

정책자료 2022-13

# 생산연령인구 감소 시대의 외국인 전문숙련인력 유치 제도 개선에 관한 연구

김주영



## 차례

요약 .....	7
제1장 서론 .....	12
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	12
2. 연구의 목적 .....	15
제2장 전문숙련 외국인력 도입의 이론적 접근 .....	16
1. 전문숙련 외국인력 도입의 노동시장 .....	17
2. 외국인력 도입 관련 선행연구 .....	20
제3장 외국인력 도입 현황: 전문숙련인력을 중심으로 .....	22
1. 직능수준별 인력부족 현황 .....	22
2. 우리나라의 외국인력 고용 현황 .....	29
3. 우리나라의 외국인력 도입 제도 .....	33
제4장 주요국의 전문숙련인력 부족 분야 외국인력 도입 제도 .....	39
1. 영국의 숙련인력 부족 직종 외국인력 도입 제도 .....	39
2. 호주의 숙련인력 부족 직종 외국인력 도입 제도 .....	44
3. 싱가포르의 외국인력 도입 제도 .....	49
(1) 전문직 외국인력을 위한 E 패스 및 개인맞춤형 E 패스 .....	50
(2) 중숙련 외국인력을 위한 S 패스 .....	51
(3) 저숙련 외국인력을 위한 노동 허가 비자 .....	53
4. 일본의 외국인력 도입 제도 .....	54
(1) 고도전문직 자격 .....	54

(2) 기술·인문지식·국제업무 자격 .....	55
(3) 특정기능 자격 .....	56
제5장 요약 및 시사점 .....	59
1. 연구의 배경과 목적 요약 .....	59
2. 우리나라의 전문숙련 외국인력 도입 현황 요약 .....	60
3. 해외 주요국들의 전문숙련 외국인력 도입 제도의 특징 요약 ...	62
4. 시사점 .....	63
참고문헌 .....	68

## 표 차례

〈표 3-1〉 직능수준별 미충원 인원 .....	23
〈표 3-2〉 직능수준 설명 .....	23
〈표 3-3〉 직능수준별 미충원 인원의 증가율(2015~2019년) .....	24
〈표 3-4〉 직능수준별 미충원율의 변화 .....	26
〈표 3-5〉 산업별 미충원율의 변화 .....	27
〈표 3-6〉 수도권·비수도권의 미충원율 추이 .....	29
〈표 3-7〉 체류자격별 외국인 고용 현황 .....	31
〈표 3-8〉 외국인 전문인력의 체류자격 및 활동범위 .....	32
〈표 3-9〉 체류자격별 전문인력 체류외국인 현황 .....	32
〈표 4-1〉 영국 이주자문위원회(MAC)의 인력부족 지표들 .....	42
〈표 4-2〉 호주 숙련인력 취업 비자 .....	45
〈표 4-3〉 싱가포르 E 패스 취득을 위한 보완적 평가틀(COMPASS) .....	50
〈표 4-4〉 싱가포르 외국인력 S 패스 쿼터 .....	52
〈표 4-5〉 싱가포르 외국인력 S 패스 고용부담금 .....	52

## ■ 그림 차례

〈그림 1-1〉 생산연령인구와 경제성장률 추이 및 전망 .....	13
〈그림 2-1〉 외국인력 공급 시 노동시장 변화 .....	17
〈그림 3-1〉 직능수준별 미충원 인원 추이(2015년 기준) .....	25
〈그림 3-2〉 직능수준별 미충원을 추이(2015년 기준) .....	26

## 요약

- 저출산, 고령화 추세에 따른 생산연령인구 감소는 경제성장률을 하락시키는 요인으로 작용. 이에 대한 대책의 일부로서 외국인력 도입의 확대는 향후 불가피할 것으로 전망
- 우리나라는 2004년부터 고용허가제를 통하여 저숙련 외국인력을 중점적으로 도입하고 있는 반면, 해외 주요 국가들에서는 전문숙련 외국인력의 도입에 보다 적극적
- 우리나라의 산업구조가 고도화되어 감에 따라 인력수요도 바뀌고 있어서 전문숙련 외국인력 도입 개선에 대한 선제적 제도 검토가 필요한 시점
- 본 연구에서는 이러한 배경하에 전문숙련 외국인력 도입 현황을 중점적으로 분석하고 해외 주요 국가들의 숙련기술인력 유치를 위한 제도 소개를 통하여 우리나라의 전문숙련 외국인력 도입 제도 개선에 주는 시사점을 도출하고자 함.

## 1. 노동시장 추세와 전문숙련인력 도입 현황

- 우리나라는 최근 숙련수준이 상대적으로 높은 부문에서 인력부족이 빠르게 증가
  - 직능수준을 기준으로 볼 때 최근 저숙련 직능수준에서는 미충원 인원이 감소하는 경향을 보이는 반면, 상대적으로 고숙련 직능수준에서는 미충원 인원이 빠르게 증가
  - 2021년 기준 미충원율을 업종별로 보면 운수 및 창고업이 가장 높고, 다음으로 제조업, 정보통신업 순으로 높게 나타남.
- 우리나라의 외국인 고용은 점차 증가하는 추세이지만 인력부족 증가 영역과는 차이가 있음.
  - 외국인력 도입은 코로나 발생 이전에는 전반적으로 증가하는 추세였으며 코로나 팬데믹 충격 이후에는 감소하였다 다시 반등하고 있음.
  - 우리나라는 고용허가제를 통한 저숙련 외국인력의 도입이 외국인력의 주된 공급인 데 반해 기술 및 숙련이 높은 분야에서의 인력부족이 최근 빠르게 증가하는 추세
  - 전문인력(E-1~E-7) 고용의 경우 최근 수년간 거의 변화가 없어 숙련 인력의 미충원에 제대로 대처하지 못하고 있음. 다만 최근 뿌리산업이나 조선업 등에서 숙련된 외국인력의 도입을 원활하게 하기 위하여 특정활동(E-7) 자격 발급을 원활히 하는 등 내국인 숙련인력 부족에 대해 제한적으로 대응

## 2. 해외 주요 국가들의 전문숙련 외국인력 도입 제도의 특징

- 해외 국가들의 외국인력 도입을 보면, 영국의 경우 브렉시트(Brexit) 이후 새로운 출입국 시스템을 도입하면서 저숙련 인력에 대해서는 사실상 문호를 닫고 숙련기술인력에 대해서는 점수제 시스템을 도입하여 적극적으로 유치하고자 함. 또한 영국은 이주자문위원회(MAC)를 통해서 외국숙련인력 도입이 필요한 부족직업군리스트(SOL)를 체계적으로 제시하고 그 방법론 또한 구체적으로 제시
- 호주는 대표적인 인구저밀도 국가로서 오래전부터 이민정책을 펼쳐 왔는데, 최근의 변화에는 숙련독립이민과 같은 공급자 중심형의 비중이 줄어들고 고용주나 지방자치단체가 후원하는 수요자 중심형의 비중이 증가. 호주의 특징은 인구밀도가 낮은 지역의 개발을 위해 해당 지방 정부에도 숙련인력 도입 쿼터를 할당하고 있으며, 2019년 글로벌 인재(Global Talent) 비자를 도입하여 고급 인재 도입을 강화하고 있음. 또한 부족직업군리스트에 있어서 영국의 경우 최근까지의 자료들을 기반으로 판단하는 데 비해서 호주의 경우 최근의 자료들 뿐 아니라 미래의 숙련인력 수요에 대한 전망까지 포함
- 싱가포르의 인구의 1/3이 영주권자나 체류외국인일 정도로 외국인의 비중이 높는데 중숙련 혹은 저숙련 노동자에 대해서는 쿼터뿐 아니라 고용부담금(levy)을 부과. 쿼터나 사업주의 고용부담금은 숙련수준이 낮을수록 강화되고, 고숙련, 고급 인재에 대해서는 쿼터나 고용부담금 없이 적극적으로 인력 도입
- 일본은 외국인력 도입에 대해서 과거 보수적 입장을 보여 왔지만 인구 감소가 심화됨에 따라 최근 적극적으로 외국의 고급인력, 숙련기술인

력을 도입하여 경제성장에 기여하려는 정책적 변화를 보임. 2012년 고도전문직의 출입국상의 편의를 위한 고도인재포인트제도를 시행하였고, 2019년에는 숙련기술인력을 위한 특정기능제도를 신설하여 외국인력의 적극 도입을 추진

### 3. 시사점

- 전문숙련 외국인력 도입 체계가 체류자격의 관리에 중심을 두고 있어 산업수요를 제대로 분석 파악하거나 반영하는 데 한계. 영국이나 호주의 사례에서처럼 국가의 부족직업군리스트 체계 구축을 통해서 우리 산업의 전문숙련인력 부족을 정확히 파악하고 이를 바탕으로 외국전문인력 도입 기준을 명확히 할 필요
- 현재 우리나라의 고숙련 전문외국인력 도입은 수요자 중심형으로 진행되고 있는데, 전문외국인력의 도입 증가를 위해서는 전문외국인력의 도입 필요성이 큰 전략적 산업 분야의 업종은 공급자 중심형과 병행할 필요
- 전문인력 체류자격 가운데 가장 비중이 큰 특정활동(E-7)의 경우 소득 기준이 국민소득의 일정 수준 이상으로 일률적인데, 이를 지역별로 유연하게 하는 대신 외국인 고용부담금을 통해서 기금을 조성하여 내국인의 교육훈련 및 산업구조 고도화에 활용할 필요
- 전문인력의 총량규제는 시범적으로 내국인 노동시장 대체가 가장 약하고 인력부족이 심각한 직종부터 완화하여 그 영향을 살펴서 쿼터의 확대 여부를 결정. 전문외국인력 도입과 관련해서는 자격조건, 현

행 내국인 임금수준 대비 조건, 내국인 대비 고용 비율 등의 다양한 조건이 있기 때문에 내국인 노동시장 대체성이 낮고 인력부족이 심각한 직종부터 시범적으로 쿼터를 확대해 보고 그 영향을 살펴 지속 여부를 결정

- 전문외국인력의 체계적 도입과 관련하여 전문숙련 외국인력 도입 자문위원회의 설치 필요. 영국은 이주자문위원회(MAC)를 통해서 외국 숙련인력 도입이 필요한 부족직업군리스트를 체계적으로 제시하고 그 방법론 또한 구체적으로 제시하고 있는데 우리나라도 이러한 전문외국인력 도입 관련 자문위원회의 설치 필요
- 비수도권의 인구감소, 인구소멸에 대응하여 지방자치단체에 지역산업정책을 반영한 전문숙련인력 지역특별 쿼터 배정을 고려할 필요. 지방자치단체의 지역산업정책 추진 전략을 반영하여 관련 업종의 기술숙련 외국인력이 일정 기간 해당 지역에 거주하는 것을 전제로 지역특별 외국인력 쿼터의 배정을 고려할 필요

# 제1장 서론

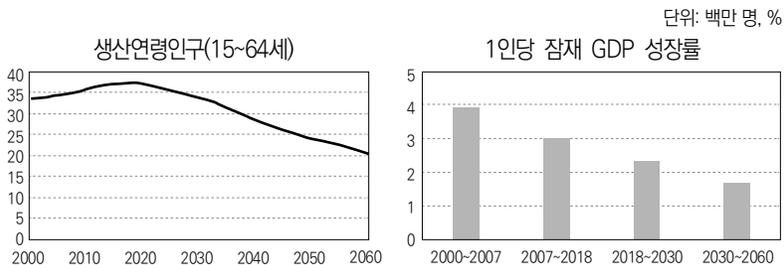


## 1. 연구의 배경 및 필요성

- 우리나라의 외국인력 도입은 주로 고용허가제를 통한 저숙련 외국인력(E-9, H-2 비자) 중심으로 운용되어 오고 있으며, 외국인력의 다수를 차지하는 고용허가제의 특징을 반영하여 저숙련 위주, 비정주 위주, 규제 위주의 외국인력정책으로 진행되어 왔음.
- 고용허가제를 통한 취업이 아닌 전문인력(E-1~E-7)을 통한 인력 도입의 경우 상대적으로 고숙련, 고기술의 외국인력이지만 이마저도 원어민 강사, 요리사 등이 많아서 외국인력 도입에서 산업경쟁력 강화 측면의 고려가 부족한 실정
- 고용허가제를 통해 고용된 저숙련 외국인력(E-9, H-2)은 전체 외국인 고용의 40~50%를 차지하고 있으며, 전문인력(E-1~E-7)의 경우 전체 외국인 고용 대비 4%대의 낮은 수준에서 큰 변화가 없으며, 또한 전문인력일지라도 산업경쟁력과 직접 연관되는 경우는 더 적음.

- 반면에, 해외 주요국들은 우수 외국 인재, 전문숙련인력에 적극적으로 문호를 개방하고 이들을 유입시키기 위해 출입국상의 각종 편의를 제공하는 등 적극적 자세
- 우리 정부는 지금까지 만성적인 인력부족을 겪고 있는 중소기업에 대한 저숙련 인력에 대해서는 외국인력 도입을 진행하고 있지만, 최상위급의 외국인력을 제외한 고숙련 외국인력에 대해서는 국내 노동시장에서의 내국인과의 경합성을 우려하여 신중한 입장을 취해 왔음.
- 그러나, 우리나라의 인구감소 속도는 예상보다 빨라서 노동공급 제약이 향후 경제성장의 장애로 작용할 전망
  - 통계청 장래인구추계에 따르면, 우리나라 총인구가 예상보다 8년이나 앞당겨 2021년부터 감소세로 돌아섰고, 향후 10년간 연평균 6만 명 안팎으로 인구가 감소할 것으로 전망
  - 장래인구추계에 따르면, 15~64세 생산연령인구는 더 심각하여 2020년부터 감소세로 돌아서, 2020년대에는 연평균 36만 명, 2030년대에는 연평균 53만 명 정도 감소할 것으로 전망되어 노동력 부족이 경제의 지속적 성장에 큰 부담으로 작용할 것이 예상됨.

〈그림 1-1〉 생산연령인구와 경제성장률 추이 및 전망



자료: 통계청, 장래인구추계; 외교부(2018), "OECD의 2060년 세계경제 장기전망 시나리오".

