

단순기능 외국인력정책의 문제점과 정책방향

1. 우리나라 외국인력제도의 연혁

- 우리나라의 외국인력정책은 전문기술인력을 제외한 단순기능인력에 대해서는 근로자로서의 고용을 금지하고 연수생신분으로 도입하는 원칙을 견지
 - 1991. 11. 해외진출 기업의 현지 고용인력 기능향상을 위한 외국인력 산업기술연수제도 시행
 - 1993. 4 외국인산업연수제도 시행
 - 기존 산업기술연수제도의 미비점 보완 및 외국인 산업기술연수생 도입업종과 규모를 확대
 - 중소기업협동조합중앙회가 산업연수생의 모집·알선·연수·사후관리 담당
 - 1994. 5. 산업연수생 입국시작
 - 2000. 4. 연수취업제도 시행(연수기간 2년+연수취업기간 1년)
 - 2001. 12. 연수취업기간을 기존의 「연수2년 + 연수취업1년」에서 「연수1년+연수취업 2년」으로 조정

2. 외국인력 추이 및 현황

■ 국내 체류 외국인력은 외환위기 이후 국내 고용사정 악화로 일시 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가 추세

○ 외국인력은 산업연수생제도가 도입된 1993년 67천명에 불과하였으나, 1997년 245천명, 2001년 12월 현재 33만명을 기록, 지속적으로 증가<표 1>

- 외국인 단순기능인력의 도입규모가 증가함에 따라 인력부족이 완화되고 있는데 이는 생산 관련직 부족인력을 상당부분 외국인력 도입을 통해 해결하고 있음을 시사<그림 1>

- 외국인력은 국내 취업자의 1.5%로서 일본 1.3%, 대만 3.4%, 싱가포르 20.0%, 독일 7.7% 등 외국에 비해 아직은 외국인력비중이 낮은 편임

■ 국내체류 외국인력은 2001년말 현재 33만명 수준이며 이 중 불법체류자 비중이 77.4%를 차지

○ 국내 불법체류인력은 1993년 55천명에서 1997년 148천명, 2001년 12월에는 255천명으로 지속적으로 증가

- 2001년 12월 현재 국내 체류 외국인력 중 불법체류자의 비중은 77.4%로 매우 높을 뿐 만 아니라 최근 들어 불법체류자가 급증하고 있는 추세

<표 1> 체류자격별 외국인근로자 수

(단위 : 명)

	전 체	취업비자	연수비자	불법체류자
1987	6,409	2,192	0	4,217
1988	7,419	2,403	0	5,007
1989	14,610	2,474	0	12,136
1990	21,235	2,833	0	18,402
1991	44,850	2,978	0	41,877
1992	73,868	3,395	4,945	65,528
1993	66,919	3,767	8,644	54,508
1994	81,824	5,265	28,328	48,231
1995	128,906	8,228	38,812	81,866
1996	210,494	13,420	68,020	129,054
1997	245,399	15,900	81,451	148,048
1998	157,689	11,143	47,009	99,537
1999	217,384	12,592	69,454	135,338
2000	285,506	19,063	77,448	188,995
2001.	329,555	27,614	46,735	255,206

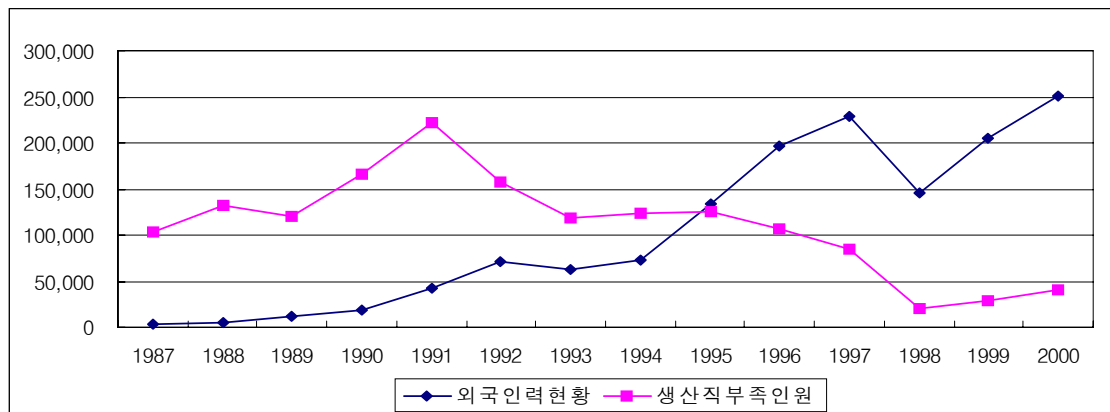
주 : 1) 각년도 12월말 기준임.

