니라 고급인력에 대해서도 과감한 도입을 하고 있다. 만일 이 선순환의 고리에 문제가 생긴다면 싱가포르로서는 국가의 생존을 기약하기도 힘든 상황에 처하게 될 것이다. 당연히 경제성장과 공존의 틀을 유지하는 한도에서 외국인 인력은 탄력적으로 수용되고 있다.

인종의 용광로라고 하는 미국에서조차도 민족·인종문제가 완전히 사라졌다고 말하기는 힘들 것이다. 미국이라는 그릇이 많은 민족들로 구성될 수 있다뿐이지 이들을 하나로 융합 하는데는 아직도 한계를 보이고 있는 것이다. 미국 국민이 누릴 수 있는 경제적 풍요와 프라이드가 이들을 하나로 묶어주는 가장 큰 요인일 것이나, 그것이 항상 만족스러운 것도 아니다. 가장 풍요로운 나라라는 미국 내에서도 빈부격차의 심화와 더불어 민족간 위화감이 존재하고 있다. 싱가포르에서도 미국과 마찬가지로 민족간 빈부격차가 존재하고 있고, 이는 국가와 사회 존립에 있어서 가장 큰 위험요소가 될 수도 있다고 인식되고 있다.

싱가포르

리관유는 1959년 식민지 자치령 수상으로 집권하면서부터 싱가포르의 생존에 대해 역

설했다. 서울시 면적정도 되는 싱가포르 섬에 자리 잡은 조그만 도시국가가 근대국가 생존과 존속에 필요한 많은 것들을 결여된 상태로 살아남는다는 것 자체가 생각하기 힘든 일이기 때문이다.

민족문제는 싱가포르라는 국가를 붕괴시킬 수 있는 위협요인을 내포하고 있다. 중국계 이민자들이 말레이인의 땅을 빼앗고 말레이인을 핍박하여 번영을 누린다고 여겨진다면 주변 말레이계 국가들인 말레이시아와 인도네시아는 그들의 권리를 행사하려 할 것이기 때문이다. 게다가 싱가포르는 독립 당시 국민경제 구축을 위한 조건을 제대로 갖추고 있지 못했고, 기존의 경제구조로는 미래의 경제발전은 기대할 수 없는 상황이었다. 게다가 독립 당시 거의 대부분의 국민들이 이민자들이었다. 때문에 순수 이민자로 구성된 싱가포르의 이민경제 구조는 국가의 정치·경제적 해체를 가져올 수 있는 위협을 가지고 있었다. 싱가포르의 국민통합은 사회 안정과 경제발전 문제에서 나아가 싱가포르의 생존 그 자체를 결정짓는 중대한 사안이다.

그래서 다민족 구성과 이민경제구조는 초창기 싱가포르 정부와 리관유로 하여금 각 민족의 모국과 그들의 충성심 경쟁에 뛰어들지 않으면 안 되도록 강요했다. 싱가포르는 다양한 민족들이 그들의 삶을 살 수 있도록 만들어야 했으며, 이는 경제발전 추진과정에서 가장 중요한 동기가 되었다.

이렇게 여러 나라의 이민자들로 구성된 싱가포르에게 다민족주의는 필수적이다. 여러 민족이 혼재하여 살고 있는 싱가포르에서 사회문화적으로 힘을 발휘하는 ‘다민족주의’로 인해서 ‘민족’은 전 사회의 통합에 장애물이 아닌 사회통합의 ‘자원’으로 여겨지고 있다.¹⁾ 결국 싱가포르의 다민족주의는 통합주의나 동화주의라기보다는 ‘상호작용주의’로 볼 수 있을 것이다.

그러므로 싱가포르에서는 근대화의 결과로서 국민들의 국가에 대한 정치적 충성은 어느 정도 자리 잡게 되었지만, 다른 한편으로 다민족주의의 사회문화정책 속에 어느 정도의 패러독스가 존재하게 되어 결국 민족적 경계의 중요성은 쇠퇴하기커녕 오히려 증대하고 있다.²⁾ 싱가포르의 다민족주의는 무리한 융합보다는 공존을 선택하고 있는 것이다.

영국의 동남아 중심거점으로 발전한 싱가포르는 영국 식민통치에 협조적이라고 생각된 중국계 이민을 대량으로 유입시켰다. 이러한 영국 식민정책의 결과 각 민족 간에 분업체제를 만들었고, 새롭게 독립한 싱가포르는 그대로 이 체제를 받아들였다. 독립당시 싱가포르는 말레이반도와와의 통합에 열심이었지만, 말레이인의 정치적 우위가 확립된 말레이연방 즉 말레이시아는 너무 많은 중국계 주민을 받아들일 준비가 되어있지 않았고 중국계가

1) 김성진, “싱가폴의 인종과 민족문제”, 『지역연구』, 5호 4권(1996.12), p.182.

2) 김성진, 같은 책, pp.186-187.

다수인 싱가포르도 말레이시아의 말레이인 우위의 정치구도를 그대로 받아들일 수는 없었다. 싱가포르가 말레이연방에서 사실상 축출된 1965년부터 싱가포르는 민족관리체제를 체계적으로 발전시켜 왔다. 이에 따라 싱가포르에서는 민족 공존의 사회질서 건설이 민족적 다양성을 지키면서 중립적이고 세속적인 형태로 이루어지게 된다.

민족균형을 유지하려는 리관유의 인구정책으로 인해 민족간 비율도 인위적으로 고정되고 있다. 어느 민족의 인구가 늘어나면 다른 민족의 이민을 허용해서라도 그 비율을 유지하고 있다. 싱가포르는 단순히 민족들의 수를 고정시켜 관리하는데 그치지 않고 민족공동체들의 발전적 해체를 모색하였다. 이를 위해 민족들이 모여서 살 수 있는 공공주택정책을 시행하였고, 각 민족의 언어와 영어를 모두 공용어로 하면서 영어를 사실상 제1공용어로 만들어 공통의 의사소통수단을 확보하고자 하였다. 또한, 각 민족의 종교를 존중해 주면서 이들 종교가 서로 공존하고 이해할 수 있도록 유도하였고 여의치 않을 경우에는 이를 강제하였다.

이러한 민족공동체에 대한 관리는 싱가포르의 통합과 조화를 우선시하는 리관유의 기본 신념이 나타난 것으로 민족공동체들이 어떤 식으로든 사회적·정치적 실체로 나타나는 것을 막고자 하는 의도가 담겨져 있다.

어찌 보면 당연한 일이지만, 싱가포르에서 민족문제와 민족 간의 조화를 이끌어낼 수 있는 국가자율성에 있어서 가장 큰 관건은 다수민족인 중국계이다. 중국계에 대한 대처가 명확하지 않거나 이들의 동의를 얻지 못할 때 싱가포르의 민족문제와 국가자율성은 도전을 받게 되기 때문이다. 이러한 국가 생존에 관한 고민은 싱가포르로 하여금 무리한 융합보다 다민족 공존을 선택하도록 공감대를 만들어 왔고, 이러한 관계 하에서 리관유는 민감한 문제인 민족문제 더 나아가 정치·경제·사회 전반에 대해 자율성을 가지고 대처할 수 있었다.

싱가포르의 외국인 노동자 정책³⁾

싱가포르는 1980-81년에 노동자의 취업을 제조업에 국한하지 않고 건설업, 서비스업(주로 가정부)에도 확대하여 노동허가를 발급하기 시작했으며 고용세(levy)제도를 도입하였다. 싱가포르정부가 활용한 정책수단은 다음과 같다.

노동허가증의 신청기준으로서 일정한 월 임금수준(1994년, 2000싱가포르달러)미만을 받는 자는 전문기술지식을 가지지 못한 자로 인정하고 노동허가(work permit)를 발급하

3)이우현, "아시아 지역의 국제노동력 이동의 구조변화", 「국제지역연구」, 제1권 제2호 1997.12, 서울대학교 국제지역원, pp.73-78에서 요약·정리.

며, 업종별로 외국인노동자의 이용한도를 설정하고 있는데 1994년 현재 제조업부문의 경우 기업별로 외국인노동자의 비중이 전체노동자의 50%를 초과할 수 없고, 서비스부문에 25%로 제한하였다. 건설업에는 1명의 내국인에 5명의 외국인노동자를 채용할 수 있고, 외국인 가정부는 비교적 넓게 허용하여 싱가포르 여성의 취업을 촉진하고 있다.

정부는 업종에 따라 가능한 한 외국인노동자에의 의존을 줄인다는 원칙 하에서 노동시장 상황을 고려하여 이용 한도율을 조정하고 고용세액을 인상시켜 왔다. 최근에는 고용세와 이용한도율의 조정이 보다 구체화되었다. 건설업 노동자에 대해 숙련노동과 미숙련 노동을 구분해서 숙련노동에 비해 미숙련 노동에 대한 고용세를 보다 많이 부과함으로써 미숙련 노동의 이용을 억제하고 있다.

이와 같은 적극적 탄력적 정책이 제기하는 중요한 문제점은 외국인노동자 의존에의 심화이다. 외국인노동자의 수가 근자에 급격히 증가하여 1994년에 이미 정식허가를 받아 취업중인 노동자가 30만 명에 이르러 전체취업자의 18.7%를 차지하고 있다. 이중에서 미숙련 노동자는 약 85%에 달하여 정부의 미숙련 억제원칙이 제대로 지켜지지 못하고 있음을 알 수 있다.

싱가포르의 정책의 특징은 다음과 같다. 첫째, 단순노동자 수입에 관한 정책 기초가 한국이나 일본은 폐쇄적이고 편익적인데 반하여 싱가포르는 적극적 탄력적이라고 평가된다. 싱가포르의 경우에는 국가 발전의 일환으로서 특히 경제적 활력과 신축성을 중시하여 경제여건에 따라 외국인 단순 노동력을 탄력적으로 활용하고 있다.

둘째, 싱가포르정부는 경기상황과 외국인의존도를 감안하여 노동허가증을 발급하는데 기업의 노동허가 신청은 정부에 의해 조정되는 업종별 고용세와 외국인 이용한도에 크게 좌우된다.

끝으로, 싱가포르의 정책과 제도가 단순노동자의 수입에 미친 효과를 보면, 싱가포르에는 비교적 적절한 외국인 노동력 공급이 합법적으로 이루어졌다고 판단되어 정상적인 노동력 수요 공급의 균형을 이루어 불법 입국 불법취업을 크게 확대시키지 않은 것으로 평가된다.

앞으로 싱가포르에서는 경제발전과 산업구조 고도화의 전개에 따라 단순노동자의 수입은 더욱 억제되며 건설업분야와 가정부 등 서비스분야에서 주로 외국인 노동력 수입이 이루어질 것으로 예상된다. 그러나, 산업의 고도화는 점점 국내인력의 저임금 부분에 대한 매력을 급락시킴으로써 단순인력의 해외의존은 완화되기는 힘들 것이다. 불법외국인 노동자에 대한 벌칙과 단속의 강화에도 불구하고 불법 입국과 불법취업이 더욱 확대되고 있다.

이에 대해 싱가포르는 입국관리를 강화하고 벌칙을 신설하는 등 불법 입국·불법취업을 금지하는 법규를 1980년대 후반부터 일제히 정비하였다. 불법취업 외국인의 처벌과 단

속이 더욱 엄격하여 체벌까지 가하는 이례적인 엄격성을 보이고 있다. 1989년 2월 이민법(The Immigration Act)을 개정하여 90일 이상 불법 체류하거나 밀입국한 외국인인은 3개월 이상 2년 이하의 징역에 처함과 동시에 태형 3대에 처하며, 불법체류자를 고용한 사용자는 6개월 이상 2년 이하의 징역과 6천 싱가포르 달러 이하의 벌금에 처하며 5명 이상을 불법고용했을 경우에는 반드시 태형을 병과 하도록 규정하고 있다. 이와 더불어 외국인노동자 고용법(The Employment of Foreign Workers, 1990)에서도 불법취업 외국인노동자와 이들을 고용한 사용자에 대해 보다 구체적이고 엄격한 처벌을 명시하고 있다.

싱가포르가 아직 단순 생산업의 수준을 벗어나고 있지 못하고 있었기 때문이다. 점차 싱가포르의 제조업뿐만 아니라 서비스업 등에서 발전함에 따라 외국 인력의 영향은 점차 분명해지고 있으며 외국 인력의 급증은 싱가포르 경제 성장의 기여 요인이었다.

현재 싱가포르 법원에서는 불법취업 외국인에 대해 (1회 위반의 경우) 5,000싱가포르 달러(한화 270만원)이하의 벌금 또는 1년 이하의 징역(경우에 따라서는 양자를 병과)에 처하고 있으며 사안에 따라서는 태형을 병과하고 있으며, 불법취업 외국인을 고용한 사용자에 대하여는 1인당 7,200 - 9,600싱가포르달러(한화 390만원 - 520만원)의 벌금형을 선고하고 있다.

싱가포르의 외국인 문제

싱가포르가 폐쇄적인 외국인 노동자 정책을 취하고 있는 한국, 일본, 대만과 같이 비교

〈표-1〉 싱가포르 인구의 증가 및 민족별 구성

	인구(1,000명)					구성비율(%)				
	전체	중국계	말레이계	인도계	기타	전체	중국계	말레이계	인도계	기타
1957	1,446	1,091	197	130	29	100	75	14	9	2
1970	2,075	1,580	311	145	38	100	76	15	7	2
1980	2,282	1,788	329	143	22	100	78	14	6	1
1990	2,705	2,103	383	191	29	100	78	14	7	1
2000	3,263	2,505	454	258	46	100	77	14	8	1

출처: Dept. of Statistics, Yearbook of Statistics, Singapore 1994, p.29 & Singapore Census of Population 2000-A Quick Count, p.3(<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2001.5.10)

〈표-2〉 인구증가와 내외국인별 구성

	인구(1,000명)			전년대비 연평균 성장률(%)		
	전체인구	거주자	비거주자	전체인구	거주자	비거주자
1990	3,047.1	2,735.9	311.3	2.3	1.7	9.1
2000	4,017.7	3,263.2	754.3	2.8	1.8	9.3
2001	4,131.2	3,319.1	812.1	2.8	1.7	7.6
2002	4,171.3	3,378.3	793.0	1.0	1.8	-2.4

※거주자는 시민권자와 영주권자로 구성되고 비거주자는 외국인 노동자 및 장기 체류자 등임.
출처: Singapore's Demographic Trends in 2002,
(<http://www.singstat.gov.sg/ssn/feat/nov2003/ssnnov2003.pdf> 검색일 2004.2.6), p.10.

적 민족구성이 단순하다면, 그들의 외국인 정책도 지금의 모습과는 다를 것이다. 싱가포르의 도시국가의 특성상 항상 생존의 문제가 더욱 절박하게 다가온다. 다수 민족인 중국계가 원주민인 말레이계를 차별한다면 민족간 균형에 힘입어 이룩한 사회 안정은 일순간에 무너질 수 있고, 이는 주변 말레이계 국가들인 말레이시아와 인도네시아의 개입을 불러올 수도 있는 위험을 가지고 있다. 이러한 상황이고 보면 주변국가인 말레이시아나 인도네시아 사람들이 노동자를 다른 국가보다 우선적으로 받아들이고 있는 것은 우연이 아니라 정치적 계산이 내재하고 있다.

만일 외국인 노동자의 대부분이 일정 기간 돈을 번 뒤 자신들의 나라로 돌아간다면 대부분의 국가들이 이 문제를 가지고 이렇게까지 고민하지는 않을 것이다. 이들이 궁극적으로 돈을 벌기위해 온 나라에 정착하기를 원한다는 것이 문제가 될 것이다. 싱가포르의 경우는 아래의 표에서와 같이 싱가포르 주요 구성 민족들인 중국계, 말레이계, 인도계의 비율에 변동이 거의 보이지 않고 있다.

이는 민족 비율에 변화가 생기지 않도록 싱가포르 정부가 인위적인 개입을 해왔기 때

〈표-3〉 경제요소별 GDP 성장 기여도(%)

기간	GDP	CAP	NLOC	NEP	NWP	TFP
1986년 1분기~1990년 4분기	100.0	13.0	15.4	5.3	1.9	64.4
1991년 1분기~2000년 4분기	100.0	26.5	14.1	36.9	3.8	18.8
1986년 1분기~2000년 4분기	100.0	22.3	15.1	27.5	3.2	31.9

※CAP=Capital stock NLOC=Numbers of local labour NEP=Numbers of foreign workers on employment pass NWP=Numbers of foreign workers on work permit TFP=Total Factor Productivity

출처: HAS FOREIGN TALENT CONTRIBUTED TO SINGAPORE'S ECONOMIC GROWTH? AN EMPIRICAL ASSESSMENT,
(http://www.mti.gov.sg/public/PDF/CMT/NWS_2001Q3_ForeignTalent.pdf?sid=165&cid=926 검색일 2004.2.6), p.41.

문이다. 주요 주거 형태인 아파트 단지에서조차 민족간 구성비율이 깨어질 경우 주택거래를 제한하는 등 민족 문제의 동결과 더 나아가 융합에 세심한 신경을 쏟고 있는 등 그 노력은 상상을 초월한다. 그래서 많은 싱가포르인들이 자신들의 민족성보다는 ‘싱가포르인’이라는 정체성에 관심을 보이고 받아들이기 시작했다. 본격적인 독립과 홀로서기를 시작한 지 40년 정도밖에 안 되는 싱가포르로서는 대단한 성과를 올린 것이다.

현재 싱가포르의 말레이계가 우려하고 있는 것은 기능인력 또는 우수인력을 빙자하여 중국계가 그 수를 더 늘리지 않을 것인가 하는 우려이다. 홍콩반환을 앞두고 1990년대 초부터 불어 닥친 홍콩 이민자들의 급증은 이런 우려를 제기하였다. 이에 대해 리관유 선임 장관은 말레이계와 인도계의 이민을 동일비율로 받게 하여 이러한 우려를 잠식시켰지만, 말레이계의 우려는 좀처럼 수그러들고 있지 못하다.

내외·국인 모두 인구 성장세를 보이다가 2002년 비거주자가 감소한 것은 2000년 이후 지속된 마이너스 성장의 여파 때문으로 이 것은 일시적인 경기후퇴의 문제이다. 그럼에도 불구하고 출산율 저하, 미혼인구의 급증, 평균연령의 급등으로 인해 불가피한 노동력 수입 필요성이 계속 제기되고 있다. 싱가포르 경제의 고도화는 노동시장 전체에서 인력의 부족을 불러오고 있다. 특히 다국적 기업의 아시아 본부가 많이 유치되어 있어서 이 곳에서 일할 고급인력을 위한 취업비자의 발급이 급증하고 있다.

특히 맞벌이가 많은 싱가포르에서 영어를 사용하는 필리핀 가정부의 인기는 많은 편이다. 맞벌이하는 시간 동안 아기를 돌보며 가사 일을 하고 언어 소통에 별 문제가 없기 때문에 필리핀 가정부들이 인기다. 건설 노동자나 청소 등의 단순 노동인력은 주변국가와의 고려와 언어 등의 문제로 말레이시아와 인도네시아에서 우선적으로 들어오고 있다.

위의 표에서 80년대 말 정도까지 취업비자나 고용허가를 받은 사람들의 성장 기여도가 상대적으로 낮은 것은 그 숫자가 적은 것도 한 원인이겠지만, 싱가포르가 아직 단순 생산업의 수준을 벗어나고 있지 못하고 있었기 때문이다. 점차 싱가포르의 제조업뿐만 아니라 서비스업 등에서 발전함에 따라 외국 인력의 영향은 점차 분명해지고 있다. 외국 인력의 급증은 싱가포르 경제 성장의 기여 요인이었다. 현재 국내인력의 성장기여도가 점차 낮아지는 추세이기 때문에 싱가포르 경제의 성장세를 유지하기 위해 외국인력의 활용은 줄어들지 않을 것이다. 도리어 원활한 수급을 위해서 다른 국가들과 같은 규제 위주가 아니라 수요·공급 법칙에 따라 탄력적으로 운용되고 있다.

현재 싱가포르에서 가장 중요시되고 있는 것은 국내인력과 수입인력의 조화이고 이를 위한 노력들이 계속되고 있다. 경제 없이 국가 생존을 논할 수 없는 것은 기본 명제이기 때문이다. 물질적 기반이나 금융자본만이 아니라 인적 자본의 중요성을 잘 아는 싱가포르로서는 당연한 일이라고 생각된다.

마치며

개인적으로 필자로 하여금 싱가포르라는 주제로 글을 쓰게 한 첫 모티브 중 하나는 시오노 나나미의 『바다의 도시 이야기』였다. 이 책에서 시오노 나나미는 그녀만의 독특한 시선으로 베네치아의 흥망성쇠를 논했다. 작은 도시국가로만 알았던 베네치아가 유럽의 강대국 중 하나였고 프랑스나 신성로마제국, 스페인 등과 같은 대국들도 베네치아의 경제력과 정치력을 무시할 수 없었다는 사실과 싱가포르의 발전과 유사성이 많이 보였다.

이러한 생각에 대해 지금도 변함이 없다. 외국인 노동자 문제를 놓고만 볼 때 베네치아는 다양한 국가의 인력들을 골고루 이용했다. 특히 아드리아 해 연안의 여러 국가에서 갤리선의 수부들, 그들의 예술적 취향을 맞추기 위해 유럽 각국의 예술가들을, 경쟁국인 제노바나 피렌체 등에서는 상인과 기술자들을, 그들을 다른 강대국으로부터 보호해줄 로마의 추기경들과 교황을 활용했다. 이렇게 해의 인력을 잘 활용한 베네치아의 개방성으로 인해 이들과 별 문제는 없었던 듯 하다. 그러나, 베네치아의 핵심부는 언제나 베네치아 토박이들의 차지였고 베네치아의 영광 역시 베네치아 인들을 위한 것이었다.

이 점에서도 싱가포르는 베네치아와 사실상 같다. 사실 시간과 공간을 넘어서서 베네치아의 재현이라고 말하고 싶은 국가가 싱가포르이다. 이들은 베네치아가 배를 저을 수부들과 같은 단순 인력을 주변국가에서 고용했듯이 그들이 모자라는 단순 저임금 인력을 주변 동남아 국가에서 수급하고 있다. 또한, 자신들의 경제성장을 위해 다국적 기업과 외국 고급인력을 끌어들이는 것하며, 국가의 생존을 위해 베네치아가 로마와 유착했듯이 미국에 유착한 것 등도 마찬가지로이다.

이러한 싱가포르는 자신들이 추진한 고부가가치 산업으로의 전환이 성공적으로 이루어짐에 따라 점차 단순인력 뿐 아니라 고급인력도 부족해지게 되었다. 전 방면의 인력 부족은 싱가포르의 성장 주동력의 하나인 외국인 투자유치에 결정적인 악영향을 끼칠 수밖에 없다.

싱가포르로 외국인 직접투자가 유입되는 것은 입지조건과 좋은 경제기반 때문인데 필요인력의 부족은 경제의 숨통을 죄는 일이기 때문이다. 그래서 싱가포르는 외국인 노동자와 기술인력에 대한 탄력적인 정책을 펼침으로써 노동력 문제로 싱가포르 경제의 성장이 저하되는 것을 예방하고 있다. 싱가포르가 외국인 투자자들에게 매력적인 시장으로 보이는 것은 이와 같이 투자에 대한 편의를 최대한 갖춰주기 때문이다.

이에 따라 싱가포르에서 고용허가를 받은 외국인 노동자의 GDP 기여도는 겨우 3.2% 밖에 되지 않지만, 취업비자를 가진 외국인 전문 인력의 기여도는 무려 27.5%나 되는 등

무시할 수 없을 만큼 상당한 수준이다.

싱가포르 외국인 노동자 정책이 비교적 성공했다고 할 수 있는 요인은 그들이 핵심과 주변을 잘 정리했기 때문일 것이다. 외국인에 의한 경제기여도가 내국인을 능가하고 있지만, 이를 위협으로만 생각하지 않고 상황에 따라 적절히 대처하고 있다. 또한 싱가포르가 원래 이민자들로 만들어진 국가란 점도 무시할 수 없을 것이다. 이는 이민 수용이나 노동 인력 수입에 다른 국가들보다 덜 부정적일 것이란 점이다.

리완유 집권 초인 1950년대 후반부터 국가적 발전이란 명제 하에서 노동시장을 완전히 국가 통제 아래 두는데 성공하였고, 이는 외국인 노동자 정책에서도 그대로 통용되었다. 현재 싱가포르에서 단순 인력의 수입에 대해서는 거의 문제가 없고, 상당부분에서는 당연시되고 있다. 싱가포르에서 외국인력 수입이 국내 실업률을 높인다는 비난과 우려가 없는 것은 아니지만, 이러한 것은 큰 비중을 차지하지 못하고 있다. 싱가포르가 단기간에 걸쳐 이룩한 성과는 놀라운 것이고, 이는 그들의 인력관리의 우수성을 보여준다.

이민자의 국가인 싱가포르에서 주재하는 외국인과 싱가포르인간의 차이는 적다고 볼 때 이들의 조화가 비교적 잘 이뤄질지 더 살펴봐야 할 것이다. 싱가포르가 고도산업화에 들어선지 10여년 정도이고 이 때부터 외국 인력의 도입이 본격화되었기 때문에 앞으로도 이 문제는 진행형의 문제일 것이다.

참고문헌

- 고세훈, 『북지국가의 이해: 이론과 사례』, 서울: 고려대학교 출판부, 2000.
- 김영명 편, 『동아시아의 정치체제』, 춘천: 한림대학교 출판부, 1998.
- 박지원, 「싱가포르의 민족정책과 경제발전-李光耀의 대중국제 정책을 중심으로」, 고려대학교 대학원 석사학위 논문, 2001.
- 김두진, “싱가포르 발전의 정치경제: 국가, 다국적기업, 그리고 노동”, 『아세아연구』, 제90호(1993.7), pp.45-82.
- 김성건, “싱가폴의 인종과 민족문제”, 『지역연구』, 제5호 제4권(1996.12), pp.165-213.
- 권율, “싱가포르의 新국가비전에 대한 평가와 시사점”, 『세계경제』, 제6권 제4호 통권 제55호(2003.4), pp.72-81.
- 박변순, “한계 부닥친 고저축·저소비의 잉여경제: 위기의 아시아 싱가포르”, 『新東亞』, 45권 2호 통권341호(2002.2), pp.290-301.
- Raj Vasil, *Asianising Singapore: the PAP's management of ethnicity*, Heinemann Asia, 1995.

Singapore Dept. of Statistic, Yearbook of Statistics, Singapore Dept. of Statistics, 1994.

—————, Census of Population 2000, Singapore Dept. of Statistics, 2001(<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2001.5.10).

Press Release Advance GDP Estimates for Second Quarter 2003 (<http://www.singstat.gov.sg> 검색일 2003.7.20).

HAS FOREIGN TALENT CONTRIBUTED TO SINGAPORE'S ECONOMIC GROWTH? AN EMPIRICAL ASSESSMENT,

(http://www.mti.gov.sg/public/PDF/CMT/NWS_2001Q3_ForeignTalent.pdf?sid=165&cid=926 검색일 2004.2.6).

Singapore's Demographic Trends in 2002,

(<http://www.singstat.gov.sg/ssn/feat/nov2003/ssnnov2003.pdf> 검색일 2004.2.6).

도서안내

사상과 혁명

역사의 한 장면으로서
러시아와 중국 혁명이 갖고 있는
진면목과 혁명의 뒤에 존재하고 있었던
마르크스주의와 마르크스의 사상적 맥락

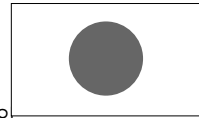
주요 목차
제1부 프랑스 혁명사상과 유토피아
제2부 마르크스와 엥겔스의 생애
제3부 러시아혁명
제4부 중국혁명

조정남 편역 / 값 10,000원

단순노동자 수입 둘러싼 명분과 방향

고모다 마유미 한국민족연구원 책임연구원

근년에 외국인노동자들의 체류 장기화, 정주화 경향이 증가되고 있으며 일본사회에서 외국인주민과의 공생이 문제가 되고 있다. 언어, 문화 차이 등으로 지역사회와의 마찰은 필수적이라 해도 과언이 아니다.



일본의 외국인 동향

2002년말 현재 외국인등록자수는 185만 1,758명으로 과거 최고를 기록하였다. 이는 일본 총인구 1억 2,743 5,350명(총무성 통계국 2002년 10월 1일 현재 추계인구)에 대하여 1.45%에 해당하는 것이다. 외국인등록자수는 1980년 후반부터 급증하기 시작하였으며 1992년에는 일본 총인구에 대한 비율이 1%를 넘게 되었다.

이러한 외국인등록자수 급증의 배경에는 1980년대 후반부터의 외국인노동자 유입, 그리고 그에 따른 1990년 6월 출입국관리 및 '난민 인정법'(입관법) 개정이 있다. <표-1>는

〈표-1〉 외국인등록자수 추이

	외국인등록자수(명)	對前년도 증가율(%)	일본 총인구에 대한 비율(%)
1975	751,842		0.67
1980	752,910	1.1	0.67
1985	850,612	1.2	0.70
1986	867,237	2.0	0.71
1987	884,025	1.9	0.72
1988	941,005	6.4	0.77
1989	984,455	4.6	0.80
1990	1,075,317	9.2	0.87
1991	1,218,891	13.4	0.98
1992	1,281,644	5.1	1.03
1993	1,320,748	3.1	1.06
1994	1,354,011	2.5	1.08
1995	1,362,371	0.6	1.08
1996	1,415,136	3.9	1.12
1997	1,482,707	4.8	1.18
1998	1,512,116	2.0	1.20
1999	1,556,113	2.9	1.23
2000	1,686,444	8.4	1.33
2001	1,778,462	5.5	1.40
2002	1,851,758	4.1	1.45

출처: 法務省入國管理局, 「平成14年末現在における外國人登録者統計について」 2003年 5月
 (<http://www.moj.go.jp/PRESS/030530-1/030530-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

외국인등록자수의 추이를 나타내는 것이다. 1988년부터 대(對)전년도 증가율이 갑자기 높아지기 시작하여 입관법 개정이 시행된 1990년에는 9.8%, 다음 해인 1991년에는 13.4%로 매우 높은 증가세를 보이고 있다. 그 이후도 증가를 거듭하여 외국인등록자수는 매년 최고기록을 갱신하고 있다.

외국인등록자를 국적별로 보면(〈표-2〉), 한국·조선 국적이 가장 많아 2002년 현재 625,422명이며 33.8%를 차지하고 있다. 약 10년 전인 93년에는 한국·조선 국적이 절반을 넘는 51.7%를 차지하였고 압도적 다수 그룹이었다. 그러나 귀화, 국적법 개정 등으로 인한 일본 국적 취득이 늘어나면서 매년 감소를 계속하고 있다. 한편 중국 국적은 한국·조선 국적 다음으로 많은데 1993년 15.9%에서 2002년 22.9%로 늘어날 정도 매년 증가를 거듭하고 있다. 이러한 것은 이 10년 동안에 외국인등록자의 국적 구성이 크게 변화

〈표-2〉 국적별 외국인등록자수 추이

단위(명)

국가 \ 년도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
한국·조선	682,276 (51.7)	676,793 (50.0)	666,376 (48.9)	657,159 (46.4)	645,373 (43.5)	638,828 (42.2)	636,548 (40.9)	635,269 (3737)	632,405 (35.6)	625,422 (33.8)
중국	210,138 (15.9)	218,585 (16.1)	222,991 (16.4)	234,264 (16.6)	252,164 (17.0)	272,230 (18.0)	294,201 (18.9)	335,575 (19.9)	381,225 (21.4)	424,282 (22.9)
브라질	154,650 (11.7)	159,619 (11.8)	176,440 (13.0)	201,795 (14.3)	233,254 (15.7)	222,217 (14.7)	224,299 (14.4)	254,394 (15.1)	265,962 (15.0)	268,332 (14.5)
필리핀	73,057 (5.5)	85,968 (6.4)	74,297 (5.5)	84,509 (6.0)	93,265 (6.3)	105,308 (7.0)	115,685 (7.4)	144,871 (8.6)	156,667 (8.8)	169,359 (9.1)
페루	33,169 (2.5)	35,382 (2.6)	36,269 (2.7)	37,099 (2.6)	40,394 (2.7)	41,317 (2.7)	42,773 (2.7)	46,171 (2.7)	50,052 (2.8)	51,772 (2.8)
미국	42,639 (3.2)	43,320 (3.2)	43,198 (3.2)	44,168 (3.1)	43,690 (3.0)	42,774 (2.8)	42,802 (2.8)	44,856 (2.6)	46,244 (2.6)	47,970 (2.6)
기타	124,819 (9.5)	134,344 (9.9)	142,800 (10.5)	156,142 (11.0)	174,567 (11.8)	189,442 (12.6)	199,805 (12.9)	225,308 (13.4)	245,907 (13.8)	264,621 (14.3)
총수	1,320,748	1,354,011	1,362,371	1,415,136	1,482,707	1,512,116	1,556,113	1,686,444	1,778,462	1,851,758

주) ()내는 구성비 (%)

출처: 法務省入國管理局, 「平成14年末現在における外國人登録者統計について」 2003년 5월
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030530-1/030530-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

하였음을 나타내고 있으며 일본에 체류하는 외국인의 증가와 동시에 국적도 다양화하고 있음을 알 수 있다.

〈표3〉는 외국인등록자를 체류 지역별로 본 것인데 2002년말 현재 도쿄에 체류하는 외국인이 가장 많아 334,751명에 이른다. 그 다음으로 오사카, 아이치, 카나가와, 효고, 사이타마, 치바, 시즈오카, 교토, 이바라기로 이어지며, 이들 상위 10 지역의 외국인등록자수는 전국의 70.6%를 차지한다. 한국·조선 국적이 가장 많이 체류하는 곳은 오사카부이며 152,768명에 이른다. 그리고 중국은 도쿄의 112,208명, 브라질은 아이치의 54,081명, 필리핀은 도쿄의 28,247명, 페루는 카나가와의 7,700명, 미국은 도쿄의 17,721명이다. 비교적 중심부인 도쿄에 집중하는데 대하여 소위 일계인(日系人)이 많은 브라질과 페루 국적은 도쿄에 체류하는 경우보다 도쿄 근린의 도도부현과 아이치와 시즈오카와 같은 토키아이(東海)지방에 체류하는 경우가 많다. 이러한 지역은 제조업 등의 기업을 중심으로 발달된 도시가 많으며, 제조업에 종사하는 日系人노동자가 많은 것이 이유로 볼 수 있다. 〈표3〉의 국적별 구성비를 보면 한국·조선 국적이 오사카, 효고, 교토와 같은 킨키(近畿) 지

〈표-3〉 체류지역별 외국인등록자 (2002년말 현재)

	도도부현(都道府縣)	외국인 등록자수(명)	국적별 구성비(%)						
			한국·조선	중국	브라질	필리핀	페루	미국	기타
1	토쿄(東京)도	334,751	30.3	33.5	1.4	8.4	0.6	5.3	20.4
2	오사카(大阪)부	210,897	72.4	15.8	2.3	2.1	0.6	1.1	5.7
3	아이치(愛知)현	157,377	29.3	13.2	34.4	9.1	3.8	1.2	9.1
4	카나가와(神奈川)현	138,391	24.9	24.4	10.0	10.2	5.6	3.4	21.6
5	효고(兵庫)현	101,941	61.5	18.3	4.1	2.7	0.9	2.2	10.2
6	사이타마(埼玉)현	93,982	19.4	28.3	14.6	13.0	4.6	1.8	18.2
7	치바(千葉)현	87,347	20.5	28.3	7.5	16.2	4.0	2.3	21.2
8	시즈오카(静岡)현	78,712	8.9	9.7	52.1	11.5	6.8	0.9	10.0
9	쿄토(京都)부	56,229	69.7	15.7	1.4	3.7	4.0	2.1	7.1
10	이바라기(茨城)현	47,012	12.6	19.3	23.3	13.6	3.4	1.3	25.9

출처: 法務省入國管理局, 「平成14年末現在における外國人登録者統計について」 2003년 5월
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030530-1/030530-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

방에서 매우 높은 구성비를 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 또한 재일본 미군 기지 75%가 집중되는 오카나와현은 미국 국적 구성비가 23.9%로 가장 높으며 각각 지역의 특색을 반영한 것으로 보인다.

외국인등록자¹⁾ 이외에도 외국인등록을 하지 않아도 되는 90일 이하의 단기체재자와 ‘외교’ ‘공용’ 등의 자격으로 입국하는 일부 외국인등록 면제자, 그리고 불법체류자 등이 일본에 체류하는 외국인을 구성하고 있다. 이러한 급격한 외국인 증가는 일본사회의 국제화 진척을 의미하며 동시에 일본사회에 새롭고 다양한 문제를 던지고 있다. 또 이러한 외국인 증가는 외국인노동자의 증가로 바뀌 말할 수 있으며 외국인노동자 문제는 일본의 노동시장 뿐 만 아니라 정치, 경제, 사회전반에까지 영향을 미치고 있다.

일본의 외국인노동자 정책

증가하는 외국인노동자

일본에서 체류하는 외국인노동자는 영주자를 제외하면 2001년 말 현재 약 74만 명으로 추계 된다. 이는 과거 가장 많은 것이며 일본의 고용자수에 대해 1.4%를 차지한다. 〈표 4〉는 외국인노동자수가 해마다 증가하고 있음을 보여 주고 있는데 1990년의 입관법 개정

1) 일본에서는 1952년에 제정된 ‘외국인등록법’에 의해 90일 이상(일본에서 태어나거나 일본 국적을 포기한 자는 60일 이상) 체류하는 외국인은 외국인등록이 의무지워지고 있다.

〈표-4〉 외국인노동자수 추이

단위(만명)

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
외국인노동자(A)	26	58	61	62	61	63	66	67	67	71	74
불법체류자	10.6	29.2	29.7	28.8	28.5	28.3	27.7	27.1	25.2	23.2	22.4
노동력인구(B)	6,384	6,578	6,615	6,645	6,666	6,711	6,787	6,793	6,779	6,766	6,752
고용자(C)	4,835	5,119	5,202	5,236	5,263	5,322	5,391	5,368	5,331	5,356	5,369
외국인노동자 비율	0.4%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%	1.1%	1.1%
(A)/(C)	0.5%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%	1.3%	1.4%

주) 1. 법무성 자료를 바탕으로 후생노동성이 작성.

2. 외국인노동자에는 '외교', '공용', '연수' 및 '영주자' (특별영주자를 포함)를 포함하지 않음.

3. 1991년 자료는 존재하지 않음.

출처: 厚生労働省, 「外国人労働者の適正な雇用 労働条件の確保と不法就労の防止に理解と協力を」, 2003년 5월 30일(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/05/h0530-1b.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

이후의 외국인노동자 증가는 괄목할 만하다. 1992년에는 1990년 26만 명에서 두 배 이상 늘어난 58만 명에 이르렀고 외국인노동자 비율도 두 배 이상 증가하였다. 또한 외국인노동자수에 포함되는 불법체류자 역시 급증하였는데 세 배 가까운 정도로 폭발적인 증가를 보이고 있다. 불법체류자는 그 이후도 일시적으로 증가를 보였으나 93년의 29만 7천명을 정상으로 감소 경향에 있다. 이는 경제·고용 정세가 크게 영향을 끼치고 있는 것에 가하여 엄격한 입국심사와 입관법 위반 외국인인의 집중적발 등에 의한 것으로 분석된다.²⁾ 외국인노동자수 전체로는 근년의 경제침체와 불경기에도 불구하고 증가를 거듭하고 있다.

현재 일본에서 취업하는 외국인노동자는 영주권을 갖는 외국인을 제외하면 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 입관법에 의해 소정의 취업이 인정된 외국인들이다. 이들은 전문적 기술, 지식을 가진 자로서 '교수', '예술', '종교', '보도' 등 16종 체류자격에 해당된다. 〈표5〉는 외국인노동자수 추이를 체류자격별로 보여주고 있는데 이 유형에 속하는 외국인은 2001년에 168,783명에 달했다. 그 중에서도 '홍행'과 '인문지식·국제업무'가 가장 많고 전체의 절반 이상을 차지한다. 이 유형은 '전문적, 기술적 분야의 외국인노동자'로서 일본정부가 적극적인 수입 자세를 제시해 온 것에도 일계인(日系人)과 불법취업자 등 다른 외국인노동자 그룹보다 적은 것에 주목할 수 있다.

둘째, 입관법에 의해 일본인 노동자와 같이 어떠한 규제도 받지 않는 취업활동이 인정된 중남미 출신의 일본인계 외국인, 즉 일계인(日系人)들이다. 90년에 시행된 입관법 개정으로 일본의 혈통주의에 입각하여 일계인(日系人)에 대한 규정이 완화됨에 따라 급증하게

2) 法務省入國管理局, 「本邦における不法残留者数について (平成15年1月1日現在)」, 1993년 3월 (<http://www.moj.go.jp/PRESS/030328-1/030328-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

〈표-5〉 취업하는 외국인 추이 (추계)

단위(명)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
취업 목적 외국 인	교수	3,182	3,757	4,149	4,573	5,086	5,374	5,879	6,744	7,196
	예술	174	220	230	272	276	309	351	363	381
	종교	5,733	5,631	5,264	5,010	5,061	4,910	4,962	4,976	4,948
	보도	383	419	442	454	420	373	361	349	348
	투자·경영	4,429	4,548	4,649	5,014	5,055	5,112	5,440	5,694	5,906
	법률·회계업무	72	72	67	65	58	59	77	95	99
	의료	195	177	152	140	131	111	114	95	95
	연구	1,477	1,697	1,711	2,019	2,462	2,762	2,896	2,934	3,141
	교육	6,195	6,752	7,155	7,514	7,769	7,941	8,079	8,375	3,141
	기술	9,922	10,119	9,882	11,052	12,874	15,242	15,668	16,531	19,439
	인문지식·국제업무	23,455	24,774	25,070	27,377	29,841	31,285	31,766	34,739	40,861
	기업내 전근	5,718	5,841	5,901	5,941	6,372	6,599	7,377	8,657	9,913
	홍행	28,528	34,819	15,967	20,103	22,185	28,871	32,297	53,847	55,461
	기능	5,913	6,790	7,357	8,767	9,608	10,048	10,459	11,349	11,927
소계	95,376	105,616	87,996	98,301	107,298	118,996	125,726	154,748	168,783	
워킹홀리데이 기능실습등		5,054	6,418	6,558	8,624	12,144	19,634	23,334	29,749	37,831
아르바이트 (유학생 자격외 활동등)		39,299	33,499	32,366	30,102	32,486	38,003	46,966	59,435	65,535
日系人 노동자 등		174,904	181,480	193,748	211,169	234,126	220,844	220,458	233,187	239,744
불법 취업	불법참류자	296,751	288,092	284,744	282,986	276,810	271,048	251,697	232,121	224,067
	자격외 취업 불법입국등	상 당 수(=α)								
합계		611,384 +α	615,105 +α	605,412 +α	631,182 +α	662,864 +α	668,525 +α	668,181 +α	709,240 +α	735,960 +α

주) 日系人 노동자는 '정주자', '일본인의 배우자 등' 및 '영주자의 배우자 등'의 체류자격을 갖는 자 가운데 취업하고 있다고 추정되는 외국인을 말함.
출처: 厚生労働省, 「日本で就労する外国人(推計)」(<http://www.mhlw.go.jp>), 검색일: 2004년 1월 20일 각 연도를 참조.

되었으며 2001년에는 239,744명에 이르렀다. 일계인(日系人)은 '정주자', '일본인의 배우자등' '영주자의 배우자등'의 체류자격 취득이 가능한데 단기체재 비자로 입국한 후 이러한 체류자격으로 변경이 가능케 됨으로써 더욱 일계인(日系人) 입국이 촉진되었다.³⁾

셋째, 입관법으로는 취업이 인정되지 않으나 실제로는 취업하고 있는 것과 마찬가지로 유학생, 취학생 및 연수생들이다. 사전에 자격 외 취업 허가를 받으면 유학생은 1주일에

28시간 이내, 취학생은 하루에 4시간 내의 아르바이트가 가능하다. 그러나 물가가 비싼 일본에서 생활을 유지하기 위해 규정 시간 이상 취업하는 것이 대부분이다.

연수생의 경우, 1993년 4월, 기능실습제도 도입에 의해 ‘연수’ 자격으로 입국하여 일정기간 동안 연수를 받은 후 연수성과가 인정되면 기능실습으로서 2년간 취업할 수 있게 되었다. 기능실습제도는 한국의 산업기술연수제도와 유사한 것이며 국제연수협력기구(JITCO)를 중심으로 적극적으로 추진되어 왔다. ‘연수’ 자격으로 입국한 외국인인 2002년에 58,534명에 달했으며 그 중 59.4%가 중국인이다.⁴⁾

넷째, 불법취업자들이다. 불법취업자란 입관법을 위반해서 취업하는 외국인을 말하며 외국인노동자 그룹으로서는 가장 큰 것으로 추정된다. 법무성 입국관리국은 입관법 위반으로 강제퇴거를 당한 외국인의 대부분이 불법취업하고 있었음을 매년 밝히고 있다.⁵⁾ 따라서 불법체류자의 대부분은 불법취업하고 있는 것으로 추측된다. 불법체류자는 근년에 감소 경향에 있으나 여전히 많으며 그 이외에도 자격 외 활동과 불법입국 등에 의한 불법취업자들이 있다. 국적별 불법체류자를 보여주는 <표6>를 보면 가장 많은 국적이 한국, 그 다음으로 필리핀, 중국, 태국, 말레이시아로 이어진다. 이들 상위 5개 국적은 전체의 절반을 차지하고 있으며 모두가 아시아 국가들이다.

고용형태에는 직접고용과 간접고용의 두 가지가 있다. 직접고용이란 사업소가 직접 고용계약을 맺어서 노동자를 고용하는 경우를 말하며, 간접고용은 직접고용 이외에 형태로 노동자 파견, 청부(請負) 등으로 사업소에서 취업하는 경우를 말한다. 고용형태별로 외국

<표-6> 국적별 불법참류자 수 (2003년 1월 현재)

	국 적	불법참류자수(명)	구성비(%)
1	한국	49,874	22.6
2	필리핀	30,100	13.6
3	중국	29,676	13.5
4	태국	15,693	7.1
5	말레이시아	9,442	4.3
6	기타	85,767	38.9

출처: 法務省入國管理局, 「本邦における不法残留者数について (平成15年1月1日現在)」, 2003년 5월
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030328-1/030328-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일에서 작성.

3)井口泰, 『外國人労働者新時代』(東京:ちくま書房, 2001年), pp. 70-71.

4)法務省入國管理局, 「平成14年における外國人及び日本人の出入國者統計について」, 2003년 3월
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030328-2/030328-2.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

5) 2002년에는 강제퇴거를 당한 외국인의 77%가 불법취업하고 있었다. 法務省入國管理局, 「平成14年における入管法違反事件について」, 2003년 5월(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030523-1/030523-1.html>), 검색일: 2003년 1월 20일.

〈표-7〉 산업별 외국인노동자수 비율 (직접·간접고용) (2003년 6월 현 단위(%))

직접고용	제조업	서비스업	음식점·숙박업	교육·학습·지원업	도매·소매업	운수업	정보통신업	건설업	금융·보험업	기타
	60.2	9.0	7.4	7.3	6.5	3.0	2.5	1.4	1.2	1.5
직접고용	제조업	운수업	서비스업	도매·소매업	교육·학습·지원업	기타				
	92.5	1.7	1.4	1.0	1.0	2.1				

출처: 厚生労働省, 「外国人雇用状況報告(平成15年6月1日現在)の結果について」
(<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/11/h1128-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

인노동자가 종사하는 산업을 살펴보면(〈표7〉), 직접고용의 경우 제조업이 6할을 차지하고 있다. 그 다음으로 서비스업, 음식점·숙박시설, 교육으로 이어진다. 한편 간접고용은 제조업이 9할을 넘는다. 이 결과에서 알 수 있는 것은 일본에 체류하는 외국인노동자의 대부분이 노동력이 부족하다고 말해지는 제조업에 종사하고 있으며, 소위 단순노동에 종사하는 경우가 많다는 것이다.

불법취업자의 경우를 보자. 〈표8〉는 입관법 위반으로 강제퇴거를 당한 외국인 가운데 불법취업하고 있었던 사람들의 직종을 알아본 것이다. 남성은 공원과 건설작업 등 체력을 필요로 하는 직종이 가장 많으며 여성은 호스테스, 점원 등의接客업이 많다. 불법취업자 역시 단순노동에 종사하는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다.

외국인노동자의 실태

이러한 외국인노동자 증가에 따라 문제점도 분출하게 되었는데 외국인노동자에게 심각한 문제로서 지적 될 수 있는 것은 전혀 정비되어 있지 않은 노동환경이다. 특히 노동관계법이 적용되지 않은 불법취업자의 열악한 노동환경은 심각하다.

우선 불법취업자의 불리한 입장을 이용한 저임금, 장시간 근무 등 부당한 취급을 들 수

〈표-8〉 불법취업자 직업내용별 구성 단위(명)

남성 총 18,610명	공원	건설작업	기타 노무작업	조리	바텐더 등 급지	기타 서비스업	기타
	5,181	4,757	1,945	1,296	1,030	736	3,665
남성 총 13,754명	호스테스 등接客	공원	점원 등 급지	기타 서비스업	그릇 닦기	조리	기타
	5,181	4,757	1,945	1,296	1,030	736	3,665

출처: 法務省入國管理局, 「平成14年における入管法違反事件について」, 2003년 5월
(<http://www.moj.go.jp/PRESS/030523-1/030523-1.html>), 검색일: 2003년 1월 20일.

