

---

---

## 외국인 근로자에 대한 정책적 대응방안

김진수\*

---

---

우리나라 경제발전은 국민소득의 향상, 고용증대, 생활수준과 생활의식의 변화를 가져왔다. 또한 고용시장에 있어서는 출산율 저하와 소비구조의 변화와 함께 3D 기피현상이 일어나는 등의 변화가 초래되었다. 이러한 변화는 산업간의 노동수급의 극심한 격차를 발생시켰는데, 이로 인하여 과거 값싼 임금에 의존하여 국제경쟁력을 유지하고 있던 있던 노동집약적 산업의 인력난이 심각하게 대두되었다.

이러한 배경하에서 현재 10만이 넘는 외국인 근로자가 체류하고 있는 것으로 추정되고 있는데, 이들 외국인 근로자들이 대부분은 불법체류 상태에 있으며, 이로 인한 갖가지 문제점이 발생되어 정책적 대응방안이 시급한 상황이다.

본고는 외국인 근로자 유입에 대한 정책적 대응방안의 기본방향으로 외국인 근로자 유입이 우리경제의 국제 경쟁력 강화에 도움이 되어야 하며, 장기적이고 일관성 있게 추진되어야 하고, 불법체류 및 유입은 적극적으로 차단되어야 하며, 장기적이고 일관성 있게 추진되어야 하고, 불법체류 및 유입은 적극적으로 차단되어야 하며, 유입과 병행하여 현지 직접 투자 등의 대체정책이 이루어져야 할 것을 제시하였다. 또한 외국인 근로자에 대한 사회 및 경제적 보장이 체류 기간동안 내국인과 동일하게 되어야 할 논거를 마련하고자 하였다.

외국인 근로자 유입에 대한 정책적 대안은, 외국인 근로자의 근로형태가 단순노동에도 불구하고 산업구조상 유지·발전시켜야 하는 분야에 한하여 단계적인 허가가 이루어져야 하고, 유입된 근로자의 임금은 내국인 수준으로 할 것을 제안하고 있으며, 체류기간의 장기화 및 고착화 현상을 배제하도록 한다는 것이다. 또한 외국인 근로자에 대한 정책적 창구를 단일화하여, 종합적인 대처가 이루어지도록 할 것으로 제안하고 있다.

---

\* 한국보건사회연구원 책임연구원

본고에 매우 유익한 논평을 주신 노인철 박사께 깊은 감사를 드리며, 원고 정리 교정을 보아준 강혜규, 오미영 씨에게도 진심으로 고마움을 전한다.

## I. 서론

선진국에 있어서 외국인 문제는 긴 역사적 경험을 갖고 있다. 과거 우리나라의 경우는 외국인 근로자 문제에 있어서 근로자 유출국으로서의 입장이 있고, 이에 따른 자국민 권리보호에 대한 외교적 차원의 입장 표명 수준이었다. 즉, 우리나라는 1960년대 이후 국가주도 하에 경제개발을 집중추구했던 상황에서 국제경쟁력 강화를 위해 국내 근로자의 권리를 제한해야 했던 입장이었고, 해외 진출 근로자는 오히려 관심 밖의 문제일 수 밖에 없었다.

그러나 60년대 이후 수 차에 걸친 경제개발 계획의 성공적 추진으로 우리경제는 급속히 성장하여 90년대에 들어와서는 중진국 수준을 넘어 선진공업국의 진입을 바라보게 되었다. 이 결과로서 외국인 근로자 문제가 유출국 입장에서 유입국 입장으로 바뀌게 되었다. 이러한 입장의 변화는 먼저 우리나라의 특징인 국제사회와의 높은 접근성에 따른 무역위주의 경제구조와 지속적 경제성장에 의한 소득수준 향상, 그리고 민주화에 따른 임금근로자의 급격한 임금상승으로 인접 개발도상국과의 소득격차가 확대되어 외국인 근로자의 유입을 자극하였으며, 국내 상황으로 볼 때 노동시장 구조의 변화로 인한 서비스산업이 확대되게 되었고, 국민의 높은 교육열로 양산된 고학력에 의한 노동수급의 구조적 불균형 현상이 발생하여 제조업 등에 심각한 노동공급 부족현상을 나타내고 있다는 데에 원인을 들 수 있다.

이러한 외국인에 대한 우리입장의 변화에 따라 1990년대에 들어서면서 외국인 근로자에 대한 관심이 고조되었다. 이는 첫째, 취업목적으로 입국하는 외국인의 급격한 증가현상으로 이에 따른 불법취업자 등의 문제가 심각하게 발생하였다는 것이고, 둘째는 유입된 외국인

근로자에 대해 정부 관련부처 및 사용자단체, 그리고 노동조합 등의 입장이 각기 이해당사자의 입장을 대변하는 수준으로 상호간에 상반된 주장이 개진되는 등 이율배반적인 조건이 제시되고 있으며, 셋째는 선진국의 경험에 비추어 볼 때 외국인 근로자 문제의 성격은 경제·사회적 측면 뿐만 아니라 국제관계에까지 관련을 갖고 있는 매우 복합적인 성격을 띠고 있으며, 장기적이라는 데에 있는 것이다.

그러나 우리나라의 외국인 정책은 단기적인 응급처치 수준을 넘지 못하고 있으며, 기본방향도 마련하지 못하고 있는 실정이다. 즉, 정부는 외국인 근로자를 전혀 인정하지 않고 있다는 공식적인 입장에서 서 있으면서도 외국인 근로자에 대해서 음성적으로는 인정하겠다는 태도를 보이고 있다.

이러한 정부 입장의 불분명한 태도는 오히려 유입·유출국 양측에 불법취업을 알선중재하는 불법기관의 성행을 조장하는 결과를 낳고 있으며, 이로 인하여 외국인 근로자 당사자는 높은 중개료를 지불하는 엄청난 부담으로 인하여 입국체류한 후 국내 거주에 있어서의 불법체류를 장기화, 고착화하는 현상을 낳고, 경우에 따라서는 인권침해와 범죄집단과의 연계가 증가되는 결과가 발생하게 될 위험이 크다.

따라서 본 고에서는 외국인 근로자 유입 현황과 원인, 그리고 외국인 유입이 미치는 영향을 경제·사회적 측면에서 접근하여 분석하고, 선진국의 경험을 참고하여 이들 경험이 시사하는 점을 바탕으로 하여 우리나라 실정에 맞는 적합한 대응방안을 모색하고자 한다.

## II. 한국의 외국인 근로자 현황과 유입원인

### 1. 외국인 근로자 현황

현재 우리나라 외국인 근로자 수는 약 9만에서 12만 정도에 이를 것으로 추정되고 있다. 그러나 이들 대부분이 불법으로 입국 취업하고 있는 실정으로 당국의 허가를 받아 정식으로 취업하고 있는 경우는 극히 일부분으로 1994년 새로이 입국한 2만명을 제외한 이전까지의 외국인 근로자는 약 6천 7백여명에 지나지 않았다.

소위 정식취업으로 분류되는 이들은 모두 기술연수생으로 두가지로 입국허가 근거에 의하

고 있는데, 첫째는 1991년 11월 법무부장관의 훈령에 의해 '외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무지침'에 의해 해외진출업체를 대상으로 기술연수 명목으로 취업하는 경우로서 전자, 전기, 봉제, 완구, 섬유, 화학업종 등의 직종에 종사하고 있다. 두번째는 근로자 부족현상이 심각한 중소기업을 위한 조치로서 1992년 5월 상공부장관이 추천하는 업체로 염색, 도금, 열처리, 기계류, 신발, 유리, 피혁, 전기전자 등의 업종에 대하여 연인원 1만명 내에서 기술연수 명목으로 입국을 허용하고 있는 경우이다. 그러나 불법취업에 의한 체류자의 경우 정부가 1992년 6월에 법무부 체류심사과가 실시한 외국인 불법취업자 신고에 접수된 외국인 근로자만도 6만명을 넘어서고 있다.

<表 1> 불법체류 외국인 현황

(1992. 6)

계	제조업	유흥서비스업	단순불법체류	
계	61,126	42,480	485	18,161
중국교포	22,035	7,090	464	14,481
필리핀	18,993	16,968	10	2,015
방글라데시	8,950	8,816	6	128
파키스탄	1,900	1,796	—	104
네팔	5,036	4,871	3	162
태국	1,667	1,578	—	89
스리랑카	504	475	—	29
인도	190	172	—	18
미얀마	73	70	—	3
이란	26	—	—	26
일본	97	—	1	96
자유중국	85	—	—	85
홍콩	3	—	—	3
미국	632	1	1	630
독일	19	—	—	19
영국	11	—	—	11
캐나다	35	—	—	35
프랑스	6	—	—	6
호주	17	—	—	17
기타	847	643	—	204

\* 남 : 45,000명, 여 : 16,122명

자료 : 법무부 체류심사과 내부자료, 1994.

신고된 외국인의 성별을 비교하면, 남자는 45,000여명의 수준이고(75.3%), 여자는 15,000명이 약간 넘는 정도로(24.7%) 남자가 대부분을 차지하고 있었다. 이들의 출신국가별 구성을 보면 중국교포가 약 2만여명으로 가장 많고, 필리핀(18,000여명)을 중심으로 한 동남아시아 국가들로 방글라데시, 파키스탄, 네팔, 태국을 비롯하여 인도, 스리랑카 출신이 있고, 심지어 이란 등 서남아시아 출신 등으로 다양화되고 있다.

외국인 근로자의 취업실태를 보면, 합법 또는 불법의 경우 구별없이 식당 주방보조나 가정부 및 유통서비스업에 종사하는 중국교포(485명) 또는 필리핀(10명) 출신을 제외하면 거의 대부분이 내국인 근로자가 기피하고 있는 3D업종의 중소기업과 건설업 등에 종사하는 것으로 추정되고 있다. 중국교포가 제조업 이외의 업종에 종사하는 현상은 언어소통의 문제가 없기 때문으로 풀이되고 있다. 그러나 1992년 이후 지속적으로 증가한 외국인 근로자에

대한 조사가 불법체류 때문에 제대로 이루어지지 못하여 실상 파악에는 한계가 있는 실정이다.

## 2. 외국인 근로자 유입원인

### 가. 고용구조의 변화

최근 우리나라는 실업의 증가와 인력부족 현상이 공존하는 등 노동력 수급 불균형이 심화되고 있다. 이는 실업에 대한 적극적 대처가 이루어져야 한다는 정책적 과제와 함께 중소기업을 중심으로 한 생산직의 부족율이 여전히 높은 이중적 문제점을 안고 있다.

실업에 있어서 <表 2>에서 보는 바와 같이 과열경기의 진정과 경기침체의 회복이 늦어져 실업률이 점차 증가하는 추세에 있는데 1990년 2.4%에서 1993년 6월의 경우 2.8%로 계속 상승하고 있으며, 분기별로는 1993년 1/4분기의 경우 실업률이 3.2%까지 상승하기도 하였다.

<表 2> 실업 및 실업률 추이

(단위 : 천명, %)

구 분	1990	1991	1992	1993
실업자수	451	436	464	540
실업률	2.4	2.3	2.4	2.8

자료 : 통계청, 한국통계월보

반면에 <表 3>에 의하면 10인 이상 사업장을 기준으로 근로자 부족율은 1992년에 들어서면서 다소 완화되기는 하였으나 높은 수준

을 유지하고 있으며, 인력부족 현상은 특히 생산직에서 심화되어 있다.

<表 3> 인력부족 현황

(단위 : 천명)

구 분	1980	1985	1990	1991	1992
계	60	55	141	191	197
(부족률)	(2.4)	(1.8)	(3.2)	(4.3)	(4.3)
생산직 부족인원	56	43	120	166	157
(부족율)	(3.2)	(2.4)	(4.9)	(6.9)	(6.8)

자료 : 노동부, 고용전망조사분석, 1993.

