

제한적 노동허가제 도입을 위한 제도개선 요구

권혜자(한국노총 정책 2국장)

1. 외국인 노동자 보호 정책의 주요 고려사항

1) 외국인노동자의 공급과 수요

- 한국사회에서 나타나고 있는 3D 저임금 업종 및 영세중소기업에서의 인력부족은 외국인력 도입의 첫 번째 근거가 될 수 없음. 이는 전체 노동시장 상황에서 인력 부족의 현상과 원인을 규명하고 그에 합당한 정책대안을 결정해야 하므로, 인력부족을 외국인력 도입 또는 국내인력으로 해소할 것인가의 문제는 정부의 고용정책 방향에 따라서 영향을 받기 때문임.

- 따라서 외국인 노동자의 수요규모는 먼저, 정부의 정책방향에 따라 영향을 받기 때문에 단순기능 외국인력에 대한 소위 '적정' 수요는 존재하지 않음. 따라서 현재 노동시장에서 나타나고 있는 외국인력의 수요의 파악에 앞서, 향후 국내인력의 고용정책 방향에 의거하여 국내 노동력의 대체가능성을 최소화하는 정책방향에서 고려되어야 함.

- 외국인노동자의 공급은 현재로서는 무한대 수준인데 송출국에서의 기회비용을 증가하는 국내 일자리에의 취업은 그 자체가 특혜(wage premium)가 되기 때문에 취업알선에 관제하는 중개인에 의한 프리미엄의 착취가 발생함. 임금프리미엄의 착취로 인해 외국인노동자는 이를 보충하기 위해 불법이라 하더라도 장기체류하여 취업하게 됨.



2) 외국인노동자의 활용과 제조부문 인력부족의 심화

- 제조부문 3D 인력 기피와 인력부족은 외국인노동자 도입의 근거였으나, 외국인 노동자의 도입은 오히려 제조부문 인력 공동화의 원인이 되고 있음. 외국인 노동자의 저임금 활용은 제조부문의 저임금 수준과 열악한 작업환경을 유지 온존시켜, 국내 인력의 제조부문 취업 기피현상을 심화시키는 요인이 되고 있음.

3) 건설 및 서비스 부문의 외국인 노동자의 국내인력 대체

- 건설업에서의 외국인력 도입 방침은 건설업의 다수 일용노동자들과 대체관계에 있게 됨. 도소매 음식 숙박 부문에서의 외국인 노동자의 도입은 국내 여성노동자를 대체하고 있음. 건설 및 서비스 분야에 종사하는 국내 노동력이 대다수 비정규직 노동자라는 점을 고려할 때, 무분별한 외국인력 도입은 기존의 열악한 환경에서 일하고 있는 국내 건설 및 서비스 업종의 비정규직의 임금, 고용, 근로조건에 악영향을 미치게 됨.

4) 통일 대비 북한 노동력의 문제

- 남북한 경제 교류 활성화와 노동력 교류를 대비하여 외국인노동자의 문제를 접근해야 함. 노동허가제를 통해 외국인노동자에 대해 비교적 동등한 대우를 지향했던 독일의 경우에도 통일 이후 외국인 노동자와 문제와 동독지역 노동자들에 대한 차별 등의 문제가 복합적으로 나타나고 있음을 고려해야 함.

5) 외국인 노동자의 인권 및 노동권의 문제

- 산업연수생 제도의 근본적 문제점으로 인해 발생한 불법체류 취업자의 양산 및 노동권 침해, 인권 침해 문제는 정부의 정책오류로서 책임을 통감해야 할 것임. 밀입국 등 출입국의 문제는 법무부의 차원에서 해결해야 하지만, 일단 국내에 들어와 있는 외국인 노동자에 대해서는 불법체류 여부와 무관하게 인권 및 노동권을 보장해야 함.

6) 정부의 외국인력 정책 실패 인정 및 조속한 법제화

- 이상의 문제들을 복합적으로 풀 수 있는 최선의 방법은 없음. 차선의 방법은 철저한 진입 장벽의 설치와 진입 이후의 균등대우임. 국내노동력의 대체 문제와 외국인 노동자의 인권을 동시에 고려할 때 고용허가제 혹은 노동허가제를 골자로 하는 빠른 입법이 요구됨.