있다.

둘째, 알선조직에 의한 임금의 중간착취이다. 불법취업자는 언어 문제 등으로 부득이 알선조직에 의존하게 되는 경우가 대부분이며 알선조직에 의해 임금 중간착취를 당할 경우도 있다.

셋째, 불법취업자에게는 사실상 노동보험이 적용되지 않는다. 특히 불법취업자들의 대다수가 종사하는 단순노동에는 일본인이 기피하는 소위 3K(Kitsui=고되다, Kitanai=더럽다, Kiken=위험하다) 직종이 많으며 노동재해에 직면할 가능성이 높다. ‘노동자재해보상보험법’은 불법취업자도 적용 대상으로 삼고 있으나 입국관리기관에 대한 통보의무와 고용주 별직제도가 불법취업자에 대한 보험 적용을 어렵게 만들고 있다.

넷째, 여성에 대한 인권침해이다. 여성 불법취업자의 경우, 가장 많이 종사하는 직종이 호스테스 등 접대 업이며 때로는 매춘행위 강요 등 범죄에 연루되는 경우도 있다. 이러한 배경에는 폭력단과 국제범죄조직 등이 관련되어 있는 사례가 많기 때문에 문제를 더 심각화시키고 있다.

그런데 한편에서 합법적으로 취업할 수 있는 일계인(日系人)노동자에 대해서도 불법취업자와 유사한 문제점들이 지적되고 있다.

첫째, 알선조직의 존재이다. 일계인(日系人) 역시 언어문제 등으로 대부분의 경우가 파견업자와 브로커 등 알선조직을 통한 파견노동자인 경우가 많다.⁶⁾ 체류자격 상 직종에 제한이 없음에도 불구하고 노동력이 부족한 제조업 분야 등 단순노동으로의 알선이 대규모로 전개되고 있는 실정이며 남미 현지의 불법 알선조직에 의해 임금 중간착취를 당할 경우도 있다. 또한 알선업자의 도산, 위조 도산 등으로 임금을 받을 수 없는 경우도 있다.

둘째, 사실상 노동보험이 적용되지 않는다는 점이다. 일반적으로 외국인노동자는 단기 취업을 하거나 5명 이하의 영세기업에서 불안정한 고용형태로 취업하는 경우가 많기 때문에 고용보험 등의 조건들을 채우지 못할 때가 많으며 대부분의 日系인노동자에도 이 경우에 해당된다. 그러나 설사 조건을 채웠다하더라도 그들에 대해 고용보험, 노동자재해 보상보험이 충분히 적용되지 않는 케이스도 있다.⁷⁾

즉, 문제는 합법이나 불법이나 상관없이, 불안정한 고용형태로 단순노동에 종사하는 노동 층이 그 불리한 입장 때문에 악조건 하에서도 취업할 수밖에 없다는 현황이다. 이는 공식적으로는 외국에서의 단순노동자 수입은 인정하지 않고 있는 일본정부의 정책에서 영향을 받은 것으로 보인다. 또한 그들은 불안정한 고용형태 때문에 불황 시에 먼저 해고되는 대상이 된다. 근년의 불경기 추세에서 외국인노동자의 실업이 급증되고 있으며 언어 문

6) 手塚和彰, “日本における外国人労働者問題,” 『國際問題』, 412號, 1994年 7月, p. 67.

7) 鹽原良和, “日本の外国人政策の現状と課題,” 『SRIC Report』, Vol. 3 NO.4, 1998年 9月, p. 68.

〈표-9〉 일본인의 불법취업에 대한 인식

단위 (%)

질문	대답	1990년 11월	2000년 11월
불법취업	좋지 않다.	32.1	49.2
	좋지 않으나 어쩔 수 없다.	55.0	40.4
불법취업이 좋지 않는 이유	일본 법령에 위반	48.7	56.1
	치안, 풍기 악화	43.3	52.4
	매춘등 외국인 인권침해	43.0	26.9
	일본인 실업자 증가	15.0	21.7
	저임금으로 고용	20.9	12.3
불법취업이 좋지 않으나 어쩔 수 없는 이유	번 돈으로 가족이 생활할 수 있다.	50.8	55.7
	납득해서 일하고 있다.	29.5	39.7
	고수입을 위해 일본에 오는 것은 당연하다.	28.8	29.4
	노동력 부족을 해소 해준다.	47.9	24.5
	상대국의 외화수입이 된다.	4.1	4.1
불법취업자에 대한 대응	법령으로 정해진 수속으로 모두 강제소환	33.6	49.6
	폭력단관계, 매춘, 기타 악질한 경우만 중점적으로 단속	40.6	35.0
	노동력이 부족한 분야에서는 그대로 나둔다.	11.4	5.7

출처: 内閣府大臣官房政府広報室, 「外国人労働者問題に關する世論調査」 2000年 11月
(<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/gaikoku/>), 검색일: 2004년 1월 20일에서 작성.

제 등으로 재취업이 어려운 상황에 봉착되고 있다.

또 그들은 노동 환경 뿐만 아니라 생활면에서도 열악한 조건하에 있다. 주택, 교육, 의료문제 등에 있어 충분한 보상을 받지 못하고 있으며 특히 불법취업자는 교육과 의료 등 복지를 전혀 받지 못하고 있다.

불법취업자들은 생활고에서 범죄에 관련되는 경우도 적지 않아 일본사회에서도 심각한 문제가 되고 있다. 일본 내각부에서 2002년 11월에 실시한 여론조사에 의하면(〈표9〉), 불법취업에 관하여 ‘좋지 않다’ 고 대답한 사람들이 49.2%, ‘좋지 않으나 어쩔 수 없다’ 가 40.4%였다. 불법취업이 ‘좋지 않다’ 고 생각하는 이유로서는 ‘일본 법령 위반이다’ 가 56.1%, ‘치안, 풍기 등이 악화 된다’ 가 52.4%로 높으며, 외국인노동자가 급증하기 시작한 1990년 조사 시보다 약 10%정도씩 늘어나고 있다. 한편 ‘매춘 등으로 외국인 인권이 침해 된다’ 는 1990년 43%에서 26.9%로 대폭 감소되었다. 불법취업자에 대한 대응에 대해서는 ‘법령으로 정해진 수속으로 모두 강제 송환한다’ 가 49.6%로 가장 많아 1990년보다 15%이상 늘어났다. 한편, ‘노동력이 부족한 분야에서는 그대로 나둔다’ 는 1990년 11.4%에서 5.7%로 감소되었다.

위의 조사결과에서 볼 수 있듯이 일본 국민의 불법취업자에 대한 이미지는 결코 좋지 않으며 이는 1990년보다 나빠지고 있다. 이러한 이미지는 외국인노동자 전체, 특히 단순노동자들에 대해서도 반영되며 여기서 차별, 불이익 등이 발생되고 있다.

최근에 외국인노동자들의 체류 장기화, 정주화 경향이 증가되고 있으며 일본사회에서 외국인주민과의 공생이 문제가 되고 있다. 언어, 문화 차이 등으로 지역사회와의 마찰은 필수적이라 해도 과언이 아니다. 이에 대해 외국인이 많이 사는 지방 자치체에서 외국인주민과의 공생에 대한 모색을 적극적으로 도모하고 있는 데도 많아지고 있다.

외국인노동자 정책

일본은 국내 노동력만으로 고도 경제성장기를 달성하였으며 오랫동안 외국인노동자를 필요로 하지 않았다. 변화가 생긴 것은 1980년대 중반부터였다. 1985년의 ‘프라자 합의’에 따른 급속한 엔고를 배경으로 외국인노동자 유입이 시작하였다. 그 후 80년대 후반부터 노동 수요가 확대됨에 따라 외국인노동자 유입이 증대되면서 일본정부는 외국인노동자 수입의 결단을 내릴 수밖에 없었다. 일본정부가 취한 정책은 1990년의 입관법 개정으로 나타났다. 입관법 개정의 요점은 첫째, 모든 외국인을 취업 가능, 취업 불가로 분류하는 것, 둘째, 그 위에서 체류자격을 정비, 확대시켜 합법적으로 취업하는 외국인을 받아들일 태세를 갖춘다는 것, 셋째, 단순노동자는 배제시키고 불법취업은 엄격히 단속을 할 방침을 세운 것이다.

단순노동자를 받아들이지 않는다는 일본정부의 방침은 1967년의 제1차 고용대책 기본계획에서 현재까지 변함이 없다. 현재 일본정부의 기본방침은 1999년 8월의 제9차 고용대책 기본계획에 나타나고 있다. “전문적·기술적 분야에서 외국인노동자의 수입은 일본의 경제사회의 활성화와 더욱 국제화를 도모하는 관점에서 보다 적극적으로 추진하다. 한편, 소위 단순노동자 수입은 일본의 경제사회와 국민생활에 대대한 영향을 미칠 것과 동시에 송출국과 외국인노동자 본인에게 매우 큰 영향을 끼칠 것으로 예상됨에 따라 국민의 컨센서스를 바탕으로 충분히 신중하게 대응할 것이 필요하다.”⁸⁾

그러나 실제로는 단순노동자는 받아들여지고 있다. 합법적으로는 日系인과 연수생·기능실습생이며 불법적으로는 불법취업자들이다.⁹⁾ 앞의 <표5>를 보아도 日系人, 기능실습, 불법취업자 등 단순노동자가 전문 기술적 노동자를 훨씬 상회하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 일본정부는 공식적으로는 단순노동자를 수입하지 않겠다는 입장을 취하면서 노동

8)厚生労働省, 「外國人雇用問題研究会報告書」, 2002年7月

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html>), 검색일: 2004년 1월 20일.

9)中川功, “外國人労働者受け入れ論議が照らし出す日本の課題,” 『大原社會問題研究所雜誌』, No. 532, 2003年3月, p. 2.

수요 증가에 대응하기 위해 비공식적으로는 단순노동자를 수입하는 정책을 취하였다. 입관법 개정에 이어 연수생의 적극적 수용의 계기가 된 1993년의 기능실습제도 도입도 이를 뒷받침하고 있다. 이 제도는 발전도상 국가들에 대한 기술, 지식의 이전을 통해 국제공헌을 한다는 목적에서 설립된 연수제도를 보다 활발 화시킴으로써 일본 국내 노동 수요를 충족하려는 정책인 한편, 외국인노동자의 일본 정착을 원칙적으로 봉쇄하려는 방침의 일환으로 연수 혹은 기능실습이 끝난 후에는 반드시 귀국하는 것을 전제조건으로 달고 있다. 그러한 정책과 현실과의 괴리가 결국 일본정부의 의도와는 달리, 연수생, 일제인(日系人), 불법취업자라는 단순노동자의 증가로 귀결되었다.

외국인노동자 문제를 둘러싼 논쟁

일본에서 외국인노동자 문제를 둘러싼 논쟁이 이루어진 시기는 두 시기로 나눌 수 있다. ‘제1의 논쟁’ 기로 불리는 1986년부터 1994년까지와 ‘제2의 논쟁’ 기로 불리는 1998년부터 현재까지이다.¹⁰⁾

제1의 논쟁은 1980년대 중반이후의 엔화 강세와 버블경제 도래에 따른 외국인노동자의 유입 증대를 배경으로 외국인노동자 수입에 대한 논의가 야기되었는데 특히 단순노동자 수입이 논쟁의 초점이 되었다. 관계부처 사이에서도 의견이 나뉘며, 건설성, 외무성은 외국인노동자 수입에 적극론을 펼친 한편, 노동성과 후생성(현재는 통합되어 후생노동성)은 소극론을 전개하였다.¹¹⁾ 그러나 오랫동안 논쟁이 활발하게 이루어지고 있었던 한편, 정부는 1988년에 이미 결단을 내리면서 방침을 굳혔다.

일본정부는 1988년에 책정한 ‘경제계획’ 및 ‘고용대책기본계획’에서 새로운 외국인노동자 정책, 즉 전문적·기술적 분야의 외국인노동자는 적극적으로 수입하나 단순노동자는 신중하게 검토한다는 기본방침을 밝혔다. 1990년의 입관법 개정, 93년의 기능실습제도 도입 등은 이러한 방침을 바탕으로 한 것이다. 결국 외국인노동자 수입을 둘러싼 제1의 논쟁은 8년 동안 언론 등으로 중심으로 지속되었음에도 불구하고 결국 정부의 견해에 영향을 끼치지 못하였다.¹²⁾ 그 후 버블경제 붕괴와 불경기의 장기화 등으로 외국인노동자 문제를 둘러싼 제1의 논쟁 기는 끝을 보았다.

제2의 논쟁은 심각 화되는 고령화, 少子化 문제와 불경기 속에서 발생하였다. 논쟁의 발단은 사카이야 타이치(堺屋太一) 경제기획청 장관이 이민의 수입 필요성을 주장한 것이

10) 井口泰, 앞의 책, p. 22.

11) 中川, 앞의 글, p. 7.

12) 井口, 앞의 책, p. 44.

었다. 근년의 고령화, 소자화 추세에 있어 앞으로 예측되는 젊은 층의 노동인구 감소 등에 대한 대응책으로서 일본의 새로운 경제, 사회보장을 짊어지는 외국인노동자 수입을 적극적으로 추진하자는 것이다.

1997년 1월, 국립 사회보장·인구문제연구소는 일본 인구가 2007년경부터 감소되면서 2050년에는 절반이 될 것이라는 예측을 밝혔다. 이 발표는 각 분야에 충격을 주었고 이에 대한 대응책이 요구되기 시작하였다. 이러한 우려를 배경으로 사카이야 장관의 제안은 외국인노동자 수입을 재고하게 되는 계기가 되었으며 일본정부 내에서도 물의를 일으키게 되었다. 오키다 히로시(奥田碩) 일본 경제단체연합회 회장도 “외국인노동자 수입으로 증대하는 사회보장 부담을 누를 수 있다”고 발언한 바 있으며,¹³⁾ 제2의 논쟁은 사카이야 장관의 이니셔티브와 경제단체연합회를 중심으로 하는 재개의 적극적 자세가 그 기동력이 되었다.¹⁴⁾

그러나 정부 내에는 아직까지 소극적인 목소리가 많으며 1999년에 열린 ‘경제심의회 글로벌이제이션 부회’에서는 이민·외국인노동자의 대량수입에 관해서는 적극론이 대두하지 않고 오히려 일본 경제를 재건하기 위해서는 고도 인재의 수입을 늘리는 필요성이 강조되었다.¹⁵⁾

이민 노동자 수입에 대한 저항은 아직까지 크며 외국인노동력 수입이 사회불안을 일으킬 수도 있다는 우려가 강한 것은 사실이다. 아시히 신문사의 여론조사에 따르면, 국제화와 소자고령화 등을 배경으로 한 이민 수입에 대해 “장래 과제로서 생각한 편이 좋다”가 57%에 이르렀고 받아들이는 것이 좋다는 16%를 훨씬 상회하였다.¹⁶⁾ 이러한 결과는 이민 수입이 소자화문제의 대안이 될 수 있으나 시기상조라는 견해가 대다수임을 나타내고 있다. 제2의 논쟁은 고령화, 소자화에 따른 노동력의 부족 등 장래에 대한 대책의 모색이라는 측면에서 외국인노동자의 급속한 유입이라는 현실에 직면해서 개국이나 쇄국이나를 둘러싸고 논의되었던 제1의 논쟁기와는 성격을 달리하며 이러한 논쟁은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

1990년의 입관법 개정을 비롯한 일본정부의 외국인노동자 수입 정책은 현실과 괴리하는 것으로 많은 과제를 남기게 되었다. 日系人, 불법취업자, 연수생 등 단순노동자의 현실적인 유입, 그리고 그들의 노동·생활환경의 미정비 등 직시해야 할 문제들은 많다. 단지 일본정부는 외국인노동자에 대한 법적인 관리에만 주점을 두었을 뿐이었으며 외국인노동

13) 『讀賣新聞』, 2002년 12월 10일.

14) 井口, 앞의 책, p. 44.

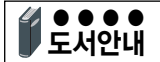
15) 위의 책, p. 42.

16) 朝日新聞社, 『年間レポート』, (http://www.asahi.com/international/aan/report/2001_38.html), 검색일: 2004년 1월 20일.

자 수입에서 파생하는 문제들을 깊이 검토하지는 않았다. 다시 말해 일본정부는 여태까지 외국인노동자를 노동력만으로 보았고 인간이라는 측면을 무시해 왔다.

후생노동성의 '외국인고용문제연구회'는 2002년 7월에 일본의 외국인노동자의 현황과 과제에 관한 보고서를 발표하였다. 여기서 외국인노동자 수입 제도를 검토하는 데에 필요한 기본적 사항들 중의 하나로서 '외국인의 인권과 외국인의 정체성에 대한 배려'가 제시되었다.

외국인노동자의 정주화 경향이 지적되는 근년, 불법취업자에 대한 암네스티(amnesty) 부여도 논의되고 있다. 지방 자치체 차원에서는 외국인과의 공생을 모색하는 움직임을 보이고 있으나, 외국인의 법적 지위와 복지, 교육문제 등 정부차원에서 다각도에서 검토되어야 한다. 고령화, 소자화가 진전되면서 외국인노동자 수입 정책이 재고되고 있는 현재, 외국인노동자의 인권을 중시한 종합적인 논의가 요구되고 있다.



민족문제와 민족정책을 통해 본
일본정치의 실제 규명

일본의 민족문제

- 주요 목차 ·
- 일본의 민족상황
- 일본민족의 형성
- 일본민족론의 전개
- 재일외국인 정책
- 재외일본인 정책
- 일본의 민족적 과제
- 부록 / 일본인해외이주년표



교양사회 조정남 저 / 값 15,000원

노동력의 국제이동 현황과 쟁점

이 용 승 한국민족연구원 책임연구원

국적과는 무관하게 '거주'라는 사실을 중시하여
거주자에게 사회적, 경제적, 정치적 권리를 부여하기 위한
노력이 병행되어야 할 것이다.
이는 동화와는 구분되는 사회적 통합성을 제고함은 물론 '자기결정'의 확대라는
민주주의의 요구에도 부합하는 것이다.



서론

21세기의 초입에 들어서 있는 현재의 지구촌에서는 세계화가 깊숙이 진행됨에 따라 노동력의 국제적 이동은 이전과 비교할 수 없을 정도로 속도감과 부피를 배가하며 진행되고 있다. 상품과 자본 큰 제약 없이 국민국가의 경계선을 넘나드는 것은 이미 오래전 일이고, 그와 비례하여 노동력의 이동 또한 비약적으로 확대되고 있다. 바야흐로 '이주의 시대' (the age of migration)¹⁾라고 해도 무리가 없다. 근대의 핵심 현상이었던 동질적인 국민과 국민성에 기반 한 국민국가는 이주 노동력의 급속한 유출·입으로 인해 점진적인 해체의 과정에 놓여있으며, 인종적, 민족적 구성이 다양하고 복합적인 다문화적 상황이 연출되고 있다. 따라서 이주 노동자와 관련된 여러 가지 문제는 세계 거의 모든 나라의 우회할 수 없는 핵심적인 의제로 부상하였다.

1) Castles, Stephen & Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population movements in the modern world*, 2nd ed. New York: The Guilford Press, 1998.

기존의 기피업종인 3D산업에 더해 근래에는 '삶의 질'에 대한 관심고조와 고학력 구조를 반영한 3S 업종(규모가 작고, 임금이 낮으며, 단순한 일 - small size, small pay, simple work)에 대한 기피현상이 광범위하게 확산되고 있는 시점에서, 본국의 노동력만으로는 이들 영역에서 필요로 하는 노동력을 충분히 공급하기 어려운 호스트 국가에게 있어 외국인 노동자의 수입은 거의 유일한 대안이라고 해도 과언이 아니다. 게다가 출산율저하와 인구 고령화로 인해 경제활동 인구의 절대치가 꾸준히 감소하고 있는 선진국의 상황은 이주 노동자의 일손을 더욱 필요로 하고 있다. 송출국의 입장에서도 국내의 저발전에서 따른 실업률을 완화하고 사회적 비용을 줄이며, 선진 기술 습득과 외화벌이의 수단으로서 노동력 송출은 매우 중요한 정책 수단이 되어왔다.

이러한 송출-수입국의 이해관계와 개인 노동자의 경제적 계산, 이 모든 계산을 보다 용이하게 해주는 세계화와 블록화의 급속한 진전은 노동력의 국제적 이동을 더욱 촉진하였으며 이를 자본주의 사회의 매우 자연스러운 현상으로 간주하기에 이르렀다. 상황이 이렇다면 논쟁점은 자본주의 경제의 어떠한 특징이 노동력의 이주를 필연적인 현상으로 만들었는가, 기존의 외국인 노동자-미등록 외국인 노동자 포함-를 어떻게 볼 것이며 이들을 대상으로 하는 정책은 어떠한가, 마지막으로 외국인 노동자 문제와 관련한 직접적인 이해당사자인 자본과 노동은 말할 것도 없고, 외국인 노동자의 유입이 파생시킬 사회적 혜택 혹은 비용을 분담해야 하는 국민이 정책의 입안에 어떻게 개입하여야 하는 가하는 것이다.

여기서는 전 세계적인 노동력 이주 현상을 개괄적으로 살펴보는데 목적이 있다. 이를 위해 우선 2장에서는 노동력의 세계적 이동 추이를 선진국을 중심으로 살펴보고, 3장은 이러한 노동력의 이동을 결과하는 원인을 몇 가지 이론적 틀을 기반으로 설명할 것이다. 다음으로 4장에서는 이주 노동자와 관련한 몇몇 쟁점 가운데 먼저 보완이론과 대체이론에 관하여 약술하고, 미등록 이주 노동자에 대한 대책과 시민권에 대해 대표적인 노동력 수입 국가간의 비교를 통해 접근할 것이다.

결론부에서는 지금까지의 논의를 정리하고, 국내 특정 산업부문의 노동력 부족을 완화하기 위한 자본의 요구를 어느 정도 충족시키면서도 이주 노동자의 노동권이 공존할 수 있는 방안은 무엇인가에 대한 시론적인 모색을 담을 것이다.

외국인 노동자 이동 추이

노동력의 국제이동은 여러 가지 형태로 수세기에 걸쳐 이루어져 왔다. 17, 8 세기의 노예무역에 의한 대규모 강제이동, 식민지 개척과 이주 장려정책, 선진국으로의 인구 이동²⁾

〈표-1〉 주요국의 외국인노동자 유입

(단위 : 천)

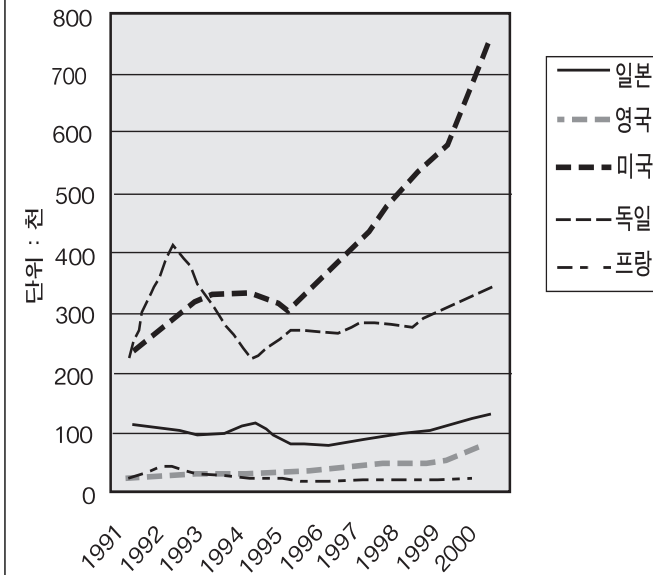
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
호주	영구정주	48.4	40.3	22.1	12.8	20.2	20.0	19.7	26.0	27.9	32.4
	임시노동자	-	14.6	14.9	14.2	14.3	15.4	31.7	37.3	37.0	39.2
오스트리아		62.6	57.9	37.7	27.1	15.4	16.3	15.2	15.4	18.3	25.4
벨기에		5.1	4.4	4.3	4.1	2.8	2.2	2.5	7.3	8.7	7.5
캐나다		77.7	70.4	65.4	67.5	69.5	71.2	74.9	78.9	84.3	91.3
덴마크		2.4	2.4	2.1	2.1	2.2	2.8	3.1	3.2	3.1	3.6
핀란드		-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.4
프랑스	장기노동자	25.6	42.3	24.4	18.3	13.1	11.5	11.0	10.3	10.9	11.3
	임시노동자	4.1	3.9	4.0	4.1	4.5	4.8	4.7	4.3	5.8	7.5
독일		241.9	408.9	325.6	221.2	270.8	262.5	285.4	275.5	304.9	338.3
헝가리		41.7	24.6	19.5	18.6	18.4	14.5	19.7	22.6	29.6	40.2
아일랜드		3.8	3.6	4.3	4.3	4.3	3.8	4.5	5.7	6.3	10.7
이탈리아		-	-	-	-	-	-	-	21.6	21.4	58.0
일본		113.6	108.1	97.1	111.7	81.5	78.5	93.9	101.9	108.0	129.6
룩셈부르크		16.9	15.9	15.5	16.2	16.5	18.3	18.6	22.0	25.0	27.3
뉴질랜드		-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.4
포르투갈		-	-	-	-	2.2	1.5	1.3	2.6	4.2	7.8
스페인		81.6	48.2	7.5	15.6	29.6	31.0	30.1	53.7	56.1	-
스위스		46.3	39.7	31.5	28.6	27.1	24.5	25.4	26.4	31.5	34.0
영국	장기	12.9	12.7	12.5	13.4	16.7	18.9	21.7	24.8	30.5	55.2
	단기	12.6	14.0	13.3	12.9	16.0	17.2	20.7	23.8	21.9	30.4
	기술연수	3.5	3.4	3.5	3.8	-	-	-	-	-	-
	계	29.0	30.1	29.3	30.1	32.7	36.1	42.4	48.6	52.4	85.6
미국	영구정주	59.5	116.2	147.0	123.3	85.3	117.5	90.6	77.5	56.8	107.0
	임시	169.6	175.8	182.3	210.8	220.7	254.4	-	430.7	525.7	635.2

출처: OECD, Trends in International Migration and in Migration Policies, Statistics, Data and Indicators, 2003. 6.

등 그 형태는 매우 다양하지만 인구의 국제적 이동이 근세기에 새롭게 나타난 현상이 아님은 분명하다. 또한 역사적으로 보자면 현재는 순수 외국인 노동력 수용국인 국가 중에는 과거 식민지 본국으로서 혹은 경제의 저발전 단계에 머물러 있을 때에 자국의 노동력을 대량으로 외국으로 내보낸 경험을 가지고 있는 경우가 대부분이다. 그렇지만 근래 들어 노동

2) 국제적 노동력 이동의 시대구분과 특징은 김희재, "동아시아의 노동이동과 한국의 대응," 『연대와 실천』(영남노동운동연구소, 2002), p. 44; Castles & Miller(1998). 특히 3장과 4장; 小倉國充夫, 『國際移動論』(東京: 三嶺書房, 1997), pp. 12-15 참조.

〈그림 1〉 연도별 신규 외국인 노동자수 변화추이



주: 미국 1997년 값은 중간 값으로 보정

력의 이동은 저개발국에서 개발도상국, 선진국으로, 개발도상국에서 선진국으로의 이동이 대다수를 차지하고 있다. 즉 현재의 국제노동력이동은 자본주의를 특징짓는 생산과 소비의 전지구화와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.³⁾

위의 표는 1990년대 들어 매년 유입되는 이주 노동력을 OECD 회원국을 중심으로 국가별로 나타낸 것이다. 1980년대 후반 이후 국제 노동력이동은 급속하게 늘어났다.

특히 독일은 1992년 한해만해도 약 40만의 신규 노동력 유입이 있어, 전년도에 비해 2배, 1990년도(138,600명)와 비교해서는 약 3배 가까운 신장세를 보이고 있다.⁴⁾

선진국들은 비숙련 노동력의 무질서한 유입에 대한 규제를 강화하여⁵⁾ 1993년 이후부터는 노동력이 유입이 다소 감소세로 돌아섰다. 과거부터 신규 이주 노동력의 유입을 강하게 억제했던 일본, 프랑스, 영국 등의 나라들은 90년대를 거쳐 비교적 균등한 양상을 보여준다. 반대로 미국은 93년을 기점으로 약간 주춤하긴 했지만 계속하여 우 상향 곡선을 그리고 있다. 93년 이후 급격히 감소했던 외국 노동력의 유입은 98년을 기점으로 다시 증가하기 시작한다. 원편의 〈그림 1〉은 이러한 국제 노동력의 이동 추이를 비교적 명료하게 보여준다.

다음은 각 연도별로 신규 유입된 노동력을 누적하여 표⁶⁾로 나타낸 것이다.

3) 그러나 이를 가난하고 정제된 사회의 사람들이 부유하고 변창하는 사회로 이주하는 것으로 파악하는 것은 너무 단순한 논리다. 왜냐하면 이주노동자중에는 비교적 경제 사정이 좋은 국가 출신도 있으며, 주변부 출신 노동자들이 반주변부나 주변부로 이동하는 경우도 적지 않기 때문이다. 설동훈, 『노동력의 국제이동』(서울대학교 출판부, 2000), p. 5.

4) Castles & Miller(1998), p. 162. 1990년 자료는 『データブック國際勞動比較』-2001年版(日本勞動研究機構, 2000, 10.), p. 132에서 인용.

5) 『データブック國際勞動比較』-2003年版(日本勞動研究機構, 2002, 11.), p. 133.

〈표-2〉 외국인 노동자와 외국 출생 노동자의 수

단위 : 천 / % (전체 노동력 중 점유비율)

외국인노동자 \ 년도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
오스트리아	277.2	295.9	304.6	316.5	325.2	328.0	326.3	327.1	333.6	345.6
%	8.7	9.1	9.3	9.7	9.9	10.0	9.9	9.9	10.0	10.5
벨기에	303.0	325.6	342.1	354.9	362.1	368.0	377.4	390.7	386.2	-
%	7.4	7.8	8.1	8.4	8.5	8.6	8.8	8.8	8.9	-
체코	-	-	51.6	72.1	111.9	143.2	130.8	111.2	93.5	103.6
%	-	-	1.0	1.4	2.2	2.8	2.5	2.1	1.8	2.0
덴마크	71.2	74.0	77.7	80.3	83.8	88.0	93.9	98.3	96.3	96.8
%	2.4	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.3	3.4	3.4	3.4
핀란드	-	-	-	24.4	26.9	29.7	33.0	36.0	37.2	-
%	-	-	-	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	-
프랑스	1506.0	1515.8	1541.5	1539.9	1573.3	1604.7	1569.8	1586.7	1593.8	1577.6
%	6.0	6.0	6.1	6.3	6.2	6.3	6.1	6.1	5.8	6.0
독일	-	-	-	-	-	-	3,575	-	3,545	3,546
%	-	-	-	-	-	-	8.9	-	8.8	8.8
헝가리	33.4	15.7	17.6	20.1	21.0	18.8	20.4	22.4	28.5	35.0
%	-	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.9
아일랜드	39.3	40.4	37.3	34.5	42.1	52.4	51.7	53.3	57.7	63.9
%	2.9	3.0	2.7	2.5	2.9	3.5	3.4	3.3	3.4	3.7
이탈리아	285.3	296.8	304.8	307.1	332.2	580.6	539.6	614.6	747.6	850.7
%	1.3	1.4	1.5	1.5	1.7	2.6	2.4	2.7	3.6	3.6
일본	-	85.5	95.4	105.6	88.0	98.3	107.3	119.0	125.7	154.7
%	-	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
한국	-	-	-	30.5	52.2	82.9	106.8	76.8	93.0	122.5
%	-	-	-	0.1	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.6
룩셈부르크	92.6	98.2	101.0	106.3	111.8	117.8	124.8	134.6	145.7	152.7
%	47.5	49.2	49.7	51.0	52.4	53.8	55.1	57.7	57.3	57.3
네덜란드	214	229	219	216	221	218	208	235	-	-
%	3.3	3.5	3.3	3.3	3.2	3.1	2.9	3.4	-	-
노르웨이	46.3	46.6	47.9	50.3	52.6	54.8	59.9	66.9	104.6	111.2
%	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5	2.6	2.8	3.0	4.7	4.9
포르투갈	54.9	59.2	63.1	77.6	84.3	86.8	87.9	88.6	91.6	99.8
%	1.1	1.3	1.4	1.6	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	2.0
슬로바키아	1.2	5.0	5.5	3.9	3.9	4.8	5.5	5.9	4.5	-
%	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-
스페인	171.0	139.4	117.4	121.8	139.0	166.5	178.7	197.1	199.8	-
%	1.1	0.9	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.2	-

출처: OECD, Trends in International Migration and in Migration Policies, Statistics, Data and Indicators, 2003, 6.

전체 노동인구 중 점유비율로만 보자면 이주 노동자의 비율이 60%에 육박하는 룩셈부르크가 단연 으뜸이지만, 이주 노동자의 수만을 따로 보면 전후 노동력의 부족을 메우기 위해 국가적 차원에서 이주 노동자를 유치한 독일이 가장 높고, 그 뒤를 프랑스, 영국 등이 따르고 있다. 이주 노동력의 비율이 2% 이내인 국가는 <표-2>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 한국(0.6%), 일본(0.2%), 체코(2%), 헝가리(0.9%) 등이다. 체코와 헝가리의 이주 노동력 비율이 낮은 이유는 이주의 주된 요인 중의 하나인 경제발전 정도와 밀접한 관련이 있는 것으로 보이지만,⁷⁾ 한국과 일본은 단일 민족 의식이 강한 국민성과 외국인에 대한 배타적인 성향과 관련이 있는 것으로 판단된다. 특히 한국은 법무부에 등록된 노동자의 수치만을 나타낸 것으로서 불법 체류자와 밀 입국자를 포함할 경우, OECD 자료보다 두 배 이상 외국인 노동자의 숫자가 늘어난다. 불법 외국인 노동자의 비율이 그만큼 높은 것은 또 다른 의미에서 배타성을 보여주는 것이라 할 수 있다.

국제 노동력 이동의 원인

노동력의 지역적 이동은 국내적, 국제적 이동을 막론하고 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 변동의 반영이다. 국내적 노동력의 이동은 좀 더 나은 임금을 얻을 수 있는 가능성에 크게 의존한다. 설사 도시에서 고용될 가능성이 낮을 지라도 임금과 고용기회가 모두 낮은 지방보다는 도시가 노동력을 유인할 가능성이 훨씬 높다.⁸⁾ 이는 국가간 노동력 이동에도 똑같이 적용된다. 즉 선진국에서 자신의 노동력을 팔아 높은 임금을 받을 수 있는 기회구조가 열려 있고 기대수익이 비용을 능가한다면, 개인으로서의 노동자는 이를 마다할 이유가 없다. 더군다나 인력 수입(受入)국 내에 고용의 기회가 풍부히 존재한다면(비록 그것이 3D 업종에 국한되어 있다손 치더라도) 노동력 이동의 유인은 더욱 커진다. 그러나 고용의 여부는 이주의 결정적 요인은 아니다. 비록 고용의 문이 좁을 지라도 소득격차가 매우 크다면 이동은 일어난다. 즉 노동력의 수급관계와 무관하게 소득격차에 따른 기대수익의 차이에 따라 노동력의 이동은 일어난다는 것이다.⁹⁾ 국제 노동력 이동을 비용-이익의 합리적 계산결과로 설명하는 이러한 접근방법은 미시경제이론에 속한다.¹⁰⁾ 그러나 소득격차에 따

6) <표-2>에서 제시된 각 나라의 통계는 소스가 매우 다양하기 때문에 동일한 구성요소를 포함하고 있지 않다. 일례로 일본의 경우는 미등록 노동자나 일제인의 수치가 누락되어 있으며, 한국은 합법 노동자보다 훨씬 많은 수를 차지하는 불법 체류자가 통계에서 제외되어 있다. 각 나라의 자료 출처에 대하여서는 <http://www.oecd.org/dataoecd/23/51/2956494.xls>(검색일: 2004. 2. 5)의 sheet A23 참조.

7) 헝가리와 체코를 포함하여 폴란드, 슬로바키아 등의 동유럽 국가들은 그 자체가 국제 이주의 귀착지이기 보다는 서유럽으로 가기 위한 경유지로서의 역할이 강하다. Castles & Miller(1997), p. 106.

8) Massey, Douglas S., "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State," *Population and Development Review*, Vol. 25, No. 2(Jun., 1999), p. 304.

9) 小倉?充夫(1997), p. 7.

큰 개인의 합리적 계산이 국제 노동력 이동의 많은 부분을 설명할 수 있는 중요한 변수임은 틀림없지만, 이러한 설명 방식은 국제 노동력 이동을 조장하는 구조적 요인이나 국가가 설치한 이동장벽, 이주 노동자 개인의 인적 네트워크, 송출 알선 기관의 존재 유무의 영향력 등을 간과하는 한계를 가지고 있다. 또한 개인주의적 관점에서 국제 노동력 이동을 설명하게 되면, 인력 수용 국내에서 이주 노동자가 겪는 부당한 대우나 송출 브로커에 의한 중간착취 등의 문제를 개인의 선택에 대한 응당의 책임으로 돌려버릴 수 있는 치명적인 약점을 가지고 있다.

국제적인 노동력 이동을 가능하게 하는-어떤 의미에서는 강제하는- 구조적 요인으로는 다음의 몇 가지를 생각해 볼 수 있다.

노동력의 이동은 먼저 이동이 가능한 유휴 노동력¹¹⁾이 있어야만 가능하다. 자본주의의 발전에 따른 산업구조 개편은 피할 수 없는 현상이다. 산업구조 개편과 국제적 분업의 발달은 필연적으로 기존의 직업구조와 생활방식의 변화를 수반하며, 사회변동을 촉진시킨다. 이 과정에서 다수의 유휴 노동력이 발생하고, 이들은 과거와는 질적으로 다른 새로운 생계수단을 찾는 경쟁에 내몰린다. 이는 국내에서의 농촌-도시간의 인구이동을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다. 국제적으로 보자면, 생산비용 절감을 위한 저개발국으로의 생산기지 이전과 투자는 저개발국의 경제와 사회 전반에 걸친 심대한 구조변화를 가져오고, 이것이 기존의 취업구조를 붕괴시켜 유휴 인력을 양산하여, 이들이 잠재적 유출의 주체이자 대상이 되는 것이다.¹²⁾

이와는 조금 다른 각도에서 노동력의 이동은 자본의 이동과 -인과관계는 아닐 지라도-매우 긴밀한 상관관계를 갖는다. 자본은 중심부 나라간, 혹은 중심부에서 반주변부·주변부로 이동하고, 반주변부에서 주변부로 이동하기도 한다.¹³⁾

즉 균형이론이나 세계체제론에서 상징하는 바와 같이, 자본은 저개발국에서 선진국으로 일방적으로 이동하기 보다는 여러 방향성을 견지하며, 더 많은 수익을 좇아 움직인다. 그럼에도 불구하고 노동력의 이동과 상관관계를 발견할 수 있는 자본의 흐름은 역시 중심부로부터 (반)주변부로의 흐름이다. 자본은 단지 자본의 이동뿐만이 아니라 자신의 논리를

10) 김희재(2002), pp. 40 -1.

11) 유휴 노동력은 신고전파 경제학의 균형이론에서 말하는 과잉인력과는 다른 개념으로 사용하였다. 균형이론에서는 수요-공급의 원칙에 입각해 국제적 노동력 이동을 저개발국의 과잉인력이 노동력이 부족한 부유한 국가로 유입되는 현상으로 간주한다. 따라서 과잉인력은 해당국가의 산업이 흡수할 수 없는 잉여 노동력을 말한다. 그러나 유휴 노동력은 산업구조의 고도화에 따른 기존 직업구조의 붕괴로 인해 뿌리가 잘려진(uprooted) 붕 뜬 상태의 노동력을 표현하기 위한 개념이다.

12) 이는 1970-80년대 해외 투자에 의존한 자국 수출 산업의 급속한 발전에도 불구하고 한국과 멕시코의 노동력이 대량으로 미국으로 빠져나갔던 경험을 통해 확인할 수 있다. 小倉國充夫(1997), pp. 8-9. 이러한 경험적 사례는 노동력 이동의 미시 경제적 접근법에 대한 비판으로서도 의미를 갖는데, 즉 노동력 송출국은 저개발이 지속되는 극빈 국보다는 오히려 경제발전이 급속히 이루어지는 나라가 오히려 많다는 것이다. 설동훈(2000), p. 15.

13) 설동훈(2000), p. 51.

재생산하는 방식으로 그에 부합하는 가치관과 문화의 유입을 수반한다. 자본 송출국의 문화는 자본 그 자체에 묻어 주변부로 유입되어 주변부 유희 노동력과의 친화성을 높인다. 또한 자본 유입에 따른, 그동안 접근이 제한되었던, 노동시장에 대한 정보 접근성의 급속한 증대는 잠재적 이주 노동자들에게 이주를 결심하게 하는 직접적인 유인이라고 할 수 있다. 이렇게 시작된 특정국가로의 노동력 유입은 인적 네트워크를 통해 정보 접근성과 친밀도를 상승시켜 이주를 더욱 폭넓게 조장하는 힘을 발휘하는 경향이 있다.¹⁴⁾

국제 노동력 이동을 이주자 개인의 관점에서 설명하는 이론들일지라도 그 내에는 송출국과 수입국의 불균등 발전이라는 구조적 요인을 함축하고 있는 것이 보통이다. 즉 ‘남부’와 ‘북부’의 경제적 발전격차가 고용과 소득의 차이를 결과하고, 효용의 극대화를 기획하는 경제적 주체인 개인은 자국에 비해 고용과 임금 면에서 기대수익이 큰 선진국으로 이동하는 것으로 가정한다. 이는 상대적으로 송출국내에서 안정된 직장과 수익을 보장받을 수 있는 중·상위 계층보다는 이로부터 소외받는 하층계급에게 더 큰 유인으로 작용한다는 것이다. 여기에 더해 선진국에서의 제조업, 건설업, 농업 등 이른바 3D업종으로 대표되는 특정 산업분야의 만성적인 인력부족과 경제발전에 따른 전반적인 임금상승압력은 이주 노동력을 아주 매력적인 노동력 공급원(reservoir)으로 인식하게 한다.¹⁵⁾ 이와는 별도로 자본의 국제화에 따라 초국적기업의 인력충원방식이 국경을 넘나들며 이루어짐으로서 금융·정보·교통의 국제적 네트워크의 중심지 기능을 하는 국제도시가 발전하게 된다. 이곳으로는 고학력·고수익의 전문직, 관리직, 사무직 종사자들이 몰리게 되고 이들을 위한 각종 편의시설, 식당가, 호텔 등의 서비스 업종이 급속히 증가함으로서 고기술 노동력뿐만 아니라 단순 기능직 종사자의 필요성도 급증한다. 중심부에서의 이러한 산업재편은 외국인 노동자를 유인하는 또 다른 흡인력으로 작용하는 것은 물론이다.¹⁶⁾

국경을 넘는 노동력의 이동에서 국가가 행하는 역할은 무시할 수 없는 구조적 요인이다.¹⁷⁾ 아무리 노동력의 이동을 강제하는 구조적 요인이 있다고 할지라도 제한적이거나 이를 받아들여 줄 나라가 현실적으로 존재하지 않는다면 노동력의 이동은 극히 예외적인 현상에

14) 사회적 연결망과 국제 노동력 이동의 관계에 대한 경험적인 분석은 박경태, 설동훈, 이상철, “국제 노동력 이동과 사회적 연결망-경기도 마석의 필리핀 노동자 집단을 중심으로-,” 『한국사회학』 제 33집(한국사회학회, 겨울호, 1999), pp. 819-849.

15) 간혹 ‘만성적인 인력부족’은 자본 측의 ‘엄살’(false pretence)에 불과한 경우도 있다. AFL-CIO, “Why People Move Between Countries,”

www.aflcio.org/issuespolitics/immigration/upload/MOVE.pdf(검색일: 2004. 2. 9.)

16) 小倉國充(1997), p. 9; 설동훈(2000), p. 23.

17) ‘국경통제’도 노동력의 이동을 설명하는 중요한 변수이지만 여기에서는 논외로 한다. 왜냐하면 국경통제는, 수입국과 송출국을 막론하고, 노동력의 흐름을 원활하게 하거나 차단하는 역할을 하는 것으로서, 노동력 이동의 직접적인 원인이라고 할 수는 없기 때문이다. 국경통제를 국제 노동력 이동의 핵심요인으로 간주하는 접근법은 다음 참조. Zolberg, Aristide R., “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World”, *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3(Autumn, 1989).

그칠 개연성이 높다. 때때로 국가는 자국의 특정 산업부문을 보호하거나, 경기변동의 완충 장치(conjunctural buffer)로서, 혹은 노동시장의 유연성을 확대하여 임금 코스트를 줄일 목적 등으로 외국인 노동자를 적극적으로 유치하기도 한다.¹⁸⁾ 독일이 1960년대 특정 분야의 노동력 부족을 충당하기 위해 국가간 쌍무협정을 통해 환류를 전제로 한 외국인 노동자(guest workers)를 단기적으로 불러들인 것이나 한국이 90년대 초반 제조업 분야의 노동력 부족에 대응하기 위해 산업연수생 제도를 통해 단기 이주 노동력을 활용했던 것 등이 대표적인 예라고 하겠다.

송출국의 입장에서 보자면 해외 노동력 송출은 노동의 포트폴리오를 통해 과잉인구로 인한 구조적 실업과 불완전 고용의 위험을 분산시키는 효과를 기대할 수 있다. 더불어 이주 노동자로부터의 송금은 외화벌이의 수단이 되기도 하며, 학습을 통한 고급 기술의 습득 또한 송출국이 자국 노동자의 이주 노동을 장려함으로써 기대할 수 있는 직접적인 이익이다.¹⁹⁾ 실제 몇몇 대표적인 송출국에서는 국제 노동력 이주를 장려하기 위한 노동력 수출 조직을 두는가 하면, 해외 송금을 효율적으로 끌어오기 위한 프로그램이나 높은 기술력을 보유하게 된 이주 노동자를 다시 불러들이기 위한 특별 프로그램을 두기도 한다.²⁰⁾

이상에서 보는바와 같이 노동력의 국제적 이동은 어느 한 가지 요인에 의해 결정되기 보다는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타나는 현상이다. 각 각의 요인은 서로 상승작용을 일으키기도 하며, 유입국과 송출국의 사회적 맥락에 따라 '이주결정'에 이르기까지 개별 노동자에게 미치는 영향의 비중이 다르게 나타날 수도 있다. 따라서 국제적 노동력 이동을 한 가지 단일한 이론적 틀로 설명하려고 하는 것은 현실과 동떨어진 무의미한 시도에 머무를 가능성이 많다고 하겠다.

쟁점

본 장에서는 외국인 노동자 문제와 관련하여 쟁점이 되고 있는 것 가운데 먼저 보완이론과 대체가설에 대한 논의를 살펴본 후, 미등록 이주노동자²¹⁾에 대책과 시민권을 중심으로 주요 노동력 수입국의 정책을 비교의 관점에서 서술하고자 한다. 보완이론과 대체이론

18) 노동력의 무제한 공급이 경제성장에 주는 이익은 1960년대 루이스(Arthur Lewis)와 킨들버거(Charles Kindleberger)에 의해 경험적인 연구에 기반 하여 주장되었고, 외국인 노동력이 경기변동의 완충장치로서 기능한다는 주장은 1960년대 후반에 이르러 OECD의 공식적 doktrin이 되었다. Ibid., pp. 407-8.

19) Massey(1999), p. 305, 설동훈(2000), p. 48.

20) Ibid., pp. 310-2.

21) '불법 외국인 노동자'(illegal foreign workers)라는 용어 대신에 '미등록 이주 노동자'(undocumented migrant workers)라는 용어를 사용한 이유는 그들이 현행법을 어기며 불법으로 체류하고 있는 것은 맞지만 그들의 근로제공 자체가 불법은 아니기 때문에, 전자와 같이 표현할 경우 그들의 존재 자체를 전면적으로 '불법화'하는 뉘앙스가 강해 적절한 표현이 아니라고 판단했기 때문이다.

을 논쟁점으로 제시하여 살펴보는 이유는 어떠한 이론을 중시하는가에 따라 외국인 노동자 문제에 대한 입장이 확연히 달라질 수 있기 때문이다. 미등록 노동자에 대한 정부정책은 이주 노동자를 대상으로 하는 전반적인 정책 가운데 중요한 부분을 차지하는 것으로서 각국의 역사적, 정치적 특수성에 따라 매우 다른 모습을 보인다. 넓은 의미에서 시민권 혹은 참정권은 미등록 노동자 정책에 포함될 수도 있으나 민주주의와 관련하여 이것이 가지는 의미가 자못 크기 때문에 이를 분리하여 서술하였다.

보완이론, 대체이론²²⁾의 타당성 검토

외국인 노동력에 대한 보완이론이나 대체가설은 노동력의 이주를 받아들여야 할 것인가, 제한해야 할 것인가를 둘러싼 논쟁의 성격이 강하다. 따라서 양자의 이론 중 어떠한 이론에 기대어 자신의 논리를 전개하는가에 따라 외국인 노동자에 대한 정책은 매우 다른 양태를 보일 수밖에 없다.

