

인권정보자료실
Ma.f.5

**올바른
외국인노동자
정책을 위한
간담회**

일시 : 2000년 10월 25일 오후 2시

장소 : 성공회 서울대성당

발제 : 박석운(노동인권회관 소장)

외국인노동자대책협의회

서울 종로구 연건동 32번지 (110-460) Tel: 02-747-6831 Fax: 02-747-6832 <http://jmkjinbo.net>

**올바른
외국인노동자
정책을 위한
간담회**

일시 : 2000년 10월 25일 오후 2시

장소 : 성공회 서울대성당

발제 : 박석운(노동인권회관 소장)

외국인노동자대책협의회

서울 종로구 연건동 32번지 (110-460) Tel: 02-747-6831 Fax: 02-747-6832 <http://jcmkjinbo.net>

목 차

▲외국인근로자 고용허가제 실시 및 도입방안	3
- 박석운(노동인권희관/노동정책연구소 소장)	
▲연수취업제 폐지와 올바른 외국인노동자	11
정책 수립을 위한 우리의 입장	
- 외국인노동자대책협의회	
▲외국인노동자 관련 법안 비교	15
- 외국인노동자대책협의회	
▲참고 자료	
▪외국인근로자 고용 및 관리대책 - 민주당·노동부 협의안	21
▪외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회	
- 새천년민주당 정책위원회 주최 공청회 기초 발제문	38
▪한국노총 입장	54
▪중소기업협동조합중앙회 입장	65

**외국인근로자 고용허가제
도입 및 실시 방안**

박 석 운

(노동인권회관/노동정책연구소 소장)

외국인근로자 고용허가제 도입 및 실시 방안¹⁾

박석운(노동인권회관/노동정책연구소 소장)

1. 여러 가지 문제점을 양산시키는 외국인 연수취업제도를 폐지하고 외국인력 정책과 관련하여 제도개선이 필요하다는 취지에 기본적으로 동의한다.

가) 현행 외국인연수취업제도가 표리부동한 제도이고, 외국인근로자 인권침해를 유발하는 제도이며, 외국인근로자 송출비리를 양산한 제도로서 미등록근로자가 산업연수생보다 더 우대받는 역설을 초래한 제도이며, 미등록근로자를 통제하는데 실패한 제도라는 등 많은 문제점을 가진다는 지적에 전적으로 동감한다.

나) 또 노동시장상황을 살펴 볼 때 단순 외국인력 활용이 불가피한 실정이고, 현행 산업연수제도/연수취업 제도가 한계상황에 도달하였으며, 미등록근로자 문제가 계속 악화되고 있는 바, 국제인권규범을 준수하는 차원에서도 제도개선이 필요하다고 지적한 데 대해서도 적절하다고 생각한다.

특히 국내 중소기업의 이익과 외국인노동자의 인권은 본질적으로 상호 배타적인 제로섬의 관계가 아니라는 지적도 매우 중요한 지적이라고 본다.

다) 외국인고용허가제 실시방안으로 정책기조를 국내노동시장 보완성의 원칙이나 균등대우의 원칙을 제시한 것은 매우 적절한 의견이라고 본다. 특히 균등대우가 국제규범이나 우리나라 근로기준법이 정한 기준에 따라 외국인노동자의 업무수행능력에 기반한 기회의 평등이지 결과의 평등이 아니라는 지적이 중요한 의미가 있다.

2. "외국인 고용허가제도의 주요 쟁점"부분에 대해서는 대체적으로는 동의하지만 몇 가지 점에서 수정, 보완되어야 한다고 생각한다.

가) 출입국과 체류, 인권보호 관련 사항은 법무부에서, 국내인력 확보가 곤란한 기업의 작업환경 개선 등 구조조정의 지원과 관련된 업무는 산업자원부/중소기업청에서 맡되, 외국인력 수급대책 수립, 고용허가, 외국인근로자관리, 귀국지도 등 외국인근로자의 도입과 관리 등의 총괄은 노동부에서 담당하는 방식으로 정부부처간에 유기적인 역할분담하도록 하는 방안은 적절한 지적이다. 이는 외국인력활용이 고용전산망연결을 통한 국내노동시장

1) 이 글은 새천년민주당 정책위원회에서 주최한 '외국인력 활용제도 개선방안에 관한 공청회'에서 기조발제를 했던 설동훈 박사의 글에 대한 토론문임.

과의 연계속에서 운용되어야 한다는 점에서도 합당한 방향이라고 생각된다.

다만 명칭으로서 "외국인근로자 고용 및 관리에 관한 법률" 등의 이름으로 법이 제정되어야 한다는 주장에는 다소 의견을 달리한다. 필자의 의견으로는 "외국인근로자 고용 및 인권보장에 관한 법률"로 명칭을 정하는 것이 좋고, 내용도 고용과 관리에 관한 문제만이 아니라 인권보장과 관련된 전반적 사항도 규정할 필요가 있다고 본다.

나) 당정협약안에서는 사용자에게 고용허가를 부여하는 방안을 중심으로 한 제도를 제시하고 있다. 그러나 필자 생각으로는 고용허가제가 아니라 노동허가제를 중심으로 제도 설정하는 것이 더 나은 방식이라고 생각한다. 고용허가제를 중심으로 운용하면 당해 외국인노동자가 한국현지사정도 잘 모른 채 본국에서 계약한 뒤 취업한 사업장에 신분적으로 예측되는 측면이 너무 강해서 이에 따른 각종 부작용이 속출할 우려가 있기 때문이다.

따라서 고용허가제를 두지 않고, 당해 외국인노동자에 대해 노동허가를 부여하고 일정한 조건하에서 노동시장원리가 작동될 수 있도록 하는 것이 노동권 침해의 부작용을 줄일 수 있고 또 합리적이라고 생각한다. 다만 국내 노동시장의 안정문제와 관련해서 노동허가를 받은 외국인노동자의 이동성을 완전 자유화시키는 것보다, 독일식으로 취업가능업종, 사업장규모 및 기간 등이 제한되는 일반노동허가와 이런 제한이 없는 특별노동허가로 구분해서 운용하는 것이 불가피하다고 본다.

특별노동허가는 UN '이주노동자와 그 가족들의 권리보호조약' 제52조의 기준대로 5년 이상의 일반노동허가를 받은 경우에 가능하도록 정하는 방법이다. 이렇게 구분해서 노동허가를 부여하는 방식이 노동권 침해의 소지를 극소화시키면서도 또한 노동시장의 상황에 대해 어느 정도의 탄력성을 추구할 수 있는 매개를 유지할 수 있을 것으로 본다.

다) 외국인근로자 교체순환(rotation) 원칙을 전제로 제도를 설정하고 있지만, 필자는 이와 견해를 달리한다.

외국인노동자들을 단기 체류시켜 근무시키다가 돌려보내고 또 새로운 사람을 불러들이는 이른바 '로테이션' 정책은, 다른 나라의 역사적 경험에서도 알 수 있듯이 일시적으로 성공할 수는 있어도 궁극적으로는 성공하기가 어렵다. 독일의 경우 우리 나라 출신 광부나 간호사들에게도 적용시켰듯이 처음에는 로테이션 정책을 사용했다. 그러나 취업기간이 끝난 노동자들이 돌아가지 않고 미등록상태로 넘어가는 사람들이 일부라도 존재한다는 점과, 또 기업측에서도 새로 데려오는 노동자들에 대한 훈련비용, 여비 등의 부담이나 숙련도 저하 등의 이유로 로테이션을 피하고 장기체용하고자 하는 압력이 존재하였다. 그러

다가 1973년 석유파동 이후 모집정지정책, 1980년대의 귀국촉진정책과 동화·통합정책을 바꿔가며 시행하였으나 결국 모두 완전히 성공하지는 못하였고, 최근에는 공존정책으로 방향잡고 있는 것이다.

그렇다고 처음부터 장기체류위주로 정책을 수립해서는 안 되겠고 다만 외국인 노동자들이 장기체류하게 되는 것이 자연스런 사태진행이라는 것을 명백히 인식해야 한다는 점이 중요하다.

그래서 단기체류 후 귀국하는 외국인 노동자들도 다수 있고 또한 여러 가지 경로로 장기체류하게 되는 경우도 상정하여 제도의 밑그림을 그려야 할 것이다.

이런 고민에 대한 대안이 일반노동허가와 특별노동허가의 구분운용방법을 모색하게 되는 것이다.

따라서 고용허가의 유효기간을 연장해서 최대 3년까지로 한정한다던지, 또는 최대 3년까지의 단기취업 비자만 발급하도록 하는 등의 방안은 부적절하므로, 최대허용기간을 설정하지 않던지 또는 훨씬 유연한 제도를 설정하여야 한다.

라) 그리고 법시행 이후에는 미등록 노동자를 고용하는 업주에 대한 막대한 벌금을 강화하여 미등록노동자 고용을 억제하여야 한다는 주장은 불가피한 조치에 대한 적절한 지적이라고 보지만, 법 시행과 함께 현존 미등록 외국인노동자의 자진신고를 받아서 체류자격을 합법화하여 일정 기간의 취업을 허용한 후 출국을 유도한다는 주장에 대해서는 의견을 달리한다.

법시행 당시 현존 미등록노동자의 자진신고에 의한 체류자격의 합법화시키는 조치는 매우 중요하고 당연히 취해져야 할 조치이지만, 일정 기간의 취업을 허용한 후 출국을 유도한다는 방안대신에 법시행 당시에 이들 현존 미등록노동자 중 일정기간이상의 취업 등의 조건을 만족하는 노동자에 대해서는 일반노동허가를 부여하는 방안(또는 고용허가를 받은 사업장에 취업할 수 있도록 하는 방안)이 설정되어야 하기 때문이다. 즉 새로운 법제도 시행과 함께, 이미 국내에 존재하는 불법체류(미등록)외국인노동자들에 대한 사면과 합법적 신분부여가 동시에 진행되어야 한다.

우리가 제대로 대책기조를 세우고 대응태세를 갖추기도 전에 벌써 16만명이 넘는 외국인들이 미등록상태에서 국내경제에 숨은 일꾼 노릇을 톡톡히 하고 있는 것이 사실이다. 따라서 외국인력이 필요하여 도입해야 할 필요가 있다면 마땅히 이에 앞서 우리 경제에 필요하여 이미 우리 사회에 현실적으로 존재하고 있는 이들을 우선 정상화시키는 것이 필수적이기 때문이다.

정부가 내리카드 : 임금유예.
% cost ↑ ... 불이익 2배 ↑ ... 많이는 x.
- 6 - (연수 + 미등록) / 2 ... (연수 + 미등록) / 2 ... (연수 + 미등록) / 2 ...

보완이 필요하다.

사업장 이동이 불가능한 제도로는 사실상 강제노동이 될 우려가 현존하므로, 내국인 노동자와 같이 사업장의 자유로운 이동이 보장되어야 마땅하고, 그래야 차별대우 논란도 불식시킬 수 있다.

만일 전면적 사업장자유이동을 당장 시행하는 것이 곤란하다면, 최소한,

- 1) 기업도산이나 휴폐업시,
- 2) 해고나 노동관계법 위반 및 사용자 측의 계약 위반의 경우,
- 3) 차별대우가 있을 시, 폭력 행사 등 인권 침해 사례가 있을 시 등의 사용자측의 귀책 사유로 인한 경우,
- 4) 기타 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 중요한 이유가 있는 경우,
- 5) 또는 계약기간(1년)의 도과후 계약경신시에는, 일정한 제도하에서 다른 사업장으로 이동 가능할 수 있는 제도는 반드시 설정되어야 한다.

또한 이 경우에는 공공직업안정기관에 의한 구직알선을 실시하고, 사적인 직업소개 기관에 의한 직업소개를 금지토록 해야 한다. (보스키치다!)

차) "정부는 외국인력 도입에 소요되는 기간을 짧게 하고, 기존 외국인력 연수관리비, 출국교통비, 숙식비 등 부대비용을 폐지하는 등, 공적 서비스를 통해 사업주의 부담을 경감하고, 고용부담금(levy) 제도는 도입하지 않는" 방안을 제시하고 있는데 매우 적절한 방안이다.

반면, "국내에 취업하고자 하는 외국인에게 귀국비용을 우리나라 금융기관에 사전 예치하도록 의무화"하는 방안을 제시하고 있는데, 이는 부적절한 방안이다. 즉, 외국인노동자들이 이 비용을 만드느라고 고리대를 이용한 과도한 빚을 지게 만드는 주요 원인이 될 우려가 농후하고, 이는 또다른 부작용을 양산하게 될 것이기 때문이다.

이런 제도는 아예 설정되지 말아야 마땅하다. 대신 왕복 여비를 고용사업주가 부담토록 하는 것이 타당하다고 본다.

한편, 모집과 알선 비용은 일반회계 또는 한해 수억달러씩 사용되는 해외개발협력기금 중 일부를 사용하는 방안을 고려합적 하다.

카) "입국 전·후 소정 교육을 실시하여, 문화적 차이, 언어소통 장애, 기초능력 부재 등으로 인한 산업재해 발생 등 제반 문제 발생을 최소화"하는 방안을 제시하고 있지만 이런 정도의 방안으로는 곤란하다고 본다.

충분한 언어(한국어)교육과 적응 교육 후 근무케 하여야 한다. 이는 산업재해 예방을 위해서나 작업능률 향상을 위해서나 또 외국인노동자들의 한국내에서의 생활 편의, 그리

고 인권구제를 위한 유효한 조건이라는 점에서 매우 필수적인 사항이다.

현재 3개월 교육 "도망가도 못한다" 안들어오지 못한다.

그 구체적 내용으로는,

- 1) 무료교육 및 교육시 임금지급(국고 또는 위 기금에서 지원)
- 2) 현지에서 최소한 2개월 이상의 한국어 교육 실시 후 송출
- 3) 입국 후 최소한 1개월 이상의 한국어 교육 및 적응 교육 후 실제 근무케 함
- 4) 이주노동자에 관한 국제조약의 내용, 한국노동관계법의 내용, 체류 및 고용 관련 정보를 제공
- 5) 또 적응 교육의 내용중 일정 시간 이상의 총연합단체인 노동조합에 의한 교육시간이 포함되어야 한다는 등의 내용이 포함되어야 한다.

3. 그외에도 외국인노동자의 인권보장을 위해서 몇가지 강조되어야 할 사항이 있다.

가) 사용사업주에게 송출국의 문화, 종교, 관습에 대한 충분한 교육 실시하여야 한다. 많은 경우 외국인노동자출신국과의 문화차이로 말미암아 갈등이 증폭되는 경우가 많은데, 이를 해소하는 방안으로 사용자에 대한 정기적인 교육이 의무화될 필요가 있다.

그 실시방법은 외국인노동자 고용 전·후 시기에, 사업주 또는 사업장 관리 책임자에게 실시하는 방안이 유효할 것으로 본다.

나) 송출과정에서의 투명성 보장이나 외국인노동자 인권보장을 위해서는 한국내 민간지원단체와 송출국의 민간지원단체(NGO)와의 협력이 긴요하고, 이를 위한 지원책이 마련되는 것이 외국인노동자의 인권보장을 위한 유효한 안전판이 될 수 있을 것이다.

다) 그외 귀국시 희망자에게 직업훈련 또는 한국과의 사업관련 정보를 제공한다거나 대통령령이 정하는 바에 따라 귀국 보조금 지급을 가능케 해 놓는 등의 외국인 노동자 귀국 시 지원 방안을 마련하는 것도 필요하다고 본다.

1) 보스키치 사안시 { 모집 → 고용허가제 (보스키치로 연수제로 교체) }
미등록노동자: 사안시 합법화
다들끼리 보스키치: (보스키치 + rotation, 10년간의 이주금지규제 즉시 해제)

2) 상항
장기강제방출방안등이 직접적 홍보로써 (거리의 티셔츠보안사건이나 한일) 보스키치상 유출로 보스키치 (대중력이 시사보도면으로 변주)
보스키치로 귀국할 임의는 난했다. (민구당내 → 합법 → 국외)

**연수취업제 폐지와
올바른 외국인노동자
정책 수립을 위한 우리의 입장**

외국인노동자대책협의회

연수취업제 폐지와 올바른 외국인노동자 정책 수립을 위한 우리의 입장

외국인노동자대책협의회

1. 연수제도 문제점과 외국인노동자 운동의 역사

한국에는 80년대 중·후반부터 외국인노동자가 본격적으로 유입되어 산업현장에서 일하기 시작한 이래, 91년부터는 외국인산업기술연수생제도라는 단순기능인력 도입제도를 시행하게 되었다. 그 결과로 2000년 8월 현재, 30만에 달하는 전체 외국인노동자 중 약 30%에 이르는 9만여명이 연수생이라는 이름으로 노동을 하고 있다. 이 연수생들에게는 실제로는 연수가 아닌 노동을 강요하면서도, 저임금을 유지하기 위하여 노동자의 권리를 인정해 주지 않아 수많은 인권침해를 일으키는 요인이 되었으며, 편법운영이라는 지적을 받아왔다. 이 가운데 지난 95년 1월 नेपाल인 연수생들의 명동성당 농성을 통하여 연수생제도의 문제점이 사회문제로 등장하였다. 이때 여권압류, 감금노동, 사업장내 폭행, 저임금, 임금체불 등 그 폐해가 드러났으며, 이를 개선하고자하는 노력이 있었으나 큰 성과 없이 끝나고 말았다. 당시 농성으로 성과가 있었다면 최저임금의 50-60% 수준이던 연수생의 임금이 최저임금 선으로 조절되었을 뿐이며, 아무런 근본적인 문제를 해결하지 못하고 오늘에 이르렀다.

또한, 정부는 한국인노동자가 기피하는 3D업종의 빈자리를 채우고, 우리 경제의 숨은 일꾼노릇을 하고 있는 미등록(불법체류)노동자에 대해서도 적절한 대책을 세우지 않고, 연수생제도를 고집하여 미등록노동자를 양산하는 결과를 초래하였다.

이처럼 유일한 외국인노동자 도입 제도인 연수제도가 편법으로 운영됨으로써 출입국관리법상 취업이 가능한 체류자격을 갖고 있는 사람은 5.9%에 불과하고 나머지 94.1%는 편법 또는 불법으로 취업하는 기현상이 일어나게 되었다. 이처럼 편법 내지 불법 취업자가 외국인력의 대다수를 차지하는 현상은 외국인노동자가 들어오기 시작한 1987년 이후 지금까지 지속되고 있다.

이에 우리 외국인노동자대책협의회(이하 외노협)는 96년 결성된 이래로 '외국인노동자보호법' 제정운동을 통하여 외국인연수제도 폐지를 주장해 왔으며, 미등록외국인노동자 인권침해에 대한 시정 및 사면을 줄기차게 요구해 왔다. 이 성과로, 97년 연수제도를 폐지하고 고용허가제가 도입될 가능성이 잠시 보였으나, 당시 불어닥친 경제위기로 일순간 물거품이 된 뒤로, 계속되는 인권침해 논란 가운데 말썽많은 연수제도가 지금까지 유지돼 왔다.

