

제28호 / 2006 · 12 · 1



교 양 사 회

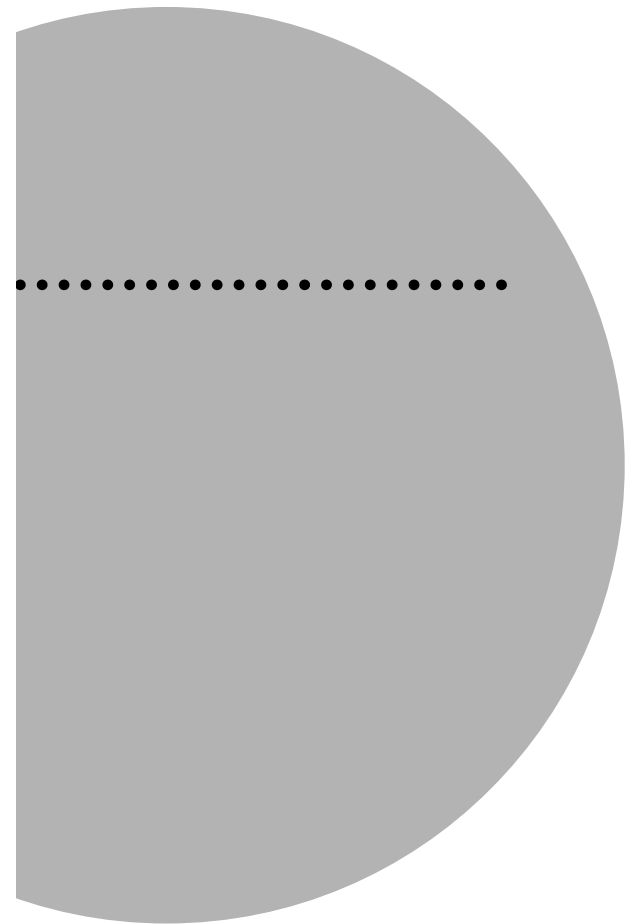


발행처 : 교양사회
주 소 : 서울시 종로구 청진동 295
영동빌딩507호

편집인 : 조정남(☎010-4716-3616)

발행일 : 2006년 12월 1일
등록번호 : 서울 바 03304 / 등록일자 2004.3.3

ISSN 1229-2796 / 값 15,000원



28 2006 Winter



특 집 한국의 외국인노동자

- 6 국내 외국인노동자의 현황과 전망 - 고희면
- 20 외국인공동체의 현황과 활동 - 김지선
- 29 외국인노동자 지원단체의 현황과 활동 - 송종호
- 54 외국인노동자 송출국가의 현황과 정책 - 조성환
- 65 각국의 외국인노동자 정책 비교 - 김재원
- 87 한국의 외국인노동자 정책변화와 과제 - 홍원표

- 논 단
- 128 동북아시아 철도네트워크의 가능성 - 이철우
- 특별기고
- 152 동경재판과 전쟁책임 - 아카자와 시로
- 기획연재 - 민족과 문학 4
- 171 「문장강화」, 민족어와 문학어의 창안-이태준 - 여태천

Minjok Yeonku

Vol. 28

CONTENTS

**The Actual Conditions and Prospects of Foreign
Worker in Korea --- 6**

Ko, Hyung Myun (BK21 Research Lecturer, Department of
Sociology, Korea University)

Foreign Worker Communities and Activities --- 20

Kim, Ji Seon (Secretary, Asia Civil Network)

**Foreign Worker Supporting NGO's Present
Circumstances and Activities --- 29**

Song, Jong Ho (Correspondent, Korea University Alumni Newspaper)

**Migration Policies of Foreign Workers Sending
Countries to Korea --- 54**

Cho, Sung Hwan (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

**Foreign Worker Policies in US, Germany,
and Japan --- 65**

Kim, Jae Won (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

**Changes and Problems in Migrant Labor Policies of
Korea --- 87**

Hong, Won Pyo (Policy Planning Committee, Democratic Labor Party)

**The Possibility for the Northeastern Asian Railway
Network --- 128**

Lee, Chul Woo (Institute for Peace Studies, Korea University)

**The Tokyo War Crime Trials and Responsibility
for the War --- 152**

Akazawa Shiro (Professor, 立命館 University)

**Mun-Jang-Kang-Hwa, Invent of nation-language and
literary language – Lee Tae-Joon --- 171**

Yeo, Tae Chon (Lecturer, Korea University)

특집 한국의 외국인노동자

국내 외국인노동자의 현황과 전망 - 고희면

외국인공동체의 현황과 활동 - 김지선

외국인노동자 지원단체의 현황과 활동 - 송종호

외국인노동자 송출국가의 현황과 정책 - 조성환

각국의 외국인노동자 정책 비교 - 김재원

한국의 외국인노동자 정책변화와 과제 - 홍원표





특 집

국내 외국인노동자의 현황과 전망

고 형 면
(고려대 사회학과 BK21 연구전임강사)
colchester96@hanmail.net



들어가며

2006년에 폐지될 예정인 ‘외국인산업연수생제도’는 그간 외국인노동자들의 사업장 이탈을 막기 위해 이들의 임금 중 상당부분을 강제로 금융기관에 적립토록 했다. 공식적으로는 1999년에 폐지된 것이지만, 강제 적금은 그간 비공식적 관행으로 외국인노동자에게 부과돼 왔다. 외국인노동자의 사업장 이탈로 생긴 체납 임금 및 퇴직금의 액수가 1999년 기준으로 38억원(6642명)에 달했는데,¹⁾ 현재의 규모는 정확히 밝혀지지 않은 상태로 국내 금융기관의 배만 불러주고 있다. 강제 적금은 국내 외국인 노동자가 처한 궁지를 보여주는 단적인 사례에 불과하다.

자본주의와 사회주의의 양극체제가 붕괴된 이래로 특히, 자본과 노동의 수요-공급은 전지구적 차원에서 새로운 국면을 맞았다. 국가와 국적은 적어도 생산을 둘러싼

자본과 노동의 운동과 관련해, 단지 세계지도 상에 나타나는 지리적 개념에 불과해졌다. 이러한 변화를 생산 이외의 측면에서 파악하려는 노력들이 있음에도 불구하고 지구적 경제운동은 초국적 자본과 기업, 지구적 기술·분업 네트워크, 현지의 소비·생활양식을 이용한 지구적 이윤 구축 등과 같이 자본 중심으로 검토된다.

이 와중에 이주노동자(migrant workers)들이 중심이 된 노동력의 지구적 재편과 정 그리고 노동과 자본을 둘러싼 새로운 갈등과 문제점들은 계속해서 부차적 관심사로 남는다. 이주노동자들은 외연적으로는 지구적 차원으로부터 국가적 차원에 이르기까지, 내포적으로는 자본과 노동의 세력²⁾ 모두로부터 다중적으로 소외돼 있다. 외국인노동자들의 한국적 실상 역시 이렇듯 지구적으로 소외된 노동의 맥락에 놓여 있다.

그러다보니 지구적 노동력 이동은 노동자 스스로의 개별적 선택에 의한 결과이거나 혹은 특정 노동시장의 공급에 애로를 겪는 국가들의 단기처방식 정책 이슈로 부각되는 경향이 짙다. 반면, 이주노동자들이 유입되는 국가들에서는 자본주의 경제의 발전 정도와 무관하게 대체적으로 노동력의 지구적 이동과 관련된 규제 일변도의 정책만이 펼쳐졌다.

국가에 의한 제도적인 차단에도 불구하고 지구상의 노동력은 왜 끊임없이 이주를 꿈꾸는가? 자국의 노동력만으로는 노동시장의 수요를 충족시킬 수 없음에도 이주노동자 유입국들은 왜 규제 중심의 정책만 나열하는가? 이주노동자를 위한 지구적 차원의 거버넌스 구조는 가능한가? 이러한 지구적 환경을 전제로 한국 내 외국인 노동자들을 어떠한 상태와 위협에 노출되어 있는가? 이러한 의문점들에 답하기 위해 반드시 짚어봐야만 하는 쟁점들을 외국인노동자들의 국내적 현실을 통해 검토해보도록 하자.

노동력 이주의 지구적 분할구조

자본의 집적과 집중은 개별 국가경제 내에서 독점을 가져오는데, 초국적 자본의 운동을 통해서도 이러한 경향은 관철된다. 다만 이 때에는 어떤 기업 그리고 국가가 독점의 중심체일 뿐만 아니라, 특정한 국가들이 몰려있는 지역도 그러한 역할을 담당한다는 차이가 있다. 미국을 중심으로 한 북미권, 독일·프랑스·영국이 핵을 이루는 서유럽권, 일본의 비중이 여전히 큰 동아시아권이 지구적 자본운동의 3개축을 형성

1) 『한겨레신문』, 10월 11일자.

2) 이는 특정 국가의 현지 노동세력에 의한 이주노동자의 소외뿐만 아니라, 이주노동자들 사이에 빚어지는 다양한 갈등과 대립에서 유발되는 소외까지 포함시킨 논의이다.

〈표 1〉 부가가치의 세계적 분포

(단위 : %)

산업분야	연도	선진국 전체	EU(15개국)	일본	북미
코크스·원유정제품 ·핵원료	1995	65.0	12.9	29.9	14.7
	2000	64.5	11.9	29.9	16.3
	2004	64.3	12.3	26.8	18.3
화학·화학품	1995	82.9	30.1	18.8	28.0
	2000	80.6	30.7	16.9	26.5
	2004	79.7	30.4	16.1	26.4
기계·장비	1995	89.4	40.6	17.3	24.6
	2000	87.8	40.3	15.6	24.9
	2004	86.0	39.1	16.6	22.6
사무·회계 ·컴퓨팅기계	1995	91.5	13.4	55.1	20.9
	2000	93.3	9.9	39.9	42.1
	2004	93.9	7.5	36.8	48.1
전자기계장비	1995	92.6	26.0	46.1	17.2
	2000	93.3	21.4	53.8	15.2
	2004	92.5	17.3	60.8	11.3
라디오·TV ·통신장비	1995	76.2	22.1	11.3	39.1
	2000	87.9	14.2	5.9	66.0
	2004	87.8	9.0	5.2	71.7
의료·진단장비	1995	93.2	35.8	14.0	37.6
	2000	93.5	34.5	9.3	43.4
	2004	94.0	33.7	8.2	44.7
자동차 ·트레일러류	1995	87.9	33.4	25.0	26.4
	2000	86.2	33.1	23.7	25.3
	2004	84.7	30.4	25.9	24.0

* 출처: UNIDO(2006), 『International Yearbook of Industrial Statistics 2006』, p50-52에서 재구성.

한다.³⁾ 물론 동유럽이나 구소련 지역에서도 새로운 중심적 지역들이 형성되고 있지만, 아직까지는 3개 지역이 자본과 생산의 지구적 중심지로서 그 위상을 공고히 유지하고 있다.

<표 1>의 산업분야별 부가가치의 생산 현황을 살펴보다라도 이들 지역의 산업적, 생산적 가치는 전 세계의 60% 이상을 차지하고 있으며, 고부가가치 산업일수록 그 비중은 더욱 크게 나타난다. 좀 더 중요한 것은, 이들 3개 지역이 고부가가치의 창출과정에서 상호 보완적 입장에 놓여 있다는 사실이다. 서로가 부족한 만큼을 타 지역에서 완충시킬 수 있도록, 이들 지역은 양적으로나 질적으로 자본과 이윤을 공생적 차원에서 집중시켜 놓는다. 그런 만큼, 고소득·고임금 노동 역시 이들 지역에서 상호

3) Dicken(1998)의 경우, 서유럽, 북미, 일본을 3개축으로 설정한 바 있는데 이는, 2000년대 들어 중국이 세계경제에서 차지하는 위상을 반영하지 못한 시간적 차이만을 나타낼 뿐이며 이 글의 내용과 중요한 차이는 없다.

완충적으로 집결되기 마련이다.

그런데 각 지역에서 생산성이나 이윤율이 뒤쳐지는 산업의 노동 수요 역시 특정 국가들



이주노동자들이 유입되는 국가들에 서는 자본주의 경제의 발전정도와 무관하게 대체적으로 노동력의 지구적 이동과 관련된 규제 일변도의 정책만 이 펼쳐졌다.

에 집중돼 있고, 그만큼 이주노동자들도 이들 국가들을 중심으로 유입된다. 서유럽에서는 독일, 프랑스, 영국이 그래왔고 북미 지역에서는 미국이 지금까지도 이주노동자들의 주요 취업시장을 제공하고 있다. 그러나 일본의 경우 1990년대만 놓고 보더라도 전체 노동력 중 외국인노동자들이 차지하는 비율은 0.2%를 넘지 못했다(OECD, 2003).

다른 지역의 주축국에 비해 일본은 인접한 국가의 노동자들에게 노동시장 참여의 기회를 폭넓게 제공하지 않는다.⁴⁾ 일본이 한국과 대만 같은 주변국들에게 광범위한 국제하청을 줌으로써 각국의 고용기회를 증폭시켜 자국으로 이주하려는 노동자의 규모를 줄여 놓았기 때문이다. 동남아시아 국가들로부터 일본 외에 한국과 대만으로 노동력의 국제적 이동의 흐름이 생겨난 것은 이러한 지역적 특수성이 크게 작용했다.

노동력 이주와 동아시아지역 및 한국 여건

서유럽, 북미, 일본의 3개 지역에 구축된 자본과 생산의 지구적 밀월관계는 다시금 각 지역 내에서 유사한 방식으로 복제된다. 지역 중심국과의 관계 속에서 산업발전의 기회를 포착한 특정국가들 역시 이러한 분할관계에 참여할 뿐만 아니라, 해당 지역 내에서 지구적 경향을 창출하는 중개 역할을 담당한다. 한국은 지구적 · 지역적 차원 모두에서 이러한 역할을 충실히 이행해왔고 이 과정에서 국제적 산업예비군의 유입을 받아들였던 것이다.

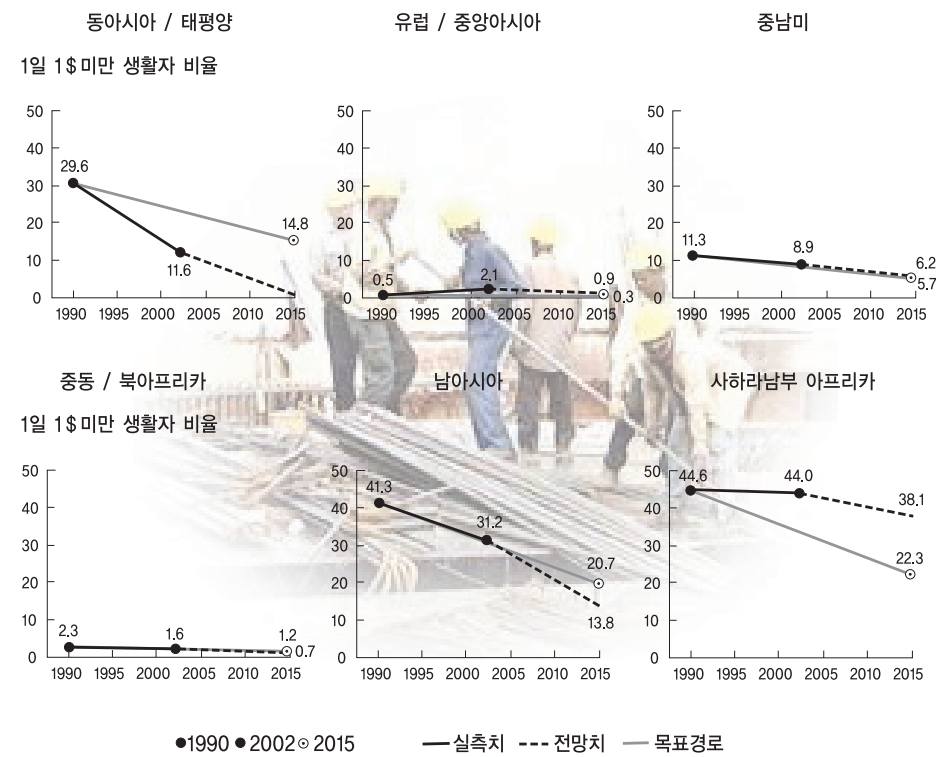
또한 자본과 생산의 운동 속에서 한국이 지구적으로든 지역적으로든 차지하는 비중이 상당하기 때문에(<표 3>참고) 국제적 산업예비군을 끌어들이기 위한 유인체계가 충분히 마련됐다. 지역 중심국으로서 일본이 이주노동력을 받아들일 용적을 줄여놓다 보니 이러한 역할이 자연스레 한국과 대만 등에 위임될 수밖에 없었다. 더구나 이들 국가의 노동시장이 고부가가치 산업에 편중돼 있고 인구증가율도 감퇴됨에 따라,

4) 이를테면 독일의 경우 8%대, 프랑스는 6%대의 이주노동자 비율을 1990년대 동안 지속적으로 유지시켰다. 전체적인 수적 규모나 비율(0.2%)에 있어 일본은 이들 선진 자본주의국가에 비해 소극적인 이주노동자 정책을 펼쳐왔음을 알 수 있다.

자체적으로도 결손된 노동력을 외부로부터라도 확충할 필요성이 커졌다.

이 지역의 노동력 이동을 이해하기 위해서는 고려해야할 요인이 하나 더 있다. < 표 2>에서와 같이, 동아시아·태평양/남아시아 지역의 빈곤율은 이 지역 저발전 국가들의 성장을 위해 급격히 개선될 필요가 있다. 하지만 설정된 목표만큼의 빈곤율 개선을 위한 경제 발전이 순조롭게 달성되리라고 쉽게 단정지을 수 없다. 빈곤율을 낮추기 위해서는 이들 국가의 독자적 노력만으로는 불충분하기 때문이다. 결국 주변의 생산 중심국으로 상당수 노동자들이 이주해감으로써 빈곤율이 보완적으로 해소될 필요성이 매우 크다. 지구적·지역적 분업 구조의 고도화, 주요국의 산업별 노동공급의 불균형성, 저발전국가의 빈곤율이 어우러짐으로써 동아시아 지역의 국제적 이주노동자들이 계속해서 양산되고, 중심국인 일본을 비롯해 2차적 핵심국가인 한국과 대만에 이주노동자들이 집결되고 있다. 이러한 여건 탓에 이 지역 노동력의 국제적 이동은 앞으로도 줄어들 가능성이 크지 않다. 서유럽의 주요 자본주의 국가들에서

〈표 2〉 지역별 빈곤연구(1990~2002) 및 전망치(2015)



* 출처: The World Bank(2006), *Global Monitory Report 2006*.

는 이주노동자들이 산업발전 초기부터 상당한 기여를 했던 반면, 일본 중심의 동아시아 지역에서는 이미 국가별 산업화가 성숙한 이후에 부족해진 노동력을 메우기 위해 외국인노동자들이 유입되었다는 중요한 차이점도 있다.

서유럽 주요국이나 미국의 산업발전에 독특한 역할을 했던 이주노동자들에 대한 각 국가들의 정책과 사회적 수용방식은 단기적, 방관적이었다. 자본주의적 생산방식이 지구적·지역적으로 증식되는 과정에서 이주노동자들에 대한 기타 유입국들의 대책 역시 서유럽과 미국의 일반적 경향을 답습하는데 급급했다. 그래서 외국인노동자들의 초창기 산업발전 기여도가 미미했던 동아시아 주요국들의 경우, 차별과 배제에 방점이 찍힌 외국인노동자 정책과 사회적 수용방식에 더욱 심하게 경도될 가능성이 높았다.

동아시아지역에서 일본이 차지하는 중심적 위상을 감안할 때, 일본에 의해 형성된 외국인노동자 정책과 관행들도 한국이 쫓아야 할 주된 경로였다. 경기의 상승·하

〈표 3〉 특정산업별 신흥산업국 중 선도적 생산국(상위 3개국) (단위: %)

산업분야\연도	1995		2004	
코크스·원유정제품·핵원료	브라질	23.2	브라질	22.1
	대만	9.0	대만	12.2
	한국	7.8	한국	10.8
화학·화학품	브라질	16.6	브라질	20.3
	대만	14.3	대만	15.5
	한국	12.5	한국	10.5
기계·장비	브라질	29.8	브라질	33.4
	대만	14.1	대만	13.2
	한국	9.0	한국	9.8
사무·회계·컴퓨팅기계	브라질	25.1	브라질	40.1
	대만	19.1	대만	19.8
	한국	15.3	한국	11.0
전자기계장비	브라질	19.3	브라질	22.3
	대만	15.9	대만	16.3
	한국	12.8	한국	16.2
라디오·TV·통신장비	브라질	27.3	브라질	59.0
	대만	21.5	대만	11.0
	한국	15.2	한국	8.8
의료·진단장비	브라질	34.6	브라질	29.7
	대만	19.7	대만	21.8
	한국	8.1	한국	9.4
자동차·트레일러류	브라질	27.4	브라질	27.4
	대만	13.4	대만	15.3
	한국	11.2	한국	11.9

* 출처: UNIDO(2006), *International Yearbook of Industrial Statistics 2006*, p58-64에서 재구성.



**외국인노동자에 의한 결손노동력의
충원은 사회적 불안요인으로 거론되
는데 이는 외국인노동력에 대한 필요
가 사회적 ‘과잉노동력’으로 왜곡되
기 때문이다.**

강국면에 따라 외국인
노동자 일반 혹은 미등
록노동자를 호의적, 적
대적 정책과 관행을 통
해 통제하는 방식은 양
국가에서 공통적으로

발견된다. 대만은 1992년부터 고용허가제를 통해 한국과 일본보다는 부작용이 덜한
외국인노동자 정책과 관리방식을 발전시켜왔다. 하지만 제도적 차이에도 불구하고
기본적인 거주·이전권이 여전히 강압적으로 통제되는 등 대만은 한국·일본과 상
당히 유사한 맥락에서 외국인노동자를 관리하고 있다.

국가규모나 산업적 다양성 측면에서 그리고 송출국과 이주노동자들의 이해관계
에 의해서 앞으로도 일본, 한국, 대만은 동아시아지역의 대표적 노동력 유입국으로
남을 것이다. 하지만 3개국이 이주노동력을 사회적 필요자원으로서가 아니라 노후
산업의 부족한 인력에 대한 임시처방이라는 인식 하에서 접근하는 한, 외국인노동자
에 대한 기본적 태도와 제도들이 쉽게 바뀌기는 어려울 것이다.

사회적 필요노동력의 외국인노동자

신자유주의적 세계질서가 지구를 호령하는 와중에도 사회민주주의 복지시스템
에 입각한 국가체제를 온전히 유지하고 있는 스웨덴의 청년실업률은 무려
27.5%에 달한다.⁵⁾

사민당 집권체제가 위협받는 빌미가 되기도 하지만, 스웨덴이 유럽국가들 중에서
도 가장 견실한 경제성장률을 유지하는데 이러한 현실은 큰 문제가 되지 않는다. 또
한 스웨덴의 경제가, 30만 명에 달하는 무슬림 이주민들과 같은, 외국인노동자들에 의
해 뒷받침되고 있다는 사실에 주목할 필요도 있다. 꼭 스웨덴이 아니더라도 청년실업
률과 이주노동자의 모순적 비율관계는 독일, 프랑스에서도 비슷한 양상을 보인다.

한국도 공식적으로 집계된 청년실업률만 40만 명(전체 실업자의 약 8.0%)에 육박
하지만, 제조업부문은 만성적인 인력난에 시달리고 있다. 더욱이 대부분의 인력부족
은 5인~30인 미만의 소규모 사업장과, 300인 미만의 중규모 사업장에 집중돼 있다. <
표 4>에서 알 수 있듯이 산업별 인력부족률은 대체로 육체노동이 집약된 부문과 단순
서비스부문에서 두드러진다. 고학력실업자들이 취업이 불리할 경우에 단순서비스

5) 『한겨레신문』, 2006년 8월 30일자.

〈표 4〉 2004-2006년간 산업별 인력부족률 추이

(단위 : 명)

산업분야	수 록 시 점	현 원	부 족 인 원	부 족 률
전산업(5인 이상)	2006	7,273,651	205,166	2.74
	2005	7,113,555	225,479	3.07
	2004	6,900,822	179,717	2.54
광업 및 제조업	2006	2,741,434	83,319	2.95
	2005	2,721,410	98,284	3.49
	2004	2,692,790	82,966	2.99
사회간접자본 및 기타서비스업	2006	4,532,217	121,847	2.62
	2005	4,392,145	127,195	2.81
	2004	4,208,032	96,751	2.25
도매 및 소매업 · 숙박 및 음식점업	2006	902,126	22,122	2.39
	2005	919,061	30,027	3.16
	2004	904,438	16,845	1.83
운수업 창고 및 통신업	2006	519,251	35,130	6.34
	2005	517,115	38,934	7.00
	2004	547,027	38,023	6.50
금융 · 보험 · 부동산 · 임대업 · 사업서비스업	2006	1,389,314	26,801	1.89
	2005	1,339,469	28,371	2.07
	2004	1,225,992	17,844	1.43
교육 · 보건 · 사회복지 · 오락 · 개인서비스업	2006	1,115,993	21,128	1.86
	2005	1,040,800	19,437	1.83
	2004	971,708	14,326	1.45
기타 공공사회 및 개인서비스업	2006	323,945	8,774	2.64
	2005	313,858	9,190	2.84
	2004	290,163	5,427	1.84

* 출처: 노동부(http://laborstat.molab.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi).

부문으로의 진출을 마다하지 않는 데에는 노동수요의 이와 같은 구성적 특성 때문이기도 하다. 오랫동안의 대학교육 인플레이션에서 비롯된 국내 고학력노동자의 공급 과잉은 대졸자들을 위한 취업시장을 궁색하게 만들었다. 더구나, 그 외의 노동자들이 차지할만한 취업기회에까지 영향을 미쳐 연쇄적 실업사태를 유발한다는 점에서 많은 사회적 우려를 낳고 있다. 정작 중요한 것은, 이러한 상황에도 불구하고 외국인노동자들에 의한 결손노동력의 충원이 계속해서 사회적 불안 요인으로 거론된다는 사실이다. 외국인노동력에 대한 ‘필요’가 또 하나의 사회적 ‘과잉노동력’으로 반복해서 왜곡되기 때문이다.

기술 혹은 지식집약적인 산업국으로의 전환을 서둘러왔기 때문에 생겨난 노동집약적 산업에서의 인력부족은, 국내 노동력을 억지로 유인한다고 해서 해결될 일이 아니다. 반면, 국내의 공식적 이주노동자 정책을 충실히 따르건 미등록노동자로 남아있건 간에, 외국인노동자들은 한국사회가 필요한 만큼의 노동을 충족시켜 주고 있다.

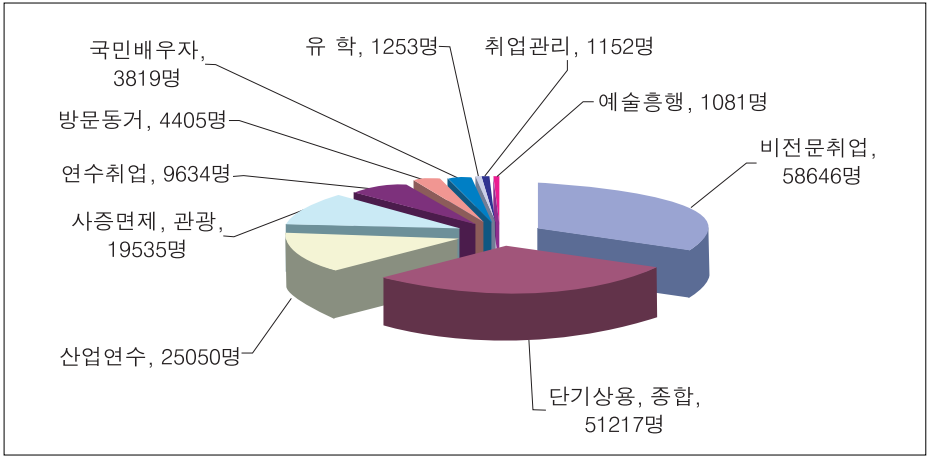
따라서 순전히 국내적인 경제 논리(이를 떼면 외국인노동자와 경합하는 내국인노동자들의 임금저하)만을 가지고서 외국인노동자에 대한 불합리한 정책과 제도를 유지시키는 것은 첫째로, 이들에 대한 경제적 착취 · 사회적 차별 · 불법적/탈법적 인권 침해를 묵인하는 것과 마찬가지이다. 둘째로 이것은 각종 법제도적 함정에 외국인노동자들을 노출시켜, 중소기업의 노동비용을 절감시키고 이들의 이윤을 보장해주려는 천민자본주의적 발상과 맞물려 있다.

전통적 혹은 영세 산업부문의 중소기업들이 실질적인 발전의 동력을 얻고 자생적 경쟁력까지 갖추 수 있으려면, 처음부터 불리한 처지에 놓인 외국인노동자를 지속적으로 곤경에 빠뜨리는 법 · 제도적 장치들을 방관해서는 안 된다. 그럴 경우 중소기업들은 저임금에 기반한 수익구조에 안주할 것이 뻔하기 때문이다. 혁신과 수익구조 고도화를 통해 중소기업들이 보다 성숙한 기업운영 원리를 체득하지 못한다면, 외국인노동자들도 더 이상 불리한 신분으로 한국에 들어오거나 남아 있으려 하지 않을 것이다. 다른 여건이 동일하다면, 한국경제는 바로 그 시점에서 반드시 위기상황을 겪게 될 것이다.

이 보다 더 나아질 수 없다?

2005년 국내에 체류한 외국인은 전체 인구의 1.55%에 달했으며 1995년 이후 10년간 무려 177% 증가했다. 취업관리제 즉 외국국적을 가진 동포들에 대한 취업정책을

〈표 5〉 불법체류 외국인 자격별 현황



* 출처: 출입국관리국(2006), 『출입국관리통계연보』(<http://www.immigration.go.kr>).

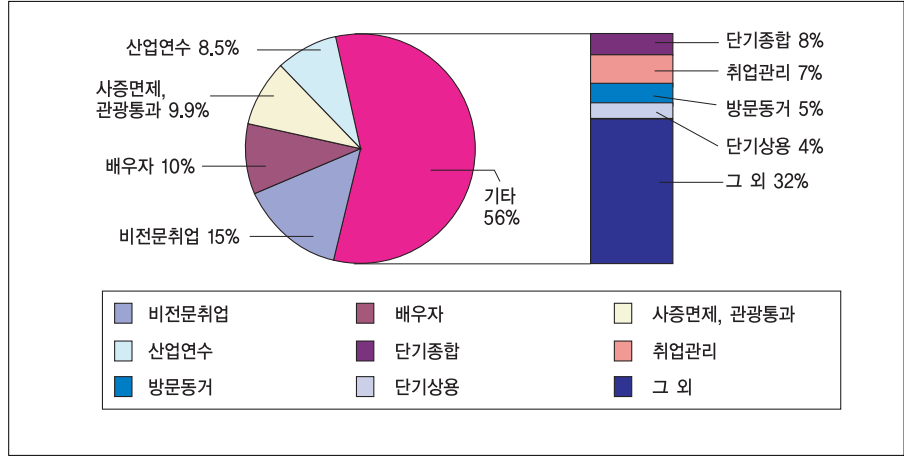
통해 주로 중국과 러시아에서 국내로 입국한 외국인의 규모는 무려 167%나 증가했다. 미등록외국인노동자를 주 대상으로 2003년 실시된 불법체류자들의 합법화조치가 완료되고 나서, 2004년 8월 실시된 고용허가제 등을 통해 취업한 합법적 외국인노동자는 국내 체류외국인의 39%에 달하였다.

외면상으로는 합법체류 외국인이 불법체류 외국인에 비해 비율적으로 증가하고 있다. 또한 불법체류 외국인에 대한 단속이 강화됨에 따라 본국으로 귀환하는 외국인의 수도 증가했다. 하지만 장단기 불법체류외국인의 현황을 2005년만 놓고 보더라도 여전히 많은 수의 외국인노동자들이 국내에 미등록 상태로 남아 있는 게 현실이다.

<표 5>를 보면 비전문취업(E-9) 자격(32.5%), 단기상용(C-2) / 단기종합(C-3) 자격(28.4%), 산업연수(D-3) 자격(13.9%) 순으로 미등록외국인노동자들이 분포되어 있다. 그런데 이러한 비율과 순위는 국내에 들어와 있는 합법적 외국인노동자의 그것과 매우 유사하다(<표 6>). 고용허가제가 실시되었지만 산업연수생제도와 같이 미등록 노동자를 유발하는 제도적 허점이 완전히 해결되지 않았기 때문에 이러한 결과가 초래된 것이다.

외국인 고용과 관련된 불합리의 대명사였던 산업연수생제도를 2007년부터 고용허가제가 완전히 대체한다고 해도, 산업연수생제도의 결함들(예를 들면, 외국인력 송출을 담당하는 국내 대행기구들의 비리나 이들에 의한 국내 외국인노동자 관리비용 책정 및 부과)에서 생겨난 미등록외국인노동자에 대한 해결책은 못 된다. 기존의 미등록외국인노동자 문제를 합당하게 해결하지 않는 한, 고용허가제는 또다시 대량의

〈표 6〉 외국인 체류자격별 분포 현황



* 출처: 출입국관리국(2006), 『출입국관리통계연보』(<http://www.immigration.go.kr>).

미등록외국인노동자를 낳는 결과를 초래할 지도 모르기 때문이다. 고용허가제는 시급한 것이기는 하나 외국인노동자 문제를 해결할 유일한 방안이 결코 아니라는 사실에 유념할 필요가 있다.

다수의 외국인노동자들을 불법자로 만들고, 이들이 필요한 기업들도 범죄자로 만드는 현재와 같은 운영방식으로는 미등록외국인노동자 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 미등록외국인노동자들은 한국사회의 생산능력을 뒷받치고 있음에도 불구하고 다양한 진입장벽에 의해 국외인으로서 그리고 범법자로서 필요 이상으로 낙인 찍히고 있다. 따라서 외국인노동자를 어떠한 기구나 제도를 통해 들여오느냐 하는 문제보다 중요한 것은 오히려, 이미 들어와 있는 외국인노동자들을 노동시장의 수요에 알맞게 선순환시킬 수 있는 경제·사회·제도적 장치를 마련하는 일이다.

이럴 경우 외국인노동자들이 국내에 장기체류할 가능성이 높아지는데, 외국인노동자들의 장기체류가 한 사회에 부정적 영향을 끼칠 것이라는 전망들이 일각에서 제기되기도 한다.⁶⁾ 첫 번째는 외국인노동자들이 장기체류를 통해 스스로의 숙련도를 높여 1차노동시장의 내국인노동자들까지도 위협할 것이라는 가설. 둘째로는 장기체류를 통해 복지수혜자의 지위를 취득하여 사회복지체계에 부담을 가중시킬 것이라는 전망. 셋째, 외국인노동자가 집중된 산업부문에 내국인노동자들의 충원과 훈련이 이루어지지 않을 경우, 외국인노동자들의 이탈은 이 부문의 산업구조를 악화시킬 것이라는 진단. 넷째, 외국인노동자의 고용증가 및 이들의 불법취업 증대로 이를 관리하는데 필요한 사회적 비용이 추가적으로 발생한다는 평가.

그러나 이러한 논의들 각각은 다음과 같은 점에서 중대한 오류를 내포하고 있다. 첫 번째 지적의 경우, 장기체류를 통해 1차 노동시장까지 진출할 수 있는 외국인들이 생겨난다고 해서 전체 내국인의 노동시장까지 잠식될 것이라고 확대해석할 근거는 없다. 1차 노동시장 진입은 현재의 외국인노동자들에게 훨씬 더 많은 노동역량과 숙련 기간을 요구할 것이기 때문이다. 또한 내국인들의 1차 노동시장을 위태롭게 할 정도로 탁월한 능력을 갖춘 외국인의 전체 규모가 쉽사리 커지기는 어렵고, 설사 그렇다 해도 이들이 꼭 국내에서만 취업할 것이라고 단정지을 수 없다. 저렴한 비용으로 고도의 숙련 노동자를 채용하려는 욕구는 어느 자본주의 사회에서나 마찬가지로 생겨나기 때문이다.

단선적이지는 않겠지만 경제성장에 따라 복지체제도 발전을 거듭해나갈 것이 분명하다. 외국인노동자들이 경제성장에는 기여함에도 복지체계에는 손실을 가져올

6) 이번송·권주안, "외국인 근로자고용의 경제적 영향과 정책방향", 송병준 외(저), 『외국인 노동자의 현실과 미래』(서울: 미래인력연구센터, 1997), 257~259쪽을 참고할 것.

것이라는 판단은 그래서 지극히 이율배반적이다. 내국인들에게는 사회적 기여도만큼 복지혜택을 주고, 외국인 노동자에게는 단지 외



인종이나 민족성에서 유발되는 편견과 배제에 대한 내외국인 모두에 대한 교육을 통해 국내 이주노동자의 안정적인 정착에 필요한 융합의 경로를 찾아야 할 시점이다.

국인이라는 이유 하나만으로 복지수혜를 봉쇄시킨다면 그 자체로 정의롭지 못한데다가 복지체계의 발전에 도움이 될 것은 하나도 없다. 오히려 내국인들과 외국인노동자들의 복지혜택을 공히 넓혀감으로써, 한국의 사회복지체계를 선진화시킬 계기가 마련될 가능성이 더 크다.

세 번째로, 이미 살펴보았듯이 실업률이 상당함에도 불구하고 국내 노동인력의 상당수가 저임금 육체노동을 기피하고 있다. 이 부문에 종사하는 외국인노동자들이 빠져나간다고 해서 많은 수의 내국인 실업자들이 대체인력으로 진입할 가능성은 그 만큼 낮다. 그리고 특정 산업부문이 쇠퇴 혹은 몰락하는 것은 자본의 운동에 따른 자연스런 결과이지, 결코 노동자나 노동인력의 부족에서 비롯되는 문제가 아니다. 네 번째의 경우, 외국인노동자를 순이익의 차원에서만 바라보고 그들에게 대가로 치러질 비용을 계속해서 손실로 계산하는 것은 매우 이기적이며 또 하나의 천박한 자본주의적 발상에 다름 아니다. 외국인노동자들은 사회적 비용만을 발생시키지 않으며, 그 이상의 경제적, 생산적 가치를 한 사회에 계속해서 축적시킨다. 그런 만큼 그들에게 제공되어야 할 사회적 비용은 정상적이다.

외국인노동자나 미등록노동자에 대한 대다수의 부정적 견해들은 의도적이든 그렇지 않든 간에 본질적으로는 자본의 이윤추구 논리와 맞닿아 있다. 외국인노동자가 유입되는 과정뿐만 아니라, 이들을 본국으로 송환하거나 불법적 혹은 탈법적 신분으로 낙인찍는 제도적 절차조차도 당장의 경제적 수지타산에 입각해있기 때문이다. 이러한 사회적 오만불손이 조금이라도 개선되지 않는 한 외국인노동자는 항상 사회적 문젯거리로 남을 것이고, 역설적이게도 위에서 거론된 장기체류로 인한 외국인노동자들의 문제는 결코 일어나지 않을 것이다.

맺음 말

노예노동, 계약노동을 거쳐 지금에 이른 지구적 이주노동의 역사는, 자유나 원대한 꿈을 찾아 떠나는 낭만적 이주와는 거리가 멀다. 강제에 의해서든 자유의지에 의

해서든 노동이라는 형식을 통해 세계를 떠돌았던 사람들은 특별한 보호장치 없이 온갖 차별과 냉대에 맞서야 했기 때문이다. 한편, 지구상의 여러 국가들이 민주주의를 골간으로 한 정치적 진보를 이뤄냈고 이에 의거한 국제적 거버넌스 구조도 창출해내었지만, 아직까지 지구적 이주노동자들을 체계적으로 지원하기 위한 기구나 제도는 미미한 형편이다.

외국인노동자 문제는 이들이 경제적으로뿐만 아니라 정치적으로도 발전이 뒤쳐진 국가 출신이란 점과도 밀접히 연관돼 있다. 자국 출신 이주노동자들에 의해 여러 모로 경제적 이득을 얻고 있음에도 송출국들은 국외로 이주해 간 노동자들의 인권이나 노동권에 개입할만한 국제적, 정치적, 경제적 명분이나 여력이 없다. 노동자들의 이동이 지구적 차원에서 일어나는 현상인데 반해, 이들을 위한 지구적 거버넌스 체계의 부재와 국가간 역관계의 불균등성은 이주노동자들의 입지를 한층 더 궁색하게 만들 뿐이다.

이러한 여건 속에서 이주노동자들은 유입국의 호의적 정책이나 사회적 관용에 의지할 수밖에 없다. 1년 전 무슬림 폭동에 의해 이들에 대한 경제적·사회적 차별을 역설적으로 드러냈던 프랑스는 시대정신으로 삼았던 퐄레랑스가 얼마나 허구적이었는지를 적나라하게 보여줬다. 이주노동자들이 최종적으로 기댈 수밖에 없는 유입국의 공평무사한 대우와 장치는 지구적 차원의 거버넌스 체계만큼 그리고 그 이상으로 미약할 수밖에 없다. 때문에 지구상의 어떠한 국가도 자발적으로 이주노동자들을 위한 국제사회의 아량을 이끌어내고자 나서지 않을 것이다.

이주노동자들은 유입국 내에서 종족적 소수로서 새로운 하층계급을 지속적으로 구성하며, 이들에 의해 충화된 새로운 사회적 차별화의 위계가 형성될 것이다.⁷⁾ 이주노동자들 사이에서도 민족주의와 인종주의에 입각한 또 다른 차별과 대립이 발생하고 있다. 객관적으로든 주관적으로든 이주노동자들이 유입국 내에서 자신들의 처우와 위상을 변혁시킬만한 가능성은 절대적으로 희박해 보인다. 외국인노동자와 한국의 관계에서도 이러한 일반적 경향들이 순식간에 개선될 가능성은 크지 않다.

여성과 동성애자들이 사회적 이해와 수용을 이끌어내기 위해 벌여온 수많은 실천과 이로 인해 이들의 사회적 지위와 정체성이 인정되기에 이른 현대적 상황은, 이렇듯 비관적인 현실 속에서의 유일한 희망이자 대안이라 할 수 있다. 물론 아직까지도 여성과 동성애자들에 대한 노골적인 배제와 괘시가 완전히 해소된 것은 아니지만 그리고 국가별·사회별 차이가 여전하지만, 그렇다고 그 이전의 시기보다 더욱 나빠졌다고 할만한 상황도 아니다. 중요한 것은 예전과 달리 사회구성원들이 여성이나 동성

7) Lash & Urry, 『기호와 공간의 경제』(서울: 현대미학사, 1998), p280-282 참고.

애자들에 대한 인식을 달리하기 시작했고, 이를 심화시키기 위한 그들의 다각적인 노력에 의해 법과 제도의 불합리성과 부당성이 걷어지고 있다는 사실이다.

때문에 소수자로서 외국인노동자들이 한국사회 내에서 일반적인 성원으로 자리 잡도록 하려면, 새로이 이주해오는 외국인노동자보다는 이미 체류중인 외국인노동자들을 문제해결의 핵심 목표로 삼고 그들에게 적절한 역할을 부여하는 것이 중요하다. 물론 이들이 대부분 불법체류자이므로 고용허가제를 통해 장기체류 외국인들이 정상적인 지위를 확보하게끔 만드는 것이 시급한 과제다.

또한 고용허가제를 뛰어 넘어 이들을 일시적인 이주노동자가 아닌 한국의 사회성원으로 받아들이길 공식화된 기준과 절차들이 순차적으로 마련되어야 한다. 그러기 위해서는 외국인노동자들이 내국인들의 삶에 자연스럽게 스며들 수 있는 계기들이 필요하다. 내외국인간의 상호적 동화과정을 통해 외국인들의 처지와 이의 개선에 대한 심적인 지지뿐만 아니라 실천을 위한 유대와 동원이 이루어져야 하기 때문이다.

소수자로서 외국인노동자가 한국의 내국인들과 공존의 길을 모색하기란 결코 쉽지 않다. 주류 사회의 성원들이 마음씨 좋게 공존의 기회를 쉽사리 제공할 리도 없고, 경제적 이해관계가 우선적으로 얹힌 경우에는 더욱 그렇다. 그러나 공존의 길이 멀고 험난하다고 해서 아예 포기해야만 하는 것도 아니다. 외국인노동자들이 한국으로 들어오는 순간 공존은 이미 시작됐기 때문이다. 인종이나 민족성에서 유발되는 편견이나 배제에 대한 내외국인 모두의 학습을 통해, 국내 이주노동자의 안정적인 정착에 필요한 융합의 경로를 찾아내야만 소수자를 위한 보다 발전된 한국사회가 구성될 것이다.

〈참고문헌〉

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

Peter Dicken, *Global Shift: Transforming The World Economy* (The Guilford Press: New York, 1998).

The World Bank, *Global Monitory Report 2006*.

UNIDO, 『International Yearbook of Industrial Statistics 2006』

Lash & Urry, 『기호와 공간의 경제』 (박형준 · 권기돈 역, 서울: 현대미학사, 1998).

송병준 외, 『외국인노동자의 현실과 미래』 (서울: 미래인력연구센터, 1997).

출입국관리국, 『출입국관리통계연보: 2006』(<http://www.immigration.go.kr>).

노동부 홈페이지(http://laborstat.molab.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi).



특 집

외국인공동체의 현황과 활동

‘외국인 공동체’, 한국 속 작은 이국들

김 지 선

(아시아 시민네트워크 『나와 우리』간사)

dazzling04@hanmail.net



국내 외국인 거주자가 80만명을 넘어섰다. 이들은 이질적인 문화에 유달리 배타적인 한국에서 편견과 싸우며 공동체를 일궈왔다. 1970년대에 일찌감치 자리잡은 일본인 공동체가 원조 외국인 마을이라면 이슬람사원 중심의 방글라데시 공동체, 음식점 중심의 네팔 거리는 요즘 새롭게 뜬 ‘외국인 자치구역’이다. 곳곳에 살아 숨쉬는 작은 이국들이 한국사회에 자리잡아가고 있다.

‘단일민족국가’라는 말은 더 이상 한국을 나타내는 적당한 수식어가 되지 못할 것 같다. 2004년 5월 현재 국내 체류 외국인은 약 80만명(불법체류자 13만8000명 포함)에 달한다. 전체 인구의 2%에 육박하는 숫자다. 외국인은 1993년 산업연수생 제도 실시 이후 급격하게 유입돼 낯선 한국땅에 이문화의 싹을 틔웠다.

중국, 방글라데시, 필리핀, 네팔, 중앙아시아 등 다양한 국가에서 온 외국인들은 고유의 문화를 토대로 한국 내에 공동체를 만들어가고 있다. 이민족, 이문화에 유난히

〈표 1〉 체류자격별 전국 외국인노동자현황 (2004. 4) (단위:명,%)

연도	총계	취업비자	연수비자		불법체류자
			해외투자연수생	산업연수생	
'92.12	73,868(100.0)	3,395(4.6)	4,945(6.7)		65,528(88.7)
'93.12	66,919(100.0)	3,767(5.6)	8,644(12.9)		54,508(81.5)
'94.12	81,824(100.0)	5,265(6.4)	9,512(11.6)	18,816(28.0)	48,231(58.9)
'95.12	123,906(100.0)	8,228(6.4)	15,238(11.8)	23,574(18.3)	81,866(63.5)
'96.12	210,494(100.0)	13,420(6.4)	29,724(14.1)	38,296(18.2)	129,054(61.3)
'97.12	245,399(100.0)	15,900(6.5)	32,656(13.3)	48,795(19.5)	148,048(60.3)
'98.12	157,689(100.0)	11,143(7.1)	15,936(10.1)	31,073(19.7)	99,537(63.1)
'99.12	217,384(100.0)	12,592(5.3)	20,017(9.2)	49,437(22.7)	135,338(62.3)
2000.12	285,506(100.0)	19,063(6.7)	18,504(6.5)	58,944(20.6)	188,995(66.2)
2001.12	329,555(100.0)	27,614(3.4)	13,505(4.1)	33,230(10.1)	266,206(77.4)
2002.12	362,597(100.0)	33,697(9.8)	14,035(3.9)	25,626(7.1)	289,239(79.8)
2003.12	388,316(100.0)	200,039(51.5)	11,326(3.0)	38,895(10.0)	138,056(35.5)
2004. 4	414,864(100.0)	227,526(54.9)	10,917(2.6)	26,090(6.1)	150,281(36.2)

* 주 : 1) ()안의 숫자는 구성비임.
2) 2003년과 2004년 취업비자 인력이 급격히 증가한 것은 미등록노동자의 합법화조치로 이들에게 취업비자(E-9) 자격을 부여하였기 때문임.
3) 2004년 4월 말 취업비자인력 중 전문기술인력(E1-E7)은 20,121명.
자료 : 법무부.

배타적인 한국 사회는 이들로 인해 패러다임의 전환을 맞이하게 되었다.

이들 공동체는 주로 외국인노동자가 일하는 공업단지 주변의 거주지나 음식점, 시장 등 상권 주변에 형성됐다. 모스크나 성당 등 종교시설을 중심으로 생겨난 문화 공동체도 적지 않다. 경기도 안산시 원곡동의 경우 거주민의 70%가 중국 국적을 갖고 있다. 하지만 다문화사회를 경험해보지 못한 한국에서는 외국인 공동체의 성장이 더러 파열음을 내기도 한다. 상대방 문화에 대한 이해 부족으로 갈등이 빚어지는가 하면 급증하는 외국인 범죄로 골머리를 앓는다. 국내 거주 이슬람교도들을 반한단체로 모는 해프닝이 벌어진 적도 있다.

최초 외국인노동자 공동체 ‘리틀 마닐라’

젊음의 거리인 서울 혜화동 로터리는 일요일 오후면 ‘리틀 마닐라’로 변신한다. 동성 중·고등학교 담장을 따라 혜화성당까지 100m에 걸쳐 필리핀 풍물장터가 일요일이면 개최된다.

이처럼 최초의 외국인 노동자 공동체는 “필리핀 공동체(Filipino Community)”로 1992년 9월 서울 자양동성당에서 결성됐다. 필리핀 공동체는 현재 서울 혜화동, 수원, 안산 등 가톨릭 성당을 중심으로 각각의 공동체가 있다. 일요장터는 수백 명의 필리



국내 외국인 거주자가 한국의 편견과 싸우며 공동체를 일궈온 '외국인 공동체'가 한국사회에 형성·발전되고 있다.

핀 사람들로 왁자지껄하다. 인도 양쪽으로 좌판과 트럭이 늘어서 있고 거기엔 이채로운 물건들이 가득했다. 망고·코코넛·룽빈(콩

류) 등 열대 과일은 물론 통조림, 샴푸, 화장품, 향료, 조미료 등 필리핀인이 즐겨 쓰는 생활 필수품도 눈길을 끈다. 좌판에 늘어놓은 필리핀 유명 가수의 음반이나 TV드라마·영화 테이프는 이들의 향수를 달래주기에 충분하다. 장터를 찾은 이들은 대부분 서울과 수도권에 사는 필리핀 노동자들이다.

한국인과 결혼한 필리핀인이나 본국과 한국을 오가며 장사를 벌이는 필리핀 사업가들이 이곳의 상권을 이끈다. 그러나 2003년 고용허가제 실시 이후 장터를 찾는 사람이 급격히 줄어들고 있는 상황이다.

혜화동 로터리에 필리핀 장터가 들어선 것은 1990년대 후반이다. 혜화성당에서 필리핀 노동자를 위한 미사가 열리면서 전국의 필리핀 노동자들이 이곳으로 모여들었다. 성당 근처에 자연스럽게 형성된 장터는 필리핀 사람들이 타향살이의 애환과 향수를 달래는 명소가 됐다. 그러나 장터는 관할 종로구청의 허가를 받지 않아 사실상 불법으로 운영되고 있다. 필리핀 상인들은 매출 감소와 단속이란 이중고로 불안에 떠다. 초기에는 소음 때문에 이웃 주민들의 항의가 빗발쳤다. 그러나 이제는 혜화동의 이색 볼거리로 알려지면서 관광삼아 이곳을 찾는 사람도 많다.

결속 강한 네팔인의 거리

가톨릭 성당을 중심으로 한 공동체는 네팔 공동체도 포함된다. 네팔공동체인 네팔인 자문위원회(Nepalese Consulting Committee:NCC)가 그것이다. 1993년 1월 23일 가톨릭 명동상당소의 지원을 받아 종로성당에서 조직됐는데, 현재 활발하게 활동하고 있다. 조직구조는 중앙위원회에 회장, 부회장, 사무국장, 부사무국장, 회계, 임원 6명이 있고, 일산, 부천, 인천, 의정부, 수원, 광주, 구리, 김포, 대구, 서울 10개 지역에 지부가 있다. 또 부위원회가 따로 있어 격주로 신문을 만드는 일을 하고 있다.

네팔에도 1개 지부가 있어 활동을 하고 있고, 한국에서 매달 100달러 씩 사무실 운영비를 보내고 있다. 이들은 한달에 한번 회의를 통해서 평가와 계획을 하는데 네팔의 구정인 4월 15일과 가장 큰 명절이 10월에 문화행사를 개최하고 일년에 한번 체육

대회를 한다. 그 외에 임금체불, 산재, 의료 등 자국 출신 노동자에게 문제가 생겼을 경우 각 단체에 요청하거나 자체적으로 해결을 한다.

네팔인 공동체 형성이 확연히 눈에 띄는 곳은 서울 지하철 1호선 동대문역 4번 출구 주변인 송인동과 창신동 일대다. 빼곡한 한국어 간판 속에 위풍당당하게 걸린 낯선 글자의 간판들이 눈길을 끄는데, 다름아닌 네팔어·인도어 간판이다. 에베레스트의 정기와 부처의 평화를 간직한 네팔 사람들은 이곳에 뿌리내렸다. 현재 한국에 거주하는 네팔인은 2300여명이다. 네팔 노동자 상당수가 공장이나 소규모 작업장이 있는 서울 구로나 경기 안산, 부천, 의정부, 인천 일대에 머무르고 있지만, 정작 ‘네팔 거리’가 형성된 곳은 서울의 창신동과 송인동이다. 이곳에 네팔 음식점과 가게가 밀집해 있다. 2000년을 전후해 네팔촌이 들어섰는데, 현재 무역업체나 음식점을 경영하는 네팔인 200여 명이 이곳에 모여 산다. 네팔인들이 소리소문 없이 한국땅에 자국의 문화를 뿌리내릴 수 있었던 것은 결속력이 강한 민족성 때문이다.

반한테러단체로 오해한 이슬람공동체

이슬람교 안양성원은 서울, 경기 군포·안산 등지의 방글라데시인 노동자들이 일요일마다 모이는 종교 공동체이다. 2004년 10월13일 이슬람 반한(反韓)단체에 대한 폭로는 방글라데시인의 공동체에 적지않은 타격을 주었다. 반한단체인 ‘다와툴이슬람코리아’의 본거지로 지목된 이슬람교 안양성원은 난데없는 날벼락을 맞았다.

모스크에 닥친 불행은 비단 여기에 그치지 않았다. ‘반한단체’ 발언이 있던 날, 실의에 빠진 한 방글라데시 노동자가 작업도중 오른팔이 프레스에 눌러 절단되는 사고를 당했다. 테러리스트로 낙인 찍혀 해고당한 노동자도 여럿 생겼다. 불법체류자 신분의 노동자들은 마음놓고 사원에 올 수도 없게 됐다. 불법체류자 단속이 강화되면 모스크가 집중 타깃이 될 것이기 때문이다. 모스크를 찾는 한국인 이슬람교도들은 방글라데시 노동자들의 든든한 지원자이자 친구다.

반한단체 이야기는 사나흘 후 언론에서 슬그머니 사라졌다. 실체조차 없는 조직이기 때문이었다. 불법 정당에 송금됐다는 1억여원은 외환은행 안양지점에 고스란히 남아 있고, 국가정보원이 검거했다는 ‘반한단체 핵심조직원’ N씨 등 3명은 평범한 미등록 체류자인 것으로 밝혀졌다. 전문가들은 “이 같은 반한단체 소동을 되풀이하지 않으려면 무엇보다 이슬람 문화를 제대로 이해해야 한다”고 말한다. 부지불식간에 테러조직과 이슬람교도를 동일시해온 편견이 그와 같은 사태를 낳은 결정적 요인이기 때문이었다. 이슬람교도들의 식사 광경은 사뭇 엄숙해 보였다. 음식은 이슬람 향

료를 넣어 튀긴 닭고기와 볶은 콩, 바나나 등 각종 과일이 주요 메뉴였다. 먹는 것 하나에도 경건한 의미를 부여하는 이들은 닭을 잡을 때도 이슬람의 가르침에 따른다고 했다. 한 방글라데시인이 건넨 이슬람교 안내책자엔 “피와 죽은 고기, 돼지고기를 먹지 말라. 하느님의 이름으로 잡지 않은 것, 목 졸라 죽인 것, 때려잡은 것 등을 먹지 말라”고 쓰여 있다. 한낱 동물의 생명도 소중히 여기는 마음이 나타나 있다. 서툰 한국말로 “잘 부탁드린다”고 하는 이들의 맑은 표정에 ‘금욕’ ‘평화’가 ‘테러’ 보다는 더 잘 어울리는 말이 아닐까.

가리봉동과 부천 중심인 중국인 공동체

금천구 가산동과 구로구 가리봉동, 영등포구 대림동 일대는 조선족과 중국인들이 모여 살아 일명 ‘연변거리’로 통한다. 구로공단이 디지털단지로 탈바꿈하면서 공단 노동자들이 주로 거주하던 쪽방 밀집지역이 한국계 중국인들로 채워졌다. 중국인 거리가 본격적으로 조성되기 시작한 것은 1990년대 후반이다. 공항과 가깝고 월세가 저렴하며 일자리를 구하기 쉬운 이 지역은 한국에 입국한 조선족 노동자들이 필수적으로 거쳐가는 코스다.

가리봉시장을 비롯한 가산동 거리는 골목마다 중국 식료품점과 음식점, 중국노래방, 국제전화방, 환전소 등이 즐비하다. ‘仲秋佳節萬事如意 - 加里峰商人聯合會’ 같은 플래카드나 ‘三八餃子館’ ‘中國飯店’ 같은 한자 간판이 전혀 어색하지가 않다. 그러나 중국 문화가 뿌리내린 이곳에도 한국인과 중국인 사이에 보이지 않는 갈등이 존재한다. 조선족 노동자들이 유입되면서 상대적 박탈감을 갖거나 범죄율 급등에 두려움을 갖는 이들도 생겼다. 조선족은 조선족대로 자신을 범죄자나 불법체류자로 보는 부정적 시각이 못마땅하다. 열심히 일해서 돈을 모아 중국의 가족에게 돌아가는 것이 목표일 뿐이라는 것이라고 언급한다.

한편, 부천 지역에 근무하는 중국인 이주노동자들의 모임이 결성됐다. 이들은 ‘부천 외국인 노동자의 집’의 지원을 받아 ‘중화인민공화국 공동체’라는 중국인 노동자 공동체를 만들었다. 이들은 부천 외국인 노동자의 집이 무료 진료를 실시하는 매월 둘째 주 일요일에 이곳에 모여 서로의 안부를 묻고 각종 생활·취업·노동 정보 등을 주고받을 예정이다. 현재 회원은 30명이지만 부천 지역 공장 등에서 노동을 하는 중국인 노동자 3200여명을 대상으로 다양한 정보와 서비스를 제공해 회원을 늘려나갈 계획이다.

공동체는 새로 한국에 오는 중국인 노동자들이 하루 빨리 한국 생활에 적응할 수

있도록 집을 구하거나 각종 편의시설을 이용하는 방법을 알려주고, 한국에 살면서 유의할 점 등을 지도한다. 또 한국말이 서투른 사람들을 위해 통역 등의 도움을 제공하기도 한다. 앞으로 중국인 노동자들을 위한 한국어 수업이나 무료 진료 활동도 고려하고 있다. 중국 문화 관련 공연을 하고 한국 유적지 방문 등 한국문화를 체험하는 행사도 열 예정이다.

보따리상들이 일군 중앙아시아 공동체

부천 외국인 노동자의 집은 미얀마와 네팔 출신 노동자들의 공동체 설립을 도왔으며 향후 베트남 노동자 공동체 설립도 지원할 계획이다. 현재 부천에는 27개국 2만여 명의 외국인 노동자들이 거주하고 있다.

을지회관 건물이 들어선 을지로 6가와 광희동 일대는 일명 ‘중앙아시아촌’으로 통한다. 지하철 2호선 동대문운동장역 12번 출구를 나와 20여 미터 걸어가다 보면 남쪽으로 난 길 좌우에서 낯선 글자의 간판들과 마주치게 된다. 심지어 ‘소변금지’ 경고도 키릴 문자로 쓰여 있다.

공장지대도 아닌 이곳에 중앙아시아촌이 들어선 이유는 무엇일까. 러시아와 인근 국가의 보따리상들이 동대문 일대 의류시장을 자주 찾으면서 자연스럽게 이들을 위한 마을이 생겨났다는 게 정설이다. 소련에서 독립한 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄 등지에서 살던 고려인들도 한국에 들어와 외국인 투자자 자격으로 중앙아시아촌의 상권을 개척하기 시작했다. 이곳엔 정통 중앙아시아 요리를 내놓는 이색 음식점도 더러 있다.

고용허가제의 그늘, 아프리카인

합법적인 취업기회를 제공하는 산업연수생 제도와 고용허가제도 아프리카인들에겐 그림의 떡이다. 한국인 고용주들이 한국과 문화가 비슷하고 대체로 순종적인 아시아인을 선호하기 때문이다. 아프리카인들은 불법체류자 단속에 걸려 외국인보호소로 불잡혀와도 비행기 샅이 비싸 귀국하기도 쉽지 않은 처지이다. 국내 아프리카 노동자는 2005년 기준으로 3000여명에 이른다. 이들을 더욱 고통스럽게 하는 건 ‘미개한 나라’, ‘AIDS 보균자’, ‘마약사범’ 등과 같은 부정적인 편견들이 꼬리표처럼 따라다니는 현실이다.

서울 이태원은 세계 각지에서 온 외국인들이 모여드는 곳으로 유독 아프리카 노



외국인공동체들은 한국에 오는 외국인노동자들이 하루 빨리 한국 생활에 적응할 수 있도록 각종 편의시설을 이용하는 방법을 알려주고, 한국에 살면서 유의할 점 등을 지도한다.

동자들이 눈에 띈다. 경기 마석 가구단지, 안산 시화공단, 고양 폐차장 등에서 일하던 노동자들이 일요일을 맞아 영어가 통하는 이태원으로

모여든 것이다. 컨테이너에 한국 제품을 넣어 본국에 보내는 것이 아프리카 노동자들의 보편적인 ‘송금’ 방식이다.

1990년대 중반에 아프리카에서 이주 노동자가 대거 한국으로 몰려온 것은 이들이 귀국할 때 한국 중고차를 사가면서부터다. 한국의 폐차장에서 구입한 중고차는 아프리카에서 불티나게 팔렸다. 이를 계기로 나이지리아와 가나 등지에서 한국행 이주 노동이 ‘황금알을 낳는 거위’로 인식됐다. 이태원 거리 뒤편에는 환전상이나 소규모 무역업체를 운영하는 아프리카인이 밀집해 있다.

원조 외국인 공동체

최근 부각된 외국인 밀집지역은 대개 1990년대 후반 이후 생겨났지만, 1970년대부터 일찌감치 뿌리내린 외국인 마을도 있다. 인근에 용산 미8군기지가 있는 이태원동과 외국대사관이 몰려 있는 한남동, 일본인 마을이 들어선 이촌1동 등이다.

특히 ‘리틀 도쿄’로 불리는 이촌1동 아파트 단지는 일본인 1200여명이 모여 사는, 한국에서 가장 오래된 외국인촌이다. 일본의 상사 주재원이나 외교관, 사업가와 그 가족들이 보통 3~5년간 이 마을에 머문다. 얼른 보면 여느 한국 아파트 단지와 다름없는 분위기지만 띄엄띄엄 내걸린 일본 음식점 간판, 일본어가 병기된 부동산 컨설팅 안내문 등이 일본 마을임을 말해준다.

‘리틀 도쿄’가 일본다운 풍경으로 변하는 시각은 오후 3시 무렵이다. 개포동 일본인학교에 다니는 자녀가 스쿨버스를 타고 돌아올 시간에 맞춰 마중 나온 일본인 주부들이 정담을 나눈다. 이 거리에서 자전거에 짐을 싣고 거리를 달리는 주부는 십중팔구 일본인이다.

마을의 역사가 깊은 만큼 이촌1동에는 일본인을 위한 세심한 배려가 곳곳에 엿보인다. 은행들은 일본어가 병기된 전용 창구를 개설했고, 각 유치원은 주민의 요청에 따라 일본인 교사를 고용했다. 또한 일본어를 유창하게 구사하는 의사가 병원에 배치돼 일본 주민들을 돌본다.

제주도의 평화공동체

제주도에도 2006년 4월말 현재 2,645명의 외국인들이 거주하고 있다. 이들 중 1,300여 명은 이주노동자, 외국인 노동자로 분류할 수 있는데, 구체적으로 살펴보면 그 중 800여 명은 산업연수, 연수취업, 고용허가제, 비전문취업 등의 이름으로 열악한 환경에서 한국인이 기피하는 소위 3D업종인 각종 제조업을 비롯하여 농축산업과 어업에 종사하고 있고, 220여 명은 예술홍행 비자로 들어와 각종 관광시설의 예술단원으로, 180여명은 회화지도 비자로 체류하면서 각종 학원의 회화강사로 일하고 있다.

또한 한국 남성과 결혼해 이주한 이주여성이 한국 국적을 취득자를 제외하고 600여 명에 이르고, 도내 각 대학에 있는 외국인 유학생도 120여 명이 넘고 있다. 여기에 이미 국적을 취득한 이주외국인을 포함한다면 그 수는 더욱 많을 것으로 짐작할 수 있다. 제주도가 특별자치도로 출범하여 정책적으로 각종 사안에서 외국과의 교류를 확대하고, 국제자유도시와 세계 평화의 섬으로서 적절한 시책들을 펴간다면 앞으로 제주도에 이주하는 외국인은 비자 자격에 관계없이 그 수가 해마다 급증할 것으로 예상된다. 현재 제주도에 거주하고 있는 대부분의 외국인은 한국어의 미숙으로 인한 의사소통능력 부족과 한국문화 이해 부족으로 직장과 가정, 그리고 사회생활에 제대로 적응하지 못하여 많은 어려움을 겪고 있다. 뿐만 아니라 한국인의 타 문화에 대한 이해부족으로 인하여 외국인에 대한 편견과 차별이 있을 수 밖에 없다. 때문에 인권 침해뿐만 아니라 다양한 각종 문제에 노출돼 있다.

