

# 인구변화산업구조 전환에 대응한 외국인력 이민자 활용전략

연구기관 / (사)다산경제연구원

2022. 5

국민경제자문회의  
지원단



## 제 출 문

국민경제자문회의 지원단

본 보고서를 국민경제자문회의 지원단 수탁과제 『인구구조·산업구조 전환에 대응한 외국인력·이민자 활용전략』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2022. 5.

(사)다산경제연구원

원장 이 종 원

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제2장 외국인력 활용실태와 쟁점 .....	8
제1절 외국인 취업실태 .....	8
제2절 외국인력 활용과 쟁점 .....	25
제3장 최근 일본의 외국인력 활용제도 개편과 시사점 .....	33
제4장 외국인력 제도 개선방안 .....	49
제1절 현행 외국인력제도의 문제점 .....	49
제2절 외국인력제도 개선방안 .....	60
참고문헌 .....	83
<부록> 외국인 취업제도 .....	85

## 표 목 차

〈표 1-1〉 인구감소지역 유출인구의 직종 .....	3
〈표 1-2〉 디지털 전환의 영향 .....	4
〈표 2-1〉 상주 외국인의 체류자격 및 연령대별 규모 및 추이 .....	10
〈표 2-2〉 상주 외국인 취업자 및 업종별 분포 .....	11
〈표 2-3〉 상주외국인 비자유형별 산업별 취업자 분포(2019년) .....	12
〈표 2-4〉 상주외국인 비자유형별 직업별 취업자 분포(2019년) .....	13
〈표 2-5〉 OECD 국가의 외국인 인구와 해외 출생 인구(2008, 2018) .....	15
〈표 2-6〉 지방자치단체 외국인주민현황 통계정보 .....	16
〈표 2-7〉 연도별 이민자 추이 .....	19
〈표 2-8〉 광역도 단위‘시’지역의 이민자 추이 .....	21
〈표 2-9〉 광역도 단위 ‘군’ 지역의 이민자 추이 .....	21
〈표 2-10〉 주요 체류자격별 이민자 추이와 비중(전체 이민자=100) .....	22
〈표 2-11〉 주요 체류자격별 이민자 분포 .....	23
〈표 2-12〉 체류 외국인 증감 추이 .....	27
〈표 2-13〉 외국인력 유입이 내국인 고용에 미치는 영향, 국내 연구 .....	28
〈표 2-14〉 2019년 외국인 취업자 추정치 .....	31
〈표 3-1〉 기능실습 체계 .....	34
〈표 3-2〉 기업의 상근자 총수별 기능실습생 수 .....	35
〈표 3-3〉 기능실습과 특정기능1호 비교 .....	41
〈표 3-4〉 한일간 전문 외국인력 제도 비교 .....	47
〈표 4-1〉 현행 이민정책 거버넌스 체계 .....	58
〈표 4-2〉 통합적 외국인력 도입체계 구축방안 .....	62
〈표 4-3〉 영국에서 사용되고 있는 인력부족 판단의 12가지 지표들 .....	67

## 그림목차

[그림 1-1] 인구 약세전환(dead cross) .....	1
[그림 1-2] 인구 변화 전망 .....	2
[그림 1-3] 생산연령인구 전망 .....	2
[그림 1-4] 연령별 인구구조 전망 .....	3
[그림 1-5] 주요 업종별 실질부가가치 비중(2000~2018) .....	5
[그림 2-1] 상주 외국인의 체류자격별 규모 및 추이 .....	10
[그림 2-2] 상주외국인 취업자와 경찰 취업자의 산업별 구조(2019년) .....	11
[그림 2-3] 전체 이민자의 광역지역별 분포(전국=100) .....	19
[그림 2-4] 이민자의 지리적 분포의 변화 .....	20
[그림 3-1] 일본의 신규 외국인 노동자 수용 제도 개요 .....	37
[그림 3-2] (좌)입국관리법 관련 방침제정 흐름, (우) 출입국재류관리청 담당업무 ..	38
[그림 3-3] 체류자격별 외국인 노동자 추이 .....	45
[그림 3-4] 특정기능 1호 재류자 수 .....	46

## <요 약>

○ 본 연구는 인구 및 산업구조 변화에 부합하는 외국인·이민정책 방향을 모색하였음

### 가. 인구 및 산업구조의 변화와 이민정책 시사점

○ 인구구조 변화는 지역사회의 생산연령인구를 감소시키고, 소멸위험지역이 증가되는 등의 문제를 야기

- 지역사회의 수요를 고려한 외국인·이민자를 선별하는 등 지역별 인구구조, 산업구조 등을 고려한 외국인·이민자 활용 정책 모색 필요

○ 디지털 전환, 탄소중립, 글로벌 공급망 재편 등에 따른 노동수요의 면밀한 분석을 통해 국가 차원의 외국인·이민자 도입 및 활용정책 마련 필요

- 기술혁신 및 자동화의 도입으로 노동절약형 산업구조로 변화해 감에 따라 일자리 구조의 양극화 확대 양상
- 디지털 전환에 따른 단순 반복 직무 및 생산 업무는 감소하는 반면에 숙련인력에 대한 수요는 증가할 것으로 예상
- 기술 대체의 용이성 정도에 따라 달라지겠지만 이러한 변화로 인한 미래숙련수요의 조기 인식 방안 모색 필요

○ 외국인·이민정책은 인구구조 변화, 산업구조 변화를 감안해 국가 차원의 가용 규모를 추정한 후, 외국인·이민자의 숙련수요에 부합하는 도입과 활용전략 모색 필요

### 나. 외국인력제도 개선방안

통합적인 외국인력 관리체계 구축 및 관련 법제도 정비

○ 현행 전문인력(전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력)과 비전문인력으로 구분된 취업 비자를 통합적으로 관리하는 체계를 구축하여 정책대상별 정책목표를 보다 분명히

할 필요가 있음

- (분류 기준) 숙련수준별 외국인력 도입허용 직종은 직능수준과 표준직업분류 체계를 기반으로 분류
  - 숙련 수준에 대한 평가도 직능, 자격, 임금수준 등 노동시장 여건을 고려한 지표를 개발하여 이루어질 필요가 있음
  - 숙련 수준에 따라 외국인력 도입방식, 체류자격, 도입허용 분야 등 관리체계를 재구축하여 활용도 제고 및 편익 기반 확대
  
- (통합적 관리) 종합적인 외국인력 도입 규모의 결정 및 비취업비자로 입국하여 취업 활동에 종사하고 있는 외국인 취업자도 관리체계에 포함
  - 유학생, 재외동포 등 이민자의 유형에 따른 다양한 노동시장 유입 여건을 고려하여 외국인력 관리 및 지원체계를 구축
  
- (차별화 정책) 숙련 수준이 낮고 노동시장에 미치는 부정적 영향이 높은 직종에 대해서는 노동시장 테스트 및 관련 규제를 강화
  - 전문성이 높고 고급인력에 대해서는 적극적인 유치 및 지원정책을 강화하는 등 정책대상별 정책 방향을 강화
  
- (관련 법제도 정비) 현행 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’의 적용범위를 전문인력을 포괄하는 법으로 개정할 필요가 있으며 나아가 이를 관장하는 정부부처도 통합관리가 가능한 조직체계를 갖출 필요가 있음

□ 외국인력 도입분야 결정체계 개선

- 외국인력 도입 분야 결정 자문기구 설립
  - 종합적인 외국인력 도입 체계운용이 가능하도록 외국인력 도입 분야를 결정하는 전담 자문기구를 통해 외국인력 영향분석, 평가 및 도입허용분야와 규모를 결정하기 위한 기초자료를 작성



\* 자문기구는 노동시장 분석전문가, 외국인력 전문가, 산업전문가 및 업종별 단체 등으로 구성

○ 외국인력 도입체계 결정기구를 통한 종합적인 외국인력 도입체계 구축 및 허용분야의 탄력적 운용

- 종합적인 외국인력 도입 및 활용체계 구축을 위해 정책별\* 정부 및 관련 기관의 권한 및 기능 재정립

\* 도입분야 결정 및 탄력적 운용, 고용서비스, 근로계약체결 지원, 전문성 검증, 자격인정, 국가 간 업무협약, 고용·체류관리 및 지원 등

○ 단기순환인력제도의 개편(고용허가제)

- 전문기술인력과는 달리 현장에서 체화되는 숙련기능인력 양성을 위해서는 현행 고용허가제의 체류기간을 개편

- 현행 4년 10개월+성실근로자(4년 10개월)의 제도를 3년 단위로 최대 4회까지 총 12년 일할 수 있도록 하되 재고용시 사용주의 수요를 전제조건으로 하여 재고용시 적어도 1년 기간은 사업장 이동을 제한

- 상대적으로 열악한 분야(농축산업)의 경우 재고용시 우선권을 주도록 하거나 3년 이후 희망하는 업종으로 이동할 수 있도록 함으로써 상대적으로 열악한 분야에 근무하는 외국인들의 사업장 이탈을 방지

□ 외국인력 숙련도 제고 및 숙련간 연계

○ 비전문외국인력제도와 숙련인력비자 간 연계 강화

- 현행 E-7-4(숙련기능인력점수제)가 이러한 취지로 만들어졌지만 쿼터가 적고 E-7-4 비자가 노동시장 여건을 적극적으로 고려하지 않은 채 비자정책 일환으로 운영되고 있다는 점에서 제도 개선이 필요.

- 이를 위해서는 숙련형성의 지원, 노동시장 수급상황과 연계, 체류의 안정성 및 쿼터의 확대 등에 대한 종합적인 검토가 필요

○ 외국인력 매칭 시 구직자 정보 확대 및 사업주 선택권 강화

\* (현행) 고용센터 직접알선 → (개선) 민간알선제 도입을 통해 사업주가 선택

- 업종별 단체에 외국인력 선발권을 부여하여 해당 업종의 특성을 반영하는 인력선발이 가능하도록 하여 업종별 단체가 외국인력의 숙련형성 및 해당 업종에 적합한 외국인 근로자 고용 사업주 및 근로자를 지원할 수 있도록 하는 방안 검토

- 숙련수준별 외국인력 관리체계 구축을 위해서는 비자체계의 개편, 사업주 주도의 선발 체계 고려, 지역단위의 숙련수요 및 이에 부합하는 외국인력 선발을 위한 지역주도의 선발 및 양성체계 구축 등이 필요

□ 유학생 유치 전략과 국내 숙련 및 전문인력 노동시장과 연계

- 유학생 유치 및 활용전략은 크게 두 가지 관점에서 접근

- (우수 유학생) 이공계 대학원 유학생을 대상으로 국내 중소기업 연구개발 인적 자원정책과 연계하여 장학금 지원, 인턴십 제공, 비자체계와 연계하는 입학-학위과정-취업과정을 연계
- (일반 유학생) 주로 학부 유학생을 대상으로 숙련기능인력 제도와 연계하여 뿌리산업 등 주로 숙련기능이 필요한 분야로 취업할 수 있도록 하여, 직업훈련을 통한 숙련형성, 일정한 근속기간에 대한 체류기간 혜택 부여 등을 통해 중장기적으로 국내 숙련기능 인력으로 양성하는 기반 마련

□ 외국인 근로자 취업 활동 기간 개선

- 현행 외국인 근로자 취업 활동 기간은 3년+1년 10개월로 되어 있는데 총 체류기간이 4년 10개월로 된 이유 중의 하나가 5년 이상 체류 시 영주권 신청자격을 부여할 수 있다는 이유 때문인데 현재는 해당 요건이 제외되어 있기 때문에 재고용제도에 대한 검토가 필요
- 재고용제도를 3+3년으로 변경하고 재고용 시 사업주의 추천이나 선택권을 반영하도록 할 필요가 있음. 아울러 현행 성실근로자 재입국제도와 마찬가지로 상대적으로 인력 부족이 심하고 외국인들이 기피하는 업종이나 지역에서 일정한 근무기간을 충족할 경우 재고용 혜택을 부여하는 방안을 고려

- 재고용제도를 3회 또는 4회까지 운영하여 최대 9년 또는 12년간 한국에서 일할 수 있는 기회를 부여
  - 재고용의 원칙은 사업주의 추천, 숙련이 형성된 근로자, 외국인 기피업종이나 지역 근무자, 사업장 변경을 하지 않은 근로자 등에 대해 가점을 부여하는 방식으로 하고 재고용 시 해당 사업장에서 마찬가지로 1년간 사업장 변경을 제한
- 또한 상대적으로 사업장 이탈이 심한 업종(가령, 어업)에 종사하는 외국인력에 대해서는 해당 업종에서 성실히 근무할 경우 재고용 시 제조업 등 타 업종에서 재고용할 수 있는 방안 모색

□ 지역고용거버넌스 관점에서 이민자 활용전략 모색

- 이민자의 공급은 생산가능인구의 공급이기 때문에 당연히 지역일자리 문제의 관점에서 이민자 공급을 고려하여야 하며, 이는 지역 내 인구유출방지, 지역적합형 인력양성 및 활용 등 지역 내 노동력 활용과 궤를 같이하는 만큼 지역고용거버넌스 체계 내에 이민자 활용전략을 포함하도록 함
- 지방정부의 일자리 전략에 이민자 활용전략을 포함함으로써 이민자 유치, 양성, 주거, 복지, 인권 등의 정책을 이민자에게도 적용하는 지역 내 이민자 활용을 위한 재량권 지방정부의 책무성을 부과

□ 종합적 이민정책 거버넌스 구축

- 이민정책을 국가이익 및 이민자와의 공동발전에 초점을 두고, 인력도입 정책이 중심이 되는 정책으로 재구성
- 이민정책 수립과 집행에 대한 종합적 구조를 확립
  - 이민정책의 수립-집행-인프라 구조를 새롭게 확립
- 정책수립 및 조정 그리고 집행 가이드라인을 위한 거버넌스 구조
  - 종합적 이민정책을 수립하고 다양한 이민정책 관련 집행에 대한 조정, 심의, 가이드라인 제시 등의 업무를 담당할 기관이 필요

- 기관은 법적인 조직과 구조를 갖춰야 함
  - 정책과 기획 기능을 분리하여 정책수립의 역할에 초점을 두는 기관이 설립되어야 함.  
집행은 각 부서 및 관련 기관으로 이루어짐
  - 기관은 정책 수립과 관련하여 관련 예산의 수립과 배분에 관한 기능을 반드시 갖춰야 함
- 정책 조정을 위한 회의체의 상설화와 정규화
- 정책 수립과 함께 집행을 위한 각 부처의 역할과 관련하여, 기관에서는 회의체를 상설화 및 정규화
  - 이민정책 수립 및 조정 집행의 정책 일관성을 위해 각종 수준의 회의체 구조 수립이 필요
  - 각종 수준이란, 장관급 대화체(현재 구조에서 이민정책 수립집행단), 국장급 대화체, 실무급 대화체를 명시하여 정책조정 기능을 강화하는 것
  - 이를 통하여 각 부처의 의견은 다양하게 반영되고 조정될 수 있음
- 향후 외국인 증가 등에 대비하여 국내 이민정책을 총괄하는 통합위원회를 신설하여 정책의 통일성과 체계성을 확보
- 지자체와의 연계 강화를 통해 출입국관리, 외국인력 충원, 다문화가족 사회통합, 난민정책 등에 대한 추진체계 고도화

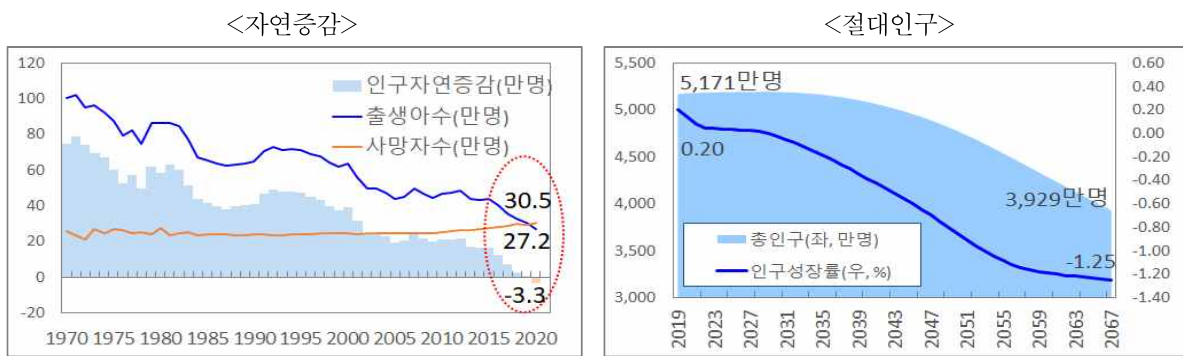
# 제1장 서론

- 인구변화·산업구조 전환에 선제적으로 대응하기 위해서는 현행 외국인력·이민자 현황과 문제점을 정확히 파악하고, 관련 전략을 원천적으로 재검토할 필요

## 1. 인구구조의 변화

- 우리나라는 OECD 회원국 중 합계출산율 1미만(0.98)인 유일한 초저출산 국가이며, 고령화 진행속도도 사실상 가장 빨라 초고령사회 진입(‘25년) 직면(관계부처 합동, 2019)
  - 특히 2020년을 기점으로 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박 등 3대 인구 위기가 본격화됨에 따라 인구구조의 변화가 과거와 달리 가속화 국면에 진입했고, 예상보다 빠르게 전개되고 있으며, 출산율 반등 가능성은 점차 하락(관계부처 합동, 2021)

[그림 1-1] 인구 약세전환(dead cross)



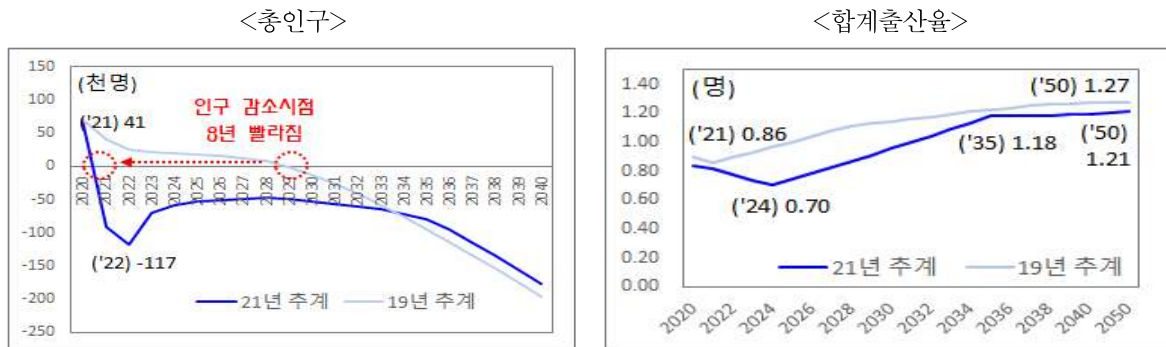
자료: 관계부처 합동(2021). 인구구조 변화 영향과 대응방향 -총론: 인구구조 변화 대응전략-. p.12.

- 특히 장래인구추계(‘20~’70년, ‘21년 12월)에 따르면 코로나19 충격 등으로 인구구조 변화의 폭과 속도가 확대될 전망
  - (총인구) 코로나19로 인한 혼인 건 수의 대폭 감소와 국가 간 이동 제한으로 인구 국제순 이동도 크게 감소하여 총인구의 감소 시점이 기존 전망\*보다 8년 단축(‘29년 → ‘21년)
  - (합계출산율) 코로나19 인한 혼인감소가 향후 3~4년 출산율 감소에 영향 미쳐 기존 전망\*

보다 최저점은 기존보다 18.6%(△0.14명) 하락(0.86명 → 0.70명)

\* (기존 전망) 초저출산 상황을 반영해 2019년에 장래인구특별추계(2017~2067)를 공표('19년 3월) 하였으며, 장기재정, 연금정책 수요에 부응하기 위해 2067~2117년의 인구추계도 제공

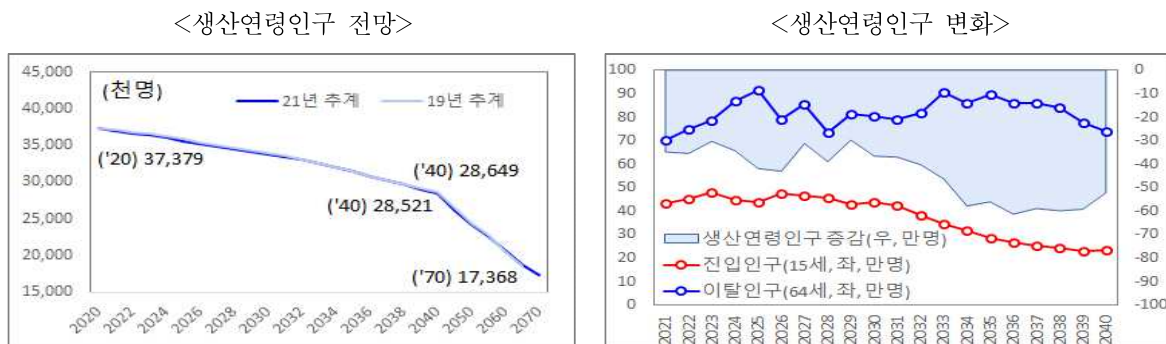
[그림 1-2] 인구 변화 전망



주: 19년 추계는 특별추계이며, 21년 추계는 5년마다 실시하는 장래인구추계(2020~2070, 통계청)를 말함.  
 자료: 관계부처 합동(2022). 제4기 인구정책 TF 주요 분야 및 논의방향. p.1.

- (생산연령인구) 매년 30~40만 명씩 감소하는 데 특히 향후 5년 생산연령인구는 177만 명 감소할 것으로 전망되어 기존 전망보다 감소 폭 확대(25만 명)

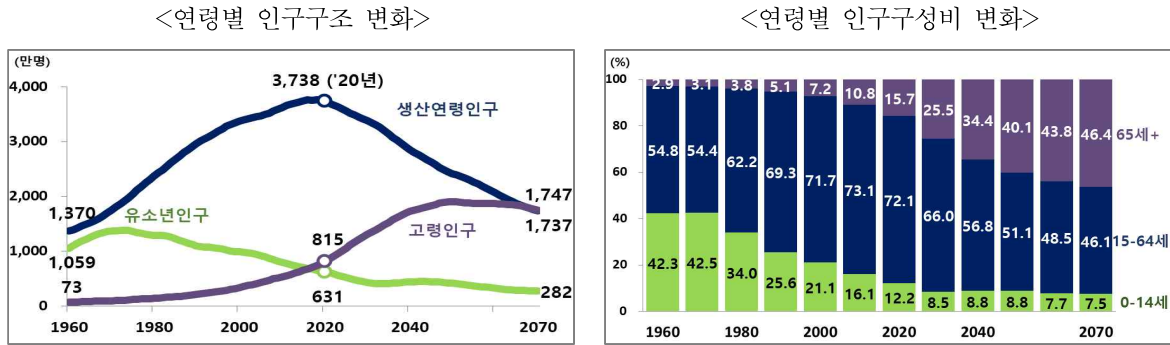
[그림 1-3] 생산연령인구 전망



주: 19년 추계는 특별추계이며, 21년 추계는 5년마다 실시하는 장래인구추계(2020~2070, 통계청)를 말함.  
 자료: (좌측) 기획재정부(2021). '21년 장래인구추계('20~'70년) 분석. p.4.  
 (우측) 관계부처 합동(2022). 제4기 인구정책 TF 주요 분야 및 논의방향. p.2.

- 한편 베이비부머('55~'63년생, 710만 명)의 고령층 진입이 '20년 시작되어 '25년 초고령사회 진입이 예상되어 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화 진행

[그림 1-4] 연령별 인구구조 전망



자료: 기획재정부(2021). '21년 장래인구추계('20~'70년) 분석. p.2.

- 한편 2019년 말을 기점으로 수도권 인구(50.1%)가 비수도권 인구를 역전하였고, 비수도권 청년층(20~30대)의 유출 심화로 인해 지역 간 인구 격차와 지역 불균형 이슈 대두
  - 특히 지방의 일자리·교육수요 등의 구심축이던 도시의 쇠퇴는 지역소멸을 가속화
  - 지난 10년간(2000~2019) 인구감소지역에서는 청년층의 순유출과 중장년층의 순유입이 나타났으며, 특히 최근 5년간 인구감소지역에서 유출된 청년 3명 중 1명은 수도권으로 이동(최예술, 2022:27)
  - 같은 기간 인구감소지역에서의 유출비율이 높은 직종은 대체로 고학력·고숙련·고부가가치 창출 직종인 반면 저학력·저숙련·고강도의 직종의 유출은 매우 적음(최예술, 2022:28)

<표 1-1> 인구감소지역 유출인구의 직종

상위 직종	하위 직종
공학 전문가 및 기술직(23)	농림·어업 및 기타 서비스 단순 노무직(99)
문화·예술·스포츠 전문가 및 관련직(28)	청소 및 경비 관련 단순 노무직(94)
섬유 및 신발 관련 기계 조작직(82)	농·축산 숙련직(61)
정보 통신 전문가 및 기술직(22)	제조 관련 단순 노무직(93)
경찰·소방 및 보안 관련 서비스직(41)	목재·인쇄 및 기타 기계 조작직(89)

주: 한국노동패널조사(2010~2020) 자료를 분석한 결과이며, 직종은 제7차 한국표준직업분류 코드로 매칭  
 자료: 최예술(2022). 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성 분석. p.25.

## 2. 산업구조의 변화

- 최근 스마트 공장, 자동화, 로봇화 등 디지털 전환(digital transformation: DX)에 따른 새로운 생산방식 도입으로 노동자의 직무내용(역할)에 큰 변화 초래(길은선·송영진·신위뢰, 2019)

- 자동화 기술의 발달과 도입은 기존 노동자가 수행하였던 업무를 대체하고 동일한 생산과정에 투입되는 근로자의 수를 축소(노동 대체)
- 한편 자동화 기술의 도입으로 생산성이 향상되어 산업의 규모가 변화
- 따라서 자동화 기술의 도입으로 인한 고용 변화는 직접적인 노동 대체와 생산성 향상으로 인한 산업 규모 확대의 차감에 따라 고용에 영향

○ 디지털 전환의 영향 중 가장 중요한 것은 산업구조의 변화로(김석관 외, 2017)

- 산업구조의 역동적 변화는 주로 정보통신기술(ICT) 기업과 새싹기업(startup) 주도로 발생
  - \* 여기서 산업구조의 변화는 '선도기업이 바뀌거나 가치사슬(value chain)에 큰 변화가 있는 경우'를 말함

<표 1-2> 디지털 전환의 영향

산업구조의 변화	예시	영향	
		산업	고용
없음 (기존 기업 주도)	제조업의 스마트화, 산업재 제조업의 서비스화	공정혁신, 국내복귀 확대, 제조업의 서비스 진출, 공급산업 성장	제조업 전반의 일자리 감소, 공급산업 일자리 증가
있음 (ICT, 새싹기업 주도)	전기차+자율주행차, 공유경제, 핀테크	기존 기업 쇠퇴, 신규 진입자 부상, 가치사슬 변화	기존 기업 쇠퇴에 따른 일자리 감소와 신규 기업 진입으로 일자리 증가
	스마트 에너지, 디지털 헬스케어	기존 조직 유지, 보완적 가치사슬 발달, 생태계의 복잡화	기존 조직의 일자리 일부 감소, 보완적 신규 진입 기업으로 인한 일자리 증가

주: 산업재란 소비자 개인이 아닌 제조업자, 유통업자 등 기업(조직) 구매자를 대상으로 하는 재화를 말함.  
 자료: 이동임 외(2019). 제4차 산업혁명에 대응한 자격정책의 새로운 전략. <표 2-3> 인용. p.23.

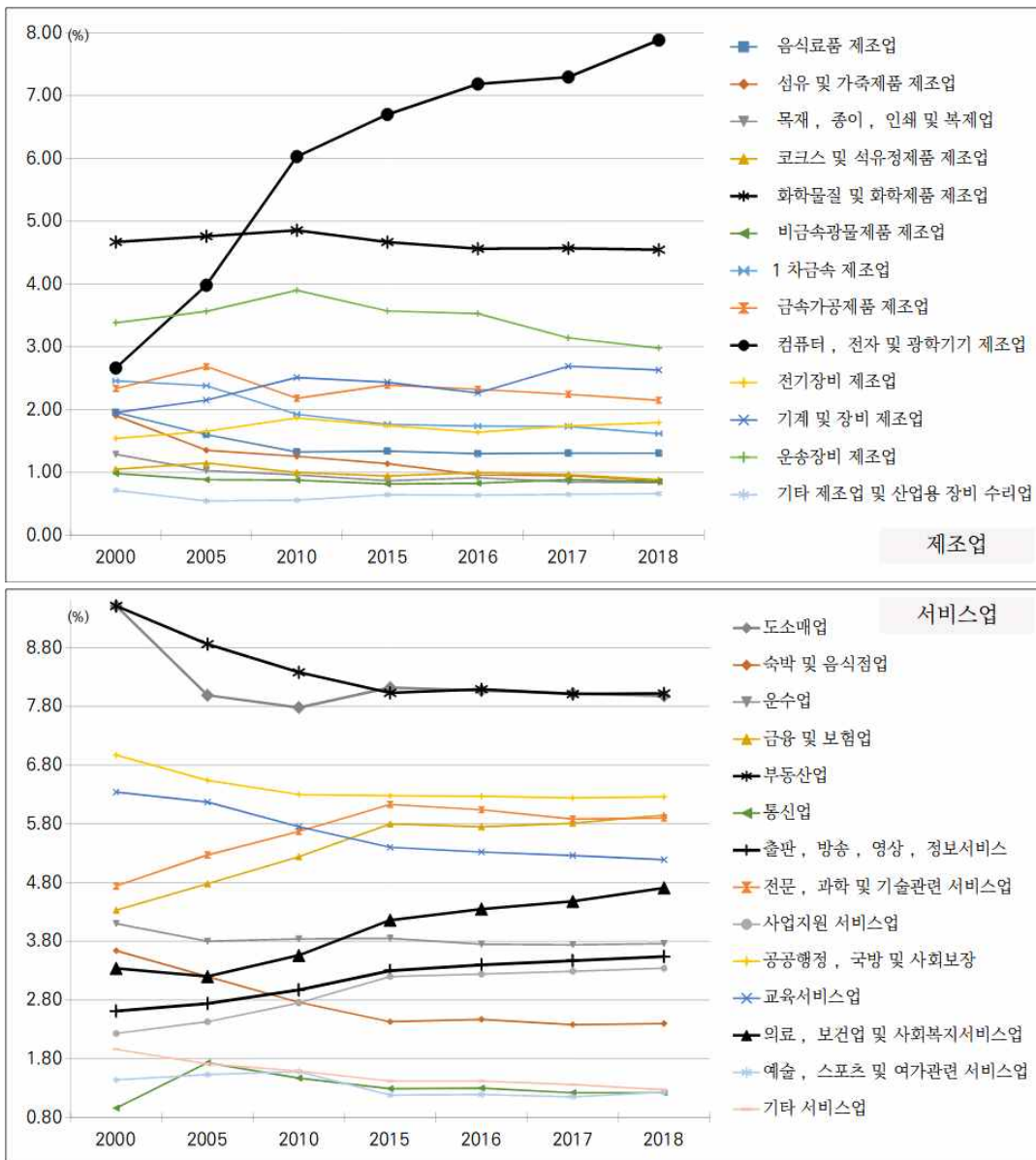
- 2000~2018년 기간 동안 산업별 부가가치(실질)는 서비스업 60.3%, 제조업 27.9%, 건설업 6.3%, 전기·가스·수도사업 2.9%, 농림어업 2.4%, 광업 0.2%로 구성
- 한편 제조업 중 '컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업'의 비중은 2000년 2.66%에서 2018년 현재 7.88%으로 가장 높은 비중을 차지(동 기간 연평균 6.08% 증가)
  - '화학물질 및 화학제품 제조업'은 2000년 4.67%로 가장 높은 비중을 차지하였으나, 2007년 4.69%, 2018년 4.54% 등으로 큰 변화는 없음
    - \* 2007년 '컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업' 4.84%



○ 서비스업에서는 ‘도소매업’과 ‘부동산업’의 비중이 높게 비중을 차지하고 있으나 감소 추세(각각 연평균 0.84%, 0.98% 감소)

- 반면 ‘의료, 보건업 및 사회복지서비스업’은 2000~2018년 기간 동안 연평균 2.46% 증가

[그림 1-5] 주요 업종별 실질부가가치 비중(2000~2018)



주: 한국은행 경제통계시스템의 농림어업, 광업, 제조업, 전기·가스 및 수도사업, 건설업, 서비스업의 실질부가가치의 합에서의 차지하는 비중을 나타냄.

자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS). 통계검색> 간편검색> 주제별> 10.국민계정(2015년 기준년)> 10.2. 경제활동별·지출항목별 규모> 10.2.1. 경제활동별 GDP 및 GNI> 10.2.1.4. 경제활동별 GDP 및 GNI(원계열, 실질, 분기 및 연간).