이후에도 줄곧 법 제정운동을 해 왔던 외노협의 활동이 다시 성과를 보이기 시작하여, 올 5월경부터 민주당을 중심으로 연수제도 폐지와 함께 외국인노동자 정책을 개선하자는 움직임이 다시 일어났다. 그러나 안타깝게도 우리가 '외국인노동자보호법'에 담고 주장해 왔던 노동허가제가 아니라,

그보다 현저히 낮은 수준인 고용허가제를 중심으로 논의되고 있으며 이마저도 현재 연수제도를 운용하고 있는 중소기업협동조합중앙회를 비롯한 경제계의 반대로 제도도입이 불확실한 상태이다.

고용허가제는 노동허가를 받은 외국인노동자가 외국인 고용허가를 받은 고용주와 일정한 조건하에 자유계약 하도록 하여 노동권·인권침해 요인을 줄이며, 노동시장원리가 작용하도록 하고 있다. 반면, 고용허가제는 고용주에게 노동자를 선택할 권한을 주고, 고용주와 계약이 성립된 상태에서만 노동을 허가하는 형태이므로 노동자가 사업장에 지나치게 예속되어 각종 부작용을 일으킬 소지가 크다.

2. 고용허가제에 대한 당정협약의 주요내용

- 1) 국무총리가 위원장이 되고 관계부처 장관과 노사대표, 관련 전문가 등이 위원으로 참여하는 '외국인력정책심의위원회'를 통하여 유흥업소의 접대부나 가정부 등을 제외한 내국인이 기피하여 인력난을 겪는 중소기업을 중심으로 도입 업종 및 규모를 정하고 인력송출 대상국가를 결정한다.
- 2) 송출국의 공공기관을 통하여 취업희망자를 모집하여, 한국 노동부장관에게 송부하도록 하여 제도가 투명하고 공정하게 운영되도록 한다.
- 3) 고용허가를 받은 사업주는 한국인 구인노력을 한 후, 필요 인력을 확보할 수 없는 경우에만 외국인 고용허가를 직업안정기관에 신청한다. 사업주는 직업안정기관이 알선한 외국인구직자 중 선발하여 노동자가 본국을 출국하기 전에 표준근로계약서로 계약을 체결한다.
- 4) 근로계약 체결 시 단기취업을 원칙으로 하며, 1년 단위로 최장 3년까지만 허가하여 로테이션 하도록 한다. 표준근로계약서에는 근로계약기간, 임금·근로시간·휴일·숙식 등 근로조건에 관한 사항과 노동자의 의무사항(동거목적의 가족동반금지, 근로계약연장 고용중지철회를 요구하는 집단 행동 금지 등)을 명기한다. 또한 노동자는 귀국비용을 우리나라 금융기관에 사전 예치하도록 한다.
- 5) 외국인노동자는 한국 입국 후 신체검사를 받아 불합격자는 출국조치한다.
- 6) 사업주는 외국인근로자의 취업증명서를 관할 지방노동관서의 장에게 신청한다.
- 7) 입국 전·후 교육을 실시하여 문화적 차이, 언어소통장애, 기초능력부재 등으로 인한 산업재해 발생을 최소화한다.
- 8) 노동자가 지정사업장의 근로 등 계약내용을 위반하면 사업주는 근로계약 해지 후 출국 조치 해야 하며, 계약해지조치를 받은 외국인은 향후 10년간 입국금지 한다.
- 9) 사업주가 부정한 방법으로 고용허가를 받았거나, 고용허가 사항을 위반한 경우 등 외국인 고용허가를 취소, 6년간 고용허가를 금지한다.
- 10) 사업체의 휴·폐업이나 사용자의 근로계약조건 불이행 또는 근로조건 침해 등 사용자의 귀책사유가 인정될 경우 다른 사업장으로 이동이 가능하다.
- 11) 외국인노동자가 계약종료 후 체불임금 청산, 산재보상 처리 등 권리구제를 할 수 있도록 그 기간동안 체류기간을 연장해 준다. 인권침해가 있을 시 법무부 '외국인근로자인권대책위원회'를 통하여 구제하도록 돕는다.
- 12) 미등록외국인노동자에 대하여, 체류자격을 합법화하여 일정기간 취업을 허용한 후 출국을 유도한다.

3. 당정협약에 대한 외노협의 입장

우리는 이 당정협약에 대하여 기존 연수제도에서 문제점으로 드러났던 송출비리 발생 소지를 줄이고, 공공직업안정기관이 운용하도록 하여 중소기업협동조합중앙회와 같은 사용자단체의 이권 개입을 허용하지 않고 있으며, 노동자로서의 권리를 인정한다는 점에서 연수제도보다는 진전된 안이라고 평가한다.

그러나 이 당정협약이 외노협의 '외국인노동자보호법'에 비하여 외국인노동자의 권리보호 측면에서 상당히 후퇴하였음을 우려하며 특별히 다음 항목의 문제점을 지적하고자 한다.

1)항목에서, 구성에 있어 관계부처 장관, 노사대표, 공익대표로 구성해야 한다. 외국인노동자의 인권보장을 위해서는 이들에 대해서 가장 잘 알고 있는 외국인노동자를 상담, 지원하는 단체에서 추천하는 공익대표의 참여가 필수적이다.

4)항목에서, 고용허가 기간이 1년단위로 최장 3년이라는 기간은 그렇게 정한 근거가 약하고 이러한 단기 로테이션 정책은 성공하기 어렵다는 점에서 좀 더 유연한 제도 설정이 필요하다고 본다.

근로계약 연장 및 고용중지 철회를 요구하는 집단행동을 금지한다는 내용은 한국의 헌법과 실정법 체계에 맞지 않는 내용으로 무효가 될 것으로 예상된다. 이렇게 당연히 위법·무효로 판정될 조항을 계약서에 포함시키는 것은 불필요한 일이다.

또한, 귀국비용 예치는 노동자에게 과도한 부담을 주어 부작용을 일으킬 소지가 크므로 제도화해서는 안되며, 입출국비용을 고용사업주가 부담하도록 하는 것이 타당하다.

7)항목의 입국 전·후 교육을 보다 더 강화해야 한다. 최소한 입국 전 2개월 이상, 입국 후 1개월 이상 한국어교육과 적응교육을 시킨 후에 근무하도록 해야 한다. 이는 산재예방이나 인권침해 방지를 위해 필수적인 사항이다.

8)항목의 10년간 입국금지에 대해서, 별다른 범법행위를 한 것도 아닌데 10년간이나 입국을 금지시킨다는 것은 부당하므로 적절히 조절해야 한다.

10)항목의 사업장 이동 문제에 대해서는 보완이 필요하다. 사업장 이동이 불가능한 제도로는 사실상 강제노동이 될 우려가 있으므로, 내국인 노동자와 같이 사업장의 자유로운 이동이 보장되어야 한다. 그러나 전면적인 사업장 이동 자유를 주는 것이 곤란하다면 최소한,

- ① 기업도산이나 휴·폐업시
- ② 해고나 노동관계법 위반 및 사용자측의 계약 위반의 경우
- ③ 차별대우나 폭력 행사 등 인권침해가 있는 경우 등의 사용자측의 귀책사유로 인한 경우
- ④ 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 중요한 이유가 있는 경우
- ⑤ 계약 기간 도과 후 계약 갱신 시에는 일정한 제도하에서 다른 사업장으로 이동이 가능하도록 반드시 설정되어야 한다.

12)항목의 미등록외국인노동자에 대한 대책에 대하여, 고용허가를 받은 사업장에 취업하는 등 합법적으로 노동할 수 있도록 사면과 합법적 신분부여가 동시에 진행되어야 한다.

이러한 문제점의 시정 없이 제도가 수립되면 제도 시행과 더불어 심각한 부작용이 나타날 것이 명확함을 지적하며, 최소한 이런 문제점을 시정·보완하여 제도가 만들어져야 한다는 점을 강조한다.

**외국인 노동자
관련 법안 비교**

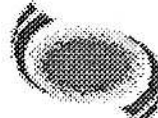
	연수취업제	방용석 안 (1996)	이재오 안 (1996)	외노 보호법안 (1996, 외노협)	당정협의안 (2000)	ILO, UN 조약
도입 원칙	2년 연수 후 1년 취업	외노 - 노동허가 사업주 - 고용허가(기업 규모별 고용상한선 범위 내)	외노-노동허가 사업주-고용허가(내국인 대상 구인활동 전제, 기 업규모별 고용상한선 범 위 내)	노동허가제 -일반 노동허가 -특별 노동허가	-고용허가제 -연간 노동력 수급전망, 국민경제의 여건을 고려 하여 도입업종과 규모를 조절	ILO 제111호에서는 "인종, 피 부색, 성, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회 적 신분을 이유로 행하여 지는 모든 차별, 배제 또 는 우대로서 고용, 직업 상 기회 또는 대우의 균 등을 파괴하거나 저해하 는 효과가 있는 것"을 '차 별대우'로 정의하고, 위와 같은 차별대우의 철폐규 정.
외국 인력 모집	-인력의 모집·선발 권한 이 업종별 단체(중기협 등) 및 해외 송출기관에 독점 부여 -중기협이 연수업체 선정	-사용자는 공공기관 또는 비영리법인을 통해 모집 -대통령령에 의해 정해진 상대국의 국가기관 또는 국가가 인정하는 기관을 통해 모집	-해외에서 직접 모집(송 출국가의 국가기관 또는 국가가 인정하는 기관을 통해 모집) -대통령령이 정하는 공공 단체 또는 비영리법인을 통해 모집	-정부간 쌍무협정 -상대국의 국가기관이나 국가지정 공익기관 -외노 모집과 출·입국비 용은 사용자가 부담, 근 로계약체결 등에 관한 사 항은 현지 파견 노동부 소속 공무원이 대리	-송출 국가의 공공직업안 정기관을 통해 취업 희망 자 모집 -고용허가를 받은 사업주 는 직업안정기관이 알선 한 외국인 구직자, 혹은 직접 해외인력도입기관을 통하여 선발	제97호 '이주노동자에 관 한 조약은 "...임금, 근로 시간, 초과시간의 조치, 유급휴가, 가내근로의 제 산, 고용을 위한 최저연 령, 수습 및 훈련, 여성노 동 및 연소자 노동.."에 대하여 내외국인 균등대 우를 규정.
고용 계약 내용	수당, 연수 시간 등 연수 조건이 포함된 연수계약 서 작성	-최초 1년. 이후 1년단위 로 2회에 걸쳐 연장 가능 -고용허가를 받은 사용자 는 외노 입국전 고용계약 체결 -근로조건, 가족동반 금 지 등의 내용 -한글 및 외노가 읽을 수 있는 언어	-1년 단위로 체결 -임금, 근로시간, 휴일, 휴가 등의 근로조건 -동거를 목적으로 한 가 족동반 금지 -고용계약 연장 목적 등 으로 단체행동금지 -이미 체결한 고용계약 내용 변경 금지 -기타 사항 -해당 외노가 이해할 수 있는 언어로 체결	-일반 노동허가 : 노동부 장관이 고시하는 업종과 사업장에서 1년간 취업, 1 년 단위로 연장 -특별 노동허가 : 5년 이 상 취업한 자에게 제한없 이 취업 가능	-고용허가기간은 1년으로 하되, 2회 연장	

	연수취업제	방용석 안 (1996)	이재오 안 (1996)	외노 보호법안 (1996, 외노협)	당정협약안 (2000)	ILO, UN 조약
교육 및 건강 검진	본국에서 7일, 국내에서 3일간 교육	-입국 즉시 건강검진 -입국 후 3일 이내 한국어교육, 적응교육	-입국 전후 건강검진 -입국 전 해당 국가의 공직업안정기관 또는 지정 교육기관에서 노동부령이 정하는 교육 이수 -입국 후 노동부장관이 지정하는 교육기관에서 교육	-한국어 교육 : 현지에서 2개월 이상 -입국후 작업배치 전까지 1개월 이상 한국어, 적응교육(국제조약, 한국노동관계법, 체류 및 고용관련 정보, 노동조합교육 등), 교육비용 정부 부담 -입국 전후 건강진단 -사업주 교육 : 해당 외노 출신국의 문화, 종교, 관습 등에 관한 교육	입국 전·후 소정의 교육	제143호 조약의 제1부는 부당한 중개인의 문제를 규정하고, 제2부는 기회와 대우의 균등을 규정하고 있다. 제151호 권고에서 '구체적으로 기회와 대우의 평등이 보장되는 분야를 열거하고 있는데, 직업소개, 직업훈련, 고용보장, 임금, 노동조건, 사회보장, 노동조합에 관한 권리 등이고, 또한 이주노동자들에게 자국어로 그들의 권리를 교육할 것, 고용된 국가 언어 교육, 자국 문화보존 노력 장려, 국외추방시 비용을 이주노동자의 부담으로 하지 않도록 규정.
사업장 이동		-사용자가 고용계약 위반 -사업장의 휴업, 폐업 -폭력 등 인권침해 -기타 사유 -노동부장관에게 사업장 이동 허가 신청	사업장 소멸, 사업주의 귀책사유로 고용이 중지된 경우 동일한 업종 또는 유사한 업종에 한하여 허가·알선	-사용자가 근로계약, 노동관계법령 위반 -사업장의 휴업, 폐업 -부당한 차별대우 -폭력 등 인권침해 -기타 사유 -'외국인근로자 고충처리위원회'에 사업장 이동 허가신청→허가증 교부		

	연수취업제	방용석 안 (1996)	이재오 안 (1996)	외노 보호법안 (1996, 외노협)	당정협약안 (2000)	ILO, UN 조약
외노 처우	외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침에 의거 -연수생 : 근로기준법 일부 조항, 최저임금, 산업안전보건, 산업재해, 의료보험 -연수취업생 : 노동관계법령 보수 : 연수생-연수수당, 연수취업자-임금	-차별 처우 금지 -근로감독관의 감독 -근로기준법, 최저임금법, 산업재해보상보험법, 산업안전보건법, 의료보험법 적용 -공공기관에 의한 직업알선 -숙박시설 -출국전 금품청산 -강제출국시 금품청산, 인권보호조치	-내국인 노동자와의 차별 금지 -근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법, 의료보험법 등 적용 -노동부장관은 외노 전달 근로감독관, 사업주는 외노 관리책임자 지정 -외노 위한 숙박시설 -출국전 금품청산	-내국인 근로자에게 적용되는 모든 노동관계 및 사회보장관계법령 적용 -차별금지 -공공기관에 의한 직업알선 -귀국시 직업훈련, 사업관련정보 제공 및 귀국보조금 지급가능 -노동허가 없이 취업산외노의 경우라도 기왕의 근로는 여타의 법 적용	-근로자의 신분 부여 -제반 노동관계법령 적용 -선 권리구제, 후 의법조치	UN 1990년 12월 18일 제69차 총회에서 "모든 이주노동자 및 그 가족구성원의 권리보호에 관한 국제조약"을 채택. 균등대우원칙(제7조), 생명에 대한 권리(제9조), 노예상태와 강제노동으로부터의 자유(제11조), 사상과 양심 및 종교의 자유(제12조), 신체의 자유와 안전에 대한 권리(제16, 17조), 자유를 박탈당한 이주노동자와 그 가족의 문화적 독자성의 존중, 재산에 대한 권리, 계약상의 의무불이행을 이유로 한 구속의 금지, 신분증명서와 노동허가증 및 여권 등 체류와 고용에 불가결한 증명서의 입수와 훼손 금지(제21조)
고용 중지 사유 및 조치	-연수 선발기준 부적격자 -사업장 이탈자 -국내법에 벌금 이하의 범법행위 2회 이상 한 경우 -노사분규에 가담한 자 -중기협 교육 미이수자 -14일 이내 출국	-고용계약 위반 -건강검진 불합격 -3일 이상 무단 결근 -허가없는 사업장이동 -벌금형 이상의 국내법 위반	-고용계약 위반 -국내법에 의해 금고 이상의 형을 선고받은 자 -불법쟁의행위등으로 고용관계 훼손한 자 -노동부장관에게 보고, 14일 이내 출국		-외국인근로자가 계약위반, 건강진단 불합격, 지정사업장외 근로 등의 경우 사업주는 고용을 중지 -14일 이내 출국	
보증금 분담금	연수생 부담금 : -연수생 사업장 이탈 방지를 위한 이행보증금(1인당 미화 300불) -연수관리비(월 24,000원)	-외노 귀국을 위한 고용보증금 -고용분담금 : 사용자에게 고용 및 관리비용에 총담, '외국인근로자고용관리기금'	-귀국보증금 -고용분담금 : 외노 연간 임금총액의 20% 이내의 분담금을 재원으로 '외국인근로자공용관리기금' 설립			

외국인근로자 고용 및 관리대책

2000. 8. 24

 새천년민주당
노 동 부

I. 外國人勤勞者 保護對策 수립의 緊急性

□ 外國인근로자의 인권침해가 국내외적으로 문제가 되었을 뿐 아니라 계속 문제발생의 소지를 안고 있음

- 外國인근로자 인권침해는 노사간의 이해관계 대립이나 상이한 문화간의 접촉에서 비롯된 단순한 문제가 아니라, 구조적·조직적 문제임
 - 인권침해는 송출비리와 불법체류자 문제와 상호 연관되어 있음
 - 外國인근로자 인권침해는 불법체류자에게서 많이 발생하나 산업연수생도 예외는 아님
 - ※ 2000.3월 外國인노동자대책협의회가 발표한 『外國인 산업기술연수생 인권백서』는 연수생의 인권문제만 다룸
 - 外國인근로자 인권침해, 송출비리, 불법체류자 문제는 산업연수제도 운영의 잘못보다는 『제도 자체의 결함』 때문에 발생
 - ※ 1. 불법체류자를 적절히 통제하지 못함 — 外國인력의 수입과 배치가 국내 노동시장의 상황과 적절히 연계되지 못하였기 때문에, 불법체류자가 外國인력 중 60% 이상을 차지하는 기형적 현상을 초래. 이는 세계 최고 수준임.
 - 2. 산업연수생의 과다한 입국비용 지불 — 송출비리가 개입되어 실제 소요비용보다 터무니없이 많은 비용을 지불하고 外國인근로자가 입국함. 그 때문에 수많은 연수생이 사업체를 이탈하였고, 그것을 막기 위한 업주의 반응이 산업연수생의 인권침해를 유발
 - 이러한 문제점을 해결하기 위하여 1998년 4월부터 『2년 연수후 1년 취업을 허용』하는 체류자격변경 제도(연수취업제도)를 실시하였음
 - ※ 1. '98~'99년에 불법체류자가 감소하였으나 그것은 제도개선의 효과가 아니라 IMF 경제위기로 인한 국내의 고용기회 감소 때문에 비롯된 것임. 불법체류자 수는 '00.3월 이후 외환위기 전의 수준을 회복하였고, 그 이후 매달 2천여 명씩 증가하고 있음.
 - 2. 산업연수생은 여전히 막대한 비용을 지불하고 입국하고 있으므로, '98~'99년 연수생의 사업체 이탈률이 20%를 상회함.
- 연수취업제도는 인권침해, 송출비리, 불법체류자 문제해결의 대안이 될 수 없음.

