

## 외국인산업연수제도의 운영실태와 개선방안

### Current Practices and Improvement Plan of the Training System for Foreign Workers

송 병 식 (Song, Byeong Sik)\*

#### < 개 요 >

외국인산업연수제도는 중소기업의 인력난을 완화하기 위해 지난 1994년 5월에 도입되었지만, 불법체류와 외국인노동자에 대한 인권유린 및 산업재해 등의 문제로 끊임없는 논란을 일으켰다. 그 동안 불법체류자는 매년 큰 폭으로 증가하였고, 도입된 산업연수생의 20% 이상이 미등록 상태가 되는 기현상을 낳았다.

그럼에도 불구하고 외국인산업연수제도는 3D업종의 인력난 완화에 큰 도움을 주었다는 평가를 받고 있다. 산업연수생은 2001년 4월말 현재로 중국, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마, 우즈베키스탄, 네팔, 태국, 이란, 카자흐스탄, 몽골 등 14개국에서 42,761명이 9,427개사 중소기업에서 연수 중에 있다. 우리나라가 현재와 같은 경제 및 사회발전을 지속한다면 단순인력과 고급기술인력 부족의 양극화 현상은 불가피하다. 지금까지의 외국인력정책을 재검토하고 보다 합리적이고 효율적인 외국인노동력을 활용할 수 있는 새로운 정책적 수단을 개발해야 할 시점이다.

따라서 우리나라 중소기업의 현황, 인력실태, 외국인력의 수요와 활용실태, 그리고 외국인산업연수제도의 도입배경과 운영실태를 살펴보고, 현행 외국인산업연수제도의 정책적 효과와 운영상 문제점 등을 분석함으로써 개선방안을 제시하였다.

## 1. 서론

우리나라 경제에서 중소기업이 차지하는 비중은 매우 크다. 전체 산업에서 사업체수는 99.2%, 종업원수는 73.0%, 생산액은 47.5%, 출하액은 47.4%, 부가가치는 48.3%를 점하고 있다. 특히 전체 수출에서 차지하는 중소기업의 비중은 꾸준히 높아져 2001년 1월 37.7%,

\* 제주대학교 경상대학 경영학과 교수

2월 39.5%, 3월 40.4%, 4월 42.9%로 큰 폭 증가하고 있다.

1980년대 후반부터 외국인들이 심한 인력난에 허덕이던 우리나라 중소기업의 작업장으로 속속 들어오기 시작했다. 당시 출입국관리법은 전문가가 아닌 외국인들을 받아들이지 않고 있어서 그들은 모두 '미등록' 상태에서 일했다. 정부는 산업계의 외국인력수입에 대한 계속된 요구에 따라 1991년 10월 26일 '외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무처리 지침'(법무부 훈령 제255호)과 그 시행규칙을 발표함으로써 외국인력 도입에 관한 법적 근거를 마련하기에 이르렀다.

외국인산업연수제도(System for Training Aliens)는 중소기업체의 인력난을 완화하기 위해 1994년 5월에 도입됐지만, 불법체류자 취업에서 외국인노동자에 대한 인권유린, 산업재해로부터의 보호미흡 등의 문제로 끊임없는 논란을 일으켰다. 산업연수제도는 인력난을 어느 정도는 줄이는 데 기여했지만 불법체류자 문제가 크게 대두되고 있다. 법무부가 발표한 국내 불법체류자는 1998년 99,537명, 1999년 135,338명, 2000년 188,995명으로 매년 큰 폭으로 증가하였다. 그 동안 도입된 산업연수생 16만5천여명(2001년 6월말현재)의 20%에 달하는 3만3천여명이 연수기간(기본 2년, 1년 연장가능)을 채우지 않고 중도에 불법체류자로 빠져나가고 있다. 더구나 이들 불법체류자들은 산업연수생보다도 높은 임금을 받고 있다.

그럼에도 불구하고 3D업종의 인력난 완화에는 큰 도움을 주었다는 평가를 받고 있다. 최근 중소기업협동조합중앙회가 연수업체를 대상으로 실시한 '외국인산업연수생 활용 만족도 조사' 결과에 따르면, 산업연수제도가 국내 중소기업의 인력난 해소 및 경쟁력 제고에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 응답업체의 89.6%가 보통 이상의 만족도를 보이고 있으며, 전체의 95.3%가 향후 연수생활용을 확대하거나 현행을 유지하겠다고 응답한 것으로 나타나고 있다.

중소기업체의 인력난을 완화하고 개발도상국가와의 산업기술 협력을 위해 도입된 외국인산업연수제도로 도입된 연수생은 2001년 4월말 현재 중국, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마, 우즈베키스탄, 네팔, 태국, 이란, 카자흐스탄, 몽골 등 14개국에서 42,761명이 9,427개사 중소기업체에서 연수 중에 있다.

우리나라가 현재와 같은 경제 및 사회발전을 지속한다면 단순인력과 고급기술인력 부족의 양극화 현상은 불가피하다. 지금까지 외국인력정책을 재검토하고 보다 합리적이고 효율적으로 외국인노동력을 활용할 수 있는 새로운 정책수단을 개발해야 할 시점이다. 따라서 우리나라의 외국인산업연수생제도의 운영실태를 구체적으로 살펴보고, 현행 산업연수제도

의 정책적 효과와 운영상의 문제점 등을 분석함으로써 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 중소기업의 인력실태와 외국인력의 도입수요

### 2.1 중소기업 현황

#### 2.1.1 중소기업의 일반적 현황

우리나라 경제에서 중소기업이 차지하는 비중은 <표 1>에서 보는 바와 같이, 매년 증가하고 있다. 중소기업청(2001)에서 발표한 자료에 의하면, 전체 산업에서 사업체수는 99.2%, 종업원수는 73.0%를 점하고 있지만, 아직도 생산액은 47.5%, 출하액은 47.4%, 부가가치는 48.3%로 절반 수준을 밑돌고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 중소기업의 현황

구분		1990년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
사업체수 [개사, (%)]	중소기업	67,679(98.3)	95,285(99.0)	96,241(99.1)	91,324(99.1)	78,869(99.2)	90,449(99.2)
	대 기업	1,193(1.7)	917(1.0)	903(0.9)	814(0.9)	675(0.8)	707(0.8)
종업원수 [천명, (%)]	중소기업	1,864(61.7)	2,034(68.9)	2,006(69.3)	1,870(69.3)	1,638(70.5)	1,830(73.0)
	대 기업	1,156(38.3)	918(31.1)	892(30.7)	828(30.7)	686(29.5)	678(27.0)
생산액 [백억원, (%)]	중소기업	757(42.7)	1,698(46.5)	1,879(46.8)	2,015(46.3)	1,968(46.3)	2,279(47.5)
	대 기업	1,016(57.3)	1,950(53.5)	2,140(53.2)	2,334(53.7)	2,282(53.7)	2,518(52.5)
출하액 [백억원, (%)]	중소기업	746(42.6)	1,672(46.6)	1,859(46.7)	1,996(46.3)	1,955(46.0)	2,264(47.4)
	대 기업	1,006(57.4)	1,917(53.4)	2,120(53.5)	2,314(53.7)	2,297(54.0)	2,516(52.6)
부가가치 [백억원, (%)]	중소기업	314(44.3)	738(46.3)	823(47.2)	841(46.5)	849(48.0)	971(48.3)
	대 기업	395(55.7)	856(53.7)	919(52.8)	969(53.5)	918(52.0)	1,038(51.7)

자료 : 중소기업청 내부자료를 이용하여 작성하였음.

#### 2.1.2 중소기업의 수출비중

을 들어 우리나라의 수출이 전반적으로 고전하고 있으나, 수출침병인 종합상사의 부진에 비해 중소기업의 선전이 두드러지고 있다. 중소기업청(2001)의 집계에 따르면, 2001년 1~4월 중소기업 수출은 209억3천만달러로 2000년 같은 기간보다 12.4% 증가했다. 이런 수치는

이 기간 국내 총수출이 지난해보다 0.9%, 대기업 수출이 8.1% 줄어든 것과는 대조를 이룬다. 이에 비해 국내 7대 종합상사의 2001년 1~5월 수출실적은 261억4천9백만달러(잠정)로 지난해 같은 보다 17.7%가 감소했다.