그러나 <表 4>에서 보는 바와 같이 절대 고용인원의 측면에서 볼 때 제조업 취업자는 감소하고 있는 반면, 서비스업 취업자는 증가하고 있다. 제조업 취업자의 경우는 1991년까지는 낮은 증가를 보였으나 1992년 이후 급격한 감소추세로 전환되었고, 1992년 상반기에는

큰 폭으로 떨어졌다. 서비스업 취업자의 경우는 증가율이 감소하고 있으나 지속적으로 고용인원은 증가하고 있다. 이러한 고용구조의 왜곡현상은 지속적으로 이루어지고 있으며 심화될 것으로 판단되어지고 있다.

<表 4> 산업별 취업자 변화추이

(단위 : 천명)

구 분	1990	1991	1992	1993
제조업취업자	4,847	4,936	4,768	4,602
(증감율)	(+0.1)	(+1.8)	(-3.4)	(-4.5)
서비스업취업자	9,816	10,468	11,068	11,684
(증감율)	(+7.1)	(+6.6)	(+5.7)	(+5.4)

자료 : 노동부, 고용전망조사분석, 1993.

이러한 고용구조의 변화에 따른 산업체의 심각한 노동력 부족현상의 원인으로는 선진국의 경우처럼 소득수준이 일정 한계를 넘어서게 되면 근로자는 소위 3D라고 일컫는 열악한 근로조건에 근무하면서 이에 대한 충분한 보상이 되지 않는 업종에 종사하는 것을 기피하고 서비스업종으로의 전환을 꾀하는데 근본적인 이유가 있고, 이외에 각종 산업의 특수인력 수요에 대비한 노동공급이 적기에 이루어지지 않는 데 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 경제구조와 기업개선의 한계성

고용구조의 변화는 국제경쟁력이 약한 업종에 있는 중소기업들 중심으로 휴·폐업이 지속되고, 그 결과 제조업의 고용감소 현상이 일어났으며, 이에 따라 사양산업에 인력부족 현상보다는 오히려 실업률 상승에 영향을 크게 주었으리라 분석할 수 있다. 또한 이러한 예측이 섬유, 신발, 전자부품 등의 업종에 대해서는 매우 설득력이 있으며, 실업률 증가에 대한 중요한 원인으로 꼽을 수 있다.

그러나 경제정책적으로 볼 때 우리나라의 노

동집약적 산업의 경쟁력을 회복하기 위한 노력, 즉 고부가 가치산업 중심의 선진산업경제로의 발전을 위한 전환이 늦어짐으로 인하여 저수준의 기술·기능을 유지한 산업에 대한 정책적 구조개선이 미약했으며, 인력문제에 있어서도 첨단기술의 산업화를 위한 고급인력 양상에 관심이 없었다는 데에 근본적인 원인을 들 수 있다. 이로 인하여 경쟁력이 낮은 기업은 새로운 시설설비 등의 기계화·자동화를 통한 개선을 하지 못하고, 과거 노동집약적 기존 구조를 유지하면서 임금인상에 따른 가격경쟁의 약화를 그대로 방치하는 결과가 발생하게 된 것이다.

따라서 이러한 중소기업들은 기존의 체계에 내국인 근로자와 비교하여 낮은 임금수준의 외국인 근로자를 선호하면서 기업경영을 유지하고자 노력하고 있다고 평가할 수 있다. 즉, 경쟁력 강화를 위한 근본적 치유책이 아닌 단기적 유지를 위한 방향의 선택으로 볼 수 있다.

#### 다. 개발도상국과 소득수준 격차의 심화

외국인 근로자의 가장 근본적인 목적은 높은 소득을 들 수 있다. 현재 우리나라에 체류하고

있는 외국인의 출신국들과 소득수준 격차는 필리핀, 인도네시아, 방글라데시 및 중국과의 차

이는 각각 4배~36배로 매우 심한 격차를 보이고 있다.

<表 5> 각국의 1인당 GNP 비교

(단위 : US \$, 1991)

국 가	한국	중국	필리핀	타이	인도네시아	파키스탄	방글라데시	네팔
1인당	6,330	370	730	1,570	610	400	330	180
비 율	100	5.8	11.5	24.8	9.6	6.3	5.2	2.8

자료 : World Bank, Social Indicators of Development, 1993.

<表 5>에서 보듯이 한국의 소득수준을 100으로 볼 때 최고 높은 타이의 경우도 약 1/5 수준에 불과하며, 현재 급증하고 있는 중국 교포의 경우 그 차이는 15배 이상으로 현저한 격차를 보이고 있다. 이러한 심한 격차는 이들로 하여금 작업환경이 열악하더라도 한국에 입국하여 취업하는 경우 단기간에 높은 소득을 올릴 수 있음을 의미한다<sup>1)</sup>.

#### 라. 사회적 접근 용이성

사회적 접근성에 있어서 우선되는 것은 언어의 문제를 들 수 있다. 우리나라 국어인 한글이 통용되는 나라는 남북한 뿐이며, 이점에서 볼 때 일반적으로 언어장벽이 크다는 것이 사실이다. 그러나 중국교포의 경우는 반대적 입장에 서게 되는데 이들에게 있어서의 생활언어는 한국어로서 이들이 외국에서 근로를 원할 경우, 한국이 가장 언어적 장애가 없는 장소로 선택될 수 있기 때문이다.

동남아 등의 출신 외국인 근로자의 경우 언어문제가 결정적이지는 않다<sup>2)</sup>. 기업에 따라서는 통역을 두기도 하고 보조일이나 단순직 수행에 있어서는 언어 외적인 소통이 가능하기

때문이다. 따라서 언어소통의 문제는 외국인 근로자를 단순근로형태로 한정하는 역할을 하고 있는 것은 사실이나 외국인 고용에 있어서 결정적인 제약조건은 아니라고 볼 수 있다.

종교적인 측면에서 우리나라는 종교의 자유를 인정하고 있고, 매우 다양한 종교가 공존하고 있다. 또한 우리나라는 종교에 대한 국민적 무관심과 관용성을 갖고 있다. 따라서 외국인에 있어서 종교적 관습의 강요를 받을 우려가 매우 적으며, 오히려 종교단체를 통하여 이들의 인권침해 및 불평등 대우에 대한 보호 및 계몽조치가 이루어지고 있다. 다만 우리나라가 그동안 지정학적으로나 사회적으로 외국인 근로자에 대한 경험이 적고 단일민족의 성격을 갖고 있었기 때문에 이들에 대한 배려 등이 매우 낮아 생활 등에 불편을 주고 있는 것은 사실이다.

#### 마. 결 론

위에서 분석한 외국인 근로자의 유입원인은 일반적인 접근으로 볼 수 있다. 즉 실제에 있어서 우리나라의 상황을 좀더 구체적으로 살펴보면 실제와 차이점을 발견할 수 있을 것이며,

- 1) 다만 유출국에 비하여 높은 물가수준이 이들의 소득수준을 부분적으로 낮추고 있다고 판단할 수 있으나 현재의 기숙사 등에 의한 숙식을 해결하는 경향에서는 그리 심각한 영향을 받지 않을 것으로 판단된다.
- 2) 박영범, 외국인력 수입과 정책과제, 1993.

이는 진정한 의미에서의 외국인 근로자의 유입의 필요성과도 직접적으로 관련이 있다 할 것이다.

고용구조의 변화에서 실업과 인력부족 현상을 비교하여 보면, 우리나라는 인력부족에 비하여 실업자 수가 훨씬 많다는 사실을 발견할 수 있다. 이는 현재 우리나라의 인력수급에 왜곡현상의 문제가 있음을 뜻한다고 할 수 있다. 우리나라의 실업률은 1993년 현재 2.8%로 매우 낮게 나타나 있다. 그러나 실업에 대한 기준이 우리나라의 경우 타 선진국, 특히 고용보험이 도입된 국가들과 비교하면 아주 모호하다는 것이다. 즉, 독일은 근로자가 주당 20시간 이하로 근무하는 경우를 실업으로 여기고 있으며, 실업통계에 있어서도 실업급여나 재취업 등을 위해 신고 접수하도록 되어 있어 대상자의 신고는 자발적이어서 오히려 과대평가될 소지가 있는데 반하여, 우리나라의 경우는 오히려 실업률이 과소평가되는 경향을 갖고 있다. 이에 대해서는 1995년 고용보험의 도입과 함께 어느 정도 격차가 해소되리라 생각된다. 이러한 관점에서 보면, 우리나라의 실업자 수는 통계에 나타난 수치보다 실제에 있어서 매우 크며, 이 의미는 노동시장에서 노동공급 과잉현상이 더 심화되어 있음을 나타내는 것이다.

그럼에도 불구하고 인력부족 현상은 특히 생산직에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 전체 노동시장에서 볼 때, 노동공급 과잉현상이

일어나고 있으나 구조적인 면에서 부분적 시장에서는 노동수요 과잉현상이 일어나고 있는 왜곡현상의 심화를 단적으로 설명하고 있는 것이다.

이러한 노동공급 부족업종은 제조업 분야임에는 말할 것도 없다. 이러한 제조업에 있어서 주시하여야 할 점은 단순히 내국인 근로자가 소위 3D라는 열악한 환경을 회피함으로써 인한 인력부족으로만 판단할 수 있는가에 대한 문제이다. 반대로 이러한 기업들이 과거 개발도상국형의 경영 형태, 즉 값싼 노동력을 국제경쟁력의 바탕으로 했던 과거의 경영방식에 그대로 안주하고 있음으로 인하여 낮은 임금수준을 지불할 수 밖에 없는 한계성을 갖고 있지 않은가 하는 것이다. 즉, 내국인 근로자는 열악한 환경에서 근무하면서 그 보상이 낮기 때문에 회피하고 있으며, 이러한 조건에는 외국인 근로자 외에는 노동력을 제공할 사람이 없다는 데에 그 근본원인으로서의 초점이 맞추어져야 한다는 것이다. 또한 현재 노동시장의 상황에서 볼 때, 외국인 근로자에게 적용되는 사회보험은 최근에 적용하였으나 시행되지 않고 있는 산업재해 보상보험을 포함하여 고용주 입장에서 볼 때, 외국인 근로자를 고용한 경우 사회보험에서 근로자 본인부담을 제외하면 적어도 6.49%의 절감효과가 있다는 것이다. 여기에 퇴직금 적립금 8.3%중 연금보험에 전환되는 2%를 제외하면 총 12.79% 이상이 된다.

<表 6> 우리나라 사회보험 각출부담

	의료보험	연금보험	산재보험
부담률	평균 3.1% <sup>1)</sup>	6%	1.94% <sup>2)</sup>
비고	사용자, 근로자 1/2씩 부담	좌동, 단 2%는 퇴직적립금에서 전환	사용자 전액 부담

1) 직장의료보험조합 평균

2) 산재보험 각출료 평균

이러한 현상은 기업개선의 의지에도 부정적인 영향을 끼친다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 현재 우리는 개방화와 국제화에 따라 산업구조를 조정하여 국제경쟁력을 키워야 한다는 것이 시급한 당면과제라는 데에는 이견이 없다. 이러한 시점에서 외국인 근로자 고용은 기업의 개선의지보다는 현실에 안주하지 않을까 하는 우려가 있다. 반면에 현실상황에서 수많은 약체 중소기업들이 경쟁력을 갖추기에는 역부족으로 오히려 외국인 근로자 고용은 적어도 이러한 기업들이 일시에 도산하는 것을 막고, 경쟁력을 갖출 시간 및 경제적인 여유를 줄 것이라는 점이 고려될 수 있다.