보완가설은 외국인 노동자와 내국인 노동자는 서로 간에 분절된 노동시장에 각기 따로 유입되기 때문에 국내 노동시장에 부정적인 영향을 끼치기 보다는 오히려 상호 보완효과를 가지므로 긍정적인 영향을 미친다고 하는 주장이 핵심이다. 그리하여 이 입장은 인력난으로 애로를 겪고 있는 국민경제 분야에 부족한 노동력을 추가적으로 원활하게 공급함으로써 한계에 부딪힌 경제성장을 지속적으로 추동할 수 있게 된다는 점을 강조한다. 즉 외국인 노동자는 국내 노동자에게 제공되는 고용기회와 충돌하지 않는다고 보는 것이다. 보완가설은 다음과 같은 주장에서 분명하게 드러난다.

외국인에 의한 직접적인 국내 노동력에 대한 대체는 거의 없다. 이는 외국인 노동자들에게나 적합한 노동으로서 사회적으로 정의되거나, 좀 더 좋은 조건으로 자신의 노동력을 제공할 수 있는 국내 노동자들이 외면한 특정 종류의 직종에 이주 노동력이 집중하는 현상 때문이다. 사실상, 대규모 외국인 노동력의 고용은 많은 국내 노동자들의 고용에 있어서의 지위 상승을 가능하게 했다.²³⁾

1970년대 중반이후 연구된 이주 노동력의 거시 경제적 영향에 대한 분석은 대부

22) 각각의 이론에 대한 개략적인 설명은 강수돌, “외국인 노동자의 고용, 관리 및 정책,” 석현호 외 4인, 『한국사회와 외국인 노동자—그 종합적 이해를 위하여』(미래인력 연구센터, 1998), pp. 175-9; 강현아, “국가의 외국인 노동자 관리정책과 관련단체의 대응,” 『산업노동연구』제 2권 2호(한국산업노동학회, 1996), pp. 163-4를 주로 참조했다.

23) 캐슬즈와 밀러는 이주 노동력이 집중되어 있는 프랑스의 자동차산업과 건축 산업의 검토를 통해 이러한 결론을 도출했으나, 애초부터 일반화를 염두에 둔 프랑스 사례분석이므로 이를 보완이론 일반에 대한 지지로 확대해석해도 큰 무리가 없을 것이다. Castles & Miller(1998), pp. 162-184.

분 다음과 같은 결론에 도달하였다. '이주는 노동시장에서의 (국내 노동자의) 대규모 실직을 결과하지도 않으며, 임금을 저하시키지도 않는다. 이것이 경제학자들이 이주 노동자와 관련한 이슈에서 행한 가장 중요한 공헌이다.'²⁴⁾

반면 대체이론은 한 사람의 외국인에게 취업을 허가하면 국내의 노동자가 그 직업에 고용될 기회를 박탈당하게 된다는 주장을 한다. 그리하여 외국인 노동력의 수입은 국내 노동시장에 양적으로도 마이너스 효과를 초래할 뿐만 아니라 외국인 노동자가 저임금 등의 열악한 노동조건으로 취업을 함에 따라 국내 노동자의 노동조건을 전반적으로 악화시키고 노조의 힘을 약화시킬 수밖에 없다는 것이다.

이러한 입장은 외국인 노동자 도입 초기 거의 모든 나라의 노동조합이 취했던 입장이다. 근래에는 노동력 이주에 대한 노동시장 분절론이나 세계 체제론 등의 입장을 가진 학자들은 물론, 자민족의 우월성에 기반 하여 이민 제한을 요구하는 극우 정치 집단의 강력한 논리적 근거가 되기도 한다.

이렇듯 상반된 연구결과들이 나오는 이유는 외국인 노동자 고용이 국내노동시장에 미치는 영향이 너무나 복잡적이며, 외국인 노동자의 특성과 종사산업에 따라 그리고 국내 노동자의 특성에 따라 그 영향이 다르기 때문이다.²⁵⁾ 따라서 한 가지 이론을 전적으로 신뢰하는 것은 무리가 따르며, 때로는 위험하기까지 하다.

보완이론에서 말하는 것과 같이 실제로 노동력이 부족한 특정 산업부문에 외국인 노동력을 적극적으로 활용하는 것은 자본의 해외유출을 어느 정도 제어하고, 전체 국민경제의 발전을 가져와 고용에도 긍정적인 역할을 할 수도 있다. 그러나 일부 산업에서는 외국인 노동력이 국내 노동력을 대체하는 효과를 가지고 있으며,²⁶⁾ 이것이 국내 노동시장의 유연화와 그에 따른 직접적인 근로조건 하락을 결과할 수 있다. 대체이론이 가질 수 있는 위험성은 그것이 서구의 극우 정치 집단과 인종주의 논리로 사용되고 있다는 것을 지적하는 것만으로도 충분하다.

또한 보완이론과 대체이론이 다같이 가질 수 있는 위험으로는 외국인 노동자를 국내 경기 순환의 일종의 '완충장치' (buffer)로 인식하는 경우이다. 호경기에는 국내 노동력이 기피하는 직종을 중심으로 외국인 노동력의 충원을 통해 이윤을 창출하다가(보완이론), 불경기에 접어들면 제일 먼저 그들을 해고해 기업의 부담을 줄이는 동시에 국내 실업을 흡수

24) OECD, *Trends in International Migration: Annual Report 1993*(Paris: OECD, 1994), p. 164, Castles & Miller(1998), p. 182에서 재인용.

25) 이해경, "외국인 노동자 고용에 관한 연구: 국내 노동시장에 미치는 영향," 『한국사회학회』 제 28집 (한국사회학회, 가을호, 1994), p. 94.

26) 이에 대한 경험적 분석은 다음 참조. 권주안, 이변승, 조준모, "외국인 노동의 대체성 분석: 서울 지역을 중심으로," 『경제학 연구』 제 44집 2호(한국 경제학회, 1996), pp. 135-158.

해(대체이론) 실업으로 인한 사회적 비용을 줄이려고 하는 것은 장기적으로는 오히려 더 큰 사회적 부담으로 돌아올 수 있다는 측면에서 지지될 수 없는 입장이다.

미등록 노동자에 대한 대책

얼마 전 미국의 부시 대통령은 현재 미국에서 직장을 가지고 있는 미등록 이주 노동자에 대해 향후 3년간 합법적인 지위를 보장하는 이민법 개정안을 발표한 바 있다.²⁷⁾ 물론 몇몇 언론이나 민주당으로부터의 비판, 즉 히스패닉 계 유권자 지지율을 제고하기 위한 제스처에 불과하다거나, 혹은 불법체류 노동자를 구제하기 위한 정책으로는 매우 미흡한 내용을 담고 있다는 평가절하가 전혀 근거 없는 바는 아니지만, 기존의 이민법에서 진일보한 것임은 부인할 수 없다. 이처럼 미등록 이주 노동자와 관련한 정책은 선진국을 중심으로 정치영역의 핵심 아젠다가 되었고, 때때로 격렬한 논쟁의 대상이 되기도 한다.

현재 전 세계적으로 미등록 노동자는 약 3000만 명에 이르는 것으로 추정된다.²⁸⁾ 미등록 이주 노동자란 통상 허가 없이 국경을 넘어 해당 국가에 정주하며 노동을 제공하거나, 취업비자가 아닌 비자로 입국하여 근로하는 자, 마지막으로 비자에 명시된 기간을 초과하여 체류하며 당국의 명시적 승낙 없이 취업한자로 정의내릴 수 있다.

그러나 1970년대까지만 해도 미등록 이주 노동자는 국민국가의 국경 관리 능력을 위협하는 ‘불법’ 이주 노동자로 취급되지 않는 경우가 많았다. 일례로 1970년대 초반 프랑스 전체 이민자 중 약 80%



〈그림 2〉 출입국심사를 받고 있는 이주노동자
그림출처: ILO

27) 『NY Times』(2004. 1. 7.); 『프레스인』(2004. 1. 7.). 부시의 연설전문은 다음 참조. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>(검색일: 2004. 1. 7.)

28) Salt, John, "The Future of International Labor Migration," *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4(Winter, 1992), p. 1080.

29) 1960년대 프랑스는 비록 불법 이민자일 지라도 근로계약을 맺고 있는 것을 증명하면 노동허가를 내주기도 했다. Tapinos, Georges, "Illegal Migrants and the Labour Market," *OECD Observers*(Feb. 24, 2000), <http://www.oecdobserver.org>

30) Bosniak, Linda S., "Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migration Workers Convention," *International Migration Review*, Vol. 25, No. 4(Winter, 1991), pp. 744-5.

에 달했던 미등록 이주자는 ‘자연발생적인 이주’(spontaneous migration)로 표현되었으며 그렇게 용인되는 것이 보통이었다. 불법적인 이주는 늘상 있는 일로 여겨졌기 때문에 사소한 것으로 취급되었다.²⁹⁾

그러나 지난 1970-80년대 동안 허가 없이 국경을 넘는 일이 잦아지고, 세계적으로 경기가 후퇴함에 따라, 특히 미국, 캐나다, 호주, 일본, 독일, 아르헨티나, 프랑스, 이탈리아 등의 국가들이 앞 다퉈 이민을 제한하는 법을 입법하였다. 이러한 입법화는 민족주의나 반 이민을 선동하는 정치적 운동과 병행되거나 부분적으로는 이들에 의해 더욱 자극되었다.³⁰⁾

미등록 노동자에 대한 각국의 대책은 주로 규제와 강제출국을 중심적인 내용으로 하고 있다.³¹⁾ 관련법에는 미등록 노동자 개인에 대한 벌금형부과와 강제출국, 고용주와 취업알선기관에 대한 형사처벌 등의 내용을 담고 있는 것이 보통이다. 이러한 벌칙부과와 처벌에 대한 정당화 논리는 이들이 국내 노동시장을 교란하여 이들을 고용하는 기업과 그렇지 않은 기업간의 공정한 경쟁을 저해하고, 교육이나 주택, 문화적 갈등 등의 추가적인 사회적 비용을 유발함으로써 사회 전체의 부담을 가중시킨다는 것이다. 그러나 대부분의 선진국은 대규모의 추방 계획을 도입한 적이 거의 없다.

왜냐하면 여론은 유입에 대한 규제에는 어느 정도 찬동하지만 이미 들어와 있는 사람들을 강제 출국시키는 것에 대해서는 매우 미온적인 태도를 보이기 때문이다.³²⁾ 그럼에도 불구하고 미등록 이주 노동자는 그 신분이 ‘불법’이기 때문에 언제나 이민 당국에 발각되어 추방될 것을 두려워하며 지낼 수밖에 없다. 이들의 이러한 불안한 지위는 그들을 임금이 낮고, 노동조건이 매우 열악한 직업으로 내몰고 있으며,³³⁾ 종종 착취의 대상으로 전락하기도 한다. 다음은 OECD 국가들의 불법 이주 노동을 막기 위한 대책을 항목별로 도표로 나타낸 것이다.

다음의 표를 통해서도 명확히 알 수 있는 것처럼, 대부분의 국가들은 국경통제를 강화하여 외국인의 밀입국을 원천적으로 방지하고자 하는 한편, 이미 들어와 있는 미등록 노동자의 경우는 노동자 개인뿐만 아니라 고용주와 알선업체까지 처벌하는 것을 내용으로 하

31) 홍콩, 호주, 싱가포르, 미국, 영국의 불법 노동자에 대한 관련법, 규제내용, 주무부처의 활동에 대한 비교표는 다음 참조. 홍콩 입법회, “Fact Sheet- Measures to Combat Illegal Workers in Selected Jurisdictions,” <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/sec/library/0304fs05e.pdf> (검색일: 2004. 1. 8.)

32) Tapinos, Georges, “Irregular Migration: Economic and Political Issues,” *OECD, Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*(Paris, 2000), p. 33.

33) 그러나 미등록 노동자가 항상 합법적인 이주 노동자보다 임금이 낮다고 단정할 필요는 없다. 실제로 한국의 경우, 미등록 노동자의 시간당 임금은 3,580원으로 가장 높고 연수취업자 3,140원, 업종단체 추천 산업연수생이 2,980원, 해외투자기업 초청 산업연수생이 2,920원 순이다. 설동훈, “외국인노동자 차별과 시민권,” 『시민과 세계』제 2호(참여사회연구소, 2002), pp. 348-9. 하지만 문제는 미등록 노동자들이 임금체불과 부당한 장시간 노동 등의 불이익에 무방비로 노출되어 있다는 것과 신분노출의 위험으로 인해 이를 관계당국을 통해 구제받거나, 노조 등의 단체를 통해 자력구제에 나서는 것도 거의 불가능하다는 점이다. 이는 대부분의 국가에서 나타나는 현상이다. Bosniak(1991), p. 748.

〈표-2〉 OECD 국가의 외국인 불법 고용 규제정책

국가	처벌 내용				예방조치 (국경통제포함)	국제협력
	직접고용주	간접고용주	노동자	불법취업·이민알선		
호주	최고 AUD 10000(확실향만 해당)	작 동	강제출국, 재입국 금지	직접고용주와 동일	고용주를 대상으로 한 자료홍보, 시행되고 있는 정책에 대한 심의	특별한 경우 국가간 관련부처 협의
오스트리아	벌금, 회사설립인가취소, 공공계약제한, 경영진책임부과, 세금과 사회보장부담금 환수	경영진도 책임부과 가능	추방, 정해진 기간동안 재입국금지	자료 없음	자료 없음	유럽연합의 틀내에서 협조
벨기에	벌금과 징역형, 회사강제폐업, 비품몰수, 활동정지명령, 단속비용부과, (출국전까지)불법노동자의 생활비와 추방비용 부과	자료 없음	정주권이 없는 경우 출국명령	직접고용주와 동일	고용주를 대상으로 한 언론홍보, 자료배포	유럽연합의 틀내에서 협조
핀란드	벌금 혹은 징역형, 공적책임 수행명령**	직접고용주가 해외에 체류 중일 경우 작동	벌금	불법이민 알선의 경우 벌금 혹은 징역형	고용주와 근로자에게 정보제공	유럽연합의 틀내에서 협조
프랑스	벌금 혹은(그리고) 징역형, 활동정지명령, 공공계약 제한, 비품몰수, 공공폐쇄, 판결문공포, 단속비용부과, 공적책임수행명령	법적제재, 직접고용주에 부과된 벌금과 비용 연대책임	낮은수준의(minor) 법적제재와 규제조치, 정주권이 없는 경우 강제출국	불법이민 알선 시 벌금과 징역형, 활동정지, 재입국 금지, 공공계약제한	고용주와 근로자에게 정보제공, 중앙정부와 고용주단체간의 파트너쉽 협약체결, 등록노동자 고용에 대한 재정적 지원	유럽연합의 틀내에서 협조, 특히 영국, 독일과 양국간 협조
독일	벌금형, 심각한 경우 징역형, 공공계약 제한, 불법노동자추방비용 징수, 사회보장부담금 환수	과중벌금	벌금	불법적 노동알선과 불법이민 알선 시 벌금 혹은 징역형, 불법고용 지원시 벌금	자료홍보, 등록노동자 고용에 대한 재정적 지원	유럽연합의 틀 내에서 협조, 프랑스, 영국, 네덜란드, 포르투갈과 양국간협조, 노동계약에 대한 터키, 중부유럽, 동유럽과 제한적 협조
그리스	벌금과 징역형	작동	징역, 출국비용부과	불법이민 알선 시 벌금과 징역형, 이동수단몰수, 불법노동자의 생활비와 추방비용 부과	언론홍보	유럽연합의 틀내에서 협조
일본	벌금 혹은(그리고) 징역형	작동	징역, 강제출국	벌금 혹은(그리고) 징역형	고용주와 근로자를 대상으로 한 자료홍보	근린국가와 양국간 협조
네덜란드	벌금 혹은(그리고) 징역형, 영업활동 중지명령, 공공폐쇄, 공적책임 수행명령	근로계약 당사자 처벌 가능	정주권이 없는 경우 강제출국	벌금 혹은(그리고) 징역형	고용주와 외국인 근로자를 대상으로 한 자료홍보, 등록노동자 고용에 대한 재정적 지원	유럽연합의 틀내에서 협조, 중국과 양국간 협정체결
노르웨이	벌금 혹은 징역형	벌금 혹은 징역형	강제출국, 벌금 혹은(그리고)징역형	직접고용주와 동일	근로자를 대상으로 한 자료제공	없음
포르투갈	벌금, 공공계약제한, 기금(Community fund)접근권 제한	자료 없음	벌금, 근로제한, 정주권없는 경우 강제출국	불법이민 알선시 징역형	자료 없음	유럽연합의 틀내에서 협조, 프랑스, 스페인, 불가리아, 폴란드, 루마니아와 재입국 협정, 브라질, 카보베르데, 기니비사우, 스페인과 협정체결
스페인	벌금, 외국인인 경우 추방, 특별한 경우 공적책임수행명령	자료 없음	정주권 없는 경우 강제출국	벌금	근로자를 대상으로 한 자료제공	유럽연합의 틀내에서 협조, 모로코, 포르투갈과 재입국 협정
스위스	벌금과 징역형, 외국인 노동자 고용금지	벌금부과가능(미은적)	벌금 혹은 징역형, 재입국 제한 가능	벌금과 징역형	경찰의 간헐적 규제, 불심검문, 사회적 파트너**간 통제	양국간 협조(예외적)
터키	없음	없음	벌금, 추방	벌금과 징역형, 불법취업 알선시 대한특별규제	없음	없음
영국	1997년 이후로 벌금	자료 없음	강제출국, 벌금 혹은 징역형	불법이민 알선 시 제재조치	새로운 법에 대한 자료제공	유럽연합의 틀내 협조, 프랑스와 특별한 협력
미국	벌금, 심각한 경우법적제재, 공적책임수행명령	작동	강제출국	밀입국조직에 대한 제재조치 강화 중	고용주를 대상으로 한 자료홍보, 고용자격증 요구	멕시코와 양국간 협조

출처: OECD(2000), p. 82-3.

주*: 공적 책임이란 노동허가없이 고용된 자일지라도 노동법에 정하는 자격을 인정하여, 고용주로 하여금 동일직종의 통상의 노동자가 받는 제반 권리(임금포함)를 소급하여 지급할 것을 명하는 것을 말한다.

주**: 사회적 파트너(social partners)란 노조나 사용자 단체를 말한다.

는 통제와 규제에 초점을 맞추고 있다.³⁴⁾

시민권^{35) 36)}

외국인에게 시민권의 일부를 부여하는 경우는 매우 드물다. 그러나 북유럽의 몇몇 국가와 과거 식민지적 유산이 남아있는 영국 등에서는 외국인의 일부 정치적 권리를 보장하고 있다.

스웨덴은 1976년에 모든 국적의 외국인에게 지방선거 참정권이 주어졌다. 덴마크는 1977년도에 북유럽출신 외국인, 1981년에는 모든 외국인의 지방 참정권을 인정했다. 네덜란드는 1985년에 모든 국적의 정주 외국인에 대해 지방 참정권이 주어졌다. 영국은 영제국의 역사를 반영하여 식민지 독립이후 형성된 영연방 공화국(Commonwealth) 출신자에 대해서는 영국의 신민으로서 본국에 대한 자유로운 출입은 물론 정치적 권리도 대부분 인정하고 있다.

그러나 1960, 70년대의 대량 유입으로 인해 위기감을 느낀 영국은 그 이후 현재까지 이들의 입국과 정주를 제한적으로 허용하고 있다. 그럼에도 불구하고 이미 영국에 정착한 경우는 정치적 권리가 모두 주어지는 것이 보통이다. 반면 영국은 구식민지 출신자가 아닌 외국인에 대해서는 일체 참정권을 주지 않는다.³⁷⁾

독일의 경우에는 외국인에게 참정권을 부여하지 않는 대신 시마다 외국인들이 직접 뽑은 대표들이 모이는 위원회(Ausländerbeirat)가 있으며, 독일 전체에 약 450개가 된다. 이들은 주·연방 단위로 연합체를 이루고 있다. 이 위원회는 결정권은 없고 단지 조언할 권한만 있으나 이민자들과 관계된 모든 문제에 정치적 발언을 하고, 홍보작업에 적극적이다. 주에 따라선 2000명 이상의 외국인이 있는 도시는 의무적으로 이 위원회를 설치해야

34) 그러나 이러한 규제는 인원이자, 정보, 데이터, 정교한 규제들의 부재 등으로 인해 실제적으로 실행되는 데는 많은 한계가 따른다. 또한 미등록 이주노동자들의 기본적인 권리에 대한 요구는 미등록 노동자를 줄이기 위한 당국의 활동범위를 제한하는 측면이 있다. Robin, Sophie & Lucile Barros, "Review and Evaluation of the Measures Implemented in OECD Member Countries," OECD(2000), p. 96.

35) 킬리카는 시터즌십이라는 개념은 법적·정치적 권리나 의무를 나타내는 지위(status), 특정 정치 공동체의 구성원이라는 정체성(identity), 시민적 덕성(civil virtue) 등의 세 가지 다른 의미로 사용될 수 있다고 지적한다. Kymlicka Kymlicka, Will and Wayne Norman, "Introduction," W. Kymlicka and W. Norman, (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*(New York: Oxford Univ. Press, 2000), pp. 29-30. 그러나 여기서 말하는 시터즌십이란 킬리카가 분류한 첫 번째, 즉 법적·정치적 권리나 의무체계를 가리키는 '지위'에 한정하여 말하는 것이다.

36) 시민권은 이민과 관련된 문제이다. 즉 해당 국가의 국적을 취득하지 못한 정주 외국인에게 지방선거나 국정 선거권을 부여할 것인가에 관한 문제이다. 그러나 정주 외국인의 대다수는 외국인 노동자의 범주에 속하기 때문에 같은 맥락에서 다루어도 큰 무리가 없다. 또한 외국인 노동자에 대한 시민권 부여 여부는 해당국의 외국인 노동자(통합)정책의 주요한 부분을 차지하고 있기 때문에 이주 노동력 수용국의 이에 대한 정책은 이주 노동자에 대한 제반의 권리를 인정하고, 이들은 동일 사회의 구성원으로 통합시켜 내고자 하는 많은 국가들의 선례가 될 수 있을 것이다.

37) 梶田孝道, "外國人參政權-西歐の經驗と日本における可能性," 宮島 喬, 梶田孝道, 『外國人勞働者から市民へ』(東京: 有斐閣, 1996), pp. 100-1.

한다.(예를 들면, 헤센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주) 외국인들의 이 위원회 선거 참여율은 10-20%로 미미하고, 유럽공동체국가 외국인들은 참정권이 생겨 이 위원회의 역할은 점점 약해지고 있다.³⁸⁾

한국과 지리적 역사적으로 매우 밀접한 관계를 맺고 있는 일본의 경우도 여전히 외국인 지방선거 참정권을 인정하지 않고 있다. 다만 1995년 일본 최고재판소가 지방 참정권을 강구하는 조치가 헌법위반이 아님을 인정하고, 그러한 조치를 취하든 취하지 않든 그것은 오로지 나라의 입법정책에 관한 일이라는 판결문을 제출함에 따라³⁹⁾ 이를 요구하는 운동이 활기를 띠고 있다. 정주 외국인이 이민에 따른 것이 아니라 과거 식민지의 유산이라는 측면에서 일본은 영국과 유사성을 띠지만, 영국과는 달리 일정기간 일본에 거주한 모든 외국인을 대상으로 참정권을 부여해야 한다는 의견이 강한 면에서는 북유럽의 모델을 지향하고 있다고 할 수 있다.⁴⁰⁾

외국인의 투표 참가율이나 지지정당, 관심의제 등에서 균질적이지 않으며, 에스닉 집단에 따라, 혹은 정주 기간에 따라 매우 다른 양태를 보인다. 그럼에도 불구하고 외국인에게 참정권이 주어진 국가들은 독일이나 프랑스에서와 같은 외국인 배척운동이 현저하지 않은 것만은 확인할 수 있다.⁴¹⁾ 외국인에게 참정권을 부여하는 것이 완전한 통합이나 평등을 의미하지 않는다는 것은 분명하지만 그러한 방향으로 한 발 다가서 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

즉 외국인 참정권 부여가 만병통치약이 될 수는 없으나, 외국인이 유권자로서 선거의 결과에 미치는 영향을 결코 무시할 수 없기 때문에 불필요한 사회적 갈등과 적대감을 조장하는 인종주의나 반 이민을 공공연히 주장하는 세력의 부상을 어느 정도 제어할 수 있다는 측면에서 긍정적인 역할을 한다고 하겠다.

맺는말

노동력의 국제적 이동이 자본주의 발전에 따른 필연적인 현상이라면, 남은 문제는 어떠한 관점에서 이들을 포용하고 더불어 살 것인가와 실제적으로 이들의 인간으로서 누려야 할 가장 기본적인 권리인 인권과 노동권을 보장하기 위해서 어떠한 정책을 시행해야 하는가하는 것이다. ‘우리는 노동력의 수입만을 원했으나 노동력뿐만이 아닌 한 사람의 인

38)강정숙, “독일의 이민자 동화정책의 현황과 문제점,” 프리드리히 에베르트 재단, FES-Information-Series(2001), http://www.fes.or.kr/index_kor/kpub/FES-IS/Integrationspolitik2001-03.htm.

39) *News +J 162호(동아일보사: 1998년 12월 10일); http://www.donga.com/docs/magazine/news_plus/news162/np162hh010.html.

40) 梶田孝道(1996), p. 108.

41) 梶田孝道(1996), pp. 100-5.

간이 들어왔다.’ 이는 독일 이민국의 장관이 기존의 외국인 노동자 정책에 대한 반성과 전향을 검토하면서 했던 말이다. 외국인 노동력의 수입과 활용을 단순히 임금과 고용의 유연성의 관점에서만 보아서는 문제가 있다는 지적이다.

기실 인간의 존재양태는 경제적인 측면에 국한되지 않으며, 정치적, 문화적, 사회적인 모든 생활의 총체적인 측면을 포함한다. 즉 경제적 동기와 유인이 이들의 이동을 상당부분 설명한다는 측면에서는 ‘경제적 인간’이지만, 동시에 언어, 종교, 민족성 등을 겸비한 ‘사회적·문화적 인간’이기도 하다.⁴²⁾ 따라서 외국인 노동자의 수입을 단지 경제적인 효율성의 잣대만을 가지고 평가하는 것은 결코 온전한 접근방법일 수가 없다. 이주 노동력의 활용으로 이익을 얻는 특정 부문이 만약 이와 같은 ‘사실’을 있는 그대로 받아들여 그들이 가진 인간으로서의 기본적인 인권과 노동권을 인정하지 않을 요량이라면, 그로부터 얻는 현재의 이익과 미래의 잠재적 이윤 또한 바라지 않는 것이 공평하다.

미등록 이주 노동자의 다발원인은 위에서 열거한 국제적 노동력 이동의 원인과 크게 다르지 않다. 다만 현재와 같은 국민국가체제에서 송출 국이나 수입국 어느 쪽으로부터도 인가를 받지 않고 이동하고, 그로인해 단속과 추방의 대상이 된다는 측면에 있어 차이가 있을 뿐이다. 굳이 정교한 이론적 논의에 기대지 않는다 해도 미등록 이주 노동자가 발생 하는 이유는 명확하다.

수입국에는 그들이 제공하는 종류의 노동력을 필요로 하는 노동시장이 존재하고, 위험을 감수하고서라도 이들을 고용하고자 하는 고용주가 존재할 것, 외국에는 합법적인 노동허가 없이도 자신의 노동력을 기꺼이 제공할 의사를 가진 잠재적 유휴 노동력이 존재하는 것이 노동의 불법적 이동의 전제조건⁴³⁾ 이자 원인이다.

국민국가 체제를 전면적으로 부인하지 않는 이상 미등록 이주를 방지하려는 국가의 노력을 아예 부정할 수는 없다. 국내 노동시장의 보호와 시장에서의 공정한 경쟁력을 확보해주는 것은 여전히 국민국가의 주요한 책무 중 하나이다. 그러나 기존에 이미 국내에 들어와 노동을 제공하고 있는 경우는 달리 판단해야 한다.

기존의 미등록 노동자는 그 나라 경제의 주요한 부문을 담당하고 있고, 수요-공급의 원칙에서 보았을 때 최소한의 필요노동력이라고 할 수 있다. 따라서 국경통제 등을 통해 밀입국을 방지하는 것과는 별도로 현재의 미등록 노동자에 대한 사면을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이들의 사면과 노동자로서의 권리 인정은 미등록 노동자 개인의 차원에서

42)김희재, “일본에서의 외국인 노동자문제의 현황과 대책,” 『사회조사연구』 제 14권(부산대학교 사회조사연구소, 1999), p. 52.

43)Jan Hjarnø, “Introduction,” *Illegal Immigrants and Developments in Employment in the Labor Markets of the EU* (Cornwall: Ashgate Publishing Ltd., 2003), p. 3. 같은 책에서 Hjarnø는 스칸디나비아 반도 국가들에 미등록 노동자의 숫자가 여타의 유럽국가들에 비해 현저히 적은 이유를 지역의 기업가 단체나 노동조합의 역할에서 찾고 있다.

는 최저한도의 인권과 노동권을 보장하는 의미를 가질 뿐만 아니라 미등록 이주 노동력을 고용하여 약간의 위험을 감수하고라도 노동비용을 낮춰 이윤을 얻으려는 심리를 억제할 수 있을 것이다.

3장의 미등록 노동자에 대한 서술에서 언급한 바 있는 것처럼 만약 미등록 노동자를 포함한 이주 노동자가 국내 노동시장을 교란하고 자본주의의 핵심 명제인 공정한 경쟁을 저해한다면 이들을 합법화시키고 국내 노동자와 균등한 대우를 보장해주는 것이 가장 손쉬운 방법이라고 할 수 있다. 그렇게 되면 이들이 사회에 지우는 추가적인 부담을 완화하는 동시에 외국인 노동자 사용에 대한 유인을 감소시켜 대체이론에서 말하는 것과 같은 불필요한 경쟁을 할 필요도 없을 뿐만 아니라 3D 업종의 노동력 부족도 해결할 수 있을 것이다.

현재 몇몇 국가들을 제외하고 대부분의 국가들은 외국인의 시민권 인정의 기본전제로서 해당국의 국적 취득을 요구하고 있다. 그러나 그 국가에 오랫동안 정주하며, 경제발전에 공헌함은 물론 간접세 등의 형태로 세금을 내고 있는 구성원이 지속적으로 자신과 직접적인 관련을 가진 정책결정과정에서 배제된다는 것은 민주주의 논리와 양립할 수 없는 것이다. 민주주의의 핵심논리 중의 하나는 정책 결정자 스스로가 스스로의 결정에 복속되는 제도의 확립과 승인이다.

따라서 국적 취득의 절차와 조건을 완화하는 것과 함께 국적과는 무관하게 '거주'라는 사실을 증시하여 거주자에게 사회적, 경제적, 정치적 권리를 부여하기 위한 노력이 병행되어야 할 것이다. 이는 동화와는 구분되는 사회적 통합성을 제고함은 물론 '자기결정'의 확대라는 민주주의의 요구에도 부합하는 것이다. 또한 이것이 외국인 개인과 에스닉 집단의 권리신장에도 막대한 영향을 끼치리라는 것은 두 말할 필요가 없다.

이민수입 정책 국제비교

小井土彰宏 일본 一橋大學 조교수

범세계화 한 이민 커뮤니티가 증대하는 가운데,
송출 국 정부의 움직임은 이민 커뮤니티의 자체의 이해와 이민들을
귀중한 정치, 경제적 자원으로 생각하는 정부의 우려가
결합되면서 확대해 갈 것이다.



이민정책의 국제비교 분야의 개척자라고 볼 수 있는 G. 프리만(Gary Freeman)은 그의 저서 『산업사회에서의 이민노동과 인종분류』(1979)에서, 영국과 프랑스의 전후 이민정책을 정치학적인 시각에서 분석했다. 그는 엘리트와 대중의 상호작용의 측면에서 이민정책을 역동적인 변동과정으로 파악, 양국에 공통적으로 ① 엘리트들에 의한 이민수입의 용인정책 → ② 이민의 사회적, 경제적인 상황에서의 보호정책 → ③ 대중에 의한 이민에의 반발과 우익정당에 의한 정치엘리트들에 대한 비판 → ④ 수입정치 → ⑤ 소수민족정책의 형성으로 이어지는 일반적인 패턴이 존재하는 것을 지적했다.

그는 영국은 노동력 수입이라는 목적의식이 약하고 제국의 축소 재편성에 대한 엘리트들의 대응이라는 색채가 농후한데 비해 프랑스는 노동력의 계획적인 도입이라는 의식이 강하게 존

재하는 점에서 이들 양국이 이민 수입 정책에서의 대조적인 측면을 지적한다.

이 연구는 이민정책의 형성을 엘리트들이 공유하는 지배적인 가치의식의 선도성과 정책결과에 대한 대중의 반응과 아웃사이드 적인 우익의 참가 등과 같은 제 집단들 간의 역동성에서 파악하는 점, 각 국의 일반적 국가체제가 만들어 내는 구조변수를 받아드리고 있는 점에서 중요한 공헌을 했으나 영국과 프랑스 양국의 비교에 국한되어 있었으며 양국의 개성을 설명하고 있는 성격이 강했다.

이것과는 대조적인 것이 코네리우스(W.Cornelius)등의 공동연구다. 이 연구에서는 일본 등도 포함 9개국을 분석 대상으로 삼은 폭넓은 국제적 시야를 가진 한편 그 분석의 초점은 이민규제 특히 '비합법' 이민의 규제와 억제에 맞춰졌다. 그러나 캐나다 나 벨기 등도 포

함된 다양한 국가들의 분석을 통해 도출된 것은 1, 선진각국에서의 ① ‘이민통제의 수단’, ② ‘그 유효성’, ③ ‘사회통합정책’, ④ ‘일반사회의 이민유입에의 반응’ 이 서로 유사하다고 하는 ‘收斂假說’ 과 2, 국가의 이민정책의 목표와 그 성과 사이의 거리가 점점 확대된다고 하는 ‘乖離假說’ 이라는 두 가지의 ‘이론적 가설’ 이었다. 그러나 ‘괴리가설’ 은 어떤 의미에서 상식적인 관찰 사실에 그치고 있으며, 또 ‘수렴가설’ 은 일정한 타당성이 있다고 하더라도 다양성이라는 다른 측면이 경시되고 있다. 본질적인 문제는 어떤 측면에서의 수렴이 관철되며 어떤 측면에서 차이가 지속될 것인가 하는 것이다. 오히려 이 연구에서 중요한 것은 이 괴리가 규제 주체인 국민 국가라고 하는 단위와 그것을 초월한 인간의 기본적인 권리를 옹호할 이념에 근거한 국제인권 레짐이라는 두 가지의 배경사이의 모순으로서 국제시스템 자체의 구조적인 긴장에서 설명되고 있는 것이다.

이러한 관점은 그 후의 이민정책론의 전개에 중요한 자극을 주기는 하나, 이 연구에서는 국제관계의 이론과는 매개되더라도 다양한 국내요인과 충분히 연관되어 있지는 않다. 이 연구가 야심적인 시도이며 일정한 발견을 한 것이긴 하더라도 그것은 일반적인 도식에 의해 정책의 추세를 논한 것에 국한되어 있으며 각국 이민정책의 보다 깊은 이해를 위한 논의의 장을 결여하고 있다고 평가하지 않을 수 없다.

국제적인 이민정책변동의 일반적인 경향을 논한 것으로는 앞의 프리만이 근년에 발표한 일련의 연구를 들 수도 있다. 그들은 이들의 최근의 논고에서 J. Q. 윌슨의 『규제의 정치학』에서

의 논의를 응용했다. 윌슨은 공공재의 분배에서 이익이 특정의 집단에 집중 경비는 사회일반에 넓게 확산되어 부담되는 정책분야에서는 이들 특정집단은 그 정치적인 응집력에 의해 정책형성에 유효하게 개입 분산적으로 표명되는 대다수의 국민의 자유민주주의형의 정치체제 가운데 전형적으로 보이는 이러한 이해단체 정치의 패턴이 프리만에 의하면 이민의 수입에도 나타나 정치단체나 정치가들이 스스로의 정치적인 고객들인 특정의 에스닉 집단을 위해 가끔 여론

과 괴리 한 것 같은 이민 수입에 관용한 정책을 만들어 낸다는 것이다.

프리만의 이 연구접근법은 공공재의 이론과 이해단체 자유주의의 정치분석에 응용한 것으로 국내체제의 구조적 특징과 집단간의 상호작용의 역동성의 관점을 분석에 도입한 점은 중요한 공헌이라 할 수 있다. 이 국내과정에 근거한 설명은 동시에 각국의 정책의 이민수입 확장경향이라는 방향에의 수렴을 예상하는 것

내셔널 한 이민정책의 전개의 패턴의 다양성에서 알 수 있는 것은, 세계적인 이민 레짐론자들이 주장하는 것과는 대조적으로, 국가주권을 속박하고 있는 국제적인 인권규범이 아니라, 국내적인 규범체계로, 이것은 ‘스스로를 제약하는 국가주권’(self-limited sovereignty)라고도 부를 수 있는 것이다.

이나 과연 이것은 90년대의 정책프로세스에 관해서 타당할 수 있을 것인가. 그의 논의는 미국의 90년대 이민법에서 전형적으로 해당된다. 그러나 그 후 미국이 경험하고 또 유럽에서는 80년대부터 현저하게 된 대중수준의 반 이민 정치운동은 어떻게 되는 것인가. 그는 단기적으로는 대중운동은 정치적 리더 주요정당의 반응을 만들어 내더라도 강력한 이익단체의 네트워크에 의한 장기적으로는 반드시 그 정책에는 바람구멍이 열려갈 것이라고 주장한다. 예컨대 96년의 이민복지규제 후에 미국이 그러하다고 지적하는 것이다.

프리만의 논의가 전후의 국내체제와 정치프

로세스의 공통성에서 이민정책의 근대화=이민 수입의 점증을 논한 것에 대해 Y. 소이살은 이민 수입국의 국내정치 구조를 비교정치학적인 관점에서 유형화하면서 그것과 이민수입의 기본구조를 연관시켜 '이민 포섭 레짐' (incorporation regime)으로 개념화했다. 1 국가와 사회의 관계에서 보다 자율적이고 강고한 관료제를 가지고 있으나 그것도 시민사회의 논리가 우위에서는 것인가 2 집권적인가 분권적인가하는 두 가지의 차원에 의해 4가지의 유형을 분류 그 아래서의 이민의 편입구조를 논했다. (Soysal 1994) 예컨대 집권적이고 사회의 자립성이 높은 스웨덴 등에서는 코포라티스트 형으로서 국가가 이민을 집단으로 인지 그 집단에의 서비스의 제공에 관계하든가 프랑스는 국가가 우위에서 집권적인 레짐으로서 이민을 개인으로 먼저 인식하면서 국가의 관여하는 경향이 강하다고 한다. 소이살은 이 관점에서 이민들의 상황이나 포함하는 문제를 이민이 가진 문화와 그것과 다수와 사회의 차로 환원하여 논하는 일반적 경향을 비판 국내 정치체제의 특징이 이민에의 대처를 기본에서 규정하는 것을 분명히 하려 했다.

그 위에서 그녀는 이 이민포섭 레짐이 국제적인 인권규범의 영향을 받으면서 서서히 변용 차차 국민국가의 구성원으로서의 시민으로서 '인간일 것'이 실질적인 시민권을 단계적으로 보장하도록 하는 포스트 국민국가적인 시민권의 시스템으로 이행해 간다고 주장한다. 소이살의 이 논의는 후자의 포스트 국민 형 시민권만이 강조되는 경향이 있으나 실은 그녀 자신은 국제적인 인권규범이 일방적으로 침투한다고 하는 단순한 논의를 전개하지 않고 각 국의 포섭 레짐과 혼합된 형태로 밖에 작용치 않는다고 하는 것에 주의를 환기하고 있다. 오히려 그녀의 중요한 공헌은 이 포섭 레짐의 유형화의 노력이라 볼 수 있으나 문제는 이 포섭 레짐의 존재와 가 되고 있는 주요한 이민이 유럽의 70년대까지 도입된 수입노동자들과 그 가족으로 그

이외의 다양한 이민의 타입은 상정되고 있지 않다.

이에 대해 국제 인권 레짐의 국민국가의 이민정책에의 영향을 보다 강하게 주장한 것이 사스키아 샷센(Sassen)이다. 그녀는 현대의 국민국가가 지금은 자유스럽게 이민정책을 형성하는 것이 아니라 다양한 국제적인 인권기준의 준수를 요구할 초국가적인 기관 지역적인 국제기관의 존재와 영향력이 확대 또 국제적인 인권 NGO 그리고 타국과의 협의가 구조화하는 것으로 그 정책의 입안과 실행에 국제적인 인권기준의 제약이 아주 커져간다는 것을 지적한다. 물론 그녀 자신 그것이 반드시 일방적으로 진행되는 것은 상정치 않고 어떤 종류의 '재 국민화' (renationalization)할 수 있다고 보면서도 이러한 인권규범을 체현 할 기관 조직의 강화나 국가를 횡단할 정책형성 휘드 백 메카니즘이 이민정책 형성을 크게 규정하게 돼 사실상의 국제 이민 레짐이라로 할 수 있는 것이 형성되어 간다는 것이다.

이러한 범세계적인 인권요인을 증시하는 연구의 동향에 대해서 각 국민국가의 내재적인 요인을 보다 면밀히 음미할 시도를 하고 있는 것이 요프케(C. Joppke)다. 그는 한편에서는 프르만과 같은 자유주의 국 일반에 공통하는 것 같은 이민정책의 경향을 성급하게 논하지 않고 또 유럽 중에서의 다수의 국가를 스스로 설정한 분석구조 가운데 위치시켜 간다고 하는 소이살류의 유형적 비교전략도 아니고 미국 독일 그리고 영국 3국을 전략적 사례로서 선정하여 내셔널 한 이민에 대한 역사적으로 형성되어온 정치 문화 적 문맥을 상세하게 음미하는 것에 초점을 맞췄다. 그는 이 분석전략을 통해 각각의 국민 국가로서의 형성과정에 기인하는 이민에 대한 대응의 기본적인 형을 다음과 같이 대비했다.

1. 미국은 정주이민을 수입을 기초로 발전일 진행해온 역사적 경험과 특히 60년대 이후 국내적인 다양한 에스닉 마이놀리티를 기초로 한 이해단체 정치의 구조화에 의해 세계각지에서

의 지속적인 다양한 이민 수입에의 경향이 강하게 존재 그 억제에는 이념과 이해의 압력의 양면에서 한계가 있다.

2. 독일은 이와는 대조적으로 제2차대전에서의 패전을 통해 현재의 영토를 넘는 넓은 '독일 국민'의 돌아가야 할 잃은 영토나 동구 소련지역에 대량으로 남아있던 재외독일인 귀환자를 받아들이는 모국으로서의 국가라고 하는 역사적인 중심주제가 존재했다.

이 때문에 혈통주의를 유지 적어도 외국인노동자들을 이민으로서가 아니라 카스트 알바이타로서의 일시적 존재로서만 받아들인다고 하는 자세를 유지하지 않을 수 없었다. (서)독이 ('이민의 나라'가 아니다)고 거듭하여 표명한 것은 비 이민국이라는 자기인식보다도 그러한 자기인식은 유럽의 다수 국에 있어서 공유되고 있다. 오히려 그것을 요란스럽게 표명을 계속하는 것에서 주목할 만하며 그 배경에는 그러한 전후 독일의 독자적인 영토와 국민의 관계없이 는 이해할 수 없다.

3 영국의 경우는 독일의 사례와 이 영토와 국민의 관계가 역전한다. 거기에는 과거의 제국의 축소재편성 속에 과거 제국으로서의 역사의 정당성을 유지해가며 어떻게 국민국가적인 편성을 형성할 것인가가 기본주제다. 거기서는 재편성과정에 있는 과거의 영토에서 그 제국의 신민들이 본국 영에 유입하는 것의 규제의 논리를 거듭 제국축하는 것이 주요한 과제다.

도식적으로 표현한다면 미국은 그 '이민의 나라'의 신화의 재생산 독일은 귀환해야할 '고향'으로서의 역할을 유지 영국은 과거의 제국의 정당성과 국민국가 형에의 재편성의 긴장 이라고 각각의 이데올로기적 적 정치 문화적인 구조에 의해 이민정책이 제약되었다고 볼 수 있다. 그러나 요프케가 한 연구는 이러한 이민정책의 기초적인 프레임 워크 - 즉 어떻게 문제가 만들어져 그것에 대한 대답에는 어떤 레퍼토리가 있는가 하는 논의의 문법 - 의 제시에 그치는 것은 아니었다. 그는 이러한 각국의 기초구조의

위에 어떤 입법이나 행정상의 이민정책의 형성변경이 전개되고 있는가에 대해 상세한 정책과정론적인 분석을 하고 프리만과 대조적으로 그 정책형성에는 지속적인 차가 존재한다는 것을 논하고 있다. 그 가운데 전후의 자유주의적인 국민국가는 확실하게 인권개념에 의해 제약된다고 인정하면서 그 제약은 주로 국내적인 헌법이나 정치문화 속에 있는 인권규범에 의한 것으로 외재적인 국제적인 규범은 아니라는 것을 반복하여 강조하고 있다. 즉 미국의 이민억제의 곤란함의 배경에는 60년대에 확립한 반 차별적인 규범체계가 있으며 그것이 각 이민의 흐름의 억제를 상호 견제하고 공적인 목표와 반대의 확장기조의 정책적인 결과를 만들어 낸다고 한다.

반대로 독일의 경우 한편에서는 미래의 국민국가의 재통합이라는 전제가 혈통주의 원칙의 우위를 공적으로 반복해서 확인시켜가면서 동시에 나치즘의 부채의 유산은 인권원칙을 강력하게 요구시켜 이 두 가지의 모순되는 요구가 비호권 청구의 창구에 커다란 부담을 가하게 된다. 그리고 영국에서는 제국의 과거의 정당성을 유지해 가면서 어떻게 그 책임에서 스스로를 단계적으로 해방해 갈 것인가가 이슈며 원리적인 규범적인 구속을 받지 않으면서 성문법을 결한 헌법체제는 의회에 실로 광범한 규제정책을 허용할 것이다. 이러한 내셔널 한 이민정책의 전개 패턴의 다양성에서 알수 있는 것은 범세계적인 이민 레짐론자들이 주장하는 것과는 대조적으로 국가주권을 속박하고 있는 국제적인 인권규범이 아니라 국내적인 규범체제로 이것은 '스스로를 제약하는 국가주권'(self-limited sovereignty)라고도 부를수 있는 것이다.

한편 요프케는 이러한 각국 국민국가내의 고유한 정책형성의 역동성과 집요한 주권의 행사에 대해서 논하면서 그것이 어떤 종류의 변용을 이뤄가고 있음을 시야에 넣고 있다. 예컨대 혈통주의의 대표적인 예로서 오랫동안 그의 폐쇄적인 국적정책이 비판적으로 보여져 온 독일이 출생지주의 적 원칙을 받아들여 구 카스트 알바

이다의 제2 제3세대에 독일 국민이 되는 길을 열기 시작했다고 하는 커다란 전환을 보여 어떤 종류의 국적정책의 수렴이 발생하고 있다. 그러나 이러한 수렴에서 마저 오프케의 관점에서 볼 때, 독일 고유의 문제구성 속에 있으며 90년대 독일의 통일이 달성돼 '돌아와야 할 귀환자'의 수입이 기본적으로 성취되었다고 하는 정치상황 속에서 이해되지 않을 수 없다. 이러한 오프케는 역사적인 구조 그 위에서 전개되는 정치적인 역동성 그리고 국제적인 추세라고 하는 제 측면을 배려하면서 진지한 논의를 전개하는 것으로 소수의 사례를 들면서 이민정책 형성의 보다 복잡하고 입체적인 요인의 연관을 분명히 했다. 이러한 정밀화는 한편에서는 비교분석의 하나의 도달점을 나타냄과 동시에 90년대에 들어서부터 연구의 어떤 종류의 문제도 동시에 집약적으로 표현하고 있다고 생각한다.

각국별로 발전해온 이민정책 연구는 국제적인 시야를 획득 그 분석수법을 고도화하면서 새로운 관점을 정책분석에 도입해 왔다. 이민정책을 뛰어넘는 체제적인 구조, 이익집단의 대립과 연합 역사적인 '이민'을 둘러싼 논리의 구성 국제적인 인권보장의 규범의 침투와 그 국내과정과의 연관 등의 다각적인 관점에서부터의 분석은 일본에서의 이민정책 분석에 있어서도 아주 중요한 시사를 가진다.

그러나 이러한 연구발전 프로세스 중에서 몇 가지의 중요한 문제점이 연구의 경향 가운데서 배태되고 있는 듯 보인다. 첫째 이들 비교연구의 대부분은 정치학이나 사회학 가운데 정치사회학의 전문가에 의해 담당되는 경향이 있다. 이것은 제도와 정책형성을 대상으로 하는 것에 따른 당연한 결과이나 이런 것에 의해 정책을 규정할 요인을 정치적 영역에 편향시키지는 않을 것인가. 이것은 종래 노동이민에 관한 설명이 과도하게 경제적인 기능이나 이해에서 추구되는 것에 대한 반성에 의해 정치과정의 세부에 관심을 가지는 노력의 대상이라고도 볼 수 있다. 또 비교적인 면에서 볼 때 다국 간의 차이에

의 인식의 심화가 그 차이의 설명으로서 내셔널한 제도와 정치문화에의 관심을 차례로 깊이 하는 것이 하나의 원인이라고 생각할 수 있다. 이 결과로서 경제적인 요인과 정책의 관계의 충분한 검토가 결여되고 있다고 생각한다.