- 사회적으로 노년부양비(생산연령인구 대비 65세 이상 고령인구 비율)가 빠르게 상승하는 구조이므로 근로자 개개인의 더 높은 생산성이 사회적으로 요청되고, 이는 외국인력정책에서도 고려될 필요성이 증가
- OECD의 2060년 경제전망에 따르면<sup>1)</sup> 경제성장의 3대 요소 중 하나인 인력공급의 감소는 향후 우리 경제의 성장을 저해하는 주요한 요인으로 작용
- 최근 우리 정부는 인구구조가 빠르게 변화하는 우리 사회에서 감소하는 생산가능인구에 대한 대응책으로서 우수 외국인 인력의 적극적 도입 논의를 시작
  - 기획재정부의 제3기 인구정책 TF(2021. 7)에서는 미래인력, 성장동력 확보를 위하여 우수 외국인력에 대한 유입장벽을 낮추고 정착을 지원하기 위한 대책을 제시한 바 있음.
- 우리나라는 지금까지 저숙련 외국인력 위주로 인력 도입이 진행되었지만, 산업경쟁력 강화라는 관점에서 고기술, 고숙련 인력에 대한 수요가 증가하고 있는 만큼 현재의 외국인력 도입 현황 및 제도를 해외 주요국의 사례와 비교 분석하여 개선방안을 제시할 필요가 있음.
- 우리 사회의 인구구조 변화와 산업경쟁력 향상의 필요성을 고려한다면 외국 전문기술인력에 대한 논의가 적극적으로 검토되어야 할 필요
- 코로나 팬데믹에서 회복하려는 지금이 외국인력정책을 검토하고 새

---

1) [https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m\\_20809/view.do?seq=1342777&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=](https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20809/view.do?seq=1342777&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=)  
(접속일: 2022. 6. 14).

로운 환경에 맞는 외국인력 도입정책을 준비할 적절한 시점임.

- 우리 경제가 코로나 팬데믹으로 인한 충격에서 빠르게 회복하면서 노동시장에서도 고용률 등 여건이 나쁘지 않은 시점이므로 외국인력 논의가 추진력을 가질 수 있음.
- 코로나 팬데믹으로 인한 외국인력의 이동이 입국규제로 인하여 수년간 감소한 시점이기 때문에 본격적으로 증가하기 전에 외국인력정책을 정비하여 외국인력의 입국 증가에 준비하고 새로운 경제환경에 대비

## 2. 연구의 목적

- 우리나라의 인구구조 변화, 산업구조의 고도화를 고려할 때 외국 전문기술인력의 본격적인 도입은 불가피할 것으로 전망되며, 이에 따라 산업경쟁력 강화라는 측면에서 외국 숙련기술인력 도입의 제도적 개선 방향을 제시
- 외국인 고숙련 전문인력 도입의 노동시장 효과를 이론적으로 제시하고 다양한 환경에 처한 글로벌 주요 국가들의 외국 고숙련·기술인력 유치를 위한 제도적 노력에 대한 비교 분석을 통하여 우리나라에 주는 시사점을 도출

## 제2장

# 전문숙련 외국인력 도입의 이론적 접근



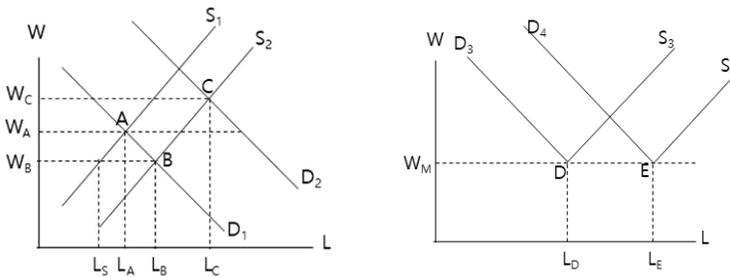
- 고령화, 저출산 추세로 인하여 생산연령인구가 감소함에 따라 비경제 활동인구의 적극적 노동시장 유입, 임금 상승, 사업장 개선 등을 통한 내국인력의 고용 유인 증가 등 정책적 노력이 필요하지만 중장기적으로 생산연령인구의 감소가 지속한다면 외국인력 도입의 보다 적극적 도입 검토가 불가피
- 본 장에서는 외국인력 도입 시의 노동시장 변화에 대해서 노동시장 분석을 통해 이론적으로 분석하고 외국인력의 노동시장 도입 효과의 선행연구 결과에 대해서 검토하고자 함.
  - 이론적으로 고숙련·전문 인력 도입의 경우 저숙련 인력과는 달리 고부가가치의 창출과 시장 확대 등을 통해서 전체적인 고용 및 임금 상승의 긍정적 효과가 더 클 수 있음을 강조
  - 여러 실증 결과를 통해 외국인력 도입에 따라 사업장 내 내국인, 외국인 인의 업무 구성의 조정에 따른 보완성이나 사업의 확장 등을 통해서 내국인에 대한 부정적 노동시장 효과가 충분히 상쇄될 수 있음을 제시

- 선행연구에 따르면, 최근 인력수요가 빠르게 상승하고 있거나 혹은 청년인구의 감소에 따라 인력부족이 심화될 것으로 전망되는 부문으로는 외국인력의 도입이 약한 것으로 나타남.
- 강동관 외(2018), 이철희·김혜진(2020) 등의 연구에 따르면 최근 인력수요의 변화 및 인구구조 변화에 따른 인력수요 향후 전망에 대응한 외국인력 도입의 적합성이 떨어지며, 외국인 고급인력의 증가가 필요한 것으로 나타남.

## 1. 전문숙련 외국인력 도입의 노동시장

- <그림 2-1> 좌측 그림은 노동시장에서 최저임금과 같은 가격 제약이 없는 경우이며, 우측의 그림은 가격 제약이 존재하는 경우를 제시
- 좌측 그림은 노동시장에서 수요공급의 변화에 따른 외국인력 도입의 노동시장 균형이동을 제시하고 있음.

<그림 2-1> 외국인력 공급 시 노동시장 변화



자료:村上由紀子(2015), p. 31, p. 33.

- 외국인력 도입 전 내국인의 노동공급곡선이  $S_1$ 으로 나타나고 초기 시장 균형점은 A에 위치
- 외국인력이  $(L_B - L_S)$ 만큼 도입되는 경우 국내의 총노동공급이 증가하면서 새로운 균형점 B로 이동하게 되고, 이때 내국인들의 노동공급은 도입 전 균형 상황과 비교한다면  $(L_A - L_S)$ 만큼 감소할 위험에 노출됨.
- 우측 그림은 최저임금과 같은 가격 하한이 있을 경우 외국인력 도입에 따른 변화임.
- 초기 균형점 D에서 외국인력 도입으로 인하여 총노동공급곡선이 우측으로 이동하는 경우  $(L_E - L_D)$ 만큼의 전체적인 노동공급 과잉이 발생할 위험이 존재
- 따라서, 정부는 외국인력 도입 시 내국인과의 노동시장 경합 문제를 포함한 노동시장 영향을 우선 고려하여 이러한 구축 효과, 공급 과잉에 따른 실업 문제 등을 최소화 하고자 함.
- 그런데, 村上由紀子(2015)에 따르면, 저숙련 외국인력의 도입과는 달리 고숙련·전문 인력 도입의 경우 수요시장에 영향을 미쳐서 다른 균형점으로 갈 수 있음.
- 이는 저숙련 외국인력의 경우 단순히 노동공급량을 증가시키는 역할만을 하지만, 고숙련·전문 인력 도입의 경우 상품·서비스 시장의 창출과 확대에 영향을 줄 수 있기 때문
- 고숙련·전문 인력 도입의 경우 이들의 상품 및 생산과정에서의 이노베이션에 대한 기여를 통한 새로운 시장 창출, 고부가가치 상품 생산의 기여를 통한 해외 시장 개척과 확대 등이 가능하고, 이를 통하여 내국인의 노동수요 또한 함께 증가하는 긍정적 효과가 발생 가능

- 고속련·전문 인력 도입의 경우 전문기술 및 지식의 적용을 통한 부가가치의 확대 혹은 새로운 부가가치의 창출이 가능
- 고속련·전문 인력 도입에 따른 수요 창출 효과는 <그림 2-1>에서 수요곡선의 우상향 이동으로 나타남.
  - <그림 2-1> 좌측 그림에서와 같이 수요곡선을 우상향 이동시키며 전체 고용, 내국인 고용, 임금수준이 도입 이전보다 높은 수준의 균형점(점 C)에 도달 가능
  - <그림 2-1> 우측 그림의 경우 수요곡선의 우상향으로 외국인력 도입에 따른 초과노동공급이 해소됨. 수요곡선의 증가폭에 따라서 E 수준에 머무르는 것이 아니라 더 높은 수준의 고용과 임금 수준에서 균형 도달 가능
- 따라서, 세계 주요국들은 저숙련 인력의 도입보다는 부가가치의 확대 창출 및 이를 통한 경제성장에 기여할 수 있는 고속련 전문인력의 도입에 적극적으로 문호를 개방하고 있음.
- 본 연구는 우리나라의 저출산, 고령화 및 이에 따른 인구구조의 변화로 인하여 생산연령인구 자체가 줄어들어 외국인력 도입 및 확대가 불가피한 상황에 직면하고 있으므로, 고속련 전문외국인력의 도입방안에 대해서 해외 제도를 중심으로 선제적으로 고찰하고자 함.
  - 생산연령인구의 감소가 본격화하는 시점에서 내국인력의 노동공급 제약은 향후 보다 심화될 것으로 보고 외국인력 도입을 통한 산업경쟁력 강화라는 관점에서 고속련 전문외국인력을 도입할 수 있도록 현재의 상황과 주요 외국들의 외국인 도입 제도를 바탕으로 제도적 개선방안을 모색해 보고자 함.

## 2. 외국인력 도입 관련 선행연구

- 우리나라의 경우 외국인력 도입이 저숙련 위주이므로 저숙련 외국인에 대한 효과 위주로 연구됨. 그러나, 숙련이나 전문 수준에 관계없이 도입 시 경제적인 측면에서 가장 고려해야 할 문제는 내국인과의 일자리 경합 문제이며, 우려하는 내국인과의 대체성은 다수의 연구에서 통계적으로 나타나지 않는 것으로 보고됨.
- 조준모(2004)는 설문자료를 이용한 생산함수 추정분석을 통하여 우리나라에서는 외국인력과 내국인력 사이에 보완성이 유의하게 존재하며, 우려하는 외국인에 의한 일자리 대체는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않는 것으로 보고함.
- 김정호(2009)에서는 고용보험 자료를 이용하여 저숙련 인력의 단기 영향을 분석했는데 사업장 내 동일 직종에 대해서는 소폭으로 내국인의 실직 위험이 증가하는 것으로 나타났지만 사업장 내 내국인 전체의 고용수준에는 영향을 받지 않아 사업장 내 직종의 구성에서 조정이 발생하는 것으로 보고함.
- 이종관(2020)은 2010~2015년 지방자치단체 외국인 주민 현황 자료를 이용하여 실증 분석하였는데 평균적으로 이민자의 유입이 내국인 일자리의 총량을 감소시켰다는 증거를 찾지 못하였고, 특히 제조업의 경우 “외국인 취업자가 제조업체에서 일하게 됨에 따라 장기적으로 사업을 확장하거나 생산성이 향상되는 긍정적 효과가 존재할 수 있는 가능성을 보여준다”고 보고함(이종관, 2020, p. 39).
- 외국의 경우 새로운 이민자들의 기존 자국민에 대한 노동시장 영향

에 관하여 오래전부터 연구가 있어 왔지만 부정적 결과의 연구와 긍정적 결과의 연구가 공존하여 컨센서스가 이루어지지 않음.

- 그러나, 최근 기업 수준의 마이크로 데이터로 개별 근로자 차원의 패널 자료 매칭을 이용한 연구(Martins, Piracha, and Varejao, 2018)에 따르면, 기업 수준에서 이민자와 기존 내국인의 고용과 해고가 숙련 기술 수준과 무관하게 같은 방향으로 움직이는 것으로 나타나 고용에 있어서 부정적 영향은 거의 없거나 낮은 것으로 제시. 높은 숙련 기술 수준에서의 외국인력 도입에서도 내국인 대체 또한 거의 없거나 낮게 나타남.

○ 현재 우리나라의 외국인력 도입이 산업의 인력수요에 적절하게 대응하고 있는지 여부에 대하여서는 최근 부정적 연구 결과가 제시됨.

- 강동관 외(2018)는 2002~2012년 기간 동안 인력수요가 상대적으로 빠르게 증가하고 있는 부문에서의 외국인 인력 진입은 낮아진 것으로 보고함.

- 이철희 · 김혜진(2020)에 따르면, 인구구조의 변화에 따라 청년 취업자는 감소하고 고령 취업자는 증가가 예상되는데, 향후 인력 문제가 강하게 전망되는 업종일수록 외국인이 상대적으로 덜 진입하고 있는 것으로 나타나 현행 외국인력 도입 방향에 대한 변화가 필요하며 “현재 비교적 소수에 불과한 외국인 고급인력의 비중이 높아질 필요”를 강조(이철희 · 김혜진, 2020, p. 26)

## 제3장

# 외국인력 도입 현황: 전문숙련인력을 중심으로



- 본 장에서는 인력부족 현황을 직능수준별로 파악하고 인력부족에 대응하기 위한 외국인력 도입 현황과 제도를 소개
  - 2021년 현재 미충원 인원은 직능수준별로는 2-1수준이 가장 많고 다음으로 1수준이 많은데, 추세적으로 높은 직능수준에서 인력부족이 빠르게 증가하고 있음을 제시
  - 인력부족 증가는 다양한 원인에 의해 발생할 수 있고, 따라서 반드시 외국인력 도입 증가를 의미하는 것은 아니지만 우리나라의 인구구조 변화 등을 고려할 때 향후 중장기적 관점에서 선제적인 고숙련, 고기술 해외인력 도입에 대한 제도적 개선 필요성 강조

### 1. 직능수준별 인력부족 현황

- 외국인력 도입의 당위성은 국내의 지속적인 인력 초과수요를 전제로

하고 있기 때문에 국내 노동시장에서 구인 노력에도 불구하고 채워지지 않은 미충원 인원의 추세를 분석하고자 함.

〈표 3-1〉 직능수준별 미충원 인원

단위: 명

직능수준	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1수준	24,013	26,837	23,569	21,982	16,160	12,488	19,627
2-1수준	27,115	29,920	32,425	31,595	25,811	20,362	37,359
2-2수준	13,761	16,006	14,751	14,409	15,112	12,845	18,324
3수준	10,836	13,874	12,681	13,988	15,394	12,674	17,825
4수준	701	505	674	810	1,295	1,208	1,276

자료: 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 통계청(KOSIS).

주: 1) 조사 대상: 상용근로자 5인 이상 전국 사업체 표본틀에서 총화 추화.

2) 직종별사업체노동력조사는 상반기, 하반기 연 2회 조사가 이루어지며, 본 연구에서의 연도별 수치는 상반기와 하반기 조사 결과의 평균값임.

