creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

외국인 고용허가제의 개선방향

- 단순기능직 도입정책에서 숙련 기술인력 도입 정책으로의 전환 -

2015 년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

고 정 호

외국인 고용허가제의 개선방향

- 단순기능직 도입정책에서 숙련기술인력 도입 정책으로의 전환 -

지도교수 홍 준 형

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2015년 5월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
고 정 호

고정호의 석사 학위논문을 인준함
2015년 6월

위 원 장 최 태 현 (인)

부위원장 금 현 섭 (인)

위 원 홍 준 형 (인)

국문초록

주요어 : 사회문제 해결을 위한 고용허가제 개선방안

우리나라의 저 출산, 노인인구 증가, 고학력화에 따른 사회현상의 변화로 인하여 국내 노동력의 평균 연령이 높아짐에 따라 노동가능인구의 감소가 더욱 가속화 되고 있는 실정이다. 고용허가제의 시행으로 인하여 외국인력 도입이 증가하면서 제조업, 특히 3D 업종의 중소기업의 인력난 해소에 큰 도움이 되는 것은 사실이다. 고용허가제의 시행단계에서 도출된 문제로는 비숙련직의 양산, 불법체류 근로자의 증가, 고용허가제 태생적 속성상 숙련기술자 도입의 어려움, 감소했지만 여전히 존재하는 송출비리문제, 기본권 침해의 논란 상에 있는 사업장 변경제한 문제 등 여러 가지 문제가 부각되어 왔다. 이를 해결하기 위한 정부의 정책적 노력, 사업주의 지속적인 개선요구, 시민단체의 외국인 인권신장 요구 등 각 계각층의 요구에 따라 외국인력정책은 지속적으로 변화 되어 왔다. 외국인 고용허가제 실시이후 나타난 여러 가지 문제점들을 살펴보고 향후 고용허가제의 성공적인 정착을 위한 방안을 제언하고 정책과 현실의 괴리 등을 분석하여 발전적 개선안을 제시하는 등 미래지향적인 대안을 찾고자 한다. 송축국가, 정부, 중소기업관련 단체, 사업주등 상호간 유기적인 인적 자원 수급시스템(HRSDS ; Human Resources Supply and Demand System)을 구축하여 숙련공을 포함한 고급기술자의 새로운 도입체계로서 국가직무능력표준(NCS)를 적용한 세부직종별 쿼터를 책정하는 제도로의 전환을

제시한다. 각 직종에 적합한 숙련도를 단계적으로 설정하여 외국인근로자의 전문성과 작업능력에 맞는 직종으로 고용이 될 수 있도록 제도를 개선하여 생산성 향상에 기여하도록 한다. 단순 비숙련공은 현재 고용허가제 체제하에서 도입하고 숙련기술자는 노동허가제를 통하여 도입하는 한편, 가족동반, 한정적 조건하에 영주권 부여 등으로 숙련기술자 도입을 촉진하여 산업기술인력 감소에 따른 사회문제를 해결할 수 있는 방안을 제시한다. 아울러 미숙련 외국인근로자의 양성훈련을 적극 활성화하여 숙련기술인력으로 양성하여 우리나라 경제발전에 기여하고 국가 대외 이미지 향상에 기여하도록 한다.

주요어 : 외국인력, 도입정책, 고용허가제, 이민정책, 인적자원 수급시스템
학　번 : 2014-23594

목 차

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1
제 2 절 연구대상 및 범위 ····· 4
제 3 절 연구문제 제기 ····· 5

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 ····· 8
제 1 절 외국인 근로자의 개념 ····· 8
1. 외국인근로자의 개념 및 유형 ····· 8
2. 외국인근로자 도입배경과 요인 ····· 9
3. 외국인 근로자 보호정책 ····· 12
4. 외국인근로자 현황 ····· 14
5 선행연구 ····· 15

제 2 절 고용허가제의 현황 및 문제점 ····· 19
1. 고용허가제 현황 ····· 19
2. 고용허가제의 문제점 ····· 29

제 3 장 외국인력 도입정책의 해외사례 및 정책과제
제 1 절 독일의 외국인력 도입정책 ····· 35
제 2 절 러시아의 외국인력 도입 정책 ····· 39
제 3 절 OECD국가의 외국인력 정책의 비교분석 ····· 42

제 4 장 외국인 고용 사업주 인터뷰 결과

제 1 절 인터뷰 개요 ····· 46
제 2 절 사업장 일반현황 및 채용절차 ····· 47
제 3 절 외국인 채용에 따른 효율성 ····· 51
제 4 절 외국인 고용허가제의 제도개선 및 정책적 시사점 ····· 53

제 5 장 결론

제 1 절 외국인력 도입체계의 개선 ····· 57
제 2 절 맞춤형 외국인력 수급체계 ····· 59
제 3 절 외국인력의 산업현장에서의 생산성 강화 ····· 61

참고문헌 ····· 63
[그림]분석의 틀 ····· 65

[부록]면담조사 양식 예시(고용주용) ····· 66

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

2013년 5월 현재, 국내 상주 15세 이상 외국인은 112만 6천명이며[1] 취업자는 76만 명을 넘어서고 있다. 외국인 근로자의 국내 도입은 꾸준히 증가추세이고 우리나라의 저 출산, 노인인구 증가에 따른 사회현상의 변화로 인하여 국내 노동력의 평균 연령이 높아짐에 따라 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 외국인력의 도입이 증가하면서 제조업, 특히 3D업종의 비숙련공 수요가 높은 중소기업의 인력난 해소에 큰 도움이 되는 것은 사실이나, 부작용으로는 비숙련공의 양산, 불법체류 근로자의 증가, 고용허가제 태생적 특성상 숙련공 도입의 어려움, 감소했지만 여전히 존재하는 송출비리문제, 기본권 침해의 논란 상에 있는 사업장 변경제한 문제 등 여러 가지 문제가 부각되어 왔다

. 이를 해결하기 위한 정부의 정책적 노력, 중소기업 사업주의 지속적인 개선요구, 시민단체의 외국인 인권신장 요구 등 각계각층의 요구에 따라 외국인력정책은 지속적으로 변화 되어 왔다.

1980년대 후반 이후 한국의 경제성장의 영향으로 단순 여행, 유학목적이 아닌 취업을 위하여 입국한 외국인이 증가하였고, 불법 취업하는 외국인이 급증하였다. 외국인 근로자가 증가하는 사유는 기본적으로 국내에서 제조업을 중심으로 하는 중소기업의 인력부족으로 인하여 상대적으로 임금이 낮은 외국 인력을 선호하기 때문이었다. 1980년대 이후 우리나라 GDP의 지속적인 증가로 인하여 내국인 노동자의 임금은 급격히

1) 2013. 5월말 기준 법무부 「국내거소신고 외국국적동포명부」「등록외국인명부」와 의 15세 이상 외국인 수를 말함

상승하게 됨에 따라, 단순 비숙련공의 수요가 많은 중소제조업체이나 건설업체에서는 내국인에 비하여 상대적으로 임금이 낮고 단기순환 성격이 강하여 건설경기의 부침에 따라 언제든지 구조조정이 가능하고 교체가 용이한 외국인 근로자를 더 선호하게 되었다.

이러한 상황 하에서 당시 정부는 해외노동력 수입에 대해 반대의 입장을 견지하다가, 90년대에 들어서면서 인력부족이 심각해진 업종을 중심으로 외국인 근로자를 받아들이자는 중소기업단체 등의 요구가 강해지자 정부는 1991년 10월에 해외투자기업 산업기술연수제도를 도입하였다. 동 제도는 해외에 투자하고 있는 기업을 대상으로 하여 해외의 자회사에서 고용한 근로자에 한해서 최장 12개월까지 국내에서 체류를 허가하는 것을 내용으로 하고 있었다. 동 제도는 중소기업의 인력난을 해소하기 위하여 1992년 9월에는 해외에 투자를 하지 않는 중소기업도 산업연수생을 도입할 수 있도록 확대되었다가 관리미흡으로 인한 불법체류자가 양산되자 1994년 1월부터 중소기업협동조합중앙회 등 경영단체를 관리주체로 하는 단체추천 산업기술연수제도가 시행되었다.

산업연수생제도는 형식적으로는 비숙련외국인 근로자를 합법적으로 확보한다는 성격을 가지는 제도이지만, 실질적으로는 외국인 근로자가 아니라 연수생의 자격으로 입국을 허가한 것으로 비숙련 외국인 노동력은 원칙적으로 받아들이지 않겠다는 정부의 방침의 표현으로도 해석되고 있다. 연수생 자격으로 입국한 경우에는 근로자가 아니기 때문에 노동법상의 일부조항의 적용이 배제되는 등 노동관계법령의 적절한 보호를 받지 못하는 경우가 많았다.

1994년부터 실시된 산업연수생 제도를 시작으로 우리나라 외국인 노동자 정책은 발전해 오면서 내국인이 기피하는 3D업종에 필요한 인력을 저임금으로 공급하여 온 점에서 중소기업의 경영난 해소에 긍정적인 역할을 하였다는 평가에도 불구하고 산업 연수생 제도를 편법적으로 운영

했다는 비판을 받아왔다. 연수생제도라는 태생적 한계로써 최저임금에도 못 미치는 연수비와 사업장에서의 폭행, 인종차별 등 인권탄압, 송출국가 국내 미숙련 노동자 10년 연봉을 넘는 알선 수수료가 인력송출 브로커에게 지급되는 송출비리가 발생되었다.

이에 정부에서는 산업연수제의 폐지에 대한 많은 논의가 이루어졌고 그 대안으로 제시된 제도가 '고용허가제'이다. 외국인 근로자의 합법적인 고용을 위해 "외국인근로자고용 등에 관한 법률"이 2003년7월31일 국회를 통과 하였고 고용허가제가 2004년8월17일자로 시행되었다.

현재 외국인 근로자의 입국자 통계 등 양적 규모를 보더라도 외국인 도입정책의 축이 되는 고용허가제도는 산업연수생제도 시행당시 발생했던 많은 문제점들을 다소 개선하였다. 고용허가제는 중소기업의 인력난을 해결해주고 외국인 근로자에게는 공정한 처우와 인권을 보장하였다. 산업연수생 당시 송출국가의 인력송출회사의 영향력이 국가의 최고 지도자까지 미칠 정도였고, 인력송출브로커는 그 국가에서 카르텔을 형성하고 강력한 정치적 영향력을 행사하고 있었다. 고용허가제 실시이후 그 거대한 비리의 실체가 드러났고, 고용허가제의 투명한 제도로 인하여 송출비리가 현저히 감소하였다. 또한 외국인 근로자에 대한 인권탄압, 열악한 근로(작업장)조건으로 인한 산업재해 발생 및 사업장 이탈 등을 예방하는 등 긍정적 효과가 발생하였고, 이로 인하여 중소기업의 경쟁력 강화와 일부 영세기업이 강소기업으로 발전하는 데 일정 부분 기여하였다.

고용허가제도는 외국인력 도입의 주체를 민간에서 정부로 전환하여 도입 절차를 보다 투명하고 공정하게 운용하였고, 송출비용에 비공식적으로 포함된 브로커 수수료 등 불필요한 거품을 제거하여 외국인근로자의 재정 부담을 덜어줌으로써 국가 공신력 강화에 기여한 점에서 혁신적인 제도라고 볼 수 있다. 그러나 외국인 근로자의 사업장 변경에 대한 제한 등으로 헌법에서 보장된 직업선택의 자유의 침해소지가 있고, 5년 가까

이 합법적으로 거주함에도 불구하고 영주권에 제한을 주는 등 안정적인 인력수급에 지장을 주며, 가족동반을 제한하여 외국인근로자의 사회통합 측면에서 부정적인 면이 있다. 또한 고령화·저 출산의 사회문제와 고급 인력 해외유출 등으로 향후 해외 고급기술 인력의 유치가 절실한 현실에서 고용허가제를 개선해야 할 당위성을 갖는 것이다.

본 연구는 외국인 고용허가제 실시이후 나타난 여러 가지 문제점들을 살펴보고 향후 고용허가제의 성공적인 정착을 위한 방안을 제언하는 데 목적이 있다. 이를 위해 국내 및 해외 외국인 도입제도의 실태를 분석하고 시사점들을 살펴보는 한편, 외국인을 고용하고 있는 중소기업의 사업주와의 인터뷰도 병행하여 정책과 현실의 괴리 등을 분석하여 발전적 개선안을 제시하는 등 미래지향적인 대안을 찾고자 한다.

제2절 연구의 대상 및 범위

본 연구에서는 외국인 고용허가제에 대한 선행연구를 분석하고, 우리나라 고용허가제의 탄생 배경, 고용허가제도하의 외국인 도입현황과 문제점을 파악하고자 한다. 아울러, 오래전부터 독특한 외국인 근로자 도입정책을 시행하고 있는 독일, 러시아와 노동허가제를 실시하고 있는 OECD회원국 중 일부국가의 외국인 도입정책을 비교 분석하여 시사점을 도출하고 이를 토대로 우리나라 외국인 고용허가제의 개선방안을 제시하고자 한다.

문헌연구와 병행하여 산업연수제와 고용허가제의 비교, 고용허가제 문제점 도출을 위하여 외국인근로자를 고용하고 있는 중소기업 사업주를 대상으로 인터뷰를 진행하여 고용허가제가 고령화, 저 출산 시대에 갖는 의미와 향후 숙련기술자 등 고급인력의 원활한 도입을 촉진하기 위한 제도의 개선점은 무엇일까 연구문제에 대하여 고민해보고자 한다.

제3절 연구문제 제기

우리나라에서 공식적으로 저임금·비숙련 외국인 근로자 도입인력 정책이 시작된 것은 1993년 11월 시행된 산업연수생제도가 실질적인 역할을 한 것이 아닌가 볼 수 있다. 외국인산업연수생제 시행 후 현재까지의 외국인력 정책 변천과정은 다음과 같다.

첫째, 1990년대 초반부터 2000.4월까지의 외국인력 정책의 도입기이다. 이 시기는 1980년대 후반기 이후 영세제조업 특히 3D 업종분야에 내국인이 취업을 꺼리면서 미숙련 기능공의 인력 부족문제가 사회문제로 떠올랐고 급기야 정부는 외국 인력을 취업자격이 아닌 연수생 자격으로 도입하여 활용하는 정책을 집행하였다. 외국인력 도입사례가 전무한 관계로 제도 운영의 문제발생, 불법체류자의 급증, 구조적인 송출비리의 심각성 대두, 비인간적인 근로처우 및 빈번한 인권탄압으로 인한 회사 내 고용주와 외국인근로자와의 대립관계, 내국인 근로자와 외국인 근로자의 인종차별, 급여 등 처우의 상대적 괴리 등의 요인으로 이해관계 상호간 갈등이 수면위로 떠오른 시기라고 볼 수 있다.[2)]

둘째, 2000년 4월부터 2004년 8월까지의 외국인력 활용을 본격적으로 시작한 과도기로써 인력규모가 양적으로 급격히 팽창하는 확대시기이다. 이 시기는 연수생 자격으로 들어온 외국인임에도 불구하고 주로 제조업 3D업종에 투입되어 연수보다는 실질적 근로에 종사하였다. 국내의 제조업종에 급증하는 외국인력 수요에 못 미치는 산업연수생 쿼터는 인력수급에 부조화 문제가 심각해졌다. 급기야는 불법체류자수가 전체 외국인 근로자의 80%이상 차지하는 등 산업연수생제도의 존립의 위기까지 언급될

2) 이규용(2014) '고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제', 고용허가제 10주년 세미나 발표

정도였다. 연수생제도를 연수취업제로 전환하여 연수와 취업을 융합하도록 하였으나 이는 국소적인 처방 일뿐 근본적인 제도개선을 위한 정책이 절실한 시점이었다. 연수취업제 도입이 전반적인 외국인력 도입제도의 근본적인 문제, 예를 들면 과도한 송출비용, 효과적인 인력수급, 외국인 근로자 관리의 효율성 개선요구 등을 구조적으로 해결하기에는 미흡하였다.

셋째, 2004년 8월부터 2007년 3월까지의 고용허가제 도입 및 정착기이다. 이 시기는 고용허가제와 산업연수생제의 병행 시행기, 고용허가제의 독자적인 실시에 따른 산업연수제의 폐지, 그리고 고용특례자(해외동포)에 대한 미숙련 외국인력 도입정책 통합시기로 구분된다. 해외동포를 대상으로 적용되었던 취업관리제가 특례고용허가제로 전환되어 고용허가제에 통합되었다. 2007년 3월부터 특례고용허가제를 국내에 친인척 등 연고가 있는 해외동포 뿐만 아니라 국내에 아무런 연고가 없는 외국국적동포에게도 취업을 허용하는 방문취업제를 신설하였다. 외국인고용허가제는 외국국적 동포이외의 미숙련 외국인근로자를 도입하는 '고용허가제'와 외국국적 동포를 도입하는 제도인 '특례고용허가제'로 분류된다. 외국인고용허가제는 이질적이라고도 볼 수 있는 두 가지 유형을 갖추고 있지만 이 시기에 정부주도의 저 숙련 외국인근로자의 도입제도가 안정적으로 연착륙하고 있음을 볼 수 있다.

