

외국인근로자의 고용제도와 권리구제¹

I. 문제의 소재

최근 우리나라는 저출산·고령화 시대에 들어섰고, 노동력의 부족문제를 해결하고자 외국인근로자를 도입하고 있다. 2017년 10월말 현재 우리나라에 상시 체류하는 외국인은 214만 명(전체 국민의 4.1%)이고, 2021년에는 상시 체류하는 외국인이 300만 명(5.8%)이 예상된다. 국내에서 고용관계를 체결하고 체류하는 외국인은 142만 명이다. 구체적으로 살펴보면, 비자발급을 기준으로 단순기능 근로자 29만 4천명(20.7%), 동포근로자 83만 3천명(58.7%), 전문인력 4만 8천여 명(3.7%), 불법체류자 24만 4천명(17.2%)이다.²

외국인근로자가 상시 근로하면 내국인과 차별없는 노동법의 보호를 받아야 한다. 하지만 실무에서는 이러한 노동법의 보호가 제대로 되고 있지 않다. 그 원인으로는 외국인근로자가 ① 의사소통이 부족해 자기 권리를 찾기가 어렵다. ② 출입국관리법에 의한 엄격한 통제로 사업장 이동의 자유가 없다. ③ 사업장 선택이 제한된다. ④ 노동법의 권리구제를 받기 어려운 환경 문제도 있다. 외국인근로자가 인간다운 생활과 행복을 추구할 수 있는 사업장에서 일하는 것은 기본적으로 인권의 문제이고, 국가나 기업은 이를 보호할 의무가 있다. 근로기준법에서 보장된 노동인권은 인간의 존엄성을 지키는 최저기준으로 외국인근로자에게도 근로기준을 보장해야 이들의 행복추가가 가능한 직장생활을 할 수 있다.³

아래에서는 이러한 관점을 가지고 우리나라의 외국인고용제도와 권리구제에 대해 살펴보고 개선방안을 살펴보고자 한다.

II. 국제기준과 외국제도

1. 국제기준

우리나라는 1991년 9월에 국제연합(UN)과 국제노동기구(ILO)에 가입하였다. 우리나라는 UN의 8대 인권협약 중에서 7개 협약을 비준하였다. 즉 ①사회권규약과 ②자유권규약(1966), ③인종차별철폐규약(1978), ④여성차별철폐협약(1984), ⑤아동권리협약(1990),

¹ 정봉수, 「외국인근로자의 고용제도와 권리구제에 관한 연구」, 아주대학교 법학박사학위 논문, 2018, 참고하여 정리.

² **외국인근로자 현황** (출처 : 법무부, “출입국·외국인정책 통계월보”, 2017.10.)

구분	인원/ 비율	(i)단순기능근로자		(ii)동포근로자				(iii)전문 인력	(iv)불법 체류자
비자종류		비전문 (E-9)	선원 취업 E-10	방문 취업 (H-2)	재외 동포 (F-4)	영주 (F-5)	방문 동거 (F1,2)	교수등 (E-1/ E-7)	-
세부인원		278,308	16,026	229,901	409,178	89,067	105,666		
인원(명)	1,420,901	294,334		833,812				48,721	244,034
비율(%)	100%	20.7%		58.7%				3.4%	17.2%

³ 조효제, 「인권 오디세이」, 교양인, 2015.2. 322면.

⑥고문방지협약(1995), ⑦장애인권리협약(2009)이 있다. 우리나라가 아직 가입하지 않은 UN의 인권협약은 ‘외국인근로자 권리협약(1990)’으로 우리나라의 현행법이 국제기준에 미치지 못하는 부분이 있어 비준을 하지 않은 상태이다.⁴ 하지만 ‘외국인근로자 권리협약’은 국제적으로 공인된 외국인근로자에 관한 노동인권의 국제기준이므로 국내 외국인정책에 있어 지향해야 할 중요한 참고기준이 되고 있다.⁵

우리나라는 ILO의 협약 중에 ① 제111호 ‘고용 및 직업상의 차별에 관한 협약(1998)’, ② 제19호 ‘근로자의 재해보상에 대한 내 · 외국인근로자의 동등한 대우에 관한 협약(2001)’을 비준하였다. 하지만, 외국인근로자의 인권과 관련해서는 제97호 ‘외국인근로자 협약(1949)’과 제143호 ‘외국인근로자 보충협약(1975)’을 아직 비준하지 않고 있다. 그 이유는 ‘제97호 외국인근로자협약’은 가족동반을 허용하고 있는데, 아직 한국의 고용허가제는 가족동반을 허용하고 있지 않다. ‘제143호 외국인근로자 보충협약’은 불법체류자 까지도 차별금지의 대상에 포함시켰고, 외국인근로자는 가족을 동반할 수 있으며, 불법체류자도 동일한 사회보장을 하고 있어 한국의 현행법이 수용할 수 없는 부분이 많아 비준을 하지 않고 있다.

