민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

기획논문

소수자의 민주주의

한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동
—이중적 시민사회와 정치적 기회구조 **이병하**

조선족 동포들의 민주주의 경험과 실천
—한국의 재외동포정책에 대한 저항과 개입을 중심으로 **이정은**

대만 장애인 인권운동(1980년대~2000년대)과
복지권의 형성과정 **주윤정**

한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동

이중적 시민사회와 정치적 기회구조

이병하
서울시립대학교

〈논문요약〉

본 연구는 왜 한국과 일본은 저출산, 고령화라는 인구학적 변화와 산업의 고도화에 따른 저숙련 산업의 노동력 부족현상에 대응하여 이민 송출국에서 이민 수용국으로 전환하는(migration transition) 비슷한 조건 속에서 서로 다른 외국인 노동자 정책의 길을 가고 있는가 하는 질문을 양국의 국가-사회 관계를 통해 규명하고자 한다. 보다 구체적으로 말해, 이중적 시민사회라는 개념을 통한 외국인 노동자 운동의 정책적 영향력과 운동이 처한 정치적 환경 즉 정치적 기회구조의 차이에 주목하여 한국과 일본의 외국인 노동자 정책 간의 변화를 탐색하고자 한다.

외국인 노동자 운동의 정책적 영향력 측면에서 한국의 시민사회는 과거 민주화 운동의 경험을 통해 국가에 대항하고, 새로운 대안을 모색하면서 성장해왔고 그 결과, 중앙정치 차원에서 강한 정책적 영향력을 가지고 있었다. 반면, 일본은 '이중적 시민사회' 논의에서 보이듯, 중앙정치

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

차원에서 정책의 변화를 추동해내는 영향력이 부족했다고 할 수 있다. 또한 외국인 노동자 운동이 처한 정치적 환경의 측면에서도 한국은 상대적으로 부처 간 경쟁이 심했던 데 비해, 일본은 부처 간 경쟁이 크지 않아 외국인 노동자 운동이 정치적 연합을 형성하여 영향력을 발휘할 호의적인 환경이 아니었다. 따라서 본 논문은 이러한 한국과 일본의 외국인 노동자 운동의 영향력과 정치적 환경의 차이가 두 나라의 외국인 노동자 정책이 서로 다른 길을 걷게 된 원인이었다고 주장한다.

■ 주요어: 외국인 노동자 정책, 외국인 노동자 운동, 이중적 시민사회, 정치적 기회구조

1. 서론

본 연구는 '왜 한국과 일본은 저출산, 고령화라는 인구학적 변화와 산업의 고도화에 따른 저숙련 산업의 노동력 부족현상에 대응하여 이민 송출국에서 이민 수용국으로 전환하는(migration transition) 비슷한 조건 속에서 서로 다른 외국인 노동자 정책의 길을 가고 있는가' 하는 질문을 양국의 국가-사회 관계를 통해 규명하고자 한다. 1980년대 이후 발생한 노동력 부족 현상을 해결하기 위해 일본은 외국인 산업연수제를 활용하기 시작하였고, 한국도 이를 모방하여 1992년부터 산업기술연수생을 도입하기 시작했다(설동훈 1998). 즉 '이주변천(移住變遷)' 초기 한국과 일본은 서로 유사한 정책적 대응을 했던 것이다. 그러나 2004년부터 한국이 외국인 산업연수제와 고용허가제를 병행 실시하는 정책적 전환을 시

도하면서, 일본과는 다른 길을 걷게 된다. 반면, 일본은 아직까지 고용허가제로 전환하고 있지 않으며, 외국인 산업연수제라는 기본 골격을 유지하고 있다. 두 제도의 차이는 외국인 산업연수제가 외국인 노동자를 교육을 받는 연수생이라는 지위로 도입하여 공식적으로 외국인 노동자를 수입하지 않는다는 입장을 천명하는 반면, 고용허가제는 외국인 노동자 수입을 공식화하고, 외국인도 '노동자'로서 국내법이 정하는 권리를 보호받도록 한다는 점에 있다. 또한 고용허가제는 외국인 노동자 도입에 있어서 정부의 책임성을 강화하여, 송출비리를 방지하려는 취지도 가지고 있다(설동훈 2010). 그렇다면 왜 한국과 일본은 외국인 노동자 도입 초기 외국인 산업연수제라는 유사한 정책적 대응을 했음에도 불구하고, 2004년 이후 한국은 고용허가제를 택하고, 반면 일본은 외국인 산업연수제를 유지하고 있는가? 본 연구는 이러한 질문을 한국과 일본의 국가-사회 관계(state-society relation)의 차이로 설명하려고 한다. 보다 구체적으로 말해, 한국과 일본의 외국인 노동자 운동이 가진 정책적 영향력의 차이와 운동이 처한 정치적 환경 즉 정치적 기회구조(political opportunity structure)의 차이에 주목하여 한국과 일본의 외국인 노동자 정책 간의 변화를 탐색하고자 한다.

한국과 일본의 이민정책 특히 외국인 노동자 정책을 분석하는 데 있어서 기존 선행연구들은 사회운동의 역할을 강조해왔다. 특히 한국 이민정책 연구에 있어서 많은 연구들이 시민사회 특히 외국인 노동자 지원단체의 역할에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 이러한 연구들은 많은 부분 한국 외국인 노동자 운동의 형성과 발전과정을 기술하고 있지, 명확한 개념과 이론틀을 가지고 분석하고 있지는 못하다. 또한 정책 변화를 이끌어내는 영향력을 파악하는 데 있어서, 운동의 측면만을 고려하고 있어서, 운동이 직면하는 정치적 환경에 대한 접근이 부족하다고 할 수 있다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

따라서 본 연구는 선행연구가 발전시키기 못한, 구체적인 변수와 분석틀에 입각한 또한 국가와 시민사회 측면 모두를 고려한 비교연구를 '이중적 시민사회'와 '정치적 기회구조' 중 특히 부처 간 경쟁이라는 개념을 통해 설명하고, 한국과 일본의 외국인 노동자 정책의 차이를 규명함으로써 이민정책 연구에 기여하고자 한다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다.

첫 번째 부분은 본 연구의 이론적 배경과 분석틀을 구성하기 위해 선행연구 검토를 통해 기존 이민정책 연구에서 부족한 점과 본 연구의 중요성을 도출하고, 기존 이민정책 연구에서 부족하다고 지적되어온 명확한 변수를 지닌 비교연구를 지향하기 위한 것이다. 본 연구에서는 국가-사회 관계를 주요 변수로 설정하고, 다소 모호한 개념인 국가-사회 관계를 이중적 시민사회(dual civil society)와 정치적 기회구조로서 부처 간 경쟁(intra-governmental competition)으로 구체화하고자 한다.

두 번째 부분에서는 한국과 일본의 외국인 노동자 정책 현황 및 내용을 파악하여 한국과 일본 사이의 정책적 분기현상을 보여주는 것이다.

셋째로, 그렇다면 왜 한국과 일본은 '이주변천(移住變遷)'을 겪으면서도 다른 외국인 노동자 정책을 보이는 정책적 분기현상을 나타내는가를 규명하고자 한다. 외국인 노동자 운동의 형성을 한국과 일본의 시민사회 발전과정에서 접근하여 양국 사회운동의 정치적 영향력 차이를 파악하고자 한다. 또한 부처 간 경쟁과 정치적 연합이라는 정치적 기회구조 측면 또한 살펴보려고 한다. 즉 본 연구는 '회원조직은 취약하지만 중앙정치 차원의 정치적 옹호활동은 강한 사회(advocates without members)'가 부처 간 경쟁이 심한 정치적 기회구조를 만나면, 정책 변화가 나타나고, '중앙정치 차원의 정치적 옹호활동은 취약하지만 회원조직이 강한 사회(members without advocates)'가 부처 간 경쟁이 덜 심한 정치적 기회구조

와 조우하면, 정책 변화가 어려운지를 규명하고자 한다.

2. 선행 연구 검토와 이론틀

1) 선행 연구 검토

한국 이민정책 연구 특히 외국인 노동자 정책 연구에 있어서 주목할 것은 많은 연구들이 사회운동 특히 외국인 노동자 지원단체의 역할과 성격에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 이러한 연구들은 외국인 산업연수제 도입을 통해 외국인 노동자들의 수가 급증하고, 이들에 대한 인권차별 문제가 공론화되면서, 제도 개선을 통해 외국인 노동자들의 권리가 향상되는 과정에 외국인 노동자 지원단체와 이들 간의 네트워크 형성을 통한 사회운동의 역할에 주목하고 있다(Lim 2003; Kim 2007; Lee 2003). 외국인 노동자 권리 향상에 있어서 외국인 노동자 운동의 긍정적 측면을 부각시킨 위의 연구와 대비되게 한국인에 의한 외국인 노동자 대변이라는 외국인 노동자 운동의 한계를 지적하는 연구들도 있다.

케빈 그레이(Kevin Gray)는 외국인 노동자들의 자발성이라는 측면에서 외국인 노동자운동이 지니고 있는 한계성을(Gray 2006), 박경태는 외국인 노동자 운동의 성격이 초기의 사회운동적 성격에서 점차 국가와의 협력을 통한 복지 제공으로 이동하고 있다고 지적한다(박경태 2005). 이외에 많은 연구들이 한국 외국인 노동자 운동의 발전과정과 분화과정을 역사적으로 접근하고 있다(정정훈 2011; 설동훈 2005; 정영섭 2012). 하지만 이러한 연구들은 많은 부분 한국 외국인 노동자 운동을 기술하고

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

있지, 명확한 개념과 이론틀을 가지고 분석하고 있지는 못하다. 또한 정책 변화를 이끌어내는 영향력을 파악하는 데 있어서, 운동의 측면만을 고려하고 있어서, 운동이 직면하는 정치적 환경에 대한 접근이 부족하다고 할 수 있다.

위에서 기술한 것처럼 많은 연구들이 외국인 노동자 운동의 역할을 강조하는 반면, 정책을 결정하고 집행하는 국가의 측면을 고려한 연구들은 많지 않다. 이혜경은 신제도주의 이론을 가지고 부분적으로 이민정책을 부처 간의 각축을 중심으로 분석한 바 있고(이혜경 2008), 이병하는 이민을 둘러싼 국가의 네 가지 기능 즉 안전, 축적, 공정, 제도적 정당성이 어떻게 각 정권의 이민정책에서 두드러지게 표출되었는지를 분석하였다(Lee 2009). 하지만 이러한 연구들은 한국 외국인 노동자 정책에 있어서 정책 변화를 먼저 요구한 외국인 노동자 운동의 측면을 소홀히 다루고 있어서, 국가와 시민사회가 어떤 상호작용을 하였는지에 대한 종합적 시각이 부족하다고 할 수 있다. 따라서 한국의 단일사례 연구에 있어서 향후 연구를 계속 진행할 수 있는 이론적 분석틀과 결정 요인을 체계적으로 구축해야 할 필요성이 있다고 평가할 수 있다.