지구촌 시대는 세계 모든 사람이 한 가족이고, 우리와 함께 살아가고 있는 이웃이다. 모든 사람은 인종과 종교, 언어와 국가를 초월하여 존엄성을 가진 존재이다. 이주 외국인이 급증함에 따라 우리 사회는 다인종, 다문화 사회로 진입하는 상태이다. 따라서 정부와 지방자치단체, 사회단체들은 보편성에 입각하여 자국이나 지역 내에 거주하고 있는 외국인을 고려한 합리적인 정책을 세우고 추진하여야 한다.

그럼에도 불구하고 지금까지 제주도에선 정부나 지방자치단체 차원에서 외국인을 대상으로 한 체계적인 지원책이 부족한 실정이고, 또한 제주도민의 이주외국인에 대한 이해 부족과 더불어 외국인을 우리와 함께 살아가야 하는 새로운 이웃으로 받아드리는 자세가 크게 미흡한 편이다. 이에 제주도내에는 외국인 노동자들의 평화공동체가 만들어져 있다. 지금까지 쌓아 온 경험을 살려 제주도에 거주하고 있는 우리의 새로운 이웃인 외국인과 이주자들의 삶의 질 향상을 위한 다양한 사업과 활동을 체계적으로 전개하고 지원하고 있는 것이다.

〈표 2〉 공동체 유무와 회원 필요성의 여부 (단위:명,%)¹⁾

구 분		공동체 유무			회원 여부		필요성 여부	
		있다	없다	모른다	회원	비회원	있다	없다
계	인원	147	22	90	93	62	182	53
	백분율	56.8	8.5	34.7	60.0	40.0	77.4	22.6

다문화사회로의 전환

이밖에도 다른 나라 출신 외국인노동자들이 비슷한 성격으로 공동체를 만들어가고 있다. 앞서 밝힌 방글라데시 협회, 미얀마 협회 등이 있고, 스리랑카 협회도 2003년 6월에 새로이 결성됐다. 그런데 이러한 공동체가 형성됐다고 해서 외국인 노동자가 모두 그 사실을 인식하고 있는 것도 아니고 참여하는 것은 더욱 아니다.

<표 2>에서 확인할 수 있듯이 외국인 노동자의 자국 공동체에 대한 인지여부와 회원여부는 미흡하다. 자국 외국인 노동자 공동체의 인지여부에 대한 질문에서 56.8%가 있다라고 응답했고, 8.5%가 없다고 했다. 그리고 공동체의 유무 자체를 모르는 사람도 34.7%였다. 네팔 출신 노동자들은 3명만이 공동체에 대해 모른다고 대답해 비교적 공동체에 대한 인지도가 높다는 사실을 알 수 있다. 이는 네팔 공동체가 앞서 확인했듯이 전국적으로 비교적 공동체에 대한 인지도가 높기 때문으로 해석할 수 있다.

공동체가 있는 사람들을 대상으로 공동체 회원여부에 관한 질문을 했는데 회원이 60%, 비회원이 40%이다. 공동체의 필요성에 관한 질문에는 77.4%가 필요하다고 했고, 22.6%가 필요하지 않다고 대답했다. 외국인 노동자 공동체를 활성화시키고 이것이 노동조합 등의 조직으로 발전해 나가는 것이 바람직하다는 것이 면접조사를 통해 드러난 단체 실무자들의 의견이었다. 결국 외국인 노동자들에게 외국인 노동자 공동체에 대한 필요성을 인식시키는 일이 활동가들에게 주요 과제라 할 수 있다. 또한 불법적이건 합법적이건 외국인 유입이 계속 늘면서 외국인 공동체의 성장은 거스를 수 없는 현상이 됐다. 전문가들은 다양한 형태로 뿌리내린 외국인 공동체가 한국 사회와 조화를 이루게 하려면 체계적인 준비와 인식 변화가 필요하다고 입을 모은다.

1) 성미영, “외국인 노동자 권익보호단체의 현황 및 역할”, 『동국대학교석사학위논문』, 50쪽.

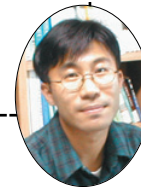


특 집

외국인노동자 지원단체의 현황과 활동

송 중 호
(교우회보 기자)

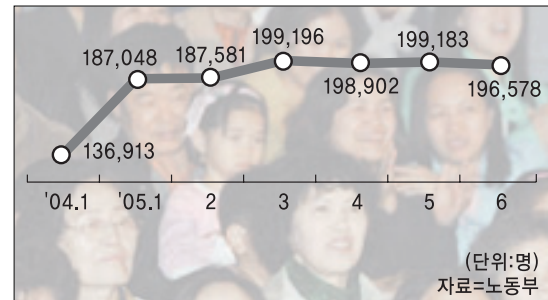
joist1894@naver.com



1988년 88올림픽 이후 한국사회에 새로운 구성원으로 등장한 외국인노동자들은 한국사회 속에서 점점 그 역할이 높아져 가고 있다. 뿐만 아니라 한국 사회도 신자유주의의 급속화에 따라 외국인노동자의 노동력을 더욱더 필요로 하게 됐다. 이에 따라 외국인노동자는 함께 살아가야 할 구성원으로 자리잡아가고 있다. 이와 같은 인식과 함께 최근 외국인노동자의 여러 가지 사회문제가 가시화되고 있다. 그러나 이들을 위한 정부의 정책은 사실상 아무것도 마련된 것이 없다. 심지어 복지정책에도 외국인노동자를 위한 정책이 존재하지 않는다.

이런 상황에서 외국인노동자 문제를 예방하고 그들의 처우개선을 위해 정부차원을 넘어선 사회복지 자원이 필요하다. 이는 민간단체가 외국인노동자의 인권보장과 복지활동에 적극 참여하도록 유도하는 것으로 해소할 수 있을 것이다. 1987년 이후 괄목할 성장을 한 사회운동 단체를 비롯해 노동, 학술단체 등 여러 유형의 단체들이

〈그림 1〉 미등록(불법)이주노동자 추이



외국인노동자 권익보호를 위한 활동을 하고 있다. 그 가운데 가장 높은 효율성과 효과성을 나타내는 단체는 종교단체이다. 인적, 시설적, 재정적, 조직적 자원을 가장 많이 가지고 있기 때문이다.

한국사회가 오랜 동안 생존을 위해 외국에 자국의 노동력을 수

출한 수출국에서 아시아 여러 나라로부터 노동력을 수용하는 수용국으로 변모한 2006년 현재. 이들 노동력의 수용은 인권의 사각지대로 자리잡고 있다. 앞으로 우리가 살펴보게 될 외국인노동자 지원단체의 현황은 인권의 사각지대에서 나름의 돌파구 역할을 하는 민간단체의 현황을 확인하게 한다. 따라서 본 지면을 빌어 한국에서의 외국인노동자 지원단체의 발전과정과 현황 및 앞으로의 지향점을 확인 할 수 있도록 한다.

외국인노동자 지원단체의 발전과정

한국에서 외국인노동자와 관련된 논쟁은 대체로 3단계를 거쳐 왔다.¹⁾ 첫째 단계는 국내고용불안정과 관련해 외국인노동자의 도입여부에 관한 논쟁이었으며, 둘째는 불법취업과 인권침해의 요인으로서 산업기술연수생 제도의 부작용에 관한 논의이다. 셋째 단계는 현재의 외국인노동자 고용에 관한 법률제정을 통일해 일정규모의 외국 인력을 합법화하자는 것이다. 외국인노동자 지원단체의 활동은 이 논쟁과 정확히 일치하지는 않지만 유사한 과정으로 발전해 왔다. 아래는 지원단체의 발전과정을 정리한 것이다.

단체들의 설립과 개별활동

1989년부터 외국인노동자는 한국으로 자발적으로 몰려들었다. 1988년 서울 올림픽으로 한국의 국제적 인지도가 높아지고 경제성장이 알려지자 이민노동자를 지속적으로 배출해 왔던 동남아시아와 서남아시아의 저개발 국가들에게 한국이 새로

1) 강수돌, “외국인 근로자 실태조사로부터 얻은 정책적 시사”, 『노동동향분석』 (한국노동연구원, 1996), 108쪽~134쪽.

은 노동시장으로 부각됐다. 필리핀, 방글라데시, 네팔, 파키스탄, 스리랑카 출신의 외국인 노동자가 별 어려움 없이 입국할 수 있었다.



신자유주의의 급속화에 따라 외국인 노동자의 노동력은 더욱더 필요 하게 됐다. 이에 따라 외국인 노동자는 함께 살아가야 할 구성원으로 자리잡아 가고 있다.

또한 1991년 한중수교와 한국정부의 북방정책에 의해 중국 조선족들의 모국방문을 통한 노동력 유입이 시작됐다.

이들은 방문, 관광 등 단기사증을 발급 받고 입국해 국내 취업을 하기 시작했다. 이러한 초기 유입과정을 거쳐 이들이 본격적으로 제조업체에 종사하게 된 시기는 1992년부터다. 국내기업은 그때까지 외국인노동자를 고용한 적이 없었으나 극심한 생산지 인력난은 외국인노동자들에게 충분한 일자리를 제공했다. 1992년 6, 7월 2개월간에 걸친 법무부 출입국 관리소의 '불법체류 외국인노동자 자진 신고 기간'을 통해 32개 국가 6만여 명의 노동자들이 한국사회에 존재한다는 것이 밝혀지면서 이들의 존재는 최초로 공식화되었다. 이후 한국정부는 중소기업체의 인력난과 상대적으로 적은 임금의 노동력을 확보할 수 있다는 현실적 이유로, 이들의 존재를 사실상 방치했으며 1997년 현재 그 수는 23만명을 넘는다.²⁾

이렇게 외국인노동자들의 수가 늘어나면서 여러 가지 정치, 사회, 경제적인 문제들이 일어나게 됐다. 한쪽으로는 산업기술연수생제도의 시행과 그 폐해에 따른 폐지와 고용허가제 도입을 둘러싼 정부 부처 간, 정부-기업 간의 공방이 있고 다른 한쪽으로는 임금차별, 열악한 노동조건, 문화적 편견 등을 개선하기 위한 외국인노동자 및 사회운동 단체들의 노력이 있었다. 그 이전까지는 한국 내 외국인 이주 노동자 문제가 거의 알려지지 않았지만 1991~1992년 경부터 불법체류(미등록)외국인 이주 노동자들이 급증하게 되고 인권침해 상황이 심각해지면서 민간차원의 지원활동이 시작됐다. 대개 1990~1991년경부터 외국인노동자 지원활동을 시작한 것으로 알려지고 있으나, 실제 언론을 통해 외국인노동자 지원활동이 알려지면서 사회적 관심을 받기

2) 2000년 10월 28일 법무부에 따르면 국내 체류외국인수 176개국 502,591명으로 사상 처음으로 50만 명을 넘어섰다. 이는 국제화, 세계화에 따른 정부의 대외 문화개방정책의 지속적인 추진, 특히 외국인의 투자를 적극 유치한 결과에 기인한 것으로 분석된다. 국적별로는 중국이 153,930명(30.6%)으로 가장 많고, 미국 86,607(17.2%), 일본 40,046(7.09%), 대만 24,951(4.9%)명 등의 순이며, 이 가운데 중국동포는 88,502명(17.2%)인 것으로 나타났다. 2000년 1월 30일자 국민일보를 보면, 외국인 노동자는 산업연수생과 불법체류자 모두 합하여 모두 380,500명에 이르고 있으며, 이 숫자는 대한민국 전체 임금 노동자의 약 2%에 해당되는 적지 않은 숫자로서 외국인노동자에 대한 올바른 이해가 시급한 시점에 이르렀음을 보여준다. 최근 5년간의 증가추이를 보면 1998년 IMF 관리 체제하에서 구내경기의 침체영향으로 증가세가 둔화되었으나 1999년 경기회복과 동시에 이전의 증가세로 돌아서 2000년 들어 급증하는 추세를 보이고 있다. 설동훈, "한국의 외국인노동자 인권실태와 대책", 『인권과 평화』 Vol. 2, No. 1, 2001.

〈표 1〉 이주노동자 취업현황	
전 체	349,063
등록(합법)체류자	152,485
- 고용허가제 입국자	14,835
- 고용특례자(외국국적 포기)	18,931
- 전문기술인력	22,135
- 산업연수생 및 연수취업자	80,170
- 해외투자 기업연수생	7,056
- 합법화 조치자	9,358
미등록(불법)이주노동자	196,578

* 2005년7월 현재(단위, 명)자료=노동부

을 기울인 것은 종교단체들이었다. 필리핀 출신 사제들이 서울 자양동 성당에서 1992년 5월부터 매주 일요일 오후 미사를 드리기 시작했다. 이를 계기로 당시 한국에 유입돼 있던 수백명의 필리핀 노동자들이 주기적인 회합을 갖게 됐고 마침내 자체 조직(필리핀인 공동체, Filipino Community)을 결성하게 됐다. 또 몇몇 한국인 자원봉사자들이 외국인노동자 문제를 상담했으며 쉼터를 제공했고, 국제 가톨릭노동장년회에서 1992년 정기총회에서 이주민들에 대한 활동을 사업목표의 하나로 채택했다. 이에 영향을 받은 「한국가톨릭노동장년회」에서도 1991년 말 이들에 대한 인권 침해 사례들이 사회문제로 대두되자, 1992년 8월 천주교 서울대교구 외국인노동자상담소를 개설했다. 천주교 외국인노동자상담소는 현재 서울을 비롯해 인천, 수원, 안산, 안양, 대구, 구미, 마산, 부산, 대전에 있다.

최초의 실질적인 자원활동은 대한성공회 이정호 신부 등이 시작한 외국인노동자 상담활동이었는데, 1992년 5월 마석 프란시스교회 성생원에서 외국인노동자를 위한 예배를 드리며 시작됐다. 이 성생원은 지난 1997년 9월 샬롬의 집으로 이름을 바꾸어 새로 활동을 시작했다.

개신교에서는 1992년 11월에 한국교회 외국인노동자선교회를 발족시키면서 사업계획을 시작했으며, 1993년 3월 외국인노동자 선교 정책협의회를 만들었다. 1992년 말 서울 구로동 소재 갈릴리 교회에서는 의료지원팀을 구성해 일요일 오후마다 교회에서 무료진료를 시작하면서 상담도 진행했다. 또 그 무렵 희년선교회가 발족해 이주 노동자에 대한 상담과 의료지원활동을 하기 시작했고, 그 이후부터 개신교에서도 외국인 이주 노동자 지원활동을 하는 교회가 수도권이나 대전 등 각 지역에서 생겨나기 시작했다. 「외국인 피난처」가 개설된 것이 1993년 초였는데 최초의 외국인 이주 노동자를 위한 쉼터였고, 이후 상담소에서 쉼터를 병설하는 경우가 많이 생기게 됐다.

시작한 것은 1992년 5월 “외국인노동자 인권을 위한 모임”이 상담활동을 시작한 뒤였다. 초기에는 주로 상담활동과 언론을 통한 문제제기 및 여론화작업을 했다.

종교단체들의 활동

외국인노동자 문제에 가장 먼저 관심

한편, 1993년 9월 3개 단체(외국인노동자인권을 위한 모임, 한국교회외국인노동자선교협의회, 가톨릭 노동사목전국협의회)가 공동주최해 서울에서 개최된 “외국인 노동자를 위한 한일 연대회의” 등과 같이, 한국과 출입국 관련 법제도체계가 비슷한 일본의 지원단체들과의 교류회도 진행하면서 일본의 경험도 지원활동에 많은 참고로 삼을 수 있었다. 성남, 부천, 안산 등 수도권 각 지역에서 외국인노동자 상담소가 속속 생겨나기 시작한 것이 대개 1994년부터 1995년까지의 기간이다. 대구, 부산, 광주, 등 지방 주요 거점도시에서 본격적으로 지원활동이 시작된 것은 외국인노동자문제가 사회적 쟁점이 되고 난 이후인 1995년부터이다.

불교계통의 단체에서 상담지원활동을 시작한 것은 「외국인노동자마을」이 설립된 1995년부터이고, 원불교의 경우는 2001년부터 지원활동을 시작했다. 이에 비해 이슬람교의 경우는 별도의 전문적 상담기관을 설치하지는 않고, 교회에서 인권보호 활동을 병행하는 수준이다. 한편 1994년 12월부터는 서울지방변호사회에서 외국인노동자상담소를 개설해 법률적 도움을 주고 있다. 초기 지원활동의 특징은 “외국인노동자 인권을 위한 모임”이나 서울지방변호사회를 제외하고는 대개 종교단체중심으로 진행됐다는 점이다. 종교단체의 물적 지원도 받고 또한 종교적 관점에서 출발했지만, 실제 활동에 있어서는 일부의 교회를 제외한 운동의 주흐름은 종교의 울타리를 넘어서서 보편적 인권운동방식으로 진행됐다고 볼 수 있다.

이후 외국인노동자의 인권 및 노동권에 대한 상담활동과 선교활동, 의료활동을 하는 상담소, 자원단체들이 서울, 수도권을 중심으로 생겨나기 시작했으며 차츰 전국적으로 확산됐다. 이때 설립된 단체들은 대부분 가톨릭 외국인노동자 상담소, 외국인피난처, 성남 외국인노동자의 집, 갈릴리교회 외국인노동자 상담소, 회년선교회 등 천주교, 개신교, 불교 등의 종교적 배경을 가지고 있었다.

시민, 노동단체들의 활동

종교단체와 거의 동시에 사회단체도 생겨났다. 국내 노동자를 지원하던 기존 노동자 상담소에서 외국인노동자를 대상으로 한 상담활동도 병행하기 시작했다. 1970년대에서 1980년대에 민주노조 운동에 참가했던 사람들이 외국인노동자 상담 및 지원활동에 나서는 경우도 드물지 않았다. 외국인노동자 인권을 위한 모임, 중국노동자센터, 구리노동상담소 등이 대표적이다.

이 시기에 ‘구리노동상담소(소장 박무영)’의 활동은 주목할 만한 것인데 외국인노동자 문제를 노동문제로 인식하고 정부 해당 부처에 외국인노동자의 법적 지위와

관련한 수많은 질의서를 보내고 외국인노동자와 고용사업주에 대한 실질적인 설문 조사를 시도해 이후 외국인노동자 운동에 대한 기초적인 틀거리와 자료를 제공했다.

제 단체들의 연대활동

1993년 11월 9일 외국인노동자피난처를 중심으로 회년선교회, 성남외국인 선교회 등은 중국교포 임호씨가 과다한 벌금징수를 견디지 못해 자살한 것을 계기로 목동 출입국관리소 앞에서 정부의 외국인노동자정책에 항의하는 최초의 시위를 벌였다.³⁾

이후로 외국인노동자 제 단체들의 연대활동이나 다른 사회운동 단체들과의 연대 활동이 활발하게 이뤄졌다.

사회운동으로의 발전

1994년 1월 9일부터 2월 7일까지는 산업재해를 당했으나 적절한 보상을 받지 못한 외국인노동자 13명이 외국인노동자피난처의 도움을 받아 경실련 강당에서 농성을 했다. 그 결과 외국인 불법체류자에게도 3년 이전(92년 2월 8일 이후)산재자까지 산업재해보상보험법을 적용하고, 부당한 인권침해에 대한 근로감독을 강화하겠다는 약속을 얻어냈다. 경실련 농성은 외국인노동자 문제를 본격적으로 사회문제로 제기한 최초의 외국인노동자 운동이었다. 이후에 시민단체들과 언론의 관심이 크게 증

3) 1993년 11월10일 오전 9시쯤 서울 영등포구 영등포 2가동 94 구영등포구청 근처 로터리 고가도로에서 중국동포 임호(당시 38세, 중국 흑룡강성 탕원항 탕왕조선족자치향 홍기춘)가 10미터 아래 차도로 뛰어내려 그 자리에서 숨졌다. 그는 누나 임해선(44세)과 동생 임중호(32세)와 함께, 1992년 5월29일 친지방문 명목으로 유효기간 1개월짜리 사증을 발급받아 인천항을 통해 입국하였다. 그들 세 남매는 고향에서 농사를 짓다 동네사람들이 한국에 다녀와 부자가 되는 것을 보고 한국 방문 대열에 합류하였다. 그가 입국하는 데 든 비용은 인민폐 6천 위안(약90만 원)이었다. 그들은 곧바로 서울로와 공사판의 '합바집' 한 귀퉁이 방을 얻어 셋이서 자리를 잡았다. 임해선은 식당에서 일하고, 임호,임중호 형제는 새벽 5시 30분부터 경기도 분당,일산 등 아파트 신축 공사장 등 막노동판을 전전하며 열심히 일하였다. 그가 받은 임금은 일당 4만원이었는데, 외국인이라는 점 때문에 한국인보다 1만원 적게 받았다. 2002년 10월, 임호는 처음으로 국내에서 일하여 번 돈 2백만 원을 고향의 아내에게 송금하였다. "돈 벌어 고생하지 않게 해주겠다."는 편지와 함께. 그러나 그 후 "돈을 두 배로 불러주겠다."는 먼 친척의 말에 속아 공사장 판을 전전하며 다달이 번 돈을 꼬박꼬박 건네주었다. 그렇게 맡긴 2백만 원은 당시 중국에서 그가 10년 정도 걸려야 벌 수 있는 많은 돈이었다. 나중에 친척이 노름으로 그 돈을 모두 탕진한 사실을 알고 그는 큰 충격을 받았다. 한국 생활에 환멸을 느낀 그는 귀국을 결심하였다. 누나와 동생이 "돈을 더 번 뒤에 가자."고 말렸으나, 그는 듣지 않았다. 200만을 떼인 후, 그의 주머니에 남은 돈은 200만 원에 불과하였다. 그렇지만 그는 "남은 돈 200만 원에 전에 번 돈을 합치면 원하던 자동차 한대를 살 수 있다."는 계산을 하고 있었다. 그는 서울 목동 출입국관리사무소에 가서 당당히 자진 출국 신고를 하였다. 당국은 출입국관리법 시행령에 근거하여 '불법체류법칙금 180만 원을 납부하고, 1993년 11월23일까지 출국하라'고 명령하였다. 그는 1993년 11월9일 한국에서 1년여 동안 일해 모은 2백만 원 중 180만 원을 불법체류법칙금으로 납부하고, 인천에서 중국의 웨이하이(威海)로 가는 배표를 8만원에 샀다. 그리고 나니 남은 돈 12만 원밖에 되지 않았다. 그는 그 돈으로 한국 공사판에서 사귀 친구와 한국에 입국한 이후 처음으로 원 없이 술을 마셨다(김해성, 2002, 198-199). 1993년 11월10일 임호는 "무정한 할아버지의 나라" 한국의 찬 아스팔트 위에서 생을 마감하였다. 그가 남긴 유품은 중국행 배표 한 장과 1만 원짜리 지폐 한 장이 전부였다. 유해가 안치된 서울 영등포 한강성심병원 영안실에서 유족들은 "차라리 감옥에 가라했으면 죽지는 않았을 텐데……."라며 오열하였다. 김해성, "외국인 노동자의 인권실태", 『아웃사이더』 제9호, 194-207쪽.

가했으며 새로운 외국인노동자 지원단체들이 만들어지는 계기가 됐다. 또한 부분적 이기는 하지만 산재보상보험법의 적용으로 외국인노동자에 대한 노동법 적용의 선례를 남겼다는 점도 의미가 있다.

산업기술연수생제도의 실시 이후 외국인 연수생들에 대한 인권탄압과 열악한 노동환경이 알려지면서 민주노총과 외국인노동자피난처는 1994년 10월에 외국인 산업기술연수생 인권실태 보고대회와 기자회견을 가졌다. 산업기술연수생에게 근로기준법을 적용할 것과 공장 내의 폭행, 감금, 강제노동의 금지, 사업주와 인력송출업자에 대한 법률적 처벌을 요구했다. 이런 주장에 대해 정부가 별다른 반응을 보이지 않자 한달 후 11월 25일 민주노총과 참여연대, 외국인노동자피난처, 성남외국인노동자의 집 등 12개 단체가 연대해서 종묘공원에서 명동성당까지 항의 행진을 했다.

1995년 1월 9일 네팔인노동자 13명, 외국인노동자 피난처 실무자, 그리고 민주노총 관계자들은 명동성당에서 천막을 치고 외국인 산업기술연수생들에게 노동법을 적용할 것을 요구하며 농성을 했다. 당시 38개 시민, 노동, 종교단체들이 모여 공동대책위원회를 구성하고 이들의 투쟁을 지원했다. 이들의 참상이 언론을 통해 생생히 보도되자 한국내 사회적 반향을 불러일으켰다. 이 결과 외국인 산업기술연수제도의 일부 개선책이 발표됐다. 이들 외국인노동자들의 투쟁은 한국 내에서 외국인 이주노동자에 대한 여론의 물줄기를 획기적으로 우호적인 방향으로 정립시키는 계기로 됐고 이후 지원활동의 확산에도 촉진제 역할을 했다.

즉 일반시민들에게 외국인노동자 문제를 특수한 사람들의 특수한 문제가 아니라 그들이 한국사회의 경제성장 제일주의의 논리로 희생당한 사람들 중 일부라는 사실을 보여줬다. 이러한 인식은 외국인노동자들에게 정당한 노동자의 권리를 보장하자는 움직임을 시민운동차원에서 이끌어냈으며, 부천 외국인노동자의 집을 비롯한 많은 외국인노동자 권익보호단체가 시작된 배경이 됐다. 또 각 지역의 단체 개설을 비롯해서 외국인노동자운동이 양적으로 증가했다는 점도 있지만, 외국인노동자를 바라보는 사회적 인식과 제 민주단체들의 연대상황도 그 전과는 차이를 보이게 됐다.

노동운동을 포함한 다양한 형태로의 전환

1996년부터 ‘외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회’를 개편한 외국인노동자대책협의회(이하 외노협)는 ‘외국인노동자 보호법’ 시안을 마련하는 등 법제정을 위한 활동을 했다. 1996년 가을 정기국회에 외노협과 개신교는 6만여 명의 서명부를 첨부해 국회에 외국인노동자 보호법을 입법 청원한 바 있고, 가톨릭에

서도 6만여명의 서명부를 첨부해 국회에 입법청원했다. 1997년 6월 78개 시민, 종교 단체가 ‘외국인노동자 관련법 제정을 위한 공동대책위원회’를 결성해 이 법이 1997년 상반기 임시국회에서 제정될 수 있도록 노력했다. 그리고 외노협에서는 7월 명동 성당에서 외국인노동자들과 함께 외국인노동자 보호법 제정과 산업기술연수생 제도 폐지를 주장하는 단식, 삭발 농성을 벌였다.

정부는 1997년 5월 경제장관 간담회에서 ‘외국인노동자 고용허가제’를 도입하기로 결정했다. 그러나 전국 경제인연합회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제단체들의 반발로 무산됐다. 이에 외노협에서는 노동부와 법무부를 방문해서 책임자를 면담하고 법무부 앞에서 집회를 하는 등 산업기술연수생 제도 반대와 노동허가제 도입을 주장하는 활동을 했다. 그러자 정부는 97년 11월 16일 국회에서 산업기술연수생제도를 일부 수정한 ‘연구취업제’ 도입 등을 내용으로 한 출입국관리법 개정안을 통과시켰다. 이처럼 외노협의 결성은 이후 수도권 및 전국 각 지역에서 여러 가지 형태(종교 단체, 비종교민간단체 등)로 외국인노동자 지원단체가 설립돼 현재는 전국적으로 150여개의 단체가 활동하고 있는 것으로 추정되나 정확한 통계는 잡히지 않고 있다. 특히 1997년 12월부터 몰아 닦친 외환위기와 IMF관리체제하에서 공황에 비견될 정도의 극심한 경기침체와 기업도산으로 말미암아 외국인 이주노동자들의 일자리도 급격히 감소되고 또 10만명 가까운 외국인노동자들이 한국을 떠나야 하는 상황에서 지원활동도 함께 감소하게 된다. 이런 활동과정에서 이전에 외국인노동자 권익보호라는 목표 아래 하나로 움직였던 외국인노동자 권익보호단체들이 이제는 활동방법에서 복지, 선교, 상담, 의료, 법률 등 각자 자기에 맞는 방법을 찾아 전문화, 다양화되고 있다.

외국인노동자권익보호 단체의 현황

1970년대 이후 한국사회의 민주화에 큰 역할을 감당했던 한국의 종교단체들은 1990년대 초반부터 새롭게 등장한 외국인노동자들의 인권과 지위 향상을 위해 외국인노동자들과 연대하며 협력해왔다. 한국기독교사회문제연구원이 2000년 9월과 10월에 걸쳐 전국의 외국인노동자 지원단체에 우편으로 질문지를 발송하고, 또 전화를 해 응답을 독려하는 방식으로 조사한 보고서에 의하면, 외국인노동자 지원 단체는 전국적으로 대략 200여개 가량 존재하는 것으로 여겨지지만, 설문에 응답한 단체는 90개였다. 90개 단체 중 종교단체는 79단체로 87.8%를 차지하고 있음을 볼 때, 외국인노동자 지원활동에서 종교계가 차지하는 비율은 절대적인 위치를 점하고 있다고 볼

수 있다.⁴⁾

<표 2>에 의하면 종교단체가 외국인노동자 지원활동에 최대다수를 차지하는데, 대한예수교장로회와 기독교



한국사회의 민주화에 큰 역할을 감당했던 한국의 종교단체들은 1990년대 초반부터 외국인노동자들의 인권과 지위 향상을 위해 노동자들과 연대하며 협력해 왔다.

교 장로회, 감리교를 필두로 하는 개신교와 천주교 쪽의 활동이 두드러진다. 최근 들어서 는 불교의 “좋은 벗들”과 2000년 2월부터 활동을 시작한 원불교 서울외국인센터에서 활동을 시작했고, 한국 이슬람 광주 이슬람성원(1981년 창립)도 광주지역 외국인 무슬림보호협의회를 결성, 회원들을 중심으로 외국인노동자보호와 권익활동에 일익을 담당하고 있다.

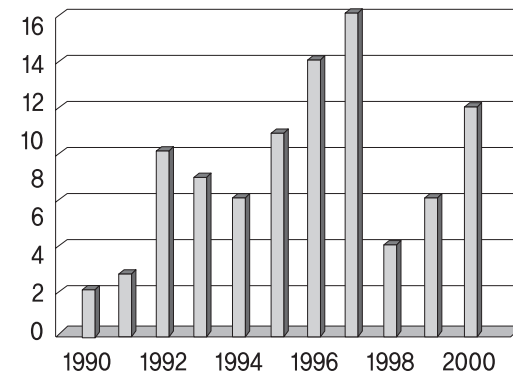
외국인노동자 지원은 1990년대부터 시작했다. 기독교에서는 1992년 11월 KNCC-URM이 중심이 돼 한국교회 외국인노동자 선교위원회를 조직해 활동을 시작했고, 1993년 한국교회외국인노동자선교협의회 조직 활동을 확대해 나갔다.⁵⁾ 천주교에서는 서울대교구 외국인노동자 상담소가 1992년 8월에 설립되면서 활동을 전개했다. 외국인노동자 지원 단체가 가장 많이 설립된 때는 <그림 2>에서 보는 대로 1994~1997년이다. 이때는 중소기업협동조합중앙회를 통해 외국인 산업기술연수생을 수입하기 시작하면서, 외국인노동자의 수가 급증한 때였다. 한국정부는 산업기술연수생으로 미등록 외국인노동자를 대체하려는 의도를 갖고 있었으나, 기대와는 달리 미등록 노동자 수는 오히려 더 증가했으며, 외국인노동자 인권문제가 사회적 쟁점

〈표 2〉 외국인노동자 지원단체의 사회부문별 분포

사회부문	소속단체	단체수(개)	비율(%)	부문별 분포(%)
사회운동	시민운동단체	5	5.6	5.6
종교계	천주교	11	12.2	
	예수장로회	48	53.3	
	기독교장로회	11	12.1	
	감리교	6	6.7	
	침례교	1	1.1	
	성결교	1	1.1	
	성공회	1	1.1	87.8
전문서비스	의료봉사단체	4	4.4	
	법률서비스단	2	2.2	6.7
계	체	90	100	100

4) 설동훈, “외국인 노동자 인권 및 연대를 위한 시민단체 조사연구”, 『2000외국인 이주노동자 단체 조사보고서』, (한국기독교사회문제연구소, 2000), 16-28쪽.

〈그림 2〉 외국인노동자 지원단체 증감추이



주교 서울대교구 외국인노동자상담소를 비롯한 각 지역의 외국인노동자 사목센터들과 원불교 서울외국인 센터, 불교의 좋은 벗들, 한국이슬람의 광주 이슬람 성원 등이 활동하고 있다. 현재 외국인노동자가 전국적으로 분포돼 있다보니 전국적으로 외국인노동자를 위한 종교단체가 증가추세에 있고, 불교와 원불교 등으로 확대되고 있으며 광주 이슬람성원에서는 활발한 활동을 전개하고 있다.

사업 현황

외국인노동자를 위한 종교단체들의 활동영역을 보면 종교활동 영역, 생활, 복지 지원영역, 인권보호 및 법적 제도적 개선을 통한 지위향상 활동, 자국 공동체 조직 및 노동조합결성지원활동 등으로 나타나고 있다. 한국기독교사회문제연구원의 2000년 조사보고서에 따르면 외국인노동자 지원 단체가 하는 활동은 아래 표에 제시돼 있는 것처럼 운동경기나 축제 등 각종행사(86.4%), 의료지원사업(76.5%), 소식지·출판물 제작(65.4%), 각종 사회단체와의 연대사업(64.2%), 외국인노동자 쉼터 운영(42.0%), 각국 외국인노동자 공동체 지원(35.8%), 국내 노동조합으로부터 지원을 끌어내는 사업(13.6%), 국제 결혼 가족 모임 주선(7.4%)등 매우 다양하다.

지원 단체는 외국인노동자가 피해를 입었을 경우 그것을 구제받을 수 있는 방법을 무료 상담을 통해 알려주는 역할을 한다. 아래 <표 4>같이, 임금체불, 의료, 산업재해, 미등록 노동자의 경우 출국 시 물어야 하는 범칙금, 쉼터와 숙식 등의 문제를 주로 다

으로 대두됐다. 이러한 사회적 분위기를 반영해, 많은 외국인노동자 지원단체가 설립된 것이다.

2001년 12월 현재 외국인노동자를 위한 종교단체 현황을 보면 기독교는 대한 예수교장로회총회(통합)가 30개, 기독교 장로회 9개처, 감리교 9개처, 대한예수교장로회(합동) 38개처, 순복음, 성공회, 침례교, 독립교회 등 각각 1개처와 기타 및 천

5) 기독교에서 외국인 노동자 선교를 시작한 단체는 외국인 노동자피난처(김재오 전도사), 나그네사랑공동체(지식인 목사1990), 경기도마석 외국인노동자 살롱의 집(이정호 신부1991), 갈릴리교회(인명진목사1992), 회년선교회(이만열,1992) 등이 초창기에 활동을 했다. 진방주, “외국인 노동자지원을 위한 각 종교단체의 활동과 연대방안”, 『외국인이주노동자를 위한 국제민간포럼2001』,78쪽.

룬다.

뿐만 아니라 외국인노동자 지원 단체는 외국인노동자들에게 여러 가지 교육프로그램을 제공하고 있다. <표 5>에서 제시한 것과 같이 그중 가장 인기 있는 것은 한글 교육으로 전체 단체의 85.5%가 실시하고 있다. 또 지원 단체의 상당수가 종교기관이라는 점을 반영해, 전도, 포교사업의 일환으로 종교 교육을 행하고 있는 업체의 비율도 84.3%에 이른다. 나머지 기술 및 사회 교육은 일부 행해지기는 하나 그 비율이 상대적으로 매우 낮다. 컴퓨터 교육 32.5%, 국내 법 교육 25.5%, 산업안전 교육 25.3%, 성 교육 12.0% 순이다.

활동목표

외국인노동자 문제가 사회적으로 대두되면서 종교단체에서 처음으로 상담소라는 이름으로 활동을 시작했다. 인간의 존엄성과 권리보호를 목적으로 하는 외국인노동자 권익보호단체들은 종교단체에서 운영하더라도, 활동시에는 종교성을 배제한다. 이에 대해 천주교 수원외국인노동자상담소 소장인 제주완 신부는 다음과 같이 말한다.

“미사 할 때는 신자들에게 신부이지만 외국인노동자 상담소에서는 중립이죠. 불교도나 이슬람교도나 가톨릭 신자들이나 다 나와 똑같은 존엄성과 권리를 가진 인간이죠”

〈표 3〉 지원단체의 주요 활동내역

주요 활동	비율(% N=81)
각종행사	86.4
의료지원사업	76.5
소식지 출판물제작	65.4
연대사업	64.2
쉼터 운영	42.0
각국 외국인노동자 공동체지원	35.8
국내 노동조합으로부터 지원을 끌어내는 사업	13.6
국제결혼 가족 모임	7.4
기타 사업	30.9

〈표 4〉 지원단체의 상담활동

상담 활동	외국인노동자 상담 (건, N=21,437)	지 원 단 체 (% N=69)
임금채불	4,782	84.1
의료	6,759	81.4
산업재해	740	76.8
출국관계	421	69.6
쉼터제공	5,597	56.5
법률상담	930	49.3
폭행	97	46.4
다른 상담소 이관	3,776	33.3
사망사고 처리	125	30.4
항공권 환불	111	26.1
기타	1,499	14.5

〈표 5〉 지원 단체의 교육 및 선교활동 내역

교육내용	비율(% N=83)
한글 교육	85.5
종교 교육	84.3
컴퓨터 교육	32.5
국내법 교육	26.5
산업안전 교육	25.3
성 교육	12.0
기타 교육	33.7

1992년 외국인노동자 단체의 초기부터 활동해 왔던 제신부는 이탈리아 출신으로, 선교사로 한국에 와서 가장 가난하고 소외된 계층이 누구인가 찾다가 외국인노동자 일을 시작했다. 제신부는 또 문제해결과 함께 인간관계를 회복하는 일이 중요하고, 외국인노동자 단체에서 다 알아서 문제를 해결해 주는 것이 아니라 외국인노동자 스스로 설 수 있게 도와주는 것이 필요하다고 했다. 제신부뿐 아니라 안산 갈릴리아 외국인노동자 사목센터의 유진신부 등 천주교 일각에서는 외국인노동자 권익보호 단체가 현재의 문제해결 위주의 활동 방향에서 벗어나, 앞으로는 인간성 회복을 위한 진정한 의미의 상담을 해야 한다고 보고 있다. 외노협 회장인 김해성 목사에 따르면 현재 개신교 교회는 외국인노동자를 대상으로, 선교활동을 하는 곳이 100여곳, 상담 활동을 하는 곳이 30여곳으로 외국인노동자 교회와 외국인노동자 권익보호단체는 서로 구별된다. 1986년부터 성남지역에서 노동, 인권, 문제 상담활동을 해온 김목사는 1992년 말부터 중국동포를 시작으로 외국인노동자 상담활동을 시작했다.

1994년 4월 성남외국인노동자의 집이 정식으로 문을 열었고, 95년 7월 외노협이 결성되자 회장으로 선출됐다. 앞으로의 활동방향으로 외국인노동자의 의식화와 노동조합으로의 편입을 든다. 한국사회에서 착취를 당하던 외국인노동자들이 돈을 벌 어 본국으로 돌아가면 똑같은 구조로 본국의 노동자들을 착취한다. 그들은 대부분 기아, 실업, 빈곤, 문맹, 질병, 부정부패 등이 만연한 나라 출신인데 자신들이 외국인노동자 외국인노동자 권익보호 단체들의 도움을 받았던 것처럼 본국의 노동자들을 협력하고 지원할 수 있도록 의식화 교육을 해야 한다. 또 귀국 후 프로그램과의 연계가 필요하다. 외국인노동자들은 35.0%가 귀국 후 다시 제3국에 취업하겠다는 의사를 피력하는 등 본국에 정착하지 못하고 있다.⁶⁾ 또 본국으로 돌아가 대부분 술집, 식당, 노래방 등 유흥업소를 운영하는 등 소비적인 활동을 하는데 보다 생산적인 제조업 활동을 할 수 있도록 준비시켜야 한다. 실제 중국에서의 상황도 귀국한 외국인노동자의 유흥업소 경험이 많음을 보여 주고 있다.⁷⁾ 종교단체가 인간의 존엄성 등 본질적인 문제에 접근하는 데 비해 시민운동단체들은 삶의 질을 향상시키고 시민권을 보호한다는 보다 사회적 접근을 하고 있다.

기존에 노동운동을 했던 사람들에 의해 설립된 단체들은 외국인노동자 문제도 결국은 노동운동의 한 부분으로 보고 있다. 이들은 현실적인 문제해결 활동이 필요하기는 하지만 보다 근본적인 목표는 외국인노동자들이 주체적으로 설 수 있도록 조직화하고, 이 조직이 노동조합으로 발전되도록 지원하는 것이 목표이다. 부천외국인노동자의 집 예명주 대표는 노동운동을 하다 외국인노동자 문제도 노동운동의 한 영역이라고 생각하고 1995년 활동을 시작했다. 부천지역의 종교인, 전문가들로 이사회가

구성돼 현재 활발한 활동을 하고 있으며 네팔, 스리랑카, 미얀마 공동체 지원활동도 적극적으로 하고 있다. 예영주 대표는 외국인노동자는 규모가 큰 사업장의 경우 개별 노동조합에 가입하거나, 5인 미만의 영세한 사업장에서 일하는 경우가 많으므로 이들은 지역 노동조합의 형태로 조직되는 것이 바람직하다고 보고 있다.



이주노동자들의 노동조건실태조사 보고회 (출처: 매일노동뉴스)

활동 현황

외국인노동자 지원단체들은 산업재해, 임금체불, 출입국 문제 등 각종 고충 상담을 받아 문제를 해결하려고 노력하며 의료, 법률 등 각종 서비스를 제공하고 쉼터를 마련하는 등의 활동을 한다. <표 6>은 성남 외국인노동자의 집 / 중국 동포의 집(개신교), 부천 외국인노동자의 집(불교)과 천주교 수원외국인노동자 상담소(천주교)의 최근 1년 간의 활동상황을 보여준다.

임금문제

<표 6>를 보면 노동기본권 문제가 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그중에서도 임금 문제가 총 32.2%로 의료문제 다음으로 많다. 단체별로 보면 부천외국인노동자의 집과 천주교 수원외국인노동자 상담소는 임금문제가 가장 많다. 임금문제와 관련된 문제는 내국인 노동자에 비해 저임금이고 잔업수당이 지급되지 않는 경우가 많이 있다. 그러나 가장 심각한 것은 임금체불 문제이다. 1994년 한 보고서에 의하면 외국인노동자는 평균 50.8일의 임금이 체불됐고, 평균 체불금액도 약 50만원 정도로 많은 노동자들이 임금체불에 대한 경험을 한 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 고용주가 외국인노동자들이 법적으로 보호 받을 수 없는 불법체류자 신분이라는 것을 이용해 임금을 체

6) 설동훈, “한국사회의 외국인 노동자에 대한 사회학적 연구”, 『안산외국인노동자센터』1996, 119쪽.

7) 황의봉, “코리언 드림에 무너지는 조선족 사회” 『신동아』, 1996, 387-395쪽.

〈표 6〉 외국인노동자 권익보호단체의 상담활동 내역⁸⁾

단체 내용	성남외국인 노동자의 집		부천외국인 노동자의 집		천주교수원외국인 노동자 상담소		총 계	
임금체불	4,712	32.1	500	30.5	347	35.0	5,559	32.2
산재	898	6.2	100	6.1	62	6.3	1,060	6.1
폭행	85	0.6	30	1.8	10	1.0	125	0.7
의료	6,450	44.0	330	20.0	129	13.0	6,909	40.0
출입국	982	6.7	200	12.2	85	8.5	1,267	7.3
사망	59	0.4	6	0.4	4	0.4	69	0.4
송금	580	4.0	70	4.3	8	0.8	658	3.8
실직	780	5.3	300	18.2	300	30.0	1,380	8.0
쉼터	30	0.2	6	0.4	0	0.0	36	0.2
기타	78	0.5	100	6.1	50	5.0	228	1.3
총계	14,654	100	1,642	100	995	100	17,291	100

불하는 경우도 있지만, 최근 계속되는 경기침체로 인해 영세기업들이 부도를 내면서 임금을 받지 못하는 외국인노동자들도 많다.

의료문제와 산업재해 문제

성남 외국인노동자의 집은 의료문제가 44%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 부천 외국인노동자의 집과 수원 외국인노동자 상담소도 의료문제가 각각 20%와 13%로 많은 부분을 차지하고 있다. 한국 음식이나 기후에 적응이 되지 않거나 신분 불안에서 오는 스트레스, 공장에서의 짧은 식사시간과 불규칙한 식사시간 등으로 위 등 소화기 계통에 문제가 있는 사람들이 많다. 또한 고된 노동과 열악한 주거 환경에서 오는 요통, 디스크 등의 질병도 있다. 많은 외국인노동자들이 컨테이너를 개조한 방이나 간이숙소, 지하방에서 산다. 또는 공장 한쪽 구석에 임시 거처를 만들어 사는 경우도 있다. 각 외국인노동자 지원단체들은 개별적으로 또는 연합해 외국인노동자 자체 의료공제회를 만들어 회원가입을 시키고 일정한 회비를 내게 한다.

병원이나 약국 등에 협조를 요청해 이들에게 혜택을 주고, 외국인노동자들에게 협조병원을 소개하거나 입원시 병원 측과의 의사소통 관계를 담당하기도 한다. 또 장기간 입원을 해야 하거나 중환자인 경우, 가족이 없고 동료 외국인노동자들은 일을 해야하기 때문에 그들을 돌봐 줄 보호자가 없다. 외국인노동자 지원단체에서는 자원

8) 성남외국인 노동자의 집 부천 외국인 노동자의 집 : 2002.10~2003.9 천주교 수원외국인 노동자 상담소 : 2002.1~2002.12

9) "Economic Social and Cultural Rights in South Korea" (사회권 반박보고서 작성을 위한 연대회의) 1994. 34 이보고서는 한국의 민간단체들 (민주사회를 위한 변호사 모임, 인권운동사랑방, 노동과 건강연구회, 노동정책연구소, 여성단체연합, 장애우권익문제연구소, 전국교직원노동조합, 전국노동조합 대표자회의, 환경운동연합)이 한국정부가 1993년 유엔 A규약위원회에 제출한 보고서를 반박하고자 작성한 것이다.

봉사자들의 도움을 받아 그들을 간호하는 일을 한다. 암이나 백혈병 등 치료비가 많이 들고 장기간의 치료가 필요한 경우 외국인노동자



각종 언론 매체를 통해 외국인 노동자의 문제를 알림으로써 사회적 관심을 환기시키고 서로 다른 문화, 환경의 차이를 극복하고 서로를 잘 이해할 수 있도록 하고 있다.

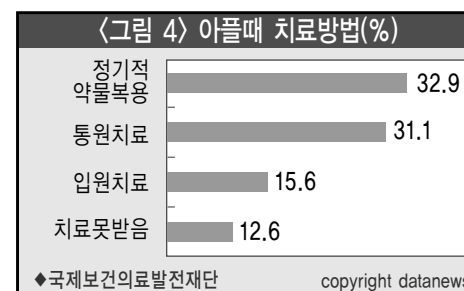
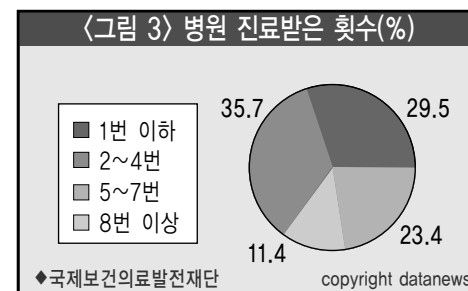
공동체와 병원, 권익보호단체가 협조해 의료활동을 한다. 외국인노동자 공동체는 각 지역의 자국민들로부터 돈을 모금하거나 간호, 통역 등의 일을 하고 지원단체는 병원의 사회사업 등을 통해 치료비를 할인이나 면제받도록 한다. 기독교 의사협의회, 인도주의 실천 의사협의회, 가톨릭 의사 협의회 등과 협조해 정기적으로 무료 진료도 하고 있다.

외국인노동자는 위험한 작업시 안전장치도 제대로 돼 있지 않고 의사소통도 제대로 되지 않는 상태에서 안전교육도 받지 못함으로써 산업재해를 당하는 경우가 많다. 외국인노동자가 일하는 사업장이 주로 5인 미만의 영세사업장이기 때문에 산재보험에 가입돼 있지 않은 경우도 많고 민사소송을 해서 보상판정을 받아도 사업주가 경제적인 능력이 없어서 보상을 받지 못하는 경우도 많이 있다.

따라서 사전에 충분한 산업재해 안전교육을 실시해야 하지만 이를 위한 제도는 아직 없는 실정이다. 1997년 10월 29일 한국산업안전공단 산업안전교육원에서 외국인노동자 단체 실무자들을 대상으로 산업안전에 관한 교육을 실시했다.¹⁰⁾ 그러나 불법체류 외국인노동자는 물론 산업기술연수생 조차도 구체적인 현실적인 교육을 받을 기회는 거의 없었다.

출입국 관련 문제

출입국 관련 상담도 총 7.3%로 많은 비중을 차지하고 있다. 1993년 11월 중국교포



임호씨가 과다한 벌금 징수로 자살을 한 것처럼 외국인노동자는 출국시 많은 벌금을 내야 하기 때문에 가족의 사망이나 본인의 병 등으로 고국으로 돌아가고 싶어도 갈 수 없다. 입국은 엄격하게 제한하는 반면 출국은 언제든지 자유로운 다른 나라와는 달리 출국이 어렵기 때문에 출국관련 상담이 많이 있다. 또 불법체류자 단속에 걸려서 보호소에 수감돼 있는 경우의 처리와 여권압류, 분실 등에 관한 상담활동도 하고 있다.

사망사고 처리문제

교통사고, 화재, 실족, 과로, 사고로 인한 사망이나 자살사건에 대한 진상을 규명하고 보상대책을 마련하는 활동을 한다. 국내행려자들은 시청이나 구청 등 행정기관에서 주검을 거둬들여 처리하지만 외국인 행려자에 해당하는 외국인노동자의 주검에 대한 처리 규정이 전혀 없기 때문에 대부분 외국인노동자 지원단체에서 모든 장례절차를 떠맡고 있다. 성남외국인노동자의 집에서 지난 1994년 문을 연뒤 1997년 현재까지 치른 외국인노동자의 장례식은 150여 건으로 한달 평균 4건에 해당한다. 이들은 대부분 방글라데시와 중국동포로 이중 절반 이상은 산업재해로, 20%정도는 질병을 얻어 숨졌다. 주검수습에서 영안실, 안치, 가족연락, 보상대책마련, 유해송환까지 모든 과정에 들어가는 비용은 최소한 400만원 정도지만 돈을 마련하는 것도 쉬운 일은 아니다.¹¹⁾

쉼터제공문제

당장 기거할 곳이 없는 산업재해 피해자나 아픈 사람들에게 거처를 마련해 주는 일은 총 0.2%이다. 한국인과 달리 이들은 사회적인 연결망이 없기 때문에 일을 할 수 없는 경우 당장 머물 곳이 없게 된다. 따라서 쉼터가 필요하지만 많은 인력과 경비가 소요되기 때문에 쉼터운영에는 한계가 있다. 쉼터운영은 성남외국인노동자의 집과 부천외국인노동자의 집에서 각각 2%와 0.4%에 활동부분을 차지하지만, 쉼터는 일 년내내 계속 단체에 상주해 생활하는 것이기 때문에 다른 활동보다 많은 인력과 경비가 필요하다.

10) 산업안전공단에서는 이 교육이 목적을 “외국인노동자관련단체 및 기관상담요원, 종사자들에게 산업안전보건에 관한 지식을 습득케 함으로서 산재발생이 높은 3D업종에 종사하는 외국인 노동자들에게 안전보건의 중요성을 고취, 산업재해 감소에 기여하고자 한다”고 했다.

11) 김기성 기자, 1997년 11월 20일 한겨레신문.

송금문제

송금문제가 3.8%에 해당한다. 외국인노동자들이 본국의 가족에게 돈을 보낼 때 본인이 직접 보낼 수 없기 때문에 동료나 주위의 한국인들의 도움을 받는 경우도 많이 있다. 그러나 다른 사람에게 부탁하면서 사기를 당하는 경우도 있어서 외국인노동자 지원단체에 의뢰한다. 안산외국인노동자사목센터 등에서는 필리핀 노동자의 경우 필리핀의 은행에 직접 계좌를 개설해서 안전하고 편리하게 본국으로 송금할 수 있도록 하고 있다.

구직 문제

최근 국내 경기가 어려워지면서 그 영향이 가장 먼저, 가장 심각하게 나타나는 곳이 외국인노동자들의 경우이다. 계속된 경기침체로 임금을 받지 못하는 경우가 많았는데 최근에는 사업장이 부도로 문을 닫으면서 일자리를 잃는 경우도 많다. 따라서 이에 대한 상담이 많다. 천주교 수원외국인노동자상담소의 경우 구직상담이 30%에 달하지만 대부분의 단체에서는 구직문제에는 도움을 주지 않는다. 구직 문제는 다른 사람이나 같은 나라 친구의 도움을 받도록 한다.

교육, 문화, 종교활동

상담활동 외에 외국인노동자 지원단체들이 하고 있는 주요활동으로 외국인노동자들의 한국사회 적응에 필요한 교육과 문화, 종교활동에 대한 내용이다. 매주 일요일에 미사, 예배나 법회 등의 종교행사와 한글반, 한국문화, 풍습, 컴퓨터, 요리 교육 등을 한다.

외국인노동자의 한국어 의사소통 능력은 한국사회에 적응하는 데 아주 중요하기 때문에 많은 단체에서 한글반운영에 힘쓰고 있다. 또 소풍, 체육대회, 여름휴가 등 정기적인 행사도 한다. 외국인노동자 권익보호단체들은 종교, 문화, 교육, 행사활동 시에 서로 연대해서 활동하기도 한다.

전국 가톨릭 외국인노동자 상담소들은 해마다 4월에 전국 외국인노동자 축제를 해오고 있다. 매년 11월 전국민주노동조합총연맹의 전국노동자대회에도 외노협 소속 단체들이 외국인노동자들과 함께 참가하고 있다.

〈표 7〉지원단체의 교육, 문화, 종교활동 내역

프로그램 \ 단 체	성남외국인 노동자의 집	부천 외국인 노동자의 집	천주교 수원외국인 노동자 상담소
한글반	800	100	매 주 10~23
교육활동	390	100	
소풍, 수련회	450	300	250
종교 활동	2,080		매 주 200
기타(문화제, 체육대회, 성탄잔치 등)	480	250	250

조직활동

각 단체들은 한편으로 각종 상담과 교육, 문화활동을 하고 또 한편으로는 운영위원회, 이사회 등 상급단체와의 연계 등 대내활동이나 외국인노동자 관련문제에 관한 공청회, 강연회 등의 대외활동, 외국인노동자 보호법 제정을 위한 서명운동 등 대정부활동을 한다. 단체 활동 중 단체의 조직 활동에 관한 내용이다. 운영위원회 및 이사회를 성남외국인노동자의 집과 부천 외국인노동자의 집이 각각 4회, 2회씩 열었고, 단체 내 각종 토론 모임은 성남 외국인노동자의 집만이 12회 가졌다. 회보 및 소식지 발행은 성남외국인노동자의 집이 5회, 부천 외국인노동자의 집이 6회 했다. 신문, TV, 라디오 등 각종 대중매체에 의한 보도는 성남 외국인노동자의 집이 120회로 많다.

한편 외국인노동자 지원단체들은 외국인노동자에 대한 여론을 환기시키기 위한 공청회나 강연회 등의 대외활동을 각 외국인노동자 지원단체들 간의 연대나 노동조합, 다른 사회단체들과의 연대를 통해 하고 있다. 또 외국인노동자 문제가 사회화됐을 경우 이를 위해 활동하기도 한다. 1994년 1월 경제정의실천시민운동연합 강당에서 불법체류자의 산업재해피해 보상을 요구해 관철시켰고, 1995년 1월 명동성당에서 네팔인 산업기술연수생의 임금체불과 폭행 등 피해 사례를 널리 알려 정부의 외국

〈표 8〉지원단체의 조직활동 내역

단 체		성남외국인 노동자의 집		부천 외국인 노동자의 집		천주교 수원외국인 노동자 상담소	
내 용		횟수	인원	횟수	인원	횟수	인원
대내활동	운영위원회 및 이사회	4	60	2	6		
	단체내의 각종 토론모임	12					
	자체신문 발행	5		6			
대외활동	공청회·강연회, 세미나 등	6	180			5	10
	대중매체에 의한 보도	120		10		2	
대정부활동	성명서 발표 및 서명운동	6		10		5	

인노동자를 위한 공동대책위원회 결성을 주도했다. 공동대책위원회 참여단체는 외국인노동자 지원 및 상담단체 뿐 아니라 노동운동 조직과 시민운동조직을 포괄하고 있다. ‘외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회’의 주요 활동 단체인 ‘외국인노동자 대책협의회’는 1995년 10월부터 국내 노동조합과 출신국별 외국인노동자 조직의 자매결연을 추진하고 외국인 근로자 보호법시안을 마련했다. 여기서 외국인노동자와 국내 노동조합의 연대란 노동자의 국적에 따른 차별을 철폐함을 의미하고 외국인노동자 문제를 노동의 문제로 받아들이는 것으로, 궁극적으로는 바람직한 현상이라고 본다. 이 밖에도 외국인노동자를 대상으로 노동실태, 생활실태 등에 관한 조사연구를 수행하고 그 결과를 발표해 사회적 관심을 환기하고 구체적 정책대안을 마련해 정부에 건의하기도 한다. 또 각종 언론 매체를 통해 외국인노동자의 문제를 알림으로써 사회적 관심을 환기시키고 서로 다른 문화, 환경의 차이를 극복하고 서로를 잘 이해할 수 있도록 하고 있다. 그리고 일본, 필리핀, 홍콩, 독일 등 각국의 외국인노동자 지원 단체와 협력을 추진하는 등 국제연대를 위한 활동도 하고 있다.

외국인노동자 지원단체의 네트워크 현황

상담지원단체의 분류

활동성과 연대의 틀을 기준으로 보면 한국 내 외국인 이주노동자 상담, 지원단체는 대략 3가지 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째 그룹은 외국인노동자대책협의회(외노협)에 참가하고 있는 28개 단체이다.

종교나 지역 구별 없이 함께 모여 연대하고 있으며 상대적으로 열성적이고 활동성이 높은 단체들이다. 두 번째 그룹은 외국인노동자대책협의회에 참가하지 않고 있지만 활발한 활동을 하고 있는 단체들이다. 두 번째 그룹 중 활동을 열심히 하고 있는 단체들은 서울, 인천 등 가톨릭교구의 공식 상담소인데, 초기부터 활발한 지원활동을 하고 있지만 한국 내 다른 외국인 이주노동자 지원단체들과의 연대활동에 다소 소극적이고 또 외노협에도 참가하지 않고 있다. 두 번째 그룹의 또 다른 단체들은 일부 개신교 단체들이다. 현재 한국교회외국인노동자 선교협의회나 교단별 선교협의회를 통해 개신교회끼리의 연대는 하고 있지만, 다른 상담지원 단체들과의 연대에는 소극적이고 외노협에도 참가하지 않고 있다.

12) 박석운, “한국내 외국인이주노동자 지원활동의 네트워크현황과 연대방안의 모색”, 『외국인이주노동자를 위한 국제민간포럼2001』, 85쪽.

세 번째 그룹은 외국인 이주노동자 지원활동을 하는 것은 부차적이고 외국인 이주노동자에 대한 선교에 더 관심이 높은 단체들이다.¹²⁾ 세 번째 그룹에는 한국교회외국인노동자협의회나 교단별 선교협의회에 소속돼 있는 교회단체들도 있지만, 아예 주요교단이 아닌 개신교교단 소속인 경우가 많다. 한편 네트워크 별 분류를 해보면 외국인노동자대책협의회와 한국교회 외국인노동자선교협의회 또는 교단별 선교협의회는 일부 가맹단체가 서로 중복되고 있다. 즉, 한국교회 외국인노동자선교협의회 또는 교단별 선교협의회에는 위 분류법에 따른 제1그룹에도 가입되어있고, 제2그룹 단체도 포함되어 있는가하면 제3그룹에도 포함되어 있다.

연대들과 연대활동 현황

외국인노동자대책협의회(외노협)의 결성

1995년 1월 네팔인 산업기술연수생들의 명동성당 농성 당시 결집된 38개 단체 중 보다 일상적으로 지원활동을 할 수 있는 단체인 “외국인노동자 인권을 위함 모임”, “성남 외국인노동자의 집”, “부천 외국인노동자의 집”, “중국노동자센터”, “외국인노동자 마을”, “시화일꾼의 집”, “천주교 수원교구 외국인노동자 상담소”, “안산 외국인노동자의 집” 등 10여개 단체가 외국인 이주노동자 공동체(네팔, 방글라데시, 중국, 스리랑카)와 함께 외국인노동자대책협의회를 구성한 것이 1995년 7월이었다. 외국인노동자 지원활동을 위한 최초의 본격적인 연대 틀이 구성된 것이다. 외노협 결성 이후 외노협을 중심으로 일선 지원단체들끼리 보다 효과적이고 일상적이며 밀접한 연대활동을 진행하고, 이들 일선 지원단체 외에 일상적인 지원활동을 수행하기 어려운 단체들은 사회적 공동캠페인 등 연대사업에 참여하는 보다 얇고 넓은 네트워크로 유지시키는 방안이 추진됐다.

외노협은 1995년 10월 소속 10여개 단체를 포함한 39개 사회단체가 참가해 ‘외국인노동자 인권을 위한 10월 공동행사위원회’를 구성하고 3가지 행사로 구성된 외국인노동자 인권을 위한 10월 공동행사를 추진했다.

첫째로 10월 25일 오전 기자회견을 개최해 사회 각계 지도급 인사 650명이 서명한 ‘외국인노동자 문제해결을 위한 우리의 의견’을 발표하고 둘째로 같은 날 오후에는 외국인노동자 보호법 제정을 위한 공청회를 개최했으며, 셋째로 10월 29일(일요일)에는 서울 연세대 대강당에서 2000여명의 외국인노동자들이 함께 모여 외국인노동자 문화한마당을 개최한 것이 3가지 큰 행사였다. 당시 문화 한마당은 1부 ‘외국인노동

자 권리보장 결의대회’
2부 ‘각 국가별 민속문
화공연’으로 진행됐는
데, 각 국가별 공동체와
한국의 노조 간에 자매
결연을 맺는 행사도
했다.



**외국인노동자 인권보호와 정책 마련
에 다수의 민간단체들의 활동이 중요
하다. 그들 단체와의 교류와 의견청
취는 국민 대다수의 의식전환을 일으
키는 계기가 될 것이다.**

외노협은 여러 가지 어려운 여건 속에서도 한국내 외국인 이주노동자 지원활동 단체의 대표적 연대 틀로서 다양한 정책을 전개해 왔다. 1996년 6월에는 성남외국인 노동자 중국동포의 집 소장과 사무국장을 구축하는 상담지원단체 탄압에 맞서 외노협이 중심이 되어 “외국인노동자 인권보장과 상담지원활동 탄압저지를 위한 공대위”를 구성하고 명동성당에서 농성투쟁을 진행했고, 또 외국인노동자보호법제정을 위한 공청회를 진행하는 등 적극적인 투쟁을 한 결과 두 사람이 모두 석방되는 성과를 거두기도 했다.

이어 1996년 8월 28일~9월 1일에는 외노협과 홍콩의 AMC가 공동으로 주최해 서울에서 “세계화구조에 도전하는 이주노동자”라는 주제로 아시아 10개국의 활동가들이 참여하는 국제 워크숍을 개최하기도 했으며, 1996년에는 집중적으로 외노법제정을 위한 서명운동 등 캠페인이 계속됐다. IMF경제관리체제 시대인 1998년 겨울에는 실업극복국민운동의 지원을 받아 실직 외국인노동자에 대해 쌀과 연료를 지원해 주는 “실직 외국인노동자 겨울나기 사업”을 진행했으며, 1999년 5월에는 귀환 및 재정착에 관한 프로그램 국제워크숍을 개최했다. 또 2000년 4월에는 “외국인산업기술연수생 인권백서”를 발간했고, 2001년 12월에는 ‘외국인노동자 인권백서’를 발간하는 등 외국인이주노동자들의 인권실태를 객관화시켜 알려내는 사업을 꾸준히 전개했다. 또한 외노협은 2000년 들어서부터는 다시 외국인 이주노동자 제도개선 입법투쟁을 꾸준히 진행했고, 그 가운데 2000년 12월에는 1996년도 입법안을 더욱 수정 보완한 ‘외국인노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률’을 국회에 입법청원했는데 이런 제도개선투쟁은 2001년에도 꾸준히 진행됐다.

한편 외노협은 산하에 특별기구로 외국인노동자 의료공제회를 설립해 의료공제 사업을 꾸준히 펼쳐오고 있다. 외노협 소속 지원단체들이 의료공제회 지부를 구성하는 방식으로 밀접하게 결합해 운영되고 있다. 최근에는 ‘미니월드컵’이라는 구호아래 외국인이주노동자들의 각 지원 단체별로 출신국가별 축구팀을 뽑아 추석연휴기간 중에 축구시합을 개최하는 활동을 하기도 했다.

개신교 단체의 연대상황

개신교 계통 지원단체들의 연대체는 초기인 1993년에 “한국교회외국인노동자선교협의회”(이하: 외선협)가 결성돼 일찍부터 활동을 시작했으나 최근에는 활동이 소강상태에 있는 것으로 알려지고 있으며 대신 교단별 선교협의회가 구성돼 연대활동을 하고 있다. 예장통합쪽의 외국인노동자선교후원협의회나 기장쪽의 외국인노동자선교협의회 그리고 감리교 쪽의 외국인근로자선교협의회 등이 구성되어 있으나, 최근에는 감리교 쪽은 활동이 소강상태에 있는 것으로 알려지고 있고, 예장통합쪽이나 기장쪽의 선교협의회가 활동을 계속하고 있다.

