

외국인력제도의 국제비교

유길상 · 이정혜 · 이규용

한국노동연구원
국제이주기구

책머리에 부쳐

국제교역의 확대와 국가간 임금 및 고용기회의 격차에 따라 국가간 노동력의 이동이 활발해지고 있고 이러한 추세는 앞으로도 더욱 가속화될 것으로 예측되고 있다. 그러나 노동력의 이동은 인력 유입국뿐만 아니라 인력 유출국에도 여러가지 경제사회적 영향을 미치게 되는 만큼 세심한 정책적 접근이 필요하다. 외국인력의 활용에 따른 편익을 극대화하고 비용을 최소화하기 위해서는 외국인력 관련 정책과 제도를 합리적이고 투명하게 발전시키는 것이 중요하다.

한국은 1970년대까지는 인력 송출국가였으나 1980년대 후반부터 생산직 인력난이 가시화되면서 인력 수입국으로 전환되었다. 그러나 저숙련 외국인력을 근로자가 아닌 연수생으로 활용하는 산업연수생제도를 1990년대 초부터 시행해 왔으나 이 제도가 갖는 제도적 한계가 노출됨으로써 2004년 8월부터 고용허가제를 병행 실시하게 되었다. 고용허가제는 그동안 외국인력의 도입 과정에서 발생했던 송출비리를 근절하고, 과다한 불법체류 외국인 문제를 해소함과 아울러 외국인력의 고용관리를 효율화하는 내용을 담고 있다.

본 보고서는 한국노동연구원과 국제이주기구(International Organization for Migration)가 한국의 고용허가제의 성공을 기원하고 각국에서의 외국인력정책의 발전에 도움을 주고자 『외국인력제도의 국제비교』 연구를 공동으로 기획하여 추진하였다. 구체적으로는 유럽과 북미, 그리고 아시아 주요 국가의 외국인력의 추이, 외국인력 정책동향 및 행정구조, 외국인력제도와 경제적 효과 등을 살펴보고 이를 비교분석하였다.

본 연구는 한국노동연구원의 유길상 부원장과 이규용 전문위원, 국제이주기구의 이정혜 박사에 의해 수행되었다. 본 연구를 공동기획하고 지원해 준 국제이주기구의 Frank Laczko 박사 등 관계자들에게 진심으로 감사드린다.

본 연구가 한국뿐만 아니라 각국의 외국인력정책의 발전에 기여하기를 바란다.

2004. 8

한국노동연구원

원장 최 영 기

책을 펴내면서

노동력의 국제이동 문제는 21세기에 접어들면서 다수의 인력 유출국, 경유국, 그리고 유입국에 있어 최우선적인 정책현안으로 대두되고 있다. 전세계 1억 7천만여 명에 이르는 것으로 추정되는 이주자들의 상당수는, 타국에서 보다 나은 경제적인 기회를 찾고자 하는 사람들이다. 특히 지난 10여 년 동안 아시아 시장에 의해 주도되었던 역내 국제노동이동은 빠른 속도로 확산되어 급기야는 아시아 각국의 정부 입장에서 볼 때 심각한 관리상의 난제로 떠오르고 있다. 이 때문에 각국 정부는 노동시장의 필요요건들을 충족시키기 위해 외국인력 관리에 대한 체계적이면서 인간적인 접근방식을 모색하고 있다. 특히 한국 정부는 2004년 8월부터 고용허가제를 도입함으로써 이러한 측면에서 많은 성과를 거두었다고 할 수 있다.

현 단계에서 매우 중요한 것은 정책입안자와 일반 국민 모두가 외국인력 문제를 잘 이해해야만 외국인력의 유입이 사회에 긍정적인 영향을 미치는 데 도움을 줄 수 있다는 점이다. 국제노동이동에 대한 정확한 정보와 핵심 현안에 대한 심층적 분석 등은 효과적인 외국인력관리 정책 수립을 위해 절대적으로 필요한 것이다.

이러한 점을 고려할 때 한국 정부가 고용허가제의 도입을 통해 효과적이고 인간적인 외국인력정책을 발전시키기 위해 진일보하고 있는 현 시점에서 본 연구는 매우 시의적절한 것으로 판단된다. 본 연구보고서는 외국인력 도입 역사가 오래된 유럽과 미주국가뿐만 아니라 외국인력 도입 역사가 일천한 동아시아 국가까지 포함한 주요 국가들의 외국인력정책을 비교분석하고 있다. 구체적으로 외국인력 고용 추세, 행정

구조 그리고 외국인력제도와 경제적인 효과 등을 심도 있게 조명하고 있다. 나아가 불법체류 억제와 함께 외국인 근로자들의 인권보호를 위한 정책들도 다루고 있다.

본 연구보고서가 매우 포괄적인 내용을 다루고 최신 자료를 활용한 점, 그리고 깊이 신뢰할 수 있는 분석이라는 점에서 한국의 일반 국민 뿐만 아니라 외국인력 관련 정책입안자들에게 시의적절한 지침이 될 것이라고 확신하는 바이다.

2004. 8

국제이주기구(International Organization for Migration)
연구출판본부장 프랭크 락조(Frank LACZKO) 박사

목 차

총 론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 외국인력정책의 유형	3
3. 외국인력정책의 기본원칙	6
4. 외국인력정책의 국제비교	8
가. 개 요	8
나. 관장기관	9
다. 외국인력의 도입 규모 결정 메커니즘	10
라. 송출국가의 선정	12
마. 외국인력의 수요억제장치	13
5. 보고서의 구성	14

제 1 부 외국인력제도의 국제비교

제 1 장 역 사	17
1. 유 럽	17
2. 북 미	20
가. 미 국	21
나. 캐나다	23
3. 동아시아	24

제 2 장	외국인력정책의 변천	26
1.	유 럽	26
가.	제2차 세계대전 직후의 이민	27
나.	1960년대 호황기의 외국인력정책	27
다.	외국인력 유입 억제	28
라.	사회주의 붕괴 이후 중·동유럽으로부터의 난민 유입	28
마.	유럽 노동시장의 외국인력 비중	30
3.	북 미	31
가.	미 국	31
나.	캐나다	34
4.	동아시아	39
제 3 장	외국인력제도	42
1.	외국인력제도의 유형	42
2.	외국인력에 대한 수요 측정방법	45
3.	새로운 유형의 인력부족에 맞춘 외국인력정책	49
4.	외국인근로자의 선별 메커니즘	50
가.	북 미	51
나.	유 럽	54
다.	동아시아	59
5.	선별 과정과 관련한 몇 가지 관리 이슈	61
가.	도입 목표의 설정	61
나.	최선의 후보자 파악	62
제 4 장	경제적 영향 및 자국 근로자 보호	65
1.	임 금	65
2.	고 용	67
3.	자국 근로자 보호	67

제 5 장 불법체류 외국인에 대한 규제 조치	71
1. 유 럽	72
가. 불법 이주의 발생 원인 및 동향	72
나. 정책 대응 및 그 효과성	75
2. 북 미	79
가. 불법 이주의 발생 원인 및 동향	79
나. 정책 대응 및 그 효과성	80
3. 합법화 프로그램의 효과성	83
가. 최근의 합법화 프로그램이 주는 교훈	85

제 2 부 주요국의 외국인력정책과 제도

제 6 장 프랑스	89
1. 최근의 외국인력 추세	90
2. 정책 동향	92
3. 행정 구조	92
4. 외국인력제도	94
가. 임금 및 고용	94
나. 기타 외국인력 범주	97
다. 고용허가 요구 면제	98
라. 자영업	98
마. 허가 보유자들에게 부여되는 권리와 혜택	99
제 7 장 이탈리아	101
1. 최근의 외국인력 추세	102
2. 정책 동향	103
3. 행정 구조	105
4. 외국인력제도	106
가. 임금고용허가	106

나. 고용허가 제한사항	107
다. 특별 고용 범주	108
라. 임금고용허가 보유자에 대한 권리 및 혜택	108
마. 자영업	109
바. 사업체류허가	110

제8장 영 국	111
1. 최근의 외국인력 추세	112
2. 정책 동향	113
3. 행정 구조	114
4. 외국인력제도	116
가. 유급 채용	116
나. 기타 임시 외국인력제도	120
다. 자영업	123

제9장 독 일	127
1. 최근의 외국인력 추세	128
2. 정책 동향	129
3. 행정 구조	135
4. 외국인력제도	136
가. 초청근로자	136
나. 용역근로자	139
다. 간호사	141
라. 단기취업제도	142
마. 국경왕래 근로자	143
바. 정보통신(IT) 분야의 고급전문인력	144
사. 기 타	145
5. 외국인근로자에 대한 사회통합정책	147

제10장 캐나다	150
1. 최근의 외국인력 추세	150
2. 정책 동향	152
3. 행정 구조	153
4. 외국인력제도	155
가. 취업이민	155
나. 단기 외국인력제도	156
다. 자영업	158
제11장 미 국	160
1. 최근의 외국인력의 추세 및 정책 동향	161
2. 행정 구조	163
3. 외국인력제도	165
가. 취업이민	165
나. 단기 외국인력제도	168
다. 북미자유무역협정	171
라. 자영업	172
제12장 한 국	173
1. 최근의 외국인력 추세	173
2. 정책 동향	175
가. 저숙련 외국인력정책	175
나. 전문기술 외국인력정책	178
3. 행정 구조	179
4. 외국인력제도	181
가. 산업연수생제도	181
나. 연수취업제도	184
다. 고용허가제도	186
라. 전문기술외국인력제도	191

제13장 대 만	193
1. 최근의 외국인력 추세	193
2. 외국인력정책 동향	194
3. 행정 구조	195
4. 외국인력제도	196
제14장 싱가포르	201
1. 최근의 외국인력 추세	201
2. 정책 동향	201
3. 행정 구조	203
4. 외국인력제도	203
제15장 일 본	209
1. 최근의 외국인력 추세	209
2. 외국인력정책 동향	210
3. 행정 구조	211
4. 외국인력제도	212
가. 외국인연수제도	212
나. 기능실습제도	220
다. ‘니케진’	222
참고문헌	223
부 록	229

표 목 차

<표 1-1> EU 외국인력정책 역사상의 주요 연표	19
<표 2-1> 유럽내 외국인 부모에게서 출생한 자녀의 시민권	29
<표 2-2> 서유럽의 외국인 및 외국인근로자: 1998	31
<표 2-3> 동아시아 3국의 외국인근로자 현황	40
<표 5-1> EU에 제출된 망명 신청건수:10대 이민자 출신국 (1992~2001)	73
<표 5-2> 미국내 불법체류 외국인: 1980~2000	79
<표 5-3> 미국 국경순찰대원의 수 및 불법입국자 체포건수: 멕시코-미국 국경: 1993~2000	81
<표 6-1> 프랑스내 취업을 위해 입국허가된 이주근로자: 1998~2000	96
<표 8-1> 영국의 고용허가 소지자 및 부양가족 입국 현황: 1997~2001(EEA 국적자 제외)	112
<표 9-1> 독일의 외국인 임금근로자 추이	128
<표 9-2> 독일거주 외국인 및 외국인근로자수 추이	131
<표 9-3> 독일 유입 난민 수	132
<표 9-4> 국가간 협정에 의한 연수근로자 도입 규모	138

<표 9-5> 협정국별 용역근로자 도입 상한선	139
<표 9-6> 외국 용역근로자 수: 매년 9월 기준	140
<표 9-7> 외국인 간호사 도입인원	142
<표 9-8> 국경왕래 근로자에 대한 고용허가	144
<표 9-9> IT 전문 외국인근로자 수: 2000년 8월부터 2003년 2월까지	145
<표 11-1> NAFTA 협약에 따른 캐나다 및 멕시코 전문인력의 미국내 유입: 1994~2002	161
<표 11-2> 미국 취업이민 우선순위: 회계연도 1997~2000	167
<표 12-1> 체류자격별 한국의 외국인력 추이	174
<표 12-2> 산업연수생 현황: 2003년 12월 말	174
<표 12-3> 국적별 불법체류자 현황: 2003년 12월 말 현재	175
<표 12-4> 산업연수생 도입 정원 확대 추이	176
<표 12-5> 전문기술 외국인력의 체류자격별 활동범위와 체류기간 ..	192
<표 13-1> 대만의 외국인근로자 수 추이	193
<표 13-2> 대만의 외국인근로자의 업종별 현황	194
<표 13-3> 대만의 외국인력 수입 할당 방식	197
<표 13-4> 대만의 외국인근로자 1인당 고용부담금	199
<표 14-1> 싱가포르의 외국인력 도입 업종·규모 및 고용부담금 ..	204
<표 15-1> 체류자격별 일본의 외국인근로자 추이	210
<표 15-2> 일본의 외국인연수생 현황: 2000	212
<표 15-3> 연수 후 기능실습으로의 이행자 수 추이	221

그림 목차

[그림 1-1] 미국 및 캐나다로의 이민: 1860~2000	23
[그림 5-1] 10대 망명 국가에 대한 망명 신청건수: 2000~2002	74
[그림 6-1] 프랑스 - 범주별 영구이민: 2000	91
[그림 6-2] 프랑스 - 외국인력정책 관련 당국 및 그 기능	93
[그림 7-1] 이탈리아의 범주별 외국인력: 2000	103
[그림 7-2] 이탈리아 외국인력정책 관련기관 및 그 기능	106
[그림 8-1] 영국의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능	115
[그림 10-1] 캐나다의 범주별 이주자: 2001	151
[그림 10-2] 캐나다의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능	154
[그림 11-1] 미국의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능	164

요 약

국제교역의 증대에 따라 국경간 노동력의 이동도 더욱 활발해지고 있다. 12개월 이상 해외에 거주한 사람이 세계적으로 2000년에 175백만 명으로서 이러한 사람들을 ‘이주자국가(migrant nation)’라는 가상의 국가로 치면 인구 규모가 중국, 인도, 미국, 인도네시아에 이어 세계 5위에 해당할 만큼 인력의 국제이동이 활발하다(Martin, 2003). 특히 세계무역기구(World Trade Organization)가 추진 중인 서비스 부문의 협상이 타결되면 노동력의 국경간 이동은 더욱 촉진될 것으로 예상되고 있다.

노동력의 국제이동이 많은 국가의 주요 관심사 중 하나이지만 노동력의 국제이동의 흐름은 그 규모 및 특성 등에서 매우 다양하기 때문에 나라마다 외국인력을 활용하는 정책도 다양할 수밖에 없다. 그러나 공통적인 현상은 외국인력을 도입하는 국가들(host countries)은 가급적 고급 인력을 선별 도입하여 경제사회적 효과를 극대화하는 한편, 저숙련 외국인력은 국내 노동시장을 교란하지 않도록 필요한 최소한의 규모로 한시적으로 투명하게 도입하고 효율적으로 관리하여 일정 기간 이후에는 반드시 귀국하도록 하여 사회적 비용을 최소화하도록 하고자 노력한다는 것이다. 이러한 의미에서 각국의 외국인력정책에 대한 비교연구는 우리나라에 좋은 시사점을 줄 수 있다.

한국은 1970년대까지는 노동력을 해외에 보내 외화를 획득하는 인력 송출국가였으나 1980년대 후반부터 국내 노동시장에서의 인력을 외국인으로 충원하는 인력 도입국가가 되었다. 그러나 오랫동안

동안 단일민족 국가의 전통을 유지해 온 한국은 초기에는 외국인력을 근로자로서 도입하는 대신 연수생 신분으로 도입하여 활용하도록 하는 외국인 산업연수생제도를 도입하였다. 그러나 외국인 산업연수생제도하에서는 외국인 연수생에게 사실상 근로를 시키면서도 형식적으로는 ‘근로자’가 아닌 ‘연수생’이라는 이유로 외국인 근로자의 노동권과 인권을 보호하는 데는 많은 허점을 보였다. 또한 외국인력에 대한 수요를 편법적인 산업연수생제도에 의해 모두 충족시킬 수는 없었기 때문에 한국 정부는 오랫동안 외국인력정책의 개선을 위해 노력하여 왔으나 산업연수생을 저임금으로 계속 활용하고자 하는 경영계의 반대로 오랫동안 그 뜻을 이루지 못하였다. 그러나 2003년에 『외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률』이 제정되어 2004년 8월부터 외국인 근로자 고용허가제도가 시행되게 되었다.

한국에서 외국인 근로자를 합법적으로 고용할 수 있는 고용허가제도가 시행하게 되었지만 이 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 지금까지 많은 문제가 되어 왔던 외국인 도입 과정에서의 송출비리와 과도한 불법체류자 문제, 외국인 근로자의 인권보호 등의 문제를 조기에 해결해야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지금부터라도 많은 선진국의 경험을 토대로 고용허가제도를 정교하게 발전시켜 나가야 한다. 이러한 취지에서 본 연구는 주요국의 외국인력정책을 비교분석하여 한국과 같이 외국인력을 활용하고 있으면서도 많은 문제에 직면하고 있는 국가들에게 외국인력정책 및 제도를 합리적으로 발전시켜 나가는 데 필요한 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 본 연구에서 다루고 있는 주요국가의 경험은 한국과 같이 인력 송출국가에서 인력 수입국가로 전환하게 될 많은 개발도상국에 대해서도 좋은 교훈이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 선진국에 대해서도 다른 나라의 외국인력정책과 경험은 귀중한 교훈을 줄 수 있을 것이다.

이와 같은 목적에서 본 보고서는 제1부에서는 주요국의 외국인력정책을 주요 쟁점별로 비교분석하였으며, 제2부에서는 주요국의 외국인력정책을 국가별로 소개하고 있는데, 전체적인 논의와 관련한 핵심적인 이슈 및 내용은 다음과 같다.

- 주요국의 외국인력의 최근 추세는 어떠한가?
- 외국인력의 도입규모를 어떻게 결정하는가?
- 외국인력의 정책과 집행업무를 관장하는 기관은 어떻게 구성되어 있는가?
- 외국인력을 활용하는 메커니즘은 어떻게 발전되어 왔으며, 현재 활용되고 있는 프로그램에는 어떠한 것이 있는가?
- 외국인력의 선별과 관리방법은 무엇인가?
- 외국인력의 도입이 국내 노동시장에 미치는 영향은 무엇인가?
- 외국인력의 불법이주 및 체류를 방지하는 제도적 장치는 무엇인가?

첫째, 각국의 외국인력정책의 유형을 보면 크게 공급주도적 제도(supply-driven systems)와 수요주도적 제도(demand-driven systems)의 두 가지로 유형화할 수 있다. 공급주도적 제도하에서는 외국인력의 유입 과정이 인력공급자인 외국인 근로자에 의해 주도되며 외국인이 이주를 희망하면 이주를 희망하는 잠재적인 외국인 풀(the pool of potential immigrants)로부터 가장 양질의 외국인력을 선별하기 내기 위한 수입국(host country)의 선별 절차(screening process)가 뒤이어 이루어진다. 예컨대 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서는 영구이주(permanent migration)를 희망하는 고급숙련 외국인력을 교육수준, 직업 수행에 필요한 전문지식과 기술, 언어능력, 연령, 기타 이주 후 성공적으로 적응하는 데 영향을 미칠 수 있는 자산 상태 등 제반 요소들을 점수화하여 일정 점수 이상인 외국인에게만 이주와 취업을 허용하는 점수제(point

systems)를 활용하고 있다.

반면에 수요주도적 제도하에서는 외국인력의 수요자인 수입국의 고용주가 외국인의 고용을 허가해 줄 것을 정부 당국에 요청함으로써 외국인력의 도입 과정이 시작되며, 수입국의 정부는 외국인의 고용이 내국인의 일자리를 잠식하지 않고 내국인의 임금이나 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않는 경우에 한해 외국인의 고용을 허가하며, 고용허가를 받은 고용주는 외국인력을 허가받은 분야에 허가받은 인원의 범위 내에서 고용주의 책임하에 외국인을 선별하여 고용한다. 수요주도적 제도는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국, 대만, 싱가포르 등에서 시행하고 있다.

둘째, 외국인력정책의 관장기관이다. 주요국의 외국인력의 정책을 관장하는 기관을 보면 외국인의 출입국에 관한 정책은 비자업무를 관장하는 부처에서 관장하고, 외국인을 근로자로서 활용하는 부문에 대한 정책은 노동관련 부처가 관장하는 것이 일반적이다. 일부 국가에서는 외국인력정책에 관한 업무가 여러 부처간에 긴밀한 협조가 필요하다는 점에서 위원회를 설치하여 관련정책을 종합적으로 조정하는 경우도 있다. 내국인 구인노력 확인, 사업주에 대한 고용허가, 외국인 근로자에 대한 취업알선, 외국인 근로자 관련 민원처리, 외국인 고용사업장의 지도·감독 등의 집행업무는 일반적으로 직업안전기관이 담당하고, 송출국 정부와의 쌍무협정 체결, 외국인 근로자에 관한 전산 데이터베이스 구축 및 관리 등의 업무는 직업안전기관과 노동관련 부처가 담당하는 것이 보통이다.

셋째, 외국인력의 도입규모 결정 메커니즘으로, 외국인 근로자를 어떤 업종에 얼마의 규모로 도입할 것인가는 업종별 노동시장 상황을 고려하여 판단하게 된다. 즉 외국인력은 국내 노동시장에서 인력이 부족할 때 도입하는 것이므로 업종별 인력부족의 규모를 추정하는 것으로부터 외국인력의 도입규모에 대한 논의가 시작된다. 그러나 계량경제학적인 추정방법론을 활용하여 외국인력에

대한 수요가 추정되었다고 할지라도 추정 결과를 그대로 외국인력의 도입규모로 설정하는 것이 아니라 정치권, 정부 관련부처, 노사 단체, 학계 및 NGO 등의 의견까지 수렴하는, 정치적 과정을 거쳐 외국인력의 도입규모가 최종적으로 결정되는 것이 보통이다.

외국의 경우를 보면 외국인 근로자의 도입규모를 명시적으로 가지면서 운영하는 국가와 외국인력 도입규모를 정하지 않거나 이를 비공식적으로만 가지고 있는 국가로 구분할 수 있다. 한국, 미국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 수요주도적 외국인력정책을 추진하고 있는 국가의 대부분은 외국인 근로자에 대한 도입 한도를 설정하지 않을 경우 외국인력에 대한 수요가 적정수준을 초과할 우려가 크기 때문에 외국인력의 총 도입규모 또는 업종별 도입규모를 설정하여 운용하고 있으며, 일부 국가에서는 업종별 외국인력 고용 상한비율(dependency ceiling)을 설정하고 외국인력의 수요를 억제하기 위해 외국인고용부담금(levy)을 추가적으로 사업주에게 부과하고 있다. 반면에 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 공급주도적 외국인력정책을 추진하고 있는 국가에서는 점수제에 의해 외국인력의 도입 한도를 조정해 나갈 수 있기 때문에 외국인 근로자의 쿼터 없이 외국인력정책을 운영하는 것이 보통이다.

넷째, 송출국가의 선정 문제이다. 외국인 근로자를 도입하는 송출국가를 선정하는 방식에 있어서도 공급주도적 제도를 실시하는 국가에서는 일정한 점수 이상의 외국인 근로자를 국적과 관계없이 도입하는 경향이 강한 데 반하여, 수요주도적 제도를 실시하는 국가에서는 수입국과의 문화적 동질성 등을 고려하여 몇 개 국가로 한정하는 국가가 많다.

독일의 경우, 터키 등 동유럽 13개국과 국가간 협정을 맺어 외국인력을 동유럽국가로부터 도입하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 대만은 자국에 우호적인 필리핀, 태국, 미얀마, 인도네시아, 말레이시아 등 5개국으로부터 외국인 근로자를 도입하고 있으나 국가별

배정인원은 정해져 있지 않으며 외국인력의 수요자인 사용자들이 수입국가를 선택하도록 하고 있다. 싱가포르의 외국인력 도입국을 비전통국(non-traditional sources)과 북아시아국(north Asian sources)으로 구분하여 취업업종에 대해 차이를 두고 있으며, 말레이시아로부터 독립하였다는 역사적 배경, 지정학적인 위치로 인하여 말레이시아인에 대해 고용의 우선순위를 두고 있다. 싱가포르는 국적에 따라 취업업종을 달리 적용하고 있는데, 제조업 부문의 취업은 말레이시아, 홍콩, 마카오, 한국, 대만 국적의 외국인만 취업이 가능하며, 건설업 부문은 말레이시아, 비전통국, 북아시아국가 모두가 가능하다. 서비스업의 경우 말레이시아 외에 북아시아 국적의 외국인만 가능하다.

다섯째, 외국인력의 수요억제장치 문제이다. 대부분의 경우 선진국인 인력수입국의 임금 및 근로조건은 개발도상국가인 인력 송출국에 비하여 훨씬 우월하기 때문에 외국인 근로자에 대한 수요억제장치가 없을 경우 국내 사업주는 저숙련직종에 대해 값싼 외국인 근로자를 더 많이 고용하고자 할 것이며, 외국인 근로자는 더 많이 인력 수입국으로 유입하려는 현상이 발생하게 된다. 이 경우 내국인의 일자리는 필연적으로 외국인 근로자에 의해 잠식당할 수 있기 때문에 외국인력을 도입하여 활용하는 모든 국가는 외국인 근로자에 의한 내국인 근로자의 일자리 잠식을 방지하기 위해 적어도 다음 두 가지 원칙을 준수하도록 하고 있다. 첫째는, 내 외국인간의 임금 및 근로조건 등에서의 차별을 금지하여 외국인을 저임금으로 고용하지 못하게 하는 것이며 둘째는, 직업안정기관에서의 노동시장 테스트(labor market test)를 통해 외국인을 고용하고자 하는 사업주는 반드시 일정 기간 동안 내국인의 우선 고용을 위해 노력하도록 하고, 그 기간 중에 내국인을 고용하지 못한 경우에 한해 외국인을 고용하도록 허가하는 것이다. 그런데 내외국인 근로자간의 처우에 있어서의 차별금지원칙이 실제 적용에 있어

서는 매우 모호한 경우가 많이 발생한다. 이러한 이유로 대만과 싱가포르에서는 외국인 고용부담금을 외국인 고용사업주로부터 징수하여 내외국인간의 임금격차에 해당하는 부분을 고용부담금으로 징수하여 외국인력의 수요를 억제하도록 하는 방식을 시행하고 있다. 싱가포르는 업종과 숙련도에 따라 저숙련 외국인력과 내국인 대체 가능성이 높은 직종에 대해서는 고용부담금을 상대적으로 무겁게 하는 업종별·숙련도별 차등징수방식의 고용부담금제를 시행하고 있다. 대만은 업종별로만 차등화하는 고용부담금제를 시행하고 있다.

총 론

1. 연구의 배경과 목적

국제교역의 증대에 따라 국경간 노동력의 이동이 더욱 활발해지고 있다. 12개월 이상 해외에 거주한 사람이 세계적으로 2000년에 175백 만명으로서, 이러한 사람들을 ‘이주자 국가(migrant nation)’라는 가상의 국가로 치면 인구 규모가 중국, 인도, 미국, 인도네시아에 이어 세계 5위에 해당할 만큼 인력의 국제이동이 활발하다(Martin, 2003). 특히 WTO(World Trade Organization)가 추진 중인 서비스 부문의 협상이 타결되면 노동력의 국경간 이동은 더욱 촉진될 것으로 예상되고 있다.

노동력의 국제이동에 있어서 대부분의 선진국에서는 취업 목적의 이주가 전반적인 증가세를 보이고 있으며, 이러한 현상은 특히 교육, 의료 및 컴퓨터 기술 분야에서 두드러진다. 더구나 이러한 추세는 전문 기술인력을 필요로 하는 분야에만 국한되지 않는다. 한시적으로 저숙련 외국인력을 활용하기 위한 프로그램도 현저하게 증가해 왔다.

노동력의 국제이동이 현재 많은 국가의 주요 관심사 중의 하나이지만 노동력의 국제이동의 흐름은 그 규모와 특성 등에서 매우 다양하므로 나라마다 외국인력을 활용하는 정책 또한 다양할 수밖에 없다. 그러나 공통적인 현상은 외국인력을 도입하는 국가들(host countries)은 가급적 고급 인력을 선별하여 도입하여 경제사회적 효과를 극대화하는 한편, 저숙련 외국인력은 국내 노동시장을 교란하지 않도록 필요한 최

소한의 규모로 한시적으로 투명하게 도입하고 효율적으로 관리하여 일정 기간 이후에는 반드시 귀국하도록 하여 사회적 비용을 최소화하도록 하고자 노력한다는 것이다. 이러한 의미에서 각국의 외국인력정책은 다른 나라에도 좋은 시사점을 줄 수 있다.

한국은 1970년대까지는 노동력을 해외에 보내 외화를 획득하는 인력 송출국가였으나 1980년대 후반부터 국내 노동시장에서 필요한 인력을 외국인으로 충원하는 인력도입 국가가 되었다. 그러나 오랫동안 단일 민족 국가의 전통을 유지해 온 한국은, 초기에는 외국인력을 근로자로서 도입하는 대신 연수생 신분으로 도입하여 활용하도록 하는 외국인 산업연수생제도를 도입하였다. 그러나 외국인 산업연수생제도하에서는 외국인 연수생에게 사실상 근로를 시키면서도 형식적으로는 ‘근로자’가 아닌 ‘연수생’이라는 이유로 외국인근로자의 노동권과 인권을 보호하는데는 많은 허점을 보였다. 또한 외국인력에 대한 수요를 편법적인 산업연수생제도에 의해 모두 충족시킬 수는 없었기 때문에 한국 정부는 오랫동안 외국인력정책의 개선을 위해 노력하여 왔으나, 산업연수생을 저임금으로 계속 활용하고자 하는 경영계의 반대로 그 뜻을 이루지 못하였다. 이러한 과정에서 2002년 말에는 한국에 체류하는 외국인 중 불법체류 외국인(undocumented migrants)의 비중이 80%에 이르게 되었다. 이처럼 불법체류 외국인이 사회문제로 대두되자, 외국인을 고용하려면 산업연수생이 아닌 근로자 신분으로 대우하고 정당하게 보호하면서 활용하고 불법체류자를 최소화할 수 있는 근본적인 제도개선이 필요하다는 데 국민적 공감대가 형성되게 되었다. 이러한 국민적 공감대는 2003년에 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』의 제정으로 결실을 보게 되어 한국에서도 2004년 8월부터 외국인 근로자 고용허가제도가 시행되게 되었다.

한국에서 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있는 고용허가제도가 시행되게 되었지만 고용허가제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 지금까지 많은 문제가 되어 왔던 외국인 도입 과정에서의 송출비리와 과도한 불법체류자 문제, 외국인근로자의 인권보호 등의 문제를 조기에 해결해야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지금부터 많은

선진국의 경험을 토대로 고용허가제도를 정교하게 발전시켜 나가야 한다. 이러한 취지에서 본 연구는 주요국의 외국인력정책을 비교분석하여 한국과 같이 외국인력을 활용하고 있으면서도 많은 문제에 직면하고 있는 국가들에게 외국인력정책 및 제도를 합리적으로 발전시켜 나가는 데 필요한 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 본 연구에서 다루고 있는 주요 국가의 경험은 한국과 같이 인력송출국가에서 인력수입국가로 전환하게 될 많은 개발도상국에 좋은 교훈이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 선진국에게도 다른 나라의 외국인력정책과 경험은 귀중한 교훈을 줄 수 있을 것이다.

이와 같은 목적에서 본 보고서가 다루고자 하는 주요 이슈는 다음과 같다.

- 주요국의 외국인력의 최근 추세는 어떠한가?
- 외국인력의 도입 규모를 어떻게 결정하는가?
- 외국인력의 정책과 집행업무를 관장하는 기관은 어떻게 구성되어 있는가?
- 필요한 외국인력을 활용하는 메커니즘은 어떻게 발전되어 왔으며 현재 활용되고 있는 프로그램에는 어떠한 것이 있는가?
- 외국인력의 선별과 관리방법은 무엇인가?
- 외국인력의 도입이 국내 노동시장에 미치는 영향은 무엇인가?
- 외국인력의 불법이주 및 체류를 방지하는 제도적 장치는 무엇인가?

2. 외국인력정책의 유형

외국인력정책은 국가별로 상당한 차이가 있지만 크게 공급주도적 제도(supply-driven systems)와 수요주도적 제도(demand-driven systems)의 두 가지로 유형화할 수 있다.

공급주도적 제도하에서는 외국인력의 유입 과정이 인력공급자인 외국인근로자에 의해 주도되며 외국인이 이주를 희망하면 이주를 희망하는 잠재적인 외국인 풀(the pool of potential immigrants)로부터 가장 양질의 외국인력을 선별하기 위한 수입국(host country)의 선별 절차

(screening process)가 뒤이어 이루어진다. 예컨대 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서는 영구이주(permanent migration)를 희망하는 고급숙련외국인력을 교육수준, 직업수행에 필요한 전문지식과 기술, 언어능력, 연령, 기타 이주 후 성공적으로 적응하는 데 영향을 미칠 수 있는 자산상태 등 제반 요소들을 점수화하여 일정 점수 이상인 외국인에게만 이주와 취업을 허용하는 점수제(point systems)를 활용하고 있다. 점수제는 외국인 수입국가에 장기적으로 혜택을 줄 것으로 생각되는 객관적 기준을 미리 공표하고 이러한 기준을 충족시키는 고급외국인력을 선별하여 도입할 수 있다는 점에서 외국인력 선발의 투명성, 일관성, 효율성을 높일 수 있는 장점이 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 점수제는 높은 점수를 받고 이주한 외국인이 과연 외국인력을 고용하고자 하는 사업주가 필요한 능력을 갖춘 사람인지를 정확히 분별해낼 수는 없으며, 점수를 부여하는 기준이 과연 국가경제에 정말 기여할 수 있는 외국인을 선별해 내는 최선의 기준인가에 대해서는 논쟁의 여지가 있다.

공급주도적 제도는 고급숙련외국인력을 장기적으로 활용하는 데 외국인력정책의 비중을 두는 국가에서 주로 시행되고 있다. 그러나 공급주도적 제도를 시행하는 국가에서도 고급숙련외국인력에 대해서는 점수제를 적용하여 인력을 선발하여 영주권을 부여하지만 저숙련외국인력에 대해서는 점수제를 적용하지 않고 있다. 공급주도적 제도를 시행하고 있는 인력수입국에 취업하고자 하는 저숙련 외국인력은 직접 수입국의 정부당국에 취업허가를 신청하여 허가를 받으면 일정기간 한시적으로 취업할 수 있다.

반면에 수요주도적 제도하에서는 외국인력의 수요자인 수입국의 고용주가 외국인의 고용을 허가해 줄 것을 정부당국에 요청함으로써 외국인력의 도입 과정이 시작되며, 수입국의 정부는 외국인의 고용이 내국인의 일자리를 잠식하지 않고 내국인의 임금이나 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않는 경우에 한해 외국인의 고용을 허가하며, 고용허가를 받은 고용주는 외국인력을 허가받은 분야에 허가받은 인원의 범위 내에서 고용주의 책임하에 외국인을 선별하여 고용한다. 수요주도적 제도는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 한국, 대만, 싱가포르 등에서 시

행하고 있다.

수요주도적 제도는 고용주야말로 외국인력의 경제적 기여도를 가장 잘 판단할 수 있는 최적의 위치에 있으며, 외국인력의 수요자인 고용주가 필요로 하는 외국인력을 선택하여 고용할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직하다는 논리에 근거하고 있다. 따라서 수요주도적 제도는 수요자인 고용주의 만족도를 높이는 데 효율적이라는 장점이 있다. 반면에 고용주의 이해관계와 국민경제 전체의 이해관계가 상충될 수 있다. 고용주가 저숙련외국인력을 저임금에 고용하려고 할 경우 기업구조조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저해할 수 있으며, 저숙련외국인력의 과다 유입으로 사회적 비용을 과다하게 발생시킬 수 있다는 단점이 있다.

수요주도적 제도를 시행하고 있는 대부분의 국가에서는 외국인력을 일정기간 동안 한시적으로만 고용하며, 외국인력의 고용이 허용되는 분야도 특정 분야로 제한하고 있다. 그러나 수요주도적 제도를 시행하는 국가도 고급숙련외국인력에 대해서는 이러한 제한을 대폭 완화하거나 제한을 두지 않고 있다. 일부 국가는 체류 허가가 수차례 갱신되어 일정기간 이상 체류하는 외국인에 대해서는 영주를 허용하고 있다. 또한 미국과 캐나다와 같이 소위 전통적인 이민국가의 경우, 고급숙련외국인근로자에게 최초 입국 시점에 바로 영주권을 주는 제도가 운영되고 있다.

외국인력정책은 국가별로 상당한 차이가 있으나 수입국의 경제와 사회발전에 크게 도움이 되는 인력을 선별하여 활용하기 위해 노력하고 있다는 점에서는 공통적이다. 전문기술외국인력과 고급외국인력에 대해서는 적극적으로 유치하여 장기체류의 유인을 제공하고 있는 데 반하여, 저숙련외국인력은 인력수입국에 장기적으로 부담을 지울 수 있고 산업구조조정을 지연시킬 수도 있으므로 매우 엄격한 규제를 통해 최소 규모로 한시적으로만 활용하도록 하고 있다. 이는 저숙련외국인력의 유입은 내국인의 고용, 임금, 근로조건 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

3. 외국인력정책의 기본원칙

각국이 시행하고 있는 외국인력정책은 상당한 다양성을 보이고 있지만 거의 공통적으로 준수하고 있는 공통의 원칙을 도출한다면 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 국내노동시장 보완성의 원칙이다. 이는 내국인으로 충원할 수 없는 부분에 한하여 외국인력을 최소한으로 도입하여 보완적으로 활용하며, 외국인의 고용이 내국인의 고용기회를 잠식하거나 임금 및 근로조건을 저해하지 않도록 한다는 ‘내국인 우선고용의 원칙’으로서 외국인력을 활용하는 모든 국가가 보편적으로 채택하고 있는 원칙이다. 즉 내국인 구인노력을 하였음에도 내국인을 채용하지 못한 사업주에 한하여 외국인근로자의 고용을 허용하는 노동시장 테스트(labor market test)를 준수함으로써, 외국인이 내국인의 일자리를 잠식하거나 대체하는 것이 아니라 외국인의 고용이 인력부족을 겪고 있는 국내 기업의 애로를 해소해 줌으로써 국내 기업의 해외이전이나 경쟁력 저하를 방지하도록 노력하고 있다.

둘째, 송출비리 방지 및 외국인력 선정·도입 절차의 투명성 원칙이다. 외국인근로자의 도입 과정에서 과도한 중개수수료를 지불하고 입국하는 외국인근로자는 중개수수료를 보상받기 위해서 합법 체류기간을 초과하는 경향이 있기 때문에 송출비리는 불법체류와 불법취업의 주요 원인이 되고 있다. 이에 따라 송출비리를 방지하고 외국인력의 선정과 도입 절차를 투명하게 하도록 하기 위해, 인력도입국은 송출국과 쌍무협정을 체결하고 공공부문에서 외국인근로자의 선정·도입 업무를 담당하게 함으로써 민간송출회사의 개입 및 부조리 소지를 제거하는 국가가 많다. 독일, 프랑스, 영국, 한국 등에서는 정부기관이 주도하여 외국인력의 선정·도입 업무를 관장하고 있는 데 반하여 대만과 싱가포르에서는 민간직업소개기관이 외국인근로자의 선정·도입 업무를 관장하고 있다.

셋째, 단기취업 목적으로 입국한 외국인의 정주화(定住化) 방지원칙

이다. 단기취업 목적으로 입국한 외국인이 장기체류할 경우, 궁극적으로는 가족 동반과 영주권 부여가 불가피하게 되고 저숙련외국인력의 정주화는 많은 사회적 비용을 야기하게 된다. 이러한 문제를 방지하기 위해 외국인근로자의 국내 취업기간을 일정 기한으로 한정하는 것이 보통이다. 독일의 경우 허용된 취업기한 동안 취업 후 귀국한 외국인은 귀국 후 다시 재취업을 위한 입국을 허용하지 않고 있는 데 반하여, 한국은 귀국 후 1년이 경과하면 재입국하여 다시 취업할 수 있도록 하는 점이 상이하다.

넷째, 내외국인간 균등대우의 원칙이다. 내외국인근로자에 대한 균등대우의 원칙은 국제협약에서 규정하고 있을 뿐만 아니라 모든 국가가 보편적으로 채택하고 있는 원칙이다. 따라서 외국인근로자는 사회보험 및 노동관계법의 적용에 있어서 내국인과 동등하게 보호를 받는다. 일부에서는 내외국인간 균등대우의 원칙을 외국인근로자에게 내국인과 동등한 임금을 지급해야 하는 것으로 오해하는 경우도 있으나, 내국인 간에도 생산성, 근무경력 등에 따라 임금이 다르듯 외국인근로자의 경우에도 정당한 사유로 임금 등에 차별을 두는 것은 가능하다. 그러나 외국인근로자라는 이유만으로 부당하게 차별하는 것은 안 된다.

다섯째, 산업구조조정 저해 방지의 원칙이다. 이는 외국인력의 도입이 국내의 산업 및 기업구조조정에 나쁜 영향을 끼치지 않도록 하여야 한다는 것이다. 외국인력을 저임금으로 활용할 경우, 값싼 외국인력에 안주하여 기업의 구조조정을 지연시킴으로써 장기적으로 기업과 국가의 경쟁력을 저하시킬 수 있다. 오늘날 국가와 기업은 끊임없이 변화하는 국내외의 경제사회 환경 속에서 경쟁력을 높여가기 위하여 끊임 없는 개혁과 구조조정을 추진하고 있다. 따라서 외국인력의 고용이 수입국의 경쟁력이 없는 사양산업을 연명하게 하여 경제의 고부가가치화와 산업구조 고도화를 위한 산업구조의 조정을 저해해서는 안 된다. 대만의 경우 외국인력을 고용하고자 하는 사업주는 생산설비와 노동환경개선계획 등 구조조정 계획서를 고용허가 신청시 함께 제출하여야 하며, 국가경제에 대한 기여도가 높은 사업주¹⁾에게만 외국인 고용허가를 내주고 있다. 대부분의 국가의 경우 법률에서 명시적으로 산업구조

조정 저해 방지의 원칙을 천명하지는 않고 있으나, 이는 외국인력정책을 추진하는 데 있어서 묵시적으로 공감대가 형성된 기본 원칙이라 할 수 있다.

4. 외국인력정책의 국제비교

가. 개 요

유럽연합(European Union: EU) 회원국간에는 노동력의 자유로운 이동이 보장되어 있어 EU 회원국의 근로자는 다른 회원국에서 구직할 권리(right to seek employment), 취업을 목적으로 다른 회원국으로 이동할 권리(right to move), 취업을 목적으로 다른 회원국에서 거주할 권리(right to reside), 경제적으로 자립할 수 있는 한 고용계약이 종료된 이후에도 다른 회원국에 잔류할 권리(right to remain)를 가진다. 따라서 모든 EU 국민은 유럽공동체(European Community) 내에서 고용, 임금, 근로조건, 해고 등에 있어서 내국인과 동등하게 취급된다. EU 회원국간에 노동력의 자유로운 이동이 보장되어 있음에도 불구하고, 국가간의 문화적·언어적 차이 등으로 인해 다른 EU 국가에 거주하고 있거나 취업하고 있는 사람의 비중은 EU 국민의 1.5%로서 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

EU 국가의 외국인력정책은 비EU 국민(non-EU nationals)을 대상으로 하는데, 자국민이나 EU 국민 또는 EU 국가에서 체류허가를 이미 받은 비EU 국민으로 채울 수 없는 일자리에 한해 사업주에게 한시적인 외국인 고용허가(temporary work permit)를 허용하여 외국인력을 고용하도록 하고 있다. 계절적 외국인근로자와 국경 왕래 외국인근로자(border commuters)에 대해서도 취업이 엄격히 제한된다. 구체적인 외국인력정책은 EU 내에서도 국가별로 다르다.

북아메리카의 전통적인 노동력 수입국가인 미국과 캐나다는 외국인

1) 구체적으로 국가경제에 대한 기여도를 평가하는 기준으로는 자본금이 2만 대만달러 이상일 것을 요구하고 있다.

력정책에 있어서 유사성도 많지만 차이점도 많다. 가장 대표적인 차이점은 미국은 고용주가 필요한 외국인력의 도입을 주도하는 수요주도적 제도를 실시하고 있는 데 반하여, 캐나다는 점수제에 의해 일정한 점수 이상에 해당하는 외국인이 스스로 캐나다에 이주를 신청하고 캐나다 정부가 이주 희망자를 선별하여 받아들이는 공급주도적 제도를 실시하고 있다는 점이다.

아시아에서 일본, 한국, 싱가포르, 대만은 대표적인 인력수입국이다. 이들 국가 중에서 싱가포르와 대만은 외국인 고용허가제를 실시해 오고 있으며, 한국은 2004년 8월부터 고용허가제를 시행한다. 일본은 고용허가제의 도입에 대한 논의는 오래 전부터 계속되고 있으나 아직 도입되지 않은 상태다. 싱가포르, 대만, 한국의 외국인 고용허가제는 수요주도적 제도의 대표적인 예에 속한다.

나. 관장기관

외국인력정책은 외국인에 관한 정부의 정책결정, 입국비자 업무, 송출국의 선정과 외국인력 도입 규모(quota) 결정, 송출국과의 쌍무협정 체결, 내국인 우선고용의무의 확인과 외국인 고용허가, 외국인력의 선발과 도입 전의 교육훈련, 건강검진 등의 업무, 입국 후의 적응교육과 건강검진, 체류관리 및 보호, 사회통합과 고충처리, 외국인 고용사업장에 대한 근로감독, 불법체류 및 불법취업자에 대한 단속과 귀국조치 등의 업무가 여러 부처와 기관에 분산되어 있기 때문에 관련부처와 기관간의 유기적인 연계와 협조가 매우 중요하다.

주요국의 외국인력의 정책을 관장하는 기관을 보면, 외국인의 출입국에 관한 정책은 비자 업무를 관장하는 부처에서 관장하고, 외국인을 근로자로 활용하는 부문에 대한 정책은 노동관련 부처가 관장하는 것이 일반적이다. 일부 국가에서는 외국인력정책에 관한 업무가 여러 부처간에 긴밀한 협조가 필요하다는 점에서 위원회를 설치하여 관련정책을 종합적으로 조정하는 경우도 있다.

내국인 구인노력 확인, 사업주에 대한 고용허가, 외국인근로자에 대

한 취업알선, 외국인근로자 관련 민원처리, 외국인 고용사업장 지도·감독 등의 집행 업무는 일반적으로 직업안정기관이 담당하고, 송출국 정부와의 쌍무협정 체결, 외국인근로자에 관한 전산데이터 베이스 구축 및 관리 등의 업무는 직업안정기관과 노동관련 부처가 담당하는 것이 보통이다.

다. 외국인력의 도입 규모 결정 메커니즘

외국인근로자를 도입할 경우 국내 노동시장에서의 인력부족의 규모와 외국인력에 대한 수요를 어떻게 측정하고 어느 정도의 외국인력을 도입하는 것이 적정한가를 결정하는 것은 매우 중요하고 어려운 문제이다. 외국의 경우 연도별 외국인력의 도입 한도(quota)를 명시적으로 밝히지 않는 국가도, 외국인력의 과다 유입에 따른 내국인의 일자리를 잠식하지 않도록 하기 위해 비공식적으로는 외국인력의 도입 한도를 정부 내부적으로 가지고 있는 것이 보통이다. 그런데 외국인력의 도입 한도를 어떤 기준에 의해 정할 것인가가 문제가 된다.

외국인근로자를 어떤 업종에 얼마의 규모로 도입할 것인가는 업종별 노동시장 상황을 고려하여 판단하게 된다. 즉 외국인력은 국내 노동시장에서 인력이 부족할 때 도입하는 것이므로 업종별 인력부족의 규모를 추정하는 것에서부터 외국인력의 도입 규모에 대한 논의가 시작된다. 그러나 계량경제학적인 추정방법론을 활용하여 외국인력에 대한 수요가 추정되었다고 할지라도 추정 결과를 그대로 외국인력의 도입 규모로 설정하는 것이 아니라, 정치권, 정부 관련부처, 노사단체, 학계 및 NGO 등의 의견까지 수렴하는 정치적 과정을 거쳐 외국인력의 도입 규모가 최종적으로 결정되는 것이 보통이다.

외국의 경우를 보면 외국인근로자의 도입 규모를 명시적으로 가지면서 운영하는 국가와 외국인력 도입 규모를 정하지 않거나 이를 비공식적으로만 가지고 있는 국가로 구분할 수 있다. 한국, 미국, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 수요주도적 외국인력정책을 추진하고 있는 국가의 대부분은 외국인근로자에 대한 도입 한도를 설정하지 않을 경우 외국인

력에 대한 수요가 적정수준을 초과할 우려가 크기 때문에 외국인력의 총도입 규모 또는 업종별 도입 규모를 설정하여 운용하고 있으며, 일부 국가에서는 업종별 외국인력 고용상한비율(dependency ceiling)을 설정하고 외국인력의 수요를 억제하기 위해 외국인 고용부담금(levy)을 추가적으로 사업주에게 부과하고 있다. 반면에 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 공급주도적 외국인력정책을 추진하고 있는 국가에서는 점수제에 의해 외국인력의 도입 한도를 조정해 나갈 수 있기 때문에 외국인 근로자의 쿼터가 없이 외국인력정책을 운영하는 것이 보통이다.

독일과 이탈리아의 경우 송출국과의 국가간 협약을 통해 각 송출국별 및 도입 프로그램별 외국인근로자 도입 한도를 설정하여 운용하고 있다. 영국의 경우 총량적인 도입 한도를 설정하고 있지는 않으나 계절적 농업근로자(2003년 25,000명)와, 2003년부터 식품제조업과 호텔·음식점업 등에서의 인력부족을 해소하기 위해 도입된 업종별 프로그램(sectors based scheme)에 대해서는 업종별 쿼터를 설정하여 운영하고 있다. 미국은 연방의회가 매년 이민 및 난민을 포함한 외국인력의 도입 규모를 설정하고 노동부가 각 프로그램별 도입 한도를 설정하고 있으나, 외국인력 도입프로그램에 따라서는 도입 한도를 설정하지 않고 있는 것도 있다. 대만과 싱가포르의 외국인근로자의 총량을 공식적으로 설정하지는 않고 있으나 업종별 외국인력 고용상한비율을 설정하고 외국인력의 수요를 억제하기 위해 외국인 고용부담금을 사업주에게 부과하고 있다. 한국에서는 학계(유길상·이규용, 2002)에서는 물론 외국인 고용허가제도의 입법 과정에서 외국인 고용부담금제도의 도입이 논의되었으나 입법에 반영되지는 않았다.

공급주도적 외국인력정책을 추진하고 있는 캐나다는 점수제에 의해 외국인력을 도입하고 있기 때문에 외국인력 도입 규모를 쿼터(quota)로 설정하지는 않고 있으나, 전체 인구의 1%(약 31만명)의 외국인을 매년 신규로 받아들이는 것을 목표로 하여 외국인력의 규모를 통제하고 있다. 또한 매년 다음해에 이주할 것으로 예상되는 외국인력의 규모를 발표함으로써 간접적으로 외국인력 도입 규모를 발표하고 있다.

라. 송출국가의 선정

외국인근로자를 도입하는 송출국가를 선정하는 방식에 있어서도 공급주도적 제도를 실시하는 국가에서는 일정한 점수 이상의 외국인근로자를 국적과 관계없이 도입하는 경향이 강한 데 반하여, 수요주도적 제도를 실시하는 국가에서는 수입국과의 문화적 동질성 등을 고려하여 몇 개 국가로 한정하는 국가가 많다.

독일의 경우 터키 등 동유럽 13개국과 국가간 협정을 맺어 외국인력을 동유럽국가로부터 도입하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 대만은 대만에 우호적인 필리핀, 태국, 미얀마, 인도네시아, 말레이시아의 5개국으로부터 외국인근로자를 도입하고 있으나 국가별 배정 인원은 정해져 있지 않으며 외국인력의 수요자인 사용자들이 수입국가를 선택하도록 하고 있다. 싱가포르의 외국인력 도입국을 비전통국(Non-Traditional Sources)과 북아시아국(North Asian Sources)으로 구분하여 취업 업종에 대해 차이를 두고 있으며,²⁾ 말레이시아로부터 독립하였다는 역사적 배경, 지정학적인 위치로 인하여 말레이시아인에 대해 고용의 우선순위를 두고 있다. 싱가포르는 국적에 따라 취업업종도 달리 적용하고 있는데, 제조업 부문의 취업은 말레이시아, 홍콩, 마카오, 한국, 대만 국적의 외국인만 취업이 가능하며, 건설업 부문은 말레이시아, 비전통국, 북아시아국 모두가 가능하다. 서비스업의 경우 말레이시아 외에 북아시아 국적의 외국인만 가능하다.

한국의 경우 2004년 3월 현재 산업연수생 송출국가는 17개 국가인데, 고용허가제도에 따른 송출국가를 기존의 산업연수생 도입국가 17개국을 다 포함시키지 않고 관리가능한 소수의 국가로 한정할 예정이다.

2) 비전통국가(Non-Traditional Sources : NTS)에는 인도, 스리랑카, 태국, 중국, 방글라데시, 미얀마, 필리핀, 파키스탄이 포함된다. 북아시아국가(North Asian Sources : NAS)에는 홍콩, 마카오, 한국, 대만이 포함된다.

마. 외국인력의 수요억제장치

대부분의 경우 선진국인 인력수입국의 임금 및 근로조건은 개발도상 국가인 인력송출국에 비하여 훨씬 우월하기 때문에 외국인근로자에 대한 수요억제장치가 없을 경우 국내 사업주는 저숙련 직종에 대해 값싼 외국인근로자를 더 많이 고용하고자 할 것이며, 외국인근로자는 더 많이 인력수입국으로 유입하려는 현상이 발생하게 된다. 이 경우 내국인의 일자리는 필연적으로 외국인근로자에 의해 잠식당할 수 있기 때문에 외국인력을 도입하여 활용하는 모든 국가는 외국인근로자에 의한 내국인근로자의 일자리 잠식을 방지하기 위해 적어도 다음 두 가지 원칙을 준수하도록 하고 있다. 첫째는, 내외국인간의 임금 및 근로조건 등에서의 차별을 금지하여 외국인을 저임금으로 고용하지 못하게 하는 것이며, 둘째는, 직업안정기관에서의 노동시장 테스트(labor market test)를 통해 외국인을 고용하고자 하는 사업주는 반드시 일정기간 동안 내국인의 고용을 위해 노력하도록 하고, 그 기간 중에 내국인을 고용하지 못한 경우에 한해 외국인을 고용하도록 허가하는 것이다. 그런데 많은 국가에서 내국인 우선고용 노력 여부를 심사하는 노동시장 테스트 과정이 형식적으로 운용되어, 아무런 효과 없이 오히려 수요자에게 불편만 끼치는가 하면 너무 경직적으로 운용되어 민원의 원인이 되기도 한다. 따라서 노동시장 테스트 과정이 유연하면서도 당초 취지에 맞게 운용되도록 직업안정기관 종사자의 전문성을 향상시키는 것이 중요하다.

그런데 내외국인 근로자간의 처우에 있어서 차별금지원칙이 실제 적용에는 매우 모호한 경우가 많이 발생한다. 이러한 이유로 대만과 싱가포르에서는 외국인 고용사업주로부터 내외국인간의 임금격차에 해당하는 부분을 고용부담금으로 징수하여 외국인력의 수요를 억제하도록 하는 방식을 시행하고 있다. 싱가포르는 업종과 숙련도에 따라 저숙련 외국인력과 내국인 대체가능성이 높은 직종에 대해서는 고용부담금을 상대적으로 무겁게 하는 업종별·숙련도별 차등징수방식의 고용부담금제를 시행하고 있다. 대만은 업종별로만 차등화하는 고용부담금제를

시행하고 있다.

5. 보고서의 구성

본 보고서는 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 먼저 제1부에서는 주요국의 외국인력정책을 주요 쟁점별로 비교분석하였으며, 제2부에서는 주요국의 외국인력정책을 국가별로 소개하였다.

제1부의 주요 쟁점별 비교분석에서는 외국인력정책의 역사(제1장), 외국인력의 최근 추세(제2장), 외국인력제도(제3장), 외국인력 도입의 효과와 내국인 근로자에 대한 보호(제4장), 불법적인 이주 및 체류를 억제하기 위한 제도적 장치(제5장) 등을 비교분석하였다.

제2부에서는 프랑스(제6장), 이탈리아(제7장), 영국(제8장), 독일(제9장), 캐나다(제10장), 미국(제11장), 한국(제12장), 대만(제13장), 싱가포르(제14장), 일본(제15장)의 외국인력정책을 차례로 소개하였다.

또한 부록에서는 외국인력정책을 관장하는 행정기관의 국제비교, 주요국의 외국인력정책의 요약표 등을 수록하였다.

제 1 부

외국인력제도의 국제비교

제 1 장

역 사

1. 유 럽

한 세대에 두 번째로 전면전에 휘말려 들었던 제2차 세계대전 후 유럽은 그러한 참화가 다시는 발생하지 않도록 하기 위한 방법을 모색하기 위해 전력을 다했다. 따라서 전쟁 수행에 필요한 주요 자원으로 간주되었던 석탄과 철강 생산에 유럽 국가들이 상호이익을 위해 힘을 모아 함께 일하면 이로 인해 전쟁을 예방할 수도 있다는 제안이 있었다. 이에 따라 6개국(프랑스, 독일, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드 및 이탈리아)이 1951년에 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)를 창설하였다.

ECSC의 성공으로 이러한 형식의 협력을 다른 분야로 확대하자는 제안들이 나왔다. 이에 1957년 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC) 설립을 위한 로마조약이 이들 6개국에 의해 조인되었다. 이것은 상품, 서비스, 자본 및 노동 부문의 시장통합이 모든 공동 시장 회원국의 복지를 증진할 것이라는 전제에 기초한 유럽공동시장(European Common Market)의 근간이 되었다.

1957년 로마조약(Treaty of Rome)은 노동력의 자유로운 이동을 ‘단 일 시장’의 네 가지 근본적인 자유 중 한 가지로 정의했다. 그러나 그 후로 10년이 지나서야 이 개념의 실질적인 세부사항이 구현되어 자유로운 이동이 실제로 EEC의 국민들에게 허락되었다. <표 1-1>은 EU

의 발전 및 외국인력정책과 관련된 주요 사항들을 요약한 것이다.

단일유럽시장의 근본적인 자유로서 명시된 노동자의 자유로운 이동 원칙에 의해 공동체내 국민들은 다른 회원국내 어디에서든 근로 및 거주할 수 있는데, 모든 EU 회원국 국민들에게 적용되는 노동력의 자유로운 이동에 관한 네 가지 일반 원칙은 다음과 같다.

- 타 EU 국가에서 구직할 권리
- 취업을 위해 타 EU 국가로 이주할 권리
- 취업을 위해 타 EU 국가에서 거주할 권리
- 해당 세대가 재정적으로 자립이 가능한 경우, 고용 종료 후에도 타 EU 국가에서 체류할 권리

‘구직할 권리’란 EU 국민들이 타회원국에서 일자리를 찾기 위해 최소 3개월간 체류할 수 있는 권리를 의미한다. 그러나 유럽최고법원은 ‘합당한 경우’에는 6개월이 적합하다는 내용의 성명을 발표했다. 고용된 EU 국민들은 또한 2000년 중반부터 이들에 대한 거주 허가 요구를 폐지한 4개국(프랑스, 독일, 스페인 및 이탈리아)을 제외한 다른 EU 회원국에서도 자동적으로 거주 허가를 부여받게 된다.

유럽공동체(EC)의 공통법규(aquis communautaire)는 모든 EU 국민들이 고용, 직업, 보수, 해고 및 기타 근로조건에 있어 동등한 대우를 받도록 요구한다. 뿐만 아니라 EU의 법체계는 교육 표준 및 학위의 상호 인정과 회원국들의 교육제도의 점진적 융화에 이바지함으로써 노동력 이동 장벽의 최소화를 목표로 한다.

총체적인 관점에서 보면, EU내 노동력 및 일반인의 이동 장벽의 제거는 다른 무역 지대에서의 노력을 훨씬 능가하는 수준으로 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 타 EU 회원국에서 거주 및 근로하고 있는 EU 국민들의 비율은 EU 인구의 1.5%에 불과하여 상대적으로 낮다. 이렇듯 (EU 국가들 자체내 노동력 이동성에 비해) 상대적으로 낮은 수준의 EU 내 노동력 이동성은 아마도 민족적·문화적 및 언어적 차이의 결과인 듯하다.

〈표 1-1〉 EU 외국인력정책 역사상의 주요 연표

1957	로마조약(EEC조약)이 노동자의 자유로운 이동을 단일시장의 근본적인 자유로 정의함.
1968	6개 EEC 창설 회원국(프랑스, 독일, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드 및 이탈리아)의 노동자들에게 완전한 이동의 자유가 부여됨.
1971	덴마크, 아일랜드 및 영국이 EEC에 가입 (과도기 없이 이들 국가의 노동자들의 자유로운 이동 시행).
1981	그리스가 EEC에 가입 (그리스 노동자들의 자유로운 이동을 위한 과도기 시작).
1985	EEC내 국경 철폐 시작을 위한 쉰겐 제1협정(Schengen I - Agreement)
1986	스페인과 포르투갈이 EEC에 가입 (이들 국가 노동자들의 자유로운 이동을 위한 과도기 시작).
1988	그리스의 자유로운 이동을 위한 과도기 종료.
1990	EEC 내 국경 철폐를 위한 쉰겐 제2협정(Schengen II - Agreement) EEA회원국(현재 아이슬란드, 리히텐슈타인 및 노르웨이)들에게 자유로운 이동 확대.
1991	마스트리히트 회의 및 EU 조약 초안 작성.
1992	스페인 및 포르투갈의 자유로운 이동을 위한 과도기 종료.
1992	단일시장 완성 — 서비스, 자영업 또는 창업 관련 제한 조항 없음. 학위 상호 인정.
1995	오스트리아, 핀란드 및 스웨덴이 EEC에 가입 (과도기 없이 이들 국가 노동자들의 자유로운 이동 시행).
1998	암스테르담 조약(EU 조약)으로 EU가 국가들의 공동체에서 국제 사무에서 단일 인격체로 활동 가능한 법인격으로 전환됨. 동 조약이 노동자 및 일반인의 이동의 자유를 ‘단일시장’의 근본적인 자유로 재차 정의함.
2002	8개 동유럽 국가(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 리투아니아, 라트비아 및 에스토니아)들과 키프로스 및 몰타가 2004년 EU에 공식 가입한다는 내용의 확대안 발표.

사실 EU의 법체계가 EU국가 국민들에게 적용하는 관대한 노동자 및 일반인 이동관련 조항을 비EU국가 국민들에게는 확대 적용하지 않음에도 불구하고, 비EU국가 국민들이 주로 EU국가 내에 사는 외국인이다. 유럽공동체의 공통법규는 EU 노동시장 내에서 EU 국민들에 대한 특혜를 명시적으로 요구한다. 비EU 국민들은 EU 국민 또는 이미

EU 회원국 중 한 나라에서 거주 허가를 받은 비EU 국민을 해당 업무에 채용할 수 없다는 사실이 증명될 경우에만 채용될 수 있다. 비EU 국민들에게 임시 취업 허가가 주어지는 경우는 해당 일자리가 특정 기술을 가진 특정인에 제한되었을 때, 그리고 그 자리에 자국 또는 타EU 노동시장의 노동자를 채용할 수 없을 때뿐이다. 제한 조건은 또한 계절노동자 및 국경을 넘나드는 통근자들에게도 적용된다.

관측자들에 따르면 그러한 규제들이 EU국가들을 실질적으로 구속하는 의미를 갖지는 못했는데, 이는 이들 조건이 사실상 EU 회원국 내에 이미 존재하고 있는 관행을 명문화한 것이기 때문이다.¹⁾ 더구나 유럽 공동체의 공통법규 자체도 EU 노동시장의 보호정책을 반영하고 있긴 하지만, EU 외부로부터의 외국인력의 유입은 본질적으로 여전히 각 회원국의 통제하에 있다. 이는 단일시장 구축을 위한 단일유럽법 포괄 선언(General Declaration of the Single European Act)에 명시적으로 강조되어 있다. 동 선언은 또한 “본 조항 중 그 어떤 것도 회원국들이 제3국으로부터의 노동력 유입 통제를 위해 필요하다고 간주되는 조치를 취할 권리에 영향을 주지 않는다.”라고 명시한다. 이는 제3국에 대한 외국인력정책이 각 회원국의 영역 내에 있음을 명백히 하는 것이다. 따라서 비EU 국적자들은 완전히 자유로이 이동할 권리가 없으며 한 EU 회원국에서 부여받은 거주 및 취업허가를 다른 회원국으로 이전하여 활용할 수 없다.

2. 북 미

캐나다로의 외국인력 유입의 규모도 무시할 수 없지만 그래도 지난 200년간 북미로의 외국인력 유입은 미국으로의 유입이 주를 이루었다. 캐나다와 미국의 상황이 완전히 동일한 특징을 갖고 있지는 않으나 캐나다의 외국인력 유입 및 정책은 미국과 상당히 유사하다.²⁾

1) Boeri, et al.(2002), p.45.

2) Martin(2003), p.37.

가. 미 국

미국 헌법 제1장 제8조가 ‘단일한 귀화규정 수립’ 권한을 연방의회에 부여했지만 미국에서 외국인력 도입 문제는 원래 개별 주정부의 관할이었다. 초기 미 연방의회는 1790년에 최초의 미국 귀화법을 통과시켰는데 동법은 미국 내에서 2년(동기간은 1802년 5년으로 개정됨), 1개 주에서 1년 이상 거주한 자로 ‘도덕적 성품을 지닌 자유로운 백인’에게 시민권을 부여하였다. 1802년 연방의회는 또한 ‘모든 등록 법원’이 시민권을 부여할 수 있도록 허용하였는데, 그 결과 그 후 한 세기 동안에 전국에 천차만별의 관행을 가진 수천 개의 귀화법원이 생겨났다.

미국의 처음 이민 규제 노력 중 가장 주목할 만한 것은 중국인 이민 금지 또는 중국인 이주자에 대한 세금 부과를 위한 연방법 및 주(州)법이다. 중국인 이주자들은 1848년 캘리포니아에서 금이 발굴된 이후 엄청난 수로 몰려왔고, 또한 미국의 첫 대륙횡단철도의 서부 연결 부분을 완성하는 데 필요한 노동력의 상당 부분을 제공했다. 몰려오는 아시아계 이주자들의 물결에 대응하여 미 의회는 1862년 첫 이민규제법을 통과시켰는데, 동법은 미국 배가 중국인 이주자를 미국으로 실어 나르는 것을 금지했다. 또한 의회는 1864년 이민국을 창설하여 중국인 계약직 노동자들의 유입을 관장하게 했다. 이후 아시아계 이민을 규제하는 후속 법들 중 1882년의 중국인배제법(Chinese Exclusion Act)과 같은, 일부는 제2차 세계대전 종전까지도 유효했다.

그러나 새로운 입법적 통제의 영향을 받은 것은 아시아계 이민자들만이 아니었다. 20세기 초 미 서부에서의 농업 관개 확대는 멕시코 혁명(1911~17년)과 함께 수많은 멕시코 농부들이 토지를 떠나 일자리 또는 시민전쟁의 폭력으로부터의 피난처를 찾아 북쪽으로 이주하는 데 일조했다. 이민 지원자에게 읽고 쓰는 시험을 치르게 하고 인두세를 부과했던 1917년의 이민법은, 사실상 북쪽으로 향하는 기존의 그리고 계속되는 노동력의 유입을 불법 이민자로 전락시켰다. 멕시코와 미국 간 국경을 통제하려는 초기의 이러한 여러 가지 노력에도 불구하고 1930년까지 멕시코 인구의 최고 10% 정도가 미국으로 이주한 것으로 추정된다.