□ 外國인력을 근로자가 아니라 『연수생』으로 간주하는 편법을 견지하는 것이 한계 상황에 봉착

- 현행법 체계는 연수생 도입과 『연수』를 규정하고 있을 뿐이지, 그들에게 『근로』 제공을 규정하는 것이 아님
- 대법원판례는 사실적 고용관계를 중시하여 불법체류근로자 뿐 아니라 산업연수생까지 『근로자성을 인정』하고 있음.
 - 대법원이 연수생의 근로자성을 인정하고 있다는 점을 고려하면, 추후 사용자는 연수생에게 법정수당과 퇴직금을 의무적으로 지급하여야 할 가능성이 높음
 - 불법체류자가 연수생보다 노동법의 보호를 더 많이 받는 등 『법 집행의 형평성 문제』가 제기되고 있음.

- ※ 불법체류근로자는 내국인과 동등하게 근로기준법을 적용받고 있으나, 산업연수생은 근로기준법 일부 조항(폭행 및 강제근로금지, 연수수당 지급 및 금품청산, 휴일·휴게, 시간외·야간 및 휴일 연수)만 적용받음
- 현재에도 2년의 연수를 거치고 『외국인연수취업 자격시험』에 합격한 연수취업자에게 근로자 신분을 부여하는 『변형된 고용허가제』가 실시되고 있음.
 - 2년간의 연수기간 중 『근로』 부과를 합리화할 수 있는 근거가 없음
- 장기적으로 고용허가제가 도입되어야 한다는 점에는 이론의 여지가 없고, 단지 『제도 도입 시기 선택』으로 문제가 좁혀짐
 - 고용허가제 도입의 필요성은 인정하되 아직은 시기상조라는 주장이 있으나, 고용비용의 상승, 연수생의 근로자 인정 판례 누적, 외국인력 편법 도입이라는 대내외적 비난 등으로 더 이상 연수취업제도의 유지가 곤란할 지경임
 - 이제는 종합적·체계적 인력정책을 수립·시행할 수 있는 제도적 틀을 마련하여야 할 시점임

- 사용자와 국민 대다수는 산업연수제도와 연수취업제도에 문제가 있다고 인식함
 - 노동연구원이 1995년에 실시한 『외국인 연수생 사용자 설문조사』에 의하면 고용허가제 실시에 대하여 사용자의 68.9%가 찬성함
 - 코리아리서치가 교육방송 <난상토론>의 의뢰를 받아 2000년 6월에 실시한 여론조사 결과에 의하면, 일반국민의 67.8%가 고용허가제 실시에 찬성함

- 종합적·체계적 문제 해결 대책으로 고용허가제를 실시하여야 함
 - 고용허가제는 단려진 노동시장을 개방하는 것이 아님
 - 연수생이라는 편법적 외국인력을 근로자로 정당하게 수입하며,
 - ※ 국제사회는 연수취업제도를 한국의 『미숙련 외국인력 수입제도』로 간주함. 그러므로 한국이 단순 외국인력 수입을 회피하기 위하여 연수취업제도를 고수해야 한다는 주장은 궤변임
 - 동시에 통제불가능 상태에 있는 불법체류근로자를 정부가 체계적으로 관리할 수 있는 방안임
 - 실사구시(實事求是)에 입각한 외국인력 정책으로서 고용허가제를 도입함
 - 고용허가제는 근로를 행하는 외국인력에게 처음부터 근로자 자격을 부여하는 방식
 - 고용허가제는 외국인근로자 인권침해, 송출비리, 불법체류자 문제를 한꺼번에 해결할 수 있는 『명분과 실질이 일치하는 방안』

II. 현행 外國人力 活用實態

1. 외국인력의 활용제도 및 현황

- 외국인 국내 就業제도
 - 專門技術人力에 대해서는 합법취업 허용
 - 해외투자업체의 현지 고용인력의 기능향상을 위한 『海外投資 관련 外國人産業研修制度』 제도 도입·운영('91. 11월)
 - 단순기능외국인력에 대해서는 원칙적으로 취업을 금지하고
 - 업종별 단체 추천에 의한 『外國人産業研修制度』를 '94년부터 운영
 - '98년부터 산업연수생 중 2년 간 연수한 자로서 『외국인 연수취업 자격시험』에 합격한 자에게 해당 연수업체에서 1년 간 취업허용
 - ※ 외국인력 국내취업은 『출입국관리법』으로 규율
- 外國人力 活用 現況
 - 국내체류 외국인력은 '97년 245천명 → '98년 157천명 → 2000. 7월 현재 259천명에 이룸
 - 이중 不法滯留 외국인력이 64.1%인 166천명으로 다수이고 合法人力은 35.9%인 93천명에 불과

< 외국인력 현황(2000. 7월 현재) >

(단위 : 명, %)

전체	합법 체류자					불법 체류자
	소계	합법 근로자		산업연수생		
		전문 기술인력	연수취업자	업종별단체 추천연수생	해외투자 기업연수생	
258,866 (100.0)	92,968 (35.9)	14,669 (5.6)	772 (2.9)	57,645 (22.3)	19,882 (7.7)	165,898 (64.1)

※ 업종별단체 : 중소기업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 대한건설협회
 ↳ 2.2% 미등록노동자

2. 문제점

- 외국인력을 便法·不法적으로 활용
 - 산업연수생은 체류자격상 취업이 금지됨에도 불구하고 사실상 근로에 종사하는 등 편법적 운영
 - “기술습득”을 목적으로 하는 연수생이라는 이유로 低賃金 등 노동착취 소지 제공
 - ※ 대법원 판례는 산업연수생의 근로자성을 인정

- 사업주는 “불법체류”의 약점을 이용, 고의로 임금체불, 산재처리기피, 장시간 근로 강요
 - ※ 불법취업자는 강제출국 우려로 신고 기피
- 국제적으로 人權彈壓, 노동착취 등의 비난과 反韓 感情 촉발로 동남아시아 등의 국가에 부정적 이미지 형성
 - ※ 단기적으로 편법적인 연수제도에서 얻은 경제적 이익이 몇 십배의 직·간접적인 손해를 초래

□ **외국인력 도입·관리의 非效率性**

- 관리체계에 투명성이 부족하여 送출機關 등 非理가 빈발
 - 외국인력 사용에 따른 경제적 이익이 국내외 송출기관과 송출과정에 개입하는 브로커에게 불합리하게 배분
 - 단순인력을 연수생 형태로 일괄 도입·배정함에 따라 사업주는 필요한 기능을 가진 적격자 선발 곤란
- 연수생은 저임금과 입국시의 비용부담 만회를 위하여 사업장을 이탈, 불법체류근로자가 양산되는 결과 초래
 - ※ 금년 7월말 현재 이탈연수생 중 국내 체류인원은 35,016명이며, 연수생 정원(8만명)의 44%, 불법체류자 전체의 21%를 차지
- 외국인력 도입·관리·귀국 및 사회·문화적 영향 등에 대해 책임있게 관리·감독하는 공적체계 미흡

□ **노동시장 기능과의 連繫未洽 및 왜곡초래**

- 외국인력 수입이 국내인력 활용가능성과 연계 없이 독자적으로 이루어짐으로써 체계적인 인력관리에 애로
- 전체 외국인력의 64.1%가 정부의 통제 밖에 있는 不法勞動市場(Black Market)을 형성, 사회적 부작용 유발
- 산업연수생을 활용할 수 있는 기업은 제조업 등의 일부업체에 한정되고
 - 대다수 중소기업들은 인력난이 심해도 산업연수생을 배정받지 못해 불법체류 외국인 근로자를 사용하고 있는 실정
- 저임금 이점을 바라는 기업의 무분별한 수요는 産業構造調整을 지연시켜 기업의 경쟁력 향상을 저해
 - 이탈을 막기 위하여 연수수당 외에 각종 추가 수당을 지급함으로써 당초의 『값싼 인력 활용』이라는 취지도 변질

Ⅲ. 外國人力 活用制度 改善方案

〈 基本方向 〉

- ◆ 雇傭許可制를 도입하여 종합적이고 합리적인 人力需給計劃에 의거 외국인력을 도입·관리
 - ⇒ 이를 위해 『外國人勤勞者의雇傭및管理에관한法律』을 제정



- ◇ 외국인력에 대한 合法的인 活用體系 構築
 - 편법적으로 운영되는 산업연수제도는 폐지하고, 근로를 제공하는 자는 勤勞者로 인정
- ◇ 노동시장정책의 效率性 제고
 - 국내인력의 확보가 곤란할 경우에 한하여 외국인력 도입
- ◇ 외국인력 도입의 透明性과 適正性 확립
 - 기업이 필요한 적정 인력의 확보 지원
- ◇ 외국인력 人權保護 강화
 - 근로조건 보장 및 불법체류자 증대 소지 제거

1. 國內 노동시장 상황과 연계하여 외국인력 도입·관리

- 연간 노동력 수급전망 및 국민경제의 여건을 고려하여 단순기능인력 도입업종과 규모를 總量的으로 調節
 - ※ 도입규모는 국내취업자 약 1% 검토
 - 외국인 전문기술인력 고용제도와 해외투자 관련 연수제도는 현행 방식대로 시행
- 사업주에게 고용허가 신청 전에 국내 인력 구인 노력 의무를 부여함으로써 국내근로자 일자리 잠식 방지
 - ※ 현행 연수제도는 업종별 도입인원만 총량적으로 제한하고 있을 뿐 개별기업 차원에서 의 외국인근로자 수요조절 장치 부재

2. 투명·공정·효율적인 외국인력 도입체계 마련

- 외국인을 고용하고자 하는 기업은 정부의 許可를 받아 고용상한선 범위 내에서 외국인력 사용
- 고용허가를 받고자 하는 사업주는 職業안정기관에 구인을 신청하고 職業안정기관은 허가여부를 결정 통보
 - 고용허가 기간은 1년으로 하되 2회까지 연장
 - ※ 외국인 1인당 총 3년간 활용가능
- 외국인근로자 選拔權을 사업주에게 부여함으로써 기업의 적정인력 확보 및 신속하고 정확한 선발 지원
 - 사업주의 인력선발에 대한 부담을 경감토록 외국인력 선발, 계약 등을 代行機關에 의뢰할 수 있는 장치 마련
- 송출기관은 취업희망자의 등록을 받아 국내 직업안정기관으로 송부

- 우리나라 직업안정기관은 외국인 구직표를 접수하여 관리하고 사업주에게 알선하는 업무 수행

○ 국내의 대행기관 및 외국의 송출기관은 公共機關으로 지정·운영함으로써 공공성과 신뢰성을 제고

시민단체
이후 1820가

3. 외국인근로자의 근로조건 보호

○ 국내에 취업하는 외국인에게 근로자 신분을 부여하여 법률적 보호

※ 출입국관리법령에 『단순기능인력의 취업』 사증 신설

사증제도로
노동조건보호

- 근로기준법, 산업안전보건법, 임금채권보장법, 노동조합 및 노동관계조정법 등 제반 노동관계 법령을 적용

○ 『先 權利救濟 後 依法措置』 원칙 확립으로 외국인근로자 권리보호의 실효성 확보

4. 고용허가의 取消, 僱傭中止 및 出國

근거소지

○ 허위 기타 부정한 방법에 의한 고용허가 획득, 허가사항 위반 등의 경우 고용허가 취소

- 취소처분을 받은 사업주에게는 2년간 고용허가 금지

○ 외국인근로자가 계약위반, 건강진단 불합격, 지정사업장의 근로 등의 경우 사업주는 고용을 중지

○ 외국인근로자의 고용기간 종료, 고용중지 등의 경우 14일 이내에 출국조치

5. 不法 僱傭 · 就業 防止

○ 근로자 신분 부여에 따른 시장임금 지급으로 외국인의 사업장 이탈 요인 최소화

- 수요에 상응하는 적정규모의 외국인력을 공급함으로써 사업주의 불법체류자 고용 유인 감소

○ 고용허가를 받지 않고 외국인력을 고용할 경우 엄중한 벌칙 부과

○ 출입국관리당국은 『불법체류 외국인근로자』와 『그 고용주』를 지속적으로 강력하게 단속하고, 외국인근로자 노동시장을 교란하는 『불법 브로커』를 엄중히 단속·처벌하여,

- 외국인력 고용질서를 확립하고 국내 근로자의 일자리와 합법취업자 사용기업을 보호

6. 외국인력 政策決定 · 管理體系의 확립

○ 외국인력정책을 총괄·조정하는 『外國人勤勞者僱傭委員會』를 설치·운영

- 외국인력 도입 규모, 도입업종 등 외국인력 관련 주요정책 사항을 심의·결정

- 勞使代表, 관련 전문가 등을 참여토록 하여 사회적 공감대 속에서 외국인력 활용 도모

○ 노동부는 외국인력 수급대책 수립, 고용허가, 외국인근로자 관리, 귀국지도 등 외국인근로자 도입·관리 등을 총괄

○ 법무부는 외국인근로자의 입국·체류·출국 사항을 관장

○ 산자부, 중기청은 기업의 단순기능외국인력에 대한 수요 파악

7. 시행시기

○ 하위법령 제정 등 제도시행 준비기간을 고려하여 적절한 유예기간 설정

IV. 向後 推進 計劃 및 決定事項

의원입법으로 추진하고 정부는 이를 지원

□ 외국인근로자의 인권문제, 송출비리, 불법체류자 문제가 사회문제와 외교문제로까지 확산되는 것을 방지하기 위한 대책 수립이 필요하다는 점에 인식을 같이함

○ 현행 연수취업제도는 이러한 문제를 해결할 수 없다는 점에 의견을 같이함

○ 문제를 해결하기 위해서는 정책의 근본적 전환이 불가피하다는 점에 합의하고, 그 방안으로 고용허가제를 추진하는 데 합의함

- 인권탄압국이라는 국제사회에서의 오명을 벗게 하기 위해서는 외국인근로자도 『근로자』로서 법적 보호를 받을 수 있도록 하는 제도 개선이 시급함

- 송출비리를 척결하기 위해서는 국내의 공적기구와 사용자에게 외국인근로자 선발권을 부여하고, 그 과정과 운영을 투명하게 하는 것이 필수적임

- 국내 노동인력 관리부처가 외국인력 도입과 관리를 관장함으로써 적재적소에 인력을 공급하여 불법체류자의 고용기회를 박탈하는 데 주력하기로 합의함

□ 각계의 의견을 수렴하여 작성한 당의 기획단 최종보고서의 건의(고용허가제)를 존중하여 『외국인근로자고용및관리에관한법률안』을 금년 정기국회 중에 제출하기로 함

○ 현행 외국인근로자 실태조사 완료(8월말), 결과 반영

○ 고용허가제 도입을 위한 연구용역 완료(8월말), 결과 반영

○ 법률안에 대한 정부내부의견 조율 및 야당과의 협의

○ 노사정위원회, 전문가, 시민단체, 사업주단체의 의견수렴 등

○ 『외국인근로자의 고용 및 관리에 관한법률안』을 작성(9월초)

○ 법률안 의견 수렴 결과를 바탕으로 당, 연구기관 또는 사회단체 주관으로 국민공감대 형성을 위한 공청회, 토론회 등 개최(9월중) 지원

○ 법률안 정기국회 제출(10월)

○ 당에서 의원입법으로 발의하여 금년 연말까지 통과시키기로 함

제도개선 전후 비교

구분	산업연수제/연수취업제	고용허가제
○ 제도취지	· 인력난 해소	· 인력난 해소
○ 규율법률	· 출입국관리법	· 외국인근로자의고용및관리에관한법률
○ 도입신분	· 연수생(2년), 근로자(1년)	· 근로자(1년, 2회 연장가능)
○ 도입절차	· 중기협이 연수업체 선정 · 법무부가 입국·체류 허가	· 노동부가 고용허가 · 법무부가 입국·체류 허가
○ 인력모집·선발	· 업종별단체(중기협 등)가 송출 기관이 모집·선발한 인력을 일괄배정	· 직업안정기관이 관리하는 외국인구직자 명단 중에서 사업주가 최종 선발
○ 법적보호 - 근거	· 연수생 : 외국인산업기술연수생의보호및관리에관한지침(근기법 일부조항, 최저임금, 산업안전보건, 산재·의료보험) · 연수취업자 : 노동관계법	· 노동관계법
- 보수	· 연수생 : 연수수당 · 연수취업자 : 임금	· 임금
○ 기업부담	<연수생> 연수수당 <연수취업자> 기본급(임금) · 기타수당 - · 연수관리비 - · 숙식비 - · 법정수당(퇴직금 등)	· 기본급(임금) - - · 법정수당(퇴직금 등)
○ 지도·관리	· 중기협·위탁관리회사(중기협지정법인)	· 정부(노동부)
○ 외국사례	· (일본) ※ 명목은 유사하나 일본은 실질적인 연수를 실시	· 대만, 싱가포르, 독일 등

고용허가제 도입 반대의견 검토

1. 중소기업의 고용비용은 증가하지 않음

- 『능력이나 생산성 수준에 따라 임금에 차등』을 두는 것은 국적에 따른 차별이 아니므로
 - 반드시 외국인 임금을 국내근로자와 동일하게 주어야 하는 것이 아님
 - ※ 외국인근로자의 생산성이 내국인의 70%라면 내·외국인간 30%의 임금격차를 두는 것은 국적차별이 아님
- 지금도 이미 외국인근로자의 생산성수준에 달하는 높은 임금을 지불하고 있는 상태
 - '99. 2월 중기청 조사결과 연수생의 월 평균 수령액(609천원, 숙식비 제외)은 내국인근로자(769천원)의 약 79.3% 수준 의무적으로 제공하는 숙식비용을 포함하면 이미 외국인의 생산성(내국인의 87%수준)에 달하는 임금을 지급하는 상태
- 연·월차수당 및 퇴직금의 추가 지불을 우려하고 있으나
 - 연수관리비, 이행보증금, 이탈방지를 위한 각종 수당이나 숙식제공비용 등 부대비용은 폐지되므로 임금항목을 재조정하면 부담증가를 최소화할 수 있음
 - ※ 연수관리비: 286천원/2년, 이행보증금: 40천원/2년
- 외국인의 고용과 취업이 합법화되면 외국인근로자 수요에 비해 공급이 풍부해져
 - 사업주는 그만큼 낮은 비용으로 외국인근로자 사용 가능
- 이같은 사실을 고려하면 계약하기에 따라서는 오히려 외국인 고용비용이 감소할 수도 있음
 - ※ 중기협에서는 고용허가제 도입시 73.8%의 비용이 증가한다고 주장하나 외국인에게 생산성 여부에 관계없이 국내근로자와 똑같이 지급한다해도 25~30% 정도의 비용이 증가될 뿐임

2. 노사분규가 심화될 가능성이 없음

- 노동3권은 헌법상 근로자에게 보장된 기본권이므로 외국인도 근로자인 이상 노동3권을 보장받는 것이 당연
- 그러나 입국시 계약을 1년 단위로 하고, 2회까지만 연장(최장 3년)하도록 하면 집단행동 가능성 최소화 가능
 - 사업주의 경우 불성실한 외국인 근로자에 대해서는 더 이상의 계약연장 없이 출국 조치할 수 있고
 - 외국인근로자 입장에서는 성실하지 않으면 주어진 취업가능기간(최장 3년)을 채우기도 전에 귀국 조치될 수 있으므로 집단행동에 참여할 유인이 거의 없음
 - ※ 실제로 대만, 싱가포르의 경우도 노동3권을 제한하지 않지만 외국인 근로자의 집단행동 발생은 거의 없음

