

한국이민법학회 · 연세대학교 법학연구원  
2015년 춘계공동학술대회

---

# 이주노동의 정책과 법제

- 일 사: 2015년 5월 29일(금) 13:00~18:00
- 장 소: 연세대학교 광복관 별관 국제회의실
- 주 최: 한국이민법학회 · 연세대학교 법학연구원

한국이민법학회



연세대학교 법학연구원  
INSTITUTE FOR LEGAL STUDIES

## 프로그램

13:00 ~ 13:30 등록

13:30 ~ 13:40 개회식

- 개회사: 석동현 변호사(한국이민법학회 회장)
  - 축사: 김성수 교수(연세대 법학연구원장)
- 

### 제1부

사회: 박종보 교수(한양대)

13:40~14:40 • 제1주제: 독일의 이주노동정책과 법제

- 발표: 김기선 박사(한국노동연구원)
- 토론: 김희성 교수(강원대)

14:40~15:40 • 제2주제: 이주노동정책의 현황과 쟁점

- 발표: 이규용 박사(한국노동연구원)
- 토론: 정기선 박사(IOM 이민정책연구원)

15:40~16:00 휴식

---

### 제2부

사회: 김환학 박사(헌법재판연구원)

16:00~17:00 • 제3주제: 외국인근로자의 취업규율과 최근 쟁점

- 발표: 최홍엽 교수(조선대)
- 토론: 차규근 변호사(법무법인 공존)

17:00~18:00 종합토론

- 토론: 김영근 과장(법무부)  
          마성균 과장(고용노동부)
- 

18:00 폐회

# 목 차

## 【제1주제】

독일의 이주노동정책과 법제 .....	김 기 선	1
토 론 문 .....	김 희 성	19

## 【제2주제】

이주노동정책의 현황과 쟁점 .....	이 규 용	21
토 론 문 .....	정 기 선	별첨

## 【제3주제】

외국인근로자의 취업규율과 최근쟁점 .....	최 홍 엽	63
토 론 문 .....	차 규 근	107

## 【종합토론】

토 론 문 .....	김 영 근	111
토 론 문 .....	마 성 균	별첨





[제1주제]

## 독일의 이주노동정책과 법제

김기선(한국노동연구원 부연구위원)

- I. 서론
- II. 독일 이민정책의 변천과정
- III. 독일의 이주노동정책과 그 규율
- IV. 시사점

### I. 서론

UN에 의하면, 이민은 “12개월 이상의 의도적 체류를 동반하는 국제적 이주”로 정의된다. 이와 같은 개념정의에 따르면, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 전통적으로 이민에 의해 형성된 국가뿐만 아니라, 일반적으로 이민국에 포함되지 않는 국가도 대량이민에 따른 인구의 국제적 이동으로 인해 이민국가로 분류될 수 있다.

대량이민현상의 원인으로는 세계가 하나의 경제권으로 급속히 통합되면서 국가 간 교류 및 협력이 증대되고, 정보통신기술의 급속한 발달에 의해 세계화가 더욱 가속화되고 있다는 점이 지적될 수 있다. 세계화에 의해 상품, 서비스, 자본, 노동, 정보의 이동에 대한 장벽이 사라짐에 따라 경제적으로 보다 나은 삶을 위해 이민을 택하는 경우가 증가하고 있다. 한편, 선진국에서 벌어지는 이민의 증가현상은 인구통계학적 변화 및 산업구조의 변화와도 밀접하게 연계되어 있다. 선진국으로 분류되는 대부분 국가의 경우 저출산과 고령화로 인해 인구가 점차 감소되고 있는 가운데 지식정보사회로의 전환에 의해 산업구조가 단순노무업종에서 정보기술집약형 업종으로 변화함에 따라 전문적 지식을 갖춘 우수한 인력확보를 통해 국가경쟁력을 강화하고 발전시키는 것이 반드시 필요한 문제로 인식되고 있기 때문이다.

이민을 결정하게 되는 데는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 이민의 대표적인 유형으로는 이주노동(Arbeitsmigration)을 들 수 있다. 현대사회는 모든 성인은 스스로의 노동을 통해 본인 또는 그 돌봄이 필요한 자의 생계를 해결할 수 있어야 한다는 인식에 기반하고 있다. 이에 따라 대다수의 사회보장급부는 취업관계와 연계되어 있다. 일하지 못하는 자는 사회적 인정과 사회참여의 중요한 부분을 잃어버리게 된다. 이른바 취업이 사회적 규범인 셈이다. 이 점에서 이주하고자 하는 국가에서 취업(Zugang zum Arbeitsmarkt)이 어느 정도 보장되고 있는지는 이민에 있어 대단히 중요한 문제가 된다. 특히 이주노동에 있어서는 이민 국가를 선택하는 결정적인 요소가 되기도 한다.

독일의 이주노동정책은 시대의 흐름에 따라 여러 가지의 변화가 있어 왔다. 이 글은 독일의 이주노동정책 및 법제가 우리에게 주는 시사는 무엇인지를 살펴보는데 그 주목적이 있다. 이를 위해 이하에서는, 우선 독일 이주노동정책의 변화과정을 소개한 후(II), 독일 이주노동의 대표적인 형태별로 그 정책방향 및 법제를 살펴보고, 독일 이주노동정책 및 법제가 시사하는 바를 정리하고자 한다.

## II. 독일 이민정책의 변천과정

‘초청근로자(Gastarbeiter)’ 정책이 실시되었던 1955년에서 1973년까지 독일의 이민 정책은 ‘잠정적 개방주의’의 시기였다고 할 수 있다. 2차 세계대전 이후 1950년대의 경제부흥과 함께 제조업과 같은 2차 산업에서 저임금 노동자에 대한 수요가 급증하면서, 독일은 1955년 이탈리아와 협약을 체결하는 것으로 필두로, 1960년 스페인과 그리스, 1961년에는 터키, 1964년에는 포르투갈, 1968년에는 유고슬라비아와 고용협약을 체결하는 등 1973년 외국인 근로자의 모집중단조치가 내려질 때까지 이들 국가의 근로자를 ‘초청근로자(Gastarbeiter)’라는 이름으로 불러들였다. 당시 기업들은 연방노동청과 연계하여 직접 외국인 근로자를 모집하였고, 대부분의 외국인 근로자들은 송출국과의 협정에 기초하여 임시취업 또는 초청근로자 프로그램의 형태로 독일로 유입되었다. 이 시기 독일의 이민정책은 전후 경제재건에 필요한 인력을 긴급히 조달

하는데 그 목적이 있었다. 즉, 당시 독일의 이민정책은 단순히 노동시장정책의 일환에 지나지 않았다. 초기에 이주한 외국인 근로자에 대하여는 이른바 ‘순환교체의 원칙(Rotationsprinzip)’이 적용되었고, 따라서 1년 정도의 제한된 기간에 대하여만 근로계약이 체결되었다. 이를 통해 독일정부는 필요한 노동인력의 확보함으로써 경제성장을 도모하는 한편, 외국인 근로자가 독일 내에 장기 체류하는 것을 막고자 했던 것이다.<sup>1)</sup> 1955년부터 오일쇼크로 인한 경제성장의 둔화를 이유로 1973년 외국인 근로자에 대한 전면적 모집중단조치가 내려질 때까지 약 1,400만 명에 달하는 이주근로자가 독일로 유입되었고, 이 중 1,140만 명에 달하는 근로자는 계약이 종료된 이후 본국으로 돌아갔지만, 약 260만 명 정도는 독일에 정착하였다. 1955년 외국인근로자 모집정책(Anwerbung) 시작되고 이후 1973년 모집중단조치(Anwerbestop)가 내려질 때까지 이 시기 독일의 이주노동정책은 주로 경제계의 이익을 위해 이루어진 것이었으며,<sup>2)</sup> 당시에는 외국인고용은 일시적인 현상이라는 일반적 인식이 지배적이었다.

1973년 외국인 근로자에 대한 모집중단조치가 내려지면서 독일의 이민정책은 ‘규제주의’로 전환되었다.<sup>3)</sup> 즉, 1973년 이후로는 유럽공동체의 회원국에 속하지 않는 국가의 근로자는 취업을 목적으로 독일에 입국하는 것이 허용되지 않았다. 다만, 기존에 독일에 거주하고 있던 외국인 근로자가 가족(배우자 및 자녀)을 데려오는 것은 가능하였다. 이에 따라 독일에 새로 입국하는 외국인 이주근로자의 수는 감소하였지만, 이미 정착을 결심한 근로자, 이 중 특히 터키출신 외국인 근로자들이 본국으로부터 가족을 불러들이기 시작한 후 이민자 수는 급격히 늘어났다. 1980년 이 때 이미 독일 내 거주하는 외국인의 수는 약 450만 명을 기록하였고, 이는 독일 전체 인구의 7%를 넘는 수치였다. 또한 1980년대 초 정치적 망명자와 난민자의 급격한 증가는 독일 사회 또 하나의 사회적 문제로 대두되기 시작하였다. 뿐만 아니라 세계 경제의 불황으로 실업률이 증가함에 따라 독일인의 외국인에 대한 적대감정이 표면화되기에 이르렀다. 이에 따라, 독일 정부는 외국인의 독일 내 유입에 대한 통제를 보다 강화하였다. 이와 동시에 장기체류 외국인의 본국귀환을 촉진하는 정책이 추진되었다. 그

1) 이철용(2007), 「독일의 ‘문화전쟁’과 이민자문제」, 『한독사회과학논총』 17(1), pp.323-324.

2) Barwig, Klaus, “Ein halbes Jahrhundert Arbeitsmigration nach Deutschland . Ein halbes Jahrhundert Familiennachzug, ZAR 2014, S. 43.

3) 한상우(2010), 「독일의 다문화사회 통합정책과 시사점」, 『한독사회과학논총』 20(3), p.72.

렇지만 이와 같은 정책은 큰 실효를 거두지는 못하였다. 고국으로 돌아간 자의 수는 전체 이민자의 5%에 불과하였다. 결과적으로, 이 시기 취업을 목적으로 한 이민은 감소하였으나, 이민의 성격이 ‘노동 이민’에서 ‘이주 이민’으로, ‘경제적 이민’에서 ‘사회적 이민’으로, 독신자들이 대부분을 이루던 ‘일시적 이민’에서 가족단위로 영구 정착하는 ‘항구적 이민’으로 그 성격이 변화됨에 따라 독일 내 이민자의 수는 크게 감소되지 않았다. 한편, 이 시기 독일의 이민정책은 여러 가지의 비판적인 평가를 받고 있다. 독일 내 이민자의 수가 급증하여 사회·정치적인 문제로 대두되기 시작하였지만, 이에 적극적으로 대처하여 문제를 해결하고자 하는 노력을 보이지 않았기 때문이다. 뿐만 아니라 독일은 사실상 이민국이 되었음에도 불구하고, 독일정부의 정책은 현실과 모순되는 방향으로 진행되었다. 이 시기 독일의 이민자는 통합의 대상이 아니라 감시와 통제를 위한 낯선 외국인일 뿐이었다.<sup>4)</sup>

독일통일 그리고 냉전체제의 종식과 함께 1990년대 이후 독일의 이민은 이전과는 전혀 다른 양상을 띠게 된다. 구소련 및 동유럽 출신의 외국인 근로자가 독일로 대거 유입되기 시작하면서 독일 내 외국인 근로자 수가 다시 증가하였고, 구유고 지역의 분쟁으로 인한 피난민 등 새로운 형태의 외국인이 늘어났다. 이에 따라, 인종간의 갈등, 주택문제, 취업문제, 의료문제, 사회범죄 등 많은 영역에서 여러 가지 문제가 발생하였고, 사회적 긴장이 조성되었으며 이는 정치적 문제로까지 비화되었다. 뿐만 아니라 독일의 지리적 위치와 정치적 망명에 대한 관대한 정책으로 인해 독일로의 정치적 망명자의 수가 급격히 증가하였고, 이들 대부분이 기초생활보호대상자였기 때문에 독일정부가 떠안아야 되는 사회적·재정적 부담은 더욱 커져만 갔다. 더구나 외국인의 자녀, 특히 독일에서 태어나고 자라서 교육받고 있는 이민자 자녀(이민 2세대)의 독일사회로의 통합문제는 새로운 사회적 문제로 등장하였고, 외국인을 사회공동체의 일원의 인정하고 받아들여야 한다는 고민이 심각하게 제기되었다. 이러한 여러 가지 문제들에 대응하기 위해 독일은, 1991년 당시 연방내무부장관이었던 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)의 주도 아래 외국인법(Ausländergesetz)을 개정하였는데, 개정 외국인법의 골자는 독일에서 장기간 체류한 외국인의 권리를 강화하는 내용이었다. 그리고 이후 1998년 정권이 사민당(SPD)과 녹색당(Die Grüne)으로 교체되었고, 또 한 번 독일 국적법(Staatsangehörigkeitgesetz)의 개정이 이어졌다. 2001년 1월

4) 이철용(2007), 「독일의 ‘문화전쟁’과 이민자문제」, 『한독사회과학논총』 17(1), p.326.

1일부터 적용되고 있는 독일 국적법에서는, 이중국적은 허용하지 않는 대신 독일에서 태어난 외국인 자녀가 일정한 요건하에 속주주의에 의해 국적을 취득하는 것이 가능하도록 하였다. 또한 외국인 근로자 및 그 가족에 대한 독일국적의 취득을 용이하게 함으로써 외국인 근로자와 그 가족이 국민으로서 법에 따른 법적 보호를 받을 수 있는 가능성 및 사회에 통합될 수 있는 여지를 확대하였다. 여기에는 저출산 및 노동 인구의 감소, 인구의 노령화 등 독일 인구통계학적 상황을 고려할 때 외부로부터의 이민, 특히 노동력을 확보하기 위한 이민이 절대적으로 필요하다는 새로운 인식이 확산되었기 때문이다. 이는 2000년 7월 당시 연방내무부장관이었던 오토 실리(Otto Schilly)가 연방내무부에 독립적 위원회인 이민위원회를 설치하여 이민과 관련된 모든 문제점을 점검하고 이민정책에 대한 실질적인 해결방안과 대책을 마련하는 것으로 이어졌다. 그렇지만 이민과 관련된 법률규정의 포괄적 개정에 대하여 정치권 내부의 합의를 도출하는 데에는 적지 않은 어려움이 있었다. 이민자의 과잉유입에 반대하는 보수층의 이해를 대변하는 기민련(CDU)/기사련(CSU)과 개방적 이민정책을 지지하는 집권 사민당과 녹색당 간의 내부적 진통과 오랜 정치적 논란을 겪은 끝에,<sup>5)</sup> 이민과 관련된 새로운 법률규정이 2005년 1월 1일에 발효되었다. 이 법률개정으로 독일 내 이민정책은 새로운 법적 기반이 마련되었다.

2005년 이민법(Zuwanderungsgesetz)에 의해 숙련외국인의 독일로의 이주노동은 이전에 비해 완화되었다.<sup>6)</sup> 그리고 이와 같은 방향성은 최근의 법률개정까지 그대로 유지되고 있다. 특히 독일의 경우 최근 몇 년간 유럽연합에 포함되지 않는 제3국적소지자의 이주노동과 관련된 규정이 큰 변화가 있었다. 전문적 능력을 갖춘 외국인 근로자의 장기체류 가능성, 독일 내 대학을 졸업한 외국인 유학생의 취업요건 등이 개선되어 있다. 이를 두고 독일에서는 이주노동정책에 있어 패러다임의 전환으로까지 일컬어지고 있다. 기존에 이주노동에 대해 부정적인 입장을 취하던 정책을 버리고 '이주노동을 환영하는 문화(Willkommenskultur)'로 바뀌었다는 평가가 있는 반면, 독일이 적극적으로 이주노동을 수용하는 것으로 평가되기 위해서는 여전히 많은 숙제

5) 이에 대하여는 박경순·윤도현(2009), 「세계화와 이민정책」, 『한독사회과학논총』 19(2), pp.121-1230; 이철용(2008), 「적녹연정(1998-2005)의 이민정책」, 『독일연구』 15, p.217.

6) 이에 대하여는 Söhngen, Uwe, Neues Ausländerbeschäftigungsrecht - Die Beschäftigungsverfahrensverordnung und die Beschäftigungsverordnung, jurisPR-SozR 13/2005 Anm. 4.

가 남아 있다는 견해도 있다.<sup>7)</sup> 이하에서는 최근 변화된 독일의 이주노동정책과 관련된 법제도를 포함하여 독일 내 이주노동의 모습을 살펴보기로 한다.

### III. 독일의 이주노동정책과 그 규율

#### 1. 이주노동정책의 핵심수단으로서 노동허가

전통적인 이민국가로 분류되지 않는 독일에서, 이민, 특히 이주노동을 규율하고 제한하는 핵심적인 수단은 노동허가(Arbeiterlaubnis)이다. 노동허가를 통해 노동시장에 대한 접근은 제한적으로 허용된다.

노동허가에 대한 규율은 체류허가법(Aufenthaltsgesetz)과 외국인취업령(Beschäftigungsverordnung)을 통해 이루어진다. 2013년 6월 30일까지 신규입국 외국인과 독일 내 이미 입국하여 거주하고 있는 외국인의 노동허가는 각각 별도의 법령에 의해 규율되고 있었다. 신규입국 외국인에 대하여는 구 외국인취업령(Beschäftigungsverordnung a. F.)이 적용되었던 반면, 독일 내 거주하고 있는 외국인에 대하여는 구 외국인취업절차령(Beschäftigungsverfahrenverordnung)이 적용되었다. 그리고 두 경우 모두 절차와 관련해서는 구 외국인취업절차령(Beschäftigungsverfahrenverordnung)에서 규율하는 형식을 취하고 있었다. 그러나 이와 같은 구분은 2013년 7월 법률개정에 의해 삭제되었고, 구 외국인취업령과 구 외국인취업절차령은 외국인취업령으로 통합되었다.

현행 체류허가법 및 외국인취업령에 따르면, 유럽연합, 유럽경제권, 스위스의 국적으로 가진 자는 별다른 제한 없이 독일 내에서 근로를 할 수 있는 반면, 그 밖의 모든 국가의 외국인 근로자는 외국인관청(Ausländerbehörde)으로부터 원칙적으로 각각의 노동에 부합하는 체류허가를 받아야 하고, 체류허가에 대하여는 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit)의 동의가 있어야 한다.

2005년 법률개정이 있기 전까지 독일 내 이주노동과 관련된 절차적 규정은 그 필

<sup>7)</sup> Aumann, Annemarie, “Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige(Teil I)”, ZAR 2014, S. 421.

요성이 강하게 인정되고 있던 전문 인력을 유치하기에는 적절치 못한 것이었다. 별도의 법적 근거에 기초하여 외국인관청과 연방고용청에 각각 권한이 분리됨으로 인해 노동허가를 얻기까지의 소요되는 시간이 적지 않았다.<sup>8)</sup> 이에 개정된 규정에서는 이주노동을 위한 체류허가를 원-스톱 거버먼트(one-stop-government) 체계로 개편하였다. 이에 따라 연방고용청은 별도의 행정적 절차를 통해 외국인의 이주노동을 허가하는 것이 아니라, 외국인관청의 내부적 행정절차에 관여하는 방식을 통해 이루어진다. 연방고용청의 동의절차는 2012년 8월 1일 이후 도입된 동의간주(Zustimmungsfiktion)에 의해 보다 신속화되었다. 이에 따르면 신청이 있는 후 2주가 경과할 때까지 연방고용청이 판단을 하지 않는 경우에는 2주가 경과함으로써 동의가 부여된 것으로 간주된다(외국인취업령 제35조 제2항).

취업을 허용하는 체류허가에 대한 신청이 있는 경우, 외국인관청은 해당 취업이 연방고용청의 동의가 필요 없는 취업형태인지 동의를 받아야 하는 취업형태인지를 검토한다.<sup>9)</sup> 연방고용청의 동의가 필요한 취업형태 및 동의를 필요치 않은 취업형태에 대하여는 외국인취업령에서 규정하고 있다.<sup>10)</sup> 연방노동청의 동의가 있어야 하는 경우, 외국인관청은 그 신청을 연방고용청 내 중앙외국·전문소개소(Zentral Auslands- und Fachvermittlung, ZAV)로 전달하고, 중앙외국·전문소개소는 이를 다시 사용자가 소재하는 지역 고용청(Agentur für Arbeit)로 통지한다. 이를 전달받은 고용청은 노동허가에 필요한 우선권심사(Vorrangsprüfung) 등을 행한 이후 그 판단결과를 다시 중앙외국·전문소개소에 통지한다.

고용청은 외국인의 이주노동에 대한 동의를 부여함에 있어 여러 가지 사항을 검토한다. 우선 외국인의 취업으로 인해 국내 노동시장에 부정적인 효과가 발생하는지를 검토한다(노동시장테스트, Arbeitsmarktprüfung). 이를 검토함에 있어서는 외국인근로자가 수행하고자 업무의 고용구조, 지역, 업종 등을 고려한다. 2014년 3월까지 적용되던 행정지침에 따르면, 해당 업무에 적절한 능력을 갖춘 실업자의 수가 구인이 필요한 일자리의 수를 30%를 초과하는 경우 또는 해당 업종의 취업자 수가 하락하고

8) Breidenbach, Wolfgang/Neundorf, Kathleen, "Arbeitsmarktzugangsrechte von Drittstaatsangehörigen unter Berücksichtigung von Neuerung in Gesetzgebung und Rechtsprechung", ZAR 2014, S. 228.

9) Panusel, Bernd/Schneider, Jan, "Zirkuläre Migration", ZAR 2011, S. 250.

10) 이에 대하여는 김기선(2012), 『독일의 이민정책』, 한국노동연구원, p. 10 참조.



있는 경우, 노동시장에 부정적인 징표로 보고 있었다.<sup>11)</sup>

또한 고용청은 외국인 근로자가 취업하고자 하는 일자리에 적합한 능력을 갖춘 내국인 또는 취업과 관련하여 내국인과 동등한 권리를 가지고 있는 자(유럽연합 소속 국적자, 유럽경제권 내 국적자 등)가 없는지를 검토한다(우선권심사, *Vorrangsprüfung*). 이는 자국 노동시장 내 내국인의 실업이 우선적으로 해소될 수 있도록 하기 위함이다.

그리고 고용청은 외국인근로자가 취업하고자 하는 근로조건이 유사한 업무의 내국인 근로자에 비해 불리한 것인 아닌지를 심사한다(근로조건외 동등성평가, *Gleichwertigkeitsprüfung*). 이를 통해 외국인 근로자의 취업이 내국인 노동시장에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 ‘임금덤펍(*Lohndumping*)’이 일어나지 않도록 하기 위함이다.

이상과 같은 규율원칙 하에, 현행 독일 체류허가법 및 외국인취업령은 이주노동이 독일 내 장기취업 또는 단기취업을 목적으로 하는 것인지, 그리고 취업에 필요한 자격이 어떠한지에 따라 규율을 달리하고 있다. 이하에서는 독일 내 규율체계에 따라 미숙련인력, 기술인력(*qualifizierte Fachkräfte*), 전문 인력(*Hochqualifizierte*), 그 밖의 이주노동의 유형을 구분하여 그 규율내용을 살펴기로 한다.

## 2. 미숙련인력 이주노동정책과 그 규율

유럽연합, 유럽경제권, 스위스의 국적으로 가진 자는 별다른 제한 없이 독일 내에서 근로를 할 수 있는 반면, 그 밖의 모든 국가의 외국인 근로자는 원칙적으로 각각의 노동에 부합하는 체류허가를 받아야 한다. 그리고 체류허가에 대하여는 연방고용청(*Bundesagentur für Arbeit*)의 동의가 있어야 한다.

이와 관련하여, 독일 체류허가법은 숙련된 직업훈련을 전제로 하지 않는 취업에 대하여는 국가 간의 협정에 의해 규정되어 있거나 체류허가법에 따른 법규명령에 근거하여 취업을 위한 체류허가에 대한 연방고용청의 동의가 허용되는 경우에만 체류허가가 부여될 수 있다고 규정하고 있다(독일 체류허가법 제18조 제3항). 국가 간의 협정이 없는 경우, 이주노동자가 수행하고자 하는 업무는 외국인취업령

<sup>11)</sup> Aumann, Annemarie, “Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige(Teil I)”, ZAR 2014, S. 426



(Beschäftigungsverordnung)에 열거된 취업형태에 속하는 것이어야 한다(국제협정 또는 협약에 의한 허용, 계절적 근로자(Saisonsarbeitnehmer), 박람회와 전시회의 보조업무를 수행하는 근로자(Schaustellergehilfe), Au-pair, 가사도우미(Haushaltshilfe)). 제3국적 미숙련 외국인력의 활용과 관련된 규정은 실제로는 별다른 의미를 갖지 못하는데, 이는 엄격한 요건에 기인하는 것이기도 하다.<sup>12)</sup>

계절적 근로자(Saisonsarbeitnehmer)는 농·임업, 호텔이나 숙박업, 과일·채소가공 및 제재소 등 독일인 근로자를 구하기 쉽지 않은 분야에서 근로를 제공하는 외국인 근로자를 말한다. 따라서 외국인 계절적 근로자는, 독일 내 노동시장에 영향이 없으며, 독일인 근로자 등의 인력을 구할 수 없고, 독일인 근로자보다 불리한 조건으로 채용되지 않을 경우에 체류허가가 발급된다. 2005년 1월 1일 이후 계절적 근로자는 1년에 최대 4개월까지 근로할 수 있었으나, 법률개정으로 2009년 1월 1일부터는 1년에 최대 6개월까지 근로하는 것이 가능하다(외국인취업령 제15조a). 계절적 근로자는 1주 30시간 이상, 1일 평균 6시간 이상의 근로시간으로 취업한다. 그리고 한 사업에 대하여 계절적 근로자의 고용은 1년에 8개월로 제한된다. 다만 과일, 채소, 포도주, 호프, 담배 재배 등에는 이러한 제한이 적용되지 않는다. 외국인 근로자를 계절적 근로에 활용할 수 있도록 하는 근거는 연방고용청이 외국의 노동행정관청과 체결한 송출협정(Vermittlungsabsprachen)인데, 현재 이와 같은 협정은 체결되어 있지 않다.<sup>13)</sup>

박람회와 전시회의 보조업무를 수행할 외국인 근로자(Schaustellergehilfe)에 대하여는 1년에 최대 9개월까지의 체류허가가 부여될 수 있다(외국인취업령 제15조b). 계절적 근로자와 마찬가지로, 박람회 및 전시회의 보조업무 외국인 근로자가 독일 내에서 근로를 제공할 수 있기 위해서는 연방고용청과 외국의 노동행정관청 간에 체결된 송출협정이 있어야 하는데, 현재 제3국가와 체결된 송출협정은 없다.<sup>14)</sup>

<sup>12)</sup> Breidenbach, Wolfgang/Neundorf, Kathleen, "Arbeitsmarktzugangsrechte von Drittstaatsangehörigen unter Berücksichtigung von Neuerung in Gesetzgebung und Rechtsprechung", ZAR 2014, S. 233

<sup>13)</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013, S. 53. 계절적 근로자는 1주 30시간 이상, 1일 평균 6시간 이상의 근로시간으로 취업한다. 그리고 한 사업에 대하여 계절적 근로자의 고용은 1년에 8개월로 제한된다. 다만 과일, 채소, 포도주, 호프, 담배 재배 등에는 이러한 제한이 적용되지 않는다.

<sup>14)</sup> Bundesagentur für Arbeit(2015), Merkblatt 7: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland, S. 11. 크로아티아출신 박람회 및 전시회의 보조업무종사하는 외국인은 1년에 최대 9개월 동안 EU-노동허가(Arbeitserlaubnis-EU)를 얻을 수 있다.

Au-pair 근로자란, 독일어를 모국어로 구사하는 가정에 취업하여 육아 등의 업무를 맡게 되는 근로자를 말하는데, 외국인이 Au-pair 근로자로 독일 내에 취업하기 위해서는 27세 미만(2013년 6월 30일까지는 25세 미만)으로 독일어에 대한 기본지식이 있어야 한다.<sup>15)</sup> 2013년 7월 1일 이후 Au-pair 근로자를 고용하는 가정에서는 교통비, 교제비를 포함하여 월 50유로 내에서 독일어학코스에 대한 비용을 부담할 의무를 진다. 독일 내에 Au-pair 근로자로 최대 체류할 수 있는 기간은 1년이며, Au-pair 근로자로 재차 체류허가를 받는 것은 허용되지 않는다(외국인취업령 제12조).<sup>16)</sup>

현행 독일 외국인취업령에 의하면, 연방노동청이 해당 국가와 송출협정을 체결한 국가의 외국인 근로자는 돌봄을 요하는 자가 있는 가정의 가사도우미(Haushaltshilfe)로 취업할 수 있다. 외국인 가사도우미의 취업은 2002년 말로 폐지되었다가 2005년 1월 1일부터 재도입되었는데, 외국인 가사도우미는 간호를 요하는 자의 가정에 최대 3년간 사회보험가입의무가 있는 전일근로의 형태로 독일 내 가정에 취업한다. 그리고 현재 독일과 협정을 체결하고 있는 제3국가는 없다.<sup>17)</sup>

### 3. 기술인력의 이주노동정책과 그 규율

독일의 이주노동정책의 최근 변화 중 눈에 띄는 대목은 숙련인력(qualifizierte Fachkräfte)에 대한 규율부분이다.

일반적으로 독일은 직업훈련시스템이 성공적으로 정착되어 시행되고 있는 국가로 평가된다. 독일 직업교육법(Berufsbildungsgesetz, BBiG) 또는 수공업법(Handwerkordnung, HwO)에 따라 국가로부터 승인받은 직업훈련이 가능한 직종의 수는 지난 10년간 거의 변화가 없었고, 대략 350개 정도에서 유지되고 있다. 그리고 독일에서 직업훈련은 원칙적으로 3년을 초과할 수 없고, 2년을 하회할 수 없다(직업교육법 제5조 제1항 제2문). 직종에 따라 차이가 있기는 하지만, 독일 내 직업훈련은 대체로 2년 또는 3년의 기간에 걸쳐 실시된다. 이에 따라 외국인취업령도 최소 2년

15) 2013년 한 해 Au-Pair로 독일 내에서 취업한 외국인 근로자는 6,736명이었다.

16) Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013, S. 56.

17) Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013, S. 56. 한 해 독일 내에 가사도우미로 취업하는 외국인 근로자는 수는 적은 편이다. 2013년 한 해 가사도우미로 취업이 허가된 외국인 근로자의 수는 불과 467명이었다.

이상의 직업훈련을 마친 경우에는 공인된 자격훈련(qualifizierte Berufsbildung)이 있는 것으로 인정하고 있다.

현행 외국인취업령에 의하면, 독일 내에서 국가가 승인하였거나 이와 유사한 훈련 직종 분야에서 최소 2년 이상의 직업훈련을 수료한 외국인은 연방고용청의 동의를 얻어 자격에 부합하는 업무의 일자리에 취업할 수 있다(외국인취업령 제6조 제1항). 반면 직업훈련을 독일이 아닌 해외에서 수료한 외국인은 개정 전의 법률규정에 의하면 취업할 수 없었다. 이에 2013년 7월 개정된 외국인취업령에서는 이를 변경하여 외국에서 최소 2년 이상의 직업훈련을 끝마친 외국인의 경우에도 이주노동이 가능하도록 바꾸었다. 해외에서 취득한 자격의 검증을 위해, 외국에서 취득한 자격의 인증 절차(Anerkennungsverfahren)는 2012년 4월 1일 직업자격인증법(Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, BQFG)<sup>18)</sup>이 시행됨으로써 단일화되었고, 독일 정부는 독일로의 노동이주를 희망하는 기술인력이 이를 확인할 수 있도록 하기 위해 웹사이트를 개설하여 운영하고 있다.<sup>19)</sup>

이에 따라 해외에서 직업훈련을 수료한 외국인도 취득한 훈련자격이 국내의 공인된 직업훈련과 동등성이 인정되고, 신청자가 노동행정관청을 통해 소개되었거나 연방고용청이 외국인력으로서의 충원이 필요하다고 판단한 경우에는 연방고용청의 동의를 얻어 취업할 수 있다(외국인취업령 제6조 제2항). 이와 관련하여 연방고용청은 외국인의 충원이 필요하다고 판단되는 직종에 대하여 이른바 포지티브리스트(Positivliste)를 작성하여 공표하고 있다.<sup>20)</sup> 한편, 기술인력의 경우 연방고용청의 동의절차에서 우선권심사는 이루어지지 않는다.<sup>21)</sup>

#### 4. 전문인력의 이주노동정책과 그 규율

전문 인력에 대한 수요증가와 더불어 인력부족을 호소하는 독일기업의 하소연도 점점 커져가고 있다. 특히 기계 및 IT분야에서 인력난이 두드러지게 나타나고 있다.

<sup>18)</sup> Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen.

<sup>19)</sup> <http://www.anerkenung-in-deutschland.de/html/en/index.php>.

<sup>20)</sup> 연방고용청의 포지티브리스트는 [www.zav.de/positivliste](http://www.zav.de/positivliste)에서 찾아 볼 수 있다.

<sup>21)</sup> Aumann, Annemarie, "Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige(Teil II)", ZAR 2014, S. 471.

인구구조의 변화 또한 전문 인력의 부족현상을 심화시키는 주요 원인의 하나로 꼽히고 있다. 국민경제의 상당 부분을 수출에 의존해야 하는 독일로서는 전문 인력의 부족이 중대한 문제가 아닐 수 없다. 양질의 기술력을 가진 근로자를 충분히 확보하고 있어야 현재의 국가경쟁력을 유지하고 보다 향상시킬 수 있기 때문이다. 또한 이러한 전제조건이 갖추어져야지만 향후에도 독일 내 현재 수준의 일자리 유지 및 새로운 일자리의 창출이 가능하게 된다. 말하자면 국가경제의 성패가 뛰어난 기술을 가진 근로자의 확보에 달려있다고 해도 과언이 아닌 것이다.

독일 또한 향후 몇 년 안에 대학 이상을 졸업한 자의 인력수급에 문제가 생길 것으로 내다보고 있다. 그렇기 때문에 인력수급을 원활히 하고 장래의 인력난에 대비하기 위해서는, 일정 부분 해외 전문 인력의 이주를 통한 인력공급이 불가피한 것으로 받아들여지고 있다. 이에 독일정부는 해외 전문 인력의 이주를 확대하고 해외 전문 인력의 고용절차를 간소화하는 등의 방법을 통해 기업들의 요구에 부응하기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있다.

유럽연합차원에서도 전문인력부족에 대응하기 위한 조치는 이루어지고 있다. 유럽연합은 2009년 5월 25일 전문 인력 이민자에 대한 블루카드(Blue Card)지침을 의결하였다.<sup>22)</sup> 이 지침은 유럽연합으로 전문 인력의 이주가 보다 활발하게 이루어질 수 있도록 하는데 그 목적이 있다. 블루카드지침에서 말하는 전문인력고용은 높은 수준의 직업적 교육과정졸업을 필요로 하는 모든 고용을 지칭하고 있는데, 이는 국가에 따라서는 최소 3년의 대학교육 또는 관련된 직업에서 최소 5년의 직업경험으로 필요로 하는 것을 말한다. EU-블루카드의 소지자는 18개월 이상 체류 이후에는 다른 국가로 이주할 수 있고, 해당 국가에서 전문적 직업을 수행할 권한을 가진다.

독일은 2012년 8월 1일 체류허가법(Aufenthaltsgesetz)에 블루카드와 관련된 내용을 규정함으로써 유럽연합지침을 입법화하였다.<sup>23)</sup> 독일 내 공인된 대학 또는 독일 내 대학졸업과 동등함이 인정되는 외국대학을 졸업한 제3국적자가 국내에 구체적인

22) Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Amtsblatt der Europäischen Union L. 155 S. 171 f.