- 2021년도 기준, 미충원 인원이 가장 많은 직능수준은 2-1수준이고, 다음으로 1수준, 2-2수준, 3수준, 4수준 순으로 나타남.
- 참고로, 고용노동부에서 조사하는 직종별사업체노동력조사에서는 아래와 같이 직능수준을 구분하고 있음.

〈표 3-2〉 직능수준 설명

	1수준	2-1수준	2-2수준	3수준	4수준
현장 경력	현장 경력 불필요	1년 미만	1~2년 미만	2~10년 미만	10년 이상
(국가기술자격법상) 자격증 자격증 수준	자격증 요하지 않음	기능사(에 준하는) 수준	산업기사(에 준하는) 수준	기사(에 준하는) 수준	기술사(에 준하는) 수준
[보조] 학력	중졸 이하	고졸 수준	전문대졸 수준	대졸 또는 석사 수준	박사 수준

자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사 보고서」, 2021년 하반기, p. 497.

○ 그러나, 연도별 변화율을 계산하면 추세적으로는 직능수준이 높을수록 빠르게 상승

- 코로나 팬데믹 충격으로 외국인의 출입국 제한이 강화된 2020년 이후를 제외한 2015~2019년까지의 추세를 보면, 직능수준이 높을수록 증가율이 높게 나타남.

〈표 3-3〉 직능수준별 미충원 인원의 증가율(2015~2019년)

단위: %

	1수준	2-1수준	2-2수준	3수준	4수준
연평균 증가율	-9.43	-1.22	2.37	9.17	16.58

자료: 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 통계청(KOSIS).

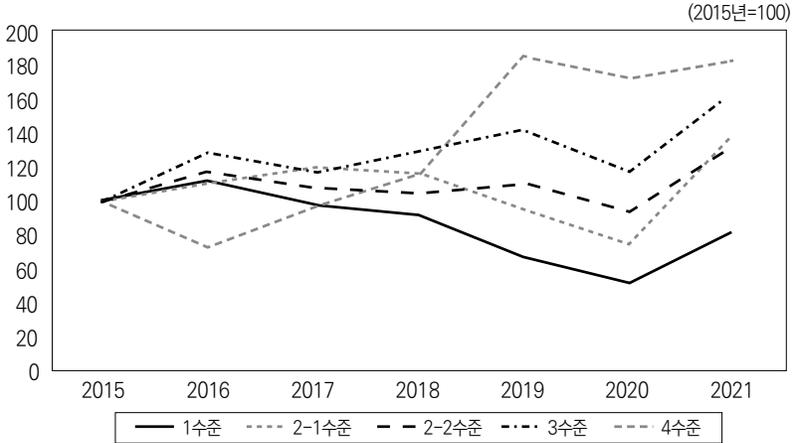
- 가장 낮은 두 개의 직능수준은 분석 기간 동안 연평균 증가율이 음의 값을 나타내고 있고 직능수준이 가장 낮은 1수준의 경우 미충원 인원이 가장 빠르게 감소하고 있음.

- 가장 낮은 1수준의 경우 고용허가제를 통해서 저숙련 외국인력이 지속적으로 공급되어 국내의 저숙련 인력수요를 일부 충족시키고 있는데, 저숙련 인력부족의 감소 추세는 향후 중장기 외국인력 도입 정책에서 고려되어야 할 부분

- 코로나 팬데믹 상황에서부터 일상 회복이 빠르게 이루어진다면, 미충원 인원 증가율도 코로나 직전의 추세를 이어가면서 높은 직능수준에서의 미충원 인원 증가가 빠르게 나타날 것으로 예상

○ 국내의 전체 미충원 인원의 연도별 추세를 보면, 2020년에는 직능수준에 무관하게 팬데믹에 따른 경제충격으로 일시 하락하는 모습이며, 2021년에는 팬데믹 충격에서 회복하면서 미충원 인원도 모든 직능

〈그림 3-1〉 직능수준별 미충원 인원 추이(2015년 기준)



자료: 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 통계청(KOSIS).  
 주: 2015년 수준을 100으로 지수화.

### 수준에서 반등하는 모습

- 1수준의 경우는 2021년 비록 일부 반등이 있었지만 코로나 이전부터 점차로 미충원 인원이 감소하는 추세이며 2021년 미충원 수준이 2015년 미충원 수준에 미달하고 있음.
  - 그보다 상위 직능수준들에서는 코로나 팬데믹으로 인한 충격에도 불구하고 미충원 인원이 2015년 수준보다는 모두 높게 나타나며, 직능수준이 높을수록 빠르게 상승하고 있음.
- 충족된 인력수요가 많을 수도 있으므로 미충원 인원 자체만으로는 미충원 동향을 파악하기에 충분하지 않을 수 있음. 비율, 즉 미충원율의 변화 또한 검토하였는데, 미충원율에서도 미충원 인원의 변화와 유사한 추세적 변화가 나타남.

〈표 3-4〉 직능수준별 미충원율의 변화

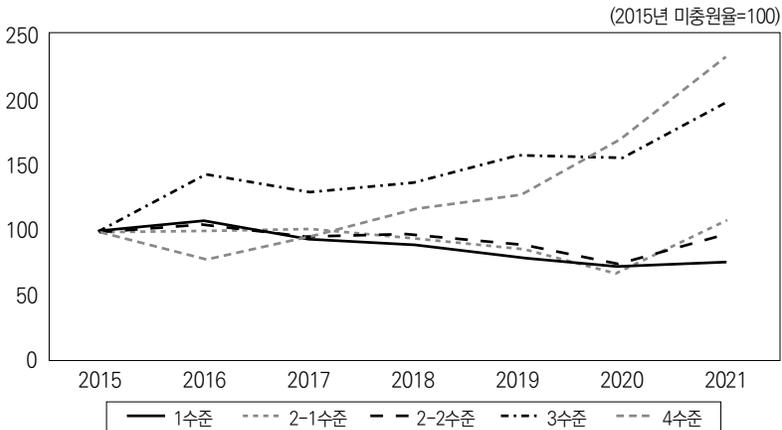
직능수준	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1수준	12.00	12.95	11.40	10.75	9.65	8.90	9.20
2-1수준	13.70	13.65	14.00	12.95	12.05	9.50	14.85
2-2수준	12.15	12.90	11.8	11.95	10.85	9.30	11.90
3수준	5.85	8.40	7.55	8.05	9.25	9.20	11.55
4수준	3.15	2.50	3.00	3.70	4.05	5.35	7.35

단위: %

자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사 보고서」, 해당 연도 각 분기별.

주: 통계청(KOSIS)에서는 직능수준별 미충원율은 제공하지 않아 조사보고서에 제시된 반기별 미충원율 수치를 이용하여 연도별 평균한 값을 제시함. 반기별 자체로 분석해도 추세적 차이는 발생하지 않음.

〈그림 3-2〉 직능수준별 미충원율 추이(2015년 기준)



자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사 보고서」, 해당 연도 각 분기별.

주: 1) 통계청(KOSIS)에서는 직능수준별 미충원율은 제공하지 않아 조사보고서에 제시된 반기별 미충원율 수치를 이용하여 연도별 평균한 값을 제시함. 반기별 자체로 분석해도 추세적 차이는 발생하지 않음.

2) 2015년 수준을 100으로 지수화.

- 가장 낮은 직능수준인 1수준의 경우 미충원율이 2021년 현재가 2015년 상반기보다 낮으며 코로나 충격 발생 1년 후인 2021년에도 타 직능수준과는 달리 추세적 반등이 아직 나타나지 않고 있음.

- 상대적으로 높은 직능수준들에서는 비록 2020년 코로나 충격 발생 때 다소 하락하였지만 그 후 미충원율이 반등하였고, 3수준은 이전부터 전반적으로 빠르게 상승하고 있으며, 4수준은 2019년 이후로 빠르게 상승 중임.

○ 업종별 미충원율은 운수 및 창고업, 제조업, 정보통신업, 전문, 과학 및 기술 서비스업 등에서 전반적으로 높게 나타나고 있음.

〈표 3-5〉 산업별 미충원율의 변화

단위: %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전 산업	11.3	12.0	11.3	10.9	10.2	8.8	10.7
광업	8.3	10.2	9.4	10.8	12.1	7.3	12.9
제조업	18.7	20.4	20.6	17.9	15.6	14.1	21.8
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	2.5	5.4	3.4	3.5	5.8	6.4	7.4
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	12.2	10.9	15.6	11.0	7.8	12.8	8.8
건설업	4.4	7.5	4.9	4.4	4.4	3.9	4.3
도매 및 소매업	11.0	11.9	11.4	12.7	10.5	8.7	9.4
운수 및 창고업	39.8	31.2	35.2	39.0	41.8	34.0	41.2
숙박 및 음식점업	14.3	12.1	11.2	9.1	8.0	6.6	6.8
정보통신업	12.4	14.2	11.5	11.8	15.0	12.7	18.5
금융 및 보험업	6.1	4.9	3.3	3.5	6.4	4.6	6.8
부동산업	4.9	6.4	4.4	3.3	2.8	1.3	3.4
전문, 과학 및 기술 서비스업	9.0	11.4	10.1	9.3	9.4	8.6	10.6
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	6.7	7.3	6.3	6.2	4.3	4.4	5.4
교육 서비스업	2.2	2.0	1.9	2.7	2.3	3.2	3.4
보건업 및 사회복지 서비스업	8.1	9.2	8.2	8.6	7.9	7.2	6.8
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	9.7	6.2	7.6	6.0	7.0	8.6	6.2
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	6.0	8.9	6.5	7.1	5.1	5.3	9.9

자료: 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 통계청(KOSIS).

주: 1) 표본조사로 진행되며 상용근로자 5인 이상 사업체 대상.

2) 조사는 상반기, 하반기 연 2회 조사가 진행되며 위의 결과는 2021년도 상·하반기 조사의 평균값.

- 2021년 기준으로 미충원율은 운수 및 창고업에서 가장 높게 나타났으며, 다음으로 제조업, 정보통신업, 전문, 과학 및 기술 서비스업 등이 높게 나타나 업종 가운데서도 상대적으로 부가가치가 높은 업종에서 미충원율이 높음.<sup>2)</sup>
  - 전반적으로 코로나 충격 이후 미충원율이 하락하였는데, 미충원율 추세는 운수 및 창고업에서 뚜렷하게 반등하고 있으며, 정보통신업도 강한 반등을 보임.
  - 코로나 발생 1년 후 제조업과 운수 및 창고업에서는 단기적으로 미충원율이 급등
  - 추세적으로는 전기가스 공급업, 정보통신업 등 상대적으로 부가가치가 높은 업종에서 2015년 이후 미충원율의 증가세가 뚜렷. 반면에 폐기물 처리 및 원료 재생업, 숙박 및 음식점업, 도매 및 소매업에서는 미충원율이 감소하는 경향
- 다만, 위 조사 결과는 상용근로자 5인 이상 사업체를 대상으로 하고 있기 때문에 상당수의 미충원이 5인 미만 소규모 사업체에서 발생하는 점을 고려하면 미충원 인원 그 자체보다는 항목 간의 정성적 비교에 더 무게를 둘 필요<sup>3)</sup>
- 수도권, 비수도권의 미충원율은 꾸준히 비수도권에서 높은 비율을 유지하다가 최근 2년여 기간 동안 수도권의 미충원율이 비수도권에 비해 소폭으로 더 높게 나타남.

2) 고용 규모가 매우 작은 광업의 미충원율(12.9%)은 제외함.

3) 외국인 도입의 경우 내국인의 고용 보호를 위해서 보통 고용보험 기준 내국인 고용 5인 이상에 대해서 우대.

〈표 3-6〉 수도권·비수도권의 미충원을 추이

	2015		2016		2017			
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기		
수도권	0.09	0.12	0.11	0.13	0.10	0.11		
비수도권	0.11	0.14	0.12	0.13	0.12	0.13		
	2018		2019		2020		2021	
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
수도권	0.10	0.10	0.10	0.12	0.08	0.10	0.10	0.12
비수도권	0.12	0.12	0.09	0.10	0.07	0.11	0.09	0.11

자료: 고용노동부, 「직종별사업체노동력조사 보고서」, 해당 연도별.

주: 미충원은 구인 인원 대비 미충원 인원의 비율.<sup>4)</sup>

- 이러한 최근의 변화는 비수도권에서 그동안의 인력부족 문제가 해소되고 있다기보다는 지방에서의 인력의 자연감소와 수도권으로의 인구이동이 인력공급뿐 아니라 수요까지 감소시키면서 나타나는 현상으로 보임.

## 2. 우리나라의 외국인력 고용 현황

### ○ 우리나라의 외국인 고용은 점차로 증가하는 추세

- 코로나 팬데믹 발생 이전 상황을 보면 일부 등락이 있기는 하지만 외국인 고용이 추세적으로 증가
- 2020년 코로나 팬데믹 발생으로 인한 외국인 입국 제한으로 취업자가 하락하였다가 2021년 소폭 회복을 보였으며, 향후 코로나 팬데믹으로부터 일상을 회복하게 된다면 외국인력의 입국이 증가하면서 이

4) 보고서상에만 제시되어 있는 수치이므로 퍼센트화하지 못하고 그대로 사용.

들의 고용도 증가할 것으로 전망

- 고용허가제에 속하는 체류자격 중 하나인 방문취업자(H-2)의 경우 대상이 되는 중국 및 구소련 교포와 그 자녀 세대의 고령화, 자격 취득 후 재외동포 비자(F-4)로의 전환 등으로 추세적 감소

○ 저숙련 외국인력의 고용은 총량규제의 영향을 받지만 여전히 매우 높은 비율

- 저숙련 인력의 도입은 고용허가제의 대상이며 해당 취업 비자 소지자(E-9, H-2)의 도입은 외국인력정책위원회의 결정에 따라 총량규제를 받음.

- 고용허가제 저숙련 외국인력의 고용은 코로나 팬데믹 이전에는 꾸준히 40만 명 이상을 유지하였으며, 전체 외국인력 고용 가운데 비율은 조금씩 감소하고는 있었지만 50%가량을 유지하다 코로나 팬데믹 발생으로 인한 외국인 출입국 규제로 급감하면서 2021년에는 36% 수준까지 하락

○ <표 3-7>에서 제시되었듯이 전문외국인력의 경우 그 비율이 낮고 추세적으로도 증가하고 있지 않음.

