

외국인 노동자, 지방정부에 규모결정권 주고 체류자격에 따른 맞춤형 정책 설계할 필요

외국인 노동자 도입정책, 크게 고용허가제·방문취업제·사이언스-골드카드제

중앙정부의 외국인 노동자 도입정책은 크게 고용허가제/방문취업제와 사이언스/골드카드 제도로 대표된다. 단순기능인력 자격인 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 비자는 각각 고용허가제와 방문취업제를 근거로 취업 자격이 주어진다. 고용허가제와 방문취업제는 내국인을 구하지 못한 중소기업이 정부로부터 고용허가서를 발급받아 합법적으로 비전문 외국인력을 고용할 수 있도록 하는 제도이다. 한편, 사이언스/골드카드 제도는 과학기술 분야를 중심으로 한 전문인력 도입지원 제도이다. 사이언스/골드카드 제도는 해외 우수인재의 발굴과 취업 알선 등을 위한 제도로, 전문인력 취업 자격 취득 시 출입국 관리상 편의를 제공한다.

서울시, 외국인 노동자센터 운영 등 정책 추진 … 중앙정부와 연계체계 없어

서울시는 주로 외국인의 생활안정, 취업활동, 복지 등을 지원한다. 서울시의 대표적인 사업에는 외국인 노동자센터 운영 사업이 있다. 서울시 시립 외국인 노동자센터는 2020년 기준 총 6개소가 운영되고 있는데, 생활·노무·법률 분야의 상담, 한국어와 컴퓨터 교육 같은 교육 지원과 의료 지원을 제공한다. 또한, 외국인의 투자와 창업을 촉진할 목적으로 외국인 투자유치 정책을 수립하고, 외국인 투자기업 채용박람회도 운영하고 있다. 서울시는 2014년 「서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례」를 제정하였다. 서울시 조례는 서울시 자치구와 마찬가지로 외국인 주민을 대상으로 하고 있으며, 외국인 주민과 다문화가족의 안정적인 정착지원 등을 목표로 하고 있다. 하지만 중앙정부와 서울시 간 외국인 노동자 유입량, 특성 같은 정보를 주고받는 체계는 없는 실정이다.

세계 주요국, 외국인 노동자 대상 프로그램 운영 ... 지방정부에도 역할 부여

세계 주요 국가는 외국인 노동자의 구성과 내·외국인 노동시장 마찰 등의 상황이 서로 다르지만, 대부분 고숙련 전문기술직을 위한 프로그램을 운영하고 지방정부에 역할을 부여하고 있다. 호주 뉴사우스웨일즈주는 지역분산을 목적으로 지역 이민정책을 펴고 있으며, 주 정부와 지방정부 간 협약에 근거해 외국인 노동자 유입량과 유치정책 등을 수립한다. 독일 베를린 주는 난민의 노동시장 접근 완화와 사회 통합정책을 펴고 있으며, 지방정부는 통합과 이주 상원부서를 두고 이들의 사회통합을 고려한 정책을 구상하고 있다. 이탈리아 라치오주는 지역 내 외국인 노동자 유입과 사회, 복지, 일자리 등 전반에 걸친 데이터베이스(DB)를 구축한다. 또한, 지역 노동시장을 전망하는 기관을 설립하여 지역 내 외국인 수요 한도 의견서를 작성, 주 정부에 제공하는 역할을 하고 있다. 타이완 타이베이시는 동남아시아, 남아시아와 산업·인적 교류를 강화하고 중급 기술인재와 전문 인재를 유치하고 있다. 일본의 지방정부는 도도부현 단위의 지역협의회를 운영해 특정 기능 외국인의 특정 지역 집중을 방지하고 있다. 또한, 지방의 노동국과 중앙정부의 연계를 강화하여 지방정부의 특성과 의견을 반영하는 체제를 갖추었다.

