

정책연구

2005-10

전문기술 외국인력 노동시장 분석

이규용 · 박성재 · 김선웅
노용진 · 김재훈

목 차

요 약	i
-----------	---

제 1 장 서 론	1
-----------------	---

제 1 절 문제의 제기	1
--------------------	---

제 2 절 전문기술인력의 국제이동에 관한 정책 논점	4
------------------------------------	---

1. 고숙련 노동자 이민자유화정책	4
--------------------------	---

2. 관련법을 개선한다면 이민자가 올 것인가	7
--------------------------------	---

제 3 절 연구의 범위와 보고서 구성	11
----------------------------	----

1. 전문기술인력의 개념	11
---------------------	----

2. 연구의 범위	13
-----------------	----

3. 보고서의 구성	14
------------------	----

제 2 장 전문기술인력의 국제이동과 이론적 논의	15
----------------------------------	----

제 1 절 주요 국가의 전문기술인력의 이동 현황	15
----------------------------------	----

1. 미 국	15
--------------	----

2. 캐나다	26
--------------	----

3. 일 본	31
--------------	----

제 2 절 전문기술인력 이동에 대한 이론적 논의	35
----------------------------------	----

제 3 장 우리나라의 전문기술 외국인력 제도와 고용구조 ...	45
------------------------------------	----

제 1 절 전문기술 외국인력의 도입제도	45
-----------------------------	----

1. 체류자격 유형별 외국인력 제도	45
---------------------------	----

2. 전문기술인력 체류자격별 활동범위 및 해당자	48
----------------------------------	----

제2절 전문기술 외국인력의 고용구조	57
1. 전문기술 외국인력의 추이	57
2. 전문기술 외국인력의 고용구조	58
 제4장 주요국의 전문기술 외국인력 제도와 특징	71
제1절 일 본	71
1. 외국인력 정책방향	71
2. 체류자격 및 현황	75
3. 전문기술인력의 범주 및 활동 분야	78
4. 전문기술인력의 자격요건	83
5. 전문기술인력의 도입 및 근로조건, 관리기관	93
제2절 독 일	99
1. 외국인력정책 배경과 행정구조	99
2. 외국인력제도	103
3. 최근 개정법의 내용	110
제3절 미 국	118
1. 외국인력정책 배경과 행정구조	118
2. 취업이민	121
3. 단기비자	123
4. 시사점	131
제4절 캐나다	132
1. 외국인력정책 배경과 행정구조	132
2. 취업이민	134
3. 단기인력제도	136
 제5장 전문기술 외국인력 활용실태 분석	139
제1절 자료 및 표본의 구성	139
1. 자료의 특성	139
2. 표본의 구성	140

제2절 전문외국인력 활용 현황	144
1. 연구개발 현황	144
2. 전문외국인력 고용 현황	146
3. 인력부족 현황 및 전문외국인력의 채용 과정	151
4. 전문외국인력 직무의 성격과 작업 과정	158
5. 전문외국인력의 근로조건	168
6. 전문외국인력 활용의 성과	174
7. 전반적 평가와 정책적 과제	177
제3절 소 결	180
제6장 결 론	185
제1절 현행 우리나라 외국인 전문인력 유치 정책의 목표 ·	186
제2절 향후 개선방향	188
참고문헌	192

표 목 차

<표 2- 1> 전공별 박사 학위취득수(1968~2000)	21
<표 2- 2> 미국과 캐나다의 기본 자료 비교(2001)	27
<표 2- 3> 미국과 캐나다의 FDI	28
<표 2- 4> 무역협정에 의한 캐나다로부터 미국으로의 이주	29
<표 2- 5> 캐나다 주민에게 발부된 미국 비영주 비자	30
<표 2- 6> 무역협정에 의한 미국인에게 발부된 캐나다 비자	30
<표 2- 7> 일본으로 입국한 외국 전문기술노동자 변화 추세 : 1982~2000	33
<표 2- 8> 일본에 입국한 전문기술자의 상대적인 영향(%) : 1982~2000	34
<표 3- 1> 체류자격 유형	46
<표 3- 2> 취업활동이 가능한 사증(실무상 ‘취업사증’이라고 함)	47
<표 3- 3> 단기상용(C-2) 자격	47
<표 3- 4> E-1자격의 활동범위 및 해당자	48
<표 3- 5> E-2자격의 활동범위 및 해당자	49
<표 3- 6> E-3자격의 활동범위 및 해당자	50
<표 3- 7> E-4자격의 활동범위 및 해당자	51
<표 3- 8> E-5자격의 활동범위 및 해당자	52
<표 3- 9> E-6자격의 활동범위 및 해당자	54
<표 3-10> E-7자격의 활동범위 및 해당자	56
<표 3-11> 취업비자 유형별 외국인력 추이	57
<표 3-12> 체류자격별 분포	59
<표 3-13> 전문기술 외국인력의 성별·국적별 분포	61
<표 3-14> 전문인력의 체류자격별·국적별 분포	62

<표 3-15> 연령별 분포	63
<표 3-16> 지역별 분포	64
<표 3-17> 체류기간	65
<표 3-18> 체류자격별 직업분포	65
<표 3-19> 체류자격별 불법체류 여부	66
<표 3-20> 전문인력의 사업장 이탈시기	67
<표 3-21> 법무부 자료와 고용보험 DB와의 연결에 따른 고용 차이	68
<표 3-22> 업종별 전문인력 활용사업장	68
<표 3-23> 사업장규모별 전문인력 활용사업장	69
<표 3-24> 지역별 전문인력 활용사업장	70
<표 3-25> 체류자격별 · 지역별 분포	70
<표 4- 1> 일본에서의 외국인근로자수 및 비율	77
<표 4- 2> 일본에서의 전문기술 외국인력의 수 및 비율	79
<표 4- 3> 일본에서의 전문기술 외국인력 증가 경향	79
<표 4- 4> 미국의 비이민비자의 종류 1	124
<표 4- 5> 미국의 비이민비자의 종류 2	125
<표 4- 6> 미국의 비이민비자의 종류 3	126
<표 5- 1> 표본의 산업별 구성	141
<표 5- 2> 표본의 기업 규모별 구성	142
<표 5- 3> 표본의 산업 · 기업규모별 구성	143
<표 5- 4> 표본 기업의 특성	144
<표 5- 5> 연구개발 · 기술인력 현황	145
<표 5- 6> 연구개발비 현황	145
<표 5- 7> 연구소 설립 현황	145
<표 5- 8> 전문외국인력 고용 현황	146
<표 5- 9> 표본 기업에 고용된 전문외국인력의 특성	147
<표 5-10> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 학력과 본국에서의 소속기관	148

<표 5-11> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 출신국가와 학력 ...	149
<표 5-12> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 근속기간	150
<표 5-13> 표본 기업에 종사하는 전문외국인력의 비자 유형	151
<표 5-14> 전문외국인력 부족 현황	152
<표 5-15> 전문인력 부족의 원인	152
<표 5-16> 전문인력 부족의 대처 방안	153
<표 5-17> 향후 전문외국인력의 활용 계획	154
<표 5-18> 전문외국인력의 활용 이유	154
<표 5-19> 전문외국인력이 필요한 분야	155
<표 5-20> 전문외국인력의 출신국 비율과 활용 이유 사이의 상관관계	156
<표 5-21> 전문외국인력 채용시 고려사항	156
<표 5-22> 전문외국인력의 채용 방법	157
<표 5-23> 전문외국인력의 활용 분야	159
<표 5-24> 전문외국인력이 담당하는 연구의 주요 성격	159
<표 5-25> 전문외국인력이 담당하는 연구의 위상(1)	160
<표 5-26> 전문외국인력이 담당하는 연구의 위상(2)	160
<표 5-27> 전문외국인력이 담당하는 연구의 선진국에서의 기술수명 주기	161
<표 5-28> 전문외국인력의 담당 업무와 내국인력의 담당 업무 간 통합 정도	162
<표 5-29> 전문외국인력에 대한 관리 주체	163
<표 5-30> 전문외국인력이 담당하는 연구에서의 자율성	164
<표 5-31> 전문외국인력 · 내국인력 담당 업무간 통합 정도와 전문외국인력 출신국 비율 사이의 상관관계	164
<표 5-32> 전문외국인력의 업무수행 시 부딪치는 가장 큰 애로사항	165
<표 5-33> 전문외국인력과의 의사소통 문제	166
<표 5-33-1> 전문외국인력의 출신국과 의사소통 문제	166
<표 5-34> 전문외국인력에 대한 내국인 동료들의 태도(10점 척도)	167

<표 5-35> 전문외국인력의 근무태도: 내국인 대비	167
<표 5-36> 전문외국인력의 기능 및 지식에 대한 평가	168
<표 5-37> 전문외국인력과 내국인에 대한 인사규정의 동일성	169
<표 5-38> 전문외국인력의 초임 결정시 가장 중요한 고려사항	169
<표 5-39> 전문외국인력에 대한 성과주의적 보상체계의 적용	169
<표 5-40> 전문외국인력의 보상 수준	170
<표 5-41> 전문외국인력의 출신국과 임금 수준	171
<표 5-42> 전문외국인력의 출신국과 연구 경력	172
<표 5-43> 전문외국인력에 대한 복리후생의 적용	172
<표 5-44> 전문외국인력의 월 숙박비	174
<표 5-45> 전문외국인력의 비용 및 편익: 내국인력 대비	174
<표 5-46> 표본 기업의 제품 또는 공정혁신 현황	175
<표 5-47> 전문외국인력의 제품 또는 공정혁신에 대한 기여도	175
<표 5-48> 전문외국인력의 제품 또는 공정 혁신에 대한 기여도: 기업규모별	176
<표 5-49> 전문외국인력에 대한 만족도	176
<표 5-50> 전문외국인력의 인사 관리상 어려운 점	177
<표 5-51> 전문외국인력의 인사관리상 어려운 점: 기업규모별	178
<표 5-52> 전문외국인력의 채용시 어려운 점	179
<표 5-53> 전문외국인력의 채용·유지를 어렵게 하는 요인	179
<표 5-54> 전문외국인력의 유치를 위한 개선점	180

그림목차

[그림 2-1] 미국 과학기술계 박사학위 취득자수, 미국 정착 희망자와 이민자의 추세	18
[그림 2-2] 전공별 외국 출신 박사학위 수여율	20
[그림 2-3] 생명과학에 공헌한 외국 출신 과학자들	23
[그림 2-4] 물리과학에 공헌한 외국 출신 과학자들	23
[그림 2-5] H-1B 비자 발급 추세	25
[그림 2-6] 미국과 캐나다의 상호 이민	27
[그림 2-7] 일본으로 유입된 분야별 전문인력 : 1990~2000	33
[그림 2-8] 1990년 학력별 미국으로의 이민 비율	37

요 약

최근 경제의 글로벌화와 함께 국경 없는 무한경쟁의 시대를 맞이하면서 기업들의 기술혁신 패러다임에 큰 변화가 일고 있다. 그 흐름 중의 하나가 기술혁신전략의 국제화이다. 기술혁신전략의 국제화는 선진기술의 확보와 외국 현지의 수요에 적합한 제품개발 등을 위해 국내의 기술혁신 역량뿐 아니라 해외의 기술혁신 역량까지도 적극적으로 활용함을 의미한다. 기술혁신전략의 국제화 방안으로는 외국 현지 연구소의 설립, 외국기업과의 전략적 제휴 등 여러 가지가 있지만, 그 중 하나가 연구개발 및 기술혁신을 담당하는 전문외국인력의 직접 고용 및 활용이다.

21세기에 들어서 많은 국가들이 전문기술인력 자원을 확보하고자 하는 정책적인 노력을 기울이고 있다. 20세기를 지나면서, 선진 국가의 경제구조는, 전반적으로 제조업이 국민경제에 차지하는 비율이 낮아지고, 서비스업의 비중이 점차 커지고 있다. 특히, 21세기를 맞아 지식위주 경제(knowledge-based economy) 성장의 원동력은 많은 교육과 경험이 축적된 전문인력을 요구하는 고급 제조업과 서비스산업, 예를 들면, 의료, 연구, 금융, 비지니스, 교육, ICT(Information and Communication Technology) 등의 부문 등에서 더 많은 고부가가치를 창출할 것으로 예측된다.

그러나 아직 한국경제는 차세대 성장동력산업을 적극적으로 추진하는 데에 필요한 전문기술인력이 양적으로 질적으로 크게 부족한 실정이다. 대학교육의 보편화로 인하여, 대학 졸업생의 수는 급격하게 증가하였지만, 이들에게 직장을 통한 직업훈련(on-the-job-training)을 가능하게 할 수 있는 직장의 수가 한정되어 있기

때문에 많은 대학 졸업생이 그들의 교육에 기초하여, 전문기술인력으로 성장 훈련될 수 있는 직장을 갖지 못한 상태이다. 설령, 그러한 직장을 구했다 하더라도, 신입 전문인력을 훈련하고 지도할(mentoring)수 있는 고급 전문인력이 풍부하지 않기 때문에 그들의 질적 향상은 크게 기대하기 어려운 실정이다.

현재 한국경제에 있어서, 전문직업인력의 중요성에 비해 그들의 원만한 공급을 이룰 수 있는 메커니즘이 형성되어 있지 않다. 따라서 이 보고서는 전문기술인력의 국제이동에 대한 경제적인 이론과 경험적 연구를 종합적으로 검토하고 한국의 전문기술인력 활용 현황 및 문제점을 분석하며, 미국을 비롯하여 주요 국가들의 전문기술인력 관리를 위한 정책들을 살펴봄으로써, 한국의 장래 전문기술인력의 관리 및 이와 관련된 국제이민에 관한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 주요 연구 내용은 다음과 같다.

◆ 전문기술 외국인력의 고용구조

한 해 평균 2만여 명의 전문인력이 다양한 이유로 국내 노동시장에 취업하고 있지만 이들의 노동시장 실태분석은 거의 이루어지지 않았다. 이는 전문인력 노동시장 실태분석을 위한 자료 접근이 용이하지 않았기 때문이다. 법무부는 취업을 목적으로 입국하는 모든 외국인에 대한 정보를 구축해 놓고 있으므로 이 자료를 이용할 경우 전문인력을 활용하는 사업장이 어떤 특성을 가지고 있으며, 전문인력의 노동실태 등 구체적인 내용을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 법무부 원자료를 이용하여 국내에 입국해 있는 전문인력의 체류자격 및 지역·업종별 분포 등을 파악하였고(2004년 3월 기준), 법무부 원자료를 고용보험 DB와 연계하여 분석함으로써 이들이 근무하고 있는 사업장 특성을 파악하였다.

2004년 4월 현재 법무부에 등록된 전문인력은 총 19,807명이다.

여기에는 전문인력으로 입국해 당초 사업장에 근무하고 있는 합법 취업자뿐 아니라 사업장을 이탈하였거나 계약이 만료되었음에도 본국으로 귀국하지 않은 불법취업자를 모두 포함하고 있다. 법무부 원자료를 통해 전문인력의 인구학적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전문인력의 성별 분포를 보면 남성(61.4%)이 여성(38.6%)에 비해 훨씬 많다. 다음으로 이들의 체류자격은 전체 전문인력 중 53.8%가 회화지도 목적으로 입국한 것으로 나타났다. 특정직업(16.5%)과 예술홍행(15.3%) 체류자격도 상대적으로 비중이 높지만, 교수(4.9%)를 비롯한 전문직업(1.7%)과 기술지도(1.0%)는 그 비중이 매우 낮다. 성별로 체류자격 분포를 분류해 보면 대체적으로 성별 격차가 크지 않은 편이다. 다만, 예술홍행은 여성의 비중이 높고 특정직업은 남성의 비중이 높다는 특징이 나타나고 있다.

법무부 자료에 따르면 2004년 4월 현재 전문인력은 모두 105개 국가로부터 입국한 것으로 나타났다. 전문인력의 출신국가별 분포를 보면, 캐나다가 4,360명으로 가장 많고, 다음으로 미국 4,037명, 필리핀 1,556명, 러시아연방 1,408명 순으로 나타났다. 출신국적 분포에서 특징적인 점은 전체 전문인력 중 캐나다, 미국, 유럽, 호주, 뉴질랜드, 일본과 같은 소위 선진국 출신의 전문인력 비중이 높다는 점이다. 이는 이들 국가들이 대체적으로 영어권 국가로 영어회화 수요가 크게 작용한 것으로 보인다. 인도도 그 비중이 상대적으로 높은 편인데, 이는 IT분야 전문인력 때문으로 판단된다. 반면 러시아연방, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 카자흐스탄과 같은 구소련권 국가는 전문인력 중 남성보다는 여성의 비율이 훨씬 높다. 여성의 비율이 높은 것은 예술홍행분야 인력수요로 추정된다.

전문인력의 연령별 분포를 보면 평균연령은 35.2세인데, 여성(31.2세)이 남성(37.6세)에 비해 약 6세 가량 낮다. 체류자격별로 보면 E-5(51.4세), E-1(47.3세), E-4(46.0세) 자격으로 입국한 자들

은 평균연령이 높지만 E-6은 29.1세에 불과하고 E-2 자격도 33.3세로 비교적 젊은 층의 비중이 높은 편이다. 연령별 분포를 보면, 여성은 20~30대가 차지하는 비중이 87.5%에 이르고 있고, 남성도 20~30대 비중이 67.3%에 이르고 있다. 체류자격별 연령별 분포를 보면 E-2 자격은 20~30대 비중이 82.7%에 이르고 E-6도 20~30대 비중이 89.1%에 달한다. 반면 E-1과 E-4, E-5는 40대 이상이 각각 63.6%, 61.9%, 92.8%로 비교적 중고령자 비중이 높은 편이다. E-3자격 역시 30~40대가 65.4%에 이르고 있다.

전문인력의 국내 체류기간을 보면 평균 41.9개월로 나타났다. 여성(38.0개월)에 비해 남성(44.4개월)의 체류기간이 약 6개월 가량 길다. 체류자격별로 보면 E-4와 E-5 자격이 평균 52개월에 이르고 있고 E-6는 체류기간이 평균 33.6개월에 불과하다. 체류자격별로 체류기간을 살펴보면 E-1, E-4, E-5, E-7은 국내 체류기간이 5년을 초과한 장기체류자의 비중이 상대적으로 많다. 특히 E-4, E-5, E-7 자격은 체류기간이 3년 이상인 자가 60% 내외에 이르고 있다. 반면 E-6는 체류기간이 3년 미만인 자들이 62.5%에 이르고 체류기간이 5년을 초과하는 자는 9.2%에 불과하다.

법무부 원자료에는 전문인력을 활용하는 사업장에 대한 정보를 제공하지 않기 때문에, 전문인력을 활용하는 사업장의 특성을 파악하기 위하여 법무부 원자료와 고용보험 사업장 DB를 연결하였다. 고용보험 사업장 DB와 연결할 경우 업종, 근로자수, 지역과 같은 사업장의 기본 특성을 확인할 수 있다. 다만, 상시근로자 1인 이상 사업장은 고용보험 당연 가입사업장임에도 불구하고, 사업장 생성·소멸이 빈번한 업종이나 소규모 영세사업장은 고용보험 가입률이 낮아 일부 사업장은 정보를 확인할 수 없다는 한계가 존재한다.

법무부 원자료와 고용보험 사업장 DB를 연결한 결과 전체 전문인력의 71.1%인 14,078명의 사업장 정보만 확인할 수 있었다. 법

무부 원자료와 고용보험 DB 정보를 연결한 후를 비교해 보면, E-2와 E-6, E-7 자격자들이 사업장정보 미확인율이 상대적으로 높았다. E-2는 영어회화이고, E-6는 예술흥행 자격인 관계로 그만큼 사업장 규모가 낮고 유흥업소의 경우 고용보험 가입률이 상대적으로 낮기 때문으로 판단된다.

먼저 전문인력을 활용하는 사업장의 업종별 특성을 보면 모두 3,577개 사업장이 전문인력을 활용하는 것으로 나타났는데, 업종별로 보면 교육서비스업이 1,792개소(50.1%)로 가장 많고, 다음으로 제조업(12.2%), 도소매·소비자용품수리업(6.1%) 순으로 나타났다. 업종별·성별 채용인원을 살펴보면, 남녀 모두 교육서비스업에 종사하는 비중이 48.9%로 나타났다. 성별로 업종별 체류인원을 비교해 보면 여성은 부동산임대·사업서비스업(25.0%)이 비중이 높고 제조업은 2.2%에 불과하다. 반면 남자는 제조업(13.0%), 부동산임대·사업서비스업(10.1%) 순으로 나타났다.

다음으로 사업장당 평균 전문인력 채용인원을 보면 3.94명으로 나타났다. 산업별로 평균 채용인원을 비교해 보면 운수창고·통신업이 7.61명으로 가장 많고, 기타공공사회·개인서비스업(6.94명), 보건·사회복지사업(5.08명) 순으로 나타났다. 반면 제조업은 2.89명에 불과한 것으로 집계되었다.

사업장 규모별로 전문인력 활용 정도를 비교해 보면 활용사업장의 42.2%가 5인 미만 사업장으로 나타났다. 30인 미만 소규모 사업장이 차지하는 비중이 63.6%에 이르고, 300인 이상 대규모 사업장은 6.9%에 불과해 전문인력을 활용하는 사업장은 대부분 소규모 사업장임을 확인할 수 있다. 사업장 규모별로 채용인원을 보면 30인 미만 사업장이 63.9%로 나타났고 300인 이상 사업장은 16.1%이다. 성별로 비교해 보면 여성에 비해 남성이 대규모 사업장에 채용되어 있는 비율이 다소 높았다. 사업장 규모별로 한 사업장당 평균 채용인원을 보면 1,000인 이상 사업장은 11.84명이지

만 5인 미만 사업장은 2.63명에 그쳤다.

◆ 전문기술외국인력의 활용실태

전문외국인력의 유입에 관한 정책적 쟁점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 전문인력의 부족이 실제로 존재하는가에 대한 판단이고, 또 하나는 적절한 전문인력을 어떻게 유입할 것인가의 문제이다. 즉, 전문기술 외국인력에 대한 문호개방과 제도의 악용 가능성 차단이라는 상호 모순적인 두 가지 목표를 갖고 있다. 본 실태조사는 이러한 두 가지 측면이 우리나라에서 어떻게 발생하고 있는지, 그 중 어느 측면이 중요한 문제인지를 살펴보았다.

실태조사는 전문기술 외국인력인 E-3와 E-7 비자를 가지고 있는 외국인력을 고용하고 있는 기업들을 대상으로 하였으며, 최종 분석에 이용된 설문지는 235개로 실태조사를 통해 전문외국인력의 고용현황, 채용, 활용, 근로조건, 정책과제 등을 살펴보았다. 이상의 분석을 통해 나타난 결과는 다음과 같다.

첫째로, 전문외국인력의 고용과 관련하여 본 연구의 모두에서 제기한 두 가지 문제, 즉 국내에 대체가능한 인력이 존재함에도 불구하고 전문외국인력을 활용하는, 전문외국인력 고용제도의 오·남용 문제와, 필요한 전문외국인력을 적기에 유인하지 못하는 문제 중에서 우리나라의 경우에는 후자의 문제가 더 크게 부각되고 있음이 확인된다. 전자의 문제와 관련해서는 기업들이 설문조사시 그것을 은폐할 동인이 있기 때문에 그 문제가 없다고 확인할 수는 없지만, 반대로 확실한 근거가 잡히는 것도 아니다. 전문외국인력의 오·남용 문제는 선진국 출신 인력보다 개발도상국 출신이나 구동구권 출신들에 주로 관련되는 문제인데, 이들의 경우 유사 직종 국내인력보다 5~10% 정도 낮은 임금을 받고 있음이 확인되고 있다. 일부 기업들이 낮은 임금의 활용이나 정보지원금의 활용

을 겨냥해서 전문외국인력을 활용하고 있다고 답변하고 있다는 점도 전문외국인력의 오·남용 문제에 관련해 다소간 의구심이 가는 부분이다. 약 1/4~1/3의 기업들이 제품이나 공정혁신의 연구개발과 관련된 문항에 응답을 하고 있지 않은데, 그들 중 일부는 연구개발 업무와 무관한 분야에 전문외국인력을 활용하고 있을 가능성이 있으며, 그 중 일부는 국내에서 그 기능과 지식을 가진 전문인력이 존재함에도 불구하고 전문외국인력을 활용하고 있을 가능성은 상존 한다.

둘째로, 그럼에도 불구하고 다수의 기업이 국내에 적절한 전문인력이 존재하지 않기 때문에 전문외국인력을 고용하고 있다고 응답하고 있다. 이 점은 우리나라의 기업들이 아직 선진국들과 일정한 기술격차가 존재하기 때문에 세계적 수준의 제품혁신을 이루려고 하거나 선진국과의 기술격차를 메우기 위한 기술개발을 할 경우 이미 유사한 기술개발 경험을 가지고 있거나, 또는 인도의 경우처럼 우수한 과학기술역량을 가지고 있는 국가의 출신들을 초빙하는 경우가 그에 해당한다. 예컨대, 우리나라의 경우에는 전문외국인력의 활용에 따르는 이점이 많은 나라라고 할 수 있다. 이런 점에서 우리나라의 전문외국인력의 문제는 선진국의 전문외국인력 문제와 질적인 차이점을 가지고 있다.

셋째로, 전문외국인력의 고용 및 활용과 관련하여 해당 기업들이 예상 밖으로 큰 어려움이 없는 것으로 보인다. 임금수준 등 근로조건과 조직내 구성원들의 외국인에 대한 우호적 태도 등이 그들을 유인 및 유지하기에 충분하고, 그들을 관리하는 데 따르는 큰 어려움이 없는 것으로 응답하고 있다. 동시에 전문외국인력의 직무수행 태도, 연구개발에 대한 기여도 등에서도 대체로 만족하고 있음을 볼 수 있다. 다만, 전문외국인력의 채용시 정보 부족, 전문외국인력의 능력을 평가시 따르는 어려움, 전문외국인력의 체류를 어렵게 하는 행정적 규제, 문화적 차이와 언어장벽 등에서

전문외국인력 활용의 애로사항이 존재한다고 응답하고 있다. 그러나 이러한 조사 결과의 해석에 신중할 필요가 있다. 무엇보다 표본 기업들의 전문외국인력에 대한 문제의식이 어디에 있는지를 중요하게 고려해야 한다. 표본 기업들이 전문외국인력을 통해 제품 개발이나 공정혁신 등 그 기업들이 애초에 설정하고 있는 소정의 목표를 달성하고 있다는 측면에서 긍정적일지라도 그러한 전문외국인력의 기능과 지식을 우리나라 기업들의 혁신역량으로 전파시켜 낸다는 보다 큰 문제의식에서 보면 미흡할 수 있다. 특히, 표본 기업들 내에서도 여전히 전문외국인력의 지식을 공유 및 확산시키기 위해 전문외국인력을 체계적으로 관리하고 그들을 국내 인력과 유기적 연계를 도모하는 문제의식이 그리 크지 않은 것으로 보인다.

넷째로, 중소기업에서 전문외국인력을 활용하는 기업이 많다. 이 점은 대기업의 경우 자체 내의 우수한 연구역량과 경험, 해외연구소 설립 등 다른 연구개발 업무의 글로벌화 수단이 존재하기 때문에 전문외국인력에 대한 의존도가 낮다면 중소기업의 경우 그러한 수단들이 존재하지 않기 때문에 전문외국인력에 대한 의존도가 높은 점과 일정한 관련이 있는 것으로 보인다. 동시에 전문외국인력을 유인, 채용, 활용함에 있어서 미숙함을 보이고 있는 기업들도 중소기업들이므로 이들의 전문외국인력 활용을 지원할 수 있는 정부정책이 요청되고 있다.

다섯째, 전문외국인력의 근로조건은 동일한 직무를 담당하는 내국 인력과 평균적으로 큰 차이를 발견하기 어렵다. 다수의 표본 기업들은 대체로 전문외국인력을 국내 인력과 동일한 인사관리체계 속에 편입하고 있는 것으로 보인다. 그러나 그 내부 메커니즘을 살펴보면 사정은 다르다. 즉 선진국 출신 전문외국인력의 경우에는 내국 인력보다 더 높은 임금이 제공되고 있고, 구동구권국가 출신과 개발도상국 출신의 경우에는 내국 인력보다 더 낮은 임금을 제공하고 있음이 발견되고 있다. 이런 점에서 전문외국인력 문

제도 그들의 출신국가에 따라 다르다고 할 수 있는데, 전문외국인력의 오남용 문제는 주로 구동구권 출신이나 개발도상국의 경우에 해당된다고 할 수 있다. 이 점은 전문외국인력의 문제를 이원적으로 접근해야 할 필요성을 제기하고 있다. 하나는 전문외국인력의 유입촉진방안이고, 다른 하나는 전문외국인력의 오·남용 방지방안이다. 그 중 전자의 문제가 우리나라의 경우에도 주요한 문제로 부각되고 있는 것으로 보이지만, 일부 개발도상국 출신 전문외국인력을 대상으로 하여 후자의 문제도 발생할 가능성이 존재하고 있는 것으로 보인다.

이상의 분석 결과가 주는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 전문외국인력의 문제는 우선 산업정책과의 연관성 속에서 파악할 필요가 있다. 전문외국인력 문제는 기본적으로 국내에서 쉽게 구할 수 없는 혁신역량을 외국에서 유입하는 의미를 담고 있다면, 국내 산업에서 필요한 혁신역량의 유입 및 확산을 위한 문제의식 속에서 논의될 필요가 있다. 이런 점에서 전문외국인력에 관한 논의는 최근 많이 논의되고 있는 산업정책으로서 국가혁신체제 또는 지역 혁신체제와의 연관성 속에서 살펴볼 필요가 제기된다.

둘째, 본 연구의 분석 결과에서 도출되는 중요한 시사점 중 하나는 전문외국인력이 특히 중소기업의 학습·혁신역량의 제고에서 특히 중요한 의미를 가진다는 점이다. 중소기업 중에서도 특히 제품개발에 적극성을 가진 벤처기업의 경우 전문외국인력의 필요성이 클 것이기 때문에 전문외국인력 문제를 벤처정책과 결합시킬 필요성이 제기된다. 물론 이 점은 대기업에게는 전문외국인력이 불필요하다는 점을 의미하는 것은 아니지만, 대기업의 경우에는 해외연구소 설립 등을 통해 전문외국인력을 활용하는 다른 방안이 있음에 반해 중소기업의 경우에는 대안적 방안이 거의 존재하지 않기 때문이다. 동시에 대기업의 경우에는 자체적으로 전문외국인력을 유입할 수 있는 역량과 방안이 존재하지만 중소기업의 경우

에는 그 점들이 아직 미흡하기 때문이다.

셋째, 우리나라에서 전문외국인력 문제는 우선 어떻게 우수한 인력을 적극적으로 유치할 것인가에 집중될 필요가 있다. 우리나라의 경우 우수한 전문외국인력을 유치하려고 하더라도 충분한 성과를 내기 어려운 조건에 있기 때문이다. 이와 관련하여 제기되고 있는 정부의 행정적 규제 완화 필요성이 제기되고 있다. 동시에 외국인력의 생활에 불편한 사회문화적 인프라의 미흡 등도 제기되고 있는데, 이러한 사회인프라 문제들은 외국인 밀집지역의 형성을 외국인특구와 연계하여 적극적으로 찾아볼 필요가 제기된다.

넷째, 전문외국인력의 유치가 아마추어적인 개별 기업에게 맡겨져 있기 때문에 필요한 우수 역량을 가진 사람을 찾거나 그들을 평가할 만한 충분한 절차 등이 부족한 상태에 있다. 이 점을 해결하기 위한 정부 및 민간 차원의 중개·알선기관이 설립될 필요성이 제기되고 있다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 남아 있는 전문외국인력의 오·남용 문제를 방지하기 위하여 전문외국인력 채용의 기준 문제를 보다 명확하게 할 필요성이 제기된다.

◆ 결론 및 정책시사점

세계화가 진전되면서 국가간 노동이동이 보다 활발해지고 있고 고급인력을 유치하여 경쟁력을 제고하려는 노력이 갈수록 치열해지고 있다. 이런 차원에서 외국의 우수한 전문기술외국인력을 적극 활용하려는 노력은 산업정책 차원에서뿐만 아니라 국가 인적자원개발정책의 일환으로 인식할 필요가 있다. 고급인력의 경우 그들의 교육 수준이나 경제 수준을 고려할 때 사회적 적응능력이 뛰어나지 않을 뿐만 아니라 규모면에서 많지 않을 것으로 추측되기 때문에 노동이민으로 인한 인종차별, 문화나 종교, 음식 등에서 파생되

는 사회적인 문제도 비교적 적을 것으로 추측된다. 따라서 고급인력의 장기 체류나 이민을 전격적으로 개방하였다 할지라도 그 사회적인 부작용은 그들이 미치는 긍정적인 경제효과에 비해 비교적 적을 것이다.

현재 우리나라에 취업하고 있는 전문기술외국인력은 그 규모가 많지 않고 이에 대한 연구도 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이런 차원에서 본 연구는 우리나라에 취업하고 있는 전문기술외국인력의 노동시장구조에 대한 규명을 통해 전문기술외국인력의 활용실태를 파악하고자 하였다. 본 연구의 분석 결과 등을 토대로 전문기술외국인력의 활용방안을 제시하면 다음과 같다.

향후 국가경쟁력에 이익이 되는 외국인 전문인력의 유인을 확대하는 동시에, 외국인 고액투자자 유치 촉진에 이민정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 외국인의 입국 및 체류를 위한 출입국관리정책뿐만 아니라 이들을 위한 정부의 적절한 사회통합 정책은 물론 외국인을 이해하고 더불어 살 수 있는 문화 조성을 위한 국민들의 자발적 노력이 요구된다.

출입국관리정책상으로는 체류기간에 상관없이 바로 영주권을 부여하는 대상을 100만 달러 이상의 외국인투자자, 일정 액수 이상의 소득을 받는 전문인력, 국가전략산업의 필수전문인력 등으로 확대하고, 기타 전문인력에 대하여는 체류기간 3년이 경과한 자 중에서 캐나다 또는 호주에서 시행하고 있는 기술평가제(skill point-based system)와 유사한 기준에 의거 영주권을 부여하는 제도로 변경하여야 한다. 평가기준으로는 외국인의 학력, 경력, 자격증소지 여부, 현재 받고 있는 임금, 재산 수준, 한국어 능력, 과거 한국 국적소지여부, 과거 수상경력, 관계부처 장관 이상의 포상이나 추천 경력, 기타 국익 기여도 등을 들 수 있을 것이다. 기타 영주권 취득을 바라지 않는 전문인력에 대하여는 법무부에서 준비중인 출입국우대카드를 발급하여 출입국 및 체류 편의를 도모하는 정책을

계획대로 시행하여야 한다. 또한 각종 체류허가나 신고를 온라인 상으로 가능하도록 선진적 정보시스템을 구축해 나가야 한다.

둘째, 영어를 제2의 공용어로 사용하는 방안을 심각하게 고려하여야 한다. 다만, 동 방안의 시행에는 많은 시간이 소요될 것이므로 단기적으로는 자치단체별로 해당 구역 내에 영어가 가능한 식당, 마트, 호텔 등을 지정하여 운영하도록 하고, 이러한 지정업소에 대한 안내책자를 발간하여 외국인의 체류 편의를 제공하는 방안을 시행하여야 한다. 또한 공공기관의 작성문서를 영어로 제출하여도 접수해 주는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 외국인 전문인력에게 영주권이나 국적을 부여하여 핵심기술에 관한 정보를 공유하면서 연구할 수 있는 분위기를 조성하되, 가능한 한 이들에게 영주권이나 국적을 부여하여 우리 사회에 흡수하고, 이것이 불가능하더라도 이들에게 필요한 정보를 공유하면서 내국인 전문기술인력과 동등하게 처우를 하고, 기술유출 방지를 위한 보완 대책을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 한국국민들의 특성상 외국인들이 함께 어울려 살 수 있는 사회적 분위기가 형성되지 않는 것은 외국인에 대한 극단적 동정적 분위기와 극단적 배타주의가 맞서고 있기 때문이다. 특히 외국인과의 더불어 살아간 경험이 없는 우리 민족의 특성상 정책입안자의 성향에 따라 급격히 정책방향이 변경될 가능성이 높다. 또한 국가경제 발전에 따라 외국인 단순노무인력의 도입이 지속적으로 증가하고 있는 현실에서 외국인들의 대부분이 저급한 인력들이라는 인식이 팽배해 있다. 따라서 개도국 출신일지라도 세계적으로 우수한 전문인력이 적지 않게 있음에도 불구하고 이들을 무시하는 경향이 있는 점도 문제이다.

따라서 인식의 전환을 위한 노력은 물론이고 산업구조조정 및 기술개발을 통해 불필요한 외국인 단순노무인력 수요를 줄여 거품을 제거하고 제품의 질과 가격경쟁력을 향상시키는 물론 전문인력

이나 기능인력이 많이 필요한 산업구조로 개편하여야 한다. 이를 통해 내국인 일자리창출은 물론 외국인 전문인력이 외국인력의 대다수를 차지하는 구조로 전환시킬 필요가 있다. 외국인 단순노무인력의 도입은 산업구조조정 과정에서 발생하는 인력부족 현상을 보완하기 위해 인위적으로 시장에 개입하는 제도이므로 이를 한시적으로 운영한다는 차원에서 접근을 하여야 하며, 그 도입 규모도 점차적으로 줄여나가는 노력이 필요하다.

다섯째, 정부부처의 각종 정책들이 너무 자주 개정됨으로써 정책의 일관성이 상실됨으로써 법적 안정성이나 예측가능성이 매우 낮은 현실을 개선해 나가야 한다. 단기적이고 미시적인 시각에서만 정책이 성안되고 개정되는 성향을 방지해야 하며, 정부의 각종 정책을 영문 홈페이지에 충실히 게재함으로써 투명성도 강화해야 하겠다.

여섯째, 현재 주재(D-7) 및 기업투자(D-8) 자격에 포함된 기업 내 전근자인 전문가, 무역경영(D-9) 자격에 포함된 기계나 장비설치·관리·수리를 위해 파견된 자 및 기술지도(E-4) 자격에 해당하는 자로서 기술제공을 위해 입국하는 자의 경우 해외기업에 소속되어 있더라도 이들을 통해 기술경쟁력을 향상시킬 수 있는 것은 물론이므로 이들에 대한 배려도 간과해서는 안 된다. 또한 한국에 체류하는 외국인들이 한국에 우호적인 입장을 가질 수 있도록 하고 가능하다면 이들 중 우수한 자들을 우리나라로 흡수하려는 노력을 강화하는 정책도 고려 해 볼 만하다. 왜냐하면 현실적으로 선진국에 비해 우리나라에 취업을 하기 위해 오는 전문인력은 해외에서 파견된 전문인력보다는 그 질이 떨어질 수밖에 없는 것이 우리가 직면한 현실이기 때문이다.

결론적으로 외국인 고급두뇌를 유치하는 정책은 출입국 및 체류에 있어서 편의를 제공하고 이들과 더불어 살 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 등 총체적이 대책이 있어야만 그 효과를 발휘할

수 있을 것이므로 이에 대한 범정부적 대책마련 및 시민단체의 협조가 필수적일 것이다.

일곱째, 전반적으로 중견층의 고급인력에 대한 전략은 두뇌획득(brain gain)이 아니고, 두뇌교환(brain exchange)이라는 점으로 착안해야 할 것이다(Straubhaar, 2000). 이를 위해서는, 첫째 그들의 단기간의 체류를 가능케 하여야 한다. 그 연관 사업 자체는 긴 시간을 가질 수 있다 할지라도, 국내 체류기간을 요구하는 데 있어서는 2주일 이내의 짧은 기간이어야만 한다. 현재, 한국은 이들의 생산적인 단기체류를 하기에는 홍콩이나 싱가포르, 동경에 비해 그 사회 경제적인 인프라가 부족하다. 특히, 서울을 비롯하여 주택 가격이 높고 또 주택을 단기간 임대할 수 있는 시장메커니즘이 활성화되어 있지 않기 때문에 이들의 짧은 기간 한국 체류가 가능하도록 호텔이나, 게스트하우스, 전화, 컴퓨터 등의 통신, 환전 같은 금융업무, 한국 내의 국내 이동이 가능하도록 하는 렌터카나 택시서비스, 응급 의료서비스 등의 사회적 인프라가 필요하다.

제 1 장 서론

제 1 절 문제의 제기

최근 경제의 글로벌화와 함께 국경 없는 무한경쟁의 시대를 맞이하면서 기업들의 기술혁신 패러다임에 큰 변화가 일고 있다. 그 흐름 중의 하나가 기술혁신전략의 국제화다. 기술혁신전략의 국제화는 선진기술의 확보와 외국 현지의 수요에 적합한 제품개발 등을 위해 국내의 기술혁신 역량뿐 아니라 해외의 기술혁신 역량까지도 적극적으로 활용함을 의미한다. 기술혁신전략의 국제화 방안으로는 외국 현지 연구소의 설립, 외국기업과의 전략적 제휴 등 여러 가지가 있지만, 그 중의 하나가 연구개발 및 기술혁신을 담당하는 전문외국인력의 직접 고용 및 활용이다.

세계적으로 전문외국인력의 유입에 대해서는 대체로 우호적인 분위기가 존재한다. 미국의 경우 최근 전문외국인력에 대한 합법적 유입가능성을 높이고 있고, 캐나다, 영국, 아일랜드, 독일, 호주, 이스라엘, 남아프리카, 오스트리아, 뉴질랜드, 말레이시아, 싱가포르, 홍콩 등 다른 세계 주요 국가들도 전문외국인력의 유입을 위해 이주 및 조세정책을 완화할 계획을 발표하고 있다. 일본처럼 저숙련 외국인근로자의 유입에 대해서만은 정책적으로 규제를 하는 나라들도 전문외국인력에 대해서는 문호를 개방하고 있다. 그 결과 공세적이고 기술적으로 정교한

민간부문 인력중개업체와 정부가 총괄 지휘하는 전문인력의 유입 노력은 하이테크 노동에 대한 세계적 차원의 경쟁시장의 출현을 낳고 있다.

21세기에 들어서 많은 국가들이 전문기술인력 자원을 확보하고자 하는 정책적인 노력을 기울이고 있다. 20세기를 지나면서, 선진국가의 경제구조는 전반적으로 제조업이 국민경제에 차지하는 비율이 낮아지고 서비스업의 비중이 점점 커지고 있다. 특히, 21세기를 맞아 지식위주 경제(knowledge-based economy)의 성장 원동력은 많은 교육과 경험 이 축적된 전문인력을 요구하는 고급 제조업과 서비스산업, 예를 들면 의료, 연구, 금융, 비즈니스, 교육, ICT(Information and Communication Technology) 등의 부문에서 더 많은 고부가가치를 창출할 것으로 예측된다.

미국, 캐나다, 서유럽의 컴퓨터, 소프트웨어, 생물의학, 통신분야에서 외국 출신 과학자와 엔지니어의 비율은 급속히 증가하고 있다. 이들 분야에서 고용되는 고숙련 노동자의 수가 증가함에 따라 해당 국가의 자국 노동자와 사용자 사이에는 뜨거운 논쟁이 발생했다. 그럼에도 불구하고 경제성장과 노동력 부족에 대한 사용자의 압력으로, 미국과 서유럽의 국가들은 최근까지 고숙련 외국노동자들에 대한 입국을 법적으로 허가하여 왔다. 2000년 12월 막을 내린 미국의회의 회기 중에는 고숙련 이민자에 대한 제재의 철폐가 주요 의제였다.

캐나다, 영국, 아일랜드, 독일, 호주, 이스라엘, 남아프리카, 오스트리아, 뉴질랜드, 말레이시아, 싱가포르, 홍콩, 일본 등의 컴퓨터프로그래머, 엔지니어, 과학자들을 자국 내에서 충분히 얻을 수 없는 인력 수입 국가들은 최근에 고숙련 노동자들을 유치하기 위한 이민과 세법의 자유화 계획을 발표하였다. 이러한 각국 정부들의 노력은 고숙련노동자 시장에서 과도한 경쟁과 글로벌화를 초래하였다(Wayne and Tomas, 2001 : 4-8).

개발연대의 한국경제의 급속한 성장은, 풍부하고 질 높은 비숙련 또는 반숙련 노동력(unskilled or semi-skilled labor)에 근거하여 빠른 물적자본의 축적(accumulation of physical capital)을 함으로써 가능하였다. 그러나 한국경제가 성장함에 따라 1980년 이후 임금수준이 급상승

하였을 뿐만 아니라 지난 20여 년간의 급속한 고등교육의 팽창으로 인해, 이미 한국경제는 물적자본 축적만으로는 원만한 경제성장을 이룩하기 어려운 지점에 도달하였다. 특히, 비슷한 경제성장정책을 가진 중국이 급속하게 국제무역시장에 등장함으로써, 한국경제의 체질 개선은 불가피하게 되었다.

그러나 아직 한국경제는, 차세대 성장동력산업을 적극적으로 추진하는 데에 필요한 전문기술인력이 양적으로 질적으로 크게 부족한 상태이다. 대학교육의 보편화로 인하여, 대학 졸업생 수는 급격히 증가하였지만, 이들에게 직장을 통한 직업훈련(on-the-job-training)을 가능하게 할 수 있는 직장의 수가 한정되어 있기 때문에 많은 대학 졸업생이 그들의 교육에 기초하여, 전문기술인력으로 성장 훈련할 수 있는 직장을 갖지 못한 상황이다. 설령, 그러한 직장을 구했더라도, 신입 전문인력을 훈련하고 지도할(mentoring)수 있는 고급 전문인력이 풍부하지 않기 때문에 그들의 질적 향상을 기대하기 어려운 실정이다.

현재 한국경제에 있어서 전문직업인력의 중요성에 비해 그들의 원만한 공급을 이룰 수 있는 메커니즘이 잘 형성되어 있지 않다. 첫째, 외국, 특히 미국으로 유학하여 박사 학위를 취득한 한국 학생들이 졸업 이후 미국에서 직장을 잡아 영주하고자 하는 경향이 1999년 IMF 외환위기 이후 급증하고 있다. 둘째, 한국에서 거주하고 있는 전문기술인력의 수는 한국경제의 양적인 수준에 비해 매우 낮다고 할 수 있다. 그뿐만 아니라 기업인들이 외국인 전문기술인력을 확보할 수 있는 법적·사회적 인프라가 잘 갖추어져 있지 않기 때문에 현재의 시스템으로써는 외국인 전문기술인력을 유치하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 셋째, 영어를 공용어로 쓰는 홍콩이나 싱가포르에 비해, 한국은 누구든지 한국어를 어느 정도 구사하지 않으면, 한국 사회의 적응이 어렵다는 원천적인 점을 생각해 볼 때에, 국제적으로 유치가능한 전문기술인력의 상당한 부분을 접고 생각하지 않으면 안 된다는 언어장벽의 문제가 있다.

이러한 점에서 현재 여러 가지 면에서 한국경제가 당면해 있는 전문기술인력에 관한 한계점을 생각해 보고 보다 나은 제도를 만들어서 운

용하기 위해서는, 전문기술인력의 국제이동에 관한 개인의 인센티브뿐만 아니라 그 인력이 떠나가는 나라와 일하는 나라의 이익과 손해 등을 생각해 보아야 한다. 따라서 이 보고서는 전문기술인력의 국제이동에 대한 경제적인 이론과 경험적 연구를 종합적으로 검토하고, 미국을 비롯하여 주요 국가들의 전문기술인력 관리를 위한 정책들을 살펴봄으로써, 한국의 장래 전문기술인력 관리와 국제이민에 관한 정책에 시사점을 제시하고자 한다.

제 2 절 전문기술인력의 국제이동에 관한 정책 논점

1. 고숙련 노동자 이민자유화정책

고숙련 노동자들의 이민에 관한 많은 정책논쟁은(특히 미국에서) 대부분 고숙련 노동자 부족 현상이 실제로 존재하느냐에 초점이 맞춰져 왔다. 기업들은 그들을 고용하는 자국의 고숙련 노동자들의 현재와 미래의 공급이 그들의 기준에는 너무 부족하므로, 노동력 부족 현상을 막기 위해 세계적 고숙련 노동자의 이동을 더욱 용이하게 해야 한다고 주장한다. 이민 전문변호사들과 하이테크(high-tech) 산업의 전문가들은 인재 확보를 위한 전쟁이 진행 중인 상황에서 미국은 세계적인 경쟁력을 유지하기 위해 전 세계에 포진해 있는 최고의 노동자들에게 접근할 수 있는 노선을 확보할 필요가 있다고 주장한다. 이러한 주장은 고숙련 노동자들의 공급에 있어서 고령화의 의미에 대한 허드슨 연구소의 논문(Judy and D'Amico, 1997), 그리고 전 세계적으로 공표되는 미국 상무부(Office of Technology Policy, 1997)와 정보기술협회(1997)의 리포트에서 지지되고 있다.

반면에, 이민자의 수를 가능한 낮추려는 몇몇 국회의원들과 이익단체들은 외국 고숙련 노동자들에 대한 비자 발급의 증가 필요성에 대해 반대하면서 노동력 부족은 기업이 더 젊고 더 낮은 임금을 지급하려

하며 시장 상황에 따라 좀더 탄력 있고 유연한 노동자들을 선호하기 때문이라고 주장한다. 그들은 고용주들이 노동력 부족에 대해 기꺼이 지급할 수 있는 임금 수준의 노동자들을 확보할 수 없을 때마다 당연히 존재하는 노동력 부족현상에 대해 특이하고 비시장적인 개념을 가지고 있다고 주장한다. 이러한 논지를 펴는 사람들은 근로자들과 학생들을 위한 과학과 기술교육에 투자하는 것이 더 효율적이라고 주장한다. 더욱이 몇몇 엔지니어링 분야의 전문가들은, 고숙련 노동자들의 부족을 호소하는 하이테크산업들은 바로 미국 노동자들을 대량 해고하는 당사자들이라고 주장한다(Federation for American Immigration Reform, 1998).

고숙련 노동자 부족에 대해 광범위하게 이루어지는 이러한 논쟁들은 계속되고 있다. 미국 회계 감사원은, 그동안 상무부의 정보기술 노동자들의 부족을 주장한 논문은 방법론적으로 결함이 있어서 그 결론을 진지하게 받아들여서는 안 된다고 말했다. 숙련 노동자 부족에 관해 진행되었던 이전의 연구들은 다음의 주장들로 반박되어 왔다. 예를 들면, 고용 선호 분야에 있어서 1992년 회계연도 이래로 발행된 영구 거주 비자의 수는 할당된 쿼터에 부족했다. 그리고 140,000개의 비자 가운데 40,000개 이상이 1998년 한 해 동안 사용되지 않았다. 1994~98년까지 H-1B 비자 허가가 급속히 늘어난 기간에, 고용·직업기술과 관련해 발행된 영구거주 비자의 수는 123,000개에서 78,000개로 떨어졌다(노동자들과 그들의 가족 포함).

전문가들에 의하면, 미국 전역에 걸친 고숙련 노동자들의 부족 현상에 대한 증거는 확실하지 않다. 예를 들면, 임금이 고숙련 노동력 부족을 초래한 진짜 이유인지에 대한 증거가 희박하다. 실제로, 미국 노동 시장에서 과학자와 기술자들의 실질임금은 1970~97년 사이에 약 10% 떨어졌다. 미국 국제연구위원회에 소속된 전문가들은 IT산업의 특정 부문, 특히 고유 기술을 보유한 고숙련 노동자의 부족을 증명했다. H-1B 비자를 발급받고 IT산업에 종사하는 외국인 노동자들은 자국에서 태어난 노동자들보다 석사 학위 이상의 학력 소지자가 더 많다. 그러므로 고숙련 H-1B 노동자들을 고용하는 것이 고기술을 요구하는 노동시장

에서 빠른 해결책이 될 수 있다. 하지만 좀더 넓은 의미에서 국제연구 위원회는 외국 IT 노동자들이 좁은 노동시장에서 예상되는 임금 상승을 억제하는 역할을 한다는 점에서 노동시장에서 외국 노동자들이 적은 임금을 받을 수 있다고 결론내렸다. 오늘날 미국을 포함한 노동력을 수입하는 다른 주요 국가들에서 저숙련 이민자들을 확대하면서 고숙련 외국인 노동력에 대한 고용주의 수요를 합법화하기 위해 변함없이 정치적 과정이 이루어지고 있다는 것은 주지의 사실이다.

미국은 1882년 Chinese Exclusion Act과 1917년 이민법 등 저숙련 이민자들을 제외하고 고숙련 이민자들에게는 혜택을 주는 개정안을 만드는 데 오랜 역사를 가지고 있다. 그러나 Usdansky와 Espenshade는 지난 150년 동안 의회가 이민자의 한도를 규제하는 동안에도 저숙련 노동자에 대한 진입장벽을 높이고, 고숙련 노동자의 선발에 집중했음을 발견했다.

1990년대는 미국 의회가 기술 중심의 이민정책을 더욱 지원하였던 기간이다. 1990년 제정된 이민법은 기존의 가족 중심(family-based)의 이민에서 탈피하여 고용 중심(employment-based)의 비자발급 수가 두 배 이상 증가하였다. 이후 10년간 이민법안의 주요 내용은 불법이민과 승인되지 않은 이민자들에 대한 세금지원 서비스 신청을 승인하지 않는 것이었다. 그러나 미국의 합법적인 이민 허가에서 “skill mix”라는 이슈는 고비를 맞았다. 외국인 이민 규제를 옹호하는 그룹과 공화당의 몇몇 의원들은 불법이민자의 대량 유입과 미국 이민법의 가족 재결합의 강조로 인해 최근 수십 년간 숙련 이민자들의 비율이 감소했다고 주장했다.

고용 중심의 이민에 대한 요구가 정치권의 주요 관심사인 동안에 미국 고용자들의 고숙련 노동자들에 대한 수요는 1990년대 후반까지 완만하게 상승하였다. 1990년 이민법이 시행된 이래로 연간 할당된 65,000의 H-1B 비자는 급격한 경제성장을 보인 1997년까지 그 수를 다 채우지 못했지만, 수십 년간의 호황이 끝나 갈 무렵부터 마이크로소프트와 IT산업의 주요 기업들을 주축으로 세계 곳곳에 포진해 있는 고숙련 노동자를 수입하기 위한 로비가 시작되었다. 그 결과 고숙련 이민

자들이 급격히 팽창하였다.

H-1B 비자 수를 늘리려는 노력은 의제가 대선과 관련하여 폐기됨으로써 2000년 여름에는 거의 유명무실해졌다. 민주당 대표와 백악관, 남미의 리더들은 의회 안팎에서 H-1B 프로그램의 확대를 다음과 같이 연결시켰다. ① 1986년 이전부터 미국에 거주해 온 75만 명에 이르는 불법이민자들에 대한 면책, ② 1996년 의회에서 승인된 사면법의 혜택을 받지 못하는 1980년대와 1990년대 초에 들어온 니카라과와 쿠바의 남민들에 대해 1996년 법의 적용을 확장하는 것, ③ 비자가 없는 이민자들을 본국으로 송환하지 않고 영주권자로 전환하게 하는 제안 등. 이러한 조항은 H-1B 확대의 후원자들에게 필수적인 보상으로 제공되었다.

그러나 이슈를 성사시키고자 하는 시도는 기업들의 의회의원들과 대통령의 압력행사로 결국 실패하였다. 서유럽 국가들에서도 상황은 마찬가지였다. 각국 정부는 미국의 첨단기업들이 효과적으로 사용했던 것과 같은 논쟁에 빠지기 쉽다는 것을 증명한다. 세계 IT분야 인력풀에의 상대적으로 용이한 접근은 경제성장과 국가의 경쟁력을 유지하는데 필수적이다. 21세기의 인터넷 경제는 고숙련 노동자에 의해 이끌려진다. 이러한 인재를 국내에서 육성하는 데는 두뇌유출 등으로 인해 한계가 있다. “미국 회사들은 최고의 기술자를 얻기 위해 세계 곳곳을 돌아다닌다. 그리고 나머지 국가들도 같은 생각이다.” 라고 영국의 국제노동이동 전문가가 말했다.

2. 관련법을 개선한다면 이민자가 올 것인가

국제적으로 고숙련 노동시장이 타이트한 상황에서 미국이 아니라면 이민법의 완화가 많은 사람들을 유인한다는 보장은 없다. 오늘날 많은 인력수입 국가들은 미국이나 영국과 함께 고숙련 노동자 유치를 경쟁하고 있다. 그 중 독일이 대표적인 경우이다. 2000년 8월 중도좌파의 슈뢰더 내각은 “그린카드(green cards)”라 불리는 단기비자를 2년간 EU 이외 지역의 IT전문가에게 발급하는 새로운 프로그램을 도입하였다. 3개월 동안 세계 전역을 대상으로 실시하였으나, 2001년 6월까지

그린카드가 8,000여 장만 발급되었다. 많은 지원자들은 프로그램이 요구한 IT분야 학사 이상의 학력과 10만마르크(약 \$44,250) 이상의 연봉을 충족하지 못하거나, 독일어 또는 영어를 구사하지 못하였다. 독일의 기업들은 그린카드를 발급받은 사람 5명 중 1명만이 영어가 가능하고, 숙련된 기술자가 아니라는 사실에 실망하였다(그린카드를 발급받은 사람들은 대부분 러시아, 루마니아, 옛 유고슬라비아 출신이다).

독일 정부는 처음 외국 IT인력들의 미온적인 반응과 기존의 임시직 지원이 가능한 그린카드 요구에 놀라는 것 같았다. 그러나 전문가는 잠재적으로는 그린카드 지원자가 미국이나 다른 국가를 선택할 가능성이 있다고 경고했다. 독일의 단점으로는 48.5%에 이르는 높은 소득세, 반이민단체와 극좌 세력의 꾸준한 폭력사건, CDU로 대표되는 보수적인 정당, 까다로운 시민권 취득 과정과 EU국가 이외의 사람에 대한 독일국민들의 반감 등이 있다.

게다가 그린카드가 체류기간을 5년으로 제한하고 있고, 영주권을 신청할 권리가 없는 한계가 있다. 외국인 IT전문가를 많이 고용한 300개 독일 기업은 세제개혁과 좌익세력의 폭력에 대한 엄중한 단속을 요구하는 한편 그린카드의 체류기간을 연장해 줄 것을 로비하고 있다. 지멘스 그룹 대표이사는 “우리는 고급인력에게 5년 안에 떠나라고 할 수 없다.”라고 2000년 로이터통신과의 인터뷰에서 말했다. 최근 조사에 의하면 독일 기업 중 71%는 이민법이 자유화되면 더 많은 EU지역 외의 외국인 노동자를 고용할 것이라고 말했다.

임시직 외국인 노동자 고용 프로그램의 모순된 특징을 요약하면, 고숙련 이민자를 대상으로 하는지, 아니면 저숙련 이민자를 대상으로 하는지와, 국가와 역사적 배경을 상관하지 않는지이다. 이러한 프로그램은 계절적 노동과 같은 단기의 노동수요를 위해 고안되었다. 그리고 프로그램은 기업과 이민자 모두에게 엄격한 순환원칙(strict rotation)을 따를 것을 요구한다. 그러나 노동시장에서 상당 부분 많은 비중을 차지하는 임시직 근로자의 업무는 연속적인 것으로서 기업과 기업에 고용된 외국인 이민자들은 고용을 계속 유지할 것을 원한다. 효과적이고 국가 전반에 걸친 정책기구가 부재한 상황에서 임시고용 프로그램

은 파행을 거듭할 것으로 예상된다. 그리고 임시직 노동자는 결국 노동시장에 계속해서 공급될 것이다.

그들이 합법이나 불법이냐는 단기비자 소유자가 영주권 자격을 획득하느냐 못 하느냐에 달려 있다. 영주권의 공급은 임시노동자들의 신청에 비해 많이 부족하다. 예를 들면, 미국의 H-1B 비자는 3년간 유효하며 3년 연장이 가능하다. 그러나 대부분의 사람들은 영주권을 원한다. H-1B비자 소유자들의 과거 행적을 기초로 Lindsay Lowell은 법안이 승인될 때 영주권 희망자는 2004년 74,000명에 이를 것으로 추정했다. 현재는 매년 25,000명에게 H-1B비자가 발급된다. 그리고 영주권을 희망하는 대부분의 사람들은 오랜 기간을 필요로 한다.