- 한편 코로나19로 기후변화의 심각성 인식이 확대되고 있으며, 이에 따라 한국판 뉴딜, 2050탄소중립 추진전략 등 산업구조 전환 전략 추진
  - 온실가스 배출과 화석연료(석유·석탄) 소비의 구조를 저탄소 구조로 전환하는 도전적 과제로 신산업·신기술 일자리는 증가하지만, 고탄소·노동집약 산업은 정체와 축소 경험 전망(관계부처 합동, 2021)
  - 앞서의 디지털 전환과정의 충격과 함께 탄소중립 이행과정에서의 축소 또는 전환되는 에너지·제조업의 기업 퇴출, 근로자 실업, 지역경제 침체에 대한 대비도 필요
  
- 또한 글로벌 가치사슬(Global Value Chain; GVC)의 패러다임이 효율성보다는 안정성을 추구하는 방향으로 전환 양상(강내원·양지원, 2022:41)
  - 그동안 공급망에서 핵심 역할을 수행해왔던 주요국들이 보호무역주의와 자국 내 공급망 강화 기조로 태세를 전환하였고, 코로나19로 인한 공급망 위기에 대해 효율성(efficiency)보다 안정성(stability)을 중시하는 방향으로 가치사슬 재구축 추진
  - 공급망 위험을 축소하고자 가치사슬은 지역화\*되고, 지역화된 가치사슬 내에서 생산거점 다원화, 인접국에 생산라인 분산(nearshoring) 또는 우호국에 생산 시설 재배치(friendshoring) 등 확대
    - \* 지역화는 지리적으로 인접해 있으면서 경제적으로 상호 의존도가 높은 국가들의 경제협력체제를 형성하는 사례 즉 ‘포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)’, ‘역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)’, ‘인도·태평양경제프레임워크(IPEF)’ 등 ‘초거대 자유무역협정(Mega FTA)’가 대표적

### 3. 시사점

- 인구구조 변화는 지역사회의 생산연령인구를 감소시키고, 소멸위험지역이 증가되는 등의 문제를 야기
  - 국내 지역별 인구구조, 산업구조 등을 고려한 외국인력의 배치에 대한 효율화 모색 필요
  
- 디지털 전환, 탄소중립, 글로벌 공급망 재편 등에 따른 노동수요의 면밀한 분석을 통해 외국인력 도입 및 활용정책 변화 필요

- 기술혁신 및 자동화의 도입으로 노동절약형 산업구조로 변화해 감에 따라 일자리 구조의 양극화가 확대될 가능성이 커지며, 디지털 전환에 따른 단순 반복 직무 및 생산 업무는 감소하는 반면에 숙련인력에 대한 수요는 증가할 것으로 예상
  - 기술 대체의 용이성 정도에 따라 달라지겠지만 이러한 변화로 인해 외국인력 수요가 는 기존의 양태와는 다르게 전개될 가능성
  
- 외국인력 정책은 인구변동, 산업구조 변화를 감안해 나라 전체의 가용 체류 외국인 규모를 추정한 후, 외국인력 수요에 부합하는 도입 및 활용전략을 모색할 필요

## 제2장 외국인력 활용실태와 쟁점

### 제1절 외국인 취업실태

#### 1. 통계청 상주 외국인의 취업실태

##### 가. 상주 외국인 취업자 수의 증가

- 한국에 체류하는 외국인은 지속적으로 증가하고 있으며, 최근에는 90일 이하 단기 체류 외국인이 빠르게 증가<sup>1)</sup>
  - 법무부 자료를 통해서 체류자격별 외국인 규모는 파악할 수 있지만, 모든 체류 외국인의 경제활동 상태, 특히 90일 이하 단기 체류 외국인의 경제활동 상태는 파악할 수 있는 자료는 없는 실정
  - 91일 이상 체류하는 상주 외국인에 대한 경제활동은 통계청의 표본조사인 ‘이민자 체류 실태 및 고용조사(舊 ‘외국인 고용조사’)’를 이용해서 파악할 수 있음
- ‘이민자 체류실태 및 고용조사’ 자료를 통해서 파악되는 상주 외국인 중에서 규모가 가장 큰 집단은 2013~2016년 기간에 비전문취업(E-9)이었으나, 2017년부터는 재외동포(F-4)가 차지
- 비전문취업(E-9) 상주 외국인은 2013년 220천 명에서 2016년 258천 명으로 증가한 이후, 약 260천 명 수준을 유지하며 등락을 보였는데 2013년에 204천 명 수준의 방문취업(H-2)은 2016년 258천 명을 기록한 이후, 감소세를 보이며 2021년에는 216천 명으로 감소
- 체류자격별 추이에서 나타나는 주요 특징 중 하나는 재외동포(F-4) 및 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7) 상주 외국인의 증가가 두드러지는 점임
  - 재외동포(F-4) 상주 외국인 규모는 지속적으로 증가하고 있으며, 2015-2019년 기간에

1) 이규용 외(2020)에서 발췌하여 정리

- 4.9%가 증가하였으며 2021년에는 380천 명으로 가장 큰 집단이 되었음
- 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7) 역시 꾸준히 증가를 보이고 있으며, 특히 2017년부터 빠르게 증가하여 2021년에는 143천 명으로 나타남
- 연령별 상주 외국인 규모에서 발견되는 특징으로, 39세 이하와 60세 이상의 규모 증가가 두드러지고 있음
- 상주 외국인의 연령별 규모를 살펴보면, 15-29세 연령대가 가장 많으며, 2015년 357천 명에서 2019년 405천 명으로 13.6% 증가했으며, 다음으로 규모가 큰 연령대는 30-39세로, 2015년 298천 명에서 2019년 357천 명으로 19.7% 증가
  - 반면 40-49세는 다소 등락은 있으나 2016년 이후 큰 증가를 보이지 않았으며 50-59세는 2013~2016년 기간에 지속적인 증가를 보인 이후, 2018년 이후 210천 명 수준을 유지
  - 60세 이상 연령대는 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2015-2019년 기간에 규모가 45% 증가하여 2019년에는 143천 명을 기록
- 최근 상주 외국인 규모 추이에서 비전문취업(E-9) 및 방문취업(H-2) 규모 증가는 약화된 반면, 재외동포(F-4)와 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)의 규모는 크게 증가
- 또한 30세 이하 상주 외국인의 지속적인 증가와 함께, 60세 이상 고령 상주 외국인 역시 증가하는 연령구조의 양극화가 나타남

〈표 2-1〉 상주 외국인의 체류자격 및 연령대별 규모 및 추이

(단위: 천 명, %)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증가 율 ('15- '19)	비중 ('19)	비중 변화 ('15- '19)
비 자	합계	1,151.1	1,199.6	1,225.3	1,300.8	1,322.6	1331.8	1331.8	14.9	100.0	0.0
	재외동포 (F-4)	215.6	242.5	277.9	306.7	312.6	335.9	380.0	45.0	23.6	4.9
체 류 자 격	비전문취업 (E-9)	257.3	258.3	255.9	262.3	261.2	252.1	216.6	1.5	19.7	-2.6
	방문취업 (H-2)	244.8	232.7	201.5	209.7	200.6	160.5	122.8	-18.1	15.2	-6.1
	기타	114.0	130.9	141.7	150.8	153.0	170.2	183.5	34.3	11.6	1.7
	유학생(D-2, D-4-1,	74.2	85.6	98.6	121.3	143.1	137.0	143.4	92.8	10.8	4.4

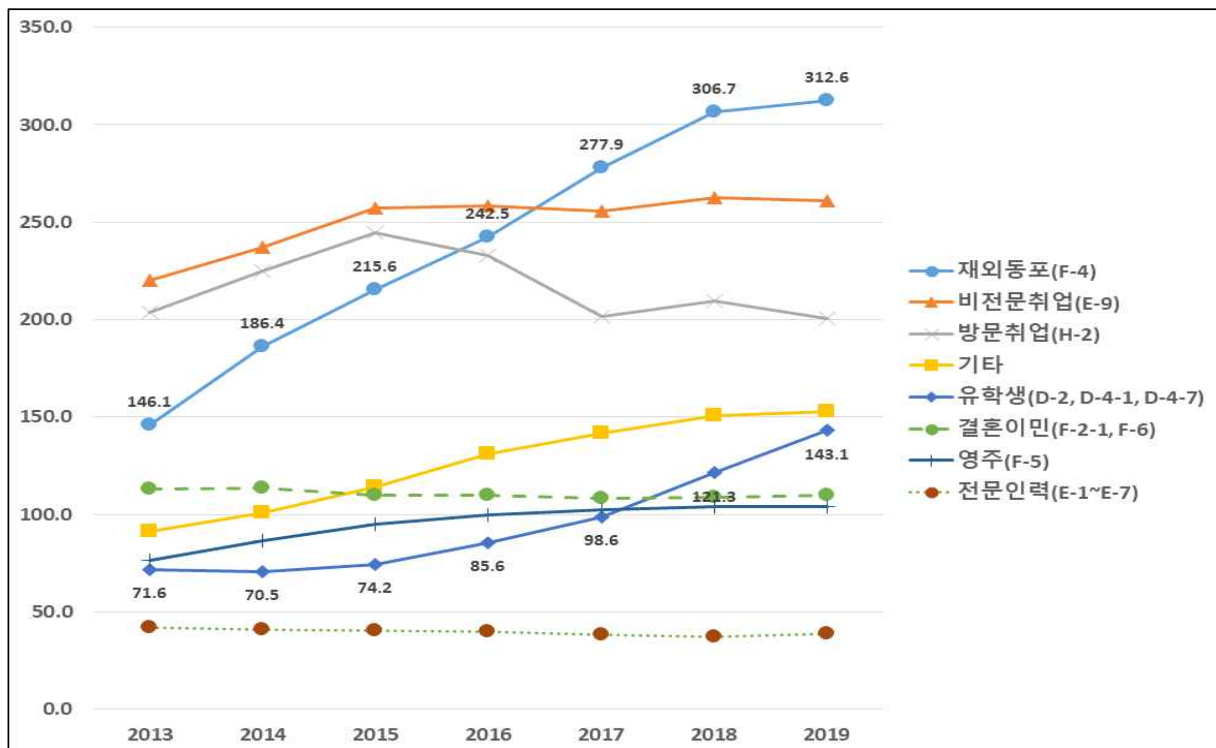
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	증가 율 (‘15- ‘19)	비중 (‘19)	비중 변화 (‘15- ‘19)
연령	D-4-7)										
	결혼이민 ( F - 2 - 1 , F-6)	110.0	110.1	108.5	108.6	109.7	121.5	127.0	-0.2	8.3	-1.3
	영주(F-5)	95.0	99.8	102.7	104.0	103.8	114.8	128.4	9.2	7.8	-0.4
	전문인력 (E-1~E-7)	40.3	39.8	38.5	37.2	38.6	39.8	40.0	-4.2	2.9	-0.6
	15~29세	356.6	373.8	372.1	387.7	405.2	384.8	350.6	13.6	30.6	-0.3
	30~39세	298.2	310.3	326.8	349.9	357.1	374.0	376.4	19.7	27.0	1.1
	40~49세	204.6	204.0	203.8	212.6	205.8	209.9	213.8	0.6	15.6	-2.2
	50~59세	193.0	203.2	199.2	213.3	211.3	206.9	220.2	9.5	16.0	-0.8
60세 이상	98.7	108.3	123.4	137.3	143.1	156.3	170.7	45.0	10.8	2.2	

주 : 코로나 영향을 고려하여 증가율은 2019년까지만 이용하여 분석

자료 : 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2021년)

[그림 2-1] 상주 외국인의 체류자격별 규모 및 추이

(단위: 천 명)



자료 : 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2019년). 이규용외(2020), <그림 2-7>에서 인용

나. 산업은 제조업, 직종은 생산관련직종 종사자 비중이 높아

- 상주 외국인의 취업 분야를 보면 2019년 기준으로 상주 외국인 취업자의 산업별 분포를 보면 광업·제조업 종사자 비중이 46.3%로 가장 많으며 그 다음으로 도소매음식 숙박업 (19.1%)임

〈표 2-2〉 상주 외국인 취업자 및 업종별 분포

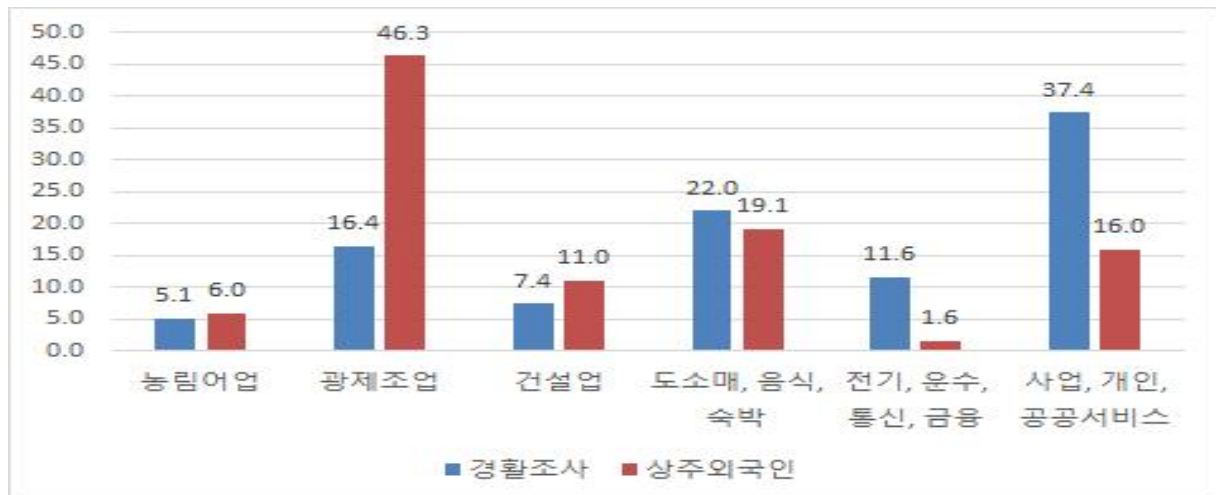
(단위: %)

		2013	2015	2017	2019
외국인 전체		100.0	100.0	100.0	100.0
산업별 분포	농림어업	4.2	4.6	5.8	6.0
	광제조업	51.5	49.1	46.0	46.3
	건설업	8.6	9.2	10.8	11.0
	도소매, 음식, 숙박	17.7	18.3	18.5	19.1
	전기, 운수, 통신, 금융	1.4	1.4	1.1	1.6
	사업, 개인, 공공서비스	16.6	17.4	17.7	16.0
직업별 분포	관리자, 전문가 및 관련종사자	10.6	9.3	8.9	8.6
	사무종사자	2.9	2.8	2.4	2.8
	서비스, 판매종사자	11.2	10.9	13.4	13.5
	농림어업 숙련종사자	2.9	2.7	2.4	2.7
	기능, 기계조작, 조립종사자	39.4	42.2	39.8	40.3
	단순노무종사자	33.0	32.1	33.1	32.1

자료: 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2019년).

[그림 2-2] 상주외국인 취업자와 경찰 취업자의 산업별 구조(2019년)

(단위: %)



자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사(2019년), 경제활동인구조사(2019년).

- 2019년 통계자료를 기준으로 상주 외국인 취업자의 산업별 분포를 비자 유형별로 살펴 보면 다음과 같은 특징이 있음
  - 첫째, 서비스업 허용 분야가 거의 없는 비전문 취업 및 전문인력비자를 제외하고는 전반적으로 사업개인공공서비스 종사자 비중은 20% 내외로 별 차이가 없으며 전문인력 비자는 사업개인공공서비스 종사자 비중이 절반을 상회
  - 둘째, 외국 국적 동포인 방문취업비자와 재외동포 비자들의 산업별 취업 분야는 다소 차이를 보이고 있으며 방문취업비자는 재외동포 비자에 비해 상대적으로 건설업 종사자 비중이 높는데 비해, 재외동포 비자는 방문취업비자에 비해 상대적으로 제조업 및 사업개인공공서비스 종사자 비중이 더 큼
  - 셋째, 농림어업 종사자 비중이 가장 큰 체류비자는 기타(방문, 동거 등)비자 체류자임

〈표 2-3〉 상주외국인 비자유형별 산업별 취업자 분포(2019년)

(단위: 천 명, %)

	전 체	농림 어업	광제 조업	건설업	도소매, 음식, 숙박	전기, 운수, 통신, 금융	사업, 개인, 공공 서비스
비전문취업	261(100)	12.9	81.6	3.0	1.4	0.0	1.1
방문취업	158(100)	1.0	28.7	29.6	26.4	0.7	13.5
전문인력	38 (100)	0.1	12.7	0.9	26.6	3.5	56.1
유학생	23 (100)	0.6	2.9	1.0	68.8	3.5	23.2
재외동포	194(100)	0.9	39.1	10.5	22.4	3.2	23.9
영주자	77 (100)	1.1	30.6	14.2	30.3	2.9	20.9
결혼이민자	56 (100)	2.5	40.4	7.8	26.0	2.3	21.0
기타	56 (100)	22.9	23.8	7.3	20.7	1.8	23.4
귀화허가자	32 (100)	3.2	37.0	8.2	30.7	2.6	18.3

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사(2019년), 경제활동인구조사(2019년).



〈표 2-4〉 상주외국인 비자유형별 직업별 취업자 분포(2019년)

(단위: 천 명, %)

	전 체	관리자, 전문가 및 관련종사자	사무종사 자	서비스, 판매종사 자	농림어업 숙련종사자	기능, 기계조작, 조립종사자	단순노무종 사자
비전문취업	100	-	-	0.1	4.8	58.1	37.0
방문취업	100	0.1	0.6	17.3	0.4	42.4	39.2
전문인력	100	66.3	5.0	20.8	0.1	5.4	2.4
유학생	100	16.7	6.2	44.9	-	1.8	30.3
재외동포	100	10.9	5.3	19.3	1.0	36.0	27.6
영주자	100	10.3	6.0	20.5	1.1	32.9	29.2
결혼이민자	100	13.7	2.0	18.9	2.4	33.0	30.0
기타	100	14.2	6.8	12.4	11.5	23.6	31.4
귀화허가자	100	5.8	4.7	25.7	2.6	29.7	31.4

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사(2019년), 경제활동인구조사(2019년)

#### 다. 외국인 인구 국제 비교

- 이민자 수요 또는 총량 규모가 산업구조나 인구변동 요인 외에 이민자 수용정책 등 다양한 요인에 기인하지만 선진국일수록 이민자 수요가 지속적으로 증대하여 왔고 이들 국가로 이동하려는 공급이 지속적으로 증가하여 온데 기인
- 2008~2018년 기간 동안 OECD 국가의 인구 및 이민자의 변화를 보여 주고 있음. 이 표는 OECD 데이터베이스에서 추출한 통계로 국가마다 통계작성 기준이 다소 차이가 있지만 한국의 통계자료를 통해 유추하면 등록외국인 개념이라고 볼 수 있음<sup>2)</sup>
  - 여기서 외국인 인구(foreign population)는 외국 국적을 보유한 해외 출생 이민자와 이민 수용국에서 태어난 이민자 2, 3세로 외국 국적을 보유한 외국인을 의미하며, 해외 출생인구 (Foreign-born population)는 해외에서 출생한 이민자로 이민 수용국의 국적자와 귀화한 외국인을 포함한 개념<sup>3)</sup>

2) OECD 데이터 베이스의 2018년 한국의 외국인 통계는 171만 명으로 이는 우리나라 2017년 등록외국인 통계와 일치하며 2018년에는 125만 명이다. 아마 2017년 통계자료가 제공된 것으로 추론된다. 국내 등록외국인 통계에는 재외동포(F-4)가 제외되어 있는데 이들의 규모가 대략 40만 여명 전후임을 고려하면 2018년 기준 3.0% 수준이다. 통계원자료에 대한 자세한 설명은 OECD 데이터 베이스의 원자료인 International migration outlook을 참조.

3) 이에 대해서는 이규용외(2015), 「이민정책의 국제비교」 p.10을 참조.

- 총인구가 2천만 명 이상의 국가를 대상으로 볼 때 인구 대비 외국인 인구 비중이나 해외 출생인구 비중이 가장 낮은 국가는 멕시코, 터키, 폴란드, 일본, 한국 등이며<sup>4)</sup> 이민자 비중이 가장 많은 나라는 독일, 스페인, 미국, 이탈리아, 영국 등으로 이들 국가들은 인구 규모도 많고 이민자 비중도 큼<sup>5)</sup>
- 국가마다 외국인 수요구조나 공급환경 등에 대한 여건이 다르기 때문에 국가별 비교를 통해 외국인 규모의 과다 여부를 논의하는 것은 한계가 있지만, 통계청 개념의 외국인 인구 비중을 고려하더라도 인구정책으로서 이민을 받아들이는 나라들을 제외하더라도 우리나라는 OECD, 국가 중 외국인 인구 비중이 낮은 국가군에 해당
- 이는 아직까지 우리나라의 고령화율이 높지 않은 측면도 있고 지정학적인 이유 등 복합적인 요인에 기인한다고 볼 수 있으나, 추세적으로 볼 때 통계청 전망에서 보듯이 우리나라의 이민자 규모는 지속적으로 증가할 전망

---

4) 같은 개념으로 파악한 2018년 일본의 외국인 인구는 256만 명으로 우리나라의 2.2배 수준이다.

5) 각국의 이민정책에 대한 많은 연구가 있으며, 이에 대한 국내의 최근 연구로는 이규용 외(2015), 「이민정책의 국제비교」를 참조하시오. 여기에는 캐나다, 호주, 독일, 영국, 스웨덴, 이탈리아, 스페인, 일본의 이민정책을 정책동향, 이민자 추이, 이민자 활용의 성과 등을 중심으로 논의

〈표 2-5〉 OECD 국가의 외국인 인구와 해외 출생 인구(2008, 2018)

(단위: 만 명, %)

	총인구		외국인인구		외국인인구비중		해외출생 인구비중	
	2008	2018	2008	2018	2008	2018	2008	2018
미국	30,409	32,717	2,184	2,242	7.2	6.9	12.5	13.6
일본	12,808	12,644	215	256	1.7	2.0	-	-
멕시코	11,041	12,533	26	42	0.2	0.3	0.7	0.9
독일	8,211	8,291	674	1,062	8.2	12.8	12.8	15.9
터키	7,105	8,141	10	92	0.1	1.1	2.1	2.8
프랑스	6,413	6,694	373	462	5.8	6.9	11.1	12.2
영국	6,182	6,644	419	599	6.8	9.0	10.7	13.8
이탈리아	5,883	6,042	343	514	5.8	8.5	9.9	10.2
한국	4,905	5,164	80	117	1.6	2.3	-	-
스페인	4,598	4,673	509	456	11.1	9.8	12.8	13.3
폴란드	3,812	3,841	6	24	0.2	0.6	-	-
캐나다	3,325	3,706	176	240	5.3	6.5	18.6	20.3
호주	2,125	2,499	-	-	-	-	25.8	29.3
칠레	1,670	1,875	-	-	-	-	1.7	4.0
네덜란드	1,645	1,723	69	104	4.2	6.0	10.6	12.9
벨기에	1,071	1,140	97	139	9.1	12.2	12.9	16.9
그리스	1,108	1,073	64	54	5.8	5.0	7.5	6.0
체코	1,043	1,063	39	52	3.8	4.9	-	-
포르투갈	1,056	1,028	45	42	4.2	4.1	-	-
스웨덴	922	1,018	52	90	5.7	8.8	13.3	18.4
헝가리	1,004	977	17	16	1.7	1.7	3.8	5.5
이스라엘	731	887	-	-	-	-	26.2	20.4
오스트리아	832	884	83	140	10.0	15.8	14.8	19.2
스위스	765	851	157	205	20.5	24.1	27.1	29.6
덴마크	549	579	30	51	5.4	8.7	6.9	10.2
핀란드	531	552	13	25	2.5	4.5	3.8	6.8
슬로바키아	541	545	4	7	0.8	1.3	1.1	3.5
노르웨이	477	531	27	57	5.6	10.7	9.3	15.5
뉴질랜드	426	489	0	0	-	-	20.6	26.0
아일랜드	449	486	52	59	11.6	12.2	-	-
슬로베니아	202	207	7	12	3.4	5.9	11.9	12.1
라트비아	218	193	40	27	18.6	14.1	15.4	12.8
에스토니아	134	132	0	21	-	16.2	-	14.8
룩셈부르크	49	61	21	29	42.1	47.4	37.6	46.2
아이슬란드	32	35	2	4	7.4	10.7	11.3	15.5

주: 1) 외국인인구 통계에서 그리스는 2017년 자료이고 멕시코는 2010년 자료임.

2) 해외출생인구 통계에서 태나다는 2016년, 그리스는 2010년/2016년, 이탈리아는 2009년, 칠레는 2017년, 뉴질랜드는 2006년, 스위스는 2011년, 터키는 2014년 자료임.

자료: <http://stats.oecd.org/> (검색일: 2020. 11. 30)를 이용하여 작성.

## 2. 인구변동과 지역별 외국인 분포 6)

### 가. 분석자료

- 이 주제를 위해 통계자료를 이용할 경우 충족되어야 할 두 가지 요건이 있는데. 첫째, 지역별 이민자 통계이고 둘째, 이들의 경제활동에 대한 정보임
- 두 요건을 만족시키는 가장 가까운 자료는 행정안전부에서 발간하는 ‘지방자치단체외국인주민현황’ 통계자료이다. 동 통계자료는 통계청의 인구주택총조사 시 수집된 행정정보를 활용하여 통계를 추출7)
- 여기서 사용된 자료는 외국인 등록·외국국적동포 거소신고 자료 및 출입국자료(법무부), 주민등록자료(행정안전부), 가족관계등록자료(대법원) 등이다. 작성 및 공표주기는 1년이며 기준은 11.1일 기준으로 시·군·구별로 읍면동 단위 전수조사이다. 비자유형별·성별·국적별·지역별 거주외국인수가 조사대상
- 여기서 외국인 주민은 90일을 초과하여 거주하는 한국국적을 가지지 않은 자와 한국국적을 취득한 자, 외국인 주민 자녀, 다문화가구이다. 구체적인 대상은 다음과 같음

〈표 2-6〉 지방자치단체 외국인주민현황 통계정보

범주	대상자	
한국국적을 가지지 않은 자 (90일 미만 단기체류자 제외)	외국인근로자	체류자격이 교수 등 취업분야(E-1~E7, E9~E10), 방문취업(H-2)인 자
	결혼이민자	체류자격을 불문하고 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 자
	유학생	체류자격이 유학(D-2), 일반연수(D-4) 중 ‘대학부설 어학원 연수(D-4-1), 외국어연수생(D-4-7)’인 자
	외국국적동포	체류자격이 “재외동포(F-4)” 중 국내 거소신고자
	기타	기업투자, 취재 등 체류자격이 외국인근로자·결혼이민자·유학생·외국국적동포에 해당하지 않는 자 및 <b>단기체류기간 초과 불법체류자</b>
한국국적을 취득한 자	국적법 제3조 및 제4조에 따라 한국국적을 취득한 자 ※ 한국인이 국적상실 후 회복한 경우 및 북한이탈주민은 제외	
외국인주민자녀	* 미성년자만 집계 ‘한국국적을 취득한 자’의 자녀 및 한국인과 결혼한 ‘한국국적을 가지지 않은 자’	

6) 이 내용은 이규용외(2021), 지역노동시장과 이민, 한국노동연구원의 내용을 요약 정리한 것임

7) 행정안전부, 「지방자치단체 외국인주민현황」 통계정보보고서, 2019.11(작성일자:2021.2.23).

	의 자녀※ 외국인주민자녀(출생)는 외국인 또는 귀화한 자의 자녀로서 국적법 제 2조(출생에 의한 국적취득)에 따른 출생과 동시에 한국 국적을 취득한 자	
다문화가구	다문화가구	귀화의 방법으로 국적을 취득한 자 또는 외국인이 한국인(귀화자 포함)과 결혼한 결혼이민자가 존재하는 일반가구(다문화 대상자의 자녀가 있는 가구도 포함)※ 다문화가구는 다문화가구의 구성원으로써, 집단시설에 거주하고 있는 다문화대상자나 자녀는 미포함
	기타동거인	한국인배우자의 직계존속 또는 외국인배우자의 직계존속 등 다문화가구구성원이나 한국인배우자, 결혼이민자, 귀화자, 자녀가 아닌 동거인

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」 통계정보보고서, 2019.11(작성일)

- 이 자료의 장점은 시군구별 외국인 유형별 이민자 정보를 제공하고 있으며 단기체류로 입국한 후 90일을 초과한 미등록 외국인도 포함하고 있다는 점이나 체류자격 유형이 범주별 자료로 묶여 있어서 보다 상세한 집단에 대한 분석을 하지 못한다는 제약이 있음
  - 이에 여기서는 외국인근로자를 고용허가제, 방문취업제, 전문인력 및 전문인력 내 특정 활동(E-7)으로 구분하고 추가적으로 비국적 취득자이면서 실질적으로 장기체류자라고 할 수 있는 거주, 영주자를 분리하기 위하여 해당 정보를 법무부에서 발간하는 출입국의 국민 통계연보 자료를 이용
  - 비록 통계적 불일치가 있으나 세부 체류자격 유형분석을 위해서는 불가피한 선택이었으며 통계 오차의 범위는 크지 않은 만큼 해당 자료의 이용에 따른 편의는 크지 않을 것으로 보임
- 한편, 지역별 이민자 통계를 이용하여 이들의 경제활동상태를 파악하는 것이 중요한데 문제는 취업자의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 행안부 자료에 따르면 외국인근로자는 취업비자를 받은 사람들을 대상으로 함
- 여기에는 두 가지 한계가 있는데 첫째, 취업비자라고 하더라도 미취업상태에 있을 수도 있고 둘째, 보다 큰 문제는 비취업비자들의 경제활동참가율이 높다는 점임
  - 가령, 통계청에서 2017년 이후 매년 조사하여 발표하고 있는 이민자 체류실태 및 고용조사의 결과(2020년 조사)에 따르면 전체 외국인 취업자 중 이들 취업비자외국인(비전문취업+방문취업+전문인력)의 비중은 48.0%<sup>8)</sup>

- 통계청 조사가 91일 이상 체류자격자를 대상으로 하고 있어서 행정안전부 통계에서 포착하고 있는 단기 체류자로서 체류기간을 초과한 비합법체류자는 제외되어 있다는 점, 방문취업자들이 지속적으로 재외동포체류자격을 획득하고 이들 집단의 고용률은 변동이 크지 않을 가능성이 크기 때문에 이들이 제외됨으로써 외국인근로자가 과소평가될 가능성이 크다는 점 등으로 인해 행정안전부 통계에 나타난 외국인근로자 통계는 이민자 경제활동의 실태를 반영하는데 미흡하다고 할 수 있음
- 이런 점에서 여기서는 다소 과대 평가될 우려도 있지만 이민자 전체를 대상으로 이들을 노동공급원으로서 파악하여 분석
- 즉 이민자 전체를 노동공급으로 보고 있는데 여기에는 비경제활동인구가 포함되어 있어 과대 평가된다는 비판이 있으나, 행정안전부 통계에서 단기체류로 입국하여 체류기간을 초과하지 않은 자 중 취업활동을 하는 외국인이 상당수에 이르고 있음을 감안하면 일정 부분은 상쇄될 수 있을 것으로 보임
- 에 따라 행안부 자료에 나타난 이민자를 이민자 경제활동인구(노동공급)로 파악하여도 큰 무리는 아닐 것으로 판단됨

#### 나. 지역별 이민자 분포와 특징

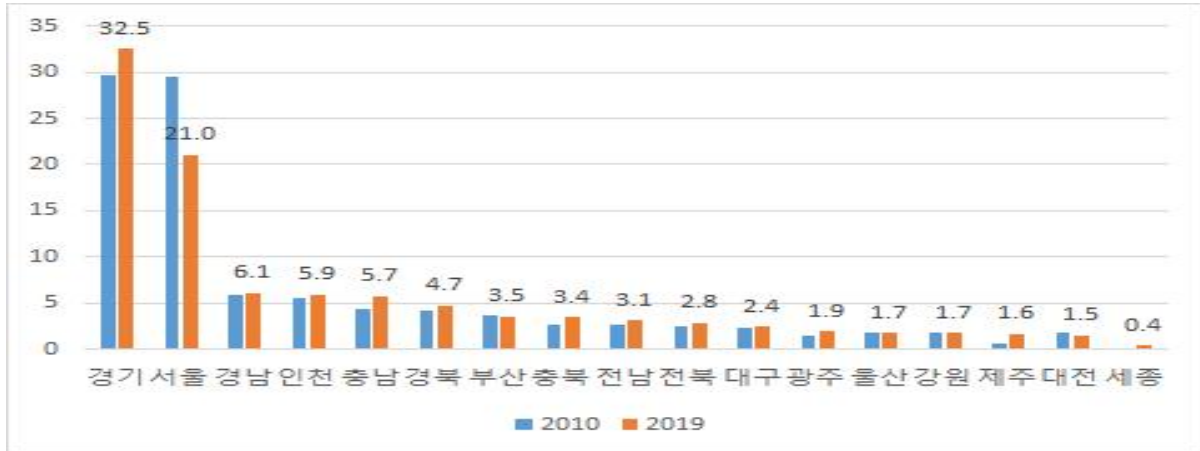
##### 1) 지역별 전체 이민자 분포

- [그림 2-3]은 전국을 100으로 하여 전체 이민자의 광역단위 지역별 분포를 2010년과 2019년 각각 지수로 표시한 결과로, 여기서 이민자는 한국국적을 가지지 않은 자, 한국국적을 취득한 자, 외국인주민자녀를 포함

---

8) 통계청, 2020년 이민자체류실태 및 고용조사 결과보도자료, 2020. 12 자료를 이용하여 계산.

[그림 2-3] 전체 이민자의 광역지역별 분포(전국=100)



자료: 지역별 이민자 결합자료<sup>9)</sup>를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

- 이민자의 지역별 분포를 보면 경기 및 서울지역이 절반 이상을 차지하고 있다. 2010년에는 서울과 경기지역의 비중이 거의 차이가 없었으나 2019년에는 경기지역 거주 이민자가 전체 이민자의 32.5%로 서울지역(21.0%)을 훨씬 상회
- 2010년과 2019년 두 시점을 비교하면 서울을 제외하고는 대부분 지역에서 이민자 비중이 증가

<표 2-7> 연도별 이민자 추이

(단위: 명, %)

	광역시		도 - 시지역		도 - 군지역	
	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중
2010	522,848	2.3	533,550	2.3	82,885	2.2
2011	570,092	2.5	600,460	2.6	94,454	2.5
2012	628,752	2.7	677,041	2.9	103,784	2.7
2013	632,242	2.7	706,426	3.0	106,963	2.9
2014	671,701	2.9	781,549	3.2	116,220	3.1
2015	692,117	3.0	883,343	3.6	135,553	3.8
2016	698,661	3.0	923,984	3.8	142,019	4.0
2017	728,985	3.2	982,688	4.0	149,411	4.2
2018	794,014	3.5	1,095,464	4.4	165,143	4.6
2019	851,467	3.7	1,184,966	4.7	180,179	5.1
2010-19 증가율(%)	5.57		9.27		9.01	

주 1. 이민자=한국국적을 가지지 않은 자 + 한국국적을 취득한 자 + 외국인주민자녀

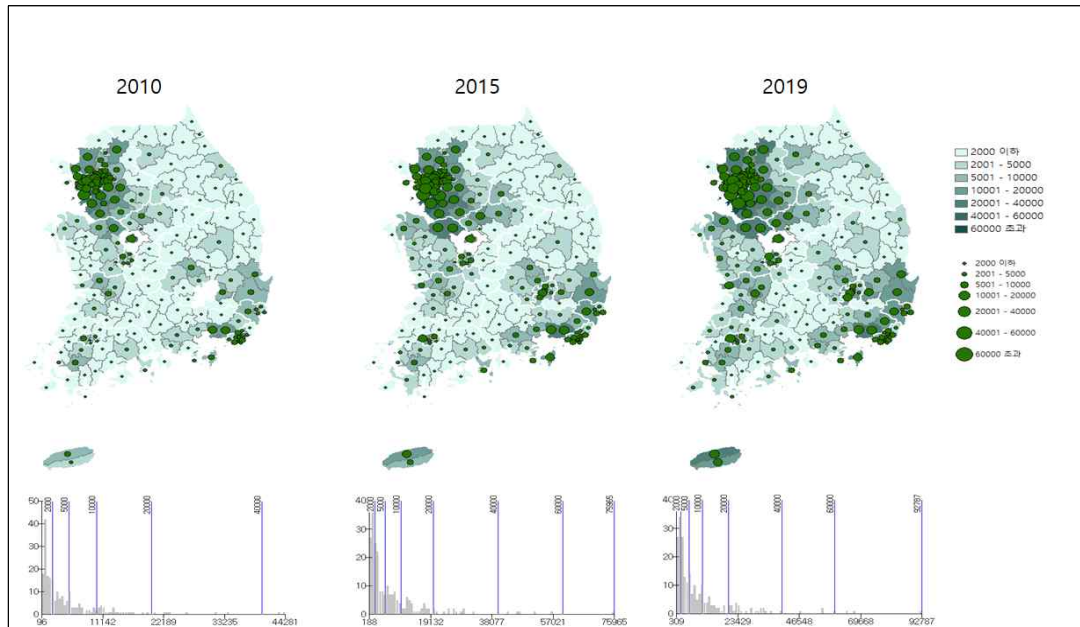
2. 이민자 비중 = 이민자 수/주민등록 인구수\*100

자료: 지역별 이민자 결합자료<sup>10)</sup>를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

9) 제1절에서 이야기한 바와 같이 동 자료는 행정안전부, 지방자치단체외국인주민현황 자료와 법무부 출입국 외국인정책본부의 출입국통계연보를 결합하여 작성한 자료이며 이를 편의상 지역별 이민자 결합자료라고 하고 이하에서는 이 용어를 사용한다.

- 한편, 같은 지역이라고 하더라도 수도권 및 특정지역의 밀집현상을 볼 수 있음
  - [그림 2-4]은 이민자의 지역별 분포를 이민자 규모에 따라 해당지역을 음영으로 표시하고 이를 다시 규모별로 원모양의 크기로 표시하였다. 표에서 보듯이 수도권과 부산 및 동부경남 그리고 전남 지역에 이민자 거주비중이 높음을 알 수 있음

[그림 2-4] 이민자의 지리적 분포의 변화



자료: 지역별 이민자 결합자료를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

- 이를 보다 구체적으로 살펴보면 <표 2-8>과 <표 2-9>는 광역도를 기준으로 시지역과 군지역의 이민자 분포 및 추이를 보여주고 있음
  - 숫자상으로 보면 2019년 기준으로 시지역의 경우, 경기지역이 압도적으로 가장 많으며, 그 다음으로 경남, 충남 순이며 군지역은 전남과 충북지역에 이민자가 가장 많이 거주
  - 인구대비 비중으로 보면 시지역의 경우 충남지역이 6.0%로 가장 많으며, 그 다음으로 경기지역(5.4%), 제주지역(5.2%)순
  - 군 지역의 경우 충북지역이 4.9%로 가장 많으며, 그 다음으로 충남(3.1%) 순임

10) 제1절에서 이야기한 바와 같이 동 자료는 행정안전부, 지방자치단체외국인주민현황 자료와 법무부 출입국외국인정책본부의 출입국통계연보를 결합하여 작성한 자료이며 이를 편의상 지역별 이민자 결합자료라고 하고 이하에서는 이 용어를 사용한다.



