

헌정제도연구사업

Issue Paper 2018-03-03


Ⅲ. 사회적 가치
강화를 위한 법적
쟁점과 전망

사회통합을 위한 외국인근로자 고용제도의 법적 쟁점과 전망

김 태 환



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



사회통합을 위한 외국인근로자 고용제도의 법적 쟁점과 전망

김 태 환 (국회의정연수원 교수)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

ISSUE PAPER 2018-03-03

사회통합을 위한
외국인근로자 고용제도의
법적 쟁점과 전망

I. 서론	07
II. 외국인근로자의 현황과 유형	08
1. 외국인근로자의 개념	08
2. 외국인근로자 현황	09
3. 외국인근로자 유형	11
III. 우리나라의 외국인근로자 고용제도와 법	18
1. 외국인근로자 고용제도	18
2. 외국인근로자 관련 법률의 입법 동향	21
IV. 해외의 외국인근로자 고용제도	31
1. 독일	31
2. 미국	38
V. 시사점	46

I. 서론

- 다문화사회에 직면한 국가에서는 ‘사회통합’이라는 심각한 문제를 안고 있으며 우리나라도 예외일 수 없음. 다문화를 우리나라 보다 먼저 경험한 다민족 국가들의 경우 상대적으로 다문화사회에 익숙하지만, 이들 나라에서도 사회통합의 문제는 여전히 풀어야 할 숙제임.¹⁾
- 2018년 8월 현재 우리나라에 체류 중인 외국인인 2,308,206명으로 조사되고 있으며, 이는 국내 총 인구의 4%를 상회하는 수준임.
- 즉, 우리나라에서 4번째로 큰 도시인 대구광역시의 전체 인구(약 248만 명) 수에 조금 못 미치는 수준의 외국인들이 국내에 체류하고 있음. 이들은 여행이나 관광, 유학을 목적으로 우리나라에 체류하는 경우도 있지만 이들 중 상당수가 우리나라에 취업을 목적으로 체류하는 외국인근로자들임.
- 이들은 대부분 5년 미만이라는 비교적 짧은 기간 동안 국내에 체류하지만, 예외적으로 이들을 고용하던 사용자의 요청이 있고, 일정한 조건을 갖춘 경우에는 4년 10개월을 추가로 근무할 수 있도록 함으로써 최대 10년 가까이 체류할 수 있는 제도를 운영하고 있음.
- 한편, 외국인근로자들이 근로하는 업종들의 대부분은 근로조건이 열악하고, 임금수준이 낮다고 평가되고 있는 이른바 3D(Dangerous, Dirty, Difficult)업종에 치우쳐 있기 때문에 외국인근로자 장기 체류나 인력 수급의 문제는 지속적으로 증가할 것으로 보이며, 그렇기 때문에 이들과 함께 상생할 수 있는 사회통합정책이나 제도들이 필요한 실정임.
- 따라서 이하에서는 현재 우리나라에서 운영되고 있는 외국인근로자 고용제도와 우리보다 앞서 외국인근로자들을 받아들여 자국민과의 공존정책을 펴고 있는 독일과 미국의 외국인근로자 고용 제도가 어떠한 형식으로 운영되고 있는지를 살펴봄으로써 우리나라에 시사하는 바를 도출하고자 함.

1) 김남국, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, 국제정치논총, 45(4), 2005, 97-121면.

II. 외국인근로자의 현황과 유형

1. 외국인근로자의 개념

- 외국인근로자²⁾에 대해서는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 ‘외국인고용법’이라 한다) 제2조에서 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람”으로 정의하고 있음.
- 하지만 “외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다”는 「출입국관리법」 제18조 제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다고 규정하고 있음(외국인고용법 제2조 단서).
- 여기서 대통령령으로 정하는 사람이라 함은 취업활동을 할 수 있는 체류자격 중 단기취업(C-4), 교수(E-1), 화화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람과 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격을 가진 외국인, 그리고 결혼이민(F-6)의 체류자격을 가지고 있는 사람 등의 경우를 일컬으며, 이들은 외국인고용법상 외국인근로자에서 제외됨.
- 한편, 국제 문서를 살펴보면 국제노동기구(ILO)에서는 이주근로자의 기회 및 대우 균등 증진에 관한 협약(1975. 6. 24. 채택) 제143호 제11조에서 ‘이주근로자’를 ‘본인 이외의 자를 위하여 고용될 목적으로 일국으로부터 타국으로 이주하는 자’를 말하며 ‘외국인 근로자로서 정상적으로 입국이 인정되는 자’를 말한다고 정의내리고 있음.³⁾

2) 외국인근로자(foreignworkers)는 이주근로자(migrantworkers), 이민근로자(immigrantworkers), 초빙근로(guestworkers), 단기근로자(temporaryworkers), 계약근로자(contractworkers), 이방인근로자(alienworkers)등으로 다양하게 불리고 있음.

3) Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers, Article 11.

- 국제연합(UN)총회에서 1990년에 채택된 모든 외국인근로자 및 그 가족구성원의 보호에 관한 국제협약에서도 취업형태와 취업분야, 취업기간 및 사회적 지위여부를 불문하고 외국에서 소득활동에 종사하는 외국인을 의미한다고 보고 있음.
- 그리고 외국인근로자의 법적지위에 관한 유럽협약 제1조에서는 '이주근로자'를 '고용의 대가로 임금을 받기 위하여 다른 체약국의 영역에서 체류하는 것을 허가받은 어느 체약국의 국민'으로 정의내리고 있음.⁴⁾

2. 외국인근로자 현황

- 현행 출입국관리 통계를 살펴보면, 국내에 체류하고 있는 외국인은 최근 12년 동안 연평균 10%씩 증가하고 있음. 2005년에 그 수가 74만 명이었으나, 2007년 100만 명을 넘어섰고, 2018년 8월 현재 약 230만 명으로 꾸준한 증가 추세에 있음.
- 또한 2005년에는 한국 총인구 대비 1.5%에 불과하던 국내 체류 외국인 비율이 해를 거듭할수록 증가하여 2007년에 2.2%, 2013년에 3.1%, 2016년에 4.0%로 증가하였고 2018년 8월 현재는 4.5%에 달하고 있음.

〈표-1〉 체류 외국인 연도별 증감 추이

(단위 : 명)

연도	외국인체류자	증가율(%)	한국 총인구	인구 대비 외국인비율(%)
2005년	747,467		48,782,274	1.5
2006년	910,149	21.8	48,991,779	1.9
2007년	1,066,273	17.2	49,268,928	2.2
2008년	1,158,866	8.7	49,540,367	2.3
2009년	1,168,477	0.9	49,773,145	2.3
2010년	1,261,415	8	50,515,666	2.5

4) 문준조, 주요국가의 외국인 이주노동자의 지위와 규제에 관한 연구, 연구보고서(2007-1), 한국법제연구원, 2007, 21면.

연도	외국인체류자	증가율(%)	한국 총인구	인구 대비 외국인비율(%)
2011년	1,395,077	10.6	50,734,284	2.7
2012년	1,445,103	3.5	50,948,272	2.8
2013년	1,576,034	9.1	51,141,463	3.1
2014년	1,797,618	14	51,327,916	3.5
2015년	1,899,519	5.7	51,529,338	3.7
2016년	2,049,441	7.9	51,696,216	4.0
2017년	2,180,498	6.4	51,778,544	4.2
2018년 8월	2,308,206		51,635,256	4.5

출처 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2005~2017; 법무부, 2017년도 출입국·외국인정책 통계연보, 2017(2018년 인구는 통계청 추계인구 참조).

- 우리나라는 저출산 고령화 사회로 인하여 외국인 노동력의 사용 증가, 국제결혼 증가로 인한 결혼 이민자의 증가, 외국국적 동포의 유입, 한류 열풍으로 인한 유학생의 증가 등으로 국내 체류외국인 수는 지속적인 증가가 예상됨.

〈표-2〉 우리나라 체류외국인 국적별 현황

(2018. 08. 31. 현재, 단위 : 명)

계						
2,308,206	중국	베트남	태국	미국	우즈베키스탄	필리핀
	1,059,482	189,710	188,202	150,647	67,185	56,213
	캄보디아	몽골	러시아(연방)	일본	인도네시아	네팔
	47,819	44,272	52,593	53,197	41,199	39,627
	(타이완)	스리랑카	캐나다	미얀마	방글라데시	파키스탄
	36,048	26,238	25,366	27,137	16,435	13,254
	인도	오스트레일리아	영국	(홍콩)	뉴질랜드	기타
	12,572	9,527	7,361	11,534	4,055	128,533

출처 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2018.8.

- 국내 거주하고 있는 외국인의 출신국을 살펴보면 중국인이 동포(조선족 포함) 69만 2천명을 포함하여 105만 9천명으로 45.9%를 차지하고, 베트남인이 18만 9천명으로 8.2%, 태국인 18만 8천명(8.1%), 미국인 15만 1천명(6.5%), 우즈베키스탄 6만 7천명(2.9%), 필리핀인 5만 6천명, 일본 5만 3천명, 러시아(연방) 5만 2천명, 캄보디아 4만 8천명, 몽골 4만 4천명 등의 순으로 분포해 있음.
- 한편, 외국인근로자는 단순기능 외국인근로자, 동포근로자, 전문외국인력으로 구분하여 볼 수 있음.

3. 외국인근로자 유형

(1) 단순기능 외국인근로자

- 단순기능 외국인력은 53만 5천명으로 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 근로자로 구분할 수 있음.
- 비전문취업(E-9)은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 국내 취업요건을 갖춘 사람(일정 자격이나 경력 등이 필요한 전문직종에 종사하려는 사람은 제외한다)을 말함.
- 선원취업(E-10)은 「해운법」에 따른 사업을 경영하는 사람, 「수산업법」에 따른 사업을 경영하는 사람, 「크루즈산업의 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 국적 크루즈사업자로서 국제순항 크루즈선을 이용하여 사업을 경영하는 사람과 그 사업체에서 6개월 이상 노무를 제공할 것을 조건으로 선원근로 계약을 체결한 외국인으로서 「선원법」에 따른 부원(部員)에 해당하는 사람을 말함.
- 방문취업(H-2)은 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따른 외국국적동포에 해당하고, 1) 출생 당시에 대한민국 국민이었던 사람으로서 가족관계등록부, 폐쇄등록부 또는 제적부에 등재되어 있는 사람 및 그 직계비속, 2) 국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 별표 1의3 영주(F-5) 제5호에 해당하는 사람의 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람, 3) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자와 그 유족 등에 해당하거나 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 그 가족에 해당하는 사람, 4) 대한민국에 특별한 공로가 있거나 대한민국의 국익 증진에 기여한 사람, 5) 유학(D-2) 체류자격으로 1학기 이상 재학

중인 사람의 부모 및 배우자, 6) 국내 외국인의 체류질서 유지를 위하여 법무부장관이 정하는 기준 및 절차에 따라 자진하여 출국한 사람, 7) 1)부터 6)까지의 규정에 해당하지 않는 사람으로서 법무부장관이 정하여 고시하는 한국어시험, 추첨 등의 절차에 따라 선정된 사람 중 어느 하나에 해당하는 18세 이상인 사람 중에서 다음의 활동범위 내에서 체류하려는 사람을 말함. 즉, 방문, 친척과의 일시 동거, 관광, 요양, 견학, 친선경기, 비영리 문화예술활동, 회의 참석, 학술자료 수집, 시장조사·업무 연락·계약 등 상업적 용무, 그 밖에 이와 유사한 목적의 활동을 하거나 한국표준산업분류표에 따른 가) 작물 재배업(011), 나) 축산업(012), 다) 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014), 라) 연근해 어업(03112), 마) 양식 어업(0321) 등에 종사하는 자를 말함.

- 2018년 8월 현재 단순기능 외국인근로자(E-9)는 278,094명, 선원취업(E-10) 16,810명, 방문취업(H-2) 240,400명으로 조사되고 있음.

〈표-3〉 단순기능인력 외국인근로자 현황

(2018. 08. 31. 현재, 단위 : 명)

계	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	방문취업 (H-2)
535,304	278,094	16,810	240,400

출처 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2018.8.

- 한편, 불법체류자⁵⁾는 2013년에 18만명이었던 것이 지속적으로 증가하여 2017년 현재는 25만 명을 상회하고 있음.
- 사업주들은 불법체류자라는 불안정한 신분을 악용하여 노동력 착취하고, 인권을 유린하는 등의 문제가 발생하고 있음. 이러한 추세는 불법체류자가 증가하는 상황에서 앞으로도 꾸준히 증가할 것으로 보임.
- 불법체류자의 경우는 근로를 제공하더라도 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등의 4대 보험의 사각지대에 놓여 있음. 특히 3D 업종에 많은 외국인근로자들이 근로하고 있어 국내

5) 불법체류자의 대부분은 단순기능 외국인근로자에서 발생하고 있기 때문에 단순기능 외국인근로자 부분에서 검토를 하였음.

