

해외 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장 통합정책의 동향과 시사점*

정기선 · 최서리**

I. 서론

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 외국인력 도입정책과 노동시장 통합정책은 서로 긴밀하게 연계된 정책분야이고, 세계 주요 수용국들은 서로의 성공과 실패를 교훈삼아 관련 법제도 및 메커니즘을 발전시켜 왔다. 이 글은 크게 두 가지 주제를 중점적으로 다룬다. 먼저 주요 수용국들이 어떤 방식으로 외국인력을 받아들이고 활용하고 있는지를 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 해외 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장 통합정책 동향이 한국에 주는 정책적 시사점을 논의하도록 한다.

* 이 글은 이규용 외(2014), 『체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제』(발간 예정) 원고의 일부를 정리한 것이다.

** 정기선=IOM 이민정책연구원 선임연구위원(ks.chung@iom-mrtc.org),

최서리=IOM 이민정책연구원 부연구위원(sr.choi@iom-mrtc.org).

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 전문성을 토대로 정책 입안자들은 법제도를 발전시켜 왔다. 본 장에서는 외국인력 도입정책의 최근 경향과 각국이 발전시킨 관련 정책 실행 메커니즘을 살펴보는 것을 그 목적으로 한다. 최근 주요 이민국가들은 단순기능인력보다는 기술인력 중심으로 이민정책을 발전시켜 왔고, 단순기능인력 활용은 임시방편으로 간주하면서 한시적 체류만을 허용한다는 입장을 견지하고 있다.

1. 시장수요 반영 인력도입

캐나다, 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 기준점수 이상을 취득할 때 비자 신청자격을 부여하는 제도이다. 하지만 점차 실제 노동시장에서의 수요를 반영하기 위해 이민정책이 변화하고 있다. 예를 들어, 호주에서는 1996년 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.

현재 유럽연합(European Union: EU) 내 주요 수용국들은 자국민과 EU 회원국¹⁾ 국민으로 채워지지 않은 인력수요에 대해서만 비EU 회원국(제3국) 출신자 도입을 허용하고 있다. 이는 역내에서 필요한 인력의 공급이 가능하다는 판단 때문이다. 예를 들어, 현재 순 이민 규모를 줄이겠다는 정책 목표를 세운 영국 보수당 정부도 제3국 출신자의 영국 취업에 대한 통제를 강화하고 있다. 2008년부터 영국 정부는 제3국 국민들을 5개 집단(Tiers

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

1~5)으로 분류하여 각각의 집단별로 배정된 기본점수를 취득해야 체류자격을 취득할 수 있도록 점수제를 운영하고 있다. 중요한 점은 영국이 유치하고자 하는 핵심인재(Tier 1)를 제외하고 영국 취업을 희망하는 모든 제3국 국민들은 후원자(고용주)가 있어야 영국 이민이 허용된다는 점이다.

단순기능인력 도입의 경우, 오랫동안 외국인력 선발의 권한을 사업주에 부여하면서 사업주의 실제수요, 즉 노동시장의 수요를 반영해 인력을 도입해 왔다. 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. 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). 오히려 단순기능 외국인력 도입에 따른 여러 가지 정치적 부담을 피하기 위해 각국은 다양한 방법을 활용하고 있다. 일본에서는 여전히 ‘기능 실습’이라는 명목으로 외국인력을 활용하고 있고, 호주에서는 상당규모의 단순인력 수요를 워킹홀리데이 프로그램(Working Holiday Maker Program: WHMP)을 통해 해소하고 있다. 한국의 경우 단순기능 외국인력 중심으로 외국인력정책을 운영하면서 이들의 체류기간을 지속적으로 연장시켜 왔는데, 향후 한국의 정책적 결정이 외국인력 도입정책에 관한 국제적 논의에 중요한 시사점을 줄 것으로 보인다.

2. 인력도입 분야 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 포함하고, 인력부족직업 리스트를 단순기능 외국인력 도입에 활용하지는 않는다.

