

경제 포커스

■ 외국인고용허가제 시행 3년에 대한 평가

유길상(한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수)

■ 외국인력 정책 과제

이규용(한국노동연구원 연구위원)

외국인고용허가제 시행 3년에 대한 평가

유길상*

한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수

ksyoo@kut.ac.kr

I. 서론

많은 정책적 혼란과 우여곡절 끝에 정부는 2004년 8월 17일부터 외국인고용허가제를 시행하고 있다. 고용허가제의 시행과 동시에 국내에 연고가 있는 외국국적 동포에게 2002년 11월부터 국내 서비스업, 건설업 등 분야에 취업활동을 허용하던 취업관리제는 특례제도로써 고용허가제에 흡수 통합되었다. 2007년 1월 1일부터는 산업연수생제도를 고용허가제로 통합하여 추가적인 산업연수생의 도입을 중단하고 저숙련 외국인력의 고용은 고용허가제로 일원화하였다. 2007년 3월 4일부터는 국내에 연고가 없는 외국국적동포에게 5년간 유효한 복수사증을 발급하여 3년간 취업을 허용하는 방문취업제를 고용허가제에 포함하여 시행하고 있다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 고려대학교 경제학과, 미국 University of Hawaii 대학원 졸(경제학 박사)
- 한국노동연구원 부원장, 한국사회보장학회 회장 역임, 한국이민학회 회장(현)
- 『저숙련외국인력 노동시장분석』(2003), 『조기재취업수당의 효율성 평가』(2005) 등 다수

고용허가제의 시행은 그동안 비정상적으로 추진되어온 단순기능 외국인력정책을 정상화하기 위한 최소한의 입법조치로서 그 자체가 불법체류 외국인 문제를 자동적으로 해소해주는 것은 아니며, 실제 시행 과정에서 그동안 야기되어온 문제점을 해소하고 고용허가제의 도입 취지에 맞게 운용하는 것이 중요하다. 이러한 취지에서 본고는 고용허가제 시행 3년을 평가하고 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 외국인근로자 및 고용사업체의 특성

1. 고용허가제로 취업한 외국인근로자의 인적 특성

고용허가제 DB의 분석에 의하면 고용허가제가 시행된 이후 2004년 8월부터 2007년 5월까지 고용허가제에 의해 취업한 외국인근로자는 모두 162,192명인데, 이 중에서 일반외국인은 73,036명(45.0%)이고, 외국국적동포는 89,156명(55.0%)이다.

고용허가제로 취업한 외국인근로자의 인적 특성은 일반외국인근로자와 외국국적동포 간에 다음과 같이 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다.

첫째, 외국인근로자의 성별 분포를 보면 대부분이 제조업에 취업해 있는 일반외국인의 경우 남성이 87.9%로 압도적으로 많지만, 건설업과 서비스업에 대부분이 취업해 있는 외국국적동포는 여성의 비율이 62.4%로 나타났다.

둘째, 외국국적동포가 일반외국인에 비하여 나이가 많고 기혼자가 많은 것으로 나타났다. 평균연령이 일반외국인은 29.7세로서 매우 젊은데 반하여 외국국적동포는 45.0세로서 중장년층이 주류를 이루고 있는 것으로 나타났다. 일반외국인은 65.8%가 미혼이지만 외국국적동포는 94.3%가 기혼자로 나타났다.

셋째, 외국국적동포에 비하여 일반외국인근로자의 학력수준이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 일반외국인의 경우 중졸 이하가 20.1%, 고졸이 59.1%이고 전문대졸 이상이 20.9%인데 반하여 외국국적동포는 중졸 이하가 48.8%, 고졸이 45.5%에 이르는 등 중등교육 수료자가 84.8%이고 전문대졸 이상은 5.7%에 불과해 학력수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

넷째, 국적별 분포를 보면 일반외국인은 우리나라와 송출국가 정부 간 양해각서(MOU)를 체결하고 인력을 수입하고 있는 국가간에 고루 분포되어 있는 반면에 외국국적동포는 중국동포가 99.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2. 고용허가제 하에서의 외국인근로자 고용사업체의 특성

고용허가제 DB분석에 의해 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체의 규모를 분석해보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 대부분이 30인 미만 영세사업체이다. 일반외국인의 경우 10~29인 사업체에 취업한 자가 34.3%에 이르는 등 전체 취업자의 78.6%가 30인 미만 사업체에 취업하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 외국국적동포는 5인 미만 사업체 취업비율이 62.7%이고 30인 미만 사업체 취업비율이 91.0%로서 외국국적동포가 상대적으로 더 영세한 업체에 취업하고 있는 것으로 나타났다.