현재 미국경제가 나아지고 있음을 고려할 때 H-1B비자 소유자들에게 영주권을 허가하는 이민법의 수정과, 현재 4~6년 걸리는 비자 전환 기간을 파격적으로 줄일 것에 대한 강력한 정치적 압력이 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러므로 2001~2004년에 걸친 임시직 고숙련 외국인 노동자에 대한 한도를 단계적으로 늘리는 것은 미국 이민법과 이민정책이 전반적이고 지속적으로 변할 것임을 시사한다.

서유럽 국가들은 대규모의 이민에 대해 문화적으로나 국민정서상 미국보다 덜 우호적이다. 고숙련 기술자의 노동시장을 개방하는 데 거부감도 가지고 있다. 따라서 기업들의 요구가 증대됨에도 고숙련 노동자 이민정책에 대해 내부적으로 상당한 논란이 일고 있다.

독일과 다른 서유럽의 인력수입 국가들은 인력수입을 위한 정책과 법안 마련에 국가 전반적인 합의를 모으지 못하고 있다. 독일은 제2차 세계대전 이후 1960~70년대 초에 단기노동자인 초청근로자(guestworkers)의 신분을 취득한 2천만 명의 이민자들이 있음에도 국가 차원의 이민법이 아직 부재한 상황이다. 2001년 7월 독일 정부는 매년 5만 명의 숙련노동자를 받아들일 것과, 그 중 2만 명에게 영주권을 발급하는 법안을 마련하기 위해 논의하였다. 그리고 독일 전체 국민의 9.1%에 해당하는 730만 명의 외국인과, 인구 고령화로 인한 향후 50년간의 노동인구의 급격한 감소를 고려할 때 이민자의 수는 감소할 것이다. 대부분의 정치가들은 독일이 이민자의 나라(country of immigration)임을 부

인해 왔다. 최근의 대규모 임시 고숙련 노동자의 유입에 대한 압력은 계속해서 이러한 부인을 하게 할 것이다.

이상의 논의를 토대로 전문외국인력의 유입에 관한 정책적 쟁점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

하나는 전문인력의 부족이 실제로 존재하는가이다. 실제로 전문 인력이 부족한 경우에는 그로 인한 경제의 병목현상이 전문외국인력의 도입에 의해 제거된다면 그것은 국민경제에 유익한 조치가 될 것이다. 그러나 해당 전문인력이 실제로 부족한 것이 아닌 경우에는 그 직무의 임금을 떨어뜨리고 그럼으로써 그에 적합한 인력의 배출을 억제하는 시장교란 작용을 할 것이다. 이러한 찬반양론 속에서 하이테크산업의 경영자들은 필요한 전문 기능과 경험을 가진 자국 출신 근로자들의 공급이 지금 당장, 그리고 예측가능한 미래에 산업의 수요를 충족하지 못해서 국제적 전문 인력풀에 대한 접근성을 높여야 한다고 주장하는 반면, 비판가들은 전문인력의 부족은 낮은 임금으로 원하는 유형의 근로자를 찾을 수 없음을 의미하는 것으로서, 전문인력의 부족은 젊은 저임금 근로자의 유연한 고용에 대한 고용주들의 선호도에서 비롯된 것이라고 비판하고 있다.

다른 하나는 적절한 전문외국인력을 어떻게 유입할 것인가의 문제이다. 오랜 이주정책의 경험을 가지고 있는 미국 등 일부 국가들을 제외하면 대부분의 국가에서 전문외국인력에 대한 문호개방정책에도 불구하고 전문외국인력의 유입이 충분하게 이루어지지 못하고 있다. 그 대표적인 사례가 독일이다. 슈뢰더 정부는 전문외국인력의 유입 촉진을 위해 전문외국인력의 유입 자유화조치를 취하였다. 슈뢰더 정부는 2000년 약 20,000명의 EU시민이 아닌 정보통신 전문가들에게 그린카드로 명명된 단기비자를 발행하는 새로운 프로그램을 개발하였다. 그러나 2001년 6월까지 그린카드를 발급받은 사람은 약 8,000명에 불과하였고, 많은 응시자들이 학력 및 재무 요건인 하이테크분야의 대졸자, 연봉 10만 마르크 이상을 충족하지 못하거나 독일어나 영어를 구사하지 못하는 사람들이었다. 그린카드를 받은 사람도 5명 중 1명꼴로 영어로 말하고 기술적 숙련도가 있는 인도인이고, 나머지 대부분의 그린

카드 발급자는 러시아, 루마니아, 옛 유고슬라비아 출신들이었다. 이는 전문외국인력의 유입에 적합하지 않은 독일의 사회적 인프라와 관련이 있다는 평가를 받고 있다. 즉 고율의 소득세, 이주자에 대한 극우파의 폭력과 협박, 외국인 유입정책을 반대하는 보수 정치인들과 정당, 독일 시민권을 얻기 위한 절차의 엄격성, EU시민이 아닌 외국인 근로자에 대한 일반 국민들의 낮은 인내 등이 장애요인이었다. 동시에 제도적 요인으로서 그린카드의 기간도 제한적이었고 비자 수령자들이 5년 체류로 제한되고 영주권 응시자격이 주어지지 않은 점도 작용하였다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이, 전문외국인력의 유입에 관한 정책은 그들에 대한 문호개방과 그 제도의 악용 가능성 차단이라는 상호 모순적인 두 가지 목표를 가지고 있다. 이러한 두 가지 모순적 현상이 우리나라에서는 어떻게 발생하고 있는지, 그 중 어느 측면이 주요한 문제인지를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다.

제 3 절 연구의 범위와 보고서 구성

1. 전문기술인력의 개념

본격적인 논의에 들어가기 전에, 이 보고서에서 사용되는 용어를 정확하게 정의할 필요가 있다. 일반적으로 인구이동(population migration)은 국내에서의 인구이동을 지칭하여 왔다. 통상, 인구이동은 인구학자, 사회학자, 경제학자들이 연구하여 온 사회현상인데, 한 지역에 정착하여 있던 사람이 다른 지역으로 이주하는 것을 말한다. 이주자가 일정 기간 후에 떠나간 지역으로 돌아올 것을 예상하고, 일정 기간 다른 지역으로 이주하는 것을 일시적 이주(temporary migration)라고 하는 반면, 이주자가 한 번 떠난 고향에 다시 돌아오지 않을 것을 전제로 하는 것을 영구적 이주(permanent migration)라고 한다. 이주하였던 고향으로 다시 이주하는 것을 회기적 이주(return migration)라고 한다. 한편,

국제적인 인구이동(international migration)은 이민(immigration)이라고 흔히 지칭되어 왔다. 본국에서 이민 나가는 것을 타국으로 이주(emigration)이라 하고, 다른 나라로부터 이주하여 오는 것을 이민(immigration)이라고 한다. 국제인구이동은 대개 출국하는 국가와 입국하는 국가 양국의 통제를 받기 때문에 국내의 인구이동에 비해 법적인 제약을 많이 받는 것이 통상적이다.

전문인력(professional manpower)이라 함은 변호사, 의사, 엔지니어, 교수, 매니저 등 많은 교육과 훈련이 필요한 전문적인 직종에 속한 노동자를 의미한다. 이들은 전반적으로 대학을 졸업하고 나서도, 3~5년 이상의 추가교육을 받을 뿐 아니라, 교육 후에도 상당기간 대학, 병원, 연구소 등의 전문기관에 종사함으로써, 학교에서 배운 지식을 응용하여, 자발적이고 개인적으로 전문적인 활동을 유지할 수 있는 고급인력을 의미한다.

과학기술자(scientists and engineers)라 함은, 과학이나 기술 분야에 종사하는 연구 전문가로서, 일반적으로 그 분야의 최종 학위, 예를 들면, 박사(Ph.D.)를 취득한 사람을 말한다. 경우에 따라서, 과학자에는 사회과학자(경제학이나, 심리학, 정치학 등)를 포함하는 경우도 있지만, 문학이나 철학 등의 인문계를 포함하는 경우는 거의 없고, 비지니스맨, 변호사나 의사 등의 전문직업을 위한 학위 소유자를 포함하는 경우도 거의 없다.

간혹 고숙련 노동자(highly-skilled labor)라는 단어가 사용되는데, 일반적으로 이는 대학 졸업자로서, 상당한 직업훈련(on-the-job-training)이 필요한 기술을 소유한 노동자를 말한다. 예를 들면, 컴퓨터 프로그래머는 고숙련 노동자라고 할 수 있다. 이는 교육이나 학위보다는 직업경험이 중요한 경우를 의미한다. 또한, 두뇌(brain)라는 용어가 두뇌유출(brain drain) 또는 역두뇌유출(reverse brain drain), 즉 두뇌유입(brain gain)이라는 말에서 흔히 사용되는 경우가 있는데 이는 그 일하는 분야를 떠나서, 최고급의 질을 소유한 노동자를 지칭하는 경우를 말한다. 교육이나 직업훈련의 정도보다는 노동자의 질적인 능력을 강조할 때 흔히 쓰인다. 고급인력이라 함은, 훈련된 두뇌라고 생각할 수 있는데,

질 높은 전문 노동력을 통칭하여 말한다.

이 보고서에서 사용하는 전문기술인력이라 함은, 과학기술자뿐만 아니라 비즈니스나 의료, 변호사 등의 전문직업을 가진 고급인력을 통칭하여 일컫는다. 이들의 교육수준은 대학(원) 이상으로서, 대개의 경우 최종 학문의 학위(Ph.D., M.B.A., M.D., J.D.)를 소유하고, 상당한 실무 경험을 갖고 있어 다른 사람의 지도를 받지 않고도 전문적인 문제해결을 할 수 있는 노동자를 말한다.

2. 연구의 범위

우리나라 출입국관리법에서는 전문기술 외국인력을 비자 유형에 따라 E-1부터 E-7까지 이루어진다. 이를 보면 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 등이다. 따라서 전문기술인력에 대한 연구는 이들 비자 유형을 대상으로 이루어진다. 그런데 본 연구에서 논의의 초점은 주로 기술인력에 맞추고 있는 만큼 심층적인 실태분석은 E-3와 E-7 비자로 입국한 외국인력을 대상으로 분석한다. 기술지도(E-4)도 중요한 분석 대상이지만 이 비자 유형으로 입국한 인력이 많지 않아 실태분석 대상에서 제외하였다.

본 연구의 핵심적인 주제는 전문기술 외국인력 노동시장구조를 살펴보고 적극적으로 전문기술 외국인력을 유치 및 활용하기 위한 정책방안을 모색하는 데 있다. 그런데 이러한 주제에 심층적으로 접근하기 위해서는 전문기술 외국인력이 국내 노동시장이나 기업경쟁력 그리고 국민경제에 미치는 효과 등에 관한 심층적인 분석이 이루어져야 할 것이나 본 연구에서는 이 주제에 대해서는 다루고 있지 않다. 전문기술 외국인력 노동시장에 대한 기존의 연구가 거의 없고 관련 통계자료 등도 미비한 수준이기 때문에 이 주제에 대한 접근이 용이하지 않은 측면이 있다. 본 연구 또한 이러한 제약 등으로 심층적인 분석보다는 전문기술 외국인력 관련 법제도와 이들의 노동시장구조를 조망해 본다는 차원에서 논의를 전개하고 있다. 다만, 실태조사를 통해 전문기술인력

중 핵심기술인력이라고 할 수 있는 연구와 특정활동 비자 유형의 인력에 대해서는 인적자원관리라는 차원에서 심층적인 분석이 이루어진다.

3. 보고서의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1장 서론에서는 문제제기와 전문기술인력의 국제이동에 관한 정책 논점, 그리고 연구의 범위를 제시한다. 제2장에서는 전문기술인력의 국제이동 현황과 이들의 국제이동을 설명할 수 있는 이론적 논의를 정리한다. 전문기술인력의 국제이동 현황은 미국, 캐나다, 일본에 초점을 맞추고 논의를 정리하고 있다. 제3장에서는 법무부 출입국관리제도 등을 이용하여 우리나라 전문기술 외국인력제도를 비자 유형별로 구체적으로 살펴본다. 또한 이 장에서는 전문기술 외국인력제도의 노동시장구조를 살펴본다. 제4장에서는 미국, 일본, 캐나다, 독일을 대상으로 전문기술 외국인력제도의 구조를 살펴봄으로써 향후 우리나라의 제도개편 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 제5장에서는 실태조사를 토대로 기업에서 전문기술 외국인력의 활용실태를 심층적으로 분석한다. 끝으로 제6장에서는 우리나라의 고급인력 자원관리 제고방안을 제시한다.

제 2 장 전문기술인력의 국제이동과 이론적 논의

제 1 절 주요 국가의 전문기술인력의 이동 현황

1. 미 국

미국은 세계에서 가장 활발하게 다른 국가의 전문기술 노동자를 끌어들이고 있는 나라이다. 미국의 이민정책은 크게 두 가지에 중점을 두고 있는데, 첫번째는 가족관계에 의한 초청이민이고, 또 하나는 고숙련 노동자를 선택적으로 받아들이는 이민정책이다. 그러나 캐나다나 유럽의 여러 나라에 비해서는 비교적 가족관계에 의한 초청을 더 중요시하고 있다고 할 수 있다. 그러나 미국경제의 역동성은 전 세계의 사업가, 관리자뿐만 아니라 과학자, 기술자 등의 전문기술인들도 많이 흡수하고 있다.

미국으로의 두뇌유입은 다양한 채널을 통해서 이루어진다. 첫째는 미국의 대학을 통한 채널이다. 미국의 대학에서 박사학위를 받은 많은 과학기술자들, 특히 중국이나 인도 등의 개발도상국 출신들은 3분의 2가 미국에서 정착하기를 원하는 것으로 집계되어 있다.

미국 대학은 세계 각국의 우수한 인재들을 유인하고 있다. 미국 대학의 매력은 여러 가지가 있지만, 첫째로는 미국의 대학들이 다른 나라의 대학에 비해 압도적으로 많은, 세계적으로 유능한 학자들을 교수

로 가지고 있다는 점이다. 미국의 대학체제는 자유경쟁시장에 의존하고 있다. 다시 말하면 각 대학의 교수 확보 및 그들의 봉급, 작업환경, 학생 확보, 학위 프로그램, 등록금 선정 등에 정부의 규제가 거의 없고 전적으로 대학 자율적으로 정하고 있다. 때문에, 대학간의 교수 유치는 치열하다. 세계적인 미국 대학들은 좋은 교수진을 확보하기 위해서 막대한 봉급과 훌륭한 연구환경을 제공하고 있다. 교수와 그들의 연구환경에 이러한 투자를 가능하게 하는 것은 미국 대학의 풍부한 재정상태에 기인한다. 세계적인 미국의 대학들은 오랜 기간을 통해서 비축한 많은 기금(endowment)을 가지고 있다. 가령 하버드 대학의 경우 2004년 현재 160억 달러의 기금을 보유하고 있는데 이는 재학생 1인당 1,000만 달러 수준으로 학생들이 내는 등록금은 일 년 동안 지출하는 대학 비용의 10분의 1에도 해당하지 않는다.

둘째로, 미국 대학의 강점은 세계적인 대학이 많다는 것이다. 따라서 대학간의 경쟁도 활발하게 될 수 있을 뿐 아니라, 학문이나 연구활동에 있어서 규모의 경제를 발휘할 수 있다는 것이다. 좋은 대학이 많다는 것은 학문의 다양성을 조장할 수 도 있고, 학교간의 적극적인 상호 교류(cross-fertilization)를 가능하게 한다. 예를 들면, A 대학에서 학위를 받은 교수가 B 대학에 가서 강의 연구함으로써, A 대학의 교수나 학생은 B 대학의 연구활동에 바로 접목할 수 있다는 점이다.

셋째로, 미국 대학의 강점은 정부의 많은 연구 지원에 있다고 할 수 있다. National Science Foundation : NSF, National Institute of Health, Department of Defense, Department of Energy 등 많은 연방 정부 산하에 많은 기초학문 또는 응용학문을 지원하는 기관들이 자유경합과 peer refereeing을 통해 많은 연구자금을 대학에 지원하고 있다. 이러한 연구자금의 확보는 대학원생이나 학위후 연구자(post-doctorate researchers) 등을 채용하여 연구할 수 환경을 만들게 된다. 또 이러한 research assistantship은 외국의 대학생이 미국 대학의 높은 등록금에도 불구하고, 개발도상국가의 학생들이 쉽게 접근할 수 있는 채널이 되고 있는 것이다.

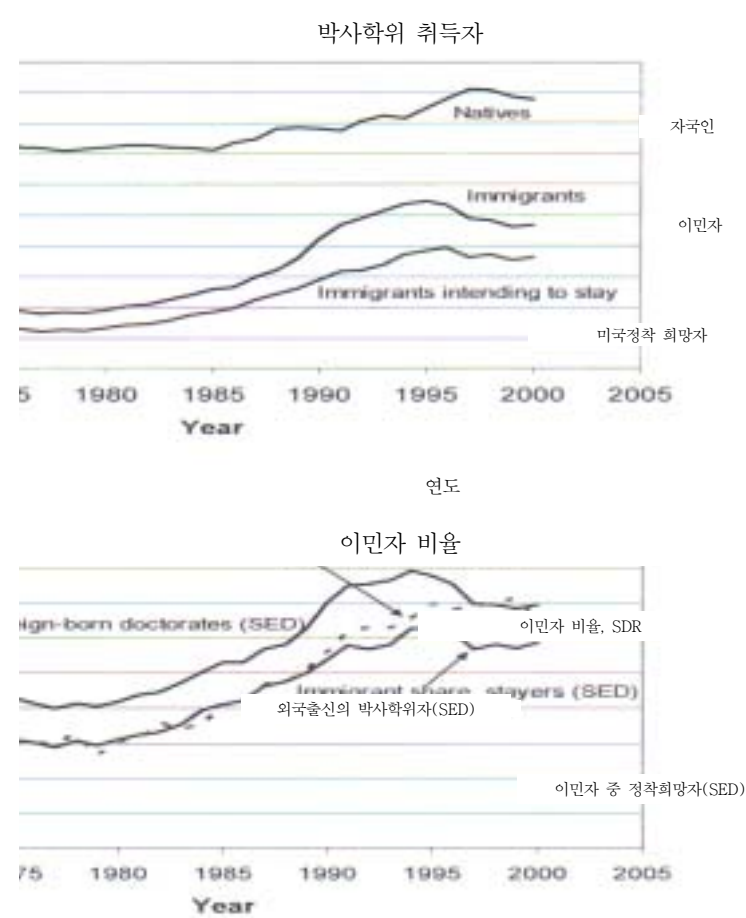
끝으로, 미국 대학의 매력은 대학에서의 성과와 학위가 역동적인 미

국 노동시장으로 진출하고자 하는 외국의 젊은이들에게 미국 내에서의 학업성과를 장래의 사용인에게 보여줌으로써, 사회문화적 차이에서 생기는 정보의 괴리를 최소화하는 데 있다. 미국 내의 사용인의 입장에서 보면, 외국에서 직접 직장을 응모하는 사람에 비해, 같은 나라 출신이지만 미국에서 몇 년간 학교에 다니면서 학위를 성공적으로 마친 사람이 훨씬 더 잘못 짚을 가능성이 적다고 생각하는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 미국 대학에 대한 수요는 교육 자체뿐만 아니라, 교육을 마치고 직장을 잡는 과정에서 유리하다고 생각하는 학생들이 많은 것이다. 또 직장도 단지 미국 내의 직장뿐 만 아니라 유럽, 호주 등의 국제적인 직장을 찾는 데도 도움이 된다는 것이다.

특히 의료, 과학 부문 등 고도의 훈련이 필요한 연구계통의 직장에서는 미국의 박사후 연구직(post-doctorate researchers)이 미국 내의 대학교수나 연구소 연구원 등의 영구직 직장을 구하는 데 징검다리가 되는 경우가 많다. 이는 개발도상국과 같이 대학원의 교육의 질이 낮은 경우는 일어나기 어렵지만 캐나다, 일본 또 최근에 들어서는 한국, 싱가포르, 홍콩, 대만 등에서 박사를 취득한 후 미국의 대학에 박사후 연구직의 직장을 찾는 두뇌가 점차 늘어나고 있는 추세에 있다.

미국 NSF는 과학기술인력 관리를 위한 두 개의 주요한 데이터베이스를 유지하고 있다. 하나는 매년 미국 내의 모든 대학에서 과학기술계통의 박사를 받는 사람에 대한 정보, Survey on Earned Doctorates (SED)를 20세기 초반부터 수집하고 있다. SED는 졸업하는 학생들의 정보를 학교를 통해서 데이터를 수집하기 때문에 92%라는 높은 응답률을 기록하고 있다. 특히, 1968년 이후에는 학위수여자의 국적에 관한 자료도 포함하고 있다. 또 외국 출신 박사학위 취득자의 경우에는 졸업후 미국에서 정착하고자 하는지를 묻는 설문을 포함하고 있다. 미국에 정착하고자 하는 사람에게는 학위수여 현재, 미국에서 직장을 확보하였는지의 여부도 묻고 있다. SED는 과학기술 분야뿐 아니라 인문학 등의 박사도 포함하고 있다. 그러나 전문직업 분야의 최종 학위는 포함하고 있지 않다. 즉 Medical Doctor, MBA, J.D., 치과의사, 의사 등은 포함되어 있지 않다.

[그림 2-1] 미국 과학기술계 박사학위 취득자수, 미국 정착 희망자와 이민자의 추세



own from the Survey of Earned Doctorates; the data reported in panel B is torates and the Survey of Doctoral Recipients. The "immigrant share," ives the fraction of workers who are foreign-born when the foreign-born d doctorates who intend to stay in the United States after graduation.

연도

출처: Borjas (2004).

또 하나의 데이터베이스, Survey of Doctoral Recipients(SDR)는 1993년부터, 격년으로 과학기술(science and engineering) 계통에 종사하는 박사 학위자들의 직장환경(직장의 종류, 교육 연구 환경, 직업

만족도, 봉급 등)에 관한 자료를 수집하고 있다. 약 7% 정도의 표본을 유지하고 있는 이 조사는 과학기술인력 자원에 대한 연구를 위함이다. 과학기술이라 함은, 자연과학과 공학뿐만 아니라 사회과학, 심리학 등도 포함하고 있다. 그러나 SDR도 역시 Medical Doctor, MBA, J.D., 치과 의사, 수의사 등의 전문직업 분야의 최종 학위는 포함하고 있지 않다.

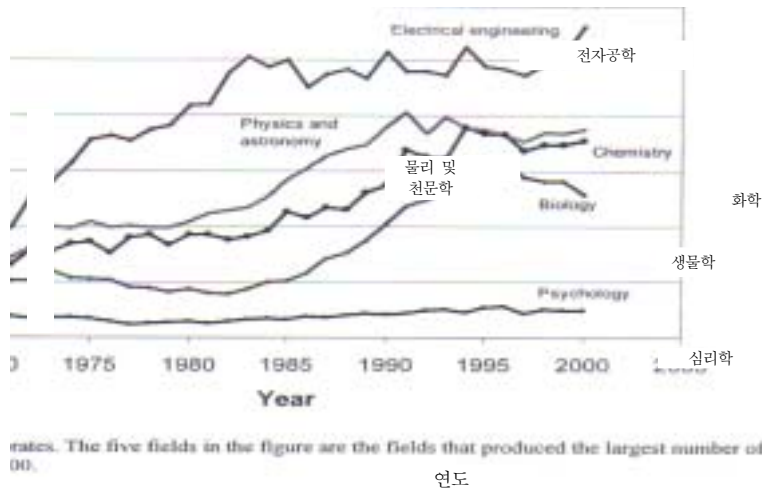
앞의 [그림 2-1]은 SED와 SDR에 의한 미국대학 내의 과학기술계 박사학위 취득자 수의 추세를 보여주고 있다. 1970년경에 미국에서 수여된 박사학위는 약 19,000개 정도이다. 이 중 미국민에게는 16,000개, 외국인에게는 약 40,000개 정도의 학위가 수여되었다. 미국인의 박사 취득수는 1985년 이후 완만한 증가를 계속하여 2000년에는 18,000개 수준이다. 한편, 외국인에게 수여된 박사학위 수는 1985년 이후 급격한 증가로 1995년에는 약 10,500개에 이르렀지만, 아시아 경제위기 전후 급속하게 감소하여 2000년에는 약 9,500개에 달하고 있다.

외국인 박사학위 취득자 중에서 미국 내에서 정착하고자 하는 사람의 비율은 꾸준히 증가하고 있다. 2000년 현재 70% 이상의 외국인 박사학위 소지자는 미국에서 정착하고자 한다. 그러나 실제로 미국에 정착하는 비율은 이보다 낮을 것으로 추측된다. 왜냐하면, 미국에 정착하기를 희망한다 하더라도 적당한 직장을 찾지 못하는 경우도 있을 것이고, 또 졸업 직후 미국에서 직장을 얻어 정착하였더라도 몇 년이 지난 후에 다시 고국이나 다른 나라로 직장을 옮길 경우도 생기기 때문이다.

[그림 2-2]는 전체 박사학위 수여자 중 외국 출신 학위 수여자의 비율과 미국에 정착하고자 하는 사람의 비율을 나타내고 있다. 1960년대와 1970년에는 외국 출신 박사학위 수여자는 전체 박사학위 수여자의 수에 비해 약 20%에 머무르고 있다. 또 그 중 4분의 3 정도에 이르는 15%의 외국 출신 박사학위자는 미국에 정착을 희망하였다. 그러나 1985년 이후 외국 출신 박사학위자의 비율은 급격히 증가하고 있다. 동시에, 미국에 정착하고자 하는 사람의 비율도 급격하게 증가하였다.

또 한 가지 주목할 만한 점은, SED 자료는 졸업 당시의 학위취득 본인의 의사를 묻는 것이다. 따라서 실제로, 이러한 의사가 몇 년, 혹은 몇 십년 이후에 실제 행동으로 나타날까 하는 의문점이다. Borjas(2004)

[그림 2-2] 전공별 외국 출신 박사학위 수여율



출처: Borjas (2004).

은 이러한 질문을 살펴보기 위하여 SED의 이민율을 SDR 자료에 나타난 이민율과 비교해 보았다. SDR의 자료는 설문조사 당시 미국에서 근무하고 있는 박사만 취급하기 때문이다. 그 결과는, 흥미롭게도 졸업 당시 확실한 직장을 확보한 비율과 거의 일치하고 있음을 알 수 있다. 따라서 SED 자료의 확실한 직장을 확보한 비율을 장래 이민율로 보아도 무방할 것으로 보인다.

[그림 2-3]은 외국 출신에게 부여된 박사학위율(이민율)을 전공별로 나타내고 있다. 그 중 전기공학은 가장 높은 이민율을 보여주고 있다. 또 물리, 화학, 생물학 등의 지난 20여 년간 급격하게 변화하고, 그 영역이 확장된 분야도 급속한 이민율을 보이고 있다. 반면, 심리학은 계속 외국 출신 박사학위자가 낮은 비율을 보이고 있다.

외국 출신 박사학위가 급속하게 증가된 분야는, 시장이 급속하게 확대된 분야라는 점과 더불어 언어 및 사회적인 차이가 나라마다 얼마나 큰가 하는 점도 크게 작용한 것으로 보인다. 자연과학이나 엔지니어링 같이 출신국이나 교육환경, 언어, 사회적인 차이가 두드러지지 않는 부분에서는 더욱 외국 출신의 박사가 많고, 또 급격하게 증가하였다. <표

〈표 2-1〉 전공별 박사 학위취득수(1968~2000)

Field:	Ph.D.s granted (1,000s)	Average Salary (\$1,000)	Percent foreign-born (includes only foreign students intending to stay)		
			1970s	1980s	1990s
컴퓨터공학	14.0	88.0	19.6%	33.9%	41.6%
수학	32.5	76.3	16.1	33.7	42.6
농식품학	34.8	68.9	20.0	21.6	34.6
생물학	140.2	74.4	10.1	11.3	27.5
환경생명학	2.8	70.2	10.2	10.5	24.2
보건관련학	26.5	75.9	11.5	11.1	16.7
화학(생화학제외)	64.2	83.1	15.8	21.1	34.0
지구학·지질학·해양학	19.8	73.5	11.8	13.7	23.5
물리학·천문학	45.1	82.6	18.0	28.1	37.5
기타 자연과학	3.0	66.0	18.2	24.2	39.1
경제학	28.8	91.6	17.2	28.7	36.7
정치학	23.4	72.6	9.4	15.9	14.4
사회학·인류학	29.8	61.7	6.8	9.6	13.0
기타 사회과학	16.7	69.6	12.2	18.5	22.2
심리학	100.7	70.1	3.2	3.4	4.9
항공우주공학	5.6	91.1	29.7	44.1	35.1
화학공학	15.7	93.1	37.1	40.9	43.6
도시건축공학	13.6	83.3	42.3	51.8	54.2
전기전자공학	35.4	99.7	30.0	47.0	49.2
산업공학	12.2	87.1	34.9	45.0	46.0
기계공학	18.3	86.2	31.0	50.7	49.1
기타공학	32.0	89.3	28.2	40.8	43.9
All fields	715.3	78.2	19.7	27.5	33.4

Source: Survey of Earned Doctorates (except for the average salary data, which is drawn from the Survey of Doctoral Recipients). The salary statistic gives the mean salary (in 2001 dollars) calculated over all workers in each doctoral field throughout the 1993-2001 sampling period. Borjas (2004) 집계.

2-1>에서 보는 바와 같이 수학, 물리, 화학, 기계공학, 전기, 전자공학 등 외국 출신 박사수가 급속하게 는 전공분야는 자연이나 물리현상을 다루는 한편, 환경, 위생, 정치학, 사회학 등은 외국의 박사학위 취득이 월등하게 낮게 추계되고 있다.

그렇다면, 이렇게 미국의 과학기술 분야에 진출한 외국인 출신 박사들의 공헌은 어떠한가? Stephan(2002)에 의하면, 그들의 공헌은 평균 미국 본토 출신 박사들에 비해 월등하다는 것이다. 과학기술자들의 질

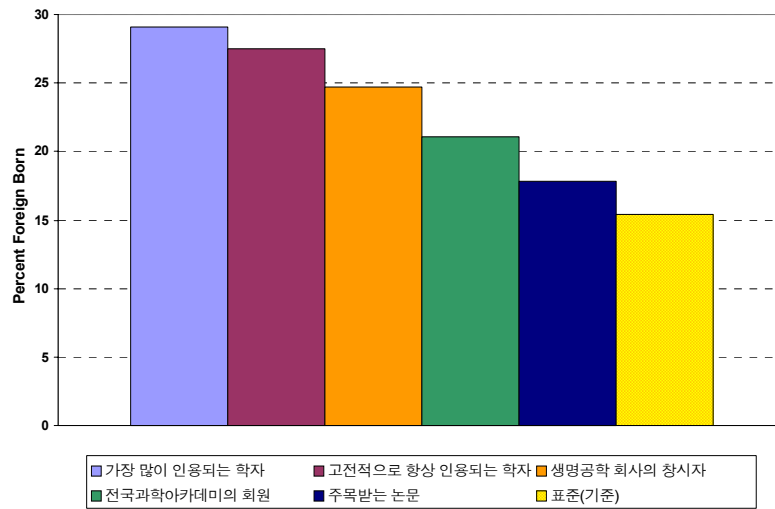
과 공헌을 평가하는 여러 가지 기준, 예를 들면, 미국 과학자의 가장 큰 영광 중에 하나인 전국과학아카데미(National Academy of Science) 회원으로 선출된다든지, 논문 인용이 가장 많은 학자라든지 하는 기준으로 보아, 외국인 출신 박사들은 그 비율보다 질적인 공헌을 많이 한다는 것이다.

[그림 2-4]에서 보는 바와 같이, 외국 출신 생명과학 박사의 비율은 15.5%에 불과하지만, 가장 많이 이용되는 학자로는 29%에 해당되고, 고전적으로 항상 인용되는 학자로는 27.5%, 생명공학 회사의 창립자로는 24.5%, 전국과학아카데미(Natioal Academy of Science)의 멤버로는 22%, 주목받는 논문(hot paper)의 저자로는 17.5%를 차지하고 있다. 물리과학(물리학, 천문학, 기상학 등)에 있어서도, 외국 출신 박사는 20%밖에 차지하지 않지만, 그들의 업적과 공헌은 그들의 숫자에 비해 월등하게 높은 것을 나타나고 있다.

이렇게 미국에서는(외국에서 태어나고, 외국에서 어느 정도 교육을 받은) 외국 출신 과학기술자의 공헌과 업적이 이루어지고 있다. 다시 말하면, 두뇌유출의 덕을 보고 있는 셈이다. 이렇게 외국에서 두뇌가 미국으로 유입되면, 미국 출신 과학기술자들이 손해를 볼 것이라는 견해도 있다. 첫째로, 외국 출신의 박사가 많아지면, 자연히 미국 출신 학자들이 더 적게 박사학위를 취득하리라는 점이다(이를 통상 ‘minting effect’라고 한다). 둘째로는, 외국 출신 박사가 많아짐으로써 미국 출신 박사들이 더 직장을 잡기 어렵게 되고, 또, 그들의 봉급도 더 낮아지리라는 점이다(이를 통상 ‘competitive effect’라고 한다). 다시 말해서 미국 전체로 말하면, 두뇌유입으로 말미암아, 미국의 학문과 기술 발전이 세계를 지배하는데 이민자로 인해 이득을 보는 것은 사실이지만, 그로 말미암아 일부 미국인은 손해를 본다는 것이다. 이러한 점은 자유무역으로 인한 경제의 득실을 따질 때와 흡사한 계산을 할 수 있다.

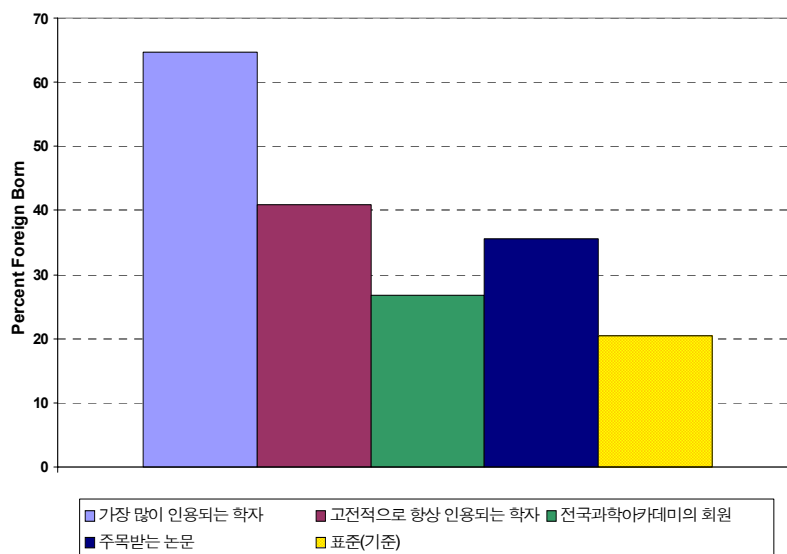
Stephan(2002)에 의하면, 외국에서 온 두뇌들 때문에 미국인이 손해를 보는 것은 어느 정도 사실이라고 지적하고 있다. 이는 외국 출신 때문에 박사학위를 획득하지 못하거나 안 하고, 박사학위를 하더라도 대학교수직을 확보하지 못하며, 그로 인해 다른 민간부문으로 밀려가는

〔그림 2-3〕 생명과학에 공헌한 외국 출신 과학자들



출처: Stephan (2002).

〔그림 2-4〕 물리과학에 공헌한 외국 출신 과학자들



출처: Stephan (2002).

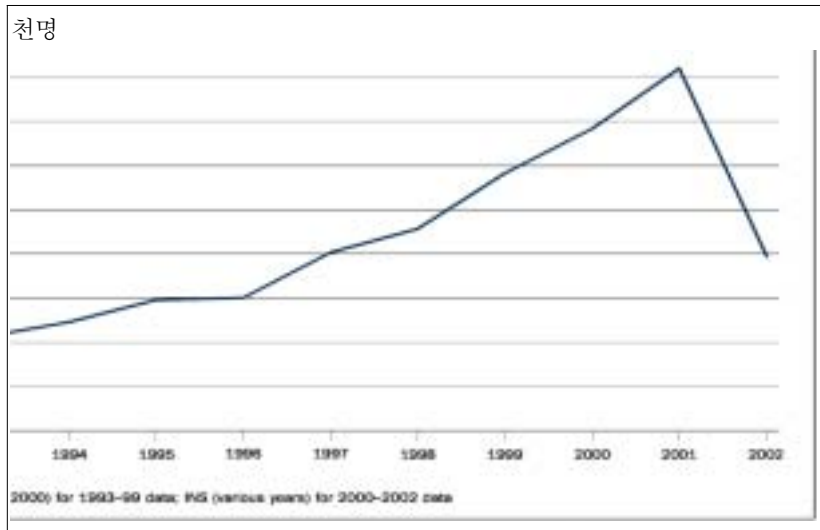
경우가 생긴다는 것이다. 그러나 이러한 미국인의 손해는, 외국인 박사 학위 취득이 새로운 지식과 기술발전으로 인해 연구수요가 급속하게 늘어나는 분야에서 많이 생기기 때문에, 미국인에게 미치는 손해가 별로 크지 않다는 것이다. 예를 들면, <표 2-1>에서 본 바와 같이, 외국 박사 수의 증가가 가장 많이 일어나 분야는 컴퓨터공학, 전기, 전자공학 등으로 봉급이 가장 높고 그 수요가 많은 부분이다. 결론적으로 두 뇌유입에 의한 미국인에 대한 피해는 별로 많지 않다고 볼 수 있는 것이다.

이러한 대체성(displacement)에 관한 논의는 전문인 노동시장보다는 비숙련 노동시장에서 더 활발하게 이루어지고 있다. 예를 들면, 멕시코에서 다량으로 유입되는 비숙련 노동자의 공급이 그들의 노동시장의 임금을 낮춘다는 비판이다. 따라서 이러한 대량 이민은 미국 비숙련 노동자에게 경제적인 피해를 입힌다는 비판이다. 이 보고서에서는, 비숙련 노동시장을 다루지 않기 때문에, 이러한 논란에 대해서는 깊이 언급하지 않겠다.

한편, 비숙련 노동자와 전문과학기술 노동자 사이에 있는 숙련 노동자에게는 미국 노동시장에 진출하는 다른 채널이 있다. 이는 최근 미국 ICT 붐으로 인해 주목받고 있는 H1-B 비자(temporary employment visa) 프로그램이다. H1-B 프로그램의 목적은 경제환경의 변화에 따라, 어떤 특정한 숙련 노동자의 수요가 급속하게 증가하고 국내 노동시장이 이를 적절하게 적응하지 못해서, 그들의 임금이 급속하게 증가하게 될 때, 사용자는 이민국의 허가를 받아, 외국에서 숙련 노동자를 임시적으로 채용할 수 있게 하는 프로그램이다. 보통 3년의 체류기간을 허락하고, 체류기간을 한번 더 연장할 수 있어서, 총 6년까지 미국에서 일할 수 있도록 허용하는 것이다. 그러나 6년 이상의 체류는 허가하지 않는다. 또 H-1B 비자는 노동자가 그 사용자에게 고용되어 있을 경우에만 유효하다.

[그림 2-6]을 보면, 미국이 1996년 이후 H-1B 프로그램을 대규모로 도입하고 있는 것을 알 수 있다. 1996년에는 1년에 2만 명 정도에게 비자를 주었지만, 정점에 이른 2001년에 무려 8배에 가까운 16만 명에게

〔그림 2-5〕 H-1B 비자 발급 추세



출처: Zavodny (2003).

H-1B 비자를 허가하였다. 이는 부시 공화당 정권이 사업자들에게 편중한다는 비판도 받았다. 특히, 민주당 대통령 후보 케리는 이러한 숙련 노동자의 해외유입정책은 미국의 중산층의 직장을 위협하는 나쁜 영향을 가져온다고 강력하게 비판하였다. 그러나 2001년 이후 급속하게 냉각된 ICT 부문의 영향으로 2002년 발급된 H-1B 비자 수는 8만 명 이하로 급속히 줄어들었다.

2001년에 발급된 비자를 분야별로 보면 다음과 같다. 컴퓨터 계통이 압도적으로 60% 가량 차지하고 있고, 기타 엔지니어는 12.2%, 행정사무 7.2%, 교사 5.3%, 매니저 3.8%, 의료계 3.4%, 생명공학 2.0%, 사회과학 1.9%, 수학 및 물리학 1.7% 등이다. 컴퓨터 붐이 지역적으로 제한되어 있기 때문에 캘리포니아가 20% 이상, 다음으로 뉴욕, 뉴저지 지역이 약 20%, 텍사스가 9% 가량을 차지하고 있다.

1990년대 후반에 일어난 ICT 붐은, 그러한 산업이 위치하고 있는 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스 지역 등에 급속한 숙련 노동자 부족현상과 급속한 임금상승을 초래하였다. 이러한 급속한 팽창은, 숙련 노동자를 양

성하기에는 통상 수 년의 기간이 걸리기 때문에 국제노동시장, 특히 짧은 기간에 와서 쉽게 업무에 적응할 수 있는 영어권 나라에서 많이 모집하였다. 2001년에 발급된 비자의 50%가 인도이고, 그 다음으로는 중국(8.3%), 캐나다(3.8%), 필리핀(3.1%), 영국(2.9%), 한국(2.0%)의 순이다.

근본적으로 H-1B 비자 프로그램은 단기간의 프로그램이기 때문에 이는 이민정책이라기보다는 인적자원과 노동시장정책이라고 할 수 있다. 그러나 캐나다-미국 무역협정(Canada-US Trade Agreement : CUSTA)과 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement : NAFTA)으로 인해, 북미주 국가간의 노동자 이주가 훨씬 자유화되었다.

2. 캐나다

캐나다는 미국과 국경의 같이하고 있다. <표 2-2>에서 보는 바와 같이, 캐나다의 인구는 미국의 약 11%에 해당되고, 1인당 GDP는 미국에 비해 약 3분의 2에 해당한다. 물론 멕시코에 비해 캐나다의 경제수준은 훨씬 높지만, 미국에 비해 상당히 차이가 있을 뿐 아니라 전반적으로 캐나다의 복지정책은 미국에 비해 세금이 높고, 특히 의사를 비롯한 고소득층의 세율이 미국에 비해 훨씬 높기 때문에, 두뇌유출의 가능성은 항상 정책적으로 고려하지 않으면 안 되는 상태이다.

20세기 전반에 걸쳐서, 캐나다에서 미국으로 가는 이민 수는 급격하게 감소하여 왔다. 이는 전반적으로 캐나다의 경제사정이 미국을 따라잡고 있었기 때문이다. 또한, 최근 미국의 이민법이 국가 출신별 쿼터를 삭제함으로써 캐나다에서 미국으로 이민하는 것이 전에 비하여 어려워졌다. 그러나 1980년대 이후로 제정된 자유무역협정으로 인하여 캐나다에서는 자본유출과 두뇌유출에 적신호가 켜진 셈이다(그림 2-6).

<표 2-3>은 미국과 캐나다의 외국인직접투자(FDI)에 관한 통계이다. 1990년에 들어 미국과 캐나다 모두 무역량의 급격한 증가와 더불어, FDI도 급격하게 증가하였다. 캐나다의 경우 1998~93년에는 연평균 약 53억 달러의 FDI를 유치하여 왔다. 그러나 1999년에 와서는 그

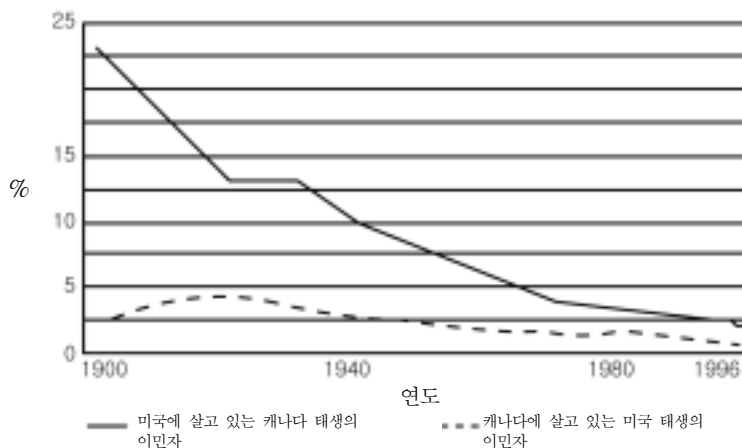
수치는 250억 달러라는 거의 5배에 도달하였다. 미국도 448억 달러에 해당하던 FDI가 2750억으로 증가하게 되었다. 또한 캐나다나 미국에서 출발하여 다른 나라에 투자한 FDI 도 비슷한 정도로 급격하게 증가를 보여 왔다. 이는 1980년대 이후 급격하게 시행되어오던 무역량의 증가와 그 페이스를 같이 하는 것이다.

〈표 2-2〉 미국과 캐나다의 기본 자료 비교(2001)

	캐나다	멕시코	미 국
인구(million)	31	99	284
GDP(billion US \$)	662	551	9,900
1인당 GDP	21,340	5,540	34,870
인구밀도(평방 km당 사람수)	3	52	31
소득 불평등(Gini 계수)	31.5	53.1	40.8
수출(billion U.S. \$)	262	158	731
수입(billion U.S. \$)	228	176	1180
NAFTA 내의 수출 (%)	U.S. (87) Mex(0.3)	U.S. (89) Can (1.3)	Mex (11.6) Can (23.2)
FDI (billion US \$)	62	13	287

출처: World Bank, *World Development Report*, 2003.

〔그림 2-6〕 미국과 캐나다의 상호 이민



출처: Helliwell(2002).

〈표 2-3〉 미국과 캐나다의 FDI

	1988-93 (average)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
캐나다							
유입(million US \$)	5,336	8,207	9,257	9,636	11,761	21,705	25,061
유입(%)	(4.7)	(8.1)	(9.4)	(9.2)	(9.9)	(18.8)	N/A
유출(million US \$)	5,309	9,296	11,464	13,098	22,515	31,286	17,816
유출(%)	(4.7)	(9.2)	(11.7)	(12.5)	(18.9)	(27.1)	N/A
미국							
유입(million US \$)	44,781	45,095	58,772	84,455	105,488	186,316	275,533
유입(%)	(5.3)	(4.4)	(5.3)	(7.0)	(8.0)	(12.8)	N/A
유출(million US \$)	39,323	73,252	92,074	84,426	99,517	146,052	150,901
유출(%)	(4.6)	(7.1)	(8.3)	(7.0)	(7.6)	(10.0)	N/A
비율(미국/캐나다)							
유입	(8.39)	(5.49)	(6.34)	(8.76)	(8.71)	(8.58)	(10.99)
유출	(7.41)	(7.87)	(8.03)	(6.44)	(4.42)	(4.66)	(8.46)

Note: Dollar amounts are in millions of U.S. dollars. Percentage amounts are of gross fixed capital formation. N/A = not available.

Source: UNCTAD (2000).

출처: Globerman & Shapiro, (2003).

그러나 상대적으로 볼 때, 전 세계에서 미국으로 유입되는 FDI의 양의 증가가 전 세계에서 캐나다로 유입되는 FDI의 양보다 점점 더 적어지지 않을까 하는 우려가 있다. 이는 외국인의 입장에서 볼 때, NAFTA로 인해, 미국과 캐나다의 투자는 두 나라 사이의 무역정책보다는 두 나라 사이의 경쟁력에 더 많이 영향을 받을 것으로 생각되기 때문이다. 미국보다 전반적으로 회사의 이익 소득세가 높은 캐나다의 입장에서는 자국이 미국에 비해 열등한 투자처가 되지 않을까 하는 우려이기 때문이다. 캐나다에서 필요한 물건을 캐나다에서 생산하는 것보다, 미국에서 생산하여 캐나다로 쉽게 운송할 수 있기 때문이다. 그러한 우려는 아직 확실하게 현실로 드러난 것 같지 않다. 1990년의 두 나라의 FDI 양은 별다른 추세를 나타내는 것 같지 않기 때문이다.

두뇌유출에 대한 캐나다 정부의 우려는 자본유출에 평행한다고 할 수 있다. 전반적으로 소득이 높고 세금이 낮으며, 경쟁력이 높은 미국의 전문 지식노동자의 시장이 캐나다의 인재를 더 빠른 속도로 흡입하

〈표 2-4〉 무역협정에 의한 캐나다로부터 미국으로의 이주

	캐나다와 미국의 자유무역협정					북미자유무역협정 (NAFTA)		
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1995
FTA하에서의 전문기술인력	2,677	5,294	8,123	12,531	16,610			
FTA 노동자의 배우자와 자녀	140	594	777	1,271	2,386			
NAFTA하에서의 전문기술인력						19,806	23,904	26,987
NAFTA 노동자의 배우자와 자녀						5,535	7,202	7,694

출처: U.S. Department of Justice, *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service*.

지 않을까 하는 염려이다. 미국은 CUSTA와 NAFTA를 체결하면서, 새로운 비자 형태를 제정하였다. TC, TN, TD 비자는 자유무역협정에 의해 이전한 회사나, 회사의 지사에 해당하는 고용인에게 주는 비자인데, H-1B보다 쉽게 낼 수가 있다. 왜냐하면, H-1B비자는 회사가 그 이민 노동자 때문에 미국 노동자가 손해를 보지 않는다는 것을 증명할 필요가 없기 때문이다. 그러나 TN비자는 그 유효기간이 1년이고, 노동자가 언제나 캐나다와 연결관계를 맺고 있어야 한다. 반면, TN 비자는 영구적으로 갱신할 수 있다.

〈표 2-4〉는 1990년대에 있어 TN비자의 급속한 확장을 보여주고 있다. 그러나 TN비자는 1년마다 갱신해야 한다는 것을 염두에 놓고 본다면, 실제적인 증가는 그리 크지 않다고 할 수도 있지만, 이러한 비자를 가지고 있던 사람들의 20~30%가 영주권으로 변환시키고 있기 때문에, TN비자는 사실상 캐나다의 전문인력이 미국에 영주할 수 있는 길을 쉽게 만든 것은 부인할 수 없는 사실이다.

TN비자뿐 아니라, 같은 기간 동안 다른 비영주 비자의 수도 급증하였다. 회사 내의 전입자(L-1), 임시 사업비자(E-1), 임시 상업비자(E-2) 등도 1990년대 들어 급격하게 증가하였다. 비영주 비자의 증가가 얼마만큼 두뇌유출과 연관되어 있을까 하는 문제는 쉽게 추측하기 어렵지만, 이러한 비자를 가지고 있는 사람의 5~30%가 영주권으로 전환한다는 점을 생각하면, 전혀 영향이 없을 것 같지는 않다(표 2-5).

〈표 2-5〉 캐나다 주민에게 발부된 미국 비영주 비자

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
주재원	4,138	4,194	5,128	5,664	6,140	6,482	7,054	7,037
일시적 사업 방문자	9,839	17,438	15,777	15,322	16,672	24,223	24,406	11,471
무역업자 및 투자가	805	1,904	2,449	2,924	3,103	3,123	2,705	2,620

출처: U.S. Department of Justice, Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization

〈표 2-6〉 무역협정에 의한 미국인에게 발부된 캐나다 비자

	캐나다-미국자유무역협정					북미자유무역협정(NAFTA)		
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
무역업자	26	29	20	14	9	12	9	6
투자가	31	41	41	59	28	22	33	17
주재원	896	1,596	1,531	1,793	1,899	2,272	2,216	2,286
전문기술자	1,807	3,284	3,966	5,173	6,245	7,339	7,629	9,055

출처: Globerman(2000).

한편, 무역협정으로 인해, 미국에서 캐나다로 이주한 사람 수의 통계를 보면, 미국으로의 이주와 같이 같은 기간 동안 급격한 성장을 보이고 있다. 그러나 그 절대수에 있어서는 캐나다에서 미국으로 행한 숫자에 비해 상당히 적다고 할 수 있다(표 2-6).

지난 10여 년간의 경험에 의하면, NAFTA가 미국과 캐나다 사이의 무역량만 증가시킨 것이 아니고, 양국간 자본과 노동의 국제 이전도 상당히 증가시킨 것으로 추측된다. 이러한 증가량이, NAFTA가 체결되지 않았으면 얼마나 증가하였을까 하는 가상(counterfactual)의 질문을 만족하게 대답할 수는 없지만, 양국간의 생산요소 이전은 지난 10여 년간 급속하게 증가하고 있다. 이러한 노동자, 특히 전문인력의 이전이 캐나다에서 미국으로의 두뇌유출에 얼마나 공헌할 것인가 하는 것도 확실하게 추측하기는 어려울 것 같다. 그러나 확실한 것은 NAFTA가 캐나다 시민으로 하여금 미국에 영주하는 길을 좀더 쉽게 만든 것은 사실이다. 또, 미국의 고용환경이(봉급이나, 경험 상승효과로 볼 때) 캐나다의 고용환경보다 더 나은 현실에서, 캐나다의 전문기술자의 이민

의 인센티브를 더 강화한 것도 사실이다. 그러나 그 규모가 눈에 띄게 나타나, 정책결정자에게 위기감을 준다고 하기는 어렵다고 판단된다.

Helliwell(2000)는 캐나다의 우수한 대학인 영국 컬럼비아 대학(UBC)의 졸업생이 어디에서 정착해서 사는가 하는 데이터를 분석하였다. 1950년대에는 UBC 졸업생의 약 25% 정도가 외국에서 살고 있었다. 그 중 압도적으로, UBC 졸업생의 약 15% 정도가 미국에서 살고 있었다. 그러나 그 추세는 점점 감소하여서 1996년도 졸업생 중에서 외국에서 살고 있는 졸업생은 5%도 채 되지 않았다. 박사 졸업생의 경우에는 1955년경에는 20% 이상이 외국에서 살고 있었고, 미국이 역시 가장 많은 비중(박사 졸업생의 약 17% 정도)을 차지하고 있었다. 1995년에 이르기까지 박사 졸업생의 약 35% 가량이 외국에서 거주하고 있고, 미국에서 거주하고 있는 졸업생은 그 중 약 절반에 해당되는 것으로 집계되었다. 학사 졸업생에 비해 박사 졸업생이 더 세계적으로 나가 있는 것은, 박사 학위자는 세계에서 학생을 모집하는 데 비해 학사 졸업생의 대부분은 영국 컬럼비아 대학 출신인 것이 아마 가장 중요한 이유가 될 것이다. 또한, 지난 20여 년간 UBC는 꾸준한 질적 성장을 해왔기 때문에, 점점 더 많은 외국학생을 유치하였다고 할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에, 박사졸업생 중 외국 거주자가 약간 늘었다고 해서, 두뇌유출이 심각하다고 판단하기는 어려울 것 같다.

3. 일 본

일본은 전통적으로 자국으로의 이민의 길을 최대한 폐쇄하여 오고 있었다. 미국과 호주, 캐나다 등과 같이 외국 이민을 대량으로 받아들이는 역사적인 시기는 물론 없었다. 도쿠가와 시대에서는, 섬나라라는 지리적인 특성이 고립을 쉽게 유지할 수 있었던 이유가 될 수 있을 것이다. 20세기 초 이후 추진하던 일본제국의 팽창이 패전으로 좌절되자 1951년에 이민법을 제정하여, 일본에 입국하는 모든 외국인은 비자를 받도록 규정하였다. 1952년에 와서는 이를 완화하여, 제2차 세계대전이 종결된 1945년 이전부터 일본에 거주하던 중국인과 한국인에게 거주인

자격을 허가하였다. 1982년 이민법의 개정으로 망명자를 받아들이기 시작하였지만, 자발적인 영구 이민자는 일본에 꼭 필요하다고 생각되는 고숙련 노동자, 과학자, 사업가, 교육자, 스포츠 및 연예인으로만 제한하였다.

이러한 폐쇄적인 이민정책은 1990년까지 지속되었다. 1980년대의 급격한 경기팽창과 함께, 노동력이 매우 부족할 때에도 독일같이 초청근로자 프로그램(guestworker program)을 실시하지 않았다. 일본은 외국의 값싼 노동자를 수입하기보다는, 자본과 기술을 외국으로 수출하거나 국내의 노동력을 최대한 활용함으로써 노동력 부족을 해결하려고 하였다.

그러나 1990년 이후 일본은 적극적으로 외국의 전문기술인력을 수입하는 방향으로 정책을 전환하였다. 그 첫번째의 이유는, 일본 국민의 노령화로 인한 것이라고 할 수 있을 것이다. 국내의 출산율이 떨어지고 국민의 평균연령이 늘어감에 따라, 노동력이 점점 노령화됨에 따라 전문인력의 부족이 점점 심화되었다. 두번째로, 버블경제 이후로 장기 경기침체에 들어간 일본경제에 대한 비판으로, 일본의 전문기술인력, 특히 외국의 전문기술인력의 도입을 강화해야 한다는 목소리가 높아졌다.

1990년 일본 정부는 외국인 전문기술 노동자가 쉽게 일본에서 일할 수 있도록 개방하였다. 이후 엔지니어, 교수, 예술가, 의사, 언론인, 사업가, 투자자, 연구원, 국제기구나 인도주의기관 종사자, 회사내 전임자 등도 일본에서 거주하며 직업을 가질 수 있도록 허락하였다. 그 결과 1989년에 5만 명에 불과하던 전문직 이민자 수가 2000년에 와서는 25만명을 넘는 급격한 증가를 보였다(표 2-7). 이를 지역별로 보면, 아시아 지역에서의 이민자가 12,000명에서 120,000명으로 10배의 증가를 보였고, 미국과 유럽에서의 이민자의 수도 약 5배가 되었다. 1980년에는 압도적으로 미국 중심의 기술인력이, 2000년에 들어서는 압도적으로 아시아 중심으로 변화하였다.

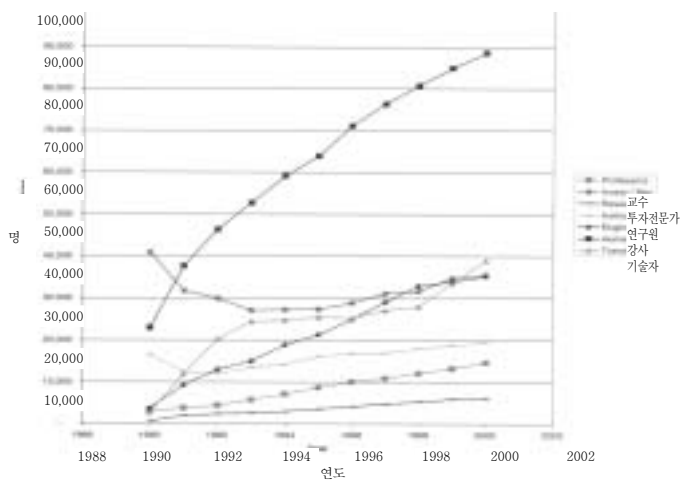
이를 분야별로 보면, 국제기구나 인도주의기관 종사자가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 증가율로 보면, 엔지니어와 회사내 이적자가 가장 높다. 교수나 연구원의 수도 급격하게 증가하고 있다. 이는 일

〈표 2-7〉 일본으로 입국한 외국 전문기술노동자 변화 추세 : 1982~2000

	아시아	북미	유럽	오세아니아	기타 국가	전체
1982	5,242	11,647	9,138	698	375	27,100
1983	5,964	12,477	9,626	743	373	29,183
1984	6,170	13,072	9,718	851	372	30,183
1985	6,883	16,405	11,811	1,012	433	36,544
1986	7,523	18,687	13,028	1,079	385	40,702
1987	8,445	19,390	14,299	1,196	343	43,693
1988	10,150	20,171	15,523	1,259	369	47,472
1989	11,591	20,621	16,648	1,382	404	50,646
평균 증가율(%)	12.10	8.76	9.10	10.34	1.52	9.46
표준편차	5.09	8.32	6.33	4.94	10.35	5.64
1990	28,336	41,689	24,458	3,588	1,322	99,393
1991	37,172	46,958	27,306	4,577	1,263	117,276
1992	47,107	53,410	30,912	5,493	1,039	137,961
1993	54,772	56,027	32,336	6,481	1,114	150,730
1994	64,515	57,695	34,529	7,102	1,203	165,044
1995	75,541	59,214	35,055	7,641	1,183	178,634
1996	86,469	61,942	37,132	8,214	1,246	195,003
1997	93,858	64,730	41,517	9,297	1,324	210,726
1998	101,078	65,610	44,431	10,867	1,526	223,512
1999	112,690	66,215	47,848	12,542	1,641	240,936
2000	119,442	67,118	52,098	14,578	1,908	255,144
평균 증가율(%)	15.72	4.96	7.91	15.20	4.20	9.96
표준편차	8.14	4.57	3.59	6.15	9.99	4.32

출처: Fuess(2003).

