



외국인 선원 인권·권리 보호, KFSA
(사)한국연근해어선외국인선원관리협회



외국인선원 고용관리 제도개선을 위한 정책간담회

이규용 박사 초청강연

외국인선원 고용관리 제도개선을 위한 정책간담회

이규용 박사 초청강연

2023년 8월 31일(목) 14시

삼경교육센터 5층 제1강의실 (서울역 4호선 14번 출구)

우 02586
서울시 동대문구 하정로 10(신설동)
건양빌딩 302호

Tel. 02-2254-3377 Fax. 02-2237-3377
kfsa@naver.com



외국인 선원 인권·권리 보호, KFSA
(사)한국연근해어선외국인선원관리협회



한국노동연구원 고용정책연구 본부장

- 담당 업무 : 고용정책연구본부 업무총괄
- 전공 분야 : 지역고용, 외국인 근로자
- 주요 학력 : 성균관대학교 경제학 박사
- 주요 경력 : 한국노동연구원 고용영향평가센터 소장
한국이민학회 회장

주요 논문 및 저서

- 이민정책론, 박영사(2016), 공저
- 청년층지역노동시장 구조와 일자리 창출방안, 한국노동연구원(2016), 공저
- 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원(2015), 공저
- 사업장단위의 노동시장구조변화 분석, 한국노동연구원(2015), 공저
- 지역고용전략 수립을 위한 노동시장 연구(2015), 한국노동연구원, 공저
- 한국의 지역 고용전략, 한국노동연구원(2014), 공저
- Remittance service in the Republic of Korea, ILO(2014), 공저
- 취업취약계층 노동시장정책 효율화방안 연구(2013), 한국노동연구원, 공저

순서 인사말

(사)한국연근해어선외국인선원관리협회 협회장 임종진

축사

국회의원 소병훈(더불어민주당·경기 광주시갑·농림축산식품해양수산위원회 위원장)
국회의원 이달곤(국민의힘·경남 창원시진해구·농림축산식품해양수산위원회 간사)
국회의원 안병길(국민의힘·부산 서구동구·농림축산식품해양수산위원회 위원)

발제(칼럼)

(사)KFSA 이사장 김영근
‘고용허가제, 민간 송입업체, 그리고 육성형 이민정책’

초청 강연

이규용 박사(한국노동연구원 고용정책연구 본부장)
‘고용허가제 성과와 과제’

만찬(17:00/서해초밥·삼경교육센터 1층)



이규용 박사 초청 강연

외국인 선원제도 개선 방향



인사말

안녕하십니까? (사)한국연근해어선 외국인선원관리협회(이하 ‘KFSA’) 협회장 임종진입니다.

먼저 국내 연근해어선 외국인 선원 제도개선을 위한 ‘KFSA 이규용 박사 초청 강연’에 참여해 주신 내빈 여러분들에게 감사의 인사를 드립니다. 아울러, 이번 행사를 위해 축사를 주신 ‘농림축산식품해양수산위원회 위원장 소병훈 국회의원, 간사 이달곤 국회의원, 위원 안병길 국회의원’과 행사를 돕고 준비해 주신 회원사 여러분에게도 지면을 빌어 깊은 감사의 인사를 드립니다.

오늘날 우리 어촌은 심화하는 인구절벽 현상과 어민들의 고령화, 기피업종 인식 현상까지 더해지며 대대손손 이어온 어업을 포기해야 할 정도의 극심한 인력난을 겪고 있습니다. 특히 국내 연근해어선 내국인 선원들의 지속적 도시 진출과 직업변경으로 인한, 하선 인원이 속출하는 반면, 내국인 선원의 신규 유입은 찾아보기 힘든 실정으로 바다 출항에 필요한 최소 인원을 찾지 못하여 항구에 발이 묶인 어선들의 행렬은 늘어만 가고 있습니다.

우리 정부가 국내 연근해어선 어민들의 인력난 해소를 목적으로 허가하고 있는 외국인 선원제도(E-10-2)는 민간 전문 관리회사를 통한 어업 특화 인력 선발과 국내 입국 사전 교육, 적재적소 일자리 매칭, 국내 입국부터 귀국까지의 찾아가는 현장 밀착 관리시스템, 안정적 국내 적응, 신속 민원해소를 견인하며 업종 특화형 성공적 제도 운용이라는 긍정적 평가를 받고 있습니다. 청년 외국인 선원들의 국내 어촌 유입은 즉각적 일손 부족해결과 함께 우리 어촌에 새로운 활력을 불어넣으며 우수한 제도로 자리매김하고 있습니다.

특히, 2020년 1월부터 시작된 코로나19 대유행 상황에서는 고용허가제를 비롯한 대부분의 외국인 근로자 국내 입국 중단상태와 다르게 기민한 민간 관리회사의 대응 업무능력과 현장 지원 관리역량을 바탕으로 지속적 입국의 쾌거를 이루어낼 수 있었습니다. 이는 위기 상황에서 빛을 발한 민간 주도형 외국인 선원 관리제도의 전문성과 우수성을 신뢰받은 대표적 사례로 기록되고 있습니다.

KFSA는 국내 장기체류 외국인 선원 관리제도 개선과 합리적 정책제안을 목적으로 해양수산부로부터 허가를 받아 활발하게 활동하고 있는 비영리 민간단체로서 어민들의 대민 지원업무에 한치의 소홀함이 없도록 더욱 노력하고 정진하겠습니다. 이번 초청 강연회를 계기로 오랜 시간 발전을 거듭하고 있는 외국인 선원제도의 현주소를 정확히 돌아보고 정부 추진정책에 발맞춰 개선하고 보완해야 하는 부분이 무엇인지 함께 고민하는 귀한 시간이 되기를 바랍니다.

KFSA 활동에 지지와 응원을 보내주시는 여러분들과 회원사들의 변함없는 관심과 성원에 깊이 감사드리며 모두의 가정에 건강과 행복이 늘 함께하길 기원합니다.



(사)한국연근해어선외국인선원관리협회
협회장 임종진

축사

반갑습니다.

국회 농림축산식품해양수산위원회 위원장

경기 광주시(갑) 국회의원 소병훈입니다.

외국인 선원제도 개선방안 정책 간담회 초청 강연 행사를 축하드립니다. 대한민국 어업의 건강한 발전을 위한 자리를 마련해주신 (사)한국연근해어선외국인선원관리협회 임종진 회장님과 김영근 이사장님 그리고 윤석 부회장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 아울러 좋은 강의 준비해주신 이규용 박사님께도 감사의 인사를 전합니다.

어가인구가 급감하고 있는 지금, 외국인 선원은 이제 우리에게 없어서는 안될 주요 인력입니다. 해수부에 따르면 2018년도에 43.1%였던 외국인 선원 비율은 2022년 47.0%으로 지난 5년간 지속적으로 증가했습니다. 외국인 선원이 한국인 선원을 대체하고 있는 것입니다.

그러나 제도적 한계점으로 현장에서는 많은 불만이 발생하고 있습니다. 현재 어선어업 분야 외국인선원 도입제도는 20톤 미만의 어선은 고용노동부가 주관하는 고용허가제, 20톤 이상의 어선은 해수부가 주관하는 외국인 선원제를 적용하고 있습니다. 그렇지 않아도 의사소통의 오류, 부적응 등으로 증가하는 어선원의 이탈률이 사회적 문제로 대두되는 가운데 동일한 어선원임에도 소관 부처가 달라 행정 및 고충처리 불편, 사후관리의 미숙 무엇보다 인력을 적기에 공급하는데에 어려움을 겪고있는 실정입니다.

외국인 선원제도의 혁신적인 개선은 곧 어가 경영 증진을 위한 지름길입니다. 외국인 어선원에 대한 적절한 처우, 개선과 함께 효율적인 통합관리체계를 통해 행정의 이원화 등으로 인한 현장에서 어려움이 해소되고 제도가 당초 취지를 달성할수 있어야 합니다.

그런 의미에서 오늘의 행사가 더욱 뜻깊습니다. 강연을 통해 더 나은 외국인선원제도를 위한 개선 방향이 나뉘질 것이기 때문입니다. 이어지는 간담회, 그리고 전략회의에서도 활발한 논의가 있길 바랍니다.

다시 한번 행사를 준비해주신 모든 분께 감사드리며, 국회농림식품해양수산위원장으로 오늘 나뉜 의견이 정책에 잘 담아질 수 있도록 힘쓰겠습니다.

감사합니다.



