

# 경제·사회적 편익제고를 위한 외국인력정책 방향

이 규 용\*

## I. 머리말

국가 간 인구이동은 전 지구적이고 역사적인 현상이며 오늘날 보다 복잡다양해지고 있다. 이민의 흐름은 단순인력, 우수 전문인력, 기업가, 난민 또는 먼저 이주한 사람이 초청해 이루어진 가족이민 등 다양한 형태로 전개되고 있다. OECD 국가들을 포함하여 많은 국가들에서 이민자의 유입규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 2013년 기준으로 21개 OECD 국가의 총인구 7억 5천만 명 중 해외출생 이민자<sup>1)</sup>는 11.7%로 8천8백만 명에 이른다(이규용 외, 2015). 역사적으로 이민을 촉진하는 환경적 요소가 증대되어 왔지만, 유입국의 사회경제적 여건의 변화나 정치적 이유 등으로 이민에 대한 규제도 함께 이루어져 왔다.

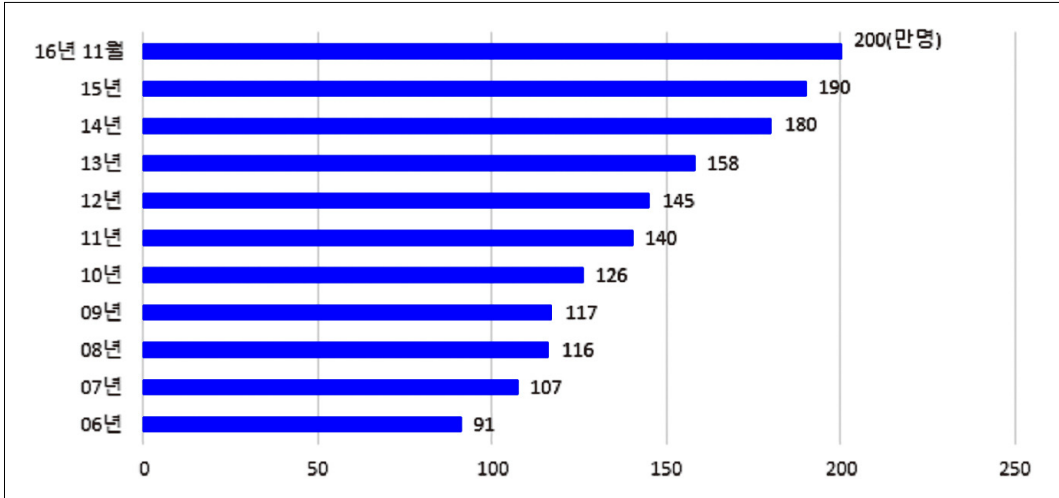
우리나라의 이민자 유입규모는 빠르게 증가하고 있다. 국내 체류 외국인은 2006년 91만 명에서 2016년에 205만 명을 상회하는 수준으로 증가하였고, 등록외국인 기준으로 외국인력 고용률은 67.6%에 이르는 등 경제활동에 종사하는 외국인력 규모도 확대되고 있다. 우리나라의 외국인규모는 인구나 노동력 규모를 고려할 때 유럽의 선발 이민국가들에 비해서는 적지만 일본에 비해서는 개방의 폭이 크다고 볼 수 있으며 유입된 취업비자 외국인력 중 저숙련 인력이 90% 이상을 차지하는 특징을 보이고 있다. 이민자 유입규모가 증가함에 따라 사회경제적 영향이 커지고 있는데 경제적 편익도 있지만 노동시장 교란이나 사회통합 문제도 제기되고 있다.

\* 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

1) 해외출생 이민자(foreign-born migrant)는 해외에서 출생하여 유입국으로 이주한 이민 1세대로서 국적 취득여부에 관계없이 본인의 이주경험을 중심으로 정의한다. 따라서 여기에는 외국 국적자와 귀화자가 모두 포함되지만 해외에서 출생한 유입국 국민이 국내로 들어온 경우는 제외된다. 주로 OECD, EU의 이민자 유형 분석에 많이 활용되는 개념이다.