23) Umsetzungsgesetz der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union zum 1. 8. 2012. 이에 대해 Strunden, Martin/Schubert, Michael, "Deutschland gibt sich Blue Card "Plus" - EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration", ZAR 2012, S. 270 ff.

일자리제안을 받은 경우에는 블루카드가 부여된다. 블루카드에 대하여는 일정 소득요건이 부여되는데, 블루카드를 받기 위해서는 세공제전 연소득이 원칙적으로 일반 노령연금(Rentenversicherung)의 연소득상한의 3분의 2이상에 해당하여야 한다(2014년 기준 47,600유로).<sup>24)</sup> 블루카드를 부여하는 것에 대한 연방고용청의 동의를 필요치 않다. 독일 내 전문인력이 필요한 부족한 직종의 경우(Mangelberuf)의 경우에는, 최소 소득이 연소득상한의 최소 52%(2014년 기준 37,128유로) 이상이면 된다. 독일 내 전문인력이 부족한 업종은 수학공학(Mathematiker), IT전문인력, 공학기사(Ingenieur), 자연과학자(Naturwissenschaftler), 의사 등이다. 독일 내 전문인력이 부족한 업종의 경우에는 원칙적으로 연방고용청의 동의는 있어야 한다(외국인취업령 제2조 제1항).

EU 블루카드는 최초 최대 4년의 기간으로 부여된다(체류허간법 제19조a 제3항). 근로계약기간이 4년 미만인 경우, EU 블루카드는 근로계약기간에 3개월을 가산한 기간으로 부여된다. 전문인력으로 고용된 지 33개월을 경과하고 이 기간 동안 노령연금에 대한 보험료를 납부하였음을 증명하면, 블루카드를 소지한 자에게는 정주허가(Niederlassungserlaubnis)<sup>25)</sup>가 부여된다. 외국인인 독일어에 대한 충분한 능력을 갖추고 있는 경우에는 이 기간이 21개월로 단축된다.

이와 더불어 독일 내에서 전문적인 교육을 받은 유학생이 졸업 이후 독일 내에서 취업할 수 있는, 즉 유학이 이주노동으로 전환할 수 있는 가능성이 확대되었다.<sup>26)</sup> 대학을 졸업한 독일 내 외국유학생은 졸업 이후 본인의 학위에 적합한 일자리를 찾을 때까지 최대 18개월간 체류허가를 받을 수 있다(체류허가법 제16조 제4항). 2012년 8월 1일 전문인력 유럽연합지침의 국내법 수용을 위한 법률(Gesetz zur Umsetzung der Hoch-qualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, HQRLUmsG)이 발효되기 이전에는, 외국인 유학생은 대학졸업 후 최대 1년까지 그 학위에 적합한 일자리를 찾기 위해 체류허가가 연장될 수 있었다. 독일 내 대학을 졸업한 자가 일자리를 찾기 위한 기간을 12개월에서 18개월로 연장한 것은 현실에서 제기되었던 문제제기를

24) 전문인력이 블루카드를 받기 위한 소득금액이 높다는 견해로 Aumann, Annemarie, "Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatangehörige(Teil II)", ZAR 2014, S. 472

25) 체류허가법은 체류허가(Aufenthaltserlaubnis)와 영주허가(Niederlassungserlaubnis)를 구별하고 있는데, 체류허가는 체류기간이 제한되는 체류자격인 반면, 영주허가에는 체류기간의 제한이 없다는 점에서 차이가 있다.

26) Welte, Hans-Peter, "Aufenthaltsrechte im Hochschulbereich", ZAR 2014, S. 419.

반영한 것이다.<sup>27)</sup>

또한 현행 외국인취업령에 의하면, 독일 내 대학을 졸업한 외국인유학생은 연방고용청의 동의가 없더라도 취업할 수 있다. 대학을 졸업한 외국인학생이 본인의 학위에 적합한 일자리를 찾은 경우, 외국인학생에는 체류목적에 따라 체류허가가 부여된다. 이 뿐만 아니라 독일 내 대학을 졸업한 외국인 전문인력이 독일에서 장기체류할 수 있는 가능성도 확대되었다.<sup>28)</sup> 독일 내 대학을 졸업한 외국인학생이 2년간 체류허가가 있었고 신청시점에 본인의 학위에 적합한 일자리에 취업하고 있는 경우, 외국인조업생은 정주허가를 받을 수 있다(외국인취업령 제18조의b). 이 규정은 외국인 전문인력을 적극적으로 유치하기 위한 규정이다.<sup>29)</sup>

## 5. 그 밖의 이주노동정책 및 그 규율

독일은 1980년대 후반부터 양국 간의 협정에 의한 방식으로 외국인 근로자를 독일로 유입하여 이들을 고용하고 있다. 이러한 유형의 외국인 근로자로는 하도급근로자(Werkvertragsarbeitnehmer)와 초청근로자(Gastarbeitnehmer)를 들 수 있다.

하도급근로자란, 해외에 소재하는 외국기업의 근로자가 독일 내 기업이 외국기업과 체결한 도급계약에 의해 독일 내에서 근로를 제공하는 경우를 말한다(외국인취업령 제29조 제1항). 하도급근로자가 독일 내에서 근로를 제공할 수 있게 되는 법적 기초가 되는 것은 국가 간에 체결된 협정(이른바 하도급근로자협정, Werkvertragsarbeitnehmerabkommen)으로, 독일은 1988년에서 1991년 사이에 여러 국가와 이를 체결한 바 있다. 독일과 보스니아-헤르체고비나, 크로아티아, 체코, 슬로바키아, 세르비아, 리투아니아, 마케도니아, 폴란드, 루마니아, 슬로베니아, 헝가리 그리고 터키 등과 협정을 체결하였었다.

협정에는 연간 외국인 근로자가 고용될 수 있는 고용상한이 정해지고, 이는 매년 독일 노동시장의 상황에 따라 조정된다. 그 해 6월 30일의 실업률을 기준으로 실업률이 1% 증감될 때마다 고용상한이 5%씩 조정되도록 되어 있다.<sup>30)</sup> 독일과 하도급

27) Strunden, Martin/Schubert, Michael, "Deutschland gibt sich Blue Card "Plus" - EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration", ZAR 2012, S. 271.

28) Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013, S. 68.

29) Welte, Hans-Peter, "Aufenthaltsrechte im Hochschulbereich, ZAR 2014, S. 418.



근로자협정을 체결한 대부분의 국가가 유럽연합에 가입함으로써 협정을 의미가 없어졌고, 현재는 보스니아-헤르체고비나, 세르비아, 마케도니아, 터키와 협정이 유지되고 있다.<sup>31)</sup>

제3국적의 하도급근로자는 도급계약의 이행에 대하여 하도급근로자카드의 형태로 고용허가를 받아야 되는데, 외국인관청은 도급계약의 최대 도급계약의 계약기간동안 체류허가를 부여한다. 예정된 기간이 만료된 후 본국으로 귀국한 하도급근로자가 재차 독일에서 근로를 할 수 있기 위해서는 이전 체류기간과 동일한 기간이 경과되어 하고, 이 기간은 최대 2년이다.<sup>32)</sup>

한편, 초청근로자는 중유럽과 동유럽 출신의 근로자를 초청근로자로 독일 내에서 일시적으로 취업시키면서 기술, 기능 및 어학능력을 향상시키는 제도이다(외국인취업령 제29조 제2항). 초청근로자와 관련된 상세한 내용, 특히 최대 고용가능한 근로자 수 등은 양국 간에 체결된 협정(이른바 초청근로자협정, *Gastarbeiterabkommen*)에 의해 정해진다.<sup>33)</sup>

초청근로자는 직업훈련을 수료하였거나 독일 내에서 수행될 업무에 관해 최소 3년의 직업경험을 갖고 있거나, 전문대학 또는 대학을 졸업하였어야 한다. 또한 초청근로자는 독일어에 대한 기본적 지식을 가지고 있어야 하며, 18세 이상 40세 미만이어야 한다. 이는 독일 내에서 체류가 초청근로자의 직업이나 언어습득에 도움이 되도록 하기 위한 것이다.<sup>34)</sup> 그리고 초청근로자로의 노동허가는 1회만 가능하며, 초청근로자는 최대 18개월간 독일에서 근로를 할 수 있다(1년에 6개월 연장). 초청근로자를 국내로 소개하는 업무는 연방고용청의 중앙외국·전문소개소(*Zentral Auslands- und Fachvermittlung, ZAV*)가 담당한다. 이 경우 노동시장테스트(*Arbeitsmarkprüfung*)는 이루어지지 않는다. 초청근로자는 독일인 근로자와 동등한 대우를 받는다. 초청근로자는 단체협약상의 임금을 받으며, 독일 사회보험의 조건이 적용된다.<sup>35)</sup>

<sup>30)</sup> Bundesministerium des Innern(2011), *Migrationsbericht 2009*, S. 79.

<sup>31)</sup> 2013년 하도급근로자로 독일 내에서 근로한 외국인 근로자는 11,278명이었다. 1992년 하도급근로자의 수는 약 95,500명가량 이었다(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2015), *Migrationsbericht 2013*, S. 53).

<sup>32)</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2015), *Migrationsbericht 2013*, S. 53.

<sup>33)</sup> 2000년 5,891명이었던 초청근로자의 수는 점점 하락하여, 2013년에는 불과 560명이었다(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(2015), *Migrationsbericht 2013*, S. 54).

<sup>34)</sup> Bundesministerium des Innern(2011), *Migrationsbericht 2009*, S. 91.

#### IV. 시사점

최근까지의 법률개정을 통해, 독일은 전문인력의 적극적 유치를 위하여 노동허가와 관련된 절차의 명확화, 일원화, 신속화를 도모하고자 노력하고 있다. 이주노동을 위한 체류허가는 연방고용청과 외국인관청 사이의 각 별개의 절차로 진행되는 것이 아니라 하나의 통합된 절차 내에서 내부의 협력적 행정행위로 이루어지도록 함으로써 절차의 지연 및 장기화로 인해 이주노동의 결정함에 있어 부정적 요소로 작용할 수 있는 부분을 최소화하고 있다.

독일의 경우 미숙련인력에 대한 이주노동정책은 국내 노동시장 및 내국인 근로자의 보호관점에서 엄격한 요건 하에 제한적으로 운용되도록 하고 있다. 미숙련인력에 대하여는 원칙적으로 노동시장테스트, 우선권심사, 근로조건 동등성 심사 등이 이루어지며, 미숙련인력이 활용되는 직종은, 국가간의 협정이 없는 한, 법령에 열거된 취업형태에 국한되고 있다.

한편, 기술인력의 경우 독일은 기술인력의 노동이주가 활성화될 수 있도록 하기 위해, 국내뿐만 아니라 해외에서 취득한 자격에 대하여도 그 동등성을 인정할 수 있는 법제도를 정비하는 한편, 다른 한편으로는 외국인 기술인력의 도입으로 인해 국내 노동시장에 대한 부정적인 효과가 발생하지 않도록 외국 기술인력이 필요한 직종을 선정하여, 이에 따라 기술인력의 유입이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

끝으로, 지난 몇 년간 독일은 향후 발생할 수 있는 전문인력 부족에 대처하기 위해 전문인력 노동이주의 가능성, 특히 독일 내에서 학위를 취득한 전문인력이 취업할 수 있는 가능성을 보다 확대하고 있다. 그러나 블루카드나 인력부족직종(Mangelberuf) 내 전문인력의 취업을 일정 소득 이상과 연계하고 있는 것은 여전히 전문인력의 노동이주에 대한 장애가 될 수 있다는 점이 지적될 수 있다.

35) 현재 독일은 러시아, 크로아티아와 협정을 체결하고 있다. 초청근로자프로그램을 통한 외국인력활용은 실제 극히 미미한 수준이다. Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013, S. 54.



## 참고문헌

- 김기선(2012), 『독일의 이민정책』, 한국노동연구원
- 박경순·윤도현(2009), 「세계화와 이민정책」, 『한독사회과학논총』 19(2), pp.113-140.
- 이철용(2007), 「독일의 ‘문화전쟁’과 이민자문제」, 『한독사회과학논총』 17(1), pp.321-349.
- (2008), 「적녹연정(1998-2005)의 이민정책」, 『독일연구』 15, pp.217-245.
- 한상우(2010), 「독일의 다문화사회 통합정책과 시사점」, 『한독사회과학논총』 20(3), pp.65-86.
- Aumann, Annemarie, “Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige(Teil I)”, ZAR 2014, S. 421-428.
- \_\_\_\_\_, “Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige(Teil II)”, ZAR 2014, S. 476-472.
- Barwig, Klaus, “Ein halbes Jahrhundert Arbeitsmigration nach Deutschland . Ein halbes Jahrhundert Familiennachzug, ZAR 2014, S. 42-52.
- Breidenbach, Wolfgang/Neundorf, Kathleen, “Arbeitsmarktzugangsrechte von Drittstaatsangehörigen unter Berücksichtigung von Neuerung in Gesetzgebung und Rechtsprechung”, ZAR 2014, S. 227-237.
- Bundesagentur für Arbeit(2015), Merkblatt 7: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland.
- Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge(2015), Migrationsbericht 2013.
- Bundesministerium des Innern(2011), Migrationsbericht 2009.
- Parusel, Bernd/Schneider, Jan, “Zirkuläre Migration”, ZAR 2011, S. 247-254.
- Söhngen, Uwe, Neues Ausländerbeschäftigungsrecht - Die Beschäftigungsverfahrensverordnung und die Beschäftigungsverordnung, jurisPR-SozR 13/2005 Anm. 4.
- Strunden, Martin/Schubert, Michael, “Deutschland gibt sich Blue Card “Plus” - EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration”, ZAR 2012, S. 270-275.
- Welte, Hans-Peter, “Aufenthaltsrechte im Hochschulbereich, ZAR 2014, S. 415-421.



## 【제1토론】

# 토 론 문

김 희 성(강원대학교 법학전문대학원)

김기선 박사님의 독일의 이주노동정책과 법제의 발표문 잘 읽었고, 이에 관해 소상히 소개시켜 주고 설명해 주셔서 감사합니다.

우선 이주노동의 정책과 법제는 이민정책과 노동정책의 교차 관점에서 외국인 노동의 법 정책에 대해서 검토하여, 이후의 외국인 정책 내지 외국인 근로자 인수 문제를 검토할 때의 대강의 방향성을 제시하고자 하는데 목적이 있을 것입니다.

당초에 이민을 받아들일 것인가, 또는 취업 가능한 체류자격을 어느 범위까지 확대해야만 하는가 하는, 외국인 근로자 인수에 대한 논의는 이민정책과 노동정책의 교차 문제가 아니라, 외국인 정책 그 자체에 대한 근본 문제입니다. 이러한 논의는, 우리나라의 경제정책이나 사회 존재방식도 포함한 광범위한 정책적 판단을 필요로 하는 것으로, 이것을 확정하지 않고서는 자세한 입법론을 세울 수 없습니다. 저출산문제·고령화나 글로벌화가 진행되는 시대 속에서, 그러한 근본적 정책 문제에 대해, 현재 일반적으로 인정되고 있는 정책의 방향성에 대해서 유의하면서 이후 어떠한 정책 판단이 행해질 것인가 그리고 이민정책과 노동정책의 교차 관점에 주목하여 검토한다는 관점 내지 문제의식은 유익한 측면이 있다고 할 것입니다.

다만, 약간 언급이 안 된 부분이 있어 질문드릴까 합니다.

첫째, 독일은 EU의 핵심일원인 바 EU의 이주노동정책과 밀접하게 연결되어 있을 텐데, EU의 이주노동정책의 기초는 무엇이고, 독일의 이주노동정책은 이와 어떠한 점에서 공통점이 있고 차이점이 있는지 설명해 주시길 바랍니다.

둘째, 독일의 경우 미숙련인력에 대한 이주노동정책은 국내 노동시장 및 내국인 근로자의 보호관점에서 엄격한 요건 하에 제한적으로 운용되고 있는데, 우리의 경우도

비슷하다고 생각되는데 이에 관해 설명해 주시고, 이러한 정책기초가 우리의 경우에도 계속되어야 하는지 말씀해 주시기 바랍니다.

셋째, 이 글은 주로 적법취업자의 노동시장에 대한「통합」과 관련해서 설명하고 있는데, 그러면 독일에서는 불법취업자의 노동법상의 지위에 대해서는 이민 내지 노동정책을 배려한 어떠한 법해석이 행해지고 있는지가 궁금합니다. 설명 부탁드립니다.

## 이주노동정책의 현황과 쟁점\*

이 규 용(한국노동연구원)

1. 들어가는 말
2. 외국인력에 대한 수요는 왜 발생하는가?
3. 한국의 이주자 유입과 경제활동 실태
4. 비전문 외국인력 제도의 주요 변화와 특징
5. 외국인력 정책 쟁점
6. 결론

### 1. 들어가는 말

국가간 노동이동은 산업화과정과 궤를 같이 하고 있다. 2차 세계 대전 이후 선진국의 대규모 자본은 투자집중과 생산의 확대가 이루어져 비전문외국인력에 대한 수요가 급증하였다. 이에 따라 1973년 Oil Shock 이전까지 제조업, 농업 등 전통적인 노동집약산업 산업에서 초청노동자(단기순환)의 유입확대가 이루어져 왔다. 1970년대까지 OECD회원국으로 이주한 노동이주자는 대부분 저숙련 노동자였다. 이들은 사업장 및 지역별 이동에 제약을 받았으며 가족동반도 금지되었다.

그러나 1970년대를 거치면서 생산기지의 해외이전, 기술혁신에 따른 제조업 분야의 생산직근로자에 대한 수요구조의 변화, 서비스 부문의 확장 등으로 기존의 저숙련 외국인력정책은 변화가 나타났다. 저숙련 인력의 대량유입은 금지되었으나 기존에 입국한 외국인 노동자들은 정주화하기 시작하였고 가족초청이 이루어져 이민자사회를

\* 이 글은 이규용외(2014), 「체류외국인 및 이민자 노동시장 정책과제」, 한국노동연구원 및 이규용(2015), 「비전문 외국인력 정책」, 한국이민학회, 「이민정책론」, 발간예정의 자료를 토대로 정리하였다.

형성해 나갔다.

1990년대 들어와 급격한 출산율의 저하, 그리고 저숙련 직종의 해외이전의 한계, 숙박업소, 건설업, 식당 등에서의 인력부족이 심화됨에 따라 2000년대 들어 이주 규모는 다시 급격하게 증가하기 시작했다. 이에 따라 많은 정부들이 고숙련 노동자를 적극 유치하기 시작하였고 저숙련 이주노동자에 대한 수요는 계속 부정하면서도 제한적인 단기이주 및 계절적 이주 노동자 활요이나, 서류미비 이주자를 활용하여 수요에 충당하였다.

1995년 유럽 OECD 회원국의 외국인 주민 인구는 1,940만명 이었으나 2005년에는 2,400만명으로 늘어났으며, 외국인 출생 인구는 3,900만명이다. 유럽 OECD회원국에서 외국인 주민인구는 전체 인구의 약 5퍼센트인 반면, 외국 출생인구는 8퍼센트 이상을 차지한다. 비유럽 OECD회원국들을 추가하면 OECD는 8,900만명에 달하는 외국 출생자들의 고향이 되는데 이는 전 세계 이민자의 절반에 가까운 수치이다. OECD국가들의 거의 모든 인구성장은 이민을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

국제노동이동은 현재에도 진행중이다. 국가간 노동이동이 촉진되어 왔으며 향후 이러한 추세는 보다 가속화될 전망이다. 이는 인구변동에 기인하는 바가 크다. 생산가능인구가 감소하고 노년부양비가 증가하고 있는 추세는 아시아, 아프리카, 남미 등으로부터 인구가동을 촉진시키고 있다. 2000년대 들어 이주 규모는 다시 급격하게 증가하기 시작했다. 국제화에 따른 영리활동의 기회와 고용기회가 계속해서 증가하였으며, 고숙련노동자의 경우에 그러한 경향은 더욱 두드러졌다. 많은 정부들이 고숙련 노동자에 한하여 입국 시 특혜를 주는 제도를 도입했다. 반면, 저숙련 이주노동자에 대한 수요는 계속 부정하면서도 제한적인 단기이주 및 계절이주 노동자 고용계획이나, 서류미비 이주자를 활용하여 수요에 충당하였다. 서류미비 이주는 노동시장의 저숙련 노동자 수요와 동유럽, 아프리카, 아시아의 빈곤한 이주자 송출국가과 소득 차이로 지속적으로 규모가 확대되고 있다. 인구대체율 2.1을 밑도는 출산율로 저출산 현상이 가속화되면서 생산가능인구의 감소 및 고령화는 노년 부양비의 증가로 이어져 이민에 대한 수요는 지속적으로 증가할 전망이다.

이러한 노동이동의 추세는 우리나라에서도 그대로 투영되고 있다. 소득수준이 높아지고 고학력화가 진행됨에 따라 노동공급 특성이 변화함에 따라 저임금부문을 중심으로 인력부족을 겪게 되고 이에 따라 1990년대 초반부터 국내에 외국인력이 유입되

기 시작하였으며 한국은 유입국으로서 외국인력 정책의 틀을 정립해 왔다.

정책의 관점에서 보면 외국인력은 크게 전문인력정책과 비전문인력 정책으로 구분되며 이는 숙련을 기준으로 분류한 비자체계에 의해 규정되고 있다. 출입국제도에 따르면 체류 뿐 만 아니라 취업활동까지 가능한 취업사증으로는 단기취업자에게 발급되는 단기취업사증(C-4)과 전문인력에게 발급되는 전문인력사증(E-1)에서부터 E-7), 단순기능인력에게 발급되는 사증(비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 그리고 관광취업사증(H-1)이 있다. 전문인력에게 발급되는 사증은 전문인력유형에 따라 세분화되어 있는데, 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)이 있다. 외국인력 정책은 이러한 비자체계의 도입 및 체류에 관련한 모든 정책을 포괄한다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

전체 취업비자 외국인력 중 전문인력 규모는 많지 않다. 인구변동과 국가경쟁력제고 등 향후 지향해야 할 이민정책의 주된 대상으로 전문인력의 적극적인 유치를 목적으로 하고 있지만 현실적으로 유입되는 규모는 많지 않으며 여전히 대부분의 외국인력에 대한 수요는 비전문인력을 중심으로 이루어지고 있다.

이 글에서는 우리나라의 외국인력정책의 현황 및 쟁점을 정리하고자 한다. 다만 현행 외국인력의 규모나 주된 쟁점이 비전문외국인력에 있기 때문에 비전문외국인력 정책을 둘러싼 논의를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 외국인력에 대한 수요는 왜 발생하는가?

외국인 근로자에 대한 수요를 결정하는 요인은 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 인구학적 측면에서의 차이이다. 개발도상국의 경우 출산율이 높아 생산연령인구(1

1) 비자체계가 아닌 경제활동상태로 구분할 경우 외국인력이란 국내에서 경제활동에 종사하는 체류 외국인을 모두 지칭할 수 있다. 여기에는 취업비자 입국자 외에 비취업비자로 입국하여 경제활동에 종사하는 불법체류자, 언론인(D-5), 종교인(D-6), 상사주재원(D-7), 기업투자자(D-8), 무역경영자(D-9), 유학생(D-2), 구직연수자(D-10), 국민의 배우자(F-2)·재외동포(F-4)·영주권자(F-5)·등록외국인의 배우자(F-3)도 취업자 범주에 포함하고 있다. 통계청의 외국인 고용조사 통계(2013)에 따르면 등록외국인 중 취업상태에 있는 체류 외국인은 75만여명에 이르며 등록 외국인 이외의 체류 외국인 취업자를 포함할 경우 이 보다 더 많은 외국인이 국내에서 경제활동에 종사하고 있다.

5~64세)의 비중이 급격히 증가하고 있는 반면, 고용의 기회는 적어 실업이 증가하는 경우가 많다. 따라서 국가적으로는 노동력의 공급 과잉을 완화하기 위해서, 근로자 개인적으로는 취업의 기회를 얻기 위해서 외국으로 노동이동을 하고자 하는 유인을 갖게 된다. 즉 장기적으로 고용을 창출하기까지의 기간 동안 해외 고용을 장려하게 된다. 반면, 선진국에서는 일반적으로 출산율이 낮고 고령화의 진전으로 인해 생산연령인구의 비중이 감소함에 따라 노동력이 부족한 실정이며 이에 따라 외국인력에 대한 수요가 발생한다.

둘째, 경제일반의 실업률과는 상관없이 산업 구조조정의 측면에서 경쟁력을 상실한 산업이나 근로조건이 열악한 산업 등에서 지속적으로 노동력 부족을 경험하는 경우가 있다. 경제 전체적으로는 실업률이 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있음에도 불구하고, 이른바 3D 업종이라고 일컬어지는 부문을 중심으로 노동력의 확보가 어려운 산업이 동시에 존재하는데 이들 산업에서는 인력부족을 완화하기 위해 해외로부터의 노동력 수입을 기대하는 경향이 강하다.

경제 전반적인 실업의 존재와 특정 부문에서의 노동력의 부족이 동시에 존재하는 상황이 나타나게 된 원인에 대해 Böhning(1984)은 내국인 근로자들의 생활수준 향상과 전통적인 직업구조의 병존 현상에서 찾고 있다. 즉 생활수준은 지속적이고도 급속한 향상을 경험했지만, 이러한 경제발전은 전통적인 직업구조를 온존시킨 채 이루어졌다는 것이다. 따라서 사실상의 완전고용이 달성된 상태에서 이루어진 생활수준의 향상은 기대수준과 자질이 향상된 근로자들과, 육체적으로 고되고 금전적 보상도 적은 일부 직종을 공존시키고, 젊은 근로자들이 하위직종을 떠나 보다 나은 직업을 갖게 될 가능성을 높였다는 것이다. 그 결과 근로자들은 열악한 근로조건을 가진 직장에 가지 않고 차라리 실업을 택하게 되는 것이다. 이러한 근로자들의 생활방식의 변화는 노동력의 재생산에 많은 차질을 가져오며, 기업은 저임금과 열악한 근로조건에 개의치 않는 노동력의 수입을 선호하게 된다.

이론적으로는 외국인력을 활용하는 대신 인력부족에 대한 대응으로 다양한 방법이 있다(Rush 2010). 첫째, 노동시장 정책이다. 임금수준을 높이거나 근로조건을 향상시켜 미취업자의 고용을 촉진하는 방안이나 혹은 기존의 인력들의 근로시간을 증가시키는 방법을 선택할 수 있다. 둘째, 기술집약적 또는 자본집약적으로 생산방식을 변화시키는 방법이다. 셋째, 노동비용이 더 낮은 국가로 생산기지를 옮기는 것이다. 넷



제, 생산품이나 서비스를 덜 노동집약적인 분야로 바꾸는 것이다.

그러나 현실적으로 이러한 방법들을 즉각적으로 사용하는 것은 쉽지 않으며 업종이나 직종에 따라서는 가능하지 않은 경우도 있다. 경제학 이론에 따르면 일시적인 인력부족 문제는 임금이 조정됨으로써 해결될 수 있으나 현실적으로 노동공급의 임금탄력성은 산업이나 직종, 그리고 근로자 특성에 따라 다르다. 어떤 부문에서는 일정 수준의 임금인상이 내국인 근로자의 노동공급을 증가시키는데 충분할 수 있지만 다른 산업에서는 상대적으로 일의 난이도나 열악한 근무환경 등으로 인해 그렇지 못할 수 있다. 또한 노동집약적 산업의 경우 이윤의 감소나 상품가격, 예산 제약, 산업 부문 내에서의 경쟁 등의 문제로 임금을 쉽게 인상하지 못하는 어려움이 있다. 생산방식의 특성상 기술 또는 자본집약적인 형태로 변경하는 것도 업종별로 한계가 있다. 농업이나 음식업, 건설업, 사회서비스 분야 등은 주로 저임금 노동에 의존하고 있으며 이들 부문에서 다른 여건이 일정할 때 임금을 상승시키는 것이 쉽지 않으며 서비스 분야의 경우 노동집약적 특성을 갖고 있어 생산방식을 변경하는 것이 쉽지 않다. 이러한 이유 등으로 외국인력의 활용은 단기 인력부족에 대응한 매우 매력적인 방안이며 산업화가 진행된 나라일수록 사용자들의 외국인력에 대한 의존성은 높아지는 경향이 있다.

일반적인 노동이동의 형태를 보면 저개발 국가에서 개발국가로의 저숙련 이동이 많은 비중을 차지하며 이러한 노동이주는 상호간의 필요(needs)를 충족시킨다. 저개발 국가에는 취업을 원하는 젊은 노동력이 많아서 잉여 노동력을 수출할 ‘필요’가 있는 반면에 개발국가 또는 선진국은 노동시장에 진입하는 젊은 노동력이 감소하고 있어서 늘어나는 일자리를 채우지 못하거나 특정 부문에서의 인력부족을 자국민의 노동공급을 통해 충족시킬 수 없어서 노동력을 수입할 ‘필요’가 생긴다. 외국인력의 수요는 단순한 인구학적인 요인에만 의존하는 것은 아니며 사회적 현상과 관련이 있다. 개발국가들에서의 저숙련 노동력에 대한 ‘필요’는 특정 산업 분야의 저임금, 열악한 노동환경, 낮은 사회적 지위에 의해 발생하며 이는 내국인의 노동력이 절대적으로 부족해서라기 보다는 해당 일자리를 기피하기 때문이기도 하다(Castle외 2013)

산업구조가 고도화되면서 저숙련 일자리가 선진국으로부터 후진국으로 이전되어 왔지만 모든 저숙련 직종을 저임금 국가로 수출할 수 없다. 특히 건설업, 숙박업, 식당 등은 고객이 거주하는 곳에 있어야 하기 때문에 이 분야의 인력부족은 외국인력

에 대한 수입을 필요로 한다. 또한 지속적인 저출산 현상으로 저임금 일자리에 대한 노동공급의 감소는 이들 부문에서의 인력부족을 심화시켜 외국인력 수요로 확대되어 나타나고 있다.

### 3. 한국의 이주자 유입과 경제활동 실태

#### 가. 이주자 유형 구분

UN 권고안과 OECD 기준에 근거해서 우리나라의 체류자격들에 대한 이주자 유형을 구분한 결과는 UN이나 OECD의 국제이주 통계 작성에 대해서 대응할 수 있는 직접적인 근거를 제공하고 있다. 또한 이민정책의 방향이라는 관점에서 각 유형별 정책대응의 모색을 위한 범주별 접근이 가능하다는 장점이 있다. 이종원외(2013)의 연구는 OECD와 UN의 권고안을 토대로 이주자 유형을 단기적 이주자, 장기적 이주자로 구분하고, 장기적 이주자를 비영구적 이주자와 영구적·준영구적 이주자 유형들로 다시 구분하는 접근법을 취해보자는 제언하고 있다. 이 분류에 따르면 을 하고자 한다. 즉, 우리나라 통계청의 출입국 통계에서는 이주자 유형을 단기적 이주자, 장기적 비영주권자, 장기적 영주·준영주권자 등 세 가지로 구분하는 접근법이다. 단기적 이주자와 장기적 이주자를 구분하는 기준선은 UN 권고안에 따른 거주기간 1년이고, 비영주권자와 영주·준영주권자의 구분은 거주기간 5년 이상의 체류허가기간을 얻을 수 있는가 여부로 설정하면 될 것으로 보인다. 결국 장기적 비영주권자는 OECD 기준에서는 한시적 이주자이지만 UN 권고안에서는 장기적 이주자로 구분되는 집단들이다. 따라서 이 기준에 따르면 OECD 기준에 의해 한시적 이주자였던 유학생이나 연수생의 경우에는 거주허가 기간이 1년 이상이면 장기적 비영주권자로 분류될 수 있다.

이들 세 가지 이주자 유형에 대해서 이주 목적 범주를 기준으로 세분화된 통계를 제공해줄 필요가 있는데, 이 기준으로는 OECD 기준이 유용하게 사용될 수 있다. 먼저 영주·준영주권자 유형에 대해서는 고용 이주, 가족 이주, 인도주의적 이주, 기타

(해외 동포, 은퇴자, 자립적 재산가 이주) 등으로 세분된 통계를 제공하고, 장기적 비영주권자 유형에서는 고용 이주, 교육훈련 이주, 가족 이주, 기타 등으로 구분하며, 단기적 이주는 관광취업, 계절적 근로, 기타 등의 유형으로 세분할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 산출된 이주자 유형별 유량과 저량은 수준 변수 외에 시계열적 변화율이 국제적 비교가 가능한 통계로 기능할 수 있다.

이와 동시에 다른 나라들과 비교 가능한 다른 통계들을 작성하는데도 사용될 수 있다. OECD 국제이주 통계에 근거해 보면, 국제적 비교가 가능한 통계들로는 전체 인구 대비 이주자(장기 이주자, 영주·준영주권자)의 비율, 근로연령 인구 대비 이주자(장기 이주자, 영주·준영주권자)의 비율, 근로연령인구 진입 계층 대비 이주자(장기 이주자, 영주·준영주권자)의 비율, 근로연령인구 이탈 계층 대비 이주자(장기 이주자, 영주·준영주권자)의 비율, 인구 증가율에 대한 순 이주자 기여 비율 등이다. 동일한 문제의식에서 외국인수와 외국출생인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율도 국제적으로 비교가 필요한 통계들이라고 할 수 있다. 이와 동시에 이주자의 특성과 노동시장 성과에 관한 통계들도 국제비교성이 가능한 통계들이라고 할 수 있다. 각 이주자 유형들의 성별 분포와 고학력 비중, 국적별 분포, 가족 동반 비율, 그리고 노동시장 성과 통계로서 고용률과 실업률 등이 그 대표적인 통계들이다. 이들 통계들은 국제비교뿐 아니라 우리나라 이주정책의 기초 자료로 사용될 수 있는 통계들이기도 하다.

<표 1> 우리나라 정부의 출입국 통계를 위한 이주자 유형 구분

이주자 유형	기준	체류자격별 분포
비이주자	통상적 거주국 변경이 없음	외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3), 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2), 일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4)
단기적 이주	거주기간 3개월~1년	구직(D-10), 관광취업(H-1)
장기적	비영주	유학(D-2), 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 예술홍행(E-6), 주재(D-7), 비전문직취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)
	영주·준영주	취재(D-5), 종교(D-6), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 특정활동(E-7), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)

자료: 이종원외(2013)에서 인용.

## 나. 유형별 이민자의 유입 및 체류규모

이민자의 유입규모는 이민정책의 방향과 한계를 동시에 보여주는 지표라고 볼 수 있다. 우리 정부가 적극적으로 유치하고자 하는 우수인재유치정책에 대해서는 전문인력 비자인 연구(E-3)나 특정활동(E-7)비자 및 유학생(D-2) 입국자의 유입규모나 체류규모를 통해 평가할 수 있으며 동포규모나 영주권 규모는 동포정책이나 영구형태의 이민자 유입정책의 통계적 결과를 보여주는 것이기도 하다. 각각의 비자별 심도 있는 분석은 본 연구의 각 장에서 이루어지고 있기 때문에 여기서는 앞에서 분석한 유형에서 장기이주자로 정의된 외국인 중 주요 이민자의 유입추이 및 체류규모를 통해 이민자 유입정책의 통계적 특징을 살펴보고자 한다. 먼저 유량(inflow)에 관한 특징이다.