종합상사와 중소기업이 전체 수출에서 차지하는 비중도 <표 2>에서와 같이 엇갈리고 있다. 종합상사의 수출비중이 1998년 51.9%에서 해마다 낮아지고 있는 반면에 중소기업 수출 비중은 꾸준히 높아져 2001년 1월 37.7%, 2월 39.5%, 3월 40.4%, 4월 42.9%로 큰 폭 증가하고 있다.

<표 2> 중소기업의 수출비중

구 분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년 1~4월
중소기업(%)	41.7	41.7	31.7	34.1	36.8	40.0
종합상사(%)	47.8	49.1	51.9	51.2	47.2	40.1
기 타(%)	10.5	9.2	16.4	14.7	16.0	19.9

자료 : 중소기업청

## 2.2 중소기업의 고용동향 추이

최근 중소기업협동조합중앙회(2001)에서 조사한 '중소기업경영실태 및 동향'보고서를 토대로 중소기업의 고용동향 추이를 살펴보면, <표 3>과 같다.

<표 3> 중소기업의 종업원 부족율 추이

구 분	2000년 1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	2001년 1/4분기
부족율(%)	3.4	2.6	2.7	1.6	2.5

주 : 부족율 = 부족인원/적정인원(현인원+부족인원-과잉인원)×100

중소기업의 종업원 부족율이 경기침체에 따른 인력감축 및 신규채용 억제 등의 영향으로 지난해 4/4분기에 1.6%까지 낮아졌으나, 금년 1/4분기에는 2.5%로 전분기 대비 0.95P 상승하였다. 이는 음식료품(3.2%), 의복·포피·가죽(3.0%), 가구·기타(3.1%) 등 일부 업종에서의 신학기 등 계절특수 영향과 향후 경기상승 기대감 등으로 인력수요가 다소 늘어

난 데 따른 것으로 보인다.

### 2.3 중소기업의 인력실태와 외국 기술인력 도입수요

중소기업청이 2000년 7월에 발표한 '중소기업기술인력조사 결과보고서'를 토대로 중소기업의 인력 부족 현황, 기술인력 구인애로 현황 및 외국 기술인력 도입수요 등을 살펴보기로 한다.

#### 2.3.1 중소기업의 인력부족 현황

중소기업의 평균 인력부족율은 <표 4>에서와 같이, 2000년 4월말 현재 4.80%에 달하고 있다. 직종별로는 전문인력 등 고급기술인력과 단순노무인력에서 평균보다 부족율이 높게 나타나는 등 인력수요의 양극화 현상을 보이고 있다. 규모별로는 영세한 소기업일수록 인력부족이 심각한 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 직종별·규모별 인력부족율

직종별 (%)	사무 관리직	전문가	기술 및 준전문가	기능직	단순 노무직	서비스 종사자	판매 관리직	계
	2.95	8.12	6.27	4.74	5.20	2.74	4.78	4.80
규모별 (%)	5~19인		20~49인		50~99인	100~299인		계
	9.86		6.51		4.47	2.91		4.80

자료 : 중소기업청(2000), 2000년 상반기 중소기업 인력실태조사 결과보고서.

#### 2.3.2 중소기업의 구인애로 기술인력

기술인력의 구인애로 비중은 전 직종 구인애로의 70% 이상인 것으로 나타나는 16개 업종을 중심으로 살펴보면 <표 5>와 같다.

특히 의복 및 모피제조업, 섬유제품제조업, 조립금속제품제조업, 가구 및 기타제조업 등 3D적 요인이 많거나, 1970~1980년대형 업종의 경우는 전문가나 기술 및 준전문가에 비하여 상대적으로 '기능인력'의 구인애로가 많은 것으로 나타나고 있다.

또한 사무·계산 및 회계용기계 제조업, 영상·음반 및 통신장비제조업, 화학제품제조업

등 신흥업종의 경우는 전문가나 기술 및 준전문가의 구인이 1970~1980년대형 업종에 비하여 상대적으로 어려운 것으로 나타나고 있다. 이는 1970~1980년대에 흥했던 업종의 경우 주로 생산기술에 기반을 두고 있거나, 기존에 전문가 등을 양성 또는 확보한 기업이 많음을 나타내고 있다. 최근 신흥업종의 경우 미개척 분야가 많으며, 특히 관련 전문가가 양성되어 있지 않거나 부족하기 때문인 것으로 판단할 수 있다.

〈표 5〉 주요 업종의 기술인력 구인애로 비중

업종	전문가	준전문가	기능직	계(%)
의복 및 모피제조업	6.2	-	93.8	100.0
조립금속제품제조업	4.4	7.9	87.7	100.0
섬유제품제조업	5.0	1.1	93.9	100.0
목재 및 나무제품제조업	1.4	2.1	96.5	100.0
가구 및 기타제조업	3.1	5.6	91.3	100.0
1차금속제품제조업	1.6	11.9	86.5	100.0
의료, 광학기계 제조업	15.4	18.7	65.9	100.0
발전기, 전동기 및 전기변환장치제조업	16.7	18.0	65.3	100.0
음식료품제조업	11.2	13.5	75.3	100.0
화학제품제조업	31.4	15.3	53.3	100.0
사무 및 회계용기계 제조업	38.7	22.6	38.7	100.0
영상·음향 및 통신장비제조업	38.8	50.6	10.6	100.0

자료 : 중소기업청(2000), 2000년 상반기 중소기업 인력실태조사 결과보고서.

### 2.3.3 외국 기술인력의 도입수요

(1) 도입 필요인력 현황 : 도입 필요 기술인력의 비중은 전문가, 기술 및 준전문가, 기능직의 순으로 나타나고 있다. 20개 중분류 업종을 기준으로 외국 기술인력 도입이 필요한 것으로 나타난 5대 업종을 살펴보면, 영상·음향 및 통신장비제조업, 사무·계산 및 회계용기기제조업, 가죽·가방·마구류 및 신발제조업, 운송장비제조업, 전동기·발전기 및 전기변환장치제조업 순으로 그 필요성이 큰 것으로 나타나고 있다.

영상·음향 및 통신장비제조업과 사무·계산 및 회계용기기제조업은 전문가와 기술 및 준전문가의 도입 필요성이 큰 것으로 나타나고 있다. 운송장비제조업과 전동기·발전기 및 전기변환장치제조업은 전문가, 기술 및 준전문가, 기능인력 전반에 걸쳐서 도입 필요성이

나타나고 있고, 가죽·가방·마구류 및 신발제조업은 기능인력을 중심으로 도입필요성이 나타나고 있다.

(2) 기술인력 도입 희망국 : 기술인력 도입 희망국으로 일본을 가장 많이 제시하고 있다. 의복 및 모피제조, 사무·계산 및 회계용 기계제조, 영상·음향 및 통신장비제조 분야 등에서는 미국, 프랑스, 이탈리아 등을 도입 희망국으로 선호하고 있다.

일본의 경우는 전 업종에서 전문가, 기술 및 준전문가, 기능직 등 기술인력 전반에 걸쳐서 도입을 희망하고 있다. 미국에서는 컴퓨터관련 전문가, 통신기기 및 방송장비제조 전문가의 도입을 희망하고 있다. 프랑스와 이탈리아에서는 의복 및 모피제품 디자이너의 도입을 희망하고 있다.

## 2.4 외국인산업연수생 쿼터와 신청현황

금년 들어 외국인산업연수생의 배정을 신청한 업체수는 <표 6>에서와 같이, 1월 856개사, 2월 1,113개사, 3월 1,150개사, 4월 1,057개사로 신청인원수는 총 1만명을 상회하고 있는 것으로 나타났다.

현재 정부가 중소기업에 배정해 준 외국인산업연수생은 8만명, 이 인원 안에서 결원이 생겨야 배정해 준다. 그러나 올해는 이미 쿼터(Quota)가 소진돼 더 이상 배정해 줄 여력이 없는 형편이다. 이에 따라 중소기업협동조합중앙회는 지난 달 중순부터는 신청기업으로부터 아예 배정 신청을 받지 못하고 있다.

