

외국인고용허가제 시행 3년에 대한 평가

유길상*

- 요약 -

본 연구에 의하면 외국인고용허가제는 송출과정을 투명하고 공정하게 하여 송출비리를 예방하는데 크게 기여한 것으로 나타났다. 입국과정에서 지불한 송출비용이 과거 산업연수생제도 하에 서보다 3분 1 정도 감소하였다. 노동생산성을 고려하면 내·외국 인근로자 간의 임금차별이 거의 없으며, 임금체불과 인권침해사 례도 산업연수생제도에 비해 크게 개선된 것으로 나타났다. 고용 허가제는 외국인근로자의 사업장 이탈률이 3.3%에 불과하여 과 거 산업연수생의 이탈률 50~60%에 비해 크게 개선된 것으로 나타났다.

그러나 여전히 불법체류자가 19만 명이나 존재하고 있어 불법체 류 및 불법취업 근절을 위한 정부의 노력이 미흡하였음을 보여 주고 있다. 건설업의 경우 외국인의 고용이 내국인 일자리를 부 분적으로 잠식하는 현상이 나타나고 있으며, 임금과 근로조건에 도 다소 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 외국인 력의 도입이 산업구조조정을 저해하지 않도록 하기 위한 제도적 장치가 현재의 고용허가제에는 없어 제도적 보완이 시급하며, 양 질의 외국인력을 도입할 수 있는 선별기능을 강화하는 것도 시

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

급한 것으로 나타났다.

주제어 : 외국인고용허가제, 외국인근로자, 불법체류자, 불법취업
자

1. 서론

우리나라는 1980년대 말부터 생산직 인력부족으로 인한 외국인근로자에 대한 수요가 증가해 왔으나 외국인의 국내취업은 전문기술인력에 한하여 허용하고, 단순기능인력에 대해서는 원칙적으로 취업을 금지하는 정책기조를 유지하였다. 그러면서 1991년 11월에 해외투자기업연수생제도를 도입하고 1993년 11월에 산업연수생제도를 도입하였다. 산업연수생제도는 외국인을 사실상 노무에 종사하게 하면서 근로자 신분이 아닌 연수생 신분으로 외국인을 활용함으로써 외국인력의 편법활용, 근로자가 아닌 연수생이라는 이유로 노동법의 보호로부터의 소외, 불법체류 및 불법취업 외국인의 급증, 불법체류를 악용한 외국인의 임금체불과 인권침해 등의 문제를 야기하였다(박영범, 1996; 임현진·설동훈, 2000; 유길상·이규용, 2001; 유길상 외, 2003 등).

정부는 1990년대 중반부터 산업연수생제도의 문제점을 해결하기 위하여 외국인고용허가제의 도입을 여러 차례 시도하였으나, 산업연수생제도에 길들여진 경영계의 반대로 그 뜻을 이루지 못하였다. 고용허가제의 도입이 지연되자 정부는 2000년 4월부터 산업연수생이 일정기간 연수생으로 근무한 후 근로자 신분으로 전환하여 취업할 수 있도록 허용하는 연수취업제를 시행하였다. 2002년 11월부터는 일부 서비스업 분야¹⁾에 국내에 호적 또는 친족이 있는 외국국적동포를 대상으로 3년간 취업활동을 허용하는 취업관리제를 도입하여 시행하였다.

그러나 불법취업 외국인근로자가 계속 증가하자 외국인력 활용제

1) 취업관리제는 음식점업, 사업지원서비스업, 사회복지사업, 하수·폐기물처리 및 청소관련 서비스업, 개인간병인 및 가사서비스업 등 일부 서비스업종에 한정되었다.

도의 부분적인 개선만으로는 한계가 있다는 공감대가 확산되었고, 이러한 국민적 공감대를 바탕으로 2003년 8월 16일 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률”²⁾이 제정·공포되어 2004년 8월 17일부터 외국인 고용허가제를 시행하고 있다.

국내에 연고가 있는 외국국적 동포에게 국내에서 취업활동을 허용한 취업관리제는 고용허가제 시행과 동시에 고용허가제의 특례제도로써 고용허가제에 흡수 통합되었다. 2007년 3월 4일부터는 국내에 호적 또는 친족이 있는 외국국적동포에게 3년간 취업을 허용하던 특례고용허가제를 국내에 연고가 없는 외국국적동포에게도 3년간 취업을 허용하는 방문취업제를 도입하였다³⁾.

2007년 1월 1일부터는 산업연수생제도를 고용허가제로 통합하여 추가적인 산업연수생의 도입을 중단하고 저숙련 외국인력의 고용은 고용허가제로 일원화하고, 해외투자기업연수생제도는 순수한 외국인 연수생제도로 운용하도록 하였다.

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 본 논문은 고용허가제 하에서의 외국인근로자 및 고용사업체의 특성과 고용관리 실태를 분석하고, 고용허가제 시행 3년에 대한 평가를 통해 고용허가제의 발전을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

2) 이하 본 논문에서 “법”이라 칭한다.

3) 방문취업제도는 국내출입국 및 취업 등 혜택에서 그동안 상대적으로 소외받아 온 외국국적 동포에 대해 자유로운 왕래 및 취업기회를 확대하기 위한 동포포용정책으로서 만 25세 이상의 중국 및 구소련지역 거주 동포 등에 대해 5년간 유효한 복수사증을 발급하여 1회 입국 시 최장 3년 간 체류 및 취업을 허용하는 특례고용허가제이다.

2. 선행연구

그동안 저숙련 외국인력에 대한 정책의 방향에 관한 주요 연구로는 강수돌(1996), 박영범(1996; 2000), 유길상(2000), 임현진·설동훈(2000), 유길상·이규용(2001), 중소기업연구원(2001), IOM(2002), 유길상 외(2004), 이규용 외(2007) 등의 연구가 있었다. 중소기업연구원(2001)을 제외하면 위의 연구들은 기본적으로 저숙련 외국인력은 한시적으로 도입하여 활용하고 귀국하도록 하는 순환원칙이 준수되어야 하지만 외국인근로자를 외국인이라는 이유로 차별하지 않도록 연수생이 아닌 근로자로서 활용하고 보호할 수 있는 투명한 제도로 운영하여야 하며, 그러한 차원에서 외국인을 한시적으로 도입하여 활용하는 고용허가제를 지지하고 있다.

한국이 고용허가제를 시행한 이후 그 효과를 평가한 연구로는 유길상 외(2005)가 고용허가제 시행 1주년을 맞아 실태조사를 통해 그 효과를 분석한 연구가 유일하였다. 유길상 외(2005)는 고용허가제 시행 1년이 지난 시점에서 고용허가제를 평가한 결과 고용허가제 시행에도 불구하고 외국인근로자의 인건비 상승이 거의 없으며, 외국인의 인권보호에는 매우 효과가 큰 것으로 나타났으나, 고용허가제 시행을 위한 준비 소홀로 외국인력의 도입이 당초 계획에 크게 미달하므로 신속하고 원활한 도입을 위한 외국인근로자의 도입 절차를 개선하고 외국인근로자의 체류관리를 효율적으로 지원하고 고충을 해결해줄 수 있는 인프라의 확충이 시급하다는 것을 지적하였다. 특히 실태조사결과 응답한 사업주의 58.4%가 산업연수생제도를 고용허가제로 흡수·통합하는데 찬성하고 있으며, 반대의견은 2.6%에 불과한 것으로 나타난 점을 지적하면서 고용허가제가 정착되어감에 따라 산업연수생의 추가도입을 중단하고 고용허가제로 일원화할 것을 제시하였다.

유길상(2007)은 고용허가제의 시행에도 불구하고 여전히 불법체류

외국인근로자가 감소되지 않고 있음에 주목하여 불법체류 외국인근로자 감소를 위한 고용허가제의 발전방안을 제시하였다.

3. 분석자료

본 논문은 노동부의 외국인근로자 관련 내부 통계자료, 한국고용정보원의 고용허가제 DB, 그리고 본 연구를 위해 실시한 외국인근로자 고용사업체 및 외국인근로자에 대한 실태조사 결과를 활용하였다.

