

한국인의 역량: 실증분석과 미래전략

이주호
최슬기 편

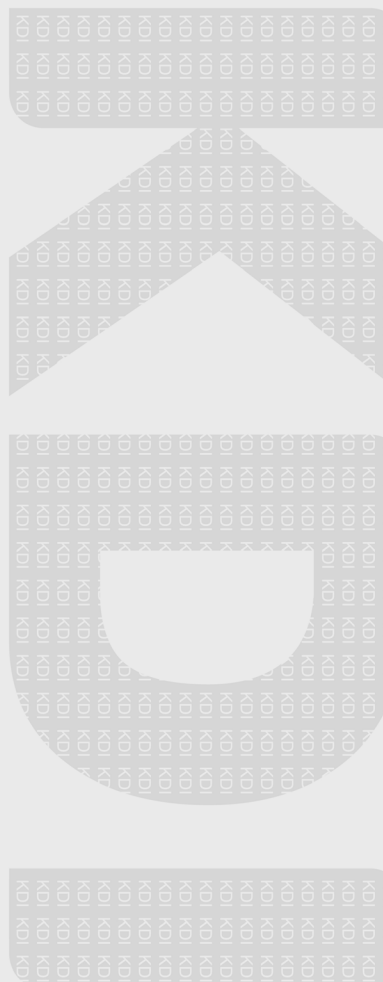
KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE



연구보고서 2015-08

한국인의 역량: 실증분석과 미래전략

이주호 · 최슬기 편



발 간 사

국내외의 많은 전문가들은 대한민국이 광복 후 지난 70년간 눈부신 경제발전을 이루어낸 가장 큰 원동력은 인적자본에 대한 투자에 있었다고 지적한다. 그리고 디지털 혁명시대, 더 나아가 제4차 산업혁명시대에는 인적자본이 더욱더 중요해질 것이라는 전망이 많다. 스티브 잡스와 같은 21세기의 아이콘들은 금융자본가도 아니고 큰 자산을 상속한 부호들도 아니며 높은 창의력과 혁신능력을 가진 인적자본가들이다. 또한 최근 급격히 부상하는 글로벌 기업들도 창의적인 인적자본을 기반으로 파괴적인 혁신을 주도하는 기업들이다. 인적자본은 경제성장에 있어서뿐만 아니라 소득불평등을 완화하고 사회이동성을 높이는 데도 매우 중요하고 효과적인 수단이 된다.

그러나 최근 우리나라에서는 인구의 고령화가 어느 나라보다 빠르게 진행되고 있는 가운데 사교육을 포함하여 교육에 대한 엄청난 지출에도 불구하고 인적자본 축적이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 우려가 커지고 있다. 다시 말하면, 우리나라의 인적자본 축적이 21세기에도 과거처럼 다른 나라들이 부러워할 정도로 지속적으로 빠르게 이루어질 수 있을지에 대한 회의론이 고개를 들고 있다. 특히 기존의 암기 위주의 주입식 수업방식에 의존하는 교육으로는 21세기 역량이라고 부르는, 창의력(Creativity), 비판적 사고력(Critical Thinking), 협동능력(Collaboration), 소통능력(Communication) 등의 소위 4C 역량을 키우는 데 큰 한계가 있다

는 문제에 대한 인식과 개선의 필요성에 대한 공감대도 커지고 있다.

이와 같이 우리나라 인적자본에 대한 매우 객관적이고 실증적인 연구가 어느 때보다도 필요한 시점이다. 더 나아가 인적자본의 축적을 가로막고 있는 여러 가지 제도적 장애요인들을 해소할 구체적인 정책대안들과 미래 제4차 산업혁명에 대비하여 새로운 인적자본 축적의 틀을 어떻게 짤 것인가에 대한 전략적인 청사진들에 대한 연구도 시급하게 요구되고 있다.

이러한 배경 아래에서 본 연구에서는 OECD에서 총 24개국을 대상으로 각국의 16~65세 인구의 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력을 조사한 PIAAC 데이터를 집중적으로 분석한 실증연구와 함께 공공인력, 군인력, 해외인력 등에 대한 주요 분야별 인력의 역량 제고를 위한 전략 연구를 수행하였다. 그동안 우리나라 인력의 역량에 대한 실증연구들이 OECD의 PISA와 같이 주로 청소년들을 대상으로 한 국제시험 자료들에 근거한 것에 비하여 본 연구에서는 16~65세의 훨씬 폭넓은 연령대의 역량에 대한 실증분석을 시도하였다. 또한 그동안 중요성에 비하여 상대적으로 구체적 정책대안이나 미래전략에 대한 연구가 부족하였던 공공인력, 군인력, 해외인력 등의 분야를 다루고 있다는 점도 기존의 연구들에 비하여 차별화되는 부분이다.

본 보고서는 총 6편의 논문으로 구성되어 있다. 구체적으로, 한국인의 역량을 PIAAC 데이터를 통하여 총괄적으로 실증분석한 후, 공공인력에 대하여는 실증분석과 제도개선 부분으로 나누어 연구하였고, 군인력에

대하여는 전문병사제도 도입에 따른 군인력체제 개편의 경제분석을 시도 하였으며, 해외인력에 대하여는 해외 전문인력의 유입효과 및 쟁점을 이론적으로 개관하고 해외 전문인력 도입을 위한 제도개혁방안을 각각 논의하였다. 한국인의 역량에 대한 실증분석과 미래전략에 관하여 그동안 기존 연구에서 다루지 못하였던 분석들과 전략들에 대한 새로운 시도를 하였다는 측면에서, 본 보고서가 향후 인적자본정책의 바람직한 정책들을 모색하는 활발한 공론화를 촉진하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

본 보고서를 완성하기 위하여 많은 수고를 아끼지 않으신 집필진과 다양하고 중요한 의견들을 주신 각계각층의 전문가들, 원고에 대한 유익한 논평을 주신 검토자들, 연구수행을 헌신적으로 뒷받침한 연구원들과 연구행정원들의 노고에 진심으로 감사를 표한다. 본 보고서에서 직접 언급하지 못하였으나 많은 관심을 가지고 응원해 주신 여러분들께도 감사의 마음을 전한다.

마지막으로 본 보고서에서 제시된 견해는 집필자 개인의 의견이며, 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀 두는 바이다.

2015년 12월
한국개발연구원 원장
김 준 경

목 차

발간사

요 약 1

제1부 개 관

제1장 한국인의 역량과 연령: PIAAC 데이터의 실증분석	15
제1절 서 론	15
제2절 분석자료 및 문제제기	18
제3절 한국 청년의 역량과 교육	21
제4절 한국 성인 남성의 역량과 학습	34
제5절 결 론	56
참고문헌	59
부 록	61

제2부 공공인력

제2장 한국 공공인력의 역량에 대한 실증분석	75
제1절 서 론	75
제2절 분석자료	76
제3절 한국 공공인력의 역량 수준	79

제4절 한국 공공인력의 역량 활용과 학습	85
제5절 한국 공공인력의 임금과 역량	93
제6절 결 론	111
참고문헌	114
부 록	115

제3장 공무원 역량 제고를 위한 제도개선 방안	119
제1절 서 론	119
제2절 공무원 역량의 수준과 결정요인	122
제3절 임용 및 보직 제도와 공무원 역량	135
제4절 일하는 방식과 공직문화	147
제5절 평가제도 개편방안	157
제6절 교육훈련제도 개선방안	171
제7절 결 론	175
참고문헌	178

제3부 군인력

제4장 전문병사제도 도입에 따른 군인력체제 개편의 경제분석	185
제1절 서 론	185
제2절 전문병사제도의 도입과 경제비용	187
제3절 일반병사 복무기간 단축의 경제효과	199
제4절 군인력체제 개편의 정치경제적 고려	217
제5절 결 론	230
참고문헌	233

제4부 해외인력

제5장 해외 전문인력 유입의 효과 및 쟁점	239
제1절 서론	239
제2절 문헌조사 분석	241
제3절 해외 전문인력의 현황 및 쟁점	259
제4절 해외 전문인력 체류연장 의도 실증분석	270
제5절 결론: 정책적 시사점	276
참고문헌	280
 제6장 해외 전문인력 도입을 위한 제도개혁방안	284
제1절 서론	284
제2절 해외 전문인력 도입 외국의 정책 사례 검토	286
제3절 국내 유학생 및 해외 전문인력 심층면접	322
제4절 해외 전문인력 도입을 위한 정책적 제언	353
참고문헌	364
 ABSTRACT	373

◆ 표 목 차

<표 1- 1> 연령대별 역량 분석에 포함된 종속변수 및 주요 설명변수	36
<표 1- 2> 기술통계량: 모형 (1A), 모형 (2A), 모형 (3A)의 설명변수	38
<표 1- 3> 한국과 일본의 모형 (1A)~모형 (3B) 결과 정리	50
<부표1-1> 미국, 영국, 독일과 핀란드의 모형 (1A)~모형 (3B) 결과 정리	61
<표 2- 1> 설명변수에 대한 기술통계량: 공공부문 및 민간부문	78
<표 2- 2> 설명변수에 대한 기술통계량: 공공부문	79
<표 2- 3> 국가별 공공부문과 민간부문의 근로자 로그임금에 대한 회귀분석 결과 (모형 1)	95
<부표2-1> 공공부문 남성 상근 근로자 로그임금에 대한 회귀분석 (모형 2~모형 5B)	117
<표 3- 1> 정부의 역할 변화	120
<표 3- 2> 설문 응답자 구성	121
<표 3- 3> 공무원의 중요한 역량	128
<표 3- 4> 공무원의 부족한 역량	130
<표 3- 5> 강화 필요 역량	132
<표 3- 6> 역량 저해요인	134
<표 3- 7> 공개경쟁채용시험과 경력경쟁채용시험	137
<표 3- 8> 공개경쟁채용시험과 경력경쟁채용제도의 장단점 비교	140
<표 3- 9> 공직 선발제도 관련 설문 결과	140
<표 3-10> 바람직한 공무원 채용방식	140
<표 3-11> 임용제도 개선방안	142

<표 3-12> 공무원 역량강화를 위해 시급히 개선되어야 할 사항	
- 보직 및 교육훈련	145
<표 3-13> 공무원에 대한 부정적 이미지	148
<표 3-14> 공직문화 관련 설문 결과 - 상명하달의 문화	149
<표 3-15> 공직문화 관련 설문 결과 - 현실안주	150
<표 3-16> 공무원 역량강화를 위해 시급히 개선되어야 할 사항	172
<표 3-17> 강화해야 할 공무원 교육훈련 방식	174
<표 4- 1> 인구 변화에 따른 병사 공급 전망	190
<표 4- 2> 전문병사제도 도입에 따른 병사 수급 전망	192
<표 4- 3> 각 국가들의 징병제 병사 복무기간	194
<표 4- 4> 고등학교 졸업 후 입대까지의 기간, 군 복무기간, 제대 후 첫 직장까지의 기간	208
<표 4- 5> 군 복무기간 단축으로 인한 근로소득 손실의 절감	215
<표 4- 6> 일반병사 복무기간 단축의 경제효과	216
<표 4- 7> 병역제도의 결정요인	222
<표 4- 8> 병역제도 결정의 핵심 요인 평가기준	223
<표 5- 1> 학문 영역별 이민연구의 초점	242
<표 5- 2> 이민정책의 유형 및 특성	259
<표 5- 3> 취업활동이 가능한 체류자격의 종류	262
<표 5- 4> 해외 전문인력의 규모 및 인구학적 특성	264
<표 5- 5> 해외 전문인력의 체류자격, 학력, 직업, 소득별 비교	266
<표 5- 6> 해외 전문인력의 출신국가 현황	267
<표 5- 7> 해외 전문인력의 산업별 분포 현황	269
<표 5- 8> 해외 전문인력의 거주 행정구역 현황	270

표목차

<표 5- 9> 전문인력 정의별 자료의 기술분석표	273
<표 5-10> 체류연장 의지에 대한 로지스틱 회귀분석	274
<표 6- 1> 시민권이민부의 업무범위	290
<표 6- 2> 캐나다의 이민자 직능수준별 직업분류	296
<표 6- 3> 숙련노동자 포인트시스템(point system) 개괄	299
<표 6- 4> 독일의 이주·통합 정책 조직 유형 및 역할	303
<표 6- 5> 고용허가(WP) 업종별 외국인력 상한선과 분담금	321
<부표6-1> 캐나다의 이민자 숙련수준별 직업 범주	366

◆ 그 림 목 차

[그림 1- 1] 연령대별 한국 평균 PIAAC 점수와 OECD 평균 PIAAC 점수	20
[그림 1- 2] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균 점수와 대응하는 PIAAC 연령그룹의 PIAAC 표준화 평균 점수	23
[그림 1- 3] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균과 대응하는 PIAAC 연령그룹의 코호트 표준화 평균	25
[그림 1- 4] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균과 대응하는 PIAAC 연령그룹의 코호트 표준화 평균: 학생 그룹	29
[그림 1- 5] 1999~2015년 주요 국가들의 대학경쟁력	34
[그림 1- 6] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 수리력(A모형)	39
[그림 1- 7] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 언어능력(A모형)	40
[그림 1- 8] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 컴퓨터 기반 문제해결력(A모형)	41
[그림 1- 9] 연령대별 '학습의지' 지표 평균	45
[그림 1-10] 연령대별 '과업재량' 지표 평균	45
[그림 1-11] 연령대별 '직장 내 학습' 지표 평균	45
[그림 1-12] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 수리력(B모형)	47
[그림 1-13] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 언어능력(B모형)	48
[그림 1-14] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 컴퓨터 기반 문제해결력(B모형)	49
[그림 2- 1] 남성 상근 근로자들의 연령대별 수리력	81
[그림 2- 2] 남성 상근 근로자들의 연령대별 언어능력	82
[그림 2- 3] 남성 상근 근로자들의 연령대별 컴퓨터 기반 문제해결력	83

[그림 2- 4] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘과업재량’ 지표	86
[그림 2- 5] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘영향력 활동’ 지표	87
[그림 2- 6] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘문제해결 활동’ 지표	88
[그림 2- 7] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘학습의지’ 지표	91
[그림 2- 8] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘직장 내 학습’ 지표	92
[그림 2- 9] 국가별 공공부문-민간부문 간 로그임금격차	97
[그림 2-10] 국가별 공공부문-민간부문 간 로그임금격차와 공공부문 규모	97
[그림 2-11] 국가별 공공부문의 역량 수익률	99
[그림 2-12] 국가별 공공부문과 민간부문의 역량 수익률	99
[그림 2-13] 국가별 공공부문-민간부문 간 역량 수익률 격차	100
[그림 2-14] 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘연령-임금’ 간 관계	103
[그림 2-15] 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘연령-역량’ 간 관계(모형 6)	108
[그림 2-16] 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘연령-역량’ 간 관계(모형 7)	109
[그림 2-17] 국가별 공공부문 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘역량-임금’ 격차	110
[부도 2- 1] 여성 상근 근로자들의 연령대별 역량: 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)	115
[그림 3- 1] 공무원 역량과 미래 역량	123
[그림 3- 2] 공무원 역량 평가	125
[그림 3- 3] 공직과 민간 역량 비교	126
[그림 3- 4] 공직문화 설문조사 결과 - 부처 이기주의	154
[그림 3- 5] 공직문화 설문조사 결과 - 정치권 영향력 개입	156
[그림 4- 1] 전문병사제도 도입에 따른 일반병사 복무기간의 변화	193
[그림 4- 2] 병사 수급 전망	193
[그림 4- 3] 전문병사에 대한 수요공급곡선	195

[그림 4- 4] 고졸자의 경력에 따른 근로소득: 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연이 있는 경우와 없는 경우	210
[그림 4- 5] 4년제 대졸자의 경력에 따른 근로소득: 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연이 있는 경우와 없는 경우	213
[그림 4- 6] 국가별 병역제도 분포	219
[그림 5- 1] 해외 전문인력 유입의 노동시장 효과(1부문 모형)	244
[그림 5- 2] 해외 전문인력 유입의 장기 효과(2부문 모형)	246
[그림 5- 3] 우리나라 해외 유입 전문인력(체류자격 E-1~E-7)의 구성	256
[그림 5- 4] 국내 체류 외국인 현황	260
[그림 6- 1] 싱가포르 인력부 조직구조	314

요 약

본 연구는 기존의 인적자본에 관한 연구들이 대부분 청소년의 역량에 집중하고 있는 것과 달리 보다 연구의 폭을 넓혀서 성인의 역량에 초점을 맞춘다. 인구 변화에 따라서 젊은 인구의 비중이 급격히 감소하고 있는 동시에 학력의 지속적 증가도 한계에 도달한 현재 시점에서, 전체 한국인의 역량에 대하여 실증적으로 분석하고 미래전략을 모색하는 것은 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 그동안 인구 변화 혹은 저성장의 문제에 대한 공론화 과정에서 충분히 주목되지 않았지만 매우 심각한 문제가 될 수 있는 우리나라 성인의 역량 문제에 초점을 맞추으로써 장기적 국가전략의 수립에 중요한 기초자료를 제공하고자 한다.

