

## 외국인근로자의 고용허가제 변천

### I. 문제의 소재<sup>1</sup>

‘2015년 법무부 출입국 통계’에 따르면 국내 체류 외국인이 2005년에 74만 7467명이었고, 10년이 지난 2015년에 189만 9519명으로 늘어났다. 2016년에는 200만을 넘을 것이 확실시되고 있고, 앞으로 10년 후면 300만명의 외국인들이 체류할 것이라 예상된다. 총인구 대비 국내 체류외국인 비율은 2005년에 1.5%, 2015년에 3.7%로 높아졌고, 2025년에 6%가 예상된다.

외국인 인력을 도입하는 제도에서도 많은 변화를 가져왔다. 중소기업의 인력난 해소를 목적으로 1993년부터 산업연수생 제도<sup>2</sup>에 의한 외국인근로자를 사용하였으나 송출비리, 인권침해 등의 문제가 많이 발생하였다. 이러한 단점을 보완하고 더 많은 이주근로자의 안정적 공급을 위해 2004년 8월부터 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』(이하 “외국인고용법”)의 고용허가제를 도입하였다. 고용허가제에서 사용되는 외국인근로자는 비전문 취업사증(E-9)과 해외동포의 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업중인 자이다. 지난 10여년간 고용허가제로 입국하는 외국인들이 급격히 증가함에 따라 우리나라의 중소기업, 건설업, 관련업종이 외국인의 노동력에 절대적으로 의존하게 되었다. 이에 따라 고용허가제는 도입 때와 달리 많은 변화가 있었다. 제도상에서 고용기간기간 연장, 사용가능업종 확대 뿐만 아니라 근로자들의 인권에서도 많은 신장을 가져왔다. 이러한 변화와 더불어 해외동포 근로자를 적극 포용하는 정책으로 인하여 점차 더 많은 해외동포가 국내인력시장에 투입되고 있다. 이러한 현황을 구체적으로 살펴보고자 한다.

### II. 고용허가제의 변천

#### 1. 송출국의 확대

외국인력 송출국가가 2004년도 6개국에서 2006년도 4개국 추가, 2007년도 5개국이 추가되어 현재 15개 국가로 확대되었다.

- 2004년 송출 국가(6개국): 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아
- 2006년 추가 국가(4개국): 우즈베키스탄, 파키스탄, 중국, 캄보디아
- 2007년 추가 국가(5개국): 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르

#### 2. 업종의 확대

외국인력 고용허용은 일반고용허가제의 경우 2004년 제조업, 건축업, 농축산업으로 시작해서 2014년 현재 어업, 일부 서비스업(냉장, 냉동창고 등)으로 확대되었다. 특례고용허가제의 경우 2004년 건설업, 일부 서비스업(6개)에서 2014년 현재 제조업, 농축산업, 어업 및 29개 서비스업(음식업, 가사 및 간병, 도소매업 등)으로 확대되었다.

<sup>1</sup> 법무부, 「사증발급 안내매뉴얼」, 출입국관리사무소, 2016. 4. 1.

최홍엽, 「외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구」, 박사학위 논문, 1997. 2.

노명중, 「외국인근로자 고용허가제 운영성과와 제도개선 방향」, 석사학위 논문, 2015. 7. 3.

이기호, 「한국의 이주노동 정책에 대한 비판적 연구」, 석사학위 논문, 2013. 2.

<sup>2</sup> 산업연수생제도는 2006년까지는 고용허가제와 병행하여 시행하다가 2007. 1. 1. 폐지되었다.

<업종별 외국인근로자 도입 현황>

구분		2011	2012	2013	2014
총계		102,356	115,251	122,727	147,090
일반고용허가제	소계	49,130	53,638	58,511	51,557
	제조업	40,396	45,632	48,967	40,875
	건설업	2,207	1,269	1,606	2,299
	농축산	4,557	4,931	5,641	6,047
	서비스	124	107	70	91
	어업	1,846	1,699	2,227	2,245
특례고용허가제	소계	53,226	61,613	64,216	95,553
	제조업	26,542	36,730	42,342	58,835
	건설업	7,343	1,700	187	3,270
	농축산	641	394	432	463
	서비스	18,329	22,476	21,061	32,739
	어업	188	124	120	149
	기타	183	189	74	77