<표 2> 체류 유형별 외국인 유입추이(inflow)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
비영구 장기체류										
유학(D-2)	6,784	8,823	12,725	14,873	14,703	14,845	16,764	15,634	15,355	19,150
비전문취업(E-9)	5,849	31,487	28,881	30,213	45,894	24,047	34,862	50,113	54,545	59,536
방문취업(H-2)	-	-	-	93,272	105,609	75,757	70,963	50,271	41,357	68,654
준영구 1(취업)										
교수(E-1)	359	442	436	450	562	581	530	542	557	517
회화지도(E-2)	5,838	6,789	8,354	9,987	11,990	13,327	12,436	10,873	9,996	8,697
연구(E-3)	748	731	812	781	580	550	692	742	762	880
기술지도(E-4)	95	129	104	101	57	34	63	15	27	38
전문직업(E-5)	56	62	71	118	130	105	107	121	167	100
특정활동(E-7)	1,106	1,597	1,923	2,527	2,655	2,305	3,397	4,808	5,430	3,755
준영구 2(가족)										
방문동거(F-1)	18,245	51,204	84,400	17,668	5,554	5,335	8,410	6,955	7,132	7,682
거주(F-2)	20,968	23,755	24,088	23,762	23,537	20,515	21,648	20,333	2,428	2,776
결혼이민(F-6)	-	-	-	-	-	-	-	783	17,001	15,888
동반(F-3)	2,545	3,168	2,685	2,921	2,888	2,939	3,229	3,583	4,160	5,093
준영구 3(기타)										
제외동포(F-4)	2,244	2,620	2,655	3,196	4,198	4,942	15,529	20,999	19,480	28,569
영주(F-5)	419	420	358	468	586	610	1,192	2,741	3,928	5,064

주: 국제인구이동통계는 체류기간 90일을 초과한 내외국인 입국자와 출국자를 대상으로 집계함  
결혼이민은 기존의 F21 및 F52로 통계청 자료에는 2010년 이전의 규모에 대한 정보가 수록되어 있지 않다.

자료: 통계청, 국제인구이동통계(연간),

[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_IB28023&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_IB28023&conn_path=I3) 검색

<표 2>는 통계청의 국제인구이동 통계에 나타난 체류 외국인의 연간 총 유입자수로 유형별 특징을 살펴보면 다음과 같다.<sup>2)</sup> 순 입국자수는 우리나라 이민정책의 주요 현상적 특징을 살펴볼 수 있다는 점에서 의의가 있다. 첫째 비영구 장기체류자의 유입추이이다. 먼저 유학생은 전반적으로 유입규모가 증가추이를 보이고 있는데 특히 2013년 유입규모는 19,150명으로 지난 10여년 동안 가장 큰 규모이다. 비전문취업과 방문취업은 한시적 체류자로 최대 체류기간이 4년 10개월이다. 양자는 모두 정부가 내국인 노동시장영향을 고려하여 유입규모를 통제하고 있다. 비전문취업은 매년 도입규모를 정하여 운용하고 있으며 방문취업에 대해서는 총비자 발급규모를 정하고 있기 때문에 이 두 체류자격은 정부의 정책결정에 의해 유입규모가 결정된다. 비전문취업의 경우 2010년까지는 연간 3만 명 전후로 유입되었으나(2008년 제외) 2011년 이후부터는 5만 명을 상회하고 있으며 2013년에는 59,536명이 입국하였다. 방문취업자는 제도 시행초기에 93천 명이 입국한 후 2008년에 106천 명으로 입국자가 크게 증가하였으나 이후 입국자가 감소추이를 보여 2012년에 41천 명으로 가장 낮은 규모가 유입되었다. 2013년에는 69천 명이 입국하여 큰 폭으로 증가하였다.

둘째, 취업형태로 입국한 준영구 체류자격이다. 이 체류자격은 우수인재 유치정책의 주요 목표집단들이다. 그 동안 정부는 우수인재 유치를 위해 다양한 정책들을 모색해 왔으나 총량적으로 보면 양적인 측면에서 지난 10년 동안 이들의 유입규모가 큰 변화를 보이고 있지 않고 있다. 교수비자 입국자는 2008년 이후 550명 전후의 규모가 매년 입국하고 있으며 연구비자 입국자 또한 지난 10여년 기간 동안 매년 700~800명 규모수준으로 입국이 이루어지고 있다. 특정활동 입국자는 일반적으로 언급되고 있는 대표적인 전문인력이라고 볼 수 있는데 2004년 1,106명에서 지속적으로 증가하여 2012년에 5,430명이 입국하여 가장 높은 수치를 보였다. 2013년에는 3,755명이 입국하였다. 그러나 본 연구의 제5장에서 분석되고 있듯이 이 체류자격의 직종별 구성이나 숙련수준별로 볼 때 내용면에서의 긍정적인 평가는 다소 보류할 수 밖에 없다.

셋째, 가족이주 형태의 준영구 입국자 추이이다. 방문동거 비자 입국자는 2005년과

2) 법무부 출입국외국인정책본부의 체류외국인통계에서 제공하고 있는 입국자수는 순개념이 아니기 때문에 각 비자유형별 신규입국자를 파악할 수 없다. 이에 비해 통계청의 국제인구이동 통계는 출입국통계원자료를 이용하여 순입국자를 파악하고 있다.

2006년에 큰 폭으로 입국한 후 이후 크게 줄어들어 2010년 이후에는 매년 7천 명 전후의 규모로 입국이 이루어지고 있다. 거주 비자 입국자는 2011년까지는 2만여명 규모로 매년 입국이 이루어졌으나 2012년과 2013년에는 각각 2,428명과 2,776명이 입국하여 큰 폭의 감소세를 보였다.

넷째, 기타 준영구 입국자로 여기에는 재외동포비자와 영주권 비자이다. 재외동포 비자는 2010년 이후 발급건수가 크게 증가추이를 보이고 있으며 2013년 한 해 동안 28,569명이 입국하였다. 재외동포는 방문취업자의 규모를 줄이는 대신에 재외동포로 이들을 받아들이는 정부의 정책방향의 결과이다. 영주비자는 2002년 영주권제도가 만들어진 이후 2009년까지는 1,000명 이하의 규모를 보였으나 2010년부터 증가하기 시작하여 매년 큰 폭의 증가를 보이고 있는데 2013년에는 5,064명이 입국하였다.

이민자의 유입규모가 매년 일정한 수준으로 유지되더라도 이들의 유출이 더 적게 이루어지면 이민자의 체류규모는 증가할 것이다. 현재 국내에서 제공하고 있는 통계 자료에는 체류자격별 외국인 순유출(outflow)에 관한 정보를 제공하지 않고 있기 때문에 앞에서 분석한 유입규모와 현재의 저장(stock)규모를 통해 유출규모를 판단할 수 있다. 아울러 이러한 유입과 유출규모의 차이가 현재의 이민자 저장의 변화를 보여주고 있다. 다만 체류기간이라는 시차가 있기 때문에 유량의 변화는 저장의 변화로 이어지기 위해서는 체류기간이 반영된 이후에 나타난다.

<표 3>을 통해 체류 외국인의 규모 추이를 간략히 살펴보도록 하자. 첫째, 비영구 장기체류자 규모이다. 유학생 체류는 2010년까지 지속적으로 증가하여 왔으나 내용면에서 보면 2010년 이후 체류규모는 정체상태이다. 이는 유입규모의 추이와 궤를 같이하며 이들이 유학기간이 종료되면 대부분 출국하고 있음을 의미한다. 비전문취업자와 방문취업자는 앞에서도 언급하였듯이 정부가 총량규모를 정책적으로 판단하여 결정하고 있기 때문에 이들의 변화는 쿼터 조정의 결과이다. 비전문취업자는 2010년 이후 23만 여명 전후의 규모를 유지하고 있으며 방문취업자는 2010년에 30만 6천 명으로 가장 높은 수치를 보였으나 2012년 이후 6만 여명이 감소한 상태이다. 이는 정부가 방문취업 대신 재외동포 정책을 적극 활용한 것에 기인한다.

&lt;표 3&gt; 체류 유형별 외국인 규모(stock)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
비영구 장기체류								
유학(D-2)	30,101	41,780	52,631	62,451	69,600	68,039	64,030	60,466
비전문취업(E-9)	161,867	175,001	190,777	188,363	220,319	234,295	230,237	246,695
방문취업(H-2)		228,686	299,332	306,283	286,586	303,368	238,765	240,178
준영구 1(취업)								
교수(E-1)	1,159	1,279	1,589	2,056	2,266	2,474	2,631	2,637
회화지도(E-2)	15,001	17,721	19,771	22,642	23,317	22,514	21,603	20,030
연구(E-3)	2,095	2,318	2,057	2,066	2,324	2,606	2,820	2,997
특정활동(E-7)	5,729	7,175	8,405	8,896	10,712	14,397	17,451	18,213
준영구 2(가족)								
방문동거(F-1)	132,885	55,294	45,258	45,632	42,212	45,092	52,674	60,927
거주(F-2)	103,125	118,994	130,290	132,329	138,669	138,418	63,362	39,704
동반(F-3)	11,468	13,122	13,665	14,652	15,409	17,607	18,795	20,150
결혼이민(F-6)	93,786	110,362	122,552	125,087	141,654	144,681	148,498	150,865
혼인귀화자			39,067	56,205	66,474	77,203	84,933	93,953
준영구 3(기타)								
재외동포(F-4)	29,574	34,695	41,732	50,644	84,912	136,702	189,508	235,953
영주(F-5)	13,957	16,460	19,276	22,446	45,475	64,979	84,140	100,170

자료: 법무부 출입국 외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보 각연도.

둘째, 준영구 취업자 통계로 전문인력 비자 입국자이다. 대표적인 전문인력 비자인 교수, 연구, 특정활동 체류자 규모를 보면 먼저 교수의 경우 지속적인 증가추이를 보이고 있다. 2006년 1,159명에서 2009년에 2천 명을 상회하였으며 2013년 현재 2,637명이 체류하고 있다. 연구비자는 2009년까지는 2천여명 수준에 머물렀으나 2010년에 전년대비 3백 명 가량이 증가한 후 매년 2~3백 명 가량 증가하고 있다. 특정활동 체류자는 전문인력 중 가장 큰 폭의 증가를 보이고 있다. 2013년 특정활동 체류자는 18,213명으로 2006년대비 3배 이상 증가한 규모이다.

셋째, 준영구형태인 가족으로 입국한 체류자이다. 방문동거 체류자는 2006년 13만 여명이었으나 2007년에 55천 명으로 크게 줄어든 이후 4~6만여명 수준을 유지하고 있다. 거주 비자 체류자는 2011년까지 지속적으로 증가하여 왔으나 2012년에 6만여 명으로 크게 하락하였고 2013년에는 다시 3만여명 수준으로 하락하였다.

넷째, 준영구 비자인 재외동포와 영주자이다. 이들 비자 체류자의 증가폭이 매우 두드러지고 있다. 재외동포 체류자는 2006년에는 29,574명에서 이후 지속적으로 큰



폭의 증가를 보여 2013년 현재 235,953명에 이르고 있다. 영구비자 체류자도 2006년 13,957명에서 매년 지속적으로 증가하여 2013년 현재 100,170명이 체류하고 있다.

## 나. 체류 외국인 및 이민자 경제활동 실태

### 1) 취업실태

체류 외국인의 경제활동실태에 대한 자료는 2012년부터 연간단위로 조사 및 발표되는 통계청의 외국인고용조사자료가 대표적이다.<sup>3)</sup> 여기서는 2013년 조사결과를 토대로 국내 체류외국인의 경제활동실태와 특징을 살펴보도록 하자. 2013년 5월말 기준 국내 상주 15세 이상 외국인은 112만 6천 명이며<sup>4)</sup> 취업자는 76만 명, 실업자는 3만 3천 명, 비경제활동인구는 33만 3천 명이다. 15세 이상 외국인의 학력별 분포를 보면 고졸이 46.8%로 가장 많고 그 다음으로 대졸이상 25.5%이다. 경제활동인구의 학력별 분포를 보면 고졸이 47.7%이고 대졸 이상 25.6% 그리고 중졸이하는 27.6%이다.<sup>5)</sup>

체류 외국인의 경제활동참가율은 70.4%, 고용률은 67.5%, 실업률은 4.2%이다. 외국인 취업자수는 같은 시점(2013년 5월)의 국내 「경제활동인구조사」의 취업자수(2,539만 8천 명)의 3.0% 수준이며, 외국인 고용률은 「경제활동인구조사」의 고용률(60.4%) 보다 7.1%p 높은 수준이다. 외국인 중 남자 취업자는 50만 5천 명(66.4%)이며 여자 취업자는 25만 5천명(33.6%)이다. 외국인 취업자의 체류자격별 분포를 보면 비전문취업(22만 6천 명, 29.7%), 방문취업(18만 6천 명, 24.4%), 재외동포(12만 4천 명, 16.3%), 영주(5만 8천 명, 7.7%), 결혼이민(5만 8천 명, 7.6%), 전문인력(4만 8천 명, 6.3%) 순이다.

3) 외국인고용조사의 모집단은 등록 외국인을 기준으로 하고 있기 때문에 실제 외국인력은 통계청 추정 외국인력규모 외에 등록 외국인범주에 포함되지 않은 외국인 중 취업자를 포함한 규모가 될 것이다. 이들은 대부분 불법체류자 중 등록외국인에 포함되지 않는 인력이 해당되며 참고로 2013년 12월말 기준 불법체류자는 183,106명이며 이 중 등록외국인은 95,637, 단기 85,936명, 거소 1,533명이다. 자료, 출입국통계연보.

4) 2013년 5월말 기준 법무부 「등록외국인명부」와 「국내거소신고 외국국적동포명부」의 15세 이상 외국인 수를 말한다.

5) 국내 경제활동인구의 학력별 분포를 보면 2013년 기준 고졸이 39.4%이고 대졸이상이 42.2%이다.



<표 4> 외국인고용조사 분포(2013~2014)

(단위: 천 명, %)

		15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	비경제 활동인구	경제활동 참가율	고용률
2013	전 체	1,126(100.0)	793(100.0)	760(100.0)	333(100.0)	70.4	67.5
	비전문취업(E-9)	226(20.1)	226(28.5)	226(29.7)	0(0.0)	99.9	99.7
	방문취업(H-2)	234(20.8)	197(24.8)	186(24.5)	37(11.1)	84.2	79.3
	전문인력(E-1~E-7)	48(4.3)	48(6.1)	48(6.3)	0(0.0)	99.3	98.9
	유학생(D-2, D-4-1)	82(7.3)	12(1.5)	11(1.4)	70(21.0)	15.0	13.2
	재외동포(F-4)	204(18.1)	132(16.6)	124(16.3)	72(21.6)	64.7	60.8
	영주(F-5)	88(7.8)	62(7.8)	58(7.6)	27(8.1)	69.7	66.1
	결혼이민(F-2-1, F-6)	129(11.5)	62(7.8)	58(7.6)	67(20.1)	48.3	44.9
	기타	114(10.1)	54(6.8)	50(6.6)	60(18.0)	47.1	43.8
		15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	비경제 활동인구	경제활동 참가율	고용률
2014	전 체	1,256(100.0)	896(100.0)	852(100.0)	360(100.0)	71.4	67.9
	비전문취업(E-9)	247(19.7)	247(27.6)	247(29.0)	0(0.0)	99.8	99.7
	방문취업(H-2)	261(20.8)	224(25.0)	212(24.9)	37(10.3)	85.9	81.0
	전문인력(E-1~E-7)	48(3.8)	48(5.4)	47(5.5)	0(0.0)	99.7	99.6
	유학생(D-2, D-4-1)	81(6.4)	9(1.0)	8(0.9)	72(20.0)	11.2	9.6
	재외동포(F-4)	259(20.6)	164(18.3)	148(17.4)	95(26.4)	63.3	57.3
	영주(F-5)	102(8.1)	76(8.5)	72(8.5)	26(7.2)	74.1	70.1
	결혼이민(F-2-1, F-6)	130(10.4)	66(7.4)	61(7.2)	64(17.8)	50.7	47.2
	기타	128(10.2)	63(7.0)	58(6.8)	65(18.1)	49.1	44.9

주:( )안은 비중.

자료: 통계청, 외국인 고용조사, 각호의 보도자료를 이용하여 작성. 이규용외(2014)에서 인용

체류자격별 경제활동상태를 고용률을 중심으로 살펴보면 <표 5>와 같다. 비전문취업의 고용률은 99.7%로 마찰적 실업을 제외하면 대부분 취업상태임을 알 수 있다. 방문취업의 경우 비자발급인원수는 234천 명인데 취업자수는 186천 명으로 고용률은 79.3%이다. 방문취업자 중 비경제활동인구는 37천 명이다. 정주형 이민자로 볼 수 있는 영주권자의 고용률은 66.1%로 내국인 고용률(2013년 61.4%)보다 다소 높은 데 비해 결혼이민자의 고용률은 44.9%이며 재외동포의 고용률은 60.8%이다. 재외동포 체류자격이 주로 취업으로 이어지고 있음을 알 수 있다. 결혼이민자의 연령분포가 주로 20~30대임을 감안할 때 이 연령층의 국내 여성 고용률이 20대는 60%대 후반이고 30대는 50%대 중반임을 볼 때 결혼이민자의 고용률은 상대적으로 낮은 실정이다.

&lt;표 5&gt; 성·연령별 외국인 고용률(2013)

(단위: %, 명)

		비전문취업(E-9)	방문취업(H-2)	전문인력(E-1~E-7)	유학생(D-2, D-4-1)	제외동포(F-4)	영주자(F-5)	결혼이민자(F-2-1, F-6)	기타
전 체	20세 미만	100.0		100.0	7.2		15.5	8.7	22.1
	20대	99.7	71.3	98.6	13.4	52.4	55.4	27.9	44.5
	30대	99.7	75.8	98.8	17.5	78.9	63.5	47.6	65.3
	40대	100.0	87.1	100.0	0.0	80.0	73.4	65.8	55.2
	50~64세		75.9	100.0		58.3	77.2	74.5	31.4
	65세 이상		34.8	100.0		22.7	9.4	1.9	15.4
	전 체	99.7 (225,681)	79.3 (185,614)	98.9 (47,911)	13.2 (10,815)	60.8 (123,817)	66.1 (58,355)	44.9 (57,981)	43.8 (49,856)
남 자	20세 미만	100.0			6.6		0.0		20.9
	20대	99.6	82.5	97.2	15.6	51.2	68.5	76.8	61.1
	30대	99.8	84.7	99.2	20.6	89.5	90.0	87.3	85.5
	40대	100.0	91.2	100.0	0.0	88.7	88.8	80.2	78.3
	50~64세		78.5	100.0		70.6	88.6	81.5	47.0
	65세 이상		52.0	100.0		25.5	9.9	2.9	12.0
	전 체	99.7 (203,604)	84.8 (110,270)	98.6 (29,740)	15.1 (5,858)	70.4 (72,547)	81.0 (31,987)	79.3 (14,900)	60.6 (35,996)
여 자	20세 미만	100.0		100.0	8.2		23.9	8.7	23.9
	20대	100.0	56.2	100.0	11.6	53.4	45.2	27.0	27.3
	30대	98.3	62.2	97.7	13.8	59.3	45.8	39.3	37.9
	40대		81.7	100.0	0.0	69.9	60.6	60.8	26.5
	50~64세		73.2	100.0		48.5	67.2	71.2	18.2
	65세 이상		15.7	100.0		19.7	8.6	0.0	18.8
	전 체	99.5 (22,077)	72.4 (75,344)	99.3 (18,172)	11.5 (4,958)	50.9 (51,271)	54.0 (26,369)	39.0 (43,081)	25.5 (13,860)

주: ( )안은 외국인 취업자 수.

자료: 통계청 2013 외국인조사 원자료를 이용하여 작성. 이규용외(2014)에서 인용

2) 고용구조 및 임금수준<sup>6)</sup>

체류외국인의 인적자원 특성이나 직무역량을 평가할 수 있는 정보는 이들의 직업별 분포와 임금수준이라고 볼 수 있다. 직업별 분포에 따른 직능수준을 보면 단순노무직 종사자는 1직능 수준이고 관리자와 전문가 및 관련종사자는 3직능 또는 4직능 수준

6) 각주 4)참조

을 필요로 하며 이외의 직종은 2직능 수준을 필요로 한다.7) <표 6>은 외국인의 직업별 분포이다. 고용허가제나 방문취업제의 입직구는 주로 단순직으로 되어 있으나 직무내용을 보면 직능수준 2종사자 비중이 더 많다. 특히 고용허가제의 경우 장치 기계 조작이나 기능 종사자 비중이 전체의 절반 가까이 된다. 이는 고용허가제의 외국인력 도입체제와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다. 도입시에는 단순인력 부족논리에 근거하여 도입이 이루어지지만 실제로는 기능인력 업무의 수행이 이루어지고 있는 현실은 외국인력 선발이나 기능인력 도입과 관련하여 제도개선이 필요함을 시사한다.

정주형 이민자인 영주권자, 결혼이민자 및 재외동포의 직업분포를 보면 7~9직종 종사자 비중은 고용허가제나 방문취업제와 크게 다르지 않지만 상위 직무 종사자도 10~20%에 이르고 있다. 재외동포의 경우 20.4%가 1~2직종 종사자이며, 영주권자는 9.2% 그리고 결혼이민자는 14.8%가 이 직종에 종사하고 있다. 종사상 지위를 보면 영주자나 결혼이민자의 경우 임시 및 일용근로자 비중이 50%가까이 되고 있어서 고용형태도 안정적이지 않음을 알 수 있다.

<표 6> 체류 외국인 취업자의 직업별 분포

(단위: 천 명)

	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문 인력 (E-1~E-7)	유학생 (D-2, D-4-1)	재외 동포 (F-4)	영주자 (F-5)	결혼 이민자 (F-2-1, F-6)	기타	전체
관리자	0.0	0.0	1.2	0.0	2.2	0.4	0.5	6.9	1.0
전문가 및 관련 종사자	0.0	0.5	75.0	31.7	18.2	8.8	14.3	18.2	11.2
사무 종사자	0.3	0.9	1.5	10.6	8.3	6.4	3.5	7.3	3.2
서비스 종사자	0.0	16.1	16.6	15.2	7.5	17.1	12.4	9.2	9.3
판매 종사자	0.0	1.5	1.3	18.4	2.7	5.8	5.0	3.2	2.2
농림어업숙련 종사자	3.8	0.3	0.0	0.0	1.0	1.5	3.2	19.9	3.0
기능원 및 관련 기능 종사자	13.6	15.7	0.2	2.3	9.4	14.4	12.6	7.8	12.0
장치, 기계조작 및 조립종사자	46.0	20.5	0.5	2.1	21.2	15.8	16.3	9.4	25.3
단순노무 종사자	36.2	44.4	3.7	19.7	29.5	29.9	32.2	18.2	32.9
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료를 이용하여 작성. 이규용외(2014)에서 인용

7) 직능수준 1은 초등교육이나 기초교육을 필요로 하며, 2직능은 중등 이상의 교육과정이나 이에 상응하는 직업훈련이나 직업경험을 필요로 하며, 3직능과 4직능은 대졸이상이나 여기에 준하는 자격을 요구한다.

&lt;표 7&gt; 외국인 취업자의 종사상 지위/체류자격 분포

(단위: %)

	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문인력 (E-1~E- 7)	유학생 (D-2, D-4-1)	재외 동포 (F-4)	영주자 (F-5)	결혼이민 자(F-2-1, F-6)	기타	전체
상용근로자	91.9	39.2	82.0	9.8	62.8	37.8	42.8	53.5	62.1
임시근로자	7.7	28.2	17.5	51.3	19.0	27.9	28.0	25.6	20.1
일용근로자	0.4	31.2		33.8	13.0	24.2	18.8	13.6	14.5
고용원이 있는 자영업자			0.1		2.0	2.6	0.8	2.2	0.8
고용원이 없는 자영업자			0.5	5.1	3.0	5.4	2.5	2.7	1.6
무급가족종사자					0.2	2.0	7.2	2.4	0.9
전 체	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: 통계청(2013), 외국인조사 원자료를 이용하여 작성. 이규용외(2014)에서 인용

체류 외국인 취업자의 월평균 임금분포를 보면 100~200만원이 65.7%로 가장 많고, 그 다음으로 200~300만원이며(21.7%)이며, 300만원 이상은 6.9%이다. 범주형 자료로 되어 있어서 월평균임금수준을 파악할 수 없으나 전체적인 분포를 볼 때 200만원이 못 미칠 가능성이 크다.<sup>8)</sup> 이를 비자유형별로 보면 비전문취업과 방문취업의 경우 100~200만원 범주에 있는 취업자 비중이 각각 79.1%와 73.9%이다. 이들의 직종이 주로 생산기능직 및 단순노무직에 집중되어 있음을 감안하여 이 직종에 종사하는 1인 이상 사업장의 내국인 근로자 임금과 비교하면 다음과 같다. 2012년 기준으로 내국인 기능원의 월평균임금은 232만원이며, 장치·기계조작원의 임금은 258만원이고 단순노무직의 임금수준은 137만원이다.<sup>9)</sup> 고용허가제나 방문취업제 종사자의 체류기간이 주로 5년 미만이고 종사하는 사업장 규모가 10인 미만이 많은 점을 감안하더라도 기능직이나 장치·기계조작원의 경우 비전문취업자의 임금수준은 내국인 근로자에 비해 다소 낮은 것으로 평가되나 단순노무직의 임금은 별 차이가 없을 것으로 판단된다. 정주형 이민자의 경우 앞의 표에서 보듯이 이들 중 고숙련 직무 종사자가 없는 것에서 알 수 있듯이 임금수준은 100~200만원의 범주에 있는 취업자의 비중이 전체의 절반을 상회하고 있다. 이러한 특징은 국내의 이민자 계층의 상당

<sup>8)</sup> 고용노동부의 「임금구조 기본통계조사」와 「고용형태별근로실태조사」 원자료를 이용하여 분석한 바에 따르면 국내 1인 이상 사업장의 월평균 임금수준은 251만원이다. 한국노동연구원, KLI 노동통계 2014.

<sup>9)</sup> 위 자료와 같음.

수가 저소득 계층이나 고용불안정 상태에 놓여 있음을 시사하며 이민자 노동시장 통합이슈가 중요함을 의미한다

<표 8> 체류 외국인 취업자의 월 평균임금 분포

(단위: 천명)

	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문 인력 (E-1~E-7)	유학생 (D-2,D-4-1)	재외 동포 (F-4)	영주자 (F-5)	결혼이 민자 (F-2-1, F-6)	기타	합계
100만원 미만	0.4	4.1	2.1	81.6	3.5	9.4	17.6	12.5	5.7
100만원~200만원 미만	78.1	73.9	33.0	18.4	56.7	63.2	61.7	47.2	65.7
200만원~300만원 미만	21.2	20.4	41.6	-	23.4	22.0	14.9	16.8	21.7
300만원 이상	0.2	1.7	23.3	-	16.4	5.4	5.8	23.5	6.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료, 이규용외(2014)에서 인용

#### 4. 비전문 외국인력 제도의 주요 변화와 특징

##### 가. 제도의 전개과정

우리나라에 비전문 외국인력이 유입되기 시작한 것은 1980년대 후반부터이며 본격적인 제도의 정비는 외국인 산업연수생제도가 시행된 이후부터라고 볼 수 있다. 산업연수생제도의 도입 이후의 외국인력 제도의 전개과정은 크게 네 단계로 구분할 수 있다.<sup>10)</sup> 첫째, 외국인력 정책의 도입기(1993~2000.4)이다. 1980년대 후반 이후 3D 업종 기피현상이 심화되면서 단순기능인력 부족문제가 심각해지자 정부는 외국인력을 근로자 신분이 아닌 연수생 신분으로 도입하여 활용하는 정책을 시행하였다. 이 시기는 외국인력 활용 경험이 일천하여 불법체류자의 만연, 송출비리 문제, 사업장내에서의 외국인력 활용을 둘러싼 갈등 등이 다양하게 표출된 시기라고 볼 수 있다.

둘째, 외국인력 활용을 둘러싼 갈등의 확대(2000.4~2004.8)이다. 이 시기는 외국

<sup>10)</sup> 이 내용은 이규용(2013), '외국인력과 사회통합', 전경옥 외 『다문화사회 한국의 사회통합』, 이담출판사, pp.197-202의 내용의 일부를 발췌하였음.

인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하였으나 연수생신분이라는 특성 때문에 정부가 도입쿼터를 확대하지 못한 관계로 불법체류자 비율이 80%에 육박하는 등 산업연수생제도의 지속적인 유지가 어려운 상황으로 전개되었다.<sup>11)</sup> 체류기간 중 일부를 근로자신분인 연수취업제로 전환하여 연수제도와 취업제도를 결합하도록 하였으나 본질적인 제도 개선이 아니라는 점에서 한계가 있었다. 외국인력 도입과정의 투명성, 외국인력 관리의 효율화는 단순히 연수취업제의 도입으로 해결될 수 있는 문제가 아니었던 것이다. 이 시기의 또 하나의 특징은 서비스분야의 인력부족을 해소하고 국적동포의 국내취업 욕구를 충족시키기 위하여 외국국적동포에게 방문동거체류자격을 부여해 2년간 국내 취업활동을 허용하는 ‘서비스분야 취업관리제’를 도입(2002. 12)하여 저숙련 분야에 동포취업의 문이 열리게 되었다.

셋째, 고용허가제의 도입 및 정착기(2004.8~2007년 3월)이다. 이 시기는 고용허가제와 기존의 산업연수생제도의 병행기(~2006년), 고용허가제 정착에 따른 통합시기로 구분할 수 있다. 고용허가제 시행과 동시에 취업관리제는 ‘특례고용허가제’라는 이름으로 고용허가제에 흡수·통합되었다. 2007년 3월 4일부터는 특례고용허가제를 국내에 호적 또는 친족이 있는 외국국적동포 뿐만 아니라 국내에 연고가 없는 외국국적동포에게도 취업을 허용하는 방문취업제를 도입하였다. 이에 따라 고용허가제는 일반외국인을 대상으로 하는 ‘일반고용허가제’와 외국국적 동포를 대상으로 하는 ‘특례고용허가제’로 이루어져 있다. 일반고용허가제와 특례 고용허가제로 이원화된 형태를 갖추고는 있으며, 저숙련 외국인력 제도가 정착한 시기라고 볼 수 있다.

넷째, 고용허가제 발전기(2007년 3월~현재)이다. 제도 정착을 토대로 고용허가제는 이 후 외국인력 도입 및 운용과 관련하여 제도적 개선이 이루어졌다. 큰 틀에서 보면 외국인력 제도의 변화는 외국인력에 대한 통제(control) 및 관리의 효율화(management)시기를 거쳐 통합(integration)적 관리를 지향해 나가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 제도변화를 거쳐 고용허가제는 외국인력유입제도로서의 틀을 구비하였고 외국인력의 권익 또한 신장되었다<sup>12)</sup>.

11) 산업연수생 활용기업의 자격요건을 엄격히 한데다 도입쿼터도 제한적으로 운영하여 영세 중소기업은 외국인산업연수생을 활용하기 어려워 불법체류자를 고용함에 따라 불법 외국인력 시장이 급격히 팽창하였다.

12) 고용허가제를 통해 합법적으로 취업한 외국인근로자는 내국인과 동등하게 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등 노동관계법의 적용을 받고, 노동3권 등 기본적인 권익을 보

고용허가제의 안정적 운영은 기업의 인력부족을 해소함으로써 국가경제에 기여하는데 일조하였을 뿐 만 아니라 근로자로서의 정당한 대우를 통해 외국인력의 권익신장에 기여하였다. 또한 국제기준에 부합하는 제도 운용 및 외국인력에 대한 우리사회의 지원노력은 송출국가에 대한 경제적 기여 뿐 만 아니라 국가간 인적교류의 활성화의 토대가 되고 있다. 나아가 한국의 국가이미지 개선이나 향후 우리제품이나 문화의 잠재수요자로서의 기능을 갖는 긍정적인 효과를 보여주고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 현 시점에서 고용허가제로 대변되는 저숙련 외국인력 정책은 당면과제를 안고 있다. 고용허가제 자체의 소임으로서는 제도적 안정성을 갖고 있지만, 노동시장이나 산업구조, 나아가 인구변동에 대응한 종합적인 인력수급 및 노동시장 정책기조 하에 외국인력정책에 대한 기조의 정립이 요구되는 상황에서 현재와 같은 제도 운용이 바람직할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 외국인력 정책은 노동시장의 수급에 기초한 부족인력의 공급이라는 노동공급정책에서 출발하고 있지만 사람의 이동이라는 점에서 사회경제적 파급효과가 클 수 밖에 없으며 특히 외국인력 규모가 증가함에 따라 이러한 영향도 확대되고 이에 따라 노동공급이라는 제한된 기능을 벗어나 외국인력 도입체계의 효율화, 체류 및 귀국지원, 외국인력 관리의 효율화 및 사회통합적 지원 등 다각적인 정책영역의 확대로 이어지고 있다.

## 나. 주요 제도 변화

### 1) 제도 추진체계

고용허가제는 정부가 국내인력을 구하지 못한 기업에 적정규모의 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가하고 이들의 도입과 관리를 관장하는 제도이다. 고용허가제로 입국한 외국인근로자는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업(E-9) 사증을 부여 받으며 상시근로자(고용보험 기준) 300인 미만 또는 자본금 80억원 이

---

장받으며, 사업주는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제22조에 의거하여 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별할 수 없다. 따라서 외국인근로자에 대해서도 원칙적으로 근로기준법, 산업안전보건법, 최저임금법 등 노동관계법이 차별 없이 적용된다. 사업주의 근로계약 위반, 부당해고 등 위법·부당한 처분에 대해서는 근로감독과 및 노동위원회, 국가인권위원회, 법원 등을 통한 권리구제가 가능하다.



하 중소기업, 농축산업, 연근해어업에 취업이 가능하다.

매년 고용허가제를 통한 외국 인력의 도입규모, 업종 및 송출국가 선정등 주요 정책은 국무총리실에 설치된 외국인력정책위원회(위원장: 국무조정실장)에서 심의되고 결정된다. 외국인력정책위원회의 위원은 기재부·외교부·법무부·산업부·고용부·안행부·문화부·농림부·복지부·국토부·해수부 차관 및 중기청장 등으로 위원장을 포함 20명 이내로 구성되며 정책위원회에 상정되는 안건 등을 사전에 심의하는 외국인력고용위원회(위원장 : 고용노동부 차관)를 고용노동부에 설치(노·사·정·공)한다.

## 2) 체류기간의 변화

외국인력 제도의 변화의 핵심 내용 중의 하나는 외국인력의 체류기간의 변화이다. 체류기간이 이와 같이 변화하게 된 기본 배경은 체류기간 만료 후 불법체류율의 증가(외국인근로자의 수요), 숙련인력에 대한 사업주의 요구 등이 맞물려 이루어진 결과이다. 특히 가장 최근의 변화는 성실근로자 재입국제도이다. 2012년 7월 2일부터 일정한 요건을 충족하는 외국인근로자에 대해 사용자가 신청하면, 3개월 후 재입국 취업이 가능하도록 하고 있다. 재입국취업 시 사용자의 내국인 구인노력, 외국인근로자의 한국어시험 및 취업교육 의무는 면제된다. 재입국 취업은 1회에 한하여 허용, 취업활동 기간은 다시 3+2년간 허용된다.<sup>13)</sup> 이는 2010년 하반기부터 재고용 만료자가 발생하여 2011년 34천명, 2012년 67천명으로 급증하는 가운데, 기업에서는 숙련 단절의 어려움을 계속 호소하고, 일부 외국인근로자는 불법체류자로 남는 문제를 줄이기 위해 도입된 것이다. 이러한 과정은 외형적으로 보면 정착화과정의 일부로 볼 수 있는데 단순인력의 체류기간 연장의 확대가 갖는 사회경제적 파급효과를 고려할 때 매우 논쟁적인 이슈이다.

13) 아래 세 가지 요건을 모두 충족하여야 한다.