마침 OECD 주관으로 총 24개 국가 15만 7천명(한국의 6,667명을 포함)을 대상으로 하여 16~65세 성인의 언어능력, 수리력, 컴퓨터 기반 문제해결력을 조사한 PIAAC 데이터가 최근 조사되었지만 아직 충분히 연구에 활용되고 있지 못하다. 따라서 본 연구에서는 먼저 PIAAC 데이터를 활용한 실증분석을 통하여 한국인의 역량에 대한 주요 문제들을 제기한다. 또한 그동안 활발히 공론화되지 않고 있었지만 향후 한국의 미래를 위하여 매우 중요할 수 있는 공공인력, 군인력, 해외인력 등 분야별로 역량에 대한 실증분석 혹은 역량 제고를 위한 정책연구를 시도한다. 이들 분야는 그동안 정치적으로 매우 민감하였거나 데이터가 확보되지 않은 이유 등으로 인하여 그 중요성에 비하여 깊이 있는 연구가 부족한 분

야들이다.

본 연구에서는 먼저 제1장에서 한국인의 역량에 대하여 PIAAC 데이터의 실증분석을 통하여 한국인의 역량 전반의 문제점들에 대하여 분석하고, 이를 기반으로 하여 그다음 제2장과 제3장에서는 공공인력, 그리고 제4장에서는 군인력, 마지막으로 제5장과 제6장에서는 해외인력의 순서로 각 분야별로 분야별 역량에 대한 실증분석 혹은 역량 제고를 위한 미래전략에 대하여 논의한다.

제1장 한국인의 역량과 연령: PIAAC 데이터의 실증분석

OECD에서 2011~12년에 조사한 PIAAC 데이터에서는 한국인의 역량이 16~24세에서는 OECD 평균보다 높지만 점차 격차가 좁아져서 35~44세 이후 연령대에서는 OECD 평균보다 낮아지고, 특히 45~54세에서는 격차가 확대되어 OECD 평균보다 크게 낮은 것으로 나타난다. 그동안 이러한 결과가 한국의 전문가들이나 정책담당자들에게 크게 주목을 받지 못하였던 것은 PIAAC에서 나타난 것이 한국인의 역량이 교육의 빠른 발전으로 인하여 해를 거듭할수록 높아지는 긍정적인 과정을 거꾸로 보여 주는 것일 수 있기 때문이었을 것이다.

그러나 이러한 낙관적 견해와는 다르게, 본 연구에서는 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 고연령화 효과가 존재하며, 이것이 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 두 가지 문제에 기인하고 있다고 제시한다.

먼저, 17세부터 22세까지의 연령대에서 PISA와 PIAAC의 성적을 비교·분석한 결과는 한국 청년이 타 국가들에 비하여 연령이 높아짐에 따라서 상대적으로 역량이 낮아진다는 것을 실증적으로 보여준다. 특히 한국 청년의 상대적 역량 저하가 교육을 통하여 인적자본을 활발히 축적할 17~19세에서 20~22세로 넘어가는 기간에 집중적으로 일어났을 뿐만 아니라 학생과 대졸자들 표본에서 특히 분명히 나타난다. 이는 17세부터 22세까지 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하가 낮은 질의 대학교

육 및 주입식 초중등교육의 문제와 연결되어 있을 수도 있음을 시사하고 있다고 해석할 수 있다.

다음으로, 25~65세의 성인 남성을 대상으로 한 분석에서는 한국 성인 남성의 역량이 연령이 높을수록 낮은 현상이 연령집단 간의 주어진 역량 차이에 영향을 주는 교육 변수들을 최대한 통제한 이후에도 여전히 유지되는 것을 실증적으로 확인한다. 또한 한국 성인의 학습의지가 매우 저조한 수준이며 연령에 따라서 빠르게 감소하는 것을 확인함과 동시에 한국 성인의 역량에 이러한 학습 변수들이 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 실증적으로 보여줌으로써 한국 성인이 나이가 들면서 학습의 저하로 인해 역량이 저하될 수 있음을 보여준다.

이와 같이 우리나라에서 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 문제들로 인하여 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 고연령화 효과가 존재하는 것을 실증적으로 확인한 것을 바탕으로 하여 향후 한국인의 역량 제고를 우리나라 공공정책 및 개혁에 있어서 우선순위를 높여서 주요한 과제로 삼아야 할 것이다. 즉, 향후 인구 변화에 따라서 역량이 상대적으로 낮은 중·고령 인구의 비중이 크게 증가하게 될 경우 인적자본이 위축되고 성장저하의 근본적 요인으로 작용할 수 있음에 주목하여야 한다. 최근 인구 변화에 따른 우리 경제·사회 전반의 활력이 떨어지고 ‘제로 성장’의 우려가 높아지는 가운데 저출산과 고령화에 대응한 여성가족정책 및 복지정책을 넘어서서 인구 변화에도 불구하고 지속적 경제성장을 가능케 하는 한국인의 역량을 제고하는 인적자본 전략과 제도개혁을 보다 더 강조할 필요가 있다.

제2장 한국 공공인력의 역량에 대한 실증분석

PIAAC 데이터를 활용한 실증분석의 결과는 한국 공공인력의 역량이 OECD 평균에도 못 미치는 수준이며, 일본, 영국, 독일 등 주요 국가들에 비하여 낮은 수준이고, 더 나아가 동일한 직업분포를 상정할 경우 민간

과 비교하여도 낮은 것으로 나타났다. 특히 45~54세 연령대에서 한국 공공인력은 수리력과 언어능력 모두에서 민간과 매우 큰 격차를 보이는 것으로 분석된다. 공공인력의 낮은 역량과 관련하여 구체적으로 주목하여야 할 점들은 다음과 같다.

첫째, 한국 공공인력의 역량이 조직 내에서 제대로 활용되지 못하고 있다. PIAAC 역량 활용도 조사 결과에서 한국 공공인력은 OECD 공공인력의 평균에도 미치지 못할 뿐만 아니라 동일한 직업분포를 상정할 경우 한국 민간부문보다도 낮은 수준으로 나타난다. 우리 공공부문은 수직적 위계질서 아래서 상명하달 중심으로 명령하고 통제하는 방식으로 일하다 보니 개인에게 과업재량이나 문제해결 활동과 영향력 활동 등을 통한 개인의 역량을 발휘할 기회를 충분히 제공하지 못하고 있다.

둘째, 한국 공공인력의 학습이 제대로 이루어지지 않고 있다. 한국 공공인력의 학습의지와 직장 내 학습 수준은 OECD 주요 국가 중 최하위권의 수준을 보이고 있을 뿐만 아니라 동일한 직업분포를 상정할 경우 국내 민간과 비교하여도 낮게 나타난다. 역량은 활용과 학습을 통하여 생애에 걸쳐서 축적된다는 측면에서, 이와 같이 한국 공공인력의 활용과 학습의 수준이 낮은 것은 특히 한국 공공인력이 45~54세 연령대에서 상대적으로 더 낮은 역량을 보이는 것을 부분적으로 설명하고 있다.

셋째, 공공부문 인력의 역량이 제대로 보상받지 못하고 있다. 무엇보다도 한국 공공인력의 역량 수익률이 OECD 국가 중 하위권으로 나타난다. 더욱 두드러져 보이는 문제는 민간부문과의 역량 수익률 격차가 비교대상국 중 가장 큰 나라로 나타난 것이다. 또한 우리 공공부문 임금체계는 연령이 높아지면 임금이 급격히 높아지는 호봉제로 인하여 OECD 국가 공공부문 중에서 연령에 따라서 임금이 증가하는 경향이 가장 강하게 나타난다. 반면, 한국 공공인력의 역량은 나이가 들면서 OECD 평균보다 빨리 하락하는 것으로 나타난다. 이렇게 한국의 공공인력 임금체계는 매우 낮은 역량 수익률과 매우 높은 역량에 따른 임금 증가도로 인하여 인적자본 투자를 유인하지 못하는 문제를 보여주고 있다.

마지막으로, 공공인력에 대하여 활용과 학습을 통하여 생애에 걸쳐서

역량을 축적할 기회를 주지 못할 뿐만 아니라 강력한 호봉제 중심의 임금체계로 인하여 인적자본 투자도 유인하지 못하는 문제들이 본 연구의 실증분석을 통하여 확인된 이상, 향후 우리 공공인력의 역량강화를 위해서는 개인의 역량을 적극적으로 활용하는 일하는 방식의 혁신, 그리고 역량을 제대로 보상하는 임금체계의 개혁을 적극적으로 추진하여야 한다는 점을 강조한다.

제3장 공무원 역량 제고를 위한 제도개선방안

공무원, 전문가 각 250명씩을 대상으로 한 본 연구의 설문조사에 따르면, 공직자의 역량은 20~30대에는 민간에 비해 월등히 우수하나 50대 이후에는 월등히 떨어지는 것으로 인식되고 있었다. 설문조사 대상에 포함된 공무원도 이를 인정하고 있었으며, 전문가 그룹에서는 이러한 평가가 더욱 분명하게 나타났다. 먼저 16개 역량 중 시급히 강화되어야 할 역량으로 사무관급에서는 의사소통, 협업, 조직헌신이, 실국장급에서는 윤리 의식, 갈등조정이 꼽혔다. 적응력·변화관리는 두 직급에서 공통적으로 선택되었다. 두 직급에서 공통적으로 부족한 직무수행 역량은 창의성과 비판적 사고로 나타났다. 고시 등 경쟁적인 공개채용절차를 거쳐 민간에 비해 우수한 인력이 선발되고 있으나 연령이 높아질수록 그 역량이 약화되어 간다는 설문조사 결과는 우리 공직사회에 대한 전반적인 혁신의 필요성을 시사한다. 본 연구는 역량에 영향을 미치는 요인을 채용과 보직 관리, 일하는 방식과 공직문화, 평가제도, 교육훈련으로 나누어 아래와 같은 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 채용제도는 고시를 점차로 축소하고 경력직을 확대해야 한다. 고시제도를 폐지할 필요는 없으며, 실제 업무역량을 파악하도록 면접을 강화하는 등 평가방식을 개선해야 한다. 그러기 위해서는 각 부처의 채용 자율성을 확대할 필요가 있다. 개방형임용제는 보수 등 근무조건을 획기적으로 개선할 필요가 있으며 정실주의 가능성 차단을 위해 평가를 민간 위원에게 맡기거나 스카우트제 혹은 헤드헌팅제를 통해 최선의 인물을

찾는 노력을 기울여야 한다.

둘째, 보직관리는 공(工)자형이 적합하다. 순환후전문화제를 통해 경력 초기에는 다양한 부처의 순환근무를 통해 개인에게 적합한 직무를 발견토록 하되 서기관 및 과장급에서는 한 부처의 유사 분야에 장기적으로 재직하도록 해야 한다. 그 후 고위공무원단이 되면 다시 관련 분야에서 다양한 부처를 오갈 수 있도록 허용해야 한다.

셋째, 상명하달, 현실안주형 문화는 공무원의 역량을 향상시키는 데에 가장 큰 걸림돌이다. 혁신적 행동에 대한 조직 차원에서의 적절한 보상제도와 조직 리더의 인식 변화가 필요하다. 아울러 공무원의 역량을 잘못된 방향으로 활용토록 하는 조직 이기주의와 정치 지향성을 극복할 필요가 있다. 특히 조직 이기주의는 국정개혁의 가장 큰 걸림돌로서 향후 부처 간 인사교류 등을 통해 해결해 나가야 한다.

넷째, 평가의 핵심 문제는 담합에 의해 연공서열에 따른 평가가 시행된다는 점이며, 이는 개인의 역량강화 의욕을 막고 있다. 평가담합을 깨기 위해서는 다면평가를 도입하여 평가자의 익명성을 보장하고 평가의 보상으로서 피평가자가 직접 보직을 선택할 수 있게 해야 한다. 이를 직접 시행한 부산시 사례는 참고할 만하다.

다섯째, 교육훈련의 문제는 양적 부족이 아니라 질적 부족에 있다. 향후 창의성·비판적 사고, 적응력·변화관리에 초점을 맞추어 교육훈련기관의 내부 강의역량을 갖추는 필요가 있다. 또한 토론형 교육훈련이 가능토록 강사 1인당 수강생 수를 줄이고 논문지도형 교육훈련을 도입해야 한다. 또한 현직 공무원의 출연연구기관 파견제를 도입하여 이를 장기교육훈련 프로그램으로 활용해야 한다.

결국 공직사회의 역량을 높이기 위해서는 좋은 인재를 충원하여 효과적인 보직관리와 개방적인 문화 속에서 인재의 역량을 최대한 활용해야 한다. 아울러 정부는 공정한 평가제도와 보상으로 개인의 역량개발 의지를 고취시켜야 하며 효과적인 교육훈련제도로 개인의 역량개발을 지원해야 한다. 이러한 인사제도 개편은 구성원의 협조 없이는 성공하기 어렵다는 특징을 가지고 있다. 일단 제도개편의 방향성에 대한 합의를 구

하고 도입 순서와 절차를 전략적으로 설정하여 제도를 정착시킬 필요가 있다.

제4장 전문병사제도 도입에 따른 군인력체제 개편의 경제분석

우리나라 군인력에 관한 논의는 그동안 병사의 양적 감축에만 초점이 맞추어져 있었을 뿐 군인력체제의 근본적인 개편에 대해서는 활발한 공론화가 이루어지지 못하고 있다. 2022년까지 향후 7년 동안 무려 12만의 병사를 감축하는 방안이 근본적인 체제 변화에 대한 진지한 모색도 없이 단순히 병사 수만 줄이는 것으로 진행되어서는 우리 국방력을 크게 약화시키고 북한과 대치하는 상황에서 우리 안보가 심각하게 위협받을 수 있다.

본 연구에서는 2020년을 목표로 15만여 명의 전문병사를 도입하되 일반병사도 12개월로 군 복무기간을 단축시키고 2022년부터 15만여 명으로 유지함으로써 총 30만명의 군인력체제를 확립하는 방안을 수급 전망에 근거하여 제시한다. 이렇게 모병제와 징병제의 장점을 균형 있게 혼합한 방식을 제안함으로써 양 제도의 강점을 활용하고 문제점을 상쇄함으로써 내부적 반발과 외부적 충격에 대처하는 동시에 그동안 양극단으로 나누어져 큰 진전이 없었던 군인력체제 개편에 대한 논의구조에서 새로운 돌파구를 마련하고자 한다.

본 연구는 먼저 이 방안이 충분한 경제적 합리성에 기반하고 있다는 것을 데이터 분석을 통하여 보여준다. 본 연구의 추정에 의하면 일반병사 복무기간 단축에 따른 경제효과가 4조 6,400억원에서 9조 3,300억원에 이르는 것으로 나타나 우리가 추계한 전문병사의 총급여부담 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원까지의 액수에 비하여 약 3배 이상인 것으로 나타난다. 다시 말하면, 전문병사 도입에 따른 병사 급여의 증가로 인한 재정부담의 증가에 비하여, 일반병사의 복무기간 단축에 따라서 개개인이 군 입대로 인한 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 기회비용과 그 이후 생애에 걸쳐서 발생하는 경력손실에 따른 임금손실분을 절감하게 되는 경제효과가 훨씬 큰 것으로 나타난 것이다.

그러나 경제적 합리성만으로는 군인력체제 개편의 성공을 보장하지 못한다. 본 연구에서는 군인력체제 개편과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 극복하기 위하여 어떠한 정책적, 군사적, 정치적 노력이 필요한지에 대하여 제안한다.