가톨릭 등의 연대상황

한편 가톨릭 외국인이주노동자 상담소들은 공동행사를 1년에 1~2회 정도 개최하고 상호 정보교류 등의 공동사업은 진행해 왔지만 별도의 연대들을 구성하지 않고 있는 것으로 알려지고 있다. 개신교나 가톨릭을 제외한 다른 종교에서는 그 숫자가 얼마 없기 때문에 특별히 별도의 연대들을 형성할 여지가 적을 것으로 생각된다. 또한 의료 지원활동을 하는 단위도 전문적 진료소 방식으로 운영하거나 또는 기존의 지원 단체에 부설하는 방식으로 운영하거나 상당수 활동하고 있으나, 이들 단위간에 연대 활동은 거의 이뤄지지 않고 있는 실정이다.¹³⁾

노동조합과의 연대상황

노동운동진영과 노동조합진영은 초기 외국인노동자문제에 관심을 갖지 않고 있었다. 도리어 1992년 여름 4개단체(서울여성노동자회, 서울노동운동연구소, 한겨레민주노동자준비위, 한국여성연구회)공동주최로 “외국인 불법고용, 어떻게 볼 것인가”의 주제로 개최된 토론회에서와 같이, 초기 노동운동 진영에서는 외국인노동자 현상에 대해 한국노동자의 고용문제를 악화시키고 노동자 간의 분리통치를 위한 지렛대로 작용할 것이 아닌가 우려하는 입장이 표출되기도 했다. 그러다가 1994년 가을 사업장의 인권침해를 피해 지정사업장을 이탈한 산업기술연수생들이 민주노총

13) 박석운, “한국내 외국인이주노동자 지원활동의 네트워크현황과 연대방안의 모색”, 『외국인이주노동자를 위한 국제민간포럼2001』, 85쪽.

을 찾아 간 이후 노동조합에서도 관심을 갖기 시작했다.

당시 민주노총 등에서 산하노조에 지침으로 내린 내용은 매월 1일씩 외국인노동자들의 상담의 날로 정해 간담회를 갖거나 상담을 실시하는 것, 또 단체협약에 외국인노동자의 고용과 처우에 대해 노사합의하도록 규정하는 것 등의 내용이었다. 그러나 실제에 있어서는 이런 지침을 제대로 지키고 있는 노조는 별로 없었고, 그나마 현재는 이런 지침조차도 유야무야돼 버려 지침이 있는지도조차 모연한 실정이다.

한국 내 노동조합의 입장은 연수제도를 폐지하고 노동 / 고용허가제를 실시해 노동기본권을 보장하라는 의견을 밝히고 있을 뿐이고, 외국인 이주노동자를 조직화할 준비가 돼 있지 않은 실정이다.

한국의 노동조합은 특별한 경우외에는 대개 기업별노조체제로 돼 있는데, 아직까지 외국인 이주노동자를 기업별노조의 조합원으로 가입시킨 사례는 거의 없는 것으로 알려지고 있다. 대개 외국인노동자들이 종업원수 300인 미만의 중소기업이나 영세기업에 취업하고 있는데, 이들 사업장에는 아예 노조자체가 설립돼 있지 않은 경우가 많기 때문이기도 하고, 또 한편으로는 한국 노동부의 입장이 외국인노동자는 노조에 가입할 수 없는 것으로 주장하고 있기 때문이기도 하다. 이와 관련 기업별 노조 방식보다는 산별노조나 지역산별노조, 지역일반노조 등의 방식으로 조직화하는 방안이 연구되고 있다.

한편, 최근 미등록(불법체류)상태의 외국인노동자들은 노조로 조직하는 시도가 진행되고 있는데, 현시점에서는 상징적으로 노조깃발을 들고 있는 수준을 넘어서 이를 일반화시키기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 우선 체류자격상 불법이라는 점 때문에 일상적인 노조활동 즉 단체교섭이나 단체행동이 쉽지 않을 것이기 때문이다. 또한 노조조직화에 필요한 최소한의 의식화나 조직적 기반형성이 매우 미약한 상태에 있기 때문에 더욱 그렇다.

외국인 이주노동자 공동체

외국인 이주노동자들 자신들의 창조적인 조직도 생겨나기 시작했는데 1992년 가을 서울 성수동을 중심으로 결성됐던 삼바기따가 최초로 구성된 외국인노동자 모임이었다. 이 서울지역 모임을 시작으로 차츰 다른 지역에서도 필리핀 공동체가 결성됐고, 또 네팔인 노동자들도 네팔상담협회(NCC)를 구성해 연대활동을 하기 시작했다. 이어 각 지역별로 또 각 출신국가별로 공동체가 결성돼 갔다. 각 공동체는 간부들의 역량과 헌신성에 따라 성쇠가 크게 좌우됐는데, 현재는 각 지역의 지원단체나 상담소

마다 출신국가별로 보통 3~4개정도씩의 공동체가 꾸려져 있기도 하다. 이들 공동체들 간의 네트워크는 거의 형성되지 못하고 있는 실정인데, 심지어 특별한 경우를 제외하고 같은 출신국가의 공동체들끼리의 연대와 네트워크도 형성돼 있지 않은 상황이다.

나오며

외국인노동자의 문제는 정부가 모두 해결하기 어려운 측면이 존재한다. 사실 외국인노동자문제의 가장 일차적인 점을 해결하기 위해서는 밀접한 이해관계를 갖고 있는 고용업체와 외국인노동자의 연계를 통한 해결방안과 재원마련의 노력이 시행돼야 한다. 그러나 고용업체의 자발적인 연계프로그램은 요원해 보인다. 때문에 인권 보호와 정책 마련에 많은 노력을 해온 다수의 민간단체들의 활동이 중요하다. 그들 단체와의 교류와 의견청취는 고용업체 뿐만 아니라 국민 대다수의 의식전환을 일으키는 계기가 될 것으로 보인다.

하지만 이상에서 살펴 본 것처럼 외국인노동자 지원단체가 주로 종교단체를 중심으로 하는 사회단체이기 때문에 외국인노동자와의 상담과 정부 청원운동수준에 한정되고 있다. 외국인노동자의 문제해결을 위한 적극적인 활동과 연대의 필요성이 제기된다. 정부가 할 수 없는 일에 대한 제3섹터의 활용은 외국인노동자의 인권을 향상시킬 것으로 전망된다. 따라서 외국인노동자 문제를 오랫동안 고민해온 인권단체나 비영리기관들의 기능을 보다 강화하고, 이들의 자발적인 참여를 유도함으로써 외국인노동자의 문제해결을 보다 용이하게 할 수 있는 방법을 고민해야 할 때이다.

〈참고문헌〉

강수돌, “외국인 근로자 실태조사로부터 얻은 정책적 시사”, 『노동동향분석』(한국노동연구원, 1996).

김기성, 1997년 11월 20일 한겨레신문.

김해성, “외국인노동자의 인권실태”, 『아웃사이더』 제9호.

박석운, “한국내 외국인이주노동자 지원활동의 네트워크현황과 연대방안의 모색”, 『외국인이주노동자를 위한 국제민간포럼 2001』.

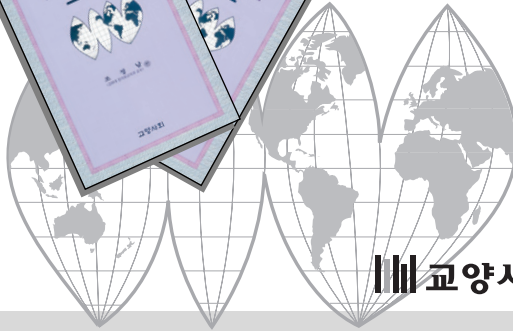
박석운, “외국인이주노동자 투쟁의 전개와 정부의 제도 개선 방안에 대한 투쟁 방향”, 『아웃사이더』 제9호.

박천웅, “이주노동운동과 노동조합”, 『안산외국인노동자센터』 2001.

설동훈, 『외국인노동자와 한국사회』, (서울대학교출판부, 1999).
설동훈, “한국의 외국인노동자 인권실태와 대책”, 『인권과 평화』 2001.
설동훈, “외국인노동자 인권 및 연대하기 위한 시민단체 조사연구”, 『2000 외국인 이주노동자 단체 조사보고서』, (한국기독교사회문제연구소, 2000).
설동훈, “한국사회의 외국인노동자에 대한 사회학적 연구”, 『안산외국인노동자센터』 1996.
이윤주, “추방 정책이 휩쓸고 간 자리는 아비규환, 물고 올 것은 태풍”, 『아웃사이더』 제 9호.
진방주, “외국인노동자지원을 위한 각종 단체의 활동과 연대방안”, 『외국인이주노동자를 위한 국제민간포럼 2001』.
황의봉, “코리언 드림에 무너지는 조선족 사회” 『신동아』, 1996.







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

교양사회

조정남 편 / 값 20,000원

특집 ■ 외국인노동자 지원단체의 현황과 활동 · 53



특 집

외국인노동자 송출국가의 현황과 정책

- 고용허가제하의 인력송출 국가 중심으로

조 성 환 (한민족연구원 연구원)
sanesociety@hanmail.net



들어가며

1960년대 이래 한국은 고속의 경제성장을 거듭함에 따라 산업구조 또한 다원화 되었고 노동력 구조에도 많은 변화를 가져왔다. 해를 거듭할수록 인구 증가율은 낮아 지고 있으며 이러한 추세는 쉽사리 바뀔 기미를 보이지 않고 있다. 따라서 이미 고령 화 사회를 걱정하는 목소리 또한 높아졌고, 저출산에 따른 대책마련에 관계당국은 절 치부심하고 있다.

또한, 1950년대와 60년대를 거치면서 태어난 베이비 붐 세대들의 노동력 시장에 로의 유입이 1980년을 전후로 하여 마감되었고, 노동력의 고학력화와 법정 노동시간 단축 등의 이유로 인해 외국인 노동력의 도입은 불가피하였다고 볼 수 있다.

1994년 산업연수생제도가 도입된 이래 수많은 외국인 노동자들은 한국을 찾게

되었고 그들은 한국 기업들이 세계시장에서 가격경쟁력을 갖게 하는데 중요한 역할을 차지하였다. 하지만 산업연수생 제도에서 외국인 노동자는 연수생이었으며, 중소기업협동조합 등의 송출비리 등 수많은 문제점을 양산하였고 외국인 노동자들에 대한 차별이나 인권침해, 사기 등의 사례는 이미 신문지상이나 TV에서 흔한 뉴스거리가 되어 버렸다.¹⁾

이러한 산업연수생제도에 대한 문제점에 대한 문제의식을 바탕으로 2004년 8월 17일부터 외국인 고용허가제가 도입되었지만, 현재는 종래의 산업연수제도 역시 여전히 운영되고 있다. 따라서 외국 인력의 편법적 활용(근로자성의 제한적 인정), 연수생 이탈, 송출비리 등 산업연수제도의 문제점 해소를 위해 고용허가제도가 도입되었으나, 산업연수제도와 병행 실시함에 따라 고용주의 혼란 야기, 근로조건 차이로 인한 외국인노동자간 갈등 우려 등 역기능 해소를 위하여 정부는 2005년 7월 27일 개최된 외국인력정책위원회에서 생산기능 외국인력제도를 2007년 1월 1일부터 고용허가제도로 단일화하기로 결정을 내렸다.

해외투자기업 산업연수제도는 순수한 형태의 연수제도로 존치하고, 업종단체 추천 산업연수제도를 폐지하기로 한 것이다.²⁾ 여기에서는 먼저 한국 내 외국인 노동자에 대한 실태를 살펴보고, 이후 개별 주요 노동자 송출 국가의 인력송출에 대해 살펴

〈표 1〉 국가별 국내 외국인노동자 취업현황³⁾ (단위: 명)

구분 연도별		2004년	2005년	2006년									총계
				소계	1월	2월	3월	5월	6월	7월	8월		
취업현황(총계)		7,095	60,473	65,938	8,718	10,341	10,375	8,790	7,617	6,538	4,228	133,506	
일 반 고 용 허가제	소 계	3,167	31,659	23,024	3,781	4,390	4,439	2,719	1,896	1,279	1,728	57,850	
	필리핀	832	5,308	6,982	1,277	1,210	1,320	877	643	374	390	13,122	
	태 국	558	5,964	5,745	593	1,035	1,234	701	555	380	509	12,267	
	인 니	359	4,361	678	47	115	106	100	58	29	178	5,398	
	스리랑카	214	2,974	1,846	420	234	169	307	224	179	177	5,034	
	베트남	704	8,619	3,939	694	881	1,072	239	163	139	279	13,262	
	몽 골	500	4,433	3,834	750	915	538	495	253	178	195	8,767	
	소 계	3,928	28,814	42,914	4,937	5,951	5,936	6,071	5,721	5,259	2,500	75,656	
특 레 고 용 허가제	한국계중국	3,675	26,667	40,567	4,598	5,547	5,556	5,731	5,504	5,108	2,409	70,909	
	한국계러시아	5	7	4	-	-	2	-	-	-	-	16	
	중 국	245	2,111	2,285	335	400	372	326	209	143	85	4,641	
	기 타	3	29	58	4	4	6	14	8	8	6	90	

1) 1994년 중기협 연수협력단장이 송출업체로부터 뇌물을 받아 처벌받았으며, 1998년 박상희 중기협 회장이 수천만 원 상당의 호랑이 가죽을 받아 기소되었으며, 2002년에는 중기협의 전 상근부회장 등이 50여 명의 브로커와 손잡고 중국에서 300여 명을 불법 입국시켜 5억여 원을 받다가 구속되었으며, 2000년에는 필리핀 여자 산업연수생이 회사 쪽에 낸 피해보상 청구소송을 무마하기 위해 현지 인력 송출회사에 협박을 일삼았고, 2001년 국정감사 때는 104억 원에 달하는 연수생 적립금으로 회장이 타는 에쿠스 승용차와 직원용 콘도회원권을 구입한 사실이 드러나기도 했다.
김윤형, "조정, 산업연수생제 다시 살아나셨네", 『한겨레21』 제630호(2006), 한겨레신문사.

2) 이종구 외, "외국인력제도 통합에 따른 효율적 사후관리방안 연구", 노동부, 2005, p. 1.

〈표 2〉업종별 국내 외국인노동자 취업현황⁴⁾ (단위: 명)

구분 연도별		2004년	2005년	2006년								총계
				소계	1월	2월	3월	5월	6월	7월	8월	
취업현황(총계)		7,095	60,473	65,938	8,718	10,341	10,375	8,790	7,617	6,538	4,228	133,506
일 반 고 용 허가제	소 계	3,167	31,659	23,024	3,781	4,390	4,439	2,719	1,896	1,279	1,728	57,850
	제조업	3,124	31,115	22,615	3,742	4,349	4,381	2,667	1,855	1,230	1,661	56,854
	건설업	0	84	34	0	10	1	0	15	0	8	118
	농축산업	43	419	339	37	28	41	52	26	35	58	801
	서비스업	0	41	36	2	3	16	0	0	14	1	77
	어 업	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
특 레 고 용 허가제	소 계	3,928	28,814	42,914	4,937	5,951	5,936	6,071	5,721	5,259	2,500	75,656
	제조업	-	-	6,692	168	607	1,006	1,096	950	780	873	6,692
	건설업	2,514	18,072	20,803	3,312	3,678	2,503	2,574	2,912	2,963	-	41,389
	농축산업	-	-	514	6	32	61	90	100	55	96	514
	서비스업	1,14	10,742	14,894	1,451	1,634	2,276	2,305	1,756	1,461	1,529	27,050
	어 업	-	-	11	-	-	-	6	3	0	2	11

※ 건설업 고용특례자의 체류자격변경 인원은 20,811명임.

보도록 하겠다.

노동자 송출과정

노동자 송출과정은 필요인력을 각 송출국에 배정을 하고 배정한 인원의 3~5배수 정도를 모집하여 모집한 노동자들의 사진과 신상을 우리나라에서 볼 수 있게 하며 외국인 노동자 고용을 원하는 사업주에게 직접 선택할 기회가 주어지며, 사업주가 선택한 노동자는 송출국가에서 1개월 정도의 교육을 받고 한국에 와서 외국인 취업교육 기관인 산업인력공단과 국제 노동재단의 교육을 받고 사업장으로 배치된다.

또한, 법령에 따르면 업체에서 고용할 수 있는 외국인 노동자 수는 내국인 고용인원의 50%를 초과할 수 없다. 구체적인 외국인 노동자 입국 과정은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉외국인노동자 입국 과정

1	내국인 구인신청 및 인력부족확인서 발급(고용안정센터)
2	고용허가서 발급 근로 계약 체결(고용안정센터)
3	외국인 신원 공증
4	외국인 고용허가서 발급 45일 후 외국인 노동자 입국 및 취업교육
5	입국한 외국인 노동자 입국일로 90일 이내로 출입국관리사무소에 외국인 등록
6	1년 후 연장신청(출입국관리사무소)

3)노동부 홈페이지(www.molab.go.kr), 2006년 8월 현재.
4) 노동부 홈페이지(www.molab.go.kr), 2006년 8월 현재.

노동자 송출국가의 인력송출 정책

지금까지 국내의 외국인 노동자들의 취업현황과 입국과정에 대해 살펴보았다. 그렇다면 노동자 송출의 당사자인 개별국가에서는 어떠한 목적과 경로를 통해 인력송출이 이루어지고 있는 것일까?

필리핀

필리핀은 아시아의 대표적 노동력 송출국이며, 1990년대 초반까지 중국을 제외하고 가장 많은 노동력을 한국에 보냈던 나라이다. 따라서 얼마 안 되는 한국의 이주 노동자 유입의 역사에서 비교적 초기부터 관계를 맺었던 나라이며, 또한 영어권이며 서가톨릭 국가라는 점 때문에 비교적 한국 사회에서 상대적으로 우호적인 대우를 받기도 했다.⁵⁾

필리핀 노동자들은 진출해있는 국가는 130여 개국에 이르며 1997년 현재 총 4백만 명으로 추산되며 단일 국가의 인력 송출 규모로는 세계 최고의 규모를 자랑하였다. 필리핀이 노동자를 송출하기 시작한 해는 1974년이며 이는 당시 필리핀 대통령이었던 독재자 마르코스가 한국의 노동자 해외송출 정책을 받아들이면서 시작되었던 것이다.⁶⁾ 이후 필리핀 정부차원의 해외송출지원은 미미한 실정이었지만, 송출 노동자들이 본국으로 송금하는 금액이 필리핀 경제에서 차지하는 몫이 적지 않았던 만큼 이후에는 공공송출기관을 설립하는 등의 조치를 취하기도 하였다.

또한 필리핀은 고용허가제 제1호 송출국가로서 한국과는 지난 2004년 4월 23일 고용허가제에 따른 인력송출에 관한 양해각서(MOU:Memorandum of Understanding)를 체결하였으며, 2006년 10월 20일 갱신체결을 통해 이전보다 송출과정의 투명성·효율성을 높이기 위해 외국인 근로자가 부담하는 송출비용 산정 내역 및 총액의 사전 제공, 근로계약 체결, 사전교육 이수, 비자신청 등 입국준비 진행상황 등에 대한 전산정보 공유 확대, 고용허가제 현지 홍보 강화 등의 내용을 새롭게 추가·강화하였다. 하지만 필리핀의 노동자 해외송출은 남성 노동력보다는 여성노동력이 중심이며, 많은 노동자들이 해외의 열악한 환경에서 노동을 하고 있는 실정이다.

5) 박경태, “노동력 송출국에서 본 이주 노동자의 사회적 연결망”, 『신학사상』, 113권(2001), 한국신학연구소, p. 28.

6) 남상민, “4백만 필리핀 해외노동자의 벗 ‘가비간’”, 『한겨레21』, 제144호(1997), 한겨레신문사.

태국

태국은 다른 국가에 노동력을 송출하는 국가인 동시에 수입하는 국가이기도 하며, 한국에는 필리핀, 베트남과 더불어 많은 노동력을 송출하고 있다.

한국과는 2004년 6월 25일, 고용허가제하의 인력송출 양해각서(MOU)를 체결하였으며, 태국은 고용허가제 송출국가 선정을 계기로 노동부 고용국 해외고용사무소(OEAO)에서 직접 인력송출을 총괄하고 인력송출업무에 대한 업무를 관장하는 해외고용청(TOEA: Thailand Overseas Employment Administration)을 신설·운영하고 있다. 태국의 본격적인 노동력 송출은 중동에서 발생한 노동수요의 증가에 따라 시작되었는데 송출국인 태국 내 수입 불균등이라는 추진요인과 유입국(중동)의 높은 임금이라는 유인요인 때문에 많은 태국 노동자들은 중동으로 향하게 되었다.⁷⁾

태국 노동사회복지부(Ministry of Labour and Social Welfare)의 자료에 따르면 태국 해외 노동자의 수는 1994년 17만명에서 1995년에는 20만명에 이르고 있고, 1996년 조사에 따르면 14개국에 약 428,000명에 달하며 이중 1/4를 불법노동자로 분류하고 있다.⁸⁾ 태국의 해외 노동자들은 이민 전에 농업에 종사했거나 미숙련 노동자로서 남성은 주로 건설업, 여성은 제조업이나 가정부에 고용되고 있다.

<표 4>를 통해 알 수 있듯이 태국은 아시아에서 1인당 GNP로 비교해 보았을 때 비교적 중간층에 위치하고 있는 국가로서 수출지향형 산업화전략에 따른 기술집약산업의 발전에 따라 숙련공의 수요가 증가함으로서 외국인 노동자들이 유입되었고 외국인 투자가 증가하였으며, 반대로 도농간 불균형에 따른 저임금 노동력의 해외유출이 발생하게 되었고 이로 인해 발생한 노동력의 공백은 미얀마 등 인접국의 저임금 노동자로 채워지게 되었으며, 결국 노동력의 수입과 송출을 동시에 진행할 수 밖에 없는 여건이 갖추어지게 되었다고 볼 수 있을 것이다.

베트남

베트남과 한국은 1992년 12월 22일에 수교를 맺었으며 이때부터 본격적인 교류가 발생하였다고 볼 수 있을 것이다. 베트남은 1986년부터 본격적으로 경제, 사회, 정치 운용에 관한 개혁을 시행하고 있으며, 특히 경제분야는 국가의 통제와 시장기능을

7) 김홍구, “태국의 노동시장 변화와 외국인 불법 노동자 문제”, 『동남아시아연구』 제9호(2000), 한국동남아학회, p. 34.

8) Chalamwong, Yongyuth, “Dilemmas of Rapid Growth: International Migration and Cross-border Flows in Thailand”, *Migration and Regional Economic Intergration in Asia*, (1998), OECD Secretariat, p. 169.

복합적으로 받아들인
혼합경제구조를 운영
하고 있다.

한국과는 2004년 6
월 2일 양해각서를 체
결하였고 2006년 7월



1980년을 전후로 노동력의 고학력
화와 법정노동시간 단축 등의 이유로
인해 외국인 노동력의 도입은 불가피
하였다.

갱신체결하였으며, 고용허가제를 통한 베트남 노동자의 모집, 선발, 송출은 베트남
노동부가 담당한다. 베트남의 경우 노동자의 해외송출업무는 관계 국가기관의 허가
증을 받은 후에만 가능한데, 해외에 베트남 국민을 송출하는 경우 노동보훈사회부와
기타 법률에서 규정하는 국가관할기관의 허가를 받아야 하며 불법 노동자
해외송출은 엄격히 금지하고 있다.⁹⁾

베트남은 1980년부터 노동자의 해외송출을 시작하였으며, 초기에는 사회주의국
가 간 양해각서를 통해 송출하다가 1991년부터 노동자 송출은 급속한 사회변화와 해
외취업 권장정책을 통해 수십만 명을 송출하기 시작하였다. 베트남의 인력송출활동
은 1980년부터 1990년의 시기와 1991년 이후의 두 시기로 나누어 살펴볼 수 있는데
전자는 구 소련 및 동유럽 등 사회주의 국가에 송출을 하던 시기이며, 후자는 냉전의
몰락과 함께 찾아온 새로운 환경에서의 해외송출이라고 할 수 있겠다.

〈표 4〉 아시아 각국의 1인당 GNP비교(1996년)¹⁰⁾

		1인당 GNP(US \$)
노동력 수입국	일본	40,940
	싱가포르	30,550
	홍콩	24,290
	브루나이	15,238*
	대만	12,120*
	한국	10,610
노동력 수입 및 송출국	말레이시아	4,370
	태국	2,960
노동력 송출국	미얀마	-**
	필리핀	1,160
	인도네시아	1,080
	중국	750
	캄보디아	300
	베트남	290

* 출처: World Bank, 1998, *World Development Indicators*.
(*는 1998년 수치임, ** 미얀마는 저소득국으로 추정됨.)

<표 5>에서 볼 수 있듯이 주
요 인력시장은 한국, 대만, 일
본 등이며 기타의 국가들에도
급속히 확산되어가고 있으며
현재 140여개의 인력송출기업
이 활동 중이다.

하지만 베트남은 장기적 취
업난으로 인해 해외국가 취업
경쟁이 치열하며 이로 인해 현
지 취업브로커에 소개비를 부
당하게 지불하는 등의 부작용
이 나타나고 있으며 이는 정부
의 노력에도 불구하고 고스란

10) Nguyen Huy Duc, “베트남의 해외취업 송출정책에 관한 연구”, 경희대 대학원 석사논문(2005), pp. 30-31.

9) 김홍구, p. 36에서 재인용.

〈표 5〉 베트남의 노동자 송출상황 ¹¹⁾

(1992~2004. 12)

연 도	대 만	일 본	한 국	말레이시아	기 타	합 계
1992	0	0	210	0	600	810
1993	0	164	3,318	0	478	3,960
1994	0	382	4,781	0	4,978	10,141
1995	0	286	5,270	0	1,631	7,187
1996	0	1,046	7,826	0	4,087	12,959
1997	191	2,227	4,880	0	11,172	18,470
1998	1,697	1,896	1,500	0	7,140	12,233
1999	558	1,856	4,518	0	14,877	21,809
2000	8,099	1,497	7,316	239	14,349	31,500
2001	7,782	3,249	3,910	23	21,204	36,168
2002	13,191	2,202	1,190	19,965	9,574	46,122
2003	29,069	2,256	4,336	38,227	1,112	75,000

* 베트남 노동부 - 해외취업관리국.

히 해외송출 노동자의 부담으로 떠안겨지고 있는 실정이다.¹²⁾

인도네시아

인도네시아는 2004년 양해각서 체결이후 한국에 자국 노동자들을 송출하고 있으며 특히 인도네시아의 경우에는 정부가 매해 1백만 명 이상의 해외 인력송출과 송출 대상 국가도 배가를 목표로 하고 있다.

인도네시아는 동남아시아 경제권에서의 외화수입의 확대와 자국 실업률 감소를 위해 노동자 해외송출을 독려해왔다. 2005년의 경우, 인도네시아는 474,310명의 노동자를 송출했는데 이는 전년 대비 24.6% 상승한 수치이며, 그해 29억 달러의 외환 송금을 받기도 하였다.¹³⁾ 하지만 인도네시아는 인력도입 지체 및 인력송출비리 등의 이유로 2005년 6월부터 잠정적으로 인력송출이 중단되어 오다가 2006년 4월 ‘한 · 인도네시아 인력 송출과정의 투명성 · 효율성 증진을 위한 부속합의서’를 체결하고 인력송출을 재개한 바 있으며, 이에 2006년 갱신한 양해각서는 지난 2004년에 체결했던 양해각서와 비교하여 송출과정의 투명성 및 효율성을 높이기 위해 외국인 근로자가 부담하는 송출비용 산정 내역 및 총액의 사전 제공, 근로계약 체결, 사전교육 이수, 비자신청 등 입국준비 진행상황 등에 대한 전산정보 공유 확대, 고용허가제 현지 홍보 강화 등의 내용이 새로 추가되었다.¹⁴⁾

11) Nguyen Huy Duc, p.35.

12) 매일노동뉴스, 2006년 9월 12일자.

13) 인도네시아 개발을 위한 국제 NGO 포럼, www.infid.org.

스리랑카

스리랑카는 2004년 6월 한·스리랑카 고용허가제 양해각서를 체결하였으며, 2006년 5월 갱신체결하였다. 갱신된 양해각서에는 외국인 근로자가 부담하는 비용의 사전 확인·조사, 근로계약체결, 사전교육 이수, 비자신청 등 입국준비 진행상황 등 전산정보 공유 확대와 고용허가제 현지 홍보 다변화 등의 조항을 추가·명시하였다. 2006년 4월말 국내에 취업하고 있는 스리랑카 근로자는 약 4,100여명이다.¹⁵⁾

스리랑카의 경우 노동관계 및 해외고용부 직속 해외고용국(SLBFE)에서 고용허가제로 출국하는 스리랑카 노동자의 선발 및 송출 책임을 맡고 있다. 하지만 해외고용국에 취업신청을 하더라도, 노동부 장관의 추천서를 받지 못하면 구직 신청서 명단에 이름을 올릴 수 없는 등 장관이 접수권한을 독점하여 이에 따른 부작용이 심각하며, 해외고용부 관계자 한 명이 구직자 전체에 대한 명부를 입력하여 오기, 누락, 자의적 개입 등의 문제가 발생하고 있는 실정이다.¹⁶⁾

몽골

한국은 몽골과 3번째로 인력송출 양해각서를 체결하였다. 또한 한국은 양해각서 체결 이래 세계최대의 몽골노동자 수입국이며, 2006년 7월 양해각서를 갱신하였다.

2006년 5월 현재 한국에 거주하고 있는 총 체류자 수는 약 2만여 명으로 몽골인구가 250여만명 정도임을 감안할 때 전 인구의 1%정도가 한국에 거주하고 있는 셈이다. 따라서 지난 7월 양해각서 갱신체결에 한국 노동부 장관을 꼭 방문해 주기를 희망했던 몽골의 처지가 이해가 되는 부분이다. 양해각서 갱신에 성공한 것은 몽골의 인력송출의 중요성을 감안할 때 상당히 중요한 일임에 틀림이 없기 때문이다. 몽골은 더 나아가 몽골에 대한 송출노동자 쿼터를 늘려줄 것을 요청하기도 하였는데, 안타깝게

〈표 6〉 몽골 노동자 체류현황¹⁷⁾ (2006. 5. 31 현재)

총 체류자	합법 체류자			불법 체류자
	소 계	고용허가제	산업연수제 (연수취업자 포함)	
20,933	10,477	10,477	2,920	10,456

14) 해럴드뉴스, 2006년 10월 4일자. <http://www.heraldbiz.com>.
15) 연합뉴스, 2006년 5월 29일자.
16) 매일노동뉴스 2006년 9월 12일자.



인력송출 개별국가의 송출비리 근절 노력과 더불어 한국에서 외국인 노동자들에 대한 부당한 차별과 유관기관의 비리를 차단할 수 있는 제도개선과 인식의 전환이 필요하다.

도 고용허가제는 경쟁 방식으로 총량제한은 있어도 쿼터제는 없는 실정이다.¹⁸⁾

그 외 국가들

우즈베키스탄과 파키스탄은 앞서 2004년 인력송출 양해각서를 체결한 국가들과 더불어 각각 2006년 3월과 동년 6월에 고용허가제에 따른 인력송출 양해각서를 체결하고 현재 인력송출을 준비 중이다.

그밖에 한국과 인력송출 양해각서 체결을 준비하고 있는 국가는 캄보디아와 중국으로 캄보디아와는 2006년 3월 양국 간 외국인고용허가제를 통한 인력 송출·도입을 위한 합의를 체결하였으며, 일정축박 및 인력송출을 위한 공공 송출 인프라 구축 정도가 미흡하여 즉각적인 양해각서체결은 어렵다는 판단에 따라 '향후 캄보디아의 공공 인력송출 인프라 구축 등을 전제로 양해각서 체결이 가능하다'는 내용의 합의를 이루었다.¹⁹⁾ 하지만 중국은 한국 중소기업의 선호도에서 1위의 대상임에도 불구하고 아직 인력송출 양해각서가 체결되지 못해 국내 불법체류자 중 중국 국적자는 전체의 40%를 웃돌고 있는 실정이다. 한·중간 인력송출 양해각서는 중국내에서 인력송출을 담당하였던 상무부와 노동사회보장부간 전담부서 결정을 둘러싼 갈등으로 인해 체결되지 못하고 있다.

※ 중국과의 양해각서 체결동향²⁰⁾

2004. 3. 25, 외국인력정책위원회에서 중국을 송출후보국가로 선정
2004. 3~9월, 중국 상무부와 노동사회보장부간 주관 부서 결정 갈등
2004. 9. 17, 중국 인력 송출주관 부서로 상무부를 결정·통보
2004. 10. 27, 상무부 소속 대외승포공정상회에 대한 민원 확인요청(주중대사관)
2004. 11. 12, 중국은 대외승포공정상회 관련 의혹은 사실이 아니며 주관부서를 상무부로 결정한 것은 중국정부의 공식 결정임을 통보
2006. 1월, 중국 상무부는 노동사회보장부(노사부)의 역할 보장 방안을 포함한 MOU 초안을 제시하겠다고 표명. 반면, 노사부는 노사부가 고용허가제 주관부서가

17) 노동부, (www.molab.go.kr)

18) 매일노동뉴스 2006년 8월 9일자.

19) 연합뉴스, 2006년 3월 21일자.

20) 국회의원 이화영 의원실, 연합뉴스 2006년 10월 23일자.

되어야 한다는 입장을 밝힘으로 부처간 조율이 완료되지 않은 것으로 파악
 2006. 3. 17, MOU 초안 마련에 참고토록 중국 상무부에 MOU(안)을 송부
 2006. 3. 14, 외국인력정책위원회에서 중국을 2006년~2007년 송출국가로 재선정
 2006. 5. 22, 중국 상무부는 주중대사관을 통하여 MOU 초안을 노동부로 전달
 2006. 7. 13, 중국측은 영문 MOU(안)을 주중 대사관에 재전달

결론

지금까지 한국 내 외국인 노동자의 현황과 개별 송출국가별 실태 및 송출정책에 대해 살펴보았다. 2004년 노동계 안팎의 기대를 받으며 고용허가제하의 인력송출이 시작된 지도 만 2년이 지났다.

한국 혹은 타국에 노동력을 송출하는 국가들은 대부분 일인당 GNP가 최대 3000\$가 넘지 않는 국가들이 대부분이며, 자연히 민주화가 공고화 되지 않거나 정부의 부정부패 또는 청렴도가 낮은 편이다. 따라서 자국보다 많은 소득을 올릴 수 있다는 기대에 많은 현지인들이 외국에서 일하기를 희망하고 있으나 주어진 자리는 한정적인 관계로 송출비리가 만연하고 있는 실정이다.

이에 따라 송출대상에 속하기 위해 관료나 브로커에 웃돈을 얹어주는 송출비리가 근절되지 못하고 있으며 이주노동자 인권연대가 조사한 <표 8>의 국가별 이주노동자 송출비용 조사통계에 따르면 대부분 공식송출비용보다 많은 비용을 지출하고 있으며 베트남의 경우 약 5배가 달하는 비용을 지불해야만 하는 실정이다. 또한 이는 평균적인 통계이며 많게는 1만 2천 달러까지 브로커에게 지불하는 사례도 존재한다.²¹⁾

또한 어렵사리 한국에 직장을 잡는다고 해도 이들 노동자들의 평균급여는 월 83만원 가량에 불과해 저임금·고강도 노동에 시달리고 있는 것이 현실이다.

결론적으로, 현 시점에서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 인력송출 개별국가의 송출비리 근절노력과 더불어 한국에서 나타나고 있는 외국인 노동자들에 대한 부

〈표 7〉 국가별 이주노동자 송출비용 ²²⁾							
(단위: US \$)							
구 분	베트남	몽골	인니	태국	스리랑카	필리핀	전체평균
공 식 송 출 비 용 (2005년 노동부 보고서 기준)	669	900	953	589	866	390	733
실 제 비 용 (응답자 평균)	3,407	1,255	876	444	1,630	787	1,396

21) 매일노동뉴스, 2006년 9월 12일자.
 22) 이주노동자 인권연대, 부산일보 2006년 9월 11일자.

당한 차별과 유관기관의 비리를 차단할 수 있는 제도개선과 인식의 전환이 필요할 것이다.

〈참고문헌〉

길윤희, “초점. 산업연수생제 다시 살아나셨네”, 『한겨레21』 제630호(2006), 한겨레신문사.
김홍구, “태국의 노동시장 변화와 외국인 불법 노동자 문제”, 『동남아시아연구』 제9호 (2000), 한국동남아학회.
남상민, “4백만 필리핀 해외노동자의 벗 ‘가비간’ ”, 『한겨레21』 제144호(1997), 한겨레신문사.
박경태, “노동력 송출국에서 본 이주 노동자의 사회적 연결망”, 『신학사상』, 113권(2001), 한국신학연구소.
이종구 외, “외국인력제도 통합에 따른 효율적 사후관리방안 연구 ”, 노동부, 2005.
Chalamwong, Yongyuth, “Dilemmas of Rapid Growth: International Migration and Cross-border Flows in Thiland”, 『*Migration and Regional Economic Intergration in Asia*』(1998), OECD Secretariat.
Nguyen Huy Duc, “베트남의 해외취업 송출정책에 관한 연구”, 경희대 대학원 석사논문 (2005).
매일노동뉴스 2006년 8월 9일자.
매일노동뉴스, 2006년 9월 12일자.
부산일보 2006년 9월 11일자.
연합뉴스, 2006월 3월 21일자.
연합뉴스, 2006년 5월 29일자.
연합뉴스 2006년 10월 23일자, 국회의원 이화영 의원실 국정감사 보도자료.
노동부 홈페이지, www.molab.go.kr
인도네시아 개발을 위한 국제 NGO 포럼, www.infid.org.
해럴드뉴스, www.heraldbiz.com.



특 집

각국의 외국인노동자 정책 비교

김재원 (한국민족연구원 연구원)
kju0028@hanmail.net



시작하며

우리나라의 산업화는 외국인 노동자의 힘을 빌리지 않고 이루어졌지만, 근로조건 및 생활수준이 크게 개선되면서 이른바 3D업종을 중심으로 인력난이 심화되어 갔다. 이에 따라 외국인 노동자의 유입이 필요해졌고 또한 실제로 상당한 규모로 유입되어, 국내 외국인 거주자는 80만 명을 넘어섰고, 고용허가제를 통해 취업한 외국인 노동자의 수만 해도 중국동포를 포함하여 2006년 8월 기준으로 133,506명에 이른다. 이들에 대해 어떠한 정책을 펼 것인지는 우리에게 새로운 도전이 되었다. 미국, 독일, 그리고 일본은 외국인 노동자의 유입과 그에 대한 정책의 개발 면에서 우리에게 있어 선례가 되고 참고가 되는 사례로서 많이 언급되고 있다. 미국의 외국인 노동자 정책은

이민정책을 중심으로 우리에게 있어 선진적인 제도로써 모범이 되었다. 일본의 외국인 노동자 정책은 1993년 산업연수생 제도를 도입·운영하는 과정에서 우리에게 큰 참고가 되었으며, 산업연수생 제도가 여러 문제점을 낳게 되자 그 대안으로 연구되고 도입된 것이 독일의 노동자 정책인 고용허가제였다. 본문에서는 이들 세 나라에서 외국인 및 외국인 노동자의 비중과 그들이 주로 속해있는 직업군 등 현황을 통계 등의 지표로 파악하고, 그들이 어떤 정책으로 이들을 대하는지 분석하여 평가해보겠다.

미국의 외국인노동자 현황과 정책

미국의 이민정책

미국은 노동을 목적으로 하는 외국인 노동자의 입국은 엄격히 제한하고 있지만, 미국에 영주할 목적으로 입국하는 이민이 외국인 노동자를 대체하는 효과를 가진다. 미국의 이민은 크게 합법적인 이민, 난민, 일시적인 체류, 불법적인 입국 및 체류로 구분할 수 있다.

합법적인 이민은 3년 내지 5년을 거주한 후 시민권을 획득하는 것을 목적으로 하여 영주가 허용되는 경우를 뜻한다. 합법적인 이주민(legal permanent resident, LPR)은 미국 어디에서든지 거주할 수 있으며 자신이나 자녀가 교육을 받을 권리가 있고 군대에 지원할 수 있으며 특정 자격을 갖추면 미국 시민이 될 수 있다. 2005년에는 모두 112만 2,373명이 LPR이 되었다. 그 중 58%는 미국 시민이나 영주권자와의 가족관계로 인해 영주자격을 얻었다.¹⁾

미국은 이민 국적법(The Immigration and Nationality Act, INA)을 근거로 미국 시민권자나 영주권자와 가까운 가족관계를 가진 자(family-sponsored preferences), 필요로 되는 직업의 기술을 가진 자(employment preferences), 미국에 상대적으로 낮은 수준의 이민을 한 국가 출신인 자(diversity immigrants)에게 이민의 우선권을 주고 있다. 1990년 이민법(Immigration Act)에 의해 매년 416,000~675,000으로 제한된 이민자 수는 사실상 이들을 위한 것이다. 가족기반으로 인한 이민자는 미국 시민권자 혹은 영주권자의 배우자, 자녀, 형제 등의 직계와 친척 등으로, 매년 226,000명에서 480,000명에 달한다. 고용기반으로 인한 이민자는 숙련 노동자, 교수, 미국 노동시장에 필요한 비숙련 노동자, 특별 이주민(목사 등 종교적 노동자와 미국 정부에 의한

1) U.S. legal Permanent Residents:2005, Annual Flow Report(April 2006), p. 1, <http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/publications/USLegalPermEst-5.pdf> 검색일(2006. 11. 05).

〈표 1〉 2003~2005년 미국의 합법적 이주노동자의 수

이주종류	연 도	2005		2004		2003	
		수	백분율	수	백분율	수	백분율
총 합		1,122,373	100.0	957,883	100.0	705,827	100.0
신규 유입		384,071	34.2	373,962	39.0	358,411	50.8
적용 단계		738,302	65.8	583,921	61.0	347,416	49.2
가족기반		649,772	57.9	632,877	66.1	492,297	69.7
고용기반		246,877	22.0	155,330	16.2	82,137	11.6
다양성 이민자		46,234	4.1	50,084	5.2	46,347	6.6
난민 및 망명자		142,962	12.7	71,230	7.4	44,927	6.4
기 타		36,528	3.3	48,362	5.1	40,118	5.6

* 출처: 미국국토안전부(<http://www.uscis.gov>) 검색일(2006, 11, 05).

고용인), 고용 창출 효과를 가져 올 투자자 등이다. 이 분야의 이주민은 전년도부터 가족 관계를 이용하여 이주하지 않은 자들 중 140,000명 정도로 제한되어 있다. 이민 다양성으로 인한 이주민 수는 1999년부터 5만 명 내외로 제한되어 있으며, 한 국가 당 최대 허용 이주민 수는 3,850명이다.²⁾

이 외에도 합법적인 이민자로 분류할 수 있는 난민과 망명자는 위의 우선순위들과 다양화 프로그램의 제한 적용을 받지 않는다. 이들의 숫자는 의회의 동의를 받아 대통령에 의해 결정되는데, 제한 수는 2003~2005년 사이 7만 명 이었다. 이들은 미국에 거주한지 1년이 지나면 영주권을 신청할 자격을 얻게 된다.³⁾

이들 이주민들을 지역별로 보면, 가장 많은 합법적 이주자들이 오는 지역은 아시아와 북미 지역임을 알 수 있다. 국가별로는 멕시코 출신이 2005년 기준으로 16만 1445명(14.4%)로 가장 많았고, 인도 8만 4,681명(7.5%), 중국 6만 9,967명(6.2%), 필리

〈표 2〉 2003~2005년 지역별 미국의 합법적 이주노동자의 수

이주민출신지역	연 도	2005		2004		2003	
		수	백분율	수	백분율	수	백분율
총 합		1,122,373	100.0	957,883	100.0	705,827	100.0
아프리카		85,102	7.6	66,462	6.9	48,738	6.9
아시아		400,135	35.7	334,551	34.9	244,759	34.7
유럽		176,569	15.7	133,181	13.9	100,769	14.3
북미		345,575	30.8	342,399	35.7	250,667	35.5
오세아니아		6,546	0.6	5,985	0.6	4,377	0.6
남미		103,143	9.2	72,060	7.5	55,247	7.8
불명		5,303	0.5	3,245	0.3	1,270	0.2

* 출처: 미국국토안전부(<http://www.uscis.gov>) 검색일(2006, 11, 05).

2) 같은 곳 p.2.

3) 같은 곳 p.2~3.



미국은 노동을 목적으로 하는 외국인 노동자의 입국은 엄격히 제한하고 있지만, 미국에 영주할 목적으로 입국하는 이민이 외국인노동자를 대체하는 효과를 가진다.

핀 6만 748명(5.4%)으로 뒤를 이었고 한국 출신은 26,562명(2.4%)을 기록하였다.

이들 외에 미국으로 유입되는 이주자에는

이민을 목적으로 하지 않고 일시적인 목적으로 오는 비이민자들과 불법체류자들이 있다. 미국에서 엄밀한 의미의 외국인 노동자는 유입 인구 중에서 합법적 이주민과 단순히 사업이나 여행을 목적으로 온 사람들을 제외한 이들이라고 할 수 있다.

외국인 노동자 정책 - 노동허가제도

이민에 관한 것을 제외하면, 미국의 외국인 노동자 정책의 기본은 비이민에 대한 노동허가제도이다. 입국 전에 노동자는 해당 비자를 받아야 하며, 미국 내의 고용주 역시 노동허가를 받아야 한다. 해당당국인 미국노동부의 외국인 노동자허가부서(The Office of Foreign Labor Certification)는 외국인 노동자의 신청에 대해, 해당 노동을 하기에 미국인의 노동의 질이 떨어지거나 혹은 미국인이 해당 노동의 임금수준에 만족하지 못할 때 허가를 내어준다.

고용주는 외국인의 고용에 대한 신청서를 작성하여 제출해야 하며, 미국 국내에서 해당 업종의 노동자를 고용할 수 없다는 것을 입증해야 한다. 비이민 외국인 노동자는 단기취업비자를 취득할 수 있는데, 그 종류는 20가지 정도가 있지만 주류를 이루는 것은 전문 직업분야에서의 뛰어난 능력을 지닌 교수·의사 등에게 주는 H-1B, 미국 국내에서 부족한 노동력을 제공하는 계절적 노동자에게 주는 H-2, 그리고 산업 연수생에게 주는 H-3의 세 가지이다. 또한 이들의 가족은 H-4 비자를 신청하여 일시적인 거주를 할 수 있다. 비이민자 중에서 40% 정도가 H-1B 비자를 소유한 전문직 종사자들이다.⁴⁾ 이중 절반이 인도 출신이며 컴퓨터 직종에 고용되어 있다.

또한 미국은 9·11 테러 후 이들 비이민자를 엄격히 통제하기 위해서 이들에게 자신의 체류목적과 그에 어울리는 체류기간을 기록한 문서인 I-94를 제출하도록 하고 있으며, 이 문서는 미국국토안전부에서 관리한다. 노동·여행·사업·학업·외교 등 어떤 목적이든 상관없이 I-94는 의무적으로 제출해야하지만 여행이나 사업목적으

4) Philip Martin and Jonas Widgren, "International Migration: Facing the Challenge", Population Bulletin(March 2002), pp. 12~14.

로 미국으로 오는 캐나다인과 특수한 비자(nonresident alien Border Crossing)를 가진 멕시코인에 한해서는 이를 면제해 주고 있다. 이 면제 덕분에 이들은 비이민자의 대다수를 차지하고 있다.

2005년 I-94 허가를 받은 비이민자의 수 3,200만 중에서 단순한 여행 목적이 74.4%로 대다수를 차지하고 있으며 사업상 방문이 14.7%로 그 뒤를 이었다. 단기 노동자와 그 가족은 2.8%에 불과하지만 그 숫자는 88만 명이 넘는데다, I-94를 필요로 하지 않는 캐나다인과 멕시코인의 숫자를 생각하면 그 숫자는 더욱 커질 것이므로 미국에서 합법적 이민자를 제외하고도, 외국인노동자의 수는 상당하리라고 짐작할 수 있다.

미국의 노동허가 제도는 노동의 허가를 담당하는 부서의 존재, 외국인 노동자의 신청에 대한 심사 기준, 노동비자의 발급 등 다른 선진국들에서도 거의 공통적으로 발견되는 다소 평범한 제도이다. 더구나 미국에는 I-94 등의 까다로운 절차 같은 장벽까지 존재한다. 우수한 노동력을 우대하기는 하지만 단기노동의 경우 그다지 큰 유인을 제공하지도 않는다. 또 다른, 그리고 더 주요한 외국인노동자의 유입 경로인 이민정책의 경우도 뛰어난 노동력인 고용기반 이민의 유입 숫자를 제한하는 등 이민을 활성화하는 측면보다는 오히려 이를 제한하는 측면이 더 크다고 할 수 있다. 그럼에도 미국의 노동시장의 매력은 단기 노동과 이민을 통한 외국인 노동자의 유입에 큰 유인이 되고 있다.

〈표 3〉 2001~2005년간 미국의 비이민자 수

연 도	총 합	I-94 허가자
2001	2억 3,140만	3,280만
2002	1억 9,320만	2,790만
2003	1억 8,050만	2,780만
2004	1억 8,020만	3,080만
2005	1억 7,540만	3,200만

* 출처: 미국국토안전부(<http://www.uscis.gov>) 검색일(2006, 11, 05).

〈표 4〉 2003~2005년 입국 목적별 I-94 허가 비이민자들의 수

입국 목적	연 도	2005		2004		2003	
		수	백분율	수	백분율	수	백분율
총 합		32,003,435	100.0	30,781,330	100.0	27,849,443	100.0
여 행		23,814,565	74.4	22,802,797	74.1	20,142,786	72.3
사업상 방문		4,695,809	14.7	4,593,124	14.9	4,215,714	15.1
단기노동, 그 가족		883,706	2.8	831,715	2.7	796,898	2.9
유학생, 그 가족		663,958	2.1	656,373	2.1	662,966	2.4
주재원, 그 가족		455,350	1.4	456,583	1.5	434,281	1.6
상호교환 참가자		382,463	1.2	360,777	1.2	362,782	1.3
미국 경유자		361,597	1.1	338,170	1.1	554,559	2.0
기타 및 불명		745,987	2.3	741,791	2.4	679,487	2.4

* 출처: 미국국토안전부(<http://www.uscis.gov>) 검색일(2006, 11, 05).

미국 외국인노동자 정책의 변화 추이

불법 이민자도 외국인 노동자의 주요 부문을 구성하고 있는데, 매년 35만에서 50만 정도가 입국하고 있으며 이중 95%는 멕시코 출신으로 추정된다. 이들의 체포와 입국을 막기 위해 미국 이민국은 여러 노력을 하고 있다.

미국의 이민 국적법(The Immigration and Nationality Act, INA)은 지속적인 변화가 이루어졌다. 1986년의 개정은 이미 미국에 정착되어 있는 불법 이민자들에게 그들의 지위를 합법화하는 대신 새로운 불법이민은 그 처벌을 강화한다는 내용이었다. 이에 따라 약 270만 명의 불법 이민자들이 합법화되었고, 의도적으로 불법이민자를 고용하는 고용주에 대한 처벌 규정이 처음으로 도입되었다. 1996년에도 중요한 개정이 있었다. 범죄혐의가 있는 외국인에 대한 구금을 쉽게 할 수 있게 되었고 불법 이민에 대한 신속한 추방이 가능해졌고 재입국을 더 어렵게 만들었다. 2000년에는 미국에 최소 5년 이상 거주한 이민자에 대해서만 식량배급표를 발급하도록 법을 바

〈표 5〉 미국 노동관련 단기비자 종류

비자의 종류	용 도
H-1B	단기로 일하는 전문직종 종사자
H-1B1	칠레와 싱가포르의 자유무역지대 출신 외국인
H-1C	낙후 지역에서 활동하는 간호사
H-2A	계절 농업 노동자
H-2B	계절 비농업 노동자
HR	다시 돌아오는 H-2 노동자
H-3	산업 연수생
H-4	H-1, H-2, H-3의 배우자, 자녀
O-1	과학 · 예술 · 교육 · 사업 · 체육에 뛰어난 능력이나 실적을 가진 단기 노동자
O-2	O-1과 동업 혹은 보조로 오는 단기 노동자
O-3	O-1과 O-2의 배우자와 자녀
P-1	단기적으로 특정 대회나 전시회를 위해 오는 국제적으로 인정된 체육인이나 예술인
P-2	외국 기관과의 교환 프로그램으로 오는 예술인
P-3	문화적으로 특수한 프로그램으로 오는 예술인
P-4	P-1, P-2, P-3의 배우자, 자녀
Q-1	국제 문화교류 프로그램의 단기적 노동자
R-1	종교적 목적의 단기 노동자
R-2	R-1의 배우자와 자녀
TN	NAFTA 의 직업 노동자
TD	TN의 배우자와 자녀

* 출처: 미국국토안전부 (Temporary Admissions of Nonimmigrants to the United States:2005, July, 2006, p 7, http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/publications/2005_NI_rpt.pdf 검색일 2006, 11, 05).

꾸었고 불법 이민을 축소시키기 위해 국경경비를 대폭 강화하고 이민을 후원하는 후원자들의 경제적 기준을 상향 조정하였다. 2006년



1973년 이후 자국의 노동시장이 포화상태에 이르러 독일인의 고용인구의 비율이 47.6%에서 43.7%로 떨어지자 독일은 외국인력 수입규제 정책을 시작하였다.

현재 논의가 진행되고 있는 개정안은 불법체류자의 문제를 다루는데, 5년 이상 불법 체류한 자들은 미국에서 취업비자를 신청하도록 하고 불법 체류에 대한 벌금과 미납 세금을 나면 그 6년 뒤에 영주권을 신청할 수 있도록 하여 이들을 양성화하고, 2년 이상 5년 미만으로 있는 불법 체류자들은 일단 출국한 뒤 단기 노동자 비자를 받아 미국에 재입국하도록 한다는 내용이다. 2년 미만의 불법체류자들은 앞서의 부류와는 달리 특별한 하자가 없더라도 재입국 보장이 안 된다. 한편으로 간호사 등 필요직 노동자에 대한 취업비자 제한을 확대 혹은 철폐하는 내용도 들어 있다.

미국은 부족한 노동력의 수요를 이민정책과 비이민의 단기 노동으로 충족시키고 있다. 불법 체류자에 대한 반감의 증대와 9·11 테러 이후 테러에 대한 두려움이 커져 다소 장벽이 높아지기는 했지만, 미국은 타국에 비해 여전히 이민에 개방적이므로 인구의 노령화 부담이 적고, 노동력의 안정적인 공급이 원활하다. 다른 나라들이 민족주의적 영향 하에 외국인 노동자의 통합정책을 실시하고 있는데 비해 미국은 이민에 의해 형성된 나라로서 인종 간 공존을 모색하는 다문화주의의 특징을 가지고 있어 인종 간 갈등도 적은 편이다. 미국의 이러한 개방성과 다문화주의가 다른 국가들은 가지기 힘든, 선진국이면서도 인구의 노령화 걱정이 없이 안정적인 노동력의 공급이 가능하게 하여, 초강대국 미국의 유지에 도움이 되고 있다.

독일의 외국인노동자 현황과 정책

독일의 외국인 노동자 현황

독일은 전후 경제 성장 과정에서 부족한 노동력을 외국인 노동자의 유입으로 해결하고 있었다. 1960년대 전체 피고용자 수의 1.3%를 차지하던 외국인노동자는 1973년 11.9%에 달했는데 1973년 이후 자국의 노동시장이 포화상태에 이르러 독일인의 고용인구의 비율이 47.6%에서 43.7%로 떨어지자 독일은 적극적인 외국인력 수입규제 정책을 시작하였다. 국가 간 모집협정을 폐지하고 EC외의 외국인에 대한 노동허

〈표 6〉 독일의 인구상황 및 이민인구의 비율

인구			연도	2000	2001	2002	2003	2004
인구 및 이민	인구의 증가	총인구(천명)		82,160	82,277	82,456	82,502	82,491
		인구 증가율		0.17	0.14	0.22	0.06	-0.01
		총 출산율		1.38	1.35	1.34	1.34	-
	노령 사회화	총인구 중 65세 이상 인구의 비율		16.449	-	-	-	20.57
		노동 인구수 중 65세 이상의 비율		33.432	-	-	-	45.167
	이민인구	총인구 중 외국 국적자 비율		8.883	8.877	8.9	8.887	-

* 출처: OECD 통계 검색일(2006, 11, 05) <http://stats.oecd.org/WBOS/ViewHTML.aspx?QueryName=182&QueryType=View&Lang=en>.

가 신규발급을 중지하는 등 정책을 시행했으며, 일정기간이 경과한 외국인 노동자를 본국으로 송환시키는 순환원칙 등의 기존 정책의 집행을 강화하여 정주화를 막으려 하였다. 외국인 노동자의 유입과 체류를 억제하려는 정책은 최근까지도 지속되었고 총인구 중 외국인 비율이 8.9% 정도로 안정되는 등의 성과가 있었다.

독일 내의 외국인을 출신지역 별로 보면 중앙외국인등록소에 등록한 외국인 6,717,115명 중에서 유럽 출신이 80% 정도인 5,340,344명으로 대다수를 차지한다. 이중 유럽연합 국가 출신의 숫자는 2,108,010명으로 비유럽연합 유럽국가 출신보다 적은데, 이는 유럽연합 국가 출신과 거의 동등한 대우를 받는 독일과의 2국간 협정 체결 국가들인 동유럽의 노동자들의 유입이 많기 때문이다. 유럽연합국가 중에서는 특히 이탈리아가 548,194명, 그리스가 315,989명, 폴란드가 292,109명, 오스트리아가

〈표 7〉 독일의 외국인 수

(단위: 천명)

연 도	총 수	남 성	여 성
1995	7,342.8	4,026.9	3,315.9
1996	7,491.7	4,088.2	3,403.5
1997	7,419.0	4,022.5	3,396.5
1998	7,308.5	3,945.2	3,363.3
1999	7,336.1	3,938.1	3,398.0
2000	7,267.6	3,874.2	3,393.4
2001	7,318.3	3,881.0	3,437.2
2002	7,348.0	3,871.1	3,476.9
2003	7,341.8	3,840.1	3,501.8
2004	7,288.0	3,786.5	3,501.5
2005	7,289.1	3,766.5	3,522.6

* 출처: 독일 통계국 검색일(2006, 11, 05) <http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bevoetab7.htm>.

〈표 8〉 출신 지역별 외국인 수

(2004. 12. 31 조사)

구 분	총 수	해외 출생	독일내 출생
EU국가 출신들	2,108,010	1,694,881	413,129
유럽	5,340,344	4,093,802	1,246,542
비유럽	1,316,203	1,179,718	136,485
아프리카	276,973	238,338	38,635
아메리카	202,925	194,127	8,798
아시아	826,504	737,905	88,599
무국적	13,504	9,228	4,276
불명	47,064	31,169	15,895
총합	6,717,115	5,313,917	1,403,190

* 출처: 독일 통계국(중앙외국인등록소, the Central Register on Foreigners의 데이터이므로 인구통계의 데이터인 앞의 표와 차이가 있음) <http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bevoetab10.htm> 검색일(2006, 11, 05)

174,047명으로 많았고, 다른 유럽연합 국가는 많아야 10만 명 안팎을 기록하였다. 비유럽연합 유럽 국가 중에서는 지리적으로 가까운 편이며 정치·경제적으로 불안정한 터키와 구 유고슬라비아 지역 출신이 각각 1,764,318명, 953,578명으로 압도적인 숫자를 기록했다. 비유럽국가는 그 수가 적은 편이긴 하지만, 미국 96,642명, 베트남 83,526명, 모로코 73,027명, 중국 71,639명, 이란 65,187명, 아프가니스탄 57,933명 순으로 높았다. 각각 73,365명과 39,167명으로 비교적 낮은 숫자를 기록한 루마니아와 불가리아도 2007년 유럽연합에 가입하게 됨에 따라 이민자 수가 대폭 늘어날 것으로 예상된다.

이들 외에도 독일 국적을 가졌으면서도 넓은 의미로는 외국인으로 분류할 수 있는 두 집단이 있다. 첫째, 독일에서 외국 국적의 부모에게서 태어나 자동적으로 독일 국적을 얻은 경우이다. 2000년 1월 1일부로, 독일에서 외국 국적의 부모에게서 태어난 어린이도 그 부모가 합법적으로 8년 이상 거주한 경우, 자동적으로 독일 국적을 얻게 된다. 그러나 이들은 부모에게서 물려받은 국적과 함께 이중 국적 상태가 되며 24살이 되기 전에 독일 국적과 그 국적 사이에서 하나를 반드시 버려야 한다. 아직은 6~7세에 지나지 않는 어린이들이라 별 문제가 없지만, 장래 이들이 어떤 국가 정체성을 가지냐에 따라 독일의 외국인 문제는 더 복잡해질 수 있다.

둘째, 냉전 붕괴 이전까지 소련이나 동유럽 국가들에서 살다가 이후 독일로 돌아온 독일 민족집단(Ethnic German repatriates)이 있다. 독일의 법에 의하면, 그들은 독일 국적을 얻을 자격이 있다. 그런데 그들 귀환 독일인들은 독일민족이 아닌 민족 출신인 가족과 함께 함께 돌아오는 경우가 많았다. 법에 따라 독일 국적을 얻은 귀환 독일인의 가족 역시 독일 국적을 얻을 수 있는데, 그들 중엔 독일어를 못하는 사람들이

많아 독일에 동화되기가 어려워 독일인들이 동유럽이나 구소련에서 돌아오는 그들에게 거부감을 느끼는 등의 문제가 생겼다. 이들 역시 국적은 독일인이지만 확실하게 독일인라고 할 수 없는 애매한 위치에 있다.

독일의 외국인 노동자 정책

독일에 외국인 노동자가 와서 일하기 위해서는 체류자격과 노동자격을 얻어야한다. 선행해서 얻어야하는 체류자격은 ‘외국인국’에서 관장하며 ‘이민법(immigration act)’에 따라 처리된다. 이민법은 이민자를 크게 단기 거주(temporary residence)와 영구 거주(permanent settlement)로 분류한다. 노동에 관련된 이민에서 뛰어난 학자, 연구자, 관리자 등 고품질의 노동자에 대해서는 거주법 19조(Residence Act, Section 19)에 의거하여 처음부터 영구거주권을 주며, 그와 함께 오는 가족에게도 동법 29조에 의거, 거주권을 줄 뿐 아니라, 취업도 가능하도록 등록을 시켜 준다. 노동자가 아닌 고용자로 오는 경우에는 1백만 유로 이상 투자 10개 이상 직업을 창출하는 경우에 한해, 동법 21항에 의거, 영구거주를 허가받는다. 독일에서 1년의 성공적인 학업을 이룬 학생은 직업을 구하고자 독일에 남는 것이 허가된다.(16조 4항), 그러나, 자격이 없거나 자격에 해당하는 조건이 저조한 자의 고용은 금지되며(39조 4항) 자격이 있는 경우도 그 개인의 고용이 공공의 이익에 부합될 경우에만 한한다.(18조 4항) 독일 내에서 영구 거주를 원하는 새로운 이주민은 반드시 등록을 하여야 하며(44조) 새로운 이주민이 영구 거주에 필요한 절차들을 밟지 않는다면 거주권과 관련하여 권리를 제한할 수 있다.(거주법 8조 3항) 이미 독일에 살고 있는 외국인들도 이 절차를 따라야 하며(거주법 44조a) 이 절차에 따른 비용은 독일 연방정부가 지불한다.

우리의 외국인 노동자 정책도 이와 유사한 부분이 있다. 출입국 관리법에 따라 관계부처 및 법무부의 소관 아래 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행(E-6), 특정 활동(E-7)의 체류자격을 부여하여 국내 취업을 원활하게 하며, 특히 IT인력에게는 골드카드를 부여하여 체류기간 상한 확대 및 체류자격 외 활동 허용 등 여러 혜택을 주고 있다.

그러나 독일에 비해 한국의 노동시장은 이들 고급인력에게 다소 매력적이지 못한다. 독일처럼 본인 및 가족의 영구거주 등 파격적인 혜택을 주지 않고 있어, 이들 고급인력의 확보는 독일에 비해 원활하지 못하다. 외국의 고급인력을 확보하기 위해서는 적어도 독일 수준의 혜택을 이들에게 제공하는 장치가 필요하다.

유럽 연합 시민에게는 특별한 대우가 주어져, 거주 허가에 대한 절차를 거칠 필요

가 없으며, 현재는 독일 국민과 마찬가지로 단지 주민 등록 기관에 자신의 이름을 등록만 하면 되도록 제도 개선이 추진 중이다. 특히, 2004년 8월 독일 의회에서 통과된 ‘EU 시민과 외국인 거주에 대한 규제와 이민 통제제한에 관한 법(Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners)’에서는 경제적 목적으로 이주하고자 하는 유럽시민에 대한 자유로운 이주를 허용하고 있어, 독일에 들어올 때 비자의 발급이 필요 없으며 자유로운 이동의 권리가 있다.

체류자격을 얻으면 노동자격을 얻을 수 있다. 노동자격의 허가는 해당지역의 고용사무소에서 담당하며 노동허가의 운영은 연방고용청이 관장한다. 고용사무소에서 신규발급자는 2년간의 노동허가를 받고, 지속적으로 고용이 유지된 경우 최대 3년 동안 노동허가를 유지할 수 있다. 노동허가를 내줄 때는 ‘우선의 원칙’에 따라 특정 직종·사업장에 외국인 노동자가 취업코자할 때, 독일인 및 이에 준하는 자(유럽연합 가맹국 출신자, 2국간 협정 체결국 출신자, 특별노동허가 취득자 등)로 대체할 수 없는 경우에만 한하여 노동허가를 발급해 준다. 따라서 외국인 노동자가 노동허가를 받는 경우는 제한적이다.

독일의 외국인 노동자 정책인 ‘노동허가제’의 기본은 크게 ‘교체순환정책’과 ‘사회통합정책’으로 나눌 수 있다.

‘교체순환정책’은 ‘자국민 혹은 유럽연합 회원국 우선 원칙’에 의거하여, 그 외의 노동자가 취업할 수 있는 지역과 직종을 제한하고, 일정 기간 체류한 외국인 노동자는 본국으로 돌려보내고 다른 노동자를 받아들이는 제도이다. 한국과 유사하지만, 노동자가 노동자격을 받기 이전에 체류자격부터 얻어야 한다는 점과, 노동허가를 받는 주체가 기업주가 아닌 노동자 본인이라는 차이가 있다.

노동허가를 받지 않고 외국인 노동자가 단기간의 취업이 가능한 경우도 있다. 유럽연합 출신자는 노동허가를 받을 필요가 없으며, 2국간 협정 체결로 들어오는 계절 노동자가 대표적이다. 독일의 단기 외국인 노동자의 큰 비중을 차지하는, 중부와 동부 유럽에서 오는 계절노동자는 농업과 임업, 그리고 호텔과 식당 등의 일시적인 노동 수요를 충족시키기 위해 고용되어진다. 2003년에는 대부분이 폴란드인인 318,549명의 외국인이 독일에 계절노동자로 고용되어졌다.⁵⁾ 그 외에도 간호사, 과학자, 관리인, 외국어 교사, 조리사, 성직자, 예술가, 모델, 등을 최장 18개월 동안 고용하는 guest worker training도 있다. 그러나 이 경우에도 취업 기한에 제한을 두고 있

5) 독일 내무부 <http://www.zuwanderung.de/english/1-anwerbung.html> 검색일(2006. 11. 05).