일본의 경우도 대부분 단일사례연구에 치중되어 있고 그마저도 일본의 이민자 사회통합정책인 '다문화 공생(tabunka kyosei)'의 내용과 추진체계를 기술하는 수준에 그치고 있다. 캐서린 박(Katherine Tegtmeyer Pak)은 요코하마, 오사카, 나고야, 삿포로, 고베 그리고 교토 등 6개 도시의 다문화 공생정책을 분석하면서 그 내용이 유사함을 지적하였고(Pak 2006) 정미애 역시 다문화 공생정책의 추진체계를 중앙정부, 지방자치단체, 시민사회의 세 차원으로 나누어 기술하고 있다(정미애 2011). 지역적으로도 일본 전체의 다문화 공생정책 현황을 종합적으로 보기보다는 가와사키 시나 가나가와 현과 같이 외국인 관련 정책이 활발한 곳만을 대상

으로 연구가 집중적으로 이루어지고 있다(Han 2004). 이 점에서 일본 지방정부의 다문화 공생정책을 전국적으로 보려고 한 아베 아츠코(Abe 2007)의 연구는 주목할 만하지만 일본 지방정부 간 정책적 차이에 대한 원인 분석은 미흡하다고 할 수 있다.

일본 외국인 노동자 운동과 관련하여 가장 대표적인 연구는 아피차이 쉬퍼(Appichai W. Shipper)에 의해서 수행되었다. 쉬퍼는 일본 외국인 노동자 운동이 지역 수준에서 어떻게 이슈를 제기하고, 지방정부와 연대하여 외국인 노동자 문제를 해결해 가는지를 연구하였다(Shipper 2008). 하지만 쉬퍼는 외국인 노동자 운동을 지역 수준에 집중하여 연구한 나머지 왜 일본 외국인 노동자 운동이 중앙정치 수준에서 정책적 변화를 이끌어내는 데 실패하는지에 대한 설명을 하지 못하고 있다. 이러한 측면에서 일본 외국인 노동자 운동을 사회운동론적 관점에서 분석한 이혜진의 연구는 주목할 만하다. 이혜진은 일본 외국인 노동자 운동을 내부 자원동원과 외부 정치적 기회구조를 활용하여 외국인 노동자 운동이 일본 외국인 노동자 정책에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하였다(이혜진 2009).

이상의 선행연구 검토에서 보이듯, 한국과 일본의 이민정책 연구는 단일 사례연구에 기반한 기술적 연구에 치중되어 있으며, 외국인 노동자 운동의 경우에도 외국인 노동자 운동 자체만을 분석하였지, 외국인 노동자 운동과 국가와의 상호작용에 주목하는 연구는 많지 않다. 또한 많지 않은 비교연구의 경우에도 두 나라 간의 차이를 정치학적인 이론틀 내에서 규명하는 체계적인 연구는 부재한 상황이다. 따라서 본 연구는 외국인 노동자 정책에 있어 왜 한국은 고용허가제로 선회한 반면, 일본은 외국인 산업연수제를 유지하고 있는가라는 질문에 두 나라의 서로 다른 국가-사회 관계를 통해 대답하고자 한다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

2) 이론틀

한국과 일본의 국가-사회 관계를 보기 위해 본 연구는 크게 두 가지 개념을 사용하고자 한다. 첫째, 두 나라의 시민사회를 '이중적 시민사회(dual civil society)'로 개념화할 것이다. 로버트 페카넨(Robert Pekkanen)은 일본의 시민사회를 '이중적 시민사회'라는 개념으로 풀려고 하였다(Pekkanen 2006). 이중적 시민사회란 일본의 시민사회 형성과정에서 국가가 의도적으로 특정한 유형의 시민사회 조직을 선별적으로 육성 혹은 규제하여, 결과적으로 일본의 시민사회는 회원 조직이 탄탄하지만 정치적 영향력은 미미한 지방중심의 조직이 성장한 반면, 회원 조직은 약할지라도 정치적 영향력이 강한 중앙수준의 조직은 취약한 이중적 구조를 가지게 되었다는 것을 의미한다. 페카넨은 역사적으로 일본 시민사회의 형성과정을 추적하면서 1998년 NPO법이 제정되기 전까지 일본 국가가 시민사회단체가 큰 규모로 성장하는 것을 저해하는 규제 요인들에 주목한다. 특히 비영리법인 허가조건이 까다롭기 때문에 일본 시민사회단체가 정치적 영향력이 큰 조직으로 커 나가지 못했다고 주장한다. 하지만 국가가 시민사회를 규제한 것만은 아니고, 지방 수준에서 소규모의 단체들이 성장하도록 유도하기도 했다는 것이다. 따라서 일본의 시민사회는 중앙수준에서는 정치적 영향력이 강한 시민사회단체가 성장하지 못하고, 지방수준의 풀뿌리 조직이 육성된 '이중적 구조'를 가지게 되었다.

이러한 페카넨의 개념을 한국의 사례에 적용하면, 일본과는 반대로 회원 조직이 굳건한 지방중심의 조직은 취약한 반면, 회원 조직은 취약하더라도 정치적 영향력이 강한 중앙수준의 조직은 성장한 또 다른 '이중적 시민사회' 구조를 갖게 되었다고 할 수 있다. 요약하자면 일본의 시민사회는 '중앙정치 차원의 정치적 옹호활동은 취약하지만 회원조직이 강한 사회(members without advocates)'인 반면 한국의 시민사회는 '회원조직은

취약하지만 중앙정치 차원의 정치적 옹호활동은 강한 사회(advocates without members)'로 개념화할 수 있다. 한국과 일본의 이민정책에 있어서 정당의 역할이 미미하여, 외국인 지원단체와 같은 시민사회의 역할이 중요했다는 점을 고려하면, 위와 같은 시민사회의 구조적 차이는 외국인 노동자 정책에서 한국과 일본의 차이점을 설명할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째로 본 연구는 시민사회의 구조적 차이와 더불어 외국인 노동자 정책 형성에 있어서 시민사회의 힘에 영향을 미칠 수 있는 정치적 기회구조(political opportunity structure) 역시 고려하고자 한다. 정치적 기회구조란 사회운동의 전략, 행위, 성패에 대한 기대치에 영향을 주는 정치적 환경을 의미한다(Tarrow 1998). 이 개념을 발전시킨 시드니 태로우(Sidney Tarrow)는 정치적 기회구조의 주요 요소로 지배 엘리트 간의 균열, 사회운동과 지배 엘리트 간의 연합 가능성 등을 언급한 바 있다. 본 연구에서는 태로우의 정치적 기회구조 개념을 응용하여 외국인 노동자 정책 형성에 있어서 시민사회 및 사회운동과 관계를 맺는 국가의 측면을 개념화하고자 한다. 즉 시민사회 및 사회운동이 정책적 변화를 추구하는 데 있어서 영향을 미치는 정치적 환경을 구체적으로 중앙정부 수준의 부처 간 경쟁(intra-govermental competition)으로 파악하고자 한다.

이민정책 연구에 있어서 신제도주의(neo-institutionalism)는 단일한 행위자로서의 국가, 사회로부터 올라오는 이익집단의 다양한 이해관계를 중재하는 심판으로서의 국가 개념을 비판하면서 국가는 하나의 통일체가 아닌 다양한 행위자, 제도가 상호작용하는 곳으로 가정한다. 따라서 각 정책을 둘러싼 행정부처 간의 각축(intra-governmental competition), 제반 사회세력 간의 대립 및 연합(political coalitions) 등이 어떻게 정책과정에 영향을 미쳤는지를 분석한다. 특히 티치너(Daniel Tichenor)와 로젠헥(Zeev Rosenhek)은 각각 미국과 이스라엘의 이민정책을 위와 같은 변수

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

로 설명한 바 있다(Tichenor 2002; Rosenhek 2006).

본 논문은 한국에서는 외국인 노동자 정책 형성에 있어서 부처 간 경쟁이 심했고, 이러한 부처 간 경쟁은 시민사회에 보다 넓고 다양한 정치적 공간을 허용하여 정책적 영향력을 높였던 반면, 일본에서는 부처 간 경쟁이 거의 없었기 때문에 일본 시민사회가 정책적 영향력을 확보할 공간이 미비했다고 주장한다. 일례로 한국의 외국인 노동자 정책 형성 과정을 볼 때, 법무부와 노동부 간의 경쟁이 심했던 반면, 일본에서는 법무성의 독점 체제 속에 후생노동성과의 경쟁은 미비했었다.

요약하자면, 외국인 노동자 관련 시민사회운동의 정책적 영향력 측면에서 한국은 중앙정치 차원에서 강한 정책적 영향력을 가지고 있었던 반면, 일본은 '이중적 시민사회' 구조로 인해 중앙정치 차원에서 정책의 변화를 이끌어내는 영향력을 가지고 있지 못했다. 또한 외국인 노동자 관련 시민사회운동이 활동하는 정치적 환경 측면에서도 한국은 부처 간 경쟁이 심해, 시민사회에 보다 넓고 다양한 정치적 공간을 허용한 반면, 일본은 부처 간 경쟁이 크지 않아 시민사회가 정책적 영향력을 확보할 공간이 미비했다고 할 수 있다.

