

# 외국인고용허가제 도입이후 문제점과 개선방안에 관한 연구

김흥재

한국산업인력공단 기능진흥국장

## 1. 서 론

2004년도 12월말 현재 우리나라에 체류하고 있는 외국인 근로자 수는 421,641명에 이르고 있으며, 이중 44.7%인 188,483명이 불법체류자로 파악되고 있어, 정부에서는 체계적인 외국인 근로자 관리방안을 둘러싸고 많은 논의가 이루어져 왔으며, 그중 중점적으로 논의한바, 기존에 실시해 온 산업연수생제도 유지와 이에 대한 대안으로 외국인고용허가제 도입여부를 둘러싸고 정부부처 및 이해 당사자들, 그리고 외국인 근로자 관련 단체들간에 논쟁이 지속되어 오다 2004년 8월 17일 외국인고용허가제를 도입하여 운영중에 있으나 많은 문제점이 있어 본 연구에서는 외국인고용허가제 도입 이후 문제점을 살펴보고, 개선방안을 마련하여 효율적인 외국인력고용관리방안을 모색해 봄으로써 우리나라의 건전한 산업발전에 기여하고자 한다.

## 2. 외국인력 활용 현황

### 1) 외국인력 활용 배경

우리나라는 과거 1960~1970년대에 독일, 베트남, 중동 등지에 많은 근로자를 송출하여 외화를 벌어들인 적이 있다. 이 시기에는 빈곤으로부터 탈피를 위해 이른바 3D업종도 마다하지 않고, 취업하려는 단순기능인력이 많았다. 그러나 1980년대 중반 이후부터 소득수준의 향상에 따라 3D업종에 취업하려는 사람들이 급격히 감소하기 시작하였다. 즉, 1980년대 중반 이후 단순기능인력에 대한 인력부족이 본격화 되었는데 이에 대한 시장의 대응은 크게 두가지로 나타났다. 하나는 3D업종의 생산설비를 동남아 등 해외로 이전하여 현지에서 값싸고 풍부한 노동력을 활용하여 생산을 계속하는 것이었으며, 다른 하나는 국내에서 생산활동을 하면서 국내인력의 부족을 외국인을 고용하여 해결하는 것이다.

국내 노동시장에서 3D업종 취업기피로 인력부족현상이 본격화되면서 1987년부터 외국인인 3D업종에 불법 취업하는 사례가 발생하기 시작하였다. 1990년대 들어 3D업종의 인력부족 현상이 더욱 심화됨에 따라 중소기업체에서 외국인근로자의 채용을 합법화 시켜줄 것을 요구하여, 정부에서는 중소기업의 인력난이 심화되고 불법취업 외국인이 계속 증가하자 1991년 11월에 해외투자업체에 연수제도를 도입하고, 1993년 11월부터 외국인 산업연수생제도 도입, 2004년 8월 17일 외국인고용허가제를 도입하여 외국인력을 활용하여 오늘에 이르고 있다.

## 2) 외국인 근로자 및 불법체류자 현황

### (1) 국내체류현황

국내체류 외국인력은 1997년 외환위기 이후 국내고용사정 악화로 일시 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세이며, 우리나라에서 근로하고 있는 외국인의 형태를 살펴보면 출입국관리법에 의거 합법적으로 체류하고 있는 외국인전문인력, 외국인고용허가제에 의해 체류하고 있는 근로자, 산업연수생 및 불법취업자로 구분할 수 있다. 불법취업자는 당초 관광비자, 친인척방문비자 등의 명목으로 입국하여 국내 체류기간을 지키지 아니하고 취업하거나 산업연수생이 연수업체를 이탈하여 취업한 외국인 단순근로자이다. 연도별 불법체류자 현황을 보면 <표1>에서 보는 바와 같이 2000년부터 매년 급격하게 증가추세를 보이다가 외국인체류인력은 증가하였으나 불법체류자는 2004년 8월 외국인고용허가제 시행이후 감소하여 2000년대 수준에 이르게 되었다. <표

### 1) 참조

## 3. 외국인고용허가제 추진현황 및 문제점

### 1) 추진현황

외국인 고용허가제를 도입하게 된 배경은 산업연수생제의 인권침해, 송출비치, 불법체류 등의 문제를 해소하기 위하여 2003년 8월 16일 고용허가제를 도입, 1년간의 준비기간을 거쳐 지난해 2004년 8월 17일 본격 시행하면서 새로운 고용질서 확립에 따른 충격을 완화하기 위하여 당분간 산업연수제와 병행 실시하고 있다.

2004년 외국인력 수급계획을 확정 시행하면서 송출국가 8개국을 지정하고 이 중 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아 6개국과 MOU를 체결 완료하여 외국인력 총 79천명을 도입 확정하였으나, 2005. 1. 27일 현재 도입된 인력은 총 4,142명으로 2004년 고용허가제 도입 예정규모 25천명의 16.6%로 도입 실적이 저조한 편이다.

