개원 26주년 기념토론회

한국 이민정책의 방향 모색

- 일 시 : 2014년 10월 7일(화) 14:00~17:30
- 장 소 : 프레스센터 19층 기자회견장
- 주 최 : 한국노동연구원

KLI
한국노동연구원

순 서

14:00~14:20 **개회사 및 축사**

개회사 : 이인재 (한국노동연구원 원장)

축 사 : 이기권 (고용노동부 장관)

안세영 (경제인문사회연구회 이사장)

14:20~15:50 **주제발표 : 한국 이민정책의 방향 모색**

사 회 : 이철우 (한국이민학회 회장)

【발제 Ⅰ】 한국의 이민정책 쟁점과 과제

이규용 (한국노동연구원 노동통계연구실장)

【발제 Ⅱ】 개방형 이민정책을 통한 국가경쟁력 제고

모종린 (연세대학교 국제대학원 교수)

【발제 Ⅲ】 외국의 이민정책 동향과 시사점

정기선 (IOM 이민정책연구원 연구교육실장)

15:50~16:10 **휴 식**

16:10~17:30 **종합토론 : 한국 이민정책의 방향**

사 회 : 허재준 (한국노동연구원 고용정책연구본부장)

류기정 (한국경영자총협회 사회정책본부장)

마성균 (고용노동부 외국인력담당관)

박철성 (한양대학교 경제금융학부 교수)

유정엽 (한국노총 정책실장)

이규홍 (법무부 외국인정책과장)

최경수 (한국개발연구원 선임연구위원)

- 가나다 순 -

17:30 **폐 회**

목 차

발제(Ⅰ) : 한국의 이민정책 쟁점과 과제 (이규용) ····· 1

Ⅰ. 서 론 ····· 3
Ⅱ. 체류 외국인 추이와 이민자 경제활동 실태 ····· 5
Ⅲ. 한국의 이민정책 쟁점과 과제 ····· 13

발제(Ⅱ) : 개방형 이민정책을 통한 국가경쟁력 제고 (모종린) ····· 39

Ⅰ. 왜 이민강국론인가? ····· 41
Ⅱ. 기본 이민논의의 한계 ····· 42
Ⅲ. 이민강국론 ····· 43
Ⅳ. 새로운 이민분야 ····· 44
Ⅴ. 기존 이민자 관리 ····· 48
Ⅵ. 합리적 이민정책의 걸림돌 ····· 49
Ⅶ. 한국형 이민모델 ····· 50

발제(Ⅲ) : 외국의 이민정책 동향과 시사점 (정기선 · 최서리) ····· 53

Ⅰ. 들어가는 글 ····· 55
Ⅱ. 주요 이민국가의 외국인력 도입정책 ····· 55
Ⅲ. 주요 이민국가의 이민자 노동시장통합 현황과 정책 ····· 67
Ⅳ. 나가는 글 ····· 80

【발제 Ⅰ】

한국의 이민정책 쟁점과 과제

이 규 용

(한국노동연구원 노동통계연구실장)

Ⅰ. 서 론

인구의 이동은 인류의 역사와 궤를 같이 하여 왔으며 글로벌화가 빠르게 진행되고 있는 오늘의 세계는 국가간 이동을 보다 촉진시키는 방향으로 나아가고 있다.[1] 유입국의 입장에서 볼 때 이민자 유입의 상당부분은 노동에 대한 수요가 주된 이유이지만 인구학적 고려나 인도적 측면 또는 정치적 이유 등으로도 발생한다.[2] 이민자의 유입을 촉진하는 사회경제적 배경이 있지만 이민자의 유입은 유입국의 경제·사회 전반에 걸쳐 광범위하게 영향을 미치기 때문에 이민정책의 방향은 매우 논쟁적이다. 이에 따라 각국의 이민정책은 상황에 따라 변화하는 모습을 보이고 있다. 최근 들어 노동이민에 대해 호주나 캐나다와 같은 전통적인 이민국가나 이전에 이민에 대해 문호를 개방하여 왔던 영국 등은 규제를 강화하는 방향으로 나아가고 있는 반면에 독일은 매우 우호적인 입장을 취하고 있는 현상도[3] 이러한 관점에서 이해될 수 있다.

가령 영국의 노동당 정부는 2000년대 초반 개방적인 이민정책을 추구하였다. 2004년 유럽연합(European Union: EU)의 제 5차 확대와 더불어 중동부 유럽 8개국(A8: Accession Eight) 신규회원국으로부터의 이민자 수가 급격히 증대하였다. 당시 고용주들은 단순기능 외국인력이 필요하다고 주장하였고 노동당 정부는 동유럽 출신자들의 유입규모가 크지 않을 것이라 생각하여 이들이 영국에 자유롭게 취업할 수 있도록 허용하였다. 그러나 현재의 보수당 정부의 최대 관심은 인구의 유입규모를 줄이는 것에 역점을 두고 있으며 순이민 규모에 관한 목표를 설정하고 비EEA 회원국 국민의 유입을 제한하고 있다.[4]

한국에서의 이민정책 논의는 외국인력에 대한 수요의 증가와 결혼이민자 및 동포와 같은 정주형 이민자의 유입확대와 궤를 같이하여 논의가 발전하여 왔다. 초기에는 주로 외국인력 도입에 관한 정책이나 결혼이민이라는 사회적 현상에 대한 규율을 마련하고 이들의 정착을 지원하는데 초점이 맞추어져 왔다. 이 두 이슈는 한국에서의 이민정책의 핵심적인 논점이 되어 왔으며 외국인력 이슈는 국가경쟁력이라는 관점에서 그

---

1) 엄밀한 의미에서 이민은 영주나 정주화를 뜻하는 의미로 받아들여지거나 혹은 일정기간 이상의 장기체류(UN기준의 경우 1년)를 의미하고 있다. 본 글에서 논의하고 있는 이민정책의 대상은 이들을 모두 포괄하고 있기 때문에 '이민'이라는 표현을 사용하고 있다. 그러나 논의의 필요에 따라 이민이라는 용어와 인력이동, 또는 이주라는 개념을 혼용하여 사용하고자 한다.

2) 이민의 주된 현상은 노동력의 수요와 공급(흡입-배출이론은 이에 대한 설명 이론 중 하나이다)과 관련되어 있지만 난민이나 결혼이민, 가족이주 등은 인도적 측면이나 사회적 수요에 기인한다고 볼 수 있다.

3) 이민자의 자격요건을 규제하거나, 노동시장 테스트를 강화하거나 혹은 스페인과 같이 쿼터를 줄이는 방식으로 대응이 이루어지고 있는데 비해 독일은 이민에 대해 매우 우호적인 정책으로 전환하고 있다. Ruhs, M and Anderson, B, edited(2010).

4) 최서리(2014) 작성.

리고 정주형 이민자는 통합이라는 관점에서 정책방향을 모색하여 왔다. 이민이슈를 둘러싼 학문의 성과도 빠르게 이루어지고 있는 것은 한국사회의 이민현상의 확대와 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.

한국의 이민정책에 대한 논의가 어떻게 이루어지고 있는지를 종합적으로 살펴보는 것은 쉽지 않으나 지난 10여 년 동안 이에 대한 논의가 지속적으로 이루어져 왔음은 주지의 사실이다. 체류 외국인이 빠르게 증가하고 있고, 이민자의 사회경제적 영향이 커지고 있으며 저출산 고령화라는 인구변동은 이민정책의 중요성을 보다 부각시키고 있다. 그럼에도 불구하고 이민정책 이슈는 국가의 주요 정책이슈로 대두되지 못하고 있으며 여전히 이민현상에 대한 대응적 정책이 기조를 이루고 있는 것으로 판단된다. 한국의 이민정책에 대한 총괄적인 방향을 엿볼 수 있는 것은 외국인정책 기본계획이라고 볼 수 있다[5]. 기본계획은 5년 단위로 작성되고 있는데 종합적인 정책 틀을 담고 있다는 점에서 의의가 있으나 한국의 이민정책에 대한 전략과 비전 및 이에 따른 쟁점에 대한 다양한 논의의 결과로 받아들여지는 것 같지는 않다[6].

이민정책의 중요성에도 불구하고 이에 대한 정책 논의가 체계적으로 이루어지지 않은 것은 다분히 미래의 이슈라는 인식에다 현재의 시점에서 적극적인 대응이 쉽지 않은 점도 영향이 있는 것으로 판단된다. 또한 이민정책이 출산율 제고정책의 후순위이고 이민이라는 현상에 대한 사회적 거부감이 있는 것도 이에 대한 적극적 대응을 주저하게 만드는 원인으로 보인다. 그러나 현실을 돌이켜 보면 이민이슈는 외국인력 문제, 동포, 결혼이민자 등 다양한 형태로 이미 한국사회에 깊이 자리 잡고 있다. 게다가 저출산 고령화에 따른 한국사회의 인구구조의 변화를 고려할 때 정책의 중요성은 더욱 커질 전망이다. 국가 경쟁력을 제고하기 위해 이민이슈를 한국사회의 성장잠재력 제고를 위한 주요 정책 아젠다로 설정할 필요성도 증가해야 된다는 논의도 제기되고 있다. 이런 점에서 이민정책은 이민현상에 대한 대응적 성격 뿐 만 아니라 미래의 비전이라는 관점에서 논의가 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

이 글은 이러한 관점에서 한국에서의 이민정책의 주요 쟁점을 살펴보고 이민정책 방향을 모색해보고자 한다. 다만 이민정책이 다루는 주제가 매우 광범위하기 때문에 여기서는 이민자 유입정책을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 한국의 이민자 유입

---

5) 여기서는 제2차 외국인정책기본계획('13～'17)의 5대 목표로 경제활성화 지원과 인재유치(개방), 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합(통합), 차별방지와 문화다양성 존중(인권), 국민과 외국인이 안전한 사회구현(안전), 국제사회와의 공동발전(협력)을 내세우고 있다. 법무부 출입국·외국인정책본부(2013), 「제2차 외국인정책 기본계획 2013-2017」.

6) 권오규(2014)는 정부의 외국인 정책 5개년 계획에 대해 거시경제적 차원에서 이민을 핵심적 발전전략의 하나로 보는 인식이 부족하고 선진국의 국가전략으로서의 이민정책에 대한 검토가 부재하며, 입국이후의 사회통합에 무게를 두어 '다문화사회'를 이민정책의 목적으로 인식하는 경향이 있어 입국이전의 이민자 규모, 구성 등에 대한 논의가 부재하다고 평가하고 있다. 권오규(2014), '이민, 선진국을 향한 국가전략'. 다동이 포럼 발표자료

정책의 방향은 무엇인가가 핵심주제이다. 글의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 체류 외국인 추이와 이민자의 경제활동 실태를 살펴본다. 제Ⅲ장은 한국의 이민정책의 현안을 각 쟁점별로 점검해 보고 이를 토대로 정책과제를 도출한다. 여기서의 정책과제는 실천적인 과제라기 보다는 도출된 쟁점을 통해 향후 이민정책이 다루어야 할 과제를 제시하는 내용으로 이루어진다. 끝으로 제Ⅳ장은 결론을 제시한다.

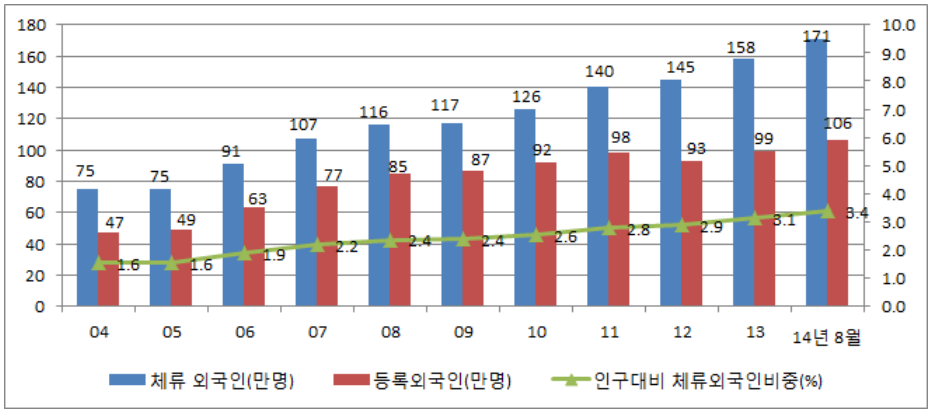
Ⅱ. 체류 외국인 추이와 이민자 경제활동 실태

1. 체류 외국인의 증가 및 구성의 다양화

2000년 들어 체류 외국인 및 외국인력의 유입이 빠르게 증가하고 있다. 국내 체류 외국인은 2004년 75만명에 2008년 116만 명으로 증가하였고 2014년 8월말 현재 말에는 171 만명으로 지난 10년 동안 2.3배 증가하는 등 빠른 증가추세를 보이고 있다. 체류 외국인은 특정 시점에서 파악한 국내 체류하고 있는 외국인 규모를 의미한다면 등록 외국인은 거주의미를 갖고 있는 개념으로 2014년 8월말 현재 국내 등록 외국인 또한 100만명을 넘어서고 있다[7]. 이에 따라 우리나라 전체 인구 중 체류 외국인이 차지하는 비중도 지속적으로 증가하여 왔는데, 2004년 국내 체류외국인 비중은 1.6%에서 2014년에는 3.4%로 증가하여 지난 10년 동안 체류 외국인 비중이 2배 이상 증가

[그림 1] 체류 외국인 및 등록 외국인 추이

(단위 : 만 명, %)



자료 : 법무부 · 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

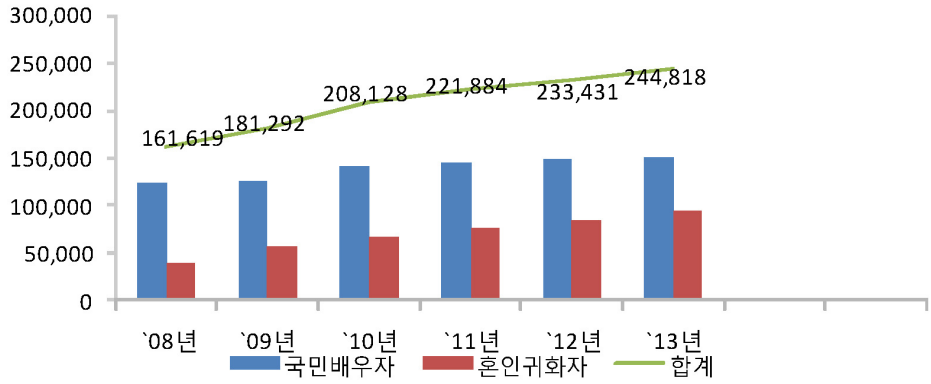
7) 등록 외국인은 대한민국에 입국한날부터 90일을 초과하여 체류하려는 외국인과 대한민국 국적을 상실하고 외국국적을 취득하였거나 우리나라에서 출생한 외국인등이 체류자격을 부여받아 그날부터 90일을 초과하여 체류하려는 외국인이 이에 해당된다.

하였다

체류 외국인의 유형도 종래 단순노무 분야 종사자 중심에서 결혼이민자, 유학생, 투자가 등으로 구성이 다양화되고 있다. 2014년 8월 말 현재 체류 외국인을 비자유형별로 보면 방문취업비자(H-2) 284천명, 재외동포(F-4) 276천명, 비전문취업비자(E-9) 266천명, 이다. 결혼이민(F-6) 121천명, 영주(F-5) 108천명 유학(D-2) 69천명 등이다. 이하에서는 각 체류 외국인 유형별로 주요 변화추이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 결혼이민자의 증가이다. 2000년대 중반이후 한국인 남성과 외국인 여성간 국제결혼이 급증하면서 결혼이민자의 규모가 빠르게 증가하여 왔다. 결혼이민자는 2013년 현재 혼인 귀화자를 포함하여 24만여명에 이르고 있는데 결혼이민자의 규모가 갖는 의미는 이들의 추세적 증가경향도 중요하지만 자녀세대의 규모의 확대이다. 연도별로 보면 다문화 가정의 출생아동수가 해마다 증가하고 있다. 다문화 부모를 둔 출생아 수는 2008년 1만 3천명에서 2012년에는 출생아수가 2만 3천명으로 증가함에 따라 전체 출생아 대비 다문화가정 출생아 비중은 2008년 2.9%에서 2012년에는 4.7%로 증가하였다. 안행부(2013) 자료에 따르면 이민배경을 갖은 자녀의 수는 2007년

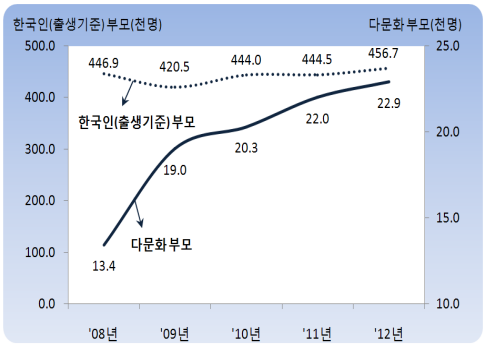
[그림 2] 결혼이민자 추이



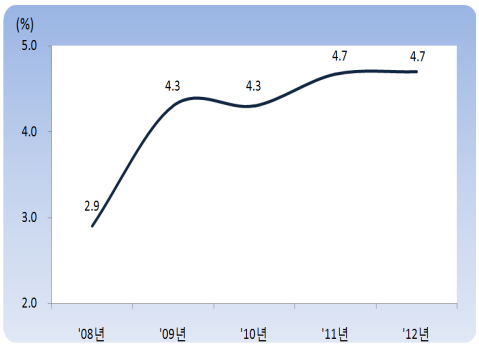
자료 : 법무부 · 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

[그림 3] 다문화가정 자녀 출생 추이

[출생아수 추이]



[전체 출생 대비 다문화 비중]



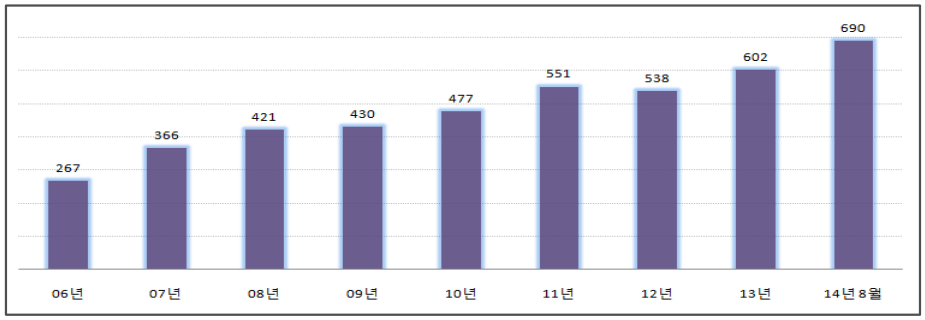
자료 : 통계청, 인구동태조사

44,258명에서 2013년에 191,328명으로 4.3배 증가하였다.[8] 이에 따라 결혼이민자 및 자녀세대가 한국의 전체 인구에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가할 전망이다.[9]

둘째, 2007년 방문취업제의 도입을 계기로 급격히 증가한 외국국적 동포는 2014년 8월말 현재 69만여명에 이르고 있다. 국적동포를 체류자격별로 보면 방문취업이 28만여명으로 가장 많고, 그 다음으로 재외동포 27만여명, 영주 72천명의 순이다. 동포의 특성상 이들이 지속적으로 한국에 체류할 가능성이 크기 때문에 동포문제는 이민정책의 주요한 대상으로 되고 있다. 특히 <표 1>에서 보는 바와 같이 국내 체류 동포 중 중국국적동포는 594천명으로 전체 국적동포 중 86.1%에 이른다. 여기에 국적을 취득한 중국동포 77천명(2010년 기준)을 포함할 경우 한국에 체류하고 있는 중국동포는 65만 여명에 이른다. 중국 조선족이 200만명임을 감안하면 전체 조선족의 25%이상이 한국에 거주하고 있으며 한국거주자가 주로 경제활동에 종사하는 연령대임을 감안하면 조선족 경제활동인구의 40%이상이 한국에 거주하고 있다고 볼 수 있다. 이 문제는 한국 내 중국동포의 문제 뿐 만 아니라 중국내 조선족 사회 문제가 얽혀 있고 조선족의 의식 변화와 결합하여 정책이 보다 복잡한 양상으로 전개되고 있는 실정이다.

[그림 4] 외국국적 동포체류 추이

(단위 : 천 명)



자료 : 법무부 · 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

<표 1> 외국국적 동포의 체류자격별 현황

(2014.08.31. 현재, 단위 : 명)

자격 / 계	방문취업 (H-2)	재외동포 (F-4)	영주 (F-5)	방문동거 (F-1)	기타
689,897 (593,965)	283,636 (268,645)	276,260 (196,967)	71,917 (71,152)	16,120	41,964

주 : ( )는 중국국적 소지자를 의미

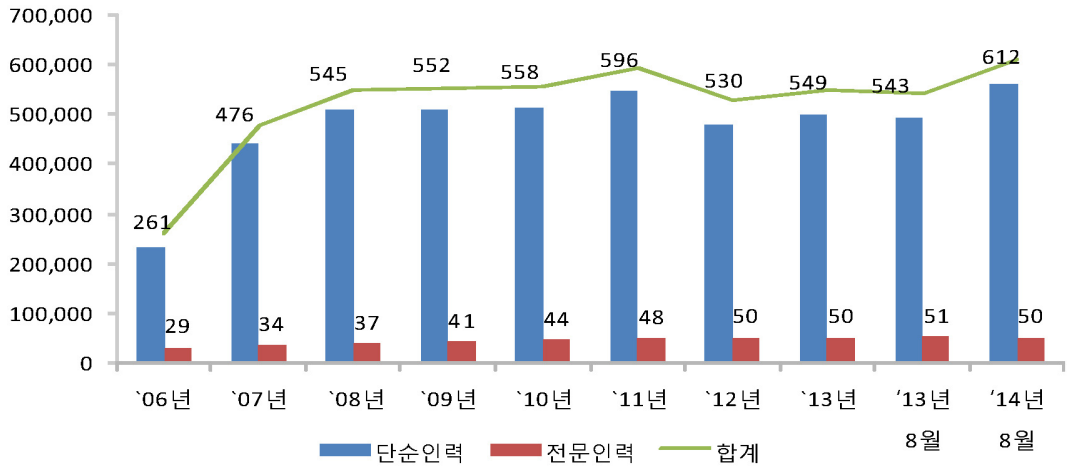
자료 : 법무부 · 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

8) 안행부(2013), 「2013년 외국인 주민 현황」

9) 이규용외(2012), 「글로벌 시대의 다문화인력 운용방안」에서는 결혼이민자 및 자녀세대의 규모는 2020년 76만여명으로 우리나라 전체인구에서 차지하는 비중이 1.5%에 이르며, 2030년에는 2.5%에 이를 것으로 전망하고 있다.

셋째, 출입국상의 외국인력 비자는 크게 전문인력과 비전문인력으로 구성되어 있다. 전문인력 비자는 교수, 연구, 기술지도, 전문직업, 특정활동, 회화지도, 예술흥행으로 구성되어 있으며, 비전문인력은 고용허가제와 방문취업제가 입국자가 대부분이다. 전체 취업비자 외국인력 규모는 2004년 고용허가제의 도입 및 2007년 방문취업제의 도입으로 큰 폭의 증가를 하였는데 2014년 8월말 현재 612천명에 이르고 있다. 전문인력 규모는 2006년 29천명에서 지속적으로 증가하여 2014년 8월말 현재 50천명에 이르고 있다. 경제활동인구에서 외국인력이 차지하는 비중을 보면 아직 우리나라('09년 2.3%)는 다른 OECD국가에 비해 낮은 수준이다. <표 2>에서 보듯이 주요 국가의 외

[그림 5] 취업비자 외국인력 추이



자료 : 법무부 · 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

<표 2> 외국인력 비중의 국제비교

(단위 : 천 명, %)

	2000	2004	2007	2008	2009
오스트리아	(10.6)	(12.2)	(13.1)	(13.4)	(13.6)
벨기에	(8.6)	(9.1)	(9.5)	(9.5)	(10.1)
프랑스	(6.0)	(5.5)	(5.4)	(5.6)	(5.8)
독일	(8.8)	(9.1)	(9.4)	(9.4)	(9.4)
그리스	(3.7)	(6.4)	(7.5)	(7.9)	
이탈리아	(3.9)	(5.8)	(6.6)	(7.6)	(8.6)
일본	(0.2)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	
한국	(0.6)	(1.3)	(2.1)	(2.2)	(2.3)
네덜란드	(3.9)	(3.8)	(3.6)	(3.9)	(3.7)
스페인	(2.5)	(5.4)	(9.0)	(8.2)	(10.3)
영국	(4.0)	(5.2)	(7.2)	(7.8)	(8.0)

주 : 외국인력의 측정은 국가마다 차이가 있으나 주로 취업비자로 입국한 외국인력을 의미
자료 : OECD, International Migration Outlook, 2013.

국인력 비중을 보면 일본('08년 0.3%)이 가장 낮으며, 유럽국가들은 네덜란드('09년 3.7%)와 프랑스('09년 5.8%)를 제외하고는 모두 7%를 상회하고 있다.

2. 체류 외국인의 경제활동 실태

체류 외국인의 경제활동실태에 대한 자료는 2012년부터 연간단위로 조사 및 발표되는 통계청의 외국인고용조사자료가 대표적이다.[10] 여기서는 2013년 조사결과를 토대

<표 3> 외국인 경제활동 실태

(단위 : 천 명, %)

		15세 이상 외국인	구성비	경제활동 인구	취업자	비경제활동인구	경제활동 참가율	고용률
합 계		1,126	(100.0)	793	760	333	70.4	67.5
혼인 상태	배우자 있음	711	(63.2)	505	484	206	71.0	68.0
	배우자 없음	414	(36.8)	288	276	127	69.4	66.6
학력	초졸	95	(8.5)	57	55	39	59.3	57.2
	중졸	216	(19.2)	163	157	53	75.6	72.8
	고졸	527	(46.8)	379	365	148	71.9	69.2
	대졸이상 (전문대 포함)	287	(25.5)	195	184	93	67.7	63.9
연령	15~29세	376	(33.4)	236	225	140	62.8	59.7
	20~29세	359	(31.9)	233	222	126	64.9	61.7
	30~39세	279	(24.8)	225	218	53	80.8	78.3
	40~49세	213	(18.9)	175	168	38	82.0	78.7
	50~59세	166	(14.7)	121	116	45	73.1	69.6
	60세	92	(8.2)	36	34	56	38.8	36.6
가구 유형	1인 가구	215	(19.1)	170	163	45	79.0	75.8
	가족 가구	599	(53.2)	359	336	240	60.0	56.1
	기타 가구[1]	312	(27.7)	264	261	48	84.6	83.7
거처 유형	일반주택	616	(54.7)	419	394	197	68.0	64.0
	아파트	206	(18.3)	106	101	99	51.7	48.9
	기숙사	257	(22.9)	227	226	30	88.3	88.0
	기타[2]	47	(4.2)	41	39	6	86.3	83.0

주 : 1) (가족+가족이 아닌 사람으로 이루어진 가구)+(가족이 아닌 사람들로 이루어진 가구)
2) 오피스텔, 기타 주택이 아닌 거처(컨테이너, 판잣집 등)
자료 : 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료

10) 외국인고용조사의 모집단은 등록 외국인을 기준으로 하고 있기 때문에 실제 외국인력은 통계청 추정 외국인력규모 외에 등록 외국인범주에 포함되지 않은 외국인 중 취업자를 포함한 규모가 될 것이다. 이들은 대부분 불법체류자 중 등록외국인에 포함되지 않는 인력이 해당되며 참고로 2013

로 국내 체류외국인의 경제활동실태와 특징을 살펴보도록 하자.

2013년 5월말 기준 국내 상주 15세 이상 외국인은 112만 6천명이며[11] 취업자는 76만 명, 실업자는 3만 3천명, 비경제활동인구는 33만3천명이다. 15세 이상 외국인의 학력별 분포를 보면 고졸이 46.8%로 가장 많고 그 다음으로 대졸이상 25.5%이다. 경제활동인구의 학력별 분포를 보면 고졸이 47.7%이고 대졸이상 25.6% 그리고 중졸이하는 27.6%이다.[12]

체류 외국인의 경제활동참가율은 70.4%, 고용률은 67.5%, 실업률은 4.2%이다. 외국인 취업자수는 같은 시점(2013년 5월)의 국내 「경제활동인구조사」의 취업자수(2,539만 8천명)의 3.0% 수준이며, 외국인 고용률은 「경제활동인구조사」의 고용률(60.4%) 보다 7.1%p 높은 수준이다. 외국인 중 남자 취업자는 50만 5천명(66.4%)이며 여자 취업자는 25만 5천명(33.6%)이다. 외국인 취업자의 체류자격별 분포를 보면 비전문취업(22만 6천명, 29.7%), 방문취업(18만 6천명, 24.4%), 재외동포(12만 4천명, 16.3%), 영주(5만 8천명, 7.7%), 결혼이민(5만 8천명, 7.6%), 전문인력(4만 8천명, 6.3%) 순이다.

체류자격별 경제활동상태를 고용률을 중심으로 살펴보면 <표 4>와 같다. 비전문취업의 고용률은 99.7%로 마찰적 실업을 제외하면 대부분 취업상태임을 알 수 있다. 방문취업의 경우 비자발급인원수는 234천명인데 취업자수는 186천명으로 고용률은 79.3%이다. 방문취업자 중 비경제활동인구는 37천명이다. 정주형 이민자로 볼 수 있는 영주권자의 고용률은 66.1%로 내국인 고용률('13년 61.4%)보다 다소 높은 데 비해 결혼이민자의 고용률은 44.9%이며 재외동포의 고용률은 60.8%이다. 재외동포 체류자격이 주로 취업으로 이어지고 있음을 알 수 있다. 결혼이민자의 연령분포가 주로 20~30대임을 감안할 때 이 연령층의 국내 여성 고용률이 20대는 60%대 후반이고 30대는 50%대 중반임을 볼 때 결혼이민자의 고용률은 상대적으로 낮은 실정이다.

체류외국인의 인적자원 특성이나 직무역량을 평가할 수 있는 정보는 이들의 직업별 분포와 임금수준이라고 볼 수 있다. 직업별 분포에 따른 직능수준을 보면 단순노무직종사자는 1직능 수준이고 관리자와 전문가 및 관련종사자는 3직능 또는 4직능 수준을 필요로 하며 이외의 직종은 2직능 수준을 필요로 한다.[13] <표 5>는 외국인의 직업별 분포이다. 고용허가제나 방문취업제의 입직구는 주로 단순직으로 되어 있으나 직무내

넌 12월말 기준 불법체류자는 183,106명이며 이 중 등록외국인은 95,637, 단기 85,936명, 거소 1,533명이다. 자료, 출입국통계연보

11) 2013. 5월말 기준 법무부 「등록외국인명부」와 「국내거소신고 외국국적동포명부」의 15세 이상 외국인 수를 말한다.