〈표 9〉 체류기간별 외국인 수

연 도	외국인 수
총합	6,755,811
1년 이하	274,158
1년 ~ 4년	812,389
4년 ~ 6년	533,173
6년 ~ 8년	499,834
8년 ~ 10년	446,036
10년 ~ 15년	1,149,800
15년 ~ 20년	748,680
20년 ~ 25년	376,841
25년 ~ 30년	509,930
30년 ~ 35년	1,404,970

* 출처: 독일 통계국 <http://www.destatis.de/basis/e/bevoe/bevoetab10.htm> 검색일 (2006, 11, 05)

으므로 교체순환 정책의 일환이라고 볼 수 있다.

‘사회통합정책’은 교체를 한다면 재교육의 시간과 비용이 많이 드는 숙련노동자들과 이미 장기간 독일에 거주하면서 정주화가 이루어진 외국인 노동자, 난민 신청자를 대상으로 특별노동허가인 ‘노동권’을 부여하여 기간·지역·직종에 관계없이 자유롭게 취업할 수 있게 해주는 제도이다.

특별노동허가는 5년간 중단 없이 고용되었거나 독일에 사는 독일인과 혼인

한 경우 지역을 제한하여 최장 5년간 일할 수 있고, 8년간 중단 없이 고용된 경우에는 지역과 직종에 대한 제한이 없어지고, 노동법과 사회보장법에서 독일인에게 보장한 권리와 같은 권리를 부여받는다.

<표 9>를 보면 10년 이상 거주한 외국인이 60%를 넘으며, 20년 이상도 33%, 30년 이상도 20%에 달한다. 이런 오랜 체류에 의해 독일에 자신의 생활기반을 닦아 사실상 정주화를 이룩한 외국인노동자에게 내국인과 동일한 권리를 부여하여 적극적인 사회통합을 이루고자 하는 것이 특별노동허가제도의 목표라고 할 수 있다.

독일의 외국인 노동자 정책은 독일의 산업에 기여하는 외국인을 독일 사회에 통합시키는 정책을 실시하면서도 노동력 유입을 억제하는 정책을 병행하고 있다. 1973년 11월 외국인노동자 모집을 중단한 후, 독일은 엄격한 교체순환정책을 실시하고 불법취업자를 고용하는 사용자에 대한 벌칙을 강화하며 외국인노동자가 귀국하는 경우 귀국 후의 주택자금을 원조하는 등 외국인 노동자의 유입과 정주화를 막으려는 노력을 기울이고 있다. 또한 단순히 교체순환정책으로 인력의 통제에만 매달리지 않고 실질적으로 정주화하여 현실적으로 귀국시키기 어려운 외국인노동자에게 외국인과 동등한 권리를 부여하는 강력한 사회통합정책으로 사회 안정을 추구하고 있다. 정리하자면, 독일의 외국인 노동자 정책은 교체순환정책을 통한 유입 통제와 관리, 불법체류자의 단속과 귀국촉진정책, 그리고 사회통합정책으로 종합적으로 해 나가고 있는 것이다.

우리나라의 고용허가제는 독일의 고용허가제의 장점을 많이 받아들였다. 내국인을 우선 고용하고 이가 여의치 않을 경우에만 외국인노동자를 고용하도록 하여 내국

인을 보호한다는 점, 3년간의 취업기간 제한을 두어 정주화를 방지한다는 점, 외국인 노동자에게 내국인과 동등한 노동권을 보장하여



일본은 1988년부터 외국인등록자의 수가 급증하여, 1990년에는 9.8%, 1991년에는 13.4%의 높은 증가율을 기록하였으며, 그 이후에도 외국인등록자 수는 꾸준히 늘어나고 있다.

인권 보호한다는 점 등이 그것이다. 차이점은 첫째, 외국인의 고용신청은 독일의 경우처럼 노동자가 먼저 하는 것이 아니라 기업이 필요한 인원을 신청하여 정부가 이를 허가해주는 시스템이라는 점, 독일의 특별노동허가 같은 사회통합 시스템이 부재하다는 점 등이다. 이는 670만이 넘는 독일의 외국인 숫자와 80만 정도인 우리나라의 외국인 숫자의 차이, 특히 오랫동안 거주하여 사실상 정주화를 이룬 외국인의 숫자의 큰 차이에서 비롯된 것이다.

일본 외국인노동자 현황과 정책

일본 외국인 현황

일본의 외국인 등록자 수는 1980년 후반부터 급증하기 시작하여 1992년에는 일본 총인구의 1%를 넘게 되었다. 1980년대 후반부터 외국인 노동자의 유입이 크게 늘어났고, 1990년 6월 입관법 개정은 이의 촉진을 가져왔다. 1988년부터 외국인등록자의 수가 급증하기 시작하여, 1990년에는 9.8%, 1991년에는 13.4%의 높은 증가율을 기록하였으며, 그 이후에도 외국인등록자 수는 꾸준히 늘어나고 있다. 2005년 말 현재, 일본 내 외국인 수는 200만을 돌파하여 201만 1,555명을 기록하고 있다.

외국인 등록자를 국적별로 보면 한국·조선 국적이 가장 많아, 2005년 말 현재 59만 8,687명을 기록하고 있으나, 다른 국적들과는 달리 한국·조선 국적의 수는 1991년 이후 매년 줄어들고 있다. 비율로 보면, 1985년 85만 612명 중 68만 3,313명으로 80.3%에서 2005년은 29.8%로 크게 떨어졌다. 이는 귀화와 국적법 개정으로 이들의 일본 국적 취득이 늘어났기 때문이다. 한편 중국 국적은 2004년 60만 7,419명으로 1985년 74,924명으로 크게 늘어나 아직까지는 한국·조선 국적보다는 적지만 그 차이를 점점 좁히고 있는 중이다. 브라질, 페루 등의 출신 외국인의 증가는 90년 입관법의 개정으로 혜택을 보게 된 일제인(日系人)이 대거 입국했기 때문이다.

전체적으로, 일본에 체류하는 외국인의 수는 꾸준히 증가하고 있으며, 그들의 국

〈표 10〉 국적(출신지)별 일본내 외국인 등록자 수

구 분	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총수	850,612	941,005	1,218,891	1,354,001	1,482,707	1,686,444	1,778,462	1,851,758	1,915,030	1,973,747	2,011,555
한국	683,313	677,140	693,050	676,793	645,373	635,269	632,405	625,422	613,791	607,419	598,687
중국	74,924	129,269	171,071	218,585	252,164	335,575	381,225	424,282	462,397	487,570	519,561
브라질	1,955	4,159	119,333	159,619	233,254	254,394	265,962	268,332	274,700	286,557	302,080
필리핀	12,261	32,185	61,837	85,968	93,265	144,871	156,667	169,359	185,237	199,394	187,261
페루	480	864	26,281	35,382	40,394	46,171	50,052	51,772	53,649	55,750	57,728
미국	29,044	32,766	42,498	43,320	43,690	44,856	46,244	47,970	47,836	48,844	49,390
타이	2,642	5,277	8,912	13,997	20,669	29,289	31,685	33,736	34,825	36,347	-
베트남	4,126	4,763	6,410	8,229	11,897	16,908	19,140	21,050	23,853	26,018	-
인도네시아	1,704	2,379	4,574	6,282	11,936	19,346	20,831	21,671	22,862	23,890	-
영국	6,792	8,523	11,794	12,453	14,438	16,525	17,527	18,508	18,230	18,082	-
기타	33,371	43,680	73,131	93,383	115,627	143,240	156,724	169,656	177,651	183,876	49,390

* 출처: 일본 법무성 <http://www.moj.go.jp> 2005년 <http://www.moj.go.jp/PRESS/060530-1/060530-1.html> 검색일(2006, 11, 05).

적 또한 다양해지고 있는 추세이다.

현재 일본에서 취업하는 외국인노동자는 영주권자를 제외하면 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 입관법에 의해 취업이 인정되는 외국인이다. 이들은 전문적 기술·지식을 가진 자로서 교원·예술·종교·보도·투자경영·법률회계업무·의료·연구·교육·기술·인문지식 국제업무·기업 내 전근·홍행·기능 등의 체재 자격이 주어진다. 이 유형은 일본정부가 적극적인 수입을 바라는 노동력임에도 단순노동 취업자나 불법취업자 보다 적은 숫자를 차지한다. 2005년 6월 후생노동성 조사에 의하면 전문적, 기술적 분야의 체재 자격을 가진 자는 직접고용 중에서는 37,477명으로 19% 정도이다. 또한 이 중에서도 ‘인문지식 국제업무’의 체재 자격을 갖춘 자가 23,019명으로 이 분야의 61.4%를 차지한다.

둘째, 입관법에 의해 일본인 노동자와 마찬가지로 규제를 받지 않는 취업활동을 할 수 있는 일본인계 외국인인 일계인(日系人)이 있다. 90년에 시행된 입관법 개정에서 일본은 혈통주의에 입각하여 일계인에 대한 규정을 완화하여 이들의 수가 급증하여 2001년에는 239,744명에 이르게 되었다. 일계인은 단기체재 비자로 입국한 뒤 ‘정주자’ 등의 체류자격을 얻을 수 있어 일본에서 취업활동을 하기가 쉽다. 2005년 6월 일본 후생성 조사에서는 직접고용의 경우 이들의 수가 95,637명으로 직접고용 외국인노동자 전체의 약 반을 차지할 정도로 많다.⁶⁾ 외국인 노동자에 대한 지원을 제공

6) 일본 후생노동성 2005년 외국인 고용 현황보고. <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/12/dl/h1222-5a.pdf> 검색일(2006. 11. 05).

〈표 11〉 외국인노동자의 고용 추이

구 분		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
직접 고용	사업소	14,053	15,702	16,948	17,367	17,571	18,484	19,197	20,642	22,127	25,106
	외국인노동자	103,044	113,961	114,753	115,038	120,484	130,440	141,285	157,247	179,966	198,380
간접 고용	사업소	2,918	3,529	3,729	3,677	3,854	3,935	3,972	4,655	5,135	5,889
	외국인노동자	51,739	71,253	75,061	76,434	86,609	91,367	86,699	116,898	132,436	144,891

* 출처: 후생노동성 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/12/h1222-5.html> 검색일(2006. 11. 05)

하는 공공 직업 안정소의 통역 서비스 중 스페인어와 포르투갈어 서비스가 한국어나 중국어 서비스보다 많은 것은 바로 이들을 위한 것이다.

셋째, 입관법으로는 인정되지 않으나 실제로는 취업하고 있는 것과 마찬가지로 유학생 · 취학생 · 연수생들이 있다. 자격 외 취업허가를 받으면 유학생은 1주일에 28 시간 이내, 취학생은 하루에 4시간 이내의 아르바이트가 가능하다. 그러나 물가가 비싼 일본이므로 규정 시간 이상 일을 하여 생활비를 버는 경우가 대부분이다. 연수생의 경우, 1993년 4월 기능실습제도의 도입으로, ‘연수’ 자격으로 입국하여 일정기간 연수를 받은 후 연수성고가 인정되면 기능실습으로서 2년간 취업할 수 있다. 이 제도는 우리의 예전 제도인 산업기술연수제와 비슷한 것인데, 연수 혹은 기능실습이 끝나면 반드시 귀국하는 것을 전제조건으로 하여 이들의 일본 정착을 막으려고 하지만, 연수생이나 기능실습생의 대부분은 계속 일본에 남으려고 하여 불법취업자로 전환해 버린다. ‘연수’ 자격으로 입국한 외국인은 2002년에 58,534명에 달했으며 그 중 59.4%가 중국인이다.

넷째, 불법취업자들이다. 불법취업자는 체류자격 외의 노동을 하거나 체류기간을 지나서도 계속 노동을 하는 등 입관법을 위반하는 외국인노동자를 말한다. 입관법 위반으로 강제퇴거를 당하는 외국인의 대부분이 불법취업관련이다.

일본의 고용형태는 사업소가 직접 고용계약을 맺어 노동자를 고용하는 직접고용과, 노동자 파견, 청부 등으로 취업하는 간접고용의 두 가지가 있다. 외국인 노동자의 취업형태는 직접고용이 간접고용보다 다소 많이 행해지고 있으나 직접고용이 사업장 당 평균 7.9명의 외국인노동자가 근무하는데 비해, 간접고용은 사업장 당 평균 24.6명 정도가 근무해 차이를 보인다. 2005년 6월 후생노동성이 발표한 자료에 의하면 일본의 외국인 노동자는 연수 · 영주자 · 불법체류자 등을 제외하면 직접고용과 간접고용을 합쳐 총 30,995개의 사업소에 343,271명이 등록되어 있다. <표 11>의 후생노동성 자료에 의하면, 외국인 노동자의 수는 비교적 소폭 증가해왔으나 일본 경제가 ‘잃어버린 10년’ 을 넘어 안정되기 시작한 2000년 이후로 증가폭이 두드러진다.

산업별로 외국인노동자의 고용현황을 보면, 제조업에 취업한 외국인노동자가 전

〈표 12〉 산업별 외국인노동자 고용 현황

(2005. 6. 1 현재)

구 분	사업소		외국인노동자	
	수	구성비	수	구성비
총 합	28,017	100	343,271	100
농업	224	0.8	807	0.2
임업	5	0	14	0
어업	115	0.4	402	0.1
광업	16	0.1	67	0
건설업	742	2.6	2,511	0.7
제조업	15,040	53.7	239,570	69.8
전기가스열공급업	40	0.1	797	0.2
정보통신업	1,176	4.2	5,620	1.6
운수업	931	3.3	7,980	2.3
도매·소매업	2,874	10.3	18,054	5.3
금융보험업	200	0.7	2,845	0.8
부동산업	93	0.3	698	0.2
음식점숙박업	1,174	4.2	16,954	4.9
의료복지	771	2.8	1,436	0.4
교육학습지원업	1,320	4.7	17,651	5.1
복합서비스사업	85	0.3	394	0.1
기타서비스업	3,062	10.9	26,838	7.8
기타	149	0.5	663	0.2

* 출처 후생노동성 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/12/h1222-5.html> 검색일(2006, 11, 05).

체의 69.8%로 다수를 차지하고 있다. 그 다음으로 도매소매업이 5.3%, 교육학습지원업이 5.1%, 음식점숙박업이 4.9%로 높은 비율을 차지한다. 한편 간접고용의 경우 144,891명 중에서 131,562명이 제조업 종사자로 90.8%를 차지한다. 일본의 외국인 노동자는 육체노동이나 서비스업 등 단순노동에 가까운 고용이 다수를 차지한다고 할 수 있다.

전문적, 기술적 분야의 체재 자격을 가진 자는 37,477명으로 직접고용 중에서는 두 번째로 많은 비중을 차지한다. 이들 전문적, 기술적 분야는 교원·예술·종교·보도·투자경영·법률회계업무·의료·연구·교육·기술·인문지식 국제업무·기업 내 전근·홍행·기능의 자격들이 있으며, 이 중에서도 ‘인문지식 국제업무’의 체재 자격을 갖춘 자가 23,019명으로 이 분야의 61.4%를 차지한다. 직종별로 보면 생산 공정작업원이 110,932명으로 직접고용의 55.9%를 차지하며 전문·기술·관리직이 38,916명으로 19.6%, 판매·조리·급사·접객원이 26,809명으로 13.5%⁷⁾를 차지한다.

불법 체류자의 수는 2005년 1월 1일 조사에서 207,299명의 숫자를 보이고 있다. 이

7) 일본 후생노동성 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2005/12/dl/h1222-5a.pdf>.

중 대부분이 불법으로 노동을 할 것이라고 가정한다면 일본의 실질적인 외국인 노동자의 수는 50만 명을 가볍게 넘을 것이다.

불법 체류자를 국적별로 보면 한국이 4만 3,151명으로 가장 많고 전체 불법 체류자의 20.8%를 차지한다. 그리고 중국이 3만 2,683명(15.8), 필리핀이 3만 619명(14.8%), 타이가 1만 2,787명(6.2%), 말레이시아가 7,431명(3.6%), 인도네시아가 7,169명(3.6%), 대만이 6,760명으로(3.3%) 순이었다. 불법 체류자의 수는 1993년 이후 떨어지고 있는 추세이다. 1993년에는 타이 국적의 불법체류자가 가장 많았고 그 다음이 한국, 필리핀, 중국, 말레이시아 순이었다. 이들 사이에 순위의 변화는 있지만 가장 최근 조사인 2005년 1월 조사까지 이 다섯 나라가 상위 5위권을 계속 차지하고 있다. 타이가 1993년 이후 감소하고 있는 반면 한국은 그 이후 1999년까지 계속 증가하다가 그 이후 감소 추세로 돌아섰다. 말레이시아도 1993년 이후 감소 경향이 두드러지고 있다. 다른 국가들도 대체적으로 불법 체류자 수가 감소하거나 정체하는 추세이다. 불법 체류자의 수가 줄어들고 있는 이유는 일본의 경제가 그다지 활성화되지 못한데다가, 엄격한 입국심사의 실시와 관계기관들의 연계하의 집중단속의 실시 등 불법 체류를 줄이려고 하는 일본 정부의 노력이 있었기 때문이다.

불법적인 취업활동으로 적발되어 처벌받은 외국인은 2004년 4만 3,059명이다. 그 중 아시아인이 3만 9,553명(91.9%)로 대다수를 차지한다. 다음으로 남미가 4.8%, 아프리카가 2.0%이다. 국적별로 보면 중국이 12,969명으로 그 전년도보다 3,367명이 증가하여 전체의 29.4%를 차지한다. 다음이 필리핀(14.6%), 한국(14.4%), 타이(6.6%), 인도네시아(4.4%) 순이었다. 이들 다섯 나라가 전체의 70%를 차지한다. 중국

〈표 13〉 일본내 국적별 불법체류자 수 추이

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총수	159,828	278,892	298,646	293,800	286,704	284,500	282,986	276,810	271,048	251,697	232,121	224,067	220,552	219,418	207,299
한국	25,848	35,687	39,455	43,369	47,544	51,580	52,387	52,123	62,577	60,693	56,023	55,164	49,874	46,425	43,151
중국	17,535	25,737	33,312	39,738	39,511	39,140	38,296	37,590	34,800	32,896	30,975	27,582	29,676	33,522	32,683
필리핀	27,228	31,974	35,392	37,544	39,763	41,997	42,547	42,608	40,420	36,379	31,666	29,649	30,100	31,428	30,619
타이	19,093	44,354	55,383	49,992	44,794	41,280	39,513	37,046	30,065	23,503	19,500	16,925	15,693	14,334	12,787
말레이시아	14,413	38,529	30,840	20,313	14,511	11,525	10,390	10,141	9,989	9,701	9,651	10,097	9,442	8,476	7,431
인도네시아	582	1,955	2,969	3,198	3,206	3,481	3,758	4,692	4,930	4,947	5,315	6,393	6,546	7,246	7,169
대만	5,241	6,729	7,457	7,871	7,974	8,502	9,409	9,430	9,437	9,243	8,849	8,990	9,126	7,611	6,760
페루	487	2,783	9,038	12,918	15,301	13,836	12,942	11,606	10,320	9,158	8,502	7,744	7,322	7,230	6,624
브라질	944	2,703	2,210	2,603	3,104	3,763	5,026	4,334	3,288	3,266	3,578	3,697	3,865	4,728	4,905
스리랑카	2,281	3,217	3,763	3,395	2,980	2,783	2,751	3,071	3,734	3,907	3,489	3,730	3,909	4,242	4,209
기타	46,176	85,224	78,827	72,859	68,017	66,613	65,967	64,169	61,488	58,004	54,573	54,096	54,999	54,176	50,961

* 출처: 일본 법무성 <http://www.moj.go.jp> 검색일(2006, 11, 05).

〈표 14〉국적별 불법취업 처벌자 수

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
총수	44,190	33,508	32,364	34,325	43,059
중국	8,132	7,080	7,087	9,302	12,669
필리핀	7,420	4,072	3,696	4,108	6,299
한국	11,336	8,400	8,043	6,372	6,192
타이	3,902	2,800	2,538	2,423	2,831
인도네시아	1,458	1,222	1,254	1,389	1,897
말레이시아	1,217	1,209	1,329	1,638	1,486
미얀마	984	502	518	780	1,356
방글라데시	1,073	1,102	833	861	1,214
페루	1,288	976	852	769	945
스리랑카	878	685	687	674	891
기타	6,502	5,460	5,527	6,009	7,279

* 출처: 일본 법무성 <http://www.moj.go.jp> 검색일(2006, 11, 05).

은 2001년 이후 계속 증가하여 2003년부터 1위로 올랐으며, 2004년에도 전년보다 3천명 이상 숫자가 늘었다. 한국은 계속 줄어들고 있는 추세이다. 필리핀은 줄어들다가 2002년 이후 다시 증가하는 추세로 2004년에는 한국을 제치고 2위에 올랐다.

불법 체류자의 수가 줄어드는 추세임에도 불구하고 불법 취업 활동으로 적발된 수는 2002년 이후 오히려 늘어나고 있다. 또한 순위에도 다소 차이가 있지만 미얀마와 방글라데시를 제외하면 불법체류자 수의 10위권 국가들과 일치한다. 이는 불법 체류의 대부분, 적어도 상당수가 일본에서의 취업활동을 하기 위해 일본으로 왔다는 것을 증명하며, 불법 취업활동을 적발하기 위한 당국의 노력이 불법체류자의 감소에 상당히 기여했다는 것을 의미한다.

불법 취업 처벌자를 직업별로 보면 2004년 기준으로 공장노동자가 1만 440명으로 가장 많고, 다음이 호스티스 등의 접대, 건설, 조리, 웨이트리스 혹은 바텐더의 순서다. 공장노동자의 경우 금속가공업 종사자가 1,847명으로 가장 많고, 식료품 제조업이 1,642명, 고무·플라스틱 제조업이 1,207명이다. 남성은 공장, 건설, 조리의 순으로 많이 종사하였고, 여성은 호스티스 등 접대가 가장 많았고 공장, 웨이트리스·바텐더 순이었다. 불법 취업자 역시 단순노동에 종사하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다.

일본 외국인노동자 정책

일본은 ‘외국인 등록제’로 자국에 들어온 외국인의 관리를 한다. 외국인 등록제도

는 1947년인 소화 22년에 시행된 ‘외국인등록령(外國人登録令)’을 기초로, 1952년 제정된 외국인등록법(外國人登録法)을 기반으로 한



일본 사회의 출산율이 떨어져 사회가 노령화되면서 외국인노동자의 중요성이 커지고 있어 외국인노동자 정책의 변화 필요성은 더욱 커지고 있다.

다. 외국인은 일본에 입국할 때, 입국한 날로부터 90일 이내로 신규 등록을 하여야 한다. (외국인등록법 3조) 그 외국인이 출국을 하거나 사망 등을 했을 때는 이를 신고하여 등록 말소해야 한다. 또한 자녀를 출산하거나 일본국적을 취득하거나 상실한 경우에도 이를 신고하여야 한다. 90일 이하의 단기체류자는 외국인 등록을 하지 않아도 되며, ‘외교’ 나 ‘공용’ 의 자격으로 입국하는 경우는 외국인 등록을 면제받는다. 이 경우들을 제외한 미신고자는 불법체류자가 된다. 외국인 등록과 관련된 사무는 지방자치단체가 담당하며 법무성 산하 입국관리국이 외국인 등록의 전국적인 기준을 제공한다.

일본에서 외국인의 노동은 “출입국관리 및 난민인정법”(입관법, 入管法)에 의해 관리된다. 영주자, 일본인의 배우자 및 자녀, 영주자의 배우자 및 자녀, 정주자는 일본에서의 취업활동에 제한이 없다. 취업과 관련된 재류자격은 법무성에서 그 종류와 범위를 지정하며, 외국인이 다른 재류자격에 속하는 수익 활동을 할 경우에는 사전에 지방입국관리국 등에서 자격 외 활동 허가 또는 재류자격변경 허가가 필요하다. 문화활동, 단기체재, 유학, 취학, 연수 및 가족체재의 재류자격을 가진 경우에는 보수가 있는 취업을 할 수가 없다. 이를 어긴다면 입관법 위반으로 처벌 대상이 된다. 그러나 규정을 지키는 경우라면 외국인이라도 노동기준법 등 관계법령이 적용되어, 국적을 이유로 하는 차별이 금지되고, 최저임금 · 노동시간 등의 보호를 받게 된다.

이러한 보호를 받지 못하는 불법 노동자들에게 강요되는 노동환경은 매우 열악하다. 첫째, 노동관계법의 보호가 없으므로 저임금 · 장시간 근무 등 부당노동을 할 수 밖에 없다. 둘째, 언어 문제 등으로 부득이 알선조직에 의존하는 경우가 많아서 알선조직에 의해 중간착취를 당하는 경우도 있다. 셋째, 불법취업자 상당수가 노동재해를 당할 가능성이 높은 육체노동 종사자임에도 불구하고 사실상 노동보험이 적용되지 않는다. 넷째, 여성 불법취업자의 경우, 가장 많이 종사하는 직종이 호스테스 등 접대이며 때로는 매춘행위 강요 등 범죄에 연루되는 경우도 있다. 이러한 배경에는 폭력단과 국제범죄조직 등이 관련되어 있는 사례가 많기 때문에 문제를 더 심각하게 하고 있다.

그러나 합법적으로 취업하는 경우라도 불안정한 고용형태로 단순노동에 종사하는 경우가 많아서 악조건 하에서도 취업할 수밖에 없는 경우가 많다. 일본정부는 외국에서의 단순노동자의 수입을 인정하지 않고 있지만 사실상 외국인노동자로 단순노동의 수요를 충족시키고 있는데, 불안정한 고용형태 때문에 불황이 오면 이들이 해고의 우선순위 대상이 된다. 또한 주택·교육·의료 등에서 일본인에 비해 불리한 조건을 감수하며, 특히 불법취업자는 교육과 의료 등 복지를 전혀 받지 못한다.

합법적인 고용형태의 하나인 산업연수생 제도는 우리의 과거 정책과 유사한 것으로 1년 연수를 마치고 2년간 기능실습생 자격으로 취업하는 제도이다. 그러나 이 제도도 우리의 경우와 마찬가지로 3년 동안 저임금으로 그들의 노동력을 활용한 후에 이들을 귀국하게 하는 것으로, 현실적으로 이들의 값싼 노동력을 필요로 하는 기업과 자국보다 높은 임금을 주는 일본에서 계속 일하고 싶어 하는 연수생들의 이해가 일치하여 이들이 불법 취업자가 되게 만드는 문제점을 양산하고 있다.

일본 외국인노동자 정책 추이

일본은 국내 노동력만으로도 고도 경제성장을 할 수 있었으므로 외국인노동자를 필요로 하지 않았다. 그러나 1985년 ‘프라자 합의’ 로 엔고 현상이 심화되자 외국인노동자의 유입이 본격적으로 시작되었으며, 80년대 후반부터 노동수요가 커짐에 따라 외국인 노동자 유입이 증대되면서 일본 정부는 1990년 입관법 개정으로 이에 대응하였다. 입관법 개정으로 일본정부는, 외국인을 취업가능 또는 불가로 분류하고, 체류자격을 정비·확대하여 합법적으로 취업하는 외국인에게 길을 열어주며, 단순노동자는 배제시키고 불법취업은 엄격히 단속하자는 방침을 세운다.

그러나 실제로는 단순노동자가 많이 받아들여지고 있다. 합법적으로는 일계인과 연수생 등이 있고 불법적으로는 불법취업자가 있다. 앞서 살펴본 표들에서 알 수 있듯이 이들 중 단순노동자가 전문 기술적 노동자를 훨씬 상회하고 있다. 즉, 일본 정부는 공식적으로는 단순 노동자를 수입하지 않겠다는 입장이면서도 노동 수요의 증가에 대응하기 위해 입관법 개정과 1993년의 기능실습제도 도입 등으로 단순 노동자를 수입하는 정책을 취한 것이다.

일본의 외국인노동자 정책은 과거 우리가 본받는 대상이었다. 경기가 좋으냐에 나쁘냐에 따라 외국인노동자 및 불법취업자에 대한 단속을 완화 혹은 강화하는 방법으로 노동력의 공급을 조절하는 방식은 과거의 우리나라의 노동정책과도 비슷하다. 그러나 우리나라가 겪었던 문제들인 외국인 노동자의 편법활용·송출비리, 연수생

의 사업장 이탈 및 불법 취업자화, 이들에 대한 임금체불·폭행 등 인권침해 등은 지금도 일본 사회에서 문제가 되고 있으며 현재 강력한 단속 등으로 불법취업자의 수가 줄어들고 있다고 해도 이것 역시 외국인노동자 노동력의 공급을 불경기에 맞추어 조절하는 방안이 아니라고 확인하기도 어렵다. 일본의 노동자 정책은 우리가 본받을 부분이 없는 것은 아니지만 전체적으로 볼 때 모범으로 하기에는 모자란 부분이 많다. 오히려 일본의 외국인노동자 정책은 그 부작용들을 줄이기 위해 변화할 필요가 있다. 일본 사회의 출산율이 떨어져 사회가 노령화되면서 외국인노동자의 노동력의 중요성이 커지고 있어, 외국인노동자 정책의 변화 필요성은 더욱 커지고 있다.

마치며

미국은 이민을 통해 발전한 나라로 합법적인 이민자의 수만 해도 매년 30만이 넘는 이민 대국이다. 미국은 외국인의 노동력을 이민과, 단기노동자를 대상으로 하는 노동허가 제도의 두 축을 통하여 수용한다. 우수한 외국인 노동력의 확보 노력이라는 측면에서 보면 미국의 이민제도나 노동허가 제도는 그다지 본받을 대상이 되지 못한다. 이민제도의 경우, 우수한 노동력인 ‘고용기반 이민자’를 매년 14만 명 정도로 그 수를 제한하고 있으며, 노동허가제의 경우도 단기노동자로 오는 우수 노동력에게 특별한 혜택을 주고 있지는 않다. 더구나 단기노동의 경우는, I-94 같은 까다로운 절차 같은 장벽까지 존재한다. 독일이나 일본이 우수한 노동자에게 주는 혜택에 비하면 푸 대접에 가깝다. 그러나 미국은 외국인 노동자에게 매력적인 노동시장인데다, 보통 1년에 10만에 미치지 못하는 이민을 받아들이는 독일이나 일본과는 달리 이민을 받아들이는 데에 여유가 있어 외국인 노동력의 충원은 결코 부족하지 않다. 즉, 미국에서는 이민정책이 외국인노동자 정책을 보완·대체하고 있는 것이다.

독일은 외국인이 인구의 9%를 차지하고 있어 이들의 문제로 골머리를 싸매고 있지만, 한편으로는 이들 외국인노동자의 노동력은 독일의 산업에 많은 기여를 하고 있다. 독일의 외국인노동자정책인 ‘고용허가제’는 ‘교체순환정책’과 ‘사회통합정책’을 기본으로 한다. 외국인노동자에 대해 최장 3년의 고용기간을 두어 관리하는 순환 정책으로 이들의 과도한 유입과 정주화를 방지하며, 독일의 산업에 기여하는 외국인, 혹은 이미 정주화가 오래되어 내보낼 수 없는 외국인을 독일 사회에 통합시키는 정책을 펴고 있다. 한편 우수한 노동력을 가진 외국인은 그 자신은 물론 가족까지 독일에 영구 거주하는 권리를 주는 등 파격적인 대우로 끌어들이려는 모습도 보여, 미국과 대조된다. 독일의 외국인노동자 정책은 외국인노동자의 과도한 유입과 정주화 방지,

동화속진, 우수한 노동력 유인 등 여러 면에서 모범적인 사례라고 볼 수 있다.

일본은 외국인등록제로 자국에 입국한 외국인을 관리하며, 외국인의 노동은 “출입국관리 및 난민인정법”(입관법,入管法)에 의해 관리된다. 규정을 지키는 경우라면 외국인이라도 국적을 이유로 하는 차별이 금지되고, 노동관계법의 보호를 받게 되지만, 20만이 넘는 일본의 불법체류자는 아무런 보호를 받을 수 없다. 과거 우리나라가 본받았던 대상이었던 일본의 외국인노동자 정책인 ‘기능실습제도’는 실습의 명목으로 최장 3년간 일한 후 귀국하게 하는 제도로, 이들을 계속 부리려는 사용자와 계속 일본에 남아있으려는 외국인노동자의 이해관계를 제대로 고려하지 않은 비현실적 측면 때문에 불법취업자를 양산하는 역효과를 가져왔다. 근래 일본당국은 불법취업자에 대한 단속을 강화하고 있지만, 그런 단속도 일본의 경기가 좋으나, 나쁘냐에 따라 외국인노동자의 노동력의 공급을 조절하는 방식의 일환에 불과하다고 비판받고 있으며, 일본의 불법취업자는 임금체불·폭행 등 인권의 사각지대에 놓여있다. 이런 상황 아래서, 일본 사회의 노령화가 진행되면서 사회를 지탱하는 노동력의 큰 몫을 할 외국인노동자에 대한 정책의 변화 필요성이 점점 커지고 있는 실정이다.



 도서안내

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



특 집

한국의 외국인노동자 정책변화와 과제

홍 원 표
(민주노동당 정책위원회)
laborhwp@kdlp.org



들어가며

우리 사회에 이주노동자가 들어와 일을 하기 시작한 것이 벌써 20년이 되었다. 1987년 한 일간지가 서울 강남에서 파출부로 일하고 있는 필리핀 여성에 대한 기사를 게재한 것이 우리 사회 이주노동자의 존재를 알리는 첫 신호였다. 이주노동과 우리 사회의 관계는 그러나 20년의 시간으로만 한정되는 것은 아니다. 근대사회가 시작된 이래 이주노동은 늘 한국 사회의 일부를 이루고 있었다. 가깝게는 산업역군의 이름으로 중동 건설에 파견되었던 노동자들과 독일로 이주한 광부와 간호사들 역시 이주노동자였으며, 그 이전에는 하와이로 일본으로 만주로 일자리를 찾아 떠난 사람들 역시 이주노동자였다. 그리고 이보다 적지 않은 사람들이 미국을 비롯한 서구 사회로 '이민'을 떠났다. 1987년 필리핀 여성의 존재가 우리 사회에 알려지기 전에도 한국 사회

는 이주노동과 밀접한 연관을 갖고 있었다. 다만, 경제성장에 따른 환경 변화로 인해 흐름이 바뀌었을 뿐이다.

그럼에도 불구하고, 이주노동에 대한 우리 사회의 시선은 여전히 낮은 이에 대한 그것에서 벗어나지 못하고 있다. 문화적 차이에 대한 인정과 공존의 가치는커녕, 한국 사회가 이들에게 허용한 유일한 권리라고는 ‘착취당할 자유’ 뿐이었다. 대한민국 헌법이 보장하는 인간의 기본권은 ‘국민’에게 주어지는 기본 권리로 축소되었다. 이주노동자들의 사회문제가 부각되기 시작한 1990년대 중반, 이들이 주장한 내용은 ‘사장님 때리지 마세요’, ‘우리도 노동자입니다’ 등 기본적인 인권 보장을 요구하는 것이었다. 그리고 다시 10년 여년이 흐른 지금, 이주노동자들이 주장하는 것 역시 기본권 보장에서 크게 벗어나지 않고 있다.

이 글은 이러한 이주노동자들의 현실을 개선하기 위한 정책 방향을 짚어보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2장에서는 이주노동의 현상과 원인에 대해 개괄하고자 한다. 이주노동은 20세기 후반에 갑작스럽게 등장한 현상도 아니며, 일시적인 현상도 아니다. 그럼에도 불구하고 최근의 이주노동 현상은 ‘세계화’라는 이름으로 진행되는 현상과 밀접하게 연관되어 있는 바, 이러한 현상에 대한 이해를 통해 향후 한국 사회에서 이주노동의 흐름이 어떻게 될 것인가를 예측할 수 있을 것이다. 3장에서는 한국 사회 이주노동자들의 상황에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통해 우리는 한국 사회 이주노동자들이 노동조건을 보다 객관적으로 살펴볼 수 있을 것이다. 4장에서는 지난 20년간 이주노동자에 대한 한국 정부의 정책을 살펴볼 것이다. 앞서 언급했듯이 한국 사회가 이들에게 ‘허용’한 권리라는 것이 극히 제한된 것이었기 때문에 주거, 의료, 교육과 복지 등에 대한 정책은 전무하였다.

지난 20년간 이주노동자와 관련된 제도라고는 인력수급정책이 전부였으나, 그나마 이 제도도 국제 사회의 호된 비판을 면치 못 할 정도로 매우 열악한 수준이었다. 5장에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 지난 2004년에 제정된 ‘외국인근로자고용등에관한법률’(이하 고용허가제)의 내용을 쟁점별로 살펴보고, 이를 중심으로 개선방안에 대해 논의하고자 한다. 개선방안에 대한 논의는 2002년 민주노총과 민주노동당이 초안을 마련한 ‘외국인근로자 고용 및 기본권보장에 관한 법률’(이하 노동허가제)과의 비교를 중심으로 살펴볼 것이다. 고용허가제와 노동허가제에 관한 논의를 통해 기본권에 대한 시각차와 이에 따른 제도 설계의 차이가 드러날 수 있을 것이다.

그러나 고용허가제와 노동허가제는 모두 인력수급에 관한 제도로 노동의 이동에 따라 나타나는 각종 문제를 모두 포괄할 수는 없다. 예를 들어 영주 혹은 국적 취득 등의 정주의 문제, 가족 동반의 보장과 그에 따른 각종 사회 보장 제도로의 편입 문제, 투

표권 등의 기본권 정치 참여의 문제, 그리고 이주노동에 따른 사회경제적 문제에 대한 해결책 등에 대한 정책이 포괄적으로 필요하다. 하



이주노동과 우리사회의 관계는 20년의 시간으로만 한정되는 것은 아니다. 근대사회가 시작된 이래 이주노동은 늘 한국 사회의 일부를 이루고 있었다.

지만 이러한 문제에 대한 논의는 이제 막 시작되었거나 혹은 아직 시작도 되지 않은 실정이다. 이 글에서는 지면과 능력의 한계로 이러한 문제들을 모두 다룰 수는 없기에 그 쟁점들을 간략히 정리함으로써 이후 논의의 활성화를 기대하면서 결론을 맺고자 한다.

세계화와 이주노동

“우리가 일반인의 입장에서 글로벌 경제를 바라본다면, 이 경제 시스템이 가져온 가장 커다란 구조적 실패는 사람들이 살고 있는 바로 그 곳에 충분한 일자리를 만들어내지 못 한다는 점이다.” - 후안 소마비아¹⁾

국경을 넘어서는 이주노동이 증가하거나 감소하는 것에는 많은 원인이 있을 수 있다. 예를 들어 국경을 넘어서는 이동이 자유로운가 그렇지 않은가, 멀리 떨어진 지역에 대한 정보 취득이 손쉬운가 그렇지 않은가, 이동 수단에 대한 접근이 용이한가 그렇지 않은가 등이 이주노동의 한 원인으로 작용할 것이다. 그렇지만, 국제적 노동 이동에 가장 큰 영향을 주는 것은 노동력 수요공급의 불일치나 국가간 소득격차의 심화 같은 경제적인 현상이다. 이러한 현상은 20세기 후반부터 가속화되기 시작한 세계화와 밀접한 관계를 갖고 있다. 이 장에서는 세계적으로 일어나고 있는 이주 현상에 대해 개괄하고 이를 세계화 현상과 관련하여 살펴보고자 한다.

국제적 노동 이동의 현황

1975년에서 2000년까지 지난 25년 간 국경을 넘어서는 이주자의 규모는 8,500만 명에서 1억 7,500만 명으로 2배 이상 증가하였다. 같은 기간 전세계 인구는 41억 명에서 61억 명으로 1.5배 증가하여, 전체 인구 대비 이주자의 비율은 1975년 2.1%에서 2000년 2.9%로 증가하였다. 이 기간 중 1985년에서 1990년 사이의 이주민 증가현상

1) ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (Geneva: ILO, 2004), p. 9.

〈표 1〉 세계 인구 및 이주자 규모 (1975~2000)

연 도	이주자 규모(만)	세계인구 규모(억)	인구대비 이주자 비율(%)	연평균 이주자증가 규모(만)
1975	8,500	41	2.1	100
1985	10,500	48	2.2	200
1990	15,400	53	2.9	1,000
1995	16,400	57	2.9	200
2000	17,500	61	2.9	200

* 자료 : United Nation Population Division, 2)

이 뚜렷한데 아래 제시된 <표 3>의 국가간 소득격차 현황과 비교해 보면, 소득격차 심화가 가장 크게 일어났던 시기 역시 이 시기로 나타나 국가간 소득격차의 심화가 이주민 증가의 한 원인으로 작동했을 것이라고 짐작할 수 있다.

2000년 현재 전체 이주자 중 이주 노동자는 난민을 포함해서 8,630만 명에 이르고 그 대다수는 유럽과 아시아, 북미 대륙에 집중되어 있다. 그런데 이주의 대다수가 개발도상국에서 선진국으로 이루어질 것이라는 일반적 통념과 달리 이주자의 절반 이상은 임금 격차가 그리 크게 나지 않는 두 국가 사이, 즉 개발도상국에서 개발도상국으로 이주하고 있다.

반면 OECD 가입국 사이의 이주는 OECD 전체 인구 대비 4%인 반면, 비OECD 국가에서 OECD 국가로 유입된 인구는 전체 인구 대비 6%를 보여, 개발도상국에서 선진국으로의 이동이 선진국에서 선진국으로 이동에 비해 1.5배 규모가 큰 것으로 나타나고 있으며,³⁾ 개발도상국에서 선진국으로 이주한 노동자가 선진국 노동인구에서

〈표 2〉 2000년 지역별 이주노동자 현황 (ILO 추정치)

지 역*	이주자**(난민포함)		이주노동자(난민 제외)		이주노동자(난민 포함)	
	규모(만)	비율(%)	규모(만)	비율(%)	규모(만)	비율(%)
아프리카	1,630	9	540	7	710	8
아시아	4,990	29	2,210	27	2,500	29
유럽	5,610	32	2,750	34	2,820	33
남미	590	3	250	3	250	3
북미	4,080	23	2,050	25	2,050	24
호주	580	3	290	4	290	3
전체	17,490	100	8,090	100	8,630	100

* 지역구분은 미국통계국 정의에 따름.

** UN인구국 추정치. UNDP, *International Migration 2002* (New York: United Nation, 2002).

자료: UN 통계와 각국 경제활동참여율을 이용한 ILO 추정치⁴⁾

2) ILO, 위의 책, p. 13에서 재편집.

3) OECD, *International Migration Outlook 2006*, p. 48.

차지하는 비율은 4.2%를 보이고 있다.⁵⁾

세계화와 노동이동에 대한 이론적 접근

한국 사회에 세계화 담론이 대중화된 것은 김영삼 정부가 ‘세계화’ 담론을 박정희 시대의 ‘산업화’ 담론처럼 장밋빛 미래의 청사진으로 제시하면서였지만, 대중들이 세계화의 의미를 피부로 절감하게 된 것은 세계화된 금융시장이 일국의 경제를 얼마나 급속히 파괴시킬 수 있는가를 보여주었던 1997년 IMF 구제금융 사태를 통해서였다. 지금 우리 사회에서 수용되고 있는 세계화란 무엇보다 ‘어쩔 수 없는’ 무한경쟁과 그에 대한 공포이다.

세계는 더욱 가까워졌고, 가까워진 만큼 경쟁의 압력도 가속화되고, 도태되지 않기 위해서는 경쟁에서 낙오하지 않아야 한다는 것이 세계화에 대한 우리 사회의 주된 반응이다. 역설적으로 세계화에 대한 두려움이 세계화를 가속화시키는 원동력이 되고 있는 것이다. 하지만 여기에는 가장 근본적인 질문이 빠져있다. 세계화란 무엇이고 그것의 종착지는 무엇을 향하고 있는가?

일반적으로 세계화란 자본과 상품시장의 전지구적 통합을 의미한다. 최근의 이루어지고 있는 현상에서는 인터넷 등의 통신과 교통의 발달로 인해 자본과 상품의 이동이 더욱 빠르게 이루어질 수 있다는 점이 추가되어야 할 것이다. 세계화와 노동의 이동과 관련해서는 자본과 상품시장의 통합이 어느 정도의 규모로 어떻게 이루어지고 있으며, 그 결과 한 국가 내 집단들 사이에서 소득 및 각종 사회적 기회에 대한 접근가능성의 격차가 확대되는가 줄어드는가, 그리고 마찬가지로 현상이 국가간 혹은 지역간에서는 어떻게 이루어지고 있는가가 중요한 문제가 될 것이다.

자본과 상품시장의 전지구적 통합 현상을 살펴보기 위해 그레스만은 1980년에 발표한 논문에서 GDP에서 국가 경상수지가 차지하는 비율을 1세기 이전과 비교해 보았다. 그 결과 유럽과 북미의 상당한 국가들이 이전 세기보다 더 개방적이지 않은 것으로 나타났다. 허스트와 톰슨에 따르면 전 세계의 금리가 가장 긴밀하게 얽혀 있었던 시기는 1879년에서 1914년 사이 금본위제가 실시되던 시기로 나타났으며, 초국적인 증권 거래의 양에서도 19세기 말과 20세기 초반이 더욱 세계화의 통합 정도가 높은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 지난 100년간 유럽과 미국, 일본을 대상으로 GDP에서 무역이 차지하는 비율을 살펴보면 19세기 말이나 20세기 초반에 비해 20

4) ILO, 위의 책, p. 7.

5) ILO, 위의 책, p. 5.

세기 후반의 무역 비중이 크게 높아지지 않은 것으로 나타난다. 이러한 지표들은 지난 한 세기 동안 세계 경제의 개방과 통합이 극적으로 진전되었다는 일반적 통념이 과장되었음을 보여준다.⁶⁾

그렇다면 현재 진행되고 있는 세계화를 과거의 그것과 구분해주는 것은 무엇인가? 그 첫 번째 요인으로는 기술 발전에 따른 통신과 교통의 발달을 들 수 있을 것이다.⁷⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 통신과 교통 기술의 발전이 상품과 자본, 그리고 노동이동의 양적 증가에 영향을 미친 것 같지는 않다. 그러나, 통신과 교통 기술의 발전은 이 경제적 요소들의 이동 속도를 증가시켜 국가간 경제 영역이 더욱 가까워진 것처럼 느끼게 만들어졌다.

공간에 대한 인간의 감각은 사회문화적이며 역사적이며, 기술 발달은 현대인들을 둘러싼 공간을 점차 축소시키고 있다. 두 번째 요소로 살펴 볼 수 있는 것은 세계화의 이데올로기적 속성이다. 두 차례의 세계대전과 경제 황금기를 겪으면서 서구 사회는 국가의 역할을 강화해 왔다. 이러한 국가 기능의 강화는 특히 시장의 실패에 대한 정부의 개입과 복지와 재분배 영역에서 두드러지게 나타났다. 하지만, 1980년대 대처와 레이건의 집권 이래 세계화는 자본과 상품의 국제적 교역 확대와 더불어 작은 국가론으로 요약될 수 있다. 신자유주의 세계화의 선두주자들은 국가가 담당하던 공공영역들을 시장으로 대체하고 복지와 재분배에 투자하던 국가 재원을 축소할 것을 주장했다. 노동시장에 대한 국가와 노조의 개입을 축소시키고 유연화할 것을 지속적으로 요구해 왔다.

20세기 후반에 시작된 세계화는 이처럼 국가의 경계가 아닌 국가의 기능과 역할을 허무는 것에 중점을 두고 진행되었으며, 그 허물어진 곳에 시장을 세우는 것을 주된 특징으로 하고 있다. 이러한 방식의 세계화는 결국 시장이 가지고 있던 근본적인 한계를 전 세계적으로 확산시키는 결과를 가져왔고, 그러한 결과 중 가장 우려스러운 점은 세계적 차원에서 진행되는 빈부격차의 심화와 고착화이다. ILO는 하루 1달러 이하의 소득으로 살아가는 인구의 규모를 2003년 5억 5천만 정도로 추정하고 있다.⁸⁾

1976년 저소득 국가와 고소득국가의 소득격차는 41배였고, 중위소득국가와 고소득국가간 격차는 8배였는데 반해, 2000년은 각각 66배와 14배이다. 이 기간동안 저소득국가나 중위소득국가 중 고소득국가로 진입한 나라의 수는 매우 적다. 또한

6) 피터 스티커, 『국경 없는 노동자』(이화여자대학교출판부, 2003), 17-19쪽.

7) 피터 스티커는 교통과 통신의 발달에 대해 다음과 같이 극적으로 설명하고 있다. '1990년, 1마일당 항공료는 1930년 수준의 20% 이하이고, 1930년에서 1996년 사이 런던과 뉴욕 간의 3분간 전화 통화료는 300달러에서 1달러로 떨어졌다.' 위의 책, 22쪽.

8) ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (Geneva: ILO, 2004), p. 19.

〈표 3〉 국가간 소득격차 현황 (1976~2000)

연 도	1인당 GDP 규모(US \$)			소득격차	
	저소득국가	중위소득국가	고소득국가	고소득/저소득	고소득/중위소득
1976	150	750	6,200	41	8
1985	270	1,290	11,810	44	9
1990	350	2,200	19,590	56	9
1995	430	2,390	24,930	58	10
2000	420	1,970	27,510	66	14

* 자료 : 세계은행⁹⁾

25년 간 고소득국가는 지속적으로 소득수준이 증가한 반면 1995년에서 2000년 사이 저소득국가와 중위소득국가의 1인당 GDP는 오히려 감소하는 추세를 보였다.

자연재해에 따른 기근, 항상적인 빈곤과 소득 불평등과 같은 경제적 이유, 전쟁이나 내전, 정치탄압 같은 정치적 이유, 인구고령화 혹은 인구밀도 상승 같은 인구학적 이유, 인력수입국이나 인력수출국의 제도적 여건, 교통과 통신에 대한 접근성 등등 사람들로 하여금 일자리를 찾아 국경을 넘게 하는 요인들은 매우 다양하다. 그러나 무엇보다 세계화에 따른 국가간, 지역간 경제적 불평등의 심화가 가져온 저소득 국가의 노동조건 하락과 실업 문제가 노동 이동의 주된 원인임을 부정하기는 힘들다.

이주노동의 원인을 설명하는 이론 중 인적자본이론(human capital theory)은 이러한 현상을 잘 설명해준다. 인적자본이론은 개인의 선택이 합리적 판단에 의해 이루어질 거라는 가정 아래 노동이동에 따른 비용 투입과 그에 따른 이익 획득의 차이, 즉 노동이동에 따른 순이익의 크기가 노동이동 여부 결정에 영향을 준다는 것이다.

여기서 노동이동에 따른 순이익의 크기 $ER(0)$ 은 이주기간 동안 새로운 국가에서 일자리를 구할 확률 $P_2(t)$ 와 그 일자리를 통한 소득의 크기 $Y_d(t)$, 그리고 추방을 피할 확률 $P_1(t)$ 의 곱에서 같은 기간 동안 이주를 하지 않았을 때 일자리를 구할 확률 $P_3(t)$ 과 그에 따른 소득의 곱 $Y_0(t)$ 을 뺀 값의 총합에서 이주에 따른 비용 $C(0)$ 를 뺀 나머지가 된다. 이 도식을 통해 추정해 볼 때, 노동자가 국제적 이동을 가능성이 커지는 경우는 $P_2(t)$ 와 $P_3(t)$ 의 격차(구직기회의 격차)와 $Y_d(t)$ 와 $Y_0(t)$ 의 격차(소득 격차)가 증가할 때, $P_1(t)$ 이 증가할 때, 그리고 $C(0)$ 가 감소할 때이다. 즉, 국가간 취업의 기회와 소득의 격차가 커질수록, 이주에 대한 인력수입국의 통제가 관대할수록, 통신 및 교통 비용이 저렴해질수록 이주의 가능성이 커진다.

9) ILO, 위의 책, p. 13에서 재편집.

[도식] 이주에 따른 순수익의 측정 방법¹⁰⁾

$$ER(0) = \int [P_1(t)P_2(t)Y_d(t) - P_3(t)Y_0(t)]e^{-rt}dt - C(0), \text{ 장소}$$

$ER(0)$: 시간 0에 계산된 이주자의 예상 순수익
 t : 시간
 $P_1(t)$: 추방을 피할 확률(0부터1)
 $P_2(t)$: 도착한 나라에서 일자리를 구할 확률
 $Y_d(t)$: 도착한 나라에서 일자리를 구한 후 소득
 $P_3(t)$: 고국에서 일자리를 구한 후 소득
 r : 현재 가지고 있는 돈을 더 효율적으로 쓰는 것을 참작하여 감산
 $C(0)$: (경제적·정신적) 이주의 총경비

그러나 개인의 합리적 선택이론을 토대로 한 인적자본이론은 개인의 선택이 이루어지는 제도적, 역사적, 문화적 환경에 대한 고려가 부족하고 노동력 공급을 중심으로 설명을 제공하기 때문에 수요측면의 변화를 고려하지 못 한다는 비판을 받는다. 예를 들어, 인적자본이론에 따르면 실업률 격차와 소득격차가 심화될수록 인구이동률이 높아질 것으로 기대할 수 있다. 그런데, 1960 ~ 80년대 남유럽국가에서 서유럽국가로 이동했던 이주노동의 결정요인을 분석한 스타라우브하르의 실증연구는 이러한 예상과 반대로 나타났는데, 그에 따르면 인구유입에 대한 제도적 제한의 정도와 수요측 요인 역시 노동의 국제적 이동에 영향을 미치기 때문이다.¹¹⁾ 물론 인적자본이론이 수요측면이나 제도적 측면을 전혀 고려하지 않는 것은 아니다. 위 도식에서 제시한 추방을 피할 확률 $P_1(t)$ 과 도착한 나라에서 일자리를 구할 확률 $P_2(t)$ 의 값은 각각 목적국가의 제도적 관대함이나, 노동시장에서 수요측면의 변화를 대한 설명을 제공한다.

그럼에도 불구하고 인적자본이론이 토대로 삼고 있는 합리적 선택이론의 특성과 수요 중심의 설명틀로 인해 이러한 비판은 상당부분 설득력을 갖고 있다. 인적자본이론의 이러한 설명틀을 벗어나 국제적 노동 이동을 설명하는 이론으로는 수요측면을 강조하는 수요결정이론과 부문별 수급불일치 이론(노동시장 분절화 이론)이 있으며, 제도적 환경을 중심을 둔 사회연결망이론과 제도주의 이론, 그리고 중심국과 주변국 사이의 착취 관계를 중심으로 설명하는 세계체제론 등이 있다.

수요결정이론은 국경을 넘어서는 이주노동의 수요를 결정하는 요인으로 인구학

10) 피터 스타커, 위의 책, 43쪽.

11) 유길상·이규용, 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』(한국노동연구원, 2001), 8쪽.

적 측면에서의 차이와 산업간 노동조건의 불균형에 집중한다. 개발도상국의 경우 인구학적 구성이 생산연령의 인구 규모가 큰 반면, 인력수입국의 경우 저출산 고령화 현상 등으로 반대의 인구학적 구성을 보인다. 이러한 인구학적 차이가 국제적 노동 이동의 수요 요인으로 작용하게 된다. 다음으로 경쟁력 하락에 따라 저임금 노동시장이 형성되는 산업의 경우 높은 실업률에도 불구하고 노동력 부족 현상이 나타난다. 이른바 3D 기피 현상이 그 대표적 예이다. 이러한 경우에도 국가간 실업률의 격차와 관계없이 이주노동에 대한 수요가 증가하게 된다. 노동시장 분절화 이론에 기반한 부문별 수급불일치이론은 수요결정이론의 두 번째 설명 요인을 보다 정교하게 만들어 이주노동자와 국내노동자의 관계를 보완관계와 대체관계로 구분한다. 이 이론은 이주노동의 원인보다도 이주노동이 노동시장과 노사관계에 미치는 영향에 초점을 두고 있다.¹²⁾

제도적 측면에 강조점을 두는 연결망이론이나, 제도주의이론은 이주과정에서 매개체로 작용하는 사회적 관계를 노동 이동의 설명 변수로 설정한다. 이러한 설명은 노동력의 국제 이동이 국가간 패턴을 가지고 일어나는 경우에 설명력이 커지는데, 예를 들어 국제적 노동이동에 따른 기대 이익이 비슷한 국가 사이에서 노동 이동률에 차이가 날 경우가 그러한 경우다. 사회적 관계 혹은 문화적 친화성 등의 제도적 요인은 이주과정 뿐만 아니라 이주 후 적응과정 그리고 귀환이동의 조건에서도 일정한 설명력을 가질 수 있다.¹³⁾

국제적 이주노동에 대한 다양한 이론들 중 특정 이론의 설명력이 더욱 크다고 할 수는 없다. 왜냐하면 노동의 이동의 원인과 과정, 그 결과는 그 자체가 하나의 복합적인 사회적 과정이기 때문에 다양한 요인에 의해 설명될 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 이주노동과 세계화가 밀접한 연관이 있다는 점을 고려해 볼 때, 최근에 진행되고 있는 ‘특정한’ 세계화의 흐름이 이주노동에 강한 영향을 주었을 것이며, 그 핵심은 계층간, 지역간, 국가간 경제적 불평등의 심화라는 인식에 대해 반대하는 논자는 찾아보기 어렵다.

한국의 이주노동자 현황

한국에 이주노동자가 유입되기 시작한 것은 1980년대 중반으로 추정된다. 이 시기에 들어 한국 경제의 환경 변화와 노동자 권리 향상 등의 요인으로 인해 저임금 노

12) 위의 책, 8-14쪽.

13) 권기철 · 김홍구 · 김희재, 『동아시아의 이주노동자』 (부산외국어대학교 출판부, 2005), 44 - 45쪽.



최근에 진행되고 있는 ‘특정한’ 세계화의 흐름이 이주노동에 강한 영향을 주고 있으며, 그 핵심은 계층간, 지역간, 국가간 경제적 불평등의 심화라는 인식이다.

동집약적 성장 체제가 유효성을 상실하게 된다. 그러나, 재벌 중심의 경제 성장 체제는 현재까지 유지되면서 경제환경 변화에 따른 중

소기업의 환경 적응력이 충분히 발달하지 못 하면서, 이들 부문을 중심으로 저임금 단순노동력에 대한 수요가 공급을 초과하게 되고 이주노동자에 대한 수요가 증가하게 된다.

〈표 5〉 국내 외국인노동자 수 (1987~2005년) (단위: 명)

연도	전체	합법 체류자							미등록 노동자
		소계	취업 사증 소지자				산업연수생		
			전문기술 인력	비전문 취업자	연수 취업자	내향 선원	업종단체 추천	해외투자 기업	
1987	6,409	2,192	2,192	-	-	-	-	-	4,217
1988	7,410	2,403	2,403	-	-	-	-	-	5,007
1989	14,610	2,474	2,474	-	-	-	-	-	12,136
1990	21,235	2,833	2,833	-	-	-	-	-	18,402
1991	45,449	3,572	2,973	-	-	-	-	599	41,877
1992.7	73,368	7,840	3,395	-	-	-	-	4,945	65,528
1992.12	43,664	12,765	3,395	-	-	-	3,932	5,438	30,899
1993	68,500	13,992	3,767	-	-	-	3,759	6,466	54,508
1994	81,824	33,593	5,265	-	-	-	18,816	9,512	48,231
1995	128,906	47,040	8,228	-	-	-	23,574	15,238	81,866
1996	210,494	81,440	13,420	-	-	-	38,296	29,724	129,054
1997	245,399	97,351	15,900	-	-	-	48,795	32,656	148,048
1998	157,689	58,152	11,143	-	-	-	31,073	15,936	99,537
1999	217,384	82,046	12,592	-	-	-	49,437	20,017	135,338
2000	285,506	96,511	17,000	-	2,063	-	58,944	18,504	188,995
2001	329,555	74,349	19,549	-	8,065	-	33,230	13,505	255,206
2002	362,597	73,358	21,506	-	12,191	-	25,626	14,035	289,239
2003.3	369,984	82,928	21,263	-	11,593	-	36,711	13,361	287,056
2003.8	391,424	85,042	21,001	-	11,670	-	40,083	12,288	306,382
2003.9	392,270	94,296	20,960	8,399	12,675	-	40,126	12,136	297,974
2003.10	382,162	163,031	20,952	74,185	15,139	-	40,590	12,165	219,131
2003.11	381,634	237,523	20,528	147,180	17,496	-	40,329	11,990	144,111
2003.12	388,816	250,760	20,089	159,706	20,244	-	38,895	11,826	138,056
2004	420,702	232,219	20,272	126,421	48,937	34	28,125	8,430	188,483
2005.9	337,358	149,450	23,314	36,710	48,284	175	34,409	6,558	187,908

주 : 1) 전문기술인력은 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술행정, 특정직업 사증 소지자이다.
2) 업종단체추천 산업연수생은 중소기업협동조합중앙회, 대한건설협회, 수협중앙회, 농협중앙회 등으로 구분된다. 1992~1993년 업종단체 추천 산업연수생은 상공부장관 추천 산업연수생이다.
3) 해외투자기업 산업연수생은 해외투자, 기술제공, 산업설비수출 관련 사업체에만 해당된다.
4) 비합법 이주노동자 수에는 불법체류자 중 비경제활동인구(15세 미만과 61세 이상)가 포함되지 않는다.
5) 각 연도 기준시점은 12월이다.
* 자료 : 설동훈, 2005, 「국내 불법체류 외국인의 적정 규모 추정」, 법무부에서 재인용.

이에 따라 1980년대 중반 이후 이주노동자가 꾸준히 증가하는 양상을 보이는데, 전문기술 인력을 포함하여 1987년 6,409명이었던 이주노동자가 2004년 420,702명으로 절정에 달했다가, 2005년 9월에 다소 감소하여 337,358명의 규모를 보이고 있다. 이 시기 전문기술인력 이주노동자는 2,192명에서 최고 250,760명까지 약 12배 증가한 데 반해, 단순노무 중심의 이주노동자는 미등록 이주노동자를 포함하여 4,217명에서 최고 40만 명까지 약 100배 정도의 증가량을 보여준다.

한국의 경우 이주노동자의 유입에 따른 제도 정비가 뒤늦게 이루어진 까닭에 미등록 이주노동자의 비율이 매우 높게 나타난다. 산업연수생 제도가 도입되기 이전인 1991년 이전에는 전문기술인력을 제외한 모든 이주노동자가 미등록체류자였으며, 산업연수생 도입되고 고용허가제가 도입되기 이전까지도 미등록체류자 비율은 줄곧 50%를 상회했으며, 종종 90%에 육박했던 경우도 있다. 2003년 고용허가제 도입을 앞두고 일부 합법화가 시행되면서 30%내외까지 하락했던 미등록체류자 비율이 체류기간이 만료된 고용허가제 시행 이후 시점에는 다시 상승해 2005년 9월 현재 56.6%에 달하고 있다.

이주노동자에 대한 법제도의 미비는 비단 이주노동자들의 체류자격 문제에만 한정되지 않는다. 기본적 제도가 구비되지 않은 까닭에 이주노동자들은 인권이나 노동권에 관한 기본적 권리 보장에서 완전히 배제되었고, 국제적으로 반인권 국가라는 비난을 받을 정도로 심각한 수준에 달했었다.

그럼에도 불구하고, 이주노동자들의 생활실태에 대한 정보는 노동·시민사회 단체가 폭로하여 언론에 보도된 몇 가지 사례 이외에는 제대로 된 실태조사 진행되지 않다가, 2002년에야 비로소 국가인권위원회에서 시행하였고, 고용허가제 실시 이후 노동연구원과 국회 연구모임, 그리고 시민사회 단체 등에서 실태보고가 진행된 바 있다.¹⁴⁾

2002년 국가인권위원회 보고서와 2005년 한국노동연구원 보고서, 그리고 2005년 국회 노동기본권연구모임 보고서에 따르면, 고용허가제가 실시되기 이전인 2002년 이주노동자들의 평균 임금은 995,816원으로¹⁵⁾ 당시 한국 노동자 평균임금을 100으로 했을 때 48.9에 해당하는 수준이다. 고용허가제가 실시되고 1년이 지난

14) 이하 한국의 이주노동자 실태에 관한 내용은 전북대학교 사회과학연구소·외국인노동자대책협의회, 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』(국가인권위원회, 2002) 54-208쪽, 권중화·박명혜·홍원표, “고용허가제 1년, 이주노동자 삶과 노동조건 실태조사 결과”, 『고용허가제 시행 1년, 이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사 발표회』(서울: 노동기본권실현 국회의원 연구모임, 2005), 유길상·이규용·박성재, “고용허가제 시행 1년 평가 및 향후 발전방안”, 『고용허가제 1주년 기념 세미나』(노동연구원, 2005)에 따른 것이다.

15) 국가인권위원회 보고서의 실태조사 결과는 조선족이 포함된 평균임금이다. 조선족을 제외할 경우 산업연수생은 832,788원이며 미등록이주노동자는 966,647원으로 나타나고 있다.

〈표 6〉이주노동자 평균임금			
		(단위 : 원)	
연 도	2002	2005	
조사 단위	국가인권위원회	국회노동기본권 연구 모임 (합법 체류자 + 미등록 체류자)	한국노동연구원 (E-9소지자)
평균 임금	995,816 (48.9%)	974,996 (41.5%)	1,003,000 (42.1%)

* 자료: 각 조사 보고서.
 * () 속은 각 연도 한국인 노동자 평균임금에 대한 이주노동자 임금 비율 (2005년은 2005년 4월 기준).

〈표 7〉이주노동자 월평균 노동시간			
		(단위 : 시간)	
연 도	2002	2005	
조사 단위	국가인권위원회	국회노동기본권 연구 모임 (전체 이주노동자)	한국노동연구원 (E-9소지자)
월평균 노동시간	273	280.4	228.3

* 자료: 각 조사 보고서.

2005년 이주노동자들의 평균임금은 974,966원(국회 노동기본권연구모임) / 1,003,000원(한국노동연구원)으로 나타나는데 이는 고용허가제 실시 이전과 비교했을 때 명목 임금 상으로도 거의 변동이 없는 수준이다.¹⁶⁾ 그러나 물가 인상을 고려한(2002년~2004년 매해 물가 인상률은 3.6%) 실질임금은 하락하였다. 이는 한국 노동자 평균임금 대비 수준에서도 드러나는데, 2002년 48.9%에서 2005년 41.2% 수준으로 하락하였다.

이주노동자들의 노동시간은 2002년 월평균 273시간(국가인권위원회)에서 2005년 280.4시간(국회 노동기본권연구모임) / 228.3시간(한국노동연구원)으로 나타났다. 한국노동연구원 연구조사 결과인 228.3시간은 주 44시간 노동시간의 월 평균 노동시간인 226시간과 거의 차이가 나지 않는 점을 볼 때, 실노동시간을 반영했다고 보기에는 어려움이 있다. 국회 노동기본권연구모임의 조사결과만을 놓고 비교할 경우 고용허가제 실시 이후 노동시간이 다소 증가한 것으로 나타난다.