이러한 양면성에 있어서 외국인 근로자의 유입에 대해서는 사양산업과 경쟁잠재력이 있는 산업에 대한 선별적인 허가가 되어야 하며, 외국인 근로자 유입에 의한 경쟁력이 약화된 기업의 현실안주에 대한 방치가 되지 않도록 하여야 할 것이다.

또한 유출국과의 소득수준 격차 심화현상은 외국인 근로자 입장에서는 가장 중요한 결정요소로 작용할 것이다. 이러한 단기 고소득의 매력에 의해 국내로 유입되는 외국인 근로자에 대해서 적어도 유입국 입장에서는 기본자격을 갖출 것을 요구하거나, 입국 이후 일정 기간내에 자격을 갖추어야 한다는 여과장치로서의 정책이 필요할 것이다. 즉, 외국인 근로자로서 우리나라 산업발전에 이바지하는 반대 급부로서 외국인 근로자로 단기간내의 자국과 비교하여 상대적인 고소득을 올릴 수 있도록 한다는 것이다.

한편 사회적근 용이성에 있어서는 언어문제로서의 중국교포의 장점을 들 수 있다. 현재 고용주 입장에서 볼 때, 일부 직종은 언어의 문제로 통솔에 대한 용이성이 차별적으로 나타날 수 있다. 또한 이러한 현상은 노동허가에

있어서 중국교포에 반드시 우선권을 두어야 한다는 점에 대해서는 외국인 근로자의 편중현상과 국제관계 등을 고려하여 신중히 검토되어야 할 것이다.

## IV. 외국인 근로자 유입이 미치는 영향

### 1. 경제에 미치는 영향

대개 외국인 근로자 이동에 따른 문제점은 경제적 측면 특히 고용측면에서 자국 근로자에 미치는 영향이 주된 관심사로 등장하고 있다. 그래서 외국인 근로자의 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석은 단기적인 성향을 가지고 있고, 장기적인 경제구조 및 국제경제적 효과에 대해서는 매우 제한적인 분석이 이루어지고 있는 실정이다.

그러나 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 근로자의 국제이동은 유출국 자체에도 영향을 미칠 뿐만 아니라 유입국의 경제상황과 노동시장과의 관계 및 경제성장과 고용주 또는 기업의 자본형성에도 큰 영향을 미치고 있다.

#### 가. 유출국에 미치는 영향

국제간의 노동력 이동에 있어서 유출국의 입장에서 볼 때, 낮은 경제수준에 의한 실업과 불완전 취업이 완화될 수 있는 점 그리고 외국인 근로자의 본국 송금에 의한 국제수지의 개선이라는 효과를 나타낼 수 있는 노동시장과 재정적 측면에서 장점이 부각되고 있다. 반면에 단점으로는 외국인 근로자가 유입국의 기술을 습득하여 귀국한 경우라도 취업할 곳이 없는 경우가 많다는 개인적인 문제점과 외국인 근로자가 본국에 송금한 자금이 생산적 용도에 쓸 가능성이 적고, 이로 인한 경제발전과 고용

창출로 이어지지 못한다는 국가경제적 문제가 있다.

또한 유출국의 고학력 근로자들이 유입국의 단순노동 분야에 취업하는 경우가 많아 유출국 으로서는 인간재원의 낭비라는 문제가 발생한

다고 볼 수 있다. 즉, 오히려 고학력자에 대한 자국의 수요에도 불구하고 유입국의 높은 임금 수준 때문에 노동력의 해외유출이 발생하여 유출국의 생산과 사회적 서비스와 수준을 저하시 키는데 된다는 것이다.

<表 7> 주요 유출국의 본국 송금액 비율

	방글라데시	파키스탄	터키
수출액에 대한 비율	50%	40%	10%

자료 : ILO, World Labor Report, 1985.

<表 7>에 의하면, 해외 근로인력이 본국에 송금하는 금액은 과거 인력 유출국으로 크게 인식되었던 터키는 전체 수출액의 10% 정도에 머물고 있는 반면, 방글라데시와 파키스탄의 경우는 전체 수출액의 거의 절반을 차지하는 등 그 비율이 매우 높아져, 언급된 근로자의 국제이동에 따른 영향이 크게 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다.

노동력의 국제간 이동에 대해서는 유입국과 유출국이 서로의 입장을 달리하고 있다. 선진국은 외국인 근로자의 유입보다는 현지 직접투자를 선호하는 입장으로 대외 직접투자는 무역을 통한 구조조정을 촉진하고, 선진국과 개발도상국간의 소득격차 시정에 적극적 역할을 하고 있다고 긍정적으로 평가하는 반면, 노동력의 이동은 대외 직접투자와 무역확대와 비교하면 해외에서 일한 노동자의 소득이 개발도상국의 공업화로 이어지지 않으므로, 경제구조의 조정을 통하여 국제간의 소득격차를 시정하는 효과가 적다고 보고 있다<sup>3)</sup>.

반면에 개발도상국 입장에서는 노동근로자의 해외 유출을 계기로 국내의 부족한 고용에 대한 문제점을 유보하며, 본국 송금액으로 자금

확보와 유출기간 동안에 안정적인 경제개발계획을 통해 고용확대를 할 수 있다는 입장이며, 또한 이와 같은 계획 하에 해외 취업을 권장하고 있다.

#### 나. 유입국에 미치는 영향

근로자 유출국 입장과는 달리 근로자 유입국 입장에서 볼 때, 경제적 측면에서는 근로자 유입의 결과로 매우 복잡하고 다각적인 영향이 제기될 수 있다. 이는 유입된 외국인 근로자와의 관계가 유입국의 사회·경제에 직접적이고 지속적으로 관련되기 때문이다.

먼저 이론적 측면에서 외국인 근로자의 유입은 크게 '대체가설(replacement hypothesis)'과 '분단가설(segmentation hypothesis)' 두가지로 나뉘고 있다<sup>4)</sup>.

대체가설은 외국으로부터 노동력이 유입되어 들어오면 국내 근로자의 고용은 줄어들게 되고 임금도 하락하게 되어 국가경제로 볼 때, 생산은 증가하여 국가나 기업이 외국인 근로자는 이익을 얻을 수 있으나 국내 근로자는 임금 및 고용에서 불이익을 당하게 된다는 것이다. 즉 내국인 근로자의 일자리를 외국인 근로자가 대

3) 일본 외국인 노동자 문제연구회, 노동부역, 외국인 근로자가 노동면 등에 끼치는 영향 등에 관한 연구보고서, 1992.

4) 박호환, 외국 근로자 고용의 경제적 효과 : 노사관계 연구, 1992, p. 213.

체함으로써 인하여 국가경제적 측면에서는 부분적인 장점이 있는 것은 사실이나 내국인의 실업문제를 확대하고, 노동시장 내에서의 내국인 근로자의 경쟁력을 상실시켜 더 많은 외국인 근로자의 유입을 촉진하는 결과를 초래한다는 것이다. 이러한 대체가설은 외국인 근로자와 국내 근로자간에 노동질이 같다는 전제 하에서 출발하고 있고, 소득증대로 인한 재투자의 증가와 이에 따른 노동수요의 증대 등은 감안되지 않는 한계성이 있다.

반면에 분단가설에 의하면, 외국인 근로자와 국내 근로자 사이에는 기술 및 숙련도에 차이가 있고, 특히 언어장벽에 따른 제약으로 인하여 국내 근로자가 회피하는 업종에 종사하거나 경기 침체시에는 먼저 실업상태가 되는 등 내국인과는 차별적이라는 전제에서 출발하고 있다.

이 가설에 의하면 국내 근로자가 회피하는 업종은 숙련이 필요없고 작업의 위험이 높은 반면 단순하고 급료가 상대적으로 낮으며, 상위직업으로의 전환이나 이동을 통한 소득향상의 기회가 거의 없는 업종이 이에 속한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 직종은 노동시장 측면에서 볼 때, 수요는 존재하나 공급이 따르지 못해 외국인 근로자의 공급이 불가피하며, 이에 따라 한 국가의 노동시장이 둘로 이원화되어 두 시장은 독립적으로 유지되게 되어 상호간에 영향이 없거나 한계적이라는 주장이다.

이러한 두가지 상반된 가설은 우리나라의 경우 실제에 있어서는 노동시장, 자본형성 및 경제성장에 복합적으로 혼합된 양상으로 나타나

고 있어 이에 대한 분석 역시 다각적인 면에서 검토되어야 한다.

#### 1) 노동시장에 미치는 영향

노동시장에 미치는 영향으로는 먼저 외국인 근로자와 내국인 근로자간에 나타나는 노동생산성의 차이를 고려해야 할 것이다. 노동생산성에 있어서 외국인 근로자는 숙련도와 직업자격면에서 뒤떨어지는 반면 집중력과 인내력, 그리고 유연성에서 장점이 있어 절대적 평가를 하기에는 문제가 있다.

임금에 있어서는 언급한 바와 같이 노동구조에 따라 상반된 견해를 보이고 있는데 우리나라의 경우 동남아 지역출신의 외국인 근로자는 내국인이 기피하는 업종에 종사하여 내국인 근로자에게 크게 부정적 영향을 준다고 판단되지는 않는다. 그러나 중국교포의 경우 내국인 근로자와 같은 노동시장 내에서 경합을 하게 될 가능성이 높아 내국인 근로자의 임금수준과 임금상승률에 대해 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

단기적으로 볼 때, 노동시장에 있어서 외국인 근로자가 유입되는 경우 노동조건이 나쁜 분야에 외국인 노동자가 취업하고, 노동조건이 좋은 분야에 자국 근로자가 취업한다는 분단가설이 설득력이 있으나 장기적 관점에서 볼 때, 위에서 언급한 바와 같이 중국교포의 경우 언어장애가 없는 등 빠른 적응이 이루어질 것으로 예상되어 대체가설을 간과할 수 없다는 점도 고려해야 할 것이다<sup>5)</sup>.

5) 외국의 경험에 비추어 볼 때, 서독의 경우 외국인 근로자가 높은 비율로 취업하는 산업분야의 임금상승률은 소폭으로 인상되었다. 다만, 외국인 근로자가 취업한 산업분야의 임금수준이 낮았다고 볼 수는 없다. 이와는 달리 미국의 경우는 외국인 근로자와 미숙련 자국내 근로자와의 경쟁으로 임금상승에 부정적 영향을 끼친 것이 사실이다. 독일의 경우 외국인 근로자 유입과 함께 내국 근로자는 외국인 근로자의 취업 분야보다 임금수준이 높은 분야로 이동하고, 외국인 근로자가 취업한 직종에는 취업하지 않는 경향이 정착되었다. 미국의 경우, 이민 근로자의 유입으로 미국인 실업이 확대되었다는 지적은 없다. 이민 노동

## 2) 자본형성과 경제성장에 미치는 영향

이론적으로 볼 때, 외국인 근로자는 임금수준에 있어서 국내 근로자보다 상대적으로 낮아 기업가에게 있어서는 자본형성의 기회를 넓히는 것이 사실이다. 그러나 이러한 자본형성이 기업가의 태도에 따라서 기업의 기계설비에 투자됨으로써 국제경쟁력 유지, 강화의 기회가 될 수 있는 반면에, 일부에서는 오히려 현실안주에 그쳐서 기업경영의 합리화 등을 게을리한다는 견해도 있다.

우리나라의 경우 외국인 근로자를 고용하고 있는 대부분의 사업장은 중소기업으로 근로조건이 열악한 노동집약적인 업종이다. 이러한 사업체의 대부분은 산업의 고도화에 따른 구조조정에 따라 사양화 또는 새로운 기술도입에 의한 획기적인 기업혁신 없이는 지탱하기 어려운 것으로 볼 수 있다. 따라서 일부 외국인 근로자의 값싼 임금은 오히려 현재 중소기업의 도산을 단기적으로 연장시키는 데에 도움을 주는 정도에 그쳐 자본형성에 도움이 되지 않는 못하리라 판단된다<sup>6)</sup>.

