

비정규 이주 감소를 위한 외국인 고용허가제의 개선방안

유길상*

— 요약 —

본 연구는 외국인 고용허가제 하에서 외국인의 불법체류와 불법 취업 현상인 비정규이주를 최소화하기 위해 외국인력의 도입단계, 체류 및 취업 단계, 외국인력의 귀국단계, 그리고 국제협력단계에서 현재 어떤 문제가 있고 무엇을 개선해 나가야 할 것인가를 분석하였다. 비정규이주의 최소화를 위해서는 이미 10개국에 이른 송출국가를 양해각서의 갱신과정에서 객관적 평가를 바탕으로 단계적으로 축소하여 다른 나라에서와 같이 5~6개국 정도로 정비하고, 우리나라에 취업할 외국인력의 선발을 송출국의 재량으로 맡겨놓을 것이 아니라 국내 사용자의 수요를 파악하여 최대한 양질의 인력이 선발될 수 있도록 제도적 자치를 마련하여야 하며, 송출국의 송출과정에 대한 지속적인 점검과 평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 또한 외국인근로자의 체류 및 취업관리, 고충처리 및 사후관리 행정체계를 갖추고, 불법체류 및 취업에 대해서는 지속적인 단속 및 처벌을 통해 합

* 한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 교수(ksyoo@kut.ac.kr)

법적인 경로로 입국하여 취업하는 것이 외국인과 국내 사용자 모두에게 이득이 된다는 것을 인식하게 하여야 한다. 국제협력을 통한 한국과 송출국에서 외국인근로자의 자진귀국 프로그램 시행도 중요하다.

주제어 : 비정규이주, 불법체류자, 불법취업자, 외국인고용허가제

1. 서론

합법적인 체류자격이 없이 체류국에 거주하고 있는 외국인(불법체류자)과 불법으로 취업하고 있는 외국인(불법취업자) 문제는 인력의 국제이동이 증가함에 따라 세계적인 관심사항이 되고 있다. 우리가 통상적으로 얘기하는 외국인의 불법체류와 불법취업 현상은 비밀이주(clandestine migration), 불법이주(illegal migration), 비승인이주(unauthorized migration), 서류미비이주(undocumented migration), 비정규이주(irregular migration) 등의 여러 가지 용어로 표현되고 있다. 국제노동기구(ILO)는 1975년에 채택된 ILO 협약 제143호에서 이주자의 지위를 “합법적 이주자”(legal migrants)와 “불법적 이주자”(illegal migrants)라는 용어를 사용하여 표현한 바 있다¹⁾. 그러나 ILO는 최근 외국인의 불법이주, 불법체류, 불법취업 등의 현상을 표현하는 용어로는 “비정규이주”(irregular migration)라는 용어가 가장 적합하다는 입장을 취하면서 회원국들에게 “비정규이주”, “비정규이주자”라는 용어를 사용할 것을 권하고 있다. 왜냐하면 다른 용어들은 이주외국인을 범죄인처럼 취급하는 의미가 포함되어 있는데 반하여, “비정규이주”와 “비정규이주자”라는 용어는 외국인 이주자를 범죄인화 하지 않은 중립적인 어감을 가진 용어이기 때문이다(Wickramasekara, 2004). 따라서 본 논문에서는 통상적으로 얘기하는 불법체류 외국인과 불법취업 외국인을 비정규이주자로 칭하고자 한다.

세계적으로 볼 때 국제이주근로자의 10~15%(약 3~4천만명)는 비정규이주자인 것으로 추정되고 있다. EU국가에는 3.0~3.5백만명의 외국인이 비정규이주자이며 매년 약 50만명씩 증가하고 있고, 미국에

1) 정규이주근로자란 체류국으로부터 입국, 체류 및 고용에 대하여 적법한 허가를 얻어 입국, 체류 및 취업을 하고 있는 자를 의미하며, 비정규이주근로자란 체류국으로부터 입국, 체류 및 고용에 대하여 적법한 허가를 얻지 아니하고 입국, 체류 및 취업을 하고 있는 자를 의미한다(ILO, 2004: 51).

는 10~11백만명의 비정규이주자가 있으며, 아시아에는 더 많은 비정규이주자가 있는 것으로 추정되고 있다(ILO, 2004, 52; 법무부, 2006).

이와 같이 대부분의 국가에서 비정규이주자의 규모가 매우 크고 계속 증가추세를 보이고 있어 비정규이주의 문제는 외국인력을 활용하고 있는 모든 나라에서의 주요 쟁점이 되고 있다. 개방화와 국가 간 무역 및 인력이동의 증대에 따라 1970년대 이후 비정규이주를 최소화하기 위한 노력은 외국인력정책의 최우선적인 과제가 되어 왔다 (Tapinos, 2000).

한국의 경우 비정규이주의 문제가 다른 나라에 비하여 훨씬 심각한 상황에 있다. 오랫동안 외국인력 중 불법체류자의 비중이 60~90%를 유지하였고 외국인고용허가제가 입법화 되고 기존의 불법체류 외국인에 대한 합법화조치를 단행한 2003년 말 이후에도 불법체류자의 비중이 40~50% 선을 유지하고 있다. 대부분의 국가에서 국제이주근로자의 10~15%가 비정규이주자인 것과 비교할 때 한국에서의 비정규이주의 문제가 다른 나라에 비하여 한국에서 훨씬 더 심각함을 의미한다.

지금까지 외국인근로자에 대한 국내연구는 크게 두 가지 방향에서 이루어져 왔다. 하나는 산업연수생제도 및 해외투자기업연수생제도의 문제점을 분석하고 그 대안으로 외국인고용허가제 도입을 뒷받침하기 위한 연구(박영범 외, 1996; 강수돌, 1996; 임현진·설동훈, 2000; 유길상·이규용, 2001; 유길상 외, 2004 등)로서 주로 실태조사를 통한 실증분석과 제도개선방안을 제시한 연구이다. 다른 하나는 외국인력의 고용이 국내노동시장 및 경제사회에 미치는 영향의 분석에 관한 실증연구(박호환, 1992; 이해경, 1994; 권주안 외, 1995; 홍춘욱, 1996; 유길상 외, 2004 등)이다. 전자의 연구는 외국인고용허가제의 도입에 크게 기여하였으며, 후자의 연구는 외국인력정책의 구체적 내용과 운용방법에 따라 긍정적 영향을 극대화하고 부정적 영향을 최소화하기

위한 전략적 선택의 방향에 대해 많은 시사점을 제시하고 있다.

그런데 고용허가제의 입법 과정에서는 의원입법 형식으로 추진되면서 입법의 성공이 당면과제였기 때문에 여러 연구에서 제시된 합리적인 대안들이 모두 반영되지 못하였다. 비정규이주자의 감소를 위한 대책도 충분히 입법에 반영되지 못하였다. 그저 막연히 외국인고용허가제를 시행하게 되면 비정규이주자의 문제도 크게 완화될 것이라고 기대하였다. 그런데, 외국인고용허가제 시행 이후에도 비정규적인 국제이주의 문제가 우리나라에서 계속되고 있는 원인은 무엇이며, 그 해결방안은 무엇인가? 이러한 문제인식에서 본 논문에서 한국의 비정규이주의 실태와 발생양태를 살펴보고, 비정규이주의 최소화를 위한 외국인고용허가제의 발전방안을 모색하고자 한다.

2. 비정규이주의 실태와 발생양태

1) 비정규이주의 실태

한국의 경우 <표 1>에서 보는 바와 같이 다른 나라에 비하여 비정규이주자의 비중이 월등히 높은 수준을 유지해왔다. 생산직 인력난에도 불구하고 저숙련 외국인력을 활용할 수 있는 합법적인 수단이 없었던 1991년에는 외국인력 중 비정규이주자의 비중이 93.4%까지 이르렀다. 이러한 높은 비정규이주자의 비중은 1991년 11월에 외국인산업연수생제도를 도입하게 하였다. 외국인산업연수생제도 도입 이후 1994년에는 비정규이주자의 비중이 58.9%까지 하락하였으나 외국인산업연수생제도만으로는 외국인력에 대한 수요를 충족하기 어려워짐에 따라 비정규이주자의 비중은 다시 증가하기 시작하여 2002년에는 79.8%까지 이르렀다.

<표 1> 비자 유형 및 체류형태별 외국인력 추이

(단위 : 명, %)

연 월	전체 외국인력	취업비자	연 수 비 자		비정규이주자
			해투연수생	산업연수생	
1987.12	6,409(100.0)	2,192(34.2)	-	-	4,217(65.8)
1988.12	7,419(100.0)	2,403(32.4)	-	-	5,007(67.6)
1989.12	14,610(100.0)	2,474(16.9)	-	-	12,136(83.1)
1990.12	21,235(100.0)	2,833(13.3)	-	-	18,402(86.7)
1991.12	44,850(100.0)	2,978(6.6)	-	-	41,877(93.4)
1992.12	73,868(100.0)	3,395(4.6)	4,945(6.7)	-	65,528(88.7)
1993.12	66,919(100.0)	3,767(5.6)	8,644(12.9)	-	54,508(81.5)
1994.12	81,824(100.0)	5,265(6.4)	9,512(11.6)	18,816(23.0)	48,231(58.9)
1995.12	128,906(100.0)	8,228(6.4)	15,238(11.8)	23,574(18.3)	81,866(63.5)
1996.12	210,494(100.0)	13,420(6.4)	29,724(14.1)	38,296(18.2)	129,054(61.3)
1997.12	245,399(100.0)	15,900(6.5)	32,656(13.3)	48,795(19.9)	148,048(60.3)
1998.12	157,689(100.0)	11,143(7.1)	15,936(10.1)	31,073(19.7)	99,537(63.1)
1999.12	217,384(100.0)	12,592(5.8)	20,017(9.2)	49,437(22.7)	135,338(62.3)
2000.12	285,506(100.0)	19,063(6.7)	18,504(6.5)	58,944(20.6)	188,995(66.2)
2001.12	329,555(100.0)	27,614(8.4)	13,505(4.1)	33,230(10.1)	255,206(77.4)
2002.12	362,597(100.0)	33,697(9.2)	14,035(3.9)	25,626(7.1)	289,239(79.8)
2003.12	388,816(100.0)	200,039(51.5)	11,826(3.0)	38,895(10.0)	138,056(35.5)
2004.12	421,641(100.0)	196,603(46.6)	8,430(2.0)	28,125(6.7)	188,483(42.7)
2005.12	345,579(100.0)	126,497(36.6)	6,142(1.8)	32,148(9.3)	180,792(52.3)
2006.12	423,076(100.0)	189,736(44.5)	6,165(1.4)	41,997(9.9)	188,178(44.2)

자료: 법무부 내부자료, 2006. 10.