농림축산식품해양수산위원회 위원장
국회의원 소병훈

축사

아름다운 양항(良港)·해군의 모항·36만 그루의 벚꽃 도시,

창원시 진해구 출신 이달곤 국회의원입니다.

오늘 간담회는 우리나라 연근해어선 외국인 선원정책의 개선방안을 모색하는 소통과 논의의 장입니다. 자리를 함께하신 여러분, 따뜻하게 환영합니다.

선원의 이탈 문제는 가볍지 않습니다. 정부 통계를 보면 지난 2000년 5만 9000명이던 국적 선원은 지난해 3만2000명으로 22년 동안 거의 반토막이 났습니다.

정부도 이를 감안해 일자리 대책을 내놓았습니다. 외국인 선원 인력 확대 계획을 통하여 선원의 적정인력 유지를 위해 노력하고 있습니다.

그러나, 현재의 선원 수급구조는 장기적 안목에서 개별 부처의 기능적 관점에서 통합적인 외국인 선원정책의 사각지대가 발생하고 있습니다.

외국인 인력정책과 이민정책, 그리고 출입국 정책의 정책과 기능을 면밀하게 검토해야 합니다.

3면이 바다인 우리나라에서 해운은 물동량의 99%를 차지하고 있습니다. 해운업은 한국 경제의 핵심이자 보루입니다.

오늘 특강은 이러한 차원에서 외국인 선원의 문제점과 대안이 제시될 것으로 기대합니다.

다시 한번 외국인선원제도 개선을 위한 특강을 축하드리며, 참석하신 모든분들의 건강과 행복을 기원합니다.



농림축산식품해양수산위원회 간사
국회의원 이달곤

축사

여러분 안녕하십니까?

국회 농해수위 소속 부산 서구동구

국회의원 안병길입니다.

외국인 선원의 권리와

인권 보호에 앞장서고 있는

(사)한국연근해어선외국인선원관리협회(KFSA)의

외국인선원 고용관리 제도개선을 위한 정책간담회

초청강연이 개최됨을 축하드립니다.

아울러 의미 있는 자리를 마련해 주신

임종진 협회장님을 비롯한 관계자

여러분들께 깊은 감사의 마음을 전합니다.



농림축산식품해양수산위원회 위원
국회의원 안병길

칼럼

고용허가제, 민간 송입업체, 그리고 육성형 이민정책

“조선소 10명 중 9명 해외 노동자...”

최근 일간 경제지에 게재된 기사 제목이다. 전라남도 영암군의 조선업체에서 일하는 E-9 비자 소지 이주노동자 이야기다. 그러나 이는 한 지역만의 문제가 아니다. 이주노동자 없이는 우리나라 산업 현장, 농어업 현장이 돌아가지 않는다는 것은 이미 오래된 이야기다.

먼저 고용허가제 이야기를 해보자. 고용허가제는 산업연수제의 문제점 해결 등을 위해 2004년 도입된 이후 거의 20년이 다 되었다. 고용허가제의 가장 큰 장점은 정부 주도의 외국인력 도입으로 송출비용을 대폭 줄였다는 것이다. 고용허가제의 성과는 인정할 만하다. 그러나 공공부문이 직접 관리하면서 불법 브로커의 개입 등을 방지한다는 명목으로 사용자가 지정하는 근로자에 대한 고용허가서 발급을 금지하고 있다. 지나친 경직성으로 사용자의 불만이 많다. 또한 기초적인 한국어 능력을 검증하면서 일부 기능수준 평가를 실시하고 있으나 그 수준이 너무 낮다. 자체적인 추가 교육이 없으면 업무투입이 곤란할 정도다.

고용허가제의 문제점을 보완하고 있는 것이 민간 송입업체를 통한 외국인력 도입이다. 외국인 어선원에 대한 E-10-2 비자를 보자. 선원법에 의한 “선원관리사업자”, 외국인선원관리지침에 의한 “송입업체”인 민간 송입업체들은 관련 규정과 절차에 따라 외국인 어선원을 도입하고 있다. 사용자의 요구에 따라 적절한 외국인력을 선정하여 현지에서 1개월 내지 2개월에 걸쳐 집중 교육을 한다. 이와 같이 업무에 필요한 필수 기능을 교육시킨 후 사용자에게 인계한다. 인계 후에도 적절한 사후관리를 통해 이들의 안정적인 정착을 지원하고 있다. 고용허가제의 문제점을 보완하고 있는 것이다.

최근 언론에 수시로 보도되고 있는 조선소 용접공 등도 민간 송입업체를 통해 도입되고 있다. 우리 조선업계가 인정하는 자격증 소지자들이 조선해양플랜트협회와 전문가 등이 참여하는 기량검증을 통과해야 E-7-3 비자를 받을 수 있다. 기량검증의 수준이 상당히 높아 민간 송입업체들은 용접자격증을 소지한 사람들을 대상으로 현지에서 3개월 이상 집중 교육을 시키고 있다. 그러나 여전히 기량검증을 통과하기가 쉽지 않다. 기량검증을 통과한 외국인력에 대한 조선업계의 만족도가 높은 것은 당연한 일이다.

인구 감소 등으로 우리나라 사회 각 분야에서 외국인력의 필요성이 높아지고 있는 것은 주지의 사실이다. 이제 고용허가제와 민간 송입업체를 통한 외국인력 도입이 서로 부족한 부분을 보완할 수 있어야 한다. 체계적이고 세밀한 이민정책 설계가 필요한 시점이다.

마지막으로 육성형 이민정책을 살펴보자. 현재 E-9, E-10소지자에 대하여 E-7-4 비자로



(사)KFSA 이사장 김영근

체류자격을 변경해 주는 제도를 시행하고 있다. 연간소득, 학력, 한국어 구사능력 등을 점수화해서 일정 수준 이상인 사람을 대상으로 한다. 일정 점수 이상의 국내 유학생 등을 F-2-7(점수제 우수인재) 또는 F-2-R(지역특화비자)로 변경해 주는 제도로 육성형 이민정책의 일환이라 할 수 있다.

육성형 이민정책은 각각의 비자 본질에 대한 이해 없이는 그 의미를 제대로 이해할 수 없다. E-9과 E-10 비자의 본질은 ①근로자의 체류기간의 상한이 정해져 있어 일정한 기간이 지나면 출국할 수 밖에 없고, ②근로자는 사용자와의 고용계약에 묶여 있어 임의로 근무처를 변경할 수 없으며, ③또한, 가족과 동반 하여 함께 살수 없다는 등의 어려움이 있다.

E-7-4로 변경되면 ②항의 임의로 근무처를 변경할 수 없다는 점을 제외하고 두가지 어려움은 해결된다. 성실하게 근무하면 출국할 필요 없이 장기간 국내 체류 가 가능하고 이후 영주자격 취득, 나아가 한국 국적 취득도 가능하다. 다른 전문직 비자 소유자와 동일하게 배우자 및 미성년 자녀와 함께 사는 것도 가능하다.

F-2-7으로 변경되면 위의 3가지 어려움이 모두 해소된다. 근무처 변경 절차없이 원하는 업체에 취업할 수 있고, 영주자격 취득도 가능하다(현재는 영주자격 취득이 쉽지 않으나 앞으로 요건 완화도 기대해 본다). F-2-R도 지정된 지역에서 5년 이상 지정된 업종에 근무하면 F-2-7과 거의 동일하다.

우리는 사단법인 한국연근해어선 외국인선원관리협회 회원사로서 외국인력 도입의 한 축을 담당하는 민간 송입회사들이다. 고용허가제와 함께 우리나라 각 산업분야의 당면 과제인 외국인력 도입의 한 축을 담당하고 있다. 아울러 도입된 외국인력이 육성형 이민정책에 걸맞게 제대로 정착하도록 돕고 있다. 이민정책 설계는 정부가 하겠지만 정부부문이 모두를 감당하기에는 비효율적인 측면도 만만치 않을 것이다. 정부와 민간이 함께 하는 효율적인 이민정책 설계를 기대해 본다.

초청강연

고용허가제 성과와 과제

이규용 | 한국노동연구원 고용정책연구 본부장

CONTENTS

KLI 한국노동연구원

I

고용허가제 발자취

II

고용허가제 성과와 쟁점

III

한국의 외국인력정책방향과
고용허가제의 역할

KLI 한국노동연구원

I

고용허가제 발자취

01 | 왜 고용허가제를 도입하였는가?