<표 6> 외국인산업연수생 신청현황

구 분	2001년 1월	2월	3월	4월	계
신청기업(개사)	856	1,113	1,150	1,057	4,176
신청인원(명)	2,182	2,912	2,937	2,690	10,721

자료 : 중소기업협동조합중앙회 내부자료를 이용하여 작성하였음.

게다가 연수생 쿼터 8만명 가운데 배정받은 사업장에서 이탈해 서비스업이나 건설현장 등을 떠도는 4만명 가량의 불법체류자까지 포함돼 있어 실제 중소기업제조업에서 정상적으로 일하는 인원은 전반에 불과하다는 것이 중소기업협동조합중앙회측의 주장이다.

이에 따라 산업계에서는 현재 8만명인 연수생 쿼터를 늘려줄 것을 정부에 요구하고 있다. 그러나 정부측에서는 불법체류자 양산, 국내 실업률 상승 등의 이유로 이를 쉽게 받아들이지 못하고 있다. 대신 정부는 지난 5월 연수생 체류기간을 3년에서 5년으로 확대하는 것을 주요내용으로 하는 '외국인 근로자 인권대책'을 발표했지만, 부처간 조율이 지연되면서 시행이 늦어지고 있다.

## 2.5 외국인산업연수생의 이탈현황

지난 1994년 5월에 외국인산업연수제도가 시행된 이후 지금까지(2001년 6월말 현재) 국내에 들어와 머물고 있는 외국인산업연수생은 <표 7>에서와 같이 16만5천여명이며, 이중 20%에 해당하는 3만3천여명이 연수기간(기본 2년, 1년 연장가능)을 채우지 않고 중도에 불법체류자로 빠져나가고 있다.

<표 7> 외국인산업연수생 이탈현황

연 도	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년 6월
이탈연수생수(명)	1,989	6,342	11,143	18,698	21,349	26,978	28,055	33,250

주 : 이탈현황은 연도별 누계인원임.

자료 : 중소기업협동조합중앙회 내부자료를 이용하여 작성하였음.

이와 같이 외국인산업연수생의 이탈이 증가하는 원인은 연수생의 의사와는 무관하게 연수업체를 배정하고 있으며, 불법체류자를 고용해서라도 공장을 가동시켜야 하는 3D업체에서 고임금으로 이들을 끌어들이기 때문이다. 또한 연장근무를 위해 연수취업 자격시험제도가 운영되고 있지만 응시 절차와 문제 수준이 까다롭다는 이유 등으로 인해 연수생들로부터 호응을 얻지 못하는 것도 문제가 되고 있다.

## 2.6 불법체류 외국인인의 증가추이

경찰청이 발간한 '2001년 경찰백서'에 따르면, 불법체류한 외국인(2000년말 현재)은 <표 8>에서와 같이 모두 18만8천9백95명으로 사상 최대치를 기록한 것으로 나타났다.

〈표 8〉 불법체류 외국인 증가추이

구 분	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년
불법체류외국인(명)	48,231	81,866	129,054	148,048	99,537	135,338	188,995
단속실적(명)	3,575	2,704	4,352	5,991	3,392	1,356	1,180

자료 : 경찰청(2001), 2001년 경찰백서.

이는 전년보다 40% 증가한 것이며, 지난해 전체 외국인체류자 48만1천6백11명의 39%에 해당한다. 특히 방글라데시인의 경우 전체 체류자 2만1백76명의 72%인 1만4천4백75명이, 태국인은 전체 1만7천5백61명의 71%인 1만2천4백49명으로 드러났다. 국적별로는 중국인이 9만5천6백25명으로 전체의 51%를 차지했으며, 방글라데시·필리핀 순이다. 이에 따라 국내에서 발생한 외국인범죄도 1999년 1천2백33건에서 1천4백84건으로 20% 증가했다. 반면에, 불법체류 외국인은 1천1백80명을 적발하는데 그쳐 1992년 이후 최저치를 기록했다. 경찰청은 이번 백서를 통해 중국·러시아·일본 등의 폭력조직이 우리나라에 진출할 가능성을 지적했다.

## 2.7 중소기업의 인력난 완화방안

중소기업협동조합중앙회(2001.7.22)는 중소기업체 3백58개사를 대상으로 '하반기 인력 채용 전망'에 대해 조사한 결과를 집계하여 발표했다.

중소기업 가운데 66.6%가 올 하반기 중 인력채용 계획이 있는 것으로 나타났다. 그러나 희망인원을 모두 채용할 수 있을 것이라고 응답한 업체는 35.2%에 불과했다. 59.4%는 일부 인원만 채용할 수 있을 것이라고 답해 인력난은 지속될 것으로 전망된다. 다 채용하지 못하는 이유로 ① 구직자의 중소기업 근로기피(25.3%), ② 해당지역의 취업대상 근로자 부족(24.0%), ③ 상대적 저임금(17.5%), ④ 열악한 작업환경(11.7%) 등을 꼽았다. 또한 인력난 완화를 방안에 대해 〈표 9〉와 같이 응답했다.

〈표 9〉 중소기업 인력난 완화방안

구 분	외국인산업연수생 확대	산업기능요원 확대	근로환경 개선지원	임금보조 확대	기 타
비율(%)	14.0	27.6	18.2	14.2	26.0

자료 : 중소기업협동조합중앙회(2001), 2001년 하반기 인력채용 전망 보고서.

조사대상기업들은 ① 산업기능요원 확대(27.6%), ② 근로환경 개선지원(18.2%), ③ 임금 보조 확대(14.2%), ④ 외국인산업연수생 확대(14.0%) 등의 정책이 마련되어야 한다고 지적하고 있다.

한편 중소기업의 인력부족률은 평균 7.8%로 조사됐다. 분야별로는 생산직 7.86%, 사무직 7.76%로 생산직 인력난이 더 심각했다. 기업규모별로는 5인 이상 49인 이하 소기업은 11.8%, 50인 이상 300인 이하 중기업은 5.3%로 나타나 소기업일수록 인력부족이 심각한 것으로 나타나고 있다.

### Ⅲ. 외국인산업연수제도의 운용실태와 문제점

#### 3.1 외국인산업연수제도의 현황

##### 3.1.1 외국인산업연수제도의 도입배경 및 근거

(1) 도입배경 : 1980년대 후반 외국인들이 심한 인력난에 허덕이던 우리나라 중소·영세기업의 작업장으로 속속 들어가기 시작했다. 당시 출입국관리법은 전문가가 아닌 외국인을 받아들이지 않고 있어서 그들은 대부분 '미등록' 상태에서 일했다. 정부는 계속되는 산업계의 요구에 따라 1991년 '외국인산업연수제도'라는 외국인력 수입정책을 수립하기에 이르렀다.

(2) 도입근거 및 운용규정 : 외국인산업연수제도의 도입근거는 외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침(법무부 훈령 제255호, 1991.10.26)과 출입국관리법 제19조의 2, 3 및 동법시행령 제24조의 2, 4이며, 운용규정은 중소기업협동조합중앙회를 연수추천단체로 지정(상공자원부, 1994.1.4)과 외국인산업기술연수제도 운영에 관한 지침(1996.10.1 제정, 1997.11.18 1차 개정, 1999.5.13 2차 개정)과 외국인산업연수생관리 운용요령 제정(1999.6.1) 등이 있다.

(3) 연수생도입 대상국가 : 연수생 도입 대상국가는 중국, 베트남, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마, 우즈베키스탄, 네팔, 태국, 이란, 카자흐스탄, 몽골 등 14개국이다.

##### 3.1.2 연수대상 업종 및 연수생 허용인원

(1) 연수대상 업종 : 연수대상 업종은 담배제조업(16개), 출판업(221개), 기록매체복제업

(223개)을 제외한 전체 중소기업종이다.

