

외국인력 및 이민정책의 향후 방향과 과제*

이 규 용**

머지않아 코로나19 팬데믹이 종식될 조짐이 서서히 보이고 있으나 국가 간 사람들의 이동은 아직은 조심스럽다. 코로나19는 그동안 국내 인력부족 분야의 노동공급원으로 기능해온 합법 또는 비합법 외국인 노동시장에도 영향을 미치고 있다. 외국인력 유입이 어려워짐에 따라 합법 체류자들에 대한 체류기간 연장조치가 이루어졌고, 외국인 유입이 감소함에 따라 상대적으로 몸값이 높아진 비합법 체류자들은 노동이동이 보다 활발해짐에 따라 이들에 대한 의존도가 높은 농축산업 분야 등에서는 인력부족 현상이 더 심해졌다.

코로나 팬데믹 이전에는 1,500만 명을 넘나들던 외국인 입국자 수가 2021년에는 1백만 명 수준으로 감소하였으며 2022년 들어와서는 조금씩 증가하고 있는 실정이다. 2022년 2월 기준 국내 체류 외국인은 196만 명으로 2016년 이전 수준에 머무르고 있는데 감소인원의 70% 이상이 단기체류 외국인이다. 그동안 빠른 증가세를 보여 온 단기체류 외국인은 입국규제 영향으로 2022년 2월 기준 39만 7천 명에 머물렀는데 이는 2019년(79만 3천 명)의 절반수준이다. 그러나 비합법 체류자 규모는 2019년 이후 39만 명 수준을 유지하고 있는데 이는 코로나19에 따른 출입국 규제로 신규 유입이 줄어든 대신 출국자 수도 많지 않은데 기인한다.

포스트코로나 시대의 노동시장 구조에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있다. 대체로 많은 사람들이 수긍하는 것 중 하나가 코로나를 기점으로 노동시장 구조가 바뀌고 있다는 점이다. 이는 뉴 노멀(New Normal)일 수도 있고 비대면 현상과 같이 기존에 진행되고 있던 변화가 코로나19 영향을 계기로 보다 빠르게 전개될 가능성이 크기 때문이다. 코로나19는 고용시장에 단기적인 충격과 함께 장기적인 구조 변동을 초래하고 있으며 기존에 진행되고 있던 노동시장의 재편을 촉발시키는 기제가 되고 있다. 즉, 노동시장의 변화를 초래하는 주요 요인인 인구구조의 변화, 4차 산업혁명과 디지털화 및 글로벌화와 이에 따른 국제 분업체계의 재편을 가속화하거나 방향성을 조정할 수 있는 요인으로 자리잡을 가능성이 커지고 있다.

* 이 글은 이규용, 「인구변동과 외국인력정책과제」, 『인구변화의 구조적 위험과 대응전략』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서(총괄 KDI, 2022년 발간 예정)의 내용을 요약·정리한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

노동시장에서 포스트코로나 시대의 가장 큰 변화는 비대면 업무방식 등 일하는 방식의 변화로 볼 수 있다. 무인주문기(키오스크) 주문이 일반화되어 가고 있고, 대형마트들은 무인계산대를 늘리고 있으며, 무인편의점, 무인카페, 무인PC방도 등장하고 있다. 자동화를 통해 노동절약형 산업구조가 확산되면서 일자리 구조의 양극화도 확대되고 있다. 기술의 발달로 단순반복 직무 및 생산업무는 감소하고 숙련인력에 대한 수요는 증가할 전망이다. 기술대체의 용이성에 따라 외국인력에 대한 수요구조도 바뀔 가능성이 크다. 한편, 글로벌 차원의 변화 조짐도 주목된다. 국제 분업체계에서는 제품의 설계, 부품과 원재료의 조달, 생산, 유통, 판매에 이르기까지 각 과정이 다수의 국가 및 지역에 걸쳐 이루어진다. 이러한 과정은 숙련수요에 영향을 미칠 전망이다. 전통적인 외국인력 수요국가들은 저숙련 인력에 대한 수요를 줄일 가능성이 크다. 코로나19가 보호무역 강화와 인적교류 약화를 촉발시켜 탈세계화 추세를 강화시킬 것이라는 전망도 있으나, 비대면 기반의 ICT 서비스 산업에서 코로나19의 국제 분업체계에 대한 부정적 영향은 크지 않을 것으로 보인다.

