

정 책 과 제 도

외국인근로자의고용등에관한법률 시행령·시행규칙 제정안

박의경*

“외국인근로자의고용등에관한법률안”이 2003년 7월 31일 국회 본회의에서 통과되고, 2003년 8월 16일 공포됨(법률 제6967호)으로써 외국인 고용허가제가 2004년 8월 17일부터 시행됨. 이와 관련하여 정부(노동부)에서는 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 동법 시행령 및 시행규칙 제정안을 마련함. 본고에서는 동법 시행령 및 시행규칙 제정안에 대하여 주요 내용을 살펴보고, 외국인 고용허가제가 성공적으로 정착되는데 필요한 향후 과제에 대하여 논하고자 함.

I. 우리나라 저숙련 외국인력정책의 특징과 원칙

- 외국인근로자의고용등에관한법률 시행령 및 시행규칙 제정안의 내용을 살펴보기에 앞서 우리나라의 저숙련 외국인력정책에 대한 특징과 원칙을 보면 다음과 같음.

◆ 우리나라 외국인력정책의 특징

- 일반적으로 외국인력정책은 외국인력 도입과정이 노동력 공급자인 외국인근로자가 주도적으로 이루어지는가 아니면 노동력 수요자인 외국인력 수입국의 사업주가 고용의사를 표명함으로써 시작되는가에 따라 공급주도적제도(supply driven systems)와 수요주도적제도(demand driven systems)로 유형화할 수 있는데 우리나라는 후자

* 한국노동연구원 고용보험연구센터 책임연구원(ekpark@kli.re.kr).

에 속함.

- 공급주도적제도하에서는 외국인력의 유입과정이 인력공급자인 외국인근로자에 의해 주도되며 외국인이 이주를 희망하면 이주를 희망하는 잠재적인 외국인 풀(the pool of potential immigrants)로부터 가장 양질의 외국인력을 선별하기 내기 위한 수입국의 선별절차(screening process, 점수제)가 뒤이어 이루어짐(예 : 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등).
 - 수요주도적제도하에서는 외국인력의 수요자인 수입국의 고용주가 외국인의 고용을 허가해 줄 것을 정부당국에 요청함으로써 외국인력의 도입과정이 시작되며, 수입국의 정부는 외국인의 고용이 내국인의 일자리를 잠식하지 않고 내국인의 임금이나 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않는 경우에 한해 외국인의 고용을 허가하며, 고용허가를 받은 고용주는 외국인력을 허가받은 분야에 허가받은 인원의 범위 내에서 고용주의 책임하에 외국인을 선별하여 고용함(예 : 미국, 독일, 영국, 프랑스, 대만, 싱가포르 등).
- 공급주도적제도는 외국인력 선발의 투명성·일관성·효율성을 높일 수 있는 장점이 있는 것으로 평가되고 있고, 수요주도적제도는 수요자인 고용주의 만족도를 높이는 데 효율적이라는 장점이 있으나 단점 또한 존재함.
- 공급주도적제도하에서의 점수제는 높은 점수를 받고 이주한 외국인이 과연 외국인력을 고용하고자 하는 사업주가 필요한 능력을 갖춘 사람인지를 정확히 분별해낼 수는 없다는 논쟁이 있으며,
 - 수요주도적제도는 고용주와 국민경제 전체의 이해관계가 상충될 수 있고 고용주가 저숙련 외국인력을 저임금부문에 고용하려고 할 경우 기업구조조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저해할 수 있으며, 저숙련 외국인력의 과다유입으로 사회적 비용을 과다하게 발생시킬 수 있다는 단점이 있음.
- 따라서 각국의 외국인력정책의 구체적인 운용을 살펴보면 공급주도적제도와 수요주도적제도를 장단점을 보완하며 시행하고 있음.
- 각국 외국인력정책의 공통점은 자국(수입국)의 경제와 사회발전에 크게 도움이 되는 인력을 선별하여 국익의 관점에서 활용한다는 것이며,
 - 전문기술 및 고숙련 외국인력에 대해서는 적극적으로 유치하여 국가발전에 기여할 수 있도록 장기체류의 유인을 제공하는데 반하여, 저숙련 외국인력은 인력수입국에 장기적으로 부담을 지울 수 있고 산업구조의 조정을 지연시킬 수도 있으므로 매우 엄격한 규제를 통해 최소 규모로 한시적으로만 활용하도록 하고 있음.