12) 국내 경제활동인구의 학력별 분포를 보면 2013년 기준 고졸이 39.4%이고 대졸이상이 42.2%이다.

13) 직능수준 1은 초등교육이나 기초교육을 필요로 하며, 2직능은 중등 이상의 교육과정이나 이에 상응하는 직업훈련이나 직업경험을 필요로 하며, 3직능과 4직능은 대졸이상이나 여기에 준하는 자격을 요구한다.

<표 4> 2013년 외국인 체류자격별 경제활동 상태

(단위 : 천 명, %)

	15세 이상 외국인	경제활동 인구	취업자	비경제활동 인구	경제활동 참가율	고용률
전 체	1,126 (100.0)	793 (100.0)	760 (100.0)	333 (100.0)	70.4	67.5
비전문취업 (E-9)	226 (20.1)	226 (28.5)	226 (29.7)	0 (0.1)	99.9	99.7
방문취업(H-2)	234 (20.8)	197 (24.9)	186 (24.4)	37 (11.1)	84.2	79.3
전문인력 (E-1~E-7)	48 (4.3)	48 (6.1)	48 (6.3)	0 (0.1)	99.3	98.9
유학생 (D-2, D-4-1)	82 (7.3)	12 (1.6)	11 (1.4)	70 (20.9)	15.0	13.2
재외동포(F-4)	204 (18.1)	132 (16.6)	124 (16.3)	72 (21.6)	64.7	60.8
영주(F-5)	88 (7.8)	62 (7.8)	58 (7.7)	27 (8.0)	69.7	66.1
결혼이민 (F-2-1, F-6)	129 (11.5)	62 (7.9)	58 (7.6)	67 (20.1)	48.3	44.9
기타	114 (10.1)	54 (6.8)	50 (6.6)	60 (18.1)	47.1	43.8

주 : 괄호안은 비중
자료 : 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료

용을 보면 직능수준 2종사자 비중이 더 많다. 특히 고용허제의 경우 장치 기계 조작이나 기능 종사자 비중이 전체의 절반 가까이 된다. 이는 고용허가제의 외국인력 도입체계와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다. 도입시에는 단순인력 부족논리에 근거하여 도입이 이루어지지만 실제로는 기능인력 업무의 수행이 이루어지고 있는 현실은 외국인력 선발이나 기능인력 도입과 관련하여 제도개선이 필요함을 시사한다.

정주형 이민자인 영주권자, 결혼이민자 및 재외동포의 직업분포를 보면 7~9직종 종사자 비중은 고용허가제나 방문취업제와 크게 다르지 않지만 상위 직무 종사자도 10~20%에 이르고 있다. 재외동포의 경우 20.4%가 1~2직종 종사자이며, 영주권자는 9.2% 그리고 결혼이민자는 14.8%가 이 직종에 종사하고 있다.

체류 외국인 취업자의 월평균 임금분포를 보면 100~200만원이 65.7%로 가장 많고, 그 다음으로 200~300만원이며(21.7%)이며, 300만원 이상은 6.9%이다. 범주형 자료로 되어 있어서 월평균임금수준을 파악할 수 없으나 전체적인 분포를 볼 때 200만원이 못 미칠 가능성이 크다.[14] 이를 비자유형별로 보면 비전문취업과 방문취업의

14) 고용노동부의 「임금구조 기본통계조사」와 「고용형태별근로실태조사」원자료를 이용하여 분석한 바에 따르면 국내 1인 이상 사업장의 월평균 임금수준은 251만원이다. 한국노동연구원, KLI 노동통계 2014

<표 5> 체류 외국인 취업자의 직업별 분포

(단위 : 천 명)

	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문 인력 (E-1~ E-7)	유학생 (D-2, D-4-1)	재외 동포 (F-4)	영주자 (F-5)	결혼 이민자 (F-2-1, F-6)	기타	합계
관리자	0.0	0.0	1.2	0.0	2.2	0.4	0.5	6.9	1.0
전문가 및 관련 종사자	0.0	0.5	75.0	31.7	18.2	8.8	14.3	18.2	11.2
사무 종사자	0.3	0.9	1.5	10.6	8.3	6.4	3.5	7.3	3.2
서비스 종사자	0.0	16.1	16.6	15.2	7.5	17.1	12.4	9.2	9.3
판매 종사자	0.0	1.5	1.3	18.4	2.7	5.8	5.0	3.2	2.2
농림어업숙련 종사자	3.8	0.3	0.0	0.0	1.0	1.5	3.2	19.9	3.0
기능원 및 관련 기능 종사자	13.6	15.7	0.2	2.3	9.4	14.4	12.6	7.8	12.0
장치, 기계조작 및 조립종사자	46.0	20.5	0.5	2.1	21.2	15.8	16.3	9.4	25.3
단순노무 종사자	36.2	44.4	3.7	19.7	29.5	29.9	32.2	18.2	32.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료

경우 100~200만원 범주에 있는 취업자 비중이 각각 79.1%와 73.9%이다. 이들의 직종이 주로 생산기능직 및 단순노무직에 집중되어 있음을 감안하여 이 직종에 종사하는 1인 이상 사업장의 내국인 근로자 임금과 비교하면 다음과 같다. 2012년 기준으로 내국인 기능원의 월평균임금은 232만원이며, 장치·기계조작원의 임금은 258만원이고 단순노무직의 임금수준은 137만원이다.[15] 고용허가제나 방문취업제 종사자의 체류기간이 주로 5년 미만이고 종사하는 사업장 규모가 10인 미만이 많은 점을 감안하더라

<표 6> 체류 외국인 취업자의 월 평균임금 분포

(단위 : 천 명)

	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문 인력 (E-1~ E-7)	유학생 (D-2,D -4-1)	재외 동포 (F-4)	영주자 (F-5)	결혼이민자 (F-2-1, F-6)	기타	합계
100만원 미만	0.4	4.1	2.1	81.6	3.5	9.4	17.6	12.5	5.7
100만원~200만원 미만	78.1	73.9	33.0	18.4	56.7	63.2	61.7	47.2	65.7
200만원~300만원 미만	21.2	20.4	41.6	-	23.4	22.0	14.9	16.8	21.7
300만원 이상	0.2	1.7	23.3	-	16.4	5.4	5.8	23.5	6.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청, 2013년 통계청 외국인 고용조사 원자료

15) 위 자료와 같음

도 기능직이나 장치·기계조작원의 경우 비전문취업자의 임금수준은 내국인 근로자에 비해 다소 낮은 것으로 평가되나 단순노무직의 임금은 별 차이가 없을 것으로 판단된다. 정주형 이민자의 경우 앞의 표에서 보듯이 이들 중 고숙련 직무 종사자가 없는 것에서 알 수 있듯이 임금수준은 100~200만원의 범주에 있는 취업자의 비중이 전체의 절반을 상회하고 있다.

Ⅲ. 한국의 이민정책 쟁점과 과제

1. 이민자의 유입확대와 사회경제적 영향 그리고 이민정책의 목적

이민자의 유입은 유입국가의 개인이나 지역사회 또는 국가전체적으로 경제, 사회, 정치, 문화 및 기타 분야에 다양한 영향을 미치기 때문에 이민정책은 매우 다차원적인 측며을 고려하여야 한다. 이민정책이 유입국에 미치는 영향은 크게 다음의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.[16] 첫째, 경제적 효율성이다. 경제적 효율성이란 이민자의 유입에 따른 순경제적 편익(편익-비용)의 극대화와 관련이 있다. 이에 대해 그 동안의 논의는 크게 다음의 4가지 경제적 영향에 대해 논의가 이루어져 왔다. 1) 경제이론은 이민자의 숙련 및 인적자본이 유입국의 국민과는 다르다면 생산보완성을 통해 유입국에 기여한다. 2) 이민자의 역할이 유입국의 특정부분이나 직종에서의 노동력부족이나 숙련부족에 대응하여 이루어진다면 이러한 효과는 확대된다. 띠라서 특히 노동이동은 유입국 노동시장에서의 '필요'[17]에 부합하도록 하는 것이 중요한 정책 목표가 되어야 한다. 3) 이민은 시간에 걸쳐 외부 효과 및 파급효과를 초래하며 이러한 효과는 양의 효과일수도 있고 음의 효과를 보일 수도 있다. 4) 이민이 공공재정에 미치는 효과는 순경제적 영향을 보다 구체적으로 보여주는데 이는 이민자가 지불하는 세금과 이들에게 지원되는 공공서비스에 지출되는 비용 등에 의존한다.

둘째, 분배이다. 이민은 국민소득규모 뿐 만 아니라 분배구조에도 영향을 미친다. 단기적으로 이민의 유입국에게 이득자와 손실자를 양산하는데 이득자는 이들의 생산활동이나 서비스의 제공으로 이익을 얻는 그룹이며 손실자는 이들과 경쟁관계에 있는 그룹이다. 특히 저임금 이주자는 내국인의 임금이나 고용에 부정적 영향을 미친다.

셋째, 이민은 사회문화적 관점에서 국가 정체성이나 사회적 연대에 영향을 미친다.

16) Ruhs, M and Anderson, B, edited(2010). pp 26~38.

17) 여기서 '필요'는 산업이나 직종부문에 따라 다르며 경기변동(성장국면이나 하강국면)에 따라 변화하며 이민은 이러한 상황에 따른 대응방안의 하나이다.

이다. 이민의 오랜 역사를 갖고 있는 미국이나 캐나다 호주 등은 문화적 다양성을 증대시켜 왔지만 한국이나 일본과 같은 문화적 동질성이 강한 나라에서는 다른 문화적 배경을 갖고 있는 이민자의 유입이 국가의 정체성을 희석시킬 가능성이 있다. 이민이 이런 이슈에 대해 어떤 방향으로 영향을 미칠지는 분명하지 않으나 이민자의 유입이 역 효과를 초래할 수 있다.

넷째, 사회안전과 공공질서에 미치는 영향이다. 이민자의 유입으로 범죄나 사회안전의 위협, 공공질서의 손상을 초래할 수 있는데 이는 유입되는 이민자의 특성과 관련이 있다.

이와 같이 이민자의 유입은 유입국에 광범위한 영향을 미치기 때문에 이민자의 선별정책은 매우 중요하다. 이민자 유입의 비용과 편익은 단기 순환형인지 아니면 정주형인지 그리고 인력의 숙련정도에 따라 그 크기가 달라진다.[18] 이민자들이 장기 거주하는 경우, 이민자들은 생산활동에 기여하는 노동자로서 뿐만 아니라 소비자로서의 역할도 커지므로, 이민자들이 그들 수입의 일부분을 소비한다면 노동에 대한 파생효과가 발생한다. 또한 이민자의 공급확대에 따른 낮은 노동비용으로 인해 제품 공급이 증가하고, 그로 인해 제품의 가격이 하락하면, 내국인들은 저렴한 비용으로 제품의 소비를 촉진할 수 있으며 국민경제에 기여한다. 그러나 단기체류 외국인력의 경우에는 소득의 대부분을 송금에 지출하기 때문에 소비촉진 효과가 크지 않다.

한편, 이민자들이 낮은 임금과 통제하기 쉬운 노동력을 이점으로 노동시장에서 우위를 점하게 된다면, 편익보다는 비용이 더 커질 것이다. 기존 노동시장의 상황과 이민자의 직업 배치가 어떻게 어울리는가에 따라 이민자 수용의 편익과 비용의 크기가 달라질 것이다.[19]

이런 점에서 현재의 한국의 이민정책이 초래하는 사회경제적 영향에 대한 검토는 이민정책의 방향성 모색에 중요한 과제를 제기한다. 직관적으로 볼 때 한국의 이민정책의 핵심요소로 자리잡은 외국인력 활용정책은 이민정책의 다양한 이해관계자 중 일차수요자인 기업의 입장이 주로 고려되어 온 것으로 평가된다. 즉, 인력부족에 근거한 외국인력 도입확대 논의가 중심이 되어 왔고 부족한 인력을 활용하여 기업의 경제활동을 촉진하였다는 긍정적 편익만 강조되어 온 측면이 강하다. 전문인력의 경우에도 이러한 논리의 틀을 크게 벗어나지 못한데다 전문인력 활용에 따른 편익의 제고기반을 만들지 못한 점도 문제점으로 지적될 수 있다.

---

18) 고급인력의 경우에는 경제성장에 긍정적인 영향을 가지며 각국은 고급인력의 유인을 위하여 비자 발급 요건을 점차 완화시키는 추세이다

19) 최경수(2010)는 이민자 유입의 경제사회적 영향을 생산, 고용, 장기적 영향, 재정에 대한 영향, 사회문화적 영향으로 구분하여 파급효과를 논의하고 있는데 여기서는 주로 저숙련 인력의 장기정착을 전제로 부정적 영향에 대해 지적하고 있다. 그러나 이는 이민의 부작용으로 이해하기 보다는 향후 이민정책의 방향을 모색함에 있어 선별적 이민이나 필요인력의 순환활용을 강조하는 것으로 재해석하는 것이 바람직하다. 경제인문사회연구회(2010) 제4장

이는 실증분석결과에서도 제기되고 있다. 그 동안 외국인력이 국내 노동시장에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대한 선행연구들의 결과를 보면 비록 일관된 분석결과를 보여주지는 못하지만 외국이력 공급의 확대에 따른 내국인 노동시장에서 부정적 영향이 있었음은 부인하기 어렵다. 다만 이러한 부정적 영향이 어느 정도인지 그리고 산출효과를 통해 부정적 영향이 어느 정도 상쇄되는지에 대한 의미 있는 결과를 제시하지는 못하고 있다.[20] 사실 이 이슈는 중요한 문제이기 때문에 보다 광범위한 논의가 이루어져야 하며 이를 토대로 이미자의 유입 조절을 위한 자료로 활용되어질 필요가 있다. 이민자의 유입 효과에 대한 대부분의 논의가 노동시장 및 경제적 효과에 주로 초점을 맞추고 있지만, 사회・문화・복지 효과도 중요한 정책이슈이기 때문에 이에 대한 논의도 향후 보다 활발히 이루어질 필요가 있다.[21]

이민의 사회경제적 영향의 문제와 이를 토대로 한 이민정책의 수립은 크게 두 가지 방향에서 논의가 정립될 필요가 있다. 첫째, 이민자의 유입과정에서 이러한 요소를 고려하여 선별기능을 강화하는 것이다. 둘째, 선별기능이 잘 되더라도 이민자의 유입에 따른 편익을 제고하거나 비용을 줄이기 위한 환경의 조성, 체류지원 및 통합 정책의 확대, 이민자에 대한 법·행정 조치의 엄격성, 기업내 인적자원관리의 효율화, 이민에 대한 국민 인식의 변화 등 다양한 차원에서 논의가 이루어져야 한다. 이민자의 유입이 필요하다면 이를 어떻게 받아들이고 활용하며 편익을 제고할 것인가를 정립하는 것이 이민정책의 목적이고 과제라고 볼 수 있다.

2. 인구변동과 이민정책

한국사회의 중장기 인구변동은 이민정책의 가장 중요한 환경요소이다. 노동력의 확보라는 점에서 외국인력 유입의 확대 필요성에 대해 공감을 하고 있지만 이민자의 유입이 저출산 고령화에 대응한 인구정책으로 어떻게 접근할 것인지는 논란이 분분하다. 단순한 논리로 필요노동력을 추산한 후 내국인력의 공급과의 갭을 이민자를 통해 받아들이는 셈법이 가능하며 이를 위해 중장기 수급전망을 통해 내국인노동력의 수급차

20) 외국인 고용이 내국인 고용과 보완관계라는 결과(조준모, 2004)도 있지만 유경준·김정호(2010), 유경준·이규용(2009), 이규용·박성재(2010)등에서는 대체성이 있는 것으로 분석되었다. 외국인력이 내국인 임금에 미치는 영향에 대해서는 이규용 외(2011)와 최경수(2013) 등의 연구결과가 있다.

21) 외국인력 유입의 사회경제적 영향에 대한 파악은 쉽지 않은데 2010년에 이루어진 분석(이규용, 이해춘, 강동관)결과에서는 사회적 비용이 더 큰 것으로 나타났다. 사회적 비용과 편익의 추정을 위한 평가요소로 심리적 불편·호감, 치안행정수요의 증가·감소, 집단 갈등·화합, 혼잡·편의, 국가이미지 악화·개선, 국민경제 악화·개선, 저출산 고령화에 부정적·긍정적, 노동시장에 부정적·긍정적의 8개 항목을 선정하여, 이를 측정하였으며 각각의 항목별로 편익과 비용을 추정한 결과 외국인 근로자의 도입으로 1년간 발생하는 사회적 비용이 사회적 손실보다 더 큰 것으로 추정되었다. 유사한 방법을 통해 추정한 2004년 연구(조준모·이해춘·이규용)에서는 사회적 순편익이 더 큰 것으로 추정되었다.

의 일정부분을 외국인력 유입을 통해 해결할 필요성을 주장하고 그 규모를 추정하는 접근이 시도되어 왔다.[22] 그러나 인구변동에 대응한 이민정책의 논의는 숫자로 계산될 수 있는 단순한 성격의 문제는 아니다. 이 이슈에 대한 논의의 쟁점을 다음의 두 주장을 통해 살펴보자.

최경수(2010)[23]은 이민인구 유입은 저출산과 고령화에 대응한 정책으로 제기되기도 하나 이민인구 유입의 효과는 주로 소득분배 측면이며 인구구조 고령화의 부작용을 완화하기에는 부족하다고 주장한다. 고령화의 부작용은 세대간 인구규모의 격차에서 발생하는 것이 아니라 세대간 생산량의 격차에서 발생하는 것으로 숙련도가 낮고 생산 기여도가 낮은 이민자는 인구구조 고령화의 부작용을 완화하는 효과를 크게 나타내기 어려우며 이민인구 역시 고령화하므로 머잖은 장래에 이민인구 고령화의 부작용이 나타난다. 이민인구가 인구구조 고령화 효과를 완화하기 위해서는 이민인구가 내국인과 동일한 생산성을 가지거나 이민 2세가 내국인과 동일하게 육성되도록 할 필요가 있으며 이민유입에 의하여 인구구조 고령화의 효과가 완화되기 위해서는 대규모의 이민이 지속적으로 이루어져야 하나 이는 쉽지 않다고 주장한다.

이에 대해 권오규(2014)는 거시적 관점에서 이민정책의 필요성을 제기하고 있다.[24]. 2016년 이후부터 생산가능인구의 감소는 저성장기조의 고착을 초래할 가능성이 크며, 이는 양극화 심화 등 사회갈등의 고조로 이어질 가능성이 크다. 따라서 생산요소 투입증가와 더불어 총생산요소생산성을 증가시켜야 하며 이를 위해서는 내국인력의 활용도 제고 뿐 만 아니라 외국인력을 선별적으로 활용하되 이민자 유입규모를 매년 30~40만명씩 확대할 것을 제안하고 있다. 이에 덧 붙여 이민의 양적 증가가 노동시장의 경쟁력을 제고하고 근로의식을 증진하는 등 사회전체의 효율성을 높이는 효과를 초래하는데 핵심적 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 다만 이민 증가에 따른 사회통합 및 비용문제를 해결하기 위해 이민을 국가전략으로 설정할 것을 제안한다.

이상의 두 주장은 서로 반대의 입장을 보이고 있는 것처럼 보이지만 내용상으로 보면 앞의 주장은 현재와 같은 저숙련 인력의 도입규모의 확대에 따른 부작용을 언급하고 있는데 비해 후자의 주장은 선별활용이라는 관점에서 적극 유치의 필요성을 주장하며 같은 관점에서 통합비용을 줄이기 위한 전략적 접근의 필요성을 제기하고 있다고 볼 수 있다.

논의를 구체화하기 위해 이와 관련된 이슈를 점검해보도록 하자. 첫째, 인구정책으로서의 이민자 정책인지 아니면 노동력 확보차원에서의 외국인력 정책인가의 문제이다. 사실 양자가 비슷할 수 있지만 접근 방법에서는 큰 차이를 보이고 있다. 즉 전통

22) 설동훈·이규용(2011), 이규용외(2012)
23) 최경수(2010), 경제인문사회연구회 보고서
24) 권오규(2014), 앞의 글

적인 이민국가에서는 포인트 시스템을 통해 이민자를 받아들이고 있으며 이는 전자의 유형에 속한다고 볼 수 있다. 이에 비해 후자는 필요인력 분야를 설정하고 일정한 체류기간을 부여한 후 해당 기간 동안 외국인력을 도입하여 활용하는 정책을 기조로 하고 있다. 인구정책으로서의 이민자 유입은 다분히 정주형 이민체계를 의미한다고 볼 수 있으며 이에 대해서는 매우 논쟁적이다. 이민국가의 모델을 따를 것인지 아니면 필요인력 중심의 선별전략을 선택할 것인가의 문제이나 사실 두 논점의 접합점이 있다. 어떤 형태를 선택하든 이민 당사자에 대해서는 선별전략을 활용할 수 밖에 없을 것이며 해당 인력이 전문인력일 경우 가족동반이 허용될 뿐 만 아니라 중장기적으로 영주권 신청이 가능한 반복갱신 비자를 부여 받을 가능성이 크다. 그러나 인구변동에 따른 이민자의 유입대상이 고도의 숙련전문직만을 요구하는 것은 아니다. 적정수준의 기능을 갖춘 인력에 대한 수요도 증가할 가능성이 있으며 단순인력에 대한 수요도 존재한다. 숙련인력이 아닌 인력들에 대해서 가족동반이나 체류기간의 지속적인 연장을 허용할 것인가의 문제는 간단치 않으며 이 이슈가 오늘의 이민정책의 확대에 대한 비판적 입장의 논거이기도 하다.

둘째는 좀 더 구체적인 논의로 과연 이민수요가 어떤 분야이며 어느 정도의 규모가 필요한지에 대한 논의이다. 그 동안 인력수급 전망이나 혹은 외국인력 수요전망자료[25]가 판단 근거가 될 수 있지만 전망이 갖는 함의를 생각하면 이러한 자료를 곧 바로 활용하기는 쉽지 않다. 필요 이민자의 규모는 거시경제적 수요 뿐 만 아니라 산업별 특성 및 내국인력 공급정책 등과 맞물려 결정이 이루어져야 하는 만큼 현재와 같은 담론을 벗어나기 위해서는 보다 구체적인 필요분야의 도출을 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

셋째, 현실적인 논의의 문제로 이민자의 유입필요성이 갖는 당위성에 비추어 실제로 우리가 필요로 하는 이민자의 유입이 가능할 것인가의 문제이다. 이는 현행 이민자 유입정책의 틀을 벗어나 이민자의 유치전략에 대한 목표가 재설정되어야 함을 시사한다.

끝으로 외국의 경험에 대한 평가이다. 그 동안 국내에 소개된 외국의 이민정책에 대한 경험의 함의는 이민자 유입에 따른 장기적 파급효과에 대한 부정적 논의가 주를 이루고 있다.[26] 그러나 외국의 경험에 대해 판단하는 것은 단순한 문제가 아니다. 우리가 살펴보아야 할 점은 이들 국가의 과거의 모습이 아닌 이민에 대한 경제사회 정책의 성과와 한계이며 미래의 비전에 대한 논의가 보다 중요할 것이다. 이런 점에서 그 동안 과거의 외국인력을 도입한 후 가족초청이민으로 확대함으로써 나타난 문제들을 지적하며 부정적으로 언급되어 온 독일에서 최근 표방하는 이민자 통합정책이나

25) 이규용외(2012), 「글로벌 시대의 다문화 인력 운용방안」에서는 기존의 연구결과 등을 토대로 이민자(결혼이민자, 저숙련인력, 전문인력, 유학생)에 대한 수요 또는 공급전망 자료를 제시하고 있다.

26) 이에 대해서는 독일이나 영국, 프랑스 등 유럽국가들의 경험에 기초하고 있으며 특히 이민자의 사회통합에 따른 비용이 중장기적으로 지속되고 있음을 근거로 하고 있다.

고령화 현상에 대처하기 위한 적극적인 이민정책의 다른 시각이 필요함을 보여준다[27]. 이는 환경의 변화가 새로운 정책의 표방을 요구하고 있다고 볼 수 있으며 이에 대한 핵심적인 환경요소는 저출산과 고령화 현상이다.

사실 저출산에 따른 인구문제는 이민국가인 미국 등을 제외하고는 선진국가가 직면한 공통적인 현상이다. 선진국들의 경우 1980~90년대 저출산 추세를 유지하다 2000년 이후 출산율이 상승하는 추세이나, 미국을 제외하면 대체출산율(2.1명) 이하수준이다. 그러나 저출산을 겪고 있는 이들 나라의 인구구조의 특성은 차이를 보이고 있다. 중위연령이 경우 2010년 현재 한국은 37.9세에서 2040년에는 52.6세로 14.7세가 증가할 전망인데 비해 미국은 같은 기간 36.9세에서 39.6세로 2.8세 증가에 불과하며 프랑스는 39.9세에서 42.7세(2.8세 증가)로 영국은 39.8세에서 42.4세(2.6세 증가)하는데 그칠 전망이다. 이에 비해 독일과 일본의 중위연령은 같은 기간 각각 44.3세에서 50.0세로 그리고 44.7세에서 52.6세에 이를 전망이다. 이민이슈와 관련하여 보다 직접 다가오는 지표는 노년부양비라고 볼 수 있다. 생산가능인구 1백명당 고령인구수를 의미하는 노년부양비는 생산가능인구의 감소 및 고령인구의 증가로 대부분의 국가에서 증가할 전망이나 2040년에 한국은 일본에 이어 주요국가중 가장 높은 비중을 차지할 전망이다.[28]

인구지표 상으로는 한국은 독일 및 일본과 유사한 특징을 보여주고 있다. 그러나 경제규모, 생산성 등을 고려할 때 한국은 두 나라와 경제대응력에서 많은 차이를 보이고 있다. 아울러 인구변동에 대응한 일본과 독일의 접근 방식도 차이를 보이고 있다. 어떠한 모델이 맞는지를 찾는 것은 쉽지 않으며 이는 오히려 내부의 경제구조나 기술수

〈표 7〉 주요 국가별 합계출산율: 1980~2015

	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980–1985	2.30	1.80	1.87	1.78	1.46	1.75	4.47	3.80	2.61	2.04
1985–1990	1.58	1.89	1.80	1.84	1.43	1.66	4.11	3.10	2.63	2.12
1990–1995	1.67	1.99	1.71	1.78	1.30	1.48	3.72	2.60	2.01	1.55
1995–2000	1.52	1.96	1.76	1.74	1.34	1.37	3.31	2.45	1.80	1.25
2000–2005	1.25	2.04	1.88	1.66	1.35	1.30	2.96	2.25	1.70	1.30
2005–2010	1.16	2.07	1.97	1.83	1.36	1.32	2.73	1.90	1.64	1.44
2010–2015	1.23	2.08	1.99	1.87	1.46	1.42	2.54	1.80	1.56	1.53

자료 : UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision
통계청(2012), 장래인구추계에서 재인용

27) 독일의 인구학자들은 독일이 2-3% 정도의 경제성장을 유지하기 위해서는 매년 30만 명의 노동력이 추가로 필요할 것이라고 전망하고 있다, “Germany Needs Immigrants,” Spiegel Online, 2011. 4. 28. 최서리(2014) 정리

28) 통계청(2012), 「장래인구추계」

<표 8> 주요 국가별 노년부양비: 1980~2040

	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980	6.1	17.1	21.9	23.3	23.7	13.4	6.3	6.9	8.7	15.0
1990	7.4	19.0	21.3	24.1	21.5	17.1	6.5	7.4	9.0	15.3
2000	10.1	18.7	24.7	24.3	24.0	25.2	6.9	8.5	10.4	17.9
2010	15.2	19.5	25.9	25.1	30.8	35.5	7.6	10.4	11.3	17.7
2020	22.1	25.3	32.9	29.4	36.0	48.2	9.5	13.8	16.8	22.5
2030	38.6	32.7	38.9	34.4	48.2	52.9	12.2	20.0	23.9	29.4
2040	57.2	34.7	43.1	38.5	56.1	63.3	15.4	26.6	36.9	31.2

주 : 노년부양비는 생산가능인구 1백명당 고령자수를 의미한다.
자료 : UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision
통계청(2012), 장래인구추계에서 재인용

준, 노동력 활용가능성, 분배구조, 고령자에 대한 사회안전망 등 다양한 요소를 종합하여 검토를 할 필요가 있다.

3. 노동시장 수급구조 변화와 외국인력 정책

가. 외국인력 정책의 개괄과 종합평가

한국의 외국인력 정책은 크게 우수전문인력 유치, 비전문인력의 효율적 활용이라는 틀에서 접근이 이루어지고 있다. 우수인재유치는 우수인재유치를 위한 전자비자제도 도입, 점수이민제 및 영주권제도 활성화, 해외 우수인재의 발굴 및 취업알선, 유학생 유치 및 관리 강화, 넓은 의미에서 창업 및 투자유치를 통한 경제 활성화, 투자이민 활성화 및 다양화 정책도 외국인력 유치 정책에 포함된다고 볼 수 있다.[29] 우수인재 유치를 위한 노력은 그 동안 지난 정부에서도 방안을 모색하여 왔고[30], 이번 정부 들어서도 관계부처 합동으로 해외 우수인재 유치·활용방안을 마련하였다.[31] 이번 정부가 마련한 방안의 첫째 목표는 인재유형별 전략적 유치·활용을 설정하고 인재유형에 따라 연구교육형, 기업활동형, 미래잠재형으로 구분하여 추진과제를 제시하고 있다.[32] 둘째 목표는 외국인 친화적인 사회·문화 인프라 조성으로 여기서는 정주여건 및 출입국 제도 개선, 글로벌 인재교류 기반확대, 범정부적 종합 지원체제 강화를 과제로 설

29) 제2차 외국인정책기본계획 참조
30) 관계부처 및 국가경쟁력 강화위원회(2008.4), 「글로벌 고급인력 유치방안」에서 주요 추진과제로 Contack Korea 운영, 구직비자 도입, 점수제 도입, 비자체계 개선 및 체류지원 등을 주요 정책과제로 설정한 바 있다.
31) 관계부처 합동(2014.1), 「해외 우수인재 유치·활용 방안」
32) 연구교육형은 연구역량 및 국제화 수준 제고, 기업활동형은 글로벌 경쟁력 강화 및 일자리 창출, 미래잠재형은 우수 유학생 유치를 통한 성장잠재력 확보를 과제로 내세우고 있다.

정하고 있다.