예를 들어, 영국에서는 비EEA 회원국(제3국) 출신 기술인력 도입 시 활용하기 위해 인력부족직업 리스트를 작성하고 있다. 정부로부터 독립된 조직인 5명의 경제학자로 구성

된 이민자문위원회(Migration Advisory Committee: MAC)가 최소 2년에 한 번씩 신규인력 부족직업 리스트를 발표한다. 노동시장의 변화에 좀 더 유동적으로 대응하기 위해 6개월에 한 번씩 부분적으로 리스트를 업데이트하고 있다. 영국 인력부족직업 리스트에 포함된 직업은 표준직업분류(Standard Occupation Classification Codes) NQF6+ 정도(학사수준)의 기술수준이 요구되는 직업이다. 정량적 방식(실태조사 결과)과 정성적 방식(협의)을 활용하여 리스트를 작성하는데, 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. 영국의 경험에 따르면, 상의하달 방식보다는 하의상달 방식이 인력부족직업 리스트를 작성하는데 결정적인 역할을 한다.

앞서 언급했듯이 1990년대 중반부터 호주 정부의 기술이민제도는 국내 부족기술을 보유하거나 고용주의 후원·추천을 받은 이민자를 우선시하는 ‘수요 위주’로 방향을 선회하였다. 1999년부터 인력부족직업 리스트(Migration Occupations in Demand List: MODL)를 작성하여 MODL에 속한 직업을 가진 외국인이 기술이민(General Skilled Migration)을 신청할 때 가산점을 부여하기 시작했다. 하지만 인력부족이 발생하는 시점과 인력이 실질적으로 호주에 입국하는 시점까지 간극이 있고 일부 직업에 신청자들이 몰리는 것을 조절할 수 있는 장치가 부재하기 때문에, 2009년 호주 정부는 MODL을 작성하는 새로운 방법이 필요함을 직시했다(Australian Department of Education, Employment and Workplace Relations and Department of Immigration and Citizenship, 2009). 현재 호주 정부는 MODL을 장기적인 인력부족이나 수요에 대응하기 위한 제도로 활용되기 위해 리스트 작성방식에 대해 고민 중이다.²⁾ 호주와 유사한 방식으로 외국인력을 도입하고 있는 뉴질랜드는 호주 제도의 한계점을 보완한 형태의 제도를 운영하고 있다. 현재 뉴질랜드 정부는 두 개 인력부족직업 리스트를 발표하고 있다. 장기 인력부족직업 리스트(Long term skill shortage list)는 뉴질랜드에서 뿐만 아니라 전 세계적으로 지속적으로 인력이 부족한 직업 리스트를 의미한다. 긴급 인력부족직업 리스트(Immediate skill shortage list)는 뉴질랜드에 즉각적으로 필요한 기술인력 리스트이다. 인력부족직업 리스트는 사용자단체, 노동조합, 훈련·교육기관 등 다양한 이해관계자들로부터 수집한 자료를 통해 만들어진다. 이 리스트에는 각각의 직업에 요구되는 기술수준이나 자격요건이 설명되어 있다. 위의 사례들은 인력부족직업 리스트 작성 시 노동시장 지표에 관한 분석뿐만 아니라 다양한 이해관계자와의 협의가 전제되어야 함을 보여준다.

현재 한국은 단순기능 외국인력 중심으로 외국인력 도입정책을 운영하기 때문에 기술

2) <https://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/transitional/occupations-in-demand.htm>, 최종검색일: 2014.9.25.

인력 도입에 관한 인프라를 구축하지 못한 상황이다. 향후 국내에서도 다양한 기술수준의 인력수요가 발생할 가능성이 있기 때문에 한국 역시 기존의 단순기능인력 도입제도에 서 벗어나 다양한 기술수준의 외국인력을 도입할 수 있는 법제도를 발전시키고 인력부족 직업 리스트 등 관련 인프라 구축에 대한 정책적 관심이 필요함을 보여준다.

