

인도네시아-한국 간 인력분야 협력 방안

Afriansyah Noor (Deputy Minister of Labor, Indonesia)

이 글은 인도네시아-한국 간 인력분야 협력이 발생하게 된 산업 및 인구학적 배경과 한국 정부의 외국인력 도입정책의 변천과정, 그리고 향후 외국인력 도입 증가에 관한 전망 등을 살펴 보고, 이를 토대로 양국의 인력분야 협력 방안을 모색하는 데 목적을 둔다. 이 글이 인도네시아와 한국의 노동정책 결정자 및 정책 집행기관 관계자, 그리고 사용자 간의 원활한 소통의 계기가 되어, 양국 간 인력분야 협력이 양국의 이익에 보다 균형되고 호혜적으로 발전할 수 있는 계기가 되기를 기대한다.

■ 산업체 인력도입의 효시, 산업연수생제도

한국의 외국인 송입정책 목적은 인구구조 변화와 노동시장 미스매치로 인해 한국 사회가 겪고 있는 산업체 인력난을 해소하기 위한 것으로 알려져 있다. 1980년대 말 한국은 정치적으로는 민주화 과정을 겪었고, 사회적으로는 3D업종 취업을 기피하는 현상을 동시에 겪었다. 민주화 과정에서 노동조합의 목소리가 커졌고, 그 결과 임금이 가파르게 인상되었으며, 이로 인해 신발, 합판 등 노동집약적 산업들이 임금수준이 더 낮은 인도네시아, 태국 등 동남아시아 국가들로 생산라인의 일부 혹은 전부를 이전했다. 생산라인을 동남아시아 국가로 이전한 한국 기업체들은 현지에서 숙련공을 구하기 어려웠기 때문에 현지 직원들을 산업연수생 신분으로 한국 본사로 데려가 훈련시켰고, 훈련종료 후 다시 동남아 현지 공장으로 보내 생산인력으로 활용하

였다. 이는 한국 정부가 외국인력을 본격적으로 송입하는 발단이 되었다. 1990년대 인도네시아에 공장을 설립한 한국 기업들도 이와 유사한 형태로 인도네시아 연수생들을 한국 본사로 데리고 와 근무를 시킨 바 있다.¹⁾

산업연수생제도 시행 초기, 한국인 사용자 및 노동자들은 외국인 노동자들과 함께 생산현장에서 일을 해 본 경험이 부족했기 때문에 외국인 노동자들과 잦은 마찰을 일으켰고, 이러한 사례들이 인도네시아를 포함한 각국에 보고되었다. 당시 마찰의 주요 원인으로 지목된 요인들은 대부분 문화와 종교적 차이에서 비롯된 것이었다. 예를 들어, 동남아시아에서 큰 비중을 차지하고 있는 이슬람 신도들은 자신의 신체에 타인이 손을 대는 것, 특히 이교도들이 손을 대는 것을 반기지 않는 반면, 한국인들은 친근감의 표현으로 타인의 신체에 접촉을 많이 한다. 이러한 한국인들의 행위와 관습에 대해 특정 외국인 노동자들은 불쾌감을 느낄 가능성이 있다. 또한 이슬람교도는 돼지고기나 알코올 섭취를 금기시하는데, 한국인들은 이들 재료를 사용한 음식과 음료를 대단히 즐긴다. 따라서 사업장 내에서 한국인 위주의 식단이 구성될 경우, 해당 노동자들은 식사할 것들이 마땅치 않다. 이에 이슬람교도인 노동자를 고용하는 한국 사업체들은 식단 구성에 있어 이슬람 신도들과 비이슬람 신도의 식사 종류를 달리하고, 심지어 주방용기와 그릇 등을 별도로 사용해야 하는 어려움을 겪는다. 그리고 이슬람 신도들은 새벽부터 늦은 저녁에 걸쳐 하루 5번씩 기도를 해야 한다. 기도를 하기 전 손발과 얼굴을 깨끗이 씻는 행위(Wudu)를 하며, 기도할 때는 폭신한 양탄자 등을 바닥에 깔고 메카를 향해 절을 해야 하므로 무솔라(Musholla)라고 불리는 기도실이 별도로 마련될 필요도 있다. 즉 1990년대에서 2000년대 초 사이 한국 산업체에서 근무한 인도네시아 노동자들이 느낀 불만의 주요 원인은 임금수준이나 작업환경보다는 문화와 종교적 차이, 그리고 무관심에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