2003년 8월에 외국인고용허가제를 입법화 하고 2003년 10월에 당시의 비정규이주자를 합법화함에 따라 2003년 12월에는 비정규이주자의 비중이 35.5%로 하락하였고 비정규이주자의 규모도 2002년 말의 289천 명에서 138천 명으로 감소하였다. 그러나 그 이후 추가적인 비정규이주자의 발생 등으로 2006년 11월 현재 188천 명이 비정규이주 상태로 체류하고 있다.

세계적으로 볼 때 국제이주근로자의 10~15%가 비정규이주자인 것과 비교한다면 한국에서 오랫동안 외국인력 중 비정규이주자의 비

중이 60~90%를 유지하였고 외국인고용허가제가 입법화 되고 기존의 비정규이주자에 대한 합법화조치를 단행한 2003년 말 이후에도 비정규이주자의 비중이 40~50% 선을 유지하고 있다는 사실은 비정규이주자의 문제가 다른 나라에 비하여 한국에서 훨씬 더 심각함을 의미한다.

2) 비정규이주의 발생양태

비정규이주자는 국제노동이동의 각 단계에서 모두 발생할 수 있다. 단기관광목적의 입국사증을 받아 입국한 뒤 취업허가를 받지 않고 취업하거나 합법적 체류기간을 초과하여 체류하는 경우, 인신매매(trafficking)나 밀입국(smuggling)에 의해 입국하여 체류하거나 취업한 경우 등 비정규이주자는 다양한 형태로 발생하고 있다. 비정규이주자가 발생하는 양태는 <표 2>에서 보는 바와 같이 다음 4가지로 유형화할 수 있다.

첫째, 입국은 체류허가를 받아 합법적으로 하였고 체류허용기간이 아직 경과하지 않았으나 합법적인 취업허가를 받지 않고 취업하여 입국목적에 위반한 경우 또는 취업사증을 받아 입국하였으나 허용된 취업기간이 종료되었음에도 불구하고 계속 취업하고 있는 경우이다. 관광, 친인척 방문, 학업 등 취업 이외의 목적을 위해 합법적인 절차를 거쳐 입국하였다가 취업허가를 받지 않고 불법적으로 취업한 경우 또는 연수목적으로 입국하였으나 연수사업장을 이탈하여 불법취업을 하고 있는 외국인 등이 대표적인 예에 속한다.

<표 2> 이주단계별 비정규이주의 발생 양태

입국단계 (entry)	체류 단계 (residence)	고용 단계 (employment)
합법적 입국	합법적 체류	합법적 취업
		불법취업(취업허가 없이 취업, 취업허가기간 경과, 취업허가 업종 이외 취업 등)
		비경제활동인구
	불법체류(허가 받은 체류기간 경과 등)	불법취업(취업허가 없이 취업) 비경제활동인구
불법적 입국	불법체류	불법취업(취업허가 없이 취업) 비경제활동인구
	합법적 체류(합법화 조치, 내국인과의 결혼 등에 의한 체류 자격 취득 등)	합법적 취업
		불법취업(취업허가 없이 취업, 체류 및 취업 허가 기간의 경과 등)
		비경제활동인구

둘째, 입국은 체류허가를 받아 합법적으로 하였으나 허가받은 체류기간이 경과하였고 취업허가 없이 불법으로 취업한 경우이다. 관광 등 단기체류 목적으로 입국하여 체류기간을 경과하여 체류하면서 합법적인 취업허가를 받지 않고 취업하거나 취업사증을 받아 입국하였으나 허용된 취업기간을 초과하여 계속 취업하여 불법취업자가 된 외국인 등이 대표적인 예에 속한다. 2006년 10월 현재 비정규이주자의 약 40%는 단기체류목적으로 입국하였으나 체류기간을 초과하여 체류하고 있으며, 이들의 대부분이 불법으로 취업하고 있는 것으로 추정되고 있다²⁾.

셋째, 입국 자체를 불법적으로 하여 불법으로 체류하면서 취업허가도 없이 불법적으로 취업하고 있는 경우이다. 밀입국이나 인신매매

2) 비정규이주에 대한 정확한 통계는 정부가 발표하지 않고 있어 알 수 없고 비정규이주문제를 담당하고 있는 법무부 공무원과의 면담결과를 소개하였다.

등을 통해 입국하여 불법적으로 취업하고 있는 외국인 등이 이에 해당된다.

넷째, 입국은 불법적으로 하였으나 불법체류 외국인에 대한 합법화 조치에 의해 또는 내국인과의 혼인 등에 의해 합법적인 체류 및 취업 허가를 받았으나 허가받은 체류기간이나 취업허가기간이 경과한 경우가 대표적인 예에 속한다. 2003년의 합법화 조치에 의해 합법적인 체류자격을 받은 외국인의 약 96%가 출국만기까지 출국하지 않아 다시 비정규이주자가 된 것으로 추정되고 있다³⁾.

3. 비정규이주의 경제사회적 효과

비정규이주자의 과다한 발생이 왜 문제가 되는가? 비정규이주자가 많아지게 되면 수입국 노동시장을 왜곡시키고, 투명하고 건전한 국민 경제의 발전을 저해하며, 이주근로자의 인권보호가 어려워지고, 수입국에서의 사회적 비용과 사회·정치적 비용을 증대시키는 경향이 있다.

1) 비정규이주가 노동시장에 미치는 효과

외국인력의 유입은 그것이 정규적이건 비정규적이건 관계없이 수입국의 노동시장에서 인력난을 완화시켜주고 시장임금을 안정시키는 효과가 있는데, 구체적인 효과의 정도는 내국인과 외국인이 서로 대체관계에 있는지 보완관계에 있는지에 따라 달라진다. 외국인력이 내국인과 보완관계에 있을 경우에는 비정규이주자가 증가하더라도 내국인 일자리를 잠식하지 않고 오히려 외국인이 유입되지 않았더라면

3) 앞과 동일

구조조정에 의해 없어졌을지도 모를 내국인의 일자리들이 외국인력의 유입에 의해 유지되는 효과가 있다. 반면에 외국인력과 내국인이 노동시장에서 대체관계에 있을 경우에는 외국인력의 유입은 내국인의 일자리를 잠식하는 효과가 있으며, 그 효과의 정도는 내국인 노동공급의 탄력성에 달려 있다. 외국인력의 노동공급은 매우 탄력적인데 반하여 내국인 노동공급은 매우 경직적이라면 사업주는 내국인을 고용하는 대신 외국인력의 고용을 더 선호하게 될 것이므로 내국인의 일자리 잠식효과가 크게 될 것이다. 노동시장이 1차노동시장과 2차노동시장으로 분단되어 있는 경우 외국인력의 유입에 따른 2차노동시장에서의 임금하락은 2차노동시장에서의 내국인의 노동공급을 더욱 감소시켜 외국인력의 수요를 증가시키는 효과가 있다(Layard et al., 1991).

이론적으로 볼 때 비정규이주자는 근로소득과 여가의 한계대체율(marginal rate of substitution)이 정규이주자에 비해 높고 불법체류 또는 불법취업사실이 발각될까봐 사업주와의 협상에서도 불리한 위치에 처하게 되기 때문에 정규이주자에 비하여 근로시간이 더 길고 임금수준은 더 낮을 가능성이 높다(Tapinos, 2000). 그러나 실증분석 결과는 이론적 예측과 반드시 일치하게 나타나고 있지는 않다. Dunn (1990)의 실증분석에서는 외국인력 체류의 합법성 여부와 근로시간은 무관한 것으로 나타났으나, 유길상 외(2003)의 한국의 외국인력시장에 대한 실증분석결과와 Massey(1987)의 미국의 외국인력노동시장에 대한 실증분석에서는 불법체류 외국인력의 근로시간이 합법적으로 체류하고 있는 외국인에 비해 근로시간은 길고 임금도 더 높은 것으로 나타났다.

2) 비정규이주가 거시경제에 미치는 효과

다른 조건이 일정하다면 외국인력의 유입에 따른 노동공급의 증가

는 GDP를 증가시키고 자본의 수익률을 향상시키는 효과가 있다(Tapinos, 2000). 그러나 외국인력의 유입이 국민경제에 미치는 효과는 유입되는 외국인력의 숙련수준과 일에 대한 태도 등 외국인력의 자질, 외국인력이 고용되는 산업 및 업종, 내국인근로자의 노동공급과 수요의 조건, 그리고 분석대상기간(time horizon) 등에 따라 달라질 수 있다. 저숙련 외국인력의 유입이 경쟁력이 없는 체류국의 한계기업의 구조조정을 지연시켜 장기적으로 고용 및 GDP에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 체류국의 빈곤계층의 일자리를 잠식할 수도 있다.

비정규이주자는 간접세(indirect tax) 부담을 회피할 수는 없지만 소득세(income tax) 부담은 회피하는 경향이 강하기 때문에 조세수입에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 비정규이주자는 고용의 비정규성 때문에 정규이주자가 가입하는 건강보험 등 사회보험에 가입하지 않는 경향이 강하다. 정규이주자는 사회보험제도로부터 받는 혜택이 보험료 부담보다 더 크다는 것이 일반적인 현상이므로 사회보험재정의 건전성은 비정규이주자를 고용할 경우에 오히려 더 개선되는 효과가 있다(Tapinos, 2000).

그런데 비정규이주의 발생을 최소화하기 위해 입국심사를 엄격히 하고 비정규이주자를 색출하여 사업주는 처벌하고 비정규이주자는 추방하는 통제비용(control costs)이 사회보험재정의 건전성에 미치는 효과보다 훨씬 큰 것이 현실이며, 비정규이주로 인한 사회적 비용까지 고려하면 비정규이주자의 고용에 따른 GDP 증가효과를 상쇄하기 때문에 비정규이주자의 고용은 국민경제 전체적으로는 부정적인 효과가 더 크다고 할 수 있다(Tapinos, 2000). 또한 비정규이주자는 지하경제(hidden economy)와 밀접하게 연결되어 있는 경향이 있어(Moulier-Boutang, 1991) 경제의 투명성을 저해하는 효과를 낼 수 있다.

3) 비정규이주가 이주근로자의 보호에 미치는 효과

비정규이주자가 많아지게 되면 고용주와 알선업자가 비정규이주자의 체류 및 취업의 불법성이라는 약점을 이용하려는 경향이 많아지게 되고, 이로 인해 비정규이주자의 인권과 노동권을 보호하는데 많은 취약점을 드러낼 수 있다(Wickramasekara, 2004). 비정규이주자에 대한 인권과 노동권 침해 문제는 이미 외국인산업연수생제도 하에서 이들의 인권침해사실이 비일비재하였다는 사실에서도 확인되고 있다. 이주근로자가 불법적인 체류와 취업상태에 놓이게 되면 체불임금이 발생해도 행정당국에 보호를 요청하기도 어렵고 산업재해를 당하거나 질병이 발생하여도 불법적인 체류나 취업사실이 발각될까봐 병원에서 치료를 받기도 어려운 매우 취약한 위치에 처하게 되며, 장시간 근로, 여권의 압수, 외출의 통제 등 인권침해를 당할 가능성이 높아지며, 특히 여성 이주근로자의 경우 더 심각한 상황에 처할 수 있다. 시민단체나 ILO 등 국제기구는 비정규이주자의 인권침해에 대해 많은 우려를 표시하며, 각국 정부가 비정규이주자의 인권보호에 노력해줄 것을 당부하고 있다(Wickramasekara, 2004).