〈표 2-8〉 광역도 단위 ‘시’ 지역의 이민자 추이

(단위: 명, %)

	2010년		2015년		2019년		2010-19 (%p)
	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중	
경기	333,640	3.0	543,347	4.4	712,579	5.4	2.4
강원	12,423	1.1	17,801	1.6	25,673	2.3	1.2
충북	16,641	1.5	26,915	2.3	39,653	3.3	1.8
충남	38,428	2.6	72,829	4.4	104,610	6.0	3.4
전북	21,122	1.4	33,540	2.2	47,015	3.2	1.8
전남	12,139	1.2	20,661	2.0	29,084	2.8	1.6
경북	35,734	1.7	55,152	2.6	79,798	3.7	2.0
경남	56,075	2.0	93,574	3.3	112,081	3.9	1.9
제주	7,348	1.3	19,524	3.2	34,473	5.2	3.9

자료: 지역별 이민자 결합자료를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

〈표 2-9〉 광역도 단위 ‘군’ 지역의 이민자 추이

(단위: 명, %)

	2010년		2015년		2019년		2010-19 (%p)
	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중	이민자	인구대비비중	
경기	4,181	2.2	6,156	3.0	7,511	3.5	1.3
강원	6,618	1.6	9,452	2.3	12,831	3.3	1.7
충북	13,497	3.4	25,158	6.2	35,227	8.3	4.9
충남	10,446	1.9	15,360	3.4	22,447	5.0	3.1
전북	7,328	2.1	10,644	3.3	15,136	4.7	2.6
전남	19,166	2.2	30,203	3.9	39,635	5.2	3.0
경북	10,924	2.0	19,767	3.8	24,798	4.8	2.8
경남	10,725	2.1	18,813	3.9	22,594	4.9	2.8

자료: 지역별 이민자 결합자료를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

#### 나. 주요 체류자격별 이민자 분포

- <표 2-10>은 주요 체류자격별 이민자 수 및 이들이 당해년도 전체 이민자에서 차지하는 비중을 보여주고 있음
- 방문취업자수는 지속적으로 감소추이를 보이고 있으며, 비정문취업자수와 전문인력은 2015년 이후 거의 변동이 없으며 장기체류자수는 2011년에 가장 많은 규모를 보였으나 이후 감소추이를 보이다가 2015년 이후 증가 추이

- <표 2-11>은 주요 체류자격별 이민자 분포를 수도권과 비수도권, 광역시, 중소도시, 군 지역으로 구분하여 분류
  - 이민자 전체적으로보면 2019년 기준으로 는 수도권 거주자 비중(53.4%)이 비수도권 지역 거주자 비중(40.6%)에 비해 높지만 추세적으로 수도권 거주자 비중이 감소 추세
- 주요 체류자격별로 볼 때 수도권 비중이 가장 높은 집단은 방문취업자로 2019년 기준 81.3%이고 그 다음으로 외국국적 동포 77.4% 장기체류자(거주+동반+영주자격) 76.4%
  - 분포 면에서 볼 때 2019년 기준 군지역 거주자가 상대적으로 가장 높은 집단은 비전문취업(17.1%)이며, 광역시 거주자 비중이 중소도시 지역보다 높은 집단은 한국국적취득자와 전문인력으로 나타남

<표 2-10> 주요 체류자격별 이민자 추이와 비중(전체 이민자=100)

(단위: 명, %)

	결혼이민자		유학생		외국국적동포			
	인원	이민자대비비중	인원	이민자대비비중	인원	이민자대비비중		
2010	125,087	11.0	80,646	7.1	50,251	4.4		
2011	141,654	11.2	86,947	6.9	83,825	6.6		
2012	144,214	10.2	87,221	6.2	135,020	9.6		
2013	147,591	10.2	83,484	5.8	187,616	13.0		
2014	149,764	9.5	80,570	5.1	233,265	14.9		
2015	144,912	8.5	82,132	4.8	216,209	12.6		
2016	159,501	9.0	95,907	5.4	235,926	13.4		
2017	160,653	8.6	117,083	6.3	276,750	14.9		
2018	166,882	8.1	142,716	6.9	296,023	14.4		
2019	173,882	7.8	160,564	7.2	303,245	13.7		
	비전문취업(E9)		방문취업(H2)		전문인력(E1~7)		장기체류(F2,F5)	
	인원	이민자대비비중	인원	이민자대비비중	인원	이민자대비비중	인원	이민자대비비중
2010	217,108	19.1	282,801	24.8	42,550	3.7	184,137	16.2
2011	231,248	18.3	300,554	23.8	45,497	3.6	203,324	16.1
2012	225,001	16.0	235,147	16.7	48,541	3.4	147,439	10.5
2013	241,098	16.7	235,182	16.3	48,504	3.4	139,797	9.7
2014	265,256	16.9	279,291	17.8	47,607	3.0	149,883	9.5
2015	271,310	15.9	282,995	16.5	46,726	2.7	161,740	9.5
2016	274,168	15.5	250,005	14.2	46,658	2.6	169,496	9.6
2017	273,406	14.7	225,455	12.1	44,680	2.4	176,513	9.5
2018	274,727	13.4	246,189	12.0	44,596	2.2	182,846	8.9
2019	270,751	12.2	223,513	10.1	44,143	2.0	196,441	8.9

자료: 지역별 이민자 결합자료를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

〈표 2-11〉 주요 체류자격별 이민자 분포

(단위: %)

	이민자 계			외국국적			한국국적취득			이민자 자녀		
	2010	2015	2019	2010	2015	2019	2010	2015	2019	2010	2015	2019
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
수도권	64.7	61.2	59.4	66.5	62.9	61.0	71.4	64.7	63.1	46.6	46.9	45.2
비수도권	35.3	38.8	40.6	33.5	37.1	39.0	28.6	35.3	36.9	53.4	53.1	54.8
광역시	45.9	40.5	38.4	46.6	40.6	38.6	50.3	44.2	41.7	36.8	36.8	35.0
시 지역	46.8	51.6	53.5	47.0	52.2	54.0	43.2	48.1	50.6	48.2	50.4	51.9
군 지역	7.3	7.9	8.1	6.3	7.2	7.5	6.4	7.7	7.7	15.0	12.9	13.0
	외국인근로자			결혼이민자			유학생			외국국적동포		
	2010	2015	2019	2010	2015	2019	2010	2015	2019	2010	2015	2019
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
수도권	70.5	59.9	58.3	55.3	52.5	56.1	40.7	52.9	51.0	82.8	77.8	77.4
비수도권	29.5	40.1	41.7	44.7	47.5	43.9	59.3	47.1	49.0	17.2	22.2	22.6
광역시	41.8	32.1	28.0	42.8	39.7	39.6	53.3	64.1	59.4	66.8	48.8	42.1
시 지역	51.7	58.7	61.2	46.3	50.1	51.8	41.5	33.5	37.8	31.4	47.5	54.4
군 지역	6.5	9.1	10.8	10.9	10.3	8.6	5.1	2.4	2.8	1.9	3.7	3.6
	비전문취업			방문취업			전문인력					
	2010	2015	2019	2010	2015	2019	2010	2015	2019			
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100			
수도권	52.8	44.9	45.6	84.8	80.3	81.3	58.5	58.3	55.0			
비수도권	47.2	55.1	54.4	15.2	19.7	18.7	41.5	41.7	45.0			
광역시	21.4	18.8	16.0	52.8	43.5	41.2	52.4	53.0	50.8			
시 지역	67.3	66.4	66.9	43.8	53.0	56.0	43.8	43.5	45.3			
군 지역	11.3	14.8	17.1	3.4	3.5	2.7	3.9	3.4	3.9			
	특정활동(E-7)			장기체류(거주+영주)								
	2010	2015	2019	2010	2015	2019						
전국	100	100	100	100	100	100						
수도권	72.0	68.5	59.1	60.0	76.5	76.4						
비수도권	28.0	31.5	40.9	40.0	23.5	23.6						
광역시	63.1	57.2	47.8	47.1	49.8	45.9						
시 지역	35.1	40.8	49.2	44.0	47.0	51.2						
군 지역	1.8	2.0	3.0	8.9	3.1	2.9						

자료: 지역별 이민자 결합자료를 이용하여 작성, 이규용외(2021)

- 이민자들이 초기에는 지역중소기업이나 농어촌지역으로 유입되더라도 시간이 흐름에 따라 일자리 기회가 많고 인프라가 구축된 지역으로 이동
  - 따라서 인력부족해소를 위한 외국인 유입을 확대하더라도 이민자의 지리적 이동가능성을 고려하면 이민자 수요와 공급간 미스매치 발생가능성이 있음
  - 앞의 표에서 보듯이 동포인력의 경우 80% 가량이 수도권에 거주
  
- 따라서 지역단위의 노동시장을 고려하지 않은 외국인 유입확대는 지역산업 특성에 따라 내국인 유입에 따른 일자리 경쟁이라는 측면과 또 한편으로는 인력부족이 심한 일부 지역 및 업종에서의 외국인 수급불일치 문제를 야기
  - 따라서 지역노동시장수급 구조를 고려한 외국인 유입 및 관리정책이 필요

## 제2절 외국인력 활용과 쟁점

### 1. 외국인력 활용과 내국인 노동시장 영향

#### 가. 경제활동인구조사와 외국인 통계

##### □ 통계 반영상의 쟁점

- 외국인 유입에 따른 노동시장 형향 추정을 위한 경제활동인구조사 통계 이슈는 크게 두 가지 관점에서 접근이 가능
  - 첫째, 경제활동인구조사는 상주인구를 대상으로 하고 있기 때문에 체류외국인 중 경활통계에 반영되는 외국인은 91일 이상 장기체류자격자만 해당되어 90일 미만의 단기체류의 경제활동인구는 배제
  - 둘째, 경제활동인구조사의 모수추정시 조사시점의 인구가 반영되지 않기 때문에 외국인 유입변동이 심한 경우 당해 시점의 노동시장동향과 실제의 노동시장 동향은 괴리가 있을 가능성
    - 조사시점에서 이전기에 비해 외국인 규모가 줄어들었다면 경활의 취업자 통계는 과대 추정 가능성이 있고(코로나 시기), 반대로 코로나 이후 외국인 입국자가 증가하고 있는 경우에는 경활 취업자 통계는 과소 추정가능성이 있음
- 통계청 조사는 상주외국인(91일 이상 체류)을 대상으로 한 조사이기 때문에 단기체류자는 제외
  - 따라서 노동시장에서 취업하고 있는 외국인 취업자수를 추정하기 위해서는 단기체류 입국자(체류기간 초과한 불체자 포함) 중 취업규모를 파악하여야 하나 이는 통계의 제약으로 추론이 필요
- 통계로 포착되는 외국인 취업자보다 실제 노동시장에서는 이 보다 많은 외국인 취업자가 체류할 가능성이 있음
  - 통계청에서 작성하고 있는 이민자(외국인 포함)통계에는 90일 이하 단기체류 입국자가

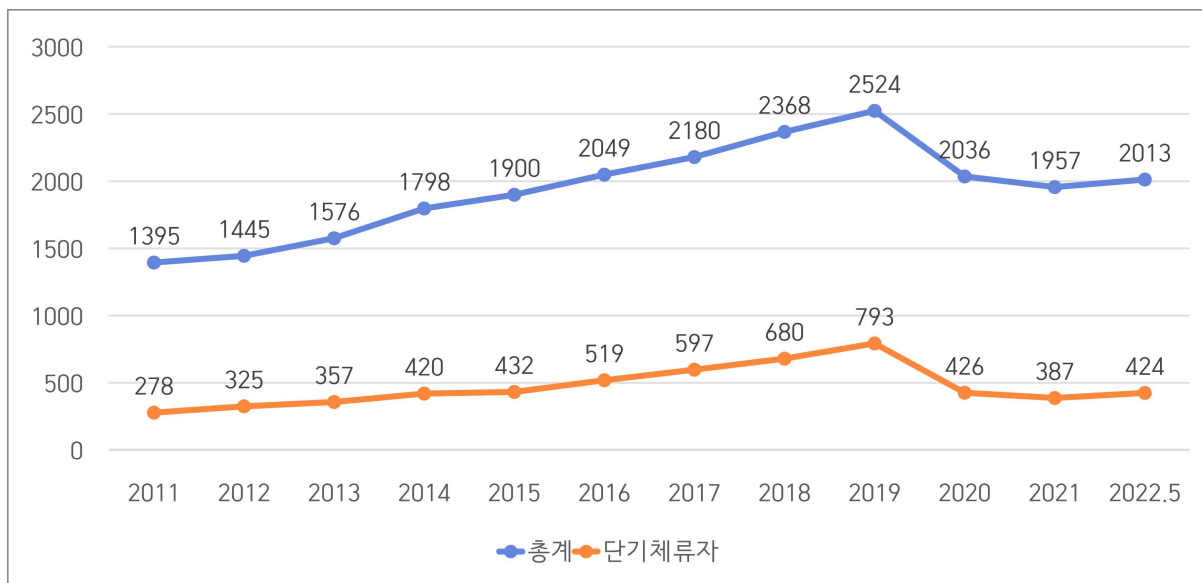
- 모집단에서 제외되어 있는데 최근 들어 단기체류 입국자가 증가하고 있고 단기체류자의 1/3가량은 불법체류상태이며 이들 중 상당수가 취업활동에 종사하고 있는 것으로 추정
- 특히 불법체류 증가의 대부분은 단기체류자이며 불법체류자의 상당수가 취업활동에 종사하고 있을 가능성이 높음

□ 최근의 외국인 동향과 특징

- 체류외국인은 지속적인 증가추이를 보여 오다 코로나 19를 계기로 감소
  - 이러한 동향은 코로나 이전까지는 외국인 유입에 따른 경찰취업자 통계가 과소추정되었을 가능성이 있으며 코로나 직후에는 과대추정되었을 가능성을 배제못함
  - 또한 단기체류자의 취업활동 가능성을 고려할 때 전반적으로 이들의 유입증가추이를 감안하면 외국인 유입이 경찰취업자 통계에 영향을 미쳤을 가능성이 있음

[그림 2-5] 체류 외국인 추이

(단위, 1000명)



자료 : 법무부·출입국외국인정책본부, 통계월보

- 단기체류입국자는 경제활동인구조사에서 배제되기 때문에 단기체류자들이 취업에 종사하는 경우

- 1) 이들이 내국인을 대체하지 않는다면 경활조사상의 취업자수는 단기체류 취업자규모만큼 추가 고용증대가 발생하고 있음을 의미
- 2) 이들이 모두 내국인을 대체한다면 국내 취업자 규모는 통계상 해당 규모만큼 줄어들고 실업 또는 비경활인구의 증가로 나타날 가능성이 있음
  - 단기 체류 규모가 추세적으로 일정하고 이들의 고용구조가 변화하지 않는다면 경활통계의 해석은 달라지지 않을 것임
  - 그러나 단기체류 규모가 증가하고 이들의 고용구조가 변화한다면 경활통계의 변동을 파악하는데 일부 기여할 수 있을 것으로 보임

〈표 2-12〉 체류 외국인 증감 추이

(단위, 천 명)

	전체	단기	장기
2012	50	47	3
2013	131	32	99
2014	222	63	159
2015	102	12	90
2016	150	87	63
2017	131	78	53
2018	187	82	105
2019	157	113	44
2020	-488	-367	-121
2021	-79	-39	-40
2022.5	56	38	19

주 : 2022.5 통계는 전년말 대비임

자료 : 법무부·출입국외국인정책본부, 통계월보

□ 외국인 취업자의 국내 노동시장 영향에 대한 추론

- 통계청의 경제활동인구조사는 외국인을 반영하여 작성하고 있으나 외국인고용구조의 특성상 실제 취업하고 있는 외국인력보다 과소추정되고 있을 것으로 판단
  - 따라서 통계적으로 나타나고 있는 경제활동인구상의 고용변동(가령, 고용감소 또는 일자리 증가의 둔화)의 이면에는 외국인 집중산업이나 직종에서의 외국인 취업자증가가 반영되지 못하는 통계적 착시현상과 외국인 고용 증가에 따른 내국인 일자리 대체 가능성이 반영되어 있을 가능성이 있음

- 외국인 고용에 따른 내국인 고용 및 임금의 영향에 대한 국내 기존 연구들은 부분적으로 고용에 미치는 부정적 영향이 있음을 지적

〈표 2-13〉 외국인력 유입이 내국인 고용에 미치는 영향, 국내 연구

연구	표본	방법론	결과
한진희, 최용석(2006)	중소기업실태조사보고 1997-2001	산업별 숙련도별 성별 편차, 산업고정효과	외국인 산업연수생이 제조업에서 기계 조작 및 조립공 등 반숙련 노동력을 대체함.
Kim(2014)	고용보험 원자료 2004-2005	사업장 내 직종별 편차, 사업장 고정효과	사업장내 직종별 분석에서 외국인 근로자와 중졸 이하 학력의 내국인 근로자가 대체관계
이규용외(2014)	고용보험 원자료 제조 업 피보험자 300인 이 하 사업장 2003-2014	사업장별 편차, 도구변 수	사업장 고정효과를 제거한 후에는 내 국인의 고용에 대한 뚜렷한 효과가 관 찰되지 않음.
이혜경외(2016)	고용허가제 원자료와 고용보험 원자료 연결 표본 2004-2014	성향점수매칭	2005-2008년 지속 사업장 중 외국인 근로자를 7~24개월 활용한 사업장에서 고용량 증가, 24개월 이상 활용한 사업 장에서 고용증가를 하락, 2009-2012년 지속 사업장 중에서는 외 국인 근로자를 24개월 이상 활용한 사 업장에서 고용증가를 하락
김정호(2017)	고용허가제 원자료와 고용보험 원자료 연결 표본 2004-2013	패널분석	내국인 전체적으로는 유의하지 않으나 여성근로자의 고용은 축소 시기별로 차이를 보이고 있는데 2007 년 3월 이전에는 내국인 고용감소, 2007-2011년에는 고용증가. 2012-2013 년에는 고용에 부정적 서비스업에서 대체성이 강함
이규용외(2017)	고용허가제 원자료와 고용보험 원자료 연결 표본 2004-2013	PSM 분석	방문취업 초기에는 보완성, 그러나 시 간이 흐를수록 (-)의 영향을 보이고 있으나 통계적 유의설은 없음 - 자료 포괄범위가 적음
이종관(2020)	지방자치단체 외국인 주민현황자료와 인구주 택총조사: 2010-15	변이할당 도구변수추정 법	아래참조



□ 코로나 19의 영향

- 코로나 19로 외국인 유입이 줄어들음에 따라 기존의 외국인들의 노동이동에 따른 내국인 노동시장에 미치는 영향은 다양한 형태로 나타났을 가능성이 있음
- 코로나19로 국경이 봉쇄되고 이민자의 입국이 어려워지자 이민자 의존도가 높은 업종에서 인력난을 겪음
  - 이민자의 임금이 상승하였으며 비합법 취업 이민자는 비합법이라는 이유로 상대적으로 합법 이민자에 비해 낮은 임금을 받았지만 인력부족이 심화됨에 따라 이들에 대한 수요가 증가하여 합법여부와 관계없이 임금수준이 비슷
- 지역노동시장의 인력부족 현상 심화는 불법체류에 대한 단속을 어렵게 만들어 이로 인해 비합법이라는 특성을 이용하여 이동이 더 자유롭고 빈번
  - 비합법 이민자가 합법적으로 취업한 이민자보다 많은 이윤을 창출하고 근로환경이 좋은 곳을 골라서 이동하게 되는 경우도 있음
- 인력난을 겪고 있는 산업과 지역에서 이민자는 보완 역할을 하며 내국인이 유입되지 않는 업종에서 중요하나 이민자에게만 의존할 경우, 농업 기반이 무너질 가능성이 있음을 확인
  - 관리되지 않은 이민자 유입이나 불법체류자에 의존하는 일부 업종의 이민자 활용정책은 노동시장의 왜곡이나 산업생태계에도 영향을 미치기 때문에 이민정책에 대한 보다 적극적인 정책개발이 필요

### 3. 추정 가능한 외국인력 규모와 시사점

- 국내에서 취업하고 있는 외국인은 크게 다음의 세 그룹으로 구분
  - 1) 취업비자 외국인(고용허가제, 전문인력, 방문취업제 등),
  - 2) 비취업비자이지만 취업활동이 가능한 체류자격(거주<F-2>, 유학생<D-2>, 동반<F-3>, 재외동포<F-4>, 영주<F-5>, 결혼이민<F-6>)
  - 3) 불법체류자

- 이 중 정부가 적극적인 개입을 통해 공급을 조절 가능한 비자는 취업비자와 유학생 비자, 영주비자이나 유학생의 경우 졸업 이후 활용이라는 점에서 직접적인 노동공급 원으로 보기는 한계가 있고 영주비자의 경우 노동력공급보다는 정주형 이민정책의 틀에서 접근하여야 하는 만큼 기본적으로 외국인력 공급확대는 취업비자 외국인력에 초점을 맞출 필요가 있음
  - 국내 체류 외국인 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 동포인력의 경우 그 동안 지속적으로 증가추이를 보이고 있으나 향후에는 증가 폭이 둔화될 전망이며 CIS국가들을 중심으로 젊은 층의 유입이 지속될 가능성이 크나 가장 많은 비중을 차지하고 있는 중국동포의 유입은 줄어들 전망이며 국내 체류 재중동포의 고령화도 점차 확대될 전망
- 통계청 외국인 고용조사에 따르면 상주 외국인 기준 국내 외국인 취업자수는 895천명(귀화허가자 포함)이나 실제로는 이보다 더 많은 것으로 추론
- 통계청 조사에 포착되지 않은 단기체류 입국자 중 불법체류 상태에 있는 외국인수는 207년부터 증가하기 시작하여 2019년 말 293천 명에 이르렀으며 2020년 9월에도 290천 명을 기록
  - 단기체류자를 포함하여 전체 불법체류자는 2020년 9월 기준 396 천명으로 높은 수준을 보여주고 있는데 불법체류자의 대부분이 경제활동에 종사하고 있음을 고려하면 국내 외국인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있음을 시사
  - 불법체류자의 증가는 합법적인 외국인력 공급의 제약, 저임금 외국인근로자에 대한 수요, 계절적 혹은 간헐적 외국인력 활용수요 증가 등 1) 총량적인 외국인력 수요에 비해 공급 부족 2) 다양한 형태의 고용계약에 부합하지 못하는 경직적인 외국인력제도 운영 등에 기인
- 다음의 표는 2019년 기준 국내 취업활동 중인 외국인력 규모를 추정한 것으로 불법체류자 수요를 대체하기 위해서는 조절 가능한 외국인력의 공급을 확대할 필요성이 있음
- 특히 농어촌지역의 인구유출, 제조업 분야의 인력 부족, 돌봄 시장 등에서의 외국인력 수요를 고려할 때 일부 내국인 대체가능성을 고려하더라도 당분간 외국인력 수요는 확대될 가능성이 클 것으로 판단됨

〈표 2-14〉 2019년 외국인 취업자 추정치

(단위: 명, %)

체류자격	법무부 자료	통계청 자료	취업자 추정치	비중	참고
	체류자 집단별 계	상주인구 체류자격별 고용률			
재외동포(F-4)	464,152	62.2%	288,802	20.5%	
비전문취업(E-9)	276,755	99.9%	276,378	19.7%	
방문취업(H-2)	226,322	78.8%	178,367	12.7%	
영주(F-5)	153,291	73.9%	113,266	8.1%	
거주(F-2) 결혼이민(F-6)	174,705	51.2%	89,407	6.4%	
교수(E-1) 회화(E-2) 연구(E-3) 기술지도(E-4) 전문직업(E-5) 예술행행(E-6) 특정활동(E-7)	44,936	99.4%	44,680	3.2%	
유학(D-2) 일반연수(D-4)	181,945	16.1%	29,228	2.1%	
구직(D-10) 선원취업(E-10)	23,022	100.0%	23,022	1.6%	고용률 100% 가정
방문동거(F-1) 동반(F-3) 기타(G-1) 관광취업(H-1) 관광상륙(T-1) 기타(Others)	246,967	36.3%	89,704	6.4%	체류자격 기타의 고용률(36.3%) 가정
<b>상주 외국인 취업자 추정치</b>			<b>1,132,854</b>	<b>80.6%</b>	
체류자격	계	고용률 가정	취업자 추정치	비중	참고
사증면제(B-1)	<i>불체자</i> 288,600	65.3%	188,456		상주 인구 전체 고용률 65.3% 가정
관광통과(B-2) 단기방문(C-3) 단기취업(C-4)	<i>불체자 제외 체류자</i> 423,035	20.0%	84,607		불체자 제외 체류자의 1/5 취업 가정
<b>단기 외국인 취업자 추정치</b>			<b>273,063</b>	<b>19.4%</b>	
<b>총 외국인 취업자 추정치</b>			<b>1,405,917</b>	<b>100.0%</b>	

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 통계청 이민자 체류실태 및 고용조사.

- 이런 점에서 향후 외국인력 정책은 한 나라 전체의 가용 가능한 체류 외국인 규모(91일 이상 체류자<불법체류자 포함>)를 추정하고 이에 부합하여 각 비자 유형별 외국인력 도입정책을 도모하는 방향으로 추진할 필요가 있음
  - 현재와 같이 각 비자 유형별로 접근할 경우 총량적인 외국인력 규모와의 정합성을 갖기가 어려울 뿐 만 아니라 비자유형별 연계를 통한 외국인력 활용도 제고도 도모하기 어려움
  
- 추가적으로 중요한 제도 개선방안 중 하나가 현재의 외국인력 도입은 대부분 상용계약을 전제로 도입하고 있는데 농어업이나, 서비스업, 나아가 제조업의 경우에도 계절적인 수요가 증가하고 있고 외주화도 확대되고 있어서 다양한 고용형태에 부합하는 외국인력 공급기반을 마련할 필요가 있음
  - 이런 점에서 공공성(주체가 공공기관)에 기초한 파견근로제도나 근로자 공급사업 등 플랫폼에 기반한 외국인력 활용방안도 모색할 필요가 있음

## 제3장 최근 일본의 외국인력 활용제도 개편과 시사점

### 1. 개요

- 일본이 외국인력에 관하여 언급한 것은 1989년 ‘제6차 고용대책기본계획’ 으로 동 계획에서 “고도전문직은 가능한한 도입하지만”, “이른바 단순 외국인노동자 도입에 관해서는 충분히 신중하게 대응한다”고 결정
- 1980년대 후반 버블경제의 영향으로 노동력 부족이 매우 심각하였는데 일본 정부는 1990년부터 브라질이나 칠레 등에 살고있는 일본계 외국인(닛께진 日系人)에게 3년간의 정주 체류자격을 발급하여 자유롭게 일본에서 일할 수 있도록 함
- 1993년부터는 기능연수생·실습생 제도를 도입하여 외국인이 일본의 높은 수준의 기능을 배워서 본국에 돌아가 경제발전을 꾀하도록 하는 한편, 일본 중소기업은 부족한 노동력을 확보하도록 했으며 외국 유학생을 많이 유치하여 ‘자격외 활동’으로 아르바이트를 할 수 있도록 허가함
- 일본의 이른바 단순외국인 노동자는 닛께진(신분에 의한 입국), 기능실습생, 자격외 활동(주로 [유학생])이 있었는데 2019년 4월부터 [특정기능]제도가 새롭게 도입되어 총 4종류의 도입제도<sup>11)</sup>가 있는데 특정기능은 기본적으로 기능실습생의 연장제도로 볼 수 있음

### 2. 기능실습제도와 특정기능의 비교

#### □ 기능실습제도

- 기능실습은 1호, 2호, 3호가 있음

---

11) 그 외에 인도네시아, 필리핀, 태국으로부터 경제협력협정(EPA)의 일환으로 개호/간호사를 도입하고 있다.

- 기능실습 1호는 기능실습의 체류자격으로 일본에 체류하는 1년 차에 주어지며 1호에는 도입기업 또는 감리단체가 실습생의 일본입국 후 약 2개월 강습을 실시해야 하는데, 내용은 일본어, 생활일반에 필요한 지식, 출입국 또는 노동법 위반 시 대응방법이나 실습생 법적보호에 필요한 정보, 기타 원활한 기능실습 습득에 기여하는 지식임
- 2호는 기능실습 1호 자가 실기시험 및 학과시험을 합격하면 주어지는데 일본 체류 2년과 3년 차에게 주어짐
- 3호는 2호 자가 실기시험에 합격하면 주어지는 체류자격으로 2017년 11월에 도입되었으며 우량 실습실시자(기업)와 감리단체에 한정하여 허용되며, 2호에서 3호로 전환되기 위해서는 당해 실습생은 2호 수료 후 귀국 후 1개월 이상 머물러야 함
- 또한 기능실습 2호와 같은 직종이고 기능검정 3급에 해당하는 실기시험에 합격해야 함

〈표 3-1〉 기능실습 체계

연차	체류자격	내용
1년차	기능실습 1호	강습 (원칙 2개월) 고용관계 아님 (관리단체가 실시) 실습 : 도입기업 (실습실시자) 와의 고용 관계 하에 관리단체의 방문 지도·감독
기초급 (실기시험 및 학과시험이 필수) , 합격자는 기능실습2호로 이행		
2년차 3년차	기능실습 2호 (체류기간 갱신)	실습
3급 : 실기시험이 필수, 합격자는 '기능실습3호'로 이행		
4년차 5년차	기능실습 3호 (체류기간 갱신) (1개월 이상 일시 귀국)	실습 : 우량관리단체 및 실시자에 한정

- '기능실습이 허용되는 직종과 작업은 2020년 10월 현재 82직종 148작업임
  - 농업관계(2직종 6작업), 어업관계(2직종 10작업), 건설관계(22직종 33작업), 식품제조관계(11직종 16작업), 섬유/의복관계(13직종 22작업), 기계/금속관계(15직종 29작업), 기타(16직종 29작업)로 주로 제조업, 건설업, 농업, 어업 등이 해당
- 기업규모별로 기능실습생을 도입할 수 있는 기본인원 한도가 정해져 있음
  - 대체로 기업의 상근직원 수의 10%에 해당하는 기능실습생을 도입할 수 있는

데 기업규모가 클수록 그 비율이 작아짐

○ 기능실습생 도입 주체

- 크게 [단체감리형]과 [기업단독형]<sup>12)</sup>이 있는데 2019년 말 현재 기능실습생 기준 전자가 97.6%, 후자가 2.4%로 전자가 압도적으로 많음

〈표 3-2〉 기업의 상근자 총수별 기능실습생 수

기업의 상근직원 총수	제1호(1년:기본인원 수)	제2호(2년)	우량기준 적합자		
			1호(1년)	2호(2년)	3호(2년)
301명 이상	상근직원 총수의 1/20	기본인원 수의 2배	기본인원 수의 2배	기본인원 수의 4배	기본인원 수의 6배
201-300명	15명				
101-200명	10명				
51-100명	6명				
41-50명	5명				
31-40명	4명				
30명 이하	3명				

자료:국제인재협력기구 홈페이지

○ 기능실습생의 도입절차

- 먼저 일본정부와 송출국의 양국 간 협정<sup>13)</sup>이 맺어지면 송출국의 송출기관과 일본의 감리단체가 기능연수생을 송출, 도입

○ 감리단체의 주된 허가요건

- 첫째 영리를 목적으로 하지 않을 것, 둘째, 기능실습 기업의 정기 감사, 실습생 입국 후 강습 실시, 기능실습계획 작성 지도, 실습생으로부터의 상담대응이 가능하고, 셋째, 감리 사업을 건전하게 수행할 수 있는 재산적 기초를 갖고 있고, 넷째, 개인정보의 적정한 관리에 필요한 조치를 취하고, 다섯째, 외부 임원 또는 외부 감사의 조치를 실시하고, 여섯째, 기준을 충족시키는 외국의 송출기관과 계약을 체결할 것 등임

12) 기업단독형은 해외 지점이나 자회사, 거래처 또는 합병대상기업 등의 직원을 일본 국내에 도입하는 경우이다.

13) 2020년 현재 14개국과 협정을 체결하고 있음. 주된 내용은 다음과 같다. 송출국은 송출기관을 인정하고 일본으로부터 부적절한 송출기관이라는 정보가 제공되는 경우 적절히 조사하여 일본에 통보하고, 일본은 기능실습법 기준에 따라 감리단체의 허가나 기능실습계획 인정을 적절히 하고, 감리단체의 허가취소, 기능실습계획의 인정취소를 한 경우 그 정보를 송출국에 제공한다.

○ 기업은 감리단체의 지도를 받으면서 도입 예정인 기능실습생별로 기능실습계획을 작성하여 국제인재협력기구(이하, 기구로 칭함)로부터 인정을 받아야 하며 인정기준은 송출국에서는 습득 등이 곤란한 기능, 기능실습의 목표 및 내용이 기준(기능검증 또는 기능실습평가 시험 합격)에 적합해야 함

○ 기능실습생의 자격요건

- 첫째, 18세 이상이고, 둘째, 제도의 취지를 이해하고 기능실습을 하려고 하는 자, 셋째, 귀국 후 일본에서 습득한 기능 등을 필요로 하는 업무에 종사할 예정일 것, 넷째, 일본에서 종사하려고 하는 업무와 같은 종류의 업무를 송출국에서 경험하였거나 일본에서 실시할 기능실습에 종사할 필요가 있는 특별한 사정이 있을 것, 다섯째, 송출국의 공적기관으로부터 추천을 받을 것, 여섯째, 동일 단계의 실습을 과거에 받은 적이 없을 것 등임

○ 2017년 현재 ‘기능실습 2호’ 체류자격을 갖고 있는 자는 86,583명인데, 2013년 48,792명보다 77.5% 증가하여 최근 기능실습 2호 자가 크게 증가하고 있음

- 직종별 분포를 보면, ‘식품제조관계 직종’이 16,945명으로 전체의 19.6%로 가장 많고, 이어 ‘기계·금속관계 직종’ 15,629명, 18.1%, ‘건설관계 직종’ 14,339명, 16.7%, ‘농업관계 업종’ 10,381명, 12.0%, ‘섬유·의류관계 직종’ 9,857명, 11.4%, 그리고 ‘어업관계 직종’ 1,002명, 1.2%임.

