

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-5호 | 2023년 1월 25일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

윤정부 외국인근로자(E-9) 고용확대, 정확한 인력수요 파악이 우선

남 국 현 연구위원(경제학 박사)

《 요 약 》

■ 고용허가제(E-9) 현황

- 고용허가제로 입국한 비전문취업(E-9) 자격의 불법체류 외국인이 49,439명에 달하지만, 고용노동부는 올해 인력난을 이유로 고용허가제 외국인근로자 도입 규모를 11만 명으로 결정함
 - 고용노동부는 '04년 고용허가제 도입 이후 가장 큰 규모로 중소제조업, 농축산업 등 산업현장의 구인난을 해소하기 위해 저숙련 외국인근로자의 고용을 확대함

■ 고용허가제의 문제점

- 입국한 외국인근로자에 대한 사후관리 부실로 불법체류자는 매년 증가함
- 외국인근로자 선발제도의 운영시스템 부실로 인한 불법체류자 증가
- 고용자가 불법브로커나 온라인커뮤니티 등을 통해 불법체류자를 고용함
- 산업현장의 외국인 구인인원과 고용허가제 외국인 도입인원의 미스매치
 - 제조업의 상·하반기 구인인원은 24천명으로 올해 제조업 외국인 도입인원과 51천명의 미스매치가 발생

■ 정책제언

- 정부는 고용허가제로 입국한 외국인근로자의 통계관리 시스템을 구축해야함
- 지방자치단체에서 외국인근로자의 인원, 고용, 주거지, 불법체류여부 등 상황을 점검하고 관리
- 외국인근로자를 위한 전문적인 구인·구직 온라인 플랫폼 구축 및 운영
- 외국인력의 구인인원을 조사하는 분석시스템을 구축하고, 시장수요에 맞는 외국인력 수급정책 시행
- 불법체류자에 대한 법무부와 경찰의 합동 단속강화

▶ 키워드: 고용허가제, 외국인근로자, 불법체류자

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 고용허가제(E-9) 현황

○ 고용허가제로 입국한 비전문취업(E-9) 자격의 불법체류 외국인이 49,439명에 달하지만, 고용노동부는 올해 인력난을 이유로 고용허가제 외국인근로자 도입 규모를 11만 명으로 결정함

○ 고용허가제(E-9) 개요

- 내국인을 구하지 못한 중소기업이 정부로부터 고용허가서를 발급받아 합법적으로 비전문 외국인력을 고용할 수 있도록 하는 제도
 - 허용기업: 중소제조업(근로자 300인 미만), 농·축산·어업, 건설업, 서비스업(음식, 숙박 등 35개 업종)
 - 도입대상: 인력송출국(16개국)의 한국어시험 합격자
 - 고용절차: ① 한국어시험 구직자 명부 작성(송출국 → 인력공단), ② 사업주 고용허가서 발급(고용노동부), ③ 근로계약(사용자&노동자) ④ 사증발급 및 입국(법무부) ⑤ 취업교육 후 사업장 배치
 - 비전문인력의 정규화를 방지하기 위해 4년 10개월로 취업활동기간 제한(출국 후 1회 재입국 가능)

○ 고용노동부는 올해 고용허가제 외국인근로자(E-9) 도입 규모를 11만 명으로 결정함

- '04년 고용허가제 도입 이후 가장 큰 규모로 중소제조업, 농축산업 등 산업현장의 구인난을 해소하기 위해 저숙련 외국인근로자의 고용을 확대함
 - <그림 1>을 보면 외국인근로자는 '20~'21년에 코로나 19로 인해 도입규모 대비 9.1만 명이 입국하지 못하였고, 올해 산업현장의 수요를 고려하여 평상시의 2배 규모로 외국인력의 입국을 결정함

<그림 1> 연도별 E-9 도입 규모 대비 실제 입국 규모(단위:명)



자료: 고용노동부

○ 법무부는 외국인근로자 채용에 소요되는 시간을 단축하고, 외국인력의 도입을 확대함

- 조선업 비자 특별 심사지원인력 증원(20명) → 신속심사제도 운영
 - 기업별 외국인력 도입 허용 비율을 20% → 30%로 한시적(2년간) 확대
 - 조선분야와 관련있는 국내 이공계 학과 졸업 유학생에 대해 E-7-3비자 발급시 실무능력면제
 - 숙련기능인력(E-7-4)에 대한 연간 쿼터를 2천명 → 5천명으로 확대, 조선 분야에 별도 쿼터(400명) 신설
 - 외국인 연수제도(D-4-6)의 E-7 전환 프로그램 신설