4) 비정규이주가 사회·정치적 비용에 미치는 효과

비정규이주자는 산업재해를 당하거나 질병에 걸리더라도 발각이 두려워서 병원에 가서 치료도 받지 않는 경향이 있어 전염병 등에 취약해져 내국인의 건강을 위협할 수도 있다. 또한 자기 나라로 귀국하기도 여의치 않고 합법적으로 활동을 할 수도 없어 범죄조직과 연계될 가능성도 많다. 즉 비정규이주의 증가는 외국인 범죄의 증가, 저소득 비정규이주자의 집단거주로 인한 주거환경의 악화 등의 사회적 비용을 증대시키고, 이는 정치적으로 반외국인 정서를 심화시키고, 합

법적인 경로를 통한 외국인력의 도입에 대해서조차 부정적인 여론을 형성하여 수입국 정부에 정치적 부담을 주게 된다(Wickramasekara, 2004). 또한 수입국에서의 비정규이주자에 대한 인권침해사례의 발생은 송출국과 수입국 간의 외교적 갈등을 야기시킬 소지가 있다.

4. 비정규이주 발생 단계별 평가와 개선방안

비정규이주자는 노동력의 국제이동의 각 단계에서 발생하기 때문에 외국인의 불법체류와 불법취업을 감소시키기 위해서는 외국인의 선발과정에서부터 귀국할 때까지의 모든 과정에 걸쳐 종합적인 접근(comprehensive approach)이 이루어지지 않으면 효과적인 결과를 기대하기 힘들다(Wickramasekara, 2004; Tapinos, 2000). 따라서 이하에서는 고용허가제 의한 외국인근로자의 도입과 활용에 있어서 (1)외국인력의 입국 전 단계, (2)입국 후 체류 및 취업단계, (3)귀국단계, (4)국제협력 등 4단계로 나누어 현황 및 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 외국인력 입국 전 단계

(1) 송출국가의 선정

현행 외국인근로자 고용허가제에서의 송출국가의 선정은 외국인력 정책위원회(위원장: 국무조정실장)에서 결정하도록 되어 있다(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 “법”이라 칭한다) 제4조). 송출국가의 선정은 업종별 사업주 선호도, 사업장 이탈률, 불법체류율 등을 감안하여 국가별 외국인력 도입 규모를 확대 또는 축소할 수 있도록 함으로써 송출국이 자국 근로자의 불법체류와 취업을 막는데 노력하

도록 유도하는 장치를 마련하고 있다. 이는 매우 바람직한 조치로서 향후 구체적인 운영을 당초의 취지대로 하느냐 여부에 따라 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다.

송출국가를 몇 개국으로 하는 것이 적합한 것인가에 대한 일반적 기준이 있는 것은 아니다. 그러나 송출국가의 수가 너무 많아지면 외국인력의 국내체류 관리비용이 많이 소요되고 외국인력의 도입과 관련하여 송출국과의 긴밀한 협력관계를 발전시키기도 어려워진다. 따라서 수입국 국민과의 인종적·문화적 유사성, 국내 사용주의 선호도, 송출국별 비정규이주자 비율, 외교관계 등을 고려하여 효율적으로 관리가 가능한 5-6개국을 넘지 않도록 선정하는 것이 일반적이다.

그런데 한국은 고용허가제를 시행한 첫해인 2004년에 8개국⁴⁾을 선정하였고, 2006년에는 다시 2개국⁵⁾을 추가하여 모두 10개국으로 확대하였다. 그동안 외국인산업연수생제도에서 송출국가를 정치외교적인 이유로 18개국으로까지 확대하여 입국과정에서의 송출비리 발생을 통제하는데 어려움이 있었다는 것을 정부도 인정하고 있는데⁶⁾, 이미 10개국을 송출국가로 선정하였고 단계적으로 산업연수생을 도입했던 18개국으로 확대할 움직임이 있는 것은 심히 우려할 사항이다.

외국인고용허가제가 성공적으로 정착되도록 하기 위해서는 정치·외교적 이유로 송출국을 과다하게 확대되지 않도록 하는 것이 중요하다. 이미 10개국의 송출국을 선정하여 세계에서 유례가 없을 만큼 많은 나라로부터 외국인력을 도입하고 있는데, 앞으로는 송출국과의 양해각서 갱신과정에서 송출국별로 그동안의 성과를 객관적으로 평가하여 송출국별 비정규이주의 발생비율과 사업주의 선호도 등을 고려하여 5-6개국 수준으로 정비해 나가는 것이 바람직할 것이다⁷⁾.

4) 인도네시아, 베트남, 태국, 중국, 필리핀, 스리랑카, 몽골, 우즈베키스탄 등 8개국이다.

5) 파키스탄과 캄보디아를 추가하였다.

6) 노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2006.4, 29쪽.

(2) 도입업종 및 규모

외국인력의 도입업종 및 규모는 매년 3월 외국인력정책위원회에서 심의·의결하여 노동부장관이 이를 공표하도록 되어 있다(법 제5조). 외국인력 도입 업종과 규모를 무분별하게 확대할 경우 국내 사용자는 외국인력을 저렴하게 고용할 수 있으나 국민경제적인 관점에서 보면 외국인력에 대한 수요를 계속 증대시키고 기업의 구조조정을 지연시켜, 장기적으로 국내 산업의 경쟁력을 약화시키고 내국인의 일자리를 잠식할 수 있다. 반면에 외국인력에 대한 수요에 비해 도입규모를 너무 제한할 경우 인력수급의 불균형으로 인해 비정규이주자의 고용이 증가하게 된다. 따라서 외국인력의 도입규모를 적정하게 하면서도 외국인력에 대한 수요를 억제하고 조절해 나가기 위한 다양한 방법을 강구하여야 한다.

이러한 방법으로 사용되는 정책수단을 보면, (1) 전체 도입인원(quota)의 제한, (2) 업종별 도입인원의 제한, (3) 외국인 고용허가 기업 규모별 내국인근로자 대비 외국인근로자의 비율(dependency ratio)의 제한, (4) 내국인 우선 고용을 유도하기 위한 노동시장 테스트(labor market test)의 실시, (5) 고용허가 기업별 외국인력 고용연한의 제한 및 기업구조조정계획서 제출 의무화, (6) 외국인력에 대한 체계적인 고용 관리능력이 있다고 판단되는 일정 규모 이상의 기업에 대해서만 외국인 고용허가 발급, (7) 외국인고용부담금(levy)의 징수 등이 있다.

위의 정책수단 중에서 한국은 (5), (6), (7)의 조치를 제외한 정책수단을 활용하고 있다. 오히려 제조업은 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하의 기업에 대해서만 고용허가를 하도록 규정되어 있

7) 인도네시아에 대해 송출과정의 투명성에 문제가 발생하여 2005년부터 인력수입을 일시 중단하고 송출과정의 투명성 및 효율성 제고를 위한 후속 합의를 체결한 후 인력도입을 재개하기로 한 것은 향후 다른 송출국에도 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

고, 주로 상시근로자 29인 미만의 영세기업에 외국인근로자의 고용을 주로 허가하여 국내인력이 기피하는 영세기업의 인력난을 해소하는데 중점을 두고 있다⁸⁾. 이는 대만의 경우 외국인 고용허가 기업의 대상을 자본금 2억 대만 달러 이상인 업체로 한정하고 기업의 구조조정 계획서를 제출하게 하여 구조조정의 진행상황을 정기적으로 점검하고 지원함으로써 장기적으로 내국인 근로자도 선호하는 경쟁력 있는 기업으로 거듭나도록 유도하고 있는 것과는 대조적이다. 싱가포르, 대만, 태국, 말레이시아 등이 시행하고 있는 외국인고용부담금제도도 제도 도입과정에서 그 필요성에 대한 논의가 많았으나 정부의 반대로 도입되지 못하였다.

외국인에 대한 직접적인 통제수단으로서 송출국별로 도입인원 규모(quota)를 정하여 합법적인 외국인력의 도입 통로를 마련하고 불법적으로 국경을 넘어오는 것을 통제하며, 사증(visa) 심사과정을 통해 불법체류 및 불법취업의 가능성이 높을 것으로 보이는 외국인의 입국을 차단하는 조치는 효과적이면서 동시에 한계가 있다. 이러한 조치는 통제하고자 하는 외국인의 숫자를 줄일 수 있지만 상대적으로 통제가 심하지 않은 다른 부류의 외국인으로 대체되어 결국 비정규이주자를 낳게 된다. 즉 외국인의 유입을 직접적으로 통제하는 조치가 외국인의 이주를 완전히 통제할 수는 없는 것이다. 특히 경제의 개방화에 따른 국경간 노동력의 빈번한 이동과 국가간의 소득격차는 개도국으로부터 선진국으로의 노동력 유입을 사증이나 출입국의 통제만으로 완전히 통제할 수는 없다(Tapinos, 2000). 따라서 국내 노동시장에서의 적정 도입규모를 합리적으로 결정하여 외국인근로자에 대한 수급의 불균형이 발생하지 않도록 하는 것이 필요하다. 그 과정에서 외

8) 2005년 상반기까지 고용허가제로 입국한 외국인근로자의 기업규모별 분포를 보면 5인 미만 기업이 34.7%, 5-9인 기업이 24.6%, 10-29인 기업이 27.9%로서 외국인근로자의 87.2%가 29인 이하의 영세기업에 고용되어 있는 것으로 나타났다(유길상 외, 2005).

국민근로자의 고용 확대에 의해 내국인 근로자의 일자리가 잠식되지 않도록 하는 것이 중요하다.

현재의 고용허가제는 외국인력에 대한 수요를 계속 증가시킬 수 있는 제도적 결함이 있다. 이를 시장기능에 따라 조절하고 외국인 고용기업의 구조조정을 촉진하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것이다. 이러한 방법으로서 외국인 고용부담금제도를 도입하여 외국인을 계속하여 고용하는 것이 내국인을 고용하는 것이 비해 유리하지 않도록 하여야 한다. 다만 영세중소제조업의 인력난을 감안하여 제조업에 대해서는 적용을 유예하고, 내국인의 일자리 잠식 가능성이 높은 서비스업 분야에 대해 우선 적용하는 것이 바람직할 것이다.