□ 특정기능 1호와 2호의 신설

○ (배경) 감소하는 생산연령인구와 극심한 인력 부족 문제가 지속적으로 대두됨에 따라 입국관리법 개정안이 통과(2018.12.8.)되면서 단순 노동인력(비숙련)에 대한 문호를 대폭 개방

- 단순 노동인력에 종사하는 외국인 인력 비자는 주로 ‘유학’과 ‘기능실습’이 대부분이었으나, 「특정기능 1·2호」를 각각 신설 하여 조선업을 포함하여 인력 부족이 심각한 14개 업종에 대해 단순 노동 외국인력을 수용



- 특정기능은 일본어 시험과 기능시험을 합격한 자에게 체류자격이 주어지는데 기본적으로 해외에서 실시하는 것을 전제로 하고 있음
- 그러나 기능실습 2호 수료자에게 동 시험을 면제하고 특정기능 1호로 전환할 수 있는 길을 열어 놓았는데 일본 정부에서는 그러한 전환자가 전체 특정기능 1호 외국인의 약 45% 될 것으로 예상
- 기능실습은 가족동반이 허용되지 않는데 기능실습 2호 수료까지 일본 체류기간이 3년, 특정기능 1호로 전환되면 최대 5년간, 양자 합하면 총 8년 간 가족을 동반하지 못함
- 특정기능 2호는 현재 건설분야와 조선분야 2개 분야에 허용되어 있는데 기간 제한이 없고 가족동반 가능

[그림 3-1] 일본의 신규 외국인 노동자 수용 제도 개요

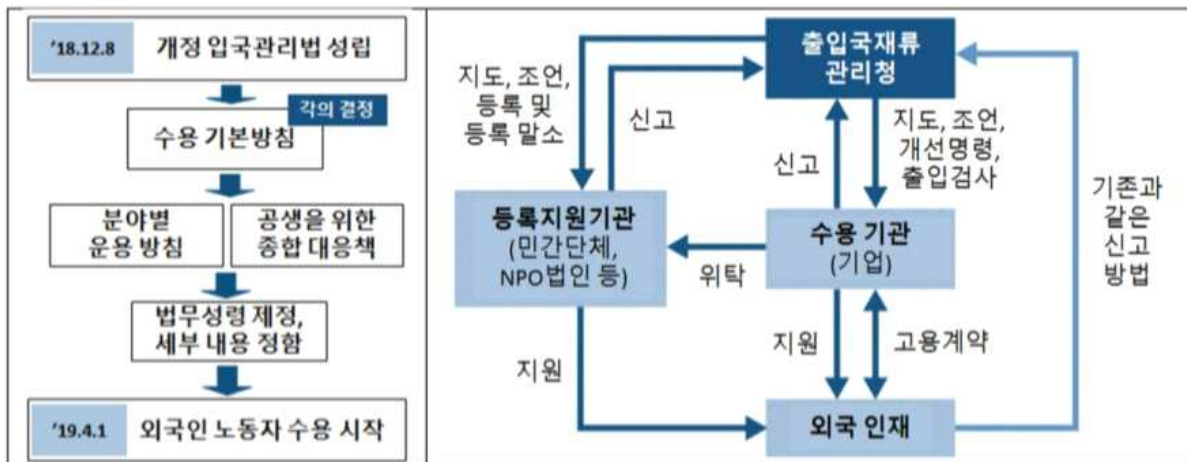


자료 : 日本經濟新聞, Kotra 大阪 무역관 편집

- 특정기능 1호와 2호의 자격 요건
- 특정기능 1호는 농업·어업·음식료품제조·외식·간병·빌딩·소재가공·산업기계제조·전기전자정보산업·건설·조선박용공업·자동차정비·항공·숙박등 인력난이 심

- 각한 14개 업종에 해당되며 5년간 최대 34만 5,150명 규모로 수용할 계획임
- 특정기능 1호(재류가능기간 약 5년, 가족동반불가) 취득을 위해서는 ‘상당한 지식 또는 경험을 필요로하는 기능’이 필요하며, 최장 5년의 기능실습을 수료하거나 일정 기준의 기능과 일본어 시험에 합격해야 함
- 특정기능 2호는 일본에서의 장기 취업이나 영주권 취득을 위한 과정이 될 수 있으며 취득을 위해서는 1호 취득 이후 고난이도 시험에 합격과 더불어 현장 감독 등 숙련된 기능을 요구하는 건설 및 조선 업종에서 수용할 것으로 예상
- 특정기능 2호는 1~3년마다 기간을 갱신할 수 있고 갱신 횟수에 제한은 없으며 1호와 달리 가족 동반도 허용되며 2호를 통한 체류 기간은 영주권 취득 요건에 해당

[그림 3-2] (좌)입국관리법 관련 방침제정 흐름, (우) 출입국재류관리청 담당업무



자료 : 코트라 오사카 무역관

- 조선산업의 경우 소관부처/과와 일본조선공업회가 업계의 의견을 바탕으로 공동작업을 통해 관련 제도를 정비
- 영주권 자격 취득 가능
  - 특정기능 2호 체류 자격자는 계속 5년 이상 거주 시 영주권 자격을 신청하여 적합 하면 받을 수 있는데 2019년 현재 일본 영주자격 조건은 다음과 같음
  - 첫째, 소행이 선량할 것. 구체적으로는 법률을 준수하고 일상생활에서도 주민으로서 사회적으로 비난 받지 않는 생활을 영위할 것. 둘째, 독립적인 생계를

영위하는데 족한 자산 또는 기능을 갖고 있을 것. 구체적으로는 일상생활에서 공공의 부담이 되지 않고, 보유하고 있는 자산 또는 기능 등을 볼 때 장래에도 안정된 생활이 예상될 것. 셋째, 다음의 자는 일본의 국익에 도움이 되는 것으로 영주가 인정될 수 있음

- ① 원칙적으로 계속하여 10년 이상 일본에 체류하고 있을 것. 단 그 기간 동안, 취로자격(체류자격‘기능실습’ 및 ‘특정기능 1호’는 제외) 또는 거주자격을 갖고 계속하여 5년 이상 체류할 것. ② 벌금형이나 징역형 등을 받지 않고 있을 것. 공적의무(납세, 공적연금 및 공적 의료보험 보험료 납부, 출입국 관리 및 난민인정법이 정하는 신고 등의 의무)를 적정이 수행하고 있을 것. ③ 현재 갖고 있는 체류자격이 출입국 관리 및 난민 인정법 시행규칙 별표 2에서 규정하고 있는 최장의 체류기간을 갖고 체류하고 있을 것.<sup>14)</sup> ④ 공중위생 상의 관점에서 유해할 염려가 없을 것 등임

○ 기능실습이나 특정기능 1호의 경우, 영주권을 받기 위해서 필요한 요건, 즉 취로자격을 갖고 5년 이상 체류하고 있는 것에서 제외되어 있기 때문에 다른 취로자격(예를 들어 특정기능 2호)을 갖고 5년 이상 체류하여야 영주권을 신청할 수 있음

○ 결과적으로, 특정기능 2호자가 영주권을 받기 위해서는 첫째, 기능실습 2호에서 특정기능 1호로 전환된 자의 경우 13년(기능실습 3년, 특정기능 1호 5년, 특정기능 2호 5년), 둘째, 외국에서 시험에 합격하여 특정기능 1호의 체류자격으로 일본에 입국한 경우 10년(특정기능 1호 5년, 특정기능 2호 5년)이 소요

#### □ 특정기능과 기능실습제도의 비교

○ 이와 같이 특정기능 1호는 기능실습과 연계되어 있는데 주요 항목별로 양 제도를 비교하면 다음과 같음

---

14) 체류기간은 체류자격별로 설정되어 있다. 예를 들면 ‘기능실습’은 1년, 또는 6개월인데 영주자격 신청 시 체류기간이 긴 1년의 것을 보유하고 있을 것이다. 기본적으로 일본 체제기간이 길 수록 체류기간이 보다 긴 체류자격을 부여받게 된다. 참고로 ‘연구’는 체류기간이 5년, 3년, 1년, 또는 3개월이 있는데 영주자격 신청 시 5년의 체류기간을 받고 체류해야 한다.

- 첫째, 체류기간으로 기능실습은 ‘1호’ 1년 이내, ‘2호’ 2년 이내, ‘3호’ 2년 이내 총 최장 5년인데 ‘2호’, ‘3호’로 이행할 경우 전자의 경우 실기와 필기시험, 후자는 실기시험에 합격해야 함
  - 특정기능은 통산 5년이고 기능실습과 달리 그 안에 구분이 없어 시험 등을 거치지 않고 1년, 6개월, 4개월마다 비자를 갱신하여 계속 근로할 수 있음
  
- 둘째, 각 체류자격 부여 시 외국인의 기능수준에 대해 기능실습의 경우 묻지 않고, ‘상당 정도의 기술 또는 경험’이 있어야 하는데 이것을 확인하기 위하여 기능, 일본어 수준을 측정하는 시험을 실시

〈표 3-3〉 기능실습과 특정기능1호 비교

	기능실습(단체감리형)	특정기능 1호
관계법령	외국인 기능실습 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률, 출입국관리 및 난민 인정법	출입국 관리 및 난민 인정법
체류자격	기능실습	특정기능
체류기간	기능실습 1호: 1년이내, 2호: 2년이내, 3호: 2년이내(합계 최장 5년)	통산 5년
외국인 기능수준	없음	상당 정도의 기술 또는 경험이 필요
입국시의 시험	없음(개호직종만 N4 수준의 일본어능력 요건 있음)	기능수준, 일본어 능력수준을 시험 등으로 확인(기능실습 2호를 양호하게 수료한 자는 시험 등 면제)
감리단체	있음(비영리 사업협동조합 등 실습실시자에 대한 감사 기타 감리사업을 행함. 주무 장관의 허가제)	없음
지원기관	없음	있음(개인 또는 단체가 도입기관(기업)으로부터 위탁을 받아 특정기능 외국인에게 주거의 확보 기타 지원을 함, 출입국재류관리청에 의한 등록제)
외국인과 도입기관간의 매칭	상근직원의 총수에 따라 인원 한정	없음(개호분야, 건설분야는 제외)
활동내용	기능실습계획에 따라 강습을 받고, 기능 등에 관련된 업무에 종사하는 활동(1호)	상당 정도의 기술 또는 경험이 필요로 하는 업무에 종사하는 활동(전문적·기술적 분야)
	기능실습계획에 따라 기능 등을 요하는 업무에 종사하는 활동(2호, 3호)(비전문적·기술적 분야)	
전직·전직	원칙 불가. 단 실습실시자의 도산 등 어쩔 수 없는 경우나, 2호에서 3호로 이행 시는 전직 가능	동일 업무구분내 또는 시험으로 기능수준의 공통성이 인정되는 업무구분간에 전직 가능

자료: 출입국재류관리청(2019) ‘기능실습과 특정기능의 제도비교(개요).’

### 3. 외국인력 추이 및 현황

#### □ 일본의 외국인노동자 현황

- 2013년 이후 그 수가 급속히 증가하고 있는데 2011년 동일본 대지진 발생 이후 2013년까지 거의 증가하지 않았으나 2012년 12월에 집권한 아베정부의 경제정책인 ‘아베노믹스’의 영향으로 경기가 살아나면서 급속히 외국인노동자 수가 증가

- 이에 따라 2012년 약 68만 명에서 2020년 약 172만 명으로 8년 간 2.5배 이상 증가
- 모든 체류자격에서 증가하였으며 다음과 같은 특징이 있음
- 첫째, ‘신분에 근거한 체류자격’은 2012년 약 31만 명에서 2020년 약 55만 명으로 1.77배 증가하였는데 ‘신분에 근거한 체류자격’은 ‘정주자’(定住者; 주로 일본계외국인 日系人 Nikkeijin), ‘영주자’, ‘일본인의 배우자 등’, ‘영주자의 배우자 등’을 포함
  - 이 체류자격 소지자는 체류 중 활동에 아무런 제한을 받지 않으며 이들은 업종·직종 제한 없이 자유롭게 취업이 가능
  - ‘정주자’ 체류자격을 가진 사람은 ‘넛끼진’이라고 일컬어지는데, 과거 외국으로 이주하여 그 나라 국적을 취득한 사람 또는 후손을 뜻함
  - 1990년 ‘출입국관리및난민인정법’ 개정으로 이민자 3세까지 인정하다가, 2018년 7월 1일부터는 이민자 4세까지 수용하고 있으며 넛끼진의 대다수는 브라질, 페루 등 남미국가 출신으로 이들은 대부분 일본어가 미숙하여 단순노동에 종사
- 둘째, 자격 외 활동은 같은 기간 약 11만 명에서 약 37만 명으로 3.44배 증가
  - ‘자격 외 활동’(資格外活動) 허가를 받은 외국인도 파트타임 취업을 허가받은 유학생이 대부분으로 이들은 본래 체류자격의 활동을 저해하지 않는 범위 내(주간 28시간 이내) 취업이 가능
- 셋째, 기능실습은 약 13만 명에서 약 40만 명으로 3.1배 증가
  - 참고로 2011년부터 특정활동에서 기능실습이 제외되어 독립적으로 집계되고 있는데 기능실습제도는 개발도상국에서 외국인을 초청하여 각종 기능·기술의 습득을 지원하여 인재육성을 함으로써, 개발도상국에 일본의 기술을 이전하여 국제공헌을 한다는 것을 표방하였으나, 실제로는 중소기업이 값싼 외국인 노동력을 확보하고 이용하기 위해 만들어졌고 운영한다는 비판을 받고 있음

- 기능실습제도의 연원은 1989년 ‘출입국관리및난민인정법’ 개정으로 ‘연수’ 체류자격을 신설한 것에서 찾을 수 있음. 중소기업에서 연수생을 초청할 수 있게 하는 ‘외국인 연수제도’를 시행하였는데, ‘연수’를 하기보다는 실질적으로 ‘노동’만 제공한다는 비판을 받음
  - 이에 따라 1993년 4월 일본 정부는 연수제도를 수정하여 ‘외국인 기능실습제도’를 실시하였음. 그 당시 기능실습제도는 연수생이 9개월 이상 연수를 마친 후, 기능평가지험에 합격하면 연수를 받은 기업과 고용계약을 체결 하고 ‘기능실습생’으로서 기능·기술을 습득할 수 있도록 하는 제도를 도입
  - 제도 도입 당시에는 연수와 기능실습 기간을 합쳐 총 체류기간이 2년이었으나, 1997년에 그 기간을 3년으로 연장하였으며. 2009년에는 ‘출입국관리및난민인정법’을 개정하여 연수제도와 기능실습제도를 분리하여 ‘기능실습’이라는 체류자격을 신설하였고, ‘연수’와 ‘기능실습’으로 구분하여 운영하던 ‘외국인 연수·기능실습제도’를 ‘외국인 기능실습제도’로 일원화하여 실시
  - ‘연수제도’는 공적연수와 비실무연수만을 수행하도록 운영하는 한편, ‘기능실습제도’를 통해 일본에서 일하는 기능실습생에게는 1년 차부터 노동법을 적용
  - 일본 국회는 2016년 ‘출입국관리및난민인정법’을 개정하여 외국인 기능실습제도 대상에 ‘외국인 간호사·개호복지사후보자’(外國人看護師·介護福祉士候補者)를 포함하였다. 일본 국회는 기능실습제도의 근거 법률로 ‘외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’(外國人の技能實習の適正な實施及び技能實習生の保護に関する法律)을 2016년 11월 28일 제정·공포하였고, 그 법률은 2017년 11월 1일부터 시행되었다. 제도 시행 후 기능실습생의 체류기간은 최장 5년까지 연장
- 넷째, 전문·기술분야 체류자격도 약 12만 명에서 약 36만 명으로 3배 증가
- 일본에서는 ① ‘교수’(대학교수 등), ② ‘고급전문직’(포인트 제도에 따른 고도인재), ③ ‘경영·관리’(기업 등의 경영자·관리자), ④ ‘법률·회계업무’(변호사, 공인회계사 등), ⑤ 의료(의사, 치과의사, 간호사), ⑥ 연구(정부 관계기관과 사기업 등의 연구자), ⑦ 교육(중학교·고등학교 등의 어학교사 등), ⑧ 기술·인문 지식·국제업무(기계 공학 등 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 어학교사, 마케팅 업무 종사자 등), ⑨ 기업 내 전근(외국의 사업소에서의 전근자), ⑩ 개호

(개호복지사 介護福祉士), ⑪ 기능(외국요리 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등의 가공 장인 등) 체류자격 소지자를 ‘취업 목적으로 체류가 인정되는 자’로 파악

- 이 중 일부 체류자격에 대해서는 “일본의 산업 및 국민 생활에 미치는 영향 또는 기타 사정”을 고려하여 입국허가의 기준을 정하고 있음
- 일본 정부는 원칙적으로 ‘전문적·기술적 분야’에 대해서만 외국인노동자의 취업을 허용하고 있지만, 전체 외국인노동자 중 구성비율은 별로 높지 않음
- 또한 특기(特記)할 만한 정책으로 2012년 5월 경제성장 등에 공헌이 기대되는 고급능력을 가진 외국인에 대하여 출입국관리상의 우대 조치를 제공하여 그 수용을 촉진하려는 ‘고도 인재 포인트제’(高度人材ポイント制)를 도입

○ 다섯째, 특정활동은 약 7천명에서 약 4만 6천명으로 절대적으로는 가장 적으나 6.57배로 가장 큰 폭으로 증가

- ‘특정활동’(特定活動) 체류자격을 가진 외국인은 세 가지 유형으로 구분

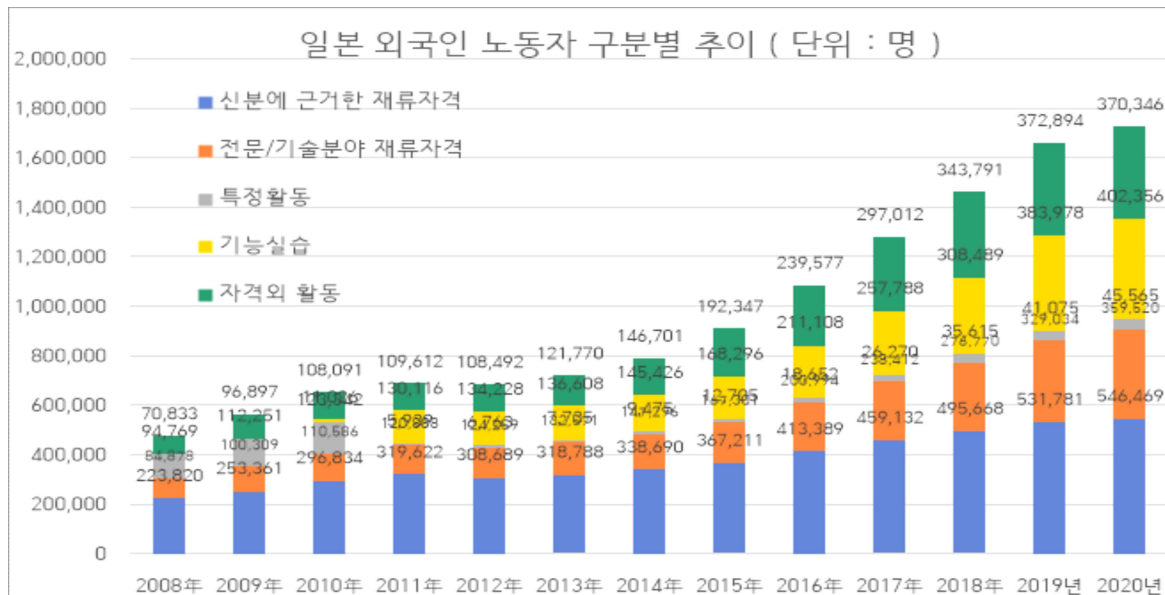
1) ‘경제동반자협정’(經濟連携協定 Economic Partnership Agreement: EPA)에 따른 ‘외국인 간호사·개호복지사후보자’임

- 일본은 노인 돌봄을 사회화하기 위하여 2000년 4월 1일 개호보험제도(介護保険制度 Long-Term Care Insurance System)를 시행하였는데, 젊은이들이 육체노동인 개호 분야 취업을 기피함에 따라 인력 부족에 봉착
- 이러한 문제를 타개하기 위하여, 2008년 이후 ‘경제동반자협정’을 통해 인도네시아·필리핀·베트남 출신 ‘외국인 간호사·개호복지사 후보자’를 수용
- 인도네시아·필리핀·베트남 출신의 ‘간호학교 졸업자 또는 4년제 대학 졸업자(단, 인도네시아는 3년제 이상 고등교육기관 졸업자)이며 출신국에서 간호사(介護士: 요양사) 자격 인정자’만 이 체류자격을 받을 수 있음
- ‘간호사 후보자’는 3년, ‘개호복지사 후보자’는 4년간 취업할 수 있고, 국가자격 시험인 ‘간호사’ 또는 ‘개호복지사’ 시험에 합격하면 각각 ‘의료’ 또는 ‘개호’ 체류자격을 받아 갱신 횟수 제한 없이 취업할 수 있을 뿐 아니라 가족 동반도 가능



- 2) 다른 하나는 2015년 4월 도입한 조치로, ‘2020 도쿄 올림픽’ 관련 건설인력 수요에 대처하고, 또 인재의 유동성이 높은 조선업 인력을 확보하기 위해 2020년까지 국토교통대신(國土交通大臣)이 정하는 한도 내에서 건설업·조선업 외국인력을 도입하도록 함
- 3) ‘워킹 홀리데이’(working holiday) 제도로 일본과 외국 간의 더욱 긴밀한 우호 관계를 촉진하려는 취지로 ‘워킹 홀리데이 협약 체결국’의 18-30세 청년에게 일본의 문화 및 일반적 생활양식을 이해할 기회를 제공하기 위해 시행
- ‘특정활동’ 체류자격으로 일본에 체류하는 외국인인 각자의 체류허가 내용에 따라 활동 범위가 다름

[그림 3-3] 체류자격별 외국인 노동자 추이



자료: 厚生労働省, 『外國人雇用狀況』, 각 연도.

#### □ 특정기능 외국인 현황

- 특정기능 재류자격자 추이를 보면 제도가 시행한 2019년 4월 제로에서 12월 1,621명을 기록하였고 2020년에 들어와 증가하여 2021년 3월 현재 22,567명임
- 2020년 6월 기준 특정기능 1호 재류자가 많은 분야는 음식료품 제조업으로 전체의

35.2%이고 그 다음으로 농업 15.6%, 외식업 10.2% 등의 순이며, 조선/선박용 공업분야는 175명으로 전체의 2.9%에 불과

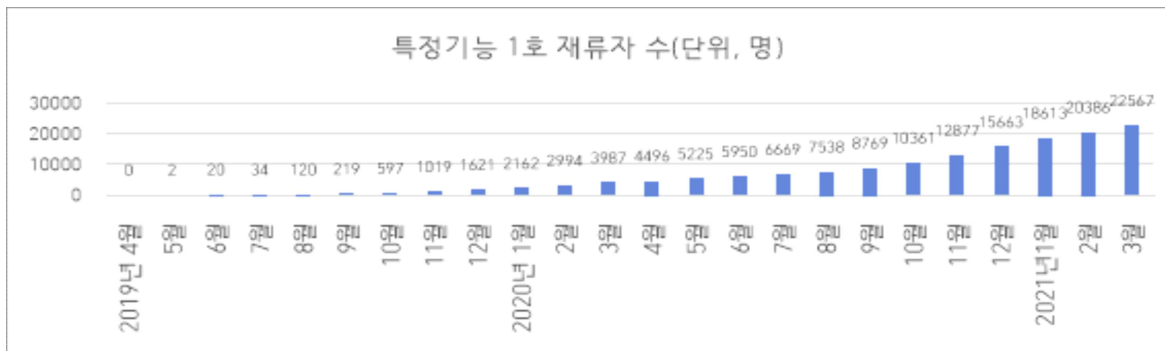
- 특정기능 1호 재류자 출신국을 보면 베트남이 58.8%로 과반수를 약간 상회하며 중국 10.0%, 인도네시아 9.4%, 필리핀 6.2%, 미얀마 4.9%, 캄보디아 4.1%, 태국 3.0%, 네팔 0.8%, 기타 2.8%임

○ 2020년 6월 현재 조선/선박용 공업 분야의 특정기능 체류 자격자수는 175명인데 출신국가별로 보면 필리핀 59명(전체의 33.7%. 이하 같음), 인도네시아 38명(21.7%), 베트남 31명(17.7%), 중국 30명(17.1%), 태국 15명(8.6%), 미얀마 2명(1.1%)으로 전원 기능실습에서 이행

- 업무별로 보면 용접이 158명으로 전체의 90.3%로 대부분을 차지하고, 도장 13명으로 7.4%, 철공 4명으로 2.3%를 차지
- 2019년 11월 필리핀, 2020년 5월 일본국내에서 실시한 시험(기능시험 및 일본어시험)에서는 15명이 응시하였으나 합격자는 8명에 불과

[그림 3-4] 특정기능 1호 재류자 수

(단위 : 명)



자료 : 출입국재류관리청[특정기능제도운용상황]

#### 4. 일본 제도의 시사점과 활용

- 일본의 최근 외국인력 제도 개편의 핵심은 [특정기능1호]와 [특정기능2호]의 도입이라고 볼 수 있음
- 특정기능 1호는 체류기간이 최대 5년이고, 가족을 동반할 수 없는데 우리나라 고용허가제가 4년 10개월을 체류기간으로 정하고 있고 가족동반을 금지하고 있다는 점에서 별 차이가 없음
  - 그러나 상당 정도의 지식 또는 경험을 필요한 기능이 요구되는데, 이는 상당기간 실무경험 등을 필요로 하는 기능으로서 특단의 육성, 훈련을 받지 않고 바로 일정 정도의 업무를 수행할 수 있는 수준을 요구하고 있는 바 미숙련인력을 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있음
  - 이와 유사한 성격의 제도로 현행 숙련기능인력(E-7-4)를 거론할 수 있으나 이 제도가 활성화되어 있지 않다는 점에서 활성화 관점에서 보다 적극적인 검토가 필요
- 특정기능 2호의 경우 우리나라 제도에서 운용하고 있지 않다는 점에서 이 제도는 숙련기능인력의 정주화 관점에서 검토해 볼 필요가 있음

〈표 3-4〉 한일간 전문 외국인력 제도 비교

비교 부문	한국	일본
분야 분류	산업, 직무 별로 구분되어 있으며 비자마다 고유 코드번호 부여 (예 : 조선용접공은 E-7 7430)	고유 코드번호 없음
도입 한도	크게 세종류로 구분 - 연간 쿼터(익년에는 다시 리셋)가 있는 비자 - 전체 쿼터(기간과 관계없이 쿼터가 차면 귀국 등으로 쿼터가 복구될 때까지 추가 도입이 불가능한 비자 - 별도 쿼터 제한이 없는 비자	특정기능1호(이하, 특정기능이라 함은 1호를 말함):5년간 14개 분야별 최대 도입 인원 설정, 총 345,150명, 개호와 건설이외의 분야의 경우, 개별기업의 도입인원 한도도 없음 기능실습:개별기업의도입인원은대체로상근자의약 10-30%수준(우량기관의경우그이상),국가전체의연도별도입인원쿼터는없음. 닛게진(일본계외국인):도입인원한도없음
형태	특정활동(E-7) : 업체주도형	특정기능:기능시험과 일본어 시험에 합격해야 채용

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가선정 : 업체 자유</li> <li>- 면접, 기량검증 등 : 업체 자유</li> </ul>	<p>자격 취득 가능, 시험은 각 부처 및 관련 기관이 실시, 조선의 경우 기능시험은 [일본해사협회], 일본어는 [국제교류기금]</p> <p>각 기업이 기능시험과 일본어 시험 합격자를 채용할 수 있음(기능실습2호 양호 수료자는 시험 면제)</p> <p>기능실습:감리단체와 각기업, 기능 검증 등 제한 없음</p>
주관 부처	특정활동(E-7)은 법무부, 고용허가제(E-9등 비숙련 인력)는 고용노동부 소관	특정기능:법무성 출입국재류관리청, 기능실습:법무성과 후생노동성
채류 기간	특정활동(E-7)은 사고만 안치면 제한 없음, 고용허가제(E-9등 비숙련 인력)는 4년 10개월	특정기능:5년, 기능실습:1호 1년, 2호 2년, 3호(우량기관만 해당) 2년 총 5년 조선업의특정활동:3년
업체 간 이직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정활동(E-7) : 자발적 이직 불가. 단 소속업체가 경영상 고용유지가 어려울 경우 고용주의 이직동의서 + 고용추천서(지정 기관) 발급 시 이직가능</li> <li>- 고용허가제(E-9 등) : 3번까지 자발적 이직 신청 가능</li> </ul>	<p>특정기능:같은 분야 동일 작업의 경우 전직 자유로움</p> <p>기능실습:이직불가</p>
임금 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정활동(E-7) : 기본적으로 최저임금 이상 + GNI 80% 이상</li> <li>- 고용허가제(E-9 등) : 최저임금이상</li> </ul>	<p>특정기능: 일본인과 동등이상, 기능실습2호 이상</p> <p>기능실습:일본인과동등이상</p>

## 제4장 외국인력 제도 개선방안

### 제1절 현행 외국인력제도의 문제점

#### 1. 노동시장에서 활동하는 이민자 전체에 대한 관리체계 미흡

- 국내에서 취업활동에 종사하는 외국인력은 취업비자 외국인력, 비취업비자이면서 취업활동이 가능한 외국인력 그리고 불법취업자로 구분
  - 취업활동은 비자유형별로 구분하고 있지만 실질적으로 노동시장에서는 이러한 비자유형에 따른 취업활동의 구분의 실효성이 크지 않음
  - 단순인력과 전문인력은 취업분야가 정해져 있지만 이들 또한 노동시장에서 정해진 취업분야 이외의 분야에서도 활동하고 있음이 현실
  
- 불법취업자나 비취업 비자이면서 취업활동이 가능한 외국인들의 경우 국내 노동시장 상황을 고려하여 취업활동을 조절하는 대상들이 아니기 때문에 국내 노동시장 여건에 부합하는 외국인력 공급체계가 작동되지 않음
  - 이에 따라 비취업비자나 불법취업자의 경우 노동시장에 미치는 영향이 상대적으로 클 가능성이 있음
  - 이로 인해 국내 노동시장에서 필요로 하는 외국인력 규모를 산정하고 필요한 분야에 외국인력을 배분하는 정책은 이들을 고려하지 못함으로 인해 제한적일 수 밖에 없으며 결과적으로 외국인력공급과 이들에 대한 수요가 괴리가 발생
  - 이에 따라 주로 외국인력 수요에 따른 공급조절은 합법적인 취업비자 중심으로 이루어지고 있음
  
- 국내 노동시장에는 취업비자 체류자격 외에 비취업비자로 체류하면서 합법적인 취업활동이 가능한 체류자격자들은 다음과 같음
  - 즉 취업비자는 아니지만 합법적으로 취업활동이 가능한 체류자격인 거주(F-2), 유학생(D-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)비자 등이 해당
  - 또한 최근 들어 40여 만 명에 이르는 불법체류자 중 통계에 포착되지 않는 단기비자 입

국 불체자 규모는 2020년 기준 30여 만 명에 이르고 있는데 현재 통계청 이민자체류실태 및 고용조사에서는 단기 입국 불법체류자는 제외되어 있음.

- 앞의 제2장에서 보듯이 보듯이 국내에 다양한 체류자격의 외국인이 유입되어 취업활동에 종사하고 있고 이들은 어떤 형태로든 국내 노동시장에 영향을 미치고 있음
  - 따라서 국내 노동시장 전체의 관점에서 볼 경우 개별 취업비자별 외국인력 도입규모 및 관리만으로는 효과적인 외국인 노동시장 정책을 추진하는데 한계가 있음
  
- 이규용외(2014)<sup>15)</sup>의 연구에 따르면 캐나다와 호주, 뉴질랜드와 같은 전통적 이민국가에서는 정주형 이민자 도입규모의 목표치를 정하고 매년 목표치를 수정
  - 전체 목표치와 함께 각각의 목적별(① 경제·취업, ② 가족(재)결합, ③ 인도주의) 목표치도 발표
  - 예를 들어, 캐나다 정부는 2014년 한 해 24만 명에서 26만 5천 명 사이의 정주형 이민자를 수용하려는 계획(target)을 발표
  - 전체 규모 중 63%(164,500명)는 경제이민자 도입을 위해 할당되었고, 나머지 37%(96,400명)는 가족(재)결합이나 인도주의 목적으로 이민자를 도입하기 위해 할당
  - 호주 정부는 2014/15 회계연도에 19만 명의 이민자를 수용하기로 결정했는데, 고용주 후원 이민자, 일반 기술이민자, 비즈니스 이민자를 포함하여 기술이민자 도입 계획규모는 128,550명임.<sup>16)</sup>
  - 호주에서는 매년 광범위한 논의, 다양한 공동체의 의견 수렴, 노동력 전망(labour force forecasts), 연구, 순이민(Net Overseas Migration) 동향, 모델링을 통해 이민계획이 발표<sup>17)</sup>
  
- 한편, 영주이민제도가 없는 대부분의 국가에서는 외국인력 도입 시 도입규모의 한계치인 상한선(cap)을 정하고 있음

---

15) 이규용외(2014), 「체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제」, 한국노동연구원

16) <https://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/20planning.htm>(최종검색일: 2014. 9. 20).

17) 앞의 해외사례에서 보듯이 미국은 이민국적법 각각의 비자 형태별로 매년 입국할 수 있는 이민자 또는 단기 취업자의 수를 전년도 및 최근 5년간의 입국 현황을 바탕으로 산출하고 있다. 미국은 해당 비자의 허용 이민자 수를 매년 보정 공식을 통해 미세 조정함과 동시에, 미국 사회의 장기가 요구나 변화에 따라 이민자의 수를 조정하기 위해 이민법 개정을 통해 외국인 입국자 수와 자격을 변경한다.

- 많은 경우 사업주의 단순기능(저임금) 인력수요를 조절하기 위해 이 방법이 사용되고 있는데 노동시장 동향을 검토하거나 이해관계자와의 논의 후 상한선이 결정되며, 정치적 목표에 따라 사업주들의 요청에도 불구하고 상한선을 높이지 않기도 함.<sup>18)</sup>
- 비취업비자 입국자의 체류자격 및 체류규모를 통제하는 것은 현실적으로 쉽지 않으나 국내에 체류하고 있는 이민자 및 취업가능 외국인력을 종합적으로 관리하는 것은 매우 중요
  - 그러나 현재로서는 주로 고용허가제와 방문취업제 중심으로 총량 도입규모만 관리하고 있는 실정이어서 노동시장 전체적으로 외국인력 문제에 대한 접근이 가능하지 않음
- 또한 현행 외국인 취업비자는 전문인력과 비전문인력으로 이원화되어 있고 관리도 부처별로 산재되어 있어 종합적이고 일관된 관리체계가 이루어지지 못하고 있는 실정
  - 현재의 비자체계는 숙련 및 수행 직무에 기반하고 있으나 전문인력으로 도입되는 외국인력의 상당수가 실질적으로 전문인력으로 보기에 한계가 있고 관리도 제대로 되지 않음

## 2. 취업비자 외국인력 도입체계의 문제점

### 가. 전문외국인력 도입체계의 문제점

- 전문외국인력 도입체계에 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 전문외국인력의 노동시장에 대한 통계접근이 쉽지 않아 이에 대한 제도 개선 논의가 제한적
  - 전문외국인력 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 특정활동에 종사하는 외국인력은 핵심적인 전문외국인력이지만 공개된 행정 및 조사통계를 통해 이들의 고용구조에 대한 통계를 파악하는 것은 불가능
  - 전문외국인력의 노동시장을 파악하기 위해서는 각 허용직종분야별로 이들의 고용구조나 체류상태, 임금수준 및 이들을 고용하고 있는 사업장 분석을 통해 이들의 생산기여도나, 활용효과 등을 분석함으로써 도입방향에 대한 정책시사점을 도출할 필요가 있으나 현재

18) 이규용외(2014), pp.92~94

제공되는 정보로는 이러한 접근이 가능하지 않음

- 가능한 방안으로 출입국 외국인정책본부에서 관리하고 있는 정보에는 이들의 고용사업장에 대한 정보나 이들의 체류실태에 대한 정보가 있는 바 이 정보를 고용보험 자료와 결합할 경우 실태에 대한 분석이 가능

○ 둘째, 비자분류의 적합성

- 현행 전문인력 비자분류로는 단기취업(C-4) 과 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람을 전문인력으로 규정
- 그러나 이는 체류자격별 취업활동을 규정하고 있는 것으로 전문외국인력이라고 분류하는 것이 적절한지에 대한 의문이 있으며, 특히 비전문인력과 전문인력이라는 이분법적인 분류체계를 유지하고 있는 현실에서 이러한 분류가 타당한지에 대한 검토가 필요

○ 셋째, 가장 대표적인 전문외국인력 비자인 특정활동(E-7)에 속해 있는 전문외국인력 허용분야의 결정기준에 대한 검토가 필요

- 현행 제도에 따르면 특정활동의 전문외국인력 허용직종은 중앙부처를 대상으로 정기 또는 수시로 전문외국인력 도입이 필요한 신규 직종 수요조사 등을 실시하고, 외국인력 도입의 필요성 및 효과, 국민대체성 등을 종합 검토하여 선정<sup>19)</sup>
- 수요조사 시 직종별 학력 및 경력요건, 고용업체 요건 등에 관한 의견을 수렴하고, 체류관리 상의 문제 우려 등으로 사전검토가 필요한 경우 외국인정책위원회 산하 전문인력 유치지원 실무분과위원회<sup>20)</sup>의 협의 결과를 참고하는 것으로 되어 있음
- 여기서 쟁점이 되는 것은 외국인력 수요 결정논리의 객관성 및 노동시장 환경변화에 부합하는 경기변동성이 제대로 고려되고 있지 못하다는 점임
- 외국인력 수요, 즉 도입 분야는 직종이나 숙련수준에 따라 매우 민감한 이슈이기 때문에 전문인력 분야든 비전문인력 분야든 외국인력 도입분야의 결정은 객관성과 당위성을 담보할 필요가 있음 해야 <sup>21)</sup>

19) 법무부·출입국외국인정책본부, 사증업무 자격별 안내 매뉴얼, 2020, 4 p.147

20) 전문인력 유치지원 실무분과위원회 구성은 다음과 같다. 위원장 : 과기부 미래인정책국장, 위원: 기재부 · 교육부 · 외교부 · 법무부 · 문화체육관광부 · 산업통상자원부 · 보건복지부 · 고용노동부 · 국가정보원 · 중소기업창업부 담당과장

21) 모든 분야를 이와 같이 필요직종 리스트로 접근할 필요는 없음. 영국에서도 Tier 1 직종에 대해서는 도입허용 분야를 도출하지 않듯이 우리나라도 고급인력에 대한 기준을 마련하고 이들에 대해서는 허용직종과 관계없이 일정한 자격요건을 갖추면 도입을 촉진하도록 할 필요가 있음.