〔그림 2-7〕 일본으로 유입된 분야별 전문인력 : 1990~2000



출처: Fuess(2003).

본정부의 정책이 적극적으로 외국의 두뇌들을 끌어들이겠다는 점을 보여주고 있다(그림 2-7).

이렇게 유입된 기술인력들은 일본 내에서 생산되는 인력자원에 비해 상당한 비중을 차지하기 시작하였다. <표 2-8>에서 보는 바와 같이, 일본에 입국하는 모든 사람 중에 고급기술인력을 소유하고 있는 사람의 비율은 1989년의 2% 미만에서, 2000년에 이르러는 5%에 이르게 되었다. 관광객 같은 일시 방문자를 제외하면 그 비율은 7% 미만에서 19%에 도달하게 되었다. 이를 일본 대졸자와 비교한다면, 1989년에는 외국출신 전문인력이 15% 정도였지만, 2000년에 들어서는 75%에 육박하게 되었다. 이 같은 급격한 추세의 변화는 일본 경제가 외국의 전문인력에 상당히 의존한 것을 시사하고 있다. 인구 감소가 계속되고, 노

<표 2-8> 일본에 입국한 전문기술자의 상대적인 영향(%):1982~2000

	연간 일본에 입국한 전체 외국인	일시적 방문자를 제외한 전체 외국인	일본 대학 출신자	취업한 일본 대학 출신자
1982	1.59	7.47	1.53	8.85
1983	1.54	8.56	1.63	9.87
1984	1.48	7.87	1.68	10.04
1985	1.62	8.55	2.03	12.00
1986	2.01	8.71	2.22	13.16
1987	2.02	7.90	2.32	13.94
1988	1.97	6.91	2.44	14.92
1989	1.70	6.61	2.51	15.74
1990	2.84	12.44	4.78	28.66
1991	3.04	13.40	5.45	31.57
1992	3.51	14.67	6.17	36.78
1993	4.02	16.04	6.47	41.06
1994	4.31	16.90	6.82	46.47
1995	4.79	17.74	7.19	49.08
1996	4.59	18.42	7.70	51.98
1997	4.51	18.59	8.19	54.10
1998	4.90	19.38	8.57	57.34
1999	4.92	19.71	9.13	66.67
2000	4.84	18.76	9.53	74.44

출처: Fuess(2003).

령화가 가속화되는 일본의 경우 외국출신 전문인력들의 역할이 과거 세대에서처럼 예외적인 것이 아니고, 일본경제 전반에 들어서 영향력을 미치게 될 것을 생각할 때에, 일본 사회의 외국인에 대한 태도나 전문인의 국제이동에 큰 변화가 있을 것으로 생각된다.

제 2 절 전문기술인력 이동에 대한 이론적 논의

이민을 경제적인 관점에서 본 초기의 모델에는 Sjaastad(1962)가 있다. 그의 모델은 이민에 관한 두 가지 경제적인 측면을 강조하고 있다. 첫째는, 이민자가 이민할 것인가를 결정하는 데에 필요한 비용과 편익을 계산한 후에 편익이 비용을 초과하면 이민을 가고, 그렇지 않으면 이민을 가지 않는다는, 간단한 의사결정의 시금석을 제공하고 있다. 이때, 편익과 비용은 남은 인생에 있어서의 모든 소득을 순현재가치(net present value of lifetime earning)로 변화시킨 것을 의미한다. 둘째로, 그는 이민이 인적자원(human capital)의 변화를 야기한다는 점을 강조하고 있다. 이민자가 떠나는 지역과 도착한 지역이 다르기 때문에 두 곳에서 벌 수 있는 소득 수준도 다르기 때문이다. 가령, 어떤 사람이 한 지역에서 시간당 1만 원을 받는데, 다른 지역으로 이주하면 같은 노동조건하에 시간당 2만 원을 받는다고 하면, 이주를 함으로써 그 노동자는 실제로 인적자원을 두 배로 증가시킨 상태가 된다. 따라서 Sjaastad(1962)는 교육훈련과 더불어 이민(이주)도 인적자원을 증가시킬 수 있는 하나의 메커니즘으로 생각하였다.

Sjaastad(1962)의 모델에 의해서 보면, 어떠한 사람이 더 쉽게 이주할 경향이 있을까 하는 문제를 이론적으로 예측할 수 있다. 첫째로, 두 지역간의 임금차가 큰 노동자는 지역간의 임금차가 작은 노동자보다 더 이주할 요인이 클 것이다. 국제적으로 본다면, 전문기술력을 가진 노동자의 임금차가 비숙련 노동자보다 훨씬 크기 때문에, 같은 비용을 들여 이주를 한다고 가정하면, 전문기술력을 가진 노동자는 훨씬 더

국제 이주할 가능성이 높다고 할 수 있다. 둘째로, 두 지역간의 임금차가 같은 노동자 사이에서도, 나이가 젊은 노동자는 나이가 많은 노동자보다 이주할 가능성이 높다. 왜냐하면, 같은 이사비용을 들인다 할지라도, 더 많은 기간 동안 노동을 할 것을 기대하는 젊은 노동자의 순현재가치가 높기 때문이다.

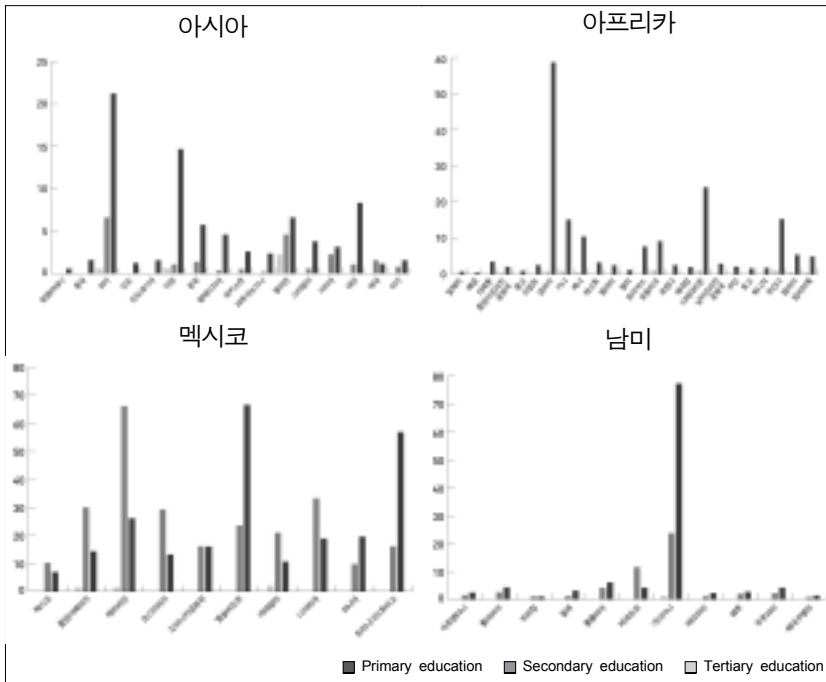
개발도상국가와 선진국 사이의 임금 차이 때문에, 특히 교육수준이 높고 인적자원의 축적이 많은 고급인력이 개발도상국에서 선진국으로 이전하는 현상을 흔히 두뇌유출(brain drain)이라고 한다. 두뇌유출의 실증적인 면은 많은 연구가 발표되었지만, 이를 국제적인 수준에서 가장 포괄적으로 연구한 것은 IMF의 Carrington and Detragiache(1998)라 할 수 있다.

그들의 연구에 의하면, 선진국으로의 이민은 전반적으로 고학력자의 이민율이 높다. 멕시코를 중심으로 한 라틴아메리카와 멕시코를 제외하고는 대학교육자의 이민이 높았다. 라틴아메리카의 경우는 고등학교 졸업자들의 이민율이 높았다. 이는 육로로 미국에 이민할 수 있는 기회가 있기 때문으로 생각된다. 많은 나라들, 특히 아프리카의 작은 나라에서는 이 그룹의 이민율이 30%가 넘는 경우도 있었다.

이러한 높은 두뇌유출은 개발도상국으로서는 묵과하기 어려운 사회현상이다. [그림 2-8]은 그들의 연구 중에 미국으로의 이민비율을 학력별로 보여주고 있다.

개발도상국과는 달리 선진국 사이에서도 두뇌유출이 일어날 수 있다는 연구가 있다. Kwok and Leland(1982, 1984)와 Katz and Stark(1984, 1987)는 두 나라 사이에 임금수준이 같더라도, 두 나라 노동시장 사이에 노동자의 진짜 능력을 제대로 평가할 수 있는 수준이 다르다면, 두뇌유출 현상이 일어날 수 있다는 것을 보여주고 있다. 가령, 대만과 미국의 임금수준이 같다고 가정하자. 그러나 Kwok and Leland(1982)에서와 같이, 미국에서는 대만 출신 전문기술자의 개인적인 능력을 제대로 판단할 수 있어서 그들의 임금이 능력대로 정해지지만, 대만 노동시장에서는 그들의 개인적인 능력을 정확하게 판단하지 못하기

[그림 2-8] 1990년 학력별 미국으로의 이민 비율



출처: Carrington and Detragiache(1999), p. 47.

때문에, 그들의 임금이 개인의 능력보다는 전반적으로 미국에서 돌아오는 대만 출신의 전문기술자의 능력 평균치에 의해서 결정된다고 가정하였다. 이러한 정보의 불균형으로 인하여, 역선택(adverse selection) 문제가 발생한다. 다시 말하면, 개인의 능력이 높은 노동자는 그의 능력대로 임금을 받을 수 있는 미국에 있고, 개인의 능력이 낮은 노동자는 평균치의 능력대로 임금을 받는 대만에 돌아오기 때문에, 결과적으로 미국에는 능력이 높은 노동자가 대만에는 능력이 낮은 노동자로 구별된다는 것이다. 이를 그들은 두뇌유출이라고 하였다. Katz and Stark (1984)는 미국보다도 대만에서 자국 출신 전문기술자의 능력을 제대로 평가할 수 있다고 가정함으로써, 반대의 결과를 예측하였다. 둘 중의 어떤 가정이 더 현실에 적합하다고 평가하기보다는 Kwok and Leland의 논문은 국제이민의 경우에 제도와 언어, 풍습이 다른 두 노동시장이 어

떻게 한 노동자를 평가할 수 있는가 하는 정보의 차이를 강조한 점에서 높이 평가할 수 있을 것이다.

두뇌유출은 출발지 국가(origin country)의 인적자원을 감소시킴으로써 그 나라의 경제활동 수준과 경제성장률을 감소시킬 가능성을 내포하고 있다. 특히, 많은 개발도상국가에서는 고등교육에 대하여 상당한 정부의 보조를 지급하고 있기 때문에, 대졸자들이 다른 나라로 이민함에 따라, 출발지 국가의 정부보조도 목적지 국가(destination country)로 이전되는 효과를 가지게 된다. 이 같은 정부보조의 개발 도상국가에서 선진국으로 흘러가는 역류현상에 대해 이민자 세금같은 국제적인 제재를 가하자는 제안도 나왔지만(예를 들면, Bhagwati and Wilson 1989), 정치적인 어려움 때문에 별로 많은 호응을 받지 못하였다.

두뇌유출이 경우에 따라 출발지 국가에게 도움을 줄 수 있다는 이론들도 적지 않게 볼 수 있다. Stark(2004)는 다음과 같은 두 가지 점에 착안하여, 두뇌유출이 출발지 국가에 도움이 될 수 있다는 것을 지적하였다. 첫째, 전문기술인력이 주가 되는 두뇌유출자의 업무는 상당 부분, 긍정적인 외부효과(positive externality)를 가지고 있다. 예를 들면, 연구자는 그 분야에 종사하는 다른 연구자가 근처에 있음으로써 더욱 높은 연구의 성과를 높일 수 있다. 따라서 한 국가의 인적자본 축적은 사회적인 최적(social optimal)에 비해 더 낮은 수준을 야기하기 마련이다. 이러한 상황에서, 두뇌유출의 가능성이 열리면, 전문기술자가 목적지 국가에서 높은 소득을 누릴 수 있다는 가능성 때문에 더 많은 사람들이 전문기술에 관한 인적자본에 투자하게 되고 출발지 국가의 인적자본 수준이 증가하게 된다. 두뇌유출로 감소된 인적자본의 양이, 두뇌유출 가능성으로 인한 인적자본의 증가보다도 작다면, 두뇌유출은 출발지 국가의 인적자본을 증가하게 한다. 그러나 조심해야 할 것은, 정부의 이민정책이 이러한 득과 실을 잘 조절하여야 한다는 점이다.

두 번째로 두뇌유출이 출발지 국가에 도움이 될 수 있다는 것은 두뇌유출자 중에 일부가 다시 본국으로 귀향한다는 것에 의한 경제적인 효과 때문이다. 특히 두뇌유출자가 출발지 국가에서는 취득 가능하지 않은 인적자본의 투자를 도착지 국가에서 하게 된다면, 귀향 두뇌는

원천 출발지 국가경제에 도움이 될 수 있다. 이러한 논지는, 두뇌유출이 상당 부분 고등교육의 취득을 위한 목적이라는 점과, 또 그러한 고등교육이 출발지 국가에서는 가능하지 않거나, 출발지 국가에서 그러한 교육을 공급하는 것이 너무 많은 비용이 드는 경우, 또, 목적지 국가에서 이루어지는 인적자본 투자가, 목적지 국가에서 제공하는 장학금 등의 메커니즘에 많이 의존한다면, 귀향 두뇌가 100%에 이르지 않는다고 할지라도 출발지 국가에 도움이 될 수 있다.

세번째로, Chau and Stark(1999)는 두뇌유출 모델을 동태화함으로써, 두뇌유출과 귀향 두뇌유출 모델을 만들었다. 그들의 논조는, Kwok and Leland와 같이 정태적인 모델에서는 가능치 않는 인적자원 투자라든지, 노동자의 참가치를 사용자가 점차 알 수 있다는 점에 기반을 두고 있다. 국제이민자는 이민으로 인해, 출발지 국가와 도착지 국가 간의 임금의 차이(그 나라의 노동시장이 노동자의 진가를 얼마나 알 수 있는가 하는) 정보시스템의 차이, 인센티브 시스템의 차이 등 세 가지의 환경변화를 초래하게 된다. 이민자나 이민 귀향자가 점점 늘어남으로써, 각 나라의 노동시장은 그들의 진가를 더 확실하게 알 수 있게 된다. 만일 최근 귀향자가 현재까지의 귀향자의 평균 능력보다 높다면, 원천 출발지 국가의 노동시장은 귀향 노동자의 가치를 점차 높이 보게 될 것이다. 또, 이런 정보시스템의 차이가 이민자에게 알려진다면, 그 노동자의 인적자원에 대한 수익이 높아지기 때문에, 노동자의 인적자원에 대한 투자도 또한 높아질 것이다. 이러한 동태적인 변화가 정태적 상태(steady state)까지 변화한다면, 원천 출발지에서 도착지 국가로 이전할 때도 소득이 상승할 뿐만 아니라, 도착지 국가에서 다시 원천지 국가로 돌아올 경우에도 소득의 상승이 이루어진다. 이러한 상태에서, 귀향 노동자는 원천 출발지 국가의 복지(welfare)를 향상하게 된다.

교육인적자원부 자료에 의하면, 한국 학생으로 외국대학에 유학하고 있는 학생수는 2002년 현재 15만 명에 달한다. 이 중 약 40%에 해당되는 6만 명은 미국에 있는 것으로 추산되어 있고, 캐나다, 호주 등의 다른 영어권 나라들에 3만 명 정도가 있는 것으로 알려져 있다. 한편, 미국에는 약 50만 명의 외국학생이 유학하고 있는 것으로 추산되고 있다.

학생수로 치면, 중국과 인도 다음으로 많은 숫자를 차지한다. 중국과 인도는 한국보다 훨씬 인구가 많은 나라이기 때문에 한국의 외국 유학생수는 상대적으로 매우 높다고 할 수 있다. 외국 유학생의 상당 부분은 귀국을 전제로 하고 있기 때문에 두뇌유출에 해당된다고 할 수 없다. 그러나 대학원 유학생, 특히 박사학위를 취득하려고 출국한 유학생은 상대적으로 도착지 국가에서 취업할 수 있는 기회가 높기 때문에 두뇌유출에 가담할 확률이 높다. 왜 이렇게 많은 학생들이 외국으로 유학을 가는 것일까? 이 질문에 대해 몇 가지 답변이 가능하다고 본다. 첫째로, 국내 대학교육의 질에 관한 문제이다. 한국의 대학교육은 사립교육이 주종을 이루고 있고, 국공립 대학이라 할지라도 국가의 보조가 다른 OECD국가에 비해 지극히 적은 형편이다. 따라서 한국의 대학교육의 소비자가격은 상당히 높은 편이다. 이에 반해, 선진 여러 국가에서는 대학교육의 소비자가격을 국가가 보조금을 지급함으로써 낮추어 놓았다. 한편, 한국의 대학은 지난 30년 동안 급속한 대학교육의 팽창과 더불어 많은 정부의 규제에 의해 대학간의 경쟁이나 학생에 대한 서비스, 교육 질의 향상, 연구 역량의 제고, 유능한 교수를 채용하고 개발하는 데 등한시하였기 때문에 상대적으로 높은 질을 공급한다고 할 수 없다. 따라서 대규모 유학은 국내 대학의 소비자가격이 높고 교육의 질이 낮음에 대한 교육 소비자의 당연한 대응이라고 할 수 있다.

둘째로, 보다 구조적인 문제로서, 대학원 교육과 연구 활동은 상당한 규모의 경제(scale economy)를 요구하고 있다. 같은 부문에 종사하는 연구자의 수가 많을수록 연구 활동도 활발하게 되고, 연구 활동이 활발하면 연구비 조달이나, 실험실 운용이 더욱 쉽게 되기 때문이다. 또 대규모 연구기관과 대학이 많이 존재하고, 그들간의 경쟁과 협력이 활발하게 됨에 따라 연구의 실적이 올라갈 수 있기 때문이다. Miyagiwa (1991)은 이러한 대학의 규모의 경제에 따른 두뇌유출의 문제를 이론적으로 다루었다. 그의 모델에서는 모든 노동자의 선천적인 자질이 서로 다르다는 점에서 출발한다. 모든 노동자는 같은 가격으로 고등교육을 받을 수가 있다. 고등교육을 받은 사람은 고등교육을 받지 않은 사람보다 높은 임금을 받는데, 그 임금은 그 노동자의 자질에 전체 고등

교육 시스템의 생산성을 곱한 만큼 받는다. 고등교육 시스템의 생산성은 고등교육을 받는 사람들의 자질을 전부 합한 것에 비례한다. 이같이, 고등교육 시스템은 규모의 경제를 가지는 것이다. 이런 경제제도하에서는, 자질이 높은 사람일수록 고등교육을 받는 수익률이 높기 때문에 어느 일정 수준 이상의 자질을 가진 모든 노동자는 고등교육을 받고, 그 이하의 자질을 가진 모든 노동자는 고등교육을 받지 않는 자기선택(self-selection)이 이루어지게 된다.

이렇게 똑같은 경제구조를 가진 두 나라가 있는데 두 나라의 다른 점은 한 나라는 다른 나라보다 인구가 많다는 것이다. 따라서 큰 나라의 고등교육 시스템은, 자연히 작은 나라보다 생산성이 높게 된다. 큰 나라의 고등교육 수료자는 같은 자질을 가진 작은 나라의 고등교육 수료자보다 더욱 높은 임금을 향유하게 된다. 만일 작은 나라에서 큰 나라로 이주하는 비용이 노동자의 자질과는 상관이 없다면, 자질이 높은 고등교육 졸업자가 자질이 낮은 고등교육 졸업자보다 이민에 대한 수익률이 높게 된다. 자질이 높은 작은 나라 고등교육 졸업자는 큰 나라로 이민을 가려는 인센티브가 커진다. 따라서 두뇌는 고등교육 졸업자의 임금이 낮은 작은 나라에서 고등교육 졸업자의 임금이 높은 큰 나라로 유출되게 된다.

Miyagiwa의 모델에서의 두뇌유출은 큰 나라의 대학 시스템이 작은 나라의 대학 시스템보다 규모의 경제 때문에 생산성이 높다는 점에 기인한다. 이러한 모델에서는 통상 두뇌유출 모델에서 주장하는 것과 같이, 고등교육을 받지 못한 저숙련자들이 손해를 보는 것이 아니라, 고등교육을 받은 자질이 낮은 노동자가 손해를 본다는 점이다. 이는 이민을 가느냐, 가지 않느냐에 관계없이 성립된다. 물론 교육을 받지 않은 노동자들의 임금이 기준 재화(numeraire)로 정해져 있고, 모델 자체가 일반균형 모델(general equilibrium)이 아니기 때문에 저숙련자의 손해를 비교하기는 어렵지만, 두뇌유출의 손실이 자질이 낮은 고등교육자에게 떨어질 수 있다는 점을 지적한 것은 몹시 흥미롭다고 하지 않을 수 없다.

국제무역은 전통적인 일반균형 모델인 Heckscher-Ohlin의 $2 \times 2 \times 2$ (2

factor, 2 output, 2 county) 모델로서 흔히 설명하고자 한다. Heckscher-Ohlin 모델에 의하면, 어떤 나라든지 그 나라에서 풍부한 생산요소를 집약적으로 사용하는 생산품(output)을 수출하고, 반대로 그 나라가 풍부하게 소유하지 못하고 있는 생산요소를 집약적으로 사용하는 생산품을 수입한다(Heckscher-Ohlin theorem).

Heckscher-Ohlin 모델이 무역의 국제무역의 패턴을 어느 정도 성공적으로 설명하지만, 생산요소의 국제이동은 잘 설명하지 못하였다. 그 가장 큰 이유는 요소가격 균등화이론(factor price equalization theorem)이다. 생산요소의 이전이 전적으로 제한되어 있다고 할지라도 자유무역체도하에서는 두 나라의 생산요소의 비교가격(comparative price)이 같게 된다. 왜냐하면, 한 나라의 어떤 생산요소가 풍부하여 그 가격이 낮다 할지라도, 그 나라는 그 생산요소를 많이 쓰는 상품을 많이 생산하고 수출하기 때문에 결과적으로 두 나라의 생산요소의 비교가격이 같게 된다. 한 걸음 더 나아가, 자유무역은 생산요소의 비교가격뿐 아니라 ① 재화와 생산요소의 완전경쟁 ② 규모에 대한 보수 불변 ③ 두 나라의 기술수준의 동일성 ④ 어느 정도의 생산 다양성의 네 가지 조건하에서는, 생산요소의 절대가격(absolute price)도 동일하게 된다.

그러나 무역의 실증적인 연구의 대부분은 기술전문직 노동자가 풍부한 국가는 전반적으로 기술집약적인 재화를 수출하고, 그러한 나라들의 임금은 그렇지 않은 나라에 비해 높다는 것이다. 한편, 전문기술직 노동자가 풍부한 나라들은 전문기술직 노동자를 수입한다는 것이다. 이러한 모순을 설명하기 위해 Rauch(1991)은 관리직 노동자(managers)에 초점을 맞추었다. 그의 이론은 저숙련 노동자는 관리인이 될 수 없는 반면에, 고숙련 노동자는 관리인이 될 수도 있고 생산직 노동자가 될 수도 있다. 전문기술직 노동자(고숙련 노동자)가 풍부한 나라는 그 많은 노동자 중에서 관리자를 선택할 수 있기 때문에 그 나라의 관리자 자질의 수준은 높다는 것이다. 한편, 그렇지 않은 나라는 작은 전문기술직 노동자 중에서 관리인을 찾아야 하기 때문에, 전반적으로 관리인의 수준이 낮다는 것이다. 따라서 관리인이 아닌 생산직 노동자도 관리인의 자질이 높은 나라에서는 높은 생산성을 내는 반면에, 관리인의

자질이 낮은 나라에서는 그들의 임금이 낮게 된다. 따라서 고숙련 노동자가 적은 나라의 고숙련 노동자는, 그 나라에서 관리인이 되기보다는 고숙련 노동자가 많은 나라의 생산직 노동자가 되고(두뇌유출), 고숙련 노동자가 많은 나라의 관리인은 저숙련 노동자가 많은 나라의 관리인(예를 들면, 다국적기업 직원의 파견)이 된다는 것이다.

Miyagiwa의 제자 Ishikawa는 인적자원의 규모의 경제를 직접 자유무역하의 Heckscher-Ohlin 모델에 적용하였다. 두 개의 생산요소 중에 하나는 고숙련 노동이고 다른 하나는 저숙련 노동이다. 저숙련 노동자는 교육을 통하여 고숙련 노동자가 될 수 있다. 또, 고숙련 노동자의 공급에는 규모의 경제가 적용된다. Ishikawa의 모델은 여러 균형(multiple equilibrium)을 만들어 낸다. 큰 나라는 규모의 경제 때문에 고숙련 노동자의 가격이 낮게 된다. 따라서 고숙련 노동자를 많이 만들어 내고, 그들이 많이 들어가는 재화를 수출하게 된다. 그러나 요소가격 균등화이론에 의해 두 나라의 임금수준이 동일하게 된다 할지라도, 작은 나라의 고숙련 노동자는 큰 나라로 이민하려는 인센티브가 생긴다. 한편, 어떤 경우에는 고숙련 노동자뿐만 아니라 저숙련 노동자도 작은 나라에서 큰 나라로 이민하려는 인센티브가 생길 수도 있다.

최근 들어 자유무역지역(free trade area)이나 국가별 자유무역협정(bi-lateral or multi-lateral free trade agreements)이 많이 성립됨으로써, 이러한 자유무역협정들이 전문기술직의 국제이동에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 연구가 많아졌다. 한편으로는, 두 나라 사이의 무역이 좀더 자유화되면, 무역자유화로 인하여 요소가격 균등화이론에 기인하여 두 나라 사이의 임금격차가 줄어들어, 인구이동의 가능성이 줄어든다는 견해가 있다. 가령, 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement: NAFTA)의 실행으로 미국의 생산 공장들이 멕시코로 이전함에 따라, 미국과 멕시코 사이의 불법이민이 줄어들 것이라고 추측하는 것도 이러한 견해에 근거하고 있다. 이는 전반적으로 무역과 인구이동이 대체재(substitutional goods)라는 견해이다.

요소가격 균등화이론(Factor price equalization theorem)은 생산품(product)과 생산요소(factor)의 이동이 서로 대체재일 것을 예측하게

한다. 무역이 자유로워질수록 두 나라의 생산요소의 가격도 동일하여 지기 때문이다. 생산요소가격이 모든 나라에서 동일하다면, 생산요소의 이동의 가장 큰 요인이 사라지기 때문이다. 한편, 외국직접투자자본(foreign direct investment)이나 다국적기업(multi-national corporation)에 중점을 둔 비즈니스 이론들은, 신고전주의 모델과 같이 자유무역이라는 대전제에서 출발하지 않고 시장의 불완전성, 정부의 제약, 정보의 한계, 회사간의 생산기술에 대한 비밀 보호 등을 강조하고 있다. 이같이 불완전한 무역환경을 극복하기 위하여 생긴 다국적기업은 기업 내의 무역과 생산요소 이동을 창출한다. 이러한 견해에서 보면, 자유무역협정은 다국적기업의 역할을 강화하기 때문에, 무역량이 증가함에 따라 외국직접투자도 증가하고, 기업의 활동을 뒷받침하기 위해서 기업 내의 노동이동도 더욱 활발하여질 것으로 예측한다. 다시 말하면, 생상품 무역과 생산요소 무역은 상호 보완적인 관계에 있다는 것이다.

또한, 대개의 무역협정의 협의사항 중에서, 생산요소(factors)의 이동의 자유화도 포함하는 경우가 많다. 따라서 자유무역협정은 인구의 국제이동을 더 활성화하리라는 견해이다. 가령 EU(European Union)에서는 국가 사이의 대학졸업 인정이라든지, 무비자 출입국이라든지, 의사·약사 등의 자격증 상호인정 등을 통하여, 한 국가의 국민이 다른 나라에서 노동하는 것에 대한 제약이 줄어들고 있다. 이에 따라, 자유무역협정은 국가간의 인구이동이 증가하리라고 추측하는 근거가 되고 있다.

제 3 장 우리나라의 전문기술 외국인력 제도와 고용구조

제 1 절 전문기술 외국인력의 도입제도

1. 체류자격 유형별 외국인력 제도

사증(査證)이란 “어느 국가가 외국인에 대하여 입국할 수 있음을 인정하는 입국허가” 또는 “외국인의 입국허가 신청에 대한 영사의 추천행위”를 의미한다. 우리나라의 사증 개념은 “외국인의 입국허가 신청에 대한 영사의 추천행위”를 의미하는 것으로 입국 허가와는 다른 개념이다. 따라서 외국인이 대한민국사증을 받았다 하더라도 입국심사관이 그 외국인의 입국을 거부할 수 있다.

우리나라의 사증에는 1회에 한하여 입국할 수 있는 ‘단수사증’과 사증 유효기간 내에는 횟수에 관계없이 입국할 수 있는 ‘복수사증’이 있다. 단수사증이란, 유효기간 내에 1회에 한하여 입국할 수 있으며 발급일로부터 3개월간 유효하다(단, 협정에 정한 경우는 그 협정상의 기간임). 반면 복수사증은 유효기간 내에 2회 이상 입국할 수 있으며 유효기간은 사증 유형별로 상이하다. 체류자격이 외교(A-1) 내지 협정(A-3)에 의한 사증은 3년간 유효하며 복수사증발급협정에 의한 사증은 협정상의 기간 동안 그리고 상호주의, 기타 국가 이익 등을 고려하여 발급된 사증은 법무부 장관이 따로 정하는 기간 동안 유효하다. 그

〈표 3-1〉 체류자격 유형

계열	세부자격 구분				
A	A-1(외교)	A-2(공무)	A-3(협정)		
B	B-1(사증면제)	B-2(관광통과)			
C	C-1(일시취재)	C-2(단기상용)	C-3(단기종합)	C-4(단기취업)	
D	D-1(문화예술)	D-2(유학) D-6(종교)	D-3(산업연수) D-7(주재)	D-4(일반연수) D-8(기업투자)	D-5(취재) D-9(무역경영)
E	E-1(교수)	E-2(회화지도) E-6(예술홍행) E-10(내향선원)	E-3(연구) E-7(특정활동)	E-4(기술지도) E-8(연수취업)	E-5(전문직업) E-9(비전문취업)
F	F-1(방문동거)	F-2(거주)	F-3(동반)	F-4(재외동포)	F-5(영주)
G	G-1(기타)				
H	H-1(관광취업)				

리고 사증의 특수한 형태로서 ‘단체사증’과 ‘외국인입국허가서’가 있으며 사증발급을 위한 한 형태로서 “사증발급인정서”가 있다. 현재 우리나라의 체류자격 유형은 <표 3-1>과 같다.

상기의 체류자격 중 체류뿐 아니라 취업활동까지 가능한 취업사증으로는 단기취업자에게 발급되는 단기취업사증(C-4)과 전문기술인력에게 발급되는 전문기술인력사증(E-1에서부터 E-9), 그리고 관광취업사증(H-1)이 있다. 전문기술인력에게 발급되는 사증은 전문인력 유형에 따라 세분화되어 있는데, 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9)이 있다. 이들 전문기술인력사증은 국내 체류기간이 대부분 2년이지만 회화지도와 비전문취업은 1년이고 예술홍행은 6개월로 전문인력의 유형에 의거해 체류기간을 달리하고 있다.

반면 단기상용(C-2)자격은 체류자격만 부여되는 사증이다. C-2자격은 시장조사, 업무연락, 상담, 계약을 위해 입국한 자와 수출입기계 등의 설치·보수·검수 운용요령 습득을 위해 입국한 자에게 발급되는 사증이다. 따라서 단기상용자격을 받을 수 있는 자는 외국기업 국내지사, 외국인투자기업 등의 설치 준비를 위하여 활동하거나 구매활동을 하는 자영업자, 국내 공사기관의 초청으로 입국하여 상담·계약 등의 활동을 하는 자, 혹은 기계 등의 수출입업자 또는 관련자에게만 발급된

〈표 3-2〉 취업활동이 가능한 사증(실무상 '취업사증'이라고 함)

유 형 (10종류)	1회에 부여하는 체류기간의 상한
체류자격 단기취업(C-4)사증	90일
체류자격 교 수(E-1)사증	2 년
체류자격 회화지도(E-2)사증	1 년
체류자격 연 구(E-3)사증	2 년
체류자격 기술지도(E-4)사증	2 년
체류자격 전문직업(E-5)사증	2 년
체류자격 예술홍행(E-6)사증	6 월
체류자격 특정활동(E-7)사증	2 년
체류자격 연수취업(E-8)사증	2 년
체류자격 비전문취업(E-9)사증	1 년
체류자격 관광취업(H-1)사증	협정상의 기간

주: 1) 연수취업(E-8) 자격은 체류자격 변경 대상이므로 재외공관에서 사증 발급 불가.

2) 단기취업(C-4) 내지 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9) 사증 발급시 사증의 비고란에 근무처 입력 필요.

〈표 3-3〉 단기상용(C-2) 자격

활 동 범 위	해 당 자	비 고
시장조사, 업무연락, 상담, 계약 등	-외국기업 국내지사, 외국인투자기업 등의 설치 준비를 위하여 활동하는 자 -구매활동을 하는 자영업자 -국내 공사기관의 초청으로 입국하여 상담·계약 등의 활동을 하는 자	-공관장 재량 사증 발급 -체류기간의 상한 : 90일
수출입기계 등의 설치·보수·검수 운용요령 습득	기계 등의 수출입업자, 관련자 (설치·검수 등에 따른 보수를 받는 자는 단기취업(C-4) 비자대상)	

다. 단기상용(C-2)자격은 공관장의 재량에 의거해 사증이 발급되며 체류기간은 최대 90일까지이다.

출입국관리법에 의거해 전문기술인력은 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 체류자격을 부여받은 자로 이들은 국내취업이 가능하다. 이하에서는 전문기술인력 취업사증을 보다 구체적으로 살펴본다.

2. 전문기술인력 체류자격별 활동범위 및 해당자

가. 교수(E-1)자격

고등교육법에 의한 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 교육 또는 연구지도를 목적으로 입국하는 자에게 발급되는 사증이다. 여기에 해당되는 자는 교수자격기준 등에 관한 규정에 의한 전임강사 이상의 교원자격을 갖춘 자로 ① 한국과학기술원 등 학술기관의 교수 ② 전문대학 이상의 교육기관에서 임용하는 전임강사 이상의 교수 ③ 대학 또는 대학부설연구소의 특수분야 연구교수이다. E-1자격의 체류기간은 최고 2년이다.

의과대학의 경우, 강의의 연장으로 실험·실습지도 등은 인정되나 진료행위는 인정되지 않으며 진료행위는 전문직업(E-5) 체류자격자에 해당된다. 또한 대학 또는 학술기관에서 보수를 받지 아니하고 특정의 연구를 하고자 하는 자(교수가 아닌 자)는 유학(D-2) 사증을 발급받아야 한다.

〈표 3-4〉 E-1자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
고등교육법에 의한 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 교육 또는 연구지도	- 한국과학기술원 등 학술기관의 교수 - 전문대학 이상의 교육기관에서 임용하는 전임강사 이상의 교수 - 대학 또는 대학부설연구소의 특수분야 연구교수	체류기간의 상한 : 2년 ※ 한국과학기술원에 교수로 재직하고자 하는 자에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급

나. 회화지도(E-2)자격

회화지도(E-2)자격은 외국어 전문학원 또는 초등학교 이상의 교육기관 등에서 외국어 회화지도를 목적으로 입국하는 자에게 발급되며, 해

당 외국어를 모국어로 하는 국가 국민으로서 대학 이상의 학교를 졸업하고, 학사학위 이상의 자격을 소지한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자여야 발급받을 수 있다. 체류자격은 최대 1년이다.

외국어 회화지도를 할 수 있는 기관 및 단체는 다음과 같이 제한된다. ① 초등학교 이상의 교육기관 또는 부설어학연구소 ② 직원교육을 위하여 부설연수원이 설립된 기관 또는 단체 ③ 학원의 설립·운영에 관한 법률시행령 제7조의2에 의하여 등록된 외국어계열 교습학원 ④ 평생교육법에 의해 설치된 평생교육시설로서 법무부장관이 정한 기준에 부합하는 시설 ⑤ 평생교육법 외의 다른 법령(조례 포함)에 의해 설치된 평생교육시설 중 국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 평생교육시설. 외국어 계열의 교습과정(어학) 중 외국어 회화지도에만 종사하는 자에 한하며 회화지도 교습 이외의 어학교습이나 통역 및 번역교습은 발급요건에 해당되지 않는다.

〈표 3-5〉 E-2자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
외국어전문학원 또는 초등학교 이상의 교육기관 등에서 외국어회화 지도	회화지도 강사의 자격요건 - 해당 외국어를 모국어로 하는 국가 국민으로서 대학 이상의 학교를 졸업하고, 학사학위 이상의 자격을 소지한 자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자	체류기간의 상한 : 1년 ※ 교육부장관의 추천을 받아 초등학교 이상의 교육기관(초·중·고등학교)에서 근무하고자 하는 자에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 재량 발급

다. 연구(E-3)자격

E-3 사증발급 대상자는 대한민국 내의 공·사기관으로부터 초청되어 각종 연구소에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하고자 하는 자로서, 특정 연구기관 육성법, 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의한 연구기간에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하는

〈표 3-6〉 E-3자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
자연과학분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구개발 종사	특정 연구기관 육성법, 정부출연·연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 의한 연구기관에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하는 과학기술자	체류기간의 상한 : 2년 ※ 정부의 연구출연금을 받는 연구기관에서 연구하는 과학기술자에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급
	방위산업체에 관한 특별조치법의 규정에 의한 연구기관에서 연구활동에 종사하는 과학기술자	체류기간의 상한 : 2년 ※ 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급

과학기술자가 해당된다. 또한 방위산업체에 관한 특별조치법의 규정에 의한 연구기관에서 연구활동에 종사하는 과학기술자도 사증을 발급받을 수 있다. 그러나 인문사회분야 및 교수(E-1) 자격에 해당자는 제외된다.

참고로 기타 특별법의 적용을 받는 연구기관은 다음과 같다.

- 산업기술연구조합
- 산업연구원
- 한국개발연구원
- 국방과학연구소
- 에너지경제연구원
- 산업디자인포장개발원
- 한국생산성본부
- 생산기술연구원
- 방위산업체에 관한 특별조치법의 규정에 의한 연구기관에서 연구활동에 종사하는 과학기술자(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨)
- 국·공립 연구기관에서 근무하는 과학기술자(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨)
- 기술개발촉진법의 규정에 의하여 인정된 기업부설연구소에서 근무하는 과학기술자(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업

(C-4)의 체류자격에 해당됨)

- 대학부설연구소에서 근무하는 과학기술자(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨)
- 자연계 분야의 학사 이상의 학위를 소지한 자로서 3년 이상의 연구경력을 가진, 전담요원 5인 이상을 상시 확보하고 독립된 연구시설을 갖춘 연구기관 또는 단체로서 과학기술부장관이 따로 정하는 연구기관 또는 단체에서 근무하는 연구요원(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨)
- 민법에 의하여 설립된 과학기술분야 비영리법인인 연구기관에서 근무하는 연구요원(체류기간이 90일 이하인 경우에는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨)

라. 기술지도(E-4)자격

기술지도자격은 공·사기관에서 자연과학분야의 전문지식 또는 산업상의 특수 분야에 속하는 기술을 제공하는 자에게 발급되는 자격으로 『외국인투자촉진법』의 규정에 의한 기술도입 계약에 따라 대한민국 국민 또는 대한민국 법인에게 기술을 제공하는 자가, 해당된다. 이외에

〈표 3-7〉 E-4 자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
공·사기관에서 자연과학분야의 전문지식 또는 산업상의 특수 분야에 속하는 기술 제공	『외국인투자촉진법』의 규정에 의한 기술도입 계약에 따라 대한민국 국민 또는 대한민국 법인에게 기술을 제공하는 자	체류기간의 상한: 2년 ※ 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급
	상기자 이외에 국내에서 구할 수 없는 산업상의 고도기술 등을 국내 공·사기관에 제공하는 자 - 외국의 용역발주업체에서 파견되어 산업상의 특수분야에 속하는 기술을 제공하는 자 - 국내 산업체에서 도입한 특수기술 등을 제공하는 자	체류기간의 상한: 2년

국내에서 구할 수 없는 산업상의 고도기술 등을 국내 공·사기관에 제공하는 자, 즉 외국의 용역발주업체에서 파견되어 산업상의 특수 분야에 속하는 기술을 제공하는 자와, 국내 산업체에서 도입한 특수기술 등을 제공하는 자 역시 기술지도자격을 발급받을 수 있다. 기술지도자격의 체류기간은 최대 2년이다.

마. 전문직업(E-5)자격

전문직업자격은 대한민국의 법률에 의하여 행할 수 있도록 되어 있

〈표 3-8〉 E-5자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
대한민국의 법률에 의하여 행할 수 있도록 되어 있는 전문업무 종사	대한민국의 법률에 의하여 인정된 외국 의 국가공인자격증을 소지한 자로서 대한민국 법률에 의하여 행할 수 있도록 되어 있는 아래 해당자 - 건설교통부장관의 추천을 받은 항공기 조종사 - 최신의학 및 첨단기술 보유자로서 보건복지부장관의 고용추천을 받아 다음 의료기관에 근무하고자 하는 의사 · 국가 또는 지방자치단체 의료기관 · 의료법인 · 비영리법인 및 정부투자기관에서 개설한 의료기관 - 국내의 의(치)과 대학을 졸업한 후 대학부속병원 또는 보건복지부장관이 지정한 병원 등에서 인턴·레지던트 과정을 연수하는 자 - 남북교류 협력에 관한 법률 규정에 따라 남북 협력사업 승인을 받은 자가 금강산 관광개발사업 등의 목적으로 초청하는 관광선 운항에 필요한 선박 등의 필수전문인력 - 국내 운수회사 등에 고용되어 선장 등 선박운항의 필수전문요원으로 근무하고자 하는 자	체류기간의 상한 : 2년 ※ 국내 항공사에 고용되어 항공기 조종사로 근무하고자 하는 자에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급 ※ 국내 운수회사 등에 고용되어 선장 등 선박운항의 필수전문요원으로 근무하고자 하는 자에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급

는 전문업무 종사자에게 발급되는 자격이다. 이의 해당자는 건설교통부장관의 추천을 받은 항공기조종사, 최신의학 및 첨단의학 보유자로서 보건복지부장관의 고용추천을 받아 다음 의료기관에 근무하고자 하는 의사, 국내의 의(치)과 대학을 졸업한 후 대학부속병원 또는 보건복지부장관이 지정한 병원 등에서 인턴·레지던트 과정을 연수하는 자, 남북교류협력에 관한 법률 규정에 따라 남북 협력사업 승인을 받은 자가 금강산 관광개발사업 등의 목적으로 초청하는 관광선 운항에 필요한 선박 등의 필수전문인력, 국내 운수회사 등에 고용되어 선장 등 선박 운항의 필수전문요원으로 근무하고자 하는 자이다. 이들의 최대 체류기간은 2년이다.

바. 예술홍행(E-6)자격

예술홍행자격은 수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동을 하거나, 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고, 패션모델 등으로 출연하는 홍행 활동을 목적으로 입국하는 자에게 발급된다. 전자의 경우 창작활동을 하는 작곡가, 화가, 조각가, 공예가, 저술가 및 사진작가 등의 예술가와 음악, 미술, 문학, 사진, 연주, 무용, 영화, 체육, 기타의 예술상의 활동에 관한 지도를 하는 자(예; 프로팀감독, 오케스트라 지휘자 등)이 해당된다. 반면 후자에 속하는 유형은 출연 형태나 명목을 불문하고 수익을 위하여 개인 또는 단체로 연예, 연주, 연극 등을 하는 자(예; 프로복서, 프로축구선수, 프로골프선수 등)와 스스로 연예, 연주, 연극 등에 출연하려는 자뿐만 아니라 분장사, 매니저 등 동행하는 자이다.

예술홍행자격의 체류자격은 6개월이고, 주무부처 장관의 고용추천서나 고용의 필요성을 입증할 수 있는 서류(연예인의 경우에는 공연추천서)를 제출해야 한다. 관광진흥법에 의한 호텔업시설, 유흥업소 등에서 공연 또는 연예활동에 종사하고자 하는 자에 대하여는 『인간면역결핍 바이러스(HIV)항체반응음성확인서』 확인(공연법 규정에 의하여 공연을 하고자 하는 경우 제외)을 받아야 한다.

〈표 3-9〉 E-6자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동	-창작활동을 하는 작곡가, 화가, 조각가, 공예가, 저술가 및 사진작가 등의 예술가 -음악, 미술, 문학, 사진, 연주, 무용, 영화, 체육, 기타의 예술상의 활동에 관한 지도를 하는 자(예; 프로팀감독, 오케스트라 지휘자 등)	체류기간의 상한: 6월 ※ 체류기간 90일 이하인 경우는 단기 취업(C-4)의 체류자격에 해당됨
수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고, 패션모델 등으로 출연하는 흥행활동	-출연 형태나 명목을 불문하고 수익을 위하여 개인 또는 단체로 연예, 연주, 연극 등을 하는 자(예; 프로복서, 프로축구선수, 프로골프선수 등) -스스로 연예, 연주, 연극 등에 출연하려는 자뿐만 아니라 분장사, 매니저 등 동행하는 자를 포함함	체류기간의 상한: 6월

특히 유흥·서비스분야 외국 연예인은 사증발급인정서 발급 심사시 해당국 관계기관 또는 공공단체에서 인정하는 자격 및 경력을 갖추었는지 여부를 확인하며 폭행, 감금, 윤락행위 강요, 임금체불 등 인권침해 또는 무자격 연예인 공급, 공연장소 무단이탈 조장 등 불법행위를 한 공연기획사에 대하여는 행정제재 기준에 따라 1년 범위 내에서 발급을 제한하고 있다.

원칙적으로는 유흥업소 종사 외국인여성 무회(가무)에 대한 사증 및 사증발급인정서 발급을 금지하지만 관광진흥법 제3조제1항제6호의 규정에 의한 유원시설(기타 유원시설업 제외) 및 국제회의 산업육성에 관한 법률 제2조제3호에의 규정에 의한 국제회의 시설의 부대시설에서 종사하는 여성 무회의 경우 예외적으로 사증을 발급하고 있다. 이 경우 영상물등급위원회의 공연추천서, 연예활동계획서, 자격증명서 또는 경력증명서, 인간면역결핍바이러스(HIV)항체반응 음성확인서, 신원보증서 등을 제출해야 한다. 또한 연주·가요, 곡예·마술 등을 하는 자와 관광진흥법에 의한 관광업소 중 공연법령의 규정에 의하여 등록된 공연장(예; 위커힐쉐라톤호텔, 부산롯데호텔 등)에서의 공연활동종사자 역

시 예외적으로 현행 절차에 따라 사증 및 사증발급인정서를 발급받는다.

사. 특정활동(E-7) 자격

특정활동자격이란 공·사기관과의 계약에 의한 직업활동을 하거나 정보기술 등 첨단기술분야에서 활동하는 자에게 발급되는 자격이다. 공·사기관에서 계약에 의해 활동하는 자는 외국인 학교 교사, 공·사기관의 외국어 교원으로 근무하는 자, 자연과학분야의 전문지식, 특정기술·기능소지자로 공·사기관 등에 고용되어 산업상 필요한 기술·기능·전문지식을 제공하는 자, 공·사기관 등의 특수 직책에 고용되어 국가경쟁력 강화에 기여할 것으로 판단되는 자, 운동경기단체 등으로부터 초청되어 선수지도 등으로 체육진흥에 기여할 것으로 판단되는 감독이나 코치, 주한외국공관이나 외국기관 등에서 고용하는 행정요원, 외국인투자기업, 외국기업 국내지사, 외국인 개인업체 등의 국내 채용 필수전문인력이 해당된다.

반면 정보기술 등 첨단기술분야 해당자는 국내 기업의 정보기술(IT), 전자상거래 등 기업정보화(e-business), 생물산업(BT), 나노기술(NT), 신소재분야(금속·세라믹·화학), 수송기계, 디지털전자 및 환경·에너지 분야에 종사하고자 하는 자로서 소관부처 장관의 고용추천이 있는 자이다. 전자상거래 등 기업정보화(e-business) 외 6개 분야는 산업자원부가, 정보기술(IT)분야는 정보통신부가 결정한다. 특정활동 자격을 받기 위해서는 자격증(학위증, 졸업증명서 등) 및 이력서로 해당 채용분야의 적격 여부를 확인받아야 한다. 다만 일본인 IT 인력의 경우에는 '일본정보처리개발협회 소속 중앙정보교육연구소(CAIT) 및 정보처리기술자시험센터(JITEC)가 인정하는 소프트웨어개발기술자와 기본정보기술자의 경우 'IT분야 5년 이상 경력 또는 관련 학과 학사 이상 학력 소지' 등의 자격 요건에 해당되지 않더라도 동 기술자격증을 소지한 경우 사증 및 사증발급인정서를 발급하고 있다.

정보기술 또는 전자상거래 등 기업정보화분야 외 6개 분야 종사자는 정보기술 등 관련 분야에 5년 이상 종사한 경력이 있는 자 또는 동 관

〈표 3-10〉 E-7자격의 활동범위 및 해당자

활 동 범 위	해 당 자	비 고
공·사 기관과의 계약에 의한 직업활동	－ 외국인 학교 교사, 공·사 기관의 외국어 교원으로 근무하는 자 － 자연과학분야의 전문지식, 특정기술, 기능소지자로 공·사 기관 등에 고용되어 산업상 필요한 기술, 기능, 전문지식을 제공하는 자 － 공·사 기관 등의 특수 직책에 고용되어 국가경쟁력 강화에 기여할 것으로 판단되는 자 － 운동경기단체 등으로부터 초청되어 선수지도 등으로 체육진흥에 기여할 것으로 판단되는 감독이나 코치 － 주한 외국공관이나 외국기관 등에서 고용하는 행정요원 등 － 외국인투자기업, 외국기업 국내지사, 외국인 개인업체 등의 국내 채용 필수전문인력 － 국내 운수회사 등에 고용되어 정기 여객선, 금강산관광선 등에 승무원 등으로 근무하려는 자	체류기간의 상한: 2년 ※ 체류기간 90일 이하인 경우는 단기취업(C-4)의 체류자격에 해당됨 ※ 주한 외국공관에서 고용하는 행정요원(자국 국민에 한함) 등에 대한 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급 체류기간의 상한: 2년 ※ 체류기간 1년 이하의 단수사증은 공관장 재량 발급
정보기술 등 첨단기술분야	－ 국내기업의 정보기술(IT), 전자상거래 등 기업정보화(e-business), 생물산업(BT), 나노기술(NT), 신소재분야(금속·세라믹·화학), 수송기계, 디지털전자 및 환경·에너지 분야에 종사하고자 하는 자로서 소관 부처 장관의 고용추천이 있는 자 · 전자상거래 등 기업정보화(e-business)의 6개 분야: 산업자원부 · 정보기술(IT)분야: 정보통신부	※ 유효기간 3년, 체류기간 3년 이하의 복수사증은 출입국관리사무소장 또는 출장소장이 재량 발급 (중국, 특정 국가 국민은 법무부 장관 사전승인) ※ 단기취업(C-4) 자격에 해당하는 자에 대한 90일 이하의 복수사증은 공관장 재량 발급(중국, 특정 국가 국민은 법무부 장관 사전승인)

련 학과의 학사 이상 학력소지자로서 해당 분야에 2년 이상 종사한 경력이 있어야 한다.

그러나 다음의 경우는 주무부처 장관의 고용추천을 생략받는다. 외국인 학교의 교사로 근무하는 자, 주한외국공관 또는 외국기관(상공회의소 등)에서 근무하는 자, 관광진흥을 위한 관광숙박업 또는 관광객 이용시설업에 근무하는 자, 엔지니어링 업체에서 관련 분야의 기술제공을 위하여 근무하는 자, 건설감리전문업체에서 감리기술 제공을 위하여 근무하는 자이다. 이들의 경우에는 학위증 또는 자격증 사본, 경력증명서, 고용계약서, 소관부처(산업자원부, 정보통신부) 장관의 고용추천서, 필요시 공·사기관의 설립관련 서류, 신원보증서 같은 입증서류를 제출하여야 한다.

제 2 절 전문기술 외국인력의 고용구조

1. 전문기술 외국인력의 추이

<표 3-11>은 취업비자 유형별 외국인력 추이를 보여주고 있다. 여기서 전문기술 외국인력은 E-1부터 E-7까지가 해당되며, E-8은 산업연수생이 1년의 체류기간을 마친 후 일정한 요건을 갖추어 경우 2년 동

〈표 3-11〉 취업비자 유형별 외국인력 추이

	전 체	교 수 (E-1)	회화 지도 (E-2)	연 구 (E-3)	기술 지도 (E-4)	전문 직업 (E-5)	예술 홍행 (E-6)	특정 활동 (E-7)	연수 취업 (E-8)	비전문 취업 (E-9)
2000.12	19,063 (100.0)	718 (3.8)	6,671 (35.0)	805 (4.2)	344 (1.8)	398 (2.1)	4,747 (24.9)	3,317 (17.4)	2,063 (10.8)	
2001.12	27,614 (100.0)	727 (2.6)	8,720 (31.6)	937 (3.4)	209 (0.8)	407 (1.5)	5,784 (20.9)	2,765 (10.0)	8,065 (29.2)	
2002.12	33,697 (100.0)	799 (2.4)	11,132 (33.0)	1,177 (3.4)	196 (0.6)	399 (1.2)	4,701 (14.0)	3,102 (9.2)	12,191 (36.2)	
2003.12	200,039 (100.0)	929 (0.5)	10,826 (5.4)	1,359 (0.7)	195 (0.1)	352 (0.2)	3,185 (1.6)	3,243 (1.6)	20,244 (10.1)	159,706 (79.8)
2004.9	209,390 (100.0)	985 (0.5)	11,009 (5.2)	1,477 (0.7)	192 (0.1)	296 (0.1)	2,654 (1.3)	3,346 (1.6)	45,197 (21.6)	144,234 (68.9)

주: 연수생 및 불법취업자는 제외

안 취업비자를 받는 것을 의미하며, E-9는 고용허가제로 입국한 저숙련 외국인력을 의미한다. 따라서 E-8과 E-9를 제외하면 2004년 9월 말 현재 19,959명 수준이다. 이를 비자유형별로 보면 회화지지도가 11,009명으로 가장 많으며, 순수한 의미의 기술인력이라고 볼 수 있는 E-3와 E-7 그리고 E-4는 각각 1,477명, 3,346명, 그리고 192명이다.

2. 전문기술 외국인력의 고용구조

가. 분석자료의 성격

한 해 평균 2만여 명의 전문인력이 다양한 형태로 국내 노동시장에 취업하고 있지만 이들의 노동시장 실태분석은 거의 이루어지지 않았다. 이는 전문인력 노동시장 실태분석을 위한 자료 접근이 용이하지 않았기 때문이다. 법무부는 취업을 목적으로 입국하는 모든 외국인에 대한 정보를 구축해 놓고 있기 때문에 이 자료를 이용할 경우 전문인력을 활용하는 사업장이 어떤 특성을 가지고 있으며, 전문인력의 노동실태 등 구체적인 내용을 확인할 수 있다.

국내에 입국해 있는 전문인력의 체류자격 및 지역·업종별 분포는 2004년 4월 현재 법무부 출입국관리사무소에 등재된 전문인력 원자료를 통해 파악할 수 있다. 법무부 원자료에는 2004년 4월 현재 국내에 입국해 있는 전문인력의 국적, 연령, 체류자격, 직업, 체류지, 근무처, 사업장 이탈 여부 등 비교적 풍부한 자료를 제공하고 있어 취업비자 형태별로 어떤 유형의 전문인력이 입국하였으며 이들의 사업장 이탈 정도 등을 파악할 수 있다. 여기에 고용보험의 사업장 정보를 연결할 경우 이들을 활용하는 사업장의 특성을 파악할 수 있다. 물론 전문인력 활용의 효용성은 전문인력 활용사업장의 실태분석을 통해 파악할 수 있겠지만, 사업장 이탈 정도, 활용기간 등을 통해 간접적으로나마 사업장특성별·체류자격별 전문인력의 활용 정도를 파악할 수 있을 것이다.

이하에서는 먼저 법무부의 전문인력 원자료를 이용해 전문인력의 인

구학적 특성과, 사업장 이탈 정도를 파악하고, 다음으로 법무부 원자료를 고용보험 사업장 DB와 연결해 어떤 특성을 가진 사업장이 전문인력을 활용하고 사용기간, 사업장 특성별 체류기간 등을 살펴보고자 한다.

나. 전문기술 외국인력의 인적 특성

1) 체류자격별 분포

2004년 4월 현재 법무부에 등록된 전문인력은 총 19,807명이다¹⁾. 여기에는 전문인력으로 입국해 당초 사업장에 근무하고 있는 합법취업자뿐 아니라 사업장을 이탈하였거나 계약이 만료되었음에도 본국으로 귀국하지 않은 불법취업자를 모두 포함하고 있다. 법무부 원자료를 통해 전문인력의 인구학적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전문인력의 성별 분포를 보면 남성(61.4%)이 여성(38.6%)에 비해 훨씬 많다. 다음으로 이들의 체류자격은 전체 전문인력 중 53.8%가 회화지도 목적으로 입국한 것으로 나타났다. 특정직업(16.5%)과 예술홍행(15.3%) 체류자격도 상대적 비중이 높지만, 교수(4.9%)를 비롯한 전문직업(1.7%)과 기술지도(1.0%)는 그 비중이 매우 낮다. 성별로 체류자격 분포를 분류해 보면 대체적으로 성별 격차가 크지 않은 편이다.

〈표 3-12〉 체류자격별 분포

	여 성	남 성	전 체
E-1: 교수	272(3.6)	693(5.7)	965(4.9)
E-2: 회화지도	4,160(54.5)	6,497(53.4)	10,657(53.8)
E-3: 연구	175(2.3)	1,195(9.8)	1,370(6.9)
E-4: 기술지도	4(0.1)	185(1.5)	189(1.0)
E-5: 전문직업	6(0.1)	328(2.7)	334(1.7)
E-6: 예술홍행	2,289(30.0)	737(6.1)	3,026(15.3)
E-7: 특정직업	730(9.6)	2,536(20.8)	3,266(16.5)
전 체	7,636(100.0)	12,171(100.0)	19,807(100.0)

주: () 안은 빈도수임.

1) 여기서 전문인력이란 체류자격이 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정직업(E-7)인 자를 의미한다.

다만 예술홍행은 여성의 비중이 높고 특정직업은 남성의 비중이 높다는 특징이 나타나고 있다.

2) 전문기술 외국인력의 성별·국적별 분포

법무부 자료에 따르면 2004년 4월 현재 전문인력은 모두 105개 국가로부터 입국한 것으로 나타났다. 다음의 <표 3-13>는 전문인력의 성별·국적별 분포인데, 국가별 전문인력 총원이 20명 미만인 국가는 지역별로 묶었다. 전문인력의 출신국가별 분포를 보면, 캐나다가 4,360명으로 가장 많고 다음으로 미국 4,037명, 필리핀 1,556명, 러시아연방 1,408명 순으로 나타났다. 출신국적 분포에서 특징적인 점은, 전체 전문인력 중 캐나다, 미국, 유럽, 호주, 뉴질랜드, 일본과 같은 소위 선진국 출신의 전문인력 비중이 높다는 점이다. 이는 이들 국가들이 대체적으로 영어권 국가로 영어회화 수요가 크게 작용한 것으로 보인다. 인도도 그 비중이 상대적으로 높은 편인데, 이는 IT분야 전문인력 때문으로 판단된다. 반면 러시아연방, 우즈베키스탄, 키르기스탄, 카자흐스탄과 같은 구소련권 국가는 전문인력 중 남성보다는 여성의 비율이 훨씬 높다. 여성의 비율이 높은 것은 예술홍행분야 인력수요로 추정된다.

