



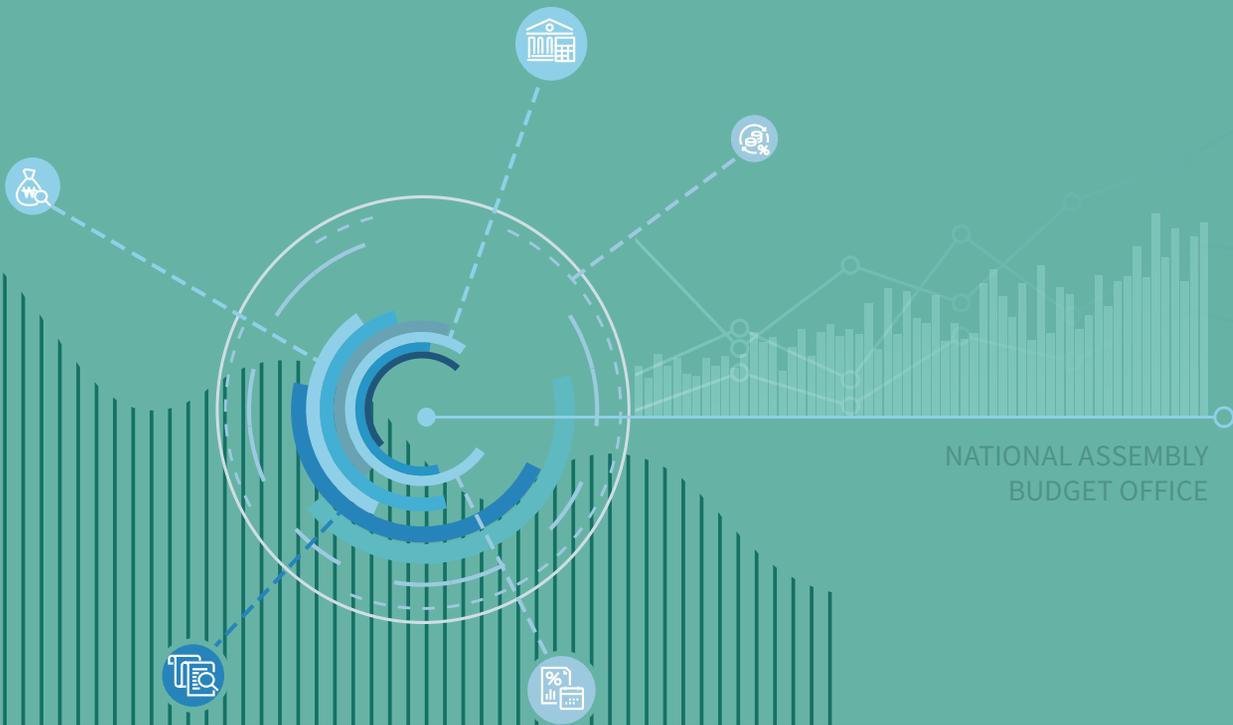
2023.11.

국회예산정책처 | 예산안 분석

# 중·장기 재정현안 분석 인구위기 대응전략

## 4. 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안

### Medium and Longer Term Fiscal Issue Analysis: Population Crisis Responses



NATIONAL ASSEMBLY  
BUDGET OFFICE



국회예산정책처  
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE



중·장기 재정현안 분석

## 인구위기 대응전략

### 4 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안

## 예산안분석시리즈 VII

### 중·장기 재정현안 분석 : 인구위기 대응전략 (4) 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안

총괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관  
변재연 경제산업사업평가과장

작성 | 진달래 경제산업사업평가과 예산분석관

지원 | 윤혜정 경제산업사업평가과 행정실무원  
정지은 경제산업사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의  
의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 경제산업사업평가과 | 02) 6788-3777 | eie@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

예산안분석시리즈 Ⅶ (4)

# 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안

2023. 11.

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 11. 2.)를 거쳐 발간되었습니다.

---

# 발간사

정부는 지난 9월 1일 총수입 612.1조원, 총지출 656.9조원 규모의 2024년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 이번 예산안에 대하여 2023년에 이어 건전재정기조를 견지하면서, 재정수지·채무 악화를 최대한 억제하고, 사업의 원점 재검토 및 R&D·보조사업 정비 등 재정사업 정상화를 통해 확보한 재원으로 약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 분야를 집중 지원하는 데에 중점을 두었다고 설명하였습니다.

올해 약 60조원에 이르는 대규모 세수결손이 예상되고 있고, 내년에도 경기둔화·자산시장 침체 등의 영향으로 국세수입이 2023년 예산 대비 33.1조원 감소될 것으로 전망됨에 따라 국가재정을 효율적으로 운용할 필요성이 증대되고 있습니다. 이에 예산안 심의의결기관으로서 주요 정책 및 사업의 효과성과 함께 전략적 자원배분, 재정 건전성, 중장기적 재정현안 등을 점검하여야 할 국회의 역할 또한 더욱 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2024년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2024년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총괄 분석」 2권, 「위원회별 분석」 12권, 「성인지 예산서 분석」 1권, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 1권, 「예산안 주요 사업 평가」 3권 등 기존 5개 분석에 「재정총량 분석」 2권, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」 6권을 추가하여 총 27권을 발간하였습니다.

「총괄 분석」에서는 2024년도 예산안에 대한 총평과 함께 인건비, 세수결손에 따른 예산안 편성·집행, 상임위 결산 시정요구사항과 예산안 연계 등 재정 전반에 관한 사항을 다루는 한편, R&D 예산안, 재난안전 사업, 사회안전망 구축·강화 사업 등 주요 정책 주제를 선별하여 심층적으로 검토하였습니다.

「위원회별 분석」에서는 상임위원회별 소관 부처의 주요 사업에 대한 효과성·필요성 등을 분석하여 개선방안을 제시하였고, 「성인지 예산서 분석」 및 「온실가스감축인지 예산서 분석」에서는 성인지 및 온실가스감축인지 대상사업에 대한 총괄·사업별 분석을 실시하였으며, 「예산안 주요 사업 평가」에서는 국고보조사업, 재난정책보험 사업, 농업인력 수급 안정 사업 등 주요 사업을 심도 있게 살펴보았습니다.



올해 새롭게 발간되는 「재정총량 분석」에서는 경제·재정 전망, 조세지출과 재정 지출 연계, 재정건전성 분석 등 거시적 재정총량 분석을 실시하였으며, 보건·복지·고용, 교육 등 12대 분야별 자원배분에 대한 분석의견도 제시하였습니다.

또한, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」에서는 인구위기가 경제 및 재정에 미치는 영향을 분석하고, 저출산 대응, 이민정책, 첨단기술 육성 전략, 인재양성 등 재정 측면에서의 정책 대응 방안을 검토하였습니다.

이번 보고서가 제21대 국회의 마지막 예산안 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 11월

국회예산정책처장 조 의 섭

## I. 개요 / 1

- 1. 분석의 배경과 목적 ..... 1
- 2. 분석의 구성과 방법 ..... 5

## II. 현황 / 7

- 1. 이민자 및 이민정책 현황 ..... 7
- 2. 이민정책 관련 법령 및 계획 ..... 11
- 3. 이민정책 재정현황 분석 ..... 24

## III. 주요 쟁점 분석 / 32

- 1. 이민정책의 컨트롤타워 필요 ..... 32
  - 가. 현행 이민정책 추진체계의 문제점 ..... 32
  - 나. 컨트롤타워 설치 방안 ..... 36
- 2. 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안 ..... 40
  - 가. 전문인력 확충 방안 ..... 40
  - 나. 단순기능인력 확충 방안 ..... 58
  - 다. 미래인재 유치를 위한 유학생 정책 필요 ..... 93
- 3. 이민정책의 수용성 제고 방안 ..... 116
  - 가. 이민정책 수용성 지표 현황 ..... 116
  - 나. 해외인력 도입 정책의 수용성 제고 방안 ..... 120
  - 다. 다문화 참여 프로그램 확대를 통한 이민정책 수용성 제고 필요 ..... 129
  - 라. 이민자 권리향상을 통한 사회갈등 해소 필요 ..... 132



# CONTENTS

## IV. 주요국의 이민정책 및 해외인력 유입 사례 / 136

1. 미국 .....	140
2. 캐나다 .....	144
3. 호주 .....	150
4. 독일 .....	156
5. 싱가포르 .....	161
6. 일본 .....	168

## V. 결론 및 시사점 / 174

## 1 분석의 배경과 목적

한국의 총 인구수는 감소국면에 접어들고 있고, 2022년 합계 출산율은 0.78명으로, 인구위기에 대응하기 위한 저출산 정책은 성과를 보이지 못하고 있다. 이러한 배경에 따라 생산가능인구를 확보하고 경제혁신과 신성장동력을 제고하기 위한 수단으로 '이민'이 주목을 받고 있다.

통계청에서는 2020년 10월, 2019년 장래인구특별추계를 반영한 내·외국인 인구전망(2017~2040)을 발표하면서 최초로 이주배경인구<sup>1)</sup>에 대해 전망하고 있다. 내·외국인 인구전망에 따르면 2021년 이주배경인구는 213만 명이나 2040년에는 323만 명이 될 것으로 예측하고 있고, 유소년 인구는 2021년 33만 명에서 2040년 41만 명, 학령인구는 2021년 30만 명에서 2040년 47만 명, 청년인구는 2021년 71만 명에서 2040년 101만 명이 될 것으로 예측하고 있다.

[이주배경인구 전망(2020~2040년)]

(단위: 만 명)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040
총인구	5,174	5,163	5,156	5,150	5,145	5,120	5,087	5,019
이주배경인구	213	213	219	226	233	264	293	323
내국인(귀화)	21	22	23	24	26	32	40	47
내국인(이민자 2세)	30	31	32	33	34	41	50	60
외국인	162	160	164	169	173	190	204	216

자료: 통계청, 「2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망:2020~2040년」, 2022. 4.

1) 본인 또는 부모 중 적어도 한 명이 출생 시 또는 현재 외국 국적인 사람으로, '내국인(귀화)+외국인(이민자2세)+외국인'을 포함한다.

[이주배경인구 유소년·학령인구·청년인구 전망(2020~2040년)]

(단위: 만 명)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2035	2040
이주배경인구	213	213	219	226	233	264	293	323
유소년인구 (0~14세)	33	34	34	34	34	35	36	41
학령인구 (6~21세)	30	32	34	37	39	44	46	47
청년인구 (19~34세)	71	67	67	68	69	80	91	101

자료: 통계청, 2021년 장래인구추계를 반영한 내·외국인 인구전망:2020~2040년, 2022. 4.

또한, 정부는 인구구조 변화의 충격에 대응하기 위하여 범부처 차원에서 ‘인구정책 TF(2019. 4. 출범)<sup>2)</sup>를 구성하여 외국인정책을 경제활동인구 확충 방안의 하나로 제시하고 있다. 특히 1~3기 TF에서는 전문인력과 비전문인력 등 숙련도에 따라 별도의 정책을 추진하는 등 외국인력을 활용하기 위한 방안 등을 제시하였으나, 4기 인구정책 TF에서는 이민정책의 패러다임을 전환하기 위해 ‘출입국·이민관리체계 개선추진단’을 설립하고, 체계적 이민정책연구회(가칭)를 설립하며, 이민정책연구원의 기능을 확충하는 등 보다 적극적으로 이민정책을 추진하기 위한 방안을 제시하였다.

[인구정책 TF의 외국인력 확충방안 관련 과제]

구분	주요 내용
1기 인구정책 TF(2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 외국인력의 효율적 활용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초기능수준 보유 인력 양성·도입 및 알선·매칭 효율화</li> <li>- 성실재입국 제도 선발 요건 조정 및 대상 확대</li> <li>- 국내 5년 이상 근무한 E-9의 E-7 체류자격 전환 규모 확대</li> </ul> </li> <li>* 인구 구조 변화에 따른 외국인 정책 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수 전문인력 대상 별도 비자 신설</li> <li>- 지방거주 인센티브제 도입</li> </ul> </li> </ul>

2) 기획재정부 1차관을 팀장으로 하며 주관부처와 관계부처 및 관련 연구기관이 참여하는 10개 분야별 작업반으로 구성하고 있다.

구분	주요 내용
2기 인구정책 TF(2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 우수인재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수인재 복수국적 제도 대상분야 확대 및 가점제 실시</li> <li>- 과학기술분야 해외 우수 연구자 대상 종합 포털 구축</li> </ul> </li> <li>* 유학생               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인 유학생 적응지원을 위한 유학생 상담센터 기능 강화</li> <li>- 국내 이공계 학부 졸업 유학생을 기능인력으로 활용</li> </ul> </li> <li>* 필요인력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계속 거주 등을 조건으로 하는 지역특화형 비자 신설</li> <li>- 농업 특성을 고려한 외국인력 도입방식 검토</li> </ul> </li> <li>* 이주민 사회통합과 안정적 정착</li> </ul>
3기 인구정책 TF(2021)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 유망산업 분야 취업비자 네거티브 방식 도입</li> <li>* 장기근속 숙련 외국인력의 '숙련기능인력(E-7-4)'으로의 자격 변경 확대</li> <li>* 외국인재의 지역정착을 위한 지역특화형 비자 시범사업 추진</li> <li>* 국내 체류 전문자격 보유 외국인에 대해 취업연계 지원 등을 하기 위해 외국인력 활용체계(사전등록제 등) 구축 검토</li> <li>* 영주·귀화자를 위한 사회통합교육 추진</li> </ul>
4기 인구정책 TF(2022)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 전문인력 유치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우수 외국인력에게 사전허용 직종과 관계없이 취업을 허용하는 네거티브 방식 비자(E-7-S) 신설</li> <li>- 과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙제도 도입</li> </ul> </li> <li>* 숙련인력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 숙련기능전환인력 연간 총량쿼터·추천업종 확대</li> <li>- 비전문취업인력이 출국·재입국 없이 숙련기능인력 전환을 신청할 수 있도록 체류기간 자격요건 완화</li> </ul> </li> <li>* 비전문인력               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용허가제 개선방안 마련</li> <li>- 외국인력 도입규모 확대</li> </ul> </li> <li>* 체계적 이민정책               <ul style="list-style-type: none"> <li>- '출입국·이민관리체계 개선추진단' 중심으로 체계적 이민정책으로 패러다임 전환 위한 추진방안 논의</li> <li>- (가칭)체계적이민정책연구회 신설, 이민정책연구원 기능강화</li> </ul> </li> </ul>

자료: 각 연도 「인구정책TF 주요 분야 및 대응방향」을 바탕으로 국회예산정책처에서 재작성

이와 같이 정부는 인구위기에 대응하기 위해 이민정책의 방안들을 수립하고자 하고 있다. 다만, 여전히 이민자 및 이민정책의 범위를 설정하지 못하고 있고, 이민 정책에는 다양한 부처가 관여하고 있음에도 법무부를 중심으로 출입국·이민관리체계 개선추진단을 설립하고 있으며, 부처 간 칸막이 및 제도운영의 문제점으로 인하여 외국인력의 활용에 어려움을 겪고 있는 등 미흡한 부분이 있다.

따라서 본 보고서에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 이민정책의 범위 및 상위계획, 재정사업 현황 등을 검토하고, 정부의 컨트롤타워 수립과정을 파악하여 문제점을 제시하고자 하였다. 이와 더불어 전문인력, 단순기능인력, 미래 인력으로서의 유학생 정책 각각의 문제점들을 짚어보고 개선방안을 제시하며, 이민정책 수용성 제고방안을 검토하고, 해외 사례를 통하여 보완할 점을 도출하고자 하였다.

[분석의 흐름과 내용]

분석항목	주요 내용
이민정책 관련 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민정책의 범위</li> <li>• 관련 법령 및 상위계획</li> <li>• 재정사업 현황</li> </ul>
↓ 이민정책 추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처별 이민정책 추진 현황</li> <li>• 새로운 컨트롤타워 설치방안</li> </ul>
↓ 이민정책을 통한 경제활동인구 확충방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문인력 확충방안</li> <li>• 단순기능인력 확충방안</li> <li>• 미래인력으로서 유학생</li> </ul>
↓ 이민정책 수용성 제고 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화수용성지수 등 추이 분석</li> <li>• 이민정책 수용성 제고 방안</li> </ul>
↓ 주요국의 이민정책 및 해외 인력유입 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가별(미국, 독일, 싱가포르, 일본 등)</li> <li>• 부문별(전문인력, 기능인력, 유학생 등)</li> </ul>

본 보고서의 구성 및 분석내용을 살펴보면, 먼저 개요에서는 분석의 배경 및 목적을 제시하고, 현황에서는 이민자 및 이민정책 현황, 관련 법령 및 계획, 재정현황을 정리하며 현행 제도의 미흡한 점을 도출하였다.

주요 쟁점분석은 ① 이민정책의 컨트롤타워 분석 ② 전문인력 확충 방안 ③ 단순기능인력 확충 방안 ④ 우수인재유치를 위한 유학생 정책 ⑤ 이민정책 수용성 제고방안의 순으로 구성하여 각 제도의 현황 및 제도 추진과정의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

또한 해외사례를 통해 주요국의 이민정책 및 해외 인력유입 상황을 분석하여 주요 쟁점사항에서 알맞은 사례 제시를 통해 국내 제도와 비교하였고, 마지막 장인 제5장에서는 본 보고서에 대한 총괄적 요약과 함께 결론 및 시사점을 도출하였다.

동 보고서는 각 부처에서 자료를 제출받아 기초자료로 사용하였으며, 그 외에도 OECD 통계, 통계청 자료, 이민정책연구원 등 국내·외 연구논문 및 연구(용역) 보고서, 부처 보도자료 등을 활용하여 근거를 뒷받침하는 자료로 활용하였다. 또한 객관적인 검토를 위해 법무부·고용노동부·농림축산식품부·해양수산부 등 관련 기관과 협의하고 전문가 간담회를 실시하였다.

[이민정책을 통한 경제활동인구 확충방안 분석의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석의 배경 및 목적</li> <li>• 분석의 구성 및 방법</li> </ul>
II. 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민자 및 이민정책 현황</li> <li>• 관련 법령 및 상위계획</li> <li>• 이민정책 재정 현황</li> </ul>
III. 주요 쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 이민정책의 컨트롤 타워 분석</li> <li>• 현행 이민정책 추진체계의 문제점</li> <li>• 컨트롤타워 설치 방안</li> </ul>

구분	주요 분석 내용
	<input type="checkbox"/> 전문인력 확충 방안 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문인력 현황 및 관련 정책</li> <li>• 전문인력 장기체류 유도 방안 분석</li> <li>• 현행 비자체계 분석</li> </ul> <input type="checkbox"/> 단순기능인력 확충 방안 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용허가제 개선방안 분석</li> <li>• 외국인 가사근로자 도입 분석</li> <li>• 계절근로자제도 분석</li> </ul> <input type="checkbox"/> 유학생 정책 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유학생 현황 및 관련 정책</li> <li>• 유학생 취업 현황 및 개선방안 분석</li> <li>• 비자제도 개선방안 분석</li> <li>• 불법체류 감소 방안 분석</li> </ul> <input type="checkbox"/> 이민정책 수용성 제고 방안 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민정책수용성 지표 현황</li> <li>• 해외인력 도입 정책의 수용성 제고 방안</li> <li>• 교육 및 교류 활동을 통한 수용성 제고방안 분석</li> <li>• 이민자 권리향상을 통한 사회갈등 해소 필요</li> </ul>
IV. 해외 사례 분석	<input type="checkbox"/> 미국 <input type="checkbox"/> 캐나다 <input type="checkbox"/> 호주 <input type="checkbox"/> 독일 <input type="checkbox"/> 싱가포르 <input type="checkbox"/> 일본
V. 결론 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합 제언</li> </ul>

1

이민자 및 이민정책 현황

이민자 및 이민정책의 범위가 외국인 정책(법무부), 외국인 주민 정책(행정안전부), 다문화가족 정책(여성가족부) 등과 같이 부처별 정책목표에 따라 다르게 설정되어 있는 등 명확하지 못한 측면이 있다.

이민정책에 대한 논의를 위해 이민자 현황을 파악할 필요가 있으나 현재 법 등을 통해 공식적으로 ‘이민자’에 대한 정의를 규정하고 있지 않으며, 정책적인 측면에서도 통일된 이민자 규정이 없는 실정이다.

다만, 정부는 정책 초점별로 외국인 현황 데이터를 제공하고 있는데, 법무부에서 ‘출입국·외국인정책 통계월보 및 통계연보’를 통해 단기·장기·불법체류외국인의 현황을 파악하고 있고, 행정안전부에서 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’을 통하여 외국인, 귀화자, 외국인주민자녀, 다문화가구 현황 등을 파악하고 있다. 또한 통계청·법무부는 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’를 통해 이민자들의 경제활동인구, 주거 및 생활환경, 고용, 소득 등의 현황을 파악하고 있다.

[이민 현황 관련 통계]

소관 부처	통계명	내용
법무부	출입국·외국인정책 통계월보·연보	90일 이하 단기체류외국인, 90일 초과 장기체류외국인, 불법체류외국인 등
행정안전부	지방자치단체 외국인주민 현황	외국인, 귀화자, 외국인주민 자녀, 다문화가구 등
통계청·법무부	이민자 체류실태 및 고용조사	이민자들의 경제활동인구 파악, 주거 및 생활환경, 고용, 소득 등의 항목 조사

자료: 각 통계 설명자료를 바탕으로 작성

동 보고서에서는 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’ 자료에서 ‘한국에 90일을 초과하여 체류할 목적으로 외국인 등록을 한 외국인(15세 이상)<sup>3)</sup>과 ‘최근 5년 이내의 귀화허가자(15세 이상)’로 이민자의 정의를 규정하고 있으므로, 이를 통하여 이민자 현황을 파악한다.

2017년 총 이민자는 127만 8천 명(외국인 상주인구 122만 5천 명+귀화자 상주인구 5만 3천 명)이었으나, 2022년 총 이민자는 135만 4천 명(외국인 상주인구 130만 2천 명+귀화자 상주인구 5만 2천 명)이며, 2022년 총인구 대비 이민자 비율은 2.6%이다.

[연도별 이민자 현황]

(단위: 천 명, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
이민자	1,278.0	1,353.0	1,371.4	1,380.4	1,381.2	1,354.1
외국인	1,225.3	1,300.8	1,322.6	1,331.8	1,331.8	1,301.9
귀화허가자	52.7	52.3	48.8	48.6	49.4	52.2
총인구	51,422.5	51,629.5	51,779.2	51,829.1	51,738.1	51,692.3
총인구 대비 이민자 비율	2.5	2.6	2.6	2.7	2.7	2.6

자료: 각 연도 「이민자 체류실태 및 고용조사(통계청·법무부)」, 「인구총조사(통계청)」를 바탕으로 작성

2022년 통계를 구체적으로 살펴보면, 외국인 상주인구 중에는 재외동포가 28.8%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 비전문취업(16.1%), 유학생(12.5%)이 그 뒤를 잇고 있다. 국적별 귀화허가자 상주인구 비율로는 베트남이 40.8%로 가장 높은 비율을 기록하고 있고, 한국계 중국인이 33.0%, 중국인이 10.5%에 해당한다.

3) 외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3) 체류자격 소지자와 단기불법체류자는 제외하고 있다.

[2022년 체류자격별 외국인 상주인구]

(단위: 천 명, %)

상주인구	비전문 취업 (E-9)	방문 취업 (H-2)	전문인력 (E-1~ E-7)	유학생 (D-2, D-4-1·7)	재외 동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼 이민 (F-6)	기타
1,301.9 (100.0)	209.5 (16.1)	96.5 (7.4)	41.7 (3.2)	162.6 (12.5)	374.3 (28.8)	129.6 (10.0)	122.7 (9.4)	165.0 (12.7)

자료: 통계청·법무부, 「2022년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과」

[2022년 국적별 귀화허가자 상주인구]

(단위: 천 명, %)

상주인구	아시아					기타 아시아	아시아 이외
		한국계 중국	중국	베트남			
52.2 (100.0)	51.6 (98.9)	17.2 (33.0)	5.5 (10.5)	21.3 (40.8)	7.5 (14.4)	0.6 (1.1)	

자료: 통계청·법무부, 「2022년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과」

한편, 현재 ‘이민정책’에 대하여 명확한 용어수립이 되어 있지 않은 상황으로, ‘외국인정책 기본계획’에서는 이민정책이라는 용어 대신 외국인정책이라는 용어로 대체하여 사용하고 있다. 정부는 2008년 제1차 외국인정책 기본계획을 수립하면서 ‘이민’이라는 용어에 대하여 국민들이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있어 ‘이민정책’ 대신 ‘외국인정책’으로 호칭한다는 입장을 밝혔고, 2013년에 발표된 제2차 외국인정책 기본계획에서는 현재 시행 중인 외국인정책은 ‘국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념’으로, 국제사회에서 통용되고 있는 국경(Border)과 이주민(Migrant)을 대상으로 하는 ‘이민정책(immigration policy)’의 개념과 사실상 일치한다고 덧붙였다.

제3차 외국인정책 기본계획에서 제시하고 있는 외국인정책(이민정책)의 정의는 다음과 같다.

[제3차 외국인정책 기본계획 상 외국인정책(이민정책)]

대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책

자료: 법무부, 「제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)」, 2018. 2.

다만, 법무부는 이민정책을 외국인정책으로 명명하면서 전체 이민정책을 포괄하고자 하고 있으나 행정안전부는 외국인주민정책, 고용노동부는 외국인력정책, 여성가족부는 다문화가족정책, 교육부는 다문화교육정책 등의 용어를 사용하며 부처의 실정에 맞는 외국인정책을 수립하고 있다. 또한 외국인정책 기본계획의 외국인정책(이민정책)의 내용이 모호하여 동 시행계획에는 의료관광 육성, 웰니스관광 육성 등 외국인 관광객을 대상으로 하는 정책까지 포괄하는 등 일반적으로 이민정책으로 받아들여지기 어려운 영역까지 포함하고 있다.<sup>4)</sup>

이민정책의 대상자는 영주권자, 전문인력·비전문인력 등의 취업이민자, 결혼이민자, 재외동포, 난민 등 다양한 영역을 포괄할 수 있으므로 이민자 및 이민정책의 범위 설정이 명확하지 못하다면 우리 사회에 불필요한 갈등을 유발시킬 수 있다. 특히 이민정책은 보통 '영주'와 같은 정착의 개념으로 받아들여져 국민들은 이를 부담으로 여길 수 있으나 현행 이민정책의 대상에는 단기간의 취업이민도 포함하므로 이에 대한 설득이 필요하다.

따라서 정부는 향후 이민정책 및 이민정책의 대상이 되는 이민자의 범위를 명확히 설정하여 정책의 신뢰성 및 수용성을 제고할 필요가 있다.

4) 2022년 외국인정책 시행계획에 따르면 의료관광 육성, 웰니스관광 육성, 지역 의료관광 활성화 지원, 크루즈관광 활성화 등의 내역사업을 포함하고 있다.

## 가. 관련 법령

이민정책과 관련된 법률은 「재한외국인 처우 기본법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」 등이 있으며 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등 소관 부처 별로 분산되어 있다.

「재한외국인 처우 기본법」은 대한민국 국민과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해할 수 있는 사회 환경을 조성하기 위한 목적으로 2007년 5월에 제정되었으며, 외국인정책 기본계획 및 시행계획, 외국인정책위원회, 재한외국인 등의 처우, 이민정책연구원 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관 부처는 법무부이다.

[「재한외국인 처우 기본법」의 주요 내용]

구분	세부 내용
목적 (1조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함</li> </ul>
정의 (제2조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재한외국인이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 의미</li> <li>· 결혼이민자란 대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인을 의미</li> </ul>
외국인정책의 기본계획 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인 정책에 관한 기본계획을 수립하여야 함</li> <li>· 기본계획에 포함해야 할 사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인정책의 기본목표와 추진방향</li> <li>- 외국인정책의 추진과제, 그 추진방법 및 추진시기</li> <li>- 필요한 재원의 규모와 조달방안 등</li> </ul> </li> </ul>
외국인정책의 시행계획 (제6조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행</li> </ul>

구분	세부 내용
외국인정책 위원회 (제8조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 둠</li> <li>· 위원회 심의·조정 사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항</li> <li>- 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항</li> <li>- 사회적응에 관한 주요 사항</li> <li>- 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항</li> </ul> </li> </ul>
재한외국인 등의 처우 (제10조-제17조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재한외국인의 사회적응 지원</li> <li>· 결혼이민자 및 그 자녀에게 국어교육, 대한민국의 제도·문화에 대한 교육, 의료 등 지원</li> <li>· 영주권자의 경제활동 등 보장</li> <li>· 난민에 대한 교육, 의료 등 지원</li> <li>· 특별기여자에 대한 생활, 취업 지원</li> <li>· 전문외국인력의 처우 개선</li> </ul>
이민정책 연구원 (제22조의2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이민정책연구원 설립 근거</li> <li>· 사업 수행 영역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계 각국의 이민정책과 입법에 관한 조사·연구·자문·정보교환</li> <li>- 이민정책 전문가 양성</li> <li>- 이민정책 관련 국제교류·협력 및 국제회의 개최·지원</li> <li>- 이민정책 관련 학회 및 학술활동 지원 등</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 외국인근로자를 체계적으로 도입함으로써 중소기업 등의 인력부족을 해소하고, 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리와 근로자로서의 권익을 보호하기 위한 장치를 마련하기 위한 목적으로 2003년 8월에 제정되었으며, 외국인력정책위원회, 외국인근로자 도입계획, 외국인근로자 고용절차 및 고용관리, 외국인근로자의 보호 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관 부처는 고용노동부이다.

〔「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 주요 내용〕

구분	세부 내용
목적 (제1조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함</li> </ul>
정의 (제2조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인근로자의 정의</li> <li>- 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람</li> <li>- 단기취업(C-4), 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지 및 계절근로(E-8), 관광취업(H-1)의 체류자격에 해당하는 사람 등은 제외</li> </ul>
외국인력정책위원회 (제4조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인력정책위원회를 둠</li> <li>· 위원회 심의·의결 사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인근로자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항</li> <li>- 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항</li> <li>- 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소에 관한 사항 등</li> </ul> </li> </ul>
외국인근로자 도입계획의 공표(제5조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매년 3월 31일까지 외국인근로자 도입계획 공표</li> </ul>
외국인근로자 고용절차 (제6조~제12조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 내국인 구인 노력</li> <li>· 외국인구직자 명부 작성</li> <li>· 표준근로계약서를 사용한 근로계약 체결 의무</li> <li>· 외국인 취업교육기관의 지정</li> <li>· 외국인근로자 고용의 특례: 방문취업(H-2)</li> </ul>
외국인근로자의 고용관리 (제13조~제21조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 퇴직금 지급을 위한 출국만기보험·신탁</li> <li>· 취업활동 기간의 제한 및 특례             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년이 원칙이며 2년 미만의 범위에서 취업 활동기간 연장 가능</li> </ul> </li> <li>· 재입국 취업의 제한 및 특례             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출국 후 6개월이 경과하여야 다시 취업할 수 있으며, 사업장을 변경하지 않는 등의 요건을 갖춘 경우에는 1개월로 단축</li> </ul> </li> </ul>
외국인근로자의 보호 (제22조~제25조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기숙사의 제공</li> <li>· 사업 또는 사업장 변경의 허용             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용자가 근로계약을 해지하려고 하거나 갱신을 거절한 경우, 휴업·폐업 등으로 인한 고용허가의 취소 및 사용자의 부당한 처우등의 경우 사업 또는 사업장의 변경 신청 가능</li> <li>- 사업 또는 사업장 변경은 원칙적으로 3회를 초과할 수 없음</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

한편, 「다문화가족지원법」은 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족이 언어 및 문화적 차이로 인하여 어려움을 겪고 있음에 따라 이들에게 교육 및 서비스를 제공하기 위한 목적으로 2008년 3월에 제정되었으며, 다문화가족정책 기본계획 및 시행계획, 다문화가족정책위원회, 교육 및 의료지원, 다문화가족지원센터 등을 규정하고 있다. 동 법률의 소관부처는 여성가족부이다.

[「다문화가족지원법」의 주요 내용]

구분	세부 내용
목적 (제1조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로 서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함</li> </ul>
정의 (제2조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다문화가족의 정의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「재한외국인 처우 기본법」의 결혼이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족</li> <li>- 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족</li> </ul> </li> </ul>
다문화가족 지원을 위한 기본계획 (제3조의2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성가족부장관은 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획을 수립하여야 함</li> <li>· 기본계획에 포함해야 할 사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화가족 지원 정책의 기본 방향</li> <li>- 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책과 평가에 관한 사항</li> <li>- 다문화가족 지원을 위한 제도 개선에 관한 사항 등</li> </ul> </li> </ul>
연도별 시행계획 (제3조의3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성가족부장관, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 다문화가족정책에 관한 시행계획을 수립·시행</li> </ul>
다문화가족 정책위원회 (제3조의4조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 다문화가족정책위원회를 둠</li> <li>· 위원회 심의·조정 사항               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항</li> <li>- 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항</li> <li>- 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가에 관한 사항</li> <li>- 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력 등</li> </ul> </li> </ul>

구분	세부 내용
교육 및 의료지원 (제6조, 제9조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국어교육 등 지원</li> <li>· 의료서비스 지원</li> </ul>
다문화가족 지원센터 설치·운영 (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원센터의 업무 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화가족을 위한 교육·상담 등 지원사업의 실시</li> <li>- 결혼이민자등에 대한 한국어교육</li> <li>- 다문화가족 지원서비스 정보제공 및 홍보</li> <li>- 다문화가족 지원 관련 기관·단체와의 서비스 연계</li> <li>- 일자리에 관한 정보제공 및 일자리의 알선</li> <li>- 다문화가족을 위한 통역·번역 지원사업 등</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

## 나. 관련 계획

이민정책과 관련된 상위계획은 ‘외국인정책 기본계획’, ‘다문화가족정책 기본계획’ 등이 있는데, ① 단기적인 시행계획에 대한 평가만이 이루어지고 있고, ② 평가지표 및 평가기준이 미흡하며, ③ 평가결과가 공개되지 않는 등 전반적인 평가체계가 미흡한 측면이 있다.

이민정책과 관련한 상위계획은 외국인정책 기본계획, 다문화가족정책 기본계획, 외국인근로자 도입계획이 있다.

법무부장관은 「재한외국인 처우 기본법」 제5조에 따라 5년마다 ‘외국인정책 기본계획’을 수립하며, 관계 중앙행정기관의 장은 동 법 제6조에 따라 연도별로 시행계획을 수립한다. 제1차 외국인정책 기본계획(2008~2012), 제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017), 제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)을 거쳐 2023년에는 제4차 외국인정책 기본계획이 수립되어야 하나 2023년 10월 현재, 제4차 외국인정책 기본계획은 수립되지 않았다.

제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)에서는 개방, 통합, 안전, 인권, 협력을 핵심가치로 두면서 중점과제들을 설정하고 있으며, 각 연도의 시행계획에서는 이 중점 과제들의 세부내용들을 제시하고 있다.

[제3차 외국인정책 기본계획의 정책목표 및 중점과제]

정책 목표	중점 과제
1. 국민이 공감하는 질서있는 개방	1. 우수인재 유치 및 성장지원 강화 2. 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용 3. 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화 4. 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선
2. 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회	1. 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진 2. 이민배경 자녀 역량 강화 3. 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화 4. 이민자의 지역사회 참여 확대
3. 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회	1. 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 2. 체류외국인 관리 체계 선진화

정책 목표	중점 과제
4. 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회	1. 이민자 인권보호 체계 강화 2. 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진 3. 문화다양성 증진 및 수용성 제고 4. 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성 5. 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진
5. 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스	1. 이민관련 국제협력 증진 2. 중앙부처·지자체·시민사회 협력 강화 3. 이민정책 및 연구기반 구축

자료: 법무부, 「제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022)」, 2018. 2.

「재한외국인 처우 기본법 시행령」 제5조5)에서는 시행계획의 평가와 관련하여, 법무부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장 등이 제출한 시행계획 추진실적 및 평가결과를 종합하도록 하고 있으며, 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 통보받은 결과를 다음 연도 소관 시행계획을 수립·시행할 때에 반영하도록 규정하고 있다. 이에 따라 법무부는 ‘성과목표 달성도(목표 달성률 및 예산집행률)’와 ‘정책중요성’을 평가지표로 설정하여 평가를 실시하고 있다는 입장이다.

#### 5) 「재한외국인 처우 기본법 시행령」

##### 제5조(시행계획의 추진실적 및 평가결과)

- ① 법무부장관은 법 제6조제4항 및 제5항에 따른 지난 해 추진실적 및 평가결과의 효율적인 작성을 위하여 미리 추진실적 및 평가결과 작성지침을 정하여 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항의 추진실적 및 평가결과 작성지침에 따라 지난 해 추진실적 및 평가결과를 작성하여 매년 1월 말까지 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장은 법 제6조제4항에 따라 지난 해 추진실적 및 평가결과에 관계 지방자치단체의 장이 제2항에 따라 제출한 지난 해 추진실적 및 평가결과를 종합하여 소관별로 매년 2월 말까지 법무부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 법무부장관은 제3항에 따라 제출된 지난 해 추진실적 및 평가결과를 종합하여 위원회의 심의·조정을 거친 후, 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제4항에 따라 통보받은 결과를 다음 연도 소관 시행계획을 수립·시행할 때에 반영하여야 한다.
- ⑥ 법무부장관은 시행계획의 추진 상황을 분기별로 종합·점검할 수 있고, 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 공유할 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있다.

또한, 고용노동부장관은 외국인력정책위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 3월 31일까지 외국인근로자 도입계획을 수립하여 발표하고 있다. 2023년 도입인력의 경우 제35차 외국인력정책위원회 결정사항 공고문에서 발표하였으며, 주요 결정사항은 다음과 같다.

[제35차 외국인력정책위원회 결정사항 공고문]

1. 2023년 외국인력 도입규모

- 일반 외국인근로자(E-9)의 총 도입규모는 110천명으로 결정
  - \* 신규입국자 89,970명, 재입국자 20,030명으로 구성

〈 '23년 E-9 외국인력 도입인원 배분 〉

(단위: 명)

구 분	총 계	제조업	농축산업	어업	건설업	서비스업	탄력배정
총 계	110,000	75,000	14,000	7,000	3,000	1,000	10,000
신규입국	89,970	58,870	10,900	6,250	2,990	960	10,000
재입국	20,030	16,130	3,100	750	10	40	-

- ※ 탄력배정분: 업종 구분 없이 연내 업종별 인력수요에 따라 탄력 배분
- ※ 도입규모 소진 현황에 따라 필요시 업종 간, 신규·재입국 간 배분인원을 조정하여 운영
  - 11월 중 신규 입국자 대상 신청접수 및 고용허가서 발급(~12월) 예정
- 방문취업 동포(H-2)의 총 체류인원은 250천명('22년과 동일)
  - ※ 방문취업 동포(H-2)는 총 체류인원으로 관리하며, 업종별 규모를 별도로 정하지 않음

2. 가사서비스 제공기관의 방문취업동포(H-2) 고용 허용

- 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따른 가사서비스 제공기관에 대해서는 H-2 허용제 외 업종인 '고용 알선 및 인력공급업'(751)에 해당하더라도 H-2 고용 허용

자료: 고용노동부, 「제35차 외국인력정책위원회 결정사항 공고문」, 2022. 10.

한편, 여성가족부장관은 「다문화가족지원법」 제3조의2에 따라 5년마다 다문화가족정책 기본계획을 수립하며, 제3조의3에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 함께 연도별로 시행계획을 수립한다. 제1차 다문화가족정책 기본계획(2010~2012), 제2차 다문화가족정책 기본계획(2013~2017), 제3차 다문화가족정책 기본계획(2018~2022)을 거쳐 2023년 4월에는 제4차 다문화가족정책 기본계획(2023~2027)이 수립되었다.

제4차 다문화가족정책 기본계획에서는 다문화 아동·청소년 성장단계별 맞춤형 지원, 결혼이민자 정착주기별 지원, 상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고, 다문화

가족정책 추진기반 강화를 대과제로 하고, 그에 따른 중과제들을 설정하고 있다.

[제4차 다문화가족정책 기본계획의 정책목표 및 중점과제]

대과제	중과제
다문화 아동·청소년 성장단계별 맞춤형 지원	① 영유아 자녀양육 지원 ② 학령기 다문화 아동 학습역량 제고 ③ 다문화 청소년 진로개발 지원 ④ 다문화 아동·청소년의 정서안정 기반 조성
결혼이민자 정착주기별 지원	① 건전한 국제결혼 환경 조성 ② 다문화가족 가구상황별 맞춤형 지원 ③ 결혼이민자 경제활동 참여 확대 ④ 가정폭력 예방 및 피해자 보호
상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고	① 다문화 이해교육 확대 ② 다양성 존중 인식 확산 ③ 다문화가족 사회참여 활성화
다문화가족정책 추진기반 강화	① 다문화가족정책 환류 시스템 구축 및 운영 ② 다문화가족 지원 서비스 접근성 제고 ③ 다문화가족정책 협력체계 강화

자료: 관계기관 합동, 「제4차 다문화가족정책 기본계획(2023~2027)」, 2023. 4.

「다문화가족지원법 시행령」 제3조6)에서는 여성가족부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장 등이 제출한 추진실적을 종합하여 성과를 평가하도록 하고 있다. 이에 따라 여성가족부는 각 기관별 시행계획 추진실적을 제출받아 성과목표 달성도, 예산집행률 및 주요 추진과제를 점검하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 외국인정책 기본계획, 다문화가족정책 기본계획 관련 법에서는 각 시행계획에 대한 평가를 하도록 하고 있으며, 이는 정책의 수립→시행

6) 「다문화가족지원법 시행령」

제3조(추진실적의 평가 등)

- ① 여성가족부장관은 법 제3조의3제2항 및 제3항에 따른 전년도 시행계획 추진실적의 작성지침을 정하여 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 알려야 한다.
- ② 제1항에 따른 지침의 내용 중 외국인 정책 관련 사항은 법무부장관과 협의하여 정한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 제1항에 따른 추진실적 작성지침에 따라 전년도 추진실적을 작성하여 매년 2월 말까지 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 여성가족부장관은 제3항에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사로부터 제출받은 추진실적 과 여성가족부 소관 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 정책위원회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 여성가족부장관은 제4항에 따른 평가를 효율적으로 하기 위하여 필요한 경우 전문가에게 자문하거나 조사·분석 등을 의뢰할 수 있다. 이 경우 여성가족부장관은 해당 전문가에게 예산의 범위에서 수당과 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

→ 평가와 환류라는 세 단계의 정책 영역 중 평가와 환류의 기능을 규정한 것이다.

다만, 법무부 및 여성가족부에서 수행하는 각각의 평가는 ① 시행계획에 대한 평가에 불과하다는 점, ② 평가지표 및 기준이 미흡하다는 점, ③ 각각의 평가 결과에 대한 공개가 이루어지지 않고 있다는 점에서 문제가 있다.

먼저, 외국인정책과 다문화가족정책에 대한 평가는 ‘시행계획’에 대한 평가에 불과하다. 시행계획은 5년마다 수립된 기본계획을 기반으로 각 연도의 계획을 수립한 것으로 미시적이며, 단기적인 시야의 계획이다. 따라서 거시적인 관점에서 종합적인 계획에 대한 평가를 하고자 한다면 기본계획에 대한 평가가 별도로 필요할 것으로 보인다. 또한, 법무부와 여성가족부에 따르면, 각 시행계획을 평가할 때 목표 달성률, 예산집행률, 정책중요성을 기준으로 하고 있으나 평가지표가 3가지로 단순하고, 특히 목표달성률은 각 부처가 수립하고 평가한 성과목표 및 달성도를 단순히 취합한 것에 불과하다. 더불어 평가결과에 대한 공개도 이루어지지 않고 있는데, 각 시행계획에서는 각 부처의 성과달성도만 제시하고 있으며, 종합적인 평가내용에 대한 결과를 제시하고 있지 않아 실제 성과 평가 및 환류가 진행되고 있는지 판단하기 어렵다.<sup>7)</sup>

이와 같이 이민정책에 대한 계획들은 환류기능이 미흡하다고 보이므로, 각 계획을 평가함에 있어서 ‘농어업인의 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획’을 참고할 필요가 있다.

정부는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제5조 및 제6조에 따라 ‘농어업인의 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획’을 수립하고 있으며, 전문연구기관에서 기본계획 및 시행계획을 점검, 평가하도록 하고 국가와 지방자치단체는 이 평가결과를 재정지원에 반영하도록 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

7) 제3차 외국인정책 기본계획에서는 과거 10년 간 정책의 미흡사항에 대하여 3페이지로 제시할 뿐이며, 제4차 다문화가족정책 기본계획에서는 제3차 다문화가족정책 기본계획의 미흡한 사항을 6줄의 내용으로 정리하고 있을 뿐이다(제3차 외국인정책기본계획 p. 15~17/ 제4차 다문화가족정책 기본계획 p. 7).

8) 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제9조(기본계획 등의 평가) ① 위원회는 기본계획 기간이 끝났을 때에는 전문연구기관 등을 통하여 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.  
② 위원회는 매년 중앙행정기관의 장이 제출한 전년도 시행계획의 추진실적에 대하여 전문 연구기관 등을 통하여 점검과 평가를 실시하여야 한다.  
③ 제10조의2에 따른 시·도 및 시·군·구농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회는 각각 시·도계획 및 시·군·구계획의 기간이 종료된 때에는 전문연구기관 등을 통하여 시·도계획 및 시·군·구계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.

이에 따라 ‘한국농촌경제연구원 삶의 질 정책연구센터’에서는 2018년에 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019)에 대한 종합평가를 수행하였으며, 투·용자실적, 시행계획 점검평가 결과보고서, 정주민족도 조사결과, 농어촌서비스기준 이행실태 점검 결과 등을 활용하여 각 사업마다 정책목표 합리성, 목표와 수단 간 연계, 정책 집행 실적, 정책 집행 과정, 목표 달성 여부를 평가하여 개선과제를 도출하고 있다. 또한 이를 총괄, 안전, 환경·경관, 문화·여가, 경제활동·일자리, 정주 생활기반, 교육, 보건복지 등 8분야로 분류하여 농림축산식품부 및 농촌경제연구원 홈페이지를 통해 공개하고 있다.

[제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 평가 활용자료 및 평가 항목]

정책군 평가 주요 활용 자료	평가 항목
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제3차 삶의 질 향상 기본계획 목표, 성과 지표, 추진체계, 과제별 투·용자 실적</li> <li>• 삶의 질 시행계획 점검·평가 결과 보고서, 지역평가 결과보고서, 현장조사 보고서</li> <li>• 정주민족도 조사결과, 농어촌 서비스 기준 이행실태 점검 결과 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (정책 형성) 정책목표 합리성, 목표와 수단 간 연계</li> <li>• (정책 집행) 정책 집행 실적, 정책 집행 과정</li> <li>• (정책 성과) 목표 달성 여부, 파급효과 여부, 정책 제언</li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원, 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 종합평가(총괄)」, 2018. 12.

더불어 매년 실시하는 시행계획의 경우에는 서면평가 및 정책사례 모니터링을 실시하여 정책수행도, 삶의 질 영향력을 평가한 후 농림축산식품부 및 농촌경제연구원 홈페이지를 통해 공개하고 있다.

- 
- ④ 국가와 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 평가결과를 제11조에 따른 재정 지원에 반영할 수 있다.
  - ⑤ 위원회가 제2항에 따라 점검·평가한 결과를 중앙행정기관에 통보하면 중앙행정기관의 장은 이에 따라 필요한 제반 조치를 시행하여야 한다.

[2022년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 평가 방법 및 지표]

시행계획 평가 방법	평가 지표
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서면평가) 분과위원회 민간위원, 각 부처 추천 전문가 등으로 구성된 점검·평가단이 과제별 그룹평가를 실시, 정책 수행도(100점 만점)와 삶의 질 영향력(1~5등급)을 평가 기준으로 설정</li> <li>• (정책사례 모니터링) 서면평가의 결과를 토대로 정책 성과가 미흡하거나 정책 시의성이 높은 과제를 별도 선정하여, 정책 실행 과정과 성과를 심층적으로 점검하고, 정책 개선 방안을 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (정책수행도) 사업목표 및 내용적합성(20점), 예산 집행 및 일정 관리(20점), 사업 실적(30점), 사업 효과(20점), 정책 개선 노력(10점) 등 총 100점</li> <li>• (삶의 질 영향력) 5점 척도</li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원, 「2022년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 점검·평가」, 2022. 12.

이와 같이 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획·시행계획’은 기본계획 및 시행계획을 평가하며, 전문기관이 정책 집행 과정, 목표 달성 여부, 파급효과 여부 등 다양한 영역을 평가하여 정책제언을 하고 평가결과는 공개하고 있다는 점에서 ‘외국인정책 기본계획·시행계획’, ‘다문화가족정책 기본계획·시행계획’과 차이가 있다.

[각 기본계획 및 시행계획의 평가 유무 및 공개 여부 비교]

구분	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획·시행계획	외국인정책 기본계획· 시행계획	다문화가족정책 기본계획· 시행계획
기본계획 평가	○	X	X
시행계획 평가	○	○	○
평가자	전문기관 (한국농촌경제연구원의 삶의 질 정책연구센터)	법무부	여성가족부
평가항목	* 기본계획: 정책목표 합리 성, 목표와 수단 간 연계, 정책 집행 실적, 정책 집행 과정, 목표 달성 여부, 파 급효과 여부, 정책 제언 * 시행계획: 사업목표 및 내 용적합성, 예산 집행 및 일정 관리, 사업 실적, 사 업 효과 등	성과목표달성률, 예산집행률, 정책중요성	성과목표달성률, 예산집행률, 주요 추진과제
평가결과 공개	○ (농림축산식품부, 한국농촌경제연구원 홈페이지)	X	X

자료: 각 사업의 설명자료를 통하여 재작성

외국인정책 기본계획은 2008년에 처음 수립되어 15년이 지났고, 다문화가족정책 기본계획은 2010년에 처음 수립되어 13년이 지났으나 앞에서 살펴본 바와 같이 정책의 수립, 시행, 평가와 환류 세 단계 중 평가와 환류 체계는 미흡하다.

따라서 정부는 향후 이민정책 기본계획 및 시행계획 수립 시 단순히 기본계획만을 수립하고 각 중앙행정기관의 시행계획을 모아 제시하는 차원을 넘어 계획에 대한 평가를 통해 미흡한 점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 제시하면서 다음 차수의 계획을 수립하는 정책 환류기능을 강화해야 할 것이다.

외국인정책 시행계획을 바탕으로 이민정책 예산을 살펴보면 2022년 3,326억 원에서 2024년(안) 3,625억 원으로 증가하고 있으며, 2024년(안) 기준 부문별로 전문인력(379억 원), 단순기능인력(52억 원), 유학생(1,261억 원), 결혼이주자(315억 원) 등이 편성되어 있다.

