

서울경제

Seoul Economic Bulletin

2

통권 35호

February 2008

| 이달의 이슈 |

외국인 100만 시대의 외국인력정책
박 영 범(한성대학교 경제학과 교수)

| 경제포커스 |

외국인고용허가제 시행 3년에 대한 평가
유 길 상(한국기술교육대학교 교수)

외국인력 정책 과제

이 규 용(한국노동연구원 연구위원)

| 생생리포트 |

서울시 청년실업 변화 추이
서울시장개발연구원

서울시 대형소매점 판매액 추이
서울시장개발연구원

| 자치구탐방 |

재래시장 살리기로 지역경제 활성화
구 자 선(광진구청 경영기획국장)

| 경제동향 |

경기/고용/부동산/금융

| 부록 |

통계표

서울경제

2008. 2

차 례

이달의 이슈	3	외국인 100만 시대의 외국인력정책 박영범(한성대학교 경제학과 교수)
경제포커스	11	외국인고용허가제 시행 3년에 대한 평가 유길상(한국기술교육대학교 교수)
	20	외국인력 정책 과제 이규용(한국노동연구원 연구위원)
생생리포트	35	서울시 청년실업 변화 추이 서울시정개발연구원
	41	서울시 대형소매점 판매액 추이 서울시정개발연구원
자치구탐방	49	재래시장 살리기로 지역경제 활성화 구자선(광진구청 경영기획국장)
경제동향	59	요 약
	60	경 기
	68	고 용
	76	부동산
	84	금 융
부록	95	통계표

외국인 100만 시대의 외국인력정책



박영범*

한성대학교 경제학과
ybpark@hansung.ac.kr

우리나라가 외국인 100만명 시대를 열었다. 법무부가 발표한 지난해 8월 24일 기준 체류외국인 수는 1,000,254명이었다. 지난 1997년 38만명에 불과하였던 국내체류 외국인이 10년 만에 100만 명을 넘어선 것이다.

개방화, 국제화시대에 여전히 단일민족이라는 정체성을 확고히 가지고 있는 우리나라는 외국인력정책과 관련하여 풀어야할 과제가 많다.

외국인력과 관련된 우리나라의 고민은 우리나라가 적극적으로 유치하고자 하는 핵심외국인재인 global talent는 우리나라에서 오지 않고, 필요는 하나 적절한 수준에서 통제하려고 하는 단순기능외국인력은 너무 많이 우리나라에서 일자리를 찾고자 하는 것으로 요약될 수 있다.

World Bank에 의하면 OECD국가 중 우리나라는 두뇌유출국이다. OECD 국가 평균으로 보

* 저자 학력, 경력 :

- 미국 코넬대 경제학 박사
- 한국노동연구원 선임연구위원
- 현 한성대학교 경제학과 교수

면 두뇌유입이 두뇌유출보다 많고, 그 크기도 증가하고 있으나 우리나라는 해외로의 두뇌 유출이 지속적으로 증가하고 있다. 반면에 미국, 호주, 캐나다 등 영어권 국가들은 전통적인 두뇌 유입국으로의 유입은 오히려 증가하고 있다.

국내체류 외국인중 전문직 취업자는 10%미만이고 전문직 취업자의 60% 이상이 회화지도이다. 미국은 취업이민의 41.1%(2004), 영국은 취업허가 발급의 37.4%(2002), 캐다다는 경제이민의 8.47%(2004)를 전문인력이 차지하고 있다.

글로벌인재 유치와 관련된 우리나라의 경쟁력은 매우 취약하다는 것은 지난 몇 년간 정부가 적극적으로 global talent를 유치하고자 노력하였으나 별 실효를 거두지 못하고 있는 것에서도 나타난다.

IT, BT 등 과학기술 분야의 글로벌 인재 유치를 위해 정통부, 산자부, 과기부가 각각 IT Card, Gold Card, Science Card 제도를 운영하고 있으나 실적은 저조하다. 2000년 이후 IT Card는 891명, 2002년 이후 Gold Card는 532명, 2001년 이후 Science Card는 438명에게 발급되었을 뿐이다.