서울시 외국인 노동자, 2019년 기준 한국계 중국인·50대 비중이 가장 커

이 연구에서 외국인 노동자는 외국인인 15세 이상 인구를 경제활동인구와 비경제활동인구로 구분하고, 경제활동인구를 취업자와 실업자로 구분하였을 때의 취업자를 말한다. 2019년 기준 외국인 노동자 규모는 전국 86만 3,200명, 서울시 16만 6천 명이다. 서울시 외국인 노동자 현황을 체류자격별로 살펴보면, 2019년 기준 서울시 외국인 노동자 중 재외동포(F-4)가 5만 3,705명으로 가장 많았다. 방문취업(H-2)은 4만 9,020명, 전문인력(E-1~E-7)은 9,933명, 비전문취업(E-9)은 1,264명이다. 국적별로 살펴보면 2019년 서울시 외국인 노동자 가운데 한국계 중국인의 비중이 69.3%로 가장 컸다. 성별을 구분하면 남성이 여성보다 많은데, 이때 서울시 외국인 노동자 중 여성의 비율은 전국보다 크다. 연령대별로 살펴보면 서울시 외국인 노동자는 50대의 비중이 가장 컸지만, 전국적으로는 30세 이하가 차지하는 비중이 크다. 최종 학력별로는 고졸이 42.1%로 가장 많았고, 대졸 이상은 32.3%로 확인됐다. 서울시 대졸 이상인 외국인 노동자의 비율은 전국보다 높다.

산업별로 서울시는 도소매·음식·숙박업에, 전국은 광·제조업에 종사자 많아

2019년 기준 서울시 외국인 노동자의 비율을 산업별로 살펴보면 도소매·음식·숙박업에 종사하는 외국인 노동자가 35.7%로 가장 많았다. 전국은 광·제조업에 종사하는 외국인 노동자 비율이 46.3%로 가장 높다. 사업체 규모별로 살펴보면 서울시 외국인 노동자의 약 80%가 50인 미만 사업체에 종사한다. 특히, 5인 미만 사업체에 종사하는 비율은 27.8%로 다른 사업체 규모에 비해 높게 나타났다. 직업별로는 단순노무 종사자(27.1%), 서비스·판매종사자(25.6%), 기능·기계조작·조립종사자(25.6%)의 비율이 유사하다. 반면, 전국은 기능·기계조작·조립종사자(40.3%)의 비율이 다른 직업보다 높다. 종사상 지위별로 서울시는 임시·일용 노동자의 비중이 58.8%로 과반을 차지했고, 전국은 상용 노동자가 57.5%로 가장 많았다.

서울시 외국인 노동자, 전국보다 직장 만족도는 낮고 차별 경험은 더 많아

서울시 외국인 노동자의 직장 만족도, 생활의 어려운 점과 차별 경험을 알아보고 전국과 비교한 결과 서울시 외국인 노동자는 전국보다 현 직장의 상대적 임금수준과 근로조건 만족도가 낮았다. 또한, 고충처리나 복지제도·시설 같은 인적자원관리 만족도, 승진이나 업무상 관계 만족도도 전국에 비해 낮았다. 서울시 외국인 노동자의 한국생활 만족도도 직장 만족도 결과와 유사하여 전국보다 낮은 수준이다. 서울시 외국인 노동자가 꼽은 어려운 점은 문화 차이와 외국인에 대한 오해 또는 무시이다. 서울시 외국인 노동자는 전국의 외국인 노동자보다 차별을 경험한 적이 더 많고, 주로 직장에서도 차별을 당하고 있었다. 서울시와 전국의 외국인 노동자가 공통으로 필요로 하는 교육 및 지원서비스는 한국어 교육, 임대주택 등 주거지원 서비스, 취업 관련 정보 제공 및 일자리 소개로 정리할 수 있다.