또한 외국인 고용허가 기업에 대해서는 ‘기업구조조정계획서’와 ‘외국인고용 감소계획서’를 제출하게 하여, 이를 정기적으로 점검하는 한편 고용부담금의 재원과 중소기업구조조정지원 재원 등을 활용하여 중소기업 스스로 경쟁력 강화를 위해 노력하여 내국인도 기꺼이 가고 싶어 하는 일자리를 만들어 가도록 유도하는 것이 필요하다.

외국인력의 도입이 산업구조조정 및 기업구조조정을 저해하지 않도록 하는 것은 외국인력정책의 기본원칙이다. 그럼에도 불구하고 한국의 고용허가제는 이러한 면에 대해서는 간과하고 있다. 오히려 한계기업의 외국인 계속 활용을 유도하여 장기적으로 국가 경쟁력을 잠식하고 있지는 않은지 평가가 필요하다.

(3) 외국인력의 선발

외국인근로자의 선발 문제가 중요한 이유는 외국인력을 도입하는 과정에서 어떤 자질의 외국인력을 선발해서 도입하는가에 따라 외국인력의 유입으로 인한 수입국(receiving country)에서의 노동생산성 제고를 통한 혜택(benefits)을 극대화 하고 불법체류, 범죄, 전염병 등 사

회적 비용(social costs)을 최소화할 수 있기 때문이다. 따라서 국내 사업주의 수요에 맞는 양질의 외국인력의 선별 및 선발과정의 투명성을 높이는 것이 외국인근로자의 불법체류와 취업을 막는 첫걸음이며, 선발과정의 투명성과 양질의 외국인력을 선별해내기 위한 제도적 장치가 중요하다(Martin, 2004). 양질의 외국인력 선별의 중요성을 강조하기 위해 Martin(2004)은 국제노동이동의 3대 쟁점을 “3-Rs”(recruitment, remittances, returns)로 표현하면서 외국인력의 선발과 귀국문제가 비정규이주자의 규모를 결정한다고 주장하였다. 특히 귀국 후에 자기사업을 영위하려고 하거나 원래 근무하던 직장에 복직을 할 것이 확실시되는 사람을 선별하여 도입하는 것이 자진귀국을 촉진하고 불법체류를 최소화 하는 좋은 방법이라고 강조하고 있다(Martin, 2004).

그런데 현행 고용허가제는 한국 사업주가 채용하고자 하는 자격을 갖춘 양질의 외국인력을 선별하여 도입할 수 있는 제도적 장치가 전혀 마련되어 있지 않다. 외국인 고용허가제는 기본적으로 외국인근로자를 고용하는 국내 사업주의 요구를 우선적으로 반영하여 외국인근로자 도입 국가와 외국인근로자의 선발이 이루어지는 “수요 주도적 제도”(demand-driven system)이다. 그런데 현재의 고용허가제 운영과정을 보면 외국인력의 1차적인 선별과정에 한국 사업주의 의견이 반영되는 제도적 장치가 없이 전적으로 송출국의 송출기관이 알아서 선발하여 한국산업인력공단에 통보하도록 되어 있다. 한국산업인력공단이 송출기관으로부터 통보받은 명단을 받아 외국인구직자명부를 작성하여 노동부 고용지원센터에 보내면, 고용지원센터는 외국인구직자명부로부터 사업주가 고용하고자 하는 외국인근로자 수의 5배를 추천하고, 그 중에서 사업주가 2차적인 선발권을 갖도록 하고 있다. 즉 사업주는 외국인구직자명부에 등재된 사람 중 몇 명을 추천받아 그 중에서만 선택할 수 있어 사용자의 선택권이 상당히 제한되고 있다. 더구나 송출국은 직업경력이 일정 기간 이상 되는 숙련된 인력을

선발하는 것이 아니라 실업자, 저소득자, 낙후지역 거주자 등 송출국에서 가장 어려운 형편에 있는 사람 중에서 선발하는 경향이 있다⁹⁾. 이러한 점을 고려한다면 현행 고용허가제에서의 외국인력 선발제도는 불법체류의 가능성이 높고 사용자의 수요와 부합되지 않은 외국인 근로자의 도입을 방치하고 있는 셈이다.

이동임·김현수(2006)의 연구에 의하면 2006.9-10월에 고용허가제에 의해 외국인력을 고용하고 있는 253개 제조업체의 인사담당자에 대한 설문조사 결과 외국인력의 직무수행에 대한 만족도가 40.4%에 불과하고, 기업이 원하는 직무를 수행할만한 능력을 보유하고 있는 경우는 53.4%에 불과한 것으로 나타났다. 외국인력에 대한 수요에 있어서 단순노무인력에 대한 수요(51.3%) 못지않게 좀 더 숙련된 기능·조작 인력 공급이 필요하고 반숙련인력(36.0%)이나 숙련인력(12.7%)에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 현행 고용허가제 하에서 도입되고 있는 외국인근로자의 질적 수준이 사업주가 기대하는 수준에 미치지 못하고 있음을 보여준다.

따라서 사용자가 채용하고자 하는 자격을 갖춘 양질의 외국인력을 선별하여 도입할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다. 외국인 선발 시 먼저 국내 사용자의 구인자에 대한 요건을 명확히 하여, 이를 송출국과 송출기관에 보내서 이러한 자격을 갖춘 외국인력이 선발될 수 있도록 하여야 한다. 국내 고용허가 기업과 긴밀한 협력관계에 있는 송출국 기업의 근로자 중에서 재직기간이 일정기간 이상 되고 귀국 후 다시 원래의 직장에 복귀하여 국내 고용허가 기업과 긴밀한 협력이 유지될 것으로 기대되는 외국인근로자만을 도입하고, 사전에 고용하고자 하는 기업의 대표가 직접 송출국을 방문하여 선발하거나 국내 대행기관의 직원이 면접을 하여 양질의 인력만을 도입하는 방안을

9) 대표적으로 베트남은 이런 기준에 따라 해외에 보낼 자국 인력을 선발하고 있다.

검토하여야 한다¹⁰⁾. 이 과정에서 외국인력의 도입과 관리에 대해 이미 많은 경험과 매뉴얼을 가지고 있는 국제이주기구(IOM) 등의 협력을 받는 것도 좋은 방법이다.

한국에 고용될 경우 한국어로 기본적인 의사소통이 가능한 외국인 근로자를 선별하는 방법으로 송출국가에서 한국어 시험을 실시하도록 하고 있는데, 대부분의 송출국에서 한국어 학원의 과도한 수업료와 한국어 시험 응시 과정에서의 비리가 발생하고 있다. 그러나 한국어 능력과는 무관하게 한국어 시험에 응시하는 사람의 대부분이 합격하고 있어 시험의 공신력이 실추되고 있으나 이에 대한 관리가 이루어지지 못하고 있어 한국어시험의 무용론이 제기되고 있다. 한국어능력시험에 대한 문제점 발생의 근본 원인은 시험 관리의 전문성이 없는 한글학회와 한국어국제화재단이 시험문제 출제뿐만 아니라 시험 시행 업무까지 맡고 있는 데서 발생하고 있다. 따라서 한글학회와 한국어국제화재단은 전문기관으로서 시험문제출제만 담당하고 시험 시행은 이 분야의 경험과 지식이 풍부하며, 외국인력 도입 대행 업무를 총괄하고 있는 한국산업인력공단이 직접 하는 방법으로 개선하거나, 한국어능력시험 일체를 한국산업인력공단에 이관하여 일원화할 필요가 있다.

(4) 송출기관 및 국내 고용허가제 대행기관의 투명성과 송출 비용

외국인근로자의 선발과 도입과정에서의 송출비리를 막기 위해 한국의 고용허가제 하에서는 한국과 송출국의 공공기관만이 관여하도

10) 일본의 경우 연수생을 도입한 경우에도 외국인이 현재 고용되어 있는 송출국의 기업에 다시 복직한다는 것을 외국인 근로자와 그의 현재 사업주가 서약하고 공증을 받은 자만을 도입하여 이탈자가 거의 발생하지 않고 있다.

록 하고 민간영리기관의 개입을 금지하고 있다. 그런데 송출국의 정부기관이나 공공기관이 외국인력의 선발과 도입을 담당한다고 해서 반드시 송출과정이 투명해지고 송출비용이 저렴해진다는 보장이 없다. 왜냐하면 일부 송출국은 한국에의 합법적인 취업은 외국인근로자 본인에게는 특혜에 해당한다며 3-4개월분의 임금을 국가가 세금으로 징수하고 있을 뿐만 아니라 송출국의 담당 공무원이나 직원이 송출비리를 저지르는 일이 다반사로 발생하고 있기 때문이다. 따라서 송출국의 송출과정에 대한 지속적인 점검과 평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다.

그런데 현재 한국산업인력공단 직원을 송출국에 1명씩 파견하여 점검 및 평가 업무를 담당하게 하고 있으나 외교관 신분이 아니라는 이유로 정상적인 업무수행을 할 수 없는 상황에 있다. 따라서 이에 대한 객관적이고 과학적인 모니터링 체제를 갖추거나 국제이주기구(IOM)와 같은 국제이주문제를 전문적으로 다루어온 국제기구와 협력하여 이 기구에 의뢰하여 송출 및 외국인근로자 관리업무를 대행하게 하는 방식을 검토할 필요가 있다. IOM은 이미 유럽의 여러 나라로부터 이러한 사업을 의뢰받아 성공적으로 업무를 추진해온 경험이 있고 한국과도 이러한 협력을 할 의사를 표명하고 있다. 따라서 일부 송출국에 대해서라도 시범적으로 IOM에 의뢰하여 한국 기업이도입하는 외국인력의 선발과 송출 및 사후관리를 맡도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 국제노동이동과정에서는 가끔 송출국과 수입국 간의 외교문제로 비화될 수도 있는 사안이 발생하기 때문에 국제기구를 활용한다면 이러한 문제를 예방할 수 있고 발생하더라도 훨씬 더 원만한 해결을 기대할 수 있는 장점도 있다.

(5) 사증심사, 입국심사 및 국경통제

사증심사, 국경 통제, 공항 및 항구에서의 입국심사가 효율적으로 이루어져야 불법체류 외국인을 감소시킬 수 있다. 우리나라의 사증심사 및 입국심사는 선진국에서도 벤치마킹을 해갈 정도로 비교적 잘 정비되어 있다고 한다¹¹⁾. 그럼에도 불구하고 송출국의 근로자들은 브로커에게 돈만 주면 위·변조 서류를 만들어 한국의 사증을 받는 것이 어렵지 않다고 생각하고 있는 것이 현실이다. 따라서 사증심사과정에서 위·변조 서류를 발견하거나 불법체류 가능성이 많은 사람을 선별해 낼 수 있는 제도적 장치를 강화하여야 할 것이다.