정책적으로는 병사의 인사관리체제를 급여, 승진, 훈련, 여성인력, 근무환경, 인권, 안전, 모집 및 경력관리 등 모든 차원에서 선진화할 필요가 있다. 전문병사제도의 도입과 일반병사 복무기간의 단축이 군인력체제 개편의 양 축이라고 할 수 있지만 이 두 방안은 반드시 우리 군의 전체 인사관리시스템을 선진화하는 광범위한 노력의 일부로 추진되어야 한다. 군사적으로는 군인력체제 개편과정에서 국가안보에 대한 우려가 일어나지 않도록 군 구조 개편 및 무기체제의 첨단기술화는 물론이고 예비군 전력의 실질적 강화방안이 동시에 추진되어야 한다. 정치적으로는 군인력체제 개편의 전 과정을 설계하고, 추진하고, 점검하고, 개선해 나갈 변화관리 전략과 운영 주체를 명확히 설정하고 이를 뒷받침할 수 있는 강한 정치적 리더십이 발휘되어야 한다.

제5장 해외 전문인력 유입의 효과 및 쟁점

지식경제의 빠른 확산, 세계화의 진전, 선진국들을 중심으로 한 인구구조의 고령화 추세 등의 영향으로 고기술 전문인력(highly-skilled labor) 유치에 대한 국가 간 경쟁이 심화되고 있다. 특히 성장잠재력 제고를 위한 인적자본 관리정책 차원에서 고부가가치형 해외 전문인력 유입에 대한 정책적 관심이 급증하고 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구에서는 해외 전문인력 유입의 경제적 효과 및 정책 쟁점들을 다시금 논의하고, 우리나라의 전문인력 유입 현황 및 문제점을 심층 파악한 후 이를 통해 향후 우리나라 해외인력정책의 방향성에 대한 정책 시사점을 도출해 보았다.

국내에 유입된 해외 전문인력은 2014년 기준 전체 외국인 취업자 852,000명 중 32,376명으로 전체의 3.8% 규모이다. 이것은 체류자격을 기준으로 파악한 것이다. 외국인 취업자 중 대졸자는 19.5%이고, 관리직이

나 전문직에 종사하는 경우는 11.4%에 달한다. 월소득이 300만원을 넘는 경우는 4.3%이다. 즉, 해외 전문인력을 어떻게 정의 내리느냐에 따라 그 규모가 크게 달라진다. 또 각각의 정의에 따라 해외 전문인력의 특성도 다르게 나타났다. 그러므로 해외 전문인력과 관련된 정책을 마련하기 위해서는 해외 전문인력을 어떻게 규정하고 이를 관리할지에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 체류자격을 기준으로 해외 전문인력을 집계하는 것은 해외 전문인력을 과소 집계할 뿐만 아니라 실제로는 비전문인력을 내포함으로써 해외 전문인력의 특성 파악을 어렵게 만든다. 이는 해외 전문인력에 대한 적절한 정책대응을 어렵게 만드는 요인으로도 작동할 수 있다.

정책제안으로는 인구의 감소 및 고령층 부양률의 증가를 어느 정도 감수하는 한도 내에서 국내 경제·사회 시스템의 효율성 제고와 인적자본 확충 및 혁신 촉진 등을 통해 작지만 강한 국가로 거듭나기 위한 이민정책의 기초 변환이 필요하다. 인구관리정책적 관점과 인력관리정책적 관점을 절충시키거나, 혹은 점차 고부가가치 전문인력 위주의 인력관리정책으로 기본 기초를 전환해야 할 필요성이 제기된다. 해외 전문인력의 유입은 노동시장에 미치는 효과뿐 아니라 국내 경제의 혁신활동 촉진과 기업가 정신 배양을 통해 정부재정이나 국내 생산 등 거시경제 전반에 긍정적 효과를 줄 수 있을 것으로 기대된다. 또한 기존 실증분석 결과들을 비추어볼 때, 국내 전문인력과 해외 유입 전문인력은 서로 대체한다기보다는 오히려 해외 전문인력이 국내 관련 인력과 보완성을 높이는 방향으로 작동할 개연성이 크다고 판단된다.

제6장 해외 전문인력 도입을 위한 제도개혁방안

선발이민국가인 독일, 싱가포르, 캐나다의 사례를 외국인 전문인력 도입정책에 초점을 두고 살펴봄으로써 한국의 외국인력정책의 방향 설정과 체계 구축에 시사점을 찾고자 하였다. 아울러 한국에서 수학 중인 유학생들에 대한 심층면접을 통해 이들이 한국사회에서 전문인력으로 성장하

고 정착하기 위해 필요한 것은 무엇인지 파악하고자 하였다.

선발이민국가이면서 전문인력 유치에 성공하고 있는 것으로 평가받는 독일, 싱가포르, 캐나다의 사례를 살펴본 결과, 첫째 세 나라의 정부는 해외인력 도입과 관련된 주무 부서를 두고 그 권한과 의무를 분명히 정해 놓고 있었다. 가령 캐나다는 직종별 해외인력 도입규모의 결정이나 노동시장테스트처럼 전문성이 요구되는 사안에 대해 인적자원기술개발부가 중추적인 역할을 하도록 하여 책임과 결정의 집중과 동시에 기능적 분산이라는 부처들 간 협력체계를 공고히 하고 있었다. 싱가포르와 독일도 외국인력 도입을 총괄하는 핵심 부서를 두고 이를 중심으로 유관 부처들이 협력적 거버넌스를 구축하고 있었다. 둘째, 캐나다는 모든 직종을 숙련수준별로 분류할 수 있는 직업분류체계(NOC)를 구축하고 있으며, 이를 근거로 직종별 부족 인력의 통계를 작성하고 있었다. 이는 이주를 희망하는 인력이 국내 노동시장에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향력을 검토할 수 있도록 한다. 캐나다의 LMO가 이에 해당하는데, 이를 바탕으로 캐나다 정부는 직종별로 쿼터를 두어 외국인력의 수급을 조절한다. 전문인력 근로 허가와 관련해 눈여겨보아야 할 것 중 하나는 이 결정이 반드시 숙련수준에 따라 결정되는 것은 아니라는 점이다. 싱가포르의 경우 임금수준이 고용허가를 결정하는 중요한 근거가 되기도 한다. 한국에서는 노동시장테스트와 같은 제도가 형식적인 필요성만 여러 번 강조되어 왔을 뿐 이를 실행하기 위한 통계 기반과 담당 부서가 제대로 마련되어 운영된 적이 없다. 따라서 향후 한국정부가 전문인력을 체계적으로 도입하기 위해서는 이와 관련된 제도들인 직업분류체계, 노동시장테스트, 쿼터시스템, 포인트시스템, 페널티시스템 등을 부처들 간 협의와 협력을 통해 새롭게 재편하는 것이 필요하다.

우수한 해외인재들을 유치하기 위한 한 가지 방식으로 해외의 우수한 학생들을 한국 대학으로 유치하는 것을 고려할 수 있다. 이 유학생들은 한국에서 받은 교육을 바탕으로 고국으로 돌아가서 대표적인 친한파가 될 확률이 높으며, 특히 민간 및 정부 차원에서 한국과 다양한 교류협력 프로젝트를 실행해 나갈 수 있는 실질적인 세력이 될 수 있다는 점에서

그 중요성이 매우 크다. 또한 고국으로 돌아가지 않고 한국에 남아 한국에서 습득한 고급 기술과 능력을 발휘할 경우 우리나라의 경쟁력을 제고하는 데 큰 기여를 할 수 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 우수한 유학생들을 유치하고 그들이 한국에서 좀 더 오랫동안 체류할 수 있도록 전략적인 접근을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 장기적인 관점의 지원, 경제적 지원의 강화, 대학별 우선 국가 선정, 유학생 맞춤형 정책 개발 및 학업 후 지속적인 관계 유지방안 등을 고려해 볼 수 있다.

제1부

개 관

제1장

한국인의 역량과 연령: PIAAC 데이터의 실증분석

이 주 호 (KDI국제정책대학원)

정 혁 (서울대학교)

정 지 은 (OECD)

황 초 이 (KDI국제정책대학원)

제1절 서론

OECD가 회원 국가들의 약 15세 학생들을 대상으로 2000년부터 시작하여 매 3년마다 조사하는 읽기, 수학, 과학의 국제학업성취도평가 (Programme for International Student Assessment: PISA)에서 한국 학생들은 세계 최상위권의 자리를 굳혔다. 그러나 OECD가 회원 국가들의 16~65세 인구의 언어능력, 수리력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등의 역량에 대하여 2011년부터 2012년까지 조사하여 발표한 국제성인역량조사 (Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)의 결과는 그동안 우리 학생들이 PISA에서 보여준 높은 성과와 비교하면 충격적일 만큼 실망스럽다. 한국 성인의 역량은 전체적으로 OECD 평균보다 낮을 뿐만 아니라 높은 연령대일수록 같은 연령대의 OECD 국가들의 평균과 격차가 더 벌어진다.

본 연구는 왜 PIAAC 데이터에서 한국인의 역량이 높은 연령에서 낮게

나타나는지에 초점을 맞추어 분석한다. 사실 PIAAC에서 나타난 것이 반드시 한국인의 역량에 대하여 부정적 결과가 아닐 수 있다. 왜냐하면 한국인의 역량이 해를 거듭할수록 높아지는 과정을 거꾸로 보여주는 것일 수 있기 때문이다. 즉, 연령이 낮은 집단일수록 이전 연령집단에 비하여 더 좋은 교육기회를 더 많이 가지는 등 인적자본 투자가 지속적으로 증가하면서 역량이 높아져 왔고 이것이 PIAAC에 반영되었기 때문일 수도 있다. 다시 말하면, 한국인의 역량이 젊은 연령집단일수록 높아지는 긍정적인 현상의 결과로 해석할 수도 있다.

그러나 이러한 해석과는 반대로, 설령 한국인이 중학교까지는 PISA에서 나타나는 바와 같이 우수한 학업성취도를 보였더라도, 그 이후 학업 동기가 약하거나 고등학교 및 대학 교육의 질이 낮아서 청년의 역량이 높아지지 못하거나 노동시장 진입 후 학습의지가 약하고 학습이 제대로 이루어지지 못해서 나이가 들면서 성인의 역량이 저하되는 걱정스러운 문제를 PIAAC의 결과가 보여주고 있다고 해석할 수도 있다.

이렇게 하나의 결과를 두고 다른 두 가지 설명 중에서 어느 쪽으로 해석하느냐 하는 것은 계량경제학에서 ‘연령집단 효과(cohort effect)’와 ‘고연령화 효과(aging effect)’를 구분하는 문제이다. 즉, 젊은 연령집단일수록 역량이 높다고 보는 것은 연령집단 효과를 말하는 것이며, 나이가 들수록 역량이 낮아진다고 보는 것은 고연령화 효과를 의미하는 것이다. 이렇게 연령집단 효과와 구분되는 고연령화 효과를 보다 정확하게 측정하기 위해서는 특정 연령집단을 여러 시점에서 조사한 데이터가 이상적이다. 그러나 PIAAC 데이터는 여러 시점에서 조사한 것이 아니라 한 시점에서 여러 연령대를 조사한 ‘횡단면 조사(cross-sectional data)’여서 연령집단 효과와 고연령화 효과를 구분하는 데 한계가 있다.

본 연구의 목적은 크게 두 가지이다. 첫째는 과연 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 강한 고연령화 효과가 있느냐를 실증적으로 규명하는 것이다. 둘째는 만약 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 측면이 있다면, 그 원인이 무엇인지에 대하여 분석하는 것이다. PIAAC 데이터는 앞에서 지적한 바와 같이 횡단면 조사로서의 한계에도 불구하고

성인의 역량을 직접 측정하고 있을 뿐만 아니라 설명변수들로 활용될 수 있는 많은 변수들을 포함하고 있고, 무엇보다 국제비교가 가능하게끔 조사가 설계되었다는 큰 장점을 가지고 있다.

따라서 본 연구에서는 PISA와 PIAAC의 결과를 비교하여 봄으로써 특히 청년들의 역량이 실제로 저하하였는지를 분석한 후 이것이 교육의 문제에서 초래되었을 가능성에 대하여 논의한다. 다음으로 학력수준이나 교육의 질과 같은 연령집단 효과를 최대한 통제한 후에도 연령에 따른 역량 저하효과가 나타나는지, 더 나아가 노동시장 진입 후 학습이 제대로 이루어지지 않아서 성인의 역량이 저하되는지에 대하여 실증적으로 규명하고자 한다.

이러한 분석들을 통하여 본 연구는 한국인의 역량이 연령에 따라 낮아지는 근본적인 원인으로 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 두 가지 문제에 주목한다. 첫째, 한국의 지나친 주입식 교육이 학생들의 학업성취도를 단기적으로 높일 수 있으나 장기적으로 대학 혹은 직장에서의 학업동기를 약화시키고 더 나아가 대학교육의 낮은 질이 한국 청년들의 연령에 따른 역량 저하를 초래할 수 있다. 둘째, 한국의 성인들이 노동시장 진입 이후 학습의지가 약하고 과업재량을 가지지 못하거나 직장 내 학습이 낮은 등의 이유로 역량 축적이 잘되지 않을 수 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 제2절에서는 본 연구의 주요 실증분석 자료인 PIAAC 데이터에 대하여 설명하고, PIAAC 데이터가 제시하고 있는 한국인의 역량과 관련된 문제점을 제기한다. 제3절에서는 PIAAC 데이터를 PISA 데이터와 함께 활용함으로써 PIAAC 데이터가 가지는 횡단면 자료로서의 한계를 극복함과 동시에, 17세부터 22세까지 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하가 낮은 질의 대학교육 및 주입식 초·중·등교육의 문제와 연결되어 있을 수도 있는 가능성을 실증적으로 보이고자 한다. 제4절에서는 25세부터 65세까지의 성인 남성의 연령에 따른 역량 저하 현상을 분석하면서 학력수준, 교육의 질, 교육환경 등과 같이 연령집단 간의 주어진 역량 차이에 영향을 주는 ‘교육 변수’들과 학습의지,

과업재량, 직장 내 학습 등과 같이 고연령화에 따라서 변화할 수 있는 ‘학습 변수’들이 성인 역량에 각각 어떻게 영향을 미치는지를 분석한다. 이를 통하여 한국 성인이 노동시장 진입 후 학습에 문제가 있고 이것이 연령 증가에 따른 역량 저하를 초래할 수 있음을 논의한다. 마지막 제5절에서는 앞에서의 분석을 정리하고 결론을 맺는다.

제2절 분석자료 및 문제제기

본 연구는 OECD의 국제성인역량조사(Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)를 사용하여 실증분석을 하였다. PIAAC는 약 15세를 조사하는 PISA에 견줄 만한 성인용 국제조사로 2011년 8월부터 2012년 3월까지 8개월간 24개국을 대상으로 첫 본조사가 실시되었다. 국가별로 16~65세 인구의 수리력(numeracy), 언어능력(literacy)과 컴퓨터 기반 문제해결력(problem solving in technology-rich environment: PSTRE)을 측정한다. 역량조사와 동시에 인구통계학적 특성, 사회경제적 배경, 교육 및 고용 정보와 역량 활용도 문항도 포함되어 역량에 대한 여러 연구가 가능하도록 고안되었다.

2011~12년도 PIAAC에는 총 24개국이 참여하였지만 본 연구에서는 러시아, 호주, 키프로스를 제외한 21개국의 자료만 사용하였다.¹ 총 24개국에서의 응답자 수는 약 166,000명이며, 한국에서는 6,667명을 대상으로 한국직업능력개발원 주도 아래 통계청에서 조사를 실시하였다. 2010년도 인구주택총조사 결과를 토대로 층화 3단 집락 확률비례계통추출법에 따라 총 8,830 대한민국 거주가구에서 1명씩 적격 가구원이 무선 추출되었

1 호주, 오스트리아, 벨기에(플랜더스), 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 영국(잉글랜드와 북아일랜드), 미국 등 총 22개 OECD 회원국과 키프로스, 러시아가 2011~2012 PIAAC에 참여하였다. 본 연구에서는 국가 표본으로서의 대표성이 낮은 러시아를 제외하였는데, 러시아 표본에서 수도인 모스크바가 제외되어 러시아 전체 인구를 대표하지 못하기 때문이다(OECD[2013a]). 또한 제3절에서는 OECD에서 공개한 데이터에 있는 국가만 분석하여 데이터가 공개되지 않은 호주, 키프로스가 제외되었다.