2005년에 고용허가제의 시행과정에서 발생한 행정절차적인 문제점에 대한 제도개선이 많이 이루어졌기 때문에 실태조사는 제도개선이 이루어진 이후인 2006년에 고용허가제를 통해 입국한 전체 외국인근로자와 이들을 고용하고 있는 사업체를 모집단⁴⁾으로 하여 수도권에 소재한 외국인근로자 고용사업체 300개소와 외국인근로자 300명의 표본을 추출하여 이루어졌다. 사업체 조사에서는 외국인근로자 고용현황 및 고용관리실태, 고용허가제에 대한 평가 등을 조사하였고, 외국인근로자 조사에서는 외국인의 모집 및 입국과정, 취업사업체의 임금 및 근로조건, 고용허가제에 대한 평가 및 귀국 후의 계획 등을 조사하였다.

표본업체는 1명 이상의 외국인근로자를 사용하고 있는 서울, 경기, 인천 등 수도권에 소재한 사업체로 제한하였다. 조사대상을 수도권 소재기업으로 제한한 것은 한국고용정보원에서 관리하고 있는 2006년 고용허가제 원자료를 분석한 결과 외국인근로자를 활용하고 있는 사업체의 70% 가까이가 서울과 수도권에 위치한 것으로 나타나 굳이 전국 표집을 하지 않더라도 본 연구를 위한 표본의 대표성에 심각한 문제가 있을 것으로 판단되지 않았기 때문이다. 조사기간과 조사비용

4) 고용허가제 외국인근로자 모집단에 대해서는 후술하는 <표 1>에서, 외국인고용사업체 모집단에 관한 정보는 <표 2>에서 상세한 정보를 제공하고 있다.

의 제약도 전국적인 조사실시를 제약하였다.

사업체 표본 추출 시 업종 및 외국인근로자의 국적, 연령, 학력 등의 분포를 감안해 비례추출법(proportionate sampling)을 사용하였다. 업종은 사업체 조사와 근로자 조사 모두 제조업 200개소, 건설업 50개소, 음식점업 50개소로 하였다.

실태조사는 전문조사업체를 통해 2007년 5월 11일부터 6월 30일까지 50일간 서울과 수도권 소재 외국인근로자 고용업체와 근로자를 대상으로 실시되었으며, 사업체 및 근로자 조사 모두 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 5.66\%$ 였다.

4. 외국인근로자 및 고용사업체의 특성과 고용관리 실태

1) 고용허가제로 취업한 외국인근로자의 인적 특성

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

고용허가제로 취업한 외국인근로자의 인적 특성은 <표 1>에서 보듯이 일반외국인근로자와 외국국적동포 간에 상당한 차이를 보이고 있다.

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

둘째, 연령 면에서는 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 외국인근로자의 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 간에 양해각서(MOU)⁵⁾를 체결하고 인력을 도입하고 있는 국가 간에 고루 분포되어 있는 반면에 외국국적동포는 중국동포가 99.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 일반외국인근로자와 외국국적동포 간의 인적 특성이 크게 다른 것은 두 집단에 적용한 제도의 차이점에서 기인한 것으로 보인다. 일반외국인근로자는 일반고용허가제에 의해 국내인력을 구하지 못한 중소기업에 적정규모의 외국 인력을 공급하기 위한 제도이기 때문에 고용주가 중등교육수준의 신체건강하고 젊은 20~30대 외국 인력을 선호했을 것이며, 특례고용허가제에 입국한 외국국적동포는 서비스업과 건설업을 중심으로 고용이 허가되었기 때문에 한국어가

5) 2007년 9월 현재 MOU(인력송출양해각서)를 체결한 국가는 모두 13개국이다. 2005년 인도네시아, 몽골, 스리랑카, 필리핀, 태국, 베트남 6개국과 MOU를 체결하였고, 2006년에는 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국이 추가되었다. 노동부는 2007년 2월 제5차 외국인력정책위원회에서 방글라데시, 미얀마, 네팔, 키르키즈, 동티모르 5개국을 송출국가로 선정하고 방글라데시, 네팔, 키르키즈와 MOU를 체결하였다. 양해각서는 송출과정의 투명성, 이탈률 및 사업주 선호도 등 평가를 거쳐 매2년마다 갱신여부를 결정한다.

유창한 중국동포와 여성의 비율이 높고 연령 또한 중장년층이 많은 것으로 보인다.

<표 1> 외국인근로자의 인적 특성

(단위: 명, %)

		일반외국인		외국국적동포	
		인원	구성비	인원	구성비
성	남자	64,168	87.9	55,654	62.4
	여자	8,868	12.1	33,502	37.6
연령	평균연령	29.7세		45.0세	
혼인상태	미혼	48,040	65.8	5,062	5.7
	기혼	24,996	34.2	84,094	94.3
국적	스리랑카	5,919	8.1	-	-
	인도네시아	6,849	9.4	-	-
	몽골	10,712	14.7	-	-
	필리핀	16,705	22.9	-	-
	태국	14,530	19.9	-	-
	베트남	18,321	25.1	-	-
	한국계중국	-	-	89,002	99.8
	한국계러시아	-	-	24	0.0
	기타	-	-	130	0.1
학력	초졸	5,011	6.9	8,484	9.5
	중졸	9,612	13.2	35,017	39.3
	고졸	43,142	59.1	40,600	45.5
	전문대졸	7,719	10.6	1,687	1.9
	대졸 이상	7,552	10.3	3,368	3.8
	전체	73,036	100.0	89,156	100.0

주 : E-9 사증취득자로 2007년 5월 현재 불법체류 중인 자 포함.

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

2) 외국인근로자 고용사업체의 특성

고용허가제 DB분석에 의해 외국인근로자가 고용되어 있는 사업체의 특성을 보면 <표 2>와 같다. 먼저 2007년 5월 현재 고용허가제로 취업한 외국인근로자의 업종별 취업현황을 보면 일반외국인근로자의 97.2%가 제조업에 집중되어 있는 반면에, 외국국적동포는 건설업

(46.5%)과 서비스업(38.5%)에 주로 취업해 있고, 제조업 취업자 비중은 14.1%인 것으로 나타났다.

외국인근로자를 고용하고 있는 사업체의 규모는 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 일반외국인 고용사업체의 68.1%가 수도권에 소재해 있는 반면에, 외국국적동포 고용사업체는 82.9%가 수도권에 소재한 것으로 나타났다.

<표 2> 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
	100-299인	4.3	1.4
	300-499인	0.3	0.1
	500인 이상	-	0.1
지역	서울	1.8	44.9
	경기, 인천	66.3	38.0
	충청	9.0	5.4
	호남	8.7	4.9
	영남	13.7	5.7
	기타	0.5	1.1
전 체		100.0	100.0

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

3) 외국인근로자의 고용 이유 및 채용 시 고려사항

외국인근로자 고용사업체에 대한 실태조사 결과에 의하면 기업이 외국인근로자를 활용하는 주된 이유는 “내국인근로자를 구할 수 없어서”가 83.3%로서 가장 높게 나타났다.

외국인근로자를 채용할 때 가장 우선적으로 고려하는 사항은 <표 3>에서 보는 바와 같이 신체조건, 연령, 출신국가, 한국어능력의 순으로 나타났다. 반면에 근로자의 인적자본의 질을 나타내는 학력, 직업경력, 기술자격증 등은 외국인근로자를 고용하는데 있어서 중요한 요소가 아닌 것으로 나타났다. 이러한 사실은 <표 4>에서 보는 바와 같이 외국인근로자가 현재 담당하고 있는 업무의 대부분(88%)이 교육훈련을 필요로 하지 않고 누구나 손쉽게 할 수 있는 단순 반복적 업무인 것과 밀접한 관련을 갖고 있는 것으로 보인다.