예컨대 이들의 논의에서 정책변동을 일으키는 공통항으로서의 경제 글로벌 화가 거론되고 있으나 그 내용은 가끔 국경을 뛰어넘은 자본재화 정보의 흐름의 증대나 기업 활동의 전개라고 하는 일반적인 기술에 그치고 있으며 그 구조적인 작용에 대해서도 충분한 음미의 대상은 아니다. 예컨대 세계도시를 논할 때 독자의 경제재편성에의 관점 - 그의 당부는 어쨌든 - 을 만들어 낸 사스키아 샷센 등에서도 정책이나 레짐의 설명에서는 그 경제의 변동과 관계는 스스로가 이미 분석한 글로벌화와와의 추상적인 관련에 그치고 있으며 특정화된 논의는 있다고는 말할 수 없다. 따라서 먼저 필요한 것의 하나는 이러한 경제적 요인을 각 국의 비교연구 속에서 자각적으로 위치 지우는 것일 것이다. 그 때문에 이하의 분석에서는 불충분하면서도 전후의 경제발전의 다양성과 이민정책과의 관련을 일별 한 후에 특히 과거 20년에 현저히 진행된 경제의 리스트라 적인 도전과의 연관이 이민정책에 어떻게 영향을 미쳐왔는가에 대해 검토해 보자.

둘째로 이들의 비교연구에서는 각각의 관심 가운데 특정한 이민정책의 측면에의 관심의 편향이 보여 진다. 예컨대 코레리우스 등은 비합법을 중심으로 한 입국관리가 그 초점이 되고 소이살에 있어서는 정주 외국인의 제 권리가 주된 관심의 대상이 되었다. 오프케와 같이 다면적인 전책을 논한 것도 다른 영역의 상호관계를 의식적으로 논하고 있다고는 말할 수 없다. 그러나 정주 권의 중요성은 귀화의 가능성이나 이중국적의 가능성이 높은가 아닌가에 의존하는 것이며 비합법적으로 진입의 선택은 합법적인 일시체제의 가능성에 의존한다. 이들 정책영역을 여기에 분석하는 것은 아니고 통합적으로 이

해하고 비교할 필요가 있을 것이다.

‘서론’에서 제기했던 것과 같이 여기서는 이민정책의 중층적인 구조를 의식, 그 상호의존성에 착목해 왔다. 거기서는 T 한마의 도식의 일시적인 체재권의 획득 영주권의 획득 그리고 귀화에 의한 정치참가라고 하는 세 가지의 창구론을 검토한 위에 물리적인 국경선을 넘거나 체재를 가장 외곽의 케토로서 여기에 추가 이 4가지 층으로 구성되는 이민규제 메카니즘을 국민 국가의 경계유지를 위한 중층적인 구조로서 나타냈다. 중층적인 경계유지의 프로세스로서의 이민정책을 통합적으로 파악하면서 비교했을 경우 어떤 차이가 있는가를 고찰할 필요가 있다. 이상과 같은 점을 배려하면서 여기서 대상이 되었던 각국을 중심으로 한 비교고찰을 행해보자.

전후의 경제구조와 그 재편성 과정

카스트 알파이다형 이민노동자 ‘비합법’ 이민

전후의 이민에 한정할 때 대륙 유럽과 미국에서는 커다란 형태의 차이가 존재했다. 대륙 유럽에서는 카스트 알파이다 나 그것에 유사한 합법적인 프로그램에 근거한 이민의 도입이 행해졌고 미국에서는 합법이민의 차별적인 규정이 폐지됨과 동시에 범위가 확대되었으나 실제의 노동이민의 커다란 공급원은 ‘비합법’이라는 형태를 취했다. 이 차이의 전제에는 먼저 미국과 유럽간의 전후의 경제발전의 커다란 간격이 있다.

유럽의 전후 경제체제는 다소 미국에서 확립한 대량생산=대량소비형의 포티즘이라고도 불리는 경제체제를 본격적으로 도입 그것을 기축적인 부문으로 부흥과 60년대의 고도성장을 달성했다. 이 기축부문에 대량으로 필요하다고 여겨진 ‘반 숙련’ ‘비숙련’ 노동력의 대부분이 2국간 협정 등에 의해 도입된 수입노동자 형의 외국인노동자들이었다. 이에 대해 미국에서는

경제구조는 물론 전간 기에서 연속적으로 발전해 온 것으로 뉴딜 체제에 의해 국내자원을 개발 그 위에 국내화해 온 과거의 유럽에서의 신이민의 제2 3세대에 더해 남부로부터의 대규모로 이 시기 이동이 이뤄져 온 흑인들을 동원한 포티즘의 중심부문을 확립하고 있었다. 전후의 성장은 이 연장선상에 있으며 흑인을 비롯한 국내 마이놀리티를 특히 편입하면서 이 대량생산형의 경제체제의 성숙이 진행되어 갔다. 따라서 여기서는 유럽과 같이 대량의 외국인을 기축부문에 종속적인 지위로 투입한다고 하는 필연성은 없었다.

장기적으로 볼 때 경제시스템의 일정의 수렴이 진전되고 있었다고는 하나 이러한 발전의 시기의 간극과 노동력의 조달의 방향의 차는 이민노동력과 전후 경제체제의 관계에 커다란 차이를 만들어 냈다. 독일 등에서는 외국인노동력은 2국간협정에 의한 공적기관의 개재하는 형태로 정규로 도입돼 그 임금이나 다양한 사회적인 부대적인 처우는 예컨대 낮은 수준에 있다고 하더라도 국내노동자를 기준으로 설정되었다. 또 그들은 차별이 있다고 하더라도 노동조합의 구성원으로서 독일의 노동세계 가운데 포함되었다. 이에 대해 미국은 리베랄한 개혁 가운데 합법이민의 틀 자체는 차별을 철폐하고 확대되어 갔으나 노동력으로서의 외국인 리크르트트의 일대창구로서의 프로세스계획은 조직노동자의 영향력의 확대로 더욱 이 시기에 폐지되어 비정규의 형태가 확대되어 갔다. 이 ‘비합법’ 이민들이 조합된 것은 기축부문이 아니라 그것을 지탱하는 중소제조업부문이나 국내노동자의 재생산 코스트를 억제시키는 움직임 가진 서비스부문이었다.

경제 재편성의 이민노동자에의 영향의 차이

이러한 이민노동력의 포섭의 구조의 기본적인 차이는 그 후 저 성장과 경제적인 재편성의 시대에서의 커다란 차이를 만들어 냈다. 즉 독일, 프랑스 등에서는 73년 이후 저 성장기에 신

규의 외국인노동자의 모집 정지가 나타났으나 주지하는 것과 같이 그것은 물론 가족초청과 체제의 장기화를 불러일으켰다. 이것으로 정책담당자의 의도를 배반 그들은 정주외국인으로서 카스트 알바이다 형 노동자는 단순히 사회적으로 코스트가 높을 뿐 아니라 필요 할때 이용하고 불요할 때에 귀환하는 처분의 용이한 존재는 아니게 되었다. 그러나 특히 이러한 시기 국내적 존재 화한 카스트알바이다 형 이민노동력이 그 기반으로 한 고도 성장기를 견인한 대량 생산 형은 저 성장과 격화하는 국제경쟁 가운데 격렬한 재편성을 강요당해 구래 형의 반 숙련노동집약형의 조립산업에서 다수의 산업 로버트나 수치제어 된 공작기계를 집약적으로 이용하여 다양한 변동의 격렬한 시장 메카니즘에 신속히 대응하는 유연한 산업으로 차례로 전환해 갔다. 그것은 이 구래 형의 노동을 기반으로 한 이들 이민노동자들의 고용을 직격 또 그 재취직이나 제2세대의 노동자들의 취직을 곤란하게 했다고 볼 수 있다.

이에 대해 미국에서는 이러한 70년대 초부터 시작된 경제위기와 재편성의 주된 악영향은 포티즘의 중심부분의 일익을 담당해온 국내 마이놀리티 특히 흑인 층에 집중적으로 나타났다. 소위 도시 언드 그라운드라고 불리는 인너 시티를 중심으로 고용을 잃은 사회적인 배제를 경험한 층이다. 그들은 60년대에 권리를 신장시켜 또 경제성장 가운데 그 경제적 상황을 상당 정도 개선해 왔다. 이에 대해 합법이든 '비합법'이든 이민들은 물론 이러한 경제재편성이 진전됨에 따라 평행하여 증대해 갔다. 그들은 경제재편성의 결과로 지금까지 구축한 기반을 잃었다고 하기보다는 오히려 경제재편성의 매개로서의 역할을 행했다고 할 수 있다. 그것은 아시아계나 라틴 아메리카 계를 중심으로 한 이민 각층이 늘어나 경제 재편성 가운데 찬스를 만들어 사회적·니 상승을 이룬 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 근년 폴레스 등이 편입양식으로 정식화하여 보여주고 있는 것과 같이 그 미국사

회에의 편입경로에는 커다란 분기가 생기고 있다. 산업구조의 변동 속에서 과거 제조업과 같은 점진적인 사회적 상승을 가져온 커다란 회로는 이미 없어졌으며 이민들의 대부분은 2극화한 산업구조의 하층을 점하는 비율이 높은 것은 이미 많은 연구에서 지적되고 있다. 그러나 여기서 중요한 것은 리스트릭 차링그의 프로세스에의 구조적 관계로서 볼 때 그들은 그 일단 획득한 경제기반을 파헤치는 수입노동자들과는 다른 위치에 있다고 할 수 있다. 그 커다란 차이는 이들 전후의 새로운 이민 층 특히 '비합법' 이민이 노동시장에 적극적으로 참가 상대적으로 낮은 실업률을 나타내고 있음에서도 알 수 있다.

이것으로부터 80년대 대두한 신 보수주의라고 하는 이데올로기 경향 속에서 같은 '에스닉 마이놀리티'의 문제라고 하더라도 미국과 유럽에서는 아주 다른 양상을 취한 것을 확인해 들 가치가 있을 것이다. 즉 유럽에서는 이 80년대 전반에서 정주하기 시작한 구 카스트 알바이다 형 이민노동자들의 실업과 사회적인 부담이 커다란 정치적인 이슈가 되었다. 이에 대해 미국에서의 보수주의자들에 의해 거론돼 문제가 된 것은 국내의 마이놀리티 (특히 흑인층)의 언더크라스 화가 '복지의존'으로 이민에의 정치적인 관심은 높아지고 있더라도 그 자체가 대중동원형의 정치적인 쟁점이 된 것은 90년대를 기다리지 않으면 안 되었다.

90년대 美유럽에서의 이민문제 규제

그러나 80년대를 통해 대서양 양안에는 일정의 상황의 접근도 진행했다.

첫째 유럽에서는 귀국 축진책은 기본적으로 포기돼 이민이 유럽에 금후에도 정주하는 것은 이미 부정할 수 없는 사실로 받아드려져 장기체재의 외국인의 정주자로서의 제 권리가 서서히 승인돼 사실상의 시민권 즉 데니즌십(denizenship)을 둘러싼 논의가 본격화하기 시작했다. 예컨대 프랑스에서 '불'라고 불리는 마

구레브 이민의 제2세대의 운동을 받아 1984년에 미테랑 정권은 종래의 제도를 변화시켜 10년간의 체재 허가 제도를 개시하거나 그들의 정치적, 사회적인 단체운동의 권리를 용인 종래의 동화주의에 대신한 새로운 이질적인 문화의 유지를 용인하는 대도를 '포섭-insertion' 이라는 말로 표현했다. 독일의 콜 정권아래서도 80년대에는 귀환촉진에서 통합정책으로의 전환하는 등의 정주 화를 사실상 용인하기 시작했다. 이어 뒤이어 미국에서는 '비합법'으로 장기에 걸쳐 체재 취로해 온 이민들이 최종적으로 87년 이후 인 지돼 대규모적인 합법화 정규화(legalization)에 의해 280만 명이 넘는 사람들이 새롭게 합법적인 체재를 용인 받았다. 또 80년대까지 입국한 막대한 수의 합법이민도 일정한 기반을 구축하였다. 양자에서 상당수의 이민들이 받아드려져 사회의 정주멤버로서의 지위를 공적으로 인정받은 것이 이 시기였다. 얼른 보면 아주 다른 상황에 있는 것처럼 보이지만 어떤 기초적인 조건에서의 접근은 준비되어 왔던 것이다.

그러나 특히 이시기에 미국과 유럽 다같이 새로운 이민의 커다란 흐름이 시작되었다. 즉 유럽에서는 주지하는 것과 같이 동구에서의 독일 등으로의 귀환 자 동구 아프리카 등에서 비호권 신청자 그리고 급증하는 동구 구소련 아프리카 아시아에서의 '비합법' 이민이라는 다양한 이민이 요새화하는 유럽으로 향했다. 한편 미국에서는 90년의 법으로 새로운 합법 이민의 상한이 증대 87년 이민개혁법은 '비합법'의 흐름을 억제하지 않고 오히려 90년대를 통해서 그것은 급증해 갔다. 이 배경에는 유럽의 경우 주지하

‘비합법’ 이민에의 통제가 강화로 아메리카 - 멕시코 국경에서 본격적인 벽의 구축이 부시정권, 클린턴정권을 통해서 단계적으로 진행되었으며 프랑스에서는 93년에 파스쿠와 법에 의해, 증명서의 위조, 난민신청의 악용, 등의 입구의 감시의 강화와 불충분하였던 불법체재자의 강제송환이 실시 강화되어 갔다.

는 것과 같은 베르린의 장벽의 붕괴 후의 구소련 권에서의 인적 이동이 가능해 진 것이 하나다. 그러나 그것 만이 주목하는 것은 전체의 일면을 보는 것에 불과하다. 80년대에서 90년대를 통해 다양한 도상국에서는 채무위기가 일어나 구조조정정책이 진행한 것을 간과해서는 안 된다. 이 정책을 통해 한편에서 격렬한 단속정책으로 중산계급 이하의 사회 층의 생활수준은 급격하게 압박됨과 동시에 경제체제의 개방화가 진전되어 왔다. 그 전형이 라틴 아메리카며

다양한 역제의 포즈에도 불구하고 멕시코에서 미국에의 이민이 확대한 것이나 브라질에서 일본으로의 日系인들의 이동의 급격한 증대는 이 문맥을 제외하고는 이해할 수 없다. 또 일본에서는 잘 파악되지 않고 있으나 유럽에의 사하라 이남의 아프리카에서의 사람들의 이동의 배경에도 이들 지역에서의 구조조정 압력이 커다란 영향을 줬다. 시장원리를 기축으로 한 신보수주의 혹은 신자유

주의의 주도권에 의한 세계 각지에서의 경제의 재편성과 종래의 폐쇄적인 체제의 붕괴가 급격히 진행 동측 남측의 세계에서의 새로운 이동이 가속화 됐던 것이다.

그것과 동시에 이 그로발한 경제재편성은 과거 선진 자본주의국의 경제를 견인하여 온 기축적 부문에 대체할 것을 잃은 채 진행돼 왔다. 역동적인 이민을 성장으로 연결시키는 커다란 메카니즘을 잃은 채 정주 화하고 권리를 인정한 기존의 이민들을 내부에 포용하면서 방대한 새로운 이민의 흐름에 어떻게 대처할 것인가 이 2면적인 과제에 미국과 유럽 각국과는 우연히도 동시기에 직면하게 된 것이다. 여기에 국제이민

을 둘러싼 문제 상황의 커다란 전환이 있다. 내포하는 이민 또 신규의 이민의 양면에서 커다란 변이를 수반하면서도 각 국의 이민에 관한 기본적인 문제의 구도에 어떤 종류의 수렴이 생긴다고 할 것이다.

이민정책과 경계 메카니즘 중층적 재편성

이러한 90년대의 새로운 상황은 어떤 의미에서는 원래 '이민정책'에 내재하는 이민성과 그 사이의 긴장관계를 극적인 형태로 나타내는 것으로 분명히 했다고 할 수 있다. 즉 이민정책에는 원래 새롭게 입국하여 거주 취로하는 것의 관리에 관계되는 측면과 국내적 존재가 된 이민의 처우를 둘러싸고 그 권리의 중요함과 그 정착 적응(그것은 동화 통합)의 깊이에 관계되는 측면 등이 있다. 이 두 측면은 상호보완적인 것임과 동시에 잠재적으로 아주 강한 모순을 가지고 있는 관계도 될 수 있다. 그것은 일정한 평등성이나 공정을 지향하는 시민사회가 현실적으로 구체적인 그 넓이의 한계 가운데 존재하는 것의 근본적인 모순이기도 하다. 시민사회의 대내적인 권리의 평등은 대외적인 폐쇄에 의해 가능하게 된다. 멤버의 권리의 신장은 멤버십의 제한이 전제된다고 하는 민주주의에 있어서의 근본적인 딜레마가 거기에는 있다. 어떤 의미에서 이민들에의 일정한 권리의 승인은 그 입국총수가 일정한 수준인 것에 의해 비로써 가능케 된다. 기존의 이민들의 권리옹호는 일견하면 후에 오는 이민들의 권리옹호에 연결된다고 생각할 수 있으나 실은 반대로 뒤에서의 이민들의 입국이나 권리의 제한을 가꿈 초래한다. 권리의 내용의 확대는 권리의 대상자의 제한에 의해 비로써 가능하게 된다는 배반적 논리는 현실에는 통상적인 것이다.

90년대의 상황은 이러한 이민정책에 내재하는 이민성과 그 사이의 긴장관계를 아주 강하게 했다. 예컨대 86년의 이민법이 '이민개혁통제법'이라는 명칭을 가지고 인권위원회 근거 엠네스티에 의해 비합법이민들의 정주 권을 인지하는 한편 국민국가의 출입국의 관리능력의 재강

화에 의한 신규의 '비합법' 이민의 배제를 겨냥한 것은 그러한 이민성의 극적인 표현일 것이다. 또 프랑스에서 불 세대의 권리인지의 경향이 80년대 중반에 강화된 후에 그것을 기정사실로 받아드리고 있는 지금은 통합할 수 있는 이민과 그렇지 않은 이민에의 경계가 아주 정치성이 높은 이슈가 된 것으로 거기에 통용되는 논리는 아주 비슷하다. 97년에 정리된 '베뉴보고'가 강조하는 '권리'와 '규제'의 균형은 특히 이민개혁 통제법의 논리와 불균형한 것이다. 그리고 독일에 행했던 '보트는 또 한잔이다'라는 슬로건은 생각해 보면 기존의 이민의 승선권을 인시한 후에 신이민의 배척의 논리를 통속적이기는 하나 레토릭칼하게 표현한 것이라고 볼 수 있는 것 아닌가.

그 결과로서 모순 하는 벡털의 압력을 받으면서 경계유지를 위해 구조적인 메카니즘으로서 이민정책의 구조의 전환 구조전환이 진행되었다고 생각할 수 있다. 물론 동시에 이 전환에는 각각의 국가가 가진 문맥에 의한 변이가 있다. 이 다양성에 주의하면서 이 재편성의 프로세스를 각각의 층의 경계유지 정책을 검토할 뿐 아니라 그 밖의 층과의 관계를 동시에 시야에 넣으면서 고찰해 보자.

'비합법' 이민의 통제와 그 모순

90년대에 들면서 많은 국가들에서 '비합법' 이민에의 통제가 강화된다. 아메리카 - 멕시코 국경에서 본격적인 벽의 구축이 부시정권 클린턴정권을 통해서 단계적으로 진행된다. 프랑스에서는 93년에 파스쿠와 법에 의해 증명서의 위조 난민신청의 악용 등의 입구의 감시의 강화와 지금까지 불충분하였던 불법체재자의 강제송환이 실시 강화되어 갔다. 독일에서도 동서독의 벽 붕괴와 통일 후의 동부국경의 감시나 국내 철도노선의 감시가 강화돼 그리고 생산현장에서의 비합법 적발의 강화가 진행됐다. 영국은 EU에 속하고 있으면서도 준겐조약에서 오프트아웃(적용배제)하는 것으로 스스로의 국경관리권을 유지하여 대륙 유럽의 사람들의 이동에

서 상대적으로 스스로를 격리 항공회사 해운기업에도 밀 입국자에의 책임을 분담시켜 하늘로나 바다로부터의 침투 방지를 위해 노력하고 있다. 이민에 관한 다른 정치적 문법을 가진 나들이 평행적인 움직임을 보이고 있는 것이다.

그러나 이러한 입국관리의 구체적인 기능은 국가에 의해 크게 그 실행형태를 달리한다. 예컨대 미국에서는 그것은 국경관리의 강화에 압도적으로 집중되어 있다. 그것은 지금까지 없었던 장벽 그것도 부분적으로는 이중의 구축이나 그런 증거로 동 서부의 국경지대에 배치된 인원 배치에서 나타나고 있다. 이에 대해 공장이나 농장 등의 생산현장의 감시나 적발에 투입되는 인원, 자원은 한정돼 있다. 또 96년 법에서는 종업원이 합법적인 취업자격을 가진 것이냐 대해서는 전자 체크 시스템의 파이롯트 프로그램이 도입되기 시작했으나 그것은 어디까지나 한정된 지역과 산업에서 시도되고 있는 것에 지나지 않으며 내셔널한 수준에서 통합적인 시스템으로서 '비합법'과 합법의 판별을 가능케 하는 것은 아니었다. 따라서 국경에서의 水際作戰(prevention through deterrence)이 주는 강경한 면의 인상과 대조적으로 그 내국관리는 이 외로 소프트한 것이며 그 결과는 주지하는 것과 같은 대단히 큰 '비합법' 이민인구인 것이다.

이와는 대조적인 것이 독일의 경우다. 확실히 통합된 독일도 먼저 동부국경의 감시강화에 추가 폴란드를 비롯한 인근국가와의 협의에 의해 그 더욱 동쪽에 위치하는 나라들과의 사이의 국경감시를 강화시켜 자원과 기술의 공여 했다. 그러나 동시에 철도노선이나 역을 중심으로 내국 관리체제도 강화되었다. 중요한 것은 국내의 특히 취로의 현장에서의 그 합법적인 취로자격을 확인할 시스템이 확립되어 있는 것이다. 독일에서는 신분증명서의 휴대가 의무적으로 되어 있으며 또 이민에 관한 정보도 전국적으로 집중화 돼 그의 '비합법' 신분의 체크는 기술적으로는 용이하게 가능하다. 이러한 내국관리의 철저함은 프랑스에서도 추후돼 93년의 파스쿠

와 법에 의한 외국인의 체류를 신고하는 것이 정해져 그것에의 반발이 심해졌다. 라하흐와 지로드가 지적하는 것과 같이 현재의 입국관리는 보다 국경에서 떨어진 국내의 제 영역에서 국외에까지 전개될 경향이 있으나 그것은 보다 유럽에서 현저하다고 볼 수 있다.

이 첫 번째 가장 바깥 측의 경계 관리에 대해서 그 방법에 커다란 괴리가 존재하는 배후에는 원래의 국민국가의 성원예의 보호와 관리에 관한 기본적인 발상의 차이가 있다고 보는 것이 가능할 것이다. 미국에서는 내국관리가 의외일 정도로 가볍고 곤란한 커다란 이유의 하나는 국민에 통일적인 신분증명서의 소지를 의무화하거나 통일적 ID번호체제를 형성하는 것에 대한 결렬한 저항이 있었다. 즉 그것은 전체주의적인 국가에 의한 개인 관리와 연관되는 것으로 미국의 기반인 개인의 사적자치의 영역에의 국가개입을 초래한다고 거절된 것이다. (단지 9.11사건이후는 변화가 있다). 이에 대해 유럽제국에서는 일반적으로 이러한 제도는 복지국가체제의 기반으로 용인되고 있다.

한편 어떤 종류의 입국관리규제강화의 접근이 진행되고 있더라도 그 발현형태는 각각의 국가가 시민사회와의 사이에 역사적으로 구축해 온 관계에 의해 제약된다. 영역내의 성원관리에 대해서 시민자신이 격렬한 위화감을 가진 미국에서는 국경관리에 과잉 기대가 나타나 오히려 그것이 심볼 정치화하여 실효적인 통제는 공동화한다. 그리고 이러한 것에 의해 실제로는 영역 내에 대량의 '비합법' 이민이 국내에 거주 커다란 노동력 풀을 형성한다. 이에 대해 유럽에서는 내국관리에 상대적으로 유효성이 있는 것으로 '비합법' 이민은 주변적인 노동력 풀이되면서도 그 수는 상대적으로는 한정적인 것이라고 할 수 있다. 이것이 비호권 신청 창구에의 구조적 압력을 높인다. 미국에서는 이 국내관리의 구조적인 제약이 반대로 '비합법' 이민예의 복지규제라고 하는 형태로서의 국내에서의 사회적 벽의 구축이라는 다른 상징적인 경계형성

을 정치적으로 필연화 시켰다고도 말할 수 있다.

정주외국인への 경계의 강화와 그 분단

일련의 신규의 영역 내의 입국의 억지나 국내에서의 부 정규 체류 자 배제의 노력과 평행하여 합법적인 정주이민에의 길도 각 국에서 제한되어 왔으나 그 형태는 원래 열려있는 틀에 의해 지금까지 다양하다.

미국의 경우 유럽제국과 현저히 달라 합법적인 영주이주에의 문은 90년대가 되어도 크게 열려있었다. 그러나 90년대 후반이 되자 이 문에 새로운 제약이 가해졌다. 첫째 특히 가족 재결합을 위한 이민은 확대기조로 현대 미국사회가 필요로 하는 높은 기능이나 지식을 갖지 않은 사람들의 루트로 여겨져 왔으나 96년의 복지 법은 합법이민이 복지를 5년 이내에 수급한 경우에는 그 승계 하는 가족이 그 수급한 복지를 변환하는 것을 요구했다. 그리고 승계 가족은 사전에 그 요건으로서 지원 가능한 수입이 있는가가 체크 되게 되었다. 둘째 비정규로 체제하고 있던 이민이 암네스티라고 불리는 정규화 수속에 의해 합법영주가 되는 길은 86년 이민법에 의해 한번 크게 열린 후는 지금까지 닫혀있다. 그러나 96년 법에 의해 종래 7년간 연속해서 체제한 사실을 증명할 수 있으면 정규화할 수 있던 개별적인 길마저도 특별한 예외적인 사건이외에는 폐쇄되게 되었다.

유럽의 경우 신규의 합법적 영주 자에의 루트는 정규화를 제외하면 비호신청자가 가족의 재통합밖에 허용치 않았다. 이 때문에 90년대는 원래 인권원칙에 의해 규제강화에 사용되었던 이 길에 대한 '개혁'이나 단속이 행해지게 된다. 예컨대 전후 독일은 나치에의 반성에서 인권을 중시 난민수입에 관용적이었으나 92년을 지나면서 그 수입 수는 급감 한다. 그러나 보다 주목해야 하는 것은 그 억제 의 논리와 방법이다. 이 문맥에서 앞의 영국의 분석에 관해서 주목해야 하는 것은 비호권자의 증대에 의한 사회

적인 부담증대에 더해 비호권 신청의 대기자의 증대에 의해 처리기능이 마비 그것으로 심사기간의 장기화와 체제의 기정사실화가 진행되고 있는 것에 브레아 정권이 위기감을 느끼고 있는 점이다. 소위 대기하고 있는 사이에 거주자로서의 성격을 증대 그것으로 정주 권을 무시되고 마는 것에 대한 거부다. 이 때문에 동 정권은 비호신청자를 잠재적인 경제이민으로 보고 대항 수단으로서 1. 수속의 가속화, 2. 인권문제 없는 지역의 설정, 3. 제3국 경유하는 경우는 경유국에서의 난민신청, 4. 교통기관의 관리책임의 강화에 의해 만약의 경우 이것을 배제하고 기정사실화를 억제하려 하고 있다. 독일에서는 이 길에의 단속은 구 수입노동자들과 EU시민이외의 모든 이민에 대해서 독일어 능력을 비롯한 영주조건의 엄격화로 나타나고 있다.

합법적인 정주자의 규제강화는 입국과정에서의 단속 뿐 아니라 이미 체제를 허가 받은 사람들에게까지 미치고 있다. 그 대표적인 경우가 미국에서의 96년의 '복지개혁법' 일 것이다. 이 법안에서는 불법영주이민으로서의 지위를 가지는 것을 1. 이미 발급되고 있는 층, 2. 입국 5년 이내의 층, 3. 5년부터 10년의 층, 4. 그 이상이라고 하는 4층으로 분류하여 각 각이 수용이 가능한 복지의 종류에 격차가 생긴다. 이것은 소위 입구가 아니라 게이트 통과 후에 다 단계적인 경계를 설계 미국에의 공헌도에 의해 이민을 차별화하는 것으로 미국 사회의 합법자격의 자동적인 은혜를 삭감하는 것으로 이 청구에의 유인을 억제하는 것이 목적이었다. 독일에서도 근년의 '이민관리법'의 제정으로 합법적인 체제자 내부에서의 차별적인 처우가 확대돼 카스트 알바이타 등 '우대이민'을 제외하면 사회적 급부세의 접근 제한이나 특히 상황에 따라서는 국외 퇴거 선고마저 있을 수 있다고 하는 커다란 제도적인 경계가 나타나고 있다.

일본에서는 정주외국인의 실질적 단계적 시민권 대니즌십에 관한 논의가 90년대 중반이후 아주 활발해 졌으나 이상하게도 특히 그 시기에

그 개념이 형성되어 온 유럽에서 데니스의 더한 층의 확대는 억제돼 그 구조에서 제외되는 존재가 확대될과 동시에 그 가운데 다원적인 분단이 제도적으로 진행되어 왔다. 미국과 독일이라는 가장 대조적이라고 여겨지는 양국 이민정책에 공통하는 경향은 주목할 만 하다. 이 분단의 경계선 설정과 거기서의 단층의 깊이에 대한 국가간의 다양한 패턴의 보다 상세한 검토는 금후의 이민정책연구에 있어 중요한 영역이 될 것이다.

일시체제 범주의 증대와 그 구조적 특징

이상과 같이 90년에는 합법적인 정주이민의 실질적인 확립이라는 단순한 추세가 아니라 한편에서는 신규의 '비합법' 이민의 입국과 체제의 역지의 제 메카니즘이 정비되고 타방에서는 합법이민에의 입구의 규제와 합법이민의 내부의 분단과 사회적인 비용의 억제가 도모돼 왔다. 그러나 90년대를 단순한 이민규제의 강화와 새로운 이민의 배제에 의해 특징짓는 것은 일면적인 이해에 지나지 않는다. 이러한 반 이민적인 정치적 사회적인 논조가 강화한 것과는 거의 같은 시기에 신규의 '노동이민'에 대한 새로운 프로그램에의 요구와 그 구상이 차례로 각국에 제기되어 왔다. 물론 그것을 비정규의 것으로 대체하는 정통적인 노동력의 조달이라는 해석도 가능할 것이나 여기서 중요한 것은 그 실제의 기능과 어떤 사회적인 관련을 다른 게이트가 가지고 있는가의 문제다.

이러한 구상이 가장 전형적으로 나타난 곳이 미국이었다. 90년 이민법은 단기체제의 비자 범주를 정비 그리고 그 상한을 확대했다. 그 가운데서 가장 돌출하여 확대한 것이 H-1B라고 불리는 고도기능전문직 이민이었다. 이 카테고리리는 90년대 후반 마지막부터의 IT주도의 호경기 가운데 급격히 확대, 계속적으로 그 상한선이 확대 수정되어갔다. 그러나 이 증대는 결코 단순한 수급관계의 변동에 의해 설명될 수 있는 것은 아니었다. 이 새로운 형태의 노동력 수입

은 IT기술의 계속되는 혁신 속에서 그 특정분야의 급격한 변동에 신속하게 대응 또 격렬한 경기변동 속에서 여유분의 기술요원을 포용하는 것을 회피하는 기업의 노동력의 유연한 이용전략에 호응하는 것이기도 했다. 그것은 언제라도 필요할 때는 해외로부터 즉각 이에 대응할 수 있는 노동자를 신속하게 투입, 불필요할 때나 계약을 갱신하지 않음으로서 그 후의 부담을 피하는 것을 가능하게 했다. 그것은 과거 대량생산형의 제조업에 대신하여 경제성장의 견인차가 된 IT산업이 그 새로운 기술 생산 페러다임의 내적 논리에 대응하여 국제적으로 노동력을 조달하기 위한 정책적 프레임 워크라고 할 수 있다. 90년대 후반이 되자 미국 이외의 각국에서도 이 기축산업의 근본적인 변화에 수반한 새로운 노동력의 기동적인 조달과 유연한 이용을 위해 차례로 유사한 정책을 내세우고 있다.

독일의 슈레다 정권이 내건 IT를 비롯한 전문직 이민에의 크린 카드라고 하는 명칭의 새로운 타입의 비자는 기간 한정적이기는 한 동시에 영주에의 가능성을 가지고 있는 것으로 IT에서 뒤쳐지고 있는 독일에 하이테크 이민을 끌어드린다고 하는 전략이다. 브레아 정권은 그 철저한 신규이민 배제 속에서 이 타입의 이민의 도입만은 열심이다. 2000년에는 노동허가증제도의 개정 수반한 고 학력자의 승인의 신속화가 도모돼 허가수가 증대됨과 더불어 '노이베다' 용 파이롯트 프로그램도 발족할 정도다.

그러나 90년대에서 새로운 이민고용에의 갈망을 이 신 분야에 한정하여 논하는 것도 또 일면적인 의미를 벗어나기 어렵다. 구래 형의 산업에서의 일반적인 노동에 대비한 단기적인 노동력 수입이 증대하고 있는 것이 앞에서 살폈다. 이외로 이 점에서 가장 명확한 일련의 정책을 채택하고 있는 것은 독일이다. 독일에서는 일반적으로 이러한 일시적인 '이민' 노동력을 카스트 알바이타로서 대량 수입한 후 고도성장의 종언과 함께 정지하였다고 생각할 수 있다. 그리고 그 일시적인 돈벌이의 터키인 등의 이민

노동자가 정주 화한 것이 지금의 이민문제의 기본에 있다는 이미지는 강하다. 그러나 실은 독일은 일관하여 일시적인 외국인노동자의 이용을 계속해 왔다. 그것은 농업이민계절노동자 프로젝트 베이스의 계약노동 동구로부터의 단기 노동자 국경노동자 등 소위 사용목적별로 제도의 틀이 설정돼 그 고용조건이나 대상국이 세분하게 차별화 된 다양한 노동력 카테고리로 구성되고 있다.

이들 세분화된 수입 노동력수입의 회로는 그것들이 아주 엄격한 시한성을 가지고 있는 것이 특징적이다. 실은 그 제도구조로부터 정주에의 잠재성을 가진 수입노동자 제도와는 달리 이들 외국인 노동자들은 철저히 정주 성을 부정당해 그 계절적 수요 경기 동향 그리고 프로젝트의 시한성에 대응한 가치분 적인 존재로 규정되고 있다. 다시 말하면 권리의 획득과 사회적인 보장에 의해 점점 노동력으로서의 상품성을 잃어가고 있는 정주외국인과 대조적으로 이들 이민은 상품화된 노동력으로서의 성격을 유지하도록 제도화되고 있는 것이다. 그리고 그것은 또 그들이 정치적으로도 분단된 것을 의미하고 있다.

이러한 노동력 수입은 영국에서도 시인되는 방향으로 전환하고 있으며 2001년의 정부보고서에서도 비숙련의 합법의 필요성이 지적돼 여론도 변화하고 있다고 말할 수 있다. 또 93년 이후 제도화된 일본의 연수생 기능실습생도 실질상의 3년을 상한으로 한 정주 성을 배제한 기간 한정적인 노동력 이용의 형태로서 이국제적인 추세의 일부라고 할 수 있을 것이다. 이러한 경향의 확대를 꾀 뚫는 논리는 근년의 미국의 움직임을 관찰할 때 명확하다.

미국에서도 과거 5년 정도 어떤 수입노동자(guest worker) 계획의 필요성을 둘러싼 논의가 나타났다. 그 배경에 있는 것은 90년대에 급증해 2000년 센서스 분석 결과 800만을 넘는 것으로 여겨진 '비합법' 이민의 존재가 있다. 이것을 반영 이민권리 옹호파는 이렇게 많은 '비

합법' 적인 존재는 묵과할 수 있는 것이 아니며 그들의 미국 경제에의 공헌과 그 정주의 사시리를 인정하는 암네스티르 주장했다. 이에 대해 다른 보수파 진영은 수입노동자 계획을 신설 그 가운데 현재의 '비합법' 이민을 아주 합법적으로 취급할 것을 주장했다. 얼른 보면 근소한 차이가 있으나 거기에는 결정적인 차이가 존재한다. 즉 전자가 '비합법'의 사람들의 정주의 기정사실을 인지하여 그것을 법적으로 근거를 부여하는 것에 대해 후자는 적어도 정주의 사실을 거부 그 미국 내에서의 생활근거를 일단 부정한 위에 새롭게 적어도 노동력으로서 기간 한정적으로 미국의 노동시장에 받아들인다고 하는 것이기 때문이다. 거기에 흐르고 있는 것은 차차 정주 성을 가지고 가족생활 등의 근거를 구축해 가고 있는 이민을 그 재생산영역을 외부 화 하여 재생상품화해 간다고 하는 전략이 있다. 그런 의미에서는 '비합법' 이민이라도 체제가 장기화하면 서서히 탈 상품화 해 갈 가능성이 있음에 대해서 이 일련의 구조는 그것마저도 저지할 기능을 담당하고 있기 때문이다. 이러한 일견하면 대조적으로 보이는 독일과 미국의 예를 주의 깊게 검토하면 그 '일시적 이민'의 실천이나 구상에는 강한 유사성이 있다. 그리고 같은 논리는 표면적으로는 대상에 있는 하이테크부문과 농업 건설의 저변부문의 노동시장의 부분에도 작용하고 있다. 그것들을 관통하고 있는 것은 합법/비합법을 불문하고 체제를 장기화시키는 가운데 재생산의 영역을 착실하게 수입 국 가운데 이식 노동력으로서 탈 상품화하고 있는 이민들에 대해 그것을 엄격한 제도구조에서 가치분 적 노동력을 다시 확보하려 하는 자본주의국가들의 새로운 전략이라고 말할 수 있다.

법세계화 속의 국적의 제 문제

완전시민권을 부여하는 것에 관한 국적취득의 룰은 소위 네셔널 한 이민을 받아드리는 문법의 핵심이라 볼 수 있다. 국경을 넘어드는 사람들의 이동의 확대 가속화 그리고 다각화(다방

면화)는 이 가장 내 측의 경계선인 완전한 시민권 국적의 취득을 둘러싼 문제를 다발시키고 있다. 그것도 그 문제 군 가운데는 얼른 보면 모순하는 경향이 있는 듯 보인다. 국적취득을 둘러싸고 는 혈통에 의한 취득(혈통주의 jus sanguinis)와 출생에 의한 취득(출생주의 jus soli)라고 하는 두 가지의 원칙이 존재하는 것은 주지하는 것과 같다. 현실의 많은 나라들은 이 두 가지 원칙의 일정한 조합에 의해 국적의 취득요건을 결정하고 있으나 사람들의 이동의 범세계화는 이러한 양 원칙에 각각의 곤란한 상황을 만들어 내고 있다.

먼저 혈통주의의 대표적인 예로서의 독일의 사례로부터 생각해 보자. 독일에서 혈통주의 원칙을 전후 유지시켜온 최대의 근거는 동구 러시아에 남아있던 독일계 인구의 수혈로서의 역할을 하는 사명이었다. 그러나 재미 있는 것은 이들 사람들의 태반이 전후 오랫동안 국외에서 정주 화에 의해 독일어 독일문화와의 관계를 잃어버린 것이었다. 소위 그들이 대다수는 적어도 독일 국가가 내걸고 있는 혈통주의원칙을 정주하고 있던 지역에서 곤란을 회피하는 하나의 기회로서 이용하여 도구주의 적 기회주의적으로 국적을 취득했던 것이다. 다시 말하면 혈통주의가 역으로 에스닉 한 요소를 희박 화 시키는 역설을 결과시켰다고도 말할 수 있다.

그런 한편 출생 시부터 오랫동안 독일에 체제 독일어를 사용하고 독일사회에 적응하고 있는 터키인 등 외국인 노동자 - 제23세대는 80년대 초의 개혁에서 장기체제의 비자를 인정받았으나 국적취득은 90년 초까지 엄격한 조건(10년 이상 체제를 요건으로 한 재량에 의한 것)에 의

해 제약돼 왔다. 거기에는 국적취득자격과 실질적인 현대의 독일사회에의 적응과의 사이에 간격 현상이 일어나고 있다고 말할 수 있다. 그러나 91년의 개혁으로 이 제한은 완화돼 (청구권에 근거 15년 이상의 체제가 6년 이상의 독일에 서의 교육) 특히 2000년 1월부터는 제3세대의 출생에 의한 국적부여나 8년으로 단축된 기간에 국적부여가 인정되었다. 중층모텔을 이용한 다면 80년대에 제3의 게이트가 완화 데니즌으로서 권리가 차차 인지되면서도 제4의 게이트

현대의 이민은 이미 일방향 적이고 일회적인 이민이 아니고, 범세계화 한 네트워크형의 이민공동체를 형성해가고 있다. 이러한 구조화하고 또 중간적인 조직에 의해 지탱되는 이민은 이러한 관리 메카니즘의 강화에 의해 억제될 수 있는 것은 아니다. 그것이 다양한 현상을 만들어 내고 있다.

의 견고함 때문에 세대를 거둬한 정주이민을 추적시킨다고 하는 구조적인 모순에의 돌파구가 드디어 열렸다고 볼 수 있다. 이렇게 하여 독일의 국적에 관한 규제는 출생지주의 원칙을 부분적으로 받아드림과 동시에 귀화조건을 완화하는 것으로 다른 선진 제국 예컨대 프랑스의 제도에 상당정도 접근했다고 할 수 있다.

부드러운 출생지주의를 취하는 프랑스에서는 이

문제는 두 가지의 영역에서 전개됐다. 첫째는 마구레브 출신의 불 제2세대로 양친이 과거 프랑스령 시대에 모국에서 태어났기 때문에 본인의 선택과 관계없이 기계적으로 프랑스로 국적을 취득하는 문제다. 이것은 독일의 아두스지 트라 문제의 반대로 과거의 해외영토에 투영된 출생지주의가 현재의 국내에 들어온 이질한 사람들의 국적을 규정한다고 하는 역설이다. 이것에 대해서 보수정권은 자동취득이 아니라 본인이 프랑스로 공화국의 일원이 될 적극적인 의사를 가지고 선택하는 것을 조건으로 했다.

이 논쟁이 부상한 것은 그것은 축소하는 제국의 역사와 공화국 적인 원리로서의 출생지주의가 연결함으로써 만들어진 의지 없는 시민창출

의 이상한 메카니즘이라고 할 수 있다. 이 규정은 97년에 사회당 내각이 탄생하는 것으로 다시 완화돼 잠재적인 쟁점으로 남겨져 있다.

둘째는 근년 증대하는 '비합법' 이민의 증대 가운데 그들의 프랑스 태생의 아이들이 증대하고 있는 문제다. 그들이 시민권을 취득하는 것으로 '비합법' 이민의 부모는 체제가 인지되지 않은 체(왜냐하면 규제는 강화되고 있기 때문에) 동시에 추방되지 않는(왜냐하면 아이들과 떨어지는 것은 인권원칙을 침범하기 때문)이라는 이상한 사회적 존재가 되고 있다. 이 사례는 중층구조모델의 관점에서 보면 가장 내측의 제4경계가 원리적으로 개방적이면서 제2경계가 견고한 것에 의해 균열된 구조라고 할 수 있다.

이러한 모순이 보다 거대한 모습으로 나타나고 있는 것이 미국이다. 출생지주의를 취하는 미국에 존재하는 800만 명의 '비합법' 이민의 존재는 당연히 아주 다수의 '비합법'의 부모로부터 태어난 미국시민인 아이들을 탄생시키고 있다. 그들의 존재가 보수주의자의 일부로부터 헌법수정조항 제14조에 의해 출생에 의한 국적의 자동취득에의 회의를 제기시키고 있다. 80년대부터 논의되기 시작한 이 문제는 90년대 초의 급격한 이민의 증가와 그치지 않은 '비합법' 이민의 파도를 배경으로 비로써 대중적인 관심을 불러일으켜 제187을 배경으로 주 지사의 지위를 지킨 피트 윌슨은 그 개정을 대통령에게 압박 받 이민적인 풍조 가운데 파문을 불러일으켰다. 그러나 아라이니코프(Aleinikoff)가 지적하는 것과 같이 이 헌법원칙아래서 국적을 취득한 많은 시민들의 존재와의 정합성을 생각할 때 그 개정은 현실적으로는 있을 수 없다고 봐야 할 것이다. 프랑스의 사례에서도 공통하고 있는 것은 가장 내측의 경계가 원리적으로 개방적이며 과거 가장 외측의 경계(입국관리)가 유효성을 발휘하지 않은 가운데 제3의 경계(합법적 노동이민으로서의 입국)의 폐쇄성이 강화되고 있는 것에 의한 모순이라 할 수 있다.

이 미국의 국적정책의 개방성은 귀화에 관해

서도 다른 현상을 일으키고 있다. 미국에서 귀화는 합법영주이민으로서의 체제 5년 이상과 기초적인 영어능력 미국사회에 관한 지식의 테스트라고 하는 기준을 충족할 경우 인정된다. 귀화자수는 합법이민의 확대와 템보를 맞춰 서서히 확대해 왔으나 90년대 후반 격증한다. 이 배경에는 96년을 전기로 합법이민에의 규제가 강화돼 지금까지 귀화요건을 충족하면서 합법이민으로서의 지위에 만족하고 있던 사람들이 그 기득권을 지키기 위해 형식적으로도 미국시민이 되는 전략을 취했다고 생각할 수 있다. 이 현상은 소위 중층구조의 제3의 경계와 제4의 경계 사이에 특히 분단선이 설치되는 것으로 상대적으로 개방적인 제4의 경계를 통과하여 그 실질적인 시민권을 확보할 선택이라고 바꿔 말할 수 있다.

미국에서 이러한 귀화자격을 가지면서 합법정주외국으로 생활해온 층이 다수 존재해 온 배경에는 현의 또 하나의 쟁점인 이중국적의 문제가 존재한다. 개방적인 국적취득시스템을 가진 미국이나 이중국적은 원칙적으로는 부정되고 있으며 시민이 될 때 원 국적을 포기하는 것이 선언된다. 그러나 이민들의 이동이 일 방향적인 것이 아니고 쌍방향적(혹은 다방향적)으로 빈번하게 반복돼 범세계화 한 커뮤니티이라고 할 수 밖에 없는 것이 형성되어 있는 현재 이 1인1국적이라는 시스템은 반드시 현실에 대응한 것이라고 말할 수 없는 상황이 특히 미국의 경우가 다수 존재한다. 이 결과 쌍방에 생활의 거점을 가지면서 귀국의 가능성을 가진(예컨대 멕시코와 같이)합법이민들은 귀화를 주저해 왔다. 이러한 선택은 실은 귀화제도의 개선을 이룬 독일에서도 존재 91년의 개정 후에도 터키계 이민의 귀화 수는 증대하나 그 비율은 이외로 적다.

이러한 越境的인 공동체의 존재를 반영 이중국적에 관한 논의는 활발 화하고 있으나 미국이 이중국적을 인정하지 않는다고 하는 정책에 현재 변화는 없다. 그러나 실제로는 미국시민이면서 이중국적을 가진 사람들이 증대를 계속하고

있다고 생각된다. 그 배경에는 귀화자들의 출신국의 국적정책과 그 변동이다. 예컨대 멕시코는 1998년에 종래의 방침을 전환하여 이중국적을 인정 한번 국적을 포기한 전 시민이 국적을 회복하는 것으로 이중 국적 자가 증대하고 있다. 이러한 경향은 라틴 아메리카 전체로 확대되고 있으며 이중국적을 용인하는 나라는 90년 4개국에서 2000년 현재 10개국으로 증대하고 있다. 즉 일방의 국가가 이중국적을 부정하더라도 타방의 국가가 용인하는 한 다시 말하면 일방의 경계가 차단되더라도 타방의 경계가 개방되고 있는 한 이중국적은 구조적으로 점점 생겨나고 있는 것이다.

그 배경에는 국경을 넘어 형성되어온 외국인 커뮤니티가 있다. 한편에서는 송출하는 제국은 이들 이민들이 가진 미국에서의 획득한 부, 명예 수입사회와 모국 양방에 가진 정치적 영향력을 이용하는 것을 목적으로 한다. 예컨대 코스타리카정부가 그 출신자가 우주비행사로서 스페이스 샷에 탑승하는 영예를 가지거나 그들의 국적을 상실하지 않기 위해 이중국적용인으로 전환한 것은 상징적인 예다. 또 멕시코정부는 미국에 체제하는 멕시코 계 귀화자의 모국의 투자활성화를 위한 목적으로 이중국적을 용인했다. 한편 이민들의 커뮤니티 자체가 이중국적의 획득을 추구하는 것도 많이 보인다. 도미니카 이민들에 전형적으로 나타나는 것과 같이 모국의 규모에 비해서 커다란 이민 커뮤니티에 의한 밑으로부터의 압력에 의해 실질적으로 이중국적화가 진행되고 있는 것은 현대의 국민사회를 볼 때 피할 수 없는 경향이다. 거기에는 越境的인 현실과 국민국가 자체의 전략에 의해 1인1국적이라는 귀속원리의 실태로서의 전환이 이미 진행되고 있는 것이 보인다.