이민정책의 재정현황을 분석하기 위해서는 이민정책에 대한 명확한 범위가 설정되어야 하나, 앞서 살펴본 바와 같이 이민정책에 대한 정의 수립이 미흡하며 각 부처마다 다양한 정책을 시행하고 있어, 별도의 범위 설정이 필요하다.

‘이민정책 재정지출구조 분석 연구결과’<sup>9)</sup>에서는 이민정책에 대한 범위를 최협의, 협의, 광의로 나누어 파악하고 있다. 최협의의 이민정책은 법무부의 출입국 관리 정책에 한정하며, 협의의 이민정책은 국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리할 뿐 아니라 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책을 한다는 점에서 ‘출입국 관리를 포함한 외국인정책 시행계획과 다문화가족정책 시행계획에 해당하는 사업’들을 포함한다. 광의는 동 시행계획뿐 아니라 부처에서 고유의 기능으로서 담당하고 있는 이민관련 사업을 포함하는 범부처 정책으로서의 이민정책을 의미한다.

[이민정책의 범위별 내용]

범위	내용
① 최협의	=출입국관리
② 협의	=A(외국인정책 시행계획 사업(①포함)) + B(다문화가족정책 시행계획 사업) -C(유사중복사업)
③ 광의	=② + D(외국인정책 시행계획 및 다문화가족정책 시행계획에 포함되어 있지 않은 각 부처 고유사업)

자료: 유민이 외, “이민정책 재정지출구조 분석”, 이민정책연구원, 2020.을 바탕으로 재작성

동 보고서에서는 외국인정책·다문화가족정책 시행계획에서 사업 및 예산의 범위를 설정하고 있어 재정현황을 명확히 파악하기 위해 ‘광의’의 개념을 활용하고 있으며, 특히 ‘경제활동인구’를 중심으로 분석하고 있다는 점, 10월 현재 제4차 다문

9) 유민이 외, “이민정책 재정지출구조 분석”, 이민정책연구원, 2020. 10., p.10을 바탕으로 재작성하였다.

화가족정책 기본계획에 따른 2023년의 시행계획이 발표되지 않다는 점을 고려하여 '외국인정책 기본계획 및 시행계획(중앙행정기관)'의 예산을 중심으로 이민정책의 재정현황을 파악하고자 한다.

제3차 외국인정책 기본계획에 따른 2022년 외국인정책 시행계획(중앙행정기관)<sup>10)</sup>에서는 17개 부처에서(해양경찰청의 경우 비예산 사업만 편성되어 있으므로 제외) 각기 개방, 통합, 안전, 인권, 협력이라는 가치에 따라 유형을 정하여 예산을 편성하고 있다.<sup>11)</sup>

각 부처 제출자료에 따르면 2022년 중앙행정기관의 이민정책 예산은 총 3,326억 1,600만 원이며, 2023년에는 3,348억 7,700만 원, 2024년 예산안은 3,624억 6,500만 원이다.

[중앙행정기관 이민정책 예산(안) 현황]

(단위: 백만 원)

부처명	유형	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
교육부	개방	한국유학홍보, 한국유학박람회, 한국유학종합시스템 운영 및 구축	2,281	2,053	2,053
		교육국제화역량 인증제 및 실태조사	268	241	241
		Global Korea Scholarship	82,547	93,278	123,626
	통합	이중언어 말하기 대회	50	50	50
		다문화교육 정책학교(유치원)	840	840	840
		시도교육청 한국어 학급 지정	8,750	9,141	9,600
	인권	학력심의위원회	10	10	10
		다문화교육 정책학교	80	300	300
		아태국제이해교육원 지원(세계시민교육 중앙 선도교사 역량강화 연수 및 교사연구회)	1,057	852	930

10) '제4차 외국인정책 기본계획'이 10월 현재 아직 발표되지 않았으므로, '제3차 외국인정책 기본계획 (2018~2022)'을 토대로 발표된 '2022년 외국인정책 시행계획(중앙행정기관)'의 예산을 기준으로 하여 2023년 본예산, 2024년 예산안의 규모를 조사하였다.

11) 개방은 우수인재 유치, 관광객 유치 등을 중점과제로 하고, 통합은 이민단계별 정착 지원 및 사회통합과 이민배경 자녀 역량 강화 등을, 안전은 안전한 국경 관리 체계 구축 등을 중점과제로 한다. 또한 인권은 여성·아동 등 취약 이민자의 인권증진, 선진 난민정책 추진 등을 중점과제로 하고 협력은 국제협력, 이민정책 연구기반 구축을 중점과제로 한다.

부처명	유형	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
과학기술정보통신부	개방	해외우수과학자유치	36,107	38,329	31,817
외교부	협력	글로벌연수(ODA)	60,767	52,473	67,378
법무부	개방	이민자체류실태및고용조사 (법무부분담금)	162	162	162
	통합	시스템개발 및 장비도입	182	-	-
		사회통합프로그램 운영	75	113	113
		국제결혼안내프로그램운영	265	265	265
		이민자 조기적응프로그램	171	213	203
		외국인사회통합업무지원	100	88	88
	안전	시스템개발 및 장비도입	5,371	4,298	5,961
	인권	외국인사회통합업무지원	961	986	915
	협력	외국인본부 운영비	125	123	128
		이민정책 개발연구	102	95	90
외국인 행정정보종합플랫폼 구축		194	8,079	492	
행정안전부	통합	지역사회 정착지원 기초인프라 조성·확충	5,700	-	-
문화체육관광부	개방	기업회의 인센티브 관광 활성화	6,918	6,528	5,306
		컨벤션 유치 개최 지원 활성화	7,000	7,054	6,920
		해외마켓 참가 국제이벤트 활성화	3,636	3,136	2,936
		MICE 산업통계조사 및 운영	1,210	1,210	1,210
		지역 MICE산업 활성화 지원	6,338	7,610	7,034
		MICE산업 협력 네트워크 구축	13,862	7,262	6,970
		의료관광 육성	5,501	5,051	5,360
		웰니스관광 육성	4,050	5,180	4,160
		지역 의료관광 활성화 지원	3,000	3,000	3,000
		관광상품 개발 지원	890	800	650
		크루즈관광 활성화	867	570	570
		해외시장별 관광객 유치활동 지원(아중동시장 유치 확대)	9,000	10,000	9,000
		관광안내체계구축지원	8,424	7,582	5,789
	인권	문화다양성 보호 및 증진	2,972	3,404	1,270
농림축산식품부	통합	여성농업인역량강화 (결혼이민여성농업교육)	1,333	1,333	767

부처명	유형	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
산업통상 자원부	개방	사업비-현지진출기반조성-해외전문 인력유치-외국인유학생박람회	238	238	438
		사업비-현지진출기반조성-해외전문 인력유치-고용추천	100	100	100
보건복지부	개방	인프라구축(한국의료홈페이지운영)	178	178	178
		인프라구축(의료통역능력검정시험)	453	453	510
		외국인환자 유치기관 평가 지정 제도 운영	410	340	340
		외국의료인 국내연수 지원	758	1,133	1,133
	통합	외국인 근로자 등 의료지원	3,571	3,147	3,990
	인권	입양인 사후서비스 지원	1,591	1,400	1,542
입양인 입양정보 DB 구축		368	250	148	
고용노동부	통합	사업주 외국인 고용관리교육	390	260	-
		외국인고용관리사업	1,185	1,058	1,058
	인권	외국인고용관리사업	2,590	2,540	2,937
		입국초기 취업적응 지원	397	397	-
		안전보건 교육 및 미디어개발	381	381	381
	협력	외국인고용관리사업	439	417	847
귀국지원		1,112	1,112	-	
여성가족부	통합	강사역량강화 (가족다양성인식개선)	627	784	784
		지자체 역할 강화	2	-	-
		이중언어 체계 고도화 (이중언어 학습지원)	6,139	7,341	9,719
		이주배경청소년지원 (입국초기 학교생활 및 사회적응 지원 확충)	1,345	1,199	1,199
	인권	예술흥행 종사자 구제절차 접근지원	266	295	304
		폭력피해이주여성보호시설운영지원	5,766	5,939	6,230
		폭력피해이주여성상담소운영지원	1,296	1,335	1,379
		이주여성인식개선및홍보	76	76	-
		북한이탈여성폭력피해예방및지원	410	410	352
국토교통부	개방	환승관광활성화	1,034	1,805	3,000

부처명	유형	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
해양수산부	안전	항만보안시설·장비 신설	4,017	1,818	4,228
		항만보안시설·장비 유지보수	3,370	5,402	2,440
		항만보안 정책지원	30	270	50
	개방	크루즈산업 활성화 지원	840	840	798
중소벤처 기업부	개방	글로벌스타트업육성 (K-스타트업 그랜드챌린지)	6,000	6,000	6,000
방송통신 위원회	개방	영어FM프로그램 제작	1,775	1,775	1,775
통계청	협력	등록센서스(상주 외국인 통계)	795	832	851
		이민자체류실태및고용조사	1,618	1,689	1,689
		인구동태통계(국제인구이동통계)	3	3	3
		인구동태통계(장래인구추계)	8	8	8
		인구동태통계(다문화인구동태통계)	1	1	1
	개방	이민자체류실태및고용조사 (통계청분담금)	1,456	1,527	1,527
경찰청	안전	외사치안협력위원회운영	94	94	94
	인권	외국인 운전면허교실 운영	321	321	228
총계			332,616	334,877	362,465

주: 외국인정책 시행계획에서는 국비 및 지방비를 모두 포함하여 예산을 제시하고 있으므로 현 자료에서도 이를 포함함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2024년의 부처별 예산안 편성 현황을 살펴보면, 교육부 소관 예산안이 1,376억 5,000만 원으로 가장 많으며, 외교부(673억 7,800만 원), 문화체육관광부(601억 7,500만 원) 순으로 예산안이 편성되고 있다.

[부처별 예산(안) 현황]

(단위: 백만 원)

부처명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
경찰청	415	415	322
고용노동부	6,494	6,165	5,223
과학기술정보통신부	36,107	38,329	31,817
교육부	95,883	106,765	137,650
국토교통부	1,034	1,805	3,000
농림축산식품부	1,333	1,333	767
문화체육관광부	73,668	68,387	60,175
방송통신위원회	1,775	1,775	1,775
법무부	7,708	14,422	8,417
보건복지부	7,329	6,901	7,841
산업통상자원부	338	338	538
여성가족부	15,927	17,379	19,967
외교부	60,767	52,473	67,378
중소벤처기업부	6,000	6,000	6,000
통계청	3,881	4,060	4,079
해양수산부	8,257	8,330	7,516
행정안전부	5,700	-	-
총 합계	332,616	334,877	362,465

주: 외국인정책 시행계획에서는 국비 및 지방비를 모두 포함하여 예산을 제시하고 있으므로 현 자료에서도 이를 포함함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 2024년 예산안을 유형별로 살펴보면, 개방분야가 2,326억 300만 원으로 가장 높은 비율을 차지하며, 협력분야(714억 8,700만 원), 통합분야(286억 7,600만 원)가 뒤를 잇고 있다.

[유형별 예산(안) 현황]

(단위: 백만 원)

유형	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
개방	205,303	213,435	232,603
안전	12,882	11,882	12,773
인권	18,542	18,896	16,926
통합	30,725	25,832	28,676
협력	65,164	64,832	71,487
총합계	332,616	334,877	362,465

주: 외국인정책 시행계획에서는 국비 및 지방비를 모두 포함하여 예산을 제시하고 있으므로 현 자료에서도 이를 포함함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

동 예산안을 사업 대상별(직접 연계사업)로 살펴보면, 전문인력 사업은 379억 1,700만 원이 편성되었고, 유학생 정책 사업은 1,261억 1,700만 원이 편성되었다.

[전문인력 및 유학생 관련 예산(안)]

(단위: 백만 원)

구분	부처명	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
전문인력	과학기술 정보통신부	해외우수과학자유치	36,107	38,329	31,817
	산업통상 자원부	사업비-현지진출기반조성-해외전문인력유치-고용추진	100	100	100
	중소벤처 기업부	글로벌스타트업육성(K-스타트업 그랜드챌린지)	6,000	6,000	6,000
	소 계		42,207	44,429	37,917
유학생 정책	교육부	한국유학홍보_한국유학박람회, 한국유학종합시스템 운영 및 구축	2,281	2,053	2,053
		Global Korea Scholarship	82,547	93,278	123,626
	산업통상 자원부	사업비-현지진출기반조성-해외전문인력유치-외국인유학생박람회	238	238	438
	소 계		85,066	95,569	126,117

주: 외국인정책 시행계획에서는 국비 및 지방비를 모두 포함하여 예산을 제시하고 있으므로 현 자료에서도 이를 포함함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 2024년 예산안에서 단순기능인력 관련 사업은 52억 2,300만 원, 결혼이주자 및 그 자녀 관련 사업은 314억 9,500만 원이 편성되었다.<sup>12)</sup>

[단순기능인력 및 결혼이주자 관련 예산(안)]

(단위: 백만 원)

구분	부처명	내역사업명	2022 본예산	2023 본예산	2024 예산안
단순기능 인력	고용노동부	사업주 외국인 고용관리교육	390	260	-
		외국인고용관리사업	4,214	4,015	4,842
		입국초기 취업적응 지원	397	397	-
		안전보건 교육 및 미디어개발	381	381	381
		귀국지원	1,112	1,112	-
소 계			6,494	6,165	5,223
결혼이주자 및 그 자녀 (다문화)	교육부	이중언어 말하기 대회	50	50	50
		다문화교육 정책학교(유치원)	840	840	840
		시도교육청 한국어 학급 지정	8,750	9,141	9,600
		학력심의위원회	10	10	10
		다문화교육 정책학교	80	300	300
	법무부	국제결혼안내프로그램운영	265	265	265
	농림축산 식품부	여성농업인역량강화 (결혼이민여성농업교육)	1,333	1,333	767
	여성가족부	강사역량강화 (가족다양성인식개선)	627	784	784
		지자체 역할 강화	2	-	-
		이중언어 체계 고도화(이중언어 학습지원)	6,139	7,341	9,719
		이주배경청소년지원 (입국초기 학교생활 및 사회적응 지원 확충)	1,345	1,199	1,199
		폭력피해이주여성보호시설 운영지원	5,766	5,939	6,230
		폭력피해이주여성상담소 운영지원	1,296	1,335	1,379
		이주여성인식개선및홍보	76	76	-
		북한이탈여성폭력피해 예방및지원	410	410	352
		소 계		26,989	29,023

주: 외국인정책 시행계획에서는 국비 및 지방비를 모두 포함하여 예산을 제시하고 있으므로 현 자료에서도 이를 포함함

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

12) 다만, 결혼이주자 및 그 자녀 관련 사업은 다문화가족정책 기본계획 및 시행계획상 더 많은 예산이 편성되어 있음을 고려할 필요가 있다.

## 1

## 이민정책의 컨트롤타워 필요

## 가. 현행 이민정책 추진체계의 문제점

현재 각 부처에서 다양한 이민정책을 수립하고 있는데, 통합적인 조정 기제가 없어 정책 간 칸막이, 중복, 사각지대가 발생할 우려가 있다.

현재 이민정책은 각 부처에서 정책대상별로 담당하고 있다. 구체적으로 법무부는 재한외국인을 대상으로 하며 출입국관리사무소 및 사회통합 프로그램 운영기관을 통해 체류허가와 이민자교육을 하고, 여성가족부는 다문화가족을 대상으로 다문화가족지원센터를 통해 정착지원을 한다. 고용노동부는 단순기능인력을 대상으로 고용복지플러스센터 및 외국인노동자지원센터를 통해 외국인고용허가 및 노동자 조기적응을 위한 교육을 하며, 교육부는 다문화학생을 대상으로 학교 및 다문화교육지원센터에서 다문화학생 적응지원을 돕는다. 행정안전부는 외국인주민을 대상으로 외국인지원센터에서 외국인주민의 생활을 지원하며, 재외동포청은 재외동포서비스지원센터에서 민원 상담을 한다.

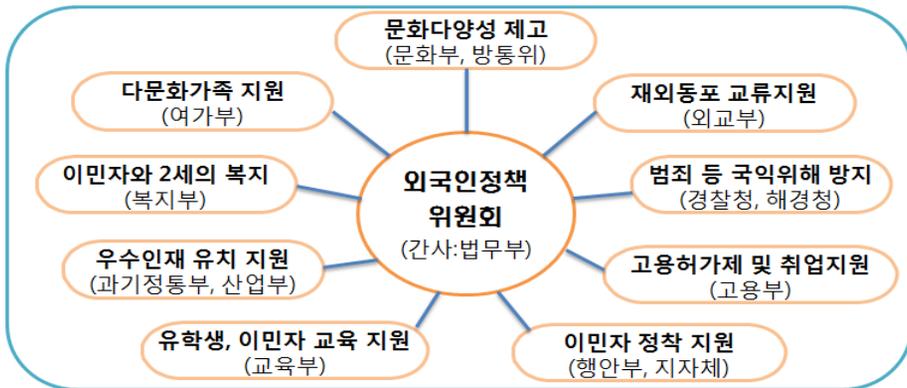
[정책대상별 이민정책 전달체계]

부처	대상	전달체계
법무부	재한외국인	출입국관리사무소·출장소/ 사회통합프로그램 운영기관
여성가족부	다문화가족	다문화가족지원센터
고용노동부	단순기능인력	고용복지플러스센터/ 외국인노동자지원센터
교육부	다문화학생	학교/다문화교육지원센터
행정안전부	외국인주민	외국인지원센터
재외동포청	재외동포	재외동포서비스지원센터

자료: 국회예산정책처

한편, 정부는 외국인정책(이민정책)에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 두고 있다. 외국인정책위원회에서도 간사인 법무부를 중심으로, 고용노동부는 고용허가제 및 취업지원, 교육부는 유학생 및 이민자 교육지원, 행정안전부 및 지자체는 이민자 정착 지원, 여성가족부는 다문화가족지원 등의 역할을 담당하고 있다.<sup>13)</sup>

[외국인정책위원회 부처별 역할 및 지원현황]



자료: 제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022), 2018. 2.

이와 같이 각 부처에서 역할에 맞는 다양한 이민정책을 수립하고 있으나 실질적인 조정 기제가 없어 정책 간 칸막이, 중복, 사각지대가 발생할 우려가 있다.

특히 외국인력 정책측면에서 살펴보면, 전문인력 중 숙련기능인력 점수제(E-7-4)<sup>14)</sup>는 법무부에서 관리하나 그 외 전문인력 유치 사업은 과학기술정보통신

13) 「재한외국인 처우 기본법」

제8조(외국인정책위원회)

① 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 제5조에 따른 외국인정책의 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제6조에 따른 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항
3. 제15조에 따른 사회적응에 관한 주요 사항
4. 그 밖에 외국인정책에 관한 주요 사항

③ 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장
2. 외국인정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

14) 숙련기능인력 점수제는 2017년에 시범사업으로 도입된 제도로, 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2),

부 및 중소기업부 등에서 수행하고 있고, 비전문인력인 고용허가제(E-9, H-2)는 고용노동부에서 담당하고 있다. 또한, 계절근로(E-8)에 대한 전반적인 정책은 법무부에서 담당하나 공공형 계절근로자제도는 농림축산식품부에서 담당하며, 선원취업(E-10)은 해양수산부에서 담당하고 있어 종합적인 외국인력 정책 수립이 쉽지 않은 실정이다.

[외국인력 정책 담당 부처]

전문인력	단순기능인력		
	고용허가제	계절근로	선원취업
* 숙련기능인력 점수제 (E-7-4): 법무부 * 전문인력 유치 사업: 과학기술정보통신부(해외우수과학자 유치 사업), 중소기업부(글로벌스타트업 육성) 등	고용노동부	* 비자 및 정책: 법무부 * 공공형 계절근로자제도: 농림축산식품부	해양수산부

자료: 각 부처 사업설명자료를 통해 재작성

구체적으로 어업분야를 검토해보면, 계절근로(E-8), 비전문인력(E-9), 선원취업(E-10) 3개 제도가 배의 규모 및 업종에 따라 법무부, 고용노동부, 해양수산부 관할 하에 운영되고 있어 실제로 어업 생산 현장에서 비전문인력(E-9)에 허용된 양식이나 채취가공업무 프로세스에서 추가적인 인력이 필요하더라도 계절근로자(E-8)나 선원취업(E-10) 외국인근로자를 활용할 수 없어 인력난을 해소하는 데 미흡하다. 이는 각 부처의 제도적 칸막이로 인하여 어업현장에서 인력활용이 매우 경직되게 운영되고 있기 때문이다.<sup>15)</sup>

선원취업(E-10) 비자를 받아 4년 이상 국내에서 근무한 경력이 있는 노동자를 대상으로 연령, 경력, 숙련도, 한국어능력 등을 평가받은 뒤 일정점수를 넘기면 비자 전환이 가능하도록 하였고, 2018년부터 본격 실시하고 있다.

15) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 2022. 12., p.120

[부처별로 분산된 외국인력 관리: 어업분야]

구분	비전문인력 (고용허가제(E-9))	선원취업(E-10)	계절근로자 (C-4, E-8)
소관법령	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	선원법	출입국관리법
주무부처	고용노동부	해양수산부	법무부
사후관리	한국산업인력공단 고용센터	수협(선원관리업체 (20개))	지자체
인원배정 협의체	외국인력정책위원회 (국무총리 주재)	노사합의로 결정 (수협, 선원노조연합)	관계부처배정심사협의회 (법무부 주재)
도입업종	연근해어업(20톤 미만), 양식어업, 소금채취업	연근해어업(20톤 이상), 원양어선, 여객선 상선	어류가공, 해조류가공 (계절성이 있는 원시적 가공에 한함)
체류기간	3년(최장 4년 10개월)	3년(최장 4년 10개월)	90일(C-4)/ 최장 8개월(E-8)

자료: 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 2022. 12.

이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 정부는 2023년 7월, ‘외국인력 통합관리 추진 TF’를 설립하여 외국인력의 통합관리방안을 마련하고자 하고 있으며, 9월에는 제2차 외국인력 통합관리 추진 TF(2023. 9. 1.)를 개최하여 숙련기능인력 확대 논의를 하였다. 다만, 동 조직은 한 달에 한 번 회의를 하는 TF조직이라는 한계를 갖고 있으며, 여전히 외국인력의 범위에 대한 내용은 공개하지 않고 있어 외국인력 전반을 아우르는 정책 수립이 이루어질 수 있을지 우려된다.

[외국인력 통합관리 추진TF 설립 배경 및 역할]

구분	내용
설립 배경	지속적인 생산인구 감소 등에 효과적으로 대응하기 위한 외국인력 통합관리방안 마련
역할	전체 노동시장 측면에서 외국인력 활용 및 관리체제 구축
인원 구성	* (주재) 국무조정실장 * (참여 부처) 기재부, 법무부, 행안부, 산업부, 고용부, 중기부 등 - 필요 시, 외교부, 문체부, 농식품부, 복지부, 국토부, 해수부, 여가부 참여 * (외부 전문가) 필요시, 노동시장, 외국인력 정책분야 전문가 등 참여
설립 이후 활동 내역	* 제1차 외국인력 통합관리 추진 TF 개최('23.7.5, 발족 및 설립) - 외국인력 통합관리 추진 TF운영 계획(안) 논의 * 제2차 외국인력 통합관리 추진 TF 개최('23.9.1) - '23년도 숙련기능인력(E-7-4) 확대(3.5만명) 실행방안 논의

자료: 국무조정실

#### 나. 컨트롤타워 설치 방안

향후 이민정책은 과거의 출입국 및 국경관리기능에서 나아가 외국인력 정책, 다문화 가족정책, 사회통합 정책 등을 아울러야 하는데, '출입국이민관리청(가칭)' 설립 준비조직은 출입국 규제 위주의 역할을 수행해 온 법무부 내부인력만으로 구성되어 있어 한계가 있을 것으로 보이므로 정부는 다양한 부처의 의견을 종합하여 이민정책의 미래를 설계할 필요가 있다.

정부는 '인구구조 변화와 대응방안(저출산고령사회위원회·관계부처 합동, 2022. 12. 28.)', '2023년 주요업무 추진계획(법무부)'을 통하여 부처별로 시행되는 개별 정책으로 인한 중복비효율 및 예산 낭비 방지, 범정부 차원의 통일되고 신속한 출입국이민정책 결정 등을 위하여 '출입국이민관리청(가칭)'을 신설할 계획임을 밝혔다. 이에 따라 법무부는 2022년 11월, '출입국이민관리청(가칭)' 설립 준비조직인 '출입국이민관리체계 개선추진단(이하 '개선추진단')'을 신설하였고, 2022년 11월부터 「출입국·이민관리체계 개선추진단 설치 및 운영에 관한 규정」을 시행하고 있다.

[출입국·이민관리체계 개선추진단 설치 및 운영에 관한 규정(훈령 제1449호)]

조문	조문명	주요 내용
제1조	목적	■ 출입국·이민관리체계 개선추진단 구성 및 운영 등에 필요한 사항 규정
제2조	설치	■ 설치요건(전국민 관심사안, 국정현안, 종합적인 대응 필요) 충족 ■ 법무부 출입국·외국인정책본부장 직속의 출입국·이민관리체계 개선 현안 대응
제3조	기능	■ 주요기능 - 중장기 출입국·이민정책 계획 수립 및 추진에 관한 사항 - 출입국·이민정책 관련 기관 내·외 협업과제 발굴·기획 및 관리 사항 - 출입국·이민정책 체계 개편 관련 공론화, 의견수렴에 관한 사항 등
제4조	구성	■ 단장 : 자율기구 운영 및 업무를 총괄·조정하며, 서기관으로 보함 ■ 직원 : 법무부 출입국·외국인정책본부 소속 공무원으로 구성
제5조	파견요청	■ 필요한 경우에 관계기관 소속 임직원 파견 요청 가능
제6조	존속기한	■ 훈령을 개정한 2023년 5월 7일 기준 6개월이 되는 시점(2023. 11. 6.)까지 존속

주: 현행 정부조직관리지침상 자율기구는 원칙적으로 1년 이상 운영이 불가하므로, 법무부 자율기구 ‘출입국·이민관리체계 개선추진단’은 존속기한(2023. 11. 6.) 이후 폐지되나 법무부에 따르면 부 내 임시조직으로 현행 기능을 유지하며 과업을 수행할 예정이라는 입장임  
자료: 법제처 국가법령정보센터

법무부에 따르면, 개선추진단은 ‘출입국·이민관리청(가칭)’의 신설방안을 검토하고 구체적인 안을 마련하고 있다는 입장이다.

[출입국·이민관리체계 개선추진단 업무 진행 현황]

업무	내용
출입국·이민정책 관련 중장기 계획 수립 및 추진	· (가칭) 출입국·이민관리청 신설 방안을 검토 · 향후 5년간 이민정책의 기본계획인 ‘제4차 외국인정책 기본계획’ 등의 출입국·이민정책분야 과제 발굴
이민정책위원회 운영 지원 및 공론화·의견수렴	· 2022. 11. 이민정책위원회를 발족 ※ 이민정책위원회는 법조계, 사회단체 활동가 등 외부전문가 18명, 내부위원 2명 등 20명으로 구성 · 국민, 각계 전문가 등이 참여하는 세미나, 토론회 개최
출입국·이민정책 관련 협업과제 발굴·기획 및 관리	· (가칭) 출입국·이민관리청의 구체적인 안 마련

자료: 법무부

다만, 동 개선추진단의 인원 7명은 모두 법무부 내부인력으로 이루어져 있으며, 「출입국·이민관리체계 개선추진단 설치 및 운영에 관한 규정」<sup>16)</sup>에서는 ‘직원은 법무부 출입국·외국인정책본부 소속 공무원과 관계 행정기관, 공공기관 등에서 파견된 자로 구성한다’고 규정하고 있음에도 관계 행정기관에서 파견된 경우는 한 명도 없는 등 법무부 내부에서만 ‘출입국·이민관리청(가칭)’ 설립 논의가 이루어지고 있다는 문제가 있다.

[출입국·이민관리체계 개선추진단 조직 현황]

법무부 출입국·외국인정책본부장	
단장	법무부 서기관 1명(4급)
직원	법무부 서기관 1명(4급)
	출입국관리사무관 3명(5급)
	출입국관리주사 1명(6급) 출입국관리주사보 1명(7급)

자료: 법무부

그리고 법무부는 2022년 11월 25일, 이민정책에 대한 자문기구인 ‘이민정책위원회’ 위촉식을 개최하였으나, 위촉식 직후에 열린 회의를 제외하고는 이민정책위원회 회의 회의가 단 한번도 열리지 않아 자문기구의 의견수렴 역시 미흡하다.

16) 「출입국·이민관리체계 개선추진단 설치 및 운영에 관한 규정」

제4조 (조직의 구성)

- ① "출입국·이민관리체계 개선추진단"은 단장과 직원으로 구성하며, 필요한 경우 관련 분야의 전문지식과 경험이 풍부한 전문가를 전문위원으로 위촉하여 운영할 수 있다.
- ② 단장은 "출입국·이민관리체계 개선추진단"의 운영 및 업무를 총괄·조정하며, 서기관으로 보한다.
- ③ 단장이 부득이한 사유로 업무를 수행할 수 없을 때에는 「직무대리규정」에 따라 법무부장관이 지정한 공무원이 직무를 대행한다.
- ④ 직원은 법무부 출입국·외국인정책본부 소속 공무원과 관계 행정기관, 공공기관 등에서 파견된 자로 구성한다.

[이민정책위원회 구성]

목적	이민정책 자문 및 정책 제언
위원회 구성	이민정책 분야에 학식과 경험이 풍부한 학계, 법조계, 사회단체 활동가 등 외부전문가 18명, 내부위원 2명 등 20명
위원회 설립일	2022. 11. 25.

자료: 법무부 보도자료(2022. 12. 06.)

특히 ‘출입국이민관리청(가칭)’은 아직 그 형태가 정해지지 않아 독립된 부로 운영하거나, 여러 부와 관련된 기능을 통합하는 역할을 하므로 국무총리 산하 기관으로 운영하는 등의 방식으로 조직될 수 있으나,<sup>17)</sup> 현재 법무부 내부에서만 조직 설립 논의가 이루어지고 있어 법무부가 ‘출입국이민관리청(가칭)’을 법무부 내부 조직으로 확정 짓고 기존 출입국 업무를 확장하는 정도에 불과한 이민관리 조직을 계획하고 있는 것은 아닌지 우려된다.

향후 이민정책의 컨트롤타워는 전반적인 외국인력 정책, 다문화가족정책, 사회통합 정책 등을 아울러 정책을 설계해야 하고, 중장기 이민정책의 추진방향을 마련하며, 지역별·산업별 노동수요를 파악하여 인력을 관리하고, 지역사회의 인구소멸에 대응하기 위한 방안을 수립하는 등 많은 과제를 수행해야 한다. 이와 같이 이민정책은 과거의 출입국 및 국경관리기능에서 나아가 정책기획 및 집행, 국가인적자원관리 등 미래전략에 대한 내용을 필요로 하므로 출입국 규제 위주의 역할을 수행해 온 법무부 내부 인력만으로 개선추진단을 조직하여 ‘출입국이민관리청(가칭)’ 신설 논의를 하기에는 한계가 있어 보인다.

따라서 정부는 보다 미래지향적인 ‘출입국이민관리청(가칭)’이 될 수 있도록 관계 부처의 의견을 종합하여 ‘출입국이민관리청(가칭)’ 설계방안을 논의해야 할 것이다.

17) 행정각‘부’는 대통령 및 국무총리의 통할 하에 고유의 국가행정사무를 수행하기 위해 기능별 또는 대상별로 설치한 기관이고, ‘청’은 국무총리 소속으로 설치하는 중앙행정기관으로서 여러 부에 관련된 기능을 통합하는 참모적 업무를 수행하는 기관이며(법제처, 인사혁신처 등), ‘청’은 행정각부의 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 행정각부 소속으로 설치되는 중앙행정기관이다.

(정부조직관리정보시스템 홈페이지)

### 가. 전문인력 확충 방안

#### (1) 전문인력 현황 및 관련 정책

2023년 8월 기준, 취업자격 체류외국인 514,445명 중 전문인력의 비율은 12.4%(63,850명)에 불과하며, 정부는 전문인력 확충을 위해 해외우수과학자 유치 사업, 글로벌 스타트업 사업 등의 정책을 시행하고 있다.

저출산시대로 접어들면서 국제 인력 이동이 활발해지고 있으며, 글로벌 인재 유치를 위한 각국의 경쟁도 치열해지고 있다. 기존에는 미국, 캐나다, 호주 등 전통적인 이민국가들이 높은 연봉과 복지, 개방적인 사회분위기로 전문인력을 유치하였으나, 최근에는 그동안 이민에 소극적이었던 독일, 일본 등도 전문인력을 유치하기 위한 노력을 기울이고 있다.

해외 전문인력의 활용은 국내 부족한 인력을 보완하고, 기업 경쟁력을 제고할 수 있다는 측면에서 의미가 있으므로, 전문인력의 현황을 파악하고 전문인력 유치 및 정주화를 위한 방안을 검토할 필요가 있다.

출입국·외국인정책 통계월보에서는 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7)을 전문인력으로 분류하고 있다. 동 체류자격에 해당하는 사람 및 활동 범위는 다음과 같다.

[전문인력 체류자격에 해당하는 사람 및 활동 범위]

전문인력	체류자격에 해당하는 사람 및 활동 범위
단기취업 (C-4)	* 가. 일시 흥행, 광고·패션 모델, 강의·강연, 연구, 기술지도 등 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 20. 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 분야에 수익을 목적으로 단기간 취업활동을 하려는 사람 * 나. 각종 용역계약 등에 의하여 기계류 등의 설치·유지·보수, 조선 및 산업설비 제작·감독 등을 목적으로 국내 공공기관·민간단체에 파견되어 단기간 영리활동을 하려는 사람 * 다. 법무부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 농작물 재배·수확(재배·수확과 연계된 원시 가공 분야를 포함한다) 및 수산물 원시 가공 분야에서 단기간 취업 활동을 하려는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람
교수 (E-1)	「고등교육법」 제14조제1항·제2항 또는 제17조에 따른 자격요건을 갖춘 외국인으로서 전문대학 이상의 교육기관이나 이에 준하는 기관에서 전문 분야의 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하려는 사람
회화지도 (E-2)	법무부장관이 정하는 자격요건을 갖춘 외국인으로서 외국어전문학원, 초등학교 이상의 교육기관 및 부설어학연구소, 방송사 및 기업체 부설 어학연수원, 그 밖에 이에 준하는 기관 또는 단체에서 외국어 회화지도에 종사하려는 사람
연구 (E-3)	대한민국 내 공공기관·민간단체로부터 초청을 받아 각종 연구소에서 자연과학 분야의 연구, 사회과학·인문학·예체능 분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구·개발에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
기술지도 (E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 산업상 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하기 위하여 대한민국 내 공공기관·민간단체로부터 초청을 받아 종사하려는 사람
전문직업 (E-5)	대한민국 법률에 따라 자격이 인정된 외국의 변호사, 공인회계사, 의사, 그 밖에 국가공인 자격이 있는 사람으로서 대한민국 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 법률, 회계, 의료 등의 전문업무에 종사하려는 사람[교수(E-1) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]
예술흥행 (E-6)	수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동과 수익을 목적으로 하는 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고·패션 모델, 그 밖에 이에 준하는 활동을 하려는 사람
특정활동 (E-7)	대한민국 내의 공공기관·민간단체 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람

주: 단기취업(C-4)의 경우 전문인력이 아닌 분야가 혼재되어 있으나, 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격에 해당하는 분야에 단기간 취업활동을 하려는 사람이 포함되어 있어 전문인력으로 분류한 것으로 보임

자료: 출입국관리법 시행령 별표 1 및 1의2

전문인력은 2023년 8월 기준 총 6만 3,850명으로, 전체 체류외국인(243만 3,318명)의 2.6%이다.<sup>18)</sup>

[체류외국인 자격별 현황]

(2023. 8. 31. 단위: 명, %)

구 분	'23년 8월	총계 대비 비율
총 계	2,433,318	100.0
사증면제(B-1)	225,302	9.3
관광통과(B-2)	114,585	4.7
단기방문(C-3)	154,000	6.3
단기취업(C-4)	3,636	0.1
유 학(D-2)	163,253	6.7
기술연수(D-3)	1,868	0.1
일반연수(D-4)	68,298	2.8
종 교(D-6)	1,433	0.1
상사주재(D-7)	1,150	0.0
기업투자(D-8)	7,369	0.3
무역경영(D-9)	2,461	0.1
교 수(E-1)	1,990	0.1
회화지도(E-2)	14,437	0.6
연 구(E-3)	3,889	0.2
기술지도(E-4)	207	0.0
전문직업(E-5)	224	0.0
예술흥행(E-6)	4,567	0.2
특정활동(E-7)	34,900	1.4
계절근로(E-8)	20,260	0.8
비전문취업(E-9)	302,102	12.4
선원취업(E-10)	20,491	0.8
방문동거(F-1)	111,453	4.6
거 주(F-2)	51,088	2.1
동 반(F-3)	27,659	1.1
재외동포(F-4)	524,686	21.6
영 주(F-5)	182,571	7.5
결혼이민(F-6)	140,769	5.8
방문취업(H-2)	104,068	4.3
기 타	144,602	6.0

자료: 「출입국·외국인정책 통계월보(2023년 8월호)」를 바탕으로 재작성

18) 법무부에 따르면 출입국·외국인정책 통계월보에서 전문직업(E-5)은 기타에 포함되어 있으므로 동 보고서에서는 이를 별도로 제시한 뒤 집계하였다.

출입국·외국인정책 통계월보에서는 취업자격 체류외국인을 전문인력, 단순기능인력, 기타로 구분하여 제시하고 있다. 2023년 8월 기준, 취업자격 체류외국인(514,445명) 중 전문인력의 비율은 12.4%로, 취업허가 외국인의 대다수는 단순기능인력(86.9%)이다.

[취업자격 체류외국인 업무 유형별 현황]

(2023. 8. 31. 단위: 명, %)

구분	업무유형	인원
전문인력	단기취업(C-4)	3,636
	교수(E-1)	1,990
	회화지도(E-2)	14,437
	연구(E-3)	3,889
	기술지도(E-4)	207
	전문직업(E-5)	224
	예술흥행(E-6)	4,567
	특정활동(E-7)	34,900
	소계	63,850 (12.4)
단순기능인력	계절근로(E-8)	20,260
	비전문취업(E-9)	302,102
	선원취업(E-10)	20,491
	방문취업(H-2)	104,068
	소계	446,921 (86.9)
기타	관광취업(H-1)	3,674 (0.7)
총계	514,445	

자료: 「출입국·외국인정책 통계월보 2023년 8월호」를 바탕으로 재작성

한편, 정부는 전문인력을 유치하기 위한 정책을 수립하고 있다. 주요 정책을 살펴보면, 과학기술정보통신부에서 국내 산·학·연 연구현장에서 필요로 하는 해외 우수과학자를 국내 연구기관에 초빙하기 위한 목적으로 '해외우수과학자 유치 사업'을 하고 있으며, 이 중 brain pool 사업의 경우 연간 인건비 최대 3억원까지 단기, 장기 지원을 하고, brain pool+ 사업에서는 인건비·체재비·연구비 등을 연간 최대 6

억원까지 10년 동안 지원한다. 그리고 산업통상자원부는 해외전문인력유치 사업을 통하여 해외전문인력 DB를 확보하고 국내기업, 연구소 등에 제공하며, 중소벤처기업부는 ‘글로벌 스타트업 육성 사업’을 통해 해외 유망 스타트업 및 기술인재의 국내 유입을 유도하고 있다.

[정부의 전문인력 유치 정책]

내역사업명	내용
해외우수과학자 유치 사업 (과학기술 정보통신부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* (목적) 국내 산·학·연 연구현장에서 필요로 하는 해외 우수 과학자를 국내 연구기관에 초빙</li> <li>* (내용) 국내 연구기관의 박사 또는 해외 현지 산업체 5년 이상 연구개발 경력자 단기(3~12개월) 또는 장기(3년, 10년) 초청 유치를 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (brain pool) 연간 인건비 최대 3억원까지 단기, 장기 지원 (brain pool+) 인건비·채재비·연구비 등 연간 최대 6억원까지 10년간 지원하여 국내 연구기관의 인공지능 등 신산업분야 핵심연구자 정규직 영입 지원</li> </ul> </li> </ul>
해외전문인력유치 (산업통상자원부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* (목적) 해외 전문인력을 발굴·유치하여 국내기업의 글로벌 인재 활용을 지원함으로써 수출 경쟁력 제고</li> <li>* (내용) 국내기업, 연구소, 대학 및 공공기관 등을 지원대상으로 하며 수요가 많은 지역 중심의 인재유치 거점 무역관 운영 및 인재유치, 해외 전문인력 DB(GTR:Global Talent Report) 확보 및 제공</li> </ul>
글로벌스타트업 육성 (중소벤처기업부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* (목적) 우수 창업아이템을 보유한 외국인 창업팀을 발굴하고 국내 유치하여 한국을 글로벌 스타트업 비즈니스 허브로 육성</li> <li>* (내용) 글로벌 홍보를 통해 해외 유망 스타트업을 발굴하여 해외 유망 스타트업, 기술인재의 국내 유입을 통한 혁신기반 강화, 기술창업비자 취득 및 국내 법인 설립 지원</li> </ul>

자료: 각 사업의 사업설명자료를 바탕으로 재작성

## (2) 전문인력 장기체류 유도방안

전문인력은 연봉 등 처우뿐만 아니라 한 나라의 매력도에 근거하여 정착할 기반을 선택할 것으로 보이므로 정부는 인재 육성 환경 및 개방적인 사회 환경을 조성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

2022년 ‘이민자 체류실태 및 고용조사’의 체류자격별 한국 체류기간 조사 결과, 5년 이상 체류하는 비율은 비전문취업 36.7%, 방문취업 63.0%, 전문인력 50.8%, 유학생 13.4%, 재외동포 80.6%, 영주 98.3%, 결혼이민 71.6%로, 전문인력의 경우 5년 이상 체류하는 비율이 절반에 불과하다. 이는 비전문취업 및 유학생과 비교하였을 때 높은 수치이지만 비전문취업은 1회 체류기간의 상한이 있고,<sup>19)</sup> 유학생은 기본적인 학업수료 기간이 있으므로, 전문인력의 경우 체류기간의 제한 없이 지속적으로 비자를 연장할 수 있음을 고려하였을 때 높지 않은 수치라고 볼 수 있다.

[체류자격별 한국 체류기간(2022. 5.)]

(단위: 천 명, %)

구분	전체	6개월 미만	6개월~1년 미만	1년~3년 미만	3년~5년 미만	5년 이상	
합계	1,301.9 (1000)	(0.8)	(4.3)	(14.9)	(20.8)	(59.2)	
체류자격	비전문취업(E-9)	209.5 (1000)	(0.7)	(2.1)	(19.5)	(41.0)	(36.7)
	방문취업(H-2)	96.5 (1000)	(0.2)	(5.8)	(13.6)	(17.5)	(63.0)
	전문인력(E-1 ~ E-7)	41.7 (1000)	(1.0)	(10.6)	(21.3)	(16.3)	(50.8)
	유학생(D-2, D-4-1-7)	162.6 (1000)	(3.2)	(16.3)	(37.8)	(29.3)	(13.4)
	재외동포(F-4)	374.3 (1000)	(0.3)	(1.4)	(5.7)	(12.2)	(80.6)
	영주(F-5)	129.6 (1000)	-	-	(0.5)	(1.2)	(98.3)
	결혼이민(F-6)	122.7 (1000)	(0.2)	(1.1)	(12.3)	(14.7)	(71.6)
	기타	165.0 (1000)	(1.3)	(5.4)	(19.9)	(29.2)	(44.1)

자료: 통계청·법무부, 「2022년 이민자체류실태 및 고용조사 결과」, 2022. 12. 20.

19) 비전문취업(E-9)의 1회 체류기간의 상한은 4년 10개월이며 출국 후 재입국 하면 총 9년 8개월까지 체류 가능하다.

한편, 전문인력의 '체류기간 만료 후 계속 체류 희망 여부 및 체류 연장방법 조사'를 살펴보면, 계속체류를 희망하는 경우는 85.9%이며 체류를 연장하고 싶어하는 경우는 63.5%, 체류자격을 변경하고자 하는 경우는 7.4%, 영주자격을 취득하고자 하는 경우는 13.7%, 한국국적을 취득하고자 하는 경우는 1.0%이다. 이는 체류를 희망하는 경우 상당수 현 비자(E1~E7)를 연장하고자 하며, 거주, 영주 등 장기적으로 체류할 수 있는 비자를 취득하려는 비율은 높지 않음을 의미한다.

[체류기간 만료 후 계속 체류 희망 여부 및 체류 연장방법]

(단위: 천 명, %)

구분	전체		계속 체류 희망	체류 연장 방법					계속 체류 희망하지 않음	
				체류 기간 연장	체류 자격 변경	영주 자격 취득	한국 국적 취득	기타		
합계 (2021. 5. 기준)	1,203.4	(100.0)	(88.2)	(53.6)	(8.7)	(14.6)	(11.1)	(0.2)	(11.8)	
합계 (2022. 5. 기준)	1,172.3	(100.0)	(88.6)	(52.3)	(8.3)	(17.3)	(10.6)	(0.1)	(11.4)	
체 류 자 격	비전문취업 (E-9)	209.5	(100.0)	(80.8)	(65.6)	(8.6)	(5.0)	(1.6)	(0.0)	(19.2)
	방문취업 (H-2)	96.5	(100.0)	(93.4)	(51.6)	(18.1)	(19.4)	(4.2)	-	(6.6)
	전문인력 (E-1~E-7)	41.7	(100.0)	(85.9)	(63.5)	(7.4)	(13.7)	(1.0*)	-	(14.1)
	유학생(D-2, D-4-1-7)	162.6	(100.0)	(77.7)	(53.0)	(15.4)	(7.1)	(2.3)	(0.0)	(22.3)
	재외동포 (F-4)	374.3	(100.0)	(93.9)	(51.9)	(3.6)	(27.0)	(11.4)	(0.1)	(6.1)
	결혼이민 (F-6)	122.7	(100.0)	(97.1)	(25.7)	(3.7)	(21.4)	(46.3)	-	(2.9)
	기타	165.0	(100.0)	(88.5)	(53.1)	(9.5)	(17.5)	(8.3)	(0.2)	(11.5)

자료: 통계청·법무부, 「2022년 이민자체류실태 및 고용조사 결과」, 2022. 12. 20.

전문인력은 기본적으로 연봉, 복지 등 자신의 능력을 잘 보상해주는 곳으로 이동할 것이나, 그 외에도 한 나라의 매력도에 근거하여 정착할 지역을 선택하는 경향이 있다. 프랑스 경영대학원 인시아드와 미국 비영리 리서치·교육기관 포틀란스연구소의 공동 조사 결과물인 '세계 인적자원 경쟁력 지수 보고서(The Global Talent Competitiveness Index 2022)'에서는 실현 여건, 매력도, 성장성, 지속성, 직업 기술, 글로벌 지식 등 6개 부문을 기준으로 인적자원 경쟁력 지수를 평가하는데, 2022년 동 보고서의 순위(총 133개국)를 살펴보면 스위스, 싱가포르, 미국, 호주 등의 순위가 높으며, 이는 모두 해외 인재유입이 많은 나라들임을 알 수 있다.

[세계 인적자원 경쟁력 지수의 각 나라 순위]

(단위: 순위)

평가기준	한국	스위스	싱가포르	미국	호주	영국	독일	일본
실현 여건(Enable)	23	1	5	3	16	13	15	9
매력도(Attract)	55	3	2	21	5	13	19	48
성장성(Grow)	31	4	2	1	6	5	16	22
지속성(Retain)	25	1	36	23	10	12	8	18
직업/기술역량 (Vocational and Technical skills)	24	2	3	1	34	36	7	42
글로벌 지식 (Global Knowledge skills)	17	7	1	9	6	2	22	34
총 순위	27	1	2	4	9	10	14	24

자료: The Global Talent Competitiveness Index 2022

조사대상 국가 133개국 중 한국은 27위이나, OECD 38개국 중에서는 24위로 중하위 수준에 불과하다. 전체 조사 대상 국가(133개국)를 기준으로 구체적인 지표를 살펴보면, 한국은 연구원 수, 디지털 기술 등을 평가하는 글로벌 지식에서는 17위로 높은 순위를 보였으나, 인재유입, 여성인력 비중 등을 특징하는 매력도에서는 55위로 낮은 순위를 기록하였다.

[세계 인적자원 경쟁력 지수의 각 지표별 한국 순위]

평가기준	한국 순위	세부지표
실현 여건(Enable)	23	사업 용이성, 노사협력, 정치적 안정성
매력도(Attract)	55	개방성(인재유입, 해외유학생, 이민자 등), 여성인력 비중 등
성장성(Grow)	31	직업교육, 고등교육 진출, 대학 순위, 역량개발 등
지속성(Retain)	25	연금 등 사회적 보장, 고급인력 유치, 개인의 권리, 치안 등
직업/기술역량 (Vocational and Technical skills)	24	노동생산성, 직업역량 매칭, 전문인력 확보 용이성, 중등교육 인력 등
글로벌 지식 (Global Knowledge skills)	17	연구원 수 등 고등교육 인력, 디지털 기술 등

자료: The Global Talent Competitiveness Index 2022

우수인재들은 연봉 등 경제적 여건뿐만 아니라 각 국의 생활·연구환경, 개방적인 사회분위기, 치안, 기술 등 다양한 영역을 고려할 것으로 보인다. 실제로 ‘외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구’의 외국인 전문인력에 대한 면접조사 결과를 살펴보면, 한국에서의 장기체류가 용이하지 않은 이유에 대하여 세계의 우수 대학교들과의 치열한 인재경쟁에서 우위를 차지할 만큼 한국의 생활환경과 근로조건이 좋지 않다는 점, 자녀교육비, 자녀의 외모로 인한 인종차별의 문제 등이 지적되고 있었다.<sup>20)</sup>

따라서 정부는 인재 육성 환경을 조성하고 개방적인 사회환경을 조성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있으며, 특히 2023년 2월에 인재양성전략회의<sup>21)</sup>를 출범하여 연구지원, 연구원의 법적 지위보장, 퇴직자·여성연구자의 지속적 경력개발 지원, 글로벌 인재유치 등의 정책을 수립하고 있으므로, 부처별 역할 분담 및 조정 등을 통하여 전반적인 인적자원 경쟁력 지수를 높일 필요가 있다.

20) 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구”, 이민정책연구원, 2018. 11., p.229

21) 인재양성전략회의는 대통령을 의장으로 관계부처 장관 등 정부위원과 교육계·산업계·연구계 민간 전문가를 포함한 약 30명 규모의 민관협력 협의체이다.