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여 있고 북쪽에는 경계가 삼엄한 휴전선이 있어 국경통제는 비교적 용이한 여건을 갖추고 있다. 그럼에도 불구하고 2002년 상반기에 비정규이주자 자진신고기간에 신고한 256,107명의 외국인 중 6,943천명이 체류자격이 없었고, 7,243명이 체류자격을 기재하지 않았으며(유길상 외, 2003, 37-40쪽), 이들의 대부분이 밀입국자인 것으로 추정되고 있다. 이는 한국의 국경통제에 상당한 문제가 있음을 보여주는 것으로서 밀입국을 효과적으로 방지하기 위한 대책이 필요함을 시사하고 있다.

(6) 입국 전 교육 및 홍보

입국 전에 송출국에서 실시하는 사전취업교육 기회를 잘 활용하여 한국에 대한 이해와 고용허가제에 대한 이해를 높이는 것도 외국인의 불법체류와 취업을 예방하는 방법 중의 하나이다. 따라서 송출국의 정부, 송출기관, 취업희망자 등에 대한 수입국의 외국인력정책 및 법

11) 법무부 담당자의 견해에 의하면 한국의 사증심사과정에서 위·변조 서류 적발률은 일본에 비해서도 월등히 높은 세계 최고 수준이라고 한다.

령에 대한 홍보를 강화하여야 한다.

특히 한국은 오랫동안 외국인력을 근로자 신분으로 합법적으로 고용할 수 있는 제도적 장치가 없었기 때문에 외국인력을 불법으로 고용하는 것을 정부가 방치하여왔고, 가끔씩 정부가 불법체류 및 취업자에 대한 집중단속을 하면 시민단체와 경영단체가 반대하면서 이들을 보호해온 결과 아시아에서 불법체류 및 취업을 하기가 가장 좋은 국가로 인식되어 왔다. 또한 한국은 국민들이 온정적이어서 다른 국가와는 달리 고용허가제 하에서도 사업주의 대부분이 외국인근로자의 숙박비용과 식사비용을 부담하고 있기 때문에 외국인근로자들이 한국에서 근로하는 것을 가장 선호하고 있다. 이와 같이 오랫동안 산업연수생제도를 운영해 오면서 불법체류와 취업을 사실상 묵인해와 불법체류 및 취업에 따른 기대손실이 크지 않았다는 것을 잘 알고 있는 국내 사업주와 국내취업을 희망하고 있는 외국인근로자들은 지금도 한국 정부의 의지가 과거와 비슷할 것이라고 기대할 가능성이 높다. 따라서 불법으로 체류 및 취업을 할 경우 반드시 발각되어 처벌받게 된다는 강력한 단속의지가 충분히 전달되도록 홍보를 하여야 하고, 그 경우의 기대손실이 얼마나 되는가를 구체적으로 적시하여 홍보할 필요가 있다.

특히 사전취업교육단계부터 자진귀국을 유도하기 위한 교육이 이루어지는 것이 중요한데, 이에 대한 교육프로그램은 마련되어 있지 않다. 현재의 사전취업교육은 한국어 교육, 한국문화의 이해, 고용허가제의 이해, 산업안전 등 기초교육, 업종별 교육으로 구성되어 있고 외국인근로자가 본인이 한국에서 버는 돈을 어떻게 저축하고 관리하여 귀국 후 어떠한 계획을 실현할 것인지를 진지하게 생각하게 하기 위한 교육은 실시하지 않고 있다. 따라서 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 마련하여야 하는데, 아직까지 이러한 제도적 장치는 제대로 구축되어 있지 않다. 따라서 송출국에서의 사전취업교육이 효과적으로 이루어지고 있는지, 문제점은 없는지 지속적인 모니터링과 평가체계를 구축하여야 한다.

외국인근로자에 대한 교육뿐만 아니라 국내 사용자 및 근로자에 대한 교육과 홍보도 실시하여야 한다. 외국인력정책 및 법령에 대한 홍보(사업주가 준수해야 할 절차, 위반시 처벌 내용 등)를 통해 불법으로 외국인을 고용하지 못하도록 계도하고, 외국인근로자 국가에 대한 문화를 이해할 수 있도록 외국인근로자가 입국하기 이전 단계부터 국내 사용자 및 근로자에 대한 다양한 교육을 전개할 필요가 있다.

2) 입국 후 체류 및 취업단계

(1) 체류 및 취업관리

① 관련부처 및 기관 간의 협력체계

외국인력이 국내에 취업을 목적으로 유입되면 외국인력을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 잘 마련하는 것이 중요하다. 외국인력정책은 정부의 거의 모든 부처와 관련되어 있다. 총괄조정은 국무조정실과 노동부가 관장하지만 외국인의 체류 및 출입국 관리에 대해서는 법무부, 외국인력의 도입이 경제 및 산업에 미치는 긍정적인 역할을 최대화 하고 부정적 영향을 최소화 하는 문제에 대해서는 재정경제부, 산업자원부, 건설교통부, 농림부, 해양수산부 및 중소기업청이, 외국인근로자의 건강관리에 대해서는 보건복지부가, 외국인근로자의

한국어교육 및 청소년의 외국문화에 대한 교육과 관련해서는 교육인적자원부가, 외국인근로자의 한국문화적응과 우리나라 사용자 및 근로자의 외국문화 적응에 대해서는 문화관광부가, 외국인근로자의 거주 및 주거문제에 대해서는 행정자치부 및 각 지방자치단체가 각각 관여되어 있다. 이처럼 외국인력 문제는 다양한 부처가 관련되어 있기 때문에 관련부처 및 기관간의 효율적인 협력체계의 구축이 매우 필요하다.

그런데 한국은 관련부처 간의 협력체계가 아직 미흡하다. 국무조정실의 정책조정기능이 미약하고 저숙련 외국인력정책이 전체 산업정책 및 인력정책의 큰 틀 속에서 중장기적인 비전과 목표 하에 추진되지 못하고 있다. 전문기술 외국인력정책과 국적제도, 저숙련 외국인력정책과 산업구조조정, 외국인력정책과 내국인력정책, 외국인력정책과 재외동포정책 등이 상호 유기적인 연계와 원칙이 없이 때로는 상호 모순적으로 추진되는 경우가 빈번하다. 예컨대 저숙련 외국인력정책을 기업구조조정과 연계 없이 추진하여 영세기업을 외국인력에 의존하여 연명하게 함으로써 장기적으로 국가경쟁력을 약화시킬 수도 있는데, 외국인 고용허가와 기업구조조정정책 간의 연계가 없다. 재외동포를 영세 서비스업에 취업하게 함으로써 내국인의 일자리를 잠식하기 시작하고 있으나 내국인 고용정책은 외국인력정책과 무관하게 진행되고 있다. 고급전문기술인력의 유치를 위해 각국이 경쟁하고 있으나 한국은 이에 대한 명확한 목표나 전략이 없고 세계에서 가장 경직적인 국적단일주의를 통해 다국적 보유 내국인의 한국국적 포기를 강요하고 있다.

고용허가제의 성공적인 정착을 위해서는 관련부처 및 정책 간의 연계가 잘 이루어지는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 외국인력정책 위원회와 외국인력고용위원회의 운영을 내실화하여 실질적인 심의가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

② 외국인근로자의 거주 및 고용관리

외국인근로자가 입국하면 입국 즉시 국내 적응을 위한 20시간 이상의 취업교육을 받도록 하고 있는데, 이 기회를 이용하여 고용허가제 및 출입국관리법령에 대한 교육을 실시하여 불법체류 및 취업을 예방하는데 노력하고 있다. 그런데 교육내용이 한국어 교육, 고용허가제 및 출입국관리법, 한국어 및 한국문화, 기초기능, 이탈방지, 산업안전보건, 근로기준법 등에 대해서만 교육을 하고 있는데, 한국에서 근로하면서 저축과 소비, 송금을 어떻게 하고 미래를 준비하여 귀국할 것인지에 대해서도 교육을 할 필요가 있다. 왜냐하면 미래에 대한 준비 없는 해외취업은 계획대로 목돈을 마련하지 못해 불법체류를 할 유인을 제공하기 때문이다.

외국인근로자는 입국일로부터 90일 이내에 체류지 관할 출입국관리사무소에 외국인등록을 하도록 하고(출입국관리법 제31조) 체류지를 변경한 경우에는 14일 이내에 새로운 체류지를 관할하는 시·군·구의 장 또는 출입국관리사무소에 전입신고를 하도록 함으로써(출입국관리법 제36조) 외국인근로자의 체류관리를 하고 있다. 그러나 이러한 관리가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 관할 자치단체가 외국인근로자의 거주이동을 파악하고 필요시 국내적응 지원과 보호를 할 수 있는 행정체계를 갖추어야 한다.

외국인 근로자는 입국한 날로부터 3년의 범위 내에서 취업활동을 할 수 있으나 고용허가는 1년 단위로 이루어지기 때문에 매년 근로계약을 갱신하고 체류기간을 연장 받아야 하며, 국내에서 3년까지 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날로부터 1년이 경과하지 아니한 자는 다시 국내에서 취업할 수 없다(법 18조). 이는 외국인력을 합법적으로 고용할 수 있도록 허용하면서도 3년의 범위 내에서만 고용하도록 하고, 반드시 순환원칙을 준수하게 함으로써 저숙련 외국인력의

정주를 방지하기 위함이다. 그러나 이러한 순환원칙이 제대로 지켜지도록 하기 위해서는 사용자나 외국인근로자의 협력이 절실하다.

합법적으로 취업한 외국인근로자는 내국인과 동일한 보호를 받는다. 외국인근로자의 고용관리 차원에서 사용자가 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 주요사항을 변경하는 등 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령 제23조 제1항의 사유가 발생한 때에는 노동부장관에게 신고하도록 하고 있다. 또한 노동부장관은 매년 1회 이상 외국인근로자를 고용하고 있는 사업장에 대한 지도점검을 실시하고 위법사실이 있는 경우에는 관계법령에 따라 필요한 조치를 하도록 하고 있다(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령 제23조 제2항 및 제3항).

위와 같이 현행 외국인 고용허가제는 외국인근로자의 고용 및 보호에 대해서는 국제기준에 맞추어 충분한 보호장치를 두고 있다 그러나 이러한 내용이 법률에 규정되어 있다고 해서 자동적으로 달성되는 것은 아니며, 정부, 사용자, 외국인근로자, 시민단체의 협조와 노력이 필요하다. 이런 의미에서 정부, 경영계, 노동계, 시민사회 간의 협력 등 외국인력문제를 다룰 사회적 협의체를 구성하여 운영하는 것도 필요하다.

노동부 자료에 의하면 일반 고용허가제를 통해 입국한 외국인 근로자 중 사업장 이탈자는 2006.8월까지 모두 1,714명으로서 전체 입국 외국인근로자 57,856명의 3.0%이다¹²⁾. 이는 산업연수생제도로 입국한 62,957명 중 23,905명이 사업장을 이탈하여 이탈률 38.0%에 비하면 양호한 편이다. 그러나 아직 고용허가제는 제도시행 초기에 있기 때문에 외국인력 모니터링을 위한 인프라 및 외국인력정책에 대한 평가체계를 효율적으로 구축하여 비정규이주자의 발생요인을 사전에 차단하고 성공적인 외국인력제도로 정착시켜야 할 것이다.