취업 사업체의 지역별 분포를 보면 주로 제조업에 취업하고 있는 일반외국인 고용사업체는 서울에는 1.8%에 불과하고 경기도와 인천에 66.3%가 집중되어 있는 반면에 주로 건설업과 서비스업에 취업하고 있는 외국국적동포를 고용하고 있는 사업체는 44.9%가 서울에 소재해 있고 경기도와 인천에 38.0%가 소재하여 82.9%가 수도권에 소재한 것으로 나타났다.

<표 1> 고용허가제에서의 외국인근로자 고용사업체의 분포

(단위: %)

		일반외국인	외국국적동포
업종	농축어업	2.5	0.9
	제조업	97.2	14.1
	건설업	0.2	46.5
	서비스업	0.1	38.5
규모	5인 미만	25.2	62.7
	5-9인	19.1	11.6
	10-29인	34.3	16.7
	30-99인	16.7	7.3
	100인 이상	4.6	1.6
지역	서울	1.8	44.9
	경기, 인천	66.3	38.0
	기타	31.9	17.1
전 체		100.0	100.0

자료 : 한국고용정보원, 고용허가제 DB(2007년 5월 30일 현재).

III. 고용허가제 시행 3년에 대한 평가

1. 송출비리 방지 측면에 대한 평가

고용허가제가 시행되기 이전인 2001년에 산업연수생의 평균 송출비용은 3,509달러, 불법 입국자의 송출비용은 평균 4,872달러였던 것으로 조사되었다. 그런데 고용허가제 하에서 한국에 취업하는데 소요된 송출비용을 외국인근로자에게 설문조사한 결과에 의하면 <표 2>에서 보는 바와 같이 평균 1,097달러(약 100만원)로 나타났다. 이는 고용허가제 하에서는 송출비용이 산업연수생에 비하여 31%, 불법취업자에 비하여 23% 정도 감소하였다는 것을 의미하는 것으로서 고용허가제가 송출과정의 투명성과 송출비리 근절 측면에서 괄목할 만한 성과가 있었음을 알 수 있다.

한편 외국인근로자 스스로 본인이 선발되어 입국하는 과정에 대해 어느 정도 공정하였다고 생각하고 있는가를 설문조사한 결과에 의하면 응답자의 61.6%가 공정하다고 응답하였고, 보통이라고 응답한 비율은 24.7%였으며, 공정하지 않았다고 응답한 비율은 10.3%로 나타났다(유길상 외, 2007). 이러한 조사결과 역시 고용허가제 하에서 송출과정의 투명성은 상당부분 담보되고 있다는 것을 보여주는 징표라 할 수 있다.

<표 2> 한국에 취업하기 위해 지불한 평균 송출비용 비교

(단위: US\$)

2001년 조사		2007년 조사(C) (고용허가제)	송출비용 감소효과	
산업연수생(A)	불법취업자(B)		C/A	C/B
3,509 (453만원)	4,872 (629만원)	1,097 (101만원)	0.31	0.23

자료: 2001년 조사결과는 유길상·이규용(2001)에서 원화단위 비용을 2001년 기준 대미환율(1,291원)로 환산한 금액이며, 2007년 조사결과는 유길상 외(2007).

2. 외국인근로자에 대한 차별해소 측면에 대한 평가

고용허가제 하에서는 외국인근로자에 대한 차별대우를 법적으로 금지하고 있다. 따라서 외국인근로자도 건강보험, 고용보험, 산재보험, 최저임금, 근로기준법 등 사회보험 및 노동관계법에 의해 내국인과 동등하게 보호를 받는다.

그런데 중요한 것은 법적 규정이 아니라 이러한 법적보호제도가 실제 사업장에서 어느 정도나 준수되고 있는가이다. 실태조사에 의해 외국인근로자의 임금, 생산성 및 노동비용을 유사업무를 수행하는 내국인근로자와 비교해보면 외국인근로자의 생산성은 같은 업무를 수행하는 내국인의 89.0%, 임금수준은 86.7% 수준이고, 총 노동비용은 내국인 근로자의 90.1% 수준으로 나타났다(유길상 외, 2007). 이는 외국인근로자의 노동생산성과 숙박비 등을 포함한 외국인근로자의 총 노동비용을 비교해 볼 때 외국인근로자의 임금은 생산성 수준에 맞는 시장임금으로서 내외국인근로자 간의 임금차별은 거의 없다는 것을 보여준다.