서울시 단순기능인력은 전국의 12.0%, 전문인력은 전국의 25.9% 차지

서울시 외국인 노동자를 숙련수준에 따라 단순기능인력과 전문인력으로 구분하여 현황과 특성을 살펴보았다. 2019년 서울시의 외국인 노동자 중 단순기능인력은 5만

284명이고, 전문인력은 9,933명이다. 서울시 단순기능인력은 전국 단순기능인력의 12.0%, 서울시 전문인력은 전국 전문인력의 25.9%를 차지한다. 2019년 서울시의 단순기능인력과 전문인력은 모두 2012년에 비해 감소하였는데, 전문인력보다 단순기능인력의 감소가 두드러진다. 반면, 같은 기간 동안 경기·인천과 비수도권에서는 단순기능인력의 규모가 증가하였다. 2019년 서울시의 단순기능인력의 고용률은 77.7%, 실업률은 6.6%이다. 같은 해 서울시 전문인력의 고용률은 98.7%로 전국의 전문인력 고용률 99.4%보다 0.7%p 낮다.

서울시 외국인 노동자, 대졸 이상 전문인력은 규모·비율 모두 감소 추세

외국인 단순기능인력과 전문인력을 국적별로 살펴보면, 2019년 기준 서울시 단순기능인력 대부분이 한국계 중국인(97.1%)으로 확인됐다. 서울시 전문인력은 미국과 캐나다를 포괄한 북미 출신(29.5%)이 다른 국적보다 더욱 많이 분포하였다. 서울시 단순기능인력의 절반 이상을 차지하는 연령대는 50대(52.2%)로 밝혀졌다. 이와 다르게 전국의 단순기능인력은 40세 미만이 약 67%를 차지한다. 전문인력은 30대 이하 연령대가 가장 많다는 점에서 서울시와 전국이 유사하다. 학력별로 살펴보면, 서울시 단순기능인력은 고졸이 53.6%로 가장 많았다. 전문인력은 서울시와 전국 모두 대졸 이상이 차지하는 비중이 가장 큰데, 대졸 이상인 전문인력 비율은 서울시뿐만 아니라 전국적으로도 75% 이상의 비율을 차지했다. 하지만 서울시는 대졸 이상 전문인력의 규모가 이전보다 감소할 뿐만 아니라 이들이 서울시 전체 외국인 노동자 중에서 차지하는 비율도 감소하는 추세를 보인다. 대졸 이상 고학력 외국인 노동자는 다방면에 활용도가 높다는 측면에서 서울시 고학력 전문인력의 규모와 비중이 줄어들고 있는 점은 우려할만하다.

단순기능인력은 10년 이상 장기체류, 전문인력은 1~2년간 단기체류 희망

2019년 기준 서울시의 외국인 단순기능인력 중 자녀가 한국에 거주하는 경우는 전체의 38.6%이다. 서울시 단순기능인력 중 자녀가 있고 자녀가 한국에 거주하는 비율은 전국보다 높는데, 이는 서울시 단순기능인력 대부분이 한국계 중국인인 데서 원인을

찾을 수 있다. 이들은 장기체류자격으로 전환하는 경우가 많으며, 장기체류자격이 되면 가족결합을 위한 초청과 동거가 다른 비자에 비해 수월하다. 한편, 전문인력은 상대적으로 연령대가 젊은데, 서울시는 전국보다 저연령대 비중이 더 커서 자녀가 없는 비중도 크게 나타났다고 유추할 수 있다. 서울시 단순기능인력 중에서 자녀교육에 전혀 참여하지 않거나 참여하지 않는 편인 비율은 총 71.4%로 확인됐다. 반면, 서울의 전문인력 중 자녀교육에 보통 이상 수준으로 참여하는 비율은 100%였다. 한편, 서울시 단순기능인력은 10년 이상 장기간의 체류를 희망하는 비율이 다른 기간에 비해 가장 높다. 서울시 단순기능인력의 대부분은 방문취업(H-2) 자격의 한국계 중국인으로 장기체류자격으로 전환하는 경향이 있다. 전국적으로 외국인 전문인력은 5년 이하의 체류를 희망한 비율이 가장 높았다. 그런데 서울시의 전문인력은 이보다 짧은 1~2년의 체류를 희망하는 비율이 높아서, 서울시내 외국인 전문인력의 이탈 문제를 점검할 필요가 있어 보인다.