경제성장에 있어서 외국인 근로자가 어떠한 영향을 미치겠는가에 대해서 선진국의 경험에

비추어 판단하여 볼 때, 유입국의 인구구조 변화에 따른 일반적인 노동력 확보 상황과 경기변동에 있어서 어떤 경제상황에 있는가가 판단의 기준으로 우선적으로 고려되어야 한다.

우리나라의 경우는 과거 고속성장시대에 필요한 노동력을 국내 1차산업 종사자를 2차 또는 3차산업으로 전환하면서 부족노동력을 충당하였다. 현재는 과거의 고도성장기조에서 벗어나 안정적인 성장을 보이고 있으며, 오히려 외국인 근로자의 유입은 경제성장이 완화된 시점에서 급격히 증가되고 있는 실정이다. 즉, 우리나라의 경제성장은 외국인 근로자와 관계없이 이루어진 것이 사실이며 또한 현재 우리나라 총 근로자중 1차산업이 차지하는 비중은 16.7%, 70년대초 미국(4.3%), 영국(3.1%), 독일(7.5%), 프랑스(12.7%) 보다 높은 실정이며, UR 이후의 농어업의 경쟁력 상실에 의한 노동력이 2, 3차산업으로 당분간 지속적으로 이동할 것으로 예상된다<sup>7)</sup>.

이러한 상황에서 우리나라의 경우는 국민경제적 측면에서 외국인 근로자의 유입은 경제성장에 일익을 담당하기 보다는 기업도산에 의한 경제침체를 단기적으로 막는 역할을 한다고 볼

---

자는 국제경쟁이 심한 분야에 많이 취업하고 있어 오히려 미국의 경쟁력 유지에 도움을 주었다는 의견도 제기되고 있다. 또한 불법취업자들이 열악한 근로조건에서 일하고 있어 노동시장의 분단가설도 부분적으로 성립됨을 보이고 있다. 특이할 것은 독일의 경우, 노동조합인 근로자 대표기구가 외국인 근로자의 처우에 대해서 내국 근로자와 균등대우를 하도록 하는데 그 역할이 매우 컸다는 점이다.

- 6) 독일의 경우, 설비투자의 결정적 요인은 국제경쟁력의 유지, 노동비용의 감소 등에 크게 좌우되어 실제 외국인 근로자의 존재는 간접적인 영향에 불과하다고 분석하고 있다. 그러나 독일의 설비투자중 합리화 투자비율을 보면, 외국인 근로자가 100만명을 넘는 1967년 이후 1973년까지 합리화 투자비율이 현저하게 저하되었다는 결과도 참고할 만하다.
- 7) 독일의 경우 1960년부터 1966년 사이에 독일인 경제활동 인구가 약 40만명 감소한 반면 외국인 근로자가 약 90만명이 들어와 한편으로는 실질 국민 총생산은 31% 증가하였으며, 이러한 외국인 근로자 유입이 없었을 경우에는 5% 낮은 성장에 머물렀으리라 추측되고 있다. 그리고 1967년부터 1973년까지 6년 동안 독일인 경제활동 인구가 약 90만명으로 감소하는 동안에 외국인 근로자는 증가하여 약 100만명에 이르러 실질 국민 총생산은 34% 증가하였고 외국인 근로자 유입이 없었을 경우에는 약 6% 낮은 성장에 머물렀으리라고 추정되고 있다.

수 있다. 또한 경기침체가 발생되면 현재 외국인 근로자에게 산재보험과 의료 및 연금보험 그리고 고용보험의 혜택을 적용할 경우 실업 등에 따른 사회비용의 부담도 심각할 것이다. 따라서 우리나라에 있어서 외국인 근로자는 경제성장 보다는 약체 경쟁력 업종의 도산을 막고 단기적인 지속가능 역할을 담당하며, 이로 인한 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 일종의 기회를 제공한다고 보아야 할 것이다.

## 2. 사회에 미치는 영향

외국인 고용자의 사회적 측면에 있어서 선진국의 경우에는 인권옹호단체에 의한 인권문제와 주거환경 및 언어장애에 따른 외국인 근로자와 가족에 관한 연구분석이 오히려 진전되어 있는 반면에 유입국에 미치는 전체적인 사회적 영향은 대개 포괄적으로 다루어지고 있는 실정이다. 이는 조사방법상 외국인 근로자에 대해서는 미시적인 분석이 어느 정도 가능한 반면에 유입국의 사회적 영향에 대해서는 외국인 근로자의 전체 국내 근로자에 대한 낮은 비율과 사회적 변화는 복합적인 요인에 의하여 형성되는 만큼 포괄적인 접근 수준에 머무를 수밖에 없기 때문으로 추정된다.

외국인 근로자의 유입은 이동 당사자의 문제뿐만 아니라 유입국에도 커다란 사회적 영향과 사회적 비용을 발생시켜 국민사이에 콘센서스 형성이 선행되어야 한다. 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 외국인 근로자의 사회적 문제는 먼저 외국인 거주지역의 고정화와 집중화로 지역환경의 악화와 학교에서 외국인 학생이 차지하는 비율이 높아지는 경우에 제기되는 지역주민과 마찰 등이 발생할 수 있다.

또한 외국인 근로자의 가족초청에 따른 외국인의 추가 유입현상에 따른 영향을 살펴보면, 대개의 선진국은 외국인 근로자가 처음 유입되

는 시점에서는 가족초청이 인정되지 않고 있으나 체제가 연장되고, 일정한 조건을 갖춘 경우에는 가족초청을 허가하는 것이 일반적이다. 따라서 가족정책적 측면에서도 사회적 대응이 필요하게 된다.

우리나라의 경우는 외국인 근로자가 형성단계에 있고 회사에서 제공하는 기숙사 등에 합숙하는 경향이어서 부분적으로 공단중심으로 집중화되어 있기는 하지만 고정화 현상은 아직 나타나고 있지 않다. 즉, 외국인 근로자의 체제에 국내 정주현상은 아직 일어나고 있지 않다.

고용구조의 이원화에 따른 사회적 차별화 현상 등의 문제점은 언급한 바와 같이 고용에 있어서 외국인 근로자의 권리는 자국 근로자에 비하여 차별되고 있어 경기침체시 실업발생율이 매우 높아 외국인 근로자가 해외취업을 한 목적과는 상관없이 오히려 생계를 위협받게 될 확률이 높다. 이는 외국인 근로자가 이방인으로서 사회보장체제에 의하지 않고는 다른 생계수단이 없어 여성의 경우에는 매춘 등의 행위, 남성의 경우에는 범죄에 가담할 수 있는 여지를 높인다는 것이다.

다만, 우리나라의 경우는 인종과 언어의 단일성, 그리고 상대적으로 높은 치안유지 상태에 따라 외국인의 범죄행위는 부각되지는 않고 있으나 여성의 접대부 등의 퇴폐행위 등은 아직 확인하기는 어려운 실정이다.

그러나 외국인 근로자의 유입에 있어서 규정 등에 의한 불법체류자나 불법 입국자와 관련된 불법 알선업체와 폭력조직과 연계 등의 부작용을 낳고 있다. 이는 이미 우리나라에서도 해당업체가 개별적으로 외국인 유입추진을 허가받게 됨에 따라 이미 여행사 등의 불법취업 알선업체가 적발, 처벌된 경험이 있는 것도 사실이기 때문이다.

외국인 근로자의 귀국조치에 있어서 장기적

인 관점에서 볼 때, 선진국 사례는 이에 대한 높은 사회적 비용을 부담하는 문제점이 있다. 선진국에 있어서 처음 유입된 외국인 근로자는 귀국외지가 강하나 체류기간이 지남에 따라 정착 또는 정주경향이 강해져 이에 대한 대응방안으로 엄중한 관리에 의한 원인의 제거(스위스), 공탁금제도(싱가폴) 등의 제도를 도입 운영하고 있다. 그러나, 대부분의 국가에서는 귀국촉진정책(서독, 프랑스, 네덜란드)에 의하여 귀국근로자에게 보조금 또는 귀국 후에도 사회보험의 수급권을 그대로 인정하는 등의 조치를 통하여 해결하고자 노력하였다. 그러나 이러한 귀국촉진정책은 재정부담에 비하여 효과가 적었다고 평가되고 있다. 반면에 강력한 대응방안을 택한 국가들의 경우에는 국제적인 입장과 무역자유화 흐름에 역행이라는 지탄을 받게 된다는 점을 간과할 수 없다.

## V. 외국의 근로자 유입정책 경험과 시사점<sup>8)</sup>

### 1. 독일

독일의 외국인 근로자 유입의 특징을 요약하여 보면, 프랑스나 영국과 같은 중상주의에 의한 식민지 확보가 컸던 경우와는 매우 대조적인 양상을 띠고 있다. 즉 독일은 식민지와의 역사적 배경을 통한 연계가 아닌 제2차 세계대전을 전후로 동유럽 및 소련으로 강제 이주되었던 독일인과 난민 등에 의하여 부족한 노

동력의 충원에서부터 이루어졌다.

또한 서독의 노동력 부족 해소에 커다란 공헌을 했던 중요한 근로자는 동독 주민이었다. 그런데 1960년에 이르러서 “베를린장벽”에 의한 동서이동이 결렬되자, 터키(1961년), 모로코(1963년) 등 외국인 근로자 수는 급격한 증가를 보이게 되었다. 1973년에 서독지역의 외국인 근로자는 260만명에 달한 정도였다<sup>9)</sup>.

1973년 11월 유류파동에 의한 세계적인 경기침체로 독일의 노동시장이 악화되게 되었고, 이에 대한 대처로 서독정부는 EC지역을 제외한 기타 지역에서의 외국인 근로자 유입을 중지하였다. 그러나 이러한 결정은 효과면에서는 그리 큰 성과는 없었다. 즉 1973년에 비하여 1980년까지 전체 외국인 근로자의 감소는 20%정도이며 정체상태 수준으로 평가되기 때문이다.

이는 외국인 근로자 출신국별 변화추이에서 잘 나타나고 있다. 국적별로 볼 때 남유럽(그리스, 사이프러스 등)의 근로자는 감소한 반면 터키 등의 근로자는 거의 감소하지 않았다. 오히려 거주자수로 볼때 터키인의 경우는 가족 초청 등에 의해 증가하여 사회비용의 부담을 지속적으로 증가시켰기 때문이다.

1980년대에 들어서면서 서독정부는 외국인 근로자를 일시적인 노동력으로 평가했던 기존 정책을 변경하여 서독에 체류하고 있던 외국인 근로자와 그 가족을 독일사회로 흡수한다는 integration제도로 전환하였다. 구체적으로 1982년말에는 가족초청을 엄격하게 제한하고

8) 이 내용은 일본 경제기획청 종합계획국의 “노동력의 국제간 이동이 국내 노동시장 등에 미치는 영향에 관한 조사보고서”, 1989.를 참고하였음.

9) 당시 외국인 근로자 출신국별 유입추이를 살펴 보면, 가장 큰 규모로 확대된 출신국은 터키로 1962년 2만명에서 1973년 60만5천명으로 증대했다. 또 타 국가출신으로는 유고슬라비아(53만5천명), 이탈리아(45만명)등이 차지하였다.

1983년에는 시한적으로 “외국인 귀국촉진법”을 제정하여 외국인 근로자와 그 가족이 본국으로 귀국하는 경우 장려금이 지급되도록 하였다. 현재 이 장려금은 정지되고 있지만 귀국후에 재취업을 위한 직업훈련이라는 형태로 귀국보조책은 계속되고 있다.