2. 외국인력제도 법제화의 기본원칙

1) 단순기능 외국인노동력의 국내취업을 제한된 범위 내에서 허용

외국노동력의 전체규모와 취업직종은 국내인력과의 대체가능성이 현저하게 낮고, 인력부족 수준이 높은 직종에서 현재 국내노동력과의 대체문제를 감안한 추가 인력수요규모를 고려하여 결정해야 할 것임.

2) 합법 취업 외국인력에 대해서는 국내인력과 동등 대우

동등한 대우란 동등한 법적 대우만을 의미하는 것이 아니라 동등한 시장의 지위(market position)를 갖는 것을 의미함. 외국인력이 국내인력과 임금 등 근로조건 측면에서 동등하다면 기업은 외국인력에 대한 수요를 자제하게 될 것임. 단 동등대우원칙은 불법체류 취업의 유인으로 작용할 수 있으므로 불법체류 취업에 대한 규제를 강화해야 할 필요가 있음.

3) 국내노동력과의 대체가능성을 최소화

제조, 건설, 농축산업에서의 외국인력은 국내의 단순기능 비정규직과 대체관계에 있으며, 서비스부문의 외국인은 동종 분야 여성인력과 대체관계에 있음. 또한 외국인력과 대체관계에 있는 국내 비정규직이 종사하는 부문은 저임금, 고용불안, 열악한 근로조건



을 개선해야 할 노동시장의 취약부문임. 따라서 이러한 부문에 대한 외국인력도입은 노동시장 취약계층의 임금, 고용, 근로조건을 더욱 악화시킬 위험성이 있으므로, 외국인력도입은 국내 노동력과의 대체가능성을 최소화하고, 불안정한 부문의 임금, 고용, 근로조건을 개선하면서 고려되어야 함.

4) 불법체류 노동을 규제하는 제도적 장치의 마련

불법체류 취업에 대한 규제는 실정법 위반 및 불법 체류 노동자의 인권문제 등 당위론적 차원에서는 물론, 불법 체류 취업이 합법적 취업에 비해 시장임금이 높아지는 노동시장의 왜곡을 바로잡기 위해서도 필요함. 단, 현재의 산업연수생제도가 정부의 정책 오류로부터 비롯된 불법체류 취업자 27만 명에 대해서는 인권보호 차원에서 구제조치를 거쳐 새로운 제도를 적용해야 할 것임.

5) 합법적 외국인력의 도입, 배정, 관리, 보호를 노동부로 일원화

이상의 기본원칙과 같이 외국인력의 문제는 국내 노동시장에 막대한 영향을 미치는 사안이므로, 외국인력의 도입, 배정, 관리는 정부기관으로 일원화되어야 함. 출입국관리는 법무부소관이지만, 고용허가 및 제한적 노동허가제 하에서의 외국인력의 도입, 배정, 관리는 노동부로 일원화되어야 함.

3. 외국인력제도 법제화 방향에 대한 한국노총의 입장

- 이상과 같은 원칙에서 외국인력제도 법제화에 대한 한국노총의 입장은 고용허가 및 제한적 노동허가제도임.

- 고용허가제와 노동허가제는 사업주에게 부여되는 고용허가를 강조할 것인가, 아니면 외국인 노동자에게 부여되는 노동허가를 강조할 것인가에 따라 정책 내용에 차이가 있음.

- 한국노총의 입장은 사업주에게 부여되는 고용허가를 중시하되, 일정한 절차와 요건에 따른 사업장 이동의 자유를 부과한다는 점에서 정부의 고용허가제보다는 완화된 입장임.

- 사업장 이동의 일정한 절차와 요건에는 입국전에 고용주와 계약된 임금 및 근로조건의 위반이 없더라도, 임금 및 근로조건에 대한 불만이 있을 경우 일정한 합법적 절차를 거쳐 동종 혹은 동 지역 사업체로의 이동을 허용하는 것임. 사업장 이동의 자유를 보장한다는 점에서는 노동허가제와 유사하지만 한국노총의 입장은 제한적인 보장이며 외국인 노동자의 이동경로를 지속 관리한다는 점에서 차이가 있음.