3. 한국과 일본의 외국인 노동자 정책

1) 한국의 외국인 노동자 정책

한국의 외국인 노동자 정책은 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'에 의한 고용허가제를 근간으로 한다. 고용허가제는 과거 '산업기술

〈표 1〉 한국 이민 관련 주요 정책과 특징(1991~2008)

시기	정부 주요 정책	특징
1991.11	해외투자업체연수제도 확대 적용	외국인 노동자를 제도적으로 수입하기 시작
1993.11	산업기술연수생제 선택	외국인 노동자를 근로자가 아닌 연수생으로 수입. 실질적 관리를 중소기업협동조합중앙회에 위임 후에 연수생의 작업장 이탈로 인한 불법노동자화 및 인권문제 야기
1994.1~ 1995.1	외국인 노동자 명동성당 농성	외국인 노동자 인권 문제 사회적 의제화
1995.7	외노협(외국인노동자 대책협의회) 결성	외국인 노동자 문제에 관한 시민사회의 조직화 시작
1997.9	연수취업제 전환 발표	시민사회의 산업기술연수생제 비판에 대응하여 이를 약간 보완
2004.8	외국인근로자 고용 등에 관한 법률 국회 통과	고용허가제와 외국인 산업연수제의 병행 실시 고용허가제 도입을 둘러싼 이익집단정치 양상
2006.4	여성결혼이민자가족의 사회통합 지원대책/혼혈인 및 이주자 지원방안 발표	외국인/이민자 사회통합정책을 모색하기 시작
2006.5	외국인정책 기본방향 및 추진체계 발표	국무총리실 산하 '외국인정책위원회' 신설
2007.1	고용허가제 일원화	저숙련 외국인 노동정책의 단일화
2007.7	재한외국인처우기본법 시행	외국인정책의 중장기 기본 방향 설정 가능 입법과정에서 고객정치 양상
2008.3	다문화가족지원법 시행	결혼이민자와 그 가족에 대한 사회통합 정책 기본틀 마련 입법과정에서 고객정치 양상

주: 이혜경(2010)을 참조하여 재구성

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

연수생제'하에서 만연하였던 산업연수생에 대한 심각한 인권 침해와 연수생 도입과정에서 벌어졌던 송출비리, 그리고 이로 인한 비용증가를 만회하기 위해 연수생들이 자발적으로 불법체류자가 되었던 문제를 해결하기 위해 2004년 8월 17일부터 시행되었다. 고용허가제의 실행은 그간 사용자의 이익만을 대변하던 이민정책에서 정부의 공공성을 강화하는 방향으로 선회한 것이고 이를 통해 외국인 노동자를 비로소 노동법상 '근로자'로 인정하면서 한국은 공식적으로 저숙련 외국인 노동자를 이입하고 있음을 선언한 의미를 지니고 있다. 물론 고용허가제는 외국인 노동자의 노동권을 형식적으로만 보장하고 실질적으로 작업장 이전 횟수를 제한함으로써 노동자로서의 기본권을 침해한다는 비판을 받고 있지만 이민정책 중 이민통제 부문에 있어서 공공성 강화를 통해 외국인 노동자 정책을 정상화하였다는 평가도 받고 있다.

고용허가제는 기본적으로 다섯 가지 원칙으로 운용된다. 첫째, 내국인 일자리 보호를 위한 국내 노동시장 보완의 원칙이다. 즉 전면적으로 외국인력에 대해 문호를 개방하는 것이 아니라 내국인이 기피하는 국내 노동 분야에 한하여 외국 인력을 도입한다는 의미이다. 따라서 외국인력을 도입하고자 하는 국내 고용주는 우선 '내국인을 대상으로 하는 구인노력(labor market test)'을 했다는 것을 증명한 후에야 외국인력을 고용할 수 있는 허가가 주어진다.

둘째는 국적에 따른 차별금지의 원칙으로 국내 고용주가 외국인노동자를 차별하지 못하도록 하는 것이다. 이는 과거 외국인 노동자가 산업연수생 신분 때문에 국내 노동법에 의해 충분히 보호받지 못했다는 비판에 따라 외국인 노동자도 건강보험, 산업재해, 최저임금 등에 있어 내국인 노동자와 동등한 대우를 받게 되었음을 의미한다.

셋째, 단기 순환을 통한 정주화 방지의 원칙이 있다. 한국 정부는

외국인 노동자가 정주화하는 것을 막기 위해 특히 저숙련 노동자의 취업기간을 제한하고 있으며, 재취업을 원할 시에는 출국 후 6개월이 지나야 가능하다. 고용허가제 도입 초기에는 외국인 노동자의 취업을 1회 3년 이내로 제한하였으나 2010년 6월부터는 취업기간 3년 만료 후, 사용자가 노동부 장관에게 재고용을 요청할 경우 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업기간을 연장받을 수 있게 되어, 외국인 노동자의 취업기간은 최대 5년으로 늘어났다(설동훈 2010).

넷째, 외국인 노동자 선정과정의 투명성 확보와 송출비리 방지의 원칙이 있다. 특히 송출과정 및 제도운영에 있어 투명성을 보장하기 위해 고용허가제 전 과정을 고용노동부가 주관하여 운용하고 있으며, 송출국 정부와의 양자협약을 통해 송출과정의 투명성 확보를 위한 장치를 마련하였다는 점에서 공공성이 크게 강화되었다고 볼 수 있다.

다섯째, 산업구조 조정 저해 방지의 원칙이다. 더 이상 국제적인 경쟁력이 없는 산업분야가 값싼 외국인력에게 의존하여 연명하는 것을 방지해야 한다는 원칙이다. 설동훈에 의하면 이는 '외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률'에 명시되지는 않았지만, 고용허가제를 채택한 나라가 일반적으로 취하고 있고, 한국에서도 공감대를 형성하고 있는 원칙이라고 한다(설동훈 2010).

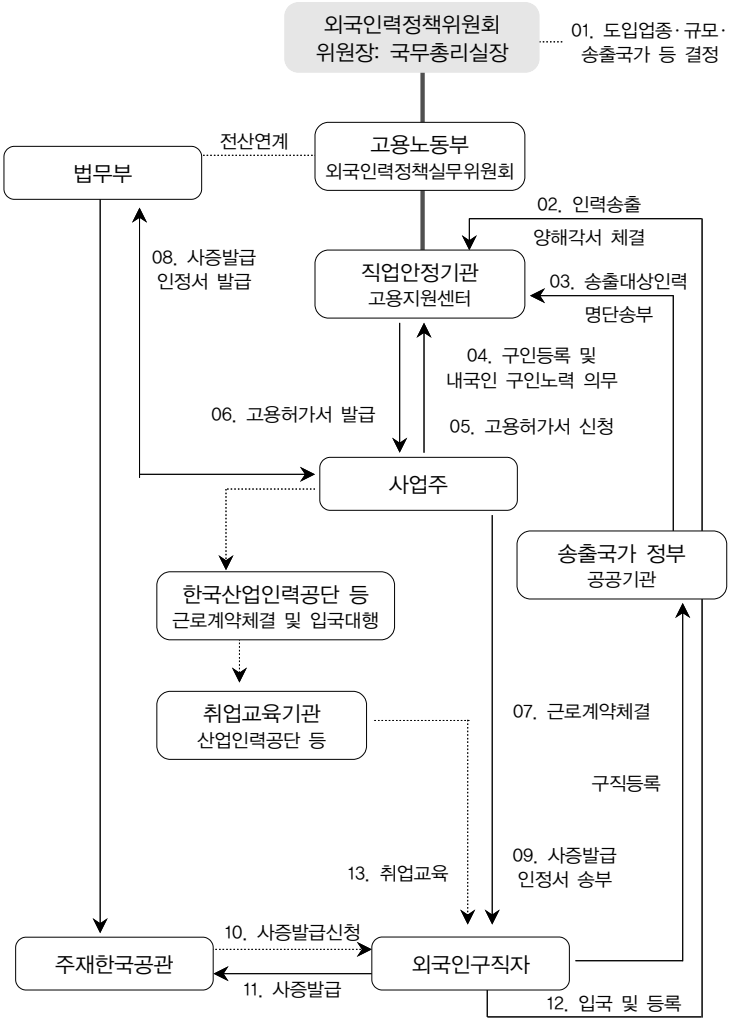
외국인 노동자 도입 및 고용에 대한 부분은 '외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률'에 의거, 국무총리실장을 위원장으로 하는 '외국인력정책위원회'에서 매해 국내 노동시장 상황을 고려하여 적정한 외국인력의 규모, 도입업종, 도입국가를 결정한다. 또한 외국인력정책위원회하에 '외국인력정책실무위원회'를 설치하여 고용허가제 운영 및 외국인노동자 인권보호 등을 다루고 있다. 실무위원회는 정부, 노사단체, 시민단체, 학계 대표 등 21명으로 구성되어 있다(이규용 2011).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

과거 외국인 산업연수제하에서 가장 많이 비판받았던 외국인 노동자의 선발, 도입 과정에서 나타난 비리 문제를 근절하기 위해 고용허가제 하에서는 이 부분을 한국 정부와 송출국 정부 사이의 양해각서를 근거로 이루어진다. 외국인 산업연수제의 폐해가 선발, 도입 과정에서 과도하게 민간단체에게 권한이 주어진 데에서 연유한다고 판단, 송출국과 도입국 정부 및 공공기관을 위주로 수행되도록 만든 것이다. 이에 따라 한국 정부는 네팔, 동티모르, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 인도네시아, 중국, 캄보디아, 키르기스스탄, 태국, 파키스탄, 필리틴 등 15개국의 인력송출기관과의 협력을 통해 외국인 노동자를 도입하고 있다. 한국정부는 외국인 노동자의 선발, 도입 후 이들에 대한 출입국 지원업무 및 취업교육을 한국산업인력공단, 한국국제노동협력원, 그리고 각종 협회에 의탁하여 실시하고 있다. 이러한 일련의 과정을 그림으로 나타내면 〈그림 1〉과 같다(설동훈 2010).

서론에서도 밝혔듯이 한국의 외국인 노동자 정책은 산업기술연수생제도로부터 시작되었다. 1991년 한국 정부는 해외투자업체가 현지에서 고용한 외국인 인력의 기능을 향상시키기 위한 목적으로 산업기술연수생제도를 도입하였다. 하지만 일본의 경우와 마찬가지로 이 제도는 실제적으로는 해외인력을 도입하여 저숙련 산업 분야의 노동력 부족현상을 해결하는데 이용되었다. 1993년 11월 정부는 산업기술연수생을 도입할 수 있는 업종과 규모를 확대하였지만 이 제도하에서 외국인 노동자는 노동자가 아닌 연수생이었기 때문에 기본적인 노동권을 누리지 못하고, 각종 인권차별, 저임금, 임금체불, 산업재해 등의 문제를 낳게 된다. 이후에 보다 자세히 기술하겠지만, 외국인 노동자들의 인권 침해 문제가 외국인 노동자 운동에 의해 지속적으로 공론화되고, 계속된 제도 개선 요구로 인해 2004년 8월 17일 고용허가제와 산업기술연수생제가 병행 실시되는

〈그림 1〉 고용허가제 일반 외국인 노동자의 도입 절차



자료: 설동훈(2010)

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

제도적 변화가 발생하였고, 2007년 1월부터 고용허가제로 일원화되었다(이병하 2011).