미국 이민법의 새로운 시대는 1921년 쿼터제(quota system)의 도입과 함께 열렸으며 이 제도는 현 미국 이민정책의 근간을 이룬다. 당초 안은 해당 국적자의 이민을 1910년 현재 외국에서 출생하여 이미 미국에 거주하고 있는 동 국적자 수의 3% 내로 제한했다. 그러나 1924년 존슨-리드법(Johnson-Reed Act)은 동 제도를 대폭 수정하여 특정 국적의 이민자들에 대한 우선순위를 반영하도록 했다.

이 수정법은 전체적인 이민 유입을 엄격하게 규제하여 서유럽 및 북유럽으로부터의 이민을 제외하고는 대부분의 이민을 효과적으로 중단시켰다. 사실상 이민을 제한하려는 이러한 노력은 종종 미국내 ‘불법 이민’ 현상과 관계가 있다. 또한 미 의회가 미 국경순찰대를 창설한 것도 1924년이였다. 뿐만 아니라 1933년 시행령으로 이민국과 귀화국을 한 기관으로 통합한 후 이민귀화국(INS)을 설치했다.

1952년 이민귀화법의 도래로 존슨-리드법에 도입되었던 쿼터제에 우선순위제(preference system)가 가미되었다. 동 제도는 미국에서 필요로 하는 기술을 가진 인력 또는 미국 시민권자의 친척에게 특혜를 주었다.

1965년 하트-셀러법(Hart-Celler Act)은 원래의 쿼터제를 폐지했으나 우선순위제는 대부분 유지 및 개선하여 이민 가족들의 재결합을 촉진하고 전문기술인력의 미국 이민을 유치하도록 했다.

현 제도하에서 INS는 미국 입국허가 신청자를 여러 개의 카테고리 중 하나에 배정하는데 각 카테고리에는 쿼터가 정해져 있다. 미국 시민권자의 직계가족은 입국 허가가 보장되나 미국 시민권자의 확대 가족, 합법적인 미국내 외국인 거주자들의 직계가족, 특정 범주의 기술 보유자, 난민 및 망명 신청자에게는 배정된 쿼터가 있다.

2001년 합법적으로 미국으로 이주한 총 1,064,318명 중 64%가 미국 시민권자 또는 합법적 거주자들의 가족이었고 17%가 전문기술인력, 10%가 난민 또는 망명 신청자였으며 기타가 9%였다.³⁾

그 외에 미국 입국 허가는 임시취업 비자로도 가능하다. 가장 일반

3) US Department of Justice, INS(2002).

적인 임시취업 비자는 고도의 전문기술인력과 단기 노무인력을 위한 비자 두 종류이다.

나. 캐나다

앞서 언급한 바와 같이 캐나다의 외국인력 유입과 정책은 미국의 것과 다소 유사하다. 미국이 1882년 중국인 이민자를 금지했을 때 캐나다 역시 3년 뒤인 1885년에 중국계 이민 유입을 제한하는 조치를 취했다. 캐나다는 미국과 마찬가지로 제1차 세계대전 이전에 이민 유입이 최고조에 달했다. 또한 미국과 마찬가지로 제2차 세계대전 직후 추방당한 수많은 유럽인들과 난민들의 이민을 허용했다. 게다가 유럽과 미국계 이민자들을 선호하는 캐나다의 ‘백인절대주의(white only)’ 이민 정책이 1962년 종료되었다. 이는 유럽계 이민자를 선호했던 미국이 1965년 하트-셀러법으로 쿼터제를 폐지하기 3년 전의 일이었다. [그림 1-1]은 캐나다 및 미국 이민사의 시대적 흐름을 보여준다.

1967년 이민부(Ministry of Citizenship and Immigration)의 이민규

[그림 1-1] 미국 및 캐나다로의 이민: 1860~2000



자료:

정에 ‘점수제(points system)’가 편입되었다. 이 제도는 타이민자들보다 광범위하게 친척을 후원할 수 있는 권리를 누렸던 유럽인들에게 부여된 마지막 특혜 요소를 제거해 버렸다. 또한 방문자들도 캐나다에 체류하는 동안 이민자 신분을 신청할 권리가 주어졌다. 이민항소위원회법(Immigration Appeal Board Act)도 같은해 통과되어 추방 명령을 받은 사람은 누구나 신설된 이민항소위원회에 (법 또는 온정에) 호소할 수 있는 권리를 갖게 되었다.

1976년에 제정되어 1978년에 시행된 이민법은 현재 캐나다 이민정책의 근간을 이룬다. 동법은 이민프로그램의 목표를 명시하고 연방정부가 주(州)들과 협의하여 향후 계획을 수립하도록 했다. 이민자들은 독립이민(independents), 가족(family), 피부양 친척(assisted relatives) 및 인도주의적 이민(humanitarian)의 네 가지 카테고리로 구분되었다. 뿐만 아니라 난민자문위원회를 설치했고, 캐나다의 민간난민후원프로그램도 같은해에 시작되었다.

2002년 6월, 지난 24년간 30회 이상 수정되었던 이민법이 전면 폐지되면서 이민 및 난민보호법이 그 자리를 대신했다. 그럼에도 불구하고 ‘점수제’는 유지·개선되었다. 캐나다로 이주하고자 하는 전문 인력은 학력(최고 25점), 캐나다 공식 언어 능력(24점), 경력(21점), 연령(10점), 과거나 현재 직업 또는 고용 제의(10점) 및 적응력(10점)의 카테고리들에 의거하여 평가된다. 75점이 합격점으로 간주되어 일반적으로 입국 허가가 부여된다.

3. 동아시아

노동력의 송출이 많았던 아시아국가 중에서 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등은 제2차 세계대전 이후 눈부신 경제발전을 이룩하면서 외국인력의 수입국으로 변모하였다. 일본 경제는 제2차 세계대전 이후 1990년대 초까지 장기 호황을 누렸고 한국은 1960년대 초부터 급속한 경제성장을 이룩하였다. 일본 경제의 발전은 1960년대부터 한국, 중국, 필리핀 등 주변국들로부터 노동력의 유입을 불가피하게 만들었으며, 한

국, 대만, 싱가포르의 경제발전도 경제발전에 뒤진 주변국 근로자들의 유입을 가져왔다.

그러나 이민국가로 출발한 미국이나 캐나다, 또는 오래 전부터 외국인의 유입이 활발했던 유럽국가들과는 달리 일본, 한국, 대만 등 동아시아국가들은 외국인근로자의 유입에 대하여 소극적인 태도를 취하였다. 그 결과 저숙련 외국인근로자의 유입 상황에도 불구하고 기본적으로는 저숙련 외국인근로자는 수입하지 않으며, 전문기술직에 한해 수입하더라도 외국인력의 수입은 최후의 수단으로 활용하려는 정책이 오랫동안 추진되어 왔다. 일본은 『출입국관리 및 난민인정법』과 『외국인등록법』에 의해 외국인의 입국과 체류를 엄격히 관리하고 있는데, 외국인 고용허가제의 도입 대신 『출입국관리 및 난민인정법』에 의한 외국인 연수제도와 기능실습제도 등을 통해 외국인력을 활용하고 있다.

한국도 1987년부터 외국인근로자들이 본격적으로 유입되었으나 일본과 마찬가지로 저숙련 외국인력의 도입은 원칙적으로 금지하면서 『출입국관리법 시행령』에 근거하여 1991년 말에 해외투자기업연수생제도, 1993년 말에 외국인산업연수생제도를 도입하여 저숙련 외국인근로자를 ‘연수생’이라는 신분으로 활용하는 정책을 추진하였다. 2000년 4월부터 출입국관리법 시행령을 개정하여 일정기간 연수생 신분으로 일한 외국인을 근로자로 고용하는 연수취업제도를 도입하고 2002년 11월부터 재외동포가 서비스업에 취업할 수 있는 취업관리제를 도입하였다. 한국의 외국인력 관련 입법 중 획기적인 것은 2003년 8월에 제정·공포되어 2004년 8월부터 시행되는 『외국인 근로자의 고용허가 등에 관한 법률』이다. 이 법률은 그동안 저숙련 외국인력을 근로자 신분으로는 고용하지 못하도록 해왔던 한국의 외국인력정책이 선진국에서와 같이 외국인력을 근로자 신분으로 고용할 수 있도록 하고 송출 과정과 외국인의 체류를 투명하고 합리적으로 관리할 수 있는 고용허가제로 전환하였다는 점에서 큰 의의를 갖는다.

대만은 1992년 5월에 『외국인 고용허가 및 관리법』을 제정하여 외국인을 합법적으로 고용할 수 있는 제도적 장치를 갖추었으며, 싱가포르는 1970년대부터 외국인 고용허가제에 의해 외국인력을 도입하고 있다.

제 2 장

외국인력정책의 변천

1. 유 럽

20세기 중반까지 오랫동안 상당수의 사람들이 유럽을 떠났다. 1820년부터 1940년 사이 5,500만명에서 6,000만명의 유럽인들이 유럽을 떠나 미국, 아시아 또는 아프리카로 이주한 것으로 추정된다. 더구나 유럽 외 지역으로의 이주와 함께 유럽 내에서도 대규모 이주가 있었다. 게다가 제1차 세계대전의 결과로 신생국들이 생겨났고, 전쟁으로 갑자기 원치 않는 곳에 있게 된 사람들이 대거 이동하여 대량의 인구 교환을 유발했다.

그러나 제2차 세계대전 후에는 상황이 역전되어 유럽이 세계에서 외국인력을 주로 받는 지역들 중 하나가 되었다. 이러한 새로운 인력의 동향을 역사적으로 고찰하면 이 기간을 전후한 국제노동이동의 특징적인 것을 네 단계로 분류할 수 있다. 첫 단계는 전쟁 직후부터 1960년대 까지이고 두 번째 단계는 대부분의 서유럽 국가들이 완전고용 상태를 달성했던 때부터 1973~74년 제1차 석유파동까지이다. 세 번째 단계는 서유럽에 실업률이 증가하던 때와 함께 시작되어 베를린 장벽이 무너지기까지이며, 동유럽의 중앙계획경제의 붕괴가 유럽 노동력 이동의 마지막 단계의 시작이다.

가. 제2차 세계대전 직후의 이민

제2차 세계대전으로 약 2,000만명의 사람들이 강제로 쫓겨났고, 그 중 약 1,200만명의 독일인들이 자신을 반기지 않는 동유럽에 남게 되었다. 이것 자체만으로 1961년 베를린 장벽을 세우기 전까지 약 1,000만명이 서독으로 이동하게 된 이유가 되었다. 그리고 경제적인 이유로 이주하는 경우도 있었는데, 예컨대 알제리에서 프랑스로, 인도와 파키스탄에서 영국으로 또는 수리남에서 네덜란드로의 이동처럼 주로 식민지 또는 타영토에서 본국으로의 이동이 지배적이었다. 상당수의 유럽인이 미주로 이주했지만 이 기간에는 유럽 자체 내에서의 인력이동이 압도적인 비율을 차지한다.

나. 1960년대 호황기의 외국인력정책

유럽 이민의 다음 단계는 서유럽 경제에서 실업이 사실상 사라졌던 1960년대 초 무렵에 시작되었다. 이러한 노동력 부족이 일부 서유럽 국가가 자국의 노동시장을 외국인력에 개방하는 결과를 가져왔다. 이 기간에 유럽내 외국 출생자의 수가 1950년의 약 400만명에서 1970년에는 1,000만명으로 두 배 이상 증가했다. 당시 주요 목적지는 프랑스, 독일, 영국, 스위스, 벨기에 그리고 네덜란드였다. 채용된 노동자들은 주로 남부유럽 출신이었고 이탈리아, 그리스, 포르투갈, 스페인, 터키, 유고슬라비아에서 왔으며, 북아프리카에서는 주로 모로코와 튀니지에서 이주해 온 사람들이었다.

당시 벨기에, 네덜란드, 프랑스 및 영국으로 온 이주민들 중 가장 흔한 경우는 과거 식민지로부터 온 사람들이었다. 그 결과, 이러한 이주민들과 귀환 추방자들이 흔히 유럽의 영구적 정착민으로 수용되었다. 반면, 독일은 임시취업 또는 단기체류 외국인 노동자 프로그램들(guest worker programs)을 도입하였는데 이들 프로그램은 종종 송출국과의 쌍무협정에 기초한 것이었다. 독일의 기업들은 연방노동청과의 긴밀한 협력하에 송출국에서 직접 외국인근로자들을 모집했다. 그러나 근로계

약과 체류 허가가 일시적인 것이었음에도 불구하고, 기간 만료시 귀국 단속은 엄격하지 않았고, 다수의 임시노동자들이 사실상 독일에 영구적으로 남았다.

다. 외국인력 유입 억제

서유럽내 외국인력에 대한 개방적이고 수용적인 태도는 1970년대 초 석유과동 시작 후 돌변했다. 석유과동은 유럽 경제에 큰 영향을 미쳤고 끊임없이 증가하는 실업이 중요한 이슈가 되었다. 적극적인 외국인력 채용은 중단되었다.

그러나 그 이유로 외국인력의 도입이 중단되지는 않았다. 일부 관측자들은 이 기간을 유럽 국가들 편에서는 ‘제한된 외국인력 도입’의 시대라고 특징짓지만¹⁾ 이 기간 동안 유럽의 외국인 숫자는 사실상 증가했다. 유럽으로의 이주를 위한 주요 경로는 가족 재결합과 인도적인 목적을 위한 이주로 바뀌었다. 또한 외국인 인구는 자연적인 인구 성장을 통해서도 증가했다.

같은 기간 남부유럽 국가들은 송출국의 지위에서 탈출하여 점차 외국인력 수입국이 되었다. 이들 국가는 1인당 국민소득이 급속히 증가하면서, 보다 부유한 북유럽 국가들로 들어가기가 더욱 어려워진 많은 아프리카와 아시아인들에게 두 번째로 선호되는 행선지가 된 듯했다.

라. 사회주의 붕괴 이후 중·동유럽으로부터의 난민 유입

동유럽의 중앙계획경제 체제들이 붕괴하면서 유럽 지역 이민의 새로운 단계가 시작되었다. 이 단계는 1980년대 동유럽의 정치적인 개혁과 함께 매우 점진적으로 시작되었다. 그 후 1989년 베를린 장벽이 무너진 후 급격히 증가하여 1993년에 최고조에 달했다. 1993년 유럽의 불황으로 동유럽으로부터의 외국인력 순유입은 중단되었다. 그럼에도 불

1) Boeri, et al.(2002), p.14.

구하고 크로아티아 내전, 보스니아 내전과 코소보 사태로 인하여 난민들이 서유럽으로 대거 유입되었다.

1990년대 전반기에 연평균 약 38만명이 중앙 및 동유럽을 떠났다. 중앙 및 동유럽으로부터 EU로 유입된 순이주자의 누적 인원수는 260만명에 이르는 것으로 추정되었다. 해당 국가들과 근접해 있는 오스트리아와 독일이 이들 이주자를 가장 많이 수용했다. 사실 EU내 중앙 및 동유럽 출신 외국인들의 약 2/3가 독일에 거주한다. 같은 기간 독일은

〈표 2-1〉 유럽내 외국인 부모에게서 출생한 자녀의 시민권

국 가	해당 국가의 영토 내에서 외국인 부모에게 출생한 자녀는 시민권자인가?	예외/비고
오스트리아	아니오	
벨기에	아니오	
덴마크	아니오	미확인 부모의 자녀 제외
핀란드	아니오	미확인 또는 무국적자 부모의 자녀 제외
프랑스	예	
독일	예	그러나 2000년부터 시행 — 부모 중 1인이 독일에서 8년 이상 거주했어야 함
그리스	아니오	미확인 또는 무국적자 부모의 자녀 제외
아일랜드	예	
이탈리아	아니오	해당 자녀가 이탈리아에서 18세까지 합법적 및 연속적으로 거주한 후 시민권을 신청할 경우 제외
룩셈부르크	아니오	
네덜란드	아니오	
노르웨이	아니오	미확인 부모의 자녀 제외
포르투갈	아니오	
스페인	아니오	미확인 또는 무국적자 부모의 자녀 제외
스웨덴	아니오	
스위스	아니오	미확인 부모의 자녀 제외
영국	아니오	1983년 이전 출생 또는 영국에 '정착한' 부 또는 모에게 출생한 경우 제외. 여기서 '정착한'은 해당 부 또는 모가 이민 당국의 통제로부터 자유롭고 영국내 무기한 체류할 수 있는 권리를 부여받은 경우를 의미함

자료: U.S. Office of Personnel Management, Investigation Services, *Citizenship Laws of the World*, IS-1 March 2001.

또한 과거 소비에트연방, 폴란드 및 루마니아로부터 재이주한 그룹(소위 'Aussiedler')의 대거 유입을 겪었다. 이들은 총 200만명으로 집계되었으나 이주자가 아닌 '귀환 내국인'으로 분류되는 경우도 있기 때문에 이주자 통계에 모두 포함된 것은 아니다.

동서 이동이 1990년대 이민의 특징이었지만 이것이 서유럽내 모든 국가들에서의 이민 형태를 규정짓는 것은 아니었다. 영국은 상대적으로 볼 때 이러한 동유럽계 이민자 급증의 영향을 거의 받지 않았다. 이 기간에 영국의 외국 출생 인구는 증가했지만, 기존의 지역들로부터 유입된 것이었고 새로이 중앙 및 동유럽으로부터 유입된 이민은 아니었다. 한편 프랑스는 이 기간 외국 출생 인구에 변화가 거의 없었다.

마. 유럽 노동시장의 외국인력 비중

유럽내 외국인, 특히 다양한 유럽 국가들의 노동력의 일부로서 외국인을 비교하는 표를 작성하는 데는 어려움이 있다. 유럽에서 시민권은 흔히 혈통주의에 입각하여(*ius sanguinis*) 부여되지만, 프랑스와 최근에는 독일 등 일부 주요 국가들은 캐나다와 미국의 경우처럼 출생지에 기초하여(속지주의) 시민권을 부여한다. 그러나 시민권 취득과 관련한 정책적 고려사항은 시간의 흐름에 따라 변화한다. 예를 들어, 영국에서는 외국인 부모의 자녀로 2003년에 21세가 되는 1982년 12월 생은 영국 시민이 되지만, 같은 상황에서 1개월 후에 태어난 1983년 1월 생은 외국인으로 분류된다.

인구 이동의 결과로 매우 복잡한 상황이 발생하는 경우도 있다. 예를 들어, 독일의 경우 주로 과거 소비에트연방에서 수년, 많게는 수십년을 보내고 돌아온 수백만의 '독일인 재거주자(Aussiedler)'들이 있다. 이들은 독일어에도 능숙하지 않고, 작업장에서도 보통 외국인근로자들이 문화와 언어 측면에서 겪는 것과 유사한 실질적인 문제들에 직면할 수도 있다. 이와 동시에 독일의 외국인력에는 독일에서 태어나 교육받은 이민 2세대가 상당수 포함되어 있는데, 이들은 법적으로는 아니지만 실질적인 의미에서는 독일인이다.

〈표 2-2〉 서유럽의 외국인 및 외국인근로자: 1998

	총인구	외국인 인구		총 노동인구	외국인 노동인구	
	천명	천명	%	천명	천명	%
오스트리아	8,099	737	9.1	3,303	327	9.9
벨기에	10,253	892	8.7	4,261	375	8.8
덴마크	5,333	256	4.8	2,938	94	3.2
프랑스	57,095	3,597	6.3	26,016	1,587	6.1
독일	82,247	7,320	8.9	27,714	2,522	9.1
아일랜드	3,700	111	3	1,500	48	3.2
이탈리아	59,524	1,250	2.1	19,529	332	1.7
룩셈부르크	430	153	35.6	234	135	57.7
네덜란드	15,762	662	4.2	7,172	208	2.9
노르웨이	4,459	165	3.7	2,233	67	3
스페인	40,000	720	1.8	15,917	191	1.2
스웨덴	8,929	500	5.6	4,294	219	5.1
스위스	7,095	1,348	19	3,994	691	17.3
영국	58,079	2,207	3.8	26,641	1,039	3.9
전 체	361,005	19,918	5.5	145,748	7,835	5.4

자료: OECD, *Trends in International Migration, 2000*, OECD, Paris, p.41.

〈표 2-1〉은 여러 유럽 국가에서 외국인 부모에게서 출생한 자녀의 시민권을 관장하는 다양한 규정들을 요약한 것이다. 유럽내 외국인근로자 수를 개략적으로 나타낸 〈표 2-2〉와 함께 참조하도록 한다.

이러한 자료가 갖는 오차를 고려하면 EU 국가들에서 외국인 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 1~10% 사이라고 말할 수 있다. 외국인 인구가 전체 인구의 30%를 넘는 룩셈부르크는 예외적인 경우로서 주목할 만하다. 그러나 특정 대도시 지역(국가 전역에서 일반적으로 볼 수 없는 특별한 점을 가진 지역), 예컨대 런던 또는 프랑크푸르트와 같은 유럽의 금융센터와 비교하면 외국인이 차지하는 비중이 매우 유사하여 그리 예외적인 현상으로 보이지는 않는다.

3. 북 미

가. 미 국

역사적으로 볼 때, 이민에 관한 세부적인 사항이 기록되기 전에 미

국에 정착한 이주민들은 영국에서 온, 영어가 모국어인 자들이었다. 1820년에서 1860년 사이에 도착한 두 번째 이민 물결의 주역은 아일랜드계와 독일계 이주민들이었다. 이들의 이주는 미국내 기득권층인 신교도들에게 위협으로 느껴지기도 했으며, 구교도와 일반적으로는 이주민 전체에 대한 원주민 보호주의자들의 반발심이 커져 갔다. 미국에 도착한 새로운 이민 물결은 1880년에서 1930년 사이에 있었고 이들의 수는 연평균 65만명에 이르렀다. 남부 및 동유럽에서 새로 도착한 이들은 대부분 동북부 및 중서부 지역 도시의 공장에서 일자리를 찾았다. 제1차 세계대전이 이러한 이민 물결을 잠재웠고, 1920년대 입법화된 쿼터제로 실질적으로 완전 중단되었다.

제1장의 [그림 1-1]은 이러한 미국 이민 역사의 대부분을 보여주는 자료를 나타낸 것이다. 현재의 이민 물결은 미국 내에 이미 거주하고 있는 국적별 인구수를 기초로 한 쿼터제를 폐지했던 1965년의 이민개혁으로 가속화된 것으로 볼 수 있다. 그 대신 이민자들은 미국에 가족이 있거나 미국이 필요로 하는 기술을 보유한 경우 미국으로 들어올 수 있었다. 1965년의 이민개혁으로 이민의 증가를 가져왔고 이주민들의 출신국이 주로 유럽에서 남미와 아시아로 전환되었다.

이후 1990년대에는 다른 변화들로 인해 경제적인 이유 또는 일자리를 찾아 미국으로 입국하는 외국인들이 이용 가능한 이민비자 수가 증가했고 다양성 이민비자(diversity immigrant visa)가 추가되었다. 이 비자는 가족 재결합 비자로 입국하는 엄청난 수의 이민자들로 인해 1970년대와 1980년대에 상대적으로 적은 이민자를 미국으로 보냈던 유럽, 아프리카를 포함한 다른 지역들로부터의 새로운 이민 유입이 차단되었기 때문에 이를 해소하기 위해 고안된 것이었다. 아일랜드계 이민자들은 이 다양성 비자를 처음으로 가장 많이 사용한 이민자들 중의 하나였다. 1990년대에는 평균 100만명의 합법 이민자와 30만명으로 추정되는 불법 이민자들이 매년 미국으로 들어왔다.²⁾

합법적 이민자 외에 미국은 또한 비이민 외국인들의 방문, 취업 또

2) Boeri, et al.(2002), p.171.

는 학업을 위한 입국을 허용한다. 비이민 외국인 범주에 대해서는 대부분 수적인 입국 제한이 없다. 2001년에는 거의 3,300만명에 달하는 비이민자들이 미국에 왔는데 이 중 3,000만명이 관광 또는 사업상 출장을 온 외국인이었다.

미국은 과거 필요할 때 비이민 외국인들을 활용하여 노동력을 보충한 적이 있다. 1940년대에 제2차 세계대전으로 인해 미국(특히 농업 부문)에 심각한 인력난이 있었다. 미국 정부는 이를 해결하기 위해 1942년 Bracero프로그램을 실시했다. 이 프로그램은 멕시코 근로자들에게 미국의 농업 부문에서 일할 수 있는 특별 임시 허가를 발급하여 미국의 노동시장 진입을 도왔다. 이 제도하에서 근로자들은 농장에서 1회의 재배 기간 동안 일하고 멕시코로 돌아가도록 미국의 농장주들에 의해 계약직으로 채용되었다. 이 프로그램이 가장 활성화되었던 1956년 무렵에는 연간 445,200명을 미국의 농업인력으로 데려왔다. 그러나 미국의 농업이 기계화되면서 인력수요가 감소하고 그에 따라 미국 노조의 압력에 맞서 이러한 프로그램을 유지하기 위해 필요한 정치적 지원도 감소하여 1964년에 폐지되었다.

전문기술인력 또한 비이민자로서 미국에 유입된다. 1990년대 ‘닷컴(dot-com)’ 붐으로 컴퓨터 산업의 인력수요가 국내 노동시장의 인력공급을 훨씬 초과했다. 수십만의 컴퓨터 전문인력이 이러한 인력난 해소를 위해 H-1B 임시취업비자로 유입되었다. 이 특별비자는 고등교육기관의 구체적인 교과과정을 통해 습득한 이론 및 실용전문지식을 요구하는 전문직업에 종사하는 인력에게 발급되었다. 이 비자를 취득한 자는 최대 6년까지 미국에 체류할 수 있고, 해당 특정 직무에 채용 가능한 적합한 자격을 갖춘 미국 거주자가 없다는 사실을 입증할 수 있는 미국인 사용자가 후원하는 경우에는 심지어 이민비자 신분으로 변경할 수도 있다. 2001년 INS는 IT관련 H1-B 비자를 200,000여건 발급했으며 이 중 71%가 인도계 프로그래머였다.

단순기능인력도 임시 비이민비자로 입국할 수 있지만 그들의 인기는 Bracero프로그램 당시만큼 높지 않다. 2001년 약 28,000건의 임시 취업비자가 농업근로자(78%가 멕시코계)에게 발급되었다. 2001년 비농업

임시취업 비자를 발급받은 72,000명의 비농업 부문 근로자들의 58%를 멕시코 근로자들이 차지하였다.

현재 미국의 인종 및 민족 구성은 미국 역사상 그 어느 때보다 다양하다. 2000년 외국 출생 인구가 미국 총인구의 13%를 차지했는데 이는 1960년 이래 배로 증가한 수치이다. 게다가 미국 노동부³⁾의 통계에 따르면 2000년 미국의 1억 4,100만 인력의 12.5%가 외국계이다. 미국의 고용이 급속히 성장했던 1996년에서 2000년 사이, 미국의 670만명의 신규 근로자 증가분에서 외국계가 차지하는 비중이 불균형적으로 높아 거의 절반을 차지했다.⁴⁾

미국의 외국 출생 인구가 세계 전역의 다양한 국가 출신이기는 하지만, 가장 큰 비중을 차지하는 것은 스페인계로서 외국 출생 인구의 약 50%이다.

또한 스페인계 이민이 이전 그 어느 이민 물결보다 빠른 속도로 미국 전역에 퍼지고 있다는 사실도 연구 결과 밝혀졌다. 사실상 미국의 일부 지역(예를 들어, 애틀랜타, 조지아 및 팔리더럼, 캐롤라이나 북부)에서는 1990년대에 스페인계 인구가 10배 증가했다. 더구나 미국 노동력에서 외국계가 차지하는 비중이 증가함에 따라 미국내 감독관들이 ‘서바이벌 스페인어’를 배우고 있으며, 랭귀지 학교에서 ‘건축’ 스페인어, ‘의료’ 스페인어, ‘식당’ 스페인어와 ‘소방대원’ 스페인어에 대한 수요가 증가하고 있다는 보고가 있다.

나. 캐나다

산업혁명과 관련한 사회 및 경제적 변화가 19세기에 대서양을 건너 북미로 향했던 이민 물결을 부추긴 중요한 요소로 작용했다. 많은 유럽인들이 직접 미국으로 갔지만, 일부는 특히 영국제도(British Isles)

3) Mosisa(2002), p.3.

4) 일부 증거에 따르면 실제 미국 노동력 성장에서 외국계가 차지하는 비율이 여기 제시된 수치보다 높을 수 있다. 다시 말하면, 이 기간 미국 노동력 성장에 대한 외국인근로자의 기여도는 절반 이상일 가능성이 있다(ibid, p.14.).

및 아일랜드에서 캐나다로 향했다.

1870년에 캐나다는 매우 큰 나라였으나 인구는 고작 약 360만명에 불과했다. 그 당시 캐나다보다 작은 남쪽의 이웃(미국)은 10배나 많은 인구를 갖고 있었다. 더구나 미국은 1867년에 러시아로부터 알래스카를 손에 넣은 참이었고, 당시 워싱턴에서는 캐나다의 일부 또는 전부의 합병을 주장하는 확장주의 정서가 팽배했다.⁵⁾

이에 따라 캐나다의 정치 및 재계 지도자들은 서부 지역의 인구밀도를 높이면 미국의 토지 약탈로부터 어느 정도 보호가 가능하다고 생각했다. 이를 위한 조치로 정부는 정착민이 사용할 수 있도록 개인 소유의 토지를 매입하고 나서 빈 곳을 채우기 위해 정착민 모집 운동을 개시했다. 이주민들은 캐나다의 초원지대로 이주할 경우 160에이커(65헥타아르)의 농장을 무상으로 받기까지 했다. 이러한 노력들은 유럽과 미국계 정착민, 그리고 동부 지역의 캐나다인들을 서부로 유치하는데 성공적이었다.

불행히도 캐나다는 1870년대와 1880년대에 심각한 경제난을 겪었고 이것이 많은 신규 정착민들을 낙담하게 했다. 캐나다는 1896년까지는 사실상 이민 오는 사람보다 이민 가는 사람이 더 많은 나라였다. 많은 신규 정착민들과 기득권층 캐나다인들이 보다 남쪽, 경제적으로 역동적인 미국 지역을 차지하기 위해 캐나다를 떠났다. 1896년 전의 캐나다는 수천명의 사람들이 끊임없이 오고가지만 정착하는 사람보다 떠나는 사람이 더 많은 ‘거대한 인구학적 기차역’으로 일컬어졌다.⁶⁾

캐나다 서부 지역에 대한 정부의 투자는 1890년대 중반에 이르러서야 결실을 맺기 시작했다. 캐나다의 대륙횡단철도와 역내 인디언 부족들과의 7개 조약으로 이주민들이 훨씬 용이하게 서부로 이동하여 번영할 수 있게 되었다. 더구나 1890년대의 세계경제 호황으로 밀 가격이 상승했고 이에 따라 정착민들이 경제성과 상업성을 갖춘 곡물을 경작할 수 있었다. 캐나다 정부는 또한 이민자 유치를 위해 서부 지역의 국제적 홍보를 재개했다. 더구나 미국의 서부개척이 1900년대 초에 끝남

5) Sauvé(1997).

6) The Applied History Research Group(1997).

에 따라 북미로 향했던 많은 이주민들이 ‘최후의 최선인 서부’로서 캐나다로 향했다.

그러나 캐나다에 대한 이주민 공급이 증가하기 시작함에 따라 특정 이민자 유형에 대한 선호도가 생겨나기 시작했다. 캐나다 내무성은 미국계 이주민을 선호하는 것으로 알려졌었는데 이는 그들이 북미 개척 지역 거주 경험이 있고 종종 자기자본을 가져왔기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 대영제국이 캐나다로의 이주민의 전통적인 원천으로서 1901년에서 1921년 사이 캐나다에 약 200만명을 보냈다. 중앙 및 동유럽 농부들 또한 캐나다 서부 지역에 적극적으로 유치되었다.

당시의 일반적 통념으로 오직 ‘강인한’ 북부 인종들만이 캐나다에서 번창할 수 있다는 생각이 지배적이었다. 그 결과, 1901년에서 1911년 사이 캐나다로 이주한 흑인은 연평균 150명 정도에 불과했다. 동부 및 남부 아시아인들의 이민 또한 인두세 또는 이민법의 ‘경유(continuous journey)’ 조항과 같은 장치들로 인해 억제되었다. 따라서 인도에서 캐나다로 향해하는 직항 증기선을 없앴으로써 이 법령에 의거하여 남아시아인들의 입국을 대부분 거절할 수 있었다.

1891년에서 1921년 사이 캐나다의 인구는 거의 배로 증가했다. 1920년에 이르러 서부 지역이 정착되고 미국과의 국경도 명확하게 수립되자 캐나다의 자유방임적 이민정책은 완전히 사라졌다. 이민정책과 법은 사실상 이주민의 입국허가를 제한하는 방향으로 발전했고, 이들 정책 중 많은 부분이 캐나다의 영어와 프랑스어라는 이중의 유산을 보호하고 강화하기 위해 고안된 것이었다.⁷⁾

제2차 세계대전 후 첫 이민정책은 1947년에 수립되었다. 동 정책은 캐나다 사회의 근본적인 성격을 바꾸거나 캐나다의 ‘흡수’ 능력을 초과하지 않는 이민의 장려를 통해 캐나다의 인구 성장을 촉진한다는 목표를 명시했다. 미국인, 영국인 및 북유럽인을 선호하고 그들이 보다 용이하게 동화될 수 있다는 것이 지배적인 생각이었지만, 그들만으로는 캐나다의 1950년대 경제호황이 요구하는 경제적 필요를 충족할 수 없

7) *ibid.*

었다.

이에 따라 인도, 파키스탄과 실론(현재 스리랑카) 등 일부 남아시아 국가로부터 제한된 수의 이주민을 유치하는 계약 협상을 하게 되었다. 뿐만 아니라 캐나다 국민들은 해외 피부양 친척들의 캐나다 이민을 후원하기 시작했는데, 이는 일자리가 풍부했고 그러한 가족후원제도가 ‘정상적인’ 이민 절차에서 발견되는 많은 장애물을 우회할 수 있는 방법이었던 때문이다. 제2차 세계대전 후 이탈리아계 이주민의 90% 이상이 초청을 받은 친척들이었고 이탈리아계가 가족초청 이민 중 가장 높은 비율을 차지하는 민족이 되었다. 사실 캐나다의 전후 이민의 거의 70%가 이탈리아인이었다. 이탈리아로부터의 가족연계 이민은 그 인기가 매우 높아 이탈리아가 1958년에 이르러 주요 이민그룹으로 영국을 능가하게 되었다.⁸⁾

증가하는 가족초청 이주(흔히 단순기능 이주자들)의 압박과 더불어, 신속하게 캐나다 경제에 기여할 수 있는 전문기술인력을 선정 유치함으로써 캐나다 인구를 증가시키고자 하는 열망으로 1967년 캐나다는 ‘점수제’를 개발하게 되었다. 이 제도는 독립 신청자들을 위한 9개의 요소 또는 요건을 수립하여 제3세계 지원자를 포함하여 전문기술인력 및 단순기능인력들이 캐나다로 입국할 수 있도록 했다. 이 제도는 그간 수정 및 갱신되었고 2002년 시행된 『이민 및 난민보호법』에도 사용되었다.

‘점수제’의 도입 전, 캐나다 이민의 상위 5개 출신국은 영국, 이탈리아, 독일, 네덜란드 및 폴란드였다. 그로부터 30여년 후, 동 제도로 인해 외국인력의 유입을 이주자 공급 및 경제적 필요에 따라 변경할 수 있게 되었다. 따라서 2002년 상위 5개 이주민 출신국은 중국, 인도, 파키스탄, 필리핀 그리고 이란이었다.

2002년에 캐나다로 온 22만 8,575명의 영구이민자 외에 거의 8만 8,000명에 이르는 외국인근로자들이 한시적인 취업을 위해 캐나다에 입국하여 캐나다 사용자들의 기술 인력난을 경감해 주었다. 그들은 일

8) *Canadian & World Encyclopedia*(1998).

반적으로 특정 업무 및 기간 동안 유효한 취업허가가 있어야 했다. 이들 임시 외국인근로자들은 다양한 범위의 기술을 제공하고 그들 중 29%가 전문가들이다. 농업 계절근로자를 포함한 중간급 및 사무직 기술인력이 이들 비이민근로자 중에서 차지하는 비중은 거의 동일하다. 캐나다에 외국인력을 공급하는 2대 국가는 이들 8만 8,000명 중 23%를 차지하는 미국과 13%를 차지하는 멕시코다.⁹⁾

한시적인 취업을 위해 캐나다에 온 농업부문 계절근로자들은 일반적으로 카리비안/멕시코 계절농업근로자 프로그램으로 유입된다. 이 프로그램은 과중기 및 수확기 동안의 심각한 인력난 해소를 위해 1966년에 처음 도입되었다. 이 제도는 농번기에 농산품의 재배 및 가공시 임시고용을 위해 자메이카인들의 입국을 촉진하기 위해 캐나다와 자메이카 간의 협상 후에 시작되었다. 그 후 1967년 트리니다드 토바고 및 바베이도스도 이 프로그램에 참여했다. 게다가 1974년 멕시코와 캐나다도 협정을 체결하여 멕시코 근로자들 또한 참여하게 되었다. 마지막으로 1976년에 이 프로그램은 카리브해 동부 국가들(앤티가 바부다, 도미니카, 그레나다, 몬트세라, 세인트키츠앤네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트 및 그레나딘)을 포함하여 더욱 확장되었다.

임시 외국인근로자들에 대한 상기 통계가 캐나다에 오고가는 외국인들을 모두 포함한 것은 아니다. 외국인이 취업허가 없이도 캐나다에서 사업활동을 할 수 있는 경우가 많다. 이들은 캐나다 노동시장에 진입하지 않고 사업활동을 하기 위해 캐나다에 입국한다. 이러한 방문자들은 외국계 비즈니스 또는 정부의 대표자인 경우도 있고, 캐나다 밖에서 보수를 받으며 주된 사업 장소 역시 캐나다 밖의 지역이다.

게다가 북미자유협정(NAFTA)하에서 캐나다, 미국 및 멕시코 국민들은 이들 3개국에 보다 신속하고 용이하게 임시 입국하여 사업 관련 활동 또는 투자를 할 수 있다. NAFTA의 보호를 받는 사업가들은 모두 캐나다에서 입국을 위한 승인 취득 요건이 면제된다. 이는 캐나다의 사용자들이 미국인 또는 멕시코인 사업가를 고용하기 전에, 해당

9) Citizenship and Immigration Canada (2003).

고용 제의에 대해 캐나다 당국의 승인을 받지 않아도 됨을 의미한다.

캐나다의 인구조사 통계에 따르면 2001년 현재 외국계 거주자는 540만명(총 2,960만 인구의 18.4%)이었다. 이는 과거 70년간의 최고 수치이자 외국 출생 인구의 증가세를 보여준다.¹⁰⁾ 이와 동시에, 캐나다의 노동력 중 320만 근로자(20%)가 캐나다 밖에서 태어났다. 외국인력이 1990년대 노동력 성장의 중요한 원천으로 외국인근로자들이 이 기간 전체 노동력 성장의 거의 70%를 담당했다.

1992년, 1994년, 1995년, 1996년, 1997년, 1998년, 1999년 그리고 2000년에 캐나다는 세계에서 가장 살기 좋은 나라로 유엔인간개발지수(United Nations Human Development Index)에서 1위를 차지했다. 이를 염두에 두고 매년 수천명의 사람들이 캐나다 이민을 신청한다. 그럼에도 불구하고 캐나다 정부는 여전히 향후 5년 동안 100만명에 달하는 잠재적인 전문기술인력부족을 우려하고 있다. 캐나다는 매년 원하는 만큼의 이민자를 확보하지 못하는 몇 안 되는 이민자 수용국 중의 하나이다.

4. 동아시아

일본은 전문기술 분야의 외국인력은 적극 유치하는 반면, 저숙련 외국인력의 도입에 대해서는 매우 신중한 입장을 줄곧 견지하고 있다. 2000년 12월 말 현재 일본의 외국인근로자는 약 70만 9,000명으로 추정되고 있는데, 이 중 15만 5,000명(21.8%)이 전문기술 분야의 근로자이다. 일본은 해외거주 일본인 동포인 니케진(日系人: Nikejin)에게는 일본 내에서 아무 제한 없이 취업할 수 있도록 하고 있는데, 이들이 외국인의 32.9%인 23만 3,000명을 차지하고 있다. 또한 불법취업 외국인도 전체의 32.7%인 23만 2,000명으로 추정되고 있는데, 이처럼 불법취업자가 많다는 사실은 노동시장에서의 수요에 비해 합법적인 외국인력의 공급이 이루어지지 못하고 있음을 시사하고 있다. 불법취업 외국인 문

10) *Migration News*, Vol. 10, No. 2, 2003.

제를 해결하고 외국인에 대한 투명한 관리체계를 구축하기 위해 외국인 고용허가제 도입에 대한 논의가 수년 전부터 이루어지고 있으나 아직까지 성사되지 않고 있다. 이 밖에도 일본에는 외국인연수생이 5만 4,000명 있는데 일본의 외국인연수생제도는 개도국에 대한 기술전수 차원에서 이루어지고 있으나 일정부분 노동력으로 활용되고 있다. 2000년 현재 연수생을 제외한 외국인근로자는 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 취업자의 1.1%, 근로자의 1.3%로서 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 외국인연수생의 숫자까지 포함하게 되면 취업자의 1.2%, 근로자의 1.4%가 된다.

<표 2-3> 동아시아 3국의 외국인근로자 현황

(단위: 천명, %)

	취업자 (A)	임금근로자 (B)	외국인근로자 (C)	외국인근로자 비중	
				C/A	C/B
한국(2003)	22,096	14,625	389	1.8	2.7
일본(2000)	64,460	53,560	709	1.1	1.3
대만(2002)	9,454	6,771	304	3.2	4.5

자료: 유길상 외(2004); 유길상·이규용(2002); OECD(2003f); 대만 행정원 주계처(2003).

한국도 일본과 마찬가지로 외국인력의 유입에 매우 신중한 자세를 견지해 왔으나 일본보다는 더 적극적인 외국인력정책을 추진하고 있다. 즉 1991년부터 일본을 벤치마킹하여 외국인연수생제도를 도입하여 저숙련인력의 부족에 대응하여 왔으나 외국인을 연수생 신분으로 고용하는 것에 대한 비판이 고조되자 1995년부터 외국인연수생제도를 폐지하고 외국인고용허가제를 도입하려고 시도하였다. 그러나 저임금으로 외국인을 활용하기를 원하는 경영계가 외국인연수생제도의 유지와 고용허가제의 도입을 강력히 반대하여 고용허가제의 도입을 위한 입법이 번번히 실패하였다. 이에 2003년 8월에는 외국인연수생제도를 당분간 유지하면서 외국인고용허가제를 도입하기로 정부와 경영계가 합의함에 따라 고용허가제의 도입을 위한 입법이 성공하여 2004년 8월부터 저숙련 외국인력을 근로자 신분으로 고용할 수 있는 길이 열리게 되었다.

2002년 12월 말에는 불법취업 외국인이 전체 외국인근로자의 79.8%에까지 이르렀으나 고용허가제 시행을 위해 2003년 10월부터 불법체류 외국인에 대한 강력한 단속과 더불어 일정 요건을 갖춘 불법체류 외국인에 대한 합법화 조치가 병행되면서 2003년 12월에는 불법체류 외국인의 비중이 35.5%까지 감소되었다. 한국 정부는 외국인고용허가제의 시행을 계기로 불법체류 외국인의 비중을 10% 미만으로 감축하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 2003년 12월 말 현재 한국의 외국인근로자는 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 38만 9,000명으로서 전체 취업자의 1.8%, 임금근로자의 2.7%를 차지하고 있다.

대만과 싱가포르의 국내 노동시장에서의 인력부족에 대처하기 위하여 외국인고용허가제에 의해 외국인력을 고용하는 정책을 추진해 왔다. 대만과 싱가포르의 외국인고용허가제는 서구 국가들의 외국인 고용허가제와 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 첫째, 외국인력의 총 도입 규모(quota)를 정하지 않는 대신 외국인 고용부담금(levy) 제도를 통해 외국인근로자에 대한 수요를 조절하고 업종별로 내국인근로자 기준 외국인의 고용비율(dependency ratio)을 설정하여 외국인의 도입 규모를 통제하고 있다. 둘째, 외국인근로자의 정주를 방지하고 일정기간 근로 후 반드시 귀국하도록 하기 위해 외국인을 고용하고자 하는 사업주는 사전에 외국인근로자 귀국보증금(security bond)을 정부에 예치하게 한 다음 외국인근로자가 귀국한 경우에 사업주가 찾아가도록 하고 있다. 셋째, 외국인근로자의 도입 과정을 공공기관이 아닌 영리기관인 민간직업소개기관이 담당하도록 하고 있다. 이는 사업주가 원하는 외국인근로자를 신속하게 도입하게 하는 장점이 있는 반면에, 과도한 송출비용의 지불로 인해 외국인근로자의 불법체류 유인을 제공할 수 있는 단점이 있다. 2002년 현재 대만의 외국인근로자는 <표 2-3>에서 보는 바와 같이 취업자의 3.2% 임금근로자의 4.5%를 차지하고 있다.

제 3 장

외국인력제도

1. 외국인력제도의 유형

국가마다 외국인력제도간에 차이가 있기는 하지만, 이들을 크게 공급주도(supply-driven)와 수요주도(demand-driven) 제도의 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

공급주도 제도에서는 입국허가 과정이 외국인근로자들 자신에 의해 시작되며, 이주 또는 취업희망 신청자들 중에서 최선의 후보자를 고르는 선별 과정이 그 뒤에 이어진다. 캐나다, 호주 및 뉴질랜드의 경우를 예로 들면, 점수제를 이용하여 교육수준, 고용에 필요한 기술, 언어 능력 및 이들 국가가 이주 또는 취업희망 신청자가 그 사회에 성공적으로 정착하기 위해 바람직하다고 간주하는 기타 특징들을 종합적으로 평가한다. 또한 이미 친척이 거주하고 있는지 여부 등 수입국가와의 여타 유대관계에 대해서도 점수가 주어지곤 한다. 그렇지만 점수제는 주로 경제적으로 성공할 확률을 알아보기 위한 것이다. 이들 요건을 충족하고 합격점 이상을 획득하는 신청자에게는 입국이 허락되어 취업허가가 주어진다.

반면, 미국에서 사용하는 것과 같은 수요주도 제도에서는 사용자들이 먼저 외국인근로자의 고용허가를 요청함으로써 외국인근로자의 도입 과정이 개시된다. 그러면 요청된 외국인근로자들을 입국시키기 위한 과정이 시작된다. 수요주도 제도를 채택한 국가의 정부는 종종 사용자들에게 외국인근로자들이 자국 근로자들의 일자리를 빼앗거나 혹

은 임금 및 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않을 것임을 증명할 것을 요구한다.

수요주도의 외국인력제도를 채택한 대부분의 국가에서는, 외국인근로자들이 일반적으로 임시근로자로서 입국을 허가받아 한정된 특정기간 동안 근로허가를 받는다. 이들은 대개 고용허가 기간을 초과하여 대상 국가에 체류할 권리가 없다. 그러나 전문기술인력에게는 종종 이런 조건이 적용되지 않는다. 그리고 일부 국가는 근로허가가 수차례 갱신된 외국인근로자에게는 무기한 체류를 허용하는 조항을 두고 있다. 또한 캐나다와 미국 같은 소위 전통적 이민국가에서는 외국인근로자의 영구 체류를 바로 허가해 주는 메커니즘이 있다.

일반적으로 다국적기업이 한 나라에서 다른 나라로 직원을 발령 내는 것은 일종의 수요주도적 이주이며 대개 이런 유형의 이주에는 거의 장벽이 없다. 마찬가지로, 전문기술을 가진 외국인근로자들의 고용 허가를 요청하는 기업들이 이들 근로자의 입국 과정에서 장벽에 부딪히는 일은 거의 없다.

그러나 매우 제한적인 입국허가정책은 통상적으로 단순기능 외국인력의 취업 목적 입국에 방향을 맞추고 있다. 이는 대체로 단순기능인력의 유입이 국내 임금과 근로조건을 악화시키고, 실제로 자국 근로자의 일자리를 빼앗을지 모른다는 많은 국가의 두려움에 기인한다.

〈점수제의 장단점〉

장점

투명성

- 이주 신청자가 이주 가능성을 스스로 평가할 수 있다.
- 정책 입안자와 국민의 이주자 선별 방식에 대한 이해를 증진한다.
- 제도가 모든 신청자에게 일관성 있게 적용될 수 있도록 돕는다.

효율성

- ‘자체 선별(self-selection)’을 도모함으로써 신청의 쇄도를 예방한다.
- 이주수용국에 장기적 혜택을 가져올 기술들을 평가하기 위한 효율적인 수단이다.

경제적 효과

- 다양한 기술을 보유한 이주자를 선별한다. 테스트를 통해 신청자의 노동 시장에서의 장기적 성공 여부의 예측을 도울 수 있는 측정 가능한 자질인 경력, 교육 및 언어능력 등의 분야에서 점수를 부여한다.

- 기술획득 비용을 대개 이주자를 선별하는 정부보다는 이주자의 출신국에서 부담한다.

기타 효과

- 국가가 구체적 필요의 충족을 위해 설계된 요소들을 추가할 수 있다. 예를 들어, 전문기술인력이 특정한 지역에 분포하길 원한다면, 이주수용국이 지정한 지역에 정착하는 이주자에게 추가 점수를 부여할 수 있다.
- 점수제는 잠재적인 이주자에 대한 이주수용국의 '제안(offer)'을 강화한다.
- '풀(pooling)' 제도하에, 이주자격 점수가 공식적으로 낮아질 것에 대비하여 합격점을 받지 못한 신청자들이 관리된다.
- 비숙련 이주자에 비해 숙련 이주자의 노동시장 참여 결과가 더 낫다는 증거.
- 자국 노동자에게 전문기술 이전 효과.

단점

장기적 경제효과가 불확실

- 기술이민이 자국내 연수를 위축시킬 수 있다.
- 시장에 기술이 과잉 공급될 잠재적 가능성.
- 가족 초청 이민자와 선별된 기술이민자 사이의 수입의 격차가 10~20년 후에 사라진다는 증거.
- 점수 테스트로는 (경력 외에는) 동일 직종 내의 기술수준의 차이를 변별할 수 없다. 예컨대 교육과 경험 정도가 비슷한 두 명의 언론인이 점수 테스트에서는 유사한 평가를 받을 수 있지만, 그 중 한 명이 다른 하나보다 더 나은 기자일 수도 있다. 여러 프로그래밍 언어를 알고 있는 컴퓨터 프로그래머가 점수 테스트상에서는 오직 한 개 언어에만 능숙한 프로그래머와 동일하게 보일 수 있다.
- 이민 신청자의 성공을 예측하는 데 한계가 있다. 한 사람의 경제적 기여 능력은 상상력, 창의력, 적응력, 동기 및 재치와 같이 겉으로 보이지 않는 요소들에 의해서도 결정되지만, 이러한 자질들이 반드시 점수 테스트로 측정이 가능한 것은 아니다.
- 측정 가능한 특징이 이민자의 취업률에 결정적인 영향을 갖는다. 그러나 경제적 성공과 긍정적인 연관성을 갖는 특징들을 가진 사람들은 점수제를 통해서건, 인도주의적 이유나 가족의 연고에 의해서건 또는 기타 다른 방법에 의해서 입국했건 간에 성공을 한다.

기술이나 자격요건 검증의 문제

- 신청자가 보유했다고 주장하는 자격을 검증해야만 한다.
- 기술의 인정이나 해외에서 획득한 기술의 낮은 활용도 측면에서 문제의 여지가 있다.
- 주 이민자와 동반 입국하는 비숙련자 또는 저숙련자.

프로그램 도입의 정치적 어려움

- 미국에서 기업들은 전문직 외국인력의 고용허가 발급을 위한 현재의 느슨하고 신속한 제도(H-1B)를 선호하며, '불확실성'을 내포하는 점수제의 도입을 꺼린다.

자료: IOM(2002)에서 재인용.

2. 외국인력에 대한 수요 측정방법

특정 국가에서 채택하고 있는 외국인력제도의 유형에 관계 없이 외국인력 수요를 측정하는 근본적인 이유는 인식된 인력부족을 해소하는데 있다. 정부 당국이 인식하는 인력부족의 중요성과 지속 기간에 따라 외국인력이 도입되므로, 어떠한 외국인력제도의 비교분석에 있어서든 그 출발점은 이러한 인력부족이 어떻게 파악되고 평가되며 예측되는가에 대한 평가를 포함해야만 한다.

본장에서는 주요 국가에서 인력부족을 측정하는 데 토대로 사용한 일부 원천 데이터와 또한 이들 데이터에서 발견된 사항을 고찰하고자 한다.

일반적으로 볼 때 인력부족은 예측하기 힘들다. 유럽의 노동시장 수요는 현재 여러 다양한 방식으로 결정된다. 전반적 실업률은 높지만 경제의 한 부문 또는 심지어 특정 직종에서만 인력부족이 존재하는 것은 얼마든지 가능하다. 그러나 노동시장의 인력부족 정도를 평가할 때 이에 대한 기존의 정보 원천이 갖는 한계를 인식해야 한다. 구체적으로, ① 사용자 보고서 및 설문조사는 그 내용이 채용의 어려움에 대한 것이지 반드시 본질적으로 인력이 부족하다는 것은 아니기 때문에 조심스럽게 다뤄져야 한다. 또 한편으로, ② 특정 부문별 및 직종별 연구는 현재 상황에 대해 훨씬 정확히 보여주지만 경제 팽창이나 수축 및 관련 인력수요에 대해 정확히 예측하는 능력에는 한계가 있다.

그러므로 사용자 보고서 및 부문별 연구와 함께 여기에서는 직종 또는 부문별 실업률과 일부 유럽 국가에서 실시한 거시경제적 연구도 고찰할 것이다.

일부 민간 부문 사용자들이 본 주제에 대해 명확한 의견을 가지고 있을 수 있으나, 이러한 의견들은 종종 노동시장이나 구인현황 데이터에 대한 다소 제한된 평가에 의해 특정 방향으로 치우쳐 있으며 당장의 기업의 이해관계를 반영하는 관점을 상세히 기술하는 경향을 띤다. 게다가 기업들은 대개 생산을 조절하거나, 또는 자질 있는 근로자가

부족한 경우 최저 채용기준을 변경함으로써 스스로 조절 조치를 취한다. 이렇게 해서 기업들은 해당 업계의 인력부족을 보고하지 않을 수도 있다.

그러므로 사용자들이 제공한 데이터에만 의존하기보다는 실제 고용률과 구조적 실업을 비교함으로써 노동력 공급의 부족 정도를 평가하는 것이 대개 더 나은 전략이다. 노동시장의 경직성은 그 자체가 임금 인플레이션과 결합한 지속적인 실업의 중요한 원인이 될 수 있기 때문이다.¹⁾

불행히도 구조적 실업에 대한 정보는 쉽게 구할 수 없다. 신뢰할 만한 대안적인 지표는 특정 분야에서의 결원율에 대한 실업률을 표현하는 것이다(즉, 특정 직종에서 결원된 일자리수와 고용된 인원수의 비율). 프랑스에서는 이것이 ‘직종별 구직자 비율’로 표현되는데, 이는 특정 직종에서의 구직자와 피고용자의 전체 수에 대해 해당 직종에서 구직활동을 하는 사람들의 수의 비율로 정의된다. 다양한 노동시장 내에서의 인력부족 정도에 대한 구성요소별 측정치를 제공하기 위해 고안된 이 비율은 프랑스 건설 및 기계 산업의 노동시장 내에서 인력부족이 심화되었음을 보여준다(Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, 2001).

최근 미국에서 유사한 도구가 처음 사용되었다. 미국 노동통계국은 이제 국가 차원에서의 인력부족에 대한 수요 쪽의 지표들을 제공하는 구인 현황 및 노동이동률 조사(Job Openings and Labour Turnover Survey: JOLTS) 프로그램을 통해 데이터를 발표한다. JOLTS 프로그램은 충원되지 않은 일자리의 가용성에 대한 정보를 수집하는데, 이는 노동시장의 인력부족 정도에 대한 중요한 지표가 되며 보다 일반적인 실업 지표들과 대등한 지표이다.

노동인구의 고령화와 연관된 문제들이 점차 대두되면서,²⁾ 많은 유럽

1) 구인현황 조사에 대한 연구는 인력부족이 반드시 주기적 현상만은 아니며, 그보다는 단기적 경기 사이클에는 상대적으로 영향을 덜 받으면서 다양한 요소에 의해 발생한다는 것을 시사한다. 유럽의 최근 노동시장 데이터는 인력부족이 최근 수년간 점점 더 심각해졌을 뿐만 아니라 2002년 시작된 경기 침체에도 불구하고 계속 지속될 것임을 시사한다. 유럽 기업들이 흔히 인력 채용에 어려움을 겪는다는 서비스 부문에서 특히 그러하다(OECD, 2003e).

국가들은 현재의 인력부족을 평가하기 위하여 거시적 차원의 연구 위탁 프로젝트를 실시했다. 이들 연구는 자국민과 외국인 비활동인구 및 실업인구 중 미사용 인력의 가용성 및 외국인근로자의 장기적 수요를 추산했다. 이들 연구 프로젝트의 결과에 따르면, 외국인력의 유입이 실제 장기적으로 복지를 증진시키는 효과를 가져올 수 있다는 것이 일반적인 결론이다. 게다가 이들 연구는 내국인 인력공급의 이동성을 높이고 외국인 인구를 노동시장에 통합시키려는 노력에 높은 우선순위를 두는 경향도 띠었다.

독일에서는 유사한 연구(Süssmuth, 2001)가 완전히 새로운 출입국법을 불러왔으며 이 법의 실행은 여전히 활발한 논의의 대상이다. 이 법의 일부 조항들은 인적자본을 보상하는 조절 가능한 외국인력 선별 메커니즘 및 전문기술인력 유치를 위한 메커니즘을 포함하고 있다.

반대로 독일 외에서의 연구들은 대개 새로운 법을 통한 선별적 외국인력 도입 촉진의 필요성에 초점을 두지 않았다. 그렇지만 이러한 연구는 종종 외국인력의 유입이 노동시장 인력부족을 해소할 수도 있다는 생각에 토대를 두고 있다. 예를 들어, 영국의 내무국은 기존 설문조사와 데이터를 활용하여 현재 및 미래 노동시장 인력부족을 파악 및 평가하며 궁극적으로 인력수요와 기술에 대한 필요를 평가한다(Department

-
- 2) 인구학적 변화는 근로인구의 감소로 유럽노동시장의 인력난을 악화시킬 것으로 예상된다. 이에 따라 정책 입안자들은 근로인구 감소에 대비하기 위한 다양한 도구들을 고려할 것이다. 여기에는 노동참여율을 높이고, 은퇴연령을 늦추며 여성과 외국인력의 노동시장 참여율을 활성화하는 정책들이 포함될 수 있다. 이러한 선택 가능한 정책들 중 외국인력 유입의 증대는, 취업 외국인이 일반적으로 젊은 연령 구조를 갖는다는 특징 때문에 인구 연령과 구성에 즉각적으로 긍정적인 영향을 미친다는 장점을 갖는다. 여성 외국인력의 출산율이 종종 자국 여성보다 훨씬 높기 때문에 이는 궁극적으로 장기적 인구증가에 기여할 수 있다. 그러나 유럽이 처한 인구학적 도전과제 해결에 있어 외국인력정책의 역할은 제한적이며 단지 다른 정책들을 보완해 줄 수 있을 뿐이다. 그리고 역사적으로 외국인력정책은 여러 가지 실제적이고 정치적인 제약을 받아 왔다(OECD, 1991). 사실 유럽 노동인구 감소를 해결하기 위해 이민정책을 사용하려 할 때 보다 중요하게 고려해야 할 사항 중 하나는, 유럽의 인구 고령화 구조에 눈에 띄는 영향을 미치기 위해서는 비현실적으로 (또는 정치적으로나 실제적으로) 높은 수준의 외국인력 유입이 필요하다는 점이다(UN, 2000).

for Education and Skills, 2001). 게다가 영국에서는 특정한 일련의 직업기술을 가진 외국인력의 유입을 촉진하자는 결정이 내려지고 시행되기 이전에 노동시장 인력부족에 대한 증거가 문서화된다.

이러한 거시경제적 연구들이 외국인력의 유입 효과가 전반적으로 긍정적임을 확인하거나 노령인구 증가의 영향 및 인력공급 측면에서 경제활동참여율의 증가와 은퇴연령의 하향세에서 예상되는 효과를 확립하는 데 도움이 될 수는 있다고 하여도, 여전히 노동시장 수요를 충족하기 위해서는 어떤 국가에 얼마나 많은 외국인력이 유입될 수 있는지 그리고 유입되어야 하는지를 계산하지는 못한다. 또한 이러한 거시경제적 연구들은 일반적으로 파악된 이러한 노동수요의 지속 기간을 예측할 수 없다.

이런 질문들에 대한 답변을 찾기 위한 가장 좋은 방법은 부문 차원의 노동시장 발전 상황 또는 특정 직종 내에서의 변화들을 분석하는 것이다. 이러한 연구들은 종종 현재 노동시장 인력부족의 심각성과 가까운 미래에 상황이 어떻게 변할 것인지를 결정하고자 한다. IT 부문의 인력부족을 다룬 다양한 연구들은 이런 유형의 연구의 예이다. 그러나 이러한 연구들은 대개 외국인력 수요에 대한 평가를 제공하거나 외국인력정책을 언급하지 않는다.

그럼에도 불구하고 일반적으로 직종별 예측이 거시경제적 연구보다 훨씬 더 상세하며 노동시장 추세 평가에 유용하다. 이러한 유형의 예측들은 크게 두 그룹으로 분류할 수 있다. 첫째는 향후 2년, 5년 또는 10년간의 고용 성장을 예측하지만 인력부족에 대한 어떤 암시도 제공하지 않는 수많은 연구들이다. 이런 연구의 한 예가 매년 미국에서 발행되는 『직종별 전망 편람』(Bureau of Labor Statistics, 2002)이다. 두 번째는 대학 졸업생들에게 노동시장 전망에 대해 조언하고 정보를 제공하는 보고서들이다. 잘 사용하면 이러한 설문조사들은 노동시장 인력부족을 예측하려고 할 때 특히 유용하다.

3. 새로운 유형의 인력부족에 맞춘 외국인력정책

유럽과 북미의 주요 국가가 현재 처해 있는 상황은 제2차 세계대전 직후 처했던 상황(앞의 역사적 배경 참조)과는 꽤 다르다. 1940년대 중반부터 기술수준별 고용구조가 서서히 진화하여 상대적으로 전문적인 기술을 요하는 전문직종의 체계가 나타나게 되었다. 또한 1990년대 말 무렵 IT 부문이 완전히 부상하여 그 자체로서 중요한 부문으로 발전하면서 이러한 추세가 더욱 강화되었다. 또한 EU 국가의 인구 고령화가 전문기술인력, 특히 의학 전문가에 대한 수요의 지속을 의미한다고 보는 것이 합리적인 추론이다. 그러므로 향후 20년 동안 이들 국가가 전문기술직 및 고도 전문기술직의 인력부족을 가장 심각하게 겪게 되리라 예상할 수 있다.

이러한 맥락에서 많은 국가들이 전문기술 외국인력의 유입을 촉진하기 위해 법·제도를 변경하였다. 대부분 기존 법을 개정하여 기존 외국인력정책에 유연성을 크게 도입하였다. 그러나 일부 경우에는는 구체적인 프로그램을 실시하기도 하였다. 흥미로운 점은 2001년 2/4분기 유럽에서 시작된 경기침체 기간에 이러한 변화가 예상만큼 많은 비판을 불러오지 않았다는 것이다.

프랑스와 영국에서는 일반적으로 노동시장의 수요를 충족하기 위해 외국인력 채용 결정이 지역 또는 지방 차원에서 내려진다. 외국인력의 채용 수준은 여러 가지 노동시장 테스트 기준에 근거하며, 외국인근로자의 임금이 동일 직종에 종사하는 유사한 기술을 가진 자국민들의 임금수준과 유사해야 한다는 기본 요건이 있다(이러한 요건은 대부분 선진국에서 공통사항이다). 그러나 현재 수요가 있는 일부 직종에 대해서는 ‘노동시장 테스트’가 생략된 간소한 채용 절차를 거친다. 이런 수정된 채용 절차를 사용하는 사례로는 IT 전문가와 때로는 생물공학, 의학, 보건 및 교육 전문가들이 포함된다. 또한 프랑스와 일부 유럽 국가들은 외국인 유학생들이 학업을 마치면 비자 상태를 변경하여 자국 노동시장에 진입하는 것이 허용되도록 법을 개정하였다.

반면 가족 초청이민에 우선순위를 주는 영구이민정책을 가진 미국에서는 다수의 전문기술인력이 3년 갱신부 비이민비자(H-1B)로 취업한다. 이러한 전문인력의 일시적인 이주는 연간 쿼터에 따라 결정되는데 이 쿼터는 2003년까지 11만 5,000명에서 19만 5,000명으로 증가했다. 호주, 캐나다, 뉴질랜드와 같이 영구이민을 이민자의 취업능력(연령, 학력, 기술, 경력)을 강조하는 점수제로 규제하는 국가들 역시 최근에 전문인력의 일시 이주를 촉진하기 위한 조치를 취했다.

이주촉진책의 대부분이 전문인력을 대상으로 하고 있으나, 일부 국가들(예: 이탈리아와 그보다 정도는 덜하지만 미국)은 주로 농업, 건축 토목 및 가사서비스 부문에서 단순기능직 외국인력의 유입도 허용하고 있다. 그리고 계절근로자를 위한 비자도 특히 영국을 비롯한 몇몇 EU 국가에서 꽤나 일반적이 되었다.

4. 외국인근로자의 선별 메커니즘

본 보고서에서 고찰한 국가들이 저마다 매우 다양한 외국인력정책을 시행하고 있다는 점은 이미 지적한 바 있다. 이들 정책의 차이점은 종종 외국인력에 대한 중대한 국가철학의 차이에서 비롯된다. 외국인력 정책 시행에 있어 또 다른 차이점은 각국이 처한 고유한 인력 요구조건에 기인할 수 있다. 가장 실무적 수준인 실제 외국인력 선별 또는 제외 방식에 있어서도 차이가 나타난다.

한국, 대만, 싱가포르의 외국인력제도는 일시적인 인력이주에 초점을 맞추는 반면, 미국과 캐나다는 오랜 세월 수립된 영구이민의 전통을 가진 ‘이민의 국가들’이다. 기타 국가들은 이 두 가지 다소 성격이 다른 제도들의 중간에 위치해 있다.

본장에서는 주요국에서 사용되는 이민자 선별 메커니즘의 주요 특징을 간단히 짚어보고자 한다. 상세한 외국인력 프로그램은 본 보고서 제2부에 나와 있다. 이들 메커니즘의 일부가 종종 한두 개 특정 국가와 연관되어 있기는 하지만, 이들 국가에만 국한된 것은 아니다. 국가는 하나 이상의 도구를 사용하며 몇 가지 도구의 특별한 특징을 종합하여

원하는 결과를 얻고자 한다.