단순기능인력은 건설업에, 전문인력은 사업·개인·공공서비스업에 다수 종사

숙련수준별 외국인 노동자의 산업별 분포를 살펴보면, 2019년 기준 서울시 단순기능인력은 건설업(43.2%)과 도소매·음식·숙박업(34.0%)에 가장 많이 종사하고 있다. 전국의 단순기능인력은 61.7%가 광·제조업에 집중된 것으로 확인됐다. 서울시와 전국의 전문인력은 절반 이상이 사업·개인·공공서비스업 부문에서 일하고 있다. 직업별로 살펴보면, 서울시와 전국의 단순기능인력은 주로 기능·기계조작·조립종사자 또는 단순노무종사자로 근무하였다. 또한, 서울시와 전국의 전문인력은 60% 이상이 관리자·전문가 및 관련 종사자이다. 직업별 분포와 산업별 분포를 동시에 고려하여 살펴보면, 서울시 단순기능인력은 기능·기계조작·조립종사자로 건설업에 종사하거나 서비스·판매종사자로 도소매·음식·숙박업에 종사하는 비율이 상대적으로 높다. 전국은 기능·기계조작·조립종사자와 단순노무종사자 모두 광·제조업에 집중되어 있다는 점이 서울시와 다른 점이다. 서울시와 전국의 전문인력은 관리자·전문가 및 관련종사자로 사업·개인·공공서비스업에 종사하는 경우가 가장 많다.

외국인 노동자 고용, 내국인과 대체관계 ‘고용허가제 허용업종서 효과 뚜렷’

이 연구는 외국인 노동자의 고용과 관련해 두 가지 실증분석을 실시하였다. 첫 번째는 외국인 노동자와 내국인 노동자의 고용관계를 분석하였다. 두 번째는 외국인 노동자의 고용이 기업의 수익성에 미치는 영향을 분석하였다. 이 두 가지 분석에서는 지역을 서울시로 한정하고 산업을 고용허가제 허용 업종과 전문인력 다수 업종으로 구분하여 각각에 대해 분석하였다. 첫 번째 분석 결과, 두 업종 모두 외국인 노동자 수요가 늘어날수록 내국인 노동자의 인건비 비중이 낮아졌다. 이는 외국인 노동자 수요가 커질수록 내국인 노동자를 덜 고용하고, 이를 통해 내국인 노동자의 임금을 줄여서 인건비를 절감한다고 해석할 수 있다. 즉, 두 업종 모두에서 내국인 노동자와 외국인 노동자는 대체재 관계에 있음을 의미한다. 두 번째 분석 결과, 서울시 고용허가제 허용 업종에서는 외국인 노동자 비율이 늘어날수록 기업의 수익성이 증가하였다. 고용허가제 허용 업종은 상대적으로 내국인 노동자를 구하는 데 어려움이 많고 노동집약적 사업 활동이 주를 이루므로 외국인 노동자를 많이 활용할수록 인력난을 해소하고 기업의 수익 증가에 도움이 되었다고 볼 수 있다. 한편, 서울시 전문인력 다수 업종에서는 외국인 노동자 비율과 기업의 수익성 간에 음(-)의 관계를 보였다. 통계적으로는 유의하지 않지만, 기업이 전문인력 도입을 위해 많은 비용을 지불한 데 비해 수익창출로 연결될 때까지 충분히 활용하지 못하여 외국인 노동자를 활용할수록 오히려 수익성이 감소한 것으로 짐작된다.