[그림 1] 체류 외국인 추이

(단위 : 만 명)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국 통계월보」

그동안 우리나라의 외국인력 활용정책은 인력부족에 근거한 외국인력 도입확대 논의가 중심이 되어 왔으며 외국인력 유입에 따른 다양한 사회경제적 편익과 비용을 고려하지 못한 것으로 평가되고 있다. 고용허가제는 국가 간 양해각서를 통해 인력을 도입함으로써 송출비용을 줄이고 외국인 근로자의 노동권을 보호하는 긍정적인 평가를 받고 있지만, 소규모 영세사업장 중심의 저숙련 외국인력 활용에 따른 산업구조조정 저해, 외국인력 유입규모 확대에 따른 내국인 노동시장의 부정적 영향 등이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 외국인력의 권익보호 관점에서 볼 때 차별 금지 등에서 정책의 사각지대 문제가 있다.

전문인력 정책은 도입직종의 타당성 문제, 전문인력의 숙련수준별 분류체계의 미흡, 우수 인재 유치의 현실적 어려움, 그리고 인력 유치중심으로 제도가 운영되면서 이들의 활용전략에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않고 있는 등 제도 개선의 여지가 많다. 비전문외국인력 정책과 전문외국인력 정책의 이원화에 따른 정책 추진체계의 비효율성도 지적되고 있다. 외국인력 수요가 지속적으로 증가하고 있지만 노동시장의 현안이 되고 있는 국내 유희인력 활용문제, 25%에 이르는 저임금근로자규모 그리고 노동시장 이중구조의 심화는 외국인력정책과 내국인 고용정책을 어떻게 조화시켜야 할 것인지에 대한 과제를 제기하고 있다.

향후 인력수급 여건을 고려할 때 외국인력 규모는 증가할 전망이며 국가경쟁력을 강화하기 위해 해외 우수인재의 유치 또한 적극적으로 추진해 나가야 할 과제이다. 특히 저출산 고령화라는 인구변동은 우리 사회의 노동력 활용패턴은 과거와는 다른 방향으로 전환되어야 함을 요구 받고 있다. 유희인력 활용, 출산을 제고정책과 더불어 외국인력의 활용은 향후 노동력 부족에

대응한 중요한 정책 고려 대상이기 때문이다. 이런 점에서 외국인력 정책, 나아가 이민정책을 국가경쟁력 제고 및 지속적인 한국경제의 성장동력 확보와 경제 활성화를 위한 미래 핵심전략으로 설정하고 적극적으로 대처할 필요성이 제기되고 있다. 이 글은 이러한 문제인식을 토대로 우리나라의 외국인력 활용실태에 대한 문제점을 진단하고 정책과제를 제시하고자 한다.

## II. 외국인력 활용실태와 시사점

국내에서 취업활동에 종사하고 있는 외국인력의 규모는 정의를 어떻게 하는가에 따라 달라진다. 출입국 통계의 외국인력은 취업활동이 가능한 체류자격을 의미한다. 취업목적의 체류자격으로는 전문인력비자와 비전문취업비자(E-9)가 있다. 전문인력 체류자격으로는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 등이 있다. 비전문취업비자는 고용허가제로 입국하는 외국인에게 발급하는 체류자격이다. 전문인력과 비전문인력의 구분은 취업허용 분야와 해당 분야의 취업에 요구되는 학력과 경력이 주요한 기준으로 되어 있다.<sup>2)</sup> 그 외에 취업목적은 아니지만 취업자격을 부여할 수 있는 비자들이 있다. 가령 강의나 강연, 연구, 기술지도 또는 일시홍행, 광고 등 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 외국인에게 발급되는 단기취업(C-4)비자나 구직 중인 유학생(D-10-1)비자, 그리고 기술창업을 준비 중인 외국인을 위한 체류자격(D-10-2)비자도 전문인력 체류자격으로 볼 수 있다.