이주노동자인권연대의 실태조사 보고(2005)에 따르면¹⁷⁾ 고용허가제 실시 이후 신규 입국한 이주노동자들 중 계약 체결 당시 노동조건과 실제 사업장에서의 노동조건이 일치 않는 경우가 대다수인 것으로 나타났으며, 이중 임금이 달라진 경우가 45.1%, 노동시간이 달라진 경우가 53.5% 업무내용이 달라진 경우가 19.7%에 달했다. 물론 대부분의 경우 계약 내용에 비해 실제 조건은 하락하였다.

임금과 노동시간 등 주된 고용조건 이외 작업장에서 이주노동자들이 경험하는 문

16) 한국노동연구원 연구조사는 사업주가 중앙고용정보원에 보고한 데이터에 근거하고 있어 실제 노동조건보다 양호한 것으로 나타날 개연성이 높다.
 17) 이주노동자인권연대, 『2005 고용허가제 실태조사 보고서』(이주노동자인권연대, 2005).

〈표 8〉 작업장 내 고충사항 경험 여부 (단위 : %)

연 도	2002	2005
조 사 단 위	국가인권위원회	국회노동기본권연구모임
임금체불 경험	51.4	47.5
근무중 상해 경험	32.2	38.3
신체폭행 경험	30.5	19.4
언어폭력 경험	50.7	34.0
감금 경험	17.1	12.9
신분증 압류 경험	40.2	12.9

* 자료: 각 조사 보고서.

하였고, 언어폭력은 2002년 50.7%에서 2005년 34.0%로, 사업주에 의한 감금은 17.1%에서 12.9%로, 신분증 압류 경험은 40.2%에서 2005년 12.9%로 감소하였다.

전체적으로, 고용허가제 실시 이후 폭행이나 언어폭력 등은 대폭 감소하는 추세를 보였으나, 임금체불이나 근무 중 상해 경험은 증가하거나 크게 줄어들지 않은 것으로 나타났다. 이는 이주노동자에 대한 사업주 혹은 관리자의 태도가 다소 개선되었으나, 업무 및 노동조건에 관한 사항에 있어서는 여전히 고용허가제 이전보다 이주노동자들의 상황이 개선되지 않았음을 의미한다. 특히, 감금 혹은 신분증 압류와 같은 명백한 불법 행위가 여전히 자행되고 있는 것은 매우 심각한 일이다.

이상에서 살펴본 한국 이주노동자 현황의 특징은 미등록 이주노동자의 비중이 매우 높다는 것과 이주노동자의 노동조건이 평균 노동자의 그것에 비해 매우 열악하다는 점이다. 이같이 열악한 상황은 당사자들의 기본적 권리조차 보장받을 수 없도록 만들며, 결국에는 이주노동자를 중심으로 한 노동 덤핑 현상에 따른 전반적인 노동조건 하락으로 전체 노동자들의 권리 보장에도 영향을 미치게 된다. 이러한 측면에서 이주노동자들의 권리 보장 문제는 매우 민감한 문제이다. 하지만, 한국 정부는 그동안 이주노동자에 대한 적절한 제도적 장치를 마련하지 못한채 15여 년을 방치해와 지금과 같은 상황을 만들었다는 비판에서 자유롭지 못하다. 다음 장에서는 인력수급 정책을 중심으로 한국 정부의 이주노동자 정책을 중심으로 이러한 문제를 살펴볼 것이다.

이주노동자 정책의 변화

1990년 이후 이주노동자에 대한 수요는 산업구조의 변화와 3D 업종의 노동력 부족 현상으로 인해 증가하였고, 이에 따라 외국인력 수급 제도 역시 변화의 과정을 거치게 된다. 이러한 과정은 네 단계로 구분되는데, 해외투자기업 산업기술연수생 제

제들로는 임금체불 경험자가 2002년 에 51.4%에서 2005년 47.5%로 감소하였으며, 근무 중 상해 경험은 2002년 32.2%에서 2005년 38.3%로 증가하였다. 신체 폭행 경험은 2002년 30.5%에서 2005년 19.4%로 감소

도, 산업연수생제도, 연수취업제도, 고용허가제가 그것이다.

2004년 시행된 고용허가제는 이주노동자 관련 제도 변천의 중요한 분기점으로 평가할 수 있다. 일반적으로 외국인력 관리 유형은 ‘출입국 관리’에 중점을 두는 미국형과 ‘체류 관리’에 중점을 두는 유럽형으로 구분한다. 출입국 관리에 중점을 두는 미국형의 경우 외국인의 입국 ‘사증’(visa)을 통제함으로써 이주노동자 유입에 대한 규제 장치로 활용하는 것을 의미하며, 체류 관리 중심의 유럽형이란 취업을 원하는 노동자에게 ‘노동 허가’를 발급함으로써 이주노동자를 규제하는 방식이다.¹⁸⁾ 규제 방식의 형식에 있어서 산업연수생 제도는 출입국 관리법상 사증 발급에 관한 규정을 제한한다는 점에서 미국형이라 할 수 있지만, 취업이 가능한 사증이 아니라는 점에서 사실상 한국만의 독특한 방식이라고 할 수 있다. 반면, 2004년부터 시행된 고용허가제는 고용주에게 외국인을 고용할 수 있는 권리를 부여하고 그에 따라 한국에서 노동할 수 있는 사증을 발급하는 방식이다. 제도 운영의 주무 부처가 출입국 관리국이 아닌 노동부로 이관되었다는 점에는 이는 미국형에 비해 유럽형에 가까우며, 무엇보다 인력 수급 제도라는 형식을 취했다는 점에서 큰 특징을 갖는다. 이런 측면에서 고용허가제의 도입에 따른 외국인력수급제도 변화의 특징을 ① ‘출입국 관리’를 통한 이주노동자 유입 통제에서 ‘노동력수급 제도’로의 변화, ② ‘편법적 인력 활용’ 제도에서 ‘인력수급 제도’로의 변화라 규정할 수 있다.

해외투자기업 산업기술연수생제도 : 1991년¹⁹⁾

한국 정부는 1991년 10월 법무부 훈령 255호로 ‘외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침’을 발표하여, 국내기업에 명목상 ‘고용’은 아니지만 실질적으로 노동력을 제공하는 ‘외국인 사업기술연수제도’를 1991년 11월부터 실시하게 된다. 이 훈령에 따르면 해외투자기업에 한해 산업기술연수생을 도입할 수 있도록 되어 있는데, 연수생의 체류기한은 6개월을 원칙으로 하되 6개월의 범위 내에서 연장이 가능하도록 되어 있다. 이 제도의 명목상 취지는 이주노동자를 도입하여 한국 내 인력 부족을 해소하는 것이 아니라, 해외에 진출한 기업의 현지공장 내 노동자들의 숙련을 향상시킬 목적으로 현지 노동자들을 한국의 모기업에서 연수를 시켜 경영 효율성을 제고하고, 현지에 기술이전 등의 경제협력을 강화하는 동시에 국내 인력부

18) 설동훈, 『노동력의 국제이동』(서울대학교출판부, 2000), 104-105쪽

19) 이하 산업연수생 제도 변천에 대해서는 임현진·설동훈, 『외국인근로자 고용허가제 도입방안』, (노동부, 2000) 1-27쪽 및 유길상·이규용, 「저숙련 외국인력 정책의 변천 과정」, 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』(한국노동연구원, 2004), 3-9쪽을 참조하였음.

족을 간접적 방식으로 해소한다는 것이다. 하지만 실제 제도의 운영 초점은 국내 인력부족 해소였다.

산업연수생제도 : 1993년

중소기업의 인력난 해소를 목적으로 도입된 해외투자기업 산업기술연수생제도는 그 목적과 형식의 불일치로 인해 효과적인 제도로 기능하지 못하였다. 해외투자기업 산업기술연수생제도에서는 기본적으로 해외 현지에 일정규모 이상 투자할 수 있는 기업에 한해서만 인력을 공급할 수 있는, 사실상 중견기업 이상의 기업에서만 이주노동자를 활용할 수 있었기 때문에 인력난이 가장 심각한 대다수 중소기업에서는 제도 외적인 방법, 즉 미등록 이주노동자 고용을 통해서만 문제를 해결할 수 있었다.

이에 한국 정부는 1993년 12월 법무부 훈령 제 294호로 ‘외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침’을 새롭게 개정하여 도입 업종과 규모, 기간을 확대하고 도입 사업장의 자격을 완화하였는데, 이른바 우리가 산업연수생 제도라 하는 것이 바로 이 훈령에 따른 제도이다. 해외투자기업 산업연수생제도에서는 10개 업종으로 한정됐던 도입 업종을 21개 제조업종으로 대폭 확대하고 연수 기간 역시 기존의 최장 1년(6개월 + 6개월)에서 다시 추가로 1년을 연장할 수 있도록 하였다. 그리고 연수생의 ‘근로조건’에 대해 노동부가 지도 감독할 수 있는 권한을 부여하였다.

1993년 법무부 훈령의 가장 주된 특징은 관리 주체의 민간위탁과 연수생 도입 사업장의 자격 완화이다. 개정된 지침에 따르면, ‘주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장이 추천하는 산업체에서 연수하려는 자’를 산업연수생 대상으로 포함시킴으로써, 사실상 해외투자기업의 현지 채용 노동자의 숙련 향상과 기술 이전, 경영효율화를 내세웠던 1991년의 제도와는 전혀 다른 제도를 만들어냈다. 또한 ‘산업체 유관 공공단체의 장이 추천’하도록 함으로써 산업연수생의 모집·알선·연수 및 사후관리를 모두 민간단체(중소기업협동조합중앙회)가 담당할 수 있도록 함으로써 이후 송출비리 및 각종 인권유린 문제가 발생할 소지를 만들게 된다. 실제로 산업연수생 제도 아래에서 이주노동자들은 법적으로 노동자가 아닌 ‘연수생’의 지위를 갖기 때문에 최저임금 위반, 초과노동, 강제노동, 체불, 인권유린, 산업재해 등으로부터 법적 보장을 받지 못해 수많은 인권 유린 사태가 보고되었고, 이에 따라 노동부는 1995년 2월 14일 ‘외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’을 제정하고 1995년 3월 1일부터 산업재해보상보험, 의료보험의 적용과 근로기준법상 강제근로



‘외국인근로자고용 등에 관한 법률’을 일반적으로 고용허가제라 부르는 이유는 이 제도의 골간이 이주노동자에 대한 ‘고용’ 권한을 사업주에게 ‘허가’하는 데서 시작되기 때문이다.

금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 일부 규정의 법적 보호를 받을 수 있도록 했다. 이후 1995년 7월 1일부터는 국내 최저임

금법의 적용을 받게 되었다.

연수취업제도 : 1998년

산업연수생 제도 아래에서 이주노동자에 대한 부분적 보호조치로서 노동부가 몇 가지 제한적 법적 보호 방안을 마련하였음에도 불구하고, 여전히 노동자가 아닌 연수생의 신분을 가진 이주노동자들의 권리 보장에는 많은 한계를 가졌다. 그 결과는 연수생의 업체 이탈에 따른 미등록 체류자의 증가로 나타났고 결국 산업연수생 제도는 앞서 언급한 바와 같이 ‘현대판 노예제’라는 국제적 비난과 시민사회단체 및 노동운동진영으로부터 강한 반발에 직면할 수밖에 없었다.

이에 노동부는 1995년 고용허가제 도입 계획을 발표하고, 1996년에는 ‘외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률안’이 발의되기도 하였으나 경영계와 일부 정부부처의 반대로 무산되었다. 이와 더불어 IMF 경제 위기 이후 이주노동자에 대한 수요가 증가하였다. 이러한 상황은 결국 편법적인 산업연수생 제도의 폐지와 대안적 인력수급제도의 마련을 요구하는 것이었지만, 정부는 이러한 방식을 택하기 보다는 산업연수생 제도를 수정하는 방향으로 정책을 마련하였다.

1997년 “출입국관리법”이 개정됨에 따라 1998년 4월 1일 공포된 “출입국관리법 시행령”을 근거로 ‘2년간 산업연수를 거친 후 소정의 시험에 합격한 근로자에게 1년간 연수취업을 허용하는’ ‘체류자격 변경허가제도’가 도입되는데 이것이 이른바 ‘연수취업제’이다. 그러나 이 역시 편법 노동착취의 방식인 ‘연수생’ 신분을 유지하는 제도의 변형인 까닭에 산업연수생 제도가 갖고 있는 모든 문제들을 고스란히 답습할 수밖에 없었다.

이에 정부는 또 다시 연수취업제를 일부 수정하는데, 2001년 12월과 2002년 7월 2번에 걸쳐 이루어진다. 수정된 연수취업제는 첫째, 2년의 연수와 1년의 연수취업에서 1년의 연수와 2년의 연수취업으로 기간을 변경하고 둘째, 국가별 정원 배정 및 송출기관 정원 배정 등에 대한 결정을 외국인산업인력 정책심의위원회에서 심의토록

하여 송출기관에 대한 통제권을 일부 갖도록 하며, 셋째, 연수생 이탈 비율을 다음연도 정원 할당에 반영하고 퇴직적립금 보험을 의무화하고, 넷째 외국국적동포에 한해 노동자의 지위를 부여하고 서비스업 부문의 취업을 허용하는 ‘취업관리제’를 도입하여 2002년 11월부터 시행하게 된다.

고용허가제 도입 : 2004년

1991년 최초 도입된 산업연수생 제도는 10년에 걸쳐 여러 차례 제도를 수정하였으나, 인력수급을 목적으로 하는 훈련프로그램(‘연수’)이라는 모순된 형태로 인해 여전히 인권유린의 온상이 되었으며, 증가하는 이주노동자 수요에도 적절히 대처하지 못할 뿐만 아니라 오히려 제도의 각종 문제들로 인해 미등록 이주노동자를 대폭 증가시키는 역할만을 할 뿐이었다. 이러한 문제들로 인해 산업연수생 제도는 늘 시민사회단체와 노동운동 진영의 강한 반발과 비판을 받아 왔다. 2002년 대통령 선거에서 여당과 야당 후보 모두 ‘합법적인 외국인력제도 도입’을 공약으로 내세울 만큼 이 문제의 심각성은 매우 큰 것이었다. 그러나 산업연수생 제도의 폐해에 대한 사회적 인식의 확산이 곧 고용허가제 도입에 대한 사회적 합의를 의미하는 것은 아니었다. 산업연수생 제도의 문제점을 끊임없이 제기해 온 시민사회 진영과 노동운동 진영은 사업주에게 이주노동자를 고용할 권한 부여를 중심으로 하는 고용허가제에서는 이주노동자들의 노동권이 제한적이기 때문에 산업연수생 제도에서 발생했던 여러 가지 문제가 지속될 것이라는 이유로 고용허가제 도입을 반대하고, 대신 이주노동자들의 노동권 보호를 중심으로 하는 노동허가제 도입을 주장하였다. 반면 다수의 사업주들은 산업연수생 제도가 임금덤펍에 보다 용이한 제도라는 측면에서, 그리고 중소기업협동조합중앙회 등의 연수추천단체들은 산업연수생 제도에서 자신들이 차지하고 있는 이권을 유지하기 위해서 고용허가제 도입에 반대하였다.

결국 2003년 ‘외국인근로자고용등에관한법률’이 국회에서 통과됨으로써 이러한 논쟁은 일단락되었고, 2004년 8월 17일부터 고용허가제가 실시되었다. 그러나 고용허가제의 실시가 산업연수생제도 폐지를 의미하는 것은 아니었는데, 정부는 중소기업 사업주와 중소기업협동조합중앙회 등 산업연수생 제도에서 연수추천단체로 활동해 온 이권단체들의 반발을 고려해 산업연수생 제도를 병행 실시하기로 하였다.

산업연수생 병행 실시와 노동허가제로의 전환 실패에도 불구하고 고용허가제의 실시는 이주노동자 정책에 있어서 의미있는 변화로 평가할 수 있다. 산업연수생 제도와 고용허가제의 주요 차이점은 첫째, 연수생에서 노동자로 이주노동자의 법적 신분

〈표 9〉 산업연수생제도와 고용허가제도의 비교

구 분	산업연수생제도	2005
외국인 근로자의 자격	근로자가 아닌 연수생 자격	근로자 자격
도입 및 관리 주체	민간 사업주 단체	국가 또는 공공기관
외국인력 배정시스템	사업주, 외국인근로자 모두 선택의 여지가 없는 강제 배정 시스템	사업주가 외국인근로자 선정 및 자율적인 근로계약 체결
내국인 우선 고용 의무화	없음	내국인 우선 고용 의무화

변화, 둘째, 연수추천단체 등 민간단체의 개입을 제한함으로써 외국인력 도입 및 관리 주체의 공공성 강화, 셋째, 내국인 우선 고용 원칙 제시 등이다. 주요 차이점을 요약하면 아래 표와 같다.²⁰⁾

고용허가제의 주요 내용

2003년 입법화되어 2004년부터 시행된 고용허가제는 최근까지 세 차례 개정되었으며, 현재도 새로운 개정안이 국회 환경노동상임위원회에 계류 중이다. 이 중 이미 개정된 내용은 주로 제도 운영상의 세부적 방침의 조정과 관련되어 있는 것으로 2003년 입법 당시 고용허가제의 기본적 구도에는 변화가 없다. 따라서 이 글에서 살펴보는 고용허가제는 최종 개정안에 대한 것이다. 다만 최근 국회에서 계류 중인 법안은 해외국적 동포의 출입국 및 취업에 관한 특별 규정을 두는 것으로 고용허가제의 기본적 골간에서 상당히 벗어난 측면이 있기 때문에 이 개정안이 아직 국회를 통과한 것은 아니지만 개정안을 내용을 이후 고용허가제의 쟁점에서 다룰 것이다.

고용허가제의 정의

‘외국인근로자고용 등에 관한법률’을 일반적으로 고용허가제라 부르는 이유는 이 제도의 골간이 이주노동자에 대한 ‘고용’ 권한을 사업주에게 ‘허가’하는 데서 시작되기 때문이다. 반면 고용허가제와 대비되는 제도로써 노동허가제는 사업주에게 고용 권한을 부여하는 것이 아니라 한국에서 취업과 노동할 권리를 이주노동자에게 허가한다는 점에서 노동허가제라고 부른다. 현실에서는 이 두 제도가 명확히 구분된 형태로 존재하지 않는다. 왜냐하면 고용허가제일지라도 고용의 대상이 되는 이주노동자에게 체류와 취업의 권한을 제한적일지라도 부여해야 하며, 일반적으로 노동허

20)유길상 · 이규용, 위의 책, 14쪽.

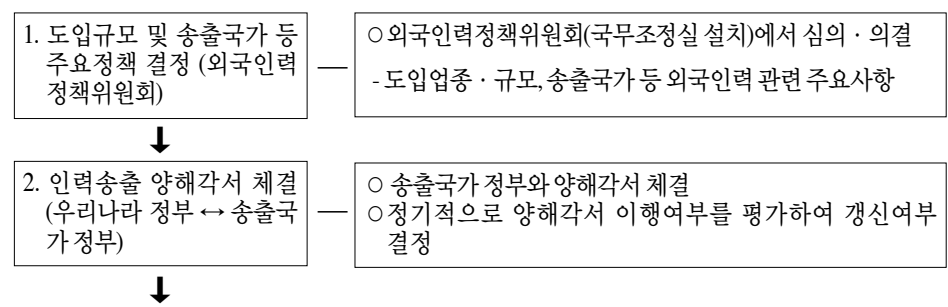
가제에서도 사업장의 업종과 규모 등에 따라 이주노동자의 취업을 제한하기 때문에 사업주가 등록이든 허가든 일정 요건을 갖추고 이주노동자를 고용할 수 있는 권한을 부여받아야만 한다.

고용허가제의 구조

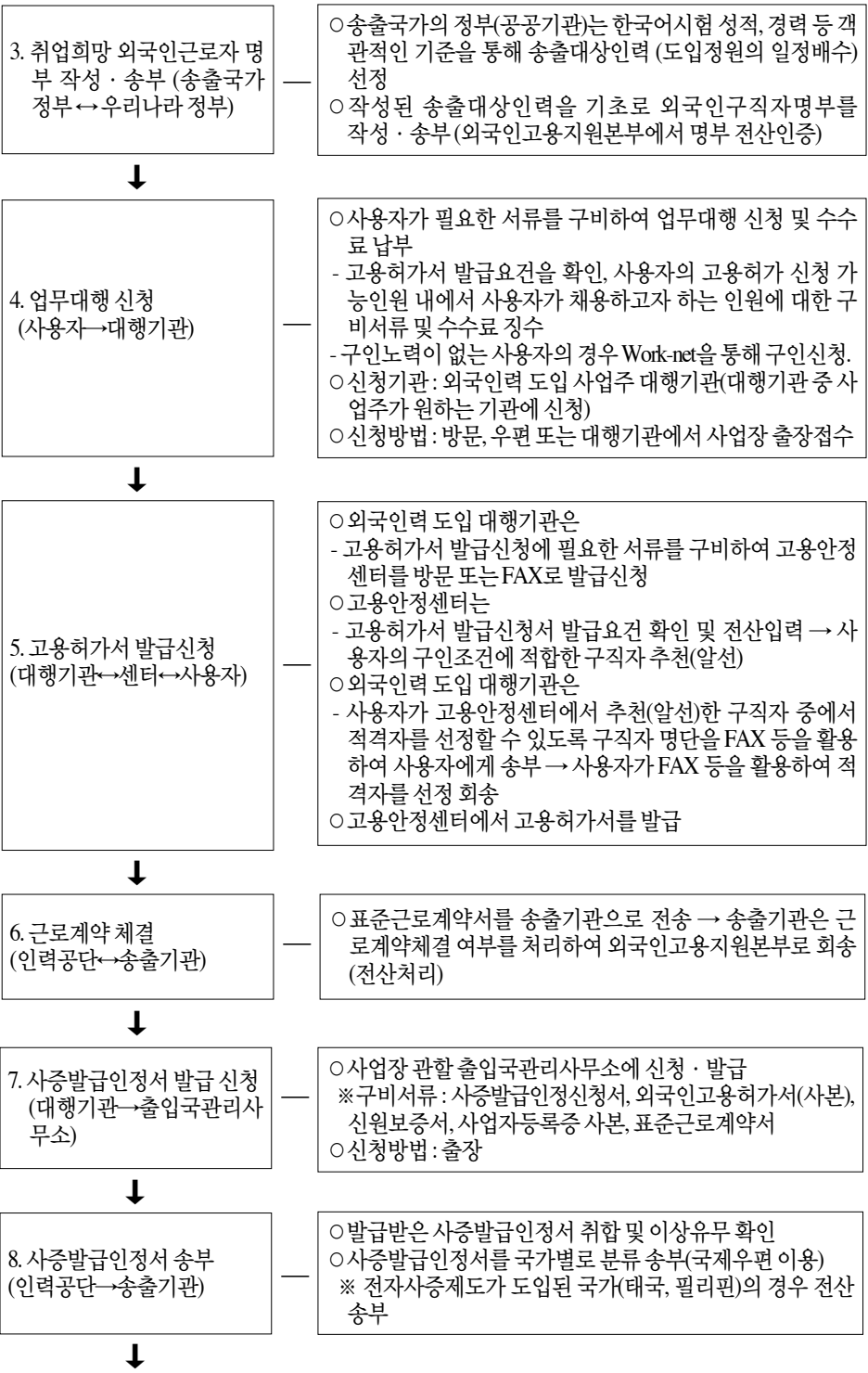
현행 고용허가제에서 이주노동자를 고용하고자 하는 사업주는 내국인 구인노력 등 요건을 갖춰 노동부에 고용허가를 신청하고, 고용허가 신청이 승인되면 고용지원 센터에 등록된 외국인구직자 명부 중 희망하는 노동자를 선정하여 고용계약을 체결 하면 된다.

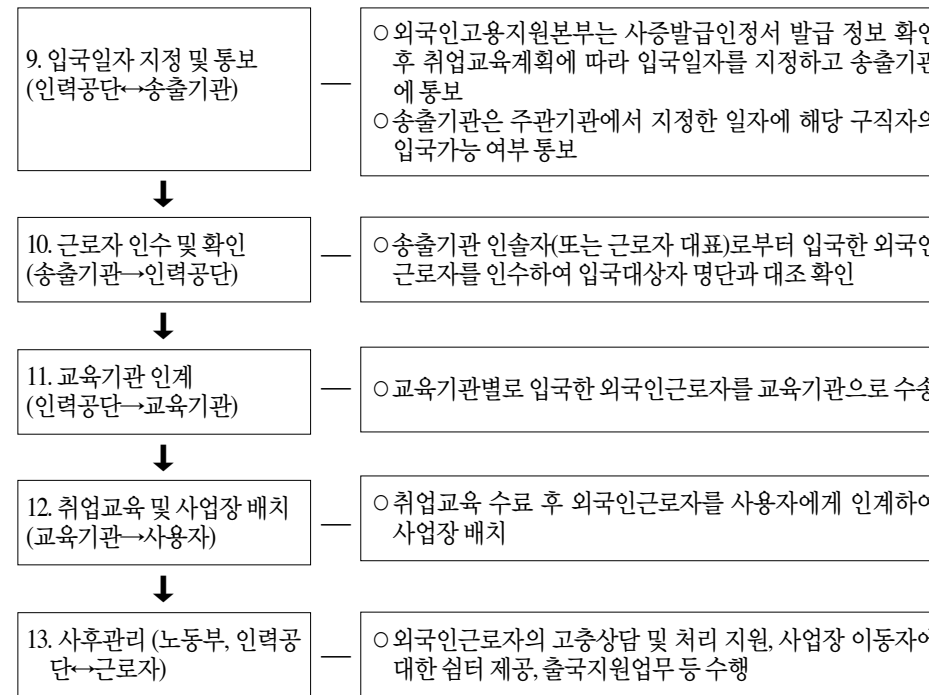
한국 정부와 양해각서(MOU)를 체결한 국가에서 한국으로의 취업을 희망하는 이주노동자는 한국어 시험 등의 자격을 획득하여 외국인구직자명부에 등록된 후 고용을 희망하는 사업주가 그(녀)를 선발하게 되면 사증을 발급받아 한국에 입국한 후 소정의 교육을 거쳐 사업장에 배치된다. 입국한 이주노동자는 3년까지 체류할 수 있으며, 고용계약은 1년 단위로 갱신하고, 체류 기간이 끝나면 바로 출국해야 하며 출국 후 6개월이 지나야 다시 재취업 활동을 할 수 있다. 다만 사용자의 요청이 있을 경우 에 한해 6개월의 기간을 단축할 수 있다. 사용자는 고용한 이주노동자에 대해 산재보험과 건강보험을 의무가입하게 되어 있으며, 고용보험과 국민연금에 대해서는 임의 가입을 할 수 있고, 이주노동자만을 대상으로 하는 출국만기보험 등에 대해서 의무가 입해야 한다. 사업장 이동은 이주노동자의 의지로는 가능하지 않으며, 사업장이 문을 닫거나 사용자가 더 이상 재고용할 의지가 없을 경우에 한해 사업장 이동이 가능하다. 이 경우에도 고용계약 종료 후 한 달 이내에 고용지원센터에 등록하고, 등록 후 두

〈표 10〉 외국인 고용허가제 업무처리 세부 흐름도



21) 노동부, '고용허가제 업무대행 방안 검토', (국무조정실 회의자료, 2006) 13-14쪽.





달 이내에 취업이 되지 않을 경우 출국해야 한다. 고용허가제 전반의 업무처리는 위 <표 10>²¹⁾와 같다.

고용허가제의 기본 원칙

한국의 고용허가제가 외국인력수급제도로써 따르고 있는 원칙은 5가지로 정리된다. ①국내 노동시장 보완의 원칙 ②송출비리 및 외국인력 선정·도입 절차의 투명성 원칙 ③외국인의 정주(定住)화 방지원칙 ④내외국인 간 균등대우의 원칙 ⑤산업구조조정 저해 방지의 원칙이 그것이다.²²⁾ 국내 노동시장 보완의 원칙이란 외국인력의 활용이 국내 노동시장에 부정적 영향을 주어서는 안된다는 것으로, 내국인 고용 기회를 빼앗거나 노동시장 내 임금 및 근로조건을 저해하지 않도록 제도를 설계해야 한다는 것이다. 이는 대다수의 국가가 시행하고 있는 제도이며 고용허가제에서는 내국인 구인 노력을 의무화하고 이주노동자의 취업 가능 업종과 규모를 제한하고 있다.

송출비리 및 외국인력 선정·도입 절차의 투명성 원칙은 산업연수생 제도의 가장 큰 폐해 중 하나인 송출비리를 근절하기 위한 것이다. 고용허가제는 외국인력 선정·

22) 유길상·이규용, 위의 책, 25-28쪽.



이주노동자들에게 사업장 이동을 제한하는 이유는 이주노동자에게 취업이 허용된 업종이나 사업장 이외의 업종 또는 사업장에 취업함으로써 노동시장을 교란할 가능성이 있기 때문이다.

도입 과정에서 민간 송출기관이나 브로커의 개입으로 발생하는 송출비리를 없애기 위해 송출국가의 정부가 직접 해당 업무를 수행하

도록 정부간 양해각서(MOU)를 체결토록 하고 있다.

외국인의 정주화 방지 원칙이란 단기순환원칙이라고도 하는데, 이는 단순노동력을 제공하는 이주노동자가 한국 사회에 장기 체류하는 것을 원천적으로 방지하고자 하는 노력이다. 외국인 정주화 방지 원칙은 이주노동자의 장기체류와 가족 동반이 이루어질 경우 결국 영주권을 부여하게 될 것이고 그에 따른 사회적 비용이 증가하는 것을 막겠다는 취지에서 취해진다. 현행 고용허가제는 1년 미만 계약을 반복하도록 하고 체류 기간을 3년으로 한정하면서 출국 후 재입국 및 재취업을 하기 위해서는 6개월이 경과토록 함으로써 이러한 장치를 마련하고 있다. 단기순환정책은 외국인 정주화에 따른 사회적 비용 증대를 억제한다는 측면과 더불어 이주노동자 고용을 희망하는 사용자가 주기적으로 반복 고용해야 하기 때문에 고용 비용을 증가시키고 이주노동자의 숙련 향상을 저해해 안정적인 생산성 향상 확보가 어렵다는 단점을 갖는다.

네 번째 원칙인 내외국인 간 균등대우의 원칙은 이주노동자에 대한 부당한 차별을 금지하는 것이다. 이주노동자의 법적 근로자성을 인정하지 않았던 산업연수생 제도에서는 이주노동자에 대한 차별이 관행시되어 심각한 문제가 되었다. 현행 고용허가제에서는 이러한 문제를 시정하기 위해 사회보험에 대한 의무가입 혹은 임의가입 규정을 두고 있으며, 부당한 차별을 금지하는 규정을 두고 있다. 이러한 원칙은 국제협약에서도 명시하고 있는 규정이며, 대다수의 국가에서도 채택하고 있는 규정이다. 하지만, 균등대우 원칙에 대한 해석에 있어서는 상이한 태도가 나타나는데, 한국의 경우 임금수준이나 근로조건 등에 있어 문화적 차이 혹은 의사소통의 문제 등을 이유로 균등대우원칙과 동일노동 동일임금을 다르게 해석하고 있어 사실상 임금덤핑 관행을 조장하고 있다.

마지막 원칙은 산업구조조정 저해 방지의 원칙으로 외국인력 도입이 국내의 산업 및 구조조정에 부정적 영향을 끼치지 않도록 한다는 것이다. 대만의 경우 이주노동자 고용을 위해서는 고용허가 신청과 함께 생산설비 및 노동환경 개선계획을 제출하도록 한 것이 대표적 사례이다. 그러나 한국의 고용허가제는 이를 명시적으로 제시하고

있지 않다.

고용허가제의 쟁점 및 개선 방안

단기순환원칙 - 체류기간의 문제

고용허가제는 앞서 언급한 바와 같이 이주노동자 정주화 방지 원칙을 채택해 이주노동자의 체류기간을 3년(1년마다 재계약)으로 제한하고 있으며, 2005년 5월 법안 개정을 통해 출국 후 1년 이후 재입국 규정을 6개월로 단축했으며, 사업주의 인력난 해소 및 원활한 인력수급을 위해 사용주의 요청이 있는 한에 있어 재입국 유예기간을 6개월에서 1개월로 단축할 수 있도록 하고 있다.

〈외국인근로자 고용 등에 관한 법률〉

제18조(취업의 제한) ①외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위내에서 취업활동을 할 수 있다.

②이 법에 따라 국내에서 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 6월이 경과되지 아니한 자는 이 법에 따라 다시 취업할 수 없다.〈개정 2005.5.31〉

제18조의2(취업제한에 관한 특례) ①이 법에 따라 국내에서 취업한 후 3년의 취업기간이 만료하는 외국인근로자 중 출국 전에 사용자의 요청이 있는 경우에는 그 외국인근로자에 대하여 대통령이 정하는 바에 따라 제18조 제2항에서 정한 기간을 단축할 수 있다.

〈외국인근로자 고용 등에 관한 법률 시행령〉

제23조의2(취업제한에 관한 특례) - 법 제18조의2 제1항의 규정에 의하여 사용자의 요청이 있는 경우 법 제18조 제2항의 규정에 의한 취업제한기간은 그 외국인근로자가 출국한 날부터 1월로 한다.

앞서 언급했듯이 단기순환원칙은 사회적 비용의 증가를 막기 위한 것이지만, 여러 가지 부작용을 발생시킨다.

첫째, 이주노동자의 희망 체류 기간과 일치하지 않아 미등록 체류를 증가시킬 수 있다. 실제로 고용허가제 도입과 더불어 2003년 초반에 일부 미등록 체류자가 합법화되면서 미등록 체류자의 비중이 급격히 감소하였으나, 결국 이들이 체류 기간이 만료되는 시점에서 다시 미등록 체류가 급증하여 여전히 그 비율이 50%를 넘어서고 있다.(<표 5> 참조) 현재 미등록 체류자의 비중은 2년 가까이 정체된 양상을 보이는데,

이는 고용허가제가 실시된 지 아직 3년이 되지 않아서이다. 2004년 8월 고용허가제가 실시되고 나서 본격적으로 이주노동자가 들어온 것이 2005년부터임을 감안할 때, 2008년 이후 미등록 체류자의 급증이 예상되고 있으나, 한국 정부는 강제 출국 정책 외에는 뾰족한 방침을 갖고 있지 않다.

둘째, 산재 발생율을 높인다. 인권위원회의 실태조사에 따르면 산재를 당한 이주노동자 중 34%가 입사 후 1개월 이내에 산재를 당했으며, 6개월 이내 산재 발생자가 70%에 달한다.²³⁾ 이주노동자의 경우 의사소통의 어려움으로 인해 이들에 대한 산재교육은 사실상 현장 경험을 통해 이루어지거나 작업장 내 국가공동체를 통해 이루어지는 것이 대부분이다. 이와 같은 상황에서 1년 미만 계약의 반복과 3년 미만 체류기간 제한 규정은 신규 이주노동자를 증가시킬 것이고, 이에 따라 산재 발생율 역시 높아질 것이다.

세 번째 문제는 숙련과 생산성의 문제이다. 정주화 방지 원칙에 따른 단기순환 제도는 근속 기간을 제한해 사업주는 물론 노동자에게도 숙련 향상의 유인과 기회를 박탈한다. 이주노동자에 대한 임금덤프가 광범위하게 이루어지고 있는 상황에서 개별 기업은 이주노동자를 고용하는 것이 단기적으로는 이익으로 작용할 수 있으나, 이들의 숙련 향상 기회가 박탈되거나 숙련된 이주노동자가 귀국해야 하는 상황이 반복됨에 따라 장기적으로 생산성 향상에 차질이 생길 것이다. 이는 개별 기업의 장·단기 이익에만 국한되는 것이 아니라 산업 전반의 저숙련화를 가져와 고용허가제의 5번째 원칙이라고 제시된 산업구조조정 저해 방지의 원칙과도 충돌할 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 한 일간지는 한국의 중소기업들이 저임금 이주노동자들에게 지나치게 의존하면서 기술 개발 및 숙련 향상을 게을리 한 결과 중국 기업의 기술 경쟁력에도 뒤쳐져 결국 전반적인 경기 침체에 빠지게 되었다고 보도하고 있다.²⁴⁾

한국 사회는 이미 고령화 사회로 빠르게 진입하고 있다. 이에 따라 빠른 시일 안에 노동력의 공급이 수요를 초과할 것으로 예상된다. 그런데 단기순환정책은 위에서 지적한 한계 때문에 저출산 고령화 사회에서 적절한 인력 공급의 대안을 제시하기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 향후 외국인력수급 정책에서 가장 시급히 해결해야 할 것이 바로 정주화 방지 원칙의 수정이다.

고용허가제 도입 당시 노동허가제를 대안으로 제시했던 진영은 이러한 문제를 해결하기 위해 체류기간을 기본 5년으로 하고 이주노동자의 의사에 따라 5년 재연장할 수 있는 제도 도입을 주장했다.²⁵⁾ 이는 체류기간 10년을 보장함으로써 사실상 귀화

23) 전북대학교 사회과학연구소 · 외국인노동자대책협의회, 『국내 거주 외국인노동자 인권실태조사』(국가인권위원회, 2002), 156쪽.

24) 『한겨레』, ‘인력난 불 꺾지만 기술전수 맥 끊겼다’ (2006. 8. 27)

혹은 영주의 의사가 있는 이주노동자들이 정주할 수 있도록 외국인력수급제도가 가교 역할을 해야 한다는 것을 의미한다. 외국인의 영주에 관한 사항은 현재 출입국 관리법 시행령에 규정되어 있으며, 인력수급제도에서 그 내용을 정할 사안은 아니다. 현행법에서는 저숙련 직종에 종사하는 이주노동자들에게 영주권을 부여할 수 있는 규정이 전혀 존재하지 않는다. 따라서 이주노동자 정책은 장기적으로 이들에게 영주권을 부여할 수 있도록 인력수급제도의 체류 기간 규정과 출입국 관리법 상 영주권 신청 규정을 개정하도록 해야 한다.

사업장 이동 제한

이주노동자들에게 사업장 이동을 제한하는 이유는 자유로운 사업장 이동이 가능할 경우 이주노동자에게 취업이 허용된 업종이나 사업장 이외의 업종 또는 사업장에 취업함으로써 노동시장을 교란할 가능성이 있기 때문이다. 이에 따라 현행 고용허가제는 이주노동자가 사업장을 변경할 수 있는 사유를 ①사용자가 정당한 사유로 근로계약을 해지하거나 근로계약 갱신을 거절할 경우 ②휴업·폐업 등 계속 근로가 불가능한 경우 ③사업주에게 주어진 고용허가가 취소된 경우 ④상해로 인해 해당 사업장에서 계속 근로가 불가능한 경우로 한정하고 있다. 더불어 위와 같은 사유로 인해 사업장을 이동해야 하는 경우 1개월 이내 고용지원센터에 사업장 변경을 신청해야 하며 신청 후 2개월 이내에 취업해야 한다. 그렇지 못 할 경우에는 체류 자격을 박탈하도록 되어 있다.

〈외국인근로자고용등에관한법률〉

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

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우.

2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

25) 이상화, 『이주노동자 현황 및 입법 추진 방향』(“외국인 노동자 고용 및 노동권 보장에 관한 입법 공청회”, 민주사회를 위한변호사모임/국회사회보건복지연구회/전국민주노동조합총연맹, 2002) 및 홍원표, 『이주노동 정책의 개선 방향』(“고용허가제 시행 1년, 이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사 발표회”, 노동기본권실현 국회의원 연구모임, 2005) 참조.

3. 제19조 제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우
 - ② 제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 신청후의 재취업 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조의 규정을 준용한다.
 - ③ 제1항의 규정에 의한 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2개월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료후 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.
 - ④ 제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 제18조 제1항의 규정에 의한 기간 중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

〈외국인근로자고용등에관한법을 시행령〉

제30조 (사업 또는 사업장의 변경)

- ① 법 제25조 제1항 제4호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사유”라 함은 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우를 말한다.
- ② 법 제25조 제4항 단서의 규정에 따라 직업안정기관의 장은 외국인근로자가 법 제25조 제1항 제2호 내지 제4호의 1에 해당하는 사유만으로 사업 또는 사업장을 3회 변경한 경우에는 1회에 한하여 사업 또는 사업장의 변경을 추가로 허용할 수 있다.

그런데 이러한 사업장 이동 제한은 근본적으로 노동자의 기본권인 자유로운 취업권을 심각하게 제한한다는 측면에서 문제가 된다. 뿐만 아니라 현행 고용허가제가 이주노동자에게 근로기준법상의 근로자성을 인정하고 노동3권을 보장하고는 있지만, 사업장 이동 문제가 체류 자격과 연동되어 있는 상황에서 이주노동자가 사용자를 상대로 이러한 권리를 행사하기는 매우 어려우며, 사용주는 사업장 이탈 신고를 무기로 이주노동자에게 근로조건이나 처우 등을 불리하게 변동하고자 할 가능성이 매우 높으며, 사실상 이주노동자에 대한 임금덤펍 환경을 조성하는데 큰 역할을 하고 있다.

사업장 이동 제한의 목적이 허용된 업종 혹은 사업장 이외의 업종이나 사업장으로 이주노동자들이 취업함에 따라 노동시장을 교란시킬 가능성을 통제하고자 하는 것이지만, 이주노동자들에게 사업장 이동의 자유를 부여한다고 해도 이들이 취업할 수 있는 사업장은 결국 고용지원센터에서 이주노동자 고용을 허가받은 사업장에 국한되기 때문에 사업장 이동 보장이 곧 미등록 체류의 증가나 노동시장 교란으로 연결되지는 않을 것이다. 오히려 사업장 이동을 극도로 제한함으로써 해당 사업장 이외의

다른 취업 가능한 사업장으로 이동하고자 하는 이주노동자조차 결국 사업장 이탈로 미등록 체류자가 되고 있는 실정이다.

이주노동자의 기본권인 자유로운 취업권을 보장하면서 동시에 이주노동자의 무분별한 유입으로 인한 노동시장 교란 효과를 줄이기 위해서는 사업장 이동 제한 규정에 대한 적절한 조정이 필요하다. 예를 들어 사업장 이동의 자유를 부여하되 사업장 이동을 고용지원센터를 통해서만 가능하도록 하고, 고용지원센터에서는 이주노동자 고용 요건을 충족시킨 사업장으로 취업 알선을 유도토록 하면 된다.

미등록체류의 문제

고용허가제는 도입 과정에서 정부는 ‘합법적인 인력수급체제(고용허가제)로의 전환을 위한 토대를 마련’²⁶⁾하기 위해 미등록체류자 일부 합법화 조치를 시행하였다. 이를 위해 고용허가제는 부칙 제2조를 통해 총 체류기간이 5년이 넘지 않는 이주노동자를 대상으로 최장 2년 이내의 체류 자격을 부여하도록 하였다.

〈외국인근로자고용등에관한법률 - 부칙〉

제2조 (불법체류 외국인근로자에 대한 특례) ① 출입국관리법 제17조 제1항 또는 동법 제18조 제1항의 규정을 위반하여 국내에 체류중인 외국인중 다음 각호의 요건에 해당하는 자는 총 체류기간이 5년을 넘지 아니하는 범위 이내에서 최장 2년간 그 사업 또는 사업장에서 취업활동을 허용하며, 법무부장관은 출입국관리법 제18조 제1항에 의한 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 부여하여야 한다.

- 1. 2003년 3월 31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 미만인 자.
- 2. 노동부장관이 정하여 공표하는 업종에서 취업을 하고, 직업안정기관에서 취업확인서를 발급받은 자.
- 3. 법무부장관이 정하는 절차에 따라 국내체류를 신고한 자.

② 출입국관리법 제17조 제1항 또는 동법 제18조 제1항의 규정에 위반하여 국내에 체류중인 외국인중 다음 각호의 요건에 해당하는 자가 법무부장관이 정하는 기한내에 자진출국하는 경우에는 출입국관리법 제94조 제5호 및 제102조의 규정을 적용하지 아니하며, 재입국하여 출국 전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 아니하는 범위 이내에서 출국전 취업하고 있던 사업 또는 사업장에서의 취업활동을 허용하며, 법무부장관은 출입국관리법 제18조 제1항에 의한 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 부여하여야 한다.

- 1. 2003년 3월 31일을 기준으로 국내 체류기간이 3년 이상 4년 미만인 자.

26) 노동부 고용정책실, ‘합법화된 외국인 근로자 취업 및 고용관리지침’ (노동부, 2003).

2. 노동부장관이 정하여 공표하는 업종에서 취업을 하고, 직업안정기관에서 취업확인서를 발급받은 자.
3. 법무부장관이 정하는 절차에 따라 국내체류를 신고한 자.

산업연수생 제도는 출입국관리법 상 외국인의 체류 자격에 관한 조항으로 존재해 왔으며 ‘연수생’ 신분을 부여하고 노동을 시킨 비정상적인 제도였다. 따라서 고용허가제 이전에 한국은 정상적인 외국인력수급제도를 갖추지 못했으며, 이에 따라 한국 사회에서 일하고 있던 대다수의 이주노동자가 미등록 체류자가 될 수밖에 없는 상황이었다. 즉 미등록 체류의 주 원인 제공은 적정한 제도적 장치를 마련하지 못한 한국 정부에 있으며, 고용허가제 실시와 더불어 이러한 문제를 해결할 책임 역시 한국 정부에 있다. 그런데, 고용허가제는 정주화방지 원칙에 지나치게 집착한 나머지 5년 미만 체류자에 한해 일부 합법화 조치를 취해 사실상 미등록 체류자 문제를 해결하지 못 하였다. 일부 합법화 이후 미등록체류자가 12만명 수준까지 감소했다가 고용허가제 실시 이후 다시 20만 명 수준까지 증가, 최근에는 18~9만 명 수준에서 다시 고착화되고 있다는 사실이 이를 보여준다. 여전히 이 문제를 해결하지 못하고 있는 상황에서 한국 정부는 오히려 강제 출국 정책을 고수함으로써 단속추방 과정에서 인권유린의 문제가 심각하게 나타나고 있는 실정이다.

미등록체류가 가져오는 가장 심각한 문제는 음성적 노동시장의 형성과 확대이다. 미등록 체류가 일정 규모 이상으로 존재할 수 있는 것은 여전히 그들의 노동력을 필요로 하는 사용자들이 있다는 것을 의미하지만, 이들이 제도 외부에서 노동시장을 형성하게 되면 임금 및 노동조건의 하락과 인권 침해의 사각지대가 더욱 확대된다. 이를 대표적으로 보여주는 사례가 바로 2005년 1월 태국 노동자들이 노말핵산에 집단 중독 사건이다. 노말핵산 중독 사건은 환풍기 같은 간단한 시설만으로도 그 발생을 현저하게 줄일 수 있는 매우 후진적인 산업재해임에도 불구하고 미등록 이주노동자 중심으로 형성된 음성적 노동시장이 이와 같은 비극적 사고를 가져온 것이다.

제도의 성공적 안착을 위해서도 미등록 체류 문제는 해결해야 할 과제이다. 그리고 그 원인 제공의 주된 책임이 한국 정부에 있음을 감안할 때, 최소한 제도의 미비함 혹은 독소조항으로 인한 미등록 체류에 대해서는 전면 사면해야 한다.

산업연수생 제도의 완전 폐지

앞서 언급한 바와 같이 정부는 고용허가제 도입 당시 인력수급의 차질 우려와 중

소기업 사용주와 이권
단체의 반발을 이유로
산업연수생 병행 실시
를 결정하여 산업연수
생 제도를 반대해 왔던
시민사회 단체와 노동



한국국적을 갖지 않은 해외동포의 출
입국 및 경제활동에 관한 규제는 현
재 '재외동포의 출입국 및 법적지위에
관한 법률'을 통해서 하고 있다.

운동 진영의 비판을 받아 왔다. 결국, 2005년 12월 외국인력고용위원회의 결정에 의
해 2007년부터 산업연수생 제도를 폐지한다는 결정이 내려졌다.

그러나 최근 산업연수생 제도 폐지에 따른 고용허가제로 일원화 방안 논의 과정
에서 정부는 산업연수생 연수추천단체의 외국인력 모집·선발 및 입국시 교육훈련,
그리고 사용자 업무 대행과 사후관리 대행업체로 편입시킨다는 방침을 정한 바 있어
또 다시 논란을 가져왔다. 결국 이 논의는 연수추천단체의 교육훈련과 사용자 업무
대행 실시로 일단락 지어지고 있지만, 논의 과정의 비민주성은 물론 그 결정 내용 역
시 문제가 많은 것으로 비판받고 있다.

우선, 산업연수생 제도에서 숨은 비리와 문제를 일으켰으며 고용허가제 도입 당
시 가장 강력하게 제도 도입을 반대했던 단체들을 고용허가제 업무 대행 기관으로 선
정하는 것은 산업연수생 제도의 폐해를 근절하기 위해 고용허가제를 도입한다는 제
도 도입 취지에서 벗어나는 일이다.

또한 논의 과정에서 업무 대행의 필요성과 그에 따른 대행 기관의 자격과 기준을
설정하고 집행 과정에서 위탁 기관을 모집 선발하는 것이 일반적 업무 처리 과정인데
반해, 고용허가제 업무 대행 논의는 4개의 연수추천단체를 특정한 후 이들에게 주어
질 업무의 범위를 정하는 방식으로 진행되어 논의 과정의 투명성을 의심케 만들고
있다.

다음으로 교육훈련 등의 업무 대행 기관으로서 연수추천단체들의 자격 문제가 제
기된다. 현행 고용허가제에서는 이주노동자들이 입국 이후 작업장에 배치되기 이전
에 한국 생활에 대한 적응 등을 위해 교육훈련을 받도록 되어 있다. 이 과정에서는 물
론 작업장에서 발생할 수 있는 각종 문제들에 대한 고지와 그에 따른 대처 방안 역시
교육되어야 하며, 그 문제들이란 대부분이 노사간의 갈등에 의해 발생하는 것이다.
예를 들어, 산업연수생 제도는 물론 현행 고용허가제에서 빈번하게 발생하고 있는 임
금체불이나 여권 압류 및 구금, 산재나 작업장 내 각종 인권 침해 사건이 그것이다. 그
런데 이러한 교육을 사업주 단체가 일방적으로 대행하게 된다면 그 내용에 있어 불편
부당성을 확보하기 어렵게 된다.

최소한 기존 노조와 협의 하에 진행되거나 공정성을 기할 수 있는 제 3의 기관이 담당해야 할 것이다.

균등대우의 문제

현행 고용허가제는 이주노동자를 ‘근로자’로 규정함으로써 근로기준법 및 기타 노동관계법의 적용을 받을 수 있도록 하고 특별히 차별금지 조항을 규정함으로써 균등대우의 원칙을 보장하고 부당한 차별 행위를 제한한다.

〈외국인근로자고용등에관한법률〉

제22조 (차별금지) - 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

그러나 앞서 언급했던 사업장 이동의 제한으로 인해 실질적인 노동3권의 행사가 불가능하다.

또한 균등대우의 원칙을 동일노동 동일임금으로 해석하지 않고 노동자 능력에 따른 ‘정당한’ 차등 대우를 인정하고 있어, 산업연수생 제도 아래에서 광범위하게 유폐된 임금 덩핑을 실질적으로 시정하지 못하고 있다. 이러한 문제는 결국 저임금 노동력에의 의존과 그에 따른 기술 경쟁력 하락 및 산업 구조조정 저해의 효과를 일으켜 경제 전반에 부정적 영향을 미치게 된다.

고용허가제의 균등대우 원칙이 선언적 문구에 그치지 않으려면, 무엇보다 현재 광범위하게 퍼져 있는 임금덤프 관행부터 시정해야 한다. 이를 위해서 동일노동 동일임금 원칙을 명문화하고 이주노동자들 자신들이 스스로의 권리를 찾을 수 있도록 이주노동자들의 노동조합 활동을 전면 보장해야 한다.

의사결정기구의 문제

현행 고용허가제법률은 이주노동자 관련 정책 결정 기구로서 정부부처 차관들로 구성된 외국인력정책위원회를 구성하도록 하고 있으며, 사전 심의기구로서 노사정 및 공익대표로 구성된 외국인력고용위원회를 두고 있다. 외국인력정책위원회는 이주노동자 관련 기본계획의 수립과 도입 업종 및 규모, 송출국의 지정 및 해지 등의 사항을 결정할 수 있다.

〈외국인근로자고용등에관한법률〉

제4조 (외국인력정책위원회) ①외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 외국인력정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)를 둔다.

②정책위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

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

③ 정책위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.

④ 정책위원회의 위원장은 국무조정실장이 되고, 위원은 재정경제부·외교통상부·법무부·산업자원부·노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관이 된다.

⑤ 정책위원회의 효율적인 운영을 위하여 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전에 심의하는 외국인력고용위원회(이하 “고용위원회”라 한다)를 노동부에 둔다.

⑥ 정책위원회와 고용위원회의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈외국인근로자고용등에관한법률 시행령〉

제7조 (외국인력고용위원회의 구성·운영 등)

① 법 제4조 제5항의 규정에 의한 외국인력고용위원회(이하 “고용위원회”라 한다)는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

② 고용위원회의 위원은 근로자를 대표하는 위원(이하 “근로자위원”이라 한다), 사용자를 대표하는 위원(이하 “사용자위원”이라 한다), 공익을 대표하는 위원(이하 “공익위원”이라 한다) 및 정부를 대표하는 위원(이하 “정부위원”이라 한다)으로 하되, 근로자위원과 사용자위원은 동수로 한다.

③ 고용위원회의 위원장은 노동부차관이 되고, 고용위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 고용위원회의 위원장이 위촉 또는 임명한다.

1. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 자.
2. 사용자위원은 전국적 규모를 갖춘 사용자단체에서 추천한 자.
3. 공익위원은 외국인근로자의 고용 및 권익보호 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자.
4. 정부위원은 관계중앙행정기관의 2급 또는 3급 공무원중 외국인근로자 관련 업무를 수행하는 자.

④ 제2항의 규정에 의한 고용위원회의 위원의 임기는 2년(정부위원의 경우는 재임기

간)으로 한다.

⑤ 고용위원회는 정책위원회에서 심의·의결할 사항중 필요한 사항에 관하여 사전에 심의하고 그 결과를 정책위원회에 보고하여야 한다.

⑥ 고용위원회는 제2항의 규정에 의한 위원에 대하여는 예산의 범위안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 위원이 그 소관업무와 직접적으로 관련되는 공무원인 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 제5조, 제6조 제1항 및 제6항의 규정은 고용위원회에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “정책위원회”는 “고용위원회”로 본다.

그런데, 이주노동자의 유입은 내국인 노동시장에 긍정적 / 부정적 영향을 미치기 때문에 이의 결정에 있어서 당사자인 노·사의 참여가 보장되어야 한다. 특히 이주노동자의 유입이 노동시장에서 내국인 노동자와 대체 관계를 형성할 때 이해 당사자들의 의견 수렴을 매우 중요한 사안이 아닐 수 없다. 현행 고용허가제는 이해 당사자의 참여를 사전 심의기구인 외국인력고용위원회로 제한하고 있으나, 이는 사실상 자문회의의 성격이 강하여 실질적인 의사결정 참여가 보장된다고 할 수 없다. 따라서 현행 외국인력정책위원회와 같은 최종 의사결정기구에 노사의 참여가 보장될 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

해외국적동포 - 방문취업제도

한국국적을 갖지 않은 해외동포의 출입국 및 경제활동에 관한 규제는 현재 ‘재외동포의 출입국 및 법적지위에 관한 법률’을 통해서 하고 있다. 이 법에 따르면 재외동포체류자격(F-4 사증)을 부여받은 외국국적동포는 ‘사회질서와 경제안정을 해하지 않는 범위 안에서 자유롭게’ 취업 등의 경제활동을 할 수 있도록 되어 있다. 그러나 ‘출입국관리법’은 시행령 제23조를 통해 재외국적동포의 ‘단순노무행위’를 금지하고 있어 사실상 사회적 자본이 적은 해외국적동포들의 경우는 재외동포체류자격 자체를 부여받기가 매우 어렵다. 이들의 대부분은 중국이나 구소련 지역의 재외동포들이 차지하고 있다. 그런데 이 지역 동포들의 이주 원인이 대부분 자발적 의사에 따른 것이 아니라 한국 근대사의 특수성, 즉 식민지배와 전쟁 등 역사적, 사회적 사건들에 기인한 것이다. 그럼에도 불구하고 입국과 체류, 경제활동의 자유에 있어서는 주로 전문직 중심의 재일, 재미 동포들과는 비할 수 없을 정도로 매우 엄격한 제한을 받아 왔다.

이들에 대한 제도적 틀거리가 최초로 생긴 것은 앞서 정책 변화에서 살펴 본 바와

같이 2002년 11월 '취업관리제'가 도입되면서부터였다. 2004년부터 실시된 고용허가제에서는 '고용허가특례제도'를 두어 단순노무



인력수급제도 설계는 노동시장에서 내국인-동포-이주노동자로 계층화·분절화된 노동시장을 형성하게 만들어 각종 차별을 더욱 심각하게 만들 여지가 있다.

에 종사하고자 하는 해외동포들에 대한 제도적 틀을 갖추고 있다. 하지만, 현행 제도는 취업허용 대상을 사실상 국내에 호적·친척이 있는 동포로 국한하고, 고용허가제가 규정하고 있는 고용 및 취업 절차를 거치도록 하고 있으며, 업종별 사업장별 외국인 고용허용인원 제한에 의해 여전히 경제활동에 많은 제한을 가하고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 문제는 같은 동포임에도 불구하고 사회적 자본의 차이에 의해 차별이 발생하는 문제를 여전히 해결하지 못한다는 측면이다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 현행 고용허가제 틀 내에서 해외국적동포의 취업 활동을 적극 확대하도록 하는 '방문취업제도'를 제출하였으며, 현재 국회에서 논의 중이다. 방문취업제이란 25세 이상의 중국 및 구소련지역 동포들을 대상으로 재외동포 사증(F-4)의 체류자격을 부여받지 못하는 동포들에 한해 5년 기한의 복수비자인 방문취업 사증(H-2)을 부여하고 이 사증을 발급받은 해외국적 동포는 1회 3년까지 체류 및 취업활동을 할 수 있다. 취업관리제에서 출입국이 자유롭게 보장되었던 국내 친족 및 호적이 있는 동포의 경우에는 제한 없이 사증이 발급되며, 그렇지 않은 동포의 경우에는 연간 입국 규모를 제한하고, 규모는 '외국인력정책위원회'에서 결정한다. 이 사증을 소지한 사람이 취업을 하고자 할 때는 현 고용특례제도에서 허용하고 있는 19개 업종을 포함한 32개 업종 내에서 노동부의 허가를 받은 사업장에 취업할 수 있으며, 사업장 이동의 자유를 보장받는다.

방문취업제도는 기존의 취업관리제나 고용특례는 물론 고용허가제에 비해서도 매우 긍정적인 제도이다. 무엇보다도 현행 고용허가제에서 가장 문제 있는 독소조항으로 지적되는 사업장 이동 제한을 풀었다는 측면에서 그러하다. 또한 동포들의 출입국 및 취업 자유를 확대했다는 점에서도 매우 긍정적이라 평가할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 방문취업제는 두 가지 측면에서 근본적인 한계를 갖고 있다. 첫째, 방문취업제의 도입이 해외국적동포 간 차별 해소라는 취지로 도입되었으나, 중국과 구소련의 동포들에 대해 '재외동포의 출입국 및 법적지위에 관한법률'에서 규정하는 출입국 및 경제활동 자유를 보장하는 것이 아니라, 외국인력수급제도인 '외국인근로자 고용 등에 관한 법률'의 틀 속에서 예외적인 출입

국 및 경제활동을 인정하는 것이기 때문에 동포 간 차별이 유지되고 있다는 점이다. 아래 글상자에서 볼 수 있는 바와 같은 일반적으로 대다수 국가들은 동포들에 대해 조건 없는 포용 정책을 취하고 있는 반면, 방문취업제는 내용의 긍정성에도 불구하고 여전히 많은 한계를 갖고 있다고 평가된다. 특히 앞서 지적한 바와 같이 중국 및 구소련지역 동포들의 경우 개인적 이주가 아닌 역사적 사회적 이주였다는 측면에서 국가가 그들의 안정적 거주를 보장하지 못했던 책임을 인식해야 한다는 점에서 이는 더욱 심각한 문제다.

〈동포 관련 각국 제도〉²⁷⁾ □ 일본 : ‘출입국관리및난민인정법’ (법무성 입국관리국)에 의거 동포들에게 ‘정주자’ 자격을 부여하여 자유 입국 및 취업 허용. □ 중국 : 공안부(출입경관리국) 지침에 의거 동포에게 영주권에 해당되는 ‘정거’ 자격 부여. □ 독일 : 독일기본법, 국적법, 이민법을 통해 국적·영주권을 부여, 적극 포용. □ 이스라엘·터키·중남미국가 : 이중국적을 부여, 동포와의 연대 유지. □ 미국·호주 : 과거 시민권자 및 그 자녀에 대해 이민비자 발급 등에 통해 우대.

두 번째 문제는 첫 번째 문제와 연관되어 있다. 동포들에 대한 처우를 동포 관련법이 아닌 외국인력수급 제도에서 예외적 조치로서 처리하면서 같은 제도의 적용을 받는 ‘외국인’ 사이의 차별이 발생한다. 현행 고용허가제에서 이주노동자는 3년 체류의 단수 사증을 발급받으며 사업장 이동에 심각한 제약을 받고 있어 형평성 문제가 제기된다. 물론 동포들의 경우 역사사회적 맥락과 과거 국가 성원의 일부였다는 점에서 다른 이주노동자와 차별적 신분 보장이 정당화될 수도 있지만, 결국 이러한 인력수급제도 설계는 노동시장에서 내국인-동포-이주노동자로 계층화·분절화된 노동시장을 형성하게 만들어 각종 차별을 더욱 심각하게 만들 여지가 있다. 현행 고용허가제의 가장 주된 문제로 3년의 단기순환체류와 사업장 이동 제약이 지적되는 상황에서 이러한 차별적 조치는 이주노동자 당사자 및 시민사회단체, 노동조합으로부터 강력한 비판을 받고 있다.

마치며 – 또 다른 과제들

앞 장에서는 주로 이주노동자의 노동권 보장과 관련된 인력수급제도의 변화와 그

27) 법무부, ‘방문취업제도 주요내용’, (법무부 내부자료, 2006).

문제점, 그리고 앞으로의 개선 방향에 대해 간략히 살펴보았다. 인력수급제도는 이주노동자의 유입과 노동권, 그리고 작업장에서의 인권보호와 직결되어 있기 때문에 이주노동자의 생활에 영향을 주는 기본적인 제도이다. 그러나 인간의 삶이 노동 없이 지속가능하지 않은 것만큼이나 노동만으로도 지속가능하지 않다. 따라서 이주노동자의 삶에 영향을 주는 제도는 삶의 다양성만큼이나 복잡하다. 이 장에서는 이주노동과 관련되어 인력수급제도로 포괄되지 않는 다양한 문제를 중 현시점에서 가장 시급하게 보완되어야 한다고 생각되는 이주 아동의 문제와 사회보장의 문제를 추가적으로 살펴봄으로써 글을 마무리 짓을 것이다.

이주 아동의 문제

현행 ‘출입국관리법’에 따르면 전문기술직에 종사하는 이주노동자의 경우 가족을 동반하여 입국하여 생활할 수 있으나 단순노무직에 종사하는 이주노동자의 경우 그 체류자격과 상관없이 가족동반이 허용되지 않는다. 한국의 이주노동자 유입 역사가 20년에 달하면서 단순노무에 종사하는 이주노동자 역시 가족을 동반하여 입국하거나 국내에서 이주노동자 사이에 가족을 형성하는 사례가 발생하고 있으며, 이 경우 가족 성원에 아동이 포함되는 사례가 적지 않게 발생하고 있다. 하지만 현행법에서는 이들 이주노동자의 아동은 적법한 체류 자격을 획득할 수 없어 미등록 체류자가 되어야 하며, 이에 따라 사회구성원으로서 누려야 할 각종 아동의 권리를 박탈당하고 있다.

법무부 추정에 따르면 2006년 7월 현재 미등록 체류하고 있는 18세 미만의 이주 아동 규모는 8100명에 달하며 이 중 초등학교 취학 연령 아동은 4100명에 달한다.²⁸⁾ 그러나 이 규모는 이주노동자가 가족을 형성해 낳은 아동이 포함되지 않은 규모이다. 국내에서 출생한 이주 아동까지 포함할 경우 이주 아동의 규모는 더욱 커질 것이며, 시민사회단체는 이들이 약 2만 명에 달하는 것으로 추정하고 있다.²⁹⁾

이주 아동의 합법적 체류가 보장되지 않음으로써 이들은 사회보장의 사각지대에 놓이게 되어 교육받고 치료받을 수 있는 권리는 물론 심지어 기본적 의식주조차 제대로 보장받지 못하는 경우가 발생하고 있다.³⁰⁾

28) 법무부, ‘초등학교 재학 불법체류 아동에게 한시적 특별체류 허용’ (법무부, 2006. 8 보도자료).

29) 이주아동합법체류보장촉구연대, ‘이주아동권리보장법(안) 제안 이유’ (이주아동합법체류보장촉구연대, 2006.4 토론회 자료).

30) 한겨레, ‘발퍼, 사랑 모락모락’ (한겨레, 2006. 11. 9 기사). 이 기사는 이주노동자 부모가 일 때문에 종일 집을 비워 방치된 아이들이 끼니를 건너뛰거나 인스턴트식품에 의존해 건강을 해치는 경우가 종종 발생하는 것을 보도하고 있다.