1) 편집자 주 : 이 시기의 산업연수생제도는 해외투자기업을 대상으로 해외에서 고용한 인력의 기능향상을 목적으로 1991년부터 시작한 해외투자기업 연수생제도와 외국인력 활용제도로 1994년부터 시작한 외국인 산업기술연수생제도가 있다. 후자가 일반적으로 말하는 고용허가제 실시 이전에 시행된 산업연수생제도이다.

■ 고용허가제의 실시

한국의 산업연수생제도는 2004년 이래 고용허가제(EPS)로 변화하였는데, 산업연수생제도가 외국인을 연수생 신분으로 도입하여 노동관계법이 부분 적용되었다면 고용허가제는 외국인을 노동자 신분으로 활용한 본격적인 외국인력 활용제도라는 점에서 차이가 있다. 고용허가제는 비전문인력(unskilled workers with E-9 Visa)을 송입해 인력부족이 심각한 5개 분야(제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 서비스업)에 한해 외국인력 활용을 허용하고 있다. 한국산업인력공단(HRDK)이 한국 중소기업들로부터 필요한 인력을 요청받아 인도네시아 정부의 인력 송출기관인 “인도네시아 노동자 송출 및 보호기관(BP2MI)”에 전달해 주면, BP2MI가 공급하는 형태로 운영되고 있다.

고용허가제는 정부 대 정부, 즉 G to G 형태로 진행되는 제도로 인도네시아와 한국 간 인력 교류 분야에서 상징적인 제도라고 할 수 있으며, 다루고 있는 외국인 인력의 수적인 면에서도 절대다수를 점하고 있다.

■ 외국인 전문인력 활용 : 일반기능인력(E-7-3)

한편 최근 들어 조선업 숙련인력 부족이 심화되자 기능인력 송입도 확대되고 있다. 민간 송입업체들이 창구가 되어 조선분야 기능인력을 도입하는 일반기능인력제도(E-7-3 Visa)는 인도네시아 노동부의 기대가 크다. 일반기능인력제도에 의해 도입되는 조선분야 기능인력(용접, 전기, 도장, 설계 등)의 규모가 가장 크고, HD한국조선해양, 한화오션, 삼성중공업 등 세계적인 일류 기업들이 고용주라는 점에서 특히 인도네시아의 많은 젊은 기능인들의 기대를 모으고 있다.

■ 한국 정부 외국인 인력 문호의 획기적 확대

한국 정부의 외국인 송입정책에 대해 인도네시아를 비롯해 한국에 자국 인력을 공급하고 있는 전 세계 16개 송출국가와 국민들은 비상한 관심과 기대를 갖고 있다. 인도네시아 정부의 경

우, 한국의 송입문화 확대에 대비하여 일차적으로는 노동부가 운영하고 있는 기능훈련원의 훈련 종목과 훈련 커리큘럼 등을 한국 업체의 요구에 맞춰 정비하려는 노력을 기울이고 있다. 또한 한국어 교육의 중요성을 감안하여, 효과적인 한국어 수업을 목적으로 한국의 교육기관들과 협력관계를 구축하려는 노력을 기울이고 있다.

인도네시아가 한국에 산업인력을 공식적으로 공급한 역사가 30여 년을 경과하는 시점에서 공과를 되돌아보면, 양측의 만족도를 함께 높이기 위해 개선해야 할 점들이 발견된다. 우선, 양질의 인력이란 무엇인가에 대한 정의를 재검토할 필요가 있다. 다시 말해, 양질의 인력이 무엇을 의미하는지 사용자 입장에서 다시 생각해 볼 필요가 있다. 사용자 입장에서 양질의 인력이란, 건강한 신체, 숙달된 기능과 기술 수준, 높은 책임감과 헌신성, 원활한 한국어 소통 능력 등을 구비한 인재로 정의할 수 있다. 인도네시아 노동부는 이러한 정의를 바탕으로 양질의 인력을 양성하여 한국에 공급하기 위해 제도와 정책을 보완하고 교육과 훈련을 강화해 갈 계획이다.