2. 외국제도

독일의 경우에는 전체 국민의 8.7% 정도인 외국인을 필수 노동력으로 활용하며 내국인과의 조화로운 경제활동을 유지하고 있다. 국내의 갈등이나 사회적 비용 등을 예방하기 위하여 경제 발전에 기여할 수 있는 전문외국인력은 우대해 장기체류를 유도하고, 단순기능 인력에 대해서는 단기순환제를 유지하고 있다. 동포근로자에게는 포용 정책을 펼치고 있다. 2005년 통합이민법을 통해서 외국인근로자를 통합관리하며, 사회적 통합을 위한 독일어교육, 직업능력 교육을 외국인에게 제공하고 있다.

일본의 경우에는 외국인이 2015년 기준 전체 국민의 2.1% 정도이며 외국인근로자의 도입에 보수적인 정책을 유지하고 있고, 아직까지 단순기능 외국인근로자 도입 제도를 허용하지 않은 채 연수생 고용제도를 활용하고 있다. 단순기능 외국인근로자는 엄격히 제한하고 전문외국인력은 적극 유치해 사회적 비용을 줄이고 있다. 일본은 단순기능 외국인근로자를 줄이기 위해 세 가지 방법으로 사용하고 있다. 첫째, 단순기능 업무를 근로자가 아닌 ‘기능실습제도’를 통해 산업연수생으로 사용하고 있다. 실질적으로는 근로자인 외국인을 노동법상 보호가 취약한 실습생의 신분으로 최장 3년 동안, 단기순환제로 사용하고 있다. 둘째, 일본의 남미 출신 해외동포를 근로자로 초청하여 기간의 제한 없는 영주권을 주면서 사용하고 있다. 셋째, 국내의 외국인 유학생들을 단시간 근로자로 적극 활용하고 있다. 이들은 주 20시간까지 자유로운 직업에 종사할 수 있으며 대부분 서비스 업종에서 근무한다.

미국은 이민국가로 이민자에 의해 형성되었고, 지금도 매년 100만명 이상의 외국인을 도입하고 있다. 이중 이민자 80만명과 외국인근로자 20만 명으로 분류된다. 외국인근로자는 세 분류로

⁴ 국제기준에 미치지 못하는 내용은 가족동반금지, 사업장변경제한, 불법체류자에 대한 의료보험 적용배제, 직업선택의 자유제한 등이다.

⁵ 김선수, “외국인근로자의 인권”, 「황해문화」 제15호, 새얼문화재단, 1997. 6, 194면.

구분되는데, 전문외국인력(H-1B)이 약 8.5만 명이 있고, 비농업분야로 단순노무비자(H-2B) 소지자는 연간 6.6만 명이 있다. 마지막으로 농업분야 근로자(H-2)는 농촌의 부족한 노동력을 대처하기 위한 것으로 제한 쿼터없이 받아들이고 있다. 단순기능 외국인력은 단기순환으로 농업과 서비스 업무에 사용할 수 있다. 체류기간은 3년이며, 이 기간이 지나면 무조건 출국해야 한다. 이에 반해 전문외국인력은 장기 체류 할 수 있도록 제도적으로 지원하고 있다.

싱가포르의 경우 전체 국민의 30% 정도가 외국인근로자로 구성되어 있다. 싱가포르는 외국인근로자에 대해 전문직, 준전문직, 단순노무직으로 구분하여 단순명료하게 관리한다. 전문직과 준전문직은 적극 권장하고, 단순노무 외국인근로자는 최대 4년까지 근로계약을 체결할 수 있는 단기 순환제로 활용한다. 단순기능 인력을 채용하기 위해 사업주는 1인당 5000 SGD의 보증금을 납부하고, 매월 고용부담금을 납부해야 한다. 또한 각 사업장별로 채용할 수 있는 쿼터가 정해져 그 한도 내에서만 고용이 가능하다. 반면, 전문외국인력은 전문인력과 준전문인력으로 구분하는데 전문인력인 경우 고용이 계속 되는 한 장기 체류가 가능하다.