외국인 근로자의 실업률 추이를 살펴보면, 1960년대에는 독일인보다도 낮았으나 1974년에는 서독 평균 2.4%에 비하여 외국인이 2.9%로 오히려 높아졌고, 1987년에도 서독 평균 8.9%에 비하여 외국인이 14.3%로 외국인실업률이 큰 폭으로 상승하였다. 이는 외국인 근로자가 주로 취업하였던 단순근로분야의 노동자 수요가 감소현상을 보이기 때문으로 이에 대한 대응책으로 서독정부는 “고용촉진법” 등의 적극적 노동시장정책을 적용하여 외국인의 교육수준향상 및 재교육 등을 통하여 외국인 근로자들을 경제구조 변화에 적응하도록 하고, 고도기술 직종으로 직업전환이 가능하도록 노력하고 있다. 즉 서독정부의 외국인 근로자정책은 integration, 유입제한, 귀국보조에 중점을 둔 종합적 정책으로 요약할 수 있다.

현재 독일의 외국인 노동허가 관련제도의 내용을 살펴보면, 외국인이 독일내에서 취업하고자 하는 경우 먼저 연방고용청의 직업안정기관으로부터 노동허가를 받아야 한다. 다만 1973년 11월에 외국인 근로자의 국외모집이 정지된 이후, EC 이외 지역의 외국인에 대한 신규노동허가의 발행은 엄격히 제한되고 있다. 노동허가의 효력 및 유효기간에 있어서는 노동허가에 따라 달라지는데 크게 일반노동허가와 특별노동허가로 나뉘어 있다. 일반노동허가는 1년 기한으로 최고 3년까지 연장가능하며, 일반적으로 사업장이나 직종을 제한하고 있다. 또한 지역의 범위도 관련기관의 담당범위 내로 한정하는 것이 보통이다. 특별노동허가는 5년

의 기한부와 무기한으로 나뉘는데 이 경우의 직종이나 지역 등의 제한은 없다. 무기한 체류허가는 서독에서 8년간 지속적으로 합법적으로 취업한 경우로 구분되고 있다.

노동허가의 기준이나 허가요건은 지역별 노동시장 상황을 고려하는데 일반노동허가의 경우 일자리가 비어있고 독일인이나 EC 가맹국 출신이 취업할 수 없는 경우에 한한다. 그러나 실제에 있어서는 1973년 이후 신규모집은 정지되어 있기 때문에 구체적으로 일반노동허가를 받을 수 있는 자격을 명시하고 있다.

첫째, 외국인 근로자의 배우자로서 서독에 4년 이상 계속해서 합법적으로 체류하고 있는 경우와

둘째, 외국인 근로자의 자녀로서 16세 이전에 서독에 입국하여, 그후 2년간 지속해서 합법적으로 체류하고 있는 경우

셋째, 난민인정신청을 한 후 5년 이상 체류한 경우

넷째, 16세가 되기 이전에 서독에 입국한 외국인 근로자의 자녀로 일정의 일반 또는 직업교육을 마친 경우가 해당된다.

귀국장려 및 규제강화 조치로는 외국인 귀국촉진법(1983년)으로 1984년 6월까지 귀국하는 외국인 실업자와 동행하는 자녀에 대하여 일정액의 귀국보조금을 지급한 경우와 1986년 귀국외국인의 주택건설 등에 관한 법으로 터키근로자의 귀국 후 주택취득을 원활히 하도록 하는 조치 등을 들 수 있다.

<表 8> 서독의 출신국별 외국인 근로자 변화추이

(단위 : 천명)

	1960	1970	1978	1982	1985	1986
그 리 스	1,120.8	242.2	146.2	127.5	115.4	114.3
이탈리아	144.2	381.8	288.6	288.6	232.8	222.1
유 고	8.8	423.2	369.5	346.0	324.9	322.9
스 페 인	16.5	171.7	92.6	82.1	73.7	72.2
터 키	2.5	323.9	514.7	660.0	587.0	604.3
총근로자	329.4	1,949.0	1,869.3	2,029.0	1,823.4	1,833.7

자료 : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Jahresbericht.

## 2. 영국

영국은 역사적으로 볼 때 유출과 유입이 동시에 이루어진 나라로서의 특징을 가지고 있다. 신대륙 발견과 광범위한 식민지의 이주로 영국민은 미국, 캐나다 및 오스트레일리아 등으로 많은 이민을 유출하는 한편, 사업혁명과 함께 많은 외국인 근로자가 유입되었다.

초장기 영국에 유입된 외국인 근로자는 인접해 있는 아일랜드인이 대부분을 이루는 등 대개 유럽 내에서의 이동이었다. 이후 1962년까지는 영연방제국의 국민에 대해서는 영국에 자유로이 정주하는 것이 인정되었는데, 제2차 세계대전 이후에 전쟁으로 감소한 노동력을 보충하기 위하여 과거 식민지에서 많은 외국인 근로자의 유입을 허가한 것이다. 이에 따라 1951년에 유럽외 지역 즉 비백인계 이주민은 7만 5천명이었으나 1961년에는 33만 6천명으로 증가하였다.

이들 외국인 근로자의 유입은 타국가의 경우와 마찬가지로 경제발전에 큰 영향을 끼쳤다. 1960년에 들어서면서 백인 주민과 비백인 외국인 근로자의 마찰이 발생하게 되는 등의 문제점이 발생하게 되자, 영국정부는 1962년과 1968년 두 차례에 걸쳐 영연방 이민법을 제정

하여 이민에 의한 유입에 규제를 가하게 되었다.

1971년에는 영연방 이민법 등을 정리, 통합해서 이민법 및 이민규제법을 제정하여 입국정주에 대한 폭을 크게 제한하였다. 1981년에는 국적법의 개정으로 따라 이민법의 일부를 개정하여 오히려 자유롭게 영국본토에 출입국과 거주할 수 있도록 하였다. 영국에 거주권을 갖는 사람은 영국내에서 출생, 입양, 정주, 귀화 등에 의해 영국의 시민이 되는 자와 일정한 혈연관계를 갖는 자로 한정되었다. 이외의 경우는 따로 허가를 받도록 하였다. 이러한 과정에서 외국인인 1970년 후반까지는 190만명 수준이었으나 1985년에는 240만명으로 증가하였다. 이러한 외국인의 구성의 특징은 16세 미만의 인구비율의 경우 백인계가 20%인데 비하여 비백인계 이민은 25~30% 정도로 높고, 특히 파키스탄과 방글라데시 출신은 16세 미만 인구가 과반수를 차지하고 있다. 또 다른 특징은 노동가능한 인구비율이 낮다는 것이다(백인 78%, 비백인 67%).

또한 영국은 integration정책으로 1976년에 인종관계법에 의하여 인종 등의 차이로 인한 고용에 있어서의 직·간접적인 차별 뿐만 아니라 모든 경우에 있어서 차별을 금지하고 있다. 이 법을 근거로 하여 인종평등위원회가 설치되

었고 다방면에 걸쳐 융화정책을 시도하고 있다. 그러나 영국의 경기침체로 인한 실업률이 있어서 내국인과 백인계의 외국인 근로자가 10%인데 반하여 비백인계의 외국인 근로자는 20%로 2배에 이르러 큰 격차를 보이고 있으며, 특히 파키스탄, 방글라데시 출신의 근로자의 실업률은 31%를 기록하였다. 또한 연령별로 볼 때 16~24세의 젊은 층이 48%를 이루고 있어 심각한 실정을 대변하고 있다.

영국의 노동허가 관련제도를 살펴보면, 영국의 노동허가 등에 관한 사항은 고용청이 담당하고 있다. 일반적으로 영국의 취업허가는 전문직, 관리직, 고도의 기술직 등의 특정 범위의 외국인에게만 해당되고 있다. 또한 노동허가는 특정고용주에 한하여 특수한 직종에 대해서만 발행되며 허가기간은 원칙적으로 1년으로 규정

하고 있다.

노동허가 심사 및 허가요건은 다음과 같은 구체적인 경우에 조건을 모두 만족시키는 경우에 한하여 발급되는데 그 조건은 다음과 같다.

첫째, 실제로 사업장에 결원이 존재하고  
둘째, 그 결원은 원칙적으로 전문관리직 고용사무소 대상이 되는 직업으로 적절한 자격, 기능을 갖춘 근로자를 필요로 하며

셋째, 사용자(가) 이 결원에 대하여 영국인 또는 EC 가맹국출신을 구하려고 노력했어야 하고(직업소개소 기관에 4주동안 구인활동을 해야 함)

넷째, 구인대상이 특정외국인을 위한 것이고 특정사용자 직무에 관련되어야 하며,

다섯째, 임금 및 다른 노동조건이 같은 지역의 동일 직종의 노동보다 좋지 못한 것 등이다.

<表 9> 영국의 정주이민의 지역별 허가 상황

(단위 : 명)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
유럽	6,580	7,100	6,520	6,370	6,270	5,220
EC	2,310	2,460	2,680	2,770	2,820	2,880
기타 서유럽	3,540	3,830	3,310	3,130	2,900	1,950
동유럽	730	630	520	470	540	390
아메리카	6,330	5,820	6,530	6,440	7,130	6,310
아프리카	4,060	4,120	4,670	4,380	4,710	4,000
아시아	30,050	27,780	25,040	22,570	26,090	22,040
인도대륙	21,370	20,180	16,690	14,840	17,510	14,430
중동	2,560	2,580	3,280	2,870	3,580	2,840
기타 아시아	6,120	5,020	5,070	4,860	5,000	4,770
오스트레일리아	4,500	4,220	4,660	6,040	6,660	5,360
해외거주 영국민	2,780	2,720	3,280	2,699	2,180	1,670
기타 지역	870	650	820	860	900	690
국적 불명 <sup>1)</sup>	3,890	1,450	1,930	1,600	1,420	1,540
계	59,060	53,870	53,460	50,950	55,360	46,830

자 료 : 경제기획원 경제기획국, 일본의 외국인력 고용에 관한 연구, 1990. 9, p. 168

원자료 : 영국중앙통계국, Annual Abstract of Statistics 1987.

주 : 1) 동남아시아 난민을 포함

노동허가를 받을 수 있는 근로자의 범위를 좀 더 구체적으로 살펴보면 공인 전문직 자격 소지자, 관리직, 고도의 기술자, 일정이상의 호텔 또는 음식점 경험을 가진 자로 2년 이상 훈련과정을 수료한 자, 기술수준이 인정되는 예술인 및 스포츠선수 등으로 개별적인 경우 고용부장관의 판단에 의한 국익적 차원에서의 허가 등을 들 수 있다.

최근 영국의 규제강화조치를 살펴보면, 1980년부터 노동허가의 범위가 대폭 축소되었으며 특히 과거 연령 18~54세로서 고도의 기술자격을 지니고 있지 않은 경우의 숙련공이나 기능자가 더 이상 허가범위에서 제외된 부분이 강화의 특징으로 분석되어진다.

### 3. 싱가포르

싱가폴은 역사적으로 볼 때 말레이시아와 인도네시아와 깊이 연관된 도시국가로서 외국인 근로자 문제 역시 이러한 배경과 관련이 깊다. 싱가폴은 외국인의 유입이 일찍부터 시작된 경험을 가지고 있다. 1813년 식민지로부터 독립 후 지속적인 외국인 근로자의 유입이 이루어졌고, 말레이시아로부터 독립하기 전인 1953년에 말레이시아를 제외한 외국인 이민에 대한 규정이 제정되었을 정도로 포괄적인 접근이 이미 이루어졌다.