(2) 연수생 허용인원 : 연수생의 허용인원을 살펴보면, 생산직 상시근로자 수 4인 이하(허용인원 1~2명 이내), 5~10인(3~5명 이내), 11~50인(10명 이내), 51~100인(15명 이내), 101~150인(20명 이내), 151~200(25명 이내), 201~300인(30명 이내) 등이다.

### 3.1.3 연수조건

연수생의 연수기간은 2년(1년 연장희망시 연수취업체 활용 가능)이며, 연수시간은 ① 주 : (8시간 × 5일 + 4시간) + 8시간(유급휴일) = 52시간, ② 월 : 52/7일 × 365/12월 = 226시간이다.

연수수당은 ① 기본연수수당(매년 노동부고시 국내근로자 최저임금액 이상 지급), ② 시간외연수수당(연장, 야간, 휴일연수시 기본연수수당의 150% 지급), ③ 연수시작 최초 3개월간은 실습연수기간으로 기본연수수당의 80%를 지급하고 있다.

또한 연수업체의 부도 등으로 인한 연수수당 체불보전을 위하여 연수업체 부담으로 보증보험을 가입해야 한다. 연수생 1인당 연 20,000원 납부시 최고 2,000,000원까지 보상을 받을 수 있다.

연수업체에서는 연수생을 피보험자로 하는 건강보험 및 산업재해보상보험을 의무적으로 가입해야 하며, 건강보험료는 연수생과 연수업체가 절반씩 부담하고 산재보험의 경우는 연수업체가 전액 부담한다.

연수업체는 식사 및 숙소를 무상 제공하여야 하며, 건강진단은 입국시 송출기관과 중소기업협동조합중앙회에서 실시하며, 입국 후 12개월이 되는 달에 연수업체에서 실시해야 한다. 연수생은 연수기간 동안 연수생관리비(월 24,000원)를 위탁관리회사에 납부해야 한다. 연수업체에서 연수기간 만료연수생의 출국교통비를 부담해야 한다.

### 3.1.4 연수생 도입절차

(1) 연수업체 선정 : 연수업체는 국가별 배정인원을 고려하여 연수업체 선정기준에 의한 점수별 순위에 따라 자격요건을 갖춘 적격업체를 선정한다. 연수업체 자격요건은 ① 생산직 근로자 수가 300인 이하인 중소기업체, ② 연수생이 생활할 수 있는 숙박시설을 제공할 능력이 있는 제조업체, ③ 공장등록을 필한 제조업체(소기업 지원을 위한 특별조치법 제2조에 해당되는 소기업은 임대차계약서 또는 건축물관리대장으로 대체 가능) 등이다.

(2) 연수생 선발 : 송출기관에서 신문 등 언론매체를 통해 중소기업협동조합중앙회가 승

인한 표준공고문에 의해 공개 모집한 후 자격요건에 해당되는 적격자를 연수생으로 선발한다. 연수생의 자격요건은 ① 20세 이상 40세 이하로 신체건강한 자, ② 범죄사실이 없는 자, ③ 연수업체의 요구조건에 적합한 자, ④ 입국전 송출기관의 교육을 이수한 자(한국어 교육 이수 및 시험합격자), ⑤ 공인의료기관의 건강진단에 합격한 자 등이다.

(3) 입국전 교육 및 건강진단 : 송출기관에서 선발한 연수생을 대상으로 10일 이상의 교육과 공인의료기관에서 건강검진을 실시한다.

(4) 연수업체별 배정인원 통보 및 계약 : 연수업체에 배정인원 통보 및 연수추천계약을 체결한다.

(5) 연구관리비 납부 : 연수생 교육, 건강검진, 연수업체 추천 및 관리 등에 소요되는 연수관리비를 납부한다. 연수업체에서 계약체결시에 연수생 1인당 2년분 286,000원(부가가치세 포함)을 납부한다.

(6) 연수업체추천서 발급 : 연수관리비를 납부한 연수업체에 연수업체 추천서를 발급한다.

(7) 사증(비자) 발급 신청 : 송출기관이 연수생 도입국 주재 한국대사관에 사증발급인정서를 근거로 연수생 사증(비자)을 발급한다.

(8) 입국후 교육 및 건강검진 : 중소기업협동조합중앙회에서 입국한 연수생을 대상으로 2박3일간의 교육을 실시하며 교육기간 중에 건강검진을 실시한다.

(9) 연수생 관리 : 위탁관리회사가 연수업체를 수시·정기 방문하여 분쟁발생의 사전에 방지도 및 애로사항을 조치한다.

(10) 연수생 출국 : 연수기간 중 연수생의 희망 및 불법행위 등으로 인한 연수중단시 연수생에 대한 출국조치한다. 연수기간 만료시 연수생에 대한 출국조치를 한다.

### 3.1.5 외국인산업연수제도의 변천내용

(1) 연수업체 사업시작 경과기준 완화 : 3년 → 2년 → 제한없음

(2) 연수업체 상시 생산직근로자 기준완화 : 10~300인 이하 → 5~300인 이하 → 300인 이하 중소기업체

(3) 연수생 배정인원 상향조정 : ① 법무부에서 정한 기준에 따른 차등 배정, ② 4인 이하 영세기업에 1~2명 배정 우선

(4) 연수업체 이행보증금의 보증보험으로 대체 : ① 연수생 1인당 이행보증금 300,000원 → 연수생 1인당 보증보험료 40,000원(2년), ② 보증보험가입 불가업체 → 이행보증금 1인

당 1,000,000원 예치

- (5) 연수관리비 인하조정 : 350,000원(2년) → 260,000원(2년)
- (6) 연수수당의 최저임금수준 이상 보장
- (7) 연수생에 대한 산업재해보상보험 및 건강보험 혜택 부여
- (8) 연수생 기본 연수기간 연장 : 1년 → 2년 → 3년(연장 1년 가능) → 2년(연수취업제 1년)
- (9) 연수생에 대한 건강검진 실시
- (10) 연수생에 대한 식사 무료제공 횟수 상향조정 : 중식 1회 → 조·중·석식 3회
- (11) 연수생 정기적금제도 실시(희망가입)
- (12) 재해연수생에 대한 위로금 지급 : ① 재해등급에 따라 중소기업협동조합중앙회에서 지급, ② 200만원 → 300만원

### 3.2 제주지역 외국인산업연수생제도의 운용실태

제주도내의 중소기업에서는 1995년부터 외국인산업연수생을 도입하기 시작했다. 외국인 산업연수생(2001.7.5 현재)은 6개국 송출국가로부터 총 48명이 도입되어, 13개 연수업체에서 연수를 받고 있다. 이를 송출국가별·연수업체 업종별로 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 제주도내 외국인산업연수생 도입현황

송출국가별 / 연수업체 업종별		연수인원수(비율)
송출국가별	인도네시아	33명(67.75%)
	파키스탄	6명(12.50%)
	중국(한족2명, 조선족 2명)	4명(8.33%)
	필리핀	2명(4.17%)
	카자흐스탄	2명(4.17%)
	우즈베키스탄	1명(2.08%)
연수업체 업종별	식재제조(3개업체)	10명(20.83%)
	콘크리트관제조(2개업체)	10명(20.83%)
	음식료제조(2개업체)	6명(12.50%)
	스치로폴, 프라스틱, 비닐제조(3개업체)	15명(31.25%)
	조립식판넬 제조(1개업체)	3명(6.25%)
	골판지상자 제조(1개업체)	2명(4.17%)
	모형제조(1개업체)	2명(4.17%)

자료 : 중소기업협동조합중앙회 제주지회 내부자료를 이용하여 작성하였음.

송출국가로는 인도네시아가 33명으로 가장 많으며 파키스탄 6명, 중국 4명, 필리핀과 카자흐스탄이 각각 2명, 우즈베키스탄이 1명으로 나타났다. 연수업체의 업종별로는 스티로폴·프라스틱·비닐제조업이 15명으로 가장 많으며 석재제조업과 콘크리트관제조업이 각각 10명, 음식료제조업 6명, 조립식판넬 제조업 3명, 골판지상자 제조업과 모형제조업이 각각 2명이다.