III. 외국인근로자의 고용제도

현재 단순기능 외국인근로자는 고용허가제를 통해서 도입·관리하고 있으며, 전문외국인력은 출입국관리법에 따라 체류 자격별로 관리하고 있다. 단순기능 외국인근로자의 제도만으로는 사회적 갈등과 산업구조의 후진성을 극복하기 어렵다. 이제는 외국인근로자의 고용제도 및 권리구제에서 정책적 선택을 하여야 한다. 단순기능 외국인근로자의 도입은 억제하면서 단기순환원칙을 유지해야 하고, 기존의 숙련된 외국인근로자와 전문외국인력에 대해서는 예외적 정주화를 인정하여 장기체류를 장려해야 한다.

외국인고용제도의 균형적인 도입을 위해 ‘단순기능 외국인근로자’뿐만 아니라 ‘동포근로자’ 및 ‘전문외국인력’의 고용제도를 살펴보아야 한다. 체류자격별로 단순기능 외국인근로자, 동포근로자 및 전문외국인력에 대하여 각각의 고용제도로 살펴보고 현실에서 적용 가능한 개선방안은 다음과 같다. .

첫째, 단순기능 외국인근로자의 고용제도 개선방안은 다음과 같다. 구체적으로는 ① 사업장 선택의 자유보장, ② 사업장 이동의 자유보장, ③ 단기순환 정책유지, ④ 불법체류에 대한 개선이 필요하다.

둘째, 동포근로자의 도입확대 방안은 다음과 같다. 현 방문취업제(H-2)를 폐지하고 중국과 구소련 지역의 해외동포에게도 선진국의 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하여 취업과 체류의 자유를 주어야 한다. 또한 동포근로자에 대한 사회통합의 교육을 체계적으로 지원해 정착할 필요가 있다. 이를 통해 외국인근로자의 증가로 인한 사회적 비용을 줄이고, 부족한 노동력을 보충해야 한다.

셋째, 전문외국인력의 도입확대 방안은 다음과 같다. ① 전문외국인력에 대한 노동허가제 도입해야 한다. ② 외국인고용법을 통한 전문외국인력의 통합관리 해야 한다. ③ 출입국관리법과 노동법의 협조 관계 구축해서 권리구제 기능을 활성화 해야 한다. ④ 유학생의 활용방안을 적극적으로 모색해야 한다.

IV. 외국인근로자의 권리구제

개별적 근로관계 분야, 집단적 노사관계분야, 사회보험과 전용보험 분야에서 외국인근로자의 권리보호 방안은 다음과 같다.

첫째, 개별적 근로관계 분야에서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

- ① 균등처우: 차별금지 원칙과 함께 현실에서 예외규정이 합리성을 인정받고 그에 따른 차별을 인정하고 있다. (i) 근로조건에 있어 숙련도나 한국어의 활용정도, 근속년수 등에 따른 차별, (ii) 기간법상 기간제 근로자의 계약기간에 따른 차별(제4조), (iii) 출입국관리법상 체류비자관리에 의한 차별(제17조) 등은 정당한 차별로 인정된다. 그러나 차별의 정도가 지나쳐 비례의 원칙을 현저히 위반하면 합리적인 차별을 인정받을 수 없다.
- ② 연차유급휴가의 보장: 법정근로조건으로 외국인근로자에 당연히 적용된다. 연차유급휴가는 1개월간 또는 1년간 근로한 경우에 그 근로의 대가로 부여되는 법정휴가이지만, 현실에서 외국인근로자에게는 이를 거의 지급하지 않고 있다.⁶
- ③ 외국인 전용의 행정창구 개설: 외국인근로자는 일반적인 행정창구를 통해서는 의사소통이 불가능하여 권리구제나 민원해결이 어렵기 때문에 ‘외국인상담센터’의 도움을 받고 있다. 외국인상담센터는 정상적인 권리구제 시스템이 아닌 행정력 없는 임시의 전문가 상담센터이다. 따라서 외국인상담센터에 근로감독관을 파견하여 근로감독행정이 가능하도록 하여야 할 것이다. 국민권익위원회도 외국인상담센터에 외국인근로자의 민원을 해결할 수 있도록 조정권한을 부여할 것을 고용노동부에 권고하였다.⁷
- ④ 외국인근로자를 위한 근로기준법과 출입국관리를 통합하는 법체계의 도입이 필요하다.