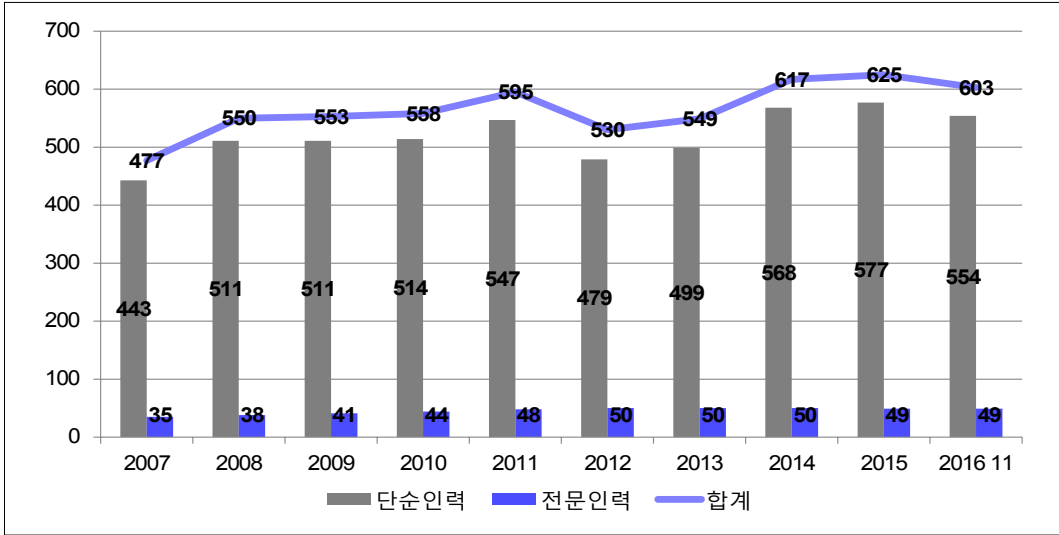
[그림 2]는 출입국통계로 파악되는 외국인력 추이를 보여주고 있다. 여기서 전문인력이란 앞에서 언급한 전문인력 취업비자와 단기취업비자를 포함한 인력이며, 단순인력은 방문취업제 동포를 포함한 고용허가제 근로자를 말한다. 국내 외국인력 규모는 증가추이를 보이고 있다. 비전문인력은 2007년 443천 명에서 지속적으로 증가하여 2016년 554천 명이며, 전문인력은 2007년 35천 명이었고 2016년 11월 말 현재 49천 명이다. 그러나 이 숫자는 엄밀히 말하면 취업비자를 발급받은 인원을 의미하는 것이지 실제 취업자를 뜻하는 것은 아니다. 이들 중에는 실업상태나 비경제활동상태에 놓여 있는 경우도 있다. 가령 방문취업비자 발급건수는 2015년 현재 303천 건이지만 이 비자로 입국한 동포들이 모두 취업하고 있는 것은 아니다.

한편, 보다 넓은 의미에서 보면 비취업비자로 입국하였지만 취업활동에 종사하고 있는 경우도 모두 외국인력 범주에 포함할 수 있다. 이에 관한 통계는 2012년부터 통계청에서 매년 실시

2) 대부분의 국가에서 전문인력과 비전문인력의 구분은 이들이 취업하는 분야에서 요구하는 전문성과 숙련도를 기준으로 하고 있으며 싱가포르와 같이 임금수준을 기준으로 전문인력 여부를 구분하기도 한다.

[그림 2] 취업비자 외국인력 추이

(단위 : 천 명)



자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국 통계월보」.

하고 있는 외국인 고용조사 결과를 통해 파악할 수 있다. 통계청 조사는 국내 상주외국인(등록 외국인+국내거소신고 외국국적 동포) 중 15세 이상 인구를 모집단으로 한 표본조사이다. 통계청의 외국인 고용조사에 따르면 2016년 기준으로 외국인 생산가능인구는 1,425천 명이며 이 중 취업자 수는 962천 명이다. 여기에는 비전문취업, 방문취업, 전문인력, 유학생, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자 등 국내 체류 외국인 중 조사시점 현재 취업 중인 외국인을 포괄하고 있다.

<표 1> 연도별 외국인 취업자 추이

(단위 : 천 명, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
비전문취업(E-9)	238 ( 21.4)	226 ( 20.1)	247 ( 19.7)	264 ( 19.3)	261 ( 18.4)
방문취업(H-2)	241 ( 25.8)	186 ( 20.8)	216 ( 20.8)	234 ( 21.0)	221 ( 18.9)
전문인력(E-1~E-7)	47 ( 4.3)	48 ( 4.3)	47 ( 3.8)	47 ( 3.4)	46 ( 3.2)
유학생(D-2, D-4-1)	13 ( 7.5)	11 ( 7.3)	8 ( 6.4)	10 ( 6.4)	13 ( 7.1)
재외동포(F-4)	99 ( 14.4)	124 ( 18.1)	148 ( 20.6)	180 ( 21.9)	199 ( 23.6)
영주자(F-5)	47 ( 6.6)	58 ( 7.8)	72 ( 8.1)	83 ( 8.2)	88 ( 8.4)
결혼이민자(F-2-1, F-6)	60 ( 11.6)	581 ( 11.5)	61 ( 10.3)	61 ( 9.1)	62 ( 8.7)
기타	45 ( 8.6)	50 ( 10.1)	58 ( 10.2)	60 ( 10.7)	72 ( 11.6)
전 체	791 (100.0)	760 (100.0)	852 (100.0)	938 (100.0)	962 (100.0)

주 : 기타 체류자격은 왼쪽의 체류자격을 제외한 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3) 등.  
 자료 : 통계청, 「외국인고용조사」, 각 연도.