2) 연수비자에는 해외투자기업연수생과 산업연수생이 포함되어 있음.

자료 : 노동부.

[그림 1] 생산관련직 부족인원 및 단순기능 외국인력 추이

(명)



자료 : 생산직부족인원 통계는 노동부, 「노동력수요동향조사」 참조

3. 현행 단순기능외국인력 정책의 문제점

■ 단순기능 외국인력에 대한 합법적이고 체계적인 고용관리체계의 미비로 외국인력에 대한 수요를 충족시켜 주지 못함

- 국내 노동시장에서 단순기능외국인력이 현실적으로 고용되고 있는데도 불구하고 단순기능외국인력에 대한 합법적이고 체계적인 관리체계가 미비
 - 2001년 12월 현재 31만 명의 단순기능외국인력이 취업하고 있음에도 불구하고 지금까지 우리나라는 단순기능외국인력의 국내취업은 2000년 4월 1일부터 시행하고 있는 연수취업제를 제외하고는 금지한다는 원칙만 견지하면서
 - 단순기능외국인력에 대한 합법적 고용제도를 마련하지 않고 있어 노동시장의 현실을 외면
 - 2002년부터 연수기간을 단축하고 연수취업기간을 연장하는 제도개선이 이루어졌으나 연수취업제도는 단순기능외국인력의 합법적 고용제도로서의 역할을 제한적인 범위 내에서 수행할 수밖에 없음.

■ 산업연수생을 ‘연수’ 대신 사실상 ‘근로’에 종사토록 함으로써 외국인력의 편법활용제도라는 국내외의 비판에 직면

- 사실상 근로자이면서도 ‘산업연수생’이라는 이름으로 편법적으로 외국인력을 도입하여 연수는 하지 않고 실제로는 근로를 시킴으로써 입국 목적과 배치
- 이러한 국내외의 비판으로 인해 업계의 연수생 쿼터 확대 요구에도 불구하고 산업연수생의 쿼터를 늘리는 것은 한계가 있으며 합법적인 외국인력의 공급부족으로 불법취업을 양산

■ ‘합법연수’보다 ‘불법취업’ 이 유리한 제도

- 현행 산업연수제도는 법률적으로는 외국인력의 ‘고용제도’가 아닌 ‘연수제도’이므로 연수비자를 받고 입국한 외국인력은 ‘근로자’로서의 지위가 아닌 ‘연수생’의 지위에서 ‘사실상 근로에 종사’하는 모순된 상황에 놓여 있음.
- 이에 따라 외국인 연수생은 근로기준법 등 노동관계법의 보호에 있어서 ‘근로자’로서의 지위를 받고 있는 불법취업 외국인력에 비해 불리한 처지
- 임금 및 근로시간에 있어서도 연수생보다 불법취업자가 유리

<표 2> 외국인 근로자의 취업형태별 임금과 근로시간

(단위: 천원, 시간)

		임 금(천원)	월 평 균 근로시간(시간)	시간당 임금(천원)
연수생	남 자	824.57	272	3.03
	여 자	817.10	292	2.81
	소 계	822.93	276	2.98
연 수 취업자	남 자	944.00	290	3.26
	여 자	842.95	310	2.73
	소 계	923.19	294	3.14
해 투 연수생	남 자	727.76	228	3.19
	여 자	556.66	245	2.27
	소 계	679.34	233	2.92
불 법 취업자	남 자	873.91	240	3.64
	여 자	778.70	243	3.21
	소 계	858.26	240	3.58

자료 : 한국노동연구원, 『외국인 근로자 고용실태조사 - 기업체조사』, 2001.