이는 <표 3-14>의 체류자격별·국적별 분포를 통해 확인할 수 있다. 캐나다 출신 전문인력(4,360) 중 회화지도인 E-2자격으로 입국한 자가 4,076명으로 전체의 93.5%에 이르고 있다. 뉴질랜드(93.0%), 영국(83.0%), 호주(78.2%), 미국(73.4%)에서도 전체 전문인력 중 E-2 체류자격의 입국자의 비중이 높다. 반면 인도는 E-7(55.5%), E-3(34.1%)의 비중이 높고, 일본도 E-7(34.5%)과 E-2(34.3%)의 비중이 상대적으로 높은 편이다. 반면 러시아연방의 경우는 예술홍행자격인 E-6가 67.5%를 차지하고, 카자흐스탄과 키르기스탄, 우즈베키스탄도 각각 E-6자격이 전체 전문인력의 80.8%, 93.4%, 73.3%를 점하고 있다. 또한 필리핀과 몽골, 불가리아도 E-6자격의 비중이 높은 국가들이다.

〈표 3-13〉 전문기술 외국인력의 성별·국적별 분포

국 적	남 자		여 자		전 체	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
캐나다	2,648	21.8	1,712	22.4	4,360	22.0
미국	2,840	23.3	1,197	15.7	4,037	20.4
필리핀	461	3.8	1,095	14.3	1,556	7.9
러시아(연방)	438	3.6	970	12.7	1,408	7.1
일본	813	6.7	302	4.0	1,115	5.6
중국	645	5.3	457	6.0	1,102	5.6
영국	744	6.1	280	3.7	1,024	5.2
호주	528	4.3	251	3.3	779	3.9
뉴질랜드	450	3.7	312	4.1	762	3.8
인도	713	5.9	29	0.4	742	3.7
한국계 중국인	235	1.9	202	2.6	437	2.2
남아공	178	1.5	189	2.5	367	1.9
아일랜드	138	1.1	130	1.7	268	1.4
독일	146	1.2	31	0.4	177	0.9
프랑스	118	1.0	44	0.6	162	0.8
우크라이나	78	0.6	49	0.6	127	0.6
우즈베키스탄	20	0.2	81	1.1	101	0.5
베트남	79	0.6	11	0.1	90	0.5
벨로루시	57	0.5	25	0.3	82	0.4
불가리아	51	0.4	24	0.3	75	0.4
브라질	66	0.5	4	0.1	70	0.4
타이	46	0.4	21	0.3	67	0.3
몽골	41	0.3	25	0.3	66	0.3
키르기스탄	2	0.0	59	0.8	61	0.3
파키스탄	50	0.4	1	0.0	51	0.3
인도네시아	41	0.3	9	0.1	50	0.3
홍콩	39	0.3	9	0.1	48	0.2
말레이시아	43	0.4	3	0.0	46	0.2
방글라데시	32	0.3	0	0.0	32	0.2
이탈리아	27	0.2	5	0.1	32	0.2
오스트리아	23	0.2	4	0.1	27	0.1
한국계 러시아인	18	0.1	9	0.1	27	0.1
타이완	15	0.1	11	0.1	26	0.1
카자흐스탄	5	0.0	21	0.3	26	0.1
폴란드	17	0.1	6	0.1	23	0.1
터키	21	0.2	1	0.0	22	0.1
덴마크	20	0.2	1	0.0	21	0.1
루마니아	18	0.1	2	0.0	20	0.1
유럽	118	1.0	22	0.3	140	0.7
중남미	43	0.4	15	0.2	58	0.3
아시아	44	0.4	13	0.2	57	0.3
아프리카	45	0.4	3	0.0	48	0.2
중동	16	0.1	1	0.0	17	0.1
무응답	1	0.0	0	0.0	1	0.0
전 체	12,171	100.0	7,636	100.0	19,807	100.0

〈표 3-14〉 전문인력의 체류자격별·국적별 분포

국적	E-1		E-2		E-3		E-4		E-5		E-6		E-7		전체
	명	비중	명	비중	명	비중	명	비중	명	비중	명	비중	명	비중	
캐 나 다	66	1.5	4,076	93.5	6	0.1	0	0.0	42	1.0	8	0.2	162	3.7	4,360
미 국	274	6.8	2,965	73.4	57	1.4	18	0.4	35	0.9	39	1.0	649	16.1	4,037
필 리 핀	5	0.3	1	0.1	2	0.1	5	0.3	8	0.5	1,411	90.7	124	8.0	1,556
러시아(연방)	59	4.2	16	1.1	200	14.2	4	0.3	23	1.6	950	67.5	156	11.1	1,408
일 본	102	9.1	382	34.3	209	18.7	32	2.9	1	0.1	4	0.4	385	34.5	1,115
중 국	149	13.5	246	22.3	295	26.8	2	0.2	0	0.0	106	9.6	304	27.6	1,102
영 국	18	1.8	850	83.0	4	0.4	8	0.8	32	3.1	6	0.6	106	10.4	1,024
호 주	23	3.0	609	78.2	5	0.6	0	0.0	32	4.1	40	5.1	70	9.0	779
뉴 질 랜 드	5	0.7	709	93.0	1	0.1	1	0.1	4	0.5	3	0.4	39	5.1	762
인 도	27	3.6	3	0.4	253	34.1	45	6.1	2	0.3	0	0.0	412	55.5	742
한국계 중국인	42	9.6	116	26.5	119	27.2	0	0.0	0	0.0	12	2.7	148	33.9	437
남아공	1	0.3	326	88.8	1	0.3	0	0.0	16	4.4	1	0.3	22	6.0	367
아 일 랜 드	4	1.5	258	96.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	2.2	268
독 일	37	20.9	27	15.3	16	9.0	31	17.5	5	2.8	3	1.7	58	32.8	177
프 랑 스	41	25.3	34	21.0	6	3.7	4	2.5	2	1.2	1	0.6	74	45.7	162
우크라이나	3	2.4	0	0.0	40	31.5	0	0.0	0	0.0	61	48.0	23	18.1	127
우즈베키스탄	2	2.0	0	0.0	9	8.9	0	0.0	0	0.0	74	73.3	16	15.8	101
베 트 남	9	10.0	1	1.1	22	24.4	0	0.0	0	0.0	4	4.4	54	60.0	90
벨 로 루 시	3	3.7	0	0.0	17	20.7	0	0.0	3	3.7	32	39.0	27	32.9	82
불 가 리 아	1	1.3	0	0.0	2	2.7	0	0.0	18	24.0	51	68.0	3	4.0	75
브 라 질	2	2.9	2	2.9	1	1.4	0	0.0	17	24.3	30	42.9	18	25.7	70
타 이	3	4.5	0	0.0	3	4.5	1	1.5	5	7.5	0	0.0	55	82.1	67
몽 골	1	1.5	0	0.0	15	22.7	0	0.0	0	0.0	46	69.7	4	6.1	66
키르기스스탄	1	1.6	0	0.0	1	1.6	0	0.0	0	0.0	57	93.4	2	3.3	61
파 키 스 탄	2	3.9	1	2.0	6	11.8	0	0.0	2	3.9	0	0.0	40	78.4	51
인도네시아	3	6.0	3	6.0	1	2.0	1	2.0	17	34.0	6	12.0	19	38.0	50
홍 콩	0	0.0	0	0.0	3	6.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	45	93.8	48
말레이시아	1	2.2	0	0.0	7	15.2	0	0.0	29	63.0	0	0.0	9	19.6	46
방글라데시	0	0.0	0	0.0	13	40.6	0	0.0	0	0.0	8	25.0	11	34.4	32
이 탈 리 아	8	25.0	3	9.4	1	3.1	0	0.0	5	15.6	0	0.0	15	46.9	32
오스트리아	4	14.8	1	3.7	0	0.0	12	44.4	2	7.4	0	0.0	8	29.6	27
한국계 러시아인	1	3.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	26	96.3	27
타 이 완	4	15.4	4	15.4	2	7.7	1	3.8	1	3.8	1	3.8	13	50.0	26
카자흐스탄	1	3.8	1	3.8	2	7.7	0	0.0	0	0.0	21	80.8	1	3.8	26
폴 란 드	9	39.1	0	0.0	1	4.3	0	0.0	1	4.3	2	8.7	10	43.5	23
터 키	3	13.6	0	0.0	2	9.1	0	0.0	1	4.5	2	9.1	14	63.6	22
덴 마 크	0	0.0	0	0.0	1	4.8	18	85.7	0	0.0	0	0.0	2	9.5	21
루 마 니 아	2	10.0	0	0.0	8	40.0	0	0.0	4	20.0	3	15.0	3	15.0	20
유럽	31	22.1	6	4.3	16	11.4	5	3.6	11	7.9	14	10.0	57	40.7	140
중남미	7	12.1	15	25.9	2	3.4	1	1.7	15	25.9	9	15.5	9	15.5	58
아시아	2	3.5	1	1.8	6	10.5	0	0.0	0	0.0	14	24.6	34	59.6	57
아프리카	6	12.5	1	2.1	11	22.9	0	0.0	1	2.1	7	14.6	22	45.8	48
중동	3	17.6	0	0.0	4	23.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	58.8	17
무응답	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	1
전 체	965	4.9	10,657	53.8	1,370	6.9	189	1.0	334	1.7	3,026	15.3	3,266	16.5	19,807

3) 전문기술 외국인력의 연령별 체류자격별 분포

전문인력의 연령별 분포를 보면 평균연령은 35.2세인데, 여성(31.2세)이 남성(37.6세)에 비해 약 6세 가량 낮다. 체류자격별로 보면 E-5(51.4세), E-1(47.3세), E-4(46.0세)자격으로 입국한 자들은 평균연령이 높지만 E-6는 29.1세에 불과하고 E-2자격도 33.3세로 비교적 젊은 층의 비

〈표 3-15〉 연령별 분포

		20세 미만		20대		30대		40대		50대		60세 이상		전체	평균 연령
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율		
성	여성	50	0.7	4793	62.8	1885	24.7	480	6.3	345	4.5	83	1.1	7,636	31.2
	남성	35	0.3	3983	32.7	4215	34.6	2057	16.9	1367	11.2	514	4.2	12,171	37.6
체류 자격	E-1	0	0.0	57	5.9	295	30.6	269	27.9	211	21.9	133	13.8	965	47.3
	E-2	4	0.0	5524	51.8	3296	30.9	1019	9.6	650	6.1	164	1.5	10,657	33.3
	E-3	0	0.0	255	18.6	576	42.0	321	23.4	152	11.1	66	4.8	1,370	39.8
	E-4	0	0.0	15	7.9	57	30.2	45	23.8	55	29.1	17	9.0	189	46.0
	E-5	1	0.3	6	1.8	17	5.1	116	34.7	180	53.9	14	4.2	334	51.4
	E-6	78	2.6	2053	67.8	646	21.3	182	6.0	61	2.0	6	0.2	3,026	29.1
	E-7	2	0.1	866	26.5	1213	37.1	585	17.9	403	12.3	197	6.0	3,266	39.2
전체		85	0.4	8776	44.3	6100	30.8	2537	12.8	1712	8.6	597	3.0	19,807	35.2

중이 높은 편이다. 연령별 분포를 보면 여성은 20~30대가 차지하는 비중이 87.5%에 이르고 있고, 남성도 20~30대 비중이 67.3%에 이르고 있다. 체류자격별 연령별 분포를 보면 E-2 자격은 20~30대 비중이 82.7%에 이르고 E-6도 20~30대 비중이 89.1%에 이르고 있다. 반면 E-1과 E-4, E-5는 40대 이상이 각각 63.6%, 61.9%, 92.8%로 비교적 중고령자 비중이 높은 편이다. E-3자격 역시 30~40대가 65.4%에 이르고 있다.

4) 전문기술 외국인력의 지역별 분포

전문인력의 지역별 분포를 보면 서울을 비롯한 수도권에 거주하는 비중이 59.3%에 이르고 다음으로 영남지역(21.3%), 충청지역(9.1%) 순이다. 성별·지역별 분포를 살펴보면 여성의 경우 서울보다는 지방에 거주하는 비율이 다소 높다. 그러나 체류자격별로 보면 E1은 서울지역 거주자가 34.3%로 가장 많다. 특이한 점은 대전·충청지역 거주자가 19.3%로 비교적 높다는 점인데, 전문대 이상 고등교육기관의 지역별 분포에서 충청지역이 다른 지역에 비해 높지 않음을 감안할 때 의외의 결과이다²⁾. 다음으로 E-2 자격은 서울, 경기·인천 및 영남권 비율이 각각 25% 내외로 고른 분포를 보이고 있다. E-3는 서울(22.2%)보다

2) 2003년 현재 전문대학 이상의 고등교육기관은 전국적으로 모두 380개로 집계된다. 지역별 분포를 보면 인천·경기(20.3%)를 필두로, 서울지역 16.3%, 광주·호남 16.1%, 대전·충청 15.0%, 대구·경북 13.4%, 부산·경남 12.1%, 강원 5.3%, 제주 1.6% 순이다(한국교육개발원, 『2003 간추린 교육통계』 2003.).

〈표 3-16〉 지역별 분포

		서울		강원		부산경남		대구경북		인천경기		광주전라		대전충청		제주		전체
		명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	
성	여	2,128	27.9	162	2.1	887	11.6	656	8.6	2,438	31.9	619	8.1	606	7.9	140	1.8	7,636
	남	4,455	36.6	240	2.0	1,716	14.1	961	7.9	2,723	22.4	710	5.8	1,203	9.9	163	1.3	12,171
체류 자격	E-1	331	34.3	11	1.1	160	16.6	92	9.5	87	9.0	81	8.4	186	19.3	17	1.8	965
	E-2	3,052	28.6	300	2.8	1,544	14.5	1,125	10.6	2,620	24.6	900	8.4	975	9.1	141	1.3	10,657
	E-3	304	22.2	13	0.9	125	9.1	108	7.9	471	34.4	72	5.3	275	20.1	2	0.1	1,370
	E-4	59	31.2	4	2.1	67	35.4	9	4.8	17	9.0	20	10.6	13	6.9	0	0.0	189
	E-5	328	98.2	2	0.6	0	0.0	1	0.3	1	0.3	2	0.6	0	0.0	0	0.0	334
	E-6	676	22.3	35	1.2	262	8.7	210	6.9	1,342	44.3	203	6.7	168	5.6	130	4.3	3,026
	E-7	1,833	56.1	37	1.1	445	13.6	72	2.2	623	19.1	51	1.6	192	5.9	13	0.4	3,266
전 체		6,583	33.2	402	2.0	2,603	13.1	1,617	8.2	5,161	26.1	1,329	6.7	1,809	9.1	303	1.5	19,807

인천·경기(34.4%)의 비중이 높고 대전·충청(20.1%)지역 거주자도 비교적 높은 편이다. E-4는 부산·경남(35.4%)과 서울(31.2%)에 거주하는 비율이 높은 반면, E-5는 서울이 98.2%에 이르고 있다. 그리고 E-6는 인천·경기가 전체의 44.3%에 이르고 서울은 22.3%로 나타났다. 체류자격 특성상 관광지역의 제주도에 거주하는 비율이 4.3%에 이른 것도 특징이다. 마지막으로 E-7 체류자격 역시 수도권(75.2%)에 이른다. 전문인력의 지역별 분포는 체류자격의 특성과 밀접한 관련을 가지고 있음을 확인할 수 있다.

5) 전문기술 외국인력의 평균 체류기간

전문인력의 국내 체류기간을 보면 평균 41.9개월로 나타났다. 여성(38.0개월)에 비해 남성(44.4개월)의 체류기간이 약 6개월 가량 길다. 체류자격별로 보면 E-4와 E-5 자격이 평균 52개월에 이르고 있고 E-6는 체류기간이 평균 33.6개월에 불과하다. 체류자격별로 체류기간을 살펴보면 E-1, E-4, E-5, E-7은 국내 체류기간이 5년을 초과한 장기체류자의 비중이 상대적으로 많다. 특히 E-4, E-5, E-7 자격은 체류기간이 3년 이상인 자가 60% 내외에 이르고 있다. 반면 E-6는 체류기간이 3년 미만인 자들이 62.5%에 이르고 체류기간이 5년을 초과하는 자는 9.2%에 불과하다.

〈표 3-17〉 체류기간

		12개월 미만		13~24개월		25~36개월		37~48개월		49~60개월		60개월 이상		전체	평균 체류기간
		명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도		
성 별	여	1,224	16.4	1,627	21.8	1,389	18.6	1,100	14.7	823	11.0	1,316	17.6	7,479	38.0
	남	1,752	14.7	2,010	16.9	1,895	15.9	1,772	14.9	1,418	11.9	3,053	25.7	11,900	44.4
체 류 자 격	E-1	179	18.9	126	13.3	109	11.5	124	13.1	86	9.1	322	34.0	946	48.1
	E-2	1,834	17.5	1,951	18.7	1,785	17.1	1,525	14.6	1,107	10.6	2,259	21.6	10,461	40.8
	E-3	212	16.1	214	16.2	166	12.6	184	13.9	189	14.3	355	26.9	1,320	44.3
	E-4	25	13.5	19	10.3	25	13.5	28	15.1	20	10.8	68	36.8	185	52.6
	E-5	39	11.8	36	10.9	43	13.0	56	17.0	57	17.3	99	30.0	330	52.1
	E-6	361	12.3	813	27.6	666	22.6	465	15.8	366	12.4	270	9.2	2,941	33.6
	E-7	326	10.2	478	15.0	490	15.3	490	15.3	416	13.0	996	31.2	3,196	48.8
전 체		2,976	15.4	3,637	18.8	3,284	16.9	2,872	14.8	2,241	11.6	4,369	22.5	19,379	41.9

주: 1) 전체 인원의 차이는 체류기간 변수 값이 결측치가 존재하기 때문이다.

2) 체류기간은 2004년 4월 현재 기준임.

6) 전문기술 외국인력의 체류자격별 직업분포

〈표 3-18〉은 전문인력의 체류자격별 직업분포이다. 전체 전문인력 중 교육인의 비중이 71.5%에 이르고 있고 그 다음으로 문화운동(17.4%), 회사원(5.0%) 순이다. 체류자격별로 직업분포를 보면 체류자격에 따라 직업분포에 현저한 차이가 있음을 확인할 수 있다. 즉 E-1과 E-2는 직업이 교육자인 비중이 99% 수준에 이르고 있지만, E-6는 문화운동이 99.0%이다. 연구나 기술지도 목적으로 입국하는 전문인력에게 발급되는 E-3, E-4 자격의 경우에는 교육인과 광업, 제조업이 직

〈표 3-18〉 체류자격별 직업분포

	E-1		E-2		E-3		E-4		E-5		E-6		E-7		전체	
	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도	명	빈도
공공행정인	0	0.0	1	0.0	1	0.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	6	0.3	8	0.0
교육인	919	98.2	10,417	99.4	186	47.1	2	1.9	1	0.4	2	0.1	534	30.9	12,061	71.5
학생	8	0.9	22	0.2	59	14.9	0	0.0	2	0.7	3	0.1	21	1.2	115	0.7
문화운동	1	0.1	4	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2,918	99.0	19	1.1	2,942	17.4
언론출판	1	0.1	1	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.4	0	0.0	8	0.5	11	0.1
종교인	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.1	3	0.2	5	0.0
건설건축	0	0.0	1	0.0	2	0.5	10	9.6	1	0.4	0	0.0	20	1.2	34	0.2
제조광업	3	0.3	35	0.3	51	12.9	58	55.8	2	0.7	15	0.5	208	12.0	372	2.2
금융보험	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.4	0	0.0	21	1.2	23	0.1
상업유통	0	0.0	1	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.7	0	0.0	33	1.9	36	0.2
운송통신	2	0.2	0	0.0	2	0.5	0	0.0	263	92.9	0	0.0	29	1.7	296	1.8
보건복지	1	0.1	0	0.0	5	1.3	0	0.0	3	1.1	0	0.0	2	0.1	11	0.1
서비스업	0	0.0	1	0.0	2	0.5	0	0.0	4	1.4	4	0.1	112	6.5	123	0.7
농림수산	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.1	2	0.0
회사원	1	0.1	2	0.0	86	21.8	34	32.7	3	1.1	2	0.1	712	41.2	840	5.0
전 체	936	100.0	10,485	100.0	395	100.0	104	100.0	283	100.0	2,946	100.0	1,730	100.0	16,879	100.0

업인 비율이 상대적으로 높다. E-5는 운송통신업인 비중이 92.9%에 이르고 E-7은 회사원(41.2%), 교육인(30.9%), 제조광업(12.0%) 순이다.

7) 전문기술 외국인력의 사업장 이탈현황

마지막으로 전문인력의 사업장 이탈 정도를 보면 2004년 4월 현재 사업장 이탈자는 모두 1,742명으로 전체 전문인력의 8.8% 수준에 불과하다. 전문인력의 특성상 해투연수생이나 산업연수생에 비해 불법취업의 정도가 현저히 낮다. 불법취업자를 성별로 구분하면 남성(35.9%)에 비해 여성(64.1%)의 비율이 훨씬 높다. 체류자격별로는 E-6의 사업장 이탈 정도가 가장 높아 전체 E-6 자격으로 입국한 전문인력 중 34.4%가 2004년 4월 현재 불법취업 중인 것으로 나타났다. 이에 따라 전체 불법취업자 중 E-6 자격 불법취업자가 59.4%에 이르고 있다. 또한 E-4(8.5%), E-5(6.3%), E-7(5.2%) 자격자 역시 E-1~E-3에 비해 불법취업정도가 다소 높았다.

사업장 이탈자들의 이탈 시기를 보면 전문인력으로 입국한 후 평균 35.5개월 후 사업장을 이탈한 것으로 나타났다. 성별로 보면 남성의 이탈시기가 약 8개월 가량 늦은데 이는 체류자격에서 확인할 수 있듯이 E-6 비자 취득자들의 이른 사업장 이탈이 영향을 미쳤기 때문이다. 체류자격별로 보면 E-6 자격이 평균 29.5개월로 가장 이른 시기에 사업장을 이탈한 것으로 나타났고, 다른 자격들은 평균 40개월 내외이다. 반면 E-5 자격은 52.4개월로 나타났다.

〈표 3-19〉 체류자격별 불법체류 여부

	불법체류자			합법체류자			전 체		
	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체
E-1	77.8	22.2	36(3.7)	71.6	28.4	929(96.3)	71.8	28.2	965
E-2	61.1	38.9	411(3.9)	61.0	39.0	10,223(96.1)	61.0	39.0	10,634
E-3	86.8	13.2	53(3.9)	87.2	12.8	1,314(96.1)	87.2	12.8	1,367
E-4	100.0	0.0	16(8.5)	97.7	2.3	173(91.5)	97.9	2.1	189
E-5	90.5	9.5	21(6.3)	98.7	1.3	312(93.7)	98.2	1.8	333
E-6	12.2	87.8	1,034(34.4)	30.9	69.1	1,971(65.6)	24.5	75.5	3,005
E-7	81.3	18.7	171(5.2)	77.4	22.6	3,094(94.8)	77.6	22.4	3,265
전 체	35.9	64.1	1,742(8.8)	64.0	36.0	18,016(91.2)	61.5	38.5	19,758

〈표 3-20〉 전문인력의 사업장 이탈시기

		평균 이탈시기	N
성	F	31.3	1,083
	M	43.1	598
채류자격	E-1	45.6	34
	E-2	43.8	398
	E-3	40.0	49
	E-4	43.2	16
	E-5	52.4	21
	E-6	29.5	995
	E-7	44.9	168
전 체		35.5	1,681

다. 전문기술인력 고용사업장의 특성

법무부 원자료에는 전문인력을 활용하는 사업장에 대한 정보를 제공하지 않기 때문에, 전문인력을 활용하는 사업장의 특성을 파악하기 위하여 법무부 원자료와 고용보험 DB를 연결하였다. 고용보험 DB와 연결할 경우 업종, 근로자수, 지역과 같은 사업장의 기본 특성을 확인할 수 있다. 다만, 상시근로자 1인 이상 사업장은 고용보험 당연가입 사업장임에도 불구하고, 사업장 생성·소멸이 빈번한 업종이나 소규모 영세사업장은 고용보험 가입률이 낮아 일부 사업장은 정보를 확인할 수 없다는 한계가 존재한다.

법무부 원자료와 고용보험 사업장 DB를 연결한 결과 전체 전문인력의 71.1%인 14,078명의 사업장 정보만을 확인할 수 있었다. 〈표 3-21〉은 법무부 원자료와 고용보험 DB 정보를 연결한 후를 비교한 것인데, E-2와 E-6, E-7 자격자들이 사업장정보 미확인율이 상대적으로 높았다. E-2는 영어회화이고 E-6는 예술홍행 자격인 관계로 그만큼 사업장 규모가 작고 유흥업소의 경우 고용보험 가입률이 상대적으로 낮기 때문으로 판단된다.

먼저 전문인력을 활용하는 사업장의 업종별 특성을 보면 〈표 3-22〉와 같다. 모두 3,577개 사업장이 전문인력을 활용하는 것으로 나타났는

〈표 3-21〉 법무부 자료와 고용보험 DB와의 연결에 따른 고용 차이

	법무부 원자료	고용보험 DB와 연결 후	증감률	성 별	
				여자	남자
E-1	965	839	-13.1	236	603
E-2	10,657	6,579	-38.3	2,573	4,006
E-3	1,370	1,203	-12.2	156	1,047
E-4	189	175	-7.4	4	171
E-5	334	320	-4.2	3	317
E-6	3,026	2,282	-24.6	1,722	560
E-7	3,266	2,680	-17.9	593	2,087
전 체	19,807	14,078	-28.9	5,287	8,791

〈표 3-22〉 업종별 전문인력 활용사업장

	사업장		채용인원						평균 인원
			여자		남자		전체		
	개소	비율	명	비율	명	비율	명	비율	
농수림어업	7	0.2	3	0.1	9	0.1	12	0.1	1.71
광업	1	0.0	0	0.0	1	0.0	1	0.0	1.00
제조업	437	12.2	118	2.2	1,147	13.0	1,265	9.0	2.89
전기가스·수도사업	4	0.1	1	0.0	14	0.2	15	0.1	3.75
건설업	71	2.0	17	0.3	326	3.7	343	2.4	4.83
도소매·소비자용품 수리업	219	6.1	144	2.7	265	3.0	409	2.9	1.87
숙박·음식점업	167	4.7	217	4.1	464	5.3	681	4.8	4.08
운수창고·통신업	61	1.7	49	0.9	415	4.7	464	3.3	7.61
금융·보험업	53	1.5	15	0.3	102	1.2	117	0.8	2.21
부동산임대·사업서비스업	444	12.4	1,323	25.0	888	10.1	2,211	15.7	4.98
교육서비스업	1,792	50.1	2,719	51.4	4,160	47.3	6,879	48.9	3.84
보건·사회복지사업	13	0.4	20	0.4	46	0.5	66	0.5	5.08
기타공공사회·개인서비스업	123	3.4	426	8.1	428	4.9	854	6.1	6.94
기타산업	185	5.2	235	4.4	526	6.0	761	5.4	4.11
전 체	3,577	100.0	5,287	100.0	8,791	100.0	14,078	100.0	3.94

데, 업종별로 보면 교육서비스업이 1,792개소(50.1%)로 가장 많고 다음으로 제조업(12.2%), 도소매·소비자용품수리업(6.1%) 순으로 나타났다. 업종별·성별 채용인원을 살펴보면 남녀 모두 교육서비스업에 종사하는 비중이 48.9%로 나타났다. 성별로 업종별 체류인원을 비교해 보면 여성은 부동산임대·사업서비스업(25.0%)이 비중이 높고 제조업은 2.2%에 불과하다. 반면 남자는 제조업(13.0%), 부동산임대·사업서

비스업(10.1%) 순으로 나타났다.

다음으로 사업장당 평균 전문인력 채용인원을 보면 3.94명으로 나타났다. 산업별로 평균 채용인원을 비교해 보면 운수창고·통신업이 7.61명으로 가장 많고, 기타공공사회·개인서비스업(6.94명), 보건·사회복지사업(5.08명) 순으로 나타났다. 반면 제조업은 2.89명에 불과한 것으로 집계되었다.

사업장 규모별로 전문인력 활용 정도를 비교해 보면 활용사업장의 42.2%가 5인 미만 사업장으로 나타났다. 30인 미만 소규모 사업장이 차지하는 비중이 63.6%에 이르고, 300인 이상 대규모 사업장은 6.9%에 불과해 전문인력을 활용하는 사업장은 대부분 소규모 사업장임을 확인할 수 있다. 사업장규모별로 채용인원을 보면 30인 미만 사업장이 63.9%로 나타났고 300인 이상 사업장은 16.1%이다. 성별로 비교해 보면 여성에 비해 남성이 대규모 사업장에 채용되어 있는 비율이 다소 높았다. 사업장 규모별로 한 사업장당 평균 채용인원을 보면 1,000인 이상 사업장은 11.84명이지만 5인 미만 사업장은 2.63명에 그쳤다.

마지막으로 지역별 전문인력 활용사업장을 보면 서울·강원 지역에 소재한 사업장이 36.8%로 가장 많고, 다음으로 인천·경기 22.3%, 영

〈표 3-23〉 사업장규모별 전문인력 활용사업장

	사업장		여 자		남 자		전 체		평균 인원
	개소	비율	명	비율	명	비율	명	비율	
5인 미만	1,510	42.2	1,671	31.6	2,296	26.1	3,967	28.2	2.63
5~9인	513	14.3	1,695	32.1	1,035	11.8	2,730	19.4	5.32
10~29인	613	17.1	787	14.9	1,504	17.1	2,291	16.3	3.74
30~49인	187	5.2	238	4.5	494	5.6	732	5.2	3.91
50~69인	117	3.3	123	2.3	319	3.6	442	3.1	3.78
70~99인	103	2.9	128	2.4	371	4.2	499	3.5	4.84
100~299인	240	6.7	263	5.0	713	8.1	976	6.9	4.07
300~499인	68	1.9	71	1.3	232	2.6	303	2.2	4.46
500~999인	76	2.1	194	3.7	533	6.1	727	5.2	9.57
1,000인 이상	103	2.9	98	1.9	1,121	12.8	1,219	8.7	11.84
건설공사	47	1.3	19	0.4	173	2.0	192	1.4	4.09
전 체	3,577	100.0	5,287	100.0	8,791	100.0	14,078	100.0	3.94

〈표 3-24〉 지역별 전문인력 활용사업장

	사업장		여 자		남 자		전 체		평균 인원
	개소	비율	비율	명	비율	명	비율	명	
서울, 강원	1,316	36.8	2,151	40.7	3,724	42.4	5,875	41.7	4.46
부산, 경남	483	13.5	454	8.6	1,048	11.9	1,502	10.7	3.11
대구, 경북	322	9.0	374	7.1	669	7.6	1,043	7.4	3.24
인천, 경기	797	22.3	1,461	27.6	1,830	20.8	3,291	23.4	4.13
광주, 전라	309	8.6	419	7.9	615	7.0	1,034	7.3	3.35
대전, 충청	350	9.8	428	8.1	905	10.3	1,333	9.5	3.81
전 체	3,577	100	5,287	100.0	8,791	100.0	14,078	100.0	3.94

〈표 3-25〉 체류자격별 · 지역별 분포

	서울·강원	부산·경남	대구·경북	인천·경기	광주·전라	대전·충청	전 체
E-1	36.4	17.5	7.9	7.6	11.1	19.5	839
E-2	35.3	12.6	11.5	22.2	9.4	9.1	6,579
E-3	24.5	7.1	7.6	35.4	5.2	20.2	1,203
E-4	40.6	25.7	5.1	17.1	7.4	4.0	175
E-5	99.1	0.0	0.3	0.3	0.3	0.0	320
E-6	44.7	4.4	3.2	34.2	7.7	5.9	2,282
E-7	57.7	11.1	1.8	19.9	2.6	6.9	2,680
전 체	41.7	10.7	7.4	23.4	7.3	9.5	14,078

남 22.5%, 대전·충청 9.8%, 호남 8.6% 순으로 나타나, 수도권 지역에 위치한 사업장이 전체의 59.1%에 이르고 있다. 전문인력의 지역별 분포를 보면 수도권 집중현상이 더욱 높아 서울·강원이 41.7%에 이르고, 인천·경기가 23.4%로 수도권에 거주하는 전문인력이 65.1%이다. 성별·지역별 분포를 보면, 여성의 경우 인천·경기에 거주하는 자가 남성에 비해 6.8%포인트 높았다. 사업장당 평균 채용인원은 서울·강원(4.46명)과 인천·경기(4.13명)만이 다소 높고 다른 지역은 지역별로 큰 차이가 없었다.

참고로 체류자격별·지역별 분포를 보면 E-2자격은 역시 서울·강원(35.3%)과 인천·경기(22.2%) 체류자의 비중이 높지만 다른 지역은 큰 차이가 없다. 반면 E-5 자격은 서울·강원 체류자가 E-5자격의 99.1%에 이르고 E-6자격과 E-7자격도 수도권 지역 거주자가 각각 78.9%, 77.6%에 이르고 있다.

제 4 장 주요국의 전문기술 외국인력 제도와 특징

제 1 절 일 본

1. 외국인력 정책방향

가. 현재 문제

근래 정보통신분야를 비롯한 기술혁신이 진행되고 전 세계적인 네트워크화가 추진되어 국제사회는 세계화(Globalization)의 커다란 흐름 속에 새로운 국면을 맞고 있다. 자본과 인력의 국제적인 이동이 일상적으로 행해지고 정보가 세계에 동시에 전달되는 사회로 변모하여 사람들의 생활·취로에 다양한 영향을 미치는 단계로 접어들어 사람의 이동, 특히 외국인 근로자의 수입을 둘러싼 상황이 변모하고 있다.

이와 같은 상황에서 일본은 1989년 출입국관리법 및 난민인정법(이하 ‘입관법’(入管法)이라고 함)을 개정하여(1990년 시행), 전문적인 기술·기능·지식 등을 지닌 외국인을 폭 넓게 수입하려는 제도를 도입한 이래 외국인 근로자의 숫자가 해마다 증가하여 2004년 기준으로 76만명에 달하고 있다. 입관법이 개정되고 나서 10여 년이 경과한 시점에서 보면, 정부의 기본적 방침으로 적극적으로 수입을 도모하여 온 전문적·기술적 분야의 근로자 이외에 일계인(日系人), 일본인의 배우

자, 자격외 활동허가를 받는 아르바이트를 행하는 유학생(이하 ‘유학생 아르바이트’라고 함), 기능실습생 등의 비숙련근로에 종사하는 외국인이 증가하여 왔다.

이와 같이 외국인근로자의 유형별 다양화가 진행됨과 더불어 장기화·정주화의 경향도 보이고 있으며, 그 취로와 생활을 둘러싸고 여러 문제가 발생하여 왔다. 가령 일제인 등 비숙련근로에 종사하는 외국인 중에는 일본어 능력이 불충분하여 직업능력 향상 기회가 적기 때문에 고도의 기술·기능을 보유하지 못하게 되는 경우가 많게 된다. 또한 일본 산업측에서는 고용조정이 용이한 노동력으로 받아들이려는 경향이 존재하여, 특히 근래와 같이 장기적인 불황 상황하에서는 고용조정의 영향을 받기 쉽다. 이외에 장기화·정주화의 경향이 관찰되는 중에 외국인 근로자가 가족을 불러들이거나 혹은 가족과 함께 일본으로 이주하여 이러한 사람들이 일부 지역에 집주하는 현상이 나타남과 동시에 일본인과의 문화적·사회적 배경 등의 차이로 말미암아 지역 주민과의 마찰과 외국인근로자 자녀의 불취학, 나아가 외국인 범죄의 증가라고 하는 다양한 문제가 지적되고 있다.

향후에도 일정수의 외국인이 일본에 머물며 근로하는 것이 예상되고 있고, 일본인과 일본에서 근로하는 외국인이 함께 근로하기 좋은 사회를 구축하는 것은 일본의 사회경제 발전과 국제사회에서의 일본의 이미지 향상을 위해서도, 또한 일본에서 근로하는 외국인의 인권 존중을 위해서도 중요하다는 점이 정부 정책상 강조되고 있다. 즉 일본인과 외국인이 협조하여 근로케 함에 의해 사회에 활력을 불어넣고, 나아가 외국인 자신이 일본에서 근로하여 좋았다고 생각할 수 있는 사회를 만들어 내는 정책개발을 강구하고 있다.

일본인과 외국인이 함께 근로하기 좋은 사회를 구축하기 위해서는 우선, 기업에서 외국인근로자에 대한 적정한 고용관리가 행해지도록 하는 것이 불가피하다. 국내 관계 법령의 준수는 물론 요구되는 바이지만, 외국인근로자의 적정한 고용관리와 직업능력 향상이 우수한 인재의 확보 및 기업의 사회적 신용의 향상이라고 하는 큰 메리트를 기업에 부여한다는 점을 인식할 필요가 있게 된다. 이와 같은 문제 상황

에서 일본 후생노동성 직업안정국에서 2004년 1월부터 개최한 『외국인 근로자 고용관리의 존재방식에 관한 연구회』에서 일본의 외국인근로자 고용관리의 현상과 과제에 대해 논의하여 온 자료³⁾를 토대로 하여, 전문 기술인력 정책방향을 중심으로 일본의 정책 내용을 살펴보기로 한다.

나. 기본방향

1999년에 정부에서 결정된 『제9차 고용대책기본계획』에 나타난 일본의 외국인근로자 정책의 기본방침은 전문적·기술적 분야의 외국인근로자에 대해서는 일본의 경제사회 활성화와 국제화를 도모하는 관점으로부터 적극적으로 수입을 추진하는 반면에, 이른바 단순인력의 수입에 대해서는 국내 노동시장에 관한 문제를 비롯하여 일본의 경제사회와 국민생활에 중대한 영향을 미치기 때문에 국민의 컨센서스를 바탕으로 신중하게 대응하게 것이 불가피하다고 밝혔다.

여기서 단순노동력의 수입에 신중하여야 할 이유로 다음과 같은 문제를 들고 있다.

- 고용기회가 부족한 고령자 등의 취업기회를 감소하게 할 우려가 있다는 점,
- 노동시장의 이중구조화를 생기게 함과 동시에, 고용관리의 개선과 노동생산성 향상을 저해하고, 나아가서는 산업구조의 전환 등에 지체를 초래할 우려가 있다는 점,
- 경기변동에 수반하여 실업문제가 생기기 쉽다는 점,
- 새로운 사회적 비용의 부담(교육, 의료·복지, 주거 등)을 생기게 한다는 점,
- 송출국과 외국인근로자 본인에 있어서 인재의 유출과 일본 사회에의 적응에 수반하는 문제 등 영향도 극히 크다는 점이 그것이다.

3) 日本 厚生労働省, 『外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会報告書』, 2004 참조.

다. 현재 정책까지의 경위

1980년대 후반부터 1990년대 전반에 걸쳐 경제·사회의 국제화가 진전됨에 따라 국제사회에서 일본의 역할이 증대하여, 일본에 입국하여 체류하며 취로하는 외국인 숫자가 현저하게 증가하여 왔다. 그런데 거품경제에 의한 호황기하에서 기업의 인력부족 등을 배경으로 하여 이른바 단순인력 분야에 많은 불법취로 외국인이 취로하여 옴으로써, 국민적 논의의 대상으로 되었다.⁴⁾ 이와 같은 상황에서 1989년에 입관법이 대폭 개정되어, 체류자격이 현재의 27개 종류로 대폭 증가된 한편으로 불법취로대책의 강화가 행해졌다.

체류자격에 대해서는 일본 경제사회의 국제화 진전에 수반하여 일본에서 취로하는 외국인의 증가에 대응하기 위해 전문적인 기술·지식·기능을 활성화하여 직업활동에 종사하는 외국인 등의 체류자격의 정비를 행하였다 그리고 이 개정시 일계인(日系人)의 법적 지위에 대해서도 명확히 하였다. 체류자격이 정비되고 확충되어 ‘정주자(定住者)’라고 하는 취로활동에 제한이 없는 체류자격이 창설되었고, 일계 3세에 대해서도 당해 체류자격이 부여되는 것이 명시되었다.

한편 불법취로 외국인의 증가를 억제하기 위해서는 불법취로 외국인 본인만 단속하는 것으로는 부족하여, 이러한 사람들을 고용한 사업주와 알선 등을 행한 브로커 등을 단속하여 처벌할 필요성이 있다는 점에서 불법취로조장죄(不法就勞助長罪)가 제정되었다.

4) 당시 노동성에서는 1987년부터 『외국인근로자문제연구회』를 개최하여 대책 방안을 강구하기 시작하여 구미제국에서 일반화된 노동허가제도와 같은 고용허가제도를 도입하는 방안을 강구하기도 하였는데, 이에 대해 법무성에서는 고용허가제도가 입관제도의 옥상옥으로 작용할 가능성이 있다는 점, 불법취로에의 대책은 입관법 개정으로 충분하다는 점을 들어 반대하였다. 이 밖에 경과에 대해서는 外國人勞働者勞務管理問題研究會, 『外國人勞働者・研修生の勞務管理の實務』, 第一法規出版, 1991, pp.27~32 참조.

2. 체류자격 및 현황

가. 체류자격

일본에 입국하여 체류하는 외국인인 원칙적으로 입관법에서 정하는 체류자격 중 하나에 해당되어야 한다. 체류자격⁵⁾은 다양한 외국인의 활동을 유형화한 것인데, 현재 27개 종류가 설정되어 있고, 다음과 같이 구분된다.

- 각 체류자격에 정해진 범위에서의 취로가 가능한 경우
 - 이른바 전문적·기술적 분야의 근로자로서 직무 내용으로서는 외교, 공용(公用), 교수, 예술, 종교, 보도, 투자·경영, 법률·회계업무, 의료, 연구, 교육, 기술, 인문지식·국제업무, 기업내 전근, 흥행, 기능 등 16개 종류가 있다. 이 중 외교, 공용 이외의 14개 종류에 대해서는 수입을 적극적으로 추진하는 것으로 되어 있다.
- 취로할 수 없는 경우
 - 문화활동, 단기체제, 유학, 취학, 연수, 가족체제의 6종류가 있다. 기본적으로 이러한 체류자격으로는 취로할 수 없지만, 자격외 활동허가를 취득한 후 일정한 시간 내에서는 취로가 가능한 경우가 있다.
- 개별 외국인에게 부여된 허가의 내용에 의해 취로의 가부가 결정되는 경우
 - 특정 활동의 체류자격에 있어서 위킹 홀러데이 및 기능실습⁶⁾의 대상자가 여기에 해당한다.

5) 일본 법상의 용어로는 ‘在留資格’으로 되어 있다.

6) 이 제도는 외국인 단순노동인력에 대한 방안으로 1993년 마련된 것이다. 외국인 단순인력을 송출국의 필요에 맞게 대응하고, 기능·기술 이전을 효과적으로 확보하며, 외국인연수생의 적절한 관리의 필요성에 따라 마련된 이 제도하에서 기능실습기간은 2년으로, 연수와 기능실습기간을 합하여 최대 3년 기간의 설정이 가능하다.

○ 활동에 제한이 없는 경우

- 영주자, 일본인의 배우자 등, 영주자의 배우자 등, 정주자 등 4종류⁷⁾가 있다. 위 체류자격이 활동에 근거하는 체류자격임에 비하여, 이 범주는 신분 또는 지위에 근거하는 체류자격이라는 차이가 있다. 이 체류자격에 대해서는 취로에 있어서 일본인과 마찬가지로 특별한 제한이 존재하지 아니한다.

한편 허가를 얻지 않고 자격의 취로를 행하는 불법취로는 형사벌의 대상이 되고, 덧붙여 강제퇴거의 대상이 되기도 한다. 그리고 체류기간을 경과하여 일본에 잔류하고 있는 불법잔류에 대해서도 형사벌 및 강제퇴거의 대상이 된다.

나. 외국인근로자 현황

2002년 일본에서 취로하는 외국인근로자는 약 76만명으로 추계되어, 일본에서 고용된 근로자 전체의 1% 이상으로 집계되고 있다.⁸⁾ 이 중 전문적·기술적 분야의 외국인인 23.5%, 일제인·일본인의 배우자 등은 30.6%, 유학생 아르바이트는 10.9%, 기능실습생은 6.1%, 불법체류자는 28.9%를 차지하고 있다.

체류자격별 외국인근로자의 동향은 다음과 같다.

7) 입관법 별표 제2에 따르면 ‘영주자’란 법무대신이 영주를 인정한 자를 말한다. 그리고 ‘일본인의 배우자 등’이라 함은, 일본인의 배우자 또는 민법상 특별 양자 또는 일본인의 자로 출생한 자를 말한다. ‘영주자의 배우자 등’이라 함은, 영주자의 체류자격을 지니고 체류하는 자 혹은 특별영주자의 배우자 또는 (특별)영주자의 자녀로서 일본에서 출생하여 계속 일본에 체류하고 있는 자를 말한다. ‘정주자’란 법무대신이 특별한 이유를 고려하여 일정한 체류기간을 지정하여 거주를 인정한 자를 말한다.

8) 일본 후생노동성에서는 1993년도부터 종업원 50인 이상 규모의 사업장 전체 및 종업원 49인 이하 규모의 일부 사업소를 대상으로 하여 외국인근로자 고용상황에 대하여 보고를 구하는 『외국인고용상황보고제도』를 매년 실시하고 있다. 이 제도는 사업주의 협력에 근거하여 개별 사업장에서의 외국인근로자의 고용상황을 파악하여 외국인근로자에 대한 적절한 고용관리를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 4-1〉 일본에서의 외국인근로자수 및 비율

(단위: 명; %)

외국인근로자(약 76만명)	
합법취로자(543,321명; 71.1%)	불법취로자(220,552명; 28.9%)
- 취로목적 외국인[전문적·기술적 분야 (179,639명; 23.5)] - 일제인, 일본인의 배우자 등(233,897명; 30.6) - 아르바이트[자격외 활동] (83,340명; 10.9) - 기능실습 등 (46,445명; 6.1)	

자료출처: 法務省 入國管理局.

○ 전문적·기술적 분야의 외국인근로자의 동향

2002년 기준으로 179,639명이 체류하고 있어서 1992년 당시의 85,517명에 비하면 10년 사이에 두 배 이상 증가하고 있다. 이 중 ‘인문지식·국제업무’ 분야에서는 2002년 기준으로 44,496명이 체류하고 있어서 1992년 당시의 21,863명에 비하여 두 배, ‘기술’ 분야에는 2002년 기준으로 20,717명이 체류하고 있어서 1992년 당시의 9,195명과 비교하여 2.3배로 증가하였다. 정부의 기본방침으로 이 분야의 외국인근로자 수업을 적극적으로 추진하고 있는 관계로, 향후에도 증가할 것으로 보인다.

○ 일제인 근로자들의 동향

1989년의 입관법 개정 이전부터 주로 브라질·페루 등의 중남미 국가들로부터 다수 일본으로 입국하여 온 일제인의 경우 입관법 개정에 의해 체류자격이 정비되고 확충되어 일본으로의 입국이 용이하게 되어, 법 개정 이후 많은 일제인 근로자가 일본으로 입국하였다. 2002년 기준으로 233,897명이 체류하고 있어서, 1992년 당시의 165,935명에 비해 10년 사이에 1.4배 증가하였는데, 1997년 이후에는 일본 경기침체 등의 요인으로 다소 증가세가 둔화되고 있다.

○ 기능실습생의 동향

1993년도에 기능실습생제도가 만들어졌는데, 2002년 기준으로 ‘연수’에서 기능실습으로 이행한 자의 숫자는 19,225명으로, 1993년의 160명,

1994년의 1,861명에 비하여 대폭 증가하고 있다.

○ 유학생·취학생 아르바이트의 동향

유학·취학 등의 자격으로 체류하고 있는 외국인이 아르바이트를 하기 위한 자격외 활동허가를 받는 건수는 2002년 기준으로 83,340건으로 1992년 당시의 32,592명에 비해 10년 사이에 약 2.6배 증가하고 있다. 이 증가는 ‘유학생 수입 10만명 계획’에 근거하여 유학생을 적극적으로 수입하여 온 점 등에 따른 결과로 보인다.⁹⁾

○ 불법취로자의 동향

2002년 기준으로 220,552명의 불법체류자가 존재한다. 입관법의 규제, 감독의 강화, 또한 최근 경기후퇴에 따른 고용기회의 감소 등으로 인하여 이 숫자는 1993년의 298,646명을 정점으로 하여 서서히 감소하고 있다. 그런데 이외에도 불법입국자, 자격외 취로자 등의 입관법 위반자의 경우에도 상당수 일본에 체재하고 있다고 보이므로, 여전히 많은 불법취로자가 존재하는 것으로 짐작하고 있다.

3. 전문기술인력의 범주 및 활동 분야

가. 범주

일본 정부에서 전문·기술 외국인력으로 취급하는 경우는 앞서 본 바와 같이 외교, 공용(公用), 교수, 예술, 종교, 보도, 투자·경영, 법률·회계업무, 의료, 연구, 교육, 기술, 인문지식·국제업무, 기업내전근, 흥행, 기능의 체류자격이 존재하는데, 이 분야 중 외교, 공용 이외에 대해서는

9) 최근 일본경단련(한국의 전경련과 경총의 통합한 조직과 유사한 일본 최대의 경영자단체)은 우수한 외국인력을 조달하는 한 방법으로서 외국유학생의 취업을 확대하는 방안을 강구하고 있다. ‘유학’ 등의 재류자격으로 일본에 체재하고 있는 외국인 학생이 ‘기술’로 체류자격을 바꾸어 일본에서 일하고 있는 실태를 보면, 2000년을 제외하고 최근 몇년간 증가하고 있다. ‘유학’ 등에서 ‘기술’로 체류자격을 변경한 외국인수는 1996년 614명, 1997년 711명, 1998년 721명, 1999년 838명, 2000년 667명, 2001년 1008명이다. 이 같은 체류자격 변경자의 대다수는 중국인이고 뒤이어 한국인이다(法務省 入國管理局 자료 참조).

수입을 적극적으로 추진하는 것으로 되어 있다.

앞서 2002년 통계에서 보는 바와 같이 이들 전문기술 외국인력은 총 76만명의 외국인력 중 179,639명으로 23.5%를 차지하고 있는데, 각 자격별 구성을 보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2>에서 나타나는 바와 같이 흥행과 인문지식·국제업무관련이 50%를 넘어서고 있는데, 이는 제도 시행 이후 비슷한 경향을 보이

<표 4-2> 일본에서의 전문기술 외국인력의 수 및 비율

(단위: 명; %)

채류자격	인원수	비율
흥행	58,359	32.5
인문지식·국제업무	44,496	24.8
기술	20,717	11.5
기능	12,522	7.0
기업내전근	10,923	6.1
교육	9,715	5.4
교수	7,751	4.3
투자·경영	5,956	3.3
종교	4,858	2.7
연구	3,369	1.9
기타	978	0.5

자료출처: 法務省 入國管理局.

<표 4-3> 일본에서의 전문기술 외국인력 증가 경향

	전문기술인력 인원수
1992	85,517
1993	95,376
1994	105,616
1995	87,996
1996	98,301
1997	107,298
1998	118,996
1999	125,726
2000	154,748
2001	168,783
2002	179,639

자료출처: 法務省 入國管理局.

고 있다.¹⁰⁾ 그리고 전문기술인력의 숫자는 2002년 기준으로 179,639명이 체류하고 있어서 1992년 당시의 85,517명에 비하면 10년 사이에 2배 이상으로 증가하여 왔는데, <표 4-3>에서 본 바와 같이 일반적으로 매년 증가현상을 보여왔다.

나. 활동분야

입관법 별표 제1에서는 전문기술인력이 행할 수 있는 활동 분야에 대해 기술하고 있는데, 각 체류자격별로 보면 다음과 같다.

- 외교 : 일본국 정부가 받아들이는 외국 정부의 외교사절단 혹은 영사기관의 구성원, 조약 혹은 국제관행에 의해 외교사절과 같은 특권 및 면제를 받는 자 또는 이러한 자들과 같은 세대에 속하는 가족의 구성원으로서의 활동
- 공용 : 일본국 정부가 승인한 외국 정부 혹은 국제기관의 공무에 종사하는 자 또는 그 자와 동일한 세대에 속하는 가족의 구성원으로서의 활동(위 외교란에 기재된 활동 제외)
- 교수 : 일본의 대학 혹은 이에 준하는 기관 또는 고등전문학교에서의 연구, 연구지도 또는 교육활동
- 예술 : 수입이 수반되는 음악, 미술, 문학 기타 예술상의 활동(홍행란에 기재된 활동 제외)
- 종교 : 외국국의 종교단체에 의해 일본에 파견된 종교인이 행하는 포교 기타 종교상의 활동
- 보도 : 외국국의 보도기관과의 계약에 의해 행하는 취재 기타 보도상의 활동
- 투자·경영 : 일본에서 무역 기타 사업의 경영을 개시하는 활동. 혹은 일본에서 이러한 사업들에 투자하여 그 경영을 행하거나 혹은 당해 사업의 관리에 종사하거나 또는 일본에서 이러한 사업들의 경영을 개시한 외국인의 활동(외국법인의 활동 포함). 혹은 일본에

10) 자세한 추세는 日本厚生労働省, 『外國人労働者の雇用管理のあり方に関する研究報告書』, 2004, <도표 1-2> 참조.

서 이러한 사업들에 투자하고 있는 외국인에 대신하여 그 경영을 하거나 당해 사업의 관리에 종사하는 활동(아래의 법률·회계업무 항목에서 자격을 지니고 있지 않으면 법률상 행할 수 없는 것으로 되어 있는 사업의 경영·관리에 종사하는 활동은 제외)

- 법률·회계업무 : 외국법사무변호사, 외국공인회계사 기타 법률상 자격을 지니는 자가 행하는 것으로 되어 있는 법률 또는 회계에 관계되는 업무에 종사하는 활동.
- 의료 : 의사, 치과의사, 기타 법률상 자격을 지니는 자가 행하는 것으로 되어 있는 의료에 관계되는 업무에 종사하는 활동
- 연구 : 일본 공사(公私)의 기관과의 계약에 근거하여 연구를 행하는 업무에 종사하는 활동(위 항목상 교수활동은 제외)
- 교육 : 일본의 소학교, 중학교, 고등학교, 중등교육학교, 맹인학교, 농아학교, 간호학교, 전수학교 또는 각종 학교 혹은 설비 및 편제 상 이에 준하는 교육기관에서 어학교육 기타의 교육을 하는 활동.
- 기술 : 일본 공사(公私)의 기관과의 계약에 근거하여 행하는 이학, 공학 기타 자연과학 분야에 속하는 기술 또는 지식을 요하는 업무에 종사하는 활동(위 항목상 교수활동에 속하는 경우 또는 투자·경영항목, 의료항목, 교육항목, 기업내 전근항목, 흥행에 속하는 활동 제외)
- 인문지식·국제 업무 : 일본 공사(公私)의 기관과의 계약에 근거하여 행하는 법률학, 경제학, 사회학 기타의 인문과학 분야에 속하는 지식을 필요로 하는 업무 또는 외국문화에 기반을 두는 사고 혹은 감수성을 필요로 하는 업무에 종사하는 활동(위 항목상 교수항목, 예술항목, 또는 보도항목, 투자·경영항목, 교육항목, 기업내 전근항목, 흥행에 속하는 활동 제외)
- 기업내 전근 : 일본에 본점·지점 기타 사업소가 있는 공사(公私)기관의 외국에 있는 사업소의 직원이 일본에 있는 사업소에 기간을 정하여 전근하여 당해 사업소에서 행하는 기술항목 또는 인문지식·국제업무항목에 기재된 활동
- 흥행 : 연극, 연예, 연주, 스포츠 등 흥행에 관계되는 활동 또는 기

타 예능활동(위 항목상 투자·경영항목에 기재된 활동 제외)

- 기능 : 일본 공사(公私)기관과의 계약에 근거하여 행하는 산업상의 특수한 분야에 속하는 숙련된 기능을 요하는 업무에 종사하는 활동.

다. 체류기간

입관법 제2조의2 제3항에서는 외국인근로자가 체류할 수 있는 기간은 각 체류자격별로 법무성령으로 정하도록 하고 있는데, 다만 외교·공용 및 영주자의 체류자격 이외의 체류자격은 3년을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 전문기술인력 관련 각 체류자격별 체류기간은 다음과 같다.¹¹⁾

- 외교 : 외교활동을 행하는 기간
- 공용 : 공용활동을 행하는 기간
- 교수 : 3년 또는 1년
- 예술 : 3년 또는 1년
- 종교 : 3년 또는 1년
- 보도 : 3년 또는 1년
- 투자·경영 : 3년 또는 1년
- 법률·회계업무 : 3년 또는 1년
- 의료 : 3년 또는 1년
- 연구 : 3년 또는 1년
- 교육 : 3년 또는 1년
- 기술 : 3년 또는 1년
- 인문지식·국제 업무 : 3년 또는 1년
- 기업내 전근 : 3년 또는 1년
- 홍행 : 1년, 6월, 또는 3월
- 기능 : 3년 또는 1년

11) 입관법 시행규칙 제3조 및 별표 제2 참조.

4. 전문기술인력의 자격요건

입관법 시행규칙¹²⁾에서는 전문기술인력으로 활동하고자 하는 경우 다음의 자격을 갖추어야 함을 정하고 있다.

가. 투자·경영활동

신청인이 일본에서 무역 기타의 사업 경영을 개시하려고 하는 경우 다음의 각호 모두를 충족시켜야 한다: ① 당해 사업을 경영하기 위한 사업소의 시설이 일본에 확보되어 있을 것, ② 당해 사업이 경영 또는 관리에 종사하는 자 이외에 2인 이상이 일본에 거주하는 자로 상근직원이 종사할 수 있는 규모이어야 할 것.

그리고 신청인이 일본에서 무역 기타의 사업에 투자하여 그 경영을 행하거나 혹은 당해 사업의 관리에 종사하거나 또는 일본에서 이러한 사업들의 경영을 개시한 외국인의 활동(외국법인의 활동 포함) 혹은 일본에서 이러한 사업들에 투자하고 있는 외국인에 대신하여 그 경영을 하거나 당해 사업의 관리에 종사하려고 하는 경우에는 다음의 각호의 요건을 충족시켜야 한다: ① 당해 사업을 경영하기 위한 사업소가 일본에 존재할 것, ② 당해 사업이 경영 또는 관리에 종사하는 자 이외에 2인 이상이 일본에 거주하는 자로 상근직원이 종사할 수 있는 규모이어야 할 것.

또한 신청인이 일본에서 무역 기타 사업의 관리에 종사하려고 하는 경우에는 사업의 경영 또는 관리에 대하여 3년 이상의 경험(대학원에서 경영 또는 관리에 관한 과목을 전공한 기간 포함)을 지니고, 또한 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 같은 금액 이상의 보수를 받을 것이 요건으로 설정되어 있다.

12) 1990. 5. 24. 법무성령 제16호, 2002. 2. 28. 법무성령 제16호 참조.

나. 법률·회계업무

법률·회계업무활동을 하고자 하는 경우에는 신청인이 변호사, 사법서사, 토지가옥조사사(土地家屋調査士), 외국법사무변호사, 공인회계사, 외국공인회계사, 세리사, 사회보험노무사, 변리사, 해사대리사(海士代理士) 또는 행정서사로서의 업무에 종사할 것이 요건으로 설정되어 있다.