### (3) 현행 비자체계 검토 필요

정부는 과학·기술 우수인재의 비자 발급 우대조치 등을 시행하고 있으나, 이러한 고급 전문인력이 아닌 그 외 전문인력 및 중간 숙련인력의 정주화도 국내 노동시장을 보완하고 국가 경쟁력을 높이는 방안이 될 수 있을 것으로 보이므로, 현행 비자체계의 소득·학력 요건 완화 방안을 검토할 필요가 있다.

전문인력이 장기적으로 체류를 하기 위해서는 E계열 비자를 지속적으로 연장하는 방법, E계열에서 거주(F-2) 자격으로 변경하는 방법, E계열에서 영주(F-5)자격으로 변경하는 방법이 있다.

#### ① E계열 비자 연장

E계열 비자(교수(E1)~특정활동(E7))는 1회 체류기간의 상한이 최대 2~5년이나 통상 고용계약기간에 따라 사증이 발급되어 해당 기간이 지나면 수수료를 지불하고 연장하여야 하며, 연장 시에 고용계약서, 체류지 입증서류(임대차 계약서, 숙소제공 확인서, 공공요금 납부 영수증 등)를 제출하여야 한다. 전문인력들은 각 비자항목에 따른 직종에 종사하여야 한다.

#### ② 거주자격(F-2)으로 변경

E계열 체류자는 거주자격(F-2)으로 변경할 수 있으며, 점수제 우수인재(F-2-7)나 기타 장기체류자(F-2-99)로 거주자격을 신청하는 것이 일반적이다. 전문직 종사자 등으로서 체류자격 E-1~E-7-1까지의 경우 점수제 우수인재(F-2-7)로 변경할 수 있고 전문직 체류자격으로 3년 이상 합법 체류하였을 경우에 신청이 가능하다.<sup>22)</sup> 동 자격은 나이, 학력, 기본소양, 연간 소득 등 평가항목 배점의 합산 점수가 80점 이상일 것을 점수요건으로 하고 있다.

22) 호텔·관광유흥업소 종사자(E-6-2), 준전문·일반기능·숙련기능인력(E-7-2~E-7-4)은 점수제 우수인재 신청 요건에서 제외되며, 소득금액증명서 상의 연간 소득금액이 4천만원 이상인 경우 또는 법무부장관이 인정하는 이공계 해외인재 유치 지원 사업 피초청인으로서 중앙행정기관의 장의 추천을 받은 경우는 체류기간 요건(3년)이 면제된다.

[거주자격의 세부약호별 분류기준]

세부약호	분류기준
F-2-2	국민의 미성년자녀, 국민과 혼인관계에서 출생한 사람
F-2-3	영주자격 소지자의 배우자 및 미성년자녀
F-2-4	난민인정을 받은 자
F-2-5	고액투자자
F-2-7	점수제에 의한 우수 전문인력
F-2-7S	예비 우수인재 거주
F-2-8	부동산 투자이민자
F-2-12	공익사업 투자이민자
F-2-13	공익사업 투자이민자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-71	점수제 해당자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-81	부동산 투자 이민자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-99	기타 장기체류자

자료: 법무부

[점수제 우수인재 평가항목 배점]

(단위: 점)

평가항목	공통항목(최대 130점)				가·감점 항목 (최대 40점)	
	나이	학력	기본소양 <sup>1)</sup>	연간 소득	가점 <sup>2)</sup>	감점 <sup>3)</sup>
배점	25	25	20	60	40	-80

주: 1) 기본소양은 한국어능력시험(TOPIK), 사회통합프로그램 이수 단계를 의미

2) 가점 항목에는 중앙행정기관 추천, 사회통합프로그램 5단계 이수자, 박사·석사·학사, 국내 사회봉사 활동 등이 있음

3) 감점에는 출입국 관리법 위반, 형사처벌 전력 등이 있음

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

이러한 점수제 우수인재의 1회 최장 체류기간은 5년이나, 실제로는 합산점수 또는 연간소득 점수를 고려하여 체류기간을 차등부여하고 있으며, 점수제 우수인재의 거주자격 연장 시 합산점수 80점 이상 여부와 상관없이 실직상태인 경우 또는 최저임금 이하의 소득을 제출하는 경우에는 각서 징구 후 6개월씩 2회 체류기간 연장을 허가하고 3회째에도 소득요건 미달 시 체류기간 연장을 불허하며 구직(D-10, 최대 1년)으로 자격변경을 한다. 따라서 점수가 낮으면 매년 자격을 갱신해야 하며 실직 상태인 경우 빠른 시일 내에 일자리를 찾아야 하는 문제 등에 봉착한다.

[점수제 우수인재 체류기간 결정기준]

합산점수	또는	연간소득점수 <sup>23)</sup>	체류기간
130점 이상		50점 이상	5년
120~129점		45점 이상	3년
110~119점		40점 이상	2년
80~109점		30점 이하	1년

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

기타 장기체류자(F-2-99) 비자는 대한민국에 5년 이상 계속 체류하고 있는 E1~E7까지의 대다수의 전문인력을 대상으로 하며, 월 단위 최저임금의 12배 이상, 소유자산 1,500만원 이상의 소득 및 자산요건, 한국어·한국문화소양 요건 등을 필요로 한다. 기타 장기체류자(F-2-99)의 경우에도 1회 최장 체류기간은 5년이나, 실제로는 법무부의 심사에 따라 2~3년의 체류기간이 주어진다.

[기타 장기체류자(F-2-99) 비자 취득 요건]

구분	내용
대상	문화예술(D-1), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 예술홍행(E-6-1, 3), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 특정활동(E-7), 기업투자(D-8), 방문동거(F-1) * 기업투자 자격자는 신청 당시 투자금액이 현행 「외국인투자촉진법」상의 투자기준금액(1억원) 이상인 자에 한함
기간	대한민국에 5년 이상 계속 국내 체류

23)

[연간 소득 배점]

(단위: 점)

연간 소득	1억원 이상	9천만~1억원 미만	8천만~9천만원 미만	7천만~8천만원 미만	6천만~7천만원 미만	5천만~6천만원 미만	4천만~5천만원 미만	3천만~4천만원 미만	최저임금~3천만원 미만
점수	60	58	56	53	50	45	40	30	10
기준	* 제출가능한 가장 최신의 소득금액증명(세무서 발급)에 기재된 최근 연도의 과세 대상 소득금액을 연간 소득으로 간주함 * 소득 소명 서류 미제출, 미취업자, 최저임금 미만에 해당하는 경우에는 0점								

자료: 외국인체류 안내매뉴얼(법무부), 2023. 8.

구분	내용
소득	신청인을 기준으로 하는 경우 전년도 월 단위 최저임금의 12배 이상, 신청인과 가족을 기준으로 하는 경우 전년도 1인당 국민총소득 이상을 원칙으로 함
자산	신청인을 기준으로 하는 경우 신청인 소유 자산 1,500만원 이상 요건을 충족하여야 하며, 동반가족 초청 시 위 요건 및 '동반가족의 자산과 합산 3,000만원 이상'의 요건을 충족하여야 함
한국어 및 한국문화 소양	- 다음 개별 요건 중 하나 이상 충족 필요 ① 초·중·고등학교 졸업, ② 「고등교육법」에 의한 대학 또는 대학원, 「근로자직업능력개발법」에 의한 기능대학 중 어느 하나를 졸업, ③ 법무부 주관 사회통합프로그램 4단계 이상 교육 이수, ④ 중·고등학교 입학자격검정고시 또는 고등학교 졸업학력 검정고시 합격, ⑤ 법무부 주관 사회통합프로그램 사전평가에서 81점 이상 취득

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

### ③ 영주자격(F-5)으로 변경

E계열 비자 소지자는 영주자격(F-5)으로 변경할 수 있다. 거주비자의 경우 연장할 때마다 소득요건을 갖추어야 하지만, 영주비자는 소득과 상관없이 계속 거주할 수 있다는 것이 장점이다.

영주자격(F-5)은 기본적으로 주재(D-7)부터 특정활동(E-7)까지의 체류자격이나 거주(F-2)의 체류자격으로 5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 경우 등에 주어지며 영주자격의 공통 요건은 ① 품행단정 요건, ② 생계유지 요건, ③ 기본소양 요건이 있다. 품행단정 요건은 「출입국관리법」 등 법무부가 '체류업무 자격별 안내 매뉴얼'을 통해 정한 국내 법률을 위반했는지를 심사하는 요건이며, 기본소양요건은 사회통합프로그램 5단계를 이수하거나 영주용 혹은 귀화용 종합 평가에서 60점(100점 만점 기준) 이상 득점한 경우를 심사한다.<sup>24)</sup> 생계유지 요건은 세부 이민경로별로 정부가 요구하는 소득 혹은 자산수준이 다른데, 연간소득이 적용될 때에는 연간소득을 전년도 1인당 국민총소득(GNI)와 비교하여 심사하며 1인당 GNI를 기준으로 70%를 적용하는 경우, 1배를 적용하는 경우, 2배를 적용하는 경우로 나뉜다.<sup>25)</sup>

24) 단, 고액투자자(F-5-5), 특정분야 능력 소유자(F-5-11), 특별 공로자(F-5-12) 등은 해당 요건이 면제되고 있다.

25) 2022년 1인당 GNI는 4,220만 원이다. 한편, 대부분의 경우 영주자격 신청자와 배우자, 미성년자

[영주자격별 소득 및 자산요건]

영주자격(세부약호)	연간소득 및 자산요건
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대한민국 출생 재한화교(F-5-8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동거가족(배우자, 부모, 자녀) 수가 2인 이하인 경우 전년도 1인당 GNI의 70% 이상, 3인 이상인 경우 전년도 1인당 GNI 이상</li> <li>· 단, 연간소득을 미충족할 경우 영주자격 신청일을 기준으로 1년 동안 계속 동거하면서 생계를 같이 하는 가족 명의의 자산 금액이 6천만원 이상인 경우 생계 유지 요건을 갖춘 것으로 인정</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 첨단분야 박사(F-5-9)</li> <li>· 일반분야 박사(F-5-15)</li> <li>· 학사·석사 및 자격증 소지자(F-5-10)</li> <li>· 일반영주자(F-5-1) 신청자 중 전문직업(E-5)으로 국내 병원에서 레지던트 과정을 이수한 사람 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전년도 1인당 GNI 이상</li> <li>· 전년도 평균 순자산 이상 (F-5-10은 적용 제외)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반영주자(F-5-1)</li> <li>· 연금수혜자(F-5-13)</li> <li>· 점수제 영주자(F-5-16)</li> <li>· 외국인투자기업의 연구개발인력(F-5-26)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전년도 1인당 GNI 2배 이상 단, 일반 영주자(F-5-1) 자격을 신청한 사람 중 전문직업(E-5) 체류자격으로 국내 병원에서 레지던트 과정을 이수하는 사람은 전년도 1인당 GNI 이상으로 함</li> <li>· 전년도 평균 순자산의 1.5배 이상 (F-5-13은 적용 제외)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고액투자자(F-5-5)</li> <li>· 특정분야 능력 소유자(F-5-11)</li> <li>· 특별 공로자(F-5-12) 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 심사면제</li> </ul>

주: 법무부에 따르면 소득요건과 자산요건 중 하나를 충족하면 되며, 2022년 1인당 GNI는 4,220만원, 2022년 가구당 평균 순자산은 4억 5,602만 원임

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

너, 부모 중 신청인과 계속 동거하면서 생계를 같이 하는 사람의 소득까지 포함하나 학사·석사 학위증 및 자격증 소지자(F-5-10) 또는 연금 수혜자 영주(F-5-13) 자격을 신청한 경우는 신청인의 소득만을 인정해주고 있다.

한편, 정부는 2023년 1월부터 ‘과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙’을 본격 시행하고 있다. 기존에는 국내에서 석·박사 학위를 취득한 우수 외국인재도 영주권·국적 취득까지 4~5단계의 복잡한 절차를 거쳐 6년 이상 소요되었으나, 이번 패스트트랙의 본격 시행을 통해 카이스트 등 이공계특성화기관(KAIST, DGIST, GIST, UNIST, UST) 석·박사 학위 취득자는 3단계 절차로 3년 만에 영주권·국적을 취득할 수 있도록 하였으며, 구체적으로 카이스트 등 이공계 특성화기관에서 석·박사 학위를 취득한 외국인의 경우 총장 추천 시 ‘거주자격’을, 연구경력·실적 등이 일정기준을 충족하면 ‘영주권’을, 연구실적이 우수하면 국적심의위원회를 거쳐 대한민국 국적을 부여받을 수 있는 제도이다.

[과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙]

구분		내용	
추진배경		과학·기술 우수 외국인재가 연구를 지속하면서 지역사회 기여 및 안정적인 국내 정착을 촉진할 수 있도록 우수인재 패스트트랙 절차 마련	
개요		<ul style="list-style-type: none"> <li>· (대상) 과학기술원(4개) 및 과학기술연합대학원대학교(UST) 소속 석·박사</li> <li>· (운영방식) 석·박사→거주→영주 또는 특별귀화</li> <li>· (주요내용) △예비 우수인재 영주 'F-5-16S' 신설 △우수인재 특별귀화 패스트트랙 신설 △거주·영주·귀화 단계별 트랙 완성 및 요건 명확화</li> </ul>	
비교	구분	도입 前	도입 後
	진행 단계	4~5단계 ■ 이공계특성화기관 석·박사 → 전문직 → 거주 → 영주 → 일반 귀화	3단계 ■ 5개 이공계특성화기관 석·박사 → 거주 → 영주 또는 특별귀화
	거주 자격 (F-2-7S)	■ 전문직(최소 3년) +거주(취업 필수) ※ 최소 6년 소요	■ 학위취득 즉시 거주 (총장 추천, 취업 불요) ※ 최소 3년 소요
	영주 자격 (F-5-S1)	■ 거주(3년)+GNI 2배 소득요건 충족	■ 거주(3년)+점수제 충족 ※ 지방 거주, 봉사 등 가점 추가 부여
	귀화	■ 일반귀화(외국국적 포기 필요) ※ 5년, 영주자격 소지, 성년, 기본 소양, 생계능력, 품행단정 등 요건 충족	■ 우수인재 특별귀화(복수국적 유지) ※ 연구실적 우수자는 국적심의위원회 심의를 거쳐 특별귀화

자료: 법무부 보도자료, 「과학·기술 우수인재 영주·귀화 패스트트랙 본격 시행」, 2023. 1. 1.

이와 같이 정부는 외국인들이 정착할 수 있는 비자체계를 설계하고, 최우수 고  
급인재들이 대한민국에 정착할 수 있는 기반을 마련하기 위해 동 비자체계를 완화  
하고 있는데, 이는 최우수 고급인재에게 정주 비자발급 요건을 완화하는 국제 추세  
를 고려한 것으로 보인다.

[국가별 전문인력 정주화 우대 내용]

국가	정주화 우대
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2023. 4, 특별고도인재 제도를 통하여 연 수입이 일정 기준을 충족하 는 고도 전문직에게 1년간 체제하는 것만으로 영주권 신청이 가능하도 록 설계</li> <li>- ① 석사학위 이상 취득 및 연봉 2천만엔 이상인 자, ② 해당분야의 실무 경험 10년 이상 및 연봉 2천만엔 이상인 자, ③ 사업 경영 또는 관리 실무 5년 이상의 연 소득 4천만엔 이상인 자</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>· EU 블루카드(독일 블루카드)는 독일 대학 또는 공인된 외국 대학의 학 위를 소지했거나 5년 이상의 직업 경력을 증명할 수 있는 자격을 소지 해야 하며 연간 일정 수준 이상의 급여 기준을 충족해야 함. 동 카드 소 지 시에는 33개월 후 영주권을 신청할 수 있으며, 충분한 독일어 지식 을 보유한 경우 그 기간은 21개월로 단축됨(일반적으로는 5년이 필요)</li> </ul>
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고급인력에 해당하는 고용패스(Employment Pass: EP) 계열 비자 취 득자는 동반가족 허용범위가 넓고, 체류기간 연장 및 영주권 취득이 용 이함</li> </ul>

자료: 각 제도의 설명자료를 통하여 국회예산정책처 재작성

다만, 일본·독일 등과 달리 우리나라의 경우 과학·기술 우수인재에 대하여만  
우수인재 패스트트랙 제도를 마련하고 있으므로 패스트트랙의 대상을 확대하는 방  
안에 대하여도 검토할 필요가 있다.

그리고 그 외 전문인력이나 중간 숙련인력은 현행 비자체계의 요건을 충족하여  
정착하기엔 쉽지 않아 보인다. 가장 일반적인 영주경로인 일반영주자(F-5-1) 비자  
를 획득하기 위해서는 전년도 1인당 GNI 2배 이상(2022년 8,440만원)의 소득기준  
을 충족시켜야 하는데, 우리나라의 2021년 월 평균 소득은 333만원으로, 특히 20  
대 및 30대의 경우 월 소득 650만원 이상의 비중이 각각 1.6%, 8.6%에 불과하므  
로 20대와 30대의 경우엔 소득기준을 충족하기 쉽지 않을 것임을 알 수 있다.

[연령대별 평균소득 및 소득분포]

(단위: 만 원, %)

구분	전체	19세 이하	20대	30대	40대	50대	60대 이상
2021년 평균소득	333	89	240	361	414	388	225
소득 구간	전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	85만 원 미만	13.8	63.0	13.7	6.4	8.3	12.5
	85~150만 원 미만	9.7	14.4	8.1	5.5	7.7	11.0
	150~250만 원 미만	26.3	17.8	37.7	21.5	21.7	25.1
	250~350만 원 미만	17.8	3.6	24.9	24.7	15.5	14.5
	350~450만 원 미만	10.3	0.7	9.0	17.6	11.6	8.0
	450~550만 원 미만	6.8	0.3	3.5	10.4	10.3	5.6
	550~650만 원 미만	4.7	0.1	1.5	5.2	8.6	5.1
	650~800만 원 미만	4.7	0.0	1.0	4.1	7.0	7.9
	800~1,000만 원 미만	2.9	0.0	0.4	2.5	4.3	5.0
1,000만 원 이상	3.1	0.0	0.2	2.0	4.8	5.4	

주: 소득은 고용주가 노동을 제공한 근로자에게 대가로 지급한 보수를 의미하며, 집계치는 세전 기준, 월 단위 소득임

자료: 통계청 보도자료, 「2021년 임금근로일자리 소득(보수) 결과」, 2023. 2.

‘이민경로별 국내 영주이민제도 현황과 개선방안 연구’<sup>26)</sup>에 따르면 한국에서 유학을 하거나 젊은 나이에 한국에 온 이민자들은 직장 초년생일 경우가 많으므로, 이들이 GNI 또는 GNI 2배 이상의 소득요건을 충족할 것을 기대하기 어렵다는 점을 지적하고 있으며, ‘외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구’<sup>27)</sup>에서도 대학교에서 일하는 포스트닥터 연구자의 경우 일인당 GNI 이상의 연봉을 받는 것이 어려우며 이는 이들의 연구역량이나 전문성의 문제라기보다는 국내 비정년 연구인력이 처한 사회구조적인 문제 등에 기반한다는 의견을 제시하고 있다.

더불어 특정활동(E-7) 체류자격자가 일반 영주자(F-5-1)가 되려는 경우 ‘학사 학위 이상’을 소지할 것을 요구하고 있다. 특정활동비자(E-7)는 전문인력, 준전문인력, 일반기능인력, 숙련기능인력으로 세분하여 중간 숙련도의 외국인력을 포함하고 있는데 준전문인력으로 분류하는 주방장 및 조리사, 일반기능인력인 양식기술자, 조선훈점공 등은 학력에 관계없이 경력형성이 가능함에도 불구하고 학사학위 이상을 소지할 것을 요건으로 하여 정착을 어렵게 하고 있는 것이다.

26) 최서리, “이민경로별 국내 영주이민제도 현황과 개선방안 연구”, 이민정책연구원, 2022. 7. p. 129

27) 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구”, 이민정책연구원, 2018. 11. p. 125

[특정활동(E-7) 비자 대상자]

신 약호	분류기준	참고
E-7-1	전문인력	- 기업 고위임원, 경영지원 관리자 등 관리자 - 생명과학전문가, 해외 영업원 등 전문가 (67개 직종)
E-7-2	준전문인력	- 의료코디네이터, 호텔접수사무원 등 사무종사자 - 주방장 및 조리사 등 서비스 종사자 (9개 직종)
E-7-3	일반기능인력	양식기술자, 조선용접공 등 일반기능인력 (8개 직종)
E-7-4	숙련기능인력(점수제)	농림축산어업, 제조, 건설 등 분야 숙련기능인력 (3개 직종)
E-7-91	FTA 독립전문가	-

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

물론, 높은 소득수준의 외국인이 사회에 기여하는 바가 크다는 측면, 사회비용 측면에서 영주자격을 취득하려는 자의 소득·학력요건 등을 설정하는 것은 의미가 있다.

다만, 고용노동부의 ‘중장기 인력수급 전망 2016~2026’에서는 노동력 부족에 대응하여 외국인의 고용정책 제고가 필요할 것이라고 제언하며 특히 ‘중간 숙련도’의 인력이 노동력 부족 문제를 해소하는 데 기여할 수 있을 것이라고 언급한 바 있다. 또한, 독일의 경우 개정 전문인력이주법(2020. 3.)을 통해 대학교육뿐만 아니라 직업교육을 받은 경우에도 전문인력으로 간주하며 영주권 신청 요건을 완화하는 등 고급 전문인력만이 아닌 실무경험이 풍부한 숙련인력의 정주화를 유도하여 산업 경쟁력을 확보하고 있음을 참고할 필요가 있다.<sup>28)</sup>

이와 같이 고급 전문인력이 아닌 그 외 전문인력 또는 숙련인력의 정주화도 내국인 시장을 보완하며 국가 경쟁력을 제고할 수 있을 것으로 보이므로, 정부는 현 비자체계의 소득 및 학력 기준을 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

28) 체류허가를 4년간 보유하고 해당 자격에 상응하는 직업에 종사하며, 스스로 생계유지가 가능하고 독일어지식(B1)을 갖추며 48개월 이상 연금보험에 가입했다면 영주권을 신청할 수 있게 요건을 완화(기존 기간은 5년)하였다. (동 보고서 159~160p 참조)

## 나. 단순기능인력 확충 방안

단순기능인력에는 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)이 있다. 계절근로는 농작물 재배·수확 및 수산물 원시가공 분야에서, 비전문취업 및 방문취업은 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 어업에 취업이 허용된다. 그리고 선원취업은 내항운송사업, 연근해어업, 내항크루즈업에 취업이 허용된다. 각 비자별 체류기간 및 대상 요건 등은 다음과 같다.

[단순기능인력 비교표]

구분	계절근로	비전문취업	선원취업	방문취업
체류 (취업 기간)	5개월 * 계절근로비자 (E-8)로 입국 후 입국일로부터 5개 월 취업 <연장시 3개월 재 고용 가능> 단기계절근로 (C-4)는 최대 90 일, 연장 불가	3년 *비전문취업비자 (E-9)로 입국 후 입국일로부터 3 년간 취업 <사업주 요청시 1년 10개월 재고 용 가능>	3년 *선원취업비자 (E-10)로 입국 후 입국일로부터 3년간 취업 <사업주 요청시 1년 10개월 재고 용 가능>	3년 * 방문취업비자 (H-2)로 입국 후 3년간 취업 <사업주 요청시 1년 10개월 재 고용 가능>
총 취업가능 기간	5개월(3개월 연장시 8개월) 후 출국하여 재입국할 수 있음(연 간 사증발급인정서 및 사증 발급 횟수 제한 없음)	4년 10개월 후 성 실근로자로 판단 되면 3개월 후 재 입국하여 다시 4 년 10개월간 일할 수 있음. 단, 9년 8개월이 지나면 재입국 불가	1회 최장 4년 10 개월(3년 + 재고 용시 1년 10개월 연장) 단, 9년 8개 월이 지나면 재입 국 불가	4년 10개월이 지 나고 재입국 가능 (제한 없음)
대상 요건	대한민국 지자체와 업무협의를 체결한 해외 지자체, 결혼이 민자의 본국 거주 가족 또는 사촌 이 내의 친척, 계절근	한국어시험 및 건강 검진 등 절차를 거쳐 구직등록한 자	내항운송사업자와 6개월 이상 근로 계약을 체결한 내 항선원, 연근해 어 업을 경영하는 자 와 6개월 이상 근	중국 및 CIS 6개국 외국국적 동포

구분	계절근로	비전문취업	선원취업	방문취업
	로 프로그램 참여 요건을 갖춘 국내체류 외국인		로계약을 체결한 어선원, 크루즈사 업자와 6개월 이 상 근로계약을 체 결한 순항여객선원	
취업허용업 종	농작물 재배·수확 (재배·수확과 연계 된 원시가공 분야를 포함) 및 수산물 원 시가공 분야	제조업, 건설업, 서비스업, 농축산 업, 어업으로서 외 국인력정책위원회 에서 정하는 업종	내항운송사업, 연 근해어업, 내항크 루즈업	일반고용허가제 허용업종에 일부 서비스업종 추가
취업절차	근로계약→계절근로 비자(C-4 또는 E-8)로 입국→근로 조건 등 교육→ 계절근로 시작 * 고용주 귀책사유 로 근로계약이 중도 해지된 경우 근무처 변경 가능	한국어시험→ 근로계약→비전문 취업비자(E-9)로 입국→취업 교육→사 업장배치  * 사업장변경 제한	선원근로계약체결 →입국전 교육실시 →선원수첩 및 승 무자격증 발급→선 원취업비자 입국→ 건강검진 및 입국 교육→사업장배치  * 사업장변경 가능	방문취업비자로 입국→취업 교육 →구직등록→ 고용지원 센터의 알선 또는 자유 구 직 선택→근로계약 후 취업  * 사업장변경 횟수 제한 없음
사용자의 고용절차	외국인 계절근로 수 요 신청→지자체별 배정인원 확정 →근 로계약 후 고용  * 근로개시 신고의 무 불필요	내국인구인노력→ 고용지원 센터에 고용허가 신청→고 용허가서발급→근 로계약 후 고용  * 근로개시 신고의 무 불필요	선원근로계약체결 →노조 의견청취 및 사용자(수협·해 운조합)의 적합확 인→외국인선원 고 용추천서 발급 신 청 및 발급→외국 인선원 사증신청 및 발급(지방출입 국외국인청)→외국 인선원 등록증발 급→체류관리	내국인구인노력→ 고용센터에 특례고 용 가능 확인서 발 급→근로계약→ 근무시작 및 근로 개시 신고  * 근로개시 신고 필요
사업장별 고용허용 인원	업종별, 사업체별 고 용허용 상한 설정	사업장 규모별로 외국인근로자 고 용허용 상한 설정	해당없음	제조업, 농축산업, 어업의 경우 일반 외국인근로자 고 용허용인원 만큼 동포 추가 고용가 능/건설업, 서비스

구분	계절근로	비전문취업	선원취업	방문취업
				업은 일반외국인과 외국국적 동포의 합이 고용허용인원을 넘을 수 없음

자료: 각 부처(법무부, 고용노동부, 해양수산부) 제출자료를 바탕으로 재작성

각 외국인력은 각기 다른 의사결정 주체에 의하여 도입 규모가 결정된다. 계절근로(E-8)의 도입규모는 외국인 계절근로자 유치의 필요성, 관리능력 등을 고려하여 배정심사협의회에서 결정한다. 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)은 외국인력정책위원회에서 도입 규모를 결정하며, 국내 경제상황 및 노동시장 동향, 기업의 외국인력 수요, 내국인 일자리 사정, 불법 체류율 추이 등을 고려한다. 선원취업(E-10)은 해양수산부의 검토를 거쳐 법무부에서 승인하는 형태로 도입 규모를 결정하며, 선주단체와 선원노조연합단체 간 노사합의 및 현장수요를 고려한다.

#### [외국인력 도입 규모 결정 주체 및 기준]

구분	결정 주체	결정 기준
계절근로 (E-8)	배정심사협의회 (법무부(주재)·농식품·해수·고용·행안 부로 구성. 상·하반기 연 2회 개최)	외국인 계절근로자 유치의 필요성, 외국인 계절근로자 선정·수급 방식의 적절성, 외국인 계절근로자 관리 능력, 인권 보호 계획, 무단이탈 방지 대책 등 실효성 등
비전문 취업 (E-9)	외국인력정책위원회	국내 경제상황이나 노동시장 동향, 기업의 외국인력 수요, 내국인 일자리 사정, 불법 체류율 추이 등
선원취업 (E-10)	해양수산부 검토 → 법무부 승인	선주단체와 선원노조연합단체 간 노사 합의 및 현장수요
방문취업 (H-2)	외국인력정책위원회	국내 경제상황이나 노동시장 동향, 기업의 외국인력 수요, 내국인 일자리 사정, 불법 체류율 추이 등

자료: 각 부처(법무부, 고용노동부, 해양수산부) 제출자료를 바탕으로 재작성

2023년 7월 말 기준 각 단순기능인력의 도입 결정 규모 및 실제 인원을 살펴 보면, 계절근로의 도입 결정 규모는 4만 647명, 실제 인원은 2만 209명이고, 비전문취업의 도입 결정 규모는 12만 명, 실제 인원은 6만 2,988명이며, 선원취업(6월 말 기준)의 도입 결정 규모는 2만 3,300명, 실제 인원은 1만 403명이다. 방문취업은 업종별 규모를 별도로 정하지 않고 총 체류인원 한도로 관리하고 있으며, 실제 인원은 10만 5,671명이다.

[각 연도 단순기능인력 도입 결정 규모 및 실제 인원]

(단위: 명)

구분		2020		2021		2022		2023. 7월 말	
		도입결 정규모	실제 인원	도입 결정 규모	실제 인원	도입 결정 규모	실제 인원	도입 결정 규모	실제 인원
계절 근로 (E-8)	농업	4,935	142	4,989	1,515	16,898	10,537	35,604	18,952
	어업	871	81	1,124	335	2,820	1,490	5,043	1,257
	총계	5,806	223	6,113	1,850	19,718	12,027	40,647	20,209
비전문 취업 (E-9)	제조업	40,700	4,806	37,700	7,455	51,847	68,350	78,500	44,951
	조선업	-	-	-	-	-	-	2,340	3,352
	농축 산업	2,300	1,388	6,400	1,841	9,430	11,664	14,950	9,039
	어업	3,000	286	3,000	592	4,810	6,216	7,620	4,256
	건설업	6,400	207	1,800	595	1,813	1,657	3,220	1,262
	서비스업	100	1	100	18	100	125	2,870	128
	탄력 배정 <sup>1)</sup>	3,500	-	3,000	-	-	-	10,500	-
	총계	56,000	6,688	52,000	10,501	68,000	88,012 <sup>2)</sup>	120,000	62,988
선원 취업 <sup>3)</sup> (E-10)	내항선원	1,000	937	1,200	922	1,200	1,039	1,200	1,055
	어선원	17,300	9,793	18,300	8,916	19,500	9,242	22,000	9,317
	순항여객 선원	100	25	100	14	100	33	100	31
	총계	18,400	10,755	19,600	9,852	20,800	10,314	23,300	10,403
방문취업 <sup>4)</sup> (H-2)		303,000	174,570	303,000	125,493	250,000	105,567	250,000	105,671

주: 1) 탄력배정은 업종에 관계없이 인력을 배분할 수 있는 쿼터로, 도입 인원은 각 업종에 배분되었으므로 실제인원을 별도로 집계하지 않음

2) 2021년에 입국이 결정되었으나 코로나19로 인하여 입국이 늦어진 경우 2022년에 포함함

3) 선원취업(E-10)의 실제 인원은 분기별로 보고되므로 2023. 6. 기준임

4) 방문취업동포(H-2)는 총 체류인원으로 관리하며 방문취업동포(H-2)는 취업허용업종 내 사업장이동이 자유롭기 때문에 업종별 규모를 별도로 정하지 않고 전체 체류 인원 한도로 관리하고 있음

자료: 각 부처(법무부, 고용노동부, 해양수산부) 제출자료를 바탕으로 재작성

## (1) 고용허가제 개선방안

외국인력정책위원회는 산업체의 필요인력에 대한 의견을 수렴하여 고용허가제 도입 결정 규모 및 허용분야를 결정할 필요가 있으며, 고용허가제 외국인근로자의 장기근속특례자 체류기간 우대는 기존 고용허가제의 문제요소들을 내포하고 있다는 점에서 사업장 변경 제한 완화, 가족초청 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

고용허가제는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 내국인을 고용하지 못한 중소기업이 단순노무 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해주는 외국인력 제도로, 「출입국관리법」 제18조제1항<sup>29)</sup>의 체류 자격 중 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 비자를 소지한 외국인을 대상으로 한다.

정부는 1994년부터 산업연수생제를 통하여 비전문인력을 활용하였으나 민간 브로커의 송출과정 개입으로 송출비용이 상승하는 등의 송출비리 및 불법체류, 인권침해 등의 문제가 발생하였고, 이에 따라 2004년 8월에 고용허가제를 도입하고 산업연수생제는 2007년 1월까지 단계적으로 폐지하였다.<sup>30)</sup>

일반 고용허가제(E-9)는 1회 최대 4년 10개월(최초 3년+재고용 시 1년 10개월) 고용을 허가하며, 출국 후 6개월(재입국 특례<sup>31)</sup>시 1개월) 이후 재입국이 가능하여 총 9년 8개월 동안 취업활동이 가능하고, 취업가능업종은 중소제조업, 농·축산업, 어업, 건설업, 일부 서비스업이다.

특례 고용허가제(H-2)는 중국 및 구소련지역 동포를 대상으로 서비스업을 포함한 단순노무업무에 방문취업을 허용하는 제도로 2007년부터 시행하고 있다.<sup>32)</sup>

29) 「출입국관리법」

제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.

30) 1994~2006년까지 시행된 제도로 개발도상국과의 경제협력을 위해 기업연수 목적의 입국을 허용(연수 1년 후 2년간 취업가능)하였으나, 실제로는 송출비리, 인력 편법 활용 문제 등이 발생하여 왔다.

31) 일정기간 동일 사업장(업종)에서 계속 근무한 숙련 외국인근로자에 대해 사업주가 재입국 특례 허가를 받은 경우 1개월 후 재입국 및 기존 사업장 근무를 허용한다.

32) 정부는 1999년부터 시행된 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에서 정한 동포의 재외동포 체류자격(F-4) 부여 적용대상에서 중국 및 구소련지역 외국국적동포를 제외함으로써 발생한 동포의 거주국 간 차별을 완화하기 위해 2022년 이들 거주 지역 동포를 대상으로 취업관리제를 시행했다. 다만, 동포에 대한 포용이 충분하지 못하다는 취업관리제에 대한 비판에 따라 동포들의 취업 기회를 더욱 확대 보장하면서도 내국인의 노동시장 보호를 함께 도모하기 위해 출입국관리법령을 개정하여 방문취업 사증(H-2)을 신설하였고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에는 동포 취업절차 및 고용주의 동포 고용절차 등을 마련하게 되었다.

18세 이상 중국 및 CIS 6개 국가 동포에 대해 3년간 유효한 복수사증(H-2)을 발급하여 사증의 유효기간 범위 내에서 자유로운 출입국을 보장하고, 고용노동부의 '취업기간 만료자 취업활동 기간연장' 확인서를 받은 경우 추가 1년 10개월이 연장되며 출국 후 재입국 횟수에는 제한이 없다. 특례 고용허가제의 취업허용업종은 일반 고용허가제보다 많으며, 사업장 변경에도 제한이 없다는 특징이 있다.

[일반 고용허가제(E-9)와 특례 고용허가제(H-2) 비교]

구 분	일반 고용허가제(E-9)	특례 고용허가제(H-2)
송출 국가	태국, 캄보디아, 네팔 등 16개 국가	중국, CIS 등 6개 국가
취업허용업종(2023년)	중소제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 일부 서비스 업종 (건설폐기물처리업, 인쇄물출판업, 재생용 재료수집 및 판매업, 택배업 상하차직종 등)	중소제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 일부 서비스 업종 (숙박, 음식점업 등 대부분의 서비스업은 가능하나 자동차 및 부품판매업, 금융업, 부동산업, 연구개발업, 출판업 등 제외) ※ 서비스업 허용업종이 네거티브 방식으로 규정
도입규모(쿼터)	매년 업종별 쿼터 결정	총 체류규모로 관리
취업기간	3년(재고용시 1년 10개월 연장)	좌측과 동일
재입국 취업	출국 후 6개월(재입국특례는 1개월) 경과 후 1회 재입국 취업 가능	출국 후 1개월/재입국 취업 횟수 제한 없음
사업장 변경	사유 및 횟수 제한 ※ 3회(재고용 기간 중 2회)	별도 제한 없음

자료: 고용노동부

고용허가제는 최근 도입규모 및 업종이 대폭 확대되었고, 장기근속특례자에 대한 체류기간 우대정책이 제시되었으므로, 이에 대한 검토가 필요하다.

**첫째, 외국인력정책위원회는 지속적으로 산업체의 필요인력에 대한 의견을 수렴하여 도입결정 규모 및 허용분야를 결정할 필요가 있다.**

외국인근로자를 활용 중인 중소기업 1,000개를 대상으로 조사한 중소기업중앙회의 '외국인력 고용관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서'<sup>33)</sup>에 따르면 외국인근로자를 고용하는 이유에 대하여 내국인 구인 애로가 90.6%로 대부분을 차지하였고, 내국인 근로자를 고용하지 못하는 사유로 열악한 작업환경 및 임금·복지수준으로 인한 내국인 취업 기피가 64.0%에 달하여 중소기업의 경우 내국인의 취업 기피로 인한 구인난으로 외국인력을 고용하고 있음을 알 수 있다.

[외국인근로자 고용 사유]

(단위: 개, %)

구 분	사례수	내국인 구인 애로	인건비 절감	잔업 또는 휴일근로 가능	이직 인원이 적음	업무지침 준수함	기타	
전 체	(1,000)	90.6	3.2	2.9	2.5	0.4	0.4	
종사자 수	1~5인	(266)	91.0	1.9	2.6	3.0	0.8	0.8
	6~10인	(186)	91.9	3.8	2.7	1.1	0.5	0.0
	11~30인	(399)	91.0	3.0	2.8	2.8	0.3	0.3
	31~50인	(84)	86.9	4.8	3.6	3.6	0.0	1.2
	51인 이상	(65)	87.7	6.2	4.6	1.5	0.0	0.0
권역	수도권	(402)	89.8	4.2	3.0	2.7	0.2	0.0
	비수도권	(598)	91.1	2.5	2.8	2.3	0.5	0.7

자료: 중소기업중앙회, 「2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서」, 2022. 12.

33) 중소기업중앙회, 「2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서」, 2022. 12.

[내국인 근로자를 고용하지 못하는 사유]

(단위: 개, %)

구 분	사례수	내국인	내국인	사업장 고용 기피 (찾은 이직)	사업장 고용 기피 (내국인의 잔업 또는 휴일근로 거부)	기타	
		취업 기피 (열악한 작업환경, 임금·복지 수준)	취업 기피 (주 52시간 근무제로 인한 잔업 불가)				
전 체	(1,000)	64.0	10.8	10.8	6.9	7.5	
종사자 수	1~5인	(266)	67.7	8.6	10.9	6.0	6.8
	6~10인	(186)	66.7	9.1	9.7	8.6	5.9
	11~30인	(399)	63.7	10.8	11.0	6.3	8.3
	31~50인	(84)	57.1	14.3	11.9	8.3	8.3
	51인 이상	(65)	52.3	20.0	10.8	7.7	9.2
권역	수도권	(402)	65.4	10.2	10.7	7.2	6.5
	비수도권	(598)	63.0	11.2	10.9	6.7	8.2

자료: 중소기업중앙회, 「2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서」, 2022. 12.

또한, 외국인근로자 고용한도에 관한 의견으로는 부족하다는 의견이 50.4%로 나타났고, 인력이 부족한 경우 필요한 인력은 평균 5.4명으로 조사되었다. 규모별로는 31~50인 기업의 인력 부족의견이 59.5%로 타 기업 대비 높으며, 51인 이상 기업의 추가 필요 인력이 8.3명으로 가장 높게 나타났다.

[외국인근로자 고용 한도에 관한 의견]

(단위: 개, %, 명)

구 분	사례수	인력 부족 여부		사례수	추가적으로 필요한 인력	
		부족하다	부족하지 않다			
전 체	(1,000)	50.4	49.6	(504)	5.4	
종사자 수	1~5인	(266)	50.8	49.2	(135)	3.7
	6~10인	(186)	48.4	51.6	(90)	4.0
	11~30인	(399)	48.1	51.9	(192)	6.3
	31~50인	(84)	59.5	40.5	(50)	6.7
	51인 이상	(65)	56.9	43.1	(37)	8.3
권역	수도권	(402)	51.7	48.3	(208)	5.4
	비수도권	(598)	49.5	50.5	(296)	5.4

자료: 중소기업중앙회, 「2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서」, 2022. 12.

외국인력정책위원회<sup>34)</sup>는 2021년까지 일반 고용허가제 도입결정 규모를 약 5만 5,000명 수준으로 유지해오다가 2022년에 6만 9,000명, 2023년에 12만 명으로 대폭 확대하여 산업현장의 수요를 반영하고자 하고 있다.

[일반 고용허가제(E-9) 도입 결정 규모 및 실제인원]

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
도입 결정 규모	55,000	58,000	56,000	56,000	56,000	56,000	52,000	69,000	120,000
실제 인원	51,019	59,822	50,837	53,855	51,365	6,688	10,501	88,012	62,988 (7월말 기준)

주: 실제인원은 해당 연도의 입국인원으로 작성  
자료: 고용노동부

더불어 외국인력정책위원회는 산업체의 인력난을 고려하여 2023년 4월에 조선업 쿼터를 신설하였고, 2023년 9월에는 제조업 분야에서 비수도권 소재 뿌리산업 중견기업까지 확대하였으며, 서비스업에서는 택배업, 폐기물 수집 운반 처리 등의 하역 및 적재 단순종사자 업종을 허용하는 등 고용허가제의 도입 업종을 대폭 확대하였다.

[일반 고용허가제 허용 업종 변화]

2023년 1월		2023년 9월
제조업	상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하 ※ 상기 기준에 충족하지 않더라도 지방중소기업청에서 발급한 '중소기업확인서' 제출 시 인정	좌동 + 비수도권 소재 뿌리산업 중견기업 (한국생산기술연구원에서 발급한 '뿌리기업 확인서' 및 한국중견기업연합회에서 발급한 '중견기업 확인서')
조선업	없음	조선업 분야 인력난 완화를 위해 2023년 4월 조선업 쿼터 5천명 신설(제조업 쿼터 2천명+탄력배정분 3천명)

34) 외국인력정책위원회는 외국인근로자의 고용관리 및 보호를 위하여 2003년에 설치된 국무총리실 소속의 심의·의결 위원회로, 국무총리실장을 위원장으로 하여 기재부, 외교부, 법무부 등 11개 부처의 차관과 10명의 위촉직으로 구성된다.

2023년 1월		2023년 9월
건설업	<p>모든 건설공사</p> <p>※ 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경 설비인 경우에는 적용 제외</p>	좌동
농축산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 작물재배업(011)</li> <li>- 축산업(012)</li> <li>- 작물재배 및 축산 관련 서비스업(014)</li> </ul>	좌동
어업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연근해어업(03112)</li> <li>- 양식어업(0321)</li> <li>- 천일염 생산 및 암염 채취업(07220)</li> </ul>	좌동
서비스업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설폐기물처리업(3823)</li> <li>- 재생용 재료수집 및 판매업(46791)</li> <li>- 냉장·냉동 창고업(52102) (내륙에 위치한 업체)</li> <li>- 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업(581)</li> <li>- 음악 및 기타 오디오물 출판업(59201)</li> </ul>	<p>좌동</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아래 업종의 표준직업분류상 하역 및 적재 단순종사자(92101) : 폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업(38) * 단, 「폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업」의 경우는 폐기물 분류 업무도 포함</li> <li>: 음식료품 및 담배 중개업(46102)</li> <li>: 기타 신선 식품 및 단순 가공식품 도매업(46319)</li> <li>: 택배업(49401)</li> <li>: 기타 항공 운송지원 서비스업(52939) 중 「항공사업법」 시행규칙 제5조제2호에 따른 항공기하역업체</li> <li>: 항공 및 육상화물취급업(52941) 중 「축산물 위생관리법」 제2조제3호에 따른 식육을 운반하는 업체, 「생활물류서비스산업발전법」 제2조제3호가목에 따른 택배서비스업체</li> </ul>

자료: 외국인력정책위원회 결정사항 공고를 바탕으로 제작성

외국인력정책위원회는 2021년까지 5만 5,000명대의 고용허가제 도입결정 규모를 유지하여 산업현장의 실제 수요보다는 관리의 편의성 및 경로의존성에 의한 결정을 해온 것으로 보인다. 다만, 최근에는 중소기업의 인력난을 고려하여 도입결정 규모를 확대하고 허용업종 역시 확대하고 있으므로, 지속적으로 산업체의 필요 인력에 대한 의견을 수렴하여 도입결정 규모 및 허용분야를 결정할 필요가 있다.

**둘째, 고용허가제 외국인근로자의 장기근속특례자 체류기간 우대는 단순기능인력 단기순환원칙의 패러다임을 전환하는 결정으로 보이나, 사업장 변경 제한, 가족초청 불가 등 기존 고용허가제의 문제 요소들을 내포하고 있다는 점에서 사업장 변경 제한 완화, 가족초청 등의 방안을 검토할 필요가 있다.**

고용허가제는 내국인 고용기회를 보장하면서 보완적으로 외국인력을 활용한다는 보충성, 송출비리 방지를 위해 공공부문이 직접 담당한다는 투명성, 비전문인력 정주화를 막기 위한 단기순환, 내국인과 동일한 노동법을 적용한다는 차별금지의 원칙 하에 운영되고 있다.

[고용허가제 운영원칙]

- ① (보충성) 내국인 고용기회를 보장하면서 보완적으로 외국인력 활용
  - \* ▲ 300인 미만 중소기업, 3D업종 중심, ▲ 인력수급 상황을 고려하여 매년 적정 수준의 도입규모 결정, ▲ 내국인 구인노력 의무(7~14일) 부과, 사업장 변경 제한 등
- ② (투명성) 송출비리 방지를 위해 공공부문이 직접 외국인력 선정·도입·알선 담당
  - \* 중앙정부 간 양해각서(MOU) 체결 → 지방고용노동관서, 산업인력공단 등이 도입 담당
- ③ (단기순환) 비전문인력 정주화에 따른 사회적 비용을 고려, 국내 체류기간 제한(3+2년)
- ④ (차별금지) 부당한 차별 금지, 내국인과 동일한 노동법 적용 등 기본적 인권 보장

자료: 관계부처 합동, 「산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안」, 2022. 12. 29.

이와 같이 고용허가제는 ‘단기순환 원칙’에 따라 비전문인력의 정주화를 방지하기 위해 체류기간을 엄격하게 제한하고 있으며,<sup>35)</sup> 앞에서 살펴 보았듯이 1회 최

35) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

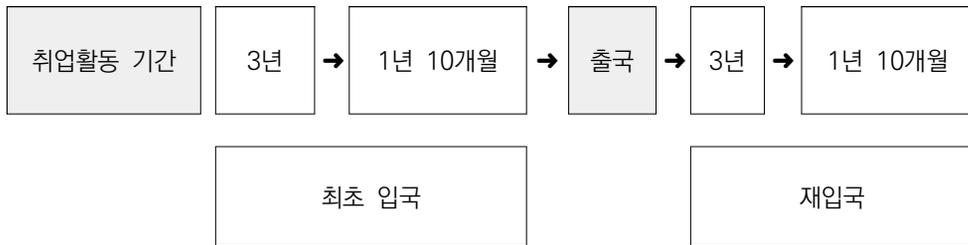
제18조(취업활동 기간의 제한) 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다.

제18조의2(취업활동 기간 제한에 관한 특례) ① 다음 각 호의 외국인근로자는 제18조에도 불구하고 한 차례만 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장받을 수 있다.

1. 제8조제4항에 따른 고용허가를 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업활동 기

대 4년 10개월 고용을 허가하며, 출국 후 재입국한 뒤 4년 10개월의 취업이 가능하여 총 9년 8개월 동안 취업활동이 가능하다. 단, 9년 8개월이 지나면 고용허가제도로 재입국이 불가한데, 이러한 경우 사업주의 입장에서는 장기간 근무한 숙련인력의 활용이 어렵고 외국인의 입장에서는 불법체류 유인이 있다. 또한 출국 후 재입국하는 절차로 인하여 사업장의 인력 공백 및 기존사업장에서 근무가 어렵다는 문제가 있었다.

[외국인근로자(E-9) 체류 및 취업활동기간]



자료: 관계부처 합동, 「산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안」, 2022. 12. 29.

정부는 2022년 12월, ‘산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안(2022. 12. 29.)’을 통하여 장기근속 특례 인력에 대해서는 중간 출국 절차를 생략하고 체류기간 연장을 허용할 계획임을 제시하였다. 그동안 고용허가제로 입국한 외국인근로자들이 장기체류하려면 고용허가제로 총 4년 이상 체류 및 일정 요건 충족 시 숙련기능인력(E-7-4) 비자로 전환한 뒤 2년 단위 반복 갱신하는 경우에 가능했는데, 개편방식은 고용허가제로 입국하면 장기근속특례요건 충족 시 출국 없이 10년+a까지 계속 근무하게 하는 방안으로, 중간 출국 절차를 생략하고, 법무부 등 관계부처와 협의를 통해 체류기간을 확대하고자 하는 것이다.<sup>36)</sup>

간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자  
 2. 제12조제3항에 따른 특례고용가능확인을 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자

36) 중간 출국 절차는 2004년 고용허가제 도입 당시 「국적법」 상 외국인이 5년 이상 국내 주소가 있으면 ‘일반귀화’ 신청이 가능했으므로, 비전문인력의 정주화에 따른 사회적 비용을 고려하여 이를 어렵게 하기 위해 설계된 것이었다. 그러나 2017년 12월, 「국적법」이 개정되어 영주할 수 있는 체류자격을 가지고 5년 이상 계속 국내에 주소가 있어야 일반귀화가 가능해지는 등 귀화요건이 엄격해짐에 따라 동 제한을 완화할 수 있게 되었고, 고용노동부는 장기근속특례자에게 중간 출국 절차를 생략하는 방안을 제시하게 되었다.