- 현행 특정활동 외국인력 도입분야의 결정은 수요의 파악 및 도입의 타당성 검토 등을 거쳐 이루어지고 있지만 이를 판단할 수 있는 객관적 지표가 체계적으로 마련되어 있지 않아 직종에 따라 판단기준이 달라질 수 있으며, 노동시장 환경변화에 따른 탄력적 대응을 선제적으로 하지 못하는 한계가 있음<sup>22)</sup>.
  - 이런 이유로 도입 분야의 결정이 Positive system에 근거하여 이루어지고 있지만 신규분야의 도입이 쉽지 않고 기존에 도입된 분야의 퇴출도 어려운 실정
- 넷째, 사실상 노동시장 테스트가 필요 없는 고속런 전문직과 노동시장 테스트가 요구되는 직종이 혼재되어 있어 국내 노동시장 영향을 고려한 장치가 미흡
- 외국인력과 국내 노동시장의 보완성원칙은 전문직 노동시장에서도 준수해야 할 핵심 원칙임이 분명하지만, 현행 제도는 이를 고려하지 않고 있음
- 다섯째, 같은 직종 내 숙련수준(직능, 임금수준 등)의 차이를 반영할 수 있는 체계가 미흡
- 동일한 직종이지만 근무처에 따라 요구되는 숙련수준과 임금수준이 차이가 나며 이 경우 서로 다른 직무능력을 보유하고 있으나 현행 체계에서는 이러한 차이를 반영하지 못하고 있음
  - 따라서 각 직종 리스트별로 숙련수준을 재분류하여 전문인력 내에서도 필요인력의 개념을 정립함으로써 정책목표를 보다 분명히 할 필요가 있음
- 여섯째, 전문외국인력 도입에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 있음
- 공급중심에서 수요중심의 경제(기술)이민정책으로 전환, 즉 노동시장 ‘성과’가 중요한 선별기준이 되어야 하며, 노동시장의 수요를 반영하기 위해 인력부족직업 리스트를 작성하여 활용할 필요가 있음(이규용 외, 2016).

---

22) 전문외국인력의 경우 그동안 적극 유치의 대상이 되었을 뿐 도입의 논리에 대한 검토가 적극적으로 이루어지지 못하였다. 선진국은 숙련된 외국인력의 자국 취업에 대해서는 합법적인 문호를 개방하는 정책방향을 설정하고 있지만 글로벌 인재라고 평가받을 수 있는 아주 뛰어난 능력이나 업적을 가진 외국인을 제외하고는 전문외국인력이라고 하더라도 내국인 일자리 보호를 위한 다양한 형태의 규제를 통하여 자국내 취업을 제한하고 있다. 전문외국인력을 고용하는 과정에서 가장 일반적인 내국인 일자리 보호장치는 내국인 우선고용의무(labor market test)를 적용하는 것이다. 그러나 국내의 전문외국인력 도입에서는 이러한 고려가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있다.

- 전문인력제도와 관련하여 성과 측정은 대부분 연도별 도입인원과 예산실적에 의해 평가되고 있는데 이러한 정량적인 평가 이외에도 실질적인 효과성에 대한 평가(정성적인 평가)가 추가되어야 함에도 불구하고 이제까지 시행된 적이 없는 실정(강동관외, 2018).

○ 일꾼제, 준전문인력 및 숙련기능인력 도입허용 분야 선정 문제

- 준전문인력의 도입 필요성은 당위성을 갖고 있다고 볼 수 있으나 이들을 E-7비자로 분류하는 것이 타당한지 의문
- 특히 고용허가제에서 숙련기능인력으로 이동이 허용되어 있는 현행 체계에서 비전문인력과 전문인력이라는 이원론적 구분 및 이에 따른 정책추진 부처가 달라짐으로 인해 효율적인 외국인 숙련기능인력 확보 및 양성체계를 구축하는데 한계가 있음

나. 비전문외국인력 도입체계의 문제점

1) 도입허용분야 결정방식의 근거 미흡

○ 현행 전문인력 도입체계와 마찬가지로 비전문외국인력도 도입허용분야의 결정방식의 근거가 미흡

- 산업연수생제도를 거쳐 고용허가제로 변화하면서 기존의 산업연수생 허용분야를 토대로 추가적으로 인력부족이 심한 분야를 중심으로 외국인력 고용허용분야가 결정되어 온 것으로 이해하나 이에 대한 명확한 논거가 없는 상황에서 향후 어떤 분야를 외국인력 도입허용분야로 선정할 것인가에 대한 과제를 안고 있음

○ 외국인력 도입허용분야의 결정은 외국인력 공급이 필요한가에 대한 당위성을 제시하여야 하며 이는 외국인력 도입허용원칙과 관련이 있고 이러한 원칙이 해당분야에 공통적으로 적용될 수 있는 기준이 되어야 함을 의미

- 그 동안 문헌에 나타난 외국인력 도입허용원칙으로는 많은 논의가 있어 왔지만 크게 외국인력의 도입이 내국인 근로자의 고용기회를 침해하지 않을 것, 외국인력의 도입이 산업구조조정에 지장을 초래하지 않을 것이라는 원칙 기조를 유지
- 전자의 경우 단순기능 외국인력의 유입이 국내 근로자의 고용을 잠식하지 않도록 단순미숙련 외국인력의 고용은 필요한 인력을 국내에서 구할 수 없는 경우에 한해 개별적·한

시적으로 허용함을 의미

- 이는 인력부족에 대한 논리와 내국인력 고용의 보완성의 충족, 그리고 경기변동이나 중장기적 여건이 고려되기 위한 한시적 고용의 원칙을 요구한다. 후자의 경우는 단순기능 외국인력의 도입은 우리 사회에 많은 사회적 비용을 발생시키므로 단순기능 외국인력의 수요를 최대한 억제할 수 있는 산업정책과 외국인력정책을 추진하여야 함을 요구<sup>23)</sup>
- 따라서 이러한 외국인력 도입허용 원칙에 근거하여 관련 지표나 자료를 작성하고 이를 토대로 외국인력 도입허용분야를 결정하도록 하여야 하며 특히 노동시장이나 산업구조의 변화를 고려하여 정기적으로 이들 지표를 통해 신규허용업종이나 기존 허용업종의 도입허용 여부를 평가할 필요가 있음
- 이런 점에서 이에 대한 근거가 제대로 마련되어 있지 않은 현실은 향후 외국인력에 대한 수요가 확대될 가능성이 높은 상황에서 도입 분야에 대한 형평성 문제를 야기할 가능성이 큼
- 특히 최근 들어 서비스업을 중심으로 동포 인력의 노동공급이 줄어들 경우 고용허가제를 통해 외국인력을 확대하여야 하는 만큼 이에 대한 준비가 필요

## 2) 업종별 도입체계의 문제점

- 현행 비전문 외국인력 도입은 업종별 도입체계가 되어 있으며 이는 암묵적으로 비전문 인력이라는 직종 혹은 직능을 전제로 하고 있으며 이 문제는 어떤 기능의 외국인력을 공급할 것인가의 문제로 이와 관련한 쟁점을 살펴보면 다음과 같음
- 업종별 도입방식과 해당 업종의 직무특성 간의 문제
  - 어떤 부문에 외국인력을 도입할 것인가의 문제를 살펴보기 위해서는 해당 분야의 외국인력에 대한 수요를 파악하여야 하며 이를 위해서는 인력부족과 같은 외국인력 수요의 근거가 제시되어야 함
  - 또한 단순노무인력이라는 전제가 되어 있다고 하지만 실제로 외국인력이 담당하는 분야는 생산관련 직종의 다양한 분야에 걸쳐 있으며 업종에 따라서는 이러한 기능에 필요한 직무내용이 달라질 수 있음
  - 현행 외국인력 도입허용업종을 보더라도 제조업과 농축산업, 어업 및 건설업의 직무내용

23) 이에 대해서는 유길상·이규용(2001), 「외국인근로자의 고용실태와 정책과제」 pp.181~185 참조하라.

은 다르며 경우에 따라서는 해당 직무에 적합한 기능이나 경험을 요구

- 고용허가제 입국 외국인근로자들의 대부분은 생산관련 직종에 분포되어 있지만 기능직과 조직원 및 단순노무직 등 직종별 분포가 다양하게 나타나고 있음이 현실
  - 여기서 우리가 관심을 갖는 것은 해당 분야의 해당 직종에 외국인력 공급이 필요한가에 대한 판단과 이러한 분야에 외국인력의 공급이 필요하다는 당위성을 갖기 위해서는 구체적으로 각 업종 내에 필요한 직종이나 나아가 구체적인 직무의 특성이 도출되어야 함
  - 가령, 인력이 부족하더라도 같은 기능직종에서 기능관련 인력인지 아니면 조립관련 인력인지 혹은 단순노무인력인지에 대한 구분이 필요
  - 이러한 구분은 기업이 필요로 하는 적절한 기능을 갖춘 인력의 공급체계와 관련이 있으며 같은 직종이더라도 직능수준이 다를 수 있음
  - 통계청의 직능구분에 따르면 직능수준은 크게 5가지로 구분되는데 같은 생산직이라고 하더라도 직무특성에 따라 요구되는 직능수준은 다를 수 있음
  - 이러한 논의가 필요한 이유는 외국인력의 도입은 내국인 노동시장의 보완성 원칙하에 이루어져야 하기 때문에 직종 뿐 만 아니라 직능수준에 따른 외국인력 수요를 파악할 필요가 있음
  
- 이러한 논의가 직무 특성을 엄밀하게 구분하여 직무 특성별 숙련수준을 파악하여 이에 부합하는 외국인력을 도입하자는 것은 아닌데 이는 현실적으로 이러한 논의가 제도로 이어져 관련 인력을 선별하는데 한계가 있기 때문이며 도입되는 외국인력들이 현장훈련을 통해 해당 기업에서 필요한 숙련을 형성해 나가고 있기 때문에 양성의 관점에서도 살펴볼 필요가 있기 때문임
  
- 그럼에도 불구하고 이와 같은 논의가 필요한 이유는 향후의 인력수요구조의 변화와 관련이 있음
  - 현재의 비전문외국인력 공급은 단순기능인력이라는 틀을 벗어나지 못하고 있는데 기술혁신이나 산업구조의 변화에 따른 숙련수준별 인력수요의 구조가 바뀌게 되고 이에 따라 요구되는 외국인력의 직무도 달라질 수 있음
  - 따라서 우리 노동시장에서 필요로 하는 외국인력수요의 특성에 대한 이해를 기초로 이에 부합하는 외국인력 공급체계를 구축해 나갈 필요가 있음

### 3. 분절적 거버넌스 체계

- 현행 외국인 관련 거버넌스는 분절적 칸막이 구조와 종합적 시각 미비라는 문제를 안고 있어.<sup>24)</sup> 부처별 시각에서의 현상대응 정책에 그치며 국가 전체적 관점에서의 접근에는 한계가 있음
  - 중앙의 거버넌스 구조는 사실상 2007년 법제화되어 2007년 체제라 할 수 있는데 2004년 고용허가제, 2007년 특례고용허가제(동포대상 방문취업제), 2007년 재한외국인처우기본법, 2008년 다문화가족지원법의 체제로 구성
  - 다문화가족은 결혼이주 시 외국인에서 국민으로 전환되는 특수한 경우로, 사실상 일반 외국인정책은 2007년 제도화가 기본적으로 이루어진 것임
  - 이후 정책 관련 중앙의 거버넌스 구조는 정책수립 및 조정을 담당하는 위원회 구조가 유지되고, 각 정책 주관 부서는 근거된 법제에 기초하여 다양한 정책을 개발하고, 행정 사무를 집행
  - 각 부처는 시행령, 시행세칙, 부처의 지침 및 정책 수단을 통하여 부처에 적합한 기관을 설립 혹은 위탁하고, 관련 프로그램을 운용하며 중앙차원에서 적극적으로 전달체계 및 사업 거버넌스를 구축
  - 그 결과 중앙 거버넌스 중심의 한국의 이민정책 혹은 외국인정책 구조가 성립 되었다. 사무국이 사실상 부재한 위원회가 국가의 장기 전략에 기초하여 이민정책을 수립하는 기능을 갖기는 쉽지 않음
  
- 현행 구조를 보면 정책관련 중앙의 거버넌스 구조는 정책수립 및 조정, 정책 주관 부서, 정책 및 행정 사무 집행의 3단계이며 정책수립 및 조정은 최고위 기관으로 위원회를 설치하여 운영
  
- 3개의 위원회 중 외국인력정책위원회는 장관급인 국무조정실장이 담당
  - 외국인력 문제를 전반적으로 검토하기보다는 만들어진 제도(고용허가제 등)의 쿼터 및 도입 분야 등을 결정하는 사실상 집행의 성격이 강함

24) 이규용외(2019), 2019년 재정사업 심층평가 : 외국인체류관리 및 지원정책 효율화 방안, 기획재정부에서 인용

- 외국인력에서 많은 부분을 차지하는 동포문제에 대해서도 종합적으로 접근하지 못한 차별도의 정책으로 이루어져 왔으며, 그나마 수립된 외국인정책에 사실상 포함되지 않고 있다음
- 외국인 체류자 중 다수를 차지하고 있는 재외동포에 대한 정책수립 및 조정은 최고위 기관으로 외교부를 주무부처로 하여 재외동포정책위원회를 설치하여 운영하고 있으나, 현재 외국인정책 및 이민정책과 연관된 3개의 위원회에 포함되어 있지 않는데 이는 이민 및 외국인정책의 변화와 현실을 도외시하고 있는 것이라고 볼 수 있음

〈표 4-1〉 현행 이민정책 거버넌스 체계

위원회	소속 (설치시기)	근거 법령	주관부처	기능
외국인정책 위원회	국무총리 (‘07.5.17)	재한외국인 처우기본법	법무부	외국인정책 총괄, 외국인정책 기본계획 수립
외국인력 정책위원회	국무조정실장 (‘04.8.17)	외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률	고용 노동부	외국인력 (비전문인력) 도입규모 결정
다문화가족 정책위원회	국무총리 (‘09.9.17)	다문화가족 지원법	여성 가족부	결혼이민자 등 다문화가족 지원, 사회통합정책 수립

- 이에 따라 이민정책의 기본 목표가 왜곡되어 진행되고 있는 측면이 있음
  - 해외 사례를 보면 이민정책의 목적을 국가발전을 위한 외국인력에 초점을 두고 있으며, 이는 이민정책에서 가장 기본적인 것임
  - 이민정책은 크게 출입국, 체류, 국적, 사회통합, 국제협력 등 다섯 가지로 구성
  - 전통적인 이민정책은 출입국과 체류가 기본이고, 국적 및 시민권 관련 사무가 고유기능으로 그 결과 ‘출입국관리국’의 명칭이 유래
  - 러나 지구화시대가 도래하면서, 이민의 성격이 변모하여 체류 이주민에 대한 사회통합이 강조
  - 특히 최근에는 이민 현상 자체가 국내외를 구분하지 않고, 난민 등 이민자의 성격이 변화하고 있는 현실을 감안하여, 국제협력에 기초한 이민정책의 수립 요구가 대두
- 그러나 2007년 체제하 한국의 이민정책은 대상에 있어서 외국인력보다는 다른 이민자에 초점을 두고, 사회통합을 중심으로 운영

- 정책대상에 대한 접근이 국가이익 혹은 공동의 발전이 아닌 정서적이고 지원 위주로 이루어져 왔는데 이는 재정투입을 통해 단기적 사업 효과만 생각한 것이라고 볼 수 있음
- 이민정책의 수립 및 효과는 국가이익에 근거하고, 이민자와 국가의 공동발전을 이루는 것을 목표로 되어야 하나 지난 10년의 정책은 온정주의적 지원에 초점을 두고 있다고 볼 수 있음
- 정서적 접근이란 다문화가족에 대한 시혜적 온정적 지원에 대한 시각이 주류를 이루어 정책이 구성
- 재외동포 역시 한민족 정체성 회복과 네트워크 구축을 위한 지원 위주의 정책으로 이루어 구성
- 온정주의적 시각은 한국 사회에의 통합이라는 목표가 이민정책에서 주요한 목표로 대두하였기 때문에 이런 점에서 외국인력 정책 나아가 이민정책의 기초를 재정립하고 이에 부합하는 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있음

## 제2절 외국인력제도 개선방안

- 인구변동, 기술혁신, 디지털화 등에 따른 산업구조 재편 및 이에 따른 노동수요의 구조 변화는 외국인력정책 전반에 걸친 변화를 요구
  - 빠르게 진행되는 저출산 고령화는 외국인력에 대한 수요를 증대시키고 있으며 기술혁신 등에 따른 산업구조의 변화는 외국인력의 숙련수준이나 공급방식의 다양화를 요구
  - 다양화하고 있는 외국인력 수요에 맞추어 숙련수요별로 노동시장 여건에 필요한 장단기 외국인력 공급체계의 구축이 필요
  - 다양한 고용형태에 부합하는 외국인력 공급방식을 마련해 나가야 하며 이를 위한 법제도를 정비할 필요가 있음
  
- 이민자 특성상 외국인은 내국인에 비해 이동성이 높고, 우리가 필요로 하는 이민자들을 해외에서 발굴하여 데려오는 것은 쉽지가 않기 때문에 다양한 외국인력 수요에 부합하여 필요한 외국인력을 공급하기 위해서는 외국인력 숙련형성, 체류자격 변경 등 유입된 외국인력의 활용도를 높이는 방향으로 정책을 확장할 필요가 있음
  
- 내국인의 저출산 함정과 지역간 인구이동의 특성이 이민자에게도 투영되어 나타날 가능성이 크기 때문에 외국인·이민정책은 외국인력이나 이민자에 대한 문호개방식의 접근만으로는 성공을 거두기가 어려운 만큼 보다 전략적인 접근이 요구
  
- 이하에서는 인구변동 및 산업구조에 부합하는 외국인력 유입 및 활용방안을 제시하고자 함

### 1. 통합적인 외국인력 관리체계 구축 및 관련 법제도 정비

- 현행 전문인력(전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력)과 비전문인력으로 구분된 취업 비자를 통합적으로 관리하는 체계를 구축하여 정책대상별 정책목표를 보다 분명히 할 필요가 있음
  - 동일 직종에서도 경력과 숙련정도에 따라 시장의 평가가 다를 수 있으나, 현행 제도에서는



직종별 숙련수준에 대한 고려가 제대로 되어 있지 않음

- 이를 위해 숙련 수준별 외국인력 통합관리 체계를 마련할 필요
  - 숙련 수준에 따라 외국인력 도입방식, 체류자격, 도입허용 분야 등 관리체계를 재구축하여 활용도 제고 및 편익 기반 확대
  
- (분류 기준) 숙련수준별 외국인력 도입허용 직종은 직능수준과 표준직업분류 체계를 기반으로 분류
  - 숙련 수준에 대한 평가도 직능, 자격, 임금수준 등 노동시장 여건을 고려한 지표를 개발하여 이루어질 필요가 있음
  
- (통합적 관리) 종합적인 외국인력 도입 규모의 결정 및 비취업비자로 입국하여 취업 활동에 종사하고 있는 외국인 취업자도 관리체계에 포함
  - 유학생, 재외동포 등 이민자의 유형에 따른 다양한 노동시장 유입 여건을 고려하여 외국인력 관리 및 지원체계를 구축
  
- (차별화 정책) 숙련 수준이 낮고 노동시장에 미치는 부정적 영향이 높은 직종에 대해서는 노동시장 테스트 및 관련 규제를 강화
  - 전문성이 높고 고급인력에 대해서는 적극적인 유치 및 지원정책을 강화하는 등 정책대상별 정책 방향을 강화
  
- 다음의 표는 통합적 외국인력 도입체계 방안을 제시하는 것으로 구체적인 방안에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있으나 핵심적인 이슈는 현행과 같은 분절적 외국인력 도입체계로는 변화하는 노동시장 여건에 부합하는 탄력적 외국인력 도입 및 활용에 한계가 있다는 점이며 이런 점에서 통합적인 관리체계의 구축을 적극적으로 검토할 필요가 있음

〈표 4-2〉 통합적 외국인력 도입체계 구축방안

		전문인력	준전문인력·숙련기능인력	단순기능인력
요 건	1차 요건	연간 급여수준이나 별도의 기준 필요	연간급여수준이나 별도의 기준필요	연간급여수준이나 별도의 기준 필요
	2차 요건	- 고급인력과 일반 전문인력으로 구분 일반 전문인력에 대해서는 노동시장 접근	- 내국인 구인노력 - 요건에 부합하는 기준 설정 및 직종 중심의 도입체계 숙련기능인력은 고용허가제와 연계	- 내국인 구인노력 - 취업업종이 정부가 인정한 필요 업종 직종을 고려
	3차 요건		개별적으로 심사할 경우 경력, 학력 등 고려	
도입체계	조건부 근로계약 체결 → 고용허가서 발급 → 사증발급인종서 발급 → 외국인근로자 도입	대안 I: 도입규모 및 대상 업종 결정 → 조건부 근로계약 체결 → 고용허가서 발급 → 사증발급인종서 발급 → 외국인근로자 도입  대안 II: 조건부 근로계약 체결 → 고용허가서 발급 → 사증발급인종서 발급 → 외국인근로자 도입	도입 규모, 도입국가 및 대상 업종 결정 → 국가간 인력 송출 양해각서 체결 → 취업 희망 외국인 근로자 명부 작성 → 외국인 근로자 선정 및 고용허가서 교부 → 근로계약 체결 → 사증발급인종서 발급 → 외국인근로자 도입	

자료 : 박영범외(2014)의 내용을 수정 보완

□ 통합적인 외국인력 관리체계 운영을 위한 외국인력 관련 법 개정

- 통합적인 외국인력 관리체계가 운영되기 위해서는 현행 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’의 적용범위를 전문인력을 포괄하는 법으로 개정할 필요가 있으며 나아가 이를 관장하는 정부부처도 통합관리가 가능한 조직체계를 갖출 필요가 있음
  - 정부는 90년대 산업연수생 제도를 운영하였지만 송출비리, 불법체류 등의 문제가 야기되면서 2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정하고 2004년부터 도입 업종과 규모를 정한 외국인 고용허가제를 도입
  - 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거한 외국인 근로자는 제2조에서 ‘대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람’으로 정의
  - 「출입국관리법」 제18조 제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다고 규정
  - 여기서 대통령령으로 정하는 사람은 취업활동을 할 수 있는 체류자격 중 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특

정활동(E-7)까지와 대한민국에 영주(永住)할 수 있는 체류자격, 결혼이민(F-6)의 체류자격 등으로, 이들은 외국인고용법상 외국인근로자에서 제외

- 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 주로 생산직 근로자 또는 비숙련 노동자로 규정되면서 ‘전문외국인력’ 또는 ‘외국인 전문인력’에 대한 법률 규정이 노동시장 상황을 반영하지 못하고 있으며 전문외국인력의 제도는 체류관리 중심으로 이루어져 있음
- 외국인근로자가 빠르게 증가하고 비숙련, 전문인력을 효율적으로 관리하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해서는 현행 ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률’의 적용범위를 전문인력을 포괄하는 법으로 개정할 필요가 있으며 나아가 이를 관장하는 정부부처도 통합관리가 가능한 조직체계를 갖출 필요가 있음

## 2. 외국인력 도입체계의 개선

### □ 현행 제도의 문제점

- (현행 도입체계의 문제점) ① 외국인력 수요 결정논리의 객관성 미흡, ② 노동시장 환경변화에 부합하는 외국인력 공급분야의 탄력적 대응이 곤란
  - 외국인력 도입분야의 결정 시 객관적 지표가 없어 직종에 따라 판단기준이 상이하 며, 노동시장 환경변화에 따른 선제적이고 탄력적 대응에도 한계가 있어 내국인 노동시장 보호기능도 제대로 작동하지 못하는 실정
  - 이러한 이유로 도입 분야의 결정이 Positive system에 근거하여 이루어지고 있지만 신규분야의 도입이 쉽지 않고, 기존 도입 분야의 퇴출도 어려움.
  - 전문외국인력 또한 허용업종 기준의 불투명하여 인력부족 충원 기능, 신기술·지식 이전 기능, 일자리 창출·유지에 기여 등 도입목적의 타당성이 필요

### □ 외국인력 도입체계의 개선

- 국내 노동시장 여건과 부합하면서 국가경쟁력을 제고할 수 있는 인력의 유입 및 활용전략을 모색

- 국내의 기업경쟁력을 강화하고 노동시장 여건을 고려하는 방향으로 제도를 설계하여야 하며, 우수한 외국인력의 유치가 매우 중요하지만 외국인력의 고용이 국내 노동시장을 교란하지 않도록 하고, 국내 노동시장 환경 변화에 대응할 수 있는 제도적인 장치를 마련 외국인력정책의 효율성을 제고하기 위해서는 변화하는 경제 및 노동시장 상황에 대응하여 특정 직종에 대한 선별기준을 신속히 개정할 수 있는 제도적 메커니즘을 마련

#### □ 외국인력 도입 결정 기구의 개선

##### ○ 외국인력 도입 분야 결정 자문기구 설립

- 종합적인 외국인력 도입 체계운용이 가능하도록 외국인력 도입 분야를 결정하는 전담 자문기구를 통해 외국인력 영향분석, 평가 및 도입허용분야와 규모를 결정하기 위한 기초자료를 작성
  - \* 자문기구는 노동시장 분석전문가, 외국인력 전문가, 산업전문가 및 업종별 단체 등으로 구성

##### ○ 외국인력 도입체계 결정기구를 통한 종합적인 외국인력 도입체계 구축 및 허용분야의 탄력적 운용

- 종합적인 외국인력 도입 및 활용체계 구축을 위해 정책별\* 정부 및 관련 기관의 권한 및 기능 재정립
  - \* 도입분야 결정 및 탄력적 운용, 고용서비스, 근로계약체결 지원, 전문성 검증, 자격인정, 국가 간 업무협약, 고용·체류관리 및 지원 등

##### ○ 외국인력 도입체계 결정기구를 통한 종합적인 외국인력 도입체계 구축 및 허용분야의 탄력적 운용

- 종합적인 외국인력 도입 및 활용체계 구축을 위해 정책별\* 정부 및 관련 기관의 권한 및 기능 재정립
  - \* 도입분야 결정 및 탄력적 운용, 고용서비스, 근로계약체결 지원, 전문성 검증, 자격인정, 국가간 업무협약, 고용·체류관리 및 지원 등
- 경쟁력 강화, 노동시장 미스매치에 대한 대응 등 외국인력의 다양한 수요를 파악할 수 있는 메커니즘을 구축하고 이에 기초하여 도입허용 분야 리스트를 작성하여 주기적으로 갱신

- \* 현재의 도입허용 분야는 경직적으로 운영되며 도입 분야의 타당성에 대한 논거가 미흡
  - \* 외국인력 수요(도입분야)는 직종이나 숙련수준에 따라 매우 민감한 이슈이기 때문에 전문인력 분야든 비전문인력 분야든 외국인력 도입분야의 결정은 객관성과 당위성을 담보하도록 함
  - \* “객관성”이란 공개된 지표를 통해 외국인력 공급이 필요한 분야를 도출할 수 있어야 하며, “당위성”은 이러한 지표의 선정이 타당하다는 논거가 제시되어야 함을 의미
  - 이러한 여건을 감안한 다양한 지표를 개발하고 이러한 지표에 근거한 외국인력 허용분야 및 도입규모를 결정하여 총량적으로 관리
  - 장기적인 노동시장 변화에 대응하는 외국인력 수요전망 및 외국인력 정책 개선방안 제시
  - \* 인구데이터와 노동데이터를 결합하여 향후 20년간 전체 및 산업별 노동인력의 규모 및 구조변화를 추정하고 이에 기초한 내외국인력 공급체계 기반 구축
- 이러한 논리적 지표 들은 외국인력 도입에 대한 타당성이나 당위성에 대한 논리적 근거를 제공할 수 있기 때문에 외국인력 도입여부를 둘러싼 갈등을 완화하는데 기여
- 영국의 사례에서 보듯이 이러한 정량적 지표와 적절한 현장 실태 및 설문조사를 기초로 외국인력 도입분야에 대한 준거를 마련하여 정기적으로 평가를 하여 도입분야의 결정이 노동시장 환경변화에 따라 유연하게 결정될 수 있도록 함으로써 외국인력에 대한 의존도를 줄이고 필요한 분야에 외국인력을 공급할 수 있는 기반을 마련
- 또한 주기적으로 인력부족리스트를 작성하여 공표하고 해당 직종에 요구되는 자격, 경력, 학력 등을 명시함으로써 구직자의 접근성을 제고
- 인력부족리스트의 작성을 위해서는 도입필요성을 입증할 수 있는 객관적 지표 마련이 우선시해야 함
  - 영국의 경우 Tier2 분야의 인력부족직업 리스트는 최소 2년에 한 번씩 신규 인력부족직업 리스트를 발표하고, 6개월에 한 번씩 부분적으로 리스트를 업데이트하여 신속하게 인력 충원이 필요한 직업을 리스트에 포함
- 영국의 이민자문위원회의 방식은 기술인력을 대상으로 하고 있지만 이 방식을 국내 비전문인력의 도입방식에도 적용 가능할 것으로 판단

- 즉, 인력이 부족한 업종 혹은 직종을 대상으로 인력부족규모나 미충원규모(또는 인력부족률이나 미충원율)을 기초로 하여 해당 분야의 임금수준의 변화, 내국인 고용의 변화, 실업률의 변화 등 측정가능한 지표를 통해 인력부족의 원인에 대한 진단, 내국인 노동시장의 교란 가능성 측정 등 외국인력 도입허용분야의 원칙을 구현할 수 있는 지표를 마련하여 외국인력 도입분야의 준거로 할 필요가 있음
  - 도입필요성이 요구되는 산업이나 직종의 인력부족이나 임금수준 혹은 신규채용이나 이직률 그리고 전직실업률과 같은 통계는 고용부의 직종별노동력수요동향조사와 고용보험 통계, 통계청의 지역별 고용조사 등 행정자료를 이용하여 생산가능
- 경쟁력 강화, 노동시장 미스매치에 대한 대응 등 외국인력의 다양한 수요를 파악할 수 있는 메커니즘을 구축하고 이에 기초하여 도입허용 분야 리스트를 작성하여 주기적으로 갱신
- \* 현재의 도입허용 분야는 경직적으로 운영되며 도입 분야의 타당성에 대한 논거가 미흡
  - \* 외국인력 수요(도입분야)는 직종이나 숙련수준에 따라 매우 민감한 이슈이기 때문에 전문인력 분야든 비전문인력 분야든 외국인력 도입분야의 결정은 객관성과 당위성을 담보하도록 함
  - \* “객관성”이란 공개된 지표를 통해 외국인력 공급이 필요한 분야를 도출할 수 있어야 하며, “당위성”은 이러한 지표의 선정이 타당하다는 논거가 제시되어야 함을 의미
- 이러한 여건을 감안한 다양한 지표를 개발하고 이러한 지표에 근거한 외국인력 허용분야 및 도입규모를 결정하여 총량적으로 관리
  - 장기적인 노동시장 변화에 대응하는 외국인력 수요전망 및 외국인력 정책 개선방안 제시
    - \* 인구데이터와 노동데이터를 결합하여 향후 20년간 전체 및 산업별 노동인력의 규모 및 구조변화를 추정하고 이에 기초한 내외국인력 공급체계 기반 구축

<참고> 영국의 외국인력 도입을 위한 인력부족 판단 기준

\* 영국의 경우 Tier2 분야의 인력부족직업 리스트는 최소 2년에 한 번씩 신규 인력부족직업 리스트를 발표하고, 6개월에 한번씩 부분적으로 리스트를 업데이트하여 신속하게 인력 충원이 필요한 직업을 리스트에 포함

〈표 4-3〉 영국에서 사용되고 있는 인력부족 판단의 12가지 지표들

지표들		데이터 가용 주기
고용주 기반	직종별 피용자수 대비 인력부족의 비율	2년 간격
	총 인력부족 대비 해당 직종 인력부족의 비율	2년 간격
	충원어로 인력부족(hard-to-fill vacancy)의 비율	2년 간격
가격 기반	시급 중앙값의 변화율	매년
	시급 평균값의 변화율	매년
	그 직종의 상대적 임금 프리미엄(NQF3 대비)/지역과 연령을 통제	분기별
수량 기반	실업률 변화	월별
	전일제 근로자의 근로시간 변화율	매년
	고용률 변화	분기별
	1년 미만 근로자 비율의 변화(절대값)	분기별
불균형 기반	공석 기간 중앙값의 변화(절대값)	월별
	빈 일자리/실업급여 신청자의 저장(stock)	월별

#### 다. 직종별 도입체계 검토

- 통계청의 외국인 고용조사에서 알 수 있듯이 고용허가제로 입국한 외국인력의 직종별 분포는 다양하다. 현행 우리나라의 외국인력 도입체계는 전문인력과 비전문인력으로 양분되어 있는 구조로 되어 있으며<sup>25)</sup> 실질적으로 비전문인력이 기능인력의 대부분을 담당하고 있지만 현실적으로 비전문인력의 기능수준에 대한 고려는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정
- 그 동안 기능인력의 도입 필요성에 대한 주장이 지속적으로 제기되고 있는 만큼 기능수준에 대한 평가제도를 도입하여 업종별 관계자가 평가항목을 설계하고 직접평가에 참여하도록 하며 선발기준시 기존의 한국어 시험위주에서 벗어나 기능평가나 경력이나 훈련 또는 자격을 포함하는 논의도 이루어져 왔음.<sup>26)</sup>

25) 법무부가 숙련기능외국인력제도를 마련하여 운영 중에 있지만 규모가 많지 않고 이들은 고용허가제로 입국한 후 자격요건을 변경하는 것이기 때문에 고용허가제체계내에서 운영되는 것은 아니다.