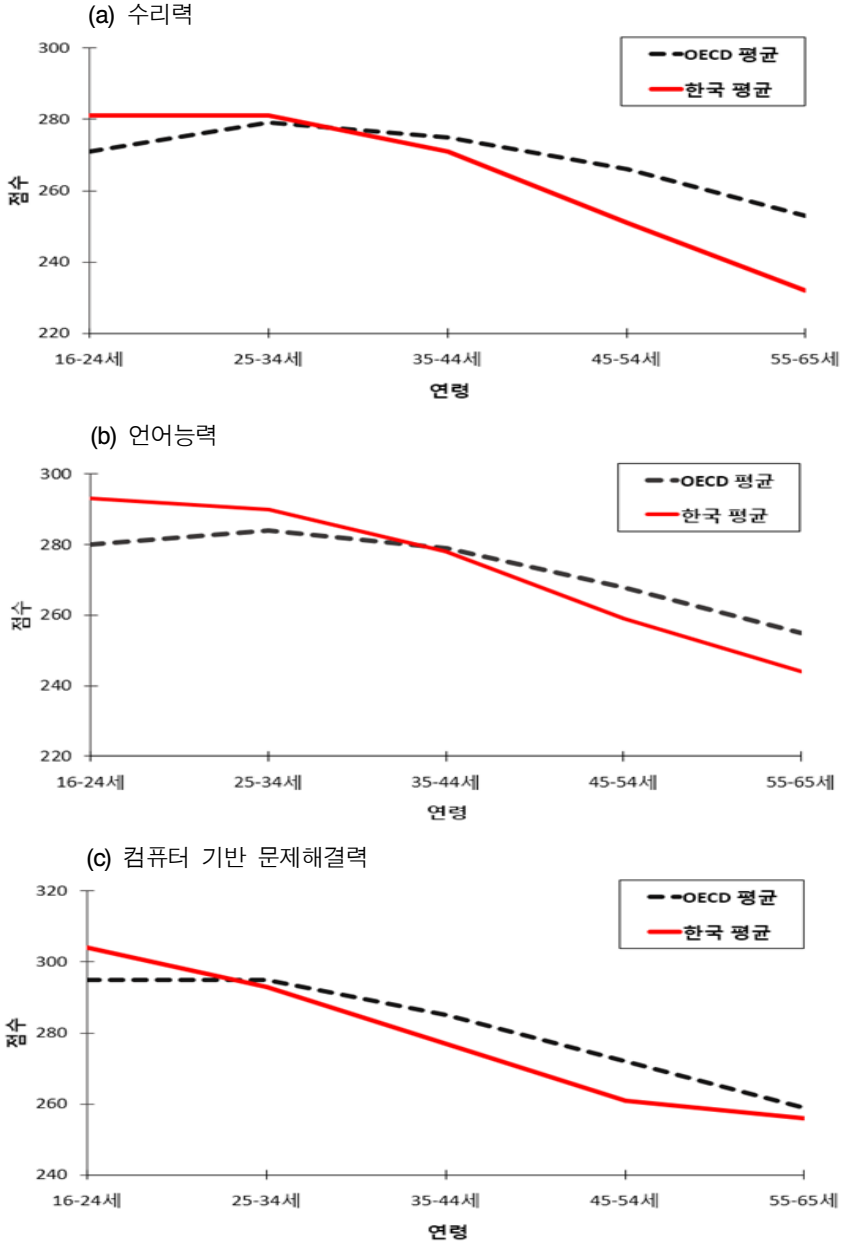
다. 한국에서의 응답률은 75.5%였다(한국직업능력개발원[2014]).

수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등 PIAAC에서 측정하는 세 가지 역량은 정보화시대를 살아가며 다양한 유형의 정보를 처리하고 활용하기 위해 필요한 핵심 정보처리역량(key information-processing skills)이다. 수리력은 다양한 상황에서 수학적 요구에 적극적으로 반응하고, 이를 관리하기 위해 수학적 정보 및 아이디어에 접근하고 이를 활용, 해석, 소통할 수 있는 능력이고, 언어능력은 개인의 목표 달성과 지능 계발을 위해 문서화된 글을 이해, 평가, 활용하며, 글로써 소통할 수 있는 능력이며, 컴퓨터 기반 문제해결력은 정보를 획득 및 평가하고 타인과 의사소통하며 실제적인 과업을 수행하기 위해 디지털 기술, 커뮤니케이션 도구 및 네트워크를 활용하는 능력으로 정의되고 있다.

한국인의 연령에 따른 역량을 살펴보기 위하여 먼저 [그림 1-1]에서 한국의 연령대별 역량 평균을 OECD 국가들의 연령대별 역량 평균과 단순히 비교하여 보면, 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등의 세 역량에서 매우 유사한 결과를 볼 수 있다. 한국이 16~24세에서는 OECD 평균보다 역량이 높지만 점차 격차가 좁아져서 35~44세 이후 연령대에서는 OECD 해당 연령대의 평균보다 낮아지고, 특히 45~54세에서는 격차가 확대되어 OECD 해당 연령대의 평균보다 크게 낮은 것으로 나타난다.

[그림 1-1]을 자세히 살펴보면, 한국인의 연령에 따른 역량 차이는 크게 두 단계로 다르게 나타난다. 16~24세 연령대에서 대략 25~34세 연령대까지의 첫 단계에서 한국인의 역량은 OECD 평균보다 높은 가운데 점차 하락하며, 대략 35~44세에서 55~65세까지의 두 번째 단계에서 한국인의 역량은 OECD 평균보다 낮아지면서 격차가 벌어진다. 특히 첫 단계에서 OECD의 평균적 추세는 연령이 높을수록 증가하는 데 비하여 한국은 오히려 처음부터 바로 감소하기 시작하는 것이 두드러진다. 여기서 첫 단계는 교육기관에 재학 중이거나 교육의 직접적 영향이 큰 연령대이며, 다음 단계는 노동시장에 진입하여 직장 내 학습 등을 통한 역량 축적이 중요한 단계로 볼 수 있다. 따라서 다음 절에서는 먼저 교육기관에 재학 중이거나 교육의 직접적 영향이 큰 연령대에 초점을 맞춘다.

[그림 1-1] 연령대별 한국 평균 PIAAC 점수와 OECD 평균 PIAAC 점수



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료.

제3절 한국 청년의 역량과 교육

약 15세 학생을 대상으로 한 PISA에서 한국은 PISA가 시작된 2000년부터 핀란드와 더불어 높은 학업성취도 점수를 자랑하고 있다. 그러나 PIAAC에서 25~34세의 평균 역량을 16~24세와 비교하여 보면, OECD 국가들이 평균적으로 역량이 증가한 것과 뚜렷하게 대비되게 한국은 오히려 감소하였다(그림 1-1 참조).

PISA와 PIAAC은 OECD에서 주관하는 역량평가이지만 근본적 특성은 분명히 다르다. PISA는 약 15세 학생을 대상으로 읽기, 수학, 과학 분야를 평가한다. 2000년부터 시작되어 3년 간격으로 실행된다. PISA는 학교에서 배우는 내용 위주로 평가하기 때문에 대개 학문적인 질문이 주를 이루는 반면, PIAAC은 2011년과 2012년에 걸쳐 현재 한 차례 진행된 조사로 실생활에서 자주 접할 수 있는 질문을 통해 언어능력, 수리력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등을 기본적인 인지 수준부터 근무 시 필요한 역량 수준까지 평가한다. 약 15세 학생에 대하여 2000년부터 2012년까지 12년에 걸친 다섯 차례의 조사 결과가 분석 가능한 PISA에 비하여, PIAAC은 2011~12년 한 차례 조사된 반면 16세부터 65세까지 다양한 연령대를 포괄하여 조사한다.

따라서 PIAAC에 참여한 17~28세는 PISA와 PIAAC을 모두 경험한 연령집단이다. OECD(2013b)는 3세 간격 PIAAC 연령집단을 네 번의 PISA 시험 결과와 연결하였다. 예를 들면 PIAAC에 참여한 26~28세 연령집단은 2000년에 PISA를 보았던 연령집단과 일치하고, PIAAC의 23~25세 연령집단은 2003년 PISA를 보았던 연령집단과 일치한다. 또한 PISA 읽기 평가는 PIAAC 언어능력 평가와, PISA 수학 평가는 PIAAC 수리력 평가와 대응된다. 따라서 총 4번의 PISA 시험(2000년, 2003년, 2006년, 2009년)의 읽기 및 수학 점수를 PIAAC의 해당 연령집단(26~28세, 23~25세, 20~22세, 17~19세)의 언어능력 및 수리력 점수들과 각각 비교할 수 있다.

본 절에서는 이와 같은 비교·분석이 가능한 17~28세 청년²에 초점을 맞추어 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량의 저하 현상은 물론 중학교

부터 대학에 이르기까지의 교육의 영향을 분석하고자 한다.

PISA 연령집단의 PISA 점수와 PIAAC 점수를 비교하기 위해 PISA와 PIAAC 데이터가 모두 존재하는 21개의 국가를 PISA 연령집단별로 분석하였다. 이 21개의 국가 중 독일, 일본, 미국, 영국(잉글랜드와 북아일랜드, PISA는 웨일즈도 포함) 등 4개의 주요 국가들과 PISA 최상위권인 핀란드를 한국과 비교한다. [그림 1-2]는 각국의 4개 연령집단을 한 그래프에 모두 넣어서 각국의 4개 연령집단들이 약 15세에 본 PISA의 평가 결과와 그 이후 더 나이가 들어서 본 PIAAC 결과들의 상대적 위치를 볼 수 있도록 하였다. 한국은 그래프의 오른쪽 상단 부분에 위치해 있어 PISA와 PIAAC 평균이 연령집단별로 비교했을 때 분석 가능한 모든 연령집단에서 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

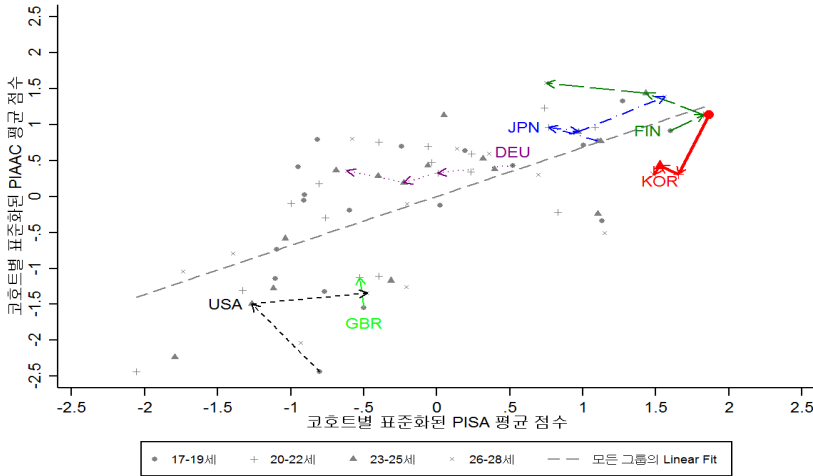
한국의 경우 특히 주목되는 것은 17~19세에 비해서 20~22세의 PISA 점수는 조금 낮거나(수리력) 아니면 오히려 높은 데(언어능력) 비하여 PIAAC 점수는 크게 낮은 것이다. 한국의 20~22세가 이들이 약 15세일 때 평가한 2006년 PISA에서 국제적으로 높은 점수를 보였는데도 불구하고 6~7년 이후 PIAAC 평가에서 한국의 바로 아래 연령그룹(17~19세)에 비해서도 PIAAC에서 훨씬 더 낮은 역량을 보인 것은 매우 충격적이다. 왜냐하면 17~19세에서 20~22세로 넘어가는 기간은 청년들이 교육 등을 통하여 인적자본을 활발하게 축적할 시기이기 때문이다.

[그림 1-2]에서 보는 바와 같이 대부분의 주요 국가에서는 20~22세 연령그룹의 PIAAC 점수가 17~19세에 비하여 증가하고 있어서 우리처럼 크게 감소하는 경우는 예외적이다. 또한 15세 이후 22세까지 연령이 증가하면서 한국 청년의 역량이 국제평가에서 오히려 저하되는 이유가 인지역량에 있어서 연령집단별로 큰 차이가 있기 때문이 아니라는 것은 PISA 성적이 큰 차이가 없거나(수리력) 오히려 더 높게 나타난(언어능력) 것으로 확인된다. 따라서 한국 청년의 경우 연령이 높아질수록 역량이 낮아지는 고연령화 효과가 존재함을 실증적으로 확인할 수 있다.

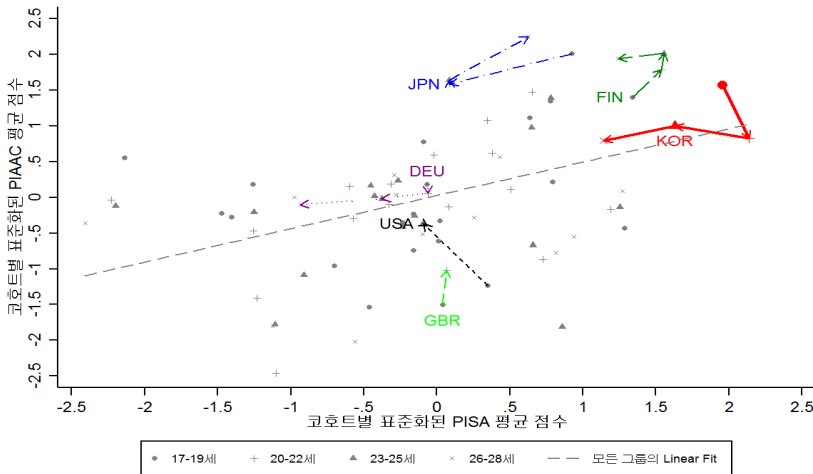
2 본 절의 분석대상은 17~28세 비(非)이민자(국내 출생) 남성이지만 분석의 편의상 이들을 청년으로 부르기로 한다.

[그림 1-2] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균 점수와 대응하는 PIAAC 연령그룹의 PIAAC 표준화 평균 점수

(a) 수리력(PIAAC)/수학(PISA)



(b) 언어능력



주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다. 각 국가별 연결선은 17~19세 그룹에서 시작하여 26~28세 그룹(영국은 20~22세)에서 끝난다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

이 문제를 조금 더 자세히 살펴보기 위해 [그림 1-3]과 [그림 1-4]에서는 [그림 1-2]에서의 분석을 3세 간격의 연령그룹별로 세분화하여 각각 고찰한다. 그 결과 [그림 1-3]에서 보는 바와 같이 한국의 경우 유독 20~22세의 경우 수리력과 언어능력 모두 회귀선보다 두드러지게 아래에 떨어져서 위치하고 있다. 이들의 PIAAC 역량이 약 15세 때 조사하였던 PISA 성적으로 예측할 수 있는 수준에 비해 매우 낮게 나타난 것이다. 20~22세의 연령대는 많은 한국인들이 대학에 진학하거나 재학할 시기이기 때문에, [그림 1-3]은 대학교육을 포함한 한국 교육의 문제점이 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하를 초래하였을 수 있다는 것을 보여준다.³

교육의 문제에 보다 초점을 맞추어 분석하기 위하여 [그림 1-4]에서는 학생과 대졸자들로 표본을 제한하여 분석하여 보았다. 이 경우 한국의 20~22세 연령그룹뿐만 아니라 17~19세를 제외하고 20~28세의 거의 모든 그룹에서 PIAAC 점수가 연령집단별 회귀선 아래쪽에 크게 떨어져서 위치하는 것(23~25세의 언어능력은 예외)을 볼 수 있다. 즉, 이들의 PIAAC 역량이 약 15세 때 조사하였던 PISA 성적으로 예측할 수 있는 수준에 비하여 크게 낮게 나타난 것이다. 따라서 한국의 청년은 PISA 조사를 한 약 15세 이후 타 국가들에 비하여 상대적으로 연령이 높아짐에 따라서 역량이 덜 개발되거나 상대적으로 더 떨어졌다는 것을 보여준다.