<표 3> 외국인 근로자 고용 시 고려사항 (복수응답)

(단위: 개소, %)

사업체 수	신체 조건	연령	출신 국가	한국어 능력	성	요구임 금수준	직업 경력	학력	기타	기술 자격증
300	61.7	54.3	51.3	40.0	29.7	27.3	18.3	5.0	4.0	2.3

자료: 사업체 실태조사 결과

<표 4> 외국인근로자들이 담당하는 업무의 수준

(단위: 개소, %)

	전체	경공업	중공업	건설업	음식업
사업체수	300	68	132	50	50
전문대학 이상의 학력이 요구되는 기술적 업무	0.7	0.0	0.8	2.0	0.0
실업고 또는 직업훈련기관에서 일정기간 교육훈련을 받아야 수행할 수 있는 기능적 업무	11.3	7.4	15.2	14.0	4.0
교육훈련을 필요로 하지 않고 누구나 손쉽게 할 수 있는 단순 반복적 업무	88.0	92.6	84.0	84.0	96.0

자료: 사업체 실태조사 결과

4) 외국인근로자의 임금 및 임금 사용처

사업체 실태조사에 의하면 고용허가제 하에서의 외국인근로자의 월평균 통상임금은 <표 5>에서 보는 바와 같이 일반외국인근로자가 114만원, 외국국적동포가 147만원으로서 외국국적동포의 임금이 일반외국인근로자보다 28.9% 높은 것으로 나타났다. 또한 일반외국인근로자의 임금은 같은 사업장의 산업연수생 및 연수취업자의 임금과 거의 동일한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 고용허가제 도입 과정에서 경영계가 산업연수생제도에 비해 외국인근로자의 임금이 크게 상승할 것이라는 우려가 기우였음을 보여주고 있다.

한편 외국인근로자에 대한 실태조사 결과에 의하면 외국인근로자의 월평균 통상임금은 <표 5>에서 보는 바와 같이 일반외국인근로자가 108만원, 외국국적동포가 142만원으로서 사업체 조사결과에 비하여 월평균 임금이 약간 낮게 나타났으나 그 차이는 극히 미미하였다.

<표 5> 외국인근로자의 월평균 통상임금수준

(단위: 개소, 천원)

	일반외국인	외국국적동포	산업연수생	연수취업자
사업체 조사	1,144	1,475	1,189	1,168
외국인근로자 조사	1,077	1,421	-	-

자료: 사업체 실태조사 결과 및 외국인근로자 실태조사 결과

임금의 사용처에 대한 외국인근로자에 대한 실태조사 결과에 의하면 <표 6>에서 보는 바와 같이 71%를 본국에 송금하고 있으며, 월평균 송금액은 73만원으로 조사되었다.

<표 6> 임금 사용처 및 월평균 송금액

(단위: %, 만원)

본국에 송금	월급에서 가장 많이 사용하는 곳(%)					월평균 본국 송금액 (만원)
	저축	생활비/유용비	송출비용상환	기타	무응답	
70.7	20.0	2.3	3.0	0.7	3.3	72.6

자료: 외국인근로자 실태조사 결과

5) 외국인근로자의 주거 및 숙박형태

고용허가제 하에서의 외국인근로자의 주거지를 보면 조사대상기업의 48.3%가 회사 기숙사 혹은 회사 소유 주택을 제공하고 있으며, 34.7%는 일반주택에, 그리고 18.3%는 회사 내 비주거용 간이시설에 거주하고 있는 것으로 조사되었다(표 7참조). 제조업은 기숙사 혹은 회사 소유주택을 제공하는 비율이 높고, 건설업과 음식업은 일반주택에 거주하는 비율이 높다. 또한 사업체 규모가 클수록 기숙사 혹은 회사 소유주택을 제공하는 비율이 높다.

숙박에 소요되는 비용은 사업체가 부담하는 비율이 67.7%에 이르는 등 78.0%의 사업체가 숙박비의 전부 혹은 일부를 부담하고 있는 것으로 조사되었다(표 7 참조)⁶⁾.

6) 고용허가제를 시행하고 있는 대만의 경우에도 사업주의 97.4%가 외국인근로자의 주거지를 마련해주고 있는 것으로 조사되었다(Lee, 2007; 251).

<표 7> 외국인근로자의 기숙방법 및 숙박비 부담주체

(단위: 개소, %)

		전체	업종				규모		
			경공업	중공업	건설업	음식업	1~9인	10~29인	30인 이상
사업체수		300	68	132	50	50	119	137	44
기숙 방법	기숙사/회사 소유주택	48.3	57.4	67.4	12.0	22.0	33.6	58.4	56.8
	일반 주택	34.7	19.1	8.3	82.0	78.0	47.9	24.1	31.8
	회사내 비주거용 간이시설	18.3	26.5	27.3	2.0	0.0	17.6	19.7	15.9
	기타	0.7	0.0	0.0	4.0	0.0	0.8	0.0	2.3
비용 부담 자	회사가 부담	67.7	83.8	88.6	36.0	22.0	54.6	76.6	75.0
	본인이 부담	22.0	5.9	0.0	52.0	72.0	34.5	13.9	13.6
	회사와 본인이 분담	10.3	10.3	11.4	12.0	6.0	10.9	9.5	11.4

자료: 사업체 실태조사 결과

6) 외국인근로자의 사업체 이동 실태 및 이동 의향

고용허가제 하에서는 ①사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우, ②휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업체에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우, ③사용주에게 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우, ④그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우 3회에 한해 사업체 변경을 허용하고 있다(법 제25조).

한국고용정보원의 고용허가제 DB분석을 통해 일반외국인근로자의 사업체 이동 실태를 보면 2007년 5월 31일까지 31,471건, 22,700명의 사업체 이동이 신고 되었다. 이는 전체 일반외국인근로자의 31.1%에 이르는 것이다.

외국인근로자에 대한 실태조사를 통해 현재 취업하고 있는 사업체에서 다른 사업체로 옮길 의향이 있는지를 보면 65.3%는 옮길 의향이 없다고 응답하였지만 4.0%는 “당장 옮기고 싶다”고 응답하였고,

21.7%도 “법이 허락된다면 옮기고 싶다”는 등 25.7%의 외국인근로자가 사업체 이동 의향을 갖고 있는 것으로 나타났다. 사업체 이동 의향이 있는 경우 그 이유는 “보다 많은 임금을 받기 위해서”란 응답이 61.9%로 가장 많았고, “현 직장에서 하는 일이 너무 힘들기 때문”이라거나(16.7%) “현 직장에서 인격적·육체적으로 부당한 대우를 받기 때문”(11.9%)이라는 응답이 그 뒤를 이었다.

5. 고용허가제 시행 3년에 대한 평가

1) 평가기준

고용허가제의 도입 논의 과정에서 고용허가제 도입의 논리적 정당성으로 제시된 것은 고용허가제의 시행을 통해서 (1)외국인력 선정·도입절차를 투명하게 하여 외국인력 도입과정에서의 송출비리를 방지하고, (2)외국인근로자의 인권과 노동권을 보호하여 내외국인간 균등한 대우를 보장하며, (3)외국인근로자의 불법체류와 취업을 억제하여 외국인력에 대한 고용질서를 확립한다는 것 등이었다.

아울러 고용허가제를 도입함에 있어서 준수해야할 추가적인 원칙으로서 (1)외국인력의 합법적인 고용을 허용하면서도 내국인근로자의 일자리를 잠식하지 않도록 “국내노동시장 보완성의 원칙”을 견지하고, (2)저숙련 외국인력의 고용은 1회에 3년의 범위 내에서 한시적으로만 허용하여 저숙련 외국인근로자의 정주화를 방지하고, (3)저숙련 외국인력의 고용이 사양산업의 구조조정을 지연시켜 국제경쟁력을 저하하지 않도록 하여야 한다는 산업구조조정 저해 방지의 원칙 등이 제시되었다(유길상·이규용, 2001; 임현진·설동훈, 2000; 유길상 외, 2003).

따라서 외국인고용허가제를 평가함에 있어서는 당초 의도한 이러

한 논리적 정당성과 원칙들이 얼마나 달성되고 있는가가 평가기준이 되어야 할 것이다. 또한 고용허가제에 대한 국내 사용자와 외국인근로자들이 고용허가제를 어느 정도 만족하는지도 주요 평가기준이 될 수 있을 것이다.