KLI 한국노동연구원

□ 중소기업 인력부족 해소와 내국인 일자리 보호

- 고학력화, 소득수준 향상으로 중소기업 인력난 심화
 - * 중소기업은 한국경제 성장의 근간
- 내국인 일자리 보완성
 - * 내국인 일자리 보호 원칙 및 인력부족 해소를 통한 추가적인 일자리 창출확대
- 중장기적으로 통용될 수 있는 외국인력 제도 구축 필요

□ 송출비리 근절 및 불법체류 문제 완화

- 민간 브로커의 송출과정 부당한 개입으로 송출비용 상승
 - 과도한 송출비를 지불한 외국인 근로자의 불법체류 유인 증가 등 악순환 심화에 따른 적극적 대처필요

02 | 고용허가제의 변천

KLI 한국노동연구원

□ 허용업종의 확대 → 서비스업으로 확대 추이

- 인력수급 mismatch → 노동공급 감소 → 한시적 외국인력 수요 증대
 - * 방문취업제 동포 인력 감소 → 고용허가제 활용분야 확대 전망

	'04년	'11년 ~	'23 현재
일반(E-9)	제조업 건설업 농축산업	제조업, 건설업 농축산업, 어업 일부 서비스업(5개)	제조업, 건설업 농축산업, 어업 서비스업 분야 확대
특례(H-2)	건설업 일부 서비스업 (6개)	제조업, 건설업 농축산업, 어업 다수 서비스업(29개)	Negative System

01 | 왜 고용허가제를 도입하였는가?

KLI 한국노동연구원

□ 외국인 근로자 권익 보호 및 차별 금지

- 부당한 차별금지, 내국인과 동등한 노동법 적용 등 기본적 인권보장
 - * 연수생 신분이 아닌 근로자 자격으로 외국인력 활용

<산업연수생제도와 고용허가제도의 비교>

구분	산업연수생제도	고용허가제도
외국인 근로자의 자격	근로자가 아닌 연수생 자격	근로자 자격
도입 및 관리 주체	민간 사업주 단체	국가또는 공공기관
외국인력 배정시스템	사업주, 외국인 근로자 모두 선택 의 여지가 없는 강제 배정 시스템	사업주가 외국인 근로자 선정 및 자율적인 근로계약 체결
내국인 우선 고용장치 여부	없음	내국인 우선 고용 의무화

02 | 고용허가제의 변천

KLI 한국노동연구원

□ 송출국가의 확대

- (송출국가 결정) 송출과정의 투명성 담보, 원활한 구직자명부 확보, 사업주선호도, 취업기간 만료자 귀국담보 가능성, 외교적·경제적 영향력 등을 고려

<송출국가의 확대 : '04년 6개국 → '23년 현재 16개국>

'04년 송출국가 (6개국)	'06년 추가국가 (3개국)	'07년 추가국가 (5개국)	'15년 추가국가 (1개국)
필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아	우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아 중국	방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르	라오스

<소수업종 특화국가>

업종	특화국가명	업종	특화국가명
건설업	태국, 베트남, 캄보디아, 미얀마, 스리랑카, 중국	어업	인도네시아, 베트남, 동티모르, 스리랑카, 중
농축산업	네팔, 베트남, 태국, 캄보디아, 미얀마,	서비스업	몽골, 우즈베키스탄, 중국

02 | 고용허가제의 변천

KLI 한국노동연구원

□ 취업활동기간의 변화

- 숙련단절 해소 및 우수인력 활용도 제고
- (쟁점) 체류기간의 연장 vs 체류자격 변경

* 대만 12년(돌봄종사자 14년), 싱가포르 (15년), 일본 (기능실습생 5년, 특정기능1호 5년)

<취업활동기간의 변화>

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월 ~
3년	3년+3년 [중간에 1개월 출국]	4년 10개월 [3년+1년 10개월]	4년10개월+요건충족시4년10개월추가 [중간에 3개월 출국] * 요건: 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50 인 이하 제조업 종사
-	재고용을 통 한 숙련 인력 활 용 지원	출국부담 완 화 및 인력공백 해소	숙련인력 활용 지원 불법체류 및 사업장변경 감소에 기여

01 | 고용허가제의 차별성

KLI 한국노동연구원

➤ 유사한 외국인력 활용국가들(대만, 일본, 싱가포르 등)과의 비교 시 어떠한 차별성이 있는가?

□ 정부(공공부문) 주도의 외국인력 유입 및 공급

- 사용주와 외국인근로자의 거래비용 절감과 정책의 신뢰성 제고
 - 외국인력 모집, 검증, 선별, 취업알선, 매칭지원, 송출과정 지원, 고용관리 등
- 송출국과의 협력체계 용이
 - 선발 및 송출과정 협력
 - 귀국지원을 통한 국제사회 기여 가능
- 도입-체류관리 및 지원-귀국지원 정책의 균질화
 - 국가에 관계없이 표준화된 정책(한국어시험, 기능검증, 사전취업교육) 추진 가능

01 | 고용허가제의 차별성

KLI 한국노동연구원

➤ 유사한 외국인력 활용국가들(대만, 일본, 싱가포르 등)과의 비교 시 어떠한 차별성이 있는가?

□ 공공개입을 통한 송출과정 : EPS 센터의 기능

- 송출비용의 절감, 국제사회에 기여
 - 외국인 1인당 평균 송출비: 산업연수생제 \$3,509('01년)
→고용허가제 \$908('19년)

⇒ 국제사회에서 모범적인 외국인 고용제도로 인정

※ ('10. ILO) "아시아의 선도적인 이주관리시스템", ('11. UN) 「UN 공공행정상」 대상 수상 ('공공행정 부패방지-척결' 분야), ('19. OECD) 타 국가의 임시 이주노동 제도에서 흔히 발생하는 노동착취, 불법체류 등을 상당 부분 해소한 성과 인정

