

이주노동자의 시티즌십 보장을 위하여

설동훈 | 전북대학교 사회학과 교수

마셜(Marshall, 1950)이 ‘국민국가 구성원 내부의 평등한 관계’를¹⁾ 강조하여 개념화한 ‘시티즌십’은²⁾ 이후 보편주의 복지국가의 길을 열었다(김기태 외, 2020. iv-v.). 전 지구화의 진행에 따라 ‘국민국가 구성원 집단’의 경계가 ‘국민’에서 ‘주민’으로³⁾ 확장됨에 따라(Seol, 2012; 설동훈, 2016), 이민자, 외국인, 또는 이주노동자의 시티즌십이 쟁점이 되고 있다.

1980년대 말 한국에는 아시아 출신 저숙련 이주노동자들이 대거 몰려오기 시작했다. 한국경제는 1986~1988년의 3년간 저금리·저유가·저달

리라는 3저 호황으로 연 12%의 고도성장을 기록했다. 1986년 국내 주요 신문은 일별레로 알려졌던 한국인들이 잔업 대신 여가를 선택하기도 한다는 사실을 보도했고, 동시에 한국인들이 ‘어렵고 지저분하며 위험한’(difficult, dirty and dangerous) 3D 직업에 취업하기를 꺼려 해당 부문에서 인력 부족이 심각하다는 기사를 실었다. 이때 외국인노동자가 자발적으로 한국에 와서 국내 노동시장의 빈자리를 메우기 시작했다.⁴⁾

그 당시 한국에는 외국인력 도입 제도가 없었다. 전문기술직 종사자가 아닌 외국인노동자가 한

1) 동시에 ‘국민국가 구성원’은 외부자가 갖지 못하는 ‘배타적 특권’을 가진다. 즉, 시티즌십은 본질상 ‘특권’(privilege)이다.

2) 시티즌십은 ‘사회적 지위’(시민 자격), ‘시민적 지위에 수반되는 권리·의무·책임’(시민적 권리), ‘시민의 덕성·태도·수행’(시민성)을 아우르는 개념이다.

3) 주민은 국민과 외국인 및 무국적자를 포괄하는 개념이다(설동훈, 2016 참조).

4) 이주노동자(migrant workers)는 노동력 송출국과 수용국에서 모두 사용 가능한 개념이지만, 외국인노동자는 노동력 수용국에서만 사용한다. 즉, 이 글에서 이주노동자와 외국인노동자는 동의어다.

국에서 합법적으로 취업할 수 있는 길은 없었다. 그렇지만, 아시아 출신 저숙련 이주노동자는 관광 또는 단기방문 사증을 받아 입국하여 취업하였고, 또 대부분이 정해진 체류 기간을 초과하여 국내에서 직업생활을 영위하였다. 그들은 '체류자격 외 활동 허가'를 받지 않은 채 취업하였거나, '체류기간 초과' 상태에서 취업하였다. 즉, 그들은 전원이 출입국관리법을 위반한 '불법체류 외국인노동자' 또는 '서류 미비 이주노동자'(undocumented migrant workers)였고, '법의 보호'에서 비껴난 사각지대에 놓여 있었다.

1980년대 말 한국인들은 외국인노동자를 대하며 '1960~1970년대 서독·베트남·중동 등으로 진출한 한국인 해외취업자'를 떠올렸다. 개구리가 올챙이 시절을 잊어서는 안 된다는 식으로 그들을 친절하게 대하자고 다짐했다. 그렇지만, 그들은 한국 역사상 최초로 한국인에게 고용된 외국인이었다. 그 이전까지 국내 외국인은 외교관, 선교사, 군인(주한미군) 등이 대부분이었고, 피지배집단의 구성원이었던 사례는 거의 없었다. 대부분의 영세 사업주들은 노사가 동등한 지위를 갖는다는 '노사관계' 개념조차 인식하지 못한 채 외국인노동자를 마구 부렸다. 그중 일부는 외국인노동자에게 폭언을 퍼부었고, 폭행을 서슴지 않은 사람도 있었다. 상상을 초월할 정도로 외국

인노동자 기본권 침해가 심각했고, 인권침해 사건이 빈발했다.

1991년 한국은 국내 중소기업 사업주가 저숙련 외국인력을 고용할 수 있도록 '외국인 산업기술연수제'를 시행하였다. 정부는 '산업기술 연수생'을 도입하여 '서류 미비 이주노동자'를 없애겠다고 발표하였지만, 상황은 그렇게 진행되지 않았다. 외국인 산업기술연수제는 '외국인노동자 인권침해, 불법체류, 송출비리'라는 세 가지 심각한 문제를 양산하였다. 그것은 외국인노동자를 노동법상 '근로자'로 인정하지 않고 '연수생'으로 처우하는 표리부동한 제도였다.⁵⁾ '산업기술 연수생'은 한국의 사업체에서 실제로 일하지만, '근로자'라는 지위를 갖지 못했고, '주민'으로서의 시티즌십 역시 누리지 못했다.