따라서 본 본문에서의 평가기준은 고용허가제 시행을 통해 당초 의도했던 목적이 과연 달성되고 있거나 달성될 가능성이 있는지 등을 다음과 같은 7가지 기준에 따라 평가하고자 한다.

- 송출비리 방지 측면
- 외국인근로자에 대한 균등대우 측면
- 외국인근로자의 불법취업 및 체류 억제를 통한 고용질서 확립 측면
- 내국인근로자 일자리 잠식 방지 측면
- 외국인근로자의 정주화 방지 측면
- 산업구조조정 저해 방지 측면
- 외국인근로자 고용사업체 및 외국인근로자의 만족도 측면

2) 송출비리 방지 측면에 대한 평가

고용허가제 하에서는 송출비리를 방지하고 외국인력의 선정과 도입 절차를 투명하게 하기 위해 정부 간 양해각서(MOU)를 체결하여 공공기관만 외국인근로자의 선정·도입 업무를 담당하게 함으로써 민간송출회사의 개입 및 부조리 소지를 제거하도록 하고 있다(법 제7조제1항, 제8조 제6항). 또한 사업주가 직접 고용지원센터의 외국인 구직자 풀(pool)에서 적격자를 선정할 수 있도록 함으로써 수요자인 사업주가 선호하는 외국인근로자를 선택하여 고용할 수 있도록 하고 있다(법 제8조 제3항).

고용허가제 하에서 한국에 취업하는데 소요된 송출비용을 외국인 근로자에게 설문조사한 결과 <표 8>에서 보는 바와 같이 평균 1,097 달러(약 100만원)로 나타났다.

그런데 2001년에 한국에 취업하고 있던 산업연수생의 평균 송출비용이 3,509달러, 불법입국자의 송출비용은 평균 4,872달러였던 것으로 조사된 바 있다(표 9 참조). 이는 고용허가제 하에서는 송출비용이 산업연수생에 비하여 31%, 불법취업자에 비하여 23% 정도 감소하였다는 것을 의미하는 것으로서 고용허가제가 송출과정의 투명성과 송출비리 근절 측면에서는 괄목할만한 성과가 있었음을 알 수 있다.

<표 8> 고용허가제 하에서 한국에 취업하기 위해 지불한 평균 송출비용
(단위: US\$)

전체 평균	중국 조선족	몽골	태국	필리핀	베트남	인도네시아
1,097	654	1,730	1,178	791	2,879	886

자료: 외국인근로자 실태조사 결과

<표 9> 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;77)에서 원화단위비용을 2001년 기준 대미환율(1,291원)로 환산한 금액이며, 2007년 조사결과는 외국인근로자 실태조사 결과

한편 외국인근로자 스스로 본인이 선발되어 입국하는 과정에 대해 어느 정도 공정하였다고 생각하고 있는가를 설문조사한 결과에 의하면 <표 10>에서 보는 바와 같이 응답자의 61.6%가 공정하다고 응답하였고, 보통이라고 응답한 비율은 24.7%였으며, 공정하지 않았다고

응답한 비율은 10.3%로 나타났다. 이러한 조사결과 역시 고용허가제 하에서 송출과정의 투명성은 상당부분 담보되고 있다는 것을 보여주는 징표라 할 수 있다.

<표 10> 외국인근로자가 평가한 선발과정에 대한 공정성 정도

(단위: %, 점)

응답자 수(명)	선발과정 공정성에 대한 평가(%)						5점 척도 점수(점)	검정 통계량
	전혀 공정하지 않음	공정하지 않음	보통	공정함	매우 공정함	무응답		
299	4.0	6.3	24.7	50.3	11.3	3.3	3.61	F=2.931**

자료: 외국인근로자 실태조사 결과

한편 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체가 파악하고 있는 송출과정에서의 비공식적인 송출비용에 대해 조사한 바에 의하면 <표 11>에서 보는 바와 같이 고용사업체의 11.7%가 고용하고 있는 외국인근로자의 일부라도 송출브로커 등에게 비공식적인 송출비용을 지불한 것으로 파악하고 있었으며, 비공식적 채널을 통해 지불한 평균 송출비용은 539만원에 이르고 있는 것으로 나타났다.

<표 11> 외국인근로자의 비공식 송출비용에 대한 사업체의 인지 상황

(단위: 개소, %)

	전체	비공식 송출비용을 지불한 근로자가 있는 것으로 인지		비공식 송출비용을 지불한 근로자가 없는 것으로 인지	
		업체수	비율	업체수	비율
응답업체	300	35	11.7	265	88.3
비공식송출비용		539만원(5,842US\$)		-	

자료: 사업체 실태조사 결과

이와 같이 고용허가제 하에서 한국에 취업하는데 소요된 송출비용은 산업연수생 하에서보다도 대폭 감소한 것으로 나타나 고용허가제

가 송출과정의 투명성과 송출비리 근절 측면에서는 괄목할만한 성과가 있는 것으로 평가된다. 그러나 아직도 10.3%의 외국인근로자가 선발과정이 공정하지 못하였다고 응답하고 있고, 고용사업체의 11.7%가 고용하고 있는 외국인근로자의 일부라도 송출브로커 등에게 비공식적인 송출비용을 지불한 것으로 파악하고 있는 점은 선발 및 송출과정의 공정성과 투명성 확보를 위해 보다 면밀한 평가와 보완책이 강구되어야 함을 시사하고 있다.

뿐만 아니라 송출국 수를 고용허가제를 시행한 첫해인 2004년에 8개국을 선정한 이래 지속적으로 확대하여 2007년 현재 15개국으로 확대하여⁵⁾ 효율적으로 관리가 가능한 수준을 초과하였다는 점은 송출국에서의 인력선발과 송출과정에 대한 효율적인 관리를 하기 어렵다는 점에서 향후 상당한 부담으로 작용할 가능성이 높다(유길상, 2007; 이규용 외, 2007).

3) 내·외국인간 균등대우에 대한 평가

고용허가제 하에서는 외국인근로자에 대한 차별대우를 법적으로 금지하는 한편(법 제22조) 외국인근로자의 임금체불에 대비하여 고용주에게 보증보험 가입을 강제하고 있으며(법 제23조), 사업주의 근로계약위반, 부당 해고 등 위법·부당한 처분에 대해서는 근로감독과 및 노동위원회 등을 통해 권리구제가 가능하다. 따라서 건강보험, 고용보험, 산재보험, 최저임금, 근로기준법 등 사회보험 및 노동관계법에 의해 내국인과 동등하게 보호를 받는다.

그러면 실제 이러한 보호제도가 실제 사업장에서 어느 정도나 준

5) 대만은 1990년부터 고용허가제를 시행하였으나 인도네시아, 말레이시아, 몽골, 필리핀, 태국, 베트남의 6개국으로부터만 외국인근로자를 도입하고 있고, 대부분의 국가가 효율적인 관리가 가능한 5-6개국으로 송출국가 수를 제한하고 있다.

수되고 있는지를 살펴보자.

먼저 임금수준에 있어서는 내·외국인 간의 임금차별이 거의 존재하지 않고 있는 것으로 나타났다. 외국인근로자 고용사업체가 평가한 외국인근로자의 임금, 생산성 및 노동비용을 유사업무를 수행하는 내국인근로자와 비교해보면 <표 12>에서 보는 바와 같이 외국인근로자의 생산성은 같은 업무를 수행하는 내국인의 89.0%, 임금수준은 86.7% 수준이고, 총 노동비용은 내국인 근로자의 90.1% 수준으로 조사되었다. 외국인근로자의 임금은 유사업무를 수행하는 내국인근로자의 86.7%로서 내·외국인근로자 간에 13.3%의 임금격차가 있으나 외국인근로자의 노동생산성이 내국인근로자의 89.0%이고 숙박비 등을 포함한 외국인근로자의 총 노동비용은 내국인근로자의 90.1%인 점을 고려하면 내·외국인근로자 간의 임금차별은 없는 것으로 판단된다.