2) 일본의 외국인 노동자 정책

그렇다면 한국이 1980년대 후반부터 시작된 외국인 노동자 유입에 정책적으로 대응하면서 채택한 외국인 산업연수제도는 어디서 온 것일까? 그것은 다름 아닌 일본의 정책을 거의 그대로 모방한 것이었다. 일본은 1980년대 후반까지 전 세계 주요 선진국 중에서 외국인 노동력에 의존하지 않는 거의 유일한 국가였다. 그러나 2차 대전 이후 경제성장 과정에서 외국인 노동력을 대체해주던 농촌과 여성인구가 감소하고, 젊은 층의 고학력화에 따른 제조업 기피현상이 겹치면서 점차 저숙련 산업에서 노동력 부족현상을 겪게 되었다. 이 같은 일본 내부의 흡입 요인(pull factor) 외에 1985년 프라자 합의 이후 발생한 엔고현상으로 인해 일본이 잠재적 외국인 노동자들에게 강한 인센티브를 제공하게 됨에 따라 점차 관광비자로 입국하여 비자 기간을 넘겨 체류하면서 저숙련 산업에 종사하는 미등록 외국인 노동자들이 증가하기 시작하였다. 이로 인해 일본 정부는 1988년 이후 외국인 노동자 도입 논의를 하기 시작하였고 이는 1990년 '출입국관리법 및 난민인정법(이하 입관법)' 개정으로 일단락되었다.

1990년 입관법에서 일본은 이민정책에 대해 다소 모순적인 태도를 보이게 된다. 공식적으로는 '저숙련 단순노동자 도입 금지와 정주화 방지, 전문적·기술적 분야의 외국인 노동자의 적극적 유치'라는 원칙을 확립하였지만, 사실상 옆문(side-door)을 통해 저숙련 단순노동자를 수입하는 정책 변화를 꾀하였던 것이다. 옆문을 통해 저숙련 외국인 노동자를 도입했다는 의미는, 첫째 우리나라의 재외동포에 해당하는, 주로 남미에

거주하는 일계인(日系人)에게 고국의 문화를 습득하게 한다는 취지로 정주자 자격을 부여하여 취업에 제한이 없도록 하였다. 이를 통해 일본 정부는 외국인 인구의 증가로 인해 단일민족성을 유지하는 것은 물론, 저숙련 산업의 노동력 부족 해소라는 두 가지 목적을 동시에 달성하려고 하였다. 둘째로, 1982년부터 국제개발협력의 차원에서 일본의 기술, 기능을 개발도상국에게 이전한다는 취지로 설립된 기술연수생제도를 확대하여 '연수·기능실습생제도'를 도입하였다(이혜진 2009). 이들의 체류자격은 취업이나 노동이 아닌 '연수'였기에 저숙련 단순노동자를 수입하지 않는다는 일본 정부의 원칙에 위반되지 않을뿐더러, 노동자 자격을 부여함으로써 발생하는 비용 증가를 걱정하지 않으면서 값싼 임금으로 노동력을 활용할 수 있는 길이 열렸다.

이처럼 입관법 개정의 명분은 살리면서도 저숙련 인력의 부족현상을 해결해야 하는 현실 사이의 괴리 사이에 위치한 연수생 제도는 크게 일본기업의 해외 현지법인이나 합작기업으로부터 연수생을 도입하는 기업단독형과 상공회의소, 중소기업단체 등의 관리하에 회원 기업들이 연수생을 유치하는 단체감리형으로 나뉜다(이유진 2010). 일본의 연수생제도는 개발도상국으로의 기술 이전이라는 초기의 명분에 맞는 기업단독형에서 저숙련 노동자 수입으로 그 목적이 바뀐 단체감리형으로 이행, 단체감리형이 연수생제도의 대다수를 차지하게 된다.

연수생은 '연수'라는 체류자격을 가지고 1년간 일본에 머물면서 일본어 교육과 같은 '비실무' 연수와 실무 연수를 받게 된다. 1993년부터 실시된 '외국인 기능실습제도'에 의해 1년간 연수를 거친 연수생 중 일정 수준 이상의 기술을 습득하기 위해 연수 이후 기능실습이 가능하다. 제도 초기에는 기능실습기간이 1년이었으나 1997년 2년으로 확대되었다(설동훈·임경택 2004). 기능실습생은 '특정활동'이라는 체류자격을 부여

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

받아, 농업, 어업, 건설, 식품제조 등 7개 분야에서 기능실습을 받게 된다(이유진 2010).

연수생 제도는 명분과 실리 사이에 모순된 형태로 탄생한 만큼, 그 실행 과정에서 많은 비판에 직면하게 된다. 개발도상국으로의 기술이전이라는 국제협력의 형태로 시작되었지만, 입관법상 단순 노동자 수입금지 원칙을 고수하기 위해 편법으로 사용되어 저숙련 단순노동자 수입의 메커니즘으로 악용되고 있다는 것이 가장 큰 비판이라고 할 수 있다. 한국의 산업연수생처럼, 일본의 연수생 역시 체류 신분상 취업이 아닌 '연수'였기 때문에 급여 대신 수당을 받으며, 노동관련법의 보호 테두리 밖에 존재함으로써 일부 사업장에서 노동착취, 인권침해 사례가 발생한 것이다. 한국과 마찬가지로 최저임금 이하의 노동, 임금 미지급, 임금 체불, 심지어 여권 압수 등 다양한 형태의 노동권 및 인권침해 문제가 제기되었고, 이에 대한 정부의 감독 역시 불충분하다는 비판을 받았다.

국내외의 다양하고 지속적인 비판에 직면한 끝에 일본 정부는 2006년 제도개선에 대한 논의를 시작하게 되었고, 마침내 2009년 입관법을 개정, 2010년 7월 1일부터 새로운 외국인기능실습제도를 시행하게 된다. 새로운 제도에 의하면 '기능실습'이라는 새로운 체류자격을 신설하고, 과거 노동법이 적용되지 않던 실습시간에도 노동 관계 법령이 적용되도록 한 것을 주요 골자로 한다(이유진 2010). 이에 따라 새로운 외국인기능실습제도는 과거 비판받던 명분과 현실 사이의 괴리를 좁혔다는 평가를 받지만, 여전히 현행 연수생 제도의 골간을 유지하기 위한 최소한의 개정이라는 비판 역시 존재한다. 이혜진에 의하면,

> "(2009년 입관법 개정은) 기존 제도의 문제점을 부분적으로 개정하는 성격을 가진다. 그러나 연수생 제도를 둘러싼 개정은 연수생 제도가 가

진 본질적 모순뿐만 아니라 일본의 외국인노동자정책에 내재된 허구 또한 온존시키는 성격을 가진 것이었다."(이혜진 2012, 510)

일본의 연수생 제도는 한국이 외국인 노동자 정책을 고민할 초기 일종의 모델을 제공했다. 비슷한 시기에 저숙련 산업의 노동력 부족현상 해결을 고민하던 한국 정부에게 일본의 연수생제도는 큰 비용 없이 노동력을 활용하고, 단기 순환 교체 원칙에 의해 외국인 노동자의 정주화를 방지할 수 있는 효과적인 정책 수단이었기 때문이다. 2004년 고용허가제 도입에 의한 정책 변화가 있기 전까지 연수생제도는 한국과 일본의 주요 외국인 노동자 정책이었으며, 본 연구의 주요 목적은 왜 한국에서는 고용허가제로의 정책적 변화가 발생한 반면, 일본은 현재까지 연수생제도의 기본틀을 계속 유지하고 있는가 하는 질문에 대답하고자 하는 것이다.

본 연구는 이러한 정책적 변화를 외국인 노동자 운동의 정책적 영향력의 차이, 부처 간 경쟁이라고 하는 정치적 기회구조의 차이, 그리고 외국인 노동자 운동과 특정 부처 간의 정책 연합 형성 유무라고 하는 변수를 통해 한국과 일본 간 외국인 노동자 정책의 변화를 규명하고자 한다.

4. 한국과 일본의 외국인 노동자 운동: 이중적 시민사회

이민정책의 형성과 변화에는 다양한 행위자가 연관되어 있다. 이민정책을 만들고, 집행하는 국가는 물론 국가의 정책형성에 정당, 노동조합, 이익단체, 사회운동세력, 언론 등 다양한 행위자가 영향을 미치고 있다. 하지만 한국과 일본의 이민정책 특히 외국인 노동자 정책을 이해하

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

는데 가장 중요한 행위자는 외국인 노동자 운동, 보다 구체적으로 얘기하여 한국과 일본의 활동가들이 외국인 노동자의 권익을 대변하는 운동이라고 할 수 있다. 왜냐하면 서구의 경험과는 달리, 아직까지 이민이라는 이슈가 정당에 의해 적극적으로 대변되고 있지 않고, 노동조합, 사용자 단체 등에 의해 정치 영역에서 첨예한 이해 대립이 나타나고 있지 않기 때문이다. 또한 한국과 일본의 사례에서 외국인 노동자 운동은 외국인 노동자 문제를 가장 먼저 제기한 세력이고 이들에 의해 외국인 노동자 정책의 변화 요구가 발생하였기 때문에 이들에 대한 분석을 제외하고 외국인 노동자 정책의 형성과 변화를 이해하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 본 장에서는 한국과 일본의 외국인 노동자 정책 차이를 설명하는데 있어 양국의 외국인 노동자 운동의 발전 과정을 살펴보고, 두 나라의 외국인 노동자 운동 간의 차이를 이중적 시민사회로 개념화하고자 한다.

앞서 설명하였듯이, 페카넨은 일본의 시민사회를 '이중적 시민사회'로 명명하면서 일본 시민사회의 특징을 한 마디로 '옹호활동이 없는 사회적 자본(social capital without advocacy)'으로 정의하였다(Pekkanen 2004). 즉 일본의 시민사회는 중앙정부 차원에서 정책 변화를 유도하기 위한 옹호활동(advocacy) 역량이 취약한 반면, 지역 차원에서 생활밀착적이고, 회원중심적인 활동을 통해 사회적 자본(social capital)을 강화하는 특징을 가지고 있다는 것이다. 반면, 한국의 시민사회는 페카넨의 개념을 응용한다면, '사회적 자본이 없는 옹호활동(advocacy without social capital)'이라고 칭할 수 있다. 과거 민주화 운동의 경험을 통해 한국의 시민사회는 국가에 대항하면서 세력을 키워왔기 때문에 회원확장을 통해 지역사회 속에서 사회적 신뢰를 구축하기 위한 사회적 자본 확충 역량이 취약한 반면, 국가를 상대로 정책적 변화를 유도하는 역량은 발달되어 왔다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 한국과 일본의 외국인 노동자 운동을 본다고 한다면, 한국의 경우 외국인 산업연수제도라는 노동착취적이고, 반인권적인 제도를 개선하기 위한 옹호활동과 외국인 노동자 지원단체 간의 연대를 통해 정책 변화에 초점을 맞춰 왔다면, 일본의 경우 이러한 정책 옹호활동이 없다고는 할 수 없지만, 정책옹호활동의 이슈를 만들어내고 국가에 대항하는 수단(repertorie)을 발전시키는 것이 부족했다고 할 수 있다(Kim 2011).