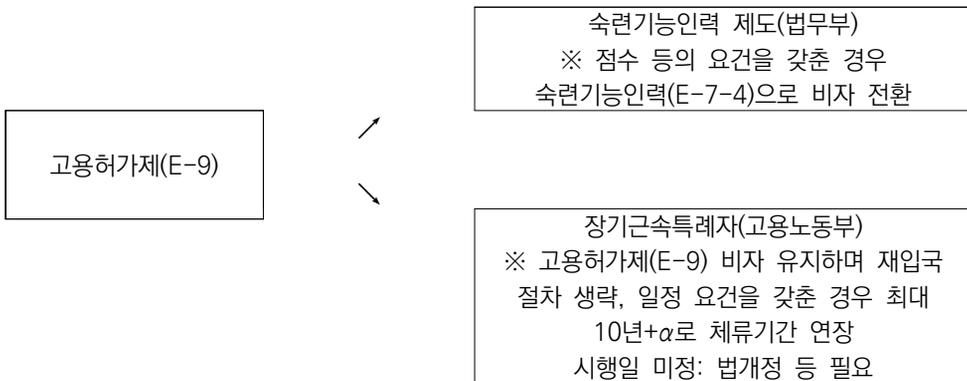
[장기근속특례자 체류기간 우대]

장기근속특례자의 경우 체류기간 연장 허용

- \* 현행: 4년10개월+4년10개월 ↔ 장기근속 특례: 최대 10년+ $\alpha$  (E-9 전체 체류기간)
- \* 장기근속 특례 최대 체류기간 → 노·사 및 관계부처 의견수렴 등을 거쳐 적정 체류기간 검토
  - 장기근속 특례 인정 시 출국 후 재입국 없이 국내에 계속 체류하면서 재고용될 수 있도록 개선
- \* (현재) 입국 후 체류기간 4년10개월 경과 시 반드시 출국 조치 → 사업주가 재고용을 희망하더라도 일단 출국 후 재입국 절차를 거치므로 인력 공백 발생

자료: 관계부처 합동, 「산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안」, 2022. 12. 29.

[고용허가제 입국 외국인 장기 체류 방법]



자료: 각 부처의 사업설명자료를 통해 작성

그동안 고용허가제로 입국한 외국인들이 장기 체류하기 위하여는 숙련기능인력 (E-7-4)비자로 전환하는 방법이 있었다. 숙련기능인력 점수제는 2017년에 시범사업으로 도입된 제도로, 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2), 선원취업(E-10) 비자를 받아 4년 이상 국내에서 근무한 경력이 있는 노동자를 대상으로 연령, 경력, 숙련도, 한국어능력 등을 평가한 뒤 일정점수를 넘기면 비자 전환이 가능하도록 하였고, 2018년부터 본격 실시하고 있다. 특히 동 제도는 외국인노동자들의 한국 정주·가족 재결합 요구와 더불어 인력난에 시달리는 국내 중소기업의 요구를 수용한 것으로, 이를 통해 숙련기술을 가진 외국인 노동자가 배우자와 자녀 등 가족을 동반하여 장기체류할 수 있는 상황이 가능해졌다.

숙련기능인력 점수제는 전문인력 비자(E1~E7) 중 유일하게 정부가 정책적 개입을 하여 쿼터를 설정하고 있는데, 2017년 도입 당시 쿼터는 300명 수준에 불과

했으나 산업현장의 지속적인 쿼터 확대 요청에 따라 2022년에는 2,000명까지 확대 하였으며, 2023년에는 당초 쿼터가 5,000명이었으나 2023년 7월 35,000명으로 확대발표하여 현장 숙련인력 수요에 대응하고자 하고 있다.<sup>37)</sup>

[숙련기능인력 점수제 비자제도의 쿼터와 전환인원]

(단위: 명)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023. 7.
쿼터	300	600	1,000	1,000	1,250	2,000	35,000
전환인원	293	471	706	983	1,218	1,781	5,087

자료: 법무부

더불어 법무부는 2023년 9월 25일, ‘숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대방안(K-point)’을 발표하여, 점수 항목을 소득, 한국어능력, 연령으로 간소화하였으며, 기업 추천 및 한국어 능력은 의무화하고 지자체의 추천을 받은 경우 가점을 부여하는 등 우리사회의 숙련기술인력으로 편입하기 위한 방안을 마련하였다.

[숙련기능인력 점수제 주요 개선사항]

구분	기존	개선사항
연간 쿼터	2,000명	35,000명
추천권자	중앙부처	중앙부처, 지자체, 기업체
점수항목	11개	기본항목을 소득, 한국어능력, 연령 3개로 간소화
신청방식	방문 신청	온라인 신청 (부득이한 경우 방문 신청 허용)
변경 후 직장 이동	직장 이동 허용	2년간 현재 직장 근무 의무화
한국어능력	선택사항	필수사항
근무 중인 기업 추천	규정 없음	1년 이상 근무 중인 기업 추천 의무화
사업장별 허용인원	국민고용 인원 20% 이내(뿌리산업 등은 30% 이내)	국민고용 인원 30% 이내(뿌리산업 등은 50% 이내)

자료: 법무부 보도자료, 「숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대방안(K-point E74)」 2023. 9. 25.

37) 매년 말 관계 부처 의견 조회를 거쳐 법무부에서 숙련기능인력(E-7-4) 연간 쿼터 규모를 결정하고 있으며, 2023년 7월에 법무부 차관을 위원장으로 하는「관계부처 신속 협의체\*」를 구성하여 추가 쿼터(3만 명)에 대한 산업별 쿼터 배정을 논의하였다(23. 7. 19.).

\* 법무부, 행안부, 농식품부, 산업부, 고용부, 국토부, 해수부, 중기부

이와 같이 법무부가 숙련기능인력 쿼터를 확대하고 요건을 간소화하고 있는 상황에서 고용노동부는 별도의 장기체류 방안을 마련하고 있는 것이다.

장기근속특례자 체류기간 우대도 기업의 숙련 수요 증가에 탄력적으로 대응하기 위한 목적으로 도입될 것으로 보이며, 고용노동부에 따르면 경력 및 어학 요건에 대한 심사로 장기근속특례자를 선정하고, 최대 10년+ $\alpha$ 의 기간동안 체류할 수 있도록 할 예정이다.

[장기근속특례자 체류기간 우대 내용]

구분	내용
배경	생산인구 감소 등 인구구조 변화에 대응하고, 기업의 숙련 수요 증가에 탄력적으로 대응
요건	경력(동일 사업장 근속) 및 어학(한국어능력시험 일정 점수 이상 등) 요건
기간	최대 10년+ $\alpha$ (E-9 전체 체류기간) ※ 노·사 및 관계부처 의견수렴 등을 거쳐 적정 체류기간 검토

자료: 고용노동부

다만, 동 개선방안은 2004년 설계된 고용허가제의 제도적 기반은 그대로 둔 채 기간만 연장하는 제도로, 그동안 문제되어 왔던 사업장 변경 제한, 가족 초청 불가 등을 내포하고 있어 이에 대한 고려는 미흡하다는 문제가 있다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조제1항 및 제4항38)에서는 외국인 근로자의 사업장변경 신청 요건이 규정되어 있고, 일반고용허가제의 경우 3년의 범위

38) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용)

① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

② ~③ 생략

④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3 회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. 다만, 제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다.

에서 3회로 사업장 변경의 제한을 두고 있으며, 이후에 연장되는 1년 10개월의 기간 내에서는 2회 사업장 변경이 가능하도록 규정하고 있다. 따라서 외국인근로자는 동 법 및 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유(고용노동부 고시)」의 요건을 충족하는 경우에만 사업장 변경을 할 수 있어 피해사실을 입증하기 힘든 사용자 등의 성추행과 성희롱, 인종차별과 인격무시, 폭행 등이 있어도 사업장을 변경하기 어려운 측면이 있다. 또한, 그동안은 업종 내에서는 전국적 이동이 가능했으나 2023년 7월, 지역 인구 감소 및 인력 활용 애로 완화를 위하여 일정 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하도록 또 한차례 사업장 변경을 제한하였다. 이러한 사업장변경 제한은 열악한 기숙사, 임금체불과 더불어 외국인 근로자들의 권리침해 요소로 대두되어 왔으나 장기근속특례 인력에 대하여도 동일사업장에서 근속한 경우에 한정하여 특례를 인정함으로써 또다시 외국인근로자들의 사업장 변경을 어렵게 하고 있다.<sup>39)</sup>

그리고 고용허가제(E-9) 외국인근로자들은 비자체계 상 가족초청도 불가하므로 외국인근로자가 장기근속특례자가 되는 경우 한번 입국 시 10년 이상 가족과 떨어져 지내야 하는 등의 문제를 내포하고 있다.

더불어 아직 장기근속특례자 체류기간 우대의 세부적인 요건 및 기간은 정해지지 않았는데, 고용노동부의 장기근속특례자 체류기간 우대 결정(2022. 12. 29.) 이후 법무부가 숙련기능인력에 대한 쿼터를 확대(2023. 7.)하고, 점수제 요건을 간소화(2023. 9.)하고 있어 고용노동부는 어떠한 기준으로 장기특례를 인정할 수 있을지 우려된다.

이와 같이 고용허가제 외국인근로자의 장기근속특례자 체류기간 우대는 그동안 지켜왔던 단순기능인력 단기순환원칙의 패러다임을 전환하는 결정으로 보이나 기존 고용허가제의 문제요소인 사업장 변경 제한, 가족 초청 불가 등의 내용들을 내포하고 있으므로 사업장 변경 제한 완화, 가족초청 등의 방안을 검토할 필요가 있다. 더불어 동 제도 기준 설정 시 법무부의 숙련기능인력제도 확대 추세를 고려하여 완화된 요건을 설정할 필요가 있으며, 장기적으로는 각 부처에서 별도의 외국인력제도를 시행하는 것이 아닌 통합적인 인력제도 활용 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

39) 다만, 헌법재판소는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조제1항, 제4항 등의 위헌확인을 구하는 헌법소원심판 청구에서 '동 규정이 외국인근로자의 헌법적 권리인 직업선택의 자유를 제한한다거나, 사업장 변경 사유나 횟수에 제한이 없는 외국국적동포 등 다른 외국인근로자와 비교하여 평등권을 침해한다고 볼 수 없다'고 결정하였다(2020헌마395).

## (2) 외국인 가사근로자 도입 관련 논의사항

고용노동부는 외국인 가사근로자의 최소 근로시간을 보장할 필요가 있으며, 철저한 신원검증 및 가사·육아에 맞는 교육체계 설계로 외국인 가사근로자 서비스의 신뢰를 확보할 필요가 있다.

정부는 2022년 12월, 고용허가제 개편방안<sup>40)</sup>을 통하여 고용허가제의 영역에 가사노동 서비스를 추가할 계획임을 밝히며 구체적으로 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 등에 따라 공인을 받은 서비스인증기관이 한국어능력이 검증된 외국인근로자를 고용하고, 서비스 약정계약에 따라 서비스를 제공할 것임을 제시하였다.

그동안 국내 ‘취업자격 외국인력’ 중 가사서비스에 관련된 취업을 할 수 있는 외국인은 중국 및 CIS 국가 외국국적 동포로서 방문취업(H-2) 체류자격을 취득한 사람에 한정해왔다.<sup>41)</sup> 이에 더하여 고용노동부는 외국인 가사근로자의 자격을 방문취업(H-2) 체류자격 외에 비전문취업(E-9) 체류자격까지 확대함으로써 국내 가사근로자의 인력 부족문제(가사 및 육아도우미 2013년 25.2만 명→ 2022년 11.4만 명)를 해소하고 가정의 가사 및 돌봄 부담을 완화하려는 것으로 보인다.

[연도별 가사 및 육아도우미 현황]

(단위: 천 명)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
252	226	197	186	164	142	156	144	121	114

자료: 통계청, 「지역별 고용조사(전국 직업/성별 취업자(소분류))」

외국인 가사근로자 시범사업은 서울 지역 전체 자치구를 대상으로 하며, 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따라 정부 인증을 받은 서비스 제공기관이 외국인 가사관리사를 고용하면 서비스 제공기관과 이용계약을 체결한 가정에 출퇴

40) 관계부처 합동, 「산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안」, 2022. 12. 29.

41) 이들에게 허용된 가사서비스 고용업종은 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 ‘가구 내 고용활동’ 업종으로, 일반 가정과의 계약을 통해 가사서비스 업무에 종사할 수 있으며, 민간 직업소개기관과 같은 ‘고용 알선 및 인력공급업’ 업종에서의 취업을 통해서도 가사서비스 업무에 종사할 수 없었다. 그런데 지난 2022년 10월 외국인력정책위원회는 외국인근로자 고용 허용업종이 아닌 ‘고용 알선 및 인력공급업’이더라도, 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따라 고용노동부장관으로부터 인증을 받은 가사서비스 제공기관에서의 고용은 허용하도록 결정하였으며, 이에 따라 방문취업(H-2) 체류자격을 가진 외국인근로자는 ‘가구 내 고용활동’ 업종뿐만 아니라, ‘고용 알선 및 인력공급업’ 업종인 인증기관 취업을 통해서도 가사서비스 업무에 종사할 수 있게 되었다.

근 방식으로 가사 및 육아서비스를 제공하게 된다. 외국인근로자의 자격 요건은 만 24세 이상으로, 관련 경력, 지식, 어학능력, 범죄이력 등을 검토하여 인력을 선발하며, 서비스 이용자는 직장 경력을 유지하며 육아부담을 지고 있는 20~40대 맞벌이 부부, 한부모 등으로 이용자 가구의 수요에 따라 종일제·시간제를 다양하게 운영할 계획이다.

[외국인 가사근로자 도입 시범사업]

- (사업 지역) 서울 지역 전체 자치구 대상
- (도입 규모) 100명
- (사업 기간) 6개월 내외
- (사업 방식) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 ‘가사근로자법’)에 따라 정부 인증을 받은 서비스 제공기관이 외국인 가사관리사 고용 → 서비스 제공기관과 이용 계약을 체결한 가정에 출퇴근 방식으로 가사육아 서비스 제공
  - ※ 「가사근로자법」 제7조에 따른 인증을 받은 가사서비스 제공기관 중 공모(추후 공고)를 통해 선정된 기관에 한하여 E-9 고용 허용(시범사업 종료 시 E-9 계속 고용 또는 허용 분야 확대 여부 결정(외국인력정책위원회))
- (도입 국가) 송출 후보국 협의 결과에 따라 향후 확정
- (자격 요건) 만 24세 이상 외국인을 대상으로 관련 경력·지식, 어학능력 평가, 범죄이력 등 신원 검증, 마약류 검사 등을 실시하여 인력 선발
  - ※ 입국 전후 취업교육, 서비스 제공기관 배정 후 사내교육 실시
- (이용자 범위) 직장 경력을 유지하며 육아 부담을 지고 있는 20~40대 맞벌이 부부, 한부모 등
  - ※ 종일제·시간제 등 이용 시간은 이용자 가구의 수요에 따라 다양하게 운영
- (시행시기) 서비스 제공기관 공모·선정, 외국인 가사관리사 선발·교육(‘23년 하반기) 등 시범사업 준비를 거쳐 시행
- (예산) 서울시 예산 1억 5천만 원(사내교육, 통역 등 초기 운영비 지원)

자료: 고용노동부

고용노동부의 ‘외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인 결과보고서’<sup>42)</sup>에 따르면, 기존 가사서비스 이용 시 불편사항 및 미이용 사유에 대하여 이용가격이 비싸다는 점, 가사서비스 종사자를 구하기가 어렵다는 점이 대부분을 차지하고 있다.

42) 본 조사는 외국인 가사근로자 시범사업에 참여할 의향이 있는 기혼자를 대상으로 온라인 조사 방식을 통해 1,044명의 응답을 수집하였다.  
(고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.)

[가사서비스 이용 시 불편사항 및 미이용 이유]

(단위: 명, %)

구분	사례수	가사서비스 종사자를 구하기가 어렵다	이용가격이 비싸다	서비스의 질이나 신뢰성이 낮다	기타
가사서비스 이용자(가사서비스 이용 시 불편한 점)	119	25.2	56.3	14.3	4.2
가사서비스 미이용자(서비스를 이용하지 않는 이유)	192	20.8	50.5	18.8	3.1

주: 가사서비스 이용자의 경우 비정부 운영사업 가사서비스 이용자를 대상으로 함  
 자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

또한, 가사서비스의 불편사항이나 가사서비스를 이용하지 않는 이유를 해결하는데 있어 외국인 가사근로자 활용의 도움 정도에 대하여 기존 가사서비스 이용자의 경우 5점 만점 기준 평균 4.06점, 가사서비스 미이용자는 평균 3.56점으로 긍정적인 평가를 보였다.

[외국인 가사근로자 활용의 도움 정도]

(단위: 명, %, 점)

구분	사례수	0점 (도움이 되지 않음)	1점	2점	3점	4점	5점 (매우 도움)	평균
가사서비스 이용 시 불편한 점이 있는 이용자	119	0.8	0.0	6.7	18.5	32.8	41.2	4.06
가사서비스 미이용자	192	1.6	4.7	7.3	27.1	41.7	17.7	3.56

주: 가사서비스 이용자의 경우 비정부 운영사업 가사서비스 이용자를 대상으로 함  
 자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

이와 같이 외국인 가사근로자 도입은 국내 가사근로자의 인력이 부족한 상황에서 수요자의 선택지를 넓혀준다는 점에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 보인다.

다만, 외국인 가사근로자는 일반 고용허가제 외국인 근로자와 업무 수행방식이 다르므로, 외국인근로자 및 수요자 측면에서 다음의 사항들을 고려할 필요가 있다.

**첫째, 고용노동부는 외국인 가사근로자의 최소근로시간 및 적정 임금수준을 보장하여 외국인 가사근로자들이 최소한의 생활을 하는데 자장이 생기지 않도록 정책을 수립할 필요가 있다.**

고용노동부의 시범사업으로 입국할 외국인 가사근로자는 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」상 인증을 받은 서비스 제공기관에 직접 채용되어 가정에 서비스를 제공하므로, 「최저임금법」의 적용을 받게 된다.<sup>43)</sup>

구체적인 시급은 수요자의 지급 의사에 따라 결정될 것으로 보이는데, 현 가사서비스 이용자의 출퇴근형 가사서비스 이용 요금 조사자료에 따르면, 1시간 기준 14,000~16,000원이 23.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 시범사업 이용 시 지불하고자 하는 이용요금으로는 10,000~12,000원이 35.1%, 12,000~14,000원이 25.9%로 높은 비율을 차지하여 시범사업의 이용료는 수요자들의 요구에 맞춰 시간당 10,000~14,000원으로 형성될 것으로 보인다.

[출퇴근형 가사서비스 요금(1시간 기준 이용료)]

(단위: 명, %)

사례수	10,000~12,000원	12,000~14,000원	14,000~16,000원	16,000~18,000원	18,000~20,000원	20,000원 초과
297	14.5	18.2	23.2	17.5	17.2	9.4

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

43) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법의 적용을 받는 가사근로자는 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「최저임금법」 등 근로 관계 법령의 적용이 제외되는 가사(家事) 사용인으로 보지 아니하고, 이 법의 적용을 받는 가사근로자가 행하는 가사서비스는 「근로자퇴직급여 보장법」 등 근로 관계 법령의 적용이 제외되는 가구 내 고용활동으로 보지 아니한다.

[시범사업 이용 시 지불하고자 하는 이용요금 범위(1시간 기준 이용료)]

(단위: 명, %)

사례수	10,000~ 12,000원	12,000~ 14,000원	14,000~ 16,000원	16,000~ 18,000원	18,000~ 20,000원	20,000원 초과
1,044	35.1	25.9	27.0	9.8	1.5	0.8

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

한편, 이용할 의사가 있는 시범사업 서비스로는 청소, 세탁, 주방일 등 가사관리가 60.5%, 아이돌봄 등 보호와 양육이 10.2%, 가사관리와 보호·양육을 결합한 서비스가 29.3%의 비율을 보여, 상당수의 수요자는 가사관리서비스를 원하고 있음을 알 수 있다.

[이용할 의사가 있는 시범사업 서비스]

(단위: 명, %)

사례수	청소, 세탁, 주방일 등 가사관리	아이돌봄 등 보호와 양육	가사관리와 보호·양육을 결합한 서비스
1,044	60.5	10.2	29.3

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

더불어 평균 서비스 이용 예상 횟수의 경우 가사관리는 주1회, 보호·양육은 주3회, 종합서비스는 주3회가 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 평균서비스 이용 예상 시간은 가사관리, 보호·양육, 종합서비스 모두 1회 4시간이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

[평균 서비스 이용 예상 횟수]

(단위: 명, %)

구분	사례수	한달에 1~2회	주1회	주2회	주3회	주4회	주5회	필요할때마다비 정기적으로
가사 관리	632	21.2	28.5	23.1	18.0	1.9	0.3	7.0
보호· 양육	106	5.7	18.9	19.8	26.4	7.5	12.3	9.4
종합 서비스	306	4.2	12.1	13.1	32.4	12.4	13.7	12.1

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

[평균 서비스 이용 예상 시간]

(단위: 명, %)

구분	사례 수	1회 4시간 미만	1회 4시간	1회 6시간	1회 8시간	1회 8시간 초과
가사관리	632	29.4	44.8	23.9	1.7	0.2
보호·양육	106	13.2	37.7	34.0	14.2	0.9
종합서비스	306	13.7	39.5	35.0	7.2	4.6

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

종합하면, 외국인 가사근로자 수요자들은 주 2~3회, 1회 4시간의 이용을 할 것으로 보이며, 시범사업의 이용료는 수요자들의 요구에 맞춰 시간당 10,000~14,000원으로 형성될 것으로 보인다.

다만, 최소근로시간이 보장되지 않는다면 외국인 가사근로자가 주거비, 식비, 생활비, 교통비 등을 감당할 수 있을지 우려되는데, 이는 전일제로 운영되는 다른 고용허가제와는 달리 외국인 가사근로자의 경우 시간제 근로를 하게 될 것이기 때문이다. 이에 대하여 고용노동부는 ‘외국인 가사관리사 시범사업 서비스 제공기관 모집공고(2023. 9.)’를 통하여 ‘외국인 가사관리사에게 1주 30시간 이상의 근무시간을 보장할 것’이라는 요건을 제시하였으며 동 요건을 충족하는 기관에게만 가사근로자 고용을 허가할 것이라는 입장이다.

1970년대부터 이주가사노동(Migrant Domestic Worker)을 도입해온 싱가포르의 경우 월 500~800싱가포르 달러(약 50~80만 원)수준의 임금을 지급해 왔으나 이러한 저임금은 ‘입주’ 형태로 이루어지기 때문에 가능할 수 있었으며, 그 외에도 가사근로자를 고용한 사람은 이주가사노동자에게 적절한 식재료를 제공하거나 식비를 주어야 한다. 그리고 2017년부터 시범사업을 통해 싱가포르에서 도입하고 있는 시간제 가사노동의 경우 시간당 22~30싱가포르 달러(원화 약 2~3만 원) 수준이며, 주당 최대 44시간 근무, 초과근무수당, 연차 및 병가 등을 보장하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.<sup>44)</sup>

따라서 고용노동부는 고용허가제를 통하여 입국한 가사근로자들의 최소 근로 시간 및 적정 임금수준을 보장하여 외국인 가사근로자들이 최소한의 생활을 하는데 지장이 생기지 않도록 정책을 수립할 필요가 있다.

44) 동 보고서 165~167p 참조

**둘째, 외국인 가사근로자는 가정이라는 사적영역에서 업무를 수행하므로, 고용노동부는 더욱 철저하게 신원검증을 하고 가사·육아에 맞는 교육체계를 설계하여 외국인 가사근로자 서비스의 신뢰를 확보하여야 할 것이다.**

일반 고용허가제 교육은 입국 전, 입국 후 교육으로 나뉘어 진행되며, 입국 전 교육은 한국어, 한국문화, 노동관계법 등(45시간 이상)의 내용으로, 입국 후 교육은 한국문화, 관계 법령, 기초기능 등(16시간)으로 이루어진다. 고용노동부는 외국인 가사근로자의 경우에도 이를 기반으로 하되, 사업장 배치 후 90시간 이상 가사·육아 관련 기술에 대한 교육을 할 계획이라는 입장이다.

[고용허가제 사전/사후교육]

구분	일반 고용허가제 교육내용	외국인 가사근로자의 교육내용
입국 전 교육	한국어, 한국문화, 노동관계법, 산업안전(45시간 이상)	좌동(추후 송출국 선정 후 확정 예정)
입국 후 교육	한국문화, 관계법령, 산업안전보건, 기초기능, 고충처리 등(16시간)	좌동(추후 송출국 선정 후 확정 예정) + 사업장 배치 후 사내교육(90시간 이상, 가사관리사에 한정) 가사육아 관련 기술(아동학대 방지 포함) 및 위생·안전 등 기초 실무, 긴급상황 대응(이용자와의 문제, 본인 신체 등 보호, 경찰·소방관서 통보요령 등) 등의 교육을 할 예정으로 현재 서비스 제공기관 모집 공모 중이므로 기관 선정 후 협의를 거쳐 확정 예정

자료: 고용노동부

외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인 조사에서도 시범사업 서비스 신뢰도 확보 및 이용활성화를 위한 고려사항으로 외국인 가사근로자의 신원검증을 우선순위로 고려하여야 한다는 의견(52.4%), 서비스 품질 확보를 위한 직무 교육 및 언어 교육이 필요하다는 의견(22.5%)이 많았다.

[시범사업 서비스 신뢰도 확보 및 이용 활성화를 위한 고려사항]

(단위: 명, %)

사례수	외국인 가사근로자 의 신원 검증	서비스 품질 확보를 위한 직무 교육 및 언어 교육	서비스 불만족 및 사고 발생 시 책임소재 명확화	합리적인 서비스 가격 설정	서비스 활성화를 위한 정부 지원	기타
1,044	52.4	22.5	17.0	5.3	2.7	0.1

자료: 고용노동부, 「외국인 가사인력 활용 관련 현장수요 확인」, 2023. 8.

특히 돌봄은 아동과 돌봄제공자의 상호작용이 필요한 영역으로, 아동의 발달 단계, 아동의 특성과 양육가치 등에 따라 고려하여야 할 점이 많은 부분이다. 예를 들어, 여성가족부 아이돌봄 서비스<sup>45)</sup>의 아이돌보미 교육과정은 80시간 이상의 교과 학습과 10시간 이상의 실습으로 구성되며 구체적으로 아이돌보미의 역할과 직업윤리, 아이의 안전 및 건강 관리, 응급처치, 아이의 발달단계별 이해 및 지도 방법, 양성평등·성인지 교육, 아이돌봄서비스 실습 등이 이루어진다.<sup>46)</sup> 또한, 아이돌보미 자격 유지를 위해 매년 기본과정(8시간) 및 특화과정(8시간)의 보수교육을 받도록 규정하고 있다. 외국인 가사근로자의 업무영역인 가사 및 육아는 가정이라는 사적 영역에서 업무수행이 이루어진다는 점, 아동과 돌봄제공자의 상호작용이 필요하다는 점에서 일반 고용허가제와 특성을 달리한다. 따라서 고용노동부는 외국인근로자에 대한 철저한 신원검증과 가사·육아에 맞는 교육체계 설계로 외국인 가사근로자 서비스의 신뢰를 확보하여야 할 것이다.

45) 아이돌봄 서비스란 부모의 맞벌이 등으로 양육공백이 발생한 가정의 만 12세 이하 아동을 대상으로 아이돌보미가 찾아가는 아이돌봄 서비스를 제공하여 부모의 양육부담을 경감하고 시설보육의 사각지대를 보완하고자 하는 제도이다.

46) 「아이돌봄 지원법 시행규칙」

제3조(아이돌보미의 교육과정 및 교육내용 등)

- ① 법 제7조제1항에 따른 아이돌보미의 교육과정은 80시간 이상의 교과학습과 10시간 이상의 실습으로 한다.
- ② 법 제7조제2항제6호에서 “여성가족부령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.
  1. 아이돌보미의 역할과 직업 윤리
  2. 아이의 건강관리
  3. 아이의 응급처치
  4. 아이의 발달단계별 이해 및 지도 방법
  5. 양성평등 및 성인지(性認知) 교육
  6. 아이돌봄서비스 실습
  7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 사항과 유사한 것으로서 여성가족부장관이 아이돌보미 교육에 필요하다고 인정하는 사항

### (3) 계절근로자제도 개선방안

농어의 인력부족을 해결하기 위하여 다부처가 관여하고 있으므로 조정과 협력을 통해 원활한 인력수급이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있고, 농어의 인력수요에 맞는 계절근로자제도를 설계할 필요가 있으며, 전문기관 지정, 농업 숙련인력 비자 마련 등 계절근로자의 농어가 이탈률을 감소시키기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

통계청의 각 연도 농림어업조사를 살펴보면, 2014년 농가인구는 275만 명이었으나 2022년에는 217만 명으로 감소하였으며, 농가인구 중 60세 이상 비율은 2014년엔 49.7%였으나 2022년에는 65.0%로 증가하였다. 또한 2014년 어가인구는 14만 명이었으나, 2022년에는 9만 명으로 감소하였고, 어가인구 중 60세 이상 비율은 2014년 44.3%에서 2022년 62.1%로 증가하였다.

[농가 인구구조 변화]

(단위: 가구, 명, %)

구분	2014	2016	2018	2020	2022
농가수	1,120,776	1,068,274	1,020,838	1,035,193	1,022,797
농가인구	2,751,792	2,496,406	2,314,982	2,314,064	2,165,626
60세 이상 비율	49.7	53.1	58.3	57.1	65.0

자료: 통계청, 각 연도 「농림어업조사」

[어가 인구구조 변화]

(단위: 가구, 명, %)

구분	2014	2016	2018	2020	2022
어가수	58,791	53,221	51,494	43,149	42,536
어가인구	141,344	125,660	116,883	97,062	90,805
60세 이상 비율	44.3	46.3	51.9	52.7	62.1

주: 어가인구는 해수면어가를 대상으로 집계

자료: 통계청, 각 연도 「농림어업조사」

이와 같이 농어가 인구의 감소와 고령화 현상으로 인력부족 문제가 심각해지고 있으며, 내국인 구인 역시 어려워짐에 따라 정부는 고용허가제와 계절근로자제를 통해 외국인력 공급정책을 시행하고 있다.

2004년에 도입된 고용허가제는 제조업, 건설업, 서비스업뿐만 아니라 농축산

업 및 어업에도 외국인근로를 허가하여 농어가의 인력부족을 완화하고자 하고 있다. 2022년 농축산업의 고용허가제 인원은 11,664명, 어업의 인원은 6,216명이다.

[업종별 고용허가제 인원]

구분	(단위: 명)				
	2018	2019	2020	2021	2022
농축산업	5,820	5,887	1,388	1,841	11,664
어업	2,845	3,520	286	592	6,216
제조업	43,695	40,208	4,806	7,455	68,350
건설업	1,405	1,651	207	595	1,657
서비스업	90	99	1	18	125
합계	53,855	51,365	6,688	10,501	88,012

자료: 고용노동부, 「고용허가제 고용동향」

다만, 농어업분야 중 바쁜 시기가 한정되어 있는 분야의 경우 외국인근로자가 특정 고용주와 최소 1년 이상 고용계약기간을 정하고 입국하게 되는 고용허가제와 맞지 않아 인력활용의 어려움이 발생하였고, 실제 농어업 분야에서는 불법체류자를 불법적으로 단기 고용하는 사례가 빈번하게 일어났다. 이에 따라 정부는 계절적 인력 수요 부족 문제를 해결하기 위해 계절근로자제도를 도입하였다.

정부는 2015년에 계절근로자제도를 시범 도입하여 단기취업(C-4) 비자를 통해 최대 90일 동안 고용할 수 있게 하였고, 2019년에는 계절근로(E-8) 비자를 신설하여 최대 5개월 동안 고용할 수 있게 하였으며, 2023년 5월에 계절근로자 체류기간 상한을 8개월로 확대하였다.

계절근로자제도는 계절근로자의 도입부터 송환에 이르기까지 대부분의 과정을 해당 기초지방자치단체가 운영·관리한다. 고용주가 기초 지방자치단체에 계절근로자 도입을 신청하면, 기초지방자치단체가 이를 법무부에 제출하고, 배정심사협의회<sup>47)</sup>에서 규모를 결정한다. 도입방식은 ① 지자체가 해외의 지자체와 양해각서(MOU)를 맺어 외국인근로자를 데려오거나, ② 결혼이민자의 본국 가족·친척을 초청하거나, ③ 계절근로 프로그램 참여 요건을 갖춘 국내 체류 외국인을 고용하는 방식 등 세 가지 방식이 있다.

계절근로자제도의 인원은 2019년에는 3,497명이었으나 2020년엔 코로나19

47) 법무부(주재)·고용노동부·농림축산식품부·해양수산부·행정안전부로 구성된 배정심사협의회를 통해 지자체별 계절근로자 배정 규모를 확정(연 2회)한다.

여파로 223명으로 감소하였으며, 2021년부터 다시 증가하기 시작하여 2023년 8월 기준 2만 4,643명이다.

[계절근로자 운영 실적]

(단위: 개, 명)

구분	신 청		배 정		운 영	
	지자체	인원수	지자체	인원수	지자체	입국자
2015	1	19	1	19	1	19
2016	9	475	8	261	6	200
2017	24	2,243	23	1,547	21	1,085
2018	44	4,229	44	3,655	42	2,824
2019	54	5,267	54	4,211	50	3,497
2020	60	6,058	58	5,806	25	223
2021	42	7,340	42	7,340	44	1,850
2022	115	19,975	114	19,718	104	12,027
2023.8.	132	41,245	132	40,647	134	24,643

주: 2020년부터 국내 체류자의 계절근로 참여를 허용하고 있으므로 이를 포함함  
 자료: 법무부

이와 같이 정부는 계절근로자제도를 통해 농어의 인력난을 해소하고자 하고 있으나, 부처의 협의 부족 및 제도 운영의 문제로 실제 농어의 인력난을 해소하는 데에는 미흡하다고 보이며, 계절근로자 도입 규모가 확대됨에 따라 이탈자 수도 증가할 우려가 있으므로 이를 검토할 필요가 있다.

**첫째, 농어가 인력부족을 해결하기 위하여 농림축산식품부, 해양수산부, 법무부, 고용노동부 등 다부처가 관여하고 있으므로 원활한 인력 수급을 위한 조정과 협력이 필요하다.**

2023년 2월, 농어가 인력난에 따라 농어업고용인력을 육성하고 지원정책을 체계적으로 추진하기 위하여 「농어업고용인력 지원 특별법(2024. 2. 시행)」이 제정되었다. 동 법에 따르면 농림축산식품부 및 해양수산부장관으로 하여금 농어업고용인력지원 기본계획을 수립하도록 하는 등 농어가 인력부족 해소를 위한 전반적인 정책을 설계하도록 규정하고 있다. 한편, 농어가 ‘외국인’ 근로자의 경우에는 고용노동부와 법무부, 농림축산식품부 및 해양수산부에서 각기 다른 제도를 운영하고 있다.

[농어가 인력난 해소를 위한 각 부처의 역할]

구분	농림축산식품부· 해양수산부(총괄)	외국인 근로자			
		고용노동부	법무부	농림축산 식품부	해양수산부
법적근 거	농어업고용인력 지원 특별법 (2024. 2. 15. 시행예정)	외국인근로자 의 고용 등에 관한 법률	출입국관리법 에 근거한 법무부 지침	출입국관리법 에 근거한 법무부 지침 및 농협협동 조합법	출입국관리법 에 근거한 법무부 지침
내용	- 농어업고용인력 지원 기본계획 수립·시행 - 농어업고용인력 실태조사 - 농어업고용인력 수급관리 및 양 성 등	고용허가제(E- 9)를 통한 농·축산업, 어업 인력 수급	단기취업 (C-4:90일), 계절근로(E-8) 를 통한 외국인 근로자 수급	공공형 계절근로자 도입	선원취업 (E-10)을 통한 어업분야 외국인 근로자 수급

자료: 각 부처 사업설명자료를 통해 작성

구체적으로 어업분야를 검토해보면, 계절근로(E-8), 비전문인력(E-9), 선원취업(E-10) 3개 제도가 배의 규모 및 업종에 따라 법무부, 고용노동부, 해양수산부 관할 하에 운영되고 있다. 따라서 실제로 어업 생산 현장에서 비전문인력(E-9)에 허용된 양식이나 채취가공업무 프로세스에서 추가적인 인력이 필요하다더라도 계절근로자(E-8)나 선원취업(E-10) 외국인 근로자를 활용할 수 없다. 이는 각 부처의 제도적 칸막이로 인하여 어업현장에서 인력활용이 매우 경직되게 운영되고 있기 때문이다.<sup>48)</sup>

48) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 2022. 12., p.120

[부처별로 분산된 외국인력 관리: 어업분야]

구분	비전문인력 (고용허가제(E-9))	선원취업(E-10)	계절근로자 (C-4, E-8)
소관법령	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	선원법	출입국관리법
주무부처	고용노동부	해양수산부	법무부
사후관리	한국산업인력공단 고용센터	수협(선원관리업체 (20개))	지자체
인원배정협의체	외국인력정책위원회 (국무총리 주재)	노사합의로 결정(수협, 선원노조연합)	관계부처배정심사협의 회(법무부 주재)
도입업종	연근해어업(20톤 미만) 양식어업 소금채취업	연근해어업(20톤 이상) 원양어선 여객선 상선	어류가공, 해조류가공 (계절성이 있는 원시적 가공에 한함)
체류기간	3년(최장 4년 10개월)	3년(최장 4년 10개월)	90일(C-4)/ 최장 8개월(E-8)

자료: 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 2022. 12.

농어가 인구 감소와 내국인의 농어업 기피현상 등으로 인하여 향후 외국인근로자의 활용은 불가피하다. 다만, 각 부처에서 기존에 형성되어왔던 제도 특성에 따라 운영하고 있어 실제 농어가의 인력난을 해소하기에는 미흡해 보이므로, 정부는 칸막이를 완화하여 융통성 있는 외국인력 활용정책을 설계할 필요가 있다. 더불어 중장기적으로 외국인력 수급은 농어가의 노동력 형태, 근로환경, 내국인 인력 수요 등과 연계되어 있으므로 각 부처 간 조정 및 협력을 통해 원활한 인력수급을 위한 인력계획을 수립할 필요가 있다.

**둘째, 여전히 농어가에서는 사실인력소개소 및 미등록외국인을 활용하여 인력을 고용하고 있으므로, 농어가의 실질적인 인력난 해소를 위한 정책 설계가 필요하다.**

한국농촌경제원의 연구<sup>49)</sup> 중 작물재배업의 내·외국인 고용현황에 따르면, 외국인만 고용하고 있는 경우 중 미등록 외국인만을 고용하고 있는 경우는 85.0%이며, 내국인+외국인을 고용하고 있는 경우 중 미등록 외국인만을 고용하고 있는 경우는 94.9%에 달하고 있다.

49) 엄진영, “농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안”, 한국농촌경제연구원, 2020. 10.

[작물재배업의 외국인근로자 고용현황(2020년)]

(단위: 호, %)

구분	제도	미등록+제도	미등록	전체 농가 수
외국인만 고용	5(5.0)	10(10.0)	85(85.0)	100(100.0)
내국인+외국인 고용	1(0.6)	7(4.5)	148(94.9)	156(100.0)
내국인만 고용				144(100.0)

주: 2020 설문조사 문항은 코로나 상황을 고려하여 2019년 한 해와 코로나 발생 이후를 구분하여 질문하였으며 동 조사는 2019년 한 해 동안의 노동력 활용을 의미함  
 자료: 엄진영, “농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안”, 한국농촌경제연구원, 2020. 10.

또한 동 조사의 임시 외국인근로자 고용경로 조사를 살펴보면, 고용허가제와 계절근로자제도를 통해 고용하는 비중은 각각 8.6%, 1.4%에 불과하고, 대부분 지역 내 농작업팀이나 사설인력소개소(51.9%) 등을 통해 고용하고 있다.

[작물재배업 지역 내 농가들의 외국인근로자 고용 경로]

(단위: %, 호)

항목	근로자 비율
고용허가제 신청	8.6
계절근로자제 신청	1.4
동네 한국사람(지인) 소개	17.5
농작업팀, 사설인력소개소	51.9
지역 내 다문화가정 이주민	3.4
이전 또는 현재 고용 외국인 근로자를 통해서	17.2
농가 수	291

자료: 엄진영, “농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안”, 한국농촌경제연구원, 2020. 10.

작물재배업에서 계절근로자제를 이용하지 않는 이유에 대하여는 인력을 3개월보다 짧게 고용하고 싶다는 비율이 24.1%로 가장 많았고, 임금부담이 크다는 의견(17.6%), 고용 시기와 입국 시기가 맞지 않다는 의견(17.1%)이 뒤를 이었다.

[고용허가제와 계절근로자제를 활용하지 않는 이유]

(단위: %, 호)

고용허가제를 이용하지 않는 이유	비율	계절근로자제를 이용하지 않는 이유	비율
고용허가제를 모름	8.3	계절근로자제를 모름	11.1
1년 고용이 필요 없음	42.9	인력을 3개월보다 짧게 고용하고 싶음	24.1
신청해도 인력배정 확률이 낮음	17.5	임금부담이 커서 고용 포기	17.6
임금부담이 커서 고용 포기	11.7	숙박시설 마련 부담	13.3
신청절차 복잡	15.6	고용 시기와 입국 시기 맞지 않음	17.1
이전 고용허가제를 통해 외국인력을 고용하였으나 불만족	3.8	거주하는 지역에서 시행되고 있지 않음	11.7
기타	0.3	계절근로자제 이용한 다른 농가의 불만을 듣고 포기	4.3
총합	231	기타	0.8
		총합	252

자료: 엄진영, "농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안", 한국농촌경제연구원, 2020. 10.

이와 같이 실제 농어가에서는 미등록외국인 및 사설인력소개소를 통해 인력을 구하고 있으며, 이는 그동안의 정부의 정책이 농어가 인력 수요 대응에 미흡했음을 의미한다고 볼 수 있다.

이에 따라 정부는 3개월보다 짧게 고용하고자 하는 요구<sup>50)</sup>를 반영하고 농가의 숙박시설 마련 부담을 완화하기 위하여 2022년부터 '공공형 계절근로자제도'를 도입하고 있다. 공공형 계절근로자제도는 농협에서 계절근로자를 고용하여 '단기인력'이 필요한 농가에 노동력을 공급하는 방식으로 이루어지고 있다. 동 제도는 2022년에 도입하여 2027년까지 17개 지자체로 순차적으로 확대할 계획이었으나, 농가의 호응도가 높아 2024년까지 조기 확대할 방침이다.

50) 법무부에 따르면 5개월을 체류할 수 있는 E-8 비자는 113일 이상의 최소 근무일수가 보장되므로 일반 계절근로자제도를 통해 외국인 근로자를 고용하는 농가는 최소 113일을 고용하여야 한다.

[공공형 계절근로자제도]

구분	내용
배경	그동안 외국인 계절근로자는 농가의 직접고용만 허용되어 짧은 기간 인력이 필요한 중소농가는 외국인력 활용이 불가 → 농협이 계절근로자를 고용하여 단기인력이 필요한 농가에 노동력을 공급하는 방식으로 외국인 계절근로자제도 개선 및 사업화 추진
주요 내용	* (운영방식) 지자체에서 유치한 외국인 계절근로자를 농협이 고용·관리하면서 단기인력이 필요한 농가에 일(日) 단위로 공급하는 방식 * (지원사항) 국가·지자체는 사업대상자에게 운영비, 교통비, 보험료 등 지원

자료: 농림축산식품부

이러한 공공형 계절근로자제도는 그동안 사설중개업소가 미등록 외국인근로자와 농가를 단기 연계해왔던 점에 착안하여 ‘농협’에서 계절근로자와 농어를 연계하는 방식으로 설계하여 실제 농가의 인력 수요를 반영하고 있다. 또한, 기존 계절근로자의 권리침해 요소였던 비닐하우스, 컨테이너, 창고 개조 숙소 등 열악한 주거환경의 문제를 해결하기 위하여 지역의 유스호스텔 등을 임대하여 기숙사를 제공하고, 통역도우미를 배치하며, 예산을 통하여 계절근로자의 교통비 및 보험료를 지급하고 있어 계절근로자의 권리 향상에도 긍정적이다.

다만, 동 제도를 통해 도입되고 있는 계절근로자는 2022년에는 190명(5개 센터), 2023년(9월 기준)에는 814명(18개 센터)에 불과하므로 농가의 호응도가 높은 공공형 계절근로자제도를 확대할 필요가 있으며, 농어가에서 미등록 외국인을 활용하고 있는 이유를 지속적으로 검토하여 이를 보완하기 위한 제도를 설계할 필요가 있다.

[공공형 계절근로자제도 도입 현황]

구분	2022년	2023년 9월 기준
지자체명	부여, 아산, 무주, 임실, 진안	안성, 정선, 괴산, 보은, 당진, 논산, 부여, 무주, 임실, 진안, 장수, 나주, 고흥, 고령, 김천, 봉화, 의성, 함양
센터 수	5개소	18개소
인력도입 현황	190명	814명

자료: 농림축산식품부

[공공형 계절근로 사업 예산 현황]

구분	2023년	2024년(안)
예산	19개소×65백만원× 50%(국고50, 지방비50) =617.5백만원	70개소×98백만원× 50%(국고50, 지방비50) = 3,430백만원
편성내용	•센터운영비(인건비, 운영비) •인력운영비(교육비, 운송비, 보험료, 관리·채류지원비 등)	

주: 2022년에는 지방비만 편성  
 자료: 농림축산식품부

**셋째, 정부는 계절근로자의 농어가 이탈률을 감소시키기 위하여 전문기관 지정, 숙련 인력비자 마련 등의 방안을 제시하고 있으므로 이를 이행하기 위해 관련 법적근거 및 제도를 조속히 마련할 필요가 있다.**

연도별 계절근로자 운영 및 이탈 현황을 살펴보면, 계절근로자의 이탈률은 2020년까지 5% 미만대를 유지하였으나 2021년에는 17.1%까지 높아졌으며, 2022년에는 9.6%, 2023년에는 1.0%로 감소하였다. 다만, 2022년 및 2023년에는 운영인원이 크게 증가하였으므로, 이탈 인원수는 각각 1,151명, 194명(7월 말 기준)으로 적지 않은 규모이다.

[연도별 계절근로자 운영 및 이탈 현황]

(단위: 개, 명, %)

구분 연도	운 영		이 탈		
	지자체	인원수	지자체	인원수	이탈률
2015	1	19	0	0	0
2016	6	200	2	4	2.0
2017	21	1,085	6	18	1.7
2018	42	2,824	18	100	3.5
2019	50	3,497	8	57	1.6
2020	25	223	0	0	0
2021	44	1,850	5	316	17.1
2022	104	12,027	45	1,151	9.6
2023. 7월	130	20,211	34	194	1.0

자료: 법무부

농어가 이탈자가 많은 이유는 계절근로자의 입출국 및 비자 발급 등을 도와주면서 임금을 떼어가는 브로커의 착취 구조 및 돈을 벌기 위해 불법체류자가 되는 것을 감수하면서도 단가가 낮은 농촌에서 제조업, 건설 현장 등으로 이탈하고 있는 현실에 기인한 것으로 보인다. 특히 브로커에게 상당수의 수수료를 주고도 농촌에서 일하는 체류 기간이 5개월 정도밖에 되지 않아 더 많은 돈을 벌기 위한 유혹에 빠지기 쉽다는 점, 농어가의 경우 임금 수준이 전반적으로 낮음에도 불구하고 농번기의 근로시간이 길고 작업 및 주거 조건이 상대적으로 열악하다는 점이 문제가 되고 있다.

이에 따라 정부는 2022년 9월 「농가의 일손 부족 문제 해결을 위해 계절근로자 관리체계 전면 개선(보도자료)」<sup>51)</sup>을 통하여 계절근로자 관리체계 개선방안을 마련하였다.

현재 기초지방자치단체가 해외 지자체와 개별적으로 MOU를 체결하여 계절근로자를 유치하고 있으나, 체결 과정에서 과도한 행정력이 소요되고 일부 국가로 MOU 체결이 집중되는 등 계절근로자 도입단계부터 계절근로자를 적기에 안정적으로 유치하는 데 차질이 발생하고 있어, 지자체의 MOU 체결업무를 포함한 계절근로자 유치·관리 업무 전반을 대행하는 전문기관을 지정하여 업무 위탁이 가능하도록 개선방안을 제시하였다. 이와 같이 전문기관의 설립은 인력이 부족한 지방자치단체의 부담을 완화하고 브로커의 개입 여지를 줄이며, 인력 선발의 주도권을 확보하는 측면에서 의미가 있으나, 정부는 아직까지 전문기관 지정에 대한 법적 근거를 마련하고 있는 중에 있어 전문기관 도입 시기가 늦어질 우려가 있다.

또한, 정부는 동 보도자료를 통하여 계절근로자의 성실근로를 유도하기 위한 인센티브 방안을 마련하였다. 성실근로자의 경우 체류기간을 연장하고, 계절근로자(E-8) 자격으로 장기간(5년) 성실히 근무한 경우에 농업 숙련인력 체류자격(E-7-5)을 부여한다는 계획으로, 이에 따라 정부는 2023년 5월에 계절근로자 체류기간 상한을 8개월로 확대하였으나, 여전히 농업 숙련인력 체류자격에 대한 논의는 진행 중인 상태이다.

51) 「농가의 일손 부족 문제 해결을 위해 계절근로자 관리체계 전면 개선(보도자료)」, 2022. 9. 8.

[계절근로자 관리체계 개선방안 이행여부]

항목	내용	이행여부 (2023. 10. 현재)	미이행 사유
안정적 인력선발 ·유치	지정된 '전문기관'이 지자체를 대신하여 MOU 체결업무 대행 등 유치·관리 통합적 지원	X	전문기관 지정에 대한 법적 근거 마련 필요 (계절근로자 관련 법 마련 예정)
체계적 인력관리	효율적 인력관리를 위한 통합인력관리플랫폼 구축·활용	△	통합인력관리 플랫폼 구축을 위한 정보화사업(ISP) 예산안 국회 심의 예정
	계절근로자(E-8) 자격으로 장기간(5년) 성실히 근무한 경우에 농업 숙련인력 체류자격(E-7-5)을 부여	X	장기 체류자격 전환 요건 등 세부 운영방안 검토

자료: 법무부

향후 농어의 인력난 해소를 위하여 계절근로자 규모가 확대될 것으로 보이며, 이에 따른 체계적인 관리 역시 시급해 보인다. 따라서 정부는 전문기관 지정에 대한 법적근거를 마련하고 농업분야 숙련인력 체류자격 부여 방안을 조속히 설정하여 계절근로자의 농어가 이탈을 줄이고 계절근로자를 농어업분야의 인력으로 양성할 필요가 있다.