II

고용허가제 성과와 쟁점

KLI 한국노동연구원

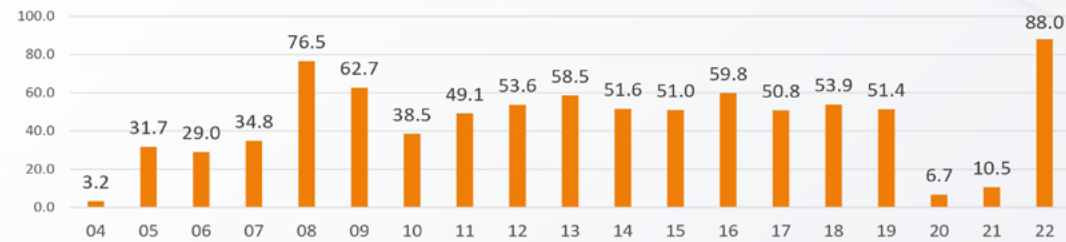
02 고용허가제의 자산

KLI 한국노동연구원

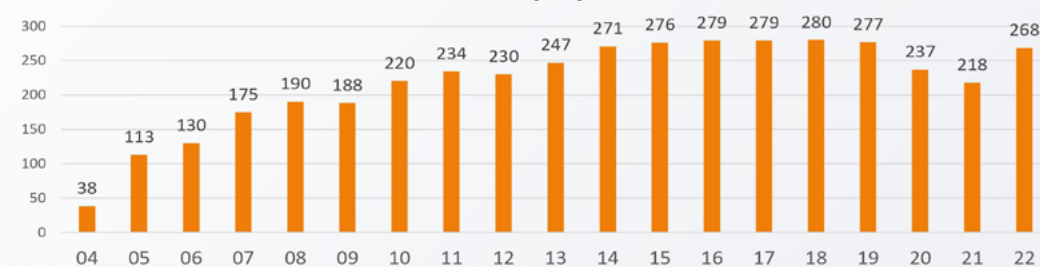
□ 고용허가제 외국인력 추이

○ '04-'22년 기간 총 도입인원 : 861,199명

<연도별 고용허가제 도입인원 추이 : 천 명>



<연도별 고용허가제 인력(E-9) 추이 : 천명>

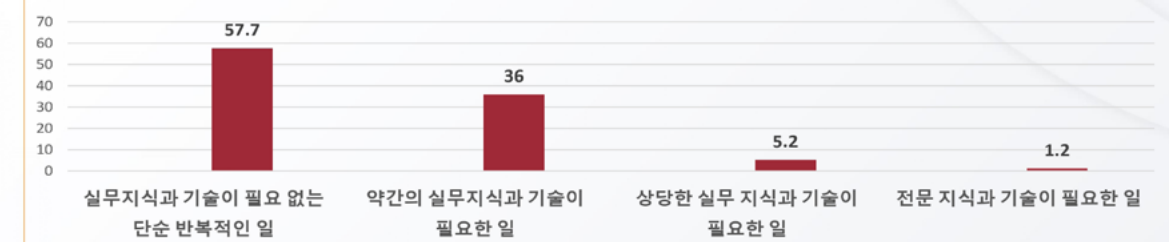


자료: 통계청, KOSIS, '고용허가제 고용동향', 고용노동부

03 고용허가제 활용실태

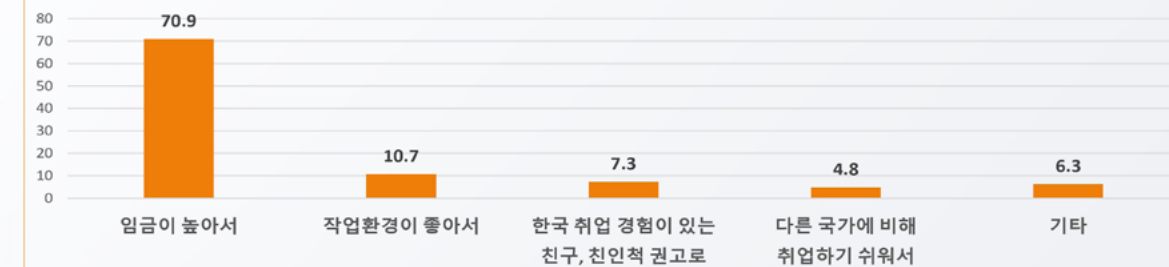
KLI 한국노동연구원

□ 고용허가제 직무 특성



자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 2017

□ 해외 취업지로 한국을 선택 한 이유



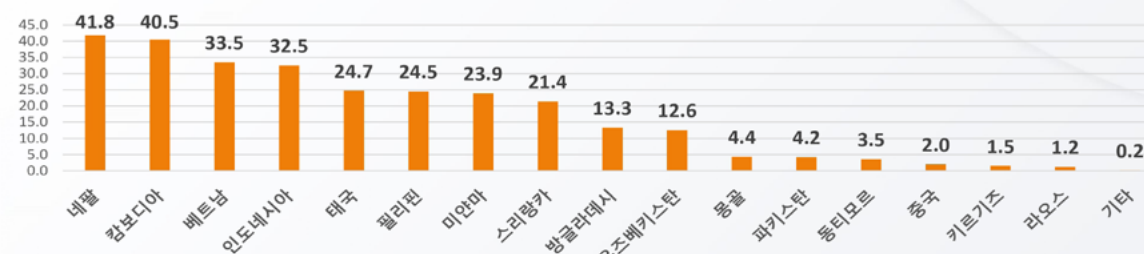
자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 2022

03 고용허가제 활용실태

KLI 한국노동연구원

□ 국가별 고용허가제(E-9) 인력 체류인원

<국가별 E-9근로자 체류인원 : '23년 5월 기준, (단위 천명)>>



<국가별 E-9근로자 근무인원 : '23년 5월 기준, (단위 천명)>>



자료: 통계청, KOSIS, '고용허가제 고용동향', 고용노동부

03 고용허가제 활용실태

KLI 한국노동연구원

□ 한국생활에 대한 전반적인 만족도

* 고용허가제 외국인의 만족도가 가장 높아

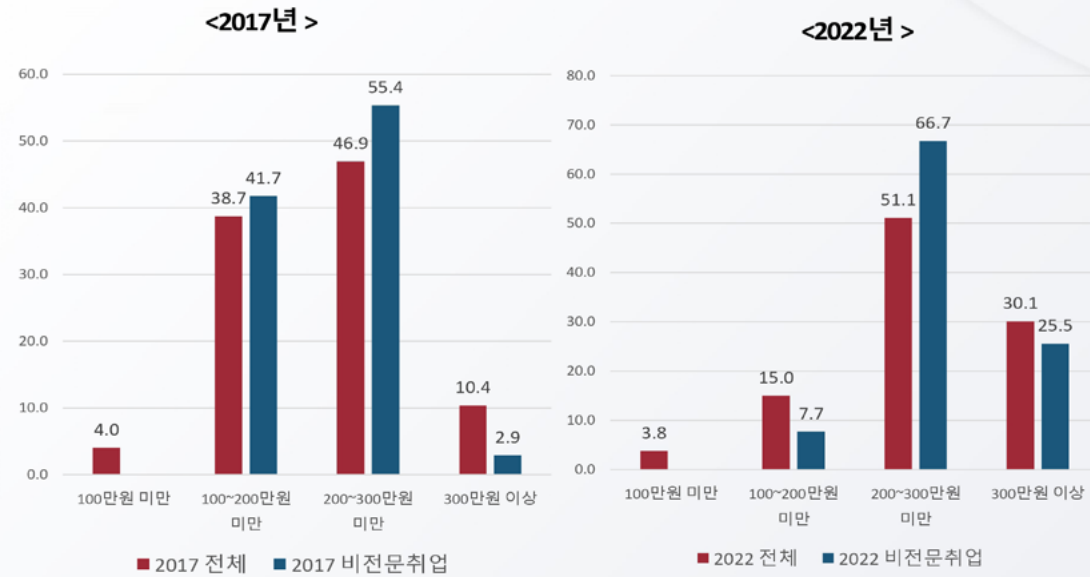
	합계	만족	매우	약간	보통	불만족	약간	매우
전체	(100.0)	(80.4)	(40.8)	(39.6)	(17.7)	(1.9)	(1.7)	(0.2)
비전문취업(E-9)	(100.0)	(84.7)	(47.4)	(37.3)	(14.4)	(1.0)	(0.9*)	(0.0*)
방문취업(H-2)	(100.0)	(76.0)	(35.8)	(40.2)	(21.5)	(2.6)	(2.3)	(0.3*)
전문인력(E-1~E-7)	(100.0)	(83.5)	(42.2)	(41.2)	(13.9)	(2.4)	(1.9*)	(0.5*)
유학생(D-2,D-4-1~7)	(100.0)	(80.0)	(38.8)	(41.1)	(18.3)	(1.8)	(1.5)	(0.4*)
재외동포(F-4)	(100.0)	(79.5)	(38.2)	(41.3)	(18.6)	(2.0)	(1.7)	(0.2*)
영주(F-5)	(100.0)	(79.7)	(40.4)	(39.3)	(18.4)	(1.8)	(1.7)	(0.1*)
결혼이민(F-6)	(100.0)	(82.3)	(43.6)	(38.7)	(15.9)	(1.7)	(1.5)	(0.2*)
기타	(100.0)	(78.6)	(41.5)	(37.2)	(18.7)	(2.7)	(2.3)	(0.4*)

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 2022

03 | 고용허가제 활용실태

KLI 한국노동연구원

- 고용허가제 외국인 근로자의 임금수준(전체 외국인 취업자와 비교)
○ '22년 기준 고용허가제 취업자 ¼이 월평균 임금 300만원 이상 ('17년 2.9%)



자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

04 | 고용허가제의 현주소

KLI 한국노동연구원

- 유사한 직무를 수행하는 다양한 외국인 공급 확대
- 취업자 중 고용허가제가 차지하는 비중 감소
- 노동시장 환경변화에 부합하는 외국인력 공급 조절기능 약화

* 2022년 취업비자 : 26.7% → 비취업 체류자격 이민자 증가

<상주외국인의 체류자격별 비중 추이 : 15세 이상, % >

	2015	2019	2020	2021	2022	증가율 ('15~'22)	비중변화 ('15~'22)
합계	1000	1000	1000	1000	1000	1.8	
재외동포	18.7	23.6	25.2	28.5	28.8	8.2	10.0
비전문취업	22.4	19.7	18.9	16.3	16.1	-2.9	-6.3
기타	9.9	11.6	12.8	13.8	13.3	6.2	3.4
유학생	6.4	10.8	10.3	10.8	12.5	11.9	6.0
영주	8.3	7.8	8.6	9.6	10.0	4.5	1.7
결혼이민	9.6	8.3	9.1	9.5	9.4	1.6	-0.1
방문취업	21.3	15.2	12.1	9.2	7.4	-12.5	-13.9
전문인력	3.5	2.9	3.0	3.0	3.2	0.5	-0.3

자료: 통계청, 2022년 이민자 체류실태 및 고용조사

04 | 고용허가제의 현주소

KLI 한국노동연구원

□ 외국인취업제도와 고용허가제

- 비전문인력의 개념적 한계
- '단순업무 규정'으로 노동시장의 숙련형성과정의 현실성을 무시
- 고용허가제와 연계된 숙련기능외국인력제도(E-7-4)의 분절성
- 추진주체, 직종선정, 고용관리 체계의 분절
- 내부노동시장과 숙련형성에 대한 관점 미흡
- 유사한 직무를 수행하는 다양한 외국인 공급제도 시행
- 계절근로자제도, 지역특화비자제도
- 비취업비자 : 재외동포, 유학생(파트타임) 등
- 고용허가제는 외국인력제도 중 가장 힘든 분야의 업무수행
- 전체 외국인 중 차지하는 비중에 비해 높은 관심 : 고용허가제 특성
- 외국인력제도 중 고용허가제가 언론이나 전문가들의 주된 타깃

KLI 한국노동연구원

III

한국의 외국인력정책방향과
고용허가제의 역할

01 | 외국인력 정책의 목표는 무엇인가?