1965년 싱가포르에서는 독립이후 이민에 대한 정책이 본격적으로 이루어졌는데 정책 방향은 외국인 근로자의 유입에 대한 제한이었다. 그러나 노동력 부족의 심화로 1968년에는 말레이시아인을 중심으로한 외국인 유입 규제를 완화하여 대규모의 외국인 근로자가 유입되기도 하였다. 이러한 말레이시아인을 중심으로 한 외국인 근로자 유입도 70년대 말에 이르러서는 싱가포르의 노동부족을 충당하지 못하게 되

어, 인근지역의 국가들 인도네시아, 인도, 스리랑카 및 중국 등지로부터 외국인 근로자 유입이 허용되게 되었다.

이러한 외국인 근로자 유입에 대한 근본적으로는 제한한다는 억제정책과 국내 노동인력 부족의 모순으로 1983년에는 정책을 변경하여 외국인 근로자를 다시 제한하는 정책을 실시하기도 하였으나 현실적인 노동부족으로 인하여 다시 법을 수정하여 외국인 근로자 유입을 허용하는 등 명확한 정책적 해결을 하지는 못하고 있다.

1980년대 후반에 싱가포르의 불법취업 외국인 근로자수가 급증하게 되었다. 이에 대해 싱가포르 정부는 1989년 3월 불법체류자에 대한 강력한 제재조치를 취하였는데 이것을 실제 구류와 체형(3개월 구류 및 3대의 체형) 규정이었다. 이와 함께 고용주에 대한 제재조치도 함께 취하여졌다. 싱가포르 정부는 이러한 규제강화조치 이전에 사면조치를 먼저 단행하였음에도 불구하고, 이러한 조치로 인하여 국제 여론으로부터 지탄의 대상이 되기도 하였으며, 일부 유출국과는 외교문제까지 비화되기도 하였다.

싱가폴의 외국인 유입에 대한 강력한 규제에도 불구하고 체류하고 있는 외국인 근로자의 수는 지속적으로 증가하였다. 현재 싱가포르의 전체인구 130만명에 비교하여 외국인 근로자는 약 10만에서 30만에 이를 것으로 추정되고 있으며, 전체 근로자에 대한 외국인 비율이 매우 높은 실정이다. 이 외에 남부 말레이시아에서 매일 출퇴근하는 근로자 수도 1만명을 상회하는 등 비체류 외국인 근로자 비율도 매우 높은 실정이다. 이러한 싱가포르의 상황은 앞으로 중국의 개방과 홍콩 조차권의 완료와 함께 새로운 정책적 과제를 안고 있다고 판단되어진다.

싱가폴은 외국인 근로자 유입에 대해서 매우 강력한 조치를 취하고 있는 것으로 알려져 있

는데 싱가포르의 노동 또는 이민허가와 관련된 제도의 내용을 살펴보면, 중심이 되는 규정은 고용한도율과 분담금제도를 들 수 있다.

고용한도율은 싱가포르에 취업하고 있는 외국인 근로자 중 월 급여액이 1,500 싱가포르달러 이하에 해당되는 경우에 취해지는 규제조치이다. 이러한 낮은 임금근로자는 먼저 노동허가를 받아야하며, 이러한 외국인 근로자 고용에 있어서 개별사업장 별로 고용한도를 비율로 정하고 있다. 이러한 고용한도율은 구체적으로 사업장의 업종에 따라 차이를 두고 있다.

<表 10> 싱가포르 정주이민의 지역별 허가 상황  
(단위 : 명)

출 신 국	체 류 자	비체류자
말레이시아	17,446	80,000
인도네시아	1,322	4,000
중 국	965	1,300
기타 아시아국가	13,486	30,000
유 럽	8,787	1,200
북 미	3,408	277
기 타	19,383	658
소 계	64,797	97,475
총 계	162,720	

자료 : ILO, World Labor Report, 1984~1986.

업종별 고용한도율은 1991년 현재 제조업의 경우는 외국인 근로자의 비율이 개별사업장 전체 종업원 총수의 40%를 넘지 못하도록 하고 있으며, 건설업의 경우는 미숙련 외국인 근로자에 대하여서만 제한규정을 두고 있다. 건설업 미숙련 외국인 근로자의 비율은 전체 근로자 총수의 2/3를 넘지 못하며, 싱가포르 국적의 내국인 근로자에 대한 이들의 비율도 2배 이상을 초과하지 못하도록 규정하고 있다. 이 외에 외국인 숙련 근로자와의 비율도 규정하고 있는데 그 비율도 역시 2배 이상을 초과하지 못하

도록 하고 있다. 서비스업 등 이외의 업종에 대한 규제는 매우 엄격하여 말레이시아인에 한하여 허가하고 있으며, 사업장 전체 근로자의 20%를 초과하지 못하게 규제하고 있다.

또한 사업주는 외국인 근로자를 고용하는 경우 분담금을 부과하여야 하는데 일반근로자의 경우 1인당 매월 300 싱가포르달러를, 건설업의 경우 숙련 근로자에 대해서는 250 싱가포르달러, 비숙련 근로자에 대해서는 350 싱가포르달러, 그리고 기사보조직의 경우는 250 싱가포르달러이다.

#### 4. 일본

일본의 외국인 근로자정책은 전문직, 기술직의 고급인력에 한하여 인력 유입을 개방하는 정책을 채택하여 단순근로자에 대해서는 철저히 제한하는 이중정책을 견지하는데에 그 특징을 들 수 있다.

일본은 제2차 세계대전 이후 황폐화된 국토에서 회생의 기미가 전혀 보이지 않는 절망적 상황이었다. 그러나 1950년대에 들어서면서 한국에 6.25전쟁이 터지자 일본의 모든 산업은 활기를 띠게 되었고, 이에 따른 급속한 경제성장이 이루어졌다. 이러한 산업발전 과정에서 일본은 타 선진국과는 달리 외국인 근로자의 유입이 아닌 농어촌 인력을 산업인력으로 흡수하여 자연스러운 노동력 부족을 충당하였다.

이에 따라 1970년대 초반까지는 외국인 근로자에 대한 문제는 대두되지 않았다. 다만 이 기간동안에 농어촌 인력의 산업인력으로서의 전환시간에 따른 산업인력 수급 불균형 문제가 발생하여 인력난이 야기되었고, 이로 인하여 임금인상이 초래되었다. 이때 임금상승 수준은 1965년부터 1975년까지 10년동안에 약 2배의 실질임금 상승이 이루어졌다.

일본의 급속한 경제성장에 따른 인력부족 현상은 1970년대의 유류파동에 따른 경기침체로

일시적으로 자연히 해결되기도 하였다. 이러한 일본의 외국인 근로자 정책은 유럽 선진국이 일찍부터 외국인 유입을 통해 경제발전을 이룩한 이후 유류파동에 의한 경기침체 시기에 외국인 근로자의 높은 실업률 등에 의한 문제점이 심각하게 드러난 것과는 대조를 보이고 있다.

그러나 1980년대 후반에 들어서면서 일본경제는 다시 활기를 띠게 되었고, 이로 인한 인력부족 현상이 심화되게 되었다. 이러한 상황에도 불구하고 일본정부는 과거의 철저한 인력 유입 제한정책을 그대로 견지하였고, 이러한 정책은 현재까지 큰 변화없이 그대로 유지되고 있다.

1990년 6월에 개정 입관법이 실시된 이후, 중남미로부터 일본계 외국인의 입국이 급증하였는데 이는 일본계 2, 3세로 개정법에 의해 체류가 보장되거나 일본인 배우자 등의 자격을 부여받아 자유로운 취업활동을 할 수 있는 입국사례가 급증하고 있기 때문으로 분석되고 있다. 그러나 이러한 입국의 경우 불법적인 중개 알선업자에 의한 피해사례가 늘고 있고, 범죄 조직과의 연계도 심각한 사회문제로 대두되고

있다.

일본정부는 1990년 개정 입관법에 의해 불법취업자 수가 오히려 크게 늘어나자 1992년에 다시 관련법을 개정하여 연수자격으로 외국인 근로자의 입국을 허용하게 되었다. 이 규정에 따르면 외국인 근로자가 연수자격으로 일단 입국하면 1년 이상의 훈련기간을 거친 이후에 기술자격시험의 기회를 부여하고, 2년까지 정규취업을 허가한다는 조건부 노동허가이다. 이는 일부 근로자에 국한하는 제한적인 조치이기는 하나 부분적인 허가를 양성화하였다는 데에 그 의미를 둘 수 있다.

그러나 일본의 강력한 외국인 근로자 제한정책은 불법취업자의 급증현상을 낳게 되었음을 주시할 필요가 있다. 특히 1990년대에 이르러 외국인 불법근로자의 수는 급증하였는데 1990년에 약 10만명 정도로 추정되던 외국인 근로자는 1992년에 이르러서는 거의 30만에 이르는 것으로 집계되었다. 이들 대부분은 남성의 경우 건설업 및 제조업에 종사하고 있고, 여성의 경우는 제조업과 유흥업에 종사하는 경향을 보이고 있다.

<表 11> 일본의 외국인 불법취업자 추이

(단위 : 명)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
필리핀	2,983	3,297	6,297	8,027	5,386	3,740
파키스탄	3	36	196	905	2,497	3,170
한 국	61	76	119	208	1,033	3,129
방글라데시	0	1	58	438	2,942	2,277
말레이시아	-	-	-	18	279	1,865
타 이	1,132	1,073	990	1,067	1,388	1,144
중 국	466	427	356	494	502	588
기 타	138	89	115	150	287	695
총근로자	4,783	5,629	8,131	11,307	14,314	16,608

\* 수치는 전체 불법취업자중 고발조치된 수를 집계한 것임

자료 : 일본 노동부, 노동부 역, 외국인 노동자가 노동면등에 끼치는 영향에 관한 연구보고서, 1992.

## 5. 대만

우리나라와 함께 중요한 신흥공업국(NIES)에 속하는 대만의 경우에 있어서도 인력부족 현상은 예외가 아니었다. 대만에 있어서 인력부족 현상은 타 선진국보다 늦게 나타났고, 경제성장이 어느정도 이루어진 이후인 1980년대 중반에 이르러서는 그 심각성이 크게 부각되었다.

이 시점에서 대만에서는 1989년 근로기준법이 통과되어 급격한 임금인상이 이루어지게 되었다. 이에 따라 기업은 외국인 근로자 유입을 주장하게 되었다. 이러한 상황에서 외국인 근로자의 불법취업도 지속적인 증가추세를 보이게 되었다. 1989년에 대만에 체류하고 있는 불법체류 외국인 근로자수는 약 3만명에 이르게 되었다.

이에 대한 대책으로서 대만정부는 1989년 공식적으로 외국인 근로자의 취업을 허용하여 불법 외국인 근로자를 양성화시켰다. 이 취업 허용은 단계별로 이루어졌는데 첫 단계로 노동허가의 범위를 정부투자 공공건설에 국한하였으며, 둘째 단계는 1992년에 근로기준법의 개정과 함께 이루어졌는데 민간부문에 대한 노동허가로 그 범위를 확대하였다. 민간부문의 확대에 있어서도 허가범위를 단계적으로 확대하였는데 처음에는 제조업을 중심으로 6개의 업종에 한하여 제한적 허가를 하였고, 1993년에는 그 범위를 확장하여 주요 수출산업과 연관산업 등 73개 직종과 간병인 및 가정부 등에 대해서도 허가를 하였다.

이러한 확대조치와 병행하여 업종별로 취업인원수를 제한하는 규정과 고용안정세를 고용주에게 부담시키는 조치도 도입하여 운영하고 있다. 이 외에 취업기간에 있어서도 제한을 두고 있는데 외국인 근로자당 취업기간은 1년으로 직종이나 고용주의 변경은 허용되지 않으나

연장은 가능하도록 하고 있다. 또한 고용주는 외국인 근로자에 대하여 일정액을 예치하도록 하고 있다.