넷째, 2007년 3월부터 현재까지 고용허가제 발전기이다. 중소기업 사업주, 외국인 인권단체 등 이해관계자들이 고용허가제의 시행에 따른 현장의 적용에 따른 시행착오의 시정, 제도개선을 위한 피드백을 끊임없이 제시했고 이러한 현장의 목소리를 일정부준 반영하여 고용허가제는 지속적인 제도개선노력을 기울여 왔다. 지금까지의 미숙련 외국인력 도입정책이 우리나라 고용정책, 산업인력의 수급에 따라 탄력적으로 조정이 가

능한 외국인력 도입정책의 일환으로써 고용허가제 시행을 위한 사전 정지작업의 성격을 갖고 외국 인력에 대한 쿼터통제 및 고용관리 효과의 고도화를 추구하였다면, 이 기간은 외국인 근로자의 활용 관련하여 각 정책집행의 주체, 수혜자간 체계적인 상호 소통이 필요한 시기라고 볼 수 있다. 저 출산으로 인하여 취업가능인구의 감소를 겪고 있는 다른 외국에서 외국인력도입 정책 수립시 우리나라의 고용허가제를 모범사례로 벤치마킹을 하는 것을 봤을 때 대체적으로 합리적인 제도로서 지속적이고 안정적인 제도운영을 구현하고, 궁극적으로 고용시장의 수급에도 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 평가된다.

고용허가제 시행 10년을 전후로 중장기적으로 고용허가제의 체질개선을 통하여 외국인력 도입정책을 혁신하는 전환점으로 설정하고자 한다. 정책 변화의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 외국인력 도입정책은 단기적으로 보기 보다는 중장기적 측면에서 국가산업발전을 제고하기 위한 인력정책의 하나로서 방향설정을 하되, 경제·산업구조의 변화나 노동가능인구 비율의 추이, 국내 노동시장의 최근 수급 등 경제사회 전반의 파장 및 영향을 총체적으로 고려하여 정책을 입안해야 한다. 고용허가제 최초 시행 이후 외국인력 도입정책의 운용은 이러한 사안을 고려하여 왔으나 주로 단기적인 인력부족에 대한 대증요법적인 성격이 드러남을 알 수 있다. 저 출산·고령화로 인한 노동가능인구가 점진적으로 감소될 것을 예측하여 중장기적으로 제도를 운용하는 것이 유효할 것으로 본다.

둘째, 고용허가제가 저 숙련 외국인 근로자가 3D업종의 중소기업에 인력부족 문제를 일시적으로 해소해주는 기능을 수행하는 차원에서 외국인력 도입정책은 물론 향후 이민정책의 안정적인 정착을 위한 종합적이고 체계적인 제도로 개편되어야 할 것이다.

<표 1> 연도별 외국인 근로자 도입규모

구분	‘07	‘08	‘09	‘10	'11	'12	'13	'14
일반(E-9)	49,600	72,000	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000

*이규용(2014), 「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」

<표 2> 업종별 외국인력 도입규모

구분	‘07	‘08	‘09	‘10	’11	’12	’13	’14
합 계	49,600	72,000	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000
건설업	4,400	6,000	2,000	1,600	1,600	1,600	1,600	2,350
제조업	42,100	60,800	13,000	28,100	40,000	49,000	52,000	42,200
농축산업	1,900	4,000	1,000	3,100	4,500	4,500	6,000	6,000
어 업	1,000	800	900	1,100	1,750	1,750	2,300	2,300
서비스업	200	400	100	100	150	150	100	150

. *이규용(2014), 「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」

제2장 이론적 배경 및 선행연구

제1절 외국인 고용허가제 현황 및 문제점

1. 외국인근로자의 개념

ILO(국제노동기구)는 외국인근로자의 명칭을 이주노동자(Migrant Worker)라는 용어로 통일하여 사용하고 있다. 「불법이주 및 이주근로자의 기회 및 처우균등의 촉진에 관한 조약」(제143호) 제1부 제11조에서 ‘이주노동자’라 함은 본인 이외의 자를 위하여 일할 목적으로 본인의 국적인 국가에서 타국으로 이주하는 자‘를 말한다고 정의하고 있다.(ILO 연구총서, 1991) 1990년 UN총회에서 채택된 「모든 이주노동자 및 그

가족 구성원의 보호에 관한 국제협약」에서는 이주노동자란 취업직종, 취업형태, 취업기간, 사회적 지위여부를 불문하고 외국에서 경제 활동에 종사하는 외국인을 의미한다고 한다.

외국인등 고용에 관한 법률 제2조에 의하면 “외국인근로자라 함은 대한민국 국적을 지니지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람”을 말한다.

국내 체류 외국인근로자의 법적 신분은 한국에 입국하기 전에 발급받는 사증의 종류에 따라 결정된다. 즉 이들의 신분은 합법적인 취업이 가능한 사증을 보유한 체류자격소지자인 외국인과 사증을 가지지 못한 미등록 체류 외국인으로 분류된다.

출입국관리법 시행령 제23조에 의하면, ‘취업활동을 할 수 있는 체류자격’이라 함은 단기취업(C-4), 교수(E-1), 전문 직업(E-5), 특정 활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)등의 체류자격을 말한다. 고용허가제의 의해 도입된 외국인근로자는 비전문취업근로자(E-9)를 의미한다.

2. 외국인근로자의 유입과정

우리나라의 외국인력 유입은 1980년대에서 1990년대 사이에 대형 스포츠 대회, 국제회의, 엑스포 등 다양한 행사를 계기로 한국이 세계로 알려질 무렵부터 시작되었다. 특히 이시기에는 한강의 기적으로 불리는 경제성장과 더불어 노동운동의 강성화, 물가상승으로 인한 임금인상이 급격히 이루어 졌다. 특히 제1차 산업 중심의 구조에서 2차, 3차 산업 중심의 산업구조로 전환되면서 제조업 종사자의 처우가 많이 개선되었다.

이와 같은 국민의 소득수준 향상에 따라 내국인들은 작업환경이 열악하면서 근로조건이 낮은 영세 제조업에 종사하기를 기피하는 사회현상이

나타났다. 중소기업 생산직 구인난이 심화되어 도산하는 기업도 생기게 되었고, 복합적인 요인으로 인하여 외국 인력의 국내 유입이 촉진되었다.

1980년 이후 국내기업은 3D분야 제조업 등에 인력난이 심화되자 동남아시아의 저임금 근로자 도입에 주력했고, 이러한 수요가 급증함에 따라 1991년부터 산업연수생제도를 도입하여 외국인연수생이 구인난에 허덕이는 중소제조업체에 주로 투입되어 실질적 노동행위를 수행하였다. 그러나 연수생 신분이라는 점을 이유로 외국인근로자에 대한 저임금, 임금체불, 폭행 등 인권유린행위가 빈발함에 따라 외교관계까지 악영향을 미치고, 연수생 이탈로 인한 불법체류자가 급증하였다. 모 지상파 방송국 시사프로그램에서 인도네시아 정부가 자국민을 한국에 연수생으로 송출하기 전에 사전취업교육을 실시하는 내용이었다. 인도네시아 특수부대에 위탁하여 열악한 한국의 공장에서 적응하기 위한 지옥훈련을 시키는 등 산업연수생제도의 폐해로 인한 한국의 대외신인도 추락을 우려하는 상황까지 발생하였다.

그럼에도 외국인근로자의 도입은 꾸준히 증가하는 추세였고 우리나라는 IMF 구제금융위기를 극복한 후 경제성장을 거듭하여 OECD회원국으로써 명실상부한 아시아 신흥 강국으로 부상하였고, 자본유입국가에서 수출국가로, 노동력 송출국가에서 도입국가로 지위가 상승하였다.

이주노동자는 더 나은 고용조건을 추구하기에 자국보다 경제여건이 좋은 국가로 이동한다. 경제적 측면에서 이주노동자의 유입은 자국 근로자들의 임금 및 고용수준에 어떤 영향을 미치는가에 기초하여 분단가설이론(Segmentation Hypothesis)대체가설이론(Replacement Hypothesis)과으로 나누어 볼 수 있다.(유길상, 2004)

대체가설 이론에서는 외국인근로자의 유입은 종국적으로 노동시장의 수급에 공급초과 등 부작용을 일으키고 내국인 근로자 고용율이 감소하고 임금도 하락하게 된다고 한다. 외국인근로자는 일반적으로 체류기간

이 단기이고 자국에서 한국으로 입국 전 인력송출회사등에 많은 비용을 지불한다. 한국에 오기 위해서는 송출국가 임금수준 기준으로 5년~10년 연봉에 해당하는 비용을 지출하기 때문에 외국인근로자는 한국에서 초과근무, 휴일근무도 회피하지 않고 일을 한다. 결론적으로 외국인근로자가 노동시장의 유연성에 기여하면서 내국인 노동인력을 대체하게 된다는 것이다.

반면 분단가설이론은 외국인근로자와 내국인 근로자 사이에 전문성, 고임금과 고용의 안정, 높은 사회적 위치 등 소위 양질의 직업으로 이루어진 1차 부문과 비전문성, 저임금과 높은 이직률, 낮은 사회적 지위, 열악한 근로조건을 특징으로 2차 부문으로 노동시장이 나뉘지 있다고 한다. 외국인근로자의 입장에서는 익숙하지 않은 작업환경, 경제적 수준차이에서 오는 기계 장비 사용의 미숙, 숙련도의 차이, 언어소통의 문제에서 오는 제약으로 인하여 3D직종 등 내국인이 기피하는 분야에서 종사하는 것이라 본다. 영세업체의 열악한 재정 상태로 인하여 불황이 오면 회사의 도산 등으로 내국인보다 쉽게 해고된다는 전제에서 내국인과 외국인노동자는 노동사장에서 상호 보완적 관계를 형성한다는 것이다.

이주노동자의 유입요인은 국내 출입국의 규제완화, 자국과의 임금격차로 나눌 수 있다. 첫째, 한국에 외국인근로자가 유입된 우선적 요인은 외국인 관광객의 한국방문을 촉진하기 위한 정책의 일환으로 사증면제 대상 국가를 확대하고 사증발급 절차를 간소화했기 때문이다. 정부의 개방정책으로 인하여 외국국적 해외동포에게 한국방문 사증을 손쉽게 발급받을 수 있도록 한 정부의 출입국완화 조치가 대표적이다. 특히 동남아시아 외국인은 정부의 출입국 규제완화로 별 어려움 없이 한국에 입국할 수 있었고 이들은 방문 내지 관광 등 목적으로 단기 사증을 발급받아 입국한 후 국내 중소 제조업체등에 취업한 후 불법으로 장기체류하게 되었다. 둘째, 1997년 구제금융위기가 닥치기 전까지 한국의 초고속 성장을 거듭

했고 한국과 노동유출국인 아시아 개도국 간 임금격차가 심화되었고 이 또한 이주노동자 유입에 큰 요인으로 작요했다. 외국 인력에 대한 저임금 지급은 노동유출국의 국민에게는 자국의 임금수준에 현저히 높은 수준이므로 불법체류라는 큰 리스크를 감수하더라도 경제수준이 상대적으로 높은 타국으로의 해외취업 욕구는 크다고 볼 수 있다.

한국과 노동유출국가간 1인당 임금 수준의 차이는 큰 차이를 보이고 있으며, 국가 간 1인당 GNP 차이로 인한 임금격차는 이주노동자를 유인하는 큰 요인 중에 하나이다.

셋째, 경제성장과 더불어 고학력자가 노동집약적 업종, 열악한 근로조건의 3D업종을 기피함에 따라 이러한 노동시장의 불균형에 대하여 외국인력의 도입을 통하여 지속적인 인력부족에 대처할 필요가 있었다.

넷째, 고학력자 증가 및 고도 기술 분야의 성장으로 제조업 분야 중 특히 단순 노동력의 부족, 저임금 현상 등으로 비숙련 외국인 근로자의 유입이 심화되었다.

3. 외국인 근로자 보호정책

세계화에 따라 근로자의 해외이주는 계속되고 있다. 세계경기가 호황이던 불황이던, 일시적이던 영구적이던 고용을 위한 노동력의 이주는 세계 노동정세의 주요 현상중의 하나라 할 수 있다. 국제 노동이동이 발생하는 이유에 대하여 인적자본이론, 수요결정 이론 등 다양한 이론을 통해 설명하고 있는데 현재 국가 간 노동이동은 점증하고 있는 실정이다.

특히 경제가 일정수준에 도달하게 되면 소득 수준의 상승 등으로 특정 업종을 중심으로 취업기피 현상이 발생하게 되고, 이에 따라 해당분야에 대한 외국인력 수요가 증대하고 있음은 선진국의 공통적인 현상이다. 또한 각 국가별로 국제경쟁력 강화를 위하여 각국 마다 우수한 인력을 유치하려는 노력 또한 갈수록 심화되고 있다. 수출에 편중된 우리나라의

산업구조 및 노동시장의 특성상 이와 같은 현상은 우리도 예외가 아니다. 고임금으로 인한 수지 악화로 산업구조조정의 일환으로 제조업분야의 해외이전은 두드러진 현상이 되었으나, 이는 각 산업분야별로 한계가 있다. 예를 들면, 농업, 건설업과 서비스업 등과 같이 지리적으로 고착되어 있는 산업과 OEM회사 등 고유의 계약관계에 놓여있는 분야는 해외이전이 어렵고, 별도의 노동인력 수급대책이 필요한 실정이다.(박병권,2012)

인력부족의 원인으로는 다양한 요인이 있으나 대체로 다음과 같이 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 인력수요와 공급 간의 '일자리 불일치(job mismatch)'이다. 구직자가 사용자에 요구하는 근로조건과 사용자가 제시하는 처우수준 간에 괴리가 존재하여 구직자들이 취업하기 보다는 구직 활동을 지속함으로써 발생하는 현상이다. 일반적으로 3D업종을 중심으로 나타나는 생산직 인력난으로 볼 수 있다.(최상률, 1995)

우리나라는 현재 이 두 가지 문제가 함께 나타나고 있으며 이러한 인력부족문제를 실업자, 고령자 및 비경제활동 인구의 취업유도를 통해 해결하는 것은 일정한 한계가 있다. 게다가 소득증가, 고령화, 고학력화, 저출산 등의 사회현상으로 인하여 '특정부문의 노동력 부족'현상은 일시적 성질의 것이 아니라 장기적 추세로 확인되는 만큼 적정수준의 외국 인력의 공급은 불가피한 실정이다.

외국인근로자를 둘러싼 많은 이해관계가 얽혀 있어 관련 문제의 해결은 쉽지 않다. 국제인권법은 비차별과 평등을 원칙으로 하여 외국인을 포함한 모든 개인에게 인권과 기본적 자유를 보장하고 있다. 이미 자유권과 사회권, 인종차별철폐 등의 여러 분야에서 포괄적 인권조약이 채택되었고 위와 같은 권리는 원칙적으로 외국인 근로자도 향유한다. 하지만 열악한 지위에 있는 외국인 근로자의 인권을 보호하고 차별을 철폐하기

위해서는 개별적인 인권법에 권리를 보호해야 한다. (손윤석, 2012)

국적국과 통과국, 취업국의 법제와 함께 국적국의 관할권이 미치지 않는 타국에 체류하는 외국인으로서의 신분, 근로자로서의 신분에 더하여 체류와 취업의 합법성 여부에 따른 법적 지위가 얽혀 있어 기존의 포괄적인 인권조약으로는 외국인근로자의 권리를 충분히 보호하는 것에 상당한 어려움이 생긴다.

4. 외국인근로자의 현황

2004년 8월 이전까지만 해도 사업장을 이탈한 미등록 체류 외국인근로자는 전체 외국인 근로자 비율에 70%를 차지하기도 했다. 2004년을 기점으로 고용허가제의 시행과 정착을 위한 정부의 개입으로 2002년 40%(170,221명)이었던 미등록체류 외국인근로자의 비율은 2008년 2월 기준 13.6%(1,249,858명)이다. 2011년 2월을 기준으로 총 체류자는 562,243명, 전문 인력은 45,818명, 단순 기능 인력은 516,425명이다. 2012년 2월 통계로 전문 인력과 단순기능 인력의 경우 59만여 명으로 추산된다. 취업비자로 입국한 체류자 통계이므로 정확한 취업 외국인근로자 인원과 차이가 날 수 있다. 취업비자가 아닌 다른 비자로 입국하였다가 미등록 체류 상태로 근로활동을 하는 미등록체류 외국인근로자, 밀입국자, 일시상륙허가나 관광비자로 입국하였다가 이탈한 선원, 관광객, 결혼 이민자 중에서 취업한 경우에는 통계에 반영이 되지 않기 때문이다.(박병권,2012)

<표 3> 체류외국인 총괄현황

구 분	총 계	전문 인력	단순기능인력
총 체류자	595,098	47,774	547,324
합법체류	540,259	44,730	495,529
미등록 체류	54,839	3,044	51,795

체류자격별 현황은 크게 전문 인력과 단순기능인력으로 나눌 수 있다. 고용허가제 도입 이후 체류자격별 외국인근로자 고용동향으로 2011년 2월과 비교하였을 때 총 체류자는 562,243명, 합법체류자 510,077명으로, 2012년 2월 현재, 595,098명, 합법체류자는 540,259명으로 증가추세를 보인다.

5.선행연구

(1) 외국인력의 고용 관리적 측면

외국인근로자의 고용 관리적 측면에서는 과거 산업연수생 제도 및 해외투자기업연수생제도를 거쳐 고용허가제 시행이후 외국인근로자의 인권침해실태에 대한 개선방안을 연구결과로 제시하고 있다. 상기 연수생제도의 경우 노동기본권, 출입국 문제, 입국시 문제 산재・의료문제에 따라 사회적인 문제를 정책적 측면으로 강조하고 정책수립이 필요하다.(강명옥, 1995). 또한 법제도적인 장치 마련으로 정부와 민간단체 노동대책의 필요성을 제시하였다. 또한 한국내 외국인근로자들이 자신의 임금에 대하여 어느 정도 인식하고 있으며 이러한 인식에 어떤 요인들이 영향을 미치는지를 한국에서 자신과 비슷한 일을 하는 자국인과 한국인 근로자와의 비교를 통하여 살펴본 결과로 나이가 적을수록 근로조건의 만족도가 높을수록 긍정적 인식이 높게 나타났다. 이를 통해 재정적 어려움, 의사소통, 문화적 차이, 이중문화의 괴리로 타국에서 폭행이나 임금체불에 관한 체계적인 고충처리 서비스가 필요하다고 밝혔다.(강명옥, 1995; 이정환, 2001; 서형철, 2003) 반면 고용허가제가 시행된 이후에는 노동기본권의 문제로 임금과 근로수준, 산업재해, 출입국시 문제, 의료문제로 정부와 국민의 의식개선 방안이 필요하다고 보았다(조진경. 2004). 고용실태와 애로사항 분석틀로 정하고 국내생활과 현장 작업시 애로사항으로 나누었다. 국내생활에서의 애로사항은 언어소통문제 임금, 시간외 수당

미지급, 저임금, 장기간 노동으로 보고 고용안정과 근로조건 개선을 통한 인권침해 개선방안이 필요하다고 보았다.