2. 고용허가제의 문제점

○ 입국한 외국인근로자에 대한 사후관리 부실로 불법체류자는 매년 증가함

- 불법체류자는 '18년 355,126명에서 '21년 388,700명으로 9.5% 증가함
 - 불법체류율은 '18년 15.0%(총체류자 237만명)에서 '21년 19.9%(총체류자 196만명)으로 4.9%p 증가
 - '20년 일본의 외국인체류자는 289만명이고, 불법체류자는 8.3만명으로 불법체류율 2.9%에 불과
- <표 1>에서 등 고용허가제로 입국한 비전문취업(E-9) 자격의 불법체류 외국인이 49,439명 (39.5%)으로 대다수를 차지함
 - '21년 4분기 고용허가제로 종사하는 외국인근로자는 159천명으로 비전문취업(E-9) 자격의 체류 외국인 가운데 23.7%가 불법체류자로 분류됨
 - 일반연수의 불법체류자는 24천명으로 높고, 이들은 대학부설기관에서 한국어 연수나 국·공립기간의 기술·기능 연수, 외국인 투자기업의 인턴(실습) 연수를 받는 자로 불법체류자로 전환될 비율이 높음
- 불법체류의 원인은 사업장 이탈과 체류기간 완료로 구분되고, 농어업의 낮은 임금에서 고임금의 건설업 등으로 이탈하는 경우가 발생하지만, 사후관리 부실로 정확한 통계가 없는 실정임
 - 외국인근로자 고용법에서 사용자의 휴업과 폐업, 근로계약 해지, 근로계약 완료 등의 사유나 사용자의 근로조건 위반 혹은 부당한 처우 등의 사유가 아니면 외국인근로자는 사업장을 변경할 수 없음

<표 1> 2021년 등록외국인 중 불법체류 외국인 체류자격별 현황(단위: 명)

계	유학 (D-2)	일반연수 (D-4)	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	방문동거 (F-1)	거주 (F-2)	방문취업 (H-2)	기타
125,022	6,774	24,780	49,439	6,985	4,111	1,950	2,867	28,116

자료: 출입국·외국인정책 통계연보(2021)

○ 외국인근로자 선발제도의 운영시스템 부실로 인한 불법체류자 증가

- 인력선발과정은 한국 정부와 현지정부가 함께 주관하고, E-9로 한국에 취업하려는 외국인은 한국어능력시험과 기능평가를 통과해야함
 - 시험통과 후 건강검진과 범죄사실 확인 등을 거쳐 인력풀에 등재되고, 사업주가 이들 가운데 선발해 계약을 체결하면 송출국가의 훈련기간에서 45시간의 사전 교육을 받은 뒤 입국함
 - 외국인근로자는 입국 후 한국어, 한국문화 이해, 산업안전보건 등 16시간 이상 취업교육을 받음
- 외국인근로자를 빨리 채용하고자 하는 국내 기업의 사정으로 한국에서 적응하는데 필요한 언어와 문화, 직업능력 등을 충분히 지원받지 못하고 산업현장에 투입되는 상황임
 - 빠른 인력 공급을 위해 업무와 환경의 적응에 필요한 교육시간을 줄이다 보니 외국인근로자는 산업 현장에 적응하지 못하고 이탈하는 경우가 발생
- 일본의 외국인 기능실습생 선발과정을 보면 송출국가의 교육기관에서 일본어, 문화, 현장기술 등 6개월 간의 교육기간을 거쳐 최종면접이나 실시시험으로 합격자를 선발함

- 교육기관에서 일본법, 일본식 예절, 회화 등 일본 정착에 필요한 생활요령까지 교육하고, 이처럼 장기간의 교육과 선발교육 거치고 일본에 입국한 외국인의 불법체류률은 3% 미만에 불과함

○ 고용자가 불법브로커나 온라인커뮤니티 등을 통해 불법체류자를 고용함

- 불법체류자 단속이 제대로 이루어지지 않는 점을 이용해 고용주는 저임금의 불법체류자를 고용
 - 현행법상 불법체류자를 고용하면 고용주는 3년 이하의 징역 또는 2천만원의 벌금형에 처해지고, 처벌 후에도 일정 기간 외국인 고용이 제한됨

○ 산업현장의 외국인 구인인원과 고용허가제 외국인 도입인원의 미스매치

- 고용노동부는 올해 고용허가제 외국인근로자를 11만명 도입하기로 결정함
 - 제조업 75천명, 농·어·축산업 21천명, 건설업 3천명, 서비스업 1천명 순으로 인원을 배정함
- '21년 직종별사업체노동력조사를 보면 제조업의 상·하반기 구인인원은 24천명으로 올해 제조업 외국인 도입인원과 51천명의 미스매치가 발생함
 - 서비스업은 도입인원에 비해 구인인원의 수가 8배 이상 차이가 발생해 정부가 외국인 인력의 수요예측을 잘못하고 있는 것으로 판단됨
 - 농·어·축산업의 구인인원은 통계조차 작성하고 있지 않아, 어떤 근거로 도입인원을 결정한 것인지 알 수 없음
- 고용노동부는 보도자료(22.10)에서 '현재 산업현장에서 중소제조업, 농축산업 등을 중심으로 심각한 구인난에 직면해 있는 상황'이라고 보고하고, 내국인 부족인원 추이를 제시하고 있음
 - 외국인 구인인원을 보고하지 않고 있고, 내국인 부족인원을 외국인력으로 대체하는데 포거스를 맞추고 내국인 실업문제를 고려하지 않고 있음(내국인 구직자 3,674천명이 일자리를 구함, 통계청)
 - 제조업, 농축산업보다 서비스업에 외국인 근로자 수요가 높은 것을 파악하지 못하고 있음