외국인근로자의 임금체불과 인권침해에 있어서도 과거 산업연수생제도에 비하여 크게 개선된 것으로 나타났다. 외국인근로자에 대한 실태조사결과에 의하면 외국인근로자의 9.0%가 임금체불을 경험하였고, 1인당 평균 임금체불액은 138.4만원이고 임금체불기간은 2.8개월로 조사되었다. 현재 취업한 사업체 혹은 이전에 취업한 사업체에서 인권침해를 받은 경험이 있는 사례는 6.7%로 나타났다(유길상 외, 2007). 2001년에 산업연수생제도 하에서 임금체불을 경험한 비율이 36.8%로 조사되었던 점(유길상·이규용, 2001)이나 인권침해 현상이 비일비재하였던 것과 비교하면 고용허가제 하에서의 외국인근로자에 대한 임금체불이나 인권침해는 과거에 비해 크게 감소한 것으로 평가된다.

3. 불법취업 외국인근로자의 감소 측면에 대한 평가

2004년 8월 고용허가제 시행 당시에 전체 외국인근로자의 44.7%인 181천 명이었던 불법체류외국인은 2006년 12월 현재 187천 명으로 전체 외국인근로자의 43.5%로서 종전과 비슷한 수준을 유지하고 있다.

그런데 불법체류자 현황 및 원인을 분석해보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 고용허가제 취업자 중 사업체 이탈자는 전체 불법체류자의 1.9%에 불과하고, 전체 고용허가제 입국자의 3.3%에 불과하다. 고용허가제로 입국한 일반 외국인근로자의 사업장 이탈률이 3.3%에 불과하다는 사실은 과거 산업연수생의 사업장 이탈률이 50~60%에 이르렀던 점에 비추어 보면 크게 낮은 수준이다. 이는 고용허가제의 시행을 통해 불법취업자를 감소시키고자 한 당초의 목적이 어느 정도 달성되고 있음을 보여주고 있다.

그러나 아직도 고용허가제 이외의 다른 요인에 의한 불법체류자가 2007년 현재 19만 명이나 존재하고 있다는 사실은 불법 체류 및 불법취업 근절을 위한 정부의 노력이 미흡하였음을 보여준다.

〈표 3〉 불법체류자 원인별 현황(2006.12월말 현재)

(단위 : 명, %)

전체	단순기능인력 관련			단기체류 관련			기타
	산업연수 (D-3, E-8)	비전문취업(E-9)		사증면제 (B-1)	단기상용 (C-2)	단기종합 (C-3)	
		합법화조치(E-9-1)	고용허가 도입 후 이탈(E-9)				
186,894 (100.0)	39,592 (21.2)	42,967 (23.0)	3,515 (1.9)	21,619 (11.6)	20,895 (11.2)	35,407 (18.9)	22,899 (12.2)

자료: 노동부

4. 내국인 일자리 잠식 방지 측면에 대한 평가

외국인근로자를 고용하고 있는 사업체를 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면 고용주의 11.0%는 외국인근로자의 고용이 내국인의 일자리를 어느 정도 빼앗고 있다고 느끼고 있으며, 고용주의 46.7%는 외국인근로자의 고용으로 인해 내국인 일자리가 보호받고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 내국인근로자의 일자리에 아무런 영향이 없다는 응답은 33.7%로 나타났다(유길상 외, 2007).

이처럼 대부분의 외국인 고용사업체가 외국인근로자의 고용이 내국인 일자리를 잠식한다고 느끼기 보다는 오히려 보완하고 있다고 생각하고 있다는 것은 한국의 노동시장에서는 외국인의 고용이 국내 근로자의 일자리를 대체하는 것이 아니라 오히려 보완하는 것으로 분석되었던 기존의 연구결과(유길상 외, 2003; 이규용 외, 2007)와 일치된 결과를 보여주고 있다.

한편 외국인근로자 고용이 내국인근로자의 임금 및 근로조건에 미치는 영향을 고용주에게 설문조사한 바에 의하면 고용주의 24.7%는 내국인근로자의 임금 및 근로조건을 악화시키고 있다고 응답하였으며, 외국인근로자 고용이 내국인근로자의 임금 및 근로조건을 향상시키고 있다는 응답은 10.3%로 나타났다. 거의 영향을 미치지 않는다는 응답은 65.0%였다(유길상 외, 2007). 업종별로 보면 제조업과 음식업에 비해 건설업에서는 외국인근로자 고용이 내국인근로자의 임금 및 근로조건을 악화시키고 있다는 응답이 2배 정도 높은 40.0%로 나타났으나 사업체 규모별로는 거의 차이가 나타나지 않았다(유길상 외, 2007). 이는 외국인근로자의 고용이 내국인근로자의 임금 및 근로조건에는 다소 부정적인 영향을 미치고 있다는 것으로서 향후 고용허가제 운영에 있어서 내국인근로자의 임금 및 근로조

건이 악화되지 않도록 세심한 배려가 있어야 함을 시사하고 있다.