(2) 외국인력 제도적 측면

외국인력 제도적 측면의 선행연구는 1995-2000년대에는 산업연수생 제도가 시행 되었던 시기로 주로 임금, 직업군의 차이, 근로조건, 문화적 차이로 '외국인근로자'의 신분이 아닌 '연수생'의 신분으로 열악한 근로조건, 근로환경에서 일하면서 기본권을 보장하니 않는 것이 우리나라의 외국 인력제도의 취약점으로 보았다. 외국인근로자의 고용제도의 바람직한 방향모색의 필요성으로 임금수준과 근로자 수준의 차별철폐가 필요하다고 보았다(전대길, 1997). 하지만 2000년대에는 국내 인력부족으로 증가한 산업연수생 권익보호 위반으로 분쟁발생에 따른 재해 보상과 송출국가간의 경제적 격차, 임금수준의 괴리가 존재하는 한 이러한 모순이 사라지지 않는다고 하였다.(송병식, 2003) 2007년 고용허가제 실시이후부터 현재까지의 선행연구의 경우미등록 체류 외국인근로자의 증가와 내국인 일자리 잠식, 한국어 시험과 연계된 송출비리 증가추세는 정부가 고용허가제의 직접 시행주체가 됨으로써 야기되는 문제로써 외국인근로자의 선발권을 사업주에게 일임하고 한국어 시험을 한국정부가 직접 시행함으로써 민간위주의 운영체계의 필요성을 밝혔다.(백성기, 2007)

외국 인력제도 지원기관에 대한 연구는 입국초기 외국인근로자 고충예방 모니터링 지도 및 점검, 외국인근로자 출국지원, 체류만료 근로자 재고용 선호도 등의 요인 분석을 통하여 지원제도의 정책조정 및 집행체계의 효율화의 필요성을 강조하였다. 또한 외국인근로자 채용과정에서의 자율성 확대와 사업장 이동규제의 유연한 적용, 체류기간 연장과 외국인 채용 허가업종의 확대가 필요한 경우 중앙정부 차원에서 제도의 특성파악과 운영상의 개선을 위한 조사와 평가가 요구 되었다.(김상진, 2008)

또한 외국인 근로자 유입이 사회적 부작용을 고려하여 사회적비용과 편익에 대한 대처로 정부의 입장에서 균형 있는 제도적 접근이 필요하다는 주장을 내세웠다(경상남도, 2009)

외국인력 유입·송출의 대상은 과거 산업연수생 제도와 현재 실시되고 있는 고용허가제 비교 연구가 많은 실정이다. 산업연수생 제도의 경우 노동기본권, 출입국 문
제, 의료문제로 나누어 살펴본 결과, '근로자'가 아니라 '연수생'이라는 편법적인 외국 인력을 근로자로 유입하면 근로조건, 근로환경의 차별, 임금차별로 야기되는 문제로 사업장 이탈문제가 발생하면서 미등록 체류 외국인에 대한 차별대우와 인권침해를 일삼는 일부 국내 고용주와 내국인 근로자의 의식계몽교육이 필요하다고 보았다.(조진경, 2004)

외국인력 유입·송출의 송출국가 선정과 외국인력 선정 및 유입은 양해각서(MOU)체결로부터 시작된다. 양해각서 체결주체는 유입국가의 고용노동부와 송출국 노동부 관련 부처이다. 고용허가제가 원활히 운영될 때는 양해각서가 문제되지 않으나 양해각서를 체결한 국가 간의 유입·송출과정에서 분쟁이 발생하거나 해지되면 이를 신뢰하고 입국을 준비한 국내고용주와 외국인근로자는 손해를 입게 되어 문제가 발생한다. 국내고용주와 외국인근로자의 책임 있는 사유가 아닌 정부부처 또는 송출기관, 시험기관과의 분쟁으로 양해각서가 해지되거나 갱신되지 않으면 이를 신뢰한 고용주등 이해관계자에 대한 정부 등의 책임소재가 불분명하고 손해배상 또는 강제이행 등에 대한 법·규정 등에 조항도 없다. 이로 인한 이해관계자의 손실을 최소화하고 고용허가제의 안정적 정착을 위해서는 양해각서 체결 국가, 송출기관, 도입기관 및 시험 집행기관, 국내고용주와 외국인근로자 등 다자간의 책임관계 등을 명확히 할 필요가 있다.(김용환, 2010)

(3) 외국인근로자의 복지적 측면

외국인근로자의 복지적 측면의 경우 한국의 외국인근로자제도와 외국의 인력정책 사례연구, 비교 연구로 볼 수 있다. UN, ILO, EC와 독일, 대만, 일본, 미국의 비교연구로 단기간의 이익보다는 통일을 대비하는 장기적 시각 도입이 필요하며 외국인 근로자의 부정적 이미지 해소로 동반자적 인식개선의 중요성을 내세웠다.(서재열, 2002). 2004년 고용허가제 실시이후의 선행연구의 경우 선진국의 외국인 근로자 고용제도와 불법이주근로자 관리법에 대한 비교법적 방법으로 사회복지 관련법, 노동법, 출입국 관리법 상 발생되는 권리침해에 대한 조사연구를 하였다. 합법적인 외국인 근로자의 처우와 사회복지 관련법상의 문제 해결방안을 제시하였으며, 사회보험 적용을 통한 결혼이나 출산 및 가족 체류 시 발생되는 문제를 대처할 방안 제시가 필요하다고 하였다. 또한 노동법상의 처우로 사업장 이동의 자유에 대한 제한과 외국인 근로자의 노동3권과 출입국 관리법상에서 야기되는 문제로 이민정책과 노동정책의 조화의 필요성을 제시하였다.(문준조, 2004)

한국여성정책연구원에서 한국산업인력공단 1,023명을 대상으로 실시한 사회통합서비스욕구 결과분석을 통하여 외국인근로자가 한국에서 일하면서 겪는 고통스러운 경험, 외국인근로자가 도움받기 원하는 분야를 밝혔다. 외국인근로자 고충의 경우 주로 정신적 고충에 시달리며, 미등록 체류 외국인근로자의 고충의 경우는 육체적 자유와 금전적 차별을 받아서 어려움을 겪고 있다고 하였다. 또한 사업장 내 애로사항과 원활한 의사소통이 되지 않아서 내국인 근로자와 고용주와의 갈등 조정에 어려움이 있다고 보고하였다(한건수・설동훈, 2007)

설동훈에 의하면 국회도서관 기획특집 「한국사회의 인권현황과 과제연구」에서 외국인근로자 인권상황을 개선하기 위해서는 기본권을 보장하고 동시에 합법적인 절차로 유입된 체류자에게 부당하게 가해지고 있

는 차별을 제거하고 미등록 체류 외국인의 수를 줄일 수 있는 제도를 다각적으로 마련해야 한다고 하였다(설동훈, 2008)

IMF이후 노동력 부족과 국내 노동인력의 고등교육으로 인한 고학력자 증가, 고성장으로 인한 노동력 부족 문제로 증가한 외국인 노동력유입으로 발생한 문제를 해결할 프로그램과 정책이 필요하다고 보았다. 사회적 기본권 보장과 법 정책적 보장으로 외국인 근로자 정주화 방지를 위한 정책이므로 법 조항의 점검 및 정책전환의 필요성을 강조하였다. 또한 이민자 사회통합 프로그램을 제공하여 문제 발생에 대한 신속한 대처가 필요하다고 보았다(노재철, 2010)

「외국인고용법 출입국관리법 인권침해 실태조사(2010」 분석을 통하여 외국인고용법과 출입국관리법에 의거하여 사업장 변경의 제한과 고용계약기간에 따른 차별, 미등록 체류 외국인근로자의 단속, 긴급보호 및 강제출국을 할 경우 인권침해적인 요소파악이 필요하다고 밝혔다(김도경, 2010)

UN 이주노동자 권리 협약을 통하여 UN, ILO, EU가 정한 외국인 근로자의 협약구조를 분석하였다. 인권은 대부분 국가에서 인정한다. 즉, 한국이주노동위원회은 국가차원의 지원이 필요하며 협약을 통한 차별적 대우 방지와 내국민의 외국인근로자 혐오, 폭력 배제를 통한 합리적인 노동조건이 필요하다고 밝혔다(박혜진, 2011)

제2절 고용허가제의 현황 및 문제점

1.고용허가제 현황

(1) 고용허가제의 목적

국내에서 외국인이 취업활동을 할 수 있는 체류자격은 출입국관리국 제23조 '외국인의 취업과 체류자격'에 따라, 단기취업(C-4), 교수(E-1),

회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문 직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정 활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)사증을 소지한 자에게 허용된다.

외국 인력에 대한 정책은 크게 전문 외국 인력과 비전문 외국 인력으로 구분할 수 있다. 전문 인력정책은 전문지식과 기술을 보유한 외국 인력을 유입하고 유치하기 위한 정책으로 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문 직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정 활동(E-7) 등의 체류자격을 부여받아 국내 취업한 인력들에 해당한다. 특히 정보기술(IT) 전문 인력의 경우 골드카드제를 2011년부터 도입하여 국적에 관계없이 복수사증을 발급하고, 체류자격을 상한 확대 및 체류자격외 활동 허용 등 국내 체류활동 요건을 완화해주고 있다. 채용절차 또한 비전문 인력에 비하면 간단하여 직업안정 법에 따라 당사자 간에 고용계약 체결을 한 후 법무부장관 사증발급 인정서 발급을 받고, 외국인의 입국단계를 거치고 있다(고용노동부, 2006)

위와 같이 전문 외국 인력정책은 우리나라에서 적극적으로 유치하고자 하는 반면에 비전문 외국 인력의 경우 전문 외국 인력보다 소극적으로 유치하려고 하는 경향이 있었다. 우리나라 산업구조 및 노동시장 구조변화에 따라 1980년 후반 대기업과 중소기업 간의 노동조건 격차가 본격화되면서 중소기업의 3D업종 노동력부족 문제가 심화되었다. 경제규모가 커지면서 팽창하는 노동력 수요를 공급이 따라가지 못하는 상황이 전개되었다. 중소제조업 인력난 해소 방안으로 생산직 중심의 합법적인 비전문 외국 인력이 유입되기 시작했는데, 이후 정책방향은 노동력부족 문제를 해결하려는 목적으로 유지되고 있다. 또한 비전문 외국 인력은 비전문취업사증(E-9)과 방문취업사증(H-2)에 의하여 고용을 허가하고 있다. 비전문외국인력을 채용하기 위해서는 일정기간 동안 내국인을 구인하고

자 하는 노력을 거친 후 노동부 고용센터를 통하여 적격자를 선택하는 등의 절차가 필요하다. 업종별로 고용할 수 있는 쿼터를 매년 제한하고 고용된 외국인근로자의 근로계약 기간도 제한하는 정책을 취하고 있다. 1993년도 산업연수생제도의 시행으로 국내 3D업종에 부족한 생산인력을 외국인 노동력으로 국내생산현장에 대체 투입을 합법화하게 되었다. 고용주의 경우 외국인근로자를 미등록 체류의 신분으로 고용하고 있었고, 정부에서는 그에 따른 외국인력 유입규모 파악도 어려운 상황이었다. 산업연수생제도는 법령에서도 드러나듯이 외국인근로자를 우리나라 산업체에서 연수시켜 다시 본국으로 돌려보낸다는 의미가 내재되어 있다. 즉, 한시적인 노동력이고 외국인에게 연수생 신분을 부여하고 있었기 때문에 최저임금법, 근로기준법, 사회보험법 등에 의거한 노동시간, 법정휴가, 최저임금 등이 보장받을 수 없었다. 다시 말하여 내국인이 최소한으로 보장받는 근로조건의 보호 법규 적용대상에 포함되지 못하였다. 이러한 법적 보호 장치가 미흡한 관계로 근로자가 아닌 연수생이라는 이유로 임금체불, 폭행, 폭언 등으로 부당노동행위는 물론이고 인권탄압까지 자행되면서 외국인근로자의 사업장 이탈, 불법체류자의 증가, 불법체류자 불법고용문제가 사회문제로 까지 확대되었다.

이때 외국인근로자의 인권침해 문제가 계속 발생함에 따라 1995년 고용노동부에서 '외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침'을 제정하여 산업기술연수생에 게 최저임금제 적용과 폭행금지를 명문화하였다. 산업연수생제도로 인한 여러 문제가 대두되자 외국인근로자 정책과 관련한 새로운 대안을 모색해야 한다는 논의가 일기 시작하였다.

이후 2000년 4월 산업연수생이 일정기간 연수생으로 근무한 후, 근로자의 신분으로 전환하여 취업을 허용하는 「취업관리제」를 제정하였는데 외국인을 우리나라 업체에서 2년간 연수를 시킨 후 '연수취업자'신분으로 1년간 취업할 수 있도록 하였다. 연수취업자는 연수생 신분을 유지

하되 '외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침(노동부 예규 258호)에 따라 제한적으로 근로자 지위를 허용한 것이다. 2002년 4월 「연수 1년+취업 2년」으로 변경하게 되었으나 산업연수생제도의 폐해 및 미등록 체류 외국인근로자의 증가로 인한 다양한 사회문제, 이들에 대한 사회적 보호 부재 등의 문제가 끊임없이 제기되었다. 정부에서는 체류기간 제한과 단속정책을 실시하였으나 국내 건설업, 제조업의 3D업종에 부족한 노동인력을 외국인으로 대체하는 주요 노동 공급원이 되어 왔다(유길상 외 2007).

그 이후 2002년 12월부터 서비스분야에 외국 국적 동포를 대상으로 방문 동거 체류자격을 부여하고 국내에서 취업활동을 허용하는 조치를 하기에 이르렀다. 2003년까지 몇 차례의 입안무산 끝에 10여년 만에 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」이 제정됨으로써 외국국적 동포를 대상으로 하는 취업허가제는 고용허가제에 흡수 통합되었고, 기존의 산업연수생 제도는 고용허가제와 병행하여 시행되다가 2007년 1월부터 고용허가제가 통합 시행되고 있다.

(2)고용허가제 시행기관

국무총리실에 외국인력 정책위원회(위원장 국무조정실장)를 설치하여 매년 국내 인력수급동향과 연계하여 외국인근로자의 도입규모와 도입업종, 송출국가 등을 결정하고 있다. 외국 인력정책 위원은 기획재정부차관, 외교통상부차관, 법무부차관, 행정안전부차관, 문화체육관광부차관, 농림수산식품부차관, 지식경제부차관, 보건복지부차관, 고용노동부차관, 국토해양부차관, 중소기업청장 11명으로 구성되어 있다.

외국인력정책위원회에 상정되는 안건 등을 사전에 심의하기 위하여 고용노동부 차관을 위원장으로 하고 노사정 및 공익대표를 위원으로 하는 외국인력고용위원회를 고용노동부에 설치 운영하고 있다.

고용허가제 시행기관의 역할은 다음 세 가지로 정리할 수 있다.
첫째, 고용주를 대신하여 외국인근로자를 도입하는 역할을 한다. 즉, 사적 계약의 이라는 특성도 있지만 외국인과 국내 기업 간의 근로계약이라는 특수성을 감안하여 쌍방대리의 입장에서 제반 이해관계를 원활하게 체결, 이행, 유지할 수 있도록 지원한다.
둘째, 정부의 기능중 일부 업무를 한국산업인력공단 등 공공기관에 위탁하여 대신 수행토록 하고 있다. 예를 들면, 외국인 선발을 위한 한국어시험 시행, 근로계약 체결 지원, 입국지원, 외국인근로자 고충처리 등 각종 체류지원, 출국지원 등이 그것이다.
셋째, 고용주와 외국인근로자 간에 발생하는 분쟁을 해결하는 조정자 역할을 수행한다. 사회문화적 이질감으로 인한 양자 간의 문제를 예방하고 분쟁을 조정 해결하도록 지원함으로써 고용주의 외국인근로자 고용관리를 지원하게 된다.

(3)송출국가의 선정

외국인근로자를 도입할 송출국가 선정은 외국인력정책위원회에서 최종 결정되며 고용주의 선호도, 송출과정의 투명성과 효용성, 근로자 귀국담보 가능성, 근로자의 사업장 이탈율, 외교적·경제적 영향력을 고려하여 결정한다. 고용허가제에 의해 2004년 이후 1차 송출국가로 선정된 국가는 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아 6개국, 2차 송출국가는 우즈베키스탄, 파키스탄, 중국, 캄보디아 4개국으로 선정되었다. 2007년 방글라데시, 키르키즈스탄, 네팔이 MOU(양해각서)를 체결하였다(고용노동부, 2011).

MOU(양해각서)는 인력모집 및 송출과정의 투명성 확보와 양국 정부의 책임강화를 위하여 고용허가제에 대한 전반적인 사항을 도입국가 정부(한국 고용노동부 장관)와 송출국가 정부(노동관련 부처의 장)가 양

당사자가 되어 체결하게 된다.

MOU는 2011년 현재 15개국(베트남, 필리핀, 태국, 몽골, 인니, 스리랑카, 중국, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 네팔, 미얀마, 키르기즈스탄, 방글라데시, 동티모르)과 체결하였다. MOU의 유효기간은 체결일로부터 2년 동안 유지된다.