3. 국내 노동시장 보호

외국인력을 도입하는 모든 국가에서 인력부족직업 리스트를 작성하는 것은 아니고, 인력부족직업 리스트에 속하지 않지만 사업주가 내국인 구인의 어려움을 호소하는 경우가 발생하기도 한다. 또한 인력부족직업 리스트를 작성하는 국가에서도 단순기능인력을 리스트에 포함시키지 않기 때문에 단순기능 외국인력에 대한 사업주의 외국인력 수요가 적절하지 정부가 판단해야 하는 상황에 놓이게 된다. 외국인력에 대한 수요를 조절하고 국내 노동시장을 보호하기 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. 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 비자³⁾ 발급 시 실시하는 방법으로 외국인에게 내국인과 동일한 근로조건을 제공해 주면서 내국인 노동시장을 보호하는 방식이다. 외국인력을 채용하기 위한 사업주는 노동부(Department of Labor)에 외국인력 채용신청(Labor Condition Application)을 해야 한다. 이때 사업주는 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 확인작업이 들어가는 경우가 드물다. 또한 보통 적정임금은 시장가격보다 낮은 수준 혹은 초임 정도의 수준으로 책정되는 문제점이 있다(Ruhs, 2014). 결국 미국의 H-1B 프로그램은 국내 노동시장이나 내

3) H-1B 비자는 최소 학사 정도의 교육수준이 요구되는 일자리에 취업하는 외국인력에게 발급되는 비자로 대부분 IT분야에 취업하는 외국인력에게 H-1B 비자가 발급되고 있다.

국민 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. 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 독일 등에서 실시하는 방법으로 공공기관이 고용주의 내국인 구인노력을 확인한 후 외국인력 고용을 허용해 주는 형태이다. 독일에서 사업주가 외국인력을 고용하기 위해서는 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit) 소속 중앙취업알선사무소(Zentrale Auslands-und Fachvermittlung)의 ‘허가(consent)’가 있어야 한다. 사업주는 EU회원국 출신자를 채용할 수 없는 경우에만 비EU회원국(제3국) 출신자를 고용할 수 있다. 하지만 특정 외국인력 채용을 희망하는 고용주에게 내국인 취업을 강요하기에는 어려움이 있다. 이 경우, 공공기관의 인증을 받아야 하는 노동시장 테스트 방식은 사실상 불필요한 요식절차가 될 소지가 크다. 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위해 제3국 출신 외국인력의 근로조건을 사후적으로도 확인하고 있는데, 제3국 출신자가 독일인에 비해 불리한 근로조건에서 근로 중인 것이 발견되면 연방고용청의 허가는 취소된다.

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 구인공고 시 임금에 대한 규제를 하는 것이다.

4. 외국인력 배분

각국은 한해 도입하는 외국인력 규모를 제한하고 있다. 외국인력 도입규모를 발표하는 국가들에서는 한정된 인원을 누구에게 우선적으로 배분하느냐가 중요한 정책이슈가 된다. 직종(업)별이나 사업장별로 이러한 배분을 하는 것은 외국인력 고용의 혜택을 특정 집단이 독식하는 것을 방지하기 위함이다. 예를 들어, 호주에서는 한 분야에 외국인력이

집중되는 것을 방지하기 위해서 직종별 최대 도입할 수 있는 외국인력 규모를 제한(Occupation Ceiling)하고 있다. 앞에서 언급했듯이 단순기능 외국인력 도입의 경우 대부분의 국가에서 전적으로 고용주 선발방식을 활용하고 있다. 이 때 문제점은 고용주 수요를 통제하기 어렵다는 점이다. 캐나다에서는 지난 해부터 단순기능 외국인력 활용에 대한 비판 여론이 거세졌고, 최근 외국인력정책 개혁 시 정부는 저임금 일자리(low-wage positions)의 경우 업체당 전체 피고용인의 10%까지만 비거주민으로 채용할 수 있다는 상한선(cap)을 설정했다. 단, 이 규정은 피고용인이 10명 이상인 사업체에만 적용되고 있다. 캐나다에서는 기간제 외국인력 도입의 상한선이 설정되어 있지 않지만, 사업체당 전체 피고용인 중 외국인력 비율을 제한하여 (전체 외국인력 도입규모를 조절할 뿐만 아니라) 사업장 간 외국인력 배분을 하고 있다.