이상과 같이 이민현상의 범세계화 가운데 형식적인 성원자격에 의한 국적결정과 실질적인 귀속의식 사이에는 괴리가 확대되어 왔다. 이것에 대해 예컨대 혈통주의 적인 전통을 가진 국민국가에서 일정의 출생지주의원리를 수용하는

것으로 대응 이 영역에서도 일종의 정책의 수렴이 일어나고 있음이 사실이다. 그러나 혈통주의 원리에 의한 국적부여이든 출생지주의에 의한 국적부여이든 현실의 이동하는 집단의 반응에 의해 의도하지 않은 결과를 만들어 내고 있다. 즉 혈통주의가 도구주의 적으로 이용되는 것으로 에스닉 한 요소의 희박화해 가는 국민이나 출생지주의에 의해 기정사실 적으로 국민이 되는 것으로 구성원인 시민으로서의 자각에 위기를 심화되어 간다고 하는 역설이다.

이러한 모순은 국적 이외의 경계의 변용과의 관련 속에서 만 이해할 수 없다. 예컨대 통상의 노동이민으로서 입국이 폐쇄되어 있으나 좁은 문인 이상 혈통주의 적인 원리가 열여놓고 있는 문은 아주 매력적이 된다. 이것은 예컨대 독일 귀화자라도 일본의 일계인 노동자라도 같은 것이다. 이에 대해 합법적인 이민의 지위가 압력을 가하면 이점을 알면서 귀화에의 동기가 증대해 간다. 그리고 다른 나라의 이중국적용인이라고 하는 경계기능의 전환도 귀화에의 동향을 규정한다.

범세계화와의 대응 가운데 국적취득의 틀은 수렴을 나타내 보다 유연한 경향을 나타내면서도 동시에 다른 강화되는 경계정책과의 연동 속에 각 국에서의 다양한 교차하는 문제를 발생시켜 갈 것이다.

중층적인 규제구조의 형성과 그 형태의 다양성

90년대에 들어 수입국의 이민정책은 수입 각층에서의 게이트의 규제의 강화나 경계기능의 변용을 경험해 왔다. 각층에서의 정책이 그 내셔널 한 이민에 관한 정치적 문법에 의해 확실히 다양성을 가지면서도 일정의 접근이 진행하고 있음이 분명해 졌다. 그러나 주목해야 할 것은 국경관리 등 개별 층의 정책의 같고 다름이 아니라 각 국에 공통적으로 나타나는 이민정책의 중층 적인 구조에 작용하고 있는 긴장의 높이다. 반드시 자각 적은 아니라고 하더라도 수입 제국은 소위 이민들의 다중 적인 관리 메카

니즘을 편성 한편에서 기존의 이민들이 획득한 권리를 보장하면서 타방에서 그 대상이 되는 자격의 확대를 엄격하게 관리 또 새로운 참입에는 물리적으로도 제도적으로 규제의 강화가 진전돼 왔다. 그 배경이 된 것은 단순한 이민배척의 논리 등이 아니라 오히려 권리의 인지와 그 한계설정이라는 동전의 앞뒤를 이루는 정책의 동시추구였다.

그러한 다중적인 관리를 집약적으로 표현하고 있는 것이 단기적인 합법노동이용을 위한 새로운 수입노동자 형 프로그램이다. 이것은 한편에서의 정주외국인 데니스십의 승인과 참여하게 대립 타방에서 단순한 이민의 입국의 역지전략이라고도 보이는 커다란 모순을 가지고 있다. 거기에 있는 것은 노동력의 탈 상품화를 경향하고 있는 기존의 이민들을 승인하면서도 새로운 노동력의 유입의 기정사실화를 방지 재상품화를 추진하는 수단으로서의 '외국인 노동력'을 철저 적으로 선별적인 형태로 이용한다고 하는 전략이다. 이러한 정책이 성립에는 다른 이민 집단과 분리돼 엄격한 제도적인 관리가 필요하게 된다. 필연적으로 이러한 도입의 구조에는 아주 높은 사회적인 긴장이 관련된다고 보아도 좋다. 왜냐하면 과거 발생한 호스트사회와의 사회적인 관계를 절단하는 것을 의미하기 때문이다.

그러한 다중적인 경계선의 강화는 현실의 이민들이 시간적 경과 가운데 단계적으로 호스트사회의 가운데 들어가는 과정이나 그들이 친족 등과의 사회적 유대 네트워크를 유지하는 것과의 사이에 분명히 커다란 모순이 생겨난다. 특히 현대의 이민은 이미 일 방향 적이고 일회적인 이민이 아니고 범세계화 한 네트워크형의 이민공동체를 형성해가고 있다. 이러한 구조화하고 또 중간적인 조직에 의해 지탱되는 이민은 이러한 관리 메카니즘의 강화에 의해 억제될 수 있는 것은 아니다. 그것이 다양한 현상을 만들어 내고 있다. 과거 10년을 특징짓는 단적인 현상을 통해 고찰해 보자.

첫째 보다 바깥쪽에서의 물리적 입국관리 강화는 결코 용이하게 '비합법' 이민의 삭감으로 연결되지 않는다. 국경의 관리강화는 끊임없이 새로운 침입경로의 개발에 귀착한다. 미국에서의 침입경로의 사막지대에서의 전환 우크라이나 루마니아에서 구 유고를 거쳐 유럽에 이르는 루트의 성립 또 각지에서 반복되는 화물선이나 컨테이너 화물 등을 이용한 집단 밀항 지브랄탈 해협이나 바바 해협 부근의 긴장의 고조는 이러한 현상의 전형적인 예다. 동시에 이러한 입국관리 강화는 이것은 뛰어넘는 리스크를 높이는 것을 통해 밀입국조직에 있어 이 '비즈니스'를 이익이 큰 것으로 하고 있다. 국경을 넘는 '사람들의 밀수입은 지금은 세계의 중요한 하나의 산업으로까지 되고 있다고 말해지고 있으나 역설적으로도 이것은 90년대의 규제강화를 제외하고는 생각할 수 없다. 이들 밀수입 알선의 조직은 아마추어인 이민들에게는 불가능한 신수의 밀입국 방법이나 루트를 개발하여 관리의 돌파를 도모함과 동시에 친족으로부터 모은 자금이나 입국 후의 비합법이민의 수일에서 다액의 알선료를 요구하는 것으로 커다란 이익을 얻게 된다. 입국관리 강화가 만들어 내는 '월경산업'의 확대 그것은 90년대에 지속된 역설이다.

동시에 입국관리강화는 지금까지에는 없었던 새로운 사회적인 존재를 '각 국에서' 만들어 내고 있다. 예컨대 유럽 등에서 확대하고 있는 난민신청자를 위한 수용시설에서 오랫동안 체제하고 있는 사람들은 그 전형이다. 또 90년대 중반 미국은 체포된 '비합법' 이민의 수용시설을 멕시코 측에 건설했으나 이 예는 프랑스가 도하터널 입구 근처에 상카트에 난민수용시설을 설치한 것을 상기시킨다. 전자가 코스트가 높은 것을 이유로 '비합법' 이민의 물리적인 존재마저 국내에서 인정하지 않는다고 하는 포츠로부터 후자는 유럽의 공통정책에 휩쓸리는 정책을 쓰지 않은 영국에의 이동의 사실상의 증계점을 제공하는 도발이라는 점에서 표리적인 관계에 있다. 소위 "국경선상의 인구"라고도 불려야

할 사회적인 카테고리에 들어간 사람들이 증대하고 있기 때문이다. 동시에 이들의 일부는 처음부터 배제한다고 하는 전략의 자기목적 화에 의해 출신지 이외의 지역에서의 '송환'되어 방치된다고 하는 사태도 다발하고 있다. 다시 말하면 입국관리의 강화가 어떤 나라에 속하는가를 불명료한 양의 적 인구를 세계적으로 형성하고 있는 것은 주의하지 않으면 안 된다.

이에 대해 이미 국내체제하고 있는 사람들에게도 제도적인 경계의 강화의 영향은 크다. 이미 말한 것과 같이 이민 그리고 시민(가끔 미국에서 태어난 아이들)로 구성된 가족의 수는 근년 증대하고 있다. 여기서는 가족이라는 가장 사회적으로 기초적인 단위에까지 규제와 중층적 구조가 파고들고 있다. 그 근본에는 일시적으로 대량으로 인정된 합법

화를 두 번 다시 인정치 않고 제23의 창구를 굳게 닫는 정책과 원리적으로는 개방적인 미국헌법 규정과의 사이의 벌어진 관계가 있다.

또 프랑스의 사부사하라 아프리카계 산파피에들의 아이들 사이에도 유사한 상황이 파생했다. 또 1999-2000년에 일본에서 주목을 받아 특별재류허가를 얻은 비정규체제의 외국인 가족들에 대해서 입국 측이 가족내부에 차별화를 행해 그 처분을 연령이나 일본에서의 학교 교육 연수에 의해 각각 행했다고 하는 사례도 이러한 현대의 추세에서 극단적인 사례라고 생각할 수 있다.

이러한 이민들의 중층적인 관리정책은 본질적으로 사회적인 프로세스로서 사회관계에 의존한 연속적인 과정인 국제이민현상 다층적인 범주로 이민을 분단하려하는 것으로 다양한 경계선상의 사회적인 존재를 만들어 낸다. 각층

의 경계의 관리강화가 진행함에 따라 이민들은 그의 돌파를 위해 이리저리 선택에 나선다. 어떤 범주에서 단속되면 다른 카테고리 승인을 받기가 어려우면 먼저 입국하여 체제하는 것으로 기정사실화 하려한다.

그러나 이러한 현상은 사회학의 관점에서 보면 물론 예외적으로 '이상한' 현상은 아니다. 경계의 유지와 침범은 서로 겹치는 경우가 많

다. 여기서는 시론적인 고찰에 그칠 수밖에 없는 이들 현상을 금후 계통적으로 관찰 비교해 가는 것이 이민정책연구에 있어서 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이러한 트랜스 내셔널한 이민의 사회적 프로세스와 중층적인 관리체제가 교차하는 것에서 나타난 제 문제로부터 이민정책의 각 영역 사이의 정합성 특히 시간적인 경과에

서의 정합성의 문제가 부상한다. 각 영역의 관리에 관계되는 정책은 각각의 목적과 정당성을 가지고 만들어져 그 상호간의 관계나 복합작용은 반드시 고려되는 것은 아니다. 그 의미에서 이민정책체계는 임시적인 구조물이라고 할 수 있다.

그러나 여기서 중요한 것은 그 결과로서 구조화된 중층적인 관리는 어떤 시점에서 동심원적인 구조로서는 끝나지 않는다고 하는 것이다. 태생적인 이민과 그 가족들에 있어 다단계적으로 경계를 넘는 것은 일련의 시간적인 프로세스 밖에 아무 것도 아니다. 어떤 시점에서의 특정의 경계에 관한 정책은 그것에 선행하는 다른 경계에 대한 정책이 강하게 규정되지 않을 수 없다.

이 점을 무시해서 어떤 종류의 원리에 의거하여 새로운 정책을 만들어 내는 것은 이민과 가

20세기 후반 많은 수입국은 장기의 국제이민의 수입의 경험을 축적 그리고 그 사이 큰 산업구조 사회구조 그리고 이민 커뮤니티는 변화해 왔다. 그 결과로서 90년대에는 다층적인 경계구조가 다양한 편파를 가지고 선진국에서는 형성되어 왔다. 이 각각의 경계를 관리하는 정책의 상호의존성을 이해 '비합법' 이민 정주의 국민 그리고 새로운 단기노동력에 관하여 논의해 갈 필요가 있다.

족의 정책을 우롱 그 실패를 만들어 내는 것이다. 이민정책을 고찰할 때 이러한 시간적 맥락에서 고찰하는 것은 불가피한 작업일 수 있다.

이민정책의 범세계화와 국민국가

이상 국민국가 레벨에서의 이민정책을 그 다층적 구조를 의식하면서 비교 검토해 왔다. 그러면서 현대에서는 국제이민에 관한 정책은 결코 국민국가만을 초점으로 해서는 논할 수 없다. 앞에서 살폈듯 샷센 등은 이민정책의 범세계화 혹은 실질적으로 범세계화 한 이민 레짐이 형성되어오고 있다고 논하고 있다. 그녀들이 의미하는 것은 단순화하면 국제인권규범이나 그것에 근거하여 활동하는 국제기구 등이 현재는 국민국가의 이민정책에 커다란 영향을 줘 이미 프리 한드로는 정책의 형성도 집행도 할 수 없는 상황을 나타내고 있다. 그러나 그녀들의 논의에는 커다란 한계가 있다. 이미 지적한바와 같이 요프케는 현실적으로는 국민국가의 정책은 국제적인 규범 등에서가 아니라 그 내재적인 인권규범이나 이민에 관한 정치적 문화 등 내셔널 한 문법에 의해 커다란 편차를 가진다고 이 관점을 비판했다. 그러나 이러한 내셔널 한 전통의 재 강조로는 현재의 이민정책을 규정하는 구조적인 요인을 반대로 회피할 수 없다. 최후로 한정된 지면에서 이 범세계화'에 대해서 금후의 이민정책을 고찰할 때 검토해야할 논점을 간결히 정리해 두고 싶다.

첫째 샷센의 논의의 최대의 문제는 '국제인권규범'이라는 이념이나 트랜스 내셔널한 대소의 기관이나 조직이 국민국가를 구속하여 정책에서의 자율성을 저하시킨다고 하는 도식으로 나타나고 있는 것이다. 과연 그럴까.

이미 살핀 영국의 예를 통해 우리들은 여하히 교묘하게 영국정부가 EU의 이민정책에 대처했는가를 봤다. 즉 한편에서 사람들의 이동의 자유영역을 형성하는 센켄조약으로부터는 벗어나면서 타방에서는 '비호권을 찾아다니는' 이

민들의 규제를 위한 공통조약인 다부린 조약에는 참가한다고 하는 형태로 범세계화 한 틀이나 구조를 스스로의 이해에 따라 선택적으로 이용하고 있었던 것이다. 즉 새로운 이민의 유입을 초래할 수 있는 구조에는 냉정하게 대처하면서 반대로 이민규제를 강화할 구조에는 적극적으로 개입 스스로의 정책을 국제적인 표준에 따른 것으로 정당화한다. 특히 요프케가 예리하게 지적한 것과 같이 외국인의 결혼을 통해서 여성 초청이 이민의 방편이 되는 것을 예방하기 하는 정책이 국제인권기관의 관점에서 외국인차별이 된다고 지적되는 등 놀라운 일에 영국인 자신의 국제결혼에 관한 규제를 강화하는 것으로 이것을 관철한다고 하는 대응마저 보이고 있다. 이렇게 현재의 국민국가는 단순히 범세계화한 규범이나 기관에 제약되면서도 국내의 인권규범에 '제약'되지도 않고 양방을 교묘하게 원용하면서 스스로의 규제에 이용 시 정당화할 전략적인 기동력을 가지려 하는 것이다.

독일도 또 비호권의 청구의 요건 엄격 화에 EU공동정책에 의한 기준을 내세우고 있다. 이러한 사례를 고려할 때 범세계화의 논의가 가진 국제규범이 행위체인 국가를 직접적으로 규정하는 측면을 지나치게 강조 이론으로서의 일면성이 부각되게 된다.

둘째 앞의 EU의 예에서 명확히 된 것과 마찬가지로 국제기관이라고 하더라도 그 구체적인 목적은 다르며 또 그 참가국의 넓이 조직의 의사결정방식 그 구속력은 다양하다. 그렇다면 국제인권규범이 일정의 정당성을 확립했다고 하더라도 그 구체적인 형태는 다양한 국제기관 가운데의 룰 만들기에 의해 차이가 발생 조약이나 기관에의 참가의 넓이에는 당연 차가 있는 이상 각 국의 받아드리는 제약은 균일하지는 않고 다양한 것이 될 가능성이 높다.

예컨대 앞의 롯데(Rotte)가 지적한 것과 같이 이민에 관한 정책 형성 가운데 합법이민의 정주화의 권리 등에 관해서는 EU 가운데 초국가적인 기관이 담당하는 것이 아니라 어디까지나 각

국의 담당관청 간의 조정에 의해 형성되는 것에 지나지 않는다. 따라서 그 의사결정은 적지 않게 각 국의 주장에 양보하지 않을 수 없다. 이것이 각 국의 주권이 일방적으로 제약되는 것이 아니라 상호작용에 의해 정책형성으로 유도 각 국의 자율성과 차이를 발생시키는 구조적 조건이 된다.

셋째 사센의 논의의 중심은 인권규범의 범세계화 한 기반형성과 국가에의 제약에서 나타나고 있으나 실제로 눈에 띄게 진행되고 있는 것은 오히려 이민규제 특히 입국관리의 초 국가화가 아닌가. 즉 독일이 폴란드 등 동구제국에의 국경경비의 강화를 위해 경제원조와 EU가맹의 지지를 교섭재료로 영향력을 행사하기도 EU제국이 90년경까지 이민의 입국규제에 열심이지 않던 이탈리아를 경우 점으로 하는 이민유입에 경계감을 강화 그 규제강화를 요구한 것 등은 단적인 예다.

라하프(Lahav)등이 지적한 것과 같이 현대에는 이미 입국관리는 개개의 국민국가의 국경선상에서만 달성할 수 없다. 상호협력이나 영향력 행사에 의한 트랜스 네셔널 한 경계유지기능의 형성에 의해서만 입국관리는 비로써 일정의 유효성을 가진다.

넷째 냉전 후 상황 속에서 인권규범의 기능의 변화를 충분히 파악하고 있는가 하는 문제도 남는다. 국제인권 레짐론에서는 국제인권규범의 규정력은 전후 일관하여 증대 근년 그것이 한층 침투하고 있다고 반드시 짐정되지 않은 채 평가되고 있다. 인권체제는 전후 냉전 상황아래서 발전해 온 것을 잊어서는 안 된다. 예컨대 미국의 이민이나 마이놀리티에의 반 차별정책은 자유주의 진영의 명주로서의 정당성 유지에 의해 규정된 것이며 그 의미에서는 이때부터 국제적 요인이 영향하고 있었다고 말할 수 있다. 그러나 적대하고 있던 구 소련진영이 소멸한 것은 이중의 의미에서 상황변수를 크게 전환했다. 한편에서는 이미 적대할 진영에 대해서 자유와 인권의 옹호라고 하는 중요한 우위성을 상징적으

로 과시할 필요는 없어버렸다. 한편 이미 '전체주의적' 체제가 붕괴된 이상 억압적이 아닌 체제로부터의 사람들의 이동은 비호할 가치가 없다고 하는 논리가 성립한다. 그 나라가 예컨대 체제변혁 중으로 어떤 혼란에 있다고 하더라도, 유럽 제국에서의 이민규제 비호권신청자에의 엄격한 대응의 배후에는 이러한 '인권'을 둘러싼 정치상황의 변화를 고려하지 않으면 안 될 것이다. 영국이든 독일이든 '인권 상 문제가 없는 나라'의 카테고리를 설정 그 출신이나 그곳을 경우 점으로 한 경우에는 비호청구권을 기본적으로 각하 하려는 정책은 더욱 이러한 상황의 변동 가운데서 고려치 않으면 안 될 것이다.

최후로 이것과 관련하여 도상국에서의 변화가 거론될 수 있다. 80년대 이후 많은 도상국에서 불안전하면서 정치체제의 민주화가 진행해 왔다. 이것은 안의 구 사회주의권에 대한 같은 대응을 선진국이 취하는 가능성을 가지면서도 별도의 가능성을 열고 있는 것이다. 즉 구래의 권위주의체제나 개발독재 등의 비민주적인 체제가 오래 방치되어 온 재외거류민에 대해서 일정한 인신 보호나 재주에 필요한 공적 서비스 등의 지금까지 보이지 않았던 대응을 전개해 오고 있는 것이다. 그것은 브라질과 같은 구래 출신 이민정책을 가지지 않고 오히려 해외에의 노동력 유출을 걱정 재외동포에의 지원을 결여한 나라들에서도 진행되고 있다. 이것에 대해서 원래 방대한 이민을 내보내온 나라들에서는 그들의 보다 적극적인 어프로치가 전개되어 왔다. 필리핀국가가 해외에서 전개하는 자국민의 인권에의 관심을 높이고 있는 것을 봤다. 가사노동자 간호부 등의 여성노동자의 송환금에 그 경제가 크게 의존하고 있는 상황에서 특히 여성에의 인권침해가 커다란 관심을 불러일으켜 가끔 싱가포르나 중동의 외국정부와 심각한 대립이 생기는 것을 나타낸다.

범세계화 한 이민 커뮤니티가 증대하는 가운데 이러한 송출국 정부의 움직임은 이민 커뮤니티의 자체의 이해와 이민들을 귀중한 정치 경

제적 자원으로 생각하는 정부의 걱정이 연결되면서 확대해 갈 것이다. 어떤 의미에서 이민자체의 이해 국가의 우선순위 그리고 확대하는 국제적으로 활동하는 민간매개조직의 힘에 의해서 제약될 것이다.

결 어

일본에서는 80년대 말부터 90년대 초에 일단 국제이민을 둘러싼 논의가 높아지면서 국내의 경제정세의 폐쇄 감 가운데 일반의 관심은 다시 경제상황에 들어갔다고 해도 좋을 것이다. 그러나 고령화를 비롯한 제 요인을 고려할 때 일본이 다시 국제이민에 관한 곤란한 정책적 의논에 직면하기까지에 그 정도로 오랜 시간이 걸리지 않을 것이다. 일본의 현상에 대해 직접 논하는 것을 의식적으로 금욕하면서 분석해온 이 책의 비교연구로부터는 최소한 어떤 것이 정책적 논의의 전제로서 확인할 수 있을 것인가.

과거 90년대 초의 '외국인 수입논쟁'에서는 가끔 수입에 비판적인 논리 유럽의 경험과 특히 수입노동자의 예를 증거로 하면서 이민수입의 장기적인 사회적 코스트를 지적 한편 수입 추진파는 미국의 사례를 거론하면서 이민이 가져오는 사회 경제적인 역동성과 문화적인 다양성에 의한 활성화에 기대한다. 그 후 외국인 노동자의 체제의 장기화 가운데 외국인 노동자로부터 지역의 생활자, 시민으로라고 하는 논의 이행의 가운데서는 유럽에서의 정주외국인-데니스을 둘러싼 논의가 중요한 참고 모델이 된다. 이러한 각 논자가 스스로의 관심에 맞춰 이민정책과 현상의 특정 국면을 특정의 사례로부터 논할 때 그것으로부터는 과거 국제회의에서 유럽의 연구자와 북미의 연구자가 보여 온 논의의 차이가 반복돼 이론적 대리전쟁의 양상마저 노정 시킬 것이다.

본서가 기도했던 것은 이러한 이민정책의 한 영역 만에 초점을 맞춰 또 특정 국민국가의 경험에서 논의하는 것을 초월하는 것에 있다. 20

세기 후반 많은 수입국은 장기의 국제이민의 수입의 경험을 축적 그리고 그 사이 큰 산업구조 사회구조 그리고 이민 커뮤니티는 변화해 왔다. 그 결과로서 90년대에는 이미 말한 것과 같은 다중 적인 경계구조가 다양한 편파를 가지고 선진국에서는 형성되어 왔다. 먼저 이 각각의 경계를 관리하는 정책의 상호의존성을 이해 '비합법' 이민 정주외국인 그리고 새로운 단기노동력에 관하여 논의해 갈 필요가 있다.

그때 중요한 것은 시간적인 수준에서 이러한 각 정책영역을 고려할 필요일 것이다. 이상에서 살핀 각 국의 경험은 다양한 단체가 만들어 내는 이해상황 이데올로기적인 제 대립 대중동원을 위한 슬로간이라는 어떤 특정시점에서의 문맥 속에서 이민정책이 결정돼 그 표면적인 의도와는 가끔 커다란 차이를 가진 결과를 만들어 내는 것이었다. 어떤 영역에서의 단속(예컨대 경제이민)은 어떤 영역에의 반동(난민의 증가)을 불러일으키며 일시적인 개방 후의 정치적인 반동으로 단속은 갈 곳 없는 상태의 사람들을 양산한다. 다중적인 경계에 직면하면서 사회적 상승을 도모하는 이민들이 이러한 정책에 의해 우롱되어온 것은 이미 앞에서 살핀바 있다.

종래 소위 '단순노동자'로서 이민노동력의 도입에 명목상 폐쇄적인 정책을 계속해온 일본이나 장래 급격한 정책의 전환을 도모 선택적으로 적극적인 이민도입을 도모할 가능성도 나타났다. 그러나 이러한 전환은 그 자체의 가부보다도 그것에 앞선 특이한 종래의 정책의 귀결과 의 정합성 가운데 논하지 않으면 안 된다. 예컨대 감소하고 있으면서도 장기에 걸쳐서 부 정구적인 신분인체 체재 취로하는 사람들의 행해온 실제의 역할이나 생활의 실태 연수생제도의 축적되어온 모순 등을 중시하는 것을 피해서 신규의 이민의 확대를 도모하더라도 정합 적이고 유효한 이민정책의 형성은 곤란하다. 단순한 정책 항목의 기술적인 비교를 넘어서 본서가 의도하는 것은 그러한 사회적 역동성의 가운데의 이민정책의 형성과 작용에 있다.

이민 수입정책 대조표

정리 / 한국민족연구원

◇ 국적취득조건에의 변경 및 동향

미 국	출생지주의 원칙은 유지되나, 국내에서 출생한 '비합법' 이민의 자녀들에 대한 시민권부여에 대한 비판이 있다. 귀화는 일관한 합법이민으로 체제하고 5년 이상 국내법을 준수한 사람들에 대해 심사 후 허가. 반 이민 적 사회적분위거나 합법이민에의 복지급여의 차별화정책에의 반응으로, 귀화자수는 90년대에 대폭적으로 증대, 귀화 속도 상승경향에 있다.
독 일	1, 영주권 혹은 무기한 체제허가를 가진, 거주 8년 이상의 외국인들에게, 일정 조건아래서의 청구권으로서의 국적부여. (단지, 조건은 2000년의 법개정전보다도 엄격) 2, 성인 때 (23세 미만까지)에 선택하는 것을 조건으로, 부모가 무기한 체제허가 혹은 영주권을 가진 경우, 출생 시에 잠정적으로 국적부여. (부분적인 출생지주의) 3, 국적 취득 때 원 국적보유(이중국적)는 a, 귀화의 경우, 예외규정에 따라 재량에 따른다 b, 출생시, 23세 미만까지 인정된다.
프랑스	1993년 이전 ; 외국인 양친을 가진 프랑스태생의 자녀라도, 18세 성인이 되면 자동적으로 국적 부여. 1993년 파스쿠와 법 ;16세-21세까지 '프랑스인이 될 의사표명'에 의한 국적신청제도 도입. 1998년 기구 법 ; 국적신청제도의 폐지. 외국인의 양친을 가진 프랑스태생의 자녀들은 성년이 될 때 자동적으로 국적이 부여되나, 이에 대한 거부권도 가진다.
영 국	1, 출생 시의 국적취득 1981년 국적법 ; 출생지주의에 더해, 부모 가운데 누군가가 영국시민 혹은 정주자격보유자라는 조건이 부가. 2, 출생 후의 국적취득 - 부모 양계혈통주의로, 2세대 째 까지. 귀화조건 ; 5년간의 거주(4년간 거주 후에 정주자격신청이 가능, 5년째는 귀화신청이 가능), 성격용건, 영어, 웰스 어 또는 켈 어의 충분한 지식에 더해 a, 주요한 거주지가 영국일 것 b, 영국에서 노동에 종사를 계속할 의사가 있을 것. 영국 속영지 시민, 영국해외시민, 영국 보호민, 81년 영국 국적법에 의한 영국 臣民, 영국공민(해외)는 정주 자격취득 후에, 등록에 의해 시민권을 취득하는 것이 가능
E U	해당 없음

◇ '비합법' 이민의 합법화, 정규화 프로그램

미 국	(시한적 일반 압네스티) 1986년 이민개혁법에 의해, 이후 5년 이상 미국 국내에 체제하고 있는 것을 증명할 수 있고, 범죄사실이 없는 '비합법' 이민에 특별합법화가 인정될 수 있다. 1년 반의 시한조치로, 176만 명이 응모, 158만 명이 합법화됐다. 특별농업노동자 프로그램(SAW)에 의해, 종사하고 있는 사람들에게는, 보다 완화된 조건의 다른 항목으로 110만 명이 합법화. 그 후 실행되지 않고, '비합법' 이민의 스톱은 증대, 2000년 센서스 추계로 800만 명. (통상의 정규화) 종래는 7년간의 비합법체제 후, 범죄사실이 없을 때는, 심사 후 합법화의 가능성이 있고, 96년 이후 합법화를 위해서는 10년 이상의 체제가 필요조건화 되고 또 다른 조건도 엄격화.
독 일	비합법이민에 대한 합법화 프로그램은 기본적으로 없다. (단, 합법적인 체제 권을 갖지 않은 난민으로 자식들이 있는 세대에 대한 체제 합법화의 시한조치가 있다. 비호신청을 각하당한 난민 및 귀한 독일인으로서의 신청을 각하된 사람에 대한 것으로, 특히 자녀의 존재나 가족의 사회통합의 현실을 고려한 예외적 조치).
프랑스	<원칙> 1, 출생에 의한 정규화 ; 비정규체제 외국인의 양친으로부터 태어난 아이들은 성인이 되었을때는 프랑스 국적을 취득할 수 있다. 2, 가족관계에 의한 정규화 (프랑스인의 배우자, 프랑스태상의 아이들의 부모) 3, 개별적 정규화 4, 시한장치로서의 압네스티. 73, 79, 81, 91, 97년에 실시. 조건은 정권에 따라 다르다. 규모가 큰 것으로는 81년 사회당 정권에서의 13만 명 정규화. 97년 사회당정권에서 8만 명 정규화.
영 국	압네스티와 같은 것은 특별히 존재하지 않는다.
E U	해당 없음.

◇ 2국간, 다국간 협정에 관한 특이사항

미 국	최대국의 송출국인 멕시코와는 90년대에 들어 2국간 이민에 관한 협정이 행해졌다. 예컨대, 94년에 성립한 북미자유협정의 목적의 하나는 개발을 통한 이민송출을 억제, 또 이를 통해 캐나다를 포함한 3국간에 전문가의 이동이 용이하게 되었다. 95년에는 '이민연구를 위한 2국간협력위원회'가 설립돼, 계속적인 연구가 이뤄지고 있다. 2001년9월 '비합법' 이민의 합법화를 위한 논의가 부시-폭스정권 사이에 개시되었으나, 9.11이후 일단 정지, 그 후도 명확한 진전은 보이지 않고 있다.
독 일	동구제국 및 러시아, 터키 등과의 계약 노동자 수입 협정, 유럽 각국과의 초청노동자 수입 협정, 동구제국과의 계절노동자 수입 협정, 동국 및 일부 아시아국가들과의 간호원 수입 협정. 90년에 체결된 유고슬라비아, 알바니아, 루마니아 등의 동구제국 및 베트남과의 강제송환과 그 절차에 관한 규정, 협정(일부는 다국간). 각국과의 영입, 통상협정 (특히 상대국 국적자의 영입활동에 관한 규정)
프랑스	북 아프리카, 서 아프리카 출신자에 대한 상호주의 원칙(자유왕래, 가족합류, 취로 가능)의 점진적인 개선. (현재 계속하고 있는 협정은 알제리아와 튀니지아 뿐)
영 국	1981년 국적법제정 이전에 파도리알로 거주권을 소유하고 있던 사람은 계속하여 거주권 확보. 홍콩 주민들에 대해서는 90년 영국국적(홍콩)법의 규정에 따라, 영국에서의 거주권을 취득한 사람. 동, 중앙 아프리카의 구 영국식민지출신자로, 독립 후에는 무국적자인 사람 가운데, 현재 거주국에서 출국압력을 받고 있으며, 또 세대주인 사람을 대상으로 한 특별한 입국허가증 제도 있다.
E U	1994년1월 발효의 EEA협정에 의해 EU외의 EEA제국(현재는 노르웨이, 아이슬란드) 국민에 대해 EU국민과 동등의 자유이동에 관한 권리를 보장. 또 뉴웨이, 아이슬란드와는 준권협정에 따라, 2001년3월부터 입국심사를 폐지. 1999년10월의 단페레 각료이사회에서 제안된 EU에의 이민송출 압력 완화를 목적으로 관계국의 경제사회개발을 진척시키는 대외원조에 근거, 이후 모로코, 스리랑카, 아프카니스탄, 소말리아, 이라크, 알바니아 등과 행동계획을 합의.

◇ 합법이민의 선별과 촉진정책

	1, 우선카테고리와 그 간격, 쿼터	2, 단기노동자 이민정책	3, IT기술자 등 고기능이민정책
미 국	1965년 이민법 이래, '가족재회'와 고용기준의 2대 카테고리 중심의 영주권을 가진 이민을 받아드렸다. 그 수는 80년대 이후 착실히 증가. 76년 이민법에서 고용기준이민은 5만6천명을 상한으로 설정했다. 90년의 이민법에 의해, 고용기준이민 폭이 14만 명으로 대폭적으로 증대됨과 동시에, 기능 카테고리가 세분화돼, 탁월한 능력을 가진 전문가, 연구자나 투자자 등이 우대됐다.	1990년 이민법에 의해, Temporary Works의 카테고리 세분화돼, 탁월한 기능을 가진 전문가 카테고리가 대폭확대 됨과 동시에, 간호사와 그 밖의 예술가, 운동선수, 엔터테이너 등 다양한 단기체제 비자가 정비돼, 전체로서 증대 경향에 있다.	단기의 전문기능 노동자에 부여되는 H-1비자(3년 간유효, 갱신에 의해 최대 6년)에 의한 기능 이민입국의 증대. 90년에 6만5천으로 설정된 캡이, 99-2000년에는 시한적으로 10만7천500명으로 증원, 특히 2001-2003년은 19만5천명까지 확대됐다. 미국인 전문가의 고용을 유지한다는 이유로, H-1B고용자에게는 5천불의 인재교육기금의 의무가 부여됐다.
독 일	현재의 우선 카테고리는 IT기술자의 수입제도 뿐. 간호부도 우선적으로 수입되고 있다. 우선 카테고리나 합법이민의 선별, 촉진책을 설정한 신법의 도입도 계획.	현재 존재하는 것은 모두 2국 간협정에 근거한 것으로, 1, 수출국(주로 폴란드 등 동구제국)기업에 의한 직업청부라고 하는 형태의 계약 노동자 2, 연수생제도와 비슷한 초청노동자(1950년대부터) 3, 농업 등의 계절노동자(5개월 내지 6개월 한정) 4, 간호원 등.	2001년에 IT기술자의 수입제도가 발족. 다른 노동이민프로그램과 달리, 체제허가의 취급이 우대. 정주화가 '환영'되는 사실상의 '우데카테고리'. 금후 수입규모나 대상 분야가 확대될 가능성도 있다.
프랑스	97년 슈베누만법 : 기술자, 고등교육기관에서 일하는 사람을 위한 재류자격 창설. 쿼터제는 취하지 않고 있다.	3개월 이내의 노동으로서 계절노동제도 있다.	3-1 이외는 특별히 없다.
영 국	1, 1981년 국적법제정이전에 파트리알로 거주권을 소유하고 있던 사람은 그 후에도 거주권을 보유(출입국 및 거주 자유) 2, 커먼웰스 시민 가운데, 조부모의 어느 쪽이 영국태생으로 증명되는 사람은, 입국허가증을 취득하면 4년간 영국에서 자유롭게 취업(다시 4년간 연장가능) 3, 영국시민 및 정주자격 부유자의 배우자는 a, 결혼의 계속 b, 생애생활의 의도를 기준으로 12개월의 체제허가, 12개월의 재연장이 가능.	1, 노동허가증 3종(기한은 5년, 발효 수는 유연하게 변화) a, 비즈네스 및 commercial : 영국국내서 인재가 부족한 부문(전기 엔지니어링, 의료기사, 의사, 간호원, IT 커뮤니케이션 및 에레트로닉스 등) b, 직업훈련 c, 스포츠 및 예능 2, 해외유학생 인턴십 제도, 특히 2000년부터 2002년까지의 기한부 프로그램으로 하이테크부문과 과학기술부문을 새로 설정 3, 노동허가증제도 외에 단기간의 계절노동자를 위한 제도와 투자자, 작가, 작곡가 등의 입국허가제도가 존재.	
E U	구체적으로는 없다. 94년 이후, 구인에 있어 EEA제국 국민의 우선과 노동목적의 제3국 국민의 입국을 규제하는 방향으로 정책협조가 제창(94년6월20일의 이사회결의 등)되어 왔다. 그러나 k99년10월의 단페레 각료이사회에서의 합의에 따라 2000년11월22일의 '공동체이민정책에 관한 위원회통지'에서 중기적인 인구, 경제적 관점에서 '능동적인 이민정책'으로의 전환이 강조됐다.		

◇ 비합법이민에 대한 규제정책

미 국	<p>1986년 이민개혁통제법으로, 비합법인 것을 알면서 고용한 것에 대한 처벌이 신설되나, 실효성은 없다. 90년대에 들어, 국경에서의 감시, 단속을 위한 예산을 대폭확대, 인원, 장비, 시설을 강화(강철제 펜스구축, 서치라이트, 적외선 감시 장치 설치 등의 감시체제의 고도화)</p> <p>한편으로 노동현장의 감시는 불충분. 90년대의 규제는 '비합법' 이민에 대한 사회적인 서비스이용에 대한 규제가 초점. 96년 '비합법이민개혁 및 이민 책임법'에 의해, 연방, 주 지역에서의 다양한 사회적인 급여가 제한. 2001년9월11일, 동시다발테러 후, 입국관리의 전반적인 강화, 노동현장에서의 단속 강화.</p>
독 일	<p>1, 1990년, 신 외국인법 ; 비 합법입국, 체제대책을 위한 규정 = 공공기관에 대한, 체제권이 없는 외국인의 정보를 외국인국에 통보할 의무</p> <p>2, 1992년의 기본법 수정, 비호수속법개정 ; 비합법입국자의(난민으로서의)비호신청이 곤란케 됨.</p> <p>3, 이것과 병행, 연방국경경비대의 관할확대나 관련법 정비.</p> <p>4, 75년, 브로커의 처벌 등, 비합법취로대책조치 도입. 81년에는 위법취로대책법 시행 (위법취로를 시킨 사용자에의 벌칙, 무허가취로뿐 아니라, 사회 보험로나 임금의 덤핑도 처벌대상) 건설업에서는 위법취로의 온상이 되기 쉬운 파견노동을 전면금지.</p>
프랑스	<p>1981년10월17일, 법률은 비정규노동자에게 경제권을 인정하는 한편으로, 비정규체제이민을 고용하는 고용주에 엄한 벌칙가함. 81년10월29일, 법률로 이민의 입국을 단속하는 한편, 이미 입국한 이민에 대해서는 보다 나은 권리보장.</p> <p>1993년, 파스쿠와 으로 비정규 체류 자에 대한 일체의 정규화조치를 폐지. 95년, 프랑스태생의 자녀를 가진 비정규외국인들에 대해서는 정규화를 인정. 적용은 각 지방에 위임. 97년, 이민법 개정, 체제기간이나 취로실적, 자녀들의 프랑스에서의 교육기간 등 조건부로, 개별적으로 정화화의 조건을 설치.</p>
영 국	<p>비호희망자 및 이민을 포괄하여 단속하는 통합적 대책 확립.</p> <p>1, 일국전의 규제책 ; 비자 체제의 강화 및 확대, 이민(여객 운송회사 책임)법의 대상에 육로수송기관도 포함하도록 확대, 벌금도 배로 증액.</p> <p>2, 입국 시 ; 이민심사관의 증원.</p> <p>3, 입국 후 ; 허위신고에 의한 특별 체제 허가 취득에 대한 처벌 엄격 화. 이민관이 보유했, 수사 및 입회검사 권한확대. 결혼 등록 계에 대해, 이민목적의 결혼에 대해서 내무부 보고를 의무화. 지문날인 의무를 비호희망자로부터 불충분한 여권밖에 소지하지 않은 사람이나 비 합법입국자에 게도 확대.</p> <p>4, 체제적 입국희망자의 억제정책 = 사회보장급여 조건의 엄격화.</p>
E U	<p>1995년경부터 구속력 없는 '이사회권고' 라고 하는 형태로 EEA제국 이외의 제3국 국민에 의한 비합법이민, 부법취로에 관한 정책협조를 가맹국에 요구하고 있다. 사회보장관계기관 창구나 고용주에 의한 제3국 국민의 신분, 지위확인 실시((95년12월22일 권고), 불법취로의 고용주에 대한 벌칙의 도입(96년9월27일 권고) 등.</p> <p>그러나, 2003년6월 현재, EU에 권한이 위임될 04년5월 이후의 공통이민정책에 대해, 위원회로부터 각종의 제안이 제시되고 있다. 비합법이민에의 대책으로서는 '유럽국경경비대'의 설립, 귀환정책, 공통비자 확인 시스템의 도입 등 6분야가 구체적으로 검토되고 있다.</p>

노동국제주의와 세계이주노동자

강 권 찬 한국민족연구원 책임연구원



네팔출신의 한 외국인노동자가 식당에서 지갑을 분실한 걸 모른 채 식사를 하다가 무전취식으로 신고 받아 경찰서에 끌려간다. 그런데, 한국말이 제대로 안 되자 경찰은 정신병원으로 보내버리고 만다. 거기서 그녀는 6년 4개월을 보내야 했다. 최근 국가인권위원회에서 제작한 인권영화 "여섯 개의 시선" 중 외국인노동자의 인권실태를 다룬 '믿거나 말거나 찬드라의 경우'의 이야기다. 물론 영화이야기만은 아니다. '믿거나 말거나' 찬드라의 이야기는 실재했었다. 그것도 불과 2-3년 전 일이었다.

외국인노동자로 살아간다는 것은...

'믿거나 말거나 찬드라의 경우'

한국프라스틱공업협동조합 이사장이라는 한 경영인은 잡지 칼럼란을 이렇게 채우고 있다.

“현장에서 그들을 지휘하고 지시하는 사람은 한국인으로 때에 따라서는 격한 언어가 사용될 수도 있고 답답한 마음에서 손이 갈 때도 있을 것이다. 기술을 배우러 온 사람의 입장에서 병어리 3년 귀머거리 3년이야 당연한 것을 가지고 문제삼을 수는 없다. 자칫 잘못하면 큰 사고의 위험이 있는 현장에서 거친 말들이 나올 수 있는 것쯤은 그들도 잘 알고 있다.”

한국사회에서 외국인노동자의 인권이 '문제'로 회자 된지 이제 10년 가까이 되었다. 불법체류자의 양산과 강제귀국, 일제단속, 그리고 임금체불과 폭력 등 뉴스를 장식하던 '문제'는 이

제 TV방송국의 '아시아 아시아' 라는 프로를 통해 같은 '인간'임을 확인하는 단계로까지 발전해왔다. 그렇다고 이제 '문제'가 해결되어가고 있는 것은 아니다. 여전히 외국인노동자는 '사회문제'로 남아있다. 고용허가제 도입이라는 제도개선이 문제를 풀 수 있을 것이라는 기대도 아직은 요원하다. 고용허가제가 도입되자 한 조선족 교회에서는 강제추방조치에 항의하는 단식투쟁이 줄을 이었으며 아직 10만이 넘는 불법체류자가 출국하지 않았다고 한다.

'한국말이 서툴다고 정신병원으로 끌려가거나 일하는게 답답하다'고 매맞는 외국인노동자는 이제 더 이상 없다라는 것이 외국인노동자 문제가 해결되었다는 신호로 받아들여질 수는 없는 것이 우리의 현실이다.

외국인노동자의 천국 유럽?

한국은 불과 10여년 전까지만 해도 대표적인

인력송출국이였다. 70년대 중동으로 독일로 그리고 일본, 미국으로 향했던 이주노동의 역사는 그리 오래전 일이 아니다. 그렇게 볼 때, 외국인 노동자를 바라보는 내국인의 시각은 물론 당국의 인식과 정책도 선진화하기에는 아직 많은 시간을 필요로 한다고 볼 수도 있다. 그래서인지 흔히 한국에서의 외국인노동자의 참담한 현실을 비교하며 유럽을 이상적 모델로 제시하는 경우가 많다.

유럽의 외국인노동자에 대한 인식은 이미 한 세대를 거치면서 발전하여 왔고 민주주의발전과 함께 타자에 대한 인권의식을 내면화해왔다. 선진적 정책과 다양한 시도들이 성공적 전례로 후발주자의 학습대상이었다고 해도 과언이 아니다. 그렇다고 과연 유럽은 이주노동자의 천국인가?

유럽연합의 원칙은 불법이민자를 강제추방하는 것이다. 정치적으로나 경제적으로 불안정한 대부분의 아프리카 국가나 중국, 인도, 파키스탄, 방글라데시, 그리고 동유럽에서, 한해에도 수십만명씩 유럽으로 행로를 정하고 있다. 하지만 그들이 합법적인 외국인노동자로서의 지위를 얻기란 그리 쉽지 않다.

만약 그들이 합법적인 외국인노동자의 지위를 획득할 수 있다면 다른 나라에 비해 법적, 제도적 지위는 견고하다고 할 수 있다. 유럽 몇 개국의 경우에는 사실상 내국인과 동등한 대우를 할 정도이다. 이러한 점이 후발주자들(일본, 한국, 대만, 싱가포르 등)과 비교하여 이상적으로 비쳐질 수도 있을 것이고 사실이 그러하다. 그러나 상당수는 불법이민자의 불안한 신분을 유지하는 경우가 허다하다.

계약에 의한 합법적인 외국인노동자나 합법적인 이민이 아닌 경우 자국의 정치경제적 이유로 인해 발생하는 난민의 경우를 들 수 있으나 난민의 지위를 획득하기에도 힘들다. 몇몇 정부는 내전지역이나 특수지역으로부터의 난민만 인정하는 경우가 많다.

유럽연합의 통계를 보면 난민과 망명으로 인

한 이주는 96년에 350만명, 97년에 120만명, 98년 30만명으로 계속 줄어들었으며, 최근에도 이러한 추세는 지속되고 있다. 반면 유엔난민고등판무관(UHCR)에서는 지난해 약 3천만명의 세계인구가 난민 상태라고 밝힌 바 있다.

유럽연합과 유엔난민고등판무관의 통계를 비교해보면 유럽이 얼마나 외국인민자들에게 인색한지 알 수 있다. 그렇게 볼 때, 정치·경제적 이유로 유럽으로 들어오는 대다수 외국인들은 본인의 의사와는 상관없이 불법이민자로 살아가게 된다.

유럽 극우파가 이민자에 대한 반발로 정치적 이득을 취하고 있다는 것을 견주어 볼 때, 외국인노동자와 불법이민자에 대한 광범위한 거부감이 확산되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 특히 프랑스 대선 예비선거에서 극우파 장마리 르펜 후보가 부상함에 따라 유럽 내 '반이민 정서'가 정치적으로 주목받았다.

빠르게 늘고 있는 범죄가 이민자들 탓이라는 교묘한 논리로 반이민 정서를 파고들었던 정치인은 르펜 말고도 많다. 네덜란드에선 반이민정책을 내세웠던 포르토인인이 있었고 오스트리아에서는 외국인혐오주의자 외르크 하이더가 원내진출에 성공하기도 하였다. 벨기에, 덴마크, 이탈리아의 극우파 지도자들 역시 반이민정책으로 대중적 지지를 얻고 있다. 유럽의 불법 외국인노동자들의 실태는 아시아 후발주자의 그것과 별반 다를바 없다. 불법외국인노동자와 불법이민자들은 강제추방의 두려움속에서 현지인 임금의 5분의 1을 받고 공장이나 농사, 막노동일에 종사하고 있고 여성들은 가정부일이나 노인간호일 등에 종사한다.

사실상 유럽의 거의 모든 나라의 비숙련 육체노동분야는 불법이민노동자들에게 상당부분 의지하는 구조이기 때문에 저임금 불법이민자들은 그야말로 구조적으로 양산될 수 밖에 없다. 어느새 '필요악'의 존재로 전락하고만 불법외국인노동자에게 행해지는 차별과 규제는 당연하게 받아들여지고 있다.

영원한 이방인, 외국인노동자

‘거주 이전의 자유’와 ‘일할 권리’는 인간의 기본권으로 간주된다. 또 세계 각국은 법률로써 국적에 따른 차별 금지를 명문화하고 있고, 또 국제연합의 세계인권선언이나 국제노동기구의 협약 등 국제법도 인종과 국적에 따른 차별을 금지하고 있다. 그러나 적어도 외국인노동자에 대해서만큼은 국적이 차별 대우의 기준이 되고 있다.

오늘날 대부분의 국가는 원하는 인력을 받아들이는 동시에, 원하지 않는 인력, 특히 극도로 빈곤한 외국인의 자국내 유입을 막기 위하여 국경을 엄격히 통제하고 있다. 수많은 개발도상국의 시민들이 선진국에서 일하기를 희망하고 있지만 결과적으로 그들에게 거주이전과 일할 권리는 천부인권이 아니다. 그들은 합법적 취업이 힘든 경우 다른 방법을 강구해서라도 취업하려 하기 때문에, 선진국의 국경통제는 매우 강력하게 이루어지고 있다. 원천적으로 외국인노동자를 모든 면에서 내국인과 동등하게 대우하는 나라는 하나도 없는 것이다. 외국인 노동자들은 영원한 이방인이다.