과거 산업연수생 시절 송출국가는 모두 18개국이었는데 2007년 1월부터 산업연수생제도가 고용허가제로 일원화 되었다. 그 이후 고용주의 근로자 선택권 존중, 송출국가와의 외교적 관계, 기존 산업연수생 임국자의 신분변경 등을 종합적으로 감안하여 종전 산업연수생 송출국가 대부분을 고용허가제 송출국가로 지정하여서 실시하고 있다.

(4)외국인근로자의 선정 및 유입

일반 고용허가제에 의한 외국인 근로자와 고용특례자(방문취업 동포)로 외국인근로자 선정방식을 나눌 수 있다.

① 일반 외국인근로자 선정·유입절차

외국인근로자 선발 및 도입과정의 비리단절을 위하여 외국인근로자 유입과정에서 민간기관의 개입을 배제하고 있으며 도입업종·규모, 송출국가 등 외국인력 관련 주요사항을 외국인력정책위원회에서 심의와 의결을 한다. 이를 위해 한국정부와 송출국가 간의 양해각서(MOU)를 체결하여 외국인 구직자 선발조건, 방법, 송출기관, 준수사항 등을 합의하도록 명시되어 있다. 2013년 1월 현재 15개 국가와 MOU를 체결하고 있는 실정이고 MOU체결이후도 지속적인 모니터링을 통하여 불법체류건수, 연간 도입인원, MOU의 성실 준수 여부에 따라서 MOU갱신여부를 결정한다.

구직희망 외국인은 송출국가의 송출담당 기관주관 하에 한국어시험

합격후 시험성적, 실무경력, 학력 등 객관적인 선발기준에 의하여 구직자 명부에 등록이 된다.
송출비리 방지, 외국인근로자 선발의 객관적 기준 제시, 한국어 구사능력 검증을 위하여 2005년 8월부터 한국어 능력시험(EPS-TOPIC)을 시행하여, 합격자를 대상으로 구직자 명부를 작성 후 한국산업인력공단으로 전산 송부하여 외국인 구직자 전산망에 등록한다.

외국인근로자를 채용하고자 하는 고용주는 관할 고용노동부 산하 고용센터에 외국인고용허가를 신청하고 최소 7일간의 내국인 고용노력을 증빙해야 한다. 내국인 고용에 실패한 고용주는 외국인고용허가를 받고 외국인 고용전산망을 통하여 고용센터로부터 구인희망 인원의 5배수의 외국인 구직자 추천을 받는다. 고용주는 학력, 연령, 경력 등을 고려하여 구인 적격자를 선정하는 경우 외국인 고용허가서를 발급받게 된다. 고용주는 선정한 외국인근로자와 표준근로계약서를 사용하여 임금, 근로시간, 휴일, 근로 장소, 계약기간 등 기타 근로조건을 명시하여 근로계약을 체결한다. 또한 고용허가서, 근로계약서 등을 법무부 출입국관리사무소에 제출하고 이상이 없을 시에 법무부에서 사증발급인정서를 발급해주며, 동 인정서를 송출국가로 송부하면 송출국가에서 한국대사관에 비자(E-9)를 신청하고 비자가 발급되면 입국절차를 진행하게 된다. 입국한 외국인 근로자는 중소기업중앙회 등에서 산업분야별로 나눠서 사전교육을 2일간 이수하여 하며, 교육이 수후 고용주가 인솔하여 현장에 투입된 후 근로계약이 개시된다.

② 고용특례자(방문취업 동포) 선정·유입절차

방문취업 동포를 포함한 고용특례자는 국내 출입국 및 취업에서 상대적으로 소외 받아온 중국, 구 소련지역의 한인교포를 말한다. 이들에 대하여 자유로운 왕래와 취업기회를 제공하기 위하여 2007년 3월부터 방문

취업(H-2) 체류자격을 부여하고 내국인과 유사한 취업활동의 자유를 보장하고 사용자의 고용절차를 완화하였다. 방문취업 사증은 복수사증으로 5년 동안 유효하다. 재입국허가 없이 자유롭게 출입국이 가능하며 1회 입국시 3년간 취업이 가능하다.

방문취업(H-2) 사증으로 입국한 외국국적동포는 취업교육 이수 이후 구직신청을 하고 고용지원센터의 취업알선을 받아 취업할 수 있다. 내국인 일자리 보호를 위해 고용주가 일정 기간 동안 내국인 구인노력을 했지만 내국인 채용하지 못할 경우 특례고용가능확인서를 일괄적으로 발급받아 표준계약서를 사용하여 동포를 고용할 수 있다. 동 확인서의 유효기간은 3년이며 고용주가 원하는 동포와 근로계약을 체결하면 되고, 별도의 고용허가 절차 없이 완화 하였다. 그러나 유효 기간 내에 고용센터가 알선한 동포와 근로계약을 하지 않으면 내국인 노력을 다시 한 후 고용허가를 재발급 받아야 한다.

고용주는 외국인근로자와 근로를 개시한 날로부터 14일 이내에 고용센터에 신고를 해야 하며 근로를 개시한 날로부터 14일 이내에 법무부에 취업개시 신고를 하여야 한다. 동포에 대하여 내국인과 유사한 취업활동을 보장하고 고용주의 고용허가절차를 완화함에 따라 고용주의 고용가능인원 초과여부, 동포 노동이동상황 파악을 위해 고용주에 대하여 동포고용 사실을 사후적으로 신고하도록 한다.

(5)외국인근로자의 고용관리 현황

외국인근로자는 계약이 체결되면 송출기관이 실시하는 40여 시간의 사전교육을 받아야 하며 필수사항으로 검강검진을 받아야 한다. 국내에 입국하면 외국인 취업교육기관에 입소하여 20시간 이상의 외국인 취업교육을 이수하고 다시 건강검진을 받게 된다.(한국고용정보원, 2012). 고용허가제에서 외국인 근로자 고용은 외국인근로자가 국내에 정주하는 것을

방지하기 위하여 입국한 날로부터 3년간만 취업을 허용한다. 3년 만료 후 1회에 한하여 재고용이 허용된다.

외국인근로자는 원칙적으로 사업장 변경이 불가능하나 사업체의 휴·폐업, 고용주의 정당한 근로계약 해지중 불가피한 사유, 고용주의 부당노동행위 등의 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로 변경이 허용된다.

외국인근로자가 국내 유입이 됨에 따라 고용 관리적 측면에서 적용되는 '근로기준법', '국민건강보험법', '산업재해보상보험법', 노동조합 및 노동관계조정법'을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근로기준법 제2조(정의) 1항 1호는 '근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자'라고 규정하고 있고 노동조합 및 노동관계조정법' 제2조(정의) 제1항은 '이 법에서 근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활로 하는 자'라고 규정하고 있으며 '최저임금법', '산업안전보건법', 산업재해보상법'등에서는 근로기준법상의 근로자 정의 규정을 준용하고 있다.

'근로기준법' 제6조(균등한 처우)는 '고용주는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.'라고 규정하고 있다. 따라서 외국인근로자라는 이유로 노동계약, 부당해고 등 차별대우를 받지 않으며 고용주가 근로자의 국적과 신앙 등을 이유로 노동계약, 부당해고 등 차별대우를 하는 것은 법에 금지되어 있다.

국내에서 근로활동을 하고 있으면 국적이나 체류자격상의 등록 미등록에 관계없이 모든 근로자에 대해 당연히 동등한 근로조건이 적용되어야 한다는 것이다.

우리나라 대법원 판결(2005.11.10. 선고 2005다 50034)에 따르면 '외국

인근로자가 근로기준법상 근로자에 해당하는지는 실질적으로 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 고용주와의 종속적 계약을 통해 근로를 제공하였는지 여부, 근로환경, 근로조건, 업무의 대체성 유무, 사회보장제도에 관한 법령 등에 따라 판단하여야 한다. 만약 차별대우가 있을 경우에는 '근로기준법' 제114조 제1항의 벌칙조항에 의거 500만 원 이하의 벌금에 처해진다.

둘째, '국민건강보험법' 제1조는 '국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진함을 목적으로 한다.'라고 명시하고 있다.

또한 '외국인고용법' 제14조(건강보험)은 사용자 및 그에 고용된 외국인근로자에 대하여 '국민건강법'을 적용함에 있어서는 이를 가각 '외국인고용법' 제3조(적용범위)의 규정에 의한 사용자 및 '외국인고용법' 제6조(내국인 구인노력) 제1항의 규정에 의한 직장가입자로 본다.'로 규정하면서 내국인과 동등하게 국민건강보험에 가입할 수 있다고 적시하고 있다. '국민건강보험법' 제 93조(외국인 등에 대한 특례) 제2항은 국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 '국민건강보험법' 제5조(적용대상)의 규정에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다. 즉 외국인도 본인의 희망에 의하여 피보험자로 될 수 있다고 적시하여 외국인도 그 신청에 따라 사업장 가입자로 될 수 있도록 하였다.

따라서 외국인근로자를 고용한 고용주가 취득일로부터 14일 이내에 관할 건강보험공단으로 직장가입자 자격취득 신고서를 제출하여 외국인근로자가 가입하도록 해야 한다.

셋째, '산업재해보상보험법' 제1조에 따르면 근로자의 업무상의 부상, 질병, 신체장애 또는 사망에 대하여 재해보상을 행하여 아울러 근로자의

복지에 필요한 서비스를 행함으로써 근로자의 보호를 도모하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

“산업재해보상보험법’ 제5조 2항에 ‘근로자’라 함은 근로기준법에 따른 근로자를 말한다.‘라고 규정하고 있으므로 외국인 근로자에게 그 적용을 배제하는 특별한 규정은 없다. 또한 노동관계에 있어서 약자인 근로자에게 대한 보호뿐만 아니라 고용주 등이 부담해야 할 배상의 책임을 분산·경감시키려는 것이므로 국가가 고용주로부터 소정의 보험료를 징수하여 그 기금으로 고용주를 대신하여 산재 근로자에게 보상을 해주는 제도이다. 미등록 체류 외국인근로자인지 여부를 따지지 않고 모두 ’산업재해보상보험법‘의 적용 대상이 되고 있다.

넷째, ‘노동조합 및 노동관계 조정법’은 외국인근로자에게 사회적 기본권 부여에 대한 논란이 있어 왔지만 노동조정법 제9조(차별대우의 금지)는 ‘노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종, 종교, 성별, 연령, 신체적 조건, 고용형태, 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니한다. 라고 규정하고 있어 노동 3권이 인간이라면 누구라도 누릴 수 있는 권리라는 것을 알 수 있다(최홍엽, 2007)

또한 ‘외국인고용법’ 제22조는 ‘고용주로 하여금 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 안된다.’라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 노동3권의 경우 사회적 기본권 성격을 지니고 있기 때문에 외국인근로자에게 인정되지 않는다(권영성, 1996)는 견해가 있는 반면에 외국인근로자에게도 노동 3권이 보장된다고 하는 견해(김철수, 1996)가 있었다.

2. 고용허가제의 문제점

(1) 제도적 문제점

외국인 인권탄압, 최저임금에도 못 미치는 열악한 근로조건, 연수생

으로서의 역할 한계로 인한 중장기적인 질적 인력수급에 악영향을 미치는 등의 산업연수생제의 부작용을 해소하고자 고용허가제를 2004년부터 시행했다.

그러나 외국인근로자의 노동권이 고용주에로의 예속이 고착화 되고, 사업장이 이동이 제한되어 위헌논란이 있고, 불법체류자가 증가하며, 사업장내 폭행, 성폭행, 내국인과의 근로조건 차별이라는 인권유린이 산업연수생제에 비하여 감소하지 않는 등 노동자의 인권탄압 및 열악한 근로조건(노동계약의 단기순환 등)이 사회문제화 되는 등 제도의 개선이 필요한 시점이다. 내국인의 외국인 근로자에 대한 편견과 인종차별 인식 등이 더욱 심화되고 외국인근로자에 대한 기본적인 사회적 안전장치조차 해체되는 상황이 고용허가제 내에서 벌어지고 있는 실정이다.

(2)절차상의 문제점

외국인근로자는 한국어시험(EPS-TOPIC) 합격일로부터 2년 이내에 근로계약이 체결되지 않으면 합격이 무효화 되어 시험을 다시 응시해야 한다. 합격인원이 지나치게 많을 경우 구직자명부에 후보로 등록된 인원이 과포화 상태로 되어 한국으로의 취업의 길이 막히게 될 위험에 직면해 있다. 미래의 외국인력 수급을 예측해야 하는 난점이 있다.

그에 따라 한국으로의 입국까지 많게는 2년부터 4년까지 대기해야하는 외국인근로자의 크나 큰 고충이 있다. 외국인 근로자가 언제 근로계약 체결통보를 받아야 할지 모르는 상황에서 안정적인 직장에 취업하기는 현실적으로 어려운 일이다.

대기하면서 지출하는 유·무형의 손실은 엄청나다.

입국 후 외국인근로자의 권익, 복지제도에 대한 교육이 실질적으로 미비한 상태이다. 입국 후 취업교육에서 교육시키는 내용이 거의 전부라고 할 정도이라 외국인근로자가 자의반 타의반으로 '권리위에서 잠자는

자'로 양산되는 모순이 반복되고 있다.

(3) 송출비용의 문제점

송출국가가 입국 항공료, 건강검진료, 사전교육비, 비자수수료, 한국시험 응시료 등의 항목의 금액을 객관적인 시장조사를 통하여 산출하여 한국 고용노동부에 제출하면 고용노동부에서 검토하여 허가를 해준다. 이러한 공식비용은 송출국가에서 일간지 등에 일정기간 의무적으로 공고하게 되어 있고 , 이러한 행위들이 송출비리 방지에 큰 역할을 하는 것도 사실이다.

그러나 송출국가의 수백 년간 뿌리박힌 구조적인 비리를 10년이라는 일천한 기간에 일소시킨다는 것은 실질적으로 힘든 일이다. 일부 송출국가에서는 아직도 급행료, 알선수수료 등의 명목으로 불법 송출수수료를 요구하는 것이 비공식적으로 발생한다고 한다.

고용허가제의 공식 송출비용이외에 비공적인 송출비용을 불법브로커에게 지불한 외국인근로자는 송출국가 10년 연봉보다 많은 금액의 부채를 지게 되고 한국에서 번 임금을 빚 탕감에 쓰는 악순환의 고리의 연상에 있다. 그러한 부조리로 인하여 외국인근로자의 불법체류가 늘어나는 것이라 사료된다.

(4) 외국인 고용관리의 문제점

외국인근로자의 정주화 방지를 위하여 근로계약기간을 3년으로 하고 있으며 단기 취업이므로 가족동반은 금지되어 있다. 사업장 변경은 원칙적으로 금지하며 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 다른 사업장으로 변경· 허용하게 된다. 하지만, 시민단체 등에서는 고용허가제의 인권침해의 대표적인 사례로 '사업장 변경 제한'을 들고 있다. 현행 외국인고용법에 따르면 외국인근로자의 사업장 변경은 '사용자가 정당한 사유로 근로

계약 기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우, 사업장의 휴업·폐업 그밖에 외국인 근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우, 사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 부당노동행위 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우' 등에 한하여 3회(근로자의 귀책사유가 아닌 경우 1회 추가, 휴업·폐업의 경우 횟수에서 제외) 인정된다. 그리고 반드시 고용센터를 방문하여 취업알선을 받아야 한다. 그러나 외국인근로자 대부분이 불편함을 호소하는 근로환경, 작업 내용상의 문제 내지 고용주 및 내국인근로자와의 갈등, 일상적인 언어폭력, 인권침해 등에 따른 문제로 사업장 변경은 용이하지 않다. 그리고 계절근로자의 성격이 강한 농업 부문 종사자는 제조업으로의 업종간 변경이 불가능하다. 이러한 경직된 제도가 결국 합법 노동자를 불법 체류자로 전락하도록 부채질 하고 있는 격이다.

(5) 단기순환의 원칙과 숙련인력 고용유지와의 충돌

고용허가제도는 외국인근로자들이 국내 정주화 하지 않도록 하는 단기 순환교체의 원칙을 주요한 기본원칙으로 설정하고 있다. 그러나 2009년 이전에는 외국인 근로자가 3년의 취업기간을 마치고 재고용 시에는 일단 출국 후 다시 입국하는 절차를 거쳤는데, 이는 안정적으로 숙련공을 고용하는데 걸림돌이 되었고 사업주의 반발을 불러일으켰다. 이에 고용노동부는 사업주는 익숙한 숙련공을 경제적으로 재고용할 수 있고, 외국근로자는 장기근속에 대한 기대충족을 받고 출입국 제반비용을 절감할 수 있도록 하기 위하여 국내취업후 3년의 근로계약기간이 만료되어 출국 90일전 사업주가 고용노동부 사업장 관할 고용센터에 재고용을 신청하는 경우 외국인근로자의 출국 없이 2년 미만의 근로 재계약 체결을 허용하

였다. 단, 비전문 인력에 대한 단기순환(정주화 방지 원칙)을 유지하기 위해 국적법상의 일반귀화 요건과 관련하여
재고용 기간을 2년 미만으로 규정하였다. 특례고용자(외국국적 동포;H2 비자소지자)도 재고용제도를 적용한다.(일반귀화요건중의 하나가 5년 이상 대한민국 계속 거주임)

성실하며 이미 한국의 사회문화적 시스템에 익숙한 숙련된 외국인근로자를 계속 고용하려는 사업주의 요청이 계속 제기됨에 따라 2012년 7월 성실근로자 재입국 취업우대 관련법을 개정하여 시행하고 있다. 일정요건의 성실근로자에 대하여는 최장 10년 이내의 국내취업활동이 가능하게 된다.