체류 외국인의 인적자원 특성이나 직무역량을 평가할 수 있는 정보는 이들의 직업별 분포와 임금수준이라고 할 수 있다. <표 2>는 외국인의 직업별 분포로 고용허가제나 방문취업제의 직무는 주로 단순직 및 장치·기계 조작이나 기능 종사자가 대부분이다. 정주형 이민자인 영주권자, 결혼이민자 및 재외동포의 직업분포를 보면 생산관련직 및 단순노무직 종사자 비중은 고용허가제나 방문취업제와 크게 다르지 않지만 전문관련직종 종사자도 10~20%에 이르고 있다. 비자유형별 외국인 취업자의 직업별 분포의 특징 중 하나는 고용허가제 및 방문취업 취업자가 종사하는 직종에 이들 비자 이외의 외국인 취업자가 20만 명 이상 취업하고 있으며, 불법체류자까지 포함할 경우 30만 명 이상일 것으로 추정된다는 점으로, 관리되지 않는 비전문 취업인력 규모가 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 비자유형별 외국인 취업자의 직업별 분포 : 2015년

(단위 : 명, %)

	관리자, 전문가 등	사무 종사자	서비스, 판매 종사자	농림어업 숙련 종사자	기능 기계 조작, 조립 종사자	단순 노무 종사자	전 체
비전문취업(E-9)	0.0	0.1	0.0	4.5	65.0	30.4	263,767
방문취업(H-2)	1.0	0.3	10.2	0.4	43.0	45.1	234,190
전문인력(E-1~E-7)	73.4	0.7	18.5	0.0	3.8	3.6	46,636
유학생(D-2)	18.8	22.1	48.4	0.0	1.3	9.4	10,110
재외동포(F-4)	14.4	8.1	18.6	1.3	26.3	31.3	179,754
영주자(F-5)	16.4	5.5	20.8	1.2	30.6	25.4	82,923
결혼이민자	15.1	1.8	20.4	3.9	26.4	32.3	60,585
기타	27.0	11.8	9.3	8.9	22.0	21.1	59,829
전 체	11.0	3.3	11.3	2.5	40.1	31.8	937,795

자료 : 통계청, 「외국인고용조사」 원자료(2015).

체류 외국인 취업자의 월평균 임금분포를 보면 2015년 기준 100만~200만 원이 53.1%로 가장 많고, 그다음이 200만~300만 원(34.3%)이며, 300만 원 이상은 7.8%이다. 비자 유형별로 보면 비전문취업과 방문취업의 경우 100만~200만 원 범주에 있는 취업자 비중이 각각 54.9%와 60.9%이다. 재외동포(F-4), 영주자(F-5)의 경우 비전문취업자(E-9, H-2)와 유사한 임금분포로 나타나 이들의 취업 직종이나 숙련도가 비전문취업자와 유사함을 시사하고 있다.

이상의 통계에서 나타난 시사점은 다음과 같다. 첫째, 취업비자 이외 자격의 외국인력이 증가하고 있어 외국인력 정책의 영역을 취업비자 자격 이외에 전체 이민자의 관점으로 확대할 필요가 있다. 둘째, 국내 이민자의 대부분이 상대적으로 숙련도가 낮은 직종에 종사하고 있으며 정주형 이민자(F-4, F-5 등)도 유사한 특성을 보이고 있다는 점이다. 이는 단순노무직종,

〈표 3〉 외국인 취업자의 비자유형별 임금 분포 : 2012년, 2015년

	2012					2015				
	100만 원 미만	100~200만 원	200~300만 원	300만 원 이상	전 체	100만 원 미만	100~200만 원	200~300만 원	300만 원 이상	전 체
전 체	6.8	68.4	18.9	5.9	100.0	4.9	53.1	34.3	7.8	100.0
비전문취업(E-9)	1.6	80.2	18.1	0.2	100.0	0.3	54.9	43.2	1.6	100.0
방문취업(H-2)	5.5	75.9	16.9	1.6	100.0	3.2	60.9	33.5	2.4	100.0
전문인력(E-1~E-7)	1.6	27.5	49.4	21.6	100.0	2.4	26.3	45.1	26.2	100.0
유학생(D-2, D-4-1)	76.7	19.6	3.7	0.0	100.0	76.7	22.5	0.8	0.0	100.0
재외동포(F-4)	3.5	58.9	21.7	15.8	100.0	4.6	52.6	31.1	11.7	100.0
영주자(F-5)	13.1	63.1	17.9	5.9	100.0	6.0	51.7	36.9	5.5	100.0
결혼이민자(F-2-1, F-6)	24.4	60.0	10.6	5.0	100.0	17.3	57.0	13.7	12.0	100.0