가. 북 미

캐나다와 미국 같은 국가들은 다양한 취업 목적을 가진 외국인근로자들의 영구 또는 일시 입국을 위해 오랫동안 수립된 메커니즘과 경험을 가지고 있다.³⁾ 외국인근로자의 유입과 관련해 영구비자는 다소 제한된 반면, 외국인의 임시입국허가는 계속 증가하여, 최근 수년간 처음에는 임시프로그램을 통해 입국했다가 후에 비자를 변경하여 정착하는 영주이민자의 수가 점차 늘고 있다. 이들 전통적인 이민유입국가뿐만 아니라 호주와 뉴질랜드에서도 단기 외국인근로자에 대한 입국 절차가 점차 통합되는 것을 관찰할 수 있다.

이들 국가는 현재 및 미래의 예측된 인력부족뿐만 아니라 인구학적·경제적 및 사회적 발달 사항을 포함한 기타 관심 사항도 고려하는 경향이 있다. 예를 들어, 캐나다는 실제적인 외국인력의 유입이 계획된 도입 상한선을 밑돌고 있으며, 정부가 불법입국 예방이나 난민 처리보다는 이민자의 통합에 더 많은 재정을 사용하고 있는 유일한 국가이다. 이들 국가에서 임시 체류자격으로 입국한 사람들은 특정한 경우 체류 자격을 변경할 수 있다.

그럼에도 불구하고 두 가지 제도 모두 각자의 노동시장의 요구에 대응할 준비가 되어 있다. 앞서 언급했듯이, 이들 외국인력 도입 제도간의 큰 차이점 중의 하나는 미국의 제도가 수요주도적인 반면 캐나다는 공급주도적이라는 것이다. 전자는 외국인근로자 입국 우선순위에 대한 상세한 분류에 기초한 반면 후자는 사전 정의된 기준에 따라 측정된 이주신청자의 자격에 토대하고 있다. 캐나다 시민권자나 영주권자의 가족이거나 망명신청자가 아니면서 캐나다 영주권을 취득하려면, 경제적 성공 및 사회통합의 측면에서 자신의 잠재력을 점수로 평가받기 위한 시험을 거쳐야 한다. 미국의 경우 미국 시민권자나 영주권자의 가

3) 그러나 두 나라 모두 대부분의 입국이 여전히 가족이민, 난민유입 등에 의한 것이라는 점을 인식해야 한다.

족이거나 망명신청자가 아닌 사람은 역시 고용 제의를 받았다는 증거를 보여야 한다. 그렇더라도 일부 분류 항목은 쿼터에 제한을 받는다.

캐나다에서는 신청을 접수하는 정부 당국이 외국인력 도입 절차를 진행하는 반면 미국에서는 사용자가 외국인력 도입 절차를 개시한다.

1) 사용자 주도의 선별: 미국

1990년에 제정된 미 이민법은 영구 및 임시 이주자에 대한 고도의 우선순위 제도를 확립하였다.⁴⁾ 이 법에서 정한 취업 종류별 외국인근로자의 분류는 본질적으로 사용자 주도의 외국인력제도에 해당된다.

사용자는 경제적인 이유로 외국인력을 선별하며 미국 체제에서는 영주권을 취득하려면 필수적으로 고용 제의를 받아야 한다. 그래서 취업 종류별 분류에 따라 영주이민을 하게 된 사람들은 대부분 이미 미국 내에 거주하고 있다. 이러한 제도는 몇 가지 분명한 장점을 가지며 사용자야말로 개인의 가능한 경제적 기여도를 판단할 수 있는 최적의 위치에 있다는 주장이 자주 제기된다. 이러한 이주자들은 이미 일자리를 갖고 있으며 대개 협조적인 사용자 밑에서 일하므로 당연히 고용률이 높다.

미국의 모든 임시근로자 프로그램 또한 수요주도적이어서 미국 사용자들은 외국인근로자를 대신하여 외국인 초청장을 제출해야 한다. 그러나 임시로 외국인을 고용하고자 하는 사용자들에 대한 요건은 다양하다. 예를 들어, H-2A와 H-2B 프로그램을 통해 채용을 목적으로 단순기능 근로자를 초청하는 사용자는 우선 그 일자리를 미국인 근로자로 충원할 수 없었다는 증거를 보여야 한다. 일부 경우에는 외국인근로자에게 무료 숙소와 교통편 등의 지원도 제공해야 한다. 반대로, H-1 프로그램을 통해 외국전문인력을 채용하고자 하는 사용자는 단지 특정 근로기준을 충족한다는 것만 증명하면 된다. NAFTA와 기업 내 전근발령으로 입국하는 전문가들의 경우, 때로는 이들 외국인근로자의

4) 미 이민법에서 '이민자'는 영구 거주를 위해 미국에 합법적으로 입국한 자로 정의되어 있다. 미국에 임시로 거주하기 위해 합법적으로 입국한 외국인들은 '비(非)이민자'이다.

교육, 기술 및 임금수준이 자국에 미칠 역효과를 예방하기에 충분하다고 여겨진다. 가장 중요한 분류 중목은 학사 학위(H1B, 최고 6년 거주), 기업내 전근자(L1, 5~7년 거주), 그리고 무역협정 체결국의 무역업자 및 투자자 동일 것을 요건으로 하는 전문직종에 대한 것이다.

2001년에 거의 10만명의 단순기능인력이 H2A(농업에 종사하는 임시근로자) 및 H2B(기타 서비스에 종사하는 임시근로자) 비자를 통해 입국했다.

2) 점수제 및 취업허가: 캐나다

호주, 캐나다 및 뉴질랜드의 영구이주 제도는 부분적으로 이주 신청자가 취업할 수 있는지, 그리고 이주대상 국가에 통합될 수 있는지에 대한 잠재력을 반영하는 데에 토대를 둔 이주 신청자 평가 및 선별을 위한 점수제를 실시하는 제도이다. 캐나다의 경우 캐나다 내에 가까운 친척의 연고나 일자리가 없는 이주 신청자도 기술, 연령, 영어·프랑스어 구사 능력에서 자신이 얻은 점수를 토대로 입국허가를 받을 수 있다(점수제의 장단점에 대해서는 본장의 앞 부분을 참조).

호주의 한 연구에 따르면 이주 신청 행정 처리에 있어서 점수제는 여러 가지 이점을 갖는다. 여기에는 이주자 선발이 외국인력 수입국에 장기간 혜택을 가져올 기술에 대한 평가에 토대를 두었다는 데서 기인하는 선발의 투명성·일관성 및 효율성이 포함된다. 단점으로는 점수제로는 한 직종 내에서 (경력 기간 이외에는) 개인이 가진 기술의 격차를 구별해 낼 수 없다는 점이 있다. 또한 점수제로는 개인의 진정한 경제적 기여 잠재력이 상상력, 창조성 또는 적응능력 등 눈에 보이거나 등급을 매기기 어려운 요인들의 지배를 받는다는 점을 고려할 수 없다.

법률에 따르면 캐나다 시민권이나 영주권자가 아닌 사람들은 캐나다에서 취업하기 위해 취업허가를 받아야 한다. 고용 제의를 받고 자격증명이 있으면 취업허가를 신청할 수 있는데 취업허가에는 쿼터가 없으며 점수제로 운영되지 않는다. 외국인근로자를 채용하려면 사용자가 인력필요 확인서(labour certification)를 얻어야 하는 미국과 달리, 캐나다에서는 그 자리를 충원할 캐나다 시민이나 영주권자가 없음을 확

인하는 것은 캐나다 인력개발성(HRDC)의 책임이다.

그러나 HRDC는 사용자 및 기타 경제 이해당사자들과의 긴밀한 논의하에 인력부족을 확인함으로써 현재 노동시장의 수요를 반영하여 외국인력의 입국이 촉진되도록 노력한다.

나. 유럽

유럽 국가들은 비EEA 국가의 외국인근로자들의 취업 목적의 입국을 위해 다양한 도구를 활용한다. 취업을 위한 유럽국가 입국에 주요하고 가장 일반적인 수단인 고용허가제도(work permit system)는 목적, 요건, 법규 및 조항에 있어서 지극히 다양하다.

유럽에서 취업과 관련한 외국인력의 유입은 대개 일시적인 성격을 띠며 따라서 그 관리정책의 목적은 여타 이민정책과 달리 노동시장의 요구조건에 따르며 대개 자국에서 충족할 수 없는 노동수요에 대응하기 위한 것이다. 채용 조건은 국가와 프로그램에 따라 크게 다를 수 있다. 예를 들어, 프랑스는 외국인근로자에 대해 최저임금과 교육수준을 모두 요구한다. 영국은 인력부족 직종의 목록을 작성하여 이들 직종에서는 고용허가 처리 절차가 신속하게 이뤄지도록 한다. 미국에서는 쿼터를 사용하여 숙련된 외국인근로자의 유입을 제한한다. 이와 유사하게 이탈리아에서는 대개 농업, 건설, 공공서비스 및 기타 산업 부문의 단순기능인력에 대해 쿼터를 정한다. 독일도 단순기능 외국인력의 도입은 고용허가제도에 의해 쿼터를 정하여 도입하고 있다.

어떤 단기 외국인력정책이든 그 목표가 경기침체 기간에는 수정될 수 있다 해도 이들 정책은 여전히 보다 폭넓은 장기적 전략의 일환일 수 있다. 어떤 프로그램들은 특정 직종에 초점을 두고 대개 자국 노동시장에 영향을 미치는 단기적 불균형을 해소하려 하는 반면, 그 반대로 전문기술인력의 이동성을 촉진하는 작용을 하는 보다 일반적인 프로그램들이 있다. 이러한 프로그램들은 현재의 단기 인력수요를 넘어서는 장기적인 관점을 가지고 고안되었으며 전문기술직 노동시장의 세계화를 현실로 인정한다. 이러한 관점에 토대를 둔 정책들은 예컨대

다국적기업의 직원들이나 기업 투자자들의 이동성을 다루는 프로그램들에서 종종 발견할 수 있다.

1) 유연한 선별 분류: 영국

영국은 고용허가제도의 가장 좋은 사례 중 하나를 제공한다. 외국인력의 자국 유입을 위한 주요 인력이주 채널로서의 고용허가제도는 중급 및 고급 기술인력을 대상으로 한다. 이 제도는 자국민 인력공급으로 충원할 수 없는 자리에 외국 국적자(특히 비EEA 국적자)의 채용을 촉진하기 위하여 마련되었으며, 최저 자격요건을 충족해야 하는데 이 자격요건은 변경이 가능하며 근래에 완화되었다.

고용허가는 최고 5년간 주어지며 사용자가 바뀌면 효력을 상실한다. 그렇지만 새로운 고용허가 신청은 언제나 가능하며 이 경우 ‘인력부족 직종 목록’(다음에 논의됨)에 포함되어 있지 않은 직종에 대해 새로이 고용허가를 신청한다 하더라도 새로 노동시장 테스트(labour market test)를 할 필요가 없다. 이 외국인력 이주채널은 또한 피부양가족의 입국도 허용한다. 그러나 별도의 고용허가 신청을 하지 않으면 피부양가족의 영국내 취업은 금지된다. 발급되는 고용허가의 수에 쿼터를 정해 놓지는 않으며 이 프로그램을 통한 입국자의 수는 1994년 이후 꾸준히 증가했다. 2000년에 이러한 허가를 통해 입국한 사람의 수(67,100명)는 전체 입국 외국인력의 35%를 차지했다.

영국의 제도는 또한 꽤 유연하며 심지어 특정 직종의 일시적인 인력 부족도 고려할 수 있다. 1991년 이래 교육기술부에서 ‘인력부족 직종 목록’을 정기적으로 발행 및 갱신해 왔으며 목록에 기재된 직종에 대한 허가 신청은 보다 간소한 고용허가 처리 절차를 따른다. 통상적으로 이 목록에서는 보건, 교육, 공학, 생물공학 및 정보통신 기술 분야의 다수의 기능직이 언급된다.

이러한 목록의 작성 및 수정은 연구, 통계 및 이해당사자와의 협의에 따라 충분한 정보에 근거한 외국인력정책을 수립하려는 영국 정부의 노력을 잘 보여준다. 이 목록에 등재되는 직종들은 이 분야에 정통한 전문가들과의 협의 결과 및 사용자 설문조사를 포함한 전문화된 연

구들의 결과에 근거하고 있다. 또한 정부는 다수의 부문별 패널을 구성하여 지속적으로 인력부족을 검토하도록 함으로써 부문별 노동시장 분석을 개선하려는 노력도 기울이고 있다.

이러한 부문별 패널들은 현재 업계 대표들, 주요 사용자들, 관련 정부부처 대표들과 정기적으로 만나 교육수준, 채용, 기술 및 급여 등 제반 이슈를 평가한다. 현재 정보기술 통신 및 전자 (ITCE), 보건, 공학, 호텔 및 출장연회, 교육 및 재정 분야에 6개 부문별 패널이 있다. IT와 보건 부문의 인력부족 직종 목록의 사용은 고용허가 발행 횟수뿐 아니라 전반적인 고용허가의 지리적 분포에도 커다란 영향을 미쳤다. 또한 가지 중요한 사실은, 영국이 인력부족 직종 목록에서 관련 직종을 삭제함으로써 최근의 신기술 및 통신 부문의 침체에 대응한 유일한 국가라는 점이다. 다른 산업 국가들이 이들 부문의 인력수요가 사라졌음에도 해당 부문 전문기술자를 채용한다는 과거의 정책을 그대로 유지했던 반면, 영국은 매우 신속히 새로운 시장 현실에 적응할 수 있었다.

2) 쌍무협정: 이탈리아, 독일

쌍무협정의 체결은 일부 유럽 국가들이 선호하는 또 다른 선별 메커니즘이다. 쌍무협정은 한 국가에서 다른 국가로의 노동력 이동을 위한 것이다. 대개 여기에는 해당되는 경우에 따라 협정의 목적, 해당 인력의 정의, 입국 기준, 이주 조건, 이주근로자의 신분, 공정하고 형평에 맞는 처우에 대한 조항 및 연간 쿼터 등이 포함된다.

대부분 지역 및 지방정부 당국이 관리하는 쌍무협정은 효과적인 관리 도구로서의 이점을 제공한다. 특정한 목적 및 이주자의 구분에 맞게 제도를 운영할 수 있으며, 불법 이주자의 유입을 막는 데 도움이 될 수 있다. 인력 송출국과 수용국 모두 이주노동자에게 적절한 거주 및 근로환경의 보장, 협정 조건의 모니터링 및 보다 적극적인 사전·사후 이주 과정 관리의 부담을 공유한다. 2003년에 이루어진 한 OECD 연구는 쌍무협정이 노동시장에 유연성을 제공함으로써 체결국가의 경제성장 전반에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 내렸다.

영국과 같이 이탈리아는 필요한 계절근로자⁵⁾를 확보하는 데 쌍무협

정을 이용한다. 이탈리아 노동시장은 고용 성장과 수요의 많은 부분이 단순기능인력을 채용하는 소규모 사업장에서 발생하는 부문별, 지역별 세분화 양상을 특징으로 한다.

대개 재입국 협정 이후에 조인되는 인력이주 쌍무협정은 특히 계절 노동과 관련되어 있다. 알바니아는 1997년 재입국 협약과 함께 이러한 협정을 체결한 최초의 국가였다. 그 외에 튀니지가 2000년 5월 이탈리아와 이러한 협정을 체결한 유일한 국가이다. 튀니지는 이미 1998년 중반에 교환한 외교문서에서 재입국 문제를 다룬 바 있다. 이탈리아는 외국인력의 불법 유입을 근절하기 위한 노력에 적극 동참하는 국가들에게 전체 쿼터의 25%를 넘지 않는 선에서 쿼터를 우선적으로 할당하고 있다.

독일도 송출국과 쌍무협정을 체결하여 외국인력을 도입하는 대표적인 국가이다. 독일은 1955년에 이탈리아, 1960년에 그리스와 스페인, 1961년에 터키, 1963년에 모로코, 1964년에 포르투갈, 1965년에 튀니지, 1968년에 유고슬라비아와 외국인력 도입에 관한 쌍무협정을 맺어 외국인력을 도입하였다. 독일은 1973년 11월 23일부터 외국인력의 신규 도입을 중지하였지만 1989년 말부터 폴란드, 터키 등 13개 동유럽의 국가들과 쌍무협정을 맺어 외국인력을 도입하고 있다.

〈쌍무협정〉

정의

외국인력의 단기 또는 장기적 채용 및 고용을 제공하는 국가, 지역 및 공공기관간의 모든 형태의 협정. 고용 협약, 노동 협약, 채용 협정, 이민 협약, 노동 교류 협약 등 국가마다 이 협정의 명칭이 서로 다를 수 있으며, 이는 이러한 협정의 내용과 목적이 광범위해지고 있음을 반영한다.

- 5) 영국과 같이 이탈리아도 사용자에게 의해 개시되는 고용허가제를 통해 외국인력을 채용하며 사용자는 적절한 주거 및 귀국 비용을 보장해야 한다. 입국자의 수는 지역, 인력유형, 직종 및 국적별로 나뉘어진 연간 쿼터에 의해 정해진다.

쌍무협정의 내용

쌍무협정은 한 나라에서 다른 나라로 노동력의 이전을 보장하기 위해 설계된다. 여기에는 대개 협정의 목적, 해당 노동력에 대한 정의, 입국 기준, 이주 기간, 노동 이주자의 신분, 공정하며 형평에 맞는 처우에 대한 조항과 (해당되는 경우) 연간 쿼터가 포함된다.

동향

- OECD 국가들에서 현재 150여 개의 광범위한 쌍무협정이 발효 중이다. 중앙 및 동유럽 국가들의 국경이 새로이 개방됨에 따라 1990년대 초반에 양자 투자협정의 수는 5배로 증가했다.
- 이탈리아와 같은 일부 과거 송출국들의 인력난으로 인해 2000년 초 쌍무협정의 새 물결이 일었다.

특징

- 아시아 지역의 대부분의 양자 고용협정의 경우 근로자의 선별 및 이전에 관한 행정업무를 민간 인력채용기관이 한다(이것은 협정 내에 명시되어 있다). 다른 지역에서는 (중앙 및 지방) 공공 행정기관이 이러한 과정을 통제한다. 정부 당국이 이러한 과정의 행정처리에 관여하면 보다 나은 근로자 보호, 수혜자 부담 비용의 절감, 고용주의 이행에 대한 통제 강화를 보장할 수 있다는 실질적인 증거가 있다. 민간 인력채용기관에 대해서는 과도한 수수료를 청구하고, 사회적으로 보호받는 일자리를 제공하지 못하며, 불법이민을 조장한다는 등의 비판이 일고 있다.
- 주요 유럽 송출국(폴란드, 헝가리, 체코 공화국, 불가리아 및 루마니아) 내의 공공 노동 사무소들이 사실 노동 사무소보다 더 많은 해외 취업 인력을 모집한다.

영향

수용국에 미치는 영향을 평가하려면 이러한 협정이 자국 근로자, 고용주 및 해당 부문, 양자간 무역 및 투자, 그리고 불법이민 관리 능력에 어떤 영향을 미치는가에 대한 질문을 고려해야 한다. 현재의 경제 현실에서 바라봤을 때, 이러한 질문에 대한 답변은 건전한 공공정책 수립을 위한 토대를 마련할 수 있다.

- 경제 전반 - 양자 노동협정은 노동시장에 유연성을 불어넣음으로써 수용국의 경제성장에 긍정적인 영향을 갖는다.
- 기업 부문 - 대규모 다국적기업들이 이러한 협정에서 적극적인 역할을 하지는 않지만, 이들 중 일부는 프로젝트와 연계된 쌍무협정의 혜택을 받는다. 예컨대 많은 나라에서 이들 기업은 주재원 발령에 대한 조항을 활용한다. 협정은 대규모 다국적기업부터 소규모 가족 사업체까지 광범위한 기업에 기회를 제공한다.

- 노동시장 - 경제성장기에는 자국 근로자와의 경쟁이 특별히 눈에 띄지 않으며 외국인근로자는 쉽게 노동시장에 흡수될 수 있다. 노동시장 상황이 덜 우호적이 될 때 상황은 변하게 되며 만약 외국인력이 특정 부문 및 지역에 집중된다면 경쟁이 심화된다. 노동시장 상황이 고려되기만 한다면 대중은 외국인근로자의 단기적 고용을 받아들일 것이고 쌍무협정은 이러한 목적에 부합할 수 있다. 대개의 협정은 고용기회에 대한 외국인 노동허가를 통해 취업기회가 있을 때 자국 근로자에게 먼저 기회가 올 수 있도록 한다. 결과적으로 입국한 외국인근로자가 공정하고 형평성 있는 보상과 대우를 받는 한 자국 노동인력에 부정적인 영향이 없다.
- 이주 - 양자협약의 이주 효과는 고용주의 행동에 크게 달려 있다. 근로자가 본국으로 돌아가는 것이 고용주의 이해에 부합한다면, 정부당국에 의한 통제가 더욱 성공적이 되며 협정으로 인해 불법이민의 통로가 생기는 일이 없다. 경험적 데이터는 쌍무협정이 이주자의 이주 행동에 강한 영향을 미친다는 것을 보여준다. 모든 경우 분명히 보다 장기적인 계약 및 새로운 계약에 대한 보다 용이한 접근을 원한다. 그러나 외국에 영구히 거주하고자 원하는 경우는 매우 적다. 이것은 대개의 근로자들이 임금의 일정 부분을 고국으로 송금하거나 고국의 부동산에 투자를 한다는 사실에서 더욱 구체적으로 증명된다. 불법이민의 통제를 위한 가장 좋은 방법은 시장의 합법적 인력의 부족을 인식하고 대응하는 정책을 개발하는 것이다. 쌍무협정은 이러한 정책의 중요한 도구이다.

장점

- 구체적인 목적과 이주자 카테고리에 따라 제도운영이 가능하다(예: 이탈리아는 불법이민의 유입을 막는 것을 목적으로 함).
- 송출국과 수용국 모두 적절한 생활과 근로조건을 보장하고 협정 준수를 모니터링하며, 보다 적극적인 사전 및 사후 이민 과정 관리 부담을 나눌 수 있다.
- 효과적인 이민 관리 도구

자료: OECD(2003b)에서 재인용.

다. 동아시아

동아시아의 한국, 대만, 싱가포르를 모두 사업주 주도의 선별 메커니즘을 가지고 있다. 특히 외국인 고용허가제를 시행하고 있는 대만, 싱가포르, 한국은 외국인을 고용하고자 하는 사업주는 일정기간 내국인 근로자를 우선적으로 고용하도록 의무화한 다음 내국인을 고용할 수

없는 경우에 한해 외국인 고용을 허가하도록 하여 사업주가 주도되어 외국인력을 도입하는 수요주도적 제도를 채택하고 있다.

외국인고용허가제를 오래 전부터 시행하고 있는 대만과 싱가포르는 수입국의 민간 유료직업소개소가 송출국의 민간 유료직업소개소로부터 취업을 희망하는 외국인근로자 정보를 충분히 확보하고 있다가 외국인 고용허가를 받은 사업주에게 외국인 정보를 제공하여 사업주가 외국인을 선택하여 고용하게 하는 방식을 채택하고 있다. 반면에 한국은 송출국의 정부와 쌍무협정을 맺어 송출국의 정부기관이 한국에 취업하고자 하는 외국인근로자를 국가별 도입 인원의 일정 배수만큼 1차로 선별하게 한 다음 이를 한국 정부기관에 통보하게 하고, 고용허가를 받은 한국의 사업주는 정부가 보유하고 있는 외국인근로자 풀(pool)에서 적임자를 선택하여 고용할 수 있도록 하고 있다. 즉 한국은 고용허가제에 의한 근로자의 선별 및 도입 과정에 민간 유료직업소개기관의 개입을 차단하고 공공기관이 관장하도록 하고 있다. 그러나 한국에서도 산업연수생의 도입은 사업주 단체인 중소기업협동조합중앙회, 대한건설협회 등이 직접 외국인연수생을 선별하여 도입한 후 연수희망기업에 컴퓨터에 의한 무작위 배정방식을 취하고 있다.

일본은 전문기술분야의 외국인근로자는 사업주가 주도가 되어 도입하는 수요주도적 제도에 속한다. 그러나 외국인근로자의 주공급원인 재외동포(Nikejin)는 공급주도적인 제도로써 고용계약과 관계없이 입국할 수 있다. 따라서 '니케진'은 스스로 일본에 입국하여 일자리를 찾을 수도 있고 입국 전에 친지 등을 통해 취업을 하기도 한다(유길상·이규용, 2002).

일본에서 민간기관이 관장하는 외국인연수제도에 의해 도입되는 외국인연수생은 상공회의소 등 사업주 단체들이 회원사의 연수생 도입 신청을 받아 송출국의 정부 또는 공공단체에 의뢰하여 3~5배수의 연수희망자를 모집한다. 연수희망자가 모집되면 연수기업과 사업주 단체의 관계자가 직접 송출국을 방문하여 연수희망자를 면담하여 적임자를 최종 선발하여 연수를 실시하도록 하고 있다. 즉 일본에서도 외국인연수생의 도입 과정에 민간 유료소개기관이 개입하지 못하도록 하고 사

업주가 직접 송출국을 방문하여 면접을 하여 선발하도록 하고 있다.

5. 선별 과정과 관련한 몇 가지 관리 이슈

노동시장의 인력부족을 외국인력을 통해 해소하려는 모든 프로그램들은 저마다 한계를 갖고 있다. 구체적으로 이러한 프로그램들은 외국인력 선별 과정 자체의 규칙에, 그리고 국제적 인력이동에 대한 특정한 협정의 준수 의무가 있을 때 이러한 의무에 구속된다. 따라서 외국인력 채용에 대한 특정 프로그램의 중요성과 효율성을 평가하려 할 때 그 프로그램 자체의 구체적 목표를 검토해야 공정한 평가가 가능하다.

가. 도입 목표의 설정

외국인력에 대한 채용 수요를 수립하고자 할 때 대부분의 국가는 연간 외국인력 도입 쿼터를 계산하여 부과한다. 캐나다와 미국은 연간 상한선, 계획 수준 또는 연간 영구 입국자수 대비 쿼터를 정한다. 이탈리아는 전체 쿼터를 계산한 후 이를 지역 및 업종별로 세분화한다. 이러한 계산에는 경기 예측, 사용자 보고서, 지역별 실업률이 고려된다. 이탈리아는 또한 인력 송출국들과 체결한 쌍무협정 내에 쿼터를 정해 놓는 반면 영국은 쿼터를 부분적으로만 사용한다. 독일은 송출국별 쿼터와 함께 도입하고자 하는 외국인력의 유형별 쿼터를 사용하고 있다. 대만과 싱가포르의 외국인력 도입 총쿼터를 설정하지는 않고 있으나 직종별로 내국인 근로자 대비 외국인력의 비율(dependency ratio)을 설정하여 활용하고 있고, 외국인 고용부담금제도를 통해 외국인력 수요를 억제하고 있다.

쿼터의 규모와 배분을 정하는 의사결정 과정에는 다양한 다수의 참가자가 관여한다. 이탈리아에서는 입국이 허용되는 외국인근로자의 구체적인 수와 유형 및 국적을 매년 총리가 법령으로 포고한다. 복지부는 숫자와 유형을 결정하기 위해 사용자연합, 노조 및 기타 이해당사자와 논의를 한다. 동시에 지방 및 지역노동사무소들이 지역별 외국인

인력수요에 대한 자체 추정치를 제출한다.

1990년에 제정된 미국 이민법은 취업을 목적으로 미국에 입국하는 영구 이주자들에게 발급되는 비자의 수를 가족을 포함해 14만 개로 정해 놓았다.

외국인력 도입 인원의 상한선을 정해 놓는 것은 사전 계획을 수립하기 위해서이다. 그러나 연간 외국인력 도입 규모 상한선을 정해 놓으면 외국인력의 증가 또는 감소의 상대적 장점에 대한 국민적 토론 및 정치 논쟁을 불러올 수도 있다.

이러한 쿼터나 상한선이 있다고 해서 반드시 목표로 한 외국인력 도입이 달성된다는 것은 아니다. 예를 들어, 현재 미국에서는 연간 발급 가능한 14만 개의 비자 중 단지 절반 정도만이 실제로 발급되며 처리 지연으로 승인을 기다리고 있는 신청자의 수가 점차로 늘고 있다. 처리 지연의 이유는 인력필요 확인서와 입국허가신청을 승인하는 복잡한 관료주의적 절차 때문이다. 구체적으로, 외국인근로자를 영주권자로 고용하려면 사용자는 노동부(DOL) 지침에 따라 고용 절차를 거쳐 비슷한 자격을 갖춘 미국인 근로자가 없음을 증명해야 한다. 이렇게 하려면 보통 변호사의 도움이 필요하며, 먼저 DOL의 승인을 받고 나서 이민국의 승인을 받아야 하므로 승인 받는 데 수년이 걸릴 수 있다. 일반적으로 사용자와 외국인근로자는 지연이 되는 데 대해 좌절하게 되며, 근로자 채용 결정에서부터 정부가 채용된 근로자에게 영주권 자격을 부여할 때까지의 기간 동안은 임시비자를 사용하게 된다.

나. 최선의 후보자 파악

프로그램의 목적을 달성하려면 종종 타협이 필요하다. 다수의 후보자 중 최적의 이주자를 파악하여 선택하려면 자국의 외국인력정책 목표에 가장 부합하는 ‘올바른 후보자’를 결정하기 위한 일부 계량화된 기준을 토대로 선별 과정이 이루어져야 한다. 이주 신청자 자신이 제공하는 정보를 평가하기 위한 명확한 지침도 필요하다. 정치적으로 이것이 늘 쉬운 과제는 아니며, 외국인력정책의 목표가 노동시장의 장기

적 발전을 지원하는 것일 때 특히 그러하다. 일례로 캐나다 당국은 자국 노동시장과 캐나다 사회 전체로의 장기적 통합에 가장 중요한 기술(예: 언어 능력, 연령, 경력)을 보다 잘 평가하기 위하여 최근 점수제를 일부 수정하였다. 그러나 이로 인해 노동시장의 즉각적인 단기적 요구와 직접적으로 연관되는 기술 측면에서는 손해를 입게 되었다.

게다가 선별 기준이 상세할수록 선별 절차에 인력, 재정 및 시간 측면의 비용이 늘어난다. 여기서 다시, 목표로 삼은 제반 측정지표에 더하여 시간 측면의 비용과 효율성 간에 타협이 필요하다. 그러므로 점수제를 채택한 국가들은 신청서 처리뿐만 아니라 특히 언어 능력을 테스트하고자 할 때는 1차 면접에 상당수의 공공부문 인력을 사용해야 한다. 그리고 선별 기준 자체의 전반적 효과성을 적절한 통계 도구를 이용하여 관리해야 한다.

유럽 국가들과 한국, 대만, 싱가포르와 같이 취업관련 외국인력정책이 주로 노동시장의 단기적 조정에 초점을 맞추는 경우에는 선별에 어려움을 겪는 경우가 많다. 이런 경우 중요한 점은 선별 절차를 조정할 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 실제로는 자격과 경력을 적절히 검증하고 언어 능력을 평가하려면 늘 시간이 걸린다. 그러므로 융통성과 유연성을 발휘하기 위해 통제를 줄이고 선별기준을 완화하려는 유혹이 따르게 마련이다. 그러나 이는 또한 선별 과정의 효과성을 감소시킨다.

이러한 이슈를 해결하는 한 방법은 정부가 기본적인 입국 기준을 결정하기 위한 책임은 유지하면서 선별 과정의 일부분(대개 기술의 검증)에 대한 책임을 사용자에게 위임하는 것이다. 이런 방법의 장점은 외국인력의 채용이 (이론적으로) 노동시장의 요구에 보다 밀접하게 연계된다는 것이다. 또한 신청을 처리하는 데 소요되는 시간도 크게 감소될 수 있다. 그러나 외국인력 채용에 소요된 간접비용(예를 들어, 본국으로 돌아가는 교통편 비용, 해고시 근로자에게 제공해야 할 사회복지비용, 기타)의 지급이 적절히 이뤄지지 않는다면 선별 과정에서 문제가 발생할 가능성도 있다. 이 경우 사용자는 신중하게 후보자를 선별하지 못한 데 대해 어떤 부담도 지지 않거나 또는 미래의 인력수요를 비현실적으로 높게 예측할 수 있다. 외국인근로자들 자신이 이주 절차

의 행정적 비용을 부담할 경우에는 (인력 수용국에 미치는 악영향과 함께) 이러한 문제들이 더욱 커진다.

노동시장 변화에 따른 선별 기준 조정의 융통성은 외국인력정책의 실제적 실행에 있어 매우 중요한 요소이다. 앞 장에서 설명했듯이, 객관적으로 인력부족을 평가하는 것은 매우 어렵다. 인력부족은 대개 그것이 사실로 나타난 이후에야 인식이 되며 예측하기가 지극히 어렵다. 이것은 노동시장의 현재 및 예측되는 미래 상황에 대한 최신의 연구 결과 및 데이터를 이용하여 외국인력정책을 정기적으로 갱신해야 한다는 것을 의미한다. 정책이 효과적이기 위해서는 변화하는 경제상황에서 특정 직종에 대한 선별 기준을 신속히 개정할 수 있는 제도적 메커니즘이 수립되어야 한다. 최근의 경험은 IT 전문인력에 대한 이러한 유연성이 갖는 장점을 보여 준다. 2001년 1/4분기에 모든 선진국은 외국 IT 전문인력을 대거 채용하고, 해외이민을 고려하는 듯한 자국 전문가를 붙들기 위해 새로운 조치를 고려하고 있었다. 그러나 2001년 2/4분기에 상황은 완전히 역전되어, 심지어 이미 외국인을 채용해 놓은 상황에서 IT 전문인력이 남아돌게 되었다. 이 경우 영국이 모범적인 외국인력정책의 유연성을 발휘하였다. 영국은 외국인 IT전문인력의 입국을 촉진하였다가 경제상황이 악화되기 시작하자, 곧 이러한 입장을 철회한 첫 유럽국가 중의 하나였다.

인력부족의 또 하나 까다로운 특징은 그 효과가 특정 직종 내에서만 보이는 것이 아니라 지역화되는 경향이 있다는 것이다. 이는 국가의 외국인력정책이 지역적인 요소도 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다. 프랑스를 비롯한 일부 국가는 각 지방에 분산되어 있는 고용부 산하 사무소들이 지역 차원의 실제적인 수요를 통제하도록 한다. 이탈리아는 부문별 또는 고용 유형별로 지역별 외국인력 쿼터를 정의한다. 이론적으로 이런 유형의 쿼터제는 상대적으로 유연한 동시에 지역 차원의 인력부족을 해결할 수 있는 장점을 갖고 있다. 그러나 실제로 여기에는 지역별로 정확한 전년 대비 예측이 필요하므로 이런 유형의 제도는 여전히 그 유지 관리가 상당히 어렵다.

제 4 장

경제적 영향 및 자국 근로자 보호

외국인력의 유입은 광범위한 경제적 효과를 가져온다. 노동시장과 공공재정이 가장 그 효과를 크게 느낄 수 있을 것이다. 노동시장의 경우 외국인근로자의 연령과 기술 수준에 따라 효과는 달라질 수 있다. 공공재정부문은 외국인근로자의 납세로 혜택을 볼 수 있고, 다른 한편으로는 외국인근로자 때문에 발생하는 추가 공공지출로 인해 부담을 안게 될 수도 있다.

연령과 기술 수준뿐만 아니라 체류 기간과 목적 측면에서도 외국인 근로자의 종류가 다양하므로, 그 효과가 정확히 어떤가에 대한 간단한 답변은 없다. 외국인력의 유입이 예컨대 임금 등에 미치는 경제적 영향에 대한 몇 가지 경험적 연구가 있기는 하나 명확한 결론이 있는 경우는 드물다.

본장에서는 노동시장에 미치는 외국인력 유입의 영향, 즉 임금과 고용에 미치는 영향에 대한 주요 연구 결과에 대해 간단히 논의해 보도록 하겠다.

1. 임 금

임금이 시장의 힘에 의해 결정된다면 아마도 조정 기간 중에는 실업이 증가하겠지만, 외국인력의 유입으로 인해 외국인력을 도입하는 국가(host country) 내의 임금이 감소하고 고용이 증가하며 송출국에서

는 반대 현상이 발생한다는 것은 일반적으로 인정되고 있는 생각이다. 유연성이 부족한 노동시장에서는 외국인력 도입국의 임금과 고용에 미치는 영향이 더 작으며 실업이 더욱 늘고 더 오래 지속될 가능성이 있다.

외국인근로자의 기술 수준과 유형이 다양하다는 점을 고려하면 상황은 더욱 복잡해진다. 외국인력의 유입으로 인해 노동력의 규모와 그 기술 구성이 변화하면 평균임금과 임금구조 역시 변화할 것이며 그 결과 불평등이 발생할 수도 있다. 만약 외국인력의 유입이 절대적으로 단순기능직에 치우쳐 있다면 단순기능인력의 임금 하락을 예상할 수 있으나, 그 결과 전문기술인력에 대한 수요가 늘어날 것이며 그들의 임금은 상승하는 경향을 띠는 것이다.

외국인력의 유입과 관련한 이론적 노동경제학 모델들이 있다. 외국인력의 유입과 임금 또는 고용 사이의 경험적 증거 또는 통계적 상관성은 종종 약하며 확정짓기가 어렵다. <부록 8>과 <부록 9>에는 이러한 관계에 대한 일부 기초연구 결과가 나와 있다.

미국과 유럽에서 시행된 대부분의 계량경제학적 연구들 역시 특정 집단을 제외하면(부록 9 참조) 외국인력의 유입이 자국 근로자의 소득을 크게 감소시키지 않는다는 것을 보여준다. 미국의 연구들은 외국인들이 노동시장에 미치는 영향은 외국인근로자들 자신만 제외하고는, 또는 유럽의 경우 보유기술이 거의 없는 일부 집단의 경우를 제외하고는, 모든 노동 부문에 전반적으로 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여준다. 노동시장 특성의 유사성으로 인해 정착한 외국인근로자와 최근에 도착한 외국인근로자들이 서로 직접 경쟁을 하지만, 후자가 다른 외국인근로자의 임금에 부정적인 영향을 미친다 하더라도 그 영향은 극히 미미하다.

미국 및 기타 국가에서 행한 경험적 분석에 기초하여, Friedberg와 Hunt는 인구내 외국인근로자 비율이 10% 증가하면 자국 근로자 임금이 1% 정도만 감소한다는 결론을 내렸다. 취업 외국인근로자를 대체하기에 가장 가까운 자국 근로자도 외국인근로자 증가로 크게 고통을 겪지 않는 것으로 밝혀졌다(1995 cited in OECD, 2002).

2. 고용

외국인근로자의 프로필과 수용 국가의 경제여건에 따라 외국인근로자의 역할은 다양하다. 경기 사이클에 대한 외국인근로자의 경험도 나라마다 다른 듯하다.

외국인근로자의 유입과 실업 사이에 명백한 관계는 없지만(부록 8 참조) 새로운 외국인력의 유입으로 자국민의 실업이 증가할지 모른다는 우려의 목소리는 종종 있어 왔다. 이러한 우려들은 실업률이 높고 장기실업이 만연한 일부 유럽국가와 특히 관련이 있다. 하지만 상세한 경험적 연구 결과에 따르면 외국인근로자 유입과 실업 간에 체계적 관계를 수립하는 것은 불가능하다. 그러나 일반적으로 다음과 같이 이해할 수 있다.

경제팽창과 부문별 인력부족 시기에 외국인근로자 유입은 두 가지 차원에서 노동시장의 평형을 가져온다. 첫째, 팽창하는 인력수요를, 특히 이러한 수요가 매우 빠르게 증가할 때 충족할 수 있게 된다. 둘째, 보유기술이 거의 없는 외국인근로자가 유입되면 자국민의 계급적 지위가 향상되고 보다 역동적이고 사회에서 더 높은 가치를 두는 부문으로 자국민력이 재배치되는 효과를 갖는다. 후자의 현상은, 사회적 사다리의 밑부분에서의 활동들은 매우 매력적이지 못하며 만성적 인력부족을 드러내는데 이것을 외국인근로자들이 메우게 된다는, 노동시장 세분화 이론을 설명한 것이다. 자국민의 지리적 및 부문내 이동성이 제한된 국가들에서는 외국인근로자가 노동시장에 더 큰 유연성을 불어 넣음으로써 시장의 성장을 촉진할 수 있다. 이는 지난 5년간 외국인 임시근로자의 유입이 늘어났다는 사실에 반영된다.

3. 자국 근로자 보호

몇 가지 자국 근로자 보호장치가 있다. 주된 방법 중의 하나는 결원이 생긴 일자리에 관심이 있는 자격 있는 근로자들과 견주어 각 이주

신청자를 평가하는 것이다(이를 노동시장 테스트(labour market testing)라고 하며, 미국에서는 ‘인력필요 확인(labour certification)’, 캐나다에서는 ‘고용 검증(job validation)’이라고도 한다).

노동시장 테스트를 통해 사용자는 다음의 두 가지를 정부가 만족할 수 있는 수준으로 증명해야 한다. 첫째, 자격 있는 근로자 중 해당 일 자리에 지원할 사람이 없다는 것과, 둘째, 외국 국적자의 고용이 유사 직종에 종사하는 다른 근로자의 임금과 근로조건을 악화시키지 않는다는 것이다. 두 가지 조건을 충족시키는 것은 방법론적으로 그리고 행정적으로 지극히 성가신 일임이 증명되었다. 그 결과, 오늘날 경쟁사회 현실에 점점 더 맞지 않는 노동시장에 구속된 사례별 외국인근로자 선별에 의존한 이러한 선발 과정의 가치와 효용성이 의문스럽다는 쪽으로 서서히 의견이 모아지고 있다. 보다 구체적으로, 오늘날 기업들은 (자질과 구체적 기술의 양 측면에서의) 작은 특성의 차이가 기업경쟁력의 실질적 차이로 이어질 수 있기 때문에 (자국 또는 외국) 근로자들을 선택하곤 한다.

미국은 이러한 메커니즘을 통해 (대부분의 경제적 이유에 의한) 이민자들을 걸러내며 이를 엄격히 적용한다. 최근에는 노동시장 테스트 요건의 간소화 경향이 현저하게 나타나고 있다. 구체적으로 미 이민귀화법(INA)은 ‘취업관련’ 이민을 위한 ‘영구’비자의 쿼터를 최대 14만으로 정하고 있다. 이러한 비자의 90% 이상이 고학력 전문기술 이민자와 그 직계가족을 대상으로 한다.

캐나다는 기술인력의 도입을 고용과 연계하기보다는 기술, 경험, 교육, 단기 및 중장기적 노동시장, 경제 및 사회적 성공의 확률을 극대화할 것으로 추정되는 기타 특징을 종합하여 이를 토대로 외국인근로자를 선별하는 쪽으로 제도 방향을 조정했다. 이에 따라 캐나다에서는 대개 노동시장 테스트를 생략하는 경향이 있다.

최근에는 유럽 정부들도 전문기술인력에 대해서는 노동시장 테스트 없이 신분 변경의 가능성과 배우자 및 피부양 자녀들의 근로권이 주어지는 보다 유연하며 진보적인 입국 및 거주 제도가 있어야 한다는 데 대체로 동의한다. 이러한 추세는 근래에 주요국 내에 외국인력 프로그램

램이 추가되었다는 데에 잘 반영된다(제2부 참조).

노동시장 테스트가 외국인근로자가 외국인력 도입 국가에 입국허가를 받기 전에 필요한 점을 감안, 미국은 사용자들이 증명(attestations)을 제공하도록 하는 입국 사후통제 메커니즘을 만들었다. 이 방법은 외국인근로자의 고용조건에 초점을 둔다.

증명이란 외국인근로자의 고용계약 조건을 사용자가 신고하는 것으로서 법적 구속력을 갖는다. 필요한 외국인근로자의 입국에 따른 사전 장벽을 줄이면서 관련된 계약조건에 대한 입국 이후 감사 및 감독을 통해 내국인근로자의 이해를 보호하기 위해 고안된 증명제도는, 무엇보다 임금 및 근로조건 측면에서 자국 근로자의 이해를 보호(및 도모)할 필요성과 균형 유지를 목표로 하면서, 또한 사전에 정의되고 합의된 규칙에 따르고자 하는 사용자들에게 필요한 외국인력에 대한 예측 가능한 접근을 제공한다. 더 나아가, 증명을 통해 데이터와 절차가 취약한 분야에 대한 정부의 직접적인 개입을 최소화하면서 끊임없이 변화하는 노동시장 여건에 보다 직접적으로 대응할 수 있을 것으로 기대된다. 증명이 정말로 이러한 정책 목표를 달성할 수 있을지는 두고 봐야 할 것이다.

최저임금, 고용보호법 등과 같이 내국인근로자의 근로조건을 일정 수준으로 유지하기 위해 고안되었던 다른 메커니즘들도 여기에서 고려될 수 있다. 광범위하게 보면 캐나다에서 사용되는 것과 같은 점수제 역시 자국 근로자를 보호하기 위한 방편으로 간주할 수 있다.

프랑스와 한국을 포함한 일부 국가들은 외국인근로자에게 최저임금을 적용한다. 지나친 저임금에 대한 보호장치인 최저임금법은 단순기능인력의 취업을 더 어렵게 할 경향이 있다. 대개의 국가에서 외국인근로자가 자국민들보다 평균적인 학력수준이 낮기 때문에, 이들 국가의 최저임금은 외국인근로자의 취업 가능성을 낮추는 데 영향을 미칠 수 있으며 이것이 관측된 실업률간의 격차를 부분적으로 설명해 준다.

고용보호법(EPL)은 노동시장 조정을 둔화시킬 수 있으며 노동시장에서 내부인 대 외부인의 분열을 낳는 경향이 있다. EPL과 노동시장 성과 간의 연계가 언제나 명확한 것은 아니지만, EPL이 특히 엄격한

경우(OECD Employment Outlook, 1999) 많은 국가에서 EPL 내의 조항들 중 임시고용계약을 제외하려는 경향이 증가한다.

그러나 EPL과 최저임금법 모두 이러한 제약을 피하려는 불법취업을 조장할 수 있다. 불법체류 외국인과 단순기능인력에게 호의적이지 않은 정규 노동시장 간에 연계성이 있다고 추측할 수 있다. 예를 들어, 이탈리아를 비롯하여 합법적 외국인근로자의 평균 교육수준이 자국 근로자 수준 이상인 몇몇 국가에는 저임금 직종에 종사하는 다수의 비숙련 불법이민자가 있다. 이들 국가의 정부 당국은 이것이 자국민들 사이에도 종종 발생하는 상황이라는 이유로 이를 용인하고 (그럼으로써 묵시적으로 불법이민을 조장하고) 있는지 모른다.

제 5 장

불법체류 외국인에 대한 규제 조치

북미와 서유럽 모두 지난 10년 동안 합법 및 불법(illegal/irregular) 체류 외국인의 급증을 경험했다. 합법체류 외국인의 증가는 특히 캐나다, 미국 및 영국에서 전문외국인력 유치 계획하의 외국인력정책 완화가 그 한 가지 이유이며, 불법체류 외국인의 증가는 상당 부분 출신국내 분쟁, 인도적 재앙, 지정학적 사건 및 사회·경제적 불평등 때문이라고 할 수 있다. 예를 들어, 유럽에서 망명 신청자 수가 최고조에 달했을 때는 1989년 베를린 장벽 철거와 1990년대 초반부터 후반까지 과거 유고 연방의 붕괴로 인한 분쟁 등의 사건들과 그 시기를 같이했다. 결국 서구의 행선지 국가에 도착한 불법 입국자들의 수는 처음에는 이웃 국가로 피난했던, 분쟁으로 인해 갈 곳을 잃은 사람들의 극히 일부에 불과하다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 최근 몇 년간 서구로 오는 불법 입국자 수가 현저하게 증가했다. 추정치에 따르면 불법 입국자가 신규 입국자의 2/3에서 1/2 정도를 차지하며 이는 과거 10년간 20% 증가했음을 의미한다.¹⁾

이에 대응하여 서방세계의 정부들은 불법 외국인 유입의 규제 및 차단을 위해 여러 조치들을 취해 왔다. 예컨대 더욱 엄격한 출입국 입법 및 단속을 통한 방지책을 쓰거나 또는 자유로운 이주정책 또는 신분 합법화(regularization) 계획과 같은 보다 긍정적인 조치들을 단행했다. 이들 정부는 대부분 자국의 경기 진작을 위해 필요한 합법 이주근로자

1) IOM(2003b), p.58.

에 대한 수요의 균형을 맞추고 난민 보호를 위해 국제회의에서 결의한 자국의 의무 사항을 이행하는 동시에, 이 두 가지 범주에 속하지 않는 불법 이주자들이 자국에 짐이 되지 않도록 하는 방법을 모색하는 데 일차적인 관심을 두는 것으로 보인다. 선진국의 난민 제도는 과거 20년간 근본적으로 변형되었는데, 냉전시대의 난민들을 영구적으로 재정착 시키기 위한 제도에서 후진국 및 개도국에서 오는 망명 신청자들을 배척 및 통제하기 위한 ‘비입국 제도’로 바뀌었다.²⁾ 따라서 이러한 이주 규제정책으로 인해 이주자들이 원하는 국가로 입국하기 위해 범죄 조직망에 의존하게 됨에 따라, 결과적으로 밀입국 및 인신매매 범죄 발생에 기여했다고 할 수 있다.

1. 유럽

가. 불법 이주의 발생 원인 및 동향

유럽으로의 인력인동은 새로운 현상이 아니며 자국 경제에 이익이 될 때는 공식적으로 장려 및 용인하기도 했다. 그러나 밀입국 및 인신매매 조직을 통해 입국하는 불법 이주자들과 비자 체류 기간 초과는 지난 10여년간 여러 서유럽 국가들에게 논란의 대상이 되었다. 런던 소재 공공정책연구원(IPPR)의 최근 보고서는 이주를 강요하는 원인으로 인식될 수 있는 공통적인 특성들을 파악했다. 이러한 요소들(push factors)에는 소수민족에 대한 억압 또는 차별, 민족 분쟁 및 인권 유린, 내란, 총인구 대비 내부 추방자 수, 그리고 빈곤이 포함된다.³⁾

10대 EU 망명 신청자 출신국은 모두 이들 특성의 대부분을 갖고 있다(표 5-1 참조). 1990년대 전반에 걸친 크로아티아, 보스니아 및 코소보의 민족 분쟁으로 1992년에서 2001년 사이에 과거 유고연방에서 EU

2) B. Chimni, C. Keeley quoted in Castles et al., *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, IPPR(2003), pp. 45~46.

3) Castles et al.(2003).

로의 망명 신청자가 68만명에 달한다. 이 기간에 루마니아의 신청자가 총 28만 5,452명으로 2위를 차지했는데, 주로 1990년대 초에 집중되어 소수민족들이 심한 박해를 받았던 시기를 나타낸다. 또한 터키의 망명 신청자들의 대다수가 쿠르드족으로 민족 분쟁과 억압적인 상황에서 도망치려는 자들이었음이 지적되었다.

절대적인 수치상으로 영국이 2002년에 선진국들 중에서 가장 많은 망명 신청을 받았는데, 2000년에서 2002년 사이에 신청한 건수는 총 30만 1,600건으로 이는 2002년 총건수의 19%이다(그림 5-1 참조). 미국, 프랑스, 그리고 캐나다는 뒤를 이어 각각 3위, 4위, 5위를 기록했다.

불법 이주의 규모 및 경로에 대한 정확한 세부사항은 그 비밀스러운 본질상 파악하기 매우 어렵다. 1999년 EU로의 불법 이주는 연간 약 5만명으로 지난 6년간 9배 가량 증가한 것으로 추정되었다.⁴⁾ 영국이민

〈표 5-1〉 EU에 제출된 망명 신청건수: 10대 이민자 출신국(1992~2001*)
(단위: 건)

송출국	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	전 체
유고	210,907	88,228	47,683	46,105	32,001	40,994	71,185	83,444	36,564	22,816	679,927
루마니아	115,556	87,145	21,422	13,943	8,964	10,300	8,450	7,811	6,954	4,907	285,452
터키	35,240	24,388	25,019	40,055	36,918	31,466	19,797	17,629	25,472	27,294	283,278
이라크	11,085	9,892	9,789	14,806	22,295	35,173	31,216	25,328	38,852	40,577	239,013
아프가니스탄	7,660	7,920	9,185	11,166	11,344	14,515	15,117	16,778	26,474	38,620	158,779
보스니아	13,231	62,000	20,717	13,524	5,126	6,059	7,959	4,577	9,655	8,486	151,334
스리랑카	13,667	10,632	11,198	11,537	10,060	10,694	9,072	9,858	11,615	10,010	108,343
이란	7,608	6,883	11,755	9,746	9,794	7,993	7,658	11,315	20,730	12,054	105,536
소말리아	13,551	11,155	11,728	11,498	6,892	7,397	10,425	12,285	9,401	9,871	104,203
콩고	17,373	11,435	8,526	7,412	7,111	7,845	6,383	6,637	7,407	8,614	88,743

주: * 포함된 국가: 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국.

덴마크: 자료에 해외 대사관에 제출된 신청 건 포함.

독일: 1995~1997 수치는 신청 재심사 건 포함.

자료: UNHCR/Governments. Compiled by: UNHCR, Population Data Unit, PGDS.

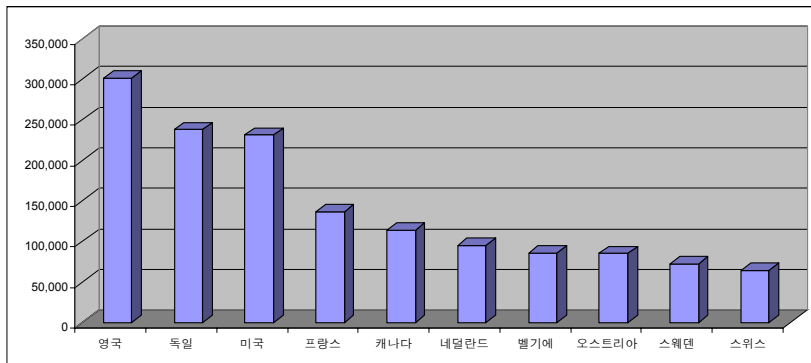
4) National Foreign Intelligence Board (2001). IOM(2003b), p.60에서 재인용.

서비스연합(United Kingdom Immigration Service Union)에 따르면 현재 영국 거주 불법체류 외국인 수는 약 100만명에 이르고, 프랑스에는 약 5만명이 있는 것으로 추정된다.⁵⁾ 공식적인 집계 없기 때문에 간접적인 지표들 또한 불법 외국인 유입의 규모 파악에 유용할 수 있다. EU 내에서 지난 5년간 약 100만명의 불법체류 외국인이 사면을 신청했다고 보고되었다. 영국에서 사용되는 또 하나의 지표는 불법으로 국경을 넘는 자들의 체포 건수이다. 이 수치는 1990년 3,300건에서 2000년 4만 7,000건으로 증가했다.⁶⁾

이들 국가가 불법 이주자들이 선호하는 대상국이 된 데에는 특정 요소들이 기여하고 있는데, 안전성, 민주정부, 법치, 경제력, 우수한 사회복지제도, 값싼 노동력에 대한 수요가 바로 그것들이다. 지리적 근접성, 역사적 또는 가족적 연계 및 공통 언어 또한 이주 과정에서 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 남부 및 동유럽에서 오는 불법 이주자들은 독일 또는 오스트리아(근접성)로 가고, 북아프리카인들은 프랑스, 이탈리아 또는 스페인(근접성 및 언어)으로 가는 경향이 있는 한편, 영국의 과거

[그림 5-1] 10대 망명 국가에 대한 망명 신청건수: 2000~2002

(단위: 건)



출처: UNHCR-Asylum Applications Lodged In Industrialized Countries: Levels And Trends, 2000-2002.

5) Ibid, p.253.

6) Ibid, p.60.

식민지였던 나라의 이주자들은 영국을 그 대상국으로 선호한다. 물론 모든 이주 형식이 이러한 패턴을 따르는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 유럽으로의 불법 이주자 수가 증가함에 따라 일부 EU 정부들은 입국 통제를 위해 보다 제한적인 이주 조치들을 채택하게 되었다.

나. 정책 대응 및 그 효과성

EU로 들어오는 불법 이주자 수를 규제하기 위한 조치들은 베를린 장벽 철거와 소비에트연방의 붕괴에 대응하여 1990년대 초부터 특히 두드러지기 시작했다. 이들 정책은 과거 유고연방내 분쟁 후, 그리고 보다 최근에는 미국에서 2001년 9월에 있었던 테러 공격으로 인해 안보에 대한 우려가 증폭되면서 이에 대한 대응으로 보다 강력해졌다. 그 결과 외국인의 이주는 신원 확인 강화, 거주 및 취업허가 부여 조건 강화, 비자관련 규정 개정, 추방명령 대상 외국인의 구류 및 불법 이주 지원자에 대한 벌금 강화 등의 엄격한 제한 조치들의 대상이 되었다. 각국이 개별적인 정책을 취하여 이주 절차가 서로 상반되는 경우도 있었지만 일부 공통된 정책 경향이 EU 내에서 파악되었는데, 가족 재결합, 국제결혼 및 정치적 망명 승인을 규율하는 관련법 내의 제한 조항들이 그 예이다.⁷⁾ 정치망명에 대한 일반적 경향은 정치적 박해로 인한 진정한 난민과 경제적 사유로 인한 이주를 구별함으로써 체네바 협정하에 난민에게 부여되는 보호 신분을 제한하는 것이었다. 1990년대의 분쟁 및 인도적 위기 사태에 대응하여, 난민 신분이 거부된 자들에 대해서는 그들의 귀국을 허가해도 좋을 만큼 출신국의 상황이 안정될 때까지 임시 거주권을 부여하였다. 그 외에 본 연구 대상 유럽 국가들에서 최근에 채택된 입법 및 정책 경향은 아래에서 설명한다.

프랑스에서 현재 진행 중인 이주 및 망명법의 개혁에는 망명 신청 처리를 합리화하여 48시간 신속 처리 절차를 통해 근거 없는 신청을

7) Marie, Claude-Valentin, *Preventing Illegal Immigration: Juggling Imperatives, Political Risks and Individual Rights*, Council of Europe, March 2003.

보다 신속하게 처리하는 방안이 포함된다. 이러한 신청자들에게는 임시거주 허가, 사회 혜택 또는 편의가 제공되지 않을 것이다.

이탈리아는 다른 무엇보다도 2002년의 출입국법이 추방 처리를 촉진하고 유치 기간을 연장했으며, 모든 비EU 국적자들의 거주 허가 신청 또는 갱신시 지문채취 요건을 부과했다.

영국에서는 지난 10년간 네 차례에 걸친 출입국법 전면 개정에서 이어 국적·출입국 및 망명에 관한 법률이 2003년 10월에 의회에서 승인되었다. 신법의 일부 특징으로는 장기 정주 방지를 위한 망명 신청 과정의 신속화, 항소권 제한, 신청 거부자 추방 신속화 등이 포함되었다. 또한 신분증에 대해서는 개인 사생활 침해가 우려되며 불법 체류 이주자에 대한 주요 공공서비스의 거부 문제 있다는 비판이 제기되는 와중에서도 현재 그 도입이 검토되고 있다.

그러나 이러한 제한 정책이 이주 패턴에 부정적인 영향도 미쳐 왔음이 관측되고 있다. 특히 이주 희망자들이 EU로 진입하기 위해 점점 밀입국에 의존할 수밖에 없는 상황으로 몰리고 있다. 각국 정부들과 EU 자체도 이주 방지 또는 단속에만 너무 치중하는 정책을 시행하고 있다는 비난을 받아 왔다. 이에 따라 현재 특히 EU 차원에서 이러한 불균형을 해소하고 이주의 근본 원인을 해결하기 위해 여러 조치들이 취해지고 있다. 여기에는 예방적인 외교 활동, 인근 국가들간의 협력, EU내 임시보호, 그리고 절차에 따른 귀환 조치를 통해 불법 이주에 의존할 수밖에 없는 원인들을 해결하기 위한 단기 조치들이 포함된다. 장기적인 조치들로는 인권 신장, 인도주의적 지원, 개발 원조 및 무역과 투자 기회 창출 증대 등이 포함된다.⁸⁾ 포괄적이고 조화로운 EU 차원의 접근법의 부재로 이주정책의 효과가 제한된다는 인식이, 1999년 10월 Tampere(Tampere)에서 개최된 유럽이사회 회의의 결론에서 표현된 바와 같은 공동 정책 원칙을 낳았다. 여기에는 공동유럽망명제도가 포함되어 있는데 이는 결국 공동 망명 절차와 망명이 승인된 자에 대한 단일한 신분 부여, 제3국 국적자에 대한 공평한 대우 및 출신국, 경유지, 행

8) Castles et al.(2003).

선지로부터 유입되는 이주민 관리의 효율성 증진 등으로 이어질 것으로 예상된다.

외국인의 노동시장 진입에 대해 살펴보면, 본 연구의 대상 국가들 모두 최근에 숙련 및 비숙련 노동력의 합법 이주를 선호하는 정책들을 시행해 왔다. 그러나 이러한 정책들은 EU 전체의 노동시장 만족 테스트, 단기 고용계약 등의 제한에 의해 영향을 받고 있다. 가장 심각한 제한은 불법체류 외국인 및 불법 근로자와 그 사용자에 대하여 부과하는 사용자 제재(employer sanctions)이다. 그러나 사용자 제재는 적합한 집행 메커니즘의 지원이 있어야만이 불법 이주 통제를 위한 효과적인 도구로서의 역할을 할 수 있다.

영국에서는 ‘고의 또는 과실로’ 취업허가가 없는 사람을 고용한 사용자에게 벌금으로 최고 5,000파운드를 부과한다.⁹⁾ 그러나 이 제재는 효과적인 억제책의 역할을 하지 못했다. 1997년에서 2000년 사이 겨우 33명만이 출입국법 위반으로 기소되었을 뿐이다.¹⁰⁾ 프랑스에서는 사용자 제재가 1946년 이래로 승인되었지만 1970년대까지는 이를 집행하려는 노력이 거의 없었다. 실제로 불법 외국인근로자를 전통적으로 고용해 오면서 막대한 정치력을 발휘하는 일부 업계 중에는 사용자에 대한 제재가 면제된 경우도 있다. 일반적으로 불법 이주자의 사용자 및 교사자에 대한 제재 조치로는 벌금 및 구속 또는 고용 활동 정지 등이 있다. 종업원들은 불법 거주자임이 발각될 경우, 형법 또는 규정상의 경미한 제재나 추방을 당할 수 있다.

숨어서 일하고 있는 파악되지 않은 불법 이주자 수의 증가와 그들을 파악 및 추방하려는 정부 노력의 실패로 인해, 일부 정부들은 일차적인 목적이 단속이 아닌 제재조치들을 채택하기에 이르렀다. 그간 가장 보편적으로 사용되는 방법 중의 하나는 불법체류 외국인들의 합법화 조치였다.

이탈리아가 지금까지 가장 빈번히 합법화 계획을 사용한 나라로서 1990년, 1995년, 1998년 및 2002년 등 네 차례에 걸쳐 대대적인 합법화 프로그램을 실시했다. 처음 세 차례 동안 이탈리아에 불법체류 중인

9) Section 8, UK Asylum and Immigration Act, 1996.

10) IOM(2003b), p.67.

외국인 75만여명¹¹⁾의 신분이 합법화되었는데 이들은 주로 마그레브 지역, 발칸 및 아시아 출신들이었다. 합법화 조치를 이렇듯 빈번하게 시행할 수 있었던 것은 의회의 광범위한 지원 때문이었다. 의회는 매 시행시마다 이를 이전 입법의 결함을 시정하기 위해 필요한 일회성 수정 절차로 간주했다. 프랑스가 가장 최근에 시행했던 합법화 계획은 불법 외국인들의 거주 및 취업허가 신청 허용을 위해 발의된 Chevènement Plan이었다. 그 시행 결과, 1997년과 1998년 사이에 약 9만명¹²⁾의 불법 외국인들이 합법화되었다. 영국에서는 합법화가 덜 보편적이어서 마지막으로 시행된 것이 1977년이었으며 당시 겨우 462건¹³⁾의 허가만이 있었을 뿐이었다. 그러나 유럽정착협약(European Convention on Establishment) 하의 자국의 의무사항을 고려하여 이루어진 1987년 장기거주 양허(Long Residence Concession: LRC)의 재검토를 통해서, 영국 영토 내에 14년 이상 거주한 불법 거주자 또는 체류 기간 초과자들의 합법화를 위한 조항들을 마련했다.¹⁴⁾ 1999년 3월부터는 어린 자녀를 둔 가족들에 대해서는 그 자격 요건을 7년으로 단축 적용했다. 합법화 과정에 대한 비판의 목소리가 특히 영국에서 높는데, 이들은 그것이 장기 이주정책을 저해하고 공식적인 이주 채널을 통해 입국하는 이주자들에게 불공평하다고 주장한다. 합법화가 불법 이주 증가의 원인이 된다는 확실한 증거는 없지만, 합법화를 빈번히 시행하면 향후 사면을 기대한 외국인의 불법 입국을 조장할 수도 있다.

11) J. Apap et al., "Regularisation of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study", *Kluwer Law International*, 2001.

12) Ibid.

13) Ibid.

14) Long Residence Concession(LRC)는 European Convention on the Establishment of the Council of Europe의 제3(3)조 하의 규정으로 모든 협정당사국의 국민으로서 타 당사국의 영토 내에 합법적으로 거주한 자는 국가안보 또는 공공질서 위협의 이유에 의해서만 추방될 수 있다는 것을 그 내용으로 한다. 내무국의 관행은 본 규정을 모든 외국인에게 적용하는 것이었는데 1987년 LRC 정책 리뷰에서 이를 한층 더 확대하여 적법성 여부에 상관 없이(즉, 불법 입국자 및 체류 기간 초과자 포함) 14년 이상 연속적으로 거주한 자에 대해 이를 상쇄하는 요소가 없는 경우, 무기한 체류를 허가할 수 있다.

〈표 5-2〉 미국내 불법체류 외국인: 1980~2000

	인원(백만명)	연평균 변화(명)
1980	3	
1986	4	167,000
1989	2.5	-500,000
1992	3.9	467,000
1995	5	367,000
2000	8.5	700,000

자료: Jeff Passel, Urban Institute.

2. 북 미

가. 불법 이주의 발생 원인 및 동향

미국과 캐나다 모두 이주 희망자들에게 매력적인 이주 대상국이며, 이는 많은 수의 이주자들을 수용 및 유치했던 두 나라의 오랜 이민사와 대규모 이주자 공동체를 가진 열린 민주주의 사회로서의 명성 때문이라고 할 수 있다. 1820년과 2000년 사이 미국으로 이주한 이주자 수는 6,500만명이 넘는 것으로 추산된다. 매년 미국이 받아들이는 80만명의 합법 이주자 외에 약 70만명으로 추정되는 외국인들이 매년 미국으로 불법 입국하여 2000년 현재 그 수가 850만명으로 총인구의 3%에 이르고 있으며(표 5-2 참조),¹⁵⁾ 불법 이주자 수를 많게는 1,200만명으로 추정하는 보고도 있다.¹⁶⁾ 이와 반대로 캐나다로의 불법 이주는 최소한에 그치고 있는데 이는 캐나다가 주요 이주 대상국과 국경을 접하지 않고 있다는 사실과 자유로운 이주정책 때문이다.