정부는 1991년에 비준한 「UN아동권리협약」 상의 학습권을 보장한다는 취지에서 2001년에 ‘불법체류 외국인 노동자 자녀의 교육권 보장’을 위한 교육인적자원부 행정지침을 마련한 바 있고, 2003년 ‘초·중등교육법 시행령’을 개정해 학교장의 재량에 따라 체류 자격과 상관없이 이주노동자의 자녀가 입학할 수 있도록 하였다. 또한 최근 법무부는 같은 취지에서 초등학교에 재학 중인 자녀와 그 부모에 한해 2008년 2월까지 한시적으로 체류를 보장하는 특별체류 허용 조치를 발표하였다.³¹⁾

그러나 이러한 조치들은 말 그대로 ‘한시적’이며, 교육권에 한정된 조치들로 여전히 이주 아동의 기본적 인권을 보장하기에는 역부족이다. 한국 정부가 비준한 「UN아동권리협약」 제2조는 체류 자격과 상관없이 아이들의 권리가 동등하게 보장되어야 함을 명시하고 있다. 그러나 현재 이주아동의 경우 미등록 체류라는 신분으로 인해 신체적 자유권, 양육 받을 권리 및 가족 결합의 권리, 정당하게 치료받고 건강할 권리, 차별로부터 보호받을 수 있는 권리, 국적 취득의 권리, 교육받을 권리 등에 있어서 보장을 받지 못 하고 있는 실정이다.³²⁾

이주 아동의 권리를 보장하기 위한 가장 기본적 조치는 안정적 체류에 대한 보장이다. 모든 권리 보장 조치들이 효과를 발휘하기 위해서라도 거주 안정성을 보장하는 것이 중요하기 때문이다. 정부가 비준한 아동권리국제협약의 내용을 준수하기 위해서도 마찬가지이다. 그런데, 출입국관리법 시행령에 의거해 이루어지고 있는 체류 규정은 여전히 이주 아동의 체류에 대한 아무런 규정도 마련하지 않고 있어 법체계상 상위법의 효력을 하위법이 제한하고 있는 모순적 상황을 만들어 내고 있다.

따라서, 이주아동의 권리 보장을 위한 기본적 토대를 마련하기 위해서는 국내에 일정 기간 이상 체류한 이주아동 혹은 국내에서 출생한 이주아동에 대해 최소 18세까지 안정적 체류를 보장하고 더불어 그의 경제적·정신적 후원자(부모)의 동반 체류를 보장할 수 있는 규정을 ‘출입국관리법 시행령’에 신설해야 할 것이다. 또한 현재 학교장의 재량에 의해 입학이 가능한 초·중등학교법의 역시 이주아동에 대한 의무 교육으로 전환하고, 이주노동자 자녀에 대해서도 내국인 아동의 보육 지원 및 의료 지원 등에 있어서도 균등대우 원칙을 유지시킬 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

이주민 사회보장 문제

보편적 가치로서의 인권 및 기본권 보장은 국적과 인종, 피부색 등에 의해 제약받

31) 법무부, 위 자료.

32) 이주 아동의 인권 실태에 관한 자세한 내용은 설동훈 외, 「국내 거주 외국인노동자아동의 인권실태조사」, (국가인권위원회, 2003) 참조.

아서는 안 된다. 앞서 살펴보았듯이 노동의 이동은 현대 자본주의 사회에서 보편적 현상이며, 특히 신자유주의 세계화의 확산과 더불어 경제적 자원의 불균등 분배 심화, 지역간 빈부격차가 심화 등에 의해 노동의 국제 이동이 새로운 유형의 삶으로 자리 잡아 왔다. 이 같은 상황에서 이주노동자는 이미 우리 사회의 한 구성원이며, 만약 이들이 기본권이 심각하게 제한받을 경우, 이는 결국 사회통합을 저해하는 원인으로 작용해 그대로 방치할 경우 우리가 치러야 할 대가는 비용만으로 쉽게 환산되지 않는 것이다.

그러나 한국 현실에서 이주노동자에 대한 사회보장은 매우 취약한 상태이다. 한국의 사회보장 제도는 보험 원리에 기반을 둔 4대 보험과 보험 가입과 상관없이 빈곤층을 대상으로 제공되는 국민기초생활보장제도 및 여타 복지 제도를 운영하고 있다. 그런데 아래 표에서 보는 바와 같이 이러한 제도들의 대부분은 그 수혜대상을 ‘국민’으로 한정하고 있어 원칙적으로 국내에 거주하는 이주노동자를 배제하고 있으며, 상호주의 원리에 입각하여 일정 조건을 갖춘 경우에 한해 사회보장 대상자로 규정하고 있다. 각 제도별로 살펴보면, 국민연금의 경우 가입 대상을 기본적으로 ‘국내에 거주하는 16세 이상 60세 미만의 국민’으로 규정하고 있으며, 이주노동자의 본국에서 한 국민에 대해 유사한 제도의 가입이 가능한 경우에 한해서만 직장/지역의 가입을 인정하고 있으며, 체류 자격에 따라 완전히 배제되는 경우도 있다. 국민건강보험 역시 대상자를 ‘국내에 거주하는 국민’에 한정하고 있으며, 이주노동자의 경우 당연 직장가

〈표 17〉 4대 보험가입 대상 규정

구 분	가입 대상
국민연금	-가입대상: 국내에 거주하는 16세 이상 60세 미만의 국민 -상호주의 원칙에 의거 당연가입(직장/지역). 문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 종교(D-6), 방문동거(F-1), 동반(F-3), 기타(G-1) 등 제외
국민건강보험	-가입대상: 국내에 거주하는 국민 -고용허가제 하의 이주노동자는 직장가입(당연가입)
고용보험	-가입대상: 국내에 거주하는 국민 -고용허가제 하의 이주노동자는 직장가입(당연가입)
산업재해보상보험	-가입대상: 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용 -외국인에 대한 규정 없음(시행령에서 인정)
국민기초생활보장제도	-대상: 생활이 어려운 자 -국내에 체류하고 있는 외국인 중 대한민국 국민과 혼인하여 대한민국 국적의 미성년 자녀를 양육하고 있는 사람으로서 대통령령이 정하는 사람
기타 사회보장제도	의료급여법, 노인복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 모부자복지법, 영유아보육법, 교육기본법 등에서는 외국인에 대한 명시적 규정이 없음.

입으로 규정하고 있으나, 미등록 체류자의 경우 건강보험의 혜택을 받기가 어려운 실정이다. 고용보험과 산재보험의 경우 유일하게 대상자를 국민으로 한정하지 않고 ‘사업장에 고용된 근로자’로 규정하고 있어 이주노동자가 배제되는 것을 막고 있으나, 고용보험의 경우 고용허가제의 규정상 실업기간이 최대 3개월을 넘을 수 없다는 점과 국내 체류기간이 3년이라는 점에서 사실상 이주노동자에게 실효성이 없는 제도이다. 이에 최초 당연가입이었던 규정을 임의가입으로 변경하였다. 기여원칙의 보험 형태가 아닌 국민기초생활보장제도나 의료급여법, 노인복지법, 영유아보육법, 장애인복지법 등에 있어서는 외국인에 대한 규한 규정이 없어 혼인 등을 통해 국적 취득이 예정된 자와 그 자녀를 제외하고는 사실상 이주노동자가 혜택을 받을 수 없게 되어 있다.³³⁾

이주노동자에 대한 사회보장 적용 방안을 고려하는데 있어 가장 핵심이 되는 요소는 헌법상 기본권 주체에 대한 해석이다. 한국의 헌법은 기본권 주체를 ‘국민’으로 명시하고 있다. 그러나 헌법에서 기본적 인권(천부인권)을 보장해야 할 대상으로서의 ‘국민’을 규정하고 있는 것은 인간이 생존을 위해 기본적으로 보장받아야 함을 의미하는 것이다.

일례로 헌법재판소는 ‘기본권의 보장에 관한 각 헌법규정상의 해석상’ ‘국민과 유사한 지위에 있는 외국인은 기본권 주체가 될 수 있다’고 명시하면서 ‘인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐이다’고 실시하여³⁴⁾ 헌법에서 규정하는 기본권이 인간의 권리이며, 따라서 외국인 역시 이 권리를 보장받아야 한다고 해석하고 있다. 뿐만 아니라 헌법학계의 대다수 의견 역시 헌법에서 규정하는 ‘국민의 권리’가 성질상 인간의 권리를 의미하는 것이며 외국인 역시 기본권의 주체가 될 수 있다고 본다.³⁵⁾

사회보장의 문제는 단순히 생계보장의 문제뿐만 아니라 이주노동자들의 사회통합과 연관되어 있는 문제이다. 향후 지속적인 이주노동자의 유입과 이에 따른 이주노동자의 규모 확대가 쉽게 예상되는 상황에서 이주노동자들의 사회통합 문제를 등한시 할 경우, 한국 사회에서도 머지않아 인종갈등이 사회 표면에 등장할 가능성이 매우 높다. 이런 측면에서 2005년 프랑스 이민 2세대들의 시위 사태는 사회통합에 실

33) 전광석, “이주노동자에 대한 4대 보험 등 사회보장 실질화”(한국국제노동재단·한국국제이주연구소 주최 「이주노동자와 그 가족의 사회보장」 토론회 자료, 2006. 9) 및 황필규, “미등록 이주노동자의 사회보장 방안 강구” 한국국제노동재단·한국국제이주연구소 주최 「이주노동자와 그 가족의 사회보장」 토론회 자료, 2006. 9) 참조.

34) 헌법재판소, ‘선고 93헌마120 결정’ (헌법재판소 1994. 12. 29) 및 헌법재판소, ‘99헌마494 결정’ (헌법재판소 2001. 11. 29). 황필규, 위의 글에서 재인용.

35) 권영성, 『보정판 헌법학원론』(법문사, 2001), 301쪽 및 김철수, 『제14전정신판 헌법학개론』(박영사, 2002), 285쪽, 그리고 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2004) 176쪽과 234쪽. 황필규, 위의 글에서 재인용.

패한 대가가 얼마나 큰 것인가를 보여주는 타산지석이 될 수 있다.

이주노동자의 사회보장제도로의 편입은 다양한 제도의 수 만큼이나 복잡하고 어려운 일이다. 그렇기 때문에 이 영역에 대한 제도 개편 방안은 충분한 검토와 시간이 필요할 것이다. 하지만 현실에서 당장 시급하게 부딪히고 있는 문제들, 예를 들어 빈곤과 실업, 질병 등 가장 기초적인 사회보장의 문제에 있어서는 이주노동자와 특히 그들의 자녀들이 시급히 제도에 편입될 수 있도록 해야 할 것이다.

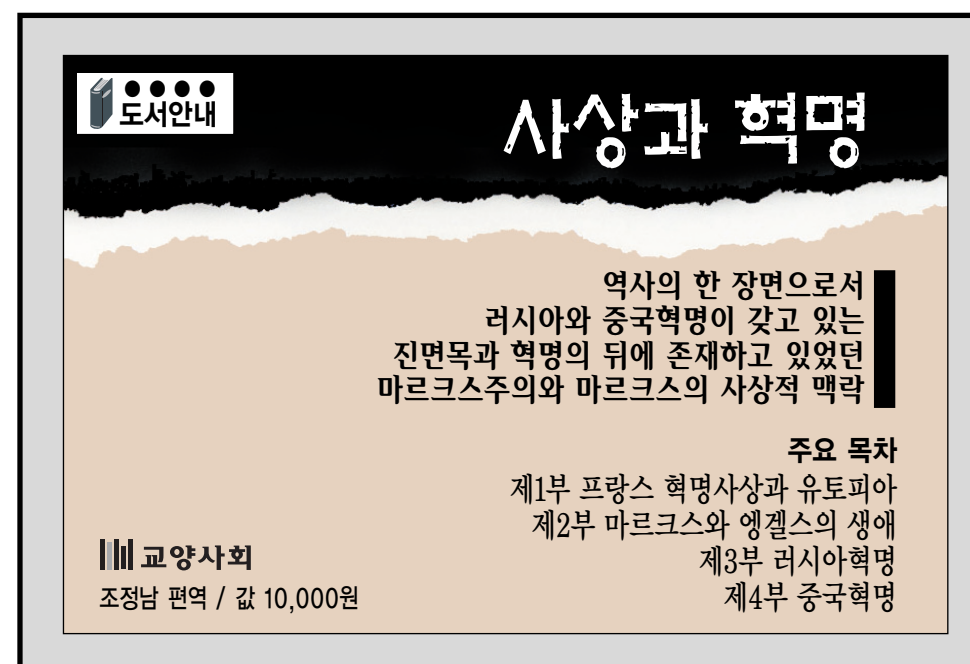
맺음 말

지금까지 이주노동의 원인과 현상 및 한국 이주노동자의 실태, 그리고 이들과 관련된 제도적 쟁점과 개선 방안에 대해 살펴보았다. 한국 사회가 이주노동자를 받기 시작한 것이 20년이 되었음에도 불구하고 그에 따른 제도 정비는 여전히 매우 미비한 수준이기 때문에 쟁점 역시 매우 다양하고 폭넓을 수밖에 없다. 필자의 능력과 지면의 한계상 이 글에서는 이러한 쟁점들을 수박 겉핥기식으로 살펴볼 수밖에 없었다. 향후 관련 연구들이 이러한 문제들을 더욱 심도 있게 다룰 수 있는 계기가 되기를 바라며 향후 이주노동자 정책 수립이나 이와 관련된 연구에 바라는 의견을 제시함으로 써 글을 맺고자 한다.

지금까지 한국 정부의 이주노동자 정책의 가장 큰 문제 중 하나는 장기적 관점이 부재하는 점이다. 주로 출입국 관리 및 인력수급 정책에 집중되어 왔던 이주노동자 정책은 당장 부족한 인력을 충당하는데 초점을 두어 왔지, 향후 장기적 관점에서 이들의 사회통합 문제나 노동숙련 및 그에 따른 경제적 효과 등에 대해서는 전혀 고려하지 않고 진행되어 왔다. 단편적으로 지금과 같은 단기순환정책으로는 향후 가속화될 인력 부족 문제를 해결하기도 어렵거니와 미등록체류의 증가라는 커다란 부작용을 안고 있다. 따라서 단기순환 인력수급정책만으로 문제가 해결 가능한 것인지에 대한 진단과 가능하지 않다면 결국 이민 정책으로 전환이 불가피한데 그렇다면 인력수급 제도와 이민 제도의 관계를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 중장기 로드맵을 만들어 나가야 할 것이다. 이 로드맵에는 물론 이주노동자 증가에 따라 이들의 정착 및 사회통합을 위한 정책 지원을 어떻게 할 것인지에 대한 청사진 역시 포함되어야 할 것이다.

이주노동자의 인권을 보장하기 위해 활동하는 사회단체 및 노동조합에게도 장기적 관점이 필요하다. 사용자들이 이주노동자 고용에 대해 갖는 가장 큰 유인은 임금 덤핑이며 이러한 관행이 늘어질수록 전체 노동자의 입지가 좁아지게 된다. 이러한 문

제에 노동조합이 어떻게 대응해야 할 것인가에 대한 고민을 이제 더 이상 뒤로 미루기는 어려운 시점이다. 이주노동자 문제가 노동자 사이의 갈등으로 커지기 전에 노동조합이 나서서 이주노동자들을 조직하고 이들의 권익을 보호할 수 있는 방안을 찾아가야 할 것이다.



논 단

동북아시아 철도네트워크의 가능성 - 이철우

특별기고

동경재판과 전쟁책임 - 아카자와 시로

기획연재 - 민족과 문학 ④

「문장강화」, 민족어와 문학어의 창안-이태준 - 여태천





논 단

동북아시아 철도네트워크의 가능성

— 한반도와 동북아시아를 중심으로



이 철 우

고대 평화연구소 연구교수

2003lcw@hanmail.net

문제의 제기

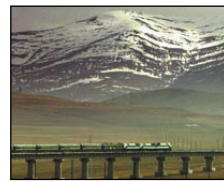
세계는 지금 자본이 국경없이 넘나들고 인간들간의 교류가 활발하게 전개되고 있다. 이러한 가운데 시장경제가 보편화되면서 경제의 세계화가 가속화되고 있으며 지역을 중심으로 권역화되고 있는 상황이다. 하지만 아직도 동아시아지역은 상이한 체제와 이데올로기로 유기적인 협력체제가 구축되지 못하고 있다. 한반도가 위치한 동아시아지역은 세계에서 가장 역동적인 경제시장으로 등장하고 있는데도 생산의 중심지, 물류중심지로서 그 중요성을 활용하지 못하고 있는 실정이다. 급속한 경제성장으로 폭증하는 수출입물동량의 원활한 수급을 위해서 동아시아 국가간 상호협력을 토대로 한 운송부문의 연결이 시급하다.

동아시아의 물류운송체계에 커다란 변화를 가져오고 있는 요인으로는 중국, 러시아, 북한 등의 경제체제의 변화 및 개혁·개방정책이다. 중국은 자본주의 시장경제를 받아들이고 외국의 자본과 기술을 적극적으로 유치하여 경제발전을 꾀하고 있다. 그에 따라 수출입물동량이 빠르게 증가하

1) "이 논문은 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임"(KRF-2003-072-BM2006).

고 있어 동아시아지역의 물류운송체계에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. 러시아 역시 시장경제체제를 도입하고 적극적으로 개혁과 개방을 추진하고 있으며 시베리아지역개발을 위해 한국, 일본과의 경제협력을 증진시키려 노력하고 있다. 또한 러시아는 경제적 이익을 위해 주변국들의 수출입화물의 수송을 대행해 줌으로써 운임수익의 증대를 꾀하고 있는 상황이다. 북한도 경제난으로 어려움을 겪고 있는 가운데 침체된 경제상황

물의 대형화와 수송의 신속성과 안정성, 운임의 경제성 등의 요구가 커짐에 따라 해상운송보다 육상운송의 유익성이 크게 논의되고 있는 상황이다. 그러나 지리적으로 동아시아지역은 물류중심지로 부상하고 있는데도 불구하고 동아시아 육상네트워크의 연계가 원활하게 이루어지고 있지 못하고 있는 상황이다. 그 가장 큰 이유는 동아시아지역의 물류운송 중심지로 커다란 역할을 수행할 수 있는 남·북한철도연결이 이용잠재력이 크에



한반도가 위치한 동아시아지역은 세계에서 가장 역동적인 경제시장으로 등장함에 따라 생산과 물류 중심지로서의 역할 제고와 급증하는 수출입 물동량의 원활한 수급을 위해서 동아시아 국가간 상호협력에 기초한 운송부문의 연계가 시급한 시점이다.

을 극복하기 위해 중국의 시장경제체제의 도입효과를 지켜보면서 조심스럽게 개방정책을 시도하고 있다. 북한은 체제 개방에 대해서는 지극히 몸을 낮추고 있지만 남·북한 철도연결로 인해 얻어지는 많은 이득을 고려하여 남·북철도연결에 관심을 보이고 있는 상황이다.

이와같이 동아시아지역은 세계의 어느 지역보다 빠른 속도로 경제가 성장하고 있으며, 국제자본들이 이 지역에 해외 투자를 확대함에 따라 동아시아 국가들의 수출입물동량이 지속적으로 증가하고 있다. 그 동안 수송분야에서 일정부분을 담당하여 왔던 해상운송의 한계를 극복하기 위해 철도를 통한 육송운송에 대한 고려가 큰 관심사로 부각되고 있다. 화

도 불구하고 아직 결실을 맺고 있지 못하기 때문이다.

만약 남·북간의 철도가 연결된다면 상호간 협력인프라를 구축함으로써 일본, 유럽, 미주, 동아시아지역의 화물을 효율적으로 대륙으로 수송할 수 있게 될 것이다. 또한 중국, 러시아, 남·북한의 화물을 태평양으로 수송할 수 있는 기회가 제공됨으로써 동북아시아의 물류운송중심지 역할을 담당할 수 있을 것이다. 따라서 섬처럼 고립되었던 한반도가 동북아시아의 물류중심지로 본격적인 기능을 발휘하기 위해서는 궁극적으로 남·북한의 상이한 체제와 이데올로기를 초월하여 남·북한의 경제발전을 위하여 남·북한의 철도연결이 시급한 상

황이다. 궁극적으로 이것은 시베리아횡단철도나 중국횡단철도와의 연결을 의미하는 것이며 더 나아가 유라시아대륙과의 연결을 의미하는 것이다.

본고는 이러한 점에 착안하여 우선 세계에서 가장 역동적인 경제시장으로 부상하고 있는 동아시아지역내 국가들의 전반적인 경제환경변화를 다양한 지표를 가지고 분석하고자 한다. 그 다음에는 아시아-유럽간 랜드브리지의 완성, 철의 실크로드완성으로서의 의미를 주는 남·북한간 철도연결이 가져다 주는 경제적 효과 즉 동아시아지역내 국가들에 미치는 경제적 실익에 대해서 검토하고자 한다. 또한 그것이 남·북한에 미치는 경제적 효과 및 정치적 의미 등에 대해서 심도깊게 논의하고자 한다. 기존의 연구들이 소홀히 다뤄왔던 남·북한 철도연결의 실질적인 이익과 효과 및 동아시아지역에 주는 현실적 이익은 무엇인가를 정치경제학적 시각에서 논의하고자 한다. 그 다음에 가서는 남·북한 중단철도가 궁극적으로 유라시아대륙과 연결되는 가교로서 역할을 하는 대륙횡단철도 즉 시베리아횡단철도, 중국횡단철도 등의 현황과 문제점에 대해서 최근의 자료를 이용하여 검토하고자 한다. 또한 이들 철도와 중간고리 역할을 하는 북한지역내 철도의 현황 및 문제점에 대해서도 체계적으로 언급하고자 한다. 마지막으로 가서는 그 동안 해상운송에만 의존해 온 한반도내 수출입화물운송을, 남·북한

철도가 연결되었을 때 발생하는 경제적 비용, 효과, 장단점 등에 대해서도 비교검토하고자 한다.

동아시아지역의 경제환경변화

세계경제가 변화하는 가운데 동아시아 지역간의 경제적 협력이 점차 강화되고 있다. 동북아시아경제권은 한국, 일본, 중국, 러시아, 몽고, 북한으로 구성되는데, 세계에서 가장 역동적인 경제시장으로 부상하고 있어 세계 3대 경제권 중에서 가장 속도가 빠르게 성장하고 있다. 현재 동북아시아는 세계경제규모의 5분의 1을 점유하고 있는 곳으로 세계인구의 4분의 1이 거주하고 있고 100만 이상의 도시가 43개나 위치하고 있으며 세계물동량의 약 30%를 차지하고 있어 중장기적으로 물류의 중요성이 크게 부각되는 지역이다(현대경제연구원, 2003:29-45).

세계 총 국민총생산(GNP)에서 동북아시아 지역이 차지하는 비중은 1990년의 16%에서 2000년 19.7%, 2010년에는 26.9%, 교역비중은 2000년에 19.3%에서 2010년에는 30%로 급상승하여 동북아 경제규모는 북미 및 유럽과 대등한 규모가 될 것으로 전망된다. 특히 중국은 1978년 개혁·개방 이후 연평균 성장률 10%대에 달하는 경이적인 경제성장을 이룩하였다. 그 결과 2000년 기준으로 GDP규모와 교역 순위에서 세계 7위, 그리고 외환보유고에서는 일본에 이어 세

〈표 1〉 동북아시아 국가들의 주요지표 및 경제지표(2000년)

구 분	면적 (만 km ²)	인구 (백만명)	GNP (10억 US\$)	1인당 GNP(US\$)	1인당 GDP(US\$)	GDP 성장율	수출 (10억 US\$)	역내 의존율 (백만달러,%)
한국	10	46	399	8,600	6,908	-5.8	156.7	23.2
중국	960	1,246	1,082	873	770	7.8	415.8	24.3
일본	38	126	4,089	32,350	29,836	-2.8	436.5	13.8
러시아극동	613	6	332	2,260*	1,890*	-4.6*	87.7*	57.0
북한	12	23	n.a	n.a	573	-1.1	n.a	58.5
몽골	157	3	1	380	436	3.5	0.54	70.2
동북아	1,790	1,450	5,903	3,710	-	-	1,097.2	-
세계	13,357	5,897	28,835	4,890	-	-	6,748.1	-

* 표시는 러시아전체를 의미함. GDP성장률수치는 1998년 기준.

출처: World development indicators, 2000, World Bank, 運輸省第一港灣建設局, 2000, 『環日本海國際物流基盤整備調査』, 성원용, 2002, 「TKR-TSR 연결의 의의와 파급효과」, 『동북아 경제연구』 제 14권 제3호, 심기섭, 2000, 「동북아시아의 물류인프라 현황 및 효율적 연계수송망의 구축방안」, 『월간 해양수산』 통권 제193호.

계 2위를 차지하는 등 경제대국으로 변신했으며, 구매력 평가기준(PPP)으로는 세계 2위로까지 급성장하였다(현대경제연구원, 2003:245). 이는 풍부한 자원, 노동력 등 높은 생산성과 성장잠재력에 기인하는 것으로 앞으로 동북아시아 성장의 견인차 역할을 할 것으로 전망된다.

동북아시아의 국가들간에는 이해관계가 충돌하기는 하지만 협력관계측면에서 상호보완성이 많다. 즉 일본은 막대한 자본과 첨단기술, 한국은 경제개발경험과 기술, 생산시설 및 장비, 중국과 러시아는 농산물, 광물 등 1차산업과 관련된 자원과 노동력에서 강점이 있다. 반면 일본과 한국은 에너지, 산업자원, 농축산물의 부족, 중국과 러시아는 자본과 기술, 경영력의 부족 등에 있어서 상호경제적 보완관계가 뚜렷이 성립되고 있다. 또한 동북아 경제권은 유럽이나 미주지역과는 다른 특성을 지니고 있는데, 경제적 상

호보완성 외에도 생산요소의 결합형의 경제권을 형성하고 있다. 즉 한국과 일본은 중국, 러시아, 북한 등에 개발계획의 실현을 위해 경제적으로 지원이 필요하며 동북아시아의 개발대상지역은 러시아극동지역의 자원개발 및 해양개발, 중국 동북 3성지역의 자원 및 농업개발 등과 밀접히 상호관련을 맺는 경제권이다. 그러나 이 지역은 역내의 시장만으로는 독립적인 경제권을 유지할 수 없는 상황으로 대외개방형 경제권을 형성해야 하는 지역으로 상호경제협력관계가 필요하다(이철우, 2006:105-6).

한편 동북아 경제권이 형성되고 국가간 협력체제가 활발하게 이루어지는 경우 경제성장은 빠른 속도를 유지하면서 화물의 수송수요 또한 상당수준으로 증가할 것으로 보인다. 동북아 지역국가들의 2000년 교역현황을 살펴보면, 일본은 8천 23억달러, 중국 4천 743억 달러, 한국

3천 327억 달러, 러시아 1천 499억 달러, 몽골 약 13억 달러, 북한 약 20억 달러로 나타났다. 또한 지난 10년간(1990~2000) 경제성장률을 보면, 중국은 동북아시아 평균 2배에 달하는 10.9%로 나타났다. 한국은 5.2%, 일본은 1.0%, 북한은 1.3%, 몽골은 1.1%, 러시아는 약 3%로 나타났다. 특히 세계 제2위의 경제대국으로 부상하고 있는 중국은 경제성장률 면에서 급성장하고 있으며 회복기에 들어선 일본도 성장률이 증가할 것으로 예상되며, 러시아도 성장률이 증가할 것으로 전망된다. 이는 세계평균 경제성장률이 3%대임을 감안할 때 그리고 세계무역에서 차지하는 비중이 2000년 기준 13.3%임을 고려할 때, 동북아시아 내 국가들의 경제성장률이 급신장되고 있음을 알 수 있다(IMF, 2004; 현대경제연구원, 2003:23). 따라서 세계경제의 중심이 기존의 유럽 및 북미에서 서서히 동북아시아 지역으로 이동하고 있음을 예측해 볼 수 있다.

또한 동북아시아 내 국가간 교역규모 현황을 한국을 중심으로 살펴보면, 2000년 현재 중국과는 총 313억 달러(수출 185억달러, 수입 128억달러)였으며, 일본과는 총 523억달러(수출 205억달러, 수입 318억달러), 러시아와는 약 10억달러(수출 약 8억달러, 수입 2억달러), 북한과는 총 약 4억달러(수출 2.7억달러, 수입 1.5억달러)로 나타났다(한국산업은행, 2003). 이를 통해서 알 수 있듯이, 동북아

지역 내 국가간 교역규모는 상당히 높음을 알 수 있으며, 앞으로 점점 교역규모는 커질 것으로 전망되며, 교역화물물동량도 점점 증가할 것으로 전망된다.

동북아시아 내 화물수송물동량이 급증하고 있는 상황에 있지만 이 지역의 화물수송수요는 주로 해운에 의존하여 왔으나 앞으로는 크게 변화될 것이다. 1985-1990년 기간 중 동북아시아의 컨테이너물동량의 연평균 증가율은 11.3%로 세계 컨테이너 물동량 연평균 증가율을 8.9%를 상회하였으며 이러한 추세는 1990~2000년 기간중에도 계속되어 2001년 현재 세계 컨테이너 물동량의 약 25% (5,957만 TEU)를 동북아시아가 차지하였는데(한국은 999만 TEU, 4%), 이러한 추세는 2011년에 이르면 33% (14,029만 TEU)로 급증할 것으로 전망된다(한국은 2,067만 TEU, 7%). 특히 동북아 컨테이너물량의 2분의 1이 중국이 점유할 것으로 전망된다(한국산업은행, 2003). 따라서 동북아 지역 내 국가들간의 교역규모가 점점 확대됨을 대비하여 컨테이너화물에 관한 물동량의 효율적인 처리가 급선무로 대두되고 있는 상황이다. 이를 위하여 상대적으로 취약했던 물류시스템의 획기적인 기반구축을 위해 해상운송보다는 철도를 중심으로 한 육상네트워크의 대폭적인 투자가 요망된다. 이를 위해서 우선적으로 아시아대륙과 유럽대륙의 랜드브리지(가교)로서의 역할을 하는 남·북한 철도의 연결이

그 어느 때보다도 시급을 요하는 상황이다. 이는 격동적으로 경제성장을 지속하고 있는 동북아경제권과 유럽경제권을 연결하기 위해서, 점차 교역규모가 확대됨에 따른 물동량증가에 대비하기 위해 서라도 반드시 필요한 작업이기도 하다.

철의 실크로드완성 의미와 효과

동북아지역에 있어 철의 실크로드의 완성이라고 할 수 있는 남·북철도의 연결은 많은 의미를 갖는다. 남·북철도의 연결은 대륙횡단철도와 연결되는 세기의 프로젝트로서 유럽, 아시아, 태평양을 잇는 중심교량역할의 완성이자 진정한 의미의 유라시아철도망의 시발점과 종착점의 완성을 의미한다.²⁾ 남·북철도연결은 동북아를 비롯한 대륙철도간 중심교량으로서의 역할과 물류중심지, 경제중심지로서의 발전가능성을 의미한다. 유라시아대륙과의 직접적 물류수송망 연결 및 그에 따른 교역증대와 물류비용의 획기적 절감, 동아시아지역국가들과의 단일시장구축을 통한 상호협력증진과 경제발전, 시장기반 확대, 철도관련산업 해외진출, 자원의 안정적 확보 등 다양

한 의미를 제공하는 것으로 요약할 수 있다. 또한 그것은 북한의 개혁·개방유도 및 남·북한 관계개선과도 밀접하게 연관된다.

남·북한철도의 연결은 그 동안 복합운송망을 통해서만 이루어져 왔던 물류수송에 혁명을 가져다 주는 것으로 대륙횡단철도와 연계됨으로써 물류비 절감과 수송거리와 수송기간 단축을 가능하게 할 것이다.³⁾ 그것은 수출입관련 기업들에게 제3의 이익원으로 간주되는 물류비용의 절감이라는 경제적이익을 가져다 줄 것이다. 또한 수송기간의 단축은 교역량의 증가는 물론 기업의 경쟁력 강화 및 신수요를 창출하는 효과를 가져다 줄 것이다.

남·북철도연결은 한반도가 유라시아대륙으로 진출하는 물류전초기지가 될 뿐 아니라, 동북아 물류중심지로 환동해 또는 환황해 경제권을 형성함을 의미한다.⁴⁾ 남·북철도가 동북아 경제협력의 두 권역, 중국의 요동성, 산둥성 및 황해연안지역, 발해지역의 환황해경제권과 러시아 극동연해주 및 시베리아지역, 북한의 두만강지역, 일본 호쿠리쿠지방의 환동해경제권을 결합시킴으로써, 환동

2) 1992년 북경에서 열린 아시아-태평양 경제사회이사회(ESCAP) 제48차 총회에서는 아시아횡단철도 북부노선프로젝트의 하나인 남북철도의 연결사업을 검토한 바 있다.

3) 남북한철도의 연결은 유럽과의 교역물자를 시베리아횡단철도, 중국횡단철도 등 대륙횡단철도를 통해 수송함으로써 선박에 의한 해운수송보다 운송기간을 단축하고 비용을 절감할 수 있어 한국의 국제경쟁력을 향상시킬 수 있는 기틀을 만들 수 있으리라 본다(서선덕 외, 2001:214-5).

4) 환동해경제권 형성에 가장 열의를 보이고 있는 나라는 일본이다. 일본의 동해연안의지역과 도시를 중심으로 환동해경제권 개발에 구상이 의욕적으로 일어나고 있다. 특히 홋카이도, 아오모리, 아키타, 야마가타, 나카타, 도야마, 이시카와, 후쿠이현 등 동해안에 면해 있는 일본의 지역은 지리적으로 인접한 남북한 러시아, 중국 등 북부지방과의 경제교류를 활성화시켜야 한다는 움직임이 활발하게 일고 있다(김영봉, 1994:8).

해 및 환황해 교역네트워크 구축과 동서 연결축을 구축하여 완전한 의미의 동북아 경제협력의 광역수송체계를 구축하게 됨을 의미한다(성원용, 2002:61). 한반도 전체가 동북아시아 역내외수송의 물류중심지로서, 상호동반적 성장의 벨트로서 입지조건을 확보하게 된다. 따라서 한반도는 동북아의 물류거점지로서 부상하게 됨은 물론 동북아지역을 단일시장경제권으로 묶게 되는 계기를 마련할 것으로 전망된다.

남·북한 철도의 연결은 한국과 일본의 자본, 기술, 러시아의 풍부한 지하자원

시베리아횡단철도, 중국횡단철도를 통해 유럽과 연결될 수 있는 세계경제의 성장거점으로서 유리한 조건을 차지하는 매개체가 될 것이다.

동북아지역내의 물류규모가 급증하고 있는 상황에서 새로운 운송루트의 확보는 해상을 통한 운송보다 운송시간을 단축하고 비용을 절감할 수 있게 해주는 의미를 갖는다. 남·북철도연결은 아시아대륙 및 유럽대륙을 연결하는 내륙수송망을 갖추게 되어 동북아지역이 육상교통의 중심지로 부상할 수 있는 계기를 맞이할 수 있게 해주며 동북아지역의 국



러시아는 남·북철도연결이 걸프전 이후 감소되어 왔던 시베리아횡단 철도의 물동량 증가 및 연해주지방의 발전과 번영, 러시아내륙지방의 경제활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

및 중국의 풍부한 노동력과 거대한 소비 시장이라는 경제적 3요소를 충족시킬 것이다. 이것은 한반도가 물류이동의 중심지일 뿐 아니라 투자와 개발의 중심지로 발전할 수 있음을 의미한다. 더 나아가 남·북한 철도연결은 동북아시아지역에 협력인프라를 구축함으로써 동북아시아의 평화와 번영의 지렛대가 될 수 있을 것임을 의미한다. 따라서 남·북한 철도의 연결은 지리적 근접성, 경제구조의 상호보완성을 넘어서 태평양을 통해 미국과,

제경쟁력을 획기적으로 향상시킬 수 있는 기틀을 만들 수 있을 것이다(서선덕 외, 2001:215).⁵⁾ 그것은 중국의 동북부지역, 러시아의 극동연해주지역, 중앙아시아, 중동 그리고 동서유럽에 이르는 국제운송망을 형성하는데 단초를 제공함으로써 유라시아대륙의 복합운송주도권을 획득하게 됨을 의미한다. 뿐만 아니라 복합운송의 동북아 거점 그리고 아시아경제권의 물류중심지로 성장하게 함으로써 동북아경제협력의 구심점이 되게 할

5) 동북아와 유럽을 연결하는 수송체계가 저렴하고 안전하며 신속한 유라시아철도운송 중심으로 재편됨에 따라 유럽시장에서 한국기업과 상품의 경쟁력이 제고될 것이고 동유럽을 비롯해 중앙아시아, 러시아지역(CIS)으로의 시장진출이 가속화될 것이다. 이는 미·일시장에 편중되었던 한국의 교역구조를 획기적으로 개선함으로써 보다 균형잡힌 대외경제관계, 이를 바탕으로 보다 자주적인 대외정책을 추진할 수 있는 기회를 제공할 것이다(성원용, 2002:63-64).

것이다(김상원, 2001:31).

남·북한 철도연결은 동북아시아내 국가들의 경제발전과 경제적 보완관계를 형성시키는데 기여할 것이다. 그것은 그 동안 접근이 용이하지 못한 지역개발과 지역간 경제협력을 촉진시켜 동북아시아의 단일경제권의 형성을 통한 상호 지속적인 경제발전을 가져오게 됨을 의미한다. 즉 중국, 러시아 등 성장잠재력이 큰 동북아시아지역내 국가들의 경제성장에 시너지효과를 극대화하는데 이바지할 것이다. 또한 상대적으로 낙후되어 왔던 일본내 동부지역의 경제활성화에도 기여할 것이다. 이와같이 동북아시아 지역은 남·북철도연결을 통하여 그간 소극적으로 이루어져 왔던 국제협업과 국제분업적 관계를 더욱 활성화 시킬 수 있을 것이다.⁶⁾ 남·북철도연결이 동북아시아지역내 국가들의 상호보완성과 다양성을 결합시킴으로써 동북아시아내 국가들의 경제발전과 경제협력을 촉진시키는 요인으로 작용할 수 있음을 의미한다.

특히 러시아는 남·북철도연결로 걸프전 이후 감소되어 왔던 시베리아횡단 철도의 물동량 증가 및 연해주지방의 발전과 번영, 러시아내륙지방의 경제활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 또한 시베리아지역의 석유 및 우랄지역의 철광석, 쿠즈네츠크 탄전, 이르쿠츠크

크 천연가스, 삼림자원 등을 개발하는데 박차를 가할 것이며, 극동지역의 자원개발과 해양개발촉진, 나홋카의 공단개발에 중요한 영향을 미칠 것이다. 한편 중국에게 있어 남·북한의 철도연결은 동북3성의 지하자원 및 농업개발촉진에 기여할 것이며, 그것을 한국이나 일본으로 수출할 수 있는 진출루트로서 활용될 수 있을 것으로 전망된다. 또한 용량한계에 도달해 수출입화물적체로 고심하고 있는 대련항과 천진항의 숨통을 열어주는 대체루트역할수행 및 중국의 동해안 진출루트로서 활용될 것이다(윤재희, 2002:108; 정성호, 2002:151; 권원순, 2001:55; 김영봉, 1994:6). 또한 일본은 남·북철도연결로 인해 과거에 검토하였던 후쿠오카·대마도·아키토·거제도·부산을 잇는 235km의 한일해저터널계획을 현실화시킬 가능성이 높음은 물론 그에 따른 대유럽행 교역상품수출의 비용절감효과를 가져올 것이다. 또한 그것은 동북아시아지역내 국가는 물론 동남아시아지역 국가들에게도 경제적 이익을 가져다 줄 것이다(世界日報社刊, 1993:51; 김상원, 2001:32; 신범식, 2003:288).

남·북한에 주는 의미와 효과

남·북철도의 연결은 교통체계구축

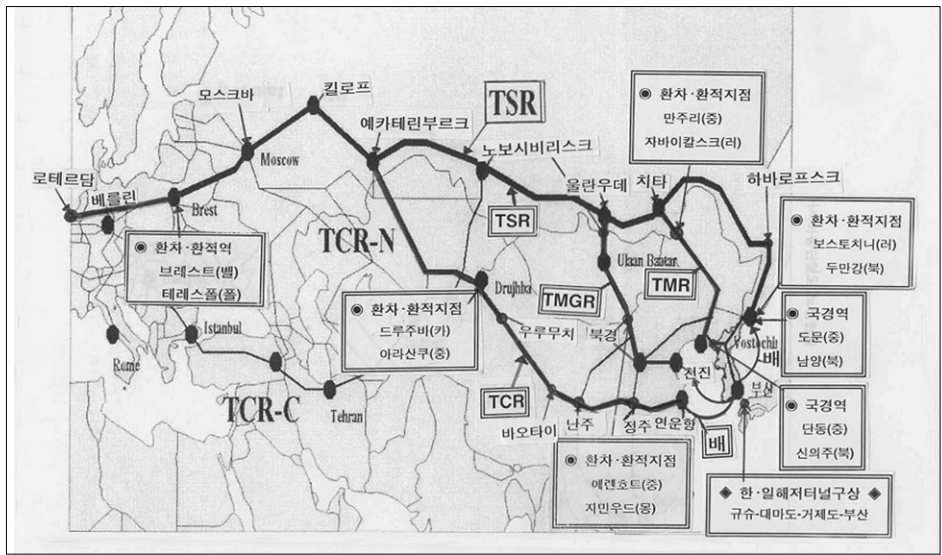
6) 중국의 천연자원과 저렴한 노동력, 러시아의 풍부한 부존자원, 북한의 값싼 노동력, 일본의 첨단기술과 자본, 한국의 자본과 개발경험이 공존하는 곳이다.

이상의 상당한 함의를 준다. 그 동안 분단을 상징해왔던 비무장지대를 관통하여 남·북한 철도가 연결된다는 것은 남·북간 긴장해소 및 신뢰구축, 남·북화해 협력의 안정성과 지속성을 담보해주는 데 토대를 마련할 것으로 보여진다. 남·북한 철도연결은 분단된 한반도의 운명을 극복하고 광활한 유라시아대륙으로 공간을 넓혀 나가는 것을 의미하는 것으로 한반도에 평화와 안정, 번영을 가져옴을 의미한다.⁷⁾ 즉 남·북철도연결은 그 동안 동북아의 안정과 평화에 걸림돌로

작용하였던 남·북대치상황을 종식시켜 한반도는 물론 주변국가들로 하여금 긴장을 완화시키는데 기여할 것이다. 그것은 궁극적으로 한반도내부로부터 경제통합을 가로막았던 체제의 이질성을 극복함으로써 동북아 상호협력과 경제통합을 가속화하는 전기를 마련할 것이다.

남·북철도연결의 가장 큰 의미중의 하나는 극심한 경제난에 허덕이는 북한의 경제의 회생과 활성화에 기여함을 의미한다.⁸⁾ 그것은 북한체제의 경직성을 완화시켜 개혁·개방화를 촉진시킴으로써

〈그림 1〉 남북중단철도와 아시아-유럽 로테르담간 복합운송경로



7) 남북철도의 연결의 상징인 경의선과 경원선, 동해선의 복원의미는 남북한간의 정치적 갈등완화, 이산가족의 교류, 남북 경제협력의 촉진 등 다양한 차원에서의 긍정적 효과를 가져다 줄 것으로 기대되고 있다. 그것은 대륙횡단철도를 통한 유럽대륙으로의 연계가능성과 함께 철의 실크로드시대가 개막되면서 섬아닌 섬나라로 지내왔던 남한과 북한 모두에게 있어 커다란 기회와 도전이 될 것이다. 즉 물류거점지, 경제중심지로 부상하게 될 것으로 전망되며 그에 따른 상당한 경제적 효과를 가져올 것으로 기대된다.

8) 1994년 김일성은 벨기에 노동당 중앙위원회 위원장과의 대화에서 신의주와 개성사이의 철길을 복선으로 만들고 남한으로 들어가는 중국상품을 운송해 주기만 해도 연간 4억달러 이상의 수입이 발생한다고 언급했다. 러시아나 흑룡강에서 수출하는 물자를 두만강 역에서 넘겨 받아 동해안에 있는 철길로 날라다 주면 거기에서도 한해 10억 달러의 수입이 발생할 것이라고 언급했다(조선노동당출판사간, 1996, 김일성저작집, 제44권, 470-471). 김일성은 남북철도의 연결로 이런 저런 수입이 연간 15억 달러 정도가 될 것이라 판단했던 것 같다. 그 만큼 북한에 있어서 철도연결은 북한경제에 커다란 도움이 될 뿐만 아니라 침체된 경제를 회생시키는 중요한 수단임을 추측할 수 있다.

국제사회의 일원으로 참여시키는데 일조할 것이다. 남·북한 철도연결은 남·북경제교류발전과 함께 남·북경제공동체구상을 앞당기는 촉매제가 될 것이며 대북사업의 활성화가 촉진될 것이다. 철도가 연결되면 남·북교역상품의 생산지역인 북한 서해안공단 활성화에 기여할 것이고, 현재 진행중인 개성공단의 개발촉진 및 금강산육로관광 등 남·북협력사업 추진이 순조로이 진행될 것임을 의미한다. 또한 북한, 러시아, 중국이 공동참여하는 두만강유역개발을 촉진시킬 것이며 특히 나진-선봉지역의 간선교통망으로 활용될 수 있을 것이다(윤재희, 2002: 108).

또한 남·북철도연결은 남·북한 산업구조에도 변화를 줄 것으로 보인다. 지금까지 중소기업위주의 임가공형태에 머물던 남·북경협이 대기업들의 대형투자로 설비반출형 위탁가공형태로 질적 도약을 이룰 것으로 기대된다. 남한의 사양산업으로 인식되어 왔던 업종들이 북한으로 생산기지를 이전함으로써 그동안 침체되어 왔던 경공업분야의 활성화에 기여할 것이며 남·북간 산업구조가 기술집약형 대 노동집약형 산업으로 재편됨으로써 남·북간 상호보완적인 산업구조로 변화시킬 것이다(이영선, 1994:200; 윤재희, 2002:110). 또한 남·

북철도의 연결은 그 동안 간접교역으로만 이루어져 왔던 거래관계를 직접교역으로 전환되는 계기를 마련할 것이다. 즉 인천에서 중국의 연안항구를 우회하여 남포항과 해상교역을 해 왔던 화물컨테이너수송을 육로수송으로 직접교역함으로써 물류비절감과 수송기간 단축으로 교역량이 대폭 늘어날 것으로 전망된다.⁹⁾

따라서 남·북철도연결은 한국철도본연의 기능을 회복하는 사업임과 아울러 한반도의 통일을 앞당기는 민족적 프로젝트라고 할 수 있다. 그것은 한반도의 끊어진 허리를 잇고 막혔던 핏줄을 통하게 하는 것으로 다방면에 걸친 남·북교류와 상호발전을 가능케 하여 준통일에 가까운 효과를 가져오리라 기대할 수 있다. 그것은 통일이후 갖추어야할 국가물류체계의 사회간접자본시설을 미리 구축해 두는 것으로 남·북한은 남·북철도연결로 인해 통일준비과정으로 들어 서게 되는 것과 같은 의미를 제공한다(맹주환, 2004). 더 나아가 남·북철도연결은 남·북간 인적·물적교류의 확대를 가져와 상호이해와 협력분위기를 증진시키는 계기를 마련할 것이다. 그것은 남·북한의 사회문화적 이질성을 줄이고 대신 그 동안 잊혀지고 상실되어 왔던 한민족의 동질성을 회복시키고 동시에

9) 남북한 철도를 연결할 경우, 인천에서 남포까지 인원과 물자를 수송할 경우 해운수송에 비하여 비용은 현재 1,000-1,100 달러정도 소요되고 있으나 1/3-1/5수준으로, 수송기간은 13-14일 소요되던 것이 1-3일 정도 소요될 것으로 예상되어 10일 이상 단축할 수 있다. 특히 컨테이너 1개당 800달러 수준이었는데 철도이용시 약 200-250달러가 예상되어 운임의 6분의 1수준으로 줄어들 것으로 추정된다(이성욱, 2001:17; 성원용, 2002:56).

우리민족끼리의 공존공영을 추구하는 것을 의미한다.

이와같이 남·북철도연결은 한반도에만 국한된 지엽적인 사업이 아닌 의미심장한 프로젝트라 할 수 있다. 남·북철도연결은 한반도가 동북아의 물류중심지로서, 아시아-태평양지역의 관문으로써 최상의 입지조건을 확보하게 됨을 의미함과 동시에 결과적으로 우리민족이 재도약하여 동북아의 중심국가로 자리매김함을 의미하여 세계속의 강국중의 하나로 위치함으로써 한국의 위상을 높이는데 결정적인 계기를 마련하는 것이다.

대륙횡단철도 - 시베리아와 중국

시베리아횡단철도

러시아제국의 국운을 좌우할 만큼 중대한 국가적 사업으로 추진되었던 시베리아횡단철도는 제정러시아시대 알렉산드르 3세시대의 재무상으로 있던 비테재무상에 의해서 건설되었다. 비테는 낙후지역이었던 시베리아지역과 극동연해주지역을 개발하기 위한 경제·군사적 목적 및 유럽과 아시아를 연결을 통하여 경제발전을 추구하고 대륙간 육교로 활용 및 세계무역의 주축으로 부상하려는 의

도에서 시베리아횡단철도건설에 착수하였다(신범식, 2003:129). 이러한 역사적 배경을 갖는 시베리아횡단철도는 2000년 초에 출범한 푸틴정부에 의해 그 중요성이 크게 부각되고 있는 상황이다.

<그림 1>에서 보듯이, 시베리아횡단철도(TSR)는 러시아의 극동지역과 유럽을 연결하는 복합운송루트이다.¹⁰⁾ 세계에서 가장 최장철도인 TSR은 1916년에 전구간이 완공된 총연장 9,298km의 광궤철도로 러시아의 극동항만인 보스토치니에서 출발하여 다른 국가들을 통과하지 않고 모스크바까지 직행할 수 있는 대륙횡단철도이다. TSR은 러시아연방의 20개주 89개 도시를 지나며, 벨라루시의 브레스트를 거쳐 유럽의 주요도시로 연계된다. TSR의 전구간은 복선화되어 있고, 직교류를 혼용하고 있으며 96.2%가 전철화되어 있다(김상원, 2001:26; 나희승 외, 2004). 한편 러시아는 군사적 목적과 산업발전을 목적으로 개발된 시베리아횡단열차의 수송력 부족을 보완하기 위하여 바이칼-아무르철도¹¹⁾를 1989년에 완성하여 철도의 수송능력을 크게 향상시켰다(김홍섭, 2002:36; 옥준중, 1989:134).

이와같이 러시아 극동지역 아무르주, 하바로프스크, 연해지역을 연결해 온 시베리아횡단철도와 아무르주와 하바로프

10) TSR은 SLB(Siberian Land Bridge), TSL(Trans Siberian Landbridge), TSCS(Trans Siberian Container Service) 등의 이름으로 불린다(김홍섭, 1991:342; 옥준중, 133).

11) Baikal-Amur Main Line(BAM)는 제2시베리아횡단철도라고도 하며, 총연장 구간거리는 4,300km로 TSR노선 북쪽으로 평행하게 건설되었다. BAM선은 타이세트에서 시베리아횡단철도와 합류되며, 태평양연안의 바니노항과 연결된다.

스크지방을 연결하는 바이칼-아무르철도는 태평양을 통한 미대륙과 유라시아 대륙을 연결하는 주요 간선으로 기능하고 있다. 특히 기간노선인 시베리아횡단철도는 극동과 러시아의 다른 지역을 연결하는 국내수송의 역할만 담당하는 것이 아니라 극동지역의 주요 항만을 통한 연계수송에 의해 러시아 및 유럽, 중국, 몽골, 카자흐스탄 등과 아시아태평양 국가들을 연결하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다(심기섭, 2000:49-50).

현재 TSR은 북한철도와 연계되는 바, 북한의 나진이나 청진을 거쳐 두만강역과 러시아의 핫산역에서 환적·환차하여 TSR의 전노선과 연계된다. 또한 한국에서 선적된 화물을 해상을 통하여 러시아의 극동항이자 TSR의 시종착역인 보스토치니항(나호트카)까지 운송하여 TSR과 연계되기도 한다. 그러나 TSR을 이용하는데 있어 가장 큰 문제점은 열차의 노후화, 화차, 보관 등 관련시설 미흡, 동절기 기상조건에 의한 추위에 약한 화물의 수송곤란, 적기수송과 신속한 수송을 위한 화물위치추적의 곤란, 철도종사자들의 서비스정신부족, 통관문제, 사회주의 잔재에 따른 관료들의 경직성과 비효율성 등이 있다.

중국횡단철도

중국의 근대철도는 1876년에 처음 건설되었으며, 현재 5대 주요 간선철도노선¹²⁾을 중심으로 50개의 간선철도, 270여개의 지선들이 전국을 거미줄처럼 연결하고 있다. 중국에 있어 철도는 가장 중요한 수송시스템으로 국가경제활동의 대동맥역할을 수행하여 왔다. 광물자원의 장거리 수송, 주요항구의 화물처리를 위한 임무를 담당할 뿐만 아니라 중장거리 여객수송, 대도시간 및 통근, 통학, 관광 등 여객수송도 거의 철도가 담당하고 왔다(이상협, 2002:630).

<그림 1>에서 보듯이, 중국횡단철도(TCR)는 연운항에서 철도를 이용하여 중국대륙 및 중앙아시아, 러시아 및 유럽 등으로 연결되는 복합운송루트이다. TCR은 표준궤철도로 총연장 4,147km이며 3개의 철도노선으로 연결된다. 즉 연운항과 란주간의 용해선(1,795km), 란주와 우루무치간의 란신선(1,892km), 우루무치와 아라산쿠간의 북강선(460km)으로 구성되어 있다. TCR은 1992년에 시베리아횡단철도와 연결되었으며, 복선구간은 76.6%이며 직류전압을 이용하는 전철화구간은 28.8%이다(이상협, 2002: 631; 하영석, 2002: 50; 나희승외, 2004).

특히 한반도와 교역이 많은 동북3성의 철도망은 길림성, 요령성, 흑룡강성 등 3성을 남·북으로 관통하여 하얼빈과 대련과 연결되고 있다. 이 노선은 전체가 북

12) 5대 주요 간선철도로는 경호선(북경-상해), 경광선(북경-광주), 경심선(북경-심양), 함대선(하얼빈-대련), 상해와 광주를 연결하는 선이 있다.

선화되어 있고, 화물수송량은 동북3성 전체 철도수송량의 25%를 차지하고 있다. 동 노선은 2000년 말까지 전 노선을 전철화하는 계획을 추진하고 있으며, 동 계획이 완료될 경우 철도의 화물수송능력이 30% 정도 향상될 전망이다. 또한 길림성에는 서부지역으로부터 장춘, 길림을 경유해서 도문에 이르는 장백선(330km), 장도선(530km)이 동서의 축을 형성하고 있다. 흑룡강성의 동서간선은 남부의 만주에서 하얼빈, 묵단강을 경유해서 동부의 국경도시인 수분하에 이르는 빈만선(950km), 빈수선(550km)이다. 이 동서축은 그 양 끝에 러시아의 철도와 연계되어 있다(심기섭, 2000:47-8).

현재 중국횡단철도 역시 북한철도와 연결되는 바, TCR만 이용하여 TSR과 연계되기도 하고, TMR을 이용하여 TSR과 연계되기도 하고, TCR과 TMGR을 이용하여 TSR과 연계된다. 대표적인 노선으로 북한의 신의주를 거쳐 중국의 단둥-북경-서주-정주를 경유하여, 란주, 우루무치를 경유, 아라산쿠와 카자흐스탄의 드루즈바에서 환적·환차하여 러시아의 예카테린버그역에서 TSR과 연계된다. 또한 북한의 남양에서 중국의 도문을 거쳐 TMR을 이용하여 만주리 수분하역과 러시아 자바이칼스크 그로데코보역에서 환적·환차하여 치타에서 TSR과 연계되

기도 한다.

한편 항구를 이용하는 경우도 있는데, 한국에서 선적된 화물을 중국의 연운항¹³⁾이나 천진항¹⁴⁾까지 운송한 후 TCR이나 TMGR을 이용하여 복합운송한 후 TSR과 연계되기도 한다. 중국횡단철도의 문제점은 노후차량의 교체 및 속도를 높이기 위해 철도의 디젤화, 전구간의 전철화가 시급한 상황이다. 또한 중국횡단철도가 TSR과의 연계되는데 있어서 문제점은 국경간 궤간차이로 인한 환적·환차문제, 국경통과절차 복잡에 따른 협조문제, 신속하고도 적기수송을 위한 화물위치추적의 곤란, 화차, 보관 등 관련시설 미흡, 철도종사자들의 서비스 정신부족, 사회주의 잔재에 따른 관료들의 경직성과 비효율성 등이 항존하고 있다.

만주와 몽골횡단철도

과거 일본인들에 의해 부설된 남만주철도로 불리었던 장춘철도라고 칭하는 만주횡단철도(TMR)는 중국의 동북지역 남부에 위치하고 있는 대련항에서 출발하여 만주리역을 통과한 후, 러시아 자바이칼스크에서 환적·환차하여 치타에서 TSR과 연결된다. TMR은 연길-하얼빈-초이발산 노선을 중심으로 하고, 대련-심

13) 연운항을 거쳐 북경-서주-정주-란주-우루무치(TCR)-아라산쿠와 카자흐스탄의 드루즈바에서 환적·환차한 후 TSR과 연계됨.

14) 천진항을 거쳐 북경-에렌호트와 몽고의 자민우드역에서 환차·환적하여 울란바토르(TMGR)-호이트를 경유하여 러시아의 울란우데에서 TSR과 연계됨.

양-장춘-하얼빈 노선과 연결되는데, 이중 심양-단동, 하얼빈-도문 구간은 북한철도망과 연결된다. 즉 북한의 남양과 중국의 도문을 거쳐 만주리역을 통과한 후, 러시아의 카림스키야역(자바이칼스크)에서 환적·환차하여 TSR과 연계된다.

한편 중국철도의 한 주요 지선인 몽골횡단철도(TMGR)는 중국의 천진항을 출발하여 북경과 에렌호트와 몽고의 자민우드에서 환차·환적하여 몽고의 울

대륙횡단철도를 이용한 유럽의 교역물자수송에 따른 상당한 부가적인 운임수익 때문에 현재 중국횡단철도와 시베리아횡단철도는 경쟁관계에 있다. 이를 통해서 알 수 있듯이, 시베리아횡단철도가 얻는 수익률이 큼에 대해 중국당국이 이를 간과하고 있지 않기 때문이다. 중국과 러시아는 자국의 이익을 위해 자국의 영토를 횡단하는 철도를 성장과 번영의 지렛대로 활용하고자 한다.



남·북한은 일제시대의 철도시스템을 바탕으로 각각 서로 상이한 철도시설을 구축하여 왔다. 현재 남·북한의 철도는 단절구간의 복원 및 전구간 정비만으로도 중국 및 러시아와 연결하는 한반도 종단철도망의 구축이 가능하다.

란바토르를 경유하여 러시아의 울란우데에서 TSR과 연결된다. TMGR은 북경-대동-집령-울란바토르를 구간으로 북경-심양-단동 구간이 북한철도망과 연결된다. 즉 북한의 신의주와 중국의 단동을 거쳐 북경-몽고의 울란바토르-러시아 울란우데에서 TSR과 연계된다.

시베리아·중국횡단철도 운송여건

이러한 상황에서 ESCAP을 비롯한 많은 전문가들은 TSR이 철도복합운송루트 가운데 최적노선이라고 주장한다. 왜냐하면 그 동안 TSR이 두만강과 인접한 러시아지역의 하산이 북한경유 통과화물에 대한 처리경험이 많은 것과 TSR의 인프라가 타 철도노선에 비해 비교적 잘 구축되어 있다는 이유 때문에 극동지역을 경유하는 TSR이 복합운송루트 가운데 최적노선이라 주장한다.¹⁵⁾

15) TSR은 수송거리면에서 해상수송의 경우 수에즈운하 경유보다는 약 8,000킬로, 희망봉을 경유할 때보다 14,000킬로 단축이 가능하고, 운임면에서도 약 30%정도 저렴하다. TSR은 당초 기대치만큼 많은 수송량을 수송하지 못하고 있는데 이는 TSR이 물리적인 조건이나 배후설비의 낙후보다는 운영시스템과 노하우의 부족 그리고 마케팅 활동, 화물정보체계 및 적기수송 등의 경영·관리상의 문제점으로 인해 비롯된 것이다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해 시장경제원리와 경영의 자율화 등 자본주의적 경영기술이 도입되고 있으며 TSR에도 종래의 독점적·관료적 경영에서 자율이 강조되고 화주를 위한 서비스질을 높이기 위한 노력이 지속되고 있다. 따라서 시베리아횡단철도가 복합운송망으로 경쟁력을 확보하기 위해서는 해상운송에 대한 상대적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 특히 해상운송에 대한 상대적인 경쟁력을 확보하여야 한다. 부산-로테르담구간은 운송거리와 운송시간측면에서 우위를 가지고 있으나, 운임면에서는 안전성을 포함하여야 하기 때문에 운임비용 이외의 제반여건 안정화를 가져와야 한다. 철도이용운임 비교측면에서는 시베리아횡단철도는 중국횡단철도를 이용하여 로테르담까지 운송하는 경우 통과하는 국가가 중국철도루트보다 적어서 운송비용이 상대적으로 낮다고 할 수 있다(김상원, 2001:31; 김홍섭, 1991:11).

또한 TSR을 이용하는 것이 TCR을 이용하는 것보다 더 유리한 노선으로 평가되고 있다. 그 이유는 TCR이 TSR보다 많은 문제점과 장애요인이 상존하고 있기 때문인 것으로 평가된다. 즉 TCR은 최종 목적지인 유럽으로 운송되는 거리가 짧다는 이점 이외에는 기존 물동량의 소화도 어려울 뿐만 아니라 중국, 카자흐스탄을 거치게 됨에 따라 환적·환차, 국경통과수속, 수수료 부담 등 여러 가지 측면에서 TSR보다 경쟁상 열위에 있기 때문이다(하영석, 2002:55). 또한 TCR의 수송능력이 철도의 단선노선, 비전철화 등으로 매우 제한적이어서 TCR루트의 개척이 당분간 TSR을 이용할 운송물량에 큰 타격을 주지 못할 것으로 예상되고 있기 때문이다. 그러나 부산과 로테르담간 복합운송에 있어 경로의 결합측면에서 중국 횡단철도를 이용하는 경로가 시베리아 횡단철도를 이용하는 경로보다 운송거리와 운송시간이 상대적으로 우위에 있음을 부인할 수 없다.¹⁶⁾

중국횡단철도의 하나인 만주횡단철도(TMR)노선은 기술적 상태, 속도 및 운송기간, 4개국 국경지점에서의 연결미흡, 환적·환차 등의 문제점이 상존하고 있기 때문에 기존 TSR노선에 비해 경쟁상 열위에 있는 것으로 평가되고 있다. 즉 TMR을 이용한 운송루트가 만주의 하얼빈, 장춘 등 복잡한 구간을 통과하기 때문

이다.

한편 TMR보다 TMGR을 이용한 운송이 보다 더 합리적이라 할 수 있다. 즉 TMGR은 운송구간 중 모든 화물이 집산되는 북경지역의 운송압박은 있으나, 단동-베이징 구간은 물동량이 그렇게 많지 않은 구간이기 때문에 TMGR을 이용하는 노선이 효과적인 운송루트로 평가되고 있다.

아무튼 현재 중국당국은 대륙횡단철도가 가져오는 막대한 운송수입 등을 고려하여 철도의 전철화, 복선화 작업을 추진하고 있으며, 서비스질 향상, 열차속도 개선, 노후화된 철도시설에 대한 개선을 급속히 추진하고 있다. 특히 시베리아횡단철도보다 운송거리가 짧다는 이점을 최대한 활용하여 동북아시아지역에서 발생하는 수출입화물운송을 적극 유치하려고 노력하고 있다.

남·북철도와 중·러간 국제철도

남·북한철도의 연결방안

남·북한은 일제시대의 철도시스템을 바탕으로 각각 서로 상이한 철도시설을 구축하여 왔다. 가장 특징적인 것은 기본적으로 북한은 산세가 험한 지형에 맞게 견인력이 높은 전기방식의 철도시스템을 구축하여 운영하여 온 데 반해, 남한

16) 또한 TCR의 장점은 TSR보다는 약 1천킬로, 해상운송보다는 약 7천킬로 거리 단축이 가능하고 운송비용도 15-20%정도 절감이 가능하며, 동절기에는 TSR이 섭씨 -20~-30도로 액화화물운송에 따른 어려움이 있으나 TCR은 가능하다(김홍섭, 2002:38).

은 디젤방식의 철도시스템을 구축하여 발전하여 왔다.¹⁷⁾ 현재 남·북한의 철도는 단절구간의 복원 및 전구간 정비만으로도 중국 및 러시아와 연결하는 한반도 종단철도망의 구축이 가능하다.

남·북한 철도의 단절노선은 경의선, 경원선, 동해선 등 총 187km이다. 경의선은 남한의 문산에서 판문점(장단), 북한의 봉동까지 20km로, 이 구간을 통해 현재 운영되고 있는 신의주역과 중국의 단둥역을 거쳐 중국횡단철도와 연계가 가능하다. 경원선은 남한의 신탄진에서 군사분계선을 가로질러 북한의 평강(북계)까지 31km로서, 이 구간을 통해 원산, 나진이나 청진을 거쳐 두만강역과 러시아 하산역을 경유하여 시베리아횡단철도와 연계가 가능하다. 동해선은 남한의 강릉에서 군사분계선을 넘어 고성(온정리)까지 136km로, 이 구간이 연결되면 나진 또는 청진을 거쳐 두만강역을 통해 시베리아횡단철도와 연결이 가능하다.

또한 경원선과 동해선을 통해 북한의 남양과 중국의 도문을 경유하여 중국횡단철도와 연결도 가능하다. 그 외에 관광객 수송을 위해 추진중인 금강산선은 철원에서 군사분계선을 넘어 기성까지 75

km이다(이철우, 2006:112-3). 이들 철도중 경의선과 경원선은 짧은 시간내에 복구 개통이 가능하나, 동해선은 단기간내에 개통하기에는 다소 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 현재 남·북간 철도중 경의선 구간의 연결공사가 완료됨으로써 언제든지 대륙횡단운행이 가능한 상황이나 북한집권자의 정치적 결정이 남아 있는 상황이다.

그러나 남·북철도간의 상이한 철도시스템 및 북한철도자체의 문제점으로 인해 연결 또는 운행이 현재로서는 용이하지 않다. 따라서 이에 대한 선행작업으로 남한의 디젤방식의 철도시스템을 전기철도로의 전환할 필요가 있다. 또한 남·북한철도의 상이한 철도시스템을 극복하기 위해 디젤방식과 전기방식을 겸용할 수 있는 하이브리드(Hybrid)방식의 추진장치의 개발이 필요하다. 현재 북한철도가 직류방식의 전력을 사용하고 있는 바, 남·북이 공동으로 사용할 수 있는 직교류방식의 차량시스템 개발이 필요하다. 그리고 북한 대부분의 철도차량 및 레일의 노후화로 인한 철도사고를 방지하기 위하여 화차의 교체 및 안전한 수송을 위해 무거운 하중을 견딜 수 있는 중

17) 앞으로 남한철도는 북한철도와의 연결을 위해 디젤방식보다는 전기방식으로 전환될 필요가 있으며, 남북간 원활한 수송을 위해, 물동량증가에 대비하여 복선화율을 높여야 하고 에너지 효율성과 환경친화성을 고려하여 전철화비율을 높여야 한다. 또한 아시아-유럽대륙간 컨테이너화물의 대량수송을 위해 2단계재가-용이하도록 터널을 높이를 확장시키는 등의 개선작업이 요구되는 상황이다. 한편 북한은 계속된 경제침체로 인해 철도기반시설에 대한 지속적인 유지보수 및 관리부족으로 열악한 상태를 면치 못하고 있는 실정이다. 또한 북한철도는 평균시속 40km로써 열차속도가 매우 느리고 선로상태의 불량 및 고중량에 견디지 못하는 취약성을 갖고 있다. 또한 화물차량의 부족 및 열차노후화도 문제가 되고 있을 뿐만 아니라, 화물적하 및 양하의 기계화 수준도 낮다(유석형 외, 1993:26; 임명, 1993:118). 또한 북한철도는 평양 근처에만 복선화되어 있을 뿐, 나머지 전체의 노선은 단선화되어 있어 앞으로 남북간 원활한 수송을 위해 복선화작업이 시급히 요구되고 있는 상황이다. 또한 고중량에 견딜수 있도록 지반시설을 튼튼히 할 필요가 있으며, 노후화된 열차들의 교체 및 보강, 차량수를 늘리고 다양화해야 하는 상황에 있다.