1) 한국의 외국인 노동자 운동

한국의 외국인 노동자 운동[1]은 1992년 5월에 결성된 '외국인 노동자 인권을 위한 모임'이 외국인 노동자 문제에 본격적인 관심을 표명한 이래 역사적으로 발전과 분화를 겪어 왔다(설동훈 2005). 운동 초기 한국 정부에 의해 외면당하고 있던 외국인 노동자들의 인권 문제 제기 그리고 이들에 대한 지원 서비스들은 가톨릭이나 개신교에 의해 제공되고 있었다. 1992년 8월 명동성당 내에 '천주교 서울대교구 외국인노동자상담소'가 만들어졌고, 1992년 11월 한국기독교교회협의회는 '한국교회외국인노동자선교위원회'를 설립하였다. 설동훈에 의하면, 1993년부터 외국인 노동자 상담소 형태의 단체들이 서울, 수도권에 설립되기 시작하여, 1994년과 1997년 사이 산업연수생의 급증과 더불어, 외국인 노동자 지원단체가

1) 외국인 노동자 운동은 외국인 노동자들의 독자적인 사회운동과 외국인 노동자들을 지원하기 위한 사회운동 모두를 포괄한다. 하지만 외국인 노동자들의 독자적인 사회운동이 극히 드물고, 본 연구에서 다루고자 하는 정책 변화와 관련해서는 외국인 노동자들을 지원하고 위한 사회운동의 사례가 대부분이기 때문에 본 연구에서는 외국인 노동자 지원운동에 더 초점을 맞추고자 한다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

가장 많이 설립되었다. 그 이후 1996년부터는 부산, 대구, 창원 등 지방으로 외국인 노동자 운동이 확산되기 시작했다(설동훈 2005).

한국의 외국인 노동자 운동은 몇 가지의 중요한 시위와 공동투쟁을 통해 연대의 틀을 갖춰가기 시작한다. 첫째, 1993년 11월 9일 재중동포 임호 씨가 불법체류에 대한 과다 징수금에 항의하여 투신자살한 사건을 계기로 외국인 노동자 단체들이 연대 시위를 벌였다. 둘째, 산업재해를 입고도 제대로 보상을 받지 못한 미등록 노동자들이 1994년 1월 10일부터 2월 7일까지 경실련 강당에서 농성을 한 것을 계기로 경실련을 비롯한 시민사회단체와 외국인노동자 지원단체들이 연대하여 '외국인노동자를 위한 공동대책위원회'를 결성한 것이다. 셋째, 13명의 네팔 출신 산업연수생들이 1995년 1월 9일부터 17일까지 명동성당에서 농성한 것을 계기로 국내 38개 시민사회단체가 '외국인 산업기술연수생 인권보장을 위한 공동대책위원회'를 결성하였다. 이 중 외국인 노동자 지원단체들이 연합하여, 1995년 7월 '외국인노동자대책협의회(이하 외노협)'를 구성함으로써, 본격적으로 외국인 노동자 운동의 연대체가 만들어지게 된다. 이후 외노협은 외국인 산업연수제에서 고용허가제로 정책적 전환을 이끌어내는데 중요한 역할을 하게 된다(설동훈 2005; Kim 2005).

한국의 외국인 노동자 지원단체는 노동상담, 쉼터 제공, 법률 서비스, 의료 서비스 제공 등을 통한 외국인 노동자 인권 보호 활동, 그리고 한국어 교육을 통해 외국인 노동자들이 한국사회에 적응할 수 있도록 돕는 활동을 벌여왔다. 하지만 이러한 역할 외에도 외국인 노동자가 직면한 각종 차별과 피해의 근본 원인이라고 할 수 있는 산업기술연수생 제도를 폐지하고, 다른 대안을 모색하는 것도 주된 활동 중 하나였다(Kim 2011). 이를 위해 외국인 노동자 지원단체들은 서로 협력하여 연대체를 구성하고, 다른 시민사회단체와의 연대도 강화하였다. 그래서 1995년 네

팔 노동자 명동성당 농성, 2002년 7월 69일간의 명동성당 농성, 2003년 고용허가제를 위해 시행된 강제추방에 맞선 농성 등 외국인 노동자 관련 주요 이슈가 발생할 때마다 시위를 조직, 정부에 압력을 가하였다(Kim 2012). 김남국은 이러한 활동을 민주화 운동에서 배태된 투쟁 중심(militancy)의 전통에서 나온 것으로 해석하고 있지만, 외국인 노동자 운동이 농성, 시위와 같은 투쟁 중심의 활동만 펼친 것은 아니고, 이와 병행하여 입법청원과 같은 제도 내의 수단을 활용한 전략도 사용하였다.

산업기술연수생제도를 폐지하고, 대안을 수립하여 외국인 노동자 정책을 정상화하는 과정은 1995년 2월 노동부가 '외국인근로자고용 및 관리에 관한 특별법(안)'을 마련한 이래 2003년 8월 17일 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'이 통과될 때까지 약 8년이라는 시간이 소요되었다. 이 기간 동안 외국인 노동자 운동은 농성, 시위, 입법청원 등 다양한 수단을 모색했다. 하지만 산업기술연수생제도 하에서 가장 큰 혜택을 누렸던 중소기업협동중앙회와 같은 이익집단과 대립하게 된다(이병하 2011).

1997년 4월 노동부가 노동자, 사용자, 정부, 공익대표로 구성된 '외국인근로자고용위원회를 설치하고, '외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률'을 재차 입법하려고 하였을 때, 중소기업협동조합중앙회는 이에 반대하는 성명서를 일간지에 게재하고 1997년 6월 정부종합청사 앞에서 몇 차례 시위를 벌이는 등 조직적인 반대운동을 벌였다. 이에 맞서 고용허가제 도입을 지지하는 78개 시민사회단체들은 '외국인노동자문제 공동대책위원회(공대위)'를 구성하고 고용허가제의 조속한 도입을 촉구하였다. 공대위는 산업기술연구생제도가 근본적으로 제도적 결함이 있어 여러 인권침해 사례를 낳고, 스스로 작업장을 이탈해 미등록 노동자가 되고 있음에도 불구하고, 외국인 산업연수제도를 독점적으로 운영함으로써 발생하는 경제적 이익을 놓치기 싫은 중소기업협동중앙회가 제도유지

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

를 고집하고 있다고 비판하였다. 외국인 노동자 운동과 중소기업협동중앙회의 대립은 1997년 말 발생한 IMF 위기로 인한 경제침체로 외국인 노동자 수요가 감소하면서 다시 수그러들게 된다(고혜원·이철순 2004).

그러다가 2000년 들어 한국 경제가 IMF 위기의 충격에서 벗어나고 외국인 노동자가 다시 증가하면서 산업기술연수생제도 폐지에 대한 논의가 다시 부상하게 된다. 역시 과거와 마찬가지로 노동부가 고용허가제 도입을 시도하면, 중소기업협동중앙회는 이를 반대하고, 외국인 노동자 운동은 다시 이들에 맞서는 패턴이 반복되었다. 2000년 12월 '외국인노동자고용 및 인권보장에 관한 법률제정에 관한 청원'이 외국인노동자 지원단체 주도하에 이루어지자, 이에 대응하여 2001년 3월 당시 중소기업협동조합중앙회 회장인 김영수 외 641인이 '외국인노동자고용 및 인권보장에 관한 법률제정반대에 관한 청원'을 국회에 제출하였다(고혜원·이철순 2004). 2002년 들어서도 중소기업협동조합중앙회의 고용허가제 반대, 산업기술연수생제도의 확대 주장은 계속되었고 이에 맞서 외국인노동자 지원단체, 인권단체, 노동조합까지 가세한 고용허가제 지지세력의 입법청원은 계속되었다.

2002년 대선 기간 중 여·야 모두 고용허가제 도입을 공약으로 채택한 가운데 2002년 11월 14일 제출된 이재정 의원 안을 포함하여 고용허가제 반대 입법청원을 포함한 5개의 청원이 2002년 11월 이후 국회에서 논의되었다. 이 후 공청회를 통해서 찬반의견이 엇갈렸는데 경영계는 고용허가제 도입 시 외국인 노동자의 정주화 문제, 노동3권 보장으로 인한 비용증가 등의 이유를 들어 고용허가제에 반대하였고 중소기업협동조합중앙회도 고용허가제도 불법체류문제를 해결할 수 있다는 보장이 없으며 오히려 임금부담이 증가하여 저임금 노동력을 수입한다는 기본취지에 어긋난다는 의견을 제시하였다. 이에 맞서 노동계와 외국인노동자 지원단

체는 국내노동자와 동등한 법적 지위를 인정하여 외국인 노동자의 인권과 노동권을 보장해야 하며 고용허가제를 통해 외국인 노동자의 도입과정에 공공성을 담보하여야 한다는 점을 강조하였다(고혜원·이철순 2004). 그 사이 중소기업협동조합중앙회는 지속적으로 성명서를 발표하고 정권퇴진운동 등 대규모 집회를 열고 사업자등록증을 반납하겠다고 주장한 반면, 고용허가제를 지지하는 목회자들은 단식농성을 벌이며 고용허가제의 조속한 입법을 촉구하였다.

위와 같은 첨예한 대립 속에 고용허가제 입법은 고용허가제와 산업기술연수생제의 병행 실시라는 타협안이 나오고 나서야 진행될 수 있었다. 2003년 6월 들어 중소기업협동조합중앙회가 고용허가제와 산업기술연수생제의 병행 실시에 전향적인 자세를 취하기 시작하면서 정부는 병행 실시라는 차선책으로 의견을 모으기 시작했고, 마침내 7월 31일 찬성 148표 대 반대 88표, 기권 9표로 고용허가제는 국회를 통과해 입법되었다(이병하 2011).