북미가 주요 송출국들로부터 멀리 떨어져 있기 때문에 이주자들이 자신의 목적 달성에 어려움을 겪는 경우도 있긴 하지만, 북미로의 불법 이주의 원인은 서유럽으로의 이주를 주도하는 이유와 유사하다. 즉 분쟁, 정치적 박해, 사회/경제적 불평등 등이 그것이다. 그러나 북미 이주의 견인차 역할을 하는 요소들, 특히 고용기회, 개방된 민주주의 사

15) IOM(2003a), p.21.

16) IOM(2003b), p.58.

회 등의 유인력이 매우 강력하여 이주자들이 최종적으로 북미로 이주하기 위한 경유지로서 유럽을 이용하는 경우도 있다고 보고된 바 있다. 반면, 남미와의 근접도는 북미에 불법 이주와 관련하여 가장 큰 과제들을 안겨 주었고, 이는 미국의 행정 당국을 끊임없이 괴롭히고 있다. 현재 미국에는 400만~500만명에 이르는 멕시코인들이 있으며, 멕시코의 국가인구이사회는 2001년 12월에 향후 30년 동안 연간 40만명에서 50만명의 멕시코인이 미국으로 이주하는 추세가 계속된다면 2030년에는 그 인구가 약 1,830만명에 이를 것으로 예측했다.¹⁷⁾ 캐나다로의 불법 이주는 주로 망명 신청을 통해 이루어지는데, 이들 중 약 60%는 미국에서 오며, 배를 타고 들어오는 이주민들은 주로 중국에서 온다. 매년 캐나다에 망명을 신청하는 외국인들은 35만명으로 추정되는데 이중 50~60%가 난민 신분을 부여받는다. 캐나다가 불법 이주자들에게 매력이 있는 이유로는 관대한 망명제도와 사회복지, 그리고 국가 후원 프로그램을 통한 통합 촉진 등을 들 수 있다.

나. 정책 대응 및 그 효과성

미국과 캐나다는 불법 이주 관리에 있어 상당히 다른 접근법을 취하고 있기 때문에 그 결과도 매우 다르다.

캐나다는 이주 단속 및 망명 처리보다 이주자 통합에 정기적으로 더 많은 지출을 하는 몇 안 되는 국가들 중의 하나이다. 캐나다가 불법이주 단속을 위해 지출하는 금액은 연간 미화 75만달러임에 비해 1998년 약 20만명의 이주자 통합에 미화로 약 7억 6,800만달러를 지출했다.¹⁸⁾ 캐나다의 이주제도는 상당부분 경제 이주 또는 전문인력 독립이주(2000년 입국 허가된 총 227,400명의 56%), 가족 재결합(31%) 및 난민(13%)을 위한 합법적 입국허가 채널에 기초하고 있다.¹⁹⁾ 점수제에 기

17) IOM(2003a), p.35.

18) D. J. DeVoretz, and S. Laryea, "Canadian Human Capital Transfer: USA and Beyond", RIIM Working Paper Series, 98-18, quoted in Ibid, p.36.

19) Citizenship and Immigration Canada(2003).

초하여 잘 관리되고 있는 합법이주제도의 존재는 부분적으로 캐나다로의 경제 이주의 합법화에 기여해 온 한편, 유입되는 이주자들이 국가 경제에 이바지하는 자산이 되도록 했다. NAFTA와 같은 자유 무역협정과 멕시코-캐나다 객원 근로자 프로그램과 같은 임시근로자 프로그램들 또한 수천명의 전문인력과 농업근로자들이 캐나다에서 단기간 일할 수 있게 하며 이로 인해 불법 입국 수단에 의존할 필요성이 어느 정도 제거된다.

그러나 가장 중요한 것은 미국과의 근접도가 불법 이주 유입을 통제하는 자연적인 완충 역할을 담당한다는 점이다. 2001년 출입국 및 난민에 관한 법률 하에서는 미국과 같이 안전한 제3국을 경유하여 캐나다에 도착하는 외국인들은 망명 신청이 허가되지 않는다. 2001년 9·11 사태 이후 미국이 새로이 도입한 입국 규제 조치들과, 특히 중동 출신 거주자들에 대한 일부 시민 자유 제한으로, 수개월 동안 미국에서 캐나다로 합법 및 불법 이주자들의 대탈출이 발생하여 캐나다의 이 새로운 법에 대한 도전이 되고 있다.

캐나다는 9·11사태 이후 미국으로부터 국경 통제를 강화하라는 압력을 심하게 받아 왔고, 그 결과 국경 보안 및 단속을 위한 지출이 증가했다. 새로운 출입국법하에서 2002년 7월부터 망명 신청을 처리하는 동안 망명 신청자들은 사진 촬영, 지문 채취 및 면접 이후에 석방이 되었다. 위조된 서류를 가져오거나 혹은 아예 서류를 가져오지 않은 망명 신청자들은 구금될 수도 있다.

〈표 5-3〉 미국 국경순찰대원의 수 및 불법입국자 체포건수: 멕시코-미국 국경: 1993~2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
순찰대원수(명)	3,389	3,670	4,337	5,281	6,261	7,292	7,645	8,475	9,000
체포건수(백만건)	1.2	1.0	1.3	1.5	1.4	1.5	1.6	1.8	1.2
순찰대원수(1993=100)	100	108	128	156	185	215	226	226	266
체포건수(1993=100)	100	81	105	124	113	125	132	132	99

자료: U.S. General Accounting Office(2001).

또한 2003년 12월 31일부터 모든 캐나다 거주자의 필수 여행서류의 하나로서 영주카드가 도입될 것이다. 이로써 국경 보안과 이주 처리가 개선되는 한편, 카드 소지자는 자신의 영주권자 신분을 안전하고 편리하게 증명할 수 있게 될 것으로 예상된다.

임시 및 영구 이주 장려를 위한 적극적인 이주정책 및 외국인력 프로그램이 존재함에도 불구하고 미국으로의 불법 이주는 지난 20년간 폭증했다. 불법 이주 단속을 위한 조치들은 대부분 수많은 불법 이주자들이 넘어오는 미국-멕시코 국경에 주로 주안점을 두었다. 2000년에는 180만명이 미국 국경순찰대에 의해 체포되었다(표 5-3 참조).²⁰⁾ 이 접근법은 상당 부분 억제에 기초한 것이었고 INS가 고용한 국경순찰대원 수가 증가했다는 것이 그 증거이다. 그러나 국경순찰대 증강의 효과는 기대에 미치지 못했고 오히려 수많은 이주자들이 밀입국 조직에 의존하거나 사막을 횡단하는 등의 위험한 경로를 취하게 만들어 매년 수백 명이 사망하는 결과를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 INS는 미국 국경을 안전하게 지키기 위해서는 7~10년의 추가 기간과 3,200~5,500명의 추가 대원, 그리고 미화 4억 5천만~5억 6천만달러의 재원이 필요하다고 추산한다.²¹⁾

미국내 850만명으로 추정되는 불법체류자들의 약 60%가 조사를 받지 않고 입국하는 것으로 파악되며 나머지 40%는 체류 기간 초과자들이다. 유럽과 마찬가지로 불법체류 외국인들을 합법 이주자로 전환시키는 방법으로 합법화 조치가 흔히 논의되어 왔다. 1987~88년 기간 동안 약 260만명의 외국인들이 1986년의 이주개혁 및 통제법(Immigration Reform and Control Act)하에서 합법화되었다. 보다 최근에는 멕시코 정부의 압력을 받아 약 400만명의 미국 거주 불법체류 멕시코인들을 합법화하자는 제안이 있었으나 850만명의 불법체류자들 중에서 이들을 가려내는 일이 문젯거리임이 판명되었다. 이 제안을 뒷받침하던 추진력은 미국 경기침체의 영향과 더불어 2001년 9월 이후 상당 부분 힘을 잃었다. 그러나 미국내 합법 및 불법체류 멕시코계 거주자 모두를 위

20) 동일인의 반복된 체포는 각각을 1건으로 기록함.

21) U.S. General Accounting Office(2001), quoted in IOM(2003a), p.24.

해 멕시코 영사관이 발급하는 신분증을 인정해 주는 경우가 많아지자, 이에 대해 미국 내에서 열띤 토론이 벌어졌다. 비평가들은 이것이 은밀하게 행해지는 비정상적인 합법화 방법이고 합법 이주자 및 비멕시코계 이주자들에게 불공평하며 신분증 위조의 가능성이 있기 때문에 보안상의 위험을 야기한다고 비판한다. 반면 지지자들은 이것이 안전한 신원 확인 방법으로서 이주자들의 신분에 상관 없이 그들에게 보다 많은 혜택을 준다고 주장한다. 많은 남미 정부들이 미 행정부에 자국이 발급한 신분증을 인정해 달라는 청원을 하고 있음을 고려할 때, 이것이 인정 가능한 불법 이주자 등록 방법으로 발전할 것인지 귀추가 주목된다.

사용자 제재(employment sanctions)도 미국에서 불법체류 외국인의 고용 저지를 위한 메커니즘으로 사용된다. 1986년의 이주 개혁 및 통제법에 의거하여 취업 허가가 없는 외국인을 고의로 고용하는 사용자들에게 벌금이 부과된다. 신규 종업원을 고용하기 전, 사용자들은 그들의 근로 자격을 확인하는 양식을 작성하고 그들의 신원 및 취업허가를 증명하는 서류들을 소지하고 있는지 확인해야 한다. 가장 널리 사용되는 서류 두 가지는 운전 면허증과 사회보장카드인데 문제는 이들 모두 위조가 용이하다는 것이다. 그 결과, 사용자 제재 방법은 그간 취업허가가 없는 외국인들의 고용을 저지하는 데 성공적이지 못했다. 이는 해당 사용자가 고의로 불법체류 외국인을 고용했다는 사실에 대한 입증책임이 관련 당국에 있기 때문이다. 미 일반회계국에 따르면 1998년 실시된 사용자 조사는 겨우 6,500건이며 이는 취업허가 없는 외국인을 고용한 사용자 수의 3%에 불과하다. 사용자 제재의 실패는 또한 보다 효과적인 확인 제도를 시행하고자 하는 정치적 의지의 결여 때문이기도 하다.

3. 합법화 프로그램의 효과성

합법화 프로그램에 착수하기 위한 정부의 결정에 영향을 미치는 요소들은 많다. 여기에는 이중노동시장 생성 방지, 외국인근로자 착취 근

절, 사법질서 강화 또는 국내 불법체류 외국인의 규모 및 활동 파악에 대한 희망이 포함될 수 있다. 합법화 조치를 불법 이주 통제를 위한 정책 도구로서 채용하는 것은 그 효과성에 대한 여러 가지 질문들을 제기하게 한다. 예를 들면, 합법화 조치가 재정 수입 및 지출, 외국인근로자의 임금 및 근로조건, 장기이민정책 또는 불법체류 외국인의 유입에 미치는 영향 등이 그것이다.

일반적으로 지하경제에서 일하는 불법체류 외국인들은 세금 또는 기타 사회보장분담금을 내지 않기 때문에 이들을 정상적인 고용시장으로 이끌어 내면 세금 부과가 가능하여 세입을 늘릴 수 있을 것이라고 가정한다. 반면 법적인 신분을 부여하면 그들이 전에는 누리지 못했던 공공서비스의 혜택을 받게 되며 그 가족들도 불려들임으로써 공공 서비스의 고갈을 증폭시킬 것이라는 예상도 있다. 그러나 미국 및 영국의 경험을 보면 불법체류 외국인의 절반 이상의 경우, 흔히 그들이 사용하는 가명으로 세금이 부과되었고 사회보장분담금도 납입했음을 알 수 있다.

흔히 합법화 조치로 개방된 시장에서 더 나은 임금이 보장된 일자리를 위한 초석이 마련된다고 주장한다. 그러나 미국에서 시행된 사정 결과에 따르면 이주자의 직업 이동성은 상당 부분 그들의 법적 신분보다는 언어 구사 능력과 경력에 의해 영향받는다고 한다.²²⁾ 다양한 연구 결과에서도 합법 이주자와 불법체류 외국인 사이의 교육수준, 오랜 경력 등의 시스템적인 차이 때문에 합법화 조치는 임금에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다.²³⁾ 더구나 최저임금법 및 기타 노동기준 시행을 위한 절차가 미흡한 상황에서 합법성은 이들 규정의 준수에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 밝혀졌다.²⁴⁾ 한 걸음 더 나아

22) I. Abella, Manolo *Migration and Employment of Undocumented Workers: Do Sanctions and Amnesties Work?*, Irregular Migration: Dynamics, Impact and Policy Options, European Centre for Social Policy Research, 2000.

23) B. Chiswick, *Feasibility Study for a Survey of the Employers of Undocumented Aliens in Chicago*, Survey Research Laboratory, University of Illinois, June 1980, quoted in *ibid*.

가 합법화가 근로조건에 미치는 영향은 즉각적이지 않다고 주장한다. 미국에서 보듯이, 외국인근로자들은 대부분 합법화 전에 일하던 일자리에 그대로 머무는 경향이 있으며 법적 신분이 부여된 후에도 같은 수준의 임금을 받았다. 그러나 프랑스에서는 어느 정도의 직업 이동성이 관찰되는데, 일부 농장근로자들이 합법화 후 저임금 제조업 및 서비스 부문, 그리고 도시로도 옮겨갔다.

일부 이주자들이 나중에 사면될 것을 기대하여 불법으로 입국하거나 비자 기간을 초과하여 체류하는 것을 조장하지 않도록 합법화 프로그램을 반복적으로 실시하지 않는 것이 중요하다는 데는 의심의 여지가 없다. 합법화 프로그램을 반복적으로 실시한다는 것은 또한 비효과적인 이주 통제 시스템을 인정하는 것인데, 이탈리아가 정책실패를 시정하기 위해 합법화 조치를 빈번히 활용하는 나라의 예라 할 수 있다. 반면 영국과 같은 나라들은 합법화 프로그램이 불법 이주자들에게 혜택을 주고 합법적인 이주 형식을 선택하려는 의지를 꺾는 역할을 한다는 인식 때문에 그 반복적인 사용을 피해 왔다.

가. 최근의 합법화 프로그램이 주는 교훈

많은 선진국들은 위에서 언급한 이유들로 합법화 프로그램을 사용하지 않는다. 그럼에도 불구하고 최근에 실시된 프로그램들은 일국내 불법 이주의 규모, 불법 입국 및 거주를 가능케 한 네트워크, 그들이 주로 고용되는 산업 등과 같은 귀중한 정보를 제공하는 데 유용했다.

최근 합법화 프로그램에서 얻은 교훈들 중 일부는 다음과 같다.²⁵⁾

- 합법화 프로그램의 수혜자는 주로 외국 노동력이 고도로 집중된 부문에 고용된 젊은 근로자들이다. 프랑스와 이탈리아에서는 해당

24) T. R. Bailey, "The Influence of Legal Status on the Labour Market Impact of Immigration", *International Migration Review* XIX (2), 1985, quoted in *ibid*.

25) OECD Secretariat, "Some Lessons Learnt from Recent Regularisation Programmes", *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers: International Migration*, OECD, 2000.

자 중 3/4이, 미국에서는 77%가 40세 미만이었다.

- 사면 프로그램의 수혜자는 합법 이주자들과 같은 지역의 출신으로 이는 전통적인 이주 경로(예를 들어, 멕시코에서 미국, 북아프리카에서 프랑스)의 지속성 및 신규 이주자(예를 들어, 이탈리아, 세네갈, 중국계 및 알바니아계)의 출현과 같은 경향을 반영한다.
- 수혜자들은 특히 농업, 제조업 및 건설업 부문의 생산 시스템이 갖는 유연성을 대폭 증진시킨다. 프랑스와 이탈리아에서는 제조업에서 일하는 근로자들의 거의 절반이 사면된 이주자들이다.
- 일부 합법화 프로그램은 수혜자들이 다시 불법 신분으로 전락할 수 있음을 보여준다. 예를 들어, 이탈리아에서는 합법화 프로그램의 주된 수혜자들이 이전에 시행된 사면 조치에서 법적 지위를 취득한 이주자들이었다. 이와는 대조적으로 미국에서는 사면된 이주자들은 대부분 거주 비자를 취득했고 4년 후에는 영구 이민 신분을 취득할 수 있었다. 여기서 중요한 요소는 취업 또는 거주 허가 갱신을 위한 조건이다. 허가 갱신 실패가 불법 이주자 수의 증가로 이어지는 것은 불가피하다.

합법화 조치가 전체 불법 이주 인구를 포착하거나 합법화할 것이라고 기대할 수는 없다. 하지만 합법화 프로그램 시행시 다음에 열거된 원칙들을 고려하면 유용할 것이다.²⁶⁾

- 광범위한 정치적 지원이 필요함.
- 합법화 조치를 예상하고 비밀리에 유입되는 불법 이주 방지를 위해 자격을 충족하는 기준 일자를 지정해야 함.
- 합법화를 위한 자격 규정은 동등한 대우에 기초해야 함.
- 합법화 이후 신분이 보장되어야 함.
- 광범위한 정보 캠페인이 프로세스에 포함되어야 함.

26) Abella(2000).

제 2 부

주요국의 외국인력정책과 제도

제 6 장

프랑스

지난 한 세기 동안, 프랑스의 외국인력정책은 노동 이주 장려를 통한 노동시장 수요 충족, 인구부족 보충을 위한 외국인 가족의 영구 이민 촉진, 그리고 이들 신착자들의 프랑스 사회로의 통합 확보라는 세 가지 목적을 달성하는 데 이바지해 왔다. 그 동안 이러한 정책 접근법은 불가피하게 당시의 정치적 및 경제적 현실의 영향을 받아 왔다. 예를 들어, 제2차 세계대전 이후 시대에는 낮은 출생률이 노동력 고갈과 함께 벨기에, 독일, 폴란드, 이탈리아 및 스페인으로부터의 외국인력 도입을 유발했다. 또한 유사한 외국인력 유입이 특히 알제리로부터 1950년대와 1960년대 식민지 독립 시기에 관측되었다. 이와는 대조적으로, 1973년 석유파동과 그로 인한 실업률 상승으로 불법체류 외국인을 고용하는 사용자에게 제재를 가하는 등 외국인 고용을 제한하기 위한 조치들이 도입되었다.

1970년대 중반부터 1990년대 초반까지 끈질기게 계속되었던 높은 실업률로 인해 외국인력의 도입과 관련하여 중대한 정책 반전들이 있었다. 보수적인 내무부 장관인 Charles Pasqua는 1993년 소위 ‘이주 제로(Zero-immigration)’ 정책을 도입하여 가족 재결합을 엄격하게 차단하고 프랑스 내 외국인 학생들의 졸업 후 취업을 억제했으며, 경찰의 외국인 추방 권한을 확대하고 망명 거절 결정에 대한 항소 기회를 빼앗았다. 1980년대 후반 이후 극우파의 득세는 또한 1994년에서 1997년까지의 외국인력의 유입 감소에 기여하여 종전 이래 최저 수치를 기록했다.

예를 들어, 1990년에 102,400명의 합법 이민자(노동이민, 난민 및 가족 재결합 포함)가 프랑스에 정착한 반면 1996년에는 55,600명에 불과했다.¹⁾

소위 Pasqua법은 1990년대 중반 수많은 시위와 시민의 위법행위를 야기했고, 그로 인해 1997년 사회주의자들이 의회를 장악했을 때 외국인력정책을 재검토하기에 이르렀다. 정부의 지원으로 기존 외국인력 입법을 대대적으로 재평가한 결과, 현 이주관련법이 우수한 전문인력과 학생들의 프랑스 정착을 저해하여 국가에 귀중한 인적자본 손실을 가져왔다는 결론을 내리고 권고안을 제시하여 1997년 및 1998년 신이민법에 반영되도록 했다. 이것이 1997년 합법화 과정과, 외국인 학생과 고도의 전문기술 보유 외국인들의 입국을 촉진하기 위한 조치들을 유발했다. 보다 최근에는 스위스 정부가 외국인의 존재로 인해 발생하는 긴장을 해소하고 새로운 이주자들이 보편적인 문화 규범에 적응할 수 있도록 하기 위해 외국인 이주자의 통합 문제 해결에 주력하고 있다.

이러한 정치적 과제들과 더불어 다수의 비정부 운동가들도 비록 통상적으로 거주, 망명, 난민, 통합, 차별반대 등의 이슈에 따라 노선을 달리하긴 하지만 그간 이주 관련 토론에 기여해 왔다.

1. 최근의 외국인력 추세

1999년 인구조사에 따르면 프랑스에 거주하고 있는 외국인근로자의 수는 320만명이었다. 주요 이주 사유는 여전히 가족 재결합으로, 이는 제3세계 국가들에서 오는 신규 이주자의 77%, EEA에서 오는 이주자의 42%를 차지하는 한편, 비EEA국가 및 EEA국가로부터의 취업 관련 외국인력의 유입이 각각 7%와 24%를 차지했다.²⁾

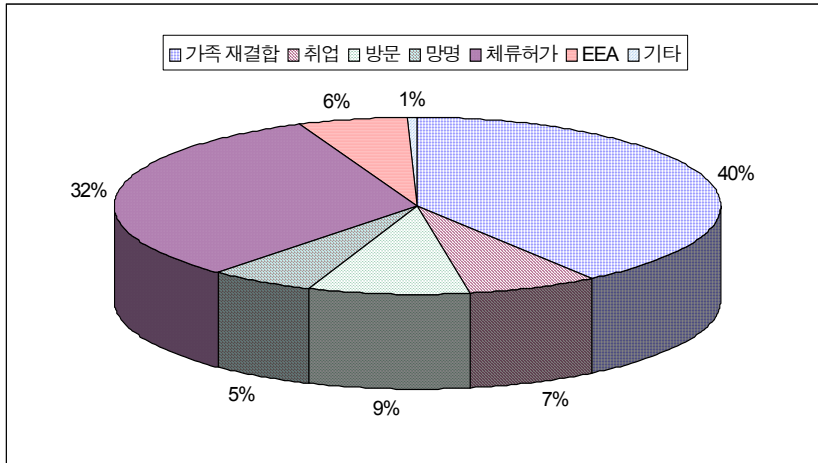
2000년 약 6만명의 비EEA국가 외국인들이 임금근로자로 취업하기 위해 프랑스에 입국하여 전년 대비 약 12%의 증가율을 보였다(그림

1) Hamilton et al., *The Challenge of French Diversity*, Migration Policy Institute, May 2002.

2) OECD(2003a), p.173.

6-1 참조). 프랑스 이민국사무소(OMI)에 의하면 이주노동자의 주요 출신국은 사하라 남부 아프리카(44%), 모로코(13.6%), 알제리(9.7%) 및 튀니지(4.8%)이며, 아시아와 중동지역 국가들이 22%를 차지한다. 또한 영구 취업을 위한 이민은 주로 공학, 연구 및 기술 분야의 전문기술 보유 이민자를 대상으로 하며, 최근 수년간 영구이민을 위한 전문자격 요건의 수준이 높아져 왔다는 사실도 관찰되었다.

[그림 6-1] 프랑스 - 범주별 영구이민: 2000



(단위: 천명)

가족 재결합	취업	방문	망명	체류허가	EEA	기타
38.5	6.4	8.4	5.2	30.8	5.4	0.6

주: 위 수치는 단기 외국인력 도입 프로그램의 범주(약 83,000명의 망명 신청자, 학생, APT 소지자 및 연수생)를 포함하지 않음.

‘체류허가’는 개인 및 가족 거주카드를 교부받은 사람들을 의미함.

‘취업’은 임금근로자 및 자영업자를 포함.

‘기타’는 약 200명의 합법화된 외국인 포함.

자료: IOM(2003), adapted from Table III.10, OECD(2003a), p.174, based on statistics from the OMI, Ministry of Interior, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) and Labour Force Survey.

2. 정책 동향

특정 직종에 기반을 둔 외국인력의 도입은 흔히 인력부족에 대한 국민 여론 또는 노동시장 기관들이 보내는 신호기제에 의해 영향받는다. 예를 들어, 1998년에는 기술산업 호황과 그로 인한 인력난 때문에 IT 전문가의 채용을 촉진하기 위한 조치들이 단행되었다. 이처럼 신속한 처리절차를 통한 외국인력 도입의 길은 다른 고도기술 보유 전문가들에게도 열렸다. 이 범주의 외국인근로자는 노동시장 테스트를 만족하기 위한 통상적 요구사항을 면제받는 등 비교적 엄격하지 않은 입국허가 규정을 적용받아 왔다. 간호 부문의 국내 인력난에 대응하고자 간호사들을 위한 유사한 프로그램도 현재 고려되고 있다.

3. 행정 구조

프랑스의 외국인력제도는 정부 및 비정부 차원 모두에서 분리되어 있다. 정부의 3개 부(部)에서 외국인력정책 수행을 담당한다. 내무부는 거주 및 망명 관련 문제를 처리하며 그 산하에 국제이민사무소(Office des Migrations Internationales)가 있어 신규 외국인력 모집정책 및 귀국정책 수행을 담당하고 있다. 외무부(MFA)는 비자정책을 결정하고, 사회노동연대부(Ministry of Social Affairs, Labour and Solidarity)는 통합 및 반차별정책 등과 같은 기타 이슈들을 담당한다.

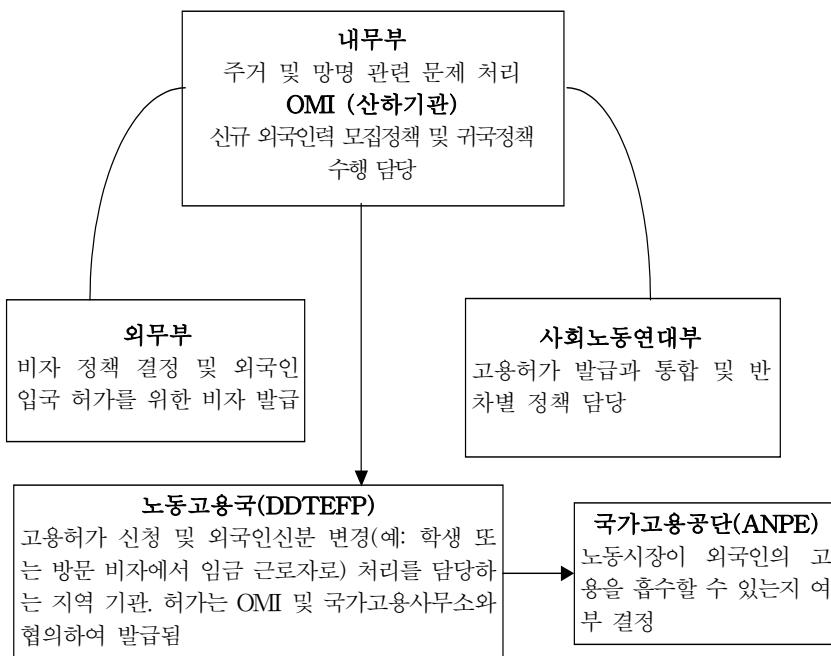
1973년 1월 2일 시행된 노동법(Code du Travail)하에서 취업 목적 입국을 위한 새로운 규칙과 조건들이 1998년 5월 11일 Chevènement Law의 외국인 및 망명 신청자 입국 관련 규정에 도입되었다. 이 법은 인구 증대를 위해 프랑스를 외국인근로자와 그 가족들에게 개방했다고 공식적으로 선언했던 1945년 법령의 요소들을 개정했다. 직업적 활동을 위해 프랑스에 입국하려는 외국인들은 MFA가 발급하는 비자, 근로계약서, 사회부와 내무부가 교부하는 근로허가를 제시해야 한다.

이렇듯 여러 부서들이 관련되어 있는데다 이주근로자들이 취업 및

거주허가 취득을 위해서 한 개 이상의 정부 부처와 일 처리를 해야 한다는 사실 때문에 이민법의 시행이 때때로 일관되지 못하고 관료주의적일 때가 있다. 이에 따라 최근의 이민법은 절차의 신속화와 축진을 위해 노력해 왔다.

고용허가 신청은 노동고용국(Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle: DDTEFP)의 95개 지역고용사무소의 어느 곳에서든지 가능하다. 노동고용국은 고용허가 발급 여부를 결정할 때 국가고용공단(Agence Nationale pour l'emploi: ANPE)과 협의하며 국가고용공단은 통계자료를 참고하여 실업률이 너무 높다고 판단되면 고용허가 발급을 억제하도록 권고한다. 고용허가 신청서는 심사를 위해 OMI로 송부된다.

[그림 6-2] 프랑스 - 외국인력정책 관련 당국 및 그 기능



4. 외국인력제도

가. 임금 및 고용

1) 고용허가와 체류허가의 결합

프랑스의 외국인력 관련법은 항상 체류 관련법과 연계되어 있다. 몇 개의 직업(무역업자, 예술가 및 컴퓨터 과학자)을 제외하고는 고용허가 제도다운 제도가 없어 사실 오늘날 프랑스로의 외국인력의 유입은 불가능한 것으로 여겨질 수 있다는 논란이 있어 왔다. 대신 외국인근로자들은 체류허가를 부여받는데 그 범주에 따라 근로 권리의 유무가 결정된다.³⁾

프랑스 체류법의 기초는 외국인의 프랑스 입국 및 체류조건에 관한 1945년 법령(Ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France)에서 마련되었다. 이 법령은 최근 수십년간 노동시장의 필요에 따라 유연하게 활용되어 왔으나 그 적용으로 사실상 체류허가 취득이 노동시장 진입 여부에 영향을 미치게 되었다. 그러나 구체적으로 이주근로자에 관한 법들이 많이 있다. 여기에는 1984년 7월의 거주 및 근로권리 관련법(Loi relative aux titres unique de séjour et de travail), 노동법(Code du Travail), 그리고 보다 최근에는 슈베느몽법(Chevènement Law)이 포함된다.

최근 이민법들의 목표는 노동이민 과정의 규칙과 절차를 간소화하여 보다 용이하게 만드는 것이다. 일반적으로 프랑스에 3개월 이상 거주하고자 하는 비EEA 국적자들은 고용허가를 취득하기 위해서 거주허가를 갖고 있어야 한다. 1984년부터 1년 또는 10년 동안 거주 및 노동을 위한 'titre unique'(단일 허가)가 과거 거주허가와 별도의 고용허가를 취득해야 했던 제도를 대체했다. 이 번거로운 과정으로 인해 종종 신청자들이 거주허가가 없어서 고용허가를 얻지 못하거나 또는 그 반

3) Niessen et al.(2003), p.166.

대의 상황으로 인해 악순환을 되풀이하여 겪어야 했다.⁴⁾

현 이민법하에서는 프랑스에 3개월 이상 체류하고자 하는 모든 외국인들은 외교관 등 몇몇 경우를 제외하고는 체류허가를 보유해야 한다. 부여된 체류허가의 유형이 입국사유에 더하여 해당 신청자의 근로 자격 여부를 결정한다. 체류허가에는 세 가지 주요한 범주가 있다.

임시체류허가인 *carte de séjour temporaire salarié* (CST)는 1년 동안 유효한 갱신부 허가이다. 동 허가는 노동시장 진입을 허용하지만 특정 직종 및 지역으로 제한한다. 외국인들은 가족 연고자 증명(*carte de séjour temporaire vie privée et familiale*)에 기초하거나 가족 재결합의 자격이 있는 합법체류 이주민들의 외국인 배우자 또는 미성년 자녀로서 임시체류허가를 부여받을 수 있다. 10세부터 프랑스 내에 일상적으로 거주해 온 사실을 증명할 수 있거나 또는 프랑스 내에 10년 이상 거주해 온 이주민들 또한 CST를 발급 받을 수 있다. 동 허가는 합법화 프로그램의 수혜자들, 또는 인도주의적 차원에서 프랑스에 불법 거주하게 된 이주민들에게도 부여될 수 있다. CST를 5년간 보유하면 보통 체류허가를 받게 된다.

10년부 체류허가(*carte de résidence*)는 노동시장에 대한 완전한 접근을 허용한다. ‘임금고용’ 허가라고도 불리는 이 허가는 프랑스 내 모든 지역에서 모든 직종에 사용 가능하다. 10년 체류허가 부여 결정은 주로 이전의 프랑스 내 체류기간(즉, 지속적으로 5년 거주 및 가족 연계)에 의해 좌우된다. 프랑스 국적자의 21세 미만 피부양 외국인 자녀, 프랑스 국적자의 외국인 배우자 또는 미성년 프랑스 국적자의 외국인 부모도 이 유형의 체류허가를 받을 수 있다. 동 허가는 공공질서에 대한 위협이 확인된 경우를 제외하고는 자동적으로 부여된다.

CST 취득 조건은 충족하지 못하지만 특정 기간, 특정 회사를 위해 근로할 수 있는 임시허가 취득은 가능한 이주근로자들은 임시고용허가인 *autorisation provisoire de travail* (APT)를 부여받을 수 있다. 임시고용 및 체류허가는 9개월 기간으로 발급되며 추가 9개월로 1회 갱신

4) ECOTEC(2000), p.96.

〈표 6-1〉 프랑스 내 취업을 위해 입국허가된 이주근로자: 1998~2000
(단위: 명)

	임시체류허가(carte de séjour temporaire: CST)	임시고용허가(autorisation provisoire de travail: APT)	계절근로자
1998	4,149	4,295	7,523
1999	5,326	5,791	7,612
2000	5,990	7,502	7,929

자료: Office des Migrations Internationales(OMI).

이 가능하다. 이 유형의 허가는 흔히 전문인력 이주를 위한 채널로 사용되며 2000년에만 약 7,500건의 임시 APT 허가가 발급되었다(표 6-1 참조).

방문자 또는 학생 신분으로 프랑스에 오는 사람들은 고용계약이 있는 경우에는 추후 임금근로자 신분으로 변경할 수 있다. 입국자격 변경 신청은 ANPE와의 협의하에 DDTEFP에 할 수 있다. ANPE는 국가 실업률이 너무 높다고 판단할 경우에 고용허가 부여를 거부할 수 있다. 허가 자체는 OMI에 의해 발급된다.

2) 고급기술직 및 전문직

1990년대 후반 IT 부문의 인력난에 대응하여 Chevènement Law는 고도기술인력 외국인근로자들의 신청 절차를 신속하게 처리하기 위한 여러 조치들을 도입했다. 그에 따라 과학자, 예술가 등 IT 전문가 및 전문직 인력들이 학력, 해당 분야의 실제 경력 및 무전과 기록과 같은 특정 요건을 충족하는 경우, 특정 업무에 대해 CST 또는 APT를 발급 받을 수 있다.

2000년에 2,600건 이상의 고용허가가 IT 전문가들에게 발급되었고 이중 거의 1,000건 정도가 임시허가를, 나머지가 영구 신분을 받았다.⁵⁾ 이 제도는 노동시장 제약 또는 쿼터에 영향을 받지 않는다. 허가 소지자

5) Salt and McLaughlan, *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, 2002, p.87.

들은 영구체류허가(carte de résidence) 취득을 염두에 두고 자신의 허가를 갱신할 수 있다. 직장을 옮기려면 새로운 허가를 신청해야 하고 IT관련 분야를 졸업하는 학생들은 프랑스 내 고용과 영주권 취득을 위해 특정 조건하에 신분 변경이 허락된다.

기술분야 범주 외에 기타 전문가 허가로는 과학 또는 학문연구기관에서 연구 또는 교수를 위해 프랑스에 합법적으로 입국하는 외국인들에게 부여되는 과학분야 체류허가(carte de séjour temporaire scientifique)가 있다. 예술분야 체류허가(carte de séjour temporaire profession artistique et culturelle)는 3개월을 초과하는 계약을 보유한 예술가 또는 작가들에게 부여된다.

이 제도하에서 배우자들은 일단 임시체류허가(CST)를 발급받으면 노동시장 진입이 허용된다. 국가에 대한 의존을 방지하기 위해 신청자들은 충분한 자원 및 적합한 주거 여건에 대한 증명을 제공해야 한다.

나. 기타 외국인력 범주

프랑스 내 외국인 학생들은 고용허가를 신청할 수 있으며 이 허가를 부여받으면 주간 또는 월간 법정 근로시간의 최고 50%까지 파트타임으로 일할 수 있다. 매년 30,000명에서 40,000명의 학생들이 이 기회를 활용하고 있다. 이론적으로는 학생들이 학업을 마치고 나면 본국으로 돌아갈 것으로 기대되지만 그들의 신분 조정이 가능하다. 이로써 학생들이 갱신 가능한 임시고용허가(CST 또는 APT)를 취득할 수 있게 된다.

계절근로자들은 임시체류허가(CST)를 받을 수 있으며 그 기간은 근로계약의 세부 내용에 따라 다르지만 보통 6개월에서 8개월 정도이다.

유급 직업연수생들은 임금 수취 대상임을 명시하는 임시체류허가(CST)를 소지하고 있어야 한다.

다. 고용허가 요구 면제

EEA 국적자들과 안도라, 모나코 및 스위스 국적자들은 고용허가 없이 프랑스 내에서 근로할 수 있다. 프랑스와 과거 일부 식민지들 간에 맺은 여러 쌍무협정 또한 고용허가 규칙에 대한 일부 예외조항을 마련하고 있다. CST를 보유한 알제리인들은 3년간 지속적으로 프랑스 내에 체류했다는 사실을 증명하면 체류허가 취득자격을 갖게 된다. 알제리계 학생들은 고용허가가 필요 없지만 매년 7월 1일부터 10월 31일까지 3개월 동안만 일할 수 있다. 또한 일부 불어권 아프리카 국가들, 예컨대 가봉, 중앙아프리카공화국, 토고 등에는 쌍무협정에 근거한 특별 규칙이 적용되어 추가근로 권리들이 보장된다. 터키 국적자들은 고용허가가 있어야 하지만 이들에게는 EU/터키협회 협약하에 특정 특권이 주어진다.

라. 자영업

자영업을 위한 프랑스 입국 허가를 받으려면 장기 비자, 자격증(professional card) 형식의 전문자격 증명, 적합한 주거 및 의료보험, 그리고 프랑스 내 가족 또는 개인적 연고가 필요하다. 체류허가 보유자들은 자격증 소지가 요구되지 않는다. 그러나 1980년대 중반 이후 노동법의 자유화에도 불구하고 특정 직종들은 여전히 외국인들의 진입이 제한된다. 여기에는 제조업 및 무기 판매, 카지노 운영, 기획사, 민간 연구기관, 펀드 매니지먼트, 그리고 보험, 주식거래 관련 특정 활동들이 포함된다. 외국인에게 이보다 더 엄격한 제한 규정이 적용되는 직종들로는 법조계, 건축, 의료(의사, 치과의사, 간호사), 출판 및 스포츠 분야로 이들 모두는 상호주의 협정 및 쿼터에 의해 관리된다.

알제리계 자영업자들은 자격증 소지가 면제된다.

마. 허가 보유자들에게 부여되는 권리와 혜택

외국인근로자들의 권리와 관련하여 일반적인 추세로 프랑스, EU 및 기타 제3국 국적자들 간의 형평성이 증진되고 있는 듯하다. 이러한 발전의 부분적인 원인으로 국제협약들과 유럽인권협약의 제8조에 보장된 개인 및 가족의 삶에 대한 존중, 그리고 1945년 시행령, Chevènement Law, Code du Travail과 같은 국가법 내 조항들을 들 수 있으며 이들 모두 프랑스가 유럽에서 가장 확장적인 가족 재결합 관련법들을 갖게 되는 데 기여했다.

사회권 및 근로권과 관련해서는 Code du Travail이 내국인과 외국인 간의 구별 없이 균등한 기회를 제공하고 사용자에 의한 모든 차별을 금지한다. 1990년 헌법재판소 결정이 추후 Chevènement Law에 구현되어 그 이후로 내·외국인근로자들에 대한 사회 혜택이 공평하게 제공되어 왔지만 어느 정도의 차별은 여전히 존재한다. 예를 들어, 보통 프랑스 국적자들을 위한 자리인 공직에는 외국인들이 고용될 수 없다. 그러나 EU법은 유럽 국적자들에게 공공교육 부문의 일자리에 대한 접근을 허용하고 병원들도 이와 유사하게 수정된 공직 채용 규정들을 갖고 있다.

내무부와 노동고용국이 2002년 1월에 서명한 지침 또한 외국인의 노동시장 접근 촉진에 기여했다. 동 지침 전에는 고도의 자격을 갖춘 제3국 국적자로서 고용제의를 받고 연봉이 설정된 근로자들만이 쉽게 고용허가를 받을 수 있었다. 노동고용국(DDTEFP)은 프랑스 국적자 또는 등록된 미취업 외국인 체류자가 해당 일자리를 채울 수 있는 경우에는 외국계 근로자의 입국신청을 보통 거절할 것이다. 새로운 지침은 DDTEFP에게 해당 신청자가 제공하는 기술적 및 상업적 혜택을 고려할 것을 요구한다. 동 지침에 따르면 국제경쟁력을 유지하기 위해서 프랑스 기업들은 그러한 이해를 한층 더 증진할 수 있는 외국인들을 채용할 수 있어야 한다.

2002년 1월 지침은 또한 학생들의 파트타임 근로를 촉진하고 특히 프랑스에서 학업을 마치고 고용 제의를 받아 프랑스에 머물고자 하는

외국인 학생들을 위해서 고용허가 갱신 절차를 간소화 및 가속화한다.

선택적 전문인력 외국인근로자의 도입에 대한 필요성이 최근 몇 년 간 정책입안자들 사이에서 지배적인 논의 대상이었는데, 이는 특히 가까운 미래에 예상되는 프랑스의 노동력 감소를 염두에 둔 것이다. 노동력 이동성 촉진을 위한 새로운 조치들, 예컨대 쿼터 채택, 또는 미국, 이탈리아 및 독일에서 사용되는 것과 같은 그린카드 또한 현재 고려되고 있다.

제 7 장

이탈리아

이탈리아가 전통적인 인력송출국에서 순인력도입국으로 전환되면서 1980년대에는 외국인력의 도입이 국가적 차원의 논의 대상이 되었다. 발칸 지역의 분쟁으로 이탈리아로 망명하려는 사람들의 수가 증가하는 한편, 이탈리아 경제의 호황으로 특히 북아프리카뿐 아니라 동유럽, 심지어 멀리 중국과 필리핀 같은 나라들에까지 이탈리아는 매력적인 인력송출대상국이 되었다. 긴 해안경계선과 알바니아 등의 일부 거대 이민송출국들과의 근접도로 인해 불법 외국인력이 유입되었고, 이는 현재에도 이탈리아 정부에게 도전이 되고 있다.

정부는 불법체류 외국인 문제를 해결하기 위해 여러 조치들을 시행했다. 1980년대 후반에는 첫 번째 사면 프로그램을 단행했고 이를 통해 약 118,000명의 불법 외국인이 합법화되었다. 1990년에는 가장 포괄적인 출입국관리법 중의 하나인 Martelli Law를 통과시킴으로써 외국인력문제에 대해 고조되는 우려를 일부 부각시켰고, 국경순찰 부담을 나누기 위해 EU 차원의 지원을 추구했다. 1998년의 신출입국관리법과 2002년의 다양한 수정조항들은 인도주의 및 난민 문제들을 외국인력 정책에서 분리하고 쿼터를 사용하여 입국허가를 제한하며 단속 메커니즘을 강화하여 강제출국이 증가하는 등 불법체류 외국인 문제 해결을 위한 대대적인 조치들을 도입했다. 2002년 출입국관리법 또한 외국인력의 유입 및 가족 재결합 사례들을 관리하기 위해 새로운 접근법을 도입했다. 한편 차별퇴치와 외국인 통합 지원 또한 외국인력정책 논의

에서 우선과제로 부각되었다.

알바니아, 튀니지 및 모로코와 같은 주요 인력송출국들과의 쌍무협정을 활용하는 것도 이탈리아와 송출국들 간의 이민 관련 대화의 추진 장치로서의 역할을 해왔다. 정부들은 이탈리아로의 불법 외국인력 유입을 방지하기 위한 정책을 시행하고 그에 대한 보상을 받는데, 이러한 형식의 외국인력 관리가 특히 알바니아에서 유입되는 불법 외국인력을 감소시켰음을 시사하는 일부 증거도 있다.

1. 최근의 외국인력 추세

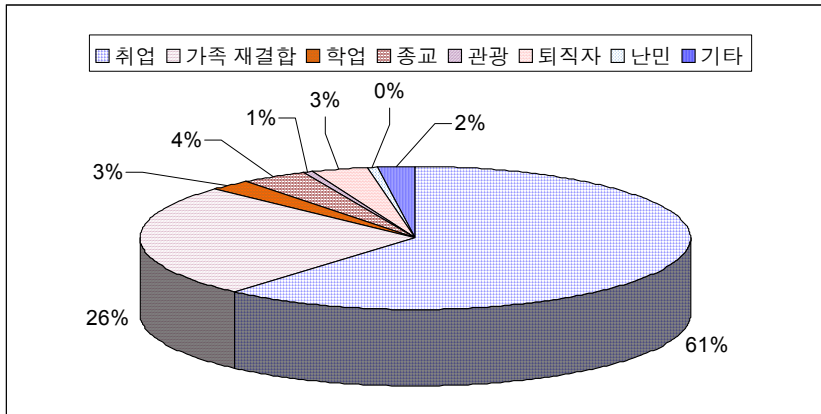
2000년에 발급된 271,517건의 체류허가 중 145,300건이 신규 고용허가였고 나머지는 갱신이였다.¹⁾ 노동집약적인 이탈리아 경제의 성격 상 고도의 전문외국인력에 대한 수요는 상대적으로 낮다. 그 결과 외국인력에 대한 수요가 일반적으로 낮은 수준의 기술인력을 필요로 하는 계약직에서 발생하는 경향을 보인다. 연금 데이터에 따르면 사용자의 약 52.2% 정도는 비숙련 외국인근로자를 요청한 반면 46.8%가 전문인력을 원했다.²⁾ 최근 수년간 노동시장에서의 IT 인력 및 간호사 등의 전문인력에 대한 시장수요 및 부족에 대응하여 이들을 선호하는 정책들이 지원되어 왔다. 주로 단순기능인력인 불법체류 외국인들을 위해 빈번히 시행되는 합법화 조치 또한 그들이 ‘합법적으로 인정되어 세금을 납부한다면’ 자국 경제에 이익이 될 것이라는 사실을 인정하고 있다.³⁾ 더구나 이들 단순기능직은 대부분 부유한 이탈리아인들에게는 인기가 없기 때문에 합법화된 외국인들이 노동시장에서 이러한 빈 자리를 채워주는 역할을 한다. 예를 들어, 2002년 출입국관리법은 국내에서 근로자로 일하고 있는 불법체류 외국인들이 아직 강제출국 명령을 받지 않은 경우, 이들을 위한 합법화에 필요한 규정들을 마련하고 있다.

1) OECD(2003a), p.202.

2) Ibid.

3) Neissen et al.(2003), p.303.

〔그림 7-1〕 이탈리아의 범주별 외국인력: 2000



(단위: 천명)

취업*	가족 재결합	학업	종교	관광	퇴직자	난민	기타
850.7	354.9	35.7	55.1	8.5	45.3	6.3	31.7

주: * 자영업자 및 실업자 포함.

자료: IOM(2003), adapted from Table III.15, OECD(2003a), p.201, based on statistics from the Ministry of Interior and the National Institute of Statistics (ISTAT), Italy.

2. 정책 동향

1998년 출입국관리법 또한 외국인력 추세를 모니터링하고 정책을 수행하기 위해 국가적 및 지역적 차원의 많은 메커니즘을 도입하고 이들 활동을 감독하기 위해 세 개의 국가기구를 설치했다. 통합정책위원회는 당시 노동사회정책부(현 복지부) 산하에 설치되었고, 경제노동회의(CNEL) 산하 국가조정기구와 총리실 산하 특별자문회의(Consulta)가 각각 설치되었다. 여러 개의 지역외국인력협의체들도 구성되었다.

통합정책위원회는 정부 부처 대표들과 전문가들로 구성되며 당초 임무는 연간 보고서 작성과 자문 제공이었다. 특별자문회의는 총회 형식의 조직으로서 정기적으로 회의를 소집하여 외국인력 관련 토론의 주역들에게 토론의 장을 마련해 준다. 동 조직은 이해관계자, 협회 및 정부 부처 전문가 대표들과 지방정부 대표들로 구성된다. 특정 주제에

대한 총회 외에도 실무 그룹들도 모임을 갖고 정책문서를 준비하는데 이들 문서는 이후 시행을 위해 정부에 공식적으로 제출된다. 지역외국인력협의체는 외국인력 동향을 논의하고 지역통합 프로그램을 조율하기 위해 지역 차원의 광범위한 포럼으로서 고안되었다. 의원들은 9명에서 50명 정도이며 각 지역의 대표성을 확보하기 위해 내무부가 선정한다.⁴⁾

이탈리아 의회는 2002년 7월에 1998년 출입국관리법에 대한 수정 조항들을 법률 제189/2002호로 채택했다. 신출입국관리법은 비EU 국적자들의 이탈리아 이주에 관해 더욱 엄격한 규칙을 도입했다. 전반적으로 이 법은 내무부의 비EU 국적 이주근로자에 대한 규제 권한을 강화했다. 무엇보다도 새로운 조치들은, 체류허가를 고용허가에 연계했고 미취업 비EU 국적자들에 대한 체류허용 기간을 과거 12개월에서 단축하여 6개월이 지나면 출국하도록 요구했다. 고용허가기간 또한 4년에서 2년으로 단축되었고 이주자들은 이탈리아에서 6년을 거주한 후에야 영주권을 신청할 수 있는데 이는 5년에서 연장된 것이다. 게다가 이탈리아 체류를 허락하기 위해서 비EU 국적자들은 지문채취 절차를 거쳐야 했고 가족재결합권리는 아래에 정의된 바와 같이 직계가족으로 제한되었다(“가족재결합권리” 문단 참조).

대학교수 및 전문간호사와 같은 전문기술인력의 입국허가 조건이 신법하에서 완화되었지만 다른 모든 잠재적 이주근로자들은 입국하기 위해서 체류계약, 즉 근로계약에 근거한 허가가 있어야 했다. 제 3국 정부들은 밀입국, 인신매매 등을 통한 불법 이주 감축을 위한 정책을 채택하는 등 이탈리아 정부에 협력한 만큼 쌍무협정에 설정되는 쿼터를 통해 유리한 처분을 받거나 불이익을 당했다. 2002년 알바니아 및 튀니지와는 쌍무협정은 그들의 쿼터를 각각 2001년의 6,000명과 3,000명에서 2002년에는 3,000명과 2,000명으로 감축하는 한편, 모로코의 쿼터는 2001년의 1,500명에서 2002년에는 2,000명으로 증가했다.⁵⁾

4) Neissen et al.(2003), p.307.

5) OECD(2003d), p.9.

3. 행정 구조

내무부가 외국인들의 이탈리아 입국허가를 책임지는 행정기구로서 지역의 공공안전국인 Questura들을 통해 이주자들이 입국 및 거주와 관련하여 제 법적 요건을 충족하도록 한다. 지역 차원으로 분권화되어 있지만 Questura의 부서들은 지방자치단체가 아닌 국가기관으로서 기능한다.

외국인의 입국허가는 보통 매년 총리령에 의해 결정되며 총리는 이탈리아 영토내 입국허가 대상 제3국 국민 수의 상한선과 고용허가 부여를 위해 필요한 요건들을 설정한다. Questura가 정당한 근거하에(예컨대 입국 요건이 충족되지 않았을 때) 노동 및 거주허가에 대해 부여, 거절 또는 취소 결정을 내릴 수 있다.⁶⁾

외국인력정책을 정의하고 제3국 국민들의 임금 또는 자영업 활동을 위한 입국허가를 규율하는 법은 2002년 수정된 1998년 출입국관리법(기초법 또는 Testo Unico, 법률 제286/98호)이다.⁷⁾ 쿼터는 복지부,⁸⁾ 내무부 및 의회 산하 위원회들이 각료회의와 기타 관련 위원회 및 기관들이 3년마다 기초하는 계획서에 담긴 지침에 따라 설정한다. 여기에는 국가경제노동회의(C.N.E.L), 국가 및 지역간 조정 상임회의, 지역대표들, 지방자치단체들과 기타 이주, 통합 및 지원 관련 기관 및 협회들이 포함된다.

총리령은 외국인력 현황, 즉 전년도 발급 고용허가 및 가족 재결합 비자 건수에 의거하여 쿼터 상한선을 설정한다. 2001년 노동이민 쿼터는 63,000명으로 설정되었다.⁹⁾ 총리령은 보통 임금근로자(계절근로자,

6) 그러나 내국인과 제3국 국적자 간의 고용차별을 방지하기 위한 헌법 의무 조항이 있다.

7) 법률 제189/2002호는 발의자의 이름에 따라 Bossi-Fini법이라고도 불리는데 2002년 7월 30일 이탈리아 의회에서 통과되었으며 2002년 8월 26일 발효되었다.

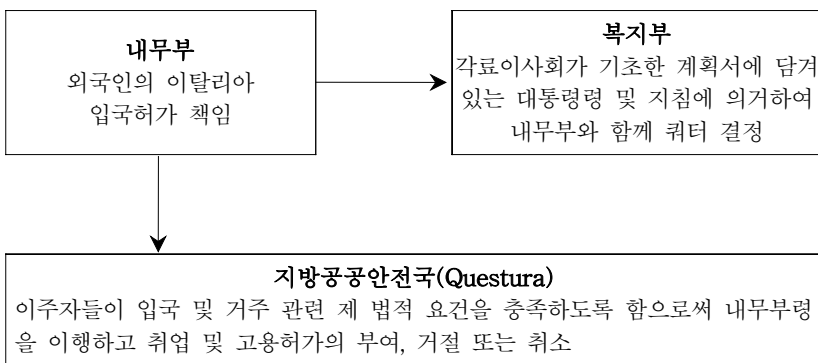
8) 과거 노동사회정책부였던 복지부는 노동시장을 규제하고 연간 국적자 입국허가 쿼터 결정을 담당한다.

9) OECD(2003a), p.202.

계약직 및 무제한 고용 포함), 자영업 전문직 외국인력, 그리고 이탈리아와 특별 쌍무협정을 조인한 국가 출신으로 취업 목적 입국시 특정 우선순위를 부여 받는 근로자들에게 부여되는 허가의 수를 구체적으로 명시한다. 특정 직종, 예컨대 간호사 등의 경우 노동시장의 필요에 따라 종종 언급된다.

사용자들과 노동조합들 또한 노동시장 토론에 영향을 미치는 중요한 역할을 한다. 기타 중요 기관들로는 가톨릭교회, 대개 중도 및 좌파 NGO, 이주협회 및 선출된 지역대표들이 있으며, 이들 모두 외국인력 쿼터에 대한 토론에 참여한다.

[그림 7-2] 이탈리아 외국인력정책 관련기관 및 그 기능



4. 외국인력제도

가. 임금고용허가

2002년 출입국관리법 수정조항들은 임시노동채류계약(contratto di soggiorno per lavoro)을 도입했다. 이것은 채류허가를 특정 사용자 또는 업무계약에 연계하여 그 기간이 근로계약 기간과 동일선상에 있도록 했다. 복지부에 신청서를 제출하여 제3국 근로자를 요청하는 것은 사용자의 책임이며, 이러한 신청서는 추후 노동시장 테스트를 거치게

된다. 2002년 출입국관리법의 제18조 제4항에 의거, 구인공고 20일 후에 응답하는 이탈리아 또는 EU 국적자가 없는 경우 사용자는 복지부에 연계된 지역사무소에 연락하여 제3국 국적자의 고용허가를 요청할 수 있다. 이러한 지명식 요청은 이탈리아인 사용자 또는 이탈리아에 이미 체류하고 있는 외국인이 해야 한다. 고용허가 신청은 기존 쌍무협정으로 작성된 목록에 등록된 국민들 또는 특정 인력수요 충족을 위해 이탈리아로 오는 특별한 범주의 국민들을 대상으로 할 수 있다. 유효한 신청을 위해서는 해당 사용자에 의한 적합한 편의제공 보장과 해당 피고용자를 위한 여행경비 전액 충당 약속이 포함되어야 한다.¹⁰⁾

고용허가는 기한부 및 무기한부가 있으며, 당초 허가가 발급된 대상 업무와 다른 취업 분야에 대해서도 공식적인 전환 절차를 거쳐 사용이 가능하다. 무기한 근로계약의 경우에는 고용허가가 최고 2년까지 부여되며 갱신이 가능하다. 기한부 근로계약의 경우에는 고용허가가 1년을 초과할 수 없으며 계절근로자를 위한 허가는 9개월 기한으로 발급된다. 허가는 최소한 만료 90일 전에 원 허가와 동일한 조건으로 Questura를 통해 갱신이 가능하다. 이주민들은 임시고용 체류허가로 6년 이상 이탈리아에 거주하면 영주권(carta di soggiorno)을 신청할 수 있다. 신청자가 충분한 재정력을 갖춘 경우 영주권으로 이탈리아 내에 무기한 거주할 수 있는 권리가 부여되며 무제한 갱신이 가능하다.

나. 고용허가 제한사항

임금고용허가에서 자영업허가로, 그리고 그 반대로의 전환은 기존 허가의 갱신기간에만 가능하다. 계절근로자들은 각자의 고용허가에 명시된 고용분야 내에서만 일하도록 제한된다. 학생고용허가는 최고 주당 20시간까지 일할 수 있고 학생고용허가 만료 전에 신청하면 일반

10) 특히 노동력을 필요로 하는 지역의 주택난 해소를 위해 2002년 이민법은 이탈리아 내 고용 제의를 받은 각 제3국 국적자에게 사용자가 주거를 보장하도록 요구한다. 여행경비 조항 또한 이주근로자가 고용 만료 후 이탈리아에 발이 묶이지 않도록 한다. 이러한 보장이 없으면 고용허가가 거절된다.

고용허가로 전환이 가능하다.

이탈리아 헌법 제98조에 의거 공공부문 고용은 독점적인 국가서비스로서 이 분야의 고용은 이탈리아인, 그리고 보다 최근에는 EU 국민들만을 그 대상으로 한다.

무전과 기록이 고용허가 부여의 명시적인 조건은 아니지만 공공질서에 대한 위협으로 간주되는 제3국 국적자는 비자 또는 고용허가가 부여되지 않는다. 또한 법원이 해당 외국인이 그러한 위협을 가한다는 판결을 내리는 경우에는 발급된 허가도 취소될 수 있다.

다. 특별 고용 범주

출입국관리법은 이주근로자들이 앞서 설명한 지명식 요청 절차에 의해 쉽게 고용허가를 받을 수 있는 직업 목록을 제시한다. 이들 직업에는 국제노동기구 회원국의 기업 임원, 번역가 및 통역사, 직업연수생, 이탈리아 영토에서 운영되는 외국계 기업의 종업원, 해양근로자, 예술가, 운동선수, 이탈리아로 파견된 특파원, 가사보조자가 포함된다. 이 목록은 또한 노동시장 수요에 따라 반응하여 1990년대 후반에는 IT 인력을 선호했고 최근에는 노동시장의 간호사 부족 해소를 지원했다. 이 제도하의 피고용자들은 쿼터의 제한을 받지 않지만 체류하는 동안 직업을 바꿀 수는 없다.

라. 임금고용허가 보유자에 대한 권리 및 혜택

출입국관리법에 의하면 임시고용허가 기간은 2년을 초과할 수 없다. 그러나 이 기간 동안 실업상태가 된 외국인근로자들은 계속해서 남은 체류허가 기간 동안 이탈리아에 체류할 수 있고 지방고용국에 등록해야 한다. 뿐만 아니라 이탈리아에 합법적으로 체류하는 외국인근로자의 친척들에 대한 체류허가는 취소될 수 없다.

2002년 출입국관리법의 제34조 내지 제46조에 의거, 여러 가지 사회권들이 고용허가와 함께 부여된다. 이 법은 보건, 교육, 공공주택, 공공

생활참여 및 사회통합과 관련하여 특정 혜택들을 보장한다.

가족재결합권은 출입국관리법 제28조 및 제29조에 의해 보장되며 이 법은 가족을 배우자, 18세 미만 미혼자녀, 장애 성인자녀 및 다른 부양 수단이 없는 65세 이상 부모로 정의한다. 가족재결합에는 쿼터의 제한이 없지만 신청자는 적합한 주거가 있음을 증명하고 최소 1년 이상의 고용계약을 보유해야 한다. 가족허가는 사회서비스, 교육, 직업훈련 및 노동시장에 대한 접근을 허용한다.

출입국관리법에는 노동조합권에 대한 언급이 없지만, 헌법은 노동조합 참여가 내국인 또는 외국인근로자의 구별 없이 ‘근로자’를 위한 것임을 암시한다. 임금근로자에게는 이탈리아 국민에게 제공되는 것과 유사한 임금 및 사회보험에 관한 동등한 대우가 보장된다.

이주근로자들은 10년 이상 영주허가를 보유하면 시민권을 신청할 수 있다.

마. 자영업

이탈리아인 또는 EU 국적자에게만 주어지는 직업들을 제외하고, 모든 유형의 자영업이 외국인에게도 허가되며 이는 매년 총리령으로 설정되는 쿼터의 제한을 받는다. 이에 더해 출입국관리법 또한 제한을 부과하고 자영업 외국인의 근로가 허용되는 부문을 촉진한다. 여기에는 전문직, 공업, 제조업 또는 상업 부문의 활동들이 포함되며 회사 설립도 포함될 수 있다. 일반적으로 자영업을 위해 이탈리아로 이주하고자 하는 제3국 국적자들은 자신의 활동에 충분한 재원이 있음을 증명하고 사전 정의된 행정상의 특정 요구사항을 충족해야 한다. 신청자들은 또한 생계 및 주거를 위한 충분한 수입이 있음도 증명해야 할 것이다.

영사는 외무부 및 복지부와 연락하여 증명 절차를 통해 자영업을 위한 체류허가를 발급할 수 있다. 입국비자는 체류허가 부여를 위한 요구사항이 충족된 후에 발급된다. 본 요구사항에는 다음이 포함된다.

- 기입된 신청서 양식
- 관련 여행서류

- 이탈리아에서 유효한 이탈리아계 또는 외국계 보험증권 보유 또는 국가보건국(NHS)에 등록
- 적합한 주거 및 수입 증명 서류

자영업 체류허가 기간은 2년이며 임금고용허가와 동일한 갱신조건 및 고용제한이 적용된다.

가족재결합 관련 혜택과 임금근로자에게 부여되는 사회혜택이 대부분 자영업 허가 소지자들에게도 적용된다.

바. 사업체류허가

임금근로 및 자영업 체류허가에 더하여 출입국관리법은 사업, 치료, 가족재결합, 학업 및 예컨대 인도주의적 고려와 같은 특별한 상황을 포함하여 여러 가지 다른 허가들을 위한 조항도 마련했다.

사업체류허가는 상업적인 이유로 이탈리아에 입국하는 비EU 국적자들에게 부여된다. 추가로 직업적인 이유로 이탈리아에 임시 입국하고자 하는 전문가들은 사업체류허가를 신청할 수 있다. 동 허가기간은 입국비자 기간에 상응하며 3개월을 초과할 수 없다. 이 유형의 허가를 신청한 자들은 체류 목적을 변경할 수 없고 발급된 허가의 목적 범위 내로 활동의 제약을 받는다. 적합한 건강보험에 대한 요구사항과 함께 Questura가 해당 신청자에게 체류기간을 위해 충분한 자원 증명과 해당 허가 만료시 출국을 요구할 수 있다.

제 8 장

영 국

최근 수년간 영국에서는 외국인의 이주와 망명 문제가 영국 대중에게 갖는 중요성을 반영하듯이 이슈의 정치적 우선순위가 높아져 왔다. 특히 영국 곳곳에서 발생한 인종 갈등의 원인이 된 불법 입국자의 증가는 대중의 우려를 낳았으며, 그 결과 정부는 외국인력정책을 재평가해야 했다. 대중의 우려를 해소하고자 1999년의 출입국 및 망명에 관한 법률 채택을 포함하여 최근 수년간 여러 차례에 걸쳐 출입국 및 망명 법안이 크게 개정되어 왔는데, 가장 최근의 일은 2002년 11월 국적, 출입국 및 망명에 관한 법률의 제정이다. 이 법안에는 출입국관리법 위반자를 보다 신속히 추방하고 항소 채널을 재정비하며 불법노동, 인신매매, 밀수 등의 조직범죄를 척결하기 위한 새로운 급진적 조치들이 포함되었다.

이와 동시에 노동시장 인력부족에 대응하기 위해 고급기술직 및 단순기능직 인력에 대한 외국인력제도를 자유화함으로써 합법적 외국인력 도입의 기회를 장려하고 효과적으로 관리하기 위한 제반 조치들이 취해졌다. 외국인력의 주요 추세를 보면 고용허가 발급의 장벽을 제거하고 임시 객원근로자제도(temporary guest worker scheme)를 청년층으로 확대하며 기술인력 공급원을 구 영연방에서 신 영연방 국가로 옮기는 등 전문기술외국인력제도를 보다 포괄적인 방향으로 개정하는데 초점을 맞추었다.¹⁾

1) OECD(2003b).

1. 최근의 외국인력 추세

1990년대 말부터 노동시장의 세계적 추세를 반영하고 특정 기술인력의 부족을 해소하며 영국 기업의 필요에 대응하기 위하여, 고용허가 절차를 현대화하고 관료주의를 줄이기 위한 진지한 노력이 있어 왔다. 지난 몇 년간 우선 눈에 띄는 것은 영국 노동시장의 개방화 추세이다. 1993년에서 1996년 사이 약 90만명의 외국국적 근로자가 영국에서 일하고 있었는데, 그 규모는 2001년까지 120만명으로 늘어났으며 이 중 약 40%가 EU 국가 출신이었다.

그러나 1999년부터 비EU국 외국인력의 수가 증가하여 2001년에는 비EU 국적 외국인력의 수가 전년 대비 13.9% 증가한 반면 EU 국가 외국인력은 같은 기간 6.7% 증가하는 데 그쳤다.²⁾ 1997년부터 2001년

〈표 8-1〉 영국의 고용허가 소지자 및 부양가족 입국 현황(EEA 국적자 제외, 1997~2001)

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2001
모든 국적					
12월 이상 고용	16,270	20,160	25,005	36,205	50,280
12월 미만 고용	27,385	28,020	28,405	30,740	30,785
고용허가 소지자의 부양가족	19,320	20,205	22,600	24,880	27,760
전 체	62,975	68,385	76,010	91,825	108,825
지역별 분포					
유럽	7,260	8,330	9,300	9,865	10,040
아메리카	28,745	29,570	30,690	33,815	31,375
아프리카	4,195	5,455	7,400	9,075	14,100
인도	6,105	7,935	8,690	13,875	19,750
기타 아시아국가	12,700	12,095	13,990	17,925	23,645
오세아니아	3,845	4,855	5,810	7,170	9,785
기타	125	145	130	100	130
전 체	62,975	68,385	76,010	91,825	108,825

자료: Home Office, *Control of Immigration: Statistics United Kingdom*, 2001.

2) OECD(2003a), p.275.

까지의 기간 동안 피부양가족을 제외하고 비EEA 국적자에게 발급된 고용허가 건수는 43,655건에서 81,065건으로 약 두 배 가량 증가했다(표 8-1 참조). 또한 2001년에는 고용허가 소지자나 연수생의 체류기간 연장 신청 중 약 51,000건이 받아들여졌다.

2000년 노동인구 조사에 따르면 전체 피고용자의 7.9%가 외국 출생자이며 이들 중 많은 수가 전문직 및 관리직종에 종사하고 있었다. 외국출신 근로자가 가장 많은 비중을 차지하는 분야는 보건전문가(26.8%) 및 과학자(15.1%)로서, 이는 현재 영국의 인력부족 현황을 반영하는 것이다.³⁾

2. 정책 동향

전문 분야, 특히 공학, 교육, 보건 부문 등의 인력부족을 해소하기 위해 최근 영국 정부는 외국인력 관리를 개선하기 위한 노력을 기울여 왔는데, 이는 고급기술외국인력 프로그램(HSMP)을 통해 전문인력 유치를 위한 여러 가지 조치들이 도입된 데서 볼 수 있다. 전통적인 고용허가제도에서는 고용허가를 신청할 책임이 사용자에게 있으며 EEA 내의 노동시장 테스트를 거쳐야 했던 것과 달리, HSMP에서는 외국인 근로자들이 직접 고용허가를 신청할 수 있다. 이 제도는 신청자의 해당 분야에서의 교육수준, 직장경력, 과거 수입 및 기타 성취를 바탕으로 점수를 매기는 점수제를 기반으로 한다.