호주의 사례는 지역 간 외국인력 배분에 있어서도 좋은 예가 될 수 있다. 호주에서는 지방정부가 호주 취업을 희망하는 외국인을 후원함으로써 지역에 필요한 기술인력을 선발할 수 있도록 하고 있다. 호주에서는 기술선발(Skillselect)이라는 온라인 인력-일자리 매칭시스템을 운영하고 있는데, 호주로 이민을 희망하는 외국인이 관심표명서(Expression of Interest: EOI)를 온라인상에 제출하고 사업주가 Skillselect를 통해 외국 국적 구직자 중 자신의 기술수요에 부합하는 인력을 찾을 수 있도록 한다. 이 때 신청자는 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(Skilled Regional) 소지 이민자는 최장 4년간 호주에서 취업활동을 할 수 있다. 또한 지방후원자 이주프로그램(Regional Sponsored Migration Scheme)은 지방 사업주의 후원을 받은 외국인력에게 영주이민을 허가하는 제도로 457 비자로 2년 동안 근무한 외국 인력도 신청이 가능하다.

Ⅲ. 주요 이민국가의 이민자 노동시장 통합 현황과 정책

앞에서의 논의가 주요 이민(수용)국가가 어떤 방식으로 이민자를 받아들이고, 이들을 인력으로 활용하고 있는지에 초점을 두었다면 본 장에서는 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 수용국들이 회원국으로 있는 OECD와 유럽연합 차원에서 이민자들의 (노동시장) 통합 현황을 파악하기 위해 진단도구

를 개발하기 위한 노력을 수년간 계속해 왔는데, 그 결실로서 얻게 된 이민자 통합지표를 알아보고, 이 지표를 활용한 주요 이민국가의 이민자 경제활동 성과(노동시장 성과)를 살펴보고, 이러한 진단결과 드러난 이민자들의 노동시장 통합에 장애요소들을 해결하기 위한 정책적 노력들을 소개하고자 한다.

1. 이민자 노동시장 통합 진단도구로서 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 노동시장 통합은 이민자의 사회통합을 논할 때 핵심정책영역으로 항상 대두된다. 2000년대 들어서면서 미국의 9.11 사건, 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 처우받기 때문에 나타난 결과로 받아들여지면서(OECD, 2012; Bijl and Verweij, 2012), 이들의 통합 현황을 정확하게 파악하고, 문제점을 찾아내어 정책적 대안을 개발하며, 지속적으로 모니터링할 필요성이 과거 어느 때보다 높아졌다.

유럽연합은 2004년 이민자 통합정책의 공동기본원칙(Common 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. 유럽연합은 역내 이민자 통합 증진을 위해서 통합정책에 대한 객관적이면서도 정확한 평가와 모니터링이 중요하다고 보았으며, 이를 원활하게 하고자 유럽연합 차원에서의 이민자 통합지표를 개발할 필요가 있다고 보았다. 2010년 Zaragoza에서 열린 유럽연합 장관급회의(Zaragoza Declaration)에서 EU 이민자 통합지표(일명 Zaragoza 지표)가 발표되었다(Huddleston, Niessen, and Tjaden, 2013). 유럽연합 이민자 통합지표(Zaragoza 지표)의 4대 정책영역은 고용, 교육, 사회적 수용(social inclusion), 적극적 시민권(active citizenship)이다. 이 중 ‘고용’, 즉 이민자 노동시장 통합수준을 평가하는 핵심지표로 고용률(employment rate), 실업률(unemployment rate), 활동률(activity rate)⁴⁾이 2010년에 선정되었으며, 추후 이민자 고용의 질을 가늠해 볼 수

있는 과잉자격(over-qualification), 임시직 또는 파트타임 고용, 공공부문 고용 등이 추가지표로 제안되었다. 또한 고용의 유형을 파악할 수 있는 지표로 자영업도 추가지표로 제안되었다.

다른 한편, 최근 OECD 회원국들의 정책의제 가운데 이민자와 그들 자녀의 통합이 경제적인 관점에서 뿐만 아니라 사회적으로도 중요한 위치를 갖게 되면서 OECD 회원국 간 이민자 통합수준을 서로 비교하면서 벤치마킹할 필요성이 커졌다(OECD, 2012). 2012년에는 이민자 통합의 주요 측면들을 반영하는 OECD 이민자 통합지표(OECD Indicators of immigrant integration)를 구성하여 데이터가 허용하는 범위에서 회원국들 간 비교분석한 보고서를 발간하였다(OECD, 2012). 고용 현황(고용률, 실업률)과 고용의 질(임시직, 파트타임, 과잉자격, 자영업, 공공부문 고용) 등 노동시장 통합을 반영하는 지표들은 OECD 지표와 유럽연합 지표가 상당히 중복됨을 알 수 있다.