외국인력 활용의 당위성은 내국인 노동시장을 보완하며 국민경제에 기여하는 데 있다. 외국인력의 활용은 노동공급을 증가시켜 산업연관에 따른 산출효과를 통해 일자리 파급효과를 촉진하거나, 우수인재의 확보를 통해 생산성을 제고시킴으로써 경쟁력 강화에 기여하는 등 다양한 파급효과를 야기한다. 그런데 앞에서 언급한 바와 같이 인구변동, 기술혁신, 디지털화 등에 따른 산업구조 재편 및 이에 따른 노동수요의 구조변화는 외국인력정책 전반에 걸친 변화를 요구하고 있다. 빠르게 진행되는 저출산 고령화는 외국인력에 대한 수요를 증대시키고 있다. 또한 기술혁신 등에 따른 산업구조의 변화는 외국인력의 숙련수준이나 공급방식의 다양화를 요구하고 있다. 현재처럼 분절화되고 경직적인 외국인력의 공급방식으로는 노동시장에서 필요로 하는 숙련수준을 충족시키기가 쉽지 않게 된 것이다. 아울러 고용형태가 다양해지면서 전통적인 고용계약 형태로는 변화하는 외국인력 수요구조에 부합하지 못할 가능성이 크다. 지난 몇 년간 불법체류자가 빠르게 증가한 이유 중 하나가 현행 외국인력 제도 및 공급방식이 노동시장 여건을 제대로 반영하지 못하는 데 있음을 인식할 필요가 있다. 현재와 같은 외국인력 도입 및 관리체계로는 변화하는 환경변화에 적극적으로 대응하기 어렵다. 일시적으로 필요한 인력을 확보하여 한시적으로 공급하는 방식으로는 한계가 있다.

따라서 다양화하고 있는 외국인력 수요에 맞추어 숙련수요별로 노동시장 여건에 필요한 장단기 외국인력 공급체계를 구축해야 한다. 다양한 고용형태에 부합하는 외국인력 공급방식을 마련해 나가야 하며 이를 위한 법제도를 정비할 필요가 있다. 코로나19로 인한 경제위기가 디지털 전환과 맞물려 노동시장의 이중구조를 더욱 심화할 가능성도 크기 때문에 외국인력의 활용과 노동시장 보완성을 견지할 제도적 장치도 강화할 필요가 있다. 노동시장 보완성 원칙을 강조하는 것은 규제의 측면보다 외국인력 활용도를 제고하는 데 있음을 이해할 필요가 있다.

또한 산업구조가 변화하더라도 외국인 인력을 필요로 하는 노동시장이 존재함은 부인하지 못한다. 옥외노동인 조선업이나 건설업, 그리고 인구가 급속히 감소하고 있는 농어촌 지역, 기술혁신이나 기계로 대체하기 어려운 일자리이면서 숙련이 필요한 일자리 등은 노동시장 수급 불일치 등으로 외국인 노동력을 필요로 한다.

이민자 특성상 외국인은 내국인에 비해 이동성이 높고, 우리가 필요로 하는 이민자들을 해외에서 발굴하여 데려오는 것은 쉽지가 않다. 다양한 외국인력 수요에 부합하여 필요한 외국인력을 공급하기 위해서는 외국인력 숙련형성, 체류자격 변경 등 유입된 외국인력의 활용도를 높이는 방향으로 정책을 확장할 필요가 있다. 내국인의 저출산 함정과 지역 간 인구이동의 특성이 이민자에게도 투영되어 나타날 가능성이 크기 때문에 외국인·이민정책은 외국인력이나 이민자에 대한 문호개방식의 접근만으로는 성공을 거두기가 어렵다. 보다 전략적인 접근이 요구되는 바, 이하에서는 핵심적으로 검토해야 주요 쟁점을 중심으로 외국인·이민정책 과제를 제안하고자 한다.

첫째, 지역산업 특성을 고려한 외국인 이민자 활용정책이 필요하다. 이규용 외(2021)의 연구에 따르면, 이민자의 지리적 분포는 수도권 집중화 경향을 보이고 있으며, 내국인 인구유출이 심한 지역에서는 외국인 밀집도도 낮다. 2019년 기준으로 이민자의 수도권 거주 비중(59.4%)은 비수도권 거주 비중(40.6%)보다 크다. 전체 이민자의 절반 이상을 차지하는 동포 인력의 수도권 거주 비중을 보면 방문취업자 81.3%, 외국 국적 동포는 77.4%이며, 정주형 이민자인 결혼이민자의 수도권 거주비중은 52.5%이고 영주권자(거주비자 포함)는 76.4%에 이르고 있다. 이에 따라 수도권 이외의 지역은 주로 고용허가제, 단기체류자(비합법) 등의 단기 순환형 외국인력에 의존하고 있는 실정이다. 이민자집중지수(LQ지수와 유사)¹⁾를 이용하여 지역별 이민자 밀집도를 분석한 결과에 따르면, 이민자집중지수가 상위 20%에 해당되거나 1.5 이상(이민자 밀집도가 높은 지역)인 지역 중 행정안전부가 2021년 인구감소 지역으로 지정한 89개 지역과 겹치는 지역은 9개에 불과하다. 이러한 결과는 지역단위의 이민자 공급정책이 마련되지 않고서는 인구변동에 따른 지역별 노동시장 미스매치를 해소하는 데 한계가 있음을 시사한다.

