

외국인력정책 변화와 과제*

이 규 용**

I. 머리말

우리나라는 이주노동의 역사가 짧고, 정주 혹은 영주 형태의 이민자 개념보다는 한시적 이주노동에 입각한 외국인력정책의 특징을 갖고 있다. 초창기의 경우 산업계의 수요 및 인력부족에 대응하여 값싼 외국인력을 공급하는 것이 정책의 주된 목표였다고 볼 수 있다. 그러나 이 과정에서 제도적 장치의 미흡, 사회문화적 학습과정의 부족으로 많은 문제점들이 노정되었다. 이는 외국인력을 노동력의 관점만이 아닌 사람의 이동이라는 관점에서 바라보는 시각이 부족한 탓이라고 볼 수도 있다. 특히 외국인력 관리의 효율화를 표방하면서도 생산요소로서의 효율성을 제고하는 기능만 강조되었을 뿐 외국인력 유입에 따른 사회적 비용을 줄이고자 하는 노력이 부족하였던 것이다.

물론 그 동안 많은 시행착오를 거쳐 제도적 변화를 모색하여 왔다. 2004년 8월 17일부터 고용허가제가 시행되었으며, 2007년 1월 1일부터는 산업연수생제도가 폐지되고 저숙련 외국인력제도는 고용허가제로 단일화되었다. 또한 2007년에 국적동포를 대상으로 한 방문취업제가 도입되어 이제 본격적으로 실시될 전망이다. 고용허가제의 시행은 그동안 비정상적으로 추진되어온 외국인력정책을 정상화하기 위한 최소한의 입법조치로서 그 자체가 그 동안 외국인력정책 추진과정에서 불거진 문제들을 자동적으로 해소해주는 것은 아니며 지속적인 제도의 보완이 이루어져야 하는 상황이다.

이런 관점에서 여기서는 최근의 저숙련 외국인력정책의 변화를 살펴보고 향후 정책 과제를 제시해 보고자 한다.

* 본 글은 「외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구」(이규용 외, 한국노동연구원, 2007년 출판예정)에서 상당부분 발췌하여 작성하였으며, 따라서 동 보고서의 공동저자들이 집필한 내용이 본 연구에 많이 반영되어 있음을 밝혀 둔다.

** 한국노동연구원 연구위원(leeky@kli.re.kr).

II. 저숙련 외국인력정책의 변화와 특징

1. 저숙련 외국인력정책의 전개과정

우리나라는 1980년대 말부터 국내 노동시장에서의 생산직 인력부족이 본격화되면서 외국인의 고용을 허용해 달라는 경영계의 요구가 지속되었으나 오랫동안 외국인의 국내 취업은 해당 직종의 전문성과 특수성으로 인해 국내에서 인력을 구하기 어려운 특정직종의 전문기술인력에 한하여 허용하였었다.

단순기능 외국인력의 고용에 대해서는 원칙적으로 금지하되 1991년 11월에 해외투자기업연수생제도를 도입하고 1993년 11월에 산업연수생제도를 도입하여 연수생 신분으로 외국인력을 활용하는 방법을 채택하였다.

1990년대 중반부터 산업연수생제도의 문제점을 근본적으로 해결하기 위하여 외국인 고용허가제 도입을 수차례 시도하였으나, 경영계의 반대로 그 뜻을 이루지 못하였다. 고용허가제의 도입이 지연되자 정부는 2000년 4월부터 연수취업제를 시행하여 산업연수생이 일정기간 연수생으로 근무한 후 근로자 신분으로 전환하여 취업할 수 있도록 허용하였다. 당초에는 연수취업기간을 「연수 2년+취업 1년」으로 하였으나, 출입국관리법 시행령(2002. 4. 18) 및 시행규칙(2002. 4. 27) 개정으로 「연수 1년+취업 2년」으로 조정되었다. 연수취업제는 1년 또는 2년의 취업기간에는 근로자 신분으로서 취업하기 때문에 사실상 고용허가제적 성격을 지니고 있다. 2002년 12월부터 서비스 분야에 외국국적동포를 대상으로 취업활동을 허용하는 취업관리제를 도입하였다.