## 다. 미래인재 유치를 위한 유학생 정책 필요

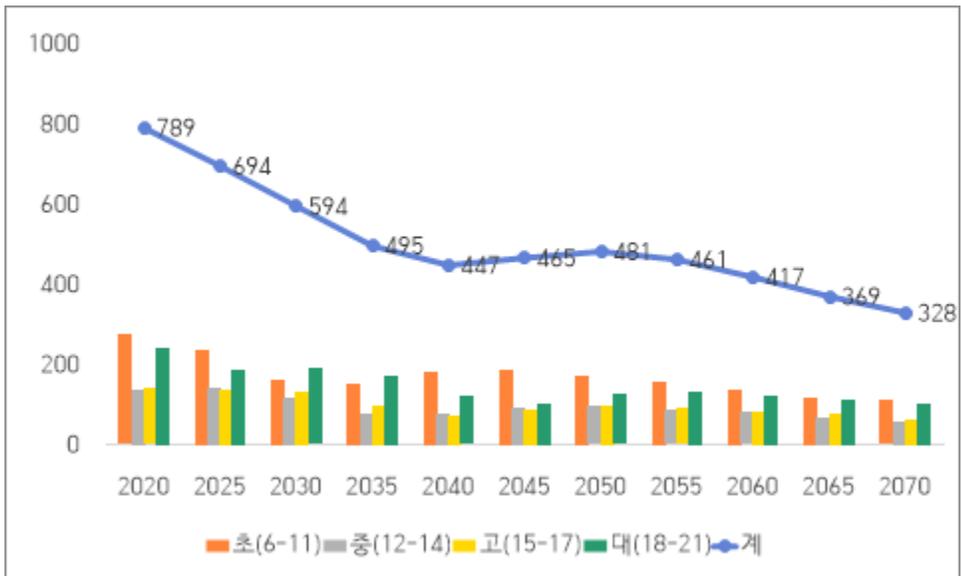
### (1) 유학생 현황 및 관련 정책

2022년 유학생 수는 16만 6,892명으로, 정부는 2027년까지 유학생 30만 명을 유치할 계획임을 밝히며 유학생 유치관문 확장, 지역 수요 맞춤형 인재 유치 및 정주지원 등의 과제를 수행하고자 하고 있다.

통계청의 장래인구추계(2020~2070년)에 따르면, 학령인구(6~21세)는 2020년에 789만 명에서 2040년에는 447만 명이 될 것으로 예상되고 있으며, 2070년에는 328만 명으로, 2020년의 41.6% 수준까지 하락할 것으로 예상되고 있다.

[학령인구(6~21세) 추이 및 전망(통계청 중위추계)]

(단위: 만 명)



자료: 통계청 장래인구추계(2020~2070년)

이와 같이 학령인구가 감소하고 있는 상황에서 유학생들이 졸업 후 한국에 정착하여 미래의 우수인재로 활동한다면 생산인구를 확충할 수 있고, 지역경제를 활성화시킬 수 있다는 장점이 있다. 이러한 측면에서 유학생의 현황 및 관련 정책을 살펴볼 필요가 있다.

학위과정과 비학위과정(어학연수, 교환연수, 방문연수 등)을 포함한 유학생은 2019년에 16만 명을 넘어섰고, 2020~2021년에는 코로나19로 인하여 유학생 수가 감소하였으나 2022년에 다시 16만 명대를 회복하여 16만 6,892명이다.

[연도별 유학생 수]

(단위: 명, %)

연도	학위과정				비학위과정			계
	4년제	전문대	대학원	소계	어학연수	기타연수	소계	
2018	52,368	3,729	29,939	86,036	41,661	14,508	56,169	142,205
2019	60,688	5,140	34,387	100,215	44,756	15,194	59,950	160,165
2020	68,051	6,800	38,152	113,003	32,315	8,377	40,692	153,695
2021	71,540	9,057	39,421	120,018	23,442	8,821	32,263	152,281
2022	71,060 (42.6)	9,928 (5.9)	43,815 (26.3)	124,803 (74.8)	27,194 (16.3)	14,895 (8.9)	42,089 (25.2)	166,892 (100.0)

주: 기타연수에는 교환연수, 방문연수, 기타연수, 공동운영 교육과정 등 포함  
 자료: 「한국교육개발원 교육통계(연도별 4.1. 기준)」

유학생 출신 지역은 아시아 국가 90.8%, 유럽 4.7%, 북아메리카는 2.0%로 대부분 아시아 국가 출신이며, 국가별 유학생 수를 살펴보면, 4년제의 경우 중국 (43.6%)이, 전문대의 경우 베트남(60.8%)이 가장 많다.

[출신 지역별 현황]

(단위: 명, %)

연도	아시아	유럽	북아메리카	아프리카	남아메리카	오세아니아	합계
2019	138,343	7,157	3,040	2,535	951	255	160,165
2020	141,232	5,925	2,761	2,601	877	299	153,695
2021	138,343	7,157	3,040	2,535	951	255	152,281
2022	147,338 (90.8)	10,841 (4.7)	4,480 (2.0)	2,709 (1.7)	1,214 (0.6)	310 (0.2)	166,892 (100.0)

주: 학위과정(4년제, 전문대, 대학원) + 비학위과정(어학연수, 교환연수, 방문연수 등 포함)  
 자료: 「한국교육개발원 교육통계(연도별 4.1. 기준)」

[주요 출신 국가별 유학생 수]

(단위: 명, %)

구분	중국	베트남	우즈벡	몽골	일본	미국	기타	계	
2018	4년제	66,532	21,427	4,985	6,339	3,865	2,719	26,685	132,552
	전문대	2,005	5,634	511	429	112	27	935	9,653
2019	4년제	69,188	30,385	6,752	7,015	4,242	2,888	28,178	148,648
	전문대	1,879	7,041	740	366	150	27	1,314	11,517
2020	4년제	65,538	30,922	8,094	6,405	3,035	1,796	25,795	141,585
	전문대	1,492	7,415	1,010	437	139	31	1,586	12,110
2021	4년제	65,992	28,179	7,028	5,650	3,666	2,183	27,064	139,762
	전문대	1,356	7,664	1,214	378	152	37	1,718	12,519
2022	4년제	66,372 (43.6)	29,099 (19.1)	7,161 (4.7)	6,673 (4.4)	5,495 (3.6)	3,338 (2.2)	34,219 (22.5)	152,357 (100.0)
	전문대	1,067 (7.3)	8,841 (60.8)	1,447 (10.0)	675 (4.6)	238 (1.6)	33 (0.2)	2,234 (15.4)	14,535 (100.0)

주: 학위과정(4년제, 전문대, 대학원) + 비학위과정(어학연수, 교환연수, 방문연수 등 포함)  
 자료: 「한국교육개발원 교육통계(연도별 4.1. 기준)」

최근 5년 동안의 계열별 국내 학위과정 외국인 유학생 수를 살펴보면, 지속적으로 인문사회 계열이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 2022년의 경우 인문사회 계열의 비율은 66.7%로, 공학 13.7%, 자연과학 5.9%, 예체능 13.1%, 의학 0.5%에 비해 높은 수치이다.

[연도별·계열별 국내 학위과정 외국인 유학생 수]

(단위: 명, %)

구분	전체	인문사회	공학	자연과학	예체능	의학
2018	86,036	57,158	12,974	6,010	9,151	743
2019	100,215	66,970	14,089	6,539	11,835	782
2020	113,003	75,322	15,015	7,180	14,732	754
2021	120,018	80,924	15,927	7,444	15,050	673
2022	124,803 (100.0)	83,250 (66.7)	17,146 (13.7)	7,405 (5.9)	16,384 (13.1)	618 (0.5)

주: 전문대학+일반대학+대학원(석사+박사과정) 포함  
 자료: 「한국교육개발원 교육통계(연도별 4.1. 기준)」

한편, 2020년 기준 세계 유학생 수 및 점유율을 살펴보면 미국은 96만 명으로 전 세계 유학생 수의 15%를 차지하고 있으며, 영국(8.7%), 호주(7.2%) 순이다. 한국의 유학생 수는 전 세계 유학생 수의 1.8%로 13위이며, 중국(3.5%, 7위), 일본(3.5%, 8위)보다 낮은 순위를 보이고 있다.

[세계 유학생 수 및 점유율]

(단위: 명, %)

국가별 순위 ('20 기준)	국가명	2017년	2018년	2019년	2020년	
	전체	5,409,216	5,716,027	6,100,755	6,361,963	100.0
1	미국	984,898	987,314	*	957,475	15.0
2	영국	435,734	452,079	489,019	550,877	8.7
3	호주	381,202	444,514	509,160	458,279	7.2
4	독일	258,873	311,738	333,233	368,717	5.8
5	캐나다	209,979	224,548	279,168	323,157	5.1
6	프랑스	258,380	229,623	246,378	252,444	4.0
7	중국	157,108	178,271	201,177	225,100	3.5
8	일본	164,338	182,748	202,907	222,661	3.5
9	UAE	*	*	225,339	215,975	3.4
10	튀르키예	108,076	125,138	154,505	185,047	2.9
11	네덜란드	96,289	104,015	108,353	124,876	2.0
12	아르헨티나	88,873	109,226	116,330	121,577	1.9
13	한국	70,796	84,749	98,857	111,568	1.8
14	말레이시아	100,765	*	81,953	89,193	1.4
15	스페인	64,927	70,912	77,062	82,269	1.3

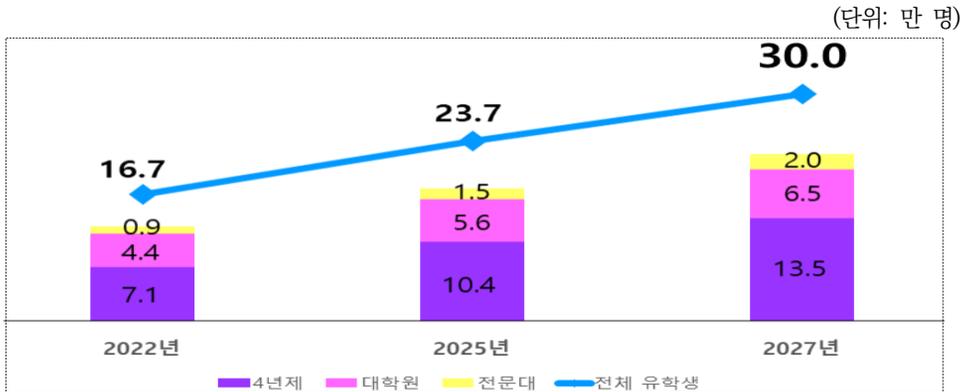
주: \*는 데이터 없음

자료: 관계부처 합동, 「글로벌 교육선도국가 실현을 위한 유학생 교육경쟁력 제고 방안」, 2023. 8.

2023년 8월, 정부는 ‘글로벌 교육선도국가 실현을 위한 「유학생 교육경쟁력 제고 방안」(2023. 8.)’을 통해 2027년까지 유학생 30만 명을 유치할 계획임을 밝혔다. 구체적으로 학위과정의 경우 유학생 22만 명 유치로 세계 10위권으로 도약하고자 하며, 비학위과정에서는 대학 간 학생·학점 교류 및 교육 ODA 확대 등으로 8

만 명을 유치할 계획이다. 정부는 이를 통해 첨단 분야의 경쟁력 제고, 지역경제 활성화, 대학경쟁력 제고 등의 효과를 기대하고 있다.

[2027년 유학생 유치 목표]



자료: 관계부처 합동, 「글로벌 교육선도국가 실현을 위한 유학생 교육경쟁력 제고 방안」, 2023. 8.

또한 정부는 유학생 유치 관문의 혁신적 확장, 지역 수요 맞춤형 인재 유치 및 정주 지원, 첨단·신산업 선도 인재 전략적 유치, 글로벌 허브 도약을 위한 유학저변 확대, 범부처 협력체계 구축 등의 유형으로 다양한 과제를 수행할 계획임을 제시하고 있다.

[유학생 교육경쟁력 제고방안 주요 과제]

유형	과제명	내용	소관부처
유학생 유치 관문의 혁신적 확장	해외인재특화형 교육국제화특구 신설	기존 기초단위 교육국제화 특구 사업의 확대 개편을 통해 신 유학수요 창출 및 지역발전에 기여할 수 있는 광역단위 '해외인재특화형' 지정	교육부, 지자체
	한국교육원 유학생 유치센터 설치	한국교육원 내 유학생유치센터를 설치하여 유학수요를 발굴하고 유치활동을 체계적으로 지원	교육부
	유학생 유치 지원을 위한 규제 혁신	유학생 재정능력 심사기준 완화, 외국 인근로자의 국내 유학활동 병행 허용, 유학생 한국어능력입증방식 다양화 등 비자유건 혁신	법무부

유형	과제명	내용	소관부처
지역 수요 맞춤형 인재 유치 및 정주지원	권역별 한국어센터 지정·운영 등 한국어교육 강화	대학 내 우수한 한국어교육 시설 또는 지자체가 보유한 평생학습시설(평생학 습관, 다문화지원센터 등) 등을 한국어 센터로 지정·운영	교육부, 지자체
	분야별 실무인재 양성	국내 인력부족 분야에서 필요한 실무인 재 양성 및 취업을 집중지원. 특히 주 조, 금형 등 제조업의 근간이 되는 부 리산업에 종사할 해외 인력을 확대 양 성하여 뿌리산업 인증기업에 취업연계 지원(뿌리산업 외국인 기술인력 양성대 학 수를 2023년 9개에서 2027년 12 개로 확대 지정)	산업통상 자원부
첨단·신산업 선도인재 전략적 유치	정부초청장학생 (GKS: Global Korea Scholarship) 사업 개편	신기술분야 첨단학과 중심 'R&D'과정 을 통해 산업 수요가 높은 이공계 석박 사생 비율을 2022년 30%에서 2027 년 45%까지 대폭 확대	교육부
	과학기술인재 정착지원	과학기술 석·박사급 해외인재의 국내 정착을 위한 과학기술인재 패스트트랙 제도 본격 시행	법무부
글로벌 허브 도약을 위한 유학저변 확대	해외 한국어교육 활성화	북미·아세안 등 지역적 특색에 맞게 한 국어 교육을 확산하고 한국 유학으로 이어질 수 있도록 지원, 한국어능력시 험(TOPIK) 체제 개편	교육부, 문체부
	국내 외국인 등의 진학 확대	이주배경·외국인 학생에게 한국어 집중 교육을 제공하고 진로 멘토링 등을 통 한 국내 대학 진학컨설팅 실시	교육부
범부처 협력체계 구축	사회부총리 중심 컨트롤타워 구축	사회부총리 부처 중심의 협의체를 통해 유학생 유치지원을 위한 전략 논의, 협 업과제 발굴 등 추진	범부처
	유학생 실태조사 실시	전문기관(KEDI 등)과 3년마다 유학 단계별 정책 데이터를 수집·분석하여 지자체 등의 합리적인 유학생 정책 지원	교육부

자료: 관계부처 합동, 「글로벌 교육선도국가 실현을 위한 유학생 교육경쟁력 제고 방안」, 2023. 8.

## (2) 유학생 취업 현황 및 개선방안

정부는 유학생 확대안을 제시하였으나 유학생의 졸업 후 진로 현황 파악이 미흡하며 유학생의 한국 정주비율도 낮으므로, 정부와 대학은 졸업 후 진로에 대한 통계를 조사하고, 유학생들의 한국어 교육 강화, 취업 준비 지원 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

각 대학에서는 학령인구 감소 및 대학재정 악화를 대비하여 유학생을 유치하고 있다. 원칙적으로 대학은 「고등교육법 시행령」 제28조제1항52)에 따라 「대학설립·운영규정」에서 정해지는 학생 수의 범위에서 학생의 정원을 자율적으로 정하여 운영할 수 있으나, 수도권대학의 경우 「수도권정비계획법」 제18조제3항에 따라 총량 규제가 적용된다.<sup>53)</sup> 다만 이 경우에도 외국인은 「고등교육법 시행령」 제29조제2항에 의해 ‘정원 외’ 입학이 가능하다.<sup>54)</sup>

또한 「고등교육법」 제11조제10항<sup>55)</sup>에서는 등록금의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하지 못하도록 규정하고 있으며, 실제로 이를 초과하여 등록금을 올릴 경우 제재를 받을 수 있고 등록금 인상 시 교육부의 국가장학금 지급 등에서 불이익을 받을 수 있는데,<sup>56)</sup> 동 조항의 대학별 평균등록금은 정원 내 입

52) 「고등교육법 시행령」 제28조(학생의 정원)

① 법 제32조에 따른 대학(산업대학·교육대학·전문대학·기술대학·원격대학 및 각종학교를 포함하되, 대학원 및 대학원대학을 제외한다)의 학생정원은 입학정원을 기준으로 하여 학칙이 정하는 모집단위(이하 “모집단위”라 한다)별로 학칙으로 정하되, 「대학설립·운영 규정」에 따른 교사, 교지, 교원 및 수익용 기본재산에 따라 정해지는 학생수의 범위에서 정하여야 한다. 다만, 사이버대학은 「사이버대학 설립·운영 규정」에 따른 교사, 교원, 원격교육설비 및 수익용 기본재산에 따라 정해지는 학생수의 범위에서 정하되, 사이버대학의 입학정원은 해당 학년도 신입학 또는 3학년 편입학으로 학칙에 정하여 모집할 수 있다.

53) 교육부에 따르면 1998년에 국토부 수도권정비위원회는 1999년 수도권 4년제 대학 총 입학정원을 11만 7,145명으로 결정하였으며 이러한 기준은 현재까지 유지되고 있다.

54) 다만 이 경우에도 북한이탈주민 및 부모가 모두 외국인인 외국인, 외국에서 우리나라 초·중등교육에 상응하는 교육과정을 전부 이수한 외국인을 제외하고는 입학정원의 100분의 2를 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

55) 「고등교육법」 제11조(등록금 및 등록금심의위원회)

⑩ 각 학교는 등록금의 인상률이 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하게 하여서는 아니 된다.

⑪ 제10항에도 불구하고 각 학교가 등록금의 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여 인상한 경우에는 교육부장관은 해당 학교에 행정적·재정적 제재 등 불이익을 줄 수 있다.

56) 대학이 법을 위반하여 등록금을 인상할 경우 「대학 등록금에 관한 규칙」 제9조에 따라 학과 등의

학생을 대상으로 산출하고 있어 정원 외 입학생인 유학생의 등록금은 대학이 등록금심의위원회<sup>57)</sup>를 통하여 적정한 기준을 마련하여 자율적으로 책정이 가능하다. 이와 같이 대학의 경우 유학생을 모집할 유인이 크고 정부의 정책 역시 유학생을 확대하는 방안에 집중하고 있으므로 향후 유학생 규모는 증가할 것으로 보인다.

다만, 유학생이 졸업 후 어떤 진로계획을 갖고 있는지에 대한 관심은 미흡하다. 교육부의 ‘지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구’<sup>58)</sup> 조사 자료에 따르면 유학생이 한국에서 진학 및 취업을 원하는 비율은 53.4%이며, 본국 귀국 후 취업을 원하는 비율은 24.1%로, 과반수의 유학생은 한국에서의 진학 및 취업을 원하고 있음을 알 수 있다.

[외국인 유학생 한국 유학 후 계획]

(단위: 명, %)

유학 후 계획	전체	유학 과정별		
		어학연수	학부	대학원
한국에서 진학/취업	2,855(53.4)	572	1,063	1,220
본국 귀국 후, 진학	123(2.4)	31	29	63
본국 귀국 후, 취업	1,288(24.1)	135	669	484
타국에서 진학/취업	462(8.6)	85	198	179
아직 진로 계획 없음	402(7.5)	160	0	242
기타	221(4.1)	70	140	11

주: 5,351명을 대상으로 조사

자료: 윤명숙, “지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구”, 2023. 6.

증설, 학생정원의 증원, 학생의 모집, 재정사업의 참여, 재정지원 등에 관한 제재를 받을 수 있으며, 대학자체노력과 연계하는 국가장학금 II유형의 경우 전년 대비 등록금 인하·동결 및 교내 장학금을 유지·확충하는 대학에 예산이 배분된다.

57) 「고등교육법」 제11조제3항에 따르면 대학은 등록금을 책정하기 위하여 교직원, 학생, 관련 전문가 등으로 구성되는 등록금심의위원회를 설치·운영하여야 하며, 같은 법 제11조제6항에서는 등록금심의위원회가 학생 1인당 교육비 산정근거, 도시근로자 평균가계소득, 등록금 의존율(대학교육비에서 등록금이 차지하는 비율) 등을 고려하여 해당 연도의 등록금을 적정하게 산정하도록 하고 있다.

58) 윤명숙, “지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구”, 교육부, 2023. 6.

그러나 2022년 국내 학위과정 외국인 유학생 졸업자 현황을 살펴보면, 본국귀국이 28.6%, 국내취업이 8.2%, 국내진학이 11.0%로, 국내취업 비율은 저조하였으며, 특히 미상이 52.2%로 정부는 대다수 유학생들의 졸업 후의 상황을 파악하지 못하고 있다.<sup>59)</sup>

[연도별 국내 학위과정 외국인 유학생 졸업자 현황]

(단위: 명, %)

구분	전체	본국귀국	국내취업	국내진학	미상
2018	17,774	5,650	1,691	1,404	9,029
2019	20,722	6,988	1,874	1,662	10,198
2020	24,435	7,574	2,120	2,239	12,502
2021	25,145	6,445	2,058	2,287	14,355
2022	27,321 (100.0)	7,810 (28.6)	2,253 (8.2)	3,004 (11.0)	14,254 (52.2)

주: 1. 전문대학+일반대학+대학원(석사+박사과정) 포함

2. 2022년 27,321명은 학위과정 유학생 124,803명을 기준으로, 전년도 8월 후기 졸업자와 해당 연도 2월 전기 졸업자를 집계한 규모임

자료: 교육부·한국교육개발원, 「2022 교육통계 분석 자료집(고등교육통계편)」, 2022. 12.

또한, 연도별 국내 외국인 박사학위 취득 이후 현황에 대한 한국직업능력연구원의 조사를 살펴보면 2021년 기준 본국귀국이 62%, 한국거주가 29.8%, 외국이주가 3.9%로, 2018년 이후 본국으로 귀국을 하는 비율은 지속적으로 높아지고 있다.

59) 이에 대하여 교육부는 동 조사에서 국민건강보험공단, 국세청 등 공공DB 등을 통해 파악하기 어려운 외국인 졸업생들은 자율적인 참여의지에 따라 졸업 후 진로에 관한 답변이 이루어지므로 조사 참여를 원하지 않거나 연락 두절 등 진로 파악에 어려움이 있는 경우 미상으로 분류하며, 졸업 후 진로는 개인정보에 관한 사항이므로 피조사자가 원치 않는 경우에는 정보를 확인하는데 어려움이 있다는 입장이다.

[연도별 국내 외국인 박사학위 취득 이후 현황]

(단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021
본국귀국	45.6	50.4	54.0	62.0
한국거주	35.7	35.3	35.7	29.8
외국이주	7.2	7.5	7.2	3.9
미상	11.5	6.7	3.2	4.3

자료: 한국직업능력연구원 제출자료를 바탕으로 작성

이와 같이 과반수의 유학생이 한국에서의 정착을 원하고 있으나 정착을 하고 있지 못하고 있는데, 이는 외국인 유학생의 특성 상 취업이 현실적으로 어렵다는 점에 기인한다. ‘이공계 유학생 대상 면접조사’<sup>60)</sup>에 따르면, 연구참여자 중 한국 취업을 원하지만 한국인과 경쟁이 되지 않는다고 생각하는 사람들이 과반수로, 한국어 및 전공지식에 대한 자신감 결여를 가장 큰 원인으로 제시하고 있다. 특히 전공지식에 대한 자신감 결여는 한국어로 하는 강의를 한국인만큼 충분히 알아듣지 못했을 것이라는 점을 우려한 것으로, 이 역시 한국어 사용의 어려움과 연관되어 있음을 알 수 있다.

그리고 유학생 고용에 대한 국내 기업의 면접조사 결과에서도, 유학생의 경우 언어적·문화적 요인들로 인해 회사와 업무에 적응하는데 시간이 필요하여 즉시 전력감이 되기 어려울 것으로 보고 있으며, 기업에서 유학생을 고용할 때는 그들을 훈련시켜 현지 법인으로 보내고자 하는 목적이 있으나, 유학생 출신 직원은 한국에 남고 싶어 현지에 배치되는 것을 거부하고 퇴사하는 등 기업과 유학생의 의견이 일치하지 않는 문제 등이 있었다.

더불어 내국인들의 취업 역시 쉽지 않다는 점도 검토할 필요가 있다. 교육부의 2021년 고등교육기관 졸업자 취업통계조사에 따르면, 전체 고등교육기관의 취업률(취업자/취업대상자)은 67.7%이며, 진학률(진학자/졸업자)은 6.8%로, 취업대상자의 32.3%는 취업을 하고 있지 못하고 있는 것으로 나타났다.

60) 이창원, “국내 유학생의 학업실태 및 취업이행 연구: 이공계 유학생을 중심으로”, 이민정책연구원, 2020. 5., p.64

[고등교육기관 졸업자 취업 및 진학 현황]

(단위: 명, %)

구분	졸업자	취업 대상자	취업자	취업률	취업 현황						진학자
					건강 보험 직장 가입자	해외 취업자	농림 어업 종사자	개인 창작 활동 종사자	1인창 (사)업자	프리랜서	
고등 교육기관 전체	549,295	473,342	320,685	67.7	289,809	834	575	2,672	5,954	20,841	37,349
전문대학	163,470	140,889	99,995	71.0	89,132	155	479	1,778	1,885	6,566	11,513
대학	325,431	284,642	182,579	64.1	165,462	585	90	701	3,091	12,650	22,629
교육대학	3,818	3,656	2,286	62.5	2,234	-	-	-	5	47	19
산업대학	2,704	2,569	1,866	72.6	1,579	1	-	10	90	186	25
각종학교	549	460	283	61.5	150	1	-	3	32	97	58
기능대학	7,318	6,675	5,204	78.0	4,868	-	1	175	37	123	152
일반 대학원	46,005	34,451	28,472	82.6	26,384	92	5	5	814	1,172	2,953

주: 1. 2021. 12. 31. 기준

2. 졸업자 : 2021년 2월 졸업자 및 2020년 8월 졸업자

3. 취업대상자 = 졸업자-(진학자+입대자+취업불가능자+외국인유학생+제외인정자)

4. 취업률(%) = (취업자 / 취업대상자) × 100

5. 진학률(%) = (진학자 / 졸업자) × 100

자료: 교육부, 「2021년 고등교육기관 졸업자 취업통계조사 취업현황 분석자료」, 2022. 12.

또한, 한국직업능력연구원의 국내 신규박사학위 취득자의 노동시장 이행 연구에 따르면,<sup>61)</sup> 국내 신규박사학위 취득자들을 대상으로 경제활동 상태를 조사한 결과, 전체 응답자 중 71.2%가 취업자였으며, 미취업자는 25.6%, 비경제활동 상태인자는 3.3%로 나타났다. 이는 박사급 인력의 공급은 점차 증가하고 있으나 이에 상응하는 일자리가 충분하지 않거나 인력의 공급과 수요간 매칭이 잘 이루어지지 않음을 의미하며, 국내 학위자의 취업이 어려운 상황에서 유학생들의 취업 역시 쉽지 않을 것임을 알 수 있다.

61) 장광남, “국내 신규박사학위 취득자의 특성과 지방대학 박사의 노동시장 이행”, 한국 직업능력연구원, 2022. 9., p.37

[신규 박사학위 취득자의 전공별 경제활동 상태]

(단위: 명, %)

구분	사례수	재직 중	취업확정	미취업	비경제활동	
전체	10,328	41.6	29.6	25.6	3.3	
전공	교육	525	61.5	16.6	19.0	2.9
	예술 및 인문학	1,257	37.9	22.8	33.3	6.0
	사회과학, 언론 및 정보학	400	47.5	18.8	30.3	3.5
	경영, 행정 및 법	1,172	63.7	14.4	19.0	2.8
	자연과학, 수학 및 통계학	1,274	18.4	48.1	30.2	3.2
	정보통신기술	251	31.1	39.4	26.7	2.8
	공학, 제조 및 건설	2,980	27.7	40.0	30.4	1.9
	농림어업 및 수의학	134	45.5	29.9	21.6	3.0
	보건 및 복지	1,677	59.2	20.9	15.9	4.1
서비스	658	55.9	21.1	19.5	3.5	

자료: 장광남, “국내 신규박사학위 취득자의 특성과 지방대학 박사의 노동시장 이행”, 한국직업능력연구원 2022. 9.

물론 유학생 정책의 기대효과는 학생 간 교류 확대로 인한 국내 학생 역량 강화, 대학 경쟁력 제고 등 다양한 측면이 있어 유학생의 국내 정주만을 목표로 하지는 않는다.

다만, 유학생 정책이 외국인 우수인력을 확보하여 산업 경쟁력을 확보하는 방향으로까지 나아가기 위해서는 유학생들의 졸업 후 진로에 대한 관심이 필요하다. 따라서 정부와 대학은 유학 단계별 정책데이터를 수집·분석하는 등의 방법으로 졸업 후 진로에 대한 현황을 파악할 필요가 있으며, 유학생들의 한국어 교육을 강화하고, 취업 준비를 지원하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

### (3) 우수 유학생 정착화를 위한 비자제도 개선사항

국내 산업 현장의 구인난에 대응하고, 유학생의 국내 취업을 도모한다는 측면에서 유학생의 비전문취업(E-9) 경로를 허용할 필요가 있으며, 법무부는 유학생 비자제도 관련 개선사항으로 지역특화형 비자 시범사업을 실시하고 있으므로 향후 지방자치단체의 실제 수요를 검토하여 배정인원 및 요건을 설정할 필요가 있다.

현실적으로 전문인력을 직접적으로 유치할 수 있는 방안은 한계가 있으며, 그 규모도 제한적이다. 따라서 유학생을 우수인재로 발굴하고, 이들이 비자를 전환하여 정주할 수 있도록 비자체계 개선방안을 모색할 필요가 있다.

현행 유학생이 졸업 후 취득 가능한 비자로 구직(D-10), 전문인력(E1~E7), 거주(F-2), 영주(F-5)가 있다. 각각의 요건을 요약하면 다음과 같다.<sup>62)</sup>

#### ① 졸업 후 구직(D-10) 자격으로의 변경

구직자격에는 일반구직(D-10-1), 기술창업 준비(D-10-2), 첨단기술 인턴(D-10-3) 등이 있으나 이 중 국내 대학을 졸업한 유학생이 주로 취득하는 체류자격은 일반구직이다. 일반구직(D-10-1) 자격의 대상은 전문직(E-1~E-7)에 취업하기 위해 연수나 구직활동을 하고자 하는 사람으로, 일반구직(D-10-1) 자격을 취득하면 6개월의 체류기간이 주어지며, 6개월씩 최대 2년까지 연장할 수 있다. 동 자격은 점수제를 적용하고 있으며, 학사(또는 국내 대학 졸업자는 전문학사) 이상의 학위를 소지한 자로 구직 연령, 최종학력, 취업경력, 한국어능력 등으로 이루어진 점수표에서 총 190점 중 기본항목 최소 20점 포함 총 60점 이상이어야 한다.

#### ② 취업을 위한 전문인력(E1~E7) 자격으로의 변경

외국인 유학생이 졸업 후 취업을 하게 되면 전문직 취업자격(E-1~E-7)을 신청할 수 있다. 외국인 유학생이 교수나 연구, 회화, 예술흥행 등이 아닌 일반 전문직 취업을 하게 되면 주로 특정활동(E-7) 자격을 신청하므로, 전문직 취업자격을 특정 활동을 중심으로 살펴본다.

특정활동 체류자격에 해당하는 사람은 “대한민국 내의 공공기관·민간단체 등

62) 윤명숙, “지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구(2023. 6.)”를 바탕으로 비자체계에 대한 부분을 작성하였다.

과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람”으로, 전문성 수준 및 국민대체성 등에 따라 전문인력, 준전문인력, 일반기능인력, 숙련기능인력으로 구분하여 탄력적으로 운영하고 있다. 동 자격의 1회 부여 체류기간의 상한은 3년이나 주무부처 추천 우수인재, 지역특화발전특구 및 첨단의료복합단지 내 E-7 직종 종사자, 경제자유구역 내 의료연구개발기관의 연구원에 대해서는 5년까지 허용하고 있다.

[특정활동자격의 취업직종]

신 약호	분류기준	참고	소득기준
E-7-1	전문인력	관리자 및 전문가 (67개 직종)	전년도 국민 1인당 GNI의 80% 이상
E-7-2	준전문인력	사무 및 서비스종사자 (9개 직종)	최저임금이상 적용 * 단, 온라인쇼핑판매원, 양식기술자 등 일부직종에 대하여는 전년도 GNI의 0.8배 이상 적용
E-7-3	일반기능인력	기능원 및 관련기능종사자 (8개 직종)	
E-7-4	숙련기능인력 (점수제)	농림축산업, 제조, 건설(3개 직종)	
E-7-91	FTA 독립전문가	-	-

자료: 「사증발급 안내매뉴얼(법무부)」, 2023.7.

### ③ 정주 체류자격으로의 변경

특정 활동(E-7) 자격을 갱신하면 국내 장기거주가 가능하나 갱신신청을 할 때마다 고용계약 상태를 증명해야 하는 불안이 있으므로, 국내 안정적인 정주 및 다양한 활동을 하기 위해서는 거주(F-2)나 영주(F-5) 자격 등의 정주 자격 취득이 필요하다.

외국인 유학생이 일반적으로 취업과 함께 취득할 수 있는 거주(F-2) 자격은 점수제 우수인재(F-2-7) 자격으로, 점수제 우수인재 거주 자격의 신청대상은 ① 상장법인 종사자, ② 유망산업분야 종사자, ③ 전문직 종사자, ④ 유학인재, ⑤ 예비 우수인재 거주 등이다. 이 중 유학생과 관련된 것으로 유학인재와 예비 우수인재 거주가 있다.

유학 인제는 국내 대학에서 석사학위 이상을 취득한 외국인 유학생으로 졸업 후 5년 이내 취업이 된 경우 바로 점수제 우수인재(F-2-7) 자격을 신청할 수 있으며, 국내 대학에서 학사 및 전문학사 학위를 취득한 경우 전문직 취업(E-1~E-7)으로 1년 이상 일한 후 점수제 우수인재(F-2-7) 자격으로 변경이 가능하다.<sup>63)</sup> 더불어 예비 우수인재 거주(F-2-7S)는 2023년 1월에 본격 시행된 거주 비자로 취업이 확정되지 않더라도 최대 5년까지의 거주기간을 부여하는 자격이다. 이공계 특성화 대학 및 연구기관 석박사 취득자 또는 졸업예정자로 총장의 추천을 받는 경우 졸업 후 취업 없이 거주 자격 취득이 가능하다.

한편, 영주(F-5) 자격으로의 변경도 가능하다. 동포나 국민의 배우자 또는 고도의 우수인재가 아닌 일반 외국인의 경우 점수제 우수인재(F-2-7) 자격으로 국내 3년 이상 거주하였거나, 전문취업(E-1~E-7) 자격이나 주재원(D-7) 또는 기업투자(D-8) 자격 등으로 5년 이상 국내 거주하였을 때는 영주(F-5) 자격을 신청할 수 있다. 일반적으로 국내 유학생 출신이 영주 자격을 신청할 경우 주로 일반영주(F-5-1) 자격<sup>64)</sup> 또는 점수제 영주(F-5-16) 자격을 신청하게 된다. 점수제 영주(F-5-16) 자격은 점수제 우수인재(F-2-7) 거주 자격으로 3년 이상 체류한 사람이 신청 가능하다. 단, 두 자격 모두 생계 유지능력 요건으로 소득이 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 2배 이상 또는 자산이 전년도 평균 순 자산의 1.5배 이상이어야 한다.

유학생 중 첨단분야 박사(F-5-9), 일반분야 박사(F-5-15), 학사·석사 및 자격증 소지자(F-5-10) 등은 소득이 전년도 1인당 GNI 이상이거나 자산이 전년도 평균 순 자산 이상(F-5-10은 적용 제외)으로 완화된 요건으로 영주자격 신청이 가능하나, 국내기업에 고용되어야 한다.

유학생의 졸업 후 비자 변경제도를 정리하면 다음과 같다.

63) 예술흥행 자격 중 호텔·관광유흥업소 종사자(E-6-2)와 특정 활동 자격 중 준전문(E-7-2)·일반기능(E-7-3)·숙련기능인력(E-7-4)은 제외된다.

64) 일반영주(F-5-1) 자격은 출입국관리법 시행령 별표1의 2에서 정한 주재(D-7)~특정 활동(E-7)까지의 자격 또는 거주(F-2) 자격으로 국내 5년 이상 체류한 사람이 신청할 수 있다.

[유학생 졸업 후 비자 변경제도]

구분		내용
취업·창업 희망 또는 구직자격	D-10	· 국내기업, 단체 등에 대한 구직 활동과 취업 전에 연수비를 받고 행하는 단기 인턴과정, 창업이민 종합지원시스템 참가, 특허 등 지식재산권 출원 준비 및 출원, 창업법인 설립준비 등 창업과 관련된 제반 준비 활동을 할 경우 구직자격으로의 체류자격 변경허가 신청 가능
취업자격	E-1 E-4	· 교수(E-1)~특정활동(E-7)으로 취업 자격요건을 갖춘 경우, 체류자격 변경허가 신청 가능
	E-2 E-5	· 전문대학 졸업(예정)자: 취업직종, 전공 관련성을 폭넓게 인정
	E-3 E-6	· 대학교 졸업(예정)자: 학사 이상 학위소지자로, 취업 직종/전공 관련없이 인정
거주자격	F-2-7	· 국내 대학에서 석사 이상의 학위를 취득(예정자 포함)하고 국내기업 등에 취업이 확정된 경우 연령·학력·소득 등이 일정 기준에 해당하면 점수제에 의한 거주 자격으로의 체류자격 변경허가 신청 가능
	F-5-1	· 품행 단정요건, 기본소양 요건 및 소득이 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 2배 이상인 경우 등 생계유지 요건을 갖춘 경우 신청 가능

자료: 윤명숙, “지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구”, 2023. 6.을 바탕으로 작성

이와 같이 비자체계가 구비되어 있으나, 외국인 유학생의 불안 요소들은 여전하다. 구직비자(D-10)의 경우 6개월 단위로 갱신해야 하며, 최대 2년까지만 비자가 주어지고, 갱신할 때마다 일정 수준의 체류경비를 갖고 있다는 사실을 입증해야 한다는 어려움이 있다. 또한, 전문인력 비자(E1~E7)를 취득하기 위해서는 관련 업종에 종사해야 하나 업종이 제한적이어서 이 역시 쉽지 않다.<sup>65)</sup> 점수제 우수인재(F-2-7) 자격과 영주(F-5) 자격은 전년도 1인당 국민총소득(GNI)을 기준으로 하며, 특히 일반영주(F-5-1) 자격 및 점수제 영주(F-5-16) 자격 요건으로 소득이 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 2배(2022년 8,440만 원) 이상을 요하므로, 유학생의 연령대를 고려할 때 이를 취득하기에 쉽지 않다.

65) 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7)

이에 ‘고용허가제 개편방안(2022. 12.)’에서는 전문 분야 업종에 취업하지 못하였으나 한국어 능력이 우수하고 국내 취업을 희망하는 외국인 유학생을 비전문취업(E-9) 체류자격으로 전환할 계획임을 밝혔고, 관련 법률안도 발의되었으므로, 66) 국내 산업현장의 구인난에 대응하고 유학생의 국내 취업을 도모한다는 측면에서 유학생의 비전문취업으로의 허용을 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

한편, 정부는 ‘글로벌 교육선도국가 실현을 위한 「유학생 교육경쟁력 제고 방안」(2023. 8.)’에서 유학생 비자제도 관련 개선 사항으로 ‘지역특화형 비자 시범사업(지역우수인재 유형)’을 제시하고 있다.

지역특화형 비자 시범사업은 2022년 10월부터 1년간 운영한 제도로, 인구감소로 인한 지역소멸을 방지하고 지역경제 활성화 및 지역 균형발전을 추진하기 위하여 해당 지역 거주 및 취업을 조건으로 지역우수인재와 외국국적동포에게 장기체류 비자(지역특화형 비자)를 발급하는 사업이다. 67) 법무부가 한국어능력, 소득 및 학력 요건, 취업 요건 등의 기준을 설정하면 인구감소지역 지방자치단체<sup>68)</sup>에서 지역 특성에 맞는 주민요건을 설계한다. 2023년 8월 기준, 1,500명의 배정 인원 중 허가된 인원은 1,142명이다.

66)

[유학생의 비전문취업 비자 허가 관련 발의 법률안]

발의자 및 의안번호	제안 일자	내용
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안(홍석준의원 대표발의, 제2121100호)	2023. 4. 3.	외국인 유학생 졸업자와 졸업예정자 중 국내에 취업하려는 경우 비전문 분야 취업이 가능하도록 함
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안(임이자의원 대표발의, 제2124532호)	2023. 9. 18.	유학생이 고용허가제 외국인근로자로 취업할 수 있도록 관련 절차를 마련

자료: 국회의안정보시스템

67) (지역)거주비자(F-2)는 인구감소지역에 일정기간 거주할 것을 약속하고 지자체에서 제시한 업종에서 취업활동이 가능하며 가족초청이 가능하다.

68) (인구감소지역 현황) 행정안전부가 '21. 10월 8개 지표 \*를 바탕으로 인구감소지역 89곳 지정

\* (8개 지표) 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도

[지역특화형 비자 시범사업 내용(지역 우수인재)]

1) (법무부+지자체) 지역 현황 맞춤형 외국인 비자 설계

▶ (법무부) 외국인의 기본요건 설정 및 비자 발급

〈기본요건〉

- (한국어 능력) 토픽(TOPIK) 3급 (사회통합프로그램 3단계 이상 이수)
- (법질서 준수) 범죄경력, 출입국관리법령 위반 이력 등 확인
- (소득/학력) ① 소득이 국민 1인당 GNI 70% 이상('21년 2,833만원)이거나 ② 학력이 학사 학위 이상(국내 전문학사 이상) 소지자 일 것
- (취업) 인구감소지역 내 일자리에 취업이 확정되었을 것(1년 이상의 고용계약이 확정되었다는 증빙자료 제출)
- (기간) 해당 인구감소지역에 5년 이상 취업하며 거주하는 조건으로 비자를 발급하고, 허가 당시 조건을 위반하는 경우 체류자격을 취소
  - ※ 지역우수인재 자격변경이 제한되는 사람 : 기술연수(D-3), 일반연수(D-4), 호텔유흥(E-6-2), 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 기타(G-1), 관광취업(H-1), 단기체류자격을 소지한 불법체류다발국가(21개 고시국가) 국민, 출국기간연장·출국기한유예 중인 사람

▶ (지자체) 지역 특성에 맞는 외국인 주민 확보 사업 제안

(예시1) 지역 보건 대학 졸업 유학생 → 노인돌봄(간병 등) 직종 취업

(예시2) 용접 자격증 소지 외국인 → 지역 뿌리 기업에 취업

〈지역 특성에 맞는 주민 요건〉

- (필수) △필요인원, △필요직군 선정(지역 내 산업체 등의 수요를 파악하여 산출 근거를 가지고 필요직군 및 필요 인원을 제안)
  - ※ 단순노무에 해당되는 직군, 업종은 지양하고 높은 숙련도, 기술이 필요하다고 인정되는 직무는 장려 (예를 들어, 농업→지양 / 스마트팜 관련 직종→장려)
- (선택) 국적, 연령, 학력(예 : 해당 지역 전문대학 이상 졸업자), 한국어능력(예 : 사회통합프로그램 5단계 이수) 등 지자체가 원하는 추가 기준 자체 수립
  - ※ 법무부 기본 요건보다 강화하는 것은 가능하나 해당 기준보다 완화하는 것은 불가

- (혜택) 기본요건과 시범사업에 선정된 지방자치단체가 정한 추가요건을 갖춘 외국인에게 '거주(F-2)' 체류자격 변경 허용
  - 거주(F-2) 자격 취득 후 5년 간 인구감소지역 실거주와 근무를 조건으로 허가하며, 가족(배우자, 미성년자녀) 초청이 가능 (가족도 실거주 조건 충족 필요)
  - 지역 우수인재의 배우자(F-1)는 사전에 '자격외활동허가' 신청을 통해 취업 활동

자료: 법무부, 「지역특화형 비자 시범사업 공고문」, 2022. 7. 25.

[지역특화형 비자 시범사업 지역별 현황(지역우수인재, 2023. 8.)]

(단위: 명)

구분	배정 인원	지자체 추천	허가
합계	1,500	1,399	1,142
부산광역시(동구, 서구, 영도구)	110	55	40
충청북도(단양군, 제천시)	170	170	161
충청남도(보령시, 예산군)	150	150	82
전라북도(정읍시, 남원시, 김제시, 고창군, 부안군, 순창군)	400	400	366
전라남도(영암군, 해남군, 강진군, 장흥군, 고흥군, 보성군)	200	200	153
경상북도(고령군, 영주시, 영천시, 의성군, 성주군)	290	290	252
대구 남구	20	11	6
경기 가평	20	19	15
경기 연천	60	51	42
경남 고성	80	53	25

주: 지자체 추천 이후 외국인의 신청에 따라 심사하는 과정이 필요하므로 추천 인원과 허가 인원의 차이가 발생함

자료: 법무부

지역특화형 비자 시범사업은 현재 전체 유학생 중 비수도권 유학생의 비율이 41.8%인 상황에서 기존 점수제 우수인재(F-2-7)보다 간소화된 요건으로 거주자격을 취득하도록 하여 유학생을 지역의 우수인재로 양성하고 정착하게 하는 방안이라는 의미가 있다.

[지역별 유학생 현황]

(단위: 명, %)

지역	합계		4년제		전문대		대학원		여학연수등		
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
수도권	서울	71,970	43.1	31,768	44.7	104	1.0	19,355	44.2	20,743	49.3
	인천	2,966	1.8	1,454	2.0	221	2.2	436	1.0	855	2.0
	경기	22,221	13.3	8,777	12.4	3,563	35.9	5,554	12.7	4,327	10.3
	소계	97,157	58.2	41,999	59.1	3,888	39.2	25,345	57.8	25,925	61.6
비수도권	부산	10,391	6.2	4,610	6.5	144	1.5	2,948	6.7	2,689	6.4
	대구	5,911	3.5	1,567	2.2	1,635	16.5	1,137	2.6	1,572	3.7
	광주	5,076	3.0	2,773	3.9	28	0.3	1,420	3.2	855	2.0
	대전	9,732	5.8	3,453	4.9	364	3.7	3,171	7.2	2,744	6.5
울산	1,238	0.7	442	0.6	226	2.3	456	1.0	114	0.3	

지역	합계		4년제		전문대		대학원		어학연수등	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
세종	1,026	0.6	429	0.6	87	0.9	410	0.9	100	0.2
강원	3,245	1.9	1,582	2.2	76	0.8	741	1.7	846	2.0
충북	3,290	2.0	1,307	1.8	146	1.5	1,133	2.6	704	1.7
충남	8,603	5.2	4,427	6.2	552	5.6	1,842	4.2	1,782	4.2
전북	7,595	4.6	3,331	4.7	755	7.6	2,092	4.8	1,417	3.4
전남	2,708	1.6	898	1.3	91	0.9	1,007	2.3	712	1.7
경북	6,531	3.9	3,224	4.5	700	7.1	1,202	2.7	1,405	3.3
경남	2,672	1.6	761	1.1	408	4.1	611	1.4	892	2.1
제주	1,717	1.0	257	0.4	828	8.3	300	0.7	332	0.8
소계	69,735	41.8	29,061	40.9	6,040	60.8	18,470	42.2	16,164	38.4
합계	166,892	100.0	71,060	100.0	9,928	100.0	43,815	100.0	42,089	100.0

자료: 관계부처 합동, 「글로벌 교육선도국가 실현을 위한 유학생 교육경쟁력 제고 방안」, 2023. 8.

더불어 동 제도는 일정 규모의 영주권자를 주정부가 선발하도록 하는 캐나다의 주정부추천 이민제도(Provincial Nominee Program: PNP), 이민자 가족이 이민 점수제 평가제도가 요구하는 점수를 충족시키지 못하더라도 비도시지역 또는 낙후 경제 지역의 고용주, 주 및 지방정부의 후원을 받아 이민이 가능하도록 하는 호주의 주특정지역이민프로그램(State Specific and Regional Migration: SSRM) 등의 사례를 참고한 것으로 보이며, 인구감소 위기에 놓인 지방정부에서 직접 요건을 설정한다는 데에 의미가 있다.

이와 같이 지역특화형 비자 시범사업은 유학생들을 지역에 정착할 인재로 키운다는 측면, 지역경제 활성화 측면에서 효과가 있을 것으로 보이므로, 법무부는 시범사업의 결과 및 각 지방자치단체의 의견을 수렴하여 본사업의 배정인원 및 요건을 설정할 필요가 있다.

#### (4) 유학생 불법 체류 감소 방안

2023년 8월 기준 유학생 불법체류자 수는 3만 5,930명(15.7%)으로, 대학의 유학생 모집 유인 및 정부의 유학생 확대 기조에 따라 향후 유학생 불법체류자 수도 증가할 우려가 있으므로, 정부는 교육국제화역량 인증기준 개선 방침을 재검토하고 유학생 사전심사 강화 및 대학에 대한 관리 강화 등으로 불법체류자 수를 감소시킬 필요가 있다.

유학생 불법체류자 현황 자료에 따르면, 2018년의 불법체류자 수는 1만 3,945명이었으나 2023년 8월에는 3만 5,930명으로 158% 증가했고, 유학생 체류자 수 대비 불법체류자 비율은 2018년에는 8.7%였으나 2023년 8월 기준 15.7%까지 증가하고 있다.

[유학생 불법체류자 현황]

(단위: 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023. 8.
유학생 불법체류자 수	13,945	21,970	28,240	32,530	36,067	35,930
유학생 체류자 수	160,671	180,131	153,361	163,699	197,234	229,297
불법체류 비율	8.7	12.2	18.4	19.9	18.3	15.7

주: 1. 유학(D-2) 및 일반연수(D-4)를 포함하여 조사하며 2018년~2022년까지는 12월 31일 기준임

2. 유학생 체류자 수는 불법체류자 수까지 포함한 수치임

자료: 법무부

유학생 불법체류자가 증가하고 있는 이유는 유학생으로 들어온 후 언어적 장벽으로 인하여 학업을 중단하거나 한국에 입국한 후 이탈하여 공장, 식당 등에 취업을 하면서 돈을 버는 경우, 유학생들이 비자 발급이 용이하다는 점을 악용하여 처음부터 취업 목적으로 입국하는 경우 등의 요인에 기인하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 법무부는 유학생 불법체류 비율이 높은 베트남 어학연수생에 대해선 은행에서 발행한 지급유보 방식의 별도 유학경비 잔고 증명서를 입증하도록 하는 등 재정능력 심사기준을 강화하고 있다.<sup>69)</sup>

또한, 교육부 및 법무부에서는 교육국제화역량 인증제 및 실태조사를 통하여 유학생 불법체류율 등에 따라 하위대학으로 선정되는 경우 컨설팅 대학, 비자발급

69) 유학(D-2)비자 발급을 위해서는 신청서, 교육기관 사업자 등록증, 표준입학허가서, 결핵진단서, 가족관계 입증서류, 최종학력 입증서류, 재정능력(1년간 등록금 및 체재비에 상당하는 금액) 입증서류를 구비하도록 하고 있다.