5. 외국인근로자 및 고용사업체의 만족도 측면에 대한 평가

고용허가제에 대한 외국인근로자의 만족도 조사결과에 의하면 <표 4>에서 보는 바와 같이 모든 항목에서 고르게 만족도가 높은 것으로 나타났다(유길상 외, 2007). 한국에서의 직장생활에 대한 만족도를 산업연수생제도가 시행되고 있던 2001년에 조사한 것과 비교를 해보면 고용허가제 실시 이후 모든 항목에서 5점 척도로 평가한 주관적 만족도가 1점 이상씩 향상된 것으로 나타났다.

<표 4> 외국인근로자의 한국에서의 직장생활에 대한 만족도 변화

(단위: 5점 척도 점수)

	급여수준	근로시간	작업내용	작업환경	생활환경	언어소통	동료와의 관계	상사와의 관계
07년 조사	3.60	3.48	3.60	3.57	3.53	3.64	3.79	3.72
01년 조사	2.53	2.38	2.59	2.47	—	—	2.74	2.60

주: 매우 불만(1점)부터 매우 만족(5점)까지 5점 척도임.

자료: 유길상 외(2007), 유길상·이규용(2001).

한편 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체의 고용허가제에 대한 5점 척도의 만족도를 조사한 결과에 의하면 대부분 평균 수준인 3점 전후의 만족도를 보였다. 그 중에서 외국인근로자의 임금체불 방지(3.3점), 외국인 근로자에 대한 인권보호(3.2점), 외국인근로자의 사업체 무단이탈 및 불법체류 가능성 감소(3.2점), 외국인근로자의 합법적안정적 고용 가능성(3.2점)은 보통(3.0점) 이상의 만족도를 보였다. 그러나 관련서류 및 행정절차(2.3점), 도입과정의 신속성(2.4점)은 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(유길상 외, 2007).

IV. 요약 및 결론

이상 살펴본 바와 같이 외국인고용허가제는 여러 측면에서 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다. 무엇보다도 송출과정을 투명하고 공정하게 하여 송출비리를 예방하는데 크게 기여하였다. 또한 고용허가제는 외국인근로자에 대한 차별을 해소하는데 크게 기여하

고 있다. 외국인에 대한 차별을 법적으로 금지하고 있을 뿐만 아니라 노동생산성을 고려하면 내·외국인근로자 간의 임금차별이 거의 없는 것으로 나타났다. 고용허가제 하에서는 외국인근로자의 사업장 이탈률이 3.3%에 불과하여 과거 산업연수생의 사업장 이탈률 50~60%에 비해 크게 개선된 것으로 나타났다. 또한 고용허가제가 아직까지는 외국인근로자 고용으로 인해 내국인의 일자리를 잠식하고 있지는 않은 것으로 나타났으며, 고용허가제에 대한 사업체의 만족도는 보통 수준이었고, 외국인근로자의 만족도는 아주 높게 나타났다.

그러나 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 보완해야 할 사항도 여러 가지가 있다.

첫째, 아직도 고용허가제 이외의 다른 요인에 의한 불법체류자가 19만 명이나 존재하고 있다는 사실은 불법체류 및 불법취업 근절을 위한 정부의 노력이 미흡하였음을 보여주고 있다. 따라서 관계부처 간의 긴밀한 협력을 통해 불법취업 외국인근로자의 비중을 적어도 전체 외국인력의 10% 이하로 줄이기 위한 노력을 더욱 강화하여야 한다.

둘째, 송출국을 15개국으로 과다하게 선정한 것도 문제다. 앞으로는 송출국과의 양해각서 갱신과정에서 송출국별로 그동안의 성과를 객관적으로 평가하여 송출국별 불법취업자 발생 비율과 사업주의 선호도 등을 고려하여 효율적 관리가 가능한 수준으로 정비해 나가는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 건설업의 경우 부분적인 내국인 일자리 잠식현상이 나타나고 있으며, 내국인근로자의 임금과 근로조건에도 다소 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 외국인근로자에 대한 과도한 수요를 억제하기 위한 제도적 장치를 강화할 필요가 있다.