3. 불법체류 문제를 근본적으로 해결할 수 있음

○ 고용허가제가 도입되면 외국인근로자는 합법적인 취업으로 시장임금을 받을 수 있으므로 불법취업할 유인이 감소

- 사업주도 정상적·안정적으로 적정규모의 외국인력을 사용할 수 있어 위험을 감수하면서까지 불법체류 외국인을 고용할 유인이 적어짐

※ 불법체류자의 80%를 차지하는 관광·친지 방문 등 단기비자 입국자도 사업주의 고용유인이 없으므로 취업불가

○ 합법 취업의 허용과 적정규모 외국인력의 도입으로 불법 취업자의 규모가 작아지면 불법고용·취업에 대한 단속이 용이하므로

- 법 위반에 대한 처벌과 단속을 강화함으로써 불법 취업자 문제를 해결

○ 외국의 사례를 볼 때 대만, 싱가포르, 독일 등 고용 허가제 시행국가는 불법체류자가 아주 적은 수준이나

- 연수생제 시행국가인 일본과 한국은 불법체류자가 만연
 ※ 대만 7.4%, 싱가포르 3.2%, 독일 6.5%, 한국 64.1%, 일본 42.2%

4. 고용허가제는 여러 나라에서 실시하는 제도임(별첨3 참조)

○ 이민을 받아들이지 않는 대부분의 선진국과 싱가포르, 대만, 말레이시아 등 신흥공업국 및 중동 산유국에서 외국인력을 수입할 때 고용허가제 또는 노동허가제를 실시함

○ 연수취업제도를 실시하고 있는 나라는 한국뿐임. 일본의 기능실습제도는 연수취업제도와 표면적으로 비슷하지만 실제적으로는 완전히 다른 성격의 제도임

참 고

외국인근로자 임금수준 실태조사 결과

□ 2000. 6월 중소기업연구원 산업연수생 실태조사 결과

○ 산업연수생의 임금수준은 국내근로자의 90.5% 수준
 - 보험료 등 추가로 지출하는 금액을 포함할 경우 94.2% 수준

	국내근로자	산업연수생
월평균 수령액(천원)	814	737(624)
(국내근로자 대비, %)	(100.0)	(90.5)(76.7)

※ 보험료 등 임금이외 추가로 지출하는 금액이 1인당 평균 29,700원이므로 식사제공 등 간접비용을 계산하지 않더라도 노동비용은 767천원

※ 국내근로자 임금은 '99.9월 상공회의소 조사 남자 고졸 생산직 초임임금수준으로 전년 9월 대비 금년 6월의 평균 임금 인상률(3.9%)을 감안한 것임

※ ()는 산업연수생이 실제로 받는다고 답한 금액임

○ 산업연수생의 노동생산성은 국내근로자의 80% 수준

- 국내근로자들은 산업연수생의 임금수준이 78.6%가 적정 수준이라고 한 반면 산업연수생은 78.9%가 적정하다고 답변

□ '99. 11월 한성대 박영범 교수의 실태조사 결과

○ 외국인근로자 월평균 수령액은 645천원으로 국내근로자의 74.0% 수준

	국내근로자	외국인근로자
월평균 수령액(천원)	873	645
(국내근로자 대비, %)	(100.0)	(74.0)

※ 국내근로자 임금은 남자 고졸생산직 초임임금 수준

○ 외국인근로자 월평균수령액은 내국인근로자의 74% 수준이나 숙박비 등 부대비용을 고려하면 내국인근로자에 비하여 8% 정도 노동비용이 절감되는데 불과

※ 숙박비 및 부대비용은 임금의 25% 정도로서 이를 합할 경우 내국인근로자의 92% 수준

□ '99. 2월 중기청의 외국인산업연수생 실태조사 결과

○ 산업연수생의 월평균 수령액은 국내근로자의 79.3% 수준

	국내근로자	산업연수생
월평균 수령액(천원)	769	609
(국내근로자 대비, %)	(100.0)	(79.3)

※ 산업연수생은 중기청 추천 연수생 대상

중기청, 외국인산업연수생 및 연수업체 실태조사 결과 '99. 2

○ 산업연수생의 노동생산성은 국내근로자의 87.5% 수준

□ '97. 5월 정부합동 산업연수생 실태조사 결과

○ 산업연수생 임금수준은 국내근로자의 79.8% 수준

	국내근로자	산업연수생
월평균 수령액(만원) (국내근로자 대비, %)	84 (100.0)	67 (79.8)

○ 산업연수생의 노동생산성은 국내근로자의 72% 수준

□ '96. 6월 노동부의 실태조사 결과

○ 산업연수생의 월평균 수령액은 국내근로자의 78.5% 수준

	비용총계	직접비용(임금지급 내역)					간접비용
		소계	기본급	초과근로수당	기타수당	상여금	
내국인	912,113	842,818	466,327	173,462	72,094	130,934	69,294
외국인	715,922 (78.5)	574,627	327,184	185,768	34,925	26,749	141,295

※ ()는 내국인대비 비율
※ 기숙사도 전 연수업체에서 무료제공(미계산)

□ 고용허가제를 실시하는 외국의 경우('96년기준)

○ 외국인근로자의 임금수준은 내국인근로자의 70~75% 수준

□ 그간 실태조사 결과 시사점

○ 외국인산업연수생에게 현금으로 지급되는 임금수준은 국내근로자의 80%내외로 추정되나
- 대부분의 산업연수생 활용업체에서 숙식을 무료제공하고 있으므로 숙식비 각종수당, 부대비용 등을 포함할 경우 노동비용은 국내근로자와 별다른 차이가 없거나 오히려 높을 수도 있음

※ 부대비용으로 연수관리비 286천원(2년간), 수당지불이행보증보험 40천원(2년간)을 산업연수생 사용업체에서 부담

- 특히 고용허가제를 실시하는 각국의 외국인근로자 임금수준이 자국 근로자의 70~75%인데 비하면 우리나라는 높은 노동비용을 지불하는 실정

○ 따라서 산업연수생의 생산성이 국내근로자보다 평균적으로 낮은 수준이므로
- 산업연수생을 사용하는 것이 저임금 때문만이 아닐 수 있음

< 별첨3 >

다른 나라의 외국인력 정책 검토

□ 독일

○ EU 회원국 출신이 아닌 외국인의 취업에 대하여 체류허가(Aufenthaltsgenehmigung)와 노동허가(Arbeitserlaubnis)를 통하여 규제함

- 외국인은 체류허가를 얻은 후에 노동허가를 취득할 수 있는데, 노동허가를 받지 않고 취업한 사람은 불법체류근로자로 간주됨

○ 독일 정부는 노동시장 상황과 각각의 인적 관계를 고려하여 외국인에 대한 노동허가를 발급

- 1973년 제1차 석유위기 이후 EU지역이 아닌 나라 출신의 외국인에 대한 신규 노동허가를 발급하지 않고 있으므로, 현재 노동허가의 주 대상은 1973년 이전에 입국한 비EU 지역 출신의 외국인과 그 가족임

□ 프랑스

○ 독일과 마찬가지로 EU 외부 지역 출신 외국인에 대하여 취업을 제한하나, 프랑스는 1984년 7월 17일부터 「체류허가」와 「노동허가」를 통합하여 실시함

- 프랑스는 「노동허가」를 통해 외국인의 취업기간과 지역·직종을 제한함. 프랑스 정부는 노동부가 발급하는 「노동허가」를 미국의 「입국 사증」(immigration visa)과 같은 용도로 활용함
- 노동허가 기간은 원칙적으로 1년이고 갱신이 가능함

- 외국인근로자가 3년 이상 합법적으로 프랑스에 체류하게 되면 「체류허가」를 발급받는데, 그렇게 되면 그는 전국 어디에서나 어떤 직종이든 취업할 수 있게 됨. 즉 외국인근로자가 「노동허가」를 받고 또 「체류허가」를 받게 되면, 그는 프랑스에서 얼마든지 자유롭게 취업할 수 있음

○ 프랑스 정부는 1974년 이후 특정자(特定者) 이외의 EU 회원국 출신이 아닌 외국인근로자를 받아들이지 않고 있음

□ 영국

○ 영국은 「출입국관리법」에 의하여 EU 회원국 이외의 외국인력의 유입을 엄격히 통제함.

○ 영국 정부는 「노동허가」(work permit)를 통하여 외국인의 취업을 규제함

- 종류는 전문기술인력에 대한 일반노동허가(WP1), 연수·실습생(training and work experience)에 대한 노동허가(WP2), 예술인·체육인에 대한 노동허가(WP3)의 세 가지가 있음
- 연수·실습노동허가(WP2)를 받은 사람은 주 30시간 이상 「대학 졸업자 수준의 전문인 자격」 연수를 받거나, 정원의 형태로 고용되어 주 30시간 이상 「관리직 수준 정도」의 실습을 받음

○ 즉 영국은 단순생산직 노동자의 취업을 원천적으로 봉쇄하고 있음

□ 미국

- 미국은 국내에서 확보할 수 없는 노동력을 제공하는 단기 외국인근로자에 대하여 노동허가(work permit)를 필요로 하는 사증을 발급함
 - 현재 미국에서 외국인의 단기 취업이 가능한 체류자격은 농업노동자(H-2A), 비농업노동자(H-2B), 간호사(H-1A), 전문 직업 종사자와 저명한 패션 모델(H-1B), 외항선원(D), 전공과 관계없는 노동에 종사하는 학생(F-1) 등 6 가지임
- 외국인근로자 고용을 원하는 사용자는 가까운 직업안정소에 '노동허가 신청서'와 '구인표'를 제출하고, '고용시의 평균 임금'을 제시하여야 함
 - 미국 정부는 사용자로 하여금 구인표를 통하여 필요 노동력을 국내에서 우선 충원하고, 고용주가 제시한 평균임금과 연방과 주의 최저임금, 그리고 역효과임금률(Adverse Effect Wage Rate: AEWR)을 비교하여 가장 높은 임금을 적용하게 함.
- ※ 역효과임금률은 외국인근로자 보호를 위하여 설정된 임금수준임
 - 노동부는 외국인근로자가 미국인의 취업기회와 노동조건에 미치는 악영향 여부를 검토하여 법무부에 제출하고, 법무부장관은 이를 고려하여 노동허가를 발급함

□ 싱가포르

- 싱가포르는 단순·미숙련 노동자에 대하여 「외국인근로자고용법」(Employment of Foreign Workers Act) 상의 '노동허가제도'를, 전문·기술직 노동자에 대해서는 「이민법」에 따른 고용패스(employment pass)제도를 적용하고 있음
- 「외국인근로자고용법」에 의한 노동허가제도는 월 기본임금 1,500싱가포르달러를 받는 단순·미숙련 외국인근로자를 대상으로 하고 있는데, 외국인근로자 고용세(levy)와 고용보증금(security bond)을 통하여 외국인력 수입을 규제하는 것을 골자로 함
 - 외국인근로자를 고용하고자 하는 사용자는 노동부 노동허가·고용국의 외국인노동 관리관(controller)에게 노동허가(work permit)를 신청하여야 함
 - 노동허가를 받지 않은 외국인근로자는 불법체류근로자로 간주되어, 그를 고용한 고용주와 함께 처벌됨
- 싱가포르 정부는 '외국인근로자 수입할당(quota)제도'를 채택하고 있음
 - 외국인근로자 고용 비율의 상한선을 설정하여 노동시장의 상황 변화에 따른 노동력 수요를 탄력적으로 조정함

□ 대만

- 대만은 1992년 「직업서비스법」(就業服務法, Employment Services Act)과 「외국인 고용허가 및 관리법」을 개정 또는 제정 공포하여 '고용허가제도'를 실시하고 있음
- 대만은 사용자에 대한 고용허가(employment permit)와 외국인근로자에 대한 노동허가(work permit)를 구분하여 발급하고 있음
 - 해외 노동력 수입의 규모와 직종을 제한하기가 용이하다는 이점이 있음
- 외국인근로자의 고용을 원하는 사용자는 공립취업복무기관에 고용허가 신청을 해야 하고, 심

- 사·비준을 거친 다음, 고용안정세(employment security tax)를 납부한 후 고용허가를 발급 받음
 - 사용자의 고용허가와와는 별도로 대만에서 취업을 원하는 외국인은 건강진단 합격을 거친 후에 중앙주무기관에서 발급하는 '노동허가'를 취득하여야 함
 - 대만 정부는 사용자로 하여금 고용허가 신청 이전에 반드시 국내 노동자에 대한 구인광고를 내도록 하며, 고용허가 신청을 국내 노동자의 충원이 불가능한 경우에 한하도록 규제하는 한편, 외국인근로자는 대만 국내 노동법을 준수하도록 규정하고 있음

□ 일본 *보조 우대채용 의무는 정책 (특수고용제 ⇒ 본심채용제 등)*

- 일본 정부는 '국내의 노동력 부족을 충당하고 개발도상국에 대한 기술이전에 협조한다는 취지 하에 기존의 해외인력의 기술연수제도를 활성화한다는 차원에서' 1993년 4월에 '외국인 기능실습제도'(gaikokujin gino jisshu seido, Technical Intern Training Program)를 실시함
 - 기능실습제도는 「기능실습제도에 관한 출입국관리상의 취급에 대한 지침」에 근거하여 실시되고 있는데, '외국인 연수생은 '연수' 사증을 발급 받고 일본에 입국하여 '연수'와 연수평가를 거쳐 기능이 일정 수준에 달하였다고 인정받은 후, '특정활동' 사증으로 체류자격을 변경하여 고용관계하에서 '기능실습'(취업)을 하는 제도'임
 - 체재 기간은 연수 및 기능실습을 합해 2년 이내로 하되, 실습 기간은 연수 기간의 1.5배까지 허용하고 있음
 - 기능실습 기간에는 '근로자' 신분을 인정하여 원칙적으로 노동관계법, 각종 사회보장 관련 법령을 적용하고 있음
- 일본의 기능실습제도와 한국의 연수취업제도는 의견상 매우 유사하나 실제로는 많은 점에서 차이가 남
 - 공공적 성격을 가진 민간 조직인 국제연수협력기구(Kokusai Kenshu Kyoryoku Kiko, Japan International Training Cooperation Organization: JITCO)가 연수생과 기능실습생의 도입과 체류를 관리함. 일본에서는 연수제도의 관리 창구가 '국제연수협력기구'로 단일화되어 있는데 반면, 한국은 중소기업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회·대한건설협회 산하에 각각 설치된 조직으로 나뉘어져 있음. 문제는 그 단체의 성격이 다르다는 점에 있음. 일본의 국제연수협력기구가 5개 정부 부처 공동관할 하에 사용자와 근로자의 의견까지 수렴하려는 제3섹터의 성격을 띠고 있지만, 한국의 연수관리 단체는 사용자 단체의 부설 기관에 불과함. 한국에서는 연수생의 도입 업무가 사용자 단체에 의하여 주도되다 보니 차별 임금과 인권 유린 사태를 미연에 방지할 가능성을 상실하였음.
 - 연수의 성격이 다름. 연수제도의 목적은 외국인을 노동력으로서 수입하는 것이 아니라, 일본에서 외국인의 능력 개발 기회를 제공함으로써 그가 귀국한 후 송출국의 경제적·사회적 발전을 위해 그 능력을 발휘할 수 있도록 하는 데 있음. 이렇게 표방하는 목적은 한일 양국이 동일하지만, 실제 연수의 운영과정에서 차이가 남. 1990년대 초까지 일본에서도 연수생은 근로를 제공함에도 불구하고, 법률상 사실적 고용관계로 인정받지 못하였기 때문에 열악한 노동조건과 저임금에 시달렸음. 즉 연수제도는 실질적 외국인 근로자 수입 방식으로 변질되었음. 연수라는 명목으로 외국인을 초청하여 실제로는 저임금 근로자로 일하게 한다는 비난이 거세

진, 1993년 4월 일본 정부가 채택한 제도가 '외국인 기능실습제도'임. 이 제도 하에서 연수 기간은 원칙적으로 1년 이내인데, 그 중 3분의 1 이상의 시간이 '비실무연수'에 할당되어 있음. 비실무연수란 실무 연수 이외의 연수에 관한 것을 말하고, 구체적으로는, 연수의 초기에 행해지는 일본어 연수, 실무 연수에 필요한 기술 등의 기본 원리·기술등의 연수, 안전 위생 교육, 현장 이외에서 한 시작품(試作品의) 제작, 모의판매 등으로 구성됨. 나머지 3분의 2 미만의 시간이 '실무연수'에 할당되는데, 생산 현장에서 실제로 생산에 종사하면서, 또는 실제로 판매나 서비스 업무에 종사하면서 기술, 기능, 지식을 습득하는 것을 뜻함. 말하자면, 일본의 기능실습제도 하에서 외국인 연수생은 비교적 제도 본연의 목적에 충실함.

- 외국인력 중에서 외국인 연수생이나 기능실습생이 차지하는 비중이 매우 낮음. 1996년 일본의 연수생 수는 20,883명, 연수취업자 수는 8,624명이었음. 외국인 '근로자'가 아닌 '연수생' 수는 일본의 등록 외국인과 체류기간초과자를 합한 전체 외국인의 1.2%에 불과함. 또 외국인 '근로자' 중 '연수취업자'가 차지하는 비율을 계산하면 1.4%에 불과함. 이러한 사실은 연수취업제도가 일본의 공식적 외국인력 수입제도이기는 하지만, 실제적 기능을 수행하지 못하고 있음을 의미함. 1996년 한국의 연수생 수는 같은 해 일본의 연수생 수 20,883명의 세 배가 넘음. 한국이 일본보다 더 많은 외국인에게 산업기술연수 기회를 부여하고 있다는 우스꽝스러운 결론이 도출됨.

○ 결국 일본의 외국인력 수입제도의 핵심은 다른 데 있다 할 수 있음. 기능실습제도가 일본의 외국인력 정책의 근간인 것처럼 이해하는 연구가 적지 않으나, 실제 노동력 부족 해소에 기여하는 부분은 니케이진(Nikkeijin, 日系人)에 대한 정주자 사증 발급 제도와 외국인 학생의 파트타임 취업 제도가 훨씬 큼.

- 여기에서 일본 정책의 이중성이 발견된다고 비난할 수도 있겠지만, 일본의 유연한 정책 운영이 두드러진다고 적극적으로 평가하는 것이 바람직함
- 특히 일본어학원생의 파트타임 취업 허용에 따라 '체류자격은 학생'이지만 실제로는 '근로자'인 사람들이 증가하였음. 그들은 '체류기간초과자'도 아니며 '자격외활동허가서'를 발급받은 경우는 자격외취로자도 아님.
- 이처럼 법률은 준수하되 필요한 외국인력을 활용하는 것이 일본식 방법임

□ 참고: 세계 각국의 외국인 관리 유형

- '체류 관리'에 중점을 두는 유럽형: 프랑스·독일·스웨덴·네덜란드·스웨덴 등 국경이 육지로 연결되어 있는 국가들이 채택하고 있음. 그 나라들은 입국 사증을 통한 규제가 사실상 불가능하기 때문에 체류관리를 엄격히 하고 있음. 따라서 그 나라에서 취업을 원하는 외국인은 '노동허가'를 받아야 함. 그리고 외국인 관리도 여러 행정기관이 각 소관분야에 따라 개입함.
- '출입국 관리'에 중점을 두는 미국형: 미국·한국·일본·대만·싱가포르 등이 채택하고 있는데, 입국시 사증 발급을 통하여 외국인의 입국을 규제함. 그 나라에서 취업을 원하는 외국인은 사전에 '취업이 가능한 사증'을 발급받아야 함. 그리고 출입국관리 업무를 전담하는 개별 행정기관이 있음.