한국의 외국인 노동자 운동은 산업기술연수생제도를 통한 경제적 이익을 유지하고자 하는 세력에 맞서 외국인 노동자의 인권 향상을 위해 외국인 노동자 지원단체 간 그리고 기타 시민사회단체와의 연대체 형성을 기반으로 농성, 시위, 입법 청원과 같은 다양한 활동을 통해 중앙정부를 압박함으로써 산업기술연수생제도에서 고용허가제로의 제도적 변화를 이끌어내었다. 이러한 활동은 페카넨의 개념을 차용한다면, 지역사회에 뿌리를 내리고 회원 확장을 통한 사회적 자본 강화에 초점을 맞추기보다 민주화 운동의 경험과 발전 과정 속에서 국가 및 기득권 세력에 대항하고, 제도적 개선을 추구하는 '사회적 자본이 없는 옹호활동(advocacy without social capital)'이라고 말할 수 있다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

2) 일본의 외국인 노동자 운동

일본의 외국인 노동자 운동은 1980년대 들어서 본격화되었다(이혜진 2012). 한국과 마찬가지로, 중앙정부 차원에서 외국인 노동자의 인권, 지원에 대한 기본적이면서도 종합적인 대책이 없었기 때문에 이들에 대한 서비스는 대부분 사회운동단체에 의해서 제공되었고, 이들의 인권 문제를 공론화한 것도 외국인 노동자 운동단체였다. 아피차이 쉬퍼(Apichai W. Shipper)는 일본의 외국인 노동자 운동조직을 크게 세 가지 유형으로 구분한다. 첫째는 가톨릭, 개신교 중심의 종교 단체, 둘째는 커뮤니티 유니언(community union), 셋째는 여성 단체, 변호사 단체, 인권 단체와 같은 전문적인 시민단체로 나눌 수 있다(Shipper 2006).

일본의 기독교 인구가 1%에도 미치지 못한다는 것을 감안한다면, 외국인 노동자 문제가 기독교 조직을 통해 제기되었다는 사실은 흥미롭다. 1982년 4월 13일 일본 가톨릭 추기경 회의에 필리핀 이주여성들의 성착취 문제 해결을 촉구하는 요구들이 접수되면서 1983년 이들에게 상담 서비스, 의료 서비스, 쉼터 등을 제공하는 특별위원회가 설치되었다. 이후 가톨릭 교회는 외국인 노동자 문제에 있어 적극적으로 활동하는 조직이 되었으며, 이들은 국제적인 네트워크를 통해 이 문제를 제기하고, 각 교회에서 다양한 언어에 의한 미사를 제공하고 있다. 개신교 역시 외국인 노동자도 똑같은 하나님의 자녀라는 모토 속에 가톨릭 교회와 같은 지원활동을 벌이고 있으며, 성공회가 가장 적극적이다. 그러나 가톨릭 교회에 비해서는 덜 조직적이라는 평가가 있다(Shipper 2006).

일본 외국인 노동자 운동의 두 번째 그룹은 커뮤니티 유니언이다. 커뮤니티 유니언은 개별 기업 속에 조직된 노조와 달리, 소외된 노동현장을 중심으로 활동한다. 이들은 “한 사람이라도 가입할 수 있는 노조”라는 슬로건 속에 외국인 노동자들에게도 열려 있으며, 특히 노동관련 상

담과 임금체불, 산업재해 보상 문제 등에 집중하고 있다. 그러나 문제는 대부분의 외국인 노동자들이 자신들의 문제가 해결되면 커뮤니티 유니언을 떠난다는 점이다.

세 번째 유형은 여성 단체, 변호사 단체, 인권 단체와 같은 전문적인 시민단체들에 의한 외국인 노동자 운동이다. 이 중에서 여성 단체는 1980년대 초반부터 성산업에 종사하는 여성 외국인 노동자들을 지원하는 역할을 해왔기 때문에 가장 적극적이라고 할 수 있다. 그리고 몇몇 의료단체들은 외국인 노동자에 대한 응급 치료 등을 확대하고자 노력하였으며, 변호사 단체들은 특히 국인 노동자들의 노동 관련 소송이나 미등록 노동자들의 권익을 보호하는 활동을 펼치고 있다.

일본의 외국인 노동자 운동은 초기 기독교 조직과 여성 단체를 중심으로 시작되었고, 이후 커뮤니티 유니언, 전문적 시민단체들이 가세하면서 그 영역을 확대해가고 있다.

위와 같은 외국인 노동자에 대한 지원활동을 효율적으로 수행하기 위한 네트워크 형성의 필요성이 일본에서도 제기되었고, 외국인 노동자 지원 활동가들은 자신들의 상담 경험, 투쟁 경험을 공유하기 위한 장을 모색하기 시작하였다. 1987년 10개의 외국인 노동자 지원단체가 모여 '아시아인노동자문제간담회'를 통해 활동 경험과 노하우를 나누기 시작했다. 아시아인노동자문제간담회는 일본교회협의회로부터 사무실을 제공받았고, 1994년 재정적으로 어려움을 겪을 때 역시 기독교 그룹으로부터 지원을 받았다.

1996년 '제1회 외국인 노동자문제전국포럼'에서 전국적 네트워크 결성이 결의되었고, 1997년 제2회 포럼에서 '외국인 노동자와 연대하는 전국네트워크(이하 이주련)'가 결성되었다. 이주련의 결성은 일본 외국인 노동자 운동의 전환점이 되며, 데보라 밀리(Deborah Milly)는 이주련의

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

역할을 외국인 노동자 운동이 선제적인 정책 아젠다를 제시하기 위한 전국적 코디네이션과 정보 교환으로 규정하였다(Milly 2006). 이혜진에 의하면, 더 나아가 이주련 결성으로 "성청교섭, 의회·의원에 대한 로비, 집회, 정책제언 등의 활동이 강화되게 되었다(이혜진 2012, 514)."

하지만 이주련의 결성으로 일본도 한국과 유사한 외국인 운동 연대체가 형성되었지만 그것이 운동에 의한 정책 변화로 이어지지는 못했다. 앞서 서술한 2009년 새로운 기능실습제도 도입 국면에 있어서 일본의 외국인 운동은 큰 역할을 하지 못했다. 연수생 문제에 있어서 1999년 '외국인 연수생 문제 네크워크'가 결성되었고, 2006년 이 네트워크가 '외국인 연수생 권리 네트워크'로 재정비되었음에도 불구하고, 앞서 지적한 새로운 기능실습제도 역시 기존의 비판을 뛰어넘지 못하는 한계를 보이고 말았다. 더군다나 기존의 일본 이민정책의 특징 중 하나인 강력한 관료주도 정책형성을 뛰어넘는 "일본 정부의 개정안에 대한 대립축을 만들어내지" 못하는 결과를 낳았다(이혜진 2012, 526).

앞서 설명한 한국과 일본의 외국인 노동자 운동 발전과정을 보면, 한국의 경우 중요한 인권침해 사건이 발생할 때마다 외국인 노동자 운동 간, 그리고 외국인 노동자 운동과 여타 시민사회단체 간의 강력한 연대를 통해 이를 공론화하고, 이를 통해 형성된 여론을 기초로 중앙정부를 향해 정책적 변화를 촉구하는 방향으로 운동이 발전된 것을 알 수 있다. 반면 일본의 경우, 지역 차원에서 다양한 형태의 외국인 노동자 운동이 발전하고 있지만 운동의 연대체 형성은 외형상 발전에 그치고, 연대체 형성이 정책적 변화로 이어지지 못하고 있다. 한국의 외국인 노동자 운동 연대체와 비교해, 연대체 규모가 작고 영향력이 적다는 평가가 있으며(Lim 2006), "운동의 내부적 역량이 증가하고, 운동의 정당성이 강화됨에도 불구하고, 운동조직과 의사결정에 영향력을 갖는 정부조직과의

연합 부재는 동원된 자원을 효과적으로 사용할 수 없게 함으로써, 제도 변화에 있어서 운동의 영향력을 한정적으로 만들었다"는 비판이 있다(이혜진 2009, 1304).

야마나카 케이코는 이러한 양국 외국인 노동자 운동의 차이를 시민사회 발전과정의 차이로 설명하고 있다. 야마나카에 의하면, 일본의 시민사회는 1960년대, 1970년대 사회변혁을 위한 강력한 사회운동을 구축했었지만, 곧 형해화했고 여전히 일본의 시민사회는 국가의 규제 속에 정책변화를 위한 독자적인 연구, 대안제시, 옹호활동을 할 수 있는 독립적 시민사회단체가 부족하다고 주장한다(Yamanaka 2010, 630). 반면, 한국의 시민사회는 민주화 과정을 거치면서 "대립적인 유산과 민주주의에 대한 공헌(confrontational legacy and democratic contributions)"으로 특징지울 수 있는, 일본과 상이한 발전과정을 밟아 왔다고 말한다. 김남국은 한국의 외국인 노동자 운동을 민주화 및 민주주의 공고화와 연관지어, 민주화 과정이 만들어낸 한국 시민사회의 특징 즉 억압적인 정부 정책에 대한 저항, 시민사회단체의 적극적 개입 등이 복합적으로 한국 외국인 노동자 운동의 전투성(militancy)을 낳았다고 주장한다(Kim 2012).

실제로 이러한 외국인 노동자 운동의 차이는 외국인 노동자 지원단체의 활동에서도 나타난다. 가브리엘 보그트(Gabriele Vogt)와 필립 러쉬(Philipp Lersch)가 일본의 외국인 노동자 지원단체를 대상으로 한 조사에 의하면, 이들의 활동은 지역 수준에 머무르고 있으며, "정치적 옹호활동 즉 외국인 노동자를 위한 법적 틀을 변화시키는 것, 인권을 강제하는 것 등의 활동은 극히 적다"고 평가하고 있다(Vogt and Lersch 2007, 31). 반면 한국의 외국인 노동자 운동 단체를 대상으로 한 조사에 의하면 54.5%가 외국인 노동자 정책을 개선하기 위한 정치적 옹호활동에 관련되어 있다(설동훈·이란주 2006).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

결론적으로 말해, 한국과 일본의 외국인 노동자 운동은 서로 다른 발전 과정을 통해 서로 다른 특징을 나타냈으며, 이는 이중적 시민사회로 개념화할 수 있다. 양국에서 나타나는 서로 다른 이중적 시민사회는 외국인 노동자 운동에도 투영되어, 외국인 노동자 정책 변화에 있어 서로 다른 영향력을 지니게 만들었고, 결과적으로 한국에서는 외국인 산업연수제도에서 고용허가제로의 변화가 일어난 반면, 일본은 연수생 제도의 근간을 유지한 채 부분적 개정만 일어나는 차이를 나타냈다고 할 수 있다.