이러한 사업주의 숙련기능공의 안정적 수요에 대하여 고용허가제도는 단기순환의 원칙을 완화하는 방향으로, 정주화의 근본원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 적당히 타협하면서 수정 보완해왔다. 그러나 외국인근로자의 체류기간이 점차 장기화 되면서 외국인인권단체 등에서 장기 체류자에 대한 영주권 부여, 가족에 대한 동반체류 비자 발급, 궁극적으로 노동허가제로의 외국인고용정책의 큰 줄기로써의 변화에 대한 목소리가 커져가고 있다.

고용허가제가의 당초 입법취지는 정주화의 방지, 극심한 구인난을 겪고 있는 중소기업에 저임금 저 숙련 대체인력의 적절한 공급이 목적이었으나, 사업주의 요구에 따른 숙련기능공의 장기고용(체류)를 위한 최근 수정입법 경향과 충돌하고 있는 양상이다. 아이러니컬하게도 숙련 장기고용 외국인은 사실상 정주화 하는 것으로 보아야 함에도 불구하고 외국의 사례와는 반대로 우리나라는 그들에 대한 영주권 부여의 가능성은 열어놓지 않고 있는 실정이다.

한편 외국인근로자의 숙련도 측면에서 봤을 때 숙련도가 높고 낮음은 지극히 주관적인 가치측정의 문제이지만 외국인 초기 입국 후 수행업무

는 6개월 이하의 경력을 요하는 단순 반복적인 미숙련 기능 업무임은 주지의 사실이다. 외국인근로자의 정주화를 위해서는 이들의 기능수준이 같은 조건 및 비슷한 경력의 내국인보다 높거나 종사하는 업무분야가 국내기반산업 등 국가산업경제 발전에 기여할 수 있어야 할 것이다.

우수한 숙련 외국인을 지속적으로 고용하고 저 출산·고령화 사회로의 급가속화 되고 있는 현상을 고려할 때 우리 사회로의 통합노력의 일환으로 독일과 같이 무기한 특별노동허가제도를 도입하는 등 산업경제 공동화 현상을 사전에 방지하는 정책적 노력이 선행되어야 할 것이다.

고용허가제로 도입된 외국 인력에 대하여 일정 요건 하에 정주권을 부여할 것인지에 대한 분명한 기준을 정립할 필요가 있다. 과연 정주화가 필요한 외국인근로자인지 면밀히 검증할 수 있는 기술의 숙련도, 가치판단의 척도, 객관적인 선정기준 등을 체계화 시켜서 법제도화 해야 할 것이다.

아울러, 출입국관리법상의 사증 요건에 대한 재검토, 국적법상 일반귀화요건에 대한 재검토 등을 통하여 고급인력에 대하여는 정주와 요건을 완화하고, 비전문 인력에 대하여는 요건을 강화하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

재무요건, 동일 사업장 성실근무 여부, 체류기간, 기능 숙련수준 등을 현실화 하는 등 실질적인 정주와 자격 및 생계유지 능력을 포괄적으로 검정할 필요가 있다.

(6) 내국인과 일자리 충돌 문제

외국인인력정책위원회에서 매년 도입 쿼터를 정하는 근본적인 이유는 내국인 고용기회의 침해 방지를 위해서이다. 외국인을 적재적소에 공급하여 사업주의 안정적인 인력확보에 기여한다는 가치와 내국인 고용기회의 보장이라는 가치는 서로 첨예하게 충돌하는 문제이다. 헌법 제32조

제1항의 근로의 권리에 근거하여 국가가 국민에게 고용기회의 보장을 명시하고 있는데 이 조항은 외국인에게는 적용되지 않는다. 외국인에게는 보충성의 원칙이 적용되는데 이는 외국인의 취업이 내국인의 취업기회를 대체하지 아니한다는 것을 전제되는 것이다.

외국인력 도입에 따른 국내 노동시장의 영향에 대한 기존 연구의 결과는 다소 편차가 있지만 대체로 '외국 인력의 도입확대는 내국인의 일자리나 근로조건에 부정적인 영향을 받았을 가능성이 크다'라고 나오고 있다.

대기업과 달리 중소기업의 내국인 근로자는 장기근속에 따른 임금인상폭이 적고, 외국인근로자 국내취업에 따라 임금이 더욱 적체되는 심각한 현상이 발생했다.

최저임금수준의 외국인 급여가 단기적으로 중소기업의 비용절감으로 인한 생산성 향상으로 이어졌지만, 중장기적으로는 동일 업종에 종사하는 내국인의 임금저하를 심화시키는 부작용이 발생하였다. 다시 말하여 구조적인 저임금의 고착화 현상이 두드러졌고, 궁극적으로는 사양산업의 구조조정의 저해 요소로 작용하였다.

중소기업 구인난 해소와 국가경제발전을 위하여 도입한 외국인 정책이 중장기적으로는 선택과 집중을 저해하고 산업경제 발전에 악영향을 미칠 수 있다는 시사점이 도출될 수 있는 것이다.

제3장 외국인력 도입정책의 해외사례 및 정책과제

제1절. 독일의 외국인력 도입정책[3)]

(1) 개요

독일은 2차 세계대전에서 패망하고 전후 복구사업, 특히 인프라구축

3) 이학춘(2011), "독일의 외국인 정책 사례연구와 한국에의 시사점, 노동법논총 제22편을 요약정리함

을 위하여 노동의 수요가 많았으나 저 출산 경향으로 인하여 노동력부족 현상이 심화되었다. 1950년대부터 외국인력을 도입하기 시작하여 자국내 산업현장에 투입하였다. 송출국가와 쌍무협정을 체결하여 내국인 구인 노력을 했으나 채용지원자가 없는 일자리에 대해 최장 3년의 범위 내에서 한시적으로만 외국 인력을 고용하고 정부기관을 통하여 도입함으로써 송출비리예방과 외국인 근로자의 정주화 방지에 철저를 기한 점은 고용허가제 시행초기 양태와 유사하다고 볼 수 있다.

그러나 독일정부가 내세운 교체순환원칙은 사업주들의 반대의견에[부딪쳤다. 작업현장에 익숙해지고 숙련도가 높아진 외국인력을 숙련도가 낮은 신규인력으로 교체하면서 생선성이 떨어지는 부작용이 일어났다. 사업주의 반발에 의해 정부가 외국 인력의 교체순환원칙을 철회하지 않을 수 없었고, 1960년대 말부터는 외국인근로자의 장기체류와 거주 외국인의 급격한 증가가 사회문제화 되었다. 이에 따라 1973년 유럽경제공동체 회원국을 제외한 제3국으로부터의 외국인력 도입을 전면 중단하였다.

2002년부터 IT전문가를 노동허가제를 통하여 적극적으로 유치하였다. 2006년 계약노동자, 워킹홀리데이취업자, 계절노동자 등 단기간의 방법으로 외국 인력을 도입하고 있으며, 2003년도 통계로 1,062만 명으로 전체 인구의 13%가 외국인이다(황광섭,2012).

(2) 국가 간의 협약에 의한 인력도입

1980년대 소비에트 연방 해체 이후 동유럽 난민들이 독일로 대규모로 유입되어 취업하였다. 아울러 독일은 1988년부터 중,동유럽국가들과의 국가 간 협정, 1988년에는 「모집 중단 예외에 관한 시행령」등을 통해 다양한 형태로 외국인근로자를 도입하고 있다. 민간교류가 아닌 국가 간 양해각서를 체결하는 점에서 고용허가제적 성격과 유사하다.

독일은 외국인근로자를 고용하고 있는 기업에게 고용부담금 등의 비

용을 부과하지 않는다. 다만 국가 간 양해각서에 의해 도입된 외국인노동자를 고용하고 있는 사업주에 노동허가에 따른 수수료를 부과할 수 있다.

(3) 외국인력 수급제한

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

첫째, 신규 외국 인력도입 제한요건, 업종, 산업, 직업, 쿼터 등을 제한함으로써 외국인력이 과잉 공급이 되지 않도록 예방하고 있다.

둘째, 단순노동에 종사하는 외국 인력은 단기취업을 전제로 하고 특정 산업에 한정함으로써 외국인 단순인력에 대한 수요를 제한한다.

셋째, 외국인 전문 인력에 대한 독일에의 취업조건을 강화하고 이들을 채용하는 사업장에 대해서도 사업장이 갖추어야 할 조건을 강화함으로써 수급의 질적 향상을 추구한다.

넷째, 사업주가 동일 처우조건이라면 내국인에 우선하여 외국인을 채용할 필요가 없도록 외국인근로자의 근로조건을 국내인과 동일하도록 법으로 강제하여 외국인 채용을 억제하였다.

다섯째, 외국 인력에 대한 수급이 독일연방노동청에 의하여 조절될 수 있는 시스템을 유지하고 있다. 사업주가 외국인근로자를 채용하고 자할 때는 반드시 지역고용센터에 외국인근로자 공모 신청을 하도록 하고 있다. 내국인 채용이 가능한 경우에는 내국인을 고용하도록 강제하며, 신규입국 외국인근로자에 대한 일자리 알선을 연방노동청만이 할 수 있다.

(4)사회통합정책

독일이 외국인근로자와 그 부양가족을 사회적으로 통합해야 할 필요성을 인식한 것은 외국 인력을 대거 도입한 지 15년이 지난 후였다. 외

국인력 신규도입정지조치 이후에 당시 독일에 거주해 있던 200만 명이 넘는 연수근로자와 가족 초청으로 독일에 입국한 가족구성원 수가 지속적으로 늘어남에 따라 이들을 송출국으로 귀국시키기가 더욱 어려워졌다. 그리하여 정부 차원에 서 사회적 통합 방안을 모색하기 시작하였다. 독일이 외국인을 사회적으로 통합하려는 정책은 일반적인 학교, 유치원, 청소년회관확장, 직업교육촉진, 상담소 설치 등 사회 간접자본 시설의 확충을 중심으로 이루어졌다.

통합의 중심 대상은 외국인 2,3세대로서 이들이 독일 사회에 쉽게 적응하고 직업적 전망을 가질 수 있도록 하기 위해 정책이 이루어졌다. 장기체류 중인 외국인에 대한 독일의 사회적 통합정책으로는 사회적 통합, 언어적 통합으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 사회적 통합정책은 외국인이 독일 국적을 쉽게 취득할 수 있도록 한 것을 대표적으로 들 수 있다. 법 개정을 통해 “독일에 거주한 지 8년 이상이며, 범죄 사실이 없고, 말과 문장으로 독일어를 구사할 수 있으며, 사회부조나 실업급여를 받지 않으면서 자신과 가족의 생계를 책임질 수 있는 조건에 충족하면 독일 국적을 취득을 허용한다.

둘째, 언어적 통합은 독일 장기체류 외국인을 상대로 무료 독일어 교육을 실시하여 외국인이 용이하게 독일사회에 통합할 수 있도록 기초를 마련하는 데 있다.(황광섭,2012:60).

(5)정책적 시사점

독일은 역사적으로 단순기능직 도입에서 전문 인력 도입제도로 전환하고 이민 2-3세대에 대한 경제인력 활용정책을 통하여 사회통합 노력을 하기도 하였다.

독일의 사례는 앞으로 우리나라가 숙련기술자 등 전문인력에 대한 장기체류와 가족동반을 허용하는 정책을 입안할 때 동시에 고려해야할 사

회통합 프로그램을 운용하기 위하여 많은 시사점을 준다고 할 수 있다. 처벌위주의 외국인정책보다 포용하는 정책을 써야할 시점이다.

제2절. 러시아의 외국인력 도입정책[4)]

(1) 러시아 이민정책의 발전과정

1) 개관

러시아는 세계에서 미국 다음으로 많은 외국 이주 노동자를 보유한 국가로 통계에 따라 차이를 보여주고 있다. 통계에 따르면 2007년에 8백만 명으로 추산되고 있다. 이들 중 80%는 러시아와 무비자 협정을 맺고 있는 소비에트 구 연방국가로서 여기에는 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나, 키르기즈스탄 등이 있다.

2003년부터 가스 및 석유산업, 주택건설 경기에 힘입어 지속적인 경제성장을 하고 있고 이에 따라 외국인 외국인근로자에 대한 러시아의 수요는 꾸준히 지속되어 왔다.

2020년 초반 경에는 노동력의 부족현상이 필요 노동력의 30%에 이를 수도 있는 것으로 판단하고 있다. 따라서 외국인 근로자는 러시아경제뿐만 아니라 송출국가의 경제에도 큰 도움이 되고 있다.

2) 이민정책

러시아의 외국인 외국인근로자는 입국비자가 면제되는 독립국가연합 지역 출신자들과 입국비자를 받아야 하는 여타 지역 출신자 구분할 수 있다. 그러나 러시아의 공식적인 통계에서 이들의 정확한 규모는 잘 파악되지 않고 있다. 2008년 러시아에서 고용된 외국인 외국인근로자의 공

---

4) 이채문(2011) '외국인 이주노동자에 대한 러시아의 이민정책' 대한정치학회보 18집 3호를 요약정리함

식적 수치는 총 398만 6천명으로 발표되고 있으나, 실제로는 이보다 훨씬 많은 920만 명 정도로 파악되고 있다. 이러한 러시아의 외국인 외국인근로자 정책의 핵심을 이루는 것은 거주등록, 근로허가 및 외국인 외국인근로자 쿼터제로 본 장에서는 이러한 사항을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 거주등록

구소련의 이민정책의 근간은 국내이주에 대한 엄격한 통제와 소련 국적민의 해외이주의 방지에 초점을 두고 있었다. 이를 효과적으로 수행하기 위해 사용된 수단이 내부여권 및 거주등록제였다. 이러한 수단을 통해 국내의 특정장소에서의 거주 및 근로 권리를 부여하고, 허가된 지역 이외의 이주 움직임에 대해서는 엄격한 통제를 가하였다.

2. 근로허가

거주등록을 취득한 이주자가 일자리를 얻기 위해서는 스스로 또는 고용주 및 대리인을 통해 연방이민국에 근로허가를 신청해야 한다. 근로허가를 필요로 하지 않는 경우는 저널리스트, 학생, 외국기업의 근로자 및 대학교 강사 등이다. 근로허가 신청 수일 이내 일정한 수수료를 지불하면 연방이민국으로부터 근로허가증이 발급된다. 장기체류 근로허가를 받기 위해서는 에이즈, 결핵 등 질병에 관한 신체검사서를 제출해야 한다.

상당수의 외국인근로자들은 근로허가를 신청한 후에 오랜 기간 근로허가증이 발급되지 않아 대기 중에 불법으로 근로를 하다 적발되어 벌금 또는 강제출국을 당하는 경우가 빈번하다.

3. 외국인근로자 쿼터제

러시아는 입국 외국인 외국인근로자들에 대한 쿼터제를 시행하고 있다. 2007년 무비자로 입국한 외국인 외국인근로자를 대상으로 600만 명,

그리고 비자를 필요로 하는 외국인 외국인근로자들에게는 30만9천명의 쿼터를 설정하였는데 이는 2003년 책정된 38만 명의 쿼터보다는 엄청나게 증가한 수치이지만, 그러나 근로허가 쿼터를 정할 수 있는 권한을 89개 지방정부로 이양한 2008년에는 이전보다 60%이상 줄어든 180만 명에 지나지 않았다.

쿼터제에 따라 외국인근로자들을 고용할 수 있게 하는 제도 하에서 근로허가는 선착순으로 발부되기 때문에 일자리의 소재지에서 쿼터가 언제 마감될 지 예측할 수 없다. 이러한 쿼터제의 비예측성으로 인해 고용주가 특정 외국인근로자를 다음 해 고용하려고 해도, 그 외국인근로자의 채용이 보장되지 못한다. 또한 매년 증감 배정되는 쿼터로 인해 다음 해 근로허가를 받지 못한 외국인근로자들은 불법적으로 노동을 하는 경우가 많고, 따라서 불법체류자로서 항상 벌금과 추방의 위험에 노출되어 있다.

매년 700,000명의 인구가 감소하는 러시아로서는 이민이 러시아 인구문제를 해결하는 유일한 수단이지만, 민족주의와 인종차별 성향을 가진 러시아인들의 정서는 이러한 러시아의 인구문제의 해결을 윈한 노력에 장애가 되고 있다.

4. 러시아 정부의 외국인근로자에 대한 사회통합정책

먼저 정부지원기관으로서 연방 노동・고용청은 외국인근로자의 노동 및 고용 관련 업무를 전체적으로 처리하는 러시아 연방기관이다. 건강 및 사회발전성 산하 기관으로 러시아 전국에 82개 지부를 두고 있다. 주로 근로감독 업무를 수행하고, 고용관련 불만 및 고충 사항을 조사 감독한다.

외국인근로자의 임금체불이나 인권침해 등을 시정할 수 있는 효과적인 정부차원의 대책이 상당히 미흡하다. 이러한 상황에서 외국인근로자들은 주로 비정부 기관의 도움을 받기도 한다. 대표적인 기관으로 각 민

족의 디아스포라 그룹이 가장 중요한 역할을 하고 있다. 그 외 일부 국가의 대사관과 영사관 및 일부 NGO 단체의 역할 또한 제한적이나마 찾아볼 수 있다.

,

5. 정책적 시사점

외국인 근로자에 대한 러시아 이민정책의 핵심은 거주등록, 근로허가 및 쿼터제 등으로 구성되어있다. 그러나 이러한 제도를 통한 외국인근로자들의 러시아 사회통합은 외국인근로자들에 대한 국내의 지원기관의 활동에도 불구하고 러시아 극우파 및 인종차별주의자들의 외국인에 대한 혐오 및 노동시장에서의 차별로 상당한 난항을 겪고 있다.