둘째, 집단적 노사관계 분야에서는, ① 외국인근로자의 근로조건을 향상시키기 위한 노동 3권을 보장이 필요하다. 현행법이나 판례상 외국인근로자의 노동조합 활동이 보장되지만, 체류기간이 단기간이기 때문에 사업장 내의 노동조합 활동은 제한된다. 이의 개선방안으로 외국인근로자의 사업장내 기존의 단위노동조합 가입을 적극 수용하여야 한다. 노동조합의 미조직 사업장의 경우 외국인근로자가 지역일반노조로의 편입이 필요하다. ② 외국인근로자가 참가한 노사협의회제도의 활성화가 필요하다.

셋째, 사회보험과 전용보험 분야에서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

- ① 고용보험의 경우 고용보험의 의무 가입과 직업능력교육의 확대를 추진해야 한다. 고용보험에 가입되어야 실업급여 외에도 출산전후급여와 육아휴직급여도 고용보험 혜택을 받을 수 있다(제6조).
- ② 산재보험의 경우 농어촌 지역의 산재보험 적용제외 사업장을 의무가입 사업장으로 전환해 산재사고 시 산재보험처리를 활성화해야 한다.
- ③ 국민건강보험의 경우 기본권의 보호 차원에서 불법체류자의 국민건강보험 가입을 허용해야 한다. 국가 정책상 불법체류를 예방하기 위해 불법체류자의 사회보험인 국민건강보험 적용을

⁶ Amnesty International, “한국 농축산업 이주노동자 착취와 강제노동”, 2014.10. 29-30면.

⁷ 국민권익위원회, 「외국인근로자 처우 향상을 위한 “고용허가제도”개선」, 2015.3. 20면.

배제하고 있다(제109조). 외국인근로자의 건강 보호는 인간의 기본적 권리로 보아 보호받아야 한다.

④ 국민연금의 경우 단순기능 외국인근로자는 노령연금 수급권이 없기 때문에 국민연금의 가입대상자에서 제외해야 한다. 장기체류가 가능한 전문외국인력이나 동포근로자의 경우에는 국민연금의 당연적용이 타당성이 있으나, 단기체류가 확실하고 장기체류가 불가능한 단순기능 외국인근로자에게도 고령연금의 목적으로 하는 국민연금을 당연가입으로 하는 것은 이들을 고용하는 사업주에게 추가적인 비용이 될 수 있다. 국민건강보험의 노인장기요양보험의 경우에도 만 65세 이후 장기 입원하는 경우에 보험혜택이 있기 때문에 단순기능 외국인근로자들은 국민건강보험 가입 시 노인장기요양보험 적용제외를 신청하여 보험료를 납부하고 있지 않고 있다. 이와 같은 논리로 국민연금에도 단순기능 외국인근로자에 대해 적용제외 신청을 통해 가입을 제외할 수 있도록 법적 보완이 필요하다.

⑤ 전용보험 분야에서는 퇴직금에 갈음하여 출국 시에만 수령할 수 있는 출국만기보험과 관련해 장기체류자의 예외를 인정해야 한다. 이는 근로자의 후불임금인 퇴직금 수령에 제한을 가하는 것으로 재산권의 침해이면서 내국인과의 차별이다. 헌법재판소가 불법체류 방지를 위하여 취한 합법적 조치라고 결정했지만, 장기 체류하는 외국인근로자에 대해서는 예외적으로 출국만기보험을 퇴직금으로 수령할 수 있는 제도를 보완할 필요가 있다.

V. 결론

외국인근로자의 고용제도와 권리구제의 개선을 위해서는 외국인근로자의 활용과 인권 보호라는 양면을 함께 보아야 한다. 이를 통하여 외국인과 내국인이 조화롭게 공존하며 협력하는 사회로 발전할 필요가 있다. 따라서 장기 체류하는 외국인은 더 이상 외국인이 아니라 우리의 이웃이자 거주민으로 인정하고 수용해야 할 것이다.