특히, 한국 정부는 조선업 분야에 취업할 수 있는 기능인력 도입을 확대 추진하였으며, E-9 비자의 비전문인력을 과거 연 5만 명 수준에서 2024년에는 16만 5천 명 수준으로 크게 확대했다. 외국인 노동자 도입규모를 확대하고 취업 분야를 계속 추가하는 이유는 앞서 언급한 대로 한국 사회가 당면하고 있는 출산율 급락, 급속한 고령화 현상, 만연한 3D업종 회피 현상 등으로 인해 심화되는 산업체 인력난을 극복하기 위함에 있다. 다만 해당 요인들로 야기된 한국의 인력부족 현상은 단기간 내 해결되기는 힘들 것으로 보인다. 한국 사회의 인력 부족난은 상당 기간 만성화될 것으로 예측되며, 이로 인해 인도네시아 인력의 한국 취업은 향후 더욱 가속도가 붙을 것으로 전망된다. 한국 내 인도네시아 인력의 증가 추세를 전망한 자료에 따르면, 한국 정부가 연간 16만 5천여 명의 외국인 인력을 도입하고 한국 내 외국인 인력 가운데 인도네시아 인력이 차지하는 비중이 현재 수준인 16% 수준을 유지한다면, 5년 뒤인 2028년경 한국에 거주하는 인도네시아 노동자 수는 약 13만 명을 상회할 것으로 전망된다.

한편 인도네시아는 인구 규모가 약 2억 8천만 명에 달하며, 그 가운데 청년 노동인구가 약 70%를 차지하는 풍부한 생산가능인구를 보유하고 있다. 따라서 인도네시아는 한국에 생산성 높은 양질의 젊은 노동력을 보급할 수 있다. 또한 인도네시아 청년 노동자들은 높은 임금, 훌륭한 근무환경과 복지 정책, 외국인 노동자 권익 보호가 철저한 한국에서 일자리를 찾기를 희망하고 있다. 즉, 한국과 인도네시아 양국은 인력분야에 있어 상호 호혜적으로 긴밀히 협력할 수 있는 매우 이상적인 인구 및 산업구조와 조건을 갖추고 있다.

■ 협력기대 분야

2004년 이래 한국과 인도네시아 양국 간 시행되고 있는 고용허가제(EPS)는 이미 20여 년이 넘는 역사 속에서 안정적으로 정착되어 운영되고 있다. 그러나 고용허가제 관점에서 양국 인력 분야 협력의 실효성을 높이기 위해서는 다음의 사항들을 고려할 필요가 있다. 한국 송입기관에서 인도네시아 송출기관인 BP2MI에 비전문인력(E-9 인력) 선발을 요청할 때, 고용할 회사의 업종과 외국인 노동자가 투입될 작업에 대해 더욱 상세한 정보를 사전에 제공해 준다면, 송출국가 정부가 해당 업무에 더 적합한 신체적 조건, 적성, 기능을 가진 노동자들을 선발하여 송출하기 용이할 것이다. 물론 취업희망자들이 특정 분야에 집중되는 현상을 극복하는 방법, 송출기관 직원들의 형평성을 유지하는 방안 등을 선제적으로 마련해야 할 필요가 있다. 그러나 맞춤형 노동자 선발 방식이 높은 생산성 향상, 노동자의 즐거움과 만족감, 성취 등에 큰 도움이 된다는 점을 고려한다면 해당 난제들을 해결해 볼 가치가 충분하다.