### 3.3 외국인산업연수제도 운용 강화방안의 특징

최근 중소기업청(2001.6.1)은 외국인산업연수생의 권익보호와 공정하고 투명한 외국인산업연수제도 운영을 위해 '외국인산업연수제도운영에관한지침' 개정안을 확정하여 2001년 6월1일부터 시행하고, 시행에 준비가 필요한 일부내용은 9월부터 적용한다고 발표했다.

앞으로 외국인 불법체류자를 고용하거나, 산업연수생에 대한 부당노동행위가 발생한 기업은 산업연수생 배정대상에서 제외하는 등 외국인산업연수제도가 강화 운영된다. 이번 개정안은 산업연수생과 이들을 활용하는 중소기업 모두의 이익이 증진될 수 있도록 분쟁예방에 중점을 두고, 피해발생시에는 구조조치가 신속히 이루어지도록 하는 한편, 산업연수제도 관련기관의 책임을 강화함으로써 연수제도를 공정하게 운영코자 하는 정부의 강력한 의지를 반영하고 있다.

이번 개정의 주요내용을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

(1) 산업연수생과 내국인 근로자간의 상호이해 증진을 통한 분쟁예방을 위해 연수생을 신규로 배정 받는 연수업체 직원에게 연수생 출신국가의 문화·관습, 인권 등에 관한 교육을 연수생 배정 전에 실시하고, 연수생의 산업재해 예방을 위한 정기안전교육을 의무화하며, ① 상호이해 증진을 위한 연수업체 임직원 교육을 받지 않거나, 불법체류자를 고용한 업체는 연수추천에서 제외하고, ② 연수생 교육내용을 우리나라 문화·특성, 산업안전, 권익침해 구제방법 등에 대한 이해를 높일 수 있는 내용으로 개편하고, ③ 연수업체를 신규로 신청할 때에는 업체에서 연수생에게 제공할 숙박시설을 갖추고 있는 지 여부를 확인 후 선정하도록 한다.

(2) 산업연수 관련 전문가 및 시민단체 관계자 등으로 '연수생 권익보호위원회'를 설치하여 분쟁, 연수생 재해보상 등을 공정하고 신속하게 중재할 수 있도록 하고, ① 연수생이 부당행위를 받는 경우, 연수업체의 연수계약을 즉시 해지하고, 피해연수생을 다른 연수업

체로 배정하고, ② 연수생에 대한 부당행위로 계약이 해지된 업체는 3년간 연수업체 추천에서 제외하며, ③ 연수생에 대한 산업재해보상은 물론 업무의 재해를 입은 때에도 보상을 받을 수 있도록 한다.

(3) 산업연수생 선발의 공정성과 투명성 제고를 위해 송출기관은 한국어시험에 의해 연수생을 선발하도록 하고, 입국연수생에 대한 재평가로 선발의 신뢰성을 제고함과 아울러 송출기관 종합평가를 실시하여 평가결과를 당해 송출기관 재계약과 연수인원 배정에 반영하도록 한다.

중소기업청은 이번 개정취지와 내용을 산업연수 관련 업계·운용기관 등에서 정확히 이해하여 빠른 시간 내에 개선성고가 나타날 수 있도록 지역 순회설명회 등을 개최하고, 송출기관 및 연수생 위탁관리회사 등에 대한 관리·감독도 강화하여 제도운영의 공정성과 책임성을 강화할 방침이다.

### 3.4 외국인산업연수제도의 활동 만족도 조사내용

외국인산업연수제도가 국내 중소기업의 인력난 해소 및 경쟁력 제고에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 최근 중소기업협동조합중앙회(2001)가 연수업체 1,958개를 대상으로 실시한 '외국인산업연수생 활용 만족도 조사' 결과에 따르면, 응답업체의 89.6%가 보통 이상의 만족도를 보이고 있으며, 전체의 95.3%가 향후 연수생활용을 확대하거나 현행을 유지하겠다고 응답한 반면에 활용을 축소하거나 포기하겠다는 응답은 4.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

이 조사결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 외국인산업연수생 활동동기 : 연수생의 활용동기로 '국내인력을 구할 수 없어서'가 전체의 59.4%, '임금이 싸서'라고 응답이 30.0%로 나타나 실업난 속에서도 3D업종을 중심으로 한 중소기업에는 국내인력이 유입되고 있지 않고 있으며 외국인산업연수제도가 중소기업의 인건비 부담완화에 기여하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 외국인산업연수생의 노동생산성 정도 : 연수생의 노동생산성 정도는 국내근로자와 비교할 때 국내근로자의 90% 정도라는 응답이 38.8%, 80% 정도라는 응답이 32.0%이고, 국내근로자와 비교해서 별 차이가 없다는 응답도 8.3%로 나타났다.

(3) 외국인산업연수생의 활용만족도 : 현재 연수업체에서 활용중인 연수생에 대한 만족

도는 보통수준이라는 응답이 38.7%, 만족하다는 응답이 43.4%, 매우 만족한다는 응답이 7.5%인 반면에 불만족하다는 응답은 10.4%로 조사되어 대부분의 연수업체가 현재 활용하고 있는 연수생에 대해 만족하고 있는 것으로 나타났다.

(4) 외국인산업연수생의 향후 활용계획 : 연수생의 향후 활용계획을 묻는 질문에서 전체 응답업체의 48.4%가 향후에도 연수생 활용을 확대하고 46.9%가 현행을 유지할 계획으로 있는 반면에 4.7%가 활용을 축소하거나 포기할 계획인 것으로 조사되어 외국인산업연수생제도가 3D업종을 중심으로 한 중소기업의 인력난 해소에 크게 기여하고 있는 것으로 보이며, 연수생 배정쿼터(8만명)가 소진된 현시점에서 쿼터확대가 필요한 것으로 분석되었다.

(5) 외국인산업연수생의 연수수당 : 연수업체에서 지급하고 있는 연수수당은 기본연수수당(421,490원)과 시간외연수수당을 포함하여 남자 793,814원, 여자 761,546원으로 나타났으며, 국내 중소기업에서 근무하는 근로자의 평균임금 1,138,000원(2000년 기준)과 비교해 남자는 70%, 여자는 67% 수준인 것으로 조사되었다.

### 3.5 외국인산업연수제도의 운영상 문제점

우리나라의 외국인산업연수제도는 본래 연수제도의 취지와는 달리 실제로 중소기업의 인력난을 해소하는 방편으로 이용되는 구조적인 특성으로 인해 다음과 같은 문제점이 발생되고 있다.

첫째, 상당수의 연수생은 당초 연수계획에 참여할 때 연수를 통해 자신들의 보유기능을 발전시킬 수 있다는 기대감을 가지고 참여했다. 그러나 우리의 연수제도는 중소기업의 인력난을 해소하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 대부분의 연수업체에서는 연수생의 기능을 발전시킬 연수계획을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라 연수생은 특별한 기능을 필요로 하지 않는 3D직종에서 일하게 되므로 상당한 실망감을 가지게 된다.

둘째, 연수생의 연수수당이나 근로조건이 아직도 불법체류 근로자의 임금수준보다 낮은 편이다. 연수생의 입장에서 보면 그들은 합법적인 절차를 거쳐 들어와 불법체류자와 유사한 일을 하면서 낮은 경제적 보상은 불만요인으로 작용하고 있다. 또한 연수생의 연수수당은 출신국에 따라 차이가 나서 이들이 같은 업종에서 연수를 받을 경우 부당한 대우로 인식하고 있다는 것이다.

셋째, 불법체류 외국인 근로자에 대한 단속이 심하지 않고 취업이 용이한 상황에서 그들의 임금수준도 연수생의 연수수당보다 높으므로 연수생들이 연수업체를 이탈할 강력한 유인동기를 갖게 된다. 특히 불법 직업알선업체의 난립이 이들의 연수업체 이탈의 주요 원인의 하나로 작용하고 있다. 이들 알선업체들은 연수생들에게 보다 대우조건이 좋은 업체로의 이직을 권유하고, 거래가 이루어지는 경우 연수생과 고용업체로부터 수수료를 받는 것으로 알려지고 있다.