이후 계속되는 생산직 인력난을 완화하고 외국인력 고용관리체계의 기틀을 확립하기 위한 방안으로 고용허가제의 도입 필요성이 제기됨에 따라 2003년 8월 16일 「외국인근로자의고용등에관한법률」을 제정하여 2004년 8월 17일부터 고용허가제를 시행하였다. 외국국적동포에게 방문동거 체류자격을 부여하고 국내에서 취업활동을 하도록 한 취업허가제는 고용허가제에 흡수통합되었으며, 기존의 산업연수생제도는 2006년까지는 고용허가제와 병행하여 시행되었으며, 2007년 1월 1일부터 고용허가제로 통합되었다. 또한 2007년에 국적동포를 대상으로 한 방문취업제가 도입되어 이제 본격적으로 실시될 전망이다.

2. 고용허가제도

가. 고용허가제의 주요 내용

고용허가제도는 국내인력을 구하지 못한 기업에 적정규모의 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 방식이다. 고용허가제 하에서 외국인근로자는 단순 기능업무에 종사할 수 있는 비전문취업(E-9)사증을 발급받아 입국 전에 국내 사업주와 근로계약을 체결하여 종업원수가 300인 미만인 중소기업, 농축산업, 연근해 어업에 최장 3년까지 취업할 수 있다. 외국인력 고용규모와 업종 및 출신국 등은 ‘외국인력고용위원회’의 심의를 거쳐 ‘외국인력정책위원회’에서 결정한다.

외국인근로자를 고용하고자 하는 사업주는 공공직업안정기관에 우선 내국인 구인신청을 해야 하며 직업안정기관의 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못할 경우 외국인근로자 고용허가를 신청할 수 있다. 노동부의 고용지원센터는 고용허가를 신청한 사용자에게 외국인구직자 명부 중 구인요건에 맞는 외국인을 복수 추천하며, 사용자는 추천된 외국인구직자 중에서 적격자를 선정한다. 고용지원센터는 적격자를 선정한 사용자에게 선정된 외국인근로자 성명 등을 기재한 외국인근로자 고용허가서를 발급한다. 근로계약기간은 1년을 넘지 못하며 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있다. 외국인근로자를 고용하는 사업 또는 사업장의 사용자는 외국인근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 출국만기보험 또는 출국만기일시금신탁에 가입하여야 한다. 이는 중소기업들의 퇴직금 일시지급에 따른 부담을 완화하면서 외국인근로자의 체류기간 만료 후 출국을 유도하고자 함이다. 외국인근로자는 귀국시 필요한 비용은 충당하기 위하여 귀국비용보험 또는 신탁에 가입하여야 한다. 외국인근로자들의 임금체불에 대비하여 임금채권보장법이 적용되지 않는 사업장 또는 상시 300인 미만 사업장의 사업주는 임금체불 이행보증보험에 가입하여야 한다.

외국인근로자는 원칙적으로 고용허가를 받은 사업장에 계속 취업하여야 한다. 그러나 사업장의 휴업·폐업, 사용자에 대한 외국인근로자의 고용허가 취소 및 고용제한 등의 사유가 발생하여 그 사업장에서 정상적인 고용관계를 지속하기 곤란한 때에는 외국인근로자에게 사업장을 변경할 수 있다. 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 해서는 안되며, 내국인근로자와 동등하게 근로기준법 등 노동관계법을 적용받는다.

한편, 고용허가제도로의 일원화와 관련하여 정부는 2006년 11월 30일 국무조정실장 주재로 외국인력정책위원회를 열어 ‘일원화 관련 고용허가제 세부업무 추진방안’을 확정하여 발표하였다. 이에 따르면 한국산업인력공단에서 송출국가와 관련된 업무 일체를 전담하는 현행 시스템을 유지하되, 제도 일원화 후 외국인력 도입규모 증가로 업무 부

담이 늘어날 것에 대비하여 기존 한국산업인력공단과 더불어 중소기업중앙회·대한건설협회·농협중앙회·수협중앙회 등 민간단체들이 사용자를 대행하는 역할을 맡을 수 있도록 하였다.