◆ 우리나라 외국인력정책의 원칙

- 우리나라의 고용허가제도는 국내인력이 부족한 분야에 외국인력을 합법적이고 투명하게 활용하기 위하여 다음 5가지 원칙을 천명하고 있음.
- 첫째, 국내노동시장 보완성의 원칙
 - 내국인으로 충원할 수 없는 부분에 한하여 외국인력을 도입하여 보완적으로 활용하며, 외국인의 고용이 내국인의 고용기회를 잠식하거나 임금 및 근로조건을 저해하지 않도록 한다는 ‘내국인 우선고용의 원칙’으로서 외국인력을 활용하는 모든 국가가 보편적으로 채택하고 있는 원칙임.
- 둘째, 송출비리 방지 및 외국인력 선정·도입 절차의 투명성 원칙
 - 외국인 산업연수생제도를 근간으로 한 외국인력정책은 그 동안 불법채류와 불법취업의 주요 원인이 되었음. 이에 따라 새로 고용허가제도를 도입하면서 공공부문에서 외국인 근로자의 선정·도입업무를 담당하게 함으로써 공정성과 투명성을 제고하고자 함.
- 셋째, 외국인의 정주화(定住化) 방지 원칙
 - 저숙련 외국인력이 장기체류할 경우 궁극적으로는 가족동반과 영주권 부여가 불가피하게 되어 막대한 사회적 비용을 야기하게 되는 문제를 방지하기 위해 외국인근로자의 근로계약기간은 1년을 넘지 못하며 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있도록 함.
- 넷째, 내외국인과의 균등대우 원칙
 - 외국인 산업연수생제도하에서 외국인 산업연수생은 사실상 근로에 종사하고 있으면서도 연수생이라는 이유로 노동관계법에 의한 보호를 충분히 받지 못하였으나 고용허가제도에 의해 합법적으로 취업하는 외국인은 근로자로서 국내법이 정하는 바에 따라 근로조건 등의 권익을 보호하도록 함.
- 산업구조조정 저해 방지의 원칙
 - 외국인력을 저임금으로 활용하는 경우 값싼 외국인력에 안주하여 기업의 구조조정을 지연시킴으로써 장기적으로 기업과 국가의 경쟁력을 저하시킬 수 있음. 따라서 외국인력의 고용이 수입국의 경쟁력이 없는 사양산업을 연명하게 하여 경제의 고부가가치화와 산업구조의 고도화를 위한 산업구조의 조정을 저해해서는 안된다는 것임.

Ⅱ. “외국인근로자의고용등에관한법률 시행령·시행규칙 제정안”의 주요 내용

- 외국인근로자의고용등에관한법률의 제정에 따른 이번의 시행령·시행규칙의 제정안은 외국인력 도입 원칙에 따라 이루어졌다고 하겠으며, 그 내용은 다음과 같음.

◆ 제정 배경

- 외국인근로자의고용등에관한법률이 제정(2003.8.16, 법률 제6967호)되어 외국인근로자의 체계적인 도입·관리를 위한 외국인 고용허가제가 도입됨에 따라 외국인력정책위원회의 구성·운영, 인력부족확인서·고용허가서의 발급요건, 출국만기보협·신탁의 가입대상 등 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하려는 것임.

◆ 주요 내용

가. 외국인력정책기구의 효율성 제고를 위한 구성원 확대

- 외국인근로자 고용제도의 투명하고 효율적인 운영과 권익보호 등을 위해 기존의 외국인력정책위원회 위원에 교육인적자원부·행정자치부·과학기술부·농림부·정보통신부·보건복지부·건설교통부·해양수산부·기획예산처의 차관을 추가하여 구성하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 함.