다. 의료활동

신청인이 의료활동에 종사하려고 하는 경우 우선적인 요건으로는 의사, 치과의사, 약제사, 보건사, 조산사, 간호사, 준간호사, 치과위생사, 진료방사선기사, 이학료법사, 작업료법사, 시각기능훈련사, 임상공학기사, 의지장구사(義肢裝具士)로서의 업무에 일본인이 종사하는 경우 받는 수입과 동등액 이상의 보수를 받고 종사할 것이 설정되어 있다.

이어서 신청인이 의사 또는 치과의사로서의 업무에 종사하려고 하는 경우, 당해 업무가 다음 각호 중 하나에 해당하여야 한다: ① 일본의 대학에서 의사 또는 치학의 과정을 졸업한 자로서 당해 대학졸업 후 6년 이내의 기간 중 대학 또는 대학의 의학부, 치학부 혹은 의학부 부속연구소의 부속시설 병원, 의사법 규정에 의거하여 후생노동대신이 지정하는 병원 또는 그와 같은 정도의 기능을 하는 병원으로서 법무대신이 고시(告示)로 정하는 병원에서 연수로 행하는 업무일 것. ② 일본의 대학에서 의학 또는 치학 과정을 졸업한 자 또는 의사법 제41조 또는 제42조에 규정한 자, 치과의사법 제42조 제43조에 규정하는 자 또는 1990년 6월 1일 현재 의사 또는 치과의사의 면허를 갖고 있는 자가 의사 또는 치과의사의 확보가 곤란한 지역의 진료소에서 법무대신이 고시로 정하는 진료에 관련된 업무일 것.

그리고 신청인이 보건사, 조산사, 간호사 또는 준간호사로서의 업무에 종사하려고 하는 경우에는 『보건사·조산사·간호사·학교양성소 지정규칙』 제1조 제1항에서 규정하는 학교, 양성소 또는 준간호사양성소를 졸업하거나 수료후 4년 이내의 기간 중 연수로 업무를 행할 것이

요건으로 규정되어 있다.

아울러 신청인이 약제사, 치과위생사, 진료방사선기사, 이학료법사, 작업료법사, 시각기능훈련사, 임상공학기사, 의지장구사로서의 업무에 종사하려고 하는 경우에는 일본의 의료기관 또는 약국에 초빙될 것이 요건으로 마련되어 있다.

이상이 의료의 자격요건이나 외국인 의사나 간호원이 일본에서 같은 직종에 취업하기 위해서는 ‘의료’라는 체류자격을 취득해야 하는데, 그 자격은 일본의 의료자격에 한정되어 있다. 즉 외국인이 일본의 의사, 간호사 등에게 주어지는 자격을 갖지 않으면 ‘의료’의 체류자격을 취득할 수 없는데, 언어의 장벽이 너무 커 사실상 취득이 불가능하다. 언어의 장벽 때문에 한국의 의료관계자가 ‘의료’ 체류자격을 취득하여 일본에서 일하기는 사실상 불가능에 가깝다 해도 과언이 아닐 것이다. 물론 IT기술자처럼 의료 분야에서도 한국의 자격을 일본에서 그대로 인정해 주는 등의 특별조치가 취해지면 상황은 달라질 것이다.

라. 연구활동

연구활동에 종사하려고 하는 경우 당해 신청인은 다음의 요건을 모두 충족시켜야 한다: ① 대학(단기대학 제외)을 졸업하거나 그 이상의 교육을 받은 후 종사하려고 하는 연구 분야에 석사학위 또는 3년 이상의 연구경험(대학원에서 연구한 기간을 포함)을 갖거나, 또는 종사하려고 하는 연구 분야에 10년 이상 연구경험(대학 연구기간 포함)을 갖고 있는 자일 것. ② 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동일한 액수 이상의 보수를 받을 것.

다만, 일본 정부 또는 지방공공단체기관, 일본 법률에 의해 직접 설립된 법인 또는 일본의 특별법에 의해 특별한 설립행위를 하여 설립된 법인, 일본의 특별법에 의해 설립되고 그 설립에 관련하여 행정관청의 인가를 요하는 법인 혹은 독립행정법인 또는 국가나 지방공공단체 혹은 독립행정법인으로 부터 교부된 자금에 의해 운영되고 있는 법인으로 법무대신이 고시로 정한 계약에 의거하여 연구하는 업무에 종사하려고

하는 경우는 위 요건이 제외된다.

마. 교육활동

신청인이 각종 학교 혹은 설비 및 편제에 관하여 이에 준하는 교육기관에서 교육활동에 종사하는 경우 또는 이 이외의 교육기관에서 교원 이외의 직에서 교육활동에 종사하는 경우 다음의 요건을 모두 충족하여야 한다: ① 대학을 졸업하거나 혹은 그 이상의 교육을 받거나 또는 행하려고 하는 교육에 관계되는 면허를 갖고 있을 것, ② 외국어 교육을 하려고 하는 경우에는 당해 외국어에 의해 12년 이상의 교육을 받았을 것, 그 이외의 과목을 교육하려고 하는 경우에는 교육기관에서 당해 과목의 교육에 대하여 5년 이상 종사한 실무경험을 지니고 있을 것.

다만, 신청인이 각종 학교 또는 설비 및 편제에 관하여 이에 준하는 교육기관에서 외교 혹은 공용 체류자격을 지니는 자녀에 대하여 초등교육 또는 중등교육을 외국어에 의해 실시하는 것을 목적으로 설립된 교육기관에서 교육활동에 종사하는 경우 ①의 요건을 갖추면 된다. 어느 경우에도 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받을 것이 요건으로 규정되어 있다.

바. 기술활동

신청인은 원칙적으로 다음의 두 요건을 충족시켜야 한다: ① 종사하려고 하는 업무에 대하여 이에 필요한 기술 혹은 지식에 관계되는 과목을 전공하여 대학을 졸업하거나 혹은 그 이상의 교육을 받거나 또는 10년 이상의 실무경험에 의해 당해 기술 혹은 지식을 습득하고 있을 것, ② 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받을 것.

다만, 신청인이 정보처리에 관한 기술 또는 지식을 요하는 업무에 종사하려고 하는 경우에 법무대신이 고시로 정하는 정보처리기술에 관한 시험에 합격하거나 법무대신이 고시로 정하는 정보처리기술에 관한

자격을 갖고 있을 때에는 ①의 요건이 필요하지 않다.

일본 정부는 2001년 『e-Japan 중점계획』을 작성하였는데, 그 안에는 2005년까지 우수한 외국인 IT기술자 및 연구자를 3만 명 정도 도입하는 것도 포함되어 있다. 이와 같은 계획을 실현하기 위하여 일본 정부가 2001년 12월에 특례조치로 실시한 것이 위 예외조항이다. 외국인이 법무대신이 지정하는 정보처리기술 시험에 합격하는 것은 매우 어려운 것으로 보이기 때문에 실제 외국인에게 적용되는 것은 정보처리기술에 관한 자격이라고 볼 수 있다. 2003년 기준으로, 일본 정부가 첫 번째 요건을 충족시키는 자격으로 인정하고 있는 것은 우리나라의 산업인력공단¹³⁾이 부여하는 ‘정보처리산업기사’와 ‘정보처리기사’ 외에 싱가포르, 중국, 필리핀, 그리고 베트남의 유사 자격¹³⁾이다.

2002년 기준으로 20,717명의 외국인이 ‘기술’의 체류자격으로 일본에서 일하고 있는데, 이는 전문기술직 외국인 전체의 11.5%를 차지하고 있다. 기술 체류자격으로 일본에서 일하고 있는 외국인은 최근 몇 년 사이에 매년 1천~2천명씩 증가하고 있다.

사. 인문지식·국제업무활동

신청인은 원칙적으로 다음의 세 가지 요건을 충족시켜야 한다: ① 인문과학분야에 관련된 지식을 필요로 하는 업무에 종사하려고 할 경우, 그 분야의 과목을 전공하여 대학을 졸업하거나 동등 이상의 교육을 받은 자, 또는 10년 이상 실무경험으로 당해 지식을 습득하고 있을 것. ② 신청인이 외국문화에 기반을 둔 사고 또는 감수성을 필요로 하는 업무에 종사하려고 하는 경우, 번역·통역·어학의 지도·홍보·선전

13) 구체적으로 보면 싱가포르의 경우 컴퓨터협회의 ‘IT프로젝트 매니저’, 중국의 경우 信息产业부전자교육센터의 ‘계통분석원’, ‘고급程序员’, ‘程序员’, 필리핀의 경우 필리핀-일본정보기술표준시험재단의 ‘기본정보기술자’, 그리고 베트남의 경우 베트남정보기술시험훈련지원센터의 ‘기본정보기술자’이다(후생노동성, ‘일본에서 일할 분에게-IT기술자편-’, 2003; 후생노동성제공자료, ‘전문적·기술적 분야의 외국인노동자의 고용관리 방식에 관한 검토위원회 보고서-IT기술자편-’, 2003 참조).

또는 해외거래업무·의복 혹은 실내장식에 관련된 디자인·상품개발, 기타 이와 유사한 업무에 종사하고, 종사하려고 하는 업무에 관련 분야에 3년 이상 실무경험을 가지고 있을 것(다만, 대학을 졸업한 자가 번역, 통역 또는 어학지도에 관련된 업무에 종사하려고 하는 경우 그 한도에서 예외임). ③ 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 신청인이 받을 것.

다만, 신청인이 외국변호사에 의한 법률사무의 취급에 관한 특별조치법(1986년 법률 제66호) 제58조의2에 규정된 국제중재사건의 절차에 대한 대리 업무에 종사하려고 하는 경우에는 그 한도에서 그렇지 아니하다.

아. 기업내 전근활동

신청인은 다음의 두 가지 요건을 모두 충족하여야 하는데, ① 신청에 관계되는 전근 직전에 외국에 있는 본점·지점 기타 사업소에서 1년 이상 근무하여 위 기술항목이나 인문지식·국제업무항목상의 업무에 종사하고 있을 것, ② 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받을 것이 요건으로 규정되어 있다.

자. 흥행활동

A. 우선, 신청인이 연극, 연예, 가요, 무용 또는 연주의 흥행에 관계되는 활동에 종사하려고 하는 경우에는 다음의 요건을 모두 충족하여야 한다.

1. 신청인이 종사하려고 하는 활동에 대하여 다음에 해당할 것.¹⁴⁾
 - (1) 외국 국가 혹은 지방공공단체 또는 이에 준하는 공사(公私)기관이 인정한 자격을 지닐 것.
 - (2) 외국의 교육기관에서 당해 활동에 관계되는 과목을 2년 이상

14) 다만, 당해 흥행을 행함에 의해 얻어지는 보수의 액이 1일당 5백만엔 이상이면 그 한도에서 그렇지 않다.

기간 동안 전공할 것.

- (3) 2년 이상 외국에서의 경험을 지니고 있을 것.
- 2. 신청인이 다음의 요건을 모두 충족시키는 기관에 초청될 것.¹⁵⁾
 - (1) 외국인의 흥행에 관계되는 업무에 대하여 통산하여 3년 이상의 경험을 지니는 경영자 또는 관리자가 있을 것.
 - (2) 5명 이상의 직원을 상근으로 고용하고 있을 것.
 - (3) 신청인을 포함하여 당해 기관에 있어서 흥행에 관계되는 활동에 종사하는 흥행의 체류자격을 지닌 인원수가, 이러한 자들이 종사하는 흥행을 관리하는 상근직원인면서 당해 기관에 계속하여 6월 이상 고용되어 있는 자 1명에 대하여 10명 이내일 것.¹⁶⁾
 - (4) 당해 기관의 경영자 또는 상근직원이 입관법상 범죄 또는 매춘방지법의 죄에 의해 처벌된 적이 없었을 것.¹⁷⁾
 - (5) 당해 기관의 경영자 또는 상근 직원이 집단적 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 기타 죄에 해당하는 위법한 행위로 풍속영업등의규제및업무의적정화등에관한법률 시행규칙 제5조 각호에 규정하는 죄를 범한 적이 없을 것.
- 3. 신청인이 출연하는 시설이 다음의 요건을 모두 충족시킬 것.¹⁸⁾
 - (1) 불특정 다수의 고객을 대상으로 하여 외국인의 흥행을 행하는 시설일 것.
 - (2) 풍속법 제2조 제1항 제1호 또는 제2호에 규정하는 영업을 하는 시설인 경우에는 다음의 요건을 모두 갖추 것.

15) 다만, 주로 외국의 민족요리를 제공하는 음식점을 운영하는 기관에 초청된 경우에 당해 음식점에서 당해 외국의 민족음악에 관한 가요·무용 혹은 연주에 관계되는 활동에 종사하려고 하는 경우에는 그 한도에서 그렇지 않다.

16) 다만, 당해 흥행이 흥행업법 제1조 제2항에서 규정하는 흥행장 영업을 운영되고 있는 시설에서 행해지고 있다면 그 한도에서 그렇지 않다.

17) 다만, 그 형의 집행을 종료하거나 또는 집행을 받지 않게 된 날로부터 기산하여 5년을 경과한 경우에는 그렇지 않다.

18) 다만, 흥행에 관계되는 활동에 종사하는 흥행의 체류자격을 갖고 체류하는 자가 당해 시설에서 신청인 이외에 없는 경우에는 6) 및 7)에 적합할 것.

- i) 오로지 고객의 접대에 종사하는 종업원이 5명 이상일 것.
- ii) 흥행에 관계되는 활동에 종사하는 흥행의 체류자격을 가지고 체류하는 자가 고객의 접대에 종사할 우려가 없다고 인정될 것.
- (3) 13평방미터 이상의 무대가 있을 것.
- (4) 9평방미터 이상의 출연자용 방이 있을 것.
- (5) 당해 시설의 종업원의 숫자가 5명 이상일 것.
- (6) 당해 시설을 운영하는 기관의 경영자 또는 당해 시설에 관계되는 업무에 종사하는 상근직원이 입관법상 범죄 또는 매춘방지법의 죄에 의해 처벌된 적이 없었을 것.¹⁹⁾
- (7) 당해 시설을 운영하는 기관의 경영자 또는 당해 시설에 관계되는 업무에 종사하는 상근직원이 집단적 또는 상습적으로 폭력적 불법행위 기타 죄에 해당하는 위법한 행위로 풍속영업등의 규제및업무의적정화등에관한법률 시행규칙 제5조 각호에 규정하는 죄를 범한 적이 없을 것.

4. 신청인이 월액 25만엔 이상의 보수를 받을 것.

B. 다음으로, 신청인이 연극, 연예, 가요, 무용 또는 연주의 흥행에 관계되는 활동에 종사하려고 하는 경우에 다음의 1, 2 또는 3에 해당하는 때에는 1에 대해서는 위 4.에, 2 또는 3에 대해서는 위 (3), (6), (7) 및 4에 각기 해당하고 있어야 한다.

- ① 신청인이 일본 국가 혹은 지방공공단체의 기관, 일본 법률에 의해 직접 설립된 법인 혹은 일본의 특별법에 의해 특별히 설립된 법인 또는 학교교육법에 규정하는 학교, 전수학교 혹은 각종 학교에 초청된 경우.
- ② 신청인이 일본과 외국과의 문화교류 목적으로 국가, 지방공공단체 또는 독립행정법인의 자금원조를 받아 설립된 기관에 초청된 경우 일본 법률에 의해 직접 설립된 법인 혹은 일본의 특별법에 의해 특별히 설립된 법인 또는 학교교육법에 규정하는 학교, 전

19) 다만, 그 형의 집행을 종료하거나 또는 집행을 받지 않게 된 날로부터 기산하여 5년을 경과한 경우에는 그렇지 않다.

수학교 혹은 각종 학교에 초청된 경우.

- ③ 신청인이 외국의 풍경 또는 문화를 주제로 하여 관광객을 유치하기 위하여 외국인에 의한 연극, 연예, 무용 또는 연주의 흥행을 상시 행하고 있는 부지 면적 10만평방미터 이상의 시설을 운영하는 기관에 초청된 경우에 당해 시설에서 당해 흥행에 관계되는 활동에 종사하려고 하는 경우.

C. 신청인이 연극, 연예, 가요, 무용 또는 연주의 흥행에 관계되는 활동 이외의 흥행에 관계되는 활동에 종사하려고 하는 경우에는, 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받아야 한다.

D. 신청인이 흥행에 관계되는 활동 이외의 예능활동에 종사하려고 하는 경우에 신청인은 다음의 요건을 모두 충족하고, 또한 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받아야 한다.

- ① 상품 또는 사업의 선전에 관한 활동,
- ② 방송 제작 또는 영화 제작에 관한 활동,
- ③ 상업용 사진의 촬영에 관한 활동,
- ④ 상업용 레코드의 녹음에 관한 활동.

차. 기능활동

신청인은 다음의 요건 중 하나를 충족하고, 또한 일본인이 종사하는 경우에 받는 보수와 동등액 이상의 보수를 받아야 한다.

- ① 요리의 조리 또는 식품의 제조에 관계되는 기능으로 외국에서 고안되고 일본에서 특수한 것에 대하여 10년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 요리의 조리 또는 식품의 제조에 관한 과목을 전공한 기간을 포함)을 갖는 자로서 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,
- ② 외국에 특유한 건축 또는 토목에 관계되는 기능에 대하여 10년(당해 기능을 요하는 업무에 10년 이상의 실무경험을 지니는 외

국인의 지휘감독을 받아 종사하는 자의 경우에 있어서는 5년) 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 건축 또는 토목에 관계되는 과목을 전공한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,

- ③ 외국에 특유한 제품의 제조 또는 수리에 관계되는 기능에 대하여 10년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 제품의 제조 또는 수리에 관한 과목을 전공한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,
- ④ 보석, 귀금속 또는 모피의 가공에 관계되는 기능에 대하여 10년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 가공에 관한 과목을 전공한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,
- ⑤ 동물의 사육에 관계되는 기능에 대하여 10년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 동물의 사육에 관한 과목을 전공한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,
- ⑥ 석유탐사를 위한 해저굴착, 지열개발을 위한 굴삭 또는 해저광물 탐사를 위한 해저지질조사에 관계되는 기능에 대하여 10년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 전문과목을 전공한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것,
- ⑦ 항공기 조종에 관계되는 기능에 대하여 2,500시간 이상의 비행 경력을 지닌 자로서, 항공법에서 규정하는 정기운송용 조종사 기능증명을 갖는 자가 아니면 기장으로서 조종을 할 수 없는 항공 운송사업용 항공기에 편성되어 조종자로서의 업무에 종사할 것,
- ⑧ 스포츠 지도에 관계되는 기능에 대하여 3년 이상의 실무경험(외국의 교육기관에서 당해 스포츠 지도에 관한 과목을 전공한 기간 및 보수를 받고 당해 스포츠에 종사한 기간을 포함)을 지닌 자로서, 당해 기능을 요하는 업무에 종사할 것, 또는 스포츠선수로서 올림픽대회·세계선수권대회 기타 국제적인 경기 대회에 출장한 자로서 당해 스포츠 지도에 관계되는 기능을 요하는 업무에 종사할 것.

5. 전문기술인력의 도입 및 근로조건, 관리기관

가. 도입 주체

일본에서 전문기술 외국인력을 도입하는 주체는 기업이나 기관 등인데, 이러한 기업이나 기관들은 크게 다음 4가지 방식으로 도입한다. 첫째, 공공직업안정소(한국의 고용안정센터에 해당)²⁰⁾ 및 외국인고용서비스센터를 이용하는 방법이다. 특히 후자는 유학생과 전문기술 분야의 외국인에 대해 전문적으로 직업상담·소개, 고용관리지도·원조 등을 행하는 기관으로 동경과 오사카에 설치되어 있다. 둘째, 일본 국내외의 유료직업소개기관인데, 비용이 들지만 노하우나 구직자의 상세한 정보를 갖고 있기 때문에 원하는 능력과 경험을 갖춘 사람을 구할 가능성이 높다. 셋째, 합동취직면접회인데, 이는 국내외에서 취직컨설팅 회사가 행하는 면접회이다. 그리고 넷째, 직접모집으로서 구인 회사나 기관이 직접 신문 또는 인터넷으로 모집하는 것을 말한다.

일본 후생노동성에서는 전문기술인력의 확보 및 외국인 불법취로 방지 등을 목적으로 하여, 일본에서의 외국인수입제도와 관련되는 방침·제도, 노동관계법령, 노동시장의 상황 등에 관한 정보를 제공하는 『적정취로촉진세미나』를 송출국에서 개최하고 있다.

나. 도입 절차

전문기술 외국인력을 도입하려는 기업이나 기관 등은 위와 같은 4가지 방식을 통하여 외국인근로자를 선정한다. 선정된 외국인이 일본에 입국하도록 하기 위해서는, 먼저 각 체류자격별로 필요한 제출서류를

20) 공공직업안정소에 통역원을 배치하여 외국인 구직자에 대하여 직업상담·소개를 행하는 창구인 ‘외국인고용서비스코너’는 2003년 기준으로 일본 전국에 74개소에 설치되어 있다.

구비하여 당해 외국인에게 송부하여, 그 외국인이 자국에 있는 일본 대사관이나 영사관 등의 재외공관에 일본 입국목적에 대응하는 사증의 발급을 신청하여 사증발급을 받는다. 사증발급을 받는 데는 통상 몇 개월이 소요되는데 신속하게 하기 위해서는 『체류자격인정증명서』를 사증발급 신청시 같이 제출하면 된다. 동 증명서는 해당 외국인이 직접 하거나 대리인(근무할 회사)이 다음과 같은 구비서류를 외국인이 거주할 예정지를 관할하는 지방입국관리서에 제출하면 발급받을 수 있다.

예를 들어 ‘기술’ 또는 ‘인문지식/국제업무’의 경우, 초빙기관의 상업/법인등기부등본 및 손익계산서의 사본, 초빙기관의 사업 내용을 밝힐 수 있는 자료, 해당 외국인의 졸업증명서 또는 활동에 관한 과목을 전공한 기간에 관련된 증명서 및 이력을 나타내는 문서, 그리고 해당 외국인의 활동내용, 체류기간, 지위 및 보수를 증명하는 문서이다. 이외에 『체류자격인정증명서교부신청서』와 사진 2매도 필요하다.

다. 근로계약

일본 후생노동성은 『외국인근로자 고용·근로조건에 관한 지침』을 작성하여 일본 기업이나 기관 등에게 외국인 근로계약의 가이드라인을 제시하고 있는데 이것을 중심으로 근로계약 체결방법을 살펴보기로 한다.

외국인근로자와 근로계약을 체결하려고 하는 사업주는 다음과 같은 사항을 준수할 것이 요구된다.

1) 적정한 근로조건 확보

① 근로조건 명시

- 사업주는 외국인 근로자와 고용계약을 체결하는 경우 임금·근로시간 등 주요 근로조건에 관하여 당해 외국인근로자가 이해할 수 있도록 그 내용을 명시한 서면을 교부하여야 한다.
- 사업주는 임금을 명시할 경우, 임금의 결정, 계산 및 지불방법 등은 물론, 이에 관련된 사항으로서 세금, 고용보험료, 노사협정에 의거한 일부 공제의 취급에 대해서도 외국인근로자가 이

해할 수 있도록 설명하여 실제 지급되는 임금액이 얼마인지 투명하게 해야 한다.

② 근로시간의 적절한 관리

사업주는 법정 근로시간의 준수, 주휴일의 확보를 비롯하여 적절한 근로시간 관리를 실시해야 한다.

③ 근로기준법(일본식으로 노동기준법) 등 관계법령의 주지

사업주는 근로기준법 등 관계법령이 정하는 내용에 대하여 주지시켜야 한다. 그때, 알기 쉬운 설명서를 사용하는 등 외국인근로자에게 이해를 높일 수 있도록 필요한 조치를 취해야 한다.

④ 사업주는 근로기준법에 따라 근로자의 명부, 임금대장을 작성해야 한다. 그때, 외국인근로자 가족의 주소, 기타 긴급시 연락처를 파악해 둘 것이 요청되고 있다.

2) 안전위생

① 사업주는 외국인근로자에게 알기 쉬운 방법으로 안전위생교육을 실시해야 한다. 특히, 외국인근로자가 사용하는 기계설비, 안전장치 또는 보호구의 사용방법 등을 확실하게 이해하도록 교육시켜야 한다.

② 사업주는 외국인근로자가 산업재해방지를 위한 지시 등을 이해할 수 있도록 일본어 및 기본적인 신호 등을 습득시켜야 한다.

③ 사업주는 사업장 내에 산업재해방지에 관한 표식·게시 등에 대하여, 도해 등의 방법을 사용하는 등 외국인근로자가 그 내용을 이해할 수 있는 방법으로 실시하여야 한다.

④ 사업주는 『노동안전위생법』 등에 의해 정해진 바에 따라 외국인근로자에게 건강검진을 실시해야 한다. 그때, 건강검진의 목적·내용, 그리고 건강검진 결과 및 사후조치의 필요성과 내용에 대해서도 외국인근로자가 이해할 수 있는 방법으로 설명해야 한다.

⑤ 사업주는 산업의(醫), 위생관리자 등을 활용하여 외국인근로자에게 건강지도, 건강상담을 하도록 노력해야 한다.

⑥ 사업주는 산재보험에 관련된 법령의 내용 및 보험금부에 관련된 청구절차 등에 대해서도 외국인근로자가 이해할 수 있는 방법으

로 설명해야 한다.

- ⑦ 사업주는 외국인근로자에게 산재가 발생하였을 때, 산재보험금부의 청구, 기타 절차에 관하여 외국인의 상담에 응함은 물론, 당해 절차를 대행하고 기타 필요한 원조를 하도록 노력해야 한다.

3) 고용의 안정 및 복지의 충실

- ① 사업주는 외국인근로자가 적절한 숙박시설을 확보할 수 있도록 노력함과 동시에 급식, 의료, 교양, 문화, 체육, 레크리에이션 등의 시설 이용에 대해서도 충분한 기회가 그들에게 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 사업주는 외국인근로자가 일본 사회에 원활하게 적응하도록 일본어 교육 및 일본 생활습관, 문화, 풍속 등에 대하여 이해를 높일 수 있도록 지도함과 동시에 상담에 응하여야 한다.
- ③ 사업주는 외국인근로자의 직업능력개발 및 향상을 촉진하기 위하여 교육훈련의 실시, 기타 필요한 조치를 강구하도록 해야 한다.
- ④ 사업주는 사업규모 등을 축소할 때, 외국인근로자를 인이하게 해고하지 않도록 노력하고, 부득이하게 해고하지 않을 수 없는 경우, 재취직을 위해 공공직업안정소 등의 협력을 얻어 노력하여야 한다.
- ⑤ 사업주는 고용하고 있는 외국인근로자의 체류기간이 만료되는 경우, 당해 외국인근로자의 고용관계를 종료하고 귀국을 위한 제 절차에 대한 상담, 기타 필요한 원조를 해주도록 노력해야 한다. 또한, 외국인근로자가 체류자격의 변경이나 체류기간의 갱신을 받으려고 할 때, 기타 출입국 수속을 하려고 할 때, 근무시간의 배려와 기타 필요한 원조를 하도록 노력해야 한다.

이상에서 일본 후생노동성의 『외국인 근로자 고용·근로조건에 관한 지침』에 관하여 살펴보았는데, 후생노동성은 이 같은 지침에 근거하여 고용계약모델을 설정해 놓고 있는데 한국어로 번역된 양식도 있다.²¹⁾

그리고 지침에 따라 일본 후생노동성은 외국인근로자의 고용관리 개

선 및 적절한 근로조건과 안전위생이 확보되도록, 주된 도도부현 노동국이 사업주에 대하여 세미나를 개최하고 있다.

또한 지침에 근거하여 사업주에의 지도·원조가 적극적이고 효과적으로 행해지도록 각 도도부현 노동국에 외국인 고용관리 어드바이저가 설치되어 있다. 외국인 고용관리 어드바이저는 외국인근로자의 고용관리에 관한 사업주로부터의 상담에 응하여, 그 사업소의 고용관리 실태 및 문제점을 파악·분석하여, 적확하고 효과적으로 개선책을 제시함에 의해 고용관리 개선에 도움을 주고 있다.

라. 근로조건 및 관장기구

전문기술 외국인력에 대한 대우는 기본적으로 각 기업·기관 등과 외국인근로자간 고용계약에 의해 결정되고 있는데, 최저한의 기준은 법령으로 정해져 있다. 즉, 앞서 본 바와 같이 전문기술 외국인근로자가 취로사증을 발급받기 위해서는 거의 모든 경우에 “일본인이 같은 직종에 종사하는 경우 받는 보수와 동등 이상의 보수를 받을 것”이라는 요건을 충족시킬 수 있는 증거를 제시해야 한다. 이러한 기준은 거의 모든 전문기술의 체류자격 심사때 적용되고 있다.

기본적으로 일본에서는 전문기술 외국인력을 관장하는 전문 정부부처는 없다. 또한 도입해야 할 전문기술 외국인근로자수의 포괄적인 숫자도 정해져 있지 않고, 예외는 앞서 본 IT기술자의 도입 숫자가 유일한 예이다. 전문기술 외국인근로자와 관련된 사항은 기본적으로 고용주와 외국인근로자 간의 개별 관계에 의하여 모든 것이 결정된다 해도 과언이 아니다. 그런데, 앞서 본 바와 같이 최근 전문기술 외국인력을 적극적으로 도입하려고 하는 정책방향이 서 있기 때문에 입국절차 등 상당히 간소화되었다.

이상과 같이 전문기술 외국인력의 수급은 개별 고용주와 외국인 당사

21) 외국인근로자에 대하여 취로가능한 체류자격, 업무를 참조하고 알아두어야 할 일본 노동법령 등을 설명하기 위한 리플릿을 영어·중국어·한국어·포르투갈어·스페인어·타갈어 등 6개 국어로 작성하여 배포하고 있다.

자 간의 관계에서 거의 모든 것이 결정되기 때문에 정부의 역할은 비교적 한정되어 있다고 볼 수 있다. 간단히 살펴보면 다음과 같다.

정부부처의 역할은 업무에 따라 구분되어 있다.²²⁾ 먼저, 사증발급은 외국의 일본대사관 등을 포함한 외무성(한국의 외교통상부에 해당)이 실시하고 있다. 출입국심사 및 체류관리(체류기간의 갱신, 체류자격의 변경, 자격외 활동의 허가, 외국인 등록 등)는 법무성(한국의 법무부에 해당)내 입국관리국 관장업무이다. 불법취업대책은 주로 법무성, 경찰청, 후생노동 등 세 곳에서 실시하고 있다.²³⁾

후생노동성은 외국인의 직업상담, 직업소개 등을 실시하고 있다. 앞서 본 바와 같이 구체적으로 후생노동성 산하의 공공직업안정소에 ‘외국인 고용서비스코너’(2003년도 현재 전국 74개소)를 설치하여, 직업상담·소개를 실시하며 통역서비스도 제공하고 있다. 아울러 후생노동성에서는 사업주가 외국인을 고용할 때의 확인사항과 적정한 근로조건·고용관리의 확보에 필요한 사항, 외국인 관련 문의, 근로조건 통지서의 양식례 등을 기재한 사업주에의 리플릿을 작성하여 각종 세미나 개최시와 사업주 방문시 다양한 기회를 통하여 배포·주지하고 있다. 그리고 주된 도도부현 노동국 및 노동기준감독서에 근로조건에 관한 상담을 받는 『외국인근로자상담코너』를 설치하여 운영하고 있다.

후생노동성의 관련활동 중 이외에 매년마다의 ‘외국인고용상황보고제도’의 실시, 주로 전문기술인력을 대상으로 한 외국인 고용서비스센터의 활동, 사업주를 대상으로 하는 외국인 고용관리 세미나의 개최,

22) 厚生労働省, 『2003改訂 諸外國における外國人労働者の現状と施策』, 日刊労働通信社, 2003 참조.

23) 일본에서 증가하는 외국인근로자 문제에 대해, 그 적정한 고용·근로조건을 확보함과 함께 불법취로를 방지하기 위하여 매년 6월을 정부 전체가 이 문제에 대응하는 『외국인근로자문제계발(啓發)기간』으로 정하여, 후생노동성·법무성 등 관계 성청이 각종 행사를 개최하고 있다. 후생노동성에서는 특히 사업주단체 등의 협력을 구하면서 사업주를 비롯하여 널리 일반국민을 대상으로 외국인근로자 문제에 대한 주지 및 계발을 집중적으로 실시하고 있다. 경찰·법무·후생노동 3성청은 『불법취로외국인대책등 관계국장연락회의』를 개최하고, 지방에도 3성청 지방기관 실무담당자를 구성원으로 하는 협의회가 설치되어 있다.

외국인고용관리 어드바이저제도, 외국인근로자를 대상으로 하는 리플릿 작성, 송출국에서 행하는 적정취로촉진세미나 개최 등에 대해서는 이미 서술한 바 있다.

제 2 절 독 일

1. 외국인력정책 배경과 행정구조²⁴⁾

가. 배경

독일은 고용허가제에 의해 외국인근로자를 도입하는 수요주도적 제도(demand driven system)를 시행하고 있는 대표적인 국가이다. 독일은 1950년대 중반부터 외국노동력을 도입하여 국내 노동력의 부족을 해결해 왔는데, 1955년 12월에 이탈리아 정부와 국가간 협약을 체결하여 농업 분야에 이탈리아 근로자를 도입하면서부터 외국인근로자를 도입하기 시작하였다. 지속적인 경제의 고도성장으로 노동력에 대한 수요가 증가하였으나 1961년에 베를린 장벽이 세워진 후 동독탈주자들이 서독으로 이주하는 것이 불가능해짐으로써 노동력의 부족현상이 심화되었다. 1961년에는 55만개 이상의 일자리가 채워지지 않을 정도로 노동력이 부족하여 사업장이 마비되고 생산이 제한되는 등 지속적 경제성장을 보장할 수 없는 상황이었다. 산업별로는 특히 건설업과 제조업 분야의 노동력 공급부족이 극심하였다.

독일 정부는 노동력이 부족한 지역과 산업 분야에 외국인근로자를 적극적으로 유치하기 위하여 1960년에 그리스와 스페인, 1961년에 터키, 1963년에 마르코, 1964년에 포르투갈, 1965년에 튀니지, 1968년에 유고슬라비아 등과 국가간 외국인력 도입에 관한 협정을 맺어 매년 수

24) 이에 대해서는 유길상·이정혜·이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004, 127~149쪽 참조.

십만 명씩의 외국인력을 도입하였다. 이에 따라 독일의 노동시장에 투입된 외국인근로자수는 1965년에 100만 명을 넘었으며 1973년에는 250만 명에 달하였다. 이 시기에 도입된 외국인력은 소위 초청근로자(guest workers)로서 이들은 ‘교체순환원칙(rotation principle)’에 따라 특정직업과 특정 사업장에 우선 1년간 독일에서 일할 수 있는 고용허가서를 받아 입국하고 최장 3년까지 고용허가 연장이 가능하였다.

독일 정부는 교체순환원칙에 따라 최장 3년의 기간을 정하여 외국인력을 고용한 후 반드시 귀국시킬 계획이었으나 사업주들의 반발로 이 방침은 제대로 실현되지 않았다. 연방정부 또한 독일의 경제성장을 보장하기 위해서는 숙련된 외국인력이 필요하다고 보았기 때문에 연방정부가 암묵적으로 3년간의 고용허가 기간이 지난 다음에도 2년씩 체류 및 고용허가 유효기간을 연장해 주었다. 동시에 1965년의 외국인법(Ausländergesetz) 제정으로 독일 체류기간이 5년이 넘은 외국인은 무기한 체류허가를 받을 수 있었다. 그 결과 장기체류 외국인근로자 수 뿐만 아니라 그 배우자와 자녀 초청, 독일에서의 외국인 자녀 출생 증가 등으로 1960년대 중반부터 외국인 수가 급증하였다.

독일에 체류하는 외국인의 숫자가 급증하자 독일 정부는 1973년 11월 23일에 EEC 회원국 이외 국가들로부터의 외국인력 도입을 정지(Anwerbestopp)하였다. 또한 고용허가서를 새로 발급하거나 유효기간을 연장할 경우에는 국내 노동시장의 상황을 철저히 조사하도록 하고, 고용허가 유효기간을 최장 1년으로 제한하며, 고용허가는 반드시 특정직업, 특정 사업장에 종사하는 것을 전제로 발급하도록 하였다. 그런데 독일은 1989년 말부터 동유럽의 개별 국가들과 외국인력 도입에 관한 국가간 협약을 체결하여 외국 노동력을 도입하고 있다. 이들은 고용허가제에 근거하여 독일에서 근로할 수 있는데, 독일이 동유럽 국가들로부터 노동력을 도입하는 목적과 배경은 1960년대와 1970년대 초의 외국인력 도입과는 근본적으로 다르다. 이는 국내 노동력 부족을 해결하기 위해서라기보다는 동유럽 국가들을 서유럽에 통합하고자 하는 정치적 동기에 의한 것이라고 분석되고 있다.

독일은 동유럽 국가들과 국가간 협정으로 외국인력을 도입하는 한

편, 1998년 9월 17일에 『신규입국 외국인근로자에 대한 취업허가발급 예외시행령』을 제정하여 전문기술인력에 한해 외국인근로자가 유기한 독일에 취업할 수 있도록 하였다. 또한 2002년 8월부터는 정보·통신(IT) 산업분야에서 국가경쟁력을 강화할 목적으로 외국의 고급전문인력을 도입하고 있다.

독일은 외국인력에 대한 수요를 통제하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는데, 그 방법을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 신규 외국인력 도입 근거나 업종, 산업, 직업, 규모 등을 제한함으로써 원칙적으로는 외국인력 수요와 공급을 차단하고 있다.

둘째, 단순노동에 종사하는 외국인력은 단기간 취업을 전제로 하고 특정 산업(계절근로자와 전시장설치보조)에 한정함으로써 외국인 단순인력에 대한 수요를 제한한다. 일반 산업분야에서 단순노무직에 대한 노동력 수요는 외국인력을 도입하지 않더라도 이미 독일에 거주하고 있으면서 취업가능한 외국인(특히, 난민, 귀환한 재외동포 및 그 후손) 노동력으로도 공급이 초과되고 있는 상태이다.

셋째, 외국인 전문인력에 대해서는 이들이 독일에 취업할 수 있는 조건을 강화하고 전문인력을 고용하는 사업장에 대해서도 사업장이 갖추어야 할 조건을 강화함으로써 수요와 공급의 질적 향상을 기하고 있다.

넷째, 외국인력에 대한 수요와 공급이 많은 산업에 대해서는 수요와 공급 조건을 제한하며 사업장별로도 외국인근로자를 고용할 수 있는 규모(할당제)를 정하고 있다.

다섯째, 국내 기업체들이 같은 근로조건이라면 굳이 외국인을 채용할 필요가 없도록 외국인근로자의 임금과 근로조건을 국내인과 동일하도록 법에 정했을 뿐만 아니라 이를 준수하도록 강제함으로써 비용절감을 동기화 하는 외국인 노동력 수요를 억제한다.

여섯째, 외국인력에 대한 수요와 공급이 연방노동청을 통해 조절될 수 있는 체제를 갖추고 있다. 국내 기업체가 제3국의 외국인근로자를 채용하고자 할 때는 반드시 지역노동사무소(Arbeitsamt)에 ‘외국인 근로자 모집(채용)신청’을 하여 허가를 받도록 하고 있으며, 내국인 채용이 가능한 경우에는 내국인을 고용하도록 강제하며, 신규입국 외국인

근로자에 대한 일자리 중개를 연방노동청만이 할 수 있다.

최근 독일에서는 외국인력 도입에 있어서 외국인력 도입정지 대신에 노동력의 이주를 조절하는 정책으로 전환하려는 움직임이 있었는데, 이는 다음에 살펴보는 개정법 내용으로 이어진다.

나. 행정구조

외국인의 입국 및 체류를 비롯한 일반적인 외국인정책에 관해서는 연방내무성이 담당한다. 연방내무성은 외국인정책과 관련하여 시행령을 마련하고 기본원칙을 정하며 주정부를 상대로 행정지침을 내릴 수 있지만, 구체적 시행에 있어서는 주정부의 권한이 크다. 외국인관리국은 통상적으로 시별로 설치되어 있는데 주정부의 산하기관으로서 외국인에 대한 체류허가 발급을 담당한다.

그러나 외국인을 노동력으로 도입하는 정책은 고용정책을 관장하는 연방경제노동부²⁵⁾가 담당한다. 연방경제노동부는 외국인력 도입에 관한 정책을 총괄하고 외국인력 도입에 관한 국가간 협약을 체결한다.

그러나 외국인 고용정책에 따른 실무는 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이 관장한다. 연방노동청의 중앙취업알선사무소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung : ZAV)는 내국인이 외국에 취업하려 한다거나 외국인(특히 유럽연합 국가)의 국내 취업을 알선하는 업무를 담당한다. 지역노동사무소(Arbeitsämter, 총 180개)는 고용허가서를 발급하는 실무기관인데 독일에 취업하는 모든 외국인근로자는 각 근무지의 지역노동사무소로부터 고용허가서를 발급받아야 한다. 지역노동사무소는 외국인근로자에게 고용허가를 발급하기 이전에 내국인으로 채워질 수 있는 일자리인가를 조사(내국인 우선 고용원칙에 따른 노동시장 점검)하고 내국인과 동일한 임금 및 근로조건이 제공되는지를 확인할 의무를 진다.

25) 독일은 2002년 9월에 있었던 수상 선거 후에 연방정부가 내각을 새로 구성하면서 그 이전에 연방노동사회부와 연방경제부로 나뉘어져 있던 것을 연방보건사회부와 연방경제노동부로 재편함으로써 노동부가 경제부로 합쳐졌다.

2. 외국인력제도²⁶⁾

현재 독일이 국가간 합의나 노동시장 상황을 근거로 외국인력을 도입하는 프로그램으로는 초청근로자(Guest worker, Gastarbeitnehmer),²⁷⁾ 용역근로자, 간호원, 단기취업근로자(계절근로자, 전시장설치보조근로자), 국경왕래근로자, 정보·통신 분야의 고급전문인력, 기타로 구분할 수 있다. 초청근로자(guest worker), 용역근로자, 간호원 모집 등은 국가간 협약을 통해 외국 노동력을 도입하는 형태이고, 단기취업 근로자는 국내 노동시장의 수요를 충족하기 위해 도입되고 있으며, 국경왕래 근로자인 경우에는 특정 독일 지역에 한해 합법취업을 보장하여 국경에 접한 지역의 외국인근로자가 독일에 불법으로 취업하는 것을 방지하기 위한 것이다. IT분야 고급전문인력은 기업체의 요구와 국가경쟁력 강화를 목표로 별도의 시행령을 근거로 한다.

가. 초청근로자

독일은 1991년부터 동유럽의 개별국가²⁸⁾와 협정을 맺고 연수근로자들(guest workers)을 받아들이고 있다. 연수근로자를 도입하는 목적은 동유럽 국가 근로자들의 직업 및 언어향상교육에 있다. 즉 독일 국내의 노동력 부족을 채우는 데 목적을 두는 것이 아니기 때문에 독일의 노동시장 상황과는 상관없이 각 국가간 협약서에 정해진 수치까지 연수근로자를 받아들일 수 있다. 연수근로자는 교체순환원칙에 따르므로 한 번 독일에 연수근로자로 근로한 적이 있으면 다시는 연수근로자로 취업할 수 없다.

26) 이에 대해서는 장은숙, 『독일의 외국인력정책』, 한국노동연구원, 2004 참조.

27) Gastarbeitnehmer를 ‘연수근로자’로 번역한 이유는 이들이 연수를 목적으로(소위 ‘learning by doing’) 독일에 취업할 수 있기 때문이다. 신분이 근로자이므로 연수생과는 다르다.

28) 불가리아, 루마니아, 알바니아, 에스토니아, 크로아티아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 소련, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리 등 13개국.

연수근로자로 지원할 수 있는 조건은 다음과 같다.

- 연수근로자 도입 목적에 부합하고 직업교육을 이수하였거나 이와 유사한 직업수행 경험(최하 3년)이 있고 독일어를 구사할 수 있음을 증명해야 한다.
- 연령제한: 만 18세 이상 35세(불가리아와 루마니아) 또는 40세 이하(나머지 11개국)에 해당되어야 한다.
- 연수근로자로 이미 독일에서 근로한 적이 있는 외국인근로자는 다시 지원할 수 없다.

나. 용역근로자(Werkvertragsarbeitnehmer)

독일은 1988년 말부터 동유럽 국가들²⁹⁾과 터키 등 13개국과 국가간 협정을 맺어 독일 기업체와 외국업체가 용역계약(Werkvertrag)을 맺을 수 있도록 하여, 이를 근거로 독일 기업으로부터 하청을 받은 외국 용역업체에 고용된 외국인근로자들이 독일에서 근로할 수 있도록 하고 있다. 국가간 용역근로자 도입에 관한 협정을 맺은 구체적 목적은,

- 독일 기업과 외국 기업 간의 경제적 협력을 지원하고,
- 외국 기업의 국제경쟁력 강화에 도움을 주며,
- 독일과 협정국 간의 경제교류가 촉진되며,
- 독일 기업체가 이들 국가의 시장에 진출하는 것을 촉진하는 데에 있다.

국가간 합의서에는 용역근로자 수의 상한선을 매년 정하여 용역근로자들이 일정 기간 독일에서 근로한 후 자국으로 돌아가도록 정하고 있다.

다. 간호사

연방노동청은 크로아티아 및 슬로베니아 노동부와 간호사 도입에 관

29) 보스니아-헤르체고비나, 불가리아, 루마니아, 크로아티아, 라트비아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코, 헝가리, 마케도니아, 세르비아와 몬테네그로 등 12개국.

한 협약을 체결하였다. 그 목적은 독일 노동시장의 간호 분야에 노동력 부족을 해결하는 데 있지만 실제 도입된 간호원 수는 지극히 적다.

독일에서 간호사로 일하고자 하는 외국인은 일반간호사, 유아간호사, 양로간호사로 한정되며, 각 분야에 해당되는 4단계까지의 직업교육을 마쳤어야 하며 충분한 독일어 구사능력을 갖추어야 한다.

외국인 간호사 모집은 ZAV가 담당한다. 독일의 사용자는 자신이 개인적으로 알고 있는 지원자를 채용하겠다고 요청할 수 있다. 지역노동사무소는 내국인을 우선 채용하려는 노력을 다하였는지를 점검하고, 사용자는 외국인 간호사 1인당 250유로의 수수료를 지역노동사무소에 납부해야 한다.

라. 단기취업제도

단기간취업프로그램에는 계절산업종사근로자와 전시장설치보조근로자가 있다. 연방노동청은 동유럽 특정 국가(폴란드, 루마니아, 헝가리, 슬로바키아, 체코, 크로아티아, 슬로베니아 및 불가리아)의 노동부와 독일에서의 단기취업에 관한 협정을 맺고 있다.

1) 계절근로자

외국인근로자가 계절근로자로 취업할 수 있는 업종은 농·산림업, 호텔 및 음식점, 과일 및 채소가공업, 제재소로 제한되어 있다. 취업기간은 3개월 이내이며, 주 노동시간이 최소한 30시간, 1일 평균 노동시간이 최소한 6시간이어야 한다.

사업장 차원(과일, 채소, 포도, 흙, 담배 재배 사업장을 제외)에서는 한 사업장에 계절근로자를 1년에 7개월간 고용할 수 있다.

계절근로자에 대한 고용허가는,

- 이들의 종사로 인해 국내 노동시장(특히 고용구조, 지역 및 산업분야 관점에서)에 악영향이 미치지 않으며,
- 이들이 취업하려는 일자리가 독일인 근로자나, 취업에 있어서 독일인과 동등하게 취급되는 외국인, 또는 이미 독일에 거주하고 있으

면서 취업허가증을 소지하고 있는 외국인 등으로 채워지지 않으며,
 -독일인보다 불리하지 않은 근로조건으로 채용되는 경우에만 가능
 하다.

2) 전시장설치보조공(Schaustellergehilfe)

전시장설치보조근로자에 대해서는 독일에 취업하는 경로나 고용허가와 관련된 제반 내용이 계절근로자의 경우와 동일하지만 고용허가 유효기간만 계절근로자와 다르다. 이들에 대한 고용허가는 1년에 9개월까지 유효하며, 한 해에 6개월 이상 취업했으면 그 다음해에는 전시장설치보조근로자로서의 고용허가서를 받을 수 없다. 2002년에 전시장설치보조근로자에 대한 고용허가는 9,080명이었다.

마. 국경왕래근로자

독일 국경에 접한 폴란드와 체코 근로자에게는 독일의 특정 국경지역에서 하나 또는 여러 개의 과소노동을 할 수 있는 고용허가서를 발급하고 있다.

국경왕래인으로서의 고용허가를 받으려면,

- 매일 자국으로 돌아가거나 일주일에 최장 이틀간 근로하는 일자리
여야 하며,
- 내국인으로 채워지지 않는 일자리이어야 하며,
- 자국에서 사회적 혜택을 받지 않고 있다는 자국 지역노동사무소의
증명서를 제출하여야 한다.

국경왕래외국인근로자로서 취업할 수 있는 독일 지역은 제한되어 있는데, 폴란드는 메클렌부르크-포오포메른(Mecklenburg Vorpommern), 브란덴부르크(Brandenburg), 작센(Sachsen) 주 내의 몇 개 지역으로 제한되어 있고, 체코는 바이에른(Bayern)과 작센(Sachsen) 주 내의 몇 개 지역으로 제한되어 있다. 이들에 대한 고용허가는 특정 지역으로 제한되어 있을 뿐만 아니라 사업장과 직업 분야도 제한되어 있고, 유효기

간은 1년이다.

바. 정보·통신(IT) 분야의 고급전문인력

독일은 2000년 8월 1일부터 8년간(2008년 7월 31일까지) 유효한 『정보·통신기술 분야의 외국인 고급전문 인력에 대한 취업허가 시행령 (Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations-und Kommunikationstechnologie: IT-ArGV)』을 제정하여 소위 그린카드(green-card)제를 통한 IT-고급전문인력이 개별적으로 독일 기업체에 취업하는 것을 권장하고 있다. ZAV에는 IT-특별팀이 별도로 설치되어 있어 취업알선을 지원하고 있다. IT-고급전문인력 도입인원 수는 독일 전체적으로 우선 1만 명으로 정해져 있지만, 필요에 따라 2만 명까지 증원할 수 있음을 시행령에 정하고 있다. 외국인 IT-전문인력은 가족동반이 가능하며 독일에 거주한 지 2년 후에는 가족에게도 취업허가서가 발급될 수 있다.

대학이나 전문대학에서 정보·기술관련 학과를 전공하여 졸업하였거나, 사용자와 근로계약에 연봉 최하 51,000유로를 합의한 것을 증명하는 경우에 한하여 IT-전문인력으로 인정받을 수 있다. 독일 대학에서 IT분야를 전공하는 외국인 학생인 경우에도 졸업 후에 독일의 IT업체에 취업할 수 있다는 확인서를 받을 수 있다.

지역노동사무소는 외국인 IT-고급전문인력에 대해 고용허가서(소위 'green card')를 발급하기 이전에 내국인으로 채용이 가능한 일자리인지를 알기 위해 국내 노동시장 상황을 우선 조사한다.

고용허가서는 우선 고용계약 기간에 한해서 발부되지만 최장 5년까지 연장할 수 있다. 하지만 고용허가 유효기간에 일자리를 상실했을 때는 통상적으로 체류허가는 상실된다.

사. 기타

이상 소개한 외국인력 도입프로그램 이외의 다음에 해당하는 경우

고용허가를 받아 독일에서 취업할 수 있다.

1) 직업교육 및 향상교육을 목적으로 하는 근로

개인의 교육이나 향상교육을 목적으로 독일의 교육기관이나 연구소 등에서 일하려는 독일 또는 외국대학 졸업자, 국가 및 공공장학금을 받는 전문·지도인력(장학금을 받는 기간에 한해), 직업교육생 및 직업교육 졸업자로 특정한 조건을 갖춘 경우에 고용허가서를 발급할 수 있다.

다음의 경우에는 1년간 유효한 고용허가서를 발급할 수 있다.

- 독일에 소재하는 기업체에 고용관계를 갖고 있으면서 외국에서 근로할 외국인근로자가 독일에서 임시적으로 근로할 경우.
- 국가간 협약에 근거하여 설립된 독일과 외국의 공동기업체에 종사할 전문인력이 실습, 직업교육 및 양성교육에 참가하는 경우.
- 수출운송계약이나 라이선스계약 이행에 필요한 직업수행능력 향상을 위해 국내에서 근로하는 경우.
- 25세 미만의 외국인으로서 독일어를 사용하는 가정에서 교환근로(Au pair)를 하는 경우.

다음의 경우에는 2년간 유효한 고용허가서를 발급할 수 있다.

- 독일의 전문대학이나 대학교를 졸업하고 실습하는 경우.
- 전문 또는 지도급 근로자로서 국가간 협약에 근거하거나 독일 경제 분야의 단체 및 공공법인체간의 협약에 의해 근로하는 경우.

2) 사업장 제한은 없지만 기간이 정해진 고용허가

- 외국기업체에 소속되어 있으면서 조립식 주택 및 건물을 설치 또는 설비를 위해 독일로 파견된 외국인근로자인 경우 12개월간 고용허가
- 외국어 강의를 위해 교사로 취업하는 경우 5년간 고용허가
- 전문요리사로 취업하는 경우 3년간 고용허가
- 국제기업체의 전문인력인 경우 2~3년간 고용허가
- 외국인 가정의 가사를 위해 취업하는 경우 3년까지 고용허가

3) 그 밖의 취업

- 연구나 수업에 종사하는 학자
- 고급전문인력으로서 공익에 기여하거나 국제적 협정에 따른 기준에 부합하는 외국인
- 국내에 소재한 외국기업의 지도·관리급 사원 또는 특별전문인력
- 외국인근로자와 그 가족을 위한 독일사회사업기관에 취업하는 전문인력
- 외국인근로자와 그 가족을 위한 목사직으로 취업하는 경우
- 예술가, 곡예사, 모델, 의상디자인 등.

아. 외국인근로자에 대한 사회통합(social integration)정책

독일이 외국인근로자와 그 가족을 사회적으로 통합해야 할 필요성을 인식한 것은 외국인력을 대거 도입한 지 15년이 훨씬 지난 때이다. 외국인력 신규도입 정지조치 이후에 당시 독일에 거주해 있던 200만 명이 넘는 연수근로자와 가족초청으로 독일에 신규입국한 가족구성원 수가 지속적으로 늘어남에 따라 이들을 송출국으로 귀국시키기가 더욱 어려워졌다. 노동조합, 교회, 복지단체들뿐만 아니라 외국인 문제점을 직접적으로 접하는 지방자치단체들도 이미 400만 명을 넘는 이주민에 대해 사회적 통합정책을 마련할 것을 촉구하였다. 이에 대해 연방정부는 1978년에 『외국인근로자와 그 가족의 통합을 위한 연방정부 위임직(Amt des Besauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen ArbeitnehmerInnen und ihrer Familien)』³⁰⁾을 설치하면서 정부 차원에서 외국인에 대한 사회적 통합방안을 모색하기 시작하였다. 1998년까지는 위임자의 과제와 권한을 내각의 결의를 통해 정하였지만 1998년부터는 법에 정함으로써 외국인 통합문제를 국회에서 논의할 수 있는 체제를 마련하였다. 독일이 외국인을 사회적으로 통합하려는 정책은 일반적으로 학교, 유치원, 청소년회관 확장, 직업교육 축

30) 1998년 11월부터는 “외국인 문제에 관한 연방정부의 위임자(Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen)”로 이름이 바뀐.

진, 상담소 설치 등 사회간접자본시설의 확충을 중심으로 이루어졌다. 통합의 중심 대상은 외국인 2·3세대로서 이들이 독일 사회에 쉽게 적응하고 직업적 전망을 갖출 수 있도록 하기 위해 정상적 학교교육과 직업양성교육을 받을 수 있도록 지원하는 정책이 이루어졌다.

외국인들이 많이 거주해 있는 지역에는 지방자치단체에 외국인 위임자(Auslanderbeauftragter)가 있어서, 지역 차원에서 외국인들의 사회적 통합에 필요한 독일어 수업, 문화활동 지원, 외국인의 관심사에 관한 공고 등의 조치를 취하고 외국인의 고충을 상담하는 역할을 하고 있다.

장기체류 중인 외국인에 대한 독일의 사회통합정책은 언어적 통합, 노동시장에의 통합, 사회적 통합의 세 가지로 나누어서 살펴볼 수 있다.

3. 최근 개정법의 내용

가. 개정법의 새로운 구조³¹⁾

2004년 6월 30일 국회를 통과하여 2005년 1월 1일부터 시행되는 약칭 이민법(the Immigration Act; Zuwanderungsgesetz)은 그 명칭부터 『이민을 조정·제한하며, EU 시민과 외국인의 체류와 통합을 규율하는 법률(Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners; Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern)』로 하여 이민정책의 기본을 종전의 방침에서 변화시켜 규정하고 있다. 동법은 외국인의 체류·경제적 활동 및 통합에 관한 제1편과 EU 시민의 이동자유에 관한 제2편으로 이루어져 있다.

동법의 핵심은 ‘외국인력 모집정지 대신에 노동력의 이주를 조절하는 정책으로 전환(Paradigmenwechsel vom Anwerbestopp zur gesteuerten

31) 독일 연방내무성의 2004년 6월 18일 자료, Details of the Immigration Act 참조.

Zuwanderung von Arbeitskräften)'하는 것이다. 이러한 전환의 출발점은 독일 사회가 더욱 고령화되고 인구가 줄어들고 있기 때문에 앞으로는 젊은 외국인력이 필요할 수밖에 없다는 점³²⁾에 있다. 앞으로는 유동적인 이주체제를 도입하여 젊은 외국인력에게는 독일이 장기적으로 정착할 수 있는 이주국이 될 수 있도록 하여 노동력 부족을 해결하겠다는 전략이다. 단기적으로는 외국 노동력 도입이 크게 필요하지 않더라도 중·장기적으로는 국내 전문인력으로 충당되지 않을 정도로 수요가 높을 것이라고 독일은 예상하고 있다. 따라서 고질의 젊은 외국인력이 독일에 장기적으로 정착할 전망을 갖고 노동시장에 통합될 수 있는 고용·체류허가 체제를 갖추려는 것이다.

외국노동력 도입이 국내 실업 감소를 저해해서는 안 되기 때문에, 노동력 부족으로 외국인력이 필요한지는 두 가지 방법으로 확인해야 한다. 하나는, 연방노동청을 통해 국내 노동력으로 충당될 수 있는지를 엄격히 조사(기존의 조사체계의 강화)하는 것이고, 다른 하나는 외국인력을 고용하려는 기업체가 분담금을 내도록 하여 경제적 부담을 줄으로써 가능한 한 국내 인력을 활용하고 직접 직업양성교육을 실시토록 하기 위한 장치를 활용하는 것이다.³³⁾ 아울러 이민과 난민(Asylum)정책에서 EU의 기준³⁴⁾에 따르는 취급을 하도록 규정하고 있다.

개정법은 체류자격의 종류를 크게 두 가지로 나누고 있다. 종전의 예외적인 상황에 대한 체류자격, 특정 목적을 위한 체류, 제한된 체류허가, 무제한의 체류허가와 무제한의 체류허가권 대신에 개정법은 단지 두 가지의 체류자격을 규정하고 있는데, (제한된) 체류허가 및 (무제한의) 정주허가가 그것이다. 새로운 체류법률은 더 이상 체류자격에 기초하지 않고, 체류의 목적(교육, 유상고용, 가족의 동반이민, 인도적

32) The Independent Commission on Migration to Germany의 2001년 분석에 따르면 8,200만 명의 현재 인구는 2050년경 6,000만 명 이하로 떨어질 것으로 예상되고 있다.

33) Report by the Independent Commission on Migration to Germany, Structuring Immigration Fostering Integration(Summary), 2001, p.1~16 참조.

34) 이는 암스테르담조약에 따른 EU회원국의 의무이다.

견지)에 기초하여 이민을 규율하고 있다.

그리고 종전에 외국인 대상의 독일어 교육 과정 등을 담당하던 연방외국인난민인정청(Das Bundesamt für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge) 대신에 연방이민·난민청(Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)이 다음과 같은 중요한 임무를 수행한다(이민법 제75조).