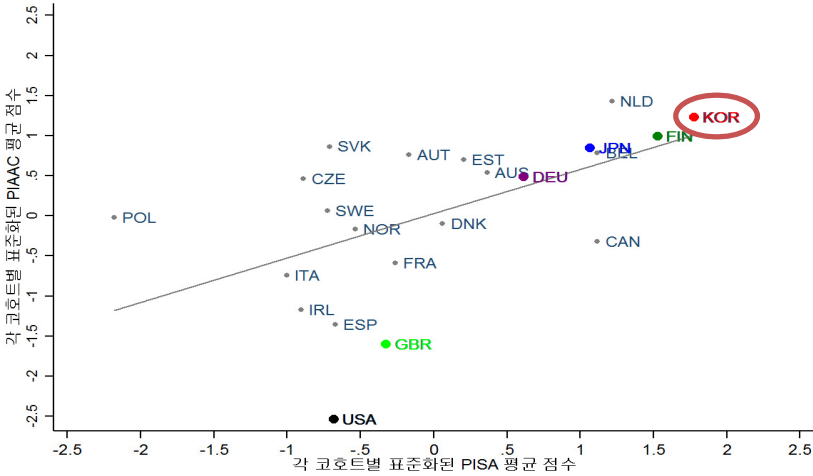
더욱 우려되는 점은 전체를 표본으로 한 [그림 1-3]보다 학생 혹은 대졸자 그룹만을 표본으로 한 [그림 1-4]에서 이러한 차이가 보다 넓은 연령대(20~28세)에서 나타나고 있는 점이다. 고등학생 혹은 대학생이거나 아니면 청년 대졸자로서 활발하게 역량을 축적하여야 할 연령그룹이기에 이러한 결과는 한국 고등학교 및 대학 교육의 질적 문제를 지적하고 있다고 볼 수 있다. 실제로 한국의 많은 대학에서 제공하는 교육의 질이 한국 청년들의 역량 계발에 얼마나 도움이 되는지 많은 의문이 제기되고 있다(이주호·정혁·홍성창[2014]).

3 다만, 표본추출 편의의 가능성과 데이터의 한계를 감안하면, 보다 정확한 인과관계를 규명하기 위해서는 추후 추가적인 데이터를 확보한 후 깊이 있는 연구를 수행해야 할 것으로 보인다.

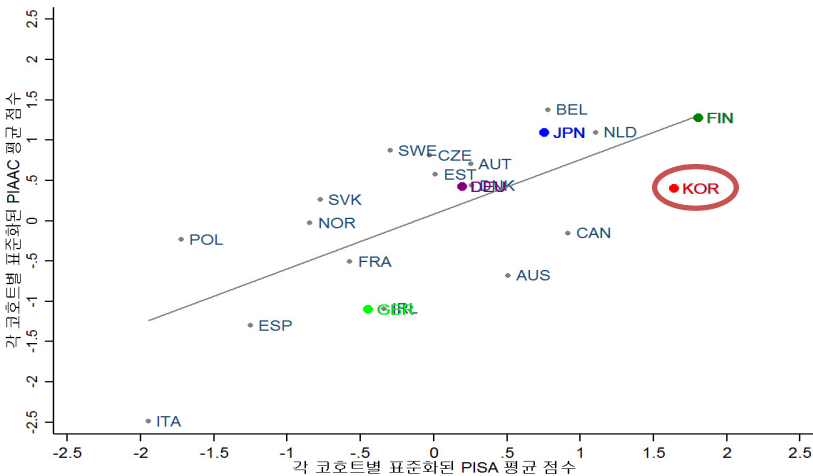
[그림 1-3] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균과 대응하는 PIAAC 연령그룹의 코호트 표준화 평균

(a) 수리력(PIAAC)/수학(PISA)

(1) 17~19세(고등학교 및 대학 재학)



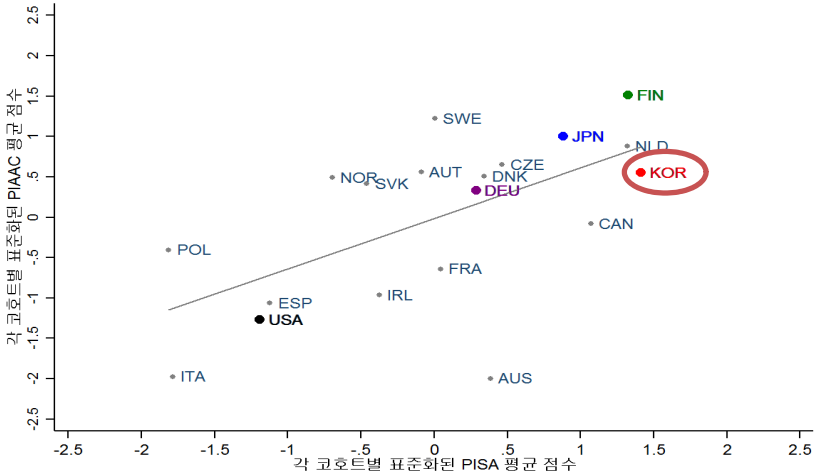
(2) 20~22세(대학 재학)



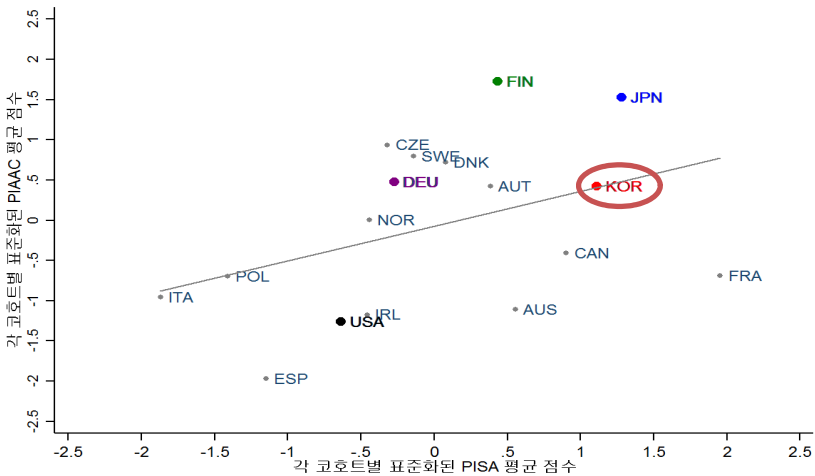
주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-3] (a)의 계속

(3) 23~25세(대학 재학 및 졸업)



(4) 26~28세(대학 재학 및 졸업)

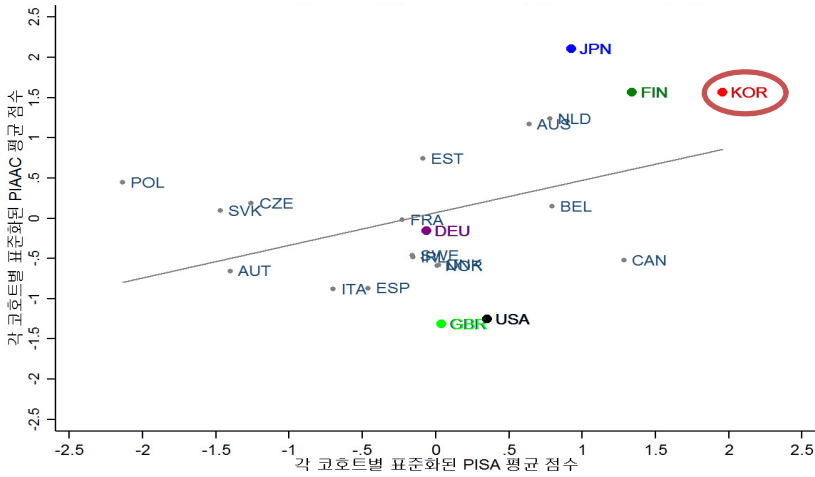


주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

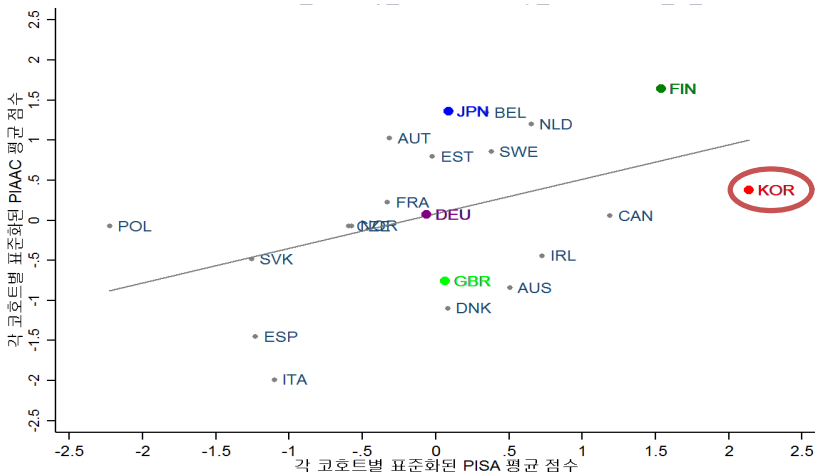
[그림 1-3]의 계속

(b) 언어능력(PIAAC)/읽기(PISA)

(1) 17~19세(고등학교 및 대학 재학)



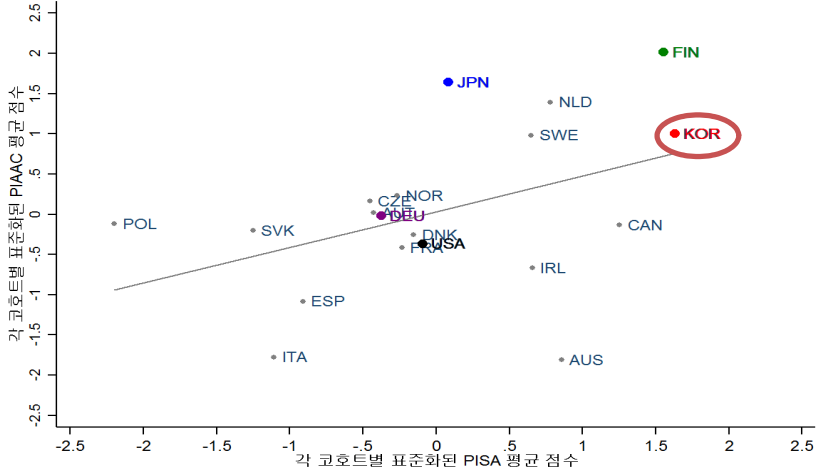
(2) 20~22세(대학 재학)



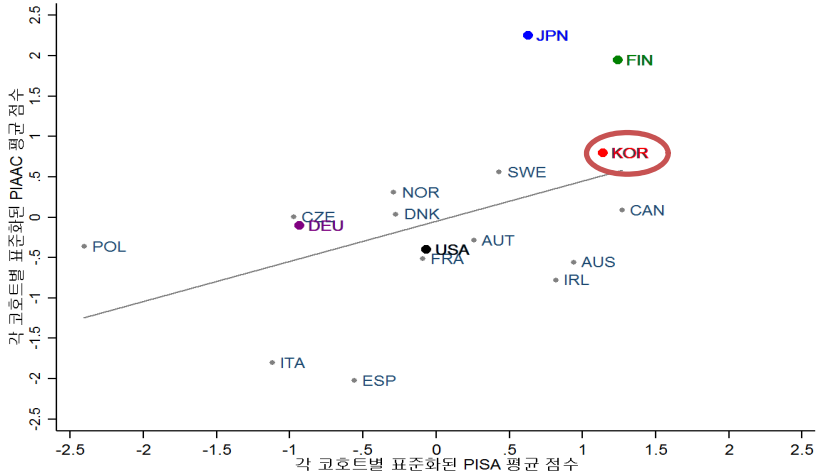
주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-3] (b)의 계속

(3) 23~25세(대학 재학 및 졸업)



(4) 26~28세(대학 재학 및 졸업)

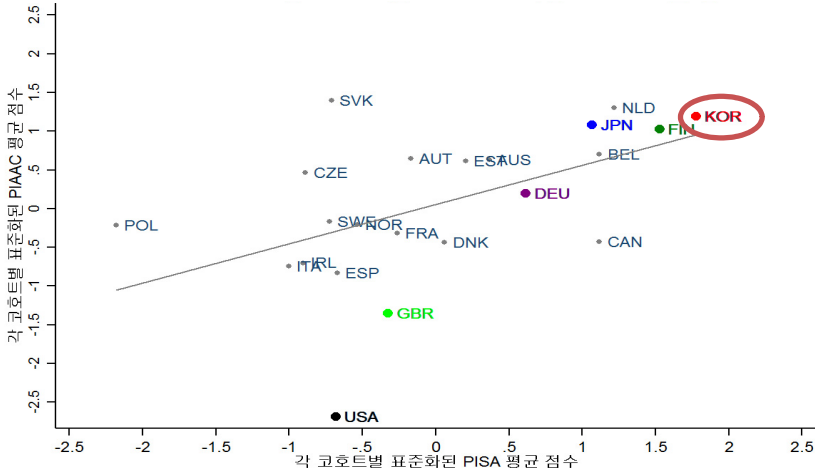


주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

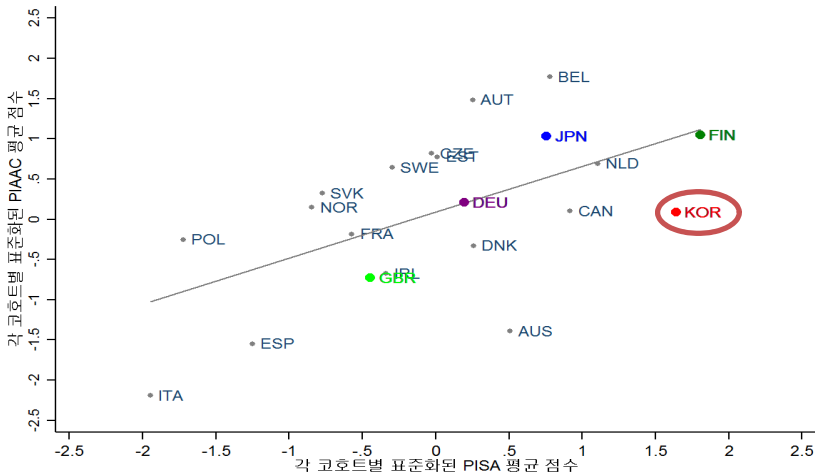
[그림 1-4] PISA 코호트별 PISA 표준화 평균과 대응하는 PIAAC 연령그룹의 코호트 표준화 평균: 학생 그룹

(a) 수리력(PIAAC)/수학(PISA)

(1) 17~19세(고등학교 및 대학 재학)



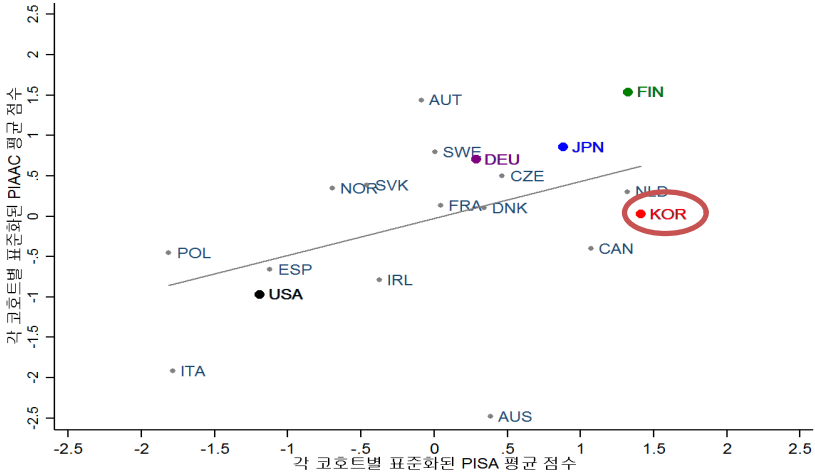
(2) 20~22세(대학 재학)