5. 한국과 일본의 정치적 기회구조: 부처 간 경쟁과 정치적 연합

여기에서는 한국과 일본의 시민사회 발전과정에서 나타난 외국인 노동자 운동의 차이 외에 양국의 외국인 노동자 운동이 마주하는 정치적 기회구조의 차이를 분석하고자 한다. 본 연구는 한국과 일본의 외국인 노동자 정책 차이는 사회운동의 영향력 차이만으로는 설명될 수 없으며, 정치적 기회구조의 측면에서 국가-사회 간의 관계 또한 중요한 변수라고 주장한다. 왜냐하면 심보선이 주장하듯, 한국의 외국인 정책과정에서 다양한 사회집단의 이해관계가 분출되는 다원주의적 연결망 구조가 아니기 때문에 정부가 제한적 역할을 수행한다기보다 정책 입안 및 실행 과정에서 상대적으로 적극적인 역할을 하기 때문이다(심보선 2007). 따라서 외국인 노동자 정책 형성과정에서 국가가 상대적으로 단일한 목소리를 냈는지 아니면 부처 간 다른 견해를 피력하면서 사회운동이 이러한 틈새에

보다 적극적으로 개입할 수 있었는지를 보려고 한다. 나아가 부처 간 경쟁으로 인한 국가의 균열에 사회운동이 개입함으로써 이것이 정치적 연합 형성으로 나아갔는지를 보려고 한다.

1) 한국의 부처 간 경쟁과 정치적 연합 형성

한국의 외국인 노동자 정책은 1991년 외국인 산업연수제도가 도입되기 시작할 때부터 상공부, 통상산업부와 같은 경제부처와 출입국관리를 담당하고 있는 법무부 주도로 이루어졌다. "2003년까지는 경제부처가 방향을 정하고, 법무부는 외국인의 출입국과 체류관리 등 실제적인 업무를 담당해 왔다(이혜경 2008)." 하지만 1994년부터 연수생의 근로조건 감독업무를 노동부가 맡기 시작하면서 노동부도 외국인 노동자 정책에 관여하게 되었고 1995년 이후 외국인 노동자의 인권 침해 사례가 사회적으로 공론화되자 노동부는 근로조건 감독 소홀 등으로 비난받게 되고 이를 계기로 본격적으로 외국인 노동자 정책을 노동부의 관할영역에 포함시키고자 노력하게 된다. 따라서 외국인 산업연수제도에서 고용허가제로의 전환 과정에서 법무부 및 경제부처와 노동부 간의 경쟁은 불가피하였다.

고용허가제를 둘러싸고 노동부를 위시로 한 찬성 진영과 법무부 및 경제부처를 위시로 한 반대 진영의 논리는 다음과 같았다. 고용허가제를 찬성하는 진영은 빈번한 인권 침해와 송출비리로 인해 발생한 비용을 만회하기 위해 산업연수생들이 자발적으로 사업장을 이탈해 보다 높은 임금을 받을 수 있는 불법체류자가 되는 것을 막기 위해서는 고용허가제를 도입하여 공식적으로 외국인 노동자를 수입하여 이들을 근로기준법과 같은 노동법의 적용을 받게 해 근본적으로 이들을 노동자로서 보호할 수

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

있게 하여야 한다는 주장을 편 반면, 고용허가제를 반대하는 입장은 고용허가제로 인한 임금 상승의 가능성, 외국인 노동자를 공식적으로 수입한다는 것에 큰 부담을 느껴 고용허가제를 반대하고 있었다.

이러한 새로운 정책 도입을 둘러싼 논쟁의 이면에는 부처 간 업무영역을 둘러싼 경쟁이 있었다. 이혜경에 의하면 "법무부는 고용허가제가 도입되어 외국인 노동자가 '근로자'의 신분으로 체류하게 되면, 노동정책을 담당하는 노동부가 그 업무를 담당할 가능성이 있기에, 처음부터 조직의 영향력을 감소시킬 수 있는 고용허가제를 반대하였다(이혜경 2008, 123)." 실제로 고용허가제 도입 이후에 고용노동부는 외국인력정책실무위원회와 그 산하의 고용지원센터 등을 통해 인력송출 양해각서 체결, 송출대상인력 접수, 고용허가서 발급 업무 등을 맡게 되었고, 한국산업인력공단이 근로계약체결, 입국대행, 그리고 입국 후 취업교육을 담당하게 되면서 업무영역을 확대할 수 있었다. 법무부는 공식적으로 고용허가제가 도입되면 실익보다는 부작용이 더 크다는 이유로 고용허가제를 반대하였다(고혜원·이철순, 2004). 하지만 조직적으로도 법무부는 고용허가제를 반대하고 외국인 산업연수제도를 유지할 필요가 있었다.

1994년 1월 외국인 노동자 도입과정에 있어서 중간자 역할을 수행하는 중소기업협동조합중앙회 산하 산업기술연수협력단(KITCO: International Training Cooperation Corps, Korea Federation of Small Business)이 설립되었는데 1994년 이후 산업기술연수협력단의 모든 회장은 법무부 출입국관리소에서 퇴임한 전직 공무원이었다. 따라서 법무부는 외국인 산업연수제를 현행대로 운영함으로써 중소기업협동조합중앙회와의 네트워크를 통해 조직적 이해관계를 유지하려고 했다고 추론할 수 있다(Seol and Skrentny 2004, 498-499). 이에 표면적으로 노동부는 산업연수생은 노동자의 지위를 누려야 한다고 주장하면서 실질적으로는 고용허가제 도입을

통해 노동부의 업무영역을 확대하고자 하였다.

하지만 정부 내에서 법무부에 비해 영향력이 적었던 노동부는 2000년부터 학계와 시민사회 내 외국인 노동자 단체와 연대하면서 고용허가제를 추진하고자 하였다. 학자들에게 외부 용역을 발주하면서 노동부의 전문성을 확보하고자 하였으며 외국인 노동자 지원단체와 긴밀히 협조하면서 고용허가제에 우호적인 정책적 분위기를 만들고자 하였다(이혜경 2008).

결국 노동부는 외국인 노동자 지원단체와의 협력과 그리고 고용허가제 도입에 적극적인 입장을 표명한 참여정부의 등장으로 인해 한시적으로 고용허가제와 외국인 산업연수제도를 병행한다는 타협안을 이끌어내게 된다. 2007년 두 제도의 병행 실시는 고용허가제로 단일화되면서 노동부는 외국인 노동자 정책에 있어서 주도권을 쥐게 된다. 반면 고용허가제 도입에 반대했던 법무부는 외국인 산업연수제도의 병행 실시로 양보를 하고 추후 외국인 노동자 관리제도에 있어서 "체류와 관련된 업무는 법무부가 계속 관할한다는 것으로 타협을 보았다(이혜경 2008, 124)."

이러한 정치적 연합의 형성을 최재훈은 "이 운동(외국인 노동자 운동)의 전선은 이제 정부 대 사회운동 사이가 아니라… 정부 일부 부처와 시민사회 이익 집단과 정부 내 다른 부처와 시민사회 운동단체 간에 형성되게 되었다"고 주장한다(최재훈 2013, 339). 즉 고용허가제 개정을 둘러싼 전선에 있어서 기존 외국인 산업연수제도를 유지하려는 연합이 법무부 및 경제부처 그리고 중소기업협동중앙회와 같은 경제단체 간에 이루어진 반면, 고용허가제로의 개정을 주장하는 정치적 연합이 노동부, 외국인 노동자 지원단체, 인권단체, 종교단체 간에 형성되었다는 것이다. 일본과 비교하였을 때, 상대적으로 사회운동에 우호적인 정치적 기회구

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

조와 외국인 노동자 지원단체와 일부 정부부처 간의 정치적 연합의 형성은 외국인 노동자 정책 변화의 또 다른 요인이었다고 할 수 있다.

2) 일본의 부처 간 경쟁과 정치적 연합의 부재

한국이 민주화 운동에 의한 지속적인 사회 개혁과 1997년 김대중 정권의 등장으로 최초의 여야 간 정권교체, 그리고 2007년 이명박 정권의 출범으로 인한 소위 "두 번의 정권교체 테스트(two-turn over test)"를 통해 민주주의의 동력을 확보한 반면, 일본은 몇 번의 짧은 정권교체가 있긴 했지만 근본적으로 1955년 이래 자민당의 장기집권이 계속되고 있다. 이러한 보수적 정치 체제는 상대적으로 사회적, 정치적 개혁을 위한 공간이 협소해지는 결과를 낳고 있다. 특히 자민당 장기집권에 의한 정책형성과정은 일본의 외국인 노동자 정책에도 반영되어 특히 자민당 이외의 정당, 의회, 의회 밖의 사회세력들이 중요한 행위자로 정책형성과정에 참여하지 못하고 있다. 또한 부처 간 경쟁의 측면에서도 소위 '합의의 정치(consensus politics)'가 제도화되어 부처 간의 갈등이 있었다고 하더라도, 쉽게 봉합되는 현상을 낳고 있다. 테그마이어 박(Tegtmeyer Pak)에 의하면 이민정책 형성에 있어서 성청 간의 갈등은 쉽게 드러나지 않으며, 이들은 일본이라는 국가가 마치 하나의 목소리를 내는 것처럼 '합의'를 강조하고 있다고 주장한다(Pak 1998). 이러한 합의의 정치는 '정치적 기회구조' 측면에서 부처 간 경쟁이 치열하지 않고, 시민사회운동의 입장에서도 이를 활용할 수 있는 정치적 공간이 협소함을 의미한다.

일본의 외국인 노동자 정책이 제도화되는 과정을 보면, 한국과 비슷하게 법무성과 노동성 간의 대립이 있었다. 1952년 입관법이 이민정책에 있어서 법무성의 독점적 권위를 허용한 이래, 법무성은 외국인 문제에

있어서 가장 중요한 위치를 차지해왔다. 1990년 입관법 개정 논의에서 노동성은 단순 노동자 도입 반대라는 정부의 입장은 계승하되, 고용허가제를 도입하자는 다소 모호한 입장을 내놓았다. 그러나 법무성은 이를 입관법이 있음에도 불구하고 별도의 외국인 노동자 관리제도를 만드는 것은 자신들의 영역에 대한 침범으로 규정하고 강력히 반발하였다. 노동성은 이에 쉽게 자신들의 주장을 철회하였다. 한국의 사례에서 노동부가 고용허가제 도입을 강력히 주장하여, 법무부의 영역 중 일부를 자신들의 관할 영역으로 가져간데 비해, 일본의 경우, 노동성과 법무성은 연수생 제도의 확대를 통해, 노동성은 연수생에 대해 자신들의 영역을 확대하고, 법무성 역시 '연수'라는 입관법상 체류자격 신설을 통해 자신들의 관할권을 유지했다는 선에서 타협을 보았다.