국가 경제력에 비해 상대적으로 높은 물가수준, 교육환경이나 비친화적인(non-friendly) 외국인거주 환경으로 인하여 글로벌인재 유치와 관련된 우리나라의 경쟁력은 매우 취약하다.

우리나라 출신의 Global talent도 국내에서의 취업을 원하지 않고 있는 것이 현실이다. 예를 들어 글로벌 인재 양성 및 유치의 최강국인 미국에서 공부하는 국내유학생은 10만 명으로 외국인 학생 중 가장 많으나 현지 잔류 및 희망자는 늘어나고 있다.

직업능력개발원의 의하면 2004년 미국박사학위 취득 이공계인력 중 미국체류 계획자는 73.9%로 20년 전인 1984년 50%에 비해 23.9% 포인트 증가하였다. 반면에 2002년 박사학위 취득자의 경우 국내 복귀비율은 48.7%로 1995년에 69.5%에 비해 20%포인트 이상 감소하였다.

우리나라의 전문외국인력의 관리체계의 문제점의 하나는 전문외국인력 도입·관리가 국내 노동시장과의 연계가 없이 이루어지고 있다는 것이다. 출입국관리법상 비숙련인력이 아닌 경우 모두 전문인력으로 간주되어 전문인력의 범주에 포함될 수 있는 외국인력이 전문인력의 범주에 포함되어 있어 국내 노동시장을 교란시키고 있다.

E-7(특정직업) 체류자격으로 유입되는 전문인력은 연봉이 2,000만원 미만인 등 상당수가 전문인력이라고 할 수 없으며 E7 인력을 활용하는 주요 이유 중의 하나가 외국인력의 저렴한 인건비인 것은 고용허가제로 도입되는 단순기능인력을 활용하는 업체와 큰 차이가 없다.

선진국의 경우는 Global talent라고 할 수 있는 소수 정예인력만이 국내노동시장에 대한 영향을 고려하지 않고 도입되고 있으나 우리나라의 향후 전문인력 수요 및 노동공급 시장을 고려하지 않고 있다. 예를 들어 2002년 말에 7,288명에 불과하던 유학생이 2006년 말에는 30,101명으로 급속도로 증가하고 있는 개발도상국의 유학생들이 이미 단순기능 인력으로 편법적으로 활용되고 있으나 체계적인 대책이 수립되어 있지 않으며 학업 수료 후 상당수가 우리나라 노동시장에 유입되리라 생각되는데 이에 대한 정책적 고려가 없다.

출입국법상 외국인력의 분류의 체계성 미흡으로 예술홍행과 같은 일부 직종의 경우 불법체류 경로로 활용될 뿐만 아니라 일부 외국인 근로자는 보호의 사각지대에 방치되는 사례가 발생하고 있다. 예술홍행 자격을 가지고 동남아시아, 러시아 여성들이 입국하여 술집에서 접대부로 일하는 사례가 많으나 법의 단속 범위에서 벗어나 있는 상황이다.

우리나라가 단순기능 외국인력을 합법적으로 받아들이는 위해 처음으로 도입한 제도는 산업연수생제도이다. 고용허가제로 단순기능 외국인력 도입 창구를 일원화하기로 한 정부의 방침에 따라 2007년부터 신규도입이 중단되었다.

고용허가제는 2006년 말까지 일반고용허가제와 특례고용허가제로 나누어져 운영되어 왔다. 일반고용허가제는 우리가 통상적으로 알고 있는 고용허가제로 2004년 7월부터 시행되었다. 특례고용허가제는 2002년 도입된 취업관리사증제도가 그 전형이다. 2007년에는 취업관리사증제도가 국내에 연고가 없는 외국국적동포에게도 3년간 취업을 허용하는 방문취업사증제도로 전환되고 취업 후에도 비전문취업으로 체류자격을 바꿀 필요가 없어졌음으로 체류자격요건으로 보면 특례고용허가제도는 (법상으로는 존재하지만) 없어졌다고 볼 수 있다.

우리나라의 단순기능 외국인력 제도는 공식적으로 2007년을 기점으로 고용허가제로 단일화 되었으나 실제로는 그렇지 않다는 문제점을 가지고 있다. 특별고용허가제로 도입되는 외국적 동포의 경우 취업시 신고하도록 되어 있으나 지켜지지 않고 있는 등 관리가 제대로 되지 않아 국내 노동시장에의 영향을 파악할 수 없다.