Zaragora 지표와 OECD 이민자 통합지표가 “이민자의 통합 현황”을 평가하기 위한 지표라면, 이민자 통합에 대한 정부의 헌신정도를 보여주는 “법제도 및 정책”을 평가하는 도구로서 이민자 통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)가 있다.⁵⁾ MIPEX는 2004년부터 유럽연합의 통합기금 등의 지원으로 Migration Policy Group과 British Council가 주축이 되어 개발해 왔으며, 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 있는지를 보여주는 지수이다. MIPEX III에는 이민자 통합관련 7개 정책영역(노동시장 접근성, 가족 재결합, 장기거주, 정치참여, 국적취득 가능성, 차별시정, 교육)에 148개 하위지표들이 포함되어 있다.

2. 이민자 노동시장 성과

여기서는 앞서 살펴본 이민자 통합지표 가운데 노동시장 통합과 관련되는 지표들을 준거로 OECD와 유럽연합의 주요 회원국의 이민자 노동시장 성과(labour market outcomes)를 살펴본다. OECD 보고서(OECD, 2012)에 따르면, OECD 회원국들 간 이민자 통합결과의 차이가 한 회원국 내 이민자와 선주민들 간의 차이보다 더 큰 것으로 나타난다. 이러한 회원국 간의 차이는 국가에 따라 이민자들이 들어온 이주유형(category of entry - 노동

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

5) <http://www.mipex.eu/> 참조.

이주, 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 고용률이 더 높다. 전반적으로 최근에 이주한 이민자일수록 고용률이 더 높은 편이며, 이는 최근 노동이민자 비중이 커진 탓도 있고, 신규이민자의 노동시장 통합에 대한 관심이 높아진 결과이기도 하다. 대체로 남성보다는 여성이민자의 고용률이 낮은 편이다. 대체로 교육수준이 높은 이민자들의 고용률이 선주민 고학력자들보다 낮은 편이며, 그리스, 이탈리아, 미국 등 저학력 이민자 유입이 많은 나라에서 저학력 이민자의 고용률은 선주민보다 더 높은 반면, 고학력 이민자는 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 이민자 1세대 뿐 아니라 2세대까지도 고용률 등 노동시장 성과가 더 높게 나타난다(OECD, 2012: 96).

실업률에 있어서도 2009~2010년 현재 OECD 회원국의 이민자들(12%)이 선주민(8%)에 비해 1.5배 높은 실업률이 보이고 있다고 한다(OECD, 2012: 98). 특히 많은 OECD 회원국에서 15~24세 연령대의 청년실업이 문제가 되고 있는데, 이 역시 선주민(18%)보다 이민자 청년실업률(23%)이 더 높게 나타난다. OECD 회원국에서 출생한 15~34세 연령대 이민자 2세대 중 학업중도 아니고 취업을 하고 있지도 않은 비율은 17%로 선주민보다 5%p 높게 나타난다(OECD, 2012: 104~105). OECD 회원국 이민자들의 고용안정성과 직업의 질적 수준을 보면, 평균적으로 약 15%의 이민자들이 임시계약직에 종사하여 선주민(10%)보다 고용안정성이 떨어진다고(OECD, 2012: 112). 다른 한편 파트타임 근로는 OECD 회원국 평균이 17% 정도로 이 비율에서는 선주민과 이민자의 차이가 거의 없으며, 거의 모든 회원국에서 남성보다는 여성들이 파트타임직에 종사하는 비율이 크다(OECD, 2012: 116). 종사하는 직업의 기술수준을 보면, 저숙련 직업에 종사하는 비율이 OECD 회원국의 15~64세 이민자들의 경우 평균 16%로 선주민 평균 7%보다 높다(OECD, 2012: 118). 이민자들이 자신의 교육수준보다 낮은 직업에 종사하는 정도(과잉자격, overqualification)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, 2012: 120~122). 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 과잉자격현상이 더 크게 나타난다. OECD 회원국 이민자들의 자영업

중사율은 12.6%로 선주민보다 약간 낮다(OECD, 2012: 124~125). 그리고 국내 출생 15~34세 이민자 2세의 2008년 공공부문 취업률 OECD 평균이 17%로 선주민 자녀들(24%)보다 낮은 편이다(OECD, 2012: 126).