러시아의 인구감소는 저출산, 노령화 현상으로 인하여 심각한 상태에 있다. 도리어 러시아의 억압적인 이민정책으로 선의의 불법체류자를 양산하고 러시아 정부는 자신들이 입안한 정책에 도리어 많은 비용을 지불해야 하는 악순환구조를 갖고 있다. 즉 억압적인 이민정책으로 합법적인 체류민이 될 수 있는 이주민들이 불법이주민으로 전락하게 됨으로써, 결국 고급기술자도 저급의 단순노동자로 전락하는 이러한 모순적인 악순환의 굴레를 빠지게 된다. 이로 인해 불법노동자들은 교육 등을 통해 인적자원을 향상시키는데 투자를 할 수 없기 때문에 궁극적으로는 국가 전반적인 노동력의 생산력 약화로까지 이어지기 때문이다. 고용허가제도 불법체류자에 대한 추방 등 단순히 처벌일방주의에서 벗어나 이제는 사회통합적인 관점에서 봐야할 시점이 아닌가 생각된다.

제3절. OECD국가의 외국인력 정책 비교분석

(1) 비교분석의 목적

오랜 식민지 통치와 다양한 외국 인력의 도입 및 이민의 역사를 갖고 있는 국가, 특히, OECD국가의 외국인력 도입정책을 비숙련 외국인 근로자 단기 도입에서 숙련 외국인 근로자의 안정적 도입으로의 전환을 위한 단서를 합목적적으로 제공하기 위한 논거로써 각 이슈가 되는 항목별로 비교· 분석하고자 한다.

외국인력 도입정책의 개요, 국가별 외국인력 현황·정책, 국가별 고급인력 유치를 위한 조치사항, 불법체류자 합법화 조치, 국가별 사회통합 프로그램 순으로 분석하여 보다 효과적인 숙련공 도입을 위하여 현제도의 미흡한 점을 도출하고 그 개선점을 제시하려고 한다.

(2) 개요

OECD국가 중 북미와 호주, 유럽국각 등은 독특한 역사적 지리적 특성으로 인하여 외국 인력에 대하여 개방적인 정책을 시행하고 있다. 최근 이들 국가들의 외국인력 정책에 대한 관심은 도입 쿼터 등 외국 인력의 양적인 관리뿐만 아니라 외국 인력의 노동시장 통합, 원활한 사회적 응문제 등을 질적으로 개선하여 저 출산 고령화 사회의 고급인력 부족현상을 적절히 대처하려고 하는 추세이다.

반면, 일본·대만·한국 등 아시아 국가들은 내국인 노동시장의 보호, 외국인 근로자의 정주화 방지 등을 이유로 외국 인력에 대하여 소극적 태도를 보이고, 외국 인력의 도입을 자국 내 특정 업종의 인력부족을 메우려는 보충적 수단으로 인식하는 경향이 짙다.

외국 인력의 도입 방법으로는 이민정책의 활성화, 사업주 중심의 고용허가제 실시와 개별 근로자 대상의 노동허가제 등 주로 3가지 제도로 나눌 수 있으며, 대부분의 외국인력 도입국가들은 정치·경제적 환경변화에 탄력적으로 대처하기 위하여 이 중 2가지 방법을 혼용하고 있는 실정이다.

<표 4> 제도별 도입 국가

제도 구분	도입 국가
고용허가제	한국, 대만, 미국, 영국
노동허가제	독일, 프랑스
이민 정책	캐나다, 미국, 호주, 뉴질랜드

외국 인력을 도입하는 어느 국가도 전문기술인력은 적극 유치하고 단순기능인력은 단기적으로 활용한다는 원칙을 갖고 있다. 그러나 외국인들의 정주하려는 속성과 노동시장의 개방, 국가 간 무역장벽의 완화, 세계화로 인한 인력이동의 확대 추이로 인하여 각종 사회적 비용 증대, 불법체류자의 증가, 체류 외국인 근로자의 정확한 통계의 부재 등 이들 국가는 공통된 문제에 직면하고 있다. 특히 유럽 국가들은 유럽연합(European Union)에 가입한 국가가 28개국으로 증가함에 따라 국가 간 노동인력의 자유로운 이동, 취업이 가능해 짐에 따라 정확한 외국인력 규모에 대한 파악이 더욱 어려운 실정이다.

상기하는 OECD국가로의 외국인력 유입은 매년 증가하여 각국의 노동시장에서 차지하는 비중이 높아지고 있으며, 가족이민이 주종을 이루고 있다. 또한 유학생 비중도 계속 증가하고 있으며 정치적 망명 등 난민의 유입은 감소 추세에 있다.

(3) 국가별 고급인력 유치확대를 위한 처우

외국 인력의 도입이 고령화·저 출산의 사회문제가 심각화 짐에 따라 각국에서 고급인력 유치를 위한 유인정책이 다각적으로 추진되어 왔다. 캐나다 퀘백주정부의 경우2000년 초반부터 연구개발 회사에 근무하는 외국인 고급기술자에게 최초 취업 후 5년간 소득세의 75% 면제혜택을 부여하

는 한편, 인력이 부족한 산업분야에 종사하는 단기 체류 외국인 노동자와 유학생들에게 노동허가를 받지 않았음에도 취업과 주거를 허용하는 조치를 단행하였다. 2006년에 '이민과 동화에 관한 법률'의 공포를 통하여 외국인력 유입을 억제한 프랑스는 외국인 기술인력에 대해 소득세를 5년간 면제하는 등 의 고급숙련기술인력의 유인책을 적극시행하였다. 영국의 경우는 자국에 파견된 전문가가 체류를 희망하는 경우 주택 임대차・이사비용에 대한 면세 혜택 부여하고, 기술 인력에 대해서는 영구거주 허용하였다. 이밖에도 외국인 고급인력 유치를 위하여 소득세 등 세제혜택을 부여하는 국가는 호주, 덴마크, 일본 등 있는데 특히 일본은 2002년 이후 e-Japan 전략에 따라 IT 인력의 적극 도입을 위하여 일본 거주 전문 인력에 대해 전근수당 및 고국방문 수당에 대해 면세 조치를 시행하였다.

(4) 사회통합 프로그램

2001년 유럽최초로 이민자사회통합부를 신설하여 이민자에게 다양한 취업교육, 사회 적응교육 제공한 덴마크는 사회통합법에 의해 입국 후 3년간 지방지치주에서 주당 37시간씩의 언어・문화・직업훈련(직업지도) 등 적응교육을 실시한다. 이민자가 영주권을 받을 때까지 주정부와 상호계약에 의해 사회통합프로그램을 실시하고, 교육의무를 위반할 경우에는 적응수당을 30% 감액하여 지급하는 등 페널티를 적용하여 이주노동자와 그 가족들이 적극적으로 교육을 이수하도록 독려하고 빠르게 덴마크 사회·문화에 적응할 수 있도록 지원한다.

호주의 경우는 연간 400~800시간의 무료 언어훈련과정을 개설하여 수강할 수 있도록 편의를 제공하고, 이민자들을 위한 무료 통역・번역 서비스(TIS)를 전화로 제공하거나 직장 등 작업현장에서 무료로 통역 서비스를 이용할 수 있도록 배려해준다. 2004년부터 청년이민자 지원 프로그램을 실시하여 일, 교육훈련, 지역사회에 통합시키는 서비스를

제공하는 것은 물론 외국인의 기술을 인증해 주는 전문 웹사이트를 운영하여 기술의 수준에 따라 적용되는 업무 난이도를 체계적으로 분류하여 작업효율을 극대화 할 수 있도록 사회통합프로그램을 고도화하여 효율적으로 운용한다. 고급 외국인력 도입에 가장 공을 많이 들인 OECD국가 중의 하나인 독일은 '05. 1월 신이민법 시행을 통해 이민자들의 사회통합을 대폭 강화하는 정책을 사용하였고 이민자들은 연간 630시간의 통합교육을 의무적으로 이수해야 하는데, 이중 600시간은 독일어를 집중 교육하여 이민자들이 독일에 빠르게 적응할 수 있도록 지원하고 나머지 30시간은 기초소양교육으로 배정하여 진행하였다. 아울러 독일정부가 통합교육 참가자에게 시간당 2.05유로의 지원을 지급하여 교육생들에게 동기부여를 하였다. 독특한 사회통합프로그램을 시행한 국가는 스웨덴인데 외국인의 취업이 원활하도록 입국 후 6개월간 외국인과 사업주를 지원하는 잡센터의 전담 상담원을 지정하여 외국인이 수습기간 동안 잡센터에서 임금을 사업주 대신 지급하고, 필요이상으로 고학력의 외국인을 보다 적합한 일자리에 고용하기 위해 훈련을 실시하는 사업주에게는 잡센터에서 훈련 기간중의 외국인 임금을 지급하여 외국인 근로자의 직업능력 배양을 지원하는 정책을 시행하였다.

제4장 외국인 고용사업주 인터뷰 결과

제1절 인터뷰 개요

고용허가제의 개선사항에 대한 현장의 애로와 문제점, 다각적 의견수렴을 위하여 중소기업의 사업주를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 부산과 경남지역에 소재한 제조업종의 중소기업 5개의 사업장을 방문하여 사업주와 외국인력 고용담당자와의 인터뷰를 하였는데 인터뷰의 주요 개요는 3가지로 분류하였다.

첫 번째는 중소기업 사업장의 일반현황과 고용허가제를 통한 외국인

근로자의 채용절차, 산업체의 인력수요에 대한 적절한 수급이 이루어지는지 여부 등의 고용허가제 제도와 절차에 대한 의견을 파악하였다.

두 번째는 외국인 근로자의 고용에 따른 효율성 측면에 대한 내용으로써 외국인근로자 선택기준, 내국인근로자와 외국인근로자의 생산성 비교, 근로조건 및 작업환경에 대한 의견을 수렴하였다.

세 번째는 고용허가제의 문제점과 제도적 개선의견 등을 청취하였는데 사업장 변경제도에 대한 의견, 고용허가제도가 숙련기술자를 도입하는데 타당한 제도인지 여부, 향후 고용허가제의 전반적인 개선사항 등에 대하여 다양한 의견을 보였다.

<표 5> 인터뷰의 주요내용 구성

분 류	세부 내용
Ⅰ. 사업장 일반현황 및 채용절차	- 중소기업의 일반현황 - 채용절차에 대한 만족도 - 외국 인력의 수급의 적정성
Ⅱ. 외국인 채용에 따른 효율성	- 외국인근로자의 선택기준 - 내국인근로자와 생산성 비교 - 근로조건 및 작업환경의 적합성
Ⅲ. 제도 개선 및 정책적 시사점	- 외국인 사업장 변경에 대한 인식 - 고용허가제가 숙련공 채용에 도움이 되는지 - 고용허가제의 개선 및 정책방향

제2절 사업장 일반현황 및 채용절차

(1) 인터뷰 대상 기업 및 일반현황

부산·경남 지역 공업지대에 위치한 5개 업체에 대한 인터뷰 실시를

실시하였다.

<표 6> 일반현황

구 분	세부 내용
인터뷰 대상 기업	자동차 부품제조업체 등 5개 업체 (부산·경남 지역 공업지대에 위치)
일반 현황	현대차, 현대중공업 등 대기업의 하청업체로서 주요 업종은 자동차 부품, 선박 조선 관련 물품 제조·납품을 주로 수행함.
외국인 근로자 고용규모	3명～10명

(2) 고용허가제상의 채용절차 및 수급의 적정성

인터뷰 결과 위탁수수료의 만족도는 5개 기업 모두 만족을 표시함에 따라 6개 면담항목 중 가장 만족한 것으로 나타났으며, 외국인 고용허가를 받기 위한 전 단계 필수 절차로써 수행해야 하는 내국인 구인노력에 대한 그 기간과 절차에 대한 만족도는 4개 기관(80%)이 긍정적으로 답변했다. 한국산업인력공단에서 고용노동부로부터 위탁받아 수행하는 외국인 도입위탁행정에 대한 처리기간, 고객만족도, 절차의 정확성과 간결함에 대하여 높은 평가(4개 기업이 긍정표시)를 받았다. 그러나 외국인 고용절차의 난이도에서는 3개 기업(60%)이 어렵지 않다고 진술하였고 나머지 2개 기업(40%)은 절차가 복잡하다고 애로를 겪고 있는 것으로 확인 되었다.

고용허가제의 정책의 가장 중요한 목적중의 하나라고 할 수 있는 외국인력 수급의 적정성에서 2개 기업(40%)이 적정하다고 답해서 중소기업의 인력난을 고용허가제가 적시적소에 지원하는 축면에서 다소 미흡한

것으로 보인다. 고용허가제 도입취지가 3D업종을 경영하는 중소기업의 인력난을 해소하여 중소기업 진흥에 기여하고 궁극적으로 국가경제발전을 이룩한다는 측면에서는 정책적으로 시사하는 바가 적지 않다.

외국인 고용처리기간에 가장 부정적인 반응이 나타났다. 1개 기업(20%)만이 만족한 것으로 답하여 고용허가일로부터 외국인 입국일 까지 처리기간이 비교적 장기간이 소요됨에 대하여 불만을 표시한 것으로 보인다. 통상적으로 처리기간이 최단 60일에서 최장 90일까지 소요됨에 따라 열악한 중소기업의 인력난을 제때 해소하지 못하고, 납품 기일을 제때 못 맞춰서 물품대금을 제때 받지 못하는 경우가 종종 발생한다고 한다. 심한 경우는 거래처와의 공급계약이 해지되어 기업의 현금유동성이 악화되어 부채를 제대로 변제하지 못하는 등 기업경영에 위기가 올 수도 있기 때문이다.

외국인 도입절차는 『내국인 구인노력-고용허가서 발급-근로계약체결-사증발급인증서 발급-신체검사-사전취업교육-주재국 한국대사관의 E-9비자 발급-입국-취업교육-외국인을 기업체에 인계』로 돼 있고 대한민국에서만 행정절차가 진행되는 것이 아니고 외국인 송출국가에서 이루어지는 절차가 더 많으므로 개발도상국 특성상 처리기간이 길어지는 경우가 다소 발생한다.

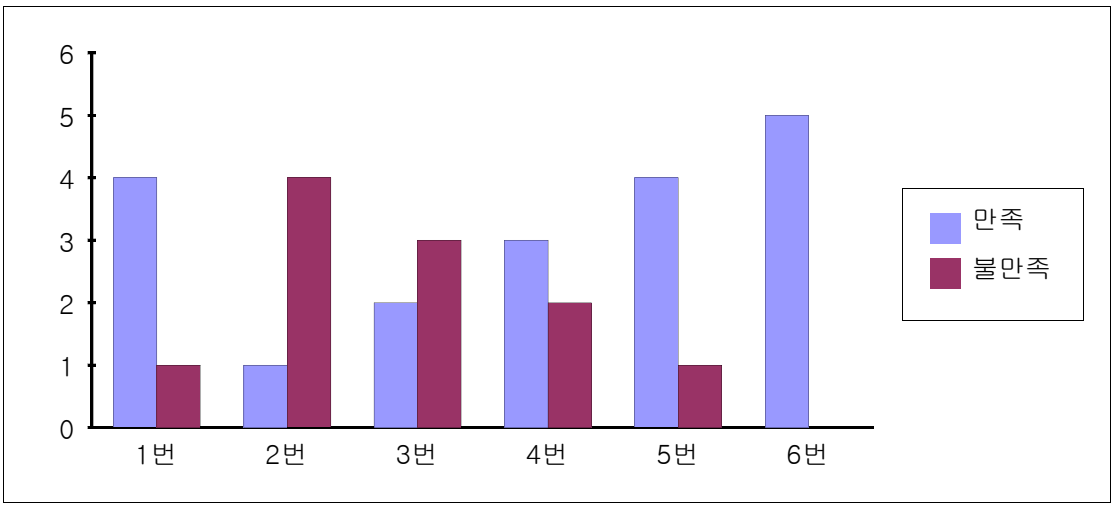
고용노동부는 고용허가제 시행에 있어 송출국가별 외국인 근로자 도입기간과 불법체류율을 이듬해 국가별 외국인 도입쿼터를 책정할 때 비중 있는 평가 지표로 설정하고 있다. 그리고 한국-송출 국가 간 외국인력 도입 양해각서(MOU)를 체결할 때 간혹 도입기간이 지연되고 자국민의 불법체류율이 높은 국가는 MOU체결이 정지되고 심한 경우 중단되는 경우도 있다.

송출국가에서도 한국에 자국민을 안정적·지속적으로 송출하기 위하여

도입기간을 단축하고 불법체류율을 감소시키기 위해 외국인근로자대상의 불법체류 예방교육을 강화하는 등 다각도로 노력하고 있는 추세이다.

<표 7 > 고용허가제에 대한 만족도(사업체)

고용허가제의 절차에 대한 만족도	만족	불만족
1. 내국인의 구인노력의 기간 및 절차의 적정성	4(80%)	1(20%)
2. 외국인 채용 처리기간(근로계약-사증 인정서발급-비자발급-근로자 입국 사전교육 등)	1(20%)	4(80%)
3. 인력수급(외국 인력이 적시적소에 도입 되는지)	2(40%)	3(60%)
4. 고용허가제 제반절차의 난이도	3(60%)	2(40%)
5. 도입위탁행정절차(산업인력공단)의 만족도	4(80%)	1(20%)
6. 위탁수수료의 적정	5(100%)	0 (0%)
비교	63.4%	36.6%



제3절 외국인 채용에 따른 효율성

중소 기업 중 특히 재무구조 및 영업실적이 열악한 기업의 경우는 고용허가제하에서 외국인근로자의 임금을 최저임금이상 표준근로계약서에 명시하여야 하는 점에 대하여 시정을 요구해왔고, 실질적으로 일부 청소년, 노인계층에서는 최저임금에도 못 미치는 임금을 받는 경우가 적지 않다. 법 제도와 현실과의 괴리인데, 이러한 사회 현상 때문에 사업주들이 근로계약서 조항에 대한 불만이 많을 것으로 예상하였으나 4개 기관(80%)가 근로계약서에 불만이 없는 것으로 나타났다.