인력분야 협력개선에 있어 보완이 필요한 또 다른 점은 한국의 산업체 현장에서 한국인 노동자들과 인도네시아 노동자들 간 소통에 효율성이 낮다는 점이다. 원활한 의사소통은 회사의 생산성 향상과 안전, 외국인 노동자와 한국인 노동자 간의 우정과 신뢰 제고, 외국인 노동자들의 한국 생활에 대한 만족도와 행복 증진에 직접적인 영향을 미치는 만큼, 출국 전 자국에서는 물론 한국에 도착하여 취업한 후에도 지속적으로 한국어 교육을 강화하는 방안을 각국 정부가 함께 모색할 것을 제안한다. 특히 인도네시아에서는 자국 내 우수한 한국어 교육기관이 부족해 양질의 한국어 교육기회를 얻기가 힘든 만큼, 한국 정부의 대외원조 기관인 KOICA 등에서 인도네시아 노동부 산하 “기능인력 양성 훈련원”에 한국어 교사 인력을 지원한다면 외국인 노동자들의 생산성 향상을 기대해 볼 수 있을 것이다.

외국인 노동자 예상 수요에 대한 정확한 정보공유 역시 필요하다. 일례로 최근 한국 정부의 정책자료 및 언론보도에 따르면, 한국은 2024년에 16만 5천여 명의 E-9 비전문인력을 도입하고 조선분야 기능인력에 대한 수요도 증가할 것으로 알려져 있다. 반면 인도네시아 노동부 자료에 따르면 2023년 한 해 한국의 조선분야에 취업한 인도네시아 기능인력은 총 800여 명에 불과하다. 인력송출 국가 입장에서는 한국의 예상 인력수요를 미리 파악할 수 있다면, 충분한 시간적 여유를 갖고 양질의 인력풀을 적정한 규모로 구축할 수 있을 것이며 나아가 기능교육 및 한국어, 문화교육 등을 선제적·체계적으로 시행할 수 있을 것이다.

E-7 조선분야 노동자의 자격조건도 재검토할 필요가 있다. 현재 도장공의 자격이 “전문대 졸업 후 2년 이상의 현장경력을 가진 자, 혹은 4년제 대학 관련학과를 졸업한 자”로 되어 있는데, 현실적으로 해외 국가, 일례로 인도네시아에서는 대학 졸업자가 도장 일을 하는 경우가 극히 드물다. 따라서 자격조건을 “고교 졸업 이상인 자로서, 현장경력 2년 이상인 자”로 조정하는 것이 현실적이고 한국이 필요로 하는 숙련수준에 있어서도 무리가 없을 것으로 판단된다. 이와 같이 송입국인 한국의 인력수요를 우선시하되, 송출국의 인력상황을 고려해 자격요건을 재조정·재검토하는 작업이 필요하다.

다음은 인도네시아 정부도 매우 관심을 가지고 있는 중요 현안 중 하나이다. 인도네시아는 약 1만 7,500여 개의 섬을 가진 세계 최대의 군도 국가로, 상업 운송수단 및 국가 방위 측면에서 선박의 역할이 매우 중요하다. 다시 말해, 선박 수요가 많다. 한편 한국은 세계 최고의 선박제조 능력을 가진 조선 분야 선진국이기 때문에 인도네시아는 이미 1980년대 초부터 한국에 수많은 상선과 군함의 건조를 의뢰해 온 바 있다. 일례로, 2015년경 인도네시아 해군이 3척의 잠수함 건조를 의뢰하였고 2023년에도 인도네시아 국영석유가스공사 산하 선박 회사인 PIS가 울산 소재 HD현대미포에 5만 톤 규모의 최첨단 고가 운반선 15척을 신규 주문하였다. 또한 최근에는 해당 가격이 2억 7천만 달러 상당인 LNG운반선(17만 5천 톤 규모) 9척을 추가로 주문하기 위해 한국 조선소들과 협상 중이다. 즉 인도네시아는 한국 조선소들에게 가장 큰 바이어 국가 중 하나일 것이다. 그러나 최근 인도네시아 정부가 발주한 프로젝트에 인도네시아 노동자가 아닌 타 국가 출신의 노동자들이 주로 고용되고 있다는 소식이 전해지고 있다. 인도네시아 국민들과 노동자 단체들은 한국 기업들이 인도네시아 정부가 발주한, 그리고 인도네시아 국민의 세금으로 건조하는 프로젝트를 수행하는 경우, 인도네시아 기능인력을 우선적으로 고용하도록 강력히 요청해 달라는 의견을 전하고 있다. 이 경우 기술이전 효과와 더불어 양국 간 경제협력 및 신뢰, 우호증진 효과가 발생할 것으로 기대된다. 인도네시아 국민들의 이러한 요구는 인도네시아 노동부 입장에서 큰 외교적 부담이 될 수밖에 없으나 국익의 관점에서는 당연히 포함되어야 할 검토 대상이다. 자국의 프로젝트 수행과정에 참여하는 인도네시아 노동자가 증가한다면 이들이 긍지와 애국심을 갖고 작업에 임할 것이기 때문에, 타국 노동자를 고용하는 것에 비해 생산성과 품질이 제고될 가능성이 높고 향후 한국 조선소가 더 많은 인도네시아 선박을 수주하는데 효과적일 것이다.