나. 2007년 시행되는 주요 내용¹⁾

1) 송출국가

고용허가제 송출국가는 2006년 3월에 기존의 산업연수제 송출국가(총 18개국) 중 10개국(필리핀, 태국, 베트남, 스리랑카, 몽골, 인도네시아, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국²⁾)을 송출국가로 선정하였으며 2007년에는 방글라데시, 네팔, 미얀마, 키르기스, 동티모르가 추가되었다.

2) 2007년 외국인력 도입계획

2007년 외국인력은 2006년도 105천 명에서 4천 6백여명이 늘어난 10만 9천 6백 명으로 정해졌다. 이 중 일반 외국인인은 4만 9천 6백 명이고, 해외동포는 6만 명이다.³⁾

〈표 1〉 외국인력 도입규모 추이

(단위 : 명)

	2004	2005	2006	2007
총 도입규모	79,000	116,000	105,000	109,600
일반고용허가제	25,000	38,000	35,250	49,600
특례고용허가제	16,000	38,000	38,050	60,000
산업연수제	38,000	40,000	31,700	-

3) 외국인근로자 취업허용 업종

2007년도 외국인근로자 취업허용 업종을 보면 일반고용허가제로 입국하는 근로자의 경우 2006년도 허용업종과 동일하나, 동포의 경우에는 서비스업을 중심으로 인력부족률이 높은 업종 12개를 추가하기로 하였다.

1) '2007년도 외국인력 도입계획'(노동부 보도자료, 2007. 2. 22)
 2) 중국의 경우 송출국가로 지정되었으나 현재 MOU 협상중이다.
 3) 2006년의 경우 일반고용허가제 35천 명, 산업연수생제 32천 명, 특례고용허가제 38천 명이였다.

〈표 2〉 2007년도 동포 취업허용 추가업종

1. 산동물 도매업	2. 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업
3. 가정용품 도매업	4. 기계장비 및 관련용품 도매업
5. 가전제품·가구 및 가정용품 소매업	6. 기타 상품전문 소매업
7. 무점포 소매업	8. 육상여객 운송업
9. 여행사 및 기타 여행 보조업	10. 사업시설 유지관리 및 고용서비스업
11. 이륜자동차 수리업	12. 산업용 세탁업

4) 사업장별 고용허용 기준

사업장별 고용허용 기준에 있어서는 제조업, 서비스업 등은 전년도 기준과 동일하나, 내국인 고용 가능성이 높은 것으로 지적된 건설업은 대폭 강화하였다. 즉, 사업장(공사금액) 규모가 커질수록 외국인 고용허용인원을 체감토록 계수를 조정하되, 사업비 300억원 이상 사회기반시설 건설공사, 임대주택 등 주택건설공사에 대해서는 200인을 외국인 고용한도로 하고(나머지 공사에 대해서는 100인), 이전에는 건설업 외국인 고용허용인원 산정기준이 ‘사업비’, ‘도급금액’, ‘총계약금액’ 등으로 혼용됨으로써 혼선이 야기되었는데 2007년부터는 이를 ‘총공사금액’으로 통일하였다.

또한 사업장별 고용허용 기준의 예외도 일부 인정하기로 하였다. 즉, 제조업, 농축산업 등의 인력난 해소를 위해 외국인 고용허용한도의 2배까지 동포를 추가고용할 수 있도록 하되, 건설업·서비스업의 경우 내국인 일자리 잠식 우려를 감안하여 동포 추가고용 대상에서 제외하는 대신 추후 이 문제를 재검토하기로 하였다. 내국인근로자의 고용을 유도하기 위해 5억 원 이상 신규투자하는 창업기업, 외투기업 등에 대해 내국인 고용인원만 큼 50인 한도로 외국인근로자의 추가고용을 허용하였고, 국토 균형발전 촉진차원에서 비수도권 소재 지방기업에 대해 사업장별 외국인 고용허용 한도를 20% 상향조정하였다.