## 6. 시사점

외국인 근로자 문제는 우리나라의 경우 최근 들어 부각되고 있으나 선진국의 경우 제2차 세계대전 이후 경제부흥과 맞물려 발생되었고, 그 역사에 있어서 그 뿌리가 깊으며, 아직까지 이렇다할 해결방안을 내놓고 있지 못한 실정이다.

이러한 외국인 근로자의 유입 배경은 국내 노동력의 부족과 유출국과의 소득격차에 따른 외화획득과 소득수준 향상이라는 상호간의 상황이 맞물려 일어나고 있음을 알 수 있다. 다만 유입시기와 유입국의 산업화 단계와의 관계에서는 차이를 보이고 있다. 유럽을 중심으로 한 선진국의 경우는 경제발전 과정에서 산업인력의 부족때문에 외국인 근로자의 유입을 허가한 경우이고, 일본을 포함한 신흥공업국의 경우는 어느정도 산업화가 이루어진 이후에 단순 근로에 대한 내국인의 기피현상에 따른 외국인 근로자의 유입이 이루어졌다.

유럽 중심의 선진국의 경우는 식민지와 본국과의 관계 또는 국가간의 계약 및 불법체류의 양성화 등에 의해 그 역사가 깊고, 또한 경제개발에 외국인 근로자의 역할이 중요했기 때문에 유입국 국민과 외국인 근로자 관계는 상호연계가 매우 깊게 이어져 있다.

반면에 신흥공업국의 경우는 경제성장 이후에 나타나는 노동시장의 이중구조 현상에 따른 유입국의 노동부족 현상과 소득격차로 인한 외국인 근로자의 소득목적, 그리고 내국인 사용자의 늦은 산업구조 조정으로 인하여 기업경영 개선 이전단계에서의 노동집약적 업종에 대한 노동력 보충 등에 의하여 이루어졌고, 그 역사가 짧기 때문에 아직 상호간의 관계가 경제사

회적으로 그 뿌리가 깊다고는 볼 수 없다.

유럽선진국의 경험을 단계별로 나누어 보면, 경제발전에 필요한 인력확보, 지속적인 체류연장, 체류 규제강화, 융화정책과 귀국촉진법의 병행정책으로 이어지고 있으며, 이는 외국인 근로자 문제를 해결하지 못한 전례로서 지양해야 할 시행착오적 정책으로 판단된다. 특히 유럽선진국의 경우 경기변동에 따른 침체시기에 나타나는 실업문제와 노동시장의 이중구조의 심화 등으로 나타나는 경제적 문제와 높은 범죄율, 그리고 게토(Ghetto) 등의 사회문제 등의 고착현상은 선진국이 안고 있는 고질적인 문제가 되고 있다. 또한 외국인 근로자가 장기 체류하게 될 경우 가족초청과 높은 출산율로 사회보장제도에 의한 사회비용의 부담도 증가하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 이러한 체류 외국인 근로자 문제를 해결할 수 있는 방안은 모색되지 못하고 있는 실정이다.

신흥공업국을 포함한 일본의 경우는 각자 나름대로의 외국인 근로자 정책을 펴나가고 있다. 싱가포르의 경우 엄격한 외국인 유입규제와 철저한 관리를 통한 정책을 펴나가고 있으며, 이와 상반되는 노동력 부족현상을 해결하기 위한 방안을 모색하고자 하는 방안을 나름대로 마련하였다고 볼 수 있다. 이러한 특징은 인구수가 150만 밖에 안되는 싱가포르서는 외국인 근로자의 유입이 자국 노동시장 및 경제상황에 미치는 효과가 상대적으로 클 수 밖에 없어 이에 대한 대처로서 소극적인 개방을 추진하였음을 알 수 있다. 이는 유럽에 있어서 650만 인구로 항상 노동력 부족현상에 고민하면서도 강력한 통제정책을 쓰고 있는 스위스와 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 이러한 정책의 결과로 타국에 비해 상대적으로 외국인 문제가 제한적이라고 평가할 수 있다. 다만 이러한 소극적 통제정책에도 불구하고 싱가포르에 있는 불법체

류자는 존속하고 있으며, 이러한 외국인 불법 체류자에 대한 강력한 제제조치는 국제여론의 악화와 이해 당사국과의 외교적 문제까지 확대될 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

일본의 경우 아시아에서 유일한 OECD회원국이며 선진국의 선도적 입장에 있는 경제대국으로서 외국인 근로자에 대한 태도는 매우 관심의 대상일 수 밖에 없다. 일본의 외국인 근로자에 대한 태도는 유럽선진국의 문제점을 발생시키지 않겠다는 정부의 기본방침이 매우 확고하고, 외국인 근로자 문제를 국내에 끌어들이지 않고 밖에서 해결하려는 노력을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 전문직이나 기술적으로 일본산업의 고도화에 도움이 되는 인력만을 유입하며, 단순근로자에 대한 유입은 철저히 통제한다는 기본방침을 고수하고 있으며 오히려 해외직접투자를 통한 외국인력을 일본이 아닌 현지에서 흡수하는 정책을 펴고 있다.

이러한 일본의 외국인 근로자 정책은 경기침체에 따른 외국인 실업문제와 귀국촉진책 그리고 외국인 정착, 체류 등의 문제를 근본적인 차원에서 제거하고자 하는 데에 기본시각을 두고 있으나 이러한 정책에는 몇가지 문제점과 한계성이 드러나고 있다. 그 예로서 일본의 철저한 규제정책은 외국인 근로자의 유입에 있어서 그 기능을 제대로 수행하지도 못하고 있다는 점이다. 이는 1990년 약 10만명의 외국인 불법체류자가 1992년에는 약 30만명으로 급증하였다는 사실로서도 입증되고 있으며, 또한 일본사회에서 외국인 근로자 문제를 음성화한다는 것이다. 음성화한다는 의미는 입국과정에서부터 불법알선기관에 대한 엄청난 경비지급과 비정상적 취업경로를 통한 퇴폐업종에 취업하는 등의 문제점 발생이다. 따라서 대부분이 외화벌이를 통한 소득을 목적으로 하는 외국인 근로자의 개인적 재정은 엄청난 알선중개료의

지불로 어려운 적자상태에서 시작하였야 하며, 당국에 의해 적발될 경우 본국에 강제귀국 조치되어 법적, 경제적으로 상당한 어려움에 처하게 된다는 점이다. 취업후에도 불법취업으로 인하여 근로자로서의 법적 보호대상에서 제외되며, 위협으로부터 사회보장의 보호범위에 속하지 못할 뿐만 아니라 임금체불, 과다근로, 작업환경 및 주거환경에 대한 열악한 상황에서 벗어나기 어려운 실정이 된다.

국제적으로 볼 때 일본은 경제대국임에도 불구하고 일본이 전형적인 국수주의에 의한 자국 이익에만 집착한다는 국제여론의 악화와 외국인 근로자의 처우 등에 관한 문제는 국제기구 등의 눈총을 받는 등 국제적 입지에 있어서 매우 궁색한 입장에 설 수 있는 문제점도 함께 고려해야 될 사항으로 판단된다.

대만의 경우는 외국인 근로자 문제가 대두된 배경이 경제성장 및 소득수준 향상면에서 우리나라와 매우 비슷하다고 볼 수 있다. 또한 외국인 근로자에 대한 노동허가 정책을 결정하기 이전의 상황도 매우 유사했다고 분석되고 있다.

대만의 경우 외국인 근로자 유입에 대하여 초기에는 부정적 입장을 견지하였으나 불법체류자의 문제를 양성화함과 동시에 단계적이고 제한적인 개방정책을 선택함으로써 나름대로 합리적인 방향을 구축했다고 평가될 수 있다. 이러한 대만의 정책결정은 산업구조에 있어서 우리나라와는 달리 중소기업 위주의 경제이며 이들 중소기업이 각자의 경험축적과 연계를 통하여 경쟁력을 발전, 유지시켜 온 점과 매우 관련이 깊다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉 대만에서 외국인 근로자 유입을 허가한 업종은 적어도 기능적 측면(간병인, 정신병원 종사자)과 내국인의 산업참여(가정부)가 고려되어 있음과 동시에 제조업분야에 있어서도 수출산업 및 산업연관 효과를 지닌 산업 등을 폭넓게 포

함하고 있다는 점이다. 이렇게 대만의 외국인 근로자 유입은 사양산업의 존립을 연장시키는 수준에 머물고 있는 것이 아니라 기존 중소기업의 경쟁력 강화에 기여하는 효과를 노릴 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

이렇게 각국의 경험은 나름대로의 배경과 역사를 포함한 경제사회적 변화에 따라 대처를 하여온 것을 알 수 있다. 여기서 우리나라에게 중요한 것은 이러한 근로자의 국제이동이 세계적인 추세라는 점과 현재 우리나라에 있는 기존의 10만 이상의 외국인 근로자는 부인하기 어렵다는 점이다. 즉 우리나라는 우리 산업 및 경제실정과 앞으로의 발전방향을 고려하여 이에 가장 효과적인 외국인 정책을 펴나가야 한다는 점이다.

## VI. 정책적 대응방안

외국인 근로자에 대한 정책결정에 있어서 고려되어야 할 사항에 대해 한마디로 언급하기에는 너무 많은 요인이 변수로 작용하고 있고 또한 복잡적이며 특히 보는 관점에 따라 상이한 시각을 갖게 된다는 문제점이 있다. 이러한 한계성에도 불구하고 외국인 근로자 문제는 이미 우리 주변에 현실로 다가와 있으며 이러한 사실에 대한 대책을 논의하지 않을 수 없는 실정이다.

따라서 본 장에서는 외국인 근로자 문제를 가능한 한 폭넓게 접근하여 분석하고 이에 대한 대책방안을 논의하며 이러한 대책에 수반되는 연관정책을 통한 효율성을 평가함으로써 정책적 대응방안을 마련하고자 한다.

### 1. 외국인 근로자 정책대안 검토

외국인 근로자의 유입에 있어서 이에 대한 기본정책적 대안은 유입에 대한 찬성과 반대의

입장에서의 대응방안으로 나누어 분석할 필요가 있다. 이는 상반된 정책간의 장단점과 대안이 어떻게 제시될 수 있는가에 대한 평가도 함께 이루어져야 함을 의미한다.

먼저 외국인 근로자에 대한 국내 노동시장 개방을 하여야 한다는 정책대안의 근거를 살펴보면, 첫째는 우리나라의 경제성장을 위해 노동인구가 지속적으로 증가할 필요가 있으며, 둘째는 현재 10만이 넘는 외국인 근로자가 이미 국내에 체류중이어서 현실적 여건을 감안해야 하고, 셋째로는 외국인 근로자는 대개 특정 업종으로 국내 노동력의 투입이 어려운 분야로 해외진출에 의한 국내 산업의 공동화를 막을 수 있으며, 넷째로는 외국인 유입에 있어서도 로테이션 방식 등을 통한 노동수급 조정이 가능하여 체류 장기화에 따른 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 또한 다섯째로는 노동자의 국제이동은 임금격차에 기인한 것이므로 경제원칙에 적합하고 송금수입 등을 통해 개발도상국의 발전에 유효하다는 점을 들 수 있다.