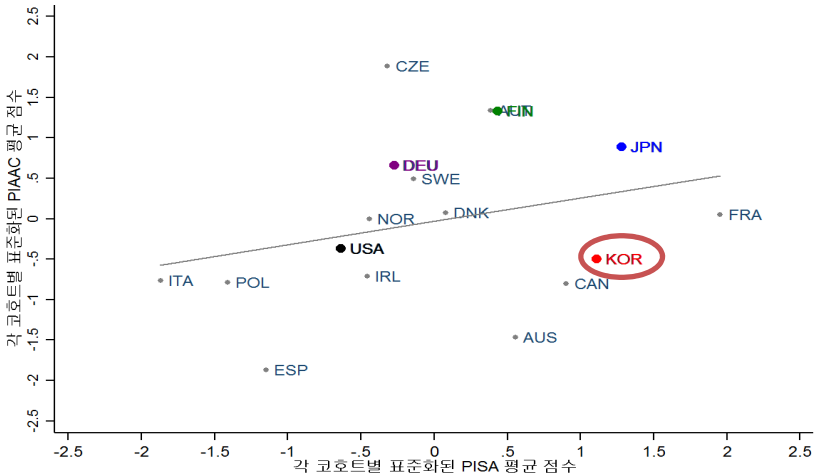
주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-4] (a)의 계속

(3) 23~25세(대학 재학 및 졸업)



(4) 26~28세(대학 재학 및 졸업)

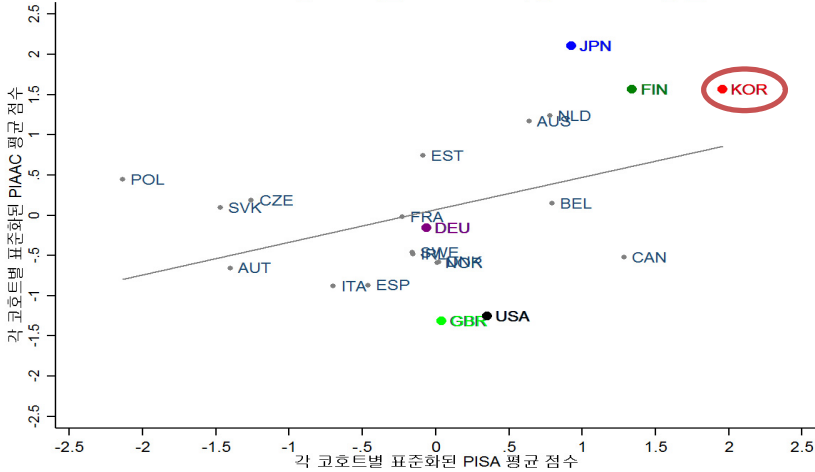


주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

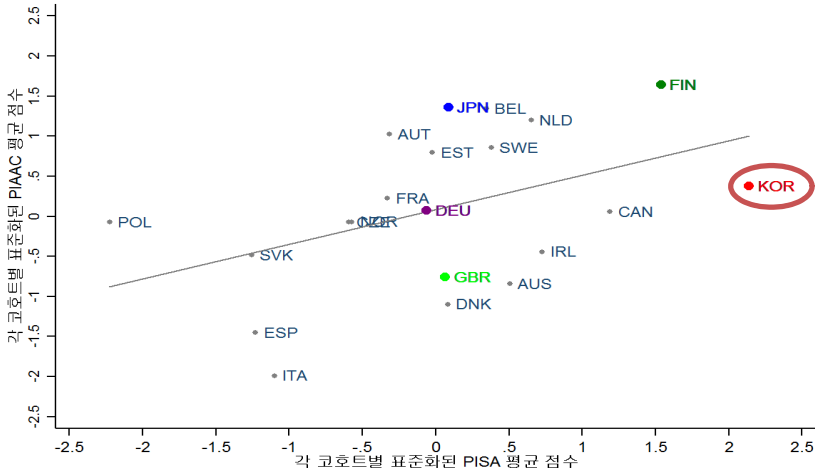
[그림 1-4]의 계속

(b) 언어능력(PIAAC)/읽기(PISA)

(1) 17~19세(고등학교 및 대학 재학)



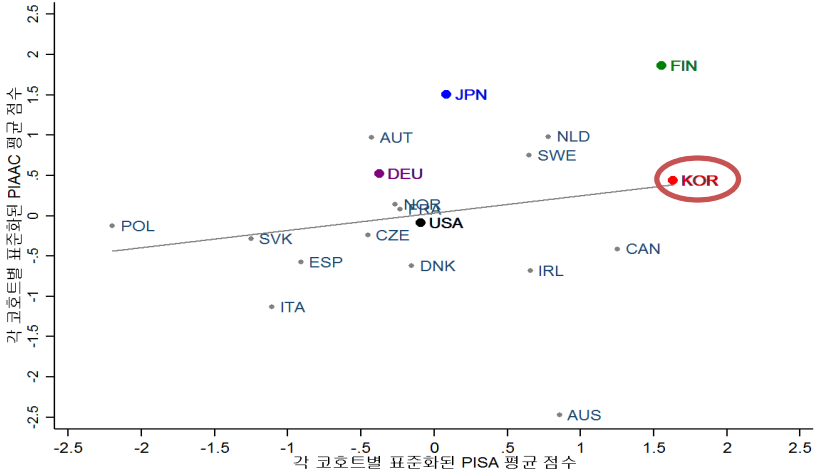
(2) 20~22세(대학 재학)



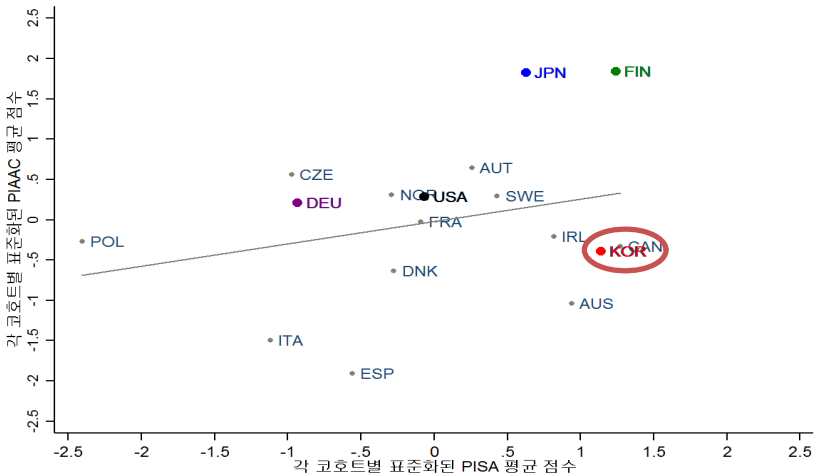
주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-4] (b)의 계속

(3) 23~25세(대학 재학 및 졸업)



(3) 26~28세(대학 재학 및 졸업)



주: 각 국가 코호트의 평균은 코호트별로 다시 표준화되었다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」 및 OECD, 「국제학업성취도 평가(PISA)」의 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

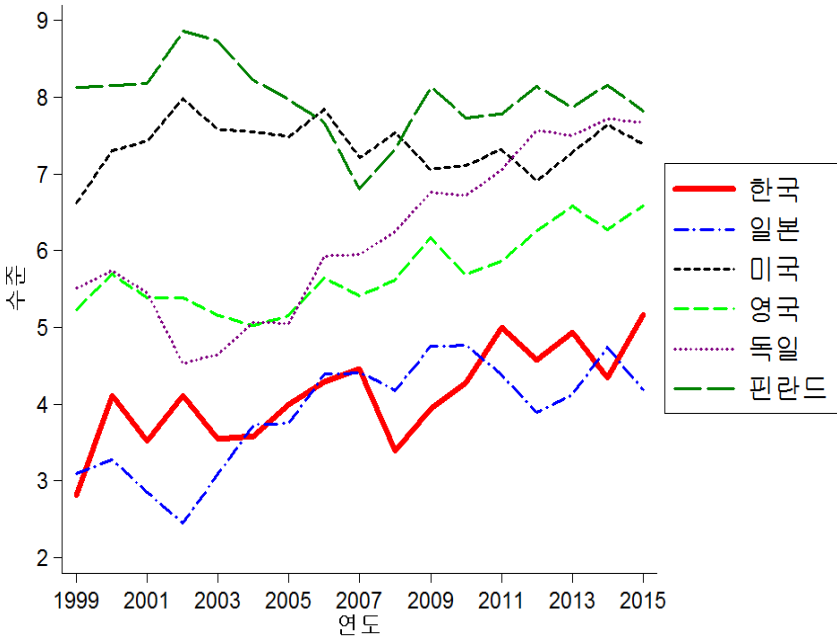
스위스의 국제경영개발원(International Institute for Management Development: IMD)이 매년 발표하는 세계경쟁력보고서(World Competitiveness Report)에서 사용하는 지표 중 하나는 ‘대학경쟁력’ 지표이다. 대학경쟁력 지표는 일선현장의 고위경영자들이 해당 국가의 대학 교육을 통한 인적자원이 경쟁적인 경제환경에 얼마나 준비되어 있는지를 묻는다. 이를 1~6점 척도로 조사한 후 10점 만점으로 환산하여 수치화하였다. [그림 1-5]는 1999년부터 2015년까지 주요 비교 국가들의 대학경쟁력 변화를 보여준다. 여기서 한국의 대학경쟁력은 일본과 함께 최하위 수준이다. 최근 들어 경쟁력이 조금 증가하고 있지만 아직도 국제적으로 하위권을 유지하고 있다.

또한 우리 교육이 청년층의 역량 증가에 크게 기여하지 못하고 있다는 것은 단지 대학의 문제만이 아니라 전체 한국교육의 문제일 수 있다. 즉, 초중등 교육에서 암기 위주의 주입식 교육이 학습동기를 떨어뜨려서 그 이후 대학 혹은 직장에서의 학습의지를 감퇴시킨다는 지적에 주목할 필요가 있다(이주호·김용성[2014]).

본 절의 분석에서는 청년을 4개의 연령집단으로 나누어서 특정 연령집단이 약 15세 때 평가한 PISA 성적에 비하여 그 이후 평가한 PIAAC 성적이 상대적으로 어떻게 변화하였는가에 초점을 맞추으로써 PIAAC 데이터가 가지는 횡단면 자료로서의 한계를 극복하고 고연령화 효과를 직접 볼 수 있었다. 한국의 경우 특히 20~22세 연령그룹이 이들이 약 15세일 때인 2006년 PISA에서 국제적으로 높은 점수를 보였는데도 불구하고 6~7년 이후 PIAAC 평가에서 한국의 바로 아래 연령그룹(17~19세)에 비해서도 훨씬 더 낮은 역량을 보였다는 것이 주목된다. 또한 학생과 대졸자들로만 표본을 제한하였을 때, 한국 20~28세 모든 연령그룹의 PIAAC 평균 점수들이 이들이 약 15세 때 조사하였던 PISA 성적으로 예측할 수 있는 수준에 비하여 대부분 크게 낮게 나타났다.

이렇게 PISA와 PIAAC의 비교를 통하여 나타난 결과들은 한국 청년이 타 국가들에 비하여 연령이 높아짐에 따라서 상대적으로 역량이 떨어졌다는 것을 실증적으로 보여주는 것이다. 또한 한국 청년의 상대적 역량

[그림 1-5] 1999~2015년 주요 국가들의 대학경쟁력



자료: World Competitiveness Online(<https://worldcompetitiveness.imd.org>, 최종접속일: 2015. 8. 19).

저하가 교육을 통하여 인적자본을 활발히 축적할 17~19세에서 20~22세로 넘어가는 기간에 집중적으로 일어났을 뿐만 아니라 학생과 대졸자들 표본에서 분명히 나타났다는 것은 17세부터 22세까지 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하가 낮은 질의 대학교육 및 주입식 초중등교육의 문제와 연결되어 있음을 시사하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

제4절 한국 성인 남성의 역량과 학습

앞에서는 PISA와 PIAAC의 결과를 모두 활용할 수 있는 17세에서 28세까지 청년의 역량에 대하여 분석하였는바, 본 절에서는 대체로 노동시장에 진입한 이후의 연령대인 25세부터 65세까지의 성인 남성에게 대하여

분석한다. 앞에서 논의한 바와 같이 연령이 높을수록 역량이 낮게 나타나는 것이 연령집단 효과 때문일 수 있으므로, 본 절에서는 각 연령집단 간의 차이를 최대한 통제한 후 고연령화 효과에 초점을 맞추기 위하여 25~65세의 비(非)이민자 남성으로 표본을 국한하여 분석한다.

한국 노동시장에서 여성은 20대 후반에서 40대 중반까지 결혼 및 출산 등으로 노동시장 참여가 단절되는 경우가 많고 이것이 역량의 국제비교에도 영향을 크게 미칠 가능성이 높아서 여성은 표본에서 제외하였다. 또한 비교 국가들 중 미국, 독일, 영국 등은 외국 출생의 이민자들이 적지 않은 국가이다. 따라서 이민자가 매우 적은 한국 표본과 비교 시 이민자들이 가지는 특성에 의해 결과가 왜곡될 수 있기 때문에 비(非)이민자(국내 출생) 표본으로 축소하였다. 그리고 16세에서 24세까지는 청소년이 다양한 교육기관에 진학하여 인적자본이 축적되는 기간이어서 국가 간의 역량 차이가 교육에 기인하여 나타날 가능성이 높은바, 앞 절에서 이미 이 연령대에서는 고연령화 효과가 존재하는 것을 확인하였기 때문에 표본에서 제외하였다.

본 절의 분석을 위해 사용하는 주요 변수 몇 가지를 <표 1-1>에 정리하였다. 주요 종속변수는 PIAAC이 측정하는 역량(수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력⁴⁾ 점수를 해당되는 전체 국제 표본에 표준화한 점수이다. Hanushek *et al.*(2015)도 점수를 표준화하여 분석했지만 각 국가별로 역량점수를 표준화했기 때문에 한 단위의 표준편차 증가가 모든 국가에서 같은 값을 가지지 않는 문제가 있다. 본 연구에서는 모든 21개의 국가를 통틀어 표준화했기 때문에 한 단위의 표준편차가 모든 국가에서 같은 차이를 나타낸다. 즉, 21개국의 모든 응답자에 대해 평균이 0이고, 표준편차가 1인 표준화 점수를 부여하였다.

4 PSTRE 점수를 가진 표본은 무응답(Opt out 혹은 Failed로 분류됨)이 많아 점수를 사용한 객관적인 비교·분석이 어렵다. OECD에서는 주로 PSTRE 점수 대신 Level을 사용하여 분석한다. 점수를 사용해야 한다면 무응답자에게 국가별 최저 점수를 부여하거나 배경 질문의 답을 보고 비슷한 수준의 사람의 점수를 부여하는 방법이 있다. 그러나 본 연구에서는 대체점수를 사용할 때 생길 수 있는 오류를 피하고 다른 역량과의 비교, 제2장과의 연계성을 고려하여 점수를 사용한 회귀분석을 진행하였음을 알려둔다.

<표 1-1> 연령대별 역량 분석에 포함된 종속변수 및 주요 설명변수

변 수	설 명
Std(역량)	분석에 사용되는 표본에서 표준화된 언어능력, 수리력, PSTRE 점수를 표본에 맞추어 평균 0, 표준편차 1로 표준화한 점수
연령그룹	10세 간격 변수; 25~34세(2), 35~44세(3), 45~54세(4), 55~65세(5)
학력	응답자의 최종학력: 중졸 이하(1), 고졸(2), 전문대졸 이상(3)
부모 학력	부모 두 분의 학력: 부모 모두 중졸 이하(1), 한 분 이상 고졸(2), 한 분 이상 전문대졸 이상(3)
16세 당시 책 개수	16세 당시 집에 보유했던 책의 개수: 원자료의 범주형 변수를 가지고 해당 범주의 중간값으로 변환하여 연속형 변수로 전환(100개 단위)
컴퓨터 사용 여부	컴퓨터 조사 참여(1), 서면 조사 참여(0)

연령그룹은 연령대별 역량을 알기 위해 필요한 독립변수이다. 연령그룹은 각 연령대별 충분한 인원과 연령 간 생길 수 있는 변동을 최소화하기 위해 10세 간격 변수로 결정하였다. 다음으로, 특히 한국의 연령그룹별 역량의 차이가 젊은 연령그룹일수록 더 좋은 교육을 더 많이 받았기 때문에 발생한다는 지적에 대해 검토하기 위하여 통제변수들로서 Fuchs (2004)를 참고하여 응답자의 최종학력, 부모 최종학력, 16세 당시 집에 있던 책의 개수 등의 교육 변수들을 사용하였다. 각 국가의 다른 교육체계에 따른 학력 차이를 최소화하기 위해 PIAAC에서 정의해서 사용하는 학력 변수와 부모 학력 변수를 그대로 차용하였다. 16세 때 집에 있던 책의 개수는 교육에 관한 가정환경을 나타내는 변수라고 보았다. 독립변수의 개수를 줄이고 해석의 일관성을 유지하기 위해 범주형 변수인 책의 개수를 해당 범주의 중간값으로 변환하여 하나의 연속형 변수로 모형에 추가하였다. 마지막으로 PIAAC 조사가 컴퓨터로 진행되었기 때문에 조사 진행 시 컴퓨터 사용 여부를 추가하여 컴퓨터 조사와 서면 조사를 구분하였다.