비전문인력 정책은 우리가 잘 알고 있듯이 고용허가제와 방문취업제로 구성되어 있으며 정책의 전개과정을 간략히 소개하면 다음과 같다.[33] 첫째, 외국인력 정책의 도입기(1993～2000.4)이다. 이 시기는 1980년대 후반 이후 3D 업종 기피현상이 심화되면서 단순기능인력 부족문제가 심각해지자 정부는 외국인력을 근로자 신분이 아닌 연수생 신분으로 도입하여 활용하는 정책을 시행하였다. 외국인력 활용 경험이 일천하여 불법체류자의 만연, 송출비리 문제, 사업장내에서의 외국인력 활용을 둘러싼 갈등 등이 다양하게 표출된 시기라고 볼 수 있다.

둘째, 외국인력 활용을 둘러싼 갈등의 확대시기(2000.4～2004.8)이다. 이 시기는 연수생이라는 신분적 제약으로 도입쿼터가 많지 않은 상태에서 국내의 외국인력에 대한 수요가 지속적으로 증가하여 불법체류자 비율이 80%에 육박하는 등 산업연수생제도의 지속적인 유지가 어려운 상황으로 전개되었다. 산업연수생제도를 연수취업제로 전환하여 연수제도와 취업제도를 결합하도록 하였으나 본질적인 제도 개선으로 이어지지는 못하였다. 외국인력 도입과정의 투명성, 외국인력 관리의 효율화는 단순히 연수취업제의 도입으로 해결될 수 있는 문제가 아니었던 것이다. 한편 이 시기의 또 하나의 특징은 2002년 11월부터 시행된 동포를 대상으로 하는 취업관리제의 등장이다. 이 제도는 연수취업제와는 구별되지만 과도기적 성격을 갖고 있었다.

셋째, 고용허가제 도입 및 정착기(2004.8～2007년 3월)이다. 이 시기는 고용허가제와 기존의 산업연수생제도의 병행기(～2006년), 고용허가제 정착에 따른 통합시기(2007년 1월 1일) 그리고 동포에 대한 저숙련 외국인력 정책 통합시기로 구분된다. 동포인력에 대해서는 고용허가제 시행과 동시에 외국국적 동포에게 방문동거 체류자격을 부여하고 국내에서 취업활동을 하도록 한 취업관리제는 '특례고용허가제'라는 이름으로 고용허가제에 흡수·통합되었다. 2007년 3월 4일부터는 특례고용허가제를 국내에 호적 또는 친족이 있는 외국국적동포 뿐만 아니라 국내에 연고가 없는 외국국적동포에게도 취업을 허용하는 방문취업제를 도입하였다. 이에 따라 고용허가제는 일반외국인을 대상으로 하는 '일반고용허가제'와 외국국적 동포를 대상으로 하는 '특례고용허가제'로 구분된다. 일반고용허가제와 특례 고용허가제로 이원화된 형태를 갖추고는 있지만 고용허가제로 통일된 저숙련 외국인력 제도가 안정적으로 정착한 시기이다.

넷째, 고용허가제 발전기(2007년 3월～현재)이다. 안정적인 제도 정착을 토대로 고용허가제는 이 후에도 지속적인 제도개선노력을 기울여 왔다. 지금까지의 저숙련 외국인력 정책이 우리 몸에 맞는 외국인력 공급정책으로서 고용허가제 도입을 위한 준비 및 정착기의 성격을 갖고 외국인력에 대한 통제(control) 및 관리의 효율화(management)를 표방하여 왔다면 이 시기는 외국인력에 대한 통합(intergration)적 관

33) 이규용(2014),「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」

리를 요구받고 있는 시기라고 볼 수 있다.

이와 같이 국내 외국인력 활용정책은 두 개의 축으로 구분하여 정책이 이루어져 왔다. 그러나 엄밀히 보면 이러한 제도의 구분은 들어오는 인력의 숙련을 기준으로 분류한 것이라도 볼 수 있으나 현실은 정책추진체계나 운영방식에서 큰 차이를 보이고 있다. 외국인력 정책은 한국의 이민정책이 추구하는 가장 직접적인 정책이라는 점에서 이민정책 논의의 한 가운데 자리잡고 있다.

현재 논의되고 있는 이민정책의 핵심은 외국인력 활용정책이다. 이런 점에서 현행 한국의 외국인력 정책이 한국사회가 직면한 노동시장 현실 및 인구변동에 대한 대응, 외부환경변화에 부합하는 국가경쟁력 제고를 위한 도전이라는 관점에서 제대로 자리매김을 하고 있는지를 냉정하게 검토해 볼 필요가 있다. 결론부터 언급하자면 현재의 정책기반은 노동시장에서의 필요인력 확보라는 대응적 성격을 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 지금까지의 한국의 외국인력 정책이 단기적 관점에서 부족인력의 확보가 강조되었으며 중장기 국가전략이라는 관점에서의 접근이 미흡하였다고 볼 수 있다. 이는 활용분야 및 적합직종 선정의 문제, 자격요건의 검증, 체류자격 및 기간, 정주요건의 부여 등 이민정책의 중장기 전략이라는 관점에서 종합적으로 검토가 필요하다. 다음 절에서는 이러한 문제인식을 토대로 현행 이민정책으로서 외국인력 정책의 주요 쟁점들을 살펴보자.

나. 외국인력 도입 및 관리체계 : 이원론적 접근에 대한 검토 필요

외국인력 도입 및 관리체계의 쟁점은 크게 두 가지이다. 하나는 도입분야의 결정체계이고 두 번째는 외국인력 허용분야의 도입관리체계의 문제이다. 첫째의 문제는 도입허용분야의 도출을 전문인력과 비전문인력으로 양분하는데 따른 문제 지적이고 후자는 도입이 허용된 직종의 외국인력의 유입 및 관리체계의 문제이다.[34] 만일 직종의 특성에 따라 도입체계를 달리 하는 것이 타당하다면 후자는 크게 문제가 되지 않는다. 여기서는 후자에 대한 논의는 생략하기로 하고 전자의 문제를 중심으로 살펴보도록 하자. 전문인력과 준전문인력 및 숙련기능인력은 직종별 도입체계를 비전문인력은 업종별 도입체계로 접근하고 있다.

현행 전문인력제도의 핵심 대상인 특정활동(E-7)의 도입허용 직종은 <표 9>와 같다. 전문인력은 표준직업분류체계에 기초한 고위임직원 및 관리자와 전문가 중심으로 해당직종이 선정되어 있다. 총 66개 직종으로 이 중 관리직 15직종, 전문가 및 관련 종사자 51개 직종으로 구성된다. 준전문인력은 사무종사자 3개 직종, 서비스 종사자 4

34) 현행 외국인력 도입체계는 크게 전문인력과 준전문인력, 숙련기능인력, 고용허가제(E-9), 방문취업제(H-2)의 4개의 분야로 나누어 운영되고 있다.

<표 9> 특정활동(E-7) 비자의 해당 직종

	전문성 직업대분류	해당직종(총 82개직종)
전문 인력	1. 관리자	66개 직종 (관리직 15직종, 전문가 및 관련 종사자 51 직종)
	2. 전문가 및 관련종사자	
준전문 인력	3. 사무종사자 4. 서비스종사자 5. 판매종사자	8개 직종 (사무종사자 4개 직종, 서비스종사자 4개 직종)
숙련 기능 인력	6. 농림어업종사자 7. 기능원 및 관련기능종사자 8. 장기기계조작 및 조립종사자 t	8개 직종 (농림축산어업 숙련종사자 3개 직종, 기능원 및 기능종사자 5개 직종)

자료 : 정기선 외(2013)

개, 판매서비스 종사자 1 직종으로 구성되어 있다.[35] 숙련기능인력은 E-9 체류자격으로 취업활동 중인 외국인근로자가 자신의 숙련도를 인정받으면 체류자격을 변경 농축산업어업 숙련종사자와 제조관련 숙련기능직으로 구성되어 있다.[36] <표 10>은 2014년 8월말 기준 전문인력의 직종별·국적별 체류 현황을 보여주고 있다.

전문인력으로 분류된 66개 직종(준전문인력과 숙련기능인력은 제외)을 직종내역별로 보면 직종별 숙련수준에 대한 고려가 되어 있지 않은 문제점이 있다. 동일한 직종이라고 하더라도 다양한 경력과 숙련을 갖고 있을 수 있기 때문에 이에 대한 시장에서의 평가가 다를 수 있다. 즉 엔지니어라 하더라도 임금이 200만원 미만인 경우도 있고 1,000만원 이상인 경우도 있으나 현행 제도에서는 직종별 숙련수준에 대한 고려가 제대로 되어 있지 않다. 따라서 각 직종리스트별로 숙련수준을 재분류하여 전문인

<표 10> 특정활동의 유형별·국적별 현황 (2014년 8월 현재)

(단위 : 명)

	계	중 국	미 국	인 도	베트남	필리핀	기 타
전 체	15,387	8,056	1,348	856	664	644	3,819
전문인력(66)	7,051	1,337	1,340	601	349	602	2,822
준전문인력(8)	7,967	6,627	8	255	195	6	876
숙련기능인력(8)	369	92	0	0	120	36	121

자료 : 법무부·출입국외국인정책본부, 출입국통계월보

35) 사무종사자는 호텔 접수사무원, 항공운송 사무원, 의료 코디네이터이며, 서비스종사자는 운송 서비스 종사자, 카지노 딜러, 관광통역 안내원, 주방장 및 조리사이고 판매종사자는 면세점 또는 제주영어교육도시 내 판매사무원이다(정기선 외 2013).

36) 농축산어업 숙련종사자에는 농축사어업 숙련기능인, 동물사육사, 해삼양식기술자가 해당되며 제조관련 숙련기능직으로 악기제조 및 조율사, 뿌리산업체 숙련기능공, 일반제조업 체 및 숙련기능공, 조선용접공, 항공기정비원이 해당된다(정기선 외 2013).

력 내에서도 필요인력의 개념을 정립함으로써 정책목표를 보다 분명히 할 필요가 있다.[37]

한편, 고용허가제는 전문인력과 달리 업종별 도입체계로 되어 있으며 미숙련인력이 도입대상이나 어느 직종까지인지가 분명하지 않다. 여기서 문제가 되고 있는 것은 고용허가제의 도입분야이다. 고용허가제는 단순노무직 혹은 미숙련직을 기반으로 하고 있으나 직종별 도입체계가 아니기 때문에 해당 업종내 어떤 직무 특성을 갖고 있는 인력을 도입할 것인지에 대한 고려가 없다. 해당 업종내 직종별로 다양한 인력부족이 발생하지만 업종을 기준으로 할 경우 생산관련직종 중에서 어떤 직종을 중심으로 판단 할 것인가의 문제가 있다. 이에 따라 동일 업종내에 직종별 인력부족이 반영되지 못함으로써 직종(직무)별 미스매치 문제가 발생할 가능성이 있다. 또한 고용허가제 체류기간이 4년 10개월로 되어 있기 때문에 도입당시에는 단순직무였지만 시간이 지나면 기능직으로 전환될 가능성이 큰데 이 경우 도입당시의 인력부족만 고려하는 것이 타당한 것인가의 문제가 있다.

아울러 경우에 따라서는 전문인력 범주로 분류된 숙련기능인력이나 준전문인력과의 경계가 모호하다는 문제가 있다.[38] 이런 점에서 고용허가제의 도입분야를 직종별로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 현실적으로 고용허가제는 현재 허용업종이 지정되어 있기 때문에 해당 업종 내에서의 직종별 도입체계를 구축하는 방안이 타당할 것으로 판단된다.[39]

그러나 중장기적으로는 현재 이원화 되어 있는 외국인력 도입체계를 숙련수준별로 재정비할 필요가 있다. 즉, 도입체계를 노동시장 환경에 부합하여 탄력적으로 접근할 수 있도록 재정비하고 도입직종과 직종별 요구되는 숙련수준을 설정하며, 이민정책의

<표 11> 고용허가제 도입분야

	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	– 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하인 기업의 사업장. 다만, 고용보험법 제19조 제2항 및 동법 시행령 제12조에 따른 우선지원 대상기업의 사업장에 한함 ※ 상기 기준을 충족하지 않더라도 지방중소기업청장이 발급한 중소기업 유예기간 확인서가 있을 경우 가능	
건설업	– 모든 건설공사 ※ 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외	

37) 이에 대해서는 유길상외(2012)를 참조하라.

38) 고용허가제 입국자들의 숙련수준에 대한 정확한 정보는 알 수 없지만 제Ⅱ장의 <표 5>에서 보듯이 이들이 단순직무에만 종사하는 것이 아님을 알 수 있다.

39) 한편, 방문취업제의 경우 현재와 같은 허용업종의 관리가 가능한 것인가에 대한 현실적인 판단을 할 필요가 있다. 이 문제는 국내 동포인력 정책과 관련하여 검토가 이루어질 필요가 있다.

<표 11>의 계속

	일반고용허가제	특례고용허가제
서비스업	– 건설폐기물처리업(3823)	– 하수·폐수 및 분뇨처리업(37) – 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(38) – 산동물 도매업(46205) – 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업(46209) – 가정용품 도매업(464) – 기계장비 및 관련용품 도매업(465) – 기타 가정용품 소매업(475) – 기타 상품 전문 소매업(478) – 무점포 소매업(479) – 육상여객 운송업(492) – 호텔업(55111) ※ 관광진흥법 제3조의 호텔업은 제외되나, 같은 법 시행령 제2조 및 제22조에 의한 1급, 2급, 3급 관광호텔업은 포함됨 – 여관업(55112) – 일반음식점업(5611) – 기타 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) – 욕탕업(96121) – 산업용 세탁업(96911) – 개인 간병인(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)	좌 동
어업	– 연근해어업(03112) – 양식어업(0321) – 소금채취업(07220)	좌 동
농축산업	– 작물재배업(011) – 축산업(012) – 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014)	좌 동

자료 : 고용노동부, 고용허가제 업무편람

목적에 부합하도록 각 분야별 활용체계나 비자체계를 검토해 나갈 필요가 있다. 다만 현실적으로 저숙련 분야의 경우 체류관리의 필요성이 크고 사업장 이동문제 등 숙련 인력과는 다른 접근이 요구되기 때문에 체류지원체계나 숙련그룹에 따라 다르게 접근하는 방안이 효율적일 것으로 판단된다.

다. 외국인력 수요의 판단 : 외국인력 도입직종의 결정

다음으로 외국인력에 대한 수요의 문제를 검토해 보자. 이는 외국인력 수요가 존재하는가? 외국인력 수요를 어떻게 구분할 것인가?에 대한 질문으로부터 출발한다. 경쟁력 강화든 아니면 노동시장 미스매치에 대한 대응의 필요성이든 외국인력의 수요를 파악할 수 있는 메카니즘을 구축하는 것이 중요하다. 이는 외국인력정책이 국내 노동시장의 변화와 정합성을 갖는 지점이기 때문이다. 현행 외국인력 수요 결정이 갖는 문제점은 두 가지로 요약된다. 첫째 외국인력 수요 결정논리의 객관성 미흡, 둘째, 노동시장 환경변화에 부합하는 외국인력 공급분야의 탄력적 대응의 어려움이다.

외국인력 수요 즉, 도입분야는 직종이나 숙련수준에 따라 매우 민감한 이슈이기 때문에[40] 전문인력 분야든 비전문인력 분야든 외국인력 도입분야의 결정은 객관성과 당위성을 담보해야 한다. 여기서 객관성이라는 것은 공개된 지표를 통해 외국인력 공급이 필요한 분야를 도출할 수 있어야 하며, 당위성은 이러한 지표의 선정이 타당하다는 논거가 제시되어야 함을 의미한다.[41]

현행 외국인력 도입분야의 결정은 적절한 과정[42]을 거쳐 결정이 이루어지지고 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 한계를 갖고 있다.[43] 이런 이유로 도입 분야의 결정이 Positive system에 근거하여 이루어지고 있지만 신규분야의 도입이 쉽지 않고 기존에 도입된 분야의 퇴

40) 외국인 가사도우미의 도입이 대표적이다.

41) 모든 분야를 이와 같이 필요직종 리스트로 접근할 필요는 없다. 영국에서도 Tier1직종에 대해서는 도입허용 분야를 도출하지 않듯이 우리나라도 고급인력에 대한 기준을 마련하고 이들에 대해서는 허용직종과 관계없이 일정한 자격요건을 갖추면 도입을 촉진하도록 할 필요가 있다. 현행 구직비자 등이 여기에 해당될 수 있으나 이에 대한 보다 체계적인 접근이 필요하다.

42) 인력부족의 실태 및 외국인력 도입 필요성에 대한 논거를 갖추고 있는데 여기서 지적하고자 하는 것은 이러한 결정이 보다 객관적이어야 함을 의미한다.

43) 전문외국인력의 경우 그 동안 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.

출도 어려운 문제를 안고 있다. 가령 신청당시에는 필요직종이었으나(인력 부족 등으로) 시간이 흘러 국내 공급이 충분하거나 국내 노동시장 여건이 바뀌어 수요가 소멸되는 경우에도 이를 제외하는 장치가 미흡하다. Positive system 운영의 효율성은 적절한 지표를 통해 선정과정의 투명성, 직종유지의 유연성 등이 담보되어야 하는데 현행 체계에서는 이러한 요소를 제대로 감안하지 못하고 있다.

이는 비전문인력에서도 마찬가지로 도입 분야에 대한 결정의 강력한 논거는 인력부족률이지만 인력부족 원인에 대한 적절한 판단 없이 외국인력 도입분야를 결정할 경우 국내 노동시장에 미치는 부정적 영향을 초래할 가능성이 크다.

이런 점에서 영국 등에서 운영하고 있는 인력부족 직종 리스트의 결정과정을 참고할 필요가 있다. 영국의 이민자문위원회(MAC)은 정기적으로 숙련인력(Tier2)에 대한 인력부족리스트를 작성하여 공표하고 있다. 먼저 해당 직종이 숙련(skilled)직인지를 확인하며[44] 숙련직종으로 판정되면 지표를 통해 외국인력 도입필요성이 있는지를 판단한다.[45]

이러한 지표의 개발은 외국인력 유입정책의 결정에 기여할 수 있다. 이민정책의 요체가 국가경쟁력제고나 국민의 삶의 질 제고 등 다양한 관점에서 어떤 분야에 필요인력을 공급해 주는 것이라고 볼 때 이에 대한 사회적 공감대를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 이러한 지표의 개발은 도입결정 분야의 논의에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

라. 현재의 여건과 중장기 수요와의 갈등

외국인력 정책의 쟁점 중의 하나는 중장기 변화에 맞춰 현 시점에서의 정합적인 외국인력 정책은 무엇인가라는 점이다. 그 동안의 논의는 중장기적인 관점에서 인구변동이나 성장동력 제고를 위해 외국인력 도입규모를 필요 직종을 중심으로 늘리자는데 초점을 맞추고 진행되어 왔으나 구체성과 단기적 상황을 고려한 현실성이 부족한 점이 있다. 중장기적 관점에서의 논의에서 항상 부딪히는 것은 현재의 노동시장 여건이나 이민자의 파급효과에 대한 우려이다. 향후의 인구변동을 고려한 이민자 수요의 확

---

44) 이는 해당 직업의 중위 임금수준 및 해당 직업 종사자의 직무특성(학력수준, 기능수준 등을 통계로 확인)을 고려하여 판단한다.

45) 지표의 선정은 해당 직종의 임금(3개지표), 불균형(2개 지표), 고용관련 지표(4개 지표), 고용주 인식(3개 지표) 등 총 12개 지표로 구성하고 각각의 지표에 대해 기준점을 설정하고 있으며 적어도 해당 직종이 이 들 지표 중 과반수에서 기준치보다 높아야 인력부족직종으로 인정한다. 최소 2년에 한 번씩 신규 인력부족직업 리스트를 발표하고, 6개월에 한 번씩 부분적으로 리스트를 업데이트하여 신속하게 인력 충원이 필요한 직업을 리스트에 포함시키고 있다. 한편 Top-Down 방식의 통계자료에 기초한 접근의 한계를 보완하기 위해 Bottom-up방식을 병행하고 있다. 최서리(2014) 작성.

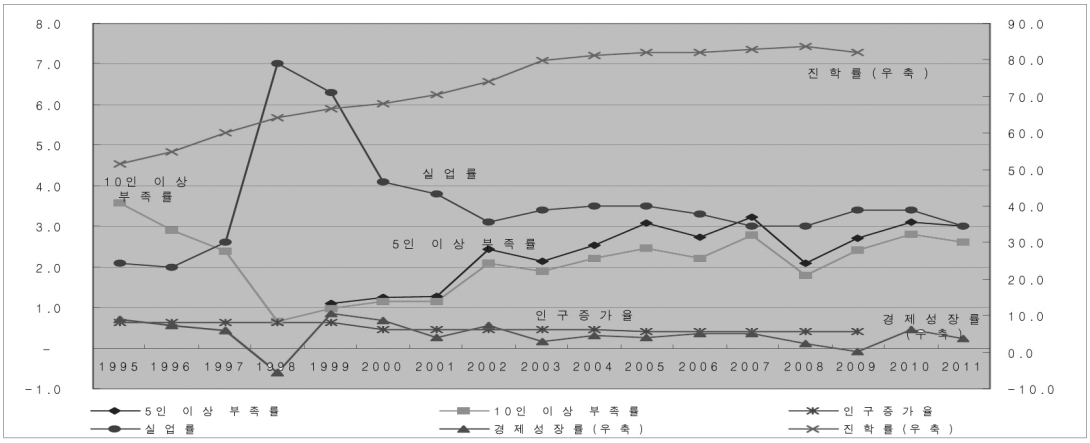
장 논리가 현재의 여건을 견주어 보면 잘 받아들여지지 않는 측면이 있으며[46] 이는 현재의 이민정책에 대한 논의의 한계이기도 하다.

아울러 현재의 정책결정이 단기적 시각에 의존하다 보니 중장기적인 파급효과는 이민유입의 경제적 편익의 미래가치를 제대로 고려하지 못하는 측면이 있다. 즉 그 동안 문제점으로 지적되어 외국인력의 공급확대가 산업구조조정의 저해나 저임금 근로자의 확대를 고착화함으로써 오히려 장기적으로는 국가경쟁력을 제고하는데 걸림돌이 될 수도 있다는 우려도 중장기적인 시각과 단기적 관점을 고려한 정책이 이루어지지 못한데 기인한다.

논의를 보다 구체화하기 위해 최근의 저숙련 인력 확대에 따른 문제점을 지적하면 다음과 같다.[47] 2004년 고용허가제 실시 이후 외국인력 도입규모가 빠르게 증가하여 왔음에도 불구하고 인력부족률 또한 높아지고 있으며 이러한 부족률 추세는 향후에도 지속될 것으로 보이며 외국인력 수요 또한 확대될 전망이다.

이는 외국인력에 대한 의존도를 높여 결과적으로는 외국인력 수요의 확대 및 인력부족의 심화로 이어지게 된다. 2011년 고용노동부 조사에 따르면 외국인 고용업체가 비고용업체에 비해 인력부족률이 더 높은 것으로 조사되고 있다.[48] 분석결과에 따르면 고용업체의 인력부족률은 12.7%이고 내국인 부족률은 11.1%인데 비해 외국인 인력부족률은 14.0%이다. 이에 비해 비고용업체의 인력부족률은 5.4%로 나타나 비고용업체의 인력부족률이 더 낮다. 외국인력 고용업체의 인력부족률이 더 높게 나타나는

[그림 6] 부족률 및 관련 변수의 추이



자료 : 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 원자료, 이규용 외(2012)

46) 광범위한 유휴인력의 존재와 노동시장의 양극화 및 저임금 일자리 문제가 지속적으로 제기되고 있는 현실의 노동시장 여건은 이민자 유입의 확대에 대한 반감으로 작용하는 측면이 있다.

47) 이규용(2014)에서 발췌하였다.

48) 이 조사는 5인 미만 사업장을 대상으로 외국인력 고용허용업종 중에서 현재 고용하고 있는 업체와 같은 특성을 갖는 비고용업체를 추출하여 인력부족을 조사하여 두 집단 간 비교가 가능하도록 자료를 구성

것은 이들 사업장에서 외국인력에 대한 의존도가 더 높아 내국인 인력을 충원할 의지가 상대적으로 적기 때문에 인력부족을 호소할 가능성이 높음을 시사한다. 또 다른 연구[49]에서는 외국인력 고용기업이 비고용기업의 경영여건에 비해 성과가 더 나쁘기 때문에 외국인력을 고용할 유인을 갖고 있는 것은 아니며 비고용기업의 경우 자동화를 통해 외국인력에 대한 고용유인을 줄였을 가능성이 있음을 보여주고 있다.

그 동안 고용허가제 나아가 우리나라 외국인력 정책이 취해 온 기본 입장은 인력부족의 어느 정도를 외국인력을 통해 충원할 것인가에 초점을 맞춰져 왔다. 이를 위해 쿼터를 설정하고 노동시장 테스트를 강화하는 방향으로 제도를 운영하여 왔으나 이 문제를 현재와 같은 방식으로 지속할 경우 인력부족과 외국인력 공급제한간 지속적인 갈등이 야기될 수밖에 없다. 이 문제를 해소하기 위한 정책의 전환이 필요하며 이는 기본적으로 국내 유휴인력의 활용을 어떻게 할 것인가에 대한 모색 하에서 외국인력 공급정책이 이루어져야 함을 의미한다.

다음의 두 가지 현상을 통해 문제를 자세히 살펴보도록 하자. 첫째, 유휴인력의 존재이다. 우리나라의 낮은 고용률과 실업률 이면에는 비경제활동인구의 높은 증가율이 자리잡고 있다. 인력부족률이 높아지고 있는 현실에서 비경제활동인구 중 활용가능한 인력의 활용은 매력 있는 방안이라고 볼 수 있으나 현실은 그렇지가 않다. 첫째, 유휴인력 규모를 보면 2003년 2,047천명에서 2005년에 2,560천명으로 그리고 2011년에는 2,993천명으로 지속적으로 증가하여 왔다. 성별로 보면 남성은 2003년 1,439천명에서 2005년에 1,785천명으로 그리고 2011년에 2,142천명으로 증가하였으며, 여성은 2003년 608천명에서 2005년에 775천명으로 그리고 2011년에는 851천명으로 증가하였다. 둘째, 유휴인력의 규모를 연령별·성별로 보면 60세 미만 연령계층 중에서 20대가 992천명으로 가장 많으며 이 중 남성이 533천명, 여성이 426천명이다. 30대의 유휴인력 규모는 497천명으로 이 중 남성이 346천명이고 여성은 151천명이다.

유휴인력의 규모를 학력별·연령별로 보면 20대의 경우 고졸미만은 24천명이며, 고졸이 442천명으로 가장 많고, 그 다음으로 대졸이상 302천명 그리고 전문대졸 190천명이다. 30대도 고졸이 220천명으로 가장 많고, 그 다음으로 대졸이상 162천명, 전문대졸 94천명의 순이다. 유휴인력의 규모를 인력부족분야와 결합하면 인력부족은 생산관련직종에서 높고, 이 들 분야일수록 상대적으로 젊은 층을 선호할 가능성이 높다. 유휴인력의 규모도 남성이면서 젊은 층의 비중이 높으나 이들의 학력이 주로 전문대졸 이상이라는 점에서 현실의 괴리감이 존재한다. 즉, 인력부족률이 높아지고 있지만 유휴인력을 부족한 직종으로 유인하기에는 수요의 여건과 노동공급의 불일치 문제가 있다.

---

49) 노용진・이규용(2012)

<표 12> 학력별 · 연령별 유휴인력의 추이

(단위 : 천 명, %)

	연령계층별	유휴인력				연평균 증감률			
		2003	2005	2010	2011	'03-05	'05-10	'05-11	'03-11
고졸 미만	15 - 19세	25	21	14	19	-8.9	-8.1	-1.1	-3.1
	20 - 29세	31	36	20	24	7.8	-11.2	-6.6	-3.2
	30 - 39세	29	31	25	21	2.8	-4.3	-6.0	-3.9
	40 - 49세	99	102	69	62	1.4	-7.4	-7.9	-5.6
	50 - 59세	127	169	193	188	15.5	2.6	1.8	5.0
	60세 이상	152	257	303	340	29.8	3.4	4.8	10.5
	60 - 64세	78	114	121	124	21.2	1.1	1.5	6.1
	65세 이상	75	143	183	215	38.3	5.0	7.1	14.2
	소계	464	616	623	655	15.2	0.2	1.0	4.4
고졸	15 - 19세	63	65	46	55	1.2	-6.5	-2.7	-1.7
	20 - 29세	428	459	465	442	3.6	0.2	-0.6	0.4
	30 - 39세	190	221	219	220	7.8	-0.2	-0.1	1.8
	40 - 49세	136	176	200	189	13.9	2.6	1.2	4.2
	50 - 59세	98	141	192	203	19.6	6.4	6.3	9.5
	60세 이상	64	103	146	180	26.4	7.2	9.7	13.7
	60 - 64세	42	57	82	96	16.2	7.4	8.9	10.7
	65세 이상	22	46	64	84	43.8	7.1	10.7	18.2
	소계	980	1165	1267	1288	9.0	1.7	1.7	3.5
전문 대졸	15 - 19세	1	0	1	0	-30.8	18.2	-11.4	-16.7
	20 - 29세	147	198	197	190	16.1	-0.1	-0.6	3.3
	30 - 39세	40	57	94	94	19.3	10.4	8.6	11.1
	40 - 49세	13	16	28	39	9.2	12.4	16.3	14.5
	50 - 59세	3	6	22	21	37.9	28.9	22.1	25.9
	60세 이상	3	4	7	8	19.3	8.0	10.0	12.3
	60 - 64세	2	2	4	3	-1.1	8.4	6.2	4.3
	65세 이상	1	2	3	4	73.3	7.6	13.8	26.4
	소계	207	282	349	352	16.6	4.4	3.8	6.8
대졸 이상	15 - 19세	-	0	0	-	-	4.4	-	-
	20 - 29세	189	230	310	302	10.4	6.1	4.6	6.0
	30 - 39세	100	120	165	162	9.5	6.5	5.1	6.2
	40 - 49세	42	55	89	88	14.9	10.0	8.0	9.7
	50 - 59세	35	40	56	66	6.4	7.2	8.8	8.2
	60세 이상	29	52	72	80	32.8	6.9	7.6	13.4
	60 - 64세	18	29	38	41	28.6	5.6	5.9	11.1
	65세 이상	12	23	34	39	38.8	8.5	9.5	16.2
	소계	396	497	692	698	12.1	6.8	5.8	7.3

주 : 유휴인력은 비경제활동인구와 실업자를 합한 값임. 비경제활동인구는 활동상태가 발령대기, 취업을 위한 학원·기관통학, 취업준비 및 쉬었음인 경우이며(단, 2003년은 설문항목에 '발령대기'가 없음), 실업자는 구직기간을 1주 기준으로 계산함.