- 외국인과 송환자를 위한 통합 과정의 개발과 시행
- 중앙 단위에서 외국인 기록의 보존
- 자발적인 귀환을 촉진하기 위한 조치의 시행
- 이주문제에 관한 과학적 연구
- 외국인 담당부서, 연방노동청, 외국주재 독일외교부서 사이의 이민에 관한 협조.

나. 체류허가와 정주허가의 구분

체류허가(the residence permit; Aufenthaltserlaubnis)는 단기간의 체류자격으로 이민법에 규정된 목적으로 행해지는데, 동법에 의하지 아니한 체류허가가 합법화되는 경우에도 체류허가가 행해질 수 있으며, 체류허가는 체류목적상에 적합한 기간 동안 효력이 있다(이민법 제7조). 이에 비해 정주허가(the settlement permit; Niederlassungserlaubnis)는 제한이 없는 체류허가이며, 어떠한 시간적·지역적 제한없이 경제활동을 할 권리가 부여된다(동법 제9조).³⁵⁾ 정주허가는 다음과 같은 경우 행해질 수 있다.

- 5년 동안 체류허가를 지니고 있을 것.
- 생계수단이 확실할 것.
- 최소한 60개월 동안 규정상의 연금프로그램에 강제적 혹은 임의적으로 기여를 하고 있을 것, 또는 보험이나 연금프로그램상 이에 상

35) 다만, 동법 제47조에 따른 정치활동 제한의 적용은 받게 되는데, 제47조에서는 독일내 일반규정에 따른 정치활동은 허용되지만 독일의 정치발전에 위해가 되는 경우 등에는 당해 정치활동이 제한·금지될 수 있다고 규정하고 있다.

응하는 혜택을 받을 자격이 있음을 증명할 것. 이 경우 육아를 위한 시간은 고려됨.

- 고의로 인한 범죄로 인하여 최소 6개월 또는 최소 180일로 산정될 수 있는 벌금형을 받지 않았을 것.
- 취업허가를 받고 있을 것.
- 경제활동에 필요한 다른 허가를 지니고 있을 것.
- 독일어를 적절히 구사할 수 있을 것.
- 독일의 법적·사회적 체계와 생활방식에 대해 기본적인 이해가 있을 것.
- 당해 근로자와 가족이 생활하기에 충분한 공간을 지니고 있을 것.

다. 취업 및 허가의 원칙

외국인근로자 수입의 원칙에 대하여, 개정법 제18조 제1항에서는 외국인근로자 수입은 노동시장 상황과 실업문제에 효과적으로 대응할 필요를 적절히 고려하면서 독일 경제의 필요와 연계되어야 한다는 점을 밝히고 있다.

그리고 제39조 제2항에서는 연방노동청이 승인을 함에 있어서 외국인근로자 고용이 노동시장, 특히 지역·부문경제 고용구조에 역효과(adverse consequence)를 주지 않도록 고려하여야 하며, 문제되는 고용부문에 독일인과 EU법에 따른 외국인이 우선권을 지닌다고 규정하고 있다. 아울러 외국인근로자가 비교가능한 독일 근로자에 비하여 좋지 않은 조건으로 취업하지 않도록 해야 하고, 이를 위하여 취업을 위해 승인을 필요로 하는 외국인근로자의 잠재적 사용자는 연방노동청에 임금, 근로시간, 기타 근로조건에 관한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

라. 개정법상 노동이민에 대한 취급³⁶⁾

우선 고기능인력(highly qualified persons)은 즉시 정주허가를 받을 수 있고(동법 제19조), 그와 함께 독일에 온 가족들은 고용의 기회를 얻을 수 있다(제29조). 일반적으로 자영업자는 최소한 1만 유로를 투자하거나 10개의 일자리를 창출해야 체류허가를 받을 수 있다(제21조). 그리고 학업을 성공적으로 마친 후 1년 동안 일자리를 찾기 위해 독일에 남으려는 학생에게 체류허가가 행해질 수 있다(제16조 4항).

취업과 체류에 대한 종전의 이중 절차는 내부적 승인 절차로 대체된다. 즉 외국인을 다루는 당국은 하나의 법률에서 노동사무소로부터의 내부적 승인에 따라 체류허가와 함께 취업허가를 행한다(제39조 제1항, one-stop government). 자격이 없는 자(unqualified persons)나 저기능을 갖추고 있는 자(persons with low qualifications)에 대한 모집금지는 여전히 유지된다(제39조 제4항). 중기능을 지니고 있는 자(qualified persons)에 대한 취업허가도 여전히 금지되지만 예외적으로 개인적 고용에 공공의 이익이 존재하는 경우에는 합법화될 수 있다(제18조 제4항). EU 회원국 국민은, 중기능 취업에 대해 다른 국가 국민에 비하여 우선권을 지닌다(제39조 제6항).³⁷⁾

점수제(point system)는 폐지된다. 이하에서는 고기능자와 중·저기능자에 대한 취급에 대해 더 살펴보기로 하자.

마. 고기능자에 대한 취급

고기능인력(highly qualified persons)이 정주허가를 받을 수 있는 경우는 다음과 같다(제19조 제1항).

- 제39조(외국인 취업에 대한 취업허가)에 따라 연방노동청이 승인

36) Federal Law Gazette Volume 2004, Part I, No. 41, issued in Bonn on 5 August 2004, 참조.

37) 이 경우 우선의 원칙(priority principle)에 따라 독일인이 취업할 수 없는 경우에 한정된다.

한 경우.

- 제42조(규율의 승인)에 따라 연방경제노동성 장관이 연방의회의 승인에 의해 연방노동청의 승인이 필요하지 아니한 것으로 규정한 취업종류 등.
- 정부간 협약에 따라 정주허가에 연방노동청의 승인이 필요하지 아니한 것으로 정한 경우.

이와 같은 경우에 독일에서의 생활방식과 통합되고 있다고 인정되거나 주정부의 도움 없이 생활을 유지할 수 있다고 인정되는 때에 정주허가가 행해질 수 있다. 주정부는 이와 같은 정주허가에 주의 최고위당국이나 이에 의해 지명된 기구에 의한 승인을 덧붙일 수 있다.

고기능인력은 다음과 같은 범주 중 하나에 해당되어야 한다(제19조 제2항).

- 특별한 기술적 지식을 지니는 과학자
- 탁월한 지위에 있는 교수 혹은 탁월한 지위에 있는 과학자
- 건강보험법 규정상 최고수입의 적어도 2배의 수입을 받는 특별한 직업경험을 지닌 전문가 혹은 간부임원.

이 경우 허가를 하는 연방노동청은 당해 취업이 노동시장에 역효과(adverse consequence)를 주지 않도록 고려하여야 하고(제39조 제5항), 이에 따른 정주허가는 구체적인 직업 요청이 있는 경우에만 행해질 수 있다(제18조 제5항).

바. 중·저기능자에 대한 취급

직업상 자격을 필요로 하는 취업, 즉 중기능을 지니고 있는 자(qualified persons)에 대한 취업허가는 명문규정³⁸⁾에 따라 승인된 직업군의 취업을 위해서만 행해질 수 있다. 정당화되는 개별 케이스에 있어서 체류허가는 공공이익이 존재하는 경우, 특히 지역적 이익이나 경제·노동시장에 관련되는 이익이 존재할 때 취업 목적으로 행해질 수 있다. 이

38) 이 규정은 연방경제노동성 장관이 연방의회의 승인을 얻어 작성할 수 있다(제42조 제1항).

에 따른 체류허가는 구체적인 직업 요청이 있는 경우에만 행해질 수 있다(제18조 제5항).

직업 자격을 필요로 하지 아니하는 취업을 위한 체류허가는 원칙적으로 허용되지 아니하는데, 다만 정부간 합의가 있을 때 연방경제노동성 장관이 연방의회의 승인을 받아 제정한 규정에 따라 허용될 수 있을 때 가능하다(제18조 제4항).

사. 시사점

개정법은 우선 외국인력 모집정지 대신에 노동력의 이주를 조절하는 정책으로 전환했다는 점에 기본적인 특징이 있다.³⁹⁾ 인구감소 추세에 따른 이러한 전환의 기본 방향은 앞으로는 유동적인 이주체제를 도입하여 젊고 유능한 외국인력에게는 독일이 장기적으로 정착할 수 있는 이주국이 될 수 있도록 하여 노동력 부족을 해결하겠다는 전략이다.

외국노동력 도입이 국내 실업감소를 저해해서는 안 되기 때문에 노동력 부족으로 외국인력이 필요한지는 연방노동청을 통한 엄격한 조사와, 외국인력을 고용하려는 기업체가 분담금을 내도록 하여 경제적 부담을 줄으로써 가능한 한 국내인력을 활용하고 직접 직업양성교육을 실시토록 하기 위한 장치를 활용하는 방향에 두고 있다. 아울러 이민과 난민(Asylum)정책에서 EU의 기준에 따르는 취급을 하도록 규정하고 있다.

개정법은 외국인근로자 수입의 원칙에 대하여, 노동시장 상황과 실업문제에 효과적으로 대응할 필요를 적절히 고려하면서 독일 경제의 필요와 연계되어야 한다는 점을 밝히고 있다. 아울러 연방노동청이 취업 승인을 함에 있어서 외국인근로자 고용이 노동시장, 특히 지역·부문경제 고용구조에 역효과를 주지 않도록 고려하여야 하며, 문제되는

39) The Independent Commission on Migration to Germany의 분석에 따르면, “독일은 이민수입국이 아니다”라는 원칙은 더 이상 유지될 수 없는 원칙이며, 노동시장과 관련되는 독일 이민정책의 향후 방향은 장기적 관점에서 번영과 안정, 사회적 조화를 추구하는 것이라고 한다.

고용부문에 독일인과 EU법에 따른 외국인이 우선권을 지닌다고 규정하고 있다. 또한 외국인근로자가 비교가능한 독일 근로자에 비하여 좋지 않은 조건으로 취업하지 않도록 해야 하고, 이를 위하여 취업을 위해 승인을 필요로 하는 외국인근로자의 잠재적 사용자는 연방노동청에 임금, 근로시간, 기타 근로조건에 관한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 종래 복잡하던 체류자격의 종류를 크게 두 가지로 나누어 (제한된) 체류허가 및 (무제한의) 정주허가로 대별하고 있다. 아울러 새로운 체류법률은 더 이상 체류자격에 기초하지 않고, 체류의 목적(교육, 유상고용, 가족의 동반이민, 인도적 견지)에 기초하여 이민을 규율하고 있다.

고기능인력(highly qualified persons)에 대해서는 엄격한 요건이 요구되는 정주허가(the settlement permit; Niederlassungserlaubnis)를 받을 수 있도록 하고 있고, 나아가 그와 함께 독일에 온 가족들은 고용의 기회를 얻을 수 있다는 혜택까지 부여하고 있다. 특별한 기술적 지식을 지니는 과학자, 탁월한 지위에 있는 교수·과학자, 상당한 수입을 받는 특별한 직업경험을 지닌 전문가·간부임원의 경우 인정되는 고기능인력의 정주허가에는 독일에서의 생활방식과 통합되고 있다고 인정되어야 한다는 점이 부가되어, 사회적 통합의 관점이 개정법에서 중요시되고 있음을 알 수 있다.

이에 비하여 자격이 없는 자(unqualified persons)나 저기능을 갖추고 있는 자(persons with low qualifications)에 대한 모집금지는 여전히 유지되며, 중기능을 지니고 있는 자(qualified persons)에 대한 취업허가도 여전히 금지되지만 예외적으로 개인적 고용에 공공의 이익이 존재하는 경우에는 합법화되고 있다. 이와 같은 경우에 부여되는 체류허가(the residence permit; Aufenthaltserlaubnis)는 단기간의 체류자격으로 규율하고 있다.

그리고 취업과 체류에 대한 종전의 2중절차가 일원화되어(one-stop government), 외국인을 다루는 당국은 하나의 법률에서 노동사무소로부터의 내부적 승인에 따라 체류허가와 함께 취업허가를 행하도록 함

으로써 행정절차의 간소화를 통해 이용자의 편의를 도모하고 있다. 점수제(point system)는 폐지되었다.

아울러 이민법상 규제에 대해 연방경제노동성 장관이 (경우에 따라 연방의회의 승인 필요) 탄력적으로 규정을 마련할 수 있도록 하고 있는 점도 특징이라고 할 수 있다.

제3절 미 국

1. 외국인력정책 배경과 행정구조⁴⁰⁾

가. 배경

외국인이 미국으로 이주하는 방법에는 ① 영주와 시민권 취득을 목적으로 한 이민자(immigrants), ② 단기적으로 특정 목적을 위해 입국하는 비이민자(nonimmigrants), ③ 불법이주자(unauthorized migrants) 등의 세 가지 방법이 있다.

이민정책과 관련된 논의로는, 1990년 출입국관리법에 따라 미국 이민정책의 실행 및 영향을 검토, 평가하여 발견사항과 권고사항을 미국 의회에 보고할 의무를 가지고 발족된 이민개혁위원회(Commission on Immigration Reform)에서의 논의를 참조할 수 있다. 1995년 국회보고에서 동 위원회는 일정 기간(예: 3~5년)의 검토 가능성과 함께 가족 및 취업이민을 통한 합법적 이민에 대한 다수의 권고사항을 발표하였다.⁴¹⁾ 주요 권고사항 중 하나는 입국 우선순위를 단순기능 이주자에서 전문기술 이주자로 변경해야 한다는 것이었다. 고학력 이주자의 입국

40) 이에 대해서는 유길상·이정혜·이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004, 160~164쪽 참조.

41) Legal Immigration: Setting Priorities, US Commission on Immigration Reform, 1995.

이 재정에 긍정적인 영향을 미칠 것이므로 신청자의 기술을 토대로 간소화된 절차에 따라 이주자를 선별하자는 것이었다.

그리고 1998년에는 미국에 고급인력 부족이 존재하는지, 그리고 이민이나 교육·훈련이 이와 같이 주장되는 정보기술 분야 인력의 부족에 대응하는 주된 방법이 될 수 있는지 등 상당한 입법상의 논쟁이 있었다. 전문직업⁴²⁾에 종사하는 근로자와 정보기술 분야에 종사하는 근로자를 커버하는 ‘H-1B’ 임시 비이민비자가 1992년부터 시행되고 있었는데, 여기에는 매년 6만 5,000명의 한계선이 설정되어 있었고 최대 6년간 체류라는 상한선이 설정되어 있었다.

논의를 거듭한 끝에 『미국 경쟁력과 노동력 향상 법(American Competitiveness and Workforce Improvement Act: ACWIA)』은 결국 1998년 일괄예산안을 통과시켰다. 이에 따르면 ‘H-1B’ 임시 비이민비자에 따른 이주자에 대한 한계선을 1999년과 2000년에는 11만 5,000명까지 증가시키고, 이후 2001년에는 10만 7,500명을 거쳐 2002년에는 6만 5,000명으로 환원되는 것으로 하였다.⁴³⁾ ‘H-1B’ 의존적⁴⁴⁾인 몇몇 기업 또는 과거에 ‘H-1B’ 규칙을 위반했던 것으로 알려진 몇몇 기업들이 ‘취업조건 신청(Labor Condition Application: LCA)’의 증명을 해야 했는데, 이 심사의 목적은 외국인근로자로 미국 근로자를 대체하는 것을 금지하는 데 있었다. 그런데 최근의 미국 경기침체로 연방정부는 현재 노조로부터 미국에 입국허가를 받는 외국인근로자, 특히 기술 및 공학 분야 근로자의 수를 줄이라는 압력을 점차 거세게 받고 있다.

42) 전문직업으로 인정되기 위해서는 최소한 학사학위(즉 4년 동안의 대학과정)를 요구하는데, 3년 동안의 경험은 대학교육 1년으로 간주될 수 있다.

43) 그런데 2000년 10월에 이 한도는 두 번째로 확대되어, 2001년부터 3년간 매년 19만 5,000명을 한도로 하고 있다. 2003년 10월 이 한도는 6만 5,000명으로 환원되었다.

44) ‘H-1B 의존적인 기업’이란 ① 25인 이하의 풀타임 정규직 중 8명 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우; ② 26~50인 규모의 풀타임 정규직 중 13명 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우; ③ 50인 이상의 풀타임 정규직 중 적어도 15% 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우를 말한다. 이러한 산정에서 제외되는 경우로는 ① 석사 이상의 학위를 가지고 있는 H-1B, ② 최소 6만 달러 이상의 수입을 올리는 H-1B의 경우이다.

나. 행정구조

미국의 이민은 연방정부가 관장한다. 미 의회는 법령에 의해 매년 미국에 이민 또는 난민 자격으로 입국하는 외국 출신자의 수에 제한을 둔다. 그러나 이러한 관행은 그 경직성과 정치적 성격으로 인해 비판을 받아 왔다. 2002년 국토안보법하에 국회가 채택한 대대적 조직개편의 결과, 2003년 3월 1일부로 이민귀화국(INS)의 업무들이 새로이 설립된 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)로 이전되었다. DHS 내의 별도 조직인 시민권 및 이민 서비스국(Bureau of Citizenship and Immigration Services: BCIS)은 과거 INS의 운영 업무를 맡으며 귀화, 망명 및 신분 변경 업무를 책임진다.

외국인근로자가 미국에서 취업하려면 몇 개의 정부기관에서 승인을 받아야 한다. 먼저, 사용자들은 미 노동부(U.S. Department of Labour: DOL)에 고용허가서를 신청해야 한다. 신청이 승인되면, 사용자는 비자 발급을 위해 BCIS에 이민초청장을 보내야 한다. DOL에서 승인을 받았다고 반드시 비자가 발급되는 것은 아니다. 국무부(Department of State: DOS)는 비자 신청자가 이민국적법(INA)의 법 조항에 의거해 미국에 입국할 수 있음이 입증되면 외국인근로자가 미국에 입국할 수 있는 이민비자를 발급한다. 이민국적법은 해당 법 조항들의 주 행정담당자를 법무장관과 국무장관으로서 정하고 있다.

외국인의 고용허가 절차를 통해 미국 사용자들은 미국 경제에 필수적인 일자리를 채우기 위해 외국인근로자를 임시 또는 영구적으로 고용할 수 있다. 자격 있는 미국인 근로자가 불충분하며 채용하고자 하는 분야에서 해당 직업 종사자가 받는 일반적인 수준 이상의 임금을 지불한다 해도 그 일을 하려는 미국인 근로자가 없을 경우에만 외국인 고용허가를 받을 수 있다. 본 프로그램은 외국인근로자의 영구적 또는 임시적 미국 내 취업이 미국인 근로자의 취업기회, 임금 및 근로조건에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위해 고안되었다. 그러나 신청과 승인 절차가 너무 오래 걸리고 관료적이기 때문에 매년 수 천 건의 영구이민비자가 사용되지 않으며 승인을 기다리는 신청자들의 지연

이 증가하고 있다.

2. 취업이민⁴⁵⁾

가. 이민자의 범주

이민자 프로그램은 ① 가족의 재결합(family reunification), ② 고용 관련(employment-based), ③ 난민(refugees and asylees), ④ 다원화(diversity)⁴⁶⁾의 4가지 범주로 구분되는데, ①과 ③은 인도주의적 원칙에 의한 이민자가 주류를 이루고 있다. 2002 회계연도의 경우 이민자의 3/4 이상이 ①과 ③에 의한 이민자였으며, 고용관련 이민자는 16.4%에 불과하였다.

나. 취업이민의 분류

고용관련 이민(employment-based immigration)은 숙련인력의 유치에 주안점을 두고 있는데 연간 14만 명으로 인원이 제한되어 있다. 1990년 미 출입국관리법은 ‘취업(employment-based)’ 이민 카테고리를 포함해 이민자에 대한 다중 우선순위 제도(multi-track preference system)를 수립했다. 이 법에 따라 14만 건의 취업이민비자는 다음의 우선순위에 의해 배분된다;

① 1순위: 최우선 취업근로자(비자 40,000건)⁴⁷⁾

- (지속적으로 국가적 또는 국제적 찬사로 증명된) 과학, 예술, 교육, 사업 또는 운동에 탁월한 능력. 미국인 고용주가 없어도 됨.
- 선임급 직위에 취업하려는 ‘탁월한’ (국제적으로 인정받고 3년

45) U.S. Department of Labor, *Developments in International Migration to the United States*, 2003, pp.1~10 참조.

46) 이는 1995년 시작된 제도로, 미국으로 이민자를 보내는 국가들의 다양성을 추구하는 데 목적이 있다. 이민 허가를 받은 순서대로 특정 국가나 지역에 배분되는데, 현재 5만 건의 비자가 할당되어 있다.

47) 4만 건의 비자에 4순위와 5순위에서 사용되지 못한 비자를 합한다.

이상의 경험이 있는) 교수 및 연구원. 미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함.

—다국적기업의 중역 및 매니저(최근 3년 동안 해당 기업에서 1년을 근무해야 함). 용어는 광범위하게 정의되고 있으며, 미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함.

② 2순위: 고급 학위를 요하는 직종의 종사자 및 과학, 예술 및 비즈니스에서 특별한 능력을 가진 외국인(비자 40,000건)⁴⁸⁾

—미국인 고용주가 신청서를 제출해야 함. 그러나 국익에 도움이 된다고 판단되는 경우 국토안보부 장관이 이 조건을 면제할 수 있음. 고용허가서 필요.

③ 3순위: 숙련근로자, 전문가 및 기타 근로자(비자 40,000건)⁴⁹⁾

—고용허가서 필요.

—2년 이상의 직업연수나 경험을 가진 숙련근로자.

—학사 학위 보유 전문가.

—기타 근로자(비숙련 근로자). 이 하위 카테고리에 발급되는 비자는 매년 10,000건으로 제한됨.

④ 4순위: 특수 이민자 (비자 10,000건)

—종교 목회자와 종교단체에서 일하는 사람, 외국 의대 졸업생, 해외 주재 미국 공관의 외국인 직원, 국제단체에서 은퇴한 외국인 직원 등.

⑤ 5순위: 고용창출(투자자)비자 (비자 10,000건)

—1백만 달러 이상의 투자자. 그러나 3,000건 이상이 지방이나 고실업 지역에 50만 달러 이상의 투자자에게 할당되어 있음. 투자로 10인 이상의 미국인을 위한 고용이 창출되어야 함. 투자자들

48) 4만 건의 비자에 최우선 취업 근로자로 사용되지 못한 비자를 합한다.

49) 4만 건의 비자에 앞의 두 경우에 사용되지 못한 비자를 합한다.

은 2년간 조건부로 합법적 영주권자(LPR)⁵⁰⁾ 신분이 주어짐; 법 안에는 광범위한 사기 방지 조항들이 있음.

이와 같이 취업이민은 전문기술인력에 집중되어 있으며, 비숙련근로자와 그 가족을 위해서는 1만 건의 비자만이 유보되어 있음을 알 수 있다.⁵¹⁾

3. 단기비자⁵²⁾

가. 비자의 종류

단기체류를 목적으로 합법적으로 입국하는 외국인은 비이민자(nonimmigrants)로 분류되는데, 비이민비자(nonimmigration visas)에는 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 60여 가지가 있다. 모든 비이민 프로그램은 수요주도적이며, 미국 사용자는 외국인근로자를 대신해 외국인 초청장(청원서)을 제출해야 한다. H-1B 제도를 제외한 대부분의 프로그램은 숫자상의 제한을 두지 않는다.

이 중에서 전문기술인력의 이동과 관련되는 것으로는 B-1(business visitors), H-1B(workers in specialty occupations and distinguished fashion models), H-1B1, H-1C (registered nurses in health professional shortage areas), L-1 (intracompany transferees), O-1, P-1·2·3, Q-1, R-1 등이다.

나. B-1 비즈니스 프로그램

미국 내에서 노동력으로 일하는 것이 금지되어 있기는 하지만, B-1

50) Lawful Permanent Resident.

51) OECD, *Trends in International Migration*, 2002, p.280.

52) U.S. Department of Labor, *Developments in International Migration to the United States*, 2003, pp.31~45 참조.

〈표 4-4〉 미국의 비이민비자의 종류 1

비자형태	해당자
A-1	Ambassador, public minister, career diplomat or consular officer, and immediate family
A-2	Other foreign government official or employee, and immediate family
A-3	Attendant, servant, or personal employee of A-1 or A-2, & immediate family
B-1	Temporary visitor for business
B-2	Temporary visitor for pleasure
B-1/B-2	Temporary visitor for business and pleasure
C-1	Alien in transit
C-2	Alien in transit to United Nations Headquarters district under Section 11 (3)(4)or(5) of the Headquarters Agreement
C-3	Foreign Government official, immediate family, attendant, servant or personal employee, in transit
D	Crewmember (sea or air)
E-1	Treaty trader, spouse and children
E-2	Treaty investor, spouse and children
F-1	Student (academic)
F-2	Spouse of child of student
F-3	Mexican and Canadian commuter students (academic)
G-1	Principal resident representative of recognized foreign member government to international organization, staff, and immediate family
G-2	Other representative of recognized foreign member government to international organization, staff, and immediate family
G-3	Representative of non-recognized or nonmember government to international organization, and immediate family
G-4	International organization officer or employee, and immediate family
G-5	Attendant, servant, or personal employee of G-1 through G-4 & immediate family

〈표 4-5〉 미국의 비이민비자의 종류 2

H-1A	Temporary worker-Registered nurse under 1989 law (Note: no new admissions)
H-1B	Other temporary workers in specialty occupations
H-1B1	Temporary workers in specialty occupations entering under Chile and Singapore free trade agreements
H-1C	Temporary worker-Registered nurse in health professional shortage areas
H-2A	Temporary worker performing agricultural services unavailable in the U.S.
H-2B	Temporary worker performing other services unavailable in the U.S.
H-3	Trainee
H-4	Spouse or child of alien classified H-1, H-2A/B, or H-3
I	Representative of foreign information media, spouse and children
J-1	Exchange visitor
J-2	Spouse or child of exchange visitor
K-1	Fiance(e) of United States citizen
K-2	Child of fiance(e) of U.S. citizen
K-3	Spouse of U.S. citizen awaiting issuance of an immigrant visa
K-4	Child of U.S. citizen awaiting issuance of an immigrant visa
L-1	Intracompany transferee (executive, managerial, and specialized personnel continuing employment with international firm or corporation)
L-2	Spouse of child of Intracompany transferee
M-1	Vocational students or other non-academic student
M-2	Spouse or child of alien classified M-1
M-3	Mexican and Canadian commuter vocational or non-academic students
N-8	parent of an alien classified SK-3 special immigrant
N-9	Child of N-8 or of an SK-1, SK-2 or SK-4 special immigrant
NATO-1	Principal permanent representative of member state to NATO
NATO-2 ~7	Other persons affiliated with NATO, ie., other representatives of member states to NATO, through spouses and children of NATO officials, NATO experts clerical personnel, and servants
O-1	Aliens of extraordinary ability in the arts, sciences, education, business or athletics
O-2	Accompanying aliens with critical skills that form an integral part of an O-1 alien's performance
O-3	Spouses and children of O-1 or O-2

〈표 4-6〉 미국의 비이민비자의 종류 3

P-1	Athletes and entertainers of international Stature
P-2	Athletes and entertainers entering under a reciprocal exchange agreement
P-3	Athletes and entertainers offering a culturally unique program
P-4	Spouses and children of P-1, P-2, or P-3
Q-1	International Cultural exchange visitor
Q-2	Irish nationals entering under Irish Peace Process Cultural and Training Program
R-1	Aliens employed for nonprofit religious organizations
R-2	Spouses and children of R-1
S-1	Aliens supplying critical information on a criminal enterprise
S-2	Aliens supplying critical information relating to terrorism
TN	Canadian and Mexican aliens entering as professionals under the North America Free Trade Agreement
TD	Spouses and Children of TN aliens
TC	Canadian aliens entering as professionals under the U.S-Canada Free Trade Agreement (suspended by NAFTA on January 1, 1994)
TB	Spouses and Children of TC aliens
T-1	Alien victim of human trafficking who is assisting investigation or prosecution and who is likely to suffer extreme hardship or harm upon departure
T-2	Spouses and Child of T-1. Also, parents if T-1 is under age 21
U-1	Victim of criminal activity who suffered physical or mental abuse and who possesses information on the criminal activity (rape, torture, domestic abuse, etc.) and is likely to help investigation/prosecution
U-2	Spouse or child of U-1. Also, parents if U-1 is under age 21
V-1	Spouse of a lawful permanent resident who has an approved petition filed prior to December 21,200 and who has been waiting 3 or more years for an immigrant visa
V-2	Child of a lawful permanent resident who has an approved petition filed prior to December 21,2100 and who has been waiting 3 or more years for an immigrant visa
V-3	Child of a V-1 or V-2

자료: U.S. Department of Justice, 1994 Statistical Yearbook of the immigration and Naturalization Service & U.S. Department of Homeland Security, 2002 Yearbook of Immigration Statistics.

비즈니스 방문객은 미국 재원으로 지급되는 유상의 고용이나 보수와 무관한 한도에서 상업상의 거래(가령 상담이나 계약교섭·소송 등)에 관여할 수 있다. B-1 비자에서 허용되는 다른 활동으로는 상품 수출입 촉진, 마케팅과 판매활동 인수, 판매계약하 의무의 이행, 전문적 회합이나 회의에의 참가 등을 들 수 있다.

다. H-1B 프로그램

H-1B 프로그램은 ‘하이테크 비자’로 불리는데,⁵³⁾ 학사 학위 이상을 취득한 엔지니어, 과학자, 의사, 생명공학자, 경영 분야 등의 고급 외국 인력을 최장 6년간 활용할 수 있는 제도로써 노동시장 테스트를 적용하지 않는 것이 일반적이다. H-1B 프로그램이 처음 도입된 1992년에는 연간 6만 5,000명으로 한도가 정해져 있었으나 1999년부터 11만 5,000명으로, 2001년부터 2003년까지는 연간 19만 5,000명으로 확대되었고, 2004년부터는 다시 6만 5,000명으로 환원되었으나 대학 및 대학 부설 비영리기관, 비영리 연구기관 및 정부 연구기관에 대해서는 H-1B의 쿼터를 폐지하였다. 체류기간이 만료되면 1년 이상 미국 이외의 지역에서 거주해야 다시 H-1B 체류자격을 신청할 수 있다.

H-1B 프로그램하에서 외국인근로자를 고용하고자 하는 사용자는 노동성에 취업조건 신청(labor condition application)을 하여야 하는데, 이 경우 다음의 4가지 조건을 증명하여야 한다; ① 당해 H-1B 근로자는 적정한 임금을 받을 것이라는 점, ② H-1B 근로자의 고용은 유사하게 고용된 근로자의 근로조건에 역으로 영향을 미치지 않을 것이라는 점, ③ 파업이나 직장폐쇄가 없다는 점, ④ 근로자 교섭대표에게 H-1B 근로자를 고용한다는 점이 통지될 것이 그것이다. 다른 프로그램과 달리 H-1B를 고용하는 사용자가 먼저 미국 근로자를 고용할 것이라는 점은 요건이 되지 않는다.

53) 이는 당해 비자의 절반 이상이 컴퓨터와 관련된 직업에 부여되기 때문인데, 이 비자를 부여받는 사람의 40% 이상이 인도와 중국 출신이라고 한다.

라. H-1B1 프로그램

H-1B1 프로그램은 최근 칠레와 싱가포르와의 자유무역협정에서 새로이 마련된 제도로서, 2004년 1월부터 시행되고 있다. 이 프로그램과 관련되는 대부분의 규정은 H-1B 범주와 유사하다. 다만 허가절차가 간소화되어 있고 이 비자는 1년 동안 유효한데, 1년의 공백기간을 둔 다음에는 무한정으로 갱신할 수 있다. 이 형식의 비자는 칠레의 전문가들에게 1,400건, 싱가포르의 전문가들에게 5,400건이 발급되어 있다.

마. H-1C 프로그램

1999년 간호인력 부족지역 인력난 해소 법안(Nursing Relief for Disadvantaged Areas Act of 1999: NRDA)은 자격 있는 병원들이 H-1C 비자를 통해 최고 3년 시한으로 임시 외국인근로자들을 전문간호사(Registered Nurse: RN)로 채용할 수 있도록 하고 있다. 현재 법에 따르면 이 시한은 연장되지 않는다. 4년의 H-1C 프로그램 시행기간(2000~2004년) 동안 매년 500건의 H-1C 비자 발급이 허용된다. 스폰서 사용자는 DOL에 제출한 신청서당 250달러의 신청수수료를 지급해야 한다. 스폰서 사용자는 외국인 RN의 채용을 위해서 정해진 일련의 기준을 충족해야 하며, RN의 자격은 다음과 같다.

- 간호교육을 받은 국가에서 완전하고 제한 없는 자격증을 취득했거나 미국에서 간호교육을 받았을 것.
- ① CGFNS가 실시하는 시험에 합격, 또는 ② 취업하고자 하는 주에서 RN으로서 일할 수 있는 완전하고 제한 없는 자격증을 보유, 또는 ③ 어느 주에서든 완전하고 제한 없는 RN 자격증을 보유하며 취업하고자 하는 주에서 RN으로 일할 수 있는 임시허가를 취득할 것.
- 신청자는 미국 입국과 동시에 자신이 근무할 지역의 관할법에 따라 RN으로서 완전한 자격을 갖고 있을 것이며 동일 법에 의거 해당 병원에 취업 허가를 받을 것.

바. L-1 프로그램

L-1 프로그램에 따른 기업내 전근자 프로그램은 외국인근로자가 현재 고용주를 위해 최근 3년 동안 1년을 지속적으로 해외에서 일했을 경우 그 근로자가 미국내 해당 회사나 연계회사 내지 자회사에서 일할 수 있게 하는 것이다. ‘포괄적 이민초청 절차’에 따라 이전 12개월간 L-1 승인을 10건 이상 받은 회사들에 대해서는 경력요건이 6개월로 줄어든다. L-1 비자는 전문지식을 가진 근로자에게는 최고 5년, 매니저 및 중역에게는 7년간 주어진다.

2002년에 L-1 비자 소지자의 배우자들에게 취업허가를 내주는 법안이 통과되었다. 이 제도는 쿼터의 제약을 받지 않으며 여러 나라에 걸친 다국적기업에서 핵심인력 교류를 위한 효과적인 방법으로 간주된다. 그러나 이 제도하의 직원들은 통상적인 임금을 받을 자격이 없으며 이로 인해 최근 수년간 기업들이 이 제도를 저임금으로 계약직 근로자를 채용하는 데 악용했다는 보고가 있었다. L-1 비자는 북미자유무역협정(NAFTA) 조항 및 싱가포르 및 칠레와의 자유무역협정에 포함되어 있다.

사. O-1 프로그램

O-1 비자(예술·과학·교육·비즈니스·체육에 있어서 특출한 능력을 가진 외국인)와 O-2 비자(O-1 공연에 있어서 핵심적 부분을 이루는 결정적 기술을 지니는 자)는 처음에는 3년까지 예정된 일정에 따라 부여된다. 공연의 연장은 1년의 공백기를 둔 뒤에 가능하다.

동영상과 TV 비즈니스를 위해서는 노조나 경영자 그룹과의 협의가 요망된다. 모든 O-1 및 O-2 프로그램에는 당해 분야 전문가의 서면에 의한 조언이 필요하다.

아. P-1, P-2, P-3 운동가와 연예인 프로그램

이 세 가지 비자 형태는(국제적으로 인정된 수준의) 저명한 운동가와 국제적으로 인정된 그룹이나 상호교환 프로그램, 혹은 문화적으로 독특한 프로그램의 연예인을 말한다. 적정한 노조단체의 서면에 의한 조언이 필요하며, 연예인의 체류기간은 1년을 한도로 하고, P-1 운동가의 체류는 처음의 5년에 추가연장 5년을 포함하여 10년 동안 허가될 수 있다.

자. Q-1 국제문화 교환프로그램

Q-1 비자는 실제 연기나 고용, 역사·문화·전통을 함께 하는 국제문화 교환프로그램에 참가하는 자를 위한 것이다. 당해 외국인은 유사하게 고용된 미국 근로자와 유사한 임금과 근로조건하에 있어야 한다. 체류의 한도는 15개월이다. 이 비자는 당해 외국인에게 가족의 동반을 허용하지 않는다는 점에서 다른 비자의 경우와 차이가 있고, 따라서 이용도도 낮은 편이다.

차. R-1 종교 프로그램

R-1 비자는 종교 사제로서의 소명을 수행하기 위해서, 혹은 종교집단이나 행사를 위해서 허용되는 비자이다. 최장 체류기간은 5년이며, 그 후 1년이 경과한 뒤 다시 자격을 부여받을 수 있다.

카. 북미자유무역협정

미국, 캐나다, 멕시코가 맺은 본 협정은 미-캐나다 자유무역협정(FTA)을 대체하며 1994년 1월 발효되었다. NAFTA에 따라 비즈니스 방문자, 협정국의 무역업자, 투자자와 기업 주재원, NAFTA 전문가 등 4개 그룹에 속하는 비즈니스맨의 미국 임시입국이 허용된다. 첫 3개의 카테고리는 다른 국적자들에게도 개방되어 있으나, 4번째 카테고리는

협정 당사국에만 해당된다. 이전에 존재했던 미-캐나다 FTA로 인해 멕시코 전문가들의 입국 요건은 캐나다 전문가들의 것과 다르다. 캐나다의 NAFTA 전문가의 수에 제한이 없지만 협정에 따라 미국에 입국하는 멕시코 전문가들의 수는 현재 연간 5,500명으로 쿼터가 정해져 있다. 미국 사용자들은 또한 고용허가를 신청하고 BCIS에 이민초청장을 제출하며 통상적인 임금을 지급한다는 것을 증명해야 한다.

4. 시사점

미국의 이민정책 중 고용관련 이민(employment-based immigration)은 숙련인력의 유치에 주안점을 두고 있는데 연간 14만 명으로 인원이 제한되어 있다. 취업이민은 전문기술인력에 집중되어 있으며, 비숙련근로자와 그 가족을 위해서는 1만 건의 비자만이 유보되어 있다.

단기체류를 목적으로 합법적으로 입국하는 외국인은 비이민자(non-immigrants)로 분류되는데, 모든 비이민 프로그램은 수요주도적이며 미국 사용자는 외국인근로자를 대신해 외국인초청장(청원서)을 제출해야 한다. H-1B 제도를 제외한 대부분의 프로그램은 숫자상의 제한을 두지 않는다. 전문기술인력의 이동과 직접적으로 관련되는 H-1B 프로그램을 보면 한도를 필요에 따라 대폭 확대하여 왔음을 알 수 있다.

H-1B 프로그램하에서 외국인근로자를 고용하고자 하는 사용자는 노동성에 취업조건 신청(labor condition application)을 해야 하는데, 이 경우 다음의 네 가지 조건을 증명하여야 한다; ① 당해 H-1B 근로자는 적절한 임금을 받을 것이라는 점, ② H-1B 근로자의 고용은 유사하게 고용된 근로자의 근로조건에 역으로 영향을 미치지 않을 것이라는 점, ③ 파업이나 직장폐쇄가 없다는 점, ④ 근로자 교섭대표에게 H-1B 근로자를 고용한다는 점이 통지될 것 등이 그것이다. 다른 프로그램과 달리 H-1B를 고용하는 사용자가 먼저 미국 근로자를 고용할 것이라는 점은 요건으로 되어 있지 않다. 즉 이 프로그램에는 노동시장 테스트도 적용하지 않는 것이 일반적이라고 할 수 있다.

그 밖의 프로그램에서도 유사한 업무를 하는 미국 근로자와 유사한

임금을 받을 것이라는 요건이 부과되어 미국 근로자를 임금이 저렴할 수 있는 외국인 노동력으로 대체시키지 못하도록 하고 있다. 일정기준에 따른 'H-1B' 의존적⁵⁴⁾인 몇몇 기업들 또는 과거에 'H-1B' 규칙을 위반했던 것으로 알려진 기업들에 대해 '취업조건 신청(Labor Condition Application: LCA)'의 증명을 하도록 한 것도, 그 목적은 외국인근로자로 미국 근로자를 대체하는 것을 금지하는 데 있었다. 애초의 체류허가기간이 경과하면 일정한 기간의 공백기(대부분 1년)를 두고 다시 체류를 허가하는 경우도 상당수 보인다.

제 4 절 캐나다

1. 외국인력정책 배경과 행정구조⁵⁵⁾

가. 배경

캐나다의 외국인력제도는 대개의 전문기술외국인력 프로그램이 공급 주도적이라는 점이 다른 국가들의 경우와 다르다. 이것은 입국 과정이 자신의 경제적 성공과 사회적응력의 지표 역할을 하는 점수제에 의해 평가받는 이주 신청자에 달려 있다는 의미이다. 최근 채택된 『이주 및 난민보호법』에 구체화된 규정들은 범죄자 및 여타 캐나다의 개방이민제도를 잠재적으로 악용할 소지가 있는 자들의 불법 입국통로를 막고 진정한 난민과, 캐나다에 필요한 기술이주인력에 합법적 통로를

54) 'H-1B 의존적인 기업'이란 ① 25인 이하의 풀타임 정규직 중 8명 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우; ② 26~50인 규모의 풀타임 정규직 중 13명 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우; ③ 50인 이상의 풀타임 정규직 중 적어도 15% 이상의 H-1B를 고용하고 있는 경우를 말한다. 이러한 산정에서 제외되는 경우로는 ① 석사 이상의 학위를 가지고 있는 H-1B, ② 최소 6만 달러 이상의 수입을 올리는 H-1B의 경우이다.

55) 이에 대해서는 유길상·이정혜·이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004, 150~159쪽 참조.

개방한다는 두 가지 목적을 가지고 있다.

1976년 『출입국관리법』에 따라 수립된 점수제는 교육수준, 직장경력, 연령 등을 포함한 일련의 기준에 따라 취업이민 신청자를 평가한다. 1990년대에 점수제를 통과했음에도 불구하고 상당수의 이주자가 복지 제도에 지나치게 의존한다는 우려에 따라 점수제에 대한 1998년의 재검토에 앞서 시민권 및 이주에 관한 독립위원회가 이주제도를 평가하였다. 그 권고사항의 일부는 2002년 6월 시행된(C-11 법안이라고도 알려진) 이주 및 난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act)에 반영되었다.

무엇보다 C-11 법안은 기술인력 선별 절차에 큰 변화를 도입하였다. 특히 1991년 캐나다-퀘벡 협정에 따라 선별 기준을 수립한 퀘벡 주를 제외한 지역에서 큰 변화가 있었다. 새로운 선별 과정에서는 교육, 직장경력 및 언어능력이 보다 강조되었다. 변화된 내용에는 다음이 포함된다.

- 2개 이상의 학위나 전문자격이 있는 신청자에 가산점 부여
- 영어 및 불어 언어능력의 최고점수 상향 조정
- 고학력이지만 실제 경력이 적은 젊은 이민자를 유치하기 위해 1,2년의 직장경력에도 점수를 부여
- 21~49세 사이의 신청자가 최고 점수를 받도록 연령기준 조정
- 합격점이 너무 높으면 많은 기술이민자가 제외될 수 있다는 우려에 따라 합격선을 75점으로 하향 조정.⁵⁶⁾

또한 새 출입국관리법 규정에, 사업 및 기업이민 카테고리의 신청자는 그 재산이 합법적으로 획득된 것이어야 한다는 것을 강조하는 새로운 개념의 요건을 도입하면서, 이것이 다른 카테고리의 전문기술 이민자에도 영향을 미쳤다. 자영업 신청자의 경우 어느 정도의 경험이 요구사항에 포함되었다.

56) 현재는 67점으로 하향 조정되어 있다.

나. 행정구조

연방이민부(Citizenship and Immigration Canada: CIC)는 이민 및 정착에 대한 정책을 책임진다. CIC는 특히 이민신청 수준, 선별 기준 및 비자요건을 관장하며, 캐나다 인적자원부(Human Resources Development Canada: HRDC)와 함께 캐나다에 입국하는 숙련 및 임시취업 이주자들을 관리한다. 독립 기구인 이민 및 난민위원회(Immigration and Refugee Board)는 망명 신청과 CIC 결정에 대한 항소를 심사한다.

캐나다 이민 규정의 토대는 2001년 11월의 이민 및 난민 보호법(Immigration and Refugee Protection Act)으로서, 1976년 출입국관리법을 대체하여 2002년 6월부터 시행된 이 법은 현대 캐나다의 가치관을 반영하는, 보다 단순하고 일관성 있는 법안이다. CIC가 이민정책 전반을 책임지지만, 퀘벡을 비롯한 여러 주와의 쌍무협정을 통해 현행 출입국관리법에 위배되지 않는 한 주정부의 이민관청에서 자체적인 외국인력 선별 기준을 적용할 수 있도록 허용하고 있다.

2. 취업이민⁵⁷⁾

캐나다에서 영주권 획득이 가능한 입국의 종류에는 캐나다에 거주하는 가까운 친척에 의한 ‘가족이민’, 취업 및 사업을 위한 ‘기술 및 사업 이민’ 및 ‘난민자격의 입국’ 등 크게 세 종류가 있다(이민 및 난민 보호법 제12조).

가. 독립 기술인력 프로그램(Independent Skilled Worker Programme)

학력과 직장경력이 있고 정착할 만한 경제적 잠재력을 가진 기술 이주자가 캐나다에서 취업하여 영구 거주자로 정착하도록 하는 프로그램이다. 배우자와 부양가족이 함께 이주 신청을 할 수 있으며, 주 이주자

57) 캐나다 연방이민부 홈 페이지(www.cic.gc.ca) 참조.

가 영구 거주자로 남는 한 부양가족은 캐나다에서 취업이 가능하고 캐나다 시민에게 제공되는 대부분의 사회보장 혜택을 받을 수 있다.

자격 기준:

- 최소한의 경력요건을 충족
- 정착에 필요한 충분한 자금이 있음을 증명
- 6개 선정요소에서 합격점 이상의 점수를 획득
 - ① 경력요건에 있어서는 최소한 1년의 유급 풀타임근로 경력이 있어야 한다. 경력은 캐나다 국립직업표준원(NOC)⁵⁸⁾의 등급상 Skill Type 0이나 Skill Level A 또는 B에 해당하여야 하며, 최근 10년 사이에 근로경력이 있어야 한다.
 - ② 자금 요건에 있어서는 가족 수에 따라 요구되는 금액이 다른데 가족 수가 1인일 때 \$(캐나다) 9,897, 2인 \$12,372, 3인 \$15,387, 4인 \$18,626, 5인 \$20,821, 6인 \$23,015, 7인 이상 \$25,210이 요구되고 있다.
 - ③ 6개 선정요소에 따른 점수에서는 학력, 캐나다의 2개 공식 언어(영어·불어) 중 하나의 구사능력, 전문적 경력 정도, 연령, 확인된 캐나다 내 고용제외서 및 적응잠재력을 기준으로 점수가 주어진다. 현재는 100점 만점에 67점이 합격점이다. 때로는 캐나다 노동시장의 보호를 위해 특정 직종이 제한 리스트(restricted list)에 오르기도 한다. 이 리스트에 오른 직종은 이민 신청 과정에서 경력 부분의 점수 획득에 사용할 수 없다. 현재는 본 프로그램 내에 제한 직종이나 쿼터가 없다.

나. 퀘벡 기술인력 프로그램(Quebec Skilled Worker Programme)

퀘벡 정부와 캐나다 정부는 퀘벡이 자체 외국인력 수요에 가장 잘 맞는 이주자를 선택할 수 있도록 1991년 이민에 관한 캐나다-퀘벡 협정을 맺었다. 본 협정에 따라 퀘벡은 자체적 이주 기준을 정하고 이에

58) The Canadian National Occupational Classification.

따라 퀘벡에 잘 적응할 수 있는 이주자를 선정할 수 있다. ‘퀘벡 기술이주’ 신청자는 먼저 퀘벡 정부에 이주선정확인서(Certificat de sélection du Québec)를 신청해야 한다. 퀘벡 당국에 의해 선정을 받으면 별도로 CIC에 영주권을 신청해야 한다. 그러면 캐나다 이민규정에 따라 평가를 받는다. 퀘벡 기술이주는 연방정부 기술이주 프로그램(Federal Skilled Workers Programme)의 6개 선정요소가 아니라 퀘벡 정부가 정한 별도의 기준에 따라 평가된다.

다. 주정부 추천이주(Provincial Nomination)

이민부는 관심이 있는 주정부들과도 일련의 쌍무협약을 맺어 현행 출입국관리법의 조항에 의거하여 주정부가 지정한 한정된 수의 이주자들의 입국을 허용하고 있다.

3. 단기인력제도⁵⁹⁾

가. 캐나다 취업허가(Canadian Employment Authorisation)

근래 9만 명 이상의 외국인근로자가 단기인력으로 캐나다에서 근로하고 있다. 단기 이주는 취업허가를 통해 촉진된다. 자국 노동력으로 채울 수 없는 노동시장 인력난을 일시적으로 메우기 위해 사용자가 필요로 하는 외국인근로자의 입국을 허용하는 것이다. 그러나 외국인 근로자를 고용하려면 사용자가 고용허가를 얻어야 하는 미국과 달리, 캐나다에서는 HRDC가 캐나다 시민이나 영주권자로 일자리를 채울 수 없음을 확인해야 한다. 1976년 출입국관리법에 기초한 취업허가제도는 단기취업 이주자의 캐나다 입국을 규제하기 위해 고안된 것이다. 사용

59) 유길상·이정혜·이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004, 156~158쪽; 캐나다 연방이민부 홈 페이지(www.cic.gc.ca); 캐나다 법무부 홈 페이지(www.justice.gc.ca) 참조.

자들과 업체가 HRDC 관리들과의 협의를 통해 노동력 및 기술부족을 결정하고 CIC는 HRDC와 긴밀히 협조하여 노동시장에 필요한 이주근로자의 입국을 촉진한다. 본 제도는 쿼터의 제한을 받지 않고 점수제로 운영되지 않는다. 외국인 유학생의 배우자와 신분 결정 절차의 판결을 기다리고 있는 난민을 제외한 이주근로자가 취업허가를 신청하려면 먼저 임시고용제외서를 받아야 한다. 다른 자격 요건은 다음과 같다.

- 취업에 필요한 관련 기술 및 자격 보유
- 신청자가 공공보건부문에서 일하게 될 경우 신체검사
- 신청자가 캐나다에 영주할 의사가 없음을 이민 심사관에게 증명
- 전과 기록이 없으며 공공질서/안보에 위협이 되지 않을 것.

취업허가 기간은 대개 3년이며 연장이 가능한데, 일부 직종의 경우 다소 차이가 있을 수 있다.

노동시장에 명백한 혜택을 주거나 기타 고려사항의 대상인 단기이주자의 대부분은 외국인 고용허가서가 면제된다. 여기에는 인도주의적인 이유로 캐나다 이민을 신청한 자, 국제협정하에 입국하는 자,⁶⁰⁾ 재정적으로 어려운 외국인 유학생, 연구직이나 교육직, 외교관, 성직자, 공연 예술가, 선원 및 운동선수가 포함된다.

나. 입주간병인 프로그램((Live-in Caregiver Programme)

입주간병인은 가정집에 입주하여 어린이, 노인 또는 장애인을 보살피는 사람으로 정의된다. 2년간 입주간병인으로 일하고 나면 영주권을 신청할 수 있다. 이 프로그램은 캐나다 국적자나 영주권자 중 입주간병인의 수요를 채울 인력이 부족해서 생겼으며, 입주간병인의 조건은 반드시 고용자의 집에 입주해야 한다는 것이다. 다른 자격요건으로는 고졸 이상이고 특정 채용 및 연수요건을 만족해야 하며, 영어나 불어

60) 북미자유무역협정(NAFTA), 캐나다-칠레 자유무역협정(CCFTA), 서비스 무역협정(GATS) 등의 협정하에 단기 입국하는 사업가들에 대한 입국 요건이 완화되었다.

에 능통해야 한다는 것이다.

다. 배우자 취업허가 프로그램(Spousal Employment Authorisation Programme)

배우자 취업 허가 프로그램은 1998년 10월에 시범제도로 시작되어 2001년 11월 캐나다 외국인력정책하에 영구적 제도가 되었다. 1998년 이전에는 전문기술이주자의 배우자 자격으로는 자동으로 취업의 권리를 보장받지 못했다. 이 제도는 보다 많은 전문기술이주자와 투자자를 캐나다에 유치하는 것을 목표로 한다.

본 제도하에서 전문기술직(예컨대 관리직, 전문가 및 기술직) 취업 이주자의 배우자들은 간소한 고용허가 절차를 통해 취업할 수 있다. 고용주들은 노동시장 테스트를 신청할 필요가 없으며, 배우자들은 캐나다 내 어디에서든 취업이 허용된다. 본 프로그램은 캐나다에 6개월 이상의 입국허가를 받은 단기취업 이주자의 배우자들에게도 적용된다. 배우자의 취업허가는 주 신청자의 기간을 초과할 수 없으며, 최고 3년까지 주어지고 갱신 가능하다. 본 제도는 쿼터가 없으며 점수제로 운영되지 않는다.

라. 임시 취업허가 보유자의 권리와 혜택

입주간병인 프로그램 신청자를 제외하고, 캐나다에 단기취업비자로 입국하는 이주자는 영주 가능성이 없다. 신청자는 배우자나 부양가족을 동반할 수 있으며, 그 배우자나 부양가족은 별도로 취업비자를 받아야 캐나다에서 일할 수 있다. 단기취업 이주자는 캐나다 시민과 동일한 혜택과 권리를 갖지 못하나 권리와 자유 헌장(Charter of Rights and Freedoms)에 보장된 권리들을 누릴 수 있다.

제 5 장

전문기술 외국인력 활용실태 분석

- E-3와 E-7 비자로 입국한 인력을 중심으로 -

앞에서 논의한 바와 같이 전문기술 외국인력의 유입에 관한 정책적 쟁점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 전문인력의 부족이 실제로 존재하는지에 대한 판단이고, 또 하나는 적절한 전문인력을 어떻게 유입할 것인가의 문제이다. 즉 전문기술 외국인력에 대한 문호개방과 제도의 악용 가능성 차단이라는 상호 모순적인 두 가지 목표를 가지고 있다. 본 실태조사는 이러한 두 가지 측면이 우리나라에서 어떻게 발생하고 있는지, 그 중 어느 측면이 중요한 문제인지를 살펴보는 데 있다.

제 1 절 자료 및 표본의 구성

1. 자료의 특성

본 설문조사는 전문기술 외국인력과 연구개발 외국인력⁶¹⁾을 채용

61) 여기에서 전문기술 외국인력은 정보 및 전자통신(IT분야), 기계·소재 및 광학, 생명공학, 화학 및 화공기술, 에너지 및 자원분야, 원자력분야 등에서 출입국관리법이 규정한 일정한 자격요건을 갖춘 외국인들(주로 취업비자

하고 있는 기업들을 주요 대상으로 하고 있다. 본 설문조사의 표집과정을 개략적으로 살펴보면, 1차로 법무부의 외국인출입관리국의 소장 자료에서 전문외국인력을 고용하고 있는 것으로 추정되는 기업이나 비영리단체 등 1,387개 조직을 대상으로 하고, 그 중에서 결번, 중복, 폐업, E-3 또는 E-7 외국인근로자를 고용하지 않은 기업 등을 제외한 기업 1,107개를 선별하였다. 이들 1,107개 사업체에게 먼저 전화로 설문조사 응답 여부를 확인하고 응답 의사가 있는 692개 업체에 설문지를 배포하여 260개를 회수하였다. 그 중 부실 응답업체 25개를 제외한 나머지 235개 사업체가 본 설문조사 분석의 유효 표본수이다. 본 설문조사는 한 설문조사 전문업체에게 의뢰하여 실시하였고, 설문조사방법으로는 면접, 이메일, 팩스 등을 이용하였으며, 조사기간은 2004년 10월 4일부터 10월 22일까지이다.

2. 표본의 구성

본 사례조사는 전문외국인력을 고용하고 있는 기업을 대상으로 하고 있지만, 그 중 연구개발·기술인력(E-3, E-7)을 고용하고 있는 기업들을 주요 대상으로 하고 있다. 이 점 때문에 본 사례조사의 표본은 전문외국인력의 전체 표본과 일정한 차이를 보이고 있다.

먼저 <표 5-1>에 정리된 표본의 산업별 구성을 보면, 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업(11.91%), 기타 전기기계 및 전기 변환장치제조업(4.26%), 정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업(6.38%) 등 전자 정보통신산업과, 연구·개발업(6.38%), 사업지원서비스업(5.96%) 등 연구 및 컨설팅관련 분야, 그리고 전통적 굴뚝산업 중 기계 및 장비 제조업(7.23%) 등이 높은 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 본 설문조사에는 특이하게도 교육서비스업과 도매 및 상품중

E-7)을 말하고, 연구개발 외국인력은 대한민국 내의 공·사기관으로부터 초청되어 각종 연구소에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술의 연구개발에 종사하는 외국인(취업비자 E-3)을 지칭한다.

〈표 5-1〉 표본의 산업별 구성

산업	개소(%)	산업	개소(%)
농업	2(0.85)	도매 및 상품중개업	14(5.96)
음식료품 제조업	3(1.28)	소매업(자동차 제외)	1(0.43)
섬유제품 제조업	2(0.85)	숙박 및 음식점업	5(2.13)
봉제의복 및 모피제품	1(0.43)	수상 운송업	1(0.43)
가죽, 가방, 마구류 및 신발	1(0.43)	항공운송업	1(0.43)
펄프, 종이, 및 종이제품 제조업	1(0.43)	여행알선, 창고 및 운송관련 서비스업	5(2.13)
출판, 인쇄, 및 기록매체 제조업	4(1.70)	금융업	2(0.85)
화학물 및 화학제품 제조업	7(2.98)	금융 및 보험관련 서비스업	3(1.28)
고무 및 플라스틱 제품	3(1.28)	부동산업	2(0.85)
조립금속제품	4(1.70)	정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업	16(6.81)
기계 및 장비 제조	17(7.23)	연구 및 개발업	15(6.38)
컴퓨터 및 사무회계용 기기 제조	3(1.28)	전문, 과학 및 기술서비스업	4(1.70)
기타 전기기계 및 전기 변환장치	10(4.26)	사업지원서비스업	14(5.96)
전자부품, 영상, 음향 및 통신장비	28(11.91)	공공행정, 국방 및 사회보장 행정	3(1.28)
의료, 정밀, 광학기기 및 시계	6(2.55)	교육서비스업	24(10.21)
자동차 및 트레일러	2(0.85)	사회복지사업	1(0.43)
기타 운송장비	3(1.28)	영화, 방송 및 공연산업	1(0.43)
가구 및 기타 제조업	5(2.13)	기타 오락, 문화 및 운동관련 산업	1(0.43)
재생재료 가공처리업	1(0.43)	회원단체	3(1.28)
전기, 가스 및 증기업	1(0.43)	수리업	1(0.43)
종합건설업	3(1.28)	기타 서비스업	11(4.68)

개업이 각각 10.21%와 5.96%로서 상당히 높은 비율을 차지하고 있다. 이들 산업에 종사하는 전문외국인력의 비자 형태를 보면, 주로 E-3과 E-7 비자 형태를 취하고 있는데, 그것이 정상적인 것인지 아니면 편법적인 것인지는 여기에서 알 수 없다.

<표 5-2>에 정리된 기업규모별 구성을 보면, 대체로 기업규모가 작은 기업이 많이 분포되어 있음을 알 수 있다. 30인 미만의 기업이 35.32%이고, 30인 이상 50인 미만의 기업이 11.91%, 50인 이상 100인 미만의 기업이 12.34%를 차지하여 100인 미만 기업이 59.57%를 차지하고 있음에 반해 500인 이상의 기업은 19.57%를 차지하고 있다. 이와 같이 표본에 중소기업이 다수를 차지하고 있지만, 전문외국인

〈표 5-2〉 표본의 기업 규모별 구성

	개소(%)
30인 미만	83(35.32)
30~50인 미만	28(11.91)
50~100인 미만	29(12.34)
100~300인 미만	34(14.47)
300~500인 미만	15(6.38)
500인 이상	46(19.57)

력을 고용하는 모집단에 중소기업이 다수 분포되어 있음을 감안하면 중소기업이 여전히 과소표집된 것임을 알 수 있다. 이처럼 대기업은 자체 내의 기술개발 역량을 가지고 있고 동시에 해외연구소나 외국 기업들과의 전략적 제휴 등 다른 기술개발의 국제화 방안을 가지고 있기 때문에 전문외국인력의 직접 고용에 대한 의존도가 낮은 반면, 그러한 여건을 가지고 있지 못한 소규모 기업들에서 전문외국인력의 활용이 더 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이런 점에서 전문외국인력의 활용과 관련된 정책 방안 수립시 하이테크나 벤처기업, IT산업 등 신생 중소기업의 기술개발 욕구를 고려할 필요성이 제기된다. 이들은 특히 기업의 글로벌화라는 측면에서는 역량이 미흡하기 때문에 정부의 전문외국인력정책이 효과적일 가능성이 높은 분야이기도 하다.