■ 불법취업자의 비중이 매우 높으며(77.4%) 계속 증가 추세

- 국내인력에 대한 합법적 공급체계의 미비로 인해 외국인력을 고용할 수 밖에 없는 국내 기업은 불법으로 외국인력을 고용
- 2001년 12월 현재 국내 체류 외국인력의 약 77.4%가 불법체류자로서 싱가포르의 3.2%, 대만의 7.4%, 독일의 6.5% 및 일본의 32.7%에 비하여 월등히 높은 수준임.
 - 현재 외국인력을 고용하고 있는 업체에서 추가적으로 외국인력에 대한 수요가 증가하고 있고
 - 국내에 체류하고 있는 외국인 근로자들도 불법상태라 하더라도 한국에서의 장기간의 체류를 희망하고 있는 경우가 적지 않을 뿐만 아니라
 - 불법취업 외국인의 국내유입이 증가하는 추세에 있기 때문에 특별한 대책이 마련되지 않으면 불법취업 외국인력이 계속 확대될 전망

■ 공급자 중심의 연수생 선발·배정

- 사업주의 선발권을 무시한 공급자 위주의 연수생 배정방식은 외국인 연수생과 고용주와의 업종 및 기술·기능의 불일치를 초래할 가능성을 높여 사업주에게는 필요로 하는 외국인을 활용하기 어렵게 하고 연수생에게는 연수사업장을 이탈하고 싶은 유인을 제공

■ 외국인력에 대한 수요조절장치의 미비

- 외국인근로자에 대한 수요조절 장치의 부재는 외국인력에 대한 초과수요를 야기함으로써 외국인력의 국내유입을 촉진시켜 결과적으로 국내 노동시장에 부정적 효과를 초래할 우려

4. 단순기능 외국인력 정책방향

■ 기본정책 방향

- 합법적인 외국인 고용제도를 도입하여 외국인력에 대한 수요와 공급의 균형이 이루어지도록 함으로써 중소기업의 인력부족을 해소
- 합법적으로 취업한 외국인에 대해서는 국내법에 따라 보호
- 불법취업 외국인과 고용주에 대해서는 반드시 색출하여 처벌한다는 원칙을 견지함으로써 불법취업 외국인 문제를 해결

■ 단순기능 외국인력의 합법적인 고용관리제도로서는 고용허가제도가 거의 유일한 대안임

- 일부에서 노동허가제도를 주장하기도 하나 노동허가제도는 국내기업의 부담과 사회적 비용 등을 고려할 때 채택하기 곤란

<표 3> 고용허가제도와 노동허가제도의 비교

	고용허가제도	노동허가제도
내 용	고용하고자 하는 '사업주'에게 '외국인 고용허가'를 내주고 외국인에게는 당해 사업주에게 고용되는 조건으로 입국사증 발급	'외국인'에게 국내에 취업 할 수 있는 '취업허가'와 입국사증을 내주고 당해 외국인은 허가 기간동안 취업할 사업체를 선택하여 취업
입국후 사업체 변경	원칙적으로 변경 불가	자유롭게 변경 가능
임금·근로 조건의 결정 시점	입국 전 결정	입국 후 취업시 결정
노사분류 가능성	근로자의 교섭력이 거의 없으므로 가능성 희박	근로자의 교섭력이 있으므로 가능성 있음
외국인 관리의 용이성	상대적으로 용이함	상대적으로 어려움

■ 현행 산업연수제도와 고용허가제의 병존을 통한 사업주의 선택권 보장

- 단순기능 외국인력에 대한 고용허가제도를 도입하더라도 현행 산업연수제도와 연수취업제의 골간은 그대로 유지하면서 사업주의 입장에서 더 양질의 외국인력을 저렴하고 신속하게 활용할 수 제도를 선택하게 하여 각각의 제도가 상호 경쟁하면서 보완적으로 발전해 나갈 수 있도록 유도