<표 2> 23년 외국인력 도입인원 및 21년 외국인 구인인원(단위: 명)

구분	총 계	제조업	건설업	서비스업	농·어·축산업	탄력배정
도입인원('23)	110,000	75,000	3,000	1,000	21,000	10,000
상반기 구인인원('21)	16,547	11,145	738	4,664	.	.
하반기 구인인원('21)	19,627	13,040	2,536	4,051	.	.

자료: 직종별사업체노동력조사를 가공하여 작성, 고용노동부

3. 정책제언

○ 정부는 고용허가제로 입국한 외국인근로자의 통계관리 시스템을 구축해야함

- '22년 11월 국내 거주 외국인 불법체류자는 41만 2천명으로 국내 체류 전체 외국인의 18.8%에 달하고, 특히 고용허가제로 입국한 근로자의 불법체류률 가장 높는데 통계관리가 부실함

- 외국인근로자가 사업장에서 이탈하여 불법체류자로 분류되었는지, 체류기간이 완료되어 불법체류 상태에 있는지 정확한 통계시스템 구축이 필요함
- 외국인근로자를 고용한 고용주와 연계하여 외국인근로자의 해고, 이직, 취업기간 종료, 근로환경, 주거실태 등 외국인근로자에 대한 통계시스템을 구축함

○ 지방자치단체에서 외국인근로자의 인원, 고용, 주거지, 불법체류여부 등 상황을 점검하고 관리

- 기초자치단체별로 사업장에서 외국인고용실태, 체류기간, 주거 등을 파악하고 광역자치단체에서 종합적으로 점검 및 관리
- '21년 4분기 고용허가제 외국인근로자는 광역시별로 인천 8,461명, 부산 4,511명, 울산 2,585명 순으로 높은 것으로 나타났고, 서울은 1,199명으로 조사됨
- 전국 도단위에서는 경기도 67,956명, 경상남도 16,801명, 충청남도 13,811명 순으로 높게 조사됨

○ 외국인근로자를 위한 전문적인 구인·구직 온라인 플랫폼 구축 및 운영

- 고용허가제 외국인근로자는 법에서 정한 사유에 한해서 사업장 간 이동이 가능하고, 최초 3년간 3회, 재고용 1년 10개월간 2회 가능하여 구인·구직 인터넷 채용사이트를 개설하여 고용지원
- 채용사이트에서 기업정보를 제공하여 외국인근로자가 근로기준을 위반하거나 열악한 근로환경의 사업장에 고용될 위험을 방지하고, 이로인해 불법체류자로 전환되는 기회를 최소화함
- 채용사이트의 구인·구직 동향을 분석하여 외국인고용실태를 정확히 파악할 수 있음

○ 외국인력의 구인인원을 조사하는 분석시스템을 구축하고, 시장수요에 맞는 외국인력 수급정책 시행

- 산업별 외국인력의 수급현황을 정확히 분석하고, 인력부족 업종에 대해 주기적으로 심층적인 인력수요 분석과 현장조사 시행
- 현재 외국인력 고용분석을 위해 직종별사업체노동력조사를 활용하고 있으나, 농림·어업 등 일부 업종이 포함되어 있지 않고, 주로 산업중분류 분석으로 조사되어 세부업종 분석에도 한계가 있음
- 영국의 경우 이민자문위원회(MAC)에서 '07년부터 5명의 경제학자로 구성된 자문위원회 운영
- 이민자문위원회는 이민자의 정원, 부족인력직업 등 이민정책 전반에 대해 자문
- 스웨덴의 경우 정부기관의 노동력 필요성 결정권한을 정지하고, 사업주가 외국인 노동자 채용에 있어서 주도역인 역할을 하여 외국인력의 과잉공급을 방지하고, 시장원리로 수급조절
- 고용기간이 4년 지나면 영주권을 취득할 기회를 부여함

○ 불법체류자에 대한 법무부와 경찰의 합동 단속강화

- 장기 불법체류자는 외국인 불법채용, 범죄노출 등 사회적 피해를 초래하므로 집중단속 실시
- 유흥업소, 식당 등 집중단속하여 불법채류자를 고용하는 고용주의 처벌강화 및 불법체류자 출국조치
- 외국인 밀집지역 등 우범지역에 대한 순찰 활동 병행 실시