<표 12> 내국인근로자 대비 외국인근로자의 생산성, 임금 및 노동비용 비교
(단위: 내국인근로자 = 100)

근로시간	업무량	생산성	임금수준	총 노동비용
101.5	94.7	89.0	86.7	90.1

자료: 사업체 실태조사 결과

둘째, 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. 2001년에 산업연수생제도 하에서 임금체불을 경험한 비율이 36.8%로 조사되었던 점(유길상·이규용, 2001:99)이나 인권침해 현상이 비일비재

하였던 것과 비교하면 고용허가제 하에서의 외국인근로자에 대한 임금체불이나 인권침해는 과거에 비해 크게 감소한 것으로 평가된다.

셋째, 사업체 실태조사 결과에 의하면 주당 평균 근로일수는 내국인과 외국인 모두 5.9일로 동일하고, 근로시간은 내국인 53.1시간, 외국인 54.2시간으로 거의 차이가 없어 일반 근로조건에 있어서도 내외국인 간의 차별이 거의 없는 것으로 조사되었다.

많은 OECD 국가에서도 외국인력에 적용되는 근로조건이 내국인에 비해 많은 경우 호의적이지 않지만(Garson, 2007; 153-154) 고용허가제가 내·외국인 간의 균등대우의 원칙을 정착시키는데 크게 기여하고 있다는 점에 대해서는 국제사회도 높이 평가하고 있다(Abella, 2007; Garson, 2007).

4) 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 불법체류 현황 및 원인을 분석해보면 <표 13>에서 보는 바와 같이 고용허가제 취업자 중 사업체 이탈자는 3,515명으로서 전체 불법체류자의 1.9%에 불과하고, 전체 고용허가제 입국자 63,802명의 3.3%에 불과하다. 고용허가제로 입국한 일반 외국인근로자의 이탈률이 3.3%에 불과하다는 사실은 과거 산업연수생의 이탈률이 50~60%에 이르렀던 점에 비추어 보면 괄목할만하게 감소한 것이다⁶⁾.

반면에 2006년 12월 현재 불법체류자 187천 명 중 산업연수생 출신

6) 고용허가제를 1990년부터 시행하고 있는 대만의 경우 2001년까지는 외국인근로자의 이탈률이 1%대였으나 2002년 이후 2~4%대이며, 2006년 현재 3.26%인 점을 감안하면 2006년 말 현재 외국인근로자의 사업장 이탈률 3.3%에 결코 만족할 수는 없을 것으로 보인다.

이 39,592명으로서 21.2%를 차지하고 있으며, 2003년에 고용허가제 시행을 앞두고 합법화 조치로 합법체류자가 된 184,199명 중 141,232명이 출국하고 42,967명이 여전히 불법체류자로 국내에 잔류하고 있어 이들이 23.0%를 차지하고 있고, 사증면제(B-1), 단기상용(C-2), 단기종합(C-3) 등 단기 취업을 목적으로 입국하여 출국하지 않은 자가 77,921명으로서 전체의 41.7%를 차지하고 있다.

이러한 결과는 불법체류자의 수가 감소하지 않고 있는 것은 기존 외국인력정책의 누적된 문제가 아직 완전히 해소되지 못하고 있는 데 그 원인이 있는 것이지 고용허가제 때문은 아니라는 점을 보여주고 있다.

<표 13> 불법체류자 원인별 현황('06.12월말 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)

주: 기타는 전문인력(E-1~7), 유학(D-2), 방문동거(F-1), 배우자(F-1-3 등) 등 관련 불법체류자임.

자료: 노동부

이처럼 고용허가제로 취업한 일반외국인근로자의 이탈률이 3.3%에 불과하고 고용허가제 시행을 통해 불법취업자에 대한 단속과 합법취업의 유인을 제공할 수 있는 환경을 만들어 놓았다는 점은 고용허가제의 시행을 통해 불법취업자를 감소시키고자 한 당초의 목적이 어느 정도 달성되고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 아직도 고용허가제 이외의 다른 요인에 의한 불법체류자가

2007년 현재 19만 명이나 존재하고 있다는 사실은 불법 체류 및 불법 취업 근절을 위한 정부의 노력이 미흡하였음을 인정하지 않을 수 없을 것이다. 특히 고용허가제 시행 3년이 되어 한 바퀴 도는 시점이 되었을 때 외국인근로자의 순환이 얼마나 효율적으로 이루어지느냐가 고용허가제 성공의 주요 고비가 될 것이다.

5) 내국인 일자리 잠식 방지 측면에 대한 평가

외국인력정책에서 중요한 것은 내국인으로 충원할 수 없는 부분에 한하여 외국인력을 도입하여 보완적으로 활용하며, 외국인의 고용이 내국인의 고용기회를 잠식하거나 임금 및 근로조건을 저해하지 않도록 하여야 한다. 이를 위해 고용허가제 하에서는 외국인근로자의 전체 쿼터와 업종별 쿼터, 업종별·기업규모별 내국인근로자수 대비 외국인근로자의 고용인원의 비율(dependency ratio) 등을 규정하여 운용하고 있다⁷⁾. 또한 일정 기간 동안 내국인 구인노력을 하였음에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 사업주에 한하여 외국인 근로자의 고용을 허용함으로써(법 제6조) 외국인이 내국인의 일자리를 잠식하거나 대체하지 못하도록 하고 있다.

그런데 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체를 대상으로 조사한 결과에 의하면 <표 14>에서 보는 바와 같이 외국인근로자의 고용이 “내국인근로자의 일자리를 많이 빼앗고 있다”는 응답이 3.7%, “상당

7) 예컨대 제조업에서의 2007년도 사업체 규모별 고용보험 피보험자 기준 고용허용 외국인근로자 고용허용인원 한도는 다음과 같다.

내국인피보험자수	고용허용인원	내국인피보험자수	고용허용인원
10인 이하	5인 이하	151인 이상 200인 이하	25인 이하
11인 이상 50인 이하	10인 이하	201인 이상 300인 이하	30인 이하
51인 이상 100인 이하	15인 이하	301인 이상 500인 이하	40인 이하
101인 이상 150인 이하	20인 이하	501인 이상	50인 이하

부분 빼앗고 있다”는 응답이 7.3%로서 11.0%의 고용주들이 외국인근로자의 고용이 내국인 일자리를 빼앗고 있다고 느끼고 있었다. 반면 “외국인근로자를 고용하지 않았더라면 없어졌을지도 모를 내국인의 일자리가 외국인근로자 고용으로 인해 상당부분 유지되고 있다”는 응답이 33.7%, “내국인의 일자리가 외국인근로자 고용으로 인해 많이 유지되고 있다”는 응답이 13.0%로 나타나 고용허가제 하에서 외국인근로자를 고용하고 있는 사용자의 46.7%가 외국인근로자의 고용으로 인해 내국인 일자리가 보호받고 있다고 생각하는 것으로 나타나 내국인근로자의 일자리를 잠식하고 있다고 인식하는 사용자보다도 훨씬 높게 나타났다. “내국인근로자의 일자리에 아무런 영향이 없다”는 응답이 33.7%로 나타났다.

<표 14> 외국인근로자 고용이 내국인근로자 일자리에 미치는 영향

(단위: %)

전체	100.0
내국인 일자리를 많이 빼앗고 있다	3.7
내국인 일자리를 상당히 빼앗고 있다	7.3
내국인 일자리에 아무 영향 없다	33.7
내국인 일자리가 상당부분 유지되고 있다	33.7
내국인 일자리가 많이 유지되고 있다	13.0
모름/무응답	8.6

자료: 사업체 실태조사 결과

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

외국인근로자 고용이 내국인근로자의 임금 및 근로조건에 미친 영

향을 보면 <표 15>에서 보는 바와 같이 “다소 악화시켰다”는 응답이 18.0%, “크게 악화시켰다”는 응답이 6.7%로서 악화시켰다는 응답이 24.7%이다. “거의 영향을 미치지 않는다”는 응답은 65.0%였다. 반면에 “다소 향상시켰다”는 응답이 9.3%, “크게 향상시켰다”는 응답이 1.0%로서 향상시켰다는 응답이 10.3%로서 악화시켰다는 응답비율 24.7%보다 다소 높게 나타났다. 이는 외국인근로자의 고용이 내국인 근로자의 임금 및 근로조건에는 다소 부정적인 영향을 미치고 있다는 것으로서 향후 고용허가제 운영에 있어서 내국인근로자의 임금 및 근로조건이 악화되지 않도록 세심한 배려가 있어야 함을 시사하고 있다. 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.