KLI 한국노동연구원

□ 외국인 유입의 활용전략

<체류유형별 외국인 활용전략>

체류형태	정책유형	정책 방향	정책대상
단기순환	노동시장 정책	한시적 체류와 귀국	대부분 비전문인력
장기거주(반복갱신)	노동시장 정책	체류기간 제한 없이 장기거주가능(가족동반)	숙련인력, 전문인력
정주화(영주권, 귀화)	인구유입정책	정주화와 사회통합	선별, 인도주의적 접근

□ 외국인 유입전략별 고려요소 : 사회경제적 편익(비용최소화)

체류형태	고려요소
단기순환	한시적 필요노동력 확보, 사회경제적 비용 크지 않음
장기거주(반복갱신)	노동생산성, 정주가능성이 높으나 비국민 접근, 사회경제적 편익
정주화(영주권, 귀화)	사회통합 비용 감소

02 | 외국의 경험

KLI 한국노동연구원

□ 역사적 경험과 우리의 선택은?

○ 노동이민에서 가족이민으로

- * 2018년 기준 해외출생 이민자의 규모로 보면 미국이 약 4천 만 명으로 가장 많으며, 그 다음으로 독일 1천 만여 명 수준(OECD, 2018)
- * 그리스, 스페인, 이탈리아와 같은 남유럽국가의 경우 이민자의 40~50%가 고용을 목적으로 이주를 한 사람들인 반면,
- * 서유럽국가의 경우 고용을 목적으로 한 이민은 10~14%에 불과하고, 가족이민이 50~70%를 차지
- * '50~'70년대 한시적 활용 목적으로 저숙련 이주근로자를 대규모로 받아들였던 서유럽국가들은 한시적 이주근로자들이 장기체류 또는 정주하게 됨에 따라 이들의 가족재결합, 가족형성(본국출신 배우자를 맞이함)으로 인한 가족이민이 지금까지도 계속 되어 노동이민보다 더 큰 비중을 차지

○ 역사적 경험 : 한시적 체류에서 정주화로 연계

- 선발이민국가의 이민자 유입확대 시기와 현재의 동아시아 국가들의 이민환경의 차이 : 산업구조, 노동시장 구조, 기술혁신, 노동공급의 특성
- > 선발이민국가의 경험이 투영될 것인가? 새로운 전략 모색 필요!

02 | 외국인 유입의 경로 : 세계적 경향

KLI 한국노동연구원

➤ 외국인 유입정책의 두 유형

□ 수요 주도적 국가 : 대부분의 외국인, 이민자 도입국가

- 노동력 유입 → 가족초청(동반 허용) : 가족이민 > 노동이민
* (우리나라도 진행) E-7-4. 지역특화비자
- 허용분야 및 쿼터, 가격통제
- 체류기간 설정
- 숙련수준별 체류여건의 차이

□ 공급주도적 국가 : 전통적인 이민국가(미국, 캐나다, 호주 등)

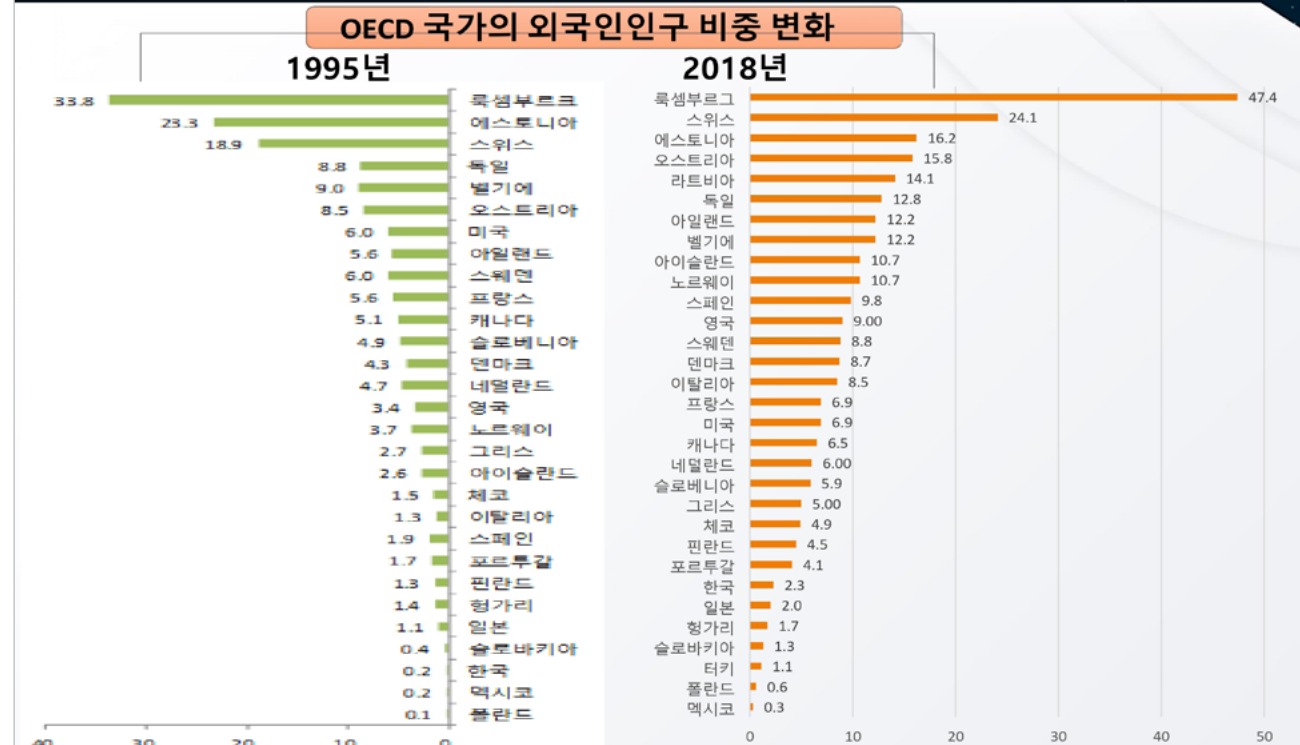
- 수용목적에 따라 1) 경제, 취업 2) 가족(재)결합 3) 인도주의적 접근
- 점수제를 통한 선별 이민정책
- 한시적 외국인력 도입 → 영주권 부여