12) 노동부 외국인력고용팀, 「2006.8월 현재 고용허가제 관련 통계」, 2006. 10.

(2) 불법체류 및 불법취업에 대한 단속 및 처벌

외국인을 불법으로 고용하는 국내사업주에 대한 감독과 처벌은 불법취업 외국인을 고용할 경우의 노동비용을 임금 이외에 불법고용사실이 발각되어 처벌받게 되는 경우에 기대되는 손실액(risk premium)만큼 증가하여 외국인의 불법고용에 대한 수요를 감소시키는 효과가 있다. 따라서 불법체류 외국인에 대한 사업주의 수요를 억제하여 외국인의 불법적인 유입을 감소시키기 위한 2차적인 통제수단이다.

그러나 유럽과 미국의 경험에 의하면 사업주에 대한 제재도 불법체류외국인을 감소시키는 데는 매우 제한된 효과밖에 없다는 것이다(Tapinos, 2000). 그 이유는 첫째, 사업주가 외국인을 불법으로 고용하고 있는지를 확인하는 것이 용이하지 않다. 감독관청에서 수많은 사업주를 대상으로 외국인을 불법으로 고용하고 있는지를 일일이 확인하는 것이 행정적으로 거의 불가능하며, 사업주가 외국인을 고용할 경우 외국인이 합법적인 체류자이고 정당한 취업허가서를 발급받았는지를 확인하도록 의무화하더라도 이를 이행하고 있는지를 감독하는 것이 현실적으로 어렵다. 둘째, 외국인을 불법으로 고용하였다고 하여 사업주를 처벌하는 것이 지역경제상황을 어렵게 한다는 이유로 정치적 압력을 받게 되므로 법령대로 처벌하는데 상당한 어려움이 있다. 셋째, 외국인을 합법적으로 고용하기 어려워 외국인을 불법적으로 고용하게 되는데 사업주에 대한 처벌을 하더라도 내국인근로자의 구인에 어려움이 있고, 고용허가를 받은 외국인을 적기에 구할 수 없을 경우에는 사업주가 외국인 불법고용에 따른 기대비용(expected cost)이 외국인을 불법으로 고용할 경우와 합법적으로 고용할 경우의 노동비용의 격차보다 작을 경우에는 사업주가 외국인을 불법으로라도 고용하려고 할 것이다.

불법체류나 불법취업을 하는 외국인근로자의 입장에서 보면 불법체류나 불법취업에 따른 기대손실(expected loss)은 불법체류나 불법취업 사실이 적발될 확률과 적발되었을 경우 받게 되는 처벌의 내용의 곱에 의해 결정된다. 즉,

$$\text{기대손실} = \text{적발될 확률} \times \text{적발 시 처벌내용}$$

그런데, 적발될 확률을 높이기 위해 출입국관리국의 단속공무원을 대폭 늘리는 것은 한계가 있기 때문에 외국인근로자의 선별과정에서 불법체류나 불법취업의 가능성이 상대적으로 적은 양질의 인력을 선별하여 도입하는 것이 중요하며, 적발 시 처벌내용의 수준을 높이는 방안을 검토할 수 있다.

우리나라의 출입국관리법령과 외국인근로자의 고용 등에 관한 법령에 의하면 불법체류 및 불법취업 외국인 및 그 사업주, 알선자 등에 대해 엄격한 제재조항을 두고 있다. 제재의 대상은 국내 사용자, 불법체류외국인, 외국인의 불법적인 입국·체류·취업 등을 알선하는 자로 구분할 수 있는데, 어느 하나의 대상만을 제재하는 것이 아니라 불법적인 입국·체류·취업에 관련된 모든 당사자를 대상으로 하고 있다.

그러나 문제는 이러한 법령의 내용이 제대로 집행되어 외국인근로자와 그 사용자 등이 이러한 처벌조항이 두려워 불법을 저지르지 않도록 하는 것이 중요하다. 그런데 고용허가제 시행을 앞두고부터 불법체류외국인 등에 대한 단속이 강화되어 왔지만 많은 시민단체가 불법체류외국인을 보호하고 단속을 비난하는 경우가 많았으며, 다시 불법체류외국인의 합법화 조치를 건의하고 있다. 이러한 시민단체의 행동은 자칫 불법체류외국인에 대한 보호처를 제공함으로써 부작용을 초래할 가능성이 있다.

특히 한국은 오랫동안 비정규이주자도 묵인해온 전통이 강하여 많

은 외국인들이 단기체류목적의 사증으로 입국한 다음 일단 불법으로 취업하는 경향이 아직도 강하다. 따라서 불법체류 및 취업자는 반드시 적발하여 처벌을 받는다는 것을 인식하도록 지속적인 단속이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 150여명에 불과한 출입국관리국 단속공무원의 증원도 검토할 필요가 있다.

3) 귀국단계

(1) 자진귀국 유인 프로그램

① 수입국에서의 자진귀국 유인 프로그램

한국의 고용허가제에서는 외국인력의 자진귀국을 촉진하고 사업장이탈을 방지하기 위해 출국만기보험·신탁제도¹³⁾, 귀국비용보험·신탁제도¹⁴⁾, 사업주의 임금체불에 대비한 보증보험제도¹⁵⁾를 시행하고 있

-
- 13) 외국인근로자를 고용하는 사업 또는 사업장의 사용자는 외국인근로자를 피보험자 또는 수익자로 하여 출국만기보험 또는 출국만기일시금신탁에 가입하여야 한다(법 제13조). 출국만기보험 또는 출국만기일시금신탁에 가입한 경우 퇴직금제도를 설정한 것으로 본다. 이는 중소기업들의 퇴직금 일시 지급에 따른 부담을 완화하면서 외국인 근로자의 체류기간 만료 후 출국을 유도하고자 하는 제도적 장치이다.
 - 14) 외국인근로자는 귀국 시 필요한 비용에 충당하기 위하여 보험 또는 신탁에 가입하여야 한다(법 제15조). 이는 귀국경비 부족을 이유로 불법 체류하는 것을 방지하기 위해 외국인근로자가 체류기간 만료 도래 시 출국을 유도하고 불법체류 방지 및 귀국 시 필요한 비용에 대비하기 위한 것으로 귀국비용보험은 체류기간 만료 등으로 귀국하는 경우에만 지급된다.
 - 15) 상시 300인 미만의 근로자를 사용하는 사업장 또는 임금채권보장법이 적용되지 아니한 사업장의 사업주는 외국인근로자에 대한 임금체불에 대비하기 위하여 보증보험을 가입하여야 한다(법 제23조). 이는 외국인근로자의 임금체불 문제를 조속히 해결하고 임금체불을 이유로 불법 체류하는 것을 방지하기 위한 것이다.

고, 외국인근로자가 임금체불 등을 이유로 불법체류하는 것을 방지하기 위해 근로관계의 종료, 체류기간의 만료 등으로 외국인근로자가 귀국하는 때에는 귀국하기 전에 임금 등 금품관계를 청산하는 등 필요한 조치를 사업주가 취하도록 의무화하고 있다(법 제16조). 그러나 이러한 제도적 장치는 필요조건은 되지만 충분조건은 되지 못한다. 따라서 국내에 입국하자마자 다양한 교육훈련기회¹를 활용하여 자진귀국의 장애요인을 제거하고 외국인근로자 스스로 근검절약하여 3년 근로 후 귀국 시에는 송출국에서 창업을 하거나 주택을 마련하는 등의 계획을 실현할 수 있도록 경제교육은 물론 귀국 후 겪게 될지도 모를 다양한 어려움을 극복하는 정신적 준비까지도 교육시켜줄 필요가 있다.

흥미있는 사실은 어느 나라에서나 비정규이주자에 대한 단속이 엄격해지면 자진귀국자가 크게 증가하고 단속이 느슨해지면 자진귀국자가 감소한다는 것이다. 따라서 자진귀국을 유도하기 위한 제도만으로는 한계가 있고 비정규이주자에 대한 일관되고 엄격한 단속을 통해 정부의 확고한 의지를 보이는 것이 중요하다.

② 송출국에서의 자진귀국 유인 프로그램

자진귀국을 유도하기 위해서는 자국으로 귀국하는 것이 더 이득이라는 확신을 심어주는 데서부터 불발하여야 한다. 자국에서 일자리를 구하지 않고 외국에서 일자리를 구하고자 하는 목적은 주로 더 많은 소득을 단기간에 얻어 귀국 후에 잘 살아보고자 하는 욕구가 있기 때문이다. 따라서 이러한 욕구가 강한 사람들이 해외로 이주하여 취업하는 경향이 강한데, 외국에서 벌어들인 1달러는 귀국 후에 자국에서 승수효과를 통해 약 2달러의 소득을 창출하는 경향이 있다고 한다(Martin, 2004). 따라서 외국인근로자의 자진귀국을 촉진하기 위해서는

외국인에 대한 출입국관리정책뿐만 아니라 귀국 후에 더 많은 소득이 창출될 수 있도록 하는 송출국에서의 경제정책이 병행되어야 한다 (Martin, 2004).

많은 외국인근로자들은 고국에 보낸 송금을 가족이 낭비해버리거나 과도한 송출비용으로 여전히 빚을 진 상태이거나 당초 기대한 만큼 저축하지 못하여 자진귀국 대신 돈을 더 벌기 위해 불법체류하는 경우가 많다. 따라서 이러한 불법체류의 경제적 요인을 사전에 제거하기 위해 출국 이전 단계부터 본인과 가족에 대한 경제교육을 실시하는 것이 바람직하고 귀국 후에도 창업 등을 충분한 준비 없이 하여 파산하는 일이 없도록 정부나 NGO의 지원이 필요하다. 송출국 정부가 자국의 해외근무 근로자들을 우대하는 금융상품을 개발하여 시행하거나 귀국 후 자영업 창업에 대한 컨설팅 서비스를 제공하고, 송금액이 낭비되지 않고 저축될 수 있도록 근로자와 그 가족에 대한 교육도 실시하는 것이 필요하다. 또한 귀국 후 가족과의 재결합 과정에서도 상당한 어려움에 직면할 수 있으므로 송출국 정부가 원만한 가족 재결합을 위한 지원도 적극적으로 실시하여야 한다. 이와 같은 자진귀국 촉진 프로그램을 송출국 정부가 적극적으로 실시하는 것을 의무화하도록 향후 송출국과의 양해각서 내용을 보완할 필요가 있다.