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 원자료, 이규용외(2012), 「고학력·고령화와 노동시장정책과제」, 한국노동연구원

이는 우리나라의 임금구조와 관련이 있다. 즉, 유휴인력문제에 이어 두 번째 검토해야 할 요소인 임금구조 문제는 매우 복잡한데 여기서는 임금격차 문제와 최근 연구된 저임금근로자 비중 관련 자료를 언급하면서 논의를 정리하고자 한다. <표 13>에서 보듯이 중소규모의 초임수준은 300인 이상 대기업과 비교시 1990년 이후 지난 20여년간 격차의 변동이 거의 없다. 그러나 평균임금을 보면 기업규모간 격차가 확대되고 있는데 이는 중소규모일수록 장기근속에 따른 임금 상승이 낮은 현실을 반영하고 있다. 다른 말로 표현하면, 중소규모에서는 초임수준은 인력유인을 위한 어느 정도의 경쟁력이 있다고 볼 수 있으나 장기근속의 유도가 쉽지 않음을 의미한다. 중소규모일수록 평균연령이 지속적으로 높아지고 있는 현실은 중소규모의 신규인력 확보가 보다 어려워지고 있음을 보여주는 것으로 고학력화 및 청년층 노동공급의 감소는 이들 부문에서의 인력부족 현상이 보다 심화될 전망임을 시사한다.

다음으로 김민정의 연구(2014)[50]에 따르면 한국의 저임금근로자 비중은 25.0%에 이르고 있다. 2012년 OECD 평균이 16%인 것에 비하면 매우 높은 수준이다. 이 자료는 경제활동인구조사의 부가조사자료('14년 8월)를 이용하여 분석한 것으로 동 조사에서 우리나라 임금근로자의 중위 임금은 190만원이며 저임금근로자는 중위임금의 2/3인 127만원 이하의 임금을 받는 근로자이다. 저임금 근로자의 월평균 임금은 91만

<표 13> 근속년수별 규모별 임금추이 : 생산직종(7~9번 직종)

		규모	1990	1995	2000	2005	2010	2011
전산업	전체	5-9인			71.9	71.4	64.8	63.3
		10-29인	80.8	82.6	73.5	74.4	68.9	67.7
		30-99인	82.4	83.3	75.2	76.2	72.7	71.5
		100-299인	89.4	91.8	85.4	81.6	79.3	79.1
		300인 이상	100	100	100	100	100	100
	1년 미만	5-9인			87.5	92.0	89.8	85.2
		10-29인	94.2	102.6	89.6	94.1	92.1	88.7
		30-99인	91.3	101.4	87.1	90.5	88.4	92.4
		100-299인	95.5	102.7	93.9	88.0	88.9	94.3
		300인 이상	100	100	100	100	100	100
제조업	전체	5-9인			70.1	72.0	65.0	62.8
		10-29인	80.6	81.1	69.8	73.5	65.7	65.3
		30-99인	81.3	79.6	70.5	72.9	68.7	68.3
		100-299인	84.1	86.6	78.4	81.9	77.9	77.7
		300인 이상	100	100	100	100	100	100
	1년 미만	5-9인			85.8	90.7	96.3	83.3
		10-29인	93.1	104.3	84.6	92.5	89.1	87.1
		30-99인	90.7	93.9	85.0	89.3	91.1	90.8
		100-299인	92.7	99.6	90.6	94.1	96.1	95.7
		300인 이상	100	100	100	100	100	100

자료 : 고용노동부, 직종별 임금구조실태조사, 원자료, 이규용 외(2012)에서 인용

50) 김민정(2014), '저임금 근로자 특징' 현대경제연구원

원으로 전체 임금근로자의 40%수준에 불과하다.

유휴인력 문제와 저임금근로자의 광범위한 존재 그리고 외국인력 유입문제는 외국인력 정책 나아가 고용정책이 풀어야 할 퍼즐이다. 외국인력 도입정책이 단순히 인력부족이라는 상황논리에 근거하여 정책을 수행할 경우 경우 근로조건의 개선이나 양질의 일자리 창출 및 유휴인력의 활용이 여의치 않을 것이다. 유휴인력을 충분히 활용할 수 있는 여건을 함께 조성하고 그럼에도 인력이 부족하다면 보다 적극적인 외국인력 도입을 추구하는 것이 바람직 할 것이다.

결국 이 문제는 외국인력 정책기조에 대한 국민적 논의를 필요로 하는 정치적 이슈이며 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 외국인력 유입의 당위성과 타당성을 기초로 하여 설득하고 논의를 모아야 하는 과정을 필요로 한다. 그 동안의 외국인력 정책에 대한 논의가 주로 외국인력 수요자 중심의 관점에서 이루어졌다면 이제 부터는 이민정책의 이슈를 공론의 장으로 끌어내 다양한 이해관계자의 의견이 수렴되는 통로를 만들어 낼 필요가 있다. 이민에 대한 수요가 사회적 현상이나 노동시장 또는 경제적 수요의 관점에서 출발하더라도 이민의 사회경제적 파급효과를 감안하면 정치적 의사결정이 필요한 것이다

4. 이민자 통합

이민자 유입은 필연적으로 통합과 이어진다. 우리나라에 유입된 대부분의 이민자는 저숙련 인력으로 그들은 차세대까지 저숙련 인력 계층을 형성하게 될 가능성이 높다. 본 글은 이민자 유입정책에 초점을 맞추고 작성이 되었기 때문에 이민자의 통합에 대해서는 기본적인 관점을 지적하고 그 동안 상대적으로 논의가 이루어지지 않은 노동시장 통합을 중심으로 쟁점을 정리하고자 한다.

이민자는 숙련수준이 낮으며 빈곤층이 될 가능성이 높으므로 이민자에 대한 사회복지 지출이 그들의 조세납부액을 초과하여 재정적으로 순부담이 될 가능성에 대한 우려는 어느 국가에서나 존재한다. 사회복지 지출은 노령기에 집중되기 때문에 이민자가 재정적으로 순부담이 되는가의 여부는 어떤 연령대의 이민자가 유입되는가에 의하여 주로 결정된다. 우리나라의 경우 현재는 이민자의 연령이 낮기 때문에 사회복지 지출 규모가 크지 않으나 장기적으로 이민자들이 고령화됨에 따라 사회복지지출은 증가하게 될 것이다.

또한 이민인구의 유입은 문화적 다양성 증대 등의 순기능을 가지지만 단순이주자의 확대는 사회통합 저해, 소수민족 공동체 형성으로 사회적 분리 등 역효과도 가져올 수 있다. 결혼이민자의 경우에는 가족원을 통하여 한국사회와 일정한 정도의 관계가 형성되므로 부정적인 효과가 두드러지지는 않으며 현재 이민자의 사회적 격리 내지 고

립 문제, 사회적 갈등 문제가 본격화되지 않고 있는 것은 이민자가 결혼이주자를 중심으로 형성되어 있기 때문이다. 그러나 한국인과의 관계 형성 연결고리가 부재한 단신 이주자들이 급격히 증가하고 더욱이 가족초청이 가능해진다면 사회적 차원에서 이민의 부정적 영향력이 급격히 확대될 수 있다. 이민자가 어느 정도 증가하면 소수민족 공동체가 필연적으로 형성되고 발전되며 순기능도 있으나 이민자에 대한 사회적 차별, 고립문제와 결합되면 현재 유럽에서와 같이 심각한 사회갈등의 근원으로 작용할 가능성도 있다.

사회적 갈등은 내국인의 이민자에 대한 태도에 의하여 크게 좌우되는데, 기존의 연구결과에 의하면 우리사회에서는 이민자의 대부분인 개도국 출신 이민에 대해서는 관심이 부족할 뿐만 아니라 긍적적 태도를 키워나갈 가능성이 낮은 것으로 조사되고 있다. 이에 따라 장래의 내국인으로 간주될 수 있는 결혼 이민자, 영주 및 국적취득자 및 그 자녀와 가족에 대한 수용적 태도를 통해 사회적 갈등을 줄여나가는 노력이 필요하다.[51)]

이민자 통합정책이 포괄하는 주제는 다양하지만 통합에 우리가 관심을 갖는 이유는 무엇보다도 이민이 중장기적으로 국가재정이나 사회적 측면에서 유입국(host country)이 지속적으로 비용을 지출해야 한다는 것이다. 따라서 통합(Integration)이슈가 갖는 다양한 정책지향점 중에서도 중장기적 관점에서 노동시장의 통합에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

OECD국가의 경험을 보면 이민자(immigrants)의 노동시장 통합이 문제로 되어 왔다. 유입국 근로자에 비해 이민자는 낮은 임금과 저고용률을 보이고 있으며, 특히 이 문제는 교육수혜와 노동시장성과면에서 다음 세대에 까지 영향을 미치고 있다. 선행연구들에 따르면 임금과 실업면에서 이민자는 유입국의 근로자에 비해 상대적으로 낮은 성과를 보이고 있어 노동시장 통합문제가 과제로 되고 있다. 이민자 2세들도 상대적으로 교육수혜나 노동시장성과에서 낮은 성과를 보이고 있다. 그러나 이러한 성과들은 노동시장 정책에 따라 달라지는 만큼 효과적인 정책이 요청되고 있다.[52)] 또한 대부분의 OECD 국가에서 이민자 이세대와 내국인 학생들간에 상당한 성과차이가 발생하고 있는데 이는 부모의 노동시장 및 경제적 지위상태와 밀접한 관련 있는 것으로 보고되고 있다. 이민자 이세대의 상당수는 사회경제적 배경이 약하고 언어성취력 제고노력이 필요하며 나아가 언어지원을 넘어서 교육효과성을 제고하기 위한 더 많은

51) 경제인문사회연구회(2010)

52) 이민자와 자국민가의 노동시장성과 차이가 1994~2003년 기간 동안에 광범위하게 존재하고 있다. 그러나 15년 이상된 이민자와 내국인간의 차이는 현저히 낮아지고 있는데 특히 임금격차는 축소되고 있는데 비해 고용률에서는 차이가 지속적으로 발생하고 있다. 이민자와 내국인간의 노동시장성과 차이는 노동시장정책이 일정한 영향을 미치고 있는 분석결과가 있다. OECD(2006), Migration in OECD Countries : Labor Market Impact and Integration Issues

노력들이 요구되고 있다.[53]

선진국들의 정책 경험으로부터의 교훈은 이민·외국인 정책의 효과는 매우 장기간에 걸쳐 나타나게 되므로 도입 당시의 필요보다 장기적인 효과에 대한 충분한 고려가 필요하다는 것으로 요약할 수 있다.[54]유럽에서는 1960~70년대에는 단기방문 외국인 노동력이 고도성장기의 인력난을 해소하는 방편으로 각광받았으나 다수가 정주화하여 현재는 노후생활로 접어듦에 따라 초청국에서 지속적으로 사회복지를 제공하여야 한다는 문제를 야기하고 있으며 이는 재정지출을 확대시키는 방향으로 나타나고 있다

이는 우리나라도 예외가 아니다. 우리나라에 유입된 대부분의 이민자는 저숙련 인력으로 그들은 차세대까지 저숙련 인력 계층을 형성하게 될 가능성이 높으며 향후 수십년간에 걸쳐 우리나라 노동인구에서 저숙련층 공급을 증가시키는 효과를 가지게 될 가능성이 높다.[55] 제Ⅱ장의 결혼이민자나 영주권자 등의 소득분포나 직종등을 볼 때 우리도 이와 유사한 과정을 겪을 가능성이 크다. 이는 결과적으로 재정지출의 확대와 사회적 갈등을 잠재적으로 내포하고 있다. 이런 점에서 통합정책의 거너번스를 구축하고 교육, 훈련 및 노동시장서비스 프로그램 내에 이민자 통합을 위한 정책기조가 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

5. 이민정책 추진체계

끝으로 이민정책 추진체계의 재구축이다. 이민정책은 특정 부처의 고유영역이라기보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격을 갖고 있으며, 따라서 부처 간 고유기능의 조정 및 협력체계가 보다 중요하다.[56] 이민정책은 외국인력 정책, 유학생 정책, 결혼이민자 정책, 이민자 자녀, 동포정책과 같은 정책대상별 정책과 취업 및 체류지원, 차별방지, 이민자 권리, 사회적 갈등 해소, 교육 및 훈련정책, 사회통합 정책 등 정책대상별 다양한 차원에서의 종합적인 정책이 요구되며 이를 위한 정책추진체계도 재정립되어야 할 것이다. 그러나 현재의 이민정책의 추진체계는 이러한 정책수요에 필요한 효율성을 갖지 못하고 있다.

현행 정책추진체계를 보면 정부의 이민정책 추진은 외국인력정책(고용노동부), 외국인정책(법무부), 다문화가족정책(여성가족부), 재외동포정책(외교통상부), 외국인유학생정책(교육과학기술부)이 각 부처별로 분산적으로 추진되고 있다. 총괄조정기능이 상

53) OECD(2006), 위의 자료
54) 최경수(2010 : 경제인문사회 연구회 보고서)
55) 한국사회에 정착하는 이주자의 범위가 확대되고 있는데 여기에는 결혼이민자 및 그 자녀, 외국인 근로자의 자녀, 난민가정 구성원, 국제결혼 재혼 가정의 이주 아동·청소년, 동포, 영주권자, 그리고 결혼이민자 가족초정자 등 이들의 범위나 규모가 확대추세에 있다.
56) 이하의 내용은 유길상 외(2012)의 내용에서 발췌하였다.

실된 채 개별 부처의 관점에서 정책이 추진됨으로써 정책수립 및 집행기능의 한계를 보이고 있다. 정부는 이민정책의 정책연계 및 조정을 위하여 외국인력정책위원회(위원장: 국무조정실장), 외국인정책위원회(위원장: 국무총리), 다문화가족정책(위원장: 국무총리), 재외동포정책위원회(위원장: 국무총리)를 두고 있으나 일회적인 회의체로서 일상적인 정책 조정과 연계가 제대로 이루어지지 못하여 각 부처가 상정한 안건의 '통과위원회' 성격으로 전락해 있다.

현행과 같은 비상설 위원회 방식은 외국인력정책의 사전 조정 및 수립된 정책의 효율적 집행, 평가 및 환류에 한계를 보이고 있다. 이들 4개 위원회가 설치 취지와는 달리 실질적으로는 고용노동부, 법무부, 여성가족부, 외교통상부 중심의 부처별 업무의 연장선상에서 안건을 상정하고 있으며, 각 부처는 상대방 부처와의 갈등을 초래하지 않기 위해 각자 문제 제기를 심각하게 하지 않는 측면이 있으며, 내면적으로만 심각한 문제를 토로하고 있다. <표 14>에 비교된 바와 같이 4개 위원회의 기능과 구성이 다소 중복되고 있다.

이민정책의 중요성을 고려할 때 종합적인 정책비전 하에 각 부처 간의 효율적인 업

<표 14> 외국인력정책의 총괄조정과 관련된 위원회 기능

	외국인력정책위원회	외국인정책위원회	다문화가족정책위원회	재외동포정책위원회
간사 부처	고용노동부	법무부	여성가족부	외교통상부
목적	국내 인력수급 동향과 연계하여 외국인근로자 도입규모 및 허용업종 등을 결정하고, 송출국가 선정	외국인에 관한 중요 정책을 심의·조정	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상에 관한 중요 사항을 심의·조정	재외동포에 관한 정책을 종합적으로 심의·조정
주요 업무	– 외국인근로자 관련 기본계획의 수립 – 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등의 결정 – 외국인근로자 송출국가의 지정 및 지정 취소	– 외국인정책에 관한 기본방향과 추진계획의 수립 – 외국인의 권익 증진 및 사회통합 – 외국인정책에 관한 부처간 협의 또는 협조·조정 – 외국인정책 추진상황 평가	– 다문화가족지원정책 기본계획 및 시행계획의 추진상황, 관련 조사, 연구 및 정책의 분석·평가 – 다문화가족지원 관련 사업의 조정 및 협력 – 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력	– 재외동포정책 기본방향의 수립 및 재외동포의 정착 지원 – 재외동포의 법적·사회적 지위 향상 및 재외동포와의 유대 강화 – 재외동포의 국내외 경제활동 지원 – 재외동포의 정체성 함양
구성	– 위원장: 국무총리 – 위원 : 각 부처 차관 등 20인 이내	– 위원장: 국무총리 – 위원 : 각 부처 장관 등 30인 이내	– 위원장: 국무총리 – 위원 : 각 부처 장관 등 20인 이내	– 위원장: 국무총리 – 위원 : 각 부처 장관 등 25인 이내

무분장이 이루어질 필요가 있으며, 체류지원 정책, 노동시장 정책 및 이민자 통합정책 등 다양한 정책수단의 통합적인 연계가 필요하다. 현행 외국인력정책, 다문화정책, 이민정책, 재외동포정책은 각 정책대상에 초점을 맞춘 부처의 정책기능으로 인해 종합적인 이민정책의 목표를 수행하기 위한 정책집행체계의 운용 및 수행이 쉽지 않은 실정이다.

그러면 이민정책의 연계성 부족의 문제가 발생하고 있는 근본원인은 어디에 있는가? 이러한 문제가 발생하고 있는 원인은 다음 두 가지로 요약해볼 수 있다. 첫째, 종합적인 외국인력정책, 다문화정책, 이민정책, 재외동포정책을 마련하는 총괄조정체계가 제대로 작동하지 않고 있으며(총괄적인 정책수립 및 집행기구의 부재), 각 부처가 자기부처 중심의 정책추진을 추진하면서 정책이나 전달체계에서 부처 간 연계성을 갖지 못하는데(부처별 정책연계성 부족) 그 원인이 있는 것으로 보인다.

현행 이민정책의 부처 간 업무 특성을 보면, 부처의 고유기능을 토대로 정책대상자별 기능적 업무분장이 이루어지고 있다. 이러한 업무 분장은 부처의 고유기능에 기초하여 각 대상자별 특화된 전문성을 토대로 업무의 효율성을 높이는데 기여하는 측면이 있으나 이민정책의 특성상 대상자별 종합적인 정책이 요구되고 있어서 대상자 중심의 업무분장에는 일정한 한계가 노정되고 있다. 가령, 다문화가족정책에 대한 감사원(2011)의 보고에서도 보이듯이 결혼이민자의 취업지원정책은 주관부처인 여성가족부와 고용노동부의 기능적 협력을 통해 수행하는 것이 보다 효율적이다. 방문취업자 정책의 상당부분은 노동시장 정책과 관련되어 있으나 이에 대한 정책 사각지대가 존재한다. 체류관리 전반에 관한 정책은 법무부가 수행하는 것이 바람직하나 이 또한 각 부처에서 기능적으로 분산된 상태다. 전문외국인력 정책의 경우 전문외국인력 유치를 목표로 다양한 정책이 개발되고 있으나 이에 대한 부처 간 이해관계가 상이하고 종합적인 컨트롤 타워기능이 현실적으로 부재하다. 유학생 정책 또한 유학생 유치정책이라는 관점에서는 교과부의 기능이 맞지만 유학생 활용전략이라는 관점에서는 타 부처의 개입이 필요한 실정이다. 인구변동, FTA협상 등 다양한 환경변화에 부합하는 이민 및 인력이동 정책에 대한 체계적인 정부의 대응방안의 주관기능도 미흡한 실정이다. 따라서 정부부처가 갖는 고유의 기능을 중심으로 업무의 재분장 및 협력체계를 마련하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 이민정책 관련 행정을 아우르는 법 체계적 접근 보다는 특정 목표집단 중심의 법률 제정이 이루어지고 있어 법 포괄범위의 한계가 있다는 점도 중요한 원인이 되고 있다. 가령 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 고용허가제만을 대상으로 하고 있어 전문인력이나 기타 외국인력을 아우르지 못하고 있으며, 다문화가족지원법은 주로 결혼이민자에 초점을 맞추고 있어 다문화사회의 다양한 구성원을 포괄하지 못하고 있는 실정이다.

이 문제에 대해서는 그 동안 여러 차례 논의가 이루어져 왔으나 그다지 진전을 보지 못하고 있는 실정이다. 논의의 실효성 제고를 위해서는 이민이라는 정책 아젠다에 대한 보다 강력한 문제인식이 이루어져야만 접근이 가능할 것으로 보인다. 특히 조직논리가 작동되고 있기 때문에 기능에 따른 조직의 문제로 접근하기 보다는 우선 이민정책이라는 정책아젠다를 어떻게 설정하고 무엇을 논의할 것인가라는 컨텐츠를 갖고 논의를 시작해야 하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다.

Ⅳ. 결 론

이 글에서는 한국의 이민정책의 현안 및 쟁점들을 정리해보고 각 쟁점별로 문제점이나 원인을 짚어 본 후 정책과제를 제시하였다. 이민정책 이슈는 매우 광범위하고 정책과제 또한 다양할 뿐 만 아니라 단기적 대응과 중장기적 대응이 필요한 부분 등 산적해 있다.

결론에서 이러한 정책들을 중심으로 구체적인 정책방안을 제시하고 논의하는 것은 이민정책의 포괄성을 고려할 때 가능하지 않다. 여기서는 한국의 이민정책의 방향을 모색하기 위한 핵심적인 두 가지 제안을 하고 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 이민정책은 본 글에서 언급하였듯이 많은 부분이 정치적 결정이며 국가의 정책아젠다로 설정할 필요가 있다는 점이다. 이민정책이 정치적 결정이라는 의미는 환경적 요소에 기인한 이해관계자의 수요에 부합하는 대응적 성격을 벗어나 정책 선택의 문제이고 이러한 정책선택은 다양한 이해관계자의 의견 조율이나 협력 또는 합의가 필요한 영역의 성격을 갖고 있다는 점이다. 이런 점에서 효과적인 이민정책의 수립을 위해서는 개별 정책 프로그램의 효율화도 중요하지만 종합적인 틀 하에서의 접근이 요구된다. 따라서 이민정책을 국가성장전략의 모색을 위한 핵심적인 정책아젠다의 하나로 설정하고 이에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 이민정책은 현재 진행형이면서도 미래에 대한 선제적 대응의 성격을 갖고 있기 때문에 단기적 이슈와 중장기적 과제에 대한 전략적 접근을 지금부터 준비해 나가야 할 것이다

둘째, 많은 경우가 그렇듯이 정책 환경에 대한 인프라의 구축이 동반될 필요가 있다. 그 동안 이민정책의 방향모색을 위한 정책적 노력이나 연구가 많이 이루어져 왔으나 여전히 산적해 있는 다양한 주제들을 담아 내지 못하고 있는 실정이다. 이민정책은 정책대상과 정책수단이 다양하게 얽혀 있기 때문에 연구의 논의나 방향도 이에 부합하여 체계적인 접근이 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

경제인문사회연구회(2010),「이민 및 외국인 정책 개선방향」

권오규(2014),「이민, 선진국을 향한 국가전략」, 다동이 포럼 발표자료

김정호(2009),「저숙련 외국인 유입의 경제적 영향 분석」, 정책연구시리즈 2009-15, 한국개발연구원

법무부 · 출입국 외국인정책본부,「출입국통계월보」

법무부 · 출입국 외국인정책본부(2013),「제2차 외국인정책 기본계획

설동훈 · 이규용(2011),「저출산 · 고령화 시대 외국 인력 수급 전망」, 한국보건사회연구원

안행부(2013),「2013년 외국인 주민 현황」

유경준 · 이규용(2009),「외국인력의 현황과 정책과제」, 정책연구시리즈 2009-4, 한국개발연구원

유경준 · 김정호(2009),「외국인력의 대체성과 통계문제」, KDI 정책포럼 2010-6, 한국개발연구원

유길상 · 설동훈 · 이규용 · 김석호(2012),「외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구」, 고용노동부

이규용 · 박성재(2008), "외국인력 고용구조와 영향,"「KLI 노동리뷰 2008년 9월호」, 한국노동연구원

이규용 외(2010),「외국인 고용통계 개선방안」, 통계청

이규용 · 이승렬 · 설동훈 · 박성재(2011),「외국인력 노동시장분석」, 한국노동연구원

이규용 · 박성재 · 김기선 · 이삼식 · 김이선 외(2012),「글로벌 시대의 다문화 인력운용 방안」, 기획재정부

이규용(2014),「고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제」, 고용허가제 10주년 세미나 발표자료

전경옥 · 홍태영 · 이유진 · 양기호 · 이규용 · 오성배 · 김영란 · 홍기원(2013),「다문화사회 한국의 사회통합」, 이담

정기선 외(2013),「숙련기능 외국인력 도입 및 활용방안 연구」, 이민정책연구원

정기선 엮음(2011),「한국 이민정책의 이해」, 백산서당

조준모,「외국인력의 내국인력에 대한 대체성 분석」, 유길상 외(2004)『저숙련외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원

최경수(2013),「외국인력 유입의 내국인에 대한 영향」,『경제학연구』제61집 제3호

통계청,「인구동태조사」
통계청(2012),「장래인구추계」
통계청,「2013년 통계청 외국인 고용조사」원자료

Martin Ruhs(2013), The Price Rights, Princeton University Press
OECD(2006), Migration in OECD Countries : Labor Market Impact and Integration Issues
OECD(2013), International Migration Outlook.
Ruhs, M and Anderson, B, edited(2010), Who Needs Migrant Workers, Oxford University Press
UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision

【발제 II】

개방형 이민정책을 통한 국가경쟁력 제고

- 이민강국의 조건 -

모 종 린

(연세대학교 국제학대학원 교수)

I. 왜 이민강국론인가?

이민강국론의 발단은 저출산과 고령화 사회 문제의 대두다. 우리나라는 OECD 국가 중 출산율이 가장 낮으며 세계에서 가장 급속하게 고령화가 진행되는 나라다. 정부에서 발표한 통계자료를 보면 우리나라의 인구는 2010년 기준 약 4,890만 명에서 30년 후인 2040년에는 4,640만 명으로, 약 250만 명 감소한다고 한다. 이는 빠르게 진행되는 저출산, 고령화 현상에 기인하며, 이에 대한 실질적이며 효과적인 해결책으로 이민이 제시되고 있다.

고령화에 따른 노동인구의 감소는 경제규모의 축소를 의미하는데 더욱 심각한 문제는 고령화로 인한 복지 비용의 증가이다. 더욱이 지금과 같은 추세가 계속되면 세수는 줄고 세금은 늘어나는 고비용 경제구조가 불가피할 수밖에 없다. 현재 우리나라에서는 연금지원 대상자 한 명을 6.2명의 노동인력이 세금을 내서 지원하는데, 2050년에는 그 수가 1.7명으로 줄어든다고 한다. 고령화 사회가 되면 인구의 다수가 연금에 의존하는 생활을 하게 되는데 이를 지원할 노동인력은 도리어 줄어들게 되어 노동인구가 내야 할 세금이 기하급수적으로 증가할 것으로 예상된다.

이러한 저출산에 따른 고령화 문제를 해결할 대안으로 이민이 중요하게 거론되고 있다. 우리나라로 이민 온 외국인을 통해 늘어날 복지 비용을 조달할 수 있기 때문이다. 정부는 저출산 대책으로 세금 감면 등 출산을 장려하는 정책을 내놓고 있지만 이 정책이 현실에 뿌리내릴지는 무척 회의적이다. 저출산은 라이프스타일 문제이므로 물질적 인센티브로 독립적인 라이프스타일을 선호하는 젊은 세대를 설득하기는 어렵기 때문이다.

이민의 확대는 선진국 사례를 봐도 불가피하다. 한국은 2014년 5월 현재 인구의 3.0%(약 170만 명)가 외국인이다. OECD 국가의 평균 외국인 비율인 8.6%에 크게 못 미치는 수치다. 실제로 우리나라의 2010년 외국인 비율은 OECD 국가 중 일본, 슬로바키아, 멕시코, 폴란드 다음으로 가장 낮다.

역사적으로 볼 때 선진국 중 이민에 의존하지 않고 경제 성장을 유지한 국가는 일본이 유일하다. 저출산 고령화, 재정 파탄 등 인구 감소로 인한 일본의 구조적 문제를 감안할 때 일본은 우리에게 좋은 모델이 아니다 (권오규, 2014). 독일, 스웨덴, 네델란드 등 2008년 금융위기 발생 후 상대적으로 높은 경제 성장률과 경쟁력을 유지하는 국가는 모두 이주 외국인 비율이 OECD 평균을 크게 상회하는 나라다.

우리나라에서 이민자에 대한 인식은 여전히 부정적이지만 국내 외국인 수는 급격하게 증가하고 있다. 2000년에 21만 명에 머물렀던 외국인이 2012년에는 141만 명으로

늘어난 것을 보면 이를 잘 알 수 있다. 선진국의 사례와 우리나라 사회의 변화 수용성을 고려할 때 이민의 지속적인 증가는 피할 수 없는 대세로 보인다. 지금의 3%가 5%로 늘어나기까지는 오랜 시간이 걸리지 않을 것이다.

우리나라가 이민을 받아들일 수밖에 없다면 이민자를 적극적으로, 그리고 선별적으로 활용하는 나라가 되는 것 외에는 다른 대안이 없다. 하지만 한국에서 이민자는 통제를 받아야 하는 복지가 필요한 계층으로 인식되고 있어 이민자를 국가경쟁력 자산으로 인식하는 사람은 소수에 불과하다.

우리나라에 전문인력을 공급하기 위해서도 이민의 확대는 필요하다. 한국에 있는 외국인 인력 약 170만 명 중에서 중국교포 50만 명, 노동자 30만 명, 결혼이주자 30만 명, 외국인 학생 10만 명을 제외하고 나면 우리나라가 원하는 전문인력은 약 5만 명에 불과하다. 그중에서도 약 3만 명 정도의 영어강사를 제외하고 나면 고작 2만 명 정도가 순수 전문직 인력이다. 우리나라는 전문직 외국인재에게는 큰 매력이 있는 나라가 아니다.

Ⅱ. 기본 이민논의의 한계

우리 사회에서 이민논쟁은 극도로 감정적이고 단순히 “좋다” 혹은 “싫다”로 호불호가 갈린다. 대부분의 사람은 어떤 정책으로 이민을 활용해야 할지에는 관심이 없고 이민에 대해 단순히 싫다거나 좋다는 반응만을 보인다.

이민 논의의 또 하나의 문제점은 국가경쟁력 강화를 위해 새로운 이민 분야를 발굴하는 것에 대한 논의의 부족이다. 이 때문에 우리나라의 이민정책 논의는 근로자, 결혼이주자 등 이미 한국에 유입된 이민자에 집중되어 있다. 입국 이전의 이민자 규모와 구성 등 국가경쟁력 제고에 실제로 중요한 이슈에 대한 논의와 정책이 제한적이다.