자료 : 통계청, 「외국인고용조사」 원자료(2012, 2015).

저숙련 위주의 한국 이민자 수요의 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있으며, 한편으로는 이민자의 유입정책이 정주형으로 나아갈 경우 이민자의 사회통합에 따른 비용이 커질 가능성이 있음을 시사한다.

### III. 외국인력 정책과제

#### 1. 외국인력 활용의 문제점

##### 가. 저숙련 인력 중심에 따른 부정적 영향 확대

국내 외국인력 취업자 분포를 보면 단순 기능인력에 대한 제한적 입국문호 개방이라는 기본 방향에도 불구하고 이들의 비중이 지속적으로 높게 나타나고 있다. 소규모 영세 사업장 중심, 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체계로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반을 저해하며, 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조 조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려가 있다. 또한 임금체불, 외국인 근로자의 높은 산업재해율, 인권침해 등 국가이미지의 부정적인 측면이 부각될 가능성이 크다.

외국인력 유입규모가 증가함에 따라 노동시장에 미치는 부정적 영향도 커지고 있다. 이는 최근의 연구에서도 확인되고 있다. 이규용 외(2016)의 연구에 따르면 외국인력 유입이 내국인

고용에 뚜렷한 영향을 미쳤다고 보기 어려우나 개별 업종과 근로자 특성에 따라서는 부정적 영향이 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 내국인근로자수 대비 외국인 고용이 1%p 증가하면 여성 고용비중은 0.15%p 감소하고 있는 것으로 나타났다. 또한 외국인 근로자 비율이 1%p 증가할 때 내국인 근로자의 임금은 0.2~1.1% 감소하는 것으로 나타났으며 외국인 근로자의 유입에 따른 내국인 근로자의 임금의 부정적 영향은 주로 여성 및 중고령자에 집중되고 있다. 이러한 결과는 저출산 고령화시대의 여성 및 고령자 활용도 제고와 외국인력 활용이 보완될 수 있는 방향으로 정책 운용이 필요함을 시사한다.

#### 나. 외국인력 유입에 따른 다차원적 요소 고려 미흡

외국인력의 도입은 유입국에 광범위한 영향을 미치기 때문에 이민자의 사회경제적 영향을 고려한 선별정책이 중요하나, 현재의 정책은 주로 인력수요자의 입장을 고려한 인력부족에 대한 단기 대응적 성격이 강하다. 또한 외국인력 활용에 따른 비용은 행정비용, 훈련비용, 내국인 일자리 잠식과 같은 경제적 비용 외에 갈등, 대립과 같은 사회적 비용이 발생한다. 현행 외국인력 정책에서는 불법체류, 사회적 비용 증가에 따른 편익수혜자의 비용부담 장치 혹은 사회적 비용 완화를 위한 제도적 장치가 미흡하다. 외국인력 유입정책은 유입에 따른 비용과 편익을 종합적으로 고려하여 결정이 이루어져야 한다. 경제적 효율성(외국인력 유입에 따른 순편익제고), 분배구조에 미치는 영향, 국가 정체성이나 사회적 연대에 미치는 영향, 사회안전과 공공질서 등 종합적인 요소를 고려한 제도 설계가 요청되고 있다.

#### 다. 우수인력 유치전략의 제약

그동안 전문인력 유치를 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나, 이들의 생산성 제고 및 기업경쟁력 강화를 위한 활용전략은 미흡하다. 전문인력 개념 및 범주가 포괄적으로 이루어져 있어 정책대상의 차별화가 곤란하며 전문인력 정책의 방향성에 대한 논쟁을 야기하고 있는 실정이다. 외국인 전문인력 활용을 위한 기업문화의 개선이 필요하지만 현실은 여의치 않다. 전문외국인력의 개념 및 범주를 비자유형에 따라 설정하고 있어 유치 대상이 되는 인력특성별 차별화된 정책접근이 곤란하다는 문제도 안고 있다.