(2) 비정규이주자의 합법화조치 및 사후 관리

ILO협약 제143호는 비정규이주자에 대한 합법화조치(legalization, regularization, 또는 amnesty)를 비정규이주자를 감소시킬 수 있는 대안의 하나로 언급하고 있다. 비정규이주자에 대한 합법화 조치는 비정규이주자의 숫자가 너무 많을 때 이를 현실적으로 받아들여 이후 특단의 조치를 취하고자 하는 경우에 취하는 조치다. 이탈리아, 한국, 말레이시아, 스페인 등 여러 나라가 합법화 조치를 취한 적이 있으나

합법화 조치는 이를 기대한 또 다른 불법체류를 야기할 수 있다는 이유로 대부분의 수입국들은 합법화 조치에 대해 부정적인 반응을 보이고 있다. 또한 합법화조치가 모든 비정규이주자를 대상으로 하는 것이 아니라 일정한 요건을 갖춘 비정규이주자만을 대상으로 하기 때문에 합법화조치만으로는 비정규이주자 문제를 해결할 수는 없다.

유럽과 미국 등의 경험¹⁶⁾에 의하면 합법화조치가 비정규이주의 근본요소에 영향을 미치지 못하였으며, 그 결과 비정규이주자 문제를 해결하지 못하였다. 이는 합법화조치가 시행되어서는 안된다는 것을 시사하는 것이 아니라 합법화조치는 이미 존재하는 비정규이주자의 지위를 합법적으로 인정해줄 뿐 미래의 비정규이주 문제에 대해서는 영향을 미치지 못한다는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 것을 시사하는 것이다(Tapinos, 2000). 미국의 경험에 의하면 비정규이주자에 대한 새로운 합법화조치가 있을 것이라는 기대가 없는 경우에도 비정규이주자는 증가한다는 것이며, 유럽의 경험에 의하면 합법화조치를 할 것인지 안할 것인지를 선택할 것이 아니라 합법화조치를 반복적으로 할 것인가 아니면 사안별로 신중하게 할 것인지를 선택의 문제라는 것이다(Tapinos, 2000).

합법화조치는 비정규이주자의 규모와 이들의 특성을 파악할 수 있고, 비정규이주자 증가에 따른 범죄 증가와 인권침해 등의 사회적 문제를 완화할 수 있는 등의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 합법화조치를 기대하고 불법으로 입국하거나 사증 유효기간을 초과하여 비정규이주를 하도록 조장할 가능성도 있기 때문에 합법화조치를 반복적으로 실시하지 않은 것이 바람직하다(Yoo, Lee, and Lee, 2004).

한국은 1992년 6월 비정규이주자에 대한 자진신고를 받아 형사처

16) 프랑스는 1981-1982년과 1997-1998년에, 그리스는 1987-1989년에, 1990년, 1996년에, 포르투갈은 1992-1993년과 1996년에, 스페인은 1985-1986년, 1991년 및 1996년에, 미국은 1986년과 1997-1998년에 합법화조치를 단행하였다(OECD, 2000, p.56).

별 면제 및 출국기한 연기조치를 처음 시작한 이후 지금까지 자진출국자에 대한 한시적인 비정규이주자에 대한 처벌 유예(10회), 출국기한 유예(7회) 등 총 17회에 걸쳐 자진출국 비정규이주자에 대한 형사 처벌 면제 및 출국기한 유예조치를 반복하였다.

2002년 3~5월 기간 동안 비정규이주자에 대한 자진신고를 받아 2003년 3월 말까지 1년간 준비기간을 부여하였는데, 이 기간 중 자진 신고를 한 비정규이주자는 총 신고 대상자 276천 명의 93%에 이르렀다. 2002년 11월에는 현실적으로 이들 비정규이주자를 모두 출국시키는 것이 쉽지 않은 현실을 감안하여 일시출국 부담을 완화하고 산업인력 공백을 최소화하기 위하여 3년 미만 비정규이주자에 대해서는 1년간 출국을 재유예하였다. 2003년 고용허가제의 입법과정에서는 「외국인 근로자 고용허가 등에 관한 법률」 부칙 제2조에서 기존의 비정규이주자를 체류기간별로 구분하여 합법화 하였다¹⁷⁾.

한국은 1992년 이후 수차례 비정규이주자에 대한 합법화조치를 반복함으로써 비정규이주 분위기를 조장하고 결국 또 다른 합법화조치

17) 2003년 3월 31일을 기준으로 국내 체류기간이 4년 미만인 자(약 227천 명) 중 2003년 3월 31일을 기준으로 체류기간이 3년 미만인 자(약 162천 명)는 노동부 장관이 정하여 공표한 업종¹⁾에서 취업을 하고 직업안정기관에서 2003년 10월 31일까지 취업확인서를 발급받고 2003년 11월 15일까지 법무부에 국내 체류를 신고한 경우 노동부 장관이 정한 업종에서 총 체류기간이 2년을 넘지 아니하는 범위 내에서 최장 2년간 취업을 허용하도록 하였다. 2003년 3월 31일을 기준으로 체류기간이 3년 이상 4년 미만인 자(약 65천 명)는 노동부 장관이 정하여 공표한 업종에서 취업을 하고 직업안정기관에서 2003년 10월 31일까지 취업확인서를 발급받고 법무부에서 사증발급인정서를 발급받아 자진출국하면 재입국 및 취업을 허용한다. 다만, 재입국하여 취업하는 경우 출국 전 체류기간과 합하여 5년을 넘지 않아야 한다. 취업허용 업종이 아닌 업종에 종사하고 있는 불법체류 외국인 근로자는 노동부 고용안정센터를 통해 취업허용 사업체로 이동해야 한다. 2003년 3월 31일 현재 4년 이상 불법체류 외국인 근로자 등 합법화 대상이 아닌 자에 대해서는 2003년 11월 15일까지 자진출국 기간을 설정하여 운영하며 이 기간 동안에 외국인 비정규이주자가 자진 출국하는 경우 범칙금을 면제한다. 자진출국하지 않는 자에 대해서는 정부 차원에서 업정단속을 실시한다.

를 기대한 비정규이주자가 급증한 데다 입국 후에는 출국을 기피함에 따라 비정규이주자가 급증하게 되는 한 요인이 되었다. 더구나 한국이 비정규이주자에 대해 관대하고 시민단체들이 보호해준다는 인식이 만연함에 따라 한국에서의 비정규이주가 증가하는 악순환 구조가 계속되고 있다. 더욱이 2003년에 합법화조치에 의해 합법체류자로 전환된 외국인력의 96%가 2006.10월 현재 다시 비정규이주자가 되었다는 사실은 한국에서 비정규이주자의 합법화조치가 사실상 무의미했던 것으로 드러나고 있다. 따라서 향후 합법화조치는 더 이상 없을 것이라는 신호를 시장에 보낼 필요가 있으며, 부득이하게 할 경우라면 사전에 치밀한 준비와 사후관리대책을 마련하여 실시하여야 할 것이다.

4) 국제협력

비정규이주자를 최소화하기 위해서는 송출국과 수입국 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 한국은 고용허가제 하에서 외국인근로자를 도입하는 경우 인력모집 및 송출과정에서의 투명성 확보와 양국 정부의 책임 강화를 위해 송출국가 정부와 정부간 양해각서(MOU)를 체결하고 있다¹⁸⁾. 양해각서의 주요 내용은 구직자 선발기준, 송출과정의 투명성·공정성 확보 등을 위한 정부기관 또는 공공기관에 의한 인력송출 의무, 출국 전 사전교육 의무, 근로자의 고용사업장 무단이탈 방지와 자진귀국 담보 등을 위한 송출국가와 기관의 자국 근로자 관리 의무 등이 핵심이다. 특히 양해각서를 갱신할 경우 각 송출국가별로 불

18) 외국인력정책위원회에서 송출국가로 결정된 10개국 중 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 우즈베키스탄, 파키스탄 등 7개국과 이미 양해각서를 체결하였고, 인도네시아와는 송출과정 투명성 및 효율성 제고를 위한 후속 합의서 체결 후 인력 도입을 재개할 예정에 있고, 중국 및 캄보디아는 일부 미비점 보완 후 양해각서를 체결할 예정으로 있다.

법체류 및 취업자의 비율을 고려하여 갱신 여부를 결정할 계획이기 때문에 양국 간의 긴밀한 협력이 이루어진다면 상당한 효과가 있을 것으로 기대된다. 그러나 양해각서의 내용에 송출국에서의 인력선발에 대한 기준이 연령(18-40세), 전과자 및 출국 제한자 제외 등의 기준만 있고 국내 사용자의 구인 요건 등에 대한 기준은 없으며, 송출국이 자국 근로자의 자진귀국을 유도하기 위한 프로그램의 실시 의무 등에 관한 규정이 없으므로 앞으로 양해각서를 갱신한 과정에서 이를 보완하여야 할 것이다.

비정규외국인근로자가 발생하는 원인은 여러 가지가 있으나 가장 중요한 원인은 임금수준이 높은 수입국에서는 노동력 부족 현상이 심화되어 외국인력에 대한 수요가 증가하고 있는데 반해 취업기회가 부족하고 임금수준이 현저히 낮은 송출국으로부터의 무제한적인 인력 유입 압력이 시장원리에 의해 발생하고 있는데, 이를 효과적으로 억제할 수 있는 효율적인 장치를 개발하는데 한계가 있다는 데 있다 (Tapinos, 2000; Wickramasekara, 2004). 수입국에서는 경제발전이 따라 저숙련 인력의 부족현상이 발생하고 있는데, 합법적으로 외국인력을 활용할 수 있는 법적·제도적 장치가 없어 외국인력에 대한 수요를 합법적인 경로를 통해서 조달할 수 없을 때에는 불법적으로라도 외국인력을 고용하고자 하는 사업주가 많아질 것이며, 수입국에서의 외국인력에 대한 수요가 많다는 것을 아는 송출국의 근로자들이 더 높은 임금을 기대하며 관광사증(tourist visa) 등을 받아 입국 한 뒤 불법으로 취업하는 현상이 만연하게 된다. 한국에서 외국인고용허가제가 도입되기 이전에 외국인 산업연수생제도만으로는 외국인에 대한 수요를 충족하지 못해 불법취업외국인이 외국인근로자의 80%에 이르렀던 사실이 이를 입증하고 있다. 따라서 국제기구와의 협력을 통해 송출국의 경제발전을 위한 국제적 지원과 협력을 통해 실업과 빈곤문제를 완화하여 해외로의 불법취업을 억제하는 데도 노력하여야 한다.

정규적인 외국인력의 도입 과정과 절차에 대한 정보가 송출국의 근로자에게 알려지지 않거나 인력의 불법송출, 인신매매, 밀입국을 주선하는 개인이나 단체가 활동하는 경우 비정규이주를 증가시키게 된다(Wickramasekara, 2004). 따라서 이러한 문제가 발생하지 않도록 합법적 이주에 관한 국제홍보활동을 강화하고, 인신매매나 밀입국을 주선하는 개인이나 단체의 활동을 차단하기 위한 국제협력을 강화하여야 한다.