3. 이민자 노동시장 통합촉진을 위한 정책적 노력

OECD와 유럽연합 차원에서 이민자 통합을 진단하는 핵심지표들을 통해 이민자들의 노동시장 통합을 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 이민 2세대에게서도 나타나고 있으므로, 향후 이러한 차이를 좁혀 나가기 위한 정책적 노력이 절실함을 확인하게 된다. 주요 이민 수용국가들에서 이민자 노동시장 통합을 촉진하기 위해 중요하게 고려되는 정책수단들을 살펴보면, 첫째, 신규이민자 대상 사회통합교육(특히, 언어교육)에서 노동시장과 연계성 강화, 둘째, 신규이민자는 물론 기존이민자 대상으로 직업관련 언어교육 강화, 셋째, 해외취득 학력, 기술 및 경력 평가 및 인증을 위한 법·제도 마련, 넷째, 이민 1세대의 직업(기술)교육 기회 확대 및 취업알선서비스 강화, 다섯째, 직업훈련 및 취업관련 정보 접근성 강화, 여섯째, 인턴십, on-job-training 기회 확대를 위한 정부임금보조 제공 등 이민자 대상 직업훈련이 실질적인 고용으로 연결될 수 있도록 직업네트워크 강화, 일곱째, 고용에서의 차별방지 및 기업의 다양성(diversity) 관리능력 제고 지원, 여덟째, 이민 2,3세대, 난민 등 대상 특화된 노동시장 통합 프로그램, 아홉째, 이민자 통합정책과 연관되는 중앙정부 부처 간, 중앙정부-지방정부 간, 민·관·학 협력 및 송출국과의 협력 강화 등을 들 수 있다. 그리고 마지막으로 다층적이면서도 다양한 영역에서의 이민자 통합정책 추진 주체들 간의 활발한 정보공유와 상호 학습할 수 있는 환경조성 및 운영을 들 수 있다.

가. 언어능력 요건 강화와 직업연계 언어교육

신규이민자들이 쉽게 노동시장에 적응하도록 하기 위해서 가장 중요하게 고려하는 것이 언어능력이다. 신규이민자들에게 해당국 언어교육과 사회문화교육으로 구성된 사회통합교육을 받도록 하고, 수용국 사회에 적응하기 위해서 노력하겠다는 서약(contract) 또는 동의서(agreement)를 이민자들로부터 받는 유럽의 이민 수용국가들이 점차 늘고 있다(예: 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 이태리 등)(Urso and Schuster, 2013). 노동시장 통합과 관련하여 최근 강조되고 있는 것은 신규이민자들이 받는 언어교육이 노동시장과 연계하여 직업관련 언어교육이 될 수 있도록 권장하며, 이미 정착한 이민 1세대들도 직업관련 언어능

력을 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 강화한다든지 자격조건을 송출국에 있으면서 사전검증을 받도록 제도를 강화하는 것도 그 일환으로 볼 수 있다.

나. 해외취득 학력, 기술 및 경력 인증

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.