## 2) 문제점

구직자 선발을 송출국가에 일임하여 복잡한 절차, 투명성 미확보 등으로 송출기간이 길어지고 이것이 비리로 연결된 부분과 송출국가와의 원활한 의사소통이 되지 않아 정확한 정보제공이 미흡한 점과 업종 및 규모를 불문하고 일률적인 내국인 구인노력 의무기간(1개월)으로 인해 인력공급의 신속성을 저해하고 송출국가 실무자들의 업무처리 미숙지와 정보통신망 낙후로 인한 근로계약체결 통보지연이 도입기간 장기화로 연결되고 있으며, 4인이하 사업장의 외국인고용 허용인원을 2인 이하로 제한하고 내국인의 50%를 넘지 않도록 하여 소규모 3D업종 사업장의 불편을 초래하고 있으며, 상반기에 산업연수생 도입 규모가 먼저 배정된 상황에서 “사업장” 제도원칙이 적용됨에 따라 우량 중소기업의 고용허가제 활용이 곤란한 실정이며, 반면에 경영상태가 나은 중소기업이 연수생만 활용하도록 하여 근로자는 상대적으로 근무여건이 열악한 영세 사업장으로 취업하고 있다. 또한 다수의 불법체류자로 인해 단시일내 신규 인력수요 발생이 쉽지 않고 불법고용관행에 익숙한 사업주를 고용허가제도로 전환하기가 어려운 실정이며, 전반적인 경기침체로 인한 제조업 및 건설업의 업황하락과 서비스업 부진 지속으로 외국인 구인 수요가 감소하는데 문제점이 있다.

## 4. 개선방안

· 사용자의 이용 편의성을 강화하도록 제도개선을 추진하여 고용허가제의 활성화를 유도하고, 사업연수생 제도와 병행 실시로 인한 문제점을 해소하고, 송출국가 구직자 선발의 투명성 확보로 비리를 예방하고 신속하게 도입하도록 제도적으로 기본방향을 설정해야 한다.

### 1) 외국인 구인절차 간소화 및 편의제고

현행 내국인 구인노력 의무기간(1개월)을 완화하여 한시적으로 7일~3일로 단축하여야 하며, 외국인 구인 도입 업무를 one-stop으로 대행할 수 있도록 고용허가 관련 신청, 발급업무를 현재는 행정사가 고용허가를 대행하면서 1건당 1~20만원 정도의 수수료를 받고 있으나, 대행기관인 한국산업인력공단에서 수행토록 하여 10~15천원 정도로 사업주의 부담을 대폭 경감함으로써 사업주의 편의를 제공할 수 있도록 추진한다.

### 2) 외국인근로자 도입 소요기간 단축

사증발급기간 단축 및 담당기관간 연계 강화로 신속한 통보를 통해서 고용허가서 발급전에 사증발급 부적격 여부를 즉시 처리하고, 한국어 능력시험 실

시로 한국어 구사능력 우수자를 구직자로 선발할 경우 한국교육시간 축소로 도입 소요기간 단축이 가능하며, 수습기간 제도 활용시 사전교육시간 추가 단축이 가능하며, 송출국가 실무자 교육강화를 통한 업무 숙지도 향상과 선정된 근로자와의 신속한 연락체계를 구축할 수 있다.

### 3) 고용허용인원 확대

4인이하 사업장의 외국인 고용허용인원을 4인이하 사업장에서 10인이하로 확대하고 고용허용인원도 2인이하에서 5인이하로 확대하여 소규모 3D업종 업체의 인력을 적시에 공급하여 원활한 회사운영을 할 수 있도록 하여야 한다.

### 4) 1사1제도 원칙 폐지

외국인 근로자의 원활한 수급과 사업주의 불편해소와 외국인 고용허가제의 안정적인 정착을 위해서 산업연수생 제도하에서의 근로자를 고용한 업체에는 외국인고용허가제에 의한 근로자는 취업할 수 없는 1사1제도 원칙을 폐지하여 사업주가 외국인 근로자를 자유롭게 선택하도록 해야 한다.

## 5. 결 론

경제가 발전하면서 노동집약적 산업구조에서 기술집약적, 자본집약적 구조로 전환되고, 또한 근로자들의 소득수준이 높아짐에 따라 경제적, 사회적 가치관도 급변하였다. 저임금과 강도 높은 노동을 기피하는 근로자 의식이 변하면서 중소기업, 건설업 등의 이른바 3D업종 위주로 단순기능 인력난이 심각한 사회문제로 대두되었다.

이러한 중소기업의 인력난을 해소하기 위하여 외국인 근로자를 유입하기 시작했고, 중소기업의 인력난을 해소하는데 외국인 근로자들이 크게 기여한 사실은 부인할 수 없지만 체계적인 외국인 근로자 관리를 못하면 사회적인 문제로 대두될 것이다.