넷째, 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체의 5점 척도 만족도가 관련서류 및 행정절차(2.3점), 도입과정의 신속성(2.4점) 등에서는 낮은 것으로 나타났다. 이는 외국인근로자 도입절차의 간소화 및 도입과정의 신속화를 위한 제도 개선이 필요함을 시사하고 있다.

다섯째, 외국인력의 도입이 산업구조조정을 저해하지 않도록 하기 위한 제도적 장치가 현재의 고용허가제에는 없다. 따라서 외국인근로자 고용허가 기업의 자격요건 강화, 고용허가 기업에 대한 ‘기업구조조정계획서’와 ‘외국인고용 감소계획서’ 제출 의무화 등을 통해 저숙련 외국인력의 도입이 산업구조조정을 저해하지 않도록 할 필요가 있다.

여섯째, 기업이 외국인근로자를 채용할 때 주로 고려하는 사항은 근로자의 인적자본의 질(quality)을 나타내는 학력, 직업경력, 기술자격증 등 보다는 신체조건, 연령, 출신국가, 한국어능력 등인 것으로 나타났다(유길상 외, 2007). 이는 외국인근로자가 담당하는 업무의 대부분이 교육훈련을 필요로 하지 않고 누구나 손쉽게 할 수 있는 단순 반복적 업

무인 것과 밀접한 관련을 갖고 있는 것으로서 향후 양질의 외국인력을 도입할 수 있는 선별기능을 강화하여야 함을 시사하고 있다(Martin, 2004; Garson, 2007). 한국어능력시험 외에도 일정한 기술기능계자격증을 취득하고 일정기간 이상 관련분야에서 근무한 자, 기술기능계 고등학교, 직업훈련기관, 전문대학 등에서 일정기간 이상 교육훈련을 받고 관련 분야에서 일정기간 이상 근무한 자 등에게 가점을 두는 방식 등을 도입할 필요가 있다.

일곱째, 외국인력의 정주화 방지 원칙에 대하여 평가를 하기에는 이제 겨우 3년이 된 시점에서는 이르지만 외국인근로자가 입국한지 3년이 되는 시점에 외국인근로자의 순환원칙이 원활히 이루어질 수 있도록 준비를 철저히 하여야 한다. 특히 교대되는 시점에 완전 귀국하는 외국인근로자와 새로 고용하는 외국인근로자 간의 교대과정에서 인력의 공백이 나타나지 않도록 세심한 준비가 있어야 할 것이다.

여덟째, 고용허가제로 도입한 외국인력의 55%가 외국국적동포이다. 그런데 무연고 동포를 도입하는 방문취업제의 경우 한국에 입국하기 전에 국내 노동시장에 대한 정보나 교육도 없이 무작정 입국하여 체류할 가능성이 있다. 따라서 무연고 동포들에 대해 취업에 필요한 교육을 한국에 입국하기 전에 받고 취업정보를 제공받아 입국 전에 근로계약이 이루어지게 하고, 입국 후에는 취업교육을 받고 바로 사업체에 가서 일을 할 수 있는 시스템을 만들어야 할 것이다.

아홉째, “자발적 귀국지원 프로그램”(Assisted Voluntary Return Program)의 도입 및 시행을 적극 추진할 필요가 있다. 출국 이전의 사전취업교육 단계부터 자진 귀국하여 본인의 꿈을 실현하기 위한 준비를 하도록 교육할 필요가 있다. 송출국에서의 사전취업교육이 효과적으로 이루어지고 있는지, 문제점은 없는지 지속적인 모니터링과 평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 송출국과의 MOU 갱신 때 송출국에서의 귀국 후의 계획에 대한 교육과 컨설팅을 요구하는 내용을 MOU에 포함하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

끝으로 불법취업의 근본원인을 제거하기 위한 국제기구의 역할에 대한 재조명 및 협력 강화가 필요하다. 외국인근로자의 문제는 경우에 따라서는 수입국과 송출국 정부가 직접 나서서 일을 처리하는 것 보다는 제3자적인 위치에 있는 국제기구가 양국 정부를 대신하여 객관적이고 과학적인 모니터링을 실시하고 갈등을 예방하고 조정하는 것이 효율적일 때가 많다(Wickramasekara, 2004; OECD, 2000). 따라서 국제이주문제를 전문적으로 다루어온 국제기구와 협력하여 이 기구에 의뢰하여 송출 및 외국인근로자 관리업무를 대행하게 하는 방식도 시범적으로 실시할 필요가 있다. **SDI**