#### 라. 종합적인 외국인력 정책 운용체계 미흡

현행 외국인력 정책은 전문인력과 비전문인력으로 이분화되어 있어 숙련수준별 다양한 외



국민력 도입전략, 일관성 있는 정책추진체계를 갖추지 못하고 있다. 또한 비취업비자로 입국하여 실질적으로 노동시장에 참여하고 있는 이민자(동포, 유학생 등)에 대한 관리·활용체계가 부재한 실정이다. 덧붙여, 외국인력 활용과 국민경제의 성장동력 제고 및 국민의 삶의 질 개선이라는 종합적인 외국인력 정책 추진이 미흡하다. 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 정책대응이 부족하며, 외국인력 정책 거버넌스나 관련 연구 인프라도 미흡한 실정이다.

#### 마. 이민자 노동시장 통합정책 미흡

이민자의 정주화는 국가 간 노동이동에서 나타나는 보편적인 현상으로, 선별정책도 중요하지만 유입된 이민자에 대한 취업지원 등 노동시장 통합지원을 통해 사회적 비용을 줄이는 노력이 중요하다. 동포, 결혼이민자, 이민자 자녀세대, 취업비자 외국인력의 경력개발 등 이민자 특성별 노동시장 지원정책에 대한 수요가 증대하고 있으나 많은 부분에 정책의 사각지대가 나타나고 있다. 이민자 노동시장 통합정책은 대상을 분리하여 지원하기보다는 보편적인 노동시장 정책 내에서 이민자 특성을 고려한 정책이 바람직하다는 견해가 우세하다는 점을 고려할 때, 현재와 같이 내외 이민자의 분리정책은 이민자 통합정책을 저해하는 요소로 작용할 가능성이 있다.

## 2. 인구정책으로서 이민자 유입정책이 필요한가?

저출산 고령화에 따른 이민자 유입정책의 확대, 나아가 인구정책으로서 이민자 유입정책의 필요성을 주장하기도 하지만 이러한 논의는 국내의 노동시장 여건을 고려할 때 타당성이 낮으며 시기상조라는 판단이다. 이는 다음과 같은 이유에 근거한다. 첫째, 현재의 외국인력 수요는 주로 인력수급 미스매치에 기인하고 있으며 이러한 추세는 당분간 계속될 전망이다.

둘째, 현실적인 어려움으로 인구정책으로서 이민자 유입정책이 성공하기 위해서는 유입국에서 필요로 하는 인재들의 정주화가 지속적으로 이루어져야 하지만 이는 현실적으로 쉽지 않다는 점이다. 우리나라에 유입된 정주형 이민자들은 주로 동포 중심이며 그동안 유치한 전문인력이나 우수인재의 대다수가 다수가 자국 및 타국으로 이동하는 현실을 감안할 때, 우리나라는 전통적 이민국가에 비해 매력적이지 못한 정주여건을 갖고 있다고 볼 수 있으며 이는 쉽게 개선되지 않을 가능성이 높다.

셋째, 이민자 유입에 따른 사회통합 비용 문제이다. 한국의 경우 이민자 사회통합에 대한 논의가 매우 미흡한 상태인데 이민 경험이 오래된 유럽의 경험을 볼 때 우리는 훨씬 많은 사회



적 비용이 발생할 가능성이 크다.

넷째, 이민자 유입과 노동시장 이중구조의 심화가가능성이다. 우리나라의 노동시장 이중구조는 이민자 유입의 부정적 영향을 확대시킬 가능성이 높고, 정주형 이민자의 상당수는 내국인과 경합관계에 있는 부문으로의 노동시장 참여가 이루어질 가능성이 크며 이는 결과적으로 이 부문의 임금이나 근로조건에 부정적 영향을 확대시킬 것이며 향후 지속적으로 사회·경제적 비용을 초래할 것으로 우려된다. 선부른 이민자 유입확대정책은 노동시장 이중구조의 심화 및 이에 따른 내국인과 이민자 간 갈등을 증폭시킬 우려가 크다. 내국인 유희인력의 활용여지가 많은 상태에서 정주형 이민자의 유입확대는 노동시장을 교란할 가능성이 크며 이로 인한 사회 갈등을 야기할 가능성이 있다. 또한 이민자의 사회경제적 기여가 많지 않은 상태에서 이민자의 고령화가 진행될 경우 이들에 대한 재정지출의 확대로 이어져 사회경제적 비용으로 나타날 것이다. 이상의 논의 등을 고려할 때 인구정책으로서 이민자 유입정책의 논의는 아직은 시기상조일 뿐만 아니라 실현가능성이 높지 않을 것으로 판단된다.