넷째, 일부 국가의 송출기관은 연수생으로부터 교육비, 출국절차비 등의 명목으로 수수료와 귀국보증금을 요구하는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 높은 수수료는 연수생으로 하여금 보다 대우조건이 좋은 업체로의 이탈을 부추기는 요인이 되고 있다.

다섯째, 산업연수생의 추천업무를 중소기업협동조합중앙회가 독점적으로 담당함으로써 여러 문제점이 발생할 수도 있다. 또한 연수생의 선발을 외국의 송출업체에 일임함으로써 연수생과 연수기관의 이해관계를 사전조정하지 못하고 연수생의 이탈을 가속화시키는 요인의 하나가 되고 있다.

여섯째, 이러한 연수제도의 편법적인 운영은 우리나라의 대외협력관계에서 문제를 일으키는 요인이 된다. 따라서 이로 인한 문제점이 발생할 경우 외교적으로나 대외적 국가이미지 측면에서 직접적인 부담이 될 수도 있다.

## IV. 외국인산업연수제도에 대한 개선방안

### 4.1 외국인산업연수제도의 평가와 향후 정책방향

외국인산업연수제도가 국내 중소기업의 인력난 해소 및 경쟁력 제고에 크게 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 중소기업협동조합중앙회(2001)가 실시한 '외국인산업연수생 활용 만족도 조사' 결과에 따르면, 응답업체의 89.6%가 보통 이상의 만족도를 보이고 있으며, 전체의 95.3%가 향후 외국인산업연수생 활용을 확대하거나 현행을 유지하겠다고 응답한 것으로 나타나고 있다.

현행의 단순기능 외국인력정책은 값싼 외국인력을 확보하는 데 정책의 우선 순위가 있다. 중소기업에 한해 가장 저렴한 산업연수생을 활용하도록 허용함으로써 중소기업에

대한 지원대책의 성격을 지니고 있다. 그러나 산업연수생을 배정받지 못한 다른 업체나 서비스업종의 기업은 불법체류자를 확보하기 위해 불필요한 경비를 지불하면서 정부가 정한 연수수당 이상의 임금을 지급하고 있다.

또한 상당수의 연수생은 당초 연수계획에 참여할 때 연수를 통해 자신들의 보유기능을 발전시킬 수 있다는 기대감을 가지고 참가한다. 그러나 우리나라의 산업연수제도는 중소기업의 인력난을 해소하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 대부분의 연수업체에서는 연수생의 기능을 발전시킬 연수계획을 가지고 있지 않을 뿐만 아니라, 연수생은 특별한 기능을 필요로 하지 않는 3D 직종에서 일하게 되므로 상당한 실망감을 갖게 된다.

또한 연수생의 신청에서 배정까지 장기간이 소요되며, 많은 연수생이 연수업체를 이탈하는 등 사후관리도 부실하다. 일부 송출기관은 과도한 수수료를 연수생에게 요구하고 있다. 연수생보다 많은 불법체류자들이 법의 사각지대에 방치되어 있다. 불법 인력알선업체의 난립으로 인해 시장질서가 혼란한 것이 현실이다.

불법체류자의 존재는 국내경제가 침체되는 경우 외국인력은 내국인의 고용기회를 축소시킨다는 주장이 있다. 그러나 싱가포르와 일본의 경험으로 볼 때, 한 나라의 경제가 일정 수준에 도달하면 경기침체에도 불구하고 기피직종은 내국인에 의해 좀처럼 채워지지 않는다는 것이다. 뿐만 아니라 합법적인 취업기회를 봉쇄한 채 묵시적으로 외국인이 불법적인 경로를 통해 취업하는 것을 묵인하여 온 정부가 경기불황시의 불법체류자를 어느 정도 강력하게 추방할 수 있을지도 의문이다.

이상의 논의에서 살펴볼 때, 지금까지의 외국인력정책을 재검토하고 보다 합리적이고 효율적인 외국인노동력을 활용할 수 있는 새로운 정책적 수단을 개발해야 할 시점이다. 향후 정책기조는 우리 경제가 필요로 하는 외국인력을 공식적인 경로의 다양화를 통해 전향적으로 도입하고, 연수업체 추천기관과 연수생 관리를 담당하는 위탁관리회사와 연수업체 그리고 송출기관 등에 대한 지도, 사후관리 및 감독도 철저히 하는 등 정부의 통제력을 강화해야 할 것이다.

#### 4.2 산업연수생 도입을 허용하는 업종·직종·기업규모와 도입국가의 제한 완화

현행 외국인산업연수제도는 중소기업에만 국한하여 산업연수생을 배정하는 산업정책 내지 정치적 고려가 우선되었다고 할 수 있다. 따라서 연수생의 도입이 허용되는 않는 다

른 업종·직종의 업체에서는 불법체류자를 고용할 수밖에 없는 실정이다. 향후에는 고급기술인력과 단순인력 부족의 양극화 현상 등에 초점을 맞추어, 업종(예컨대, 서비스업과 건설업 등으로 확대)과 직종(예컨대, 전문가, 기술 및 준전문가, 디자이너 등으로 확대)과 기업규모 및 연수기간 등의 제한을 완화하는 방안도 전향적으로 검토할 필요가 있다. 따라서 인력난이 심각하면서도 연수생 배정을 받지 못하는 업종과 직종에서도 외국인력을 합법적으로 활용할 수 있기 때문에 불법취업의 소지가 줄어들 수 있다.

또한 산업계에서는 연수생의 도입국가도 확대시켜 줄 것을 희망하고 있다. 일본의 경우 전 업종에서 전문가, 기술 및 준전문가, 기능직 등 기술인력 전반에 걸쳐서 도입을 선호하고 있다. 미국에서는 컴퓨터관련 전문가, 통신기기 및 방송장비제조 전문가의 도입을 원하고 있다. 프랑스와 이탈리아에서는 의복 및 모피제품 디자이너의 도입을 선호하고 있다. 도입국가도 현행 14개국에서 확대하는 문제를 검토할 필요가 있다.

### 4.3 산업연수생의 수입인원(쿼터)에 대한 통제 완화

외국인력의 수를 통제하는 방법은 ① 전체 도입인력을 정하고 일정기준에서 신청업체와 고용주에게 배분하는 방법, ② 일정기준을 정하고 자격 이상의 고용주에게 무제한 허용하면서 경제상황에 따라 인력의 수를 조정하는 방법으로 구분된다.

우리나라의 경우 전자의 방법으로 외국인력을 수입하여 왔다. 이러한 쿼터제(Quota System)는 정책의 선명성과 예측가능성이 크다는 장점이 있다. 외국인산업연수생에 대한 쿼터(8만명)는 업계의 인력수요(1만명)를 감안하여 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 기업의 근로자수에 따라 일정비율로 외국인 고용을 허용하는 경우 불필요한 외국인력의 수요를 유발하고, 외국인력의 의존이 고착화될 우려가 있으므로 결원조사(Vacancy Test)를 철저히 해야 한다. 또한 구체적인 업종간의 배분에 있어서는 ① 계량적 예측방법, ② 관련 정부부처와 전문가들의 협의를 통해 결정하는 방법이 있다. 전자의 방법은 신뢰성에서 후자의 방법보다 적절하다고 할 수 있으며, 이에 대한 철저한 분석이 요구된다.

### 4.4 고용허가제와 한민족(韓民族)영주권제도 도입의 전향적 검토

각국에서 외국인력을 활용하는 제도적 방편으로 사용되는 형태를 살펴보면, ① 단순연수

제, ② 연수취업제, ③ 고용허가제, ④ 노동허가제 등이 있다.

노동허가(work permit)제는 대표적인 외국인력 수입형태로서 수입하려는 근로자에게 일정기간 동안 일할 수 있다는 허가를 내주는 것이며, 현재 대부분의 유럽국가 및 미국에서 시행하는 제도이다. 다만 신청주체는 근로자 자신일수도 있고 고용주가 신청하도록 하는 경우도 있는데, 영국, 네덜란드, 싱가포르 등은 고용주가 신청하여 허가를 얻도록 하고 있어 단순한 노동허가제 보다는 더욱 규제적이다.