이들은 각자가 살고 일하는 곳에서 의심과 적대 행위를 받는 주된 대상이 된다. 그들은 대부분 사회에서 환대 받지 못하는 그룹으로 사회의 마이너리티를 형성하게 된다. 고용분야에서의 차별도 다양한 형태를 띤다. 근무조건도 내국인과 다르고 임금과 작업방식에서의 차이도 발생하게 된다. 노조활동에서 제외되는 경우도 허다하다. 외국인노동자의 생활상태도 문제를 야기한다. 주택공급도 부족하며 지역사회내의 외국인에 대한 편견도 심각하며 종종 내국인과 마찰을 빚게 된다. 많은 경우에 외국인노동자는 가족과 떨어져 생활하며 상봉도 여의치 않게 된다. 가족초청이 외국인노동자의 양산으로 이어지기를 걱정하는 이른바 선진국 정부의 외국인노동자 가족에 대한 입국 규제도 노골적으로 또는 은연중에 이루어지고 있다. 특히나 이 모든

차별은 합법적인 지위를 획득한 외국인노동자의 상당부분에게도 해당되는 사안이다. 그렇게 볼 때 불법노동자에 대한 차별은 그 정도가 더욱 심각해질 수 밖에 없다. 불법외국인력은 모집, 운반, 고용되는 과정을 거치면서 인권에 대한 심각한 위협에 직면하게 된다. 그러나 불법외국인노동자에 대한 착취는 그들 자신의 추방에 대한 두려움에 의해 상쇄되고 만다.

합법의 관문이 좁아질수록 불법적 유입은 더욱 증가할 수 밖에 없다. 경제 침체에 외국인노동자의 합법적인 이민을 제지하는 것은 통상적인 관례이다. 그러나 합법적인 체류와 고용의 장벽을 높이는 것은 단지 일시적이거나 제한된 효과만 가져올뿐 오히려 불법 경로를 통한 외국인의 유입을 양산한다.

외국인 노동문제의 세계화

외국인노동의 전지구적 수요와 공급

20세기 후반, 선진국에서 진행된 산업고도화는 생산과정의 자동화, 산업기술의 향상 그리고 고부가가치 산업으로의 전환 등으로 나타났다. 이를 감당할 수 없는 기업은 그들의 투자를 해외로 전환하거나 또는 그들의 공장들을 모든 생산비용(특히 노동 비용)을 줄이기 위하여 해외에 이전한다.

해외 투자와 생산과정의 이전은 특히 제조업에서 일반적이게 되었다. 이마저도 쉽지않은 기업은 생산비용을 낮추고 노동부족을 메워야만 했다. 더군다나 이전이 불가능한 서비스부분의 노동을 충당하기 위해서 여성인력과 지방인력을 흡수하였지만 팽창속도를 따라잡을 수는 없었다.

결과적으로 외국인노동자의 고용은 노동력부족과 노동비용의 증가를 해결할 강력한 처방이었다. 외국인노동자의 고용은 자본과 정부 모두에게 여러 이점을 제공해주었다. 자본에 있어 외국인노동자는 값싼 임금과 열악한 노동조건속에서도 일을 하려하였다. 더군다나 외국인

노동자로서의 법적 지위는 고용주와의 협상에 서도 불리한 조건으로 작용하게 된다. 그들은 내국인보다 더 경영행위에 복종적이었다.

정부에게도 이주노동은 전체산업에서의 노동 시장의 문제점을 해결해주는 하나의 방책이 되어주었다. 외국인노동자에게도 이주노동은 행운으로 받아들여졌다. 노동시장이 개방되고 자국에 비해 높은 임금과 더 나은 생활수준을 제공해주었기 때문이다.

국제이주기구의 추정 집계에 의하면 자기 나라를 떠나 다른 나라에서 일하거나 살고있는 사람들은 1억 5천만 명에 이른다. 그 중 5~6천만 명이 노동을 하고 있는 이주노동자다. 이주노동자 수는 26억 명에 이르는 전 세계 노동력과 비교해서 그 비중은 매우 적지만, 그 절대 규모가 매우 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또 한 가지 눈여겨볼 사실은 이주노동자는 미국·일본·독일·프랑스와 같은 선진국에만 있는 것이 아니라, 싱가포르·대만·한국·말레이시아 등 신흥공업국, 태국·파키스탄 등 개발도상국에도 존재한다는 점이다.

거의 모든 나라 사회에서 사람들은 자국민들 끼리만 생활하는 것이 아니라 외국인 이주노동자와 더불어 생활하고 있다. 쌍방의 필요에 의해 전지구적으로 행해지는 외국인노동은 이미 하나의 생활방식이 되었다.

‘외국인노동자문제’의 발생

이주노동이 행해지는 양상, 즉 ‘제3세계에서 제1세계로의 이동’과 ‘제1세계 산업구조내 바닥’이라는 구조는 이주노동의 근대주의적 출발과 함께 결빙되었다고 해도 과언이 아니다. 일제시대 일본과 만주로의 이주노동은 바로 일본 식민주주의의 산물에 다름 아니었다. 유럽의 식민지인 아프리카의 북부과 중부, 중동, 아시아로부터 대규모 이주노동이 있어 왔다.

유럽과 지리적으로 인접한 제3세계의 경우 이러한 양상은 현재에도 큰 변화가 없다. 적어도 이주노동은 1세기 동안 구조적이었다. 내용

과 방식의 차이는 있을 지언정 본질은 변하지 않았다.

외국인력의 이주가 20세기의 산물은 아니지만- 흑인노예노동의 경우- 산업화와 자본주의 화에 따라 전통사회가 해체되면서 노동의 대가가 더 나은 보수로 이어지는 일자리를 찾아 신흥본국으로 떠나는 근대적 의미의 이주노동은 사실상 식민주의와 함께 본격화되었다고 볼 수 있다.

오늘날의 이주노동이 식민주의 시대와 다른 점은 자본주의의 고도화와 이동의 용이성으로 인해 유사 이래 가장 많은 이주 노동이 이루어지고 있다는 것이다. 제국주의 시대의 식민본국이 외에도 세계 곳곳에 이방인으로 존재하는 외국인노동자가 있다. 그리고 그 규모도 식민주의 시대와는 질적으로 다르다. 가난과 실업을 극복하기 위해 자신과 가족을 부양하기 위해, 또는 인종적, 정치적 핍박으로부터 탈출하기 위해 이주노동이 행해지고 있다. 특히, 대규모 기아와 난민의 발생은 쉽게 대규모 이주노동으로 이어진다.

이주의 규모와 범위뿐 아니라 식민주의 시대와 다른 이주노동의 가장 큰 특성은 합법이나 불법이냐라는 세련된 구분에 있다. 이민의 형태를 띠었던 이주노동의 경우를 보더라도 시민권을 획득하는 것과 불법이민은 질적으로 다르다. 불법외국인노동자와 합법적인 외국인노동자의 구분과 그에 따른 법제도적 지위 차이는 현대 이주노동의 중요한 특성이 되었다.

국제적으로도 외국인노동자라는 용어는 자신의 국가가 아닌 타국에서 보수를 받고 일하기로 되어 있거나, 일하고 있거나, 일해 온 사람들을 일컫는다.(외국인 노동자들과 그 가족들의 권리 보호에 관한 국제 협약에서의 정의)이를 엄격히 적용해 보았을 때, 외국인노동자의 상당수는 합법적인 계약노동자를 일컫게 된다. 물론 최근 이주노동의 동향을 주도해 온 집단은 이들 합법외국인노동자이다.

합법적인 외국인노동자는 계약에 의해 신분

을 보장받고 계약의 조항에 의해 구속받는다. 하지만 이를 어길 경우 불법노동자로 전락한다. 그들은 단기간의 이주노동을 순환적으로 반복할 뿐이다. 보통의 경우 계약이 끝나면 다시 돌아가야 하고 돌아가지 않는 노동자에 대한 규제는 더욱 강화되었다.

한국을 비롯한 동아시아의 신흥국가는 물론이고 유럽의 대부분 국가도 불법외국인노동자에 대한 규제와 제한은 당연하게 받아들여지고 있다. 특히, 이민국가가 아닐경우(이민국가라 하더라도) 정책적으로 외국인노동자의 정주화를 원하지 않기 때문에 발생하는 인권과 복지에 대한 침해는 상당하다.

이주노동은 단지 개인적인 선택에 의해서만 발생하는 것이 아니다. 합리적 선택과 법적 보호라는 명백함이 존재하지 않는다. 이주노동은 이미 구조화되어 있다. 구조화된 노동이동은 불법을 개의치 않는다. 더군다나 피난과 난민의 경우 그것은 비자발적 형태의 이주노동일 수밖에 없다. 국가간 구조화된 산업의 역학관계와 정치경제적 상황도 개인의 선택 차원을 넘어 형성된다. 이주노동은 국가간의 불균등 발전에 의해 구조적으로 결과하기 때문에 국가간 복잡하고 상호적인 양상을 띤다.

한 국가와 이주노동에 대한 전반적인 조절과 통제가 쉽지 않다. 불법외국인노동자가 합법이라는 관문을 통과하기가 어려운 만큼 정부가 합법이라는 관문을 통해 관리하고 통제하기도 쉽지 않다. 따라서 상당한 국가들이 다양한 후속 조치를 통해 합법의 지위를 추가로 확보해주거나 사회통합을 통해 제한적인 정주화를 받아들이기도 한다. 이러한 '후속조치'가 갖는 정치적, 경제적 의미가 크기 때문에 외국인노동자를 둘러싼 제도적 논쟁도 여기에 맞추어져 있다. 하지만 후속조치는 어디까지나 자신이 정한 원칙과 가이드라인을 후퇴시키면서 재조정되는 일종의 '가변적 임계점'으로의 역할을 수행하고 있다.

합법외국인노동자의 권리와 복지가 국제적으

로 공인되었고 이를 시행하지 못할 경우 인권후진국이라는 오명을 쓰는 것이 국제적 상식이 되었다. 그런데 과연 불법외국인노동자의 권리는 어디까지 확보해주어야 하는가? 이주노동의 관리와 통제는 어떻게 확보할 것인가? 이러한 문제들이 상충하면서 논쟁의 지점을 형성하게 되는 것이다.

일방적인 관리와 통제, 합법과 불법의 명확한 구분에 따른 외국인인력의 지위인정과 처벌규제의 차이만을 강변할 수만 없는 것이 현실이다. 이미 외국인노동의 문제는 필수불가결한 요소로 받아들여지고 있기 때문이다.

불평등의 발생학

자본의 국제주의

선진국을 중심으로 하는 '자본'은 지난 20년 동안 구조 조정을 추진해 왔다. 구조조정 과정은 저임금과 노동강도의 강화를 통해 더 많은 이윤을 보장하는 세계 여러 지역에 생산라인을 구축하는 방향으로 이어졌다. 자본의 국제주의에 따라 공장은 서로 다른 '생산부문'들이 전세계에 흩어져있는 세계공장이 되고 있다. 세계공장이 확산되면서 서로 다른 유형의 노동자 임금이 위계적으로 차등화 된 가운데 지리적으로 분산되었다. 하나의 초국적 기업 안에서 노동의 국제적 분업이 구축된 것이다.

초국적기업의 경제활동 증대에 따라 각 국 경제의 국경이 허물어지고 상호작용이 증가하는 전지구적 생산체계가 구축되었다. 저개발국과 선진국간에 형성되었던 농공분업은 자본 국제화에 의하여 노동의 분업이라는 새로운 형태로 재편되었다. 과거 원재료 생산기지 역할을 수행했던 저개발국은 중심부 자본의 진출로 세계의 공장 역할을 수행하게 되었다. '자본의 국제주의', 그것은 국경을 넘나들 자본의 자유를 획득함으로써 최종적으로 확인되고 있다.

자본이동 VS 노동이동

문제는 자본의 국제주의에 부응하는 '노동'의 국제적 이동은 그리 자유롭지 않다는 것에 있다. 물론 각 국은 선진기술전문가를 끌어들이기 위해 많은 노력을 기울인다. 반면 생산가능직의 경우, 특히 비숙련노동의 경우 그 자격을 제한하고 통제하고자 한다. 이민의 경우이든, 계약에 의한 외국인노동자의 유입이든 마찬가지이다.

상품과 자본의 유통은 자유롭지만 노동의 유통은 자유롭지 못하다. 국제노동력이동에 대한 제한과 규제로부터 발생하는 자본이동과 노동이동의 불평등이야말로 '외국인노동자 문제'가 발생하는 근본원인이다. 선진국자본의 생산라인의 일부가 저개발국으로 이전된다고, 자유무역지대가 설립된다고 이주노동이 줄어드는 것이 아니다. 오히려 늘어나고 있다. 제3세계 시민들은 선진국으로의 취업을 위해 '불법이동'도 마다하지 않기 때문이다.

그 결과 국경 없는 가난한 나라의 사람들은 세계에서 이방인이 되고 있다. 난민으로, 외국인노동자로 국제사회의 마이너리티를 형성하면서 차별을 내화하게 된 것이다.

최근의 ILO 보고서에 의하면 전세계의 이주노동자는 7천만~8천5백만 명으로 추산하고 있다. 난민은 외국인노동자가 되고 노동시장은 더욱 불안정해진다. 그 결과 노동의 협상력은 지속적으로 감소된다. 실업과 불완전 고용은 증가하는 반면 노동자들의 임금은 감소한다. 불경기는 장기침체로 이어졌고 사회적 안정만은 축소되거나 해체되었다. 사회적 소외는 사회적 배척을 더욱 증가시켰고 일부 유럽에서의 극우파는 인종주의를 동원 외국인노동자에 대한 혐오감을 부추겼다.

남국 VS 북국

자본과 상품의 세계화와 시장만능을 주창하는 신자유주의는 전 지구적인 불평등과 차별과 소외를 확대 재생산시키고 있다. 부유층과 빈곤층의 차이는 점차 커졌다. 1960년에서 1991년

까지 세계 인구의 부유층 20%와 빈곤층 20%의 수입의 비는 30:1에서 61:1로 증가하였다. 같은 시기에 세계의 20%의 부유층이 가져간 돈은 70%에서 85%로 증가했다. 십억만 장자인 358명의 재산만도 지구상의 가장 빈곤한 주민층 26억명의 절반에 상당하는 사람들의 연간 소득보다 많다.

과잉생산이 이루어지고 있으나 전지구적 빈익빈 부익부의 골은 점점 깊어 가고 있다. 세계은행이 정한 하루 1달러 최저 극빈자는 60-70년대는 세계의 약 2억인 정도였지만 90년대에는 20억정도로 점점 늘어나고 있다.'세계화'와 신자유주의는 20%의 행복과 80%의 불행한 사회로 몰아가고 있다.

저개발국가의 빈곤은 곧 대량의 난민 또는 이주노동자의 확대라는 악순환으로 이어진다. 선진국의 노동력부족이라는 유입요인을 저개발국가의 빈곤이라는 배출효과가 압도하는 상황이 된 것이다. 선진국은 이주노동을 규제하고 제한하려 하지만 불법외국인노동자만 증가시킬 뿐이다. 많은 나라에서 외국인노동자정책이 실패했다는 평가를 받는 이유는 외국인노동자에 대한 규제와 관리에 실패했다는 것이고 가장 큰 지표는 불법외국인노동자의 양산으로 확인되는 것이다.

노동의 국제주의

국제기구가 움직이다

50-70년대까지 폭발적으로 증가하는 외국인노동자와 노동이민으로 인해 국제사회의 기민한 대응과 접근이 요구되어졌다. 1972년, 국제연합 총회는 결의안 2929를 통해 외국인 노동자 차별에 대하여 비난하고 정부가 인종차별의 모든 형태에 관한 국제협정을 존중해줄 것을 요구하였고 외국인노동자를 위한 협정이 수용되기를 적극적으로 희망하였다.

그것은 구체적으로 ILO 협정 제97번을 각국이 비준해 줄 것을 요청하는 것으로 집약되었

다. 1949년에 제정된 ILO협정, 제97번은 '일 자리를 위한 이민에 관한 규약'으로 외국인 노동자들이 일자리를 구하는데 도움을 주도록 설계된 일련의 규정을 포함하고 있다. 외국인의 출국, 여행, 입국 허가를 위한 장치 마련을 위해 적절한 정보 제공을 재가하도록 요구하고 있고 외국인노동자들이 자국에서처럼 그들의 생활영역 내에서 직업에 대하여 국적, 인종, 종교, 성별에 관한 차별 없이 폭넓은 법률과 규정 등을 적용받고 동등한 입장으로 대우받기를 요구하고 있다.

그외에도 1974년에는 세계인구계획법이 세계인구협의회에 의해 채택, 외국인노동자에 대한 차별적 관행과 불법거래의 통제를 다루게 되었다. 1975년 유엔에 의해 조직된 외국인노동자 인권세미나는 불법체류하고 있는 외국인을 인간적으로 대우하기 위해서 외국인노동자의 평등권을 허용할 필요가 있다고 강조하게 된다. 세미나는 또한 입국을 허용하는 나라나 자국이나 모두가 외국인 노동자에 대한 책임이 있다고 주장하였다.

한발 더 나아가 1985년 '경제사회협의회'(ECOSOC)는 외국인노동자 뿐만 아니라 그들의 가족의 권리를 향상시키기 위해 국제적 노력이 필요함을 역설한다. 외국인노동자의 복지에 대해 전향적인 언급을 시작하게 된 것이다. 경제사회협의회는 이주노동의 변화에 의해 발생하는 문제들을 해결하기 위해 외국인노동자에 대한 복지프로그램을 확립시켜줄 것을 구성원 국가에 요청하게 된다. 외국인노동자의 가족을 보호해야 하며 이민국에서 가족상봉의 제약조건을 일부 수정하여 용이한 가족상봉이 이루어질 수 있도록 조건을 개선해주고 자녀들에게 교육의 기회에 대한 특별한 관심을 두어야 함을 내세웠다.

이러한 국제사회의 노력에는 다양한 국제기구들의 역할이 중요했다. 특히 국제노동기구(ILO)의 노력이 중요했다. 위에서 살펴본 ILO협정 97번 이외에도 143번은 외국인노동자의

기회와 대우의 동등함을 다루고 기본적 인권을 존중해야 한다고 규정한다.

기술적 협력에 대해서 ILO는 외국인 노동자 차별에 대하여 싸우는 국제적 프로젝트를 전개해 왔다. 외국인 노동자의 입국을 허가하는 산업국에 초점을 맞추어 공식적이고 사실적인 차별을 막는데 목표를 두고 있다.

1995년, 차별 방지 및 소수 민의 보호 분과 위원회에 제출된 서류에서, ILO는 외국인 노동자들에 대한 대우와 차별 철폐에 관한 평등의 개념을 수용하는데 실질적으로 공헌하고 있다고 자평하면서 헌법과 외국인 노동자를 받아들이는 나라의 법의 테두리 내에서 국제 표준이 적용되도록 활동을 펼칠 것을 결의하고 있다. ILO이외에도 유네스코(UNESCO), 유니세프(UNICEF)는 외국인노동자 자녀들의 교육과 권리 및 보호에 관심을 기울여 왔다.

장기간에 걸친 국제사회의 노력은 마침내 결실을 맺어 "외국인노동자와 그 가족들의 권리보호에 관한 국제협약"으로 이어졌다. 1990년 12월 18일, 유엔총회서 외국인노동자의 권리장전이라 할 수 있는 이 협약이 마침내 채택되었다.

외국인노동자의 권리장전이 완성되다.

협약은 외국인 노동자들의 권리 확립과 이를 보장해 주려는 노력의 역사라는 새 장을 열어 주었다는 평가를 받고 있다. UN 인권 조사, 전문가들의 연구, 20년간 축적된 외국인 노동자들에 대한 UN 설문을 통해 토론하고 결론지어, 구속력 있는 합법적 양식을 띤 최후적인 협약이라 할 수 있다.

"외국인 노동자와 그 가족들의 권리 보호에 관한 국제 협약"의 가장 큰 핵심은 협약에 의거 외국인 노동자라고 판정되는 사람은 법적 권리에 상관없이 그들의 인권을 누릴 자격이 주어진다는 것에 있다.

외국인노동자의 법적인 권리가 유럽국가의 상당수에 의해 증진되고 있는 반면 합법과 불법의 차이로 인해 발생하는 차별과 소외의 문제를

정면에서 다루고 있는 것이다. 협약은 이주의 형태와 지위에 있어 불법적 요소가 있다 하더라도 그들의 인권이 불법적으로 침해되어서는 안 된다는 정신을 담고 있다.

협약은 또한 적절한 국제노동 표준도 제시한다. 교육차별, 인종차별, 시민권과 정치적 권리, 그리고 경제사회문화적 권리, 여성노동자의 권리, 어린이의 권리 등 인간이 누려야 할 기본권에 해당하는 많은 국제적 조약과 협약들이 이주노동자들에게도 동등하게 적용될 수 있다는 것을 언급하고 있는 것이다.

더군다나 협약은 일자리를 위한 이주노동자의 권리를 설명하고 있다. 외국인노동자와 그 가족들이 본국과 이주국 모두의 관점에서 일자리를 향유하는데 있어 누려야 할 여러차원의 법적 지침을 담고 있다. 그 뿐 아니라 협약은 특수한 형태의 외국인노동자문제를 다루고 있기도 하다.

계절노동자, 등록된 선박에 고용된 선원, 특별한 프로젝트에 고용된 노동자, 자영업에 종사하는 외국인노동자들의 권리도 다루고 있다. 협약은 외국인노동자와 그 가족이 이주노동을 수행하는데 있어 건전하고 인간적인 조건을 증진시키기 위해 해당국가에게 중요한 일련의 책임을 부과한다. 정보공개와 권리확보를 위한 법과 규정, 그리고 복지제공등을 포함하고 있다.

세계이주노동자의 날

12월 18일은 '세계이주노동자'의 날이다. 1990년 UN정기총회에서 '외국인노동자와 그 가족의 권리 보호를 위한 국제협약'이 의결된 것을 기념하고, 전세계 이주노동자 운동진영이 이 법안에 대한 비준 촉구 캠페인을 함께 연대하여 벌여 나아갈 것을 결의하기 위하여 제정된 날이다.

유엔협약의 결의 이후 이의 기준을 위한 노력이 곧 세계외국인노동자 운동의 전부라 해도 과언이 아니었다. 각 국의 외국인노동자는 문제가 발생하는 지점에서 유엔의 결의를 주장할 수 있

었고 유엔의 결의를 기준으로 국제적인 연대를 도모할 수 있었다. 노동의 국제주의는 중요한 유엔협약을 통해 확대되어왔고 자본의 국제주의에 대항하는 무기를 버릴 수 있었다.

국제사회는 이에 부응 외국인노동자와 인권에 관한 국제회의를 통해 지속적으로 유엔협약을 비준해줄 것을 요청해왔다. 1993년 6월 비엔나에서 열린 인권에 관한 국제 회의, 1995년 "사회 개발을 위한 국제 정상 회의"에서도 외국인노동자들의 권익을 보장하고 착취를 방지하는 효과적인 기준을 마련하기 위해 국제적 제도의 기준을 고려해줄 것을 강조하였다. 베이징에서 열린 국제여성회의에서도 여성 외국인노동자들의 처지에 주목을 하였고 유엔협약은 중요한 기준이 되었다. 유엔 인권위와 총회는 지속적으로 각 국에 비준을 촉구하여왔고 현재 14개국 이 비준하고 있다. 협약의 발효가 20개국 이상의 비준으로 시작된다는 것을 감안해 본다면 이것이 곧 외국인노동자문제를 바라보는 국제적 시각이 한계일 수도 있겠지만 노동의 국제주의의 성과이기도 하다.

UN 인권선언과 더불어 UN이 정한 핵심 7대 인권협약 중의 하나인 외국인노동자 권리 협약은 외국인노동자의 권리장전이자 노동국제주의의 새로운 무기이다. 협약이 아직 발효되지 못하고 있는 것이 외국인노동자의 현실을 말한다면 그러한 비준을 위해 국제적인 노동의 연대가 이루어지고 있다는 것은 그들의 미래를 확인시켜 주고 있다.

이라크에서의 종족들(tribes)의 역할



자료정리 / 최 철 호
(교양사회 대표)

Q ; 이라크의 정치에서 종족의 역할은?

A ; 전문가마다 견해가 다르다. 미 군부는 현직 종족 지도자와 협력을 모색해 왔으나 종족과 셰이크(종족 장)의 정치적 권위가 어떠한지를 파악하기가 쉽지 않다. 그러나 종족의 전통이 문화적인 면에 있어서 대다수의 이라크인에게 중요성을 띠고 있다는 견해에 대해서 전문가들이 의견의 일치를 보고 있다.

Q ; 무슨 이유로 점령군이 그들에게 손을내밀고 있는가?

A ; 종족들은 지역의 권력가들이며, 그들의 종족장들은 이라크 사회에서 존경을 받고 있다. 반미 반란세력의 중심지인 수니(Sunni) 삼각지대의 종족들과의 관계를 구축한다면, 미군 저항의 근원지를 알 수 있다고 전문가들은 말하고 있다. 좀더 폭넓게 이야기 한다면, 미군이 이라크인 들의 환심을 사는데 작입할 수 있는 마땅한 사회기구나 단체가 거의 없는 실정이다. 이라크 국민을 통합시켰던 사담 후세인의 바트당 같은 국가 단체는 사라져 버렸고, 대부분의 정당들은 이제 겨우 세력을 모으고 있는 중이다.

Q ; 종족 지도자와 종교 지도자간의 관계는?

A ; 이라크의 다수파인 시아파(Shitte) 중에서 종교 지도자들이 비교적 유력한 정치세력인 것 같다고 전문가들은 말하고 있다. 이라크의 최고 시아파 성직자, 대 아야톨라 알리 알 시스타니(Grand Ayatollah Ali al-Sistani)의 파트와(Fatwas) 혹은 판결은 널리 존경받고 준수되고 있다. 시스타니를 포함한 종교 지도자들은 그들의 힘을 종족관계에서 찾는 것 같다. 하나의 예로서, 민병이 영향력이 증대되고 있는 성직자, 무크타다 알 사드르(Muqsada al-Sadr)와 연결이 되었기 때문에 4월 시스타니의 집이 포위되었을 때 지역의 종족 지도자들에게 충성하고 있는 무장

한 남자들이 그를 도우러 왔다고 언론은 밝히고 있다. 이라크의 수니파에 있어서 종교 지도자들은 공적으로는 비교적 잘 들어나 있지 않다.

Q ; 현재 이라크에서 종족의 역할은?

A ; 바그다드에서 종족들의 영향력은 제한적인 것 같다. 그러나 규모가 작은 도시나 시골 지역에서- 특히 시아파가 득세하고 있는 남부지역-많은 종족 셰이크들이 점령 세력과 이라크 국민간의 중재자로서 떠오르고 있다. 바그다드의 미 점령 정부, 연립 과도정부는 정기적으로 종족의 셰이크들과 회합하여 재건설과 안보에 대해 협의를 해오고 있다고 언론은 전하고 있다. 미군은 종족들과 특히 수니 삼각지대의- 보다 큰 협력을 모색하고 있다. 즉 11월 초 1 중부 사령부의 사령관인 아버자이드 장군(John P. Abizaid)은 그 지역의 살안바르(sal Anbar)주의 시장, 셰이크들과 회동하여 안보문제를 논의한 바 있다.

Q ; 셰이크(sheik)란?

A ; 아랍어로 셰이크는 지도자 혹은 단순히 덕망 있는 남성 연장자라는 의미를 지니고 있으며, 각기 수준 종족 조직 -종족, 씨족과 가계-은 수장으로서 셰이크를 두고 있다고 이라크 종족 전문가이며, 워싱턴의 미 평화연구소 수석 연구원, 이스라엘의 하이파 대학 중동 역사학부 교수인 아마트지아 바람(Amatzia Baram)은 말하고 있다. 셰이크 수가 대단히 많기 때문에 권위가 있는 셰이크를 찾아낸다는 일이 미 점령 당국의 과제일 수 있다. 다른 문제점으로는 사담이 전통 종족의 위계질서를 파괴한 후 그 보상으로 많은 셰이크들을 등용시켰다는 점이다.

Q ; 셰이크의 전통적 역할은?

A ; 셰이크는 전통적으로 그 종족을 위해로부터 보호할 책임이 있고, 그들의 기본적인 복지를 보장하고 있다. 또한 그들의 기타 역할 중에는 중재자, 재판관으로서 분쟁, 재산권 클레임의 해결 그리고 결혼 주선 등이 있다. 반면 종족인 들은 그들에게 충성을 다한다고 바람(Baram)은 지적했다. 수세기동안 셰이크는 종족내의 원로들에 의해 임명되었으나, 셰이크의 권한은 무한정은 아니었다. 1920년부터 1932년간 이라크를 지배했던 영국은 이러한 견제·균형 관계 일부를 없애버린 후 이라크 종족에 대해 한층 엄격한 통제를 가했다. 이로 인하여 근본적으로 종족의 셰이크는 이라크의 광범위한 시골지역에서 법과 권위의 유일한 원천으로 돌아섰던 것이다.

Q ; 셰이크는 미군과 무슨 일을 하고 있나?

A ; 그들은 재건설 원조의 도관(導管)구실을 하고 있으며, 수비대를 조직, 파이프라인과 인프라를 보호하는 나름대로의 안보를 제공하고 있다. 대신 미군은 셰이크들에게 그들 지역에서 반미 폭동을 봉쇄해 달라고 요청했다. 그러나 일부의 경우에 있어서 미, 종족간의 협력관계가 실패했는데, 이유는 협력관계가 정착되지 않았거나, 동맹군의 미숙한 처리일 거라고 전문가들은 분석하고 있다. 충성에 대한 그들의 네트워크가 복잡하기 때문에 미주도의 권력기관이 이 네트워크 내에서 움직이기엔 지역에 관한 지식이 충분치 않다고 바람(Baram)은 설명하고 있다.

Q ; 종족은 정치적 역할을 하고 있는가?

A ; 바그다드의 수니파가 주도하는 최소 2개의 종족연합이 종족 지도자들이 새로운 권력의 필수적인 대표임을 내세우기 위해서 애를 쓰고 있다. 타미르 알 둘레미(Thameer al-Dulemi)가 수장으로 있는 이라크 종족 장 연맹과 후세인 알리 샤란(Hussein Ali Shaalan)이 이끌고 있는 이라크 종족 국가 연합회의의 두 단체는 수백의 셰이크들이 단체의 멤버임을 주장하고 있다고 언론이 전하고 있다.

Q ; 이러한 조직들이 성취하고자 하는 것은?

A ; 그들은 국내 및 국제 정치에 영향력을 행사하려 하고 있다. 9월 샤란(Shaalan)이 이끄는 단체는 시리아, 이라크 관계를 논의하기 위해 다마스쿠스에서 알 아사드(Bashar al-Assad)시리아 대통령을 만났다. 알 둘레미 단체는 성명서를 발표했는데, 그 성명서에서 터키 평화군의 이라크 배치- 후에 보류되었지만- 위한 그 연합정부의 계획을 비난했다. 이 조직들의 서열에는 시아파(Shiite) 종족 장들이 포함되어 있다고 언론이 밝히고 있다. 이 그룹들에 대한 국민의 지지도는 알려져 있지 않다.

Q ; 미국은 수니파 종족 지도자들과 더 관계를 가져야만 하는가?

A ; 전문가들의 의견이 다르다. 단기적으로는 수니 삼각지대에서 이라크 종족의 협력을 확보하는 것이 늘어만 가고 있는 미국에 대한 저항의 근원을 파악하고, 더 많은 지역을 장악하는데 도움을 줄 것이다. 제 기능을 못하는 이라크 통치위원회(Iraqi Governing Council)내에 수니파 종족 대표들이 한명도 참가하지 않고 있으며, 종교단체-이라크 주민과 비례하여-는 그 회의에 소수파로 되어 있다. 사담의 지배 시에 수니파가 이라크를 장악하고 있었으며, 바트당도 수니파 일색이었다. 이 주민은 현재 위험할 정도로 고립되어 있다고 학자들은 생각하고 있다.

Q ; 종족과의 관계에 있어서 부정적인 논란은 무엇인가?

A ; 이라크 전역에 걸쳐 종족의 셰이크와의 긴밀한 관계로 그들의 힘이 유지되고 있다. 이는 통합된 민족 정체성 수립과, 이라크 인들이 종파별 노선에 따라 투표하지 않는 정당 시스템을 수립하는데 도움이 되지 않을 거라고 학자들은 항변하고 있다.

Q ; 이라크 종족의 기원은?

A ; 대부분의 종족은 아라비아 반도와 이주한 북부 지역에서 형성되었으며, 일부는 지금의 이라크를 구성요소인 지역에 기원을 두고 있다. 이슬람 예언자인 모하메드(Mohammed)이전의 일부 종족은 6세기와 7세기에 아라비아에 거주하며 자신들을 쿠라이쉬(Quraysh) 종족의 일원이라고 하였다. 수세기 동안 종족들은 초보적인 사회조직을 만들었는데 대부분 종교적이었다. 해를 경과하면서 그들의 영향력은 쇠퇴하는 반면, 오트만 터키족, 영국, 영국의 지원을 받은 군주와 바트주의자 들 모두 협력방안을 모색했다.

Q ; 종족의 결속은 어디에 기인하는가?

A ; 같은 조상, 같은 지리, 구성원간의 신뢰구축에 필요한 엄격한 사회 도덕률의 조합이다. 종족 배경과 종교는 구성원 사이에 비교적 중요한 요소가 아니었다. 사실 이라크의 일부 종족들은 수니, 시아, 심지어는 쿠

르드 분파에 속한다. 어느 경우에 있어서는 종교적 유대보다도 종족 결속력이 훨씬 오래된 전통을 가지고 있다. 예를 들어본다면, 이라크 남부의 많은 종족들은 19세기에는 시아파 이슬람을 채택하였다.

Q ; 이라크 종족의 주류는?

A ; 대다수의 이라크 아랍 민족은 그들의 기원을 9개의 종족연맹의 하나에 두거나, 17세기 이전 이라크에서 발생한 카빌라(qabila)에 둘 수 있다고 “이라크의 시(Shi)족”의 저자이며, 브란데이즈 대학(Brandeis Univ.) 중동학부의 이츠하크 나카쉬(Yitzhak Nakash)교수는 설명하고 있다. 연맹의 각기 구성원, 즉 문타피크(Muntafiq), 주바이드(Zubayd), 둘라임(Dulaym), 우바이드(Ubayd), 카즈 알 바니 램(Khaz al Bani Lam), 알 부 무하메드(Al Bu Muhammed), 라비아(Rabia)와 카브(Kab)가 각 종족에 포함되어 있다. 19세기 까지 이라크 종족의 지도는 다른 강력한 연맹들과 샴마르(Shammar), 아나자(Anaza), 바니 타뫼(Bani Tamim)과 자피르(Zafir)를 포함한 제 종족들로 채워졌다.

Q ; 오늘날 이라크의 종족 수는?

A ; 수십 년 동안 이라크에서 종합적인 인류학 연구가 진행되지 않았던 관계로 정확한 숫자는 알려져 있지 않다. 종족들은 수세기에 걸쳐 이합집산을 거듭했다고 알려져 있으나, 분명한 것은 수백- 1,000명 이상일 수도 있다-에 이른다고 바람(Baram)은 추산하고 있다. 이중 100,000 이상의 자손을 거느린 20-30의 대 종족이나 연맹이 이라크 내에 있는 것 같다. 단서: 아랍 종족사회의 전통적인 위계질서는 연맹, 종족, 씨족, 가계와 대가족 등 다중구조로 되어 있다. “종족”이라는 단어로 단위를 위치별로 파악하는 일은 어려운 일이 될 것이다.

Q ; 현재 이라크의 가장 강력한 종족은?

A ; 대체적으로 수니 종족은 사담으로부터 총애를 받았지만 이 종족중의 일부 구성원은 그에게 반란을 기도한 적도 있었다. 둘라임(Dulaym) 연맹과 샴마르(Shammar)가 이 종족에 속해 있는데, 둘라임은 이라크 중부의 넓은 지역을, 샴마르는 티그리스와 유프라테스 강 사이의 바그다드 북부에 거주하고 있다. 다른 주요 수니 종족으로 알 자부리(al Jaburi), 우바이디스(Ubaydis), 아자(Azza)가 있다. 사담은 특히 그 자신의 종족을 총애 하였지만 불충하다고 생각되는 구성원을 살해함으로써 종족 내에 적을 만들기도 했다.

Q ; 수세기에 걸쳐서 어떤 이유로 종족의 세력이 약화되었는가?

A ; 이라크에서, 1960년대에 종족 세력은 심각한 타격을 입었다. 사회주의자 바트주의자 들은 종족 세력의 광대한 사유지를 분할시켜 강제적으로 토지개혁을 실시했다. 수백만의 이라크 인들이 도시로 이주하여 이라크가 현대적 경제를 건설하기 시작할 때 산업 일자리를 차지 하였다. 처음부터 바트주의자 들은 종족제도를 매도했었다. 통일 아랍 민족주의의 실현을 위한 바트주의자 들의 추진과 전통적 종족 지역으로부터 이주로 인하여 종족의 유대식은 잠식되었다.

Q ; 종족들은 어떤 이유로 바트주의자들 정권하에서 사라지지 않았는가?

A ; 1980년대 후반과 1990년대에 사담은 그의 정치적 프로그램을 전환시켜 공개적으로 종족 셰이크를

지지만 원인에서 일부 찾을 수 있다. 이는 참담한 8년간의 이란, 이라크 전쟁과 1991년 걸프 전쟁의 쿠웨이트에서 패배 후, 사담 권력의 쇠퇴로 일부 기인된 것이라고 전문가들은 분석하고 있다. 충성의 대가로 종족 지도자들에게 자금과, 그들 지역에 중대한 자치권을 부여함으로써 지방의 통제와 이라크군을 위한 강제 징집을 하는데 도움이 되었다. 전반적으로 종족들은 탄력성 있는, 그리고 이슬람의 도래- 모든 무슬림에게 자신들은 단 하나의 공동체의 일부로서 인식하도록 고취시키며, 일부의 전통적인 종족 행태에 반대하는-와 현대 민족주의의 이념을 통해 지속될 수 있는 사회구조임이 판명되었다.

Q ; 인구의 몇 퍼센트가 종족과 정치적인 연관을 갖고 있는가?

A : 알려져 있지 않다. 그러나 2천4백만의 이라크 인구가 완전히 도시화되었기 때문에 - 1988년에 이라크인의 겨우 27퍼센트가 지방에 살고 있다 - 그 숫자는 약 25퍼센트 혹은 그 이하가 되자 않을까하고 전문가들은 추산하고 있다. 반면 문화적 종족의 가치, 이를테면 한 씨족이나 종족의 구성원에 대한 충성도, 친족의 피에 대한 복수(알 타르), 전투 시 남성다운 용기의 과시(얼 무르와)는 아직도 대다수의 이라크 인들은 물론, 도시에 거주하고 있는 사람들에게조차 나름대로 중요한 가치로 여겨지고 있다. 하나의 예로서 뉴욕 타임즈에서 인용한 통계자료에 의하면 과거 20년 동안 바그다드에 신고 된 결혼의 태반이 4촌, 6촌간이었으며 이는 종족의 관습이라 한다. “이라크의 문화는 대부분 종족의 전통 기반 위에서 이루어진 것이다. 문화적 관점에서, 종족주의의 중요성을 이해하지 못하면 이라크를 이해할 수 없다”라고 나카쉬(Nakash)는 말하고 있다.

Q ; 이라크 종족조직의 가장 기본적인 단위는?

A : 대가족 혹은 캄스(khams). 바람(Baram)에 의하면 캄스는 모든 사내아이들로 구성되는데, 고조할 아버지가 같은 즉, 5대의 직계가족이다. 종족 조직 중 가장 높은 수준은 캄스라고 바람은 생각하고 있다. “일단 캄스 조직이 허물어지면, 더 이상 종족사회는 존재하기 어렵다”라는 것이 그의 견해이다.

Q ; 캄(khams)의 기능은?

A : 캄스 내에서 각자는 서로 충절을 지킨다. 이러한 충성의 가장 극적인 발로는 혈족간의 갈등, 혹은 알타르의 전통에서 찾아볼 수 있다. 바람에 의하면 캄스의 한 구성원이 살해되는 경우, 다른 구성원은 그 죽음에 복수할 의무를 가진다. 가족의 구성원을 살해한 캄스의 누군가를 죽인다든가, 혹은 좀더 흔히 볼 수 있는 방식으로서, 피의 대가 - 경제적 보상의 방식을 택할 수 있다.

Q ; 오늘날에도 이러한 의식은 다반사인가?

A : 확실하게 파악하기가 어렵다. 사담 붕괴 직후 혼돈의 시기에 이라크 남부에서 살해 방식의 복수가 급등할 것이라고 전문가들은 우려했다. 그러나 그렇지 않았다. 나자프(Najaf)시의 시아파 성직자 - 특히 아야톨라 알 시스타니(Ayatollah al-Sistani)는 이라크 시아파들은 그러한 관행을 자제하라고 명령하는 파트와(fatwas)를 발표했는데, 이러한 이유라고 일부의 전문가들은 말하고 있다. 그렇지만 그 관행은 어느 정도까지 - 현재 바스라(Basra)에서는 두 종족, 부카트라(Bukhatra)와 부커히트(Bukeheet)간에 갈등을 빚고 있는데, 그 갈등의 결과로

6월 이후 7명의 종족 구성원이 살해당했다고 뉴욕 타임즈가 전하고 있다. 구체적으로 수니 삼각지대에서,

특히 이라크 인들이 살해당한 후, 미군의 죽음이 이러한 혈족의 갈등이라는 전통과 관련이 있다고 일부 전문가들은 생각하고 있다.

Q ; 이 상황에 처한 여성은?

A ; 그들은 그들 아버지 종족의 구성원이다. 그러나 결혼할 때는 남편 종족의 구성원이 된다. 이로써 전통적인 종족사회에서 사촌 간 결혼이 빈번한 이유가 설명이 된다. 한 남자의 딸이 씨족이나 종족이외의 남자와 결혼한다면, 언젠가는 딸 혹은 딸의 아들이 그 씨족의 힘을 키울 수 있는 혜택을 그는 더 이상 누리지 못한다.

Q ; 기타 수준의 종족조직은?

A ; 비트(biet) 혹은 '가계'(house)는 캅스와 비슷하다. 그것은 수백 명의 구성원이 있는 거대한 대가족과 닮아 있다. 다수의 "가계"들이 씨족 혹은 파크드(fakhdh)를 구성하며, 씨족들이 아시라(ashira) 혹은 종족조직을 구성한다. 예를 들어, 팔루이아(Falluia)에서는 도시 이름- 알 팔루이빈(al-Falluiivin)을 띤 종족은 16개의 씨족이 있다고 1980년대부터 작성한 이라크 가계보가 전하고 있다. 수천 혹은 10만의 구성원이 있는 등 종족은 규모에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 종족들은 연맹 혹은 카빌라(qabila)를 결성하는데 다수의 종족으로 구성되어 있다. 사담의 경우, 그의 알부 나시르(Al-bu Nasir) 종족은 도시이름, 알 티크리티(al-Tikriti)를 띤 한 연맹의 일부이다.

〈시아파 (Shittes)〉

Q ; 시아파가 새로운 이라크를 지배할 것인가?

A ; 이라크 인구의 60퍼센트를 점유하고 있는 이라크 시아파가 재편성된 국가에서 지도적 역할을 할 것이라고 대부분의 분석가들은 확신하고 있다. 새로운 이라크 정부의 편성이 아직 운곽이 들어나 있지 않고, 다양한 시아파 분파간, 시아파간, 이라크 수니파 무슬림, 쿠르드, 기타 종족과의 오랜 라이벌 의식이 노정되기 시작한 때이기 때문에 얼마나 역할을 할 것이냐는 오리무중이다.

Q ; 이라크 시아파는 이슬람 정부 수립을 강요할까?

A ; 일부는 그렇다. 그러나 이라크 시아파는 획일적인 세력은 아니라고 이라크 전문가들은 분석하고 있다. 대다수의 이라크 시아파들은 세속주의자들이다. 그들은 종교와 국가의 분열에 대해 폭넓은 견해를 제시하고 있는 다양한 종교 지도자들을 추종하고 있다. 시아파 역시 종파, 계급, 종족관계, 민족성 별로 분열되어 있다. 대부분의 시아파는 아랍인이나, 일부는 쿠르드, 투르크멘과 기타 신자들이다.

Q ; 수니파 이슬람(Sunnis Islam)과 시아파 이슬람(Shiite Islam)의 주요 차이점은?

A ; 두개의 그룹은 무슬림 공동체의 리더십에 대해서 의견을 달리하고 있다. 세계 무슬림의 10-20 퍼센트에 달하는 시아파는 이슬람의 지도자는 예언자인 모하메드의 자손이어야 한다고 생각하고 있다. 반면 수니파는 지도자는 합의제를 통해서 선출되어야 한다고 주장하고 있다. 시아파는 예언자 모하메드의 조카이며 사

위인 알리 이븐 아비 탈리브(Ali ibn Abi Talib)를 숭배하는데, 그는 이슬람의 최고 지도자 혹은 칼리프(Caliph)로 있을 때 살해당했다. 그의 무덤은 이라크의 최고 성지인 나자프(Najaf)에 있다.

Q ; 이라크에서 전통적으로 권력을 잡았던 그룹은?

A ; 1차 세계대전 말엽에 전승국인 서방국가들이 이라크를 수립한 이후부터 수니파가 이라크의 정치를 장악해왔다. 사담 후세인의 정부는 수니파- 구체적으로 티크리티 출신-가 주도를 했고, 반면 시아파는 혹독한 압제를 당했다. 이라크이외에도 레바논과 바레인에서 시아파가 다수이다. 시아파 교리는 이란의 국가 종교이다.

Q ; 이라크 시아파간의 주요 종교적 차이점은?

A ; 종교적 철학에 있어서 차이점이 있다고 이라크 전문가는 말하고 있다. 다양한 종교 지도자 혹은 아야톨라(ayatollah)가 살아있든, 죽었든지 간에 그들에 대한 신봉 여부에 따라 종교관이 달라진다. 주요 의견 차이의 하나는 정부와 종교는 분리되어야 한다는 것과 종교 율법에 따라 이슬람 성직자가 국가를 통치해야 한다는 것이다.

Q ; 영향력 행사를 위해서 시아파 지도자들의 작전은?

A ; 사담정부 붕괴 후 수개월간 종교 명문가 출신의 최소 3명의 시아파 지도자들은 이라크 시아파의 충성을 얻기 위해서 경쟁하였다. 알 사드르(al-Sadr), 알 코에이(미-Khoei) 그리고 알 하킴(al-Hakim) 가계는 저마다 자신들이 예언자 모하메드 직계이며, 몇 대에 걸쳐 최고 이슬람 학자들을 배출했다고 주장하고 있다. 그 가문 역시 사담정권의 박해를 받았는데, 당시에는 시아파 성직자들에 대한 정치적 동기의 암살이 빈번했다. 4번째 지도자, 아야톨라 사브예드 알리 알 세스타니(Grand Ayatollah Savyed Ali al-Sestani)는 이라크의 고위 시아파 성직자이다. 그러나 지금까지 그는 진행되고 있는 정치적 내분에 손을 떼는 입장을 취했다.

Q ; 주요 시아파 종교 지도자 중에 친미파는?

A ; 압델 마지드 알 코에이(Abdel Majid Al-Khoei), 추방당한 이라크 성직자는 공개적으로 미국과 협조할 의사를 밝혔는데, 이라크에 귀환한 직후 4월 10일 나자프에서 살해당했다. 아야톨라 알 하킴은 같은 성지에서 8월 29일 죽음을 당했다. 하킴은 점령을 반대한 인물로서 추종자들에게 점령자들에게 폭력을 사용하지 말 것을 설득하고 인내를 호소하였다. 나머지 지도자들의 태도는 미국 의도에 대한 경계심, 격렬한 반대 등 다양한 것 같다. 예를 들어, 사드르 가문의 가장 중요한 지도자는 귀에 거슬리는 반미이며 이라크에 이슬람 정부의 수립을 지지하고 있다.

Q ; 아야톨라 알 하킴(Ayatollah al-Hakim)의 8월 살해 사건은 종교 내분에 의한 것인가?

A ; 8월 29일 알리의 성전 밖에서 하킴과 최소 80명에 대한 차량 폭탄 살해 사건에 대한 배후자는 아직도 밝혀지지 않고 있다. 그러나 많은 이라크 전문가들은 라이벌 시아파 파벌이 특히 자신들의 종교적 성전에 가까운 곳에서 이처럼 악랄하게 공격했을 것이라고는 생각하지 않고 있다. 나자프 폭탄 사건의 혐의자 중에는 미 점령을 손상시키려는 사담 충성파들과 외국 이슬람 테러리스트들이 포함되어 있다.

Q ; 하킴(Hakim)이 믿은 것은?

A ; 64세의 아야톨라 알 하킴(Ayatollah al-Hakim)은 이라크에 민주적 절차를 통해서 어떤 형태의 이슬람 정부의 출현을 원했다고 미시간 대학 이라크 역사 전문가인 후안 콜(Juan Cole)이 말하고 있다. 그는 미국 주도의 점령은 반대했지만, 추종자들에게 인내를 요구했고 동맹군에 대한 폭력은 지지하지 않은 것 같다.

Q ; 하킴은 이란과 연관을 가졌는가?