아울러 송출국가에서 근로계약 절차에 대하여도 똑같은 결과가 나왔는데 그 절차는 사업주가 채용을 원하는 근로자와 근로조건이 명시된 근로계약서를 고용노동부 지방관서에서 작성하여 고용허가제 전산망을 통하여 해당 송출국가로 보내면 송출국 정부에서 해당 근로자에게 연락을 취한 후 근로계약서 원본을 열람 시켜야 한다. 외국인근로자가 근로계약서를 읽은 후 동의하면 송출국정부는 근로계약이 체결됐음을 근로계약서 접수 후 14일 이내에 고용허가 전산망을 통하여 통보하여야 한다.

송출국의 지리적 특성으로 해당 근로자가 원격지에 거주할 시에는 열악한 현지 인프라 때문에 연락이 늦어질 경우 근로계약 체결이 무산되는 경우도 종종 있으므로 신속한 계약체결을 원하는 중소기업 사업주의 고용허가제에 대한 주요 불만사항 되곤 한다.

외국인 근로자의 사업장 기여도 역시 예상 밖의 결과가 나왔다. 일부 외국인근로자의 성실도에 대한 불만이 1~2개 업체에서 나올 줄 예상했지만 의외로 5개 업체 전원이 성과와 생산성에 만족감을 표시했다. 이는 사업주의 근로자에 대한 마인드와 연관성이 높은 것으로 판단된다. 사

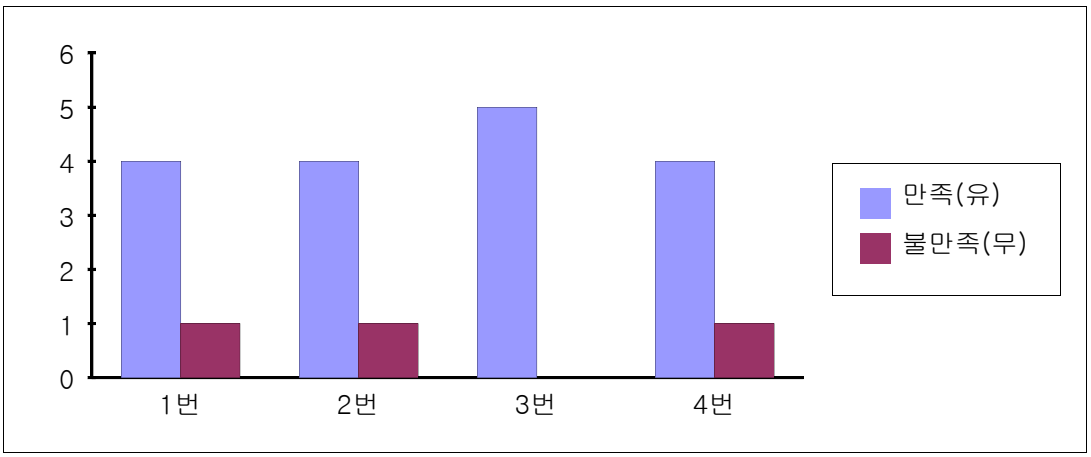
업장에서의 기여도가 높은 외국인근로자에게는 최대 30%까지 임금인상을 해주겠다는 사업주에게 외국인근로자는 고용주와 그 조직에 대한 충성도가 높아 질 수밖에 없다.

조직의 성과 기여도가 높은 외국인근로자에 대한 임금인상에 적극적인 중소기업 사업주의 의사결정은 외국인 숙련공에 대하여 한 차원 더 높은 근로조건을 제시하여서라도 도입하려는 계획이 있지 않을까 추론해 볼 수 있다.

고용노동부 산하 고용센터에서 고용허가서 발급 시에 외국인 근로자 후보군을 채용예정 근로자의 4배수로 추천해주면 사업주가 선택을 하는데, 그 선택의 기준에 대하여 인터뷰 한 결과는 한국어 구사능력(4회 선택, 40%비중)이 가장 중요한 기준이고, 두 번째는 국적과 신체조건이 각각 2회 선택(20% 비중)을 차지하였다. 성별과 연령은 각 1회(10% 비중)으로 선정 기준에 미미한 영향을 끼치는 것으로 분석된다.

<표 8> 외국인 채용에 따른 효율성 조사(사업체)

외국인근로자의 근로조건 등 실태조사	만족(유)	불만족(무)
1. 표준근로계약서 작성 시 계약조항의 적정	4(80%)	1(20%)
2. 송출국가에서의 근로계약 만족도	4(20%)	1(80%)
3. 외국인 근로자의 사업장 성과 기여도	5(100%)	0(0%)
4. 기여하고 있다면 임금인상 계획 유무	4(80%)	1(20%)
평균	85%	15%



<표 9> 외국인 근로자의 채용기준(복수 선택 가능)

국가	성별	연령	학력	경력	한국어 능력	신체조건
2 (20%)	1 (10%)	1 10%)	-	-	4 (40%)	2 20%)

<표 10> 사업장에 기여하는 외국인에 대한 임금인상 계획

5% 미만	5~10%	10~30%	30~50%	50% 이상
1 (20%)	3 (60%)	1 (20%)	-	-

제4절 외국인 고용허가제의 제도개선 및 정책적 시사점

2004년도에 인권유린과 과다한 송출비용 지출로 인한 비리양산의 구조적 문제점을 내재하고 있었던 산업연수생제도를 고용허가제로 바꾸면

서 비숙련공의 정주화 방지와 3D 업종 중소기업의 단기 외국인력 도입을 위함이 고용허가제 시행의 주요 목적중의 하나였다. 또한 외국인 근로자의 고용을 원하는 대부분의 사업장이 숙련공을 위한 작업환경으로는 부적합하다고 보고되곤 했다.

그러한 제도의 취지가 무색하게 제조업종 사업주는 숙련인력을 원하고 있음이 인터뷰를 통하여 알 수 있었다. 보유 사업장의 작업환경이 숙련공이 작업하기에 적합하고 비숙련 외국인 근로자를 자체 훈련시켜 양성하는 방법을 사용하더라도 숙련공에 대한 수요(5개 기업, 100%)가 절실했다. 역설적으로 숙련공에 대하여 절실한 수요를 느끼는 대부분의 사업주는 고용허가제가 숙련공 도입에 적합(4개 사업주, 80%)하다고 답했다. 고용허가제 시행 당시의 취지는 단기순환교체의 원칙, 즉, 단순 미숙련 외국 인력을 단기에 활용하고, 빠른 인력수급의 순환이 목적이었다.

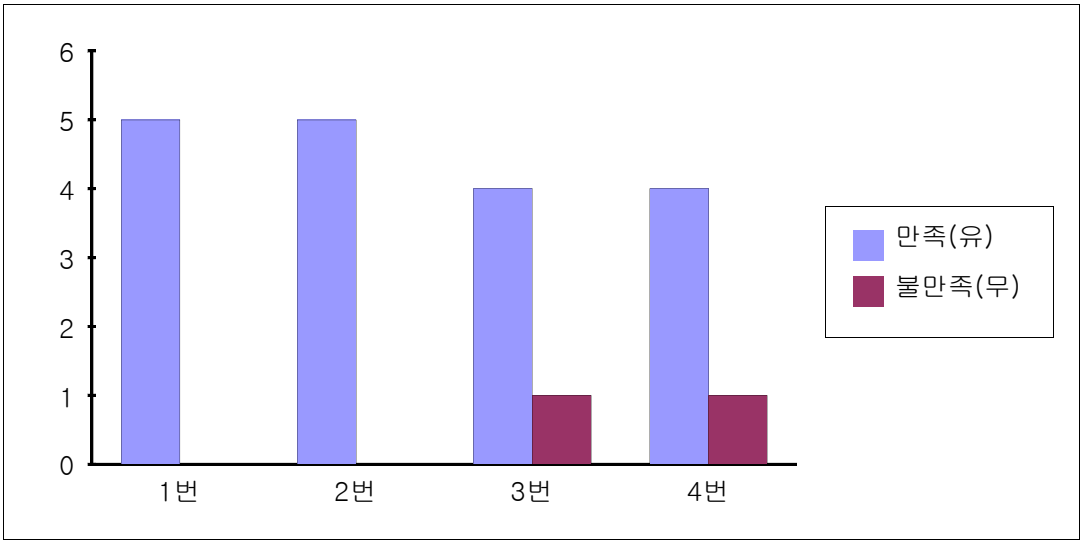
고용허가제가 시행 11년에 접어들면서 그동안 정책과 현실과의 괴리로 인한 사회적 갈등, 특히 정부와 사업주와의 갈등으로 인하여 고용허가제의 시행과정에서 많은 변화가 있었다. 사업주는 숙련도가 높아진 인력을 본국으로 돌려보내고 신규인력을 도입하는 것은 비효율적이라는 주장을 지속적으로 제기하였다. 2010년 7월 이후 재고용 만료 자는 귀국이후에 사실상 한국으로의 재취업이 곤란하다는 것을 직시하고 불법체류쪽으로 선회하는 근로자가 급증하였다. 그에 따른 불법체류자가 증가하면서 예방차원으로 외국인근로자의 자발적 귀국을 권장할 수 있는 정책마련이 시급해졌다.

2012년 7월 성실근로자 재입국 취업우대 관련법을 개정하여 시행하고 있다. 체류 중에 사업장 변경이 없었던 근로자, 외국인력정책위원회가 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인 고용이 어렵다고 정하는 업종이나 사업장에서 근무하는 근로자 등 일정 요건을 갖춘 성실근로자는 최장 10년 이내 국내 취업활동이 가능하게 되었다.

이러한 부분적 정책의 변경이 이루어 졌음에도 취업기간을 최장 10년 이내로 한다면 더 이상 단기순환의 원칙이 유지된다고 볼 수 없고 해당 외국인근로자가 장기체류로 인하여 국내에서 안정적인 법률(생활)관계가 형성되어 사실상 '정주화'하는 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 여전히 부양가족 동반은 금지되어 있고 영주권 취득기회는 현실적으로 요원하다.

<표 11> 외국인 채용에 따른 효율성 조사(사업체)

외국인근로자의 생산성및 근로조건 등 실태조사	만족(유)	불만족(무)
1. 작업환경이 숙련공이 근로하기 적합한지 유무	5(100%)	0(0%)
2. 비숙련공을 훈련시켜 숙련공으로 양성할 의사	5(100%)	0 (0%)
3. 고용허가제가 외국인 숙련공을 채용하기 적합한지	4(80%)	1(20%)
4. 사업장변경 제한에 대하여 긍정/부정	4(80%)	1(20%)
평균	4.5(90%)	0.5(10%)



<표 12>체류기간의 변화

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월 ~
3년	3년+3년 [중간에 1개월 출국]	4년 10개월 [3년+1년 10개월]	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가 [중간에 3개월 출국] * 요건: 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사
-	재고용을 통한 숙련인력 활용 지원	출국부담 완화 및 인력공백 해소	숙련인력 활용 지원 불법체류 및 사업장변경 감소에 기여

*이규용(2014), 「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」

성실한 외국인 근로자가 사업주의 신임을 얻고 부공장장에 까지 임명되어 연봉 4천만 원까지 받고 있는 사례도 있다. 중소기업에서 외국인 근로자를 숙련기술인으로 양성해서 지속적 고용을 원하는 것을 고려한다면, 정주화를 인위적으로 차단한다는 것은 인구감소, 고령화 등의 우리의 사회문제를 등한시하는 조치로서 재검토가 필요하다고 본다. 어려운 생산직 업무를 기피하는 청년층의 경향을 봤을 때 우리나라의 산업경제의 공동화 현상이 빠르게 찾아 올 것이 명백하기 때문이다.

외국인 근로자의 사업장 변경은 입국 후 최초 3년간은 3회, 재고용 1년 10개월 동안은 2회, 총5회만 허용된다. 외국인근로자가 사업장에서 계속 근로하기 곤란하다고 판단(고용센터)하는 경우 사업장 변경이 허용되며, 이의 승인을 위해서는 관련 서류를 고용센터 및 법무부출입국관리사무소에 기한 내 제출 필요하다.

사업장의 휴업, 폐업, 그 밖에 외국인근로자 책임이 아닌 사유인 경우 사업장 변경횟수에 미 포함되며, 사업장 변경 시 업종 전환은 '제조업 → 타업종(농업, 건설업 등)'으로는 사업장 변경 가능하나 '타업종(농업, 건설업 등 제조업 제외)에서 제조업'으로는 업종의 변경이 불가하다.

대다수의 사업주가 소속 외국인 근로자가 사업장 변경을 원할시 에 인

력공백이 크고 새로운 인력을 채용하기 위해서는 시간과 금전적 노력이 투입되며, 채용 후에도 직무훈련, 근로자의 작업환경에의 적응기간이 소요되므로 사업장 변경에 부정적인 인식이 강한 것은 사실이다. 4개의 사업장에서 사업장변경 제한정책이 타당하다고 반응한 것은 이러한 현실적 어려움을 여과 없이 반영한 것이라 볼 수 있다.

<표 13> 사업장 변경 사유

○ 법률에 규정돼 있는 요건에 따라 외국인 근로자의 사업장 변경 허용 ① 사업주의 희망에 따른 고용 포기 등 ② 사업주 사정으로 인한 고용 포기 ③ 사업주 부당행위로 인한 고용 취소 ④ 사업주 귀책으로 고용계약의 유지가 어렵다고 인정되는 경우 ⑤ 다른 사업장에서 근무가 가능한 것으로 판단되는 경우

*이규용(2014), 「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」

제5장 결론

제1절 외국인력 도입체계의 개선

외국 인력의 고용은 국내노동시장과 상관성이 적다고 보기 어렵고, 내국인 근로자와의 일자리 경합, 근로조건(임금 등)이 하향평준화가 되지 않는 범주에서 이루어져야 한다는 보충성의 원칙이 준수되어야 한다. 외국인력 도입의 초기절차에서 이루어지는 내국인 구인노력이 형식적인 준수가 아닌 실질적으로 수행될 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

외국인력 도입규모는 주로 인력부족률에 근거하여 결정이 이루어지고 있는데 이는 많은 제약이 있다. 단기 인력순환 차원에서 도입된 외국 인력이 4년 10개월을 체류하며 성실근로자로 입국할 경우 추가적으로 4년

10개월을 일하게 되는 것이다. 직종이나 숙련수준에 따라 고용허가제도를 단기적으로는 차별 적용하는 차원에서 체류기간을 달리 설정할 필요가 있으며 계절성이 크거나 사양 산업에 속한 분야 특히 산업구조조정이 필요한 직종의 경우 기간을 현재보다 단축하여 운영할 필요가 있다. 중장기적으로 숙련수준이 높은 인력은 우대혜택 등 인센티브를 제공하여 산업경제 발전에 기여토록 하여야 하고 궁극적으로 일정조건하에 장기취업비자를 발급해주는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 이러한 논점을 착안하여 노동시장에 대한 체계적인 조사를 통하여 적시적소에 산업현장에서 필요한 부족인력의 신속한 공급을 위한 각 직종분야별 세부적인 도입쿼터를 설정할 필요가 있다. 국가직무능력표준(NCS;National Competency Standards)[5]을 준용하여 세부 직종분야를 분류하는 것이 산업현장의 변화에 맞춰 탄력적으로 쿼터를 산정하는데 있어서 바람직할 것이다. 이러한 점을 감안할 때 고용허가제의 도입쿼터 책정의 분류가 매년 단순하게 업종별로 접근하는 것은 개선의 여지가 있다고 본다.

세부직종별로 외국인력 쿼터를 산정하여 E-9비자로 입국하는 모든 외국인력에 적용하는 것이 이상적이기는 하나, 빈번한 노동시장 통계조사가 필수적인 전제조건이므로 시간과 예산이 많이 소요될 것으로 예상된다. 이러한 고비용 구조를 해소하고 보다 합리적인 대안으로는 단순 비숙련공은 현재의 고용허가제 체제에 의거 도입하고 숙련공을 포함한 고급기술자의 새로운 도입체계로서 국가직무능력표준(NCS)를 적용한 세부직종별로 쿼터 책정하는 제도로의 전환을 제시한다. 이제도가 연착륙하기 위해서는 송축국가, 정부, 중소기업관련 단체, 사업주등 상호간 유기적인 인적 자원 수급시스템(HRSDS ; Human Resources Supply and Demand System)이 구축되어야 할 것이다. 고용허가제하에서 외국인이 구직신청 절차에서 본인의 전공, 경력, 자격증에 맞춰서 취업되기 보다는

5) 국가직무능력표준 포털사이트(ncs.go.kr)

성별, 연령, 국가 등의 요인이 고용 결정여부에 작용하는 경우가 대부분이다. 숙련인력의 경우는 구직신청서 작성 시 본인의 직무관련 경력, 자격면허 등을 구체적으로 기술할 수 있도록 시스템을 개선하여 한국의 사업주가 구직신청서 하나로 외국인의 전문성 여부를 판정할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

국내에서는 사업주가 세부 직종별 부족인력을 전산시스템에 입력하면 자동으로 정부와 중소기업단체의 전산망에서도 전사업장의 각 분야별 부족인력이 확인되고 외국인력 쿼터책정과 법무부 전문 인력 비자 발급심사 결정에 영향을 줄 수 데이터로써 기능을 다할 수 있을 것이다. 인적자원수급시스템(HRSDS)이 원활하게 본연의 기능을 수행한다면 현재 고용허가제의 문제점 중의 하나인 사업주와 외국인력의 미스매칭(Mismatching)문제가 근본적으로 해결될 수 있다고 본다.

제2절 맞춤형 외국인력 수급체제

고용허가제를 시행하면서 단기순환 원칙, 시장수요에 따른 공급의 원칙, 차별금지의 원칙, 투명성의 원칙, 등을 기본원칙으로 운영하면서 사업주, 내국인 구직자 등 고용허가제의 이해관계자의 요구사항, 갈등의 조정 등을 반영하면서 이러한 원칙들을 약화시켜 왔다. 현실과 법제도의 원칙간의 타협은 단기 처방적인 고용허가제 정착에 기여했지만 법 고유의 안정성을 저해하고 불확실성을 가중시킴으로써 외국인력정책의 일관성을 흐리게 하고 비효율성을 증가시키고 있다.

