

국제적 인력 이동에 바탕을 둔 거국 정책의 필요성

우 리 미래는 인력에 달려 있다. 지난 반세기의 비약이 인력 양성과 활용을 바탕으로 했듯이, 우리 앞날은 '인력'이 좌우할 것이다. 명실상부한 선진국이 될 것인가, 아니면 활력을 잃은 엉거주춤한 사회로 남을 것인가를 가르는 결정적 요소는 인력이다.

인력 문제는 현상이 드러날 때 처방을 찾기 시작하면 이미 늦다. 또한 그렇게 서둘러 마련된 대중적 인력 정책 수단들은 기대하던 바와 달리 엉뚱한 결과를 낳기도 한다. 이는 개인별 교육·경력 선택의 자의성, 그리고 그 결과의 가시화에 장시간이 소요되는 등 복합적 요소들이 개재되기 때문이다.

지금 우리에게 인력에 대한 거국 정책이 필요하다. 지난날 근거로 삼아왔던 전제와 조건들을 냉철하게 따져 보고, 앞으로 전개될 상황에 맞는 정책을 설정해야 한다. 공간적으로는 지구촌 차원으로 시야를 넓히고, 시간적으로 반세기 이상의 미래를 염두에 두면서 인력에 대한 비전을 만들어야 한다.

인력 문제를 포괄하는 저출산, 고령화 현상

우리가 당면한 인력 문제는 '저출산 고령화'에 포괄되어 있다. 저출산 고령화는 좁은 의미에서 그것 자체로 인력 구조, 구성에 영향을 미치는 요소이다. 그런데 이 현상을 조금 넓게 보면 다른 인력 관련 이슈들과 복잡하게 연계되어 있음을 알 수 있다. 이점에서 저출산, 고령화는 근래에 지구촌 전체가 겪고 있는 인류사적 사건

이라고 해야 할 것이다. 그래서 이 문제들을 국내적인 시각으로만 다루면 현실 파악은 물론 해결책 도출도 어려워진다. 특히, 저출산의 부작용을 최소화하기 위해서는 시·공간적으로 외연을 넓히고, 입체적 대처 방안을 모색해야만 한다.

인력의 국제적 이동

거국적 인력 정책을 구상할 때, 특히 주목해야 할 것은 인력의 이동, 그 중에서도 국제적 이동이다. 국내외를 넘나드는 '인력의 유동성'이 우리에게 돌파구가 될 수 있기 때문이다. 오늘날, 인력의 국제적 이동에 소요되는 시간적·물리적 비용은 크게 줄어들었다. 비금전적 장애 요소들 역시 턱이 계속 낮아지고 있다.

우리는 지난 반세기 동안 국제적 인력 이동의 초점이 크게 선회하는 것을 보아왔다. 산업화 시기에는 국내에서 국외로 나가는 인력이 현상의 주축을 이뤘고, 그에 대응하는 정책들이 마련되었다. 해외 취업을 위해 국외로 나가는 근로자(독일, 베트남, 중동 등)와 유학생, 이민 등은 우리 경제 발전과 사회적 다양화에 크게 영향을 미쳤다.

1990년대 이래 이 상황은 극적으로 달라져서, 국외 인력의 국내 유입이 급격하게, 지속적으로 늘어났다. 취업을 위한 외국 근로자, 결혼 이민, 유학생 등의 국내 유입은 이전에 우리 인력이 유출되던 형태가 방향을 바꾸어 나타나고 있는 것이 보인다. 현재 외국인 근로자는 70만 명을 넘었고, 결혼 이민자들의 증가로 다문



글 송하중

경희대학교 행정학과 교수
hahzoong@khu.ac.kr

글쓴이는 서울대학교 금속공학과 졸업 후 하버드대학교에서 정책학 박사학위를 받았다. 대통령자문정책기획위원회 위원장, NSF 초청연구원, 국가과학기술자문회의 위원, 한국정책학회 회장 등을 지냈다.



화 사회가 현실로 다가오고 있다. 또한 외국 유학생이 국내 교육기관에 대거 몰려들고 있어서 전체 외국인수는 150만 명에 달한다. 그런데, 유학생을 수용하는 학교의 준비가 태부족인 데에서 보듯이 외국인력의 국내 유입은 우리 사회가 적응하기 어려울 만큼 빠르게 진행되어 왔다.