A ; 예스. 하킴은 1980년대 이후 이란에서 망명생활을 보냈다. 거기에 머물면서 그는 사담 정권의 전복 목적으로 한 정치 단체, 이라크 이슬람 혁명 최고회의(SCIRI)를 결성했다. 그는 이란 지도자들과 긴밀한 유대관계를 가졌다. 그의 단체 예하의 시민군은 5,000-10,000명 규모의 바드르 연대로서 이란 혁명 수비대의 훈련을 받았다. 그러나 그 역시 미국인과 협력했다. 그의 단체는 최근의 전쟁 전 미국이 후원한 주요 반대 단체 회의에 참가하며 1988년 미국, 이라크 해방 법령의 자금지원 자격을 얻었다. 그의 동생인 압둘 아지즈 알 하킴은 미국 후원의 이라크 통치 위원회에 참여하며 시아파에 그 회의의 합법성에 대한 버팀목 역할을 했다.

Q ; 하킴에 대한 지지도는?

A ; 대단하다. 300,000명 이상의 지지자들이 그의 장례식에 나타났다. 그의 죽음으로 시아파 공동체 내부에 심각한 분파작용을 일으킬 것이라고 이라크 전문가들은 내다보고 있으며, 일부에서는 그의 죽음으로 점령에 대한 시아파의 인내심이 감소될 것이라고 주장하고 있다. 감동적인 장례 연설에서 압둘 아지즈 알 하킴은 형의 죽음에 대한 책임의 대부분을 미주도 점령자들에 전가하면서 그들의 철수를 요구했다. “점령군은 성스러운 알 나자프에 뿌려진 신성한 피, 즉 알 하킴과 성전 근처에 현존한 충성스러운 그룹의 피에 제1의 책임이 있다.” “이라크는 점령상태로 남아 있어서는 안 되며, 우리가 하느님이 원하는 대로 이라크를 건설할 수 있도록 점령은 떠나야만 한다.” 라고 그는 말했다.

Q ; 시아파 종교 지도자들은 왜 미국을 경계하는가?

A ; 이스라엘에 대한 미국의 지지는 시아파를 포함하여 이집트 대통령인 호스니 무바라크, 사우디 아라비아의 알 사우드 왕가 등의 지도자들에 대한 미국의 지원과 마찬가지로 많은 아랍인을 분노케 하고 있다고 전문가들은 말하고 있다. 이외에도 시아파 사이에는 강한 반 제국주의자, 반체제의 긴장 기류가 있다. 대체적으로 시아파는 외국인, 기독교 점령자가 아닌 자치 정부를 원하고 있다고 전문가들은 전하고 있다.

Q ; 이라크 지도자들의 선출 방법은?

A ; 그들은 서열을 통한 합의 형식으로 예배 지도자에서 아야톨라 - 이슬람법과 법리에 학문적으로 정통하며 많은 추종자를 끌어 들인 자들에게 부여하는 칭호-까지 오른다. 성직자 계급의 정점은 마르자 이야(Marja iyyah)로서 시아파 최고 종교 지도자에게 부여하는 호칭이다. 4개의 가장 영향력 있는 가문의 고위 성직자 대부분은 지난 세기 한 때의 마르지(Marji)처럼 역할을 해왔다. 마르자 이야의 자리는 보통 나자프에서 차지하였으나 때로는 이란의 성지인 쿰(Qum)도 차지하였다.

Q ; 마르자 이야 알 세스타니(Marja? iyyah al-Sestani)가 믿는 것은?

A ; 73세인 대 아야톨라인 사이드 알리 알 세스타니는 이슬람의 가장 조용한 접근 방식으로서 기존의 것을 지지하고 있으며 종교는 국가로부터 초연해야 하며 세속적인 일에 대해서 개입하지 말아야 한다고 설교하고 있다고 학자들은 말하고 있다. 그는 이러한 전통을 계속 유지하고 있는 것 같다. 전쟁 초기 그는 미국과 사담 정권간의 갈등에 대해서 어느 편에도 개입하지 말도록 시아파에게 권유했다. 일부 미 지지자들은 그것을 미국 캠페인을 보증한 것으로 해석했다. 세스타니는 1999년의 다른 아야톨라인 무하메드 알 사드르 죽음 이후 임명되었다.

Q ; 그에 대한 추종세력의 규모는?

A ; 이라크 시아파 대부분은 아직도 세스타니를 최고위직의 이라크 성직자로 간주하고 있다고 전문가들은 분석하고 있다. 그러나 세스타니가 정치문제에는 거의 관심을 보이지 않았기 때문에 누가 정치적 권위를 확실하게 행사할 것인가를 두고 투쟁이 일어났다. 이미 나자프에서 3명의 성직자가 살해되었다. 보도에 의하면 세스타니는 나자프 자택에 칩거하며 방문객을 접견하지 않는 등 난투극에서 벗어나려고 애를 쓰고 있다.

Q ; 금년 나자프에서 살해당한 최초의 주요 시아파 성직자는?

A ; 친미 시아파 압델 마지드 알 코에이(Abdel Majid al-Khoei). 온건파인 그는 런던에서 거주한 후 4월 5일 미군 특수부대와 동행, 나자프에 들어 왔다. 그 후 그는 세스타니의 아들을 만난 후 4월 10일 알리의 묘지를 참배했는데, 이는 분명 사담 정권과 연관을 가진 성직자, 하이다르 알 레파이(Haidar al-Refaei)와 화해 조치였다. 싸움이 일어나면서 두 사람은 살해 되었는데, 이는 이라크 시아파를 누가 주도해야 하느냐 하는 문제로 야기되었음이 분명했다.

Q ; 코에이(Khoei)가 믿는 것은?

A ; 그는 종교적 극단주의자들의 통치를 배제한, 시아파와 기타 이라크인에게 정의를 가져다 줄 수 있는 새로운 이라크 민주주의를 지지했다고 분석가들은 말하고 있다. 그의 아버지 역시 온건파로서 1992년 살해당하기 전에는 이라크의 최고 이슬람 성직자였다. 망명 중 코에이는 영국 수상 토니 블레어 관저에 만찬 손님이기도 했으며, 미 국방성이 호감을 가진 인물이었다. 그는 이라크의 온건한 시아파 동향에 최선의 희망을 걸고 있는 미국을 대변했다고 관측자들이 말하고 있다.

Q ; 그가 살해당한 이유는?

A ; 엇갈린 해석들이 무성하다. 관측자 대부분은 코에이가 과도한 권한을 너무 성급하게 행사하려고 하여 나자프의 무슬림, 특히 떠오르고 있는 시아파 지도자, 무크타다 알 사드르(Muqtada al-Sadr)의 지지자들을 분노하게 만들었다는 의견에 동의하는 것 같다. 보도에 의하면 이 사건에 연루된 자들이 체포되었으나, 그들의 신원은 공개되지 않았다.

Q ; 무크타다 알 사드르(Muqtada al-Sadr)는 누구인가?

A ; 그는 30세로 모하메드 사데크 알 사드르(Mohammed Sadeq al-Sadr)의 아들이다. 모하메드 사데크 알 사드르는 시아파 아야톨라로서 1999년 사담 정권에 의해서 다른 두 아들과 살해되었다. 이 젊은 성직자는 중견 성직자로서 이라크에서 현재 떠오르고 있는 시아파 세력 중 가장 성가신 인물 축에 들어 있다고 친미 관측자는 말하고 있다. 그는 예배 중 귀에 거슬리는 반미 성명을 발표했으며, 이미 그 자신의 민병대, 자마트 이 사드르 탄(Jammat-i-Sadr-Thani)을 조직했다. 그의 인기 일부는 그의 아버지에 대한 끊임없는 헌신적 태도에서 솟아 나오고 있다. 한편 보도에 의하면 바그다드의 시아파 이웃은 원로 아야톨라를 기리기 위해서 사담 시를 시드르 시로 개명했다 한다.

Q ; 사드르(Sadr)는 세스타니(Sestani)를 제거할 것인가?

A ; 그럴 것이다. 사드르와 연관된 50명의 전사들은 코에이 살해사건 후, 그의 집에 있는 고위 성직자를 사흘간이나 포위하여 세스타니의 하야와 출국을 요구했다고 보도는 전하고 있다. 세스타니는 수많은 종족 지도자들을 소집, 그를 돕게 했으며, 교착상태 후 포위는 해제되었다. 사드르의 지지자들 역시 코에이와 하킴의 죽음에 혐의를 받고 있으나, 그들 개입에 대한 어느 증거도 아직 밝혀진 바 없다.

Q ; 시아파 세속적 지도자들이 나타났는가?

A ; 유망한 지도자는 아흐마드 칼라비(Ahmad Chalabi)로, 그는 망명객이었으나 지금은 통치 위원회에 앉아 있다. 전쟁을 이끌고 있는 인물로 이라크의 유망한 잠정적인 지도자로서 국방성의 지지를 받고 있다. 이라크 내의 그의 인기도는 작은 것으로 보인다. 워싱턴의 그의 평판 역시 그가 제공한 사담 후세인의 대량 파괴 프로그램 무기에 관한 정보가 부정확한 것으로 판명되었기 때문에 좋지 않았다.

Q ; 시아파간 종족과 씨족 결속의 중요도는?

A ; 나름대로다. 어떤 지역, 특히 주요 도시에서는 대다수의 시아파 자신들이 더 이상 한 씨족의 일원이 아님을 규정하고 있다고 학자들은 말하고 있다. 여기에는 대다수의 시아파 과학자, 엔지니어, 교사와 사담 정권에 일했던 관료들이 포함되어 있다. 다른 지역에서 종족과 씨족의 수세기부터 시작한 유대의식은 아직도 일체감의 중요한 형태로 남아 있다. 아울러 씨족간의 징벌, 복수 살해 등의 원시적인 정의 형태가 아직도 관행으로 남아 있다. Sharon Otterman (staff writer, cfr.org)

<수니파 (The Sunnis)>

Q ; 새로운 이라크에서 수니파의 역할은?

A ; 수니파 아랍인은 이라크 인구의 15-20 퍼센트를 차지하고 있다. 그러나 그들은 20세기에 걸쳐 이 나라의 정부와 경제를 좌지우지 했다. 새로운 이라크가 대의 민주주의라면 권력은 이라크인의 60 퍼센트를 점유하고 있는 시아파로 넘어갈 것이다. 이라크의 다른 주요 인구인 수니 쿠르드족은 인구의 18 퍼센트를 차지하고 있으나, 사담 후세인 시대에 혹독한 억압의 대상이었다.

Q ; 이라크 수니파의 대부분은 어디에서 거주하는가?

Q ; 대략 반수가 이라크 중산층의 중추 세력으로 바그다드와 모술 등의 지역에서 살고 있다고 “이라크의 현대 역사”의 저자이며, 전 국방대학 선임 연구원인 피버 마르(Phebe Marr)는 말하고 있다. 잔여 수니파 대다수는 바그다드 북서쪽의 소위 ‘수니 삼각지대’의 지방도시와 농촌 지역에서 거주하고 있다. 이 지대에서 미군은 가장 견고한 저항세력과 마주하고 있다. 특히 도시 지역의 수니파 대다수는 법률가, 관료와 교육자들이며, 세속적인 자들로 생각된다고 전문가들은 말하고 있다. 지방의 수니파들은 비교적 보수적이고 종교적인 성향을 가지고 있으며, 종족과 씨족의 유대감은 보다 큰 도시보다 더 강한 편이다.

Q ; 모든 이라크 수니파들은 미국 주도의 점령을 반대하는가?

A ; 아니다. 전반적으로 이라크 수니파들은 “급작스러운, 극적인 정치권력, 사회적 지위, 경제적 행복의 상실감에 경악하고 있다”고 국방 대학 중등 전문가, 유디스 야피(Judith S. Yaphé)는 11월 ‘아랍 개혁 회보’에 기고했다. 미래에 대한 그들의 불안감은 미군의 주둔과 전술에 대한 분노와 결부되어 점령과 싸우는 소수에 동정심을 자아내고 있다고 전문가 대다수는 분석하고 있다. 반면 수니파 일부는 연합군이 후원하고 있는 경찰과 미국이 임명한 통치 위원회 참여하는 등 미국 주도의 점령군에 협력하고 있다. 더 많은 수가 - 연합군과 싸우고 있는 일부까지도- 사담의 복귀를 지지하지 않고 있다고 언론이 전하고 있다. 점령군에 무력으로 맞서기를 꺼리는 이들 수니파의 활용이 점령군의 주 목표가 되어야 한다고 마르는 말하고 있다.

Q ; 수니파 이슬람(Sunni Islam)과 시아파 이슬람(Shiite Islam)의 주된 차이는?

A ; 세계 이슬람의 약 10-20 퍼센트를 점유하고 있는 시아파는 무슬림 공동체를 이끌어 가는데 누가 합법적인 자격이 있느냐 하는 문제에 의견을 달리 하면서 이슬람 의식(儀式)의 분류에서 떨어져 나갔다. 시아파는 이슬람 지도자는 예언자 모하메드의 자손이어야 한다고 생각하고 있고, 수니파는 이즈마(izma) 혹은 합의를 통해서 선출되어야 한다고 생각하고 있다. 시아파는 예언자 모하메드의 조카, 사위로서 7세기 이슬람의 최고 지도자 혹은 칼리프로 봉직하다가 살해당한 알리 이븐 알리 탈리브(Ali ibn Abi Talib)를 숭배하고 있다. 그의 무덤은 이라크의 최고 성지인 나자프에 있다.

이슬람 의식의 관점에서 보면 단지 어느 지역적인 부분에서 양파의 의견이 엇갈리고 있다. 예컨대, 시아파는 수개월 혹은 심지어는 며칠간 계약할 수 있는 임시결혼을 허용하고 있으며, 그후 여러 상속법을 따른다. 신학론의 문제에 대해서 대부분의 시아파들은 “공식적”인 수니파의 운명 예정설 교리를 거부하고 있으며 인간 선택권의 자유를 신봉하고 있다. 그들은 또한 적격한 종교 지도자들이 이슬람법과 이즈티하드(ijtihad)로 알려진 종교의식, 도그마를 해석할 권한을 가지고 있다고 생각하고 있다. 수니파의 입장에서는 그 “이즈티하드의 문”(door of ijtihad)은 적어도 신학적으로는 10세기 이후 닫힌 것이라고 생각한다고 “이슬람”의 저자 파즈루르 라흐만(Fazlur Rahman) 이 말했다.

Q ; 이라크의 수니파-시아파의 분열은 어느 정도 심각한가?

A ; 언론 보도가 주장하는 것과 같이 것처럼 중요하지는 않다고 대다수의 전문가들은 말하고 있다. 도시 지역의 중산층 사이에 두 그룹 간 결혼이 성행했다. 일부 이라크 종족에는 수니, 시아의 양 분파가 있었다. 더불어서 이라크 민족주의는 양 그룹에 매우 중요하다고 전문가들은 말하고 있다. 가장 설득력 있는 예로서, 수

니파와 시아파는 영국의 식민지 개척자와 나란히 싸웠다. 반면 수니-시아파 간에 긴장이 조성되고 양측의 일부 급진주의자들이 상대방 그룹에 증오감을 설교한다. 연합군이 파벌의식만 강조한다면 그 의식은 심화될 것이라고 전문가들은 말하고 있다. “종족적, 민족적, 파벌의식은 지역의 현실을 반영한다 하겠으나, 이라크화는 -사회의 모든 구성요소를 통합시키는- 궁극적으로 민족의 정체성 기반을 형성할 것이라고 야피는 쓰고 있다.

Q ; 수니파는 그들 자신의 국가를 원하는가?

A ; 이에 대한 일반의 요구는 없다고 분석가들은 말한다. 이라크의 수니파가 강한 공동체에 대한 자부심을 갖고 있으면서 그들은 “이라크의 정치적 독립과 영토 보전을 다른 동일성과 가치보다 우선한다.”고 주장하는 모든 이라크 민족주의자들을 무시하고 있다고 야피는 쓰고 있다.

Q ; 이라크 수니파 공동체의 역사는?

A ; 그들은 오스만 제국 이래 군인 장교, 관료, 교사로 일해 왔다. 오스만인은 수니파로 세계 14억 무슬림의 약 80-90 퍼센트를 차지하고 있다. 영국의 이라크 점령, 그 후 1932년 독립 기간 동안 이라크의 수니파는 주도적 민족주의자 세력으로서 정부를 이끌면서 국가의 정체성을 아랍 및 이라크 국가로 동시에 만들어 가고 있었다. 1968년 쿠데타로 정권을 잡은 사담의 바트당은 정예 공화국 수비대, 정규 군대, 보안 및 정보기관의 고위직을 수니파로 채웠다. 바트당에는 많은 시아파 당원도 있었지만, 가장 현신적인 바트당원 대다수는 수니파였다.

Q ; 사담은 모든 수니파를 동등하게 대했는가?

A ; 아니다 라고 전문가들은 말한다. 그는 그의 알부 나시르(Al-bu Nasir) 종족 구성원을 특히 총애하여, 보안기관의 수장과 각료로 배치하였다. 일부의 수니파 종족과 씨족에 대우는 형편없었기 때문에 사담 전복을 위한 쿠데타 기도는 이들 적대세력에 의해 이루어졌다. 그러나 전반적으로 사담은 다른 이라크인과 마찬가지로 수니파에 토지, 금전 및 다른 특권을 부여하는 방법으로 충성심을 키웠다. 대체적으로 수니파는 시아파와 쿠르드족에 비해서 운택한 생활, 물질 자원을 소유했으며 박해가 심하지 않았다.

Q ; 이라크 수니파의 관심도는?

A ; 다양하다. 도시 거주자 이라크인은 1968년과 1990년 초까지 대단히 세속적이었다. 주된 원인은 바트당이 사회주의, 비종교 이라크 국가 건설을 강조했기 때문이었다. 그러나 1차 걸프 전쟁이 끝난 후에는 약간 변했다. 사담은 지지율을 높이기 위해서 종교의 상징성을 이용, 이슬람 의식을 조장했다. 사적 표현이 허용된 유일무이의 배출구의 하나인 종교는 인기를 얻기 시작했다. 베일 혹은 히잡을 쓰는 이라크 여성의 숫자가 늘기 시작했다. 사담 정권의 종말 이후, 바그다드 일부 지역에서는 모스크의 예배 참석률이 줄어든 것 같다고 미 평화 연구소의 선임 연구원이며, 런던대학, 버크벡 칼리지의 사회학과 팔레 자바르(Faleh A. Jabar) 교수는 말하고 있다. 한편, 급진적인 이슬람 그룹에 관심을 보이는 이라크 젊은층의 숫자가 늘고 있다고 마르는 지적하고 있다.

Q ; 수니파의 종교 조직은?

A ; 이라크 수니파에는 세 가지 기본적 종교조직 영역, 즉 제도적 이슬람, 정치적 이슬람 및 대중적 이슬람이 있다고 자바르는 말하고 있다.

Q ; 이라크 수니파의 제도적 이슬람이란?

A ; 수니파 모스크, 자선단체 및 학교의 공식적인 네트워크를 지칭한다. 사담에 의해서 박해를 받은 이라크 시아파 성직자와는 달리, 수니파 성직자는 바트당 정부에 의해서 발탁, 관리를 받았다. 수니파 이맘 혹은 예배 인도자들 -그들의 지도자는 무프티, 수니파 대학자- 은 종교자선 성(省)에서 월급을 받았다고 전문가들은 말한다. 일부 수니파 성직자들은 바그다드의 명문, 사담 대학에서 교육을 받았다. 최근의 이 후원 조직의 와해로 대다수의 성직자들은 채용의 공급처를 몰색해왔던 것으로 밝혀졌다고 자바르는 설명하고 있다. 이슬람 근본주의 단체, 이를테면 사우디 아라비아의 와하비(Wahhabi) 파가 궁핍해진 성직자들에게 재정지원을 한 것으로 보이는데, 이로 인해 수니파 근본주의에 대한 지지 세력이 늘어날 수 있을지 모르겠다.

Q ; 이라크 수니파의 정치적 이슬람이란?

A ; 정치적 이슬람을 지지하는 단체 역시 이슬람주의자들이라고 부르는데, 그들은 국가가 세속적이 아닌 샤리아, 혹은 이슬람법에 의해서 운영되어야 한다고 생각하고 있다. 사담은 이라크의 이러한 그룹들과 복잡한 관계를 가지고 있었다고 분석가들은 말하고 있다. 그는 표면상 세속적인 바트 정권의 제거를 요구하는 수니파 근본주의자들의 교의(教義)를 금했다. 반면 과거 10년간 사담은 일부 근본주의자들의 설교 즉, 이라크인의 소위 “김을 빼는” 작업을 허용했다고 미시간 대학의 이라크 역사 전문가인 후안 콜(Juan Cole)은 설명한다. 현재 이라크의 이슬람 국가를 옹호하고 있는 수니파 그룹 간에 두 가지 형태가 있다. 즉 지하드를 통하여 이슬람 국가 건설을 시도하고 있는 살라피스트 혹은 무슬림 호전주의자들과, 많은 국가의 무슬림 형제단 (Muslim Brotherhood)이 이용하는 모델 방식으로 정부와 협력, 자신들의 목표 달성을 기도하는 조직들이 있다.

Q ; 대중적 이슬람(popular Islam)이란?

A ; 학자들은 서민의 전통과 공식적인 이슬람 독트린의 혼합에서 생긴 이슬람 의식(儀式)을 설명하기 위해서 그 용어를 사용하고 있다. 수니파 간의 가장 흔한 형태의 대중적 이슬람은 수피즘, 즉 이슬람의 신비주의적 형태이다. 수피 그룹 혹은 집단의 목적은 신에게 더 가까운 관계를 맺는 일이고, 공동체 의식(儀式), 즉 무아지경, 음악 및 기타 기법을 사용하여 더 높은 지식을 얻는 일이다. 이라크는 두 가지 중요한 집단의 본거지인데, 마크시반디(Maqshbandi) 와 콰다리(Quadari)가 그것이다. 그러나 현대 이라크에 있어서 수피 의식은 더 이상 널리 보급되어 있다고 생각되지 않으며, 이라크의 수피 그룹은 정치적인 야망을 가지고 있지 않다고 일부 전문가들은 말하고 있다.

Q ; 이 그룹들에 대한 대중적 인기도는?

A ; 조그비 인터네셔널(Zogby International)의 여론조사에 의하면 수니파의 약 4분의 3이 이라크의 세속적 국가를 찬성하고 있다. 수니파 이슬람주의자들이 적극적이었음이 여론조사에 의해서 밝혀졌다. 전에 알려져 있지 않았던 살라피스트 단체- 알 카에다 지도자, 오사마 빈 라덴이 지지하는 단체와 유사한 것으로

미국을 적대하는 지하드를 우선적으로 찬성하는-가 미군, 미군과 협력하는 민간인들의 공격에 대해 책임이 있음을 선언했다. 이 그룹에 알 파루크(Al-Faruk) 여단, 무자하딘 알 타리파 알 만수라(Mujahadeen al Talifa al-Mansoura) 및 이라크 살라피 그룹의 무자하딘(Mujahadeen) 대대가 포함되어 있다. 이라크 이슬람당(IIP)이 이슬람 형제단(Islamic Brotherhood)과 연관을 맺고 있는데, 그 당은 20세기 초 이집트에서 창당되었다. IIP 역시 평화적인 방법으로 이라크에 이슬람 국가 수립에 대해 찬성하고 있는 것 같다. 당의 수장인 모센 압둘 하미드(Moshen Abdul Hamid)는 미국이 정한 이라크 통치 위원회의 멤버이며, 바그다드 대학의 교수이다. 그는 코란 해석에 관한 30이상의 책들을 저술한 바 있다.

Q ; 이슬람주의자 단체가 반란세력을 주도하고 있는가?

A ; 반란 세력은 다양한 교의(敎義)를 지닌 많은 단체로 구성되어 있는바, 이라크에서 미군을 축출하기 위해 연합전선을 형성하고 있는 것 같다고 언론이 전하고 있다. 그러나 대부분의 이 단체의 주 구성원은 수니파인 것 같다. 전사 중에는 전 바트당원, 군과 정보 요원, 범죄자와 용병, 점령에 분노하는 일반 이라크인, 이슬람주의 무자하딘(성전의 전사)이 가담하고 있다. 전 바트당원들이 이 반란을 주도하고 있는 것으로 보인다고 미 관리들은 관측하고 있다. 그러나 자바르(Jabar)는 대량 자살 차량 폭탄 등 가장 잔혹한 민간인 공격은 이슬람주의자들에 의해서 자행되는 것 같다고 말하고 있다. “그들은 증오와 독선으로 무장하여, 저항의 심장을 두드리고 있다.”

Q ; 이라크의 공동체는 누가 이끌고 있는가?

A ; 분명치 않다. 대체적으로 지금 수니파는 존경받는 지도자의 종족 현상을 겪고 있다. 이러한 주요 문제점 때문에 수니파는 새로운 이라크 창설에 그들의 참여를 보장 받기 위해 노력하고 있다. 과도 연정, 미 주도의 점령 정부의 결정 사항, 즉 약 400,000명에 이르는 이라크 군의 퇴출과, 관료직에 수니파의 재차 기용을 배제하는 전면적인 비(非)바트화 프로그램으로 이 문제는 심화되었다. 이러한 두 가지 결정으로 생계와 이전 지위를 회복하려는 이라크 수니파의 모색이 차단되어, 그들은 더 고립되었다고 대다수의 이라크 분석가들이 말하고 있다.

Q ; 거물급 수니파 지도자들은?

A ; 80세의 아드난 파차치(Adnan Pachachi)는 이라크 통치 위원회(IGC)에서 일하고 있다. 그는 1968년 바트당이 집권하기 전 외무장관을 역임했다. 그는 32년간 외국에서 거주했기 때문에 대중적 기반이 중족한 것으로 보인다. 45세의 가지 아질 알 야와르(Ghazi Ajil al-Yawar)는 샤마르 종족의-이라크의 가장 규모가 큰 종족중의 하나- 셰이크로서 IGC에 앉아 있다. 기타 거물 종족 지도자들이 이라크에 있지만, 대중적 기반을 가진 수니파 지도자로서의 역량은 미지수이다. 모센 압둘 하미드가 이라크 이슬람당의 수장으로 있다. 아메드 알 쿠바이시(Ahmed al-Kubaisi)가 민족 연합당 혹은 이라크 무슬림 율레마 전선 등 호칭이 헛갈리는 한 조직의 장으로 있다. 그는 인망 있는 수니파 성직자로서 미 점령의 종식과 이슬람 국가의 도입을 요구하고 있다. 그는 이스라엘의 이익을 위해서 미국이 이라크를 침략했다고 주장하며, 수니파들에게 이라크 문제에 관해 발언권을 주고 있지 않은 미국인들을 비난하고 있다. 지금까지 미국에 대한 폭력을 공개적으로 요구하고 있지는 않으나, 점령이 계속되면 그럴 수도 있다고 위협하고 있다.



카작의 다민족사회 문화

아 제 무카자노바(A.J.Mukajanova) 알마티대학 교수. 정치학박사
번역 / 김 병 학 알마티대학 대학원 정치학과

민족 공존문화와 정책 관계

현재 우리나라에서 진행 중인 복잡한 개혁과정은 우리 사회의 정치, 사회, 문화생활에 새로운 당면 과제들이 제기되고 있다. 이러한 과제의 해결은 민족 내부의 관계와 민족 간 관계의 발전여하에 상당부분 의존되어 있다. 오늘날 카자흐스탄이 독립을 이룩한 상황에서 민족 간 협력과 화합의 기반이 될 새로운 기초, 특히 전 인류적 가치가 완전히 반영된 새로운 환경에 대한 깊은 이론적 검토가 요구된다. 민족 간의 새로운 공존문화는 이러한 기초 중 하나로서 민족 간 관계에 조건 지어진 새로운 성격이다. 민족 간 관계에 대한 세계관과 기준이 구체화된 특징으로 나타난 다민족국가의 창설, 국내 모든 민족 및 민족 집단의 발전과 친선, 국제주의의 정착과 같은 이 모든 것들이 우리나라 민족정책의 근본이다.



카자흐스탄은 130여 민족 및 민족 집단으로 이루어졌다. 1999년 인구조사에 의하면 이들 민족 중 카자흐인이 53.4%, 러시아인이 30.0%, 우크라이나인이 3.7%, 독일인이 2.4%, 한인(고려인)이 0.7%를 차지하고 있다. 민족 간 관계란 어떤 한 민족이 다른

민족과 가치교환을 본질로 하여 수행하는 구체적인 상호관계 또는 상호연결을 말한다. 민족 간 관계가 역동적이면 역동적일수록 모든 영역에서 이루어지는 활동이 더 성공적으로 달성된다. 카자흐스탄공화국 민족 간 관계문화의 수준은 개인적 신념과 성격을 반영할 뿐만 아니라 카자흐스탄 전 사회와 그 사회의 생활양식과 사상의 발전에

서 이룩된 수준 그리고 국제주의적 의식과 사회-정치적 심리의 수준을 반영한다. 민족 간 관계문화는 관계가 이루어지는 노동(사회)집단의 집단 의식적 혼적의 반영이기도 하다.

특수한 정신적 교육으로서, 정신적·실천적 행위

로서의 민족 간 관계문화는 중요한 사회적·정치적 현상이며 사회생활의 주요한 요소다. 조화로운 민족 관계 유지과정에 이러한 문화유형의 역할이 강화될 수밖에 없기 때문에 교류문화에 대한 더욱 깊은 연구가 필연적으로 대두된다. 그런데 이러한 교류문화는 특별한 사회·정치적 현상이고 인간관계문화를 포함하는 문화의 구성 부분이자 고유한 요소다.

현재, 카자흐스탄 제 민족들의 민족공동체 테두리 안에서 이루어지고 있는 민족 간 관계문화는 무엇보다도 타민족들에 대한 존경과 동정과 배려의 관계를 반영한다. 이러한 요소들의 대부분은 문화행위의 기준에 일치하고 대체적으로 윤리적 범주에 속한다. 카자흐스탄 민족 간 관계문화의 형성과 강화는 종합적인 과제다. 모든 각 카자흐스탄인들에게 타민족과 그들의 노력, 문화, 전통, 그리고 최종적으로 그들 개별 민족성의 고유성과 생활양식에 대한 진정한 존경심을 갖도록 교육하기 위해 모든 사회기관과 정당들의 목적 지향적인 노력이 필연적으로 요청된다. 우리나라의 민족 간 관계문화는 민족과 민족 간 관계가 진보적으로 발전하는 민족 고유적이고 전 인류적이며 사회·도덕적인 경험의 바탕에 입각해 있다. 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화는 민족적 활동력과 민족 간 관계의 국제주의적 정신도덕 환경을 질적으로 새롭게 형성하는 수단이자 최종적 결과이다.

민족 간 관계문화는 이런 식으로, 사고와 행위가 사회·심리적으로 성숙한 전형적인 국제주의자의 확립을 가능케 하는, 각기 다른 민족 사람들 간 상호작용과 상호접근과정을 심화할 목적으로 존재하는, 전체적으로 고유한 문화행위의 관념, 표상, 방식, 형태, 외양으로서 개인과 민족과 계층과 사회적 집단 또는 사회를 위한 특정한 체계로 나타난다. 예를 들면 카자흐스탄에는 독일인의 '프로이트-샤프트', 터키인의 '쿨라르', 고려인의 '도라지' 등과 같은 10여 개

의 소수민족 가무단이 있다.

카자흐스탄 민족 간 관계문화의 목적지향적 형성과 발전은 그 과정이 민족적, 민족 간 그리고 정신·도덕적 관계와 사상적 과정의 활동으로 이루어진, 특별히 미묘하고 모순적이며 섬세하고 정교하고 다면적인 환경과 직접 연결되어 있는 유별나게 복잡하고 모순적인 과정이다. 민족 및 민족 간 관계, 정신생활, 사회의식과 연결된 특별한 복잡성은 또한 행정기관에 대한 목적지향적 민족 간 관계문화 형성수단의 모든 다양성, 심지어는 그것의 조작까지도 포함한 행정체계의 발전과정에서 널리 확산돼 결과적으로 이러한 과정의 조정가능성을 부정하는 원인으로 작용되기도 한다. 그러나 카자흐스탄인의 목적지향적 민족 간 관계문화의 형성과 발전의 학문적 과정은 행정적 조정이나 이에 상응하는 통치에 의해 제한되지 않는다.

이제 전 인류적, 국제주의적 관심과 함께 전통적 계층 및 전통 민족적 관심을 조직적으로 결합하

는 집중적 탐구가 현실화되는 현 시대적 조건에서 카자흐스탄의 새로운 민족 간 관계 가치와 새로운 정치적 사고, 그리고 민족정치적 문화의 확립과정이 현 세계의 전 인류적, 민족적 상호관계에서 자리매김되고 있는 새로운 계기를 만들어야 한다. 새로운 정치적 사고는 서로 다른 정치제도의 현재적 존재형태를 찾도록 요청하고, 민족 소속으로부터 자유롭고 각기 다른 입장에 처해있는 민족들의 통합에 관해 새롭게 제기된 욕구에 대응치 않으면 안 된다.

문제는 인류 앞에 출현한 세계화에 관한 문제로서 평화의 유지와 공고화, '부유한' 민족과 '가난한' 민족으로 세계가 분열되는 현상의 극복, 환경재앙의 위험성 등의 문제다. 이러한 세계화 문제를 둘러싼 모든 다양성은 각기 다른 민족으로 태어난 전체 인류의 생존과 진보라는 중심 사상으로 통합되고 있다. 새로운 정치적 사고는 민족 간의 비우호성이나

자기 민족의 문화에 대해서는 다소 알지만 타민족 문화에 대해서는 거의 이해하지 못하고 있다. 그러므로 이제 다민족국가 카자흐스탄 주민들을 민족 간 관계의 기초에 대한 최소한의 지식으로 무장시키고 각 민족의 문화와 전통, 지역에 관한 이해를 제공하는 것이 중요하다.

의심과 불신으로 이루어진 사회 민족적 공동체의 윤택한 상호관계와 결합될 수 없다. 그러므로 민족 간 관계문화 및 정치문화의 형성과 새로운 사고의 형성은 깊은 이해의 바탕 위에서 더욱 상호관계 적이고 완전하게 이뤄지지 않으면 안 되며, 바로 이 같은 과업이 오늘날의 카자흐스탄 인에게 주어 진 시대적인 소명이다. 이 지구상 각 주민들이 민족소속에 관계없이 각성하고 각성의 불가피성을 알면 문명화된 평화로운 미래를 확실하게 지켜낼 수 있다.

카자흐스탄 인들에게 새로운 정치적 사고가 형성되는 것은 새로운 정치적 현실성과 새 정치적 사상 및 목표의 원칙적인 자기 동일화가 끊임없이 나타나 는 민족적, 전 인류적 영역을 광범위하게 포괄하는 삶의 변증법을 현실적으로 분명하게 인식하는데서 부터 출발한다. 카자흐스탄에서 새로운 정치적 사고의 확립은 각기 다른 민족구성원들이 통일된 인간단체의 필연성과 현 세계화의 중요한 문제점을 해결하고 자기보존을 위한 노력의 통일이 불가피함을 각성하도록 인도해야 한다.

현재, 카자흐스탄의 민족 간 관계문화는 인간관계에서의 도덕적 기준일 뿐만 아니라 특히 민족 간의 친근을 강화하고 그들의 친선과 상호이해를 공고히 하는 국제주의적 환경을 도처에 완전히 심화시키는 민족관계를 조절하는 수단 중 하나이기도 하다. 그러므로 민족 간 관계문화는, 우리나라에 사는 다양한 민족소속 사람들 상호관계에 대한 사회적 조정자 및 자기조정자로서 민족 및 민족 간 관계, 인간의 핵심적 힘의 현실화 및 상호 풍요화, 그것의 자기현실화 및 사람들의 생활 활동을 발전시키는 중요한 질적 방법이다.

전통과 가치를 민본으로 민족관계 형성

카자흐스탄 인들의 민족 간 관계문화의 기저에는 신뢰와 평등과 협력의 원칙을 바탕으로 한 민족 간 상호관계에 대한 인문주의적 개념이 놓여있다. 이는 민족과 사회적 집단의 일원으로서의 카자흐스탄 인들의 창조적 가능성의 개화와, 마찬가지로 민족 자신과 민족 간 관계의 창조적, 건설적 잠재력의 발현을 위한 잠재력이다. 카자흐스탄 인들의 높은 민족

간 관계문화수준은 민족적 요소를 고려하도록 허용할 뿐만 아니라 사회의 경제적, 정신적 부의 생산을 목적으로 하는 잠재능력의 현실화에 관한 질문 제기도 허용한다. 각 민족에게는 위대한 창조적 능력과 사회·도덕적, 정신적 경험이 축적되어 있다. 지난 사회주의 건설 시기에 우리에게는 구체적인 민족 간 관계문화의 전통과 가치가 성숙되어 있었다. 그것을 배우는 것이 중요하다. 그리고 그것을 중시하며 실제에 적용해야 한다. 그러나 민족 간 관계문화는 동시에, 전체적으로 수준 높은 민족 간 관계문화의 성공적인 발전과 기능 수행을 방해하고 정체시킨 주의주의적 개인숭배시기에 부가적인 부정적 특질로 인해 시련을 겪었다. 현재는 더 나은 민족 간 관계와 애국주의와 국제주의 문화의 전통들이 카자흐스탄 인을 부흥시키고 있다. 민족관계를 완전하게 하는 일은 민족관계와 애국주의와 국제주의가 민족본위주의와 민족이기주의의 길가로 떨어지도록 방치하지 않으면서 스스로를 정신적 도덕적 책임으로 무장시킨다.

민족 간 관계문화수준을 높이는 주요한 길은 민족-정치적 공동체에 소속된 각 카자흐스탄 인들의 각성, 즉 카자흐스탄의 제 민족들이 민족 간 친선과 협력관계를 발전시키는 그 특징들의 민족적 심리 속에서 확신을 통한 민주주의의 위력을 이해하는데 놓여있다. 에르 베 압사파로브(R. B. Absattarov) 교수의 설문조사자료에 보듯이 우리나라 사람의 83.1%는 가까운 타민족 친구가 있고, 50%이상이 가까운 타민족 친척이 있으며, 91.9%는 타민족 사람의 집에 손님으로 가기도, 그들을 자기 집으로 초대하기도 한다. 이와 같이 카자흐스탄에는 개인적 수준에서 여러 민족적·문화적 관계형성이 강화되어 있다.

전체적으로 여러 다른 민족의 일원들 간, 민족 간 관계문화에는 이해심과 겸손과 민족심리의 특성에 대한 고려와 민족감정에 대한 존중이 요구된다. 또 이와는 반대로 이러한 모든 특성들은 타고난 것이 아니라 여러 요소들이 밀접하게 관련된 행위의 결과로 생겨나는 것이다. 그중 첫 번째 자리는 카자흐스탄공화국 민족정책의 핵심인 정치적-국제주의적 요소가 차지한다. 이 요소는 우리나라의 민족 및 민족 관계 발전에 대한 국가적 측면의 학문적 지침이다.

실질적으로 민족관계문화는 구체적인 행동관습을 받아들이기는 하지만 그 관습에 귀착되지는 않는다. 사회생활의 고유한 정치 및 정신과 민족관계문화는 부분적으로 나타나면서 스스로 개인 내부의 '인간성'의 발전 정도, 달리 말하면 스스로의 행위와 행실의 바탕 위에서 자기 권위의 발전정도가 반영된다. 민족관계문화는 사회적 문화적 발전정도를 가리키는 지표로 나타나면서, 사회와 개인의 물질적, 정치적, 정신적 활동과 모든 공동체, 즉 계층, 사회적 집단, 민족조직 등의 모든 영역을 꿰뚫는다.

만약 문화가 전체적으로 일정한 시대의 서로 다른 단계에서, 사회-경제적 발달단계에서 그리고 민족공동체에서 이루어지는 인간 활동의 구체적-역사적 형상을 반영하는 고유한 방법이라면, 민족 간 상호관계의 기준과 관습이 전통적으로 견고하게 이루어지는 민족 간 관계문화는 그 문화가 발전되었던 구체적-역사적 시대와 공동체의 흔적을 자신들에게 남겨 지닌다고 확실히 확신할 수 있다. 이와 같이 카자흐스탄 민족 간 관계문화의 완전 화에는 자체 내에 광범위한 문제점이 포함되어 있다. 즉, 전반적인 정치문화의 향상과 감성문화 및 감성이 현현된 문화의 향상, 부정적 경향의 초래 가능성을 미리 예방하는데 따른 사회적 의견과 실제 행위의 항구적 연구, 정신적 가치를 산업문화교육과 교류하며 제공하는 과정에서 노동자 집단의 영향력 강화, 민족 간 관계수단으로서의 국어와 각 민족어의 역할 향상, 민족 간 관계문화수준을 높이는데 따른 구체적 경험의 연구와 확대 등이 그것이다.

문화와 민족 전체성의 정착과 이해

카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화의 향상은 다음과 같은 사실, 즉 각기 다른 여러 민족들 특히 동일한 민족이나 다른 민족들의 예절의 기준을 지닌, 그리고 그 민족문화와 함께 사회-심리학적 지수 및 도덕적 목표를 지닌 지인들이 우리나라 영토 안에서 공존함으로써 가능해진다. 이는 그 민족의 고유한 민족적 특징을 결정하는 민족 문화적 배경을 만든다. 그러므로 민족들 간의 교류는 카자흐스탄인들에게 민족문화교류에 대한 민족적 전체성과 형태에 관여

하도록 일깨우는 수단이 된다.

이는 개별 구성원들 모두를 드높이고 자신을 자기 민족의 일부뿐만 아니라 전체 인류의 한 부분으로 느끼도록 만들어주며, 세계역사에서 거대한 세계관, 민족 언어 수립 과정, 개인적·민족적 달성을 이루었던 여러 민족의 전통과 문화와 역사에 참여할 수 있는 가능성을 열어준다. 다른 지역들에서의 민족 간 관계문화는 민족의 구체적인 사회적-역사적 과거, 타민족과의 관계의 역사, 타민족과의 민족심리학적 결합, 종교적-신앙적 특질이라는 특수성을 갖는다.

카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화에는 인류 공통의 문화와 역사의 발전 결과가 담겨있다. 인간관계에 대한 인류 공통적 기준들에는 민족의 사회-역사적 경험을 형성시키는 민족적 특질도 포함되어 있다. 이는 민족의 문화, 습속, 전통, 예절 등의 특성에 반영된다. 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화는(민족소속에 관계없는) 인간의 평등, 국제주의, 집단주의, 민주주의와 같은 민족의 사회적 동료의식의 원칙에 바탕을 두고 형성될 수 있다. 또한 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화는 도덕적 행위의 인류 공통적 기준을 준수하는 능력, 타 민족적 가치에 대한 올바른 지각을 위한 상호 준비성, 이러한 가치의 지식으로 자신을 풍요롭게 하는 지향과의 교류를 전체적으로 발전시키는 수준에 의존되어 있다. 유감스럽게도 우리나라 많은 사람들에게 민족학적 지식이 부족하다. 자기 민족의 문화에 대해서는 다소 알지만 타민족 문화에 대해서는 거의 이해하지 못하고 있다. 그러므로 이제 다민족국가 카자흐스탄 주민들을 민족 간 관계의 기초에 대한 최소한의 지식으로 무장시키고 각 민족의 문화와 전통, 지역에 관한 이해를 제공하는 것이 중요하다.


학생들이 타민족에 관한 지식과 그 민족들의 문화, 전통, 윤리, 습속 등을 배울 수 있도록 교육내용을 입안하는 것이 필수적으로 요구된다. 우리는 젊은 세대에게 타민족 사람을 신중하게 배려하는 관계의 문화를 교육하면서, 인간에 대한 선행, 재치, 동정심, 사람들의 상황과 희망을 이해하고 함께 고민하고 그들의 의향을 복잡한 상황에 적용시키는 현상 속에서, 그들이 적극적인 시민적 관계의식을 갖도록 촉진할

수 있다. 이와 관련하여 카자흐스탄 인들에 대한 민족 간 관계문화를 교육하는 것은 국제주의적 의무와 책임의식을 형성시키는 관념적-이론적 전제일 뿐만 아니라, 나라와 지역과 주의 사회-경제적 발전을 가속화시키는 구체적 과업의 해결에 있어서도 중심적인 문제다. 이는 상호협력, 상호조력, 상호구제이고, 계약된 의무의 적시 이행이며, 카자흐스탄 시장에 품질 좋은 제품의 공급이고, 민족 및 민족관계의 진보적 발전을 목적으로 하는 민족적, 인류 공통적, 경제적, 정신적 잠재력의 현실화다. 민족관계의 문화는 카자흐스탄 인을 정신적 자주성으로 구체화시키고 민족의 문화, 도덕, 전통, 민족 간 친선과 그 친선의 만개와 친화를 목적으로 적용해온 민족들의 역사적 발전상의 사회-도덕적 경험을 구체화한다. 민족 간 관계문화는 이러한 문화의 구체적인 전수자인 카자흐스탄인 개인의 개인적-심리적, 정신적-도덕적 자질을 통해 현실화된다. 바로 여기서 구체적 행위에 대한 학문-이론적 준비태세, 자각성, 준비능력이 현실화된다. 동시에 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화의 작용수준은 사회제도적 형성과, 집단이나 사회 등의 민족 간 관계 조직에 많이 의존되어 있다.

여기서 카자흐스탄 민족 간 관계문화 연구에 있

어서 중요한 방법론적 계기가 필연적으로 고려된다. 이는 점을 언급하지 않을 수 없다. 즉, 민족 공동체의 내부와 외부에 계층적 세력을 적절히 배치시킨 민족 및 민족적 관계 발전의 구체적-역사적 수준, 민족과 민족 사이의 역사적 상호관계전통의 정착, 문화·습속·전통의 형성과 작용의 기초 아래 수립된 관념적-정치적 지식능력 배양, 최종적으로 민족 간 관계에서 나타나는 개인의 도덕적 자질, 문화·심리의 수준, 개인적 특성 등이다. 더욱이 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화형성의 민주적, 진보적, 초지일관된 인문주의적 경향은 우리들에게 반드시 자기 확신을 갖게 만들고 민주국가에서 더욱 창조적이라도 한다.


이런 식으로 카자흐스탄인들의 민족 간 관계문화는 교육받은 인간의 도덕수준의 지표, 수준 높은 문화의 지표, 모든 타민족과 민족 집단의 관심에 참여하는 관여의 지표이기도 하다. 우리나라의 민족 간 관계문화는 카자흐스탄 제 민족들이 이룩한 중요한 성과물들 중의 하나이고 민족문제에 대한 학문적 해결의 결과이며 사회의 성숙도의 표현이다. 그러므로 민족적 특징을 약화시키려는 어떠한 의도도 카자흐스탄공화국의 학문적 민족정책 원칙에 모순되는 반 민족적인 것으로 간주되는 것이다.



도서안내

21세기의 정치상황을 이론과 실제면에서 심층적으로 분석한 —

현대정치의 이해



격변기의 시대상황에 대응하면서 다면적인 변화를 가속화시키고 있는 현대의 정치현상에 대한 보다 분명한 이해를 위한 기본서!!

■ 주요목차

- 1부/ 현대 정치학의 기본
- 2부/ 자유민주주의의 이해
- 3부/ 현대의 정치현상

조정남 편 / 값 20,000원



이민은 경제성장의 동력

코피 아난 (유엔 사무총장)

앞으로 수 년 내지는 수십 년 유럽연합(EU)확대에 있어 최대의 시련의 하나는, 이민문제에 어떻게 대응하는가 하는 문젠 것이다. 유럽사회가 이 도전에 성공적으로 대응할 수 있다면 이민은 사회를 풍부하고, 강력하게 할 것이다. 그러나 만약 그렇게 하지 못한다면, 생활수준의 저하나 사회의 분열을 결과 시킬 지도 모른다. 유럽사회가 이민을 필요로 하고 있는 것은 의심의 여지가 없다. 이민이 없으면, 곧 25개국으로 확대될 EU의 인구는 현재의 약 4억5천만 명에서, 2,050년에는 4억 명 이하로 줄어들 것이다.



상 국에 송금했다. 그 액수는 도상국이 개발원조로서 받은 570억불을 상회하는 것이다.

각국은 신참자들을 사회에 어떻게 잘 적응시킬 수 있을가에 더욱 노력할 필요가 있다. 이민자들에 대한 창의적이고 적극적인 전략이 있어야 비로써 이민들은 사회를 불안하게 하기 보다는 사회를 풍부케 한다. 수백만이라는 이민들이 근대 유럽, 전 세계에서 이룩해 낸 엄청난 공헌을 간과해서는 안 된다. 많은 이민들이

정치, 과학, 학술, 스포츠, 예술 분야에서 지도자가 되어왔다. 또 그들의 존재가 없으면, 많은 일들은 수행되지 못했을 것이다. 이민은 해결의 일부지, 결코 문제의 일부가 아니다.

유럽의 장래, 그리고 인간 존엄에 관계되는 모든 사람들은, 이민을 사회문제의 희생양으로 삼으려는 경향에 대해, 단호한 태도를 취해야 한다. 이민의 대다수는 근면하고, 용감하며, 진취적이다. 그들은 '잉여인간'이 아니라, 공평한 기회를 찾고 있는 것이다. 범죄자도 테러리스트도 아니며, 법을 수호하는 사람들이다. 그들은 스스로의 아이덴티티를 유지하면서, 사회에 뛰어 들고 싶어 한다. 21세기에 있어, 이민은 유럽을 필요로 하고, 유럽도 또 이민을 필요로 하고 있다. 폐쇄된 유럽은 보다 비참하고, 취약하며, 빈곤하고, 노쇠한 유럽을 결과 시킬 것이다. 유럽이 이민에게 정당하게 대처한다면, 열린 유럽은 보다 공정하고, 풍부하며, 강하고 젊은 유럽이 될 것이다.