3. 방문취업제

가. 방문취업제의 주요 내용

외국국적 동포에 대한 취업정책은 취업관리제를 거쳐 고용허가제 특례형태로 운영되어 왔다. 즉, 국내에 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척이 있거나 대한민국 호적에 등재되어 있는 자 및 그의 직계존비속으로서 30세 이상인 외국국적 동포는 2002년 11월부터 취업관리제에 의해 방문동거사증(F-1-4)을 발급받아 입국 후 고용지원센터의 소개를 통해 취업이 가능하였다. 그런데 2004년 8월 17일부터 외국인고용허가제가 시행됨에 따라 방문동거사증으로 입국한 재외동포는 외국인고용허가제 하에서 고용특례 외국인

근로자로서 비전문취업사증(E-9)으로 전환하여 고용지원센터를 통해 건설업과 서비스업·제조업·농축산업 등에 취업할 수 있다.

외국국적 동포가 국내에서 서비스업·제조업·농축산업 등과 건설업에 취업하기 위해서는 고용허가제 특례를 적용받는다. 이 경우 그들이 일반 방문 또는 방문동거사증을 발급받아 국내에 입국한 후 ‘외국인 취업교육’을 받고, 서비스업(가정부·간병인·식당종업원 등)·제조업·농축산업 등에 종사하거나 건설근로자로 일할 수 있다.

〈표 3〉 2007년 외국인력 허용업종별 기준

	일반고용허가제 (’06년·’07년 동일)	특례고용허가제(’06)	특례고용허가제(’07)
제조업	- 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하	좌 동	좌동
건설업	- 총공사금액 300억원 이상 사회기반시설건설공사 - 임대주택 및 국민주택기금 지원 건립 주택건설공사	좌 동	좌동
	-	- 총공사금액 300억원 이하 건설공사	
서비스업	-	- 음식점업(5521, 5522) - 건축물 일반·산업설비 청소업 (75922·3) - 사회복지사업(86) - 하수 등 청소관련 서비스업(90) - 자동차 종합수리업(92211) - 자동차 전문수리업(92212) - 육탕업(93121) - 개인 간병인(93993) - 가사 서비스업(95)	- ’06년 사업은 승계 - 산동물 도매업(51205) - 기타 산업용 농산물 및 산 동물 도매업(51731) - 가정용품 도매업(514) - 기계장비 및 관련용품 도매 업(518) - 가전제품·가구 및 가정용 품 소매업(525) - 기타 상품 전문소매업(526) - 무점포 소매업(528) - 시설물 유지관리 및 고용서 비스업(751) - 이륜자동차 수리업(9222) - 산업용 세탁업(93991)
	- 냉장·냉동 창고업(63202) (내륙에 위치한 업체) - 재생용 재료수집 및 판매 업(51731)	좌 동	- ’06년 사업은 승계 - 육상여객 운송업(602) - 여행사 및 기타 여행보조업 (633)
연근해어업(05112·3)		좌 동	좌동
양식어업 및 어업관련 서비스업(0521)		좌 동	좌동
농축산업	- 작물재배업(011) - 축산업(012)	좌 동	좌동

기존의 외국국적 동포 인력정책의 가장 큰 문제점은 동포간 차별에 있다. 세계 다른 지역에 거주하는 동포는 재외동포법에 의해 국민에 준하는 법적 지위를 부여받는 반면, 중국과 구 소련동포는 출입국관리법 시행령 제23조에 의해 동 법의 적용에서 배제되고 있기 때문이다. 중국 등의 동포에게 ‘재외동포’(F-4) 체류자격을 부여할 경우 국내 노동 질서 등에서 현실적으로 어려운 점이 발생할 것으로 예측되어, 그 차선책으로 특례고용 허가제를 실시하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 그것만으로는 해당 동포들에 대한 차별을 해소하고 보호하는 데 충분하지 않다고 판단한 정부는 현행 특례고용허가제를 ‘방문취업제도’로 개선하여 입국허용 인원 및 취업업종을 확대하고 국내체류 기간을 대폭 상향조정하는 방안을 마련하였다.