<고용허가제에 따른 외국인근로자 도입현황>

구분		2011	2012	2013	2014
총계		102,356	115,251	122,727	147,090
일반고용허가제	신규입국	40,130	50,288	44,395	43,276
	재입국(성실)	-	1,853	5,169	1,602
	재입국(특별지정)	-	1,494	6,553	4,101
	재입국(특별임의)	-	8	2,394	1,948
특례고용허가제(H-2)		53,226	61,613	64,216	95,533

### 3. 체류기간의 확대

고용허가제 시행초기에는 3년의 체류기간으로 단기순환교체 원칙이 엄격히 준수되었으나 기업의 외국인력 숙련화 요구 등으로 점차 연장되어 2012년 2월에 성실 외국인 재입국 특례제도가 신설되었다(제18조의4). 기존의 체류기간 [3년 + 1년 10개월]이 만료되는 외국인 근로자 중 요건을 충족하는 자에 대하여 재입국의 고용허가를 신청할 경우 3개월 후에 재입국하여 취업할 수 있도록 허용하였다. 이 경우 추가적으로 1회에 한해 4년 10개월을 체류할 수 있으며, 최대 10년(9년 8개월)까지 체류할 수 있다.

2004년 8월	2005년 5월	2009년 12월	2012년 7월
3년	3년 + 3년	4년 10개월	4년 10개월 + 요건 충족시 <sup>3</sup>

<sup>3</sup> 다음의 세 가지 요건을 모두 충족하는 경우: ① 취업기간 중 사업장 변경이 없을 것; ② 외국인력정책위원회에서 도입업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업장(50인 이하의 제조업,

	(중간에 1개월 출국)	(3년 + 1년 10개월)	4년 10개월 추가 (3개월 출국) = 9년 8개월 (총기간: 10년)
--	--------------	----------------	--

#### 4. 내국인 구인노력의무 기간 단축

내국인의 노동시장 보호라는 원칙에 따라 2004년 도입 당시 고용센터에서 30일 이상 구인노력을 거친 후에만 허용되도록 내국인 구인노력 제도를 엄격히 적용하였으나, 2010년부터는 14일 이상으로 단축하였고, 신문이나 외부 방송을 통해 3일 이상 구인광고를 실시한 경우에는 14일에서 7일로 완화하였다.

2004년 8월	2010년 4월
고용센터를 통해 30일 이상 내국인 구인노력 (정당한 사유없이 2회 이상 고용센터에서 알선한 내국인 채용을 거부하면 고용허가가 거부됨)	고용센터를 통해 14일 이상 내국인 구인노력. 다만 신문, 방송 등에 3일 이상 광고 시 7일로 단축. (정당한 사유없이 2회 이상 고용센터에서 알선한 내국인 채용을 거부하면 고용허가가 거부됨)

#### 5. 의무 출국기간 삭제

취업활동기간 (3년) 만료로 재고용시 「1개월이상 출국」 요건을 폐지하고 2년의 범위 내에서 1회에 한정하여 취업활동기간을 연장하였다(제18조의2).

#### 6. 근로계약기간 조정

사용자와 외국인근로자간의 근로계약기간은 1년을 원칙으로 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있도록 하던 것을 1년 단위의 근로계약기간 상한을 폐지하고 취업활동기간(3년) 이내에서 자율적으로 결정하도록 개선하였다(제12조).

#### 7. 구직기간의 연장

외국인근로자가 사업장 변경 시 구직 기간을 2개월에서 3개월로 연장하였다(제25조). 사업장 변경이 자유로운 외국국적동포(H-2) 근로자는 적용되지 않는다.

### III. 해외동포의 특례고용허가제 활성화

#### 1. 특례고용허가제의 배경

중국과 구 소련지역의 해외동포를 활용하게 되면서 시민사회와 사회각계에서 해외동포를 포용하여야 한다는 여론이 있었고, 미국과 일본 등 선진국에 있는 동포들은 취업활동자격(F-4)을 갖고 자유롭게 취업활동을 하고 있는 사정을 볼 때, 차별시정의 필요성이 제기되었다. 이러한 상황에서 2002년 12월 6일에 노동부고시(2002-29)로 「방문동거자의 고용관리에 관한 규정」을 제정하면서 40세 이상 국내 연고가 있는 동포를 대상으로 8개 서비스분야에 외국국적동포의 국내 취업 활동을 허용하는 취업관리제가 시행되었다.

이후 취업관리제는 2004년 8월 시행된 고용허가제로 통합되어 특례고용허가제로 운영되면서 건설업이 추가되었다. 그리고 중국, 구소련 동포로 대상을 대폭적으로 확대하였고, 취업업종에 있어서도 점차 확대되고 있다. 그 대상도 국내에 친족, 호적이 있는 만 25세 이상의

농축산업, 어업); ③ 재입국 후에 1년 이상 근로계약을 체결하고 있을 것.