- 이 문제에 대한 접근은 보다 큰 틀에서 이루어질 필요가 있는데 즉 비전문외국인력 도입 체계 내에서 현행 업종별 도입체계의 틀을 벗어나 앞에서 언급한 바와 같이 직종별 도입 분야를 명시하고 해당 분야의 직능이나 직무수준별 필요 외국인력에 대한 논의가 우선적으로 이루어질 필요가 있음
  - 이러한 논거를 토대로 해당 분야의 외국인력의 자격이나 요건을 마련하고 이에 부합하는 외국인력을 공급할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있음
  - 가령, 대만의 경우 외국인 노동자의 고용을 신청할 수 있는 제조업의 업무는 반드시 이상 온도작업, 분진작업, 유독기체작업, 유기용제작업, 화학처리, 비자동화작업 및 기타 특정 제조공정의 업종에 속해야 라며한 중앙목적사업주관기관 또는 자유무역항 관리기관이 특정 제조과정 업종에 부합한다고 인정한 경우, 외국인 노동자의 고용을 신청할 수 있다. 현재 35개 특정 제조과정의 업종에서 외국인 노동자를 고용할 수 있음
- 이를 위해서는 매칭의 효율성과 인력양성 체계의 필요성이라는 두 관점에서의 접근이 필요
- 먼저 매칭의 효율성은 현행 비전문외국인력 도입체계 내에서 국내 노동시장의 숙련수요에 부합하는 자격요건을 갖춘 외국인력에 대해서는 이를 수요로 하는 기업에게 우선적으로 공급되도록 할 필요가 있으며 아울러 숙련비자와 연계하는 방안(일본의 최근 제도 개편 사례)을 고려해 볼 수 있음
  - 이 경우 기업은 상대적으로 우수인력의 채용을 위해 보다 좋은 근로조건을 제시하도록 함으로써 우수기능인력의 유입 및 이에 따른 생산성제고에 기여할 수 있도록 함
  - 이러한 매칭기능이 효율적으로 이루어지기 위해서는 이에 대한 정보가 제대로 알려질 수 있도록 체계를 갖출 필요가 있으며 이 들 인력에 대해서는 매칭 방식을 바꾸는 방안을 검토할 필요가 있음

---

26) 이해경(2014).



### 3. 외국인력 체류기간 개편과 숙련연계

#### □ 외국인력 체류기간 개편

- 해당 분야의 기능과 자격을 갖춘 필요인력의 양성체계를 구축
  - 고용허가제로 입국한 외국인력의 대부분이 기능향상이나 숙련형성을 갖추기 기회를 갖지 못함이 현실
  - 현행과 같은 단기적인 인력도입정책이 얼마나 지속될 수 있을지는 알 수 없으나 중소기업의 숙련인력에 대한 충원이 향후 보다 어려워질 가능성이 크기 때문에 외국인력 숙련기능인력의 양성체계를 검토할 필요가 있다. 이런 점에서 자격과 훈련 및 채용을 연계시키는 방안을 모색
- 현행 외국인 근로자 취업 활동 기간은 3년+1년 10개월로 되어 있는데 총 체류기간이 4년 10개월로 된 이유 중의 하나가 5년 이상 체류 시 영주권 신청자격을 부여할 수 있다는 이유 때문인데 현재는 해당 요건이 제외되어 있기 때문에 재고용제도에 대한 검토가 필요
- 재고용제도를 3+3년으로 변경하고 재고용 시 사업주의 추천이나 선택권을 반영하도록 할 필요가 있음. 아울러 현행 성실근로자 재입국제도와 마찬가지로 상대적으로 인력부족이 심하고 외국인들이 기피하는 업종이나 지역에서 일정한 근무기간을 충족할 경우 재고용 혜택을 부여하는 방안을 고려
- 또한 상대적으로 사업장 이탈이 심한 업종(가령, 어업)에 종사하는 외국인력에 대해서는 해당 업종에서 성실히 근무할 경우 재고용 시 제조업 등 타 업종에서 재고용할 수 있는 방안도 모색
- 재고용제도가 활성화되면, 장기적으로 숙련을 형성한 외국인력을 활용할 수 있다는 장점이 있기 때문에 재고용제도와 숙련형성을 연계하여 제도를 운영하는 방안을 고려해볼 수 있음
- 이런 관점에서 현행 성실근로자 재입국제도를 변형하여 재고용제도를 확대하는 방안을

모색해 볼 필요가 있음. 성실근로자 재입국제도 기간까지 포함하면 최대 9년 8개월 간 근무가 가능하기 때문에 재고용제도를 3회 또는 4회까지 운영하여 최대 9년 또는 12년 간 한국에서 일할 수 있는 기회를 부여

- 재고용의 원칙은 사업주의 추천, 숙련이 형성된 근로자, 외국인 기피업종이나 지역 근무자, 사업장 변경을 하지 않은 근로자 등에 대해 가점을 부여하는 방식으로 하고 재고용 시 해당 사업장에서 마찬가지로 1년간 사업장 변경을 제한할 필요가 있음
- 재고용 입국자가 아닌 경우에는 현재와 같이 특별한국어 시험 등을 통해 재입국하는 것이 가능

---

현행 재고용제도와 성실근로자 제도

---

**제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)** ① 고용노동부장관은 제18조의3에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 끝나 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청한 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 1개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있다. <개정 2021. 4. 13.>

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당할 것

- 가. 제18조 및 제18조의2에 따른 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장을 변경하지 아니하였을 것
- 나. 제25조제1항 제1호 또는 제3호에 해당하는 사유로 사업 또는 사업장을 변경하는 경우(재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 종료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상인 경우만 해당한다)로서 동일업종 내 근속기간 등 고용노동부장관이 정하여 고시하는 기준을 충족할 것
- 다. 제25조제1항 제2호에 해당하는 사유로 사업 또는 사업장을 변경하는 경우로서 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 종료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것
- 라. 제25조제1항 제2호에 해당하는 사유로 사업 또는 사업장을 변경하는 경우로서 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 종료일까지의 근로계약 기간이 1년 미만이나 직업안정기관의 장이 제24조의2제1항에 따른 외국인근로자 권익보호협의회의 의견을 들어 재입국 후의 고용허가를 하는 것이 타당하다고 인정하였을 것

- 각 국가별 고용허가제 대기인원이 많아, 사업장 조건을 보고 거절할 시, 입국 기회가 지연될 가능성이 높아 근로조건이 맞지 않더라도 입국을 위해 근로계약 체결하고 입국 후 사업장 변경 및 이탈을 하는 사례가 발생
- 따라서 한국 입국 전, 외국인노동자에게 일 할 사업장에 대한 근로조건, 임금, 본국 출신 동료근무여부, 기숙사 등과 같은 정보나 근로계약 조건을 확인 가능하도록 하여 초기 사업장 변경과 이탈을 최소화할 수 있는 장치가 필요

- 사업장 변경 시 사용자 및 근로자에 대한 상세한 정보제공
  - 입국 전과 마찬가지로 사업장 변경 시 근로자와 사업주에게 보다 상세한 정보를 제공하여 인력수급의 미스매치를 최소화할 필요가 있다. 근로자의 정보에는 기본적인 인적 특성 외에 사업장 변경과 관련한 이력사항을 포함하도록 한다. 사업주 정보로는 임금, 근로환경 등 근로조건 등에 관한 정보를 제공

□ 비전문인력을 숙련기능인력으로 양성

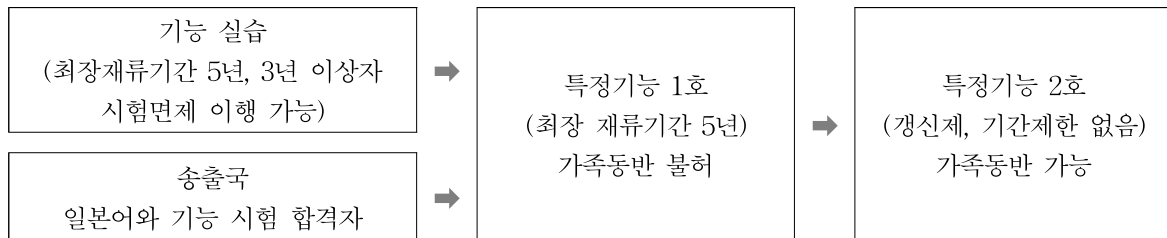
- 2014~2019년 기간 동안 직능수준별 미충원인원규모를 주요 업종별로 보면 업종에 따라서는 현장경력을 필요로 하는 직무의 인력부족이 단순인력부족보다 더 높아 숙련인력 선발이 필요함을 시사
  - (업종 분석) 직능 1수준 미충원규모를 100으로 할 경우  
 직능 2-1수준의 미충원규모가 더 많은 업종으로는 건설업, 도매 및 소매업, 보건업 및 사회복지서비스업이며, 건설업과 사회복지서비스업은 직능 1수준보다 직능 2-1수준 및 2-2수준 그리고 직능 3수준의 미충원규모가 더 높음
  - (직종소분류 기준) 직능 1수준보다 직능 2-1수준의 미충원규모가 많은 직종으로 자동차 운전원, 의료복지 관련 단순종사자, 금형 및 공작기계조작원, 용접원, 전기전자부품 및 제품 제조기계조작원, 기계장비 설치 및 정비원, 주방장 및 조리사, 전공, 건설마감 관련 기능 종사자 물품이동장비 조작원, 자동차정비원, 건설구조관련 기능 종사자 임
    - \* (직능 1수준) 경력, 자격증, 학력 무관,  
 (직능 2-1수준) 1년 미만의 경력, 국가기술자격법상의 기능사 수준 및 고졸수준의 업무
- 향후 기술혁신에 따른 노동수요구조의 변화를 고려할 때 이러한 추세는 더 강화될 전망이어서 외국인력 도입 및 활용정책도 변화가 필요
  - 기술혁신 및 자동화의 도입으로 노동절약형 산업구조로 변화해 감에 따라 일자리 구조의 양극화의 확대될 가능성이 커지며, 기술의 발달로 단순 반복 직무 및 생산 업무는 감소하는 반면에 숙련인력에 대한 수요는 증가할 것임.
  - 기술대체의 용이성 정도에 따라 달라지겠지만 이러한 변화로 인해 외국인력에 대한 수요는 기존의 양태와는 다르게 전개될 가능성이 커지게 될 것임

- 이런 점에서 기존의 비전문인력의 유입정책의 틀은 유지하면서도 숙련인력의 확보를 어떻게 가져가야 할 것인가에 대한 검토가 필요하며 여기에는 1) 숙련기능인력을 현지에서 도입하는 방법과 2) 비전문인력을 숙련인력으로 양성하는 체계의 두가지 방법이 있으며 국내 인력수요의 특징, 직무훈련의 현장성 등을 고려할 때 현실적으로 후자가 보다 적절할 수 내부 시스템이 필요
- 이런 점에서 현행 비전문 외국인력을 숙련기능인력제도와 연계하여 도입, 양성, 그리고 이를 통한 체류자격의 변화가 가능하도록 함으로써 인력활용도를 제고할 필요가 있음
- 참고로 2019년 일본의 제도개편은 이러한 기초를 토대로 제도 개편이 이루어졌으며 우리에게 시사하는 바가 큼

< 일본 사례 >

- (제도 시행) 2019년 4월부터 특정기능 외국인제도를 마련
  - \* 특정기능 외국인 : 특정산업분야에 상당정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기능을 갖는 인력
- (적용 대상) 개호, 빌딩청소, 소형제, 산업기계, 전기전자정보관련, 건설, 조선/선박용공업, 자동차정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품제조, 외식업

[기능실습에서 특정기능으로 이행 체계]



□ 숙련수요에 기반한 외국인력 도입체계 마련

- 비전문외국인력제도와 숙련인력비자 간 연계 강화
  - 현행 E-7-4(숙련기능인력점수제)가 이러한 취지로 만들어졌지만 쿼터가 적고 E-7-4 비자가 노동시장 여건을 적극적으로 고려하지 않은 채 비자정책 일환으로 운영되고 있다는 점에서 제도 개선이 필요.
  - 이를 위해서는 숙련형성의 지원, 노동시장 수급상황과 연계, 체류의 안정성 및 쿼터의 확대 등에 대한 종합적인 검토가 필요

- 현장 수요를 반영하여 기초기능수준을 갖춘 인력 양성·도입(뿌리산업 용접공 등) 방식을 확대
  - \* 기능인력 필요 직종(인력부족 정도 등) 발굴 및 수요 파악 → 송출국 현지 훈련(인력공단, KOTRA, 업종별 단체 등) → 이수자 선발 → 직종별 신청 사업장 배정
  
- 외국인력 매칭 시 구직자 정보 확대 및 사업주 선택권 강화
  - \* (현행) 고용센터 직접알선 → (개선) 민간알선제 도입을 통해 사업주가 선택
  - 업종별 단체에 외국인력 선발권을 부여하여 해당 업종의 특성을 반영하는 인력선발이 가능하도록 하여 업종별 단체가 외국인력의 숙련형성 및 해당 업종에 적합한 외국인 근로자 고용 사업주 및 근로자를 지원할 수 있도록 하는 방안 검토
  
- 숙련수준별 인력수요에 부합하도록 외국인 선발 및 양성체계를 구축하고 이를 위한 행정 조직체계를 일원화
  - 숙련수준별 외국인력 관리체계 구축을 위해서는 비자체계의 개편, 사업주 주도의 선발 체계 고려, 지역단위의 숙련수요 및 이에 부합하는 외국인력 선발을 위한 지역주도의 선발 및 양성체계 구축 등이 필요
    - 이런 점에서 기존의 비전문인력의 유입정책의 틀은 유지하면서도 숙련인력의 확보를 어떻게 가져가야 할 것인가에 대한 검토가 필요하며 여기에는 1) 숙련기능인력을 현지에서도 도입하는 방법과 2) 비전문인력을 숙련인력으로 양성하는 체계의 두 가지 방법이 있으며 국내 인력수요의 특징, 직무훈련의 현장성 등을 고려할 때 현실적으로 후자가 보다 적절할 수 내부 시스템이 필요
    - 이런 점에서 현행 비전문 외국인력을 숙련기능인력제도와 연계하여 도입, 양성, 그리고 이를 통한 체류자격의 변화가 가능하도록 함으로써 인력활용도를 제고할 필요가 있음
    - 참고로 2019년 일본의 제도 개편은 이러한 기초를 토대로 제도 개편이 이루어졌으며 우리에게 시사하는 바가 큼
  
- 외국인력 숙련향상 지원 : 전문인력 대상 교육훈련 확대
  - 국내 유입 전문외국인력의 상당수가 경력이 짧아 이들의 생산성 제고 및 한국사회의 장

기정주 및 생산성 향상을 위한 인적자원개발 지원 필요

- 중소기업 취업 전문인력(숙련기능인력 및 유학생 출신)을 대상으로 훈련지원정책을 강화하여 생산성 제고 및 우수인력 국내 정주화를 촉진
- 교육훈련 및 자격증 취득을 비자체계와 연계하여 체류자격에 대한 혜택을 부여함으로써 기업 내 자발적 인적자원개발 유인 강화
- 외국인력 활용을 위한 기업 내 인적자원관리 관련 매뉴얼 보급
- 전문외국인력의 한국사회적응에 필요한 생활지원, 노동관련 법규 등 사회생활 및 직장생활에 필요한 지원방안 마련
  - \* 전문외국인력이 한국에서 장기거주를 어려운 요인 중 하나는 자녀 양육과 교육으로 지적 (강동관 외, 2018)

#### □ 전문외국인력의 정착기반 마련 및 활용도 제고

- (분석결과) 아시아와 비아시아 및 일본으로 나뉘어 보면 비아시아 및 일본 국적의 경우 체류기간 5년 이후부터 고임금 근로자의 생존확률이 저임금 근로자에 비해서 낮음
  - 또한 전문외국인력, 기타 체류자격은 고임금 근로자의 생존확률이 낮음

#### 4. 유학생 유치 전략과 국내 숙련 및 전문인력 노동시장과 연계

- 숙련기능인력으로서 외국인 유학생 활용
  - 지역대학과 해당 지역의 산업과 연계하면서 일정한 기간 동안 지역내 거주를 요건으로 하는 지역유학생 활용전략을 보다 적극적으로 추진
  - 이공계졸업 유학생이나 혹은 재학기간 또는 졸업 후 교육훈련을 받아 자격증을 취득한 유학생들에 대해서는 현행 숙련인력제도인 E-7-4비자로 취업할 수 있는 문호를 열어주는 방안 모색
  - 유학생들의 경우 한국문화나 한국어 수준이 어느 정도 갖추어져 있고 장기적으로 국내에서 필요로 하는 숙련수준을 체화할 가능성이 크기 때문에 이들의 활용전략을 폭 넓은 시각에서 바라볼 필요가 있음
  - 이는 국내에 들어오는 유학생들의 유학목적에 대한 동기부여가 될 가능성이 있기 때문에 유학생에 대한 학사관리의 어려움도 완화할 수 있고 사회통합에 따른 비용도 절감할 수

있는 장점이 있음

- 국내 유학생의 가장 큰 문제점은 학부 유학생 비중이 많아 이들의 국내 전문인력으로 편입이 쉽지 않다는 점임
  
- 유학생 유치 및 활용전략은 크게 두 가지 관점에서 접근
  - (우수 유학생) 이공계 대학원 유학생을 대상으로 국내 중소기업 연구개발 인적 자원정책과 연계하여 장학금 지원, 인턴십 제공, 비자체계와 연계하는 입학-학위과정-취업과정을 연계
  - (일반 유학생) 주로 학부 유학생을 대상으로 숙련기능인력 제도와 연계하여 뿌리산업 등 주로 숙련기능이 필요한 분야로 취업할 수 있도록 하여, 직업훈련을 통한 숙련형성, 일정한 근속기간에 대한 체류기간 혜택 부여 등을 통해 중장기적으로 국내 숙련기능인력으로 양성하는 기반 마련
    - 고용허가제(E-7)나 숙련기능인력비자(E-7-4) 의 두 비자를 고려할 수 있는데 고용허가제의 경우 현행과 같은 체계로는 이들의 활용전략이 쉽지 않으며 이를 위해서는 고용허가제 내 별도의 숙련기능과 관련한 트랙을 만들어 전문인력비자(E-7-4)로 이어질 수 있도록 연계 시스템을 마련
    - 혹은 방학 중 인턴십 제도를 통해 숙련을 형성하도록 하고 졸업 후 전문인력 비자(E-7-4)를 부여하는 방안 고려
  
- 이런 점에서 제2기 인구 TF 논의(인구구조 변화대응방향, 관계부처 합동 2020.8.27.)는 긍정적이라고 볼 수 있음
  - 제2기 인구 TF는 인구변동에 대한 대응정책으로 외국인력 활용을 제시하고 있으며 유학생 활용, 지방 및 농어촌 지역 거주비자 신설을 제시

<제2기 인구 TF 논의 결과> (자료: 인구구조 변화대응방향, 관계부처 합동 2020.8.27.)

② 유학생을 활용, 이공계 등 국내수요가 높은 분야 인력 보충

❶ 국내 활용도가 높지만 곧바로 전문인력으로 취업이 어려운 이공계 학부 졸업생에게 비전문인력(고용허가제) 자격 취업 허용 추진('22.下)

\* 학부 졸업 후 전문인력으로 구직 → 취업실패시 비전문인력으로 전환, 취업 → 평가를 거쳐 숙련기능인력으로 전환, 장기거주자격 부여

② 우수인재 확보를 위한 국제장학프로그램 인원확대('20년 1,300명), 국내적응에 어려움을 겪는 유학생을 위한 상담센터 기능 강화 등

③ 지방·농촌 등 인력부족을 겪는 지역의 필요인력 유치 확대

① 인구감소에 따라 소멸위험이 있는 지역에 계속거주를 조건으로 외국인에 체류 혜택을 제공하는 지역특화형 비자 신설\*('22.上)

\* (1단계) 국내 체류 외국인 우선 적용 → (2단계) 신규 유입 외국인 적용 검토

- 그러나 현행과 같은 고용허가제 방식은 보다 다양한 수요의 외국인력 활용을 충족시키는데 제약이 있는 바 외국인 유학생의 경우 숙련인력과 연계하여 이들을 활용할 수 있는 방안을 모색하거나 혹은 숙련인력으로 연계될 수 있도록 설계할 필요가 있음
  - 아울러 해당 지역의 산업 특성을 고려하여 산업의 부족인력의 충원이라는 논의를 벗어나 숙련축적을 통해 지역 내 인적자원으로 활용할 수 있는 기반을 마련

## 5. 외국국적 동포 활용제도 개선

- 동포문제에 대한 인식의 전환
- 동포 문제는 매우 복잡한 양상으로 전개되어 있는 만큼 해법을 찾기는 쉽지 않은 실정
  - 동포 포용정책으로 문호를 개방하였지만 여전히 대부분의 동포는 고용허가제와 같은 일반 외국인근로자와 유사한 노동공급특성을 보이고 있으며 동포의 인적자원개발이나 사회통합정책은 거의 이루어지지 못하고 있고 기술교육이나 자격증 제도가 있지만 실효성이 크지 않은 실정
  - 문제의 어려움이 증폭되고 있는 가장 큰 이유는 동포의 노동시장 영향 증대에 따른 내국인과 동포 간 갈등이 결과적으로 동포에 대한 내국민들의 부정적 인식으로 나아가고 동포들은 이에 대한 불만으로 표출되고 있다는 점임
- 따라서 동포정책의 제도 개선은 동포의 일자리 문제를 적극적으로 해결하면서 동포가 국내 노동시장에 미치는 부정적 영향을 완화하는데 초점을 맞추고 진행할 필요가 있음



○ 정책방향을 모색하기 위해 고려해야 할 현실적 여건은 다음과 같음

- 첫째, 방문취업제 뿐 만 아니라 일부 선진국가 출신들을 제외하고는 대부분의 제외 동포들이 생산 기능 및 단순업무에 종사하고 있음
  - 이는 이들의 역량문제이기도 하고 노동수요의 문제이기도 한데 동포들 중에는 우수한 인적자원을 토대로 한국사회에서 역량을 발휘하고 있는 사람도 많이 있지만 우리가 정책대상으로 하는 대부분의 동포들은 일반 고용허가제와 같은 유사한 노동시장 공급형태를 갖고 있음
  - 따라서 정부의 외국인력 고용정책이라는 큰 틀에서 접근이 필요
  - 이는 동포에 대한 차별 문제가 아니라 현실을 인식한 타협의 필요성과 동포에 대한 내국인들의 인식개선에 대한 필요성이라는 관점에서 접근이라는 점을 이해할 필요가 있음
- 둘째, 방문취업제나 동포의 취업허용 분야에 대한 동포나 사업주들의 인식이 낮고 이들 분야 이외에서 취업을 하더라도 이를 찾아서 규제할 수 있는 방법이 마땅치 않으며 많은 행정비용이 소요될 가능성이 큰 실정
  - 건설업 취업등록제는 제도의 필요성에도 불구하고 이를 담보할 수 있는 장치가 부족한 관계로 건설업 분야의 동포인력의 불법취업 문제가 야기
  - 따라서 취업허용분야나 쿼터에 대한 기존의 접근방식을 탈피하여 보다 현실적으로 적용 가능한 방안을 찾아야 한다는 점임
- 셋째, 동포의 포용정책과 노동시장 정책의 균형적인 조화가 필요
  - 동포에 대한 노동시장 문호 개방이 결과적으로 동포의 노동시장 교란영향을 증폭시켜 노동시장 통합정책의 저해와 동포에 대한 내국인들의 인식을 보다 악화시키는 것으로 나아가고 있음에 주목할 필요가 있음
  - 단기적으로 동포나 외국인력 유입에 따른 내국인 노동시장을 보호하는 정책이 결과적으로 동포나 외국인력에 대한 우호적인 국민들의 인식으로 자리잡을 수 있음을 인식할 필요가 있음

#### □ 동포정책 개선방안

○ 국내 체류 외국인 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 동포의 경우 방문취업, 재외동

- 포, 영주권 또는 국적취득 등 다양한 체류자격을 갖고 있어 이들의 정책수요도 다양
  - 동포 인력 중 청년층이나 혹은 전문성을 갖고 있는 동포인력의 활용도 제고, 취약계층에 대한 취업지원서비스 확대 등 다양한 정책수요 존재
  - 한편, 국내 체류 동포인력의 고령화도 진행되고 있어서 이들의 귀국지원이나 정주화를 위한 대책도 필요
  - 동포의 집단거주화 및 내국인과의 갈등 확대 등에 대해서도 보다 적극적인 대처가 요구되고 있음
- 국내 체류 동포의 대상별 특징을 감안한 노동시장 정책, 고령화 대책, 동포 청년인력 활용, 동포 우수인재 유치 및 활용전략 등 종합적인 지원정책 수립이 필요
- 동포 취업제도 개선
- 동포의 노동시장 접근에 대한 무조건적인 개방보다는 현재의 여건을 고려한 단계적인 접근이 필요
  - 동포의 취업허용분야를 현재의 방문취업과 같은 포지티브 체계보다는 재외동포정책에서 규정하고 있는 특정 분야 취업 금지와 같은 네가티브 체계로 운영(현재 검토 중)
  - 다만 현행 재외동포의 경우 단순업무금지라는 접근은 실효성이 없기 때문에 다른 방식의 접근이 필요
  - 노동시장 여건 등을 고려하여 방문취업비자와 재외동포비자를 통합하여 통합적 관리
  - 동포의 취업허용분야를 현재의 방문취업과 같은 포지티브 체계보다는 재외동포정책에서 규정하고 있는 특정 분야 취업 금지와 같은 네가티브 체계로 운영(현재 검토중)
- 중장기적으로 방문취업제와 재외동포비자를 통합하여 운영하고 국내 체류 동포의 대상별 특징을 감안한 노동시장 정책, 고령화 대책, 동포 청년인력 활용, 동포 우수인재 유치 및 활용전략 등 종합적인 지원정책 수립이 필요

## 6. 지역고용거버넌스 관점에서 이민자 활용전략 모색

- 이규용외(2021) 연구에 따르면 이민자의 지리적 분포는 수도권 집중화, 내국인 인구 유출이 심한 지역에서는 외국인도 기피, 지역 공동체 관점에서의 이민자 활용 및 통합

정책의 필요성을 제기

- 2019년 기준으로 이민자의 수도권 거주 비중(59.4%)이 비수도권 지역 거주비중(40.6%)에 비해 높으며 전체 이민자의 절반 이상을 차지하는 동포인력의 경우 수도권 거주 비중을 보면 방문취업자 81.3%, 외국국적 동포 77.4%이며, 정주형 이민자인 결혼이민자는 52.5%, 영주권자(거주비자 포함)는 76.4%가 수도권에 거주
- 이에 따라 수도권 이외의 지역은 주로 고용허가제, 단기체류자(비합법) 등의 단기 순환형 인력공급에 의존하고 있어 숙련수요에 따른 이민자 활용의 한계를 내포.
- 이민자 집중지수(LQ지수와 유사)를 이용하여 지역별 이민자 밀집도를 분석한 결과에 따르면 이민자 집중지수가 상위 20%에 해당되거나 1.5이상(이민자 밀집도가 높은 지역)인 지역 중 행정안전부가 2021년 인구감소지역으로 지정한 89개 지역과 겹치는 지역은 9개 지역에 불과
- 이러한 결과는 지역단위의 이민자 공급정책이 마련되지 않고서는 인구변동에 따른 지역별 노동시장 미스매치를 해소하는데 한계가 있음을 시사

※이민자 집중지수=(지역 이민자 수/전체 이민자 수)/(지역 주민등록인구수/전체 주민등록인구수)

- 구조적으로 볼 때 이민자들이 처음에는 기피업종에 들어왔지만 시간이 흘러 한국사회에 적응이 되면 이들도 기피업종이나 기피지역이 발생하고 사회 전체적으로 이민자 수요에 비해 과도한 이민자 공급 가능성 우려
- 이는 이민자의 양 문제가 아니라 지역 노동시장에서의 인력부족 해소와 지역이민정책을 함께 고려한 지역단위 이민정책 설계가 필요
- 이민자의 공급은 생산가능인구의 공급이기 때문에 당연히 지역일자리 문제의 관점에서 이민자 공급을 고려하여야 하며, 이는 지역 내 인구유출방지, 지역적합형 인력양성 및 활용 등 지역 내 노동력 활용과 궤를 같이하는 만큼 지역고용거버넌스 체계 내에 이민자 활용전략을 포함하도록 함
- 지방정부의 일자리 전략에 이민자 활용전략을 포함함으로써 이민자 유치, 양성, 주거, 복지, 인권 등의 정책을 이민자에게도 적용하는 지역 내 이민자 활용을 위한 재량권 지방정부의 책무성을 부과

## 7. 종합적 이민정책 거버넌스 구축

### □ [기본 방향] 종합적 이민정책 수립 거버넌스 구축

#### ① [목표] 국가이익 기반 외국인정책 수립 및 집행

- 이민정책을 국가이익 및 이민자와의 공동발전에 초점을 두고, 인력도입 정책이 중심이 되는 정책으로 재구성
  - 이민정책의 목표는 국가발전임. 또한, 변화하는 이민환경을 반영하여 이민자의 사회통합 및 장기적 국가발전 기여를 위해 공동발전을 정책의 가치로 추구해야 함
    - \* 외국인력 도입이 가장 주요한 관점으로 파악해야 함
    - \* 이주자의 인권보호 측면과 더불어 인력 활용의 측면도 병행해서 고려되어야 함
    - \* 국내적 측면뿐 아니라 국제협력 측면에서도 고려가 있어야 함

#### ② [구조] 정책수립-집행-인프라의 구조 확립

- 이민정책 수립과 집행에 대한 종합적 구조를 확립
  - 이민정책의 수립-집행-인프라 구조를 새롭게 확립
    - \* 현재의 정책 수립 집행 구조의 문제점을 파악하고, 이해 당사자들이 참여하여 종합적인 구조를 만들고 동의하여야 함.
    - \* 부처간 칸막이 철폐뿐 아니라, 사용자 및 노동자 그리고 국민의 의견이 수렴될 수 있는 거버넌스 체제가 필요함.

#### ③ [정책수립 구조]

- 이민정책 관련 사항 중 정책의 수립 구조가 현재 가장 중요
  - 이민정책은 목표에 걸맞는 정책 수립 구조를 만들어서 추진하여야 올바른 방향으로 나아갈 수 있음
    - \* 현재 거버넌스에서는 위원회 등 최고의 정책 수립 및 조정 기능에 대한 종합적 검토 필요
    - \* 이민청 혹은 이민처 및 각종 사무국을 포함한 위원회 등의 검토가 이루어지고 있으나, 중요한 점은 정책 수립을 할 수 있는 구조여야 함
    - \* 독일의 사례처럼, 단순하게 중앙정부의 거버넌스 구조에 치중하기 보다는 이민 현장의 현실을 반영한 소통을 통한 정책 수립 거버넌스의 구축이 더욱 중요함

- 정책수립 및 조정 그리고 집행 가이드라인을 위한 거버넌스 구조
  - 종합적 이민정책을 수립하고 다양한 이민정책 관련 집행에 대한 조정, 심의, 가이드라인 제시 등의 업무를 담당할 기관이 필요함
  - 기관은 법적인 조직과 구조를 갖춰야 함
  - 정책과 기획 기능을 분리하여 정책수립의 역할에 초점을 두는 기관이 설립되어야 함. 집행은 각 부서 및 관련 기관으로 이루어짐
  - 기관은 정책 수립과 관련하여 관련 예산의 수립과 배분에 관한 기능을 반드시 갖춰야 함
  
- 정책 조정을 위한 회의체의 상설화와 정규화
  - 현재 이민정책수립 관련하여, 부처 간은 물론 각 부처에서도 상호 정보 공유와 정책 수립에서의 협업이 부진한 상태
  - 정책 수립과 함께 집행을 위한 각 부처의 역할과 관련하여, 기관에서는 회의체를 상설화 및 정규화
  - 회의체의 상설화 및 정규화는 특별한 것이 아님. 이미 한국의 OECD DAC(개발원조위원회) 가입 및 활동과 관련하여 PCD(Policy Coherence on Development)의 정책일관성을 경험함
  - 이민정책 수립 및 조정 집행의 정책 일관성을 위해 각종 수준의 회의체 구조 수립이 필요
  - 각종 수준이란, 장관급 대화체(현재 구조에서 이민정책 수립집행단), 국장급 대화체, 실무급 대화체를 명시하여 정책조정 기능을 강화하는 것
  - 이를 통하여 각 부처의 의견은 다양하게 반영되고 조정될 수 있음
    - \* ‘외국인정책’ 개념으로는 결혼이민자 등 내국인을 모두 포괄하는 사회통합정책과 지방 자치단체 역할 강화 등에서 한계 → ‘이민’을 공식용어로 사용
  
- ④ 개선방향 : [외국인 관련 3개 위원회 통합 : 외국인·이민정책위원회<가칭> 설립]
  
- 향후 외국인 증가 등에 대비하여 국내 이민정책을 총괄하는 통합위원회를 신설하여 정책의 통일성과 체계성을 확보
  
- 지자체와의 연계 강화를 통해 출입국관리, 외국인력 충원, 다문화가족 사회통합, 난민정책 등에 대한 추진체계 고도화

- 관계부처 TF\*를 통해 외국인 관련 3개 위원회 통합 방안을 마련(가칭 : 외국인·이민정책위원회)하고 관련 법령 개정 추진\*\*
  - \* 위원회간 참석부처가 유사함을 고려하여, 외국인정책위원회에서 이슈 제기
  - \*\* 위원회별 법적 근거(외국인처우법, 외국인고용법, 다문화가족법) 개정 필요
- 외국인정책위원회-다문화가족정책위원회(위원장 : 총리) 통합 후 외국인력정책위원회(고용부장관)를 통합하는 단계적 방안 검토
- 통합에 따른 정책간 연계, 외국인·이민정책 사각지대 해소 방안 마련
  - \* 위원회를 상설화하여 예산과 집행기능을 부여
  - \* '18.2월 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회의 연석회의를 개최하여 제3차 외국인 정책 기본계획 및 다문화가족정책 기본계획을 논의·확정
- 그러나 3개 위원회를 산술적 통합하면 사실상 업무의 분담이나 기존 부처 간의 칸막이가 해소되지는 않을 것이기 때문에 위원회의 구조와 기능에 대한 심도 있는 논의가 필요

## 참고문헌

- 강내영·양지원(2022). 글로벌 공급망의 뉴노멀과 우리의 대응. 한국무역협회 국제무역통상연구원. Trade Focus 2022년 5호.
- 고용노동부, 「고용허가제 업무 편람」, 2019
- 고용허가제 헌법소원 추진모임, 『고용허가제 이주노동자 강제노동 피해 증언대회 자료집』, 2020, p.14
- 관계부처 합동(2020). 2050 탄소중립 추진전략. 제22차 비상경제 중앙대책본부회의('20.12. 7.).
- 관계부처 합동(2021). 산업·에너지 탄소중립 대전환 비전과 전략. 탄소중립 선도기업 초청 전략 보고회('21.12.10.).
- 관계부처 합동(2021). 산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원 방안. 보도자료('21. 7.23.).
- 관계부처 합동(2022). 제4기 인구정책 TF 주요 분야 및 논의방향. 제54차 비상경제 중앙대책본부 회의('22. 2.10.).
- 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)
- 김주영(2016), 『제조업 외국인력 공급현황과 인력미스매치 분석』, 산업연구원.
- 문화일보(2019), 「외국인근로자끼리 다투다 1명 사망」, 2019. 10. 23 (검색일: 2021년 11월 19일).
- 박종식(2016), 「조선산업 블록업체 고용구조와 특성: 대불공단 사례」, 『노동리뷰』 10월호. 한국노동연구원.
- 방성훈·김수현(2012), 「한국계 중국인 밀집주거지의 분화에 관한 연구」, 『한국사회정책』 19 (2), pp.39~68.
- 배규식·이정희·정홍준·박종식·심상완(2016), 『조선산업의 구조조정과 고용대책』, 한국노동연구원.
- 법무부(2021). 법무처 인구정책 TF 외국인정책반 과제. 보도자료('21. 7. 7.)
- 연합뉴스(2017), 「불법취업외국인 단속에 택배업체 배송난… 소비자 불만 속출」 2017. 11. 13. (검색일: 2021. 11. 23).
- 윤윤규·강동우·유동훈(2018), 『고용위기지역 산업의 일자리 이동 지도 구축 기초연구』, 한국노동연구원.
- 윤윤규·배기준·윤미례·이상호·최효미·김준영·신인철·정준호(2012), 『한국의 지역노동

동시장권 2010 - 방법론, 설정 및 평가』, 연구보고서 2012-12. 한국노동연구원.  
 이규용 외(2020), 『외국인 취업자 노동시장 영향분석 및 관리방안 연구』, 고용노동부  
 이규용 외(2021). 『지역노동시장과 이민』, 한국노동연구원  
 이규용 외, 「외국인력정책 과제 및 개선방안연구」, 고용노동부 2018, p.56.  
 이규용·김현미·김철효·주수인(2019), 『외국인 비합법 노동시장 연구』, 한국노동연구원.  
 이규용·신선호(2021 10), 『사업장 변경제도 개선방안 연구』, 고용노동부  
 이정우·유민이·신선미·최효원(2021). 인구구조 변화에 따른 이민정책 방향: 수용가능이민과  
 지역기반의 이민행정을 중심으로. 이민정책연구원. 기초연구보고서 No. 2021-02.  
 이정현·정수열(2015), 「국내 외국인 집중거주지의 유지 및 발달: 서울시 대림동을 사례로」,  
 『한국지역지리학회지』 21 (2), pp.304~318.  
 이종관(2020), 『외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향』, 정책연구시리즈,  
 2020-05. 한국개발연구원.  
 최예슬(2022). 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성 분석. 국토연구원. WP 22-06.