법무부 자료에 따르면 방문취업제도는 중국 및 구 소련지역에 거주하는 만 25세 이상의 외국국적 동포에 대해 고국을 자유롭게 방문·취업할 수 있는 ‘방문취업’(H-2) 복수비자(5년 유효, 1회 3년 체류)를 발급하는 것을 내용으로 한다. 현행 제도 하에서는 체류 중 일시 출국시 재입국허가를 받아야 하나 방문취업비자는 유효기간 5년의 복수사증으로 한번 입국하여 최장 3년까지 체류할 수 있으며 체류기간 내에는 재입국허가를 받지 않고도 자유롭게 출입국이 가능하다는 이점이 있다.

방문취업 비자발급 대상은 다음과 같다.⁴⁾ 첫째, 현재 자유왕래가 보장되고 있는 국내 친족·호적이 있는 동포 등은 연간 비자발급 쿼터제한 없이 비자 발급한다. 둘째, 국내 호적·친족이 없는 무연고자 등은 비자쿼터를 설정한 후 입국을 허용한다.

비자쿼터 설정 및 국가별 쿼터배정 방식은 다음과 같다. 국내 호적·친족이 없는 무연고자에 대해서는 연간 허용인원(쿼터) 범위 내에서 한국말 시험에 응시하여 소정의 기준점수에 도달한 자 중에서 무작위 컴퓨터 추첨으로 선발한다. 2007년도에는 중국과

4) 구체적으로 사증발급 대상자는 다음과 같다. 즉, 중국 및 구 소련지역에 거주하는 만 25세 이상인 외국국적 동포 중

- 국내 호적·친인척 등이 있는 자(연고 동포)
 - 출생 당시에 대한민국 국민이었던 자로서 대한민국 호적(제적)에 등재되어 있는 자 및 그 직계 비속
 - 국내에 주소를 둔 대한민국 국민인 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 자
- 국가 유공자와 그 유족, 독립유공자와 그 유족 또는 가족
- 특별 공로자 또는 국익 증진에 기여한 자
- 유학(D-2)자격으로 1학기 이상 재학중인 자의 부·모 및 배우자
- ‘동포자진귀국지원프로그램’ 시행시 출국한 동포로서 우리나라 공항만 출입국관리사무소장이 발급한 출국확인서 소지자
- 국내 친족·호적 등이 없는 무연고 동포
 - 한국말 시험, 추첨 등 법무부장관이 정하여 고시하는 절차에 따라 선정된 자이다

우즈베키스탄 동포에 한하여 한국말 시험을 실시하고 기타 국가 동포는 시험 없이 무작위 컴퓨터 추첨으로 선발한다.

방문취업제에 따른 동포 취업 및 사용자 고용절차는 다음과 같다. 취업희망자는 노동부 취업교육 이수 후 구직알선 의뢰 또는 자율구직을 통하여 사용자와 근로계약 후 취업신고를 하면 된다. 사용자는 노동부(고용지원센터)에 내국인 구인신청 후 구인노력에 도 불구하고 내국인을 구하지 못한 경우, ‘특례고용가능확인서’를 노동부에 신청, 일괄 발급받으면 동포를 고용할 수 있다. 방문취업비자를 받아서 국내에 입국하여 생활하는 외국국적 동포는 출입국관리법령에 따라 외국인등록, 취업신고, 체류지 변경신고 등의 의무를 진다. 이미 입국하여 특례고용허가자(E-9) 및 취업관리대상자(F-1-4)로 체류중인 동포에 대해서는 방문취업제 시행시 방문취업(H-2)으로 체류자격을 변경해야 한다.