<표 15> 외국인근로자 고용이 내국인의 임금 및 근로조건에 미치는 영향
(단위: %)

	전체	업종				규모		
		경공업	중공업	건설업	음식업	1~9인	10~29인	30인 이상
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
크게 악화시켰음	6.7	4.4	4.5	20.0	2.0	5.9	7.3	6.8
다소 악화시켰음	18.0	16.2	17.4	20.0	20.0	15.1	20.4	18.2
거의 영향 없음	65.0	70.6	66.7	58.0	60.0	63.9	63.5	72.7
다소 향상시켰음	9.3	8.8	10.6	2.0	14.0	12.6	8.8	2.3
크게 향상시켰음	1.0	0.0	0.8	0.0	4.0	2.5	0.0	0.0

자료: 사업체 실태조사 결과

이상의 결과를 종합하면 외국인근로자의 고용이 내국인근로자의 일자리를 잠식하기 보다는 오히려 보완해주도록 하는 당초 의도한 효과가 나타나고 있지만 내국인근로자의 임금 및 근로조건에는 어느 정도 부정적인 효과가 나타나고 있다. 특히 건설업의 경우 외국인근로

자의 고용이 내국인근로자의 일자리를 상당부분 잠식하고 있다는 응답 비율도 18%나 되고, 내국인근로자의 임금 및 근로조건을 악화시키고 있다는 응답도 40%나 된다는 점을 고려하여 고용허가제의 운영에 있어서 업종별 도입 규모의 신중한 재검토와 내국인 구직노력 의무의 실효성 있는 운영 등에도 노력하여야 하며, 시장기능을 활용하여 외국인력에 대한 수요를 적정수준으로 조절할 수 있는 제도적 장치의 마련도 필요함을 시사하고 있다(유길상, 2007).

그러나 외국인근로자의 고용이 내국인 노동시장에 미치는 효과를 보다 심층적으로 분석하기 위해서는 본 연구에서와 같은 사업주에 대한 설문조사 이외에 보다 과학적인 조사와 연구가 별도로 이루어져야 할 것이다.

6) 외국인근로자의 정주화 방지 측면에 대한 평가

저숙련 외국인근로자가 장기간 체류할 경우 궁극적으로는 가족동반과 영주권 부여가 불가피하게 되고 저숙련 외국인력의 정주화(定住化)는 막대한 사회적 비용을 야기하게 된다. 이러한 문제를 방지하기 위해 고용허가제 하에서는 외국인 근로자의 근로계약 기간은 1년을 넘지 못하며, 최대 3년의 범위 내에서 근로계약을 갱신할 수 있도록 하고, 3년이 경과하면 반드시 출국하도록 하고 있다. 다만 한국에 적용된 인력을 계속 고용하고자 하는 사용자의 의견을 존중하여 3년간 국내에서 취업한 후 출국한 외국인으로서 출국한 날부터 6월이 경과되면 다시 국내에 3년간 취업할 수 있으며, 특히 사업주가 계속 고용하기를 원하는 경우에는 출국 후 1월이 경과하면 국내에서 3년 간 다시 취업할 수 있도록 하고 있다(법 제18조). 또한 외국인 근로자의 귀국보증장치로서 고용주는 외국인 근로자에 대한 출국만기보험 또는 출국만기일시금신탁에 가입해야 하고, 외국인 근로자는 귀국비용보

험·신탁에 가입하도록 하고 있다(법 제13조 및 제15조).

고용허가제 하에서의 정주화를 방지하고 순환원칙이 성공하느냐의 여부는 지금부터가 중요한 시점이며, 아직 고용허가제로 최초 입국자가 3년간 취업 후 귀국하는 시점이 이제 막 도래한 현 시점에서는 정주화 방지 원칙에 대한 평가를 하기에는 시기상조다.

다만 현재 고용허가제 하에서 외국인근로자를 고용하고 있는 고용주를 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 고용주의 85.0%는 “현재 고용하고 있는 외국인근로자를 재고용하고 싶다”고 응답했고 “다른 외국인근로자를 고용하고 싶다”거나(9.0%) “외국인근로자를 더 이상 고용할 의사가 없다”(5.7%)는 응답은 그 비율이 매우 낮았다. 또한 고용허가제로 취업하고 있는 외국인근로자를 대상으로 한국에서의 취업 희망기간을 설문조사한 바에 의하면 평균 59개월(4.9년)로 나타나 외국인근로자도 3년 이상 취업하고자 하는 의지가 강한 것으로 나타났다.

이와 같이 사용자와 외국인근로자 모두 3년 이상의 장기 고용을 희망하고 있어 고용허가제 하에서 외국인근로자를 최초로 고용한지 3년이 경과하는 시점에 기존의 외국인근로자에 대한 재고용 신청이 폭주할 가능성이 높다. 따라서 3년이 도래하는 시점에 자진귀국을 한 후 다시 취업하게 하거나 새로운 외국인력을 고용하는 과정을 원활하게 하는 것이 지금부터의 과제다.

7) 산업구조조정 저해 방지 원칙에 대한 평가

산업구조조정 저해 방지의 원칙이란 외국인력의 도입이 국내의 산업 및 기업구조조정에 나쁜 영향을 끼치지 않도록 하여야 한다는 것이다. 외국인력을 저임금으로 활용하는 경우 값싼 외국인력에 안주하여 기업의 구조조정을 지연시킴으로써 장기적으로 기업과 국가의 경

쟁력을 저하시킬 수 있다. 오늘날 국가와 기업은 끊임없이 변화하는 국내외의 경제사회환경 속에서 국가와 기업의 경쟁력을 높여가기 위하여 끊임없는 개혁과 구조조정을 추진하고 있다. 따라서 외국인력의 고용이 수입국의 경쟁력이 없는 사양산업을 연명하게 하여 경제의 고부가가치화와 산업구조의 고도화를 위한 산업구조의 조정을 저해해서는 안된다.

한국의 경우 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률”에서 명시적으로 산업구조조정 저해 방지의 원칙을 천명하지는 않고 있다. 그러나 산업구조조정 저해 방지의 원칙은 각국에서 보편적으로 채택되고 있는 것으로서 한국에서도 외국인력정책을 추진하는 데 있어서 묵시적으로 공감대가 형성된 기본 원칙이라 할 수 있다.

그런데 현행 고용허가제도는 저숙련 외국인근로자의 고용으로 인해 사양산업의 구조조정이 지연되는 것을 방지하기 위한 제도적 장치를 갖추고 있지 못하다. 오히려 앞서 <표 4>에서 본 바와 같이 외국인근로자가 현재 담당하고 있는 업무의 대부분(88%)이 교육훈련을 필요로 하지 않고 누구나 손쉽게 할 수 있는 단순 반복적 업무여서 외국인근로자를 채용할 때 근로자의 인적자본의 질을 나타내는 학력, 직업경력, 기술자격증 등은 중요한 요소가 아니라는 점은 자칫 고용허가제가 경쟁력이 없는 사양산업의 연명수단이 되어 산업구조 조정을 저해할 가능성이 있다. 이러한 점에서 고용허가제로 도입되는 외국인력의 질을 높여 고용사업체의 인력난 해소뿐만 아니라 경쟁력 제고에도 기여할만한 인력을 도입하기 위한 노력을 기울일 필요가 있음을 시사하고 있다(Garson, 2007).