UN은 2006년에 외국인력 문제에 대한 국제협력의 절실함을 논의한 바 있으며, 앞으로 외국인력정책에 대한 국제협력을 강화하기로 의견을 모은 바 있다. 따라서 우리나라도 외국인력정책에 대한 국제협력에 적극 참여하여 송출국과 수입국의 공동이익을 극대화하기 위해 노력하여야 한다. 그동안 우리나라는 IOM이나 ILO 등으로부터 고용허가제 성공을 위한 지원용의 표명을 거부해 왔으나 앞으로는 적극적인 자세로 국제기구의 협력을 활용하는 자세가 필요하다.

5. 결론

외국인의 불법체류와 취업은 외국인력의 유입과 귀국의 모든 단계에서 발생할 수 있다. 따라서 외국인의 불법체류와 취업에 영향을 미치는 모든 이해당사자, 즉 외국인근로자, 외국인의 선발·교육·송출업무를 담당하는 송출국의 송출기관과 수입국의 수입기관, 외국인을 고용하는 기업, 외국인의 불법체류와 취업을 단속하는 수입국의 관련기관, 수입국에서 체류하는 동안 외국인근로자의 체류와 취업에 영향을 미칠 수 있는 수입국의 관련기관과 단체 등 다차원적 접근이 이루어져야 한다(Tapinos, 2000).

Wickramasekara(2004)는 비정규이주를 최소화하기 위한 올바른 접근 방법으로 다음 여덟 가지를 제시하고 있다.

첫째, 근로자의 권리를 존중하는 외국인력 관리체계를 구축하라.

둘째, 비정규 이주를 법률문제나 안보문제로 다루지 말고 노동시장의 문제로 다루어라.

셋째, 송출국에서의 빈곤과 실업의 근본원인을 치유하라.

넷째, 수입국에서의 외국인의 불법고용을 해결하기 위한 조치를 취하라.

다섯째, 정부, 경영계, 노동계, 시민사회 간의 협력 등 국제이주문제를 다룬 사회적 협의체(tripartite framework)를 구성하라.

여섯째, 투명하고 합법적인 외국인력 활용메커니즘을 만들어라.

일곱째, 모든 사회구성원들에게 외국인력의 합법적 활용의 이득(benefits)과 불법적 활용의 위험(risks)에 대해 적극 홍보하라.

여덟째, 송출국과 수입국의 양국간 또는 지역적 협력을 강화하라.

이상의 8가지 방향 중에서 한국이 아직까지 추진하지 못하고 있는 것은 셋째와 다섯째인데, 셋째의 방향은 어느 한 국가만의 노력으로는 한계가 있고 송출국의 노력과 국제협력이 수반되어야 할 사항이지만, 다섯째의 정부, 경영계, 노동계, 시민사회 간의 협력 등 국제이주문제를 다룬 사회적 협의체를 구성하는 문제는 향후 적극 검토가 필요한 사항이라고 판단된다.

세계화의 흐름 속에서 국경간 노동력의 이동은 더욱 활발해질 것이다. 그러나 우리나라가 원하는 특성을 가진 외국인력만을 선택하여 도입한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 더구나 소득수준이 높고 높은 문화수준을 유지하고 있는 외국인력 도입국은 개도국 국민들에게는 취업목적으로뿐만 아니라 관광이나 친지방문 목적 등으로도 가고 싶어 하는 매력적인 나라이다. 문제는 이러한 다양한 외국인 입국자 중에서 취업할 의향이 있는 외국인과 그렇지 않은 외국인을 구별해낼 수 있는 어떠한 행정적인 수단¹⁹⁾도 만족스러운 만큼 효과적이지

않다는 것이다.

입국과정에 대한 통제가 강화되면 입국에 대한 비용을 증가시키기 때문에 신규 유입 외국인은 감소하지만 기존에 입국한 외국인의 체류 기간을 증가시키는 경향이 있다(Tapinos, 2000).

비정규적인 노동력의 국제이동은 정규적인 노동력의 국제이동과 밀접한 연관을 갖고 있다. 따라서 비정규적인 국제 노동력 이동의 문제는 단지 법률적인 문제나 안보적인 문제로만 취급할 것이 아니라 넓은 의미의 노동시장의 문제로 접근할 필요가 있다(Wickramasekara, 2004). 정규적으로 유입된 외국인 노동력이든 비정규적으로 유입된 외국인 노동력이든 모두 수입국 경제에 도움을 준다. 그러나 외국인 노동력이 비정규적으로 유입되거나 불법체류를 하는 것은 바람직하지 않기 때문에 최소화되어야 한다. 모든 외국인은 합법적인 체류자이건 불법적인 체류자이건 기본적인 인권(basic human rights)은 보장되어야 한다. 송출국과 수입국의 정부, 사회적 파트너, 시민단체, 그리고 외국인 근로자가 모두 불법적인 체류를 최소화하기 위해 협력하여야 한다.

그러나 비정규이주자가 정부의 단속이나 자진귀국 프로그램, 송출국 및 수입국 간의 협력에 의해 사라질 수 있다고 생각하는 것은 환상에 불과하다. 비정규직 이주는 법률을 위반한 것이지만 개인의 자유 영역에 속한다. 불법체류 외국인을 단속하는 의무를 다해야 하는 감독공무원과 더 나은 미래를 꿈꾸며 고임금을 좇아 국제이주를 선택하는 이주자는 서로 입장이 다를 뿐이다. 이것이 불법취업외국인 문제의 근원(root)이다(Tapinos, 2000). 따라서 개도국의 경제사회발전을 위한 국제적인 협력과 노력이 성공을 거두어 국가간의 빈부격차가 완

19) 예컨대 입국목적을 분별해낼 수 있는 사증정책(visa policies), 귀국항공권이나 일정액의 현금 소지 등 관광객이 갖추는 일반적 특성을 입국심사과정에서 확인하는 조치, 숙박예약권의 소지 여부 확인, 입국심사과정에서의 인터뷰 과정 등의 수단을 통해 입국목적을 유추해 볼 수는 있다.

화되어야 저숙련 인력의 불법체류와 취업문제가 완화될 수 있을 것이다. 불법체류 및 취업을 완벽하게 해결하는 나라는 없으며 가능하지도 않다. 다만 오랫동안 비정규이주자가 50% 이상을 보이고 있는 것은 다른 나라에 유례가 없는 외국인력정책의 실패를 의미한다. 이제 고용허가제가 시행되어 많은 나라가 한국을 주시하고 있다. 일본도 한국을 벤치마킹하기 위해 한국의 고용허가제에 대한 연구를 활발히 진행 중에 있다. 아직 미흡한 점이 많지만 지금까지의 산업연수생제도의 실패를 거울삼아 세계에 귀감이 될 수 있는 외국인력정책으로 발전시켜가기를 기대한다.

참고문헌

- 강수철. 1996. 『외국인 노동자 고용 및 관리실태와 정책대안』. 한국노동연구원.
- 국무조정실(노동심의관실). 2006. “산업연수제 폐지에 따른 고용허가제 운영체계 개선 방안”.
- 권주안·이병송·조준모. 1995. “외국인 노동의 대체성 분석: 서울지역을 중심으로”. 『경제학연구』, pp. 135-158.
- 노동부. 2006. 『고용허가제 업무편람』.
- 노동부 외국인력고용팀. 2006. “2006.8월 현재 고용허가제 관련 통계”.
- 박영범·로저 뵈닝·마놀로 아벨라. 1996. 『외국인력정책에 관한 연구』. 한국노동연구원.
- 박호환. 1992. “외국인 노동자 고용의 경제적 효과: 국내 고용과 임금을 중심으로”. 『노사관계연구』 3권.
- 법무부. 2006. 『월간 세계이민동향』.
- 유길상·이규용. 2001. 『외국인근로자의 고용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 유길상·이규용·이해춘·조준모·노용진·김현구·박의경. 2004. 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』. 한국노동연구원.
- 유길상·이규용·박성재. 2005. 『저숙련 외국인근로자(E-9) 도입에 따른 고용실태 분석 및 고용관리체계 연구』. 노동부.
- 이동임·김현수. 2006. 『외국인근로자고용과 숙련수요』. 한국직업능력개발원.
- 이혜경. 1994. “외국인노동자 고용에 관한 연구: 국내 노동시장에 미치는 영향”. 『한국사회학』 28권.
- 임현진·설동훈. 2000. 『외국인근로자 고용허가제 도입방안』. 노동부.
- 홍춘욱. 1996. “외국인력 유입이 한국노동시장에 미치는 영향에 대한 고찰: Piore의 분단가설을 중심으로”. 고려대학교 대학원 경제학과 석사학위논문.
- ILO. 2004. *ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management*.
- Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. 1991. *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Martin, Phillip. 2004. "Enhancing national capacity for migration management". ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management, Ayutthaya, Thailand.
- Massey, D. S. 1987. "Do Undocumented Migrants earn Lower Wages Than Legal Immigrants? New Evidence from Mexico". *International Migration Review*. Vol. 21. No. 2. pp.236-274.
- OECD. 2000. *Combating The Illegal Employment of Foreign Workers*.
- Tapinos, Georges. 2000. "Irregular Migration: Economic and Political Issues". *Combating the*

Illegal Employment of Foreign Workers. OECD. pp.13-43.

Wickramasekara, Piyasiri. 2004. "Irregular migration in Asia: Issues and policies". ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management. Ayutthaya, Thailand.

Yoo, Kil-sang., Lee, June., and Lee, Kyu-yong. 2004. *Comparative Study on Labour Migration Systems*. Korea Labour Institute and International Organization for Migration.

1차 검독 완료(2007.6.4.)

2차 검독 완료(2007.6.18.)

<Abstract>

Policy Options for Reducing Irregular Migration
under the Employment Permit System

Yoo, Kil-Sang*

This paper analyzes various policy options for reducing irregular migration under the employment permit system. For this purpose, this paper investigates causes

of irregular migration and policy options for reducing irregular migration in each step of migration process. To minimize irregular migration, choosing the right sending countries with lower irregular migration rate and higher employers' satisfaction rate is important. Thus in the process of revising the MOUs with sending countries, Korea has to adjust the number of sending countries to the optimal level from current ten countries which are beyond efficiently manageable.

The Korean Employment Permit System is a demand-driven system. Thus Korea has to develop effective system to select right qualified migrant workers in the process of recruiting candidates based on the demand of employers. Korea also develop evaluation and monitoring system on the each step of process of the Employment Permit System including recruiting and immigration, managing employment and stay, protecting human rights of migrants, controlling illegal stayers, etc. In managing Employment Permit System, it is quite effective in minimizing irregular migration to use economic

* Professor, Korea University of Technology and Education(ksyoo@kut.ac.kr)

incentives to migrant workers and employers by raising economic returns to regular migration and costs of irregular migration. International cooperation to promote voluntary return in both sending and receiving countries is important as well.

Key words : irregular migration, illegal migration, illegal stayers, illegal employment, Employment Permit System