량레일로 교체가 필요한 상황이며, 철도 보수의 기계화와 신호통신설비의 현대화가 이루어져야 한다.

또한 대륙간 화물의 원활하고도 신속한 수송을 위해, 대량수송을 위해 북한철도의 98%가 단선인 점을 감안하여 복선화작업이 선행되어야 한다. 그리고 남·북간 원활한 수송을 위해 신호방식, 통신방식, 유지보수방법, 궤도의 내구력에 대한 세부적인 기술검토 등이 요구되고 있는 상황이다(이종득·이성욱, 2002:422; 유원희·구동희, 2001:29). 따라서 남·북한 철도가 유기적으로 연결되고 효율성을 높이기 위해 신속, 원활, 안전하게 수송되도록 충분한 검토와 사전정지작업이 요구된다.

북한의 국제철도연결구간 현황

남·북간 단절된 구간의 철도가 연결되면,¹⁸⁾ 남·북철도는 철도본연의 기능을 수행하는 것이라 할 수 있다. 그것은 중국대륙이나 시베리아대륙을 향한 진출이 본격화됨을 의미한다. 그 동안 북한

은 신의주-단동,¹⁹⁾ 남양-도문²⁰⁾을 통해 중국과 국제열차를 운영하여 인적·물적교류를 하여 왔으며, 두만강역과 핫산²¹⁾을 연결하여 러시아와 화물수송을 하여 왔다.

이와같이 북한의 국제철도노선은 대중국노선과 대러시아노선이 연결되어 있다. 대중국 철도노선은 평양-북경구간 총연장 1,374km로, 22시간 소요되고 있으며, 청진-남양-도문-연길로 연결되는 구간은 주로 청진항을 이용하여 중국의 중계화물을 수송하는데 활용되고 있다. 대러시아 철도노선은 두만강-핫산구간을 연계하여 시베리아횡단철도와 연결되고 있으며 궤간차이로 환차·환적이 필요하다. 특히 평양-모스크바노선은 두선으로 나누어지는데 평양-신의주-단동-심양-바이칼-모스크바까지 총연장 8,666km로 1주일이 소요되고, 평양-두만강-핫산-하바로프스크-바이칼-모스크바간 노선은 총연장 10,214km이다 (정성호, 2002:149; 유원희·구동희, 2001:24).

남·북한 철도가 대륙횡단철도와 원활하게 연결되기 위해서 여러 가지 내재

18) 원래 한반도종단철도의 구상은 경부선 및 호남선을 경의선(서울-신의주) 또는 경원선(서울-원산) 및 원라선(원산-나진)과 연결한 후, 기존의 시베리아횡단철도 또는 중국횡단철도에 연계시켜 극동/유럽간 새로운 복합운송경로를 개발하고자 하는 구상이다.

19) 주 4회 운행되며 구간거리는 2.6km로, 화물과 여객을 수송하고 있으며 신의주-단동-심양-북경에 도달할 수 있는 한편, 몽골횡단철도를 이용하여 북경-대동-집령-에렌호트-울란바토르-울란우데를 거쳐 시베리아횡단철도와 연결된다. 다른 노선으로 중국횡단철도를 이용하여 북경-서주-정주-난주-우루무치-아라산쿠-카자흐스탄의 드루즈바(12km)-에카테린부르크나 노보시비르스크에서 시베리아횡단철도와 연결된다.

20) 주 1회 운행되며 주로 화물노선으로 이용되며 남양-도문-목단강-장춘-길림-하얼빈-대경-치치하얼-만주리수분하역과 러시아 자바이칼스크 그로데코보역에서 환차·환적하여 치타에서 시베리아횡단철도와 연결된다.

21) 월 3회 운행되며 구간거리는 8km로 시베리아횡단철도와 연결되나, 러시아측(1,520mm 광궤)과 북한(1,435mm 표준궤)간 궤간차이로 환차·환적이 요구된다. 북한은 1974년부터 두만강과 나진사이의 50km 구간을 표준궤와 광궤의 혼합선을 건설하였으며, 1989년에는 이 구간을 청진까지 연장하였다(광궤철도인 청진에서 두만강까지는 70km)(정성호, 2002:149; 나희승 외, 2004).

된 문제점을 극복하여야 한다. 우선적으로 북한, 중국, 몽골, 러시아 및 동유럽국가에 가입되어 있는 국제철도협력기구(OSSHD 또는 OSJD)에 가입할 필요가 있으며 국제여객수송(SMPS), 국제화물수송(SMGS), 국제수송화차(PPW), 국제철도여객운임(MPT), 국제철도화물운임(ETT) 등에 관한 국제협약기구에 가입하여야 한다.

남·북한 철도가 대륙횡단철도와 연계되는데 있어 또한 가장 중요하게 대두되는 것이 각 국가간의 철도궤간차이로 국제철도운송에 필요한 차량정비시설, 환적화물운송에 필요한 환적·환차시설 등이 필요한 상황이다(심치호, 2004:5)²²⁾. 또한 시베리아횡단철도 전구간이 대부분 복선전철화되어 있지만 두만강-하산-우수리스크구간은 비전철화구간으로 되어 있어 전철화시설이 요구된다. 또한 북한철도 대부분이 전철화되어 있긴 하지만 화물운송의 신속성, 대량수송을 위해 복선화작업이 요구되는 상황이다. 따라서 전철화 및 비전철구간을 운행할 수 있도록 하이브리드방식의 추진장치가 필요하며, 다양한 국가들간 경유가 가능하도록 통일된 신호시스템을 표준화거나 차상신호장치의 개발이 필요하다(유원희·구동희: 2001:29).

북한과 러시아 철도기반시설들이 대부분 노후화되고 낙후된 점을 감안하여

효율적인 운행과 안전성 확보를 위해 시설물에 대한 보강 및 유지관리기술 또한 요구된다(나희승 외, 2004). 또한 화물의 안전하고도 신속한 수송, 적기수송을 위해 실시간 정보를 제공하는 위성에 의한 위치추적시스템구축이 필요하다. 또한 추위에 약한 액화화물이나 결빙시 손상되는 화물수송을 위해 혹한에 대비한 대책, 컨테이너부족에 따른 공컨테이너 회수문제, 다국경통과에 따른 운임비용산정, 통관문제 등을 해결해야만 국제복합운송노선으로서의 기능을 본격적으로 수행할 것이다. 따라서 서비스수준향상, 기술적 자립 및 경영의 노하우 축적 등이 수반되어야 할 것이다.

육상과 해상운송

운송거리, 운송시간, 운임비교

현재 부산에서 유럽의 로테르담까지 철도를 이용하여 화물을 운송할 시, 운송거리는 해상을 이용한 운송거리보다 훨씬 짧으며, 수송시간도 대략 7일 정도 단축되는 것으로 나타난다. 즉 해상운송을 하는 경우 수송거리는 약 2만km에 수송시간은 30~35일 정도로 소요되나, 대륙횡단철도로 수송하는 경우 수송거리는 약 1,2000km에서 14,000km로 수송시간은 23~28일 정도 소요되어 대륙횡단철도의

22) 환적에 따른 많은 시간소요 및 원활한 수송을 위해서 궤간가변대차의 개발, 이중궤간, 대차교환시설 등이 필요하다. 즉 차량교환, 대차교환 등에 따른 환적설비가 필요하다.

경쟁력이 있을 것으로 보인다. 따라서 대륙횡단철도를 이용하는 것이 해상운송보다 운송거리, 운송시간이 짧게 소요된다.

<표 2>에서 보듯이, 부산에서 로테르담까지 가는 경로는 다양하다. 즉 철도만을 이용해서 가는 경로, 배와 철도를 이용해서 가는 복합운송경로, 배로만 가는 경로가 있다.

소요될 것이고 ㉔, ㉒, ㉑, ㉓, ㉕ 순으로 운송시간이 걸릴 것으로 예상되나 현실적으로는 그렇지 않다. 그 이유는 국경통과시 철도궤간차이로 인한 환적·환차소요시간, 국경통관절차상의 문제, 상이한 전기·신호체계, 항만사정, 철도시설의 노후화, 운영관리의 비효율성 등 다양한 요인들에 의해 운송시간이 달라질 수 있기 때문이다.



대륙횡단철도와 연계되기 위해서는 남북간의 철도가 상호통행이 가능하도록 전기와 디젤을 겸용할 수 있는 하이브리드방식의 추진장치개발, 중량레일로의 교체, 중심노선의 복선화, 전기·신호장치의 통일 등 철도시설의 기계화, 현대화작업이 요구된다.

이 중에서 부산에서 로테르담까지 가장 거리가 먼 노선을 순서대로 살펴보면, 배로만 가는 ㉔경로(20,190km), 그 다음 경원선과 TSR을 이용하는 ㉕노선(14,107km), 경의선과 TCR, TSR을 이용하는 ㉓노선(13,138km), 배와 TSR을 이용하는 ㉑노선(13,050km), 경원선과 TMR, TSR을 이용하는 ㉒노선(12,653km), 경의선과 TCR, TMGR, TSR을 이용하는 ㉕노선(12,276km), 배와 TCR, TSR을 이용하는 ㉒노선(11,150km)이 있다. 따라서 배편을 이용하는 ㉔경로가 거리상 가장 멀고, 배와 철도를 이용하는 복합운송경로인 ㉑노선이 가장 가까운 경로라 하겠다. 즉 거리상으로 보면, ㉑노선의 운송시간이 가장 적게

실제로 이 중에서 현재 ㉑와 ㉒, ㉓경로만이 운행되고 있으며, 특히 배를 이용하여 중국 연운항에서 TCR과 연결하여 TSR을 경유하는 ㉑노선이 가장 적절한 운송경로로 평가되고 있다. 그러나 현재 ㉑경로를 통해 불규칙하게 소량의 컨테이너화물운송이 이루어지고 있으나,²³⁾ 대다수의 화주들은 여러 가지 여건상 해상운송 ㉔경로를 많이 이용하고 있는 상황이다. 즉 철도를 이용하여 로테르담까지의 운송거리가 해상운송거리보다 약 1/2정도 짧음에도 불구하고 철도보다 해상운송이 더 선호되고 있다. 그 이유는 해상운송이 TSR, TCR보다 운송거리가 길다는 지정학적 불리함에도 불구하고 선

23) 현재 TSR을 이용하여 운송하는데 있어 특징은 서항물동량이 동항물동량에 비해 훨씬 많아 서항운임이 동항운임에 비해 높다. 그 이유는 서항화물이 전자제품 등 고가품인데 비해 동항화물은 광산물 등과 같은 저가품인 벌크화물이 많은데 그 차이가 있으나 실제 이용량은 해상운송의 1/10도 안되는 상황이다.

사들의 선박기항이 유럽지역에서 항만 별로 특화되어 있으며 안정성, 정확성, 신뢰성 면에서 육상운송보다 더 낮기 때문이며 동시에 거대한 운송능력을 갖고 있기 때문이다.

또한 운임측면에 있어서도 해상운송이 육상운송 혹은 복합운송보다 저렴한 것으로 나타났다(우종균, 1999:83). 즉 비

록 철도와 배와 철도를 이용하는 것이 운송거리, 운송시간에서 유리함에도 불구하고 해상운송경로를 이용하는 것이 저렴한 것으로 나타났다. 그 이유는 철도운송이나 복합운송을 하는 경우 운영상의 문제로 발생하는 비용 즉 항만사용료, 항만적체로 인한 부대비용발생, 통관에 따른 수수료부담 등에서 다양한 비용이 발

〈표 2〉 대한민국 부산-유럽 로테르담간 운송경로

철도	㉗ TKR1(경원선)→TSR→로테르담(총연장 14,107km) 부산→서울→신탄진→평강→원산→청진→두만강→함산→TSR→모스크바→브레스트 →로테르담
	㉘ TKR2(경의선)→TCR→TSR→로테르담(총연장 13,138km) 부산→서울→문산→개성→평양→신의주→단동→북경→정주→란주→우르무치→아라 산쿠→드루주바→TSR(예카테린부르크)→모스크바→브레스트→로테르담
	㉙ TKR3(경의선)→TCR→TMGR→TSR→로테르담(총연장 12,276km) 부산→서울→문산→개성→평양→신의주→단동→북경→에렌후트→자민우드→울란바 토르→TSR(울란우데)→모스크바→브레스트→로테르담
	㉚ TKR4(경원선)→남양→TMR→TSR→로테르담(총연장 12,653km) 부산→서울→신탄진→평강→원산→청진→회령→남양→도문(투문)→만주리→자이바 이칼스크→TSR(치타)→모스크바→브레스트→로테르담
배 + 철도	㉛ SEE→TCR→TSR→로테르담(총연장 11,150km) 부산→연운항→TCR→TSR→모스크바→브레스트→로테르담
	㉜ SEE→TSR→로테르담(총연장 13,050km) 부산→보스토치니항→TSR→로테르담
배	㉝ SEE→로테르담(총연장 20,190km, 지정학적 최단거리 19,790km) 부산→배→로테르담
비고 (구간거리)	*육상거리: 부산→두만강 1,313/ 부산→신의주 945/ 부산→남양 1,354/ 평양→북경 1,349/ 두만강→함산→모스크바 9216/ 보스토치니→모스크바 9,298/ 모스크바→브레스트 2,533/ 브레스트→로테르담 1,045/ 신의주→단동→북경 1,126/ 북경→정주 →우르무치→드루주바→모스크바 7,489/ 북경→에렌후트→울란바토르→울란우데→모스크바 6,627/ 남양→도문→만주리→모스크바 7,721 (단위: km) *해상거리: 부산→배→연운항 780/ 부산→배→보스토치니 820 (단위: km)

* 김한태(1994), 김상원(2001), 김성국·정현영(2005), 김홍섭(2002), 진형인·조용갑·전형진(1998), 우종균(1999), 하영석(2002), 임종관(1992)의 논문을 참조하여 재구성.

* UN ESCAP(1999), TAR in the Southern Corridor of asia-Europe Route.

생되거나 추가되기 때문이다. 또한 복합 운송을 하는 경우 대륙횡단철도 이용시 고율의 운임, 손실·멸실위험에 대한 대책미흡, 국경통과시 환적·환차에 따른 시간지체 등으로 인해 제반 관련비용이 발생하기 때문이다.

따라서 대륙횡단철도가 해상운송에 대한 경쟁력을 가지려면, 보다 나은 운임 경쟁력이 있어야 할 뿐만 아니라, 신속성, 안전성, 화물위치추적의 용이성, 서비스 질의 향상, 운영의 효율성 등에서 전반적인 운송경쟁력을 갖추는 것이 필요하다.²⁴⁾ 대륙횡단철도가 국제복합운송망으로서 기능하기 위해서는 이러한 제반 문제점 등을 극복해야만 해상운송보다 경쟁력이 있을 것이다. 효율적인 철도 운송시스템 및 운송조건이 개선되는 경우 해상운송보다 운송시간의 단축 및 운임도 보다 더 저렴해져 더욱 더 경쟁력이 높아질 것이다.

결론 및 함의

지금 세계는 시장경제가 보편화되면서 경제의 세계화가 가속화되고 있다. 그러한 가운데 세계경제는 지역을 중심으로 권역화되고 있다. 그러나 한반도가 위치하고 있는 동아시아지역은 세계에서

가장 역동적인 경제시장으로 등장하고 있는데도 상이한 체제와 이데올로기로 유기적인 협력체제가 구축되지 못하고 있다. 세계경제규모의 5분의 1을 차지하고 있는 이 지역이 생산의 중심지, 물류중심지로서 부상하고 있음에도 불구하고 그 중요성을 활용되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 급속한 경제성장으로 폭증하는 수출입물동량의 원활한 수급을 위해서 동아시아지역내 국가간 상호협력에 토대된 운송부문의 연결이 시급하다.

이러한 중심적 역할을 수행할 수 있는 것이 대륙횡단철도이다. 유라시아대륙을 연결하는 가교로서의 역할을 하는 대륙횡단철도의 중요성은 가장 격동적으로 경제성장을 지속하고 있는 동북아 경제권과 유럽경제권을 유기적으로 연결함을 의미한다. 시장경제체제의 도입을 통해 점차 교역규모가 증가하고 있는 중국, 러시아지역을 관통함으로써 성장잠재력을 현실화시키는 성장축임을 의미한다. 따라서 21세기에 있어 대륙횡단철도가 주는 함의는 동북아지역내의 성장의 속도를 좌우하는 주요 관건이 될 것이다. 그 만큼 동북아지역내 국가들간의 철도연결은 교역 및 투자, 인적교류의 확대를 위해 필요불가결한 존재가 되고 있다. 이러한 상황을 감안할 때 동북아지역

24)해상운송의 경우 아시아 주요항만에서 유럽의 주요항만까지 해상운송과 유럽의 항만에서 최종목적지까지의 내륙운송을 연계하는 일관복합운송요금체제가 발달되어 있으나 부산에서 TSR 또는 TCR을 이용하여 유럽으로 운송하는 경우, 해상운송료, 항만이용료, 철도운송비용, 세관통과료 등의 관련된 모든 비용이 화주부담으로 지불되므로 실질적으로 해상운송에 비해 운임경쟁력이 떨어진다. 또한 철도요금체제에 있어 운송거리증가에 따라 운송거리단위당 요금이 체감하는 반비례운임제가 되어야 해상운송에 대한 경쟁력을 가질 수 있으나 현재 철도운송요금은 국가마다 구간별 비례증가요금제, 장거리 체감제 등 서로 다른 요금체제를 고수하여 대륙횡단철도 전체의 운임경쟁력을 갖추기 힘들다.

의 지속가능한 발전과 번영, 공존을 위해 성장동력원이자 견인차(지렛대)로써 남·북한철도의 연결이 시급한 선행과제로 등장하고 있다.

남·북간 철도의 연결은 또 다른 의미를 갖는다. 상이한 체제와 이데올로기 하에 60년 동안 분단이 고착화되어 왔던 한반도에 평화와 안정을 가져오는 것을 의미한다. 동시에 그 동안 남·북간에 항존해 왔던 긴장의 해소 및 관계개선, 북한의 개혁·개방유도, 인적·물적교류증진, 경제난에 허덕이는 북한경제를 회생시키는데 기여함을 의미한다. 대외적으로는 남·북중단철도가 대륙횡단철도와 연결됨으로써 유럽과 아시아가 하나의 대륙으로서 연결되고, ESCAP 및 국제사회가 추진하였던 랜드브리지의 완성을 의미함과 동시에 철의 실크로드시대의 개막을 알리는 것이 될 것이다. 또한 한반도를 종단하는 남·북철도의 연결은 한반도가 지정학적·지경학적으로 아시아-태평양의 관문으로서의 중요한 역할을 수행함과 동시에 국제물류중심지로 부상함을 의미한다. 따라서 남·북철도의 연결은 한반도만에 국한된 지역적인 사업이 아닌 전세계인들이 바라는 범지구적 프로젝트로서 한국은 물론 동북아시아내 국가들의 경제발전과 상호협력, 번영을 추구하는데 시너지효과를 발휘하는 것을 의미한다.

그러나 남·북간 철도연결은 많은 난관과 문제점이 상존하고 있다. 이미 알려

진 바와 같이 북한의 철도기반시설은 그동안 극심한 경제침체로 지속적인 유지보수 및 관리부족으로 열차의 정상적인 운행이 곤란한 상황이라고 한다. 열차노후화를 비롯하여 고증량에 취약한 선로시설, 화차부족, 전 노선의 단선 등의 개선이 시급하다.

이와같은 상황에서 대륙횡단철도와 연계되기 위해서는 남·북간의 철도가 상호통행이 가능하도록 전기와 디젤을 겸용할 수 있는 하이브리드방식의 추진장치개발, 중량레일로의 교체, 중심노선의 복선화, 전기·신호장치의 통일 등 철도시설의 기계화, 현대화작업이 요구된다. 그 중에서도 가장 큰 문제점으로 대두되고 있는 것이 북한 집권자의 정치적 결정 및 군부강경파의 협조가 있어야만 비로소 남·북철도가 연결될 수 있는 정치적·군사적 과제가 남아있다. 하여튼 남·북간의 정치적 합의가 결정되면 남·북중단철도의 연결과 운행은 시간문제일 것이다. 따라서 남·북철도연결은 철도본연의 기능을 회복하는 것이자, 통일을 앞당기는 민족적 프로젝트로써 민족화합의 동맥이자 생명선으로서 제2경제도약을 추구하는 한국에게 커다란 이익과 북한에 경제적 효과이상의 것을 제공하는 성장동력이며, 더 나아가 동북아시아지역내 국가들의 번영에도 기여할 것이다.

남·북한 철도가 연계될 대륙횡단철도 역시 많은 문제를 안고 있다. 다양한

운송경로가 있음에도 불구하고 현재 해상운송이 선호되고 있다. 그 이유는 철도운송이나 복합운송이 운송거리, 운송시간에 있어서 유리하지만, 운임에 있어서 해상운송보다 경쟁력이 떨어지고 있기 때문이다.

또한 철도수송이나 복합운송을 하는데 있어 각 국경을 통과하는데 따른 제반 문제 즉 항만사정, 상이한 철도시설, 상이한 신호체계, 국가간 궤도차이로 인한 환적·환차문제 등이 있다. 화물운송의 생명이라 할 수 있는 신속성(적기수송), 정확성, 신뢰성, 서비스질 저하 등의 요인이 내재되어 있으며 동절기에 취약한 화물수송곤란, 화물위치추적곤란, 사회주의 잔재에 따른 관료들의 경직성과 비효율성, 서비스부족 등의 문제가 있다. 따라서 이러한 점들을 고려할 때, 이해관계가 얽힌 국가들간의 상생과 번영을 위해 긴밀한 상호협력과 대폭적인 투자가 선행되어야 할 것이다. 그래야만 비로소 대륙횡단철도의 본래의 의미 및 잇점을 살리는 것일 뿐만 아니라 아시아-유럽대륙간 랜드브리지의 완성이자 철의 실크로드의 완성을 실현하는 것으로 철도를 통한 세계화에 기여할 것이다.

〈참고문헌〉

권원순, 2002, 「대륙횡단철도를 통한 한반도 물류중심화 전략연구」, 『물류학회지』, 한국

물류학회.
-----, 2001, 「시베리아횡단철도 이용활성화와 한-러경제협력」, 『한국철도학회지』, 제4권 제1호, 한국철도학회.
김두진, 2006, 『EU사태에서 본 동아시아 경제통합』, 삼성경제연구소.
김상원, 2001, 「시베리아횡단철도와 동북아경제협력」, 『한국철도학회지』, 제4권 제1호, 한국철도학회.
김영봉, 1994, 「환동해 경제권형성과 국토개발과제」, 『국토』, 국토연구원.
김우준, 2003, 「중국 동북3성과 시베리아?러시아극동지방간 관계」, 『현대중국연구』, 현대중국학회.
김홍섭, 1991, 「소련의 해운 및 시베리아횡단철도의 수송환경변화와 우리의 대응방향」, 『월간 해운산업동향』, 한국해양수산개발원.
김홍섭, 2002, 「대륙횡단철도를 통한 한반도 물류중심화 전략연구」, 『한국물류학회지』, 한국물류학회.
나희승·손지연·조영길, 2004, 「대륙횡단철도 연계운영의 효율화를 위한 기초조사」, 『한국철도학회』, 2004년 춘계학술대회 논문집.
맹주환, 2004, 「한반도종단철도의 연결과 효과」, 『통일한국』.
서선덕 외, 2001, 『한국철도의 르네상스를 꿈꾸며』, 삼성경제연구소.
성원용, 2002, 「TKR-TSR 연결의 의의와 파급효과」, 『동북아경제연구』, 제14권 제3호, 한국동북아경제학회.
신범식, 2003, 「교통의 국제정치: 시베리아횡단철도 국제화와 동북아 협력을 위한 한국의 대응전략」, 『한국과 국제정치』, 제19권 4호, 경남대 극동문제연구소.
심치호, 2004, 「중국·북한 국경역 운영시스템 및 남·북철도운송방안 연구」, 『한국철도학회』, 한국철도학회지.
심기섭, 2000, 「동북아지역의 물류인프라 현황 및 효율적 연계수송망의 구축방안」, 『월간해양수산』 통권 제193호.

- 옥준중, 1989, 「중국대륙횡단철도를 이용한 컨테이너서비스에 대한 연구」, 『무역학회지』, 제16권, 무역학회.
- 우종균, 1999, 「아시아횡단철도의 경로별 운송조건 및 경쟁력 분석」, 『월간 해양수산』, 한국해양수산개발원.
- 유석형 · 임종관, 1993, 『남 · 북한 화물운송체계 구축방안』, 해운산업연구원.
- 유원희 · 구동희, 2001, 「남 · 북철도와 대륙 횡단철도의 연계기술」, 『토목』, 대한토목학회지.
- 윤재희, 2002, 「남 · 북철도연결사업에 있어서 주변국가의 경제적 효과」, 『복지행정연구』, 안양대 복지행정연구소.
- 이상협, 2002, 「범아시아철도의 컨테이너 화물수송노선 대안 및 사업추진방안」, 『대한토목학회논문집』, 대한토목학회.
- 이영균 외, 2001, 『남 · 북한간 교통물류체계 정비확충방안』, 교통개발연구원.
- 이영선, 1994, 「한반도 경제통합과 동북아 경제협력」, 『동아시아연구논총』, 연세대 동서문제연구소.
- 이종득 · 이성욱, 2002, 「남 · 북철도연결과 교류방안」, 『한국철도학회』, 2002년도 추계학술대회논문집.
- 이철우, 2006, 「한반도 철도네트워크의 미래와 그 의미」, 『평화연구』, 제14권 1호, 고려대학교 평화연구소.
- 임명, 1993, 「북한의 철도교통」, 『대한교통학회지』, 제11권 제1호, 대한교통학회.
- 임종관, 1992, 「대륙횡단철도와 극동/유럽 정기항로의 경쟁여건 비교」, 『월간 해운산업동향』, 한국해양수산개발원.
- 임현수, 2003, 「러시아의 동북아 경제협력정책과 TSR · TKR연결을 위한 경제적 협상전략」, 『동북아경제연구』, 제15권 제2호, 한국동북아경제학회.
- 정성호, 2002, 「동북아지역 철도연결망의 현황과 전망」, 『지역개발연구』, 강원대 지역개발연구소.
- 정재정, 2005, 「역사적 관점에서 본 남 · 북한 철도연결의 국제적 성격」, 『동방학지』, 연세대 국학연구원.
- 조선노동당출판사, 1996, 『김일성저작집』, 제44권.
- 진형인 · 조용갑 · 전형진, 1998, 『TAR활용을 위한 국제복합운송망 구축방안』, 한국해양수산개발원.
- 하영석, 2002, 「아시아-유럽간 해륙철도 복합운송로의 경제성 비교분석」, 『한국해운학회지』, 제36호, 한국해운학회.
- 한국산업은행, 2003, 『동북아 2003』.
- 현대경제연구원, 2003, 『허브 한반도』, 거름.
- 世界日報社 刊, 佐佐 保雄 監修, 1993, 『日韓 TUNNEL PROJECT』.
- 運輸省第一港灣建設局, 2000, 『環日本海國際物流基盤整備調査』.
- IMF, 2004, World Economic Outlook.
- UN ESCAP, 1999, TAR in the Southern Corridor of Asia-Europe Route.
- World Bank, 2000, World Development Indicators.



동경재판과 전쟁책임

●●● 아카자와 시로 (赤澤史朗)



점령과 전범재판 (1945~51)

패전은 '제2의 개국'이었다. 대부분의 일본인은 패전을 계기로 '전쟁책임'과 '전쟁범죄'라는 말에 사실상 처음으로 접했다고 할 수 있다. 이는 전쟁이나 식민지 획득은 국가가 행하는 당연한 행위라는 19세기적인 전쟁관을 패전 이전의 대부분의 일본인이 지니고 있었기 때문이며, 그것이 어떠한 종류의 전쟁이건 전쟁 자체나 전쟁방법에 대해 책임을 묻는다는 것이 예상 밖이었기 때문이다. 또한 국가가 전쟁을 하는 이상 승리를 위해 어떤 수단을 취하건 그것은 당연하며, 이유 여하를 불문하고 전쟁에 참가·협력하는 것이 국민으로서 당연한 도리라고 생각했다.



赤澤史朗

● 집필자
赤澤史朗(아카자와 시로)
立命館大學法學部 教授
文學博士
専門分野: 政治學, 歴史學
sat00259@law.ritsume.ac.jp

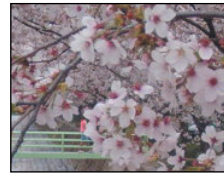
● 번역자
박 화 리
성공회대학교
일어일본학과 외래교수
hwari@hanmail.net

즉 일본인에게 ‘전쟁책임’이나 ‘전쟁 범죄’를 추궁당한다고 하는 것은 전쟁의 성격과 전쟁에 대한 참가·협력 내용의 잘잘못이 가려진다고 하는 뜻밖의 결과를 의미했다. 이것은 세계사적으로는 제 1차 세계대전 후에 성립된 전쟁 책임에 관한 국제적 규범이 미국 점령군이 주도하는 ‘외압’에 의해 일본에도 실력을 바탕으로 도입된 것에 대한 충격이었다고도 할 수 있다.



이었다. 그 결과 공직추방에서는 20만 명 정도에 이르는 방대한 숫자의 중간·말단 지배층을 포함한 사람들이 추방되었다.

여하튼 전범재판이 되었건 공직추방이 되었건 일정한 조사를 전제로 어느 정도 명확한 기준에 근거해서 소추·지정되어서, 일단 본인의 변론이나 소원의 기회를 인정하는 법적·행정적인 조치가 취해졌다는 점이 특징이었다.



전범재판에서는 국제법 위반이라고 하는 개별 국가를 초월한 보편적인 법에 의거해서 심판한다고 하는 것이 기본적인 입장이었으며, 그 때문에 일본의 전쟁지도자를 심판한 동경재판은 ‘문명의 심판’이라고 칭해졌던 것이다.

그와 동시에 전쟁책임을 묻는 방식에도 일정한 특징이 있었다. 외부로부터의 전쟁책임 추궁은 동경재판과 BC급 전범재판, 그리고 공직추방의 실시라는 형태로, 법적 또는 행정적인 조치로서 진행되어 갔다. 이 가운데 전범재판이 최고위 지도자(동경재판)와 포로학대·점령지 주민의 학살 등에 관여한 군인·군속(BC급 전범재판)에 대한 법적인 책임을 묻는 것이었음에 비해, 공직추방은 그 인물의 전시 하에서의 이력과 행동을 주된 기준으로 삼아서 누가 추방되어야 할 초국가주의자·군국주의자인가를 판정하는 것

즉 외면적으로는 나름대로의 형식적인 공정성을 보장하려고 하는 점에 외부로부터 도입된 새로운 규범의 특징이 있었던 것이다. 특히 전범재판에 있어서는 국제법 위반이라고 하는 개별 국가를 초월한 보편적인 법에 의거해서 심판한다고 하는 것이 기본적인 입장이었으며, 그 때문에 일본의 전쟁지도자를 심판한 동경재판은 ‘문명의 심판’이라고 칭해졌던 것이다.

그러나 그 보편적인 법을 만들어 수행하는 자는 전쟁의 승자인 연합국(더구나 중심은 대국)측에 한정되어 있었다.

특히 BC급 전범재판의 경우는 각국별 군
율재판이었다. 다시 말해서 보편적인 법
을 집행·수행해야 할 주체가 대부분이
전쟁의 승자인 점과 각국의 국가적인 틀
에 구속되어 있었다고 하는 점에 이 재판
의 모순이 있었다.

따라서 그 보편적이야 할 법의 운용
이, 특히 BC급 전범재판의 경우 그 집
행·수행자의 내셔널리즘에 의해 보복
주의적으로 왜곡된 사례를 만들어냈다
는 것은 부정할 수 없다(각국별 BC급 전
범재판에서는 일본군에게 확대당한 포
로가 그대로 재판관이나 검찰관이 된 경
우도 있었다). 그렇다고는 하지만 이 때
문에 거꾸로 재판을 주도하는 측이 빠져
들기 쉬운 보복주의의 폭발이 보편적인
법에 근거한 재판으로 심판한다고 하는
원칙에 의해 일본인 전체로 향하지 않고
일정한 한도에서 억제되기도 하고 재판
의 당사자에 따라서는 그 나름대로 보편
적인 법의 정의를 추구하려고 하는 자세
로 이어지는 경우도 있었다.

이 시점에서 ‘전쟁책임’이란 용어는
두 가지의 다른 의미로 사용되었다고 할
수 있다. 그 하나는 연합국에 의해 그 책
임을 추궁당하는 전쟁범죄나 군국주의
에 대한 가담 행위에 관한 것이다. 이 경
우 일본국민은 가해자의 한 사람으로서
그 책임을 일방적으로 심판받고 판정받
을지도 모르는 입장에 서있었다. 최고지
도자였던 동경재판의 피고 경우는 그렇
다고 하더라도, 포로학대 등의 죄목으로

심판받은 BC급 전범 중에는 보통 국민에
게도 그다지 멀지 않은 존재인 중하층의
군인·군속이 많이 포함되어 있었기 때
문이다. 즉 여기에 있는 것은 외부로부터
“추급당하는 것”으로서의 전쟁책임이며
‘전쟁책임’에 대한 이러한 ‘추급당하는
것’으로서의 이미지는 전직 군인 등 구지
배층을 중심으로 정착해간다.

이에 비해 또 하나는 일본국민에게
피해를 끼친 국가나 국가지도자의 책임
을 의미하는데, 거기에는 패전이라고 하
는 사태에 대해 지도자에게 ‘속았다’라고
반발하는 국민이 전쟁 중에 당한 기만과
억압에 대한 피해자로서의 입장에서 그
책임을 추급하는 것이었다. 다시 말하면
이것은 국내에서 “추급하는 것”으로서의
전쟁책임”이라고 할 수 있다. 공산당을
중심으로 한 좌익이 갖는 ‘전쟁책임’의 이
미지는 이것이었다. ‘전쟁책임’이라고 하
는 것에 대한 일본인의 생각은 이 두 가지
의 ‘전쟁책임’에 대해서 어떠한 입장을 취
할 것인가에 따라서 큰 차이를 보였다고
할 수 있다.

공산당을 중심으로 한 좌익세력은 천
황을 필두로 하는 지도자와 국가의 책임
을 정치적으로 철저하게 추급하는 자세
를 취하고 있었다. 그 전쟁책임 추급은 전
후 초기 좌익의 대중운동에 기폭제가 되
어 전쟁 중의 부정과 인권무시 행위, 전쟁
협력 발언을 폭로하여 정치적·사상적
으로 그 책임을 추급하는 것이었다.

대중운동에 있어서의 추급은 때로는

마을회장(町内會長)이나 교사 등과 같은 말단지도자에게까지도 미쳤다. 이 가운데 특히 공산당이 이렇게 철저한 책임 추급의 입장에 설 수 있었던 이유는 공산당이 전쟁에 대해 유일하게 ‘손을 더럽히지 않은’ 존재였기 때문이다. 이것은 공산당에게 있어서 전쟁책임 문제가 어디까지나 자신과는 관계없는 타자의 문제이며, 더군다나 그 입장은 외부에서 책임을 추급하는 연합국의 입장과 일치한다고 생각하고 있었다는 것을 의미했다. 다만 연합국의 입장과 일치할 것이라고 하는 공산당의 이해와는 달리, 공산당이 최대의 목표로 삼았던 천황의 전쟁책임 추급은 점령군이 바라는 바가 아니었다.

아무튼 공산당에게 있어서 두 가지 다른 ‘전쟁책임’에 대한 딜레마 의식은 결여되어 있었으며, 외부로부터 “추급당하는 것”으로서의 전쟁책임”이 일본 민중에게도 존재할지도 모른다고 하는 발상은 희박했다.

그러나 대다수 일본인은 두 가지의 다른 ‘전쟁책임’의 틈바구니에 끼어있었다고 할 수 있다. 즉 두 가지의 ‘전쟁책임’을 동시에 긍정할 수도 없고 그렇다고 해서 완전히 부정할 수도 없었던 것이다. 두 가지의 ‘전쟁책임’의 틈바구니에 끼어있었던 것은 외부의 책임 추급에 강하게 저항하는 우파적인 입장에서조차 마찬가지였다. 동경재판에서 변호인단의 부단

장을 맡았던 기요세 이치로(清瀬一郎)는 ‘국가변호’의 입장을 주창했는데, 이는 전쟁을 행한 일본의 ‘국가’로서의 입장이 정당화 된다면 그 ‘국가’운영에 종사했던 지도자들은 모두 면책된다고 하는 생각에 입각한 것이었다. 그러나 변호인단에서 일본인 변호인 전원이 이러한 ‘국가변호’의 입장으로 일치되지는 않았다. 그것은 일본인 변호인 사이에 똑같이 연합국의 전쟁책임 추급에 대한 반발의식은 있었지만, 동시에 전시하의 일본 군부나 ‘국가’에 대해서는 도저히 긍정하고자 하는 마음이 생기지 않는 변호인도 적지 않았기 때문이다[도요타(豊田)1968]. 즉 그들에게는 특정 피고인에 대한 변호와 전시하의 ‘국가’를 통째로 ‘변호’하는 것은 다른 문제라고 생각되었던 것이다. 또한 어떤 문학청년은 동경재판을 집행·수행하는 미국에 대한 ‘복수’를 일기 속에 반복해서 다짐하면서도, 같은 일기 속에 과거 전쟁하의 도나리구미(隣組)¹⁾에서 횡포를 부렸던 전후의 국회의원 후보자에 대해 그 책임을 규탄하는 긴 글을 썼다[야마다(山田)2002].

또한 전범재판이나 공직추방이 이루어진 것은 주로 점령 전반기였다. 점령도 후반기에 이르자 전범재판의 조기종료 방침이 내려져, 레드 퍼지(red purge)나 추방해제가 잇따르고 전쟁책임을 추급하는 법적·행정적 조치가 점령군 스스로

1) 도나리구미: 제2차 세계대전 하에서 국민통제를 위해 만들어진 지역조직. 1940년 제도화, 47년 폐지. (역자 주)

에 의해서 부정되어 간다. 또 교직 추방에 있어서는 점령군 당국이 전쟁 중 교원의 전의 고양을 위한 행동(여기에는 미국에서 평화사절로 보내온 인형을 불태운다든지, 학생에게 군인지원을 장려하는 것도 포함된다)은 단순한 국민의 ‘애국심의 발로’로 인정해서, 그것을 교직추방의 이유로는 삼지 않는다고 했었다[야마모토(山本)1994].

즉 원래 점령군의 전쟁책임 추급은 겉으로는 일본군국주의·초국가주의를 부정하는 원칙에 서있었지만, 주권국가 하에서의 국민의 전쟁협력 일반까지 부정하는 것은 아니었던 것이다. 이에 비해 일본 국내에서 전쟁책임을 추급하는 움직임은 보다 더 넓은 범위에서 전쟁에 협력한 책임을 추급하는 것이었는데, 그러나 이 움직임은 법적·행정적으로 제도화되지 않았다. 이것은 전범재판이나 공직추방을 전후사(戰後史) 가운데서 점령기 일화의 한 장면에 불과하게 만들어 버리는 커다란 원인이 되었다.

동경재판에서 전쟁책임 추급은 침략 전쟁의 죄인 ‘평화에 대한 죄’에 비중을 두고(전체 55항목의 기소 이유 가운데 36개가 ‘평화에 대한 죄’에 속했다), 잔학행위에 대한 죄(“통상적인 전쟁 범죄” 및 “인도(人道)에 대한 죄”)를 그것과 일체화해서 추급하는 것이었다. 이러한 추급 방식으로는 잔학행위에 대해서는 “평화

에 대한 죄”를 범한 동맹국 측의 그것밖에 추급당하지 않는다.

이에 비해 일본인의 ‘전쟁책임’에 대한 이해는 연합국 측이 갖는 침략전쟁이라는 인식에 입각한 것은 아니었다. 그것은 ‘전쟁’이라고 하는 죄악을 범함으로서 국민과 세계에 심대한 피해를 끼친 ‘책임’이라고 생각되어졌으며 잔학행위의 죄는 전쟁에 필연적으로 수반되는 부수적인 것으로 이해되었다. 이 당시 신문·잡지에 게재된 논설의 대부분은 전범재판의 의의를 일본인이 이러한 과거에 저지른 전쟁의 죄를 깊이 반성하고 앞으로도 평화를 계속 옹호하겠다는 결의를 다지는 계기가 된다고 하는 점에서 찾고 있으며, 그것을 헌법 제9조의 평화주의와 결부시켜 자리 매김하는 것이었다.

본디 ‘전쟁책임’이라고 하는 것에 대한 이해가 전쟁 중의 지배적 가치관으로부터의 일정한 전환 없이는 성립될 수 없었던 것이라고 한다면, 패전의 참상을 앞에 두고 전쟁이 죄악이라고 하는 의식이 널리 승인된 것이 이 시점에서의 ‘전쟁책임’에 대한 이해를 형성시켰던 것이고 ‘전쟁책임’은 오로지 ‘평화’와의 연결 속에서 이해되었다.

다만 ‘전쟁책임’과 ‘평화’를 결부시키는 방식에는 다양한 사항이 포함되어 있었다. 예를 들면 스가모(巢鴨)²⁾의 전범교회사(戰犯教誨師)였던 하나야마 노부카

2) 스가모 : 동경 도요시마(豊島)구의 한 지역으로 ‘스가모 감옥’을 가리킨다. 동경재판의 피고였던 A급 전범과 각지 미군재판의 피고였던 B·C급 전범들이 수용되어 처형되었던 지역. (역자 주)

츠(花山信勝)는 『평화의 발견—스가모의 생과 죽음의 기록』에서 도조 히데키(東條英機) 등 전범 사형수들은 천황의 ‘종전의 조칙’이나 맥아더의 평화주의나 헌법 제9조를 긍정하는 것은 물론이고, 그것을 초월하는 ‘절대적인 평화’의 경지 속에서 죽어갔다고 했다. 그러나 A급 전범 사형수들이 헌법의 평화주의를 지지했는지 아닌지는 의심스러웠고, 이러한 종류의 ‘평화’에 대한 해석이 전쟁 전의 가치관에서 어느 정도의 전환을 거친 것인가 하는 점에도 의문이 있었다.

또한 ‘전쟁책임’을 오로지 ‘평화’와 결부시켜 이해했다고 하는 것은, 이를 거꾸로 보면 일본인의 관심이 또 한 종류의 ‘전쟁책임’인 일본군 등의 잔학사건의 죄(‘통상적인 전쟁범죄’ 및 ‘인도에 대한 죄’)에 있지 않고, 그것을 ‘평화에 대한 죄’에서 독립된 하나의 과제로서 의식하지 않았던 것을 의미하고 있었다. 이들 잔학사건에 대해서는 미군포로 학대사건이었던 바탄 죽음의 행진³⁾등과 같은 일부 사건을 제외하고, 당시 그 실태가 충분히 전해지지 않았던 것으로 보인다. 정보가 전달되지 않았던 것은 직접적으로는 일본의 보도기관이 그와 같은 잔학사건에 대해 눈을 감고 있었기 때문이었지만, 정보를 받아들이는 일본 국민 역시 눈을 감는 경향이 있었다. 아사히(朝日)신문 법정

기자단 편『동경재판 제1-8집, 특집』은 이 시기에 동경재판의 전체 내용을 전한 유일한 보고서였지만, 여기에서 포로학대의 잔학사건에 대한 증언은 사실상 삭제되어 있었다.

일반적으로 전쟁책임을 포함해서 모든 책임의 무게는 그 개인이 보유하고 있던 자유의 범위와 상응한다. 따라서 역사적인 책임을 추궁하는 문제는 그 전제로서 역사적인 가능성이나 선택지가 얼마만큼 있었던 것인가를 묻는 것이어야 한다. 이러한 점과 관련해서 패전 직후 다수 출판된 것은 이른바 정계·군부 상층부의 내막에 대한 ‘폭로물’이었다.

그들 대부분은 패전책임론적인 관점을 내포하면서 전쟁의 개시나 수행을 둘러싼 정치적 대항과 선택지를 구체적으로 제시하고 있다는 점에 특징이 있었다. 그렇다고는 하지만 그들 ‘폭로물’을 보면 군국주의나 전쟁 전의 국가주의로부터의 탈피라고 하는 가치전환을 얼마만큼 담고 있는지 애매한 면이 있었다. 이에 비해 좌익의 대다수 역사서술은 전쟁의 원인과 책임을 전적으로 천황제로 돌리는 것이었다. 그것은 전쟁 전 국가체제에 대한 전면적인 비판에 입각해서 전쟁 전의 가치관과의 구획은 분명히 그어놓았지만, 거꾸로 역사상의 선택지를 구체적으로 제시하는 것은 아니었다고 할 수 있을

3) 바탄 죽음의 행진 : 태평양전쟁 초기에 일어났던 일본군에 의한 포로학대 사건. 바탄 섬은 필리핀 루손 섬의 마닐라만 북쪽에 있는 반도로 태평양 전쟁 격전지였으며, 1942년 4월 일본군은 이 바탄 섬에 숨어있던 미군·필리핀군을 항복시켜서 약 8만 5천 명의 포로를 만들었다. 일본군은 이 포로들에게 충분한 식료와 음료 등을 제공하지 않은 채 열천 하에서 약 120km 행로를 걷게 하여 포로 수용소 까지 이동시켰다. 이 때문에 약 1만 7천명의 포로가 사망한 사건이다. (역자 주)

것이다.

또한 개인의 책임을 묻는다면 그 개인을 구속하는 역사적·사회구조적인 요인도 규명하고 감안하지 않으면 안 된다. 나중에 『국가악』으로 정리된 오오쿠마 노부유키(大熊信行)의 일련의 논고는 ‘평화에 대한 죄’를 묻는 ‘전쟁책임’이라는 것은 그 구성원인 국민을 장악하고 있는 국가에 대한 개인의 충성 거부를 요청하는 것이라고 해서, 전쟁책임의 추급이 국민국가의 틀을 깨는 가치전환을 포함하는 것이라는 점을 선명하게 했다. 다만 오오쿠마의 고찰은 개인을 제재하고 구속하는 국민국가의 존재를 지적한 것이었지만, 반드시 역사적인 분석이라고는 할 수 없었다.

이에 비해 천황제국가를 ‘무책임의 체계’라고 표현한 것은 마루야마 마사오(丸山眞男) 「군국지배자의 정신형태」이다. 이 논문은 전범재판에서의 일본·독일 지도자의 태도를 비교하는 등 그 방법과 이유를 설명하는 부분에서는 부적절함이나 난점을 내포하고 있었지만, 일본에 있어서 정책결정은 그 책임 소재가 애매하고 당사자의 책임의식도 약한 등의 구조적 요인이 있다고 지적한 점에서 이 문제에 관한 하나의 제기를 한 것이라고 할 수 있겠다.

냉전과 전범재판의 망각 (1952~64)

동아시아에서의 냉전체제 확립과 결

부된 일본의 강화(講和)는 외부로부터의 전쟁책임 추급의 기류를 흔적도 없이 지워버리는 것이었다. ‘반공’을 기치로 한 국제적 단결을 위해 과거의 전쟁책임 추급을 유보하는 정책이 선택되었기 때문이다. 다만 강화조약 제11조에서는 이제까지의 모든 전쟁재판을 ‘수락’하고 연합국의 결정이 없으면 전범의 석방이 불가능하다고 규정되어 있어서, 대부분의 전범 수행자는 강화와 동시에 석방되지 않았다. 그러나 적어도 외부의 희생자로부터의 전쟁책임 추급의 목소리는 이 강화와 냉전체제에 의해 차단되어 일본인에게 들리지 않게 되었다. 그리고 국내에서는 점령에 대한 반동도 있어서, 추방 해제된 정치가의 정계복귀와 BC급 전범을 중심으로 한 전범에 대한 조기석방 운동이 활발해졌다. 이러한 가운데 전쟁책임 문제는 일본이라는 국가에게는 전범수행자의 석방이나 원호를 촉진하는 전후 처리문제의 하나로 바뀌게 되고, 이윽고 전범재판에 대한 국민의 관심도 점점 멀어져 갔다.

강화를 전후한 시기에 전범 석방운동은 크게 활발해졌다. 이를 주도한 것이 보수계 정치가 및 추방 해제자였다고는 해도, 중의원과 일본변호사연합회에서도 조기석방을 요청하는 결의가 이루어지는 등, 이 운동은 ‘국민적’인 확산을 보였다. 그 〈석방운동을 뒷받침했던 국민의 감정은, (중략) 나라를 위해서 열심히 일했음에도 결국에는 승자의 일방적인 재

판에서 불쌍하게도 유죄를 선고받아, 라는 것)이었다고 할 수 있다[이이다(飯田)1997]. 즉 전범의 조기석방운동을 뒷받침한 ‘여론’은 ‘전쟁범죄’는 국가에 의한 전쟁수행의 일부로서 개인에게 책임을 물을 수 있는 것이 아니라는 것으로, BC급 전범재판은 승자에 의한 일방적이고 부당한 재판이었다고 하는 것이었다.

BC급 전범재판에는 종종 재판 절차의 불비나 불공평함이 있었고 재판의 피고나 수형자에 대한 간수의 박해도 있었다. 또 심판하는 연합국측은 “수명(受命)

판된 전범재판을 다룬 기록은 자신의 ‘무죄’를 주장하는 피고 등의 회상이나 수기·유서 따위에 의거하고 있었는데, 어떤 행위가 심판당하는 전쟁범죄인지 그 내용을 규명하려고 한 것은 거의 찾아볼 수 없었다.

동경재판에 관해서도 강화 후에 파레판사⁴⁾의 소수의견이『일본 무죄론』[다나카(田中)1952]으로 소개되어, 이것은 동경재판에서의 일본의 국가변호의 정당성을 뒷받침하는 증명처럼 취급되었다.



전쟁책임문제가 역사인식의 문제가 된 것과 발맞추어 동경재판에서 심판받은 잔학사건의 대표 격인 남경(南京)사건, 나아가 전범으로 심판받지 않았던 천황의 전쟁책임에 관해 본격적·비판적인 실증연구가 등장한다.

행위자의 책임”도 추급했지만, 구일본군에서는 상관의 명령에 대한 하급자의 불복종의 권리가 인정되지 않았기 때문에, 책임의 소재를 둘러싼 이해의 차이가 있었다. 이와 같이 심판하는 쪽과 심판받는 쪽 사이에 최소한의 합의도 결여되어 있었기 때문에 전범재판의 공정성이 의심받고 그것의 수용을 방해하는 원인이 되었던 것은 부정할 수 없다. 그러나 전범의 조기석방운동에는 일본군의 ‘전쟁범죄’라고 하는 것에 대한 이해가 애초부터 결여되어 있었던 것도 사실이다. 이 당시 출

파레 전 판사에게는 나중에 아사히소수상(旭日小綬賞)이라는 훈장이 보내지고 그 업적을 기리는 현창비도 세워지게 된다. 이러한 움직임은 동경재판을 포함한 전범재판 전체를 전승국의 보복재판으로 자리 매김하는 것이었다.

그렇다고는 해도 연합국의 전범재판에 반발하는 이런 종류의 움직임에 의해 국내로부터의 “추급하는 것으로서의 전쟁책임”의 흐름까지 동시에 소멸된 것은 아니다. 원래 ‘평화에 대한 죄’를 중심으로 생각되었던 ‘전쟁책임’은 이 냉전기에는 마침내 치열해진 평화문제·재군비

4) 파레 판사: 극동국제군사재판소 조례를 비판하고, 피고 전원의 무죄를 주장하면서 다수파 판결에 반대한 인도대표. (역자 주)

문제와 결부시켜 이해하게 되었다. 즉 ‘전쟁책임’은 과거의 죄의 문제인 동시에 그 과거의 군국주의 재현에 저항하는 평화 옹호의 책임으로서 자각되었던 것이다. 재군비를 외치는 추방 해제자와 전범이었던 사람들의 정치적 복권은 그 역코스의 상징이며, ‘전쟁책임’은 다시 국가가 일으킨 전쟁에 협력하는 것을 거부하는 사상적 과제로 이해되었다.

이 시기의 평화문제에 있어서 하나의 초점이 되었던 것이 원자폭탄 · 수소폭탄 금지운동이다. 그 중에서 1955년에 동경지방재판소에 제소된 원폭재판은 원폭투하가 비전투원에 대한 전쟁범죄라고 하는 인식에 입각하고 있었다. 이러한 바탕 아래 이 재판은 원폭피해자에 대한 국가책임을 추급해서 그 보상을 요구한 것으로, “추급하는 것으로서의 전쟁책임”의 흐름이 전후 보상재판의 형태를 취한 최초의 사례가 되었다. 전후 일본에서는 군인군속에 대한 보상은 있었지만 원폭피해자의 대부분을 차지하는 민간인 희생자에 대해서는 보상이 이루어지지 않았다. 부활한 군인 연금 등으로 보상을 받은 군인군속과 그 유족이 전사(戰死)를 미화하며 과거의 국가를 찬미하는 경향이 있는데 비해, 전쟁과 군국주의를 부정하는 전후 일본의 평화운동은 보상을 받지 않았던 국내 민간인 희생자의 시점에서 전개되었다.

또한 재군비에 반대하는 움직임은 소수이지만 스가모 구치소에 있었던 BC급

전범의 일부 그룹에게도 보였다. 그들은 강화에 의해서 무조건적으로 석방되는 것을 바라고 있었지만, 전범석방운동이 보수파의 역코스 움직임과 결부되어 ‘재군비에 대한 교환권’이 되어서 석방되는 것에는 강하게 반대하고 있었다[가토(加藤)1994]. 그것이 그들 자신의 ‘전쟁책임’에 대한 자각이었다. 그러나 그것은 다른 면에서 전쟁범죄의 당사자인 그들에게 있어서도 잔학행위의 문제가 독자적인 과제로서 충분히 이해되지 않았던 것을 보여주고 있다.

물론 전쟁이 없었으면 잔학행위도 없었을 것이다. 그러나 모든 전쟁이 대규모의 잔학행위를 저지른다고는 할 수 없다. 원래 ‘전쟁범죄’라고 하는 개념은 전시와 병영이라고 하는 비상 · 특수한 상황 속에서, 어떻게 하면 가능한 한 평시의 인권 보호를 연장하고 관찰시킬까 하는 관점에서 생긴 것이다. 즉 ‘전쟁범죄’의 자각에 있어서 결정적인 것은 전쟁 부정보다는 인권 감각인 것이다. 패전의 충격에 의해 일본인들 사이에서 전쟁에 대한 부정적인 생각이 압도적으로 늘어났다. 그러나 여기에서 바로 인권 감각이 키워진 것은 아니다. 국외로부터 “추급당하는 것으로서의 전쟁책임”은 침략전쟁의 책임뿐만 아니라 무엇보다 이 잔학행위의 책임을 물으려고 하는 것이었다. 그러나 그 외부로부터의 책임추급과 일본 안에서 생겨난 ‘전쟁책임’에 대한 자각으로서의 평화옹호 의식과는 교차하지 않는 부분

이 있었던 것이다.

이런 가운데서도 소수지만 과거 잔학 사건의 책임을 자각하는 움직임이 있었다. 그것은 중화인민공화국에서 전범재판을 받고 전쟁범죄를 고백하는 「인죄(認罪)」를 거쳐 사면되어 일본에 귀국한 과거 전범자들의 움직임이었다. 중국귀환자연락회가 실질적으로 편집한 『三光』[가미요시(神吉)편 1957]은 중국에서 전범으로 재판받은 그들이 옛 전쟁범죄의 실태를 고백한 것이고, 역시 전시 하 중국에서의 체험을 지닌 고미가와 준페이(五味川純平)의 역사소설 『인간의 조건』(1956~59)도 일본군의 잔학사건을 상세하게 기술하고 있다.

이러한 작품은 중국인에 대한 멸시관을 비판·극복한 데에서 생겨난 것으로, 과거 일본의 전쟁을 명확히 침략전쟁으로 이해하고 있었다. 그것들은 해외로부터의 책임추급의 움직임이 가쓰다란 회로를 거쳐 일본 국내에 전달되어 일본사회에도 일정의 반향을 불러일으켰던 예라고도 할 수 있었다. 이러한 움직임은 일본 평화운동의 반전론적인 조류를 지탱하는 흐름이 된다.

또한 좌익의 입장에서 추진된 전시기 일본의 역사연구를 콤팩트하게 서술한 후지와라 아키라(藤原彰)·이마이 세이치(今井清一) 『昭和史』(1957)는 가메이 쇼이치로(龜井勝一郎) 등으로부터 ‘국민부재’의 역사저술이라고 하는 비판을 받고, 이른바 『昭和史』논쟁을 불러일으켰다.

그 비판점은 논자에 따라 다르지만 이 『昭和史』에서는 중국인에 대한 멸시관을 배경으로 국민이 자발적으로 전쟁을 지지한 측면이 그려져 있지 않고, 또 이것과는 반대로 공산당 이외의 여러 종류의 저항세력이 전쟁 저지에 맞서려고 했던 흐름도 그려져 있지 않다고 하는 것이 비판의 커다란 포인트였다. 바꾸어 말하면 거기에는 국민에게도 일정한 전쟁책임이 있다는 것을 지적함과 동시에, 궤멸된 공산당의 반체제운동 이외의 역사상의 선택지가 보다 많이 존재했다는 것을 주장한 것이다. 아무튼 이 『昭和史』논쟁은 전후의 가치 전환을 바탕으로 전쟁 시기의 역사 이해를 재검토하는 발판이 되어 이것을 계기로 국민 각층의 저항 가능성 및 전쟁협력과 책임문제가 구체적으로 논의되어지게 되었다.

역사로서의 전쟁책임 (1965~81)

냉전구조가 지속되면서 당면한 ‘평화’를 위협하는 위험성이 멀어지고 동시에 일본이 경제대국화한 것은 국민들 사이에 현상 긍정적인 평화의식을 확산시켰다. 그러한 평화의식은 과거의 전쟁과 패전을 역사의 필연으로 받아들이는 의식이기도 했다.

즉 이런 종류의 현상 긍정적인 평화의식은 과거 일본이 행한 전쟁과 군국주의를 현재의 고통의 근원으로 자리매김하는 것도, 또한 장래에 대한 경고로 받아

들이는 의식도 아니며, 그러한 의미에서 어떠한 ‘전쟁책임’ 자각과도 결부되는 것이 아니었다고 할 수 있을 것이다.

그렇다고는 해도 1960년대 후반부터 시작되는 이 시대에도 전쟁책임문제가 현실 정치상의 과제로서 부상할 가능성이 없었던 것은 아니다. 일본의 전쟁책임 문제에서 커다란 위치를 차지하는 한국·중국과의 국교 개시가 그 기회였다. 그 시점에서 일본정부는 전쟁과 식민지 지배의 책임, 그리고 그 배상·보상 문제에 다시금 직면했던 것이다. 단 일본정부는 그와 같은 기회에 있어서 가능한 한 자국의 전쟁책임을 명확하게 하지 않는 형태로 처리하려고 해서 결과적으로 전쟁책임문제는 애매한 형태로 결말이 났다. 그러나 한국·중국 그리고 반환된 오키나와를 포함한 지역의 전쟁책임문제에 대한 관심은 일본사회에서도 새롭게 생겨나게 된다.

이 시기가 되어 전쟁책임문제는 현실적인 정치문제에서 역사인식문제로 이행되어 갔다. 역사인식을 둘러싼 대립은 무엇보다 역사교육에 있어서, 더욱이 역사의 편찬이나 전시를 둘러싸고 발생하는데, 그것을 단적으로 보여주는 것이 1965년에 이에나가 사부로(家永三朗)가 제소한 교과서 재판이었다.

이 재판에서의 쟁점 가운데 하나는 문부성이 교과서 검정에 있어서 태평양 전쟁을 ‘무모한 전쟁’이라고 표현한 이에나가의 기술에 정정을 강요했던 점이었

다. 이에나가의 ‘무모한 전쟁’이라고 하는 표현에는 그것이 잘못된 전쟁이라고 하는 평가가 담겨있다. 이에 대해 문부성의 교과서 검정은 근대일본의 전쟁과 군국주의에 대한 부정적 표현을 모두 삭제 개정시키는 것으로서, 과거에 행한 전쟁에 대해 명확한 평가를 부여하는 것을 거부하는 것이었다.

전쟁책임문제가 역사인식의 문제가 된 것과 발맞추어, 이 시기에는 동경재판에서 심판받은 잔학사건의 대표 격인 남경(南京)사건, 나아가 전범으로 심판받지 않았던 천황의 전쟁책임에 관해 본격적·비판적인 실증연구가 등장한다. 실증연구의 배경에는 이 시기가 되어 행해진 일정 자료의 공개와 발굴이 있었는데, 이들 세 가지 테마는 모두 그 평가를 둘러싸고 저널리즘 위에서 날카로운 대립과 논쟁을 만들어내는 것이었다. 이 논쟁에서 동경재판과 남경사건을 부정하고, 천황의 전쟁책임을 부정한 것이『諸君』등 우파계 저널리즘의 입장이었다.

한편 남경사건 등 일본군의 잔학행위를 중국에서 취재한 혼다 가츠이치(本多勝一)『중국 여행』(1972)은 중일 국교회복을 앞둔 정세 속에서 나온 것이었다. 그리고 쇼와(昭和)천황의 전쟁책임을 실증적으로 다룬 이노우에 기요시(井上清)『천황의 전쟁책임』(1975)은 쇼와천황의 유럽방문(1971)에 대한 서구 여러 나라에서의 격렬한 반발에 충격을 받아 연구를 시작한 것이었다. 즉 여기에서는 외부로부

터의 책임추급의 목소리가 국내에서의 전쟁책임론이 새로운 전개를 맞이하는데 하나의 계기가 되었고, 그러한 바깥으로부터의 추급의 목소리를 적극적으로 받아들이는 주체가 생겨났다는 것을 보여주고 있다.

이 시기의 평화운동을 대표하는 것은 베트남 반전운동이다. 그 베트남 반전운동에서 생겨난 미국군의 폭격에 대한 비판은 동경 대공습을 비롯한 전쟁말기의 도시 무차별 폭격의 기억을 상기시키게 되었다. 이런 가운데 1970년대가 되자 전쟁의 비참한 기억이 ‘풍화’되지 않도록 하려는 생각에 입각해서 전국 각지에서 공습전재사(空襲戰災史)의 편찬이나 전쟁

상에서 제외된 민간인 공습희생자의 시점에서 펼치는 운동이 새로운 평화운동을 지탱하는 흐름이 되었다.

지상전이 벌어졌던 오키나와에서는 본토 복귀를 전후해서 오키나와전쟁에 대한 주민의 이야기나 기록을 모아서, 그것을 기초로 한 역사편찬 사업이 진행되었다. 이 과정에서 일본군의 오키나와 주민에 대한 ‘가해’도 포함한 주민의 막대한 전쟁피해의 전모가 밝혀져 갔다. 복귀를 전후해서 다수 건립된 위령탑이나 오키나와 전적지 관광이 오로지 일본군의 전투를 중심으로 그 용감하게 싸운 모습을 ‘비극’으로 그리는 역사를 보여주는데 비해, 여기에서 제시된 것은 그 일본군에 의



전쟁책임문제를 둘러싸고 국내외의 관계자가 의견을 교환하는 기회가 확대되면서 해외에서의 추급이 일본국내의 전쟁책임문제에 있어서의 대항과 연동되는 형태를 만들어냈다.

전(戰爭展) 운동이 개시 된다. 그것은 과거 미군의 도시 무차별 폭격을 국제법을 위반한 전쟁범죄로 규정하는 것이었는데, 그 비판의 화살은 단순히 무차별 폭격을 결정한 미군 당국뿐만 아니라, 민간인의 희생을 확대시킨 방공정책을 편 일본의 군부·지도층에게도 향해 있었다. 그 점에서 이 운동은 일본 사회 속에 인권의식이 정착된 것을 배경으로 하고 있으며, 일본의 ‘국가변호’이기도 한 연합국과의 ‘피장파장론’의 입장과는 거리를 두는 것이었다. 그리고 여기에도 전후 보상의 대

해 강제적으로 동원되고, 유기되고, 자결을 강요당한 오키나와 주민 측에서 본 오키나와전쟁의 모습이였다. 그런데 1975년에 개관한 오키나와 현립 평화기념 자료관에서의 오키나와전쟁 전시는 구일본군의 유품을 중심으로 진열한 것으로, 주민의 희생을 담고 있지 않다고 하는 비판 속에서 결국 전시 내용의 개정 작업이 이루어지게 된다[하세가와(長谷川)2000].

이상에서 볼 수 있듯이 이 시기는 공습전재 피해자 및 오키나와 주민으로부

터의 청취와 수기, 그리고 원폭 피해자로 부터의 청취와 피해(被災)의 그림 기록, 남방의 가혹한 전장에 대한 회상 등 서민의 전쟁기록이 다수 출현한 시대였다. 거기에 기록된 희생의 대부분은 주로 전쟁 말기에 일어난 것이지만 거기에는 전쟁을 부정하는 깊은 정신이 고동치고 있었다. 그리고 그 기록 가운데는 동원된 일본군 하급병사와 민간인의 입장에서 군 지도부에게 나름대로의 패전 책임을 묻는 것이 포함되어 있었다.

거기에는 단순히 이기고 진 것에 대한 책임, 즉 패전을 초래한 정치적·군사적 책임을 묻는 것이 아니라, 왜 그와 같은 쓸데없고 무참하고 무의미한 희생을 대량으로 초래한 패전 방식이었는가, 그것은 본디부터 작전을 생각하는데 있어서 병사나 국민을 인간으로 취급하지 않았기 때문은 아닐까, 또한 그들 지도부가 무능하고 무책임했기 때문은 아닐까라고 하는 책임추급의 관점이 있는 것이다. 이것은 패전이 설령 필연이라 해도 그 과정에서 병사·국민의 희생을 가능한 줄 이려고 했는가 아닌가 하는 점에서 일정의 선택지가 있었던 것을 인정하는 논의라고 할 수 있을 것이다.