8) 고용사업체 및 외국인근로자의 만족도 측면에서의 평가

(1) 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체의 만족도

고용허가제 하에서 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체 조사결과에 의하면 <표 16>에서 보는 바와 같이 고용허가제에 대해 보통 수준(3.0점)보다 다소 높은 만족도를 보이고 있는 것으로 나타났다. 5점 척도에 의해 세부 항목별로 만족도를 살펴보면 외국인근로자의 임금체불 방지(3.3), 외국인 근로자에 대한 인권보호(3.2), 외국인근로자의 사업체 무단이탈 및 불법체류 가능성 감소(3.2), 외국인근로자의 합법적·안정적 고용 가능성(3.2), 외국인근로자에 대한 노무관리의 용이성(3.0)은 보통(3.0) 이상의 만족도를 보였다. 그러나 관련서류 및 행정절차(2.3), 도입과정의 신속성(2.4)은 만족도가 가장 낮은 것으로 나타났다.

노동부 내부자료에 의하면 2007년 5월 현재 고용주에 대한 고용허가서 신청부터 외국인근로자의 입국까지 71.5일이 소요되고 있다. 이러한 소요기간이 긴 편은 아니지만 외국인력 도입과정의 신속성에 대한 고용주의 만족도가 낮게 나타난 것은 향후 행정절차를 대폭 간소화하고 보다 신속하게 기업이 필요로 하는 외국인력을 공급하는 체계를 갖추는 것이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

특히 사업체의 만족도가 대부분 5점 척도의 보통 수준인 3.0점 전후를 보이고 있다는 사실은 아직 고용허가제가 사업체로부터 완전한 긍정적인 평가를 받고 있다고 볼 수 없다는 것을 시사한다. 따라서 사업체가 다소 부정적인 평가를 하고 있는 부분을 개선하고 긍정적인 평가를 하고 있는 부분은 더욱 효율화하기 위한 노력이 필요하다.

외국인력 선발 및 도입과정을 투명하게 하면서도 국내 고용주가 원하는 수준의 양질의 인력을 도입하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 현재 고용하고 있는 외국인근로자의 질에 대한 고용주의 만족도를 보면 <표 17>에서 보는 바와 같이 보통 수준보다 다소 높은 만족도를 보였다. 세부 항목별로 보면 외국인근로자의 연령(3.54)에 대한 만족도가 가장 높았고, 다음으로 성실성(3.52), 국내 적응력(3.52), 동료

와의 관계(3.48) 순으로 나타났다. 그러나 한국어능력에 대한 만족도는 2.79점으로 만족도가 가장 낮아 향후 한국어능력이 어느 정도 있는 외국인근로자의 도입에 유념할 필요가 있음을 시사하고 있다.

<표 16> 고용허가제에 대한 외국인근로자 고용사업체의 만족도
(단위 : 5점 척도 점수)

구분	전체
관련 서류 및 행정절차	2.3
도입과정의 신속성	2.4
도입과정의 투명성	2.9
원하는 외국인근로자의 선택	2.8
고용지원센터의 외국인 정보내용	2.7
표준근로계약서에 의한 근로계약 체결	3.1
송출국에서의 사전 취업교육내용	2.7
입국 후 취업교육 내용	2.8
고용지원센터가 제공하는 서비스	2.9
산업인력공단 등이 제공하는 서비스	2.8
외국인근로자의 송출비용 절감	2.9
외국인근로자 임금비용 절감	2.9
외국인근로자에게 지불하는 비임금비용 절감	2.9
외국인근로자에 대한 인권보호	3.2
외국인근로자의 임금체불 방지	3.3
외국인근로자의 사업체 무단이탈 감소	3.2
외국인근로자의 불법체류 가능성 감소	3.2
외국인근로자에 대한 사후관리 서비스	2.9
외국인근로자의 합법적, 안정적인 고용 가능성	3.2
외국인근로자에 대한 인사노무관리의 용이성	3.0

주: 매우 불만(1점)에서부터 매우 만족(5점)까지 5점 척도임.
자료: 사업체 실태조사 결과

<표 17> 국내 고용주의 외국인근로자의 질에 대한 만족도

구분	5점 척도	구분	5점 척도
성실성	3.52	동료와의 관계	3.48
한국어 능력	2.79	신체조건	3.40

업무수행능력	3.34	연령	3.54
학력수준	3.30	국내 적응력	3.52
직업경력	3.14		

주: 매우 불만(1점)에서부터 매우 만족(5점)까지 5점 척도임.

자료: 사업체 실태조사 결과

(2) 외국인근로자의 만족도

고용허가제에 대해 외국인근로자들의 만족도는 <표 18>에서 보는 바와 같이 현재 한국에서의 직장생활이 “한국에 입국하기 전에 생각했던 것보다 힘들다”(21.3%)는 응답 보다는 “생각했던 것 보다 좋다”(49.4%)는 평가가 2배 이상 많아 대체적으로 만족도가 높은 것으로 나타났다.

5점 척도로 평가한 외국인근로자의 한국에서의 직장만족도를 <표 19>에서 보면 모든 항목에서 고르게 만족도가 높지만 특히 동료 및 상사와의 관계에 대한 만족도가 상대적으로 높고, 근로시간(3.48), 생활환경(3.53), 작업환경(3.57) 등의 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 한국에서의 직장생활에 만족도를 산업연수생제도가 시행되고 있던 2001년에 조사한 것과 비교를 해보면 <표 19>에서 보는 바와 같이 고용허가제 실시 이후 모든 항목에서 5점 척도로 평가한 주관적 만족도가 1점 이상씩 향상된 것으로 나타났다. 이는 고용허가제 하에서의 외국인근로자의 만족도가 산업연수생제도 하에서보다 크게 향상되었음을 나타내주는 증거라고 할 수 있다.

<표 18> 입국 전 기대에 비해 현 취업생활에 대한 외국인근로자의 만족도
(단위: %, 점)

생각했던 것보다 매우 힘들	생각했던 것보다 약간 힘들	비슷함	생각했던 것보다 약간 좋음	생각했던 것보다 훨씬 좋음	모름/무응답	5점 척도 점수	검정통계량
6.0	15.3	22.3	24.7	24.7	7.0	3.50	F=3.981***

자료: 외국인근로자 실태조사 결과

<표 19> 외국인근로자의 한국에서의 직장생활에 대한 만족도 변화

(단위: 5점 척도 점수)

	급여 수준	근로 시간	작업 내용	작업 환경	생활 환경	언어 소통	동료와의 관계	상사와의 관계
2007년 조사	3.60	3.48	3.60	3.57	3.53	3.64	3.79	3.72
2001년 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: “2007년 조사”는 본 연구를 위한 “외국인근로자 실태조사” 결과, “2001년 조사”는 유길상·이규용(2001;113).

6. 결론 및 시사점

본 논문은 우리나라의 고용허가제 시행 3년의 성과를 고용허가제 DB와 고용허가제로 외국인근로자를 고용하고 있는 사업체 300개소와 고용허가제로 취업하고 있는 외국인근로자 300명에 대한 실태조사 결과를 이용하여 평가하였다. 본 연구에 의하면 고용허가제는 여러 측면에서 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 평가되었다.

첫째, 송출과정을 투명하고 공정하게 하여 송출비리를 예방하는데 크게 기여한 것으로 나타났다. 입국과정에서 지불한 송출비용이 과거 산업연수생제도 하에서보다 3분의 1로 감소한 것으로 나타났다. 또한 외국인구직자의 선발기준에 대한 외국인근로자의 만족도는 5점 척도로 평균 4.0점으로 매우 높게 나타났다. 외국인근로자는 본인의 입국 과정에 대해 61.6%가 공정하다고 응답하였고, 보통이라고 응답한 비율은 24.7%였으며, 공정하지 않았다고 응답한 비율은 10.3%로 나타났다.

둘째, 고용허가제는 외국인근로자에 대한 차별을 해소하는데 크게 기여한 것으로 평가되었다. 외국인에 대한 차별을 법적으로 금지하고 있을 뿐만 아니라 노동생산성을 고려하면 내·외국인근로자 간의 임

금차별이 거의 없는 것으로 나타났다. 외국인근로자의 생산성은 유사 업무를 수행하는 내국인 근로자의 89.0%이고, 임금과 부가급여를 포함한 총 노동비용은 내국인 근로자의 90.1% 수준으로서 외국인근로자의 임금수준은 생산성을 고려한 시장임금 수준에서 결정되고 있음이 확인되었다. 또한 외국인근로자의 9.0%만 임금체불을 경험한 것으로 나타나 산업연수생제도에 비해 크게 감소하였고, 인권침해를 받은 경험이 있는 근로자도 6.7%에 불과하였다.