■ 단순기능 외국인력에 대한 국내기업의 수요를 적정수준으로 조절해나갈 수 있는 제도적 장치를 마련하여 국내근로자의 일자리 잠식을 방지

- 비숙련 외국인력에 대한 수요를 줄이고 고부가가치를 창출할 수 있는 산업 및 기업 구조조정
- 비숙련 외국인근로자를 고용하는 사업주에게 외국인고용부담금(levy)을 부과하되 업종별로 차등화

■ 고용허가업체는 구인노력을 통해 국내인력을 구할 수 없는 업체, 관계법령의 준수의사와 능력이 있는 업체를 대상으로 함.

- 고용허가를 받고자 하는 사업주는 사전에 사업장 관할 고용안정센터에 국내인력 고용을 위한 구인등록을 하도록 함으로서 외국인력이 국내인력을 대체하지 못하게 하고 국내인력을 구할 수 없는 경우에 한해 단순기능 외국인력을 고용할 수 있도록 조치
 - 당해 일자리가 내국인을 해고하고 외국인을 고용하는 경우에 해당되지 않을 경우에만 고용허가를 신청할 수 있도록 함
- 임금이 체불된 적이 있는 기업이나 근로기준법 등 노동관계법을 위반한 적이 있는 기업, 출입국관리법 등 관계법령을 위반한 적이 있는 기업은 고용허가 대상에서 제외하는 것이 바람직하며 외국인이 수행해야 할 업무의 내용과 임금

및 근로조건 등을 서면으로 제출토록 함

■ 단순기능인력의 귀국담보를 보장하는 제도적 장치 마련

- 단순기능 외국인력이 국내에 정착하지 않고 일정한 고용계약기간이 종료되면 반드시 귀국하도록 하는 제도적 장치가 필요하며
 - 이러한 방안으로 귀국보증금(security bond)을 예치한 경우에만 고용허가를 내주고 외국인력이 지정된 기간 내에 귀국한 경우에만 귀국보증금을 되돌려주는 방안을 고려

■ 외국인력의 선발은 수요자인 고용주가 외국인력을 선택하여 채용할 수 있는 수요자 위주의 외국인력공급정책으로 전환

- 국내의 외국인력 알선기관은 국내취업 외국인력의 정보를 D/B로 관리하여 사업주가 필요로 하는 인력을 언제든지 선발할 수 있도록 함.

■ 고용허가제 하에서는 단순기능 외국인력에 대해서는 원칙적으로 직장이동이 금지되나 사업장의 휴·폐업 등 불가피한 경우에는 관할관청의 허가를 받아 직장이동을 허용

■ 외국인 근로자가 고용 허가된 사업장을 이탈하여 다른 사업장에 취업한 경우, 정기건강검진을 받지 않았거나 전염병에 감염된 경우 등의 사유가 발생 시 당해 외국인근로자에 대한 취업허가를 취소하고 곧바로 출국 조치

■ 외국인력에 대한 정기적인 통계조사를 실시

- 이는 외국인 근로자에 대한 행정관리상의 용이성이 있다는 장점도 있지만 외국인력 노동시장에 대한 정보가 제공됨으로써 외국인력에 대한 노동정책이 보다 효율적으로 운영될 수 있는 자료로 활용