□ 혼용

- * 수요주도적 국가도 인구유입정책
- * 공급주도적 국가도 한시적 체류비자 : 미국의 H1B, 호주의 한시적 외국인력유입

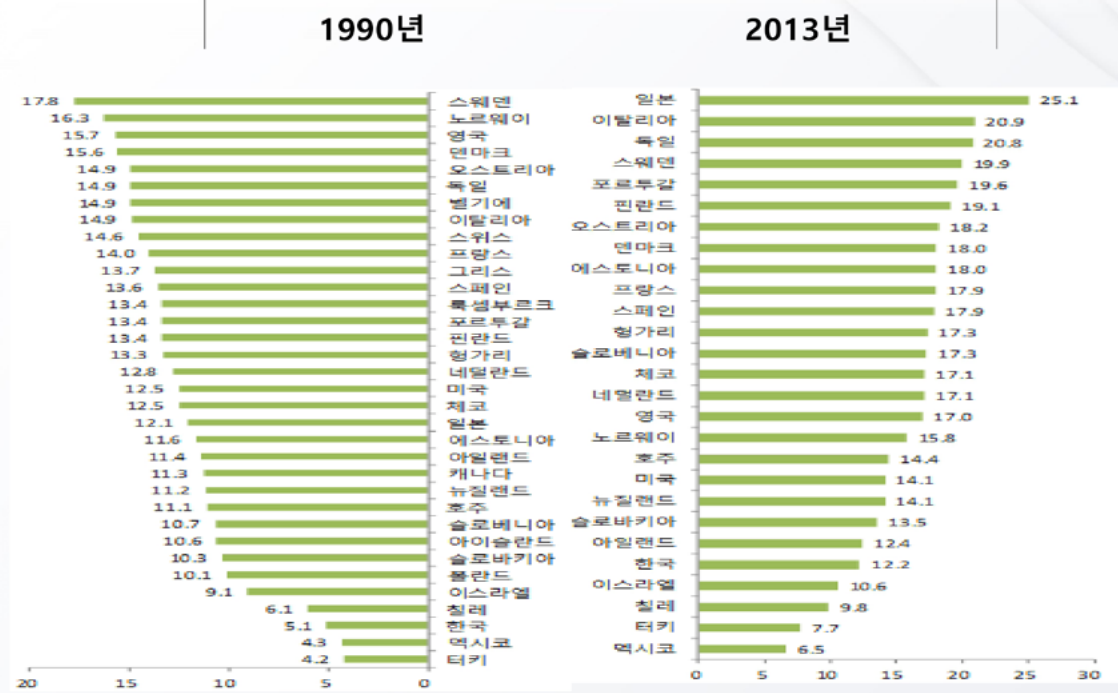
02 | 외국의 경험 : OECD 국가들의 이민자 추이

KLI 한국노동연구원

자료: <http://stats.oecd.org/> (최종검색일: 2020.11.30)를 이용하여 작성. 이규용(2021)

02 | 외국의 경험 : OECD 국가들의 고령화 지수

KLI 한국노동연구원



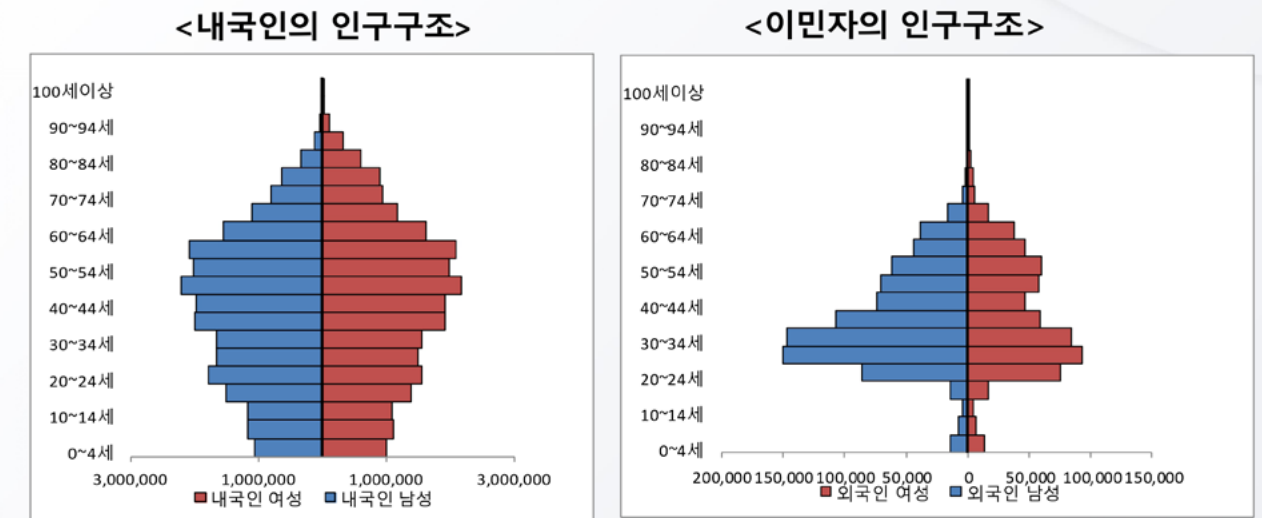
자료: 이규용외 (2015), 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원

03 | 외국인력 정책의 당면과제 : 인구구조

KLI 한국노동연구원

▶ 내외국인 인구구조(2020년)

* 향후는? 정주형 이민자의 고령화 불가피

자료: 행정안전부, 외국인주민통계, <https://kosis.kr/statisticsList> (검색일: 2020.11.15).

03 | 외국인력 정책의 당면과제

KLI 한국노동연구원

□ 고용허가제 도입 초기

- 노동시장 일자리 불일치(미스매치)에 따른 인력부족 해소
 - 한시적 체류를 통한 인력부족 해소

□ 현재

- 인력부족 현상의 확산: 업종, 직종, 숙련수준별
 - 내국인 노동공급정책의 한계: 인구구조, 노동공급 특성
 - 기술혁신, 산업구조 전환에 따른 수요구조의 변화도 진행

□ (향후) 인구감소 대응

- 외국인력 활용과 인구정책의 병행 요구
 - 중장기 전략과 현재의 정책간 비정합성 문제 해결 필요
- 인구유입정책: 중장기적으로 사회경제적 편익여부는 불확실
 - 이민정책이 인구변동의 대안 중 하나로 제시되고 있으나 저출산고령화를 야기하는 구조적문제가 해결되어야 이민정책도 성공

03 | 외국인력 정책의 당면과제 : 기술변화

KLI 한국노동연구원

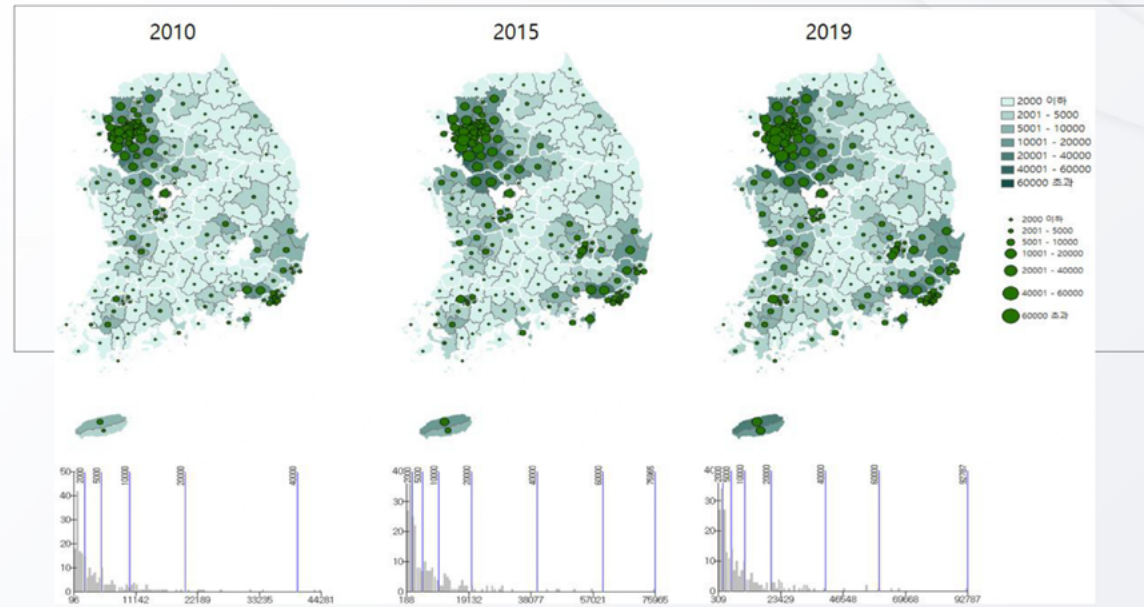
▶ 기술변화는 외국인 수요에 어떤 영향을 미칠 것인가

□ 외국인 수요의 현실과 미래



03 | 외국인력 정책의 당면과제 : 이민자의 선호

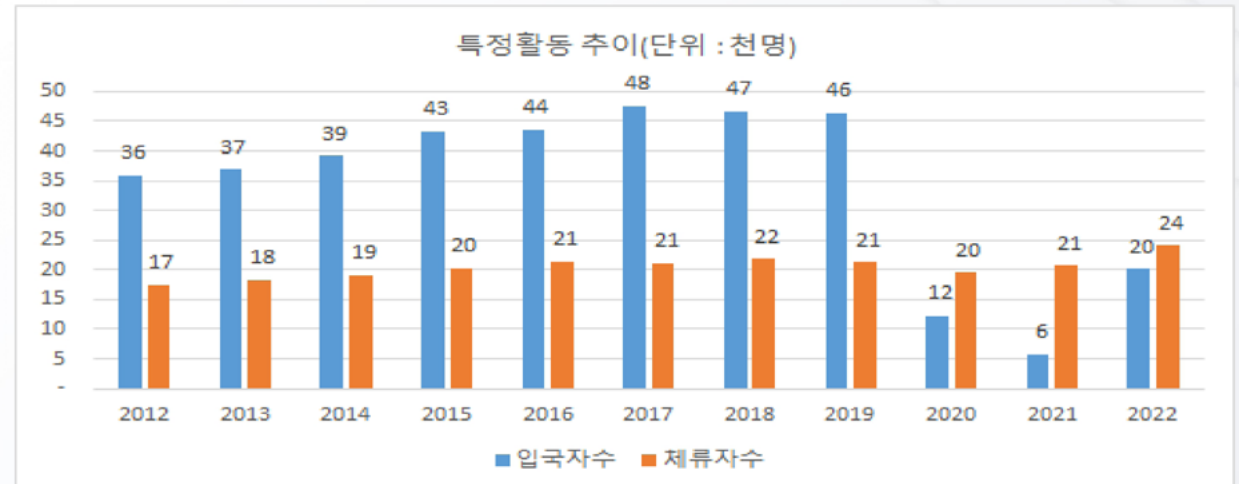
▶ 이민자의 지역별 분포



자료: 이규용외(2021). 지역노동시장과 이민, 한국노동연구원

03 | 외국인력 정책의 당면과제 : 전문인력활용의 현실

<전문외국인력의 Inflow와 Stock>



□ 외국인 유학생의 국내 낮은 정착률(노동시장)