제한 대학으로 구분하여 패널티를 부과하고 있다. 교육부에 따르면 2022년 평가를 기준으로 컨설팅 대학은 55개, 비자발급제한 대학은 39개이다.

[교육국제화역량 인증제 및 실태조사 개요]

□ 개요

- (목적) 대학의 유학생 질 관리 강화를 통해 우수한 외국인 유학생을 유치하고, 한국 고등교육의 국제화 역량 및 국제신뢰도 제고
- (인증제) 신청 대학의 국제 역량을 평가하여 인증대학으로 선정 시, 비자 발급 절차 간소화, GKS(Global Korea Scholarship) 사업 등 선정 우대 등 혜택 부여
- (실태조사) 외국인 학생이 있는 모든 대학의 현황을 조사하여 하위 대학에 대해서는 비자 심사 발급 절차 강화 등 패널티 부여
  - \* 조사 결과에 따라 ① 컨설팅 대학과 ② 비자발급제한 대학으로 구분

□ 추진 근거

- (추진 체계) 심사결과를 교육부, 법무부 공무원과 전문가 등으로 구성된 자문기구인 '교육국제화역량 인증위원회'를 통해 심의

[교육국제화역량 인증제 주요 지표]

구분	대상	주요 지표
인증	신청 대학 ※ 유학생 일정 수 이상	(정성) 국제화전략, 유학생 학업·생활 지원 등
		(정량) 불법체류율, 중도탈락률, 등록금부담률, 언어능력, 성폭력 예방교육·한국법령 이해교육 이수율 등
실태 조사	유학생이 1명 이상인 모든 대학	(정량) 불법체류율, 언어능력, 등록금부담률, 성폭력예방교육 이수율

자료: 교육부

그리고 유학비자(D-2)는 대학 총·학장이 발행하는 표준입학허가서 및 최종학력 입증서류, 재정능력 입증서류 등을 통해 발급되며 한국어 요건은 각 대학이 정한 기준에 따르게 되는데, 법무부는 교육국제화역량 인증제를 통해 하위 대학으로 선정되는 경우에는 별도로 특례를 적용하여 전문대학에는 한국어능력시험(TOPIK) 3급, 대학 및 대학원은 한국어능력시험(TOPIK) 4급, 교환학생은 한국어능력시험(TOPIK) 2급의 기준을 충족하도록 하여 강화된 방침을 제시하고 있다.

[교육국제화역량 인증제 하위 대학 한국어능력 요건 특례]

- 개요: 하위대학의 입학생으로 법무부장관 고시 21개국 및 중점관리 5개국 국민에게 적용
- 한국어 능력
  - (전문대학) ① 한국어능력시험(TOPIK) 3급, ② 사회통합프로그램 3단계 이상 이수하거나 사전평가 61점 이상 취득, ③ 세종학당 한국어 중급1 과정 이상 이수
  - (대학·대학원) ① 한국어능력시험(TOPIK) 4급, ② 사회통합프로그램 4단계 이상 이수하거나 사전평가 81점 이상 취득, ③ 세종학당 한국어 중급2 과정 이상 이수
  - (교환학생) 학위과정 구분에 관계 없이 ① 한국어능력시험(TOPIK) 2급, ② 사회통합프로그램 2단계 이상 이수하거나 사전평가 41점 이상 취득, ③ 세종학당 한국어 초급2 과정 이상 이수

자료: 「외국인체류 안내매뉴얼(법무부)」, 2023. 8.

다만, 교육부는 ‘글로벌 교육선도국가 실현을 위한 「유학생 교육경쟁력 제고 방안」(2023. 8.)’을 통해 교육국제화 역량 인증제가 입학규제 및 대학의 평가부담으로 작용한다는 대학의 의견을 수렴하여 한국어능력 입학요건 등 인증기준을 개선하고 지표 수를 감축할 계획임을 밝히고 있다.<sup>70)</sup> 이러한 교육부의 방침은 지역과 국가에 필요한 인재를 전략적으로 유입하려는 시대적 요구 및 유학생을 모집하고자 하는 대학의 요구에 부응하려는 것으로 보인다.

그러나 교육국제화역량 인증 지표 수 감축 및 한국어능력 요건 인정 방식 다양화로 유학생들의 입학이 용이해지는 반면 한국어능력이 감소하여 학업 중도 탈락 비율이 증가하고 불법체류자 수를 증가시킬 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 따라서 정부는 유학생 불법체류자 비율이 15.7%에 달하는 현 상황을 고려하여 유학생 확대뿐만 아니라 유학생 관리에 초점을 둘 필요가 있으며, 교육국제화역량 인증기준 개선 방침을 재검토하고, 사전심사 강화 및 대학에 대한 관리 강화 등 유학생 불법체류자 수를 감소시키기 위한 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

70) 글로벌 교육선도국가 실현을 위한 「유학생 교육경쟁력 제고 방안」(2023. 8.) 중 당초 유학생 교육의 질 관리를 위해 도입한 ‘교육국제화역량 인증제(11~)’가 이제는 입학규제와 대학의 평가부담으로 작용

■ 현장의 목소리(23.4월 권역별 간담회, '23.5월 전국국공립대총장협의회) : 인증제의 TOPIK 기준, 인증제의 불법체류를 산식 등 추가 개선이 필요

### 가. 이민정책 수용성 지표 현황

코로나19 전과 비교 시 다문화수용성 지수는 낮아지고 있고(2018년 52.81점 → 2021년 52.27점), 외국인 이민자·노동자 배제 인식은 높아지고 있어(2018년 5.7% → 2022년 10.0%) 전반적인 이민정책의 수용도에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

앞에서 살펴보았듯이 최근 정부는 해외 인력의 도입결정 규모를 대폭 확대하여 우리나라의 생산가능인구를 확충하고 경제성장 동력으로 활용할 계획이며, ‘출입국·이민 관리청(가칭)’을 설립하여 이민정책의 새로운 패러다임을 제시하고자 하고 있다.

다만, 이민정책을 적극적으로 추진하기 위해서는 우리 국민의 개방적인 태도 및 이민정책에 대한 신뢰가 필요한데, 이러한 전제조건이 형성되지 않는다면 이민자의 증가에 따라 갈등이 증폭되어 사회적 비용이 커질 우려가 있다. 따라서 현 이민정책 수용성 지표(다문화수용성 조사 및 사회통합 실태조사) 현황을 검토하고 이민정책의 수용성을 제고할 수 있는 방안에 대하여 논의할 필요가 있다.

정부는 이민자의 증가에 대응하여 사회통합을 진전시키기 위한 목적으로 다문화수용성 지수를 개발하고, 일반국민 및 청소년의 다문화수용성 정도를 성별, 연령대별, 교육수준별, 소득수준별 등으로 파악하여 다문화 관련 정책 수립·발전의 기초자료로 활용하고 있다. 동 조사는 2012년부터 실시되었으며, 3년마다 주기적인 조사를 통해 한국사회의 다문화수용성 수준과 전개 방향을 파악해 왔다.

‘2021년 국민 다문화수용성 조사’<sup>71)</sup>에서는 8개 구성요소의 지수를 산출하여 다문화수용성 지수를 조사하고 있으며, 다문화수용성 지수는 문화개방성, 국민정체성 등 8개 구성요소별 측정값의 종합이다.

71) 2021년 국민 다문화수용성 조사개요

- (목적) 일반국민 및 청소년의 다문화수용성 인식 현황 및 실태를 조사하여 사회통합 및 다문화 정책에 활용 ※('11년~'12년) 청소년 및 국민 각각 일회성조사 → ('15년~) 국가승인통계(3년주기)
- (기간) '21. 3월 ~ '22. 2월(코로나19로 인해 조사기간 연장)
- (대상) 성인 5천명, 청소년 5천명
- (기관) 한국여성정책연구원, (주)한국갤럽조사연구소

[다문화수용성 지수의 구성요소]

	차원	하위 구성요소	내용
구성요소	다양성	① 문화개방성	다양한 배경의 이주민 유입 및 정주에 대해 인정
		② 국민정체성	국민 됨의 자격기준에 대해 다양성 인정
		③ 고정관념 및 차별	외국 이주민에 대한 선입관이나 부정적 지식
	관계성	④ 일방적 동화 기대	이주민이 한국문화에 동화 및 순응을 기대
		⑤ 거부·회피 정서	이주민 접촉상황에서 비합리적인 부정적 정서
		⑥ 교류행동의지	이주민과의 친교관계를 맺고자 하는 의지
	보편성	⑦ 이중적 평가	경제개발 수준, 문화적 배경 등에 등급을 둠
		⑧ 세계시민 행동 의지	인류애와 같은 보편적 가치 추구 및 실천 의지
다문화수용성 지수			위 8개 구성요소별 측정값의 종합

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사 결과 발표」, 2022. 3.

2021년 성인의 다문화수용성 지수는 52.27점으로, 청소년의 다문화수용성지수에 비해 19.12점이 낮다.<sup>72)</sup> 특히, 성인은 2015년 이후 다문화수용성 지수가 점점 낮아지고 있는데, ‘2021년 국민 다문화수용성조사’ 결과 발표 자료에서는, 코로나 19 확산이 이주민과의 교류 기회를 줄이고, 외부에 대한 개방성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하여 다문화수용성에 영향을 미친 것으로 보고 있다.<sup>73)</sup>

[성인과 청소년의 다문화수용성 지수]

(단위: 점)

구분	2012	2015	2018	2021
성인	51.17	53.95	52.81	52.27
청소년	60.12	67.63	71.22	71.39

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사」, 2022. 2.

성인의 연령별 다문화수용성 지수 변화를 살펴보면, 2021년을 기준으로 20대의 다문화 수용성 지수는 54.4점이나 40대는 52.77점, 60대 이상은 49.98점으로 연령이 증가할수록 다문화수용성 지수는 낮아지고 있음을 알 수 있다.

72) 청소년의 다문화수용성 지수가 전반적으로 높은 것은, 「다문화가족지원법」 제5조제5항에서 교육부장관 및 교육감으로 하여금 아동·청소년에게 다문화교육을 실시하기 위한 시책을 수립하도록 하고 있어, 청소년들이 어릴 때부터 문화다양성 등에 대한 교육을 받아왔기 때문인 것으로 보인다.

73) 지난 3년 동안 이주민에 대한 한국사회의 인식이 변화했다는 응답자(42.6%)를 대상으로 변화 요인에 대해 질문한 결과 ‘코로나 발생 상황’을 가장 크게 인식하고 있었다.

[연령별 다문화수용성 지수 변화]

(단위: 점)

연령	2012	2015	2018	2021
20대	53.93	57.50	55.61	54.40
30대	53.16	56.75	55.07	52.98
40대	50.43	54.42	53.74	52.77
50대	49.79	51.47	51.49	51.80
60대 이상	47.63	48.77	48.20	49.98

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사」, 2022. 2.

한편, 한국행정연구원에서는 우리 사회의 통합 수준에 대한 일반 국민들의 인식 및 태도 등의 변화 추이를 파악하기 위하여 2011년부터 매년 ‘사회통합 실태조사’를 실시하고 있다.<sup>74)</sup>

동 조사의 2022년의 소수자 배제 인식 조사를 살펴보면, 각 집단을 받아들일 수 없다고 응답한 비율이 전과자는 70.6%, 성적 소수자는 55.9%, 북한이탈 주민은 22.2%, 외국인 이민자·노동자는 10.0%, 장애인은 4.5%이다.

[소수자 배제 인식(받아들일 수 없음의 응답 비율)]

(단위: %)

전과자	성적 소수자	정치적 극단주의자	북한이탈 주민	나와 정치적 성향이 다른 사람	외국인 이민자·노동자	장애인	결손가정의 자녀
70.6	55.9	33.7	22.2	13.0	10.0	4.5	4.2

자료: 한국행정연구원, 「2022년 사회통합실태조사」, 2023.1.

이 중 연도별 외국인 이민자·노동자 배제 인식을 살펴보면, 이들을 받아들일 수 없다고 응답한 비율이 2013년에는 9.8%였으나 2017·2018년에는 5.7%까지 감소하였고, 2019년에 다시 11.3%로 확대되었으며, 2022년에는 10.0%이다.

74) 2022년 사회통합 실태조사 개요

- (목적) 우리 사회의 통합 수준에 대한 일반 국민들의 인식 및 태도 등의 변화 추이를 파악하고, 국제사회 가치관 조사 결과와 비교하여 정책적 시사점 제공
  - ※ ('11년)사회통합 실태조사 최초 실시→('13년~)사회통합 실태조사 총 7개 부문으로 조사항목 전면 개편 및 국가승인통계 지정(1년주기)
- (기간) '22. 9. 1. ~ '22. 10. 31.
- (대상) 현재 국내 거주 만 19세 이상 성인 남녀
- (기관) 한국행정연구원, (주)한국갤럽조사연구소

[외국인 이민자·노동자 배제 인식(받아들일 수 없음의 응답 비율) 연도별 추이]

(단위: %)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
9.8	8.0	8.1	7.1	5.7	5.7	11.3	9.9	12.9	10.0

자료: 한국행정연구원, 「2022년 사회통합실태조사」, 2023.1.

동 조사들에서 살펴본 바와 같이 최근 다문화수용성 지수는 점차 낮아지고 있고, 배제 인식은 높아지고 있어 전반적인 이민정책의 수용도에도 영향을 미칠 것으로 보이므로, 이민정책의 수용성을 제고하기 위한 방안 모색이 필요하다.

## 나. 해외인력 도입 정책의 수용성 제고 방안

정부는 인구위기 대응 관점에서 저출산 대응정책과 더불어 확장적 이민정책을 병행할 필요가 있음을 국민들에게 설득할 필요가 있으며, 산업별 해외 전문인력의 수요, 해외인력 도입의 경제적 효과, 노동시장 대체 효과 등을 제시하여 해외인력 도입 정책의 수용성을 제고할 필요가 있다.

국민 다문화수용성 조사에서는 유로 바로미터(EB: Eurobarometer) 조사의 '이주민에 대한 지각된 위협인식' 변수를 국내에서 조사하여 국제적으로 비교가 가능한 자료를 통해 다른 나라와의 인식차이를 알아보고 있다.<sup>75)</sup>

2021년 기준 국민의 외국인·이주민에 대한 위협 인식 중 일자리 감소에 대한 위협인식 비율은 29.1%로, 유럽 평균(61.1%)과 비교하였을 때 낮은 위협인식 비율을 보이는 것으로 나타났다. 또한 범죄율 상승의 경우 41.5%로, 유럽평균과 유사한 수준(42.4%)이고, 외국인과 이민자가 국가재정 부담을 증가시킬 것이라는 질문에 대하여는 43.4%로, 유럽평균(56.1%)보다는 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다.

[국민의 외국인·이주민에 대한 위협 인식]

(단위: %)

구분	일자리 감소	범죄율 상승	국가 재정 부담 증가
프랑스	56.7	49.2	70.2
독일(서독)	72.5	53.1	66.3
영국	59.4	38.6	65.6
그리스	86.3	70.2	40.4
핀란드	37.2	26.8	60.9
스웨덴	56.1	24.2	57.0
유럽 평균	61.1	42.4	56.1
한국 성인 2012	30.2	35.5	38.3
한국 성인 2015	30.1	46.7	48.6
한국 성인 2018	34.6	40.9	51.1
한국 성인 2021	29.1	41.5	43.4

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사」, 2022. 2.

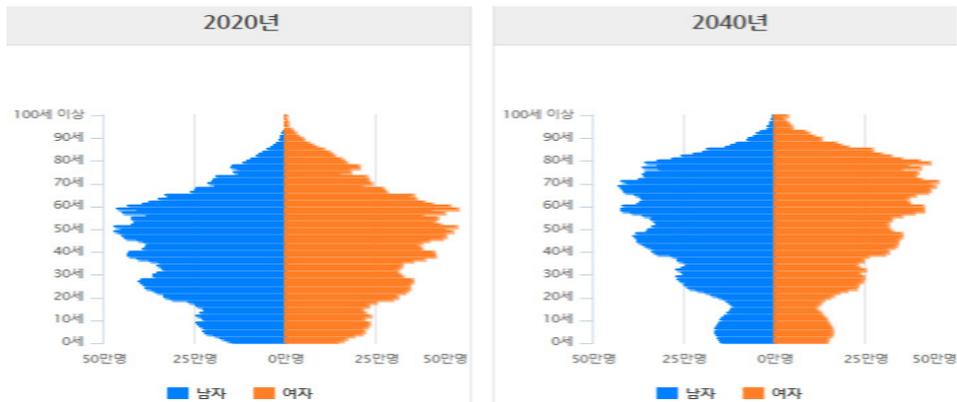
75) 가장 최근 조사인 2018년 3월에 수행된 Eurobarometer 89조사와 비교하였으며, 다만, EB조사에서는 외국인이나 이민자에 대해 질문하고 있지만, 국민 다문화 수용성 조사는 외국인 근로자에 대한 평가를 질문하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

다만, 이러한 낮은 수치는 아직 우리나라의 이민자 비율이 2.6% 대로 높지 않고, 외국인력 비율도 높지 않다는 데에 기인한 것으로 보인다. 따라서 점차 이민자 수가 확대되고, 외국인 근로자들이 더 많이 유입된다면 지각된 위협인식은 높아질 우려가 있으므로, 해외 인력 유입의 수용성을 제고하기 위한 방안 모색이 필요하다.

**첫째, 우리나라의 인구피라미드는 항아리형으로 향후 현재 수준의 생산가능인구를 유지하기 어려울 것으로 보이므로, 정부는 인구위기 대응 관점에서 저출산 대응정책과 더불어 확장적 이민정책을 병행할 필요가 있음을 국민들에게 설득할 필요가 있다.**

우리나라의 인구피라미드는 항아리형으로, 현재의 인구구조와 급격한 출산율 저하를 고려할 때, 출산율 제고 정책만으로는 현재 수준의 생산가능인구를 유지하기 어려울 것으로 보인다.

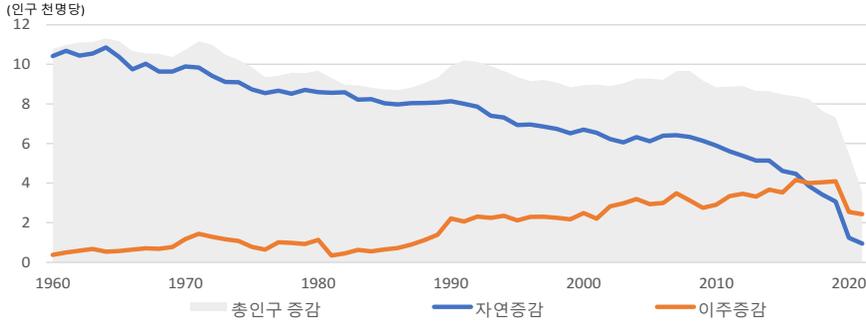
[우리나라의 인구피라미드 구조(2020·2040년)]



자료: 국회예산정책처 작성

그리고 2017년 이후 OECD 국가의 인구 증가는 자연증감보다 이민이 큰 영향을 미치고 있는데, 구체적으로 OECD 국가의 인구 증가세가 감소하는 가운데 2017년부터는 이민으로 인한 인구 증가가 자연증감(출생-사망)을 초과하여 이민이 인구 규모를 유지하는 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

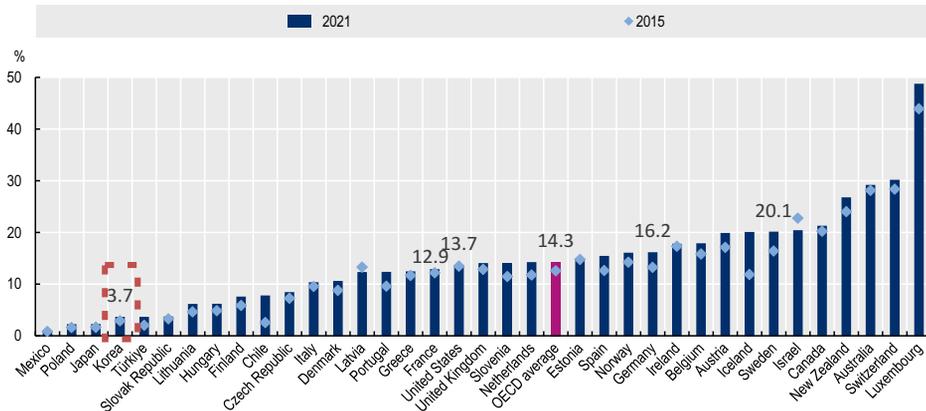
### [OECD 국가의 인구증가 구성요소(1960~2020년)]



자료: UN 인구추계(2022) 자료를 활용하여 국회예산정책처 작성

OECD의 International Migration Outlook(2022) 자료에 따르면, 우리나라의 인구 대비 이민자 비중은 3.7%로 매우 낮은 수준이므로(OECD 평균 14.3%) 정부는 이러한 인구위기 대응 및 생산가능인구 확충 관점에서 저출산 대응정책과 더불어 확장적 이민정책을 병행할 필요가 있음을 국민들에게 설득할 필요가 있다.

### [OECD 국가별 인구 대비 이민자 추이(2015·2021년)]



자료: OECD, International migration Outlook(2022)

**둘째, 정부는 통계 조사를 통하여 산업별 해외 전문인력의 수요를 파악할 필요가 있으며, 해외인력 도입의 경제적 효과, 노동시장 대체 효과 등을 제시하여 해외 인력 도입 정책의 수용성을 제고할 필요가 있다.**

대부분의 해외 전문인력은 별도의 쿼터로 관리하지 않고 있는데, 전문인력의 경우 헤드헌터 등 사적인 영역을 통하여 도입이 이루어지고 있어 정부가 도입 규모를 설정하기에 어려운 측면이 있다. 다만, 필요인력에 대한 추계 없이 도입이 이루어질 경우 해외 전문인력 도입의 국가 중장기 전략을 설정하기 어렵고, 특히 내국인 기피직종에서 도입되는 단순기능인력과 달리 해외 전문인력은 내국인 노동시장과 경합할 수 있어 사회적인 갈등이 발생할 우려가 있다. 따라서 해외 전문인력 도입의 수용성을 제고하기 위해서는 어떤 해외 전문인력이 어떤 산업에 어느 정도의 규모로 필요한지에 대한 통계가 확충되어야 할 것으로 보인다.

현재 인력수급과 관련한 통계로는 고용노동부의 ‘중장기 인력수급 전망’, ‘직종별 사업체 노동력조사’, 산업통상자원부의 ‘산업기술인력 수급 실태조사’가 있다.

먼저 미래 노동시장의 수요와 공급을 예측하여 국가인적자원의 효율적 배분에 활용하기 위한 목적으로 실시하는 ‘중장기 인력수급전망’<sup>76)</sup>의 인력수요(산업별, 직업별 취업자) 전망을 살펴보면, 서비스업 중심의 취업자 증가가 지속되며 제조업 취업자는 감소할 예정이다. 특히 급속한 고령화로 돌봄 수요가 지속적으로 늘어나면서 보건복지업의 수요가 가장 증가할 것으로 보이며, 정보통신업과 전문과학기술은 디지털 뉴딜 등 기술혁신 및 정부정책의 영향으로 증가할 전망이다.

---

76) 2007년부터 격년 단위로 홀수년도에는 본 전망을 실시하고, 본 전망을 하지 않는 짝수년도에는 수정전망을 실시한다.

[산업별 취업자 전망(대분류)]

(단위: 천 명)

취업자	2020	2025 <sup>P</sup>	2030 <sup>P</sup>	'20~'30 증감
전체	26,904	27,995	27,888	984
농림어업	1,445	1,456	1,331	△114
광업	13	14	13	0
제조업	4,376	4,433	4,374	△2
전기가스	74	72	71	△3
건설업	2,016	2,040	1,988	△28
서비스업	18,981	19,979	20,112	1,131
수도하수폐기물	153	162	165	13
도소매업	3,503	3,493	3,363	△140
운수업	1,482	1,551	1,512	30
숙박음식	2,144	2,315	2,295	150
정보통신	847	946	982	135
금융보험업	778	797	781	3
부동산업	517	524	512	△5
전문과학	1,164	1,267	1,279	115
사업지원서비스	1,347	1,419	1,399	52
공공행정	1,112	1,186	1,208	96
교육서비스	1,798	1,801	1,746	△52
보건복지업	2,336	2,747	3,117	781
예술스포츠	496	526	546	50
협회단체	1,189	1,149	1,118	△71
가구내고용	98	83	78	△20
국제기관	17	13	11	△6

자료: 고용노동부, 「중장기 인력수급전망」, 2022. 2.

직업별 취업자 전망에 따르면, 숙련 수준이 높은 전문가의 수요가 가장 크게 증가하며, 판매직의 경우 고령화, 비대면화 등의 영향으로 감소할 것으로 보인다.

[직업별 취업자 전망(대분류)]

(단위: 천 명)

취업자	2020	2025 <sup>P</sup>	2030 <sup>P</sup>	'20~'30 증감
전체	26,904	27,995	27,888	984
관리자	395	408	406	10
전문가	5,480	5,912	6,089	609
사무직	4,691	4,844	4,796	105
서비스직	3,046	3,361	3,506	460
판매직	2,897	2,875	2,765	△132
농림어업 숙련직	1,383	1,419	1,299	-84
기능원	2,336	2,378	2,332	△4
장치,기계조작	2,957	2,933	2,844	-113
단순노무직	3,718	3,866	3,852	134

자료: 고용노동부, 「중장기 인력수급전망」, 2022. 2.

이러한 중장기 인력수급전망을 통해 향후 어떠한 산업 및 직종의 인력이 부족할지 예측해볼 수 있으나, 동 조사는 내국인 중심의 수요조사로 실제로 외국인력이 얼마나 필요한지에 대한 부분은 파악하기 어렵다는 문제가 있다.

또한, 고용노동부에서 인력 미스매치 해소를 위해 산업·직종별로 미충원인원 등을 파악하기 위하여 실시하는 '직종별 사업체 노동력조사'에서는 내국인과 외국인의 직종별 구인인원, 채용인원 및 미충원인원을 발표하고 있는데, 외국인의 경우 모집단 규모가 작아 상대표준오차(RES) 값이 30% 이상인 경우가 상당수로, 관리직, 경영·행정·사무직, 금융·보험직 등에서 실제 어느 정도의 미충원인력이 있었는지 파악하기가 어려운 문제가 있다.<sup>77)</sup>

77) 상대표준오차는 추정량의 표준오차를 모수의 추정치로 나눈 값으로 표본조사 결과 공표 시 통계량의 정확성(신뢰성)을 측정하기 위한 지표로 사용한다. 일반적으로 전체 기준 5% 미만, 특성별 기준 25% 미만인 경우 통계를 작성하는 데에 문제가 없는 것으로 판단한다.

[직종별 구인인원, 채용인원, 미충원인원(2023. 1 분기)]

(단위: 천 명, %)

구 분	구인인원			채용인원			미충원인원		
	총계	내국인	외국인	총계	내국인	외국인	총계	내국인	외국인
전 직종 <sup>1)</sup>	1,206	1,165	40	1,021	988	32	185	177	8
							<15.4>	<15.2>	<19.7>
관리직	2	2	0	1	1	0	0	0	0
							<10.5>	<10.6>	<0.0>
경영·행정·사무직	152	151	0	132	131	0	20	20	0
							<13.2>	<13.2>	<4.5>
금융·보험직	19	19	0	16	16	0	3	3	0
			..			..	<16.1>	<16.1>	..
인문·사회과학 연구직	2	2	0	1	1	0	0	0	0
			..			..	<9.4>	<9.6>	..
자연·생명과학 연구직	5	5	0	4	4	0	1	1	0
			..			..	<13.2>	<14.1>	..
정보통신 연구개발직 및 공학기술직	30	30	0	23	22	0	8	8	0
			..			..	<25.7>	<25.8>	..
건설·채굴 연구개발직 및 공학기술직	21	21	0	17	17	0	3	3	0
			..			..	<15.0>	<15.1>	..
제조 연구개발직 및 공학기술직	33	32	0	26	26	0	7	7	0
							<20.9>	<20.9>	<11.4>
교육직	49	48	2	47	45	2	2	2	0
							<4.6>	<4.6>	<4.7>
법률직	3	3	0	3	3	0	0	0	0
							<11.6>	<11.7>	<0.0>

주: 1) 동 보고서에 제시된 직종 외에도 사회복지·종교직, 경찰·소방·교도직, 보건·의료직 등이 포함된 수치임

1. 통계의 모든 직종 중 전문인력 종사 유추 직종만 제시
2. < >는 미충원율을 의미함. 미충원율: [(구인인원-채용인원)/구인인원]\*100
3. .. 표시는 상대표준오차(RESE) 값이 30% 이상으로 이용 시 유의

자료: 고용노동부, 「2023년 상반기 직종별 사업체 노동력조사 결과 발표」, 2023. 6.

한편, 산업통상자원부에서 산업기술인력에 대한 정확한 수급 현황 파악을 위하여 실시하는 '산업기술인력 수급 실태조사'에서는 산업별 구인인력 및 채용인력을 파악하고 있다. 동 조사에 따르면 2021년 산업별 구인인력(150,678명) 중 대졸외 국인 구인인력은 448명으로, 78) '대졸' 외국인에 한정하여 구인현황 및 채용현황을 파악하고 있는 점, 장기적 추세에 기반한 외국인력 수요 파악이 아닌 매해 실태를 파악하고 있는 조사라는 점에서 외국인력 필요현황을 파악하기에는 한계가 있다.

[산업별 구인인력 현황]

(단위: 명, %)

구분		2021년 구인인력					
		합계	경력자	신입자	대졸 외국인		
전체		150,678 (100.0)	82,335 (54.6)	67,895 (45.1)	448		
12 대 주 력 산 업	제 조	기계	17,587 (100.0)	7,812 (44.4)	9,685 (55.1)	90	
		디스플레이	1,912 (100.0)	1,232 (64.5)	678 (35.5)	2	
		반도체	5,625 (100.0)	3,932 (69.9)	1,687 (30.0)	7	
		바이오·헬스	3,933 (100.0)	2,334 (59.3)	1,592 (40.5)	7	
		섬유	4,173 (100.0)	2,534 (60.7)	1,639 (39.3)	-	
		자동차	14,503 (100.0)	7,165 (49.4)	7,338 (50.6)	-	
		전자	18,287 (100.0)	9,396 (51.4)	8,867 (48.5)	23	
		조선	5,688 (100.0)	3,047 (53.6)	2,613 (45.9)	29	
		철강	4,759 (100.0)	2,406 (50.5)	2,353 (49.4)	1	
	화학	12,911 (100.0)	7,740 (59.9)	5,171 (40.1)	-		
서 비 스	소프트웨어	19,246 (100.0)	10,452 (54.3)	8,614 (44.8)	180		
	IT 비즈니스	2,674 (100.0)	1,557 (58.2)	1,113 (41.6)	4		
소계		111,299 (100.0)	59,607 (53.6)	51,350 (46.1)	342		
식품, 가구 등 기타제조업		15,853 (100.0)	8,829 (55.7)	6,999 (44.2)	25		
전문, 과학 및 기술 서비스업		18,840 (100.0)	10,982 (58.3)	7,790 (41.3)	68		
영상제작, 통신 서비스업		1,529 (100.0)	814 (53.2)	715 (46.8)	-		
임대업, 보건업 등 기타 서비스업		3,157 (100.0)	2,104 (66.6)	1,041 (33.0)	12		
제조업 소계		105,233 (100.0)	56,427 (53.6)	48,622 (46.2)	183		
서비스업 소계		45,445 (100.0)	25,908 (57.0)	19,273 (42.4)	264		

자료: 산업통상자원부, 「2022년도 산업기술인력 수급 실태조사 결과」, 2022. 12.

78) 구인인력은 당해연도 1월부터 12월까지 대외적(신문 및 홈페이지 등에 공고)으로 적극적인 구인활동을 통해 채용하려 한 산업기술인력을 의미한다.

이와 같이 현행 산업별·직종별 인력부족 현황을 파악하는 실태조사를 통해서  
어떠한 해외 전문인력이 어느 정도 부족한지에 대하여 파악하기 어렵다.

따라서 정부는 명확한 통계 조사를 통하여 해외 전문인력의 수요를 파악할 필요가  
있으며 더 나아가 해외인력 도입의 경제적 효과, 노동시장 대체 효과 등을 제시하여 해  
외인력 도입 정책의 수용성을 제고할 필요가 있다.

## 다. 다문화 참여 프로그램 확대를 통한 이민정책 수용성 제고 필요

이주배경 집단과의 긍정적 관계 경험이 많을수록 이민정책 수용성이 높아지는 경향이 있으므로 정부는 양질의 다문화 교육프로그램을 제공하고, 이민자와 내국인들이 함께 참여하는 프로그램을 활성화할 필요가 있다.

코로나19의 확산은 이주민과의 교류 기회를 줄이고 외부에 대한 개방성을 떨어뜨리는 요인으로 작용해온 것으로 보인다. 다문화수용성 조사에 따르면, 성인과 청소년 모두 길거리 등 일상생활에서 이주민을 ‘본 적 없다’는 응답이 2018년과 비교하여 각각 2배 이상 증가하였는데, 79) ‘2021년 국민 다문화수용성 조사’에서는 이주민을 자주 볼수록 다문화수용성이 높아지는 경향성이 있음을 고려할 때, 코로나 19 확산과 거리두기로 이주민을 만나는 빈도가 줄어들면서 성인의 다문화수용성이 하락하고 청소년의 다문화수용성 상승폭이 감소한 것으로 보고 있다.

[길거리 등에서 이주민 목격 빈도별 다문화 수용성]

(단위: 점)

구분	본 적 없음	가끔 봄	자주 봄
성인	48.48	52.31	53.65
청소년	68.38	71.01	75.01

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사 결과 발표」, 2022. 3.

한편, 일반국민의 다문화교육 및 활동 참여 여부별 다문화수용성 지수를 살펴 보면, 다문화교육 참여자의 수용성 지수가 높으며, 다문화활동의 경우에도 다문화행사, 자원봉사, 동호회 참여자의 수용성 지수가 높다는 사실을 알 수 있다.

79) 길거리 등 일상에서 외국인이나 이주민을 ‘본 적 없다’고 응답한 비율 : (성인) 4.5%(18) → 12.4%(21) / (청소년) 9.0%(18) → 18.9%(21)

[2021년 일반국민의 다문화 교육 및 활동 참여 여부별 다문화수용성 지수]

(단위: 명, %, 점)

구분		사례수	비율	수용성
다문화교육	참여	259	5.2	56.88
	미참여	4,741	94.8	52.02
다문화행사	참여	139	2.8	57.65
	미참여	4,861	97.2	52.12
자원봉사	참여	128	2.6	58.65
	미참여	4,872	97.4	52.10
동호회	참여	123	2.5	58.63
	미참여	4,877	97.5	52.11

자료: 여성가족부, 「2021년 국민 다문화수용성 조사」, 2022. 2.

이는 이주배경 집단과의 긍정적 관계 경험이 많을수록 이민정책의 수용성이 높아질 수 있음을 의미한다. 현재 정부는 여성가족부, 교육부, 보건복지부를 통하여 다문화교육을 제공하고 있고, 지방자치단체에서 다문화 교류 프로그램들을 제공하고 있으므로, 정부는 양질의 다문화 교육프로그램을 제공할 수 있도록 프로그램을 지속적으로 개발하고, 이민자와 내국인들이 함께 참여하는 프로그램을 활성화하여 이민정책의 수용성을 제고할 필요가 있다.

[다문화수용성 제고를 위한 정부 주요 사업 현황]

구분	부처 및 사업 내용
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성가족부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온·오프라인 다문화이해교육 실시</li> <li>- 다문화이해교육 온라인 콘텐츠, 표준강의안 개발 및 보급</li> <li>- 다문화이해교육 전문강사 보수교육</li> <li>- 가족센터 내 교류소통공간 및 프로그램 운영 등</li> </ul> </li> <li>· 교육부·교육청                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육과정, 교과서, 교사 지도서에 관련 내용 반영</li> <li>- 다문화교육 정책학교 지정</li> </ul> </li> <li>· 보건복지부, 지자체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집 교원 보수교육에 다문화교육 과정 포함</li> </ul> </li> <li>· 문화체육관광부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화다양성 전문인력 양성, 교원 연수</li> <li>- 학교 내 문화다양성 교육활동 지원, 교육자료 개발을 위한 문화다양성 연구학교 운영 지원</li> </ul> </li> </ul>
홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성가족부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화가족 인식개선 언론 홍보 및 캠페인, 공모전</li> </ul> </li> <li>· 문화체육관광부                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문화다양성 주간 행사 운영, 홍보·캠페인</li> </ul> </li> <li>· 방송통신위원회                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다문화사회에 대한 국민 인식 개선을 통해 사회통합에 기여할 수 있는 방송프로그램 제작 지원</li> </ul> </li> </ul>
교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화체육관광부 및 지방자치단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국도서관에 다문화 프로그램 운영 등 상호 문화이해 기회 확대</li> </ul> </li> <li>· 지방자치단체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선주민과 이주민간 교류 증진을 위한 화합 축제, 청소년 오케스트라 단, 캠프, 기자단 등 다양한 방식으로 지역 내 소통 활성화</li> </ul> </li> </ul>

자료: 여성가족부, 「제3차 다문화가족정책 기본계획(2018~2022)」 2021·2022년도 시행계획을 바탕으로 재작성

## 라. 이민자 권리향상을 통한 사회갈등 해소 필요

높은 산업재해, 근로계약 위반, 열악한 주거 환경 등 외국인근로자의 권리 침해 요소는 사회갈등의 원인이 될 수 있으므로, 정부는 외국인근로자 등 이민자들의 노동환경 및 생활환경을 개선시키기 위한 노력을 기울일 필요가 있고, 외국인근로자 등 이민자의 권리향상을 고려한 제도 설계로 사회갈등을 최소화할 필요가 있다.

역사적으로 이민자가 많이 유입되었던 국가들의 경우 최근 이민자로 인한 사회갈등이 증폭되고 있으며 특히 프랑스의 경우 이민자의 높은 실업률 및 사회적 차별로 갈등이 확산되고 있다.<sup>80)81)</sup> 국가별 출생지에 따른 실업률 현황을 살펴보면, 원주민 및 외국 태생의 실업률이 미국은 각각 5.5%, 5.6%, 호주는 5.2%, 5.3%, 캐나다는 7.0%, 8.5%로 큰 차이가 없으나, 프랑스의 실업률은 원주민 7.3%, 외국 태생 12.3%로 프랑스의 경우 원주민과 외국 태생의 실업률 격차가 크며, 외국 태생의 실업률이 높은 편임을 알 수 있다.

[나라별 출생지에 따른 실업률 현황(2021)]

(단위: %, %p)

나라명	원주민(A)	외국 태생(B)	차이(B-A)
프랑스	7.3	12.3	5.0
미국	5.5	5.6	0.1
호주	5.2	5.3	0.1
캐나다	7.0	8.5	1.5

자료: OECD, STATS

프랑스는 1970년대 이후 경제 공황으로 인하여 외국인 노동자 유입을 통한 이민을 차단하고 가족재결합에 따른 이민을 허용해왔고, 이로 인하여 이민자들의 가족이 합법적으로 프랑스로 입국할 수 있게 되어, 저숙련, 저학년 이민자들이 유입되었다. 이

80) 2005년에는 일명 방리유 사태라 불리는, 프랑스 전역을 휩쓴 전국단위의 이민자 폭동이 있었고, 2015년 샤흐리 엡도(Charlie Hebdo) 테러 사건도 이민 2세의 일탈에서 그 원인을 찾는 사람들이 많다(오정은, 이민 2세 사회통합을 위한 프랑스 정부의 새로운 실험: 학교에서의 라이시테 현장, 이민정책연구원, 2016. 6.). 또한 2023년 6월 27일에는 알제리계 10대 소년 '나엘'이 경찰의 총격으로 숨졌으며, 이 사건으로 촉발된 대규모 시위가 프랑스 전역에 확산되었다.

81) 그 외에도 프랑스의 동화주의 정책(이주민들을 일방적으로 주류사회에 편입시키는 과정을 통해서 수용사회에 흡수되도록 하는 정책으로, 예를 들어 공공장소에서의 히잡 착용 금지가 있음), 이주민 밀집구역 등이 사회갈등의 원인으로 지적되고 있다.

민자의 높은 실업률은 이민자들의 학력이나 업무 능력이 프랑스인의 평균보다 낮기 때문에 실직상태에 빠지는 경우가 많다는 점에 기인하는 것으로 보인다.<sup>82)</sup>

우리나라의 고용지표를 살펴보면, 내국인의 실업률은 3.0%, 외국인의 실업률은 4.2%로 큰 차이가 없어 아직은 실업률로 인한 심각한 갈등이 우려되지는 않는다.

[내국인과 외국인의 주요 고용지표 비교(2022. 5.)]

(단위: 천 명, %)

구분	상주 인구	경제			비경제 활동인구	경제활동 참가율	고용률	실업률
		활동인구	취업자	실업자				
내국인	45,245	29,374	28,485	889	15,871	64.9	63.0	3.0
외국인	1,301.9	879.9	843.0	36.8	422.1	67.6	64.8	4.2

주: 외국인인 외국인등록자를 의미하고(이민자 체류실태 및 고용조사), 내국인은 전국 표본가구 내 상주하는 만 15세이상 가구원을 대상으로 함(경제활동인구조사)

자료: 「이민자 체류실태 및 고용조사(통계청·법무부)」, 「경제활동인구조사(통계청)」

다만, 높은 산업재해, 근로계약 위반, 열악한 주거 환경 등 외국인근로자의 권리 침해요소들이 문제되고 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

한국보건사회연구원의 업무상 사고 재해율(근로자 100명 당 발생하는 사고 재해자 수) 조사 자료에 따르면 이주노동자의 사고 재해율은 0.87%, 전체 취업자의 업무상 사고 재해율은 0.34%로, 전 직종에 걸쳐 이주노동자의 사고 재해율이 높음을 알 수 있다. 이는 이주노동자들이 내국인 노동자에 비해 더욱 위험하고 취약한 환경에서 일하고 있음을 방증하며, 이들을 보호하기 위해 산업안전보건 측면에서의 제도적 장치를 더 강화할 필요성이 있음을 의미한다.<sup>83)</sup>

82) 조항덕, “프랑스에서 이민자들과의 갈등 문제 고찰”, 한국프랑스문화학회, 2014.

83) 정연, “이주노동자 산업안전보건 현황과 정책과제”, 한국보건사회연구원, 2022.2.

[내국인과 외국인의 업무상 사고 재해율]

(단위: %, %p)

구분	이주노동자(A)	전체 취업자(B)	차이(A-B)
농림어업	0.28	0.11	0.17
광제조업	0.85	0.53	0.32
건설업	2.95	1.22	1.73
도소매, 음식, 숙박	0.56	0.3	0.26
전기, 운수, 통신, 금융	0.39	0.21	0.18
기타	0.33	0.19	0.14
전체	0.87	0.34	0.53

주: 업무상 사고 재해율이란 근로자 100명당 발생하는 사고 재해자 수를 의미함  
 자료: 정연, “이주노동자 산업안전보건 현황과 정책과제”, 한국보건사회연구원, 2022.2.

그리고 한국보건사회연구원의 외국인근로자 실태조사를 살펴보면 사용자가 근로계약을 어긴 경험이 있다는 비율이 13.8%(조사대상자 862명 중 118명)로, 경험한 근로계약 위반 내용으로는 근로시간이 46.6%, 임금액수가 21.2%, 초과근로수당이 20.3%에 달하였다.

[이주노동자들이 경험한 근로계약 위반 내용]

(단위: %)

근로 시간	임금 지급일	임금 액수	초과 근로 수당	휴게 시간	식사 비용 부담	숙소 제공	근로 장소	기타
46.6	16.9	21.2	20.3	17.8	6.8	12.7	6.8	8.5

주: 근로계약 위반의 경험이 있는 이주노동자들 가운데서 근로계약 위반의 내용을 복수 응답으로 받은 결과  
 자료: 한국보건사회연구원, “사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발(이주노동자 연구)”, 2020. 5.

더불어 비전문취업 이주노동자가 거주하는 집의 형태로 비거주용 건물 내 공간 19.5%, 컨테이너 11.6%, 임시가건물 5.5%, 무허가불량주택이 3.9%에 달하여 많은 외국인 근로자들이 열악한 환경에서 생활하고 있음을 알 수 있다.

[비전문취업 이주노동자가 현재 거주하는 집의 형태]

(단위: %)

집의 형태	비전문취업 이주노동자(E-9) 거주 비율
비거주용 건물내 공간	19.5
임시가건물	5.5
무허가불량주택	3.9
컨테이너	11.6
지하, 반지하방	1.7
옥탑방	2.3
단독주택	13.3
연립, 다세대, 다가구주택	11.8
오피스텔	2.9
아파트	13.4
고시원	3.0
기타	11.0

자료: 한국보건사회연구원, “사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발(이주노동자 연구)”, 2020. 5.

외국인근로자 등 이민자들의 열악한 노동·사회 환경은 사회갈등의 원인이 될 수 있다. 따라서 정부는 외국인근로자의 노동환경 및 생활환경을 개선시키기 위한 노력을 기울일 필요가 있으며, 더불어 본 보고서에서도 고용허가제의 사업장변경 제한 완화 및 가족초청, 외국인 가사근로자의 최소근로시간 보장, 계절근로자의 주거환경 개선 등을 제시하였으므로, 외국인근로자 등 이민자의 권익 향상을 위한 제도설계를 검토할 필요가 있다.

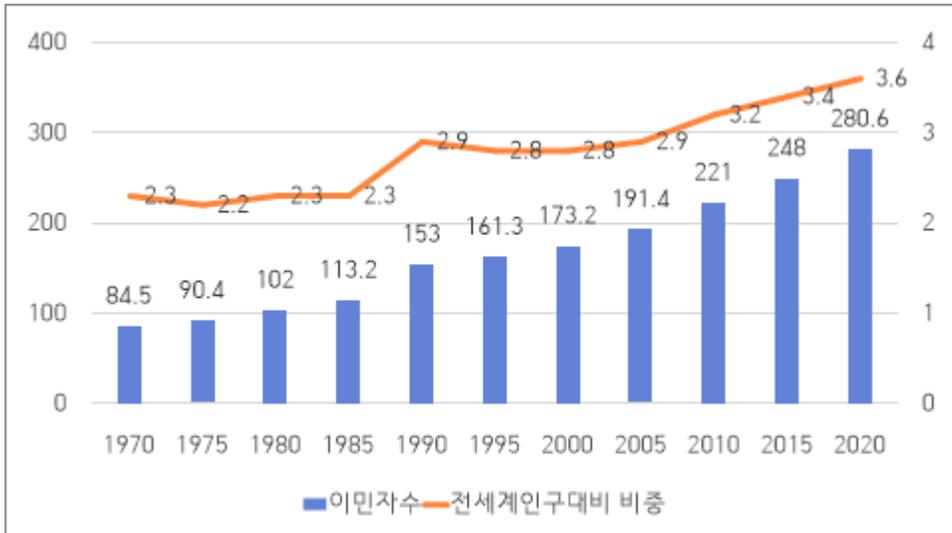
## IV

## 주요국의 이민정책 및 해외인력 유입 사례

국제이주기구(IOM)<sup>84</sup>의 ‘World Migration Report 2022’에 따르면 2020년의 국제 이민자수는 2.8억 명으로, 전 세계 인구의 약 3.6%이다. 국제 이민자 수는 1970년에 8,450만 명(2.3%), 2,000년에는 1.7억 명(2.8%)이었으며, 2020년에는 2.8억 명(3.6%)으로 증가하고 있다.

[전 세계 이민자 수 및 비중(1970~2020년)]

(단위: 백만 명, %)



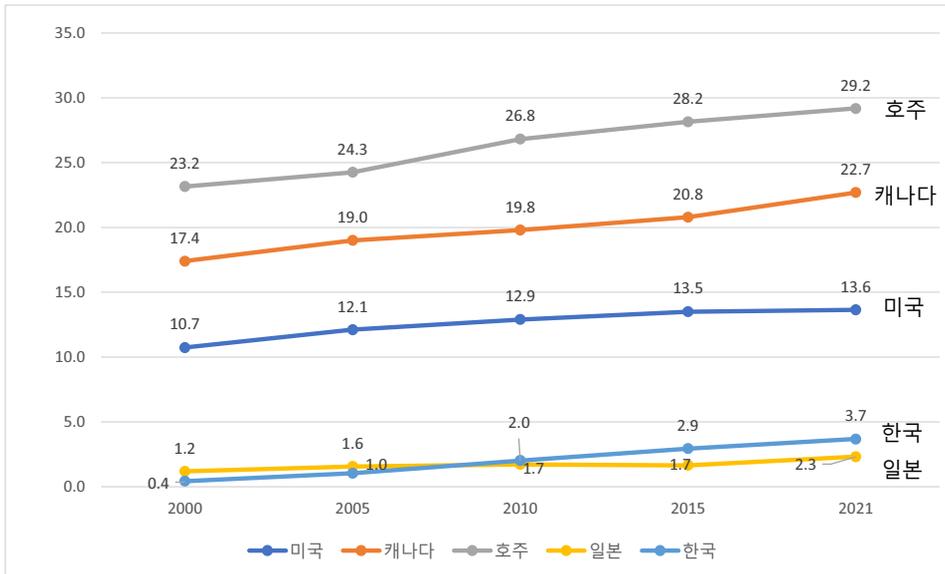
자료: WORLD MIGRATION REPORT 2022(IOM)

주요국의 이민자 비중도 점차 증가하고 있다. 총 인구 대비 이민자 비중의 변화(2000→2021)를 살펴보면, 미국은 10.7%에서 13.6%로 이민자 비중이 2.9%p 증가하였고, 일본은 1.2%에서 2.3%로 이민자 비중이 1.1%p 증가하였다. 한국의 경우 2000년 이민자 비중은 0.4%였으나 2021년에는 3.7%로 이민자 비중이 3.3%p 증가하였다.

84) 국제이주기구(International Organization for Migration)란 국제 이주민들을 지원하기 위해 1951년에 설립된 정부 간 국제기구를 의미한다.