그러나 이 제도는 영국에 필요한 기술을 적절히 유치하지 못했다는 비판에 따라 2003년 1월에 직장경력을 보다 강조하는 방향으로 수정되었고, 저소득국가 출신자에게는 소득 하한선을 조정하여 적용하였다. 이러한 변경은 이 제도를 직장경력이 많은 신청자들에게 개방하기 위한 것이며, 그 결과 약 12,000건의 신청이 있을 것으로 예상된다.

최근의 이러한 개혁들은 영국 산업계의 필요와 긴밀하게 연관된 것으로, 국제 노동시장에 대한 접근을 확대해 달라는 사용자들의 요구에

3) U.K. Office for National Statistics, *Labour Market Trends*, October 2001.

부응하고자 하는 정부의 의지를 반영한다. 이에 따라 고용허가제도는 보다 많은 전문기술 외국인력의 영국 유입을 위해 개정되어 왔다. 이러한 논의에 있어서 주로 민간부문 기업들이 많은 영향을 미치기는 하나, 단순노무인력의 해외채용 기회를 자유화해 달라는 경제의 주변 부문에 속하는 농업, 케터링, 건설 등의 기업들의 요구도 외면당하지 않았다. 이는 2003년 5월 단순노무직에 대한 수요부문별 제도(Sectors Based Scheme)의 도입에서 알 수 있다.

지방정부기관들⁴⁾ 역시 공공부문의 기술인력 부족에 대응하여 변화를 시도하는 데 열성적이었다. 영국 정부가 이토록 외국인력정책 개선을 위해 지속적 노력을 기울여 온 데에는, 교육 및 보건서비스 분야의 심각한 인력난이 외국의 교사 및 의료인력을 채용함으로써 보다 용이하게 해소될 수 있다는 의미가 있다. 외국인력정책의 결정과 논의에 영향을 미쳐 온 또 다른 관련당사자는 노조와 비정부단체들(NGO)이다. 이러한 단체들은 이주근로자에 대한 기업의 착취를 막고 그들의 권리를 보호하는 데 중요한 역할을 했다.

2001년 발표된 백서에는 새로운 기업과 일자리를 창출하고 노동시장의 공백을 메우는 등 이주근로자가 영국에 미친 경제적 혜택이 강조되었다. 동 백서는 현재의 합법 외국인력 프로그램들이 일부 부문의 기술인력난을 해소하지 못했다고 주장하면서 그럼에도 불구하고, 외국인력 도입이 “특히 기술, 교육 및 훈련에 관한 노동정책의 대체물도 대안이 될 수 없다”고 결론지었다.⁵⁾ 최근 영국의 외국인력정책은 이러한 주장에 토대를 두고 있다.

3. 행정 구조

내무국 산하 입국국적관리실(Immigration and Nationality Directorate:

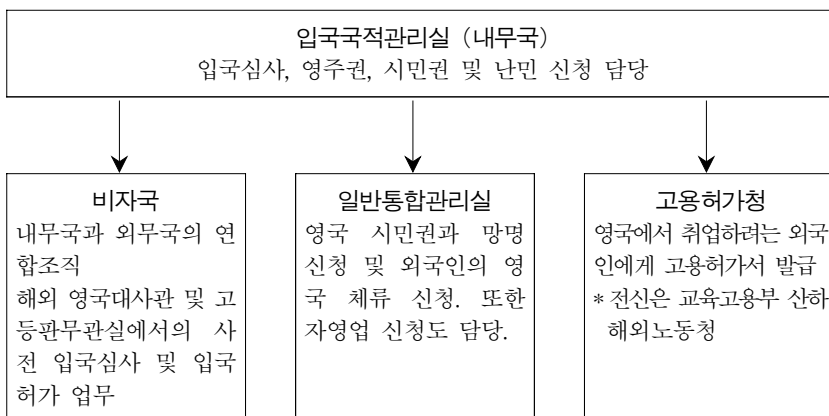
4) 1997년 결성된 지방정부연합(Local Government Association)은 잉글랜드와 웨일즈를 대표하는 총 500개 지방정부 기관들로 구성되어 있다.

5) Glover et al., *Migration: An Economic and Social Analysis*, RDS Occasional Paper No. 67, 2001.

IND)은 입국 및 이주를 관할하는 입국심사를 담당하며, IND 소속의 고용허가청(Work Permits U.K.)은 이주자의 영국내 취업에 필요한 고용허가 발급을 책임진다. 교육부 산하 해외노동청(OLS)은 2001년 4월 2일자로 고용허가청으로 바뀌었다. 과거 OLS는 취업이주자의 고용허가 신청과 발급을 검토했으며, 내무국 산하 일반통합관리실(Integrated Casework Directorate: ICD)은 자영이주 신청을 처리했다.⁶⁾ OLS는 주로 경제와, 그리고 IND는 주로 입국심사와 관련되어 있어서 두 조직이 때로는 서로 다른 정책을 추구했으므로 종종 고용허가에 대한 접근방식의 불일치가 발생하곤 했다. 예를 들어, 고용허가를 얻었다고 입국허가를 받는다는 보장이 없었다. 그리하여 고용허가청을 IND에 통합하게 되었고 그 결과, 행정 효율성이 증대되고 이주서비스의 조율이 보다 원활해졌다.

이러한 조직 변화와 함께 현재 세계시장 추세를 반영해 관료적 고용허가 절차를 선진화하고 재정비하며, 특히 보건, 교육, IT 부문 등의 전문기술 인력난을 해소하기 위해 제반 조치가 취해졌다.

[그림 8-1] 영국의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능



6) 일반통합관리실은 현재도 제3국 국적자들의 자영업 목적의 영국 입국을 담당한다.

2000년 설립된 비자국(UK visas)은 내무국과 외무국(Foreign & Commonwealth Office Unit)의 연합조직으로서 해외 주재 대사관 및 고등관무관실의 입국허가(비자) 업무를 통한 사전입국심사를 관할한다.

4. 외국인력제도

가. 유급 채용

1) 고용허가제도

고용허가제도를 통해 영국에 주재하는 기업들은 EEA 국적자가 아닌 외국인을 채용·연수시킬 수 있다. 이 제도는 사용자들의 해외 기술인력의 채용 및 이전(transfer)과 자국 근로자 보호 간의 적절한 균형 유지를 위해 고안되었다. 이를 통해 기업의 발전을 지원하고 기업들이 자국 근로자의 연수로도 충족되지 않는 단기적 기술인력난을 극복하도록 도울 수 있다.

출입국관리규정에 따르면 영국에서 취업하려는 비EEA 국적자는 입국 이전에 고용허가를 발급받아야 한다. 보통 단기로 입국한 제3국 국적자(예: 방문자, 학생, ‘워킹 홀리데이’ 프로그램 참가자)는 자신의 비자를 고용허가비자로 바꿀 수 없다. 그러나 영국 정부는 최근 학생 및 워킹 홀리데이 프로그램 참가자를 위해 일부 개혁을 단행했다. 개인이 자신의 고용허가를 직접 신청할 수는 없으며 고용허가가 부여되면 이는 곧바로 고용주에게 보내어진다. 고용허가 발급 건수에는 쿼터나 한도 제한이 없다.

자격 기준:

- 사용자는 영국에 기반을 두어야 한다.
- 영국 내에 실제 결원된 일자리가 있어야 한다.
- 사용자는 채용할 수 있는 적절한 내국인근로자가 없음을 증명해야 한다.
- 급여는 영국내 유사 직종의 통상적 급여와 적어도 동일해야 한다.

일반취업(business and commercial employment) 신청자는 다음 중 하나에 해당해야 한다:

- 영국 학위와 동등 수준의 학력
- 제공되는 직책과 연관이 있는 학사 이상의 학위 (Higher National Diploma)
- 제공되는 직책과 직접 연관이 없는 학사 이상 학위 및 1년의 관련 직장경력, 또는
- 고용허가를 신청한 직종과 유사한 직종에서 습득한 전문적 기술을 활용한 3년간의 근무 경력 그리고 3급 이상의 국가기술자격(National/Scottish Vocational Qualification: N/SVQ).

일반취업 고용허가 범주에는 제1종과 제2종의 두 가지 유형이 있다. 이러한 두 가지 고용허가제도는 인력부족 직업 목록의 작성과 함께 1991년에 도입되었다.

제1종(Tier One) 일반고용허가 신청은 기업내 전근자(Intra-company Transfers: ITC), 임원급 직책, 영국내 투자 및 회소인력 직종에 해당하며 사용자들은 노동시장 테스트를 생략할 수 있다.

- 기업내 전근자는 다국적기업이 자사 직원을 영국 내의 기술직으로 발령낼 때 사용한다. ITC 자격을 받으려면 영국 기업과 해당 외국 기업이 공동 소유를 통해 직접적인 관련이 있어야만 한다. 결원이 발생한 일자리는 회사와 관련한 중요한 지식과 당해 외국기업에서 적어도 6개월의 경력을 가진 경험이 풍부한 직원을 필요로 하는 것이어야 한다. 영국은 현재 여러 유럽국들(주로 EU후보국)과, 해당 국가내 모기업과 영국내 자회사 간의 핵심인력의 이전을 허용하는 협약을 맺고 있다.
- 임원급 직책은 고위 임원직 혹은 동등 수준의 직위에 적용되는 범주이다. 해당 임원은 기업 운영에 필요한 전략적 차원의 정보와 조언을 일상적으로 제공하며 고위 임원 수준의 경험을 가진 사람이어야 한다.
- 영국내 투자 범주는 영국 내에 일자리와 부를 창출하게 될 투자

프로젝트에 꼭 필요한 인력을 채용하려는 기업들을 대상으로 한다. 이 자격을 획득하려면 최소 25만파운드를 투자해야 한다. 신청시 투자의 전체적인 세부사항을 기술한 사업계획서를 제출해야 한다. 사업계획서에는 프로젝트와 그 기간, 창출될 일자리의 수, 투자에 상금액 및 왜 선택한 사람이 그 투자 프로젝트에 필요한지 등이 상세히 설명되어야 한다.

- 회소인력 직종은 고용허가청이 내국인 노동시장(EEA내 근로자 포함) 내에서 적절한 자격을 가진 인력이 심각하게 부족하다고 인정한 직종이다. 이러한 인력부족 직종 목록은 관련 업계와의 논의를 통해 작성되며 노동시장의 현재 추세를 반영하기 위해 종종 수정된다. 예컨대 2000년에는 IT 인력난을 반영하여 목록을 수정한 결과 2000년과 2002년 사이에 이 범주의 고용허가 발급이 증가하였다. 그러나 IT 부문의 침체로 자국의 관련 기술인력이 충분하다는 보고서들이 나오자 2002년 9월 IT 부문은 인력부족 목록에서 삭제되었다. 현재는 공학, 보건 및 기타 교사, 회계사, 수의외과의사 등의 직종이 회소인력 직종으로 파악되고 있다.

제2종(Tier Two) 일반고용허가 범주는 제1종에 해당하지 않는 모든 취업이민 신청을 포함한다. 사용자들은 국내 거주 근로자 중 충원할 수 있는 적절한 기술보유자나 별도의 연수를 통해 업무를 수행할 수 있는 자가 왜 없었는지 설명하고 적절한 매체를 이용한 광고 등 그 채용방법을 상세히 설명해야 한다. 이러한 조건이 충족되지 않으면 신청이 기각될 수 있다.

제1종과 제2종의 고용허가 이외에도 고용허가 범주가 두 가지 더 있다.

하나는 체육인과 예능인(Sports People and Entertainers)으로서 이는 영국의 연예 및 체육 산업에 크게 공헌할 수 있는 최고 수준의 국제적인 체육인과 연예인을 채용하기 위한 것이다. 고용허가청은 자국 인력을 배제하거나 대체하지 않는 경우에, 실력이 검증된 체육인, 연예인, 문화예술인 및 일부 기술전문가들의 고용을 허가한다.

다른 하나는 연수 및 실습제(Training and Work Experience Scheme:

TWES)로서 이는 실습생이 본국에 돌아가 사용할 목적으로 자신이 받았던 교육 및 연수를 바탕으로 한 실습을 통해 기술과 경험을 쌓을 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이 제도는 사용자들이 영국내 고용허가가 필요한 외국인에게 전문인(professional or specialist) 자격 연수를 제공하거나 실습을 제공할 수 있도록 한다. TWES 허가 소지자를 국내 거주 근로자로 채용할 수 있는 일자리의 충원에 사용할 수 없다. TWES 허가는 전문자격연수생이나 단기실습생 수요가 실제로 발생할 때 발급된다. 참가자들은 고용허가 취업자로 바로 변경할 수 없으며, 보통 TWES 허가기간이 1년 이하였다면 12개월, TWES 허가기간이 1년을 넘었다면 24개월이라는 정해진 기간 동안 영국을 떠나 있어야 고용허가 발급자격이 생긴다. 급여 등 기타 조건은 유사한 내국인 연수생 및 실습생에게 통상적으로 주어지는 조건과 적어도 동일해야 한다.

2) 고용허가 소지자의 권리와 혜택

고용허가 소지자는 내국인근로자와 동일한 근로 권리를 갖는다. 고용허가 소지자가 합법적으로 취업해 있는 한 그 배우자와 18세 미만 자녀들은 영국에서 취업할 수 있다. 이 경우 그 가족들은 우선 적절한 입국허가를 받아야 한다. 고용허가 소지자가 입국하기 위한 요건의 하나는 공공자금에 의존하지 않고 자신과 부양가족을 부양하고 숙박할 능력이 있어야 한다는 것이다.

고용허가를 이용한 영국내 실제 체류기간이 48개월을 넘으면 대개의 이주근로자는 영주권을 획득할 수 있다. 그래서 고용허가 기간은 대개 4년을 넘지 않는다. 그러나 많은 근로자들이 정기적으로 해외 여행을 해야 하며 허가기간의 100%를 영국에서만 보내지 않기 때문에, 현재는 최장 5년까지도 고용허가가 주어진다. 이 경우는 5년 후면 영국내 체류기간이 48개월이 되어 영주권을 획득할 수 있다고 가정한 것이다. 일단 영주권을 받은 이주자는 영국에서 취업이나 사업을 함에 있어서 이주와 관련된 제약을 더 이상 받지 않으며 영국 체류에 대한 시한도 없어진다.

나. 기타 임시 외국인력제도

1) 고급기술인력 프로그램(Highly Skilled Migrant Programme: HSMP)

이 제도는 2002년 1월 자립능력이 있는 고급기술인력이 영국에 들어와 취업을 할 수 있게 하는 12개월짜리 시범 프로그램으로서 도입되었다. 그런데 이것이 성공하면서 프로그램이 무기한 연장된 것이다. 캐나다 제도와 비슷하게 신청자들을 자신이 선택한 분야에서의 교육수준, 직장경력, 과거 수입 및 제반 성취에 따른 점수로 평가한다. 전문인 범주는 또한 적절한 자격을 가진 의사가 영국에서 일반 주치의로 일하는 것을 용이하게 한다.

고용허가제와 달리 이 제도에서는 이주 신청자가 입국허가를 받기에 앞서 사용자가 고용허가를 받지 않아도 된다는 점이다. 신청은 대개 해외주재 영국대사관, 고등판무관실에서 하거나 해외에서 우편으로 신청서를 직접 내무국으로 보내야 한다. 그러나 영주권을 얻을 수 있는 범주의 취업비자로 이미 영국에 체류 중인 경우에는 영국 내에서 고용허가청에 신청할 수 있다. 신청이 받아들여지면 처음에는 1년간의 입국허가를 받게 된다. 그러면 신속히 취업을 하거나 사업을 설립해야(자영업) 하며, 자신의 기술 분야에 맞는 수준의 일자리를 얻으면 추가적으로 체류허가가 연장된다. 이 제도는 쿼터가 없으며 적절한 기술수준의 일자리를 얻었음을 증명한다면 고용주를 변경할 수 있다. 이 제도에 입국한 이주자들이 고급기술인력으로서 4년간 영국에서 체류하면 영주권을 신청할 수 있다. 주 신청자는 배우자 및 피부양 자녀의 입국도 추진할 수 있으며 배우자의 취업이 가능하다. 고용허가청의 통계에 따르면 2002년에 이 프로그램에 약 2,500건의 신청이 접수되어 그 중 53%가 허가를 받았다. 그리고 처음에 기각되었던 신청의 30%가 재심사 이후 승인을 받았다.⁷⁾

7) OECD(2003b).

2) 워킹 홀리데이 프로그램(Working Holiday Makers: WHM)

이것은 영연방 시민권을 가진 17~27세의 미혼의 젊은이들이 2년 동안 영국에서 휴가를 보내면서 현지에서 단기취업을 할 수 있는 프로그램이다. 현재 연간 약 40,000명이 신청을 한다. 참가자는 어느 시점에는 휴가를 간다는 조건하에 약 1년간 풀타임으로 일하거나 2년 내내 파트타임으로 일해야 한다. 참가자는 사업에 참여하거나 관리직을 맡거나 영국에서 경력을 쌓거나 프로 운동선수나 연예인으로서 서비스를 제공하거나 혹은 의사나 일반 주치의로 일할 수 없다. 그러나 참가자들이 대리 간호사로 가르치거나 일할 수 있도록 하는 일부 예외조항도 있다.

2002년 백서(정부 보고서)는 부유한 영연방국과 빈곤한 영연방국 간의 입국 현황의 차이를 부각하였다. 즉 2000년도 참가자의 약 96%가 뉴질랜드, 호주, 캐나다 및 남아공 출신이라는 것이다.⁸⁾ 2002년 6월 발표된 협의안에는 이 제도를 보다 포괄적으로 만들자는 제안이 포함되었다. 또한 이 제도를 확대하여 주로 중앙 및 동부 유럽 국가를 비롯한 비(非)영연방 국가를 포함시키자는 제안도 있었는데, 그러나 영국이 EU 가입국에게는 가입일로부터 취업 제약을 없애기로 결정함에 따라 이 안은 더 이상 필요가 없을 것 같다. 이 프로그램의 또 다른 단점은 취업의 유형과 기간에 대한 정확한 정보가 부족하며 취업 제약을 효과적으로 강제할 수 있는 절차가 없다는 것이다.

2003년 6월 공표되어 2003년 8월 25일부터 시행된 이 제도의 수정안에는 연령 제한 상한선을 27세에서 30세로 늘리고 기존의 취업 제약을 없애며 영국에 체류한 지 12개월이 지나면 신분을 변경할 수 있게 하여, 필요한 기준을 만족하는 참가자가 고용허가를 받아 취업할 수 있도록 하는 내용이 포함되었다. 신청자는 자신이 영국에서 공공자금에 의존하지 않고도 스스로를 부양하고 숙박할 충분한 자금이 있다는 것을 증명해야 하며 세금과 사회보장보험 납부의 의무를 진다. 이러한 변화는 이 프로그램이 문화 교류라는 당초의 취지에서 벗어나 영국 경

8) Work Permits (UK), *Working Holiday Makers Scheme: Consultation Document*, June 2002.

제에 유연성 있는 노동력 제공과 노동시장 수요의 충족이라는 쪽으로 방향을 선회했음을 보여준다.

3) 계절적 농업인력제도(Seasonal Agricultural Workers Scheme: SAWS)

계절적 농업인력제도를 통해 해외 국적자들은 영국에 입국하여 농업 부문의 계절적 인력수요를 충족할 수 있다. 이 제도는 청년인력 교류 제도로서 비EEA 국가의 젊은이들이 영국을 방문해 돈을 벌면서 체류하는 동안 영국의 문화와 언어를 배울 수 있도록 한다. 신청자는 18~25세 사이의 풀타임 학생이어야 한다. 이 제도가 EU 외의 모든 국적자에게도 개방되어 있지만, 전통적으로 참가자는 대개 동유럽 출신이다.

이 제도는 일년 내내 운영되며⁹⁾ 참가자는 계절적인 성격을 띤 어떤 농업에든 종사할 수 있다. 고용허가는 필요하지 않으나 내무국을 대신하여 이 제도를 운영하는 7개 기관 중 하나로부터 발급받은 취업카드를 소지해야만 한다. 비자 면제국이 아닌 국가에서 온 사람은 비자도 신청해야 한다. 신청은 참가자의 본국에서 해야 한다. 참가자들은 지정된 농장에 배정되나, 배정된 농장에 일감이 떨어졌을 경우 제도 운영기관은 참가자들을 다른 농장으로 이동시킬 수 있다. 다른 종류의 취업허가/비자를 받아 영국에 체류 중인 자는 이 범주에서 변경할 수 없다. 참가자의 수는 쿼터로 관리된다. 2003년의 쿼터는 25,000명이다.

4) 수요부문별 제도(Sectors Based Scheme: SBS)

2003년 5월에 고용허가청은 단순생산직을 위한 새로운 고용허가제도로서 수요부문별 제도(SBS)를 도입했다. 이 제도는 식품 제조 및 서비스 부문, 특히 어육 및 버섯 가공, 호텔, 케이터링(catering) 업계의 인력난 해소를 목적으로 한다. 이 프로그램은 쿼터제로 운영되며 기존의 고용허가 요구조건에 따른다. 사용자가 국내 거주 근로자로 결원을 매울 수 없었음을 증명하면 허가서가 발급된다. 신청 자격은 18~30세일

9) 계절적 농업인력제도가 처음 도입되었을 당시에는 5월 1일부터 11월 30일까지만 운영되었다.

경우 주어지며, 신청자는 특정 직종에 종사하도록 입국허가를 받는다. 새 직장에서도 유사한 성격의 일을 하게 되는 경우에만 직장 전환이 허용된다.

영주권 획득 가능성이 없는 엄밀한 의미의 단기고용외국인력제도로서 고안된 SBS의 허가기간은 12개월이다. 또 다른 고용허가를 획득하고자 하는 신청자는 영국을 떠나 적어도 2개월간 해외에 머물러야 한다. 2003년 5월부터 2004년 1월 31일까지 부문별 쿼터는 10,000건이며, 이 중 7,500건은 EU 가입국에, 나머지는 비EU 가입국 국적자에게 할당되었다.

1972년 이래 영국 고용허가제도에서 단순생산직 근로자에게 고용허가를 주지 않은 것을 고려하면, SBS는 영국 외국인력정책에 있어 중대한 변화를 나타낸다.

다. 자영업

IND 산하 일반통합관리실은 제3국 자영업 이주 신청자의 입국허가를 담당한다. 자영업 이주는 고용허가가 필요 없으며, 자격기준은 신청자 유형별로 다르다.

1) 사업을 설립하고자 하는 자

이 범주에는 자영업자, 동업자 형태의 기업가, 또는 영국에 등록된 기업의 도급업자가 포함된다.

자격 기준:

- 사업가 자격으로 입국허가 취득
- 20만파운드 이상을 현금, 주식 또는 현금-주식 혼합 형태로 사업 투자
- 투자의 출처는 다름아닌 신청자 자신의 자본이어야 함.
- 해당 기업에 지배적 또는 그에 준하는 지분을 보유(즉 50% 이상의 지분)한 자, 또는 동업자나 이사
- 사업 성격, 투자 수준, 창출될 것으로 예상되는 일자리의 수, 예상

재무수치를 기록한 상세한 사업계획서

- 여타 취업이나 공공자금에 의존하지 않고도 자신과 피부양가족을 지원하고 수용하기에 충분한 자금.

자영업자는 보통 12개월의 입국허가를 받으며 취업에 제약을 받는다. 자영업자 자격으로 합법적인 입국허가를 취득해 영국에 입국하여 상기 자격 기준을 충족했음을 증명(예: 영국 주재 기업에 20만파운드 이상 투자했음을 증명하는 계좌 등)하면 기간 연장이 가능하다. 모든 요건을 충족하는 경우 3년까지 체류 연장이 가능하다. 4년 연속 영국에 체류했으며 사업 첫 3개년 동안의 감사받은 회계장부와 4차년도에 관리회계 내역을 제출한다면, 무기한 체류허가를 받을 수 있다. 자영업 신청자의 배우자와 18세 미만 자녀의 경우, 신청자에게 주어진 체류허가 기간을 초과하여 영국에 체류할 의사가 없고, 신청자가 공공자금에 의존하지 않고 이들을 부양할 수 있다면 부양가족으로서 입국허가를 신청할 수 있다.

2) 작가, 작곡가 및 미술가

아래 기준에 부합하는 작가(저자, 수필가, 극작가, 시인, 발행 경험이 있는 인정받는 언론인), (음악)작곡가, 미술가(화가, 조각가, 국제적 사진작가, 만화가, 삽화가)는 고용허가를 면제받을 수 있다.

자격 기준:

- 작가, 작곡가 또는 미술가 자격으로 입국허가 취득
- 외국에서 인정받았으며 주로 창작활동에 종사
- 해당 분야에서 출판, 공연 또는 전시 경험
- 영국에서 자영업자로 일하려는 의사가 있음.
- 작가, 미술가 또는 작곡가로서의 활동만으로 전년도에 자신과 가족을 부양한 능력 및 앞으로도 부양할 능력.

상기의 모든 기준을 충족한 신청자가 4년 연속 체류하며 작가, 작곡가 또는 미술가로 활동하면 상기와 동일한 조건 및 혜택으로 영주권을

신청할 수 있다.

3) 투자자

자격 기준:

- 영국을 주요 거점으로 삼고자 하는 의사가 있음.
- 100만파운드 이상의 개인가처분소득을 갖고 영국에 이주하며 그 중 75만파운드 이상을 영국정부채권, 주식 또는 대출자본의 형태로 활동적으로 무역에 종사하는 영국 기업에 투자.
- 공공자금에 의존하지 않고 자신과 부양가족을 부양할 능력.

외국인투자자는 국외 기업, 은행 또는 건축업계에 투자할 수 없다. 투자자로 처음 입국할 때는 허가기간이 12개월이며, 상기 조건을 충족했다는 증거의 제시에 따라 3년까지 연장할 수 있다. 영국에 4년 연속 거주하면 무기한 체류를 신청할 수 있다.

4) 혁신가

이 제도는 2000년 9월에 2년간의 시범제도로 도입되었으며, 새롭고 창의적인 아이디어로 영국에서 사업을 하려는 기업가들을 대상으로 한다. 이 제도는 특히 과학, 기술 분야에서 영국에 뛰어난 경제적 혜택을 가져올 사업계획을 가진 기업가들의 유치 및 선별을 목적으로 한다. 이 범주의 신청자는 일정 금액을 투자하거나 개인 자본을 투자할 의무가 없으며 단지 영국에 뛰어난 경제적 혜택을 가져올 능력이 있는지 여부에 따라 평가받는다. 점에서 다른 사업 범주와 다르다. 신청자는 기업가로서의 능력, 기술력 및 영국에서 전자상거래나 기타 신기술을 개발할 좋은 사업계획이 있음을 증명해야 한다.

자격 기준:

- 계획하는 사업에서 2명의 풀타임 인원 또는 이에 준하는 다수의 파트타임 인원을 영국인에서 고용
- 영국에 등록된 5% 이상의 회사 지분을 보유
- 사업으로 충분한 수입을 창출할 때까지 여타 취업이나 공공자금에

의존하지 않고 자신과 부양가족을 부양, 숙박할 능력

- 영국 도착 후 첫 6개월간 사업자금을 조달할 충분한 수입이 있는지 여부.

신청자가 이러한 기준을 만족하면 자격을 점수로 평가한다. 신청자의 사업경험 및 사업계획이 현실적이며 일자리를 창출할 수 있다는 증거에 따라 최소한의 점수를 얻어야 자격을 얻는다. 혁신가로서 입국하려면 대개 사전에 입국허가를 획득해야 한다. 그러나 일단 영국에 입국한 뒤 신청하는 것도 고려할 수 있다. 영국에 방문자 자격으로 체류하는 사람은 신청할 수 없다. 성공적인 신청자는 18개월간의 체류허가를 받으며 상기 요건의 충족 여부에 따라 4년까지 연장을 신청할 수 있다. 4년 연속 체류한 후에 무기한 체류허가를 받을 수 있다. 배우자와 부양자녀는 신청자와 함께 입국신청을 할 수도 있고 나중에 합류할 수도 있다.

제9장

독 일

독일은 고용허가제에 의해 외국인근로자를 도입하는 수요주도적 제도(demand driven system)를 시행하고 있는 대표적인 국가이다. 독일은 1950년대 중반부터 외국 노동력을 도입하여 국내노동력의 부족을 해결해 왔다.

처음 외국인력을 도입할 때는 송출국과 쌍무협정(bilateral agreement)을 체결하여 내국인을 고용할 수 없는 일자리에 대해 최장 3년의 범위 내에서 한시적으로만 외국인력을 고용하고 정부기관을 통하여 도입함으로써 송출비리 예방과 외국인근로자의 장기체류 방지에 철저를 기하였다. 그러나 독일에 적응하여 생산성이 향상된 숙련된 외국인근로자를 돌려보내고 새로운 외국인력을 고용하는 것을 반대한 사업주의 요구에 의해 정부가 외국인력의 교체순환원칙(rotation principle)을 후퇴시키자, 1960년대 말부터는 외국인근로자의 장기체류와 외국인 숫자의 급격한 증가가 사회문제화되었다. 이에 따라 1973년 11월 23일에 유럽 경제공동체(European Economic Community: EEC) 회원국을 제외한 제3국으로부터의 외국인력 도입을 전면 중단하였다.

그러나 외국인력 도입을 정지했다고 해서 독일에 처음 입국한 외국인 근로자가 취업할 수 없는 것은 아니었다. EEC 소속 국가간에 이주의 자유가 보장됨에 따라 EEC 국가들의 근로자들이 독일에 취업할 수 있었다. 또한 독일에 체류하고 있던 외국인근로자들의 가족 초청으로 처음 입국한 가족구성원은 일정 대기기간이 지나면 취업할 수 있었고,

1980년대와 1990년대에 독일로 대거 이주한 난민들도 고용허가를 받아 취업할 수 있었다. 이러한 상황에서도 독일은 1989년 말부터 동유럽 국가들과 국가간 협정을 맺어 고용허가제에 입각하여 외국인력을 도입하고 있는데, 이는 국내 노동력 부족을 해결하기 위해서라기보다는 동유럽 국가들을 서유럽에 통합하고자 하는 정치적 동기에 의한 것이라고 할 수 있다.

1. 최근의 외국인력 추세

2001년 4월 현재 외국인 경제활동인구는 3,616천명으로 독일 전체 경제활동인구(40,550천명)의 8.9%이다. 외국인 취업자는 3,074천명으로 독일전체 취업자(36,816천명)의 8.3%를 차지하고 있다. 외국인 취업자 중에는 생산직근로자가 57%, 사무직근로자가 33%, 자영업자가 8.7%이다.

2002년 현재 외국인 임금근로자들의 직업별 분포를 보면 금속분야가 10.5%, 청소직이 9.0%, 사무직(보조포함)이 6.2%, 판매직이 5.6%, 창고관리 및 창고계가 5.3%, 조립업이 5.0%, 요리사가 4.9%, 건설업이 4.5% 등이다. 외국인근로자의 국적별 구성 비율을 보면 터키인이 27.5%

〈표 9-1〉 독일의 외국인 임금근로자¹⁾ 추이

(단위: 천명, %)

연도 ²⁾	외국인 임금근로자수	외국인 임금 근로자 비율 ³⁾	EU 소속 국적의 근로자	외국인 임금근로자 중 EU 근로자의 비율
1997	2,061.3	7.7	655.5	31.8
1998	2,073.8	7.5	656.9	31.7
1999	1,958.3	7.4	644.9	32.9
2000	2,060.0	7.0	649.5	31.5
2001	2,024.8	7.1	641.8	31.7
2002	1,960.0	7.2	618.2	31.5

주: 1) 독일 국적이 아닌, 사회보장보험 가입의무가 있는 모든 외국인 임금근로자 수(EU 국적의 임금근로자수 포함),

2) 2001년까지는 매년 9월 기준, 2002년은 6월 기준.

3) 독일 전체 임금근로자 중 외국인 임금근로자수가 차지하는 비율.

자료: Bundesanstalt für Arbeit(2003).

로 가장 많고, 이탈리아인이 10.1%, 과거 유고슬라비아인이 9.4%, 그리스인이 5.6% 등이다.

외국인근로자가 어떠한 형태로든 독일에 합법적으로 취업해 있는 한 독일의 각종 노동관계법령의 적용을 받는다. 임금 및 근로조건의 수준은 독일의 각 산별 단체협약에 정해져 있는데, 고용허가제에 근거하여 독일에 근로하는 외국인근로자에 대해서도 적용된다. 지역노동사무소는 외국인을 고용하고자 하는 사업주를 대상으로 외국인근로자에게 단체협약상의 임금과 근로수준으로 고용관계가 이루어지는지를 우선 확인함으로써 국내 노동시장뿐만 아니라 외국인근로자도 보호한다.

산재보험은 외국인근로자가 독일에 입국한 순간부터 적용되며, 의료보험, 간호보험, 고용보험 등도 내국인과 동일하게 적용되어 보험료를 납부하지만, 이들이 독일에 근로한 후 자국으로 돌아가는 것을 원칙으로 하기 때문에 고용보험의 혜택을 받는 경우는 거의 전무하다. 연금보험에 관해서는 국가간 연금보험에 관한 협약을 체결하여 별도로 정하고 있다.

2. 정책 동향

독일은 1955년 12월에 이탈리아 정부와 국가간 협약을 체결하여 농업분야에 이탈리아 근로자를 도입하면서부터 외국인근로자를 도입하기 시작하였다. 지속적인 경제의 고도성장으로 노동력에 대한 수요가 증가하였으나, 1961년에 베를린 장벽이 세워진 후 동독 탈주자들이 서독으로 이주하는 것이 불가능해짐으로써 노동력의 부족현상이 심화되었다(Bischoff, 1992: 32~34 ; Reister, 1983: 18~19). 1961년에는 55만개 이상의 일자리가 채워지지 않을 정도로 노동력이 부족하여 사업장이 마비되고 생산이 제한되는 등 지속적 경제성장을 보장할 수 없는 상황이었다. 산업별로는 특히 건설업과 제조업 분야의 노동력 공급부족이 극심하였다.

독일 정부는 노동력이 부족한 지역과 산업분야에 외국인근로자를 적극적으로 유치하기 위하여 1960년에 그리스와 스페인, 1961년에 터키,

1963년에 모로코, 1964년에 포르투갈, 1965년에 튀니지, 1968년에 유고슬라비아 등과 국가간 외국인력 도입에 관한 협정을 맺어 매년 수십만 명씩의 외국인력을 도입하였다¹⁾. 이에 따라 독일의 노동시장에 투입된 외국인근로자 수는 1965년에 100만명을 넘었으며 1973년에는 250만명에 달하였다.

이 시기에 도입된 외국인력은 소위 초청근로자(guest workers)로서 이들은 ‘교체순환원칙(rotation principle)’에 따라 특정 직업과 특정 사업장에 우선 1년간 일할 수 있는 고용허가서를 받아 입국하고 최장 3년까지 고용허가의 연장이 가능하였다. 이 시기에 도입된 외국인력은 기본적으로 생산성이 가장 높은 나이(최고 40세)로 건강한 육체의 소유자였으며, 일정한 교육훈련과 직업수행능력을 갖춰야 했지만 단순기능공(반숙련공)이나 단순노무자로 종사하는 경우도 많았다.

외국인력 도입방식은 연방노동청의 특별기구인 ‘모집위원회(Anwerbekommission)’가 각 송출국에 출장소를 설치하여 외국인력을 현지에서 모집하는 방법과 독일 기업체가 직접 모집하는 방법 등 두 가지 형태를 취하였다. 어떠한 방법을 취하든 반드시 내국인 우선채용원칙에 입각하였고 외국인에 대한 임금 및 근로조건이 내국인과 동일한 조건을 갖추었을 경우에만 외국인력 도입이 가능토록 하였다.

독일 정부는 교체순환원칙에 따라 최장 3년의 기간을 정하여 외국인력을 고용한 후 반드시 귀국시킬 계획이었으나 사업주들의 반발로 이러한 방침은 제대로 실현되지 않았다. 사업주들은 신규 도입한 외국인 근로자에 대해서는 작업에 숙달하기까지 시간과 비용이 드는 데 반해, 기존에 채용한 외국인근로자는 이미 어느 정도 숙련을 쌓았고 사업장에도 적응했으며 작업에 지장이 없을 정도로 독일어를 습득하였기 때문에 이들을 돌려보내려고 하지 않았다. 연방정부 또한 독일의 경제성장을 보장하기 위해서는 숙련된 외국인력이 필요하다고 보았기 때문에

1) 이외에도 일본, 모나코, 한국 등과도 협정을 맺어 인력을 도입했으나 그 규모가 상대적으로 작았다. 예를 들어, 한국으로부터는 광부(1963~77년)와 간호사(1970년대)를 도입했는데 광부로 파견된 인원이 총 1만명이 안 되고 간호사는 2만명 가량에 불과하였다.

연방정부가 암묵적으로 3년간의 고용허가 기간이 경과한 다음에도 2년씩 체류 및 고용허가 유효기간을 연장해 주었다. 동시에 1965년의 외국인법(Ausländergesetz) 제정으로 독일 체류기간이 5년이 넘은 외국인은 무기한 체류허가를 받을 수 있었다. 그 결과 장기체류 외국인근로자 수뿐만 아니라 그 배우자와 자녀 초청, 독일에서의 외국인 자녀 출생 증가 등으로 1960년대 중반부터 외국인 수가 급증하였다.

독일에 체류하는 외국인의 숫자가 급증하자 독일 정부는 1973년 11월 23일에 EEC 회원국 이외 국가들로부터의 외국인력 도입을 정지(Anwerbestopp)하였다. 또한 고용허가서를 새로 발급하거나 유효기간을 연장할 경우에는 국내 노동시장의 상황을 철저히 조사하도록 하고, 고용허가 유효기간을 최장 1년으로 제한하며, 고용허가는 반드시 특정 직업, 특정 사업장에 종사하는 것을 전제로 발급하도록 하였다.

〈표 9-2〉 독일거주 외국인 및 외국인근로자수 추이

(단위: 천명, %)

	외국인수		외국인근로자수			외국인수		외국인근로자수	
	전 체	독일 전체 인구대비	전 체	전체 근로자 대비		전 체	독일 전체 인구 대비	전 체	전체 근로자 대비
1959	-	-	166.8	0.8	1975	4,089.6	6.6	2,060.5	10.2
1960	-	-	379.4	1.5	1976	3,948.3	6.4	1,924.4	9.6
1961	686.2	1.2	548.5	2.5	1977	3,948.3	6.4	1,872.2	9.4
1962	-	-	719.0	3.2	1978	3,981.1	6.5	1,857.5	9.3
1963	-	-	829.2	3.7	1979	4,134.8	6.7	1,924.4	9.3
1964	-	-	985.5	4.4	1980	4,453.3	7.2	2,018.4	9.6
1965	-	-	1,216.6	5.7	1981	4,629.7	7.5	1,929.7	9.2
1966	-	-	1,313.5	6.3	1982	4,666.9	7.6	1,709.5	8.3
1967	1,806.7	2.8	991.3	4.7	1983	4,534.9	7.4	1,640.6	8.1
1968	1,924.2	3.2	1,089.9	5.2	1984	4,363.6	7.1	1,552.6	7.7
1969	2,381.1	3.9	1,501.4	7.0	1985	4,378.9	7.2	1,536.0	7.5
1970	2,976.5	4.9	1,949.0	9.0	1986	4,512.7	7.4	1,544.7	7.5
1971	3,438.7	5.6	2,240.8	10.3	1987	4,240.5	6.9	1,557.0	7.4
1972	3,526.6	5.7	2,352.4	10.8	1988	4,489.1	7.3	1,607.1	7.6
1973	3,966.2	6.4	2,595.0	11.6	1989	4,845.9	7.7	1,683.8	7.9
1974	4,127.4	6.7	2,331.2	11.2					

자료: 장은숙, 『독일의 외국인력정책』, 한국노동연구원, 2004.

외국인력 도입 정지와 외국인근로자 수를 줄이기 위한 독일 정부의 노력은 어느 정도 효과를 발휘하여 1973년 9월부터 1975년 9월까지 외국인근로자 수가 50만명 이상 줄어들었고, 1978년 9월에는 외국인근로자 수가 186만명으로 도입 정지 이전에 비해 25% 가량 줄어들었다. 하지만 외국인근로자 수가 줄었을 뿐이지 외국인 수가 줄어든 것은 아니었다.

1973~81년까지 외국인근로자 수는 1972년에 비해 67만명 가량 줄어든 반면 외국인 수는 100만명 이상 늘었는데, 그 근본 원인은 초청근로자들의 대다수가 자국 귀환을 포기하고 가족들을 독일로 불러들인 데에 있었다.

1983년부터는 각종 외국인 감소정책이 어느 정도 효과를 보여 1987년에는 외국인 수가 424만명으로 1982년에 비해 40만명 가량 줄어들었으나, 1980년대 말부터 소련을 비롯한 동유럽 국가들로부터 많은 난민이 유입되면서 외국인 수도 다시 증가하였다.

〈표 9-3〉 독일 유입 난민수

(단위: 명)

	난민수		난민수		난민수
1975	8,627	1981	49,391	1987	57,379
1976	11,123	1982	37,423	1988	103,076
1977	16,410	1983	19,737	1989	121,318
1978	33,136	1984	35,423	1990	193,063
1979	51,493	1985	73,832	1991	256,112
1980	107,818	1986	99,650	1992	438,191

자료: 장은숙, 『독일의 외국인력정책』, 한국노동연구원, 2004.

독일이 1973년 11월 23일부터 외국인력 신규 도입을 정지하였지만, 1989년 말부터 동유럽의 개별 국가들과 외국인력 도입에 관한 국가간 협약을 체결하여 외국 노동력을 도입하고 있다. 이들은 고용허가제에 근거하여 독일에서 근로할 수 있는데, 독일이 동유럽 국가들로부터 노동력을 도입하는 목적과 배경은 1960년대와 1970년대 초의 외국인력 도입과는 근본적으로 다르다.²⁾ 동유럽으로부터의 외국인력 도입은 첫

째, 중·동유럽 국가들이 서유럽 체계로 재편될 수 있도록 하고, 둘째, 이들 국가들의 기업체와 근로자를 대상으로 노하우(know-how)를 전수함으로써 이들 국가의 경제적 발전에 협조하며, 셋째, 이를 통해 동유럽 국가들과 경제적으로 긴밀한 관계를 형성하고, 넷째, 소련 및 동유럽 국가로부터 이주민이 통제할 수 없을 정도로 늘어나기 때문에 협약상의 규정을 통해 노동력을 도입함으로써 이를 통제하겠다는 것이었다.

독일은 동유럽 국가들과 국가간 협정으로 외국인력을 도입하는 한편, 1998년 9월 17일에 『신규 입국 외국인근로자에 대한 취업허가발급 예외시행령』을 제정하여 전문기술인력에 한해 외국인근로자가 유기한 독일에 취업할 수 있도록 하였다. 또한 2002년 8월부터는 정보통신(IT) 산업분야에서 국가경쟁력을 강화할 목적으로 외국의 고급전문인력을 도입하고 있다.

최근 독일은 외국인력 도입에 있어서 외국인력 도입 정지 대신에 노동력의 이주를 조절하는 정책으로 전환하려는 움직임이 있다(장은숙, 2004). 이러한 정책 전환의 출발점은 독일 사회가 더욱 고령화되고 인구가 지속적으로 줄고 있으므로 앞으로는 젊은 외국인력이 필요할 수밖에 없다는 데에 있다. 단기적으로는 외국노동력 도입이 크게 필요하지 않더라도 중·장기적으로는 국내 전문인력만으로는 수요가 충족되지 않을 것으로 예상되므로, 양질의 젊은 외국 노동력이 독일에 장기적으로 정착할 전망을 갖고 노동시장에 통합될 수 있는 고용·체류허가제도를 갖추는 필요성이 제기되고 있다. 단기적으로는 신규 입국 외국인근로자의 국내 취업조건을 완화할 계획인데, 이로 인해 국내 노동시장에 부담이 가해져서는 안 되므로 노동력 부족으로 인해 외국인력이 필요한지를 두 가지 방법으로 확인해야 한다는 안이 제시되었다. 그 하나는, 연방노동청을 통해 국내 노동력으로 충당될 수 있는지를 엄격히 조사(기존의 조사체계의 강화)하는 것이고, 다른 하나는, 신규 입국 외국인근로자를 고용하는 기업체에게 분담금을 납부하도록 하여 경제적 부담을 가함으로써 기업체들이 가능한 한 국내인력을 활용하여 직

2) Heyden, S.(1997: 29-30); Bosch/Zühlke-Robinet, S.(1999: 179-181).

접 직업양성 및 향상교육을 실시토록 하며, 분담금으로는 직업양성 및 향상교육 실시사업장을 지원한다는 것이다.

독일은 외국인력에 대한 수요를 통제하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는데, 그 방법을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 신규 외국인력 도입 근거나 업종, 산업, 직업, 규모 등을 제한함으로써 원칙적으로는 외국인력 수요와 공급을 차단하고 있다.

둘째, 단순노동에 종사하는 외국인력은 단기취업을 전제로 하고 특정 산업(계절근로자와 전시장설치보조)에 한정함으로써 외국인 단순인력에 대한 수요를 제한한다. 일반 산업분야에서 단순노무직에 대한 노동력 수요는 외국인력을 도입하지 않더라도 이미 독일에 거주하고 있으면서 취업 가능한 외국인(특히, 난민, 귀환한 재외동포 및 그 후손) 노동력으로도 공급이 초과되고 있는 상태이다.

셋째, 외국인 전문인력에 대해서는 이들이 독일에 취업할 수 있는 조건을 강화하고 전문인력을 고용하는 사업장에 대해서도 사업장이 갖추어야 할 조건을 강화함으로써 수요와 공급의 질적 향상을 기하고 있다.

넷째, 외국인력에 대한 수요와 공급이 많은 산업에 대해서는 수요와 공급 조건을 제한하며 사업장 별로도 외국인근로자를 고용할 수 있는 규모(할당제)를 정하고 있다.

다섯째, 국내 기업체들이 같은 근로조건이라면 굳이 외국인을 채용할 필요가 없도록 외국인근로자의 임금과 근로조건을 국내인과 동일하도록 법에 정했을 뿐만 아니라 이를 준수하도록 강제함으로써 비용절감을 동기로 하는 외국인 노동력 수요를 억제한다.

여섯째, 외국인력에 대한 수요와 공급이 연방노동청을 통해 조절될 수 있는 체계를 갖추고 있다. 국내 기업체가 제3국의 외국인근로자를 채용하고자 할 때는 반드시 지역노동사무소(Arbeitsamt)에 ‘외국인근로자 모집(채용) 신청’을 하여 허가를 받도록 하고 있으며, 내국인 채용이 가능한 경우에는 내국인을 고용하도록 강제하며, 신규 입국 외국인근로자에 대한 일자리 중개를 연방노동청만이 할 수 있다.

3. 행정 구조

외국인의 입국 및 체류를 비롯한 일반적인 외국인정책에 관해서는 연방내무부가 담당한다. 연방내무부는 외국인정책과 관련하여 시행령을 마련하고 기본 원칙을 정하며 주정부를 상대로 행정지침을 내릴 수 있지만, 구체적 시행에 있어서는 주정부의 권한이 크다. 외국인관리국은 통상적으로 시별로 설치되어 있는데, 주정부의 산하기관으로서 외국인에 대한 체류허가 발급을 담당한다.

외국인을 노동력으로 도입하는 정책은 고용정책을 관장하는 연방경제노동부³⁾가 담당한다. 연방경제노동부는 외국인력 도입에 관한 정책을 총괄하고 외국인력 도입에 관한 국가간 협약을 체결한다.

외국인 고용정책에 따른 실무는 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit)⁴⁾이 관장한다. 연방노동청의 중앙취업알선사무소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung: ZAV)는 내국인이 외국에 취업하려 한다거나 외국인(특히 유럽연합에 소속된 국가)의 국내 취업을 알선하는 업무를 담당한다. 지역노동사무소(Arbeitsämter, 총 180개)는 고용허가서를 발급하는 실무기관인데, 독일에 취업하는 모든 외국인근로자는 각 근무지의 지역노동사무소로부터 고용허가서를 발급받아야 한다. 지역노동사무소는 외국인근로자에게 고용허가를 발급하기 이전에 내국인으로 채워질 수 있는 일자리인가를 조사(내국인 우선 고용원칙에 따른 노동시장 점검)하고 내국인과 동일한 임금 및 근로조건이 제공되는지를 확인할 의무를 진다.

3) 독일은 2002년 9월에 있었던 수상 선거 후에 연방정부가 내각을 새로 구성하면서, 그 이전에 연방노동사회부와 연방경제부로 나뉘어져 있던 것을 연방보건사회부와 연방경제노동부로 재편함으로써 노동부가 경제부로 합쳐졌다.

4) 연방노동청의 독일어 명칭이 2003년까지의 Bundesanstalt für Arbeit에서 2004년부터 Bundesagentur für Arbeit로 바뀌어 보다 고객지향, 서비스지향, 성과지향 조직으로 변화를 시도하고 있다.

4. 외국인력제도

현재 독일이 국가간 합의나 노동시장 상황을 근거로 외국인력을 도입하는 프로그램은 Guest worker(Gastarbeitnehmer),⁵⁾ 용역근로자, 간호사, 단기취업근로자(계절근로자, 전시장설치보조근로자), 국경왕래근로자, 정보통신분야의 고급전문인력, 기타로 구분할 수 있다. Guest worker, 용역근로자, 간호사 모집 등은 국가간 협약을 통해 외국 노동력을 도입하는 형태이고, 단기취업 근로자는 국내 노동시장의 수요를 충족하기 위해 도입되고 있으며, 국경왕래근로자인 경우에는 특정 독일 지역에 한해 합법취업을 보장하여 국경에 접한 지역의 외국인근로자가 독일에 불법으로 취업하는 것을 방지하기 위한 것이다. IT분야 고급전문인력은 기업체의 요구와 국가경쟁력 강화를 목표로 별도의 시행령을 근거로 한다.

가. 초청근로자

독일은 1991년부터 동유럽의 개별 국가⁶⁾와 협정을 맺어 연수근로자들(guest workers)을 받아들이고 있다. 연수근로자를 도입하는 목적은 동유럽 국가 근로자들의 직업 및 언어향상교육에 있다. 즉, 독일 국내의 노동력 부족을 채우는 데 목적을 두는 것이 아니기 때문에 독일의 노동시장 상황과는 상관없이 각 국가간 협약서에 정해진 수치까지 연수근로자를 받아들일 수 있다. 연수근로자는 교체순환원칙에 따르므로 한 번 독일에 연수근로자로 근로한 적이 있으면 다시는 연수근로자로 취업할 수 없다.

5) Gastarbeitnehmer를 ‘연수근로자’로 번역한 이유는 이들이 연수를 목적으로(소위 ‘learning by doing’) 독일에 취업할 수 있기 때문이다. 신분이 근로자이므로 연수생과는 다르다.

6) 불가리아, 루마니아, 알바니아, 에스토니아, 크로아티아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 소련, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리 등 13개국.

연수근로자로 지원할 수 있는 조건은 다음과 같다.

- 연수근로자 도입 목적에 부합하여 직업교육을 이수하였거나 이와 유사한 직업수행 경험(최하 3년)이 있고 독일어를 구사할 수 있음을 증명해야 한다.
- 연령제한: 만 18세 이상 35세(불가리아와 루마니아) 또는 40세 이하(나머지 11개국)에 해당되어야 한다.
- 연수근로자로 이미 독일에서 근로한 적이 있는 외국인근로자는 다시 지원할 수 없다.

연수근로자를 채용하고자 하는 사업주는 직업교육실시자격증 또는 기능장(Meister) 자격증을 스스로 갖고 있거나 이러한 자격을 갖춘 사람을 고용하고 있어야 하고 독일인 정규근로자 4명에 대해 1명의 연수근로자를 고용할 수 있다(4:1 원칙).

연수근로자 중개는 전적으로 ZAV만이 할 수 있다. 송출국의 노동부는 쿼터 범위 내에서 지원자를 받아 ZAV와 공동으로 모든 지원자를 면담하여 적임자를 선발한다. 이 면담은 통상적으로 매년 2회 송출국에서 실시되며, 면담에 합격한 자는 독일의 사업주와 근로계약서를 작성하고 ZAV로부터 고용허가서를 발부받아 입국한다. 고용허가서에는 근로사업장 명과 종사업무 및 기간이 명시되어 있어 사업장을 바꾸는 것은 허용되지 않는다. 1990년대 전반기에 협정을 맺은 국가로부터의 연수근로자 중개에 대해선 수수료를 받지 않지만 1990년대 중반기의 협정국가(에스토니아, 슬로바키아, 슬로베니아)로부터의 연수근로자에 대해서는 이를 채용하는 사용자가 중개수수료로 연수근로자 1인당 200 유로(€)를 ZAV에 납부해야 한다.

사용자는 자신이 개인적으로 알고 있는 지원자를 채용하겠다고 ZAV에 신청할 수 있는데, 이 경우에는 사용자가 연수근로자에게 근로계약서를 보내고 연수근로자는 자국의 지역노동사무소에 연수근로자 지원신청을 하면서 근로계약서 사본을 제출한다.

사용자가 연수근로자 채용신청서를 ZAV에 제출하면 ZAV는 고용을 통해 연수근로자에 대한 직업향상교육이 이루어질 수 있는지를 조사하

기 위해 이에 필요한 자료를 사용자에게 요구한다.

연수근로자는 보조인력이 아닌 전문인력으로 채용되어야 하고, 최대 1년간 고용될 수 있으며 노사가 합의하면 고용허가 기간이 6개월간 연장될 수 있다. 임금총액은 단체협약에 정한 것과 일치하여야 하며 사용자는 적절한 숙박시설을 제공하여야 한다. 연수근로자에게는 독일의 노동관계법과 각 산별 단체협약이 적용되며, 산재보험은 입국과 동시에 가입효력을 갖는다.

국가간 협정에 의하면 연간 11,050명의 연수근로자들이 독일에 취업할 수 있으나 단 한 해도 이 수치에 근접한 적이 없었다. 그 이유는 연수근로자를 받아들여려는 독일의 사업장이 많지 않았다는 측면도 있지만 연수근로자로 지원할 만한 직업적 자질이나 언어능력을 갖춘 외국인 지원자가 적었기 때문이다.⁷⁾

〈표 9-4〉 국가간 협정에 의한 연수근로자 도입 규모

(단위: 명)

	협정 연도	할당 인원	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
헝가리	1989	2,000	1,370	1,450	1,289	1,072	829	790	922	1,226	1,134	1,072
폴란드	1990	1,000	943	1,002	967	722	654	576	592	654	858	786
체코	1991	1,400	1,577	1,209	1,224	754	381	330	422	701	796	652
알바니아	1991	1,000	247	133	126	93	10	5	1	-	-	-
불가리아	1992	1,000	176	323	326	304	245	351	378	658	776	648
라트비아	1992	100	57	16	7	9	14	23	31	48	85	72
루마니아	1993	500	562	531	526	507	395	412	523	1465	514	510
러시아	1993	2,000	-	65	96	116	78	73	83	82	78	65
리투아니아	1993	200	2	89	105	82	29	49	34	57	110	126
에스토니아	1995	200	-	-	-	1	2	1	1	2	7	4
슬로바키아	1996	1,000	837	711	812	675	525	465	700	983	964	851
슬로베니아	1997	150	-	-	-	-	3	8	18	15	16	24
크로아티아	2001	500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54
전 체		11,050	5,771	5,529	5,478	4,335	3,165	3,083	3,705	5,891	5,338	4,864

자료: Bundesanstalt für Arbeit, *Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste*, 2003, s.1143.

7) Ibv, 09/03, 30.April 2003, S. 1143

나. 용역근로자(Werkvertragsarbeitnehmer)

독일은 1988년 말부터 동유럽 국가들⁸⁾과 터키 등 13개국과 국가간 협정을 맺어 독일 기업체와 외국 업체가 용역계약(Werkvertrag)을 맺을 수 있도록 하여 이를 근거로 독일 기업으로부터 하청을 받은 외국 용역업체에 고용된 외국인근로자들이 독일에서 근로할 수 있도록 하고 있다. 국가간 용역근로자 도입에 관한 협정을 맺은 구체적 목적은,

- 독일 기업과 외국 기업 간의 경제적 협력을 지원하고,
- 외국 기업의 국제경쟁력 강화에 도움을 주며,
- 독일과 협정국 간의 경제교류가 촉진되며,
- 독일 기업체가 이들 국가의 시장에 진출하는 것을 촉진하는 데에 있다.

〈표 9-5〉 협정국별 용역근로자 도입 상한선

(단위: 명)

	협정일	1992. 9.30.	1995.10~ 1996.9	2002.10~2003.9	
				전 체	건설업
불가리아	1991.3.12	4,000	1,690	1,660	1,660
보스니아-헤르체고비나			1,010	1,020	310
크로아티아			5,100	4,990	2,220
마케도니아	1989.	9,500	490	520	170
슬로베니아			1,960	1,970	1,070
유고슬라비아			1,680	2,580	700
폴란드	1990.1.31	35,170	22,900	22,290	8,150
라트비아		400	380	400	400
슬로바키아	1990.9.25	8,250	1,600	1,540	550
체코	1990.9.25		2,940	2,940	1,280
루마니아	1991.3.12	7,000	4,220	4,150	4,150
헝가리	1989.1.3	14,000	6,990	6,870	2,190
터키		7,000	5,890	5,750	5,750
전 체		85,320	56,850	56,680	28,600

자료: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Frankfurt(2003).

8) 보스니아-헤르체고비나, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 라트비아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리, 마케도니아, 세르비아와 몬테네그로 등 12개국.

〈표 9-6〉 외국 용역근로자 수: 매년 9월 기준

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전 체	41,996	35,731	49,507	49,255	52,308	48,612
전체 중에 동독지역	5,772	2,136	2,843	1,369	1,317	1,047

자료: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Statistik-Ausländisch Beschäftigte* 2002.

국가간 합의서에는 용역근로자 수의 상한선을 매년 정하여 용역근로자들이 일정기간 독일에서 근로한 후 자국으로 돌아가도록 정하고 있다. 연방경제노동부는 매년 10월부터 다음해 9월까지의 연평균 용역근로자 수의 최고 상한선을 정하며, 상한선을 정할 때 독일 노동시장의 상황 변화에 따라 그 수치가 늘어날 수도 있고 줄어들 수도 있다.

모든 산업분야에 용역근로자들이 투입될 수 있으나 실제로는 건설업, 정육가공업, 광업에 한해 도입하고 있다.

국가간 합의에 따라 도입되는 용역근로자에게 고용허가서를 발급하는 데 따른 수수료로 외국용역업체는 해당 지역노동사무소⁹⁾에 일정 금액을 납부해야 한다. 금액은 기본 수수료로서 신규 용역계약 건마다 200유로, 매추가 계약(기간연장, 인원보충 및 보수작업)마다 100유로를 납부해야 하고, 이와는 별도로 계약기간 동안의 고용허가 수수료로서 용역근로자 1인당 매월 75유로를 납부하여야 한다.

용역근로자에 대한 고용허가서는 특정 지역노동사무소가 개별 용역근로자에 대해 발급하는데, 한 사업장에 종사하는 것을 전제로 발급하

- 9) 용역근로자 도입과 관련해서는 국적에 따라 3개의 주노동청과 각 노동청의 특정 지역노동사무소만이 관할하는데, 그 이유는 국적에 따라 특정 주노동청과 지역노동사무소가 용역근로자의 고용허가 발급을 담당함으로써 각국에 대한 할당 상한선이 지켜지는지에 대한 통제가 용이하고 각 지역의 노동시장 상황을 고려하여 이들을 적절하게 배치할 수 있기 때문이다.

	지역노동사무소	주노동청
라트비아, 폴란드	두이스부르크	노르트라인-베스트팔렌
루마니아, 슬로바키아, 체코, 헝가리	프랑크푸르트	헷센
나머지 7개국	스투트가르트	바덴-뷔르템부르크

며 사업장 이동은 허용하지 않는다.

고용허가의 유효기간은 통상 2년으로 정해져 있지만, 용역계약에 정해진 기간이 2년을 넘을 경우에는 6개월까지 연장할 수 있으며, 독일에 처음 입국시에는 3년까지 유효한 고용허가를 받을 수 있다. 용역계약기간이 지나면 고용허가는 자연적으로 효력을 상실한다. 용역근로자 중에서도 지도급이거나 행정업무를 담당하는 자(예를 들어, 기술자, 건설현장소장 등)에게는 고용허가가 최장 4년간 유효하다.

독일을 떠났던 용역근로자가 다시 독일에서 일을 하려면 최장 2년간의 대기기간이 지난 후에 고용허가를 받을 수 있다. 독일을 떠나기 전에 독일에서 일을 한 기간이 9개월 이내였다면 대기기간은 3개월이다.

독일에서 근로하고 있는 모든 근로자는 독일의 사회보장보험 가입의무를 지지만, 용역근로자에게는 예외이다. 이들에게는 사회보장에 관한 국제협약 또는 자국의 사회보장보험체계에 따르도록 되어 있다.

다. 간호사

연방노동청은 크로아티아 및 슬로베니아의 노동부와 간호사 도입에 관한 협약을 체결하였다. 목적은 독일 노동시장의 간호 분야의 노동력 부족을 해결하는 데 있었지만 실제 도입된 간호사는 극히 적다.

독일에서 간호사로 일하고자 하는 외국인은 일반간호사, 유아간호사, 양로간호사로 한정되며, 각 분야에 해당되는 4단계까지의 직업교육을 마쳤어야 하며, 충분한 독일어 언어능력을 갖추어야 한다.

외국인 간호사 모집은 ZAV가 담당한다. 독일의 사용자는 자신이 개인적으로 알고 있는 지원자를 채용하겠다고 요청할 수 있다. 지역노동사무소는 내국인을 우선 채용하려는 노력을 다하였는지를 점검하고 사용자는 외국인 간호사 1인당 250유로의 수수료를 지역노동사무소에 납부해야 한다.

고용허가 유효기간은 1년이지만 연장이 가능하다. 외국인 간호사는 고용허가를 받고 1년 이내에 독일 간호사법에 따른 전문인력으로서의 자격증을 취득함으로써 전문인력으로 인정을 받아야 한다. 1년이 지난

후에도 자격증을 취득하지 못했거나 향상교육을 시작도 하지 않았다면, 고용허가 유효기간은 연장되지 않는다.

〈표 9-7〉 외국인 간호사 도입인원

(단위: 명)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
크로아티아	388	287	123	74	137	314	353
슬로베니아	10	2	2	-	3	4	8
전 체	398	289	125	74	140	318	361

자료: Bundesanstalt für Arbeit(2003).

라. 단기취업제도

단기간 취업프로그램에는 계절산업종사 근로자와 전시장설치 보조 근로자가 있다. 연방노동청은 동유럽 특정 국가(폴란드, 루마니아, 헝가리, 슬로바키아, 체코, 크로아티아, 슬로베니아 및 불가리아)의 노동부와 독일에서의 단기취업에 관한 협정을 맺고 있다.

1) 계절근로자

외국인근로자가 계절근로자로 취업할 수 있는 업종은 농·산림업, 호텔 및 음식점, 과일 및 채소가공업, 제재소로 제한되어 있다. 취업기간은 3개월 이내이며, 주 근로시간이 최소한 30시간, 1일 평균 근로시간이 최소한 6시간이어야 한다.

사업장 차원(과일, 채소, 포도, 흡, 담배 재배 사업장을 제외)에서는 한 사업장에 계절근로자를 1년에 7개월간 고용할 수 있다.

계절근로자에 대한 고용허가는,

- ① 이들의 종사로 인해 국내 노동시장(특히 고용구조, 지역 및 산업 분야 관점에서)에 악영향을 미치지 않으며,
- ② 이들이 취업하려는 일자리가 독일인 근로자나, 취업에 있어서 독일인과 동등하게 취급되는 외국인, 또는 이미 독일에 거주하고 있으면서 취업허가증을 소지하고 있는 외국인 등으로 채워지지 않

으며,

- ③ 독일인보다 불리하지 않은 근로조건으로 채용되는 경우에만 가능하다.

외국인 계절근로자의 도입 업무도 연방노동청의 ZAV와 지역노동사무소가 관장한다.

계절근로자는 18세 이상이어야 한다. 계절근로는 단순노동분야로서 통상적으로 특별한 직업수행능력을 요구하지 않는다. 독일어 언어능력도 계절근로자 선발의 필수조건은 아니다. 하지만 사용자가 언어능력 구비를 요구한다면 ZAV가 외국인근로자를 중개할 때 이를 고려한다. 계절근로자는 독일에서 근로하는 동안 사회보장보험 가입의무를 진다. 2002년에 계절근로자에 대한 고용허가는 298,102명이었다.

2) 전시장설치 보조공(Schaustellergehilfe)

전시장설치 보조근로자에 대해서는 독일에 취업하는 경로나 고용허가와 관련된 제반 내용이 계절근로자의 경우와 동일하지만 고용허가 유효기간만 계절근로자와 다르다. 이들에 대한 고용허가는 1년에 9개월까지 유효하며, 한 해에 6개월 이상 취업한 경우 그 다음해에는 전시장설치 보조근로자로서의 고용허가서를 받을 수 없다. 2002년에 전시장설치 보조근로자에 대한 고용허가는 9,080명이었다.

마. 국경왕래 근로자

독일 국경에 접한 폴란드와 체코 근로자에게는 독일의 특정 국경 지역에서 하나 또는 여러 개의 과소노동을 할 수 있는 고용허가서를 발급하고 있다.

국경왕래인으로서의 고용허가를 받으려면,

- 매일 자국으로 돌아가거나 일주일에 최장 이틀간 근로하는 일자리여야 하고,
- 내국인으로 채워지지 않는 일자리여야 하며,

- 자국에서 사회적 혜택을 받지 않고 있다는 자국 지역노동사무소의 증명서를 제출하여야 한다.

국경왕래 외국인근로자로서 취업할 수 있는 독일 지역은 제한되어 있는데, 폴란드는 메클렌부르크-포오포메른(Mecklenburg Vorpommern), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센(Sachsen) 주 내의 몇몇 지역으로 제한되어 있고, 체코는 바이에른(Bayern)과 작센(Sachsen) 주 내의 몇몇 지역으로 제한되어 있다. 이들에 대한 고용허가는 특정 지역으로 제한되어 있을 뿐만 아니라 사업장과 직업분야도 제한되어 있고, 유효기간은 1년이다.

〈표 9-8〉 국경왕래 근로자에 대한 고용허가

(단위: 명)

	1999	2000	2001	2002
건수	8,835	9,375	9,957	8,964

자료: 장은숙(2004).

바. 정보통신(IT) 분야의 고급전문인력

독일은 2000년 8월 1일부터 8년간(2008년 7월 31일까지) 유효한 『정보·통신기술 분야의 외국인 고급전문인력에 대한 취업허가 시행령』(Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie: IT-ArGV)을 제정하여 소위 그린카드(green-card)제를 통한 IT-고급전문인력이 개별적으로 독일 기업체에 취업하는 것을 권장하고 있다. ZAV에는 IT-특별팀이 별도로 설치되어 있어 취업알선을 지원하고 있다. IT-고급전문인력 도입인원 수는 독일 전체적으로 우선 10,000명으로 정해져 있지만, 필요에 따라 20,000명까지 증원할 수 있음을 시행령에 정하고 있다. 외국인 IT-전문인력은 가족 동반이 가능하며 독일에 거주한 지 2년 후에는 가족에게도 취업허가서가 발급될

수 있다.