<외국인력 활용제도 개선에 관한 공청회>
외국인근로자 고용허가제
도입 및 실시 방안

일시 : 2000. 10. 10.
 장소 : 국회 의원회관 소회의실

새천년민주당 정책위원회

외국인근로자 고용허가제 도입 및 실시 방안

설동훈 / 서울대학교 사회발전연구소, 사회학박사

1. 국내 외국인근로자 현황

2000년 8월말 국내 외국인근로자 수는 267,627명이었다. 그것은 국내 전체취업자의 약 1.2%, 임금근로자의 약 1.9%, 5인 이상 사업장 상시근로자의 약 3.6%에 해당한다. <표 1>에서 외국인근로자의 체류자격별 구성을 보면, 그들의 중 5.6%는 전문기술인력이고, 0.3%는 연수취업자이며, 30.0%는 연수생이고, 나머지 64.5%는 미등록근로자다.²⁾ 국내 외국인력의 94.4%는 단순기능직 근로자인데, 그 중 출입국관리법령 상 취업이 가능한 체류자격을 갖고 있는 사람은 0.3%에 불과하고, 나머지 94.1%는 편법 또는 불법으로 취업하고 있다. 이처럼 편법 내지 불법 취업자가 외국인력의 대다수를 차지하는 현상은, <표 2>에 제시된 것처럼, 외국인력이 국내에 들어오기 시작한 1987년 이후 지금까지 지속되고 있다.

<표 1> 국내 외국인근로자 수, 2000년 8월

(단위: 명, %)

전체	합법체류자					미등록 근로자
	소계	등록근로자		산업연수생		
		전문 기술인력	연수취업자	업종별단체 추천연수생	해외투자 기업연수생	
267,627 (100.0)	95,126 (35.5)	15,114 (5.6)	950 (0.3)	59,559 (22.3)	19,503 (7.3)	172,501 (64.5)

주: 업종별단체는 중소기업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 대한건설협회임.
자료: 법무부(2000).

이처럼 비정상적 외국인력구조를 갖게 된 원인은 단순기능직 외국인근로자를 실제로 사용하면서도 형식적으로는 그러지 않는 것처럼 위장해 온 외국인력정책에 있다. 한국의 단순기능직 외국인력 정책의 근간(根幹)은 '외국인 산업연수제도'와 그것을 다소 변형한 '체류자격변경허가제도'(일명 연수취업제도)라 할 수 있다. 지금까지 한국정부는 외국인력을 「근로기준법」 상의 '근로자'가 아니라 '연수생'으

2) 본고에서는 불법체류 외국인근로자를 정부에 '등록'되지 않았다는 의미에서 '미등록 외국인근로자'(undocumented foreign workers)라 칭하기로 한다.

로 받아들임으로써 노동시장을 개방하지 않는 것처럼 보이게 하는 소위 손바닥으로 자기 눈만 가리는 행위를 해 왔다.

그러나 정부 스스로 '연수생'을 외국인력 통계에 포함시켰으며, 종종 '인력난 완화를 위한 연수생'이라는 표현을 하는 등 현행 인력정책이 편법임을 자인하여 왔다. 또 대법원은 판례를 통해 미등록 외국인근로자에게는 '근로자' 자격을 인정하였고, 산업연수생도 '근로자성'을 인정하고 있다.³⁾

<표 2> 체류자격별 외국인근로자 수, 1987~2000년

연도	전체	등록근로자	산업연수생	미등록근로자
1987년	6,409	2,192	0	4,217
1988년	7,410	2,403	0	5,007
1989년	14,610	2,474	0	12,136
1990년	21,235	2,833	0	18,402
1991년	45,449	2,973	599	41,877
1992년	73,868	3,395	4,945	65,528
1993년	66,323	3,767	8,048	54,508
1994년	77,546	5,265	24,050	48,231
1995년	142,405	8,228	52,311	81,866
1996년	210,494	13,420	68,020	129,054
1997년	245,399	15,900	81,451	148,048
1998년	157,689	11,143	47,009	99,537
1999년	217,384	12,592	69,454	135,338
2000년	232,742	13,746	70,638	148,358

주: 1) 기준시점은 각 연도 12월 31일이다. 1992년은 7월 31일, 2000년은 3월 31일이다.
2) 2000년 3월까지 연수취업자가 없었으므로, 이 표의 등록근로자는 전원이 전문기술직 종사자다.

자료: 법무부(2000); 설동훈(2000:190).

2. 현행 외국인력 정책의 문제점과 제도 개선의 필요성

(1) 현행 외국인력 정책의 문제점

현행 단순기능직 외국인력 정책의 근간인 외국인 연수취업제도는 다음 다섯 가지 문제점을 가진다.

① **표리부동한 제도**: 연수제도는 명분과 실체가 일치하지 않는 표리부동(表裏不同)한 제도다. 연수취업제도는 2년간 연수를 거친 자 중 소정의 필기시험에 합

3) 산업연수생의 근로자성을 인정한 대법원 판례로는 대법 95누 2050(1995. 12. 22), 대법 96도 694(1997. 3. 28), 대법 97누 10352(1997. 10. 10)가 있다.

격한 자에게 1년간 근로자 체류자격을 부여한다. 연수취업제도의 취지는 기능과 의사소통을 배우는 동안 연수생으로 대우하고, 그 이후에 정식 근로자로 대우하는 것이다. 그런데 연수생은 본국에서 7일, 국내에서 3일(표 3 참조), 도합 10일에 불과한 비실무연수(off-the-job training)를 받고, 적어도 규정상에는 2년간 현장에서 실무연수(on-the-job training)를 받는다고 되어 있다.

<표 3> 외국인 비실무연수 내용, 2000년

첫날	둘째날	셋째날
연수원 입소	건강검진, 종합정보	불법체류 사례
오리엔테이션	한국의 개황, 문화 등	출입국 관리법
신상명세서 점검	한국의 생활정보	한국의 경제환경
레크리에이션	한국의 기초생활용어	산업안전 수칙
한국의 전통예절	정기적금통장 교부	연수생 인도
	한국의 전통예절	

자료: 중소기업협동조합중앙회(2000).

여기에서 결정적 문제점은 연수생의 대다수가 연수는 받지 않고 근로만 제공하고 있다는 점이다. 한국의 출입국관리법령에 외국인 산업연수생 관련 규정이 있기는 하지만, 그것은 산업연수의 근거 규정이지, 기업이 연수생에게 '연수'를 실시하지 않고 '근로'를 시키는 것을 합리화 해 주는 규정은 아니다.

연수취업제도의 모델은 일본의 기능실습제도인데 일본의 기능실습제도는 연수제도가 근로자를 연수생의 형태로 편법 도입한다는 비난을 받아 도입한 제도다. 그것은 1년 연수(4개월 비실무연수 + 8개월 실무연수)와 2년 기능실습으로 구성된다. 1년 연수기간 중 연수가 강화된 것이 특징이다. 또 일본의 연수생과 기능실습생 수는 한국보다 훨씬 적다. 1996년 일본의 연수생 수는 20,883명, 기능실습생 수는 8,624명이었다. 일본의 외국인근로자 65만 명 중 '연수생과 기능실습생'이 차지하는 비율을 계산하면 4.5%에 불과하다. 1996년 한국의 연수생 수는 같은 해 일본의 연수생 수의 세 배 이상이고, 연수생과 연수취업자를 합한 것의 두 배가 넘는다. 한국이 일본보다 저개발국에 기술을 더 많이 이전하고 있다는 결론을 도출할 수 있다. 이러한 사실은 일본의 기능실습제도와 한국의 연수취업제도는 서로 다른 기능을 수행하고 있음을 의미하는 것이다.

한 가지 주목할 만한 사실은 1993년 4월 일본 정부가 이러한 문제점을 보완하기 위하여 연수제도를 수정, '외국인 기능실습제도'를 실시하였음에도 불구하고, 한국 정부는 1993년 11월 중소기업협동조합중앙회를 통해 외국인 산업기술연수제도를 오히려 확대 실시하는 결정을 내렸다는 점이다. 일본에서 많은 문제점을 안

고 있는 것으로 판명된 제도를 한국 정부는 연수제도를 사용자가 편법적으로 운영할 수 있도록 변형하여 실시함으로써 '후진성'을 면치 못하고 있는 것이다.

다만 연수제에서 연수취업제도를 택함으로써 겉으로만 고수해 오던 '생산가능직 외국인력 수입금지'를 명실공히 포기하였다는 점에서 의미는 있다. 그러나 연수생이 취업하는 일자리가 대부분 단순직종인데 2년간의 연수가 왜 필요한지를 합리화하기는 어렵게 되어 있다. 2년간 "연수 없는 근로"만으로는 "숙련 외국인력"이 되었다고 간주하는 것은 너무나 공색하다. 장차 이러한 문제들도 정책개발의 고려 대상이 되어야 할 것이다.

② 외국인근로자 인권침해를 유발한 제도: 인권침해는 미등록근로자에게서 많이 발생되고 있지만 연수생도 예외는 아니다. 미등록근로자보다 연수생은 임금에 적게 받게 되므로 결국 산업기술연수제도는 연수생의 사업체 이탈을 양산한 것이다(표 4 참조). 이탈을 막으려는 일부 기업체 관리자의 극단적 반응은 소수 사례이기는 하지만 인권 유린을 초래하게 되었다.

연수생의 사업체 이탈을 막으려는 연수업체의 노력은 두 방향으로 전개되었다. 한 가지는 기업이 감시·감독을 강화하는 방법이다. 일과 후 또는 휴일 외출을 통제하고, 한국인 감시자를 붙여 두거나, 심지어 숙소 문을 밖에서 걸어 잠그는 일까지 발생하였다. 감시, 신분증 압류, 강제적립금, 임금체불 등의 각종 비인간적 방법이 사업체 이탈을 방지하기 위하여 동원되었다. 또 이탈한 연수생을 찾는 관리자들의 폭언·폭행 사례가 잇따랐다. 2000년 3월 외국인노동자대책협의회가 간행한 『외국인 산업기술연수생 인권백서』는 연수제도와 관련된 인권침해 사례를 보고하고 있다. 결국 산업기술연수제도가 본래의 취지와는 달리 "현대판 노예제도"라는 오명을 듣게 된 것이다. 달리 말해, 잘못된 제도 때문에 소수의 선량한 한국인 기업가와 관리자가 노예감독자로 전락하게 된 것이다.

다른 한 가지는 기업이 자발적으로 임금수준을 올려 주는 것이다. 대부분의 기업주는 연수생의 사업체 이탈을 방지하기 위하여 미등록근로자의 임금수준에 근접할 정도로 임금을 올려 주었다. 미등록근로자의 임금수준은 같은 기업에 근무하는 한국인 신참 근로자와 비슷하다. 이는 1999년 중소기업청의 '산업연수생 및 연수업체 실태조사' 결과에서도 확인되었다. 연수생은 대부분 미숙련자로 평균 노동생산성이 내국인력의 87.4%인데, 임금은 내국인의 79.3%인 60만 9천원을 받고 있다. 노동생산성과 숙소·식사제공을 감안하면, 상당수 연수생은 현재 내국인과 동

등한 대우를 받고 있는 것이다.

<표 4> 사업체를 이탈한 산업연수생 수와 비율, 1996~2000년

구분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
연수생 이탈자 수	11,143	18,698	21,349	26,978	29,910
미등록근로자 수	129,054	148,048	99,537	135,338	148,358
미등록근로자 중 이탈자 비율	8.6	12.6	21.4	19.9	20.2
연수생수	68,020	81,451	47,009	69,454	70,638
이탈자와 연수생의 비	16.4	23.0	45.4	38.8	42.3
신규 연수생 입국자 수	25,919	20,092	10,547	30,354	8,956
신규 연수생 이탈자 수	11,481	6,132	2,355	6,012	310
신규 연수생 이탈률	44.3	30.5	22.3	19.8	3.5

주: 1) 기준시점은 각 연도 12월 31일이나, 2000년은 3월 31일이다.
 2) 미등록근로자 중 이탈자 비율=(연수생 이탈자 수/미등록근로자 수)×100(%)
 3) 이탈자와 연수생의 비=(연수생 이탈자 수/연수생 수)×100(%)
 4) 신규 연수생 이탈률은 해당기간 중 입국자와 이탈자 수를 기준으로 계산하였다. 즉 신규 연수생 이탈률=(연수생 입국자 수/연수생 이탈자 수)×100(%)

자료: 중소기업청(2000)을 토대로 계산.

③ 외국인근로자 송출 비리를 양산한 제도: 외국인근로자 선발을 둘러싼 각종 비리를 양산하였다. 외국 현지의 송출기관은 한국에 취업하기를 희망하는 사람들로부터 실제 소요경비를 훨씬 초과하는 과다한 송출수수료를 징수하였다.

1999년 2월 중소기업청의 조사결과를 보면, 응답자의 70%에 달하는 산업연수생이 중소기업협동조합중앙회가 송출기관에 제시한 340~1,300달러보다 훨씬 많은 수수료를 납부한 것으로 나타나 있다. 응답자의 68.5%가 1,500달러 이상의 송출수수료를 지불했다고 대답한 것이다. 이렇게 함으로써 국내에 들어 오자마자 곧바로 사업체 이탈로 이어지기 때문에 문제가 되는 것이다.

④ 미등록근로자가 산업연수생보다 더 우대받는 역설을 초래한 제도: 산업연수제도는 미등록근로자가 합법체류자인 산업연수생보다 더 우대받는 역설을 초래하였다. 한국에서는 미등록근로자가 합법적 체류자격을 가진 연수생보다 더 많은 법적 보호와 더 높은 임금을 받는다. 미등록근로자는 「근로기준법」의 전 조항을 적용받지만, 연수생은 8개 조항만 적용받는다. 미등록근로자의 임금은 내국인과 같은 수준이지만, 연수생의 임금수준은 그에 훨씬 못 미친다.

연수제도가 처음 실시될 때 이미 한국에는 수많은 미등록근로자가 있었다. 당시 연수생의 기본급은 200~260달러로, 미등록근로자의 임금수준의 절반 내지 삼분의 일 수준에 불과하였다. 더욱이 정부는 중소기업체에 취업 중인 미등록근로자를

목인하였다. 임금격차가 매우 크고, 미등록근로자가 되더라도 위험부담이 별로 크지 않다는 사실이 알려지면서 연수생들의 연수업체 이탈이 속출하였다. 중소기업협동조합중앙회를 통해 연수생을 대량 도입한 첫 해인 1994년에는 산업기술연수생의 73.0%가 사업체를 이탈하였다. 제도를 보완했지만 지금도 역시 이탈자가 늘고 있는 것이다.

㉔ 미등록근로자를 통제하는 데 실패한 제도: 미등록근로자 수를 통제하는 데 실패하였다. 미등록근로자 수가 등록근로자와 연수생을 합한 '합법체류자' 수보다 훨씬 많고, 미등록근로자가 외국인력의 60% 이상이라는 점은 기형적 현상이다. 이러한 현상은 생산가능직 외국인력이 유입된 1980년대 후반부터 줄곧 지속되어 왔다. 미등록근로자 비율이 매우 높은 것으로 알려진 일본의 1996년 미등록근로자 비율은 43.4%였다. 한국은 일본보다 무려 20%포인트 가량 높다.⁴⁾

일견 산업기술연수제도는 미등록근로자 수의 증가와 무관한 듯 보인다. <표 4>에서 제시한 것처럼, 2000년 3월 기준 미등록근로자 중 사업체 이탈 연수생의 비중은 20.1%에 불과하기 때문이다. 달리 말해 미등록근로자의 79.9%는 관광이나 방문 명목으로 입국하여 규정된 체류기간을 초과하여 머무르면서 취업하고 있는 사람들이다.

그러나 산업기술연수제도의 도입 취지에 '미등록근로자 대체'가 있었다는 점을 고려하면 사정이 달라진다. 중소기업협동조합중앙회를 통해 수많은 연수생을 도입하였음에도 불구하고 미등록근로자가 감소하기보다는 오히려 급증하였다는 점은 산업연수제도/연수취업제도의 실패를 말해준다. <표 4>에서는 환율때문에 귀국희망자가 많았던 1998~1999년(국가부도 사태 직전까지 몰렸던 시기)에도 심지어 신규 연수생 이탈률이 20% 전후를 기록하였다는 것을 보면 이를 입증해 주고 있다(이 시기는 그 전보다 '신규 연수생 이탈률'이 상대적으로 낮았는데, 그 원인은 연수취업제도의 실시라는 '제도 개선 효과'에 있다기보다는, 경기침체로 미등록근로자의 고용기회가 감소했기 때문이며 평시에는 그 정도가 심각할 정도임).

사업체 이탈자가 장기간 미등록근로자로 체류하고 있다는 점도 주목하여야 한다. <표 4>에서 사업체 이탈자 수를 연수생 수와 비교한 지수가 1996년 16.4%에서 2000년 42.3%로 급격히 상승하고 있음을 보여 주고 있다.

(2) 제도 개선의 필요성

4) 기타 주요 나라의 전체외국인력 중 미등록근로자가 차지하는 비율을 보면, 대만 7.4%, 싱가포르 3.2%, 독일 6.5% 수준이다.

㉕ 외국인력 활용의 불가피성: 내국인근로자로 충원되지 않는 노동시장 부문이 상존하고 있다는 점이 중요하다. 경제의 성장·발전을 위해서는 적정 생산인력의 공급이 필수적인데, 국내근로자가 "3D직종"으로 통칭되는 작업환경이 열악한 직종에 취업을 기피하여, 이 업종에서는 구조적으로 국내근로자를 확보하기가 곤란한 상황에 직면하여 있다.

정부는 외환위기에 따른 실업문제 해결방안의 일환으로 산업연수생을 국내근로자로 대체고용시 고용보조금(50만원씩)을 지급하였으나, 1999년 5월부터 2000년 7월까지 대체된 인원이 3,095명에 불과한 사실이 이를 입증하고 있다. 2000년 금년 8월 현재 실업자 수가 80만명에 이르고, 단순기능 외국인력과 대체관계가 있는 것으로 간주되는 고령자·여성이 상존하고 있음에도 불구하고, 현실적으로 산업연수생, 미등록근로자 등 단순기능 외국인력이 20만명 이상 취업하고 있는 실정이다. 결국 국내 산업의 정상 가동을 위해서는 국내인력으로 확보하기 곤란한 부문에 대하여 외국인력의 공급이 불가피한 것으로 판단된다.