대한민국 국회는 2003년 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'을 제정하였고, 이듬해인 2004년 외국인 고용허가제가 시행되었다. 외국 출신 저숙련 이주노동자도 노동법상 '근로자'로서 내국인 노동자와 동등한 처우를 받을 수 있게 되었다. 근로기준법 제6조(균등한 처우), 즉 "사용자는 근로자에 대하여 [...] 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다."가 외국인노동자에게도 적용되었다. 또한, '외국인근로자의 고용 등에 관한 법

5) 일상 용어에서 근로와 노동, 근로자와 노동자는 동의어지만(설동훈, 2020), 법률 용어로는 '근로'와 '근로자'가 주로 사용되고 있다. 국가법령정보센터에서 법령 명칭을 검색해 보면, '노동'은 노동조합, 노동위원회, 노동관계, 고용노동부, 경제사회노동위원회 등에 포함되어 있고, '노동자'는 전혀 사용되지 않는다.

률’ 제22조(차별 금지)에서도 “사용자는 외국인 근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다.”라고 명확히 규정하였다. 그뿐 아니다. 동 법률은 외국인노동자의 건강과 안전을 지킬 수 있도록 하고, 임금체불, 질병·사망 등 사고 대비 제도를 운용하도록 규정하고 있다. 요컨대, 2004년 외국인 고용허가제 시행 이후 합법체류 외국인노동자는 자유권·평등권·사회권을 아우르는 시티즌십을 법적으로 보장받고 있다.

그렇지만 외국인 고용허가제에서 외국인에게 개방된 직업은 ‘내국인이 꺼려 채워지지 않은 일자리’로 제한되어 있다(설동훈, 2019). 한국산업인력공단의 『2017년 외국인근로자 근무환경 실태조사』에 따르면(설동훈, 고재훈, 2017), 외국인 노동자가 임금수준이 낮고 근로조건이 좋지 못한 사업장에서 일하는 관행은 지속되고 있다. 소음, 진동, 분진, 냄새, 더위, 추위, 어두운 조명 등 열악한 작업환경에서 일하는 외국인노동자가 적지 않다. 제조업보다는 농축산업과 어업 등에 종사하는 외국인노동자의 근로조건이 더 열악하다. 열악한 근로조건에서 산업재해 발생률이 높은 것은 당연하므로, 외국인노동자의 안전을 보장하기 위해서는 열악한 근로조건부터 개선하려는 노력이 필수다. 빈발하는 안전사고에는 그 원인이 널리 알려진 것도 많다. 예컨대, 양돈장 황화수소 질식 사고의 위험성은 잘 알려져 있다. 정부는 ‘밀폐공간작업 질식 재해 예방 종합 매뉴얼’을 만들어 배포하였고, 재해 예방을 위한 교육과 현장

지도를 하고 있다. 그렇지만 ‘밀폐공간작업 질식 재해’는 계속 발생하고 있다. 이러한 사실은 외국인노동자의 안전 보장은 제도 정비만으로는 해결될 수 없음을 뜻한다. 사업주와 외국인노동자가 모두 안전을 확보하려는 자세를 갖추는 게 필수다. 그러기 위해서는 교육과 홍보도 중요하지만, 사망사고 발생 사업장은 안전이 확보될 때까지 모든 작업을 중지하는 등 산업안전의 패러다임을 바꾸려는 적극적 자세 전환이 필요하다(설동훈, 고재훈, 2017).

또한, 일부 외국인노동자는 매우 열악한 주거 환경에서 생활하고 있다. 예컨대, 한파가 기승을 부린 2020년 12월 20일, 경기도 포천에 있는 농장의 숙소용 비닐하우스에서 캄보디아 출신 여성 이주노동자 누운 속행 씨가 숨진 채 동료들에 의해 발견되었다. 속행 씨가 평소 건강했고, 사망 이틀 전부터 난방이 끊겼다는 동료들의 증언에 따라, 열악한 주거환경과 한파로 인한 사망사고로 확인되었다(정현수, 2021). 한국산업인력공단의 『2017년 외국인근로자 근무환경 실태조사』에 따르면, 외국인노동자 중 기숙사, 원룸 주택, 일반 주택, 아파트 등 가옥에서 생활하는 사람은 69.3%이고, 나머지 30.7%는 사업장 부속 숙소(숙직실·선실 등 작업장 내부의 공간), 가건물(장판·상수도·하수도 등 주거시설을 갖춘 조립식 패널, 컨테이너), 비거주용 건물(공장·마구간 등) 내 공간, 비닐하우스(배수장치·장판 등 주거시설이 없는 숙소), 기타 숙소에서 생활한다(설동훈,