- 전문외국인력은 코로나 이전에는 대체로 감소 추세를 보이다가 코로나 팬데믹 이후 회복하는 양상
- 그렇지만, 아직도 2017년 수준에도 미치지 못하고 있으며 전체 외국인 고용의 4~5% 정도를 차지
- 취업 비자가 아닌 유학생 비자를 가진 외국인들의 고용 다음으로 낮은 수준이며 취업 비자로서는 가장 낮은 수준

〈표 3-7〉 체류자격별 외국인 고용 현황

단위: 천 명

체류자격별 취업자(외국인)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
합계	809.2	835.2	834.2	884.3	863.2	847.9	855.3
비전문취업(E-9)	256.5	257.8	255.6	262.1	260.8	251.1	216.0
방문취업(H-2)	200.2	192.0	166.7	170.5	158.1	117.2	93.7
전문인력(E-1~E-7)	39.8	39.6	38.2	36.6	38.4	38.7	39.4
유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	8.5	11.2	12.4	19.6	23.0	27.2	34.1
재외동포(F-4)	133.8	149.9	181.6	199.1	194.5	205.1	236.8
영주(F-5)	71.1	73.9	74.8	78.6	76.7	79.7	89.4
결혼이민(F-2-1, F-6)	53.7	54.6	52.0	60.1	56.2	61.9	64.3
기타	45.7	56.3	53.0	57.7	55.6	66.9	81.7

자료: 통계청·법무부, 이민자 체류실태 및 고용조사, 통계청(KOSIS).

○ 외국인 전문인력의 경우 다음과 같이 체류자격별로 분류되고 있으며, 산업경쟁력과 직접적 연관성이 낮은 직종의 비중이 높음.

- 전문인력<sup>5)</sup> 관련 취업 비자는 E-1~E-7이며, 이 가운데 특정활동(E-7)이 가장 큰 비율을 차지하며, E-7 비자는 다시 세분화되어 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 서비스 종사자, 숙련기능인력 등 다양한 형태의 직종이 포함되어 있음.
- 전문인력(E-1~E-7) 내에서 2021년 기준 총체류자는 특정활동이 2만 675명으로 가장 많고, 다음으로 회화지도(E-2) 1만 3,403명, 연구(E-3) 3,638명, 예술홍행(E-6) 3,285명 순으로 나타나 산업경쟁력과 직접적인 연관성이 낮은 회화지도의 비중이 높음.
- 특정활동의 경우 회화지도처럼 단일한 직종이 아닌 법무장관이 특별히 지정하는 다양한 직종들이 포함되어 있어서 사실상 외국인 전문직 단일 직종으로는 회화지도의 비중이 가장 높다고 볼 수 있음.

5) 단기취업(C-4)은 전문성이 높은 직종을 포함하지만 90일 미만의 단기체류라는 점에서 제외.

〈표 3-8〉 외국인 전문인력의 체류자격 및 활동범위

체류자격	체류기간	활동범위
교수(E-1)	5년	고등교육법에 의거한 자격요건을 구비하고 전문대 이상 혹은 이에 준하는 기관에서 교육 및 연구지도에 종사
회화지도(E-2)	2년	법무장관이 지정하는 요건을 갖춘 자로 외국어전문학원, 방송국, 교육기관이나 부설 어학연구소, 기업체 부설 어학연수원 등의 단체나 기관에서 외국어 회화지도에 종사
연구(E-3)	5년	자연과학, 사회과학, 예체능, 인문학 분야의 연구인력, 고급과학기술인력, 산업상 고도기술의 연구개발인력
기술지도(E-4)	5년	산업 특수 분야의 기술을 제공하거나 자연과학 전문지식 제공에 종사
전문직업(E-5)	5년	한국이 인정하는 외국공인자격증을 소지하고 법률에 의한 전문업무에 종사(예: 항공기 조종사, 선장, 의사 등)
예술흥행(E-6)	2년	수익창출을 목적으로 미술, 음악, 문학 등 예술활동에 종사 수익창출을 목적으로 운동, 연주, 패션, 연예, 광고 등 흥행활동에 종사
특정활동(E-7)	3년	민간단체 혹은 공공기관 등과의 계약에 따라 법무장관이 특별히 지정하는 활동에 종사

자료: 윤석천 외(2021), p. 89 요약.

〈표 3-9〉 체류자격별 전문인력 체류외국인 현황

단위: 명

	교수 (E-1)	회화 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술흥행 (E-6)	특정활동 (E-7)
2015	2,612	16,144	3,145	192	606	4,924	20,299
2016	2,511	15,450	3,174	187	618	4,302	21,498
2017	2,427	14,352	3,214	185	597	3,704	21,206
2018	2,341	13,749	3,145	191	606	3,633	21,884
2019	2,187	13,910	3,132	220	624	3,549	21,314
2020	2,053	12,621	3,110	199	374	3,011	19,534
2021	2,017	13,403	3,638	177	257	3,285	20,675

자료: 법무부, 출입국자 및 체류외국인 통계, 통계청(KOSIS).

주: 각 연도 연말 기준.<sup>6)</sup>

6) 출입국 관리기록을 통한 통계이므로 표본조사인 이민자 체류실태 및 고용조사의 결과와 다소의 차이가 발생할 수 있음.

### 3. 우리나라의 외국인력 도입 제도

○ 현행의 주된 외국인력 도입 제도는 저숙련 외국인력 도입을 위한 고용허가제임.

- 고용허가제는 일반허가제(E-9)와 특례허가제(H-2)로 구분됨.
- 일반허가제(E-9)의 경우 어업, 농·축산업, 건설업, 제조업, 서비스업으로 외국인력 도입 업종이 지정되어 있으며, 사업자의 문제가 없는 이상 사업장 이동을 하기 어려움. 서비스업의 경우 도입 규모가 1%가 되지 않는 매우 작은 규모임.
- 일반허가제의 경우 앞서 미충원율을 통한 추세에서 제시된 것처럼 상대적으로 높은 숙련수준에 대해서는 초과수요에 대처하기 힘들고, 특히 서비스업에서의 수요에 대처하기 매우 힘든 한계
- 중국, 구소련 지역동포를 중심으로 하는 특례허가제(H-2)의 경우 서비스업에서의 근무 또한 허용되어 있으며 사업장 이동 또한 비교적 자유로우나 총체류인원으로 관리하고 있음.
- 특례허가제는 2023년부터 허용 업종을 기존의 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 대폭 완화함.<sup>7)</sup>
- 특례허가제는 국내 총체류인원의 상한선을 30만 3,000명 수준으로 관리하고 있지만 <표 3-7>에서 제시된 것처럼 2016년 이후로는 20만 명을 넘지 않고 있으며 코로나 팬데믹 발생 이후로는 더욱 감소하여 사실상 총량 상한이 실효적이지 않아 총량규제에 대한 개선 필요성

7) 관계부처 합동(2021), “현장의 인력난과 최근 방역상황을 고려하여 외국인근로자를 도입·운용하겠습니다”, 보도자료, 12월 29일.

이 높아지고 있음.<sup>8)</sup>

- 위와 같이 기존의 대표적인 외국인력 도입 제도인 고용허가제는 제도 자체가 저숙련 외국인력 도입을 위해서 의도된 제도이기 때문에 고숙련, 고기술 인력의 부족에 대한 대응에는 부적합
- 기존의 외국인 전문인력 도입은 <표 3-7>에서처럼 아직 그 규모가 크지 않고 증가하는 추세도 아님. 따라서 <표 3-3>, <표 3-4>, <그림 3-1>, <그림 3-2>에 제시된 것처럼 증가하고 있는 숙련기술인력 부족에 대응하기 위한 제도 개선이 필요
- 전문외국인력(E-1~E-7)의 경우 내부적으로는 매우 이질적이고 다양한 자격들이 존재함.
  - 법무부가 구분하여 제시하고 있는 전문외국인력에는 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7) 등이 포함됨.
  - 특히 산업경쟁력과 관련해서는 특정활동(E-7)의 연계성이 더 높다고 볼 수 있음.
  - 특정활동(E-7)은 전문적인 기술, 기능, 지식 등을 가진 외국인력의 도입이 필요하다고 법무장관이 특별히 지정하여 허용한 직종에서 취업활동이 가능한 비자로서 이는 다시 전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4) 유형으로 구분되며 작년에 선박도장공이 일반기능인력(E-7-3)에 추가되면서 현재 허용 직종이 86개임.<sup>9)</sup>

8) 이창원 외(2021), 「방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 자격 통합에 대한 연구」, 정책연구보고서 2021-05, 이민정책연구원, p. 95.

9) 법무부(2022), 「외국인체류 안내매뉴얼」, pp. 210-211.

- 전문인력 도입의 경우 정부의 외국인정책위원회에 소속되어 관련 부처로 구성된 전문인력유치실무위원회에서 부처 간 협의를 거쳐 결정
  - 법무부는 중앙정부의 관련 부처를 대상으로 직종별 수요를 수시 혹은 정기로 조사하고 외국인 효과, 도입 필요성, 내국인 대체 문제 등을 고려하여 도입 직종의 신설이나 쿼터 등을 실무위원회 협의를 거쳐 결정<sup>10)</sup>
  - 호주나 영국에서와 같이 정부에서 중장기적인 전문외국인력 도입 방향과 시장 조사에 따라서 부족직업군리스트(SOL)를 작성하여 제시한 다기보다는 사안에 따라 특정활동 체류자격 발급을 조절
  - 사용자 단체, 노동 단체, 업종 전문가, 노동시장 전문가들로 구성된 전문숙련 외국인력 도입 자문위원회를 상설 설치하여 노동시장 및 산업의 영향뿐 아니라 중장기적 도입 계획에까지 정부의 의사결정을 지원할 필요
- 전문직 외국인력 체류자격 가운데 가장 비중이 큰 특정활동(E-7)의 경우 해당 직종에 합당한 자격 및 경력 요건과 내국인 구인 노력 이외 다양한 국민 고용 보호 심사 기준이 있음.<sup>11)</sup>
  - 내국인 고용이 고용보험 3개월 이상 가입 기준 5인 미만의 내수업체나 외국인 고용이 내국인 대비 20%를 초과하는 경우 원칙적으로 추가적인 외국인 고용을 허가하지 않음.
  - 직종에 따라 차이가 있지만 전년도 1인당 국민소득의 80% 이상의 소득 기준을 만족해야 함. 소득 기준의 경우 임금수준이 낮은 지방의 중

10) 법무부(2022), 「외국인체류 안내매뉴얼」, p. 192.

11) 법무부(2022), 「외국인체류 안내매뉴얼」; 법무부(2022), 「사증발급 안내매뉴얼」.

소업체에는 불리하게 작용할 수 있음.

- 소득 기준에 대해서는 지역별로 유연하게 하되, 외국인 고용부담금 도입을 통해 내국인 기술훈련 강화를 통한 산업구조 고도화를 추구할 필요
- 정부는 이러한 전문숙련인력의 부족 문제를 해결하기 위하여 대표적으로 뿌리산업과 조선업 등에서 고용허가제(E-9)로부터 특정활동(E-7)으로의 체류자격 변경을 원활하게 하기 위한 대책을 시행함.
- 뿌리산업은 오래전부터 3D 산업으로 인식되어 만성적인 인력부족을 겪고 있던 산업임. 정부는 고용허가제에서 이들 분야에 추가적인 인력 배분을 허용하였으며, 시간이 지나고 이들 외국인력들이 체류기간을 완료하고 귀국하여야 함에 따라 숙련된 인력의 누수를 막고 전문인력을 양성하기 위하여 E-7으로의 전환을 원활히 할 수 있도록 제도를 변경
- 정부는 경력, 연령, 학력, 어학능력, 기능사 이상 자격증 등 모든 조건을 만족해야 특정활동(E-7)으로 체류자격 변경을 허용하던 것을 산업계의 외국숙련인력 수요를 반영하여 2018년부터 합산 점수가 일정 점수 이상일 경우 E-7으로 체류자격 변경이 가능한 “외국인 숙련기능인력 점수제”로 변경하고<sup>12)</sup>, 업체별 고용허용인원 쿼터를 일반 제조업의 20% 추가
- 또한, 2014년부터 뿌리산업 외국인 기능인력 양성대학(2022년 현재 전국 7개 대학)<sup>13)</sup>을 지정하여 주조, 금형, 표면처리, 열처리, 용접, 소

12) 산업통상자원부(2017), “뿌리산업 외국인근로자, 국내 체류 쉬워진다”, 보도자료, 12월 26일.

13) 국가뿌리산업진흥센터, <https://www.kpic.re.kr/html/?pmode=guide08>(접속일: 2022. 5. 31).

성가공 등 6대 뿌리산업 분야의 외국인 기술인력을 체계적으로 양성하고 관련 사업체로 취업연계를 지원. 교육과정을 이수하고 기량검증을 통과하면 뿌리산업체에서 취업활동을 할 수 있도록 특정활동(E-7) 체류자격을 부여

○ 조선업과 관련하여 정부는 2022년 4월 조선업 선박 수주 증가에 따른 인력부족에 대응하기 위하여 특정활동(E-7)의 제도 변경을 시행함.<sup>14)</sup>

- 조선업은 2010년대 장기 불황에 따라서 대규모 구조조정을 겪은 업종으로 이제 조선업이 불황에서 회복하면서 선박 수주가 증가하자 인력의 부족 문제 발생

- 정부는 조선업 분야의 특정활동 비자 발급지침을 개정하여 기존의 조선용접공 600명, 선박도장공 300명의 쿼터제를 폐지하고 업체당 내국인 근로자의 20% 내에서 외국인력 고용을 허용. 도장공의 경우 관련 학과 유학생의 기량검증 시 경력요건을 면제해 주던 것을 용접공과 전기공으로 특례 적용 직종을 확대하고 관련 학과도 이공계 전체로 확대

○ 해외 우수 과학기술인력에 대한 출입국상의 우대 제도로써 고급과학기술인력카드(SCIENCE 카드), 첨단기술인력카드(GOLD 카드) 등이 있음.

- 고급과학기술인력카드(SCIENCE 카드)는 우리나라의 교육기관, 연구기관 등에서 근무하고자 하는 고급 외국인 과학기술자에게 제공하는 과학기술정보통신부의 고용추천서로 교수(E-1)나 연구(E-3)의 비자

14) 법무부·산업통상자원부(2022), “법무부-산업부, 전문인력 비자제도 개선을 통해 조선분야 경쟁력 강화 지원에 나선다!”, 공동 보도자료, 4월 19일.

발급을 지원하며 사증 취득과 체류에 있어서 신청의 간소화, 자유로운 출입국 등 각종 편의를 제공<sup>15)</sup>

- 첨단기술인력카드(GOLD 카드)는 우리나라의 공사기관에서 근무하고자 하는 해외 우수 기술 인재에게 제공하는 산업부·코트라의 고용추천서 제도로 특정활동(E-7) 비자 발급을 지원하며 체류 및 출입국 관리상의 편의를 제공함. 신소재, 기술경영, 수송 및 기계, 바이오, 환경에너지, IT, 디지털전자, 나노 등 8개 첨단 분야가 해당<sup>16)</sup>
- 사실상 산업계에서의 기술 및 숙련 인력 도입을 위한 우대제도는 뿌리산업에서 숙련인력으로의 전환을 위한 점수제와 8개 분야로 특정된 첨단기술인력카드 정도가 대표적이라고 볼 수 있는데 우리 산업구조 고도화의 필요성, 인구구조의 변화라는 측면에서 보면 외국의 우수한 기술·숙련 인력의 도입을 위한 조치는 강화될 필요

---

15) 강동관 외(2016), 「외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구」, 법무부 출입국·외국인정책본부 연구용역 보고서, 이민정책연구원, p. 78.

16) 코트라 해외전문인력유치센터(KOTRA Contact Korea), <https://contactkorea.kotra.or.kr/jsp/ko/gold/app2.jsp>(접속일: 2022. 6. 3).

## 제4장

# 주요국의 전문숙련인력 부족 분야 외국인력 도입 제도

- 본 장에서는 자국의 전문숙련인력 부족에 대응하여 외국인력 도입을 효과적으로 하기 위하여 주요 국가들이 어떤 제도를 시행하고 있는지를 살펴봄으로써 우리나라에 주는 시사점을 도출하고자 함.

### 1. 영국의 숙련인력 부족 직종 외국인력 도입 제도

- 영국은 브렉시트(Brexit) 결정으로 EU와의 자유 왕래가 2020년 말로 종결되면서 2021년부터 점수제 기반 외국인력의 도입을 실시
- 점수제 기반 새로운 외국인력 도입 제도는 전문숙련인력의 도입을 장려하는 한편, 저숙련 외국인력 도입에 대해서는 규제를 강화
  - 총점 70점 이상에서는 비자 신청 자격이 주어지는 새로운 점수제하에서 숙련인력 부족직업군에서의 취업 신청인 경우 최대 20점의 점수를 획득하며, STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics)

분야의 박사학위 소지자가 관련 분야에 취업하려는 경우 20점이 추가되는 등 전문숙련인력 부족 분야와 산업정책적 필요성을 반영<sup>17)</sup>

- 농업, 원예 분야에서의 단기 계절 노동자(seasonal worker)를 제외하고는 사실상 저숙련 노동자에 대한 입국을 제한하고, 영국의 업계에는 저숙련 외국인 노동자 대신 생산성의 제고와 자동화 등의 필요성을 강조<sup>18)</sup>

○ 영국은 전문숙련 외국인력 도입과 관련하여 자문위원회를 두고 체계적으로 부족직업군리스트(SOL)에 대해 검토

- 영국의 이주자문위원회(Migration Advisory Committee)는 3년마다 주요 검토(major review)를 하여 부족직업군리스트의 포함 및 탈락 여부를 검토함.

- 이주자문위원회(MAC)에서는 2020년 부족직업군리스트를 검토한 바 있음.<sup>19)</sup>

○ 영국은 다른 국가들과는 달리 이주자문위원회 보고서<sup>20)</sup>를 통해서 숙련인력 부족의 측정 방법 및 이에 따른 외국인력 도입과 관련하여 비교적 구체적인 방법론을 공개하고 있기 때문에 이를 상세히 소개하고자 함.

---

17) 코트라 해외전문인력유치센터(KOTRA Contact Korea), <https://contactkorea.kotra.or.kr/jsp/ko/gold/app2.jsp>(접속일: 2022. 6. 3).

18) 영국정부(GOV.UK), <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement>(접속일: 2022. 6. 5).

19) Migration Advisory Committee(2020), *Review of the Shortage Occupation List: 2020*, p. 22.

20) Migration Advisory Committee(2013), *Skilled Shortage Sensible*.

○ 영국에서는 다음 3가지 기준에 따라서 외국인력의 도입을 위한 부족 직업군리스트(SOL)에 오를 수 있는지를 판단함.

- ① 해당 직종이 정부가 정한 요구수준에 의거한 숙련 직종일 것
- ② 해당 직종에서 인력부족이 있을 것
- ③ 이주 노동자로 인력부족을 채우는 것이 합리적일 것

○ 기준 ①: 숙련 직종 여부에 대한 판단

- 숙련 직종 여부는 직종 분류 체계에 정의된 숙련수준, 공식 학력 및 직무 자격, 노동 소득 지표에 따라서 판단함.

- 숙련수준을 RQF(Regulated Qualifications Framework) 수준으로 구분하고 있으며, 이주자문위원회에서는 요구되는 훈련수준에 따라서 RQF1-2수준 직종, RQF3-5수준 직종, RQF6 이상 직종으로 구분함.

- RQF1-2수준 직종은 저숙련 직종으로 부족직업군리스트에 오르지 않으며, RQF3-5수준 직종은 중숙련 직종으로 부족직업군리스트 포함 여부가 검토될 수 있는 자격이 되며 일부는 새롭게 부족직업군리스트에 오름. RQF6 이상 직종은 모두 부족직업군리스트에 오름.

- 해당 직종에서 요구되는 공식 학력 및 직무 자격, 노동 소득은 대표성이 있는 서베이 자료들을 이용. 공식 학력 및 직무 자격은 노동력조사(LFS) 또는 연간 인구조사(APS)를 이용하고, 직종별 노동 소득은 노동 시간 및 연간 소득조사(ASHE) 자료를 이용

○ 기준 ②: 인력부족 여부의 판단

- 인력부족 여부는 9개의 지표를 사용하고 있으며, 이들 9개 지표는 자격 기반 지표, 양적 기반 지표, 고용 기반 지표로 분류됨.

〈표 4-1〉 영국 이주자문위원회(MAC)의 인력부족 지표들

	지표	비고
가격 기반	중위 실질 임금의 변화율(1년)	
	중위 실질 임금의 변화율(3년)	
	평균 임금 대비 해당 직종 임금 프리미엄	연령, 지역 등 관련 특성 통제 후 추정되는 시간당 임금 비교
고용 기반	빈 일자리와 취업자 수 비율	
	빈 일자리 포스팅과 취업자 수 비율	온라인 일자리 포스팅 취합 빅데이터 자료
양적 기반	고용 변화율(1년)	
	중위 유급 근무 시간의 변화율(3년)	
	신규 채용 변화(1년)	$[t\text{기 신규 채용}/t\text{기 취업자 수}] - [t-1\text{기 신규 채용}/t-1\text{기 취업자 수}]$
	실업 및 비경제활동 상태의 가중치 대 취업, 실업, 비경제활동의 비율	

자료: Migration Advisory Committee(2020), *Review of the Shortage Occupation List: 2020*, p. 64.

- 인력부족 업종에 대한 보다 전반적이고 보완적인 검토를 위해서 기업, 업종, 관련 부처에 설문, 포럼 등을 통해서 채용 방식, 채용에서의 인력부족, 숙련인력의 부족, 부족직업군리스트에 추가해야 할 것으로 보이는 직종들에 대한 의견 등을 종합하여 분석에 반영

○ 기준 ③: 외국인력 도입의 합리성 판단

- 외국인력 도입이 합리적인지에 대한 판단의 경우 비록 숙련 직종이고 인력부족이 발생하였다도 부족직업군리스트에 올리는 것이 적절한지 여부를 기준으로 판단
- 합리성 판단에는 외국인력의 도입 외 대안은 없는지, 대안이 있다면 고용주는 충분히 이용하였는지, 외국숙련인력 도입이 고용주의 내국인에 대한 훈련 및 교육 인센티브를 감소시키는지 여부, 투자, 혁신, 생산성의 성장에 미치는 영향과 해당 섹터의 국제경쟁력에 미치는

영향, 그리고 전체 노동시장과 경제에 미치는 영향 등에 대한 판단이 포함. 해당 직종의 공적인 가치와 해당 직종에서의 인력부족에 미치는 영향에 대한 고려도 새로이 포함<sup>21)</sup>

- 숙련 직종 여부, 인력부족 여부, 합리성 등의 판단에 있어서 통계자료의 단점을 보완하기 위하여 기업, 해당 업종, 관련 부처의 의견 등을 취합 분석하여 반영
- 부족직업군리스트의 구성 및 외국인력 도입에 있어서 기업 수요를 적극 반영
  - 내국인력으로 채워지지 않은 일자리를 채우는 외국숙련인력에게 발급되는 2급 일반 비자(UK Visa tier 2 - general)<sup>22)</sup>의 연간 쿼터는 2만 명 정도로 외국인력의 입장에서는 부족직업군리스트가 영국에서 노동 허가를 받기 위한 일자리 지원에 있어서 파라미터로서 작용
  - 2급 일반 비자의 연간 쿼터 신청이 모두 채워지는 경우 부족직업군리스트의 직종에서 기업 후원을 받은 신청을 우선적으로 고려하여 선정
  - 부족직업군리스트의 외국인력을 고용주가 후원하는 경우 노동시장 테스트(RLMT)를 면제
  - 고용주의 요구를 반영하여 부족직업군리스트 대상 직종 범위가 고숙련 직종만 포함하는 것이 아니라 중숙련 직종도 포함하는 것으로 확대됨.
- 요약하면, 영국의 경우 브렉시트(Brexit) 이후 새로운 출입국 시스템을 도입하면서 저숙련 외국인력에 대해서는 사실상 문호를 닫고 있

---

21) Migration Advisory Committee(2020), *Review of the Shortage Occupation List: 2020*, p. 69.

22) UK Visa tier 2 - general 비자는 최근 Skilled Worker Visa로 바뀜. 영국정부(GOV.UK), <https://www.gov.uk/skilled-worker-visa>(접속일: 2022. 6. 1).

으며, 숙련기술인력에 대해서는 점수제 시스템을 도입하여 적극 유입하고자 함.

- 점수제를 통한 도입 시 이주자문위원회(MAC)는 외국숙련인력 도입이 필요한 부족직업군리스트(SOL)를 제시하고 그 방법론 또한 구체적이고 체계적으로 공개하고 있음.
- 전체적으로 외국숙련인력 도입 시 기업수요를 적극적으로 반영하는 추세

## 2. 호주의 숙련인력 부족 직종 외국인력 도입 제도

- 호주는 한반도의 35배 크기의 국토면적에 인구는 우리나라의 절반(2,600만 명)에 불과할 정도로<sup>23)</sup> 대표적인 인구저밀도 국가로 오래전부터 적극적 이민정책으로 외국인력을 도입하였으며 이를 통해 인력공급과 숙련부족 문제를 해결하고자 노력
- 호주의 기술인력 도입 체계는 매우 복잡하고 다양하지만 전반적인 숙련인력의 도입은 증가하고 있는 추세이며 적극적 숙련인력 도입을 위해서 영국과 마찬가지로 부족직업군리스트(SOL)를 제공
- 호주의 지역적 불균형 해소 노력과 산업정책적 방향은 숙련인력 도입 정책에 직접적인 영향을 줌.

---

23) CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/australia/> (접속일: 2022. 5. 20).

〈표 4-2〉 호주 숙련인력 취업 비자

비자 종류	영주권 여부	허가 방법	숙련 선택 온라인 시스템	숙련 선택품	선택 방법
숙련 독립 비자	영주 비자	포인트제/ 신청서 심사	○	○	자동 순위
주 및 준주 지명 비자	영주 비자	포인트제/ 신청서 심사	○	○	지명
* 지정 지역 정부 지명 숙련인력 비자	임시 비자	포인트제/ 신청서 심사	○	○	지명
* 글로벌 인재 비자	영주 비자	선택 기준 충족	×	×	지명
고용주 지명 비자	영주 비자	선택 기준 충족	×	×	지명
* 지정 지역 고용주 지명 숙련인력 비자	임시 비자	선택 기준 충족	×	×	지명

자료: OECD(2018), *Recruiting Immigrant Workers: Australia 2018*, p. 64.

주: 1) 사업가 비자나 투자자 비자는 제외함.

2) \* 2019년 기존의 숙련인력 도입 비자 제도의 일부가 변경됨.

- 인구 불균형 지역이나 경제 낙후 지역의 지방정부에 대해서 숙련인력에 대한 쿼터 제공, 노동시장 테스트 면제 등을 통해 외국인력 도입 지원
- 호주는 그동안 높은 운송비용과 노동비용 등으로 인하여 제조업의 경쟁력이 낮았으나 최근 4차 산업혁명의 영향과 제조품의 주요 수입국 중 하나인 중국과의 관계 악화 등으로 인한 공급망 조정의 필요성 등으로 호주 정부는 2020년 Modern Manufacturing Strategy<sup>24)</sup>라는 제조업의 경쟁력 강화 중장기 전략을 제시하였으며 이는 글로벌 인재(Global Talent)의 적극적 유입, 부족직업군리스트의 직종 결정 등에 직접적인 영향

24) Australian Government(2020), *Make It Happen: The Australian Government's Modern Manufacturing Strategy*.

- 지역 불균형 해소를 위하여 지방정부의 주·준주 지명 체계(State and Territory Nomination)를 통한 숙련기술인력 도입이 최근 빠르게 성장
  - 주·준주 지명 체계를 통하여 주와 준주는 매년 연방정부로부터 주 및 준주 지명 비자와 지정 지역 비자 발급 쿼터를 받음.
  - 주 및 준주 지명 비자는 숙련인력에 대하여 해당하는 주 및 준주에서 특정 기간 거주하면서 취업활동을, 지정 지역은 해당하는 인구저밀도 지역에서 특정 기간 거주하면서 취업활동을 허용
- 제조업의 경쟁력 강화 전략은 글로벌 인재 도입을 더욱 강화
  - 과거 특출 인재(Distinguished Talent) 비자를 대체하여 2019년 글로벌 인재(Global Talent) 비자를 도입하면서 비자 쿼터를 대폭 늘려 고급 인재 도입을 강화하였으며 이 비자는 독립 비자와 고용주 후원 비자로 나뉨.<sup>25)</sup>
- 호주의 전통적인 숙련 이주 도입 체계는 숙련독립이민과 같이 공급자 중심형이었지만 최근 들어 고용주가 후원하는 수요자 중심형이 빠르게 성장하고 있으며 전통적으로 숙련인력을 받아들였던 채널인 숙련독립이민은 중요성이 조금씩 감소
- 부족직업군리스트(SOL)는 호주에서 인력이 가장 부족한 직업군이며 통합부족직업군리스트(CSOL)는 부족직업군리스트를 포괄하는 더 큰 직업군<sup>26)</sup>
  - 부족직업군리스트는 호주에서 가장 필요로 하는 직업군으로 후원 없이

25) Dept. of Home Affairs, Australia, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/visas-for-innovation/global-talent-independent-program>(접속일: 2022. 5. 20).

26) 최서리 외(2020).

독립이민 지원을 할 수 있는 직종들임. 통합부족직업군리스트는 이  
보다는 더 포괄적인 직업군으로 호주 내 인력이 부족한 직업군을 가  
리키며 이민 지원 시 후원이 필요한 경우를 포함

- 부족직업군리스트는 교육부에서 작성하며, 통합부족직업군리스트는  
내무부 이민국에서 작성

- 최근 통합부족직업군리스트와 부족직업군리스트는 각각 2년 체류 가  
능한 단기부족직업군리스트(STSOL)와 4년 체류가 가능한 중장기전  
략적부족직업군리스트(MLTSSL)로 대체

○ 노동시장 테스트를 요구하는 경우와 요구하지 않는 경우로 갈리는 데  
일시적 부족의 경우 테스트를 요구함.

- 주정부와 숙련 직종에 대한 요구사항에는 내국인과의 경합성에 대한  
노동시장 테스트를 요구하지 않음.

- 일시적으로 고용주가 내국인 인력을 구할 수 없는 직종에 고용주 후  
원하에 발급하는 비자의 경우 노동시장 테스트를 요구함.

○ 호주는 국가숙련위원회(National Skills Commission)에서 숙련부족  
업종의 선정을 위한 방법론을 제시하고 있음.<sup>27)</sup>

- 영국의 방법론과의 주요한 차이점은 영국의 경우 부족직업군리스트  
작성에서 관측치 자료들을 기반으로 판단하는 데 비해서 호주의 경  
우 미래의 숙련인력 수요에 대한 전망까지 포함

- 인력부족 직종을 현재의 노동시장 평가를 통해서 현재 부족, 비부족  
으로 평가를 하고, 미래 수요 지표들을 통해서 강한 미래 수요, 중간

---

27) National Skills Commission(2021), *Skills Priority List Methodology*.

미래 수요, 약한 미래 수요로 나눔(현재 및 미래 구분에 따른 6가지 범주는 지역적으로 대도시 지역과 인구저밀도 지역 등 지역적 차이를 고려)

- 현재 노동시장 평가는 크게 5개의 항목으로 구성됨. ① 부족 직종 예측을 위한 계량경제 모형, ② 최근 구인 광고를 낸 고용주 설문조사, ③ 산업계, 전문가, 지역 대표 단체 등 이해관계자들의 자문 의견, ④ 연방 및 주정부의 의견, ⑤ 기타 사용 가능한 데이터 혹은 의견

- 미래 부족 직종 예측을 위한 경제 모형은 빈 일자리 충족률을 예측하기 위하여 이항 회귀분석 모델을 사용. 통계적으로는 5년 동안의 고용 예측과 일자리 대체율 자료를 연결하여 판단하며, 추가로 산업계, 전문가, 지역 대표 단체 등 이해관계자들의 자문 의견, 연방 및 주정부의 의견, 기타 사용 가능한 데이터 혹은 의견을 고려

○ 요약하면, 호주의 숙련인력 부족 직종 외국인력 도입 제도는 매우 복잡하게 구성되어 있는데 다음과 같은 특징이 있음.

- 광활한 국토에 낮은 인구밀도로 인하여 외국숙련인력의 도입에 적극적이며 도입 규모는 증가 추세

- 최근 공급자 중심의 기술이민(독립 숙련 기술자 비자)에 대한 비율은 점차 낮아지고 대신 수요자 중심의 기술이민(주정부나 고용주 후원 비자)이 증가하는 경향

- 부족 직종에 있어서 주나 준주에 대한 고려, 인구저밀도 지역에 대한 고려 등이 전체 부족 인원의 평가와 지역 쿼터의 배정에 반영됨.

- 2019년부터 글로벌 인재(Global Talent) 비자를 도입하면서 쿼터를 대폭 늘려 고급 인재 도입을 강화

### 3. 싱가포르의 외국인력 도입 제도

- 싱가포르는 도시국가로 출범하면서 국가건설 초기부터 경제발전에 외국인력 의존도가 높은 국가
- 2021년 기준 싱가포르 전체 인구의 36%가 영주권자 혹은 체류외국인 이기 때문에<sup>28)</sup> 중숙련 혹은 저숙련 노동자에 대해서는 쿼터뿐 아니라 고용부담금(levy)을 통해서 더 정교하게 통제하고자 함. 숙련이 낮을수록 사업주의 고용부담금 증가
- 최근에는 외국인 비율의 지나친 증가에 대한 국민들의 반발, 2013년 외국인 폭력 사태<sup>29)</sup>의 여파 등으로 인하여 외국인력 도입에 대해서는 전반적으로 강화하는 입장이지만, 전문인력에 대해서는 적극 도입하는 반면 저숙련 외국인력에 대해서는 규제를 강화
- 싱가포르의 외국인력에 대한 취업 비자는 크게 3가지로 분류됨.<sup>30)31)</sup>
  - 전문직 인력을 위한 E 패스(Employment Pass) 및 개인맞춤형 E 패스(Personalized Employment Pass), 중숙련 기술자를 위한 S 패스, 저숙련 인력을 위한 노동 허가 비자(Work Permit)로 구분

28) Singapore Government(2021), *Population in Brief 2021*.

29) YTN(2013), “싱가포르 44년 만에 폭동… 민심불안 해소 총력”, 12월 10일.

30) 싱가포르에서 벤처 혹은 혁신 기술을 가지고 사업을 시작 혹은 운영하려는 기업가들을 위해서는 기업가 패스(Entre Pass)를 발급.

31) Ministry of Manpower, Singapore, <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>(접속일: 2022. 6. 1).

## (1) 전문직 외국인력을 위한 E 패스 및 개인맞춤형 E 패스

- 전문직을 위한 E 패스를 신청하는 대상 기업은 먼저 최소 연속 28일 간의 구인 광고를 게시해야 하며, 급여조건 등이 명확하고 구체적이며 일관되어야 하는 등 공정 고려틀(FCF)의 조건을 충족시켜야 함.
- 전문직을 위한 E 패스 취득을 위해서는 최소 급여조건과 보완적 평가 (COMPASS) 조건을 모두 충족해야 함.
  - E 패스는 전문직 인력을 위한 취업 비자로 경영, 관리 및 전문직 일자리 취업에 해당하며 금융 서비스 분야에서는 월 급여 최소 5,000달러 요건, 다른 분야의 경우 월 급여 최소 4,500달러를 충족해야 함(최소 급여수준은 매년 갱신되며 2023년 9월부터 금융 서비스 분야는 5,500 달러, 다른 분야는 5,000달러로 변경 예정).
  - E 패스를 소유하고 있는 인력 혹은 해외전문인력 가운데 고소득자 (E 패스 소유자의 경우 월 1만 2,000달러 이상의 급여, 해외전문인력의 경우 월 1만 8,000달러 이상의 급여)는 개인맞춤형 E 패스(Personalized Employment Pass)를 발급받을 수 있으며 3년 비갱신 비자임. 비자의 유효가 취업 여부에 연계되지 않으며 이직 시 비자 갱신 불필요

〈표 4-3〉 싱가포르 E 패스 취득을 위한 보완적 평가틀(COMPASS)

	개인 속성	기업 속성
기본적 기준	급여의 상대적 수준	지원자의 기업 내 전문직 직원 국적의 다양성에 기여
	자격	업종 대비 기업의 현직인 전문직 인력 비율
추가특점 기준	숙련인력 부족 직종	경제정책 추진의 전략적 우선순위의와의 합치성

자료: Ministry of Manpower, Singapore.<sup>32)</sup>

32) <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/employment-pass/upcoming-changes->

- 점수제의 보완적 평가(COMPASS) 조건은 2022년부터 새롭게 도입되는 평가조건인데, E 패스 비자 지원자는 총점 40점 이상인 경우 통과하며 월 급여 2만 달러 이상인 경우 보완적 평가 면제
- E 패스와 개인맞춤형 E 패스의 경우 기업에 주어진 쿼터나 고용부담금이 없음.
- E 패스 평가틀(COMPASS)에 제시된 숙련인력 부족 직종 선정은 아직 시행되지 않고 있으나, 첫 번째 숙련인력 부족 직종이 2023년 3월에 발표될 예정. 싱가포르의 노사정 파트너십(인력부, 노조, 사용자 연합)의 평가를 통해서 결정됨.<sup>33)</sup>

## (2) 중숙련 외국인력을 위한 S 패스

- 중숙련 외국인력을 위한 S 패스의 경우 지원자는 최소 월 2,500달러 급여와 관련 자격 및 경력을 소지하고 있어야 함.
- S 패스 취득을 위한 급여조건은 금융 서비스 업종의 경우 최소 월 3,500달러, 그 외 업종의 경우 최소 월 3,000달러의 급여(향후 단계적으로 증가할 예정)
- 관련된 학위 혹은 증명서가 필요하며 관련 경력 필요
- S 패스 발급에 대해서는 업종별 쿼터와 고용부담금이 부과됨.

---

to-employment-pass-eligibility/complementarity-assessment-framework-compass(접속일: 2022. 6. 1).

33) Ministry of Manpower, Singapore, <https://www.mom.gov.sg/faq/compass/how-will-the-shortage-occupation-list-for-ep-applications-on-compass-be-identified>(접속일: 2022. 6. 3).

- 서비스 업종의 경우 쿼터에는 변화가 없지만 제조업, 건설업, 해양조선업, 장치산업 등에서는 내국인의 취업을 촉진하기 위하여 S 패스 소지자의 비율을 강화하는 방향으로 변화
- 서비스 업종의 경우 1단계 업종에 해당되며 고용부담금이 현재는 월 330달러이지만 <표 4-5>에서처럼 향후 빠르게 상승할 예정
- 중숙련 외국인력 도입에 대해서 쿼터뿐 아니라 고용부담금과 최소 급여조건을 부과하는 것은 이들 외국인력이 숙련인력 부족을 채우기 위한 목적을 분명히 하고 내국인에 비해 저임금으로 고용하는 문제를 방지하기 위함임.

〈표 4-4〉 싱가포르 외국인력 S 패스 쿼터

업종	2023년 1월부터
제조업, 건설업, 해양조선업, 장치산업	전체 종업원의 18%에서 15%로 변경
서비스업	10% 이하(변경 없음)

자료: Ministry of Manpower, Singapore, <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/s-pass/upcoming-changes-to-s-pass-eligibility>(접속일: 2022. 6. 3).

〈표 4-5〉 싱가포르 외국인력 S 패스 고용부담금

단위: 달러

	대상 (전체 종업원 대비 S 패스 비율)	2022년 9월부터	2023년 9월부터	2025년 9월부터
1단계	10% 이하	450	550	650
2단계	10% 초과 18% 이하	650		

자료: Ministry of Manpower(2022), "Factsheet on Foreign workforce Policy Announcements at COS 2022".

### (3) 저숙련 외국인력을 위한 노동 허가 비자

- 저숙련 외국인 노동자를 위한 노동 허가 비자(Work Permit)의 경우 요구되는 최소 임금수준은 정해져 있지 않음. 그러나 쿼터와 고용부담금은 부과됨.
  - 노동 허가 비자 쿼터는 건설업, 제조업, 해양조선업, 장치산업, 서비스업에 적용되며 업종에 따라 다름.
  - 고용부담금은 업종과 노동 허가 비자 소지자 비율, 숙련의 상대적 수준에 따라서 달라지는데, 숙련수준의 경우 높아질수록 고용부담금 부과율이 낮아짐.
  - 제조업과 서비스업의 고용부담금은 전체 직원 중 노동 허가 비자 소지자 비율에 따라서 3단계로 나뉘며 비율이 높아질수록 고용부담금 부과율도 높아짐.
- 요약하면, 싱가포르는 건국 때부터 외국인력의 의존도가 매우 높은 국가이며, 외국인력 체류자격을 크게 3가지로 분류하여 고급 외국인력에 대해서는 적극적으로 유치, 저숙련 외국인력의 경우 쿼터와 고용부담금 등을 부과
  - 외국인력의 취업 비자는 전문직 인력을 위한 E 패스(Empolyment Pass) 및 개인맞춤형 E 패스(Personalized Employment Pass), 중숙련 기술자를 위한 S 패스, 저숙련 인력을 위한 노동 허가 비자(Work Permit)로 구분되며, 그 기준은 대체로 외국인력의 급여수준에 크게 의존
  - 쿼터나 고용부담금은 숙련수준이 낮을수록 강화되며, E 패스 및 개인맞춤형 E 패스 소지자와 같이 고숙련, 고급 인재에 대해서는 쿼터나

고용부담금 없이 적극적으로 유치

#### 4. 일본의 외국인력 도입 제도

- 일본은 외국인력의 도입에 대해서 대체로 보수적인 입장을 취해 왔으나 인구감소에 따른 노동시장 문제가 심화되면서 외국인력에 대해서 점차 문호를 개방하는 추세
- 일본은 ‘일본재흥전략 개정 2015’<sup>34)</sup>를 통해서 우수한 외국인 전문인력의 도입을 통한 경제성장과 산업경쟁력 향상을 강조
- 일본은 비숙련 외국인력에 대해서는 공식적인 취업 비자를 허용하지 않음(개발도상국 기능실습생 유입이나 외국 유학생들의 아르바이트 등과 같이 취업 비자가 아닌 다른 방식으로 비숙련 외국인력 활용).
- 일본에서 공식적으로 취업 가능한 전문숙련인력은 크게 고도전문직 자격, 기술·인문지식·국제업무 자격, 특정기능 자격으로 구분

##### (1) 고도전문직 자격

- 일본의 경제성장 등에 기여할 것으로 기대되는 고도인재의 수용 촉진을 위하여 2012년부터 고도인재포인트제도를 도입하여 시행<sup>35)</sup>
  - 고도인재포인트제도는 학력, 경력, 수입, 연령 등의 항목에서 총 70점을

34) 일본 경제재생본부(日本經濟再生本部)(2015), “日本再興戰略 改訂 2015 - 未来への投資・生産性革命”.

35) 일본 출입국재류관리청(日本出入國在留管理廳), [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact\\_3\\_index.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact_3_index.html)(접속일: 2022. 6. 1).

넘는 경우 출입국 관리상 우대하는 제도

- 고도인재포인트제도는 이전에도 특정활동의 일부로서 존재하였으나 법 개정으로 인하여 고도전문직 1호와 2호가 분리되었으며 출입국상의 우대 강화를 통해서 우수 외국인재의 유입을 원활히 하고자 함.
- 고도인재 유입 분야는 학술연구, 전문·기술, 경영·관리의 3개 분야이며 전문·기술 분야의 유입 비율이 가장 높음.
- 고도인재에게는 일본의 출입국관리법상 가장 긴 체류 기간인 5년을 부여하고 연장도 가능
- 고도전문직 1호 자격으로 일본에 체류하여 3년이 지나고 연봉 및 활동 조건 등을 만족하는 경우 고도전문직 2호를 부여하고 무기한의 체류 기한 등 추가적인 우대조치를 제공
- 영주권 신청에도 혜택을 줘서 70점 이상 고도인재의 경우 영주권 신청에 필요한 체류 기간이 5년에서 3년으로 단축되며 80점 이상인 경우 1년 만에 자격을 부여, 배우자의 취업 허가, 부모의 입국 체류 허가 등 적극적으로 유인 제공

## (2) 기술·인문지식·국제업무 자격

- “기술·인문지식·국제업무 체류자격을 받기 위해서는 일본의 공사 기관과의 계약에 따라 실시하는 이학, 공학, 기타 자연과학 분야나 법률학, 경제학, 사회학 및 다른 인문과학 분야에 속하는 기술이나 지식을 요하는 업무 또는 외국 문화에 기반을 둔 사고나 감수성을 필요로 하는 업무에 종사”해야 함.<sup>36)</sup>

- 기술·인문지식의 경우, 대학교 혹은 대학원의 학력(혹은 일본의 직업학교)을 소지하고 있거나 혹은 10년 이상의 경력(학력 기간 포함)인 자로 단순 노동 업무에는 종사할 수 없음.
- 국제업무의 통·번역 직종의 경우 3년 이상의 경력 또는 대학교 이상의 관련 학력 소지
- IT 인력의 특례 적용: 부족한 IT 인력의 확보를 위해서 일본의 정보처리 기술자 시험 및 상호 인증을 체결한 아시아 국가의 시험 합격 또는 자격 취득자는 위의 조건을 만족하지 않아도 가능
- 기술·인문지식·국제업무 체류자격을 받기 위해서는 지원 내용이 고용하고자 하는 회사의 직무설명과 일치해야 하며, 일본인이 종사하는 경우와 동등한 급여 이상을 수령해야 함.

### (3) 특정기능 자격<sup>37)</sup>

- 일본의 저출산, 고령화로 인한 인력부족 문제가 심화됨에 따라 2019년에 특정기능 1호, 특정기능 2호 체류자격이 신설됨.
- 기존 산업계에서 외국인력에 대해서 다소 높은 숙련, 기술 수준에서는 기술·인문지식·국제업무 비자를<sup>38)</sup>, 매우 낮은 수준에서는 산업연수를 받으려 온 기능실습생<sup>39)</sup>을 활용하는 방식을 주로 활용해 옴.

36) 일본 출입국재류관리청(日本出入國在留管理廳), <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/gijinkoku.html>(접속일: 2022. 6. 1).

37) 일본 출입국재류관리청(日本出入國在留管理廳), [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01\\_00127.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01_00127.html)(접속일: 2022. 6. 1).

38) 가장 높은 지식, 기술 수준의 인력인 소수의 고도전문직과 법무장관이 지정하여 허용하는 특정활동은 제외했음.

39) 기능실습생은 취업 자격은 아니지만 실제로 산업 현장에서 활용. 우리나라의 과거 산업

- 기술·인문지식·국제업무와 기능실습 부문 사이의 숙련 공백이 크고, 만성적인 인력부족을 겪고 있으며 일본 사회에서의 인구 문제가 심화됨에 따라 이들 기능·기술 인력의 인력부족 심화에 대처하기 위하여 특정기능 1호와 특정기능 2호를 신설
- 특정기능 1호는 일정한 수준의 전문성을 가지고 있어서, 교육훈련 등을 받지 않아도 해당 분야에서 즉시 업무를 수행할 수 있는 기능수준을 요구. 학력이나 관련 업무의 경력이 요구사항이 아니고 기능시험과 일본어 시험을 통과하면 체류자격 취득이 가능하므로 기술·인문지식·국제업무 자격에 비해서 상대적으로 진입이 쉬울 것으로 예상
- 특정기능 1호의 대상 업종은 전기·전자·정보 관련 산업, 소형재(素形材)산업<sup>40</sup>), 조선·선박용 기계제조업, 요양보호, 산업기계 제조업, 건설산업, 자동차 수리 및 정비, 건물 청소 및 관리, 항공, 숙박, 외식업, 식료품 제조업, 농업, 수산업 등 14종임.
- 특정기능 2호는 특정기능 1호보다 높은 기능·기술 수준을 요구하며 현재 건설과 조선·선박용 기계공업 2개 분야로 한정. 통상 특정기능 1호의 다음 단계로 아직은 취득자가 거의 없으며 업종 확대를 위해서 검토 중. 따라서, 현재 특정기능인력이라고 하면 특정기능 1호를 가리키며 2021년 말 기준 약 5만 명 수준<sup>41</sup>)
- 특정기능 1호는 4개월, 6개월, 혹은 1년마다 갱신하며 통산 5년까지 체류 가능. 특정기능 2호는 6개월, 1년, 혹은 3년마다 갱신하며 체류기간의 상한이 없음.

---

연수생 자격과 비슷.

40) 우리나라의 뿌리산업과 유사.

41) 일본 출입국재류관리청(日本出入國在留管理廳)(2022), *Initiatives to accept new foreign nationals and for the realization of society of harmonious coexistence.*

- 특정기능 외국인력을 채용하기 위해서는 기능실습인력에서 요구조건을 만족하여 특정기능으로 체류자격을 전환하거나, 혹은 유학에서 특정기능으로 전환, 또는 해외 현지에서 특정기능인력으로 바로 지원 가능

○ 요약하면, 일본은 전통적으로 외국인력의 유입에 보수적 입장을 보여왔지만 최근 들어 고급 인재, 숙련기술인력을 적극 유입하고자 하는 정책적 변화를 보임.

- 저출산, 고령화로 인하여 국내 생산가능인구가 감소함에 따라 외국인력의 유입에 보다 적극적인 방향으로 정책적 변화를 취함.

- 외국인력의 취업 자격은 크게 고도전문직 자격, 기술·인문지식·국제업무 자격, 특정기능 자격으로 구분됨.

- 고도전문직 자격의 경우 고도인재포인트제도를 통하여 출입국상의 우대를 강화함으로써 우수한 전문직 인재를 적극 유치하고자 함.

- 기술·인문지식·국제업무 자격에서는 특히 부족한 IT 인력의 확보를 위하여 외국과의 자격시험 상호 인정 등을 통하여 관련 외국인력의 도입을 원활히 하고자 함.

- 기술·인문지식·국제업무 자격 외국인력과 산업연수생과 같은 저숙련 외국인력 사이의 만성적인 숙련 공백을 채우기 위하여 특정기능 1, 2호를 최근 신설하여 인력부족에 대처



## 1. 연구의 배경과 목적 요약

- 국내 생산연령인구가 감소하기 시작하고 이에 따라 우리 경제의 성장 잠재력은 추세적 하락이 지속될 것으로 전망. 인구구조 변화에 따른 노동력 감소 대책의 일부로서 외국인력의 도입 확대 논의는 향후 불가피할 것으로 예상
  - 통계청에 따르면, 2020년부터 감소세로 돌아선 생산연령인구는 2030년대에는 연평균 50만 명 이상 감소할 것으로 전망되고 있으며, OECD에 따르면, 우리나라의 경제성장률은 2030년 이후 1%대로 하락할 것으로 전망되어 경제성장을 위한 외국인력의 도입 확대 논의는 불가피할 것으로 예상
- 비숙련 인력에 비해 경제성장 및 노동시장의 긍정적 효과를 높게 평가받고 있는 전문숙련 외국인력의 경우 해외 주요 국가들은 이미 도입에 적극적으로 나서고 있음.

- 저숙련 외국인력의 경우 단순히 노동공급량을 증가시키는 역할만을 하지만, 고숙련·전문 인력 도입의 경우 상품 및 생산과정에서 이노베이션 기여를 통한 새로운 시장 창출, 고부가가치 상품 생산의 기여를 통한 해외 시장 개척과 확대 등이 가능하고, 이를 통하여 내국인을 위한 좋은 일자리도 함께 증가하는 긍정적 효과가 발생 가능(村上由紀子, 2015)
- 영국, 호주, 싱가포르 등 오래전부터 전문숙련 외국인력을 적극 수용하고 있는 국가들뿐 아니라 외국인력 도입에 전통적으로 보수적 입장에 있던 일본도 최근 외국인력 도입 제도 개선을 통하여 전문숙련 인력을 적극 수용하고자 노력
- 본 연구는 생산연령인구 감소 추세 속에서 최근 미충원 인원 변화 추이의 직능적 특징과 외국인력 도입 현황을 제시하고, 전문숙련인력을 적극적으로 도입하기 위한 주요 국가들의 제도를 비교하여, 우리나라 전문숙련 외국인력 도입 활성화를 위한 시사점을 도출하고자 함.

## 2. 우리나라의 전문숙련 외국인력 도입 현황 요약

- 우리나라의 산업구조가 고도화되어 감에 따라 상대적으로 높은 직능 수준의 인력부족(미충원 인원)이 증가하는 추세인데 외국인 전문숙련인력 도입의 경우 낮은 수준에서 크게 변화가 없음.
- 우리나라의 최근 인력부족 변화를 보면, 산업구조가 고도화됨에 따라 낮은 직능수준에서의 미충원 인원은 감소하는 추세이고, 높은 직능수준에서의 미충원 인원은 증가하는 추세

- 미충원 인원이 증가한다고 하여 반드시 외국인력 도입이 증가해야 하는 것은 아니지만 현재의 인구구조 변화 추세가 지속된다고 가정할 때 추세적 인력부족에 대한 정책적 대응의 하나로서 전문숙련 외국인력 도입 확대에 대한 선제적 논의가 필요
  - 정부는 2004년부터 고용허가제를 통하여 저숙련 외국인력을 도입하여 현재까지 외국인력 도입의 중추적 역할을 하고 있으나 외국인 전문인력(E-1~E-7) 고용의 경우 최근 수년간 거의 변화가 없음.
  - 이민자 체류실태 및 고용조사에 따르면, 2021년 외국인 전문인력(E-1~E-7)은 전체 외국인 취업자의 4.6%이며 이는 2015년 4.9%보다 낮은 수준
- 전문숙련 외국인력을 도입하는 경우에도 산업의 경쟁력 향상을 위한 전문인력 도입 비중이 낮고, 체계적 대응 또한 부족
- 전문인력(E-1~E-7) 내에서 2021년 기준 특정활동(E-7)의 비중이 가장 크지만 특정활동은 단일 직종이 아닌 법무장관이 특별히 지정하는 활동을 위한 다양한 직종들이 포함되므로, 단일 직종으로는 사실상 회화지도(E-2)가 30%를 넘으면서 가장 큰 비중을 차지
  - 최근 들어 전문숙련인력의 부족 문제를 해결하기 위하여 뿌리산업과 조선업 등에서 특정활동(E-7) 취득을 용이하게 하는 대책 등이 실행되었으나 수요 변화에 대한 임의적 성격이 강하여 향후 추세적으로 변하는 미충원 전문숙련인력의 수요에 대한 보다 체계적인 대응이 필요
  - 지금까지 우리나라의 외국인력 도입은 내국인과의 노동시장 경합성에 대한 우려로 숙련기술인력의 도입보다는 구조적으로 인력부족을

겪는 분야의 저숙련 인력 도입에 방점을 두고 있어 높은 직능수준의 인력부족 증가에 대해서는 제도적 대처가 미흡함.

### 3. 해외 주요국들의 전문숙련 외국인력 도입 제도의 특징 요약

- 해외 국가들의 외국인력 도입을 보면, 영국의 경우 브렉시트(Brexit) 이후 새로운 출입국 시스템을 도입하면서 저숙련 인력에 대해서는 사실상 문호를 닫고 숙련기술인력에 대해서는 점수제 시스템을 도입하여 적극적으로 유치하고자 함. 또한 영국은 이주자문위원회(MAC)를 통해서 외국숙련인력 도입이 필요한 부족직업군리스트를 체계적으로 제시하고 그 방법론 또한 구체적으로 제시하는 등 우리나라에 비해 구체적이고 체계적인 전문숙련인력 도입 시스템을 갖추.
- 호주는 대표적인 인구저밀도 국가로서 오래전부터 이민정책을 펼쳐 왔는데, 최근의 변화로는 숙련독립이민과 같은 공급자 중심형의 비중이 줄어들고 고용주나 지방자치단체가 후원하는 수요자 중심형의 비중이 증가하고 있음. 호주는 인구밀도가 낮은 지역의 개발을 위해 해당 지방정부에도 숙련인력 도입 쿼터를 할당하고 있으며, 2019년 글로벌 인재(Global Talent) 비자를 도입하여 고급 인재 도입을 강화하고 있음. 또한 부족직업군리스트 작성에 있어서 영국의 경우 최근까지의 자료들을 기반으로 판단하는 데 비해서 호주의 경우 최근의 자료들뿐 아니라 미래의 숙련인력 수요에 대한 전망까지 포함
- 싱가포르의 인구의 1/3이 영주권자나 체류외국인일 정도로 외국인의 비중이 높음. 중숙련 혹은 저숙련 노동자에 대해서는 쿼터뿐 아니라

고용부담금(levy)을 부과. 쿼터나 사업주의 고용부담금은 숙련수준이 낮을수록 강화되고, 고숙련, 고급 인재에 대해서는 쿼터나 고용부담금 없이 적극적으로 인력 도입

- 일본은 외국인력 도입에 관하여 전통적으로 보수적 입장을 보여 왔지만 인구감소의 심화에 따라 최근 외국의 고급 인재, 숙련기술인력을 적극적으로 유치하여 경제성장에 기여하려는 정책적 변화를 보임. 2012년에는 고도전문직의 출입국상의 편의를 위한 고도인재포인트 제도를 시행하였고, 2019년에는 숙련기술인력을 위한 특정기능제도를 신설하여 외국의 고급 인재, 숙련기술인력의 도입을 추진
- 이처럼 해외 주요 국가들은 전문숙련인력의 적극적 도입을 통해서 국가 경제의 성장과 인구저밀도 지역의 개발을 도모

#### 4. 시사점

- 저출산, 고령화의 추세 속에서 생산연령인구가 감소하고, 우리 경제의 산업구조가 고도화됨에 따라 전문숙련인력에 대한 수요는 향후 지속적으로 증가할 것이 예상되어, 그 대응의 일환으로서 전문숙련 외국인력의 도입에 관하여 아래와 같이 정책적 시사점을 제시함.
- 현행 전문외국인력 도입 체계가 체류자격의 관리에 중심을 두고 있어 산업수요를 제대로 분석 파악하거나 반영하는 데 한계
  - 전문인력의 경우 개별 기업의 수요에 대하여 법무부의 체류자격 심사 및 관리의 관점에서 운용되고 있어 전체적인 업종별 산업수요에 대한 내용을 적절히 반영하지 못하는 한계가 있음.