### 3. 외국인력 정책방향

이러한 논의를 종합하여 볼 때 현 단계에서 외국인력 정책은 ① 노동시장 구조개선, ② 노동력의 질적 수준 향상, ③ 필요한 분야로의 적정규모의 외국인력 공급 등의 정책 기조가 우선될 필요가 있다. 이민정책은 특정 계층의 편익이 아닌 국민경제적 입장에서의 편익을 제고하는 방향에서 모색되어야 한다. 이를 위해 이민자 유입정책은 내국인 노동시장의 영향이나 산업구조조정, 인구변동, 기술혁신 등 중장기 관점을 고려하여 추진하여야 한다.

국가경쟁력을 제고하기 위한 우수인재 유치 등과 같은 정책은 단기적 성과 여부와 관계없이 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 외국인력 및 이민정책이 유효성을 갖기 위해서는 내국인 노동력 활용도의 제고 및 이를 위한 내국인 일자리의 질적 개선이 우선적으로 진행되어야 한다. 이를 위해 산업구조조정이나 노동가치의 질을 높이려는 노력이 필요하다. 이런 점에서 현행 이민자 유입정책의 핵심적인 외국인력 정책도 내국인 노동시장 보완성을 보다 강화하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

#### 가. 내국인 노동시장 보완성 강화

내국인 고용창출 기반 확대 및 외국인력 유입확대에 따른 부정적 영향을 최소화하는 외국인력 도입전략을 추진하여야 한다. 내국인 노동력 활용도 제고 및 노동시장 구조개선에 초점을 맞추면서 미스매치 직종에 대한 보완적 관점에서의 외국인력 활용전략이 필요하다. 이를 위해

노동테스트 실효성 제고, 외국인 고용부담금제 도입 등을 통한 내국인 보호조치를 보다 강화해야 한다. 내국인 보완성 기초가 정립될수록 외국인력 활용도 제고도 용이할 수 있을 것이다. 또한 비전문인력 위주의 수급구조를 중장기적으로 변화시키기 위해서는 산업구조조정 정책을 병행하고, 외국인력 수요를 조절하기 위한 장치를 마련할 필요가 있다.

정부가 적극적으로 추진하고 있는 전문외국인력 유치 또한 국내 노동시장과 경제발전에 미치는 효과를 기초로 정책을 추진할 필요가 있다. 전문외국인력 유입정책이 효과를 달성하기 위해서는 국내 노동시장에서 필요로 하는 인재유치 전략이 마련되어야 하며 이를 위한 정책평가도 필요하다. 전문성이 높은 고급인력에 대해서는 적극적인 유치 및 지원정책을 강화하는 등 정책대상별 정책의 차별화가 보다 강화되어야 함은 물론이다.

#### 나. 숙련수준별 통합적 외국인력 도입 및 관리체계 구축

현행 전문인력(전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력)과 비전문인력으로 구분된 취업비자를 통합적으로 관리하는 체계를 구축하여 정책대상별 정책목표를 보다 분명히 할 필요가 있다. 숙련수준에 따라 외국인력 도입방식, 체류자격, 도입허용 분야 등 관리체계를 재구축하여 외국인력 활용도를 제고하고 편익기반을 확대하여야 한다. 종합적인 외국인력 도입 및 활용체계 구축을 위해서는 정책분야별 정부 및 관련 기관의 권한 및 기능을 재정립할 필요가 있다. 외국인력의 도입분야 결정체계의 재구축 및 탄력적 운용, 고용서비스, 근로계약체결 지원, 전문성 검증, 자격인정, 국가 간 업무협약, 고용·체류관리 및 지원 등 현행 외국인력 관련 제도 및 지원체계를 재정립할 필요가 있다.

아울러 외국인력 공급이 늘어나고 있는 만큼 일정요건을 충족하는 외국인력에 대한 체류지원의 필요성도 높아지고 있다. 외국인 취업교육, 체류지원의 효율화, 귀국지원정책 등을 아우르는 종합적인 외국인력 지원체계를 구축할 필요가 있다.