이민자 통제에 대한 자신감을 상실한 것도 이민정책 발전의 걸림돌이다. 이민자 통합, 불법체류자 통제 등 사후 관리 문제에 성공하지 못하면 적극적으로 이민을 확대하기가 어렵다. 이처럼 우리나라 사회와 정부가 이민 확대에 소극적인 이유 중의 하나는 외국인 근로자 관리의 어려움 때문이다. 외국인 근로자의 상당수가 불법체류자로 전락하는 상황이 벌어지고 정부가 이 문제에 대한 뾰족한 해결책을 찾지 못한 탓에 우리나라 사회가 좀 더 능동적이고 적극적으로 이민정책을 추진하지 못하고 있는 것이다.

Ⅲ. 이민강국론

이민강국론의 당위성은 이민과 국가경쟁력이 선순환 관계를 이루고 있다는 것에서 확인할 수 있다. 이민자가 몰리는 나라는 국가경쟁력이 있는 나라다. 우리나라에 이민자가 오는 이유도 우리나라가 그만큼 경쟁력이 있기 때문이다. 이민강국은 그 역으로 이민자가 국가경쟁력 제고에 이바지하는, 다시 말해, 이민을 현명하게 활용하는 나라다. 국내에 거주하는 이민자가 많다거나 전문직 등 특정 직종의 이민자가 많다고 해서 이민강국이 되는 것은 아니다. 이민자 규모와 구성보다 이민에 대한 개방적 인식, 이민의 실용적 활용, 이민의 지속 가능성이 이민강국의 더 중요한 조건이다.

이민정책은 쉽게 결정할 수 있는 정책이 아니다. 현재 우리나라의 경제 상황을 고려할 때 이민을 억제할 수도, 이민을 전면적으로 개방할 수도 없다. 국가 경쟁력을 위해 정부가 해야 할 일은 이민자를 합리적으로 수용하고 동시에 통제하는 것이다.

시장 수요에 수동적으로 대응하는 국가는 이민강국이라고 할 수 없다. 중소기업이 외국인 근로자를 원한다는 것은 시장 수요가 있다는 것을 의미한다. 그러나 중소기업의 외국인 근로자 수요는 어떻게 보면 구조조정을 지연하는 생명유지수단이다. 오히려 국가 경쟁력 강화를 위해서는 외국인 근로자를 고용하는 일부 산업을 구조조정해야 한다. 시장수요가 반드시 국가 경쟁력 강화로 이어지는 것은 아니기 때문이다.

이민강국은 또한 개방과 법치의 국가이기도 하다. 개방사회도 중요하지만 법치도 개방만큼 중요한 가치이다. 이와 관련해 최근 미국 <월스트리트 저널>의 한 칼럼에서는 “America is a nation of immigrants, but we are also a nation of laws, and the U.S. immigration system should respect both traditions”라고 주장하였다. 미국 이민정책의 방향을 가늠하게 하는 인상적인 문구다. 이러한 미국의 생각을 주의 깊게 살펴볼 때 우리에게는 개방적 태도도 중요하지만 그 방법은 법치주의에 걸맞아야 한다고 본다. 불법 이민자에 대한 정책 등에 이상주의적으로 접근하기보다는 합법적으로 이민자를 받아들이고 통제하는 것이 더 중요하다고 생각한다.

우리나라가 진정 세계화된 국가가 되려면 이민정책의 목표를 다문화 사회보다는 이민강국으로 바꾸어야 한다. 다문화 사회는 국내에 체류 중인 외국인을 어떻게 통합하느냐 하는 데에 의미를 두고 있지만, 이민강국은 그 전 단계에서 어떤 사람을 어떤 규모로 유치해야 하는지, 이민을 어떻게 지속적으로 확대할지에 대한 비전을 제시하는 데 주안점을 둔다.

이민강국에 진입하기 위해서는 거대담론도 지양해야 한다. 이민이 초기 단계인 우리나라에서 범국가적 이민논쟁은 오히려 역효과를 가져올 수 있다. 현재 상황에서 이민

청을 만든다면 이민정책은 호불호와 이념논쟁에서 벗어나지 못할 수도 있다. 이민정책은 각 분야에서 국가 경쟁력 강화·개방·규제완화 정책으로 접근하는 것이 바람직하다고 생각한다.

Ⅳ. 새로운 이민분야

우리나라가 이민강국이 되는 데 필요한 새로운 이민분야가 무엇일까? 이민강국론은 글로벌 기업 인재, 외국인학생, 외국인 창업가, 외국어 교사, 가사 도우미, 농민 등 6개 분야를 전략분야로 제시한다.

6대 전략분야는 큰 비용을 지불하지 않고 규제 완화와 인식 개선으로 외국 인력을 전략적으로 활용할 수 있는 분야다. 또한 이들 분야는 한국 경제의 미래 경쟁력 제고에 중요한 분야이기도 하다.

우리는 그 동안 외국 인력을 주로 사양산업과 3D 업종에서 수용했는데 앞으로는 이민자를 성장산업과 기반 업종에 투입해야 한다. 글로벌 기업 인재, 외국인 학생, 외국인 창업가를 통해 우리나라 성장산업을 지원하고, 외국인 교사, 가사 도우미, 농민 등으로 우리 사회의 기반이 되는 업종에서의 인력 부족 문제를 해결해야 한다.

1. 글로벌 기업 인재

우리나라가 이민강국이 된다면 활용할 수 있는 인재의 풀은 전 세계 70억 인구라고 할 수 있다. 현재 우리나라는 5,000만의 제한적인 국내 인재 풀만을 사용하고 있다. 하버드, 스탠퍼드 등 세계 명문 대학과 애플, 구글 등 글로벌 기업은 세계 모든 나라의 인재를 유치한다. 국내 기업과 대학이 한국의 인재만을 고집하면 장기적으로 경쟁력을 상실할 수밖에 없다. 우리나라 글로벌 기업과 대학도 이 70억 인구를 활용할 수 있는 외국 인재 중심의 조직으로 하루 빨리 탈바꿈해야 한다.

고급인력 시장은 이미 개방되어 있지만 외국 인재는 여전히 한국에 진입하지 않고 있다. 이를 두고 많은 사람이 영어 환경, 외국인 학교, 외국인 병원 등 정주 여건의 미비를 탓하지만, 그보다는 한국의 조직 문화가 더 큰 문제라고 생각한다. 공개적으로 외국 인재를 단기적으로 활용하고 내보내겠다는 말을 하는 환경에서는 우수한 인재가 한국에 오지도, 와서도 열심히 일하지는 않을 것이다. 외국 인재가 조직의 CEO가 될 수 있는 개방적인 조직 문화를 만들기 전에는 한국이 글로벌 인재의 허브가 되기는 어렵다고 본다.

2. 외국인 학생

외국 인재는 국내에서도 찾아야 한다. 한국어를 능숙하게 구사하고 한국 문화를 이해하는 외국인 학생을 외국 인재의 공급원으로 활용해야 한다. 국내 외국인 유학생은 증가하고 있으나 이들의 국내 노동 시장 편입은 매우 저조하다. 잠재적 전문 인력이라는 기회와 외국인 채용의 리스크를 균형 있게 고려할 때 외국인 유학생을 통한 글로벌 경쟁력 강화가 가능하지만, 지금 우리의 모습은 외국인 채용에 대해 그리 개방적이지 못하며 실질적인 관심도가 매우 낮은 실정이다.

한국에는 이미 10만 명에 가까운 외국인 유학생이 공부하고 있다. 하지만 한국에서 취업하는 학생은 매년 고작 500명에 불과하다고 한다. 외국인 학생을 유치하는 데 좀 더 전향적인 자세가 필요한 이유다. 다행이 외국인 학생 고용에 대한 기업의 관심이 높아지고 있다. 국립국제교육원이 개최된 '2013 외국인 유학생 채용박람회'에 는 수많은 외국인 유학생이 참가하여 성황을 이루었다. 참여 기업도 국내 대표적인 대기업인 LG전자, 포스코 등이 참가하였고 중소기업도 다양한 분야에서 참가하였다. 얼마 전 방한했던 국제 노동문제 전문가 마놀로 아벨라 옥스포드대학 연구위원은"미국의 특허 출원수 증감이 유학생 규모와 관련이 깊다"고 말한 바 있는데, 이는 결국 세계 각국이 인종과 국적을 초월한 고급 두뇌 유치를 국가 경쟁력 확보의 핵심 전략으로 여기고 있다는 의미다.

이제 정부는 미국이나 영국 등 해외 정부의 사례 등을 거울삼아 보다 근본적인 정책을 입안할 수 있도록 간담회, 공청회 등을 통해 다양한 의견 수렴을 실시해야 한다. 외국인 유학생들이 직업 훈련을 받을 수 있도록 정부 차원에서 훈련 프로그램을 개설하고, 대학과 기업 그리고 외국인 유학생들이 구직 및 구인 정보를 실시간으로 확인할 수 있는 창구를 일원화해야 한다. 고용노동부 산하 각 지방 고용지원센터에 외국인 유학생 및 근로자에 대한 창구를 신설하는 방법도 한 예라 할 수 있다.

외국인 유학생의 국내 취업이 저조한 원인에는 여러 가지를 제기할 수 있지만, 근본적인 원인은 출입국 관리법과 제도적 측면을 가장 큰 원인으로 볼 수 있다. 기업들이 외국인 채용 시 가장 어려운 점으로 출입국 절차 등 행정규제를 꼽고 있는 부분은 우리에게 시사해주는 바가 크다. 그 만큼 제도적 지원이 약하다는 것을 뜻하는데, 이공계 대학의 외국인 유학생이 졸업하기 전 국내 기업에 인턴사원 또는 단기 계약의 형태로나마 채용되기 시작한 것은 채 1년이 되지 않았다. 불과 몇 년 전까지만 해도 학사 과정을 마쳤거나 석사 또는 박사 학위를 취득해야만 국내 취업이 허용될 정도로 기준이 까다로웠던 것이 사실이다.

현재 대학을 졸업한 외국인 유학생들이 취업에 성공하는 경우는 극히 드물며, 대부분 국내 취업을 위해 구직활동을 희망하고 있다. 하지만 구직활동을 위해서는 반드시

해당 전공분야와의 연관성 및 학점, 지도교수 추천서 등을 요구하고 있으며, 이는 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 또한 현재 구직활동 비자의 체류 기간이 6개월로 한정되어 있는 바, 점차적으로 확대할 필요가 있다. 미국의 사례에서 볼 수 있듯, 외국인 유학생의 취업 비자 취득에 필요한 전공 조건을 완화해야 한다. 전공제한과 같은 규제는 글로벌 대학이 추구하는 융합 학문과도 부합하지 않는 만큼 직업과 전공 연관성에 큰 무게를 둘 필요는 없다.

최근 유학생들의 고용 형태를 보면 정규직보다는 프로젝트 수행 또는 한시 계약직 형태의 고용이 주를 이루고 있다. 단기적인 성과를 창출해야 하는 기업의 입장에서는 충분히 계약직 고용이 우선이 될 수밖에 없지만, 이런 단기 계약에 따른 비자 체류기간도 자연스럽게 단기간으로 묶이고 있는 실정이다. 시장 상황에 따른 기업의 고용 현황을 감안한다면, 제도적으로 비자 체류 기간을 개선하는 것도 검토할 필요가 있다. 즉, 고용계약서에 명시된 근무기간에 기초하지 말고 잠재적인 근무 희망기간을 고려하여 체류기간을 부여할 필요가 있다.

3. 외국인 창업가

창업 지원의 범위를 외국인으로 확대해야 한다. 외국인은 내국인이 생각할 수 없는 사업 아이디어를 한국에 도입할 수 있을 뿐 아니라 한국인의 해외 창업을 지원할 수 있는 파트너이기도 하다. 외국인이 참여하는 창업 프로젝트 구축만이 진정한 의미의 글로벌 창업으로 성공할 수 있는 길이다.

박근혜 정부는 한국 경제의 저성장 구조를 극복하기 위한 방안으로 창조경제를 제시한다. 그러나 이민을 활용하지 않은 창조국가와 창업국가가 가능한가? 미국, 이스라엘 등 한국이 벤치마크하는 창업국가는 모두 외국인의 기업가 정신을 활용하는 이민강국이다. 미국 500대 기업 중 이민자가 창업한 기업은 무려 41%인 204개에 달한다.

정부는 외국인 창업의 중요성을 인식하여 2013년 외국인 창업 비자 제도를 도입했다. 그러나 창업 비자만으로는 외국인 창업을 창조경제의 핵심동력으로 만들기에 역부족이다. 현재 한국에서는 외국인이 창업을 하려면 최소 1억 원의 자본금이 있어야 한다. 선진국은 자본금보다는 사업 아이디어를 평가한다. 심지어 호스팅 국가에서 펀딩을 받는 것이 사업성이 더 높다고 평가되어 더 긍정적으로 받아들여진다.

4. 외국어 교사

전형적인 내수 산업인 공교육에서도 외국 인재, 즉 외국인 교사의 수요가 높다. 그러나 정규교사로의 임용을 내국인으로 제한하는 보호주의적 고용정책 탓에 한국 학생

은 외국인 교사에게서 외국어 교육을 받지 못하고 있다.

현재 한국에는 3만 명의 내국인 영어교사가 있고 5천여 명의 원어민 보조교사가 있다. 그런데 정부가 원어민 보조교사를 축소하려고 하고 있다. 원어민 교사가 제대로 기여할 수 없는 환경을 만들고 그들의 실패를 내국인 교사가 우월하다는 증거로 내세우는 어처구니 없는 상황이 발생하고 있다. 그 이유는 한국인 교사가 원어민 보조교사보다 영어를 더 잘 가르치기 때문이라고 한다. 과연 그럴까? 현재 한국에서 활동하는 5천 명 원어민 보조교사의 배경을 살펴보면 78% 이상이 영어나 교육학과와 관련이 없는 타 학문 전공자이며, 60%는 교육 혹은 영어와 관련된 자격증이나 경험이 전무하다. 문제는 원어민 교사의 역할이다. 원어민 교사를 1년 계약직 교사로 제한하는 현 제도로는 제대로 된 원어민 교사를 유치할 수 없다. 원어민 교사를 정규 영어교사로 고용하면 우리나라 영어교육 문제는 쉽게 해결할 수 있다.

교사의 실용영어 능력 부족은 영어 공교육 부실로 이어지며 이는 높은 사교육에의 의존으로 연결된다. 2010년 2월 통계청 자료를 보면 학부모는 자녀의 영어 사교육비로 연 총 7조 원을 지출한다. 현재 3만 명에 이르는 영어강사는 영어교육을 제대로 하지 못하는 내국인 영어교사 3만 명의 대체 인력이다. 사교육 시장의 원어민 강사는 영어교육에 대한 중복투자만을 초래하지 않는다. 원어민 강사는 주로 중산층 가정의 자녀를 교육하기 때문에 정규 교사로의 진입에서 실패한 이들을 사교육 학원 강사로 대체하는 현 제도는 영어 교육의 양극화를 초래한다.

대학에서는 외국인을 정규 교원으로 임용할 수 있다. 2000년대 초반만 해도 외국인 교원은 '외래 교수'로 분류되었으며 정규 교수로 선발이 허용되지 않았지만 현재 우리나라 대학은 외국인을 정년이 보장된 정규 교수로 임용한다. 초중등학교도 더는 내국인의 성역이 될 수가 없다. 적어도 외국어교육 분야에서라도 교사는 국내외 인재와 경쟁해야 한다.

5. 외국인 가사도우미

가사도우미 시장도 이민이 늘어날 수 있는 분야다. 우리 사회는 저출산과 여성경제참여율 저조라는 문제를 겪고 있는데 이는 자녀 보육·교육 비용과 밀접한 관계가 있다. 그런데 우리나라 가정의 가사도우미 이용률을 보면 2.5%가 채 되지 않는데 비해 선진국은 이 비율이 약 10%다. 이처럼 한국에서 가사도우미 이용 비율이 낮은 이유는 가사도우미 비용이 높고 조부모와 친척에게 아동을 맡기는 경우가 많기 때문이다. 입주도우미 이용의 경우 요즘 젊은 세대는 좁은 거주공간과 비용문제를 이유로 들어 기피하는 경향이 많은데 불과 20년 전만 해도 우리나라는 입주도우미를 고용하는 것이 매우 보편적이었다. 비용 측면에서 보면 현재 내국인 가사도우미를 두려면 월

200-250만 원이 있어야 하지만 가사도우미 시장을 개방해서 필리핀이나 인도네시아 국적의 가사도우미를 고용하면 이 비용을 월 70만 원 정도까지도 낮출 수 있다. 우리나라도 하루 빨리 외국인 가사도우미 시장을 개방하여 일하는 엄마들에게 입주 가사도우미를 이용할 선택권을 줘야 한다.

6. 외국인 농업인력

한국의 농업인구 감소 문제는 아주 심각하다. 현재 우리나라는 고용허가제를 통해 매년 6만 2천 명의 외국인을 받아들이고 있는데 이 중에서 6천 명은 농업분야에 배정된다. 우리나라의 농·축산업 분야에 유입되는 외국인 인력은 농민단체가 요구하는 규모에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 우리나라 농촌 문제의 심각성을 고려할 때 지나치게 적다.

Ⅴ. 기존 이민자 관리

우리 사회는 기존 이민자 그룹의 관리 문제에 많은 관심을 보인다. 결혼이주자, 외국인 근로자, 중국동포 그리고 난민이 대표적인 기존 이민자 그룹이다.

결혼이주자 문제는 이들의 취업으로 해결하는 것이 가장 효과적인 방법이다. 한국 여성의 노동시장 참여율은 약 55%인데 결혼이주자는 약 29%라고 한다. 게다가 그 대부분도 비숙련 단순노동직이어서 실질적으로 제대로 된 직업을 가진 결혼이주자는 9% 정도밖에 안 된다고 한다. 이러한 문제점을 해결하려면 무엇보다 결혼이주여성을 생산적인 노동 인력으로 받아들여서 그들의 취업 비중을 높여야 한다. 결혼이주자 대부분은 취업을 희망하고 있지만 정부는 지금까지 결혼이주자를 복지 수혜 그룹으로만 대하였다. 하지만 정부가 결혼이주자를 노동인력으로 간주한다면, 그리고 이들의 정착을 위해서라면 결혼이주자 정책도 처음부터 인력 정책으로 추진할 필요가 있다고 본다.

불법체류자 문제도 우리나라가 이민강국으로 가기 위해서 먼저 해결해야 할 문제다. 현재 공식적인 외국인 근로자 불법체류 비율은 12.5%이지만 올해에는 거의 20%로 늘어날 것으로 예상된다. 2004년부터 도입된 외국인고용허가제를 통해 외국인 불법체류자를 본국으로 보내기보다는 그때그때 허가를 연기해주고 있다. 법치가 완전히 실종되었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 엄격한 기준을 적용한다면 국내 외국인 노동자 중 불법체류자 비율은 상상하기 어려운 수준으로 낮아질 것이므로 불법체류자 단속과 송환 문제에 우리나라는 좀 더 적극적으로 대응해야 할 것이다.

Ⅵ. 합리적 이민정책의 걸림돌

우리나라가 합리적 이민정책을 추구하기 어려운 이유를 몇 가지 살펴보면, 먼저 심각하지만 치명적이지 않은 문제로 혈연적 민족주의, 국내 중심적 사고 방식, 지도층의 무관심이 있다.

리더십과 참여확대로 해결해야 하는 문제로는 집단이기주의와 이상주의를 들 수 있다. 외국인 근로자 유입에 따른 사회적 비용을 지불하지 않고, 외국인 인권을 침해하면서 외국인 노동자 쿼터의 증원만을 주장하는 고용주가 집단이기주의의 본보기라 할 수 있다. 결혼이주시장, 외국인근로자시장에서 수준 이하의 브로커들이 일으키는 문제도 집단이기주의의 결과다. 노동자나 교원단체 등의 고용 보호주의도 이민정책에 걸림돌이 된다. 이민자 이기주의 역시 문제라 할 수 있는데 이는 이민자가 정치 세력화하기 전에 우리가 원하는 방식으로 이민자를 통제할 수 있는 문화와 제도적 틀을 만들어 해결해야 한다.

리더십과 참여확대로 해결해야 하는 문제로는 이상주의적 태도가 있다. 현실적인 고려 없이 무조건 시장을 개방해야 한다는 비현실적 세계주의와 '무작정 외국인 편만 드는' 일부 시민단체 등의 태도가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

외국인 가사도우미 허용에 대한 여성단체의 전향적인 자세도 요구된다. 현재 주요 여성단체들은 여성 인권 침해를 우려하여 외국인 가사도우미의 수입을 반대한다. 여성 취업자가 외국인 가사도우미 허용에 따른 최대 수혜자임에도 불구하고 여성 이익과 권리를 대변하는 여성단체가 여성에게 실질적인 이익을 주는 외국인 가사도우미 제도를 반대하는 것이다.

연구와 토론으로 타파해야 할 것으로는 "유럽이민모델의 실패" 사례를 들 수 있다. 우리나라의 많은 사람은 유럽 이민모델이 실패했다는 주장을 비판 없이 수용한다. 그러나 유럽이 정말 이민정책에 실패했는가? 물론 많은 유럽 국가가 이민에 따른 사회문제로 홍역을 겪고 있지만, 이민의 혜택으로 선진국이 되었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 우리나라는 이민자 150만 명을 추가로 받아들여 국민소득을 현재 2만 3천 불에서 4만 불로 늘리고 그 대가로 어느 정도 사회적인 고통을 감내할 것인지, 아니면 인구 부족으로 말미암아 국민소득 2만 3천 불에 머물지만 이민 문제는 없는 나라가 될 것인지를 선택해야 하는 갈림길에 서 있다고 할 수 있다.

Ⅶ. 한국형 이민모델

현재 우리나라의 이민 논의는 다문화사회 실현에 치중되어 있어서 정작 중요한 필요 이민자 유입 등에 대한 논의는 부족하다. 이를 보완하기 위해 이민강국론은 국가 경쟁력 강화를 위해 이민을 추구해야 하고, 적극적으로 고급 인력을 유치해야 하며, 법치와 원칙을 항상 고수해야 하고, 거대담론은 위험하므로 분야별로 규제완화를 통해서 필요한 인력을 조달해야 한다고 주장한다.

이민강국의 모범 모델로는 덴마크가 적합하다고 생각한다. 덴마크는 엄격한 이민정책을 통해 다른 선진국보다 적은 수준(전체 인구의 7.7% 수준)의 이민자를 수용하지만, 필요한 분야에서 이민자를 적절하게 활용하는 국가이다. 외국인에게 동등한 복지 혜택을 주는 다른 선진국과 달리 덴마크는 이민자의 복지혜택 등을 엄격하게 규제한다.

이민강국으로의 진입을 논할 때 그 핵심은 이민 논의의 정상화에 있는 만큼 이민정책은 이제 우리 사회에서 주요 이슈가 되어야 한다고 생각한다. 우리도 이민을 대선에서 주요 쟁점으로 논의할 정도로 중요하게 인식할 시기를 맞이했다. 극소수의 이해당사자가 참여하는 정책 시스템으로는 지속 가능한 이민 확대정책을 추진할 수도, 우리나라를 진정한 의미의 이민강국으로 만들 수도 없다. 이민에 관한 논의가 사회적으로 확대되어야만 이민을 국가 경쟁력을 강화하는 데 필요한 자산으로 인식하는 세력의 집결과 이민정책에 대한 폐쇄적인 인식의 전환이 가능해질 것이다.

참고문헌

권오규(2014),「이민, 선진국을 향한 국가발전 전략」, 다동이 정책포럼 창립 세미나 기조 발제

이규용(2005),「전문기술 외국인력 노동시장 분석」, 한국노동연구원

모종린(2013),「이민강국 - 인재전쟁 시대의 이민정책」, 한국학술정보(주)

정기선, 이선미 외(2011),「한국 이민정책의 이해」, 백산서당

최경수(2011),「외국인력 및 이민 유입의 경제적 효과」, 한국개발연구원

최홍(2010),「다문화 사회 정착과 이민정책」, CEO Information, 삼성경제연구소

Freeman, Gary and Jongryn Mo. “Japan and the Asian NICs as New Countries of Destination.” In Peter Lloyd and Lynne Williams, eds. *Trade and Migration in the Asia Pacific*. (Melbourne: Oxford University Press, 1996): 156-173.

【발제 III】

외국의 이민정책 동향과 시사점

정기선 (IOM 이민정책연구원 연구교육실장)
최서리 (IOM 이민정책연구원 부연구위원)

Ⅰ. 들어가는 글

이민정책은 누구를 어떤 방식으로 수용하여 어떤 권리를 부여하느냐의 문제로 축약될 수 있다. 정책환경이 다른 많은 이민(수용)국가들은 이민정책에 있어서 분명한 차이를 보인다. 이민이 국가형성에 중요한 역할을 해 온 전통적 이민국가와 경제적 수요에 따라 외국인력을 제한적으로 받아들여 온 국가의 이민정책 기조는 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 각국의 이민정책은 수렴하는 부분이 있고, 그 동안 이 분야를 연구해 온 학자들에 의해 주요 정책영역과 쟁점들이 정립되고 있다. 지난 십여 년 동안 이민정책 분야에서 가장 많이 논의된 부분은 유입되는 인구의 노동시장에서의 역할이다. 각국은 국내 노동시장을 보완하거나 경제를 활성화하기 위해 외국인력을 도입하기도 하고, 어떤 경로를 통해서든 국내에 거주하는 이민자들의 노동시장 참여를 촉진시키고 자신들의 능력을 최대한 발휘하도록 지원함으로써 노동시장 성과를 향상시키기 위해 노력하고 있다. 따라서 외국인력정책과 노동시장 통합정책은 서로 긴밀하게 연계된 정책분야이고, 세계 주요 수용국들은 서로의 성공과 실패를 교훈삼아 관련 법제도 및 메커니즘을 발전시켜 왔다. 본 발표문은 크게 두 가지 주제를 중점적으로 다룬다. 먼저 주요 이민(수용)국가가 어떤 방식으로 이민자를 받아들이고 이들을 인력으로 활용하고 있는 지를 살펴본다. 다음으로 현재 이들 국가에서 살아가고 있는 다양한 유형의 이민자들의 경제활동 현황을 파악하고, 선주민과 차별 없이 이주민의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 지원하는 유럽연합 등 지역, 국가, 지방정부 차원의 정책적 노력들을 살펴보고자 한다. 결론에서는 이러한 외국의 이민정책 동향이 한국에 주는 정책적 시사점을 논의하도록 한다.

Ⅱ. 주요 이민국가의 외국인력 도입정책

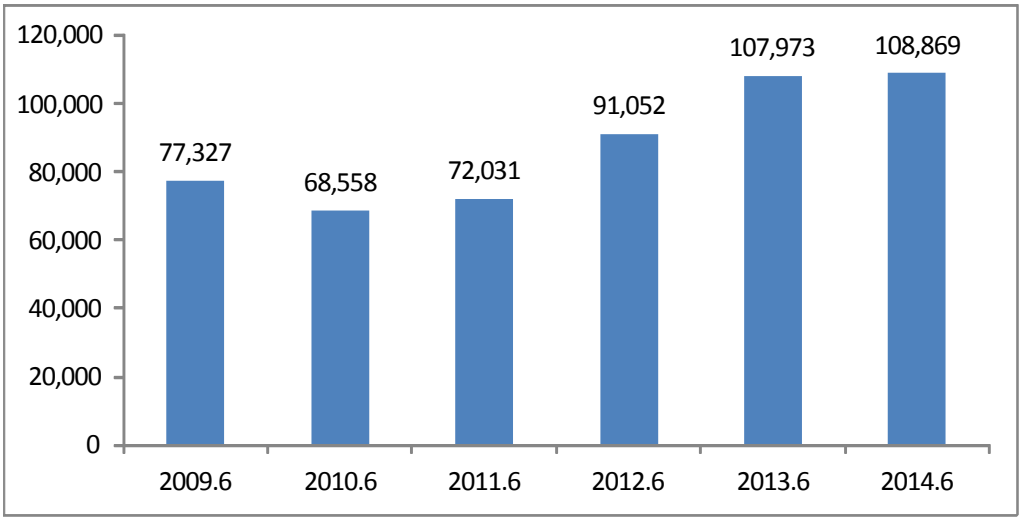
지난 반세기 동안 각국에서 영주이민제도와 기간제 외국인력 도입제도(Temporary Labor Migration Program)가 시행되면서 관련 분야를 연구하는 학자들을 중심으로 관련 법제도와 정책에 대한 평가가 지속적으로 이루어져 왔고, 이러한 전문성(연구와 분석)에 의존하여 정책입안자들은 법제도를 발전시켜 왔다. 따라서 본 절에서는 외국인력 도입정책의 최근 경향과 각국이 발전시킨 관련 정책 실행 메커니즘을 살펴보는 것을 그 목적으로 한다. 최근 주요 이민국가들은 단순기능인력보다는 기술인력 중심

으로 이민정책을 발전시켜 왔고, 단순기능인력 활용은 임시방편으로 간주하면서 한시적 체류만을 허용한다는 입장을 견지하고 있다.