〈표 4〉 특례고용허가제와 방문취업제의 비교

	현행 특례고용허가제	방문취업제
체류(취업)기간	<ul style="list-style-type: none"> 3년 ※방문동거비자(F-1)로 입국 후 비전문취업비자(E-9)로 전환하여 취업일로부터 3년간 취업 	<ul style="list-style-type: none"> 3년 ※방문취업비자로 입국 후 3년간 취업
대상요건	<ul style="list-style-type: none"> 국내 친족·호적이 있는 동포(F-1비자 발급자) ※현재 비자쿼터는 없으나, 외국인력정책위원회에서 매년 도입 상한 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 국내 친족·호적이 있는 동포(쿼터 무제한) 국내 연고없는 동포(쿼터 제한)
취업허용업종	<ul style="list-style-type: none"> 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 연근해어업으로서 외국인력정책위원회에서 정하는 업종 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 특례고용허가제 허용업종에 일부 서비스업종을 추가
동포의 취업절차	<ul style="list-style-type: none"> 방문동거비자(F-1-4)로 입국→취업교육 및 구직신청→고용지원센터의 알선→근로계약 후 취업→방문동거비자(F-1-4)를 비전문취업비자(E-9)로 변경 ※ 취업후 체류자격 변경의무를 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 방문취업비자(H-2)로 입국→취업교육 및 구직신청→고용지원센터의 알선 또는 자율구직→근로계약 후 취업 ※ 방문취업(H-2) 자격 신설(출입국관리법 시행령) ※ 근무처 변경시 신고제 허용
	<ul style="list-style-type: none"> 건설업 취업 시 취업허가인정서를 필수적으로 받아야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 건설업의 취업허가인정서 제도 폐지
사용자의 고용절차	<ul style="list-style-type: none"> 고용허가서의 유효기간은 3개월 - 유효기간내 노동부가 알선한 동포와 근로계약을 체결하지 않으면 내국인 구인노력 후 다시 고용허가를 받아야 함 	<ul style="list-style-type: none"> 특례고용가능확인서의 유효기간은 3년 - 특례고용가능확인서를 받은 후 사용자가 원하는 동포와 근로계약을 체결하면 되고, 별도의 고용허가 절차가 없음
	<ul style="list-style-type: none"> 근로개시 신고의무 미부과 	<ul style="list-style-type: none"> 근로개시 신고의무 부과 ※ 위반시 100만원 이하 과태료
	<ul style="list-style-type: none"> 건설업의 경우 내국인 구인노력 없이 동포 고용 	<ul style="list-style-type: none"> 건설업의 경우에도 다른 업종과 같이 내국인 구인노력 및 특례고용가능확인서를 발급

나. 방문취업제의 의의

방문취업제의 의의를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 방문취업제가 실시되면 상대적 불이익을 받고 있는 중국 등의 동포사회를 포용함으로써 한민족 네트워크 강화와 고국과 동포사회의 호혜 발전에 기여할 것으로 기대된다. 급성장하고 있는 중국과 러시아지역 동포들을 포용하여 우리 기업의 세계시장 진출의 인적 교두보로 활용하는 등 세계시장을 개척하는 데 유리한 환경조성이 가능할 것으로 예측된다.

둘째, 합법·불법으로 일부 외국인이 정주하고 있는 현실을 고려할 때 이질성이 강한 여타 외국인과 달리 동포는 사회적 갈등을 최소화할 수 있으므로 용이하게 사회통합을 달성할 수 있는 효과가 있다.

셋째, 기업들의 인력난 해소 및 불법고용 감소효과도 기대된다. 사용자가 한국어에 능숙한 동포를 신속·간편하게 고용할 수 있게 됨으로써 산업별 경기상황에 따른 인력 수요 변화에 탄력적으로 대처할 수 있음은 물론 불법체류자 고용기도를 억제할 수 있다. 또 고용허가제의 외국인력 도입절차 지연 등으로 인한 사용자 불만을 완화할 수 있다.