〈표 5-3〉에 정리된 산업·기업규모별 교차표를 보면, 제조업의 경우 서비스업에 비해 중소기업이 많이 분포되고 있고, 서비스업의 경우 기업규모별로 비교적 골고루 분포되어 있다. 이는 서비스업의 경우 조직구성원이 직접 고객을 만나야 하는 사업의 성격상 대기업도 전문외국인력을 직접 채용해야 하는 상황인 반면, 제조 대기업의 경우 가령, 제품개발 등을 지역적으로 떨어진 해외에서도 해결할 수 있는 이점이 있기 때문에 발생한 현상으로 보인다.

〈표 5-3〉 표본의 산업·기업규모별 구성

기업규모(단위: 개소)

산 업	30 -	30-50	50-100	100-300	300-500	500 +
농업	1	0	0	1	0	0
음식료품 제조업	2	0	0	0	0	1
섬유제품 제조업	0	1	0	1	0	0
봉제의복 및 모피제품 제조업	0	0	0	0	1	0
가죽, 가방, 마구류 및 신발 제조업	1	0	0	0	0	0
펄프, 종이, 및 종이제품 제조업	0	0	0	0	0	1
출판, 인쇄, 및 기록매체 제조업	4	0	0	0	0	0
화합물 및 화학제품 제조업	1	0	1	1	2	2
고무 및 플라스틱제품 제조업	1	1	0	1	0	0
조립금속제품 제조업	1	0	1	1	0	1
기계 및 장비 제조업	6	3	4	3	0	1
컴퓨터 및 사무회계용 기기 제조업	0	0	3	0	0	0
기타 전기기계 및 전기 변환장치 제조업	3	1	1	1	0	4
전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	13	2	2	4	1	6
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	4	1	0	1	0	0
자동차 및 트레일러 제조업	0	0	1	0	1	0
기타 운송장비 제조업	1	0	0	0	0	2
가구 및 기타 제조업	3	1	0	1	0	0
재생재료 가공처리업	1	0	0	0	0	0
전기, 가스 및 증기업	0	0	0	0	0	1
중합건설업	1	0	0	0	0	2
도매 및 상품증개업	9	3	0	1	1	0
소매업(자동차 제외)	0	0	1	0	0	0
숙박 및 음식점업	0	0	0	3	0	2
수상 운송업	1	0	0	0	0	0
항공운송업	1	0	0	0	0	0
여행알선, 창고 및 운송관련 서비스업	0	2	1	2	0	0
금융업	0	0	0	0	0	2
금융 및 보험관련 서비스업	2	1	0	0	0	0
부동산업	0	1	0	1	0	0
정보처리 및 기타 컴퓨터 운영 관련업	9	2	0	2	1	2
연구 및 개발업	3	2	3	1	1	5
전문, 과학 및 기술서비스업	1	0	0	1	1	1
사업지원서비스업	3	3	4	1	2	1
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	0	0	0	1	1	1
교육서비스업	5	4	2	3	1	9
사회복지사업	1	0	0	0	0	0
영화, 방송 및 공연산업	0	0	1	0	0	0
기타 오락, 문화 및 운동관련 산업	0	0	0	0	1	0
회원단체	2	0	1	0	0	0
수리업	0	0	1	0	0	0
기타 서비스업	3	0	2	3	1	2

〈표 5-4〉 표본 기업의 특성

변수	N	평균(표준편차)
사업체 연령	235	16.962(19.724)
법인기업	235	0.787(0.410)
외국자본의 비율	168	13.345(29.956)
외국자본의 경영권 소유	183	0.120(0.326)
수출 비중(%)	170	30.412(35.945)
해외 현지법인 또는 지사 보유(더미)	183	0.372(0.485)

표본 기업들의 그 밖의 특성들이 <표 5-4>에 정리되어 있다. 78.7%가 법인기업이고, 12.0%가 외국인들이 경영권을 소유하고 있는 외국인투자기업이다. 외국인투자기업의 경우 전문외국인력이 사내 전환배치의 성격을 가지기 때문에 그들의 전문외국인력 활용이 토종 기업과 다를 가능성이 있다. 해외 현지법인 또는 지사를 보유하고 있는 기업이 37.2%이고, 매출액 중 수출이 차지하는 비율이 30.4%이다. 그리고 사업체 설립 이후 평균 16.962년이 경과하였다.

제 2 절 전문외국인력 활용 현황

1. 연구개발 현황

표본 기업들은 비교적 R&D 활동이 활발한 기업들로 구성되어 있다. 이는 우선 <표 5-5>에 정리된 표본기업들의 R&D 담당 인력의 비중에서 알 수 있다. 연구개발·기술인력의 평균 인원수가 정규직이 81.982 명, 비정규직이 23.938 명 등 총 100 명을 넘어서고, 연구개발·기술인력이 전체 근로자수에서 차지하는 비율도 37.027%로서 상당히 높은 편이다. R&D 활동의 활발성은 <표 5-6>에 정리된 연구개발비의 측면에서도 드러난다. 평균 연구개발비가 2001년 41.7억원, 2002년 48.4억원, 2003년 50.9억원 수준이고, 그것들이 매출액에서

〈표 5-5〉 연구개발·기술인력 현황

변수	N	평균(표준편차)
정규직 직원(명)	224	289.263(766.463)
비정규직 직원(명)	225	53.529(193.367)
연구개발·기술인력: 정규직(명)	225	81.982(228.258)
연구개발·기술인력: 비정규직(명)	225	23.938(119.906)
연구개발·기술인력의 비율(%)	223	37.027 (33.318)

〈표 5-6〉 연구개발비 현황

(단위: 백만 원, %)

변수	N	평균(표준편차)	N	매출액 대비 비율
연구개발비(01)	163	4170.74 (28000.71)	122	17.58(108.86)
연구개발비(02)	173	4839.63 (30543.43)	140	23.70(81.38)
연구개발비(03)	180	5091.34 (30041.70)	145	17.60(64.26)

〈표 5-7〉 연구소 설립 현황

변 수		N	평균(표준편차)
국내 연구소 보유	전체	233	0.601 (0.491)
	제조업	100	0.770 (0.423)
	비제조업	133	0.474 (0.501)
해외 연구소 보유	전체	225	0.098 (0.298)
	제조업	96	0.115 (0.320)
	비제조업	129	0.085 (0.280)

차지하는 비율도 2001년 17.58%, 2002년 23.70%, 2003년 17.60%를 차지하고 있다. 이러한 연구개발비 비중은 일부 극단적으로 높은 비율을 보인 이상치(outlier)들이 있음을 감안해도 우리나라 일반적인 기업의 수준에 비해 상당히 높은 수준이다.

표본 기업들의 R&D 활동이 적극적이라는 점은 그들의 연구소 보유 현황에서도 드러난다. <표 5-7>에 정리되어 있는 표본 기업들의 연구소 보유 현황을 보면, 표본 기업의 60.1%가 국내 연구소를 가지고 있고, 9.8%가 해외연구소를 가지고 있다. 그 중 제조업이 비제조업보다 연구소 보유 비율이 높은 편인데, 제조업은 77.0%가 국내 연

구소를, 11.5%가 해외연구소를 보유하고 있어서 비제조업의 47.4%와 0.85%를 앞지르고 있다.

2. 전문외국인력 고용 현황

<표 5-8>에 정리된 표본 기업의 전문외국인력 고용 현황을 보면, 표본 기업의 전문외국인력 고용 규모는 평균 8.496명으로서 그 중 5.148명이 전문외국인력에 해당된다. 이들 기업에서 연구개발·기술인력 중 전문외국인력은 25.299%를 차지하고 있는데, 이 비율은 전체 근로자 중 외국인근로자의 비율 8.496%보다 훨씬 높다. 이 결과로 미루어 볼 때, 이들 기업은 주로 전문외국인력을 중심으로 외국인력을 채용하고 있는 것으로 보인다. 그리고 전문인력 중 전문외국인력의 비율인 25.299%가 평균의 단순 비율(약 20%)보다 높은 것은 소규모 기업일수록 전문인력 대비 전문외국인력의 비중이 높기 때문에 나타나는 현상이다.

<표 5-9>에는 전문외국인력의 특성이 개괄적으로 정리되어 있다. 이들 통계는 표본 기업에 종사하는 전문외국인력들의 개별적 정보를 기업당 5인(5인 미만의 전문외국인력을 고용하고 있는 경우에는 전수)까지 질문한 설문조사에 근거하고 있기 때문에 통계의 단위가 개인이다. 표본 기업에 종사하는 전문외국인력의 연령은 30대가 40.1%로 가장 많고 성별로는 남성이 84.5%로 압도적으로 많다.

〈표 5-8〉 전문외국인력 고용 현황

변수	N	평균(표준편차)
내국인근로자(A)	226	338.500(884.968)
외국인근로자(B)	226	8.496(42.029)
외국인근로자 비율: B/(A+B)(%)	226	10.475(16.024)
연구개발·기술인력: 내국인(C)	225	100.733(295.596)
연구개발·기술인력: 외국인(D)	229	5.148(16.782)
연구개발·기술 외국인력의 비율: D/(C+D)(%)	181	25.299(32.514)

〈표 5-9〉 표본 기업에 고용된 전문외국인력의 특성

(단위: 명, %)

변수	항목	빈도(%)	항목	빈도(%)	전 체
국적	일본	90(21.8)	우크라이나	15(3.6)	413 (100)
	미국	58(14.0)	독일	12(2.9)	
	중국	56(13.6)	호주	10(2.4)	
	러시아	47(11.4)	필리핀	9(2.2)	
	인도	40(9.7)	베트남	8(1.9)	
	캐나다	18(4.4)	기타	50(12.1)	
성별	남자	344(84.5)	여자	63(15.5)	407(100)
연령	20 대	72(17.8)	40 대	87(21.5)	404
	30 대	162(40.1)	50 대 이상	83(20.5)	(100)
본국 소속 기관	대학 교수	13(3.9)	기업 외 민간연구소	12(3.6)	330 (100)
	대학 연구소	18(5.5)	신규 학졸자	39(11.8)	
	정부연구소	20(6.1)	기업체	153(46.4)	
	기업연구소	50(15.2)	기타	25(7.6)	
학력	고졸이하	20(4.9)	석사	93(23.0)	405
	학사	191(47.2)	박사	101(24.9)	(100)
근속 기간	6개월 이하	39(9.8)	19~24개월	71(17.8)	398 (100)
	7~12개월	99(24.9)	25개월 이상	143(35.9)	
	13~18개월	46(11.6)	—	—	

먼저 전문외국인력의 국적 분포를 보면, 전문외국인력은 일본(21.8%), 미국(14.0%), 중국(13.6%), 러시아(11.4%), 인도(9.7%)의 순으로 많은 비중을 차지하고 있다. 그 중 일본과 미국 국적자의 비중이 높은 점은 우리나라와 경제적으로 긴밀한 관계에 있는 일본과 미국의 국적을 가진 사람들이 우리나라에 진출한 전문외국인력에서 차지하는 비율이 높은 점을 반영하고 있고, 중국 국적자의 경우 다수가 재중동포로 추정된다. 전체적으로 볼 때 전문외국인력의 비중이 높지 않은 러시아와 인도가 높은 점은, 본 연구의 표본이 연구개발·기술인력에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 즉 과학기술의 발전 수준이 높으면서 상대적으로 임금이 저렴한 러시아와 인도에서 유입한 연구개발·기술인력 유형의 비율이 상대적으로 높기 때문이다.

이들 전문외국인력이 본국에 있을 때 소속된 기관은 기업체가 46.4%

로 가장 높고 대학연구소, 정부연구소, 기업연구소, 민간연구소 등 연구기관이 30.4%를 차지하고 있다. 그리고 신규 학졸자도 11.8%를 차지하고 있고, 대학교수가 3.9%를 차지하고 있다.

학력은 의외로 학사학위 소지자가 47.2%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 이어서 박사학위 소지자가 24.9%, 석사학위 소지자가 23.0%를 차지하고 있고, 고졸 이하의 학력 소지자도 4.9%를 차지하고 있다. 결국 학사학위 소지자와 고졸 이하의 학력을 가진 사람을 합하면, 학사학위 이하의 학력 소지자가 52.1%를 차지하고 있다.

이들 학사학위 이하의 학력 소지자들이 현실적으로 연구개발 업무를 담당하기 어려운 것이 아닌가 하는 의구심이 제기될 수 있기 때문에 그들이 본국에서 어떤 경력을 가져서 채용되었는가를 알아보기 위해 학력과 본국에서의 소속기관의 교차테이블을 확인해 보았다. <표 5-10>에 정리되어 있는 그 결과를 보면, 학사학위 이하의 학력 소지자는 대부분 기업이나 기업체 연구소에서 일한 경력을 가지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향성은 석사학위 소지자들에게도 발견되고 있음도 주목할 만한 사실이다. 이런 점에서 이들이 채용된 배경은 그들의 기업체에서 일한 경험을 활용하기 위한 것이 아닌지 추측된다. 이런 점에서 이들 중 일부는 공정기술이나 제품기술의 개선 업무 또는 기술지도 업무를 담당하는 것으로 추정되고, 일부는 외국인 투자기업 등에서 기업내 파견 형태를 취하고 있을 것으로 보인다. 그

<표 5-10> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 학력과 본국에서의 소속기관

	고졸 이하	학사	석사	박사
대학교수	—	—	1(1.35)	12(14.29)
대학연구소	—	1(0.65)	3(4.05)	14(16.67)
정부연구소	—	—	3(4.05)	17(20.24)
기업연구소	1(6.67)	20(12.99)	15(20.27)	14(16.67)
기업 외 민간연구소	—	8(5.19)	2(2.70)	2(2.38)
신규학졸자	—	15(9.74)	8(10.81)	16(19.05)
기업체	12(80.00)	96(62.34)	33(44.59)	9(10.71)
기타	2(13.33)	14(9.09)	9(12.16)	—

리고 그 중 일부는 저렴한 인건비와 정부의 보조금을 겨냥하여 채용한 전문외국인력의 여지도 남아 있다.

우리가 학사학위 이하의 학력 소지자에 대한 채용이 기업체 또는 기업연구소에서의 활동 경력을 활용하고자 한다면, 아무래도 활용하고자 하는 기업체 경험이 보다 선진적인 기업체에서 일한 경험일 가능성이 높기 때문에 학사학위 소지자의 출신국가가 선진국일 가능성이 높다. 이것을 살펴보기 위해 출신국가별로 학력 수준을 나누어 살펴본 결과가 <표 5-11>에 정리되어 있다. 여기서는 출신국가들은 NIES를 포함한 미국, 일본, 독일 등 서구 선진국들과 러시아, 우크라이나 등 구동구권 국가들, 그리고 중국, 인도, 필리핀, 베트남 등 개발도상국 등 3개의 범주로 구분하였다. 그 결과를 보면, 선진국 출신의 전문외국인력들 중 학사학위 이하의 학력 소지자는 58.3%로 구동구권 국가들의 비율 35.1%, 개발도상국의 비율 43.1%보다 훨씬 더 높은 비율을 보이고 있다. 반면에, 구동구권 국가 및 개발도상국 출신 전문외국인력들은 상대적으로 박사학위 소지자들의 비율이 더 높다. 이런 결과는 선진국 출신의 전문외국인력은 주로 기업체에서의 경험이 주로 활용되고, 구동구권과 개발도상국 출신의 전문외국인력은 그들의 연구경력이나 연구능력이 활용될 가능성이 있음을 암시한다. 그럼에도 불구하고 개발도상국이나 구동구권 출신 전문외국인력 중 학사 학위이하의 학력 소지자들도 상당히 높은 비율을 보이고 있음도 주목할 필요가 있다. 이들의 채용 목적이 그들의 지식이나 기능의 활용보다 저임금의 활용에 있을 가능성을 배제하지 못하는데, 이

<표 5-11> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 출신국가와 학력

학력	선진국		구동구권국가		개발도상국	
	N	M(SD)	N	M(SD)	N	M(SD)
박사	202	0.134(0.341)	71	0.423(0.497)	130	0.338(0.475)
석사	202	0.233(0.424)	71	0.225(0.421)	130	0.231(0.423)
학사	202	0.574(0.496)	71	0.282(0.453)	130	0.408(0.493)
고졸 이하	202	0.059(0.237)	71	0.070(0.258)	130	0.023(0.151)

점은 뒤에 다시 한번 더 검토하기로 한다.

<표 5-9>로 되돌아가 보면, 전문외국인력의 근속기간은 비교적 골고루 분포되어 있다. 2년 이상의 근속기간을 가진 전문외국인력도 35.9%를 차지하고 있고, 1년 미만도 34.7%를 차지하며, 1~2년 사이의 근속기간을 가진 사람들의 비율도 29.4%를 차지하고 있다. 근속기간에 관한 이 통계치는 현직 전문외국인력에 대한 근속기간이기 때문에 근속기간에 관한 정보가 완전하게 주어지지 않는다. 이를 보완하기 위해 이미 이직한 전문외국인력의 근속기간을 살펴보았는데, 그 통계치가 <표 5-12>에 정리되어 있다. 이 표의 통계치는 기업 단위의 전문외국인력의 평균 근속기간이다. 그 결과를 보면, 1년 미만이 15.18%이고, 1~2년 사이가 50.00%, 2~3년 사이가 27.68%이고 3년 이상이 7.14%이다. 이상의 결과를 보면, 전문외국인력의 근속기간이 예상보다 짧은다는 사실을 알 수 있다. 그 이유가 <표 5-12> 하단에 정리되어 있는데, 계약기간 만료에 따른 이직이 65.18%를 차지하고, 자발적 이직이 33.93%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 중 어느 정도가 불법적 이탈인지는 확인되고 있지 않지만, 최소한 일정 부분은 존재하리라 보여진다.

표본 기업의 전문외국인력에 대한 비자 유형은 E-3과 E-7 등 두 가지가 있다. E-3은 국내의 공사기관으로부터 초청되어 각종 연구소

<표 5-12> 표본 기업에 종사한 전문외국인력의 근속기간

2003년 이후 연구개발 및 전문기술 이직자수(N = 228)	1,632 (4,397)
평균 근속기간 개소(%)	
- 1년 미만	17(15.18)
- 1년 이상 2년 미만	56(50.00)
- 2년 이상 3년 미만	31(27.68)
- 3년 이상	8(7.14)
이직 사유 개소(%)	
- 계약기간 만료	73(65.18)
- 자발적 이직	38(33.93)
- 비자발적 이직	1(0.89)

〈표 5-13〉 표본 기업에 종사하는 전문외국인력의 비자 유형

변수	개소(%)
연구개발 외국인력(E3)	53(22.55)
전문기술 외국인력(E7)	168(71.49)
연구개발 외국인력 & 전문기술 외국인력(E3 & E7)	14(5.96)

에서 자연과학분야의 연구 또는 산업상의 고도기술개발에 종사하고자 하는 자를 대상으로 하는 비자이고, E-7은 국내의 공·사기관 등과의 계약에 의해 법무부 장관이 특히 지정하는 활동에 종사하고자 하는 자에 대한 비자이다. 즉, E-3은 주로 연구개발 외국인력과 관련이 있고, E-7은 전문기술 외국인력과 관련이 높다. <표 5-13>에 의하면, 표본 기업에 종사하는 전문외국인력의 비자 형태는 71.49%가 전문기술과 관련이 있고, 22.55%는 연구개발 외국인력과 관련이 있으며, 양 비자 형태에 모두 관련된 기업은 5.96%이다.

이상의 통계치를 보면, 전문외국인력의 고용은 다수의 기업에서 제품개발 등의 연구개발 활동보다 첨단기술이나 정보통신기술, e-business 등 특정 전문기술활동과 관련되어 있음을 알 수 있다.

3. 인력부족 현황 및 전문외국인력의 채용 과정

전문외국인력의 채용과정을 살펴보기에 앞서 표본 기업들의 인력 부족 현황을 살펴보면, 인력부족을 경험하고 있는 기업이 26.0%를 차지하고 있다. 그 중 연구개발 및 기술인력의 부족을 경험하고 있는 기업은 18.7%로서 사무관리 영업직이나 생산기능 노무직보다 훨씬 높은 비율을 보이고 있다. 인력부족을 경험하고 있는 기업들을 대상으로 한 인력부족 인원의 평균은 연구개발·기술인력의 경우 21.74 명으로서 역시 다른 직종보다 높은 수준이다. 이러한 연구개발·기술인력의 공급부족은 최근 테크놀로지의 급격한 발전과 신산업의 부상, 빠른 기술진부화, 이공계 기피 현상 등과 맞물려 있을 것으로 보

〈표 5-14〉 전문외국인력 부족 현황

변수		N	평균(표준편차)
인력부족 여부		235	0.260(0.439)
인력부족 기업	연구개발 및 기술인력 부족 여부	235	0.187(0.391)
	연구개발 및 기술인력 부족 인원	58	21.741(79.749)
	사무관리 영업인력 부족 여부	235	0.140(0.348)
	사무관리 영업인력 부족 인원	58	4.259(13.800)
	생산기능 및 노무인력 부족 여부	235	0.072(0.260)
	생산기능 및 노무인력 부족 인원	57	11.456(72.853)

〈표 5-15〉 전문인력 부족의 원인

변수	1 순위	2 순위
일자리에 대한 정보 부족	2(4.44)	5(17.86)
낮은 임금 및 복리후생	7(15.56)	9(32.14)
원하는 지식과 기술을 가진 인력의 부족	27(60.00)	6(21.43)
직무의 발전가능성이 낮기 때문	1(2.22)	1(3.57)
거주지와 직장의 지리적 원격성	2(4.44)	7(25.00)
기타	6(13.33)	---

이지만, 이러한 인력부족이 한편으로 전문외국인력의 수요를 낳는 요인이 되고 있다.

〈표 5-15〉에는 연구개발·기술인력이 부족하다고 응답한 기업들이 그 부족의 원인에 대해 지정한 사항들이다. 그 결과로부터 알 수 있듯이, 표본 기업들은 연구개발·기술인력 부족의 가장 높은 요인으로 적절한 기능과 지식을 가진 인력의 절대적 부족을 꼽고 있다. 이어서 해당 기업의 낮은 임금과 복리후생 등 열악한 근로조건을 들고 있고, 거주지와 직장의 지리적 원격성과 일자리에 대한 정보 부족을 그 다음으로 지적하고 있다. 이상의 응답 결과로만 본다면, 표본 기업들이 전문외국인력을 활용할 동인이 충분히 존재한다고 말할 수 있다.

〈표 5-16〉에는 표본 기업들의 전문인력의 부족에 대한 대처방안들이 정리되어 있다. 그것은 단기적 대처방안과 장기적 대처방안으로 구분하여 1순위와 2순위 방안을 응답하도록 질문하였다. 단기적 대처방안은 골고루 분포되어 있는데, 외부 연구인력의 활용과 연구

개발의 외부화를 단기 방안으로 고려하고 있는 기업의 비율이 비교적 높고, 연구조직의 개편과 임금·근로조건의 개선, 근로시간의 연장 등 기존의 연구조직과 연구방법, 그에 대한 관리개선방안도 주요하게 거론되고 있다. 필요 인력의 자체 양성과 외국인 연구인력의 활용도 단기적으로는 다른 방안들과 비슷한 수준으로 응답하고 있다. 장기적 방안으로는 연구개발의 외부화와 외부 연구인력의 활용이 제일 높으며, 연구조직의 개편과 임금·근로조건의 개선 등이 그 다음을 차지하고 있다. 전문외국인력의 활용도 비교적 높은 상태를 보이고 있지만 자체 내 양성에 대해서는 그리 높게 전망하고 있지 않다. 이는 최근 연구개발 기능의 외부화, 외부 연구인력의 활용, 연구개발 기능의 국제화 등의 흐름과 맞물려 있는 것으로 보인다.

<표 5-16>에서 전문외국인력의 활용은 전문인력의 부족에 대한 대처방안으로 아주 낮지는 않지만 아주 높지도 않아서 그 주요 방안으로는 여겨지고 있지 않은 것으로 보인다. 전문인력의 부족에 대한 대처방안으로 전문외국인력의 고용을 높게 보지 않는 기업들의 생각은 <표 5-17>에 정리된 향후 전문외국인력 활용 전망에서도 유사한 모습을 보인다. 즉, 표본 기업들 중 전문외국인력 고용을 현재보다 증가시킬 계획을 가지고 있는 기업(20.09%)이 줄일 계획을 가지고 있는 기업(6.11%)보다 약간 많지만 아주 많은 편은 아니다. 압도

〈표 5-16〉 전문인력 부족의 대처 방안

대처방안	단기		장기	
	1순위	2순위	1순위	2순위
근로시간의 연장	5(11.36)	6(16.67)	1(2.27)	0(0.00)
연구조직의 개편	7(15.91)	1(2.78)	6(13.64)	10(27.03)
임금 및 근로조건 개선	8(18.18)	5(13.89)	8(18.18)	5(13.51)
외국인 연구인력 활용	4(9.09)	9(25.00)	7(15.91)	3(8.11)
외부 연구인력 활용	11(25.00)	3(8.33)	6(13.64)	3(8.11)
연구개발 기능의 외부화	3(6.82)	4(11.11)	16(36.36)	4(10.81)
필요인력의 자체 양성	6(13.64)	7(19.44)	0(0.00)	9(24.32)
해외연구소 설립	0(0.00)	1(2.78)	0(0.00)	3(8.11)

〈표 5-17〉 향후 전문외국인력의 활용 계획

변수	개소(%)
대폭 줄일 예정	8(3.49)
약간 줄일 예정	6(2.62)
현 상태 수준 유지	169(73.80)
약간 늘릴 예정	42(18.34)
대폭 늘릴 예정	4(1.75)

〈표 5-18〉 전문외국인력의 활용 이유

항 목	고숙련 외국인근로자 채용 이유				가장 중요한 이유
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다	
국내에서 구할 수 없는 우수인력	18(7.96)	48(21.24)	114(50.44)	46(20.35)	72(32.43)
국내의 해당 연구인력이 부족	27(11.95)	75(33.19)	101(44.69)	23(10.18)	20(9.01)
저렴한 외국인력의 활용	81(35.84)	79(34.96)	48(21.24)	18(7.96)	20(9.01)
정부의 지원제도 활용	75(33.48)	80(35.71)	54(24.11)	15(6.70)	21(9.46)
해외 우수한 기술 및 지식 이전	25(11.16)	44(19.64)	117(52.23)	38(16.96)	37(16.67)
신기술지식 창조	34(15.38)	57(25.79)	108(48.87)	22(9.95)	10(4.50)
해외 연구네트워크 구축	48(21.52)	69(30.94)	80(35.87)	26(11.66)	18(8.11)
해외시장 진출과 국제화 기반 마련	35(15.63)	71(31.70)	85(37.95)	33(14.73)	24(10.81)

적인 다수(73.8%)는 현 상태를 유지할 계획을 가지고 있다. 이러한 결과는 단지 인력부족에 대한 대처방안의 양적 측면만을 말해 주고 질적 측면을 도외시하고 있다.

그렇다면 기업들이 전문외국인력을 활용하는 이유는 무엇일까? 그것을 살펴보기 위해 <표 5-18>에 표본 기업들의 전문외국인력 활용 이유에 관한 통계치를 정리하고 있다. 그 결과를 보면, 기업들이 전문외국인력을 활용하는 이유는 국내에서 그 기능을 가진 인력을 구하기 어려울 때나, 국내에서 구하기 어려운 우수함을 가진 인력일 때, 해외 우수한 기술 및 지식 이전이 필요할 때, 신기술지식 창조, 해외연구네트워크 구축, 해외시장 진출과 국제화 기반 마련 등 특수한 역량이 요구될 때 국내에서 해결하기 어려운 문제들을 해결하기 위해서 주로 전문외국인력을 활용하고 있는 것으로 보인다. 그에 따라 전문외국인력이 필요한 분야도 프로그래밍처럼 고숙련이 요구되는

〈표 5-19〉 전문외국인력이 필요한 분야

항목	개소(%)
고숙련이 요구되는 분야(프로그래밍 등)	52(22.41)
기초과학 등 이론적 지식의 요구되는 분야	30(12.93)
신기술분야	47(20.26)
기획·컨설팅 등 관련 업무	14(6.03)
해외관련 업무(기술영업, 마케팅 등)	45(19.40)
기타	16(6.90)
필요 없음	28(12.07)

분야, 신기술분야, 기술영업, 마케팅 등의 해외관련 업무 등을 꼽고 있다(표 5-19 참조).

<표 5-18>에서 표본 기업들은 전문외국인력 활용 이유로서 저렴한 외국인력의 활용과 정부의 지원제도 활용을 높게 보고 있지 않았는데, 이 점은 한편으로 표본 기업들이 전문외국인력을 오·남용하고 있지 않다는 점을 시사하고 있다. 그러나 이 결과는 단순한 기술 통계이어서 자칫 오도의 가능성이 있다. 앞서 살펴보았듯이 전문외국인력은 선진국 출신들과 저개발국가 출신들로 구성되어 있는데, 인건비 절감을 위한 전문외국인력의 활용은 주로 저개발국가 출신 전문외국인력의 활용과 관련될 가능성이 높기 때문이다. 이것을 체크하기 위해 전문외국인력 활용 이유와 전문외국인력의 출신국 비율 사이의 상관관계를 구하여 보았다. 출신국은 앞서와 같이 선진국, 구동구권 국가, 개발도상국 등 3개의 범주로 구분하고 있다. 본 설문조사에는 각 기업에서 채용된 전문외국인력의 출신국가별 비율은 존재하지 않기 때문에 전문외국인력 개인별 자료를 이용하여 기업별 전문외국인력 출신국 비율을 구하였다. <표 5-20>에 정리되어 있는 그 결과를 보면, 저렴한 외국인력의 활용과 정부의 지원제도 활용 등의 전문외국인력 활용 이유가 선진국 출신 전문외국인력의 비율과는 높은 역상관관계가 있고, 구동구권 출신 전문외국인력의 비율과 개발도상국 전문외국인력의 비율과는 높은 정(+)의 상관관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 그 중에서 특히 개발도상국 출신 전문외국인력의

〈표 5-20〉 전문외국인력의 출신국 비율과 활용 이유 사이의 상관관계

항 목	선진국 출신	구동구권 출신	개발도상국 출신
국내에서 구할 수 없는 우수 인력	0.047	0.095	-0.130*
국내의 해당 연구인력이 부족	-0.039	0.105	-0.046
저렴한 외국인력의 활용	-0.464***	0.262***	0.276***
정부의 지원제도 활용	-0.498***	0.283***	0.292***
해외 우수한 기술 및 지식 이전	0.050	0.092	-0.129*
신기술지식 창조	-0.064	0.080	0.001
해외 연구네트워크 구축	-0.056	0.044	0.023
해외시장 진출과 국제화 기반 마련	-0.061	-0.110	0.157**

주: * p<0.10 ** p<0.05 *** p<0.01

〈표 5-21〉 전문외국인력 채용시 고려사항

(개소: %)

항목	1순위	2순위
출신 국가	14(6.01)	12(5.31)
국내 예상거주기간	2(0.86)	4(1.77)
학력	8(3.43)	4(1.77)
관련 지식 및 숙련도	120(51.50)	74(32.74)
요구하는 임금 수준	4(1.72)	19(8.41)
인성	3(1.29)	7(3.10)
해당분야의 경력 및 경험	80(34.33)	105(46.46)
기타	2(0.86)	1(0.44)

활용은 국내에서 구할 수 없는 우수인력이라는 이유, 해외의 우수한 기술 및 지식 이전이라는 이유 등과는 통계적으로 유의한 음(-)의 상관관계를 보이고 있어서 전문외국인력의 오·남용 문제를 낳을 가능성이 있음을 알 수 있다.

그렇다면 우리나라 기업들이 전문외국인력을 채용할 때 가장 많이 고려하는 점은 무엇일까? <표 5-21>에 정리된 내용에 비추어 보면, 관련 지식 및 숙련도(1순위-51.50%, 2순위-32.74%), 해당 분야의 경력 및 경험(1순위-34.33%, 2순위-46.6%) 등 두 가지 직무 관련 기능 및 지식 관련 변수들을 1순위와 2순위로 꼽는 기업들의 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 이 점은 제도적 특성상 전문외국인력과 기업의

고용관계가 단기화될 수밖에 없는 사정으로 인해 교환적 관계가 지배적이게 되는 점과 관련이 있다. 이 점은 외국인력에게 기업의 경쟁우위에 핵심적 기술개발을 요청하면서도 동시에 그 핵심기술이 사외로 누출되지 않게 만들어야 하는 딜레마를 낳을 우려가 있다.

<표 5-22>에는 전문외국인력의 채용방법이 정리되어 있다. 그 통계치들은 해당 기업이 각각의 채용방법을 사용하였는지 여부의 더미변수에 대한 평균값이다. 그 결과를 보면, 가장 많은 기업들이 사용하는 채용방법은 기업들의 직접 발굴 방식(41.7%)이고, 이어서 국내 또는 해외 연구개발·기술인의 소개(30.2%), 외국인 동료의 소개(21.7%) 순이다. 그 밖에 전문 외국인근로자의 자발적 방문이나 자기소개(14.9%), 정부 또는 관련 공공기관의 소개(14.5%) 등이 그 다음의 순위를 달리고 있는데, 한국 내 사설직업알선기관의 소개(4.7%), 해외직업알선기관의 소개(5.1%) 등 민간부문 알선기관의 역할은 미미한 실정이다. 이상의 결과를 보면, 기업들의 전문외국인력의 채용방법이 아직 체계화되어 있지 않고 있고, 다수의 비공식적 방식을 사용하고 있으며 정부나 공공기관의 지원이나 민간부문의 사설알선기관들의 발전이 아직 미흡한 실정임을 알 수 있다.

이러한 결과들은 한편으로 기업들에게 전문외국인력을 관리할 수 있는 역량이 아직 미흡하고, 다른 한편으로 사회문화적 인프라나 기업 내의 인사관리 등 전문외국인력을 유입할 조건이 결여된 상태에

〈표 5-22〉 전문외국인력의 채용 방법

변수	N	평균(표준편차)
자발적 방문이나 자기소개	235	0.149 (0.357)
정부 또는 관련 공공기관의 소개	235	0.145 (0.353)
한국 내 사설직업알선기관의 소개	235	0.047 (0.212)
해외직업알선기관의 소개	235	0.051 (0.221)
외국인 동료 소개	235	0.217 (0.413)
국내 또는 해외 연구개발·기술인의 소개	235	0.302 (0.460)
구인 광고	235	0.085 (0.280)
직접 발굴	235	0.417 (0.494)
기타	235	0.043 (0.202)

서 적절한 전문외국인력을 구하기 어려운 조건들에 기인하고 있는 것으로 보인다. 이러한 점들은 우리 사회와 우리나라 기업들이 아직 글로벌화 수준이 낮기 때문에 외국인의 접근 가능성과 그들의 관리 능력이 충분하지 않기 때문에 불가피한 점이다. 이와 유사한 사례는 우리나라 기업들이 미국이나 유럽 등 선진국에 해외연구소를 설립할 때에도 발견되는 것으로 알려져 있다(송종국 외, 2002). 이런 점에서 우리나라는 여전히 전문외국인력과 관련하여 그 제도의 남용보다는 전문외국인력을 충분히 확보하고 그들을 적절히 관리해야 하는 과제가 더 크게 부각되고 있다고 할 수 있다.

4. 전문외국인력 직무의 성격과 작업 과정

전문외국인력이 해당 기업과 국민경제에 어떤 기여를 하고 있는지를 이해하기 위해서는 그들이 국내 기업에서 어떤 업무를 담당하고 있고, 그 작업과정 속에서 그들의 역할과 기여가 무엇인지를 파악할 필요가 있다. 특히 우리 사회와 기업들처럼 글로벌화 수준이 낮고 그에 따라 전문외국인력의 유입과 활용의 양 측면에서 미숙함을 보이는 경우 실제 현장에서 전문외국인력이 어떻게 활용되고 관리되는지를 이해할 필요가 있다.

먼저 표본 기업들의 전문외국인력 활용 분야를 보면, 가장 많은 기업에서 기계제조 및 설계 분야에 활용하고, 이어서 소프트웨어 개발 및 인터넷 분야, 화학(소재) 및 에너지 분야, 통신 및 네트워크 장비 분야, 반도체 관련 분야, 생명공학 분야 순으로 이어지고 있다. 이들 항목은 전통적 굴뚝산업과 최근의 하이테크산업 분야를 개괄적으로만 정리한 것들이어서, 위 항목들에 의해 포괄되지 않은 분야에 전문외국인력을 활용하는 기업도 21.3%에 달하고 있다. 제조업과 비제조업 사이에도 전문외국인력 활용 패턴에는 큰 차이가 발견되지 않는다. 전체적으로 볼 때, 최근 전문외국인력과 관련하여 많이 논의되고 있는 IT, BT 등의 분야와 함께 전통적인 분야에도 전문외국인력이

〈표 5-23〉 전문외국인력의 활용 분야

활용 분야	전체		비제조업		제조업	
	N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)	N	평균 (표준편차)
S/W 개발 및 인터넷 분야	235	0.162 (0.369)	134	0.172 (0.378)	101	0.149 (0.357)
통신 및 네트워크 장비 분야	235	0.081 (0.273)	134	0.090 (0.287)	101	0.069 (0.255)
반도체 관련 분야	235	0.064 (0.245)	134	0.067 (0.251)	101	0.059 (0.238)
기계제조 및 설계 분야	235	0.174 (0.380)	134	0.164 (0.372)	101	0.188 (0.393)
생명공학 분야	235	0.064 (0.245)	134	0.060 (0.238)	101	0.069 (0.255)
화학(소재) 및 에너지 분야	235	0.085 (0.280)	134	0.097 (0.297)	101	0.069 (0.255)
기타	235	0.213 (0.410)	134	0.194 (0.397)	101	0.238 (0.428)

〈표 5-24〉 전문외국인력이 담당하는 연구의 주요 성격

항목	개소(%)	규모별 빈도(개소)					
		30-	30~50	50~100	100~300	300~500	500+
기초 연구	11(6.75)	1	0	2	3	1	4
응용연구	21(12.88)	11	1	2	4	0	3
개발연구	97(59.51)	36	16	9	14	3	19
기타	1(0.61)	0	0	0	0	0	1
해당 없음	33(20.25)	13	6	3	5	3	3

활용되고 있음을 볼 수 있다.

그렇다면 전문외국인력이 담당하는 연구의 성격과 위상은 어떤 것 들일까? 먼저 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 성격을 보면, 그것은 개발연구(59.51%)가 주를 이루고 있고, 응용연구(12.88%)가 그 뒤를 잇고, 기초연구(6.75%)는 낮은 수준에 있다. 이는 기업이 전문외국인력의 활용기관이어서 제품개발이나 개선에 초점을 맞추고

있기 때문에 나타나는 현상이다. 위 항목들에 해당되지 않는 기업도 20.25%를 차지하고 있는데, 이들 기업에서는 대체로 연구개발 업무가 아닌 다른 업무에 전문외국인력을 활용하고 있는 것으로 보인다. 참고로, 이 설문 문항에는 72개의 결측치가 존재하는데, 이들도 유사한 경우로 판단된다. 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 성격을 기업규모별로 살펴보면, 모든 규모 범주에서 전문외국인력은 개발연구, 응용연구, 기초연구 순으로 많이 활용되고 있지만 규모가 작을수록 그 경향이 더욱 짙음을 알 수 있다.

다음으로 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 위상이 <표 5-25>와 <표 5-26>에 정리되어 있다. 먼저 <표 5-25>를 보면, 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무는 신제품개발이 37.42%, 기존제품의 개발이 19.36%, 생산·공정기술혁신이 14.11% 순이다. 해당 없음에 응답한 기업의 비율(28.83%)이 높은 것은 앞서의 이유와 동일한 것으로 추정된다. 이상의 결과는 전문외국인력은 주로 제품개

<표 5-25> 전문외국인력이 담당하는 연구의 위상(1)

항목	개소(%)	규모별 빈도(개소)					
		30~	30~50	50~100	100~300	300~500	500+
신제품개발	61(37.42)	23	10	6	10	2	10
기존제품의 개량	32(19.63)	12	5	5	4	1	5
생산·공정기술	23(14.11)	11	2	1	3	1	5
해당 없음	47(28.83)	15	6	3	10	3	10

<표 5-26> 전문외국인력이 담당하는 연구의 위상(2)

항목	개소(%)	규모별 빈도(개소)					
		30~	30~50	50~100	100~300	300~500	500+
세계적 수준의 혁신적 제품	47(29.19)	19	6	4	7	1	10
외국에 존재하는 제품의 수입대체화	37(22.98)	13	8	4	5	1	6
해당 없음	77(47.83)	28	9	7	14	5	14

발에 활용되고 있고, 생산·공정기술의 혁신에는 제한적으로만 활용되고 있음을 말해주고 있다. 다음으로 전문외국인력이 담당하는 연구개발을 통해 개발될 제품의 수준이 어느 정도인가를 정리하고 있는 <표 5-26>을 보면, 세계적 수준의 혁신적 제품이 29.19%이고, 수입대체화 제품개발이 22.98%를 차지하고 있다. 나머지 47.83%의 기업들은 그러한 수준에 해당되지 않는다고 답변하고 있다.

전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 위상에서 발견되는 이상의 패턴은 기업규모별로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 기업규모가 작을수록 세계적 수준의 혁신적 제품 자체를 개발하는 것이 어렵기 때문에 중소기업일수록 그 연구의 수준이 낮을 것이라는 점을 감안하면 이 패턴이 규모별로 차이가 나지 않는다는 점이 오히려 놀라운 사실이다. 이 점은 중소기업일수록 전문외국인력에 대한 의존도가 높은 데서 기인하는 것이 아닌가 추측된다. 중소기업일수록 자체 내의 연구개발 역량 수준이 낮기 때문에 전문외국인력에 대한 의존도가 높을 수 있기 때문이다.

다음으로 <표 5-27>에는 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 기술수명 주기를 선진국 기준과 우리나라 기준으로 구분하여 살펴본 통계치가 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 기술수명 주기는 선진국 기준으로 기술성장기(43.51%)가 가장 많고, 이어서 기술성숙기(36.36%), 기술도입기(16.23%), 기술쇠퇴기(3.90) 순이고, 우리나라 기준으로 기술성장기(47.40%)가 가장 많고 이어서 기술도입기(26.62%), 기술성숙기(24.03%), 기술쇠

<표 5-27> 전문외국인력이 담당하는 연구의 선진국에서의 기술수명 주기

선진국 기준		우리나라 기준	
항목	개소(%)	항목	개소(%)
기술도입기	25(16.23)	기술도입기	41(26.62)
기술성장기	67(43.51)	기술성장기	73(47.40)
기술성숙기	56(36.36)	기술성숙기	37(24.03)
기술쇠퇴기	6(3.90)	기술쇠퇴기	3(1.95)

되기(1.95) 순이다. 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무의 기술 수명 주기가 선진국 기준과 우리나라 기준 사이에 큰 차이가 없다. 다만, 전문외국인력이 담당하는 연구개발 업무가 우리나라에서 기술 수명주기에서 다소간 더 초기 단계에 있는데, 이러한 차이는 우리나라의 기술 수준이 선진국에 뒤져 있고, 선진국에서 이미 개발되어 상품화된 제품을 개발하는 경우들이 있기 때문에 발생한다.

전문외국인력과 내국인력의 업무들이 얼마나 통합적인가는 업무의 효율성을 위해서뿐 아니라 전문외국인력의 기능 및 지식 공유를 위해서도 필요하지만, 동시에 전문외국인력을 관리하는 노하우가 요청되고 있다. 실제로 일부 사례 기업들에서 우리는 전문외국인력의 요청이나 또는 관리상의 어려움으로 전문외국인력과 내국인력의 업무들을 분리하여 운영하는 경우들을 목격할 수 있다. 이런 점에서 전문외국인력과 내국인력의 업무들이 얼마나 통합적인가는 전문외국인력을 얼마나 잘 활용하고 있는가의 한 지표가 될 수 있다. 전문외국인력의 업무가 내국인들의 업무와 얼마나 통합적으로 이루어지고 있는가를 알아보기 위해 질문한 작업방식에 관한 응답의 빈도가 <표 5-28>에 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 전문외국인력과 내국인력의 업무들은 서로 분리되지 않고 통합적으로 이루어지는 기업이 77.83%로 다수를 차지하고, 양 집단의 업무를 분리하는 것을 원칙으로 하는 기업(14.03%)과 완전 분리하는 기업(8.14%)을 합하면 22.17% 정도를 차지하고 있다.

전문외국인력에 대한 관리의 정도를 파악하기 위해 먼저 전문외국인력을 누가 관리하는가를 살펴보았다. 그 결과가 <표 5-29>에 정리되어 있는데, 관리 주체를 내국인 연구개발·기술인력(22.32%)과

<표 5-28> 전문외국인력의 담당 업무와 내국인력의 담당 업무 간 통합 정도

항목	개소(%)
함께 섞여 작업	172(77.83)
분리가 원칙이지만 일부는 함께 작업	31(14.03)
완전 분리	18(8.14)

〈표 5-29〉 전문외국인력에 대한 관리 주체

항목	개소(%)	규모별 빈도(개소)					
		30-	30~50	50~100	100~300	300~500	500+
내국인 연구개발·기술인력	50(22.32)	18	4	8	6	2	12
내국인 관리자	144(64.29)	51	19	16	19	10	29
외국인 연구개발·기술인력	9(4.02)	2	2	1	4	0	0
사실상 관리 없이 자율에 맡김	21(9.38)	8	2	2	4	2	3

내국인 관리자(64.29%)로 응답한 기업들을 합쳐 약 86.6% 정도의 기업에서 전문외국인력이 내국인에 의해 관리되고 있고, 다른 외국인력 또는 외국인력 스스로의 자율에 맡기고 있는 기업이 나머지 13.4%를 차지하고 있다. 이 결과를 보면, 전문외국인력은 다수의 기업에서 대체로 국내인력과 동일한 관리체계 속에 편입되어 있음을 알 수 있다. 이러한 패턴은 기업규모별로도 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 소규모 기업일수록 다소간 내국인에 의한 관리가 약하고 외국인력에 의한 관리 또는 자율적 관리의 비율이 높다. 이 점은 소규모 기업일수록 전문외국인력을 관리할 수 있는 역량이 취약하기 때문에 나타나는 현상으로 보인다.

그렇다면, 전문외국인력에게는 어느 정도의 자율성이 주어지고 있는 것일까? 그들에게 주어지는 자율성 정도는 관리의 주체가 누구인가보다 관리의 실제 내용을 더 잘 보여준다. <표 5-30>에 정리된 그 결과를 보면, 대체로 전문외국인력에게 자율성이 주어지고 있는 것으로 보인다. 자율성이 있는 편이라고 답변한 기업이 가장 높은 46.26%를 차지하고 있고, 자율성이 매우 높다는 응답도 34.36%를 차지하고 있다. 이들 두 가지 긍정적 답변을 합하면 80%를 넘어서고 있다. 이와 같이 높은 수준의 자율성이 관리기법상 자연스러운 결과인지 아니면 전문외국인력에 대한 관리의 어려움 때문에 발생한 것인지는 여기에서 확인할 수 없다. 다만, 우리나라 기업들의 관리가

〈표 5-30〉 전문외국인력이 담당하는 연구에서의 자율성

항목	개소(%)	규모별 빈도(개소)					
		30-	30~50	50~100	100~300	300~500	500+
거의 없다	3(1.32)	0	0	1	1	1	0
없는 편이다	7(3.08)	1	2	0	2	0	2
그저 그렇다	34(14.98)	10	6	3	5	2	8
있는 편이다	105(46.26)	37	7	16	15	7	23
매우 높다	78(34.36)	32	12	8	11	4	11

〈표 5-31〉 전문외국인력·내국인력 담당 업무간 통합 정도와 전문외국인력 출신국 비율 사이의 상관관계

	선진국 출신 비율	구동구권 출신 비율	개발도상국 출신 비율
전문외국인력·내국인력 담당 업무간 통합 정도	-0.095	-0.029	0.126*
전문외국인력의 자율성 정도	0.081	0.067	-0.144**

위계적 구조를 가지고 있어서 자율성을 높게 주지 않는 경향이 있기 때문에 그렇게 높은 자율성 수준은 일정하게는 전문외국인력에 대한 관리의 어려움에 기인하는 것으로 추측할 수 있다. 이러한 추측을 가능하게 하는 하나의 요인은 기업의 규모가 작을수록 자율성 수준이 높아지고 있다는 점이다. 기업이 작을수록 전문외국인력에 대한 관리능력이 부족하다고 본다면, 소규모 기업과 전문외국인력들의 자율성 수준은 정비례 관계에 있을 것이기 때문이다.

이들 전문외국인력·내국인력 담당 업무간 통합 정도 및 전문외국인력의 자율성 정도가 전문외국인력의 출신국 유형과 어떤 연관성을 가지고 있는가를 알아보기 위해 그 변수들과 전문외국인력 출신국 비율 간의 상관관계를 구하였다. 그 결과가 <표 5-31>에 정리되어 있는데, 그 결과를 보면 개발도상국 출신 전문외국인력의 비율이 높을수록 전문외국인력·내국인력 담당 업무간 통합 정도가 높고 자율성이 낮음을 알 수 있다. 이 점은 개발도상국 출신 전문외국인력들의 업무에서 기인하는 것인지 아니면 그들의 인적 속성에서 기인하는

〈표 5-32〉 전문외국인력의 업무수행 시 부딪치는 가장 큰 애로사항

항목	개소(%)
언어 문제	79(35.11)
기능 문제	8(3.56)
문화적 차이 문제	94(41.78)
기타	3(1.33)
무응답	41(18.22)

것인지는 여기서 확인할 수 없다. 어느 쪽이든지 간에 개발도상국 출신의 전문외국인력의 사용이 낮은 인건비나 정부의 지원제도의 활용 차원이라는 점과 일정한 관련이 있는 것으로 보인다.

그렇다면, 우리나라 기업들에서 전문외국인력이 업무를 수행할 때 부딪치는 가장 큰 애로사항은 무엇일까? 〈표 5-32〉을 보면, 문화적 차이(41.78%)와 언어 문제(35.11%)를 꼽는 표본 기업들이 가장 많은 반면, 그 밖의 기능 문제를 애로사항으로 보는 기업(3.56%)은 극히 소수에 불과하다.

전문적 지식과 기능을 가진 전문외국인력을 관리하는 것이기 때문에 언어 문제나 문화적 차이 문제는 익히 예상되는 바다. 그러나 〈표 5-33〉에 정리된 것처럼, 의사소통 문제가 심각한가 하는 설문에 대한 응답에서는 심각하지 않은 편이 더 많다. 즉 거의 심각하지 않다고 응답한 기업이 32.47%이고, 전혀 심각하지 않다고 응답한 기업이 27.71%를 차지하고 있어서 양 응답을 합치면 60%를 약간 상회하고 있다. 이 점은 물론 의사소통의 내용이 얼마나 질적으로 높은 수준인가에 달려 있겠지만, 표본 기업들 중 의사소통 문제의 심각성 수준을 높게 보지 않은 기업들이 다수를 차지하고 있다. 이 결과는 〈표 5-32〉에서 언어 문제를 가장 큰 애로사항으로 보고 있는 기업의 비율이 35.11%라는 점과 일관되지 않는 모습이다. 의사소통상의 문제는 언어뿐 아니라 전문외국인력이 담당하고 있는 직무의 성격에도 기인하기 때문에 이와 같은 비일관성은 전문외국인력의 직무 성격에 기인할 수 있다. 또 한 가지 가능성은 〈표 5-32〉 문항과 〈표

〈표 5-33〉 전문외국인력과의 의사소통 문제

항목	개소(%)
전혀 심각하지 않다	64(27.71)
거의 심각하지 않다	75(32.47)
보통이다	79(34.20)
약간 심각한 편이다	10(4.33)
매우 심각하다	3(1.30)

〈표 5-33-1〉 전문외국인력의 출신국과 의사소통 문제

	선진국 출신 비율	구동구권 출신 비율	개발도상국 출신 비율
의사소통 심각성 정도	-0.142**	0.175***	0.003

주: ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$

5-33> 문항 사이의 설문방식 차이에서 기인할 수 있다. 즉 <표 5-32> 문항은 애로사항 중 하나를 고르는 방식이라면 <표 5-33> 문항은 의사소통 문제의 심각성 정도를 질문하는 방식이기 때문에 설사 언어문제가 가장 큰 애로사항이라 하더라도 그것이 의사소통의 장애가 될 수준은 아니라고 답변할 수 있기 때문이다. 그 중 어느 것이 주요한 요인인가는 여기에서 확인하기 어려운 상태이다.

전문외국인력과의 의사소통 문제가 전문외국인력의 출신국가와 어떤 관련이 있는 것이 아닌가를 알아보기 위해 의사소통 심각성 정도 변수를 전문외국인력 출신국 비율과 상관관계를 구하였다. <표 5-33>에 정리된 그 결과를 보면, 의사소통 문제가 가장 심각한 곳은 구동구권 출신 전문외국인력의 비율이 높은 기업이고, 그 문제의 심각성이 가장 낮은 기업은 선진국 출신 전문외국인력의 비율이 높은 기업임을 알 수 있다. 이 점은 전문외국인력의 영어구사 능력과 일정한 관련이 있는 것으로 보인다.

다음으로 전문외국인력에 대한 내국인력의 태도가 어떠한가를 살펴해보았는데, 그 결과가 <표 5-34>에 정리되어 있다. 항목은 내국인력의 외국문화에 대한 개방성과 이해도, 전문외국인력과의 협력성

〈표 5-34〉 전문외국인력에 대한 내국인 동료들의 태도(10점 척도)

항목	N	평균(표준편차)
외국문화에 대한 개방성	227	8.374 (1.628)
외국문화에 대한 이해도	228	8.114 (1.665)
전문외국인력과의 협력성	227	8.520 (1.541)

〈표 5-35〉 전문외국인력의 근무태도: 내국인 대비

항목	개소(%)
매우 나쁘다	1(0.43)
나쁘다	3(1.29)
그저 그렇다	47(20.26)
좋은 편이다	150(64.66)
매우 좋다	31(13.36)

등인데, 10점 척도로 측정되었다. 그 결과를 보면, 표본 기업들은 그 세 가지 항목에서 모두 8.0 이상의 높은 점수를 주고 있다. 이 점에서 전문외국인력에 대한 내국인력의 태도에 큰 문제가 발견되지 않으며, 그에 따라 대체로 전문외국인력과 내국인력 간에 인간관계가 크게 나쁘지 않을 것으로 추측해 볼 수 있다.

그렇다면, 전문외국인력의 근무태도는 어떠한가? 그와 관련된 통계치가 <표 5-35>에 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 전문외국인력의 태도에 긍정적으로 답변한 기업의 비율이 매우 높다. 즉 좋은 편이라고 응답한 기업이 64.66%, 매우 좋다고 응답한 기업이 13.36%를 차지하여서, 매우 나쁘다(0.43%)와 나쁘다(1.29%)로 응답한 기업보다 압도적으로 높다.

마지막으로 <표 5-36>에는 전문외국인력의 기능과 지식 수준을 내국인력과 비교·평가한 결과가 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 전공기술에 대한 이해도(8.495 대 8.384), 신기술 습득 및 활용 능력(8.178 대 8.109), 실무에 대한 경험과 지식(8.408 대 8.356), 창의성·기획능력(7.956 대. 7.955) 등에서는 전문외국인력이 내국인력에 비해 근소하게 높은 점수를 받고 있고, 국제화 감각(8.500 대. 7.574)에서는

〈표 5-36〉 전문외국인력의 기능 및 지식에 대한 평가

항목	내국인		외국인	
	N	평균	N	평균
전공기술에 대한 이해도	203	8.384 (1.231)	204	8.495 (1.319)
신기술 습득 및 활용 능력	201	8.109 (1.367)	202	8.178 (1.378)
실무에 대한 경험과 지식	205	8.356 (1.384)	206	8.408 (1.410)
창의성/기획능력	201	7.955 (1.443)	203	7.956 (1.433)
프로젝트 수행능력(팀워크/문제해결능력)	201	8.343 (1.384)	203	8.064 (1.404)
국제화 감각	202	7.574 (1.554)	204	8.500 (1.334)

큰 차이로 내국인력을 증가하고 있다. 그러나 언어소통이나 문화적 차이 등으로 인해 팀워크나 문제해결능력 등 프로젝트 수행능력(8.064 대 8.343)에서는 내국인력에 비해 다소 뒤떨어지고 있다. 이상의 결과를 보면, 전문외국인력이 보유 기능이나 지식의 측면에서 내국인력과 큰 차이가 없음을 말해주고 있다.

이상의 결과를 보면, 대체로 전문외국인력의 직무 수행과 관련하여서 큰 문제가 없는 것으로 여겨진다. 문화적 차이나 언어 문제로 인해 전문외국인력과 내국인력 간의 의사소통이나 인간관계에 문제가 발생하는 것 같지 않으며 전문외국인력의 근무태도도 비교적 양호한 것으로 보인다. 다만, 아직 전문외국인력에 대한 체계적 관리를 통해 그들의 기능과 지식을 공유·확산하는 기법이 미흡한 데 다소 간 문제가 있는 것으로 보인다.

5. 전문외국인력의 근로조건

전문외국인력의 근로조건을 알아보기 위해 첫번째로 전문외국인력에게 내국인력과 동일한 인사규정을 적용하는지를 <표 5-37>에서 살펴보았다. 표본기업의 70.31%가 내국인력과 동일한 인사규정을 적용하고 있다고 응답하고 있다. 전문외국인력의 고용기간과 외국의 노동시장과 연관되어 있다는 점에서 내국인력과는 다른 인사규정이 필요할 것으로 보이는데, 다수의 기업에서 동일한 인사규정이 적용되고 있다고 응답하고 있다. 동일한 인사규정 여부는 해당 전문외

〈표 5-37〉 전문외국인력과 내국인에 대한 인사규정의 동일성

변수	적용함	적용하지 않음
전문외국인력에게 내국 인력 동일한 인사규정	161(70.31)	68(29.69)
전문외국인력에게 승진기회 제공	138(61.61)	86(38.39)

〈표 5-38〉 전문외국인력의 초임 결정시 가장 중요한 고려사항

항목	개소(%)
- 동종업계의 외국연구인력의 임금 수준	101(45.50)
- 내국연구인력의 임금수준	90(40.54)
- 지역의 외국연구인력의 임금수준	7(3.15)
- 송출국의 연구인력 임금 수준	24(10.81)

〈표 5-39〉 전문외국인력에 대한 성과주의적 보상체계의 적용

보상체계	N	내국인력	N	외국인력
연봉제	226	0.765 (0.425)	227	0.771 (0.421)
이익분배제 · 성과배분제	223	0.534 (0.500)	221	0.443 (0.498)
직무발명보상제	219	0.338 (0.474)	218	0.252 (0.435)
연구성과에 대한 인센티브제	221	0.475 (0.501)	218	0.394 (0.490)
우리사주제	217	0.258 (0.439)	218	0.133 (0.340)

국인력이 우리나라보다 저임금국가 출신인 경우와 고임금국가 출신인 경우에 확연히 구분될 것으로 보이지만, 여기에서는 그것을 확인하기 어려운 상태이다.