외국국적동포로 확대되었다. 이 이후 2007년 3월부터는 방문취업제가 시행되었다. 방문취업제는 국내에 연고가 없는 동포에게까지 그 취업기회를 확대하였고, 2016년 현재 취업업종에 있어서도 제조업, 건설업, 서비스업 41개 등 확대 시행하였으며, 체류자격에 있어서는 유효기간이 5년의 복수사증인 방문취업(H-2) 체류자격이 있다면 비자 유효기간 5년 동안 별도의 절차 없이 무제한 출입국이 가능하도록 하였다.

## 2. 일반고용허가제와 특례고용허가제의 차이

### (1) 일반고용허가제를 통한 고용

외국인을 고용하려는 사용자는 14일간 내국인 구인노력을 하고 근로자를 채용하지 못한 때에 인근 고용노동부 고용센터에 외국인 고용허가를 신청하면 고용센터는 고용허가 요건을 검토한 후 구직자 명부에 있는 외국인근로자를 사용자에게 추천하고 사용자는 적합한 외국인근로자를 선택하면 고용허가서가 발급된다. 고용허가서가 발급되면 사용자는 표준근로계약서를 작성하여 고용센터에 제출하고 산업인력공단을 통해 외국인근로자에게 연락하고, 외국인근로자가 표준근로계약서에 서명하여 다시 사용자에게 전달되면 사용자가 법무부에 표준근로계약서를 첨부하여 사증발급 인정서를 신청한다. 산업인력공단에서 해당 외국인근로자를 국내에 입국시켜 취업교육과 건강검진을 실시하고 외국인 전용보험에 가입한 후 사용자에게 인도한다.

### (2) 특례고용허가제를 통한 고용

외국국적동포는 재외공관으로부터 방문취업(H-2) 사증을 발급받아 국내에 입국하여 산업인력공단에서 실시하는 취업교육을 이수한 후 산업인력공단이나 고용센터에 구직등록을 하면 고용센터의 알선 또는 자율적인 구직 활동을 통해 취업이 가능하다. 다만, 건설업의 경우에는 건설업 취업교육을 이수하고 건설업 취업 인정증을 발급받은 후에 취업이 가능하도록 건설업 취업관리제가 시행되고 있다. 외국국적동포를 고용하려는 사용자는 내국인 구인노력을 거친 후 고용센터에서 특례고용가능확인서를 발급받아 알선 또는 자율적 방식으로 동포 근로자를 채용할 수 있다. 특례고용허가제의 경우에도 근로계약 체결시 표준근로계약서를 사용하여야 하며, 근로계약 기간은 해당 동포 근로자의 취업활동기간 내에서 당사자간 합의에 따라 결정되고 근로계약 효력발생 시기는 동포 근로자가 사업 또는 사업장에 취업하여 근로를 개시한 날로 한다. 사업장 변경횟수에 관련하여서는 동포 근로자는 일반 외국인근로자와 달리 사업장변경 횟수 제한 없이 자유롭게 사업장 변경이 허용된다.

## IV. 결론

2004년 고용허가제를 도입한지 12년이 되는 시점에서 되돌아 볼 때, 제도상 많은 변화를 가져왔다. 첫째, 단기간의 고용이 점차 장기화 되면서 3년의 취업제한 기간이 9년 8개월까지 늘어나게 되었다. 둘째, 단순 제조업이 아니라 건설업 및 서비스업까지 외국인 근로자들이 많이 진출하고 있다. 셋째, 내국인의 구인노력의무 부분에도 하나의 형식적 절차로 굳어진 탓에 큰 효과를 발휘하지 못하고 있으며, 이는 내국인 구인노력이 기존의 30일에서 7일로 줄어든 것만 보더라도 알 수 있다. 넷째, 불법체류자가 점차 증가하여 2014년 12월 현재 20만명을 넘어서고 있다. 이로 인하여 발생하는 사회문제, 인권의 문제 등이 다수 발생하고 있다.

위의 네 가지의 문제를 살펴보면, 이주근로자에 대한 정부의 기본정책인 정주화 방지와

국내고용보호가 위협받고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 앞으로 이러한 정부 정책과 현실적용 사이에서 바람직한 이주노동자 관리 정책 방향이 새로이 정립되어야 할 것이다.