### [주요국의 이민자 비중]

(단위: %)



주: 1. 미국, 캐나다, 호주의 경우 해외출생인구를 기준으로, 일본과 한국은 외국인인구를 기준으로 하였음

2. OECD에 따르면 한국은 등록 외국인 + 재외동포(F-4) 자격의 거소신고자 + 단기비자로 91일 이상 체류하는 외국인을 집계함

자료: OECD.STAT

### [국제사회의 이민자에 대한 정의]

OECD 회원국가들 사이에도 이민자의 정의에 몇 가지 중요한 차이점이 존재한다. 먼저, 유럽 국가, 일본, 한국 등은 전통적으로 체류외국인(또는 거주 외국인) 자료를 기반으로 외국국적 인구(Foreign population)의 이민자 통계를 작성한다. 반면에 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국과 같은 이민국가들은 해외출생 여부를 기준으로 이민자를 정의하고 있다. 이는 국가별 이민 제도의 역사와 특성, 시민권과 국적에 관한 법제의 차이 등에 기인한 것이다. 전통적 이민국가들처럼 해외출생인구(Foreign-born population)를 이민자로 정의하는 경우 수용국 이외 다른 나라에서 출생하여 외국 국적을 가진 자, 귀화 등을 통해 수용국 국적을 취득한 자가 모두 포함될 수 있다.<sup>85)</sup>

85) 일례로 멕시코에서 출생한 후 미국으로 이주하여 시민권을 취득한 자의 경우 해외출생기준에 의하면 수용국인 미국에서 이민자로 분류된다. 그러나 외국국적 인구(Foreign population)로 이민자를 정의하면, 같은 사람이 이민자가 아니라 내국인으로 분류된다.

(김도원, OECD 통계를 통해 살펴본 주요국의 국제이주동향, 이민정책연구원, 2023. 2.)

이러한 이민자 비중의 증가는 특히 선진국의 인구증가율 감소, 65세 이상 인구 구성비 증가로 인한 생산연령인구 감소, 합계출산율 감소에 기인하고 있는 것으로 보인다. 주요국의 인구 동향을 살펴보면, 2022년 65세 이상 인구 구성비는 일본이 29.9%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 독일 22.4%, 프랑스 21.7%, 한국 17.5% 순이다. 또한 합계출산율 역시 낮아 한 국가의 인구를 유지하는데 필요한 수준의 출산율(대체출산율)인 2.1%를 넘는 곳은 필리핀에 불과했으며, 한국(0.87)과 중국(1.18)은 합계출산율 1.3미만인 초저출산 국가에 진입하였다.

[주요국의 인구동향]

(단위: 천 명, %)

구분	총인구					합계 출산율(명) (2022)
	2010	2015	2022	증가율 (2010 →2022)	2022년 65세 이상 구성비	
한국	49,554	51,015	51,628	4.2	17.5	0.87 <sup>1)</sup>
인도	1,240,614	1,322,867	1,417,173	14.2	6.9	2.01
중국	1,337,705	1,379,860	1,412,175	5.6	13.7	1.18
미국	309,327	320,739	333,288	7.7	17.1	1.66
브라질	196,353	205,188	215,313	9.7	9.9	1.63
러시아	142,849	144,067	143,558	0.5	15.8	1.51
멕시코	112,532	120,150	127,504	13.3	8.3	1.8
일본	128,070	127,141	125,125	△2.3	29.9	1.31
필리핀	94,637	103,031	115,559	22.1	5.4	2.73
베트남	87,411	92,191	98,187	12.3	9.1	1.94
독일	81,777	81,686	84,080	2.8	22.4	1.53
프랑스	65,031	66,548	67,936	4.5	21.7	1.79
영국	62,766	65,116	66,971	6.7	19.2	1.57
캐나다	34,005	35,703	38,930	14.5	19.0	1.47
오스트레일리아	22,032	23,816	25,979	17.9	16.9	1.6

주: 1) 동 자료의 합계출산율은 UN에서 추계하였으며, 통계청이 「2022년 인구동향조사 출생·사망통계 (잠정)」에서 발표한 2022년 한국의 합계출산율은 0.78명임

1. 합계출산율은 여성 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 총 출생아 수를 의미함

자료: KOSIS 세계 속의 한국 홈페이지

미국, 캐나다 등과 같은 전통적 이민국가와 프랑스, 독일 등 선발 이민국가, 일본 등 후발 이민국가는 이민자 유입의 역사가 다르나 최근에는 저출산·고령화로 인한 인구위기 및 생산가능인구 감소, 신성장동력 확보를 통한 경제 성장 등으로 공통적인 이민자 수요를 형성하고 있다.

따라서 동 보고서에서는 주요국의 이민역사를 살펴보고 특히 해외인력 유입을 위한 제도를 검토한다.<sup>86)</sup>

[주요국의 이민정책 및 해외 인력유입 사례 분석 개요]

구분	이민자수(비중)	주요 분석 내용
미국	4,527만명 (13.6%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문인력 확충을 위한 STEM 분야 우대</li> <li>• 유학생 정책(OPT 정책 등)</li> </ul>
캐나다	836만명(22.7%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유학생의 취업이민 정책(PGWP 및 경제이민제도 등)</li> <li>• 농업분야 취·창업 이민제도</li> </ul>
호주	753만명(29.2%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술이민제도(기술이민직업목록 등)</li> <li>• 유학생의 취업이민제도</li> <li>• 지역적 특성에 기반한 이민정책</li> </ul>
독일	1,356만명 (16.3%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방이민·난민청 등 거버넌스</li> <li>• 전문인력 제도</li> </ul>
싱가포르	147만명(26.9%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문인력 비자제도</li> <li>• 비전문인력 정책(다양한 규제정책 등)</li> <li>• 이주가사노동 제도(MDW)</li> </ul>
일본	289만명(2.3%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정주외국인시책추진회의 등 컨트롤타워</li> <li>• 고도인재 포인트제 등 전문인력 정책</li> <li>• 특정기능제도 등 숙련인력 정책</li> </ul>

주: 이민자수 및 총 인구 대비 비중은 2021년도 기준임

86) 이병하 외(2022), “주요국 해외인력 유입의 사례 및 사회·경제적 효과” 국회예산정책처 연구용역 주요 결과를 바탕으로 재작성하였다.

# 1. 미국

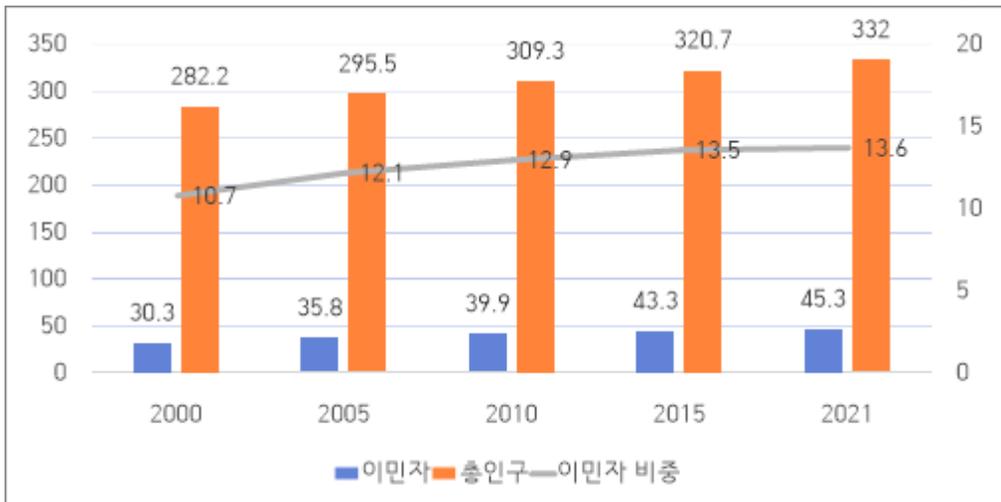
미국은 전통적 이민국가(immigrant country)로 이민자들에 의하여 국가가 형성되고 발전되어 온 국가이면서 이민이 국가의 근간, 역사·의식, 국민 정체성의 중요한 부분을 차지하는 국가이다. 1776~1875년 근대국가 형성시기에는 이민에 대한 규제가 없었으나 1882년에는 미연방 최초로 범죄자, 생활보호 대상 가능성이 있는 사람들의 이민을 제한하는 이민법이 제정되었다. 1952년의 이민 및 국적법에서는 국적 할당제를 계속 시행하였고, 특히 아시아 국가에 할당제를 배정하였다.

미국은 1965년 이민국적법의 개정으로 국적별 쿼터 대신 직업 및 가족에 의한 이민자 기준을 채택하였고, 이를 통해 제3세계로부터 이민이 증가하였으며 미국사회의 다인종, 다문화 사회로의 변화가 나타났다. 미국은 주요 이민경로별 영주이민 도입규모를 이민국적법에 명시하고 있으며, 크게 가족 결합의 목적, 그리고 경제활동의 목적으로 미국 영주이민을 허용하고 있다.

2021년 미국의 이민자 수는 4,527만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 13.6%이다.

[미국 총 인구 대비 이민자 비율]

(단위: 백만 명, %)

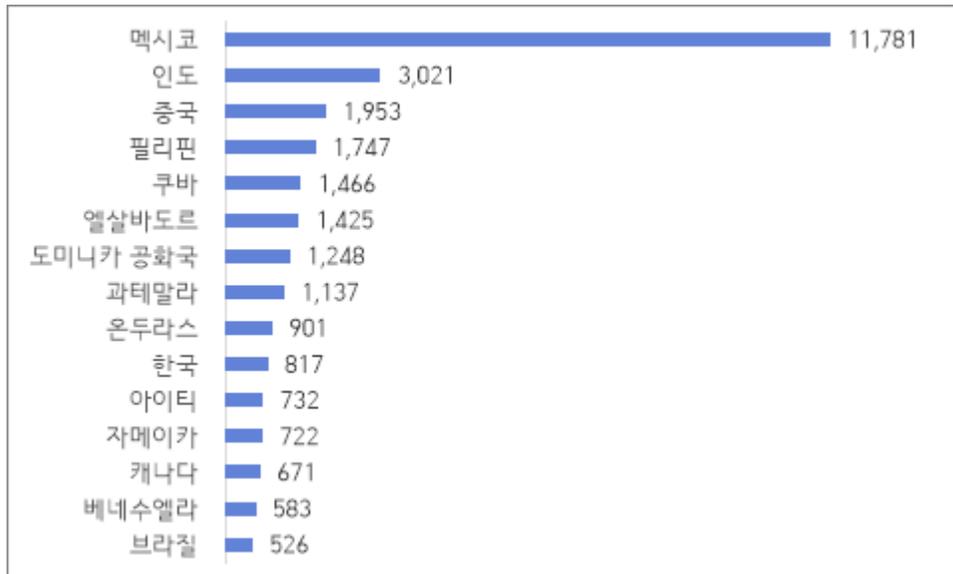


주: 이민자는 해외 출생 인구수를 기준으로 함  
 자료: OECD.STAT

2021년 전체이민자(4,527만 명)를 출신국가별로 살펴보면, 멕시코가 1,178만 명(26.0%)으로 가장 많고, 인도 302만 명(6.7%), 중국 195만 명(4.3%) 순이다.

[출신국가별 미국의 이민자 수(2021년)]

(단위: 천 명)



주: 그 외 국가 16,545천 명 제외  
자료: OECD

### 가. 전문인력 확충을 위한 STEM 분야 우대<sup>87)</sup>

미국 정부는 경제이민자를 5가지 유형으로 구분하여 유형별 우선순위를 정하고, 각각의 유형별로 영주권 발급 건수의 상한선을 정하고 있다. 미국 정부가 정하는 유형별 우선순위는 다음과 같다. 1순위(EB-1)는 과학, 예술, 교육, 비즈니스 및 스포츠 등에 특출한 능력(extraordinary ability)을 가진 자, 뛰어난 교수 또는 연구자, 다국적기업의 임원이고, 2순위(EB-2)는 고등교육 학위를 보유한 전문가 또는 과학, 예술, 비즈니스 등에 우수한 능력(exceptional ability)을 가진 사람이며, 3순위(EB-3)는 공급이 부족한 기술노동자(skilled workers), 학사 학위 전문직, 단순

87) 이창원, “국내 유학생의 학업실태 및 취업이행 연구”, 이민정책연구원, 2020. 5. 및 산업통상자원부, “글로벌 인재 이동동향 및 시사점”, 산업기술정책브리프, 2022. 12.을 바탕으로 재작성하였다.

노동자(unskilled workers)이다. 4순위(EB-4)는 종교지도자, 방송인, 국제기구 직원, 미국 재외공관 직원, 군대관련자, 의사, 이라크-아프간 통역사 등이고, 5순위(EB-5)는 투자이민으로 최소 180만 달러(U\$) 투자로 10명 이상 미국인 고용 창출을 하는 투자자이다. 정부가 지정한 실업률이 높은 지역(Targeted Employment Area)에는 90만 달러를 투자하는 경우 영주이민을 허용한다.

한편, 1990년에는 H-1B 비자를 신설하여 미국의 사업체들이 과학, 엔지니어, IT, 교육과 회계 분야 전문지식을 필요로 하는 일자리에 외국인을 고용할 수 있도록 하였다. 이후 H-1B 비자의 무작위 추첨 방식을 STEM(STEM : Science, Technology, Engineering, Mathematics)분야 첨단·고소득자 인재 유치에 유리하도록 개선하고, 2022년 1월에는 데이터 과학, 데이터 분석, 재무 분석, 비즈니스 분석, 기후과학 등 22개 전문 분야를 STEM 분야에 추가하여 대규모 전문인력의 미국 근무기회를 확대하였다.

## 나. 유학생 정책<sup>88)</sup>

미국 정부는 한시취업비자(H-1B 비자)의 일부를 미국에서 석사학위 이상을 취득한 유학생들에게 발급하여 고학력 유학생 우대정책을 펼치고는 있지만, 실제 취업희망자에 비해 발급 규모는 상당히 작다고 볼 수 있다.

미국 내 유학생들은 졸업 후 자신의 전공과 직접적으로 관련이 있는 분야에서 최장 12개월 동안 선택적 실습(Optional Practical Training: OPT)을 할 수 있다. OPT는 미국에서 학위를 취득한 유학생들이 자신의 전공과 관련한 분야에서 직무경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공하는 일종의 취업허가인데, F-1 비자 소지 유학생들에게 발급되며 일반적인 취업허가 신청과 달리 OPT신청을 위해서는 사업주의 일자리 제의가 필요 없다. 대신 OPT 신청을 위해서 유학생은 자신이 재학 중인 학교의 유학생지원부서(International Student Office) 담당자에게 OPT 추천을 요청해야 한다. 학교 담당자는 SEVIS<sup>89)</sup>에 등록한 뒤 유학생의 OPT용 I-20 서식

88) 이창원, “국내 유학생의 학업실태 및 취업이행 연구”, 이민정책연구원, 2020. 5.을 바탕으로 재작성하였다.

89) SEVIS(Student and Exchange Visitor Information)란 미국 유학생과 교환 방문자의 신원을 관리하는 시스템을 의미한다.

(Certification of Eligibility for Nonimmigrant Student Status)을 발급받는다. 이어 유학생은 미국 이민국(USCIS)에 I-765 서식(Application for Employment Authorization)을 작성하여 취업허가를 신청한다. OPT 신청이 승인이 되면 유학생은 미국 이민국으로부터 취업허가증인 EAD(Employment Authorization Document) 카드를 받고 일을 할 수 있게 된다. OPT는 학업 중에도 할 수 있는데 학업 중에 OPT를 한 기간은 전체 12개월에서 공제되고 남은 기간 동안만 졸업 후 일(실습)을 할 수 있게 된다. 졸업 후에 OPT에 참가하고 있는 유학생들은 노동시장 참여를 전제로 체류를 허용해 주기 때문에 미취업상태로 체류할 수 있는 최장 기간은 90일이다.

H-1B 비자 운영에서 확인할 수 있듯이 미국의 취업이민정책이 과학·기술 분야에 편향적인 것은 유학생을 대상으로 하는 정책에서도 그대로 나타난다. 예를 들어, 2016년 5월부터 과학, 기술, 공학, 수학(STEM) 분야에서 학위를 취득한 사람은 OPT 기간(12개월)이 끝난 후에 추가로 24개월까지 OPT 연장을 신청할 수 있게 되었다. 이전까지는 17개월까지 연장이 가능했는데, 그 기간이 추가 연장된 것이다. STEM 전공자들은 매년 학위를 받을 때마다 24개월씩 추가 연장이 가능하며 STEM 전공자들은 미취업상태로 체류할 수 있는 기간이 최장 150일이다.

일반적으로 유학생들은 OPT 기간 만료 이후 취업을 위해서는 H-1B비자를 취득해야 하는데, 이 경우 노동시장테스트 과정을 거쳐야 하기 때문에 취업허가를 받는 것이 쉽지 않다. 미국에서 한해 OPT 프로그램 이용자는 약 35만 명 정도이나 미국 정부의 H-1B 비자발급 건수는 연간 85,000건에 불과하며 이 중 20,000건은 미국 대학교에서 석사 학위 이상을 받은 자들에게 발급하고 있다. 사업주(고용주)가 OPT에 참가하고 있는 졸업생을 고용하기 위해 H-1B비자를 신청한 경우에는 OPT 기간을 최장 17개월까지 연장해 주기도 한다.

## 2. 캐나다

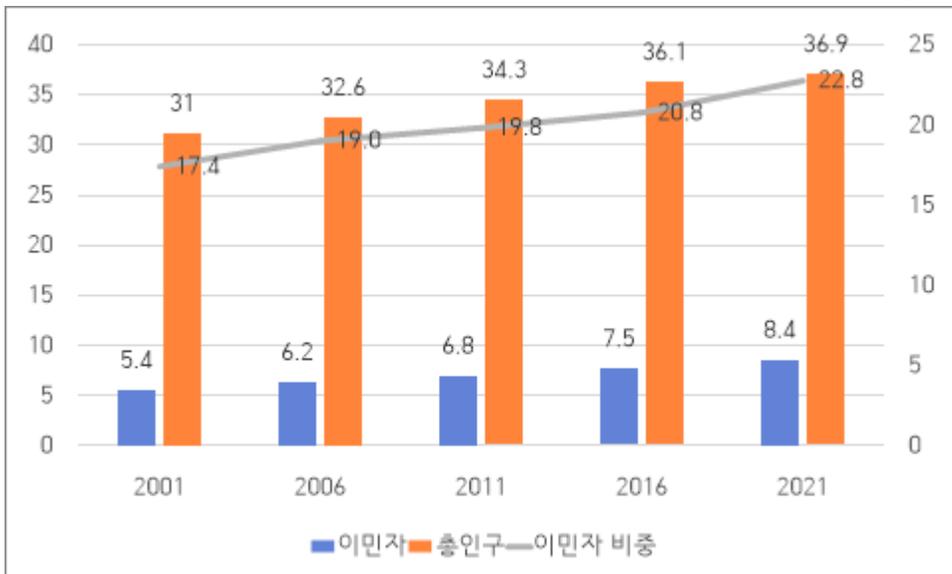
캐나다는 미국과 같이 이민자를 적극적으로 수용하는 전통적인 이민국가이다. 캐나다에서는 1946년 이후 가족이민, 경제이민, 난민을 중심으로 이민정책의 발전이 이루어졌다. 제2차 세계 대전 이후 첫 이민정책은 1947년에 수립되었으며, 해당 정책의 목표는 캐나다의 인구성장 촉진이었다.

캐나다에서는 1971년 공식적으로 다문화주의가 채택되었다. 캐나다 다문화주의 정책은 다양한 소수자 집단에게 캐나다에 대한 소속감을 심어주어 더 높은 통합을 추구하는 정책이다. 최근 캐나다는 경제이민의 직업의 범주와 등급을 체계적으로 구분하여 캐나다에 필요한 경제 이민자를 선별하는 시스템을 구축하였고, 기존 연방 정부만이 행사할 수 있었던 이민자 선택 권한을 주정부에게도 부여하였다.

2021년 캐나다의 이민자 수는 836만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 22.8%이다.

[캐나다 총 인구 대비 이민자 비율]

(단위: 백만 명, %)

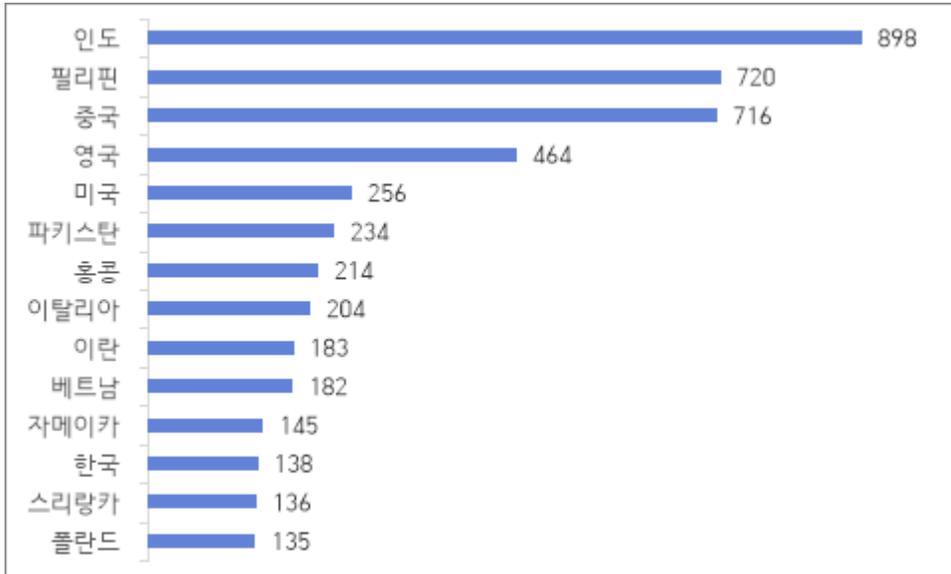


주: 이민자는 해외 출생 인구수를 기준으로 함  
자료: OECD.STAT 및 캐나다 통계청

2021년 전체이민자(836만 명)를 출신국가별로 살펴보면, 인도가 89.8만 명(10.7%)으로 가장 많고, 필리핀 72만 명(8.6), 중국 71.6만 명(8.6%) 순이다.

[출신국가별 캐나다의 이민자 수(2021년)]

(단위: 천 명)



주: 그 외 국가 3,737천명 제외  
 자료: 캐나다 통계청

### 가. 캐나다 유학생의 취업이민 가능성<sup>90)</sup>

캐나다에서는 학위를 취득한 자를 위한 특별한 취업제도가 있다. 캐나다 정부가 정한 교육기관(Designated Learning Institution: DLI)에서 2년 이상의 교육을 받은 유학생들은 졸업 후에 3년간 유효한 취업허가(Post-Graduation Work Permit: PGWP)를 받을 수 있다. 단, 마지막 학점을 받은 후 180일 이내에 취업허가를 신청해야 하고, 최소 8개월 이상의 프로그램에 참가한 경우에만 신청이 가능하다. 졸업생이면 캐나다 사업주의 일자리 제의 없이도 취업허가를 해주고, 산업이나 직종에 무관하게 취업을 할 수 있다. 이 취업허가(PGWP)를 받으면 캐나다에서 자유롭게 취업을 할 수 있기 때문에 실직 상태라도 캐나다에서 계속 거주할 수 있

90) 이창원, “국내 유학생의 학업실태 및 취업이행 연구”, 이민정책연구원, 2020. 5.을 바탕으로 재작성하였다.

다. 최근 캐나다의 취업이민정책이 일자리 제의를 전제조건으로 한다는 점을 고려하면 이러한 조치는 해외로부터의 신규취업이민자 유입보다 유학생의 취업을 적극적으로 유도하려는 캐나다 정부의 '선호'가 반영된 것으로 보인다.

또한 PGWP 신청요건을 갖춘 졸업생은 하나의 사업주(고용주)에 구속되지 않는, 직장이동의 자유가 있는 취업허가(open work permit)를 신청할 수 있다. 이러한 독립취업허가는 졸업 후 취업허가(PGWP) 외에도 국제경험 취업허가(International Experience Canada: IEC), 배우자의 초청을 받은 이민자들이 절차를 밟는 동안 받는 취업허가(Inland Spousal or Common-Law Sponsorship), 연계 취업허가(Bridging Open Work Permits: BOWP)가 있다.

캐나다에서는 다양한 영주권을 취득할 수 있는 경제이민제도가 운영되고 있는데, 그중에서도 가장 일반적인 연방기술이민제도(Federal Skilled Worker Class: FSWC) 신청을 위해서는 두 가지의 단계를 거쳐야 한다. 첫 번째 단계는 영주이민 의향을 캐나다 정부에 표명하는 것으로, 이민희망자가 의향서를 작성하면 두 번째 단계에서 캐나다 정부는 이민희망자 풀에서 점수가 높은 사람 순으로 영주이민 신청을 할 수 있도록 초청하며 캐나다 유학 경험에 대하여 점수를 부여하고 있다.

더불어 캐나다에서는 주정부의 추천을 받아 영주권을 취득하는 경로(Provincial Nominee Program: PNP)가 확대되고 있는데, 캐나다의 주정부 중에서는 유학생을 우대하여 추천을 하는 경우가 있다. 예를 들어, 서스캐처원주(Saskatchewan)의 경우, 캐나다의 교육기관을 졸업하고 서스캐처원주에서 최소 6개월 동안 취업 경험이 있는 이민희망자를 추천하고 있다. 단, 해당 이민희망자가 서스캐처원주에서 교육을 받았는지, 그 외 지역에서 교육을 받았는지에 따라 자격요건이 달라진다. 온타리오주(Ontario)에서도 유학생 출신자를 대상으로 영주이민 추천을 하고 있다.

## 나. 캐나다의 농업분야 취·창업 이민제도<sup>91)</sup>

현재 캐나다의 농업분야는 해외에서 도입하는 인력에 상당 부분 의존하고 있다. 캐나다의 농업분야 외국인력 활용제도는 크게 두 개로 구분할 수 있는데, 한시 취업제도와 영주이민제도가 그것이다.

농업분야에서 활용할 수 있는 한시취업제도(TFWP)는 또 다시 4가지(SAWP, Agricultural Stream, Low-Wage Stream, High-Wage Stream)로 구분할 수 있는데, 여기에서는 계절농업노동자제도(Seasonal Agricultural Worker Program: SAWP)와 기간제농업취업제도(Agricultural Stream)를 중심으로 논의하도록 한다.

캐나다는 전 세계에서 가장 오랫동안 계절농업노동자제도(SAWP)를 운영해 국가이다. 1966년 캐나다 온타리오주(Ontario)에서 자마이카인들을 불러들여 에섹스(Essex) 지역의 사과를 수확하도록 한 것이 SAWP의 시초가 되었다. 캐나다 정부는 이후 캐리비안 도서국가들, 그리고 멕시코와 인력 도입에 관한 협정을 체결하였다. 초기에는 캐나다 정부가 SAWP를 직접 운영하면서 연간 도입 인원을 제한하였는데, 이후에는 민간단체들이 실질적인 운영 책임을 맡게 되면서 캐나다 농업 인들은 제한 없이 계절노동자를 고용할 수 있게 되었다.

단, 캐나다 농업경영인들이 계절노동자를 고용하기 위해서는 정부가 정한 특정 품목(national commodities list)을 생산해야 하고, 캐나다인이나 영주권자 고용이 불가능하다는 것을 증명해 보여야 한다. 송출국 정부는 계절노동자의 선발과 채용에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있는데, 계절노동자들은 농업 경험이 있어야 한다. 또한 송출국 정부는 캐나다 현지에서 자국의 노동자들을 지원할 수 있도록 대표를 보내야 한다. 현재 캐나다 농업경영인은 동 제도를 통해서 최장 8개월 동안 외국인을 고용할 수 있다. 계절노동자들은 12월 15일 전에는 캐나다를 떠나야 하고, 취업기간을 연장할 수 없다.

한편, 캐나다 정부는 2011년부터 특정 품목(national commodities list)을 생산하는 농업경영인들이 외국인을 연중 상시 고용할 수 있도록 기간제농업취업제도(Agricultural Stream)를 신설, 운영하고 있다. 연중 상시 고용이라는 점에서는 한국의 고용허가제와 유사한 형태라고 볼 수 있다. 이 제도를 통해 농업경영인은 외국

91) 최서리, “농업분야 중장기 취업이민제도 설계 필요성 논의”, 이민정책연구원, 2022. 7.을 바탕으로 재작성하였다.

인을 최장 24개월 동안 고용할 수 있다. SAWP와 또 다른 차이점은 국적에 상관없이 외국인을 채용할 수 있다는 점이다.

위에서 언급한 제도 외에도 외국인이 캐나다에 정착하여 농업분야에서 종사할 수 있는 영주이민제도가 마련되어 있다. 특히 캐나다에서는 주정부가 영주권자 선발에 목소리를 낼 수 있다. 1990년대 캐나다 연방정부는 일정 규모의 영주권자를 주정부가 선발하도록 주정부추천 이민제도(Provincial Nominee Program: PNP)를 개발하였고, 주정부는 해당 지역에 정착할 영주권자를 연방정부에 추천할 수 있다. 연방정부는 PNP 운영을 위해 퀘벡주를 제외한 11개 (준)주 정부와 협정을 체결하였다. PNP는 처음에 기술인력의 영주이민을 유도하려는 목적이 있었는데, 이후에는 다양한 이민자들을 선발하기 위한 목적이 추가되었다. 예를 들어, 앨버타(Alberta)주에서는 자영농(Self-Employed Farmer)을, 마니토바(Manitoba)주에서는 농업투자자(Farm Investor) 등을 선발하고 있다.

앨버타주는 농장 관리경력과 자본금을 갖고 있는 사람들이 앨버타의 농업 비즈니스에 투자하도록 하기 위해 영주권 발급을 연방정부에 추천하고 있다. 신청자는 농장 관리기술(예를 들어, 교육, 훈련, 경력 증빙)이 있어야 하고, 구체적인 비즈니스 계획을 수립해야 한다. 또한 최소 50만 달러를 농장에 투자해야 하고, 50만 달러 이상을 대출받을 수 있는 역량을 증빙해 보여야 한다. 앨버타에서 영주권자 추천을 담당하는 조직(Alberta Advantage Immigration Program: AAIP)은 앨버타 농어업농촌경제개발부(Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Economic Development)와 협의하여 해당 비즈니스 계획이 현실성이나 성공 가능성이 있는지, 앨버타의 농업 수요를 충족시키는지 여부를 검토한다.

더불어 캐나다 정부는 코로나19로 인해 농업인력의 국경 간 이동이 어려워지면서 이에 대응하기 위해 여러 방안을 마련하였는데, 그중 하나가 농식품 이민시범사업(Agri-Food Immigration Pilot Program)이다. 2020년부터 3년 동안 실시될 예정인 이 시범사업을 통해 영주권을 신청하기 위해서 외국인은 캐나다의 농식품 관련 산업 혹은 직종에서(지난 3년의 기간 중) 1년 이상 비계절성 취업 경험(non-seasonal full-time work)이 있어야 하고, 고용주로부터 비계절성 정규직 일자리 제의(non-seasonal job offer)를 받아야 한다.

기준에 농업분야 종사를 전제로 영주권 신청을 받을 때에는 보통 사업가 혹은

창업가만을 그 대상으로 하였는데, 이제는 농업분야 취업자를 대상으로도 영주권 신청 기회를 제공하는 것이다. 시범사업과 관련이 있는 업종은 육류가공업, 버섯 재배를 포함한 시설재배업, 축산업 등이고, 직종으로는 도살업자, 농장 관리자, 농장 노동자, 식품가공 노동자 등이 해당된다. 단, 직종별로는 연간 허용되는 영주권 발급 건수가 정해져 있다. 캐나다 정부는 이 시범사업으로 영주권을 신청하는 자에게 영어나 프랑스어 능력과 더불어 고등학교 이상의 학력을 요구하고 있다. 또한 신청자는 캐나다에 정착할 수 있을 만큼 충분한 자산(settlement funds)이 있음을 증명해 보여야 한다. 캐나다의 이민제도는 장기적으로 캐나다 번영에 기여할 수 있는 높은 수준의 인적자원을 보유한 이민자를 선발하기 위한 목적에서 운영되고 있기 때문에 기술수준이 낮은 사람이 영주권을 취득하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 기술수준이 낮은 사람들도 영주권을 취득할 수 있는 경로가 마련되어 있는데, 가장 최근에 신설된 경로가 농식품 이민 시범사업인 것이다.

### 3. 호주

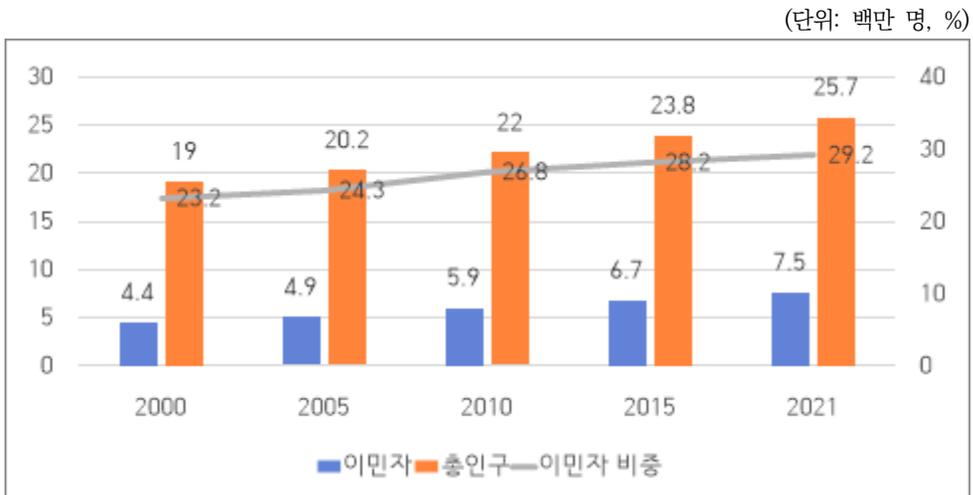
호주는 대표적인 다문화주의 국가로 알려져 있다. 19세기 후반 금강 개발과 사탕수수 산업에 노동력이 필요했고, 중국인과 태평양 연안 국가의 인구가 대거 유입되면서 본격화되었다. 그러나 저임금 중국인 노동자가 대량 유입되자 백인 노동자들은 노동운동의 일환으로 유색인종 배척운동을 하여 1970년대 초까지 '백호주의'에 기반을 둔 이민정책을 펼쳤다.

호주의 다문화적 이민정책은 1970년대 이후 기술이민, 가족(재결합)이민, 인도적차원의 이민 세 가지로 분류되고 있으며, 이 중 기술이민을 가장 강조하고 있다.

호주는 9·11테러 이후 정부조직 이민다문화부(Department of Immigration and Multicultural Affairs) 명칭에서 '다문화'를 삭제하고 '시민권'이라는 용어로 개칭하였다. 이에 따라 이민 시민권부(Department and Citizenship)는 사회통합을 강조하는 방향으로 선화하고 있다.

2021년 호주의 이민자 수는 753만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 29.2%이다.

[호주 총 인구 대비 이민자 비율]

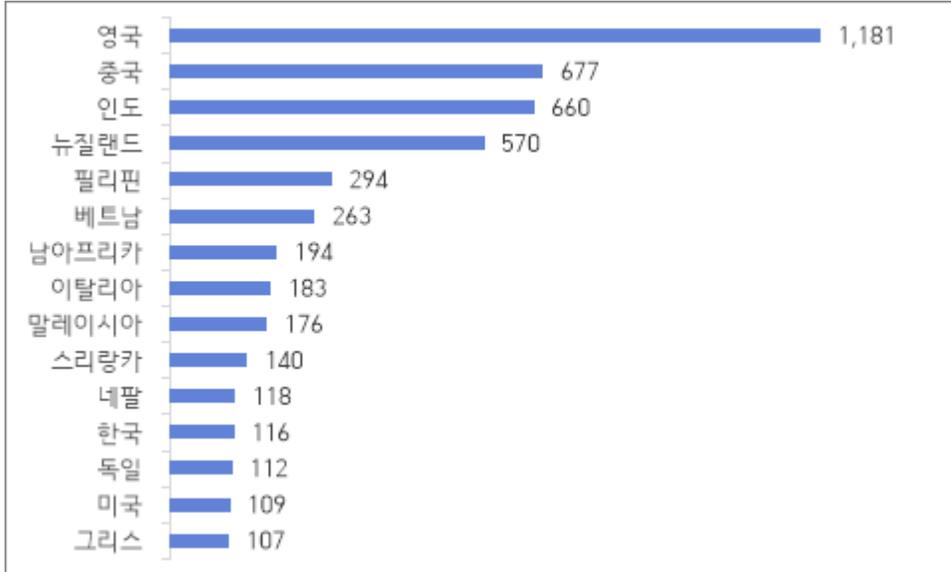


주: 이민자는 해외 출생 인구수를 기준으로 함  
 자료: OECD.STAT

2021년 전체이민자(753만 명)를 출신국가별로 살펴보면, 영국이 118.1만 명(15.7%)으로 가장 많고, 중국 67.7만 명(9.0%), 인도 66만 명(8.8%) 순이다.

[출신국가별 호주의 이민자 수(2021년)]

(단위: 천 명)



주: 그 외 국가 2,631천명 제외  
자료: OECD

### 가. 호주의 기술이민제도<sup>92)</sup>

호주는 이민자들의 양호한 노동시장 성과로 인해 국제적인 주목을 받아 왔을 뿐 아니라 지난 10여 년 동안 취업이민제도의 문제점을 지속적으로 개선해온 국가로, 취업이민 분야에서 국제적으로 가장 논의가 많이 이루어지고 있다.

호주의 기술이민제도는 호주에 필요한 기술을 가진 취업희망자를 대상으로 만들어졌으며, 단순노무 및 숙련인력의 수요 대응을 위한 제도는 미비하다.<sup>93)</sup> 한시이민과 영주이민 사이의 연계성이 높은 것도 호주 기술이민제도의 특징이라고 할 수

92) 최서리, “호주 취업이민 분류 및 관리방식의 시사점”, 이민정책연구원, 2020. 1.을 바탕으로 재작성하였다.

93) 공식적으로는 취업이민제도라고 할 수 없는 워킹홀리데이 프로그램 등을 통해 단순노무 인력 수요에 대응하고 있으며, 2012년부터 태평양 도서지역 출신자를 대상으로 하는 계절노동 프로그램을 통해 계절노동을 허용하고 2018년부터는 비계절노동을 허용하여 대응하고 있다.

있다. 한시이민으로 입국하여 호주 체류 중 영주이민을 취득하는 사람이 전체 영주 이민의 절반이상이다.

한시기술부족(Temporary Skilled Shortage: TSS) 비자(482비자)는 사업주(고용주)의 일자리 제의를 받은 자가 발급받는 비자로 호주 내 부족한 기술인력을 공급하기 위한 비자이다. 사업주는 호주 정부로부터 허가를 받아 외국인 채용이 가능하며, 크게 단기 경로(Short-Term Stream), 중기 경로(Medium-Term Stream), 노동협약(Labour Agreement)의 세 가지 경로가 있다. 이 경로는 취업희망자의 직업에 따라 구분되며, 단기와 중기 경로가 일반적으로 사용된다.

단기 경로의 경우 취업희망자의 직업이 단기기술직업목록(Short-term Skilled Occupation Lists: STSOL)에 있어야 하고, 호주에서 최장 2년 동안 취업이 가능하며 1회 연장이 가능하다. 국제무역의무(International Trade Obligation: ITO) 적용을 받는 경우에는 예외적으로 최대 4년까지 체류가 가능하다. 중기 경로의 경우 취업희망자의 직업이 중장기전략기술직업목록(Medium and Long-term Strategic Skills List: MLTSSL) 혹은 지방직업목록(Regional Occupation List: ROL)에 포함되어 있어야 하며 최장 4년간 취업활동이 가능하고, 영주비자 전환이 가능하다.

TSS비자 신청자는 해당 직업에서의 최소 2년간의 경력을 가지고 있어야 하며, 여기서 경력은 주당 38시간 기준으로 전일제(full-time) 근무했을 경우에 해당한다. 또한, 비자 연장은 불가하며, 단기, 중기, 노동협약 세 경로 모두 비자가 만료된 후 기존 사업주(고용주)와 계속 일하면서 호주에 계속 거주하기를 원하는 경우에는 사업주가 추천서(nomination)를 새로 제출해야 하며, 이민신청자 역시 새로운 비자를 신청해야 한다. 이 때 활용할 수 있는 비자들로는 사업주 추천 영주비자인 186비자(ENS)나 지방에서 취업 및 거주를 조건으로 하는 사업주 추천 영주비자인 187비자(RSMS)가 있다.

한편, 호주의 취업이민관리체계에서 기술이민직업목록은 중요한 역할을 한다. 호주 기술이민직업목록은 취업이민정책의 변화에 따라 명칭이 변경되었으며, 현재는 크게 세 가지, 단기기술직업목록(Short-term Skilled Occupation List: STOL), 중장기전략기술목록(Medium-Long Term Strategic Skill List: MLTSSL), 지방직업목록(Regional Occupation List: ROL)으로 구분된다. 단기기술직업목록

과 중장기기술전략목록, 지역직업목록은 각각 다른 취업이민 경로에 활용되고 있다. 단기기술직업목록은 2년간 체류할 수 있는 단기 기술부족 직종에 대한 목록이며, 중장기전략기술목록은 4년간 체류할 수 있는 중기 기술부족 직종 목록이다. 지방직업목록(ROI)은 지역에서 필요로 하는 직업들을 식별하기 위해 마련된 목록으로 호주 지방에서 수요가 높은 직종들을 목록으로 구성하여 발표한다. 기술직업목록은 6개월에 한 번씩 작성되는데, 호주에 필요한 기술 및 직종 목록 작성을 위하여 호주 정부는 노동시장 분석뿐 아니라 각 부처 및 이해관계자 등의 의견수렴을 통해 검토 과정을 거쳐 기술직업목록을 작성하고 있다. 호주의 고용 관련 부처는 노동시장 분석 및 이해관계자 의견을 주기적으로 업데이트할 책임을 가지며, 기술이민직업목록 작성 시에는 비자 관련 통계자료, 설문조사 분석결과 및 이해관계자 의견 등과 같은 다양한 자료들이 활용된다.

#### 나. 호주 유학생의 취업 이민 가능성<sup>94)</sup>

호주의 고등교육기관을 졸업한 유학생은 취업이민 신청이 가능하다. 호주는 주요 이민목적국이고 호주의 영주권자로서 혜택을 누리려는 이민희망자들이 많기 때문에 취업경험이나 경험이 부족한 유학생들이 졸업하자마자 영주권을 취득하는 것은 사실상 쉽지 않다. 유학생이 졸업 후 호주에 남아 일을 하기 위해서는 우선 한시적으로 취업활동을 할 수 있는 비자를 취득할 수 있다. 호주에서 한시적으로 취업활동을 하기 위해서는 이민희망자의 '직업'이 호주 정부가 정한 기술직종에 해당해야 하는데 이러한 한시취업 경로 역시 경험이 부족한 학생에게는 쉽지만은 않다.

호주 정부는 유학생만을 위한 별도의 한시취업 비자(485비자)를 신설하여 운영하고 있다. 485비자는 Graduate Work Stream과 Post-Study Work Stream의 두 가지 유형으로 구분된다. 전자는 호주에 수요가 있는 특정 직종 관련 기술과 자격을 갖춘 전 세계 학생들을 대상으로 하는 비자로, 이 비자를 소지하면 최장 18개월 동안 호주에서 취업이 가능하다. 반면 Post-Study Work Stream은 최근 호주의 교육기관에서 (전문)학사나 기술자격증 이상의 학위를 받은 유학생이 한시적으로 호주에서 일하거나 공부를 하면서 생활할 수 있도록 허가하는 비자이다. 이 비자를

94) 이창원, “국내 유학생의 학업실태 및 취업이행 연구”, 이민정책연구원, 2020. 5.을 바탕으로 재작성하였다.

소지한 호주 교육기관 졸업생은 학위에 따라 2년에서 4년의 기간 동안 호주에서 거주할 수 있다. Post-Study Work Stream의 경로를 통해 485비자를 받은 졸업생은 전공과 무관하게 호주에서 일할 수 있다.

한편, 408비자(Research Activities)는 졸업 후 최대 2년 동안 연구프로젝트에 참여할 수 있도록 하는 비자로, 호주 연구기관이나 교육기관의 공식 초청이 있으면 이 비자를 신청할 수 있다.

더불어 점수제를 활용하여 발급되고 있는 한시 및 영주이민비자의 경우에는 유학생 출신자에게 5점의 가점을 부여하고 있다. 점수제가 적용되는 한시 및 영주이민비자는 현재 3개인데, 491(Skilled Work Regional), 189(Skilled Independent), 190(Skilled Nominated) 비자가 이에 해당한다. 491비자는 호주 특정 지역의 주정부 혹은 친인척의 추천을 받아 신청하는 한시비자이고, 189비자는 점수제만으로 상대평가를 통해 취득하는 영주비자, 190비자는 주정부의 추천을 받아 취득하는 영주비자이다. 최소한 65점을 받아야 이민신청을 할 수 있는 자격이 주어지는데, 현재는 경쟁이 치열하여 유학 경험에 대한 5점은 당락을 결정할 수 있을 정도의 비중을 차지하고 있다.

#### 다. 지역적 특성에 기반한 이민정책<sup>95)</sup>

호주는 연방정부 시스템을 가진 국가로 1996년부터 신규이민자들이 비도시지역이나 저성장 지역으로의 정착을 유도하기 위한 지방정부 주도의 '주특정지역이민 프로그램(State Specific and Regional Migration: SSRM)'을 시작하였다. SSRM은 이민자 가족이 호주의 이민점수제 평가제도(Australian Points Assessment)가 요구하는 점수를 충족시키지 못하더라도 비도시지역 또는 낙후 경제 지역의 고용주, 주 및 지방정부의 후원(sponsor)을 받아 이민이 가능하도록 하여 해당지역의 이민을 유치하기 위한 제도로 연방정부가 독점하던 이민정책 권한을 주와 지방정부로 일부 일임한 것이라 볼 수 있다.

SSRM 비자 소지자는 3년 동안 지정된 지역에 거주하여야 하며 그 이후 영주권 신청이 가능하고 타 지역으로의 이동이 가능하다. 지정된 지역 내의 교육기관에서 수학하는 경우 점수 평가에서 5점을 추가로 받을 수 있다. 초기 이민은 빠르게 성장하는 Sydney-Newcastle-Wollongong 광역도시권, Brisban-Gold Coast-Sunshine Coast의 Southeastern Queensland, Perth 지역을 제외하였으나, 지역인구가 200,000명 미만이거나 인구 증가율이 전국 평균의 절반 미만인 지역도 포함하여 SSRM 해당 지역이 점점 확대되었다. SSRM은 지역사회의 문화적 다양성 증진, 노동가능인구의 평균연령 감소, 전문직업군 인력 확보에 기여한 것으로 평가되고 있다.

또한 기존 이민자들은 주로 영어권 국가 출신이었던 반면, SSRM 이민자의 경우 비영어권 이민자의 수가 80.4%, 영어권 국가 출신(영국, 미국, 캐나다, 뉴질랜드 및 남아프리카 공화국)이 19.6%로 지역사회의 문화적 다양성 증진에 기여했다고도 보인다. SSRM 신청자의 2/3가 40세 미만이며, SSRM 신청자는 전문직 범주(의사, 간호사, 교사 등)의 비중이 52.8%로 높다. 다만, 호주 SSRM의 성과는 해당 비도시 지역의 경제상황, 즉 지속적인 일자리 기회와 적절한 보수가 제공되었기 때문에 가능하였다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

95) 조영희, "인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구", 이민정책연구원, 2022. 12.을 바탕으로 재작성하였다.

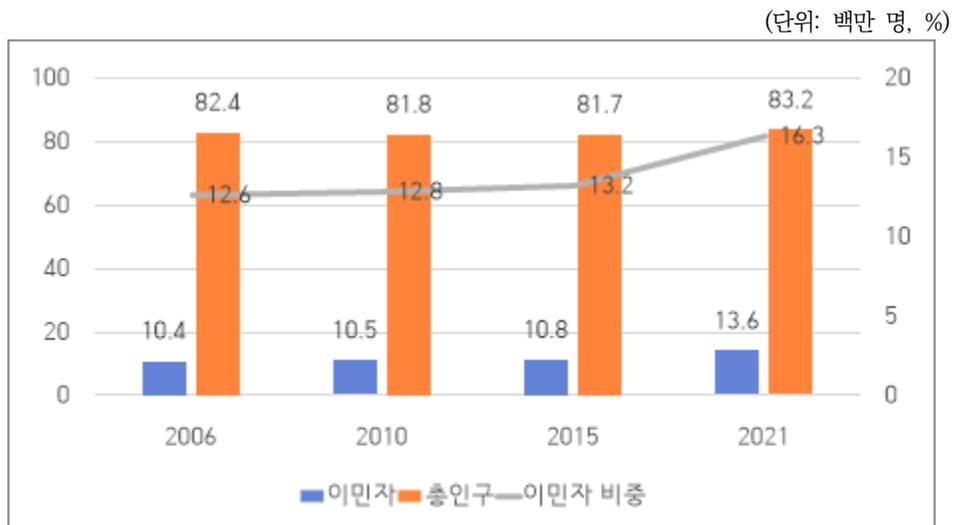
## 4. 독일

1950년대 독일은 경제부흥이 시작되면서 저숙련 노동인구에 대한 수요가 증가하였고, 내국인만으로 수요를 충족시킬 수 없게 되자 방문노동자를 위한 협정을 체결하기 시작하였다. 1960년대 후반까지 대부분의 방문노동자는 이탈리아, 스페인, 그리스 출신이었으나 이후 유고연방, 터키 출신 노동자들이 주류를 형성하였다. 독일은 순환원칙에 의해 이들이 일정기간이 지나면 본국으로 돌아갈 것으로 예상하였으나 방문노동자들과 후손들은 독일에 정주하면서 독일에서 이민자 공동체를 형성하였다.

이와 같이 독일은 오랜기간 사실상의 이민국가였음에도 이민국가임을 공식적으로 인정하기를 거부해왔으나, 2004년 독일 의회는 ‘이민법’을 제정하여 이민사회에 맞도록 법과 제도를 정비하였다. 2005년 1월 1일부터 발효된 새로운 이민법에 의해 비유럽연합 국민들도 독일로 이민을 올 수 있는 기반이 마련되었으며, 이민정책과 이민법의 집행기관으로서 연방이민난민청이 설립되었다.

2021년 독일의 이민자 수는 1,356만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 16.3%이다.