○ '16년 유학생 입국자(20,427명) 중 E-7 취업자는 2.9%(596명) ('21.10월 기준)

03 | 외국인력 정책의 당면과제 : 고용허가제 분포

▶ 고용허가제 근무자의 지역별 분포 (2023년 5월 기준, 단위 : 천명)



자료: 고용노동부

04 | 외국인력 정책 방향 : Two track

▶ (중장기 전략) 인구정책적 접근과 이민자 경쟁력 강화, 이

민사회 수용 기반 구축

→ 논의의 고도화 필요

▶ (노동시장 대응전략) 산업구조 및 기술혁신 요소 등을

고려한 노동시장 대응형 (3~5년, 반복갱신) 외국

인력 유치 및 활용 정책

→ 외국인력 정책 통합 및 추진체계 재구축

▶ 두 전략의 연계도 고려

04 | 외국인력 정책 방향 : Two track

KLI 한국노동연구원

▶ 중장기 전략) 인구정책적 접근과 이민자 경쟁력 강화, 이민사회 수용기반 구축

- 선별적 이민자유입정책 : 포인트 시스템, 영주권 자격취득 완화 검토
- 이민자 인적자본 투자 강화 : 정주가능성이 높은 집단에 대한 교육훈련 투자 강화
- 이민사회 수용성 기반 구축 : 노동시장통합, 지역사회통합
 - 한국사회의 이중구조와 이민의 사회경제적 영향 대응
 - 이민사회기반 구축은 사회적 성숙도라는 시간적 흐름이 필요
 - 이민자 유입에 따른 사회적 비용은 감수 불가피 : 재원 마련
- 이민정책의 범정부적 성격을 고려할 때 이민정책 추진체계 재검토

04 | 외국인력 정책 방향 : Two track

KLI 한국노동연구원

▶ (노동시장 대응전략) 산업구조 및 기술혁신 요소 등을 고려한 노동시장 대응 (3~5년, 반복갱신) 외국인 인력 유치 및 활용 정책

○ 외국인력 필요분야(산업 및 직종, 숙련수준 고려) 정기적 갱신을 통한 맞춤형 공급전략 (영국, 호주, 독일 등의 전문외국인력 유입정책 사례)

- 외국인력 활용정책의 전면 재개편 : 통합적 관리, 도입분야 도입규모 결정 재편 및 이를 위한 범 정부차원의 필요인력 도입분야 통합적 접근과 도입체계의 효율화, 활용 및 체류관리 체계 전면 재검토 및 이를 위한 전문기구 설립 검토

- 노동시장, 산업구조, 기술변화를 고려한 활용전략과 이에 부합하는 체류자격 연계 및 유연화

※ 우수인재유치 강화 지속 : 다만 우수인재 유치는 제도 개선을 통해 성과를 확산하는 데 한계가 있으며(정책개입의 한계) 이는 결과적으로 이민사회의 성숙도에 의존

○ 가족동반형 정주화 vs 체류기간 연장, 순환형 인력활용전략 재검토

- 가족동반형 정주화는 체류자격접근이 아닌 한국사회 통합 가능성 기반관점에서 접근
- 임금, 소득, 직무, 숙련도 등을 종합적으로 고려

○ 귀국지원정책과 불법체류 방지 : ODA와 연계, 체류기간 유예(합법화) 관리의 효율화 도모

04 | 외국인력 정책 방향 : Two track

KLI 한국노동연구원

□ 정주 외국인,이민자의 노동시장 통합 강화

○ 이민전략의 성공은 단기 필요인력의 확보가능성과 중장기 재정에 미치는 영향을 고려한 정주 이민자의 경제적 편익제고에 의존

- 중장기 활용전략의 핵심은 정주형 이민자의 노동시장 통합정책
- 정주가능성이 높은 이민자에 대해서는 노동시장 통합프로그램을 통해 인적자본 경쟁력을 강화
 - > 교육훈련, 취업지원서비스, 복지 사각지대 해소, 고령화 대응
 - > (현안) 동포, 영주권자, 국적취득자 등 정주형 이민자의 노동, 복지, 사회적 지위, 소득, 빈곤, 지역사회 통합 등에 대한 전반적인 실태조사 필요
- 정주형 이민자의 고령화, 재정지출에 미치는 영향(건강보험, 복지지출) 대비
- 중장기적으로 재정에 미치는 부정적 영향 완화 방안의 시작은 유입 및 체류지원정책에서 출발
 - > 선별 시스템 강화와 유입된 인력의 노동시장 정착기반 강화

04 | 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

▶ 외국인력 정책 틀 재정립

□ 고용허가제 다시 생각해보기
(현재) 고용허가제 = 비전문외국인력 유입정책 기능

(제도개편방향) 외국인력 도입제도로 자리매김

□ 관련법령 개정

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 전체 외국인력을 포괄하는

‘외국인고용법(가칭)’으로 개정 (대만의 취업서비스법 참조)

※ (1안) 취업비자 모두 포괄 (2안) 노동시장 접근에 기반한 E-7, E-8, E-9, E-10 비자 총괄

□ 외국인력 도입 및 활용정책의 재구축

○ 정책추진체계(거버넌스) 및 지원기관(전달체계) 재구축

- 외국인력 총괄 전담 기능담당 체계 구축
- 외국인력 도입허용분야, 도입규모, 체류관리 등을 총괄하는 전담체계를 구축하고 이를 지원하기 위한 기구(공공조직) 설립
- 현실적으로 E-7, E-8, E-9, E-10 체류자격 중심이며, 이 중 전문인력에 해당하는 E-7-1비자는 민간기능을 보완하여 도입 및 체류지원서비스에 초점
- ※ 전담체계의 조직 및 역량 강화

04 | 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

▶ 통합적 외국인 취업관리체계 구축

현재		개편	
취업 체류자격	전문인력	영주 외국인	외국인 영주 체류자격 기회 확대
		한시적 체류 외국인 통합체계 구축(법 및 관리체계)	전문인력 준전문인력(숙련기능인력) 비전문 인력
	단순기능인력	비취업체류자격 정주자 (결혼이민자 외국국적 동포 등 기타 정주형 이민자)	- 인적자원개발 강화 - 취업 및 구직활동 지원
기타		유학생	- 유학생 인적자원 역량 강화 - 재학중/ 졸업 후 취업 및 구직활동 관 리 및 지원
	외국국적 동포 등 비취업자 격 외국인경제활동참여자	불법체류자 관리	외국인 총체류자의 일정비율을 넘지 않 도록 외국인력 정책과 연계하여 불법체 류자 출입국관리 강화

05 | 통합 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

□ 통합관리체계 개편 방안(안)

<취업체류자격 개편 방안(안)>

현재			개편
약호	분류 기준	참고	
E-7-1	전문인력	관리자 및 전문가(67개 직종)	전문인력
E-7-2	준전문인력	사무 및 서비스종사자(9개 직종)	준전문인력 (숙련기능인력)
E-7-3	일반기능인력	기능원 및 관련기능종사자(7개 직 종)	
E-7-4	숙련기능인력(점수제)	'17.8.1신설(3개 직종)	
E-9/H-2	비전문인력(고용허가제)		통합관리 (방문취업제는 동포 정책으로 편입)
E-8	계절근로자제도		
지역특화형 비자			
E-10	선원취업		