마지막으로, 산업질서와 요구의 변화에 따라 새로운 산업부문에서 발생하는 외국인 노동자

의 취업기회를 순발력 있고 기민하게 개방할 필요가 있다. 인도네시아 정부는 2024년 10월부터 해외에서 인도네시아로 반입되는 모든 식음료 제품에 대해 선적 전 할랄인증을 의무화하도록 하고 있다. 또한 화장품 및 의약품 등의 품목들에 대해서도 순차적으로 할랄인증 대상을 확대할 계획이다. 이는 인도네시아뿐 아니라 대부분의 이슬람문화권 국가들을 중심으로 확산되고 있는 추세이다. 즉 한국 기업들이 할랄인증을 받지 않으면 해당 국가들로의 수출에 제약이 발생할 수 있고, 이는 수출회사에 치명적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 더욱이 한국은 수출주도적 경제 산업구조를 토대로 수천 개 기업들이 이슬람 문화권과 연계되어 있는 만큼 부정적 여파가 더욱 클 것으로 전망된다. 최근 인도네시아에는 K-Pop과 K-Drama의 인기가 급상승하면서 그 여파로 한국 자동차, 전자제품은 물론, 김치, 떡볶이, 라면 등 한국식품과 화장품 시장이 급속히 팽창하고 있다. 그러나 인도네시아 정부가 2024년부터 대부분의 한국 식품, 화장품, 의약품, 의류 제품을 대상으로 할랄인증을 의무화할 계획이기 때문에 본 사안은 한국 경제에도 하나의 중대한 전환점이 될 수 있다. 한국 기업들이 할랄인증을 받기 위해서는 생산라인에 할랄제품 생산 검사인력, 즉 할랄 감독관을 필수적으로 배치하여야 하는데, 이들의 자격 조건은 “무슬림으로서 인도네시아 정부가 인정한 할랄 전문교육기관에서 할랄 감독관 교육을 이수한 사람”이다. 다시 말해 인도네시아를 비롯해 전 세계 19억 이슬람 시장으로 제품을 수출하는 수천 개의 한국 내 산업체 가운데 당장 할랄 감독관을 필요로 하는 기업이 매우 많을 것이나, 당장 한국에는 이러한 할랄전문인력(무슬림으로서 할랄전문가 자격증 보유자)이 거의 전무한 것으로 알고 있다. 따라서 한국 정부는 할랄전문인력을 대상으로 E-7 비자를 발급하는 방안을 신속히 검토할 필요가 있다. 전 세계 약 27억 명의 무슬림이 분포해 있고 이들의 할랄인증 요구가 갈수록 증가하고 있는 추세를 감안할 때, 수출 의존적 산업구조를 지닌 한국에서 할랄전문인력은 필수적인 국가적 무역산업인프라라고 할 수 있을 것이다.

이상에서 인도네시아-한국 양국 간 인력분야 협력의 배경과 필요성, 협력 분야, 전망, 그리고 협력 요청 사항을 정리해 보았다. 앞으로도 다양한 대화와 협력의 장을 통해 한국과 인도네시아 양국의 인력관련 부처가 공동의 발전과 번영, 양국 국민들의 행복과 복지를 위해 긴밀히 협력할 수 있기를 기대한다. **KLI**