정부에서는 합법적인 외국인근로자의 고용과 과대한 불법체류자 및 이들에 대한 인권 문제 등을 근본적으로 해결하기 위해서 2004. 8. 17일 외국인고용허가제를 도입했다. 물론 외국인고용허가제가 도입되었다고 해서 불법체류자 문제가 전적으로 해결되지는 않는다. 앞에서 제시한 개선방안대로 운영한다면, 우리 산업현장의 인력수요에 맞는 외국인력 수급제도로 정착되고, 기업이 우려하는 부작용을 최소화 하는 방향으로 운영될 수 있을 것이다.

도입과정에서 부처간에 논란이 많았던 만큼 명분의 우월성과 함께 효용성과

효율성이 큰 제도 운영이 되어야 한다. 그래서 외국인고용허가제도가 정당성을 갖춘 사회적 자산으로 우리사회에 남겨지길 바란다.

우리나라도 40년전 인력송출국에서 이제는 인력수입국이 되었다. 우리나라에서 일하고 있는 수많은 외국인 근로자는 과거 눈물겨운 한국인의 자화상이기도 하다.

그동안 눈부신 한국의 경제발전만큼 우리나라의 국제사회에서의 위상도 바뀌었다.

사회가 발전해가면서 그에 걸맞는 성숙도를 유지하려면 합리적인 사회적 제도와 장치를 갖추고 있어야 한다. 자본과 상품, 그리고 인력의 국경을 넘나드는 공존의 시대에 걸맞게 한 공동체의 사회적, 공유재산인 정부의 정책도 정당하고 합리적인 모습을 갖추어야 한다.

외국인력정책으로서 고용허가제가 필요한 이유가 여기 있다.

【 표 1 】

외국인력 체류 현황 (법무부 자료)  
(2004. 12. 31. 현재)

(단위 : 명, %)

연 도	총 계	취업비자	연 수 비 자		불법체류자
			해투연수생	산업연수생	
'92.12	73,868 (100.0)	3,395 (4.6)	4,945 (6.7)		65,528 (88.7)
'93.12	66,919 (100.0)	3,767 (5.6)	8,644 (12.9)		54,508 (81.5)
'94.12	81,824 (100.0)	5,265 (6.4)	9,512 (11.6)	18,816 (23.0)	48,231 (58.9)
'95.12	128,906 (100.0)	8,228 (6.4)	15,238 (11.8)	23,574 (18.3)	81,866 (63.5)
'96.12	210,494 (100.0)	13,420 (6.4)	29,724 (14.1)	38,296 (18.2)	129,054 (61.3)
'97.12	245,399 (100.0)	15,900 (6.5)	32,656 (13.3)	48,795 (19.9)	148,048 (60.3)
'98.12	157,689 (100.0)	11,143 (7.1)	15,936 (10.1)	31,073 (19.7)	99,537 (63.1)
'99.12	217,384 (100.0)	12,592 (5.8)	20,017 (9.2)	49,437 (22.7)	135,338 (62.3)
'00.12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
'01.12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
'02.12	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
'03.12	388,816 (100.0)	200,039 (51.5)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)
'04. 1	397,521 (100.0)	212,489 (53.3)	11,594 (2.9)	36,525 (9.2)	136,913 (34.5)
2	406,271 (100.0)	224,062 (55.2)	11,693 (2.9)	31,009 (7.6)	139,507 (34.3)
3	411,116 (100.0)	230,637 (56.1)	11,368 (2.8)	27,178 (6.6)	141,933 (34.5)
4	414,864 (100.0)	227,576 (54.9)	10,917 (2.6)	26,090 (6.3)	150,281 (36.2)
5	417,898 (100.0)	224,899 (53.9)	10,462 (2.5)	23,969 (5.7)	158,568 (37.9)
6	419,759 (100.0)	219,988 (52.4)	10,256 (2.4)	23,371 (5.6)	166,144 (39.6)
7	422,431 (100.0)	216,048 (51.1)	9,786 (2.3)	23,877 (5.7)	172,720 (40.9)
8	423,858 (100.0)	209,382 (49.4)	9,445 (2.2)	24,083 (5.7)	180,948 (42.7)
9	423,597 (100.0)	209,390 (49.4)	9,022 (2.1)	23,686 (5.6)	181,499 (42.8)
10	424,101 (100.0)	206,582 (48.7)	8,546 (2.0)	25,184 (6.0)	183,789 (43.3)
11	422,980 (100.0)	201,929 (47.7)	8,834 (2.1)	26,498 (6.3)	185,719 (43.9)
12	421,641 (100.0)	196,603 (46.6)	8,430 (2.0)	28,125 (6.7)	188,483 (44.7)

※ 산업연수생 : 중기협 22,650명, 건설협 4,907명, 수산협 254명, 기타 314