㉖ 현행 산업연수제도/연수취업제도의 한계 상황: 산업연수생이 법률적으로 연수생 신분이라 하더라도 실질적으로 근로를 제공하는 한 「근로기준법」 상의 '근로자'로 간주한다는 대법원 판례가 누적되고 있어, 근로기준법 등 노동관계법 적용을 더 이상 배제할 수 없는 상황에 직면하고 있다. 그 동안 산업연수제도/연수취업제도의 시행 결과 나타난 문제점을 극복하기 위해서, 편법적인 외국근로자 사용방법을 탈피하고 근본적이고 합법적인 근로자 사용 경로를 마련해 주어야 하는 시급한 상황이며 노동시장과 인력관리를 연계해 생각해 보면 중요한 정책과제이다.

㉗ 미등록근로자 문제의 악화: 미등록근로자가 전체 외국인력의 3분의 2(64.1%)에 달했는데, 2000년 들어 그 수가 더욱 급증하는 추세에 있다. 미등록근로자 수는 2000년 1월 12만 8천명이었는데, 3월 14만 8천명, 7월 16만 6천명, 8월 17만 3천명으로, 다달이 그 수가 급증하고 있다는 점이 문제다.⁵⁾ 미등록근로자가 증가함에 따라 인권침해, 고용질서 왜곡, 외국인 범죄 증가 등 많은 사회경제적 문제가 야기되고 있다. 이러한 상황을 더 이상 방치하면 일부 업종에서는 외국인 의존도가 높아지게 되면서 사회적 부담이 증대될 것이다.

5) 출입국관리 공무원들이 하루 수십 명씩 '불법취업우려외국인'의 입국을 거부하고 있음에도 불구하고 미등록근로자 수는 이처럼 급증하고 있다. 이러한 사실은 국내 기업의 미등록 외국인근로자 수요를 통제하는 것이 '미등록근로자 문제'의 유일한 해결책임을 나타낸다.

4] 국제 인권규범의 준수: 외국인 산업연수생은 자국에서보다 훨씬 높은 수준의 임금을 받지만, 그것이 자국인 미등록근로자보다 낫다는 점 때문에 불만을 갖고 있다. 이러한 문제는 산업연수제도/연수취업제도가 갖고 있는 근본적인 문제점으로 간주된다. 즉 실제 상당수 기업이 시장임금에 가깝게 '연수수당'을 지급하고 있음에도 불구하고, 외국인근로자를 연수생으로 사용함에 따라 인권탄압, 노동착취 등 불필요한 비난을 받고 있다. 그것은 한국과 한국기업에 대한 부정적 이미지 형성과 있으며, 일부 나라에서는 반한감정(反韓感情)으로까지 발전하여, 외국인력 사용기업의 일시적인 경제적 이익보다는 몇 십배의 직·간접적인 손해를 초래하고 있는 실정이다.

국내 중소기업의 이익과 외국인근로자의 인권은 본질적으로 상호배타적인 제로섬(zero sum)의 관계가 아니라는 점을 인식하는 것이 필수적이다. 인권은 언제, 어떤 상황에서도 부정할 수 없는 지고의 가치이며 절대성·보편성을 특징으로 한다. 따라서 국내기업의 이익은 인권보호라는 대의 하에서 추구되어야 하고, 또 인권을 침해하는 기업이익의 추구는 제지되어야 한다. 따라서 인권보호를 주장하는 것을 마치 한국의 기업이익, 더 나아가 국가이익에 반하는 것으로 보는 것은 실로 근시안적이고 단순하고, 편협하다 할 것이다.

3. 고용허가제 도입시 반영되어야 할 사항

외국인노동자 고용허가제는 닫혀진 노동시장을 개방한다는 혁명적 발상이라기 보다는, 국내에서 일하는 외국인을 인력이 부족한 기업에게 연수생이 아닌 합법적인 '근로자'로 공급하여 기업이 안정적으로 필요한 인력을 확보할 수 있도록 하는 개선안이다. 외국인력 도입 업무를 사용자단체인 중소기업협동조합중앙회가 아닌 '공공기관'에 맡김으로써 송출비리를 없애고 인력도입의 투명성, 공정성, 효율성을 높이고자 하는 것이 그 핵심 내용이다. 그리고 기존 미등록근로자를 사용하는 업체의 현실을 감안하여, 밀항자 등 부적격 사유가 없는 한 합법적으로 외국인력을 채용하도록 공급하고, 고용된 미등록근로자에 대해서는 일정기간 유예기간을 두어 자진출국을 유도함으로써 우리나라의 노동시장정책이 '방치·특인상태에서 관리·규제하는 나라'가 되도록 해야 한다.

(1) 새로운 외국인력 정책의 기초

외국인 고용허가제도의 기본원칙중 다음의 두 가지를 정책기조로 삼아야 한다. 첫째, 외국인근로자의 수, 직종, 숙련수준 등을 결정할 때에는 '국내 노동시장 보완성의 원칙'을 견지해야 한다. 달리 말해, 외국인근로자가 입국하기 이전에는 '내국인근로자 우선의 원칙'을 철저히 적용하는 것이다. 그것은 국내 근로자로 충원되지 않는 노동시장 부문에만 제한적으로 외국인력을 받아 들여야 하기 때문이다.

둘째, 외국인근로자가 입국한 이후에는 '차별 금지의 원칙'을 적용해야 한다. 우리나라 「헌법」과 「근로기준법」에서 "국적에 의한 차별 금지"를 명문화하고 있으므로 그것을 준수하는 것이 필수적이다. 다른 말로 "균등대우의 원칙"이라 할 수 있는데, 그것은 '기회의 평등'을 의미하는 것이지 '결과의 평등'을 의미하는 것이 아니다. 즉 근로자의 업무수행 능력에 따른 대우의 차등은 정당한 것으로 간주되고 있기 때문이다.

요컨대, 새로운 외국인력 정책의 기조는 국내 노동시장을 보호하기 위하여 외국인근로자 수를 최소한으로 유지하되, 그들이 국내에 입국한 후에는 노동권과 인권을 존중해야 한다.

(2) 「외국인근로자의고용및관리에관한법률」의 제정

미등록 외국인근로자와 외국인근로자에 대한 차별대우가 만연한 현실을 개혁하기 위해서는 현행 제도의 보완으로는 대응이 불가능하고 별도의 입법 조치가 필수적이다. 법률은 규제와 보호라는 양날을 지닌 칼과 같다. 따라서 이 법률에서는 외국인근로자 고용과 관리에 관한 내용과 절차를 규정하고, 외국인근로자의 근로자로서의 권리를 보장하고 그들의 인권 침해를 예방하기 위한 제도적 장치 등이 포함되어야 한다. 또한 경과 규정으로, 현행 연수생 사용업체에 대해서는 기존 연수계약기간 만료시까지 '연수생'의 고용을 인정되어야 할 것이다.

(3) 적용 범위는 단순노무 제공 인력으로 한정

입법초기 단계에서는 관리가 잘 되고 있지 않으면서 대상자가 많은 단순기능직 외국인근로자를 고용하는 사업주와 당해 외국인근로자에 대해서만 이 법을 적용해야 한다. 따라서 과학, 기술, 예술 등 전문분야에 취업하는 외국인과 당해 외국

인을 고용하는 사업주는 이 법률의 적용 대상에 포함되지 않고, 현행과 같이 「출입국관리법」의 취업 관련 사증을 발급받아 국내에서 취업할 수 있어야 한다.

(4) 정책총괄기구로 '외국인력정책심의위원회' 설치·운영

현행 '외국인산업인력정책심의위원회'(위원장: 국무조정실장, 위원: 관계부처 차관)를 외국인력 정책을 총괄·조정하는 '외국인력정책심의위원회'로 대체하면서 국무총리를 위원장으로 하고, 관계부처 장관과 노사대표, 관련 전문가 등의 위원이 참여하도록 함으로써 사회적 공감대 속에서 외국인력을 활용할 수 있도록 하여야 한다.

이 위원회는 심의·조정기구로서 ① 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항 ② 도입업종, 업종별 도입규모, 대상국가 등에 관한 사항 ③ 외국인 근로자의 모집·배치·사후관리에 관한 사항 ④ 기타 외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 중요한 사항을 결정하는 기능을 수행하여야 한다.

이때 연간 노동력 수급전망, 국민경제의 여건 및 사업주 수요 등을 고려하여 외국인근로자의 도입규모와 업종을 조정하고 도입규모는 업종별 부족인원 등을 고려하여 적정수준을 상한선으로 설정하여 운영하여야 한다.⁶⁾ 도입업종은 인력난을 겪고 있으나 내국인이 기피하는 업종을 중심으로 설정·운영하되, 요식업·유흥업 등은 제외하는 것이 바람직하다. 또한 업체 규모는 중소기업체로 제한하여야 한다.

아울러, 사업주에게 고용허가 신청 전에 적정임금에 의한 국내 인력 구인노력 의무를 부여함으로써 국내인력의 일자리 잠식 가능성을 방지하고, 고용허가신청 대상사업주의 자격요건, 기업규모별 고용상한선 등을 노동부장관이 매년 공표함으로써 제도를 탄력적으로 운영하여야 할 것이다.

(5) 정부 부처의 유기체적 역할 분담

외국인력의 도입 및 관리에 관계되는 주요 부처는 노동부, 법무부, 산업자원부, 중소기업청이 있다. 노동부는 외국인력 수급대책 수립, 고용허가, 외국인근로자 관리, 귀국지도 등 외국인근로자 도입·관리 등을 총괄하고, 법무부는 현행과 같이

6) 전체 취업자 수 대비 외국인근로자 수는 한국 1.2%, 일본 1.2%, 대만 3.4%, 독일 7.7%, 싱가포르 20.0%다.

외국인근로자의 입국·체류·출국 및 인권보호관련 사항을 관장하며⁷⁾ 산업자원부와 중소기업청은 국내인력 확보가 곤란한 기업의 작업환경개선 등 구조 조정을 지원하는 등 정부내에서 유기체적 역할을 분담해야 할 것이다.

(6) 투명하고 공정하며 효율적인 외국인력 도입 체계 마련

① 외국인근로자의 모집·관리: 외국인력정책심의위원회가 외국인력 도입 업종 및 규모, 인력송출 대상국가를 결정하지만 지정사업장 이탈율이 높거나, 근로자 귀책사유로 인한 계약 해지율이 높은 국가에 대해서는 인력 송출국가 대상에서 제외하는 등 강력한 제재를 가할 수 있도록 해야 한다.

근로자 송출을 희망하는 국가의 정부는 자국의 공공직업안정기관(직업안정기관이 없는 경우 별도의 공공기관)을 통하여 취업희망자를 모집한 후, 배정인원의 일정 배수(倍數)의 명단을 구직표와 함께 한국 노동부장관에게 송부하여 투명성과 공정성을 확보해야 한다.

구체적으로 보면 한국에 취업하기를 희망하는 사람에게 해외취업지원서를 발급하여 구직표를 작성하게 하여 인력 풀(pool)을 관리하면서, 인터넷을 통하여 구직표를 우리나라 인력관리시스템(Work-Net)에 등록하게 하는 것이다. 구직표에는 취업희망 자국민의 인적사항·건강상태·기능정도·자격증·직업경력 및 한국어 능력평가 시험점수 등을 기재하게 함으로써 1차 서류선발이 가능하게 해야 한다.

다만 ① 국내취업(산업연수 포함) 경험자로서 국내취업이 종료한 지 3년이 경과되지 아니한 자 ② 출입국관리법에 의한 강제퇴거 후 5년이 경과되지 아니한 자 ③ 노동부령이 정하는 전염병자 또는 질병자 ④ 본국에서 범죄 또는 마약으로 기소된 경험이 있는 자 등은 구직자 명단에서 제외시켜야 한다.

송출국의 직업안정기관은 구직표 기록사항의 사실여부 확인 및 계약이행 보증 의무를 지도하고 한국의 직업안정기관은 송출국가에서 보내 온 외국인 구직표를 접수·관리하며 고용허가를 받은 사업주에게 이를 제공하는 절차를 통하여 불필요한 오해의 소지를 없애야 한다.

7) 우리나라는 사증을 통해 외국인력을 통제하므로 별도의 '노동허가'를 발급할 필요가 없다.

[2] 고용허가 신청·발급: '고용허가'를 받고자 하는 사업주는 사전에 직업안정기관에 국내인력 알선을 요청하고, 사업주가 적정임금으로 구인등록을 한 후 일정기간 내 필요 인력을 확보할 수 없는 경우 직업안정기관에 고용허가를 신청하게 한다.

이 때 직업안정기관은 사전구인 노력 여부, 업종 및 고용상한선 준수 여부 등을 검토한 후, 고용허가 여부를 결정·통보하면서, 도입희망 인원의 일정 배수 내에서 외국인력 명단을 무료로 제공해 주는 것이다. 고용허가의 유효기간은 1년을 초과할 수 없고 2회에 한하여 연장가능하도록 함으로써 이탈 방지와 사용자의 편의를 도모해야 한다.

[3] 외국인력 선발권을 사업주에게 부여: 고용허가를 받은 사업주는 직업안정기관이 알선한 외국인구직자에 대하여 직접 또는 해외인력 도입 전문기관을 통하여 적격자를 선발하도록 하는 한다.

근로계약 체결 시에는 표준근로계약서를 활용토록 함으로써 사업주의 부담 및 외국인력활용에 따른 문제를 최소화하고, 근로계약은 외국인근로자가 본국을 출국하기 전에 고용허가의 유효기간 범위 이내에서 체결하도록 해야 한다. 표준근로계약서에는 ① 근로계약기간과 임금·근로시간·휴일·숙식 등 근로조건에 관한 사항, ② 근로자의 의무사항(동거목적의 가족동반금지, 근로계약연장·고용중지철회를 요구하는 집단행동 금지 등) 등을 명기해야 한다.

그리고 국내에 취업하고자 하는 외국인에게 귀국비용을 우리나라 금융기관에 사전 예치하도록 의무화할 필요가 있다.

[4] 외국인력 선발·채용: 외국인력을 선발한 사업주는 고용계약을 체결한 후 그 사실을 직업안정기관에 신고하고 국내 취업 계약을 체결한 외국인은 근로계약서, 건강진단서, 귀국보증금 납입증명서⁸⁾ 등을 첨부하여 해외 한국공관에 입국사증(단순기능인력의 취업) 발급을 의뢰하여야 한다.

이 때 해외공관에서는 외국인의 장기정착을 방지하기 위한 단기 취업(1년 계약, 2회 연장, 최대 3년 취업) 등을 규정한 '단순기능인력의 취업' 사증을 발급하는데 외국인근로자는 한국 입국 즉시 신체검사를 받아야 하고, 건강진단 불합격자는 즉시 출국 조치되어야 한다.

사업주는 외국인근로자의 '취업증명서' 발급을 관할 지방노동관서의 장에게 신청

8) 근로계약을 체결한 외국인근로자는 귀국보증금을 우리나라 금융기관에 예치하거나 보증보험에 가입하여야 한다.

해야 한다. 이 취업증명서에는 신상 정보, 사업주에 관한 정보, 사증 유효 기간 등을 기재하게 함으로써 이것은 국내에서 그들의 신분증이 되어야 한다. 다시말해 외국인근로자는 '취업증명서'를 휴대할 의무를 지도록 해야 한다.

입국 전·후 소정 교육을 실시하여, 문화적 차이, 언어소통 장애, 기초능력 부재 등으로 인한 산업재해 발생 등 제반 문제 발생을 최소화해야 한다.

[5] 정부의 역할: 정부에서는 외국인력 도입에 소요되는 기간을 짧게 하고, 기존 외국인력 연수관리비, 출국교통비, 숙식비 등 부대비용을 폐지하는 등 공적 서비스를 통해 사업주의 부담을 경감시켜야 한다. 현재로서는 고용부담금(levy) 제도가 도입되지 않는 것이 타당하다고 본다.

(7) 근로계약해지 및 고용허가취소 사유 명기

외국인근로자가 건강진단에서 불합격하거나, 지정사업장의 근로 등 계약내용을 위반하면 사업주는 근로계약을 해지하여야 한다. 외국인근로자의 고용기간 종료, 근로계약해지 등의 경우 사업주는 관계기관에 신고하여 외국인근로자를 출국 조치하여야 한다. 근로계약해지 조치를 받은 외국인은 향후 10년간 한국 입국이 금지된다는 사실을 충분히 주지 시켜야 한다.

사업주가 허위 또는 기타 부정한 방법에 의하여 고용허가를 받았거나, 고용허가 사항을 위반한 경우, 규정기간 이내에 외국인근로자를 사업장에 배치하지 않은 경우, 외국인근로자 관리실태가 불량한 경우 등의 귀책사유가 있을 때, 노동부가 사용자의 외국인 고용허가를 취소해야 한다. 고용허가 취소처분을 받은 사업주는 6년간 외국인 고용허가를 받을 수 없게 해야 한다.

(8) 외국인근로자의 보호 조치

외국인근로자에게 노동관계법령을 적용하여 근로자로서 정당하게 대우해야 한다. 「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「임금채권보장법」 등 노동관계법을 동등하게 적용하고, 근로감독, 산업안전감독, 외국인근로자 교육 등을 통해 권리를 보장해 주고, 체불임금청산, 산재보상 처리 등 권리구제에 필요한 기간동안 체류기간을 연장해 주어야 한다.

다만, 외국인근로자의 불법 집단행동을 방지하기 위하여, 고용계약(표준계약서)

의 내용에 고용계약 연장 및 고용중지 철회를 요구할 수 없도록 명문화하여 노사 관계 불안을 최소화해야 한다.⁹⁾

사업체의 휴·폐업이나 사용자의 근로계약조건 불이행 또는 근로조건 침해 등 사용자의 귀책사유가 인정되고, 외국인근로자의 신청이 있는 경우 고용허가를 받은 다른 사업장으로 이동할 수 있도록 하고, 법무부의 '외국인근로자인권대책위원회' 활동을 강화하여 인권침해 소지를 최소화해야 한다.

(9) 미등록근로자 대책

외국인근로자가 사업체를 이탈하여 미등록근로자로 되는 유인을 없애고, 미등록 근로자를 고용함으로써 얻을 수 있는 사업주의 편익을 제거해야 한다.

외국인근로자에게 '근로자'로서의 권리를 보호함으로써, 외국인근로자가 법의 보호를 받지 못하는 불법 노동시장으로 이탈하게 하는 유인을 없앤다.

인력난을 겪는 사업주에게 필요한 적정규모의 외국인력을 적기에 공급하여 외국인 불법고용 필요성을 축소하고, 외국인력을 불법고용한 사업주에게 고액의 벌금을 부과하여 외국인력 불법고용의 기대비용을 높임으로써 불법 고용을 억제하여야 한다.

아울러 정부는 미등록근로자와 그 고용주에 대한 강력한 단속을 지속적으로 실시하여, 외국인력 고용질서를 확립하고 국내 근로자의 일자리와 합법취업자 사용기업을 보호해야 한다. 외국인근로자에게 '취업증명서'를 발급하고 항시 휴대하도록 의무화하여 단속의 실효성을 제고해야 한다.