05 | 통합 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

□ 통합관리체계 개편 방향

○ 전문인력(E-7-1) 자격 기준 재정비

- 직종기준을 벗어나 임금수준 기반 접근, 준전문인력 직종에 해당되더라도
임금이나 자격요건을 고려하여 전문인력 체류자격으로 편입가능

○ E-7-2(준전문인력), E-7-3(일반기능인력), E-7-4(숙련기능인력) 3가지로 분
류된 체류자격을 준전문인력(또는 숙련기능인력)으로 일원화

- 준전문인력은 비전문취업과 연계하여 체류자격 전환 가능자 및 해외 직접
선발 가능(※ 일본의 특정기능 1호 참고)
- 준전문인력 직종 및 선별 요건 기준 재정립, 체류자격 요건 재정비(가족동
반 허용 재검토)
- 준전문인력 직종의 유연화 : 노동시장 여건을 고려한 증거 기반에 기초하
여 요구되는 숙련수요를 반영한 직종선정의 유연화 체계 구축

○ 중소기업 취업 단순기능 인력을 대상으로 훈련지원 정책을 강화하고 교육
훈련 및 자격증 취득을 비자체계와 연계

* 유학생 인력 활용

- 현행 유학생의 경우 전문인력(E-7-1)으로 편입되기는 역량이 부족하고 준전문인력이나 숙련기능
체류자격은 유학생 선호와 불일치
- 유학생의 유입을 위한 전문인력 등의 체류자격요건을 개편하기 보다는 산학연계를 통해 유학생
의 노동시장 이행촉진 지원 및 체류자격 전환의 다양화(전문인력, 준전문인력, 비전문인력)

05 | 통합 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

□ 외국인력 도입 및 관리체계 개편

○ 외국인력 도입체계 유연화

- 수요자 직접선발 : 전문인력, 준전문인력(숙련기능인력)
- 비전문인력 : 기 허용된 선원취업 외에 특정 수요에 한해 직접선발 가능성
검토

○ 지역재량권 강화

- 지역수요에 부합하는 외국인력 활용가능한 방안 모색

○ 외국인력 도입 및 관리를 위한 통합 전담기관 구축

- 현행 산업인력공단에서 수행하는 도입기능을 확대하여 외국인력 도입 및 체
류관리·지원기능을 강화

○ 외국인력 공급방식의 유연화

- 상시고용, 파견, 공급 및 공동 도입 및 관리체계 등 생산물 시장의 특성을 고
려한 다양한 공급방식의 검토 및 이에 기반한 관리체계의 개편

05 | 통합 외국인력정책 방향

KLI 한국노동연구원

□ 외국인력 도입 및 관리체계 개편

○ 시장 기능의 활성화

- 향후 재가돌봄 서비스 확대 등을 고려할 때 공공부문을 통한 외국인력의 도입, 수요자 맞춤형 인력알선, 체류지원 권리는 한계
- 공공부문의 도입 및 체류관리 틀 하에 민간 부문(인증기관)의 도입 및 체류관리 지원 기능 허용
- 외국인력 인력 풀에 있는 구직자를 대상으로 기업 맞춤형 인력알선사업 지원
- 민간부문의 외국인력 도입 및 체류관리 지원에 대한 수수료 등 가이드라인 책정

○ 내국인 노동시장 보호 및 외국인력 활용 비용 충당, 산업구조변화에 대응하는 수요조절을 위한 고용부담금 도입 검토

- 고용부담금은 도입허용 분야의 특성, 노동시장 영향요인 등을 검토하여 탄력적으로 적용 (※ 대만, 싱가포르 사례 참조)

○ 외국인력 생산성 제고와 매칭 기능의 효율화: 공공개입 내 시장기능의 효율화 도모

- 선별기능의 강화와 인적자본에 부합하는 유인방안 마련
- 언어나 기능, 경력을 갖춘 인력은 이에 상응하는 사업주 선택권 부여
- 사업주도 좋은 근로환경 제공을 통해 양질의 인력확보가 가능하도록 할 필요

02 | 정책 과제

KLI 한국노동연구원

□ 정책 거버넌스

○ 현행 외국인 정책은 정부의 개별 부처의 기능적 관점에서 접근함으로써 통합적인 외국인 유치 및 활용전략의 한계, 정책 사각지대 발생

○ 거버넌스 구축방향: 부처간 협력체계 구축

- 정보의 공유 및 증거기반(산업구조, 노동시장 구조, 외국인 체류실태) 통합적 외국인(력) 정책 수립
- 부처별 전문성에 기반한 정책추진체계 구축 및 부처간 조정, 협업
- 서비스 전달체계의 연계, 서비스의 내실화 및 관련 예산 확보 등
- **외국인력정책, 이민정책, 출입국정책의 정책영역과 관할 기능 검토**

02 | 정책 과제

KLI 한국노동연구원

□ 비전문인력/준전문인력 활용고도화

○ 체류자격 기반의 공급주도 중심의 정책 틀을 벗어나 시장기능 강화

- 사용자 주도(사용주 스폰서십)의 외국인 활용전략을 통해 노동시장기능을 활용한 숙련개발 및 체류자격 변경과 연계
- > **현지 훈련 후 채용보다는 채용 후 숙련개발이 더 유효**

○ 주요 외국인력 도입분야별 활용전략 개선

- 제조업, 건설업: 내부숙련 형성체계 강화 및 지원
- 농축산업 분야: 인력수요 map 작성 및 이에 기반한 노동공급체계 구축, 수요자 친화적 활용 및 관리체계의 효율화
- 돌봄 서비스업: 시설과 재가서비스 기능 재편, 요구되는 직무 특성별 도입체계보다는 돌봄서비스 수준별 내부노동시장 체계 구축
- 서비스업: 수요의 불규칙성을 고려할 서비스업 노동시장 총량접근, 사업장 변경 및 이동의 제한 완화, 고용형태의 다양화 및 이를 위한 고용관리의 효율화 방안 모색(파견, 공급사업 확대)

○ 내국인 인력 활용과 연계

- 내국인 중고령자, 여성인력과 외국인 청년층 인력간 직무의 조화

○ 체류관리 강화를 위한 전문기관 설립, 민간시장기능 활용

02 | 정책 과제

KLI 한국노동연구원

□ 외국인(력) 영향평가 관련 전문기능 구축

○ 산업 및 직종(숙련수준)별 외국인력 도입분야 도출

※ 민간 자문기구 구성 검토(영국의 Mac(Migration Advisory Committee; MAC) 참고)

○ 내국인 활용전략과 연계

○ 외국인(력) 유입의 영향 평가 및 이를 위한 관련 통계인프라 구축

감사합니다



— KFSA는

우수한 외국인 선원을 공급하기 위해
체계적인 현지 선발 시스템을 개발,
운영하고 있습니다.

외국인 선원 인권·권리 보호 KFSA가 앞장섭니다

KFSA는 지금의 성과에 안주하지 않고 지속적인 연구와 각고의 노력을 통해 국내 연근해어선 외국인 선원 관리 업무에 더욱 만전을 기하겠습니다.

(사)한국연근해어선외국인선원관리협회 회원사 일동

- 한국연근해외국인선원관리협회(KFSA)는 국내 연근해어선 업계의 숨은 조력자로 외국인 선원의 권리와 인권 보호에 앞장서고 있습니다.
- 25년의 역사를 간직한 국내 연근해어선 외국인 선원 관리 업무는 KFSA와 어민의 수많은 시행착오 끝에 효율적이고 안정적으로 자리 잡았습니다.
- 이 과정에 KFSA 소속 관리회사는 선사의 필요에 맞춘 우수한 외국인 선원을 공급하기 위해 체계적인 현지 선발 시스템을 개발, 운영하며 외국인 선원의 국내 입국부터 귀국까지 전 과정을 밀착 지원합니다.
- 특히 내국인 선원과 혼승 조업 과정에 발생할 수 있는 문화적 차이에 의한 갈등을 중재·해소하고 안전한 조업을 지원하며 국가별 전문 통역을 비롯해 전문화된 '어선 업무 관리지원' 시스템을 도입, 운용 중입니다.
- 또 국내 어촌 마을에 장기 체류하는 외국인 선원을 보살피고 일상생활을 지원하는 '어촌 정주 인원 관리' 역할까지 도맡고 있습니다.
- 여기에 2019년에는 안전사고·임금체불·송금·제한·폭행·신분증 압수 등 외국인 선원의 안전과 권리, 인권을 위한 5가지 항목을 지정해 중점 관리한 덕분에 관련 민원 매년 가파르게 감소하는 성과도 보이고 있습니다.