나. 국내 노동시장 보호 세부규정 마련

- 외국인력을 고용하고자 하는 사용자는 인력부족확인서를 발급받아야 하며 이를 위해 사용자는 1월 이상 동안 내국인 구인노력을 하였음에도 불구하고 내국인근로자를 채용하지 못하였을 것, 내국인 구인신청일전 2월부터 인력부족확인서 발급일까지 고용조정으로 내국인근로자를 이직시키지 아니하였을 것, 내국인 구인신청일전 5월부터 인력부족확인서 발급일까지 임금 체불로 신고사건이 제기되어 기소의견으

로 검찰에 송치되지 아니하였을 것, 고용보험 및 산업재해보상보험에 가입하고 있을 것 등의 요건을 갖추도록 함.

다. 외국인력 선정·도입과정에서의 송출비리 방지를 위한 구체안 마련

- 노동부장관은 국가를 대표하여 송출국가와 협의하여 인력송출 양해각서를 체결하고, 송출국가가 송부한 송출대상인력을 기초로 외국인구직자명부를 작성하도록 함.
- 노동부장관은 한국어능력시험 실시를 위한 행정적·재정적 능력, 객관적이고 공정한 실시가능성 등을 고려하여 한국어능력시험 실시기관을 선정하도록 하고, 거짓 그 밖의 부정한 방법에 의하여 한국어능력시험 실시기관으로 선정된 경우, 거짓 그 밖의 부정한 방법에 의하여 한국어능력시험을 실시하거나 부당한 이득을 얻은 경우 등에는 그 선정을 취소하거나 취소할 수 있도록 함.
- 한국산업인력공단, 한국국제노동재단, 총연합단체인 노동조합·전국적 규모를 갖춘 사용자 단체 중 노동부장관이 고시한 자는 외국인근로자의 출입국 지원업무를 수행함에 있어 사용자에게 필요한 비용을 징수할 수 있고, 그 필요한 비용에 관한 사항은 노동부장관에게 승인을 얻도록 함.

라. 외국인력의 알선·채용 절차의 투명성 및 효율성 제고안 마련

- 직업안정기관의 장은 사용자에게 외국인 구직자를 추천할 경우에는 사용자가 신청한 구인조건을 갖춘 적격자를 5배수 이상 추천하도록 함.
- 외국인근로자와의 근로계약에는 근로계약기간, 취업의 장소, 임금의 결정 등이 명시되도록 하고, 사용자는 한국산업인력공단, 한국국제노동재단, 총연합단체인 노동조합·전국적 규모를 갖춘 사용자 단체중 노동부장관이 고시한 자에게 근로계약의 체결을 대행할 수 있도록 함.

마. 외국인근로자의 정주화 방지안 마련

- 상시 5인 이상의 근로자를 고용하는 사업 또는 사업장의 사용자는 1년 이상의 취업활동기간이 남은 외국인근로자에 대하여 출국만기보험 또는 신탁에 가입하도록 하고, 출국만기보험 또는 신탁의 요건을 정함.

바. 국내 산업구조조정 저해 방지안 마련

- 직업안정기관의 장은 외국인근로자가 기존 사업 또는 사업장의 업종과 다른 업종으로 사업 또는 사업장 변경을 신청하는 경우에는 외국인력정책위원회가 심의·의결한 외국인근로자 도입 업종·규모의 범위 내에서 이를 허용하도록 함.

사. 외국인근로자의 근로조건 등에 있어서의 권익보호안 마련

- 국가는 외국인근로자에 대한 무상의료지원사업·문화행사 관련사업·장제지원사업을 실시하는 비영리법인 또는 비영리단체에 대하여 사업수행에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하고, 그 요건을 정함.
- 외국인 취업교육은 20시간 이상으로 하고, 교육내용에는 취업활동에 필요한 기초적 기능에 관한 사항, 산업안전보건에 관한 사항, 근로기준법·출입국관리법 등 관련 법령에 관한 사항, 노동부장관이 정하는 건강검진에 관한 사항 등이 포함되도록 함.