4. 정부의 외국인력제도 개선안 검토 및 제도개선 요구

1) 외국인 노동자 대책에 대한 노동계 및 관련 시민단체의 참여 보장

- 무분별한 산업연수생제도의 시행 결과로 발생한 불법체류 취업자의 양산, 국내 노동력의 대체, 외국인 노동자의 노동권 및 인권 침해 등에 대하여, 정부는 그간의 책임을 통감해야 할 것임. 이미 외국인 노동자 문제가 사회 문제화된 과정에서 시민, 노동, 제 사회단체의 참여 하에서 외국인력 제도에 대한 종합적인 재검토가 요구됨.

- 외국인력 제도는 국내 노동자의 임금, 고용 및 근로조건에 막대한 영향력을 미치는 사안으로 정부의 일방적인 제도결정은 인정될 수 없음. 노동조합 및 노동자 대표의 참여와 합의가 필수적인 사항임.

- 그러나 현행 산업연수생의 도입규모와 모집관리 등을 규율하고 있는 '외국인산업인력정책심의위원회'는 노동시장의 현실을 무시한 채 출입국관리법(제 24조 3)에 의해 규율되고 있음. 그 구성도 노동계가 배제된 채 재경부, 외교통상부, 법무부, 과학기술부, 산자부, 보건복지부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부의 차관과 중소기업청장으로 구성되어 있음.



- 이에, 한국노총은 노동계, 시민, 학계, 경영계, 정부가 공동으로 가칭 '외국인력 제도개선위원회'를 설치하고, 여기에서 외국인 노동자의 제도개선 및 관련 입법내용을 논의하고, 새로운 법률에 의거하여 노동계 및 시민사회단체 대표의 참여와 공동 결정 하에 외국인력의 도입규모와 관리를 결정할 것을 요구함.

2) 산업연수생 및 연수취업제도의 즉각 폐지

- 이번 정부 개선안(7.15)의 골자는 현행 산업연수 및 연수 취업제도(산업연수 1년+ 연수취업 2년)를 그대로 유지한다는 것임. 기존제도에서는 산업연수 기간 동안에 산업연수생을 노동자로 인정하지 않아 노동 3권을 보장하지 않고 분쟁 발생시 송출기관과 연수생의 문제로 취급하겠다는 것이며, 연수 후 취업에 대해서만 노동 3권을 인정한다는 것임.

- 산업연수생으로 들어오는 외국인력의 목적이 '산업연수'가 아니라 '취업'이 목적인 이상, 연수생의 노동자 권리를 외면하는 것은 인권 및 노동권을 외면하는 것이며, 불법 체류 취업의 다수가 산업연수생의 사업장 이탈을 통해 발생하고 있는 이상, 부분적으로 관리감독을 강화하더라도 연수생의 사업장 이탈을 방지할 수 있는 제도적 장치는 실효성이 없음. 불법체류 감시감독 강화를 통한 외국인력의 제한은 고용허가 및 제한적 노동 허가제를 통한 합법적인 경로와 동시에 추진되어야 함.

- 이에 한국노총은 산업연수 및 연수취업제도의 조속한 폐지를 요구함.

3) 연수생 혹은 취업관리제 명목의 외국인력 도입 확대 반대

- 정부개선안에 따르면, 건설업에서의 외국인 연수생 확대, 농축산업에서의 외국인 연수생을 신규도입, 연근해 어업연수생을 현 정원 범위내에서 운영하고자 함.

한국노총은 외국인력 도입에 앞서 아래와 같은 최소한의 세가지 요건을 갖출 것을 요

구함. (1) 산업의 종류에 따른 외국인력의 도입 필요성을 국내 노동력과의 대체관계를 고려하여 결정해야 하며, (2) 그 방법은 인력부족부문의 노동력 투입이라는 목적에 맞게 산업연수생이 아닌 임금 노동자의 지위를 부여해야 하며, (3) 그 규모의 결정은 노동계와 관련 시민 사회단체의 합의를 거쳐야 할 것임.

건설업의 경우 외국인력의 확대는 국내 건설 일용노동자와 대체관계에 있으며, 농축산업에서의 외국인력 신규도입은 지역내 공공근로자 혹은 유휴인력과 대체관계에 있음을 고려할 때, 한국노총은 이러한 정부의 대책에 동의할 수 없음.