그렇다면 우리나라 기업들이 전문외국인력을 초빙할 때 초임을 결정하는 기준은 대체로 무엇일까? <표 5-38>에 정리된 결과에 의하면, 그것은 동종업계의 전문외국인력 임금수준(45.50%), 전문 내국인력의 임금수준(40.54%), 송출국의 전문인력 임금수준(10.81%), 지역 내 전문외국인력의 임금수준(3.15%) 순이다. 여기에서도 대체로 송출국이나 전문외국인력의 특성보다도 우리나라의 동종 산업 내 노동시장의 사정이 주요한 고려사항이 되고 있다. 이 점은 내국인력과 동일한 인사규정을 적용하는 기업이 다수라는 점과 일맥상통한다.

<표 5-39>에는 전문외국인력에게 성과주의적 보상체계를 얼마나 적용하고 있는가를 살펴본 결과가 정리되어 있다. 인사규정이나 임금수준의 경우처럼 성과주의적 보상체계도 내국인력이 유사하지만 그 적용률이 다소 떨어진다. 그 중 연봉제는 적용 비율이 내국인력과 외국인력 간의 적용 비율에 차이가 거의 없고, 외국인력에 대한 이익 분배제·성과배분제, 직무발명보상제, 연구성과에 대한 인센티브제 등의 적용은 내국인력보다 8~9%포인트 정도 낮으며, 우리사주제는 12%포인트 정도 낮다. 그 중 이익분배제·성과배분제와 우리사주제는 장기적 고용관계를 전제로 해서 발전하는 경향이 있기 때문에 다소 낮은 것은 충분히 이해할 만한 일이다.

<표 5-40>는 인사규정과 보상체계의 결과로서 나타나는 임금수준을 전문외국인력과 전문내국인력으로 구분하고 그것들을 학력별로 구분하여 정리하고 있다. 학사학위 소지자를 제외하면, 대체로 전문내국인력이 전문외국인력보다 임금수준이 다소 높은데, 근속연수 등을 감안하면 그 차이는 거의 없을 것으로 보인다.

그러나 위 결과에서 특이한 점은 전문외국인력 중 학사학위 소지자의 임금수준이 석사학위 소지자나 박사학위 소지자보다 더 높다는 사실이다. 이와 같이 학사학위 소지자의 임금수준이 높은 것은 5~6명의 고액 연봉을 받는 일부 학사학위 소지자들도 부분적으로 기인하는 것으로 보인다. 이러한 이상치(outlier)를 제거하고 평균을 구하면 평균임금이 1,000만 원 정도 줄어들고 있다. 그러나 이들 이상치들을 제외하고 난 이후에도 학사학위 소지자의 임금수준이 석·박

<표 5-40> 전문외국인력의 보상 수준

변수		N	평균 연봉	N	평균주당근로시간
내국인	학사	110	2889.430 (1111.410)	135	43.163 (3.896)
	석사	88	3428.880 (1483.630)	107	42.495 (4.048)
	박사	46	4570.670 (2221.830)	66	42.500 (4.521)
외국인	학사	85	4321.910 (3695.670)	95	42.347 (3.661)
	석사	47	3286.940 (1965.110)	51	40.647 (6.396)
	박사	45	4075.620 (3019.870)	49	41.776 (7.007)

〈표 5-41〉 전문외국인력의 출신국과 임금 수준

(단위: 만원)

	선진국 출신 비율		구 동구권 출신 비율		개발도상국 출신 비율	
	N	M(SD)	N	M(SD)	N	M(SD)
연봉	170	5565.56(4568.54)	71	2788.63(933.405)	103	2845.01(1827.26)

사학위 소지자에 비해 여전히 다소 높다.

그렇다면, 이와 같이 학사학위 소지자의 임금수준이 높은 데에는 다른 이유가 있다고 의심해 볼 수 있다. 본 연구는 그 이유 중 하나로 전문외국인력의 출신국가를 주목하고 있다. 이를 이해하기 위해서는 앞의 <표 5-11>에서 선진국 출신에 비해 구동구권 출신과 개발도상국 출신 중에는 상대적으로 박사학위 소지자의 비율이 높고 학사학위 소지자의 비율이 낮다는 점을 상기할 필요가 있다. 전문외국인력의 임금이 그들의 출신국에 의해서도 영향을 받는다면, 학사학위 소지자가 많은 선진국 출신들의 임금이 높고, 박사학위 소지자들이 많은 구동구권이나 개발도상국 출신들의 임금이 낮다면, 학사학위 출신의 임금이 박사학위 소지자의 임금보다 높게 보일 수 있다. 이를 알아보기 위해 전문외국인력의 출신국가별 평균임금 수준을 구하여 <표 5-41>에 정리하였다. 그 결과를 보면, 선진국 출신의 임금수준이 구동구권 출신이나 개발도상국 출신에 비해 훨씬 높은 임금을 받고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 출신국별로 임금수준과 학력 차이가 역방향의 상관관계를 보임에 따라 출신국별 임금차이 중 일부가 학력간 임금차이의 모습을 띠고 나타나고 있는 데에도 기인하는 것으로 보인다.

이와 같이 출신국별로 임금차이가 나는 것은 전문외국인력을 인건비 절약 차원에서 활용하는 경우는 주로 구동구권 출신이나 개발도상국 출신에 해당되는 것으로 추정할 수 있다. 이 점을 알아보기 위해 출신국별로 전문외국인력의 임금과 동일 직무를 수행하는 내국인력의 임금간 차이를 살펴보았다. <표 5-42>에 정리되어 있는 그 결과를 보면, 동일 직무를 수행하는 내국인력의 연봉에 비해 선진국 출

〈표 5-42〉 전문외국인력의 출신국과 연구 경력

	선진국 출신 비율		구동구권 출신 비율		개발도상국 출신 비율	
	N	M(SD)	N	M(SD)	N	M(SD)
동일 직무 내국인 대비 연봉 수준 비율(로그값의 차이)	106	0.209 (0.464)	53	-0.102 (0.444)	77	-0.050 (0.279)
학교 졸업 이후 연구 경력 (개월)	98	170.306 (129.297)	51	133.902 (115.529)	87	63.264 (61.583)
연령(세)	200	42.390 (11.760)	72	41.778 (11.424)	130	34.662 (7.101)

〈표 5-43〉 전문외국인력에 대한 복리후생의 적용

복리후생 항목	전체	고용규모별 평균					
		30 -	30~50	50~100	100~300	300~500	500 +
연월차수당	0.349 (0.478)	0.229 (0.423)	0.577 (0.504)	0.370 (0.492)	0.382 (0.493)	0.462 (0.519)	0.432 (0.501)
퇴직금	0.502 (0.501)	0.301 (0.462)	0.808 (0.402)	0.593 (0.501)	0.529 (0.507)	0.615 (0.506)	0.614 (0.493)
국민연금	0.681 (0.467)	0.614 (0.490)	0.654 (0.485)	0.741 (0.447)	0.647 (0.485)	0.769 (0.439)	0.795 (0.408)
고용보험	0.523 (0.501)	0.494 (0.503)	0.692 (0.471)	0.704 (0.465)	0.353 (0.485)	0.615 (0.506)	0.523 (0.505)
의료보험	0.843 (0.365)	0.855 (0.354)	0.885 (0.326)	0.889 (0.320)	0.706 (0.462)	0.615 (0.506)	0.909 (0.291)
산재보험	0.740 (0.439)	0.735 (0.444)	0.731 (0.452)	0.889 (0.320)	0.676 (0.475)	0.769 (0.439)	0.682 (0.471)
재해보상보험	0.226 (0.419)	0.193 (0.397)	0.269 (0.452)	0.185 (0.396)	0.176 (0.387)	0.462 (0.519)	0.250 (0.438)
N	235	83	26	27	34	13	44

신의 경우는 약 20.9% 높지만, 구동구권 출신의 경우는 10.2% 정도 낮고 개발도상국 출신의 경우도 5% 정도 낮음을 볼 수 있다. 단지 임금수준이 낮다는 사실만으로 인건비 절감을 위한 전문외국인력의 오용이라고 말할 수는 없지만, 최소한 그 가능성에 대한 의구심의 여지는 남아 있다. <표 5-42>의 하단에 정리되어 있는 출신국별 전문 연구인력의 최종학력 취득후 연구 경력과 연령을 보면, 이러한 의구

심이 더욱 높아진다. 즉, 개발도상국 출신 전문인력의 경우 최종학력 취득 후 연구 경력과 연령 등 두 변수 모두가 상대적으로 낮아서 기업체 경력이나 연구 경력에서 국내에서 찾을 수 없을 만큼 뛰어난 인력이 아닐 가능성이 있다.

전문외국인력에 대한 복리후생 적용 여부가 <표 5-43>에 정리되어 있다. 전문외국인력에게 적용되는 복리후생은 의료보험(84.3%), 산재보험(74.0%), 국민연금(68.1%), 고용보험(52.3%), 퇴직금(50.2%) 순이다. 연월차수당(34.9%)이나 민간보험인 근로자재해보상보험(22.6%)을 적용하는 기업은 비교적 낮은 비율이지만, 이들 복리후생은 전문직 내국인력에게도 많이 적용되지 않은 항목들이라는 점을 주의할 필요가 있다. 이들 복리후생의 적용 패턴은 고용규모별로 큰 차이가 발견되지 않는다. 일정한 차이가 발견된다면, 100인 이하 소규모 기업과 500인 이상 대규모 기업에서 복리후생의 적용 비율이 상대적으로 높고, 나머지 100~500인 사이의 중규모 기업에서 복리후생의 적용 비율이 낮다는 점 정도이다. 소규모 기업에서 복리후생의 적용 비율이 더 높다는 점은 의외인데, 그것은 소규모 기업에서 전문외국인력을 유인하기 위한 정책적 배려가 아닌가 추측된다.

외국인력의 경우 우리나라에 체류할 때 숙박비 문제가 발생한다. 우리나라의 주택가격과 생활비가 세계적으로 낮지 않은 수준이기 때문에 숙박비를 누가 부담하는가는 상당히 큰 복리후생 요소이다. <표 5-44>에서 보면, 전문외국인력의 숙박비를 회사가 부담하는 기업이 53.02%, 본인 부담이 31.47%, 회사와 본인 공동 부담이 15.52%를 차지하고 있다. 회사가 숙박비를 일부라도 부담하는 기업들의 경우 회사가 부담하는 숙박비는 월 평균 72.7만 원 정도이다. 한편, <표 5-44>에서는 가족과 함께 체류하는 전문외국인력의 비율을 볼 수 있는데, 그 비율은 24.9% 정도임을 알 수 있다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때 전문외국인력이 해당 기업에게 주는 비용과 편익이 <표 5-45>에 정리되어 있다. 항목은 임금수준, 총 고용비용 등의 비용과 근로시간, 업무량, 생산성 등 편익 측면이다.

〈표 5-44〉 전문외국인력의 월 숙박비

	회사 부담	본인 부담	회사·본인 부담
숙박비	123(53.02)	73(31.47)	36(15.52)
숙박비 지원 월 총 숙박비 (만원, N=130)		72.669 (72.594)	
가족과 함께 체류하는 전문외국인력의 비율(% N=147)		24.912 (37.090)	

〈표 5-45〉 전문외국인력의 비용 및 편익: 내국인력 대비

변수	N	전체
임금수준(%)	213	111.27(46.82)
총 고용비용(%)	202	115.65(50.64)
근로시간(%)	222	98.09(13.32)
업무량(%)	210	99.25(22.26)
생산성(%)	206	105.20(39.67)

그 결과를 보면, 전문외국인력의 임금수준과 총 고정비용은 각각 내국인력의 111.27%, 115.65%이고, 근로시간이나 업무량은 내국인력보다 근소하게 적으며, 생산성은 내국인력의 105.02%이다. 이와 같이 인건비와 양적 생산성만을 비교하여 볼 때에는 전문외국인력의 활용이 가져다주는 이점이 평균적으로 볼 때 약하다고 할 수 있다. 이 결과는 전체의 평균을 지칭하는 것이기 때문에 오도 가능성이 있는 것으로서 그 점들에서도 출신국별로 일정한 차이가 있을 것임을 주목하여야 한다. 또한 여기에는 제품개발과 같은 질적인 측면이 사상되어 있기 때문에 전문외국인력의 활용이 주는 비용과 편익의 전부는 아니다.

6. 전문외국인력 활용의 성과

전문외국인력의 활용 성과를 보기에 앞서 표본 기업의 제품개발 또는 공정혁신 성과를 정리하면, <표 5-46>에 정리된 것과 같다. 우

〈표 5-46〉 표본 기업의 제품 또는 공정혁신 현황

항목	예	아니오
혁신적 제품의 개발	46(19.74)	187(80.26)
기존 제품이나 서비스의 성능 또는 품질 향상	54(23.38)	177(76.62)
새로운 공정 도입 또는 공정 개선	29(12.61)	201(87.39)

〈표 5-47〉 전문외국인력의 제품 또는 공정혁신에 대한 기여도

항목	N	평균(표준편차)
혁신적 제품의 개발	45	38.778 (31.373)
기존 제품이나 서비스의 성능 또는 품질 향상	53	37.830 (31.432)
새로운 공정 도입 또는 공정 개선	29	45.931 (35.456)

선 최근 2년 동안 혁신적 신제품을 개발한 기업의 비율은 19.74%, 기존 제품 또는 서비스의 성능이나 품질을 현저히 향상시킨 기업의 비율은 23.38%, 새로운 공정의 도입이나 공정 개선 등 생산기술 혁신을 이룩한 기업의 비율은 12.61%이다. 본 조사의 표본이 R&D 활동에 적극적인 기업들로 구성되어 있어서 전반적으로 기술혁신이 활발함을 볼 수 있다.

이들 세 가지 유형의 기술혁신에 대해 전문외국인력의 기여도가 얼마나 되는지를 측정하여 전문외국인력의 활용 성과를 측정하고자 하였다. 그 결과가 <표 5-47>에 정리되어 있다. 전문외국인력이 혁신적 신제품 개발에는 38.778%의 기여도, 기존 제품 또는 서비스의 성능이나 품질 향상에 대해서는 37.830%의 기여도, 공정혁신에는 45.931%의 기여도를 보이고 있다. 이 정도의 기여도가 얼마나 큰지는 알 수 없지만, 표본 기업 전체의 전문외국인력 구성 비율이 25% 정도임을 감안할 때 낮은 수준은 아닌 것으로 보인다.

제품혁신 또는 공정혁신에 대한 전문외국인력의 기여도를 기업규모별로 구분하여 살펴본 결과가 <표 5-48>에 정리되어 있다. 각 규모 범주의 표본수가 적기 때문에 안정성이 떨어지기는 하지만, 전체적으로 기업규모가 작을수록 전문외국인력의 기여도가 높은 것으로 평가하고 있다. 혁신적 제품의 개발에서는 30인 미만의 기업과 30~

〈표 5-48〉 전문외국인력의 제품 또는 공정 혁신에 대한 기여도: 기업규모별

항목	30 -		30~50		50~100		100~300		300~500		500+	
	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균
혁신적 제품의 개발	24	47.50 (30.54)	4	52.50 (42.72)	5	21.00 (18.84)	3	28.33 (49.07)	1	30.00	6	20.00 (20.98)
기존 제품·서비스의 성능·품질 향상	25	47.60 (29.62)	8	33.13 (28.90)	6	13.33 (6.06)	2	0.00 (0.00)	1	90.00	7	17.86 (16.29)
새로운 공정 도입 또는 공정 개선	12	64.17 (26.78)	4	35.00 (47.26)	2	5.00 (7.07)	2	92.50 (10.61)	0	---	8	19.63 (17.62)

〈표 5-49〉 전문외국인력에 대한 만족도

항목	N	평균(표준편차)
기술 및 지식 이전	211	3.678 (0.834)
신기술 개발	200	3.445 (0.849)
부족한 연구인력 충원	210	3.590 (0.883)
해외 연구네트워크 구축	205	3.273 (0.992)
종합적인 활용 효과	213	3.742 (0.871)
비용 대비 종합적 활용 효과	214	3.720 (0.837)
외국인력의 성실도	220	4.023 (0.779)
외국인력의 국제화 능력	214	3.729 (0.800)
내국인력과의 공동작업을 통한 시너지효과	214	3.706 (0.771)

50인 미만의 기업들이, 기존 제품 또는 서비스의 개선과 공정혁신에 서는 30인 미만의 기업이 대체로 다른 규모~범주의 기업들에 비해 전문외국인력의 기여도를 높게 평가하고 있다. 이 현상은 특히 500인 이상 규모의 기업과 비교할 때 확연하게 드러난다. 이는 중소기업의 기업이 아무래도 자체의 제품 또는 공정혁신 역량이 낮아서 전문외국인력에 대한 의존도가 높기 때문에 나타나는 현상으로 보인다.

마지막으로 표본 기업들의 전문외국인력에 대한 만족도를 정성적인 5점 척도로 측정하였다. <표 5-49>에 정리되어 있는 그 결과를 보면, 표본 기업들은 평균적으로 전문외국인력에 대해 높은 수준의 만족도를 보이고 있다. 특히 외국인의 성실도(4.023), 종합적인 활용 효과(3.742), 국제화 능력(3.729), 비용 대비 종합적인 활용 효과(3.720),

내국인과의 공동작업을 통한 시너지효과(3.706), 기술 및 지식 이전(3.678) 등에서는 매우 높은 만족도를 보이고 있고, 그 중 낮은 만족도를 보이고 있는 해외 연구네트워크 구축(3.273), 신기술 개발(3.445) 등에서도 절대적인 의미에서는 낮지 않은 만족도를 보이고 있다. 이상의 결과를 보면, 우리나라 기업들은 대체로 전문외국인력의 활용을 만족스럽게 생각하고 있음을 알 수 있다.

7. 전반적 평가와 정책적 과제

이상으로 살펴본 결과로 미루어 볼 때, 표본 기업들이 전문외국인력을 활용 및 관리하는 데 큰 문제가 발생하고 있지 않은 것으로 보인다. 이와 유사한 상황은 전문외국인력의 활용과 관련된 전반적 평가에서도 드러난다. <표 5-50>에는 전문외국인력의 고용 과정을 채용, 유지, 활용 등 세 가지 측면으로 구분하여 각 측면에서 어느 정도의 어려움을 겪고 있는지를 조사한 설문 문항에 대한 응답의 통계치가 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 유지와 활용 등 두 가지 측면에서는 어렵다고 응답한 기업의 비율이 그렇지 않다고 응답한 기업의 비율보다 더 낮다. 다만, 채용의 경우에는 어렵다고 응답한 기업의 비율이 그렇지 않다고 응답한 기업의 비율보다 다소 더 높은 상태이다. 채용이 세 가지 측면 중 가장 어려운 요소로 꼽히고 있어서 표본기업들의 전문외국인력의 고용시 부딪치는 가장 어려운 점은 채용과 관련이 있는 것으로 보인다.

<표 5-50> 전문외국인력의 인사 관리상 어려운 점

항목	전혀 그렇지 않음	그렇지 않은 편	그저 그러함	다소 그러함	매우 그러함	가장 어려운 점
채용	15(6.98)	40(18.60)	79(36.74)	62(28.84)	19(8.84)	92(45.32)
유지	17(7.91)	76(35.35)	80(37.21)	39(18.14)	3(1.40)	46(22.66)
활용	18(8.33)	93(43.06)	73(33.80)	27(12.50)	5(2.31)	64(31.53)

〈표 5-51〉 전문외국인력의 인사관리상 어려운 점: 기업규모별

항목	30 -		30-50		50-100		100-300		300-500		500+	
	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균	N	평균
채용	81	3.123 (1.144)	24	3.500 (1.022)	25	2.720 (0.936)	34	3.059 (1.043)	11	3.182 (0.874)	40	3.275 (0.905)
유지	81	2.605 (0.944)	25	2.960 (1.020)	25	2.760 (0.926)	33	2.545 (0.869)	11	2.364 (0.505)	40	2.900 (0.810)
활용	81	2.395 (0.832)	25	2.920 (1.077)	25	2.480 (0.714)	33	2.455 (0.938)	11	2.455 (0.688)	41	2.902 (0.917)

<표 5-51>에는 표본기업들이 전문외국인력의 활용시 부딪치는 어려움을 기업규모별로 구분하여 살펴본 결과가 정리되어 있다. 그 결과를 보면, 대체로 기업규모가 작은 쪽이거나 큰 쪽에서 채용, 유지, 활용 등의 측면에서 어려움이 있다고 응답한 기업의 비율이 더 높고 중규모의 기업에서 그 어려움이 있다고 응답한 기업의 비율이 낮다. 기업 규모가 작은 경우에는 전문외국인력의 채용이나 유지, 활용 등을 위한 체계적 인사관리 방안이 부족한 점에 기인하는 것으로 보인다. 특이하게도 기업규모가 큰 경우에도 전문외국인력의 채용, 유지, 활용 등의 인사관리상 부딪치는 어려움을 말하고 있는데, 이는 대규모 기업에서 요청하는 전문외국인력이나 그 업무 내용의 질적 수준이 더 높기 때문에 나타나는 현상이 아닌가 생각된다.

인사관리 항목 중 표본기업들이 가장 어려움이 많다고 응답한 채용의 경우 무엇이 문제인지를 알아보기 위해 그 어려움을 낳는 요소들을 구체화하여 살펴본 결과가 <표 5-52>에 정리되어 있다. 이 표에서 보면, 복잡한 출입국 절차 등 행정적 규제(81.48%), 전문외국인력의 능력에 대한 객관적 평가의 어려움(62.32%), 전문외국인력에 대한 정보의 부족(58.41%) 등이 애로사항이라고 응답한 기업의 비율이 높고, 전문외국인력의 과도한 임금 요구(30.38%)에서 어렵다고 응답한 기업의 비율이 상대적으로 낮다.

〈표 5-52〉 전문외국인력의 채용시 어려운 점

항목	전혀 그렇지 않음	그렇지 않은 편	다소 그러함	매우 그러함
전문외국인력에 대한 정보 부족	21(9.81)	68(31.78)	103(48.13)	22(10.28)
전문외국인력의 과도한 임금요구	37(17.29)	112(52.34)	57(26.64)	8(3.74)
출입국 절차 등 행정 규제	6(2.78)	34(15.74)	99(45.83)	77(35.65)
객관적 능력평가의 어려움	15(6.98)	66(30.70)	118(54.88)	16(7.44)

〈표 5-53〉 전문외국인력의 채용·유지를 어렵게 하는 요인

항목	전혀 그렇지 않음	그렇지 않은 편	다소 그러함	매우 그러함	가장 중요한 요인
언어장벽 등 문화적 차이와 불편한 생활 환경	27(12.44)	77(35.48)	87(40.09)	26(11.98)	68(32.08)
낮은 임금수준	57(26.76)	120(56.34)	32(15.02)	4(1.88)	9(4.25)
기업 내 연구개발 능력의 부족	39(19.21)	103(50.74)	53(26.11)	8(3.94)	17(8.02)
외국인의 체류를 까다롭게 하는 행정적 규제	11(5.14)	46(21.50)	101(47.20)	56(26.17)	115(54.25)
기업 내 외국인에 대한 비우호적 분위기	80(37.91)	106(50.24)	23(10.90)	2(0.95)	3(1.42)

우리나라의 객관적 여건 중 전문외국인력의 채용 및 유지를 어렵게 하는 요인이 무엇인지를 살펴보기 위해 <표 5-53>에 전문외국인력의 채용·유지를 어렵게 하는 사회경제적 요인에 관한 응답 결과를 정리하였다. 그 결과를 보면, 까다로운 행정적 규제를 난점으로 꼽은 기업의 비율이 가장 높고, 이어서 언어장벽 등 문화적 차이와 불편한 생활환경을 요인으로 꼽은 기업의 비율이 두 번째로 많다. 반면에, 낮은 임금수준이나 기업내 연구개발 능력의 부족, 기업내 외국인에 대한 비우호적 분위기 등에 대해 우려하는 기업의 비율은 그렇게 높지 않다.

이상의 현실 인식에 근거를 두고 표본 기업들은 비자발급 절차 간소화 등 제도 개선(80.65%), 해외인력을 위한 교육문화 등 기반시설 마련(67.28%), 해외인력에 대한 정보 제공(76.39%), 해외인력에 대한

〈표 5-54〉 전문외국인력의 유치를 위한 개선점

항목	전혀 중요치 않음	중요하지 않은 편	그저 그러함	중요 한편	매우 중요함	가장 큰 개선요청 사항
해외인력을 위한 교육 문화 등 기반시설 마련	3 (1.40)	10 (4.67)	57 (26.64)	120 (56.07)	24 (11.21)	31 (14.55)
기업의 임금체계 개선	8 (3.74)	16 (7.48)	98 (45.79)	90 (42.06)	2 (0.93)	5 (2.35)
비자발급 절차간소화 등 제도 개선	0 (0.00)	9 (4.15)	33 (15.21)	92 (42.40)	83 (38.25)	118 (55.40)
해외 인력에 대한 정보 제공	3 (1.39)	8 (3.70)	40 (18.52)	126 (58.33)	39 (18.06)	35 (16.43)
해외 인력에 대한 객관적 평가 기준 마련	2 (0.93)	10 (4.63)	55 (25.46)	109 (50.46)	40 (18.52)	24 (11.27)

객관적 평가 기준 마련(68.97%) 등에 개선의 여지가 많다는 점에 동의하는 기업의 비율이 높다.

제 3 절 소 결

이상으로 전문외국인력을 고용하고 있는 기업 등의 조직을 대상으로 한 설문조사에 대한 분석을 통해 전문외국인력의 고용 현황, 채용, 활용, 근로조건, 정책적 과제 등을 살펴보았다. 이상의 분석을 통해 나타난 결과는 다음과 같다.

첫째로, 전문외국인력의 고용과 관련하여 본 연구의 모두에서 제기한 두 가지 문제, 즉 국내에 대체가능한 인력이 존재함에도 불구하고 전문외국인력을 활용하는, 전문외국인력고용제도의 오·남용 문제와, 필요한 전문외국인력을 적기에 유인하지 못하는 문제 중에서 우리나라의 경우에는 후자의 문제가 더 크게 부각되고 있음이 확인된다. 전자의 문제와 관련해서는 기업들이 설문조사시 그것을 은폐할 동인이 있기 때문에 문제가 없다고 확인할 수는 없지만, 반대로 확실한 근거가 잡히는 것도 아니다. 전문외국인력의 오·남용 문제

는 선진국 출신 인력보다 개발도상국 출신이나 구동구권 출신들에 주로 관련되는 문제인데, 이들의 경우 유사 직종 국내인력보다 5~10% 정도 낮은 임금을 받고 있음이 확인되고 있다. 일부 기업들이 낮은 임금의 활용이나 정보 지원금의 활용을 겨냥해서 전문외국인력을 활용하고 있다고 답변하고 있는 점도 전문외국인력의 오·남용 문제에 관해 다소간 의구심이 가는 부분이다. 약 1/4~1/3의 기업들이 제품이나 공정혁신의 연구개발과 관련된 문항에 응답을 하고 있지 않은데, 그들 중 일부는 연구개발 업무와 무관한 분야에 전문외국인력을 활용하고 있을 가능성이 있으며, 그 중 일부는 국내에서 그 기능과 지식을 가진 전문인력이 존재함에도 불구하고 전문외국인력을 활용하고 있을 가능성이 남아 있다.

둘째로, 그럼에도 불구하고 다수의 기업이 국내에 적절한 전문인력이 존재하지 않기 때문에 전문외국인력을 고용하고 있다고 응답하고 있다. 이 점은 우리나라의 기업들이 아직 선진국들과 일정한 기술격차가 존재하기 때문에 세계적 수준의 제품혁신을 이루려고 하거나 선진국과의 기술격차를 메우기 위한 기술개발을 할 경우 이미 유사한 기술개발 경험을 가지고 있거나 또는 인도의 경우처럼 우수한 과학기술 역량을 가지고 있는 국가의 출신들을 초빙하는 경우가 그에 해당한다. 곧, 우리나라의 경우에는 전문외국인력의 활용에 따르는 이점이 많은 나라라고 할 수 있다. 이런 점에서 우리나라의 전문외국인력의 문제는 선진국의 전문외국인력 문제와 질적인 차이점을 가지고 있다.

셋째로, 전문외국인력의 고용 및 활용과 관련하여 해당 기업들이 예상 밖으로 큰 어려움이 없는 것으로 보인다. 임금수준 등 근로조건과 조직내 구성원들의 외국인에 대한 우호적 태도 등이 그들을 유인 및 유지하기에 충분하고, 그들을 관리하는 데 따르는 큰 어려움이 없는 것으로 응답하고 있다. 동시에 전문외국인력의 직무수행 태도, 연구개발에 대한 기여도 등에서도 대체로 만족하고 있음을 볼 수 있다. 다만, 전문외국인력의 채용시 정보 부족, 전문외국인력의 능력 평가

시 따르는 어려움, 전문외국인력의 체류를 어렵게 하는 행정적 규제, 문화적 차이와 언어장벽 등에서 전문외국인력 활용의 애로사항이 존재한다고 응답하고 있다. 그러나 이러한 조사 결과의 해석에 신중을 기할 필요가 있다. 무엇보다 표본 기업들의 전문외국인력에 대한 문제의식이 어디에 있는지를 중요하게 고려해야 한다. 표본 기업들이 전문외국인력을 통해 제품개발이나 공정혁신 등 그 기업들이 애초에 설정하고 있는 소정의 목표를 달성하고 있다는 측면에서 긍정적일지라도 그러한 전문외국인력의 기능과 지식을 우리나라 기업들의 혁신 역량으로 전화시켜 낸다는 보다 큰 문제의식에서 보면 미흡할 수 있다. 특히, 표본 기업들 내에서도 여전히 전문외국인력의 지식을 공유 및 확산하기 위해 전문외국인력을 체계적으로 관리하고 그들을 국내 인력과 유기적 연계를 도모하는 문제의식이 그리 크지 않은 것으로 보인다.

넷째로, 중소기업에서 전문외국인력을 활용하는 기업이 많다. 이 점은 대기업의 경우 자체 내의 우수한 연구 역량과 경험, 해외연구소의 설립 등 다른 연구개발 업무의 글로벌화 수단이 존재하기 때문에 전문외국인력에 대한 의존도가 낮다면 중소기업의 경우 그러한 수단들이 존재하지 않기 때문에 전문외국인력에 대한 의존도가 높은 점과 일정한 관련이 있는 것으로 보인다. 동시에 전문외국인력을 유인, 채용, 활용함에 있어서 미숙함을 보이고 있는 기업들도 중소기업들이기 때문에 이들의 전문외국인력 활용을 지원할 수 있는 정부정책이 요청되고 있다.

다섯째, 전문외국인력의 근로조건은 동일한 직무를 담당하는 내국인력과 평균적으로 큰 차이를 발견하기 어렵다. 다수의 표본 기업들은 대체로 전문외국인력을 국내인력과 동일한 인사관리체계 속에 편입하고 있는 것으로 보인다. 그러나 그 내부 메커니즘을 살펴보면, 사정은 다르다. 즉, 선진국의 출신 전문외국인력의 경우에는 내국인력보다 더 높은 임금이 제공되고 있고, 구동구권 출신과 개발도상국 출신의 경우에는 내국인력보다 더 낮은 임금을 제공하고 있음이 발

견되고 있다. 이런 점에서 전문외국인력 문제도 그들의 출신국에 따라 다르다고 할 수 있는데, 전문외국인력의 오남용 문제는 주로 구동구권 출신이나 개발도상국의 경우에 해당된다고 할 수 있다. 이 점은 전문외국인력의 문제를 이원적으로 접근해야 할 필요성을 제기하고 있다. 하나는 전문외국인력의 유입 촉진 방안이고, 다른 하나는 전문외국인력의 오·남용 방지 방안이다. 그 중 전자의 문제가 우리나라의 경우에도 중요한 문제로 부각되고 있는 것으로 보이지만, 일부 개발도상국 출신 전문외국인력을 대상으로 하여 후자의 문제도 발생할 가능성이 존재하고 있는 것으로 보인다.

이상의 분석 결과가 주는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 전문외국인력의 문제는 우선 산업정책과의 연관성 속에서 파악할 필요가 있다. 전문외국인력 문제는 기본적으로 국내에서 쉽게 구할 수 없는 혁신역량을 외국에서 유입하는 의미를 담고 있다면, 국내 산업에서 필요한 혁신역량의 유입 및 확산을 위한 문제의식 속에서 논의할 필요가 있다. 이런 점에서 전문외국인력에 관한 논의는 최근 많이 논의되고 있는 산업정책으로서 국가혁신체제 또는 지역혁신체제와의 연관성 속에서 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 본 연구의 분석 결과에서 도출되는 중요한 시사점 중 하나는 전문외국인력이 특히 중소기업의 학습·혁신역량의 제고에서 특히 중요한 의미를 가진다는 점이다. 중소기업 중에서도 특히 제품개발에 적극성을 가진 벤처기업의 경우 전문외국인력의 필요성이 클 것이기 때문에 전문외국인력 문제를 벤처정책과 결합시킬 필요성이 제기된다. 물론 이 점은 대기업에게는 전문외국인력이 불필요하다는 점을 의미하는 것은 아니지만, 대기업의 경우에는 해외연구소 설립 등을 통해 전문외국인력을 활용하는 다른 방안이 있음에 반해 중소기업의 경우에는 대안적 방안이 거의 존재하지 않는다. 동시에 대기업의 경우에는 자체적으로 전문외국인력을 유입할 수 있는 역량과 방안이 존재하지만 중소기업의 경우에는 그 점들이 아직 미흡하기 때문이다.

셋째, 우리나라에서 전문외국인력 문제는 우선 어떻게 우수한 인력을 적극적으로 유치할 것인가에 집중될 필요가 있다. 우리나라의 경우 우수한 전문외국인력을 유치하려고 하더라도 충분한 성과를 내기 어려운 조건에 있기 때문이다. 이와 관련하여 제기되고 있는 정부의 행정적 규제 완화 필요성이 제기되고 있다. 동시에 외국인력의 생활에 불편한 사회문화적 인프라의 미흡 등도 제기되고 있는데, 이러한 사회인프라 문제들은 외국인 밀집지역의 형성을 외국인특구와 연계하여 적극적으로 찾아볼 필요가 있다.

넷째, 전문외국인력의 유치가 아마추어적인 개별 기업에게 맡겨져 있기 때문에 필요한 우수 역량을 가진 사람을 찾거나 그들을 평가할 만한 충분한 메커니즘이 부족한 상태에 있다. 이 점을 해결하기 위한 정부 및 민간 차원의 중개·알선기관이 설립될 필요성이 제기되고 있다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 남아 있는 전문외국인력의 오·남용 문제를 방지하기 위하여 전문외국인력의 채용 기준 문제를 보다 명확하게 할 필요성이 제기된다.

제 6 장 결 론

본 연구에서는 우리나라에 체류·취업하고 있는 전문기술 외국인력의 고용구조를 규명하고 E-3와 E-7 인력을 중심으로 전문기술외국인력 고용관리실태를 분석하여 전문기술 외국인력의 활용 개선방안을 모색해 보았다. 세계화가 진전되면서 국가간 노동이동이 보다 활발해지고 있고, 고급인력을 유치하여 경쟁력을 제고하려는 노력이 갈수록 치열해지고 있다. 이런 차원에서 외국의 우수한 전문기술 외국인력을 적극 활용하려는 노력은 산업정책 차원에서뿐 만 아니라 국가 인적자원개발정책의 일환으로 인식할 필요가 있다. 고급인력의 경우 그들의 교육 수준이나 경제 수준을 고려할 때 사회적 적응능력이 뛰어날 뿐 만 아니라 규모면에서 많지 않을 것으로 추측되기 때문에 노동이민으로 인한 인종차별, 문화나 종교, 음식 등에서 파생되는 사회적인 문제도 비교적 적을 것으로 추측된다. 따라서 고급인력의 장기 체류나 이민을 전격적으로 개방하였다 할지라도 그 사회적인 부작용은 그들이 미치는 긍정적인 경제효과에 비해 비교적 적을 것이다.

현재 우리나라에 취업하고 있는 전문기술외국인력은 그 규모가 많지 않고 이에 대한 연구도 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이런 차원에서 본 연구는 우리나라에 취업하고 있는 전문기술 외국인력의 노동시장구조에 대한 규명을 통해 전문기술 외국인력의 활용실

태를 파악하고자 하였다. 본 연구의 분석 결과 등을 토대로 전문기술 외국인력의 활용방안을 제시하면 다음과 같다.⁶²⁾

제 1 절 현행 우리나라 외국인 전문인력 유치 정책의 목표

현재 우리나라 이민기관인 법무부 출입국관리국의 외국인 전문인력에 대한 정책의 기본 목표는 해외의 우수한 인적자원 및 외국인투자자를 적극 유치함으로써 다양한 인적자원간 경쟁을 통한 국가경쟁력을 제고시키고 해외자본 유치를 통한 고용창출 및 세수 증대 등에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 산업자원 및 관광자원이 부족하고, 작은 영토와 인구밀도가 높은 우리나라의 현실을 감안할 때 세계적인 기술경쟁력을 갖추지 않는 한 세계 초일류국가로 나아갈 수가 없기 때문이다. 결국 우리나라의 전문인력 유치정책의 핵심은 국가육성산업에 있어서 세계적 경쟁력을 갖춘 우수 기술인력을 유치하는데 있다.

현재 우리나라가 국가전략적으로 육성하고 있는 첨단기술 분야는 정보기술(IT), 전자상거래등 기업정보화(E-business), 생물산업(BT), 나노기술(NT), 신소재(금속, 세라믹, 화학), 수송기계, 디지털전자(반도체, 디지털 가전, 디스플레이, Post-PC 및 텔레마틱스, BINT (BT+IT+NT) 등) 분야로서 이 분야의 전문인력 양성 및 유치가 국가의 장래를 좌우할 것이다.

현행 외국인 전문인력에 대한 취업허가정책에서 가장 중요한 것은 어떠한 전문인력이 국익에 도움이 되는지에 대한 철저한 평가를 통해 우리가 적극적으로 도입하고자 하는 외국인력에 대해 비자 또는

62) 결론의 내용은 법무부 출입국관리국의 이규홍 사무관이 기초작업을 하였음을 밝혀 둔다.

체류자격을 별도로 설정하고, 이들에게 어떠한 혜택을 부여할 것인지에 있다. 또한 해당 외국인이 전문인력에 해당되는지 여부에 대한 평가 기준도 중요하다. 현재 전문인력의 경우 업종 및 직종에 따라 다소 차이가 있으나 단순기능인력과 달리 일정한 자격증, 학력, 기술 수준, 경력 등을 요구하고 있다. 기업들이 검증되지 않은 외국의 우수인력을 고용하고자 할 경우 해당 산업 분야의 정책을 책임지고 있는 산업자원부, 과학기술부 등 관련부처 장관의 추천 절차를 거치도록 한 후 법무부 출입국관리사무소에서 사증발급인정서를 발급하거나 재외공관에서 사증을 발급하고 있다. 그러나 엔지니어링기술진흥법에 의거 이미 과학기술부 장관이 발행한 엔지니어링 활동 주재 신고증을 가진 외국인 전문인력이나 산업자원부에서 이미 전문인력으로 인정하여 골드카드를 발급받은 자 등 국익에 도움이 되는 산업 분야의 전문인력임이 이미 검증된 외국인에 대하여는 사전 추천절차 없이 사증발급인정서나 사증을 발급하고 있다.

전문인력에 대해서는 외국인 단순기능인력과 달리 사증발급 쿼터, 내국인 구인노력을 다한 사용자에게만 외국인 고용을 추천하는 노동시장 심사(Labor Market Test) 절차, 체류기간 연장 횟수 제한 등과 같은 규제를 두지 않음으로써 전문인력을 입국·체류상 우대하고 있다⁶³⁾.

또한 법무부 출입국관리국은 2004년 2월 공항에 외국인투자 전용 입국심사대를 설치하여 출입국 편의를 제공함은 물론 미화 500만 달러 이상의 고액 투자자에 대해 바로 영주권을 부여하고 있고, 미화 50만 달러 이상 500만 달러 미만의 투자자에 대하여는 국내에 3년 체류후 국민고용창출 여부를 심사한 후 영주권을 부여함으로써 외국인투자유치를 지원하고 있다.

2005년 출입국과학화 사업의 연차적 시행 계획에 의거 2005년에는

63) 출입국관리법 제8조 및 제10조, 시행령 제22조 [별표 1]의 교수(E-1) 내지 특정활동(E-7) 자격 부분, 법무부 『사증발급편람』 제104쪽 내지 119쪽, 『사증발급인정서발급등에 관한 업무처리지침』을 참조

‘승객정보 사전통보제도(APIIS; Advanced Passenger Information System)’가 실시될 예정이다. 동 제도는 탑승 수속을 마친 승객에 대한 정보를 출발지 국가 항공사로부터 입수하여 그 승객에 대한 정보를 사전에 분석함으로써 선량한 승객에 대하여는 신속하게 입국심사를 할 수 있도록 하고, 입국 규제자에 대해서는 출발지 항공사에서 탑승을 못하도록 하며, 우범승객(suspicious passenger)에 대해서는 입국심사를 강화하도록 하는 제도이다. 2006년에는 외국인 전문인력이나 외국인투자자 등의 외국인이 원할 경우 출입국우대카드를 발급할 예정이다. 동 카드를 소지한 외국인은 무인심사대를 통해 출입국심사를 신속히 할 수 있도록 해주고, 출입국 기록의 자동저장을 통해 출입국신고서 제출의무도 면제해 줄 방침이다. 또한 우리나라에 체류한 적이 있거나 검증된 외국인의 경우 인터넷 생체인식정보기술을 응용함으로써 인터넷을 통해 외국인 체류관련 허가 및 신고를 할 수 있는 시대가 곧 도래할 것으로 예상된다.

제 2 절 향후 개선방향

향후 국가경쟁력에 이익이 되는 외국인 전문인력의 유인을 확대하는 동시에 외국인 고액투자자 유치 촉진에 이민정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서는 외국인의 입국 및 체류를 위한 출입국관리정책뿐만 아니라 이들을 위한 정부의 적절한 사회통합정책은 물론 외국인을 이해하고 더불어 살 수 있는 문화 조성을 위한 국민들의 자발적 노력이 요구된다.

출입국관리정책상으로는 체류기간에 상관없이 바로 영주권을 부여하는 대상을 100만 달러 이상의 외국인투자자, 일정 액수 이상의 소득을 받는 전문인력, 국가전략산업의 필수전문인력 등으로 확대하고, 기타 전문인력에 대하여는 체류기간 3년이 경과한 자 중에서 캐나다

또는 호주가 시행하고 있는 기술평가제(skill point-based system)와 유사한 기준에 의거 영주권을 부여하는 제도로 변경하여야 한다. 평가 기준으로는 외국인의 학력, 경력, 자격증소지 여부, 현재 받고 있는 임금, 재산수준, 한국어 구사능력, 과거 한국국적 소지 여부, 과거 수상경력, 관계부처 장관 이상의 포상이나 추천 경력, 기타 국익 기여도 등을 들 수 있을 것이다. 기타 영주권 취득을 바라지 않는 전문인력에 대하여는 법무부에서 준비중인 출입국우대카드를 발급하여 출입국 및 체류편의를 도모하는 정책을 계획대로 시행하여야 한다. 또한 각종 체류허가나 신고를 온라인상으로 가능하도록 선진적 정보시스템을 구축해 나가야 한다.

둘째, 영어를 제2의 공용어로 사용하는 방안을 심각하게 고려하여야 한다. 다만, 동 방안의 시행에는 많은 시간이 소요될 것이므로 단기적으로는 자치단체별로 해당 구역 내에 영어가 가능한 식당, 마트, 호텔 등을 지정하여 운영하도록 하고, 이러한 지정업소에 대한 안내책자를 발간하여 외국인의 체류 편의를 제공하는 방안을 시행하여야 한다. 또한 공공기관의 작성문서를 영어로 제출하여도 접수해주는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 외국인 전문인력에게 영주권이나 국적을 부여하여 핵심기술에 관한 정보를 공유하면서 연구할 수 있는 분위기를 조성하되, 가능한 한 이들에게 영주권이나 국적을 부여하여 우리 사회에 흡수하고, 이것이 불가능하더라도 이들에게 필요한 정보를 공유하면서 내국인 전문기술인력과 동등하게 처우를 하고, 기술유출 방지를 위한 보완대책을 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 한국 국민들의 특성상 외국인들이 함께 어울려 살 수 있는 사회적 분위기가 형성되지 않는 것은 외국인에 대한 극단적 동정적 분위기와 극단적 배타주의가 맞서고 있기 때문이다. 특히 외국인과 더불어 살아간 경험이 없는 우리 민족의 특성상 정책입안자의 성향에 따라 급격히 정책방향이 바뀔 가능성이 높다. 또한 국가경제발전에 따라 외국인 단순노무인력의 도입이 지속적으로 증가하고 있는

현실에서 외국인들의 대부분이 저급한 인력들이라는 인식이 팽배해 있다. 따라서 개도국 출신일지라도 세계적으로 우수한 전문인력이 적지 않게 있음에도 불구하고 이들을 무시하는 경향이 있는 점도 문제이다.

따라서 인식의 전환을 위한 노력은 물론이고 산업구조조정 및 기술개발을 통해 불필요한 외국인 단순노무인력 수요를 줄여 거품을 제거하고 제품의 질과 가격경쟁력을 향상시키는 물론 전문인력이나 기능인력이 많이 필요한 산업구조로 개편하여야 한다. 이를 통해 내국인 일자리창출은 물론 외국인 전문인력이 외국인력의 대다수를 차지하는 구조로 전환시킬 필요가 있다. 외국인 단순노무인력의 도입은 산업구조조정 과정에서 발생하는 인력부족 현상을 보완하기 위해 인위적으로 시장에 개입하는 제도이므로 이를 한시적으로 운영한다는 차원에서 접근을 하여야 하며, 그 도입 규모도 점차적으로 줄여나가는 노력이 필요하다.

다섯째, 정부부처의 각종 정책들이 너무 자주 개정되고 정책의 일관성이 상실됨으로써 법적 안정성이나 예측가능성이 매우 낮은 현실을 개선해 나가야 한다. 단기적이고 미시적인 시각에서만 정책이 성안되고 개정되는 성향을 방지해야 하며, 정부의 각종 정책을 영문 홈페이지에 충실히 게재함으로써 투명성도 강화해야 한다.

여섯째, 현재 주재(D-7) 및 기업투자(D-8)자격에 포함된 기업내 전근자인 전문가, 무역경영(D-9)자격에 포함된 기계나 장비설치·관리·수리를 위해 파견된 자 및 기술지도(E-4)자격에 해당하는 자로서 기술제공을 위해 입국하는 자의 경우 해외기업에 소속되어 있더라도 이들을 통해 기술경쟁력을 향상시킬 수 있는 것은 물론이므로 이들에 대한 배려도 간과해서는 안 된다. 또한 한국에 체류하는 외국인들이 한국에 우호적인 입장을 가질 수 있도록 하고 가능하다면 이들 중 우수한 자들을 우리나라로 흡수하려는 노력을 강화하는 정책도 고려해 볼 만하다. 왜냐하면 현실적으로 선진국에 비해 우리나라에 취업을 하기 위해 오는 전문인력은 해외에서 파견된 전문인력보

다는 그 질이 떨어질 수밖에 없는 것이 우리가 직면한 현실이기 때문이다.

결론적으로 외국인 고급두뇌를 유치하는 정책은 출입국 및 체류에 있어서 편의를 제공하고 이들과 더불어 살 수 있는 사회 분위기를 조성하는 등 총체적이 대책이 있어야만 그 효과를 발휘할 수 있을 것이므로 이에 대한 범정부적 대책 마련 및 시민단체의 협조가 필수적일 것이다.

일곱째, 전반적으로 중견층의 고급인력에 대한 전략은 두뇌획득(brain gain)이 아니고, 두뇌교환(brain exchange)이라는 점으로 착안해야 할 것이다(Straubhaar, 2000). 이를 위해서는, 첫째 그들의 단기간의 체류를 가능케 하여야 한다. 그 연관 사업 자체는 긴 시간을 가질 수 있다 할지라도, 국내 체류기간을 요구하는 데 있어서는 2주일 이내의 짧은 기간이어야만 한다. 현재, 한국은 이들의 생산적인 단기 체류를 하기에는 홍콩이나 싱가포르, 동경에 비해 그 사회경제적인 인프라가 부족하다. 특히, 서울을 비롯하여, 주택 가격이 높고 또 주택을 단기간 임대할 수 있는 시장 메커니즘이 활성화되어 있지 않기 때문에 이들이 짧은 기간 한국 체류가 가능하도록 호텔이나, 게스트 하우스, 전화, 컴퓨터 등의 통신, 환전 같은 금융업무, 한국내의 국내 이동이 가능하도록 하는 렌터카나 택시서비스, 응급 의료서비스 등의 사회적 인프라가 필요하다.

참고문헌

- 유길상 · 이정혜 · 이규용, 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004.
- Andersson, Fredrik and Kai A. Konrad, “Globalization and Risky Human-Capital Investment”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, No. 3, May 2003, pp. 211~28.
- Beaverstock, J. V., “Skilled International Migration: An Analysis of the Geography of International Secondments within Large Accountancy Firms”, *Environment and Planning A*, Vol. 23, No. 8, August 1991, pp. 1133~46.
- Beaverstock, Jonathan V., and Joanne Smith, “Lending Jobs to Global Cities: Skilled International Labour Migration, Investment Banking and the City of London”, *Urban Studies*, Vol. 33, No. 8, 1996, pp. 1377~1394.
- Beine, Michael, Frederic Docquier, and Hillel Rapoport, “Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence”, *Journal of Development Economics*, Vol. 64, Iss. 1, February 2001, pp. 275~289.
- Berger, Mark C., and Michael A. Webb, “Commercial Policy and the Brain Drain”, *Applied Economics*, Vol. 19, 1987, pp. 143~153.
- Bhagwati, Jagdish, “U.S. Immigration Policy”, Columbia University Department of Economics Discussion Paper 605, January 1992.
- Bhagwati, Jagdish and Koichi Hamada, “The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis,” in *Strategic*

- Approaches to the International Economy: Selected Essays of Koichi Hamada*, Cheltenham, U.K.: Elgar, 1996, pp. 279~302.
- Bhagwati, Jagdish and John D. Wilson, *Income Taxation and International Mobility*, Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- Borjas, George J., "The Economic Benefits from Immigration", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Iss. 2, Spring 1995, pp. 3~22.
- Borjas, George J., "Immigration in High-Skill Labor Markets: The Impact of Foreign Students on the Earnings of Doctorates", Harvard University, April 2004.
- Bouoiyour, Jamal, Mohamed Jellal, and Francois-Charles Wolff, "Effective Cost of Brain Drain", *Revista Brasileira de Economia de Empresas/Brazilian Journal of Business Economics*, vol. 3, iss. 1, Jan.-Apr. 2003, pp. 9~15.
- Bucovetsky, S., "Efficient Migration and Income Tax Competition", *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 5, Iss. 2, April 2003, pp. 249~78.
- Carrington, William J. and Enrica Detragiache, "How Extensive is the Brain Drain?" IMF Working Paper 98/102, 1998.
- _____, "How Extensive is the Brain Drain?" *Finance and Development*, June 1999, pp. 46~49.
- Center for Research on Innovation and Society, German Scientists in the United States: Challenges for Higher Education and Science Policies, German Federal Ministry of Education and Research, 2001.
- Chau, Nancy H. and Oded Stark, "Migration under Asymmetric Information and Human Capital Formation", *Review of International Economics*, Vol. 7, No. 3, 1999, pp. 455~483.
- Chen, Tain-Ji and Su, Hsien-Yang, "On-the-Job Training as a Cause of Brain Drain", *Welfwirtschaftliches Archiv*, Vol. 131,

- Iss. 3, 1995, pp. 526~41.
- Cornelius, W. A. & T. J. Espenshade, "The International Migration of the Highly Skilled: 'High-Tech Braceros' in the Global Labor Market", Cornelius, W. A., T. J. Espenshade, & I. Salehyan(ed) *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, University of California, San Diego, 2001.
- Daneshvary, N., "Earnings Differentials between Natives and Immigrants with College Degree", *The American Economist*, Vol. 37, No. 2, Fall 1993, pp. 46~52.
- Daniels, Joseph P. and Marc von der Ruhr, "The Determinants of Immigration-Policy Preferences in Advanced Economies: A Cross-Country Study", *Atlantic Economic Journal*, Vol. 31, No. 2, June 2003, pp. 146~159.
- Epstein, Gil S., Astrid Kune, and Melanie Ward, "'High Skilled' Migration and the Exertion of Effort by the Local Population, CEPR Discussion Papers, 3477, 2002.
- Fuess, Scott M., Jr., "Immigration Policy and Highly Skilled Workers: The Case of Japan", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 21, No. 2, April 2003, pp. 243~257.
- Giannetti, Mariasunta, "On the Mechanics of Migration Decisions: Skill Complementarities and Endogeneous Price Differentials", *Journal of Development Economics*, Vol. 71, Iss. 2, August 2003, pp. 329~49.
- Globerman, Steven, "Trade Liberalisation and the Migration of Skilled Professionals and Managers: The North American Experience", *World Economy*, Vol. 23, No. 7, July 2000, pp. 901~22.
- Globerman, Steven and Daniel Shapiro, "Assessing Recent Patterns

- of Foreign Direct Investment in Canada and the United States”, in edited by Richard G. Harris, *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, 2003, pp. 281~312.
- Gurcak, J. C., T. J. Espenshade, A. Sparrow, & M Paskoff, “Immigration of Scientists and Engineers to the United States: Issues and Evidences, Cornelius, W. A., T. J. Espenshade”, & I. Salehyan(ed) *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, University of California, San Diego, 2001.
- Harris, Richard and Nicolas Schmitt, “The Consequences of Increased Labour Mobility within an Integrating North America”, in edited by Richard G. Harris, *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, 2003, pp. 313~354.
- Haupt, Alexander and Eckhard Janeba, “Education, Redistribution, and the Threat of Brain Drain”, NBER Working Paper 10618, June 2004.
- Helliwell, John, “Checking the Brain Drain 2000,” *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto: University of Toronto Press, 2002, pp. 128~156.
- Hill, Susan T., *Science and Engineering Doctorate Awards: 2000*, Arlington, VA: N.S.F., 2001.
- Ishikawa, Jota, “Scale Economies in Factor Supplies: International Trade, and Migration,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 29, No. 3, August 1996, pp. 573~94.
- Johnson, Jean M., *Statistical Profiles of Foreign Doctoral Recipients in Science and Engineering: Plans to Stay in the United States*, Arlington, VA: National Science Foundation,

- 1998.
- Katz, Eliakim and Oded Stark, "Migration and Asymmetric Information: Comment", *American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, June 1984, pp. 533~34.
- _____, "International Migration under Aysmmetric Information", *Economic Journal*, Vol. 97, 1987, pp. 718~26.
- Kerr, Roger, "The Brain Drain: Why New Zealanders are Voting with Their Feet", *Policy*, Vol. 17, No. 2, Winter 2001, pp. 3~7.
- Kwok, Viem (Peter) and Hayne Leland, "An Economic Model of the Brain Drain", *American Economic Review*, Vol. 72, No. 1, March 1982, pp. 91~100.
- _____, "An Economic Model of the Brain Drain: Reply", *American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, March 1982, p. 535.
- Lee, Joseph, "The Role of Low-Skilled Foreign Workers in the Process of Taiwan's Economic Development", *Asia Pacific Business Review*, Vol. 8, Iss. 4, Summer 2002, pp. 41~66.
- Levin, Sharon, Grant C. Black, Anne E. Winkler, and Paula E. Stephan, "Differential Employment Patterns for Citizens and Non-Citizens in Science and Engineering in the United States: Minting and Competitive Effects", unpublished paper, February 2004.
- Liebig, Thomas and Alfonso Sousa-Pozo, "Migration, Self-Selection and Income Inequality: An International Analysis", *Kyklos*, Vol. 57, No. 1, 2004, pp. 125~46.
- Lien, Da-Hsiang Donald, "Economic Analysis of Brain Drain", *Journal of Development Economics*, Vol. 25, No. 1, February 1987, pp. 33~43.
- Mahmood, Iqbal, "Brain Drain: Empirical Evidence of Emigration of Canadian Professionals to the U.S.", *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, No. 3, 2000, pp. 674~88.

- Manning, Chris, "Structural Change, Economic Crisis, and International Labour Migration in East Asia", *World Economy*, Vol. 25, No. 3, March 2002, pp. 359~85.
- Miyagiwa, Kaz, "Scale Economies in Education and the Brain Drain Problem", *International Economic Review*, Vol. 32, No. 3, August 1991, pp. 743~759.
- Mountford, Andrew, "Can a Brain Drain be Good for Growth in the Source Economy?" *Journal of Development Economics*, Vol. 53, No. 2, August 1997, pp. 287~303.
- Ottaviano, Gianmarco I.P. and Jacques-Francois Thisse, "Integration, Agglomeration and Political Economics of Factor Mobility", *Journal of Public Economics*, Vol. 83, Iss. 3, March 2002, pp. 429~56.
- OECD, *International Mobility of the Highly Skilled*, OECD, 2002.
- Raghuram, Parvati and Elenore Kofman, "The State, Skilled Labour Markets, and Immigration: the Case of Doctors in England", *Environment and Planning A*, Vol. 34, 2002, pp. 2071~2089.
- Rauch, James, "Reconciling the Pattern of Trade with the Pattern of Migration", *American Economic Review*, Vol. 81, No. 4, 2001, pp. 775~796.
- Ray, Alok, "Brain Drain: A Social Cost Benefit Perspective," in *Issues in Economic Theory and Public Policy: Essays in Honour of Professor Tapas Majumdar*, Delhi: Oxford University Press, 1997, pp. 135~155.
- Reynolds, Rachel R., "An African Brain Drain: Igbo Decisions to Immigrate to the U.S.", *Review of African Political Economy*, Vol. 29, Iss. 92, June 2002, pp. 273~84.
- Song, Hahzoong, "From Brain Drain to Reverse Brain Drain", *Science, Technology and Society*, Vol. 2, No. 2, 1997, pp. 317~345.
- Sjaastad, Larry A., "The Cost and Returns of Human Migration",

- The Journal of Political Economy*, Vol. 70, No. 5, part2: Investment in Human Beings. October 1962, pp. 80~93.
- Stark, Oded, "Rethinking the Brain Drain", *World Development*, vol. 32, No. 1, 2004, pp. 15~22.
- Stark, Oded, Christian Helmenstein, and Alexia Prskawetz, "A Brain Gain with a Brain Drain", *Economics Letters*, Vol. 55, No. 2, August 1997, pp. 227~234.
- Stephan, Paula E., *Consequences for U.S. Science of an International Scientific Workforce*, Georgia State University, 2002.
- Straubhaar, Thomas, "International Mobility of the Highly Skilled: 'Brain Gain', 'Brain Drain', or 'Brain Exchange'?" *Preventing Unemployment in Europe: A New Framework for Labour Market Policy*, Cheltenham, U.K.: Elgar, 2000, pp. 31~46.
- Usdansky, M. L. & T. J. Espenshade, "The Evolution of U.S. Policy Toward Employment-Based Immigrants and Temporary Workers: The H-1B Debate in Historical Perspective", Cornelius, W. A., T. J. Espenshade, & I. Salehyan(ed) *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, University of California, San Diego, 2001.
- Vasegh-Daneshvary, Nassar, et al., "Immigration of Engineers, Scientists, and Physicians and the U.S. High Technology Renaissance", *Social Science Quarterly* Vol. 68, No. 2, 1987, pp. 311~325.
- Webb, Michael A., "The Brain Drain and Education Opportunity in Less Developed Countries", *Eastern Economic Journal*, Vol. 11, No. 2, April-June 1985, pp. 145~55.
- Yoon, Bong-Soon, "Reverse Brain Drain in South Korea: State-led Model", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 27, No. 1, 1992, pp. 4~26.

- Zavodny, Madeline, “The H-1B Program and Its Effects on Information Technology Workers,” *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Third Quarter 2003, pp. 1~11.
- Zhao, John, Doug Drew, and T. Scott Murray, “Knowledge Workers on the Move”, *Perspectives on Labour and Income*, Vol. 12, No. 2, Summer 2000, pp. 32~46.