다. 직업훈련과 일자리 연계강화 정책

이민 1세대는 물론이고 부모가 해외출생인 이민 2세대도 직업(기술)교육 및 취업알선 서비스 접근에 있어서 한계를 가지고 있다고 보고, 이를 보완하기 위해 직업훈련 및 취업 관련 정보접근 개선을 위한 정책들을 지방차원에서 적극 개발하도록 유럽통합기금, 주 및 시정부에서 재정적 지원을 하고 있다. 고용주나 상공회의소 등 기업관련 단체나 기관들이 적극적으로 참여하는 직업네트워크 강화, 일-학습병행학습제(독일 등), 실습기간 동안 정부임금보조정책 시행, 직종별 멘토링 프로그램, 직업상담자 대상 이민자 특성을 이해할 수 있는 교육 강화 등을 많이 시행되고 있다. 전문기술인력을 갖춘 이민자라고 하더라도 수용국 노동시장에서의 경험부족, 소프트스킬 부족, 수용국 고용주나 인사담당자가 이민자에 대해 갖는 의구심 때문에 자신의 능력에 맞는 직업에 입직을 못하는 경우가 많은데, 관련 직능단체와 협력하여 전문용어, 소프트스킬 훈련과 함께 고용주와의 직업네트워크도 가질 수 있도록 설계된 프로그램들을 운영하기도 한다. 국내에서 출생하고 성장하여 언어적으로 문화적으로 선주민과 거의 차이가 없는 이민 2,3세대들도 노동시장 성과가 선주민 자녀보다 떨어지는 원인은 이민자 부모가 자녀교육과 진로지도에 있어서 정보가 부족하기 때문이라고 보고, 이를 돕기 위해 이민자 부모와 자녀가 함께하는 상담을 강화하고 있다.

라. 차별방지와 기업의 다양성 관리능력 제고

채용과정에서 차별 문제 등이 발생하지 않도록 기업대상 “다양성 관리” 교육을 적극 권장하고 모범적인 기업에 인증을 해주는 제도를 실시하기도 한다. 앞서 소개한 Charter

on Integrating Cities를 채택한 유럽 30여개 도시들은 도시인구 구성의 다양성이 모든 직급의 도시행정관료 구성에도 반영되도록 채용에서 차별방지에 노력할 것을 선언하고 있다 (Moloney and Eurocities, 2010; European Web Site on Integration, 2013). 기업차원에서도 다국적기업들 또는 경제인협회 등이 주도하여 기업(회사)차원에서 다양성을 포용하고자 노력하겠다는 ‘다양성 헌장(Diversity Charters)’ 채택을 선언하고 이를 정부나 시민단체가 지지하기도 한다.

마. 이민자 통합정책 추진주체들 간 협력과 상호학습 환경조성

모범적인 이민자 통합정책을 정책입안자나 실무자들이 서로 벤치마킹하면서 배울 수 있는 환경을 조성하려는 노력이 1990년대 말부터 꾸준히 진행되어 오고 있다. 대표적인 예가 유럽연합통합웹사이트(European Web Site on Integration)이다.⁶⁾ 이 웹사이트는 이민자 통합정책 개발에 참고할 수 있는 각종 정보를 모아놓은 일종의 인터넷 포털이다. 유럽연합차원에서 뿐만 아니라 국가 및 도시 등 지방차원에서 개발·시행하여 좋은 성과를 내고 있는 모범적인 정책이나 사업들에 대해서 사업주체들이 스스로 소개할 수 있도록 장(場)을 마련해 주고 있으며, 이를 통해 유사한 업무에 종사하는 사람들이 서로 네트워크를 할 수 있도록 함으로써 이민자 통합정책과 관련하여 상호 학습, 지식정보 교류를 촉진하고 있다. 지방정부나 도시의 정책입안자와 실무자들이 이민자 통합을 위한 정책개발 경험과 노력을 서로 공유하고, 이민관련 전문연구기관들이 정책 평가 및 모니터링을 하고 그 결과를 공유함으로써 보다 나은 정책개발을 지향하는 대표적인 네트워크로 CLIP (European network of cities for local integration policies for migrants), Eurocities 네트워크 내 ‘이민과 통합’ 워킹그룹의 Integrating cities process 등이 있다.

IV. 결론

본 연구에서는 외국인력 도입정책과 이민자 노동시장 통합정책 관련 외국의 동향을 살펴 보았다. 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. 둘째,

6) <http://ec.europa.eu/ews/en/practice/index.cfm>, 최종검색일: 2014.9.24.