#### 다. 비전문외국인력의 정주화 방지 및 단기순환원칙 준수

비전문외국인력은 국내 노동시장의 보완성 원칙에 입각하여 제도 운영이 이루어지기 때문에 이들의 정주화 문제에 대한 보다 적극적인 대응이 필요하다. 통계청의 2015년 외국인력 고용조사 결과에 따르면, 전체 체류외국인의 85.6%가 체류기간 만료 이후 계속 체류를 원하는 것으로 나타나고 있다. 이는 체류 외국인의 장기체류 경향이 매우 높음을 시사하고 있기 때문에 이들의 귀국지원을 위한 보다 적극적인 대처가 필요함을 시사한다. 외국인력 귀국지원정책은 불법체류 방지라는 소극적 차원을 벗어나 개도국 지원, 국제협력 및 국제 네트워크를 강화하는 등 외국인

력 활용 편익의 지평을 넓힐 수 있는 방향으로 추진할 필요가 있다. 송출국과의 협력체계를 통해 성과를 높일 수 있는 만큼 이에 대한 적극적인 정책방안을 마련하도록 한다.

라. 정주형 이민자의 노동시장 통합지원을 통한 사회적 비용 감소

적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy : ALMP)에서의 이민자 배려 및 이민자 취업지원서비스 확대가 필요하다. 이민자를 대상으로 하는 특화된 프로그램보다는 보편적인 노동시장 정책 프로그램 내에서 이민자 특성을 감안한 취업지원서비스 제공을 강화한다. 기존의 다양한 이민자 지원정책을 보편적인 체류지원 기능으로 재통합하여 취업지원서비스와 연계를 강화하도록 한다. 아울러 이민자 유형별 경력개발을 강화하여 이민자가 노동시장 사각지대에 머무르지 않도록 할 필요가 있다. 이민자 중 실업자나 저소득층을 대상으로 국내 취약계층 지원 프로그램 내에 이민자 특화형 정책을 개발하여 지원하도록 한다.

동포의 통합정책도 필요하다. 국내 체류 외국인 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 동포의 경우 방문취업, 재외동포, 영주권 또는 국적취득 등 다양한 체류자격을 갖고 있어 이들의 정책 수요도 다양하다. 동포 인력 중 청년층이나 혹은 전문성을 갖고 있는 동포인력의 활용도 제고, 취약계층에 대한 취업지원서비스 확대 등 다양한 정책수요가 존재한다. 한편, 국내 체류 동포의 고령화도 진행되고 있어서 이들의 귀국지원이나 정주화를 위한 대책도 필요하다. 동포의 집단거주화 및 내국인과의 갈등 확대 등에 대해서도 보다 적극적인 대처가 요구되고 있다. 국내 체류 동포의 대상별 특성을 감안한 노동시장 정책, 고령화 대책, 동포 청년인력 활용, 동포 우수인재 유치 및 활용전략 등 종합적인 지원정책 수립이 필요하다.

끝으로, 이민자 자녀에 대한 노동시장 이행정책 강화이다. 이민자 자녀를 대상으로 학교생활 적응지원이나 교육훈련지원서비스가 이루어지고 있으나, 현재의 전달체계나 프로그램은 노동시장통합을 위한 체계적인 대책으로는 한계가 있다. 이민자 자녀들의 학교로부터 노동시장 이행촉진(School to work) 프로그램을 마련하여 학교, 직업훈련기관, 취업지원서비스 기관 간 전달체계의 효율화를 통해 노동시장 이행촉진을 도모하도록 한다. 특히 이민자 자녀들이 니트(NEET)와 같이 정책의 사각지대에 빠지지 않도록 대상별 지원프로그램을 마련할 필요가 있다.



### [참고문헌]

- 이규용(2014), 「한국의 이민정책 쟁점과 과제」, 『한국 이민정책의 방향 모색』, 한국노동연구원.
- 이규용·노용진·이정민·이혜경·정기선·최서리(2014), 『체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제』, 한국노동연구원.
- 이규용 외(2015), 『이민정책의 국제비교』, 한국노동연구원.
- 이규용·김유빈·김주영·노용진·설동훈·오상봉·윤자영·최서리(2016), 『노동시장 환경 변화에 따른 외국인력 정책 쟁점과 과제』, 고용노동부.
- 이규용·김정호·노용진·박성재·이상돈(2016. 12), 『저출산고령화시대의 외국인력정책방향』, 미발간.
- 최경수 외(2016), 『이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구』, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서 16-05-01.
- 통계청, 「외국인고용조사」 원자료, 각 연도.