## 〈부록〉 외국인 취업제도

### 1. 체류자격 현황

- 국내에서 취업하고 있는 외국인은 크게 다음의 세 그룹으로 구분
  - 1) 취업비자 외국인(고용허가제, 전문인력, 방문취업제 등)
  - 2) 비취업비자이지만 취업활동이 가능한 체류자격(거주<F-2>, 유학생 <D-2>, 동반<F-3>, 재외동포<F-4>, 영주<F-5>, 결혼이민<F-6>)
  - 3) 불법체류자
  
- 이 중 정부가 적극적인 개입을 통해 공급을 조절 가능한 비자는 취업비자와 유학생 비자, 영주비자이나 유학생의 경우 졸업 이후 활용이라는 점에서 직접적인 노동공급원으로 보기는 한계가 있고 영주비자의 경우 노동력공급보다는 정주형 이민정책의 틀에서 접근하여야 하는 만큼 기본적으로 외국인력 공급 확대는 취업비자 외국인력에 초점을 맞출 필요가 있음

〈부표 1〉 체류자격별 체류기간의 상한

출입국관리법 시행규칙 [별표 1] <개정 2013.1.1>			
1회에 부여하는 체류자격별 체류기간의 상한(제18조의2관련)			
체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한	체류자격(기호)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
1. 외교(A-1)	재임기간	18. 무역경영(D-9)	2년
2. 공무(A-2)	공무수행기간	18의2. 구직(D-10)	6개월
3. 협정(A-3)	신분존속기간 또는 협정상 상의 체류기간	19. 교수(E-1)	5년
		20. 회화지도(E-2)	2년
4. 사증면제(B-1)	협정상의 체류기간	21. 연구(E-3)	5년
5. 관광통과(B-2)	법무부장관이 따로 정하 는 기간	22. 기술지도(E-4)	5년
6. 일시취재(C-1)	90일	23. 전문직업(E-5)	5년
7. 삭제<11.12.23>		24. 예술홍행(E-6)	2년
8. 단기방문(C-3)		25. 특정활동(E-7)	3년
9. 단기취업(C-4)		25의2. 삭제 <07.6.1>	
10. 문화예술(D-1)	2년	25의3. 비전문취업 (E-9)	3년
11. 유학(D-2)	2년	25의4. 선원취업(E-10)	1년

12. 기술연수(D-3)	2년	26. 방문동거(F-1)	2년
		27. 거주(F-2)	3년
		28. 동반(F-3)	동반하는 본인에 정하 여진 기간
		28의2. 재외동포(F-4)	3년
13. 일반연수(D-4)	2년	28의3. 영주(F-5)	상한 없음
		28의4. 결혼이민(F-6)	3년
14. 취재(D-5)	2년	29. 기타(G-1)	1년
15. 종교(D-6)	2년	30. 관광취업(H-1)	협정상의 체류기간
16. 주재(D-7)	2년	31. 방문취업(H-2)	3년
17. 기업투자(D-8)	영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 가목에 해당하는 사람 : 5년 영 별표 1의 17. 기업투자(D-8)의 나목에 해당하는 사람 : 2년		

자료 : 법무부, 출입국관리법 시행령 별표(2013.1 1 개정)

## 2. 비전문 외국인력 제도

- 비전문인력 취업비자는 고용허가제(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)제로 구성되어  
단순업무에 종사하도록 되어 있음

〈부표 2〉 비전문취업 체류자격과 활동범위

		1회에 부 여 하 는 체류기간	활동범위
비 전 문 인 력	비전문취업(E-9)	3년	(활동범위) 외국인근로자의 고용에 관한 법률의 규정에 의한 국내취업 (활동범위)
	선원취업(E-10)	3년	- 내항선원으로 국내취업 - 20톤 이상의 어선원으로 국내취업 - 2천톤 이상의 순항여객선원으로 국내취업
	방문취업(H-2)		(활동범위) ○ 18세 이상 중국·구소련지역 동포에 대해 3년간 유효한 복수사증 발급(H-2), 사증의 유효기간의 범위 내에서 자유로운 출입국 및 최대 4년 10개월까지 체류허용 ○ 국내 취업을 원할 경우 취업교육 및 구직신청 등 절차를 거쳐 출입국관리법 시행령에서 정한 단순노무분야 허용업종에서 취업활동 가능 ○ 방문취업제 동포의 취업 허용업종은 단순노무분야 39개 업종(별첨 1 참조) - 취업희망자는 취업교육 이수 및 구직신청 후 구직알선을 받거나 자율구직으로 취업할 수 있고, 근무처 변경도 신고만으로 가능

- 일반 고용허가제와 특례고용허가제의 취업 허용업종은 다음과 같음

〈부표 3〉 일반고용허가제와 특례고용허가제 취업 허용 산업

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	- 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억 원 이하 ※ 상기 기준에 충족하지 않더라도 지방중소기업청에서 발급한 ‘중소기업확인서’ 제출 시 인정	
건설업	- 모든 건설공사 ※ 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외	
서비스업	- 건설폐기물처리업(3823)	- 하수·폐수 및 분뇨처리업(37) - 폐기물 수집·운반·처분 및 원료재생업(38) - 육지 동물 및 애완 동물 도매업(46205) ※ 단, 열대어 및 관상어 도매업 제외 - 기타 산업용 농산물 도매업(46209) ※ 단, 미가공 커피 도매업 제외 - 생활용품 도매업(464) - 기계장비 및 관련용품 도매업(465) - 기타 생활용품 소매업(475) - 기타 상품 전문 소매업(478) - 무점포 소매업(479) - 육상여객 운송업(492) - 호텔업(55101) ※ 관광진흥법 제3조의 호텔업은 제외되나, 같은 법 시행령 제2조 및 제22조에 의한 1·2·3급 관광호텔업은 포함 - 여관업(55102) - 한식 음식점업(5611) - 외국식 음식점업(5612) - 기타 간이 음식점업(5619) - 사업시설 유지관리 서비스업(7410) - 건물 및 산업설비 청소업(7421) - 여행사 및 기타 여행보조 서비스업(752) - 사회복지 서비스업(87) - 자동차 종합 수리업(95211) - 자동차 전문 수리업(95212) - 모터사이클 수리업(9522) - 옥탕업(96121) - 산업용 세탁업(96911) - 개인 간병(96993) - 가구내 고용활동(97)
	- 재생용 재료수집 및 판매업(46791) - 냉장·냉동 창고업(52102) [내륙에 위치한 업체] - 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(581) - 음악 및 기타 오디오물 출판업(59201)	좌동
어업	- 연근해어업(03112) - 양식어업(0321) - 천일염 생산 및 암염 채취업(07220)	좌동
농축	- 작물재배업(011)	좌동

구 분	일반고용허가제	특례고용허가제
산업	- 축산업(012) - 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014)	

### 3. 전문외국인력 제도

#### 가. 전문외국인력 제도 총괄

- 전문인력 취업비자는 단기취업, 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 특정활동 비자 등이 있다. 단기취업 비자를 제외하고는 이들 비자는 1회에 부여하는 체류기간이 2~5년이며 대체로 반복갱신이 가능

<부표 4> 전문외국인력 취업비자 제도

	1회에 부여하는 체류기간	활동범위
전문인력	단기취업(C-4)	90일 <ul style="list-style-type: none"> <li>일시홍행 활동, 광고·패션활동, 강의·강연, 연구·기술지도, 공·사기관과의 계약에 의한 직업활동 등</li> <li>※단순노무직종은 단기취업 자격에 해당되지 않음</li> </ul>
	교수(E-1)	5년 (활동범위) 고등교육법에 의한 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 교육 또는 연구지도
	회화지도(E-2)	2년 (활동범위) 법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원*, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체부설 어학연수원 기타 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도
	연구(E-3)	5년 (활동범위) <ul style="list-style-type: none"> <li>자연과학분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구개발 종사</li> <li>고급과학기술인력</li> <li>사회과학·인문학·예체능 분야의 연구 인력</li> </ul>
	기술지도(E-4)	5년 (활동범위)공·사기관에서 자연과학분야의 전문지식 또는 산업상의 특수분야에 속하는 기술 제공
	전문직업(E-5)	5년 (활동범위) 대한민국의 법률에 의하여 인정된 외국의 국가공인자격증을 소지한 자로서 대한민국의 법률에 의하여 행할 수 있도록 되어 있는 전문업무 종사 <ul style="list-style-type: none"> <li>항공기조종사, 의사, 선장 등 선박 운항의 필수전문요원</li> </ul>
	예술홍행(E-6)	2년 (활동범위) <ul style="list-style-type: none"> <li>수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동</li> <li>수익을 목적으로 하는 연예, 연주,연극, 운동경기, 광고, 패션모델 등으로 출연하는 흥행활동</li> </ul>

특정활동(E-7)	3년	(활동범위) 대한민국 내의 공·사기관 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려고 하는 사람 - 주무부처 추천 우수인재, 지역특화발전특구 및 첨단의료복합단지 내 E-7 직종 종사자, 경제자유구역 내 의료연구개발기관의 연구원에 대해서는 체류기간 5년 부여
-----------	----	--

자료: 출입국외국인정책본부, 사증업무 자격별 안내 매뉴얼. 2020.4

## 나. 대표적인 전문인력 비자(E-7)

### 1) 개요

- 대표적인 전문인력 비자인 특정활동(E-7)비자의 도입 직종은 ‘한국표준직업분류’ 상 대분류 항목과 직능수준 등을 감안하여 전문 직종, 준 전문 직종, 일반 기능, 숙련기능 직종으로 구분
  - (관리·전문직종) 대분류 항목 1(관리자)과 2(전문가 및 관련 종사자)의 직종(직능 수준 3, 4) 중 법무부 장관이 선정한 67개 직종\*
    - \* 경제이익단체 고위임원 등 15개 직종 관리자와 생명과학전문가 등 52개 직종 전문가 및 관련 종사자
  - (준전문 직종) 대분류 항목 3(사무종사자)과 4(서비스종사자), 5(판매종사자)의 직종(직능수준 2, 3) 중 법무부 장관이 선정한 9개 직종\*
    - \* 항공운송사무원 등 5개 직종 사무종사자와 운송서비스 종사자 등 4개 직종 서비스종사자
  - (일반기능직종) 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)·7(기능원 및 관련 기능 종사자)·8(장치기계조작 및 조립종사자)의 직종(직능수준 2) 중 법무부 장관이 선정한 6개 직종\*
    - \* 일반: 동물사육사, 양식기술자, 할랄도축원 등 기능원 및 관련 기능인력
  - (숙련기능직종) 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)·7(기능원 및 관련 기능 종사자)·8(장치기계조작 및 조립종사자)의 직종(직능수준 2) 중 점수제를 적용하는 법무부 장관이 선정한 3개 직종\*
    - \* 점수제: 농림축산어업, 제조, 건설 등 분야 숙련기능인력

〈부표 5〉 특정활동 비자

신 약호	분류 기준	참고
E-7-1	전문인력	관리자 및 전문가(67개 직종)
E-7-2	준전문인력	사무 및 서비스종사자(9개 직종)
E-7-3	일반기능인력	기능원 및 관련기능종사자(7개 직종)
E-7-4	숙련기능인력(점수제)	'17.8.1신설(3개 직종)
E-7-91	FTA 독립전문가	T6(구약호)

○ 특정기능인력의 구체적인 직종은 다음과 같음

- 전문인력(E-7-1) 67개 직종(관리자 15개 직종, 전문가 및 관련종사자 52개 직종)
- 준전문인력(E-7-2) 9개 직종(사무종사자 5개직종, 서비스 종사자 4개 직종)
- 일반기능인력(E-7-3) 7개 직종
- 숙련기능점수제 인력(E-7-4) 3개 직종

〈부표 6〉 특정활동(E-7) 허용직종 현황(85개 직종)

구분	직종(코드)
1. 전문인력 (E-7-1) (67개 직종)	가. 관리자 : 15개 직종 => E-7-1
	1) 경제이익단체 고위임원(S110)
	2) 기업 고위임원(1120)
	3) 경영지원 관리자(1212 舊1202)
	4) 교육 관리자(1312)
	5) 보험 및 금융관리자(1320)
	6) 문화·예술·디자인 및 영상관련 관리자(1340)
	7) 정보통신관련 관리자(1350)
	8) 기타 전문서비스 관리자(1390)
	9) 건설 및 광업 관련 관리자(1411)
	10) 제품 생산관련 관리자(1413)
	11) 농림·어업관련 관리자(14901)
	12) 영업 및 판매 관련 관리자(1511)
	13) 운송관련 관리자(1512)
	14) 숙박·여행·오락 및 스포츠 관련 관리자(1521)
	15) 음식서비스관련 관리자(1522)
나. 전문가 및 관련종사자 : 52개 직종 => E-7-1	
1) 생명과학 전문가(2111)	
2) 자연과학 전문가(2112)	
3) 사회과학 연구원(2122)	
4) 컴퓨터 하드웨어 기술자(2211)	

구분	직종(코드)
	5) 통신공학 기술자(2212)
	6) 컴퓨터시스템 설계 및 분석가(2221)
	7) 시스템 소프트웨어 개발자(2222)
	8) 응용 소프트웨어 개발자(2223)
	9) 웹 개발자(2224 舊2228)
	10) 데이터 전문가(2231 舊2224)
	11) 네트워크시스템 개발자(2232 舊2225)
	12) 정보 보안 전문가(2233 舊2226)
	13) 건축가(2311)
	14) 건축공학 기술자(2312-신설)
	15) 토목공학 전문가(2313 舊2312)
	16) 조경 기술자(2314 舊2313)
	17) 도시 및 교통관련 전문가(2315 舊2314)
	18) 화학공학 기술자(2321)
	19) 금속·재료 공학 기술자(2331)
	20) 전기공학 기술자(2341 舊2351)
	21) 전자공학 기술자(2342 舊2352)
	22) 기계공학 기술자(2351 舊2353)
	23) 플랜트공학 기술자(23512 舊23532)
	24) 로봇공학 전문가 (2352)
	25) 자동차·조선·비행기·철도차량공학 전문가(S2353)
	26) 산업안전 및 위험 전문가(2364)
	27) 환경공학 기술자(2371 舊2341)
	28) 가스·에너지 기술자(2372 舊9233)
	29) 섬유공학 기술자(2392)
	30) 제도사(2395 舊2396)
	31) 간호사(2430)
	32) 대학 강사(2512)
	33) 해외기술전문학교 기술강사(2543)
	34) 교육관련 전문가(2591 舊25919)
	35) 외국인학교·외국교육기관·국제학교·영재학교 등의 교사 (2599)
	36) 법률 전문가(261)
	37) 정부 및 공공 행정 전문가(2620)
	38) 특수기관 행정요원(S2620)
	39) 경영 및 진단 전문가(2715)
	40) 금융 및 보험 전문가(272)
	41) 상품기획 전문가(2731)
	42) 여행상품 개발자(2732)
	43) 광고 및 홍보 전문가(2733)
	44) 조사 전문가(2734)

구분	직종(코드)
	45) 행사 기획자(2735) 46) 해외 영업원(2742) 47) 기술 영업원(2743) 48) 기술경영 전문가(S2743) 49) 번역가·통역가(2814) 50) 아나운서(28331) 51) 디자이너(285) 52) 영상관련 디자이너(S2855)
2. 준전문인력 (E-7-2) (9개 직종)	가. 사무종사자 : 5개 직종 => E-7-2 1) 면세점 또는 제주영어교육도시 내 판매 사무원(31215) 2) 항공운송 사무원(31264) 3) 호텔 접수 사무원(3922) 4) 의료 코디네이터(S3922) 5) 고객상담 사무원 (3991) 나. 서비스 종사자 : 4개 직종 => E-7-2 1) 운송 서비스 종사자(431) 2) 관광 통역 안내원(43213) 3) 카지노 딜러(43291) 4) 주방장 및 조리사(441)
3. 일반기능인력 (E-7-3) (7개 직종)	가. 일반 기능 인력 : 6개 직종 => E-7-3 1) 동물 사육사(61395) 2) 양식기술자(6301) 3) 할랄 도축원(7103) 4) 악기제조 및 조율사(7303) 5) 조선용접공(7430) 6) 항공기 정비원(7521) 7) 선박도장공(78369)
4. 숙련기능점수제 인력(E-7-4) (3개 직종)	나. 숙련기능 인력(점수제) : 3개 직종 => E-7-4 1) 뿌리산업체 숙련기능공(S740) 2) 농림축산어업 숙련기능인(S610) 3) 일반 제조업체 및 건설업체 숙련기능공(S700)

자료: 출입국외국인정책본부, 사증업무 자격별 안내 매뉴얼. 2020.4

## 2) 특정활동 전문인력 도입 직종별 자격요건

전문인력 도입 직종별 자격요건 및 도입 방법은 다음과 같음

○ (일반요건) 다음 요건 중 하나를 충족하여야 함

- 도입 직종과 연관성이 있는 분야의 석사 이상 학위 소지
- 도입 직종과 연관성이 있는 학사학위 소지 + 1년 이상의 해당 분야 경력



- \* 경력은 학위, 자격증 취득 이후의 경력만 인정
- 도입 직종과 연관성이 있는 분야에 5년 이상의 근무경력
- (우대를 위한 특별요건) 우수 인재 유치 및 육성형 인재 활용 등의 차원에서 특례를 정한 우수 인재와 직종 특성을 감안하여 별도의 학력 또는 경력요건을 정한 직종에 종사하는 경우에는 해당 요건을 충족하여야 함
  - (세계 500대 기업 1년 이상 전문직종 근무경력자) 도입 직종에 정한 학력 및 경력요건 등을 갖추지 못하였다더라도 고용의 필요성 등이 인정되면 허용
  - (세계 우수 대학\* 졸업(예정) 학사학위 소지자) 전공분야 1년 이상 경력요건을 갖추지 못하였다더라도 고용의 필요성 등이 인정되면 허용
    - \* 타임誌 200대 대학 및 QS 세계대학순위 500위 이내 대학을 의미
  - (국내 전문대학졸업(예정)자) 전공과목과 관련이 있는 도입허용 직종에 취업하는 경우 1년 이상의 경력요건을 면제하고, 고용의 필요성 등이 인정되면 허용
  - (국내 대학 졸업(예정) 학사 이상 학위 소지자) 전공과목과 관련이 있는 직종에 취업하는 경우 전공과목과 무관하게, 고용의 필요성 등이 인정되면 허용, 일/학습연계유학(D-2-7) 자격 졸업자는 국민고용 비율 적용을 면제함
  - (주무 부처 고용추천을 받은 첨단 과학기술 분야 우수 인재) 사증 등의 우대 대상이라는 점을 감안하여 일반요건보다 강화된 기준으로 고용추천

〈부표 7〉 첨단과학기술인력 우대 고용추천

구분	골드카드(E-7)	해외기술인력도입지원사업
고용추천기관	산업통상자원부(KOTRA)	중소벤처기업부장관 (중소벤처기업진흥공단)
시행연도	2000년	2001년
추천대상자 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 동종 5년 이상 경력</li> <li>▪ 학사+1년 이상 경력</li> <li>▪ 석사 이상</li> </ul> <p style="text-align: center;">* 국내 학위취득자는 해당 분야 경력 불요</p>	
추천대상 직종	<p>* KOTRA : IT, 기술경영, 나노, 디지털 전자, 바이오, 수송 및 기계, 신소재, 환경 및 에너지 등 8개 분야(공·사 기관)</p> <p>* 중소기업진흥공단 : 부동산업, 유흥주점업, 사행업 등을 제외한 전 업종</p>	

- (특정 일본인 소프트웨어 기술자 등) 일본 정보처리개발협회 소속 중앙정보교육연구소

(CAIT) 및 정보처리 기술자시험센터(JITEC)가 인정하는 소프트웨어개발 기술자와 기본 정보기술자 자격증을 소지한 일본인에 대해서는 자격 기준과 무관하게 사증발급인정서 발급 등 허용

- (부처추천 전문능력 구비 우수 인재) 연간 총 수령보수가 전년도 1인당 국민총소득(GNI)의 1.5배 이상이고 소관 중앙행정기관의 장(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 또는 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 등의 적용을 받는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·도지사, 제주특별자치도지사 포함)의 추천을 받은 경우 전문 인력(67개 직종)에 한해 학력, 경력 모두 면제 가능\*
  - \* 소관 중앙행정기관의 장(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 또는 지역특화발전 특구에 대한 규제특례법 등의 적용을 받는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·도지사, 제주특별자치도지사 포함)의 고용추천서를 필수로 제출하여야 하며, 최초 허가 시 체류기간 1년만 부여하고 이후 연장 시 반드시 세무서장 발행 소득금액증명원을 제출받아 실제 수령보수 등을 확인 후 정상 절차에 따라 연장 여부 결정
- (고소득 전문직 우수 인재) 연간 총 수령보수가 전년도 1인당 국민총소득(GNI)의 3배 이상 되는 경우 직종에 관계 없이 학력, 경력 모두 면제 가능 (주무 부처 장관의 고용추천 불필요)
- (우수사설기관 연수 수료자) 해외 전문학사 이상 학력 소지자 중 해당 전공 분야의 국내 연수과정(D-4-6, 20개월 이상)을 정상적으로 수료하고, 국내 공인 자격증 취득과 사회통합프로그램을 4단계 이상을 이수한 외국인에 대해 해당 전공 분야로의 자격변경을 허용 (E-7-4 분야 제외)
- (요리사, 뿌리산업체 숙련기능공, 조선 용접공 등) 직종별 해당 기준 적용

### 3) 특정활동 전문인력 도입 방법

- (원칙) 기업 스스로 채용이 필요한 분야의 전문 외국인력을 발굴하여 자격 검증 등을 거쳐 채용한 후 사증 발급을 신청하거나 체류자격 변경 허가 등을 신청하면 법무부에서 결격 여부 등을 심사하여 허용 여부 결정
- (뿌리산업체 숙련기능공 등) 체류자격 변경 허가 요건을 갖춘 비전문 취업자격자 등의 자격변경을 허용하고, 뿌리산업 분야 민관합동 전문가들의 기량 검증을 통과한 자들로 인재 POOL을 구성하여 쿼터 범위 내에서 선발하는 방안도 허용

□ 고용추천서

- 개별 직종별 심사기준에서 고용추천서 발급 대상 및 발급 부처 등을 정하고 있음(근거 시행령 제7조 제4, 5항)
- (필수) 직종별 심사기준에서 고용추천서 징구가 “필수” 사항으로 규정된 경우에는 접수 시 반드시 추천서가 첨부되어야 함
- (면제) 다음에 해당하는 경우는 고용추천서 징구 면제
  - 대학 및 공공기관에서 고용하고자 하는 경우
  - 사기업이라도 대기업 관리자에 해당하는 자를 고용하는 경우
- (전자고용추천서 시스템 운영) 대한민국 비자포털(visa.go.kr)에 전문인력 고용추천을 위한 전자고용추천시스템 운영

□ 첨부서류 및 신청 절차

- (공통 첨부서류) 체류자격 변경 또는 체류자격 외 활동 허가 등 신청 시에도 적정하게 준용
  - 피초청(외국인)인 준비서류 : 여권 사본, 반명함판 칼라 사진 1매, 고용계약서, 자격요건 입증서류(학위증, 경력증명서, 자격증 등)
    - \* 국외에서 발급한 서류는 반드시 국문 또는 영문 번역본 첨부, 주요핵심 서류에 대해서는 영사 공증 또는 아포스티유 확인서 제출
  - 초청인 준비서류 : 고용단체 등 설립 관련 서류, 외국인 고용의 필요성을 입증할 수 있는 서류(초청사유서\*, 고용추천서\*\* 등), 신원보증서(법무부 장관이 고시한 근무처변경, 추가 신고가 제한되는 직종 종사자만 해당), 납세증명서(국세완납증명서), 지방세 납세 증명
    - \* 외국인 고용의 필요성 및 외국인활용계획, 기대효과 등을 구체적으로 작성
    - \*\* 고용추천 필수 직종에 한해 제출하되, 소관 중앙행정기관의 장(경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 또는 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 등의 적용을 받는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·도지사)이 발급한 추천서 징구
  - 신원보증서(법무부 장관이 고시한 근무처 변경·추가 신고가 제한되는 직종의 종사자만 해당)

□ 초청자 자격요건 및 심사기준

- (자격요건) 특정활동(E-7) 자격 외국인을 고용할 수 있도록 허용된 직종의 업체나 단체 등의 대표로서 아래 경우에 모두 해당하지 않아야 함
  - 출입국관리법 시행규칙 제17조의3 제2항 제1호 내지 제6호에 규정된 사증발급인정서 발급 제한 대상자에 해당하는 경우
  - 허용 직종별 고용업체 요건이나 업체당 외국인 고용허용 인원 및 최소임금 요건 등을 갖추지 못한 경우
  - 고용업체에 세금(국세, 지방세) 체납 사실이 있는 경우
- (심사기준) 사증발급인정서 발급 제한대상인지 여부, 고용업체 요건 충족 및 정상 운영 여부, 저임금 활용 여부 등을 종합 심사
  - (창업 초기 소규모 외국인투자기업 또는 벤처기업) 제조 · 무역 · 컨설팅 · R&D 등 소규모 업체가 전문인력을 고용하고자 할 경우 창업일로부터 최대 5년간은 매출실적이 없어도 허용(67개 전문인력 직종만 해당)
  - (숙련기능인력 고용업체) 판매사무원, 주방장 및 조리사 등 숙련기능 인력들을 초청한 경우에는 직종별 심사기준에 따라 고용업체 요건 충족 및 정상 운영 여부, 저임금 활용 여부 등을 종합 심사하여 허가 여부 및 적정 허용인원을 판단

다. 전문인력숙련기능인력(E-7-4) 제도

- 이 제도는 국내에서 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 비자로 5년 이상 근무 중인 외국인이 숙련도 등 분야에서 자격요건을 충족할 경우 장기 체류할 수 있는 비자(E-7-4)로 변경 신청할 수 있는 제도
  - 뿌리산업 및 중소기업 등 고질적인 숙련인력 구인난으로 어려움을 겪고 있는 산업 분야에 안정적인 숙련 기능인력 공급지원 및 내국인 일자리 창출 기여를 목적으로 하고 있음

1) 뿌리산업체 숙련기능공(S740)

- (직종) 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리 등 공정기술을 활용하여 소재를 부품으로, 부품을 완제품으로 생산하는 뿌리산업체에서 필요로 하는 기술이나 숙련된 기능을 보유하고, 생산 현장에서 단순노무인력을 지도·관리하며 생산활동을 주도하는 자

- 도입 가능 직업 : 뿌리산업법 시행령 제2조 별표 세세분류
  - 주철관·주철제 제조업체, 회·가단·구상흑연·보통강·특수강(합금강)·알루미늄·동·기타 비철금속 주물업체
  - 주물 주조 기계 제조업체
  - 프레스용·플라스틱용·기타 금형 제조업, 몰드 베이스·기타 주형 관련 부속품 제조업체
  - 공업용로·전기로 제조업체, 부속품 및 부품 제조업체
  - 금속 표면처리용 화합물 제조업체, 도금업체
  - 도장 및 기타 파막 처리업체, 기타 금속 처리 제품 제조업체
  - 페놀·에폭시 동박적층판 제조업체
  - 전기도금 및 전기 분해용 기기 제조업체
  - 금속 표면처리기 제조업체
  - 분말야금 제품 제조업체
  - 보통강·특수강·기타 철강·스테인레스·알루미늄·동·기타 비철금속 단조물 제조업체
  - 자동차용 프레스·기타 프레스 가공품 제조업체
  - 액압·기계프레스 제조업체, 금속 단조기·금속 일반기 제조업체
  - 나사 전조기·금속선 가공기·기타 금속 성형기계·금속성형 기계의 부품 제조업체
  - 천연·합성수지 접착제 제조업체
  - 접착 테이프·기타 1차 비철금속 제품 제조업체, 용접봉 제조업체
  - 아크·저항·기타 전기 용접기 제조업체
  - 가스 용접 및 절단기 제조업체, 반도체 조립 장비 제조업체, 칩 마운터 제조업체 등
  
- (국민고용 보호 심사기준) 적용 대상 (별도 기준이 설정된 경우를 제외하고 일반기준 전면 적용)
  
- (유형별 자격요건 및 허가 절차) 현지 선발자와 국내 전문대학 이상 졸업자, 비전문취업(E-9)자 등 각각의 특성에 부합하도록 자격요건 및 허가 절차 등 별도 설정
  - ① 현지 선발자 : 관계부처 및 단체 등과 협의하여 세부 사항 등 결정
  - ② 뿌리산업 인력 양성대학 졸업자 : 체류자격 변경(원칙)

- (자격요건) 뿌리산업학과 전공 + 뿌리산업 분야 기능사 이상 자격증 취득 또는 정부·업계 등으로 구성된 기량검증단의 기량검증 통과
- (허가절차 등) 계약기간 범위 내에서 최대 2년의 체류 기간을 부여(연간 300명 한도에서 체류자격 변경을 허용)
- ③ 국내 체류 E-9, E-10, H-2 자격자 : 체류자격 변경(원칙)
  - (자격요건) 숙련기능인력 점수제 해당자
  - (쿼터운영) 1,000명 이내에서 국민고용창출 우수기업 및 고득점자, 내국인 구직 기피 직종에 등에 대해 별도 쿼터 운영(농림축산어업, 일반제조업 및 건설업 포함)

〈부표 8〉 체류자격 쿼터 운영

구 분		인원
기본쿼터		500명
별도쿼터	고득점 + 국민 고용창출 우수기업	200명
	내국인 구직 기피 직종으로 관계부처에서 확인한 기업	300명
총 계		1,000명

주: 정책에 따라 변동 가능

- (체류관리 기준) 동일 업체에 계속 취업을 전제로 체류 기간을 연장하고, 근무처 변경·추가는 사전 허가사항으로 이 경우 요건(점수제) 충족 여부를 재심사
  - (근무처 변경 및 추가) 원칙적으로 근무처 변경 및 추가 제한, 고용업체가 휴폐업 및 경영 악화 등으로 계속 고용이 어렵거나 임금 체불 및 인권침해 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 근무처 변경을 허용
  - (다른 직종으로의 변경) 일반 제조업체나 다른 직종으로 변경하는 것도 엄격하게 제한, 원칙적으로 E-7-4 이외의 다른 직종(E-7-1)으로 자격변경은 불가하며, 사증발급을 통해 다른 직종으로 재입국 허용
    - E-7-4내의 구직을 위해 D-10으로 자격 변경 시 최초 3개월(E-9 준용)을 부여하고 최대 6개월을 넘을 수 없으며, 6개월이 넘는 경우에는 출국 후 사증발급인정서를 통해 재입국 허용
  - (기간 연장) 기간 연장 시 자격 변경에 준하여 요건을 재심사하여 점수요건 미충족 시 체류 기간 연장 허가 제한

2) 농림축산어업 숙련기능인(S610)

- (직종 설명) 농산물 생산과 원예, 조경, 가축 번식 및 사육, 낙농제품 생산, 어패류 양식 등에 필요한 지식과 경험을 바탕으로 현장에서 주도적으로 활동을 기획하고 수행하는 자
- (도입 가능직업 예시) 곡식작물 재배원, 채소 및 특용작물 재배원, 과수작물 재배원, 원예작물 재배원, 조경원, 낙농업 관련 종사원, 가축 사육 종사원, 어패류 양식원
- (자격요건) 숙련기능인력 점수제 해당자(별도자료)
  
- (허가 절차) 체류자격 변경 요건 입증서류를 첨부하여 관할 출입국·외국인청(사무소·출장소)에 체류자격 변경 신청 → 청장 등은 심사 후 체류자격 변경을 허가하고, 최대 2년의 범위 내에서 계약기간을 감안하여 체류 기간 부여
- (고용업체당 허용인원) 원칙적으로 농업경영체등록(국립농산물품질관리원) 또는 고용보험가입자명부에 등재된 근로자 숫자에 따라 최대 3명까지 허용
- (사증발급) 체류자격 변경 원칙
- (체류 관리 기준) 동일 업체에 계속 취업 시 1년 단위로 체류기간 연장을 허가하며, 근무처 변경·추가 시에도 사전 허가를 받도록 함
  - 원칙적으로 근무처 변경을 제한 (단, 고용업체가 휴폐업 및 경영악화 등으로 계속 고용이 어렵거나 임금 체불 및 인권침해 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 예외적으로 허용)
  - 농축어업 분야가 아닌 제조업 등 다른 직종으로 변경은 원칙적으로 금지
  - 2천만 원 이상의 자산을 보유하면 가족동반을 허용하고, E-7자격으로 1년 이상 취업 시에는 점수평가에 의한 거주(F-2) 자격변경지침에 따라 자격변경 신청을 허용

### 3) 일반 제조업체 및 건설업체 숙련기능공(S700)

- (직종 설명) 뿌리산업체를 제외한 일반 제조업체 및 건설업체에서 필요로 하는 기술이나 숙련된 기능을 보유하고, 생산현장에서 생산활동을 주도하고 단순노무인력을 지도하며 관리하는 자
- (도입 가능직업 예시) 뿌리산업체를 제외한 일반 제조업체, 건설업체
- (국민고용 보호 심사기준) 적용 대상, 허용인원 별도 기준 적용
- (고용업체당 허용 인원) => 뿌리산업체 숙련공 부분 참조
- (자격요건) 숙련기능인력 점수제 해당자
- (허가 절차 및 체류 관리 기준) 뿌리산업체 숙련기능공(S740) 관리기준 준용

#### 4. 기타 취업활동이 가능한 체류자격

- 취업비자는 아니지만 합법적으로 취업활동이 가능한 체류자격이 있는데 이러한 비자로는 거주(F-2), 유학생(D-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)비자 등이 해당
  - 영주 자격은 체류활동에 특별한 제한이 없기 때문에 이를 제외하고 설명하면 다음과 같다. 먼저 유학생의 취업은 크게 1) 과학기술연구 분야 학생연구원으로의 자격외 활동 특례와 2) 시간제 취업이 가능하며 시간제 취업의 경우 허용분야는 다음과 같음

〈부표 9〉 유학생 취업허용분야

유학(D-2)	2년	(대상) 유학(D-2) 및 어학연수(D-4-1, D-4-7) (취업활동) 시간제 취업으로 통상적으로 학생이 행하는 <b>시간제취업(단순 노무 등) 활동</b> 에 한정 - 직종제한 : E1~E7 전문분야, E-9, E-10 비전문분야 ▶ 주중 : 학사과정 이하(20시간), 석박사과정 : 30시간 ▶ 주말 및 방학기간 : 시간 제한 없음 ▶ 단, 제조업 및 건설업은 시간제 취업 제한하며 토픽 4급 이상인 경우에만 제조업 예외적으로 허용 (유학생 배우자) : 자격외 활동허가 후 취업(단수 노무직종은 자격외 활동제한)
---------	----	---