고용허가제는 외국인력을 고용하려는 고용주에게 허가를 내주는 제도로 1920년대 독일에서 노동허가제 시행이전에 실시하였으며, 현재는 대만에서 실시하고 있다. 고용허가제는 노동허가제와 달리 고용주에 대해 허가권을 행사함으로써 더욱 규제적이며, 외국근로자는 당해 고용주를 떠나게 되면 취업자체가 불허되는 수요자 독점시장에서의 취업이므로 매우 엄격한 제도다. 싱가포르는 형식상 노동허가제이지만 내용적으로는 고용허가제에 가깝다.

연수제는 근로자의 신분이 아닌 훈련생의 신분으로 도입하는 것이다. 이에 반해 노동허가제는 수입인력의 근로자 신분을 인정하자는 것이다. 연수취업제는 처음 도입시에는 연수생의 신분이지만 일정기간의 연수가 진행된 후 적절한 평가를 거쳐 근로자의 신분으로 전환하여 취업시키는 제도이다. 현재 일본에서 시행하고 있으며, 미국과 영국에서도 실습 후 노동허가제로 전환하는 방법이 일부 직종에서 사용되고 있다. 단순연수제는 처음부터 끝까지 연수생이라는 신분상의 변화가 없고 연수가 끝나면 귀국하여 연수국에서 익힌 기능을 자국산업에 활용하도록 하는 제도이다.

이 외에도 현재의 국적은 다르지만 같은 민족을 적극 이용하는 방법이 있다. 선조가 같은 사람들을 다른 외국인과 구분하여 내국인과 거의 차이가 없게 특별 우대하는 방법이다. 예컨대 일본에서는 일본계 2,3세를 정주자(定住者: refugee)라고 하여 도입한 후 내국인과 동등하게 취급한다. 또한 싱가포르에서도 말레이시아인은 외국인으로 취급하지 않아서 고용에 아무런 제한을 두지 않고 있다. 따라서 중국국적의 조선족 등에 대해 한민족(韓民族) 영주권제도의 도입도 검토할 수 있다.

현행 외국인산업연수제도는 여러 가지의 문제점에도 불구하고 영세한 중소기업에 저임금의 노동력을 제공하고 저개발국의 기능인력을 훈련시키는 경제적 기능이 있다. 따라서 현행 제도는 그대로 존치하되, 연수제도로써 담당할 수 없는 분야의 인력난을 해소하는 방안으로 고용허가제를 도입할 필요가 있다. 고용허가제 도입의 필요성은 다음과 같다. 첫째,

실질적으로 근로자를 연수생으로 포장하는 현행 외국인산업연수제도의 부작용을 시정해야 한다. 둘째, 고용허가제에 의해서 처음부터 근로자로 도입하고 적절한 대우를 함으로써 외국인정책의 대내외적 신뢰성을 확보해야 한다. 셋째, 외국인이기 때문에 불가피한 각종 제약을 법률로써 부과할 필요가 있다는 것이다.

#### 4.5 산업연수생의 금전적·인간적 대우와 근로조건 개선

ILO 조약 제11호는 고용 및 직업과 관련한 차별금지 조약으로서, 여기에 따르면 인종, 피부색, 민족 또는 사회적 출신에 따른 차별대우를 금지하고 있다. 외국인근로자의 대우에 관한 우리나라의 현실은 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 금전적 대우의 측면에서는 과거에 비해 상당히 좋아졌으며, 근로조건 측면에서도 많이 개선되었고, 인간적 대우 측면에서는 아직도 많이 개선해야 할 필요가 있다고 본다.

현행 외국인산업연수제도에서 연수생의 연수수당과 각종 보험 등은 내국인과 동등한 법적 지위를 가지는 수준으로 개선되었다. 연수업체에서 지급하고 있는 연수수당은 기본연수수당(421,490원)과 시간외연수수당을 포함하여 남자 793,814원, 여자 761,546원이다. 이는 국내 중소기업에서 근무하는 근로자의 평균임금 1,138,000원(2000년 기준)과 비교해 남자는 70%, 여자는 67% 수준이다. 이는 외국의 경우와 비교하여 그렇게 낮다고 할 수 없다. 이러한 임금격차가 생산성의 차이에 의해 생긴 결과라면 균등대우의 원칙은 지켜졌다고 할 수 있다.

임금 이외에 근로조건(환경)도 점차 개선되고 있으나, 시간외근로와 휴일근로를 일방적으로 강요하는 것은 지양되어야 한다. 또한 연수생의 연수기간도 현행 2년(1년 연장희망시 연수취업제 활용 가능)으로 제한하고 있는데, 싱가포르와 같이 기능검정시험에 합격하는 등 일정한 요건을 갖춘 합격한 연수생에 한해서 연수기간의 한도를 연장시켜 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

우리나라에서 사실상 가장 개선이 시급한 것은 인간적 측면에서의 동등한 대우이다. 한국인의 타민족에 대한 문화적 배타성이 지나쳐 멸시로 표현되는 것이 문제이다. 언론계에서 외국인근로자들의 문화행사를 헐뜯하여 사회적 분위기를 일신시킬 필요가 있으며, 시민단체(NGO)들도 외국인근로자의 인권침해 사례만 고발할 것이 아니라 외국인과 조화롭게 생활하는 기업사례를 발굴하여 홍보함으로써 외국인과의 긍정적인 관계를 유지해 나갈 필

요가 있다.

#### 4.6 연수업체 추천업무의 독점권 폐지 및 다변화

연수제도의 운영에 있어 연수업체를 추천할 수 있는 공공단체로는 중소기업협동조합중앙회가 독점적으로 지정됨으로써 여러 가지 문제점이 발생할 수도 있다. 또한 연수생의 선발을 외국의 송출업체에 일임함으로써 연수생과 연수기관의 이해관계를 사전조정하지 못하고, 연수생의 이탈을 가속화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 연수업체의 추천업무도 중소기업협동조합 산하의 각 업종별 단체로 확대하는 등 다변화하는 정책도 검토해볼 필요가 있다. 복수의 단체가 추천하게 됨으로써 신속하고 효율적인 추천이 기대된다. 그리고 연수제도 전반에 대한 정부의 지도, 사후관리 및 감독을 강화할 필요가 있다.

#### 4.7 불법취업 문제

불법취업 문제는 어느 제도하에서도 발생할 수밖에 없는 문제이다. 국내에 들어와 머물고 있는 외국인산업연수생은 16만5천여명이며, 이중 20%에 해당하는 3만3천여명이 연수기간(기본 2년, 1년 연장가능)을 채우지 않고 중도에 불법체류자가 되고 있다. 또한 경찰청이 발간한 '2001년 경찰백서'에 따르면, 외국인 불법체류자는 18만8천9백95명(2000년)으로 사상 최대치를 기록했다. 이는 전체 외국인체류자 48만1천6백11명의 39%에 해당한다. 국적별로는 중국인이 9만5천6백25명으로 전체의 51%를 차지했으며, 방글라데시·필리핀 순이다. 중국국적의 조선족에 대해서는 한민족영주권제도의 도입도 검토해 볼 필요도 있다.

불법취업 문제는 외국인력의 활용을 허용하는 업종·직종·기업규모, 도입국가 및 연수기간 등의 제한 완화를 통해 어느 정도 해소할 수 있으며, 정부는 불법취업 문제에 대한 강력한 제재를 통해 불법취업자를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 법무부는 불법체류 외국인의 자진출국 기간을 정하여 자진 출국하는 외국인에게 범칙금을 면제해 주고, 이들 외국인에 대해서는 재입국 규제를 면제해 주고 고용주도 처벌을 받지 않도록 조처해 주어야 할 것이다. 또한 법무부와 노동부 및 산업자원부, 국제공항 및 출입국관리사무소 등 관계기관과 합동으로 대대적인 단속도 병행되어야 한다.