지방정부에 외국인 노동자 규모 결정권 이양해 지역 노동시장 보완성 강화

우리나라의 외국인 노동자 도입 규모는 정부주도로 결정한다. 하지만 규모 결정은 단순기능인력에 한하고, 지역별 산업구조나 노동시장 현황은 고려하지 않고 있다. 서울시만 하더라도 단순기능인력이 서비스업종에 집중되어 그 외 산업 및 중소기업의 인력 확충 요구는 계속되고 있다. 이는 지방의 상황과 의견이 반영되어야 할 필요성을 보여준다. 서울시 차원에서는 해외 사례를 벤치마킹하여 지역 단위의 외국인 노동자의 규모, 일자리, 교육, 복지, 문화 등 관련 통계를 구축하고 현황을 점검할 필요가 있다. DB 정보를 축적하면 이를 기반으로 서울시 외국인 노동자 인력 활용 계획 및 관련 정책 수립이 가능하다. 또한, 이 기초자료를 가지고 중앙정부에 외국인 노동자

수요 한도에 대한 의견을 낼 수 있다. 정부 차원에서는 현재 중앙정부가 주도적으로 행사하고 있는 외국인 노동자 규모 결정에 대한 권리를 지방정부에도 부여하도록 제도적 개편이 필요하다. 이를 위해 서울시는 중앙정부와 지방정부 간 협력체계를 제안하고, 꾸준히 서울시의 계획과 의견을 전달하여야 한다.

분야별로 외국인 노동자 체류자격 선정하고 맞춤형 지원정책 설계 바람직

정부는 단순기능인력의 유입 규모를 결정하지만, 인력과 일자리 알선에 직접 개입하지 않는다. 그러다 보니 지역별로 수급 상황이 고르지 못하고, 특히 서울시는 단순기능인력의 쏠림현상을 보이고 있다. 서울시 산업은 주로 도·소매, 서비스 산업에 집중되어 외국인 노동자 지원 정책이 단순기능인력을 중심으로 설정되었다고 볼 수 있다. 앞으로의 외국인 노동자 정책 방향은 현재의 지원체계에서 더 나아가 각 체류자격에 맞추어 지원 정책을 디자인할 필요가 있다. 서울시는 밀도 있는 상권이 형성되어 있고 중소기업의 중요성을 인지하고 있다. 그러므로 산업별, 상권별, 기업 규모별로 초점을 맞추어야 할 외국인 노동자 체류자격을 선정하여 맞춤 지원 정책을 설계하면 외국인 노동자에 대한 정책 효과를 더욱 명확하게 할 수 있다.

서울시 신산업·핵심산업 육성 위해 고학력 전문인력 활용방안도 모색해야

대졸 이상 고학력의 전문인력인 외국인 노동자는 다른 체류자격이나 학력보다 활용도가 높다는 측면에서 중요성이 커지고 있다. 하지만, 서울시내 고학력 외국인 전문인력의 규모와 비중이 줄어들고 있는 점은 우려할만하다. 그러므로 전문인력의 유입과 활용을 위해서 고숙련 전문인력을 활용해야 하는 분야를 특정할 필요가 있다. 서울시는 외국인 노동자 규모로만 본다면 전문인력을 필요로 하는 산업이나 기업이 매우 적지만, 서울시 신산업과 4차 산업혁명 선도 핵심산업을 육성할 목적으로 고숙련 전문인력을 유입해 기술 경쟁력을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 신기술 개발이나 기술혁신 등으로 제품의 시장경쟁력과 매출 강화를 목표하는 분야와 국내에서 연구인력을 구하기 힘든 분야에 고학력 외국인 전문인력의 유치를 추진할 수 있다. 일본의 도쿄도와 타이완의 타이베이시와 같이 전문인력의 유입을 신산업 부양과 기술 경쟁력 강화를 위한 정책 방안으로 고려할 필요가 있다.