1. 시장수요 반영 인력도입

캐나다와 호주와 같은 전통적 이민국가들은 생산가능인구의 확대 측면에서 오랫동안 영주이민(permanent migration)을 적극적으로 받아들여 왔다. 그리고 많은 영주이민 희망자 중 일부를 선별하기 위해 개인의 자질에 따라 이민을 허용하는 점수제(points-based system)를 실시해 왔다. 점수제는 학력, 연령, 언어능력, 직장경력 등을 기본항목으로 하고 각 항목에 대해 점수를 배정하여 취득점수를 합산한 후 정부가 정한 기준 점수 이상을 취득할 때 비자 신청자격을 부여하는 제도이다. 각 항목에 대한 가중치는 국가마다 다르고 점수배정은 노동시장 변화에 따라 변화한다. 정부가 이러한 점수배정을 결정하기 때문에, 점수제는 정부가 객관적 기준을 통해 적합한 이민자를 선발하는, 정부 선발방식이라고 할 수 있다. 과거 전통적 이민국가들에서 개인의 잠재성을 기준으로 이민자를 선발하였다면 점차 실제 노동시장에서의 기술수요를 반영하기 위해 이민정책이 변화하고 있다. 예를 들어, 호주에서는 1996년 8월 457 비자(Temporary Work/Skilled)가 도입되면서 고용계약을 맺은 기술직 외국인력의 한시적 체류를 허용하기 시작했고, 457 비자로 2년 이상 호주에서 취업활동을 한 이민자가 고용주 후원을 받을 시 영주이민비자인 186 비자(Employer Nomination Scheme) 신청자격을 부여하고 있다. 해외에서 직접 186 비자를 신청할 수도 있는데, 호주 내에서 체류자격을 변경할 때와 동일하게 호주 고용주 후원을 전제조건으로 하고 있다. 아래

[그림 1] 호주 457 비자 소지자 (2009~2014년)



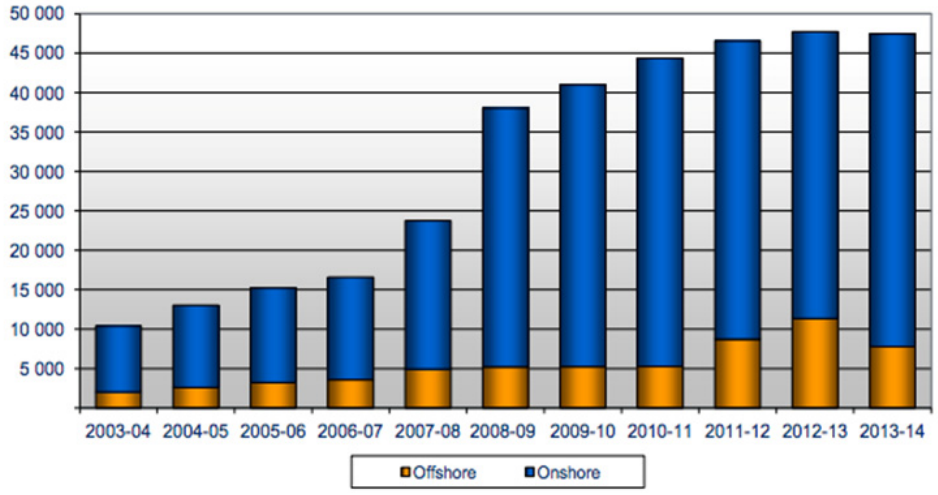
자료 : Subclass 457 Visa Holders Quarterly Pivot Table 30 June 2014

그림은 지난 6년간 457 비자 소지자의 규모와 지난 10년간 186 비자를 신규 발급받은 이민자 규모를 보여준다. <그림 2>에서 파란색 막대 부분은 해당 년도에 호주 내에서 457 비자에서 186 비자로 전환한 이민자들의 규모이고, 주황색 막대 부분은 해외에서 바로 186 비자를 신청하여 영주이민이 허용된 이민자들의 규모이다.

1990년대 중반부터 기술인력 채용을 위한 기간제 외국인력 도입제도(Temporary Labor Migration Program)가 실시되고 공급위주에서 수요위주 기술이민제도를 발전시키면서 호주 정부는 구인자와 구직자의 정보 거래비용을 낮추기 위한 방법을 모색했다. 구체적으로 인력을 필요로 하는 사업주와 일자리를 필요로 하는 외국인을 효과적으로 연결시키기 위해 기술선발(Skillselect)이라는 온라인 인력-일자리 매칭시스템을 도입했다. 호주로 이민을 희망하는 외국인이 관심표명서(Expression of Interest: EOI)를 온라인상에 제출하고 사업주가 Skillselect를 통해 외국국적 구직자 중 자신의 기술수요에 부합하는 인력을 찾을 수 있도록 한다. 관심표명서(EOI)에 올라가는 정보로는 기본적인 개인정보, 희망하는 직업, 경력, 교육, 언어능력, 호주 기술평가기관을 통한 기술평가 결과 등이다. 현재 한국의 경우, 외국인력정책이 단순기능인력에 집중되어 기술인력-일자리 매칭이 전적으로 시장에 맡겨져 있는데, 향후 외국인력정책을 개선하는 과정에서 인력과 일자리 정보 거래비용을 줄이기 위한 방안으로 호주에서 구축해 온 관련 인프라를 참고해 볼 만하다.

2004년 유럽연합(European Union: EU)의 제5차 확대와 더불어 중동부 유럽 8개국(A8) 출신자들의 자유로운 역내 이동이 허용되고, 2014년 불가리아와 루마니아 출신자들의 역내 노동시장 접근이 자유로워지면서 EU 회원국들은 이민정책에 있어서 새로운 국면을 맞이하고 있다. EU 내 주요 수용국의 비EU 회원국 출신자 대상 정책은 전반적으로 보수적인 경향을 띄고 있는데 이는 역내에서 필요한 인력의 공급이 가능

[그림 2] 호주 186 비자 발급규모



자료 : Australian Department of Immigration and Border Protection (2013)

하다는 판단 때문이다. 따라서 외교나 국제협력을 위해 양자간 협약을 체결하여 제3국(비EU 회원국)에서 외국인력을 도입하는 경우가 아니면, 현재 EU 내 주요 수용국들은 자국민과 EU 회원국[1] 국민으로 채워지지 않은 인력수요에 대해서만 제3국 출신자 도입을 허용하고 있다. EU내 노동자의 자유로운 이동을 위해 집행위원회(European Commission)와 회원국의 공공고용서비스기관들은 EURES라고 불리는 온라인 인력-일자리 매칭 네트워크[2]를 운영하고 있다. 각국의 공공인력알선기관으로 들어 온 구인, 구직 정보는 위의 네트워크를 통해 EU 전체에 공개된다.

구체적으로 EU 회원국 사례를 살펴보면, 현재 순이민 규모를 줄이겠다는 정책 목표를 세운 영국 보수당 정부는 비EU 회원국 출신자의 영국 취업에 대한 통제를 강화하고 있다. 2004년 EU가 확대될 때 독일이나 프랑스 정부는 향후 7년간 폴란드 출신자들이 허가를 받은 후 취업활동을 하도록 제재를 가한 반면, 영국 정부는 폴란드 출신자들의 자유로운 국내 취업을 허용했다. 영국 정부의 예상보다 영국 취업을 희망하는 동유럽 출신자들이 많았고 영국 내 EU 회원국 출신자들의 유입은 급격히 증가했다. 아래 그래프는 1991~2003년 사이 영국의 순이민(인구유입-인구유출)을 보여준다. 2004년 EU 회원국 출신자들의 순이민이 급격히 증가함을 확인할 수 있다. 이에 대응하여 영국 정부는 비EU 회원국 출신자의 유입규모를 통제하고 있다. 2008년부터 이들을 5개 집단으로 분류하여 각각의 집단별로 배정된 기본점수를 취득해야 체류자격을 취득할 수 있도록 점수제를 운영하고 있다.[3] 중요한 점은 영국이 유치하고자 하는 핵심인재(Tier 1)를 제외하고 영국 취업을 희망하는 모든 비EU 회원국 국민들은 후원자(고용주)가 있어야 영국 이민이 허용된다는 점이다. 그리고 기술인력(Tier 2)의 경우 도입규모에 상한선(cap)을 두어 점수제를 운영하고 있다. 단순기능인력(Tier 3)의 도입은 점수제 시행 이후 한 번도 도입된 적이 없다.

핵심인재(Tier 1)나 기술인력(Tier 2)의 경우 영국에 체류하는 중 영주권을 취득할 수 있다.[4] EU 회원국 출신자의 경우 영국에서 지속적으로 5년 동안 체류하면 자동적으로 영주권이 주어지고 비EU 회원국 출신 핵심인재나 기술인력은 영주권 신청과 심사의 과정을 거쳐야 한다. 기술인력(Tier 2)의 경우 최초 3년까지 체류허가가 부여되

---

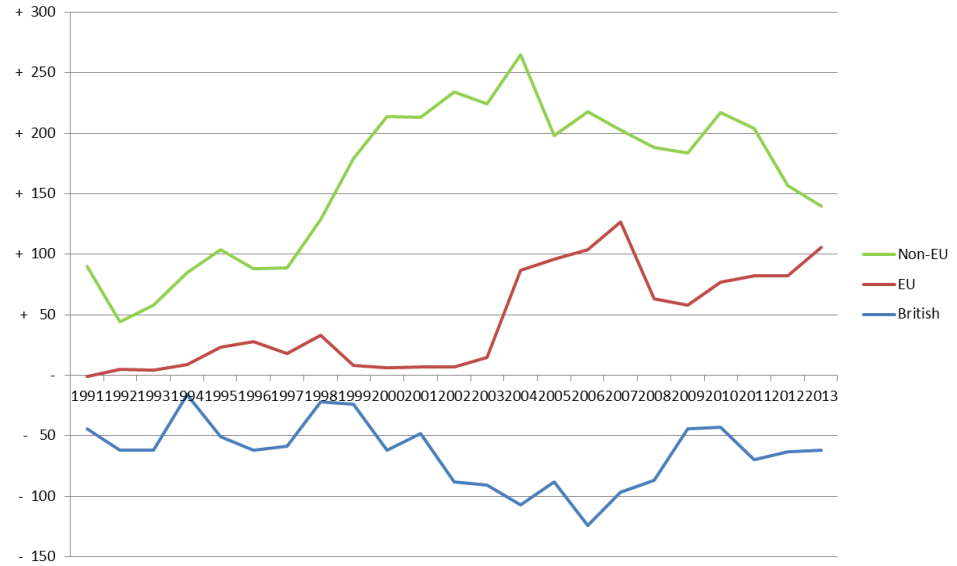
1) 정확하게는 유럽경제지역(European Economic Area) 회원국: EU 회원국, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인

2) https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=job&catId=482

3) 영국의 점수제는 영주이민을 받아들이지 않는 국가에서 기간제 외국인력 도입제도를 운영할 때 어떠한 방식으로 국가 선발방식을 결합하는지 보여주는 좋은 예이다. 2008년부터 활용된 영국의 점수제는 호주의 점수제를 참고한 제도이다. 2008년 영국의 점수제가 도입될 당시에는 비EEA 회원국 출신 핵심인재(의사, 과학자, 기업가 등)와 기술인력 도입시 해당인의 자질(attributes)과 체류자격 관련 규정 준수가능성(control factors)을 점수화하여 기준치 이상의 점수를 획득하면 영국 내 취업을 허용하였다. 현재는 좀 더 간소화된 형태의 점수제를 활용하고 있다.

4) 엄밀히 말하면 영주할 수 있는 권한이 아니라 기간에 제한을 두지 않은 체류허가(indefinite leave to remain)를 의미한다.

[그림 3] 영국 순이민 (1991~2013년)



자료 : Migration Watch UK (2014)

고 3년 연장하여 최종 6년간 체류할 수 있다. 최근 보수적인 이민정책을 펼치고 있는 영국에서는 외국인력 도입과 이들의 정주가 반드시 연계되어 있지 않다는 정책적 메시지를 전달하고 있다. 2012년 4월 개정된 이민규정에 따라, 2016년부터 기술인력(Tier 2)은 최소 £35,000 연봉을 받아야 영주권 신청이 가능해진다. 이 조건을 충족시키지 못할 경우 비EU 회원국 출신자는 본국으로 돌아가야 한다.

단순기능인력 도입의 경우, 오랫동안 외국인력 선발의 권한을 사업주에 부여하면서 사업주의 실제수요, 즉 노동시장의 수요를 반영해 인력을 도입해 왔다. 고용주 선발방식을 활용하여 단순기능 외국인력 도입시 문제점은 고용주 수요를 통제하기 어렵다는 점이다. 캐나다에서는 지난 해부터 단순기능 외국인력 활용에 대한 비판 여론이 거세졌고, 이에 대응하여 캐나다 정부는 사업체당 저임금 외국인력(low-wage positions) 비율을 2014년 30%, 2015년 20%, 2016년 10%까지 점차 줄이겠다고 발표하였다. 또한 고용주 선발방식은 고용주에게 과도한 권한을 부여하여 외국인력에 대한 인권침해 가능성을 배제할 수 없다. 고용주 선발방식을 통해 단순기능 외국인력이 취업하게 되면 정부는 후원인(고용주)과의 고용계약에 근거하여 해당 외국인력에게 체류자격을 부여하고 있다(Papademetriou and Sumption, 2011). 그렇기 때문에 외국인력은 고용주 변경(직장 이동)이 쉽지 않다. 캐나다의 계절농업노동자제도(Seasonal Agricultural Worker Program: SAWP)의 경우, 고용주의 허가가 있어야지 외국인력의 사업장 이동(고용주 변경)이 가능하다. 호주의 계절노동자제도는 일부 사업장에 한해서 외국인력의 사업장 이동이 가능하다. 미국 H-2A(농업) 비자의 경우, 만약 고용주를 변경하려면 새로운 고용주가 H-2A(농업) 외국인력 채용을 위한 전 과정을 반복해야 한다.

외국인력은 자신을 후원하는 고용주와의 고용계약에 근거하여 체류자격이 부여되기 때문에 고용주의 착취에 대응하기 어렵다는 단점이 있다(Papademetriou and Sumption, 2011). 캐나다의 SAWP 역시 이러한 비판을 받아왔다. 따라서 Papademetriou와 Sumption(2011)은 이에 대한 대응책으로 일정기간 후 고용주 선택권리를 부여하는 것을 제안했다. 기간제 외국인력 도입제도를 운영하고 있는 대부분의 국가에서 기술인력에 대해서는 고용이 유지되는 한 기술인력의 체류기간 연장을 허용하고 있고 영주권 신청자격도 부여하고 있다. 하지만 단순기능 외국인력의 경우 (스웨덴을 제외한) 유럽의 주요 수용국이나 (캐나다 일부 주를 제외한) 전통적 이민국가에서도 영주권 신청자격을 부여하지 않고 있다. 고용주의 단순기능인력 수요를 충족시키면서 단순기능 외국인력 도입에 따른 여러 가지 정치적 위험부담을 피하기 위해 각국은 다양한 방법을 활용하고 있다. 일본에서는 여전히 '기능실습'이라는 명목으로 외국인력을 활용하고 있고, 호주에서는 상당 규모의 단순인력 수요를 워킹홀리데이 프로그램(Working Holiday Maker Program: WHMP)을 통해 해소하고 있다. 1975년부터 호주와 참가국 국민들의 문화교류를 위해 시작된 호주의 2012년 계절노동자 제도가 도입되기 전까지 농업분야 인력공급을 위한 주요 프로그램이었다. 한국의 경우 단순기능 외국인력 중심으로 외국인력정책은 운영하면서 이들의 체류기간을 지속적으로 연장시켜 왔는데, 향후 한국의 정책적 결정이 외국인력 도입정책에 관한 국제적 논의에 중요한 시사점을 줄 것으로 보인다.

2. 인력 도입분야 결정

최근의 경향은 전 세계적으로 기술인력 중심으로 외국인력정책을 발전시켜 왔고, 노동시장과의 연계성을 구체적으로 실현하기 위해 인프라 구축을 더욱 강조하고 있다는 점이다. 인력수요에 따라 외국인을 영주 혹은 한시적으로 도입하는 국가에서는, 정부가 사업주의 외국인력 채용요구에 대한 적절성을 판단하고, 인력수요의 객관성을 높이기 위해 인력부족직업 리스트(Occupation Shortage List)를 작성하고 있다. 보통 기술직에 해당하는 직업만 리스트에 포함되고, 인력부족직업 리스트를 단순기능 외국인력 도입에 활용하지는 않는다. 각국마다 인력부족직업 리스트를 작성하는 기관은 다르다. 하지만 공통적으로 현재 인력 부족을 판단하기 위해 리스트는 주기적으로 업데이트되고 있다.

먼저 영국에서는 비EEA 회원국 출신 기술인력 도입시 활용하기 위해 인력부족직업 리스트를 작성하고 있다. 정부로부터 독립된 조직인, 5명의 경제학자로 구성된 이민자문위원회(Migration Advisory Committee: MAC)가 최소 2년에 한 번씩 신규 인력부족직업 리스트를 발표한다. 노동시장의 변화에 좀 더 유동적으로 대응하기 위해 6개

월에 한 번씩 부분적으로 리스트를 업데이트하고 있다. 영국 인력부족직업 리스트에 포함된 직업은 표준직업분류(Standard Occupation Classification Codes) NQF6+ 정도(학사수준)의 기술수준이 요구되는 직업이다. 영국에서는 정량적 방식(실태조사 결과)과 정성적 방식(협의)을 활용하고 있다. 정량적 상의하달(top-down) 방식은 12개의 노동시장 지표를 활용해 인력부족직업을 찾아내는 방식이고, 정성적 하의상달(bottom-up) 방식은 사업주, 노동조합 등과의 논의를 통해서 인력부족직업을 찾아내는 방식이다.

2013년 영국 인력부족직업 리스트는 표준직업분류(Standard Occupation Classification Codes: SOC) 2010 사용하여 작성하였다. 영국의 직업은 세분류(4자리)에 따르면 총 369개의 직업으로 분류된다. 앞서 언급했듯이 기술직만이 인력부족직업 리스트에 포함되는데, 전체 369개 직업 중 아래의 세 가지 조건 중 두 가지 이상을 만족시키면 기술직에 해당된다. 첫째, 중위 시간당 임금이 £14.75[5] 이상이어야 한다. 둘째, 해당 직업 근로자의 36.4%가 학사수준(NQF6+)의 교육수준을 갖추고 있어야 한다. 셋째, SOC의 기술수준 4에 해당해야 한다. 이러한 평가를 통과한 직업은 총 97개이다. 영국의 경험에 따르면, 상의하달 방식보다는 하의상달 방식이 인력부족직업 리스트를 작성하는데 결정적인 역할을 한다. 두 가지 방식을 활용해 인력부족직업으로 조사되어도 이민자문위원회가 항상 동 직업을 리스트에 포함시키지는 않는다(Martin and Ruhs, 2013). 예를 들어, 정부가 예산을 투입하지 않아서 인력부족이 발생하는 분야에 대해서 외국인력 도입을 통한 저임금 고착화를 방지하기 위해 동 분야에서 고임금 직업만 인력부족직업 리스트에 포함시킨다. MAC은 사업주들이 내국인을 훈련하거나 근로조건을 개선하려는 노력을 하는지, 노동집약적 업무가 해외로 이전되거나 자동화될 수 있는지, 외국인력 고용이 혁신, 국가경쟁력, 공공서비스의 질에 긍정적인 영향을 미치는지도 고려하여 인력부족직업 리스트를 작성한다.

독일에서는 인력부족직업 리스트를 6개월마다 업데이트하고 있다. 영국과 비교해 인력부족직업 리스트가 자주 발표(업데이트)되지만 리스트에 포함된 직업이 크게 바뀌지는 않는다. 지방자치제가 발달되어 있는 독일의 경우, 지역에 있는 노동사무소에서 인력수급에 대한 조사를 실시하고, 연방고용노동청이 지역 단위에서 인력이 부족하다고 판단된 직업을 취합하여 포지티브 리스트(Positive List)라고 불리는 전국의 인력부족직업 리스트를 작성한다.

현재 호주에서는 일반적인 기술이민(General Skilled Migration) 신청시 인력부족직업에 취업제의(occupation in demand/job offer)를 받은 외국인력에 대해서는 가산점을 부여하고 있다. 이를 위해 인력부족직업 리스트(Migrant Occupation in Demand List: MODL)를 작성하고 있다. 호주에서는 정기적으로 기술(인력)부족 조사를 실시하고 있는데 최근 기술직 구인공고를 낸 약 9,000개의 사업주를 대상으로 이루어진 조

5) 연봉으로 환산했을 때 £31,241이다.

사가 대표적이다. 주요 신문, 취업사이트, 전문가협회를 포함한 다양한 출처를 통해 이들 9,000여개 사업주를 찾아낸다. 동 조사는 공석 발생 수, 공석이 채워졌는지 여부, 공석에 신청한 구직자 수, 유효한 (실제로 자격을 갖춘) 신청자 수를 조사한다. 호주 정부는 인력부족 외에 공석이 채워지지 않는 이유가 다양하다는 것을 인지하고 있다. 위와 같은 작업을 토대로 호주 정부는 모든 직업을 ① 인력부족직업, ② 인력채용에 어려움이 있는 직업, ③ 인력이 부족하지 않은 직업으로 구분한다. 이에 대한 평가는 주요 경제단체, 노동조합, 전문가협회와의 협의를 통해 이루어진다. 그리고 공동체와 협의할 수 있는 절차가 존재한다.

뉴질랜드 정부는 두 개 인력부족직업 리스트를 발표하고 있다. 장기 인력부족직업 리스트(Long term skill shortage list)는 뉴질랜드에서뿐만 아니라 전 세계적으로 지속적으로 인력이 부족한 직업 리스트를 의미한다. 특정 직업이 장기 인력부족직업 리스트에 포함되기 위해서는 뉴질랜드 전 지역에서 인력부족이 인정되어야 한다. 또한 주당 40시간 기준, 최소 기본급이 NZ$45,000원 이상이어야 한다. 긴급 인력부족직업 리스트(Immediate Skill Shortage List: ISSL)는 뉴질랜드에 즉각적으로 필요한 기술인력 리스트이다. 특정 직업이 긴급 인력부족직업 리스트에 포함되기 위해서는 뉴질랜드 내 하나 이상의 지역(주)에서 명백한 인력부족이 있어야 한다. 긴급 인력부족직업 리스트는 6개월마다 업데이트된다. 전자에 속한 일자리에 취업하는 외국인은 취업비자로 뉴질랜드에 입국한 후 2년 내 거주권을 신청할 자격이 주어진다. 반면, 후자에 속한 일자리에 취업하는 외국인은 한시적 체류만이 허용된다. 인력부족직업 리스트는 사용주단체, 노동조합, 훈련·교육기관 등 다양한 이해관계자들로부터 수집한 자료를 통해 만들어진다. 뉴질랜드 정부는 취업을 희망하는 외국인을 위해서 웹사이트에 인력부족직업 리스트를 공개하고 있다. 이 리스트에는 각각의 직업에 요구되는 기술수준이나 자격요건이 설명되어 있다. 4개 국가 사례는 인력부족직업 리스트 작성시, 노동시장 지표에 관한 분석뿐만 아니라 다양한 이해관계자와의 협의가 전제되어야 함을 보여준다.

인력부족직업 리스트에 속한 일자리 경험이 있는 외국인력이 수용국에서 취업하기 위해서는 해외에서 받은 교육·훈련에 대한 자격검증이 필요하다. 한시적 및 영주이민을 받아들이는 국가 중에서 이러한 자격검증을 정부가 직접 하는 국가도 있고, 민간이 하는 대신 정부가 정보제공의 역할을 하는 국가가 있다. 예를 들어, 뉴질랜드에서는 국가자격관리청(New Zealand Qualifications Authority)에서 해외 기술인력의 자격을 심사 및 승인하고 있다. 오랫동안 해외에서 기술인력을 도입해 온 호주에서도 외국인력의 기술과 자격을 검증하기 위한 체계가 정립되어 있다. 호주 정부는 호주자격인증정보(Australian Skills Recognition Information) 웹사이트를 운영하면서 직업별로 자격인증 관련 각종 정보를 제공하고 있다. 호주에서는 각각의 직업마다 기술평가기관

(Assessing Authority)이 정해져 있고, 호주로 영주이민을 희망하거나 호주에서 취업을 희망하는 외국인은 이러한 기술평기기관에 접촉하여야 한다. 앞서 언급한 웹사이트에 기술평가기관 리스트와 이들의 웹사이트 URL이 링크되어 있다. 기술평가기관마다 평가절차와 스케줄, 평가비용이 상이하다. 호주 영주이민 혹은 취업희망자는 기술선발(Skillselect)라는 온라인 인력-일자리 매칭시스템에 관심표명서(Expression of Interest)를 등록해야 하는데, 관심표명서 등록시 기술평가기관의 기술평가 확인서를 첨부해야 한다. 독일 정부 역시 자격인증 관련하여 웹사이트(Recognition in Germany)[6]를 운영하고 있다. 동 웹사이트는 해외전문자격 인증에 관한 법적기준과 절차에 관한 최신 정보를 제공한다. 독일에서는 연방정부보다는 주정부가 자격인증 절차에 대한 책임을 지고 있기 때문에, 각 주별로 어떤 기관이 자격인증을 담당하는지는 차이가 있다.[7]

현재 한국은 단순기능 외국인력 중심으로 외국인력 도입정책을 운영하기 때문에 기술인력 도입에 관한 인프라를 구축하지 못한 상황이다. 향후 국내에서도 다양한 기술수준의 인력수요가 발생할 가능성이 있다. 해외의 사례는 한국이 이러한 단순기능인력 도입제도에서 벗어나 다양한 기술수준의 외국인력을 도입할 수 있는 법제도를 발전시키고 인력부족직업 리스트 등 관련 인프라 구축에 대한 정책적 관심이 필요함을 보여준다.

3. 국내 노동시장 보호

모든 이민(수용)국이 인력부족직업 리스트를 작성하는 것은 아니고, 인력부족직업 리스트에 속하지 않지만 사업주가 내국인 구인의 어려움을 호소하는 경우가 발생하기도 한다. 또한 인력부족직업 리스트를 작성하는 국가에서도 단순기능인력을 리스트에 포함시키기 않기 때문에, 단순기능 외국인력에 대한 사업주의 외국인력 수요가 적절한지 정부가 판단해야 하는 상황에 놓이게 된다. 그 동안 연구결과는 사업주들이 같은 조건이면 내국인보다는 불안한 사회적 지위로 인해 유연한 노동력으로 활용되는 외국인을 선호함을 보여준다.[8] 이러한 이유로 사업주의 인력부족 주장은 단지 저렴하고 착취 가능한 노동력을 활용하려는 주장에 지나지 않는다는 비판을 받기도 한다. 따라

6) http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/index.php

7) 해외 기술인력 도입의 필요성을 인식한 독일 정부는 해외에서 취득한 자격의 검증과 인증체계를 개선하기 위해 2012년 4월 자격인증법(Recognition Act)을 제정하였다.

8) 2014년 7월 이민자문위원회(Migration Advisory Committee)가 발표한 보고서에 따르면 2004년 유럽연합(EU)의 확대와 함께 영국 정부는 동유럽 출신자들의 영국 내 자유로운 취업을 허용했는데, 이로 인한 중요한 변화 중 하나는 일부 고용주들이 영국인보다 이주자를 선호하게 되었다는 것이다. 고용주의 입장에서 이주자들은 영국인보다 객관적인 조건이 나을 뿐만 아니라 소프트스킬을 갖추었고, 언제든 근로가 가능하고, 한 장소에 얽매이지 않는다는 장점을 가진다고 한다.

서 외국인력에 대한 수요를 조절하고 '국내 노동시장을 보호'하기 위해 각국 정부는 외국인력의 채용이 국내 내국인력과 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 것을 확인하는 절차를 만들어 시행하고 있다. 외국인력 도입은 기본적으로 국내 사업주들의 이해가 많이 반영된 정책인데, 국내 노동시장 보호는 노동자의 이해를 반영하기 위함이라고 할 수 있다. 많은 국가들에서는 보통 외국인 채용 전 내국인 구인노력을 하도록 하면서 국내 노동시장 보호 원칙을 실현하고 있다. 구인기간은 국가마다 다른데 사업주에게 최소 1달의 구인노력을 요구하고 있다. 영국의 경우, 과거 2주 동안 구인공고를 해야 했다면 현재는 28일 동안 구인공고를 해야 한다. 캐나다에서 4주 동안, 아일랜드에서는 8주 동안 내국인 구인노력을 해야 한다. 구인기간이 길다고 무조건 국내 노동시장 보호가 잘 이루어졌다고 판단할 수 없는데, 실질적으로 구인노력 방식이 비효율적이면 구인기간을 길게 하는 것, 혹은 내국인 구인의무 자체가 오히려 불필요한 행정절차가 될 수가 있다.

노동시장 보호를 위해 각국이 사용하는 방식은 여러 가지가 있다. 첫 번째는 미국 H-1B 비자 발급시 실시하는 방법으로 외국인에게 내국인과 동일한 근로조건을 제공해 주면서 내국인 노동시장을 보호하는 방식이다. H-1B 비자는 최소 학사 정도의 교육수준이 요구되는 일자리에 취업하는 외국인력에게 발급되는 비자로 대부분 IT분야에 취업하는 외국인력에게 H-1B 비자가 발급되고 있다. 외국인력을 채용하기 위한 사업주는 노동부(Department of Labor)에 외국인력 채용신청(Labor Condition Application)을 해야 한다. 외국인력 채용신청시 사업주는 다음 4가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 사업주는 최소한 지역 적정임금(prevailing wage)이나 실제임금 중 높은 임금을 지급해야 한다. 적정임금은 노동부 산하 적정임금센터(National Prevailing Wage Center) 웹사이트에서 확인할 수 있다. 노동부는 일자리 제의(job offer)의 성격, 취업분야, 업무 내용을 바탕으로 해당 직업의 적정임금(prevailing wage)을 결정하는데, 적정임금은 초임(entry-level wage)에서부터 경력직 임금까지를 4가지 정도로 구분하고 있다. 둘째, 외국인력에게 내국인력과 동일한 수준의 혜택을 제공해야 한다. 셋째, 외국인력의 고용이 유사한 상황에 놓인 내국인력의 근로조건에 부정적인 영향을 미쳐서는 안 되고, 해당 직장 해당 직업에서 파업이나 공장폐쇄, 작업 중단 등이 있어서는 안 된다. 넷째, 노동조합이나 내국인 근로자에게 해당 직장 해당 직위에 외국인력 고용에 대해서 알려야 한다. 사업주는 외국인력을 채용하기 전에 내국인 구인노력을 할 필요가 없고, 해당 외국인을 고용함으로써 내국인 임금이나 근로조건을 침해하지 않을 것임을 서약하기만 하면 된다. 외국인력이 입국한 후에 모니터링이나 확인이 이루어지는데, H-1B 비자 소지자는 자신의 고용주에 대해 불만을 제기하기 어렵기 때문에 실질적으로 외국인력의 근로조건에 대해 확인 작업이 들어가는 경우가 드물다(Ruhs, 2014). 또한 보통 적정임금은 시장가격보다 낮은 수준 혹은 초임 정도의 수준으로 책

정되는 문제점이 있다. 결국 미국의 H-1B 프로그램은 국내 노동시장이나 내국인 권리를 보호하는데 있어서는 상대적으로 약하고 비효율적인 수단을 갖고 있다.

두 번째는 영국에서 실시하는 방법으로 사업주가 내국인 구인노력을 했다고 정부에 보고·서약하면 정부가 이를 근거로 외국인력 고용을 허용해 주는 형태이다. 영국 정부는 영국 내에서 채울 수 없는 기술인력(Tier 2)에 대해서만 국내 취업을 허용하고 있다. 앞서 설명했듯이 인력부족직업 리스트에 속한 직업이 아닌 경우, 노동시장 테스트 절차를 거친 후 외국인력을 채용할 수 있다. 영국에서는 사업주가 공공기관인 잡센터 플러스(JobCentre Plus)와 또 다른 수단을 이용하여 구인공고를 내야 한다. 영국 정부는 그 동안 지속적으로 내국인 구인노력 방식을 수정해 왔다. 2009년 노동당 정부는 공공기관을 통해서 내국인 구인노력을 하도록 했지만, 사업주들이 잡센터 플러스를 통해서 좋은 인력을 선발하기 어렵다고 주장하면서 2012년부터는 일부 일자리에 대해서 공공기관이 아닌 다른 방식으로 내국인 구인노력을 하는 것을 허용하게 되었다. 구체적으로 7만 파운드 이상, 15만 파운드 이하 임금을 지급받는 비EU 회원국 출신자나 박사학위가 필요한 직업의 경우 잡센터 플러스를 통해 구인노력을 하지 않아도 된다. 또한 현재 15만 파운드 이상 임금을 지급하는 일자리의 경우 내국인 구인노력을 할 필요가 없다. 하지만 영국의 국내 노동시장 보호방식은 정부가 외국인력이 도입되기 전 고용주가 제출한 정보에 대한 사실 확인을 하는 경우가 드물고, 정부가 집행 결과를 공개적으로 발표하지 않는다는 것이 문제점으로 지적된다(Ruhs, 2014).