인구이동 측면에서 볼 때, 이민자들은 처음에는 상대적으로 내국인 기피업종 분야에 종사하지만 시간이 흘러 한국 사회에 적응이 되면 이들에게도 기피업종이나 기피지역이 발생하고, 이에 따라 사회 전체적으로 볼 때 이민자 수급불균형이 발생할 가능성이 있다. 이는 국가단위의 총량적인 이민자 규모 접근도 중요하지만 지역노동시장을 고려한 지역단위 이민정책이 필요함을 시사한다. 이민자의 공급정책은 생산가능인구의 공급이라는 노동시장정책의 성격이 크기 때문에 지역일자리 관점에서 이민자 공급정책의 접근이 필요하다. 이는 지역 내 인구유출 방지,

1) 이민자집중지수=(지역 이민자 수/전체 이민자 수)/(지역 주민등록인구 수/전체 주민등록인구 수)

지역적합형 인력 양성 및 활용 등 지역 내 노동력 활용정책과 궤를 같이하는 만큼 지역일자리 정책이라는 관점에서 이민자 활용전략을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방정부의 일자리 전략에 이민자를 대상으로 한 이민자 유입, 숙련형성, 주거, 복지, 인권 보장 등의 이민정책 요소를 고려해야 한다. 지역산업 특성에 부합한 이민자 수요 발굴, 도입, 관리 및 지원체제에 대한 지방정부의 기능과 역할이 필요한 것이다. 아울러 고용허가제 비전문인력을 지역산업과 연계하여 숙련 기능인력으로 양성하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해 현행 숙련 기능인력제도(E-7-4)를 지역산업 맞춤형으로 개편하여 지역의 외국인 숙련 기능인력 양성을 도모하도록 한다.

둘째, 외국인력 통합관리체계 구축 및 관련 법제도의 개편이다. 현행 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용범위에 전문인력 등 취업비자 외국인을 모두 포괄하도록 법을 개정할 필요가 있으며, 나아가 이를 관장하는 정부부처도 통합 또는 협력할 수 있도록 조직체계를 정비할 필요가 있다. 전문외국인력제도는 다양한 비자유형으로 되어 있어서 한 부처가 단독으로 수행하기 어려운 만큼 통일된 법체계 틀로 가져오되 관련 부처의 전문성을 고려하는 방식으로 운영할 필요가 있다. 이러한 법체계의 정비는 숙련수준별 외국인력 수요에 대한 탄력적인 대응에 도움이 될 것이다. 아울러 고용허가제 특례로 운영되는 방문취업(H-2)비자는 재외동포(F-4)로 통합하여 외국 국적 동포 활용이라는 폭 넓은 시각을 견지할 필요가 있다.

셋째, 외국인력 수요확대에 대응한 외국인 도입 및 관리체계 정비 및 비합법체류자에 대한 한시적 합법화 조치에 대한 검토가 필요하다. 전통적인 제조업이나 농어업, 건설업 분야를 벗어나 서비스업에서 외국인 수요가 증가할 전망이어서 이에 대한 대응방안이 필요하다. 도소매 및 음식숙박업, 가사간병서비스업, 청소, 경비, 물류 등 다양한 분야에서 이미 이민자가 합법 또는 비합법 형태로 취업하고 있는 실정이다. 서비스업의 경우 주로 외국 국적 동포(대부분 중국 국적)에 대해 문호를 개방하고 있으나 앞에서 본 바와 같이 동포의 80%가량이 수도권에 거주하고 있으며, 동포의 고령화도 점차 확대되고 있다. 따라서 서비스업 분야에서 동포 이외의 외국인 활용에 대한 검토가 필요한데 전국 단위의 접근보다는 서비스의 특성을 우선적으로 고려하여 문호를 개방할 필요가 있다. 다만 이들 분야에 대한 문호 개방에 앞서 고용관계를 점검하여 불합리한 관행들을 개선해 나갈 필요가 있다. 이는 외국인 유입으로 인한 내국인 노동시장의 교란을 방지하고 외국인력의 권리를 보호할 수 있는 기제가 될 것이다.