대학이나 전문대학에서 정보기술관련 학과를 전공하여 졸업하였거나, 사용자와 근로계약에 연봉 최하 51,000유로를 합의한 것을 증명하는 경우에 한하여 IT-전문인력으로 인정받을 수 있다. 독일 대학에서 IT분야를 전공하는 외국인 학생인 경우에도 졸업 후에 독일의 IT업체에 취업할 수 있다는 확인서를 받을 수 있다.

지역노동사무소는 외국인 IT-고급전문인력에 대해 고용허가서(소위 ‘green card’)를 발급하기 이전에 내국인으로 채용이 가능한 일자리인지를 알기 위해 국내 노동시장 상황을 우선 조사한다.

고용허가서는 우선 고용계약 기간에 한해서 발부되지만 최장 5년까지 연장될 수 있다. 하지만 고용허가 유효기간에 일자리를 상실했을 때는 통상적으로 체류허가도 상실된다.

〈표 9-9〉 IT 전문 외국인근로자 수: 2000년 8월부터 2003년 2월까지
(단위: 명)

출신 지역	고용허가서 소지 인원		
	전 체	외국에서 신규입국	독일대학 졸업 외국인수
동유럽	5,366	4,902	464
아시아	3,537	3,314	223
북아프리카	421	148	273
남아메리카	367	300	67
그 밖의 지역	4,083	3,014	1,069
전 체	13,774	11,678	2,096

자료: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Statistik-Ausländisch Beschäftigte*, 2003.

사. 기 타

이상 소개한 외국인력 도입프로그램 이외에 다음에 해당하는 경우에도 고용허가를 받아 독일에서 취업할 수 있다.

1) 직업교육 및 향상교육을 목적으로 하는 근로

개인의 교육이나 향상교육을 목적으로 독일의 교육기관이나 연구소 등에서 일하려는 독일 또는 외국대학 졸업자, 국가 및 공공장학금을 받는 전문·지도인력(장학금을 받는 기간에 한해), 직업교육생 및 직업교육 졸업자로 특정한 조건을 갖춘 경우에 고용허가서를 발급할 수 있다.

다음의 경우에는 1년간 유효한 고용허가서를 발급할 수 있다.

- 독일에 소재하는 기업체에 고용관계를 갖고 있으면서 외국에서 근로할 외국인근로자가 독일에서 임시적으로 근로할 경우
- 국가간 협약에 근거하여 설립된 독일과 외국의 공동기업체에 종사할 전문인력이 실습, 직업교육 및 양성교육에 참가하는 경우
- 수출운송 계약이나 라이선스 계약이행에 필요한 직업수행능력 향상을 위해 국내에서 근로하는 경우
- 25세 미만의 외국인으로서 독일어를 사용하는 가정에서 교환근로(Au pair)를 하는 경우.

다음의 경우에는 2년간 유효한 고용허가서를 발급할 수 있다.

- 독일의 전문대학이나 대학교를 졸업하고 실습하는 경우
- 전문 또는 지도급 근로자로서 국가간 협약에 근거하거나 독일 경제분야의 단체 및 공공법인체간의 협약에 의해 근로하는 경우.

2) 사업장 제한은 없지만 기간이 정해진 고용허가

- 외국 기업체에 소속되어 있으면서 조립식 주택 및 건물의 설치 또는 설비를 위해 독일로 파견된 외국인근로자인 경우 12개월간 고용허가
- 외국어 강의를 위해 교사로 취업하는 경우 5년간 고용허가
- 전문요리사로 취업하는 경우 3년간 고용허가
- 국제기업체의 전문인력인 경우 2~3년간 고용허가
- 외국인 가정의 가사를 위해 취업하는 경우 3년까지 고용허가.

3) 그 외의 취업

- 연구나 수업에 종사하는 학자
- 고급전문인력으로서 공익에 기여하거나 국제적 협정에 따른 기준에 부합하는 외국인
- 국내에 소재한 외국 기업의 지도·관리급 사원 또는 특별전문인력
- 외국인근로자와 그 가족을 위해 독일사회사업기관에 취업하는 전문인력
- 외국인근로자와 그 가족을 위해 목사직으로 취업하는 경우
- 예술가, 곡예사, 모델, 의상디자인 등.

5. 외국인근로자에 대한 사회통합정책

독일이 외국인근로자와 그 가족을 사회적으로 통합해야 할 필요성을 인식한 것은 외국인력을 대거 도입한 지 15년이 지난 후였다. 외국인력 신규도입 정지조치 이후에 당시 독일에 거주해 있던 200만명이 넘는 연수근로자와 가족 초청으로 독일에 신규입국한 가족구성원 수가 지속적으로 늘어남에 따라 이들을 송출국으로 귀국시키기가 더욱 어려워졌다. 노동조합, 교회, 복지단체들뿐만 아니라 외국인 문제점을 직접적으로 접하는 지방자치단체들도 이미 400만명을 넘는 이주민에 대해 사회적 통합정책을 마련할 것을 촉구하였다. 이에 대해 연방정부는 1978년에 ‘외국인근로자와 그 가족의 통합을 위한 연방정부 위임직(Amt des Besauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen ArbeitnehmerInnen und ihrer Familien)’¹⁰⁾을 설치하면서 정부 차원에서 외국인에 대한 사회적 통합방안을 모색하기 시작하였다. 1998년까지는 위임자의 과제와 권한을 내각의 결의를 통해 정하였지만 1999년부터는 법에 정함으로써 외국인 통합문제를 국회에서 논의할 수 있는 체제를 마련하였다. 독일이 외국인을 사회적으로 통합하려는 정책은 일반적으로 학교, 유치원, 청소년회관 확장, 직업교육 축

10) 1998년 11월부터는 ‘외국인 문제에 관한 연방정부의 위임자(Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen)’로 이름이 바뀌었다.

진, 상담소 설치 등 사회간접자본 시설의 확충을 중심으로 이루어졌다. 통합의 중심 대상은 외국인 2·3세대로서 이들이 독일 사회에 쉽게 적응하고 직업적 전망을 가질 수 있도록 하기 위해 정상적 학교교육과 직업양성교육을 받을 수 있도록 지원하는 정책이 이루어졌다.

외국인들이 많이 주거해 있는 지역에는 지방자치단체에 외국인 위임자(Ausländerbeauftragter)가 있어서, 지역 차원에서 외국인들의 사회적 통합에 필요한 독일어 수업, 문화활동 지원, 외국인의 관심사에 관한 공고 등의 조치를 취하고 외국인의 고충을 상담하는 역할을 하고 있다.

장기체류 중인 외국인에 대한 독일의 사회통합정책은 언어적 통합, 노동시장에의 통합, 사회적 통합 등 세 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다.

첫째, 언어적 통합은 독일 장기체류 외국인과 장기체류가 예상되는 외국인을 대상으로 무료로 독일어 수업을 실시하여 외국인이 국내노동시장과 사회에 통합할 수 있도록 기초를 마련하는 데에 있다. 이를 실시하는 기관은 ‘외국인을 위한 독일어 언어협회(Sprachverband Deutsch für Ausländer e.V.)’¹¹⁾인데 2002년의 경우 독일 전체에서 총 5,746개의 언어 과정을 제공하여 81,806명의 외국인이 참가하였다.

둘째, 노동시장에의 통합정책은 고용보험제도에 의거한 사업들을 외국인에게도 동일하게 적용하는 방식으로 실시되는데, 성인을 대상으로 한 프로그램과 청소년을 대상으로 한 프로그램으로 나눌 수 있다. 성인을 대상으로 한 프로그램으로는 전직교육, 노동(고용)창출사업, 자영업창업 보조, 훈련과정 참가 등에 대한 지원이 주로 이루어진다. 청소년을 대상으로 한 프로그램으로는 직업양성교육과 향상교육뿐만 아니라 학교 의무교육을 마치지 못한 외국인 청소년을 대상으로 직업양성교육을 준비하는 교육(berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)을 실시하고 있다. 1980년대에는 외국인 청소년에 대해 직업양성교육을 실

11) 이주법의 제정으로 2003년 10월 1일부터는 외국인 대상의 독일어 교육과정을 ‘연방외국인난민인정청(Bundesamt für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)’이 담당한다.

시하는 사업장에 일정수의 양성교육자리 확보를 목표로 하기도 했지만, 내국인 청소년의 직업양성교육 일자리도 부족한 상황에서는 실현될 수가 없었다.

셋째, 사회적 통합정책은 외국인이 독일 국적을 쉽게 취득할 수 있도록 한 것을 대표적으로 들 수 있다. 법 개정을 통해 다음의 조건을 충족하면 외국인이 독일 국적을 취득할 수 있도록 하고 있다.¹²⁾

- 독일에 거주한 지 8년(과거에는 10년) 이상이며,
- 범죄 사실이 없고,
- 말과 문장으로 독일어를 구사할 수 있으며,
- 사회부조나 실업부조를 받지 않으면서 자신과 가족의 생계를 책임질 수 있고,
- 기존의 국적을 포기하고,
- 100~5,000마르크 가량의 수수료를 납부해야 한다.

12) 과거에는 독일거주 10년 이상뿐만 아니라 자기주택 소유와 가족구성원의 국적이 동일해야 함이 추가로 정해져 있었다.

제10장

캐나다

캐나다의 외국인력제도는 대부분 전문기술외국인력 프로그램이 공급주도적이라는 점이 미국과 다르다. 이것은 입국 과정이 자신의 경제적 성공과 사회적응력의 지표 역할을 하는 점수제에 의해 평가받는 이주 신청자에 달려 있다는 의미이다. 최근 채택된 이주 및 난민보호법에 구체화된 규정들은 범죄자 및 여타 캐나다의 개방이민제도를 잠재적으로 악용할 소지가 있는 자들의 불법입국 통로를 막고, 진정한 난민과 캐나다에 필요한 기술이주인력에 합법적 통로를 개방한다는 두 가지 목적을 갖고 있다. 최근의 인구통계 자료는 외국인력이 인구 성장의 주요인임을 시사하며, 이렇듯 외국인력이 향후 수년간 정책 입안과 국민적 토론의 중심에 놓일 것으로 보인다.

1. 최근의 외국인력 추세

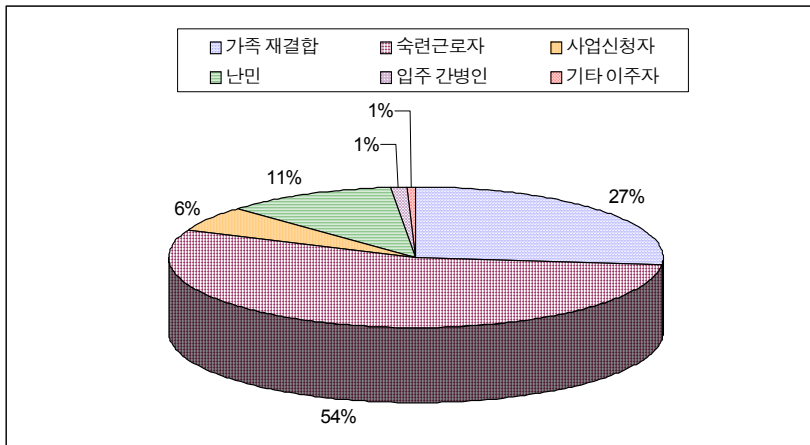
점수제 외국인력제도가 오랜 기간 자리를 잡은 캐나다에서는 대부분 외국인력이 숙련된 또는 고도로 숙련된 근로자라고 볼 수 있다. 2001년 캐나다에 입국한 250,400명의 이주 외국인 중 약 60%를 독립기술이주자, 사업 이주자 및 그들의 친척이 차지했다(그림 10-1 참조).

1996년 실시된 가장 최근의 인구통계 조사에 따르면 캐나다 거주자의 약 17%에 달하는 5백만명이 외국 출신이며 이들이 노동인구의 19%를 차지했다.¹⁾ 또한 인구통계 조사를 통해 이주자의 출신국이 크

게 변했음을 볼 수 있는데, 특히 유럽 출신 이주자의 비율이 낮아지고 아시아 및 중동 출신 이주자의 수가 상당히 증가했다. 1981년에 캐나다에 거주하는 전체 이주자의 67%가 유럽 출신이었다. 그러나 1996년까지 이 비율은 47%로 감소했다. 이와 대조적으로 아시아 및 중동에서 출생한 캐나다 이주민의 비율은 1981년의 14%에서 1996년 31%로 증가했으며 최근, 다시 말해 1991년 이후, 캐나다에 도착한 이주자의 50% 이상이 아시아 및 중동 출신이다.

또한 최근의 이주자들이 도착 캐나다인들보다 학력수준이 높다는 것도 알 수 있다. 25세부터 44세까지 최근 이주자의 약 34%가 대졸인 반면, 동일 연령집단에 속하는 캐나다 출신 인구의 19%가 대학교육을 받았다.

[그림 10-1] 캐나다의 범주별 이주자: 2001



(단위: 천명)

가족재결합	독립이주자	사업신청자	난민	입주 간병인	기타 이주자
66.7	137.1	14.6	27.9	2.8	1.3

주: '독립이주자'에는 독립이주자와 배우자 취업허가 소지자 포함.

'기타 이주자'에는 주정부 추천 이주자 포함.

자료: Citizenship and Immigration Canada, adapted from Table III.6 OECD (2003), p.154.

1) Citizenship and Immigration Canada, *Statistics Canada*, <http://cicnet.ci.gc.ca.english/index.html>.

영구이주의 규모에 비해 단기취업 이주를 위한 고용허가의 수도 꾸준히 증가했다. 2000년에 캐나다에는 91,300여명의 임시 및 계절근로자(학생과 망명 신청자 제외)가 입국했는데 이는 1999년보다 5% 증가한 수치이다. 단기고용허가의 대부분은 OECD 국가 국적자에게 발급되었다 - 미국: 27,000명, 멕시코: 9,900명, 영국: 6,700명, 프랑스: 5,300명, 일본: 4,300명, 호주: 4,000명, 독일: 2,500명.²⁾

2. 정책 동향

1976년 출입국관리법에 따라 수립된 점수제는 교육수준, 직장경력, 연령 등을 포함한 일련의 기준에 따라 취업이민 신청자를 평가한다. 1990년대에 점수제를 통과했음에도 불구하고 상당수의 이주자가 복지제도에 지나치게 의존한다는 우려에 따라 점수제에 대한 1998년의 재검토에 앞서 시민권 및 이주에 관한 독립위원회가 이주제도를 평가하였다. 그 권고사항의 일부는 2002년 6월 시행된 (C-11 법안이라고도 알려진) 이주 및 난민보호법에 반영되었다.

무엇보다 C-11 법안은 기술인력 선별 절차에 많은 변화를 가져왔다. 특히 1991년 캐나다-퀘벡 협정에 따라 선별 기준을 수립한 퀘벡 주를 제외한 지역에서 많은 변화가 있었다. 새로운 선별 과정에서는 교육, 직장경력 및 언어능력이 보다 강조되었다. 변화된 내용에는 다음이 포함된다.

- 2개 이상의 학위나 전문자격이 있는 신청자에 가산점 부여
- 영어 및 불어 언어능력의 최고점수 상향 조정
- 고학력이지만 실제 경력이 적은 젊은 이민자를 유치하기 위해 1, 2년의 직장경력에도 점수를 부여
- 21세에서 49세 사이의 신청자가 최고 점수를 받도록 연령 제한 조정
- 합격점이 너무 높으면 많은 기술이민자가 제외될 수 있다는 우려에 따라 합격선을 75점으로 하향 조정

2) Ibid, p.156.

또한 신 출입국관리법 규정에 사업 및 기업이민 범주의 신청자는 그 재산이 합법적으로 획득된 것이어야 한다는 것을 강조하는 새로운 개념의 요건을 도입하면서, 이것이 다른 범주의 전문기술 이민자에도 영향을 미쳤다. 자영업 신청자의 경우 어느 정도의 경험이 요구사항에 포함되었다.

전통적 이민대상국인 캐나다는 국가경제의 경쟁력 유지를 위해 이민에 의존하는바, 이민자 통합은 장기이민정책에서 중요한 부분을 차지한다. 사실 캐나다는 이민 방지와 망명 처리보다 이민자 통합에 더 많은 재정을 지출하는 몇 안 되는 국가 중 하나이다. 1998년 캐나다는 이민자 통합과 정착에 7억 6,800만 미국달러를 지출하였다.³⁾ 연방정부 및 주정부 차원에서 이민자를 캐나다 사회에 통합하기 위한 많은 프로그램들이 시행된다. 신착 이민자에게 상담, 언어 및 구직서비스를 제공하는 이민자 정착 및 적응프로그램(Immigrant Settlement and Adaptation Programme: ISAP) 등이 그 예이다.

3. 행정 구조

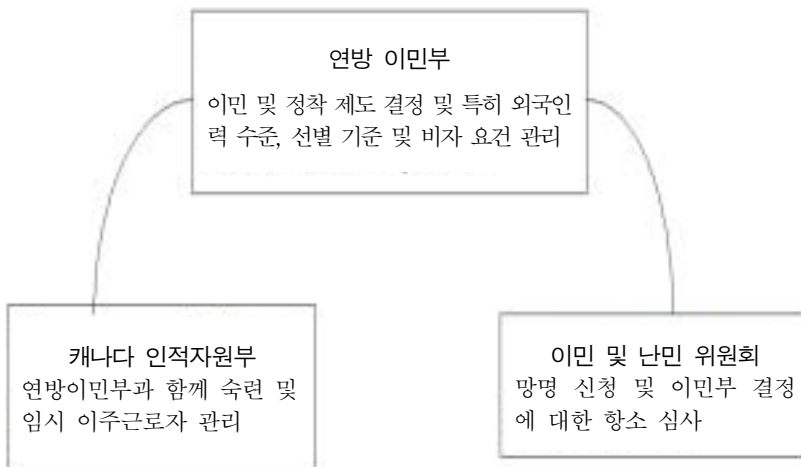
연방이민부(Citizenship and Immigration Canada: CIC)는 이민 및 정착에 대한 정책을 책임진다. CIC는 특히 이민신청 수준, 선별 기준 및 비자 요건을 관장하며, 캐나다 인적자원부(Human Resources Development Canada: HRDC)와 함께 캐나다에 입국하는 숙련 및 임시 취업 이주자들을 관리한다. 독립기구인 이민 및 난민위원회(Immigration and Refugee Board)는 망명 신청과 CIC 결정에 대한 항소를 심사한다. 캐나다 이민 규정의 토대는 2001년 11월의 이민 및 난민보호법으로서, 1976년 출입국관리법을 대체하여 2002년 6월부터 시행된 이 법은 현대 캐나다의 가치관을 반영하는 보다 단순하고 일관성 있는 법안이다. CIC가 이민정책 전반을 책임지지만, 퀘벡을 비롯한 여러 주와의 쌍무 협정을 통해 현행 출입국관리법에 위배되지 않는 한 주정부의 이민관

3) DeVoretz and Laryea(2003a), p.36에서 재인용.

리청에서 자체적인 외국인력 선별 기준을 적용할 수 있도록 허용하고 있다.

전통적으로 높은 수준의 이민을 유입해 온 국가로서 캐나다 정부는 매년 전체 인구의 1%에 해당하는 약 31만명의 외국인력을 받는 것을 목표로 한다. 미국과 달리 캐나다는 입국 외국인력 수를 쿼터로 관리하지 않는다. 다만 매년 이민부 장관이 기존 규정에 따라 입국할 것으로 예상되는 인원 수에 토대하여 차년도에 계획된 외국인력 수준을 공포한다. 매년 평균 225,000~250,000명이 캐나다에 도착하며 캐나다는 “기대 또는 희망하는 것보다 계속적으로 적은 수의 외국인력을 받는 유일한 국가들 중 하나”⁴⁾라고 묘사되어 왔다. 캐나다의 개방이민정책은 더딘 인구증가와 경기부양 욕구에 기인한다고 할 수 있다.

[그림 10-2] 캐나다의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능



4) IOM(2003a).

4. 외국인력제도

가. 취업이민⁵⁾

1) 독립 기술인력 프로그램(Independent Skilled Worker Programme)

학력과 직장경력이 있고 정착할 만한 경제적 잠재력을 지닌 기술 이주자가 캐나다에서 취업하여 영구 거주자로 정착하도록 하는 프로그램이다. 배우자와 부양가족이 함께 이주 신청을 할 수 있으며, 주 이주자가 영구 거주자로 남는 한 부양가족은 캐나다에서 취업이 가능하고 캐나다 시민에게 제공되는 대부분의 사회보장 혜택을 받을 수 있다.

자격 기준:

- 최소한의 경력요건을 충족
- 정착에 필요한 충분한 자금이 있음을 증명
- 6개 선정 요소에서 합격점 이상의 점수를 획득.

학력 및 캐나다의 2개 공식 언어 중 하나의 구사능력, 전문적 경력수준, 연령, 확인된 캐나다내 고용 제의서 및 적응 잠재력을 기준으로 점수가 주어진다. 때로는 캐나다 노동시장의 보호를 위해 특정 직종이 제한 리스트(restricted list)에 오르기도 한다. 이 리스트에 오른 직종은 이민 신청 과정에서 경력 부문의 점수 획득에 사용할 수 없다. 현재는 이 프로그램 내에 제한 직종이나 쿼터가 없다.

2) 퀘벡 기술인력 프로그램(Quebec Skilled Worker Programme)

퀘벡 정부와 캐나다 정부는 퀘벡이 자체 외국인력 수요에 가장 잘 맞는 이주자를 선택할 수 있도록 1991년 이민에 관한 캐나다-퀘벡 협

5) 영주권 획득이 가능한 입국의 종류에는 캐나다에 거주하는 가까운 친척에 의한 '가족 이민', 취업 및 사업을 위한 '기술 및 사업 이민' 및 '난민자격의 입국' 등 크게 세 가지가 있다.

정을 맺었다. 이 협정에 따라 퀘벡은 자체적으로 이주 기준을 정하고 이에 의해 퀘벡에 잘 적응할 수 있는 이주자를 선정할 수 있다. ‘퀘벡 기술 이주’ 신청자는 먼저 퀘벡 정부에 이주선정확인서(Certificat de sélection du Québec)를 신청해야 한다. 퀘벡 당국에 의해 선정을 받으면 별도로 CIC에 영주권을 신청해야 한다. 그러면 캐나다 이민규정에 따라 평가를 받는다. 퀘벡 기술이주는 연방정부 기술이주 프로그램(Federal Skilled Workers Programme)의 6개 선정 요소가 아니라 퀘벡 정부가 정한 별도의 기준에 따라 평가된다.

3) 주정부 추천 이주(Provincial Nomination)

이민부는 관심이 있는 주정부들과도 일련의 쌍무협정을 맺어 현행 출입국관리법의 법 조항에 의거하여 주정부가 지정한 한정된 수의 이주자들의 입국을 허용하고 있다.

나. 단기 외국인력제도

1) 캐나다 취업허가(Canadian Employment Authorisation)

단기 이주는 취업허가를 통해 촉진된다. 자국 노동력으로 채울 수 없는 노동시장 인력난을 일시적으로 메우기 위해 사용자가 필요로 하는 외국인근로자의 입국을 허용하는 것이다. 그러나 외국인근로자를 고용하려면 사용자가 고용허가를 얻어야 하는 미국과 달리, 캐나다에서는 HRDC가 캐나다 시민이나 영주권자로 일자리를 채울 수 없음을 확인해야 한다. 1976년 출입국관리법에 기초한 취업허가제도는 단기취업 이주자의 캐나다 입국을 규제하기 위해 고안된 것이다. 사용자와 업계가 HRDC 관리들과의 협의를 통해 노동력 및 기술부족을 결정하고 CIC는 HRDC와 긴밀히 협조하여 노동시장에 필요한 이주근로자의 입국을 촉진한다. 이 제도는 쿼터 제한을 받지 않고 점수제로 운영되지 않는다. 외국인 유학생의 배우자와 신분 결정 절차의 판결을 기다리고 있는 난민을 제외한 이주근로자가 취업허가를 신청하려면 먼저 임시고용제의를 받아야 한다. 다른 자격 요건은 다음과 같다.

- 취업에 필요한 관련 기술 및 자격 보유
- 신청자가 공공보건 부문에서 일하게 될 경우 신체검사
- 신청자가 캐나다에 영주할 의사가 없음을 이민 심사관에게 증명
- 전과 기록이 없으며 공공질서 및 안보에 위협이 되지 않을 것.

취업허가 기간은 대부분 3년이며 연장 가능한데, 일부 직종의 경우 다소 차이가 있을 수 있다.

노동시장에 명백한 혜택을 주거나 기타 고려사항의 대상인 단기 이주자의 대부분은 외국인 고용허가서가 면제된다. 여기에는 인도주의적인 이유로 캐나다 이민을 신청한 자, 국제협정하에 입국하는 자,⁶⁾ 재정적으로 어려운 외국인 유학생, 연구직이나 교육직, 외교관, 성직자, 공연 예술가, 선원 및 운동선수가 포함된다.

2) 입주 간병인 프로그램(Live-in Caregiver Programme)

입주 간병인은 가정집에 입주하여 어린이, 노인 또는 장애인을 보살피는 사람으로 정의된다. 2년간 입주 간병인으로 일하고 나면 영주권을 신청할 수 있다. 이 프로그램은 캐나다 국적자나 영주권자 중 입주 간병인의 수요를 채울 인력이 부족해서 생겨났으며, 입주 간병인의 조건은 반드시 고용자의 집에 입주해야 한다는 것이다. 기타 자격 요건으로는 고졸 이상이고 특정 채용 및 연수 요건을 충족해야 하며 영어나 불어에 능통해야 한다는 것이 있다.

3) 배우자 취업허가 프로그램(Spousal Employment Authorisation Programme)

배우자 취업허가 프로그램은 1998년 10월에 시범제도로 시작되어 2001년 11월에 캐나다 외국인력정책하의 영구적 제도가 되었다. 1998년 이전에는 전문기술 이주자의 배우자 자격으로는 자동으로 취업의

6) 북미자유무역협정(NAFTA), 캐나다-칠레 자유무역협정(CCFTA), 서비스무역협정(GATS) 등의 협정하에 단기 입국하는 사업가들에 대한 입국 요건이 완화되었다.

권리를 보장받지 못했다. 이 제도는 보다 많은 전문기술 이주자와 투자자를 캐나다에 유치하는 것을 목표로 한다. 본 제도하에서 전문기술직(예컨대 관리직, 전문가 및 기술직) 취업 이주자의 배우자들은 간소한 고용허가 절차를 통해 취업할 수 있다. 고용주들은 노동시장 테스트를 신청할 필요가 없으며 배우자들은 캐나다내 어디에서든 취업이 허용된다. 이 프로그램은 캐나다에 6개월 이상의 입국허가를 받은 단기취업 이주자의 배우자들에게도 적용된다. 배우자의 취업허가는 주신청자의 기간을 초과할 수 없으며, 최고 3년까지 주어지고 갱신 가능하다. 이 제도는 쿼터가 없으며 점수제로 운영되지 않는다.

4) 임시 취업허가 보유자의 권리와 혜택

입주 간병인 프로그램 신청자를 제외하고, 캐나다에 단기취업비자로 입국하는 이주자는 영주 가능성이 없다. 신청자는 배우자나 부양가족을 동반할 수 있으며, 그 배우자나 부양가족은 별도로 취업비자를 받아야 캐나다에서 일할 수 있다. 단기취업 이주자는 캐나다 시민과 동일한 혜택과 권리를 갖지 못하나 권리와 자유 헌장(Charter of Rights and Freedoms)에 보장된 권리들을 누릴 수 있다.

다. 자영업

1) 사업 이주

투자자와 일자리창출을 통해 캐나다 경제를 발전시킬 것으로 기대되는 투자자, 기업인, 자영업자 및 그들의 부양가족 등의 사업 이주자를 대상으로 한다. 1999년 사업 이주 프로그램의 재검토를 통해 이 제도는 행정 절차를 간소화하고 악용의 소지를 줄이면서 경제적 혜택을 극대화하는 방향으로 재설계되었다.

자격 기준 - 투자자:

- 과거 사업 경력, 즉 영주비자 신청일로부터 최근 5년 중 2년 이상 기업운영 및 일정 지분 관리경험 또는 매년 5명 이상의 풀타임 인원을 고용해 관리한 경험

- CA\$ 800,000 이상의 합법적인 자산 보유
- 캐나다에 CA\$ 400,000를 투자했거나 투자할 계획임을 서면으로 이주심사관에게 제출.

상기 투자금의 수취인은 Receiver General of Canada이며, 투자운영에 참여하는 주정부는 이를 고용창출과 경제성장에 사용한다. CIC는 신청자가 영주권을 획득하고 약 5년 후에 이자 없이 투자원금을 반환해 준다.

자격 기준 - 기업인:

- 과거 사업 경력
- CA\$ 300,000 이상의 합법적인 자산 보유
- 자격 기준에 맞는 캐나다 기업에 투자하여 33과 1/3% 이상의 지분을 관리
- 자격 기준에 맞는 캐나다 기업에서 활동적이고 지속적으로 운영에 참여
- 자신과 가족 이외에 최소한 1명 이상의 풀타임 인원에 해당하는 캐나다 시민이나 영주권자를 고용.

신청자는 적어도 1년간 이러한 기준을 충족해야 하며, 영주권 획득 이후 3년간 이를 준수해야 한다.

자격 기준 - 자영업자:

- 영주비자 신청일로부터 최근 5년 중 2년 이상 문화나 스포츠 활동 또는 농장관리 경험
- 적어도 본인을 위한 고용을 창출할 수 있는 사업을 설립할 의향 및 능력
- 문화 활동이나 스포츠 분야에 중대한 기여 또는 캐나다 내 농장의 구매 및 경영.

이 범주에 구체적인 이주 조건이라 할 만한 것은 없지만, 신청자는 캐나다에 도착해 자신과 가족을 부양할 충분한 자금이 있어야 한다.

제11장

미 국

이주 문제에 대한 많은 과제를 안고 있는 국가인 미국은 대개의 이민 수용국에 적용되는 다양한 형태의 외국인력 모델 및 정책을 가지고 있다. 전통적 이민 대상국인 미국은 영구 및 임시 체류자의 입국을 관리하는 복잡한 일련의 법과 규정을 가지고 있다. 미국 외국인력정책의 목적은 합법적 외국인력의 유입을 촉진하고, 외국인의 불법입국을 저지하며 출입국관리법 위반자를 제거하는 것이다. 그러나 대규모 불법 이민 문제로 인해 대개의 이민정책 시행 기관들은 이러한 목표를 단지 부분적으로 달성하는 데 성공했을 뿐이다.

미국인들이 이민자였던 자신들의 선조를 자랑스러워하지만, 설문조사를 보면 현재의 이민자 수준은 감소하길 원한다는 것을 보여준다. 2001년 9·11 테러 이후 정부는 국가안보에 위협이 된다고 추정되는 출입국관리법 위반자들에 대한 대책을 적극 강구했다. 그러나 합법이건 불법이건 외국인력의 유입이 노동시장 수요의 충족이라는 목표에 부합할 때 정부와 기업 모두 외국인력 유입의 축소를 꺼린다. 미국으로의 취업이민¹⁾은 대개 수요에 의한 것이다. 사용자들은 외국인근로자가 자국 근로자를 대체하거나 자국의 임금 및 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않음을 증명할 수 있다면, 자국 노동시장의 인력난 해소를 위해 외국인근로자의 고용허가를 신청할 수 있다. 그러나 최근 미

1) 1992년 이래 취업이민 비자로 입국한 사람의 수는 연 50,000~180,00명이었다. 이는 전체 미국 이민의 15%에 못 미치는 것이다. 취업이민자는 숙련근로자인 경우가 많다. 단순생산직의 취업이민은 연간 10,000명으로 제한된다.

국의 경기침체로 인해 잘 알려진 일부 외국인력 프로그램들이 재평가를 받고 있다.

1. 최근의 외국인력 추세 및 정책 동향

1990년 출입국관리법에 따라, 미국 이민정책의 실행 및 영향을 검토, 평가하여 발견 사항과 권고 사항을 미국 의회에 보고할 의무를 띤 이민개혁위원회(Commission on Immigration Reform)가 발족되었다. 1995년 국회 보고에서 위원회는 일정 기간(예: 3~5년)의 검토 가능성과 함께 가족 및 취업이민을 통한 합법적 이주에 대한 다수의 권고 사항을 냈다.²⁾ 주요 권고 사항 중 하나는 입국 우선순위를 단순기능 이주자에서 전문기술 이주자로 변경해야 한다는 것이었다. 고학력 이주자의 입국이 재정에 긍정적인 영향을 미칠 것이므로 신청자의 기술을 토대로 간소화된 절차에 따라 이주자를 선별하자는 것이었다.

예를 들어 NAFTA하에 미국으로 이주하는 전문가들의 수, 특히 캐나다에서 오는 사람들의 수가 최근 수년간 증가했다(표 11-1 참조). NAFTA에 따라 미국에 입국하는 캐나다 전문가들의 수는 1994년 25,000명이었던 것이 2000년에는 최고 약 90,000명까지 늘었다. 대조적

〈표 11-1〉 NAFTA 협약에 따른 캐나다 및 멕시코 전문인력의 미국내 유입:
1994~2002

(단위: 명)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 상반기
캐나다 전문가	25,104	25,598	28,237	48,430	60,742	60,755	89,864	70,229	35,933
배우자/자녀	6,707	7,436	7,868	14,687	17,202	15,504	20,799	14,725	6,130
멕시코 전문가	16	63	229	436	785	1,242	2,354	1,806	1,035
배우자/자녀	11	13	57	172	313	431	728	555	292

자료: OECD, *Labour Migration to the United States: Programmes for the Admission of Permanent and Temporary Workers*, 2003

2) U.S. Commission on Immigration Reform, *Legal Immigration: Setting Priorities*, 1995.

으로, 2000년에 NAFTA하에 입국한 멕시코 전문가들의 수는 제한선인 5,500명의 겨우 절반인 2,300명에 머물렀다. 그러나 2004년 1월 1일부터는 미국 고용주들이 멕시코 전문가들을 고용할 때 통상적인 임금과 청원 비용을 지불해야 한다는 요건이 적용되면서 이와 함께 NAFTA하의 모든 수치적인 제한들은 제거될 것이다.

가장 흔히 사용되는 임시 비자 범주의 하나는 자격 있는 ‘전문가 직종’의 일자리에 채용된 외국인 전문가들을 위한 H-1B 비이민 비자이다. 여기에는 의사, 엔지니어, 연구원 및 컴퓨터 전문가 등이 포함된다. IT 붐이 최고조에 달했을 때 기업들은 H-1B 범주를 광범위하게 사용했으며 2003년 10월까지 인원 수 상한선을 195,000명으로 늘리는 ‘21세기 미국 경쟁력 법안(American Competitiveness in the 21st Century Act)’의 통과를 위해 의회에 로비를 했다.³⁾ H-1B 전문가의 체류기간은 또한 근로자의 영주권 신청 처리를 위해 연장되었다. 그러나 <표 11-2>에서 볼 수 있듯이 취업이민 비자의 절반 이상을 배우자와 부양자녀가 차지한다.

그러나 최근의 미국 경기침체로 연방정부는 현재 노조로부터 미국에 입국허가를 받는 외국인근로자, 특히 기술 및 공학 분야 근로자의 수를 줄이라는 압력을 거세게 받고 있다. 다른 의회의 조치가 없는 가운데 H-1B 비자를 받는 외국인근로자 인원 수 한도는 2003~2004 회계연도에 65,000명으로 다시 감소할 것이다.⁴⁾ L-1 제도에도 이전에는 없던 상한선을 두자는 제안과 함께, 현재 H-1B 비자 프로그램의 개혁을 위한 많은 법안들이 의회에 계류 중이다. 미국 경제성장 둔화와 실업률 증가에 대응하여 특히 기술 부문에서 H-1B 제도를 완전히 폐지하자는 법안이 2003년 7월 도입되면서 더욱 논란이 일고 있다. 그러나 하이트크 기업들은 이 법안이 실행되면 기술인력 공급의 불충분으로 경제에 부정적인 영향이 있을 것이라며 강하게 반대했다. 특히 기술 산

3) U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, www.ows.doleta.gov/foreign/

4) U.S. Department of Labor Employment and Training Administration, www.ows.doleta.gov/foreign/

업에서의 실업이 증가하는 가운데 분명 모종의 타협이 필요할 것이다.

H-1B 프로그램으로 제기된 논쟁들은 이민 관리를 둘러싼 논란을 보여준다. 한편으로 기업들은 글로벌 경쟁력 유지를 위해 미국이 글로벌한 기술인력을 활용해야 하며 기술인력의 유입을 막는 이민 장벽들을 철폐해야 한다고 주장한다. 다른 한편으로 이러한 프로그램들을 비판하는 사람들은 미국 기업들이 해외에서 인력을 채용하기에 앞서 미국인 근로자에 대한 연수를 강화하여 자국인으로 인력부족을 채워야 한다고 주장한다. 그들은 미국의 인력부족을 외국인근로자를 대거 활용해서 채운다면, 시간이 지나면서 이민 근로자들에 대한 의존성이 생겨 결국 외국 근로자로 인해 임금이 낮아지고 기회가 제한된 분야로는 미국인들이 진출하지 않으려고 하게 될 것이라고 주장한다.⁵⁾ 이러한 두 가지 접근법을 서로 보완한다면 효과적인 외국인력정책에 기여할 수 있을 것이다.

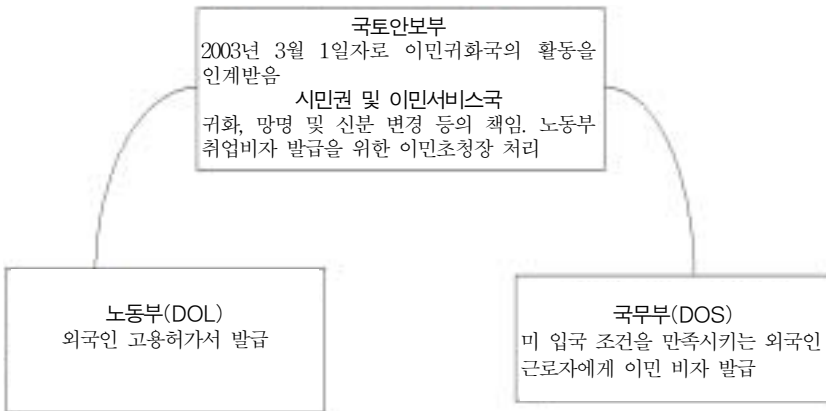
2. 행정 구조

미국의 이민은 연방정부가 관장한다. 미 의회는 법령에 의해 매년 미국에 이민 또는 난민 자격으로 입국하는 외국 출신자의 수에 제한을 둔다. 그러나 이러한 관행은 그 경직성과 정치적 성격으로 인해 비판을 받아 왔다. 2002년 국토안보법하에 국회가 채택한 대대적 조직개편의 결과, 2003년 3월 1일부로 이민귀화국(INS)의 업무들이 새로이 설립된 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)로 이전되었다. DHS 내의 별도 조직인 시민권 및 이민서비스국(Bureau of Citizenship and Immigration Services: BCIS)은 과거 INS의 운영 업무를 맡으며 귀화, 망명 및 신분 변경을 책임진다.

외국인근로자가 미국에서 취업하려면 몇 개의 정부기관에서 승인을 받아야 한다. 먼저, 사용자들은 미국 노동부(U.S. Department of Labour: DOL)에 고용허가서를 신청해야 한다. 신청이 승인되면, 사용자는 비자

5) IOM(2003a), p.20.

〔그림 11-1〕 미국의 외국인력정책 관련 기관 및 그 기능



발급을 위해 BCIS에 이민 초청장을 보내야 한다. DOL에서 승인을 받았다고 반드시 비자가 발급되는 것은 아니다. 국무부(Department of State: DOS)는 비자 신청자가 이민귀화법(INA)의 법 조항에 의거해 미국에 입국할 수 있음이 입증되면, 외국인근로자가 미국에 입국할 수 있는 이민 비자를 발급한다. 이민귀화법은 해당 법 조항들의 주 행정 담당자를 법무장관과 국무장관으로 정하고 있다.

외국인의 고용허가 절차를 통해 미국 사용자들은 미국 경제에 필수적인 일자리를 채우기 위해 외국인근로자를 임시 또는 영구적으로 고용할 수 있다. 자격 있는 미국인 근로자가 불충분하며 채용하고자 하는 분야에서 해당 직업 종사자가 받는 일반적인 수준 이상의 임금을 지불한다 해도 그 일을 하려는 미국인 근로자가 없을 경우에만 외국인 고용허가를 받을 수 있다. 이 프로그램은 외국인근로자의 영구적 또는 임시적 미국내 취업이 미국인 근로자의 취업기회, 임금 및 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위해 고안되었다. 그러나 신청과 승인 절차가 너무 오래 걸리고 관료적이기 때문에 매년 수천 개의 영구이민 비자가 사용되지 않으며 승인을 기다리는 신청자들의 지연이 증가하고 있다.

3. 외국인력제도

가. 취업이민

노동부가 발급하는 ‘영구고용허가서(Permanent Labour Certification)’는 사용자가 외국인근로자를 미국 내에 영구 채용할 수 있는 통로의 하나이다. 대개의 경우 미국 고용주는 먼저 노동부 취업교육청(Employment and Training Administration: ETA)에 고용허가를 신청해서 승인을 받은 후에야 CBIS에 외국인력 도입 신청을 할 수 있다. DOL은 채용하려는 분야의 직종의 일반적인 임금수준에서 일자리를 수용할 수 있는, 그리고 수용하려는 미국인 근로자가 없다는 것을 CBIS에 증명해야 한다. DOL에 따르면, 취업이민을 통해 영주권을 취득한 이민자는 2000년의 전체 영주권 취득자의 12.8%에 해당한다.⁶⁾

1990년 미국 출입국관리법은 ‘취업(employment-based)’ 이민 범주를 포함해 이민자에 대한 다중 우선순위 제도(multi-track preference system)를 수립했다. 이 법에 따라 140,000건의 취업이민 비자는 다음의 우선순위에 의해 배분된다:

1 순위: 최우선 취업 근로자 (비자 40,000건)

- (지속적인 국가적 또는 국제적 찬사로 증명된) 과학, 예술, 교육, 사업 또는 운동에 비범한 능력. 미국인 고용주가 없어도 됨.
- 선임급 직위에 취업하려는 ‘뛰어난’ (국제적으로 인정받고 3년 이상의 경험이 있는) 교수 및 연구원. 미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함.

6) U.S. Department of Labor, Bureau of International Labour Affairs, *Developments in International Migration to the United States: 2002, A Midyear Report*, Immigration Policy and Research Working Paper 36, 2002, p.4.

- 다국적기업의 중역 및 매니저 (최근 3년 동안 해당 기업에서 1년을 근무해야 함). 미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함.

2 순위: 고급 학위를 요하는 직종의 종사자 및 과학, 예술 및 비즈니스에서 특별한 능력을 가진 외국인 (비자 40,000건).

- 미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함. 그러나 국익에 도움이 된다고 판단되는 경우 국토안보부 장관이 이 조건을 면제할 수 있음. 고용허가서 필요.

3 순위: 숙련근로자, 전문가 및 기타 근로자 (비자 40,000건).

- 고용허가서 필요
- 2년 이상의 직업 연수나 경험을 가진 숙련근로자
- 학사 학위 보유 전문가
- 기타 근로자 (비숙련근로자). 이 하위 범주에 발급되는 비자는 매년 10,000건으로 제한됨.

4 순위: 특수 이민자 (비자 10,000건).

- 종교 목회자와 종교집단에서 일하는 사람, 외국 의대 졸업생, 해외 주재 미국 공관의 외국인 직원, 국제단체에서 은퇴한 외국인 직원 등

5 순위: 고용창출 (투자자) 비자 (비자 10,000건).

- 100만달러 이상의 투자자. 그러나 3,000건 이상이 지방이나 고실업 지역에 50만달러 이상 투자자에게 할당되어 있음. 투자로 10명 이상의 미국인을 위한 고용이 창출되어야 함. 투자자들은 2년간 조건부로 합법적 영주권자(LPR) 신분이 주어짐; 법안에는 광범위한 사기 방지 조항들이 있음.

<표 11-2>에서 보듯이 그러나 이렇게 할당된 비자가 완전히 활용되는 경우는 드물다. A급 직종 리스트(Schedule A Occupations list)는 DOL이 취업할 능력, 의지, 자격 또는 가용한 미국 근로자가 부족하다고 결정한 직업들을 모아놓은 것이다. A급 리스트는 또한 여기에 오른 직종에 외국인을 고용해도 유사한 직업에 종사하는 미국 근로자의 임

〈표 11-2〉 미국 취업이민 우선순위: 1997~2000 회계연도

(단위: 천명)

	1997	1998	1999	2000
전체, 1순위 취업	21.8	21.4	14.9	27.7
-비범한 능력을 지닌 외국인	1.7	1.7	1.3	2.0
-뛰어난 교수와 연구원	2.1	1.8	1.0	2.7
-다국적기업의 중역 및 매니저	5.3	5.2	3.6	6.8
-1순위자의 배우자 및 자녀	12.7	12.7	9.1	16.3
전체, 2순위 취업	17.1	14.4	8.6	20.3
-고급 학위를 소지한 고도 전문직				
-종사자 및 특별한 능력을 지닌 자	8.4	6.9	3.9	9.8
-2순위자의 배우자 및 자녀	8.7	7.5	4.6	10.5
전체, 3순위 취업	42.6	34.3	28.0	49.7
-숙련근로자	10.6	8.5	7.3	13.7
-학사 학위 소지자	4.0	3.9	2.5	8.8
-상기인의 배우자 및 자녀	19.2	15.6	13.2	22.7
-중국 유학생 보호법	0.1	-	-	-
-기타 근로자 (미숙련근로자)	4.0	2.7	2.1	2.0
-미숙련근로자의 배우자 및 자녀	4.7	3.6	2.9	2.6
전체, 4순위 취업	7.8	6.6	5.1	9.1
-특수 이민자	3.7	2.7	2.3	4.4
-4순위자의 배우자 및 자녀	4.1	3.9	2.8	4.6
전체, 5순위 취업	1.4	0.8	0.3	0.2
-고용창출, 타깃 지역 아님	0.1	0.1	-	-
-상기인의 배우자 및 자녀	0.2	0.2	0.1	0.1
-고용창출, 타깃 지역	0.3	0.2	0.1	-
-상기인의 배우자 및 자녀	0.7	0.4	0.1	0.1
전체, 취업 우선순위, 주 신청자	40.3	33.8	24.1	50.1
전체, 취업 우선순위, 부양가족	50.3	43.7	32.7	56.9
전체, 취업 우선순위	90.6	77.5	56.8	107.0
전체, 영구 정착인구의 백분율	11.3	11.7	8.8	12.6

자료: U.S. Department of Justice, *Immigration and Naturalization Service*,
OECD, 2003a.

금과 근로조건에 부정적인 영향을 주지 않음을 입증해 준다. 이 리스트에 포함된 직종에는 다음이 포함된다.

- ① 물리치료사: 물리치료를 시행하고자 하는 주에서 실시하는 물리치료사 자격증 시험을 치르는데 필요한 모든 자격을 보유한 자. 그리고
- ② 전문 간호사: (i) 외국 간호교육기관 졸업자 검정위원회(Commission on Graduates in Foreign Nursing Schools: CGFNS) 시험에 합격한 자, 또는 (ii) 취업하고자 하는 주에서 전문적인 간호를 시행할 수 있는 완전하고 제한 없는 자격증을 소지한 자.

또한 (지속적으로 국가적 또는 국제적으로 인정받은 과학, 예술, 교육, 사업 및 운동에) 비범한 능력이나 (교수나 연구원으로 국제적으로 인정받고 적어도 3년간의 경험이 있는) 뛰어난 능력을 보유한 우선순위 근로자 범주에 매년 여러 건의 비자가 발급될 수 있다. 전자는 미국 사용자의 이민초청장(청원서)이 필요 없으나 후자는 필요하다.

나. 단기 외국인력제도

미국 출입국관리법에서는 특정한 목적으로 합법적으로 미국에 입국한 외국인을 ‘비이민자’로 정의한다. 20종류 이상의 비이민 비자가 있다. 미국에 입국하는 비이민자의 대다수는 사업이나 휴가차 온 방문객들이다. 그러나 이들 중 일부는 미국 노동시장에서 점차로 중요한 역할을 하고 있다. 모든 임시이민 프로그램은 수요주도적이며 미국 사용자는 외국인근로자를 대신해 외국인 초청장(청원서)을 제출해야 한다. H-1B 제도를 제외한 대부분의 프로그램은 숫자상의 제한을 두지 않는다.

1) H-1B 전문직 비자

미국내 고용주는 H-1B 프로그램을 통해 외국인 전문직 근로자를 비이민자로서 임시고용할 수 있다. 전문직은 전문적 지식을 이론적 및

실제적으로 적용하며 해당 전문분야(예: 공학, 물리학, 컴퓨터공학, 의학 및 보건, 생물공학, 경영학 등)의 학사 학위나 그에 상응한 학력을 가져야 한다. 영구 고용허가 프로그램과 달리, 대개 해당 일자리에 채용할 수 있는 자격 있는 미국 시민이 없음을 증명하지 않아도 된다. 이러한 조건은 적어도 15%의 채용 인력이 H-1B 근로자인 기업과 지난 5년간 고의로 H-1B 의무를 위반한 적이 있는 사용자에게만 적용된다.

H-1B 허가는 고용허가신청서에 명시된 채용기간 동안 유효하며 보통 3년까지이다. 그러나 외국인근로자가 연속해서 H-1B 신분을 유지할 수 있는 한도는 6년이다. H-1B 비자가 만료된 외국인근로자는 1년간 미국 외부에 체류해야 또 다른 H-1B 이민초청장의 승인을 받을 수 있다. 고용허가신청서나 이민비자 발급을 위한 외국인 초청장 처리에 장기간이 소요되는 외국인근로자의 경우 1년씩 기간을 연장해 가며 통상적인 6년 한도를 초과해 H-1B 신분을 유지할 수 있다.

1992년 이 비자가 처음 시행되었을 때 상한선은 65,000건이었다. 그러나 사용자 수요가 늘면서 상한선은 1999년과 2000년에 115,000건으로 늘어났다. 2000년 10월 다시 한번 H-1B 프로그램의 상한선이 2001년부터 3년간 매년 195,000건으로 확장되었다. 그러나 2003년 10월엔 다시 65,000건으로 축소될 예정이다.

2) H-1C 간호인력부족지역 간호사 비자

1999년 간호인력부족지역 인력난 해소 법안(Nursing Relief for Disadvantaged Areas Act of 1999: NRDA)은 자격 있는 병원들이 H-1C 비자를 통해 최고 3년 시한으로 임시 외국인근로자들을 전문간호사(Registered Nurse: RN)로 채용할 수 있도록 한다. 현재 법에 따르면 이 시한은 연장되지 않는다. 4년의 H-1C 프로그램 시행기간(2000~2004) 동안 매년 500건의 H-1C 비자 발급이 허용된다. 스폰서 사용자는 DOL에 제출한 신청서당 250달러의 신청 수수료를 지급해야 한다. 스폰서 사용자는 외국인 RN의 채용을 위해서 정해진 일련의 기준을 충족해야 하며, RN의 자격은 다음과 같다.

- 간호 교육을 받은 국가에서 완전하고 제한 없는 자격증을 취득했

거나 미국에서 간호 교육을 받았음.

- (i) CGFNS가 실시하는 시험에 합격, 또는 (ii) 취업하고자 하는 주에서 RN으로서 일할 수 있는 완전하고 제한 없는 자격증을 보유, 또는 (iii) 어느 주에서든 완전하고 제한 없는 RN 자격증을 보유하며 취업하고자 하는 주에서 RN으로 일할 수 있는 임시 허가를 취득함.
- 신청자는 미국 입국과 동시에 자신이 근무할 지역의 관할 법에 따라 RN으로서 완전한 자격을 갖고 있을 것이며 동일 법에 의거 해당 병원에 취업 허가를 받을 것.

3) H-2A 농업체 단기 또는 계절근로자 비자

H-2A 농업체 단기 프로그램은 자국민 인력난이 예상되는 농업체 고용주가 단기적 또는 계절적 성격의 농업노동이나 서비스를 수행할 비이민 외국인근로자를 미국에 데려오기 위한 제도이다.⁷⁾ BCIS가 이들 근로자에 대한 고용주의 이민 초청장을 승인하려면, 그 전에 고용주가 일할 의지와 자격이 있거나 가용한 근로자가 불충분하며 노동 이민자의 고용이 유사하게 고용된 미국 근로자의 임금과 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 내용의 신청서를 DOL에 제출해야 한다. 무엇보다도 고용주는 무료숙식, 조리기구와 공간 및 출퇴근 교통편을 제공해야만 한다. 허가 기간은 최고 1년이며 연간 허용되는 근로자의 수에는 제한이 없다. 이 프로그램은 모든 국적자에게 개방되어 있으나, 매년 대부분의 근로자가 멕시코에서 온다.

4) H-2B 비농업체 단기 근로자 비자

H-2B 단기 근로자 프로그램은 미국내 고용주가 일회적·계절적·성수기에 또는 간헐적으로 발생할 수 있는 비농업체 단기 노동을 수행할 외국인근로자를 고용할 수 있도록 한다. 고용 기간이 1년 미만이어

7) '단기적 또는 계절적 성격'이란 주로 작물의 생산 및 수확과 관련해 연중 특정 계절 동안 또는 고용주가 외국인근로자의 수요가 정말 일시적임을 증명할 수 있는 경우 1년 미만의 한정된 기간 동안 이뤄지는 고용을 의미한다.

야 하며 일할 자격과 의지가 있는 미국 근로자가 없어야 한다. 매 BCIS 회계연도(10월에서 9월)에 H-2B 비자를 받을 수 있는 외국인근로자의 수는 66,000명으로 제한된다. 고용허가서가 근로자가 아닌 고용주에게 발급되므로 고용주를 변경하거나 타인에게 양도할 수 없다.

5) L-1 기업내 전근자

L-1 프로그램에 따른 ‘기업내 전근자’는 외국인근로자가 현재 고용주를 위해 최근 3년 동안 1년을 지속적으로 해외에서 일했을 경우 그 근로자가 해당 회사의 미국내 자회사에서 일할 수 있게 하는 것이다. ‘포괄적 이민초청 절차’에 따라 이전 12개월간 L-1 승인을 10건 이상 받은 회사들에 대해서는 경력요건이 6개월로 줄어든다. L-1 비자는 전문지식을 가진 근로자에게는 최고 5년, 매니저 및 중역에게는 7년간 주어진다.

2002년에 L-1 비자 소지자의 배우자들에게 취업 허가를 내주는 법안이 통과되었다. 이 제도는 쿼터의 제약을 받지 않으며 여러 나라에 있는 자회사간의 핵심인력 이전을 위한 효과적인 방법으로 간주된다. 그러나 이 제도하의 직원들은 통상적인 임금을 받을 자격이 없으며 이로 인해 최근 수년간 기업들이 이 제도를 저임금으로 계약직 근로자를 채용하는 데 악용했다는 보고가 있었다. L-1 비자는 북미자유협정(NAFTA) 조항에 포함되어 있으며 최근에 협상되었으나 아직 미 의회의 승인을 받지 않은 싱가포르 및 칠레와의 무역 협정에 포함되었다.

다. 북미자유무역협정

미국, 캐나다, 멕시코가 맺은 이 협정은 미국-캐나다 자유무역협정(FTA)을 대체하며 1994년 1월 발효되었다. NAFTA에 따라 비즈니스 방문자, 협정국의 무역업자, 투자자와 기업 주재원, NAFTA 전문가 등 4개 그룹에 속하는 비즈니스맨의 미국 임시입국이 허용된다. 첫 3개의 범주는 다른 국적자들에게도 개방되어 있으나, 4번째 범주는 협정 당사국에만 해당된다. 이전에 존재했던 미국-캐나다 FTA로 인해 멕시코

전문가들의 입국 요건은 캐나다 전문가들의 것과 다르다. 캐나다의 NAFTA 전문가의 수에 제한이 없지만 협정에 따라 미국에 입국하는 멕시코 전문가들의 수는 현재 연간 5,500명으로 쿼터가 정해져 있다. 미국 사용자들은 또한 고용허가를 신청하고 BCIS에 이민초청장을 제출하며 통상적인 임금을 지급한다는 것을 증명해야 한다.

라. 자영업

1) B-1 사업상 방문자

B-1 사업상 방문자는 미국 내에서 일하는 것이 금지되지만 미국 내 출처(source)로부터 유급 채용과 보수를 받지 않는 상업활동에 참여할 수 있다(예: 자문, 소송). B-1 비자 소지자는 상품의 수출입과 마케팅 및 영업활동을 할 수 없으며 전문적인 회의와 컨벤션에 참가할 수 없다. B-1 비자 역시 NAFTA 조항에 포함되어 있으며 싱가포르 및 칠레와의 협정에도 포함된다.

2) 임시 고용허가 소지자의 권리 및 혜택

일부 임시외국인력제도(예: H-1B 프로그램)하에는 가족 재회의 권리가 있지만, 임시 고용허가 소지자의 배우자들은 일반적으로 미국에서 취업이 허용되지 않는다. H-1B 비자 소지자의 배우자들은 특별한 H-4 비자를 받아 미국에서 공부할 수 있다. H-1B 비자 소지자들은 또한 사회보장 혜택은 받지 못하지만 미국 시민과 동일한 권리와 근로의 보호를 누릴 수 있다. H-1B 비자 신분을 6년간 유지하면 그 소지자는 영주권을 신청할 수 있다.

제12장

한 국

1. 최근의 외국인력 추세

2003년 12월 말 현재 한국에는 389천명의 외국인력이 체류하고 있으며, 국내 체류 외국인력 중 35.5%인 138천명이 불법체류자인 것으로 추정되고 있다. 또한 국내 체류 외국인력의 5.2%인 20천명만 전문기술 인력이고 나머지는 저숙련인력이다(표 12-1 참조). 2003년 12월 말 현재 산업연수생은 전체 외국인력의 10.0%인 39천명, 해외투자기업연수생은 전체 외국인력의 3.0%인 12천명이며, 이들을 모두 합한 외국인연수생은 전체 외국인력의 13.0%인 51천명이다.

외국인력 추이에서 나타나는 두드러진 특징은 2003년 8월까지 불법체류자가 급격히 늘어났다는 점이다. 1994년의 경우 불법체류자가 48천명이었으나 2002년 12월에는 289천명으로서 전체 외국인력의 79.8%에 이르렀다.¹⁾

<표 12-2>는 해외투자기업연수생 및 산업연수생의 현황을 보여주고 있다. 2003년 12월 말 현재 전체 연수생 숫자는 103천명이며, 이 중 52천명(50.8%)이 지정된 연수사업장을 이탈하여 합법적인 연수생 신분에 있는 연수자는 51천명이다.

2003년 12월 말 현재 불법체류자는 모두 138천명으로 이들의 국적별

1) 한국에서의 불법체류 외국인의 증가원인에 대해서는 유길상·이규용(2002)을 참조.

〈표 12-1〉 체류자격별 한국의 외국인력 추이

(단위: 명, %)

	전 체	취업비자	연수비자		불법체류자
			해외투자기업연수생	산업연수생	
1994. 12	81,824 (100.0)	5,265 (6.4)	9,512 (11.6)	18,816 (23.0)	48,231 (58.9)
1995. 12	128,906 (100.0)	8,228 (6.4)	15,238 (11.8)	23,574 (18.3)	81,866 (63.5)
1996. 12	210,494 (100.0)	13,420 (6.4)	29,724 (14.1)	38,296 (18.2)	129,054 (61.3)
1997. 12	245,399 (100.0)	15,900 (6.5)	32,656 (13.3)	48,795 (19.9)	148,048 (60.3)
1998. 12	157,689 (100.0)	11,143 (7.1)	15,936 (10.1)	31,073 (19.7)	99,537 (63.1)
1999. 12	217,384 (100.0)	12,592 (5.8)	20,017 (9.2)	49,437 (22.7)	135,338 (62.3)
2000. 12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
2001. 12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
2002. 12	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
2003. 8	391,424 (100.0)	32,671 (8.4)	12,288 (3.1)	40,083 (10.2)	306,382 (78.3)
2003. 12	388,816 (100.0)	200,039* (51.5)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)

주: * 취업비자 200,039명 중 전문기술인력은 20,089명이고 나머지 159,706명은 비전문취업자임.

자료: 법무부.

〈표 12-2〉 산업연수생 현황: 2003년 12월 말

(단위: 명)

	전 체	해외투자기업 연수생	산업연수생			
			중소기업협 동조합 추천	수산업협동 조합 추천	건설협회 추천	기 타
전 체	103,056	24,229	70,9678	1,241	5,618	1,001
이탈자	52,335	12,403	38,547	583	422	380
실제 연수자	50,721	11,826	32,420	658	5,196	621

자료: 법무부.

현황을 보면 중국이 62천명(45.0%)으로 가장 많은데, 중국 국적 불법 체류자의 54.1%(34천명)가 재중동포이다. 중국 다음으로는 베트남(7.4%), 방글라데시(6.9%), 필리핀(6.5%), 인도네시아(6.1%) 순으로 나타나고 있다(표 12-3 참조).

〈표 12-3〉 국적별 불법체류자 현황: 2003년 12월 말 현재

(단위: 명, %)

전 체	중국	재중 동포	베트남	방글라데시	필리핀	인도네시아	기타
138,056 (100.0)	62,058 (45.0)	33,546 (24.3)	10,175 (7.4)	9,603 (6.9)	9,015 (6.5)	8,465 (6.1)	38,740 (28.1)

주: ()안의 숫자는 구성비임.

자료: 법무부.

2. 정책 동향

가. 저숙련 외국인력정책

한국경제의 고도성장에 따라 1980년대 후반부터 중소제조업, 건설업 등 이른바 3D업종을 중심으로 단순기능 인력부족 현상이 심화되면서 경영계는 외국인력의 도입을 요청하였다. 그러나 노동계는 외국인력의 도입이 내국인 근로자의 취업기회를 잠식하고 근로조건 개선에 걸림돌로 작용할 우려가 있다는 점을 들어 반대 입장을 표명하였다.

인력난이 심화되자 한국 정부는 1991년 11월에 해외투자기업이 해외 현지법인을 통해 외국인 산업기술연수생을 도입하여 활용할 수 있는 해외투자기업연수생제도를 도입하였다. 이 제도는 외국진출 한국 기업의 현지공장 근로자를 한국의 모기업에서 연수시킨 후 현지공장에 투입하여 경영 효율성을 제고하는 한편, 인력난을 겪고 있는 국내 모기업이 외국인연수생을 활용함으로써 인력난을 해결하는 것을 목적으로 하였다. 해외투자기업연수생의 연수기간은 6개월을 원칙으로 하되, 6개월 범위 내에서 연장이 가능하도록 하였다.

해외투자기업 산업기술연수생제도의 혜택이 중견기업 이상인 해외 투자기업에만 집중되었기 때문에 중소기업의 경우 외국인력을 합법적으로 활용할 수 있는 방안이 되지 못하였다. 이에 따라 중소기업의 인력난을 해결하기 위하여 한국 정부는 1993년 11월에 외국인 산업연수생제도를 도입하였다. 산업연수생제도는 300인 이하의 중소제조업체에 대해 외국인을 연수생으로 도입하여 1년간 활용할 수 있도록 하는 제도로서 필요한 경우 연수기간을 추가적으로 1년간 더 연장할 수 있도록 하였다. 산업연수생의 도입 정원은 초기에는 중소제조업 분야에 한해 2만명을 도입하였으나, 중소기업 인력난의 심화에 따라 1996년에는 연근해 어선, 1997년에는 건설업 부문까지 추가하면서 산업연수생의 도입 정원은 <표 12-4>에서 보는 바와 같이 점차 확대되면서 2003년까지 한국의 외국인력제도의 핵심으로 자리잡았다.

〈표 12-4〉 산업연수생 도입 정원 확대 추이

(단위: 천명)

	1993	1994	1995	1996	1997	2000	2002
증원	20	10	20	30	2.8	1.7	총정원제 도입
증원 분야	제조업	제조업	제조업	제조업, 연근해어업	제조업, 내항선, 건설업	연근해어선	
누계	20	30	50	80	82.8	84.5	

자료: 노동부.

외국인 산업연수생은 법률적으로 근로자가 아닌 연수생으로 취급되어 초기에는 노동관계법의 보호를 전혀 받지 못하였으나, 1995년 3월 1일부터 산업재해보상보험 및 의료보험을 적용하고 근로기준법상의 강제근로금지, 폭행금지 등 일부 규정의 법적 보호를 받게 되었고 1995년 7월 1일부터 최저임금법의 적용을 받게 되었다.²⁾

그럼에도 불구하고 산업연수생은 사실상 근로에 종사하면서도 ‘근로

2) 외국인연수생에 대한 노동관계법의 보호 등에 대한 자세한 내용은 유길상·이규용(2002)을 참조.

자'가 아닌 '연수생'이라는 이유로 노동관계법의 충분한 보호를 받지 못하기 때문에 연수생의 연수업체 이탈이 계속되고, 도입 규모가 매우 제한적이어서 인력부족을 겪는 중소기업에 외국인을 원활하게 공급하지 못함에 따라³⁾ 2000년 4월부터 연수취업제도가 도입되었다. 연수취업제도는 외국인 산업연수생이 2년간 연수업체를 이탈하지 않고 일하면 연수생이 아닌 근로자 신분으로 1년간 더 체류하여 계속 일할 수 있도록 하는 것이다. 2002년부터는 산업연수생으로서의 연수기간을 2년에서 1년으로 단축하고 대신 연수 취업기간을 1년에서 2년으로 확대하였다.

그런데 산업연수생은 중소제조업, 건설업, 농축산업에만 배정되었으며 서비스업에 대해서는 외국인력의 취업을 불허하였다. 그러나 많은 외국국적 재외동포들이 서비스업 부문에 불법적으로 취업하고 있었다. 이에 따라 정부는 2001년 11월에 외국국적 동포의 국내 취업욕구를 충족하고 서비스 분야의 인력부족을 해결하기 위해 '서비스 분야 취업관리제 시행방안'을 마련하였다. 이 제도는 국내에 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척이 있거나 대한민국 호적에 등재되어 있는 자 및 그의 직계존비속으로서 40세 이상인 외국국적 동포에 대하여 음식점업, 사업지원 서비스업, 사회복지사업, 청소관련 서비스업, 간병서비스업, 가사서비스업 등 6개 서비스업 부문에 3년의 범위 내에서 근로자 신분으로 취업할 수 있도록 하는 것이다.

이와 같이 그 동안 수차례에 걸쳐 외국인력제도의 개편이 이루어져 왔으나 이러한 노력들은 외국인력제도의 근본적인 개선책으로는 미흡하였다. 특히 저숙련 외국인력제도의 근간인 산업연수생제도는 외국인력을 연수생이라는 이름으로 편법적으로 활용한다는 비난을 받아 왔으며, 외국인력의 인권 및 노동권 보호에 많은 문제가 있다는 비판을 받아 왔다. 이러한 제도적 한계 때문에 외국인력에 대한 수요가 급증하여 왔지만 산업연수생을 확대하지 못하였고 결과적으로 불법취업자가 증가하게 되었다. 정부가 외국인력제도를 근본적으로 개선하지 못하고

3) 산업연수생제도의 문제점에 대해서는 유길상·이규용(2002), 임현진·설동훈(2000), 박영범(2000) 등을 참조.