## V. 요약 및 결론

지금까지 중소기업의 현황, 고용동향, 인력실태, 구인애로, 외국인력의 도입수요 및 활용 실태, 그리고 외국인산업연수제도의 도입배경과 현황, 변천내용 등을 구체적으로 살펴보았다. 현행 외국인산업연수제도의 정책적 효과와 운영상 문제점 등을 분석함으로써 그 개선 방안을 제시하고자 하였다.

외국인산업연수제도는 국내 중소기업의 인력난 해소 및 경쟁력 제고에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 중소기업협동조합중앙회가 실시한 '외국인산업연수생 활용 만족도 조사' 결과에 따르면, 응답업체의 89.6%가 보통 이상의 만족도를 보이고 있으며, 전체의 95.3%가 향후 연수생활용을 확대하거나 현행을 유지하겠다고 응답했다.

그러나 중소기업청이 발표한 '중소기업기술인력조사 결과보고서'에 따르면, 아직도 직종별로는 전문인력 등 고급기술인력과 단순노무인력에서 평균보다 부족율이 높게 나타나는 등 인력수요의 양극화 현상을 보이고 있다. 규모별로는 영세한 소기업일수록 인력부족이 심각한 것으로 나타나고 있다. 특히 정부가 중소기업에 배정해 준 외국인산업연수생 쿼터 8만명이 소진됨에 따라 중소기업협동조합중앙회는 지난 달 중순부터는 신청기업으로부터 아예 배정 신청을 받지 못하고 있는 실정이다. 그리고 외국인산업연수제도는 아직도 연수제도의 취지와는 달리 실제로 중소기업의 인력난을 해소하는 방편으로 운영되는 구조적인 특성으로 인해 문제점이 발생하고 있는 것도 사실이다.

따라서 외국인산업연수제도 운영에 관한 실태분석을 토대로 다음과 같은 개선방안을 제시한다. 첫째, 산업계의 요구사항을 감안하여 외국인력의 도입을 허용하는 업종(예컨대, 서비스업, 건설업 등으로 확대), 직종(예컨대, 전문가, 기술 및 준전문가, 디자이너 등으로 확대), 기업규모, 도입국가(예컨대, 일본, 미국, 프랑스, 이탈리아 등으로 확대) 및 연수기간 등의 제한을 검토하여 점진적 완화를 통해 인력난 문제를 해소해야 한다. 둘째, 고용허가제와 한민족(韓民族)영주권제도의 도입을 전향적으로 검토해볼 필요가 있다. 셋째, 연수업체의 추천업무를 중소기업협동조합 산하의 각 업종별 단체로 확대하는 다변화 정책도 검토해볼 필요가 있다. 넷째, 정부는 산업연수생 쿼터(Quota) 8만명에 대해 산업계의 인력수요(약 1만명)를 고려해서 탄력적으로 운영할 필요가 있고, 외국인 불법취업 문제에 대해서는 강력한 제재를 통하여 불법취업자(약 19만명)를 상당히 줄일 수 있을 것이다. 또한 연수업체 추천기관과 연수생 관리를 담당하는 위탁관리회사와 연수업체 및 송출기관 등에

대한 지도, 사후관리 및 감독도 철저히 하는 등 연수제도 전반에 대한 정부의 통제력을 강화해야 할 것이다. 다섯째, 산업연수 관련 전문가와 시민단체 관계자 등으로 '연수생 권익 보호위원회'를 설치하여 분쟁, 연수생 재해보상 등을 공정하고 신속하게 중재할 수 있도록 해야 한다. 언론계는 외국인근로자들의 문화행사를 협찬하여 사회적 분위기를 일신시킬 필요가 있고, 시민단체(NGO)도 외국인근로자의 인권침해 사례만 고발할 것이 아니라 외국인과 조화롭게 생활하는 기업사례를 발굴·홍보함으로써 외국인과의 긍정적인 관계를 유지해 나갈 필요가 있다.

## 참고 문헌

- 강수돌(1996), 외국인근로자 실태조사로부터 얻은 정책적 시사, 한국노동연구원.
- 남성일·고진수·이길(1996), 단순기능 외국인력정책 개선방안 연구, 한국경영자총협회.
- 노동부 외국인력정책반(1994), 단순기능 외국노동력의 국내취업에 관한 정책대안.
- 박영범 외(1994), 외국인력의 활용과 정책과제, 중소기업연구원.
- 박영범 외(1995), 비숙련 외국인력의 활용과 산업기술연수제도, 중소기업연구원.
- 박영범·로저 뵈닝·마늘로 아벨라(1996), 외국인력정책에 관한 연구, 한국노동연구원.
- 박호환(1992), “외국인노동자 고용의 경제적 효과,” 노사관계연구(제3권), 서울대학교 경영대학 노사관계연구소.
- 백석현(1993), 해외노동력 유입이 한국경제에 미치는 파급효과, 대한상공회의소.
- 선한승(1996), 외국인 연수생 사용업체의 애로요인과 정책과제, 한국노동연구원.
- 송병준(1993), 산업인력의 수급원활화 방안: 외국인력을 중심으로, 산업연구원.
- 우종호(1996), 외국인 연수생제도의 문제점과 정책과제, 한국노동연구원.
- 정인수(1995), 중소기업의 인력현황과 정책과제, 한국노동연구원.
- 정인수(1996), 고용구조변화와 정책과제, 한국노동연구원.
- 중소기업협동조합중앙회(1995), 외국인 산업기술 연수협력사업 운용요령.
- 중소기업협동조합중앙회(2001), 외국인산업연수생 활용 만족도 조사.
- 중소기업협동조합중앙회(2001), 2000 1/4분기 중소기업경영실태 및 동향.
- 중소기업청(1999), 1999년 하반기 중소기업 인력실태조사 결과보고서.
- 중소기업청(2000), 2000년 상반기 중소기업 인력실태조사 결과보고서.
- 최홍엽(1997), 외국인 근로자의 노동법상 지위와 정책과제, 한국노동연구원.
- 한국경영자총협회(1995), 고용형태 다양화시대의 인력관리(경총신서 43).
- 한국경영자총협회(1995), 인력수급의 불균형의 원인과 개선방안(연구총서 20).
- 한국경영자총협회(1996), 단순기능 외국인력정책 개선방안 연구(연구총서 22).
- Abella, M. I., Park, Y.B. and Bohning, W.R.(1994), *Adjustments to Labour Shortages and Foreign Workers in the Republic of Korea*, International Migration Papers No.1, Geneva: ILO Employment Department.

- Abella, M. I., Park, Y.B. *Labour Shortages and Foreign Workers in Small Firms of the Republic of Korea*. Report on the ILO/KLI Survey of Small and Mediumscale Enterprises, in Abella, op.cit.
- Bendick, M.(1996), *Discrimination against racial/ethnic minorities in access to employment in the United States: Empirical findings from situation testing*. ILO International Migration Paper No.12, Geneva: International Labour Office.
- Bovenkerk, F. Gras, M.J.I. and D. Ramsoedh(1995), *Discrimination against Migrant Workers and Ethnic minorities in Access to Employment in the Netherlands*. ILO International Migration Papers, International Labour Office.
- Colectivo IOER, M.A. de Prada, W. Actis, C. Peeda and R., Perez Molina(1996), *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Spain* ILO International Migration Papers. Geneva: International Labour Office.
- Dex, Shirley(1992), *The Costs of Discriminating Against Migrant Workers: An International Review* Working Paper, ILO World Employment Programme, Geneva: International Labour Office.
- OECD(1996), *Recent Trends in Migration Movements and Policies: Note by the Secretariat for the Working Party on Migration*. June Meeting, Paris.
- Passel, J.(1996), *Recent Efforts to Control Illegal Migration to the United States*. Report for the Working Party on Migration, June Meeting, Paris: OECD.
- Salt, J., Singleton, A., and Hogarth, J.(1996), *Europe's International Migrants: Data Sources, Patterns and trends*. London: HMSO.
- Stalker, Peter(1994), *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*. International Labour Office.
- Veenman, J. and Roelandt, T.(1992), *Ethnic Minority Youth in the Netherlands-Labour and Education, Problems and Policies*. Rotterdam: Erasmus University.