서비스 시장의 경우, 도입 및 관리측면에서 볼 때 기존의 고용허가제 방식으로는 한계가 있으며 자격요건 부여, 서비스 수혜자 보호, 서비스의 질 향상이라는 관점에서 해당 분야의 서비스 특성에 부합하는 도입방식 및 관리체계를 마련할 필요가 있다. 가사간병서비스처럼 수혜자에 대한 정책적 고려가 필요한 경우에는 바우처제도나 임금보조금 정책 등을 통한 서비스 제공 방식을 검토할 필요가 있다. 가사서비스 시장의 개방은 주거환경이나 고용계약의 문제 등으로

현재와 같은 여건에서는 입주형태의 서비스 제공이 쉽지 않은 상태이며, 내국인 노동시장과의 경합문제도 고려해야 한다. 간병서비스 시장은 이미 합법 또는 불법으로 서비스가 제공되고 있는데, 무엇보다 이들에 대한 자격요건이나 서비스 수혜자 보호의 관점을 정립할 필요가 있다. 또한, 내국인 요양보호사 등 관련 직종 종사자의 근로조건이 침해되지 않는 영역에서 취약계층을 대상으로 시범적인 사업을 먼저 시행하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 서비스업 분야에 대한 외국인력 수요가 커지고 있어 해당 분야의 고용관리체계 정비가 시급한 바, 가사간병서비스업 등 다양한 분야별 특성에 부합하는 외국인력 공급체계 개선, 내국인 소비자 및 노동시장 보호조치 강화 문제를 선결해야 할 것이다.

한편, 비합법 노동시장이 확산되어 왔으나 인력부족 해소라는 노동시장 여건 등의 이유로 이에 대한 대응조치가 미흡한 실정이다. 단기체류자로 입국하여 불법 체류하고 있는 외국인들에게 합법화 조치를 통해 한시적으로 체류기간을 부여하는 방식으로 비합법 외국인 노동시장을 정비할 필요가 있다. 이 과정에서 외국인 비합법 취업분야를 파악하여 외국인력 공급분야의 적절성 여부를 검토할 필요가 있다. 비합법 외국인에 대한 한시적 합법화 조치는 코로나19에 따른 단기체류 입국자들이 많지 않은 지금이 적절한 시기일 것이다. 비합법 외국인 문제는 법 위반이라는 관점에 입각하여 단속과 추방 및 사용자 제재조치가 이루어지고 있으나 현실적으로 이는 쉽지 않다. 다양한 해법이 필요하며 비합법 외국인 취업이 발생하는 요인을 줄여 나가기 위한 제도적 조치를 마련함과 동시에 한시적인 합법화 조치를 통해 이들을 양성화함으로써 세금 회피나 내국인 노동시장의 교란을 방지하고 비합법 신분에서 권익침해 등을 방지하는 효과를 도모할 필요가 있다.

넷째, 통합적인 이민정책 거버넌스 체계 구축이다. 종합적인 이민정책 수립, 분야별 이민정책 조정, 심의, 가이드라인 제시 등의 업무를 전담할 수 있는 기구 설립 및 예산권 부여가 우선되어야 한다. 정주형 이민자가 확대되고 있는 만큼 '외국인정책'이 아닌 외국인 및 귀화자를 포괄하는 이민전략 수립이 필요하다. 즉 외국인정책이 아닌 이민정책이 되어야 한다. 현행 3개 위원회(외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회)를 통합 운영하고 통합 기구 산하에 전문가로 구성된 '이민자문위원회'를 구성하여 이민자 총량, 도입분야 및 규모 결정, 이민전략과 관련한 연구기능을 부여할 필요가 있다.

끝으로, 외국인들을 인력으로 활용한다는 관점을 넘어 이들과 더불어 살아가기 위한 이민자와 내국인을 아우르는 사회통합정책을 강화해 나갈 필요가 있다. 이민사회에 부합하는 국민들의 인식개선 노력도 필요하다. 이러한 논의는 자연스럽게 외국인·이민정책 전달체계의 정비로 필요로 하며, 여기에 중앙단위뿐만 아니라 지역에 기반한 접근이 고려되어야 함은 두말할 나위가 없다. **KLI**