Ⅲ. 외국인 고용허가제의 성공적인 정착을 위한 향후 과제

- 외국인근로자의고용등에관한법률이 제정되고 동법 시행령·시행규칙이 제정된다면 우리나라에서도 외국인을 근로자 신분으로 고용하고 보호할 수 있는 최소한의 제도적 장치를 위한 법률을 온전히 갖추게 될 것임.
- 그러나 외국인 고용허가제가 불법체류자 문제, 송출비리 문제 등을 자동적으로 해결해 주는 것이 아님.
 - 즉, 불법체류 해소를 위해 사업주에게 대체인력공급, 자진출국에 대한 유인책 및 벌칙의 마련과 적극적 시행이 뒤따라야 할 것이며, 송출비리 근절을 위해 ‘민간 감시체계’의 도입을 검토하여야 함.
 - 또한 외국인 인권침해 방지를 위한 노동법 준수여부의 수시 확인과 외국인근로자에 대한 우호적인 사회적분위기 조성이 필요함.
- 이렇듯 외국인 고용허가제의 성공적인 시행을 위한 당면과제를 몇 가지 언급하면 다음과 같음.
 - 불법체류자 및 불법취업자 근절에 대한 정부의 강력한 의지표명이 있어야 하며,

지속적이고 체계적인 단속이 이루어져야 할 것임.

- 외국인력 관리체계의 효율화를 위해 ① 현재 ‘외국인산업인력정책심의위원회’를 ‘외국인력정책위원회’로 일원화하고, ② 외국인 출입국 및 체류관리업무는 법무부로, 외국인을 노동력으로 활용하는 모든 정책은 노동부로 일원화하여 외국인력정책의 일관성을 가져야 할 것이며, ③ 외국인 고용관리체계 및 인프라 구축과 담당인력의 전문성을 제고하여야 할 것임.
 - 외국인력의 순환(rotation)원칙을 철저히 준수하여 저숙련 외국인근로자들의 정주화를 방지하여야 함.
 - 외국인 고용허가제 등 외국인력정책의 연구 및 평가체계의 구축을 위해 산업인력정책/문화/교육 등을 체계적으로 연구하고 지원할 수 있는 연구조직 및 운영기관을 구축하여야 할 것임.
 - 송출비리 근절을 위해 외국인력 도입 업무를 담당하는 공공기관을 점검할 수 있도록 ‘민간감사단’의 운영과 국제기구 또는 국제 NGO's의 협조를 받는 것이 효율적일 것임.
 - 현행 외국인 산업연수생제도는 외국인 고용허가제가 정착되는대로 외국인 고용허가제에 흡수·통합하여 본래 목적인 국제협력차원에서의 기술이전 제도로 전환하여야 할 것임.
 - 외국인력 도입규모의 적정성을 유지하려는 노력만으로는 외국인력에 대한 수요를 적정수준으로 억제하기 어려우므로 외국인근로자를 고용하는 사업주로부터 일정 금액을 징수하는 고용부담금제(levy)의 도입이 필요함.
- 나아가 외국인 고용허가제를 포함한 외국인력정책의 중장기 과제에 대한 제언을 하고자 함.
- 세계화의 진전으로 전문기술·고숙련 외국인력에 대한 수요가 증가하고 있고 국가간 유치경쟁이 치열해지고 있으나 이에 대한 종합적인 대책은 미흡한 실정임.
 - 따라서 현재 각 정부부처에 분산되어 있는 전문기술·고숙련 외국인력 도입체계를 일원화하여 외국인력정책의 추진체계를 재정비하여 외국인력에 대한 종합적인 대책을 마련하여야 할 것임.
 - 외국인근로자의 한국사회적응 지원, 불법체류자의 인권대책 마련, 국제결혼 외국인 또는 외국인가족에 대한 사회통합대책 마련, 내외국인간 쌍방향 문화적응 지원 등 외국인근로자의 사회통합방안을 모색하여야 할 것임.