본 절에서는 최대한 연령집단 효과를 통제한 후에도 연령에 따른 역량의 저하효과를 확인하기 위하여 세 가지의 다른 추정모형을 사용하였다. 먼저 모형 (1A)는 단순히 연령대별 PIAAC 평균 점수를 알려주는 모형이

다. 모형 (2A)는 모형 (1A)에서 역량에 영향을 줄 수 있는 주요 교육 변수들을 추가한 것이다.

$$Std(역량)_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \epsilon_{ik} \quad (1A)$$

$$\begin{aligned} Std(역량)_{ik} = & \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \beta_{2k}학력 + \beta_{3k}부모 학력 \\ & + \beta_{4k}16세 당시 책개수 + \beta_{5k}컴퓨터 사용 여부 \\ & + \epsilon_{ik} \end{aligned} \quad (2A)$$

여기서 하첨자 i 와 k 는 각각 개인과 국가를 나타낸다. 분석은 국가별로 실행되었다. 연령그룹은 25~34세를 기준 그룹으로 정한 더미변수들로 변환하였다. 다만, 컴퓨터 기반 문제해결력(PSTRE)은 서면 조사가 전혀 이루어지지 않았기 때문에 PSTRE 점수 모형에서는 컴퓨터 사용 여부 변수가 자동적으로 제외되었다.

다음으로, 모형 (2A)에서는 다루지 못한 교육의 질을 통제하기 위해 UNESCO 교육통계 중 교사-학생 비율을 활용하여 추가로 모형 (3A)를 만들었다. 이는 교육의 질이 연령집단별 역량에 미치는 영향을 통제하기 위해서이다. 여기서 교사-학생 비율은 응답자의 최종학력을 참고하여 작성하였다. UNESCO 교육통계에서 초등교육, 중등교육, 고등교육의 교사-학생 비율과 각 교육수준으로의 입학 나이 데이터를 기반으로 하여, 응답자가 최종학력 교육수준 기관에 입학 당시 연도 해당 교육수준의 교사-학생 비율을 응답자의 교사-학생 비율로 취한 후 연령대별로 평균을 구하였다.⁵

$$\begin{aligned} Std(역량)_{ik} = & \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \beta_{2k}학력 + \beta_{3k}부모 학력 \\ & + \beta_{4k}16세 당시 책개수 + \beta_{5k}컴퓨터 사용 여부 \\ & + \beta_{6k}교사-학생 비율 + \epsilon_{ik} \end{aligned} \quad (3A)$$

5 UNESCO 교육통계는 최대 1971년 자료부터 제공되며 본 연구에서 사용된 모든 국가들에 대한 통계치가 나와 있지 않다. 따라서 교사-학생 비율 데이터가 없는 국가와 연령그룹의 계수를 구할 수 없는 경우가 있었다. 분석에 사용된 표본의 49,656명의 응답자 중 31,905명의 응답자만 교사-학생 비율 데이터를 연결할 수 있었다. 한국의 경우 총응답자 2,584명 중 2,335명만 연결 가능하였다(<http://stats.uis.unesco.org>, 최종접속일: 2015. 8. 24).

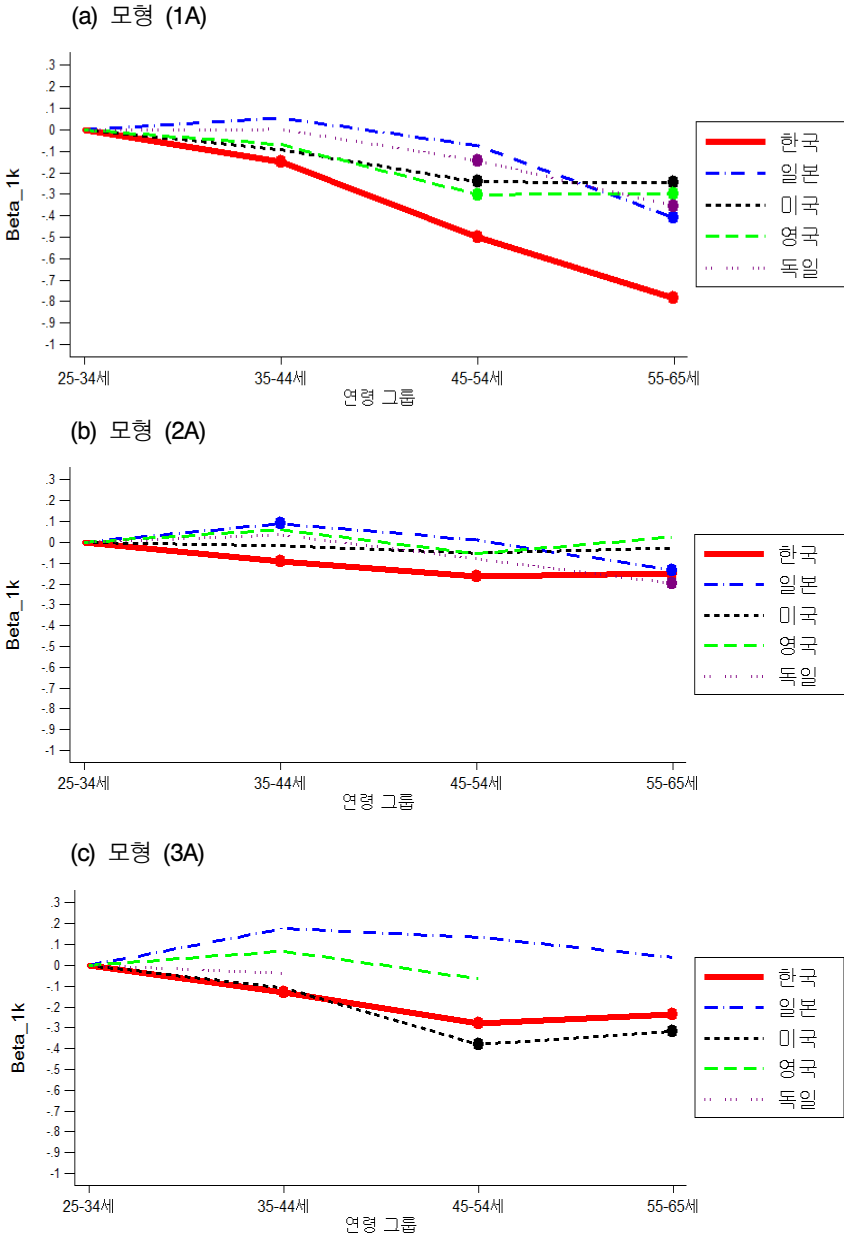
<표 1-2> 기술통계량: 모형 (1A), 모형 (2A), 모형 (3A)의 설명변수

범주형 변수	모든 국가(21개국)			한국		
	총합계	레벨	비율(%)	총합계	레벨	비율(%)
연령그룹	49,656	2	22.7	2,584	2	23.7
		3	24.1		3	26.1
		4	25.9		4	28.0
		5	27.3		5	22.2
학력	47,907	1	18.3	2,584	1	16.2
		2	46.7		2	37.6
		3	35.0		3	46.2
부모 학력	46,850	1	39.9	2,552	1	62.2
		2	38.7		2	24.5
		3	21.4		3	13.3
연속형 변수	관측치 수	평균	표준편차	관측치 수	평균	표준편차
16세 당시 책 개수	49,317	1.096	1.357	2,581	0.855	1.152
컴퓨터 사용 여부	49,548	0.746	0.435	2,584	0.679	0.467
교사-학생 비율	31,905	16.37	5.841	2,335	28.57	9.074

<표 1-2>에서는 모형 (1A), 모형 (2A), 모형 (3A)에서 활용한 변수들에 대한 기술통계량을 정리하였다. 본 연구에서는 총 21개의 분석 국가 중 독일, 일본, 미국, 영국(잉글랜드와 북아일랜드) 등 4개의 주요 국가들만 한국과 비교하고자 한다. 독일은 중소기업 위주의 노동시장을 가진 국가로 대기업 위주의 한국 노동시장과는 비교가 될 수 있고, 반대로 일본은 노동시장 구조와 직장문화가 우리와 유사한 국가여서 흥미롭다. 미국은 대표적으로 탄력적인 노동시장을 가지고 있는 국가이다. 마지막으로 영국은 높은 역량을 가진 성인들의 노동시장 참여율이 가장 높아 좋은 비교 국가가 될 수 있다(OECD[2013b]).

[그림 1-6]에서 [그림 1-8]은 각각 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제 해결력에 대하여 모형 (1A)에서 모형 (3A)를 토대로 연령그룹별 역량에 대하여 분석한 결과를 한국 및 주요 4개국과의 국제비교를 통해 보여준다. 가로축은 연령그룹을 나타내며, 세로축은 각 국가의 연령그룹별 β_1 을 나타낸다. 25~34세 연령그룹이 기준 그룹이었기 때문에 세로축의 값은

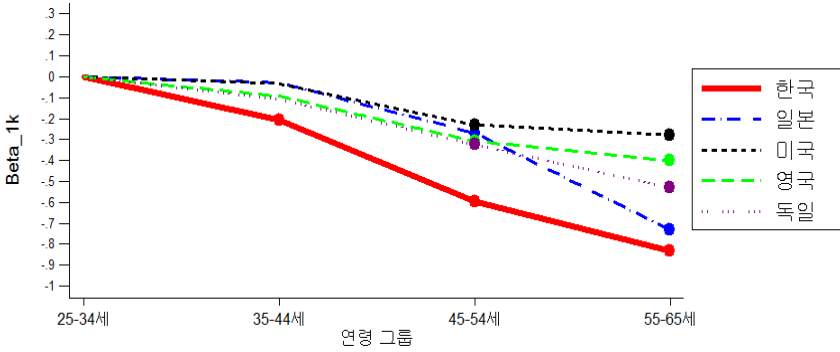
[그림 1-6] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 수리력(A모형)



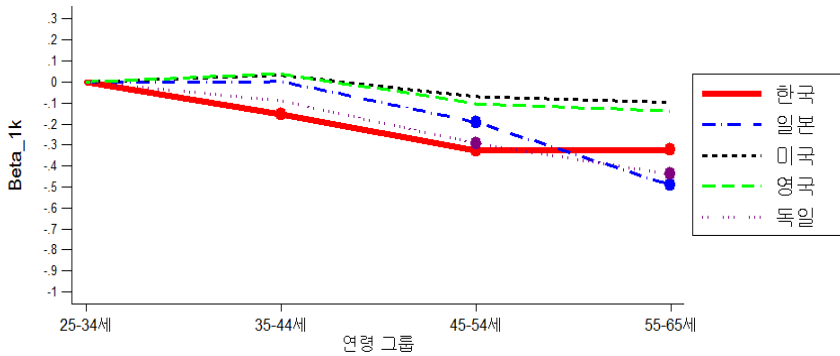
주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-7] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 언어능력(A모형)

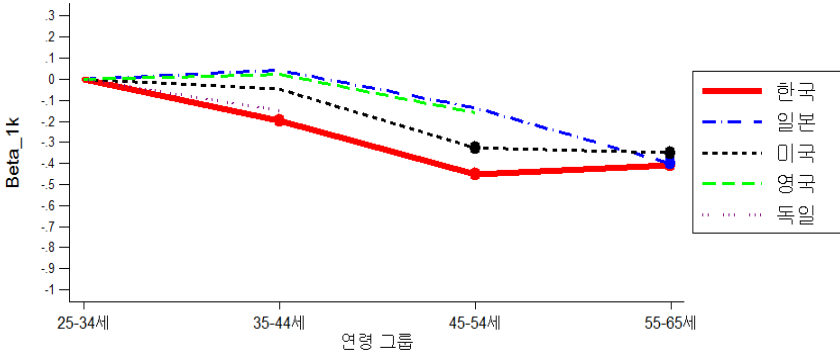
(a) 모형 (1A)



(b) 모형 (2A)

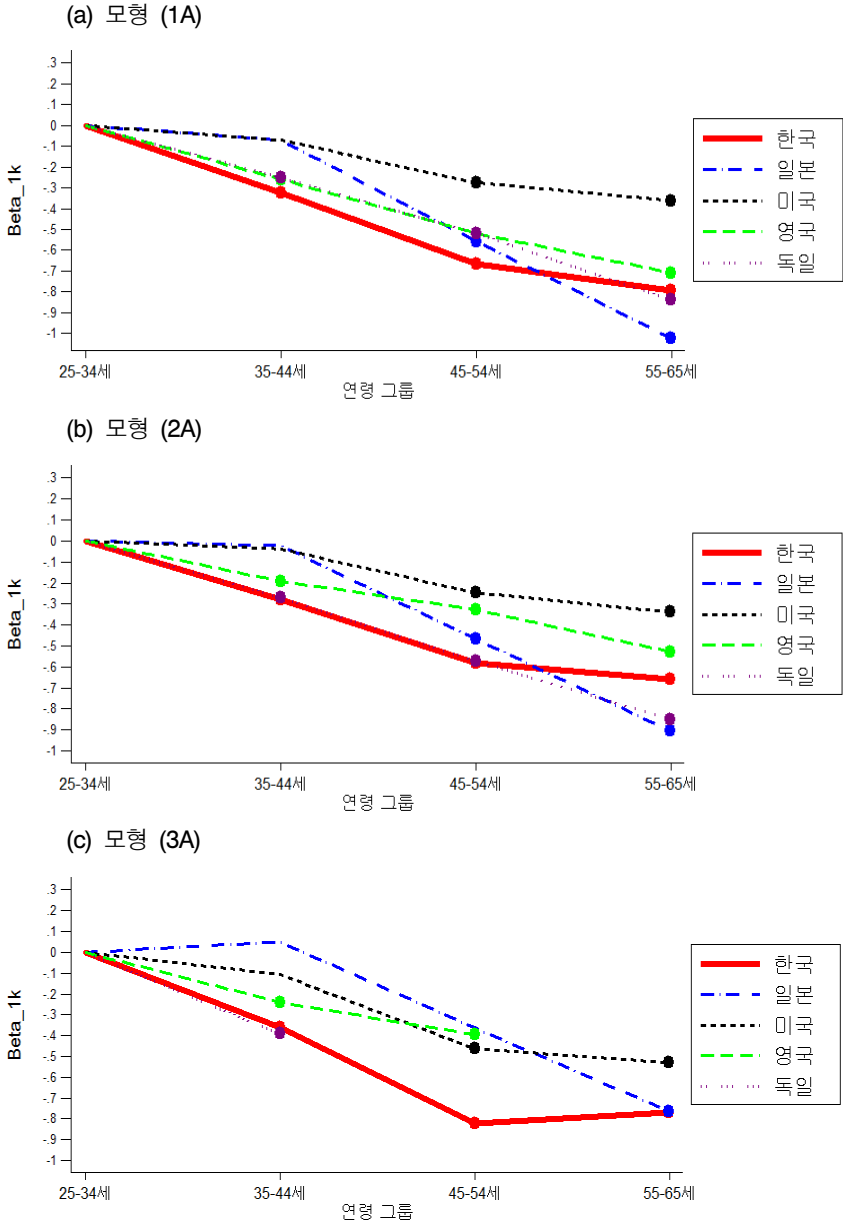


(c) 모형 (3A)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-8] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수:
컴퓨터 기반 문제해결력(A모형)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

해당 연령그룹과 25~34세 연령그룹의 역량 차이를 나타낸다. 또한 해당 연령그룹 계수의 p-value가 0.1보다 낮을 경우에는 그래프 선 위의 점으로 표시하였다.⁶

[그림 1-6]에서 [그림 1-8]까지에서 나타난 분석 결과들을 보면, 모형 (1A)에서부터 모형 (3A)에 이르기까지 교육 변수들을 늘려서 연령집단 간의 역량 차이에 영향을 줄 수 있는 교육과 관련된 다양한 요인들을 고려하였음에도 불구하고 여전히 한국인의 역량은 연령이 높을수록 다른 OECD 주요 국가에 비하여 낮게 나타나는 경향이 지속되는 것을 확인할 수 있었다. [그림 1-6]의 모형 (3A)에서 45~65세에서 수리력이 미국보다 높게 나타난 것이 유일한 예외라고 할 수 있다. 한국 성인 남성의 평균 수리력과 언어능력이 OECD 주요 국가들과 비교하였을 때 25~34세와 중고령층(35~65세)의 역량 차이가 매우 크게 나타나며, 더 나아가 연령집단별 역량 차이에 영향을 줄 수 있는 교육 변수들을 통제한 이후에도 25~34세와 45~54세의 역량 차이가 주요 비교 국가들 중 가장 큰 것(모형 (3A) 중에서 미국과의 수리력 비교만 예외)을 볼 수 있다. 특히 모형 (3A)에 따라서 교육의 질까지도 통제하여 보았지만 한국 성인 남성의 연령 증가에 따른 역량 저하의 추세는 비슷하게 유지되는 것을 알 수 있었다.