세 번째는 독일에서 실시하는 방법으로 공공기관이 고용주의 내국인 구인노력을 확인한 후 외국인력 고용을 허용해 주는 형태이다. 두 번째 방식에 비해 세 번째 방식이 국내 노동시장 보호를 제대로 실현하기 위한 방식지만 후자 역시 실질적인 한계를 내재한다. 아일랜드에서는 사업주가 고용과 훈련을 담당하는 공공기관을 통해 내국인 구인노력을 해야 한다. 공공기관은 내국인 알선을 지원하고 8주간의 내국인 구인노력 기간 후에도 적합한 인력을 찾을 수 없다면 사업주에게 확인서를 발급한다. 독일에서 사업주가 외국인력을 고용하기 위해서는 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit; Federal Employment Agency)소속 중앙취업알선사무소(Zentrale Auslands-und Fachvermittlung: ZAV; International Placement Services)의 '허가(consent)'가 있어야 한다.[9] 사업주는 EU회원국 출신자를 채용할 수 없는 경우에만 비EU회원국 출신자를 고용할 수 있다. 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위해 비EU회원국 출신 외국인력의 근로조건을 사후적으로도 확인을 하고 있는데, 비EU회원국 출신자가 독일인에 비해 불리한 근로조건에서 근로 중인 것이 발견되면 연방고용청의

9) 인력부족직업 리스트에 속한 일자리에 취업하는 경우, 정부간 협정을 체결한 분야에서는 연방고용청의 허가가 면제된다. 블루카드 소지자(최소 임금 조건을 충족시키거나 연속적으로 독일에 3년 이상 거주하거나, 2년 이상 의무보험을 납부한 자), 기업의 경영진, 주재원, 연구팀의 일원, 독일대학 졸업자와 외국에 소재한 독일 학교를 졸업한 자를 채용하려는 사업주 역시 연방고용청 허가가 면제된다.

허가는 취소된다. 하지만 외국인력 채용을 희망하는 고용주에게 내국인 취업을 강요하기에는 어려움이 있다. 이 경우, 공공기관의 인증을 받아야 하는 노동시장테스트 방식은 사실상 불필요한 요식절차가 될 소지가 크다. 세 번째 방식을 실시하는 대부분의 국가에서 외국인력 채용희망 사업주에게 내국인 구인노력만을 요구하는데 반해, 캐나다에서는 이에 더하여 외국인력 채용신청서(Labour Market Impact Assessment: LMIA)에 외국인 고용이 국내 경제 혹은 노동시장에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서도 기술하도록 하고 있다. 즉, 정부가 광범위한 정보를 토대로 외국인력 고용허가를 발급하고 있는 것이다. 또한 사업주가 외국인력 채용을 염두에 두고 사업계획을 수립해서는 안 되고, 내국인 채용시까지 한시적으로만 외국인력을 활용해야 한다는 것을 명시하고 있다.

국내 노동시장 보호장치가 단순히 불필요한 행정절차로 비판받지 않기 위해서는 그것이 실제로 작동할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다. 구체적으로 사업주가 어떤 방식을 통해 구인노력을 하고 구인공고에 어떤 내용을 포함시켜야 하는지를 정부가 규제할 필요가 있다. 특히 저임금 노동력 활용을 위해 외국인력을 채용하려는 사업주의 수요는 항상 있기 때문에, 정부는 합리적인 방식으로 단순기능 외국인력에 대한 수요를 통제할 필요가 있다. 한국 정부가 우선적으로 시도해 볼 수 있는 방안은 구인공고시 임금에 대한 규제를 하는 것이다.

4. 외국인력 배분

외국인력 도입규모를 발표하는 국가들에서는 한정된 인원을 누구에게 우선적으로 배분하느냐가 중요한 정책이슈가 된다. 직종별이나 사업장별로 이러한 배분을 하는 것은 외국인력 고용의 혜택을 특정 집단이 독식하는 것을 방지하기 위함으로 보인다. 예를 들어, 호주에서는 2014/15 회계연도에 190,000명의 이민자를 도입할 계획을 발표했는데, 그 중에서 고용주 후원 이민자, 일반 기술이민자, 비즈니스 이민자를 포함하여 기술이민자의 경우 계획규모는 128,550명이다. 한 분야나 일부 사업장에 외국인력이 집중되는 것을 방지하기 위해서 호주에서는 직종별 최대 도입할 수 있는 외국인력 규모를 제한(Occupation Ceiling)하고 있다. 호주의 사례는 지역간 외국인력 배분에 있어서도 좋은 예가 될 수 있다. 호주에서는 지방정부가 호주 취업을 희망하는 외국인을 후원함으로써 지역에 필요한 기술인력을 선발할 수 있도록 하고 있다. 앞서 언급했듯이 기술이민제도를 효율적으로 운영하기 위해 기술선발(Skillselect)이라는 온라인 서비스를 실시하고 있는데, 호주로 이민을 희망하는 외국인은 관심표명서(Expression of Interest: EOI)를 온라인상에 제출하게 된다. 이 때 자신이 거주를 희망하는 지방(대도시와 수도권 제외)을 선택할 수 있는데, 주정부는 Skillselect를 이용해

해당 지역에 취업을 희망하는 구직자를 연방정부에 추천할 수 있다. 이렇게 주정부 추천을 받은 489 비자 소지 이민자(Skilled Regional visa, subclass 489)는 최장 4년간 호주에서 취업활동을 할 수 있다. 또한 지방후원자 이주프로그램(Regional Sponsored Migration Scheme, Subclass 187)은 지방 사업주의 후원을 받은 외국인력에게 영주이민을 허가하는 제도이다. 186 비자와 마찬가지로 호주 내에서 457 비자로 2년 동안 근무한 외국인력도 신청이 가능하다.

Ⅲ. 주요 이민국가의 이민자 노동시장통합 현황과 정책

앞에서의 논의가 주요 이민(수용)국가가 어떤 방식으로 이민자를 받아들이고 이들을 인력으로 활용하고 있는 지에 초점을 두었다면 여기서는 현재 이들 국가에서 살아가고 있는 다양한 유형의 이민자들의 경제활동 현황을 파악하고, 선주민과 차별 없이 이주민의 능력이 최대한 발휘될 수 있도록 지원하는 유럽연합 등 지역, 국가, 지방정부 차원의 정책적 노력들을 살펴보고자 한다.

우선적으로 주요 이민 수용국가들이 회원국으로 있는 OECD와 유럽연합 차원에서 이민자들의 (노동시장)통합 현황을 파악하기 위한 진단도구를 개발하기 위한 노력을 수년간 계속해왔는데, 그 결실로서 얻게 된 이민자통합지표를 알아볼 것이며, 이 지표를 활용한 주요 이민국가의 이민자 경제활동성과(노동시장성과)를 살펴볼 것이며, 이러한 진단결과 드러난 이민자들의 노동시장 통합에 장애요소들을 해결하기 위한 정책적 노력들을 소개하고자 한다.

1. 이민자 노동시장 통합 진단 도구로서 통합지표 및 지수 개발

이민자가 이주한 사회(수용국)에서 선주민과 대등한 권리와 의무를 지는 건실한 구성원으로서 자리매김을 하는데 가장 기초가 되면서도 핵심적인 영역이 경제생활일 것이다. 경제활동은 모든 사람의 의·식·주를 마련하는 근간이 되며, 경제활동에서의 성취를 통하여 사회적 지위 역시 결정되는 측면이 크기 때문에 이민자의 경제활동을 통한 노동시장통합은 이민자의 사회통합을 논할 때 핵심정책영역으로 항상 대두된다. 이민자가 가지고 있는 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 경제활동의 기회가 충분히 제공될 때, 국제이주의 긍정적 효과가 이주민 개인과 가족에게 뿐 아니라 수용국 사회, 나아가서는 송출국 사회, 결국 전 지구적 공동발전에까지 영향을 미치게 된다. 바로 이러한 점 때문에 OECD, IOM 등 여러 국제기구 뿐 아니라 유럽연합 차원에서도 이민자

의 통합문제를 중요한 어젠다로 다루고 있다.

2000년대 들어서면서 미국의 9.11사건, 프랑스, 영국, 스페인 등 유럽의 주요 이민자 수용국가에서 일어난 이민자들에 의한 사회적 소요 사건들은 개별 국가는 물론 유럽연합 차원에서도 이민자 통합을 위해 공동의 노력이 필요함을 느끼게 만들었다. 특히 수용국에서 태어나고 자란 이민자 2,3세대들이 겪는 통합의 어려움은 이민자 개인의 능력과 무관하게 '이민자'라는 사실만으로 선주민과 다르게 처우 받기 때문에 나타난 결과로 받아들여지면서(OECD, 2012b; Bijl and Verweij, 2012), 이들의 통합현황을 정확하게 파악하고, 문제점을 찾아내어 정책적 대안을 개발하고, 지속적으로 모니터링할 필요성이 과거 어느 때보다 높아졌다.

유럽연합은 2004년 이민자통합정책의 공동기본원칙(Commom Basic Principles: CBP)을 수립하였다. 이 공동기본원칙(CBP)에서 '통합(integration)'은 이주민과 선주민이 함께 노력하는 쌍방향적 과정으로 보고 있으며(CBP1), 제3원칙(CBP3)에서는 '고용(employment)'이 통합과정의 주요 부분으로서, (고용을 통한) 이민자의 참여와 수용국에 기여, 그리고 이러한 기여를 드러나게 만드는 것에 핵심임을 강조한다. 2005년부터는 European Commission이 CBP 실행을 위한 공동통합어젠다(the common agenda for integration)를 설정하고[10], 통합을 촉진하기 위한 유럽연합 차원에서의 메카니즘과 방안들을 계획하고, 통합주체(integration actors)간 교류를 활성화해오고 있다. 구체적으로, 유럽연합 차원에서 European Web Site on Integration(EWSI)구축, European Integration Forum 개최, 제3국출신이민자 통합을 위한 유럽기금 조성, National Contact Point on Integration 지정, 장관급 회의 개최, Handbooks on Integration, European Integration Modules 출판, 통합지표개발 등 다각적인 노력을 기울이고 있다[11].

유럽연합은 영내 이민자 통합 증진을 위해서 통합정책에 대한 객관적이면서도 정확한 평가와 모니터링이 중요하다고 보았으며, 이를 원활하게 하고자 유럽연합 차원에서의 이민자통합지표를 개발할 필요가 있다고 보았다. CBP의 실행과 Europe 2020 성장전략(Europe 2020 Strategy for growth)의 5대 목표-고용, 교육, 사회적수용(social inclusion), 기후와 에너지-의 성공적인 실현을 위해 2009년 스웨덴 Malmö회의에서는 통합정책 결과의 모니터링에 중요한 통합정책 영역과 핵심지표를 선별하였으며(Stockholm Programme), 2010년 Zaragoza에서 열린 유럽연합 장관급회의(Zaragora Declaration)에서 EU 이민자 통합지표(일명 Zaragoza 지표)가 발표되었다(Huddleston, Niessen, and Tjaden, 2013). 유럽연합 이민자통합지표(Zaragora지표)의 4대 정책영역은 고용, 교육, 사회적수용(social inclusion), 적극적 시민권(active citizenship)이며,

10) http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm 참조 (접근일: 2014.9.24.)
11) http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integon.cfmrati 참조 (접근일: 2014.9.23.)

이 가운데 적극적 시민권을 핵심통합지표에 포함시킬 지에 대해서는 아직 통일된 의견에 도달하지 못했다(Bijl and Verweij, 2012: 14). 2011년에는 Eurostat이 주도하여 통합정책 평가의 관점에서 회원국들의 국내적 상황, 다양한 이민자집단, 이민정책과 통합정책 및 지표 계산을 위해 필요한 데이터의 활용가능성과 질 등을 종합적으로 고려하여 Zaragoza지표의 타당성을 분석하는 pilot study를 실시하여 지표의 적절성을 확인하였다(Eurostat, 2011). 최근까지도 Zaragoza 지표를 개선하기 위한 노력은 지속되고 있으며, 그 과정에서 추가해야할 정책영역과 영역별 지표들이 제안되기도 한다(Huddleston, Niessen and Tjaden, 2013)[12].

<표 1>에서 보듯이, 유럽연합 이민자통합지표(Zaragoza지표)의 정책영역 중 '고용', 즉 이민자 노동시장통합수준을 평가하는 핵심지표로 고용율 (employment rate), 실업율(unemployment rate), 활동율(activity rate)[13]이 2010년에 선정되었으며, 추후 이민자 고용의 질을 가늠해볼 수 있는 자격초과(over-qualification), 임시직 또는 파트타임고용, 공공부문고용 등이 추가지표로 제안되었다. 또한 고용의 유형을 파악할 수

<표 1> 유럽연합이민자통합지표(Zaragoza지표)

정책영역	Zaragoza 선언 (2010)	Pilot study (2011)[1]	추가제안 (2013)[2]
고용 (employment)	**고용율, 실업율, 활동율 (activity rate)**	**자영업, 자격초과 (over-qualification)**	**공공부문 고용, 임시직고용, 파트타임고용, 장기간 실업, 해외학위인정율, 유학생유치**
교육 (education)	최종 교육수준, 15세 중 읽기·수학·과학에서 저성취자 비율, 30-34세 대졸 비율, 교육과 훈련 조기탈락자 비율	언어능력	유아교육과 보육, 평생교육참여, 교육·고용·훈련미참여자, Resilient Student, 저학력평가 학교 집중도
사회통합 (social inclusion)	중위순소득, 빈곤위험율, 양호/나쁜 건강상태인지율, 재산소유자비율		아동빈곤, 의료보호미충족, 기대수명, 건강햇수, 주택비용부담, 주거과밀, 근로빈곤, 만성빈곤
적극적 시민권 (active citizenship)	국적취득율, 장기체류허가소지율, 선출직중 이민자비율	voter turnout	자발적 조직참여, 노조가입, 정당당원, 정치활동

주: 1) Eurostat (2011)
2) Huddleston, Niessen and Tjaden (2013)

12) Zaragoza 지표에 추가될 필요가 있는 것으로 제안된 정책영역(예: Welcoming Society)과 영역별 지표는 Huddleston et al. (2013)을 참고할 것.

13) 활동율(activity rate)은 경제활동참여율과 유사한 개념이다. 그런데 선주민에 비해 이주민 집단의 연령대가 상대적으로 젊은 층이 많기 때문에 연령분포 차이에 따른 활동율 차이를 통제하기 위해 연령대를 20~64세 또는 25~54세 등으로 한정짓는다(Huddleston et al., 2013: 26).

있는 지표로 자영업도 추가지표로 제안되었다.

1999년 Tampere 선언 이래로 유럽연합 차원의 이민자통합 논의에서 비EU권 출신(제3국출신) 이민자들은 중요한 정책대상으로 논의되고 있으며, 이들의 역량이 노동시장에서 충분히 발휘될 수 있도록 신규입국자에 대한 언어지원, 비EU권에서 취득한 학위나 기능·기술 자격증 인증과 직업훈련 등 다양한 통합정책들이 개발되고, 우수정책들을 서로 벤치마킹 할 수 있도록 환경을 조성하는데 유럽연합 차원에서 큰 노력을 기울여오고 있다(EC, 2011a and 2011b).

다른 한편, 최근 OECD 회원국들의 정책의제 가운데 이민자와 그들 자녀의 통합이 경제적인 관점에서 뿐 아니라 사회적으로도 중요한 위치를 갖게 되면서, OECD 회원국 간 이민자 통합수준을 서로 비교하면서 벤치마킹할 필요성이 커졌다(OECD, 2012b). 또한 이민자 2,3세대가 대규모로 노동시장에 합류하게 되면서, 이들의 경제적, 사회적 통합에 대한 심층 연구에 대한 필요성도 한층 커졌다. 이러한 수요를 반영하여 OECD에서는 2007년부터 주요 회원국들의 이민자 노동시장통합에 대한 일련의 심층분석을 시도하였으며(OECD, 2007; OECD, 2008; OECD, 2012a), 2012년에는 이민자통합의 주요 측면들을 반영하는 OECD이민자통합지표(OECD Indicators of immigrant integration)를 구성하여, 데이터가 허용하는 범위에서 회원국들 간 비교분석한 보고서를 발간하였다(OECD, 2012b). OECD이민자통합지표는 <표 2>와 같다. 고용현황(고용율, 실업율)과 고용의 질(임시직, 파트타임, 자격초과, 자영업, 공공부문 고용) 등 노동시장통합을 반영하는 지표들은 OECD지표와 유럽연합지표가 상당히 중복됨을 알 수 있다.

Zaragora지표와 OECD이민자통합지표가 “이민자의 통합현황”을 평가하기 위한 지표라면, 이민자 통합에 대한 정부의 헌신정도를 보여주는 “법제도 및 정책”을 평가하는 도구로서 이민자통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)가 있다[14]. MIPEX는 2004년부터 유럽연합의 통합기금 등의 지원으로 Migration Policy Group과 British Council가 주축이 되어 개발해왔으며, 현재 MIPEX III (2011)이 나왔으며, 유럽연합 27개 회원국과 미국, 캐나다, 호주, 일본, 한국 등 10개 국가가 참여하고 있다. MIPEX는 이민자들이 고용과 교육기회에 내국인과 동등하게 접근할 수 있고, 안정된 가족생활을 하면서 적극적인 시민으로서 차별 없이 살아감으로써 수용국에 기여할 수 있도록 국가가 얼마나 법적, 제도적 환경을 잘 조성하고 있는 지를 보여주는 지수이다. MIPEX III에는 이민자통합관련 7개 정책영역(노동시장접근성, 가족재결합, 장기거주, 정치참여, 국적취득가능성, 차별시정, 교육)에 148개 하위지표들이 포함되어 있다. 이민자의 노동시장통합에 영향을 주는 통합정책을 평가하는 지표들은 <표 3>에서 보는 바와 같다.

14) http://www.mipex.eu/ 참조

<표 2> OECD 이민자통합지표

정책영역	주요 지표
1. 가구소득 (Household income)	가구소득, 빈곤율, 아동빈곤율
2. 주택 (Housing)	주택소유율, 무상/정부지원임대, 주거상태(과밀거주/열악한정도), 주거비과부담율
3. 건강지위와 의료접근성 (Health status and access to health care)	건강상태인지, 필요의료서비스 미충족
4. 이민자의 국내출생자녀의 교육수준	프리스쿨교육, 15세 읽기능력, 교육수준
5. 노동시장성과(labour market outcomes)	**고용율, 이민자자녀[1]의 고용율, 실업율, 이민자자녀의 실업율과 NEET율[2],**
6. 직업특성 (Job characteristics)	**임시직, 이민자자녀의 임시직, 파트타임, 기능수준(skill level), 자격초과(over-qualification), 이민자자녀의 자격초과, 자영업, 이민자자녀의 공공부문(public sector) 취업**
7. 시민적 참여 (Civic engagement)	국적취득율, 선거투표율
8. 차별 (Discrimination)	차별받는집단소속감, 차별경험율
배경지표 (Contextual indicators)	이민자규모, 이민자의 성, 연령, 교육수준, 체류기간, 이주동기, 출신지역, 출신국언어; 이민자자녀의 규모, 성, 연령, 부모출신국, 부모교육수준; 이민자가구의 규모와 구성(단독가구 등), 자녀유무; 대도시거주

주 : 1) 이민자자녀 = 양부모가 모두 해외출생인 이민자의 국내출생 15-34세 자녀(native-born offspring of immigrants)
2) NEET율(rate) 은 일하지도, 교육이나 훈련을 받지도 않고 있는 사람(persons neither in employment nor in education or training)들의 비율
자료 : OECD (2012b)

<표 3> MIPEX(이민자통합정책지수) 중 노동시장통합정책 관련 지표

정책영역 (노동시장 이동성)	주요 지표
1. 노동시장 접근성 (Access)	**1) 입국 후 즉시 취업가능성** (장기거주자, 단기취업자, 가족상봉을 통해 입국한 외국인에 대한 입국 즉시 취업허용 여부) **2) 민간부문 취업가능성** (체류자격별 제한 외 언어시험 등 다른 제한 조건 여부 및 내국인만 취업 가능한 민간분야 존재 여부) **3) 공공부문 취업가능성** (내국인만 가능, 국가안보 및 보안기밀 분야만 제한, 다른 제한 여부) **4) 자영업에 종사 가능한 체류자격** (장기거주자, 단기취업자, 가족상봉을 통해 입국한 외국인의 자영업 종사 허용여부) **5) 체류자격의 제한조건 외 자영업 종사를 위한 다른 자격조건 유무**
2. 노동시장 접근에 대한 일반지원 (Access to general support)	**6) 취업관련 공공 고용서비스 수혜 가능여부** **7) 체류자격에 따른 학비보조금 등 교육 및 직업훈련접근에 있어서 평등** (내국인과 동등하게 학비보조금 등을 포함한 교육 및 직업훈련 접근가능) **8) 외국에서 취득한 학력과 전문자격 내국인 동등하게 인정**

<표 3>의 계속

정책영역 (노동시장 이동성)	주요 지표
3. 노동시장 접근에 대한 맞춤형 지원 (Targeted support)	**9) 국가에 의한 외국에서 취득한 기술, 자격인증 촉진** (관련 국가기관과 정보센터 유무; 절차, 시간, 비용 등에 대한 국가적 기준유무; 직업에 따른 언어교육과정에 대한 정보제공여부; 정부 또는 비정부기구에 의한 해외취득기술자격 평가과정에 대한 정보 제공 여부 등) **10) 외국인의 노동시장통합 장려 조치** (외국인실업률 낮추기 위한 국가목표유무; 이주자직업훈련 촉진 위한 국가목표유무; 언어교육을 통한 고용가능성 향상을 위한 국가목표유무) **11) 이주청소년과 이주여성의 노동시장통합장려조치** (이주청소년에 대한 정책; 이주여성에 대한 정책) **12) 공공취업서비스지원 조치** (공공서비스담당책임자, 멘토, 코치 접근권; 공공고용서비스담당직원 대상 이주자 특정요구에 대한 훈련)
4. 노동자 권리 (Workers' rights)	**13) 노조 및 일 관련 협상 기구에 가입 및 참여자격** (내국인과 동등, 선출직에 대한 제한적 접근, 여타 제한조건 유무) **14) 사회보장제도에 대한 평등한 접근** (실업수당, 노령연금, 퇴직연금, 질병급부, 출산휴가, 가족수당, 사회부조 등에 동등한 접근권 보장 여부) **15) 안전하고 건강한 작업조건, 해고, 급여, 세금 등에 있어서 내국인과 동등한 노동조건 보장 여부** **16) 이주노동자의 권리에 대한 적극적 홍보정책 유무**

자료: 전경옥 외 (2012). pp. 319~321.

2. 이민자 노동시장 성과 (labour market outcomes)

가. 이민자집단의 주요 특성

여기서는 앞서 살펴본 이민자통합지표 가운데 노동시장통합과 관련되는 지표들을 준거로 OECD와 유럽연합의 주요 회원국의 이민자 노동시장 성과(labour market outcomes)를 살펴보자. 그런데 한 국가에서 이민자들의 통합은 이민자 개인 또는 집단 특성, 거시적·사회적 맥락, 그리고 이주정책과 통합정책에 따라 가장 크게 영향을 받는다고 한다(Huddleston el al., 2013)[15]. 따라서 OECD와 유럽연합 주요 회원국에서의 이민자집단의 경제적 통합 현황을 이해하기 위해서는 먼저 이들 국가의 이민자

15) **이민자 특성(개인적/집단적 수준)**은 사회인구학적 요인(연령, 성, 출생국의 발전수준, 가구, 시민권, 이주 후 거주기간, 기혼 또는 자녀유무의 가족지위), 사회경제적 요인(교육수준, 고용, 직업, 수입, 부모의 사회경제적 지위), 사회문화적 요인(모국어, 언어능력, 집에서 사용하는 언어, 소속감과 제도에 대한 신뢰 등 주관적 요소)으로 세분화되고, **일반적 맥락과 정책(거시적/사회적 수준)**은 노동시장구조(서비스, 제조업부문 비중, 공적부문고용, 공공지출, trade union density, 최저임금), 교육제도(, 사회복지제도, 평등(소득불평등, 성평등), 차별(차별인식과 경험)요인을 포함한다. 그리고 **이민과 통합정책(정책수준)**은 이민정책(이민경로, 이민자집단규모), 통합정책(노동시장정책, 이민자교육정책, 귀화정책, 반차별정책)요인으로 나누어볼 수 있다 (Huddleston et al., 2013).

집단의 특성을 살펴볼 필요가 있겠다. 본고에서는 OECD와 유럽연합 회원국들 가운데 전통이민국가인 미국, 캐나다, 호주 3개국과 EU 27개국 가운데 인구와 이민자 규모 및 이주경험역사를 고려하여 독일, 프랑스, 영국, 네덜란드 등 서유럽 국가(일명 선발이민국가)과 이태리, 스페인, 포르투갈, 그리스 등 남유럽국가(일명 후발이민국가)를 주로 살펴보게 될 것이다.

<표 4>에서 보듯이, 27개 유럽연합의 5억 인구 중 해외출생 이민자[16]는 9.4%, 4천 7백만 명이다. 해외출생 이민자의 규모로 보면 미국이 약4천만 명으로 가장 많으며, 두 번째가 독일 980만명, 프랑스 710만명, 영국 700만명 순이다. <표 4>에 제시한 주요 유럽 국가들 중 인구대비 해외출생 이민자 비율은 스페인이 14%로 제일 높고, 이어서 독일 12%, 영국 11%, 프랑스, 네덜란드, 그리스가 11%이고, 이태리나 포르투갈

<표 4> 주요 이민자 수용국가의 이민자 유입현황 (2010년)

	총 인구	이민자							
		외국국적		해외출생		외국국적 중	해외출생 중	이민사유 (%)[3]	
		천명	%	천명	%	비EU출신	비EU 출신	고용	가족
						천명 (%)	천명 (%)		
EU-27	**501,098**	**32,493**	**6.5**	**47,348**	**9.4**	**20,157 (4.0)**	**31,368 (6.3)**		
독일	81,802	7,131	8.7	9,812	12.0	4,585 (5.6)	6,416 (7.8)		
프랑스	64,716	3,769	5.8	7,197	11.1	2,451 (3.8)	5,078 (7.8)	14	64
영국	62,008	4,368	7.0	7,012	11.3	2,445 (3.9)	4,767 (7.7)	13	54
이태리	60,340	4,235	7.0	4,799	8.0	2,994 (5.0)	3,206 (5.3)	44	50
스페인	45,989	5,664	12.3	6,423	14.0	3,336 (7.3)	4,094 (8.9)	47	40
네덜란드	16,575	652	3.9	1,833	11.1	341 (2.1)	1,404 (8.5)	10	68
그리스	11,305	955	8.4	1,256	11.1	792 (7.0)	940 (8.3)	51	34
포르투갈	10,638	457	4.3	793	7.5	363 (3.4)	602 (5.7)	25	62
전통이민국가									
미국[1]	308,745	22,480	7.3	39,956	12.9				
캐나다[2]	34,019			6,618	19.6				
호주[1]	22,485			5,994	26.6				

주 : 1) 캐나다 총인구는 2011년12월 기준이며, 해외출생 이민자 수는 2009-2010년 기준임. OECD (2012b) Annex 1.A1 Table 1.A1.1 p. 47 참조.
2) 미국, 호주 자료는 김환학 외 (2012) 참조.
3) OECD (2012b) Table 1.1 p. 25 참조.

자료 : Bijl and Verveij eds. (2012). <Table 1.3> 재구성; 김환학 외 (2012); OECD (2012b)

16) 해외출생 이민자(foreign-born migrant)는 해외에서 출생하여 수용국으로 이주한 이민1세대로서 국적취득여부에 관계없이 본인의 이주경험을 중심으로 정의한다. 따라서 이들 중에는 외국국적자와 귀화자가 모두 포함되는 개념이며, 해외에서 출생한 수용국 국민이 국내로 들어온 경우는 배제된다. 주로 OECD, EU의 이민자유형 분석에 많이 활용되는 개념이다.

은 유럽연합 평균보다 낮다. 대체로 유럽 주요 이민자 수용국가에 거주하는 해외출생 이민자 중 비EU 출신은 65~77%정도 된다. 해외출생 이민자의 출신국가를 보면, 독일(78.2%)과 그리스(74.5%)는 유럽출신이 75%를 상회하는 반면, 프랑스는 아프리카출신(54.5%), 미국(52.4%)과 스페인(54.5%)는 라틴아메리카출신이 가장 많다. 호주(아시아 42.3%, 유럽 34.5%)와 캐나다(아시아 44.6%, 유럽 31.3%)는 아시아, 유럽출신이 많고, 이태리는 유럽(43.5%), 포르투갈은 아프리카(44.7%) 출신이 많다. 영국은 아시아, 유럽, 아프리카출신이 고루 많은 편이며, 네덜란드는 유럽, 아시아, 아프리카 뿐 아니라 라티아메리카 출신도 고르게 많다(OECD, 2012b: 49).[17)]

<표 5>를 보면, 주요 이민자수용 국가들의 해외출생이민자 중 경제활동인구에 속하

<표 5> 주요 이민자 수용국가의 해외출생 이민자의 특성 (2009-2010)

	해외출생 이민자 (15-64세 비율)[1)]		해외출생이민자의 15-34세 (국내 출생자녀)[2)]		선주민과 해외출생이민자 교육수준 차이 (재학 중 아닌 15-64세)[1)]		15-64세 해외출생 이민자 중 저소득국가 출신 비율)[1)]
	천명	15-64세 비율 %	천명	15-34세 인구 중 비율	저학력 (ISCED 0-1)	대학이상 (ISCED 5 이상)	
EU-27							
독일	10,601	(78.0%)	1,269.3	6.7%	9.5%	-4.2%	72.8%
프랑스	7,235	(75.3%)	1,314.8	8.9%	15.5%	-2.2%	71.4%
영국	6,899	(81.0%)	719.1	6.5%	-	19.7%	66.0%
이태리	4,730	(87.4%)	30.7	0.2%	0.6%	-2.1%	80.4%
스페인	6,567	(88.8%)	51.0	0.4%	4.9%	-7.7%	84.1%
네덜란드	1,833	(85.0%)	294.3	7.5%	8.4%	-2.2%	77.1%
그리스	858	(89.6%)	14.5	0.5%	1.1%	-8.5%	89.1%
포르투갈	673	(87.5%)	38.3	1.3%	-22.1%	5.7%	77.3%
전통이민국가							
미국1)	38,517	(82.6%)	5,053.7	6.5%	15.0%	-3.9%	86.1%
캐나다2)	6,618	(74.8%)	823.0	10.0%	-	12.3%	66.0%
호주1)	5,817	(76.2%)	627.8	10.7%	-	12.7%	55.7%

주: 1) OECD. 2012b. Annex 1.A1. Table 1.A1.1~Table 1.A1.3 재구성. pp. 47-49.
2) OECD. 2012b. Table 1.3, 재구성. 기준연도 2008년. p. 35.