특히 비숙련공을 단기적으로 도입하여 업무에 숙달이 되어 숙련공의 단계에 접어들 무렵이면 계약이 만료되어 귀국해야 되는 상황이 반복됨에 따라 사업주의 불만이 가중되었다. 그리고 외국인 근로자의 적성과 관심 기술 등과는 전혀 관련이 없는 업종으로 취업이 되어 사업주와의

갈등, 잦은 사업장 변경, 심지어는 불법체류자를 양산하는 구조로 전환될 수 있는 위험성이 상존한다. 이를 구조적으로 예방하기 위하여 외국인력 도입체계를 유기적으로 재구축하고 직종 별, 숙련수준(난이도) 별 구분을 통해 자격이 주어지는 외국인 공인취업인증제를 제안한다.

현재 제조업, 농축산업, 건설업, 서비스업, 어업 4개 업종별 도입체계를 갖고 있는 고용허가제를 직종별 도입체계로 전환하고, 각 직종에 적합한 숙련도를 단계별로 나열하는 등 외국인 근로자의 작업수준이 취업하는 직종과 작업 난이도 수준에 적절히 매칭(matching)될 수 있도록 제도를 개선하여 해당 직종 내 숙련 수준에 따른 맞춤형 외국 인력의 도입체계를 마련하도록 한다. 형식적이 아닌 내실 있는 노동시장에 대한 수요조사를 다각적으로 실시하여 필요 직종 및 숙련수준을 노동시장의 환경여건에 따라 유연하게 함으로써 외국 인력의 공급과 산업체와의 유기적 연계를 강화하고 외국인력 활용도를 높이도록 한다. 이는 외국인 자신이 보유한 전문직종과 그의 숙련도를 십분 활용할 수 있는 산업체에 채용되어 숙련도의 상승효과를 유발하고, 자발적인 노동으로 인한 생산성의 증대, 자아성취도 향상에도 기여할 수 있을 것이다. 엄밀한 의미에서 구직비자를 제외한 대부분의 외국 인력은 사전고용계약을 전제로 하고 있기 때문에 고용허가의 성격이 강하다. 따라서 고용허가제가 현재와 같은 단순인력 유입창구로만 기능할 필요는 없는 것이다. 이런 점에서 외국인력 필요직종의 구분, 쿼터 조정은 노동시장 여건의 변화를 고려해 조정하고 이에 따른 출입국관리 및 비자체계의 정비가 이루어지도록 할 필요가 있다. 현재는 구인자만이 구직자를 선택·고용할 수 있는 일방적인 고용관계에서 벗어나 구직자도 직종과 사업주를 자유롭게 선택할 수 있는 노동허가제를 병행하는 방향으로 제도를 개선해 나가야 할 것이다. 단순 비숙련공은 고용허가제를 통하여 채용하여 단기체류위주로 운영하고, 전문 숙련공은 노동허가제를 통하여 채용하여 장기체류, 가족동반, 한정된 조건으로 영

주권 부여 등의 조치를 통하여 숙련공의 도입을 촉진해야 할 것이다.

한편, 외국인 노동자 수요기업의 업종과 기업규모에 따른 정책의 탄력적 적용을 위한 정부의 정책의 전환이 필요하다. 예를 들면, 비교적 근로조건이 우수하고 기업규모 큰 기업에 대해서는 내국인을 우선적으로 채용하도록 정책적으로 유도하고, 3D업종의 기피현상으로 인하여 내국인의 고용이 현실적으로 어렵고 근로조건이 상대적으로 열악한 산업분야나 기업에 대해서는 적극적으로 외국인력 수급정책을 실시하여야 한다. 독일의 외국인력 정책을 벤치마킹하여 고급기술자의 경우는 내국인과 외국인의 임금수준을 동일하게 하여 내국인 채용을 촉진해야 할 것이다. 채용인원이 상대적으로 많은 일정 규모이상으 중견기업에 대하여 고용부담금(levy)을 부과하여 외국인력 도입으로 인한 피해를 고스란히 받는 저소득(고령층) 구직자에게 근로자 지원보조금 형태로 지원하는 정책을 활성화하여 전체 노동시장의 통합을 구현하는 것도 합리적인 방안이라 본다. 이러한 기조에 입각하여 외국인력 유입정책에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

제3절 외국 인력의 산업현장에서의 생산성 강화

저 출산으로 인한 인구감소, 초 고령화 사회의 도래의 영향이 크겠지만 청·장년층의 기술 분야로의 진출 기피현상과 숙련기술자의 고령화로 인한 은퇴는 산업공동화 현상이 가속될 것으로 우려된다. 이러한 문제점의 대증 처방으론 단기 취업 외국인이 대안이 될 수 있지만 중장기적으로는 외국인 숙련기술자의 장기 고용이 근본적인 해결방안이 될 것이다.

외국인 숙련기술자의 고용은 우리나라의 청장년층의 제조분야 기술습득 기피, 제조업 취업률 저하현상에 따른 산업기술인력 감소에 따른 대체인력으로서 훌륭한 역할을 하는데 기여할 것이다. 또한 중장기적으로

비숙련 외국인근로자의 직업훈련 역시 저비용 고효율의 효과를 거둘 수 있는 정책으로써 고용허가제의 발전적 정착을 위해서라도 고려해 봐야할 숙제이다. 현재 고용허가제에서는 한국어 능력검정과 기능수준 테스트가 외국인근로자 선발의 첫 관문 역할을 하고 있으나 회사내 직업훈련 등 재직시 양성훈련은 미미한 수준이라고 볼 수 있다. 주말을 이용한 재직외국인 직업훈련 교육을 외부 훈련기관 위탁형식으로 운영하고 있으나 초과근무, 휴일근무가 많은 제조업의 특성상 외국인 근로자의 훈련참여가 저조한 실정이다. 폴리텍 대학 등 공공훈련기관을 활용하여 외국인 대상 직업훈련을 활성화 하고 외국인에게 출석일수에 상응하는 훈련수당을 지급하고 사업체에도 훈련을 이수한 외국인근로자 수에 비례하여 인센티브를 부여하여 사업주들이 외국인근로자의 훈련참여를 독려할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 비숙련 외국인이 양성훈련을 이수하고 본인이 익숙한 작업장, 기계장치를 지속적으로 사용하다면 작업 생산성은 저절로 향상할 것이다.

이와 같이 고용허가제를 급진적으로 변혁하는 것보다는 기존의 제도체제하에서 합목적적으로 개선해 나가는 것이 제도운용의 안정성, 저비용으로 산업현장의 구인난을 해소하는 데 일조 할 수 있을 뿐만 아니라 외국인 근로자의 기술향상에 적극 지원하는 정책은 국가 대외 이미지 향상과 송출국가와의 긴밀한 외교협력관계 증진에도 큰 기여를 할 것이다..

<참고문헌>

고용노동부, “고용허가제 업무편람”

설동훈 외(2005), “외국인 노동자와 인권”, 민주주의와 인권

설동훈 외(2002), “국내외 한국기업의 외국인력관리에 관한 비교 연구”, 한국사회학

유길상(2004), “저숙련 외국인력 노동시장 분석”, 한국노동연구원

안진권(2006), “외국인력 활용방안과 제도개선방안 연구”, 조선대학교 경영학 석사학위

강수돌(1996), “외국인 노동자 고용 및 관리 실태와 정책대안”, 한국노동연구원

유길상(2007), “고용허가제 시행 3년에 대한 평가”

김대권(2005), “한국의 외국인력 도입제도 변화에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위

김도경(2010)), “이주노동자의 인권보호에 관한 연구”, 단국대학교 석사논문

김은경(2003), “외국인 노동자의 근로환경에 관한 연구”, 원광대학교 행정학 석사학위

박병권(2012), “외국인 고용허가제의 문제점과 해결방안 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사논문

이채문(2011), “외국인 이주노동자에 대한 러시아의 이민정책”, 대한정치학회보 18집

손윤석(2012), “이주노동자의 고용허가제 개선방안”, 한국법학회 동계학술대회

윤진기외(2007) “외국인 근로자 고용제도의 바람직한 방향모색”, 한국법제연구원

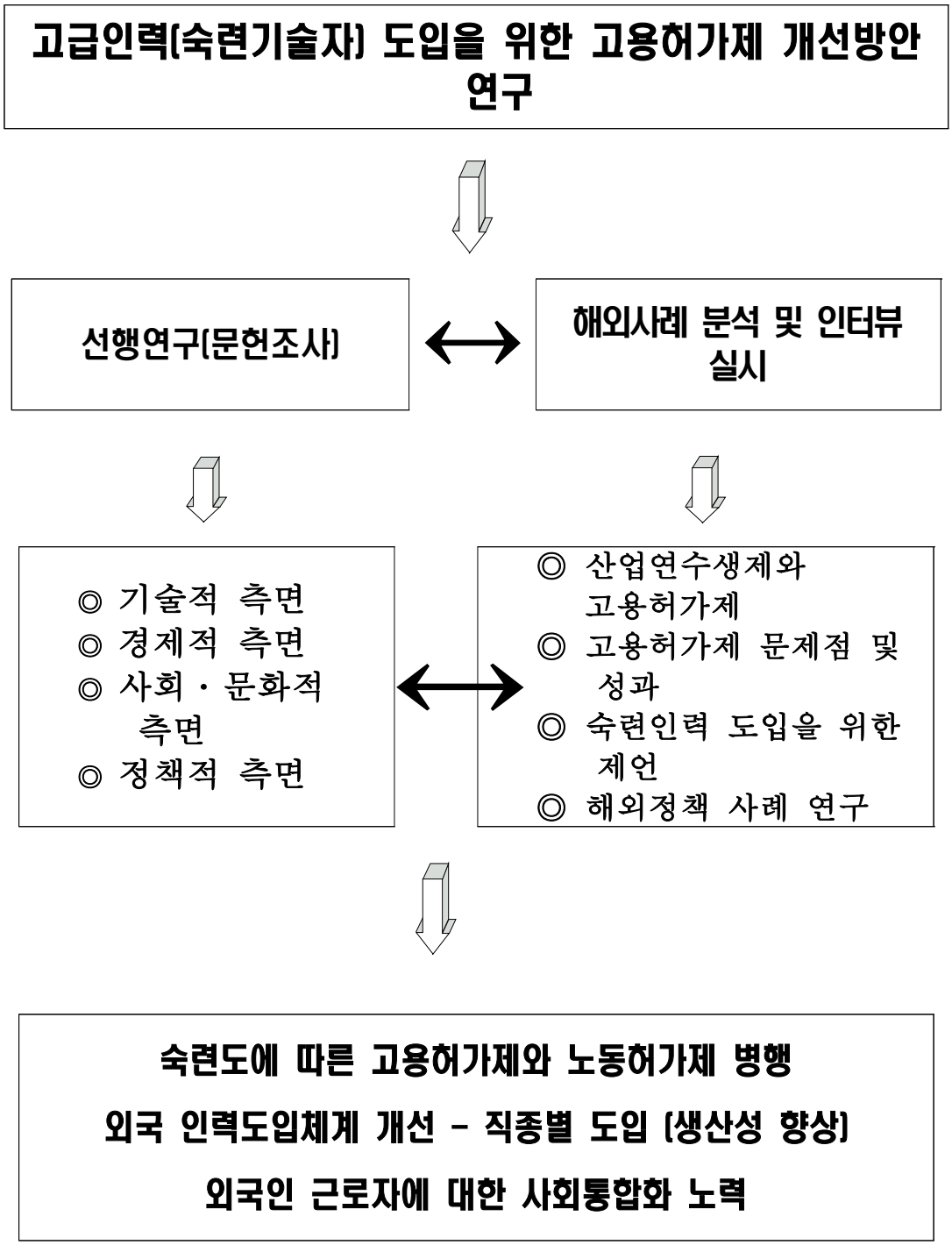
이규용 외(2013), “한중 FTA 인력이동 협상 대비 중국 및 한국 전문인력 수요관련 사례연구”, 고용노동부

이규용 외(2012), 「한중일 인력이동 실태와 과제」, 한국노동연구원

이규용 외(2012), “글로벌 아시아시대를 주도하기 위한 외국인력 운용과

사회통합방안", 기획재정
이규용(2012), "고용허가제 8주년 평가와 과제",고용노동부
이규용 외(2011), "외국인력 노동시장 구조분석", 한국노동연구원
고준기 외(2012), "고용허가제를 둘러싼 주요갈등과 쟁점 및 향후 법적 과제",노동법논총 제27편
권형진(2014), "통일 이후 독일 이민정책의 변화", 통일인문학 제57집
이규용(2014), "고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제", 고용허가제 10주년 세미나 발표자료
김호연(2011), "미국의 동화주의적 이민자 정책과 다문화 주의, 인문과학연구
이학춘(2011), "독일의 외국인 정책 사례연구와 한국에의 시사점", 노동법 논총 제22편
임형백(2012), "미국의 이민정책 연구", 한국정책연구 제12권

[그림] 분석의 틀(framework)



【부록】 면담조사 양식 예시(고용주용)

1. 면담자 일반 현황

- 기관일반현황은?
- 귀하의 회사와 산업단지 현황은 어떠하고, 향후 경기전망은 어떻게 예상하는가?
- 어떤 제품을 주로 생산하고 있는가? 어디에 사용되는 부품인가? 주요 고객업체는 누구인가? 해외로 수출하는가?
- 외국인 근로자 고용현황은? 과거 외국인 고용실적은?

2. 고용허가제 기술적 측면

- 현재 7일로 되어 있는 내국인 채용노력에 대하여 기간, 절차 등에 대한 의견은? 고용센터에서 진행하는 외국인고용허가 절차에 대하여 처리기간, 적시적소에 외국 인력이 공급될 수 있는지, 고용허가를 받는 데 있어서 난이도는?
- 한국산업인력공단의 도입위탁행정에 대한 의견은? 위탁수수료, 제반 서류제출 절차, 개선의견은? 한국산업인력공단이 고용허가제에 기여하는 정도는? 기여하는 정도가 만족스럽다면 어떤 측면인가? 아쉬운 점 또는 보완해야할 부분이 있다면?
- 표준근로계약서 작성 시 계약조항에 대한 전반적인 의견은? 숙식비등을 급여에 포함시키는가? 별도 지급하는가? 송출 국에서의 근

로계약절차는 만족스러운가? 고용허가에서부터 근로계약, 사증인정서 발급, 비자발급, 근로자 입국·사전교육 절차와 소요되는 기간은 길다고 생각하는가?

3. 외국인 근로자의 효율성 측면

- 외국인 근로자를 선택하는 기준은? 국가, 성별, 연령 등이 채용 동기에 어느 정도 영향을 미치는가? 외국인근로자의 학력, 경력 등이 채용에 크게 작용하는가?
- 내국인 근로자를 채용할 의사가 있는가? 내국인근로자를 채용하지 않는 이유는? 내국인 근로자와 외국인근로자의 생산성의 차이는 어느 정도인지? 생산성이 비슷하다면 누구를 채용할 것인가?
- 단순 비숙련공을 채용하기 위하여 고용허가를 받는가? 외국인근로자가 사업장내 기여하는 정도는? 기여하는 정도가 높다라면 임금인상의 용의가 있는지? 인상폭은 어떻게 할지?
- 해당 사업장의 작업내용 및 환경상 숙련공이 근로하기 적합한지? 비숙련공을 훈련시켜서 숙련공으로 계속 채용할 의사는 있는가?
- 고용허가제가 숙련공을 채용하는 데 도움이 되는 제도인지? 도움이 된다면 그 이유는? 도움이 안 된다면 그 근거는 무엇이라고 생각하는지? 숙련공을 채용하기 위하여 임금인상이 필요하다면 인상할 용의가 있는지?

4. 제도적 설계

- 외국인 근로자의 사업장변경 제한에 대하여 긍정적인가 부정적인가? 각각 그 이유는 무엇인지? 사업장변경 제한이 인권침해 소지가 있다고 보는가? 그럼 그 이유는? 고용하고 있는 외국인근로자가 사업장변경을 신청하면 수락하는 편인가? 수락 하지 않는 이유는?
- 고용허가절차가 길어지더라도 숙련공을 채용할 의사는 있는가? 그 이유는?
- 고용허가제도의 개선이 필요하다고 생각하는가? 생각한다면 어떤 방향으로 개선해야 할지 의견은? 고용허가제가 내국인 노동시장에 악영향을 끼치고 있다고 보는지? 그 이유에 대하여 설명바람.

Abstract

A study on Establishment of improvement plan in Employment Permit System

- Changing the unskilled worker policy into the skilled worker policy -

Ko, Jeong Ho
Department of Public Administration
The Graduate School
Seoul National University

Low birth rate forces the elderly population to increase, which makes things worse, that's why the rate of labor force is getting decreased. That kind of the worst situation is unexpectedly being accelerated. Due to the implementation of the Employment Permit System (EPS), while the introduction of foreign workers increased in manufacturing, that has helped to relieve from the work force shortage of 3D(Dirty, Dangerous, Difficult) SME(Small and medium size enterprise) sector.

Problems with the implementation phase of the Employment Permit

System (EPS) is derived from the production of non-skilled, undocumented workers, it reduced but a corruption issue exists, infringement of fundamental rights due to not allowing foreign worker transferring other company without reasonable reasons. Looking over the Employment Permit System (EPS), I carry out a number of suggestions for future-oriented alternatives such as improvements plan. Korean Government should build a networks system which connected between Sending country, Korean government and SME organizations for making each supply and demand better matched and eventually the demand of work force from SME side will be fulfilled.

keywords : EPS, Immigrantegration, Immigration Policy, Employment Permit System

Student Number : 2014-23594