- ① 취업기간 중 사업장 변경이 없을 것  
(단, 횡수에 산입되지 않는 사업장 변경 시는 최종 사업주와 근로계약 1년 이상 유지 필요)
- ② 외국인력정책위원회가 도입업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것 (현재, 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업에 대해 인정)
- ③ 재입국 후에 대해 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것



<표 9> 취업활동 기간의 변화

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월~
3년	3년+3년 [중간에 1개월 출국]	4년 10개월 [3년+1년 10개월]	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가 [중간에 3개월 출국] * 요건: 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사
-	재고용을 통한 숙련 인력 활용 지원	출국부담 완화 및 인력공백 해소	숙련인력 활용 지원 불법체류 및 사업장변경 감소에 기여

3) 송출국가, 외국인고용 업종, 도입규모의 변화

고용허가제의 송출국가는 송출과정의 투명성 담보, 원활한 구직자명부 확보, 사업주 선호도, 취업기간 만료자 귀국담보 가능성, 외교적·경제적 영향력 등은 물론 송출국 확대에 따른 관리비용 증가 등을 종합 고려하여 결정하고 있다. 현재 인도네시아, 태국 등 15개 송출국가를 지정하고, 고용노동부장관은 송출국 정부와 구직자 선발기준, 한국어능력시험 등에 대해 MOU를 체결하여 운영하고 있다. MOU의 주요 내용으로는 한국어시험 응시연령(18-39세) 및 금고 이상 전과자 배제 등 구직자 선발기준, 건강검진 실시·인력송출·송출에 관한 근로자의 전산관리시스템 구축, 한국어시험 합격자에 대한 사전교육의무(산업안전, 한국문화, 노동관계법 등), 기타 무단 이탈방지, 근로자의 귀국담보, 송출과정에서 투명성 확보 등으로 되어 있다

<표 7> 송출국가의 확대 ('04년 6개국 → '13년 현재 15개국)

'04년 송출국가 (6개국)	'06년 추가 국가 (3개국)	'07년 추가 국가 (5개국)	'08년 추가 국가 (1개국)
필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아	우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아	중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마	동티모르

주: 방문취업제(H-2): 중국, 구소련 지역 11개국(러시아, 우즈베키스탄 등)

고용허가제 허용 업종은 일반 외국인력의 경우 '04년 제조업, 건설업, 농축산업으로 시작하여 '13년 현재 어업, 일부 서비스업(냉장·냉동 창고 등) 등으로 확대되었다.

방문취업 동포의 취업허용업종은 '04년 건설업, 일부 서비스업(6개)으로 시작하여 '14년 현재 제조업, 농축산업, 어업 및 29개 서비스업(음식업, 가사·간병, 도·소매업 등)으로 확대되었다.

<표 10> 취업허용 업종의 변화

	'04년	변 화	'11년~
일반(E-9)	제조업 건설업 농축산업	'05년 '06년 '11년 일부 서비스업 추가 '06년 어업 추가	제조업, 건설업 농축산업, 어업 일부 서비스업(5개)
특례(H-2)	건설업 일부 서비스업(6개)	'05년 '06년 '07년 '11년 서비스업 추가 '06년 제조업, 농축산업 어업 추가	제조업, 건설업 농축산업, 어업 다수 서비스업(29개)

외국인력의 도입규모 결정은 매년 말 외국인력정책위원회에서 국내 경제상황, 노동시장 동향, 불법체류 추이 등을 종합적으로 고려하여 결정하고 있다. 연도별 외국인력 도입규모를 보면 '04.8.31. 최초로 필리핀 근로자 92명이 입국한 이래 매년 수만 명의 외국인근로자(E-9, H-2)들이 한국에 입국하여 취업활동을 전개하고 있는데 연도별 도입규모는 '06, '07, '08년 계속 증가 추세였으나, '08년말 글로벌 금융위기의 여파로 '09, '10년 크게 감소 후 '11년부터 다시 증가하고 있다. 일반 외국인력(E-9)은 제조업, 농축산업 등을 중심으로 배정하고 있으며 업종별 배분원칙을 갖고 있는데 비해 방문취업 동포는 '10년부터 총량관리를 하면서 업종별 배정을 하지 않고 있다.

<표 11> 연도별 외국인력 도입규모의 변화

구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
합 계	41,000	18,000	72,800	109,600	132,000	34,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000
일반(E-9)	25,000	14,300	34,750	49,600	72,000	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000
동포(H-2)	16,000	3,700	38,050	60,000	60,000	17,000	-	-	-	-	-

주: 입·출국이 잦은 방문취업 동포(H-2)는 '10년부터 총 체류한도(303천명)로 관리

&lt;표 12&gt; 외국인력의 업종별 배분

구 분	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
합 계	25,000	14,300	34,750	49,600	72,000	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000
제조업	17,000	12,000	30,600	42,100	60,800	13,000	28,100	40,000	49,000	52,000	42,250
건설업	6,000	1,000	100	4,400	6,000	2,000	1,600	1,600	1,600	1,600	2,350
서비스업		300	250	200	400	100	100	150	150	100	100
농축산업	2,000	1,000	1,500	1,900	4,000	1,000	3,100	4,500	4,500	6,000	6,000
어업			2,300	1,000	800	900	1,100	1,750	1,750	2,300	2,300

#### 마. 비전문 외국인력의 법적지위

고용허가제(특례 포함)하의 외국인근로자의 의미는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업사증(E-9) 및 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업활동 중인 자로서 다음 두 가지 유형으로 구분된다.<sup>14)</sup> 먼저 고용허가제 일반적으로 국내 입국 전 근로계약을 체결하고 비전문취업사증(E-9)을 발급받아 외국인력정책위원회에서 인력수급 상황 등을 고려하여 심의·의결한 업종에서 근로하는 외국인근로자이다. 다음으로는 방문취업 사증(H-2)으로 입국하여 소정의 취업교육 이수 및 구직등록 후 고용센터를 통한 알선 또는 자율구직으로 서비스업·건설업·제조업·농축산업·연근해어업 및 양식어업으로서 외국인력정책위원회에서 정한 업종에서 근로하는 외국국적동포이다.

고용허가제를 통해 고용된 외국인 근로자는 내국인과 동등하게 노동관계법을 적용하여 산재보험·최저임금·노동 3권 등 기본적인 권익을 보장받는다. 사업주의 근로계약위반, 부당 해고 등 위법·부당한 처분에 대해서는 노동위원회 등을 통해 권리구제가 가능하다.<sup>15)</sup> 국민연금은 상호주의 원칙에 따라 외국인의 본국법이 대한민국의 국민에게 국민연금 등을 적용하지 아니하는 경우 적용이 제외되며, 고용보험은 임의

14) 따라서 단기취업(C-4), 교수(E-1)~특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1) 등 체류자격은 외국인고용법 적용 대상이 되는 외국인근로자에서 제외된다(외국인고용법 시행령 제2조)

15) 다만, 가구 내 고용활동 및 개인간병에 종사하는 외국인근로자의 경우에는 노동관계법령이 미적용(내·외국인 동일)되며 농축산업 및 어업에 종사하는 외국인근로자의 경우 근로시간·휴일·휴게에 대하여 근로기준법 적용이 제외된다(내·외국인 동일)

가입으로 되어 있다. 외국인 근로자들의 임금체불에 대비하여 임금채권보장법이 적용되지 않는 사업장 또는 상시 근로자수 300인 미만의 사업장의 고용주는 임금체불보증보험에 가입해야 한다.

외국인고용법상 외국인근로자가 국내에서 취업할 수 있는 기간은 총 3년이며 동기간 중 가족을 동반해서는 안 되고 취업기간만료 후에는 반드시 출국해야하며, 출국 후 6개월(재취업 제한 기간)이 경과하지 아니한 자는 고용허가제에 의하여 다시 취업할 수 없다. 단, 외국인고용법에 의하여 취업한 후 3년의 취업기간이 만료하는 외국인근로자 중, 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재고용 허가를 요청한 근로자에 대해서는 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동기간을 연장 받을 수 있다.

외국인 근로자의 정주화 방지를 위해 취업기간은 최대 5년 미만으로 설정하고 있으며 1년마다 근로계약을 갱신하도록 하고 있으나 2009년 10월 법개정을 통해 취업활동 기간 내에서 당사자 간 합의에 따라 자율 결정하도록 하고 있다. 외국인근로자의 사업장 변경은 원칙적으로 금지하되 사업체의 휴·폐업, 사용자의 정당한 근로계약 해지 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로의 변경이 허용된다. 불법고용 사업주에 대해서는 일정기간(1년 또는 3년) 외국인근로자의 고용이 제한된다. 2012년에는 고용허가제 5년의 취업기간 만료자에 대한 대책이 마련되었는데 동 제도의 취지는 비전문인력 정주화방지 원칙(취업기간 만료자 귀국)을 전지하면서 도 기업에서 숙련인력을 계속 활용한다는 취지에서 재고용 기간이 만료되기 전에 사용자가 요건을 충족하는 근로자에 대하여 재입국 후의 고용허가를 신청하면, 3개월 후에 재입국하여 취업활동을 할 수 있도록 허용하였다.<sup>16)</sup> 재입국 취업은 1회에 한하여 허용하되, 취업활동 기간은 다시 3+2년간 허용한다. 따라서 최근의 제도 변경으로 일정규모의 외국인력은 3+2년 취업활동 → (3개월 출국 후 재입국) → 3+2년 취업활동을 통해 최대 10년 가까이 취업에 종사할 수 있다.

16) 재입국은 다음의 세 가지 요건을 모두 충족해야 한다.

- ① 취업기간 중 사업장 변경이 없을 것 (단, 횟수에 산입되지 않는 사업장 변경 시는 최종 사업주와 근로계약 1년 이상 유지 필요)
- ② 외국인력정책위원회가 도입업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것
- ③ 재입국 후에 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것

## 5. 외국인력 정책 쟁점

### 가. 외국인력 유입 영향

이민자의 유입은 유입국가의 개인이나 지역사회 또는 국가 전체적으로 경제, 사회, 정치, 문화 및 기타 분야에 다양한 영향을 미치기 때문에 이민정책은 매우 다차원적인 측면을 고려하여야 한다. 이민정책이 유입국에 미치는 영향은 크게 다음의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.<sup>17)</sup> 첫째, 경제적 효율성이다. 경제적 효율성이란 이민자의 유입에 따른 순경제적 편익(편익-비용)의 극대화와 관련이 있다. 이에 대해 그 동안의 논의는 크게 다음의 네 가지 경제적 영향에 대해 논의가 이루어져 왔다. ① 경제이론은 이민자의 숙련 및 인적자본이 유입국의 국민과는 다르다면 생산보완성을 통해 유입국에 기여한다. ② 이민자의 역할이 유입국의 특정부분이나 직종에서의 노동력부족이나 숙련부족에 대응하여 이루어진다면 이러한 효과는 확대된다. 따라서 특히 노동이동은 유입국 노동시장에서의 ‘필요’<sup>18)</sup>에 부합하도록 하는 것이 중요한 정책 목표가 되어야 한다. ③ 이민은 시간에 걸쳐 외부 효과 및 파급효과를 초래하며 이러한 효과는 양의 효과일수도 있고 음의 효과를 보일 수도 있다. ④ 이민이 공공재정에 미치는 효과는 순경제적 영향을 보다 구체적으로 보여주는데 이는 이민자가 지불하는 세금과 이들에게 지원되는 공공서비스에 지출되는 비용 등에 의존한다.

둘째, 분배이다. 이민은 국민소득규모 뿐 만 아니라 분배구조에도 영향을 미친다. 단기적으로 이민의 유입국에게 이득자와 손실자를 양산하는데 이득자는 이들의 생산활동이나 서비스의 제공으로 이익을 얻는 그룹이며 손실자는 이들과 경쟁관계에 있는 그룹이다. 특히 저임금 이주자는 내국인의 임금이나 고용에 부정적 영향을 미친다.

셋째, 이민은 사회문화적 관점에서 국가 정체성이나 사회적 연대에 영향을 미친다. 이다. 이민의 오랜 역사를 갖고 있는 미국이나 캐나다 호주 등은 문화적 다양성을 증대시켜 왔지만 한국이나 일본과 같은 문화적 동질성이 강한 나라에서는 다른 문화

17) Ruhs, M and Anderson, B, edited(2010), pp.26-38.

18) 여기서 ‘필요’는 산업이나 직종부분에 따라 다르며 경기변동(성장국면이나 하강국면)에 따라 변화하며 이민은 이러한 상황에 따른 대응방안의 하나이다.

적 배경을 갖고 있는 이민자의 유입이 국가의 정체성을 희석시킬 가능성이 있다. 이민이 이런 이슈에 대해 어떤 방향으로 영향을 미칠지는 분명하지 않으나 이민자의 유입이 역 효과를 초래할 수 있다.

넷째, 사회안전과 공공질서에 미치는 영향이다. 이민자의 유입으로 범죄나 사회안전의 위협, 공공질서의 손상을 초래할 수 있는데 이는 유입되는 이민자의 특성과 관련이 있다.

이와 같이 이민자의 유입은 유입국에 광범위한 영향을 미치기 때문에 이민자의 선별정책은 매우 중요하다. 이민자 유입의 비용과 편익은 단기 순환형인지 아니면 정주형인지 그리고 인력의 숙련정도에 따라 그 크기가 달라진다.<sup>19)</sup> 이민자들이 장기 거주하는 경우, 이민자들은 생산활동에 기여하는 노동자로서 뿐만 아니라 소비자로서의 역할도 커지므로, 이민자들이 그들 수입의 일부분을 소비한다면 노동에 대한 파생효과가 발생한다. 또한 이민자의 공급확대에 따른 낮은 노동비용으로 인해 제품 공급이 증가하고, 그로 인해 제품의 가격이 하락하면, 내국인들은 저렴한 비용으로 제품의 소비를 촉진할 수 있으며 국민경제에 기여한다. 그러나 단기체류 외국인력의 경우에는 소득의 대부분을 송금에 지출하기 때문에 소비촉진 효과가 크지 않다.

한편, 이민자들이 낮은 임금과 통제하기 쉬운 노동력을 이점으로 노동시장에서 우위를 점하게 된다면, 편익보다는 비용이 더 커질 것이다. 기존 노동시장의 상황과 이민자의 직업 배치가 어떻게 어울리는가에 따라 이민자 수용의 편익과 비용의 크기가 달라질 것이다.<sup>20)</sup>

이런 점에서 현재의 한국의 이민정책이 초래하는 사회경제적 영향에 대한 검토는 이민정책의 방향성 모색에 중요한 과제를 제기한다. 직관적으로 볼 때 한국의 이민정책의 핵심요소로 자리잡은 외국인력 활용정책은 이민정책의 다양한 이해관계자 중 일차수요자인 기업의 입장이 주로 고려되어 온 것으로 평가된다. 즉, 인력부족에 근

19) 고급인력의 경우에는 경제성장에 긍정적인 영향을 가지며 각국은 고급인력의 유인을 위하여 비자발급 요건을 점차 완화시키는 추세이다.

20) 최경수(2010)는 이민자 유입의 경제사회적 영향을 생산, 고용, 장기적 영향, 재정에 대한 영향, 사회문화적 영향으로 구분하여 파급효과를 논의하고 있는데 여기서는 주로 저숙련 인력의 장기정착을 전제로 부정적 영향에 대해 지적하고 있다. 그러나 이는 이민의 부작용으로 이해하기 보다는 향후 이민정책의 방향을 모색함에 있어 선별적 이민이나 필요인력의 순환활용을 강조하는 것으로 재해석하는 것이 바람직하다. 경제인문사회연구회(2010) 제4장 참조

거한 외국인력 도입확대 논의가 중심이 되어 왔고 부족한 인력을 활용하여 기업의 경제활동을 촉진하였다는 긍정적 편익만 강조되어 온 측면이 강하다. 전문인력의 경우에도 이러한 논리의 틀을 크게 벗어나지 못한데다 전문인력 활용에 따른 편익의 제고기반을 만들지 못한 점도 문제점으로 지적될 수 있다.

이는 실증분석결과에서도 제기되고 있다. 그 동안 외국인력이 국내 노동시장에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 선행연구들의 결과를 보면 비록 일관된 분석결과를 보여주지는 못하지만 외국인력 공급의 확대에 따른 내국인 노동시장에서 부정적 영향이 있었음은 부인하기 어렵다. 다만 이러한 부정적 영향이 어느 정도인지 그리고 산출효과를 통해 부정적 영향이 어느 정도 상쇄되는지에 대한 의미 있는 결과를 제시하지는 못하고 있다.<sup>21)</sup> 사실 이 이슈는 중요한 문제이기 때문에 보다 광범위한 논의가 이루어져야 하며 이를 토대로 이민자의 유입 조절을 위한 자료로 활용되어질 필요가 있다. 이민자의 유입 효과에 대한 대부분의 논의가 노동시장 및 경제적 효과에 주로 초점을 맞추고 있지만, 사회·문화·복지 효과도 중요한 정책이슈이기 때문에 이에 대한 논의도 향후 보다 활발히 이루어질 필요가 있다.<sup>22)</sup>

이민의 사회경제적 영향의 문제와 이를 토대로 한 이민정책의 수립은 크게 두 가지 방향에서 논의가 정립될 필요가 있다. 첫째, 이민자의 유입과정에서 이러한 요소를 고려하여 선별기능을 강화하는 것이다. 둘째, 선별기능이 잘되더라도 이민자의 유입에 따른 편익을 제고하거나 비용을 줄이기 위한 환경의 조성, 체류지원 및 통합정책의 확대, 이민자에 대한 법·행정 조치의 엄격성, 기업내 인적자원관리의 효율화, 이민에 대한 국민 인식의 변화 등 다양한 차원에서 논의가 이루어져야 한다. 이민자

21) 외국인 고용이 내국인 고용과 보완관계라는 결과(조준모, 2004)도 있지만 유경준·김정호(2010), 유경준·이규용(2009), 이규용·박성재(2010) 등에서는 대체성이 있는 것으로 분석되었다. 외국인력이 내국인 임금에 미치는 영향에 대해서는 이규용 외(2011)와 최경수(2013) 등의 연구결과가 있다.

22) 외국인력 유입의 사회경제적 영향에 대한 파악은 쉽지 않은데 2010년에 이루어진 분석(이규용·이해춘·강동관)결과에서는 사회적 비용이 더 큰 것으로 나타났다. 사회적 비용과 편익의 추정을 위한 평가요소로 심리적 불편·호감, 치안행정수요의 증가·감소, 집단 갈등·화합, 혼잡·편의, 국가이미지 악화·개선, 국민경제 악화·개선, 저출산 고령화에 부정적·긍정적, 노동시장에 부정적·긍정적의 8개 항목을 선정하여, 이를 측정하였으며 각각의 항목별로 편익과 비용을 추정한 결과 외국인 근로자의 도입으로 1년간 발생하는 사회적 비용이 사회적 손실보다 더 큰 것으로 추정되었다. 유사한 방법을 통해 추정한 2004년 연구(조준모·이해춘·이규용)에서는 사회적 순편익이 더 큰 것으로 추정되었다.



의 유입이 필요하다면 이를 어떻게 받아들이고 활용하며 편익을 제고할 것인가를 정립하는 것이 이민정책의 목적이고 과제라고 볼 수 있다.

## 나. 인구정책으로서의 이민정책

한국사회의 중장기 인구변동은 이민정책의 가장 중요한 환경요소이다. 노동력의 확보라는 점에서 외국인력 유입의 확대 필요성에 대해 공감을 하고 있지만 이민자의 유입이 저출산 고령화에 대응한 인구정책으로 어떻게 접근할 것인지는 논란이 분분하다. 단순한 논리로 필요노동력을 추산한 후 내국인력의 공급과의 갭을 이민자를 통해 받아들이는 선택이 가능하며 이를 위해 중장기 수급전망을 통해 내국인노동력의 수급차의 일정부분을 외국인력 유입을 통해 해결할 필요성을 주장하고 그 규모를 추정하는 접근이 시도되어 왔다.<sup>23)</sup> 그러나 인구변동에 대응한 이민정책의 논의는 숫자로 계산될 수 있는 단순한 성격의 문제는 아니다. 이 이슈에 대한 논의의 쟁점을 다음의 두 주장을 통해 살펴보자.

최경수(2010)<sup>24)</sup>는 이민인구 유입은 저출산과 고령화에 대응한 정책으로 제기되기도 하나 이민인구 유입의 효과는 주로 소득분배 측면이며 인구구조 고령화의 부작용을 완화하기에는 부족하다고 주장한다. 고령화의 부작용은 세대간 인구규모의 격차에서 발생하는 것이 아니라 세대간 생산량의 격차에서 발생하는 것으로 숙련도가 낮고 생산 기여도가 낮은 이민자는 인구구조 고령화의 부작용을 완화하는 효과를 크게 나타내기 어려우며 이민인구 역시 고령화하므로 머잖은 장래에 이민인구 고령화의 부작용이 나타난다. 이민인구가 인구구조 고령화 효과를 완화하기 위해서는 이민인구가 내국인과 동일한 생산성을 가지거나 이민 2세가 내국인과 동일하게 육성되도록 할 필요가 있으며 이민유입에 의하여 인구구조 고령화의 효과가 완화되기 위해서는 대규모의 이민이 지속적으로 이루어져야 하나 이는 쉽지 않다고 주장한다.

이에 대해 권오규(2014)는 거시적 관점에서 이민정책의 필요성을 제기하고 있다<sup>25)</sup>. 2016년 이후부터 생산가능인구의 감소는 저성장기조의 고착을 초래할 가능성이 크

23) 설동훈·이규용(2011), 이규용 외(2012).

24) 최경수(2010), 경제인문사회연구회 보고서.

25) 권오규(2014), 앞의 글.



며, 이는 양극화 심화 등 사회갈등의 고조로 이어질 가능성이 크다. 따라서 생산요소 투입증가와 더불어 총생산요소생산성을 증가시켜야 하며 이를 위해서는 내국인력의 활용도 제고 뿐 만 아니라 외국인력을 선별적으로 활용하되 이민자 유입규모를 매년 30~40만 명씩 확대할 것을 제안하고 있다. 이에 덧붙여 이민의 양적 증가가 노동시장의 경쟁력을 제고하고 근로의식을 증진하는 등 사회전체의 효율성을 높이는 효과를 초래하는데 핵심적 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 다만 이민 증가에 따른 사회통합 및 비용문제를 해결하기 위해 이민을 국가전략으로 설정할 것을 제안한다.

이상의 두 주장은 서로 반대의 입장을 보이고 있는 것처럼 보이지만 내용상으로 보면 앞의 주장은 현재와 같은 저숙련 인력의 도입규모의 확대에 따른 부작용을 언급하고 있는데 비해 후자의 주장은 선별활용이라는 관점에서 적극 유치의 필요성을 주장하며 같은 관점에서 통합비용을 줄이기 위한 전략적 접근의 필요성을 제기하고 있다고 볼 수 있다.

논의를 구체화하기 위해 이와 관련된 이슈를 점검해보도록 하자. 첫째, 인구정책으로서의 이민자 정책인지 아니면 노동력 확보차원에서의 외국인력 정책인가의 문제이다. 사실 양자가 비슷할 수 있지만 접근 방법에서는 큰 차이를 보이고 있다. 즉 전통적인 이민국가에서는 포인트 시스템을 통해 이민자를 받아들이고 있으며 이는 전자의 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이에 비해 후자는 필요인력 분야를 설정하고 일정한 체류기간을 부여한 후 해당 기간 동안 외국인력을 도입하여 활용하는 정책을 기초로 하고 있다. 인구정책으로서의 이민자 유입은 다분히 정주형 이민체계를 의미한다고 볼 수 있으며 이에 대해서는 매우 논쟁적이다. 이민국가의 모델을 따를 것인지 아니면 필요인력 중심의 선별전략을 선택할 것인가의 문제이나 사실 두 논점의 접합점이 있다. 어떤 형태를 선택하든 이민 당사자에 대해서는 선별전략을 활용할 수 밖에 없을 것이며 해당 인력이 전문인력일 경우 가족동반이 허용될 뿐 만 아니라 중장기적으로 영주권 신청이 가능한 반복갱신 비자를 부여 받을 가능성이 크다. 그러나 인구변동에 따른 이민자의 유입대상이 고도의 숙련전문직만을 요구하는 것은 아니다. 적정수준의 기능을 갖춘 인력에 대한 수요도 증가할 가능성이 있으며 단순인력에 대한 수요도 존재한다. 숙련인력이 아닌 인력들에 대해서 가족동반이나 체류기간의 지속적인 연장을 허용할 것인가의 문제는 간단치 않으며 이 이슈가 오늘의 이민정책의 확대에 대한 비판적 입장의 논거이기도 하다.

둘째는 좀 더 구체적인 논의로 과연 이민수요가 어떤 분야이며 어느 정도의 규모가 필요한지에 대한 논의이다. 그 동안 인력수급 전망이나 혹은 외국인력 수요전망자료<sup>26)</sup>가 판단 근거가 될 수 있지만 전망이 갖는 함의를 생각하면 이러한 자료를 곧바로 활용하기는 쉽지 않다. 필요 이민자의 규모는 거시 경제적 수요 뿐 만 아니라 산업별 특성 및 내국인력 공급정책 등과 맞물려 결정이 이루어져야 하는 만큼 현재와 같은 담론을 벗어나기 위해서는 보다 구체적인 필요분야의 도출을 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

셋째, 현실적인 논의의 문제로 이민자의 유입필요성이 갖는 당위성에 비추어 실제로 우리가 필요로 하는 이민자의 유입이 가능할 것인가의 문제이다. 이는 현행 이민자 유입정책의 틀을 벗어나 이민자의 유치전략에 대한 목표가 재설정되어야 함을 시사한다.

끝으로 외국의 경험에 대한 평가이다. 그 동안 국내에 소개된 외국의 이민정책에 대한 경험의 함의는 이민자 유입에 따른 장기적 파급효과에 대한 부정적 논의가 주를 이루고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 외국의 경험에 대해 판단하는 것은 단순한 문제가 아니다. 우리가 살펴보아야 할 점은 이들 국가의 과거의 모습이 아닌 이민에 대한 경제사회정책의 성과와 한계이며 미래의 비전에 대한 논의가 보다 중요할 것이다. 이런 점에서 그 동안 과거의 외국인력을 도입한 후 가족초청이민으로 확대함으로써 나타난 문제들을 지적하며 부정적으로 언급되어 온 독일에서 최근 표방하는 이민자 통합정책이나 고령화 현상에 대처하기 위한 적극적인 이민정책의 다른 시각이 필요함을 보여준다<sup>28)</sup>. 이는 환경의 변화가 새로운 정책의 표방을 요구하고 있다고 볼 수 있으며 이에 대한 핵심적인 환경요소는 저출산과 고령화 현상이다.

사실 저출산에 따른 인구문제는 이민국가인 미국 등을 제외하고는 선진국가가 직면한 공통적인 현상이다. 선진국들의 경우 1980~90년대 저출산 추세를 유지하다

26) 이규용 외(2012), 「글로벌 시대의 다문화 인력 운용방안」에서는 기존의 연구결과 등을 토대로 이민자(결혼이민자, 저숙련인력, 전문인력, 유학생)에 대한 수요 또는 공급전망 자료를 제시하고 있다.

27) 이에 대해서는 독일이나 영국, 프랑스 등 유럽국가들의 경험에 기초하고 있으며 특히 이민자의 사회통합에 따른 비용이 중장기적으로 지속되고 있음을 근거로 하고 있다.

28) 독일의 인구학자들은 독일이 2~3% 정도의 경제성장을 유지하기 위해서는 매년 30만 명의 노동력이 추가로 필요할 것이라고 전망하고 있다. "Germany Needs Immigrants," Spiegel Online, 2011.4.28. 최서리(2014) 정리

2000년 이후 출산율이 상승하는 추세이나, 미국을 제외하면 대체출산율(2.1명) 이하 수준이다. 그러나 저출산을 겪고 있는 이들 나라의 인구구조의 특성은 차이를 보이고 있다. 중위연령이 경우 2010년 현재 한국은 37.9세에서 2040년에는 52.6세로 14.7세가 증가할 전망인데 비해 미국은 같은 기간 36.9세에서 39.6세로 2.8세 증가에 불과하며 프랑스는 39.9세에서 42.7세(2.8세 증가)로 영국은 39.8세에서 42.4세(2.6세 증가)하는데 그칠 전망이다. 이에 비해 독일과 일본의 중위연령은 같은 기간 각각 44.3세에서 50.0세로 그리고 44.7세에서 52.6세에 이를 전망이다. 이민이슈와 관련하여 보다 직접 다가오는 지표는 노년부양비라고 볼 수 있다. 생산가능인구 1백 명당 고령인구수를 의미하는 노년부양비는 생산가능인구의 감소 및 고령인구의 증가로 대부분의 국가에서 증가할 전망이다. 2040년에 한국은 일본에 이어 주요국가중 가장 높은 비중을 차지할 전망이다.<sup>29)</sup>

인구지표 상으로는 한국은 독일 및 일본과 유사한 특징을 보여주고 있다. 그러나 경제규모, 생산성 등을 고려할 때 한국은 두 나라와 경제대응력에서 많은 차이를 보이고 있다. 아울러 인구변동에 대응한 일본과 독일의 접근 방식도 차이를 보이고 있다. 어떠한 모델이 맞는지 찾는 것은 쉽지 않으며 이는 오히려 내부의 경제구조나 기술수준, 노동력 활용가능성, 분배구조, 고령자에 대한 사회안전망 등 다양한 요소를 종합하여 검토를 할 필요가 있다.

<표 13> 주요 국가별 합계출산율(1980~2015)

	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980~1985	2.30	1.80	1.87	1.78	1.46	1.75	4.47	3.80	2.61	2.04
1985~1990	1.58	1.89	1.80	1.84	1.43	1.66	4.11	3.10	2.63	2.12
1990~1995	1.67	1.99	1.71	1.78	1.30	1.48	3.72	2.60	2.01	1.55
1995~2000	1.52	1.96	1.76	1.74	1.34	1.37	3.31	2.45	1.80	1.25
2000~2005	1.25	2.04	1.88	1.66	1.35	1.30	2.96	2.25	1.70	1.30
2005~2010	1.16	2.07	1.97	1.83	1.36	1.32	2.73	1.90	1.64	1.44
2010~2015	1.23	2.08	1.99	1.87	1.46	1.42	2.54	1.80	1.56	1.53

자료: UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision.

통계청(2012), 장래인구추계에서 재인용.

29) 통계청(2012), 「장래인구추계」.

&lt;표 14&gt; 주요 국가별 노년부양비, 1980-2015

노년부양비	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980년	6.1	17.1	21.9	23.3	23.7	13.4	6.3	6.9	8.7	15.0
1990년	7.4	19.0	21.3	24.1	21.5	17.1	6.5	7.4	9.0	15.3
2000년	10.1	18.7	24.7	24.3	24.0	25.2	6.9	8.5	10.4	17.9
2010년	15.2	19.5	25.9	25.1	30.8	35.5	7.6	10.4	11.3	17.7
2020년	22.1	25.3	32.9	29.4	36.0	48.2	9.5	13.8	16.8	22.5
2030년	38.6	32.7	38.9	34.4	48.2	52.9	12.2	20.0	23.9	29.4
2040년	57.2	34.7	43.1	38.5	56.1	63.3	15.4	26.6	36.9	31.2

주 : 노년부양비는 생산가능인구 1백명당 고령자수를 의미한다.

자료: UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision

이규용외(2014), 『체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제』, 한국노동연구원에서 재인용

#### 다. 현재의 수요와 중장기적 관리 목표 간의 상충

외국인력 정책의 쟁점 중의 하나는 중장기 변화에 맞춰 현 시점에서의 정합적인 외국인력 정책은 무엇인가라는 점이다. 그 동안의 논의는 중장기적인 관점에서 인구 변동이나 성장동력 제고를 위해 외국인력 도입규모를 필요 직종을 중심으로 늘리자는데 초점을 맞추고 진행되어 왔으나 구체성과 단기적 상황을 고려한 현실성이 부족한 점이 있다. 중장기적 관점에서의 논의에서 항상 부딪히는 것은 현재의 노동시장 여건이나 이민자의 파급효과에 대한 우려이다. 향후의 인구변동을 고려한 이민자 수요의 확장 논리가 현재의 여건을 견주어 보면 잘 받아들여지지 않는 측면이 있으며<sup>30)</sup> 이는 현재의 이민정책에 대한 논의의 한계이기도 하다.

아울러 현재의 정책결정이 단기적 시각에 의존하다 보니 중장기적인 파급효과는 이민유입의 경제적 편익의 미래가치를 제대로 고려하지 못하는 측면이 있다. 즉 그동안 문제점으로 지적되어 외국인력의 공급확대가 산업구조조정의 저해나 저임금 근로자의 확대를 고착화함으로써 오히려 장기적으로는 국가경쟁력을 제고하는데 걸림돌이 될 수도 있다는 우려도 중장기적인 시각과 단기적 관점을 고려한 정책이 이루어지지 못한데 기인한다.

30) 광범위한 유휴인력의 존재와 노동시장의 양극화 및 저임금 일자리 문제가 지속적으로 제기되고 있는 현실의 노동시장 여건은 이민자 유입의 확대에 대한 반감으로 작용하는 측면이 있다.

논의를 보다 구체화하기 위해 최근의 저숙련 인력 확대에 따른 문제점을 지적하면 다음과 같다.<sup>31)</sup> 2004년 고용허가제 실시 이후 외국인력 도입규모가 빠르게 증가하여 왔음에도 불구하고 인력부족률 또한 높아지고 있으며 이러한 부족률 추세는 향후에도 지속될 것으로 보이며 외국인력 수요 또한 확대될 전망이다.

그 동안 고용허가제 나아가 우리나라 외국인력 정책이 취해 온 기본 입장은 인력 부족의 어느 정도를 외국인력을 통해 충원할 것인가에 초점을 맞춰져 왔다. 이를 위해 쿼터를 설정하고 노동시장 테스트를 강화하는 방향으로 제도를 운영하여 왔으나 이 문제를 현재와 같은 방식으로 지속할 경우 인력부족과 외국인력 공급제한간 지속적인 갈등이 야기될 수밖에 없다. 이 문제를 해소하기 위한 정책의 전환이 필요하며 이는 기본적으로 국내 유희인력의 활용을 어떻게 할 것인가에 대한 모색 하에서 외국인력 공급정책이 이루어져야 함을 의미한다.

광범위한 유희인력의 존재는 우리나라의 임금구조와 관련이 있다. 즉, 유희인력문제에 이어 두 번째 검토해야 할 요소인 임금구조 문제는 매우 복잡한데 여기서는 임금격차 문제와 최근 연구된 저임금근로자 비중 관련 자료를 언급하면서 논의를 정리하고자 한다. 우리나라의 중소기업의 초임수준은 300만 이상 대기업과 비교시 1990년 이후 지난 20여년간 격차의 변동이 거의 없다. 그러나 평균임금을 보면 기업규모간 격차가 확대되고 있는데 이는 중소기업일수록 장기근속에 따른 임금 상승이 낮은 현실을 반영하고 있다. 다른 말로 표현하면, 중소기업에서는 초임수준은 인력유인을 위한 어느 정도의 경쟁력이 있다고 볼 수 있으나 장기근속의 유도가 쉽지 않음을 의미한다. 중소기업일수록 평균연령이 지속적으로 높아지고 있는 현실은 중소기업의 신규인력 확보가 보다 어려워지고 있음을 보여주는 것으로 고학력화 및 청년층 노동공급의 감소는 이들 부문에서의 인력부족 현상이 보다 심화될 전망임을 시사한다.<sup>32)</sup> 다음으로 김민정의 연구(2014)<sup>33)</sup>에 따르면 한국의 저임금근로자 비중은 25.0%에 이르고 있다. 2012년 OECD 평균이 16%인 것에 비하면 매우 높은 수준이다. 이 자료는 경제활동인구조사의 부가조사자료(2014년 8월)를 이용하여 분석한 것으로 동 조사에서 우리나라 임금근로자의 중위 임금은 190만 원이며 저임금근로자는 중위임금

31) 이하의 내용은 이규용(2014)에서 발췌하였다.

32) 이규용 외(2012b)에서 인용.

33) 김민정(2014), '저임금 근로자 특징' 현대경제연구원.

의 2/3인 127만 원 이하의 임금을 받는 근로자이다. 저임금 근로자의 월평균 임금은 91만 원으로 전체 임금근로자의 40% 수준에 불과하다.

유휴인력 문제와 저임금근로자의 광범위한 존재 그리고 외국인력 유입문제는 외국인력 정책 나아가 고용정책이 풀어야 할 퍼즐이다. 외국인력 도입정책이 단순히 인력 부족이라는 상황논리에 근거하여 정책을 수행할 경우 경우 근로조건 개선이나 양질의 일자리 창출 및 유휴인력의 활용이 여의치 않을 것이다. 유휴인력을 충분히 활용할 수 있는 여건을 함께 조성하고 그럼에도 인력이 부족하다면 보다 적극적인 외국인력 도입을 추구하는 것이 바람직 할 것이다.

결국 이 문제는 외국인력 정책기조에 대한 국민적 논의를 필요로 하는 정치적 이슈이며 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 외국인력 유입의 당위성과 타당성을 기초로 하여 설득하고 논의를 모아야 하는 과정을 필요로 한다. 그 동안의 외국인력 정책에 대한 논의가 주로 외국인력 수요자 중심의 관점에서 이루어졌다면 이제 부터는 이민 정책의 이슈를 공론의 장으로 끌어내 다양한 이해관계자의 의견이 수렴되는 통로를 만들어 낼 필요가 있다. 이민에 대한 수요가 사회적 현상이나 노동시장 또는 경제적 수요의 관점에서 출발하더라도 이민의 사회경제적 파급효과를 감안하면 정치적 의사결정이 필요한 것이다

## 라. 비전문 외국인력 정책 쟁점과 과제

고용허가제로 운영되는 현행 외국인력 제도는 공공기관을 통한 외국인력의 공급체계방식으로 수요국가의 요구에 부합하는 적격자의 선정 및 송출비리의 근절, 외국인력 고용관리 체계와 외국인력 송출규모와의 연계를 통해 국가별 쿼터 조절 및 송출국의 외국인력 관리 유도 등의 장점을 갖고 있다. 또한 외국인근로자의 권리가 최저임금법이나 노동관계법의 적용을 통해 내국인 근로자와 차별이 거의 없다는 점에서 노동권이 신장되어 있다. 이러한 장점은 대만이나 싱가포르 등 우리나라와 유사한 외국인력 제도를 갖고 있는 국가들에 비해 우수한 것으로 평가되며 이는 2011년 UN의 공공부문 대상을 수상한 것에서 알 수 있듯이 국제적으로도 긍정적으로 평가 받고 있다.

그러나 이와 같은 평가는 주로 고용허가제라는 제도적 틀이라는 관점에서 평가를

받고 있지만 노동시장관점이나 외국인력 활용의 비용-편익이라는 경제적 측면에서 바라 볼 때 과연 현재와 같은 제도 운영이 바람직한가에 대해서는 검토가 필요하다. 특히 저출산-고령화가 노동시장에 직접적으로 영향을 미치는 상황이 도래되면서 한편에서는 외국인력의 수요증대를 이야기하지만 또 한편으로는 저숙련 외국인력 공급증대에 따른 내국인 노동시장의 부정적 영향이 주로 국내 취약계층에 집중되고 있으며, 외국인력의 유입확대에 따른 사회적 비용의 증대, 그리고 현행과 같은 외국인력 공급체계의 지속은 결과적으로 저임금 저숙련 의존형 산업구조의 유지라는 문제가 지적되고 있다.

특히 고용허가제는 내국인 노동시장의 보호에 입각하여 도입단계에서는 근로자의 기능을 고려하고 있지 않지만 재직자 훈련 기회의 부여, 5년의 체류기간은 결과적으로 생산성 향상이나 숙련향상을 요구하고 있다. 이는 외국인 근로자의 숙련문제에 대해 어떻게 접근할 것인가에 대한 판단이 필요함을 시사한다. 또한 동포인력에 대해서는 여전히 동포정책과 노동시장 정책이 혼재되어 있어 노동시장 규제라는 측면과 동포인력의 활용이라는 양면성이 동포인력정책에 대한 적극적인 대처방향을 설정하지 못하고 있는 실정이다. 아울러 고용허가제로 입국한 외국인력을 단순히 경제적 차원의 노동시장 접근 뿐 만 아니라 우리의 국제 인적네트워크로 활용하려는 노력에 대한 문제인식도 필요하다.

이런 점에서 고용허가제가 갖는 제도적 의의를 점검하고 향후 환경변화에 대응하여 제도를 어떻게 가져가야 할 것인가는 매우 중요한 정책과제이다. 현재의 여건 하에서 안정적 제도 운용도 중요하지만 중장기적 관점에서 제도의 틀을 점검하고 제도 개선방안을 모색할 필요성이 제기된다. 이는 외국인력 문제뿐 만 아니라 외국인력 유입과 연관된 노동시장, 산업구조, 인구변동과 같은 환경적 요소와 동포문제, 불법체류와 정주화 문제 등 사회정치적 문제를 함께 고려하여야 함을 의미한다. 기존의 논의를 토대로 몇 가지 쟁점 등을 정리하면 다음과 같다.<sup>34)</sup>

#### 1) 내국인 노동시장 보호

외국인력 고용에 따른 가장 부정적인 측면은 내국인 일자리 잠식이나 임금 및 근

<sup>34)</sup> 이규용(2012), '고용허가제 8주년 평가와 과제'. 정기선외(2013)을 참조하여 정리.



로조건의 저하라고 볼 수 있다. 고용허가제 실시 이후 외국인력 고용에 따른 내국인 노동시장 영향에 대한 기존의 국내 연구에서 이 이슈에 대한 분석이 이루어져 왔으나 이에 대한 결론은 분명하지 않다 (이규용·박성재(2008), 유경준·이규용(2009), 최경수(2011), 이규용 외(2011) 등). 국내의 연구결과들은 대체로 외국인력 유입이 국내 저숙련 근로자의 임금을 하락시키는 효과가 미미하게 있지만 외국인근로자가 내국인근로자를 대체하는 효과는 미미하다고 분석하면서도 외국에서와 마찬가지로 우리나라에서도 분석대상, 분석자료, 분석기간 등에 따라 결과가 달라질 수 있는 개연성이 있는 만큼 분석결과에 대하여 유보적인 조심스런 진단을 하고 있다.

그러나 원론적인 측면에서 경제이론에 근거할 경우 외국인력의 공급확대는 경쟁관계에 있는 내국인력의 일자리나 임금 등 근로조건에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 현실적으로 건설현장 등에서 외국인력 유입으로 내국인 노동시장에서 일자리를 잠식하고 있다는 현장의 목소리가 있다.

내국인 노동시장 보호를 위한 조치로 외국인력 고용허용분야의 제한(업종, 직종, 규모 등), 노동시장 테스트 강화, 외국인력에 대한 차별적 대우 방지 등 다양한 방안이 있다. 현행 고용허가제는 이러한 방안들을 모두 활용하고 있으며 최근 들어 제도의 실효성을 강화하기 위한 조치들을 강구하고 있다. 외국인력에 대한 최저임금 적용은 국제기준에 부합하는 국적에 따른 차별대우 방지의 의미도 있지만 내국인 노동시장 보호기제로서의 기능도 갖고 있음을 이해할 필요가 있다.

일반적으로 내국인 근로자를 보호하는 방안으로는 내국인 근로자 보호를 위한 주된 방법 중의 하나는 결원이 생긴 일자리에 관심이 있는 자격 있는 근로자들과 견주어 각 이주 신청자를 평가하는 노동시장 테스트(labour market testing)제도가 운영되고 있다. 노동시장 테스트를 통해 사용자는 다음의 두 가지 즉, 자격 있는 근로자 중 해당 일자리에 지원할 사람이 없다는 것과 외국 국적자의 고용이 유사 직종에 종사하는 다른 근로자의 임금과 근로조건을 악화시키지 않는다는 것을 증명하도록 하고 있다. 이러한 증명제도는 임금 및 근로조건 측면에서 자국 근로자의 이해를 보호(및 도모)할 필요성과 균형 유지를 목표로 하면서 또한 사전에 정의되고 합의된 규칙에 따르고자 하는 사용자들에게 필요한 외국인력에 대한 예측 가능한 접근을 제공하는 데 목적이 있다.

그러나 이러한 제도가 현실적으로 실현 되는 데는 제약이 크다. 무엇보다 사전 구



인노력 이후 내국인 취업으로 이어지지 않았을 때 그 원인을 파악하기가 힘들며 행정비용도 많이 소요된다는 문제가 있다. 내국인력의 잦은 이직으로 인해 거래비용이 많이 소요된다는 점에서 내국인 구인유도 노력이 실효성을 갖기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 내국인 구인노력의 의무는 중요하다. 내국인 구인노력을 요구하는 노동시장 테스트는 내국인 보완성 원칙에 부합하는 외국인력의 활용을 요구한다는 원칙 외에 외국인력에 대한 수요를 파악할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

그 동안 내국인 구인노력은 형식적인 운영으로 기능의 실효성이라는 관점에서 논란이 되어 온 만큼 내국인 구인노력이 실질적으로 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 외국인 고용허용 업종을 대상으로 내국인 구인이 상대적으로 용이한 업종이나 규모의 경우 구인의무기간의 강화, 내국인 취업알선의 확대를 통해 내국인 고용을 유도하고 내국인 구인노력의 정보를 이용하여 외국인력에 대한 수요(직능수준)를 파악하고 이를 외국인력 도입방안에 활용할 필요가 있다. 아울러 외국인력 고용희망 기업을 대상으로 내국인 구인노력을 강화하는 방안이 실효성을 갖기 위해서는 구인지원서비스의 내실화도 필요하다.

## 2) 산업구조조정 정책과 내국인 양질의 일자리 창출정책 병행

외국인력의 유입이 불가피한 상황이라면 외국인력 활용에 따른 경제적 영향은 편익과 비용이라는 관점에서 종합적으로 바라볼 필요가 있다. 외국인력 유입에 따른 편익을 제고하기 위한 노력을 기울이는 것이 일차적으로 중요하며, 따라서 편익을 보다 확대할 수 있도록 제도를 운영하거나 비용을 줄이기 위한 노력을 강화해야 한다. 아울러 발생하는 비용에 대해서는 편익수혜의 일정부분을 보상하도록 함으로써 비용문제를 완화하는 것이 합리적이다. 그런 면에서 고용허가제가 외국인력 유입의 편익을 제고하도록 제도가 운용되고 있는지 비용을 줄이기 위한 추가적인 노력이 필요한지 그리고 비용에 대한 보상이 이루어지고 있는지를 평가해 볼 필요가 있다.

현행 고용허가제가 이 이슈와 관련하여 고려하고 있지 못하는 두 가지 관점에서 살펴보고자 한다. 이는 산업구조조정의 저해 방지와 비용발생에 대한 보상의 문제이다. 전자의 경우는 중장기적인 관점에서 외국인력의 활용정책을 산업구조조정정책과 병행할 필요가 있고 이러한 노력이 구체적으로 제도운용에 반영되어야 함을 의미한다. 인력부족문제를 단기적으로 외국인력 활용에만 의존하려고 할 경우 산업 및 기업

구조조정이나 기술개발에 나쁜 영향을 끼칠 수 있다. 외국인력의 고용이 경쟁력이 없는 사양산업을 연명하게 하여 경제의 고부가가치화와 산업구조의 고도화를 위한 산업구조의 조정을 저해하지 않도록 하는 것이 중요하다.

산업구조조정 저해 방지의 원칙은 각국에서 보편적으로 채택되고 있는 것으로서 한국에서도 외국인력정책을 추진하는 데 있어서 묵시적으로 공감대가 형성된 기본 원칙이라 할 수 있다. 그러나 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률”에서는 명시적으로 산업구조조정 저해 방지의 원칙을 천명하지는 않고 있으며, 인력부족업종에 대하여 외국인력의 활용을 단계적으로 감축하기 위한 산업정책적 노력도 명시적으로 이루어지지 않고 있다.<sup>35)</sup>

한편, 비용과 관련하여 외국인력 고용구조의 문제를 지적할 수 있다. 현행과 같이 소규모 영세 사업장 중심의 외국인력 수요구조 및 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체제로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반이 저해될 가능성이 크다. 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조 조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려가 있다. 또한 소규모 업종에서 발생하기 쉬운 임금채불 문제, 외국인 근로자의 높은 산업재해율 등도 사회경제적 비용으로 남는다.

두 번째 지적한 보상의 문제는 어떤 형태로든 외국인력 유입에 따른 사회경제적 비용에 대한 보상이 이루어져야 함을 의미한다. 이는 수익자 부담의 원칙을 적용하여 외국인력 유입에 따른 혜택을 받는 수혜자에게 부담지우는 방안도 있고 정부의 정책적 차원에서 내국인 피해자를 보상하는 방안을 마련할 수도 있다. 보상방식 및 내용에 대해서는 피해의 형태에 따라 달라지겠지만 핵심적인 것은 외국인력 유입에 따른 피해가 가장 큰 내국인 취약계층에 대한 노동시장 통합을 강화하는 방향에서 이루어져야 한다는 점이다.

중장기적인 관점에서 볼 때 현재와 같은 외국인력 공급정책이 과연 경제발전과 정합적인지에 대해서는 평가가 필요하다. 필요한 외국인력을 공급하되 해당 일자리가 ‘나쁜 일자리’로 낙인되지 않도록 제도를 운용함으로써 내국인력의 접근가능성을 높이는 정책이 어떤 형태로든 외국인력 정책운용에 반영될 필요가 있다.

아울러, 앞에서 살펴 본 바와 같이 외국인력 활용업종으로의 내국인력을 유인하기

<sup>35)</sup> 유길상의(2011) 참조.

위해서는 사업주 지원이 아닌 근소소득장려세제나 근로자 지원 보조금제도 등의 도입을 검토하고 해당 분야의 일자리의 질을 높여려는 노력이 필요하다.

### 3) 외국인력 고용의 사회적 비용 감소

현재와 같은 제도에 의해 도입되는 고용허가제 외국인력을 정주화 가능 인력으로 활용할 것인지에 대해서는 정부가 분명한 원칙을 세울 필요가 있다. 교육훈련, 자격증 취득으로 기존의 인력을 정주인력으로 받아들이는 논의가 있으며 이는 현실적으로 불가피한 측면이 있지만 기본적으로 외국인력 활용은 입국정책을 통해 규제하는 것이 필요하다. 한국체류기간이 오래된 이유로 인센티브를 부여하는 방식은 배제하며 입국단계에서 정주가능한 인력과 그렇지 않은 인력을 선별하는 원칙이 견지될 필요가 있다. 선별원칙을 구현하기 위해 우리 사회에 필요한 외국인력에 대한 판단의 척도, 선별방법 등을 갖출 필요가 있다. 출입국관리법상의 사증 요건에 대한 재검토, 국적법상의 일반귀화의 요건에 대한 재검토 등을 통해 고급 전문인력에 대해서는 요건을 완화하거나, 비전문인력에 대해서는 요건을 강화하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 국내 거주 요건을 10년 이상으로 하거나, 자산요건, 기능·기술요건 등을 현실화하여 실질적인 생계유지 능력을 검증할 필요도 있다.

### 4) 동포 취업정책

동포를 노동시장 접근으로 풀 것인지 아니면 동포정책에 입각하여 자유왕래를 허용할 것인가에 대한 정책결정이 필요하다. 현재의 노동시장 여건을 고려할 경우 적절한 동포의 유입규제정책의 필요성이 강조되나 동포정책의 특수성이 존재한다. 동포의 취업정책은 국내 기업의 수요에 부합하는 인적자원개발 정책과 취업지원정책에 초점을 맞추고 운용하도록 한다. 동포를 일반 외국인력대신 활용하자는 의견도 있으나 동포인력과 일반 외국인력의 차이, 사업주의 다양한 외국인력 수요, 노동이동 허용문제 등을 고려할 때 실효성이 떨어진다.

다음으로 동포의 정주화와 이에 대한 대처가 필요하다. 현재 동포정책은 부분적으로 국내 영주권 부여제도와 연계하여 운영하고 있는데 동포의 정착에 따른 사회경제적 통합정책을 병행하여야 한다. 동포의 정주에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해

서는 동포인력에 대한 적정 도입규모 문제를 고민할 필요가 있다. 현재 체류 외국인 140만명 중에서 중국 동포가 48만명에 이른다. 중국 동포의 유입이 확대되면서 중국 연변 등 동포사회는 가족해체문제, 조선족 자치주로서의 기능약화 등 부정적 영향이 점차 확대되고 있다. 또한 국내에 들어온 동포는 국내 인력과의 일자리 경쟁이 심화되고 있고, 동포사회의 게토화에 따른 사회적 갈등의 우려도 커지고 있는 실정이다. 따라서 중국의 동포사회가 자생력을 갖고 번창해 갈 수 있도록 지원하는데 초점을 맞추고 국내 유입되는 동포는 적정 수준으로 관리하되 이들의 정착가능성을 감안하여 사회통합정책을 적극적으로 실시하여야 한다. 지방자치단체와 연계하여 지역공동체 차원에서 동포지원정책 및 노동시장 정책을 통해 동포에 대한 사회통합정책의 실효성을 제고하는 것도 모색해 볼 수 있다.

#### 5) 중장기 관점에서의 정책추진 필요성

산업구조조정이나 노동시장 구조변화를 고려하여 외국인력 도입정책의 실마리를 풀어가야 한다. 더 나아가 전문외국인력 유치, 인력의 국제이동의 활성화 및 해외시장 개척 등과 같은 다양한 정책적 요소를 고려하여 외국인력 활용 및 유치정책이 추진되어야 한다. 외국인력 문제는 ‘사람·인력의 이동’이라는 점에서 비자정책은 물론, 노동시장 정책, 사회통합정책 등 다양한 정책추진 체계의 연계·협력이 필요하다.

현재와 같이 단기 인력부족에 근거한 공급주도방식의 정책은 사회적 비용이라는 관점에서 적절하지 않다. 이러한 문제에 접근하기 위해서는 외국인력 정책추진체계를 재검토할 필요가 있으며 이는 외국인력 정책의 전담기능의 필요성이 요구되는 지점이기도 하다.

## 6. 결론

외국인력에 대한 수요는 경제발전과 산업화과정을 거치면서 구조적 변화를 겪어왔지만 여전히 더 나은 일자리를 찾아 이동하려는 노동공급측 요인과 산업구조의 변화에 따른 노동시장의 미스매치 현상은 외국인력에 대한 수요를 야기한다. 외국인력

나아가 이민이 유입국의 경제 및 사회에 미치는 영향은 매우 다양하며 긍정적인 측면도 있지만 부정적인 측면도 무시하지 못한다. 이에 대해서는 많은 연구와 논쟁이 있으며 이러한 논쟁은 쉽게 해결될 수 없으나 이주노동자를 고용하려는 사용자들의 노력, 정부의 제도 등을 통해 부정적인 영향을 완화하기 위한 노력이 필요하다.

한국사회의 이민정책을 둘러싼 논의도 다양하게 전개되고 있으며 지속적인 경제성장을 위한 이민유입의 확대를 주장하기도 하고 이민의 부정적 영향을 고려하여 필요인력의 교체순환방식을 보다 엄격히 관리하여야 한다는 주장도 있다. 인구확대의 필요성 차원에서의 이민자 유입정책은 지속적인 이민자 유입이 되지 않는 한 이민자의 고령화문제에 직면할 뿐 만 아니라 이들의 복지 충당을 위한 재정투자의 확대에 직면할 우려도 있다. 우수인재를 중심으로 경제이민의 확대 필요성에 대해서는 공감하지만 이들의 유입이 가능할 것인가에 대한 현실적 어려움도 있다. 또한 한국사회의 특성을 고려할 때 이민국가나 오랜 이민의 역사를 갖는 유럽국가와 같은 방식의 이민정책이 적절한지에 대해서도 논의가 필요하다.

이민 및 외국인력의 활용문제는 우리사회의 당면화두로 대두되고 있지만 이에 대한 적절한 해법을 찾아내기가 쉽지 않다. 이는 노동시장이나 경제적 관점 뿐 만 아니라 사회적 혹은 정치적 이슈의 성격을 갖는다. 바람직한 이민정책의 방향 모색을 위한 논의가 요청되고 있다.

## 참고문헌

- 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 각년도
- 이규용 외(2007), 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』, 한국노동연구원
- 이규용(2011), 「외국인 인력정책」, 정기선 엮음『한국 이민정책의 이해』, 백산서당
- 이규용 외(2011), 『외국인력 노동시장 구조분석』, 한국노동연구원
- 이규용외(2012), 『글로벌시대의 다문화인력 운용방안』, 기획재정부,
- 이규용외(2012), 『고용허가제 8주년 평가와 과제』, 고용노동부
- 이규용(2013), 「외국인력과 사회통합」, 전경옥 외『다문화사회 한국의 사회통합』, 이담출판사
- 이규용(2014), 「체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제」, 한국노동연구원
- 정기선외 (2013), 『2013 체류외국인 실태조사 - 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활』, 이민정책연구원
- 스티븐 카슬·마크 J 밀러(2013), 『이주의 시대』, 한국이민학회 옮김
- Martin, Philip. 2007. The Contribution of Migrant Workers to Thailand: Towards Policy Development. Bangkok: International Labour Organization.

[제3주제]

## 외국인근로자의 취업규율과 최근쟁점\*

최 홍 업(조선대학교 법과대학)

- I. 외국인의 국내취업 규율
- II. 일반고용허가제 아래 외국인근로자
- III. 특례고용허가제 아래 외국국적동포
- IV. 그 밖의 외국인근로자
- V. 외국인근로자의 장기간 고용에 따르는 과제들
- VI. '이탈'의 고용변동신고와 근로관계의 종료
- VII. 맺는 말

### I. 외국인의 국내취업 규율

#### 1. 외국인력의 의의와 분류

##### (가) 외국인근로자 도입의 찬반논의

한국사회에서 이민법 형성의 계기가 된 것은 1980년대 후반 이래의 외국인근로자의 유입이다. 1988년의 서울올림픽을 전후하여 국내노동시장으로 외국인근로자들이 들어옴으로써, 외국인들의 국내유입이 본격적으로 전개되기 시작했으며, 이들에 대한 법적규율의 필요성이 비로소 논의되기 시작했다.

---

\* 이 글은 투고를 위한 글이 아니라 이민법학회의 발표를 위한 실용적 목적으로 구성된 글입니다. 외국인근로자에 대한 일반적 논의를 드러내고(I, II, III, IV), 특히 최근에 제기할 수 있는 두가지 쟁점을 덧붙여 봅니다(V, VI). 전문외국인력에 대한 논의도 최근 들어 정부안 밖에서 활발하지만, 이번 발표에서는 이에 대해서는 포함하지 않았습니다.

외국인은 입국과 체류가 제한되듯이, 국내취업도 원칙적으로 제한을 받고 있다. 즉, 외국인은 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다(출입국관리법 제18조 제1항). 또한 체류자격을 지닌 외국인은 지정된 근무처에서 근무해야 하며, 누구든지 취업할 수 있는 체류자격이 없는 사람을 고용하거나 고용을 알선 또는 권유해서도 안되는 것(같은 법 제18조 제2·3·4항)이 원칙이다.

유입 초기에는 외국인근로자를 도입할 것인지에 대해서 노사단체와 전문가들은 물론이고 정부부처 내에서 이견이 존재하기도 했다. 도입을 주장하는 견해는 당시의 중소기업들이 겪었던 심각한 구인난을 해결하기 위해서는 단순기능의 외국인이라도 참여해야 하며, 외국인은 내국인이 기피하는 업종으로 들어올 것이므로, 국내 근로자의 일자리를 잠식하지는 않을 것이라는 점을 강조했다. 이에 비해 반대하는 견해는 국내 노동시장의 인력부족은 일시적인 것이므로 왜곡된 인력수급체계를 시정하면 해결할 수 있으며, 외국인근로자를 들여올 경우 국내근로자의 근로조건에 부정적인 영향이 있을 것을 우려했다. 이런 논쟁은 해결되지 못한 채 후술하는 것처럼 이른바 외국인 산업연수생이라는 임기응변의 형태로 외국인근로자의 도입이 시작되었다.

오늘날에 와서는 외국인고용허가제에 의해 단순기능 외국인을 들여오기로 입법정책이 변경되었으며, 논쟁의 주제는 도입 여부보다는 어떤 업종에서 얼마만큼의 외국인근로자를 들여올 것인가, 다양한 외국인근로자에게 어떤 법적지위를 부여할 것인가 등으로 바뀌고 있다.

#### (나) 외국인근로자의 의의

“외국인근로자”는 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업(장)에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람(‘외국인근로자 고용 등에 관한 법률’ 제2조)을 말하는데,<sup>1)</sup> 외국인근로자의 국적이 어디인지는 문제되지 않으며, 국적법에 의해 대한민국 국민의 자격을 갖지 않는 근로자이면 모두 외국인근로자이다. 무국적자나 이중국적자도 대한민국의 국적을 보유하고 있지

1) 외국인근로자의 영어표기는 foreign worker를 생각할 수 있으나, 오히려 migrant worker(이주노동자)라는 표현이 근래에 들어 많이 쓰인다. 외국인근로자(foreign worker)가 자국민이 아닌 근로자라는 배제의ニュ앙스를 지닌 점에 비추어보면, 이주노동자(migrant worker)가 보다 적절할 수 있다. 그렇지만, 이주노동자는 현행법의 용어는 아니므로 법률용어인 ‘외국인’과 ‘근로자’에 기초하여 외국인근로자로 표현한다.



않는 한 외국인근로자가 될 수 있다.

쟁점이 될 수 있는 것은 근로자의 범위이다. 어떤 사람이 근로자로서 한국의 노동관계법의 적용을 받는 근로자인지가 문제이다. 과거에는 산업연수 외국인도 노동관계법이 적용되는지에 대해서 다툼이 많았으나, 법원은 산업기술연수사증을 발급받은 외국인도 근로기준법 소정의 근로자에 해당한다<sup>2)</sup>고 했다. 『제한외국인처우기본법』은 제한외국인을 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 외국인(제2조 제1호)으로 정의하고 있다. 그러나, 외국인근로자라 할 때의 외국인은 위의 제한외국인에 한정하지 않는다. 노무를 제공하고 임금을 지급받는 종속관계 하에 있다면 짧은 기간 근무했다라도 근로자로 보아야 한다.

또한 단순기능 외국인근로자에만 한정되지는 않으며, 전문기능 외국인이라 하더라도 종속관계에서 노동을 제공하는 경우에는 외국인근로자가 될 수 있다. 후술하는 것처럼 불법체류 근로자는 출입국관리법 위반으로 단속의 대상이 될 수 있지만, 종속관계 아래 있는 한 노동관계법상 보호를 받게되는 근로자이다. 근로자로 될 수 있는 사람의 구체적인 범주는 기존의 노동관계법에 관한 판례와 학설에 따르면 된다.

#### (다) 단순기능 외국인근로자와 전문외국인력

외국인근로자와 구별해야 할 개념으로서 ‘외국인력’이 있다. 외국인근로자는 ‘근로자’임을 전제로 한 개념이므로 “임금을 목적으로 종속적 관계에서 근로를 제공하는지 여부”를 중심으로 결정해야 함<sup>3)</sup>에 비해, 『제한외국인처우기본법』 제16조<sup>4)</sup> 등에

2) “산업기술연수사증을 발급받은 외국인이 정부가 실시하는 외국인 산업기술연수제도의 국내 대상 업체에 산업기술연수생으로 배정되어 대상 업체와 사이에 상공부장관의 지침에 따른 계약서의 양식에 따라 연수계약을 체결하였다 하더라도 그 계약의 내용이 단순히 산업기술의 연수만에 그치는 것이 아니고 대상 업체가 지시하는 바에 따라 소정시간 근로를 제공하고, 그 대가로 일정액의 금품을 지급받으며 더욱이 소정시간 외의 근무에 대하여는 근로기준법에 따른 시간외 근로수당을 지급받기로 하는 것이고, 이에 따라 당해 외국인이 대상 업체의 사업장에서 실질적으로 대상 업체의 지시·감독을 받으면서 근로를 제공하고 수당 명목의 금품을 수령하여 왔다면 당해 외국인도 근로기준법 제14조 소정의 근로자에 해당한다”(대법원 1995.12.22, 선고 95누2030 판결).

3) 대법원 2006.12.07. 선고 2004다29736 판결 외.

4) 『제한외국인처우기본법』 제16조(전문외국인력의 처우개선): 국가 및 지방자치단체는 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

규정된 외국인력의 개념은 외국인근로자를 모두 포함하고 나아가 그렇지 않은 사람도 아우르는 개념이라 판단된다.<sup>5)</sup>

외국인력은 다양한 범주가 있으므로, 일률적으로 논할 수 없으며, 법령상의 지위도 다양하다. 외국인력은 크게 보아, 단순기능 외국인근로자와 전문외국인력<sup>6)</sup>으로 나누어볼 수 있다. 단순기능 외국인근로자는 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)으로 체류하는 외국인근로자로서, 이들은 한국인들이 취업을 기피하는 업종에 취업해 있으며 그 근로조건이 열악한 경우가 많다. 단순기능 외국인 위주의 도입정책을 지속하게 될 경우, 영세제조업의 산업구조조정을 지연시키는 등 중장기적으로 노동시장에 좋지 않은 영향을 끼칠 것이라는 지적도 있다.

반면에 전문외국인력은, 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)의 체류자격을 가진 외국인을 말한다.<sup>7)</sup> 이들은 전문적인 지식이나 기술이 있기 때문에, 근로조건 보호의 필요성이 상대적으로 낮다.<sup>8)</sup> 그렇지만, 앞으로 우수한 외국인력을 도입하는 것이 산업의 경쟁력을 강화시키는 계기가 될 수 있으므로, 정부는 입국과 체류상의 혜택을 줌으로써 적극적으로 도입하려고 하고 있다. 그리하여 단순기능 외국인의 경우에는 내국인근로자를 고용하지 못한 경우에 한정하여 제한된 범위에서 도입하지만, 전문외국인력의 경우에는 보다 적극적으로 유치하려 하고 있다.

- 
- 5) 외국인력의 개념은, 노무제공이 ‘도급계약’이나 ‘위임계약’ 등과 같이 당사자의 지위가 대등한 경우까지를 포함한다. 법원은 근로자성 여부를 판단할 때에 계약의 형식보다는 그 실질에 따라 판단하여, 도급이나 위임계약의 실질을 가지는 경우에는 근로자로부터 제외한다. 그러나 외국인력의 개념은 이들까지를 포함하는 폭넓은 개념이다. 대부분의 경우에 외국인근로자와 외국인력의 개념은 중복되리라고 본다.
  - 6) 정확하게는 ‘전문기능 외국인력’으로 표현할 수 있으나, 재한외국인처우기본법의 표현처럼 전문외국인력으로 한다.
  - 7) 출입국관리법 제21조 제1항, 출입국관리법시행령 제20조의2. 체류기간 90일 이하의 단기취업(C-4) 자격의 경우는 법령상으로 열거되어 있지않으나, 전문기능 외국인근로자가 포함될 수 있다. 출입국통계상으로도 전문기능 외국인력으로 분류되고 있다. 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계월보』 2014년 12월호(2015.1.), 20면.
  - 8) 이 분류는 체류자격에 의한 개략적인 분류인 까닭에, 예를 들어, 예술홍행(E-6) 자격으로 오는 외국인이 단순기능 외국인의 대우밖에 받지 못하는 경우도 적지않다.

<표 1> 출입국자격별 외국인력의 현황

(2014.12.31. 현재; 단위 명)

구 분		총체류자	합법체류자	불법체류자
총 계		617,145	547,220	69,925
전문 인력	소 계	49,503	44,085	5,418
	단기취업(C-4)	593	451	142
	교 수(E-1)	2,664	2,648	16
	회회지도(E-2)	17,949	17,870	79
	연 구(E-3)	3,195	3,186	9
	기술지도(E-4)	186	184	2
	전문직업(E-5)	645	622	23
	예술홍행(E-6)	5,162	3,504	1,658
	특정활동(E-7)	19,109	15,620	3,489
단순 기능 인력	소 계	567,642	503,135	64,507
	비전문취업(E-9)	270,569	217,809	52,760
	선원취업(E-10)	14,403	9,429	4,974
	방문취업(H-2)	282,670	275,897	6,773

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 『출입국·외국인정책 통계월보』( 2015.1.), 20면.

(라) 영주 자격자 등의 국내취업 허용

한편, 이상과 같은 논의에도 불구하고 국내에 장기간 체류하거나 이에 준하는 지위를 갖는 외국인은 국내취업에 제한을 받지 않는다.

영주(F-5)의 체류자격을 갖는 외국인은 물론이고, 영주의 전단계라 할 수 있는 거주(F-2)의 체류자격을 갖는 사람들도 일정한 경우에는 국내취업이 허용된다(출입국관리법시행령 제23조 제4항·제2항). 거주자의 체류자격을 갖는 사람 가운데 국민의 미성년 외국인자녀와 국민과의 혼인관계(사실혼 포함)에서 출생한 자녀, 영주자격자의 배우자와 미성년 자녀, 그리고 난민인정자는 취업활동에 제한을 받지 않는다. 그리고 고액투자자, 숙련생산기능 외국인근로자, 기타장기체류자의 경우에도 그의 종전 체류자격에 해당하는 분야에서 활동을 계속하는 사람은 취업을 계속할 수 있다.

국민의 배우자에게 부여되는 결혼이민(F-6)의 체류자격을 갖는 사람도 취업활동의 제한을 받지 않으며(영 제23조 제2항 제3호), 재외동포(F-4)의 체류자격을 갖는 외국인도 단순노무행위를 하는 등의 경우가 아니라면 국내취업이 허용되고 있다(영 제23

조 제3항).

아래에서는 단순기능 외국인근로자가 일반고용허가제를 통해 들어오는 제도를 먼저 서술한다. 비전문취업 체류자격의 발급과 관련해서는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’(이하 ‘외국인고용법’)이 제정되어 있다. 외국인고용법에서는 외국국적동포에 대한 특례가 인정되는데, 이들에 대한 고용허가제를 다음으로 정리한다. 그런 연후에 전문외국인력을 중요한 범주의 하나로서 서술하며, 제1차산업종사자, 불법체류 근로자와 같은 다양한 범주의 외국인근로자에 대해서도 정리한다.

## 2. 고용허가제와 노동허가제

외국인근로자가 국내에서 일하기 위해서는 취업할 수 있는 체류자격(사증)을 받아야 하는데, 그 전제는 취업을 위한 별도의 허가가 있어야 한다. 이를 규율하는 제도 유형으로 고용허가제와 노동허가제가 있다.

고용허가제와 노동허가제의 양자는 규율의 방향이 다르다는 점에서 차이가 있다. 고용허가제(employment permit system)는 사용자의 자격요건에 대한 규율을 하기 때문에, 사용자가 적절한 근로조건을 준수할 수 있는 능력이 있는 사업주인지를 심사할 수 있다. 사업주가 유령 사업체를 운영하는 것은 아닌지, 규모나 업종 등은 어떠한지를 확인할 수 있다. 그리고 사용자가 내국인 근로자를 고용하기 위한 구체적인 노력을 했는지 또는 현재 내국인의 고용숫자 등을 확인할 수도 있다.

반면에 노동허가제(work permit system)는 외국인 근로자에 대한 규율을 하기 때문에, 외국인 개인의 사정을 감안한 허가를 내릴 수 있다. 특히 다음과 같은 경우에는 노동허가제가 더욱 유용하다. 즉, 근로자의 체류년수, 가족, 연령, 출신국에 따라서 규율을 달리해야 하는 경우에는 노동허가제가 적절하다. 예를 들어, 외국인 근로자의 장기체류 여부나 재외동포인지 여부에 따라 특별한 지위를 인정하여 취업장소와 시기의 제한을 두지 않는 경우라면, 외국인 근로자 개개인에 대한 자격심사의 필요가 커지므로, 노동허가제가 더 유용하다.