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. 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 도입 시 국내 노동시장에 대한 보호 원칙을 견지하고 있다. 각국은 사업주에게 내국인 구인노력을 하거나 채용하는 외국인력에게 내국인력과 동일한 근로조건을 의무화하면서 외국인력 고용이 국내 노동시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하고 있다. 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. 단순기능인력 도입에 관해서는 어느 국가도 성공적인 제도 운영을 해왔다고 보기 힘들다. 따라서 현재 10년째 지속되고 있는 한국의 단순기능인력 도입제도가 향후 어떻게 발전적으로 방향을 잡아가는 가는 외국인력 도입 및 활용에 있어서 중요한 사례로서 세계적인 관심의 초점이 될 수 있다.

신규로 외국인력을 도입하는 정책에 못지않게 중요한 것은 사회통합적 관점에서 이미 들어와 있는 이민자의 노동시장 통합을 어떻게 효율적으로 도모하는가이다. 앞에서 살펴본 해외사례는 다음과 같은 정책적 시사점을 준다. 첫째, 다양한 유형의 이민자들의 노동시장 통합상황을 주기적으로 점검하고, 국제적 기준에 비교하여 국내 이민자의 통합상황을 가능할 수 있도록 국제기준에 맞는 지표생산이 필요하다. 최근 발표된 OECD 이민자 통합지표에 일본, 칠레와 함께 한국 통계가 대부분 누락되어 있어서 이에 대한 국가차원의 관심과 관리가 필요하다. 본문에 살펴본 이민자 통합지표는 국제비교뿐 아니라 국가 및 국내 지역차원에서도 활용될 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 이민자 통합정책의 흐름에 지속적으로 관심을 가지고 벤치마킹함으로써 후발 이민국가의 이점을 최대한 살릴 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 이민 1세대의 노동시장 성과를 높이기 위하여 이들을 대상으로 하는 직업교육이 “계속교육” 방식으로 기업체, 공공취업서비스기관, 직업교육기관이 연계하는 형태로 시행되고 있다는 점과 장기체류이민자들이더라도 직업연계된 언어교육을 받을 수 있도록 하고, 기업과 협업을 통한 일·학습병행 직업교육방식 등은 점차 늘어나고 있는 동포나 결혼이민자를 위한 노동시장 통합정책 개발 시 적극 벤치마킹할 만하다.

셋째, 최근 이민 2세대의 노동시장 통합을 촉진하기 위해 유럽의 선발이민국가에서 개발되고 있는 다양한 정책방안들에 대해서 교육시스템과 노동시장 작동시스템이 한국과 많이 차이가 있다고 하더라도 지속적인 관심을 가지고 벤치마킹해 볼 필요가 있다. 같은 맥락에서 유럽연합에서 운영하고 있는 유럽통합웹사이트처럼 우리나라도 지역차원에서 이민자와 이민 2세대의 노동시장 통합증진을 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 있도록 생각해 보아야 한다.

마지막으로 지금까지 국내 외국인력정책이 단기순환을 전제로 한 단순기능인력 활용에만 집중되어 있어서 이민자의 학력이나 기술인증에 대해서는 무관심해 왔다. 하지만 앞으로 숙련기술 외국인력에 대한 수요도 점차 확대될 전망이며, 귀환동포나 결혼이민자 등 이주배경을 가진 장기체류 또는 영주 이민자집단도 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 보충해 줄 수 있는 교육 및 훈련시스템을 갖추는 것도 동시에 고민해야 할 정책과제이다. **KLI**

<참고문헌>

- 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.
- Australian Department of Education, Employment and Workplace Relations and Department of Immigration and Citizenship(2009), “Select Skills: Principles for a New Migration Occupations in Demand List Review of the Migration Occupations in Demand List,” Issues Paper No. 1, August 2009.
- European Web Site on Integration(2013), “The Role of Employers in Immigrant Integation,” EWSI Integration Dossier 2013/2.

- 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.
- Moloney, Theresa and Eurocities(2010), *Cities Accommodating Diversity: Findings and Recommendations from the Peer Review Project “Diversity and Equality in European Cities,”* Integrating Cities DIVE.
- OECD(2012), *Setting in: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*, OECD Publishing.
- Papademetriou, Demetrios G. and Madeleine Sumption(2011), “Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration” Migration Policy Institute.
- Ruhs, Martin(2014), “Immigration and Labour Market Protectionism”, in Costello, C. and M. Freedland (eds.), *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.