근로자들보다 상대적으로 더 많은 위험에 처해있음에도 불구하고 근로 중 다쳐서 산업재해 처리를 하면 출입국관리국에 불법체류 신분이 밝혀질 것을 염려하여 제대로 된 치료를 받지 못하고 넘어가는 경우가 많아 실질적으로는 산업재해보상보험을 적용받지 못하는 취약한 상태에 놓여 있음.

〈표-4〉 연도별 불법체류자 현황

(단위 : 명)

	총체류자	불법체류자				불체율(%) ⁶⁾
		계	등록	단기	거소	
2013년	1,576,034	183,106	95,637	85,936	1,533	11.6
2014년	1,797,618	208,778	93,924	112,788	2,066	11.6
2015년	1,899,519	214,168	84,969	128,085	1,114	11.3
2016년	2,049,441	208,971	75,241	132,789	941	10.2
2017년 (전년대비)	2,180,498 (106.4%)	251,041 (120.1%)	82,837 (110.1%)	167,140 (125.9%)	1,064 (113.1%)	11.5 (112.7%)

출처 : 법무부, 2017 출입국·외국인정책 통계연보, 2017.

(2) 동포근로자

- 외국국적동포는 체류자격별로 재외동포(F-4), 방문취업(H-2), 영주(F-5), 방문동거(F-1)등으로 구분됨.
- 재외동포(F-4)는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제2호에 해당하는 사람(단순 노무행위 등 이 영 제23조제3항 각 호에서 규정한 취업활동에 종사하려는 사람은 제외한다)을 일컬음.
- 영주(F-5)는 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 주재(D-7)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 거주(F-2) 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 사람, 국민 또는 영주자격(F-5)을 가진 사람의 배우자 또는 미성년 자녀로서 대한민국에 2년 이상 체류하고 있는 사람 및 대한민국에서 출생한

6) 불법체류율(%) = 불법체류자(합계) ÷ 총체류자 × 100

것을 이유로 법 제23조에 따라 체류자격 부여 신청을 한 사람으로서 출생 당시 그의 부 또는 모가 영주 자격(F-5)으로 대한민국에 체류하고 있는 사람 중 법무부장관이 인정하는 사람, 「외국인투자 촉진법」에 따라 미화 50만 달러를 투자한 외국인투자자로서 5명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람, 재외동포(F-4) 체류자격으로 대한민국에 2년 이상 계속 체류하고 있는 사람으로서 대한민국에 계속 거주할 필요가 있다고 법무부장관이 인정하는 사람, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제2호의 외국국적동포로서 「국적법」에 따른 국적 취득 요건을 갖춘 사람 등을 일컬음.

- 방문동거(F-1)는 친척 방문, 가족 동거, 피부양(被扶養), 가사정리, 그 밖에 이와 유사한 목적으로 체류하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람과 외교(A-1), 공무(A-2), 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 취재(D-5), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 교수(E-1) 등의 체류자격에 해당하는 사람 등 어느 하나에 해당하는 사람의 가사보조인, 외교(A-1)부터 협정(A-3)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 동일한 세대에 속하지 않는 동거인으로서 그 체류의 필요성을 법무부장관이 인정하는 사람 등을 일컬음.
- 외국국적동포의 체류자격별 구성비는 2017년 기준 재외동포(F-4) 49.3%(415,121명), 방문취업(H-2) 28.4%(238,880명), 영주(F-5) 10.6%(89,426명), 방문동거(F-1) 3.6%(30,328명) 순으로 나타남.
- 2013년 대비 2017년 체류자격별 증감률을 살펴보면, 재외동포(F-4)자격은 75.9%, 영주(F-5)자격은 36.1% 증가한 반면 방문취업(H-2)자격은 0.5% 감소하였고, 결혼이민(F-6)자격은 22.5% 감소하였음.
- 반면, 중국 및 CIS⁷⁾국적 동포에 대한 재외동포(F-4) 자격 부여 확대로 재외동포(F-4) 자격자가 늘어나고 있으며, 국적취득 요건을 갖춘 자, 제조업, 농축산업, 어업 분야의 장기 근속자에 대해 일정한 요건을 갖춘 경우 영주(F-5)자격을 부여하는 정책을 펴며 따라 영주자격 소지자는 꾸준히 증가하고 있음.

7) CIS는 구소련(독립국가연합 : Commonwealth of Independent States)지역이라고도 불리고 있으며, 구체적으로는 러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우크라이나, 타지키스탄 등을 일컬음.

〈표-5〉 연도별·체류자격별 외국국적동포 현황

(단위 : 명)

구분	2013년	2015년	2017년
계	602,226	754,427	841,308
방문동거(F-1)	17,011	20,600	30,328
거주(F-2)	11,409	11,639	10,733
재외동포(F-4)	235,953	328,187	415,121
영주(F-5)	65,699	82,360	89,426
결혼이민(F-6)	22,089	18,819	17,115
방문취업(H-2)	240,178	285,342	238,880
기타	9,887	7,480	39,777

출처 : 법무부, 2017 출입국·외국인정책 통계연보, 2017.

- 외국국적동포를 국적별로 보면 중국 83.6%(702,932명)로 대부분을 차지하고 있으며, 미국 5.4%(45,177명), 우즈베키스탄 3.7%(31,081명), 러시아 2.5%(21,264명), 캐나다 1.9%(15,947명) 순으로 나타나고 있음.
- 특히, 일제의 강제동원 및 항일 독립운동 등으로 인하여 러시아를 비롯한 독립국가연합 지역에 거주하게 된 50여만 명의 고려인동포⁸⁾들의 권익보호와 생활안정을 위하여 외교적 노력, 경제·문화·교육 등 지원사업 실시 등을 통해 지금까지 소홀하였던 고려인동포들에 대한 국가의 보호의무를 다하기 위하여 제정된 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」이 2010년 제정됨에 따라 구 소련지역의 동포들의 유입이 활성화 되고 있는 것을 알 수 있음. 실제로 지난 2013년과 2017년을 비교해보면, 러시아는 5,051명에서 21,264명으로, 카자흐스탄은 1,494명에서 9,223명으로, 키르기스스탄은 511명에서 2,407명으로 큰 폭의 증가가 있었음.

8) “고려인동포”란 1860년 무렵부터 1945년 8월 15일까지의 시기에 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 러시아 및 구 소련 지역으로 이주한 자 및 「민법」 제777조에 따른 그 친족으로 현재 해당 지역에 거주하고 있는 자를 말한다(고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법 제2조).

〈표-6〉 연도별·국적(지역)별 외국국적동포 현황

(단위 : 명)

구분	2013년	2015년	2017년
계	602,226	754,427	841,308
중국	512,120	647,717	702,932
미국	45,253	46,737	45,177
우즈베키스탄	14,385	20,653	31,081
러시아	5,051	8,590	21,264
캐나다	13,586	15,397	15,947
카자흐스탄	1,494	2,504	9,223
오스트레일리아	3,955	4,521	4,617
키르기스	511	1,153	2,407
뉴질랜드	1,972	2,310	2,395
독일	875	920	854
일본	816	812	827
기타	2,208	3,113	4,584

출처 : 법무부, 2017 출입국·외국인정책 통계연보, 2017.

(3) 전문외국인력

- 전문외국인력은 출입국관리법상 체류자격이 단기취업(C-4)⁹⁾, 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5)¹⁰⁾, 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7)¹¹⁾으로 구성되어 있음.

9) 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7) 등의 체류자격에 해당하는 분야에 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하거나 각종 용역계약 등에 의하여 기계류 등의 설치·유지·보수, 조선 및 산업설비 제작·감독 등을 목적으로 국내 공공기관·민간단체에 파견되어 단기간 영리활동을 하려는 사람(출입국관리법 시행령 별표1).

10) 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 제외한 다)(출입국관리법 시행령 별표1의2).

11) 대한민국 내의 공공기관·민간단체 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람(출입국관리법 시행령 별표1의2).

- 전문외국인력은 2018년 8월 현재 48,399명으로 우리나라는 전체 외국인근로자 중 전문외국인력이 차지하는 비중이 매우 낮은 상황임. 미국이나 독일의 경우는 외국인근로자 중 전문외국인력의 비중이 30%를 넘고 있으며, 일본의 경우도 20%에 달하고 있음. 따라서 선진화된 산업기술의 도입이나 국가 발전을 위하여 전문인력의 국내 유입을 장려할 필요성이 있음.¹²⁾

〈표-7〉 전문외국인력 현황

(2018. 08. 31. 현재, 단위 : 명)

계	단기취업 (C-4)	교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)
48,399	2,692	2,418	14,245	3,183	165	595	3,743	21,358

출처 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2018.8.

- 전문외국인력에는 특정활동(E-7)의 자격을 가진 근로자가 44%를 차지하여 많은 부분을 차지하고 있으며, 회화지도(E-2) 29% 순으로 조사되고 있음.

12) 정봉수, 외국인근로자의 고용제도와 권리구제에 관한 연구, 아주대학교 대학원 박사학위논문, 2018, 26면.

III. 우리나라의 외국인근로자 고용제도와 법

1. 외국인근로자 고용제도

- 우리나라는 1980년대 중반까지만 해도 세계 각지로 근로자들을 송출하는 나라(Labor Export Country)로 분류되었음.
- 실례로 1960년대와 1970년대에는 많은 우리나라의 근로자들이 독일의 탄광에 광부로, 독일의 병원에 간호사로, 중동의 건설현장에 근로자로 송출되었음.¹³⁾ 하지만 이러한 상황은 1986년 서울아시안게임과 1988년의 서울올림픽과 같은 규모가 큰 국제행사를 치르게 되면서 국내에도 많은 인력이 필요하게 되었음.
- 특히 이 시기에는 경제성장과 함께 의식 있는 근로자들이 생겨나면서 노동조합이 많이 설립되었고, 노동운동도 늘어남에 따라 이로 인한 임금상승 효과가 있었음. 아울러 1987년 이후 노동시장이 변화하면서 국내대기업의 생산직근로자들의 임금이 큰 폭으로 상승하였음.
- 이와 같이 근로자들이 의식화되고, 경제가 성장하여 소득수준이 높아짐에 따라 편안한 삶을 지향하는 내국인들이 열악한 근로조건과 낮은 임금수준의 이른바 3D 업종을 기피하는 현상이 나타나게 되었음. 그 결과 제조업분야에 종사하고 있는 중소기업이 노동력부족으로 인력수급에 어려움을 겪게 되었음.¹⁴⁾
- 이러한 3D 업종의 생산직인력난이 심각해진 국내노동시장에 교통과 통신 등의 발달로 국가 간 인력의 이동이 용이해짐에 따라 외국인근로자들이 자연스럽게 유입되기 시작하였음.
- 이 즈음에 추진된 우리나라 정부의 북방정책에 의해 재중동포는 방문사증을 쉽게 발급받게 되었고, 나아가 필리핀, 네팔, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄 출신의 외국인근로자들도 정부의 규제완화로

13) 이광택, 외국인 노동자의 법적보호, 법학논총(제16집), 국민대학교출판부, 2004, 120면.

14) 노재철, 외국인근로자의 법적지위와 권리보호에 관한 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2009, 9면.