그러나 또 한편으로는 ‘한국어 시험’을 둘러싸고 브로커들이 활발하게 움직일 것으로 예상되므로, 그들에 의한 착취를 막을 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 내국인 노동시장 문제를 고려하지 않을 수 없는 만큼 적정수준의 국적동포의 체류허가를 어떻게 조정할 것인가도 중요한 과제이다. 방문취업제가 시행되면 제도시행 이후 발견된 문제점을 체계적으로 파악하여 그 원인을 구명한 후 제도를 정비하는 과정을 거치면서 제도를 안정화시켜야 할 것이다.

Ⅲ. 저속련 외국인력제도 정책과제

고용허가제의 시행은 그동안 비정상적으로 추진되어온 외국인력정책을 정상화하기 위한 최소한의 입법조치로서 그 자체가 불법체류 외국인 문제 등을 자동적으로 해소해주는 것은 아니다. 고용허가제의 성공적인 정착 및 제도 일원화의 효율화를 도모하기 위해서는 향후 지속적인 제도개선이 요청된다. 저속련 외국인력제도의 정책과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 대행기관 일원화와 관련하여 핵심적인 내용은 대행기관의 역할과 기능에 관련한 것으로 볼 수 있다. 정부측 안에 따르면 고용허가제 대행기관은 사용자를 대신하여 외국인력의 도입·취업교육·관리 등의 업무를 처리해 주는 역할을 한다. 정부는 외국인력 도입의 ‘일괄업무 처리’(one stop service)가 가능해질 것이라고 밝혔

으며 그럴 경우 사용자는 지금보다 훨씬 신속하고 편리하게 외국인근로자를 고용할 수 있을 것이다. 따라서 외국인력 도입 원활화를 위해서는 법무부 출입국관리국과 노동부 고용지원센터, 한국산업인력공단 및 대행기관 사이의 업무 협조체계 정비가 필수적이다. 특히 대행기관에 대한 관리·감독시스템을 정비하여 분산된 대행기관이 비효율적으로 기능하지 않도록 해야 할 것이다.

둘째, 송출비리의 차단을 위한 지속적인 노력이 요망된다. 대부분의 송출국에서 우리나라 이외의 인력송출 대상국가에 대한 인력송출을 민간송출업체가 담당하고 있는 점을 고려할 때 송출비리 발생 가능성은 계속 존재하고 있다. 따라서 송출국의 모집과정에서 생길 수 있는 비리를 감독할 수 있는 제도 또는 장치의 마련이 필요하다. 이런 점에서 볼 때 외국인근로자가 송출비리를 신고할 경우, 송출국과 송출기관 및 인력도입 위탁기관 등에 제재를 가하는 현재의 방식에서 한 걸음 더 나아가 이주 관련 ‘국제기구’ 또는 ‘국제NGO’에 송출감독 기능을 위탁하는 것도 검토할 필요가 있다.

셋째, 내국인 노동시장 문제와 관련한 정책과제이다. 고용허가제는 내국인 노동시장의 보완성 원칙하에 외국인력을 공급함으로써 인력부족을 해소하고 나아가 불법취업의 유인을 줄이는데 기여할 것으로 기대되고 있다. 외국인근로자가 내국인 노동시장을 대체하는지의 여부에 대해서는 향후 보다 많은 연구가 필요하지만 그 가능성은 항상 존재하고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 내국인 노동시장을 보호할 수 있는 추가적인 제도의 도입이 요청되며 이러한 방안의 하나로 고용부담금제도(levy)를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 또한 외국인력의 공급과 관련하여 양적인 측면만 강조해서는 내국인 노동시장의 보완기능을 제대로 충족하는데 한계가 있다. 이 문제는 국내의 산업구조조정, 그리고 노동력 인구의 고령화 및 이에 따른 생산직 노동시장에서의 고숙련자와 저숙련자간의 숙련연계성을 고려한 인력공급정책과 결부하여 접근해야 할 것이다.