고재훈, 2017, p. 296). 외국인노동자가 저렴한 주거비용 요인을 고려하여 스스로 선택한 사례도 있지만, 달리 선택할 대안이 없는 예도 있다. 외국인노동자의 주거환경 요건을 강화하여, 최소한의 생활환경을 갖추도록 제도를 정비하여야 한다. 농축산업과 어업 및 건설업에서 외국인노동자의 주거환경이 열악한 사례가 발견되는 만큼, 한국에서 생활하는 주민으로서의 '주거권'이라는 관점에서 접근할 필요가 있다(설동훈, 고재훈, 2017, p. 296).

'국민국가의 구성원', 즉 '주민' 자격을 법적으로 인정받고 있는 외국인노동자는 한국인과 마찬가지로 인간으로서의 존엄과 행복추구권을 마땅히 누릴 수 있다. 유엔의 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)은 인간의 경제적·사회적·문화적 권리를 정하고 있다. 그 가운데 사회적 권리 또는 사회권으로 볼 수 있는 내용은 사회보장에 대한 권리(제9조), 가정, 모성, 아동의 보호에 대한 권리(제10조), 의식주와 '적절한 생활 수준'에 대한 권리(제11조), '도달 가능한 최고 수준'의 건강에 대한 권리(제12조), 교육에 대한 권리(제13조, 제14조)가 해당한다(김기태 외, 2020, pp. 58-59). '대한민국 헌법' 역시 '교육을 받을 권리'(제31조

제1항), '근로의 권리'(제32조 제1항), '노동조합에 관한 권리'(제33조 제1항), '인간다운 생활을 할 권리'(제34조), '건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리'(제35조 제1항), '가족생활, 모성보호, 보건에 관한 권리'(제36조)를 규정하고 있다(김기태 외, 2020, pp. 60-61). 이러한 규정은, '대한민국 국민'만이 누리는 배타적 특권이 아니라, 조항에 따라 다르지만 '모든 사람' 또는 '합법체류 외국인'이 누리는 보편적 권리로 해석할 수 있다.⁶⁾ 즉, 외국인노동자가 '건강한 가운데 노동능력을 유지·발전시킬 수 있는 삶'을 영위할 수 있도록 제도를 개선하고 관행을 바꿀 필요가 있다(장흥근 외, 2017). 그러기 위해서는 외국인노동자에게 '법 앞의 평등'만 보장하는 수준에 그쳐서는 안 되고, 현실에서 사회 배제가 발생하는 부분을 찾아 그것을 해소하여 실질적으로 사회권을 보장해야만, 그들의 시티즌십이 확보될 수 있다. ㉞

참고문헌

- 김기태, 곽윤경, 이주미, 주유선, 정기선, 김석호, 김철효, 김보미. (2020). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구. 한국보건사회연구원.
설동훈. (2013). 국제인구이동과 이민자의 시민

6) 권리 영역에 따라 '국민', '주민'(외국인 등록자, 외국 국적 동포 거소신고자 포함), '인간'(서류미비 이주민, 외국인 단기 방문자 포함)이 누리는 권리로 구분할 수 있다(설동훈, 2013 참조).

- 권: 독일·일본·한국 비교연구. 한국인구학 36(1). pp. 21-50.
- 설동훈. (2016). 이민자의 시민권. 이혜경·이진영·설동훈 외, 이민정책론. 박영사. pp. 151-191
- 설동훈. (2019). 사회적 소수자의 권익 신장. 김정해·조세현·윤영근·권향원·차세영 편, 포용국가의 이론과 사례 그리고 정책. 한국행정연구원. pp. 402-428.
- 설동훈. (2020). 조난 신호 '메이데이'. 세계일보 9979: 26(2020. 9. 17).
- 설동훈, 고재훈. (2017). 2017년 외국인근로자 근무환경 실태 조사. 한국산업인력공단.
- 장흥근, 이정희, 정홍준, 설동훈. (2017). 2017년 노사관계 국민의식 조사연구. 한국노동연구원. p. 95.
- 정현수. (2021). 농·어촌 외국인근로자, 건강보험 사각지대 없앤다. 머니투데이(2021. 3. 2.).
- Marshall, Thomas H. (1950). Citizenship and social class, and other essays. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seol, Dong-Hoon. (2012). The citizenship of foreign workers in South Korea. *Citizenship Studies* 16(1). pp. 119-133.