현재 미등록근로자에 대해서는 영세기업의 적응 능력 보강을 위해 정리기간을 설정하고, 정부는 사업주와 미등록 외국인근로자로부터 자진신고를 받아 체류자격을 합법화하여 일정 기간의 취업을 허용한 후 출국을 유도할 필요가 있다.

9) 고용계약 연장, 고용중지 철회 문제는 기존 법령 체계 내에서도 정의 행위 대상이 될 수 없지만, 다량의 소지를 방지하기 위해 이를 표준계약서에 명시한다.

<표 5> 제도개선 전후 비교

구 분	산업연수제/연수취업제	고용허가제
○ 규율범률	· 출입국관리법	· 외국인근로자의고용및관리에관한법률 · 출입국관리법
○ 도입신분	· 연수생(2년), 근로자(연수취업자, 1년)	· 근로자(1년, 2회 연장 가능)
○ 도입절차	· 중소기업협동조합중앙회가 연수업체 선정 · 법무부가 입국·체류 허가	· 노동부에서 고용허가 · 법무부에서 입국·체류허가
○ 인력모집·선발	· 업종별단체(중기협 등)가 송출 기관이 모집·선발한 인력을 일괄배정	· 직업안정기관이 관리하는 외국인구직자 명단 중에서 사업주가 직접 최종 선발
○ 법적 보호		
- 근거	· 연수생: 외국인산업기술연수생의보호및관리에 관한지침(근로기준법 일부조항, 최저임금, 산업안전보건, 산업재해·의료보험) · 연수취업자: 노동관계법령	· 노동관계법령
- 보수	· 연수생: 연수수당 · 연수취업자: 임금	· 임금
○ 기업부담	<연수생> <연수취업자> · 연수수당 · 기본급(임금) · 기타수당 - · 연수관리비 - · 숙식비 - · 출국교통비 - · 법정수당 (퇴직금 등)	· 기본급(임금) - - - · 법정수당(퇴직금 등)
○ 지도·관리	· 중기협·위탁관리회사(중기협 지정 법인)	· 정부(노동부)
○ 외국사례	· 없음 ※ 일본의 기능실습제도는 형식은 유사하나 실제 연수를 실시하므로 완전히 다른 제도임.	· 대만, 싱가포르, 독일 등 대부분의 국가

외국인력 정책 방향

2000. 8.

한국노동조합총연맹

I. 외국인노동자 현황과 문제점

1. 외국인 노동자 현황

- 국내의 외국인노동자는 크게 합법취업자, 산업연수생, 불법체류취업자로 분류됨.
- 합법취업자 : 출입국관리법에 의해 등록되고 취업이 허용된 외국인노동자
- 불법체류취업자 : 출입국관리법상 취업의 목적이 아닌 관광비자 등으로 입국하여 취업하거나 산업연수생제도로 입국하여 연수업체를 이탈한 자
- 외국인 산업연수생 : 산업연수비자를 받아 국내에서 취업중인 자

구분 시기	합법취업 외국인	산업기술연수생			불법체류 외국인노동자	합 계
		해외투자기업 연수생	중소기업 연수생	소 계		
95. 12. 31. 현재	8,228 (5.77%)	15,238 (10.7%)	37,073 (26.03%)	52,311 (36.73%)	81,866 (57.48%)	142,405 (100.0%)
96. 8. 31. 현재	11,627 (6.0%)	19,703 (10.75%)	41,106 (22.43%)	60,809 (33.19%)	110,751 (60.45%)	183,187 (100.0%)
96. 12. 31. 현재	13,420 (6.37%)	-	-	68,020 (32.31%)	129,054	210,494
97. 12. 31. 현재	15,900 (6.5%)	32,656 (13.3%)	48,795 (19.9%)	81,451 (33.2%)	148,048 (60.3%)	245,399
98. 12. 31. 현재	11,143 (7.1%)	15,939 (10.1%)	31,073 (19.7%)	47,012 (29.8%)	99,537 (63.1%)	157,689
99. 12. 31. 현재	12,592 (5.8%)	20,017 (9.2%)	49,437 (22.7%)	69,454 (31.9%)	135,338 (62.3%)	217,384
2000. 4. 30. 현재	14,126 (6.0%)	27,682 (11.7%)	44,913 (19.0%)	72,595 (30.7%)	149,564 (63.3%)	236,285 (100%)

※ 자료 : 법무부, 중소기업협동조합중앙회 (95년 ~ 2000년 5월)

- 외국인노동자 수는 97년 245,399명까지 계속 증가하다가 IMF 경제위기 이후 한때 그 수가 감소하였으나, 2000년 4월 현재 종전 수준으로 다시 회복되어 증가하는 추세에 있음.
- 한국의 외국인노동자 고용방식은 어떠한 원칙도 없이 중소기업체들이 필요로 하는 단순인력을 산업연수생제도로 명목으로 일부 조달하는 한편, 불법체류 외국인노동자들의 취업을 묵시적으로 방치하는 형태로 이루어짐.
- 이에 따라 전체 236,285명의 외국인노동자중 합법취업자는 6% 내외에 불과하고 약 63%의 외국인력은 불법체류자이며 약 31% 정도는 산업연수생이 차지하고 있음.
- 우리나라에서는 극소수 외국인노동자에게만 합법적으로 취업할 권리가 허용하고 대부분의 외국인노동자들은 불법적·편법적 방식으로 취업하고 있는 상태임.
- 일부 사용자들은 산업연수생에 대한 인권적 탄압은 물론 불법체류취업을 악용하여 외국인노동자에 대한 폭행, 폭언, 감금, 강제노동, 임금체불 등 노동탄압을 자행하고 있어 국제사회의 비난여론이 거세게 일고 있음.

2. 현행 산업연수생제도의 문제점

1) 산업연수생들의 사업장 이탈 심화

- 산업연수생 가운데 약 38%가 배정된 사업장을 탈출하여 불법체류자로 전락함.
- 외국인력에 대한 수요에도 불구하고 연수생에 대한 저임금, 차별대우가 이들의 불법체류취업을 부추기고 연수사업장 이탈을 가속화시키고 있음.

<외국인 산업기술연수생 이탈율>

(단위 : 명)

구분	94	95	96	97	98	99	계
입국	18,819	21,082	25,919	20,092	10,547	30,354	126,813
이탈인원	13,733	10,957	11,481	6,132	2,355	6,012	50,670
이탈율	73.0	52.0	44.3	30.5	22.3	19.8	37.5

※ 자료 : 법무부, 국정감사자료

2) 열악한 근로조건하의 노동력 착취

- 산업연수생들은 명목만 연수생일뿐 실제로는 사업장에 투입된 노동자로서 저임금, 임금체불, 위험한 작업환경 등 열악한 근로조건하에서 노동력을 착취당하고 있음.
- 그럼에도 '연수생'이란 명목에 의해 노동법 적용을 배제함으로써 노동력 착취를 방치하고 있음

3) 노동법 및 사회안전망의 사각지대

- 산업연수생 제도는 법률적 근거없이 법무부의 훈령에 의해서 체류를 허가하고 있으며 정식 노동허가를 받지 못한 신분상 이유로 노동법상의 보호와 사회안전망의 사각지대에 존재
- 법원의 판결은 연수생이나 불법체류취업자라 하더라도 근로기준법상의 근로자에 해당한다고 판시하고 있으나, 실제 '퇴직금'을 받는 외국인노동자는 극소수에 불과하며 대개 5인미만 사업장에 종사하는 관계로 근기법의 보호를 받지 못함
- 또한 산업재해를 당한 경우에도 보상을 받을 수 있다고 하지만 불법체류자란 신분과 사업주들의 은폐로 보상이 제대로 이루어지지 못함.

4) 민간 인력업체들의 개입과 중간착취 성행

- 민간단체인 중소기업중앙회가 송출국의 선정, 외국인력의 모집, 배정 등의 사업을 법률적 근거없이 '외국인산업연수제도 운영에 관한 지침(중기청)'에 의해 운영하고 있음
- 산업연수생들의 모집과정에서 인력알선 민간업체들이 과도하게 알선 수수료를 챙기는 중간착취가 성행하고 있음.
- 과도한 알선수수료는 산업연수생의 사업장 이탈을 가져오는 요인으로 작용함

5) 정책의 일관성 결여에 따른 불법 양산

- 연수생의 도입은 국내 노동시장의 인력수급 상황을 고려하여 결정되기 보다 업체의 수요에 따라 즉흥적으로 결정되고 관련 부처가 노동부, 법무부, 중소기업청으로 나누어져 있어 정책의 일관성이 없음.
- 연수생의 사업장 이동을 금지하고 사업장 이탈의 책임을 사용자에게 부과함에 따라 여권압수, 감금, 구타 등 인권침해가 발생하고 있음.

6) 인권침해

○ 감시. 신분증 압류 및 불법 감금

- 일부사업주는 외국인연수생 또는 불법체류노동자에 대한 감시 감독을 이유로 외출시간 제한 등 사실상의 불법 감금이 행해짐
- 더 나은 근무조건을 찾아 도망갈 것을 우려한 회사에서 여권과 외국인등록증을 압수하기 때문에 대부분의 외국인노동자들은 자신의 신분을 증명할 서류가 없음.
- 외국인노동자대책협의회는 현재 7만 여명에 이르는 외국인 산업연수생중 본인이 여권을 갖고 있는 경우가 1%도 되지 않는 것으로 추정하고 있음

○ 폭행·사기·산업재해

- 사소한 실수를 이유로 상습적 폭행을 당하고도 불법체류자란 신분 때문에 경찰에 신고는 물론 제대로 치료받지 못하는 경우가 빈번함
- 불법체류자란 이유로 산업재해 보상을 제대로 받지 못함

○ 임금체불

- 99년 6월부터 2000년 4월까지 '성남 외국인 노동자의 집'에 접수된 인권침해사례 8백31건 중 임금체불이 3백80건으로 절반 가량을 차지하고 있음.

7) 이상과 같이 현행 산업연수생 제도는 노동력 착취를 방지하는 한편, 불법체류취업자를 양산하고 인권침해와 기본권침해로 인해 국제적인 문제를 야기하고 있음. 따라서 합법적이고 공공성이 보장되는 방식의 외국인노동자 도입을 위한 제도적 장치 필요

II. 외국의 사례와 기본방향

1. 독일

1) 외국인력 정책의 개요

- 독일의 경우 국가간 쌍무협정을 통해 외국인력을 도입하되, 독일정부, 사용자단체, 노조간의 협의를 통해 외국인력정책을 결정하고 고용허가제를 운영하고 있음.
- 독일의 사용자들은 국내에서 구인을 하여도 구직자를 구할 수 없는 경우 연방고용청에 외국인력의 알선을 의뢰하고 연방고용청은 협정 상대국의 협조를 받아 외국인노동자를 모집하되, 독일측(사용자)이 모집비, 해당 노동자의 여비, 알선에 따른 제비용을 부담함.
- 담당기관을 연방고용청으로 일원화하고 수입인력 모집국의 주요도시에 출장소를 설치하고 직접 전문직원을 파견함.
- 독일의 노동관련 법규는 외국인에게도 국내인과 동등하게 적용하며 노동조합 가입도 허용함.
- 이와 같은 방식으로 외국인력을 도입하던 독일은 70년대 후반부터 외국인력의 신규도입을 제한하는 정책과 병행하여 귀국촉진정책, 장기체류외국인에 대한 사회적 통합정책을 병행하고 있음.

2) 독일형 노동허가제

- EU 가맹국 출신을 제외한 외국인이 독일에서 합법적으로 노동하기 위해서는 체류허가와 노동허가를 받아야 함.
- 노동허가를 받지 못한 자가 취업하는 경우에는 불법취업으로 간주함.
- 노동허가는 체류허가를 받은 외국인의 신청에 의하여 연방고용청이 발급하며 '일반노동허가'와 '특별노동허가'로 구분됨.
- 현재 노동허가의 주대상은 1973년 이전에 입국한 非EU 지역의 외국인 및 가족이 대상이 되고 있음.

① 일반노동허가

- 외국인 본인의 신청에 의하여 취업희망 지역의 관할 노동청이 노동시장의 상황을 고려하여 발급함.
 - 노동시장의 사정을 감안하여 독일인이나 EU 지역의 외국인이 취업을 희망하지 않는 일에 한하여 노동허가증을 발급함.
 - 기한부 체류허가를 발급받은 외국인이나 외국인법에 의하여 체류허가 여부와 관계없이 체류가 인정되는 외국인에 한하여 신규발급함.
- 유효기간은 1년이나 신규의 경우 최대 2년까지 유효하며 그 사이에 중단없이 계속 고용된 경우 3년까지 연장할 수 있음.
- 일반노동허가는 노동허가를 발급한 지역 고용청의 관할구역내에서 취업활동이 유효함.

② 특별노동허가

- 이미 독일내 노동시장에 고용되어 있는 외국인노동자를 대상으로 노동시장의 상황에 관계없이 발급함.
- 외국인 본인의 신청에 의하여 관할 고용청이 발급하며, 지역 및 직종의 제한없음.
- 특별노동허가는 기간을 정한 것과 기간의 정함이 없는 경우로 분류됨.

i) 기한부 특별노동허가 : 아래의 요건중 하나에 해당되는 자는 기한부 특별노동허가를 받으며 유효기간은 최고 5년임.

- 5년간 중단없이 합법적으로 고용되어 있거나
- 독일에 거주하는 독일인과 결혼한 경우
- 망명자 비호권이 있는 자라고 인정된 경우, 또는 독일당국에 의해 교부된 난민을 위한 여행증명서를 소지한 경우
- 18세 이전에 부모 또는 부모 중의 한 사람과 같이 독일에 입국하여 합법적으로 거주하고 있는 외국인의 자녀로서 일반교육학교의 졸업증명서를 갖고 있거나 국가가 인정하는 직업훈련 수료증을 갖고 있는 경우, 1년간 전일제 직업훈련학교 또는 최저 10개월간의 전일제 직업준비 프로그램에 참가하거나 국가가 승인한 전일제 직업훈련을 위한 도제계약을 체결한 경우
- 위의 일반교육학교를 졸업한 외국인 자녀로서 13세 이전에 독일에 입국하여 5년간 합법적으로 계속하여 체류하고 있는 자
- 외국인의 특별한 사정상 노동허가에 대한 각하(却下)가 가혹하다고 인정되는 경우

ii) 무기한 특별노동허가 : 8년간 계속 고용되고 있는 외국인에 한하여 허가됨.

③ 체류허가

- EU 지역 이외의 외국인이 독일에서 3개월 이상 취업하기 위해서는 체류허가를 취득해야 함.
- 외국인노동자에 대한 체류허가는 1년, 18개월, 2년을 기한부로 하여 발급되며, 체류허가의 효력존속기간을 1년의 범위내에서 연장할 수 있는 자는 다음과 같음.
 - i) 독일내 주소를 둔 기업에 고용되거나 일시적 업무 때문에 기술연수를 받는 자
 - ii) 국가간 협약을 근거로 독일과 외국의 합작회사에 고용되어 기술연수, 정규교육, 평생교육을 받기 위한 전문직 종사자
 - iii) 수출공급계약이나 특허계약 또는 이 계약의 완료를 위한 범위내에서 업무상 독일내에서 활동하는 자
 - iv) 독일어를 모국어로 사용하는 가정에 무급으로 입주하여 일하는 25세 이하의 외국인

- 18개월의 체류허가가 인정되는 외국인은 다음과 같음.

- i) 국가간 협약에 근거하여 직업교육과 언어교육을 위해 방문한 근로자
- ii) 독일 동업자의 업무경험과 작업방식을 도입하는 업무와 관련된 범위내에서 일시적으로 고용된 자

- 도급계약 근로자에 대한 체류허가는 최장 2년의 기한으로 효력이 인정됨.

- 전체 체류허가의 존속기간은 국가간 협약의 업무존속기간을 초과하지 못함.

④ 노동허가의 각하, 취소

- 체류허가를 받지 못했거나 취업이 인정되지 않는 체류허가를 갖고 있는 외국인은 노동허가 신청이 각하됨.
- 외국인근로자의 근로조건이 비교가능한 국내 노동자의 근로조건보다 불리한 경우 노동허가가 취소됨.

2. 대 만

고용허가제를 실시하며 1992년 제정된 '외국인 고용허가 및 고용관리법'에 근거하여 제도가 운영되고 있음.

1) 대만식 고용허가의 특성

- 대만제도의 특징은 외국인노동자는 노동허가를 받아야 하고 사용자도 고용허가를 받아야 함.
- 외국인을 고용하려는 사용자의 자격, 의무를 규제함으로써 외국인 노동력의 수급상황을 조정하기 위함.
- 외국인노동자의 취업허용 업종제한
- 외국인노동자가 사용자나 직종을 바꾸는 것은 허용되지 않음.
- 노동력 수입국가를 선별적으로 지정
- 국내노동자와 균등처우를 보장하는 반면 부양가족의 입국, 결혼, 출산을 금지

2) 고용허가

- 외국인노동자를 사용하고자 하는 사용자는 공립취업복무기관에 고용허가 신청서를 제출해야 함.
- 사용자는 고용허가 신청 이전에 소개지의 공립취업복무기관에 구인등기를 마치고 국내신문에 연속 3일동안 구인광고를 내야 함.
- 3일동안의 광고후 근로자를 구하지 못했을 때에는 4일내에 외국인 고용신청을 내야 함.
- 단순·미숙련 외국인노동자의 고용허가 기간은 최장 1년이지만 사용자는 기간연장을 신청할 수 있음.
- 외국인노동자의 취업허용 업종 : 건설업, 가사고용인, 선원(어선규모 20톤이상, 외국인력이 전체승선자의 3분의 1을 넘을 수 없음), 간호보조인, 제조업(중요 수출산업, 산업연관효과를 가진 산업, 종업원 100인 미만 사업장에 외국인비중이 30%를 넘지 못함)
- 외국인노동자 당사자가 사용자나 직종을 바꾸는 것은 허용되지 않음.

3) 고용보증금과 고용세

- 고용허가를 받기 위해서 사용자는 고용보증금을 납부하여야 하며, 고용보증금은 고용하는 외국인 1인당 5개월의 최저임금에 해당하는 금액임.
- 고용보증금은 귀국시 비행기요금, 대기기간중의 숙식비, 기타 강제귀국하는 외국인으로 인하여 발생하는 비용 등에 사용하며, 잉여금은 환불하고 부족액은 추가징수함.
- 고용안정세는 외국인노동자를 사용하는 사용자가 부담(세율은 직종에 따라 다름)하며 국내 고용의 확대·안정과 직업훈련 개선등에 사용함.
- 고용허가를 받은 사용자는 허가대상 국가에서 6개월 이내에 국외모집을 추진하여야 함.