또한 이 시기의 연구에서는 종교단체·저널리즘·학교 등 중간적 각종 단체의 전쟁협력의 실태가 구체적으로 추적된 한편으로, 자유주의자의 개인적 저항이나 사회민주주의자의 반파쇼 인민전선의 움직임이 발굴되어 재평가된 것

도 커다란 특색이었다. 이것도 국민이 전쟁에 참가·협력할 것인지 다른 길을 선택할지의 기로가 어디에 있었는지, 그 가능성을 각자의 시점에서 고찰하고 전쟁책임의 문제를 보다 섬세하고 주체적으로 생각한 것이라고 할 수 있다.

정치적 쟁점으로서의 전쟁책임 (1982~)

1982년의 역사교과서 문제로 시작된 전쟁책임 문제의 새로운 전개는 국제화의 새로운 단계에 의거하고 있었다. 냉전체제 아래에서 '반공'을 위한 국제적 단결을 이유로 해서 봉쇄당해왔던 외부로부터의 책임추급의 목소리는 이러한 국제화의 진행과 그에 이어진 냉전체제 붕괴에 의해 일본인에게도 들리게끔 되었던 것이다. 그와 같은 추급의 대부분은 문제의 법적·정치적 해결을 요구하는 것으로서 이에 의해 전쟁책임문제는 재차 법적·정치적인 쟁점으로 번져간다. 전후 초기의 외부로부터의 전쟁책임 추급은 잔학사건의 피해자를 둔 연합국 등이 자국 피해자의 목소리를 대변해서 전범을 고발하고 심판하는 주체가 된다고 하는 구조였다.

그러나 이와 같은 국제화의 새로운 단계에서 볼 수 있는 전쟁책임문제는 국가 간에 절충할 과제로서 부상함과 동시에 이와는 별도로 국가를 개재시키지 않고 직접 양국의 국민 간에 논의하거나

고발하는 관계로서 나타나게 된다.

전쟁책임문제를 둘러싸고 국내외의 관계자가 의견을 교환하는 기회가 확대되면서 해외에서의 추급이 일본국내의 전쟁책임문제에 있어서의 대항과 연동되는 형태를 만들어냈다. 또한 전쟁책임 문제가 일본만의 문제가 아니라 각국에 공통되는 과제나 해결책의 측면에서 다시 살피지게 되었다. 아무튼 국제화는 전쟁책임 논의를 단숨에 활성화시켰고 전

자치제가 설립한 평화박물관에서 열린 전쟁전시 등이 포함되며, 더욱이 A급 전범 사형수를 합사한 야스쿠니(靖國)신사에 대한 수상 참배에도 역사인식문제로서의 측면이 있다고 할 수 있다. 또한 전 후보상요구 가운데도 보상해야 할 피해에 관한 역사적인 사실인정을 둘러싼 분쟁이나, 역사교육에서 일본의 전쟁범죄를 다루어야 한다고 하는 요구가 보이기 때문에 역사인식문제로서의 측면도 존



전쟁책임문제는 한편으로 보면 이웃국가와의 사이에 있는 가시이며, 현재 및 장래에 걸친 근린제국과의 평화와 일본의 국제적 고립화에 관계되는 과제이다.

쟁책임 관계 뉴스, 저작, 영상, 집회 등은 방대한 양에 이르게 되고, 그와 관련된 논의 및 연구는 비약적으로 풍부해진다.

해외로부터의 전쟁책임 추급에 있어서 쟁점은 크게 말하면 두 가지로 나뉘는데, 하나는 역사인식 문제, 또 하나는 전 후보상 문제이다. 역사인식 문제라는 것은 일본이 행한 전쟁이나 전쟁범죄, 식민지 지배 등에 대한 평가·표현·기술을 둘러싼 해외로부터의 항의와 그것을 둘러싼 대립이라고 할 수 있을 것이다. 거기에는 역사교과서에 대한 문부성의 검정, 전쟁책임을 부정하는 교과서의 채택, 국무대신 등의 전쟁책임 부정 발언, 쇼와천황 서거 때 이루어진 천황의 전쟁책임을 둘러싼 논의, 1995년의 국회 및 지방의회에서 행한“전후 50년 결의”, 국가나 지방

재하고 있다.

이 중에 역사교과서에 관해서는 이미 수년에 걸쳐 교과서 재판이라고 하는 형태로 일본 국내에서도 문부성 검정을 둘러싸고 다투어온 경위가 있었다. 또한 야스쿠니신사의 ‘공식’참배나 공적인 ‘위령’에 관해서도 1960년대 후반부터 신교의 자유론이라는 입장에서의 비판과도 결부되어 그에 대한 반대운동이 전개되고 소송도 제기되었다.

즉 이와 같은 역사인식문제는 1982년 이전부터 소송이라고 하는 형태로 국내에서 법적으로 다투고 있던 소수의 전쟁책임문제였던 것이다. 그 때문에 중국·한국 등에서 들려오는 항의의 목소리는 이런 비판·반대의 운동에 대한 ‘원군’으로서 작용한 것이고, 이러한 해외로부터

의 지원을 받아 교과서 소송은 새롭게 남경사건, 731부대, 오키나와전 등의 검토에 대해 다투는 제3차 소송 제소에 이르게 된다. 즉 여기에서는 외부로부터 “추급당하는 것으로서의 전쟁책임”의 움직임과, 국내의 “추급하는 것으로서의 전쟁책임”의 흐름이 그대로 맞물리는 사태를 보였던 것이다.

한편 이들 역사인식문제는 지금까지도 구군관계자나 우파 저널리즘이 제기했던 테마였다. 그들은 일본군의 ‘전쟁범죄’나 ‘동경재판사관’을 부정하고 야스쿠니신사의 ‘국가수호’나 ‘공식참배’를 주창하고 있었기 때문이다. 이윽고 해외로부터의 추급에 대한 일본 안에서 일어난 국가주의적인 반발의 움직임은 급격해지고 그것은 90년대 말에는 ‘자유주의사관’파에 의한 자국중심주의적인 역사교과서 편찬에까지 이른다.

이에 대해 문부성은 1982년의 교과서 문제에서 중국·한국의 항의를 받아 새롭게 만든 검정기준 속에 교과서에서 “근린 아시아 제국과의 관계에서 나타나는 근현대의 역사적 사실과 현상”을 취급하는 경우에는 “국제이해와 국제협조의 견지”에서 ‘필요한 배려’를 도모한다고 하는 조항을 삽입하기로 했다. 문부성의 검토에 대해서는 수년에 걸쳐 교과서 재판에서 쟁점이 되었음에도 불구하고 검정기준에 있어서 분명한 변경이 이루어진 것은 해외로부터의 ‘인풋(input)’이 있었던 이때가 처음이었다. 거스를 수 없

는 국제화의 흐름 속에서 아무튼 이 문제와 관련된 ‘근린 아시아제국’과의 분쟁을 회피하고, 문제를 진정시키고자 하는 것이 정부의 입장이었던 것이다. 이러한 정부의 자세는 과거에 행한 전쟁 전체에 대한 평가나 전쟁책임문제에 대해서는 명확히 하지 않은 채, 옛 일본에 ‘침략행위’나 ‘식민지 지배’등 부정적 행위가 있었던 것을 인정하고 ‘반성’한다고 하는 90년대의 호소카와 모리히로(細川護熙)수상, 무라야마 도미이치(村山富市)수상의 발언으로 이어졌다. 그러나 ‘전후 50년 결의’에서의 분류로 대표되듯이 이러한 정부의 자세는 역사인식문제에 있어서 명확화를 요구하는 해외나 국내 세력으로부터 비판을 초래하는 것이며, 또 거꾸로 구군관계자나 우파 저널리즘으로부터는 반발을 사는 것이었다.

해외로부터의 전쟁책임 추급에 있어서 또 하나의 쟁점은 다소 늦게 90년대에 들어와서 전개된 전후보상 문제였다. 그 이전부터 전후보상 문제로서는 대만인 군인군속에게 연금 등이 지급되지 않는, 국적에 의한 차별의 부당성을 호소한 재판이었다.

그러나 전후보상 문제에서 커다란 파괴력을 가진 것은 무엇보다 종군위안부 문제의 표면화였다. 그것은 이 종군위안부가 페미니즘 운동과 식민지 지배 비판의 발전 속에서 처음으로 제기된 전쟁범죄·비인도적 행위였기 때문이며, 더군다나 여기에 이르러서 일본사회에서도

해외의 그 희생자의 얼굴이 보이고 목소리가 들린다고 하는 관계가 성립되었기 때문이다. 이 종군위안부문제에 대한 정부의 입장은 전후배상·보상 문제는 이미 해결되었다는 입장을 기본으로 하면서 민간기금의 금전 지불에 의해 해결하려고 하는 것이었다.

단 여기에서 출현한 해외로부터 제기된 성폭력 등 전쟁범죄에 대한 전쟁책임 추급의 시점과 일본의 평화운동을 지탱해 온 의식과의 사이에는 일정한 틈과 어긋남이 있었다. 그 이유의 하나는 일본의 평화운동은 그것이 원폭이 되었건 공습이 되었건 주로 후방의 민간인이 본 전쟁의 폭력적인 모습인 것에 비해서, 여기에서 추급당하고 있는 전쟁범죄나 비인도적행위는 주로 전선의 병사에 의해서 벌어진 폭력적인 전쟁의 모습이었기 때문이다. 그러나 이 점에 관해서 일본의 평화운동 안에서는 이윽고 이 일본군의 ‘가해’의 사실을 수용하려고 하는 움직임이 나타난다.

공습전재 자료의 전시를 축으로 해서 시작된 각지의 전쟁전시 운동에서도 점차 중국·조선 등 아시아인에 대한 일본군의 ‘가해’ 실태를 보여주는 전시가 늘어나게 된다. 이러한 일본군의 ‘가해’ 사실을 마주하여 그것을 인정해 나가는 배경에는 전쟁범죄야말로 인권침해의 집중적인 표현이라고 하는 이해가 있었다. 그리고 그 인권침해의 희생자로서의 아시아인에 대한 공감의 밖으로부터 “추급당하

는 것으로서의 전쟁책임”에 대한 이해라고 하는 큰 시점의 전환을 이끌어내는 바탕이 되었던 것이다.

그렇지만 이 안팎의 의식의 차이에는 다른 근거도 있었다. 그것은 해외로부터의 추급이 일본인의 ‘국민의 전쟁책임’을 추급하는 계기를 갖고 있었던 데 비해, 일본의 평화운동에는 그러한 관점이 희박했던 점이다. 중국·한국 등 아시아지역에서는 내셔널리즘의 정의(正義)를 믿고 있어서 그들 지역으로부터의 일본에 대한 전쟁책임 추급은 기본적으로는 일본 국가와 국민의 전쟁책임을 한꺼번에 추급하는 경향이 있었다.

즉 이들 지역에서는 민주화를 매개로 일본군의 전쟁범죄나 비인도적행위를 추급하는 목소리가 표출되는데, 거기에는 보편적 인권의 논리가 그 지역의 내셔널리즘에 의해서 지탱되고 있었던 것이다. 그렇다고 하면 이러한 외부에서 추급하는 논리를 어떻게 받아들이면 좋을까, 또한 일본인의 ‘국민의 전쟁책임’이라는 것은 무엇인가, 이러한 것을 둘러싸고 일본의 평화운동은 다시금 큰 문제에 직면하게 된다.

가토 노리히로(加藤典洋)의 『敗戦後論』(1997)은 외부에서 제기하는 전쟁책임 추급에 응하기 위해서는 거기에 답할 수 있는 ‘일본인으로서의 주체’를 먼저 세우지 않으면 안 된다고 하는 주장으로, 논쟁을 불러일으켰다. 거기에는 지금까지 내셔널리즘과 무관하게 살아왔다고 느

끼고 있는 전후 일본인이 아시아제국으로부터 ‘일본인으로서의 책임’을 질문 받았을 때의 일종의 당혹해하는 의식이 발상의 기점에 있었다고 생각한다. 이 내셔널리즘과 전쟁책임의 관계를 어떻게 생각할 것인가는 논자에 따라 같지는 않았지만 그래도 ‘국민의 전쟁책임’이라고 하는 관점은 평화운동에서는 점차로 중시되게끔 된 것으로 보인다. 그것은 그 전쟁범죄나 비인도적행위의 피해자에 대해 오늘날까지 충분한 보상이 이루어지지 않은 이상, 전후 ‘국민’에게 그 보상의 ‘책임’이 있다고 하는 생각에 의한 것일 것이다.

그러나 그뿐만 아니라 ‘국민의 전쟁책임’에 대한 이해가 발생한 배경에는 일본군이 있었던 전장이나 식민지·점령지에서는 전쟁범죄나 비인도적행위가 흔하게 존재했다고 하는 사실의 발견이 있었던 것으로 생각한다. 만일 전쟁범죄나 비인도적행위가 특수한 인간에 의한 특수한 경우에 그친다면, 설령 가해 ‘국민’의 일원이라 할지라도 그 ‘책임’을 공유하는 의식을 갖기 어렵다. 그러나 그것이 흔히 있었던 일이라고 하면 문제를 보는 방식은 다소 달라진다. 왜냐하면 만일 그렇다고 한다면 그와 같은 죄를 저지른 것은 실은 보통 ‘국민’의 한사람에 지나지 않았던 것이며, 거꾸로 어떤 ‘국민’도 정세의 여하에 따라서는 전쟁범죄나 비인도적행위에 가담했을지도 모르기 때문이다. 애초에 중군위안부 자체가 결코 은닉된

존재가 아니었다. 그것이 지금에 와서 국가에 의한 성폭력의 피해자로 인식되었다고 하는 것은 전쟁범죄나 비인도적행위가 어디에든지 있는 흔한 존재였다는 것을 상징하는 것이었다. 이와 같이 광범위하게 존재했다고 하는 인식이 전쟁범죄와 비인도적 행위에 저항하지 않았고 전후에도 그것을 자각하지 못하는 일본 ‘국민’에게도 어떤 ‘책임’이 있는 것은 아닌가라는 의문을 자아내는 기반이 되는 것이다.

흔한 전쟁범죄와 비인도적행위라고 하는 인식을 지탱한 것은 이 시기에 축적된 일본의 전쟁범죄 등에 대한 다양한 실태 규명이었다. 그것은 종종 전후보상재판과도 결부되어 있었는데, 중군위안부는 말할 나위도 없고, 남경사건이나 산코(三光)작전 하나오카(花岡)사건 등의 중국인 강제연행, 731부대 등의 세균전, 독가스 제조와 독가스전, 태멘(泰緬)철도 등 연합국 군인포로에 대한 학대, 조선인·대만인 전범 문제 등에 대한 해명을 가리킨다.

거기에는 지금까지 충분히 채취해 오지 않았던 전쟁범죄·비인도적행위가 피해자·희생자의 이야기를 수집하는 것을 포함한 형태로 본격적으로 연구되게끔 된 것이다. 이런 가운데 이들 잔학사건에 대해서는 그 전제조건을 만들어낸 상급지휘관에게 큰 책임이 있는 것과 동시에 하급 실행자 측에도 작은 범위에서의 선택지가 존재했던 것이 당사자의 회

상 등을 통해 점차로 밝혀지고 있다. 이러한 전쟁범죄나 비인도적행위의 실태규명에 큰 역할을 하고 있는 것이 1993년에 발족한 일본의 전쟁책임 자료센터의 존재였다.

동경재판 연구도 크게 진전되었다. 특히 주목되는 것은 현실에서는 심판당하지 않았던 천황의 전쟁책임을 둘러싼 연구가 쇼와천황 서거 후에 공개된 새로운 자료에 의거해서 크게 진전된 점이다. 또 하나는 동경재판의 과정에 관한 실증연구가 진행되어 그 준비·기소에서 판결에 이르기까지의 사이에 현실에서 선택된 코스와는 다른 다양한 가능성이 있었던 것이 밝혀진 점이다. 여기에서도 미해결된 전쟁책임 문제가 동경재판의 과정에 맞추어서 취급되고 있다고 할 수 있다.

전쟁책임 문제는 한편으로 보면 이웃국가와의 사이에 있는 가시이며, 현재 및 장래에 걸친 근린제국과의 평화와 일본의 국제적 고립화에 관계되는 과제이다. 그러나 그것은 다른 한편에서 보면 쓰러린 경험으로서, 일본의 과거에 대한 재평가를 촉구하는 시각의 문제이며 일본의 지배구조나 자기주체성의 재검토에 관계되는 과제이기도 하다. 이렇게 쌍방에 관계되는 점에 전후사 속에서 전쟁책임 문제가 예각을 세우며 계속해서 논의되고 있는 근거가 있다고 할 수 있을 것이다.

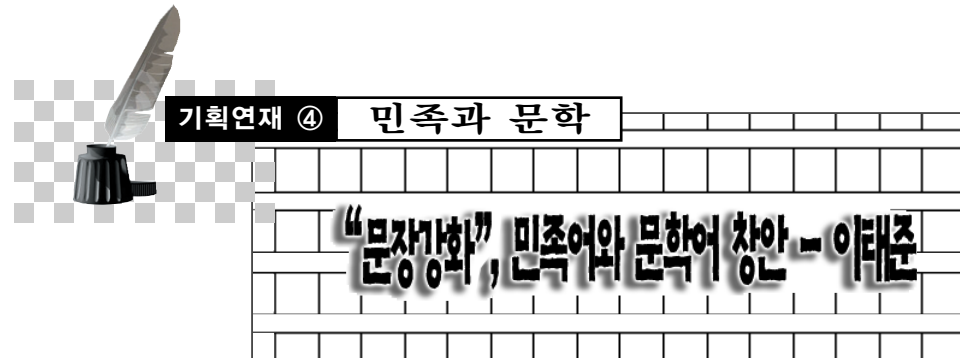
〈참고문헌〉

赤澤史朗 2003 『戦後日本における「慰霊」と追悼』『立命館大學人文科学研究所紀要』, 82
朝日新聞法廷記者團編 1948-49 『東京裁判 第1-8輯 特輯』, ニュース社
荒井信一 1995 『戦争責任論』岩波書店
粟屋憲太郎 1989 『東京裁判論』, 大月書店
粟屋憲太郎 1994 『東京裁判への道』, NHKブックス
飯田 進 1998 『魂鎮への道-無意味な死から問う戦争責任』, 不二出版
家永三朗 1985 『戦争責任』岩波書店
石田 雄 2000 『記憶と忘却の政治学』, 明石書店
井上 清 1975 『天皇の戦争責任』, 現代詳論社
内海愛子 1983 『朝鮮人BC級戦犯の記憶』勁草書房
内海愛子 2004 『スガモ・プリズン』, 吉川弘文館
大熊信行 1947 『戦争責任論』, 唯人社
大熊信行 1957 『國家惡』, 中央公論社
大沼保昭 1993 『東京裁判から戦後責任の思想へ・増補版』, 東信堂
加藤哲太郎 1994 『私は貝になりたい』春秋社
加藤典洋 1997 『敗戦後論』, 講談社
龜井勝一郎 1957 『現代史の課題』, 中央公論社
神吉晴夫編 1957 『三光』, 光文社
現代の発見編集委員會編 1960 『現代の発見5 戦争責任』春秋社
五味川純平 1956-59 『人間の條件』, 三一書房
田中正明編 1952 『日本無罪論』, 太平洋出版
豊田 隈雄 1986 『戦犯裁判余録』, 泰生社
長野慎一郎・近藤正臣 1999 『日本の

戦後賠償』, 勁草書房
長谷川曾乃江 2000 「沖縄縣平和祈念資料館問題をめぐって」『人文研究紀要』, (中央大學人文科學研究所) 37
花山信勝 1947 『平和の發見-巢鴨の生と死の記録』, 朝日新聞社
藤原 彰 今井清一 1957 『昭和史』〈岩波新書〉, 岩波書店
藤原 彰編 1997 『南京の日本軍』, 大月書店
本多勝一 1972 『中國の旅』, 朝日新聞社
丸山眞男 1947 「軍國支配社の精神形態」『潮流』4, (引用は『丸山眞男集

4』岩波書店 1995)
山田風太郎 2002 『戰中派焼け跡日記』, 小學館
山本禮子 1994 『占領下における教職追放』, 明星大學出版部
吉田 裕 1986 『天皇の軍隊と南京事件』, 青木書店
吉田 裕 1995 『日本人の戦争観』, 岩波書店
吉見義明 1995 『從軍慰安婦』〈岩波新書〉, 岩波書店
吉見義明・林 博史編 1995 『共同研究・日本軍慰安婦』, 大月書店





여 태 천

시인, 고려대학교 국문과 및 동 대학원 졸업, 고려대 강사.
계간 『서정시학』 편집위원.



1930년대 어문운동

말과 글을 일치시키자는 어문운동이 본격화된 지 벌써 백년의 세월이 지났다. 지금, 우리의 실정은 어떤가? 인터넷과 디지털 문화의 발달로 인해 점점 더 이상해지고 있는 한국어의 현실을 보고 있으면 난감하기 이를 데 없다. 국적 불명의 언어들, 청소년들 사이에서 아무렇지도 않게 사용되고 있다. 심지어 일상생활에서 이러한 언어가 점점 더 세력을 넓히고 있으며, 종종 기성세대와 젊은 세대 사이에 소통이 불가능한 상황이 연출되기도 한다.

말과 글 모두에서 심각한 이중언어의 상황에 직면한 것이다. 문제는 그것이 외부의 힘에 의한 것이 아니라 자생적이라는 데 있다. 더 큰 문제는 미래의 한국어가 추구해야 할 바람직한 글쓰기 방향에 대해 어느 누구도 명확한 방안을 내놓지 못하고 있는 지금의 현실이다.

1930년대는 일제의 노골적인 식민지 정책에 의해 일어와 조선어를

동시에 사용해야 하는 이중언어의 상황이 고착화되기 시작하는 시기다. 흥미로운 사실은 라디오의 보급이 급격히 증대하던 1930년 당시 조선총독부 조사에 따르면 한글과 일본어 모두가 해독 가능한 사람은 전체 인구의 6.8%에 불과했다고 한다.¹⁾ 우려했던 이중언어의 상황은 문어가 아닌 구어의 문제였다. 물론 그 이전에 문해능력(literacy)을 가진 이들이 없었던 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 개화기 이후 언문일치가 어느 정도 정착되고 표기법의 혼선이 문제가 된 1930년대 이후에야 비로소 표기법의 통일 문제가 부각되었다.

1933년에 역사적인 조선어학회의 “한글마춤법통일안”(1933. 10. 29)이 공표되었으며, 이를 구체화한 “사정한 조선어 표준말 모음”(1936. 10. 28)은 몇 해 뒤에야 언중들에게 알려졌으므로 1930년대 초기까지만 해도 표준어는 없었던 셈이다. 사실은 조선어를 글말(문자)로 제대로 사용하는 이가 그렇게 많지 않았던 것이다. 당시 지식인들의 공식적인 언어가 한문과 일어의 영향권 아래 있었다고 해도 그리 틀린 말은 아니다. 일반 대중들이 문해능력을 갖는 데에는 많은 시간과 노력이 필요했다. 조선어학회는 표준어를 제정하고 공표하기에 앞서 1928년 “동아일보”의 문맹퇴치운동과 이듬해 “조선일보”의 문자보급운동 등에 참여하여 한글교재를 통한 문자보급에 적극 앞장서기도 했다. 이 운동에는 이운재, 이병기, 김윤경, 최현배, 장지영, 이희승 등 많은 국어학자가 포함되어 있었다. 말하자면, 1930년대는 라디오, 신문 등의 매체와 한글강습을 통한 문자언어로서의 글이 점점 중요한 위상을 갖게 되기 시작한 시기다. 특히, 이 당시 신문의 학예면은 새로운 문화생산과 담론을 통해 어문운동의 중요한 역할을 담당하기도 했다.

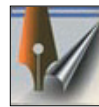
“한글마춤법통일안”에 의한 표준어 정책은 어문 규범을 통해 균질화된 문자언어를 창출하고자 한 대표적 사례다. 문제는 표준어가 따로 있었던 것이 아니라 표기법을 통일하기 위해 표준어라는 가상의 인공어를 제정하게 되었다는 점이다. 표준어는 근대 민족국가의 형성에 필수적으로 요구되는 것이다.²⁾ 일반적으로 서구의 표준어는 자본주의 체제에 따른 시장의 단일화 및 의사소통 영역의 확대를 위해, 그리고 이를 보장하는 정치적 틀인 민족국가의 내적 통합을 상징적으로 드러내기

1) 천정환, “근대의 책읽기”, 푸른역사, 2003, 18쪽.

2) B. Anderson, “민족주의의 기원과 전파”, 윤형숙 역, 나남, 1993, 93쪽.

위해 이루어졌다. 반면, 동아시아에서 근대국가를 수립하는 과정에서는 한자라는 제국의 언어로부터 각국의 지방어가 분절되는 과정이 일어났다. 일본이나 중국, 그리고 조선의 경우 한자공동체라는 균질적인 세계에 서구라는 타자가 개입되는 것과 긴밀한 관련성을 지닌다. 언문일치 운동 속에는 근대국가와 관련된 중요한 이데올로기가 숨어있었던 것이다. 그러나 조선의 경우, 표준어는 매우 다른 상황에서 다른 과정을 통해 형성되었다. 근대 이전까지 조선은 한자가 공적인 문어였으므로 한글을 기반으로 하는 언어표준이 형성되기가 쉽지 않았다. 표준어의 기반이 될 수 있는 언어표준이 충분히 형성되지 못했기 때문이다.

조선에서의 표준어는 일제 시대 문화적 민족주의를 주창한 일부 지식인들의 의식적인 노력에 의해 가능했다. 조선어는 1910년 강제 합병 이후 ‘국어’로서 인정받지 못했지만 국가가 없는 상태에서 가상의 민족국가와 ‘민족어’로서의 역할을 훌륭히 수행하였다. 어쨌건, 식민지라는



조선어학회의 “한글맞춤법통일안”(1933. 10. 29)이 공표되었으며, 이를 구체화한 “사정한 조선어 표준말 모음”(1936. 10. 28)은 몇 해 뒤에야 언중들에게 알려졌으므로 1930년대 초기까지만 해도 표준어는 없었던 셈이다.

열악한 가운데서도 어문운동은 나름의 노력을 지속했고, 또한 그 성과가 없었던 것은 아니었다.

이처럼 우리의 어문운동과 어문생활의 근대화 문제는 여러 가지 요인들에 의해 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 그러나 그것이 우리가 어문생활의 근대화 문제에 대해 무관심할 수 있는 이유는 되지 못한다.

일제 식민지 시대의 언어문제는 일본어가 제국주의 언어로서 ‘국어’를 강요했던 역사적 사실이 우선 고려되어야 하며, 이러한 사정이 일상어로서의 조선어 사용에 어떠한 영향을 주었는가에도 주목해야 한다. 예컨대, 다른 무엇보다도 조선어를 사용하여 문학 활동을 한다는 것의 중요성이 강조되어야 한다. 식민지 시대 문인들이 가졌던 언어 위기감은 관공서나 학교 등의 제도권에서 사용되는 언어가 모두 일어였으며, 조선어 사용이 금지되었다는 사실에서 온 것이었다. 그들에겐 소학교나 중학교에서 조선말을 배울 기회를 갖는 것 자체가 조선 문학의 장래를 기대할 수 있는 가장 간단하고 긴요한 조건이었다. 조선어가 곧 조선 문

학의 장래이며 민족의 장래라고 그들은 믿고 있었다.

이태준의 “문장강화”



〈상허 이태준 1904~?〉

상허 이태준은 “개벽”, “중외일보”, “조선중앙일보” 등 잡지사와 신문사의 기자 생활을 했으며, 이화여전과 경성보육학교에서 작문 교수로 출강하기도 했다. 그는 그 누구보다 조선어의 독자성에 많은 관심을 기울였으며, 식민지 시대의 작가들 중에서도 조선어를 문학어 혹은 예술어로 만들기 위해 노력한 대표적인 인물이다. 특히, 1939년 2월에 잡지 “文章”을 창간하고 이를 중심으로 조선적인 것의 가치를 발견하려고 많은 노력을 경주했다. 이태준은 글쓰기에 뚜렷한 자의식을 가진 작가였으며,³⁾ “글에는 化한 사람” 이원조, 『拔』, “상허문학독본”,⁴⁾ 이었다.

이태준의 문학관뿐만 아니라 언어의식을 여실히 보여주는 것은 “문장” 창간호(1939. 2)부터 9호(1939. 10)까지 연재한 「文章講話」다. 이태준은 “문장” 16호(1940. 3)에 게재한 『문장의 고전, 현대, 언문일치 : 「문장강화」 노트에서』라는 글을 포함하고 실제적인 사례들을 좀더 보완하여 이듬해인 1940년에 “문장강화”라는 같은 이름의 책을 출간했다.⁵⁾ 간단히 말해 “문장강화”는 문장 작법에 대한 것으로 언문일치 혹은 표준어에 바탕을 둔 현대적 문장과 문체를 만들어내는 것을 목표로 씌어진 글이다. 어느 모로 보나 이 책은 1930년대 어문운동의 중요한 성과 중의 하나임에 틀림없다.

“문장강화”는 곧 ‘글을 어떻게 써야 하나?’라는 주제를 내걸고 거기에 관해 장절을 나누어 곡진하고 진지하게 강론한 내용이다. 소위 문화적 암흑기라고 규정된 상황에서 민족교양에 이바지하는 뜻을 지녔음과 아울러 민족어

3) 김윤식, 『이태준론』, “현대문학”, 1989. 5.

4) 백양당, 1946. 6.

5) 연재분은 모두 5장인데, 단행본은 9장을 구성되어 있다. 4, 6, 7, 9 장이 새로 추가되었다.

6) 임형택, 『새로 내는 “문장강화”에 부쳐』, “문장강화”, 창비, 2005, 8쪽.

를 아름답게 지키기 위한 노력에 값하자는 것이었다.⁶⁾

임형택은 “문장강화”가 지니는 역사적·문학적 가치를 매우 적확하게 짚어주고 있다. “문장강화”는 ‘글을 어떻게 써야 하는가’라는 물음에 대한 해답을 제시해줄 뿐만 아니라 그 자체로 아름다운 ‘민족어’를 지키는 것이었다. 그 이전에 그는 「글짓는 법 ABC」(1934. 6~1935. 1)를 “중앙”에 연재했다. 이 글은 경성보육학교 강의록으로 그가 준비한 것인데, 「기자註」에는 당시의 글쓰기 수준을 알려주는 대목이 있다.

이번 호부터 연재하는 이태준 씨의 「글짓는 법 ABC」는 문예나 혹은 문장에 대하여 많은 관심을 가지는 初學者들에게 둘도 없을 지침이 될 것을 장담합니다. [...] 회를 따라 정독함으로써 한 줄의 글이라도 바로 쓰게 되리라는 것을 간단히 소개하는 바입니다.

—「기자註」(“중앙”, 1934. 6) 부분

마지막 부분에 언급한 내용, “회를 따라 정독함으로써 한 줄의 글이라도 바로 쓰게 되리”라는 것은 그 당시에 우리 글을 제대로 쓸 수 있는 이가 많지 않았음을 보여주는 증거다. 말하자면 글쓰기를 제대로 배운 적이 없었던 조선의 문학현실 속에서 이태준의 “문장강화”가 기획되었다고 할 수 있다. “문장강화”에는 작가 지망생 뿐만 아니라 광범위한 일반 독자를 대상으로 조선어 문장의 현대적 작법을 상세하게 설명하고자 한 의도가 잘 나타나 있다. 그가 새로운 문장작법에서 가장 강조한 것은 바로 ‘글’이 아니라 ‘말을 짓는 것’이었다.

글짓기가 아니라 말짓기라는 것을 더욱 선명하게 인식해야 한다. 글이 아니라 말이다. 우리가 표현하려는 것은 마음이요 생각이요 감정이다. 마음과 생각과 감정에 가까운 글보다 말이다. ‘글 곧 말’이라는 글에 입각한 문장관은 구식이다. ‘말 곧 마음’이라는 말에 입각해 최단거리에서 표현을 계획해야 할 것이다. 과거의 문장 작법은 글을 어떻게 다듬을까에 주력해왔다. 그래서 문자는 살되 감정은 죽는 수가 많았다. 이제부터의 문장작법은 글을 죽이더라도 먼저

7) 이하 개정판 “문장강화”(창비, 2005)를 인용할 때에는 “문장강화”를 명기하고 쪽수만 표기한다.

말을 살리는 데, 감정을 살려놓는 데 주력해야 할 것이다.(이태준, “문장강화”, 창비, 2005, 28쪽)⁷⁾

이태준이 ‘글짓기’ 보다 ‘말짓기’ 를 강조한 것을 일상어로서의 구어(입말)를 높이 평가한 것으로 이해하는 건 잘못이다. “우리가 표현하려는 것은 마음이요 생각이요 감정이다”라는 대목은 곧, 익숙한 공통어로서의 구어가 아닌 한 개인의 특별한 언어로서의 ‘말’ 의 중요성을 강조한 것이다. “글을 죽이더라도 먼저 말을 살리는 데, 감정을 살려놓는 데 주력해야” 한다는 그의 생각은 근대계몽기의 ‘말 = 글’ 의 언문일치로 보긴 어렵다. 오히려, 그가 개인의 독특한 취향이 드러나는 글쓰기를 중요시했다는 점에서 역(逆)언문일치에 가깝다.

감정은 곧 문체와 어감의 문제다. 문체와 어감에 대한 이태준의 생각에는 개인의 특성을 넘어서 넓은 의미의 민족성에 대한 강조로 이해해야 할 대목이 제법 많다. 당시 일본의 제국주의자에 의해 만들어진 경성제국대학교 조선어문학부에는 처음으로 근대과학으로서의 언어학이 소개되었다. 조선어문학의 언어 담당 교수였던 오쿠라 신페이(小倉進平)와 고바야시 히데오(小林英夫)는 언어가 과학이라는 실증주의적 언어관을 바탕으로 식민지 지배 이데올로기를 재창조하고 있었다. 언어가 과학일 수 있다는 생각은 당시 학자들에게는 매우 매력적인 것이었다. 특히, 고바야시 히데오는 1928년에 소쉬르의 “일반언어학 강의”를 일본어로 번역한 바 있다.

이를 기반으로 과학으로서의 언어학이 강조되고, 민족 문화와는 분리된 연구대상으로서의 언어학이 정립되기 시작했다. 일제는 식민정책의 한 방편으로 이를 적극 활용하였다. 즉, 언어의 기표와 기의의 관계가 자의적이라는 데 근거하여 언어에 민족정신이 담긴다는 것이 과학적으로 전혀 근거가 없다는 게 그들의 주장이었다.

이태준의 언어관은 소쉬르의 언어관과 어느 대목에서 일치하는 부분이 있지만 언어와 민족성 사이에 아무런 관련이 없다는 고바야시 히데오의 생각과는 정반대의 방향으로 그의 언어관은 나아갔다. 그는 “문장강화”에 이희승의 글 『언어표현과 어감』⁸⁾을 인용하고 글에서 어감이

8) 이 글은 원래 『사상표현과 어감』이라는 제목으로 “한글” 49호(1937)에 실린 것인데, 이태준이 그 제목을 잘못 기록했다.

중요함을 강조했다.

어감이란 것은 언어의 생활감 다시 말하면 언어의 생명력입니다. 어감 없이는 모든 말이 개념적으로 취급되어버립니다. 즉 어감 없는 말은 언어의 시체거나 그렇지 않으면 정신 상실자입니다.

— 이희승, 『언어표현과 어감』(“문장강화”, 60쪽) 부분

어감이 “언어의 생명력”이며, 어감이 없는 말이 “언어의 시체” 혹은 “정신 상실자”라는 다소 극단적인 표현은 그만큼 어감이 중요함을 역설하기 위해서다. 우리는 이 말을 언어에는 한 개인의 독특한 특성이 내재한다는 사실을 부각시키기 위한 이태준의 의도로 이해할 수 있다. 그런데, 이태준은 이와 함께 “언어의 미, 한 언어를 미화시키는 그것이야말로 문단인의 특수한 업무요 또 직책이 아니랄 수 없다”(『문단인에게 향한 제의』, “문장강화”, 59쪽)는 홍기문의 글을 함께 제시하고 있다. 말하자면 그가 어감을 강조한 것은 한 개인이 지니는 개성의 문제만이 아니었다. 이태준은 어감, 즉 조선어의 감각성을 통해 조선어를 문학어의 차원으로 끌어올리고자 한 것이다. 물론 그것이 민족어의 이상적 형태임은 두말할 필요도 없다. 문학이란 개념 혹은 사상을 표현하는 게 아니라 감정 혹은 감정으로 된 사고를 전달하는 것이라고 그는 생각했다. 어감이란 바로 이러한 문학어의 가장 큰 특징이다.

언문일치와 “문장강화”



〈개정판 “문장강화”, 창비, 2005〉

민족어로서의 조선어에 대한 이태준의 생각은 넓은 의미에서는 언문일치의 문제로, 좁은 의미에서는 지방어로서의 조선어에 대한 태도에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

가령, 그가 표준어를 중요시하는 대목은 문학의 영역에서가 아니다. 표준어는 단지 문장의 문제였다. 담화, 즉 문학에서는 그 사정이 달라진다.

말과 글의 통일이라는 큰 문화적 의의에서도 표준어로 써야 할 의무가 문필가에게 있다 생각한다. 그러나 방언이 문장에서 전혀 문제가 안 되는 것은 아니다.(“문장강화”, 40쪽)

인용문만 보자면 이태준은 표준어의 의의를 인정하고 있다. 그 스스로도 표준어를 충실히 사용했으며, 표준어의 필요성 또한 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그런데, 그는 그 다음에 바로 “방언이 방언 그대로 문장에 나올 필요가 있기도 하다”고 적고 있다. 방언의 가치는 그가 말한 대로 말의 어감 때문이다. 물론 그것은 언문일치의 문제와 다른 것이



이태준은 언문일치라는 상상이 만든 담화와 문장의 대립을 해결하기 위해 담화(예컨대 어감)를 인물이나 사건을 묘사하는 방법의 하나로 이론화했다.

아니다. “문장강화” 첫 부분에 그는 “문장이란 언어의 기록이다. 언어를 문자로 표현한 것이다. 언어, 즉 말을 빼놓고는 글을 쓸 수 없다”(“문장강화”, 17쪽)고 언문일치 문장에 대한 나름의 관점을 분명하게 명시하고 있다. 그러므로 글을 쓰기 위해서는 언문일치를 지켜야 하는 것이다.

그러나 누구나 먼저는 언문일치 문장에 입학해야 한다. 그리고 문예가가 되려면 이 언문일치 문장을 완전히 소화하고 나서야 할 것이다.(“문장강화”, 353쪽)

인용문에서 확인할 수 있는 것처럼 이태준은 표준어라는 공식적인 언어에 대한 필요성을 인식하고 있었다. 그러나 그 표준어란 생활의 언어지 문학의 언어는 아니었다. “언문일치 문장은 민중의 문장이다.”(“문장강화”, 351쪽) 그는 언문일치 그대로는 예술가의 문장이기 어렵다고 생각했다. 언문일치를 잘 지킨다고 조선어가 민족어가 되는 것도 아니다. 언문일치의 문장을 완성한 춘원의 “권태문장”으로부터 해탈하려는 노력을 이상(李箱)의 감각에서, 정지용(鄭芝溶)의 내간체에서, 박

태원(朴泰遠)의 어투에서, 이효석(李孝石)과 김기림(金起林)의 모더니즘에서 찾고 있는 대목은 그가 언문일치의 문장을 넘어서는 개성의 문장에 더 많은 관심이 있었음을 보여준다. 당연하게도 이 생활의 언어만으로는 조선어의 가치를 그대로 보존할 수 없다. 이 대목에 방언의 가치가 숨어있다. 방언은 하나의 문학어로서의 가치가 있다는 게 그의 생각이었다. 그는 언어가 곧 민족의 실체라고 여기는 지독한 속문주의자였다.

조선말이 아니면 ‘조선문학’이 아니요, 외국인이 썼더라도 조선말이면 그것은 훌륭히 ‘조선문학’ 이리라 생각합니다.⁹⁾

조선 문학에 대한 규정에서 어떤 언어를 사용하느냐가 중요한가라는 질문에 그는 매우 극단적인 대답을 했다. 민족어의 가능성으로서의 조선 문학에 유독 많은 관심을 표명했던 이태준은 언어가 곧 민족의 실체라는 언어관을 지니고 있었다. 뿐만 아니라 그는 언문일치 문장이 가진 문제점을 어느 누구보다 잘 알고 있었다. 언문일치란 근대국가의 정치적 목적을 달성하기 위해 고안된 것이다. 이를 토대로 계층적·지역적 방언을 기반으로 하는 근대적 문어로서의 표준어가 만들어졌다. 그러나 이태준이 강조한 것처럼 담화(입말)와 문장(글)은 여전히 일치하지 않았다. 이태준은 언문일치라는 상상이 만든 담화와 문장의 대립을 해결하기 위해 담화(예컨대 어감)를 인물이나 사건을 묘사하는 방법의 하나로 이론화했다. 언어에 대한 그의 관심 중에 눈여겨보아야 할 것은 ‘새말’에 대한 호의적인 태도다. 당시의 문학자들은 어휘의 부족을 느끼면서도 신어가 범람하는 모순적인 상황에 처해 있었다. 이태준은 “훌륭한 문장가란 모두 말의 채집자, 말의 개조·제조자들임을 기억해야 한다”(「문장강화」, 38쪽)는 말로 신어에 대한 중요성을 표명했다.

현대의 생활을 동시대의 언어로 표현해야 하는 상황에서 조선어 자체에 대한 공부뿐 아니라 모든 어휘에 대한 탐구자적 정신을 지녀야 하는 상황이었다. 이때 새말은 현대적 감각을 대신할 도구로 받아들여졌다. 이에 대해 이태준은 긍정적인 반응을 보인다. 언어를 “미술품이 아니

9) 이태준, 『‘조선문학’의 정의』, “삼천리”, 1936. 8, 98쪽(『한글 문학만이 조선문학』, “이태준문학전집” 17, 서음출판사, 1988, 248쪽).

라 잡화와 같은, 일상생활품”(“문장강화”, 82쪽)으로 인식하고 있었던 이태준의 언어관은 지금 보더라도 여러 모로 근대적이다.

새말을 만들고 새말을 쓰는 것은 유행이 아니라 유행 이상 엄숙하게, 생활에 필요하니까 나타나는 사실임을 기억해야 할 것이다.(…)한자어든 영어든 과념할 필요가 없다. 그 단어가 들지 않고는 자연스럽게 정확(的確)한 표현이 불가능할 경우엔 그 말들은 이미 여깃말로 여겨 안심하고 쓸 것이다.(“문장강화”, 36쪽)

이처럼 이태준이 새말에 대해 호의적인 태도를 보일 수 있었던 까닭은 “자연스럽고 정확(的確)한 표현” 때문이다. 그 말 외엔 다른 어떤 말로도 그 느낌을 표현할 수 없다면 그 말을 사용하는 것이 이해된다는 뜻이지, 무턱대고 새말을 남용할 것을 권고한 것은 아니다. “그 단어가 들지 않고는 자연스럽게 정확(的確)한 표현이 불가능할 경우”라는 것은 ‘하나밖에 없는 말’이다. 말하자면, 그것은 ‘유일어(唯一語)’에 대한 강조로 볼 수 있다.

말에 그 사람의 체취, 성미, 신분, 그 사람의 때가 묻은 말을 찾아야 하는데 그런 말이란 얼마든지 있을 거시 아니라 결국은 하나일 것이다.(“문장강화”, 52쪽)



〈잡지 “문장”〉

이태준은 플로베르의 “한 가지 생각을 표현하는 데는 오직 한 가지 말밖에는 없다”는 말을 신봉했던 것 같다. 대체로 유일어에 대한 이태준의 생각은 조선어를 발전시키고 이끌어야 한다는 사명감에서 온 것이다. 그의 조선어에 대한 애착은 자연스럽게 조선적인 것에 대한 관심으로 확대된다.

“문장”의 고전주의

이태준은 다른 언어에 비해 조선어가 가지는 특별한 장점을 찾아내

려고 노력했다. 그 중에서도 조선어가 지닌 감각의 풍부성에 대한 설명은 노골적으로 보이기도 한다.

감각은 오관(五官)을 통해 얻는 의식이다. 시각, 청각, 미각, 후각, 촉각, 이 다섯 신경에 자극되는 현상을 형용하는 말이 실로 놀랄 만치 풍부한 것이다.(「문장강화」, 70쪽)

김윤식은 이태준이 생활과는 아주 관련 없는, 이른바 美라는 것, 예술이라는 것이 따로 있다는 것, 그것을 만들기 위한 도구로서의 언어(조선어)라는 특정 언어를 신처럼 믿은 사람으로 평가했다.¹⁰⁾ 인용문에서 “실로 놀랄 만치 풍부한” 형용어를 거느리고 있는 조선어에 대한 그의 찬사는 이러한 사실을 증명해준다. 흥미로운 것은 이태준의 1930년대 민족어에 대한 관심이 <문장파>에서 그대로 확인된다는 점이다. <문장파>의 창작은 내용보다는 우리말의 어감표현에 훨씬 더 치중하는 경향을 보인다. 이 현상은 이희승이나 홍기문 등과 같은 언어학자의 우리말 어감에 대한 강조와 같은 지적 분위기와 어느 정도 관련이 있겠지만, 이태준의 개인의 취향에서 나온 것이기도 할 것이다. 당시 일본어와 경쟁을 해야 했던 조선어의 상황에서 그 특성을 강조해야 할 이유는 충분하다.

그들은 조선적인 것이 지니는 향토성과 역사성을 강조하면서 고전적인 것의 구체적 표상들을 전통으로 끌어올리려고 노력했다. 물론 이들이 주도한 전통의 복원을 단순한 복고주의로만 이해할 수는 없다. 그것은 모더니즘 문학에 대한 정체성 확립과 고전을 통해 새로운 전통을 확립하고자 하는 역사적 인식의 발현이기도 했기 때문이다. 그런데 문제는 사대부 문인정신에 대한 그들의 지나친 경사였다.¹¹⁾ 다음과 같은 이태준의 생각은 이러한 혐의로부터 자유롭지 못하다.

고전은 아득해서 좋다. 시간으로 아득함은 공간으로 아득함보다 오히려 이국적이요 신비롭다. 옛 거울이 신령을 비추는[古鏡照神] 그윽한 경지는 오래된 탐에 낀 푸릇한 이끼처럼, 세월이라는, 자연이 없어주고 가는 가치다. 창연함!

10) 김윤식, 「이태준론」, 『현대문학』, 1989. 5.

11) 황중연은 문장지의 전통 지향성에 대해 적절한 비판과 평가를 내린 바 있다(『한국문학의 근대와 반근대—1930년대 후반기문학의 전통주의 연구』, 동국대 박사논문, 1991).

오래오래 우려야 나오는 마른 버섯 같은 향기! 이것은 아무리 명문(名文)이라도 하루아침에 꾸며 만들어낼 수 없는, 고전만이 두를 수 있는 일종의 후광인 것이다.(“문장강화”, 349쪽)

그들은 철저한 엘리트주의였으며, 사대부의 정신적 전통과 문화를 숭상하면서 그 안에서 귀족적 정신주의와 선비정신을 찾으려 했다. 그들은 스스로 ‘조선적인 것’이 되려고 했으며, 이를 통해 “고전만이 두를



이태준은 사라져갈 위험에 처한 조선어에 ‘근대’라는 새로운 옷을 입혀 민족어와 문학어로 세워야 할 필요성을 그 누구보다 강하게 느꼈던 사람이었다.

수 있는 일종의 후광”을 얻고자 했다. 이는 일본 유학파 지식인들이 당시 문화어였던 일어로 문학활동을 하면서 자신들을 특권화·차별화하려는 태도와 크게 다르지 않다. 그들은 근대문명과 일제 식민화에 직면하여 민족이라는 추상적 명제에 고민하면서도 구체적 현실을 간과했다. 예컨대, 식민현실로 인한 민족 정체성 소멸에 대한 우려가 조선적인 것이 곧 고전적이라는 단선적인 사유의 형태로 드러났다는 것은 반드시 짚고 넘어가야 할 대목이다. 이와 같은 판단의 오류는 언어에 대한 그들의 생각에서도 그대로 드러난다. 고전세계와 역사에 대한 연구와 함께 그들이 심혈을 기울였던 것이 단지 시조와 내간체류의 발굴과 창작 등이었다는 점은 아쉬운 부분이다.

이태준의 언어의식

소설에서 플롯이 아닌 인물을 중시했던 이태준은 각각의 인물이 갖는 성격을 창조하기 위해 언어에 각별한 관심을 가졌다. 그에 따르면 훌륭한 문장가란 이미 존재하고 있는 언어로부터 말을 채집하고 개조하여, 표현할 수 없다고 생각되는 것들을 타개해나가는 자여야 한다. 그렇게 함으로써 언어의 확장을 가져오고 나아가 문학에 기여할 수 있다고 이태준은 생각했다. 이러한 그의 생각은 소설에서 묘사를 중시하는 것으로 나타난다. 단지 묘사의 중요성을 강조한 것만이 아니다. 그것은 문

체의 문제였으며, 문체가 곧 한 개인의 언어라는 점에서 모든 개개인의 언어에 대한 존중으로 확대해서 이해할 수 있다. 그는 국문체의 발달과 문학적 표현의 발달이 동시에 이루어진다고 생각했다. 뿐만 아니라 그가 강조해마지않았던 ‘리얼리티’ 역시 이러한 언어관에서 나왔다고 해도 그리 틀린 말은 아니다.

실증(實證), 이것은 산문의 육험(肉驗)이요 정신이다.(“문장강화”, 106쪽)

그는 산문의 정신이 사실에 근거하여 관찰과 실험으로 현상을 그려내는 실증에 있다고 했다. ‘리얼리티’ 나 실상(實相)이란 다른 아닌 묘사에 의해서만 가능한 것이다. 실상을 재현할 수 있는 조선어의 발굴을 통해 그는 조선어를 근대적 문학어로 한 단계 올려놓으려는 거대한 목표로 가지고 있었다.

한 번 무슨 말끝에 철진이가

“조선말을 영어나 다른 말처럼 표정이 없어…… 그래 허기가 싫어……”

하였다가 순모에게 된불을 맞은 적이 있다. 순모는 그때 펄펄 뛰었다.

“이 뺨빠진 녀석아. 말과 글이 그 민중의 최후의 재산이요 최후의 목숨인 줄

모르니? 아무리 기술에나 학문에 학박사가 되문 뭘 허니? 그 사람이 우리 말, 우

리 글, 우리 풍속, 우리 예절, 우리 감정에 서툴르면 그 사람은 세계의 학자는 될

까? 그러나 조선의 학자는 아니다.[...]”

— 이태준, 「성모」(“이태준전집”, 깊은샘, 1988) 부분

인용한 소설에는 조선어에 대한 이태준의 이중적인 생각이 단적으로 제시되고 있다. 철진이가 말한 것처럼 말의 표정이 다른 언어에 비해 부족하다는 것과 순모의 주장처럼 “우리 말, 우리 글, 우리 풍속, 우리 예절, 우리 감정”에 익숙해야만 한다는 것이 그것이다. 전자는 조선의 현실이었고, 후자는 그 현실을 극복해야 하는 문학가로서의 태도를 말한다. 이태준의 언어의식은 후자에 더 잘 나타난다. 비록, 조선어의 표정에는 한계가 있을지언정 그것을 극복하는 것이야말로 민족어인 조선어를 지키는 길이 된다고 그는 생각했다. 그 유일무이한 방편이 바로 문학어로서의 조선어를 더욱 발전시키는 일임을 그는 누누이 강조했던 것이다.

「문장강화」를 연재하는 동안 조선어를 민족어로 인식하려는 이태준의 의도는 더욱 강화되고, 조선어의 장점을 발굴하려는 그의 노력은 다각적인 측면에서 전개된다. 문학어를 창안하려고 했던 그의 노력이 대표적인 사례에 해당한다. 이 과정에서 언문일치에 대한 강조가 두드러져 보이지만, 실상은 언문일치를 넘어서는 한 개인의 어감과 개성의 문체를 중시했다고 해야 옳다. 이태준은 사라져갈 위험에 처한 조선어에 ‘근대’라는 새로운 옷을 입혀 민족어와 문학어로 세워야 할 필요성을 그 누구보다 강하게 느꼈던 사람이었다.

여태천

고려대학교 국문과와 같은 대학원 졸업하고 2000년 《문학사상》으로 등단했다. 시집 “국외자들”과 시론집 “김수영의 시와 언어”가 있으며, 현재 고려대 강사로 있다.

**도서안내**

정치 이데올로기라는 기제를 통해 규명한 현대의 정치현상

현대정치의 이념구조

■ 주요목차

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

조정남 저 / 값 15,000원

**교양사회**



Abstract

The Actual Conditions and Prospects of Foreign Worker in Korea

Ko, Hyung Myun (BK21 Research Lecturer, Department
of Sociology, Korea University)

Key words: Foreign Worker, Migrant, Foreigner Policy, Policy
Making, Integration

This article addresses the general global situations surrounding foreign workers in Korea. Migrant workers are driven into three areas - North America, Western Europe and sporadically Japan - of the world by the movement of global capital. Due to the passive and negative policy on foreign workers in Japan, Korea plays a junior role as a host country for West and South-East Asian labor forces in the regional dimension.

It is more urgent to see foreign workers as a socially essential labor force than to attach weight to the restriction of their influx. In practical terms, much more social, institutional and policy-making efforts must focus on the stable resettlement of legal and illegal foreign domestic workers in Korea.

Foreign Worker Communities and Activities

Kim, Ji Seon (Secretary, Asia Civil Network)

Key words: Foreign Resident, Foreign Worker, Foreign Community, Southeast Asia Countries, South Asia Countries

The number of foreign residents in Korea exceeds 800,000. They have constructed their communities while struggling with prejudice of Koreans who are not welcoming of outside culture. Few from foreign countries put down their roots in Korean society, like the Japanese community, established in the 1970' s as an initial trial, the Bangladeshi community, established around the mosque, and the Nepalese street centering around Nepalese restaurants, which was newly opened as a 'foreigner' s autonomous district. This article will explain about communities made by foreign migrant workers who have come from places such as the Philippines, Nepal, the Islam area, China, Central Asia, and Africa. We can explore the present conditions of the multicultural society in Korea.

Foreign Worker Supporting NGO's Present Circumstances and Activities

Song, Jong Ho (Correspondent, Korea University Alumni Newspaper)

Key words: Foreign Worker, NGO, Korean Society, Sending Country, Civil Group

The role of foreign workers, who have emerged as new members of Korean society since the 1988 Seoul Olympic games, is becoming increasingly larger. While foreign workers have been placed in Korean society as its members, various social problems concerning them have risen. However, there is no governmental policy for these problems. What is worse, no social policy has been made for them. These days, Korea has transformed from a labor-exporting country to that of a labor-importing one, while the human rights of foreign workers remains a blind point in the protection of law.

This article will serve to examine the role of civil groups which are leading to a breakthrough in solving problems of foreign workers' human rights by looking at the present conditions of foreign workers' support groups. Furthermore, this article will explain the development process, the present situation and the goals of the support groups for foreign workers.

Migration Policies of Foreign Worker Sending Countries to Korea

Cho, Sung hwan (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Foreign Worker, Sending Countries, Migration Policy, Migration Law, Southeast Asia Countries

Korea used to export labor until the 1980s, but since the mid-1980's Korea has become a country that imports labor due to changes in economic conditions such as higher income levels.

This article purports to review the situation of foreign workers in Korea and the policy of the Asian countries dispatching workers to work abroad, such as Philippines, Thailand, Vietnam, and Indonesia. Most of the countries exporting labor are developing countries and make efforts to dispatch more labor to promote their own national wealth.

Those countries are characterized by income levels, degree of democratization and the corruption perceptions index (CPI).

Most of the countries exporting labor experience corruption of government officials who take excessive shares.

As a result of those problems, most foreign workers overseas suffer, so a solution is requested.

Foreign Worker Policies in the US, Germany, and Japan

Kim, Jae Won (Researcher, Korea Research Center of Ethnology)

Key words: Foreign Resident, Foreign Worker, Migration Policy, Integration Policy, Policy Making

The number of foreign residents in Korea exceeds 800,000, and the number of foreign worker hired through the Employment Permission System surged to a record 133,506 in August 2006. Policy-making for them has emerged as an urgent problem for us.

The cases of the US, Germany, and Japan are frequently mentioned as precedents and references for Korean policy-makers to accept foreign workers and to develop policies for them.

This article will address the present conditions of foreign workers in these nations through statistics, and compare their policies for foreign workers. Furthermore, I will evaluate policies for foreign workers in Korea by comparison with their policies.

Changes and Problems in Migrant Labor Policies of Korea

Hong, Won Pyo (Policy Planning Committee, Democratic Labor Party)

Key words: Migrant Labor Policy, Unregistered Migrant Workers, Industrial Training System, Employment Permit System.

It has been twenty years since migrant workers have come into the Korean society. However, the Korean government's migrant labor policies keep raising issues and problems regarding to protecting the human rights of the unregistered migrant workers. To improve the conditions migrant workers face in Korea, Korea's migrant labor policies require some changes.

In this article, I will review the relations between globalization and the flow of migrant labor, and the current situation of migrant workers in Korea. Then, I will discuss problems in migrant labor policies of Korea, explaining changes in its policies from industrial training system to employment permit system. In conclusion, I will give some suggestions to solve these problems in the present migrant labor policies of Korea.

The Possibility for the Northeastern Asian Railway Network

Lee, Chul Woo (Institute for Peace Studies, Korea University)

Key words: Railway, the Korean Peninsula, Transcontinental
Railway, Globalization, Land Bridge

Although Northeastern Asia, where the Korean Peninsula is located, occupies one-fifth of the world economy, establishment of an organic cooperation system in this area has been hindered by systemic and ideological differences among the countries. A transcontinental railway can be a key in creating an organic network in this region. The railway signifies a connection between the European and the Northeastern Asian economic spheres. Furthermore, the railway would stretch all the way across China and Russia to realize their potential for growth.

The railway will be one of most important factors in determining the speed of Northeastern Asian development. Ultimately, it is the completion of a land bridge between Asia and Europe, and the “Iron Silk Road” that will spur globalization.

The Tokyo War Crime Trials and Responsibility for the War

Akazawa Shiro (Professor, 立命館 University)

Key words; the Second World War, Japanese View, Responsibility, War Crime Trials, the Cold War,

Since the end of the Second World War, responsibility for the war does not signify the same thing among the Japanese. There have been complex political disputes over how they should properly understand responsibility for the war.

This article addresses the political and ideological conflict among the Japanese views of the responsibility by separating it into four periods of dispute. The first is the period of occupation when the war crime trials took place the second is the period until the mid-1960's when, under the Cold War, the trial became lost in oblivion. The third is the period until the early 1980's when the question of responsibility arose again. The fourth is the period since the early 1980's when the responsibility and reparation for the war had become international issues. The responsibility was given internationally during the first and fourth period, but it was issued in Japan itself mainly during the second and third period. The Japanese view over the responsibility of the war has undergone peculiar changes.

**Mun-Jang-Kang-Hwa, Invent of Nation-
Language and Literary Language
— Lee Tae-Joon**

Yeo, Tae-Chon (Lecturer, Korea University)

Key words: Lee Tae-Joon, Mun-Jang-Kang-Hwa, Joseon
Language, Literary Language

The 1930's is characterized by the apparent results of the Uh-mun movements since the modern enlightenment age. Writing in the 'Joseon language', many literary men actively participated in the Uh-mun movements and presented their opinions on 'Joseon language' refinement. Lee Tae-Joon was especially devoted to the originality of the 'Joseon language' as a nation-language. He was an exponential writer who made an effort to make the 'Joseon language' the literary language during the Japanese colonial domination. Above all, Lee Tae-Joon's Mun-Jang-Kang-Hwa (1940) examined the use of literary language in the expression of a writer's personality. Lee Tae-Joon tried to improve the 'Joseon language' literarily as well as linguistically, by analyzing the two trends of the 1930's 'Joseon language'. Lee Tae-Joon has self-consciousness.

『민족연구』 논문투고와 집필요령 및 심사과정

한국민족연구원이 연 4회 계간으로 발간하는 『민족연구』는 세계의 민족과 민족문제를 중심적인 연구과제로 설정, 현대세계의 제반 민족문제의 근원적 실체와 이의 발전적 해결을 모색하는 연구의 장입니다. 본 연구원은 관련학계와 연구기관 연구자들의 적극적인 투고를 환영합니다.

I. 논문투고

1. 편집대상: 민족주의 이론, 각 지역과 개별국가의 민족문제와 민족정책, 소수민족 현황 등과 관련된 논문.
2. 다른 곳에 게재되었거나 게재예정인 논문은 편집대상에서 제외함.
3. 원고는 '한글' 혹은 'MS워드' 파일로 작성하여 출력본 1부와 디스켓을 아래주소로 우송하거나 전자우편으로 송부하기 바람.
4. 연락처
한국민족연구원 Korea Research Center of Ethnology
주소: 서울특별시 강북구 수유동 282-10
전화번호: 010-4716-3616
Fax: 925-3906
Email: goodsociety123@hanmail.net

II. 논문집필요령

1. 원고의 분량은 200자 원고지 80-120매 혹은 A4용지 15-20매 내외.
2. 한자와 외국어 표기가 필요한 경우 첫 번째의 경우에 한해 괄호 안에 넣어 표기.
3. 각주 및 참고문헌 작성요령.

1) 각주 작성 요령

(1) 저서의 경우

- 조정남, 『러시아민족주의 연구』(서울:고려대학교출판부, 1996), 292쪽.
- Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986), p. 95.

(2) 논문의 경우

- 조정남, “중국의 화교정책 분석,” 『민족연구』 제5호, 150-151쪽.
- Alejandro Portes, “Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities,” *International Migration Review*, 31, 4, pp. 799-801.

2) 참고문헌 작성요령

(1) 저서의 경우

- 조정남, 『러시아민족주의 연구』(서울: 고려대학교 출판부, 1996).
- Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986).

(2) 논문의 경우

- 조정남, “중국의 화교정책 분석” 『민족연구』 제5호.
- Alejandro Portes, “Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities,” *International Migration Review*, 31, 4.

III. 논문심사

1. 본 연구지의 편집의도와 무관한 논문의 경우 편집위원회에서 게재불가를 결정할 수 있음.
2. 편집위원회는 회의를 통해 투고논문의 심사에 적합한 심사위원을 위촉함.
3. 심사위원 3인에 의해 심사가 이루어지며 개별 심사위원의 “가, 수정, 불가”의 평가내용을 종합하여 최종게재 여부를 결정하며, 재심의 경우 편집위원회의 판단에 의해 게재여부가 결정됨.
4. 심사 판정 기준표 (심사위원 3인 기준)

가, 가, 가 가, 가, 수정	가, 수정, 수정 수정, 수정, 수정 가, 수정, 불가	가, 불가, 불가 수정, 수정, 불가 수정, 불가, 불가 불가, 불가, 불가
게재 가	수정 후 게재	게재 불가

5. 수정과정에서 논문 필자는 수정한 부분을 별도의 양식을 통해 명확히 밝혀야함.

IV. 『민족연구』발행일 및 논문투고 마감일

민족연구 발행일	논문 마감일
2006년 3월 1일	2005년 12월 31일
2006년 6월 1일	2006년 3월 31일
2006년 9월 1일	2006년 6월 31일
2006년 12월 1일	2006년 9월 31일

한국민족연구원은 새로운 시대환경의 도래와 더불어 전세계적인 차원에서 전면적으로 부상하고 있는 인종과 민족 그리고 민족주의 문제 등에 대한 학문적이며 실제적인 연구 조사 활동을 위해 설립되었다. 현재 연구원은 민족문제에 관한 전문 연구지인 『민족연구』를 연간 4회 발행·보급하고 있으며 홈페이지(<http://www.cncho.pe.kr/krce>)를 통해 관련자료를 공개하고 있다.

인적구성

원 장 : 趙政男 (고려대학교 정치외교학과 교수)
연구위원 : 葛振家 (중국 북경대학교 교수), 金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수)
金秀雄 (한일문화교류기금 이사), Dmitry V. MYONG (국립 알마티사범대학교 교수)
保坂祐二 (세종대학교 교수), 洪敏植 (강원대학교 교수)
우평균, 김인성, 조화성, 김용찬
연구원 : 고병국, 김태영, 강권찬, 박지원, 이용승, 김혜림
유정석, 안 석, 이태욱, 송종호, 조성환, 정려정, 김재원, 김병학



민족연구 28 〈계간〉 ISSN 1229-2796	〈저널 편집부〉 ----- 편집인 : 조 정 남 주 소 : 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10 우/142-881 (☎ 010-4716-3616) Email : goodsociery123@hanmail.net T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617 발행일 : 2006년 12월 1일(연 4회 간) ----- 발행처 : 교양사회 Homepage : http://www.goodsociety.co.kr -----	편집위원 김경숙 (공주대학교 교수) 金炳鎬 (중국 중앙민족대학교 교수) 김인성 (고려대학교 연구교수) 김용찬 (한국민족연구원 연구위원) 이기원 (창원대학교 교수) 조정남 (고려대학교 교수) 호사카 유지 (세종대학교 교수) Dmitry V. MYONG(국립 알마티사범대학 교수)
---	---	---

정기구독 안내

<교양사회>에서 발간하고 있는 시메이노지 민족연구의 정기구독을 다음과 같이 안내합니다.

- 「시메이노지 민족연구」는 모두 정기구독제입니다.
- 정기구독자들에게 한해 직접 개별 주소로 우송되며 서점판매는 하지 않습니다.
- 과월 호는 재고가 있을 때만 구입이 가능합니다.

정기구독 절차

1. 아래 <정기구독 신청서>를 작성.
2. 해당하는 구독료를 <우체국 012187-01-002824> (예금주 : 교양사회)로 입금.
3. 아래의 <정기구독신청서>를 <교양사회>로 우송하거나 E-mail로 보내 주십시오.

연 락 처

<저널 출판부>

◆ 서울특별시 강북구 수유 4동 282-10(우편번호:142-881)

Email : goodsociety123@hanmail.net

T E L : 010-4716-3616 / F A X : 02-907-3617

● Homepage : <http://www.goodsociety.co.kr>

교양사회

<절취선>

정기구독 신청서

교양사회

저널명		간별	구독 권수	금 액	구독희망	기타
시메이노지 민족연구		계간	4권(1년분)	₩ 60,000	~	
			8권(2년분)	₩ 100,000	~	
구독자	구독자명(기관)				전화	
	주 소	우편번호			E-mail	