<부록> 대만, 싱가포르, 일본의 외국인력 정책

1. 대만의 외국인력 정책

- 인력이 부족한 업종 및 직종에 한해 한시적으로 외국인력을 도입하는 것을 원칙
- 외국인 근로자의 총량은 정해져 있지 않으나 대만의 경제발전, 경기변동 및 노동시장의 상황에 대응, 각 직종의 노동력 수급상황을 고려하여 결정하되, 가급적 규모를 최소화하는 원칙 하에 업종별로 제한
 - 외국인 근로자 활용사업체의 경우 국가경제에 대한 기여도가 높은 업체를 자격 기준으로 하고 있는데 이를 위해 자본금이 2억 대만달러 이상인 업체로 제한
- 대만 정부는 전체 외국인력의 숫자, 업종별 배분, 외국인력의 취업직종, 고용부담금, 업종별 외국인 취업자수의 제한 등 기본 원칙을 제시하고 외국인력과 대만기업 간의 고용관계 체결은 민간알선기관이나 기업에 위임
- 대만의 인력수입국가는 대만과 우호적인 국가를 중심으로 선정되어 있는데 현재 필리핀, 태국, 미얀마, 인도네시아, 말레이시아의 5개국으로 이루어져 있으며 국가별 배정인원은 정해져 있지 않으며 사용자들이 수입국가를 결정
- 인력수입에 따른 자국근로자의 근로조건 저하를 방지하고 비숙련 외국인력의 대규모 유입을 억제하려는 목적으로 고용부담금(levy)제도를 도입

<부표 1> 대만의 외국인 근로자수 추이

(단위 : 천명, %)

연 도	외국인 근로자수(A)	임금근로자수(B)	실업자수	A/B
1991	2,999	5,666	130	0.05
1992	15,924	5,856	132	0.27
1993	97,565	6,008	128	1.62
1994	151,989	6,160	142	2.47
1995	189,051	6,260	165	3.02
1996	236,555	6,287	242	3.76
1997	248,396	6,423	256	3.87
1998	270,62	6,555	257	4.13
1999	294,967	6,624	283	4.45
2000	326,515	6,746	293	4.84
2001.8	320,827	-	-	-

주 : 각년도 말 기준.

자료 : 行政院 勞工委員會, 『勞動國統計年鑑』, 2000,, 2001년 8월 통계는 <http://www.evta.gov.tw/english/report.html>에서 인용.

<부표 2> 대만의 외국인 근로자의 업종별 현황

(단위 : 명, %)

	2000년말		2001년 8월말	
전 체	326,515	(100.0)	320,827	(100.0)
제 조 업	181,998	(55.7)	168,883	(52.6)
간 병 인	98,508	(30.2)	105,520	(32.9)
건 설 업	37,001	(11.3)	36,221	(11.3)
가 정 부	7,823	(2.4)	9,015	(2.8)
선 원	1,185	(0.4)	1,187	(0.4)

자료 : 2000년 통계는 行政院 勞工委員會, 『勞動國統計年鑑』, 2001년 8월 통계는 <http://www.evta.gov.tw/english/report.html>에서 계산하였음.

2. 싱가포르의 외국인력정책

- 숙련직 및 전문직 외국인은 적극적으로 유치하고 비숙련 외국인은 필요한 부분에만 한하여 제한적으로 수입
- 월급이 2,500 싱가포르달러 미만인 외국인 근로자는 외국인 근로자법에 의하여 고용허가(work permit)를 노동부로부터 발급받아야 이민국의 체류허가를 받을 수 있음.

- 고용허가 기간은 2년이며 1차에 한하여 연장할 수 있는데 동일인에 한하여 4년간만 허용되며 귀국하면 재입국이 불가능
 - 고용허가증 소지자의 고용주는 5,000 싱가포르달러의 귀국보증금(말레이시아인은 제외)을 정부에 예치하도록 함
- 외국인력의 수입국가를 제한하고 있고 외국인력을 국적에 따라 비전통국과 북아시아 계통으로 구분하여 취업업종에 대해 차이를 두고 있음.
- 말레이시아로부터 독립하였다는 역사적 배경, 지정학적인 위치로 인하여 말레이시아인에 대해 고용의 우선순위
 - 국적에 따라 취업업종을 달리 적용하고 있는데, 제조업부문의 취업은 말레이시아, 홍콩, 마카오, 한국, 대만 국적의 외국인만 취업이 가능하며, 건설업부문은 말레이시아, 비전통국, 북아시아국 모두가 가능. 서비스업의 경우 말레이시아 외에 북아시아 국적의 외국인만 가능.
- 개방적인 외국인력정책이 시행되고 있는 편이지만 비숙련 외국인력의 취업이나 정착에는 상당한 규제
- 1개 사업체당 고용할 수 있는 외국인력의 숫자도 제한되고 서비스산업의 취업에는 최소 교육기간을 규정
 - 비숙련 외국인 근로자의 가족동반이 허용되지 않으며 싱가포르인과 결혼하기 위해서는 노동부의 허가를 받아야 함.
- 인력수입에 따른 자국 근로자의 근로조건 저하를 방지하고 비숙련 외국인력의 대규모 유입을 억제하고자 하는 목적으로 외국인고용부담금제도(levy)를 도입