- 취업관리제를 통한 음식, 사업지원 서비스, 사회복지, 청소관련 서비스에 대한 외국인력 취업관리제 도입계획을 전면 폐기할 것을 요구함. 이러한 업종은 여성노동자 등 국내 비정규직 노동자들이 저임금으로 일하고 있는 부문이므로, 무분별한 외국인력의 도입은 노동시장 취약계층인 국내 비정규직의 임금, 및 고용조건을 더욱 악화시킬 것임.

특히 이들의 도입규모를 노동계의 의견조차 듣지 않은 채, 출입국관리법에서 규정된 '외국인 산업인력정책 심의위원회'에서 결정하는 것은 있을 수 없는 일임.

4) 외국인력 도입 및 배정 기관을 중기협에서 노동부로 이양

- 현재 외국인력의 도입기관은 중소기업협동중앙회(이하 중기협)로서, 국내 연수업체들이 연수생을 신청하며, 중기협이 해외 송출기관(44개 업체)을 통해 연수생을 도입하여 배정하고 있음. 중기협의 외국인력 도입과정에서의 비용 부당 수취 및 정치권 로비에 대한 의혹은 이미 오래전부터 언론 등에서 문제시되어 왔음.

- 현재 중기협은 연수업체로부터 연수생 1인당 19만6천원의 '연수관리비' (도입 초기 35만원, 작년 28만6천원)를 받고 있어 연수관리비수입의 확대를 위해 매년 연수생 도입쿼터의 확대를 요구해왔음. 그 외 중기협은 연수생을 데려올 때 해외 송출기관으로부터 이행보증금 명목으로 1인당 300달러를 받고 있으며, 연수생이 사업장을 이탈할 경우



보증금은 중기협으로 귀속됨. 사업장 이탈의 경우만이 아니라, 여러 사정으로 연수가 끝나기 전에 연수생이 고국으로 되돌아갈 때도 그 보증금은 중기협으로 귀속됨. 그 결과, 중기협이 2000년과 2001년에 채긴 귀속수입(고유목적사업준비금)은 각각 39억8천만원, 42억7천만원에 달하고 있음. 그외에도, 연수관리비와 고유목적사업준비금의 사용용도가 불확실하며, 불필요한 이중교육, 중기협 연수협력단의 인건비 등으로 남용되었다는 지적이 있었음(이상 한겨레21 제419호 참조).

- 중소기업협동조합은 '중소기업자의 경제적인 기회균등 및 자주적인 경제활동을 도모하기 위한' 민간 단체로서, 국내 노동시장에 막대한 영향을 미치는 외국인력의 도입과 배정을 중기협에 맡기는 것은 이해될 수 없는 것으로 시정이 필요한 시점임.

- 이에 한국노총은 고용허가 및 제한적 노동허가 등의 법적 제도적 정비를 통하여, 노동계 및 시민사회단체가 포함된 노동부 산하의 가칭 '외국인력고용정책위원회'에서 외국인력의 도입규모를 결정하고, 노동부가 외국인력의 도입과 배정, 보호와 관리를 총괄적으로 담당할 것을 요구함.

5) 고용허가제 혹은 노동허가제의 조속한 입법화

- 한국노총은 노동계, 시민, 학계, 경영계, 정부가 공동으로 가칭 '외국인력 제도개선위원회'를 설치하고, 여기에서 고용허가 및 제한적 노동허가제도를 중심으로 한 외국인력의 법제화를 논의할 것을 요구함. 그 입법내용의 주요 방향은 다음과 같음.

- 사업체 변경의 자유는 기본적인 권리이므로 보장해야 하나, 국내 노동력과의 대체를 고려할 때 현실적으로는 제한적으로 보장할 수밖에 없음. 기계약된 사업체에서 계약내용의 위반, 혹은 외국인 노동자에 대한 인권, 노동권 침해가 발생하거나, 임금 근로조건에 대한 불만이 있을 경우에도 일정한 요건을 거쳐 사업장 이동의 절차를 마련해야 할 것임. 단, 일정한 절차를 거치지 않은 사업체 이탈에 대해서는 계약 불이행으로 출국조치할 수 있는 장치를 마련해야 할 것임.