예상되는 외국인력 유입의 증가

지난 20여년 동안의 숨가쁜 변화에도 불구하고, 우리는 앞으로 외국인력의 유입이 더 많이, 그리고 더 복잡한 이슈들을 안고 진행될 것을 예상해야 한다. 국가 구성분자의 대부분이 이민자인 미국은 말할 것도 없고 프랑스, 독일의 외국 출신 인력의 비중은 12% 정도이다. 우리의 경우, 2013년 현재 150만 명인 외국출신은 전체 인구의 3%에 불과하다. 우리 사회가 발전되면서, 혹은 발전되어 가기 위해서는 외국 인력의 국내 유입 추세가 지금보다 강해질 수밖에 없을 것이다.

이것을 경제 활성화라는 시각에서 보면, 저출산으로부터 초래되는 항아리형 인구 구조의 문제점 보완이라는 점에서 중요한 정책적 의미를 가진다. 노벨상 수상자인 게리 베커 교수가, 생산가능인구의 부족을 메우고 복지 재정의 기반을 유지하기 위해서는, 한국이 이민을 적극적으로 받아들여야 한다고 지적한 것이 이와 궤를 같이 한다.

얇고 혼란스러운 외국인력정책

문제는 이미 들어와 있는 외국인력에 대한 것은 물론, 앞으로 늘어날 외국인에 대한 우리 사회의 시각과 대처가 아직 어설피다는 것이다. 지리적·물리적 여건 때문에 해외 교류가 쉽지 않았던 과거를 생각하면, 지금의 외국인 러시는 우리에게 익숙지 않은 혼란스러운 사태의 전개라고 할 수 있다. 이 상황이 제대로 정리되지 못하면 자칫 외국인 혐오, 배척 등의 부정적 분위기가 생겨날지도 모른다. 그래서 현실을 객관적으로 파악하고 앞으로 전개될 상황을 염두에 둔 사회 전체적 속의 과정이 있어야 한다. 우리의 논리적·정서적 입장을 정리하여 균형잡힌 시각을 갖춰야 하는 것이다.

외국인 근로자, 외국인 유학생, 결혼 이민자 등에는 각각의 독특하고 민감한 측면들이 있다. 따라서 그 특

성을 반영한 정책수단이 강구되어야 한다. 그런데 각 이슈에 대한 대응책을 마련할 때에 그 이슈에만 초점을 맞춘 수단에 집착해서는 안된다. 국가 차원의 큰 틀이 전제되고 거기에서 각 분야별 정책이 마련되어야 한다.

이점에서 정책의 통합성과 개별성이 같이 갖춰지도록 거국적 인력 정책의 프레임이 형성되어야 한다. 현재 외국인 정책을 수행하고 있는 정부 부처는 10여 개에 달하지만, 이들 사이의 간격을 좁히고 조율하기 위한 장치나 제도는 매우 허술하다. 외교부, 법무부, 노동부, 미래부, 교육부, 안행부, 여가부, 보건복지부, 문체부, 농축식품부, 산업부, 중기청 등이 각각 나름대로 외국인 관련 정책을 수행하고 있다. 국무총리실은 외국인 정책을 주도하는 3개의 위원회를 유지하고 있는데, 이들 위원회도 분절적으로 업무를 수행하고 있다. 외국인 관련 정책을 총괄하고 조정할 체제를 갖춰야 한다. 부처 간 정책의 상호 연관성과 차별성이 입체적으로 얽히도록 정책 체제를 재정비해야 하는 것이다.

고급 인력 유입 정책의 중요성

외국인력 유입 중에서 아직 부각되지 않았으나 앞으로 중요성이 더욱 강조돼야 할 것이 있다. 이는 고급인력의 유입이다. 해외 고급 인력과 협조·협력하는 수준을 넘어서 이들을 받아들이고 활용하는 적극성이 필요하다. 앞서 나가기 위해서는, 아이디어를 짜내고 가시화시킬 수 있는 A급 인재풀이 얼마나 크냐에 많은 것이 달려있기 때문이다. 국내에 있는, 그리고 국내에서 양성하는 인력만으로는 지난한 과업을 수행할 수 없다. 선진국이나 후진국을 불문하고 외국의 우수 인력을 끌어들이고, 이들이 바람직한 성과를 내도록 지원하는 제도와 인센티브를 만들어야 하는 것이다.

새로운 시대로 도약하기 위해서는 '인력' 문제의 해결책을 찾아야 한다. 인력 문제의 새로운 변화와 도전은 해외 인력의 국내 유입이다. 앞으로 전개된 이러한 상황을 적극적으로 받아들이고 포괄하는 거국적 인력 정책이 만들어져야 한다. 그러기 위해서는 외국인력에 대한 사회적 공감대 형성, 각 분야별 정책과 큰 줄기 간의 조화를 이루게 할 정책 체제와 운영 방안 등을 갖추어야만 한다. ㉮