EU에 국한되지 않고, 한국, 러시아, 일본등도 동일한 현상이 일어날 가능성이 있다. 경제의 축소와 사회의 정체와 함께, 취업자가 부족, 서비스가 이뤄지지 않을 것이다. 이러한 인구통계적인 문제를 내포하고 있는 국가라도, 이민은 경제성장의 원동력, 사회적 역동성의 원천이 된다. 사람들이 선진국에서 생활하는 것을 바라는 것은 틀림없다. 불공평한 지금의 세상에서, 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 제국의 많은 사람들이, 풍부한 국가에서는 당연시되고 있는 자기개선의 기회를 빼앗기고 있다. 그들은 기회의 나라에서 새로운 생활을 할 것을 간절히 바라고 있다.

개별국가들은 불법이민을 중지시키기 위해 협력할 필요가 있다. 그러나 불법이민대책은 보다 광범한 전략의 일부이어야 한다. 국가는 합법적 이주를 위한 길을 분명히 해 놓아야 하며, 이민의 기본적 인권을 중시해 가면서, 그러한 혜택을 만들어 낼 수 있는 노력을 해야 한다. 빈곤한 나라도 또, 이민으로부터의 혜택을 얻을 수 있다. 이민들은 2002년 1년간에 적어도 880억불을 도

(이는 코피 아난 UN사무총장이 1월29일 유럽의회에서 행한 연설문 초역이다.)

Archive

독립국의 원주민 및 종족에 관한 조약

〈제76차 국제노동기구(ILO) 총회〉





Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries

Adopted on 27 June 1989 by the General Conference of the International Labour
Organisation at its seventy-sixth session

entry into force 5 September 1991

[status of ratifications \(ILO database on International Labour Standards\)](#) *

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its seventy-sixth session on 7 June 1989, and

Noting the international standards contained in the Indigenous and Tribal Populations Convention and Recommendation, 1957, and

Recalling the terms of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the many international instruments on the prevention of discrimination, and

Considering that the developments which have taken place in international law since 1957, as well as developments in the situation of indigenous and tribal peoples in all regions of the world, have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards, and

Recognising the aspirations of these peoples to exercise control over their own institutions, ways of life and economic development and to maintain and develop their identities, languages and religions, within the framework of the States in which they live, and

Noting that in many parts of the world these peoples are unable to enjoy their fundamental human rights to the same degree as the rest of the population of the States within which they live, and that their laws, values, customs and perspectives have often been eroded, and

Calling attention to the distinctive contributions of indigenous and tribal peoples to the cultural diversity and social and ecological harmony of humankind and to international co-operation and understanding, and

Cultural Organization and the World Health Organization, as well as of the Inter-American Indian Institute, at appropriate levels and in their respective fields, and that it is proposed to continue this co-operation in promoting and securing the application of these provisions, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the partial revision of the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107), which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention revising the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957,

Adopts this twenty-seventh day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-nine the following Convention, which may be cited as the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989:

PART I. GENERAL POLICY

Article 1

1. This Convention applies to:

(a) Tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present State boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.

3. The use of the term "peoples" in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law.

Article 2

1. Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity.

2. Such action shall include measures for:

(a) Ensuring that members of these peoples benefit on an equal footing from the rights and opportunities which national laws and regulations grant to other members of the population;

(b) Promoting the full realisation of the social, economic and cultural rights of these peoples with respect for their social and cultural identity, their customs and traditions and their institutions;

(c) Assisting the members of the peoples concerned to eliminate socio-economic gaps that may exist between indigenous and other members of the national community, in a manner compatible with their aspirations and ways of life.

Article 3

1. Indigenous and tribal peoples shall enjoy the full measure of human rights and fundamental freedoms without hindrance or discrimination. The provisions of the Convention shall be applied without discrimination to male and female members of these peoples.

2. No form of force or coercion shall be used in violation of the human rights and fundamental freedoms of the peoples concerned, including the rights contained in this Convention.

Article 4

1. Special measures shall be adopted as appropriate for safeguarding the persons, institutions, property, labour, cultures and environment of the peoples concerned.

2. Such special measures shall not be contrary to the freely-expressed wishes of the peoples concerned.

3. Enjoyment of the general rights of citizenship, without discrimination, shall not be prejudiced in any way by such special measures.

Article 5

In applying the provisions of this Convention:

- (a) The social, cultural, religious and spiritual values and practices of these peoples shall be recognised and protected, and due account shall be taken of the nature of the problems which face them both as groups and as individuals;
- (b) The integrity of the values, practices and institutions of these peoples shall be respected;
- (c) Policies aimed at mitigating the difficulties experienced by these peoples in facing new conditions of life and work shall be adopted, with the participation and co-operation of the peoples affected.

Article 6

1. In applying the provisions of this Convention, Governments shall:

- (a) Consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly;
- (b) Establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them;
- (c) Establish means for the full development of these peoples' own institutions and initiatives, and in appropriate cases provide the resources necessary for this purpose.

2. The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures.

Article 7

1. The peoples concerned shall have the right to decide their own priorities for the process of development as it affects their lives, beliefs, institutions and spiritual well-being and the lands they occupy or otherwise use, and to exercise control, to the extent possible, over their own economic, social and cultural development. In addition, they shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

2. The improvement of the conditions of life and work and levels of health and education of the peoples concerned, with their participation and co-operation, shall be a matter of priority in plans for the overall economic development of areas they inhabit. Special projects for development of the areas in question shall also be so designed as to promote such improvement.

3. Governments shall ensure that, whenever appropriate, studies are carried out, in co-operation with the peoples concerned, to assess the social, spiritual, cultural and environmental impact on them of planned development activities. The results of these studies shall be considered as fundamental criteria for the implementation of these activities.

4. Governments shall take measures, in co-operation with the peoples concerned, to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.

Article 8

1. In applying national laws and regulations to the peoples concerned, due regard shall be had to their customs or customary laws.

2. These peoples shall have the right to retain their own customs and institutions, where these are not incompatible with fundamental rights defined by the national legal system and with internationally recognized human rights. Procedures shall be established, whenever necessary, to resolve conflicts which may arise in the application of this principle.

3. The application of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not prevent members of these peoples from exercising the rights granted to all citizens and from assuming the corresponding duties.

Article 9

1. To the extent compatible with the national legal system and internationally recognised human rights, the methods customarily practised by the peoples concerned for dealing with offences committed by their members shall be respected.

2. The customs of these peoples in regard to penal matters shall be taken into consideration by the authorities and courts dealing with such cases.

Article 10

1. In imposing penalties laid down by general law on members of these peoples account shall be taken of their economic, social and cultural characteristics.

2. Preference shall be given to methods of punishment other than confinement in prison.

Article 11

The exaction from members of the peoples concerned of compulsory personal services in any form, whether paid or unpaid, shall be prohibited and punishable by law, except in cases prescribed by law for all citizens.

Article 12

The peoples concerned shall be safeguarded against the abuse of their rights and shall be able to take legal proceedings, either individually or through their representative bodies, for the effective protection of these rights. Measures shall be taken to ensure that members of these peoples can understand and be understood in legal proceedings, where necessary through the provision of interpretation or by other effective means.

PART II. LAND

Article 13

1. In applying the provisions of this Part of the Convention governments shall respect the special importance for the cultures and spiritual values of the peoples concerned of their relationship with the lands or territories, or both as applicable, which they occupy or otherwise use, and in particular the collective aspects of this relationship.

2. The use of the term "lands" in Articles 15 and 16 shall include the concept of territories, which covers the total environment of the areas which the peoples concerned occupy or otherwise use.

Article 14

1. The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

2. Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.

3. Adequate procedures shall be established within the national legal system to resolve land claims by the peoples concerned.

Article 15

1. The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specially safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources.

2. In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands. The peoples concerned shall wherever possible participate in the benefits of such activities, and shall receive fair compensation for any damages which they may sustain as a result of such activities.

Article 16

1. Subject to the following paragraphs of this Article, the peoples concerned shall not be removed from the lands which they occupy.

2. Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent. Where their consent cannot be obtained, such relocation shall take place only following appropriate procedures established by national laws and regulations, including public inquiries where appropriate, which provide the opportunity for effective representation of the peoples concerned.

3. Whenever possible, these peoples shall have the right to return to their traditional lands, as soon as the grounds for relocation cease to exist.

4. When such return is not possible, as determined by agreement or, in the absence of such agreement, through appropriate procedures, these peoples shall be provided in all possible cases with lands of quality and legal status at least equal to that of the lands previously occupied by them, suitable to provide for their present needs and future development. Where the peoples concerned express a preference for compensation in money or in kind, they shall be so compensated under appropriate guarantees.

5. Persons thus relocated shall be fully compensated for any resulting loss or injury.

Article 17

1. Procedures established by the peoples concerned for the transmission of land rights among members of these peoples shall be respected.

2. The peoples concerned shall be consulted whenever consideration is being given to their capacity to alienate their lands or otherwise transmit their rights outside their own community.

3. Persons not belonging to these peoples shall be prevented from taking advantage of their customs or of lack of understanding of the laws on the part of their members to secure the ownership, possession or use of land belonging to them.

Article 18

Adequate penalties shall be established by law for unauthorised intrusion upon, or use of, the lands of the peoples concerned, and governments shall take measures to prevent such offences.

Article 19

National agrarian programmes shall secure to the peoples concerned treatment equivalent to that accorded to other sectors of the population with regard to:

- (a) The provision of more land for these peoples when they have not the area necessary for providing the essentials of a normal existence, or for any possible increase in their numbers;
- (b) The provision of the means required to promote the development of the lands which these peoples already possess.

PART III. RECRUITMENT AND CONDITIONS OF EMPLOYMENT

Article 20

1. Governments shall, within the framework of national laws and regulations, and in co-operation with the peoples concerned, adopt special measures to ensure the effective protection with regard to recruitment and conditions of employment of workers belonging to these peoples, to the extent that they are not effectively protected by laws applicable to workers in general.

2. Governments shall do everything possible to prevent any discrimination between workers belonging to the peoples concerned and other workers, in particular as regards:

- (a) Admission to employment, including skilled employment, as well as measures for promotion and advancement;
- (b) Equal remuneration for work of equal value;
- (c) Medical and social assistance, occupational safety and health, all social security benefits and any other occupationally related benefits, and housing;
- (d) The right of association and freedom for all lawful trade union activities, and the right to conclude collective agreements with employers or employers' organisations.

3. The measures taken shall include measures to ensure:

- (a) That workers belonging to the peoples concerned, including seasonal, casual and migrant workers in agricultural and other employment, as well as those employed by labour contractors, enjoy the protection afforded by national law and practice to other such workers in the same sectors, and that they are fully informed of their rights under labour legislation and of the means of redress available to them;
- (b) That workers belonging to these peoples are not subjected to working conditions hazardous to their health, in particular through exposure to pesticides or other toxic substances;
- (c) That workers belonging to these peoples are not subjected to coercive recruitment systems, including bonded labour and other forms of debt servitude;
- (d) That workers belonging to these peoples enjoy equal opportunities and equal treatment in employment for men and women, and protection from sexual harassment.

4. Particular attention shall be paid to the establishment of adequate labour inspection services in areas where workers belonging to the peoples concerned undertake wage employment, in order to ensure compliance with the provisions of this Part of this Convention.

PART IV. VOCATIONAL TRAINING, HANDICRAFTS AND RURAL INDUSTRIES

Article 21

Members of the peoples concerned shall enjoy opportunities at least equal to those of other citizens in respect of vocational training measures.

Article 22

1. Measures shall be taken to promote the voluntary participation of members of the peoples concerned in vocational training programmes of general application.
2. Whenever existing programmes of vocational training of general application do not meet the special needs of the peoples concerned, governments shall, with the participation of these peoples, ensure the provision of special training programmes and facilities.
3. Any special training programmes shall be based on the economic environment, social and cultural conditions and practical needs of the peoples concerned. Any studies made in this connection shall be carried out in co-operation with these peoples, who shall be consulted on the organisation and operation of such programmes. Where feasible, these peoples shall progressively assume responsibility for the organisation and operation of such special training programmes, if they so decide.

Article 23

1. Handicrafts, rural and community-based industries, and subsistence economy and traditional activities of the peoples concerned, such as hunting, fishing, trapping and gathering, shall be recognised as important factors in the maintenance of their cultures and in their economic self-reliance and development. Governments shall, with the participation of these peoples and whenever appropriate, ensure that these activities are strengthened and promoted.
2. Upon the request of the peoples concerned, appropriate technical and financial assistance shall be provided wherever possible, taking into account the traditional technologies and cultural characteristics of these peoples, as well as the importance of sustainable and equitable development.

PART V. SOCIAL SECURITY AND HEALTH

Article 24

Social security schemes shall be extended progressively to cover the peoples concerned, and applied without discrimination against them.

Article 25

1. Governments shall ensure that adequate health services are made available to the peoples concerned, or shall provide them with resources to allow them to design and deliver such services under their own responsibility and control, so that they may enjoy the highest attainable standard of physical and mental health.
2. Health services shall, to the extent possible, be community-based. These services shall be planned and administered in co-operation with the peoples concerned and take into account their economic, geographic, social and cultural conditions as well as their traditional preventive care, healing practices and medicines.
3. The health care system shall give preference to the training and employment of local community health workers, and focus on primary health care while maintaining strong links with other levels of health care services.
4. The provision of such health services shall be co-ordinated with other social, economic and cultural measures in the country.

PART VI. EDUCATION AND MEANS OF COMMUNICATION

Article 26

Measures shall be taken to ensure that members of the peoples concerned have the opportunity to acquire education at all levels on at least an equal footing with the rest of the national community.

Article 27

1. Education programmes and services for the peoples concerned shall be developed and implemented in co-operation with them to address their special needs, and shall incorporate their histories, their knowledge and technologies, their value systems and their further social, economic and cultural aspirations. They shall participate in the formulation, implementation and evaluation of plans and programmes for national and regional development which may affect them directly.

2. The competent authority shall ensure the training of members of these peoples and their involvement in the formulation and implementation of education programmes, with a view to the progressive transfer of responsibility for the conduct of these programmes to these peoples as appropriate.

3. In addition, governments shall recognise the right of these peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples. Appropriate resources shall be provided for this purpose.

Article 28

1. Children belonging to the peoples concerned shall, wherever practicable, be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong. When this is not practicable, the competent authorities shall undertake consultations with these peoples with a view to the adoption of measures to achieve this objective.

2. Adequate measures shall be taken to ensure that these peoples have the opportunity to attain fluency in the national language or in one of the official languages of the country.

3. Measures shall be taken to preserve and promote the development and practice of the indigenous languages of the peoples concerned.

Article 29

The imparting of general knowledge and skills that will help children belonging to the peoples concerned to participate fully and on an equal footing in their own community and in the national community shall be an aim of education for these peoples.

Article 30

1. Governments shall adopt measures appropriate to the traditions and cultures of the peoples concerned, to make known to them their rights and duties, especially in regard to labour, economic opportunities, education and health matters, social welfare and their rights deriving from this Convention.

2. If necessary, this shall be done by means of written translations and through the use of mass communications in the languages of these peoples.

Article 31

Educational measures shall be taken among all sections of the national community, and particularly among those that are in most direct contact with the peoples concerned, with the object of eliminating prejudices that they may harbour in respect of these peoples. To this end, efforts shall be made to ensure that history textbooks and other educational materials provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of these peoples.

PART VII. CONTACTS AND CO-OPERATION ACROSS BORDERS

Article 32

Governments shall take appropriate measures, including by means of international agreements, to facilitate contacts and co-operation between indigenous and tribal peoples across borders, including activities in the economic, social, cultural, spiritual and environmental fields.

PART VIII. ADMINISTRATION

Article 33

1. The governmental authority responsible for the matters covered in this Convention shall ensure that agencies or other appropriate mechanisms exist to administer the programmes affecting the peoples concerned, and shall ensure that they have the means necessary for the proper fulfilment of the functions assigned to them.

2. These programmes shall include:

- (a) The planning, co-ordination, execution and evaluation, in co-operation with the peoples concerned, of the measures provided for in this Convention;
- (b) The proposing of legislative and other measures to the competent authorities and supervision of the application of the measures taken, in co-operation with the peoples concerned.

PART IX. GENERAL PROVISIONS

Article 34

The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic of each country.

Article 35

The application of the provisions of this Convention shall not adversely affect rights and benefits of the peoples concerned pursuant to other Conventions and Recommendations, international instruments, treaties, or national laws, awards, custom or agreements.

PART X. FINAL PROVISIONS

Article 36

This Convention revises the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957.

Article 37

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 38

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 39

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 40

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 41

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 42

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 43

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

(a) The ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 39 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) As from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 44

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

* This is a direct link to the ILO ILOLEX database. Ratification information is updated daily.

[CONTACT](#) [TOP](#) [HOME](#) [INSTRUMENTS](#) [DOCUMENTS](#) [INDEX](#) [SEARCH](#)

© Copyright 1997 - 2002
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Geneva, Switzerland

독립국의 원주민 및 종족에 관한 조약

(ILO조약 제169호) (원주민조약)

(1989년6월27일 국제노동기구(ILO) 총회 제76차 회의에서 채택)

원주민문제는 국제 인권기관에서 오랫동안 그 보호문제가 논의되어온 대단히 중심적인 현안의 하나였다. 특히 국제노동기구(ILO)는 이 문제에 대한 지속적인 관심을 가져왔으며 1989년6월 국제노동총회(ILO)가 원주민 및 종족에 관한 포괄적인 조약(ILO조약 제169호)을 체결함으로써 원주민 보호를 위한 큰 걸음을 내디뎠고 현재 17개국(볼리비아-1991년 비준/콜롬비아-1991/코스타리카-1993/덴마크-1996/에콰도르-1998/피지-1998/파테말라-1996/혼두라스-1995/멕시코-1990/네델란드-1998/뉴웨이-1990/파라과이-1994/페루-1994/알제틴-2000/브라질-2002/도미니카-2002/베네수엘라-2002)(2003년7월 현재)이 이를 비준하고 있다. 그리고 이 조약 비준 국의 과반수는 라틴 아메리카인데, 이는 이들 지역국가들이 근년 자국사회의 다민족 내지는 다 문화적인 성격을 인정, 정치적인 안정과 사회의 진보를 위해서는 이러한 다양성을 존중할 필요가 있었기 때문이기도 했다.

ILO는 발족 당시부터 원주민 및 종족의 상황에 관심을 가져왔다. 1921년에는 원주민 노동자의 문제에 관한 연구, 조사에 착수했다. 이 활동은 제2차 대전에 의해 중단됐으나, 전후에 재개됐다. 이런 노력은 그 후 1957년 '원주민 및 부족민 조약'(제107호 조약)의 체결로 공식화되었으며, 이는 노동자들의 국제법상의 권리를 성문화한 최초의 시도이기도 했다. 제107호 조약은 토지의 권리, 노동조건, 건강과 교육 등 일련의 문제를 취급했다. 그러나 그 후 제107호에 내재하는 결함이 서서히 나타나게 되었다. 특히 1960년대부터 70년대에 걸쳐 원주민들의 민족의식이 높아지고 또 국제화가 진척됨에 따라 107호의 전제에 대한 이의신청이 나타나면서 107호 조약을 시대환경에 맞게 개정해야 한

다는 주장이 나타났다. 1986년 ILO이사회가 소집한 전문가위원회는 '본 조약의 동화주의 내지는 보호주의적 접근은 시대에 뒤쳐진 것이며, 이것을 적용하는 것은 현대세계에서 유해하다'고 결론 지었다.

이에 따라 동 이사회는 조약 개정문제를 1988년 및 89년의 총회에서 의제로 상정케 됐고, 결국 1989년 제107호는 새로 개정 돼, 원주민들의 생활양식은 존속되어야 하며, 현실적으로도 존속하고 있다는 기본적인 사고를 조약 속에 포함시켰다.

그리고 또 하나의 근본적인 변경은, 이들에 영향을 주는 개발프로젝트의 책정과 실시에 있어, 그들과 그 전통적인 조직이 긴밀하게 연결되어야 한다는 전제가 받아들여진 점이다. 현실적 상황을 반영한 169호 조약개정이, ILO가맹국가들에서 차례로 비준되고 있으며, 몇 개국에서는 본격적으로 논의되고 있기 때문에 가까운 장래 이 조약의 국제적인 공인화는 시간문제라 남아있다고 볼 수 있다.

해설

〈주요내용〉 개괄적 방침

'원주민'이라는 것은 스스로의 전통적인 언어나 제도, 생활양식을 부분적 혹은 전면적으로 보유하고, 지배적인 사회로부터 구별됨과 동시에, 다른 그룹이 도달하기 이전부터 어떤 특정 지역을 점유하여 온 사람들을 지칭한다. 이러한 정의는 북미, 남미나 태평양 일부지역에서는 유효하나, 세계의 여타 지역에서는 특정지역에 도달한 시기로 종족 구별이 거의 불가능한 경우도 많다. ILO에서는 이 문제에 적극적으로 뛰어들기 시작한 제2차 대전 직후부터 원주민들과 종족들에 언급해야한다고 생각해 왔다.

이 조약에서는 조약의 적용대상이 되는 집단을 정의함에 있어 '원주민 또는 종족'으로서의

자기인식이 중요한 기준으로 여겨져야 한다'고 주장한다. '자기인식'이 유일의 기준은 아닐지라도, 이 조약이 적용되어야 할 집단을 정의할 때, 중요하게 고려되어야 할 요소라는 것이다. 각 각이 조약이 적용되는 집단을 상세하게 정할 때는 객관적인, 혹은 위에 열거한 주관적인 기준, 그리고 영향을 받는 사람들에의 협의 등을 거쳐 행해져야 한다.

제6조는 원주민들이 선거 등의 의사결정에 참가할 수 있도록 하는 수단의 확립을 요구하고 있다. 또 관계 인물에게 직접 영향을 줄 수 있는 법적 내지는 행정적인 조치가 고려되고 있을 때는, '적절한 절차 혹은 특히 이들을 대표하는 제도를 통해' 원주민족 등과의 협의를 정부에 요구한다.

제7조는 원주민들 스스로의 개발에 우선순위를 결정할 권리와 함께, 스스로의 경제적, 사회적, 문화적인 개발을 관리할 권리를 가질 것이 규정되고 있다. 또 원주민 등에 영향을 줄 수 있는 국가 및 지역의 개발계획에 대해서도, 그 계획입안, 실행, 평가에 원주민 등이 참가해야 한다고 규정한다.

제8조3항은 원주민 등은 모든 다른 국민과 같은 권리를 향유 함과 동시에, 상응하는 의무를 진다고 정하고 있다.

〈특정한 문제점〉

본 조약은 원주민 등이 스스로의 생활과 장래에 대해서 가능한 한 통제해야 하며, 그리고 이것이 가능하도록 정부가 수단 및 자원을 제공해야 한다고 규정하고 있다. 또 원주민들이 계속적으로 생존함에 있어, 토지에의 권리가 중요하다고 판단, 토지와 그 자원은 원주민들의 생활하고, 사회적 문화적인 환경, 정신적 건전함의 주요한 연원이라고 규정한다.

특히 13조에서 정부는 원주민들의 문화, 정신 생활의 특별한 중요성 및 이들이 점유하는 토지 또는 영역에 대해 가지고 있는 관계성, 특히 집단적인 그것에 대해 존중해야 할 의무를 진다고 못박고 있다. 원주민이 특별한 권리를 가지는 토지의 구역을 승인함으로써, 이들의 경제적,

사회적 내지는 문화적인 활동과 장래의 생존을 위한 안정된 기초가 제공되도록 하는 의도였다.

원주민들의 교육 및 교류수단의 확보(26-31조) ; 원주민족들은 교육에 관해서 두 가지의 상이한 문제로 고민하고 있는 것이 보통이다. 첫째, 그들은 일반국민이라면 손쉽게 이용할 수 있는 교육시설, 기관 등에 대부분의 경우 접근하는 것이 불가능하다. 둘째, 접근할 수 있다고 하더라도, 이들은 자신들의 전통, 문화 언어는 무시되는 것이 통례로, 그들의 존엄이나 자랑을 파괴하게 된다. 본 조약 제26-31조는 이들 제민족이 모든 레벨의 교육을 적어도 그들 이외의 일반국민들과 대응한 입장에서 받을 기회를 보증하도록 규정하고 있다.

이들 교육 프로그램, 교육서비스는 그들의 특별한 필요에 배려하도록 손을 가하고, 또 그들의 역사, 지식과 기술, 가치관이나 지향을 내포한 것이 아니면 안 된다.

이들의 사회보장에 관해서는 제24에서 규정하고 있다. 여기서는 전 시민을 대상으로 할 수 있는 사회보장 규정이 서서히 범위를 확대, 원주민 등을 포함한 것으로 될 수 있도록 정하고 있다. 25조에 의해, 정부는 원주민들에 대해 '신체적 및 정신적 건강의 얻을 수 있는 최고수준'을 보장하도록 의무 지우고 있다. 다시 말하면, 공동체에 의거한 서비스가 되고, 이들의 전통적인 예방수단, 의약품 등에 근거한 것이 필요하다. 이것은 전통의료의 가치, 그 보존과 육성의 필요성을 인지하는 것이 된다.

또 제33조는 원주민들에게 영향을 미칠 제반 계획의 운영기관, 그 밖의 타당한 구조를 설계하고, 또 그러한 기관이 그 분장하는 기능을 집행할 필요한 자원을 보증하도록, 제 정부에 요구하고 있다. 당해 원주민 등과 협력하면서, 본 조약에 의해 정해진 조치의 책정, 조정, 실시, 평가를 하는 것도 위의 제 계획가운데 포함된다. 또 이들 원주민들과 협력하여 기초해야 할 법제 그 밖의 조치도, 여기에 포함된다. 35조는 이 조약의 적용이 ILO의 다른 조약 및 권고, 국제규정, 조약 내지 국내의 법, 제정, 관습, 합의 하에 있는 원주민족 등이 가진 권리나 특전에 역행해서는 안 된다고 규정했다.

2003. 8. 2.

팔레스타인인과 결혼한 이스라엘 떠나서 살아가

이스라엘 의회가 아랍계 이스라엘인과 결혼한 팔레스타인인들에게 이스라엘 시민권을 주지 않는 법안을 통과시켜 인종차별이라는 국제적인 비난에 직면. 이스라엘 의회는 7월 31일 이스라엘인과 결혼한 팔레스타인인이 시민권이나 영주권을 얻지 못하게 하는 새로운 법안을 찬성 53명, 반대 25명이라는 압도적인 차이로 의결.

2003. 8. 11.

이스라엘, 헤즈볼라 보복 폭격

국경 지역을 중심으로 이스라엘과 레바논계 이슬람 무장단체 헤즈볼라간 무력 충돌 발생. 2000년 5월 이스라엘이 22년간 점령해온 남부 레바논에서 철군한 뒤 간헐적인 충돌이 벌어졌으나 이번처럼 다수의 사상자가 발생하지는 않았던 것. 이스라엘은 10일 오후 헤즈볼라의 공격으로 16세 이스라엘 소년 1명이 숨지는 등 6명의 사상자가 발생. 한지 몇 시간 만에 레바논 남부의 헤즈볼라 근거지로 추정되는 지역에 폭격.

2003. 8. 14.

美 문화향유 중심은 '고학력 40대 백인여성'

미국에서 문화예술을 감상하는 중심계층은 고등교육을 받은 40대 백인 여성이며 전 분야에 걸쳐 나이든 관객층의 증가가 두드러진 것으로 나타남. 이는 최근 전미(全美)예술 기금이 발표한 2002년판 '예술 향유자 통계'에서 증명.

2003. 8. 22.

이스라엘, 하마스 지도자 사살 '보복'

이스라엘군이 20명을 숨지게 한 예루살렘 버스 자살 폭탄 테러에 대한 보복 차원에서 21일 팔레스타인 무장단체인 하마스 지도자 소유 차량을 공습, 하마스 고위 지도자 등 3명이 사망. 이스라엘과 팔레스타인 과격단체 간의 잇단 보복 공격으로 중동 평화 추진은 암초에 직면.

2003. 8. 23.

美 입양아, 한국출신 최다

미국에서 입양되는 아이들의 10% 이상은 해외 입양아이며 이들 중 한국 출신이 가장 많은 것으로 조사. 미국 인구통계국이 2000년 인구센서스에서 처음으로 입양아 실태를 조사한 결과 미국내 160만명의 입양아 중 13%인 20만명이 해외에서 입양됐으며 이중 한국 출신 입양아는 4만7555명으로 5분의 1을 넘는 것. 미국 내 해외 입양아 수는 한국 출신에 이어 중국(2만1053명), 러시아(1만9631명), 멕시코(1만8021명), 인도(7793명) 등의 순.

정리 : 송중호

2003. 9. 1.

U대회- 北응원단 환송행사 개최



대구 하계 유니버시아드에 참가했던 북측 응원단에 대한 환송행사가 1일 낮 경북 칠곡군 대구은행 연수원 운동장에서 개최. 대구 시장은 “여러분이 머무는 동안 대구는 통일조국의 모습을 미리보듯 동포애로 달아 올랐고 남과 북의 사람 역시 같은 정서를 가진 동포임을 뼈저리게 느꼈다”고 환송. 북한의 리일남 응원단장은 “우여곡절은 있었지만 우리 북과 남은 슬기롭게 우리들의 만남의 시간이 이어 우리 민족은 하나임을 절감했다”고 강조.

2003. 9. 4.

이라크 종파 갈등 일촉즉발

이라크 시아파 교도의 최고지도자 모하메드 바키르 알 하킴이 폭탄테러로 살해되면서 이라크 내 종교갈등이 일촉즉발 대결양상. 일부 시아파들이 수니파의 사원을 장악했으며, 수니파는 이에 대해 “인종청소”를 시작했다며 반발.

2003. 9. 6.

압바스 사임... ‘중동평화’ 다시 암운

마흐무드 압바스 팔레스타인 자치정부 초대 총리가 전격 사임, 그는 야세르 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반과의 파워게임에서 패배, 사임을 선택. 이로써 중동 평화 로드맵 이행을 통해 이스라엘과 팔레스타인의 평화 공존을 이끌어낸다는 미국의 구상이 좌초 위기.

2003. 9. 10.

아랍연맹, 이라크 과도내각 사실상 승인

이라크 과도내각 외무장관이 후세인 정권 붕괴이후 처음으로 아랍연맹 각료회의에 참석해 대표권을 회복. 아랍연맹이 이라크 과도 내각을 사실상 승인한 것으로 분석되는 사례. 이와 관련 아랍연맹 외무장관들은 6시간이 넘는 회의 끝에 이라크 합법정부가 선출될 때까지 이라크 과도정부의 아랍연맹 회의 참석을 허용하기로 결정.

2003. 9. 15.

‘이-팔 평화협상 실패했다’

테르제 로이드-라르센 유엔 중동특사는 이스라엘 팔레스타인 평화협상이 실패했으며 앞으로 유혈사태가 악화될 것으로 우려. 로이드-라르센 특사는 중동문제를 논의하기 위해 열린 유엔 안전보장이사회 회의 개막연설에서 “최근 일련의 테러공격과 비합법적인 살인행위로 휴전 상태가 깨졌으며 평화협상을 대결로 몰고갔다”고 비난. 그는 야세르 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반에 대해 “민주적으로 선출된 팔레스타인 지도자로 팔레스타인 정체성과 민족적소망의 화신으로 부적절하다는 것과는 거리가 멀다”고 아울러 지적.

2003. 9. 17.

美 한인사회 ‘反 이민-인종차별’ 냉가슴

9·11테러 이후 갈수록 심화되고 있는 미국 내 반(反)이민 정서 및 인종차별 경향으로 한인 사회를 비롯한 미국 내 소수민족 사회에 비상. 미 행정부가 기소절차 없이 영주권자를 즉각 추방할 수 있는 내용 등을 담은 애국법II를 추진하는 데 이어 캘리포니아주가 인종차별 의도가 뚜렷한 ‘주민발의안 54’의 표결을 앞두고 있어 소수민족계 및 인권단체들이 거세게 반발.

2003. 10. 1.

체니 “美 소수민족 기업 지원”



딕 체니 미국 부통령이 지난 9월 30일(현지시간) 워싱턴 옴니쇼어햄 호텔에서 열린 소수민족기업개발회의에 참석해 부시 행정부가 추진중인 경제정책을 설명. 이 회의는 미 상무부 산하 소수민족사업개발부(MBDA)가 주관한 것으로 미국내 소수민족의 기업 지원과 육성 목적.

2003. 10. 5.

이, 시리아 “팔 훈련시설” 공격

이스라엘이 시리아에 있는 팔레스타인 무장단체의 훈련 시설을 공습함에 따라 이-팔 유혈 분쟁이 중동 전체로 확대되는 것이 아닌가하는 우려. 유엔 안전보장이사회와 아랍연맹은 긴급회의를 소집했으며, 야세르 아라파트 팔레스타인 자치정부 수반은 비상사태를 선포.

2003. 10. 8.

이라크통치층 “터키군 오지마”

터키 의회가 7일 이라크 파병안을 승인. 이에 이라크 과도통치위원회가 터키군 주둔 반대 의사 표명과 함께, 터키의 파병으로 이라크 북부 쿠르드족 문제 등이 다시 부각되면서 중동 역내 정세 혼란. 이는 아랍족-투르크족으로 민족구성이 상이한데다 과거 오스만 투르크의 지배를 받았던 역사적 경험에 근거.

2003. 10. 24.

한반도 평화축전

분단후 사상 첫 민간체전으로 치러지는 「민족평화축전」이 24일부터 26일까지 제주시 오랏벌과 서귀포 월드컵경기장에서 개최. 9월 말 북한 백두산에서의 성화채화에 이어 10월 22일 오전 11시 한라산 백록담에서 성화채화가 이뤄져 두 성화는 축전 개막식 행사가 열리는 24일 서귀포 월드컵경기장에서 합화의 식을 갖음.

2003. 10. 28.

日,이시하라지사 “한일합방은 조선인이 선택한 것”

이시하라 신타로(石原慎太郎·71) 일본 도쿄(東京)도 지사가 “한일합방은 조선인이 선택한 것”이라는 망언으로 물의. 이시하라 지사는 도쿄에서 열린 남북자 관련 집회에 참석, 기조연설을 통해 1910



년 한일합병과 관련해 이와같이 연설.

2003. 10. 30.

주한 외국인 목회자...외국인 노동자 강제추방 반대

주한 외국인 목회자들은 외국인노동자 고용허가 신청접수 마감을 하루 앞둔 30일 기독교회관에서 긴급 기자회견을 갖고 정부에 외국인노동자의 전면 합법화와 재외동포법의 평등한 개정을 촉구. 성명서에서 “인류가 더불어 함께 살아가는 다문화 공존 시대에 대한민국에서 일어나고 있는 외국인노동자들에 대한 차별적인 정책과 재외동포법이 시정되지 않는다면 21세기 선진 인권국가를 지향하는 대한민국은 한낱 허상일 뿐”이라고 주장.

2003. 11. 1.

中 反日감정 폭발 일보직전

중국 산시(陝西)성 시안(西安)의 시베이(西北)대학 당국은 대학 내에서 음란 공연을 한 일본인 유학생 3명과 교수 1명을 퇴교 조치. 또한 이시하라 신타로(石原慎太郎) 일본 도쿄(東京) 도지사의 중국 비하 발언은 양국 정부간의 감정까지 악화시킬 수 있다는 우려. 한국 침략을 정당화하는 망언으로 국제사회의 지탄을 받은 바 있는 그는 중국의 첫 유인우주선 발사 성공에 대해 “시대에 뒤진 것이지만 중국인들은 무지하기 때문에 유인 우주선 발사 성공에 황홀하고 있다”고 혹평.

2003. 11. 4.

“이슬람 학생은 타지마” 미스쿨버스, 인종차별 파문

미국의 한 스쿨버스 운행업체가 이슬람 학생들을 차에서 강제로 하차시켜 파문. 아랍권 위성방송인 알자지라라는 미국 플로리다주 뒤발 카운티 포트 캐럴라인 중학교의 스쿨버스 운전사가 지난달 30일 하교길에 이라크와 아프가니스탄 학생 27명을 차에서 내리게 했다고 보도.

2003. 11. 11.

韓, 불법체류자 수만명 잠적

11월 16일부터 본격화할 정부 단속을 피해 불법체류외국인들이 지방으로 잠적. 강제출국대상 불법체류자 11만여명(정부 추산) 가운데 10일 현재 자진출국한 외국인인 1만여명에 불과. 자진출국 시한(15일)이 닷새 앞으로 다가왔지만 노동부에 따르면 이 기간 출국자는 3만여명을 넘지 못할 것으로 예상. 이에 따라 구제받지 못한 체류기간 4년 이상 외국인 및 합법화 등록 신청을 하지 않은 불법체류자 중 상당수가 한국에 잔류상태로 지방으로 잠적.

2003. 11. 13.

獨-이스라엘 ‘분유 갈등’

독일 유력 야당의 한 국회의원이 「유대인은 범죄자 민족」이라고 발언해 파문을 일으킨 데 이어 독일에서 제조된 분유를 먹는 이스라엘 유아들이 잇따라 사망. 발병하는 사건이 발생.

이스라엘 보건부는 주초 독일 제2의 유제품 제조업체인 후마나 밀히 우니온(HMU)의 분유제품인 ‘리메디아 수퍼 쇼아 1’ 을 수주간 섭취한 유아 가운데 3명이 숨지고 7명이 중병에 걸렸다고 발표. 이스라엘

정부는 독일 내 극우주의자들이 저지른 범죄일 가능성을 제기.

조선족 5000명 “우리에게 국적을 달라”



정부의 불법체류 외국인에 대한 합동단속이 오는 16일부터 시작될 예정인 가운데 조선족 5000여명이 13일 경기도 과천시 정부과천청사 운동장으로 몰려와 단체로 국적회복 신청서를 제출. 이와 함께 외국인이주노동자 강제추방반대·연수제도 철폐 및 인권보장을 위한 공동대책위는 긴급 기자회견을 갖고 “외국인이주노동자를 죽음으로 내모는 강제추방을 즉각 중단하라”고 촉구.

2003. 11. 16.

세르비아 대선 투표율 미달로 3번째무산

세르비아 대통령 선거 투표율이 법정 유효투표율 50%에 훨씬 미달하면서 13개월 사이에 3번째로 세르비아 대선이 무산. 민간기구인 「자유선거와 민주주의 센터(CESID)」는 이번 대선에서 650만 유권자 중 38.5%만이 투표에 참가했다고 밝힘. 투표율 미달로 대선 결과는 무효지만 니콜리치 후보의 선전은 세르비아에서 극우파에 대한 지지가 높아지고 있음을 보여줘 2004년 치러질 의회 선거에 관심이 쏠리고 있음.

2003. 11. 18.

日, 65세 정년 공방

인구의 소자화(출산감소)·고령화로 인한 연금재정 고갈로 골머리를 앓는 일본에서 회사원의 퇴직연령을 높이는 문제를 둘러싸고 정부와 재계의 공방. 단일민족이라는 순혈주의 전통이 강한 일본에서 외국인 노동자의 이민이 받아들이기 어려운 현실을 감안하면, 정년연장이 줄어드는 노동력을 보완하는 대안이라는 점은 부정하기 힘든 요인.

2003. 11. 23.

크로아티아 총선 급진야당 승리

크로아티아 총선에서 1991년 유혈사태 끝에 크로아티아 독립을 이끈 크로아티아민주동맹(HDZ)이 현 집권당인 사회민주당(SDP)을 누르고 승리. 이에 따라 크로아티아는 2000년 민족주의 세력이 실각한 뒤 3년여 만에 다시 과격 민족주의 세력이 집권할 것이 확실 시.

2003. 11. 26.

그루지야, 민족 분류 악화 조짐

무혈혁명으로 세바르드나제 전 대통령이 중도 퇴진한 그루지야에서 고질적인 민족 분류가 더욱 악화될 조짐. 그루지야에서 독립을 요구해온 남 오세티야 공화국의 코코이티 대통령은 러시아 연방 공화국으로 편입되길 바란다고 밝혀, 역시 분리 독립을 요구하고 있는 압하스 자치공화국의 삼바 외무장관도 그루지야가 기존 정책을 바꾸면 그에 상응하는 조치를 취할 것이라고 말해 앞으로 평화공존 정책을 포기하고 강경 자세로 선회할 가능성.

2003. 11. 27.

중국에 다시 마오쩌둥 바람

오는 12월 26일은 사회주의 중국을 건설한 마오쩌둥 탄생 110주년. 따라서 중국에서는 그에 대한 기록 영화와 대형 음악회, 기념우표 발행, 강의와 세미나등 대대적인 행사가 열릴 예정.이 같은 현상에 대해 미국 CNN 방송은 후진타오 당 총서기 겸 국가주석-원자바오 총리가 이끄는 새 지도부가 개혁·개방 결과 나타난 모순을 해결하기 위해극좌적이고 자족 경제적 이론들로 유명한 마오쩌둥 탄생 110주년을 이용하고 있다고 분석.

2003. 12. 1.

이라크에서 한국인 피살 충격

이라크북부 티크리트의 고속도로에서 한국기업체 직원이 탄 승용차가 피격돼 한국인 2명이 피살되는 사건이 발생하자 이라크 등 중동지역에 진출해 있는 국내기업들은 충격속에 대책마련에 비상.

2003. 12. 7.

러시아 푸틴 대통령, 하원 선거에서 압승

러시아 연방의회(두마:하원) 선거에서 블라디미르 푸틴 대통령이 소속된 사실상의 여당인 통합 러시아당이 압승. 8일 러시아 중앙선관위 발표에 따르면 친 크렘린계 정당인 통합러시아당이 36.5%, 극우 민족주의자 블라디미르 지리노브스키가 이끄는 자유민주당(LDPR)이 12.0%, 조국당이 8.9%를 얻는 등 범여권 정당들이 60%에 가까운 득표율을 기록.

2003. 12. 18.

후세인 붙잡혔어도 저항은 계속된다

현재 미국의 이라크 침공에 대한 저항세력은 “후세인도 반대하지만 미군 점령도 반대”는 이라크 민족주의세력, 시리아나 사우디아라비아 등 아랍권에서 건너온 외국인 이슬람 전사 등 다양. 따라서 후세인 충성파들의 경우 그의 체포로 상징적인 구심점을 잃어 저항이 약화될 가능성이 있지만 다른 세력들에게는 별 영향이 없을 것이라는 분석.



2003. 12. 19.

프랑스 히잡과 세속주의, 그리고 툴레랑스

내년부터 프랑스 공립 학교에서 무슬림 여학생들이 착용하는 머리 두건인 「히잡(hijab)」이 금지 될 것으로 보여 논란. 자크 시라크 프랑스 대통령은 종교적 상징물로 간주되는 의류와 장식품 등을 공립학교에서 착용 금지하는 법안을 통과시켜줄 것을 의회에 공식 요청. 헌법의 근간인 정교를 분리하는 세속주의'를 지키기 위해 의회가 새학기가 시작되는 2004년 9월부터 모든 공립학교에서 종교 상징물의 착용을 금지하는 법안을 통과시켜야한다고 주장.

2003. 12. 19.

리비아 WMD포기...중동 판도 변화 예고

리비아가 대량살상무기(WMD) 포기를 선언한 데 이어 슈크리 무하마드 가님 리비아 총리는 22일 불시 사찰을 받아들이는 핵확산금지조약(NPT) 부속의정서에도 서명하겠다고 밝혀 중동의 정치 지형도에 큰 변화를 불러올 것으로 예상.

2003. 12. 29.

세르비아 밀로세비치 옥중 당선 극우파 승리

‘인종 청소’ 혐의로 네덜란드 헤이그에서 전범재판을 받고 있는 슬로보단 밀로세비치 전 유고 대통령과 보이슬라브 세셀리 세르비아급진당(SRS) 당수 등 전범 2명이 옥중 출마해 당선되는 등 세르비아 선거에서 극우파가 승리. 전범재판을 받고 있어 직접 의회 의석을 차지할 수는 없지만 서방 세계의 비난을 받고 있는 이들 전범이 옥중 당선됨에 따라 유고 내 극우세력의 입김이 한층 거세질 것으로 전망.

부룬디 주재 교황청 대사 피살

마이클 코트니(58) 부룬디 주재 교황청 대사가 부룬디 반군 후투족민족해방군(FNL)으로 보이는 무장세력이 쏜 총에 맞아 숨져. 코트니 대사는 차로 이동하다 매복해 있던 무장세력의 총격을 받았으며 곧바로 병원으로 후송됐으나 수술 도중 사망.

2004. 1. 1.



日, 고이즈미 총리 야스쿠니 신사 참배

고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리가 새해 첫날 야스쿠니(靖國)신사를 전격 참배. 고이즈미 총리는 1일 오전 11시29분 제2차세계대전 당시 A급 전범들의 위패가 합사된 야스쿠니 신사를 방문, 일본 전통의상인 하카마 차림으로 참배하고 3만엔(약 30만원)을 헌화, 한, 중 양국으로부터 거센 항의를 받음.

2004. 1. 6.

인도 · 파키스탄 평화협상 합의

인도와 파키스탄이 다음달 카슈미르 분쟁을 포함한 모든 현안을 논의할 평화협상을 하기로 6일 전격 합의. 이로써 반세기에 걸친 인도 · 파키스탄 유혈분쟁의 평화적 해결 청신호가 켜졌다.

2004. 1. 10.

팔 ‘독립국가 일방 선포할 수도’

팔레스타인이 일방적으로 독립국가를 선포하려는 움직임. 팔레스타인 정치조직인 팔레스타인해방기구(PLO)는 10일 현재의 자치지역인 요르단강 서안과 가자지구를 영토로 하는 독립국가를 선포할 수 있다는 내용의 성명을 발표.

2004. 1. 16.

日 살아남으리라. 일본 평화헌법

일본 규슈 남부 가고시마시 도심에서는 일본의 자위대가 이날 이라크에 파견된 것에 반대하는 일본 시민, 노동단체 연합체인 평화포럼의 집회가 개최. 일본 전국 각지에서 제40회 호헌대회에 참석하기 위해 가고시마에 모였던 노조 및 시민단체 간부들이 긴급 집회를 연 것. 호헌대회는 「평화포럼」이 일본의 평화헌법, 특히 '군대를 두거나 전쟁에 참가하는 것을 금지' 하는 헌법 제9조의 정신을 지키기 위해 해마다 개최.

2004. 1. 19.

이라크인들끼리 유혈사태 급증

사담 후세인 전 이라크 대통령 체포 이후 이라크인들 간의 유혈사태가 급증. 수니, 시아파의 갈등이 고조되고 쿠르드, 아랍인들 간 폭력이 빈번해지는 상황에서 발생한 이 같은 대규모 테러공격으로 이라크 '내전설' 까지 고개. 무하마드 알두리 전 유엔 주재 이라크 대사는 18일 점령군을 겨냥한 이라크인들의 공격은 "민족적 저항"으로 "극히 정상적인 것"이라고 주장.



2004. 1. 24.

日 대학, 조선학교 수험자격 인정

일본의 4년제 국립대 83개교 가운데 80개교가 올 봄 입시부터 재일 조선학교 출신 학생에게도 수험자격을 인정. 문부과학성은 지난해 3월 미국과 영국의 민간평가기관이 인정한 16개의 인터내셔널 스쿨 졸업생에게만 국립대 입학 수험자격을 인정해 주고, 조선학교 출신 등은 별도의 검정시험을 치러야만 대입응시를 허용한다는 방침을 발표해 민족차별이라는 거센 항의에 직면.

2004. 1. 27.

프랑스 시라크 “대만 국민투표는 실수”

올해 수교 40주년을 맞은 프랑스와 중국이 우호관계를 과시. 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석은 1월 26일 사흘 일정으로 프랑스를 국빈방문, 시라크 대통령은 특히 이날 정상회담에서 '대만은 중국의 일부분'이라는 중국의 입장을 지지함과 동시에 대만이 3월 20일 총통선거와 함께 국민투표를 실시하기로 한 것은 '중대한 실수'라고 강조.

2004. 1. 30.

한국인-북방계 민족, 유전자로 확인

한국인이 북방계 민족이라는 것이 대규모 유전자 조사를 통해 확인. 과기부 정책과제를 진행하고 있는 동북아 민족 기능성 유전체 사업단 이 한국인 60여명과 몽골인 70여명의 미토콘드리아 DNA를 분석한 결과 4천 쌍에 평균 7.8개 만 다른 것으로 나타날 정도로 유전자가 매우 비슷하다고 밝힘. 반면 한국인과 중국인은 4천쌍에 평균 8.9개가 달라 유전적으로 매우 먼 것으로 나타남.

2004. 1. 31.

유엔 조선인 학생 차별 시정 촉구

유엔 아동권리위원회가 일본 정부에 재일 조선인 학생 차별에 대한 성의있는 시정 노력을 촉구. 위원회는 특

히 재일 조선인총연합회 산하 고등학교가 정식 학교로 인정받지 못해 졸업생들이 국립대학 수험자격을 얻지 못하고 있는 점을 지적. 또 일본 사회에는 재일 조선인 외에도 부라쿠민과 아이누인, 그 밖의 소수민족과 혼혈아, 이민노동자의 자녀들에 대한 폭넓은 차별이 존재한다고 비판.

한 미국의 정책이 미국의 힘을 강화시켜주는 요인으로 작용하고 있다.