17) 대부분의 유럽연합 회원국을 포함하고 있는 OECD 34개 회원국에 거주하고 있는 해외출생 이민자는 약1억천만 명이며, 전체 인구의 9%를 차지한다. OECD 회원국에 거주하는 해외출생이민자의 비율을 보면, 룩셈부르크가 35%를 넘어서 가장 높고, 호주, 스위스, 이스라엘이 25%를 넘어서 그 다음이며, 캐나다는 19%, 스웨덴, 독일, 미국은 12~13%, 프랑스, 영국, 네덜란드, 노르웨이 순으로 OECD 평균(9%)에 가깝다. 일본, 한국, 멕시코 등은 그 비율이 매우 낮은 국가에 속한다(OECD, 2012b: 19).

는 15~64세의 비율이 최소 75%부터 최대 90%에 근접하므로 이들 이민자의 경제활동참여율을 높이는 것이 이민자통합의 목적에서 뿐 아니라 국가 고용율 제고 측면에서도 매우 중요한 사안임을 알 수 있다.

1950년대 중반부터 본격적으로 노동이주자를 받아들였던 독일, 프랑스, 네덜란드 등 서유럽국가들의 경우, 이민자의 국내출생 자녀들(이민자2세대)의 규모와 비중이 최근 10년 전부터 노동이주자를 많이 받아들이고 있는 남유럽국가들보다 상당히 크다. 120~130만 명의 국내 출생 이민자2세대가 있는 독일과 프랑스의 경우, 15~34세 인구 중 국내출생 이민자2세대가 7~9%를 차지하며, 영국과 네덜란드도 그 비율이 비슷하다. 이에 비해 이태리, 스페인 등 남유럽국가들의 경우 국내출생 이민자2세대 비율이 1%이하이다. 서유럽 국가들의 이민자 1세대의 70%이상이 저소득국가 출신이며, 저학력자 비중이 선주민보다 8~16%p까지 높은 점을 감안하면, 이들의 자녀들이 부모의 이민으로 갖게 된 이주배경의 영향을 어느 정도 받을 지, 즉 이민의 경험이 세대를 거쳐 어떤 방식으로 통합에 영향을 주는 지를 살펴볼 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 1960~70년대부터 기술이민 또는 경제이민제도를 통해 경제활동 능력에 있어서 우수한 이민자들을 선별하여 받아들인 캐나다, 호주의 경우 저소득국가 출신 이민자의 비율은 서유럽 국가에 비해 낮을 뿐 아니라 선주민에 비해 대학이상 고학력자의 비율도 13%p나 높은 편이다. 이민1세대 부모의 교육수준을 반영한 듯, 호주, 캐나다, 영국의 국내출생 이민자2세대 중 대학이상 고학력자 비중이 선주민 2세대보다 높은 편인 반면, 프랑스, 독일, 네덜란드의 경우 국내출생 이민자 2세대의 학력수준이 선주민 2세대들보다 낮은 편이다(OECD, 2012b: 88).

나. 이민자집단의 주요 노동시장성과

OECD 보고서(OECD, 2012b)에 따르면, OECD 회원국들 간 이민자 통합결과(immigrant outcomes)의 차이가 한 회원국 내 이민자와 선주민들 간의 차이보다 더 큰 것으로 나타난다. 이러한 회원국 간의 차이는 국가에 따라 이민자들이 들어온 이주유형(category of entry-노동이주, 가족이민, 인도적 이민), 교육수준, 체류기간, 출신국 또는 지역(언어 및 문화) 등이 서로 다르기 때문이다. 일반적으로 노동이민을 통해 들어온 이민자(labour migrants)들이 가족결합이나 가족초청, 또는 인도적인 이유로 이주해온 사람들보다 고용율이 더 높다. 대체로 난민을 많이 받아들이는 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽의 이민자들이 선주민에 비해 고용율이 낮은 편이다. 최근 노동이민을 많이 받아들이고 있는 이태리, 포르투갈, 그리스, 스페인(여성) 등 남유럽국가의 이민자들의 고용율이 선주민보다 더 높게 나타난다. 반면, 독일, 영국, 프랑스처럼 1950년대부터 구식민지로부터 혹은 터키 등 남부유럽으로부터 저숙련 외국인력을 대거 받아들

였다가 이들 중 상당수가 영주이민자로 정착한 국가들의 경우에는 이민자의 고용율이 선주민보다 낮다. 전반적으로 최근에 이주한 이민자들일수록 고용율이 더 높은 편이며, 이는 최근 노동이민자 비중이 커진 탓도 있고 신규이민자의 노동시장통합에 대한 관심이 높아진 결과이기도 하다.

대체로 남성보다는 여성이민자의 고용율이 낮은 편이며, 특히 북유럽과 독일, 프랑스, 네덜란드의 경우 남성보다 여성이민자들이 고용율에 있어서 선주민에 비해 현저히 낮다. 반면, 노동이민을 통해 여성이민자를 많이 받아들이고 있는 이태리, 그리스, 스페인의 경우 여성이민자 고용율이 최근 10년간6~10%p까지 증가하였다(OECD, 2012b: 92). 대체로 교육수준이 높은 이민자들의 고용율이 선주민 고학력자들보다 낮은 편이며, 그리스, 이태리, 미국 등 저학력 이민자 유입이 많은 나라에서 저학력이민자의 고용율은 선주민보다 더 높은 반면, 고학력이민자는 그 반대 현상이 나타나고 있다.

호주나 캐나다처럼 포인트제에 따라 우수한 자질의 이민자를 선별하여 받아들인 국가들의 경우 저학력, 저숙련의 노동이주자를 과거에 대거 받아들여 이들 중 상당수가 정주하여 현재 거주 이민자집단 중 큰 비중을 하고 있는 서유럽국가들(예: 독일의 초청근로자)이나 최근에 저숙련 인력 위주로 노동이주자를 받아들이고 있는 남유럽국가들에 비해 이민자1세대 뿐 아니라 2세대까지도 고용율 등 노동시장 성과가 더 높게 나타난다(OECD, 2012b: 96). 호주, 캐나다, 미국 등 전통적 이민국가의 경우 이민자2세의 고용율은 선주민 자녀와 별 차이가 없으나 그 밖의 대부분 이민수용 국가에서는 선주민 자녀에 비해 이민자 2세의 고용율이 낮은 편이다.

실업율에 있어서도 2009~2010년 현재 OECD 회원국의 이민자들(12%)이 선주민(8%)에 비해 1.5배 높은 실업율이 보이고 있다고 한다(OECD, 2012b: 98). 특히 많은 OECD 회원국에서 15~24세 연령대의 청년실업이 문제가 되고 있는데, 이 역시 선주민(18%)보다 이민자 청년실업율(23%)이 더 높게 나타난다. OECD 회원국에서 출생한 15~34세 연령대 이민자 2세대 중 학업 중도 아니고 취업을 하고 있지도 않은 비율은 17%로 선주민보다 5%p 높게 나타난다(OECD, 2012b: 104-105). 국가별로 보면, 이 비율은 스페인(41%)이 가장 높으며, 선주민과 이민자간 격차도 가장 큰 반면, 캐나다의 경우 5%이하로 가장 낮고 선주민과 이민자간 격차도 거의 없다. 호주, 프랑스, 영국, 독일 등은 그 비율이 10~20%이며, 선주민과 이주민 격차도 중간수준 정도이다.

이번에는 OECD 회원국 이민자들의 고용안정성과 직업의 질적 수준을 보면, 평균적으로 약15%의 이민자들이 임시계약직에 종사하여, 선주민(10%)보다 고용안정성이 떨어진다(OECD, 2012b: 112). OECD 회원국 중에서도 스페인(39%), 포르투갈(32%), 호주 (24%), 그리스(21%), 네덜란드(19%)가 임시계약직 종사 이민자의 비율이 높은 편이고, 프랑스(15%), 이태리(15%), 독일(12%)은 OECD 전체 회원국 평균에 가깝고, 캐나다(11%), 영국(8%)은 이보다 낮은 편이다. 임시계약직 비율을 선주민과 이민자를

비교해보면, 스페인(18.2%p)과 포르투갈(12%p)의 이민자가 그 비율이 10%p이상으로 높은 반면, 프랑스, 독일, 영국은 3%p정도 높고, 호주와 캐나다는 -1%p로 오히려 낮거나 거의 차이가 없다(OECD, 2012b: 113). 다른 한편 파트타임근로는 OECD 회원국 평균이 17%정도로 이 비율에서는 선주민과 이민자의 차이가 거의 없으며, 거의 모든 회원국에서 남성보다는 여성들이 파트타임직에 종사하는 비율이 크다(OECD, 2012b: 116).

종사하는 직업의 기술수준을 보면, 저숙련 직업에 종사하는 비율이 OECD 회원국의 15~64세 이민자들의 경우 평균 16%로 선주민 평균 7%보다 높다(OECD, 2012b: 118). 특히 그리스, 이태리, 스페인 등 남유럽의 이민자 중 40~50%가 저숙련 직업에 종사하며, 선주민에 비해서 3배(이태리)에서 8배(그리스)까지 저숙련 직업에 종사하는 비율이 높다. 이에 비해 호주나 캐나다의 경우 저숙련직 종사율이 이민자가 좀 더 높기는 하지만 선주민과의 차이가 다른 국가들에 비해서 현저히 낮다((OECD, 2012b: 119).

이민자들이 자신의 교육수준보다 낮은 직업에 종사하는 정도(자격초과, overqulification)를 보면, OECD 회원국의 고학력 이민자들 중 28.3%가 자기학력보다 낮은 직업에 종사하고 있는 것으로 나타나며, 이는 선주민의 경우 17.6%보다 10%p 정도 높다(OECD, 2012b: 120-122). OECD 회원국들 중에서도 비교적 최근에 저숙련 직종에 이민자를 많이 활용하고 있는 그리스, 이태리, 스페인 등 남유럽 국가들에서 이민자들의 자격초과 정도가 높고 선주민과 이민자 간의 차이도 더 크다. 이민자들이 선주민에 비해 자신의 학력수준보다 낮은 직업에 종사하게 되는 데에는 언어문제, 효율적인 직업네트워크의 한계 및 해외취득 학위나 자격에 대한 인증을 제대로 못 받기 때문이다. 이러한 문제는 이주기간이 길어지면서 조금씩 나아지는 경향이 대부분의 OECD 회원국에서 발견되고 있다. 특히 비OECD국가 또는 비EU국가에서 학위를 취득한 경우 자격초과현상이 더 크게 나타난다.

15~34세 연령대 국내출생 이민자2세대의 경우 자신의 교육수준보다 낮은 직업에 종사하는 비율이 OECD 평균 16%로서 동일 연령대 선주민 자녀 13%보다 높다. 2008년 현재 미국이나 캐나다의 경우 이주민 뿐 아니라 선주민의 고학력 자녀들이 자격보다 낮은 직업에 종사하는 비율이 30%를 상회하며, 고학력 선주민 자녀들이 국내출생 고학력 이민자 2세대보다 자격초과 비율이 더 높다(OECD, 2012b: 123). 반면, 독일과 네덜란드의 경우 고학력 이민자2세대(약20%내외)가 고학력 선주민 자녀들(약14~5%)보다 자격초과율이 높으며, 그 차이도 프랑스, 영국 뿐 아니라 호주보다 크다.

OECD 회원국 이민자들의 자영업 종사율은 12.6%로 선주민보다 약간 낮다(OECD, 2012b: 124-5). 국가별로 보면, 캐나다는 이민자들의 자영업 종사율이 16%정도로 선주민(13%)보다 높으며, 캐나다만큼은 아니더라도 영국, 프랑스, 호주도 이민자가 선주

민보다 자영업 종사율이 더 높다. 반면, 그리스, 스페인, 이태리, 포르투갈 등 남유럽 국가들은 선주민의 자영업 종사율이 이민자보다 거의 1.4~2배 정도 높다. 그런데 대체로 거주기간이 10년 이상인 이민자들이 신규이민자들보다 자영업 종사율이 더 높다. 그리스, 스페인, 이태리, 미국에서는 소득이 높은 OECD 국가 출신 이민자들이 소득이 낮은 OECD국가 출신 이민자들보다 자영업 종사율이 더 높다. 그런데 영국, 프랑스, 네덜란드에서는 출신국가의 소득수준에 따른 이민자의 자영업 종사율 차이는 거의 없는 것으로 나타난다.

국내 출생 15~34세 이민자 2세의 2008년 공공부문 취업률 OECD 평균이 17%로 선주민 자녀들(24%) 보다 낮은 편이다(OECD, 2012b: 126). 영국의 경우 이민자2세의 공공부문 취업률이 거의 25%로 가장 높으며 선주민 자녀와 거의 차이가 없는 반면, 독일은 선주민이 25%가 넘는데 비해, 이주민2세는 14%로 그 차이가 상당히 크다.

3. 이민자 노동시장 통합 촉진을 위한 정책적 노력

OECD와 유럽연합 차원에서 이민자통합을 진단하는 핵심지표들을 통해 이민자들의 노동시장통합을 살펴본 바에 의하면, 이민자 집단의 특성, 이민자 유입경로, 수용국의 정치·사회·경제적 환경과 이민정책에 따라 상당한 차이가 있기는 하지만, 대체적으로 선주민에 비해 이민자들이 경제활동 성과가 낮으며 이러한 경향이 이민자 1세대는 물론 국내출생 이민2세대에게서도 나타나고 있으므로, 향후 이러한 차이를 좁혀 나가기 위한 정책적 노력이 절실함을 확인하게 된다.

앞에서 소개한 이민자통합지표나 이민자통합정책지수는 유럽연합을 포함한 국제사회가 지향하는 이민자통합의 방향에 대해 서로 공유하며, 지속적인 국제비교를 통해 이민자통합의 개선정도를 점검하면서, 좋은 이민자통합정책은 서로 공유하면서 배울 수 있도록 하는데 중점을 두고 있다. 그리고 이러한 활동이 원활히 이루어지도록 유럽연합 차원에서는 유럽연합통합웹싸이트를 열고, 회원국가 차원에서 또는 도시 등 지방차원에서 이민자통합을 위해 개발·운영되고 있는 좋은 통합정책사례들을 이민자통합과 관련된 모든 주체자들이 쉽게 접근하여 공유할 수 있도록 지원하고 있다.[18)]

이민자의 노동시장통합을 촉진하기 위해 어떤 정책들이 중요하게 개발·활용되고 있는 지는 앞서 소개한 <표 3>의 MIPEX를 통해 추측해볼 수 있다. 이민자 통합정책의 효율성을 높이기 위해서는 정책대상에 따라 맞춤형 통합정책을 개발하여야 하는데, 이때 정책대상을 나누는 중요 기준으로 이주유형(노동이민, 가족이민, 유학이민, 인도적 이민), 체류(거주)유형(신규이민자, 장기체류 또는 영주이민자, 이민2,3세대), 고용상태(실업, 취업, 자영업, 직업훈련생, 학생), 성별 및 연령대 등을 포함한다.

18) http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/index.cfm (접근일: 2014.9.24.)

신규이민자들이 쉽게 노동시장에 적응하도록 하기 위해서 가장 중요하게 고려하는 것이 언어능력이다. 대부분의 이민국가에서 신규이민자들에게 해당국 언어교육과 사회문화교육으로 구성된 사회통합교육을 받도록 하고 있다. 노동시장통합과 관련하여 최근 강조되고 있는 것은 신규이민자들이 듣는 언어교육이 노동시장과 연계하여 직업관련 언어교육이 될 수 있도록 권장하며, 이미 정착한 이민1세대들도 직업관련 언어능력을 향상할 수 있도록 계속교육(further education)을 받을 기회를 확대하고 있다(Speckesser, 2014). 또 다른 최근의 경향으로 이민자들이 수용국에 입국하기 전에 이민생활에 중요한 요건들을 갖추고 오기를 강조하는 추세가 강화되고 있는데, 신규이민자 대상 언어테스트를 강화한다던지 자격조건 사전검증을 받도록 제도를 강화하는 것도 그 일환으로 볼 수 있다.

해외(특히, 비EU국가나 저소득국가)에서 취득한 학위, 기술 및 자격 등이 제대로 인정되지 않아서 이주 후에도 본인의 능력에 걸맞는 직업을 얻지 못하는 이민자들이 많고, 이는 결국 인적자원낭비라는 관점에서 최근 해외취득 학력이나 기술·자격 인증을 지원하는 정책이 이민자 노동시장 통합정책의 하나로 중요하게 부각되고 있다. 일예로 독일에서는 덴마크의 해외자격인증법(Danish Assessment of Foreign qualifications Act)와 호주의 해외기술인증사무소(National Office of Overseas Skills Recognition)을 참고하여, 2012년에 인증법(The Law to Improve the Assessment and Recognition of Vocational Education and Training Qualifications Acquired Abroad)을 제정하고, 연방정부차원에서 이를 관장하는 중앙사무소(Center for Foreign Skills Approval, IHK-FOSA)를 설치했다(Sussmuth, 2009; Bendel, 2014).

이민1세대는 물론이고 부모가 해외출생인 이민2세대도 직업(기술) 교육 및 취업알선서비스 접근에 있어서 한계를 가지고 있다고 보고 이를 보완하기 위해 직업훈련 및 취업관련 정보접근 개선을 위한 정책들을 지방차원에서 적극 개발하도록 지원하고 있다. 고용주나 상공회의소 등 기업관련 단체나 기관들이 적극적으로 참여하는 직업네트워크 강화, 일-학습병행학습제(독일 등), 실습기간동안 정부임금보조 정책 시행, 직업상담자 대상 이민자 특성을 이해할 수 있는 교육 강화 등이 많이 시행되고 있다.

국내에서 출생하고 성장하여 언어적으로 문화적으로 선주민과 거의 차이가 없는 이민2, 3세들도 노동시장성과가 선주민 자녀보다 떨어지는 원인은 이민자 부모가 자녀교육과 진로지도에 있어서 정보가 부족하기 때문이라고 보고, 이를 돕기 위한 이민자 부모와 자녀가 함께하는 상담을 강화하며, 채용과정에서 차별 문제 등이 발생하지 않도록 기업대상 “다양성관리”교육을 적극 권장하고 모범적인 기업에 인증을 해주는 제도를 실시하기도 한다.

이민자들 중에서도 여성, 난민, 동포 등 특정 집단이 고유하게 갖고 있는 노동시장 통합에 장애요소를 찾아내어 이들에게 특화된 맞춤형 노동시장 통합프로그램의 개발

도 적극 권장되고 있다. 이러한 대상특화된 맞춤형 통합프로그램의 효과성을 높이기 위해서는 지방정부(local)의 중심적 역할이 강조되고 있다. 같은 맥락에서 유럽연합의 제3국출신 이민자 통합기금 등은 지방차원에서 다양한 통합정책 주체자들이 개발하는 각종 통합프로그램들을 재정지원하고 있다.

Ⅳ. 나가는 글

본 연구에서는 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장통합정책 관련 외국의 동향을 살펴보았다. 먼저 외국인력 도입정책 관련 주요 이민국가의 최근 동향은 다음과 같다. 첫째, 캐나다와 호주 같이 오랫동안 점수제를 통해 '잠재력'만으로 이민자를 선별해 온 전통적 이민국가에서도 일자리 제의 등 노동시장 '성과'가 중요한 선별기준이 되고 있다. 점수제를 통해 선별된 이민자들의 노동시장 성과가 기대 수준에 못 미치자, 이들 국가에서는 공급중심에서 수요중심의 경제(기술)이민정책으로 전환하였다. 그 결과, 기간제 프로그램을 통해 한시적 체류자격을 부여한 후 노동시장에서의 성과에 따라 영주권 신청자격을 부여하는 방향으로 전환하고 있다. 더불어 점수제를 운영함에 있어 일자리 제의를 받은 외국인에게 가산점을 부여함으로써 노동시장의 수요를 반영하는 이민정책을 운영하고 있다.

둘째, 각국은 외국인력을 도입함에 있어 노동시장과의 연계성을 가장 중요한 요소로 고려하고 있고, 노동시장 분석을 통해 객관적인 자료를 생산하여 외국인력 도입에 참고하고 있다. 노동시장의 수요를 반영한 이민정책을 추진하기 위해 주요 수용국 정부가 활용하고 있는 방안은 인력부족직업 리스트를 작성하는 것이다. 각국에서 구체적으로 인력부족직업 리스트를 작성하는 담당자와 그 방식에는 차이가 있다. 예를 들어, 영국에서는 정부로부터 독립적으로 운영되는 이민자문위원회(Migration Advisory Committee)가 인력부족직업 리스트를 작성하고 있고, 독일이나 뉴질랜드에서는 정부에서 이러한 리스트를 작성, 정부 웹사이트를 통해 발표하고 있다. 이러한 차이에도 불구하고, 노동시장 지표에 관한 분석과 다양한 이해관계자와의 협의를 통해 인력부족직업 리스트를 작성한다는 공통점이 있다.

셋째, 각국은 자국이 유치하고자 하는 해외인재들을 제외한 모든 외국인력 도입시 국내 노동시장에 대한 보호 원칙을 견지하고 있다. 외국인력의 도입은 오랫동안 내국인 일자리 침해에 대한 논란을 불러일으켰다. 사업주들은 상대적으로 낮은 임금에 대한 기대치와 불안정한 사회적 지위로 인한 '유연성' 때문에 외국인력을 선호하는 경우가 많고, 이로 인해 내외국인간 일자리 경쟁이라는 논쟁이 불거졌다. 따라서 각국은

사업주에게 내국인 구인노력을 하거나 채용하는 외국인력에게 최소한의 근로조건을 의무화하면서, 외국인력 고용이 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하고 있다. 물론 인력이 절대적으로 부족하거나 수요가 많은 직업의 경우 내국인 일자리 침해의 가능성이 없을 것으로 판단하여, 내국인 구인노력 절차를 요구하지 않고 있다.

최근의 경향은 전 세계적으로 기술인력 중심으로 외국인력정책을 발전시켜 왔고, 노동시장과의 연계성을 구체적으로 실현하기 위해 인프라 구축을 더욱 강조하고 있다는 점이다. 한국의 경우 단순기능인력 중심의 외국인력정책을 운영하고 있는데, 해외의 사례는 한국이 이러한 단순기능인력 도입제도에서 벗어나 다양한 기술수준의 외국인력을 도입할 수 있는 법제도를 발전시키고 관련 인프라를 구축해야 함을 보여준다. 자격검증 관련 법제도와 인력부족직업 리스트, 노동시장 보호장치 등이 이러한 인프라의 실례이다.

단순기능인력 도입에 관해서는 어느 국가도 성공적인 운영을 해왔다고 보기 힘들다. 캐나다의 경우 계절농업노동자제도를 비롯하여 단순기능인력을 기간제 외국인력 도입제도(Temporary Labor Migration Program)을 통해 상당 부분 활용해 왔는데 최근 기간제 외국인력 도입제도가 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미친다는 비판이 일면서 정부는 단순기능인력 도입규모를 대폭 축소하겠다는 발표를 했다. 미국의 경우에도 H-2A나 H-2B 비자를 통해 단순기능인력을 활용하고 있지만 사실상 합법적으로 취업허가를 받은 외국인력보다는 불법취업을 하는 외국인력이 더 많은 상황이다. 유럽의 주요 수용국들은 유럽연합(European Union)의 확장으로 역내에서 충분한 인력공급이 가능하기 때문에, 현재 특수한 이해관계로 인해 양국간 협약을 체결하지 않고서는 유럽경제지역(European Economic Area) 밖에서 단순기능인력을 도입하지 않고 있다. 하지만 농업 등 일부 분야의 인력수요를 EU내에서 충원하는 것이 얼마나 지속될 수 있을지 의문이 제기되고 있으며, 향후 비EU지역으로부터 단순기능인력 도입 논의가 제기될 가능성도 크다고 본다. 따라서 현재 10년째 지속되고 있는 한국의 단순기능인력 도입제도가 향후 어떻게 발전적으로 방향을 잡아가는 가는 외국인력도입 및 활용에 있어서 중요한 사례로서 세계적인 관심의 초점이 될 수 있다.

신규로 외국인력을 도입하는 정책에 못지않게 중요한 것은 사회통합적 관점에서 이미 들어와 있는 이민자의 노동시장통합을 어떻게 효율적으로 도모하는 가이다. 앞에서 살펴 본 해외사례는 다음과 같은 정책적 시사점을 준다.

첫째, 다양한 유형의 이민자들의 노동시장 통합 상황을 주기적으로 점검하고, 국제적 기준에 비교하여 국내 이민자의 통합 상황을 가늠할 수 있도록 국제기준에 맞는 지표생산이 필요하다. 최근 발표된 OECD이민자통합지표에 일본, 칠레와 함께 한국 통계가 대부분 누락되어 있어서 이에 대한 국가차원의 관심과 관리가 필요하다. 본문에 살펴본 이민자통합지표는 국제비교 뿐 아니라 국가 및 국내 지역차원에서도 활용

될 수 있다. 실제 독일, 덴마크 등 여러 나라에서는 이 지표들을 근거로 국가차원, 또는 주정부나 도시차원의 이민자통합보고서를 매년 정기적으로 발표하고 있다. OECD의 회원국으로서 한국도 이러한 국제적인 이민자통합정책의 흐름에 지속적으로 관심을 가지고 벤치마킹함으로써 후발 이민국가의 이점을 최대한 살릴 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 이민1세대의 노동시장 성과를 높이기 위하여 이들을 대상으로 하는 직업교육이 "계속교육" 방식으로 기업체, 공공취업서비스기관, 직업교육기관이 연계하는 형태로 시행되고 있다는 점과 장기체류이민자들이더라도 직업연계 된 언어교육을 받을 수 있도록 하고, 기업과 협업을 통한 일·학습병행 직업교육방식 등은 점차 늘어가고 있는 동포나 결혼이민자를 위한 노동시장통합정책 개발 시 적극 벤치마킹할 만하다.

셋째, 최근 이민2세대의 노동시장통합을 촉진하기 위해 유럽의 선발이민국가에서 개발되고 있는 다양한 정책방안들에 대해서 교육시스템과 노동시장 작동시스템이 한국과 많이 차이가 있다고 하더라도 지속적인 관심을 가지고 벤치마킹해볼 필요가 있겠다. 같은 맥락에서 유럽연합에서 운영하고 있는 유럽통합웹사이트처럼 우리나라도 지역차원에서 이민자와 이민2세들의 노동시장통합 증진을 위해 시행하고 있는 프로그램들 중 서로 벤치마킹할 만한 좋은 프로그램들은 언제든지 공유할 수 있도록 시스템을 갖추고, 여기서 해외에서 좋은 프로그램으로 적극 추천되고 있는 정책과 사업들도 통합정책 관련자들이 언제나 접근하여 볼 수 생각해볼 만하다.

마지막으로 지금까지 국내 외국인력정책이 단기순환을 전제로 한 단순기능인력 활용에만 집중되어 있어서 이민자의 학력이나 기술인증에 대해서는 무관심해왔다. 하지만 앞으로 숙련기술 외국인력에 대한 수요도 점차 확대될 전망이며, 귀환 동포나 결혼이민자 등 이주배경을 가진 장기체류 또는 영주 이민자 집단도 점차 확대될 전망이기 때문에 해외취득 학위 및 기술, 기능인력 평가 및 인증시스템을 구축하는 것에 대한 정책적 관심도 요구된다. 그리고 해외취득학위나 자격에 대한 평가결과 부족한 부분들을 보충해줄 수 있는 교육 및 훈련시스템을 갖추는 것도 동시에 고민해야할 정책과제이다.

참고문헌

김환학 외(2012). 『주요국가 이민정책 추진체계 및 이민법』. IOM이민정책연구원.

전경옥 외(2012). 『사회통합지표 및 지수 측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한 외국인 실태조사』. 법무부 출입국외국인정책본부 연구용역보고서.

Australian Department of Immigration and Border Protection(2013). "2013-14 Migration Programme Report"

Bendel, Petra(2014). "Coordinating Immigrant Integration in Germany." Migration Policy Institute.

Bijl, Rob and Arjen Verweij eds(2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe: integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*. The Netherland Institute for Social Research.

Papademetriou, Demetrios G. and Madeleine Sumption(2011). "Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration" Migration Policy Institute.

European Commission(2011a). "European agenda for the integration of third-country Nationals."

European Commission(2011b). "EU initiatives supporting the integration of third-country nationals." Commission Staff Working Paper.

Eurostat(2011). *Indicators of immigrant integration-a pilot study*. Eurostat methodologies and working paper.

Huddleston, Thomas, Jan Niessen, and Jasper Dag Tjaden(2013). *Using EU indicators of immigrants integration.* Final Report for Directorate-General for Home Affairs. European Commission.

Martin, Philip L. and Martin Ruhs.(2013). "Independent Commissions and Labour Migration: The British MAC"

Migration Watch UK(2014). "The Impact of Current Levels of Migration"

OECD(2007) *Jobs for immigrants (Vol.1): labour market integration in*

Australia, Denmark, Germany and Sweden. OECD Publishing.

OECD(2008). J*obs for immigrants (Vol.2): labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal.* OECD Publishing.

OECD(2012a). *Jobs for immigrants (Vol.3): labour market integration in Austria, Norway and Switzerland.* OECD Publishing.

OECD(2012b). *Setting in: OECD indicators of immigrant integration* 2012. OECD Publishing.

Ruhs, Martin(2014). "Immigration and labour market protectionism", in Costello, C. and M. Freedland eds. 2014. *Migrants at Work.* Oxford University Press.

Speckesser, Stefan(2013). "The Immigrant Workforce in Germany: Formal and Informal Barriers to Addressing Skills Deficits. Migration Policy Institute.

Sussmuth, Rita(2009). "The Future of Migration and Integration Policy in Germany." Migration Policy Institute.

Memo

Memo

Memo

Memo

Memo

Memo