- 합법적인 취업경로를 보장하면서도 외국인력의 노동허가에 대해서는 현실적으로 기간제한이 필요함. 노충은 사업주에 대한 고용허가 및 외국인 노동자에 대한 노동허가 기간으로 유효기간 2년, 1년간 1회 연장 가능성을 원칙으로 하고 있음. 장기간 불법체류 노동자에 대해서는 구제조치가 선행되어야 하며, 필요한 경우 정주권의 기회 부여 등의 방법을 고려해 볼 수 있음.

- 고용허가 및 제한적 노동허가제도를 도입하는 과정에서 기존의 불법체류 취업자에 대한 선 구제조치가 이루어져야 함.

- 외국인력을 직접 고용하는 기업의 추가수입은 많은 반면 현행 조세제도에서의 추가 세금부담은 다른 경제주체의 경우보다 그다지 크지 않기 때문에 결국 보다 많은 혜택을 보게 됨. 형평성 차원에서 이들 기업에 대해서는 고용분담금(employment levy) 혹은 고용세(employment tax) 등 추가적인 조세징수를 해야 할 필요가 있음. 이러한 정책은 외국인력 도입에 소요되는 비용을 제외하고도 외국인력과 국내인력의 임금격차가 큰 과도적인 상태를 고려한 것임. 만약, 외국인력과 국내인력의 균등대우가 실현될 경우 고용주에 대한 고용분담 혹은 고용세의 부과는 불필요함.

- 외국인력에 대한 출입국 관리는 법무부, 외국인노동자에 대한 도입, 배정, 보호, 감독은 노동부로 일원화해야 함. 단, 외국인력의 도입 규모와 모집, 배정 등의 주요사항에 대해서는 노동부 산하에 노동계 및 시민사회단체가 포함된 가칭 '외국인력고용정책심의위원회'에서 결정하도록 함.

6) 외국인력 제도개선위원회의 설치 및 노동계 참여 보장

- 정부는 고용허가 및 제한 노동허가제로의 조속한 이행을 위하여, 국무총리실 산하에 가칭 '외국인력 제도개선위원회'를 설치 운영해야 할 것임. 이는 기존의 출입국관리법에 의거하여 산업연수생의 도입규모와 모집관리를 수행하고 있는 '외국인산업인력정책심의위원회'와는 달리, 산업연수생제도 및 연수취업제도의 폐지와 고용허가 및 제한적



노동허가제의 도입을 전제로 하는 것임.

- 국무총리실 산하의 '외국인력 제도개선위원회'에서는 고용허가 및 제한적 노동허가제의 제도를 설계하고, 조속한 입법화를 담당함. 외국인력 제도개선위원회에는 외국인력이 국내 노동력에 미치는 영향을 고려하여 노동계 대표 및 외국인력 전문가가 반드시 포함되어야 함.

- '외국인력 제도개선위원회'의 운영을 통하여 고용허가 및 제한적 노동허가제가 입법화 된 이후에는 노동부 산하에 가칭 '외국인력고용정책심의위원회'를 설치 운영함. '외국인력고용정책심의위원회'에서는 외국인력의 도입규모, 범위, 절차, 관리, 보호와 관련된 사항을 결정함. 또한 '외국인력고용정책심의위원회'에는 노동계 대표 및 외국인력 전문가의 공동 결정이 보장되어야 함.

- 국내 외국인력 수요에 대한 파악은 고용허가 및 제한적 노동허가제도가 도입되는 과정에서 과도적으로 국무총리실 산하의 '외국인력 제도개선위원회'에서 일회 담당하며, 제도 도입 이후에는 노동부에 설치된 '외국인력고용정책심의위원회'에서 지속적으로 담당하도록 함.

- 외국인력 수요 파악은 산업연수제도 및 연수취업제도의 폐지와 고용허가 및 제한 노동허가제도의 도입을 전제한 것으로서, 국내노동력과 외국인력의 대체성 및 보완관계를 고려하여 파악되어야 함. 따라서 새 제도에서의 외국인력 도입규모와 범위는 기존의 외국인력 수요부문에서 실망 실업자 등 국내인력 투입 가능성 및 투입규모 조정을 전제하면서, 국내 인력에 보완적으로 파악되어야 할 것임.