큰 어려움 없이 우리나라에 입국할 수 있게 되었음. 이때부터 관광, 방문 등 단기사증을 발급받아 우리나라에 입국한 외국인들이 국내에 취업하는 현상이 나타나기 시작하였음.¹⁵⁾

- 이러한 배경 하에 정부에서는 1991년부터 산업연수생제도를 도입하게 되었고, 연수생 자격으로 입국한 외국인들을 노동력이 부족한 국내의 사업장에 투입시켜 실질적 노무제공을 할 수 있도록 하였음.
- 그러나 산업연수생제도는 여러 가지 문제점을 야기하였는데, 첫째 산업연수생들에게 연수가 아닌 근로를 시킴으로써 입국목적과 달리 활용하였고, 둘째 외국인을 선발하는 관리체계가 투명하지 못하여 송출비리 등이 자주 발생하여 사업주가 실제로 필요로 하는 적격자의 선발에 어려움을 겪었음.¹⁶⁾ 셋째 사업주들이 외국인근로자들의 인권을 유린하는 사례가 급증하였고, 이를 참치 못한 연수생들이 사업장을 집단으로 이탈하는 사태가 발생하는 등 다양한 부작용이 나타났으며, 넷째 체류기간이 만료 되었음에도 불구하고 본국으로 돌아가지 않는 불법체류 외국인이 급증하는 결과를 초래하였음.¹⁷⁾
- 이에 정부는 2003년 8월 16일 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정¹⁸⁾하기에 이르렀고, 이때부터 외국인근로자들이 합법적으로 국내에 입국하여 근로할 수 있는 고용허가제가 도입되었음.
- 2005년 7월 27일 외국인력정책위원회에서 노동부, 법무부 등 16개 관련부처의 합의를 통하여 산업 연수제를 폐지하고 고용허가제로 일원화하는 방침을 확정하였음. 이에 따라 끊임없이 문제가 제기 되었던 산업연수생제도를 폐지하였고 2007년 1월 1일 마침내 고용허가제로 일원화 되었음.¹⁹⁾
- 고용허가제 실시로 내국인으로서 대체하기 어려운 전문기술분야 뿐만 아니라 단순기능 외국인력의 국내취업도 합법화됨에 따라 우리나라에 인력을 송출하는 나라가 지속적으로 증가하였음. 예컨대, 고용허가제 시행초기에는 필리핀, 베트남, 몽골, 태국, 스리랑카, 인도네시아 등 6개국이었지만²⁰⁾ 2018년

15) 설동훈, 한국사회의 외국인 노동자에 대한 사회학적 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996, 79면.

16) 백종인·설재영, 외국인근로자 정책 및 법제개선에 관한 연구: 독일의 외국인근로자법제를 중심으로, 고려법학(제49호), 고려대학교 법학연구원, 2007, 838면.

17) 노재철, 앞의 학위논문, 10면.

18) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률[시행 2004.8.17.] [법률 제6967호, 2003.8.16., 제정]

19) 김희성, 이주근로자의 고용에 관한 법적 문제점과 개선방안, 「경영법률」(제18권 제3호), 한국경영법률학회, 2008, 274면.

20) 송출국가를 몇 개국으로 할 것인가에 관한 일반적인 기준은 없지만 송출국가의 수가 너무 많아지면 외국 인력의 국내체류 관리 비용이 많이 들고, 외국인력 도입과 관련한 송출국과의 긴밀한 협력관계를 발전시키기도 어려워진다. 따라서 수입국 국민과의 인종적·문화적 유사성, 국내 사용자의 선호도, 송출 국별 불법체류자 비율, 외교관계 등을 고려하여 효율적인 관리가 가능한 5~6 개국을 넘지 않는 것이 일반적이다(이규용외 4인, 외국인력 노동시장분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, 한국노동연구원, 2007, 198면).

현재는 앞의 6개국 외에도 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 키르기스스탄, 네팔, 미얀마, 동티모르 등 15개국으로 증가하였음.

- 아울러 고용허가제를 통하여 많은 수의 선진국 출신 동포근로자와 중국 및 CIS(구소련)지역의 동포 근로자들이 우리나라에 유입되고 있음.
- 특히, 중국의 동포근로자는 1991년 우리나라가 중국과 국교정상화가 되면서 급격히 유입되기 시작하여 2018년 8월 현재 71만 7천명이 국내에 체류하고 있으며, 이들은 내국인과 같이 직업선택의 자유가 보장됨.
- 다만, 중국과 CIS(구소련)지역 출신인 방문취업(H-2)의 경우에는 취업 업종과 체류기간에 일부 제한이 있음. 정부에서는 이들이 국내의 단순기능 외국인근로자를 대체할 것으로 보고 이들의 정착을 지원하고 있지만 동포근로자들이 근로조건이 열악한 3D업종에 취업하기보다는 건설업이나 식당 등 서비스 업종에 많이 취업하고 있음. 즉, 정부의 예상과 달리 동포근로자들이 내국인의 일자리를 대신하고 있어 중소기업의 구인난 해소에 도움이 되고 있지 않다는 비판이 제기되고 있음.²¹⁾
- 덧붙여, 지난 2010년 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」 제정으로 정부는 고려인동포를 위하여 합법적 체류자격 취득을 위한 지원하는 사업을 수행함에 따라 고려인동포의 유입이 증가할 것으로 보임.
- 한편, 불법체류자의 증가 또한 사회적 문제로 대두되고 있음. 불법체류자의 증가 원인은 국내노동 인력들의 고학력자 증가와 함께 기술분야의 고도성장으로 인한 고급노동인력에 대해 정부와 기업에서의 지원이 집중됨으로써 농업과 제조업 등의 단순노동인력 분야의 취업은 기피되고 있는 반면, 외국인근로자들은 우리나라의 임금수준이 노동력수출국의 임금수준과 상당한 차이를 보이고 있으므로 불법체류를 감수하고라도 고용을 유지하려고 하기 때문임. 결국 3D 업종은 인력부족과 불법체류자의 증가 등의 악순환이 계속될 것으로 예상됨.

21) 박재석, 포용과 배제의 동포정책과 발전과제, 다문화사회연구(제5권 제1호), 숙명여자대학교 다문화통합연구소, 2012, 71면.

〈표-8〉 한국의 외국인고용제도 변천내용

1990 이전	① 1963년 출입국관리법이 제정되어 외국인 체류자격 요건 명시
1990-1994	② 1991년 상공부 외국진출 기업 국내연수 '외국인 산업기술연수생제도' 도입(1년간) ③ 1992년 한중수교로 동포근로자 국내 친족 동포 초청 가능 ④ 1993년 법무부에서 '산업연수생제도'를 도입하여 1994년 시행, 1년 연수(+1년 연장가능)
1995-1999	⑤ 2000년 연수취업제(연수 2년 + 취업 1년); 2002년 연수 1년 + 취업 2년
2000-2004	⑥ 2002년 동포근로자 '취업관리제' 도입, 40세 연고 동포대상 확대 ⑦ 2004년 외국인고용법의 '고용허가제' 시행; 동포근로자 25세 이상 연고 확대 적용
2005-2009	⑧ 2005년 전문인재 도입제도(IT카드, 골드카드, 사이언스 등) 도입 ⑨ 2007년 방문취업제(H-2): 동포근로자 연고 있는 경우 무제한, 연고 없는 경우 쿼터제 ⑤ 2009년 재고용 개선(3년 → 3년 + 2년)
2010-현재	⑩ 2012년 성실근로자 재입국취업 특례제도 시행(4년 10개월 → 3개월(출국) → 4년 10개월)

출처 : 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 연구보고서(2015-06), 한국노동연구원, 2015, 276-277면; 고용노동부, 2016년 고용 허가제 업무편람, 2016. 5.

2. 외국인근로자 관련 법률의 입법 동향

(1) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

1) 개요

- 외국인고용법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 제정되었음(제1조).
- 이 법은 구인 노력에도 불구하고 내국인을 구하지 못한 기업에게 적정 규모의 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허용해주는 기능을 하고 있음(제6조).

- 외국인고용법은 외국인이 우리나라에 취업자격으로 입국하는 과정과 실제 근로하는 과정, 그리고 귀국할 때까지의 관리를 정부 또는 공공기관이 관장하고 있어 송출비리나 사업장 이탈 등을 관리할 수 있는 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있음. 또한 이 법을 통해 취업한 외국인들의 근로자 신분을 보장해주고 있음.²²⁾
- 한편, 고용노동부장관은 지정된 송출국가의 노동행정을 관장하는 정부기관의 장과 협의하여 외국인구직자 명부를 작성하여야 하는데, 이때 외국인구직자 선발기준 등으로 활용할 수 있도록 한국어 구사능력을 평가하는 시험을 실시하여야 함(제7조).
- 사용자가 선정한 외국인근로자를 고용하려면 사용자는 표준근로계약을 사용하여 외국인근로자와 근로계약을 체결하여야 함(제9조 제1항). 이때 외국인근로자는 최초에 취업한 사업장에서 계속해서 근로하는 것을 원칙으로 하고 있음.
- 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있으며(제18조), 1회에 한하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장 받을 수 있음(제18조의2). 또한 국내에서 취업한 후 출국한 외국인근로자는 출국한 날부터 6개월이 지나지 아니하면 이 법에 따라 다시 취업할 수 없음(제18조의3).
- 하지만 예외적으로 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 아니하였을 것과 정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것, 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것 등의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하면 고용노동부장관은 그 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 3개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있음(제18조의4).

22) 하갑래·최태호, 외국인 고용과 근로관계, (주)중앙경제, 2005, 129면.

- 이 법은 외국인근로자 및 외국인근로자를 고용하고 있거나 고용하려는 사업 또는 사업장에 적용함. 하지만 선원법의 적용을 받는 선박에 승무(乘務)하는 선원 중 대한민국 국적을 가지지 아니한 선원 및 그 선원을 고용하고 있거나 고용하려는 선박의 소유자에 대하여는 적용하지 아니함(제3조 제1항).
- 그리고 외국인근로자의 입국·체류 및 출국 등에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항은 출입국 관리법에서 정하는 바에 따르도록 하고 있음(제3조 제2항).

2) 주요 입법 동향

- 제20대 국회에서 발의된 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안은 총 11건이고, 2018년 10월 14일 현재 11개 법률안이 모두 계류 중에 있음. 그 구체적인 내용은 <표-9>와 같음.

<표-9> 제20대 국회 외국인근로자 고용법 개정안

제안자	내 용
이종배의원 대표발의 (의안번호 2002705)	외국인근로자고용법 적용제외 대상에 「선원법」 규정과 더불어 「수산업법」에 따른 어업종사자를 포함시킴.
김상희의원 대표발의 (의안번호 2003875)	외국인 취업교육 내용에 성폭력·성매매·성희롱의 예방과 피해자 보호에 관한 사항과 모성보호에 관한 사항을 포함시킴.
문진국의원 대표발의 (의안번호 2005091)	외국인근로자에 대한 차별 금지 사항을 보다 구체화하여 규정의 실효성을 높이고자 함.
서형수의원 대표발의 (의안번호 2005788)	농업분야의 경우 사업장을 변경하는 경우 사용자와 외국인근로자 간의 구인·구직 정보 불균형 문제, 비닐하우스 등을 숙소로 사용하는 등 열악한 주거환경 등은 외국 인근로자의 경제적·사회적 지위를 더욱 열악하게 만드는 요인으로 그 개선이 시급하여 외국인근로자의 처우를 개선하고 권익을 보호하는 방향으로 현행법의 미비점을 보완하여 외국인근로자의 인권 향상에 기여하고자 함.

제안자	내 용
유승희의원 대표발의 (의안번호 2006666)	법률 명칭을 외국인근로자의 고용 및 보호에 관한 법률로 변경하고 법 목적에 외국인 근로자에 대한 차별금지와 권익보호를 명기함으로써 보호의 취지를 보다 분명히 하며 앞으로 외국인근로자의 권리와 관련된 조항을 신설하거나 보다 구체화할 수 있는 근거를 마련하고자함.
정부 (의안번호 2008729)	재입국 후의 고용허가 신청을 받은 경우 법령에서 정한 기간 내에 허가 여부를 신청인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 허가 여부나 처리기간의 연장을 통지하지 아니한 경우에는 허가를 한 것으로 간주(看做)하는 제도를 도입하고자 함.
박광온의원 대표발의 (의안번호 2008736)	각 법률에서 혼용하고 있는 “근로”와 “노동”을 “노동”으로 일원화함으로써 법체계의 통일성 및 일관성을 제고하려고 함.
이용득의원 대표발의 (의안번호 2009636)	현행법이 열악한 기숙사 환경 등의 노동현실을 전혀 반영하지 못하고 있는 불합리한 측면을 개선하고 현재 사회적으로 논란이 되고 있는 외국인근로자의 노동인권 보호 수준을 개선하도록 기숙사에 대한 규정을 정비하고자 함.
김삼화의원 대표발의 (의안번호 2012709)	외국인력정책위원회는 외국인근로자 도입 업종 및 규모를 결정하려면 해당 업종을 대표하는 사용자단체의 의견을 수렴하여야 하고, 도입 업종 등을 결정한 때에는 그 결과와 이유를 그 사용자단체에 알리도록 함으로써 외국인근로자 도입 업종 및 규모 결정에 기업의 의견이 반영될 수 있도록 하려는 것임.
김삼화의원 대표발의 (의안번호 2013573)	지정취소나 그에 따른 일정 기간 신청을 제한하는 결격사유에 관한 사항의 근거를 법률에 마련하는 것과 포괄적인 행정조사 요건을 기준을 명확히 할 필요가 있음.
엄용수의원 대표발의 (의안번호 2014819)	고용노동부장관이 농림축산식품부장관과 협의하여 농림업 및 축산업 중 대통령령으로 정하는 규모 이하의 사업 또는 사업장에서 근로하는 외국인근로자의 최저임금을 따로 정할 수 있도록 하여 농가의 부담을 경감하려는 것임.