[독일 총 인구 대비 이민자 비율]

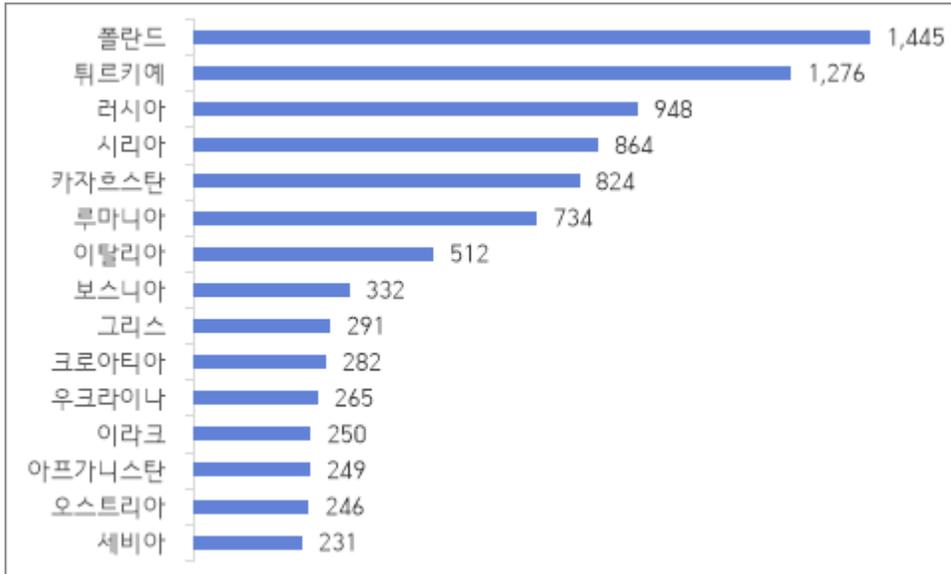


주: 이민자는 해외 출생 인구수를 기준으로 함  
자료: OECD.STAT

2021년 전체이민자(1,356만 명)를 출신국가별로 살펴보면, 폴란드가 144.5만 명(10.7%)으로 가장 많고, 튀르키예 127.6만 명(9.4%), 러시아 94.8만 명(7.0%) 순이다.

[출신국가별 독일의 이민자 수(2021년)]

(단위: 천 명)



주: 그 외 국가 4,812천명 제외  
 자료: OECD

### 가. 연방이민·난민청<sup>96)</sup>

독일은 난민·이민·사회통합정책의 주무부처인 연방내무부(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: BMI) 산하에 망명, 이민, 사회통합, 본국송환 부문에서 핵심적 역할을 하는 연방이민·난민청과 연방경찰, 송환지원센터를 두고 있다. 특히 연방이민·난민청은 연방내무부의 업무영역에서 체류법과 망명법에 따른 이민, 사회통합, 난민 영역에서 다양한 업무를 담당하는 상위 연방관청으로, 사회통합 영역에서 특히 사회통합과정의 운영, 연방정부의 '언어 일반프로그램'의 일환인 직업관련 언어교육을 담당한다. 또한, 성인 대상 이민 관련 상담, 전국적 사회통합프로그램 개

96) 조영희, "인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구", 이민정책연구원, 2022. 12.을 바탕으로 재작성하였다.

발, 이민·사회통합 정책·적용 연구, 외국인증양등록부의 운영 등을 책임진다.

연방이민·난민청은 연방 외국 난민 인정청에서 외국인통합, 기획조정 및 연구 개발 기능이 추가되어 확장된 전담조직으로, 1명의 청장과 2명의 부청장이 있고 10 개국으로 구성되어 있다.

[독일의 연방 이민·난민청 조직과 직무]

구분	직무
1국	인사, 조직 등 지원과 행정기능
2국	디지털 기술과 데이터 관리
3국	난민인정절차
4국	북부와 서부 지역 사무소
5국	동부와 남부 지역 사무소
6국	난민절차 관련 정책, 난민과 이민 정보센터, 소송
7국	안전, 체류와 귀환에 관한 법률
8국	통합과 사회적 응집
9국	국제업무, EU Fund 관리
10국	연구

자료: 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, 2022. 12.

독일의 연방 이민·난민청의 조직과 직무에서 주목할 만한 점은 연구 기능으로, 난민 및 이민전문가 포럼, 이민연구에 관한 자문위원회, 과학자문위원회 등이 설치되어 있다. 또한 연방 이민·난민·통합정책 조정관을 두어 조정관이 이민, 난민, 통합정책에 관해 연방정부에 자문하고, 관련 입법의 초기 단계에 참여하도록 되어 있다. 조정관의 역할은 연방정부의 이민, 난민, 통합 정책 전반을 보좌하면서 매 2년마다 연방의회에 보고서를 제출하는 것이다. 이와 같은 연구의 기능은 독일 연방 이민·난민청의 전문적 기능 수행을 지원할 뿐만 아니라, 국회를 통해 이민정책 현안들이 정치적으로 논의될 수 있도록 촉진하는 역할을 할 수 있다.

독일은 연방 내무부와 연방 이민·난민청을 중심으로 연방노동사회부 등 타 부처와의 협업체계를 구축하고, 통제와 관리를 넘어서 중장기적인 관점에서 정책 기획, 조정기능 및 연구, 정책개발 기능을 강화하고 있다. 독일 연방 노동·사회부는 독일의 이민·난민정책 추진에 있어 부처의 전문적 기능에 충실한 역할로서 고용정책, 노동시장 통합, 숙련노동자 고용 등을 관장하고 있다. 연방 노동·사회부 산하 연방노동청은 소관 부처의 정책을 수행하는 기능-직업자격 인정, 각종 지원 서비스

기능 등을 담당하고 있다.

## 나. 전문인력 제도<sup>97)</sup>

### ① 기존 법상 전문인력 제도

제3국의 고급인력(특별한 전문지식을 갖춘 학자와 주요 직책에 있는 교수나 연구자)은 특별한 경우 입국 후 선체류기간이 없어도 영주권을 받을 수 있다. 이를 위해서는 국가의 도움 없이 생계를 유지할 수 있어야 하며, 확실한 고용제외가 있어야 한다.

고급인력이 보다 쉽게 노동시장에 접근할 수 있도록 하기 위해 유럽연합 고급인력지침에 근거해 2012년 EU 블루카드가 체류법에 규정되었다. EU 블루카드는 처음 발행될 경우 최대 4년까지 체류할 수 있는 기한부 체류자격으로, 이를 받기 위해서는 독일 대학 또는 공인된 외국 대학의 학위를 소지했거나 5년 이상의 직업 경력을 증명할 수 있는 자격을 소지해야 하며 연간 일정 수준 이상의 급여 기준을 충족해야 한다. 동 카드 신청시에는 취업우선권심사가 배제되고 동반가족의 체류조건이 완화된다. 블루카드 소지자는 33개월 후 영주권을 신청할 수 있으며, 충분한 독일어 지식을 보유한 경우 그 기간은 21개월로 단축된다.

### ② 전문인력이주법 개정을 통한 숙련인구 유입

독일정부는 2018년 하반기부터는 우수인력을 확보하기 위하여 체류법과 관련 법률 개정에 주력했다. 이는 학술 분야뿐만 아니라 기술, 간호, 건축, 건강 관련 분야 등 인력 부족을 겪는 직업의 수가 급격히 증가했다는 점을 고려한 것으로, 제3국 출신의 전문인력 고용 요건을 완화해야 한다는 경제계의 요구를 받아들인 것이다.

2020년 3월 1일 시행된 전문인력이주법은 독일 외국인고용정책의 전환으로 볼 수 있으며, 고학력이 아니더라도 ‘공인된 자격을 갖춘 기술인력’이 독일로 들어올 수 있는 길을 확대했다는 점에서 의미가 있다. 동 법에서의 전문인력이란 ① 독일 내에서 공인된 직업교육을 수료했거나 이와 동등한 수준의 외국 직업자격을 지닌 외국인(직업교육을 받은 전문인력), ② 독일대학 졸업자나 공인된 외국대학 졸업자, 또는 독일대학 졸업에 상응하는 외국 학사학위를 소지한 외국인(대학교육을 받

97) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, 2022. 12. 및 이보연, “독일 노동이주법제 현황(2020년 3월 1일 시행 전문인력이주법을 중심으로)”, 단국대학교법학연구소, 2020. 3.을 바탕으로 재작성하였다.

은 전문인력)을 말한다(체류법 제18조 제3항).

제3국 출신 전문인력의 노동시장 접근도 완화되었다. 기존에는 연방노동청이 승인하지 않으면 제3국적자의 입국, 체류 및 취업활동이 금지되었다. 그러나 법이 개정되면서 직업교육을 받은 전문인력이 독일 내 근로계약이나 직업자격을 입증할 수 있다면 독일로 입국할 수 있게 되었다(체류법 제18a조).

직업교육 또는 대학교육을 받았거나 연구자인 전문인력은 체류허가를 4년간 보유하고, 해당 자격에 상응하는 직업에 종사하며 48개월 이상 연금보험에 가입했다면 연방노동청의 승인 없이 영주권을 취득할 수 있다. 이를 위해서는 스스로 생계유지가 가능해야 하고 충분한 독일어지식(B1)이 필요하다. 만약 전문인력이 직업교육이나 대학교육을 독일에서 마쳤다면, 그 기간은 2년으로 단축된다.

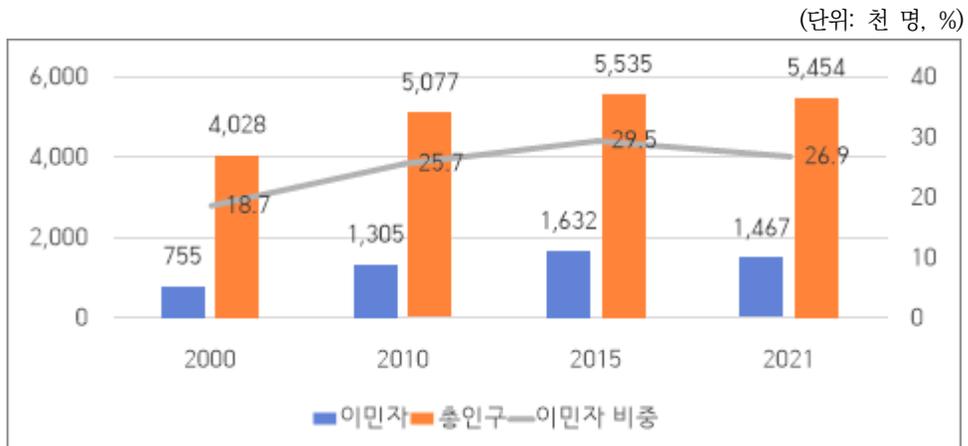
## 5. 싱가포르<sup>98)</sup>

대부분의 동아시아 국가에서는 강한 민족주의 분위기가 존재하나 싱가포르는 1965년 독립 당시 다민족국가로 출범하였고, 독립 이래 지속적으로 집권하면서 통치력을 발휘해 온 인민행동당이 이민자 수용에 개방적 입장을 견지한 데 힘입어 오랫동안 개방적인 이민정책을 지속해왔다. 특히 싱가포르는 1990년대 들어와 국제사회의 글로벌경쟁 심화와 국내 저출산·고령화에 대응하기 위해 ‘코스모폴리탄 글로벌 도시 프로젝트’라 불리는 국가전략을 발표하였으며, 이 프로젝트에 외국인 고급 인력을 유치한다는 내용을 포함시켰다.

싱가포르 통계에서는 거주자(Residents)와 비거주자(Non-residents)로 나누어 인구통계를 제공하고 있는데, 거주자는 싱가포르 시민권 및 영주권이 있는 사람을 의미하며 비거주자는 싱가포르에서 근무, 공부 또는 거주하지만 영주권이 부여되지 않은 경우(관광객과 단기 체류자 제외)를 대상으로 한다.

2021년 싱가포르의 이민자(비거주자) 수는 146.7만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 26.9%이다.

[싱가포르 총 인구 대비 이민자 비율]



주: 이민자는 싱가포르에서 근무, 공부 또는 거주하지만 영주권이 부여되지 않은 경우를 대상으로 집계하며, 싱가포르 통계에서는 Non-Residents로 표현함

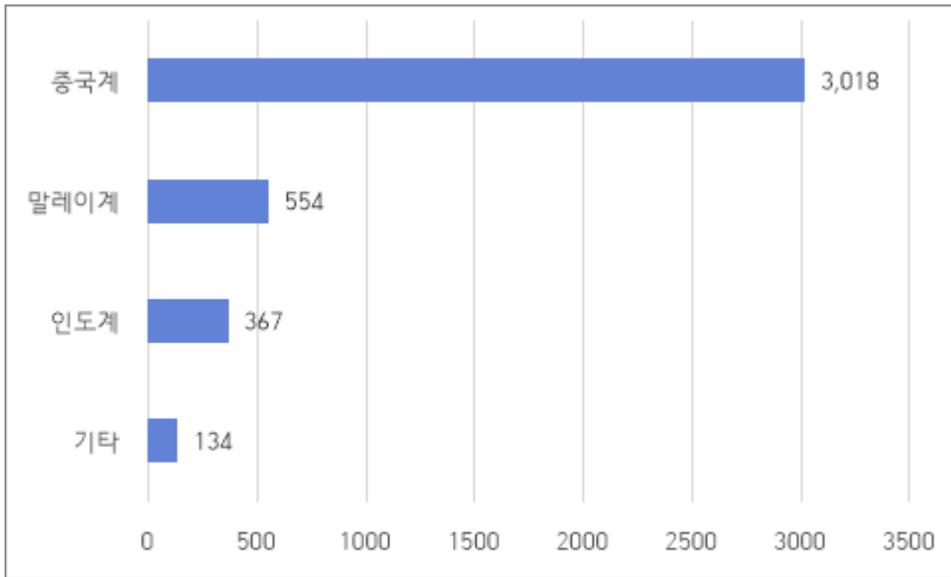
자료: 싱가포르 통계, population trends 2022

98) 오정은, “저출산·고령화에 대응하는 싱가포르 이민정책 연구”, 한국민족연구원, 2021.을 바탕으로 재작성하였다.

한편, 싱가포르 통계청에서는 거주자의 민족별 인구 비율만 제시하고 있다. 2022년 싱가포르의 거주자(407만 명) 중 중국계가 301.8만 명(74.1%)으로 가장 많고, 말레이계는 55.4만 명(13.6%), 인도계는 36.7만 명(9.0%) 순이다.

[거주자의 민족별 인구 비율(2022년)]

(단위: 천 명)



주: 타 국가의 경우 이민자를 대상으로 출신국가를 집계하였으나, 싱가포르의 경우 거주자(시민권자+영주권자)를 대상으로 한 민족별 인구 집계만 하고 있으므로 이를 제시함

자료: 싱가포르 통계, population trends 2022

## 가. 전문인력 비자 제도

싱가포르에서 외국인 고급인력에 대한 법적 정의는 없으나 통상적으로 고용패스 (Employment Pass: EP)계열 비자를 취득할 수 있는 사람들을 외국인 고급인력으로 간주한다. 싱가포르는 경제활동을 목적으로 온 외국인에게 약자로 EP, S, WP로 구분되는 3가지 유형의 비자를 발급하는데, 비자유형을 구분하는 우선적 기준은 외국인 이 싱가포르에서 받는 임금이다. 임금으로 고급인력 여부를 결정하는 이유는 노동시장에서 높은 임금을 받는 사람은 그것이 학력이든, 경력이든, 기술이든, 고용주로부터 높은 임금을 지불할 만한 능력이 있다고 평가받았다고 볼 수 있기 때문이다.

EP비자는 노동비자 가운데 가장 높은 수준의 임금요건이 요구되는 계열의 비자로, 2021년 6월 기준으로 최소 월 4,500SGD(한화 약 390만원) 이상의 급여를 받을 때 신청 가능하다(Singapore Ministry of Manpower). EP계열 비자는 임금 수준을 기준으로 다시 P1, P2, Q로 구분된다. 싱가포르에 온 외국인 고급인력은 고용주로부터 높은 급여를 받을 뿐만 아니라 싱가포르 정부로부터 싱가포르 생활 적응에 많은 배려를 받는다. 다른 국가에 비해 동반가족 허용 범위가 넓고, 현지에서 체류 연장이 수월하며, 영주비자 취득을 위해 요구되는 기간도 짧다.

EP 비자 취득자는 처음에 최대 2년까지 체류가 허용되나 고용기간이 지속된다면 현지에서 수월하게 체류기간을 연장할 수 있다. 또한 고용기간이 지속되지 않더라도, 고급인력은 개별고용패스(Personalised Employment Pass: PEP)라는 비자를 발급받으면 취업을 하지 않은 상태에서 6개월까지 싱가포르에 머물며 구직활동을 할 수 있다. 이 비자는 2007년에 고급인력 편의를 위해 도입되었는데, EP 비자의 P1 유형을 소지했거나, 그밖에 현재 싱가포르에서 고급인력으로 활동 중인 사람이 신청할 수 있고, 이 비자를 취득하면 직장이 바뀌더라도 비자를 변경하는 번거로움 없이 계속 활동할 수 있다. 또한 EP 비자는 유효기간이 최대 2년까지이지만 PEP 비자는 5년간 유효하다.

싱가포르는 외국인 고급인력이 2년 이상 근무하면 영주비자(Singapore Permanent Residency: SPR) 신청자격을 부여한다. 한국에서 일반적으로 5년 이상 합법적으로 거주한 자에게 영주비자 신청 자격이 있는 것과 비교하면, 영주비자 자격은 파격적이라 할 정도로 기간이 짧다. PEP 비자를 소지한 외국인은 PEP 비자 유효기간이 5년이기 때문에, PEP 비자를 소지한 상태에서 영주비자를 신청할 수도 있다. 영주비자를 취득하면 시민권자와 마찬가지로 학자금 용자를 받을 수 있고, 싱가포르의 아파트형 공공주택에 입주할 수 있으며, 싱가포르 공적연금제도인 중앙적립기금에도 가입할 수 있기 때문에 싱가포르에 온 고급인력은 향후 평생 싱가포르에서 생활하겠다는 확신을 가지지 않았더라도 자격요건이 되면 우선 영주비자를 신청하는 경향이 있다.

다만, 싱가포르 정부가 적극적으로 외국인 고급인력을 수용한 결과, 최근 싱가포르 국민 사이에서 외국인 고급인력에 대한 반감과 정부의 이민정책에 대한 불만이 표출되었으며, 싱가포르 정부는 외국인 신분의 영주비자 소지자에게 제공하던

사회적 혜택을 줄이는 방식으로 시민권자와 영주권자가 누릴 수 있는 권리에서 격차를 확대하기 시작했다. 그런데 영주비자 소지자에 대한 혜택 감소는, 비록 전체 영주권자에 해당하는 것은 아니지만, 상당수의 영주권자가 아예 싱가포르인으로 귀화하는 결과를 낳았다.

## 나. 비전문인력 정책

싱가포르 이민정책은 고부가가치를 창출하는 외국인 고급인력과 단순노무직종에 종사하는 저숙련 노동자 제도를 엄격히 구분하고, 저숙련 노동자 도입을 최소화하기 위해 저숙련 노동자 고용주에게 상대적으로 더 엄격한 규정을 적용하고 있다. 예를 들면 같은 사업장에서도 외국인의 업무 숙련도를 기준으로 고용주의 고용세에 차별을 두면서 저숙련 외국인노동자에 대해서는 더 높은 고용세를 책정하고 있다.

싱가포르에 입국한 저숙련 외국인노동자에게는 싱가포르 정주를 방지할 목적으로 많은 규제를 두고 있다. 가족동반을 금지할 뿐만 아니라, 싱가포르 시민과의 혼인도 금지하여, 싱가포르에서 가족을 이루고 생활할 가능성을 차단하였다. 또한 저숙련 노동자에게 정기적인 건강검진을 받도록 하면서, 건강검진에서 임신한 것으로 나타난 외국인노동자는 추방하여 싱가포르에서의 출산을 막고 있다.

저숙련 외국인노동자를 고용한 고용주는 노동자가 입국하기 전에 보증금(Security Bond)도 지불해야 한다. 2021년 6월의 보증금은 5,000SGD(한화 약 430만원)으로, 외국인 노동자가 도주한 경우에는 이 보증금을 몰수하는 방식으로 고용주도 외국인노동자의 체류관리에 연대책임을 지도록 하고 있다. 다만, 노동자가 도주했을 때 고용주가 거처를 확인하기 위해 최선의 노력을 했다고 인정되면 보증금의 절반을 감면해 주기도 한다.

저숙련 외국인노동자에 대한 엄격한 체류관리는 불법체류 예방을 통한 법질서 유지 측면도 있지만, 저숙련 노동자가 정주하여 장래에 정부의 복지부담의 요인이 되는 것을 미연에 방지하는 의미도 있다. 실제로 2차 세계대전 직후 저숙련 외국인 노동자를 많이 수용하였던 서유럽 지역 국가들에서는 저숙련 외국인노동자가 계약 만료 이후에도 불법체류나 가족동반 등 다양한 이유로 정주하는 경우가 많았고, 정주한 외국인노동자들이 고령화에 진입하자 이들을 위해 복지비용을 부담하게 되었다. 싱가포르의 저숙련 외국인노동자 정책은 복지비용 부담이 큰 고령층 발생을 미

연에 방지한다는 점에서 중·장기적으로 저출산·고령화에 대응하는 이민정책이라 할 수 있다.

## 다. 이주가사노동 제도<sup>99)</sup>

싱가포르의 이주가사노동(Migrant Domestic Worker: MDW) 제도는 1978년 경제성장을 위해 여성인력을 노동시장으로 진출시키기 위한 방안으로 시작됐다. 주변 동남아시아 국가 출신의 이주가사노동자에게 노동허가(Work Permit)의 이주가사노동자(Migrant Domestic Worker) 비자를 발급하고 고용주 가정에 입주하여 가사 및 돌봄 노동전반을 담당하는 현재의 이주가사노동을 제도화했다. 이제 40년 이상의 제도 시행 경험이 축적되어 싱가포르 다섯 가구 중 한 가구는 이주가사노동자를 고용하고 있다.

싱가포르의 이주가사노동 제도는 기존의 '입주형'과 최근 도입된 '시간제' 파견으로 나눌 수 있다. 먼저, 싱가포르의 이주가사노동제도는 입주를 기본전제로 설계되었으며, '저임금'과 '고용주의 높은 책임'이라는 명확한 특징을 갖고 있다. 우선, 저임금이 가능한 이유는 싱가포르에서는 내외국인을 막론하고 최저임금제가 없기 때문이다. 이주가사노동자의 임금은 에이전시라고 불리는 알선업체에서 제시하는 '시장가격'으로 결정되며, 다른 직종의 저숙련 이주노동자의 임금 수준과 비슷하다. 현재의 임금수준은 출신국가와 신입/경력 여부를 기준으로 월 500~800싱가포르달러 정도로 이는 원화로 월 50~80만 원 수준이다. 저임금 외에도 싱가포르 입주 이주가사노동 제도의 주요 특징으로 고용주의 '관리'책임이 높게 요구된다는 점이다. 고용주는 이주가사노동자를 채용하기 위한 조건으로 고용주 대상 교육과정(Employers' Orientation Programme: EOP)을 이수해야 한다. 특히 이주가사노동자를 처음 고용하거나, 1년에 3회 이상 이주가사노동자를 교체할 시 정부에서 요구하는 교육을 이수해야 고용이 가능하다. 고용주는 이주가사노동자의 안전한 생활 보호를 위한 여러 가지 관리 책임도 갖는데, 이주가사노동자에게 적절한 식재료를 제공하거나 식비를 주어야 하고, 필수로 민간건강보험에 가입해야 한다. 결국 싱가포르의 입주형 이주가사노동자 제도의 저임금이 고용주에게 유인 요인으로 작용하

99) 조영희, "이주가사노동에 관한 이민정책 쟁점과 한국에의 적용방향: 싱가포르 경험의 '타산지석'", 이민정책연구원, 2023. 2.을 바탕으로 재작성하였다.

겠지만, 이주가사노동자를 고용하는 데 따른 높은 책임과 그에 따르는 ‘관리비용’이 고용주에게 부과되기 때문에, 실제로 이주가사노동자를 고용하는 데 있어 고용주는 임금 이외의 다양한 비용을 고려해야 한다.

지난 40여 년 간 운영되어 온 싱가포르의 이주가사노동자 제도의 최근 변화는 입주형 외에 시간제 이주가사노동 제도를 병행하고 있다는 점이다. 그동안 싱가포르 정부는 시간제 가사서비스 분야에서 이주노동자의 고용을 허용하지 않았으나, 코로나19를 거치면서 신규 입주가사노동자의 싱가포르 유입이 급감하여 시간제 가사노동자에 대한 수요가 급증한 상황을 고려하였다. 시간제 이주가사노동 제도는 정부로부터 허가받은 영리업체가 서비스직종 노동허가(Work Permit)를 받은 이주 노동자를 전일제로 고용하여 각 가정에 시간제로 청소, 세차, 장보기, 반려동물 돌보기 등의 서비스를 제공하는 ‘가사서비스제도(The Household Service Scheme: HSS)’다. 싱가포르 노동부(Ministry of Manpower: MOM)는 2017년 청소 서비스 시범사업으로 시작해 장보기, 세차, 반려동물 돌보기 등의 서비스로 확대해 왔으며 2021년에 이를 제도화하였다. 2023년 3월 15일부터는 18개월 이상의 어린 자녀 또는 어르신 돌봄을 제공하는 서비스를 시범사업으로 2년간 시행한다.

2017년 15개의 업체가 참여해 시범사업으로 시작되었고, 2021년 76개 업체가 10,000가구에 가사서비스를 제공, 2023년 4월 기준 140개의 업체가 21,000 이상의 가구에 서비스를 제공하고 있다. 최근 시작된 돌봄서비스 시범사업의 경우 25개의 업체가 선정됐다. 업체는 쿼터에 따라 이주가사노동자를 고용할 수 있으며, 관련 자격과 교육을 확인하고 관리해야 한다. 예를 들어 어르신 돌봄 서비스를 제공하는 이주노동자의 경우 보건부(Ministry of Health)가 정한 교육 요건을 충족해야 하며, 관련 자격증이 없는 경우 교육과정에 참여하거나 역량평가를 받아야 한다. 이 과정은 이들을 고용한 업체에서 관리한다.

시간제 가사노동 서비스 가격은 시간당 22~30싱가포르달러 수준이며, 일회성/정기 계약, 서비스의 종류, 주중/주말 시간대에 따라 시급이 달라진다. 원하는 가정은 개별 업체나 예약플랫폼을 통해 서비스를 신청할 수 있으며, 업체에 따라 회당 최소 3시간 또는 4시간 서비스를 신청해야 한다. 주 1회 4시간 서비스를 이용할 경우 월 350~400싱가포르달러 정도의 비용이 발생하고, 주 5일 회당 4시간 정도 이용한다면 입주형 이주가사노동자를 고용하는 것보다 약 50% 정도 비용이 더 든다고 할 수 있다.

한편, 시간제 이주가사노동 제도 도입에서 가장 주목할 만한 변화는 입주 이주 가사노동자와 달리 시간제 이주가사노동자에게는 싱가포르 고용법이 적용될 수 있다는 점이다. 시간제 이주가사노동자는 개별가구에 직접 고용된 입주형 이주가사노동자와 달리, 민간업체에 고용되어 개별가구에 시간제로 파견된다는 점에서 ‘가사노동자 비자’가 아닌, ‘서비스분야 노동허가’를 받은 자로 분류된다. 이에 고용법에 규정한 바대로, 주당 최대 44시간 근무, 초과 근무 수당 1.5배 이상, 연차 7일, 병가 14일, 주당 휴식일 제공 규정이 적용될 수 있어서 시간제 이주가사노동자의 권리와 인권 보호가 한층 강화될 수 있을 것이라 기대해 볼 수 있다.

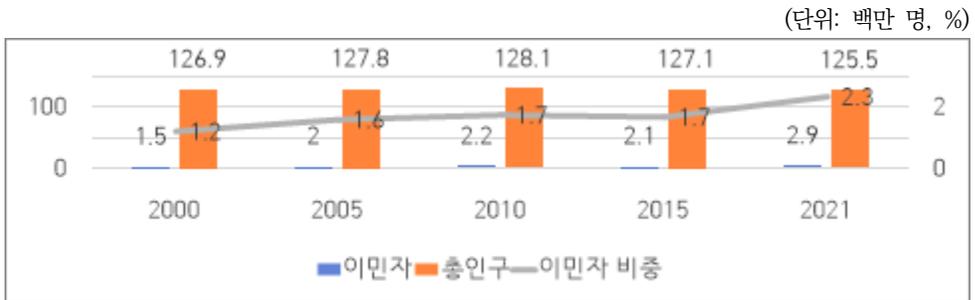
## 6. 일본

일본은 대표적인 후발이민국가 중 하나로, 후발이민국가란 2차대전 이후 1970년대까지 이민 송출국이다가 1980년대 들어 새롭게 이민 수용국이 된 국가를 의미한다. 후발이민국가는 인구 감소와 노동력 부족으로 인해 외국인 노동자와 이민자를 받아들임으로써 소위 ‘이주의 변천(migration transition)’을 경험한다.

1952년 일본은 출입국관리법을 제정하여 신규 유입 외국인에 대한 통제를 강화하였으나 1980년대 이후 농촌인구 등이 부족해지면서 블루컬러 직종에서 노동력 부족 현상이 발생하기 시작하였고, 이 부족분을 미등록체류자들이 메우기 시작하였다. 갑작스런 미등록 외국인 노동자의 증가에 대응하기 위하여 일본은 1990년 출입국관리법을 개정하였으며, 고숙련 외국인 노동자는 환영하되 저숙련 외국인 노동자는 허가하지 않는다는 원칙을 천명하였다. 다만, 이면에 외국인 노동자 도입을 위한 편법경로를 만들어 외국인 유학생의 근로 시간을 주당 20시간에서 28시간으로 확대하고 산업연수생 제도를 확대하였다.

일본은 현재 저출산, 고령화로 인한 인구감소 추세가 심화함에 따라 고도인재 포인트제, 특별고도인재 포인트제 등을 통하여 고급인력의 정주화를 도모하고 있으며, 특정기능제도를 통하여 숙련인력을 확보하고자 하는 등 이민정책의 변화를 꾀하고 있다. 2021년 일본의 이민자 수는 289만 명으로 총 인구 대비 이민자 비중은 2.3%이다.

[일본 총 인구 대비 이민자 비율]

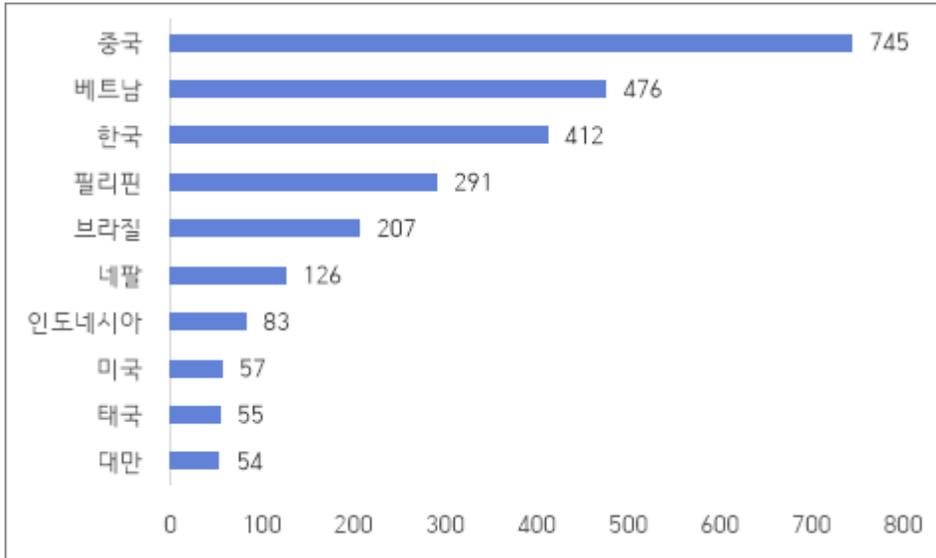


주: 이민자는 외국인 인구 현황을 기준으로 함  
 자료: OECD.STAT

일본 출입국재류관리청 통계에 따라 2022년 전체이민자(296만 명)를 출신국가별로 살펴보면, 중국이 74.5만 명(25.2%)으로 가장 많고, 베트남 47.6만 명(16.1%), 한국 41.2만 명(13.9%) 순이다.

[출신국가별 일본의 이민자 수(2022년)]

(단위: 천 명)



주: 그 외 국가 455천명 제외  
 자료: 일본 출입국재류관리청

### 가. 컨트롤타워<sup>100)</sup>

일본은 이민정책을 총괄하는 부서가 존재하지 않고 각 부처가 개별적으로 소관 분야에서 외국인 관련 정책을 추진해왔다. 2009년 일본계 이주민을 대상으로 추진한 ‘정주외국인지원에 대한 정책’은 교육, 고용, 주택, 방재, 귀국지원, 정보제공, 추진체계 등 분야별로 주요 정책과제와 담당 성청을 명기하고 있는데 출입국관리는 법무성, 지자체 외국인 종합지원 업무는 총무성, 외국인 아동의 교육 및 유학생 관리는 문부과학성, 기능실습생 관리는 후생노동성, 임대주택 관리는 국토교통성이 담당하며 내각부가 각 성청과 협력하여 추진 회의 개최 및 포털 사이트 구축을 담당하도록 하였다.

100) 하정봉, “일본 이민정책의 형성배경과 특징”, 한국이민정책학회, 2023. 6.을 바탕으로 재작성하였다.

그런데 외국인 노동자의 유입, 일본계 외국인(日系人) 정주지원 등은 성청간의 관할이 중첩되거나 연계되는 사안으로 부처 간 조정, 협의가 필요하며, 거시적 관점에서 정권의 의향을 반영한 외국인정책 전략을 수립할 필요도 있는데 이러한 역할은 내각부와 수상 직속의 회의체가 담당한다. 내각부는 일본계 정주 외국인을 위한 종합적 대책마련 추진을 위해 정부전반의 지원대책을 검토하고 추진상황을 점검하는 기구로 ‘정주외국인시책추진회의(의장: 내각특명담당대신)’를 2009년부터 설치·운영하고 있다. 2012년 5월에는 거주 외국인과의 공생사회 실현을 위한 환경정비 등의 제반 문제에 대해 조정 및 연계목적으로 내각부 산하에 ‘외국인과의 공생사회 실현 검토회의’를 설치하였다. 같은 해 12월에는 성장전략을 통한 경제부흥실현을 위한 정책의 종합조정을 위해 일본경제재생본부(의장: 내각총리대신)가 설치되었는데 일본경제재생본부는 ‘일본재흥전략(日本再興戰略)’이라는 구체적 성장 실행전략을 주기적으로 수립·공표하고 있다. 일본경제재생본부는 거시경제정책의 기본방향을 설정하는 경제재정자문회의와의 연계를 통해 외국인력 유입·활용에 대한 정책방향을 구체적으로 제시하고 있다.

한편, 일본은 2018년 말 입관법 및 법무성설치법 개정을 통해 법무성의 임무를 종래 “출입국의 공정 관리”에서 “출입국 및 외국인 체류의 공정관리”로 변경하였고, 법무성 소속 내국(국장급)이었던 입국관리국을 출입국재류관리청(장관급)으로 확대 개편하였다.

[일본 중앙정부의 이민정책 관련 주요 조직]

주요부서 및 기관	역할
법무성	입국관리, 이민정책 조정
후생노동성	공공직업안정소, 외국인고용서비스센터
총무성	지자체 다문화공생정책 정책방향 제시 및 지원
문부과학성	다문화 아동 교육 지원
내각부	외국인재 유입·공생 종합대책 수립, 외국인노동자 유입 정책기조 설정
경제재정자문회의	거시경제정책
일본경제재생본부	미시경제정책

자료: 하정봉, “일본 이민정책의 형성배경과 특징”, 한국이민정책학회, 2023. 6.

## 나. 고도인재 포인트제도 등 전문인력 정책<sup>101)</sup>

2012년에 도입된 ‘고도인재 포인트제’는 고숙련 외국인의 활동내용을 고도학술·연구, 고도전문·기술, 고도경영·관리의 3가지로 분류하고 각각의 활동에 학력, 경력, 연수입, 연구실적 등의 항목별 포인트를 설정하여 합산 점수가 일정수준 이상일 경우 고도인재로 선정하는 내용이다. 고도 학술연구와 고도전문·기술 분야의 경우 및 연령이 낮을수록 가산점이 높으며 연수입의 배점이 연령별로 차등 가산된다. 연구실적이 있으면 가산점이 추가된다.

‘고도인재 포인트제’를 뒷받침하기 위한 체류자격으로 2014년 고도전문직이 새롭게 도입되었다. ‘고도전문직 1호(70포인트 이상)’는 5년간 체류가 가능하며 3년 이상 활동자는 심사를 거쳐 직종에 구애받지 않고 무기한 체류가 가능한 ‘고도전문직 2호’로의 전환이 가능하다.

[일본의 고도전문직 내용]

고도전문직	필요조건
1호(가)	고도의 학술연구활동 - 일본 공공·시설기관과 계약을 통해 추진하는 연구, 교육 활동
2호(나)	고도의 전문적 기술적 활동 - 일본 공공·시설기관과 계약을 맺고 자연과학 또는 인문과학 분야에 종사
3호(다)	고도의 경영 관리 활동 - 일본 공공·시설 기관에서 사업 경영 또는 관리에 종사

자료: 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구”, 2018. 11.

2017년에는 고도인재 포인트제도를 개정하여 점수가 70점이 넘는 외국인의 경우 최단 취득기간을 5년에서 3년으로 줄이고, 점수가 80점을 넘는 대상자는 1년 만에 영주자격을 얻을 수 있도록 규제를 완화하였다(고도인재 그린카드).

한편, 2023년 4월에는 특별 고도 인재 제도(J-Skip)와 미래 창조 인재 제도(J-Find)를 도입하였다. 특별 고도 인재 제도(J-Skip)는 연 수입이 일정 기준을 충족

101) 하정봉, “일본 이민정책의 형성배경과 특징”, 한국이민정책학회, 2023. 6., 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류실태 분석 연구”, 2018. 11.을 바탕으로 제작하였다.

족하는 고도 전문직에게 1년간 체재하는 것만으로 영주권 신청이 가능하도록 설계하였다.<sup>102)</sup> 미래 창조 인재 시스템(J-Find)은 해외 우수 대학 졸업자를 대상으로 일본에서의 취업 및 창업활동을 위한 2년간의 체류자격을 부여한다.<sup>103)</sup>

#### 다. 특정기능제도 등 숙련인력 정책

일본은 2019년 출입국재류관리청을 설립해 인구감소와 노동력 부족에 능동적으로 대처하고자 하였는데, 가장 먼저 기능실습제 폐지안을 작성하고, 일손이 부족한 분야의 노동자 확보를 위해 12개 분야에 대한 특정기능제도를 도입하였다.<sup>104)</sup> 1989년부터 도입된 기능실습제로 취업한 외국인인 체류연장이 가능하나 최대 5년까지만 일본에서 머물 수 있도록 설계되어 있다. 기능실습제를 폐지하고 특정기능제도를 도입한다는 것은 노동력이 부족한 분야의 기능을 가진 외국인의 유입 확대를 의미한다.

특정기능제도는 1호와 2호로 나뉘는데, 1호는 외국인이 기능시험과 일본어 능력 판정 테스트에 합격하면 최장 5년까지 일할 수 있다. 특정기능 2호는 숙련기능을 가진 외국인에게 부여하는 것으로 체류기간에 제한이 없고 가족동반도 가능하며, 10년 이상 체류시 영주권 신청도 가능하다. 하지만 아직까지 2호 소지자는 2022년 말 기준 8명으로 미미한 수준이다.

102) ①석사학위 이상 취득 및 연봉 2천만엔 이상인 자, ②해당분야의 실무경험 10년이상 및 연봉2천만엔 이상인 자, ③ 사업경영 또는 관리 실무 5년 이상의 연소득 4천만엔 이상인 자를 대상으로 5년간 체류 가능하며 고도인재포인트제 보다 우대조치 가능

103) 세계 3대 대학순위(Quacquarelli Simmons의 QS World University Rankings, Times의 THE World Universal Rankings, Shanghai Ranking Consultancy의 World Universal Academic Rankings)중 2개 이상의 졸업생 상위 100위 대학의 2년내 졸업생이면서 생계유지비(20만엔 이상의 저축액) 요건 충족 필요  
(<https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/designatedactivities51.html>)

104) 특정기능 1호는 '상당한 정도의 지식과 경험이 있는 사람', 2호는 '작업반장을 맡을 수 있을 정도의 뛰어난 기술력을 가진 인재'를 자격요건으로 하며, 일본어 능력시험과 분야별 기능시험에 합격해야 한다. 1호는 일손이 부족한 개호(간호·돌봄), 농업, 어업, 건설, 조선업, 빌딩 청소, 소형재산업기계·전기전자정보 제조업, 자동차정비, 항공, 숙박, 음식료품 제조업, 외식업등 12개 업종이 대상이며, 특정기능 2호는 건설, 조선업 분야만이 해당되었으나 2023년 6월 11개업종으로 확대하였다.

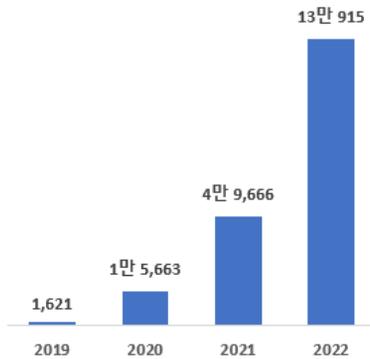
[특정기능 1호 및 2호]

구분	내용	업종	체류기간
특정기능 1호	상당한 정도의 지식과 경험이 있는 사람	일손이 부족한 개호(간호·돌봄), 농업, 어업, 건설, 조선업, 빌딩 청소, 소형재·산업기계·전기전자정보 제조업, 자동차정비, 항공, 숙박, 음식료품 제조업, 외식업등 12개 업종	최대 5년
특정기능 2호	작업반장을 맡을 수 있을 정도의 뛰어난 기술력을 가진 인재	건설, 조선업 분야만이 해당 되었으나 2023년 6월 특정기능 1호 중 개호 제외 11개 업종으로 확대	체류기간에 제한이 없고, 가족동반도 가능하며, 10년 이상 체류시 영주권 신청도 가능

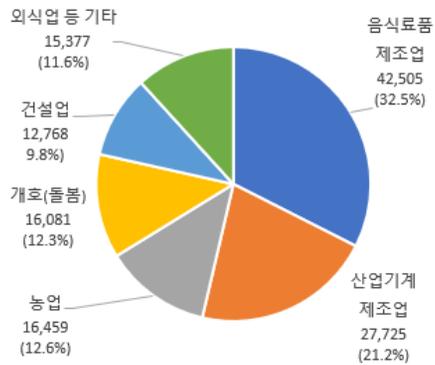
자료: 일본 출입국재류관리청

[특정기능비자 체류자격자 추이 및 업종별 현황]

※ 특정기능1호 체류자격자 추이  
(단위: 명)



※ 업종별 체류자격자 수 및 비중 (2022년)  
(단위: 명, %)



자료: 일본 출입국재류관리청

본 보고서에서는 그동안의 이민정책을 외국인력 활용 측면에 초점을 두어 되짚어보고 전문인력, 단순기능인력, 유학생 정책 등 경제활동인구 확충방안에 대하여 다루었다. 그리고 컨트롤타워 설립 방안 및 이민정책 수용성 제고 방안을 검토하였으며 해외사례를 통하여 국내 정책에 시사점을 제시하고자 하였다.

### 1. 이민정책 현황 분석

첫째, 이민자 및 이민정책의 범위가 외국인 정책(법무부), 외국인 주민 정책(행정안전부), 다문화가족 정책(여성가족부) 등과 같이 부처별 정책목표에 따라 다르게 설정되어 있는 등 명확하지 못한 측면이 있으므로, 향후 이민정책 및 이민정책의 대상이 되는 이민자의 범위를 명확히 설정하여 정책의 신뢰성 및 수용성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 이민정책과 관련된 상위계획은 ‘외국인정책 기본계획’, ‘다문화가족정책 기본계획’ 등이 있는데, ① 단기적인 시행계획에 대한 평가만이 이루어지고 있고, ② 평가지표 및 평가기준이 미흡하며, ③ 평가결과가 공개되지 않는 등 전반적인 평가체계가 미흡한 측면이 있으므로 계획에 대한 평가를 통해 미흡한 점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 제시하면서 다음 차수의 계획을 수립하는 정책 환류기능을 강화해야 할 것이다.

셋째, 외국인정책 시행계획을 바탕으로 이민정책 예산을 살펴보면 2022년 3,326억 원에서 2024년(안) 3,625억 원으로 증가하고 있으며, 2024년(안) 기준 부문별로 전문인력(379억원), 단순기능인력(52억원), 유학생(1,261억원), 결혼이주자(315억원) 등이 편성되어 있다.

### 2. 컨트롤타워 분석

현재 각 부처에서 다양한 이민정책을 수립하고 있는데, 통합적인 조정 기제가 없어 정책 간 칸막이, 중복, 사각지대가 발생할 우려가 있다. 또한, 향후 이민정책은 과거의 출입국 및 국경관리기능에서 나아가 외국인력 정책, 다문화가족정책, 사회통합 정책 등을 아울러야 하나 ‘출입국이민관리청(가칭)’ 설립 준비조직은 출입국 규제 위주의 역할을 수행해

은 법무부 내부인력만으로 구성되어 있어 한계가 있을 것으로 보이므로 정부는 다양한 부처의 의견을 종합하여 이민정책의 미래를 설계할 필요가 있다.

### 3. 경제활동인구 확충 방안 분석

첫째, 전문인력은 연봉 등 처우뿐만 아니라 한 나라의 매력도에 근거하여 정착할 기반을 선택할 것으로 보이므로 정부는 인재 육성 환경 및 개방적인 사회 환경을 조성하기 위한 노력을 기울일 필요가 있고, 현재 정부는 과학·기술 우수인재의 비자 발급 우대조치 등을 시행하고 있으나, 이러한 고급 전문인력이 아닌 그 외 전문인력 및 중간 숙련인력의 정주화도 국내 노동시장을 보완하고 국가 경쟁력을 높이는 방안이 될 수 있을 것으로 보이므로, 현행 비자체계의 소득·학력 요건 등이 적절한지 검토할 필요가 있다.

둘째, 고용허가제와 관련하여 외국인력정책위원회는 산업체의 필요인력에 대한 의견을 수렴하여 고용허가제 도입결정 규모 및 허용분야를 결정할 필요가 있으며, 고용허가제 외국인근로자의 장기근속특례자 체류기간 우대는 기존 고용허가제의 문제요소들을 내포하고 있다는 점에서 사업장 변경 제한 완화 및 가족초청에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 외국인 가사근로자 도입과 관련하여 고용노동부는 외국인 가사근로자의 최소 근로시간을 보장할 필요가 있으며, 철저한 신원검증 및 가사·육아에 맞는 교육체계 설계로 외국인 가사근로자 서비스의 신뢰를 확보할 필요가 있다.

넷째, 농어의 인력부족을 해결하기 위하여 다부처가 관여하고 있으므로 조정과 협력을 통해 원활한 인력수급이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있고, 농어의 인력수요에 맞는 계절근로자제도를 설계할 필요가 있으며, 전문기관 지정, 농업 숙련인력 비자 마련 등 계절근로자의 농가 이탈률을 감소시키기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 2022년 유학생 수는 16만 6,892명으로, 정부는 2027년까지 유학생 30만 명을 유치할 계획임을 밝히고 있으나 유학생의 졸업 후 진로 현황 파악이 미흡하며 유학생의 한국 정주비율도 낮으므로, 정부와 대학은 졸업 후 진로에 대한 통계를 조사하고, 유학생들의 한국어 교육 강화, 취업 준비 지원 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

### 4. 이민정책 수용성 제고방안

코로나19 전과 비교 시 다문화수용성 지수는 낮아지고 있고(2018년 52.81점 → 2021년 52.27점), 외국인 이민자·노동자 배제 인식은 높아지고 있어(2018년 5.7% → 2022년 10.0%) 전반적인 이민정책의 수용도에도 영향을 미칠 것으로 보이므로, 정부는

인구위기 대응 관점에서 저출산 대응정책과 더불어 확장적 이민정책을 병행할 필요를 국민들에게 설득하고 해외인력 도입의 경제적 효과 등을 제시하여 해외인력 도입 정책의 수용성을 제고할 필요가 있다. 또한, 외국인 근로자의 높은 산업재해, 근로계약 위반, 열악한 주거 환경 등 사회갈등의 원인이 될 수 있는 권리 침해 요소를 개선하기 위해 노력할 필요가 있으며, 이주배경 집단과의 긍정적 관계 경험이 많을수록 이민정책 수용성이 높아지는 경향이 있으므로 양질의 다문화 교육프로그램을 제공하고, 이민자와 내국인들이 함께 참여하는 프로그램을 활성화할 필요가 있다.

한국의 총 인구 수는 감소국면에 접어들고 있고, 인구위기에 대응하기 위한 저출산 정책은 성과를 보이지 못하고 있다. 이제 이민정책을 기반으로 한 해외 인력의 활용은 생산가능인구 확충 및 경제성장 동력 측면에서 불가피한 선택이 될 것으로 보인다.

정부 역시 ‘인구정책 TF’를 구성하여 외국인정책을 경제활동인구 확충 방안의 하나로 제시하고 있고, 범정부 차원의 통일되고 신속한 이민정책 결정 등을 위하여 ‘출입국이민관리청(가칭)’을 신설할 계획임을 밝히며 이민정책을 보다 적극적으로 추진하고자 하고 있다.

다만, 이러한 이민정책이 추진력을 얻기 위해서는 국민들의 지지가 필요하다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 정부는 지금까지 해왔던 이민정책을 되짚어 보고, 향후 이민정책을 체계적으로 운영하기 위한 방안을 모색해야 한다. 또한, 총괄적인 해외 인력 계획 수립으로 산업현장에서 적재적소에 인력이 활용될 수 있도록 해야 하며, 해외 인력 계획 수립 과정을 공유하여 국민들의 공감대를 형성해야 할 것이다. 더 나아가 정부는 이민정책의 수용성을 제고하기 위한 방안을 모색하여 국민들이 이민자를 우리 사회의 구성원으로 받아들일 수 있도록 하고 국민들과 이민자가 함께 어울려 살 수 있도록 사회적 유대의 기반을 제공해야 할 것이다.

## 예산안분석시리즈 VII

### 중·장기 재정현안 분석 : 인구위기 대응전략

#### (4) 이민정책을 통한 경제활동인구 확충 방안

---

발간일	2023년 11월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편집	예산분석실 경제산업사업평가과
발행처	<b>국회예산정책처</b> 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

---

이 책은 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))에서 보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-170-6 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
Tel. 02-2070-3114 [www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr)

발간등록번호 31-9700460-002050-10

ISBN 979-11-6799-170-6



**국회에산정책처**  
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE