

정 책 과 제 도

외국인 고용허가제 도입과 불법체류자 대책

이규용*

2003년 7. 31일 “외국인근로자의고용등에관한법률”이 국회를 통과한 후 대통령 재가를 거쳐 8. 16. 최종 공포됨에 따라 외국인 고용허가제가 본격 실시될 전망이다. 여기서는 우리나라의 단순기능 외국인력정책의 전개과정, 고용허가제의 도입배경을 살펴본 후, 이번에 도입된 법률의 주요 내용을 통해 향후 외국인력정책의 변화내용을 살펴보고자 함.

I. 단순기능 외국인력정책의 변화

1. 산업연수제도 도입이전

- 한국경제의 고도성장에 따라 1980년대 후반부터 중소기업, 건설업 등 이른바 3D 업종을 중심으로 단순기능 인력부족현상이 심화되면서 외국인근로자의 도입 필요성이 제기
 - 또한 1988년 서울올림픽 이후 외국인에 대한 출입국 규제완화 등으로 인한 외국인력의 대거 유입도 외국인력의 도입배경이 됨.
- 외국인력의 도입 필요성이 강력히 제기됨에 따라 정부는 1991년 11월에 해외투자, 기술제공, 설비수출 관련 해외 현지법인을 통해 외국인 산업기술연수생제도를 도입
 - 이 제도의 취지 및 목적은 외국진출 한국 기업의 현지공장 근로자를 한국의 모 기업에서 연수시켜 현지공장에 투입하여 경영효율성을 제고하고, 인력난을 겪고

* 한국노동연구원 전문위원(leeky@kli.re.kr).

있는 국내 중소기업에서 외국인근로자를 일정기간 연수토록 하여 인력부족을 간접지원하며 개발도상국에 대한 기술이전 등 경제협력을 도모하는 데 있음.

- 이 제도는 기술이전과 같은 연수 목적도 있었지만 실제로는 국내 인력난을 해소하기 위한 방편으로도 활용

2. 산업연수제도 도입

- 기존의 산업기술연수생제도의 혜택이 중견기업 이상인 해외투자기업에만 집중되었기 때문에 극심한 생산직 인력난을 겪고 있는 중소기업의 경우 외국인력을 합법적으로 활용할 수 있는 방안이 되지 못함.
 - 불법취업자의 국내 유입이 증가하고 중소기업의 계속되는 인력난이 심화되자 1993년 12월에 산업연수제도를 도입하여 기존의 산업기술연수제도의 미비점을 보완함과 아울러 외국인 산업연수생 도입 업종과 규모를 확대
 - 1994년 5월부터 산업연수생이 본격적으로 도입되기 시작하였으며, 이후 중소기업 인력난의 심화에 맞물려 산업연수생의 정원은 지속적으로 확대
- 외국인 산업연수제도가 본격적으로 시행되면서 제도 및 운영상의 한계로 국내 체류 외국인근로자의 관리상 난맥이 표출됨으로써 사회적 문제로 심화되자 정부는 외국인 산업기술연수제도의 개선책을 모색
 - 1995년 2월 14일 ‘외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침’을 제정하여 1995년 3월 1일부터 산업연수생도 산업재해보상보험, 의료보험의 적용과 근로기준법상의 강제근로금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간 준수 등 일부 규정의 법적 보호를 받을 수 있게 되었고, 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단 등의 혜택을 받을 수 있게 됨. 또한 1995년 7월 1일부터 국내 최저임금법의 적용을 받게 되어 최저임금이 연수수당의 기준으로 됨.

3. 산업연수제도 개선 및 취업관리제 도입(2000.4~2002)

- 기존 산업연수제도가 사실상 근로형태로 운용되고, 연수생의 업체이탈, 송출비리 등의 문제점이 발생하여 산업연수제도를 개선
 - 2000년 4월부터 연수취업제도가 실시되었는데 이 제도는 연수생이 일정기간 연수 후 소정의 검증절차를 거쳐 취업자격을 획득하면 정식 근로자로 인정하는 제도로서 기존의 2년간 산업연수생으로의 체류 이후 연수생이 아닌 취업자 신분으

로 1년간 더 체류할 수 있도록 함.

- 외국인력에 대한 부당한 대우, 인권유린 등의 문제가 사그러들지 않고 있고, 외환위기 이후 감소하던 외국인 불법취업자가 급증함에 따라 2001년에도 노동부 등 정부 부처는 외국인근로자제도 개편방안을 지속적으로 모색. 이에 따라 같은 해 12월에 외국인 산업연수제도와 연수취업제도의 개선대책을 마련
 - 연수취업기간을 기존의 연수 2년+취업 1년에서 연수 1년+취업 2년으로 조정하였으며 연수취업제도의 활성화를 위해 연수업체 추천제도를 폐지하고 시험방법을 구술질문 중심으로 전환
- 2002년에도 외국인력제도의 개편이 이루어졌는데, 제도의 핵심은 서비스업의 취업관리제 도입임.
 - 그 동안 산업연수생은 중소기업, 건설업, 농축산업에만 배정되었으며 서비스 산업은 외국인력의 취업을 불허
 - 그러나 현실적으로 상당수의 외국인력이 서비스업 부문에 취업하고 있기 때문에 취업관리제를 도입하여 서비스업에도 합법적인 외국인력을 고용할 수 있도록 함.
 - 취업관리제는 국적동포를 대상으로 하여 연수생 신분이 아닌 근로자 신분이 부여되는 제도로 취업허용 분야는 음식점업, 사업지원 서비스업 사회복지사업, 청소관련 서비스업 등을 중심으로 제한적으로 허용하고 유흥관련업은 전면 금지

4. 고용허가제도의 도입(2003년)

가. 배경

- 첫째, 외국인력제도의 근간인 산업연수제도는 인력부족을 충족하기 위하여 외국인력을 산업연수생이라는 이름으로 편법적으로 활용한다는 비난
 - 산업연수제도하에서는 외국인력의 체류자격이 취업자가 아닌 연수생 신분이기 때문에 한국의 노동관계법의 보호를 제대로 적용받지 못함에 따라 외국인력의 관리 및 보호라는 차원에서도 한계
 - 제도적 한계 때문에 외국인력에 대한 수요가 급증하여 왔지만 산업연수생을 확대하지 못하였고 결과적으로 불법취업자가 증가
- 둘째, 사업주가 연수생을 선발하는 것이 아니라 민간단체인 연수추천단체에서 연수생을 선발하여 공급해 주는 방식은 외국인 연수생과 고용주와의 업종 및 기술·기능

의 불일치를 초래하여 사업주에게는 필요로 하는 외국인력을 활용하기가 어려운 문제점을 갖고 있음.

- 또한 사업주와 외국인 연수생간 직접 협의에 의한 임금 등 근로조건 결정기능을 배제시킴으로써 시장임금이 아닌 저임금을 구조적으로 초래하게 되고, 그 결과 보다 높은 임금을 찾아 사업장을 이탈함으로써 시장기능에 의해 임금이 형성되는 불법체류자로 전락하는 결과를 초래
- 셋째, 산업연수제도 운영의 실무를 제조업, 건설업, 연근해어업, 농·축산업의 사용자 단체인 업종별 단체가 수행하도록 되어 있어 인력정책차원에서 통일된 정책수행을 곤란하게 하고 업무의 중복에 따른 비효율성이 내재
- 넷째, 외국인력에 대한 수요조절장치가 마련되어 있지 않아 외국인력에 대한 수요가 급증할 가능성이 있고 이에 따라 불법취업자 문제, 내국인근로자의 대체문제 등 노동시장이 교란될 여지가 많다는 문제를 안고 있음.
- 다섯째, 위와 같은 문제점들로 인해 불법체류 및 외국인 불법취업이 급증한 현실을 더 이상 방치하는 것이 한계에 달하였고 따라서 불법취업문제를 해소하고 기업의 인력부족을 완화하기 위한 합법적인 외국인력 공급정책의 틀을 재정립할 필요성이 제기
- 여섯째, 출생률 저하, 고령화 사회의 진전에 따라 외국인력 수요는 점증할 전망이므로 중장기적으로도 통용될 수 있는 본격적인 외국인력제도의 마련이 절실히 요청
- 일곱째, 따라서 고용허가제를 도입하고 출입국관리 행정을 강화하여 산업연수생제도와 고용허가제도를 둘러싼 사회적 갈등을 종결지어 사회통합을 유도하고, 산업계에서 필요로 외국인력을 안정적으로 도입하여 중소기업 인력난을 해소하기 위한 제도적 틀이 필요
 - 또한 외국인근로자는 정당하게 대우하고 과감한 불법체류 외국인 고용사업주 단속을 통한 출입국관리 질서 확립 및 정주화 방지 노력이 요청

나. 도입 경위

- 지난 1995년부터 정부, 국회, 노동계, 시민단체 등 사회 각층에서 산업연수제도가 야기시킨 송출비리, 불법체류, 기본적인 인권침해 등의 문제를 개선하기 위해 외국인 고용허가제를 도입해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔음.
 - 그러나 이러한 시도들은 기업에게 추가적인 비용을 부담시킬 수 있다는 이유 등으로 중소기업 관련단체의 반대에 그 때마다 좌절된 바 있음.

- 외국인 고용허가제는 2002년 대통령 선거에서 여당과 야당 모두 선거 공약으로 채택하였고, 정부에서도 합법적인 외국인력제도 도입을 통한 인력난 해소와 30만명에 달하는 불법체류자 문제를 조속히 해결해야 한다는 여론을 감안하여 고용허가제 도입이 추진되어 왔음.
- 2003년 7월 31일 외국인 고용허가제 도입, 불법체류자 합법화 조치 등을 내용으로 하는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’이 국회에서 통과됨으로써 지난 10년간 외국인 고용허가제 도입을 둘러싼 사회적인 논란을 마무리
 - 새로운 제도는 구체적인 실행과정을 위한 준비과정을 거쳐 2004년 8월부터 시행
- 고용허가제가 도입되더라도 기존의 산업연수생제도가 폐지되는 것은 아니며 2002년부터 국적동포를 대상으로 서비스업에 한정하여 실시하여 온 취업관리제는 고용허가제로 흡수될 전망
 - 따라서 단순기능 외국인력제도는 산업연수제도와 고용허가제도를 병행 실시하는 시스템으로 됨.
- 고용허가제 도입에도 불구하고 산업연수제도가 폐지되지 않은 것은 산업연수제도를 활용하여 온 중소기업 등 경영계의 어려운 사정을 감안한데다 이들의 반발을 무시하고 고용허가제만을 도입하는 것이 현실 여건상 가능하지 않았기 때문임.

II. “외국인근로자의고용등에관한법률”의 주요 내용

1. 총 칙

가. 외국인력정책기구

- 외국인근로자의 고용관리와 보호에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속하에 외국인력정책위원회를 두고, 외국인 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전에 심의하는 외국인력고용위원회를 노동부에 둠.
 - 정책위원회는 ① 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항, ② 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항, ③ 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 해지에 관한 사항, ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 심의·의결

- 정책위원회의 효율적인 운영을 위하여 외국인근로자 고용제도의 운영 및 외국인근로자의 권익보호 등에 관한 사항을 사전에 심의하는 외국인력고용위원회를 노동부에 둬.

나. 외국인력 도입 규모 및 업종 공표

- 노동부장관은 외국인력정책위원회가 심의·의결한 외국인근로자의 도입 업종 및 규모 등에 관한 외국인력 도입 계획을 수립하여 매년 10월 1일까지 공표함.

2. 외국인근로자 고용절차

가. 외국인근로자 고용허가

- 외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 안정기관에 우선 내국인 구인신청을 하여야 하며,
- 직업안정기관의 장은 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 인력부족확인서를 발급하는데 인력부족확인서의 유효기간은 3월임.
- 인력부족확인서를 발급받은 사용자는 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가 신청 후 직업안정기관에서 추천한 자 중에서 적격자를 선정하여 외국인근로자 고용허가서를 발급받음.

나. 외국인 구직자 명부의 작성

- 노동부장관은 외국인력정책위원회에서 지정된 송출국가와 협의하여 외국인 구직자 명부를 작성함.
- 노동부장관은 외국인 구직자 명부를 작성하는 때에는 외국인 구직자 선발 기준 등으로 활용할 수 있도록 한국어 구사능력을 평가하는 시험을 실시하여야 함.

다. 근로계약

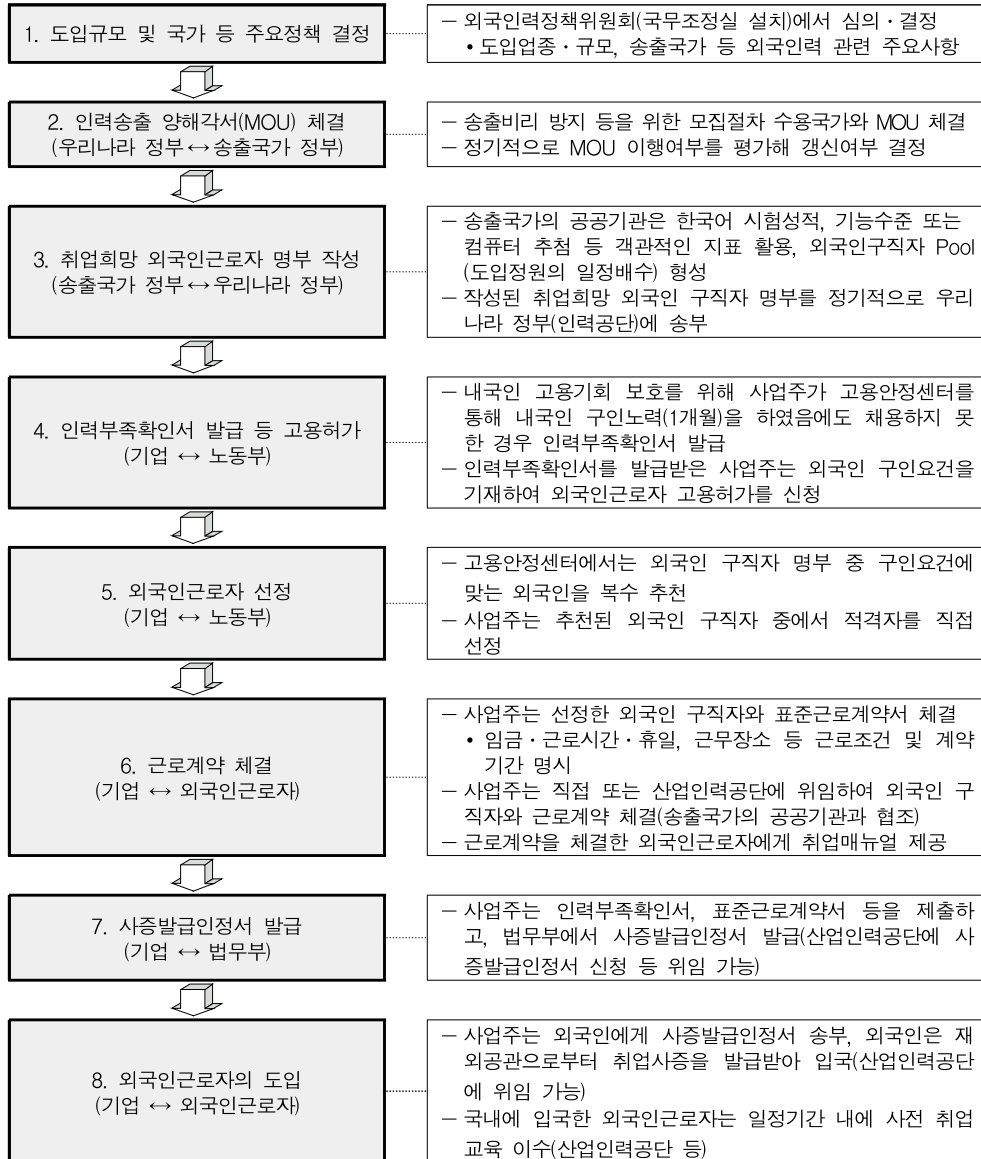
- 사용자는 외국인근로자와 표준근로계약서를 사용하여 근로계약을 체결하여야 하고, 근로계약기간은 1년을 넘지 못하며 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있도록 함.

라. 건설업, 서비스업 부문은 국적동포를 대상으로 고용허가

○ 건설업, 서비스업에 취업하고자 하는 방문동거 체류자격(F1) 등을 소지한 외국국적 동포에 대한 고용절차 및 관리에 관한 특례를 마련함.

※ 외국인근로자 선정 및 도입절차

외국인 근로자 선정 및 도입절차를 그림으로 나타내면 다음과 같음.



3. 외국인 근로자의 고용관리

가. 출국만기보험·신탁

- 사용자는 외국인근로자에 대한 출국만기보험 또는 출국만기일시금신탁에 가입하여야 하고, 외국인근로자는 귀국비용보험·신탁에 가입하여야 함.

나. 귀국비용보험·신탁

- 외국인근로자는 귀국시 필요한 비용에 충당하기 위하여 보험 또는 신탁에 가입하여야 함.

다. 외국인근로자 고용허가의 취소

- 외국인근로자 취업알선 및 고용관리의 실효성을 제고하기 위하여 사용자에게 대하여 외국인근로자 고용허가의 취소 및 고용을 제한할 수 있는 근거를 마련함.

4. 외국인근로자의 고용관리

가. 차별금지

- 사용자가 외국인근로자라는 이유로 차별적 처우를 하지 못하도록 함.

나. 사업 또는 사업장 변경의 허용

- 사업장의 휴업·폐업, 사용자에게 대한 외국인근로자의 고용허가 취소 및 고용제한 등의 사유가 발생하여 그 사업장에서 정상적인 고용관계를 지속하기 곤란한 때에는 외국인근로자에게 사업장을 변경할 수 있도록 함.

다. 불법체류자 대책

- 정부가 마련한 불법체류자 처리대책(2003. 3. 29)에 따라 2003년 3월 31일을 기준으로 체류기간이 3년 미만인 자는 최장 2년간, 3년 이상 4년 미만인 자는 출국 후 재입국하여 출국 전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않는 범위 내에서 이 법에 의해 취업 활동을 할 수 있도록 함.

Ⅲ. 향후 외국인력정책 과제

- 고용허가제 도입을 전제로 하는 법 제정이 이루어짐에 따라 그 동안 논란이 되어 온 외국인력정책 방향의 기본 틀은 확립되었으나 앞으로도 많은 과제를 안고 있음.
 - 첫째, 법 제정 이후 시행령 개정 등을 통해 관련된 후속조치를 마련하여 시행착오를 최소화하고 제도가 조기 정착될 수 있도록 하여야 할 것임.
 - 둘째, 비록 이번에 제정된 법률이 외국인력정책 방향의 신기원이 될 것이지만 그 동안 외국인력제도를 둘러싸고 문제 제기가 되어 온 수요조절장치가 제대로 마련되지 않는 등 제도적으로 미흡한 측면이 있기 때문에 국내노동시장 및 사회경제에 미치는 부작용을 최소화하기 위한 방안이 강구되어야 할 것임.
 - 셋째, 장기적으로는 고용허가제를 단순기능 외국인력정책의 근간으로 하고 산업연수제도는 순수한 의미에서의 기술연수제도로 정착시켜 나가야 할 것이지만 당분간 두 제도의 성공적인 병행실시를 위한 방안을 모색
 - 넷째, 외국인력제도에 대한 평가시스템을 마련하여 외국인력 도입 및 관리체계, 행정조직, 통계인프라 구축, 단순기능 외국인력의 사회경제적 효과분석 등 외국인력관리제도 전반에 걸쳐 지속적으로 문제점을 규명하고 제도를 개선해 나갈 수 있도록 해야 할 것임.