- 개정안은 외국인근로자의 권익 보호와 관련한 내용과 고용절차, 고용관리 등 다양한 내용이 발의되어 있음.

- 먼저, 외국인근로자의 권익 보호와 관련하여서는 법률 명칭을 ‘외국인근로자의 고용 및 보호에 관한 법률’로 변경하자는 개정안(유승희의원 대표발의)과 외국인근로자에 대한 차별 금지 사항을 보다 구체화하여 규정의 실효성을 높이자는 안(문진국의원 대표발의), 외국인근로자의 처우를 개선하고 권익을 보호하는 방향으로 현행법의 미비점을 보완하여 외국인근로자의 인권 향상에 기여하고자 하는 안(서형수의원 대표발의), 외국인근로자의 노동인권 보호 수준을 개선하도록 기숙사에 대한 규정을 정비하고자 하는 안(이용득의원 대표발의) 등이 있음.
- 고용절차와 관련된 개정안으로는 외국인 취업교육 내용에 성폭력·성매매·성희롱의 예방과 피해자 보호에 관한 사항과 모성보호에 관한 사항을 포함시키자는 안(김상희의원 대표발의)이 있었음.
- 고용관리와 관련된 개정안으로는 재입국 후의 고용허가 신청을 받은 경우 법령에서 정한 기간 내에 허가 여부를 신청인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 허가 여부나 처리기간의 연장을 통지하지 아니한 경우에는 허가를 한 것으로 간주(看做)하는 제도를 도입하고자 하는 안(정부안)이 있었음.
- 기타 외국인근로자고용법 적용제외 대상에 「선원법」 규정과 더불어 「수산업법」에 따른 어업 종사자를 포함시키자는 안(이종배의원 대표발의)과 각 법률에서 혼용하고 있는 “근로”와 “노동”을 “노동”으로 일원화하자는 안(박광온의원 대표발의), 외국인력정책위원회에서 외국인근로자 도입 업종 및 규모를 결정 시 해당 업종을 대표하는 사용자단체의 의견을 수렴하도록 하여 외국인근로자를 실제로 사용하는 기업의 의견이 반영될 수 있도록 하자는 안(김삼화의원 대표발의), 고용노동부장관이 농림축산식품부장관과 협의하여 농림업 및 축산업 중 일정 규모 이하의 사업 또는 사업장에서 근로하는 외국인근로자의 최저임금을 따로 정할 수 있도록 하여 농가의 부담을 경감하자는 안(엄용수의원 대표발의) 등이 있었음.

(2) 출입국관리법

1) 개요

- 우리나라에서 처음으로 외국인의 출입국을 관리하던 법은 「외국인의입국출국과등록에관한법률」이었음. 이 법은 대한민국에 주재하는 외교영사관 및 그 가족 또는 외국정부의 공무를 띤 자를 제외한 외국인의 입국·출국 및 등록에 관한 사항을 정하기 위해 1949년 11월 17일 제정되었음.²³⁾
- 하지만 이 법은 대한민국 국민의 출입국에 관하여는 규정하고 있지 않는 등 미비점들이 많아 1963년 3월 5일 폐지되었고, 같은 날 출입국관리법이 제정되었음.
- 1963년 제정 당시의 출입국관리법은 국민의 출입국에 관한 절차, 외국인의 출입국 절차와 임시 상륙허가제도 두도록 하는 규정, 대한민국내에서 30일이상 거주하고자 하는 외국인은 법무부장관의 거주허가를 받고 외국인등록을 하도록 하는 규정, 이 법에 위반하여 입국 또는 상륙한 자등에 대한 강제퇴거 제도 등을 두도록 하였음. 또한 선박등의 장, 승무원 및 운수업자의 준수사항을 명시하였고, 출입국사열관은 그 직무집행중에 제복을 착용하도록 하는 규정등을 마련하였음.²⁴⁾
- 출입국관리법은 “대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국 관리를 통한 안전한 국경관리, 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리와 사회통합 등에 관한 사항을 규정함”을 목적으로 함.
- 출입국관리법은 외국인이 입국할 때에는 유효한 여권과 법무부장관이 발급한 사증(査證)을 가지고 있어야 함(제7조 제1항)을 규정하고 있으며, 체류자격을 대한민국에 체류할 수 있는 기간이 제한되는 일반체류자격과 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 영주자격으로 구분하고 있음(제10조). 또한 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있음(제17조 제1항).
- 그리고 외국인이 대한민국에서 취업하려면 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 함을 명시

23) 외국인의입국출국과등록에관한법률[시행 1950. 1. 7.] [법률 제65호, 1949. 11. 17., 제정]

24) 국가법령정보센터, 출입국관리법[시행 1963. 3. 5.] [법률 제1289호, 1963. 3. 5., 제정], 제·개정이유 참조.

하였고, 이에 따라 체류자격을 가졌다 하더라도 지정된 근무처가 아닌 곳에서 근무하여서는 아니 됨을 규정하였음(제18조).

- 아울러 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하려면 미리 법무부장관의 허가를 받아야 함을 규정하고 있음(제21조).

2) 주요 입법 동향

- 제20대 국회에서 발의된 출입국관리법 일부개정법률안은 총 18건이고, 2018년 10월 14일 현재 5개 법률안이 처리되었고, 13개 법률안²⁵⁾이 계류 중에 있음. 그 구체적인 내용은 <표-10>과 같음.

<표-10> 제20대 국회 출입국관리법 처리의안 및 개정안

처리 의안	
제안자	내 용
권성동의원 대표발의 (의안번호 2003321) (원안가결)	법무부 소속 지방출입국·외국인관서가 외국인으로부터 체류기간 연장허가 등 각종 체류허가 신청을 받으면 국세나 관세, 지방세 등을 체납하고 있는지를 확인하기 위하여 외국인의 조세체납정보를 제공받을 필요가 있고, 체납 외국인에게 이를 납부하도록 하되 이행하지 않은 경우에는 체류허가 기간을 단축하거나 체류를 불허하는 등의 불이익을 주는 방법으로 조세를 성실히 납부하도록 유도함으로써 국내 체류 외국인의 체류질서 등을 확립하고자 함.
박대출의원 대표발의 (의안번호 2003755) (수정가결)	지방출입국·외국인관서의 장은 외국인의 효과적인 송환을 위하여 필요한 경우에는 그 외국인을 송환할 때까지 선박등의 장이나 운수업자에게 출입국항에 있는 일정한 장소를 제공할 수 있게 함으로써 송환대기실 운영에 대한 법적 근거를 마련함.
법제사법위원장 (의안번호 2012225) (대안가결) ²⁶⁾	외국인의 체류자격을 일반체류자격과 영주자격으로 대분류, 외국인에 대한 긴급 출국정지 제도 도입, 영주자격자에 대한 영주증 재발급제도 도입 및 취소 특례 규정 신설, 보호외국인의 보호 일시해제에 대한 직권심사제도 도입, 일시해제 및 취소 절차 게시, 환승 승객 정보의 이용 근거 등을 마련함.

25) 여기에는 국가인권위원회가 출입국관리법 일부개정법률안에 대해 의견표명을 한 1건도 포함되어 있음(국가인권위원회는 국회 의장에게, 보호외국인의 인권보호를 위하여 보호기간 상한 명시, 보호 개시 및 연장 단계에서 객관적·중립적 통제절차 마련, 보호 필요성과 아동 등 피보호자 취약성 고려 명문화 등을 내용으로 하는 「출입국관리법 일부개정법률안」을 조속히 심의하기 바란다는 의견을 표명하였다 : 의안번호 ZZ20221).

26) 박광온의원 대표발의안 (의안번호 2007851), 정부발의안(의안번호 2008577) 대안반영 폐기

계류의안	
제안자	내 용
김영우의원 대표발의 (의안번호 2002422)	병역이 해소되지 않은 상태에서 한국 국적을 포기한 자(외국국적동포)에 대해서는 취업비자를 37세 까지 제한하여 입국을 제한함.
이명수의원 대표발의 (의안번호 2002770)	범칙금의 양형기준을 현행 법무부령에서 정하고 있도록 한 것을 대통령령으로 정하도록 하여 규범력을 강화하고자 함.
황주홍의원 대표발의 (의안번호 2003593)	현행 시행규칙에서 규정하고 있는 결혼·동거목적의 사증 발급 요건 및 절차를 법률로 상향하여 규정하고자 함.
임종성의원 대표발의 (의안번호 2005364)	강제퇴거명령을 받은 외국인을 보호할 경우 영장주의를 적용하고, 보호영장 발부 후에도 피보호자등이 법원의 결정에 따라 구제될 수 있도록 보호의 적부심사 및 일시 해제 청구가 가능하도록 규정함으로써 외국인 보호 제도 일부에 대한 사법부의 사전적·사후적인 통제 절차를 마련함.
금태섭의원 대표발의 (의안번호 2007661)	이주아동에 대한 구금을 원칙적으로 금지하도록 하고, 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간의 상한을 규정함으로써 외국인 보호와 관련한 국제수준의 기준에 맞추고 이주아동 등 외국인에 대한 인권보장을 강화하고자 함.
주강덕의원 대표발의 (의안번호 2011304)	외국인 유학생에게 체류자격을 부여하는 교육기관에 「평생교육법」 제31조제4항에 따른 전공대학을 포함함으로써 전공대학에서도 외국인 유학생을 유치할 수 있도록 함.
주호영의원 대표발의 (의안번호 2012041)	외국인의 체납정보와 건강보험부당이득금 등을 관리하는 관계 기관 간의 업무연계를 강화해 체납금 징수를 강화하고, 출국심사 시 체납 확인과 함께 자동차 말소증명원 등을 제시토록 하는 등 현행법의 운영상 미비점을 개선 보완하려는 것임.
박경미의원 대표발의 (의안번호 2013001)	아동학대범죄를 이유로 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 권리구제 절차가 진행 중인 외국인 아동과 보호자가 체류기간 연장허가를 신청한 경우에는 그 권리구제 절차가 종료할 때까지 체류기간 연장을 허가할 수 있도록 함으로써 학대피해 이주아동들에 대한 안정적인 보호와 적절한 지원을 도모하려는 것임.

계류의안	
제안자	내 용
박주민의원 대표발의 (의안번호 2013703)	‘보호의 필요성’이나 ‘피보호자의 취약성’을 판단하여 보호명령을 발부할 수 있도록 하고, 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간의 상한 설정 및 보호 연장 시 연장에 대한 정기적인 사법 심사가 가능하도록 함으로써 외국인에 대한 인권보장 강화 및 국제수준의 기준에 맞추고자 함.
금태섭의원 대표발의 (의안번호 2014368)	재외공관 문서업무 및 공간 운용의 효율성을 제고하고자 사증발급 및 체류허가 신청 문서를 전자화할 수 있는 근거규정을 마련함.
김진태의원 대표발의 (의안번호 2014512)	난민신청을 국내가 아닌 대한민국 재외공관에서 하도록 하여 대한민국에 입국 후 체류 목적으로 난민신청 신청을 하는 것을 방지하고자 함. 또한, 난민신청자가 거짓 서류를 제출하거나 거짓 진술을 한 경우에는 난민심사를 종료하도록 하는 등 심사 규정을 엄격하게 하고자 함.
신경민의원 대표발의 (의안번호 2015264)	법무부장관이 외국인 체류 관련 각종 허가 심사에 외국인에 대한 범칙금정보, 과태료 처분 정보 등을 관계 기관으로부터 제공받을 수 있도록 하여 외국인의 법 위반 행위가 반복적이거나 활동 수행 성격에 부합하지 않는 경우 허가 심사에 고려될 수 있도록 하고자 함

- 출입국관리법의 경우 우리나라에 체류 중인 외국인근로자 뿐만 아니라 모든 체류 외국인을 포함하고 있으므로, 외국인근로자와 관련한 법률안에 대해서만 살펴보기로 함.
- 제20대 국회에서 처리된 출입국관리법 개정법률안은 지방출입국·외국인관서가 조세체납정보를 제공받아 체납 외국인에게 이를 납부하도록 하되 이행하지 않은 경우에는 체류허가 기간을 단축하거나 체류를 불허하는 등의 불이익을 주는 방법으로 조세를 성실히 납부하도록 유도함으로써 국내 체류 외국인의 체류질서 등을 확립하고자 하는 법안(권성동의원 대표발의)과 외국인에 대한 긴급출국정지 제도 도입, 보호외국인의 보호 일시해제에 대한 직권심사제도 도입 등의 근거를 마련하는 법안(법제사법위원회장안)등이 있었음.