<부표 3> 싱가포르의 외국인력 도입업종 · 규모 및 고용부담금

(단위 : 싱가포르 달러)

	외국인 고용 상한선	근로자의 구분	고용부담금	
			월	일
제 조 업	총종업원수의 40% 이하	숙련	30	1
		미숙련	240	8
	총종업원수의 40% 이상에서 50% 이하	숙련	30	1
		미숙련	310	11
건설업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외국인 근로자 5명까지	숙련	30	1
		미숙련	470	16
조선업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외국인 근로자 3명까지	숙련	30	1
		미숙련	295	10
서비스업	총인력의 30%까지	숙련	30	1
		미숙련	240	8
부두 하역업	싱가포르인 상시근로자 1명당 외국인 근로자 5명까지	면허 소지자	30	1
		MPA 항운노조원 자격 소지자 수×2 이내.	240	8
가정부	-	-	345	12

주 : 고용부담금은 1999년 1월 1일부터 적용되는 것이다.

자료 : Ministry of Manpower, *A Guide on Work Permits*, 2000.

3. 일본의 외국인력정책

○ 전문적·기술적 분야의 외국인근로자에 대해서는 일본 경제사회의 활성화와 국제화를 촉진하기 위해 적극적으로 받아들이는 반면 단순근로자의 수입에 대해서는 일본 경제사회 및 국민생활에 많은 부정적인 영향을 미칠 것을 우려하여 매우 신중한 자세를 견지

- 이러한 정책은 일본의 「출입국 관리 및 난민인정법」이 제정된 이래 유지되어 오고 있음.

- 따라서 고용기회가 부족한 고령자 등의 고용기회를 감소시키지 않도록 하고, 단순 기능외국인력의 고용이 노동시장의 이중구조를 심화시키거나 산업구조의 개선을 지연시키지 않도록 하여야 하며, 국내 근로자의 실업문제나 사회적 비용 발생을

야기하지 않도록 단순노동외국인근로자의 활용에 매우 신중하여야 한다는 입장임.

- 일본에서는 인력부족 현상을 겪고 있는 단순기능인력의 공급은 주로 「니케진」(Nikejin : 日系人)을 통해서 이루어지고 그 다음으로 기능실습생과 시간제 근로에 종사하는 외국인 유학생·취학생을 통해서 이루어지고 있음.
- 2000년 12월말 현재 일본에 취업하고 있는 외국인근로자는 약 71만명으로 추정되어 전체근로자(5,356만명)의 1.3% 수준.

<부표 4> 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 유학생·취학생	10,935	32,366	38,003	59,435(8.4)
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)
계	약 260,000	약 610,000	약 670,000	709,240

주 : ()내의 숫자는 구성비(%)임.

자료 : OECD, SOPEMI Report for Japan : Statistical Annex : December 2001.

國際研修協力機構 編(2001), 16쪽

- 71만여명의 외국인근로자 이외에도 일본에는 2000년 현재 54,049명의 외국인연수생이 존재
 - 외국인연수생은 근로가 아닌 연수를 받기 위해 입국한 외국인이므로 근로에 종사해서는 안되지만 이들의 일부도 현장연수기간 중 부분적으로는 사실상 근로에 종사하고 있는 것으로 추정
- 연수생, 연수취업자, 「니케진」 등에 대한 총 도입규모(quota) 또는 국가별 도입규모에 대한 제한은 없음