이와는 반대로 외국인력 유입에 반대하는 입장은 이미 어느정도 지적된 바와 같이 첫째는 경제성장을 위한 외국인 근로자의 유입은 그 자체에 있는 것이 아니라 노동생산성의 동향 및 설비투자에 의해 그 결과가 나타나며, 둘째는 시설설비의 개선과 산업구조 조정, 해외진출의 확대, 그리고 현재 실업자의 활용정책과 여성 및 노령자 등의 활용에 의해 국내 노동시장의 수급 형평을 유지할 수 있고, 셋째는 역사적으로 볼 때, 근로자의 유입은 장기화되고 고착화되어 직업의 상향이전을 통한 단순근로 부문 산업의 노동력 부족현상은 새로운 외국인력의 유입에 의존할 수 밖에 없는 악순환의 소지가 크며, 넷째로는 노동집약적 산업의 해외진출이 이루어질 경우 경쟁력의 제고가 이루어지고, 국내산업의 고도화를 촉진하며, 개발도상

국의 취업기회 확대 및 기술 이전 등의 국제산업간의 기여도가 높아 대체방안으로 선택할 수 있다는 것 등이다. 또한 다섯째로는 로테이션 방식은 이론적으로는 가능하나 행정력에 의한 엄격한 감독이 필요한 반면 그 실효성에 있어서 의문이라는 점이다.

이외에 외국인 근로자 유입에 의한 노동시장 및 노동조건 등에 악영향을 미치며, 기업의 기술혁신 의지를 약화시키고, 사회비용의 증가와 출신개발도상국에 대한 기술이전이 실제에 있어서는 어렵다는 지적 등을 들 수 있다.

## 2. 기본정책 방향

현재 우리나라 외국인 근로자의 유입에 있어서의 기본방향은 직·간접적으로 관련된 분야의 변화 예측을 분석하여 이에 대한 대처가 이루어지도록 하여야 한다.

첫째, 우리나라 경제는 경쟁력 강화에 의해서만 발전이 가능하며, 개방화에 따른 문제를 해결할 수 있을 것이다. 즉, 외국인 근로자의 국내에서의 역할은 부분적인 산업에 필요한 인력으로 해석되어야 하며, 산업의 고도화의 보조적 역할을 담당하는 산업을 지탱하는 역할을 하도록 하여야 할 것이다.

둘째, 외국인 근로자에 대한 유입에 있어서 일관성 있는 추진이 되어야 한다는 것이다. 이는 각 이익집단과 관련 부처간의 견해 차이에서 오는 문제점의 조율에만 있는 것이 아니라 장기적인 외국인 근로자 문제의 해결방안이 모색되어야 하며, 이에 대한 사회적인 합의가 이루어져 단기적인 변동에 의한 대처가 되도록 한다는 것이다.

셋째, 외국인 근로자 유입의 경우 정상적인 경로가 아닌 모든 불법, 탈법적인 방법에 의한 국내 유입에 대해서는 적극적 차단이 있어야 한다는 것이다. 현재 각국의 경험에 비추어 불

때, 실제에 있어서 불법체류에 대한 차단효과가 높지 못하다는 사실을 인식하고 우리나라의 치안 및 지정학적인 여건의 장점을 적극 활용하여야 할 것이다.

넷째, 국제화에 따른 개발도상국의 노동시장 개방압력은 지속될 것으로 보이나 적극적 정책으로 대외투자와 현지법인의 건설과 정부의 차관 등에 의한 외국인 근로자와 우리나라 산업간의 관련을 다원화하도록 할 필요가 있으며, 본국과 현지 법인 사이의 근로자 연계를 활성화하며, 체류자의 귀국에 따른 취업 및 생계활동 보장의 근거를 마련하는 정책적 뒷받침이 세워져야 한다는 것이다. 특히 같은 업종 또는 직종간의 본국과 현지법인 사이의 근로자 로테이션은 매우 바람직하다고 평가할 수 있을 것이다.

다섯째, 외국인 근로자 고용사업체가 단지 낮은 임금에 의한 외국인 고용을 선호하는 문제를 제거하기 위해서 외국인 근로자 고용에 따른 원가비용을 내국인 고용과 같도록 조치를 취하여 노동시장에서의 균등한 경쟁이 이루어지도록 하여야 한다.

### 3. 정책대안

외국인 유입에 대한 정책대안으로는 실제에 있어서 어떤 극단적 조치를 지양하고 외국인 근로자의 유입이 유출국과의 긴밀한 연계하에 이루어질 수 있도록 유연한 대처가 이루어져야 할 것이다. 이를 위하여 외국인 근로자 유입에 대하여 다음과 같은 정책적 대안의 이루어져야 할 것이다. 기존 외국인의 유입이 불법이건 합법을 불분하고 이미 이루어져 있는 실정이고, 또한 인간에 대한 결정은 단순한 논리만로는 해결할 수 없다. 따라서 정책대안은 정책방향에 따라 기존 틀을 형성시켜야 할 것이다. 즉, 우리가 필요로 하는 외국인 노동력은

첫째, 우리 산업의 고도화에 필요한 관련업체이거나 비록 단순노동에도 불구하고 우리 산업구조상 필요한 업종을 유지 발전시키도록 하는데에 외국인 근로자의 허가가 이루어져야 하며, 순위에 있어서 내국인 근로자를 우선으로 하도록 한다는 것이다. 이에 따라 각 업종 및 직종별로 외국인 근로자에 제한을 하도록 하며, 종합적인 총 인원에 대한 상한선 등의 한계를 두어 내국인 실업자나 여성취업자와의 제한적인 경쟁이 이루어지도록 한다.

둘째, 임금수준에 있어서 외국인 근로자에 대한 임금을 포함한 원가비용을 내국인 근로자 수준이 되도록 하기 위하여 고용주 분담금제도와 귀국보증금제도를 도입·운영하여 고용주가 낮은 임금에 의한 안이한 기업 유지자세를 바꿀 수 있도록 한다. 또한 합법적 절차에 의한 외국인 근로자에 대한 처우문제는 국제간의 문제를 야기시킬 수도 있다는 점이 감안되어야 한다. 따라서 사회보장의 측면에서 외국인 근로자에 대한 사회위험, 즉 의료, 산재 및 연금보험을 내국인 근로자와 같이 당연적용하도록 하여 모든 인간의 존엄성에 부합되도록 한다.

셋째, 체류기간에 있어서는 일정기간의 시한을 두고 연장할 수 있도록 하되 체류 가능기간을 명시하여 장기화에 따른 고착화 현상을 배제하도록 한다. 또한 해외진출 사업과의 연계를 통하여 해외진출 사업에 고용되었던 인력의 국내 취업을 우선으로 하며, 해외사업에 대한 고용은 국내 취업근로 경험이 있는 경우에 우선권을 주고, 상호연계를 원활히 하여 귀국후의 생활보장이 되도록 하는 방안을 도입하여 국내 취업시의 기초 연수과정 등의 절차 및 비용문제, 노동경험의 단절현상을 제거하여 생산성 유지를 지속할 수 있도록 한다.

넷째, 이러한 정책조치는 단계적인 개방과 장기적인 안목에서 이루어져야만 불법취업에

대한 근절과 국민적 합의가 도출될 수 있을 것이다. 따라서 외국인 근로자에 대해서는 지속적인 전담을 할 수 있도록 창구를 단일화하고, 각 관련부처의 의견이나 정보를 종합적으로 수집, 검토하도록 한다.

다섯째, 현재 시행되고 있는 정책과 기존의 불법체류자 처리에 있어서도 불법취업자 출국시에 불법체류기간에 따른 벌금 규정을 철폐하

여 자진 귀국을 유도하고, 불법취업자를 선별하여 불법체류 의의 범법 및 탈법사항을 조사하여 선별적인 근로자 유치를 적극 검토하여야 한다. 또한 이에 대한 고용주 보증을 전제로 한다. 다만 무단 이탈에 따른 문제는 내무부와 연결하여 철저하게 적발 단속하여 불법체류에 대한 단호한 입장이 인식되도록 하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- Autorinnenkollektis, *Aspekte der Frauenbeschäftigung*, Wien, 1987.
- Bingemer/Meistermann-seeger/Neubert, *Leben als Gastarbeiter, Geglückte Integration*, Opladen, 1972. 2., Auflage.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Arbeits und Sozialstatistik*, 각년도.
- \_\_\_\_\_, *Jahresbericht*, 각년도.
- ILO, *World Labor Report*, 각년도.
- \_\_\_\_\_, *The Cost of Social Social Security*, 1984~1986.
- Mehrländer, Ursula, *Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung*, Bonn, 1974.
- Siegfried Pfliegerl, *Gastarbeiter Zwischen integration und Abstoßung*, Wien, 1977.
- 경제기획원, 일본의 외국인력 고용에 관한 연구, 1990(번역자료).
- 노동부, 외국인 노동자가 노동면 등에 끼치는 영향 등에 관한 연구보고서, 1992(일본 번역 자료).
- 박호환, “외국노동자 고용의 경제적 효과”, 노사관계연구 3권, 1992.
- 산업개발연구원, 기술중심의 산업개발 전략, 1993.
- 한국노동연구원, 외국인력유입과 정책과제, 1993.

## <Summary>

# Countermeasures for Foreign Workers

Jin-Soo Kim\*

Korea's economic progress has been continued since the 1960's with the National Economic Development Plans. The achievement of economic growth brought increased national income and employment rate, and general rise in the standard of living as well. In particular, decreased birth rate, change in structure of consumption, and people's tendency to avoid 3D (dangerous, difficult and dirty) jobs, are mentioned as phenomena relevant to the labor market. Such changes produced an unbalanced labor supply among industries, and, as a result, the problem of manpower shortage in labor-intensive industry, whose low wage was the primary factor for Korea to maintain its international competitiveness, became serious.

With this background, foreign workers began to flow into Korea, and there are now more than 100,000 foreign workers. Most of them are illegal workers; only a very limited number of foreign workers has permission to stay as technology trainees. Thus, various problems stemming from those illegal foreign workers are created, and countermeasures for them are needed at the level of governmental policy. However, each relevant party, governmental administra-

tive body, employer and union, represents its own interests only, makes contradictory recommendations to the government based on its own interests, and even the basic direction for the policy is not determined yet.

Under such circumstances, treatment of foreign workers is satisfactory. They are subject to delayed payment of wages and infringement of their human rights.

The issue of foreign workers has a long history and different backgrounds in developed countries. In case of European countries, foreign workers were induced to supply manpower so as to continue economic development, while in the case of newly industrializing countries (NICS) including Japan, they were induced to supplement particular industry areas in which native workers avoid work after industrialization was achieved to a certain extent.

Even though Europe's foreign worker policy was practiced in steps, such as policy of securing manpower for economic development, of continued extension of stay, of strengthening regulation against illegal stay, and then policy of reconciliation on the one hand and return to foreign workers' countries on the other, the prob-

---

\* Research Associate, KIHASA

lem regarding foreign workers has not been solved successfully.

Japan and NICS, with difference in degree, take a firm stand against foreign workers. However, illegal workers' influx and their increase, and their connection with crime are serious.

Foreign workers' influx into Korea should not be decided simply by its socioeconomic effect on the society. It should take a comprehensive approach with consideration of dynamics coming from complex relations among various factors.

This paper suggests, as a basic direction of the policy on foreign workers' influx, that 1) foreign workers' influx has to be helpful in strengthening Korea's international competitiveness, 2) the policy on foreign workers has to be performed with consistency, 3) foreign workers' illegal entry stay and has to be blocked, and

4) alternative policy such as local investment, has to be made.

Also, a foundation for why foreign workers' social and economic security have to be the same as Korean workers during their stay, is presented in this paper.

The counterproposal to foreign workers' influx addressed in this paper, are 1) foreign workers' have to be allowed only in the area that has to be maintained and developed, even though the work is characterized by simple labor function, from the standpoint of structure of industry, 2) foreign workers' wages have to be maintained at similar levels to Korean workers', 3) a prolonged and stablized stay of foreign workers has to excluded, 4) administrative window for foreign workers has to be unified so that intergrated measures may be carried out.