셋째, 고용허가제는 외국인근로자의 사업장 이탈률이 3.3%에 불과하여 과거 산업연수생의 이탈률 50~60%에 비해 크게 개선된 것으로 나타났다.

넷째, 고용허가제가 아직까지는 외국인근로자 고용으로 인해 내국인의 일자리를 잠식하고 있지는 않은 것으로 나타났다.

다섯째, 고용허가제에 대한 사업체의 만족도는 보통보다 다소 높은 수준이었고, 외국인근로자의 만족도는 아주 높게 나타났다. 사업체의 만족도는 외국인근로자의 임금체불 방지, 외국인 근로자에 대한 인권 보호, 외국인근로자의 사업체 무단이탈 및 불법체류 가능성 감소, 외국인근로자의 합법적·안정적 고용 가능성은 보통 이상의 만족도를 보였다. 외국인근로자는 한국에서의 직장생활이 “한국에 입국하기 전에 생각했던 것보다 힘들다”(21.3%)는 응답 보다는 “생각했던 것 보다 좋다”(49.4%)는 평가가 훨씬 높게 나타났다. 특히 2001년의 산업연수생제도 하에서보다 5점 척도로 평가한 외국인근로자의 주관적 만족도가 1점 이상씩 향상된 것으로 나타났다.

그러나 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 보완해야 할 사항도 여러 가지가 있는 것으로 분석되었다.

첫째, 아직도 고용허가제 이외의 다른 요인에 의한 불법체류자가 19만 명이나 존재하고 있다는 사실은 불법체류 및 불법취업 근절을 위한 정부의 노력이 미흡하였음을 보여주고 있다. 따라서 불법취업

외국인근로자를 줄이기 위한 노력을 더욱 강화하여야 할 필요가 있다.

둘째, 건설업의 경우 부분적인 내국인 일자리 잠식현상이 나타나고 있으며, 임금과 근로조건에도 다소 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 외국인근로자에 대한 다양한 수요억제장치를 마련할 필요가 있다.

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

넷째, 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 지속적인 외국인력의 도입이 산업구조조정을 저해하지 않도록 할 필요가 있다.

다섯째, 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. 이는 외국인근로자가 담당하는 업무의 대부분이 교육훈련을 필요로 하지 않고 누구나 손쉽게 할 수 있는 단순 반복적 업무인 것과 밀접한 관련을 갖고 있는 것으로서 향후 양질의 외국인력을 도입할 수 있는 선별기능을 강화하여야 함을 시사하고 있다(Martin, 2004; Garson, 2007). 한국어능력시험 외에도 일정한 기술·기능계자격증을 취득하고 일정기간 이상 관련분야에서 근무한 자, 기술·기능계 고등학교, 직업훈련기관, 전문대학 등에서 일정기간 이상 교육훈련을 받고 관련분야에서 일정기간 이상 근무한 자 등에게 가점을 두는 방식 등을 도입할 필요가 있다.

여섯째, 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.

참고문헌

- 강수돌. 1996. 『외국인노동자 고용 및 관리실태와 정책대안』, 한국노동연구원.
- 박영범. 1996. “합리적인 외국인력의 활용을 위한 정책제언”, 박영범·로저피닝·마놀로 아벨라, 『외국인력정책에 관한 연구』, 한국노동연구원, pp. 5-45.
- 박영범. 2000. “비숙련 외국인력의 수입과 정책과제”, 『분기별 노동동향분석』, 한국노동연구원, 200, 3/4분기, pp. 27-49.
- 유길상. 2000. “외국인근로자의 현황과 정책방향”, 『2000년 추계학술발표 논문집』, 한국인사관리학회, pp. 269-291.
- 유길상. 2007. “비정규 이주 감소를 위한 외국인 고용허가제의 개선방안”, 『한국사회정책』 제14집, pp. 5-48.
- 유길상·이규용. 2001. 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 유길상·이규용·조준모·이해춘·박성재. 2003. 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 유길상·이정혜·이규용. 2004. 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원·국제이주기구.
- 유길상·이규용·박성재. 2005. 『저숙련 외국인근로자(E-9) 도입에 따른 고용실태 분석 및 고용관리체계 연구』, 노동부.
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재. 2007. 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구』, 한국노동연구원.
- 임현진·설동훈. 2000. 『외국인 근로자 고용허가제 도입방안』, 노동부.
- 중소기업연구원. 2001. 『외국인 산업연수제도의 현황 및 운용방향』, 중소기업연구원.
- Abella, Manolo. 2007. "Policies on Admission Low-Skilled Workers in Korea, Japan and Taiwan(China) : Similarities and Differences", 『고용허가제 시행 3주년 기념 동아시아의 저숙련 외국인력정책에 관한 국제컨퍼런스』 자료집, 한국기술교육대학교·한국산업인력공단·국제노동협력원·한국이민학회, 2007. 8. 14, pp. 193-233.
- Garson, Jean-Pierre. 2007. "Immigrants and the Labour Market in OECD Countries", 『고용허가제 시행 3주년 기념 동아시아의 저숙련 외국인력정책에 관한 국제컨퍼런스』 자료집, 한국기술교육대학교·한국산업인력공단·국제노동협력원·한국이민학회, 2007. 8. 14, pp. 141-191.
- Iguchi, Yasushi. 2007. "Policies on Admission Low-Skilled Workers in Japan", 『고용허가제 시행 3주년 기념 동아시아의 저숙련 외국인력정책에 관한 국제컨퍼런

- 스』 자료집, 한국기술교육대학교 · 한국산업인력공단 · 국제노동협력원 · 한국이민학회, 2007. 8. 14, pp. 277-313.
- IOM. 2002, *International Comparative legislation and Practice*, IOM Migration Research Series, No. 13, International Organization for Migration, Geneva.
- Lee, Joseph S. 2007. "Foreign Workers Policy in Taiwan", 『고용허가제 시행 3주년 기념 동아시아의 저숙련 외국인력정책에 관한 국제컨퍼런스』 자료집, 한국기술교육대학교 · 한국산업인력공단 · 국제노동협력원 · 한국이민학회, 2007. 8. 14, pp. 235-276.
- Martin, Phillip. 2004. "Enhancing national capacity for migration management". *ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management*, Ayutthaya, Thailand.
- OECD. 2000. *Combating The Illegal Employment of Foreign Workers*.
- Wickramasekara, Piyasiri. 2004. "Irregular migration in Asia: Issues and policies". *ILO Sub-regional Training Workshop on Labour Migration Policy and Management*. Ayutthaya, Thailand.

1차 검독 완료(2007.12.04.)

2차 검독 완료(2007.12.22.)

<Abstract>

Evaluation on the Three Year Implementation of
Korea's Employment Permit System(EPS)

Yoo, Kil-Sang*

This paper shows that Korea's EPS for foreign labor has improved in transparency and fairness in recruiting migrant workers and their immigration process. The fee for coming into Korea under EPS has reduced to one third compared with former industrial training system. There is almost no wage differential between local and migrant workers considering labor productivity gap. Protecting basic human rights for migrant workers has greatly improved as well.

In spite of such a big success, Korea's EPS leaves something to be developed. About 190 thousand irregular migrant workers, which are almost same number of people just before Korea introduced EPS in 2004, are still working in Korea. This means that Korea has not successfully reduced irregular migrants even after introducing EPS. Migrant workers began to slightly deteriorate wages and working conditions in some industries such as construction sector. There is no systematic instruments for preventing small and medium sized firms that demand low skilled migrant workers from delaying industrial reconstruction by depending on foreign labor. Thus Korea has to develop efficient measures for overcoming those challenges.

Key words : Employment Permit System, migrant workers, irregular migrants, illegal foreign labor

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