< 참고자료 > 불법체류자에 대한 후속조치

- 정부는 사업주 및 외국인근로자에게 초미의 관심사가 되고 있는 “불법체류 외국인에 대한 취업확인 및 체류자격 신청기준절차 등”을 8.18(월) 공고하였는데 이를 소개하면 다음과 같음.
 - 이 공고는 약 23만명에 이르는 불법체류자에게 합법적인 취업자격을 부여하는 절차에 관한 것으로, 동 절차에 따른 합법화로 불법체류자 일시출국으로 우려되었던 산업현장의 인력공백 및 사회적 혼란이 해소될 것으로 전망

9.1일부터 불법체류자에게 취업자격 부여

- ☑ 2003. 3. 31. 기준 국내 체류기간 3년 미만 불법체류자에게 2년간 취업자격 부여
- ☑ 3년 이상 4년 미만자에게 시증발급인정서를 발급하여 출국후 재입국하는 경우 출국전 체류기간과 합하여 5년의 범위 내에서 취업 인정
- ☑ 4년 이상 불법체류자 등에 대해서는 11. 15.까지 자진출국기간 설정, 이후 강력한 단속 실시

- 불법체류자 합법화 신청대상자는 2003. 3. 31. 기준 국내 총체류기간이 4년 미만인 자로서 신청일 당시 제조업·건설업·서비스업·연근해어업·농축산업의 사업장에 취업 중인 자이며
 - 건설업, 서비스업의 경우에는 외국국적 동포에 대해서만 취업이 허용
 - <취업허용업종>
 - 상시근로자 300인 미만 중소제조업
 - 건설산업기본법에 의한 건설업(공사규모 300억 이하)
 - 서비스 분야 6개 업종[음식점업(일반음식점업, 기타음식점업), 사업지원서비스업(건축물일반청소업, 산업설비청소업), 사회복지사업, 청소관련서비스업, 간병서비스업, 가사서비스업]
 - 연근해어업(10톤 이상 25톤 미만 어선의 대형기선저인망 등 연근해어업)
 - 농축산업(일정 영농규모 이상을 경영하는 시설작물재배업체, 축산업체)
- 다만, 2003. 3. 31. 기준 국내 체류기간 4년 이상자, 2003. 3. 31. 이후 신규 발생한 불법체류자, 밀입국자, 위·변조 여권행사자 기타 국내법 위반자는 합법화 신청대상자에서 제외
- 취업이 허용되지 않는 업종에 근무하는 자는 신청대상에서 제외되므로 허용업종의 사업장에 취업한 후 합법화 신청을 하여야 하며,

- 불법체류 외국인 본인 스스로 해당 업종 취업이 곤란한 경우 노동부 고용안정센터에 구직을 신청하면 취업허용업종에 취업을 알선할 예정
- 신청대상자는 우선 노동부 고용안정센터에서 취업확인서를 발급받은 후 법무부 출입국관리사무소에서 취업 체류자격 부여 또는 사증발급인정서 발급을 신청하여야 함.
- 2003. 3. 31. 현재 총체류기간이 3년 미만인 자가 신청절차에 의해 취업 체류자격으로 변경받은 경우에는 기존 사업장에서 2년간 취업할 수 있으며
- 2003. 3. 31. 현재 총체류기간이 3년 이상 4년 미만인 자가 사증발급인정서를 발급받아 자진출국 후 재입국하는 경우에는 출국 전 체류기간과 합하여 총 5년의 범위 내에서 기존 사업장에서 취업가능
- 한편 정부는 4년 이상 불법체류자 등에 대해서 2003. 11. 15.까지 자진출국기간을 설정하고 이 기간동안 출국하는 경우 범칙금 부과를 면제하며 2004. 8. 이후 고용허가제를 통한 국내 취업신청에 있어 불법체류 사실로 인한 불이익을 받지 않으나,
 - 이후에는 관계부처 합동으로 대대적인 불법체류자 단속을 실시하여 불법고용주 및 불법체류자에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄정히 처벌하기로 방침
- 아울러 신청기간 동안 허위로 고용확인서를 발급한 사업주는 출입국관리법 등 관련 법령에 따라 처벌되고
 - 신청서를 허위로 기재하거나 허위서류를 제출한 외국인도 강제출국 조치를 받게 됨.

불법체류자 합법화 절차 개요