어느 한 제도만이 국제적으로 통용되는 것은 아니다. 독일에서는 고용허가가 아니라, 노동허가를 중심으로 노동시장에 대한 규율을 하고 있는 반면, 대만등의 경우에는 사용자에 대한 고용허가제를 통해 노동시장정책을 펴고 있다.

또한 양 제도는 서로 결합되어 운영될 수도 있다. 한국의 경우에도 고용허가제를 중심으로 단순기능 외국인을 도입하고 있으나, 부분적으로 노동허가제의 요소를 가미하고 있다. 외국국적동포에 대해 고용허가제의 특례를 적용하여 신고만으로써 사업장을 변경할 수 있는 점도 그러한 예이다.

## II. 일반고용허가제 아래 외국인근로자

### 1. 단순기능 외국인근로자와 고용허가제

#### (가) 외국인고용법의 적용범위

외국인근로자가 출입국관리법상 비전문취업(E-9)이나 방문취업(H-2)의 체류자격으로 취업하기 위해서는 사업주가 그 외국인에 대한 고용허가를 받아야 한다. 이를 규율하는 외국인고용법은 단순기능 외국인근로자의 도입·관리와 그 보호를 위한 법률이지만, 모든 외국인력의 범주를 다 규율하지는 못한다(외국인고용법 제2조 단서). 외국인고용법은 단순기능 외국인근로자가 아닌 외국인력은 그 적용으로부터 제외한다. 전문외국인력의 체류자격인 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)의 체류자격에 해당하는 사람은 제외된다. 그리고 90일 이하의 단기간 취업자격인 단기취업(C-4)의 자격자도 외국인고용법의 적용대상이 아니다.

외국인이 취업활동을 할 수 없는 체류자격을 지닌 경우에도 역시 외국인고용법상의 외국인근로자가 될 수 없다. 예를 들어 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 아닌 기술연수(D-3)의 체류자격에 해당하는 외국인은 별도의 규정들의 적용을 받는다(출입국관리법 제19조의2, 동법시행령 제24조의2 등). 기술연수(D-3)자격은, 과거의 산업연수생제 아래에서 단순기능 외국인근로자를 도입하는 자격으로 활용된 적이 있는 체류자격이지만, 고용허가제가 확립된 현재에는 순수한 기술연수의 목적으로 활용될 것을 예정한다. 외국인유학생의 경우에도 외국인고용법이 적용되지 않는다. 유학(D-2)의 체류자격자가 시간제 또는 전일제로 일을 하더라도 그것은 출입국관리법에

의한 ‘자격외 활동’의 허가를 받아서 하게된다. 그리고 출입국관리법상 취업활동의 제한을 받지 않는 영주자격자 등의 경우와 관광취업(H-1)의 경우에도 외국인고용법의 적용을 받지않는다(외국인고용법시행령 제2조 제2호·제3호).

이렇게 제외되는 범주의 외국인을 제하면, 외국인고용법이 적용되는 체류자격은 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)의 두가지만 남게된다. 비전문취업 자격을 받는 외국인에게 적용되는 제도를 일반고용허가제라고, 외국국적 동포에 대해 적용되는 제도를 특례고용허가제라고 부른다.

다만, 여기서 주의할 것은 외국인고용법의 적용범위와 국내 노동관계법 적용범위는 일치하지 않는다는 점이다. 외국인고용법은 고용허가제를 통해 단순기능외국인근로자를 도입관리하기 위한 법률이며, 국내 노동관계법은 외국인고용법의 적용범위와 관계없이 근로자성이 인정되면 누구에게나 적용되는 것이 원칙이기 때문이다.

#### (나) 고용허가제까지의 연혁

1990년대초에 단순기능 외국인근로자는 이른바 ‘산업기술연수’ 사증을 통해 입국하였다. 당시의 ‘산업기술연수’는 매우 제한된 범위에서 연수기간도 3개월 이내에서만 허용되었다. 이 체류자격은 ‘해외 현지법인이 있는 사업체’가 국내 사업체로 기술연수를 보내기 위한 자격이었다.

중소기업을 비롯한 산업계의 인력난의 계속되자 중소기업중앙회를 비롯한 ‘주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체의 장’이 추천할 수 있도록 하는 등 산업연수생의 도입이 본격화된다. 기존의 산업연수자격의 기간과 요건을 완화함으로써, 외국인력 도입의 수단으로 활용되기 시작했으며, 1994년 5월말부터는 중국, 베트남, 필리핀 등 10개국으로부터 산업연수생의 입국이 대거 이뤄지는데, 이때에 3년까지의 연장이 가능해졌다. 즉, 산업연수생의 국내체류기간은 입국신고일로부터 2년이었으나 연수업체의 신청이 있는 경우에는 1년을 한도로 1회에 한해 연장할 수 있게 된다.

산업연수생제를 통해 중소기업의 인력난은 완화되었으나, 열악한 근로조건과 인력송출업체의 개입의 문제도 부각되었다. 인력송출업체들이 산업기술연수생을 모집하는 과정에서 근로조건을 과장해서 광고하거나 지나치게 많은 수수료를 받는 사례들이 알려졌다. 인권침해의 여론이 비등하자, 정부는 산업연수생에 대해 노동관계법을 부분적으로 적용하는 방향으로 제도를 수정하게 된다. 1995년 2월에 발표된 「외국인

산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」(노동부예규)에 의하여 부분적으로 노동관계법의 적용을 받게 된다. 폭행 및 강제근로금지, 최저임금수준의 보장, 산업재해보상보험의 적용 등이 규정되었다.

그렇지만 이후에도 인력송출업체의 문제들이 계속되고 외국인근로자에 대한 편법적인 활용이라는 지적이 계속되자, 2003년 8월 16일 ‘외국인근로자 고용등에 관한 법률’을 제정하여 2004년 8월부터 고용허가제를 시행하였다. 외국국적 동포에게 방문동거 체류자격을 부여하고 국내에서 취업활동을 하도록 한 취업관리제는 고용허가제로 통합하였으며, 기존의 산업연수생제도는 2006년까지는 고용허가제와 병행하여 시행하고, 2007년 1월부터 단일한 고용허가제로 통합하였다.

헌법재판소도 산업연수생에 대해 노동관계법의 부분적인 적용을 정한 「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」이 헌법상 평등권과 법률유보의 원칙에 반한다고 결정하였다.<sup>9)</sup>

## 2. 고용허가제의 기본원칙

### (가) 국적차별금지의 원칙

#### 1) 의의와 법적근거

외국인고용의 기본원칙으로는 먼저 ‘국적차별금지의 원칙’을 들 수 있다. 외국인고용법은 “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니된다”고 정하고 있다(제22조). ‘국적차별’이라는 명시적 언급을 하고 있지는 않으나, 외국인근로자라는 이유가 곧 국적을 이유로 한 차별이라고 할 수 있다. 이미 근로기준법은 제6조 균등처우조항에서 국적을 이유로 한 근로조건 차별을 명문으로 금지하고 그에 대해 벌칙조항을 두고 있으며, 외국인고용법은 그러한 법리를 확인하고 있다. 이것은 근로조건에 대한 차별을 금지하는 것이지만, ‘결과의 평등’을 의미하는 것은 아니다. 근로자의 업무수행 능력, 직무의 내용, 근속연수 등에 따른 합리적인 차등은 정당하다.<sup>10)</sup> 국적차별 금지는 내국인근로자를 보호하는 의미도 있다. 낮은 근로조건으로 외국인근로자를 손쉽게 사용하는 것을 억제하기 때문이다.

<sup>9)</sup> 현재 2007.8.30. 2004헌마670 결정.

<sup>10)</sup> 대법원 1991.4.9.선고 90다16245판결 참고.



위와 같은 국적차별금지의 원칙은 헌법상 근로의 권리(제31조)나 평등권(제11조)으로부터도 도출할 수 있다. 근로의 권리는 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는데, 이 “일할 환경에 관한 권리”로부터 국적차별금지의 원칙을 도출할 수 있다. 그것은 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함하므로 외국인 근로자라고 하여 이 부분에까지 기본권 주체성을 부인할 수는 없기 때문이다.<sup>11)</sup>

## 2) 국제법상의 근거

국적차별금지의 원칙은 국제법상으로도 그 근거를 찾아볼 수 있다. 세계 제2차대전 이후에 외국인 근로자의 지위에 관한 많은 국제규범들이 등장하였다. 주요한 국제기준들을 시간의 순서대로 배열하면, 인권에 대한 세계선언(1948), ILO 이주근로자 협약·권고(1949), 국제인권규약(1966), ILO 이주근로자 보충협약·권고(1975), UN 외국인권리선언(1985), UN 이주근로자 권리협약(1990)<sup>12)</sup>의 순서이다. 임금, 근로시간 등 근로조건에 대해서는, 이미 제2차세계대전 이전에 시작하여 ILO(국제노동기구)의 이주근로자 협약들도 동등한 대우를 보장하고 있으며, 다른 국제법규도 이를 당연히 인정하는 것을 규정하거나 전제로 하고 있다. 개별적 근로관계에서의 균등대우 원칙은 국제적 합의수준이 매우 높다.

### (나) 내국인 우선고용의 원칙

11) 현재 2007. 8. 30. 2004헌마670. 헌법재판소에 의하면, “일할 환경에 관한 권리”는 자본주의 경제질서 하에서 근로자가 기본적 생활수단을 확보하고 인간의 존엄성을 보장받기 위하여 최소한의 근로조건을 요구할 수 있는 권리는 자유권적 기본권의 성격도 아울러 가지므로 이러한 경우 외국인 근로자에게도 그 기본권 주체성을 인정함이 타당하다. 이에 비해 “일할 자리에 관한 권리”는, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리가기에 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 한다(위 헌재 결정).

12) 이 협약의 원래 명칭은 「모든 이주근로자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)」이다. UN Doc. A/RES/45/158. 1990년 12월 18일 국제연합총회에서 채택된 이 협약은 이주노동자와 그 가족의 인권을 포괄적으로 보장하고 있는 국제인권규범이다.



## 1) 의의와 법적근거

다음으로, ‘내국인 우선고용의 원칙’ 또는 ‘노동시장 보위의 원칙’을 들 수 있다. 사용자가 내국인근로자를 채용하려 해도 할 수 없을 때 비로소 외국인근로자를 채용해야 한다. 국내노동시장에서 필요한 업종에 한하여 제한된 규모의 외국인근로자를 보충적으로 도입하는 것을 의미한다. 국민의 일자리를 잠식하면서 외국인을 고용할 수 없으며, 국내 노동시장에서 구할 수 없는 인력을 나라밖에서 찾는 의미가 있다. 외국인의 고용은 궁극적으로 국민의 복지와 국가경제의 발전에 도움이 되어야 하기 때문이다.

고용정책기본법과 출입국관리법은 이러한 원칙을 반영한 법규정을 두고 있다. 고용정책기본법은 국가는 노동시장에서의 원활한 인력수급을 위하여 외국인근로자를 도입할 수 있지만, “이 경우 국가는 국민의 고용이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다”(제31조 제1항)고 규정한다. 또한 출입국관리법에 따라 외국인인 국내취업이 원칙적으로 제한을 받는다. 외국인은 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다(출입국관리법 제18조 제1항). 또한 체류자격을 지닌 외국인은 지정된 근무처에서 근무해야 하며, 누구든지 취업할 수 있는 체류자격이 없는 사람을 고용하거나 고용을 알선 또는 권유해서도 안되는 것(같은법 제18조 제2·3·4항)이 원칙이다.

헌법의 해석에서도 위와 같은 원칙을 설명할 수 있다. 헌법 제32조 제1항에서는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다”고 규정하고, “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력”해야 한다고 정한다. 이 규정의 ‘국민’과 ‘근로자’에 외국인도 포함되는지가 논란이 되고 있는데, 헌법재판소는 이 근로의 권리의 핵심내용의 하나인 “일할 자리에 관한 권리”는, 국가에 대하여 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리로서 사회권적 기본권으로서 국민에 대하여만 인정해야 한다고 한다.<sup>13)</sup> 외국인에 대해서도 직장선택의 자유<sup>14)</sup>를 부인할 수 없지만, 그것은 외국인이 적법하게 고용허가를 받아 적법하게 우리나라에 입국

13) 헌재 2007. 8. 30. 2004헌마670.

14) 헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083의 다수의견. 직업의 자유는 자신이 원하는 직업 내지 직종을 자유롭게 선택하는 직업선택의 자유와 자신이 선택한 직업을 자기가 결정한 방식으로 자유롭게 수행할 수 있는 직업수행의 자유를 모두 포함하는 것으로 보아야 한다(위 2004헌마1083 외).

하여 우리나라에서 일정한 생활관계를 형성, 유지하는 전제 위에서 인정된다고 한다.

내국인우선의 원칙은 단기간 체류하고 있는 외국인에게는 적용되지만, 장기간 체류하거나 국민과 특별한 혈연적 관계가 있는 사람 등은 별도로 취급할 필요가 있다. 앞에서 서술한 것처럼 현재에도 영주(F-5)나 결혼이민(F-6)의 체류자격을 갖는 외국인은 국내취업에 원칙적으로 제한이 없으며, 영주의 전단계라 할 수 있는 거주(F-2)의 체류자격을 갖는 사람들도 일정한 경우에는 국내취업이 허용된다(출입국관리법).

## 2) 외국인고용법령의 내용

외국인고용법은 내국인우선의 원칙을 보다 구체적으로 규정한다. 외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 우선 직업안정기관에 내국인 구인신청을 하여야 하며, 직업안정기관은 직업소개를 적극적으로 해야 한다(외국인고용법 제6조).<sup>15)</sup> 내국인 구인신청을 한 사용자가 인력을 채용하지 못한 때에만 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가를 신청할 수 있다.<sup>16)</sup> 같은 법 시행령에 의하면, 일정한 기간 이상 내국인을 구인하기 위해 노력했음에도 직업안정기관에 구인신청 한 내국인근로자의 전부 또는 일부를 채용하지 못해야 한다(같은 법시행령 제13조의4 제2호). 그 구체적인 기간에 대해서는 노동부령으로 정하도록 하고 있다.

외국인고용법 제정당시에는 구인신청일로부터 1개월 동안 노력했는데도 내국인을 채용하지 못했을 때라고 정하여졌으나, 시행과정에서 크게 단축되었다. 현재는 내국인을 14일 이상 구인노력을 했음에도 채용하지 못하는 때로 개정되었으며, 소재지 직업안정기관의 장이 사용자의 적극적인 내국인 채용노력의 사실을 인정하거나 일정한 신문이나 정기간행물 등의 매체에 3일 이상 광고하는 경우에는 7일 이상의 구인노력으로 단축되어 있다(같은 법시행규칙 제5조의2).

이러한 법령체계는 외국국적동포에 대한 특례고용가능확인의 경우에도 준용됨으로

15) 넓게보면, 외국인력정책위원회가 외국인근로자를 도입하는 업종 및 규모를 심의, 의결하고, 그 밖에 외국인근로자를 고용할 수 있는 사업(장)에 관한 사항 등을 심의의결할 수 있도록 하는 규정(외국인고용법 제4조 제2항 제2호·제4호, 령 제3조)도 내국인우선의 원칙을 근거지을 수 있는 규정들이다. 이들 근거에 기초하여 외국인력정책위원회는 내국인의 고용을 침해하지 않도록 심의의결을 하고 있다.

16) 이와 같이 외국인의 고용이 내국인근로자의 근로기회를 저해하는지 여부에 대한 평가를 가르켜 '노동시장테스트'라고도 한다. 하갑래·최태호, 『외국인 고용과 근로관계』(중앙경제사, 2005), 100면.

써(외국인고용법 제12조 제3항, 같은 시행령 제20조 등), 특례고용허가에 대해서도 내국인우선고용의 원칙이 적용될 근거규정이 마련되었다.

### 3) 사회경제적 의의와 고용부담금제

여기에서 내국인 우선고용원칙의 사회경제적 의의와 실행수단에 대해서 짚고 넘어갈 부분이 있다. 내국인 우선고용의 원칙은 국가구성원인 국민의 이익을 먼저 도모한다는 의미에서 미국과 독일을 비롯한 많은 국가들이 이 원칙을 채택하고 있다. 국민에게 먼저 일자리를 제공하고 구인(求人)을 못한 경우에 외국인을 고용하는 것은 국민의 고용기회를 보장하고 근로조건을 향상시키는 효과가 있다. 사용자들이 외국인근로자의 채용을 원한다 하여 외국인의 채용을 너무 손쉽게 허용한다면, 노동시장의 인력공급이 증가함으로써 임금은 떨어지고 근로조건은 더 악화될 수 있다. 한국에서는 1990년대 이래로 외국인 단순기능인력을 제조업과 건설업 등에 공급함으로써, 중소기업의 인력난 해소에 기여했으나, 반면에 3D 업종을 중심으로 한 산업부문에서 근로조건 개선이 지체된 측면도 있다.

내국인의 우선고용의 원칙을 통해 국민의 고용기회를 보장하는 정책에는 여러 방안이 있다. 현재 시행되는 것처럼 인력부족 업종에 한해 외국인력을 적정한 범위 이내로 제한하려는 방식(수량통제의 방식) 이외에도 고용부담금(levy)을 부과하는 가격통제의 방식이 있다.<sup>17)</sup> 고용부담금제는 외국인근로자를 고용하는 사용자가 외국인근로자를 고용할 때에 일정액의 세금 또는 고용부담금을 지불하도록 하는 방안이다. 외국인을 고용함으로써 시장의 임금보다 적은 임금을 지불하는 사용자가 그 편익을 집중 취득하는 반면에 내국인근로자는 임금이 저하되고 고용기회가 침해되며, 국가나 지방자치단체는 외국인 거주에 따르는 여러 비용을 부담하게 된다는 사실에 기초하여 내국인 사용자에게 고용부담금을 지불시키는 제도이다. 고용허가제를 실시하고 있는 대만과 싱가포르에서 실시하는 이 방안은, 외국인고용법 제정당시에도 도입이 검토되었다가 중소기업에 부담을 준다 하여 배제되었다.

#### (다) 정주화금지의 원칙과 투명성의 원칙

17) 하갑래·최태호, 『외국인 고용과 근로관계』, 416-418·68면; 임현진·설동훈, 『외국인근로자 고용허가제 도입방안』(노동부, 2000.10), 43-44면; 차용호, 『한국이민법』, 935-936면 등.

위의 두가지 원칙 이외에도 정주화금지의원칙, 투명성의 원칙 등을 들기도 한다.

정주화금지의 원칙은, 단순기능 외국인근로자들이 국내에 장기간 거주할 경우에는 여러 사회적 비용이 커지므로 한국사회에 정주하지 않도록 하려는 것이다. 고용허가제 도입 당시에도 교체순환(rotation)을 통해 기간이 만료된 외국인근로자들을 돌려보내고 새 외국인근로자를 새로 도입하려 했다. 그렇지만, 근래에 들어서는 성실근로자 재입국제도처럼 장기간 취업이 가능한 예외들이 늘어가고 있다.

외국인근로자 도입의 초기에는 도입과정에서 브로커 등을 통한 비리들이 적지 않았다. 그러한 까닭에 공공부문이 적극 개입하여 투명하게 제도를 운용하는 것이 중요한 과제이다. 정부간 양해각서(MOU)를 체결하고, 한국인력공단과 직업안정기관 등 공공부문이 외국인근로자의 선발·도입·알선을 담당하도록 하고 있다.

### 3. 외국인근로자 고용정책의 결정기관

#### (가) 외국인력정책위원회의 의의와 심의의결사항

외국인고용법에 의해 외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요정책을 결정하는 단위는 국무총리소속의 외국인력정책위원회이다(제4조). 외국인고용법이 단순기능 외국인근로자를 대상으로 하기 때문에, 이 위원회도 비전문취업(F-9), 방문취업(H-2)의 체류자격자를 주된 대상으로 한다.

외국인력정책위원회(이하 “인력정책위원회”)는 외국인근로자의 고용정책을 심의·의결하는 기구이며, 외국인정책 일반을 심의·조정하는 외국인정책위원회와는 구별된다. 외국인력정책위원회와 외국인정책위원회는 국무총리 소속하에 있다는 점에서 공통되지만, 전자는 위원장이 국무조정실장이며 위원들은 관련 중앙행정기관의 차관급으로 구성되나, 후자는 위원장이 국무총리이며, 위원들이 관련 중앙행정기관의 장(주로 관련 부처의 장관)과 전문가로 구성된다.

이 기관은 외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요사항으로서, i) 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항, ii) 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항, iii) 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가(이하 “송출국가”라 한다)의 지정 및 지정취소에 관한 사항, iv) 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 심의·의결한다.

## 2) 인력정책위원회의 구성 등

정책위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. 정책위원회의 위원장은 국무조정실장이 되고, 위원은 기획재정부·외교부·법무부·산업통상자원부·고용노동부의 차관, 중소기업청장 및 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관이 되는데, 시행령에 의해 “대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관”이란 행정자치부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부 및 해양수산부가 추가되었다(령 제4조).

외국인력정책의 심의의결기관이 정부의 관련 부처로만 구성되며, 관련 전문가나 사용자단체, 노동단체 등이 참여할 수 없는 문제가 있다는 지적이 있다.<sup>18)</sup> 공익을 대표하거나 사용자와 근로자를 대표하는 위원들이 참여할 수 있는 단위가 실무기구인 외국인력정책실무위원회에 그치고 있다는 것이다.

외국인력정책위원회는 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전에 심의하게 하기 위하여 정책위원회에 외국인력정책실무위원회를 둔다(외국인고용법 제4조 제5항).

외국인력정책실무위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성하며, 실무위원회의 위원은 근로자를 대표하는 위원(근로자위원), 사용자를 대표하는 위원(사용자위원), 공익을 대표하는 위원(공익위원) 및 정부를 대표하는 위원(정부위원)으로 구성하되, 근로자위원과 사용자위원은 같은 수로 한다(령 제7조 제1항·제2항).

## 3) 외국인근로자 도입계획

인력정책위원회의 심의의결사항은 매년 ‘외국인근로자 도입계획’의 형태로 공표된다. 고용노동부장관은 외국인근로자 도입계획을 정책위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하여 매년 3월 31일까지 관보와 함께, 보급지역을 전국으로 하여 등록한 일간신문, 인터넷 매체를 통하여 공고하는 방법으로 공표해야 한다(외국인고용법 제5조 제1항, 동 시행령 제8조). 또한 고용노동부장관은 이러한 공표에도 불구하고 국내의 실업증가 등 고용사정의 급격한 변동으로 인하여 외국인근로자 도입계획을 변경할 필요가 있을 때에는 정책위원회의 심의·의결을 거쳐 변경할 수 있다(외국인고용법 제5조 제2항).

18) 최홍업, “외국인 고용의 현황과 쟁점”, 노동법연구(노동법연구회) 제25호, 2008, 203-204면.

#### 4. 외국인근로자 채용절차

(생략)

#### 5. 사업장 변경과 고용관리

##### 1) 사업장 변경사유와 횟수 제한

외국인근로자의 근로계약관계에서도 국적에 의한 차별이 금지되는 것이 기본이지만, 그 특수한 성격으로 인해 사업장변경과 고용관리에서 별도의 규율을 받는다.

현행 외국인고용법에 의하면 일반 외국인근로자는 사용자와 합의한 사업장에서 노무를 제공해야 하며, 자유로이 사업장을 변경할 수 없다. 다만, 다음과 같은 사유가 있는 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다(법 제25조 제1항).

i) 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우(제25조 제1항 제1호),

ii) 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우(제25조 제1항 제2호),<sup>19)</sup>

iii) 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우(외국인고용법 제25조 제1항 제3호, 동 시행령 제30조 제1항)

위와 같은 사유제한과 함께 변경횟수에 대한 제한이 있다. 사업장 변경사유 발생시 외국인근로자는 최초 입국 후 허용된 취업활동 기간(3년) 내에는 3회까지 사업장을 변경할 수 있고 재고용 취업활동기간이 연장된 경우에는 연장기간(1년 10개월)중 2회까지 변경이 가능하다(외국인고용법 제25조 제4항). 다만, 위의 사유 가운데 ii)의 경우(제2호)는 외국인근로자에게 책임이 없는 사유이므로 횟수에 산입되지 않는다.

외국인근로자를 고용한 사업장의 근로조건이 열악한 경우가 많고, 근로자의 사정과

<sup>19)</sup> 고용노동부 고시 제2012-52호(2012.7.2.).



관계없는 사업장의 휴폐업도 적지않아 사업장변경의 사유와 횡수는 중요한 쟁점이 된다. 나아가 코리안드림을 안고 들어온 외국인근로자가 열악한 근로조건을 감수하면서, 원하는 대로 사업장 변경을 하는 것이 사실상 불가능할 경우에 헌법(제12조)과 근로기준법(제7조)이 금지하는 강제근로로 이어질 수 있다는 우려가 계속되었다.<sup>20)21)</sup>

헌법재판소에서도 횡수와 사유를 제한한 외국인고용법령의 합헌성 여부가 다투어졌으나, 헌법소원청구를 기각했다.<sup>22)</sup>

헌법재판소의 결정이 내려진 뒤 2009년 외국인고용법이 개정되면서 3년이 지난 후에 2년의 범위 내에서 재취업이 가능하고, 후술하는 것처럼 성실근로자의 재입국도 가능하게 되었지만,<sup>23)</sup> 현재에도 외국인근로자는 사용자의 의사에 반하여 사업장을 변경할 수 없으며, 갱신거절권이 없는 것이 원칙이다.<sup>24)</sup> 외국인근로자의 범상 체류허

20) 정정훈, 「외국인 인권」, 『한국 이민정책의 이해』, 정기선 엮음, 『한국 이민정책의 이해』(백산서당, 2011), 337-338면; 권영국, 「제3주제 발표」, 유엔이주노동자권리협약 비준을 위한 공청회 자료집(대한변호사협회, 2006.11.29.) 73면.

21) 사업장 이동의 자유를 전면적으로 또는 특정한 업종에 한하여 인정하자는 주장이 지금까지 계속되고 있으며(정정훈, 「외국인 인권」, 339-341면), 사업장 이동의 자유를 전면적으로 인정할 수 있는 없지만, 사업장변경 제한은 인권침해와 불법체류의 원인이 될 수 있으므로 변경횡수제한을 폐지 또는 완화해야 한다는 제안이 있다(하갑래, 「외국인고용허가제의 변천과 과제」, 『노동법논총』 22집(한국비교노동법학회, 2011), 370면; 고준기·이병운, 「개정 고용허가제의 문제점과 개선방안」, 『노동법논총』 18집(한국비교노동법학회, 2010), 30면; 설동훈, 「외국인 고용허가제 시행 5주년의 성과와 향후 과제」, 『고용허가제 시행 5주년 기념 세미나 자료집』(노동부, 2009), 9면 등).

22) “직장 선택의 자유는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과도 밀접한 관련을 가지는 만큼 인간의 권리로 보아야 할 것이므로 외국인도 제한적으로라도 직장 선택의 자유를 향유할 수 있다 …… 청구인들이 이미 적법하게 고용허가를 받아 적법하게 우리나라에 입국하여 우리나라에서 일정한 생활관계를 형성, 유지하는 등, 우리 사회에서 정당한 노동인력으로서의 지위를 부여받았으므로 직장 선택의 자유를 인정할 수 있다. …… 이 사건 법률조항(구 외국인고용법 제25조 제4항)은 외국인근로자의 무분별한 사업장 이동을 제한함으로써 내국인근로자의 고용기회를 보호하고 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리로 중소기업의 인력수급을 원활히 하기 위하여 도입된 것이며, 나아가 이 사건 법률조항은 일정한 사유가 있는 경우에 외국인근로자에게 3년의 체류기간 동안 3회까지 사업장을 변경할 수 있도록 하는 등 외국인근로자의 사업장 변경을 일정한 범위 내에서 가능하도록 하고 있으므로 관련 법률조항이 입법자의 재량의 범위를 넘어 불합리하다고 할 수는 없다”(『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』 제25조 제4항 등 위헌확인 등: 헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083, 2009헌마230·352(병합)).

23) 자세한 내용은, 아래의 “V. 외국인근로자의 장기간 고용에 따르는 법적과제들” 참고.

24) 외국인근로자에게도 갱신거절권 또는 근로계약 해지권을 부여하지는 의견도 있다. 고준기·이병운, 「개정 고용허가제의 문제점과 개선방안」, 13-14면; 김희성, 「이주근로자의 고용에 관한 법적 문제점과 개선방안」, 『경영법률』 18권 3호(한국경영법률학회, 2008) 292면

용기간은 길어졌으나 고용실태를 보면 외국인근로자의 직장선택의 여지는 오히려 축소되었고<sup>25)</sup> 인권침해에 대한 국내외의 문제제기는 계속되고 있다.

## 2) 엄격한 고용관리

사용자와 외국인근로자는 근로계약관계중에 중요한 변경이 있는 경우에는 각각 고용변동신고를 하거나, 사업장변경신청을 하게 된다.

먼저 사용자는 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다(법 제17조 제1항). 사용자는 근로계약 해지 이외에도 i) 외국인근로자가 사망한 경우, ii) 외국인근로자가 부상 등으로 해당 사업에서 계속 근무하는 것이 부적합한 경우, iii) 외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우에는 신고해야 한다(시행령 제23조 제1항). 또한 ‘사용자 또는 근무처의 명칭이 변경’되거나 ‘근무 장소를 변경’한 경우에도 신고해야 한다(같은 조 같은 항). 사용자가 외국인근로자의 고용변동 등 신고의무를 위반하여 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(외국인고용법 제32조 제1항 제7호)

반면에, 외국인근로자의 경우에도 앞에서 본 것처럼 사용자가 근로계약을 해지하려고 하거나 근로자의 책임 없는 사유로 근로를 계속할 수 없는 경우 등에는 사업장변경신청을 할 수 있다(외국인고용법 제25조 제1항). 외국인근로자가 법령이 정한 사업장변경규정을 위반하면 그의 의사와 관계없이 출국해야 한다. 즉, 외국인근로자가 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 법무부로부터『출입국관리법』 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나, 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.<sup>26)</sup> 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그

등.

25) 최홍엽, 「외국인근로자의 장기간 고용과 법적쟁점」, 『노동법학』 48호(한국노동법학회, 2013), 439-439면.

26) 직업안정기관의 장은 법 제25조 제3항에 해당하는 출국대상자의 명단을 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 통보하여야 한다(외국인고용법시행령 제30조 제3항).



사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다(외국인고용법 제25조 제3항).

이상과 같은 고용관리체계 하에서는 외국인근로자가 정당한 이유없이 ‘5일 이상 결근’을 하는 등의 사유가 발생하면, 사용자는 고용변동신고를 해야 하며, 고용변동신고는 현실적으로 근로계약의 종료에 유사한 효과를 발생시킨다. 따라서 고용변동신고 후 1개월 이내에 원직에 복직하거나 유효한 사업장변경이 이뤄지지 않으면 외국인근로자는 출국해야 한다.<sup>27)</sup>

### III. 특례고용허가제 아래 외국국적동포

#### 1. 재외동포 국내취업의 단계적 확대

외국국적의 재외동포는 외국인근로자 가운데 주요한 영역이다. 앞의 <표1>을 보면 방문취업 자격의 외국인근로자의 숫자가 비전문취업 자격의 숫자를 능가한다.

과거에 대한민국의 국적을 보유하고다가 외국국적을 취득한 재외동포들의 지위는 1999년 ‘재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률’의 제정과 함께 국민에 버금가는 법적지위가 보장되었다. 출입국과 취업의 자유가 상당한 수준으로 보장되었는데, 취업의 경우도 원칙적으로 허용하는 방향을 취했다. 현재의 법령상으로는 단순노무행위를 하거나, 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위를 하는 등의 경우를 제외하고는 체류자격의 구분에 따른 활동의 제한을 받지 않는다(출입국관리법 제 18조 제1항, 같은 법시행령 제23조 제3항).

그렇지만, 단순기능을 필요로 하는 업무에 국내취업을 하고자 했던 외국국적 동포들은 친족의 범위와 연령 조건 등에 따라 입국 및 취업의 문호가 단계적으로 확대되었다. 주로 중국과 구소련 지역에 거주하는 이들 외국국적동포들은 1992년에 실시된 ‘취업관리제’에 의해 40세 이상 국내 연고가 있는 재외동포를 대상으로 8개 분야의 서비스업종에서 취업이 허용되었다. 2004년 고용허가제가 실시되면서부터는 고용허가제에 대한 특례의 형태로 취업이 허용되었다. 25세 이상의 국내 연고가 있는 동포

27) 이에 대해서는 후술하는 “VI. 고용변동신고와 외국인근로자의 출국의무”에서 상세하게 살펴본다.

에 대해 취업가능업종이 20개 업종으로 확대되었으나, 출입국과 취업에는 일정한 제한이 남아있었다.

2007년 3월부터 실시된 방문취업제는 중국과 구소련지역 동포들의 지위를 크게 개선하였다. 25세 이상의 중국 및 구소련지역 동포에 대해 고국을 자유롭게 방문할 수 있고 취업까지 가능한 방문취업(H-2) 사증이 발급되었다. 방문취업 사증은 유효기간 5년의 복수사증으로서 국내체류중 일시출국시 재입국허가를 받지 않고 자유로운 출입국이 가능해졌다. 취업의 경우에도 일반외국인근로자와 달리 사업장변경의 횟수나 사유의 제한이 없이 신고만으로 사업장변경이 가능해졌다. 국내에 친족이나 호적이 있는 연고동포에게는 연간 비자발급의 쿼터 제한없이 사증이 발급되며, 무연고 동포는 국내 노동시장의 보호를 위해 매년 쿼터를 정한 범위 내에서 사증을 발급하였다.

방문취업제는 해당지역 동포들의 법적지위를 획기적으로 개선한 것이었으나, 국내 근로자의 일자리를 잠식할 수 있다는 우려가 제기되었다. 이에 외국인력정책위원회는 국내 노동시장에의 영향을 고려하여 방문취업 입국인원을 조정하려고 하고있다.

## 2. 차별금지 위반 여부

외국국적동포는 일반고용허가 아래 들어오는 외국인에 비하여 여러 가지 특권이 인정된다. 외국국적동포는 후술하는 것처럼 근무처를 변경하거나 추가하는 때에 법무부장관의 허가를 받을 필요가 없으며, 사업장 변경시에도 일반외국인근로자와 달리 횟수나 사유에 제한도 없고, 근로를 시작하거나 계약기간을 변경하는 경우에는 직업안정기관의 장에게 신고만으로 충분하다. 이는 헌법상 평등권 위반의 소지가 있으며, 국제인권규약에 위반되는지도 문제될 수 있다. 1966년의 자유권규약은 인종, 피부색, 언어, 종교, 민족이나 사회의 출신 등을 이유로 한 차별을 금지하고 있다.<sup>28)</sup>

그런 까닭에 외국국적동포를 우대하는 방문취업제나 이전의 취업관리제는 인종이나 민족적 출신을 이유로 한 차별을 금지하는 국제인권규약의 위반의 우려가 있으며,

<sup>28)</sup> 자유권규약(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약)은 “모든 사람은 법 앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 이를 위하여 법률은 모든 차별을 금지하고, 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등의 어떠한 이유에 의한 차별에 대하여도 평등하고 효과적인 보호를 모든 사람에게 보장한다”(제26조)고 정한다.

인력난이 심하지 않은 서비스업에도 외국국적동포들을 도입하는 것은 내국인의 일자리를 잠식할 수 있다는 지적이 있었다.<sup>29)</sup> 이에 대해서 외국국적동포를 우대하는 것은 합리적인 사유가 있는 구별이라는 반론이 있다. 외국인의 입국과 체류에 대한 정책은 여전히 한 국가가 재량적으로 판단할 수 있는 영역이며, 외국국적 동포를 상대로 한 포용정책의 차원에서 혜택을 부여한 것이지 일반 외국인을 차별하는 것은 아니며, 국가가 국민정서를 고려하여 재외동포와의 유대관계를 강화하기 위해 노력하는 것은 바람직한 것이며, 국제인권법이 이를 금지하는 것은 아니라는 등의 논거이다.<sup>30)</sup>

#### IV. 그 밖의 외국인근로자

##### 1. 제1차산업 외국인근로자

###### (가) 농축산업의 외국인근로자

현재 고용허가제를 통해 단순기능외국인을 고용하는 산업은 제조업, 건설업, 농축산업, 어업, 서비스업이다.