- 영국이나 호주의 사례에서처럼 국가의 부족직업군리스트(SOL) 체계 구축을 통해서 우리 산업의 전문숙련인력 부족 현황을 정확히 파악하고 이를 바탕으로 전문외국인력 도입 기준을 명확히 할 필요
- 현재 우리나라의 고숙련 전문외국인력 도입은 수요자 중심형으로 진행되고 있는데, 전문외국인력의 도입 증가를 위해서는 전문외국인력의 도입 필요성이 큰 전략적 산업 분야의 업종은 공급자 중심형과 병행할 필요
  - 기본적으로 우리나라의 전문인력 도입은 전문인력의 발굴, 자격검증, 신원보증 등까지 기업이 스스로 해결해야 하며 법무부에서는 체류자격의 변경이나 발급에 있어서 결격 사유를 심사하는 수요자 중심형 구조임.
  - 전문인력 도입이 중요한 직종에 대해서는 정부가 노동시장의 외국인력 수요를 분석하여 학력, 자격, 경력 요건 등 필요한 조건을 제시하고 조건과 필요 점수를 만족하는 경우 검토를 통하여 주어진 직종 쿼터 내에서 취업이 가능하게 하며, 한국에서의 취업에 관심 있는 전문외국인력들은 스스로 조건을 구비하여 지원할 수 있게 하는 공급자 중심형 구조를 추가로 고려할 필요
- 전문인력 체류자격 가운데 가장 비중이 큰 특정활동(E-7)의 경우 소득기준이 국민소득의 일정 수준 이상으로 일률적인데, 이를 지역별로 유연하게 하는 대신 외국인 고용부담금을 통해서 기금을 조성하여 내국인의 교육훈련 및 산업구조 고도화에 활용
  - 전문외국인력 채용의 경우 직종에 따라 차이가 있지만 일반적으로 전년도 1인당 국민소득의 80% 이상 소득 기준을 만족해야 하고, 이는 임금수준이 낮은 지방의 중소기업에는 불리하게 작용할 수 있음.

- 전문외국인력 채용 시 소득 기준을 지역별로 유연하게 하되, 싱가포르의 경우처럼 외국인 고용부담금을 도입하여 기금을 조성하고 이를 통해 적극적으로 내국인 기술훈련 강화를 통한 산업구조 고도화에 활용할 필요<sup>42)</sup>
- 직종별 전문외국인력 쿼터는 시범적으로 내국인 노동시장 대체가 낮고 인력부족이 심각한 직종부터 확대를 시도해 본 후 그 영향을 살펴 추가적인 확대·지속 여부를 결정
  - 조선업에서는 최근 선박 수주 증가에 대응하기 위하여 선박도장공, 조선용접공에 대해서 일시적으로 쿼터제 폐지를 적용하고 있으며, 뿌리산업의 경우 다년간의 관련 업종 종사로 경력과 숙련도가 상승한 외국인력에 대하여 특정활동(E-7)으로의 체류자격 변경 방식을 점수제로 변경하고 일반 제조업보다 20% 쿼터를 확대함.
  - 전문외국인력 도입 규정과 관련해서는 자격요건, 현행 내국인 임금 수준 대비 조건, 내국인 대비 고용 비율 등 충족해야 할 다양한 채용 기준이 이미 존재하기 때문에 내국인 노동시장 대체성이 낮고 인력부족이 심한 직종부터 업종의 실정을 고려해 시범적으로 쿼터규제를 완화해 보고 그 영향을 살펴 확대·지속 여부를 결정
- 전문외국인력의 체계적 도입과 관련하여 전문숙련 외국인력 도입 자문위원회의 설치 및 상설 기구화가 필요
  - 현재 전문외국인력 도입과 관련해서는 법무부가 주무부처로서 관련 부처들을 대상으로 직종별 수요를 수시 혹은 정기로 조사하고 도입

42) 미국에서도 체류자격 H-1B 외국인을 도입할 경우 내국인의 기술훈련 목적으로 외국인 고용부담금을 적용함(노호창, 2019, p. 23).

필요성, 외국인 효과, 내국인 대체 문제 등을 고려하여 외국인정책위원회 소속 전문인력유치지원실무위원회의 논의를 거쳐 도입 직종의 신설이나 쿼터 등을 결정

- 우리나라의 경우 호주나 영국에서와 같이 정부에서 중장기적인 전문 외국인력 도입 방향과 시장 조사에 따라서 부족직업군리스트(SOL)를 작성하여 제시한다기보다는 (비록 외국인정책기본계획이 있기는 하지만) 뿌리산업이나 조선업의 경우처럼 사안에 따라 특정활동 체류 자격 발급을 조절하는 방법을 통해 대응하는 경우가 많음.

- 현재의 중앙부처 위주의 결정과정에서 사용자 단체, 노동자 단체, 업·직종 전문가, 노동시장 전문가들로 구성된 전문숙련 외국인력 도입 자문위원회가 상설 설치되어 노동시장 및 산업의 영향뿐 아니라 중장기적 도입 계획에까지 정부의 의사결정을 지원할 필요

- 영국은 이주자문위원회(MAC)를 통해서 노동시장을 분석하여 외국숙련인력 도입이 필요한 부족직업군리스트를 체계적으로 제시하고 그 방법론 또한 구체적으로 제시하고 있는데 우리나라에서도 이러한 자문기구가 필요

○ 비수도권의 인구감소 및 인구소멸에 대응하여 지방자치단체에 지역 산업정책을 반영한 외국숙련인력 지역특별 쿼터 배정을 고려할 필요

- 호주의 경우 대도시권이 아닌 인구밀집도가 낮은 지역에 대해서는 주·준주 지명 체계를 통하여 해당 지역에 대해서 전문숙련 외국인력 쿼터를 추가로 배정

- 우리나라의 경우 수치상으로는 상승하던 비수도권의 미충원율이 최근 2년간 하락하였지만 이는 인력부족의 해소라기보다는 인력공급

에 이어 지역의 인력수요까지 점진적으로 감소하고 있다고 해석하는  
편이 타당

- 지방자치단체의 지역산업정책 추진 전략을 반영하여 해당 업종의 외  
국숙련인력이 일정 기간 지역에 거주하는 것을 전제로 지역특별 외  
국숙련인력 쿼터의 배정을 고려할 필요

## 참고문헌

- 강동관 · 최서리 · 이창원 · 이철희 · 김혜진 · 이은정 · 조재현(2018), 「외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구」, 법무부 출입국 · 외국인정책본부 연구용역 보고서, 이민정책연구원.
- 고용노동부(2015~2021), 「직종별사업체노동력조사 보고서」, 해당 연도 각 반기 별, 고용노동부.
- 관계부처 합동(2021), 「현장의 인력난과 최근 방역상황을 고려하여 외국인근로자를 도입 · 운용하겠습니다」, 보도자료, 12월 29일.
- 기획재정부(2021), 「인구조조 변화 영향과 대응방향」, 제3기 인구정책 TF 보도자료, 7월 7일.
- 김정호(2009), 「저숙련 외국인력 유입의 경제적 영향 분석」, 정책연구시리즈 2009-15, KDI.
- 노호창(2019), 「외국인 고용부담금제도 도입 시의 법적 쟁점」, 워킹페이퍼 시리즈 2019-03, 이민정책연구원.
- 법무부(2022), 「사증발급 안내매뉴얼」, 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- ———(2022), 「외국인체류 안내매뉴얼」, 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- 법무부 · 산업통상자원부(2022), 「법무부-산업부, 전문인력 비자제도 개선을 통해 조선분야 경쟁력 강화 지원에 나선다!」, 공동 보도자료, 4월 19일.
- 산업통상자원부(2017), 「뿌리산업 외국인근로자, 국내체류 쉬워진다」, 산업통상자원부 보도자료, 12월 26일.
- 윤석천 · 이규용 · 오학수 · 신운철(2021), 「경쟁국 사례연구를 통한 외국인력 활용제도 개선방안 연구」, 한국조선해양플랜트협회 연구용역 보고서, 내부자료, 11월.
- 이종관(2020), 「외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향」, 정책연구시리즈 2020-05, KDI.
- 이창원 · 최서리 · 권채리 · 박미화 · 조하영(2021), 「방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 자격 통합에 대한 연구」, 정책연구보고서 2021-05, 이민정책연구원.

- 이철희·김혜진(2020), “외국인력의 산업별 고용구조분석: 인구변화 대응에 대한 함의”, 「노동정책연구」, 20(2), 한국노동연구원, pp. 1-31.
- 조준모(2004), “제5장. 외국인력의 내국인력에 대한 대체성 분석”, 「저숙련 외국인력 노동시장 분석」, 연구보고서 2004-14, 한국노동연구원.
- 최서리·이창원·이상지(2020), 「호주 취업이민 분류 및 관리방식의 시사점」, 정책보고서 시리즈 2020-01, 이민정책연구원.
- 日本經濟再生本部(2015), “日本再興戰略 改訂 2015 - 未来への投資・生産性革命”.
- 村上由紀子(2015), 「人材の国際移動とイノベーション」, NTT出版.
- 日本出入國在留管理廳(2022), *Initiatives to Accept New Foreign Nationals and for the Realization of Society of Harmonious Coexistence*, 出入國在留管理廳.
- Australian Government(2020), *Make It Happen: The Australian Government's Modern Manufacturing Strategy*.
- Martins, P., M. Piracha, and J. Varejao(2018), “Do immigrants displace native workers? Evidence from matched panel data”, *Economic Modelling*, 72, pp. 216-222.
- Migration Advisory Committee(2013), *Skilled Shortage Sensible*, Migration Advisory Committee.
- \_\_\_\_\_(2020), *Review of the Shortage Occupation List: 2020*, Migration Advisory Committee.
- Ministry of Manpower(2022), “Factsheet on Foreign Workforce Policy Announcements at COS 2022”, Ministry of Manpower, Singapore.
- National Skills Commission(2021), *Skills Priority List Methodology*, National Skills Commission, Australia.
- OECD(2018), *Recruiting Immigrant Workers: Australia 2018*, OECD Publishing.
- Singapore Government(2021), *Population in Brief 2021*, Singapore.

- 고용노동부, 직종별사업체노동력조사, 통계청(KOSIS), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_DEN045&vw\\_cd=MT\\_OTITLE&list\\_id=118\\_ATITLE\\_5\\_001\\_002&scrid=&seqNo=&lang\\_mode=ko&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_OTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_DEN045&vw_cd=MT_OTITLE&list_id=118_ATITLE_5_001_002&scrid=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_OTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do)(접속일: 2022. 5. 20).
- 국가부리산업진흥센터, <https://www.kpic.re.kr/html/?pmode=guide08>(접속일: 2022. 5. 31).
- 법무부, 출입국자 및 체류외국인 통계, 통계청(KOSIS), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=111&tblId=DT\\_1B040A5A&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=111&tblId=DT_1B040A5A&conn_path=I3)(접속일: 2022. 6. 1).
- 외교부(2018), “OECD의 2060년 세계경제 장기전망 시나리오”, [https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m\\_20809/view.do?seq=1342777&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti\\_itm\\_seq=0&Bitm\\_seq\\_1=0&Bitm\\_seq\\_2=0&Bcompany\\_cd=&Bcompany\\_nm=](https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20809/view.do?seq=1342777&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&Bmulti_itm_seq=0&Bitm_seq_1=0&Bitm_seq_2=0&Bcompany_cd=&Bcompany_nm=)(접속일: 2022. 6. 14).
- 코트라 해외전문인력유치센터(KOTRA Contact Korea), <https://contactkorea.kotra.or.kr/jsp/ko/gold/app2.jsp>(접속일: 2022. 6. 3).
- 통계청, 장래인구추계, 통계청(KOSIS), <https://kosis.kr/search/search.do?query=%EC%B6%94%EA%B3%84%EC%9D%B8%EA%B5%AC>(접속일: 2022. 5. 23).
- 통계청·법무부, 이민자 체류실태 및 고용조사, 통계청(KOSIS), [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2FB001F&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FB001F&conn_path=I3)(접속일: 2022. 6. 1).
- 日本出入國在留管理廳, [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact\\_3\\_index.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact_3_index.html)(접속일: 2022. 6. 1); <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/gjinkoku.html>(접속일: 2022. 6. 1); [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01\\_00127.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri01_00127.html)(접속일: 2022. 6. 1).
- CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/australia/>(접속일: 2022. 5. 30).

- Dept. of Home Affairs, Australia, <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/working-in-australia/visas-for-innovation/global-talent-independent-program>(접속일: 2022. 5. 20).
- GOV.UK, <https://www.gov.uk/skilled-worker-visa>(접속일: 2022. 6. 1); <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement/the-uks-points-based-immigration-system-policy-statement>(접속일: 2022. 6. 5).
- Ministry of Manpower, Singapore, <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>(접속일: 2022. 6. 1); <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/employment-pass/upcoming-changes-to-employment-pass-eligibility/complementarity-assessment-framework-compass>(접속일: 2022. 6. 1); <https://www.mom.gov.sg/faq/compass/how-will-the-shortage-occupation-list-for-ep-applications-on-compass-be-identified>(접속일: 2022. 6. 3); <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits/s-pass/upcoming-changes-to-s-pass-eligibility>(접속일: 2022. 6. 3).
- YTN(2013), “싱가포르 44년 만에 폭동 … 민심불안 해소 총력”, YTN, 12월 10일, [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_201312101030148570](https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201312101030148570)(접속일: 2022. 6. 1).



## 연구진

연구책임자 **김주영** 산업연구원 산업혁신정책실 연구위원

## 기타 기여자

자문위원 **이규용** 한국노동연구원 고용정책연구본부 선임연구위원  
**홍성민** 과학기술정책연구원 과학기술인재정책연구센터 선임연구위원  
**최서리** 이민정책연구원 연구교육실 연구위원  
연구보조원 **박한민** 산업연구원 인턴

정책자료 2022-13

# 생산연령인구 감소 시대의 외국인 전문숙련인력 유치 제도 개선에 관한 연구

발행일 2022년 8월 31일  
발행인 주현  
발행처 산업연구원  
등록 1983년 7월 7일 제2015-000024호  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
전화 044-287-3114  
팩스 044-287-3333  
문의 044-287-3215  
인쇄처 (사)남북장애인교류협회인쇄사업부

값 4,000원  
ISBN 979-11-92482-09-5 93320  
내용의 무단 복제와 전재 및 역재를 금합니다.