이러한 법무성의 독점적 영향력은 2009년 새로운 기능실습제도 도입에도 유지된 것으로 보인다. 새로운 기능실습제도 도입을 둘러싸고 노동성은 '단체관리형의 폐지'를 주장하였으나 법무성은 경제산업성과 연합하여 '단체관리형의 확대'라는 정반대의 방향으로 법개정을 관철시킨 바 있다. 또한 앞서 서술한 바와 같이 이러한 개정 과정에 외국인 노동자 운동은 어떠한 대안을 제시하지도 못함으로써 큰 영향력을 발휘하지 못했고, "중의원 해산과 총선거를 둘러싼 자민당과 민주당의 정치적 판단에 의해, 위원회에서의 논의가 시작되기 전에 입관법 개정안의 수정이 이루어짐으로써(이혜진 2012, 1302)" 정책결정과정에서 정당 및 시민사회가 영향을 발휘하지 못하는 관료 주도의 이민정책 수립 패턴이 여전히 유지되었음을 알 수 있다.

한국과 비교했을 때, 일본 외국인 노동자 운동의 정치적 기회구조는 상대적으로 폐쇄적이었다고 할 수 있다. 법무성의 독점적 지위는 계속 유지되었고, 법무성과 경제부처의 연합으로 노동력 관리라는 정책적 기

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

조는 더욱 더 강화되었다. 또한 보그트와 러쉬의 연구에서 나타나듯 일본의 외국인 노동자 운동단체는 66%가 외국인 노동자 정책의 핵심부처인 법무성과 전혀 접촉한 바가 없으며, 77%가 어떠한 중앙정부의 부처와도 접촉한 적이 없다(Vogt and Lersch 2007). 이렇듯 일본의 외국인 노동자 운동은 상대적으로 불리한 정치적 기회구조 속에 한국에서 나타난 정치적 연합 자체가 어려운 상황이었다고 할 수 있다.

6. 결론

본 연구는 한국과 일본의 외국인 노동자 정책의 차이를 양국의 시민사회 발전과정에서 나타난 외국인 노동자 운동의 정책적 영향력의 차이, 부처 간 경쟁이라고 하는 정치적 기회구조의 차이, 그리고 외국인 노동자 운동과 특정 부처 간의 정책 연합 형성 유무라고 하는 변수를 통해 설명하고자 하였다. 한국의 경우 민주화 과정에서 나타난 중앙정부를 상대로 정책적 변화를 모색하는 시민사회의 개입, 상대적으로 치열했던 부처 간 경쟁, 그리고 이 속에서 특정 부처와 외국인 노동자 운동 간의 정치적 연합 형성으로 인해 정책적 변화를 만들 수 있었다는 것을 주장하고자 하였다.

외국인 노동자 운동의 정책적 영향력 측면에서 한국의 시민사회는 과거 민주화 운동의 경험을 통해 국가에 대항하고, 새로운 대안을 모색하면서 성장해왔고 그 결과, 중앙정치 차원에서 강한 정책적 영향력을 가지고 있었다. 반면, 일본은 '이중적 시민사회' 논의에서 보이듯, 중앙정치 차원에서 정책의 변화를 추동해내는 영향력이 부족했다고 할 수 있

다. 또한 외국인 노동자 운동이 처한 정치적 환경의 측면에서도 한국은 상대적으로 부처 간 경쟁이 심했던 데 비해, 일본은 부처 간 경쟁이 크지 않아 외국인 노동자 운동이 정치적 연합을 형성하여 영향력을 발휘할 호의적인 환경이 아니었다.

본 연구는 한국 사회가 세계화와 민주주의의 심화라는 과정을 겪으면서 발생한 국제이주의 문제에 대해 한국 민주화 운동의 역사 속에서 발전되어온 외국인 노동자 운동이 어떻게 정책적 영향력을 행사하였는가를 일본과의 비교 연구를 통해 탐구함으로써 한국 민주주의의 연구 지평을 확대하고 다양화하는 데 기여할 것으로 전망한다.

하지만 본 연구는 서론에서 제기한 양국 간의 정책적 변화를 규명하는데 있어서 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선 외국인 노동자 운동의 측면과 운동이 처한 정치적 환경을 서로 교차하여, 보다 역동적으로 보여주는데 부족함이 있고, 정치적 기회구조 측면에서 특정 부처의 개입 정도만 보여주는 한계가 있다. 그리고 부처 간 경쟁을 규명하는 데 있어 자료의 부족으로 인한 논리적 비약이 있었다는 점은 향후 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있다고 생각한다.

참고문헌

고혜원·이철순. 2004. “외국인 고용허가제 도입과정.”『한국정책회보』 제13권 5호.

박경태. 2005. “이주노동자를 보는 시각과 이주노동자 운동의 성격.”『경제와 사회』 제67호.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

설동훈. 1998. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울: 서울대학교 출판부.

_____. 2005. “한국의 이주노동자 운동.” 윤수종 외. 『우리 시대의 소수자 운동』. 서울: 이학사.

_____. 2010. “외국인 고용허가제의 쟁점과 전망.” 『한국이민학』 제1권 제1호.

설동훈·이란주. 2006. 『외국인근로자지원사업(기관) 제도개선 및 중장기계획 수립을 위한 연구』. 서울: 근로복지공단.

설동훈·임경택. 2004. “일본의 외국인노동자 고용관리체계.” 『지역사회학』 제5권 제2호.

심보선. 2007. “온정주의 이주노동자 정책의 형성과 변화: 한국의 다문화 정책을 위한 시론적 분석.” 『담론 201』 제10권 제2호.

이규용. 2011. “외국인 인력정책.” 정기선 엮음. 『한국 이민정책의 이해』. 서울: 백산서당.

이병하. 2011. “한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구.” 『의정연구』 제17권 제1호.

이유진. 2010. “일본의 외국인 재류관리 제도와 지원책에 대한 연구: 2000년대 후반의 시책과 제도개정을 중심으로.” 『일본연구논총』 제31호.

이혜경. 2008. “한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로.” 『한국사회학』 제42권 제2호.

_____. 2010. 『한국 이민정책사』. IOM 이민정책연구원.

이혜진. 2009. “일본의 외국인 연수·기능실습제도와 이주노동자운동.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』.

_____. 2012. “일본의 이주노동자운동에 있어서 운동 프레임 설정과 동원전략: 운동의 형성과정과 2009년 입관법개정 반대운동의 관계성을 중심으로.” 『한국 사회학회 사회학대회 논문집』.

정귀순. 2003. “한국에서 이주노동자의 삶: 과거, 현재 그리고 미래.” 『기억과 전망』 제3호.

정미애. 2011. “일본의 단일민족국가관에서 다문화공생으로서의 인식변화와

다문화공생의 거버넌스.”『한국정치학회보』 제45집 제4호.
정영섭. 2012. “한국사회의 이주노동자 현황과 운동 과제.”『인문과학연구』 제39집.
정정훈. 2011. “이주노동자운동, 혹은 국가를 가로지르는 정치적 권리 투쟁.”『진보평론』 제49호.
최재훈. 2013. “분열가능한 중재자: 세계화 과정 속 국가의 지위와 역할에 관한 하나의 시각.”『한국사회학』 제47집 제2호.

Abe, Atsuko. 2007. “Japanese Local Governments Facing the Reality of Immigration.”(http://japanfocus.org/-Atsuko-ABE/2522)[cited 03/05/2013].
Gray, Kevin. 2006. “Migrant Labor and Civil Society Relations in South Korea.” *Asian and Pacific Migration Journal* 15(3).
Han, Seung-Mi. 2004. “From the Communitarian Ideal to the Public Sphere: The Making of Foreigners’ Assemblies in Kawasaki City and Kanagawa Prefecture.” *Social Science Japan Journal* 7(4).
Kim, Denis. 2011. “Promoting Migrants’ Rights in South Korea: NGOs and the Enactment of the Employment Permit System.” *Asian and Pacific Migration Journal*. 20(1).
Kim, Joon K. 2005. “State, Civil Society and International Norms: Expanding the Political and Labor Rights of Foreigners in South Korea.” *Asian and Pacific Migration Journal* 14(4).
Kim, Nam-Kook. 2012. “The Migrant Workers’ Movement in the Democratic Consolidation of Korea.” *Journal of Contemporary Asia*. 42(4).
Kim, Woo-Seon. 2007. “Church and Civil Society in Korea after Democratization: The NGOs’ Activism for Migrant Workers.” Ph.D. Diss., University of California, San Diego.
Lee, Byoungha. 2009. “The Development of Korea’s Immigration Policies:

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

Security, Accumulation, Fairness, and Institutional Legitimacy." *Korea Observer* 40(4).

Lee, Hye-Kyung. 2003. "Gender, Migration and Civil Activism in South Korea." *Asian and Pacific Migration Journal* 12(1-2).

_____. 2010. "Preference for Co-ethnic Groups in Korean Immigration Policy: A Case of Ethnic Nationalism?" *Korea Observer* 41(4).

Lim, Timothy C. 2003. "Foreign Migrant Workers and Civil Society in South Korea: The Search for Power in an Era of Global Turbulence." M. G. Cohen and S. McBride, eds. *Global Turbulence: Social Activists' and state response to globalization*. Burlington: Ashgate.

_____. 2006. "Democracy, Political Activism and the Expansion of Rights for International Migrant Workers in South Korea and Japan: A Comparative Perspective." *IRI Review* 11(1).

Milly, Deborah J. 2006. "Policy Advocacy for Foreign Residents in Japan." *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*. Lanham: Lexington Books.

Pak, Katherine Tegtmeyer. 1998. *Outsiders Moving In: Identity and Institutions in Japanses Responses to International Migration*, Unpublished Doctoral Disseration, The University of Chicago.

_____. 2006. "Cities and Local Citizenship in Japan: Overcoming Nationalities?" *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective*. Takeuki Tsuda ed. Lanham: Lexington Books.

Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.

Rosenhek, Zeev. 2006. "Migration Regimes, Intra-State Conflicts and the Politics of Exclusion and Inclusion: Migrant Workers in the Israeli Welfare State." *The Migration Reader: Exploring Politics and Policies*. Anthony M.

Messina and Gallya Lahav, eds. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2004. "South Korea: Importing Undocumented Workers." Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, eds. *Controlling Immigration A Global Perspective*. Second Edition. Stanford: Stanford University Press.

Shipper, Apichai W. 2008. *Fighting for Foreigners: Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.

Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Tichenor, Daniel. 2002. *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*. Princeton: Princeton University Press.

Vogt, Gabriele, and Philipp Lersch. 2007. *Migrant Support Organizations in Japan: A Survey*. Tokyo: German Institute for Japanese Studies.

Yamanaka, Keiko. 2010. "Civil Society and Social Movements for Immigrant Rights in Japan and South Korea: Convergence and Divergence in Unskilled Immigration Policy." *Korea Observer*. 41(4).

투고: 2013.9.26 심사: 2013.10.10 확정: 2013.10.29