4) 노동허가

- 외국인노동자는 입국후 3일내에 건강진단을 받아야 하며 합격후 노동허가를 취득함.
- 다음과 같은 사유가 있으면 노동허가가 취소됨.
 - 가족을 동반한 자, 초빙고용기간중에 결혼한 자
 - 실제의 기술과 노동허가 신청서에 기재된 기술이 일치하지 않는 자
 - 건강진단에 불합격한 자
 - 기타 다른 사실에 의해 노동허가를 취득하였거나 허위사실이 있는 자

3. 일 본

- 우리나라와 유사한 기능실습제를 근간으로 하여 외국인연수생을 수입함.
- 최고 9개월까지 기술연수후 최고 15개월까지 기능실습을 시키는 방법으로 운영하는데, 9개월의 기술연수기간 이후 기능실습 기간에는 노동자로서 모든 노동관계법이 적용됨.
- 기능실습은 연수기관과 동일한 기관에서 이루어져야 하며, 고용계약을 체결함으로써 국내노동자와 동등한 대우를 보장함.
- 기능실습생의 체재기간을 연수기간의 15배 이내로 하며, 연수활동기간을 포함하여 2년 이내로 하고 있음.
- 국제연수협력기구(JITCO)에서 연수생 수입에 관한 사전조정, 송출국과의 상당창구 및 정보제공서비스, 연수프로그램 안내 및 수속 등에 관한 일을 함.

III. 외국인력 정책 방향

1. 기본 방향

1) 단순기능인력의 국내취업을 제한된 범위내에서 최소한으로 허용

- 외국인력의 공급은 무한대 수준이며 국내자원과의 대체가능성을 최소화시켜야 함
- 국내 노동시장 수요에 대한 조사 선행
- 외국인의 취업업종, 취업기간, 규모에 대한 제한 필요
- 국내 부족인력 충원을 목적으로 국내인력이 취업을 기피하는 부분에 한정함.

2) 단기고용허가

- 외국의 경우 일반적으로 외국인노동자들이 단기체류기간이 끝난후 사업장을 이탈하여 불법체류하려는 경향이 많이 있음
- 사업주의 경우에도 신규외국인력 도입시 훈련비용·여비부담 증가, 숙련도 저하 등의 문제가 야기되는 점이 있음
- 그러나 장기적으로 통일이후 북한노동력의 유입 등을 고려할 때 단기체류의 정책을 고수하는 것이 필요함

3) 국내노동자와 동등한 법적 지위 인정

- 기본적인 노동기본권을 보장하는 차원 뿐만아니라 불법체류취업의 유인을 감소시키고 외국인력의 고용을 규제하는 효과를 가짐
- 외국노동자에게도 국내노동자와 동등한 근로조건을 보장
- 사회보장의 혜택 부여
- 노동조합의 결성 및 노동조합의 자율가입 등 노동3권 보장

4) 외국인 노동자 모집과 송출과정의 공공성 보장

- 현재 약 500백만원이상인 송출수수료는 민간기관의 중간착취를 방지하고, 연수생의 불법채류취업을 유인하고 있음
- 외국인 송출업체의 중간착취 횡포를 근절하기 위해선 송출과정의 공공성 보장
- 외국인노동자의 모집비, 항공료, 국내적응을 위한 교육훈련 비용, 대기기간중의 숙식비, 기타 강제귀국하는 외국인으로 인하여 발생하는 비용 등은 사용자사업주 부담

5) 기존 불법채류 외국인노동자 문제 선결

- 귀국을 원하는 외국인노동자에 대한 사면조치
- 국내에 이미 존재하는 불법채류 외국인노동자 중 일정한 기준하에 신고한 자에 대하여 노동허가를 부여하여 불법채류취업자에 대한 규제비용 축소

6) 외국인력정책에 대한 노조의 참여 및 인력수입의 규모 결정시 노조의 동의

- 현재의 산업연수생 제도는 노동정책적 측면의 심도있는 검토없이 경제논리와 사용자사업주의 요구만이 반영된 것임
- 외국인력 수입이 미치는 사회·경제·문화적 영향을 고려해야 하는 만큼 국민적 합의과정을 거쳐야 함.
- 따라서 외국인 인력수입 및 사용규모 등 외국인력정책 결정과정에 노동조합의 참여를 보장

7) 국내인력과의 대체가능성을 최소화하기 위한 제도적 장치마련

- 외국인력으로 대체될 가능성이 높은 국내 인력에 대한 보호가 필요함
- 특히 비정규직 및 5인미만 영세사업장에 대해 근로기준법을 전면 적용함으로써 외국인력 도입에 따른 피해 보상
- 또한 직업훈련의 강화를 통해 비정규직이나 영세사업장 노동자의 능력개발을 촉진하고 정부차원의 직업알선기능을 강화

2. 외국인력 정책방향

외국인 노동자에 대한 노동허가와 이를 고용하는 사업주에 대한 고용허가를 부여하는 고용허가제 도입(외국인근로자고용에 관한 법률 제정)

1) 취업절차

① 고용허가 및 노동허가

- 외국인노동자에 대해 노동허가를 부여하고 취업가능업종, 규모, 허가기간을 제한하는 방식과 함께 사용자는 고용허가제를 받도록 함으로써 외국인노동자의 불법채류취업 및 부적격 사용자의 불법사용을 단속
- 고용허가의 유효기간은 2년으로 하고 1년에 한하여 연장할 수 있도록 함
- 노동허가의 유효기간은 1년으로 하되 1년에 한하여 연장할 수 있도록 함
- 고용허가 및 노동허가는 노동부장관이 발급
- 고용허가나 노동허가가 없이 외국인을 고용한 사업주는 처벌

② 국가간 쌍무협정을 통한 외국인력의 도입

- 기업차원이 아닌 특정 외국과의 쌍무협정을 통해 외국인력 도입
- 기본적으로 국가간의 차별적인 정책을 취하지는 않되 인력규모의 결정에 있어서는 중국동포 등에 대한 배려 필요

③ 송출 방법

- 상대국가의 국가기관이나 지정 공공기관에서 인력송출을 담당토록 함.
- 현지 파견 노동부 직원이 외국인노동자를 고용하려는 사업주를 대신하여 근로계약을 체결함
- 사기업에 의한 인력송출 금지

④ 고용분담금 부과

- 외국인력의 고용으로 이익을 얻는 기업이 고용분담금 부과
- 고용분담금은 모집비, 항공료, 대기기간중의 숙박비, 교육비, 불법채류취업자에 대한 규제비용 등으로 사용

⑤ 충분한 언어교육 및 적응교육의 실시 의무강화

- 송출국 현지에서 최소한 1개월 이상 언어교육, 입국후 1개월 이상 언어교육 및 적응 교육실시 의무화
- 한국의 노동관계법 및 채류·고용에 관한 정보제공
- 외국인을 고용한 사업장의 사업주와 관리자 역시 송출국의 문화, 종교, 관습 등 교육 의무화

⑥ 건강진단

- 송출국에서 건강진단을 실시하여 합격자에 한하여 송출허용
- 입국직후 2차 건강진단 실시, 불합격자에 한하여 노동허가 취소

⑦ 사용자의 외국인노동자 신청절차 의무

- 외국인노동자 고용신청이전에 공공직업알선기관에 구인등록을 하고 국내 일간지에 5일 이상 구인광고
- 근로계약서 작성 및 근로조건을 노동부와 외국인피용자에게 제출

2) 외국인노동자 대우

① 법 적용

- 노동관계법 전면 적용(근로기준법, 노동조합법, 최저임금법)
- 사회보장제도 적용(산업재해보상보험법, 의료보험법)

② 국내노동자와의 차별 금지

- 외국인노동자라는 이유로 근로조건상의 차별금지
- 국내노동자와 동일한 임금수준 준수

③ 일정조건하에서 사업장 이동보장

- 사용자의 근로계약 및 노동관계법 위반시
- 사업장의 휴폐업시
- 해당 사업장에서 근로를 계속할 수 없는 기타의 사유가 발생한 경우(차별대우, 폭행, 인권침해 등)

3) 기타 사항

① 외국인력 도입·관리기구의 일원화

- 외국인력의 추천, 도입, 관리, 송환은 고용관계 주무부처인 노동부가 맡도록 하고 관련 부처와 협조하여 공공기관이 맡도록 함.
- 외국인력의 고용과 관련된 업종, 규모, 허가기간 등에 관한 문제는 노사정 및 공익으로 구성된 가칭 '외국인력정책심의회'를 설치하여 결정하도록 하며 노사정 공익이 동수로 참여하도록 함
- 불법사해 등 외국인력 행정을 감독을 위한 노사정 3자로 구성된 감독기구 설치

② 외국인노동자의 정착기회 제한

- 외국인노동자 가족유입시 외국인력의 관리를 어렵게 하며 추가적인 비용의 발생과 복지비용을 수반함
- 외국인노동자의 가족유입, 결혼, 임신, 출산을 노동허가 금지사유로 함

③ 기존의 산업연수생 및 불법체류노동자 보호를 위한 경과조치

- 불법체류취업 외국인노동자에 대한 사면(귀국희망자는 벌금없이 귀국조치)
- 법 시행 당시 국내에서 연수생 또는 불법체류취업으로 1년이상 체류한 자에 대해서는 최고 1년간의 노동허가 부여(연장 불허)
- 1년미만인 자는 새로운 노동허가 부여(연장 가능)
- 일정기간의 신고기간을 설정하여 신고하는 경우 일체의 출입국관리법 위반에 따른 형사처벌 면제

④ 처벌 강화

- 노동허가를 받지 않은 외국인노동자를 고용한 사업주에 대한 처벌 강화(징벌적 손해보상제도 도입)
- 고용허가를 받지 않은 사업주에 대한 처벌 강화(징벌적 손해보상제도 도입)
- 합법취업자 또는 불법체류취업자를 막론하고 외국인노동자에 대한 임금체불, 산재은폐, 폭행, 불법구금, 성추행, 사기 등에 대해 관련법에 근거한 처벌을 명시



2000. 8.

중소기업협동조합중앙회

<고용허가제>에 관한 중소기업협동조합중앙회의 입장

-<외국인산업연수생제도 적용방향>(2000. 8. 중소기업협동조합중앙회) 중에서

(I~III 생략)

IV. 고용허가제

1. 고용허가제의 주요내용

□국내취업외국인에 대해 임금 등 근로조건에 있어 내국인과 동등한 대우

○상여금, 퇴직금, 연월차 수당 등 지급

○근로기준법 등 노동관계법 전면 적용

-단결권, 단체교섭권, 단체행동권 보장

□외국인근로자 고용주에게는 고용분담금 부과

○저임금 외국인력의 활용으로 발생하는 잉여부분을 고용분담금으로 부과, 근로복지증진 등 사업에 활용

2. 외국인고용허가제 실시에 따른 문제점

□중소기업의 부담 가중

○국내 근로자 임금 수준으로 기본임금 인상

-현행 연수생에게는 최저임금 수준으로 지급

-기본임금 인상에 따라 시간외 수당도 동시에 인상

○상여금, 연월차수당, 퇴직금, 기타 복리후생비 등의 지급

-현재 연수생에게는 기본 연수수당, 시간외 수당의 지급만 의무적임

□노사관계의 불안정 초래(새로운 노사문제 대두)

○외국인근로자의 집단행동, 노조설립 등으로 산업현장에서 새로운 불씨 발생

○외국인근로자들이 국가별 또는 지역별로 연대하거나 국내인권단체와의 연계(공동투쟁) 우려

*현행 연수제도 하에서도 연수생들이 집단으로 연수수당의 인상을 요구하거나 연수를 거부하는 사례가 발생하고 있음

□고용분담금 부과에 따른 업체 부담 가중

○고용분담금 부과로 외국인근로자 활용업체에 고용비용 증가

-고용분담금 중소기업의 구조조정 및 근로자 능력 개발 등에 사용한다고 하나 활용업체에 직접 지원되는 것은 아니어서 활용업체의 반발 예상

□국내산업의 경쟁력 약화

○중소기업 지원정책의 일환으로 도입된 외국인산업연수제도를 폐지하고 고용허가제를 도입할 경

우 비용부담 증가로 인한 국제경쟁력 약화로 제품수출에 큰 타격을 받게 됨

□중소기업의 고용기회 축소

○고용허가제가 도입될 경우 외국인근로자에 대하여 기본급 인상, 연월차 수당, 상여금, 퇴직금 등의 추가 지급이 불가피하며 국내근로자와의 임금 차액을 고용분담금으로 부과하면 고용비용 증가로 중소기업(특히 영세기업)은 외국인근로자의 고용이 어려워질 뿐 아니라 동제도가 중소기업의 인력난을 심화시키는 또다른 요인으로 작용할 것임

□절차의 복잡성으로 인한 인력수급의 신축성 결여

○노동부의 노동허가 및 고용허가, 법무부의 입국허가, 체류허가 등 절차의 번잡성으로 말미암아 사업주에게 부담을 주게되며, 아울러 복잡한 제도운영으로 필요인력을 적기에 도입하는데 지장을 초래하여 인력수급의 신축성이 떨어짐

□남북경협 진전 및 통일시 큰 부작용 우려

○외국인근로자에 대하여 고용허가제가 도입될 경우 남북한간에 경제협력 진전이나 통일시 국내고용 사정이 변하여도 외국인근로자는 자국으로 귀국하지 않아 사회적, 경제적 부담으로 작용하게 될 것이며 나아가 통일 후유증까지 우려됨

-통일 독일이 고용허가제 시행으로 인한 실업난, 사회문제 등의 심각한 후유증을 앓고 있음

V. 외국인력의 적용방향

□우리나라의 불법체류자는 관광, 친지방문 등 단기비자로 입국하여 출국하지 않은 사람들이 주류를 이루고 있으며, 연수생신분으로 입국한 사람들의 이탈은 일부에 불과함

□외국인근로자에 대한 인권유린, 체불 등 부당행위는 법의 보호를 받지 못하고 있는 불법체류자에 주로 발생되고 있으며, 제도권 내에 있는 산업연수생은 조직적 관리체계와 그간의 개선 노력을 통하여 국내 근로자와 거의 동등한 인권적 보호를 받고 있어 연수업체 및 연수생 대부분이 만족해 하고 있음

□최근 우리나라 경제가 IMF 터널을 빠져나왔다고 하나 대다수 중소기업은 여전히 어려움을 겪고 있는 이시기에 절차가 복잡하고 비용증가를 강요하는 고용허가제의 도입은 중소기업의 경영환경을 더욱 악화시킬 것임

□따라서 그간 관계부처간 충분한 논의를 거쳐 외국인산업연수생제도의 개선방안으로 도입, 2000년 4월 1월부터 시행중인 2년 연수 후 1년 고용허가제라고 할 수 있는 현행 연수취업제를 유지하되 국내인력시장을 감안 연수생 도입인원을 대폭 증원하고 불법체류자를 강제단속하여 불법체류자를 줄이고 외국인력의 국내 체류기간을 1-2년 연장함이 바람직함

<참고>

1. 고용허가제를 도입하며 중소기업의 경영부담이 대폭 증가합니다.

○고용허가제가 도입될 경우 근로기준법에 따라 기본급외에 연월차 수당, 상여금, 퇴직금 등 추가 비용이 발생하여

-연수생 1인당 월 47만 8천원(73.8% 부담증가, 연573만원)의 추가비용을 부담

연수생제도	고용허가제	증가액
월 647천원	월 1,125천원	월 478천원
-기본급	-기본급	
-의료, 산재, 상해보험	-연월차수당	
-시간외 수당	-상여금, 퇴직금	

2. 고용허가제 도입시 예상되는 노사분규문제는 필요한 경우 법으로 제한하거나 1년마다 고용계약을 갱신함으로써 해소할 수 있다고 하나 이는 잘못된 생각입니다.

○고용허가제의 근본 목적이 내국인과 차별대우를 하지 않도록 하는 것인데 근로자로 인정하면서 외국인근로자의 단체 행동권 등을 제한하는 것은 부당하며 또다른 노사관계 갈등 요인이 됨

-또한 단체행동권을 제한할 경우 ILO와 송출당사국은 물론 국내 인권단체들로부터 엄청난 비난과 압력을 받게될 것임

○1년 마다 계약을 갱신하도록 하여 단체행동을 하는 자는 계약기간 연장없이 출국조치하면 된다는 주장도 있으나

-본인의 의사에 반하여 계약기간 연장을 허용하지 않고 출국조치할 경우 오히려 단체행동의 빌미를 제공하게 될 것임.

3. 고용허가제가 도입되어도 외국인인권문제는 해결되지 않습니다.

○외국인인권문제는 대부분 불법체류자에게 발생하는 것으로 고용허가제 도입으로 해결되지 않음

-불법체류자는 노동력 수급 불균형에서 발생하는 것임

-관광, 친지방문 등 단기비자로 입국한 사람이 대부분임(80%)

○외국인근로자에 대해 노동관계법을 전면 적용할 경우 인권보호가 강화될 것처럼 인식

-그러나 노동부는 단체행동권 등 노동3권의 일부를 제한하고 급여를 내국인과 차등할 계획인 바 또다른 인권차별 및 외교문제 야기

○외국인고용허가제가 도입되어도 불법체류자의 인권문제는 계속 발생

-따라서 새로운 사회적 비용이 요구되는 고용허가제 보다 오랜 경험축적으로 운영상의 편의성과 유연성을 갖춘 현행 외국인연수취업제도(2000. 4. 1. 시행)를 일정기간 시행해본 후 보완 발전시키는 것이 바람직함

*대만은 민간알선기관의 난립으로 업체가 부담해야할 고용분담금을 외국인근로자에게 전가시키는

등 편법 운영사례가 자주 발생되고 있음

4. 다른 나라의 인력도입 제도사례

○우리와 유사한 제도를 운영하고 있는 국가로는 일본이 있으며, 싱가포르, 대만 등의 국가는 고용허가제를 채택하고 있음

○그러나 고용허가제를 채택한 국가들이 여러 가지 사회경제적 문제로 야기되는 후유증을 겪고 있는 바,

-독일은 통일 후 과도하게 도입된 외국인들 때문에 많은 어려움이 있어 보조금을 지급하면서까지 출국시키고 있는 실정임

○또한, 일본은 지난 89년부터 고용허가제 도입을 여러차례 심각하게 검토하였으나

-여러가지 문제점이 예견되어 우리의 연수취업제와 유사한 '기능실습제도'를 고수하고 있음

5. 고용허가제가 송출비리 문제를 해결하는 제도는 아닙니다.

○동남아 주변국가와 우리나라간 소득격차가 존재하는 한 해당국에서의 송출비리는 항상 발생할 가능성이 있음

○송출비리는 송출국내의 연수생 선발과정에서 주로 발생하는 문제로서 고용허가제로 제도가 변경된다 하더라도 해결 될 수 있는 문제는 아니라고 봄

-오히려 고용허가를 받은 자가 직접 취업희망자를 모집할 경우 더 많은 부작용이 발생할 우려가 있음

6. 불법체류자를 줄이기 위한 산업연수제도의 구체적 개선방안

○국가별로 이탈율, 과다비용징수 등 평가기준에 따른 국가별 쿼터조정 또는 계약해지

○심각한 인권유린사례 발생업체에 대한 연수생 배정 중지

○시민단체의 업체교육, 방문 등의 주선으로 정기적 대화를 통한 제도개선 의견 청취

○업체 추천 우수 연수생 선발 포상 및 산업체 견학 등 연수생 사기양양 대책 시행

○중소기업협동조합중앙회에 설치된 '불법부당사례신고센터'의 기능 활성화

○인권유린사례 발생방지를 위한 연수생 고용업체 관리 강화 등