- 개정안으로는 강제퇴거명령을 받은 외국인을 보호할 경우 영장주의를 적용하고, 보호영장 발부 후에도 피보호자등이 법원의 결정에 따라 구제될 수 있도록 보호의 적부심사 및 일시해제 청구가 가능하도록 규정함으로써 외국인 보호 제도 일부에 대한 사법부의 사전적·사후적인 통제 절차를 마련하자는 안(임종성의원 대표발의)과 외국인의 체납정보와 건강보험부당이득금 등을 관리하는 관계 기관 간의 업무연계를 강화해 체납금 징수를 강화하고, 출국심사 시 체납 확인과 함께 자동차 말소증명원 등을 제시토록 하는 안(주호영의원 대표발의), ‘보호의 필요성’이나 ‘피보호자의 취약성’을 판단하여 보호명령을 발부할 수 있도록 하고, 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간의 상한 설정 및 보호 연장 시 연장에 대한 정기적인 사법 심사가 가능하도록 함으로써 외국인에 대한 인권보장 강화 및 국제수준의 기준에 맞추고자 하는 안(박주민의원 대표발의), 법무부장관이 외국인 체류 관련 각종 허가 심사에 외국인에 대한 범칙금정보, 과태료 처분 정보 등을 관계 기관 으로부터 제공받을 수 있도록 하여 외국인의 법 위반 행위가 반복적이거나 활동 수행 성격에 부합 하지 않는 경우 허가 심사에 고려될 수 있도록 하자는 안(신경민의원 대표발의)등이 발의되었음.

IV. 해외의 외국인근로자 고용제도

1. 독일

- 독일은 2005년 새로운 이민법을 통하여 외국인근로자의 사회통합을 위해 노력하였으며, 우리나라가 당면한 현실 문제들을 먼저 경험한 국가이기 때문에 검토 국가로 선정하였음.

(1) 고용현황과 변천

- 독일은 제2차 세계대전 이후 급속한 경제부흥에 따라 1950년대 초반부터 철강·광업·제조업·건설업 등의 부분에서 심각한 노동력 부족 문제를 겪게 되었음.²⁷⁾ 이에 독일정부가 소위 ‘초청근로자 (Gastarbeiter)’로 불리는 외국인근로자를 지중해 지역에서 모집하여 국내에 유입시켰음. 이에 1955년부터 1973년까지 국가 간 협정방식으로 이탈리아(1955), 스페인(1960), 그리스(1960), 포르투갈(1964), 튀니지(1965), 유고슬라비아(1968) 등에서 단기이민의 형태로 외국인근로자를 도입하였음. 하지만 1973년 11월 오일쇼크로 인하여 외국인근로자의 도입을 중단하였고 나아가 정부 차원에서 이뤄지고 있던 외국인의 공식적인 유입은 정지되었으며, 외국인에 대한 고용허가가 엄격하게 이루어졌음.²⁸⁾
- 1990년대 동독과 동유럽 공산주의 정권들이 붕괴한 이후에 동구권 국가(폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등)들로부터 이주해오는 해외동포들과 난민들이 급증하였음.²⁹⁾ 이러한 국내적 상황에도 불구하고 기존의 소극적 정책을 고수하고 이민문제를 방치하면서 사회갈등이 유발되었음.³⁰⁾
- 2005년 새로운 이민법인 「유럽연합회원국 시민과 외국인의 이민에 대한 조절과 제한 및 체류와 통합의 규율에 관한 법률」(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur

27) 백종인·설재영, 앞의 논문, 840면.

28) 박귀천, 독일의 외국인 관련법 재정비에 의한 외국인 노동 관련 규율의 변화, 한국노동연구원 국제노동브리프, 국제노동동향 ③-독일, 2005, 68면.

29) 한형서, 독일에서 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합정책, 국제지역연구, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2008, 448면.

30) 김환학 외 6인, 주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법, 이민정책 연구총서2, IOM이민정책연구원, 2012, 7면.

Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, 이하 ‘이민법’이라 함)을 제정하여 빠르게 증가하고 있는 외국인근로자를 통제하였음.³¹⁾

- 기존의 이민법의 외국인정책이 외국인력 도입을 통한 노동력수급조절과 외국인과 관련한 체류질서의 유지에 중심이 있었다면, 새로운 이민법은 선제적, 유화적 통합정책으로 선화하게 되었음.³²⁾
- 이후 2012년 8월 1일 EU 블루카드(Blaue Karte EU)가 도입됨에 따라 제3국적 출신의 전문인력(Hochqualifizierte)들이 독일 내 노동시장에 진입하는 것이 수월해졌음. 현행 독일 노동이민 시스템은 독일 노동시장의 수요에 맞추어 필요한 인력을 공급하는 한편, 향후 발생할 독일 내 인구 구조의 변화에 대응하는 방향에 초점이 맞추어지고 있음. 독일로의 노동이민은 「제3국적자의 전문인력으로서의 취업을 위한 입국 및 출국을 위한 유럽연합지침의 국내수용을 위한 법률」(Gesetz zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur Einreise und zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung)(이하 ‘체류허가법’이라 한다)에서 하나의 독자적인 체류목적으로 규율되고 있음.³³⁾
- 최근 몇 년간의 제도적 변화를 통해 독일의 전문인력과 숙련인력의 독일 내 유입을 확대하였고, 인력 부족이 나타나고 있는 직종을 대상으로 포지티브리스트(Positivliste)를 작성하여 해당 직종에 노동이민이 이루어질 수 있도록 하였음. 하지만 미숙련·저숙련 인력의 경우는 단기체류만을 허용하는 형태의 이민정책을 취하고 있음.³⁴⁾
- 한편, 2017년 현재, 독일 인구는 약 8,279만 명이며, 이 중 외국인 인구는 약 968만 명으로 조사되어 독일에 체류하고 있는 외국인 인구는 전체 인구 대비 약 11.7%를 차지하고 있는 것으로 나타남.
- 독일 인구는 1991년 8,027만 명에서 2017년 8,279만 명으로 26년간 252만 명 증가하는데 그쳤으나, 외국인 수는 1991년 588만 명에서 2017년 968만 명으로 380 만 명 증가하여 독일 인구 수 증가보다 외국인 수의 증가가 더 큰 폭으로 나타남. 또한 전체인구 대비 외국인 비율도 비교적 꾸준히 증가하여 1991년 7.3%에서 2017년 11.7%로 4.4% 증가하였음.

31) 박귀천, 앞의 자료, 68면.

32) 김환학 외 6인, 앞의 책, 7면.

33) 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 앞의 연구보고서, 160면.

34) 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 앞의 연구보고서, 83면.

〈표-11〉 1991-2017 독일 전체 인구와 외국인 수

(단위 : 명)

	전체인구	외국인수	외국인비율(%)
1991	80,274,564	5,882,267	7.3
2000	82,259,540	7,296,817	8.9
2010	81,751,602	6,753,621	8.3
2015	82,175,700	8,652,000	10.5
2017	82,792,400	9,678,900	11.7

출처 : 1991-2010년 자료는 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 앞의 연구보고서, 156면 〈표 7-3〉 재인용, 2015, 2017년 자료는 Statistisches Bundesamt(Destatis), Population based only on data from the 2011 Census, 2018 참조.

(2) 독일의 외국인근로자 고용제도

- 독일의 초기 외국인근로자 관련 정책은 정부주도로 이루어져서 다른 국가와 상호 협약을 통해 외국 인근로자를 유입시켰음. 즉, 노동부에서 관련 업무를 전적으로 담당하는 구조였음. 그러나 외국인 근로자의 영구정착화, 외국인 가족들의 초청, 외국인 2세대들의 문제 등이 복합적으로 발생하면서 차츰 복잡한 사회문제로 대두되었고, 이에 따라 외국인근로자 관련 업무를 담당하는 부서도 또한 점차 증가하여 연방이민난민청, 연방고용청이 등장하게 되었음.³⁵⁾
- 연방이민난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF)은 내무부 산하 기관으로 지난 2005년 개정된 이민법에 따라 업무가 확장되었음. 각 연방정부와 주정부의 부서간 외국인 관련 업무를 조정할 뿐만 아니라 독일의 외국인 관련 정책을 전체적으로 조정하는 업무를 담당하고 있음. 또한 사회통합 교육을 실시하는 전담 부서(3국)를 따로 둬으로써 독일의 사회통합에 기여하고 있음.³⁶⁾
- 연방고용청(Bundesagentur der Arbeit)은 독일 노동사회복지부 산하 기관으로 노동시장의 수급 균형을 맞추는 것 뿐만 아니라 실업급여와 사회보험 수급자의 관리, 취업기회의 제공, 기술 향상 지원 등 노동정책과 관련된 전반적인 업무를 담당하고 있음. 이에 따라 고용지원센터를 176개, 사무소를 600개

35) 유길상 외 3인, 외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구, 고용노동부 연구용역 보고서, 2012, 150면.

36) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 150면.

운영하고 있음. 한편, 연방고용청이 외국에 체류 중인 외국인근로자를 고용하고자 할 때에는 사용자가 연방고용청에 알선을 의뢰하면 연방고용청의 송출국의 현지 출장소에서 본국의 사용자를 대신하여 근로자를 모집하고 선발하는 구조로 운영되고 있음. 이때 각주의 지방 고용사무소는 실질적으로 외국인근로자에 대한 노동허가와 취업알선 업무를 수행하고, 자국의 노동시장 테스트를 실시함. 이 결과를 바탕으로 외국인근로자의 독일 내 필요성을 확인한 후 지방 고용사무소에서 체류허가서를 교부하는 구조임.³⁷⁾

- 독일의 체류자격(비자)은 크게 ① 장기체류를 위한 체류허가(Aufenthaltserlaubnis) ② 단기 체류자를 위한 비자(visum)³⁸⁾ ③ 영주허가(Niederlassungserlaubnis)³⁹⁾ ④ 난민, 망명자들을 위한 임시체류 허가(Aufenthaltsgestattung und Duldung)로 구분됨.
- 장기체류 허가에는 취업비자, 유럽연합비자(EU-Aufenthaltsrecht)⁴⁰⁾, 학생비자⁴¹⁾가 있음. 취업 비자는 일정기간동안 독일에서 노동을 하여 임금을 받기 위해 입국하는 사람들을 위해 발급되며, 근로목적, 자격요건에 따라, ① 일반취업비자, ② 전문직 비자(Blue Card), ③ 자영업비자, ④ 반 데르 엘스트(van der Elst) 비자, ⑤ 오페어(AuPair)비자, ⑥ 전문요리사 비자, ⑦ 워킹홀리데이(Working Holiday) 비자 등으로 구분됨.

37) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 150-151면.

38) 단기체류 비자는 3개월 이내의 기간에 대해 발급하는 체류자격으로 관광, 출장 등의 목적으로 독일을 방문할 때, 본국 대사관에서 발급받음. EU 지역을 여행할 수 있는 쉥겐비자와 독일 영토에서만 유효한 국가비자가 있음.

39) 영주허가는 독일에서 무제한 체류할 수 있음. 영주허가는 5년간 체류허가를 소지하고, 생계가 보장되어 있으며, 일정 연금을 납부하고, 범죄 사실이 없고, 독일 사회에서 생활할 수 있는데 어려움이 없는 언어적, 사회적 소양을 갖춘 사람을 대상으로 발급함.

40) 유럽연합 국가 출신은 유럽연합 조약에 의해 자유롭게 독일에서 취업할 수 있음.

41) 독일에서 공부를 하기를 원하는 학생들에게는 학생비자를 발급하고 있으며, 외국 유학생들도 1년에 90일(전일) 또는 180일(반일)에 한하여 근로를 할 수 있도록 하고 있음.