넷째, 고용허가제의 성공적 정착을 위해서는 불법체류자 문제를 보다 적극적으로 해결하여야 한다. 고용허가제의 실시로 합법적인 외국인력의 공급이 확대되고 있기 때문에 불법체류자에 대한 사용자의 고용유인을 감소시켜 불법체류자 및 불법체류자 고용 사용자에 대한 적극적인 조치의 계기를 마련한 것으로 평가된다. 불법체류자에 대한 정책방안으로는 단속, 사용자 처벌, 합법화 조치 등 다양한 방안이 활용되어 왔는데, 이 중 합법화 조치는 결코 성공적인 대책이 되지 못하였음은 주지의 사실이다. 불법체류자의 확대 및 이에 대한 단호한 조치의 결여는 노동시장의 교란, 불법체류자의 관리감독에 따른 사회적 비용 확대, 합법적인 외국인력정책의 왜곡 문제뿐만 아니라 불법체류를 목적으로 한국에 입국하는 외국인에게 막연한 기대감을 주어 결과적으로 단속과정에서의 불상사 혹은 추방으로 인해 외국인 불법체류자 스스로를 망가뜨리는 것임은 두말할 나위가 없다. 따라서 불법체류자 고용주와 그 알선자에 대한 불법체류자 단속체계를 보

다 적극적으로 정비해야 한다.

마지막으로 외국인력관리 및 지원을 위한 과제로서 외국인 관련 행정체계의 정비를 통한 관련 부처간의 유기적 연계 강화, 외국인에 대한 정확한 통계 인프라의 구축을 통한 외국인력정책 수립과 평가의 기초정보체계 구축, 외국인근로자를 위한 종합지원서비스 체계의 구축, 외국인근로자 차별대우 철폐를 위한 한국인의 훈련도 중요한 정책과제로 지적할 수 있다.

IV. 맺음말

향후 소득증가, 고학력화, 고령화 등으로 인해 ‘특정부문의 노동력 부족’은 일시적 현상이 아니라 장기적 추세로 이어지고 더욱 확대될 전망이다. 3D업종에서 구직자가 요구하는 조건과 일자리가 제공하는 근로조건이 괴리로 발생하는 일자리 불일치(skill mismatch) 문제를 국내 유휴인력 등의 취업유도를 통해 해결하는 것에는 일정한 한계가 있다. 내국인이 취업을 기피하는 업종에 대해서 지속적으로 적정수준의 외국인력의 공급은 불가피한 만큼 지속적인 제도개선이 요청되고 있다. 특히 저출산·고령화가 빠르게 진행됨에 따라 2020년을 전후로 총인구 및 노동력 감소가 예상되고 있는 만큼 외국인력에 대한 수요는 향후 보다 증가할 수밖에 없을 것이다.

이에 따라 외국인력정책도 많은 변화를 요구하고 있다. 이런 측면에서 그동안의 외국인력정책에 대한 학습과정은 우리에게 많은 반성과 그리고 새로운 과제를 안겨주었다고 볼 수 있다. 이제 사회적 수요에 부응하는 외국인력 공급체계의 효율화라는 기능적 측면 외에 외국인력의 유입에 따른 비용을 최소화하고 사회경제적 편익을 확대하기 위한 제도적 기틀을 마련해 나가야 한다. 외국인력정책 나아가 이주정책 문제는 향후 우리 사회가 지속적으로 안고 가야 할 과제이기 때문이다. **KLI**

<참고 문헌>

노동부(2007. 2), 보도자료.

유길상·이규용(2002), 「단순기능 외국인력정책의 문제점과 정책방향」, 한국노동연구원.

유길상·이규용·이해춘·조준모·노용진·김현구·박의경(2004), 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.

유길상·이규용·박성재(2005), 『외국인 고용허가제 시행 1년의 평가 및 향후 발전방향』, 한국노동연구원.

유길상·이정혜·이규용(2004), 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원.

이규용 외, 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구』, 한국노동연구원, 출간예정.