미봉책만 계속해 온 사이에 불법체류 외국인이 2002년 말에는 전체 외국인력의 80% 수준까지 이르게 되자 불법체류 외국인 문제를 더 이상 방치할 수 없게 되었다. 따라서 기업의 인력난을 완화하고 외국인의 불법취업 문제를 해소하기 위한 제도적 틀이 필요하였다.

그 동안 정부는 1995년부터 산업연수생제도를 고용허가제도로 전환하기 위한 시도를 하였으나 경영계의 반대로 뜻을 이루지 못하였다. 그러나 인력난을 해소하고 불법체류 외국인의 급증에 따른 대책 마련의 필요성, 그리고 외국인근로자의 인권보호를 위해서는 외국인 고용허가제도의 도입이 불가피하다는 사회적 공감대가 확산되었다. 이에 따라 2003년에 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』이 제정되었고 2004년 8월 17일부터 외국인 고용허가제도를 시행할 수 있게 되었다.

고용허가제도하에서 외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 내국인을 고용할 수 없는 경우 노동부 장관의 허가를 받아 외국인근로자를 고용할 수 있다. 외국인근로자의 고용계약 기간은 원칙적으로 1년이지만 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있다.⁴⁾

고용허가제가 도입되더라도 기존의 산업연수생제도는 유지되도록 하였는데, 고용허가제도의 도입에도 불구하고 산업연수생제도가 폐지되지 않은 것은 산업연수생제도를 활용하여 온 중소기업 등 경영계의 어려운 사정을 감안한데다 이들의 반발을 무시하고 고용허가제도를 도입하는 것이 현실 여건상 가능하지 않았기 때문이다. 앞으로 고용허가제가 정착되면 산업연수생제도는 개발도상국의 근로자에 대한 순수한 기술연수제도로 전환될 것으로 보인다.

나. 전문기술 외국인력정책

전문기술 외국인력의 취업분야는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)의 7개 분야로 이들에게는 합법적인 취업비자가 발급되고 있다.

4) 한국의 고용허가제도에 대한 자세한 내용에 대해서는 유길상 외(2003)를 참조.

특히 첨단기술 외국인력에 대해서는 적극적인 유치를 지원하고 있다. 정부는 2000년 11월에 국내 벤처기업 등에서 수요가 급증하고 있는 정보기술(IT) 및 전자상거래와 e-비즈니스 등 첨단기술 분야의 외국 우수인력 유치를 적극 지원하기 위해 국적에 관계없이 복수사증 발급, 체류기간 상한 확대 및 체류자격 외 활동 허용 등 체류활동 요건을 완화하여 시행 중이다. 주요 개선 내용은 다음과 같다.

먼저, 기존에는 국내에서 취업활동을 하고자 하는 자에게는 단수사증을 발급함이 원칙이며, 복수사증은 상호주의 또는 국가간에 체결한 복수사증 발급 협정 내용에 따라 발급하였다. 그러나 2000년 11월부터 복수사증 발급협정 체결 여부를 불문하고 복수사증을 발급토록 하고 있다. 발급 대상은 벤처기업 등 제조업체의 IT분야에 근무하고자 하는 자, 또는 정보기술 관련지식을 겸비하고 전자상거래 등 e-비즈니스 분야에 근무하고자 하는 자로 소관부처(산업자원부, 정보통신부) 장관의 고용 추천이 있는 자이다. 자격 기준은 정보기술(IT) 또는 전자상거래 등 e-비즈니스 관련 분야에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자, 또는 관련 학과의 학사 이상 학력 소지자로서 해당 분야에 2년 이상 종사한 경력이 있는 자이다.

또한 체류허가제도를 개선하였는데 체류 허가시 1회에 부여하는 체류기간의 상한을 종전의 2년에서 2002년 11월부터 3년으로 확대하였으며 고용계약 기간 연장에 따른 체류기간 연장허가를 받으면 무제한 체류가 가능하게 되었다. 종전에는 취업자격의 경우 체류자격 외 활동 및 근무처 변경 및 추가가 허용되지 않았으나, 2000년 11월부터 원 고용주의 동의가 있는 경우 체류자격 외 활동 허용 등 자유로운 국내 체류활동을 보장하고 근무처를 추가, 2개 이내 범위 내에서 복수허가가 가능해졌다.

3. 행정 구조

2003년 법 제정에 따른 고용허가제를 도입하기 이전까지는 산업연수생에 대한 최고 의사결정기구로서 '외국인산업인력정책심의위원회'가 산

업연수생의 도입 규모 및 허용 업종 등에 관한 주요 의사결정을 하여 왔다. 그러나 2003년 7월 말에 새로 제정된 법에서는 외국인력정책에 관한 최고의사결정 및 실무기구로서 ‘외국인력정책위원회’와 ‘외국인력고용위원회’의 설치를 명시함에 따라 조만간 이 두 기구가 정부 내에 설치될 전망이다. 외국인력정책위원회는 외국인근로자의 고용관리와 보호에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 최고의사결정기관으로서 국무조정실장을 위원장으로 하고 외국인력 관련 부처의 차관들을 위원으로 하여 국무총리실에 설치된다. 이 기구의 주요 기능은 ① 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항, ② 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항, ③ 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 해지에 관한 사항, ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 심의 및 의결 한다. 또한 외국인력정책위원회의 상정 안건을 사전에 심의하기 위하여 노동부 차관을 위원장으로 하는 ‘외국인력고용위원회’가 노동부에 설치된다.

외국인력정책위원회가 설치됨에 따라 기존의 산업연수생제도 관련 주요 사항을 결정하는 ‘외국인산업인력정책심의위원회’는 위원 구성이 같은 점과 향후 외국인력정책의 일관성 있는 결정 등을 감안하여 ‘외국인력정책위원회’로 단일화될 전망이다. 이에 따라 산업연수생의 도입 규모, 송출국가의 결정 등도 ‘외국인력정책위원회’에서 심의하고 의결하게 된다.

그 동안 산업연수생제도가 민간단체에 의해 운영되어 온 관계로 중앙정부 부처가 적극적으로 외국인력 담당업무를 수행하지 못한다는 한계를 갖고 있었다. 그러나 이제 새로운 법의 제정에 따라 고용허가제 하에서는 중앙부처, 특히 노동부가 직접적으로 외국인력관리를 관장하게 된다.

먼저 외국인근로자의 고용관리는 노동부가 담당하게 되며, 주요 업무는 내국인 구인노력 확인, 외국인근로자 취업알선·사업장 이동, 외국인근로자 관련 민원처리, 외국인 고용사업장 지도·감독 등을 맡게 된다. 또한 송출국 정부와의 MOU체결, 외국인근로자에 관한 전산데이터 베이스 구축 및 관리도 노동부가 수행한다. 외국인근로자의 체류관

리는 법무부에서 담당하게 되는데 주로 불법체류자 단속 및 처리를 중심으로 진행된다.

향후 고용허가제의 성패는 외국인력의 효율적 관리에 달려 있는 만큼 노동부와 법무부는 이러한 업무수행을 위해 조직과 인력을 보강할 계획이다.

산업연수생의 도입 및 배정 등의 실무기능은 연수추천을 위임받은 민간단체인 중소기업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 대한건설협회에서 담당하고 있다. 한국의 단순기능 외국인력정책은 산업연수제도와 고용허가제를 병행하는 시스템으로 되어 있기 때문에 2003년에 새로 제정된 법과 관계없이 연수생 관련 실무업무는 기존에 이를 담당해 온 기관들에서 계속 맡게 된다.

그러나 고용허가제를 통해 입국하는 외국인근로자들에 대한 실무는 노동부 관할 각 지역의 고용안정센터와 노동부 산하 정부투자기관인 산업인력공단이 담당하게 된다. 고용안정센터는 외국인근로자 고용허가 업무, 고용허가를 받은 사업주에게 적격 외국인근로자 추천 등의 업무를 담당하게 된다. 산업인력공단은 외국인근로자 근로계약 체결 지원, 외국인근로자 취업교육, 외국인근로자 고용전산망 개발 및 관리, 송출기관과의 협력사업, 송출기관에 대한 평가 및 지도협조 등의 업무를 수행하게 된다.

특히 그 동안 민간단체인 연수협력업체의 기능에 대해 많은 문제가 제기되어 온 만큼 고용허가제하에서는 민간기관의 참여를 배제하고 공공기관이 외국인력 실무를 전적으로 수행하게 된다.

4. 외국인력제도

가. 산업연수생제도

출입국관리법은 “법무부 장관이 정하는 연수조건을 갖춘 자로서 국내의 산업체에서 연수를 받고자 하는 자”의 체류자격을 부여하고(법 제10조 제1항), 산업연수생의 보호와 관리에 관한 규정(법 19조 제2, 3

항)을 두어 산업연수제의 근로를 마련하고 있다.

중소기업청 고시인 『외국인산업연수제도 운영에 관한 지침』 제22조 제1항은 최저임금 수준의 연수수당과 산업재해보상보험 및 의료보험의 혜택 보장을 규정하고 있다.

산업연수생에 대한 보호규정은 노동부 예규인 『외국인산업연수생의 보호 및 관리에 관한 지침』에서 정하고 있다. 이 지침에 따르면 “연수생은 출입국관리법령에 의한 연수생 신분의 체류자격을 가지되 연수과정에서 현장연수의 특성상 사실상의 노무를 제공함으로써 임금, 수당 등 여하한 명칭으로든지 근로의 대상을 지급받고 있는 경우에는 이 지침이 정하는 한도 내에서 근로자로서의 권리의무를 갖는다”고 규정하고 있다(제4조). 구체적으로 이 지침의 제8조에서는 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법 및 건강보험법의 기본적인 입법 정신에 준거하여 ① 폭행 및 강제근로 금지, ② 연수수당의 정기·직접·전액·통화불 지급 및 금품청산, ③ 연수기간, 휴게·휴일, 시간외·야간 및 휴일일수, ④ 최저임금 수준의 보장, ⑤ 산업안전보건의 확보, ⑥ 산업재해보상보험 및 의료보험 혜택의 보호를 받도록 규정하고 있다. 또한 동 예규는 “사업주는 연수생이 급식·의료·교양·문화·체육 및 휴양시설을 충분히 이용할 수 있도록 기회를 보장”하도록 하고 있으며(제14조), “연수생이 사용할 숙박시설을 확보”하도록 규정(제7조)하고 있다.

세부적인 연수 조건은 연수추천단체와 연수업체의 계약으로 정하되 동 지침에 따라 최저임금 수준의 연수수당과 산재·의료보험 혜택을 보장하고 있다. 기본 연수수당은 최저임금법에 의한 최저임금 수준 이상을 지급하여야 하고, 시간외 연수수당은 기본 연수수당의 150%를 지급하여야 한다. 기본 연수시간은 1일 8시간(토요일 4시간)이며, 월 연수시간은 유급휴일을 포함하여 226시간이다.

민간단체인 연수추천단체가 추천하는 국내 산업연수업체에 외국인 산업연수생을 도입하여 1년간 연수를 실시하게 된다. 산업연수생의 체류자격은 연수추천단체별로 구분하고 있는데 중소기업협동조합중앙회 추천은 D-3-2, 수산업협동조합 중앙회 추천은 D-3-3, 대한건설협회

추천은 D-3-5, 농협중앙회 추천은 D-3-6의 자격이 부여된다.

산업연수생의 도입 규모 및 업종은 국내 경제사정 및 인력수급 상황 등을 감안하여 ‘외국인산업인력정책심의위원회’에서 결정한다. 산업연수생의 도입 가능인원은 2002년 말 현재 총정원 145.5천명으로 되어 있다. 업종별 총정원 규모는 중소기업 130천명, 연근해어업 3천명, 건설업 7.5천명, 농축산업 5천명이다. 산업연수생 도입업종은 2002년 말 현재 ① 담배제조업, 출판업 및 기록매체복제업을 제외한 제조업 전 업종 ② 연근해 어업 ③ 건설업 ④ 농업이다.

송출국가 선정 및 국가별 연수생 정원은 ‘외국인산업인력정책심의위원회’의 심의를 거쳐 농림부, 해양수산부, 건설교통부, 중기청에서 결정한다. 2002년 말 현재 산업연수생 송출국가는 제조업의 경우 네팔, 몽골, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 스리랑카, 우즈베키스탄, 이란, 인도네시아, 중국, 카자흐스탄, 태국, 파키스탄, 필리핀, 캄보디아, 키르기즈스탄, 우크라이나 등 17개 국가로 되어 있다.

연수계약이 체결되면 송출기관과 연수추천단체의 주관하에 연수생이 입국하게 되며 연수추천단체는 입국한 연수생을 대상으로 2박 3일간의 교육을 실시하게 되며 교육 중 건강진단을 실시하는데 건강검진 이상 자는 출국 조치한다.

교육 내용은 예절교육, 연수생의 권리의무, 연수생의 권익 침해시 구제방법, 산업안전, 한국의 문화·기후·교통·금융·경제활동 등이 주요 내용이다. 교육을 이수한 후 연수업체에게 연수생이 인도되며 연수업체는 연수생을 인도한 후 연수생 입국일 기준 90일 이내에 출입국관리사무소로부터 외국인등록증을 발급받아야 한다.

산업연수생은 특정 연수업체에 지정되므로 사업체의 휴·폐업 등의 특별한 사유가 없는 한 연수사업장을 변경할 수 없다. 다만 사업체의 휴·폐업 등으로 연수계약 기간 중 연수가 중단된 연수생에 대해서는 연수추천기관 등과 협의하여 연수사업장의 변경, 출국 등 필요한 지원을 하도록 하고 있다(노동부 예규 제14조).

연수생이 연수계약 기간 종료로 인해 출국하는 경우 출국교통비는 연수업체에서 부담하며, 연수업체는 출국공항이나 항구까지 연수생을

수송해야 한다. 연수생이 연수기간 중에 본인 희망 또는 연수생 계약 위반 등의 사유로 출국하는 경우 일정한 절차를 거쳐 출국하게 되며 이 때 출국교통비는 연수생 본인이 부담해야 한다.

나. 연수취업제도

외국인 산업연수생이 1년 연수를 마치고 소정의 기술자격시험에 합격하거나 연수취업교육을 이수한 경우에 해당 업체 또는 적정 자격요건을 갖춘 업체에서 2년간 취업할 수 있는 자격이 부여된다. 이는 출입국관리법에 근거하고 있으며 체류자격은 산업연수(D-3)에서 연수취업(E-8)으로 변경된다.

산업연수생이 연수취업 요건을 갖추기 위해서는 사업주와 노동부 장관이 정하는 표준근로계약서에 의해 연수취업계약을 체결하여야 한다. 산업연수생은 산업연수생으로 근무한 당해 사업체의 장과 연수취업계약을 체결하여야 한다.

산업연수업체의 장은 해당 사업체의 산업연수생을 연수취업자로 계속 고용하기를 원하는 경우에는 표준근로계약서를 사용해 연수취업계약을 체결하여야 한다. 그러나 다음과 같은 경우에는 연수생으로 근무한 사업체가 아닌 곳에서 연수취업을 할 수 있다.

첫째, 산업연수업체의 장이 해당 산업연수생을 연수취업자로 계속 고용하기를 원하지 않는 경우

둘째, 휴업·폐업 기타 산업연수생의 책임이 아닌 사유로 당해 산업연수업체에서 근로를 계속할 수 없게 된 경우

셋째, 산업연수 기간 중 연수수당의 체불 등 명백한 연수계약 위반 사례를 경험하여 당해 산업연수업체의 장과의 연수취업 계약체결을 원하지 않는 경우이다.

그 동안 외국인근로자 고용과 관련하여 사회적으로 가장 많은 문제가 되고 있는 것이 임금체불, 산업재해, 그리고 비인격적 대우 등이 지적되어 왔다. 그 중 임금체불이 가장 문제가 많은 점을 감안하여 연수취업사업주는 근로기준법에 근거하여 당사자간의 별도의 합의가 없는

한 연수취업자와의 고용관계가 종료된 날로부터 14일 이내에 임금 기타 일체의 금품을 지급하도록 해야 한다. 단, 고용관계가 종료된 날로부터 14일 이전에 연수취업자가 출국하게 된 때에는 출국 전에 지급하여야 한다.

연수취업 사업주는 연수취업자가 체류기간 동안 당해 사업장에서 만근하고 귀국토록 유도하기 위해 연수취업자에게 지급하는 임금과는 별도로 매월 일정 금액을 적립하여 연수취업자가 연수취업 기간 동안 만근하고 귀국하는 경우 지급하도록 해야 한다.

출입국관리법 시행령(제24조 5)에 따르면 연수취업자는 근로자의 지위에서 고용업체와 근로계약을 체결하고 내국인 근로자와 동일 처우 및 신분상 지위를 가지나 사업체 장의 동의나 기타 정당한 사유가 없는 한 산업연수생으로 근무한 사업체에서 근무해야 한다. 다만 연수취업자가 다음의 경우에 해당되는 경우에는 다른 사업체에 연수취업할 수 있다.

첫째, 연수취업 사업주가 연수취업 계약기간 중 연수취업 계약을 해지하고자 하거나 또는 연수취업 계약의 갱신을 거절하고자 하는 경우

둘째, 휴업·폐업 기타 연수취업자의 책임이 아닌 사유로 당해 사업체에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

셋째, 건강진단 등 결과 연수취업자가 해당 사업체에 계속 근무하는 것이 부적합한 경우

넷째, 연수취업 사업주의 임금체불 기타 노동관계법의 중요 규정의 위반 등으로 연수취업 계약의 유지가 어렵다고 인정되는 경우이다.

연수취업자는 출입국관리법에 의거 취업할 수 있는 체류자격에 해당되어 근로자 신분을 갖게 됨에 따라 내국인 근로자와 동일하게 노동법이 전면 적용된다. 또한 국민건강보험법 제59조에 의해 연수취업자는 건강보험의 임의가입 대상에 해당하나 연수취업 계약을 통해 사업주가 연수취업자의 건강보험에 가입토록 하고 있다. 또한 고용보험법 시행령 제3조에 의거하여 연수취업자는 고용보험 임의가입 대상이 된다. 국민연금은 산업연수생 및 불법체류자에게는 적용되지 않으나 연수취업자에 대해서는 상호주의 원칙에 따라 외국인에 대해 당면 적용하는

국가의 연수취업자에 대해서만 적용한다. 연수취업자 도입 국가 중 당 연적용 국가는 스리랑카, 인도네시아, 중국, 필리핀, 이란, 태국, 몽고, 카자흐스탄, 키르기스스탄 9개국이며, 네팔, 베트남, 방글라데시, 미얀마, 파키스탄, 우즈베키스탄, 캄보디아, 우크라이나 8개국은 적용제외 국가이다.

다. 고용허가제도

2003년 7월 31일에 법이 제정되어 2004년 8월 17일부터 시행될 고용허가제의 구체적인 시행방안은 현재 마련 중에 있다. 이하에서는 법에 담겨져 있는 내용을 중심으로 하되 향후의 변화 방향도 함께 살펴본다.

1) 외국인력 도입 규모, 업종, 송출국가

고용허가제의 적용을 받는 외국인력의 도입 규모, 업종 및 송출국가에 관한 사항은 ‘외국인력정책위원회’에서 결정되는데, 2003년 7월의 법 제정 이후 후속 작업이 진행되고 있기 때문에 아직까지 구체적인 내용이 확정되지 않은 상태다. 다만 외국인력 도입업종은 잠정적으로 종업원수가 300인 미만인 중소제조업, 공사 규모가 300억원 이하인 건설업, 서비스업 6개 산업(음식점업, 사업지원서비스업, 사회복지사업, 청소관련서비스업, 간병서비스업, 가사서비스업), 농축산업, 연근해 어업 등이 대상이 될 전망이다. 송출국가의 경우 현행 산업연수생제도에 서 지정하고 있는 국가(17개국)가 지나치게 많다는 비판이 있기 때문에 대략 8개 국가로 축소되었다.

한편, 서비스업의 경우 2002년부터 실시된 취업관리제가 이번 법개정을 통해 고용허가제로 흡수되고 있고, 건설업의 특성상 일정한 노동이동이 불가피하기 때문에 서비스업과 건설업의 취업은 국적동포로 제한될 전망이다.

2) 고용 절차

외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 안정기관에 우선 내국인 구

인신청을 해야 하며, 직업안정기관의 장은 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못할 경우 인력부족확인서를 발급하는데 인력부족확인서의 유효기간은 3월이다. 인력부족확인서를 발급받은 사용자는 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가 신청 후 직업안정기관에서 추천한 자 중에서 적격자를 선정하여 외국인근로자 고용허가서를 발급받는다.

송출국의 공공기관은 한국어 시험성적, 기능수준 또는 컴퓨터 추천 등 객관적인 지표를 활용하여 도입 정원의 일정배수 규모의 외국인 구직자 풀(pool)을 형성한 후 정기적으로 우리나라 정부의 관장기관에 송부한다.

고용허가를 받은 사업주가 외국인력 채용을 희망하면, 노동부의 고용안정센터는 외국인 구직자 명부 중 구인요건에 맞는 외국인을 복수 추천하며, 사업주는 추천된 외국인 구직자 중에서 적격자를 선정한다. 근로계약 체결은 사업주가 외국인 구직자와 직접 체결하거나 또는 외국인력 관련 업무를 담당하게 될 산업인력공단에 위임할 수 있다. 표준근로계약서에는 임금, 근로시간, 휴일, 근무장소 등 근로조건 및 계약기간을 명시해야 한다. 근로계약 기간은 1년을 넘지 못하며 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있다.

사업주는 인력부족확인서, 표준근로계약서 등을 법무부에 제출하고 사증발급인정서를 발급받은 후 근로계약이 체결된 외국인 구직자에게 송부한다. 외국인은 재외공관으로부터 취업사증을 발급받아 입국하게 되며 국내에 입국한 외국인근로자는 일정기간 내에 사전 취업교육을 이수받게 된다. 한편, 사증발급인정서의 신청 및 외국인근로자에게 송부하는 일련의 과정은 사업주가 직접 할 수도 있으나 외국인력 업무를 담당하게 될 노동부 산하기관인 산업인력공단에 위임할 수 있다.

3) 출국만기보험·신탁과 귀국비용보험·신탁

외국인근로자를 고용하는 사업 또는 사업장의 사용자는 외국인근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 출국만기보험 또는 출국만기일시금 신탁에 가입하여야 한다. 이는 중소기업들의 퇴직금 일시지급에 따른 부담을 완화하면서 외국인근로자의 체류기간 만료 후 출국을 유도하고

자 함이다.

외국인근로자는 귀국시 필요한 비용을 충당하기 위하여 보험 또는 신탁에 가입하도록 하고 있다. 이는 외국인근로자가 체류기간 만료 후 출국을 유도하여 불법체류를 방지하기 위한 것으로 귀국비용보험은 체류기간 만료 등으로 귀국하는 경우에만 지급될 전망이다.

4) 임금체불이행보증보험과 상해보험

외국인근로자들의 임금체불에 대비하여 임금채권보장법이 적용되지 않는 가사서비스업, 임금체불이 많이 발생하는 일정규모 이하(예: 10인 이하)의 사업장에 대해 임금체불이행보증보험을 가입하도록 할 전망이다.

외국인근로자의 상해·질병 등에 대비하여 가사서비스업, 5인 미만 농·어업 등 건강보험·산재보험 의무가입 대상이 아닌 사업장에 대해 상해보험에 가입하도록 할 전망이다.

5) 고용허가제하의 사업장 이동

사업장의 휴업·폐업, 사용자에 대한 외국인근로자의 고용허가 취소 및 고용제한 등의 사유가 발생하여 그 사업장에서 정상적인 고용 관계를 지속하기 곤란한 때에는 외국인근로자에게 사업장을 변경할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 사용자가 정당한 사유로 근로계약 기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우

둘째, 휴업·폐업 그 밖의 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

셋째, 사용자의 귀책사유로 인해 사용자에게 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우 등이다.

외국인근로자가 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료 후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야

한다. 외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 체류기간 중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다.

6) 정부와 송출국과의 양해각서 및 협정

2003년 7월에 제정된 『외국인근로자의고용등에관한법률』에 따르면 정부간 또는 공공기관간 MOU를 체결하여 공공부문에서 외국인근로자의 선정 및 도입 업무를 담당토록 함으로써 민간 송출회사의 개입 및 부조리 소지를 제거는 방안을 마련하고 있다. 현재 구체적인 방안이 마련 중에 있다.

7) 외국인근로자의 보호

고용허가제도는 2003년 8월에 특별법 형태로 제정된 『외국인근로자의고용등에관한법률』에 근거하고 있는데 이 법의 제22조에서는 “외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 해서는 안 된다”고 규정하고 있고 이에 따라 내국인근로자와 동등하게 근로기준법 등 노동관계법을 적용받는다. 또한 이 법 제14조에 따르면 외국인근로자와 그 사용자는 국민건강보험법의 제6조 제1항의 규정에 의한 직장가입자와 제3조에 의한 사용자로 보고 건강보험의 적용을 받는다.

8) 외국인 고용허가의 취소

그 동안 불법체류가 만연되어 있고 합법적인 산업연수생을 고용하는 업체에 대해서도 행정력이 제대로 미치지 않아 외국인근로자를 고용하는 사업체의 부당노동행위에 대해서도 법적 제재조치가 제대로 이루어지지 못하였다. 그러나 2003년에 제정된 법에서는 사업주에 대한 고용허가의 취소 요건을 마련하여 외국인근로자의 고용관리의 효율화를 도모하였다. 즉, ① 사용자가 입국 전에 계약한 임금, 그 밖의 근로조건을 위반하는 경우 ② 사용자의 임금체불, 그 밖의 노동관계법의 위반 등으로 근로계약의 유지가 어렵다고 인정되는 경우 ③ 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 고용허가를 받은 경우에는 사업주에 대해 고용허가가 취소된다. 외국인근로자의 고용허가가 취소된 사용자는 고용허

가 취소의 명령을 받은 날부터 15일 이내에 그 외국인근로자와의 근로 계약을 종료하여야 한다.

9) 불법체류 및 고용에 대한 대책

정부는 2003년 7월의 법제정을 통해 고용허가제가 실시됨에 따라 합법적인 외국인근로자의 도입이 가능하게 되어 불법체류자를 체류기간 별로 구분하여 합법화 조치를 실시하였다. 이러한 합법화 조치는 불법 체류자를 일시에 출국 조치할 경우 국내인력 부족문제가 심각해지는데다 이들을 일시에 내보내기가 어렵다는 현실적인 이유도 작용하였다. 한국 정부는 고용허가제 도입의 성패가 불법체류자 해결에 있다고 판단하고 그 어느 때보다 확고한 입장을 갖고 불법체류자 문제해결 의지를 천명하고 있다.

합법화 대상 외국인 불법체류자는 2003년 3월 31일 기준 국내 체류기간 4년 미만자인 227천명으로 이 중 2003년 3월 말 기준 체류기간 3년 미만자(162천명)는 노동부 장관이 정한 업종에서 2년간 고용허가제에 의한 취업을 허용한다. 체류기간이 3~4년 미만자(65천명)는 노동부의 취업확인 후 법무부에서 사증발급인정서를 발급받아 출국하면 재입국 및 취업을 허용한다. 다만, 재입국하여 취업하는 경우 출국 전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않아야 한다.

외국인력의 활용이 허용된 제조업, 건설업, 연근해어업, 농축산업, 서비스업(음식점업, 사업지원서비스업, 사회복지사업, 청소관련서비스업, 간병인서비스업, 가사서비스업 등 6개 업종)이다. 취업허용 업종이 아닌 업종에 종사하고 있는 불법체류자는 노동부 고용안정센터를 통해 취업허용 사업체로 이동해야 한다.

한편, 2003년 3월 말 현재 4년 이상 불법체류자 등 합법화 대상이 아닌 자는 출국 조치 대상자들로 현재 이들에 대한 자진출국 기간을 설정하여 운영 중이며 이 기간 동안에 외국인 불법체류자가 자진 출국하는 경우 범칙금을 면제한다. 자진 출국하지 않는 자에 대해서는 정부 차원에서 엄정단속을 실시한다. 단속의 실효성을 높이기 위해 특히 사업주에 대한 강력한 단속 및 처벌을 실시할 전망이다.

라. 전문기술외국인력제도

출입국관리법에 의거, 전문·기술 외국인력은 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 체류자격을 부여받아 국내취업이 가능하다. 특히, IT인력의 경우 골드카드제를 도입(2000년 11월)하여 국적에 관계없이 복수사증 발급, 체류기간 상한 확대 및 체류자격외 활동 허용 등 국내 체류활동 요건을 완화하여 시행 중이다.

일반 절차를 보면 당사자간에 고용계약 체결 → (관계부처 장관의 추천) → 법무부 장관의 사증발급인정서 발급 → 외국인의 입국으로 되어 있다. 그런데 예술홍행(E-6)의 경우 공연 업소의 공연 요청 → 연예기획사와 현지 연예인 간의 고용계약 체결 → 연예기획사의 추천심사 의뢰 → 영상물등급심사위 추천 → 법무부 장관의 사증발급인정서 발급 → 외국인의 입국의 과정을 거친다.⁵⁾ <표 12-5>는 전문기술외국인력의 체류자격별 활동범위와 체류기간을 보여주고 있다.

5) 영상물등급심사위의 외국인 국내 공연 추천에는 공연법이 적용되며 공연 추천 신청은 근로자파견법에 의한 근로자파견업체에 한정되며, 근로자파견법은 26개 파견허용업종에 '예술·연예'를 포함하고 있다.

〈표 12-5〉 전문기술 외국인력의 체류자격별 활동범위와 체류기간

분류	체류자격 해당자 또는 활동범위	1회에 부여하는 체류기간 상한
교수 (E-1)	교육법에 의한 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문 대학 이상 교육기관 또는 이에 준하는 기관에서 전문분야의 교육 또는 연구 지도활동에 종사하고자 하는자.	2년
회화지도 (E-2)	법무부 장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설 어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원 기타 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하고자 하는 자	1년
연구 (E-3)	대한민국 내의 공·사 기관으로부터 초청되어 각종 연구소에서 자연과학 분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하고자 하는 자(교수(E-1)자격에 해당하는 자는 제외)	2년
기술지도 (E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상의 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내의 공·사 기관으로부터 초청되어 종사하고자 하는 자	2년
전문직업 (E-5)	대한민국의 법률에 의하여 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 기타 국가공인 자격을 소지한 자로서 대한민국의 법률에 의하여 행할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하고자 하는 자(교수(E-1)자격에 해당하는 자는 제외)	2년
예술홍행 (E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션모델, 기타 이에 준하는 활동을 하고자 하는 자	6개월
특정활동 (E-7)	대한민국 내의 공·사 기관 등과의 계약에 의하여 법무부 장관이 특히 지정하는 활동에 종사하고자 하는 자	2년

제13장

대 만

1. 최근의 외국인력 추세

대만의 외국인근로자 수 추이는 <표 13-1>에서 보듯이 1991년 2,999명에서 지속적인 증가 추세를 보인 후 2000년을 정점으로 이후 다소 감소 추세를 보이고 있으며, 2002년 말 현재 30만여명에 이르고 있다. 이러한 규모는 대만의 전체 임금근로자의 약 4.5% 수준에 해당된다.

<표 13-1> 대만의 외국인근로자 수 추이

(단위: 천명, %)

	외국인근로자수(A)	임금근로자수(B)	실업자수	A/B
1991	3	5,666	130	0.05
1992	16	5,856	132	0.27
1993	98	6,008	128	1.62
1994	152	6,160	142	2.47
1995	189	6,260	165	3.02
1996	237	6,287	242	3.76
1997	248	6,423	256	3.87
1998	271	6,555	257	4.13
1999	295	6,624	283	4.45
2000	327	6,746	293	4.84
2001	305	6,727	450	4.53
2002	304	6,771	515	4.49

주: 각년도 말임.

자료: 行政院 勞工委員會, 『勞動統計年鑑』, 2002.

<표 13-2>는 외국인근로자의 업종별 현황을 보여주고 있다. 2002년 말 현재 전체 외국인근로자 30만여명 중 제조업 종사자가 51.6%로 가장 높고, 그 다음으로 간병인(37.5%), 건설업(7.7%), 가정부(2.3%)의 순으로 나타나 있다.

<표 13-2> 대만의 외국인근로자의 업종별 현황

(단위: 명, %)

	2002년 말	
전 체	303,684	(100.0)
제 조 업	156,697	(51.6)
간 병 인	113,755	(37.5)
건 설 업	23,341	(7.7)
가 정 부	6,956	(2.3)
선 원	2,935	(1.0)

자료: 行政院 勞工委員會, 『勞動統計年鑑』, 2002.

2. 외국인력정책 동향

대만은 1970년대부터 연평균 10%를 넘는 고도성장을 이룩하면서 시작된 인력난이 1980년대 중반 들어 극심해지자, 1989년 10월 정부부문 공공시설 공사에 외국인근로자의 취업을 허용하고 1992년 5월 말에는 『외국인고용허가및관리법』을 제정하여 민간부문에도 외국인 취업을 합법화하였다. 처음에는 제조업의 일부 업종 및 건설업 등 6개 업종에만 외국인 취업을 허용되었으나 이후 제조업의 외국인근로자 취업 업종을 확대하였으며, 제조업과 건설업 이외에도 간병인, 가정부, 선원으로 대상을 확대하였다.

대만의 외국인력정책 기조는 다음과 같다. 첫째, 인력이 부족한 업종 및 직종에 한해 한시적으로 외국인력을 도입하는 것을 원칙으로 한다. 즉 ① 외국인력의 공급을 통해 중소기업의 인력부족을 완화함으로써 투자의 활성화 및 더 많은 일자리를 창출하고, ② 국가경쟁력을 제고시키고 공공부문의 건설이 보다 빠르게 진행될 수 있도록 하며 ③ 가사보조 또는 간병 업무에 외국인력을 공급함으로써 국내 가사종사자들

이 필요할 경우 노동시장에 참가할 수 있도록 한다.

둘째, 외국인근로자의 총량은 정해져 있지 않으나 대만의 경제발전, 경기변동 및 노동시장의 상황에 대응, 각 직종의 노동력 수급상황을 고려하여 결정하되, 가급적 규모를 최소화하는 원칙하에 업종별로 제한을 두고 있다. 또한 외국인근로자 활용사업체의 경우 국가경제에 대한 기여도가 높은 업체를 자격 기준으로 하고 있는데 이를 위해 자본금이 2억 대만달러 이상인 업체로 제한하고 있다.

셋째, 대만 정부는 전체 외국인력의 수, 업종별 배분, 외국인력의 취업직종, 고용부담금, 업종별 외국인 취업자 수의 제한 등 기본 원칙을 제시하고 외국인력과 대만 기업 간의 고용관계 체결은 민간알선기관이나 기업에 위임하고 있다.

넷째, 대만의 인력수입 국가는 대만과 우호적인 국가를 중심으로 선정되어 있는데 현재 필리핀, 태국, 미얀마, 인도네시아, 말레이시아 등 5개국으로 이루어져 있다. 국가별 배정인원은 정해져 있지 않고 사용자들이 수입국가를 결정하도록 하고 있다.

끝으로 인력수입에 따른 자국 근로자의 근로조건 저하를 방지하고 비숙련 외국인력의 대규모 유입을 억제하려는 목적으로 고용부담금(levy) 제도를 도입하고 있다.

3. 행정 구조

대만의 외국인력에 관한 정책을 총괄하는 기구는 ‘외국인근로자 정책평가위원회’이다. 이 위원회는 노공위원회, 교통부, 원주민위원회, 경제부, 노동단체, 학자 등 총 20명으로 구성되어 있으며 외국인력정책 방향을 결정한다. 주요 결정 내용은 ① 노동력의 수요·공급에 관한 평가, ② 외국인근로자 도입 후 국내 사회·경제·위생 및 치안에 미치는 영향 평가, ③ 외국인근로자 도입 인원에 관한 평가, ④ 각 업종별 외국인근로자 고용비율 및 인원에 관한 평가, ⑤ 외국인근로자 고용신청 자격에 관한 심의 사항, ⑥ 기타 외국인근로자 정책관련 사항에 관한 토의 등이다.

외국인근로자의 도입 및 관리에 관한 실무는 행정원 노공위원회 직업훈련국의 외국인근로자 작업조(Work Permit Division, 이하 ‘외노작업조’라 칭함)에서 담당하고 있다. 외노작업조는 외국인근로자의 고용허가 신청 접수 및 고용허가 발급, 외국인근로자의 관리, 민간 외국인근로자 알선회사에 대한 관리, 외국인 고용부담금(levy)의 부과 및 징수업무를 담당하고 있다.

4. 외국인력제도

대만은 수요자인 사업주가 주도가 되어 외국인력을 도입하는 수요주도적 제도를 운영하는 대표적인 국가로서 고용허가제도에 의해 외국인력을 도입하여 활용하도록 하고 있다. 취업서비스법에는 다음과 같이 9개 부문에 외국인의 취업이 가능하도록 되어 있다.

- ① 전문직 또는 기술직 업무
- ② 정부의 비준을 거친 화교 또는 외국인이 투자하거나 설립한 사업의 주관자
- ③ 공립 혹은 입안을 통과한 사립전문대 이상의 학교 혹은 외국교민 학교의 교사
- ④ 보충학습교육법에 의거하여 입안된 단기 보충학습반의 전임외국어 교사
- ⑤ 운동코치 및 운동선수
- ⑥ 종교·예술 및 연예 공연
- ⑦ 가정부
- ⑧ 국가 중대건설 혹은 경제사회개발의 필요로 인하여 중앙주무기관이 지정한 업무
- ⑨ 기타 업무 성격의 특수성으로 인하여 국내에 해당 업무의 인재가 부족하고 업무상 외국인을 고용하여 업무를 수행할 필요가 있어 중앙주무기관이 특별히 허락한 업무

이상의 9개 부문 가운데 단순기능 외국인과 관련이 되는 것은 ⑦,

⑧, ⑨항인데, 그 중 가장 다수를 차지하는 것은 ⑧항이다.

외국인근로자의 도입 규모(quota)는 명시적으로는 정해져 있지 않으나 기본적으로 외국인근로자 수가 실업자 수를 초과하지 않아야 한다는 비공식적 기준을 가지고 있다. 대만은 명시적인 외국인의 도입 규모를 설정하는 대신 <표 13-3>에서 보는 바와 같이 직종별로 외국인력 고용비율(dependency ratio)을 정하여 외국인력의 규모를 통제하고 있다.

고용허가 신청은 사업주가 하도록 되어 있으나 대개는 사업주의 의뢰를 받은 인력중개회사가 이를 담당하고 있다. 외국인근로자를 고용하려는 사업주는 대만내 인력중개회사를 방문하여 인력을 선발한 후¹⁾ 중개회사에 고용허가 신청을 의뢰하고 인력중개회사는 수수료²⁾를 받고 고용허가 업무를 대행해 주고 있다.

<표 13-3> 대만의 외국인력 수입 할당 방식

	할당 내용
가정부	가족당 1명 이하의 외국인 가정부
선 원	어선의 규모가 20톤 이상에 한하여, 외국인력이 전체 승선자의 3분의 1을 넘을 수 없음
간병인	환자 5명 외국인 간병인 1명을 고용할 수 있음
건설 근로자	제한 없음
제조업근로자	- 종업원 100인 미만 사업장에는 외국인근로자 비중이 30%를 넘지 못함. - 종업원 100인 이상 사업장의 외국인 고용쿼터는 다음 공식으로 계산함. 외국인 수입 할당량=100인×30%+(종업원수-100인)÷A

주: 1993년 기준 제조업 분야의 외국인력 수입 할당 산정공식에서 A는 10임.
자료: 임현진·설동훈(2000)에서 재인용.

- 1) 대만의 인력중개회사들은 사진이 첨부된 외국인근로자의 구직기록표를 보유하고 있다.
- 2) 1995년의 경우 25,000 대만달러 수준이었으나 2000년 10월 현재 1인당 15,000 대만달러로 중개회사간 협정이 맺어져 있다.

사용자가 고용허가를 신청하려면, 합리적인 노동조건에 의거하여 사업장 소재지의 공립취업복무기구에서 구인에 대한 등기를 한 후 그 다음날부터 국내 신문 1개지에 3일간 구인광고³⁾를 게재한 후 광고 만료일 다음날부터 7일 동안 적격자를 구할 수 없는 경우에 한하여 고용허가 신청이 가능하다. 구인노력을 하였음에도 불구하고 인력을 구할 수 없으면 사용자는 신문광고, 공공직업안정소로부터 발행한 구인부족증명서, 생산설비·노동환경개선계획서 등의 서류⁴⁾를 첨부하여 노공위원회의 ‘외노작업조’에 외국인 고용허가를 신청할 수 있다. 단, 사업체의 경우 국가경제에 대한 기여도가 높은 업체를 자격 기준으로 하고 있는데 이를 위해 자본금이 2억 대만달러 이상인 업체로 제한하고 있다.

노공위원회의 외노작업조는 고용허가 신청이 접수되면 사업체의 자격요건을 검토하여 고용허가 여부를 결정한다. 허가가 된 경우 사용자에게 근로자 1인당 2개월분 임금(최저임금)에 해당하는 귀국보증금⁵⁾을 납부할 것을 통지하고 사용자가 보증금을 납부한 후 고용허가서를 발급한다.

노공위원회의 외노작업조로부터 고용허가서가 발급되면 사용자는 외국인근로자를 모집하여 적격자를 선발하게 된다. 고용주가 외국인근로자를 모집하는 방법으로는 크게 대만내 인력중개회사를 이용하는 방법, 외국에 가서 현지인을 직접 모집하는 방법, 그리고 외국의 현지공장에서 우수한 인력을 선발하여 본국(대만)의 본사로 보내는 방법 등이 있다. 그런데 대부분의 경우 외국인근로자를 활용하려는 사용자는 고용허가를 신청하기 전에 중개회사를 방문하여 고용허가 신청 및 외국인근로자 모집에 관한 상담을 하기 때문에 실제로는 허가서 발급 여

3) 구인광고에는 구인업무의 종류, 인원, 전문분야, 고용주 성명, 임금, 근로시간, 근로장소, 고용기간, 식사 제공 등의 조건 및 구인등기를 수리한 공립취업복무기구의 명칭·주소와 전화번호를 명기해야 한다.

4) 신청서류는 업종에 따라 다르다.

5) 귀국보증금은 고용된 외국인이 귀국할 때 비행기표, 귀국시까지 체류기간 동안의 숙박비 및 기타 해고되어 강제로 귀국해야 하는 외국인이 파생시킨 비용에 충당되며, 남은 부분은 고용주에게 돌려주어야 하고 만일 부족한 부분이 있으면 고용주가 부족액을 부담해야 한다.

부와 관계없이 중개회사를 통해 외국인근로자를 모집하고 있다. 특히 대만의 중개회사들은 송출국가의 중개회사와 업무 제휴가 되어 있고 (합작회사 관계), 송출국가별·업종별로 특화되어 관련 외국인에 관한 신상명세서를 데이터 베이스로 구축하고 있는 상황이다. 따라서 외국인 고용업체는 해당 분야의 인력을 대만의 인력중개회사를 방문하여 모집하고 선발하는 것이 일반적인 관행이다.

외국인을 고용하는 사용자는 외국인 고용부담금(levy)을 부담하여야 한다. 고용부담금은 실업보험, 직업훈련, 내국인 취업지원 등의 경비에 충당된다. 귀국보증금과 고용부담금의 불이행은 고용허가의 취소 사유이다. 2000년 9월 현재 외국인근로자 1인당 고용부담금은 <표 13-4>와 같다.

〈표 13-4〉 대만의 외국인근로자 1인당 고용부담금

(단위: 대만달러)

간병인	정신병원 간병인	주요사회기반 시설건설근로자	일반건설 근로자와 선원	제조업	가정부
600	1,100	1,400	1,500	1,600	2,300

자료: 노공위원회 외노작업조.

실제의 보유기술과 취업허가 신청서에 기재된 기술이 일치하지 않는 자, 건강검사에 불합격한 자, 기타 다른 사실에 의거하여 취업허가서류를 취득하였거나 허위사실이 있는 자 등 근로자 귀책사유가 있으면, 고용허가가 취소되어 강제 출국된다. 그리고 무단으로 취업장소를 이탈하여 다른 직업에 취업할 수 없으며, 위반시 고용허가를 취소하고 강제 출국 조치한다.

또한 단순기능 외국인력이 가족과 친족을 동거 목적으로 불러들이거나, 취업기간 중에 외국인근로자가 대만인과 결혼하거나 여성근로자가 임신하는 경우에는 고용허가가 취소된다. 가족·친척의 초청 금지는 장기체류를 방지하고 사회적 비용의 증대를 막기 위한 장치로 볼 수 있다.

또한 사용자가 고용부담금을 체납하여 독촉을 받고도 납부의무를 이

행하지 않은 경우나, 취업장소·임금·직종 등 고용허가 조건을 위반하여 근로자에게 일을 시키는 경우 고용허가는 취소되며, 당해 사업장은 외국인근로자 재고용 신청에서 배제된다.

불법 외국인근로자의 발생 원인은 막대한 송출비용 등으로 인한 비용 만화에 있다.⁶⁾ 대만 정부는 불법 외국인근로자 수가 일정 규모에 미달하면 적극적인 단속이나 엄격한 처벌을 실시하지 않으나, 만약 그 규모를 초과하면 강력한 단속을 실시한다. 대만 정부는 불법 외국인근로자 단속대책의 일환으로 불법 외국인근로자를 신고하는 사람에게는 총 20만~30만 대만달러의 상금을 내걸기도 한다. 그 재원은 불법근로자를 고용한 사용자에게서 징수한 범칙금으로 충당한다. 불법으로 외국인근로자를 1명 고용한 경우에는 최고 6개월 이하의 징역 또는 9만 대만달러의 벌금형에 처하도록 되어 있으며, 고용한 근로자 수가 2명 이상인 경우에는 최고 3년의 징역 또는 최고 30만 대만달러의 벌금형에 처한다. 또한 외국인근로자를 불법으로 알선하는 자는 최고 6개월의 징역 또는 15만 대만달러의 벌금형에 처하고 있으며, 상업적 목적으로 외국인근로자를 불법으로 알선한 자는 최고 3년 징역 또는 60만 대만달러의 벌금형이고, 상습적으로 외국인근로자를 불법으로 알선하는 자는 최고 5년의 징역 또는 15만 대만달러의 벌금형에 처하도록 하고 있다(취업서비스법 제58조 및 59조).

6) 대만의 경우 외국인근로자와 내국인근로자의 임금차이가 거의 없기 때문에 합법적인 취업기간 중에 이탈하기보다는 대만에서는 취업기간 만료 후 사업체를 이탈하여 귀국하지 않는 경우가 대부분이다. 즉, 불법근로자의 임금수준이 높기 때문에 합법 외국인근로자가 사업체를 이탈하지는 않는 것으로 알려져 있다(임현진·설동훈, 2000).

제14장

싱가포르

1. 최근의 외국인력 추세

싱가포르는 외국인력의 추세에 대하여 공식적인 발표를 하지 않고 있어 그 내용의 파악이 불가능하다.

2. 정책 동향

1970년대 초부터 인력부족을 경험한 싱가포르는 외국인력을 제한적으로 수입하기 시작하였다. 처음에는 말레이시아 국적의 외국인력을 우선적으로 도입하였으나 인력난이 심화된 1970년대 후반 이후에는 말레이시아 이외의 국가로 도입 대상을 확대하였다.¹⁾ 싱가포르의 외국인력정책 기조는 다음과 같다.

첫째, 숙련직 및 전문직 외국인은 적극적으로 유치하고 비숙련 외국인은 필요한 부분에 한하여 제한적으로 수입한다는 것이다.²⁾ 월급이

1) 2000년 7월 현재 싱가포르의 외국인근로자는 전체 취업자(15만명)의 20.0%인 311천명으로 나타나 있다(노동부, 2000d).

2) 외국인근로자를 월급수준에 따라 구분하고 있는데, 즉 월급이 2,500 싱가포르 달러 이상인 근로자를 전문기술직으로 하고, 이하를 비숙련직 근로자로 구분하여 비자발급 절차, 취업조건 등을 달리하고 있다. 전문기술직 근로자의 경우 이민국이 이민법에 의하여 취업사증(Employment Pass)를 발급하고 있다. 이들 근로자는 입국 및 취업 제한은 없고 체류기간은 물론 영주권도 희망하면 취득할 수 있는 것이 일반적이다.

2,500 싱가포르달러 미만인 외국인근로자는 외국인근로자법에 의하여 고용허가(work permit)를 노동부로부터 발급받아야 이민국의 체류허가를 받을 수 있다. 고용허가 기간은 2년이며 1차에 한하여 연장할 수 있는데 동일인에 한하여 4년간만 허용되며 귀국하면 재입국이 불가능하다.³⁾ 고용허가증 소지자의 고용주는 5,000 싱가포르달러의 귀국보증금(말레이시아인은 제외)을 정부에 예치하여야 한다.

둘째, 외국인력의 수입국가를 제한하고 있고, 외국인력을 국적에 따라 비전통국(Non-Traditional Sources: NYS)과 북아시아 계통(North Asian Sources: NAS)으로 구분하여 취업 업종에 대해 차이를 두고 있으며,⁴⁾ 말레이시아로부터 독립하였다는 역사적 배경, 지정학적인 위치로 인하여 말레이시아인에 대해 고용의 우선순위를 두고 있다. 국적에 따라 취업 업종을 달리 적용하고 있는데, 제조업 부문의 취업은 말레이시아, 홍콩, 마카오, 한국, 대만 국적의 외국인만 취업이 가능하며, 건설업 부문은 말레이시아, 비전통국, 북아시아국 모두가 가능하다. 서비스업의 경우 비전통 아시아 국적의 외국인의 고용은 제한하고 있다. 다만, Town Council이나 정부 Grass cutting contract에 한해서만 고용이 가능하다. 조선업의 경우 말레이시아, 비전통국가들, 북아시아 국적의 외국인들 모두 취업이 가능하다.

셋째, 개방적인 외국인력정책이 시행되고 있는 편이지만 비숙련 외국인력의 취업이나 정착에는 상당한 규제가 이루어지고 있다. 1개 사업체당 고용할 수 있는 외국인력의 수도 제한되고 서비스산업의 취업에는 최소의 교육기간을 규정하고 있다. 비숙련 외국인근로자의 가족 동반이 허용되지 않으며 싱가포르인과 결혼하기 위해서는 노동부의 허가를 받아야 한다.

끝으로 인력 수입에 따른 자국 근로자의 근로조건 저하를 방지하고

3) 단, 고용허가 소지자가 정부 공인의 숙련기능시험(국가기술자격 2급 이상)에 합격하면 숙련기능공으로 인정하여 고용허가 기간이 3년으로 연장된다.

4) 비전통국가(Non-Traditional Sources : NTS)에는 인도, 스리랑카, 태국, 중국, 방글라데시, 미얀마, 필리핀, 파키스탄이 포함된다. 북아시아국가(North Asian Sources : NAS)에는 홍콩, 마카오, 한국, 대만이 포함된다.

비숙련 외국인력의 대규모 유입을 억제하고자 하는 목적으로 외국인 고용부담금(levy)제도를 도입하고 있다. 도입 초기에는 비전통국의 근로자에게만 부과되었으나 1989년부터는 말레이시아인을 포함하여 외국 국적의 근로자를 고용하는 모든 사업주에게 적용되고 있다.

3. 행정 구조

싱가포르의 외국인력정책과 그 집행업무는 인력부(Ministry of Manpower: MOM)가 관장하고 있다. 인력부 내에 외국인 인력과 관련하여 2개 부서가 있는데, 이는 외국인 고용관련 업무를 관장하는 외국인력고용국(Foreign Manpower Employment Division)와 외국인근로자들의 복지를 관여하는 외국인력관리국(Foreign Manpower Management Division)이다. 외국인력고용국은 다시 단순기능 외국인력 업무를 담당하는 단순인력고용허가과(Work Permit Department)와 전문기술외국인력업무를 담당하는 전문인력고용허가과(Employment Pass Department)로 나누어진다. 외국인력관리국은 외국인의 불법취업, 해고 등과 외국인력제도의 준수와 관련된 업무를 담당하는 고용감독과(Employment Inspectorate Department), 외국인력의 안녕과 복지와 관련된 업무를 담당하는 복지관리과(Well-being Management Department), 경영, 재정, 훈련, 인력관리 등 기업의 제반 업무를 관여하는 기업관리개발과(Corporate Management and Development Department)가 있다.

4. 외국인력제도

싱가פור는 수요자인 사업주가 주도가 되어 외국인력을 도입하는 수요주도적 제도를 운영하는 대표적인 국가로서 고용허가제도에 의해 외국인력을 도입하고 있는데, 단순기능 외국인력은 단순인력고용허가(Work Permit)제도에 의해, 그리고 전문기술 외국인력은 전문인력고용허가(Employment Permit)제도에 의해 도입하고 있다.

싱가פור는 전문기술 외국인력을 받아들이는 것을 장려하는 한편,

단순기능 외국인력의 도입은 엄격히 통제하고 있다. 그러나 외국인근로자에 대한 총량규제를 하지 않고 ‘업종별 외국인력 고용상한비율(dependency ceiling)’을 정하여 통제하고 있다. 즉 건설업, 제조업, 조선업, 서비스업(호텔 등), 가정부 등 심각한 인력부족을 겪고 있는 산업에 외국인력을 공급하되, 각 산업별 외국인력 상한선 규제를 통해 각 업종·직종별 단위 노동시장(개별 기업 사용자)의 외국인력 수요를 조절하고 있다.⁵⁾ 가정부의 고용 상한선은 설정하지 않고 있는데, 이는

〈표 14-1〉 싱가포르의 외국인력 도입 업종·규모 및 고용부담금

(단위: 싱가포르달러)

	외국인 고용 상한선	근로자의 구분	고용부담금	
			월	일
제조업	총종업원 수의 40% 이하	숙련 미숙련	30 240	1 8
	총종업원 수의 40% 이상에서 50% 이하	숙련 미숙련	30 310	1 11
건설업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외 국인근로자 4명까지	숙련 미숙련	30 470	1 16
가공업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외 국인근로자 3명까지	숙련 미숙련	30 295	1 10
조선업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외 국인근로자 3명까지	숙련 미숙련	30 295	1 10
서비스업	총인력의 30%까지	숙련 미숙련	30 240	1 8
부두하역업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외 국인근로자 9명까지	면허 소지자	30	1
	MPA 항운노조원 자격 소지자 수 ×2 이내.	면허 비소지자	240	8
가정부	-	-	345	12

주: 고용부담금은 1999년 1월 1일부터 적용되는 것임.

자료: Ministry of Manpower, *A Guide on Work Permits*, 2003.

5) 현재 싱가포르의 단순기능인력에 대한 정책은 외국인근로자의 수요를 줄이는 데 목표를 두고 있으며, 건설업의 경우 향후 10년 내에 현행 자국민 1인당 외국인 5명에서 2명으로 줄이는 것을 목표로 하고 있다.

가정부 직종에 종사하기를 원하는 싱가포르인이 거의 없다는 점, 유휴 노동력인 주부의 노동시장 진입을 유도하기 위하여 값싼 외국인 가정부를 대량 공급하는 것이 필요하다는 점 때문이다.

또한 외국인 단순기능인력에 대한 사용자들의 수요를 억제하기 위해 고용부담금 제도가 적절히 활용되고 있다.

싱가포르 정부는 불가피하게 단순기능 외국인력을 받아들이지만 그들에 대한 고용 의존도가 높아지는 것을 방지하기 위하여, ‘고용안정채권(security bond)’ 및 ‘고용부담금(levy)’ 제도를 병행하여 시행하고 있다.

‘고용안정채권’ 제도는 비전통국 출신 외국인근로자의 사후 관리 및 귀국을 보증하도록 할 목적으로⁶⁾ 싱가포르 정부는 1993년 4월부터 모든 업종의 비전통국 출신 외국인근로자를 고용한 사용자에게 외국인근로자 1인당 5,000 싱가포르달러의 고용안정채권을 매입하도록 강제하고 있다.⁷⁾

또한 싱가포르 정부는 외국인력 의존도가 높은 기업에 많은 고용부담금을 부과함으로써 외국인근로자 수요를 억제하고 있다. 이 제도가 처음 실시된 것은 1980년 12월인데, 단순기능 외국인력에 대한 지나친 의존과 싱가포르인 근로자의 근로조건 저하를 방지하고, 산업의 기술 집약화를 촉진하기 위한 목적을 갖고 있었다. 당시에는 건설업체에 외국인근로자 1인당 월 230 싱가포르달러를 부과하였다. 1982년에는 고용부담금 금액을 기본급의 30%로 상향 조정하고, 적용 업종·직종을 제조업, 건설업, 조선업, 가정부로 확대하였으며, 1987년에는 고용허가

6) 이는 대만의 귀국보증금제도와 비슷하다.

7) 1993년 3월까지 싱가포르 정부는 업종·직종과 외국인근로자의 출신국에 따라 고용안정채권 금액을 달리 책정하였다. 그때 가정부의 고용안정채권 금액이 5,000 싱가포르 달러로 가장 높았고, 기타 제조업·건설업·조선업 등은 1,000~3,000 싱가포르달러로 다양하였다. 고용안정채권 금액은 같은 업종 내에서도 외국인근로자의 출신국별로 차등적으로 적용되었다. 예컨대 건설업과 조선업의 경우 태국·필리핀·인도네시아 1,000 싱가포르달러, 방글라데시·스리랑카·홍콩·마카오 1,200 싱가포르달러, 인도 1,500 싱가포르달러, 파키스탄 1,700 싱가포르달러, 대만 1,600 싱가포르달러, 한국 2,200 싱가포르달러, 중국 3,000 싱가포르달러였다. 1993년 4월 이후 업종·직종별, 외국인근로자 출신국별 ‘고용안정채권’ 금액의 차별은 철폐되었다.

를 소지한 모든 외국인근로자로 그 적용범위를 넓혔다. 1992년 1월 싱가포르 정부는 ‘고용부담금의 이원화’를 시도하였다. 제조업의 경우 외국인근로자 고용비용이 높은 업체와 낮은 업체를 구분하여 고용부담금을 징수하고, 모든 업종에서 전문기술직 숙련근로자와 단순기능 미숙련근로자를 구분하여 고용부담금을 징수하는 방식으로 2001년 현재 이러한 고용부담금 부과방식이 유지되고 있다.

<표 14-1>에 제시되어 있듯이, 외국인 숙련근로자를 고용한 사용자는 외국인근로자 1인당 월 30 싱가포르달러만 납부하면 되지만, 외국인 미숙련근로자를 고용한 사용자는 업종별로 차등적으로 월 240~470 싱가포르달러를 납부하여야 한다. 즉 제조업·부두하역업·서비스업 240 싱가포르달러, 조선업 295 싱가포르달러, 가정부 345 싱가포르달러, 건설업 470 싱가포르달러를 부과하여 미숙련 외국인력에 대한 시장수요를 억제하고 있다. 싱가포르 정부는 전문기술에 종사하는 숙련 외국인력을 한층 더 많이 유치하기 위하여, 숙련인력에 대한 고용부담금을 계속 낮추는 정책을 펴고 있다.

싱가포르에서 외국인근로자는 예외적인 경우가 아니면 직장을 바꿀 수 없고, 그들의 취업기간이 제한된다는 점을 제외하면, 대체로 내국인 근로자와 동등한 노동법상의 지위를 누린다.⁸⁾ 외국인근로자는 내국인과 마찬가지로 산업재해보상보험과 상해보험의 혜택을 받을 수 있다. 그리고 많은 경우 주거 시설을 저렴한 가격으로 제공받는다. 그들의 임금수준은 사용자와의 협상에 의하여 자율적으로 결정된다. 그러나 단순기능 외국인근로자의 기본급 상한선은 월 2,500 싱가포르달러 미만으로 정해져 있다.

한편, 싱가포르 정부는 『직업소개기관법(Employment Agencies Act)』에 의하여 ‘공인된 대리인(licensed employment agencies)’이 사용자를 대신하여 외국인력을 수입하고 관리하는 것을 허용하고 있다.⁹⁾ 사용자

8) 가정부는 생산근로자가 아닌 것으로 간주되어 노동조합 가입이 허용되지 않는다.

9) 『직업소개기관법』에 의하여 각 업체는 허가시 20,000 싱가포르달러를 보증금으로 인력부에 예치하는데, 불법 외국인근로자를 소개하거나 영업장소·소개료·성실보고 의무 등을 위반한 경우 보증금은 몰수되고 영업허가도 취소된다.

가 외국에 가서 인력을 충원하는 것이 비용과 시간 면에서 소모적이고, 또 외국인력 관리상의 직접적 책임을 피하기 위하여 대부분 유료 외국인력 알선업체를 이용하는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾

인력부 고용허가과는 외국인근로자가 고용허가 조건을 위반하였을 경우 고용허가를 취소한다. 고용허가 취소 대상은 ① 취업 도중 직종 변경 또는 허가직종과 다른 근로에 종사한 자, ② 취업 사업장을 이탈한 자, ③ 임신자, 성병 환자 및 건강진단서 미제출자, ④ 정부의 허가 없이 싱가포르 여성과 결혼한 자 등이다. 특정 외국인근로자의 고용허가를 중지 또는 취소하여 그 결정을 사용자에게 통지하면 그 사용자는 9일 이내에 해당 외국인근로자의 취업을 종료시켜야 하고, 그 외국인근로자는 취업 종료 후 7일 이내에 고용허가를 반납하고 출국하여야 한다. 싱가포르의 『외국인근로자취업법』은 외국인근로자의 취업 종료는 노동조합의 협상, 노동쟁의, 중재절차 또는 어떤 형태로든 구제 보상의 대상이 될 수 없음을 명기하고 있다.

싱가포르에도 불법취업 문제가 발생하고 있으나 불법취업자 및 이를 고용하고 있는 사업주에 대한 단속 및 처벌을 엄격하게 실시하고 있다. 불법 외국인근로자에 대한 처벌을 보면, 『이민법』에 의하여 90일 이상 불법 체류하거나 밀입국한 외국인근로자는 징역 3개월 내지 2년을 부과하도록 규정되어 있다. 또한 싱가포르 정부는 『외국인근로자취업법』에 의하여 고용허가증을 소지하지 않은 외국인근로자를 고용한 사용자에게 12~24개월치 고용부담금에 해당하는 범칙금 또는 1년 이하의 징역에 처하고, 2회 이상의 누범자에게는 24~48개월분의 고용부담금에 해당하는 벌금형, 또는 징역 1~12개월에 처한다. 불법 외국인근로자를 고용한 사용자는 신체형과 범칙금 이외에 1년간 외국인근로자를 고용할 수 없는 행정처분을 받고 수시로 임검 조사를 받는 불이익이 따른다.

『외국인근로자취업법』에 의하면, 인력부의 고용감독관과 이민국 공무원, 경찰관은 불법 외국인근로자를 영장 없이 체포할 권한을 부여받

10) 싱가포르 인력부는 인터넷 홈페이지를 통해 공인된 민간 외국인력 알선업체의 명단, 주소, 우편번호, 전화번호, 팩시밀리, 면허번호, 면허유효기간 등의 정보를 제공하고 있다.

고 있다. 또한 지역사회 의 이웃감시제도와 범죄방지위원회를 설치하여 불법 외국인근로자 신고를 접수하고, 지역주민복지회관(community center)에서도 신고를 접수하고 있다.

제15장

일 본

1. 최근의 외국인력 추세

2000년 12월 말 현재 일본에 취업하고 있는 외국인근로자는 약 71만 명으로 추정되어 전체 근로자(5,356만명)의 1.3% 수준을 보이고 있다. 71만명의 외국인근로자를 체류자격별로 보면 <표 15-1>에서 보는 바와 같이 전문기술직 근로자, 특정활동, 유학·취학생,¹⁾ 니케진(Nikejin: 日系人) 및 불법취업자로 구분된다. 취업허가를 받고 취업을 목적으로 입국한 전문기술 분야 외국인인 21.8%인 155천명이다. 연수비자로 입국 후 연수를 마치고 취업허가를 받은 기능실습생과 국가간 협약에 의해 일본에 1년간 체류하면서 일본 문화를 배우고 시간제 근로를 하여 체재비를 조달할 수 있는 ‘워킹 홀리데이(working holiday)’ 프로그램에 의해 취업이 허가된 특정활동 비자 소지자가 4.2%인 30천명이다. 일본에 학업을 목적으로 입국하여 주 28시간 이하의 시간제 근로의 허가를 받은 유학생 및 취학생은 8.4%인 59천명이다.

해외거주 일본인 동포로서 아무런 제한 없이 일본 내에서 취업할 수 있는 『니케진』이 32.9%인 233천명이다. 일본에서는 인력부족 현상을 겪고 있는 단순기능인력의 공급은 주로 『니케진』을 통해서 이루어지고, 그 다음으로 기능실습생과 시간제 근로에 종사하는 외국인 유학생·취학생을 통해서 이루어진다. 그러나 일본에서도 전체 외국인근로자의

1) 취학생은 대학(원) 또는 전문대학 진학을 준비하는 어학연수생을 말한다.

〈표 15-1〉 체류자격별 일본의 외국인근로자 추이

(단위: 명, %)

	1990	1995	1998	2000
전문·기술분야 근로자	67,983	87,996	118,996	154,748(21.8)
특정활동(기능실습생 등)	3,260	6,558	19,634	29,749(4.2)
시간제근로에 종사하는	10,935	32,366	38,003	59,435(8.4)
유학생·취학생	-	-	-	-
니케진(日系人)	71,803	193,748	220,844	233,187(32.9)
불법취업자	약 100,000	약 280,000	약 270,000	232,121(32.7)
전 체	약 260,000	약 610,000	약 670,000	709,240

주: ()안의 숫자는 구성비(%)임.

자료: OECD, *SOPEMI Report for Japan : Statistical Annex*, December 2001.

國際研修協力機構 編(2001), p.16.

32.7%에 이르는 232천여명의 불법취업 외국인이 있으며, 이들은 주로 아시아 국가들로부터 입국하여 건설현장, 생산라인, 유흥접객업소 등에 취업하고 있는 것으로 추정되고 있다. 232,121명의 불법체류자는 단기 체재 비자로 입국한 후 체재기간을 초과한 사람이 74.6%인 173,051명이며, 연수비자로 입국한 후 연수사업장을 이탈하거나 체류기간을 초과한 사람은 불법체류자의 1.3%인 3,004명이다.

71만여명의 외국인근로자 이외에도 일본에는 2000년 현재 54,049명의 외국인연수생이 있다. 외국인연수생은 근로가 아닌 연수를 받기 위해 입국한 외국인이므로 근로에 종사해서는 안 되지만 이들의 일부도 현장연수 기간 중 부분적으로는 사실상 근로에 종사하고 있는 것으로 추정되고 있다.

2. 외국인력정책 동향

일본은 전문적·기술적 분야의 외국인근로자에 대해서는 일본 경제 사회의 활성화와 국제화를 촉진하기 위해 적극적으로 받아들이는 반면, 단순근로자의 수입에 대해서는 일본 경제사회 및 국민생활에 많은 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하여 매우 신중한 자세를 견지해 오고

있다. 이러한 정책은 일본의 『출입국관리및난민인정법』이 제정된 이래 유지되어 오고 있다.