〈표-12〉 독일의 취업비자 종류별 요건과 특징

비자 종류	기간	요건 및 특징
일반취업비자	-	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인관리청과 독일연방노동청의 심사를 통해 대사관이 발급 - 노동시장 테스트 필요 - 일반적으로 대학졸업 혹은 그에 상응하는 교육을 이수 - 특정직종에서는 특별한 자격이 요구되기도 함
전문직 비자 (Blue Card)	최소 5년	<ul style="list-style-type: none"> - 대학 졸업이상의 학력을 가지고 특수한 기술을 소지한 자 - 저명한 대학 교수나 뛰어난 능력을 지닌 임원급 근로자 - 50,800유로(인력부족인 심한 직종 39,624유로) 이상 연봉 - 3년(언어능통자의 경우 2년) 후 영주권 신청 가능
자영업비자	최대 3년	<ul style="list-style-type: none"> - 독일인과 같은 권리를 가짐(투표권 제외) - 독일 동업자나 후원자가 필요치 않음 - 3년 후 영주권 신청가능 - 100만 유로 혹은 10명 이상의 독일인 고용을 유발하는 경우
반데르 엘스트비자 (van der Elst)	-	<ul style="list-style-type: none"> - 독일 내에서 사업을 하는 EEA내 기업의 제3국 취업자 - 취업허가서 없이 (van der Elst) 비자로 근무가능
오페어비자 (AuPair)	최소 6개월, 최대 1년	<ul style="list-style-type: none"> - 18세이상 26세 이하로, 독일어 기초어학 능력 증명서 - 오페어계약서 필요, 독일의 가정에서 숙식을 제공 - 계약기간 동안 독일 가정의 구성원으로서의 생활 - 독일 대학 진학 요건이 갖춰진 경우 어학비자로 전환가능
전문요리사비자	최대 4년	<ul style="list-style-type: none"> - 요리사직업자격증 원본과 독일어 번역본 - 경력증명서 원본과 독일어 본역본 - 건강진단서 필요 - 독일 고용인과의 고용계약에 따른 전문요리사에 한해 발급
워킹홀리데이 비자	최대 12개월	<ul style="list-style-type: none"> - 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 홍콩, 일본, 대한민국 - 만18세 이상 30세 이한인 자 - 부양자녀(가족)를 동반하지 않는 자 - 건강상태가 양호한 자(건강검진 불필요) - 1회에 한해 지원 가능

출처 : 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 152-153면 재인용; 주한독일대사관 홈페이지(<https://seoul.diplo.de/kr>) 참조.

- 한편, 모든 외국인근로자는 양국 간의 협정이 체결되어 있지 않는 한 근로를 목적으로 하는 체류허가를 받아야 하며, 이때 연방고용청의 동의가 필요함(「독일내의 외국인의 체류, 근로, 통합에 관한 법」(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und Integration von Ausländern im Bundesgebiet(Aufenthaltsgesetz-AufenthG))(이하 ‘체류법’이라 한다)제39조 제1항).
- 다음의 경우 연방고용청은 거주허가를 승인할 수 있음. 첫째 외국인근로자로 인하여 노동시장과 경제 구조 및 지방정부에 악영향이 미치지 않아야 하고, 둘째 독일 기업은 독일 내 노동시장에서 독일인 근로자를 구할 수 없어야 하며, 셋째 근로를 위한 체류허가를 발급하였을 경우 독일근로자가 받는 근로조건과 유사한 조건에서 근로를 할 수 있어야 함(체류법 제39조 제2항).⁴²⁾
- 외국인근로자가 독일 내에서 고용허가를 받기 위해서는 먼저 자신을 고용하고자 하는 사업주를 찾아 외국인관리청에 취업목적에 맞는 체류허가를 신청을 해야 함. 고용허가가 필요한 직종인 경우에는 외국인관리청이 사업주 소재 관할 고용사무소에 고용허가 심사를 요청하며, 고용사무소는 노동시장 테스트, 근로조건 등과 함께 사업주가 기 제출한 자료에서 임금과 근로시간, 기타 근로조건 등을 심사하여 고용허가 여부를 결정함. 고용사무소에서 고용허가서를 외국인관리청에 송부하면 외국인관리청은 외국인근로자에게 취업목적의 체류허가를 교부하게 됨.⁴³⁾

1) 단순기능 외국인근로자

- 독일은 1960년대부터 70년대에 이르기 까지 주요 외국인 노동력을 차지했던저숙련 기술자, 제조업 근로자 등 소위 ‘블루칼라’로 분류되는 근로자들에 대한 유입을 현재는 가능한 한 억제하고 있는 실정임. 이들에 대한 유입은 국내 노동시장의 테스트를 거쳐 불가피한 경우에 한하여 허용하고 있으며, 국내근로자의 근로조건과 임금 수준에 악영향을 미치는 것을 막기 위해 외국인근로자에 대한 임금 및 근로조건에 대한 차별을 금지하고 있음.⁴⁴⁾

42) 백종인·설재영, 앞의 논문, 846면.

43) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 155면.

44) 최홍엽, 외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997, 122-123면; 하갑래, 외국인근로자 활용제도에 관한 입법론적 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2003, 35면.

- 독일은 미숙련·저숙련 근로자에게는 여전히 일정기간 동안만 체류를 허용하고 있음. 미숙련·저숙련 근로자들은 주로 농·임업, 호텔·숙박업, 과일채소 가공 등의 직종과 독일인 근로자를 쉽게 구할 수 없는 계절적 근로자, 독일 가정에 취업하여 육아 등의 업무를 담당하는 돌봄근로자와 가사도우미 등의 직종에서 근로하는 근로자들을 일컬음.⁴⁵⁾

2) 동포근로자

- 1991년 동독과 동구권의 몰락 이후 독일계 귀환 재외동포가 큰 폭으로 증가하였고, 독일정부는 이러한 재외동포들을 모두 독일국민의 자격으로 수용하였음. 실제로 1988년 이래로 동구권에서 80만 명, 구소련에서 220만 명의 해외동포가 독일로 귀환하였음.⁴⁶⁾

3) 전문외국인력

- 전문외국인력근로자는 전문인력, 숙련인력, 유학생으로 구분하여 볼 수 있음. 우선 전문인력을 살펴보면, 독일은 1990년대 후반부터 고급인력의 부족을 겪자, 2000년부터 외국인 컴퓨터, 정보통신 기술인력에 대한 유입을 장려하고자 그린카드(Green Card)제도를 도입하였고, 이를 통해 외국의 IT 전문가를 유치하고자 하였음. 하지만 그린카드 제도가 큰 실효를 거두지 못하였고, 독일 정부는 2005년 대대적인 이민법 개정을 통해 고급인력 도입을 확대하였음. 이후 2012년 8월 ‘블루카드(Blue Card)’제도⁴⁷⁾를 도입하여 전문인력들에 대해서는 노동시장 테스트 조건을 삭제하여 취업을 용이하게 하였고, 3년 후 정주허가(Niederlassungserlaubnis)를 얻을 수 있도록 절차를 완화하였음.⁴⁸⁾ 블루카드(Blue Card)를 받기 위해서는 대학 졸업이상의 학력을 가지고 특수한 기술을 소지하였음을 증명하여야 하고, 2017년 기준 최소소득이 50,800유로 이상의 연봉이어야 함. 이러한 최소소득의 기준은 구인난을 겪고 있는 이른바 인력이 부족한 직종(Mangelberuf)의 경우에는 39,624유로로 낮게 설정되어 있음.⁴⁹⁾

45) 박귀천, 앞의 자료, 67-74면.

46) 광재석 외 4인, 재외동포의 이주현황 및 정책방향, 법무부 연구용역보고서, 2011, 109면.

47) 블루카드는 EU 지역 외에서 고급인력을 유치하기 위해 EU가 공동으로 시행하고 있는 것으로 미국의 외국인 취업허가제도인 ‘그린카드’와 유사한 영주권 제도를 도입한 것임(유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 156면).

48) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 155면.

49) 김환학 외 6인, 앞의 책, 161-182면.

- 숙련인력(qualifizierte Fachkräfte)은 국가에 의해 공인된 직업훈련직종 분야에서 2년 이상의 직업훈련을 이수한 자가 해당되며, 해당 직종 내에서 인력이 부족하거나 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit)과 외국인인력의 본국 사이에 송출협정(Vermittlungsabsprache)이 체결되어 있는 경우에, 연방고용청의 동의를 얻어 취업이 가능함. 인력이 부족한 직종(Mangelberuf)에 대해서는 이른바 포지티브리스트(Positivliste)가 공표되는데, 포지티브리스트에는 예컨대 보건·돌봄직종, 전기직종 등 50개가 넘는 직종이 있음.⁵⁰⁾

2. 미국

(1) 고용현황과 변천

- 미국은 다민족 국가로 지난 수세기 동안 수많은 이민자들이 끊임없이 유입되었으며, 이러한 현상은 현재까지도 유지되고 있음. 실제로 이민자의 유입은 19세기 후반부터 지속되어 1900년대에는 10년간 800만 명이 넘는 이민자들이 유입되었음. 이러한 증가는 제1차 세계대전을 계기로 감소하기 시작하였고, 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 급격히 감소하여 1930년대와 1940년대에는 10년간 각각 100만 명에도 미치지 못하는 이민자가 유입되었음.⁵¹⁾
- 하지만 제2차 세계대전의 종식과 함께 이민자들의 유입은 증가세로 돌아섰고, 특히 1980년대에는 10년간 600만 명이 넘는 이민자가 신규로 유입되어 큰 폭의 증가세를 보였음. 이후 1990년대에는 사상 최대인 1,000만 명에 가까운 이민자가 유입되기도 하였고, 이러한 증가세는 21세기에도 지속되고 있음.⁵²⁾
- 미국으로의 이민은 크게 4단계로 분류하여 볼 수 있음.⁵³⁾
제1단계 : 1607년-1820년 영국 중심
제2단계 : 1840년-1870년 아일랜드와 독일 중심

50) 김환학 외 6인, 앞의 책, 161면.

51) 장효욱, 미국의 이민정책에 관한 논의, 국제노동브리프 4권 12호, 한국노동연구원, 2006, 4면.

52) 장효욱, 앞의 자료, 4면.

53) 이현옥, 미국이민제도의 변화, IOM이민정책연구원, 2010, 2면.

제3단계 : 1880년-1920년 이탈리아와 폴란드, 그리스 등 남유럽과 동유럽 중심

제4단계 : 1965년부터 현재까지 멕시코를 포함한 중남미와 아시아 국가 중심

- 미국의 이민정책은 지속적으로 변화되어 왔으며, 특히 1952년에 제정된 「이민 및 국적법」(Immigration and Nationality Act)은 지난 50년간의 미국 이민제도를 지속적으로 뒷받침해 왔음. 동 법은 국가별 이민자수를 이미 미국에 살고 있는 이민자수의 3% 이하로 제한하는 쿼터제도(Emergency Quota Act)를 폐지하였고, 가족재결합(family reunification)을 최우선으로 강조하였음.⁵⁴⁾ 또한 숙련된 기술을 갖고 있거나 고등교육을 받은 이민자를 유입하도록 함으로써 우수인력을 확보할 수 있는 기반을 마련하였음.⁵⁵⁾
- 1986년 이민개혁 및 규제법(The Immigration Reform and Control Act)은 미등록근로자 문제를 해소하려는 노력이 반영되었음. 이 법률은 미등록근로자를 고용한 사업주의 처벌을 강화하는 한편, 미등록근로자들이 일시적으로 구제받을 수 있는 프로그램을 마련하였음. 예컨대 계절 농업 근로자 프로그램은 1985년 5월과 1986년 6월 사이 90일 이상 특정 농업직종에서 일한 근로자가 영주권을 신청할 수 있도록 하였고, 1982년 이전부터 미국에서 거주한 미등록근로자들에게 법적 지위를 부여하도록 하는 프로그램이 마련되었음.⁵⁶⁾
- 1990년에는 전문기술 분야의 이민을 적극적으로 받아들이는 이민법의 개정이 있었음. 특히, 2001년 9.11테러 이후에 자국민에 대한 안전과 국가 안보 차원에서 2003년부터 국토안전부(Department of Homeland Security: DHS)를 신설하여 미국 내로 유입되고 있는 이민자들과 외국인들을 엄격하게 관리하기 시작하였음.⁵⁷⁾
- 최근에는 아시아계 이민자들이 증가하고 있음. 2017년을 기준으로 국가별 이민자의 규모를 살펴 보면, 인도와 중국, 필리핀, 베트남, 한국 등 아시아 출신 이민자(12,088,006명)들이 전체 이민자(44,525,458명)의 27%를 차지하고 있음. 이는 1990년 아시아 출신 이민자(4,339,339명)들의

54) 미국시민권자의 직계가족이 미국 이민에 우선권을 가졌으며 제한된 이민자 수의 예외로 취급되었음(이현옥, 앞의 자료, 4면).

55) 임성은, 미국의 이민동향과 인구변화에 미치는 영향, 보건복지포럼(2015. 11), 한국보건사회연구원, 2015. 82면.

56) 이현옥, 앞의 자료, 5면.

57) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 141면.

비율이 전체 이민자(19,767,316) 대비 22%에 머물렀던 것에 비하면 소폭 상승하였다고 볼 수 있겠지만 그 수치로 보면, 17년 동안 7,748,667명이 증가한 것임.⁵⁸⁾

- 현재에도 미국으로 유입되는 이민자는 꾸준히 증가하는 추세이며, 2017년 현재 미국의 총 인구는 3억 2,691만 명, 외국인 수는 4,450만 명으로 조사되고 있어 미국에 체류하고 있는 외국인 수가 미국 총인구 대비 13.7%에 이르고 있음.

〈표-13〉 1990-2017 미국 전체 인구와 외국인 수

	전체인구(만명)	외국인수(명)	외국인비율(%)
1990	24,879	19,767,316	7.9
2000	28,143	31,107,889	11.1
2010	30,875	39,955,673	12.9
2017	32,691	44,525,458	13.7

출처 : Steven A. Camarota and Karen Zeigleron, Record 44.5 Million Immigrants in 2017, September 15, 2018(<https://cis.org/Report/Record-445-Million-Immigrants-2017>), 최종방문, 2018. 10. 10.

(2) 미국의 외국인근로자 고용제도

- 미국의 외국인근로자 도입은 취업이민과 단기 외국인력으로 구분됨. 취업이민은 영주자격을 획득하게 되어 미국에서 생활하면서 영구히 거주할 수 있는 반면, 단기 외국인력은 단기 취업을 위해 일정 기간 미국에 체류하면서 미국의 부족한 노동력을 대체하고, 근로계약 기간이 끝나면 본국으로 돌아가는 것을 의미함.⁵⁹⁾
- 미국의 외국인관리는 연방정부가 관장을 하고 있음. 이민과 외국인근로자 관리업무는 국토안전부의 시민권 및 이민서비스국(Bureau of Citizenship and Immigration Service : USCIS)에서 담당하고 있음. 외국인근로자가 미국에 취업하기 위해서는 먼저 해당 사업장에서 일을 할 의지와 자격이 있는 미국 근로자가 없다는 점과 함께 비교가 가능한 미국 근로자의 임금과 근로조건에 부정적인 영향을

58) Steven A. Camarota and Karen Zeigleron, Record 44.5 Million Immigrants in 2017, September 15, 2018(<https://cis.org/Report/Record-445-Million-Immigrants-2017>) 최종방문, 2018. 10. 10.

59) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 136면.

미치지 않는다는 점을 입증하는 서류를 노동부에 제출하고 노동허가서(Labor Certificate)를 발급 받아야 함. 노동허가서를 발급받은 사용자가 시민권 및 이민서비스국(USCIS)의 승인을 받으면 비자 신청자가 이민법에 따라 입국할 수 있는지 여부를 국무부가 검토한 후에 이민 비자를 발급하게 되는 구조임.⁶⁰⁾

- 한편, 미국에서는 가족통합적 이민정책을 기본으로 하면서 취업이민을 외국인근로자의 고용통로로 활용하고 있음. 취업이민 비자는 외국인근로자의 능력에 따른 「다중 우선순위제도(multi-track preference system)」를 통해 발급되어짐. 취업이민 비자는 연간 14만 명을 도입하고 있으며, 이는 해당 외국인근로자 뿐만 아니라 그 배우자와 자녀도 포함한 인원임.⁶¹⁾

〈표-14〉 2017년도 기준 미국 선호 및 다양성 이민의 연간 한도

(단위 : 명)

우선권 / 설명	제한인원
가족초청 우선순위	226,000
제1순위 : 미국 시민권자와 그 자녀들의 미혼 아들과 딸	23,400
제2순위 : 자녀, 그리고 영주권자의 미혼 아들과 딸	114,200
제3순위 : 미국 시민의 결혼한 아들과 딸	23,400
제4순위 : 미국 시민의 형제자매(21세 이상)	65,000
취업이민 우선순위	140,000
제1순위 : 최우선 노동자	40,040
제2순위 : 고급학위를 가진 전문가 또는 비상한 능력을 가진 외국인	40,040
제3순위 : 숙련근로자, 전문가, 비숙련근로자	40,040
제4순위 : 특별이민자	9,940
제5순위 : 고용창출(투자자)	9,940
다양성(이민)	50,000

출처 : Homeland Security, U.S. Annual Flow Report: Lawful Permanent Residents, AUGUST 2018(<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/lawful-permanent-residents>), 최종방문 2018. 10. 14

60) 정봉수, 앞의 학위논문, 78면.

61) 조준모 외 3인, 국가경쟁력 강화를 위한 외국인력 유치정책 방향, 법무부 연구용역보고서, 2009, 97-104면.

- 2017년도 기준 미국 선호 및 다양성 이민의 연간 한도를 가족초청의 경우와 취업이민, 다양성 이민의 경우로 나누어 살펴보면 다음과 같음.
- 먼저 가족초청 이민비자의 경우는 226,000명으로 제한이 되어 있으며, 이들에 대한 우선순위를 살펴보면 다음과 같음.⁶²⁾
제1순위 : 미국 시민권자와 그 자녀들의 미혼 아들과 딸(23,400명)
제2순위 : 자녀, 그리고 영주권자의 미혼 아들과 딸(114,200명)
제3순위 : 미국 시민의 결혼한 아들과 딸(23,400명)
제4순위 : 미국 시민의 형제자매(21세 이상)(65,000명)
- 한편, 취업 이민비자의 경우는 140,000명으로 제한되어 있으며, 이들에 대한 우선순위를 살펴보면 다음과 같음.⁶³⁾
- 제1순위의 최우선 취업근로자는 과학, 예술, 교육, 사업 또는 운동에 탁월한 능력을 지닌 자, 대학교수 및 연구자, 다국적기업의 임원과 관리직으로서 최근 3년 동안 1년 이상 임원이거나 관리직 경력이 있는 자이어야 함. 제1순위의 근로자에게 발급되는 취업이민 발급 수는 연간 40,040명임.
- 제2순위는 고급학위(석사나 박사학위)를 지닌 전문직종의 근로자임. 이들에 대해서는 사업주가 해당 업무를 미국의 근로자로 충당할 수 없다는 점과, 해당 외국인의 고용이 미국 근로자의 임금과 근로 조건에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 것을 증명하는 노동부의 노동허가서(Labor Certificate)가 요구됨. 제2순위의 근로자에게 발급되는 취업이민 발급 수는 연간 40,040명임.

62) Family-sponsored preferences

First: Unmarried sons/daughters of U.S. citizens and their children

Second: Spouses, children, and unmarried sons/daughters of alien residents

Third: Married sons/daughters of U.S. citizens and their spouses and children

Fourth: Brothers/sisters of U.S. citizens (at least 21 years of age) and their spouses and children

63) Employment-based preferences

First: Priority workers

Second: Professionals with advanced degrees or aliens of exceptional ability

Third: Skilled workers, professionals, and unskilled workers

Fourth: Certain special immigrants

Fifth: Employment creation (investors)

- 제3순위는 숙련근로자, 전문직종 근로자, 비숙련근로자로 이들에게도 노동허가서(Labor Certificate)가 요구됨. 숙련근로자는 최저 2년의 직업훈련 또는 실무경험을 가지고 있어야 함. 전문직종 근로자는 학사 학위를 보유하여야 함. 비숙련근로자는 매년 1만 명 이하로 허용됨. 제3순위의 근로자에게 발급되는 취업이민 발급 수도 연간 40,040명으로 제한됨.
- 제4순위는 특수한 이민으로서 종교인 및 종교단체에서 일하는 자, 외국의 의대를 졸업한 자, 해외 주재 미국공관의 외국인 직원, 국제단체에서 은퇴한 외국인 직원임. 제4순위의 근로자에게 발급되는 취업이민 발급 수는 연간 9,940명임.
- 제5순위는 고용창출(투자자) 이민으로 100만 달러 이상을 투자하여 10명 이상의 미국인을 위한 고용을 창출시킨 자이어야 함. 제5순위의 근로자에게 발급되는 취업이민 발급 수는 연간 9,940명임.
- 이 밖에도 50,000명의 다양성(Diversity) 이민을 허용하고 있음. 이는 미국사회의 다양성을 위해 미국 내 이민자의 수가 적은 나라의 국민을 대상으로 연간 50,000명한도에서 추첨을 통해 영주권을 주고 있음.⁶⁴⁾
- 한편, 이민으로 유입된 외국인의 경우, 자국민과 동등한 대우를 받고 있기 때문에 미국정부의 체류 자격 관리를 받는 외국인근로자는 단기 외국인력제도를 통하여 취업한 외국인근로자만 해당한다고 볼 수 있음.⁶⁵⁾

1) 단순기능 외국인근로자: 농업인력(H-2A)과 비농업인력(H-2B)⁶⁶⁾

- 단순기능 농업인력(H-2A) 비자는 단기 또는 계절적 농업근로자를 대상으로 하고 있음. 미국인의 채용하기 어려워 인력난이 예상되는 농업에 종사하는 농장주들은 단순기능 농업인력(H-2A) 비자를 통해 단기 또는 계절적 성격의 농업노동이나 서비스를 수행할 외국인근로자를 고용할 수 있음. 연간 허용인원에 제한은 없으나 사용자는 단순기능 농업인력(H-2A) 비자를 소지한 외국인근로자

64) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 137면.

65) 미국의 비 이민 관련 체류 자격(H 단기 근로자): H-1 뛰어난 지식, 기술을 가진 자; H-2A 농업근로자; H-2B 비농업근로자; H-3 연수생

66) 정봉수, 앞의 학위논문, 181-182면.

에게 무료로 숙식을 제공해야 하며, 출퇴근 교통편도 제공하도록 하고 있음. 이러한 단순기능 농업 인력(H-2A)의 취업기간은 1년 단위로 갱신되며, 최대 3년까지 근로가 가능함.

- 비전문직 비농업직(H-2B) 비자는 농업분야가 아닌 다른 분야에 단기적으로 근로하는 근로자를 대상으로 하고 있음. H-2B 비자를 소지한 외국인의 고용기간은 1년 미만이며, 2번 까지 갱신이 가능하여 최대 3년 까지 연장할 수 있고, 연간 도입 규모는 66,000명 수준임.
- 단순기능 농업직비자(H-2A)와 비농업직(H-2B) 모두 배우자를 동반하여 입국할 수는 있지만, 자녀의 경우는 21세 미만 자녀만 입국이 가능함. 또한 배우자의 경우는 취업활동을 할 수 없음.

2) 전문외국인력(H-1B)

- 전문외국인력(H-1B) 비자는 전문기술⁶⁷⁾ 분야의 외국인근로자를 대상으로 하고 있음. 석사학위 또는 그 이상의 교육을 받은 자에 한하여 신청 자격이 주어지며, 전문직 직종에 근무하고자 하는 종사자들에게 발급됨. H-1B 비자는 연간 65,000건으로 발급이 제한되고 있으나, 석사학위 이상의 학력자에게 별도로 할당된 20,000명과 비영리 법인, 연구기관, 정부기관에 고용되는 근로자는 연간 상한선에서 제외되고 있음.⁶⁸⁾
- 전문외국인력(H-1B) 비자의 고용허가 기간은 보통 3년까지이며, 최장 6년까지 연장이 가능함. H-1B가 만료된 외국인근로자는 1년간 미국 외부에 체류해야만 전문외국인력(H-1B) 비자를 재발급 받아 입국할 수 있음. 연간허용인원은 65,000명이며, 추가적으로 미국에서 석사학위 이상을 받은 자의 경우는 20,000명 선에서 입국이 가능함. 아울러 가족 동반이 가능하고, 배우자와 21세 미만 자녀가 H-4비자로 입국이 가능하지만 배우자는 취업활동을 할 수 없음.⁶⁹⁾
- 한편, 미국에서 외국인 전문인력을 유치하는 경로는 앞에서 언급한 (H-1B)외에 2가지가 더 있음. 첫째, STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics)우대정책은 과학, 기술, 공학,

67) 전문기술이라 함은 공학, 수학, 물리과학, 컴퓨터과학, 의학 등의 특정 전문분야의 전문지식과 학위 또는 그에 상응하는 능력을 소유하고, 이론 및 실기에 응용할 수 있는 인재를 구하는 직종을 일컫음.

68) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 138면.

69) 정봉수, 앞의 학위논문, 182면.