- 거주(F-2)비자는 영주자격을 부여받기 위하여 국내 장기체류하려는 자가 대상으로 자격요건 및 취업활동은 다음의 표와 같음

〈부표 10〉 거주 비자의 자격 및 취업허용분야

활동범위	■ 영주자격을 부여받기 위하여 국내 장기체류하려는 자
해 당 자	가. 국민의 미성년 외국인 자녀 또는 별표 1의3 영주(F-5) 체류자격을 가지고 있는 사람의 배우자 및 그의 미성년 자녀 나. 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람 다. 난민의 인정을 받은 사람 라. 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인투자 등으로 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 1) 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국인으로서 기업투자(D-8) 체류자격으로 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람 2) 미화 50만 달러 이상을 투자한 외국법인이 「외국인투자 촉진법」에 따른 국내



	<p>외국인투자기업에 파견한 임직원으로서 3년 이상 계속 체류하고 있는 사람</p> <p>3) 미화 30만 달러 이상을 투자한 외국인으로서 2명 이상의 국민을 고용하고 있는 사람</p> <p>마. 별표 1의3 영주(F-5) 체류자격을 상실한 사람 중 국내 생활관계의 권익보호 등을 고려하여 법무부장관이 국내에서 계속 체류하여야 할 필요가 있다고 인정하는 사람(강제퇴거된 사람은 제외한다)</p> <p>바. 외교(A-1)부터 협정(A-3)까지의 체류자격 외의 체류자격으로 대한민국에 5년 이상 계속 체류하여 생활 근거지가 국내에 있는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람</p> <p>사. 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10) 또는 방문취업(H-2) 체류자격으로 취업활동을 하고 있는 사람으로서 과거 10년 이내에 법무부장관이 정하는 체류자격으로 4년 이상의 기간 동안 취업활동을 한 사실이 있는 사람 중 다음 요건을 모두 갖춘 사람</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 법무부장관이 정하는 기술·기능 자격증을 가지고 있거나 일정 금액 이상의 임금을 국내에서 받고 있을 것(기술·기능 자격증의 종류 및 임금의 기준에 관하여는 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시한다)</li> <li>2) 법무부장관이 정하는 금액 이상의 자산을 가지고 있을 것</li> <li>3) 대한민국 「민법」에 따른 성년으로서 품행이 단정하고 대한민국에서 거주하는데 필요한 기본 소양을 갖추고 있을 것</li> </ol> <p>아. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따라 공무원으로 임용된 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람</p> <p>자. 나이, 학력, 소득 등이 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 해당하는 사람</p> <p>차. 투자지역, 투자대상, 투자금액 등 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 사람 또는 법인의 임원, 주주 등으로서 법무부장관이 인정하는 외국인. 이 경우 법인에 대해서는 법무부장관이 투자금액 등을 고려하여 체류자격 부여인원을 정한다.</p> <p>카. 자목이나 차목에 해당하는 사람의 배우자 및 자녀(법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 자녀만 해당한다)</p>
<p>1회에 부여할 수 있는 체류기간 상한</p>	<p>■ 5년</p>
<p>체류자격외 활동</p>	<p>1. 기타 장기체류자(F-2-99)의 체류자격외 활동허가 기준</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> <p>○ 취업활동은 법령에 인정되는 경우*로 한정되며, 거주자격 취득 직전 분야의 활동여부**에 따라 체류자격외 활동허가를 받아야 하는 경우와 받지 않은 경우로 구분</p> <p>* 「출입국관리법 시행령」 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 22. 선원취업(E-10), 29. 방문취업(H-2) 체류자격상의 취업활동</p> <p>** 「출입국관리법 시행령」 제23조(외국인의 취업과 체류자격)</p> <p>① 법 제18조 제1항에 따른 취업활동을 할 수 있는 체류자격은 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 22. 선원취업(E-10)까지 및 29. 방문취업(H-2) 체류자격으로 한다. 이 경우 "취업활동"은 해당 체류자격의 범위에 속하는 활동으로 한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제1항에도 불구하고 별표</p> </div>

	<p>1 및 별표 1의2의 체류자격 구분에 따른 취업활동의 제한을 받지 아니한다.</p> <p>2. 별표 1의2 중 24. 거주(F-2)의 라목·바목 또는 사목의 체류자격을 가지고 있는 사람으로서 그의 종전 체류자격에 해당하는 분야에서 활동을 계속하고 있는 사람</p> <p>☞ 체류자격외 활동 허가 면제 관련</p> <p>○ 거주자격 '바'목(F-2-99)에 해당하는 사람은 종전 체류자격에 해당하는 동일분야 활동을 계속 하여야 체류자격외 활동허가 없이 시행령 23조 제①항의 취업활동이 가능함</p> <p>가. 체류자격외 활동허가가 필요하지 않는 경우</p> <p>○ 거주자격 취득 직전 체류자격에 해당하는 분야의 취업 등의 활동을 하면서 다른 취업활동을 하고자 하는 경우</p> <p>예시) ① 회화지도(E-2) 자격자가 ② 거주(F-2-99)자격 취득 후 ③ 회화지도 활동을 하는 경우 체류자격외 활동허가 없이 「출입국관리법 시행령」 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 22. 선원취업(E-10), 29. 방문취업(H-2) 체류자격상의 취업활동을 할 수 있음</p> <p>나. 체류자격외 활동허가가 필요한 경우</p> <p>○ 장기거주(F-1-99) 자격 취득 직전 체류자격에 해당하는 분야의 취업 등의 활동을 하지 않고 다른 취업활동을 하고자 하는 경우</p> <p>- 허가 대상인 취업활동을 규정하는 지침에 따라 허가 여부 결정하되 해당 지침에 별도 규정이 없는 경우 허가</p> <p>○ 거주자격 취득 직전 체류자격이 방문동거(F-1) 및 동반(F-3) 체류자격으로 장기거주(F-2-99) 체류자격을 받은 사람이 취업활동을 하고자 하는 경우</p> <p>- 허가 대상인 취업활동을 규정하는 지침에 따라 허가 여부 결정하되 해당 지침에 별도 규정이 없는 경우 허가</p>
--	---

- 동반(F-3)비자는 문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 배우자 및 미성년 자녀로서 배우자가 없는 사람에게 부여하는 비자로 이 비자 또한 단순노무(D-3, E-9)를 제외한 모든 직종에 대한 체류자격외 활동이 가능

<부표 11> 동반 비자의 자격 및 취업허용분야

해 당 자	<p>☒ 문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 사람의 배우자 및 미성년 자녀로서 배우자가 없는 사람(단, 기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다.)</p>
1회에 부여할 수 있는 체류기간 상한	<p>☒ 동반하는 본인에 정하여진 기간</p>
체류자격외 활동	<p>&lt; 고액투자외국인 및 전문인력 배우자에 대한 취업&gt;</p> <p>가. 허용대상</p> <p>☒ 고급과학기술인력(SCIENCE 카드) 및 첨단기술인력(GOLD 카드), 정보기술인력(IT카드)자격 소지한 전문 외국인력의 배우자</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미화 50만불 이상 투자(법인포함)한 투자자격 소지자의 배우자</li> <li>■ 전문 외국 인력자격(E-1, E-2, E-3, E-4, E-5, E-6-2를 제외한 E-6, E-7)소지자의 배우자</li> <li>나. 허용분야 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단순노무(D-3, E-9)를 제외한 모든 직종에 대한 체류자격외 활동허가</li> </ul> </li> <li>다. 허가기간 : 배우자의 체류기간까지(계속연장 가능)</li> </ul>
--	---

- 재외동포(F-4)체류자격으로 재외동포는 단순노무행위를 하는 경우<표 2- 참조>, 사행 행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우, 기타 공공의 이익이나 국내 취업질서 등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 취업활동에 제한이 없음

〈부표 12〉 단순노무행위에 해당하는 세부 직업

구 분	종 류	상 세 설 명
단순노무종사 자 (대분류 9)	(1) 건설 단순 종사원 (91001)	<p>건축 및 토목공사와 관련하여 육체적인 노동으로 단순하고 일상적인 업무에 종사하는 자를 말한다.</p> <p><b>【 직업 예시 】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">• 건물건축 운반인부</li> <li style="width: 50%;">• 보석 단순노무원</li> <li style="width: 50%;">• 해체작업 단순노무원</li> <li style="width: 50%;">• 토목건설 단순노무원</li> <li style="width: 50%;">• 수로정비 단순노무원</li> <li style="width: 50%;">• 관정 단순노무자</li> <li style="width: 50%;">• 댐건설 단순노무원</li> <li style="width: 50%;">• 건물정비잡역부</li> </ul> <p><b>【 제외 】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 33%;">• 전통건물 건축원(77241)</li> <li style="width: 33%;">• 조적공(77251)</li> <li style="width: 33%;">• 건물해체원(77293)</li> </ul>
	(2) 광업 단순 노무원 (91002)	<p>광산 또는 채석장의 폐쇄된 작업장에서 목재 및 철제 지주를 제거, 노천광에서 백악, 점토, 자갈 또는 모래를 채굴하는 일에 부속된 단순하고 일상적인 일을 수행하는 자를 말한다.</p> <p><b>【 직업 예시 】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">• 채석장 굴삭 단순노무자</li> <li style="width: 50%;">• 채광 단순노무자</li> </ul> <p><b>【 제외 】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;">• 광원(77411)</li> <li style="width: 50%;">• 채석원(77412)</li> </ul>
	(3) 하역 및 적 재 관련 단순 종사원 (92101)	<p>각종 제조업체, 시장, 부두, 화물운송업체 등에서 상품을 포장, 선적, 하역 및 적재하는 업무를 수행하는 자를 말한다.</p> <p><b>【 직업 예시 】</b></p>



구 분	종 류	상 세 설 명
	배달원(92291)	<p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우유 배달원(방문판매 제외)</li> <li>• 야쿠르트 배달원(방문판매 제외)</li> <li>• 녹즙 배달원(방문판매 제외)</li> </ul>
	(11) 신문 배달원 (92292)	<p>가정이나 사무실 등 정기 구독자가 요구한 장소로 신문을 배달하는 자를 말한다. 신문대금을 징수하기도 한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신문 배달원(방문판매 제외)</li> </ul>
	(12) 그 외 배달원 (92299)	상기 세세분류 어느 항목에도 포함되지 않은 유사한 직무를 수행하는 자를 말한다
	(13) 수동 포장원(93001)	<p>자재나 제품을 상자, 가방 및 기타 출하 또는 저장용 용기에 담아 손으로 포장하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수동 포장원</li> </ul>
	(14) 수동 상표 부착원 (93002)	<p>수동으로 상표나 라벨을 부착하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수작업라벨부착원</li> <li>• 수작업상표부착원</li> </ul>
	(15) 건물 청소원 (94111)	<p>공공건물, 사무실, 상업건물, 아파트 등의 건물을 청소, 정돈하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사무실 청소원</li> <li>• 오피스텔 청소원</li> <li>• 병원 청소원</li> <li>• 공공건물 청소원</li> <li>• 아파트 청소원</li> <li>• 호텔 청소원</li> </ul>
	(16) 운송장비 청소원 (94112)	<p>비행기, 선박, 기관차의 외부, 바닥, 유리창을 청소하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관차 청소원</li> <li>• 비행기 청소원</li> <li>• 선박 청소원</li> <li>• 버스 청소원</li> </ul>
	(17) 그 외 청소원(94119)	상기 세세분류 어느 항목에도 포함되지 않은 유사한 직무를 수행하는 자가 여기에 분류된다.
	(18)쓰레기 수거원 (94121)	<p>건물, 야적장, 거리 및 기타 공공장소에서 빗자루, 봉투, 집게, 플라스틱 통 등의 쓰레기 수거용구를 이용하여 쓰레기를 수집하고 제거하는 자를 말한다. 분노 수거도 여기에 포함된다.</p>



구 분	종 류	상 세 설 명
		<p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>고속버스검표원</li> <li>극장검표원</li> <li>놀이공원검표원</li> <li>통행료검표원</li> <li>승차권검표원</li> <li>사우나검표원</li> </ul>
	(26)패스트 푸드준비원 (95210)	<p>패스트푸드점에서 햄버거를 굽거나 용기에 담는 등 단순 반복적인 작업을 수행하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>패스트푸드원</li> </ul>
	(27) 주방 보조원 (95220)	<p>음식점, 학교, 호텔, 레스토랑 등에서 조리장이나 조리사의 지시에 따라 각종 조리보조업무를 수행하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>주방 보조원</li> <li>조리사 보조원</li> <li>식재료 세척원</li> <li>학교급식 보조원</li> </ul>
	(28)주유원 (95310)	<p>주유소나 가스충전소에 고용되어 연료 및 기타 자동차 소모품 등을 판매하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>주유원</li> <li>가스충전원</li> </ul>
	(29) 매장 정리원(95391)	<p>도소매업체에서 매장에 진열되어 판매될 제품을 운송하거나 쇼핑카터 등의 운송수단 등을 정리하는 자를 말한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>매장정리원</li> <li>상품진열원</li> <li>상품운반원</li> <li>쇼핑카터운반</li> <li>판매보조원</li> <li>정리원</li> </ul>
	(30)전단지 배포원 및 벽보원 (95392)	<p>각종 점포나 상품의 광고 전단지를 거리나 지하철역, 버스 정류장에서 행인들에게 배포하는 자를 말한다. 포스터와 같은 홍보물을 전봇대나 벽 또는 지정된 게시판 등에 붙인다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>카달로그 배포원</li> <li>포스터 부착원</li> <li>벽보원</li> <li>홍보지 배포원</li> <li>광고스티커 부착원</li> <li>스티커 부착원</li> </ul>
	(31) 그 외 관 매관련 단순 종사원 (95399)	<p>상기 세세분류 어느 항목에도 포함되지 않은 유사한 직무를 수행하는 자가 여기에 분류된다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>휴대품 보관소 접수원</li> <li>헬스클럽 탈의실 보관원</li> </ul>

구 분	종 류	상 세 설 명
	(32) 산불 감시원 (99104)	산불의 예방 진화작업에 참여하는 산불 감시원도 여기에 분류 된다  【 직업 예시 】 • 산불 감시원
	(33) 계기 검침원 (99211)	가스·수도·전력사용량을 검침하기 위하여 수용가를 방문하여 계량기를 검침하여 기록하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】 • 계기 검침원(가스, 수도, 전기 등) • 전기 안전 점검원
	(34) 가스 점검원 (99212)	도시가스 또는 LP가스를 사용하는 가정 및 사업체를 방문하여 가스누출 여부 등 가스사용의 안전을 점검하고, 경우에 따라 필요한 조치를 요구한 다.  【 직업 예시 】 • 가스 점검원
	(35) 자동판매기 관리원 (99220)	각종 대금의 수금업무를 담당한다. 자동판매기를 유지·관리하며 수금하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】 • 자동판매기 유지 및 수금원
	(36) 주차 관리원 (99231)	차량의 무료 또는 유료 주차시설을 운용·관리·안내하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】 • 주차관리원 • 주차장 관리원
	(37) 주차 안내원 (99232)	차량의 무료 또는 유료 주차시설을 안내하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】 • 주차 안내원
	(38) 구두 미화원 (99910)	사무실이나 식당 등을 방문하여 구두를 수집하고, 구두를 닦아주거나 광내 고 간단한 수선을 실시하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】 • 구두 미화원 • 구두닦이
	(39) 세탁 원 및 다림질원 (99920)	의류, 섬유직물 및 유사물품을 손으로 세탁 또는 구김을 펴는 정도의 단순 한 다림질하는 자를 말한다.  【 직업 예시 】



구 분	종 류	상 세 설 명
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손 세탁원</li> <li>• 단순 다림질원</li> </ul> <p>【 제 외 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 드라이클리닝기 조작원(82301)</li> <li>• 그 외 세탁기계 조작원(82309)</li> </ul>
	(40) 환경 감시원(99991)	<p>자연환경 보호를 위하여 감시업무를 수행하는 자를 말한다. 쓰레기 투석, 낚시, 물놀이, 폐수방류 등에 대한 단속을 위하여 도보 및 차량을 이용하여 순회하며 주변을 감시하고 단속한다. 환경을 오염시키는 자를 단속하여 보고하고 관련기관에 고발조치 한다. 투석된 오염물질을 제거하도록 관련 부서에 보고한다. 기타 주변 환경보호를 위한 감시활동을 수행한다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 감시원</li> </ul>
	(41)그 외 서비스관련 단순 종사원(99999)	<p>상기 세세분류 어느 항목에도 포함되지 않은 유사한 직무를 수행하는 자가 여기에 분류된다.</p> <p>【 직업 예시 】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 심부름원</li> <li>• 사환</li> </ul>

## 5. 최근의 외국인력 제도변화와 특징

### 가. 외국인 계절근로 제도 활성화

- 외국인 계절근로제도는 농어분기 일손부족 해결을 위하여 단기간(90일, 5개월)동안 해외 입국 외국인을 고용할 수 있는 제도로 2017년부터 본격적으로 시행
- 코로나 19가 장기화되어 해외 인력 수급이 어려워지고 해외 입국 계절근로자의 무단 이탈 문제 등으로 정부는 계절근로 제도를 개선(2021. 12. 14, 법무부 보도자료)
  - 1) 농작물 요건은 폐지되고 농어가당 최대 12명을 연중 계속 고용가능, 또한 소규모 영세 농어를 위해 1주일 단위 고용도 가능

〈부표 13〉 계절근로제도 변경내용

기존 제도	개선 내용
농작물 요건 충족	폐지
최대 9명 고용	최대 12명 고용 / 허용된 인원수 내에서 계속고용 가능
1개월 이상 고용	1주일 이상 고용

- 국내 거주자 상시 고용, 고용대상 외국인 확대
  - (추가된 대상) 유학생, 특별체류허가 받은 아프간인, 비취업서약 방문취업(H-2)동포, 문화예술(D-1)·구직(D-10) 자격 외국인
  - (기존대상) 방문동거(F-1) 및 동반(F-3) 자격 외국인, 코로나 19로 인해 출국하지 못하고 있는 외국인, 현지 정세 불안에 따른 특별체류 허가받은 미얀마인 등
- 성실근무 해외 입국 근로자 재입국 기회보장 등 계절근로 참여자별로 혜택 부여
  - 해외입국 근로자 : 성실근무 시 재입국 기회 보장
  - 유학생 : 점수제 우수인재(F-2-7)나 구직(D-10) 체류자격 변경 시 가점(60일 이상 참여)
  - 동포 : 재외동포(F-4) 체류자격 부여(6개월 이상 참여) 등
- 근로자 무단이탈 방지방안
  - 송출국가 : 귀국보증금 예치 등 근로자 무단이탈 방지 조치
  - 불법고용주 : 무단이탈 근로자를 불법 고용 시 근로자 초청제한 등 제재 강화

**나. 전문인력 비자제도 개선 : 조선업 관련 특정활동(E-7) 비자 요건 개선(2022. 4.19)**

- 특정활동비자는 법무부 장관이 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력 도입이 필요하다고 지정한 분야에서 활동할 수 있는 비자로 조선업 관련해서는 용접공·도장공, 전기공학·플랜트 공학기술자 등 4개 직종 운영
- 쿼터제 폐지
  - 용접공, 도장공에 대해 운영해 온 쿼터제를 폐지. 다만 업체당 내국인근로자의 20% 내에서 외국인 고용을 허용하여 국민 일자리 보호를 도모

- \* 기존 : 용접공(총 600명), 도장공(연 300명, 2년간 운영)
- \* ('22.2기준) 조선7사(社) 사내협력사(335개) 기준 용접공, 도장공을 최대 4,428명(내국인 근로자 22,142명\*20%)까지 도입 가능
- 이공계 유학생의 국내 취업을 장려하기 위해 도장공에만 운영중('21.4~)이었던 국내 유학생 특례제도\*를 전기공, 용접공에도 확대하였으며 유학생 특례 대상자의 전공도 선박도장 전공에서 이공계 전공 전체로 확대
  - \* **유학생 특례제도: 국내 선박 도장 관련학과 유학생이 기량검증통과 시 경력요건 없이 선박도장공으로 취업 가능할 수 있도록 하는 제도**
- 도장공·전기공의 경우, 해외 인력의 경력증명이 쉽지 않은 현실적인 문제를 해결하기 위하여 기량 검증\* 통과 시 경력요건을 완화(학사 소지자 : 1년→면제, 전문학사 소지자 : 5년→2년)
  - \* 조선업 생산분야(산·학·연) 전·현직 종사자로 구성된 산업부 지정기관 기량검증단의 실무능력 검증
- 용접공 도입절차 간소화
  - 코트라(KOTRA) 개입 대신, 현지 송출업체에서 직접 기량검증 대상자를 추천하는 방식으로 전환하되, 법무부·산업부 합동으로 기량검증 과정을 점검하도록 하여 기량검증 부실화를 대비
- 의사소통의 어려움으로 인한 작업상 안전 문제를 방지하기 위해 입국 후 1년 이내 사회통합프로그램 이수\* 요건을 도입(단, '24년 상반기까지 적용 유예)하였으며
  - \* 한국어·문화·사회 교육, 0~4단계 중 0단계(15시간 교육), 1단계(100시간 교육 후 시험통과) 이수
- 시범사업\*으로 운영되던 도장공·전기공 제도의 운영을 상시화 할 계획이며, 직종별 임금요건을 통일
  - \* 도장공(~'22.12월), 전기공(~'22.6월)
  - 인력수요가 많은 도장공, 전기공의 시범사업 기간 종료 후에는 제도운영 상시화를 통해 외국 전문인력의 지속적인 수급을 확보

- 전기공, 용접공, 도장공의 임금요건을 전년도 1인당 GNI의 80%이상('21년 연 3,219만원)으로 통일하여 무분별한 저임금 외국인력 고용 방지를 통한 국민 일자리 보호를 도모
- \* (현행) 용접공: 최저임금 이상 / 전기공, 도장공: 전년도 국민 1인당 GNI 80% 이상

## 다. 지역특화비자 시범 실시

### 1) 추진 배경

- 외국인 비자정책 수립에 있어 지자체와의 연계 방안을 마련하고 지역의 정확한 수요를 반영한 맞춤형 비자발급 필요
  - 지역 수요를 반영한 비자정책 추진을 위해 지역민의 수용성이 높은 인구감소지역을 대상으로 시범사업을 우선 실시
  - '22년 '지역특화형 비자' 시범사업 대상 지자체의 공정한 선정을 위해 지자체 대상으로 공모를 진행할 필요

※ 시범운영 기간 : '22. 10. 4. ~ '23. 10. 3. (1년)

### 지역특화형 비자 시범사업

- ▶ 인구위기 대응 및 지역균형발전을 위해 **중앙부처-지자체 협업**으로 **인구감소지역 외국인 주민 확보와 외국인 정착 프로그램 운영을 지원하는 사업**

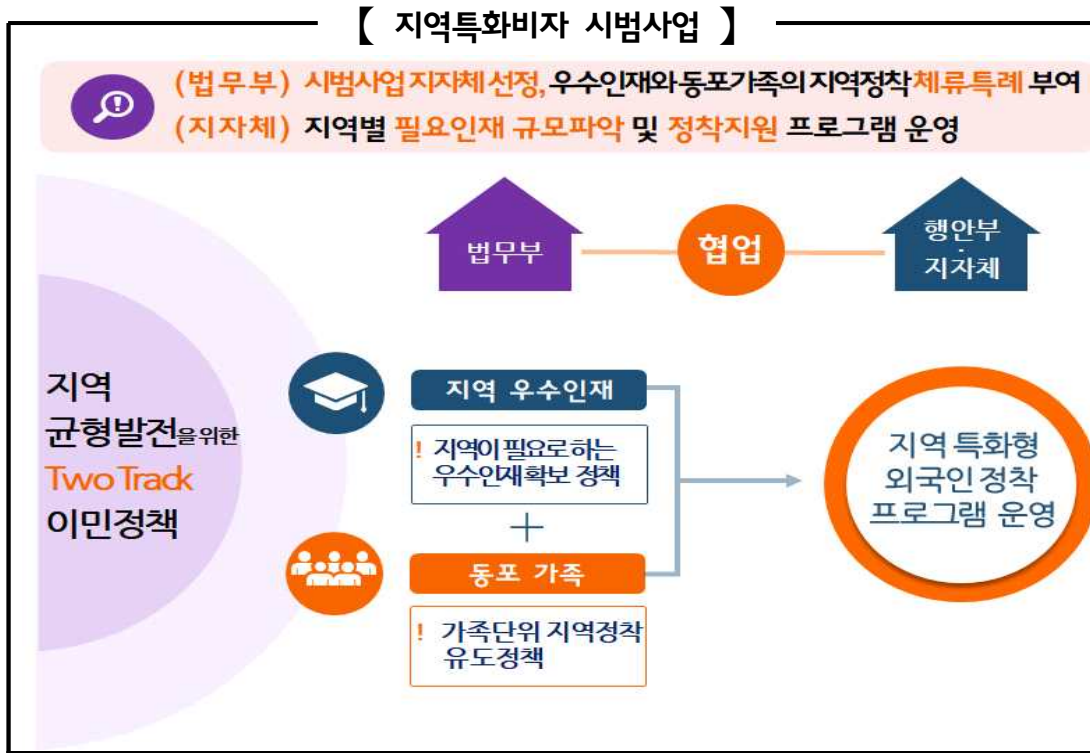
### 해외 사례

- ▶ **호주 Skilled Work Regional Visa** : 주(州)정부가 추천하는 지역체류 외국인에게 발급하는 장기체류비자로, 주정부별로 개별적인 추천기준\* 수립
  - \* 빅토리아주: 지역 내 3개월 이상 거주/근무, 의료·생명과학·농식품·디지털분야 종사자
- ▶ **캐나다 Atlantic Immigration Program** : 대서양에 인접하고 인구밀도가 낮은 **4개 주\***에서 시행하는 영주권 취득 프로그램
  - \* 노바스코샤, 뉴브런즈 위크, 뉴펀들랜드&라브라도, 프린스 에드워드 아일랜드 주

### 2) 사업 개요

- (사업기간) '22. 10. 4. ~ '23. 10. 3. (1년)
- (신청대상) 인구감소지역 기초자치단체가 포함된 광역자치단체 또는 인구감소지역인 기초자치단체
- (사업내용) 인구감소지역의 지역별 산업, 일자리 현황 등에 적합한 외국인재, 동포가족

의 지역 정착을 장려하는 지역특화비자 시범 운영



- (유형 1. 지역 우수인재) 시범사업에 선정된 지방자치단체장이 추천하는 외국인에게 (지역)거주(F-2)비자 \* 체류자격 변경 허용 및 정착지원 프로그램 운영 지원
- \* (지역)거주(F-2)비자 : 인구감소지역에 일정기간 거주할 것을 약속하고 지자체에서 제시한 업종에서 취업활동이 가능하며 가족초청 가능

<부표 14> 지역특화비자의 세부내용

구분	세부내용
지역 우수인재	<b>1) (법무부+지자체) 지역 현황 맞춤형 외국인 비자 설계</b> ▶ (법무부) 외국인의 기본요건 설정 및 비자 발급
	<p style="text-align: center;"><b>&lt;기본요건&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (한국어 능력) 토픽(TOPIK) 3급 (사회통합프로그램 3단계 이상 이수)</li> <li>○ (법질서 준수) 범죄경력, 출입국관리법령 위반 이력 등 확인</li> <li>○ (소득/학력) ① 소득이 국민 1인당 GNI 70% 이상 ('21년 2,833만원)이거나 ② 학력이 학사 학위 이상(국내 전문학사 이상) 소지자 일 것</li> <li>○ (취업) 인구감소지역 내 일자리에 취업이 확정되었을 것 (1년 이상의 고용계약이 확정되었다는 증빙자료 제출)</li> <li>○ (기간) 해당 인구감소지역에 <b>5년 이상</b> 취업하며 거주하는 조건으로 비자를 발급하</li> </ul>

**고 허가 당시 조건을 위반하는 경우 체류자격을 취소**

※ 지역우수인재 자격변경이 제한되는 사람 : 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 호텔유흥(E-6-2), 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 기타(G-1), 관광취업(H-1), 단기체류자격을 소지한 불법체류다발국가(21개 고시국가) 국민, 출국기간연장·출국기한유예 중인 사람

▶ (지자체) 지역 특성에 맞는 외국인 주민 확보 사업 제안

(예시1) 지역 보건 대학 졸업 유학생 → 노인돌봄(간병 등) 직종 취업

(예시2) 용접 자격증 소지 외국인 → 지역 뿌리 기업에 취업

**<지역 특성에 맞는 주민 요건>**

○ (필수) △필요인원, △필요직군 선정(지역 내 산업체 등의 수요를 파악하여 산출 근거를 가지고 필요직군 및 필요 인원을 제안)

※ 단순노무에 해당되는 직군, 업종은 지양하고 높은 숙련도, 기술이 필요하다고 인정되는 직무는 장려 (예를 들어, 농업→지양 / 스마트팜 관련 직종→장려)

○ (선택) 국적, 연령, 학력(예 : 해당 지역 전문대학 이상 졸업자), 한국어능력(예 : 사회통합프로그램 5단계 이수) 등 지자체가 원하는 추가 기준 자체 수립

※ 법무부 기본 요건보다 강화하는 것은 가능하나 해당 기준보다 완화하는 것은 불가

○ (혜택) 기본요건과 시범사업에 선정된 지방자치단체가 정한 추가요건을 갖춘 외국인에게 '거주(F-2) 체류자격 변경 허용

- 거주(F-2) 자격 취득 후 5년 간 인구감소지역 실거주와 근무를 조건으로 허가하며, 가족(배우자, 미성년자녀) 초청이 가능 (가족도 실거주 조건 충족 필요)

- 지역 우수인재의 배우자(F-1)는 사전에 '자격외활동허가' 신청을 통해 취업 활동\* 가능

\* 추후 세부 취업범위 공지 예정

**〈 '실거주'의 의미 〉**

① 동일한 시,군,구 내에 계속하여 외국인등록 체류지를 두고 ② 소득금액증명원 등 소득증명서류나 재직증명서를 통해 인구감소지역에서의 소득활동을 입증하여야 함

▶ 체류지, 취업지 모두 인구감소지역에 해당해야 함. 5년 기간 중 처음 2년 간 반드시 허가 받을 당시의 시,군,구 내에 거주하여야 하며, 그 이후 동일한 광역자치단체 내 인구감소 지역으로는 이동 가능함. 취업은 동일 광역자치단체 내 인구감소지역의 동일 직종에 가능

○ (점점) '거주(F-2) 자격 변경 후 소득 활동 실적 및 거주 실태를 점검하여 체류기간 연장 여부\* 결정 (변경당시 요건 미 충족 시 자격 취소)

\* 최초 허가 후 1년·3년·5년이 되는 시점에 체류 실태를 점검(체류기간을 최초 1년, 연장 시 2년 단위로 부여)

**2) [지자체] 외국인 주민 정착 지원 계획안**

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 주민이 수용할 수 있는 외국인 주민 확보를 위한 정착 지원 계획안 수립, 주민 설득 방안 등을 마련</li> <li>(예시) 한국어·한국사회, 문화 교육, 사회통합프로그램 활용, 주거 대책, 외국인 커뮤니티 관리, 외국인 정착 우수사례 멘토링, 지역주민 참여 프로그램 운영 계획 등</li> </ul>
--	--

- (유형 2. 동포 가족) 시범사업에 선정된 광역자치단체의 관할 구역 내 인구감소지역 거주 외국국적동포\*와 가족(배우자, 자녀)에게 체류 특례 부여 및 정착지원 프로그램 운영 지원

\* 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조제2항의 외국국적동포① 출생에 의하여 대한민국 국적을 보유했던 사람으로서 외국국적을 취득한 사람② 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 사람

구분	세부내용
동포 가족	<p><b>1) (법무부) 동포와 가족에 대한 체류 특례 부여</b></p> <p><b>① 동포와 자녀 재외동포(F-4) 자격변경</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (대상) ㉠인구감소지역에 2년 이상 실거주하고 있는 동포 및 동거 가족, ㉡인구감소지역이 아닌 특별시·광역시·시에서 거주하다가 인구감소지역으로 동반 이주한 동포 가족, ㉢대한민국에 신규 입국하여 인구감소지역에서 정착하고자 하는 동포 가족(㉣은 단기 체류자격에서 자격변경도 가능)</li> <li>※ ㉠은 동포 1인 가구 가능, ㉡과 ㉢은 <b>2인 이상의 60세 미만 동포와 그 가족(배우자, 자녀)</b>을 대상으로 함</li> <li>※ ㉠과 ㉡은 외국인등록을 한 사람(체류자격 무관), ㉢은 외국인등록을 한 사람 외에 <b>단기 체류자격(C-3-8 등)</b>인 사람도 가능</li> <li>- (체류특례) '최소 2년 이상 해당지역 실거주'를 허가요건으로 동포와 자녀는 재외동포(F-4), 非동포 배우자는 방문동거(F-1) 체류자격으로 변경</li> </ul> <div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;"><b>&lt; '실거주'의 의미 &gt;</b></p> <p>① 동일한 시·군·구 내에 계속하여 외국인등록(국내거소신고) 체류지(거소)를 두고 ② 소득활동을 한 사람은 소득금액증명원 등 소득증명서류나 재직증명서를 통해 인구감소지역에서의 소득활동을 입증, ③ 소득활동을 하지 않은 사람은 동일 체류지 동거가족의 인구감소지역 내 소득활동이나 재직·재학 등을 입증</p> <p>▶ 인구감소지역 내 체류지는 동일지역이어야 하나, 취업이나 재학은 동일 광역자치단체 내의 인구감소지역에서 가능</p> </div> <p><b>② 재외동포 취업활동 제한 완화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (대상) 인구감소지역에 실거주하는 재외동포(F-4)</li> </ul>

- (체류특례) 관할 출입국·외국인관서에 사전에 '인구감소지역 재외동포(F-4) 취업활동 허가'(신설 예정)를 받은 경우, **제한없이 인구감소지역 내 취업활동 가능**

※ 「재외동포(F-4) 자격의 취업활동 제한범위 고시」(법무부고시 제2018-70호)에 따라 재외동포(F-4)에게 제한된 단순노무 등 53개 직업 모두 허용

### ③ 동포의 배우자 취업활동 허용

- (대상) 인구감소지역 실거주 재외동포(F-4)와 동거하는 배우자(F-1)
- (체류특례) 관할 출입국·외국인관서에 사전에 '체류자격외활동 허가'를 받아 **단순노무 분야의 취업활동 가능**

### ④ 영주(F-5) 자격 요건 완화

- (대상) 재외동포(F-4) 자격으로 인구감소지역 2년 이상 실거주한 동포
  - ※ 단, 신규정착 재외동포(①의 ㉠과 ㉡에 해당하는 사람)는 4년 이상 실거주 필요
- (체류특례) 영주(F-5-6) 자격변경 시 **소득요건 완화**(국민총소득(GNI) 이상 → **GNI 70%** 이상)

## 2) [지자체] 동포 가족 주민 정착 지원 계획안

- (공통사항) 지역 주민이 수용할 수 있는 외국인 주민 확보를 위한 정착 지원 계획안 수립, 주민 설득 방안 등을 마련
  - (예시) 한국어·한국사회, 문화 교육, 사회통합프로그램 활용, 주거 대책, 외국인 커뮤니티 관리, 외국인 정착 우수사례 멘토링, 지역주민 참여 프로그램 운영 계획 등
- (동포 맞춤 정착지원) 지역특화 사업으로 해당 지역에 **신규 정착하고자 하는 동포와 가족을 위한 정착지원 프로그램** 계획 제출
  - \* (참고) **고려인 동포**와 중국 동포 등을 주 대상으로 설계
  - (예시) 주거 지원(공공임대주택 등), **창업·취업** 지원, 동포 자녀 **교육**지원 등