1950년대 이래 고성장을 이룩한 일본 경제는 해외진출법인 근로자의 기능과 기술을 향상시키고 일본의 기술을 아시아 개발도상국에 전수시켜 주기 위해 외국인연수제도를 도입하였다. 1990년까지는 국제협력 차원에서 정부가 실시하는 외국인연수제도와 해외투자기업이 현지 법인의 근로자를 일본에 데려와서 필요한 기술을 연수시켜 다시 해외 현지 법인에서 활용하는 연수제도가 실시되었다. 즉 1990년까지는 민간 차원에서는 해외투자기업만 외국인연수생을 들여올 수 있었다. 그런데 1990년에 『출입국관리 및 난민인정법』이 대폭 개정되어 해외투자기업이 아닌 중소기업도 외국인을 연수시킬 수 있는 여건을 갖추면 외국인 연수생을 도입할 수 있게 되었다.

최근에는 연수생제도를 고용허가제도로 전환하는 것에 대하여 학계를 중심으로 연구가 진행되고 있다.

3. 행정 구조

민간 차원의 외국인연수제도 및 1993년에 도입된 기능실습제도에 대한 지원업무는 1991년에 법무성, 외무성, 후생노동성, 경제산업성, 국토교통성 등 5개 부처가 공동으로 설립한 재단법인인 국제연수협력기구(Japan International Training Cooperation Organization: JITCO)가 맡고 있다. JITCO 직원의 약 70%는 5개 부처에서 파견된 공무원이며, 나머지 약 30%는 공개 채용된 민간인으로 구성되어 있다. JITCO의 활동에 필요한 예산의 1/2은 국고보조금으로 충당하고 나머지 1/2은 회원사가 부담하는 회비에 의해 조달하고 있다. 그러나 연수생을 수입하는 기업이 JITCO에 연수생 도입에 따른 수수료를 부담하지는 않는다.

정부가 관장하는 외국인연수생제도는 외무성, 산업경제성, 후생노동성 등 각 연수프로그램을 담당하는 정부부처가 직접 관장하고 『니케진』에 대한 정책은 후생노동성이 관장한다.

4. 외국인력제도

가. 외국인연수제도

1) 개 요

2000년 현재 일본의 외국인연수제도는 <표 15-2>에서 보는 바와 같이 정부의 관계부처가 주관하는 정부 차원의 연수제도와 순수 민간기업 및 관련단체가 주관하는 민간 차원의 연수제도로 양분되는데, 2000년 현재 전체 외국인연수생의 24.1%는 정부 차원의 외국인연수생이며, 75.9%는 민간 차원의 외국인연수생이다.

<표 15-2> 일본의 외국인연수생 현황: 2000

(단위: 명, %)

			인 원	구성비
전 체			54,049	100.0
정부 차원의 연수제도	소 계		13,030	24.1
	JICA(국제협력사업단)		7,791	14.4
	AOTS(해외기술자연수협회)		4,547	8.4
	JAVADA(중앙직업능력개발협회)		534	1.0
	ILO(일본ILO협회)		158	0.3
민간 차원의 연수제도	소 계		41,019	75.9
	JITCO 지원	소계	31,898	59.0
		기업단독형 ¹⁾	9,023	16.7
		단체감리형 ¹⁾	22,875	42.3
	입관직접신청 ²⁾		9,121	16.9

주: 1) 기업단독형은 해외투자기업이 JITCO의 지원을 받아 단독으로 연수생을 받아들이는 경우이며, 단체감리형은 JITCO의 지원을 받아 상공회의소, 공익법인 등과 그 회원사가 공동·협력하여 연수생을 받아들이는 경우를 말함.

2) 입관직접신청(入管直接申請)이란 해외투자기업 또는 중소기업단체 등이 JITCO의 지원을 받지 않고 연수생을 받아들이는 경우를 말함.

자료: 國際研修協力機構 編, 『2001年版 外國人研修・技能實習事業實施狀況報告, JITCO 白書』, 2001. 9. p.5.

정부 차원의 외국인연수제도에는 외무성이 관장하는 국제협력사업단(Japan International Cooperation Agency: JICA)을 통한 외국인연수제도, 산업경제성이 관장하는 해외기술자연수협회(The Association for Overseas Technical Scholarship : AOTS)를 통한 외국인연수제도, 그리고 후생노동성이 관장하는 외국인연수제도로서 중앙직업능력개발협회(Japan Vocational Ability Development Association: JAVADA)와 일본 ILO협회를 통해서 실시하는 외국인연수제도 등 네 종류가 있다.

정부가 직접 관장하는 외국인연수제도는 일본 정부가 개발도상국과의 기술협력 차원에서 이루어지는 것이므로 연수 비용의 전부 또는 대부분을 정부가 보조하고 있다.

연수생, 연수취업자, 『니케진』 등에 대한 총도입 규모(quota) 또는 국가별 도입규모에 대한 제한은 없다.

2) JAVADA(중앙직업능력개발협회)의 외국인기초기능연수생 수입 사업

본 사업은 개발도상국의 청년층에 대하여 경제발전에 필요한 기능을 연마하게 하여 개발도상국의 경제발전을 지원하고, 나아가 국제경제사회의 조화로운 발전을 도모하기 위하여 1989년부터 시행되고 있다. 본 사업은 후생노동성 직업능력개발국 해외협력과 외국인연수추진실이 관장하며,²⁾ 그 실시는 JAVADA³⁾가 담당하고 있다.

본 사업의 연수 대상자는 중국, 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리

2) 일본 후생노동성에서 외국인 관련업무를 관장하는 곳은 직업안정국 외국인 고용대책과와 직업능력개발국 해외협력과 외국인연수추진실의 두 곳이 있는데, 전자는 근로자 신분으로 있는 외국인을 관장하며, 후자는 외국인연수생에 대한 업무를 관장한다. 외국인연수생은 근로자가 아닌 연수생이므로 그 관장도 직업안정국이 아닌 직업능력개발국이 관장하고 있음에 유의할 필요가 있다.

3) JAVADA(중앙직업능력개발협회)는 근로자의 직업능력의 개발을 촉진하기 위하여 직업능력개발촉진법에 의해 1979년에 설립된 단체로서, 기능 검정의 실시와 기능 존중의 사회적 분위기 조성, 기업에 대한 능력개발 관련 정보의 제공, 외국인 기초기능연수생 수입사업 등을 실시하고 있다. 2002년 2월 현재 본부 이외에 전국에 47개소의 도도부현(都道府縣) 직업능력개발협회가 있다.

핀, 베트남 등 아시아개발도상국으로부터 다음의 요건을 모두 충족시키는 자를 JAVADA가 선발하고 있다.

- ① 18세 이상 25세 미만인 자
- ② 고등학교 졸업 정도의 학력을 소지하고, 연수 직종과 관련된 직업경험이 있거나 직업훈련을 받은 적이 있는 자
- ③ 원칙적으로 일본어 능력이 있는 자
- ④ 심신이 건강한 자
- ⑤ 일본에서의 연수 종료 후 곧바로 귀국하여 습득한 기능·기술을 활용할 수 있는 기업 등에 기능근로자로서 취업이 예정되어 있는 자⁴⁾
- ⑥ 장래 숙련기능근로자로서 기대되는 모범적인 청년으로서 연수생 송출국의 관계기관, 기업 등이 본 연수를 받는 것이 적합하다고 인정하여 추천한 자.

모든 연수는 도입기업에서 이루어지는데, 연수 참여기업은 주로 중소기업이다. 연수기간은 9개월 이상 1년 9개월 이내이며, 1년 9개월 연수의 경우 3개월간의 도입연수, 6개월간의 기초기능연수 및 1년간의 실무연수로 이루어진다.

외국인연수생에 대해서는 왕복항공료, 연수준비금(3만엔), 연수수당(월 5만엔)이 지급되는데 왕복항공료의 1/2과 일본 입국 후 최초로 실시하는 연수생 건강진단료, 연수준비금 및 연수수당은 전액 국고에서 지급된다. 위의 비용 이외에 연수기업이 부담하는 연수비에 대해서는 첫 3개월간의 도입연수기간 중에는 1/2을, 두 번째 단계인 기초기능연수기간 중에는 1/3을 각각 국고에서 연수기업에 대해 보조하고 있다. 연수생 및 연수기업에 대한 국고 지원은 JAVADA를 통해서 지급된다. 실무연수기간 동안에는 월 5만엔의 연수수당⁵⁾과 연수비용 등은 전액

4) 기능근로자로 취업이 예정되어 있어야 하므로 사실상 현재 재직중인 외국인 근로자만 본 연수프로그램에의 참여를 신청할 수 있다.

5) 2001년 현재 동경도의 최저임금일액이 5,597엔이므로 월 5만엔의 연수수당은 최저임금의 1/3에 다소 못 미치는 수준에 해당된다.

연수기업이 부담하며 국고보조는 없다. 연수기업은 국고보조 이외의 비용을 부담하여야 하고, 연수생에게 숙박과 식사를 무료로 제공하여야 한다. 연수기간 중에 발생하는 연수생의 질병, 부상 등에 대비하여 JAVADA가 해외여행상해특약보험에 가입해 주고 있다.

3) 일본 ILO협회의 국제기능개발계획

국제기능개발계획은 1972년부터 개발도상국의 국가발전에 공헌하기 위하여 개발도상국의 민간기업에 재직하고 있는 근로자를 일본에 초청하여 민간기업 등에서 연수를 시키는 정부 차원의 외국인 연수제도이다. 이 연수제도는 개발도상국의 근로자로서 현지 협력기관(기업, 노동조합, 정부기관 등)이 본 연수를 받는 것이 필요하다고 인정하여 추천한 자, 송출국의 기업에 고용되어 있는 근로자⁶⁾로서 본 연수를 받는 것이 필요하다고 인정되는 자를 대상으로 한다. 본 연수를 받기 위해서는 고등학교 졸업자 이상의 학력을 소지한 자, 18세 이상 35세 이하인 자, 귀국 후 송출국의 산업현장에서 지도적 역할을 수행할 것으로 예상되는 자, 원칙적으로 일본어 능력이 있는 자, 심신이 건강한 자 등의 자격요건을 모두 갖추어야 한다.

이 연수프로그램은 후생노동성 직업능력개발국 해외협력과 외국인 연수추진실이 관장하며, 실시는 일본 ILO협회⁷⁾가 고용·능력개발기구의 관계기관의 협력을 받아 실시하는데, 연수기간은 3개월의 오리엔테이션 기간과 6개월의 현장실습훈련 기간을 합쳐 9개월간이다. 오리엔테이션 기간 중에는 고용·능력개발기구의 훈련기관 중 하나인 지바(千葉) 폴리테크센터(poly-tech center)에서 Off-JT형태로 일본어 연수

6) 따라서 연수 신청 당시 송출국에서 고용되어 있지 않는 실업자 등은 이 연수 프로그램에 참여할 수 없다.

7) 일본 ILO협회는 해외노동정보를 수집하여 소개하고 해외로부터 기술·기능 연수생을 수입하는 등의 기술협력사업을 행하며, 제외국에 대하여 일본의 노동사정에 대한 올바른 이해를 하도록 하기 위한 세미나의 개최 등 노동 분야의 국제교류사업 등을 수행하도록 하기 위해 노·사·공(정부·공익)의 협력에 의해 1949년에 설립된 재단법인이다. 그러나 명칭과는 달리 국제노동기구(ILO)와는 아무런 관련이 없다.

와 기초기능연수가 이루어진다. 오리엔테이션 기간 중에 소요되는 강사료와 사무비는 고용보험기금으로부터의 고용·능력개발기구에 대한 교부금의 형태로 국가에서 지원하며, 연수수당(월 63천엔)과 연수생에 대한 보험료, 왕복항공료 및 준비금(입국시 3만엔) 등에 대해서는 일반회계에서 소요비용의 3/4을 보조하고 있다. 6개월간의 현장실습훈련은 Off-JT 및 OJT 형태로 연수기업 등에서 이루어지는데 현장실습훈련비용의 3/4과 이 기간 동안의 연수수당 및 연수생 보험료의 3/4은 일반회계에서 보조하고 있다. 오리엔테이션 기간과 현장실습훈련 기간 중 일반회계 및 고용능력개발기구 교부금에서 지원되지 않는 나머지 1/4의 비용에 대해서는 연수생을 받아들인 기업이 부담하도록 되어 있다. 연수기업이 부담하여야 할 비용은 매월 일본 ILO협회에 납부하여야 하며, 일본 ILO협회가 연수생에 대하여 소요비용을 지원하는 방식으로 운영되고 있다.

국제기능개발계획에 의한 외국인연수는 이 계획에 동의하여 외국인연수생을 받아들이고 직업능력개발촉진법에 의한 인정직업훈련을 실시하거나 동등 이상의 직업훈련을 실시할 수 있는 기업 또는 단체로서 이 계획에 의한 연수를 행할 수 있으며, 경영이 안정되어 경제적으로 당해 연수를 계속하여 실시할 수 있는 능력이 있다고 인정되는 기업에 한하여 외국인연수생의 수입을 허용하고 있다.

이 계획에 의한 외국인 연수가 효율적으로 수행되게 하기 위하여 일본 ILO협회는 송출국의 협력기관으로부터 기업에 고용되어 있는 외국인근로자를 연수생으로 모집하여 연수기업 등에게 알선하고 외국인 연수기업 및 지바 폴리테크센터에 대한 연수경비를 보조해 주고 연수를 감리·지도하며, 연수생이 귀국한 다음에는 외국인 연수 수료생에 대한 추적조사를 통하여 연수 효과에 대한 평가를 실시하고 있다.

연수기업은 연수생에 대하여 현장실습훈련 기간 중 숙박시설 및 식사를 제공하여야 한다. 또한 연수기업은 연수에 필요한 시설을 갖추어야 하고 훈련직종에 관련된 직업훈련지도원 면허를 소지한 연수지도원을 연수생 10명당 1명 이상씩 배치하여야 하며, 훈련시간은 1주에 44시간 이내여야 한다. 훈련시간 배분에 있어서는 원칙적으로 학과훈련

시간 수를 총훈련 시간 수의 25% 이상으로 하여야 한다.

이 연수프로그램이 시행된 1979년부터 2000년 현재까지 4,432명의 외국인이 이 연수프로그램에 의해서 연수를 받았으며 이 기간 중 이탈자는 4명이다. 앞서 살펴본 JAVADA의 외국인기초기능연수생 수입사업에 참여하는 기업이 주로 중소기업인 반면, 국제기능개발계획에 의한 외국인 연수에 참여하는 기업은 주로 대기업이다.

4) 민간이 관장하는 외국인연수제도

민간 차원의 외국인연수제도는 후생노동성 직업능력개발국 해외협력과 외국인연수추진실이 정책을 관장하고, 국제연수협력기구(JITCO)가 외국인 연수를 시행하는 민간단체 및 기업에 대하여 종합적인 지원 및 지도를 행하고 연수생을 보호하며, 직접적인 연수는 민간단체와 기업에서 이루어진다.

민간 차원의 외국인연수생으로 선발되기 위해서는 다음의 조건을 만족시켜야 한다.

- ① 단순작업의 연수를 받지 않을 것⁸⁾
- ② 18세 이상으로서 연수 종료 후 송출국에 귀국하여 이전의 직장 등에 복귀할 것이 약속되어 있을 것⁹⁾
- ③ 현재의 기술·기능수준의 향상을 위하여 일본에서 연수를 받을 필요가 있을 것
- ④ 연수생이 송출국의 지방공공기관 또는 그에 준하는 기관으로부터 추천을 받았을 것
- ⑤ 원칙적으로 일본에서 받게 될 연수와 동종의 업무에 종사한 경험 이 있을 것.

8) 일본 법무성의 내부지침에 의하면 일본의 국가기술자격시험 대상이 되는 작업은 단순작업이 아닌 것으로 해석되고 있다.

9) 따라서 실업자나 신규학교 졸업자 등 현재 송출국에서 고용되어 있지 않은 자는 일본의 외국인연수생이 될 수 없다. 연수 후 귀국하여 전 직장 복귀가 약속되어 있다는 사실을 증명하기 위해서 연수신청시 신청자의 재직증명서를 첨부하도록 하고 있으며, 관할 행정기관에서 연수 후 귀국시 전직장에의 복귀가 약속되어 있음을 확인하여 추천하도록 하고 있다.

해외투자기업은 개별적으로 외국인연수생을 받아들일 수 있으나 해외투자기업이 아닌 경우에는 ① 중소기업 3단체(상공회의소, 상공회, 중소기업단체), ② 직업훈련법인, ③ 농업협동조합, ④ 공익법인 등의 단체를 통해서만 외국인연수생을 수입할 수 있다.

연수생의 기업별 허용 인원은 해외투자기업이 단독으로 연수생을 수입하는 경우에는 상시근로자 수의 5% 이내, 기업이 단체를 통하여 연수생을 수입하는 경우에는 상시근로자 수가 201~300명인 기업은 15명, 101~200명인 기업은 10명, 51~100명인 기업은 6명, 50명 이하인 기업은 3명이다. 영농기업이 농업협동조합 또는 농업기술협력을 행하는 공익법인을 통해 연수생을 수입하는 경우에는 2명 이하의 연수생을 수입할 수 있다(國際研修協力機構 編, 2001. p.5).

외국인연수생의 선발 및 수입 절차를 보면, 먼저 일본 내에 있는 상공회의소, 중소기업단체 등 800여개 단체가 회원사로부터 연수생의 수입 신청을 받으면 800여개 단체가 송출국의 국가 또는 지방공공단체에 의뢰하여 일본의 연수희망기업이 원하는 직종에 종사하고 있는 근로자 중에서 3~5배수의 연수참여 희망자를 모집한다. 3~5배수의 연수희망자가 모집되면 일본의 연수희망기업과 연수생 수입단체 관계자가 송출국에 가서 연수희망근로자를 면접한 후 연수생을 선발한다.¹⁰⁾ 연수생이 선발되면 일본에 입국하기 전에 송출국에서 160시간 이상 일본어 및 연수에 필요한 기초정보와 기능 등을 Off-JT 형태로 교육시켜야 한다. 이때의 교육은 송출국의 국가기관 또는 국가기관에 준하는 기관이 인정하는 기관이나 단체에서 이루어진다. 연수생의 선발·도입 과정에서 JITCO는 외국의 송출기관에 관한 각종 정보와 연수제도에 관한 정보를 제공하는 등의 간접적인 지원만 하고 직접적인 업무는 800여개에 이르는 단체를 통해서 이루어진다. 민간직업소개기관은 연수생의

10) 3~5배수의 연수희망자 중에서 수요자인 연수를 시킬 일본의 기업과 단체가 직접 면접하여 선발하므로 우리나라에서와 같이 연수생 배정 과정이 필요 없다. 송출국에 직접 가서 면접하는 것이 의무화되어 있지는 않으나 우수한 연수생을 선발하기 위해 송출국에 직접 가서 면접하는 것이 일반화되어 있다.

선발 및 수입 과정에 전혀 관여하지 못하게 하여 송출비리의 발생을 예방하고 있다. 외국인연수생이 일본에 입국하면 연수생을 수입한 800여개 단체가 3개월간 비실무연수(Off-JT)를 실시한 후 연수생을 연수기업에 인계하여 실무연수(OJT)를 실시하도록 하고 있다. 비실무연수는 반드시 연수기간의 1/3 이상의 기간 동안 실시되어야 한다.

JITCO가 지원하는 외국인연수생은 2000년 말 현재 31,898명인데, 이 중 남자가 51.3%인 16,330명이며 국적별로는 중국인이 65.9%인 21,036명이다. 연수참여기업의 종업원 규모별 분포를 보면 1~49인 기업이 42.7%, 50~99인 기업이 14.5%, 100~199인 기업이 11.0%, 200~299인 기업이 5.3%, 300~999인 기업이 8.9%, 1,000인 이상 기업이 17.6%로서 주로 중소기업이 JITCO 지원 외국인 연수사업에 참여하고 있다(國際研修協力機構 編, 2001). 연수 직종은 모두 제조업이며, 연수 기간별 외국인연수생의 분포를 보면 12개월이 74.5%, 6개월이 8.6%, 12개월을 초과하는 경우는 0.7%로서 12개월의 연수가 압도적으로 높게 나타나고 있다.

외국인연수생에 대해서는 연수생이 일본에서 생활에 필요한 실비를 연수수당의 명목으로 연수생 본인에게 매월 직접 지불하여야 한다. 연수수당 외에도 왕복항공료,¹¹⁾ 연수실시비용, 주거비, 보험료 등을 연수기업 등이 부담하여야 한다. 연수수당은 93.8%의 경우 일본측에서 부담하나 6.2%인 1,975명의 연수생은 송출국측에서 부담하고 있다. 월평균 연수수당은 2000년 현재 79,210엔으로서 최저임금액의 약 1/2 수준이다. 특히 JITCO가 지원하는 단체 등을 통해 수입된 외국인연수생의 월평균 연수수당은 2000년 현재 71,337엔으로서 최저임금의 약 45% 수준이다(國際研修協力機構 編, 2001).

일본은 외국인연수생이 연수기업을 이탈하지 않도록 하기 위해 다음과 같은 장치를 두고 있다.

첫째, 연수생 선발 과정에서 연수기업과 수입단체의 관계자가 직접

11) 왕복항공료는 연수기간 만료 후 귀국시에는 연수생을 초청한 기업이 부담하고, 연수 후 기능실습을 마치고 귀국시에는 외국인연수생이 부담하며, 불법체류 또는 연수기업 이탈시에는 외국인연수생이 부담한다.

송출국에 가서 면담을 하여 3~5배수의 후보자 중에서 이탈 가능성이 낮은 사람을 선발하도록 하고 있다.

둘째, 이탈자를 알선한 송출국의 관계기관으로부터의 연수생 소개를 배제하고 이탈자가 많은 국가로부터의 연수생 수입을 억제함으로써 송출국이 이탈 가능성이 낮은 사람을 연수생으로 추천하도록 하고 있다.

셋째, 외국인연수생을 수입한 기업과 단체가 연수생 관리의 책임을 지도록 하는 한편, 외국인연수생을 관리할 수 있는 능력이 있는 기업과 단체에 대해서만 외국인연수생의 수입을 허용하고 있다. 연수기업은 연수에 필요한 시설과 장비는 물론, 숙박시설을 구비하고 연수생의 안전과 위생을 위한 보험에 가입하여야 하고, 생활지도원을 두어 연수생 보호에 만전을 기해야 한다.

넷째, 연수 내용이 단순업무여서는 안 되고 송출국의 연수생 재직기업과 일본의 연수기업 간에 상당한 거래가 있는 등 밀접한 관계가 있는 기업의 재직근로자로서 연수 후에는 이전의 기업에 복직이 예정되어 있는 자를 연수생으로 수입하도록 함으로써 연수 후에 일본에 계속해서 체류할 가능성이 높은 사람은 연수생에서 배제하고 있다.

다섯째, 연수생을 수입하는 기업은 연수 계획을 작성하여 연수 계획대로 연수를 실시하여야 하며, 연수 대신 사실상 근로를 시키는 등 부정을 행하는 기업에 대해서는 3년간 연수생 수입을 금지하고 있다. 또한 외국인을 불법으로 고용한 사업주에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 200만엔 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

이러한 제도적 장치로 인하여 외국인연수생 중 이탈자는 2000년까지 3,004명으로서 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

나. 기능실습제도

외국인연수생이 9개월 이상(보통 12개월)의 연수를 마친 후 소정의 기능평가시험에 합격하면 2년 3개월 이내(보통 2년)의 기간 동안 연수기업과 동일한 기업에서 고용계약 관계하에서 근로자 신분으로 기능·기술 등을 습득할 수 있는 기능실습제도가 1993년 4월에 도입되었다.

연수기간 중에는 체류자격이 ‘연수’로서 비실무연수(Off-JT)와 실무연수(OJT)를 ‘연수생’의 자격으로 받게 되는 데 반하여, 기능실습 기간 중에는 ‘근로자’의 자격으로 기능·기술 등을 습득하게 되며, 노동관계법의 적용에 있어서 내국인근로자와 동일한 보호를 받게 된다. 연수 후 기능실습으로 전환하는 경우에는 연수생을 수입한 연수기업에서 근무하는 것을 원칙으로 하며, 다른 기업으로의 이동은 금지된다. 다만, 연수기업이 도산한 경우에는 연수생을 수입했던 800여개 단체가 소속 회사에 알선하여 기능실습을 받도록 하고 있다.

연수 후 기능실습으로 전환한 외국인근로자 수는 <표 15-3>에서 보는 바와 같이 최근 들어 증가 추세에 있으며, 1993년부터 2000년까지 48천여명에 이르고 있어, 연수생의 약 1/4이 연수 후 기능실습으로 이행하고 있다.

<표 15-3> 연수 후 기능실습으로의 이행자 수 추이

(단위: 명)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	전 체
160	1,861	2,296	3,624	6,339	13,066	11,032	12,395	48,546

자료: 일본 법무성.

기능실습생 중 이탈자는 2000년에 869명 등 1993~2000년의 기간 중 2,233명이 발생하였다. 연수생에게는 연수기업이 식사, 숙박시설 등을 제공하고 연수수당을 지급해야 하는 데 반하여 기능실습생에게는 식사와 숙박시설의 제공의무가 없으며, 그 대신 기능실습생에게는 임금이 지급된다. 기능실습생에게 지급하는 임금수준을 보면 2000년 현재 약 3/4이 월 11만~13만엔 수준이며, 월 11만엔 미만인 자도 16.5%에 이르고 있어, 시간외수당, 야간근로수당 등을 제외하면 대부분의 기능실습생이 최저임금보다 다소 낮은 임금을 받고 있다(國際研修協力機構 編, 2001, p.22).

기능실습제도에 대한 정책도 외국인연수제도와 같이 후생노동성 직업능력개발국 해외협력과가 관장하고 있다. 연수 및 기능실습 기간을 포함한 최장 기간은 3년이다. 기능실습에 대한 국고 지원은 없으며, 기능실습

에 대한 원조를 실시하는 JITCO 재정의 1/2을 국고에서 보조하고 있다.

다. ‘니케진’

‘니케진’(日系人)은 브라질, 페루 등 해외에 이주한 일본인의 후손을 말한다. ‘니케진’에 대해서는 아무런 제한 없이 일본 내에서 취업할 수 있도록 허용하고 있으며, 일본에서의 단순기능인력의 부족은 주로 ‘니케진’에 의해 해결되고 있다.

‘니케진’은 1~3년의 체류자격을 얻어 입국하지만 범죄 등 특별한 사유가 없는 한 체류기간이 계속 연장될 수 있다.

일본에 거주하는 ‘니케진’은 2000년 말 현재 233천명이며, 이 중 브라질 출신이 약 16만명, 페루 출신이 약 4만명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. ‘니케진’의 약 40%는 근속연수가 7년 이상이다.

‘니케진’은 취업허가 없이 일본 내에서 자유롭게 취업할 수 있으며, 이들의 약 80%가 생산직에 취업하고 있다. ‘니케진’의 취업 과정을 보면 일본에 있는 친지를 통해 취업하거나 브라질 상파울루 소재 연락사무소와 일본내 공공직업안정소가 협력하여 취업알선을 하기도 하며, 관광비자로 입국한 후 취업하기도 한다. ‘니케진’이 많이 거주하고 있는 지역의 65개 공공직업안정소에는 ‘니케진’의 취업알선을 위해 스페인어와 포르투갈어가 가능한 통역자를 배치하고 ‘니케진’ 전담 취업알선창구를 운영하고 있다.

‘니케진’의 총입국 한도나 기업별 고용 한도에 대한 제한은 없으며, 시장기능에 맡겨져 있다. ‘니케진’의 임금은 동일 업무를 수행하는 일본인과 동일한 수준에서 결정되고 있다. 대부분의 ‘니케진’은 일본어를 하지 못하고 일본의 고용주는 일본어를 할 수 있는 사람을 선호하며, 일본에서의 생활비가 비싸기 때문에 ‘니케진’의 고용 인원에는 제한이 없어도 시장기능에 따라 적정수준에서 유지되고 있다. ‘니케진’에 대해서는 연수생과는 달리 숙박시설이나 식사가 제공되지 않는다.

‘니케진’에 대한 정책은 후생노동성 외국인고용대책과에서 관장하고 있다.

참고문헌

- 國際研修協力機構 編, 『2001年版 外國人研修・技能實習事業實施狀況報告』, 2001.
- 유길상·이규용, 『외국인근로자의 고용실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2001.
- 유길상·이규용·조준모, 『저숙련외국인력의 노동시장분석』, 한국노동연구원, 2004.
- 장은숙, 『독일의 외국인력정책』, 한국노동연구원, 2004.
- 行政院 勞工委員會, 『勞動統計年鑑』, 2002.
- 行政院 主計處, 『人力資源調查統計年報 2002』, 2003.
- Abella, Manolo I., *Migration and Employment of Undocumented Workers: Do Sanctions and Amnesties Work?*, in *Irregular Migration: Dynamics, Impact and Policy Options*, 2000.
- Apap Joanna, De Bruycker Phillipe and Schmitter Catherine, *Regularisation of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study*, Kluwer Law International, 2001.
- Bischoff, Detlef, *Zwischen Einbürgerung und Rückkehr*, 1992.
- Boeri, Tito, Hanson, Gordon, and McCormik, Barry (eds.), *Immigration Policy and the Welfare System*, A Report for

- the Fondazione Rodolfo Debenedetti in Association with the William Davidson Institute, Oxford University Press, 2002.
- Bosch, Gerhard/Zühlke Robinet, Klaus, *Der Arbeitsmarkt in der deutschen Bauindustrie*, Institut Arbeit und Technik, 1999.
- Bundesanstalt für Arbeit, Information für die Beratungs und Vermittlungsdienste, 2003.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Statistic Ausländisch Beschäftigte*, 2003.
- _____, *Statistik-Ausländisch Beschäftigte*, 2002.
- Bureau of Labour Statistics, *Employment Projections*, April, 2002, www.bls.gov.
- Castles Stephen, Crawley Heaven and Loughna Sean, *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, 2003.
- Cholewinski, Ryszard, *The Legal Status of Migrants Admitted for Employment: A Comparative Study of Law Practice in Selected European States*, 2002.
- Citizenship and Immigration Canada, *The Monitor*, Ministry of Public Works and Services, Canada, ISSN 1705-6519, March 2003.
- Council of Labour Affairs, *Labour Statistics Yearbook*, 2002.
- Dench, J. *A Hundred Years of Immigration to Canada 1900-1999*. Canadian Council for Refugees, <http://www.web.net/~ccr/history.html>.
- Department for Education and Skills, *Projections of Occupations and Qualifications 2000/2001*, Vol. I, United Kingdom, 2001.
- Department of Agriculture and Resource Economics, *Migration News*, University of California, Davis, California.
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, *Première Synthèses : La Dimension Régionale*

- des Difficultés de Recrutement, Situation en juin 2000*, No. 43.1 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2001.
- ECOTEC, *Admission of Third Country Nationals for Paid Employment or Self-employed Activity*, 2000.
- Friedberg, R., & Hunt, J. "The Impact of Immigration on Host Country Wages, Employment and Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9 No. 2, 1995.
- Glover Stephen, Gott Ceri, Loizillon Anaïs, Portes Jonathan, Price Richard, Spencer Sarah, Srinivasan Vasanthi Willis and Carole, *Migration: An Economic and Social Analysis*, RDS Occasional Paper No. 67, 2001.
- Hamilton K, Simon and P., C., Veniard, *The Challenge of French Diversity*, May 2002.
- Hyden, Helmut, "Entwicklungs und außenpolitische Herausforderung: Zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel und Osteuropa," *Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung*, 1997.
- International Organization for Migration, *Bordering on Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*, IOM Migration Research Series, No. 13, 2003a.
- _____, *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice*, 2002.
- _____, World Migration Report, *Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, IOM, 2003b.
- Marie, Claude-Valentin, *Preventing Illegal Immigration: Juggling Imperatives, Political Risks and Individual Rights*, March 2003.
- Martin, David A., *Immigration Policy and the Homeland Security Act Reorganisation: An Early Agenda for Practical Improvements*, Migration Policy Institute, April 2003.

- Martin, Philip, "What is at Stake in GATS: Migration Perspectives", OECD World Bank-IOM Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003.
- McClelland & Stewart, *Canadian & World Encyclopaedia*, Toronto.
<http://www.whitepinepictures.com/seeds/i/7/history1.html>, 1998.
- Ministry of Manpower, *A Guide to Work Permits*, 2003.
- Mosisa, Abraham T., "The Role of Foreign-born Workers in the U.S. Economy", *Monthly Labor Review*, Vol. 125, No. 5, Division of Labor Force Statistics, US Bureau of Labor Statistics, May 2002.
- Niessen Jan, Schibel Yongmi and Magoni Raphaele (eds.), *EU and US Approaches to the Management of Immigration*, Migration Policy Group, 2003.
- OECD, *Bilateral Agreements on Labour Flows: Italy*, Seminar jointly organized by the OECD and the Swiss Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), June, 2003d.
- _____, *Bilateral Labour Agreements and Other Forms of Labour Recruitment: The United Kingdom Perspective*, Seminar jointly organized by the OECD and the Swiss Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), June, 2003b.
- _____, *Labor Force Statistics 1982-2002*, 2003f.
- _____, *Labour Migration to the United States: Programmes for the Admission of Permanent and Temporary Workers*, Seminar jointly organized by the OECD and the Swiss Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), June, 2003c.
- _____, *Migration, The Demographic Aspects*, OECD, 1991.
- _____, "Some Lessons Learnt from Recent Regularisation

- Programmes”, in *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers: International Migration*, OECD, 2000.
- _____, *The Economic and Social Aspects of Migration*, Conference jointly organized by the European Commission and the OECD, January 2003e.
- _____, *The Economic Impact of International Migration*, 2002.
- _____, *Trends in International Migration* (Sopemi 2002), 2003a.
- Reister, Hugo, *Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik in der BRD*, 1983.
- Salt, John and McLaughlan, Gail, *Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers*, 2002.
- Salt, John, *Current Trends in International Migration in Europe*, 2002.
- Sauvé, Todd D., *Manifest Destiny and Western Canada*, 1997.
<http://www.dickshovel.com/two.html>
- Statistics United Kingdom, *Control of Immigration*, 2001.
- Süssmuth, *Zuwanderung Gestalten, Integration Fördern*, Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung”, 2001.
- The Applied History Research Group, *The Peopling of Canada: 1891-1921*, University of Calgary, 1997.
- U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Services, *2001 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. February 2003.
- U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Services, *Annual Report: Legal Immigration, Fiscal Year 2001*, Office of Policy and Planning, Statistics Division, August 2002.
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labour Affairs, *Developments in International Migration to the United*

- States: 2002. A Midyear Report*, Immigration Policy and Research Working Paper 36, 2002.
- U.S. Office of Personnel Management, Investigation Services, *Citizenship Laws of the World*, March 2001.
- United Kingdom, Office for National Statistics, *Labour Market Trends*, October 2001.
- United Nations, *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Population Division, Department of Economics and Social Affairs, 2000.
- Work Permits, (UK) *Working Holiday Makers Scheme: Consultation Document*, June 2002.

부 록

〈부록 1〉 외국인력정책 행정구조 비교

	캐나다	프랑스	이탈리아	영국	미국
법적 토대	이민 및 난민보호법 (IPRA), 2002. 6.	노동법, 1973 Chevènement Law, 1998. 5.	이민법 (Testo Unico)로 알려진 법률 제 286/98호), 1998. 2002년 수정	이민망명법, 1999. 국적이민망명법, 2002.	이민귀화법, 1952. 국토안보법(HSA), 2002. 11.
관련 기관	연방이민부 인적자원부 이민 및 난민 위원회	내무부 국제이민사무소 외무부 사회노동연대부	내무부 지방공공안전국 (Questura) 복지부	내무국 이민국적관리실 고용허가청	국회 국토안보부 (DHS) 시민권 및 이민 서비스국 (BCIS) 노동부 국무부

〈부록 2〉 프랑스의 단기 외국인력 제도

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련 자격요건	쿼터 / 노동시장테스트	가족
단기체류허가 또는 carte de séjour temporaire salarié (CST)	-	1 년 - 특정 직종 및 지역으로 제한된 갱신부 허가	고용주가 고용허가를 신청해야 함. 가족 연고나 체류 기간에 따라 부여될 수도 있음.	없음. 프랑스와의 협정국 국적자는 노동시장 접근이 용이	적절한 수입 및 거주지 존재 여부에 따라 허용. 가족은 개인 및 가족 체류 허가 (carte de séjour temporaire vie privée et familiale) 발급과 동시에 노동시장 접근이 허용 됨.
10년부 체류허가 또는 carte de résidence	-	10년, 모든 지역 및 직종에 사용 가능	CST를 5년 보유하면 부여 또는 프랑스 국적자의 21세 미만 피부양 외국인 자녀, 프랑스 국적자의 외국인 배우자 또는 미성년 프랑스 국적자의 외국인 부모에 부여됨.	없음.	허용 - 상기와 동일 조건
단기고용허가 Autorisation Provisoire de Travail (APT)	사업/상업 - 흔히 전문인력 이주 채널로 사용됨.	9개월, 추가 9개월로 1회 갱신 가능. 1년 후 10년부터 체류허가 취득 가능	적절한 전문기술. 대개 CST 취득 조건은 충족하지 못하지만 특정 기간 특정 회사를 위해 근로할 수 있는 임시허가 취득은 가능한 이주 근로자들에게 발급됨.	없음 - 그러나 해당 부문의 실업률이 너무 높다고 간주되면 고용허가 발급이 거부될 수 있음.	허용 안됨.
전문가 직종	과학 - 과학분야 체류허가 (carte de séjour temporaire scientifique) 및 예술 - 예술분야 체류허가 (carte de séjour temporaire profession artistique et culturelle)	CST나 APT 기간이며 1년 후 10년부터 체류허가 취득 가능	적절한 전문기술	노동시장 제약이나 쿼터에 영향을 받지 않음.	적절한 수입 및 거주지 존재 여부에 따라 허용. 가족은 개인 및 가족 체류 허가 발급과 동시에 노동시장 접근이 허용됨.

〈부록 3〉 이탈리아의 단기 외국인력 제도

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련 자격요건	쿼터 / 노동시장테스트	가족
단기고용채류계약 contratto di soggiorno per lavoro	-	계절 노동자는 9개월, 기한부 근로계약은 1년, 무기한 근로계약은 2년 이고 갱신이 가능. 이민고용채류허가로 6 년 이상 이탈리아에 거 주한 이주민은 영주권 (carta di soggiorno) 신 청 가능	적절한 기술	있음 - 대통령령에 명 시됨. 2001년 전체 외 국인력 쿼터는 63,000 명으로 설정. 구인공고 20일 후에 응답하는 이탈리아 또 는 EU 국적자가 없으 면 제3국 국적자가 고 용허가를 취득할 수 있음.	허용 - 적절한 수입과 거주지 여부에 따름
양자협약	계절적 노동	대개 9개월까지	적절한 기술. 그러나 대개 단순 기능	있음 - 대통령령에 명 시됨. 예: 2002년 알바 니아 국적자의 쿼터는 3000, 튀니지아 - 2000, 모로코 - 2000	허용 안됨.

〈부록 4〉 영국의 단기 외국인력 제도

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련 자격요건	쿼터 / 노동시장테스트	가족
고용허가	일반취업 최소인력 직종 - 현재는 공학, 교사, 보건 부문	5년 고용허가를 이용한 영국내 실제 거주 기간이 48개월을 넘으면 영주권 부여	대졸이나 동등한 수준의 자격. 직업관련 자격도 고려될 수 있음. 고용주가 영국에 기반을 두어야 함.	쿼터가 없으나, 사용자는 채용할 수 있는 적절한 내국인 근로자가 없음을 증명해야 함.	허용 - 공공자금에 의존하지 않고도 적절한 수입과 거주지가 있는지 여부에 따름.
	체육인과 예능인	허가는 계약에 따라 최고 5년까지 발급되나 고용주가 충분한 정보를 제공하지 않을 경우 제한될 수 있음			고용허가 소지자가 합법적으로 취업해 있으면 배우자 및 부양자녀의 노동시장 접근이 허용됨.
	연수 및 실습제 (TWES)	연수 기간에 따라 다름	TWES 참가자는 고용허가 취업으로 이전할 수 없음. 보통 TWES 허가기간이 1년 이하였다면 12개월, 1년을 넘었다면 24개월 동안 영국을 떠나 있어야 고용허가 발급자격이 생긴.		

〈부록 4〉 계속

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련 자격요건	쿼터 / 노동시장테스트	가족
고급기술인력 이주 프로그램	IT와 보건을 포함한 다양한 고급기술 부문	처음에는 1년이고, 48개 월간 지속적으로 영국 에서 고용되어 체류하 면 영주권 부여	선택 분야에서의 교육정도 (대개 학사 이상. 때에 따라 직업자격 및 전문자격도 인 정), 직장경력, 과거수입 및 기타 성취에 따른 점수제로 평가	쿼터나 노동시장 테스 트 없음. 영국 입국을 위한 고 용허가가 필요 없음.	허용 - 공공자금에 의존 하지 않고도 적절한 수 입과 거주지가 있는지 여부에 따름. 배우자 및 부양자녀는 노동시장 접근이 허용되 며 주 신청자와 동일한 입국 및 체류 조건을 가 짐.
워킹 홀리데이 프로그램	예전엔 참가자가 사업에 참 여하거나 관리직을 맡거나 영국에서 경력을 쌓거나 전 문체육인이나 연예인으로 서 비스를 제공하거나 의사나 일반주치의로 일할 수 없었 음. 그러나 2003. 6.부터 취업 제약이 적용되지 않음.	워킹홀리데이 참가자로 영국에 24개월 체류하 면 신분을 변경하여 고 용허가 취업이 가능	영연방 시민권을 가진 17~ 30세 미혼 청년 대상. 지원자는 공공자금에 의존 하지 않고 영국에서 2개월 간 자신을 부양하기에 충분 한 자금이 있음을 증명해야 함.	쿼터나 노동시장 테스 트 없음.	허용 안됨. 그러나 참 가자가 고용허가 취업 으로 신분을 변경하면 가족 재회가 가능함.
수요부문별 제도	식품 제조 및 서비스 부문, 특히 어육 및 버섯 가공, 호 텔, 케이터링 업계	허가 발급 기간은 12개 월. 다른 고용허가를 획 득하려는 신청자는 적 어도 24개월간 해외에 머물러야 함.	신청 자격은 18~30세. 유 사한 성격의 직종 내에서 변경할 때만 직장 변경을 허용	2003. 5월~2004. 1월 부문별 쿼터는 10,000. 사용자가 결원을 매울 내국인 근로자가 없었 음을 증명하면 허가서 발급	허용 안됨.
계절적 농업인력 제도	농업	제도는 연중 운영되나 일은 계절적 성격의 것 이어야 함.	비EEA 국가에서 온 18~25 세의 풀타임 학생. 노동허가는 필요 없으나 참 가자는 승인된 기관에서 발 급한 취업 카드를 소지해야 함.	2003년 쿼터는 25,000	허용 안됨.

〈부록 5〉 캐나다의 단기 외국인력 제도

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술요건	추가 정보/ 기타 요건	가족
단기 취업이민 프로그램	다양 (정보통신기술, 제조, 교육 등)	최고 3년	적절한 요건이 있 음.	신청자는 취업허가 신청 전에 캐나다 내 임시고용제의를 받아야 함. 다수의 단기 외국인력이 필요한 사용자나 산업 부문 은 연방이민부 및 인적자원부와 협의하 여 단일한 일련의 협상을 거쳐 필요한 외국인 노동자의 수를 결정함.	허용. 배우자도 합법적인 취업 이 가능
카리브 연영방 국가와의 계절적 농업인력 프로그램	과일, 채소 및 담배 수확	최고 3년 (갱신가 능)	있음.	프로그램 관리 비용의 부담을 위해 카리 브해 노동자는 기간별로 25%의 “세금” (강제 적립금)을 납부해야 함.	허용
멕시코와의 계절적 농업인력 프로그램	과일, 채소 및 담배 수확	6주에서 8개월	신청자의 직업이 농 부여야 함. 자격을 사전 심사	사용자는 사전에 교통비용을 지급하며 최저임금을 지불하고 실업보험, 세금, 연 금 지급액을 공제함. 멕시코 근로자는 지급 기간별로 4%의 “세금”을 납부. 멕 시코로의 귀환을 장려하기 위해 피고용 자의 최종 급여가 지급보류되며 세금 환 급이 제공됨.	허용 안됨.

〈부록 5〉 계속

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술요건	추가 정보/ 기타 요건	가족
NAFTA 사업 방문가	사업 방문가 및 (대학교수 포함) 전문가, 주재원, 무역 업자, 투자자	최고 6개월 또는 서비스 의무 완수 에 필요한 기간; 투자자는 기간 제 한이 없음.	지원자는 멕시코나 미 국 시민이어야 함; NAFTA조약에 기술 된 4가지 비즈니스 기 준 중 하나를 만족해 야 함 (좌측 산업부문 참조); 단기 입국만 가 능, 캐나다 단기 입국 에 관한 일반적 요건 을 충족해야 함.	NAFTA조약은 전문기술 교육기관의 “캐나다인 우선 채용 정책”에 영향을 미치지 않음.	허용. 그러나, 배 우자는 캐나다 에 입국하는 모 든 단기 근로 자에게 요구되 는 정규 고용 허가 절차를 거 쳐야 함.
서비스 협정(GATS), 사업 방문가	사업	협상, 서비스 또는 회의 기간	주요 수입원이 캐나다 가 아닌 GATS 가입 국의 사업가	신청자는 취업허가 요건이 면제되며 캐나다에서 보수를 받거나 직접 캐나 다 국민에게 상품이나 서비스를 판매 할 수 없음.	허용 안됨.
연수생	사업	연수 기간	캐나다 기업이 정의한 바에 따름.	캐나다 모회사나 자회사에서 실시하 는 연수만 해당	허용 안됨.
입주 간병인 프로그램	어린이 양육, 노인과 장애인 간병	1년 (갱신부)	고졸 및 상응한 학력; 6개월 연수 또는 12개 월 경력; 영어나 불어 능력	없음	허용 안됨.
외국인 투어 가이드	관광	관광 기간	투어 가이드 자격	캐나다 인적자원부가 발급한 고용허 가 필요	허용 안됨.

자료: Center for Immigration Studies (2002); CIC-www.cic.gc.ca/english/visit/index.html; www.cic.gc.ca/english/visit/gats_e.html; IOM(2003b).

〈부록 6〉 미국의 단기 외국인력 제도

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련자격요건	추가 정보/ 기타 요건	가족
B-1	사업	최고 6개월	외국 기업이나 법인에 고용	비자 소지자는 외국 고용주를 대신해서만 사업을 할 수 있음.	허용 안됨.
E-1 및 E-2	사업	최고 2년. 무기한 연장 가능.	사업체 소유자, 사업체 관리자 및 피고용자를 위한 비자	비자 소지자는 미국과 외국 간의 교역에 참여(E-1) 또는 미국 내 상당한 투자지분을 대표 (E-2)하는 기업을 감독하거나 그 기업에 고용되어 미국에 체류해야 함.	허용
H-1B	정보통신기술, 연구, 전문가 직종	3년 기한에 1회 갱신 가능한 비자. 최고 6년	고용주가 획득	미국인 근로자와 동일한 임금 및 혜택을 받음.	허용되나 가족을 위한 고용허가는 발급되지 않음.
H-1C	간호	3년 비자이며 갱신 안됨.	고국이나 미국에서 간호사 자격을 보유하거나, 적절한 시험에 합격하거나 취업하고자 하는 주에서 간호사 자격을 취득해야 함. 그리고 미국 입국 즉시 근무할 주에서 완전한 간호사 자격을 갖추 것.	H-1C 간호사를 채용하는 병원은 고용주가 보건 전문인력 부족 지역에 위치한 병원임을 노동부에 증명해야 하며, 1994년부터는 환자의 35% 이상이 Medicare을 갖고 있고 28% 이상이 Medicaid를 가졌음을 증명해야 함. 간호사는 미국 근로자와 동일한 임금 및 혜택을 받음; H-1C 간호사가 전체 전문 간호사 직원의 3분의 1을 넘어선 안됨.	허용

〈부록 6〉 계속

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련자격요건	추가 정보/ 기타 요건	가족
H-2A	썩기 쉬운 농작물 (예: 과일, 채소, 담배, 원예)	최고 1년이며 연장을 포함해 총 3년	미숙련 또는 저숙련	고용주는 높은 최저임금, 즉 Adverse Effect Wage Rate을 지급하며 주거, 교통, 식사나 조리시설을 제공하며, 명시된 기간의 3/4은 근로를 보장한다는 서면 계약서를 작성해야 함.	허용 안됨.
H-2B	비농업 부문 (예: 호텔, 식당, 건축, 조정, 보건, 제조 및 교통)	1년까지 유효하며 2회 연장 가능하나 연장은 매우 드물다.	가변적	근로자의 일자리와 체류 모두 일시적임. 고용주는 최저임금과 통상적 임금 중 많은 쪽을 지급해야 함.	허용 안됨.
H-3	연수생	연수 기간, 2년까지	미국인이나 미국기관의 초청을 받아야 함.	미국에서 받은 연수는 신청자의 고국에서 받을 수 없는 것 이어야 함. 미국 체류 기간에 일을 한다면 부차적이고 연수에 필요한 것 이어야 함.	허용되나, 취업할 수 없음.
J-1	문화 프로그램의 교환 방문자	프로그램 기간에 의해 결정	교사, 연수생, 의대생, 대학 교수 또는 연구원이어야 함.	후원단체는 미 국무성이 지정한 교환 방문 프로그램을 통해 인정받은 단체일 것. 프로그램 완료 후 신분을 변경하려면 고국에 돌아가 2년간 있어야 함.	허용되나 가족을 위한 고용허가는 발급되지 않음.
L-1	사업	새로운 직위 발령 - 1년 이하, 기존 직위 발령 - 3년 이하 (갱신 가능). 최고 체류 기간은 5~7년	피고용인은 최근 3년간 적어도 1년 동안 해외에 있는 외국 기업에 고용되어 있었던 사람이어야 함.	L-1 "포괄적 이민초청 프로그램"에 따라 기업은 일정 수의 중역, 관리직 및 전문직 직원의 주재원 발령을 위해 INS의 승인을 한 번만 받으면 됨.	허용

〈부록 6〉 계속

프로그램명	산업부문(들)	비자(들)의 기간	기술 및 관련자격요건	추가 정보/ 기타 요건	가족
M-1	직업교육생 및 실용기술 (non-academic) 교육생	1년 미만 또는 과정 수료에 필요한 기간 + 출국 전까지 30일 중 더 짧은 기간	비자 소지자는 미국 내의 인가받은 학교에 이미 입학 허가를 받아야 함.	신청자는 전체 과정의 수료를 위해 비용을 충당할 충분한 자금을 보유하거나 다른 방안을 가지고 있어야 하고 충분한 학문적 준비와 영어 언어에 대한 지식이 있어야 함.	허용
Q-1	과학, 예술, 교육, 사업, 스포츠, 연수 분야의 교환 방문자 또는 문화교류, 가사보조자 (au-pair)	교환 프로그램 기간, 15개월 이하	신청자가 해당 분야에서 최고 수준임을 증명	국제 문화교류 프로그램에 미국인의 참여가 가능해야 하며 문화적 요소와 업무 요소를 겸비해야 함.	허용
R-1	종교가	처음에는 3년까지 유효하며 2년 연장이 가능하고 최장 연속 5년까지 주어짐.	종교의 목회자, 종교 전문가 및 기타 종교단체 직원	비자 소지자는 미국에서 진정한 비영리 지위를 갖는 종교 교파의 일원이어야 함.	허용
TN	NAFTA 직종 리스트에 등재된 직업	1년간 유효; 매년 연장을 통해 무기한 갱신 가능	캐나다 (TN-1) 또는 멕시코 (TN-2) 시민일 것.	멕시코 시민은 TN 자격요건 외에 기본적 H-1B 비자 요건을 만족해야 함.	허용되나 가족을 위한 고용허가는 발급되지 않음.

자료: Bender's Immigration and Nationality Act (2001); Chang and Boos (2001); Congressional Research Service (2001); Farm Worker Justice Fund (2001); Immigration Support Services - www.immigrationsupport.com; US Department of State (2000); Visa Now - www.VisaNow.com; Zhang, Bush, Gao and Associates - www.hooyou.com/nonimmigration/b1.html; www.hooyou.com/L%20visa/Benefit%20of%20L%20visa.html.

〈부록 7〉 주요국의 취업 관련 외국인력 프로그램의 주요 유형

프로그램 유형	세부 항목	검토 대상국 내의 선정된 프로그램	프로그램의 주요 목적	쿼터	주요 선별 기준			선별 프로세스의 관리자 (최저 기준의 확인을 제외)
					점수제	최저임금 규정	교육, 전문적 경험	
영구 이민	점수제를 통한 다차원 선별	캐나다 (독립 기술 이민)	경제발전과 인구성장	없다	그렇다	-	있다 - 점수제로 평가	정부 당국: 연방정부나 지방정부
	노동시장 수요 중심	미국 그린카드 프로그램	경제발전	있다	아니다	-	있다	고용주-채용제의 필요
인력난과 관련된 단기 외국인력제도	정보통신기술 부문을 위한 프로그램	프랑스, 이탈리아, 영국, 캐나다, 미국	노동시장의 단기 인력난 해소	미국	아니다	프랑스	해당분야의 전문경험	고용주 (채용제의 필요), 이탈리아 - 매년 대통령령
	여러 부문에 걸친 프로그램	프랑스 (10년부 거주허가), 이탈리아 (노동 거주 계약), 영국 (고용허가제도와 고급기술인력 이민프로그램 - HSMP), 캐나다 (고용허가제도) 미국 (H-1B 프로그램)	노동시장 (단기)	미국 (H-1B) 및 이탈리아	영국은 (HSMP) 그렇다	프랑스, 미국 - 급여가 자국임금에 약 영향을 미치면 안 됨	직위별로 다른 경우가 있으나, 대개 대출 학력이나 전문자격 (영국, 캐나다 & 미국)	고용주 (채용제의 필요) HSMP는 예외.
	계절적 근로자 및 연수생	프랑스, 이탈리아, 영국, 캐나다, 미국	노동시장 (단기)	가변적	특정한 기준이 없다			대개 정부 당국에 의한 양자협정이나 고용주에 의해 규제됨
단기 외국인력제도 (기타)	투자자	캐나다, 영국, 미국	경제발전	없다	일부 최저 기준을 고려할 수 있으나 주요 기준은 재정 자원과 관련되어 있다			정부 당국: 연방정부나 지방정부
	단기 취업 비자	영국 - HSMP	경제발전	없다	그렇다		있다 - 점수제로 평가	정부 당국
국제협약과 관련된 단기 외국인력제도	GATS (예: 주재원 발령)	대부분의 OECD 국가	국제 무역 발전	없다	다국적 기업의 핵심 인력			규제자 없음
	근로자의 국제적 이동성을 포함한 기타 다자간 협약	NAFTA, EU, EEA	지역 통합	NAFTA하에 미국 입국하는 멕시코인은 있다	NAFTA에는 직종 관련 기준이 있으나, 다른 경우에는 기준이 없다.			NAFTA의 경우 고용주 (채용제의 필요) 이고, 다른 경우 규제자 없음

자료: IOM, adapted from OECD(2003b).

〈부록 8〉 외국인력 및 고용에 관한 주요 연구들의 개요

참조	연구 대상국	데이터	모델	주요 연구결과
Muller and Espenshade 1985 “The Fourth Wave: California's Newest Immigrants”	미국	멕시코 이민이 가장 많은 247개 도시 지역과 51개 지역의 하위 샘플에 대한 1970년과 1980년의 인구조사	히스패닉 비율에 대한 함수로서의 흑인 실업률 평가, 전체 인구 추세, 2차 교육을 받는 흑인 비율 및 백인 실업률.	멕시코인과 흑인사회로부터의 노동공급이 유사함에도 불구하고 멕시코 출신자 이민이 흑인 인구의 실업률에 미치는 효과는 없음.
Card 1990 “The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market”	미국	1980년 5월 대부분 저숙련자인 약 125,000명 쿠바인의 플로리다 입항이 미친 영향을 검토. “마리엘 유입”으로 마이애미 인구가 7% 증가했음. Current Population Survey의 데이터를 사용.		분명 쿠바인들만 (즉 다른 저숙련 히스패닉이나 흑인이나 백인도 아닌) 이 유입에 크게 영향을 받았음. 그러나 마이애미 인구 증가의 둔화는 다른 원천으로부터 이민이 감소했음을 시사함.
Altonji and Card 1991 “The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives”	미국	120개 도시 학생 제외한 19~64세 인구 대상의 1970년과 1980년 인구조사 전체인구 대비 이민자 비율	미숙련 자국근로자의 참여율, 취업률, 주당임금의 단면적(Cross-sectional) 평가. 내생적 효과 확인을 위해 이민 변수 사용.	고용에 관한 이민 변수로부터 한계적 중요성을 갖는 긍정적 효과가 있었으나, 임금에 대한 효과는 부정적이었음. (탄력성 1.2).
Hunt 1992 “The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market”	프랑스	196년 알제리아로부터의 정착민(“Pieds noirs”) 900,000명의 송환 효과 검토. 전체 노동 인구는 약 1.6% 증가했음.		저자는 노동인력내 송환자비율이 1%p 증가하면 지역 임금이 0.8% 감소하고 자국민 실업률이 0.2 포인트 증가했다고 평가.
Simon, Moore and Sullivan 1993 “The Effect of Immigration on Aggregate Native Unemployment: An Across-City Estimation”	미국	1960~1977년 기간 주요 미국도시에 대한 집합적 데이터. 도시별 연간 이민율.	수준별로 다양한 시간 지연(time-lag)을 포함한 이민 효과 또는 실업 추세의 평가	1년이 지난 이민을 이용한 회귀분석은 이민이 실업률에 중요한 영향을 미치지 않음을 보임. 2년에 걸친 실업률 변화를 고려할 때 매우 적은 긍정적 효과가 얻어짐.
Marr and Siklos 1994 “The Link between Immigration and Unemployment in Canada”	캐나다	1961~1990년 기간 분기별 장기 데이터. 모든 범주를 합친 이민자 수.	이민자 수, GNP, 통화 공급량과 에너지 비용지표에 대한 함수로서의 실업률을 고찰하는 비-매개도수 (non-parametric) 모델의 평가. 고찰 기간: 1961~1978 및 1978~1985	1961~78 기간에, 이민이 실업에 미친 영향이 발견되지 않음. 그러나 보다 최근 기간에 저자는 과거의 이민이 현재의 실업률에 큰 영향을 미친다는 것을 보임. 부분적으로 이 결과는 두 기간 사이에 이민정책의 변화를 반영할 수 있음.
Gross 2000 “Three Million Foreigners, Three Million Unemployed? Immigration and the French Labor Market”	프랑스	1981년 합법화 프로그램을 반영한, 1974~1995년의 분기별 장기 데이터. 취업 이민과 가족 이민의 비율.	1- 4차 방정식 VAR 모델로 평가한 장기적 관계: 실업률, 실제임금, 여성참여율 및 이민 2- 이민 변수를 외인성으로 가정한 오류정정 모델로 평가한 단기적 관계	이민은 (가족이민을 고려해도) 장기적으로 실업에 강한 부정적 영향을 미치고, 비록 매우 작지만, 단기적으로 긍정적인 영향을 가짐.

출처: Adapted from OECD(2002).

〈부록 9〉 외국인력 및 임금에 관한 주요 연구들의 개요

출처	데이터	함수	정의된 노동력 카테고리	주요 연구결과
Grossman (1982)	US Census 1970	Translog	자국 국적자 2세대 자국 국적자 이민자	총외국인 수가 10% 증가할 때 임금에 미치는 영향: 2세대 임금 -2%; 자국 국적자 임금 -3%
Borjas (1983)	Survey of Income and Education 1976	Generalised Leontief 내생적 노동 공급	백인 흑인 히스패닉	흑인과 히스패닉은 상보적. 히스패닉과 백인도 상보적. 흑인/백인 치환성에 대한 경미한 계량경제학적 증거
Chiswick & Miller (1985)	5개국 Census: 미국, 영국, 캐나다, 호주, 이스라엘	CES	M 이민자 N 토착민	자국민-이민자의 강한 치환성. 공급이 많을수록 이민자의 상대적 수입이 낮음.
Geary & Grada (1985)	시계열 이민 데이터와 경제 변수들	VAR 모델, Granger 인과관계 검정	외국인 자국민	이민이 임금에 부정적이나 경미한 영향을 미침; 이민의 변화가 임금에 가지는 Granger 인과관계
Muller & Espenshade (1985)	US Census, 1970 1980			이민-토착민 상보성. 멕시코계 이민은 흑인가정의 수입이나 실업에 거의 영향을 미치지 않음.
Borjas (1986)	Public Use Sample 1/100 1970, US Census PUMSA 1/20 1980	Generalised Leontief 내생적 노동 공급	이민자 (남자) 백인 토착민 (남자) 흑인 토착민 (남자)	남자 이민자의 이민이 백인 남자의 임금에 미치는 영향 없음. 흑인 남자와 상보성.
Borjas (1987)	US Census 5/1 000 1980	Generalised Leontief 내생적 노동 공급	WN 백인 토착민 BN 흑인 토착민 HN 히스패닉계 토착민 AN 아시아계 토착민 WI 백인 이민자 BI 흑인 이민자 HI 히스패닉계 이민자 AI 아시아계 이민자 F 여자	WI의 10% 증가는 WN의 임금을 0.3% 감소, HI의 증가는 BN의 임금을 0.1%, HN의 임금을 0.2% 인상. WN에는 영향 없음.

〈부록 9〉 계속

출처	데이터	함수	정의된 노동력 카테고리	주요 연구결과
Garson, Moulier-Boutang, Silberman & Magnac (1987)	1985 프랑스 고용실태 조사	Generalised Leontief	G1 프랑스인 G2 북아프리카인 G3 기타 국가 이주민 G4 스페인, 포르투갈인, 터키인, 유고슬라비아인 EEC 10, 스위스, 오스트리아 시민은 제외	G2, G3, G4은 G1에 상보적. 이들 집단 중 어떤 하나가 10% 증가해도 임금에는 매우 경미한 효과를 미침.
Bean, Lowell & Taylor (1988)	US Census 1980 미 남서부 5개 주	Generalised Leontief 내생적 노동 공급	1975년 이전 멕시코 이민자 1975년 이후 멕시코 이민자 멕시코계 토착민 (남자) 흑인 토착민 (남자) 기타 토착민 (남자) 여자	불법 멕시코 이민자가 10% 증가할 때 임금에 미치는 영 향: 백인 토착민 0% 흑인 토착민 +0.1% 히스패닉 토착민 +0.2% 합법적 멕시코계 이민이 백인 임금에 미치는 효과는 부 정적이며 경미함.
Altonji & Card (1991)	US Census (1980)	도구적 변수를 이용한 회귀분석 이민자 비율(%)의 효과	미숙련 백인 및 흑인 남 자와 여자 (교육기간 13 년 미만)	자국 인구내 이민자가 미숙련 토착근로자의 임금에 부정 적 효과. 특히 흑인남자에게 중대한 효과를 미침. 이민이 10% 증가하면 임금이 0.86% 감소
Butcher & Card (1991)	CPS, US CPS 1979,1980, 1988 and 1989	도시간(Cross-cities) 또는 장기적(longitudinal) 회귀분석 이민자 비율(%)의 효과	로그임금 분포의 첫번째 와 마지막 백분위수에 미치는 영향	이민의 증가는 최하 임금에 중대하지 않은 영향을 미치 며 최고 임금에 긍정적 영향을 미침.

〈부록 9〉 계속

출처	데이터	함수	정의된 노동력 카테고리	주요 연구결과
Lalonde & Topel (1992)	US Census (1970, 1980)	회귀분석 새로운 이민자 유입의 효과	젊은 흑인 남자 젊은 히스패닉 남자	이민이 50% 증가하면 “새로운” 기존 정착 이민자의 임금 이 3% 감소. 젊은 흑인 남자의 경우 영향이 더 큼.
Gang & Rivera-Batiz (1994)	US Census, Eurobarometer 네덜란드 프랑스 영국 독일	Translog	자국 국적자 외국인 또는 이민자 다양한 소수민족 집단들	비숙련 노동력, 교육 및 경험은 미국과 유럽의 전체 인구에 대해 상보적인 것으로 나타남. 이것이 이민의 효과가 왜 그렇게 복잡한지를 설명해 줌. 유럽에서 다양한 소수민족 집단이 공급하는 노동력은 국적자의 노동력에 대해 매우 낮은 치환성을 가짐. (프랑스 내 아시아인 제외: 탄력성 -0.1). 미국에서, 이민자와 다양한 지역의 자국민 간에도 상보성 효과가 지배적임.
Borjas, Freeman & Katz (1996)	US Census (1980, 1990)	이른바 “인수 비례(factor proportion)” 접근법을 통한 지역 편차, 이민 효과를 고려한 임금 방정식의 비교적 평가		회귀분석은 1980년의 남자를 제외하곤 임금이 이민자 비율(%)과 긍정적 상관관계임을 보여 줌. 그러나 이 결과는 그리 확고하지 않음. 다른 방법으로, 저자는 이민이 두 기간 사이에 고교 중퇴 학력자 수입이 약 30% 하락한 데 대한 책임이 있음을 보여줌.
Margo (1997)	California Gold Rush에 관한 과거 데이터	역동적 노동시장 조정 모델	US 육군 직원들이 표본	임금이 이민유입 초기(1848~1852)에 크게 하락한 후 일정하게 유지됨.
Camarota (1998)	Current Population Survey (1991. 6.)	회귀분석 문맥상 및 개별 설명적 변수들 직종별 이민자 비율(%)이 고용에 미치는 효과	충고용 비숙련 고용	이민은 임금에 하향적 압력을 가함: 이민자 비율이 1%p (약 10%) 증가하면 평균임금이 0.5% 하락하고 비숙련자임금이 0.8% 하락

〈부록 9〉 계속

출처	데이터	함수	정의된 노동력 카테고리	주요 연구결과
Butcher & DiNardo (1998)	US Census 1960, 1970, 1980, 1990	내국인과 이민자의 소득 분포에 이민이 미치는 영향을 평가		저자는 임금구조가 1970과 1990년 사이에 변하지 않았다면 내국인과 이민자간 소득격차가 거의 변하지 않았을 것임을 증명. 따라서 이 기간의 이민자 유입은 임금의 상대분포 변화에 책임이 없음.
Pedace (1999)	US Census 1980, 1990	회귀분석 노동시장이 1차-2차 시장으로 나뉘었다고 가정 최근 또는 장기 정착한 이민자 비율(%)의 효과	백인 남자 흑인 남자 히스패닉계 남자 백인 여자 흑인 여자 히스패닉계 여자	1차 부문 내 이민자 비율의 증가는 일반적으로 임금 인상으로 연결됨. 2차 부문에서, 임금은 히스패닉 (남자와 여자) 과 흑인 여자를 제외하면 외국인의 비율과 긍정적 상관관계를 가짐. 모든 경우에, 그 효과는 경미하며 확고하지 않음.
Jayet & Rajaonarison (2001)	프랑스: 1990~1997 고용 설문 조사들 SEDDL 지역 데이터 베이스	회귀분석 다음의 비율(%)의 효과: 귀화 프랑스인 북아프리카인 EU 국적 외국인 기타 외국인	사회전문직(socio-professional) 카테고리별 남자와 여자	외국인의 존재가 남자와 여자의 임금에 중대하고 긍정적이거나 경미한 효과를 미침. 구체적으로 북아프리카인이나 남유럽국가 시민의 경우는 이 결론의 확고성이 떨어짐. 사회전문직 카테고리 수준에서 (여전히 긍정적인) 관계는 단지 숙련 남자 노동자에 대해서만 검증되는 것으로 보임.

자료: Adapted from OECD(2002).