수학을 일컬음. 미국 정부는 이들 산업분야가 급속도로 발전하고 있는 것에 반하여 인적 자원의 공급이 수월하지 못할 것에 대비하여 미리 인재를 확보하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있음. 이 정책을 통하여 현재 미국 내 대학 및 대학원에서 과학, 기술, 공학, 수학 과정을 이수하고 있는 학생들은 졸업 후 직업 탐색 기간을 일반 전공 학생들에 비해 더 오랜 부여받을 수 있음.⁷⁰⁾

- 둘째, 취업이민 비자 중 EB-1(최우선 순위)과 EB-2(석사학위 이상자)를 통해 외국인 전문인력을 유치하는 방법이 있음. EB 비자는 취업과 동시에 영주권을 취득하는 것을 목적으로 하는 사람들을 위한 비자로 직업의 전문성과 종류에 따라 5가지로 나뉘고 있으며, 이 중 전문인력을 위한 비자는 EB-1과 EB-2 비자임. EB-1은 최우선 순위 근로자로 과학, 예술, 교육, 비즈니스나 또는 스포츠 등에서 현저한 능력을 보여주는 자, 저명한 교수나 연구자들, 세계적인 수준의 경영가 등이 여기에 포함되며, 이들은 노동허가서(labor certificate) 발급이 면제됨. EB-2는 전문직 기술을 가진 사람이나 대학교육 이후 5년 이상의 학위 소지자, 전문분야에 있어서 탁월한 기능을 가진 자, 혹은 비즈니스나 과학 분야에 있어서 뛰어난 재능을 가진 자를 대상으로 하고 있음. 이들은 EB-1 보다는 전문성이 다소 떨어지지만, 이 역시 전문인력으로 구분되고 있음.⁷¹⁾

70) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 142-143면.

71) 유길상 외 3인, 앞의 연구보고서, 143-145면.

V. 시사점

- 우리나라의 외국인근로자 고용제도와 독일과 미국의 외국인근로자 고용제도를 단순 비교할 수는 없을 것임.
- 독일의 경우는 유럽연합(EU)이라는 경제공동체가 존재하여 이들 국가 간에는 비교적 자유롭게 체류와 취업이 가능하고, 미국의 경우는 이민국가로 이민자에 의해 형성된 국가이고 2017년 현재까지의 이민자 수가 4천 452만 명에 달할 정도로 많은 이민자들과 외국인근로자들이 체류하고 있다는 특수성이 있음.
- 그럼에도 불구하고 우리보다 앞서 외국인근로자 문제를 경험한 선진국의 사례를 검토함으로써 현재 발생한 문제에 대한 해결과 발생하게 될 문제를 진단하여 해결해 나가는데 단서를 찾을 수 있을 것으로 판단됨.
- 먼저, 독일의 경우는 2017년 기준 전체 국민의 11.7% 정도인 외국인을 필수 노동력으로 활용하며 내국인과의 조화로운 경제활동을 유지하고 있음. 내국인과의 갈등이나 사회적 비용 등을 최소화하기 위하여 경제 발전에 기여할 수 있는 전문외국인력을 우대하여 장기체류를 유도하고 있으며, 반면에 단순기능 인력에 대해서는 단기 순환제를 유지하는 정책을 펴고 있음. 하지만 단순기능 인력이라 하더라도 동포근로자에 한 하여는 포용 정책을 펼치고 있음. 한편, 2005년 새로운 이민법 제정을 통해서 외국인근로자를 통합관리하며, 사회적 통합을 위한 독일어교육, 직업능력 교육을 외국인에게 제공하고 있으며, 1991년 유럽연합으로 독일의 경제가 통합됨에 따라 한정된 부분에서 개별 법령이나 국가 간의 협정을 통하여 외국인근로자를 도입하고 있음.⁷²⁾
- 다음으로 미국은 2017년 기준 전체 국민의 13.7% 정도를 외국인근로자를 포함한 이민자가 차지하고 있음. 미국의 경우도 전문외국인력을 우대하여 장기체류를 유도하고 있지만 주로 농업과 서비스

72) 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 앞의 연구보고서, 147-172면; 백종인·설재영, 앞의 논문, 852-854면.

업무에 사용되는 단순기능 인력에 대해서는 체류기간을 3년으로 한정하여 이 기간이 지나면 무조건 출국하도록 하고 있음. 즉, 비 전문업무를 수행하는 외국인근로자에게는 영주권을 쉽게 부여하지 않음으로써 가급적 단기간으로 사용하려고 하고 있음. 한편, 미국은 이민자나 외국인근로자를 도입 시 가족재결합(family reunification)을 중시하는 정책을 펴고 있어 배우자와 21세 미만의 자녀가 동반 입국할 수 있도록 하고 있음.

- 독일과 미국 모두 일정부분에서는 우리나라와 동일한 외국인근로자 고용제도를 두고 있음. 예컨대, 자국민을 보호하기 위하여 내국인 구인 노력을 했음에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 경우에 한하여 외국인근로자를 사용할 수 있도록 하였음. 또한 외국인근로자들이 취업할 수 있는 업종 또한 농업·어업, 제조업 등의 분야로 제한하여 자국민을 보호하고 사회적 갈등을 최소화 하고자 하였음.
- 독일과 미국이 주는 시사점으로는 첫째, 독일과 미국 모두 전문인력을 중요시 한다는 점임. 독일의 경우는 2012년 8월 ‘블루카드(Blue Card)’ 제도를 도입하여 전문인력들에 대해서는 노동시장 테스트 조건을 삭제하는 등 취업을 용이하게 하였고, 나아가 3년 후 정주허가(Niederlassungserlaubnis)를 얻을 수 있도록 절차를 완화하기도 하였음. 미국의 경우도 전문인력 도입을 위하여 전문외국인력(H-1B)비자 뿐만 아니라 STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics)우대정책과, EB-1(최우선 순위)과 EB-2(석사학위 이상자) 비자를 통해 외국인 전문인력을 유치하고 있음. 특히, STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics)우대정책은 향후 급속한 발전이 예상되는 분야를 전공하고 있는 유학생들을 우대하는 정책으로 특기할 만함. 우리나라의 경우도 최근 한류 열풍으로 인하여 유학생 수가 약 14만 명 달하고 있는 것을 감안한다면 이들 유학생들 중 석사나 박사 학위 소지자들을 전문인력으로 키워 우리나라에 정주할 수 있도록 하는 제도의 마련이 필요해 보임.
- 둘째, 독일의 사회적 통합을 위한 노력을 본 받아야 할 것임. 앞서 언급한 바와 같이 독일은 2005년 새로운 이민법 제정을 통해서 사회적 통합을 위한 독일어교육, 직업능력 교육을 외국인에게 제공하고 있음을 언급하였음. 우리나라의 경우도 법무부 주관으로 사회통합 프로그램이 운영되고는 있으나 그 대상이 결혼이민자와 같은 이민자로 한정되어 있다는 한계가 있음. 지난 2012년 기업에는 숙련인력의 계속 사용을, 성실하게 근로한 외국인근로자에게는 고용기간 연장을 허용한 외국인고용법의 개정으로 외국인근로자가 최대 10년 가까이 우리나라에 근로할 수 있게 되었기 때문에 외국인근로자들에게도

사회통합 프로그램이 운영되어야 할 것임. 한편, 우리나라의 경우도 외국인이 입국한 후에 취업활동에 필요한 사항을 주지(周知)시키기 위하여 실시하는 외국인 취업교육을 15일 이내에 실시하도록 하고 있으나 그 시간이 16시간으로 매우 짧음을 알 수 있음. 이는 한국어나 한국 문화를 교육하기에는 물리적으로 너무 적은 시간임. 따라서 우리나라에 입국하는 근로자들이 입국 시 한국어와 한국 문화를 배울 수 있는 통로를 다각적으로 마련하여 외국인근로자들이 한국사회에 빨리 적응 할 수 있도록 해야 할 것임.

- 셋째, 미국은 전문인력이 아닌 단순기능 인력을 도입 시에도 배우자와 21세 미만의 자녀가 동반 입국할 수 있도록 가족재결합(family reunification) 정책을 펴고 있음. 물론, 취업비자를 받지 못한 배우자는 취업활동을 할 수 없음을 조건으로 하고는 있지만 이는 가족의 결합이 불법체류로 인해 발생하는 문제보다 더 중요시되고 있음을 알 수 있음. 반면, 우리나라의 경우는 대부분의 외국인근로자들은 본국에 가족들을 남겨두고 본인 혼자만 입국하여 근로를 하고, 근로를 해서 받은 임금을 본국으로 송금하고 있음. 이러한 정책들이 오히려 외국인근로자들의 소비를 축소시키고, 외로움 등으로 인해 발생하는 새로운 형태의 문제가 발생할 소지도 있음. 따라서 미국의 가족재결합 정책도 검토해 볼 필요가 있음.

참고문헌

곽재석, 포용과 배제의 동포정책과 발전과제, 다문화사회연구(제5권 제1호), 숙명여자대학교 다문화통합연구소, 2012.

곽재석 외 4인, 재외동포의 이주현황 및 정책방향, 법무부 연구용역보고서, 2011.

김남국, 다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론, 국제정치논총(제45권 제4호), 한국국제정치학회, 2005.

고용노동부, 2016년 고용허가제 업무편람, 2016. 5.

김환학 외 6인, 주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법, 이민정책 연구총서2, IOM이민정책연구원, 2012.

김희성, 이주근로자의 고용에 관한 법적 문제점과 개선방안, 「경영법률」(제18권 제3호), 한국경영법률학회, 2008.

노재철, 외국인근로자의 법적지위와 권리보호에 관한 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2009.

문준조, 주요국가의 외국인 이주노동자의 지위와 규제에 관한 연구, 연구보고서(2007-1), 한국법제연구원, 2007.

박귀천, 독일의 외국인 관련법 재정비에 의한 외국인 노동 관련 규율의 변화, 한국노동연구원 국제노동브리프, 국제노동동향 ③-독일, 2005.

백종인·설재영, 외국인근로자 정책 및 법제개선에 관한 연구: 독일의 외국인근로자법제를 중심으로, 고려법학(제49호), 고려대학교 법학연구원, 2007.

설동훈, 한국사회의 외국인 노동자에 대한 사회학적 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996.

유길상 외 3인, 외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구, 고용노동부 연구용역 보고서, 2012.

- 이광택, 외국인 노동자의 법적보호, 법학논총(제16집), 국민대학교출판부, 2004.
- 이규용 외 4인, 외국인력 노동시장분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, 한국노동연구원, 2007.
- 이규용 외 4인, 이민정책의 국제비교, 연구보고서(2015-06), 한국노동연구원, 2015.
- 이현옥, 미국이민제도의 변화, IOM이민정책연구원, 2010.
- 임성은, 미국의 이민동향과 인구변화에 미치는 영향, 보건복지포럼(2015. 11), 한국보건사회연구원, 2015.
- 장효욱, 미국의 이민정책에 관한 논의, 국제노동브리프 4권 12호, 한국노동연구원, 2006.
- 정봉수, 외국인근로자의 고용제도와 권리구제에 관한 연구, 아주대학교 대학원 박사학위논문, 2018.
- 조준모 외 3인, 국가경쟁력 강화를 위한 외국인력 유치정책 방향, 법무부 연구용역보고서, 2009.
- 최홍엽, 외국인근로자의 노동법상 지위에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 하갑래, 외국인근로자 활용제도에 관한 입법론적 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 하갑래·최태호, 외국인 고용과 근로관계, (주)중앙경제, 2005.
- 한형서, 독일에서 외국인 증가에 따른 딜레마와 사회통합정책, 국제지역연구, 한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2008.
- 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2005-2017.
- 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2008. 8.
- 법무부, 2017년도 출입국·외국인정책 통계연보, 2017.
- 국가법령정보센터 홈페이지<<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>>

주한독일대사관 홈페이지<<https://seoul.diplo.de/kr>>

Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers

Homeland Security, U.S. Annual Flow Report: Lawful Permanent Residents, AUGUST 2018<<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/lawful-permanent-residents>>.

Statistisches Bundesamt(Destatis), Population based only on data from the 2011 Census, 2018

Steven A. Camarota and Karen Zeigleron, Record 44.5 Million Immigrants in 2017, September 15, 2018<<https://cis.org/Report/Record-445-Million-Immigrants-2017>>.

헌정제도연구사업 Issue Paper 2018-03-03

사회통합을 위한 외국인근로자 고용제도의 법적 쟁점과 전망

발 행 일 2018년 10월 31일

발 행 인 이익현

발 행 처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

Ⅲ. 사회적 가치 강화를 위한 법적 쟁점과 전망



공공누리 공공저작물 자유이용허락



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)
Tel. 044-861-0300 www.klri.re.kr