고령화와 농가인구 감소가 진행되면서 농축산업분야에서도 인력난의 심화되고 있다. 내국인이 낮은 임금을 비롯한 열악한 근로조건으로 인해 농축산업분야의 취업을 기피하면서 국내농업은 외국인근로자들에 대한 수요가 점차 증가하고 있다. 기계화가 진행된 벼농사보다는, 과일과 채소 재배, 축산업 등을 중심으로 외국인근로자에 대한 수요가 존재한다.

농어업은 자연의 기후변화에 민감하여 그 업무량을 미리 예측하기 어렵고, 계절별로 인력수요의 차이가 크다는 특성이 있다. 이런 이유로 노동관계법은 근로시간등에 대한 법규정을 농업분야에 적용하지 않고 있다. 근로기준법 제63조는 농림업, 축산업, 수산업 등에 대해 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정을 전혀 적용하지 않고 있

29) 자세한 내용은 차용호, 『한국이민법』(법문사, 2015), 1046-1047면; 전형배, 「외국인근로자 고용정책」, 『저스티스』 제109호(2009), 307면.

30) 차용호, 『한국이민법』, 1047-1048면; 이규용, 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』(한국노동연구원, 2007), 320면.

다.

그렇지만, 이것이 농축산업 등을 근로감독으로부터 배제한다는 의미는 아니며, 최저임금법, 연월차휴가, 야간근로시 가산임금 등의 노동관계법은 여전히 적용되어야 한다. 개별 농가가 영세한데다가 농민에 따라서는 전근대적 주종관계의 의식을 갖는 경우도 적지않으므로, 특히 이 분야에서 인권을 보호할 수 있는 방안이 논의되어야 한다.

#### (나) 외국인선원

외국인근로자의 특수한 범주로서 외국인선원을 들 수 있다. 외국인선원은 외국인으로서 선박소유자의 선박에서 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자를 의미하는데, 육지를 떠나 선박에서 오랫동안 근로를 제공할 수 있게 된다는 점에 특수성이 있다.

외국인선원의 경우에도 적용되는 법규에 따라 다시 세 범주로 나눌 수 있다.

먼저 외국인고용법의 적용을 받는 외국인선원이며, 이 선원은 다른 외국인근로자와 마찬가지로 비전문취업(F-9)의 체류자격을 받아야 한다. 외국인고용법은 제조업 이외에도 어업, 농축산업 등에도 취업을 시킬 수 있도록 하며, 그 중 어업분야는 연근해 어업이나 양식어업, 소금채취업에 종사하는 것에 한정하며, 연근해어업의 경우에는 선원법의 적용을 받지 않는 20톤 미만의 어선에 종사하는 것을 의미한다.

다음으로 선원법의 적용을 받는 외국인선원이 있다(외국인고용법 제3조 제1항 참고). 이들은 선원취업(F-10)의 체류자격을 받게 되는데, 내항에서 여객과 화물 운송에 종사하는 내항선원(E-10-1)과 2천 톤 이상의 크루즈선에 승선하는 순항여객선원(E-10-3)과, 그리고 어업에 종사하는 어선원(E-10-2)이 있다.

어선원의 경우는, 20톤 이상의 어선에 종사하는 다음의 사람을 말한다. 즉, 「수산업법」 제8조 제1항제1호 및 제41조 제1항에 따른 사업을 경영하는 사람과 그 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 선원근로계약을 체결한 사람으로서 「선원법」 제2조제6호에 따른 부원(部員)에 해당하는 사람'을 말한다.

외국인선원은 모두 부원에 해당해야 하는데, 이때 부원이란 직원(「선박직원법」 제2조제3호에 따른 항해사, 기관장, 기관사, 전자기관사, 통신장, 통신사, 운항장 및 운항사와 그 밖에 대통령령으로 정하는 해원)이 아닌 해원(海員)이어야 한다(선원법 제2

조 제5·6호).

마지막으로 원양어선에 승선하는 외국인선원은 이상과 같은 외국인고용법이나 선원법과 같은 국내법의 적용을 받지 않는 것으로 운용되고 있다.

## 2. 불법체류 근로자

### (가) 불법체류 근로자의 개념

외국인 근로자의 법적지위 가운데 남는 쟁점의 하나는 불법체류 근로자의 지위이다. 「불법체류 근로자」라 함은 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 없이 국내에서 취업하고 있는 외국인 근로자를 말한다. 출입국관리법에 의하면, 외국인은 체류자격과 체류기간의 범위 내에서 대한민국에 체류할 수 있으며(제17조 제1항), 또한 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다(제18조 제1항). 불법체류 근로자는 이상과 같은 출입국관리법령을 위반하여 취업하고 있는 것이다. 불법체류 근로자를 가리키는 용어로서 「불법취업자」가 있으나, 취업 자체가 불법무효라기보다는 체류가 출입국관리법에 의해서 금지되는 것에 그치기 때문에 「불법체류자」라는 용어가 더 적절하다.<sup>31)</sup>

불법체류 근로자는 세가지 부류 즉, 「자격외 취업자」, 「체류기간 초과 취업자」 그리고 「밀입국취업자」로 나누어 볼 수 있다. 「자격외 취업자」는 한국에 체류할 수 있으나, 취업할 수 없는 외국인이 취업을 하는 경우이다. 관광목적의 사증을 받아 국내에서 취업해버린 외국인이나, 외국인 유학생이 체류조건을 위반하여 취업하는 경우가 「자격외 취업자」이다. 「체류기간 초과 취업자」는 사증에서 규정된 체류기간을 초과하여 국내에서 취업하고 있는 외국인이다. 「밀입국 취업자」는 정식으로 입국절차를 밟지 않고 입국하여 국내에서 취업중인 외국인을 말한다. 그렇지만, 위 세 부류의 불법체류 근로자는 출입국관리법을 위반하여 취업하고 있다는 점에서는 공통되기 때문에 규범적 평가를 달리할 수 있는 것은 아니다.

### (나) 개별적 근로관계법상의 지위

31) 영어문헌에서는 *undocumented worker*가 자주 쓰인다. 우리 말로 옮기면 ‘미등록노동자’ 또는 ‘서류미비 노동자’ 등으로 번역되고 있다.

불법체류 근로자의 법적지위가 논란이 되어왔다. 예를 들면 다음과 같은 문제들이 있다. 불법체류 근로자가 임금을 지급받지 못했을 때 그는 근로기준법의 보호를 받을 수 있는가, 또한 산업재해를 입었을 때 그는 산업재해 보상청구를 할 수 있는 근로자인가 그가 출입국관리법을 위반하여 체류하고 취업하고 있다는 사실은 근로계약에 어떠한 영향을 미치는가, 근래에 들어서는 불법체류 근로자가 노동조합을 결성할 수 있는가 등이 법적지위에 관련되는 것들로서 현실에서 쟁점이 되었다.

고용노동부는 1994년 2월 이전까지만 해도 불법체류 근로자가 맺은 근로계약은 불법계약이므로 산재보험법을 비롯한 노동관계법의 보호를 받을 수 없다고 보았다. 그러다가 서울고법의 판결(서울고판 1993.11.26, 93구16774) 등을 계기로 하여 노동부의 내부지침도 변경되었고, 대법원의 판결(대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067 판결)을 통해 근로자로 인정하는 법리가 정착되었다.<sup>32)</sup>

#### (다) 불법체류 근로자에 대한 몇가지 판결들

이밖에도 불법체류자를 비롯한 외국인근로자의 노동관계법 적용과 관련되는 의미 있는 판결들이 몇개 더 있다.

먼저, 불법체류 근로자도 퇴직금 지급대상이 되는지에 대해서는, 출입국관리법 규정들이 단속법규에 불과하므로, 그에 따라 강제되거나 형사처벌을 받는 것은 별론으로 하고 그 외국인은 근로기준법상의 근로자에 해당하므로, 퇴직금 규정 역시 불법체류 근로자에게도 적용된다(대판 1997.8.26, 97다18875).

32) “구 출입국관리법 제15조 제1항과 제2항의 입법목적)은 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것 뿐이지 나아가 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반 권리 등의 법률효과까지 금지하려는 규정으로는 보기 어렵다 할 것이다. 따라서 취업자격 없는 외국인이 위 출입국관리법상의 고용제한 규정을 위반하여 근로계약을 체결하였다 하더라도 그것만으로 그 근로계약이 당연히 무효라고는 할 수 없다 …… 원고는 취업자격이 아닌 산업연수 체류자격으로 입국하여 산업재해보상보험법의 적용대상이 되는 사업장인 소외 회사와 고용계약을 체결하고 근로를 제공하다가 작업 도중 그 판시와 같은 부상을 입었다는 것이고, …… 비록 원고가 출입국관리법상의 취업 자격을 갖고 있지 않았다 하더라도 위 고용계약이 당연히 무효라고 할 수 없는 이상 위 부상당시 원고는 사용자관계에서 근로를 제공하고 임금을 받아온 자로서 근로기준법 소정의 근로자였다 할 것이므로 산업재해보상보험법상의 요양급여를 받을 수 있는 대상에 해당한다”

다음으로 불법체류 근로자가 출입국관리사무소의 단속반을 피하려다가 부상을 입은 사건에 대해서, 법원은 사업주가 관리부장을 통하여 도주하도록 지시하였고 단속과 피신행위가 회사에서 작업하는 도중에 이루어진 것이라는 등의 이유로, 사업주의 지배관리하에 있는 경우로 보아 업무상 재해에 해당한다(부산고판 2008.6.20, 2008누792; 대판 2008.11.13, 2008두12344)고 했다.

#### (라) 집단적 노사관계법상의 과제

불법체류 근로자의 개별법상의 쟁점은 위의 판결들에 의해 정리되었다. 그렇지만, 아직까지 집단법상의 지위는 미해결의 상태로 남아있다. 불법체류 외국인이 중심이 되어 설립한 지역별 노동조합에 대한 노동조합설립신고의 반려가 쟁점이 된 사건에서, 1심과 2심의 의견이 갈렸다.

서울행정법원은 불법체류 근로자가 “장차 적법한 근로관계가 계속될 것임을 전제로 근로조건 유지 개선과 지위향상을 도모할 법률상의 지위”에 있지 않아서 노조법상의 근로자라고 볼 수 없다(서울행판 2006.2.7, 2005구합18266)고 했지만, 서울고등법원은 “불법체류 외국인이라 하더라도 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당”한다고 하였다(서울고판 2007.2.1, 2006누6774).

이 사건은 현재 대법원에 오랫동안 소송계속중에 있으며, 아직까지 결론이 나지 못하고 있다. 단체교섭이 장래를 향해서 근로자의 계속적인 지위를 설정하려는 제도라 본다면 서울행정법원의 견해가 타당할 수 있겠으나,<sup>33)</sup> 이 사건이 노동조합설립신고가 문제된 사건으로서 모든 근로자가 단결권의 주체가 되어야 한다는 단결권보장의 의의의 측면에서 보면 서울고법의 견해가 타당하다.<sup>34)</sup>

#### (마) 출입국관리법상 통보의무와의 관계

실무상으로는 출입국관리법상의 통보의무가 불법체류 근로자에 대해 적용되는 범

33) 전운구, 「외국인근로자의 노동법상 지위 - 단결활동에서의 제한과 차별금지를 중심으로」, 노동법학 42호(2012.6.), 269-274면.

34) 이승욱, 「불법체류 외국인근로자의 노동조합설립과 활동 - 미국에서의 논의를 소재로 하여 - 」, 노동법연구 37호(2014 하반기), 148-150면 등.



위가 문제가 된다. 출입국관리법에 의하면 국가나 지방자치단체의 공무원은 그 직무를 수행할 때에 강제퇴거의 사유에 해당하는 범위반이 있다고 인정되는 사람을 발견하면 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 통보해야 한다(법 제84조 제1항 본문). 그런데, 이런 통보의무를 엄격히 적용하는 경우에 공공보건의료 활동이나 범죄피해자 구조 등의 목적을 달성하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 그래서 2012년에 출입국관리법령을 개정하여 일정한 경우에는 통보의무를 면제하도록 규정하고 있다(법 제94조 제1항 단서, 영 제92조의2 참고).

불법체류 근로자가 임금체불이나 산업재해를 당하여 공공기관을 방문했을 때에도, 위의 통보의무를 적용해야 하는지 아니면, 통보의무면제의 경우에 해당하는지가 문제이다. 위의 통보의무의 면제규정이 적용되는지에 대해서는 관련 법무부의 지침(‘통보의무의 면제에 관한 지침’)에 명시되어 있지는 않으나, 면제가 인정되는 경우에 준하여 적극적으로 해석할 필요가 있다. 임금체불이나 산업재해도 범죄행위 등에 준하는 인권침해가 발생할 수 있기 때문이다.

## V. 외국인근로자의 장기간 고용에 따르는 과제들

### 1. 외국인근로자의 장기간 고용

단순기능 외국인근로자들의 합법적 고용기간이 점차 늘어나고 있다. 공식적으로 근로자성을 인정하지 않던 산업연수생제도를 포함하면, 그 기간은 1년(6개월 + 6개월)으로부터 시작하여 곧 2년으로, 다시 3년으로, 이어서 4년 10개월로 연장되었다. 그러다가 2012년 7월부터는 외국인근로자가 귀국기간을 제외하고 9년 8개월까지도 국내취업을 할 수 있는 ‘성실근로자 재입국 취업제도’가 시행중에 있다.

#### (1) 성실근로자 재입국 취업

외국인고용법은 2012년 법개정을 통해 취업활동기간이 만료될 때까지 한 사업장에 근무한 외국인근로자의 사용자가 출국 전에 재입국 후의 고용허가를 신청하면 재입



국하여 다시 취업할 수 있도록 하는 이른바 ‘성실근로자 재입국 취업제’를 도입했다(외국인고용법 제18조의4, 동 시행규칙 제14조의3).<sup>35)</sup>

이제까지 고용허가제 아래에서 5년 미만(실무상으로는 4년 10개월까지)의 연속 취업이 가능했는데, 출국한 날로부터 3개월이 지나면 재입국하여 계속적인 취업이 가능해졌다.

적어도 제18조의 3년의 취업기간과 제18조의2의 2년 미만의 연장이 또다시 게시되는 것이다(법 제18조의4 제3항). 이렇게 재입국한 외국인에 대해서는, 재입국 후의 고용허가 신청과 재입국 취업활동에 관련하여 외국인고용법 제6조(내국인 구인노력의무), 제7조 제2항(한국어능력시험 의무), 제11조(사전 취업교육 의무)를 적용하지 아니한다(위 조항 제2항).

이러한 혜택은 모든 고용허가 사업장에 해당한 것은 아니다. 내국인을 고용하기 어려운 업종이나 규모의 사업(장)에서, 재입국 후 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 미리 체결하고, 재입국 이전의 취업기간 중에 사업장 변경을 원칙적으로 하지 아니하였을 것의 요건을 충족해야 한다. 이상과 같은 요건을 충족한 외국인은 재입국취업의 제한기간이 6개월에서 3개월로 단축된다(외국인고용법 제18조의4). 위의 법률상의 근거 아래에서 외국인정책위원회는 농축산업, 어업 또는 50인 이하의 제조업일 것을 현재의 도입 업종으로 정하고 있다.

## (2) 특별한국어시험제를 통한 재입국

한편, 4년 10개월 이후에 재입국하여 취업하는 또다른 방법이 존재한다. 2011년말부터 실시되고 있는 한국어능력시험(일명 ‘특별한국어시험제도’)을 통한 방법이다. 성실근로자 재입국 제도의 요건도 쉽지는 않으므로, 이 요건을 충족하지 못하면 특별한국어시험을 통해 6개월 이후에 재입국할 수 있도록 한 것이다.<sup>36)</sup>

이 특별한국어시험제도는 취업활동기간 내에 자진 귀국한 외국인근로자에 대해, 해당 국가에서 특별한국어시험<sup>37)</sup>을 치르도록 하는 것이다. 취업기간이 만료된 외국인

35) 자세한 내용은 최홍업, 「외국인근로자의 장기간 고용과 법적쟁점」, 노동법학 제48호(2013.12.), 426면 이하.

36) 산업인력공단, “자진 귀국 재고용만료자 대상 특별한국어시험 시행 안내문”, 2011.11.28. 등록(출처: <http://hrdc.hrdkorea.or.kr/hrdc/>).

37) 2012년 9월을 기준으로 베트남, 태국, 인도네시아, 파키스탄, 우즈베키스탄, 방글라데시,

이 불법체류하지 않고 자발적으로 귀국할 수 있도록 함과, 동시에 국내사정에 익숙한 외국인을 계속사용하려는 정책적 목적이 있다.

이 제도는 별도의 법령상의 근거가 없이 기존 제도의 법령의 틀 내에서 실시되고 있다. 따라서 6개월 이후에 재입국한 외국인도 기존의 사업장이나 다른 사업장에서 근무를 할 수 있게 된다. 근로조건 등은 기존의 고용허가제에 대한 설명이 그대로 적용된다.

## 2. 장기간 고용의 법적 과제들

단순기능 외국인근로자는 정주화 금지를 원칙으로 하고 있으나, 위 제도들은 그에 대한 중요한 예외이다. ILO의 협약 등 국제법규상으로도 장기취업 근로자는 직장선택의 자유를 더욱 보장해야하며, 성실근로자의 재입국으로 인해 단순기능 외국인도 정주화될 수 있으므로, 사회통합적 이민정책의 필요성도 제기된다.

### (1) 사업장 이동의 자유 확대

외국인근로자의 취업기간이 연장되고 있지만, 사업장이동을 원칙적으로 제한하는 국내법의 내용은 큰 변화가 없다.<sup>38)</sup> 그렇지만, 국제조약의 내용들은 외국인근로자의 고용기간이 일정기간 이상으로 길어지면 사업장이동이나 취업의 자유를 더욱 보장해야 한다는 내용이다. 예를 들어, 1975년에 제정된 ILO의 143호 협약 제14조와, 국제연합의 이주근로자권리협약 제52조 등이 여기에 해당한다.<sup>39)</sup>

이런 맥락 아래에서 성실근로자 재입국 취업제도 등을 재검토해볼 필요가 있다. 생각해보면, 4년 10개월 경과 후의 재입국시에도 첫 입국시와 동일한 조건으로 사업장이동의 자유를 원칙적으로 부인하고 있으나, 그렇게 하는 것은 국익과 한국인사용자

캄보디아, 몽골에서 시행하였으며, 2012년에 스리랑카, 필리핀, 미얀마 등으로 확대하고, 나머지 국가는 2013년부터 시행하기로 되어있었다.

38) 예외적으로 단순기능인력을 숙련기능 외국인력으로 전환시켜서 체류자격을 변경하는 때에는 사업장이동의 자유가 확장되는 경로는 있다. 이 제도는 4년 이상 국내 취업을 한 외국인근로자로서 일정한 기술·기능 자격증을 취득했거나 국내근로자의 평균적 임금보다 많은 임금을 받는 경우에는 거주(F-2)자격이나 특정활동(E-7) 자격으로의 비자변경을 허용하는 제도이다. 최홍엽, 「외국인근로자의 장기간 고용과 법적 과제」, 430-433면.

39) 최홍엽, 「외국인근로자의 장기간 고용과 법적 과제」, 439-443면.

의 편의만을 우선하여 외국인근로자의 권리를 희생시키고 있는 것이라 생각한다. 특히, 최근의 실무관행의 변화가 사용자의 실질적인 지위를 대폭 강화했다는 점을 생각하면 더욱 그러하다.

그리고 5년 이상 한국에 체류하면서 취업하는 경우와 단기간의 취업을 위해 처음으로 입국한 경우에 대해서 사업장이동의 자유의 면에서 똑같은 취급을 하는 것은 문제라고 본다. 외국인의 합법적 취업기간이 5년을 넘게되면 국제규범상 또는 국내법상 그 외국인의 법적지위를 더욱 강화시키는 것이 순리(順理)라 하겠다. 그 구체적인 보장방안으로는 여러 가지를 생각할 수 있는데, 예를 들어 재입국 이후에는 동일업종 내에서는 신고만 하더라도 사업장이동을 허용하고 다른 업종으로의 이동에 대해서는 고용노동부장관의 허가를 받도록 하는 방안<sup>40)</sup>이 있겠다.

## (2) 가족방문의 권리

가족결합보다 좀더 낮은 수준의 권리가 가족방문의 권리라 할 수 있다. 외국인근로자가 장기간 취업하는 경우에는 적어도 가족방문을 하거나 받을 수 있는 권리가 인정되어야 한다. 생각해볼 수 있는 것은 근로기준법 제60조의 연차유급휴가시에 출신 국가의 방문가능여부의 문제이다. “사용자는 1년간 80퍼센트 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 한다”(제1항)의 요건을 충족한 근로자가 자신에게 부여된 휴가권의 범위 내에서 본국방문을 한다하여 이를 금할 수는 없을 것이다. 이것은 입국하여 4년 10개월의 취업인가 또는 성실근로자로서 재입국한 이후의 취업인가에 상관없이 보장되어야 할 것이다.

이와 관련하여 ILO의 이주근로자권고는, 가족방문의 권리에 대해 정하고 있다. ILO의 제151호 권고(이주근로자에 관한 권고, 1975년) 제17조에 의하면, 적어도 1년간 고용된 외국인 근로자는 가족과 동거할 수 없더라도 연차유급휴가기간중에 본국에 있는 가족을 방문하거나 방문받을 수 있다. 제17조의 원문은 “이주한 국가에서 적어도 1년간 고용된 이주근로자가 그 나라에서 가족과 동거할 수 없는 경우에는, 그 이주근로자에게 다음과 같은 권리가 주어져야 한다. (a) 이주근로자가 취득한 권

40) 2008년 김상희 의원이 발의한 이 방안(2008.11.27. 국회 의안번호 1802287; 정정훈, 「외국인 인권」, 『한국 이민정책의 이해』, 정기선 엮음, 『한국 이민정책의 이해』(백산서당, 2011), 337-341쪽 참고)은 첫입국시부터 적용하는 것을 내용으로 했었다.

리 또는 취득중인 권리를 이주한 국가에서 벗어난 기간중에 침해당함이 없이, 그리고 특히 그러한 기간중에 고용을 종료당하거나 거주할 권리를 취소당함이 없이, 이주한 국가의 국내법과 국내관행에 따라 받을 수 있는 연차유급휴가의 기간중에 그 가족이 거주하는 나라를 방문할 권리, (b) 이주근로자가 받을 수 있는 연차유급휴가의 기간을 하회하지 않는 기간 동안, 그 가족의 방문을 받을 권리”라고 한다.

여기서 가족방문을 받을 권리라 함은 그 가족의 출입국관리법상의 장기 체류자격을 인정함이 아니라 적어도 그 휴가기간 동안 가족과 외국인근로자와 함께할 수 있는 자격이 보장되어야 함을 의미한다.

가족방문에는 출입국관리법상의 법적인 제약과 사실상의 제약이 따른다. 먼저 출입국관리법상 법적인 제약이 있는지의 문제이다. 현재 합법체류 근로자는 재입국허가<sup>41)</sup>를 별도로 받지 않고도 출신국을 방문할 수 있으므로, 법적인 제약은 없는 것으로 보인다.

사실상의 제약은 외국인고용업종의 근로조건이 장기간 휴가가 가능하겠느냐는 문제이다. 토요일이나 일요일 특근까지 해야하는 사업장이 적지않은 마당에 적어도 1주일 이상 소요되며, 다시 돌아올지 기약할 수 없는 본국방문을 한국인사용자가 환영하기 어려울 것이다. 또한 동남아시아 출신 외국인의 경우에는 교통수단이 개발되지 않은 산간오지 등에 사는 경우도 많아 법상 휴가기간에 귀국이 가능할지도 문제될 수 있다.

### (3) 가족결합

장기간 고용의 경우에 발생하는 또하나중요한 쟁점이 가족결합을 허용할 것인가의 문제이다. 현재에는 단순기능 외국인근로자는 가족결합의 권리가 인정되지 않는다. 다른 말로 하면, 그 가족에게 독자적인 체류자격을 인정하지 않고 있다. 그러나, 5년 이상 10년 가까이 국내취업을 계속하게 된다면, 과연 가족결합을 계속하여 부인할

41) 원래 재입국허가를 받아야 하는 것이 원칙이다. 출입국관리법 제30조(재입국허가) 제1항에 의하면 “법무부장관은 제31조에 따라 외국인등록을 하거나 그 등록이 면제된 외국인이 체류기간 내에 출국하였다가 재입국하려는 경우 그의 신청을 받아 재입국을 허가할 수 있다. 다만, 제10조제1항에 따른 외국인의 체류자격 중 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격을 가진 사람과 재입국허가를 면제하여야 할 상당한 이유가 있는 사람으로서 법무부령으로 정하는 사람에 대하여는 재입국허가를 면제할 수 있다”고 한다.

수 있겠는가)의 문제가 제기될 수 있다.

현재의 출입국관련법령에 의하면, 외국인의 배우자와 일정한 미성년자녀는 일정한 경우에 동반(F-3)의 체류자격을 받을 수 있다. 즉, “문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 배우자 및 미성년 자녀로서 배우자가 없는 사람 [기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]”(출입국관리법시행령 별표1의 28호)이 바로 동반의 체류자격을 획득할 수 있다. 문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격은 매우 다양한 체류자격이 포함되는데, 외국인 전문인력(E-1부터 E-7까지)은 물론이며,<sup>42)</sup> 사업목적이나 학업목적 등의 경우에도<sup>43)</sup> 배우자와 미성년자녀를 동반할 수 있는 권리가 인정된다.

이렇듯 많은 외국인에 대해 가족과 결합할 수 있는 자격이 인정되건만, 단순기능인력의 경우에는 일반고용허가(D-9 체류자격)든 특례고용허가(H-2 체류자격)든 또는 선원취업(D-10 체류자격)이든 가까운 가족을 동반할 수 없다. 여기에서의 가족은 확대된 가족이 아니라 배우자와, 미성년의 자녀에 국한된 것이다.<sup>44)</sup> 이러한 D-1부터 E-7까지의 체류자격은 장기간 국내체류가 계속된 사람뿐 아니라 해당체류자격으로 국내에 처음 들어온 가족에게도 체류자격이 인정된다. 동반가족에게 부여되는 1회 체류기간의 상한은 외국인 본인에게 부여된 체류기간과 일치하도록 되어 있다. 반면에 단순기능 외국인근로자의 경우에는 단기순환정책의 기초 위에서 이제까지 체류자격의 부여가 부인되어 왔다. 가족동반을 허용했을 때에 예상되는 가족의 주거, 교육, 복지 등등의 많은 문제들을 걱정한 것이다.

그러나, 관련된 국제규범을 볼 때 단순기능인력이라 하여 언제까지 가족동반의 자격을 부인할 수 있을는지 의문시된다. 먼저, 인권에 관한 세계선언(UDHR) 제16조 제3항은 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위이며, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다”고 하며, 국제인권B규약(자유권규약, CCPR)은 제23조 제1항에

42) E-1(교수), E-2(회화지도), E-3(연구), E-4(기술지도), E-5(전문직업), E-6(예술행), E-7(특정활동)

43) D-1(문화예술), D-2(유학), D-4(일반연수), D-5(취재), D-6(종교), 주재(D-7), D-8(기업투자), D-9(무역경영), D-10(구직). 다만, 시행령에서도 있듯이 기술연수(D-3)의 경우에는 제외된다.

44) 좁은 의미의 가족에 한정된다. 가족재결합에 관한 국제연합 이주근로자권리협약(제44조 제2항)도 좁은 의미로 한정된다. 다만, 후자는 사실혼 배우자를 명시적으로 포함한 점에서 약간의 차이가 있다.

서 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다”라고 한다. 아다시피 자유권규약은 한국도 기준을 한 국제규범이며 자유권은 외국인이라 하여 배제하기도 쉽지않다.

국제연합 이주노동자권리조약 제44조의 경우에도 비슷한 취지의 규정을 두고 있다. 합법적으로 체류하고 있는 외국인근로자를 대상으로 한 위 조항의 내용을 보면, “당사국은 가정이 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가짐을 인정하며, 이주노동자 가족들의 결합의 보호를 보장하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다”고 정한다. 이 규정은 당사국에게 과도한 재량을 주고 있는 문제가 있다고 비판을 하는 전해도 있으나,<sup>45)</sup> 어쨌든 가족결합의 중요성을 제기하는 국제문서이다.

외국인근로자가 국내에 3년이나 5년 미만으로 취업하고 있다면, 입법정책의 목적상 가족의 결합을 규제할 수도 있을 것이다. 그러나, 외국인근로자의 취업이 4년 10개월을 지나 10년 가까이 이르도록 가족과 결합을 불허하는 것은 위와 같은 국제규범의 취지에 반할 수 있다. 중간에 3개월의 귀국시기가 있더라도 5년 이상 한 국가에서 노동하고 생활하고 있다면, 이미 그의 생활근거지는 송출국에서 취업국으로 옮겨왔다고 할 수 있을 것이기 때문이다.

## VI. ‘이탈’의 고용변동신고와 근로관계의 종료

### 1. 문제의 소재

외국인고용법에 의하면 근로관계 계속중에 중요한 사항의 변동이 발생한 경우에는 사용자는 직업안정기관의 장에게 고용변동신고를 하도록 하고 있다. 사용자가 이탈로 인한 고용변동신고를 할 때에 노사간의 근로관계가 종료되는가, 즉, 고용변동신고는 단순한 행정상의 의무이행에 그치는가, 아니면 사적인 근로계약관계도 종료시키거나 적어도 종료되었다는 확인을 하는 것인가의 문제가 제기될 수 있다.

45) 대한변호사협회, 『모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 해설』(대한변협 공청회자료집), 2006.11.29, 180-183쪽.

고용변동신고를 통해 근로관계가 종료되었는지를 논하려는 이유는 외국인근로자의 출국의무가 근로관계의 종료를 기준으로 발생하기 때문이다. 즉, 외국인고용법 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용)는 제3항에서 외국인근로자가 “다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. ……”고 하기 때문이다. 근로관계의 종료시점은 단순히 개별 노사간의 근로관계 종료 여부에 그치는 것이 아니라 강제퇴거의무가 발생하는 문제이다.

외국인을 고용한 사용자가 무단결근을 이유로 하여 외국인을 유효하게 해고를 하고 이에 기반하여 고용변동신고를 했다면 근로관계가 종료되어, 법적인 문제는 남지 않으나, 근로관계를 종료시키는 의사를 명확하게 하지 않고 사용자가 고용변동신고만을 하는 경우가 실무상 자주 나타난다. 이에 대응하여 외국인근로자는 막바로 사업장 변경신청을 해야 하나, 외국인근로자도 국내법을 제대로 알지 못하여 법적으로 다투지 못하다가, 고용변동신고 후 1개월이 초과한 시점에서 노동위원회나 법원을 상대로 하여 부당해고를 다투고 있다.<sup>46)</sup>

## 2. 고용변동신고의 의의와 종류

(1) 외국인고용법과 출입국관리법에 의하면, 외국인의 고용과 관련하여 중요한 변동이 있거나 고용사업장의 정보의 변동이 있는 경우에는 고용변동신고를 하도록 하고 있다. 외국인을 체계적으로 관리함으로써 원활한 인력을 공급하려는 외국인고용법의 목적에 비추어 볼 때, 외국인의 해고, 사망, 무단결근 등의 사유가 발생할 경우에는 관련 행정관청이 곧바로 알 수 있어야 한다는 취지로 이해할 수 있다. 한편, 아래에서 보는 것처럼, 외국인의 소재를 알 수 없는 경우가 사유로 들어있는 점도 고용변동신고의 또다른 목적을 알 수 있다. 소재과약이 안되는 외국인근로자의 경우에도 불법체류의 위험이 높기 때문에, 근로관계의 변동이 확정되기 전에도 행정관청이 이

46) 노동위원회에 부당해고구제신청을 제기하여 노동위원회의 판정이 내려진 사건만 해도 40여건이 된다. 이 사건수는 중도에 화해나 취하를 통해 해결된 사례들이 제외된 것이라 본다면, 실제의 사례는 더 많을 것으로 본다. 대체로 구제신청은 기각 또는 각하되고 있으며, 10%안팎의 사건에서만 외국인근로자측의 신청이 인용되었다.



를 파악할 필요가 있다.

외국인고용법에 따르면, 사용자는 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다(법 제17조 제1항). 이에 따라 사용자는 i) 외국인근로자가 사망한 경우, ii) 외국인근로자가 부상 등으로 해당 사업에서 계속 근무하는 것이 부적합한 경우, iii) 외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우에는 신고해야 한다(시행령 제23조 제1항). 또한 iv) 외국인근로자와의 근로계약을 해지하는 경우, v) '사용자 또는 근무처의 명칭이 변경'되거나 '근무 장소를 변경'한 경우에도 변동신고를 해야 한다(같은 조 같은 항). 사용자가 외국인근로자의 고용변동 등 신고의무를 위반하여 신고하지 아니하거나 거짓으로 신고한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(외국인고용법 제32조 제1항 제7호)

(2) 외국인고용법 제25조 제3항의 출국의무의 직접적인 기준은 위와 같은 고용변동신고가 아니며, 근로관계의 종료이다. 근로관계의 종료 사유로서 일반적으로 사용자의 해고, 사직과 합의해지, 계약기간의 만료, 정년퇴직, 당사자의 소멸(당사자의 사망, 법인의 소멸, 전적) 등을 들 수 있다.<sup>47)</sup> 이러한 종료사유에 비취본다면 위의 i) 근로자의 사망, iv) 근로자의 해지는 그 자체로 근로관계의 종료 사유이기도 하다. 그렇지만, ii) 외국인근로자가 부상 등으로 해당 사업에서 계속 근무하는 것이 부적합한 경우와 iii)의 외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우('이탈')는 그 자체로서 종료사유가 아니며, 사용자의 별도의 해고의사표시를 필요로 하며, 이때에 유효한 해고가 있었느냐에 의해 근로관계의 종료 여부가 결정될 수 있다.

법률과 시행령이 정하는 고용변동사유별로 문제되는 상황을 살펴보면, 다음과 같다. i) 외국인근로자가 사망한 경우와 v)의 사용자 또는 근무처의 명칭이 변경되거나 근무장소의 변경과 같은 '중요정보의 변경'의 경우는 해고법리와 관련하여 크게 문제될 것은 없다. i)의 사망의 경우는 당사자의 소멸에 해당하여 사용자의 의사와 무관하게 근로관계가 종료되기 때문이다. v)의 중요정보의 변경 역시 해고법리와 관

47) 임종률, 『노동법』, 12판, 518면; 김형배, 『노동법』, 21판, 625면 등.



련한 문제가 거의 없다. 단순히 근무처의 상호변경이나 근무장소의 변경과 같은 정보의 변동이거나 고용승계가 일어난 경우이기 때문이다. 고용승계의 경우는 양도 사업장이 실질적으로 도산 또는 폐업되고 근로가 단절없이 계속 제공되는 것을 의미하므로, 부당해고 여부가 다투어지지 않는 경우가 거의 없다. 그리고 iv)의 근로계약의 해지의 경우는 사용자가 외국인근로자와 합의해지를 하거나 일방적으로 해지(해고)의 의사표시를 하는 사례인데, 실무적으로 자주 나타나는 것이지만, 이탈의 변동신고만큼 쟁점이 되지는 않는다.