또한 불법체류가 비공식적인 또 하나의 단순기능인력 도입 창구로서의 역할을 하고 있다. 2006년 말 현재 사증면제, 관광통과, 단기 상용, 단기종합 비자를 가지고 입국한 후 불법체류를 하는 외국인의 수는 95,691명으로 산업연수, 연수취업, 비전문취업, 취업관리 자격으로 입국한 외국인의 25%인데 이들 중 상당수는 단순기능만이 필요한 일자리에 취업을 하고 있다.

우리나라의 단순기능 외국인력 제도의 또 다른 특징의 하나는 외국인력 중 동포가 차지하는 비중이 높다는 것이다. 2006년 말 현재 산업연수, 연수취업, 비전문취업, 취업관리비자로 입국하여 체류하는 외국인의 수는 383,359명인데, 이중 41.3%인 158,296명이 외국 동포이다. 친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리 그 밖에 이와 유사한 목적으로 체류하고자 하는 외국인에게 부여하는 방문동거 비자도 외국동포가 국내의 단순기능 일자리에 취업하는 경로로 활용되고 있다. 2006년 말 현재 방문동거 체류자의 37.7%가 외국국적 동포이다. 특히 지속적인 외국국적 동포에 대한 취업우대 정책으로 2006년 말 현재 중국계 한국인이 전년대비 41%로 증가하여 전체 외국동포에서 차지하는 비중이 87%로 늘어났다.

외국인 100만 명 시대에 우리나라 외국인력정책은 전면적으로 개편되어야 한다. 우선 고용허가제로 도입되는 인력이 아니면 전문인력으로 취급되는 현 제도를 진정한 Global talent와 그렇지 않는 준전문인력으로 구분하여 Global talent에 대해서는 기업들의 국내 유치를 적극적으로 지원하는 체계를 구축하여야 한다. 이중 국적체의 인정도 고려하여야 한다.

단순기능인력은 아니나 Global talent라고까지 할 수 없는 준전문인력(외국의 경우 급여수준에 따라 Global talent와 준전문인력을 구분)의 경우 국내 노동시장과의 연계를 고려하여 도입규모 및 도입직종을 결정하여야 한다. 현재와 같이 고용허가제로 도입되는 인력이 아닌 경우 직능정도나 급여 수준과 상관이 없이 전문인력으로 간주되는 시스템은 조속히 개선되어야 한다.

국내체류 단순기능 외국인력에서 불법체류자가 차지하는 비중이 너무 높고, 상당수가 외국동포인 관계로 고용허가제가 지향하는 순환원칙을 엄격히 집행할 수 없는 상황에 놓여있기 때문에 당초 취지대로 고용허가제로 도입된 근로자가 일정기간 체류 후 귀국하는 시스템이 정착될지 상당히 의문시된다.

고용허가제가 당초의 목적을 달성하기 위해서는 불법체류자 문제에 대한 조속한 대책이 요구된다. 현재 고용허가제도 도입된 단순기능 외국인력의 경우 불법체류자화되는 비율이 매우 높다. 그러나 기존의 불법체류자 문제를 해결하지 않는다면 고용허가제로 도입된 외국인 근로자도 불법체류의 유혹을 쉽게 떨쳐 버릴 수 없을 것이다.

또한 동포정책과 외국인력 정책의 구분과 한계를 명확히 하여야 한다. 우리나라는 중국, 러시아 등의 재외동포의 국내 취업에 대해 비교적 관대한 입장을 취해 왔다. 그러나 한시적 취업을 전제로 한 방문취업제를 시행하고 있으나 실질적으로는 이들은 정주할 가

능성이 상당히 높은 상황에서 보다 장기적인 접근방식에 필요한 재외동포의 정주화에 대한 공개적인 논의는 피하고 있다. 외국 동포는 다른 외국인 근로자와 같이 볼 것이냐 아니면 일본이나 독일과 같이 정주를 전제로 활용을 할 것인가를 결정할 시점이 왔다고 본다. **SDI**