가장 쟁점이 되는 것은 iii) 외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우이다. 이를 고용노동부의 실무상으로는 ‘이탈’로 부르는데, 이 이탈의 경우는 고용변동신고가 이뤄졌으나, 외국인근로자에 대한 해고의 의사표시가 명확히 이뤄지지 않는 경우가 많다. 사용자는 고용변동의 신고라는 행정상의 의무(법 제32조 제1항 제7호)를 이행했으나, 사적 근로계약 관계상의 해지의 의사가 표명되지 않거나 불분명한 경우이다.

(3) 그런데, 출입국관리법에도 고용변동신고에 유사한 고용주의 신고제도가 있다. 출입국관리법 제19조는 “제18조 제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 있는 외국인을 고용한 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 그 사실을 안 날부터 15일 이내에 지방출입국·외국인관서의 장에게 신고하여야 한다. i) 외국인을 해고하거나 외국인이 퇴직 또는 사망한 경우, ii) 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우, iii) 고용계약의 중요한 내용을 변경한 경우”(제1항)로 정하고 있다. 이에 따르면 외국인을 해고하거나, 고용된 외국인의 소재를 알 수 없는 경우 등에는 지방출입국·외국인관서의 장에게 신고하도록 하였다.

이렇게되면, 고용의 변동사항이 있는 경우에는 출입국관리법에 의해 지방출입국·외국인관서의 장과 외국인고용법에 의해 직업안정기관의 장에게 각각 변동신고를 해야 했다. 이러한 중복신고의 부담을 덜어주기 위해 2014년 10월 15일에 법을 개정함으로써, 외국인을 고용한 자가 출입국관리법 제19조 제1항에 따른 신고를 한 때에는 그 신고사실이 외국인고용법 제17조 제1항에 따른 신고사유에 해당하는 때에는 같은 항에 따른 신고를 한 것으로 보게 된다(출입국관리법 제19조 제3항). 그리하여 양 기관 중 한 곳만 방문해도 고용변동신고가 처리되도록 일원화되어 있다. 48) 외국인고

용법상 이탈의 고용변동신고는 출입국관리법에서 ‘ii) 고용된 외국인의 소재를 알 수 없게 된 경우’의 경우와 i)의 ‘외국인을 해고하거나’의 두가지중의 하나에 해당하게 된다.

### 3. 이탈에 의한 고용변동신고의 해석실무

(1) 이탈의 고용변동신고는 외국인근로자가 ‘정당한 절차 없이 5일 이상 결근’하거나 ‘그 소재를 알 수 없는’ 경우에 대해 하도록 하는데, 이에 대해 직업안정기관<sup>49)</sup>은 무단결근이 사업주의 귀책사유가 없이 발생한 경우로 판단기준을 삼고 있다. 근로계약서상의 근무지시 불이행이나 근무해태 등 사업주의 귀책사유 없이 발생한 경우에만 처리하도록 했다.<sup>50)</sup>

5일 이상 결근했으나 사용자가 외국인의 소재를 알고 있는 경우에는 사용자가 업무복귀명령을 내리는 것을 전제하고 있다. 사용자는 그 근로자들에게 “지정한 날까지 업무복귀를 하지 않을 경우 무단결근을 사유로 고용변동신고를 하겠음”을 업무복귀명령서라는문서로 알리고 이에 응하지 않는 경우 고용변동신고를 하도록 안내하고 있다. 이 업무복귀통지서는 실무상 제출서류의 하나로 되어 있다.<sup>51)</sup>

이탈의 고용변동신고를 받은 고용센터에서는 유선연락, 사업장 방문 등으로 사실관계를 확인한 후에 처리하도록 하고 있다.

(2) 이상과 같이 이탈의 고용변동신고는 나름대로 정선된 내부절차를 거쳐서 이뤄지지만, 일단 이탈이 신고되면 1개월 이내에 근로자가 사업장변경신청을 내거나 사용자가 철회하지 않는 한, 구제를 받을 수 있는 방법이 마땅하지 않다.

노동위원회에서 부당해고에 대한 구제명령이 내려져도 이 점에는 변동이 없다. 즉,

48) 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』(동명기획, 2015), 2015, 205-209면. 고용부의 직업안정기관(고용센터)에 고용변동신고를 한 경우에도 전산에 입력하면 법무부로 자료가 자동으로 전달되며, 법무부의 출입국·외국인관서에 신고를 접수한 경우에도 고용노동부로 실시간 전송되도록 되어 있다.

49) 고용센터라고 보통 부른다.

50) 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 210면.

51) 위의 업무편람, 210면; 고용노동부 외국인력정책과, ‘외국인근로자 사업장이탈 판단기준 검토’, 2011.3.14.

고용변동신고(이탈) 후 1개월이 지난 시점에서 노동위원회의 부당해고 판정을 이유로 사용자가 고용변동신고 철회를 요청할 경우에, 고용센터에서 고용변동신고의 철회나 근로자의 원직복직이 가능한지에 대한 질의에 대해서 고용노동부는 다음과 같이 유권해석을 하고 있다.

“고용변동신고가 외교법상 하자 없이 적법하게 이루어졌다면, 이후 노동위원회나 법원에서 동 신고행위를 부당한 해고처분으로 판정하였다고 하더라도, (동 판정에 의해 근로기준법 등에 따라 당해 사용자에게 원직 복직 등의 의무가 발생하는 것은 별론으로 하고) 동 신고행위 자체가 당연히 무효로 되거나 소급하여 철회되어야 하는 것은 아니라고” 하였다.<sup>52)</sup>

판호 안의 표현에 따르면 부당해고구제 판정이 있으면 원직복직의무가 발생할 수 있는 것처럼 보고 있으나, 현실적으로 가능성이 희박하다. 노동위원회에서 부당해고 구제여부가 다투지는 사안은 대개 고용변동신고가 된 후 1개월이 지난 시점에서 문제되는 것으로, 이미 출국의무가 발생한 불법체류자의 신분이므로 원직복직의무는 별로 의미가 없다. 마지막 남은 가능성이 바로 고용변동신고의 무효나 취소 정도이기에 이것을 다투는 상황일 수 있다.

(3) 이상과 같은 유권해석이 있는 한, 고용변동신고가 되어버린 외국인근로자가 구제를 받을 수 있는 방법은 1개월 이내에 사업장변경신청을 하거나 사용자가 고용변동신고의 철회를 하는 방안밖에는 다른 방안이 없는 것으로 보인다.

즉 현재에도 고용센터는, 사용자가 이탈신고를 하였으나 근로계약 종료 후 1개월 이내에 외국인근로자가 사업장변경신청을 하며 이탈신고에 이의를 제기하는 경우에 한하여, 사실관계를 조사한 후에 사업장변경사유에 해당하면 사업장변경처리한다. 전산처리는 이탈신고를 취소하고 이후 처리절차는 사업장변경신청과 동일하게 한다.<sup>53)</sup> 또한 사용자가 사업장이탈을 사유로 고용변동신고를 했으나, 사업장이탈 사유발생일로부터 1개월 이내에 사용자가 철회를 요청할 경우에는 1회의 사업장이동으로 간주하고 원직복직 처리한다.<sup>54)</sup>

52) 외국인정책과-2594호(2002.8.23.)(고용허가제 업무편람, 243면.)

53) 위의 업무편람, 242면.

54) 위의 업무편람, 242면.

그런데 실무상 가장 중요한 점은, 이탈의 고용변동신고가 대체로 근로계약의 해지 사유로 인식이 되는 것이다. 외국인근로자의 사업장변경신청시에 이에 상응하여 사업주도 변경사유를 확인하도록 되어 있는데, 이때 사업주가 작성해야 할 ‘사업장변경사유 확인서(사업주용)’<sup>55)</sup>에도 “근로자의 무단결근으로 인한 근로계약 해지”라고 표현되어 있다. 또한 노동위원회의 부당해고판정문에도 고용변동신고를 근로관계종료 또는 해고사유로 판정하는 사례도 적지않다.<sup>56)</sup> 외국인근로자나 사용자를 비롯하여 고용노동부의 고용센터의 공무원들도 이탈의 고용변동신고가 근로관계의 유효한 종료사유로 보는 경향이 있다.

#### 4. 이탈의 고용변동신고의 해석상 문제점

(1) 그러나, 고용변동신고를 행정상의 의무이행이며, 그 자체로 해고의 의사표시가 아니라는 점에서 법리상 또는 실무상의 문제가 출발한다.

노동법의 일반적 법리에 의하면, 근로관계의 종료사유로서 해고는 행정관청에 대한 의사표시가 아니라 근로관계의 상대방인 근로자에 대한 의사표시이며, 특히 근로기준법 제27조에 의하면, 사용자는 근로자를 해고하려면 해고사유와 해고시기를 서면으로 통지해야 효력이 있다(근로기준법 제27조 제1항과 제2항). 이 규정은 2007년 4월의 근로기준법 전부개정시에 개정된 내용으로서, 사용자로 하여금 해고를 신중하게 하며, 해고의 존재여부, 사유, 시기를 명확하게 함으로써, 부당해고 및 퇴직금과 관련하여 분쟁이 발생했을 때 쉽게 해결하기 위한 것이다. 아울러, 근로자에게는 해고의 사유와 시기를 이해하고 이에 대응할 수 있도록 하는 의미도 있다. 근로기준법은 통지의무 위반에 대해 벌칙규정을 두지않고, 해고의 효력유무와 연계시키는 효력규정을 둔 것이다.<sup>57)</sup>

이탈에 의한 고용변동신고가 제출되면, 이에 대해 외국인근로자가 다투기가 어렵다. 특히, 고용변동신고에 의해 근로관계가 종료되는 것으로 해석되어, 1개월 이내에 사업장변경신청을 해야 하고, 그렇지 않으면 불법체류의 신분이 되는 불이익이 따른

55) 고용노동부, 위의 업무편람, 252면.

56) 경남지노위2008부해162 (2008.08.21. 기각); 전남지노위2014부해198 (2014.7.28. 기각) 등

57) 임종률, 『노동법』, 12판, 2014, 538-540면; 하갑래, 『근로기준법』, 25판, 2013, 643-645면.

다.

우선 고용변동신고가 어느 시점에 이뤄지는지를 외국인근로자가 명확히 알기 어렵다. 고용변동신고에 앞서서 근로자가 업무복귀통지서를 받는다면 고용변동신고가 내려질 수 있다는 예측을 할 수는 있다. 그러나 사용자는 업무복귀통지를 하고서 고용변동신고를 바로 내지 않을 수도 있으며, 또한 고용변동을 신고하고도 근로자에게 바로 알려주지 않는 때도 있다. 나아가, 사용자가 고용센터에 직접 방문하여 신고해야 하는 것만은 아니며, 팩스전송의 방법으로도 손쉽게 제출할 수 있도록 되어 있다.<sup>58)</sup> 그래서 사용자가 외국인이 이해할 수 있는 말로 내용을 제대로 전달하지 않는 한, 정확히 어느 시점에 고용변동신고가 이뤄지는지를 알기 어려울 수 있다. 고용변동신고를 받은 고용센터에서는 사업주에게 귀책사유가 있는지 여부를 확인하기 위해 사업장 방문이나 유선 연락 등의 방법을 취하도록 되어 있으나, 한국어에 익숙하지 않은 외국인에게 고용변동신고의 취지와 시점이 제대로 전달되지 않을 수 있다.

(3) 무단이탈이나 소재불명에 대한 이탈의 고용변동신고는 앞에서 본 것처럼, 고용센터에서 사용자의 귀책사유 여부를 확인하기 때문에, 많은 경우 근로자의 장기 무단결근이나 근무태만이 원인이 되어 고용변동신고가 이뤄지고 한국인근로자의 경우에도 해고의 정당성이 인정될 수 있는 사안이다. 그러나, 노사의 의사소통의 불충분이나 사용자의 자의적인 판단으로 이뤄지는 경우도 적지않다. 예를 들어, 외국인근로자의 부상이나 질병이 원인이 되어 기숙사등에서 쉬다가 노무제공을 못하는 사례를 들 수 있다. 외국인은 중간관리자에게 통보를 했다고 하나 사용자는 통보를 받은 바가 없다고 다투거나, 사용자측이 하루이틀 정도 쉬고서 곧바로 복귀하도록 지시했다고 주장하나 외국인은 그런 지시를 들은 바가 없다고 다투는 경우가 있다.

고용변동신고 또는 해고사실을 안다고 해도 해고의 구제를 받을 수 없는 것이 현실이다. 부당해고구제를 신청해도 노동위원회는 대체로 고용변동신고가 “관계법령에 정해진 행정상의 의무를 이행한 것이지 일방적으로 근로관계를 종료시키는 해고의 의사표시라고 할 수 없다”고 한다.<sup>59)</sup> 이에 따라 부당해고구제신청은 기각 내지 각하

58) ‘외국인근로자 고용변동 등 신고서’의 기재사항이다.

59) 경기지노위 2014. 11. 3. 2014부해1297 외 다수의 판정들. 이 사건 외국인근로자는 다른 부당해고신청사건처럼, 부당한 해고의 구제, 원적복직과 해고된 기간의 임금을 신청취지로 했다.

판정이 대체로 내려지고 있으며 인정되는 경우는 일부에 지나지 않다. 게다가 위에서 소개한 행정해석(외국인정책과-2594호)에 의하면, 설령 부당해고라는 판정이 내려져도 이미 종료된 고용변동신고는 무효 또는 취소될 수 없다. 이상에서 본 것처럼, 외국인근로자가 이탈의 고용변동신고의 대상이 되었을 때, 해고에 관한 일련의 근로기준법에 의한 보호를 제대로 받을 수 없다.

해고 역시 근로조건의 일종이므로, 앞(II.2.)에서 살펴본대로 국적차별 금지의 원칙이 적용되어야 한다. 그리하여 근로기준법 제23조(해고등의 제한), 제27조(해고사유등의 제한), 제28조(부당해고등의 구제신청) 등을 비롯한 일련의 해고관련규정이 적용되어야 한다. 그렇지만, 이탈에 의한 고용변동신고의 경우에는 이상의 근로기준법규정이 적용되지 못하고 있다.

## 5. 이탈신고의 대안 모색

(1) 앞에서 본 것처럼 고용변동신고가 행정상의 의무이행에 그침에도 실무상으로는 근로관계 종료로 해석되는 문제를 해결하기 위해서는 그 입법론 또는 해석론상 대안을 모색할 필요가 있다. 대안의 방향을 크게 둘로 나누어 근본적인 접근 방안과 보완적인 접근 방안을 생각해볼 수 있다. 대안 모색에는 고려해야할 사항들이 이론적으로나 실무적으로 많기 때문에, 시론적 성격의 모색이다.

(2) 먼저 근원적인 방법은 고용변동신고가 곧 근로관계의 종료를 의미하지 않으므로, 고용변동신고 이전에 해고의 시기와 사유를 기재한 해고의 서면통지를 하도록 하는 방안이다. 고용변동신고가 표현 그대로 고용‘변동’의 신고가 되도록 하는 것이다. “언제까지 업무복귀를 하지 않을 경우 무단결근을 사유로 고용변동신고를 하겠다”는 현재의 업무복귀명령만으로는 해고의 시기와 사유가 기재되었다고 보기에는 부족하므로, 별도의 해고통지를 하고, 이러한 해고통지서를 첨부서류로 요구하는 것이다. 이러한 방안은 해고구제에 있어서의 국적차별의 문제를 완전히 해결하는 방안이지만, 현재의 실무와는 많이 다른 것이어서 사업주들이 수용하는 데에 진통이 따를 수 있다. 또한 이러한 방안을 채택하면 부당해고구제신청이 더 증가할 수도 있으며, 외국인근로자의 사업장변경의 수단으로 악용될 수 있다는 우려가 제기될 수도 있다.<sup>60)</sup>

(3) 다음으로 보완적인 해석의 방법이다. 현재의 이탈신고의 큰 틀을 유지하면서 해고구제의 법리상의 문제나 사업주의 의사(61)조차 반영되지 않는 문제를 보완하는 방안이다.

고용변동신고 그 자체는 해고의 통보가 아니라 법령상의 의무를 이행하는 것에 그치므로, 사용자의 구두 또는 표시행위를 해고의 통보로 이해하는 해석이다. 이에 따라 고용변동신고확인서를 근로자에게 전하는 사용자의 의사표시나 노무수령을 거부하는 사용자의 언동을 해고의 통보로 보는 것이다. 이것은 현재의 일부 노동위원회 판정(62)을 그대로 수용하는 것이지만, 여전히 해고의 서면통지 요건 등을 만족시키지 못하는 문제가 있다.

따라서 최근에 개정된 근로기준법 규정대로(63) 업무복귀명령서를 일종의 해고의 예고가 될 수 있도록 해고의 시기와 사유를 같이 표기하는 것이다. 이 방안이 근로기준법상의 논란을 해소할 수 있을 것인데, “언제까지 업무복귀를 하지 않을 경우 무단결근을 사유로 근로계약을 해지하고 이에 따라 고용변동신고를 하겠음”을 서면으로 분명히 하는 것이다.(64)

그리고 노동위원회가 부당해고를 인정하여 구제명령을 내린 경우에는, 고용변동신고 후 1개월이 지난 후에도 구제받을 수 있는 길을 열어야 할 것으로 보인다. 이제까지는 이탈의 고용변동신고를 통해 근로관계가 종료된 것으로 처리되고 외국인근로자는 그 사업장을 그만두고 출국하는 방법밖에 다른 길이 없었지만, 전문적인 준사법

60) 노동위원회나 법원이 일방적으로 외국인근로자의 편만 들지 않을 것이므로 그렇게 구제 신청건수등이 늘어날지는 의문이다. 또한 현재처럼 지정알선 금지의 원칙이 고수되는 한, 사업장 변경으로 남용되기도 쉽지 않을 것이다.

61) 현재의 유권해석에서는 사용자가 고용변동신고를 철회하려고 해도 신고후 1개월이 지난 시점에서는 불가하다.

62) 중앙노동위2014부해1252 (2015.2.10. 초심취소) 등.

63) 근로기준법 제27조 제3항. 사용자가 제26조에 따른 해고의 예고를 해고사유와 해고시기를 명시하여 서면으로 한 경우에는 제1항에 따른 통지를 한 것으로 본다. <신설 2014.3.24> 이 규정은 해고예고와 해고사유통보를 이중으로 해야 하는 문제를 해소한 개정규정이다.

64) 다른 접근방안으로는, 현재에는 고용노동부의 고용센터가 고용변동신고 처리결과를 사용자에게만 통지하도록 하는데, 외국인근로자에게도 통지함으로써, 해고사유와 그 시기를 명확히하고 사업장변경신청을 하도록 알리는 방안도 생각해볼 수 있다. 사용자가 직접 외국인근로자에게 통지하는 것은 아니나, 고용센터를 통해서 근로기준법 제27조의 해고통지 서면이 전달되도록 하는 것이다. 사용자가 해고의 서면통지를 해야 하는 부담은 덜 수 있지만, 사용자가 근로자에게 직접 서면통지하는 행위가 아니라는 한계는 있다.



기관인 노동위원회에서 구제명령이 내려진 때에는 원직복직 또는 사업장변경신청이 가능하도록 실무가 개선되어야 하리라 본다. 그리고 사업장변경신청을 허용할 때에는 외국인고용법 제25조 제1항 제2호의 ‘근로조건 위반 또는 부당한 처우’에 준하는 것으로 보아서 외국인근로자에게 귀책사유가 없는 사업장변경신청으로 취급하는 방법이 있다. 즉, 임금체불등에 준하는 부당한 처우로 보아 외국인근로자의 사업장변경에 불이익이 없도록 하는 것이다.

## 6. 이탈신고된 외국인근로자의 지위

이탈의 고용변동신고가 되었음에도 불구하고 사업장변경신청을 하지 않아 출국해야 하는 외국인의 지위를 구체적으로 생각할 필요가 있다.<sup>65)</sup> 이 문제는 부당해고구제신청이나 부당해고무효확인이 소송의 구제이익과 관련된다.

실무상으로는 근로관계가 종료된 후에도 사업장변경을 신청하지 않은 사람과, 사업장변경을 신청했음에도 근무처변경이 허가되지 않은 사람이 동일하게 취급되는 것으로 보인다. 직업안정기관의 장은 법률상의 출국대상자인 위 兩者의 명단을 관할 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 통보하도록 되어 있으며(외국인고용법시행령 제30조 제3항), 이에 따라 고용센터의 담당자는 매월 1회 고용허가제(EPS) 전산에서 출국대상자 명단을 출력하여 관할 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 통보하며, 또한 매월 고용센터의 본부에서 전국의 자료를 취합하여 법무부에 통보한다고 한다.<sup>66)</sup>

그렇지만, 이론적으로 생각해 보면, 다른 해석의 여지가 있다고 본다. 외국인고용법 제25조에 의해 근로계약이 종료된 후 1개월이 경과하면 출국해야 하는 것이 법률조항이지만, 개별 외국인이 동조항에 해당한다고 하여 곧바로 강제퇴거대상자가 되는 것은 아닐 것으로 본다. 외국인이 비전문취업(E-9)의 체류자격으로 국내에 취업할 때에는 그 근로계약기간에 대응하는 체류기간이 3년 또는 2년 이내의 범위에서 별도로 부여되기 때문이다. 즉, 근로계약이 유효하게 종료되고, 그후로 1개월이 지나더라도 비전문취업(E-9)의 체류자격의 기간이 자동으로 단축되는 것은 아닐 것이다. 체류자

65) 이하 본문의 내용은 필자가 관련 자료를 통해 추정한 내용이다. 이탈신고된 외국인의 처리에 대한 현재의 실무처리절차를 좀더 확인할 필요는 있다.

66) 고용노동부, 위의 업무편람, 240면.

격의 취소나 만료와 함께 강제출국명령이 발해져야 강제퇴거의 대상이 될 것이다.

## VII. 맺는 말

이탈의 고용변동신고는 이제까지 조명되지 않았던 쟁점이기에 앞으로 좀더 연구가 필요한 주제이다. 고용변동신고의 법적성격이나 외국인고용법 제25조 3항의 출국의무의 법적의미가 조명될 필요가 있다. 예를 들어, 다양한 고용변동신고가 행정법학에서 논의되는 이른바 자기완결적 신고인지 또는 수리를 요하는 신고인지를 생각해볼 필요도 있으며, 출국의무의 대상이 되는 외국인이 노동관계쟁송(부당해고구제신청이든 해고무효확인의 소송이든)의 구제이익이 있는지의 쟁점도 분석을 요한다. 각 쟁점들이 그에 대한 현실파악과 함께 충분히 논의되기를 기대한다.

한 사회의 인권지수는 그 사회에서 가장 소외된 사람의 인권을 보면 알 수 있다는 말이 있다. 외국인근로자는 상당한 기간 동안 국내에서 노동하면서 국내 산업의 발전에 기여하고 있는 만큼, 그에 상응하는 기본권의 보장이 논의될 수밖에 없다는 관점에서 최근의 몇가지 쟁점을 다루었다. 외국인에게도 기본권을 충실하게 보장하려는 것은 단순히 외국인을 온정적으로 대하는 것을 넘어 한국인근로자들의 노동기본권을 보장하기 위해 부득이한 면이 있다. 외국인근로자를 단순히 노동력이라는 상품으로 보는 한, 한국인근로자 역시 그에 가까운 대우를 피할 수 없기 때문이다.



【제3토론】

## 토 론 문

차 규 근(법무법인 공존, 변호사)

- 발표자께서 인용하신 2014. 12. 31.자 출입국자격별 외국인력의 현황표에 의하면, 일반적으로 전문인력의 불법체류율이 단순기능인력의 불법체류율보다 훨씬 낮을 것으로 예상되지만, 실제로는 전문인력의 불법체류율(약 11%, 5,418/49,503)은 단순기능인력의 불법체류율(약 11%, 64,507/567,642)과 거의 동일합니다. 전문인력의 불법체류율이 단순기능인력의 그것과 거의 동일할 정도로 높은 이유에 대하여 발표자나 법무부 관계자가 설명을 해 주셨으면 합니다.
- 그리고, 전문인력 내에서도 교수(E-1. 교수 자격은 ‘고등교육법에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 전문 분야의 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하려는 사람’에 부여하는 자격임)나 전문직업{E-5. 전문직업 자격은 ‘대한민국 법률에 따라 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 그 밖에 국가공인 자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람(교수 (E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다)}의 경우는 불법체류가 거의 없을 것으로 예상되나, 실제로는 교수 자격은 2,664명 중에 16명, 전문직업 자격은 645명 중에 23명이 불법체류로 파악되고 있는데, 그 원인에 대하여 법무부 관계자의 설명을 듣고 싶습니다.
- 전문인력 중, 예술홍행(E-6)과 특정활동(E-7)의 불법체류율이 상당히 높는데, 그 원인과 이들 체류자격자들의 불법체류율 감소를 위해 어떤 정책들이 시행되고 있는지 법무부 관계자에게 한번 묻고 싶습니다.

- 단순기능인력의 경우, 비전문취업(E-9)의 불법체류율은 19%(52,760/270,569)이고 선원취업(E-10)의 불법체류율은 34%(4,974/14,403)에 달하나, 방문취업(H-2)의 불법체류율은 2.3%(6,773/282,670)에 불과합니다. 이렇게 단순기능인력 내에서 불법체류율의 차이가 많이 나는 이유가 무엇인지, 발표자나 법무부 관계자에게 묻고 싶습니다. 발표 내용에 의하면, 비전문취업 체류자격자의 경우는 사업장변경 등 절차상 여러 가지 제약이 많으나 방문취업 체류자격자의 경우는 상대적으로 간소한 절차의 적용을 받고 있는데, 혹시 이러한 점과도 관계가 있다고 볼 수 있는가요.
- 발표자께서는 성실근로자 재입국 취업제 등 비전문취업(E-9) 체류자격자들의 편익을 제고하는 제도가 도입되었음에도 불구하고, 비전문취업(E-9)자 체류자격자들의 불법체류율이 높은 이유가 무엇 때문이라고 보시는가요. 발표자께서는, 고용변동신고가 행정상의 의무이행에 그침에도 실무상으로는 근로관계의 종료로 해석되고 있는 점에 대하여 비판적인 지적을 하셨는데요, 혹시 이러한 제도적인 문제점이 비전문취업(E-9)의 높은 불법체류율의 원인 중 하나로 작용되고 있다고 볼 수도 있는가요.
- 발표자께서는 고용허가제와 노동허가제를 소개해주셨는데요, 노동허가제를 채택하고 있는 독일과 고용허가제를 채택하고 있는 대만은 왜 그러한 제도를 채택하게 되었으며, 현재 각각의 제도가 독일과 대만에서 성공적으로 시행되고 있는지 궁금합니다. 우리나라는 왜 노동허가제가 아닌 고용허가제를 도입하게 된 것인가요. 그리고, 성실근로자 재입국취업제도와 같은 것은 노동허가제적 성격을 지닌 것이라고 볼 수가 있는 것인가요. 그렇다면, 향후 우리나라는 노동허가제적 성격의 제도가 더 도입될 가능성이 높다고 볼 수가 있는가요.
- 고용허가제의 기본원칙 중 하나로 내국인 우선고용의 원칙을 설명해주셨는데요, 이 원칙이 잘 지켜지지 않고 있다고 느끼는 국민들도 적지 않은 것 같은데 이 원칙이 실제로도 잘 지켜지고 있는지 한번 묻고 싶습니다.

- 고용부담금제가 외국인고용법 제정 당시 도입이 검토되다가 중소기업에 부담을 준다는 이유로 배제되었다고 발표하셨는데, 현재 실시되고 있다는 싱가포르와 대만에서의 시행 현황과 어떻게 평가되고 있는지 한번 묻고 싶습니다. 과연, 고용부담금제가 그렇게 중소기업에게 부담이 되는 것인지도 궁금합니다. 수익자부담의 원칙에 따른다면, 외국인근로자를 활용하여 경제적이익을 누리는 중소기업에게 고용부담금을 부과하여 동 부담금을 유용하게 활용하는 것도 생각해 볼 수 있지 않을까요.
- 고용허가제 원칙 중 하나가 정주화금지의 원칙이 있다고 말씀하셨으며, 성실근로자라고 하더라도 4년 10개월까지만 체류한 후 출국하여 3개월이 지나야 재입국하여 취업할 수 있는데, 이 역시 정주화금지 원칙의 연장선상에 있는 것 같습니다. 5년 연속 체류하면 국적법상 일반귀화 요건을 갖추어서 귀화신청을 할 수 있기 때문에, 정주화를 막기 위하여 3개월 후 재입국은 보장하지만 5년 미만으로 체류기간을 제한하는 것으로 보이기 때문입니다. 국적제도에 있어서, 영주자격전치주의를 도입함으로써 단순히 5년 이상 체류한다고 하여 국적을 바로 신청하지는 못하도록 하되 먼저 숙련도나 한국어능력, 품행 등 여러 가지 요건을 갖추어 (준) 영주자격 등 장기 체류자격을 취득한 다음 일정기간 지난 연후에 국적을 신청할 수 있도록 한다면, 매우 성실하고 숙련도나 전문성이 높으며 품행이 단정하여 해당 기업에서도 지속적인 근무를 희망하는 외국인근로자의 경우는 선별하여 4년 10개월만에 출국하지 않고 더 체류할 수 있게 하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것 같은데, 발표자께서는 이러한 방안에 대하여 어떻게 생각하시는가요.
- 발표자께서는 고용변동신고의 실무상 문제점에 대하여 지적하시면서, 해결방안 중 하나로 현재에는 고용노동부의 고용센터가 고용변동신고 처리결과를 사용자에게만 통지하도록 하는데, 외국인근로자에게도 통지함으로써 해고사유와 그 시기를 명확히 하고 사업장변경신청을 하도록 알리는 방안을 제시하셨습니다. 저도 절차적 정당성을 강화할 수 있는 이러한 방안에 동의합니다.
- 외국인 관련 행정을 접하다 보면 국민과 달리 외국인의 경우는 절차적인 면에서

제대로 된 권리보장과 처우를 받지 못하고 있지 않나라는 생각이 들 때가 많습니다. 원인으로서는 행정절차법에서 출입국관리행정을 적용대상에서 제외하고 있기 때문이 아닌가 싶습니다. 법무부 출입국외국인정책본부가 표방하는 외국인과의 공존하는 선진적인 이민법제를 지향하는 차원에서, 출입국관리행정을 행정절차법의 적용대상에서 제외하고 있는 행정절차법을 손질하여, 그 성격상 절대적으로 부적합한 경우를 제외하고는 출입국관리행정에도 행정절차법이 적용될 수 있도록 하여 외국인 관련 행정의 절차적 정당성을 강화할 수 있도록 하는 방안에 대하여는 어떻게 생각하시는가요.

- 외국인근로자의 개념에 해당하지는 않으나, 향후 통일이 될 경우에는 북한 주민들이 외국인근로자의 자리를 대체할 가능성도 배제하지 못할 것 같습니다. 이와 관련, 외국인력정책위원회에서 중장기적 관점에서 통일을 염두에 둔 외국인력정책을 운용하여야 할 필요성이 있는 것은 아닌지 궁금합니다만, 발표자께서는 어떻게 생각하시는가요. 이상 끝.



【종합토론】

## 한국이민법학회 토론회

김 영 근(법무부 체류관리과장)

우리나라와 같이 이민의 역사가 길지 않은 나라에서 김기선 부연구위원이 발표하신 ‘독일의 이주노동정책과 법제’는 매우 의미가 있다고 생각된다.

초기 독일의 단순노동 위주 외국인력 도입정책은 대표적인 이민정책 실패사례로 널리 알려져 있다. 경제계의 이익만을 위해 무분별하게 대량 도입된 외국인력들로 인한 많은 사회적 갈등과 비용문제로 지금도 골머리를 썩고 있는 나라들이 독일만은 아니다.

해외 선진국들의 많은 사례에서 보듯이 초기에는 부족한 생산인력을 단기간 보충적으로 활용하려고 외국인력을 도입하였지만 그 대상이 사람이라는 점을 간과하여 큰 대가를 치르고 난 후에야 이민의 문제로 인식하고 외국인정책(이민정책)의 큰 틀 안에서 조화되게 제도를 운영하고 있다는 점을 우린 절대 잊어서는 안된다.

12년 전 우리나라는 고용허가제를 도입하면서 단기순환 원칙을 철저히 적용하여 불법체류 등 부작용이 발생하지 않도록 하겠다고 공언하였다. 그러나 이미 성실제입국 등의 명목으로 10년 가까이 체류할 수 있도록 허용하고 있는 현실을 볼 때 그 원칙이 잘 지켜지고 있는지 또 앞으로 지켜 나갈 의지가 있는지 의문이다.

독일의 계절근로자 제도에 관한 사항도 우리가 참고할 만한 제도라고 보여진다. 장기간 취업을 상정하고 있는 우리나라의 고용허가제로는 계절적인 근로자 수요를 충족시킬 수 없기 때문이다.

독일에서 대학을 졸업한 외국인 유학생에게 대학 졸업 후 일자리를 찾기 위한 기간을 12개월에서 18개월로 연장하였다는데, 우리나라도 국내대학에서 학사 학위를 취득한 경우 구직기간을 12개월에서 24개월로 확대한 바 있다.

조선대의 최홍엽 교수께서는 우리나라의 외국인근로자에 대한 사항을 잘 정리해 주셨다. 최교수께서 지적하신 바와 같이 정부는 고용변동사실 신고를 고용부 산하 고

용센타와 법무부 산하 출입국관리사무소에 이중으로 하게 되어 있던 것을 어느 한곳에만 하면 되도록 개선한 바 있다.

우리나라에 본격적으로 외국인들이 많이 들어오기 시작한 것은 88올림픽 이후라고 볼 수 있다. 1990년 5만명에 불과하던 등록외국인 수는 25년이 지난 현재 140만명을 상회하고 있다.

나는 앞에서 외국인력제도는 외국인정책(이민정책)으로 다루어져야 한다고 주장하였다. 현재 140만명의 구성이 어떤지를 살펴보면 그 이유를 알 수 있다.

비전문 외국인력(E-9, E-10, H-2) 숫자는 57만명인데 비해 전문인력(E-1 ~ E-7)은 5만명에 불과하다. OECD 국가의 대부분은 외국인력 중 전문인력 비율이 50%를 넘는 것과 비교할 때 심각한 수준이다.

우리 법무부는 오래 전부터 보다 많은 해외우수인재들과 투자자들이 우리나라에서 오랫동안 안심하고 편안하게 활동을 할 수 있도록 각종 비자 및 체류제도를 개선하는 노력을 기울여 왔다.

전문인력 유치에 위해 구직비자 신설, 점수이민제 도입, 영주자격 요건 완화, 복수국적 허용 등을 시행 중이고, 외국인투자 유치를 지원하기 위해 직접투자 이외에도 부동산 투자이민제, 공익사업투자이민제도를 시행 중이다. 최근에는 영주자격 point system을 도입하여 우수인재에게는 체류기간에 상관없이 영주자격을 부여하는 제도를 신설하였다

그리고 최근 들어 국내대학 졸업 외국인유학생을 적극 활용하는 육성형 이민정책을 적극 추진 중이다. 국내대학에서 체계적인 교육과 문화체험을 통해 지한파로 양성된 자원들이 향후 저출산 고령사회에서 중요한 역할을 할 수 있도록 관계부처와 협업으로 산학연계 맞춤형 교육을 통해 취업과 창업을 지원하고 있다.

아울러 재외동포와 결혼이민자 등 정주성 외국인들도 우리 사회의 일원으로 자신의 역량을 제대로 발휘하면서 우리사회와 경제발전에 기여할 수 있도록 체류활동을 지원하고 있다.

외국인력정책은 이러한 다양한 외국인정책(이민정책)의 일환으로 이해되고 시행되어야 한다는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다.

# Dæho **LAWFIRM**

범무법인 대호

---

대표변호사

유철환  
서주홍

고문변호사

석동현

서울주사무소 : 서울 강남구 테헤란로 119(역삼동) 대호레포츠빌딩 6층

대표전화 : 02) 568-5200

팩스 : 02) 561-5100