[그림 1-6]에서 [그림 1-8]까지에서 나타난 분석 결과들을 정리하여 보면, 연령집단 간의 주어진 역량 차이에 영향을 주는 학력수준, 교육의 질, 교육환경 등과 관계된 교육 변수들을 최대한 통제한 이후에도 여전히 연령이 높을수록 한국 성인의 역량이 낮은 현상이 유지되는 것을 확인하였다. 이러한 분석 결과를 해석하여 보면, 우리가 제2절에서 제기한 PIAAC 데이터의 결과를 한국의 빠른 교육 발전으로 인하여 젊은 연령그룹의 역량이 빠르게 증가하였다고 설명하는 것만으로는 부족하고 한국에서 나이가 들면서 역량이 저하되는 고연령화 효과가 존재할 가능성이 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

앞에서 분석한 교육 변수들이 연령그룹별로 주어진 역량에 영향을 미

6 연령계수의 표준오차와 p-value 정보를 보려면 <표 1-3>과 <부표 1-1>을 참고하기 바란다.

치는 것과는 달리, 학습의지, 과업재량, 직장 내 학습 등과 같은 ‘학습 변수’들은 연령집단 간의 주어진 역량에 영향을 끼치기보다는 나이가 들어 가면서 노동시장이나 조직의 유인체계에 반응하고 변화함으로써 역량에 영향을 미치는 변수들이다. 따라서 앞에서의 교육 변수들을 통한 분석과는 달리, 이러한 학습 변수들이 얼마나 성인 역량에 영향을 미치는지를 확인함으로써 연령이 높을수록 역량이 저하되는 과정을 간접적으로 확인할 수 있을 것이다.

역량은 전 연령에 걸쳐서 학교나 대학에서 교육을 통해서뿐만 아니라 직장 내 혹은 밖에서 다양한 형태의 학습을 통하여 축적된다. PIAAC은 직접적인 역량평가 이외에도 학습과 관련된 지표들을 설문조사를 통하여 제시하고 있다. 본 연구에서 주목하는 지표들은 ‘학습의지(Readiness to Learn)’⁷, ‘과업재량(Task Discretion)’⁸과 ‘직장 내 학습(Learning at Work)’⁹ 지표이다. 이 지표들은 노동시장 진입 이후 성인의 역량이 학습을 통하여 축적되는 과정에서 중요한 측면들을 나타내고 있다. 학습의지는 개인

7 학습의지 지표는 6개의 문항으로 이루어져 있으며 모든 응답자에게 질문되었다. 응답자는 아래의 질문에 대해 자신에게 얼마나 해당이 되는지 5점 만점의 리커트 척도 방식으로 응답하였다. 학습의지 지표의 수준은 아래 문항에 대한 응답의 평균값을 적용한다.

1. 새로운 아이디어를 듣거나 읽게 되면 실생활에 적용할 수 있는 상황과 연관지으려 한다.
2. 새로운 것을 배우기 좋아한다.
3. 새로운 것과 맞닥뜨리면 이미 알고 있는 것과 연관지으려 한다.
4. 어려운 일을 해결하는 것을 좋아한다.
5. 다른 아이디어들이 어떻게 연결되는지 이해하기 좋아한다.
6. 이해를 못하는 것이 있으면 확실하게 알기 위해 추가적인 정보를 찾아본다.

8 과업재량 지표는 현재 고용상태에 있는 응답자에게 질문된 3개의 문항으로 산출되었다. 각 문항에 대한 빈도를 5점 만점 리커트 척도 방식으로 조사하였으며 이 역시 응답의 평균값을 지표 수치로 취하였다.

1. 작업순서에 대한 재량이 있다.
2. 작업방식에 대한 재량이 있다.
3. 작업속도에 대한 재량이 있다.

9 직장 내 학습 지표는 현재 고용상태에 있는 응답자에게 질문된 아래 3개의 문항으로 산출되었다. 각 문항에 대한 빈도를 5점 만점 리커트 척도 방식으로 조사하였으며 이 역시 응답의 평균값을 지표 수치로 취하였다.

1. 직장 동료 및 상사로부터 업무와 관련된 새로운 사항을 배운다.
2. 현 직무가 직무를 수행하면서 스스로 학습하는 일을 수반한다.
3. 새로운 생산품이나 서비스에 대해 정보를 얻고 있는 일을 수반한다.

이 얼마나 학습에 대하여 적극적인 의지를 가지느냐를, 과업재량은 개인에게 주어진 일의 성격이 얼마나 역량을 발휘할 수 있도록 하느냐를, 마지막으로 직장 내 학습은 직장에서 일을 통하여 역량을 축적하는 활동이 얼마나 활발한지를 측정한 지표이다.

한국 성인 남성은 [그림 1-9]에서 [그림 1-11]까지에서 보는 바와 같이 ‘학습의지’ 지표는 일본과 더불어 최하위권이고, ‘직장 내 학습’ 지표와 ‘과업재량’ 지표는 전 연령그룹에서 비교 국가들 중 최하위이다. 즉, 한국 성인은 교육을 받고 직장에 취직한 후 다양한 형태로 일어나는 역량의 축적이 매우 약하게 나타난 것이다.

또한 한국 성인의 학습의지와 직장 내 학습의 경우 연령이 높아질수록 다른 나라에 비하여 더욱 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있다. 바로 이러한 문제들이야말로 한국인의 연령 증가에 따른 역량 감소 현상을 설명하는 주요 원인이 될 수 있다.

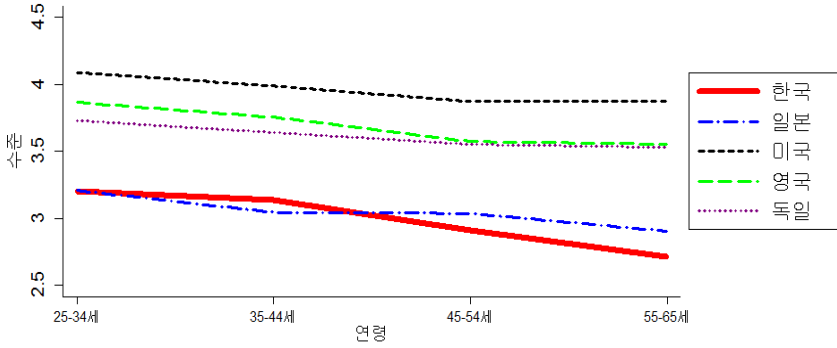
한국 성인의 매우 낮은 학습 지표들이 연령이 높을수록 역량이 감소하는 현상과 어떠한 관계가 있는지를 분석하기 위하여 앞의 분석모형들을 확장시켜 보았다. 즉, 앞에서 추계하였던 모형 (1A), 모형 (2A), 모형 (3A)에서 각각 세 개의 역량 지표를 설명변수들로 추가한 것이 아래의 모형 (1B), 모형 (2B), 모형 (3B)이다.

$$Std(역량)_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \beta_{2k}학습의지 + \beta_{3k}과업재량 + \beta_{4k}직장 내 학습 + \epsilon_{ik} \quad (1B)$$

$$Std(역량)_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \beta_{2k}학력 + \beta_{3k}부모 학력 + \beta_{4k}16세 당시 책 개수 + \beta_{5k}컴퓨터 사용 여부 + \beta_{6k}학습의지 + \beta_{7k}과업재량 + \beta_{8k}직장 내 학습 + \epsilon_{ik} \quad (2B)$$

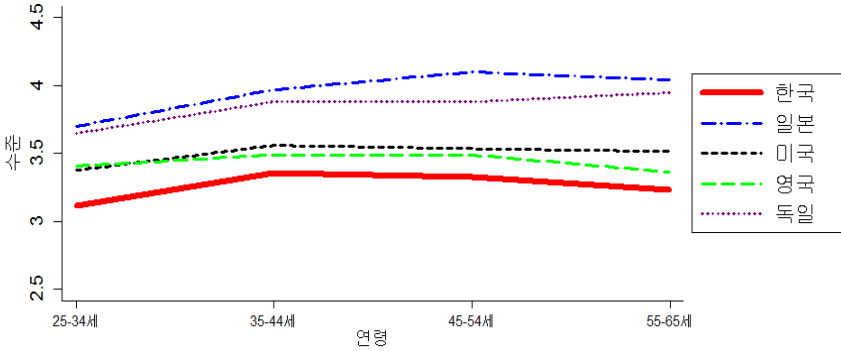
$$Std(역량)_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}연령그룹 + \beta_{2k}학력 + \beta_{3k}부모 학력 + \beta_{4k}16세 당시 책 개수 + \beta_{5k}컴퓨터 사용 여부 + \beta_{6k}교사-학생 비율 + \beta_{7k}학습의지 + \beta_{8k}과업재량 + \beta_{9k}직장 내 학습 + \epsilon_{ik} \quad (3B)$$

[그림 1-9] 연령대별 ‘학습의지’ 지표 평균



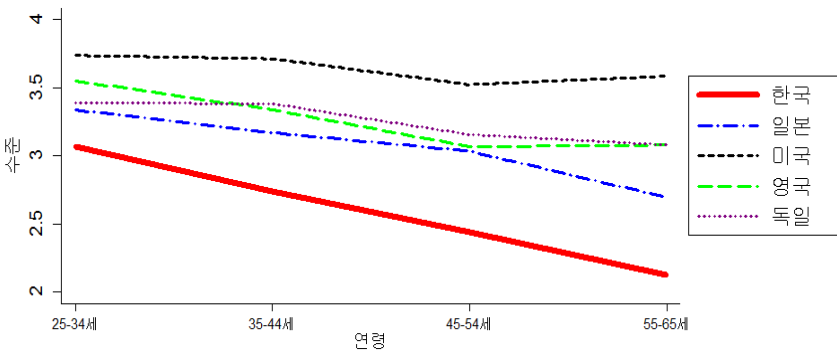
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료.

[그림 1-10] 연령대별 ‘과업재량’ 지표 평균



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료.

[그림 1-11] 연령대별 ‘직장 내 학습’ 지표 평균



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료.

[그림 1-12]부터 [그림 1-14]는 모형 (1B)에서 모형 (3B)를 토대로 각각 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력에 대하여 연령그룹별 역량에 대하여 분석한 결과를 한국 및 주요 4개국과 국제비교한 결과를 보여준다. <표 1-3>에서는 모형 (1A)부터 모형 (3A) 및 모형 (1B)부터 모형 (3B)를 토대로 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력을 각각 추정한 결과들을 한국과 일본에 대하여 정리하여 보여준다. <부표 1-1>에서는 본문에서 보이지 못한 미국, 영국, 독일 및 핀란드의 결과도 각 역량별로 정리하였다.

한국의 경우 가장 눈에 띄는 결과는, 학습의지 지표가 모형 (1B)부터 모형 (3B)의 각각 다른 추정모형 또는 세 가지의 각각 다른 역량에 관계 없이 매우 일관되게 성인 역량에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 것이다. 다음으로, 과업재량의 경우에도 수리력과 언어능력에 대하여는 추정모형에 관계없이 대부분 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 다만, 직장 내 학습 지표의 경우 모형 (1B)의 수리력과 컴퓨터 기반 문제 해결력을 제외하고는 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타난다.¹⁰

10 모형 (2B)와 모형 (3B)의 경우 다양한 교육 변수들이 설명변수들로 함께 포함되기 때문에 직장 내 학습 지표의 경우 이러한 교육변수들과의 높은 상관관계로 인하여 유의미한 결과가 사라졌을 가능성이 있다. 이에 덧붙여 위 세 가지 지표에 공선성 문제가 있을 수도 있다는 우려를 없애기 위해 상관계수 분석과 Variance Influence Factor 결과(각 역량 당 10개의 Plausible Value 점수 중 첫 번째 Plausible Value를 사용)를 아래에 보인다.

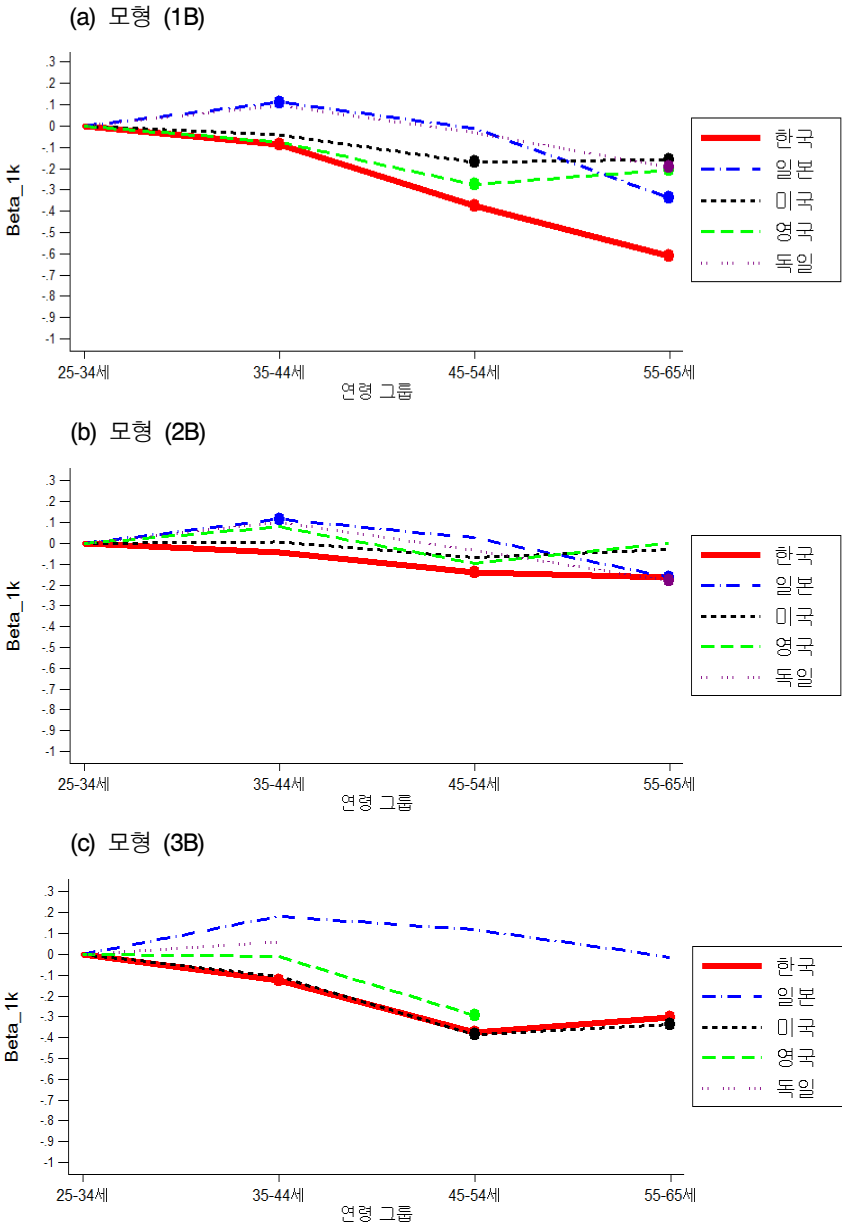
<상관계수 분석>

	학습의지	과업재량	직장 내 학습
학습의지	1		
과업재량	0.2496 p-value=0.00	1	
직장 내 학습	0.2671 p-value=0.00	0.1726 p-value=0.00	1

<VIF 분석>

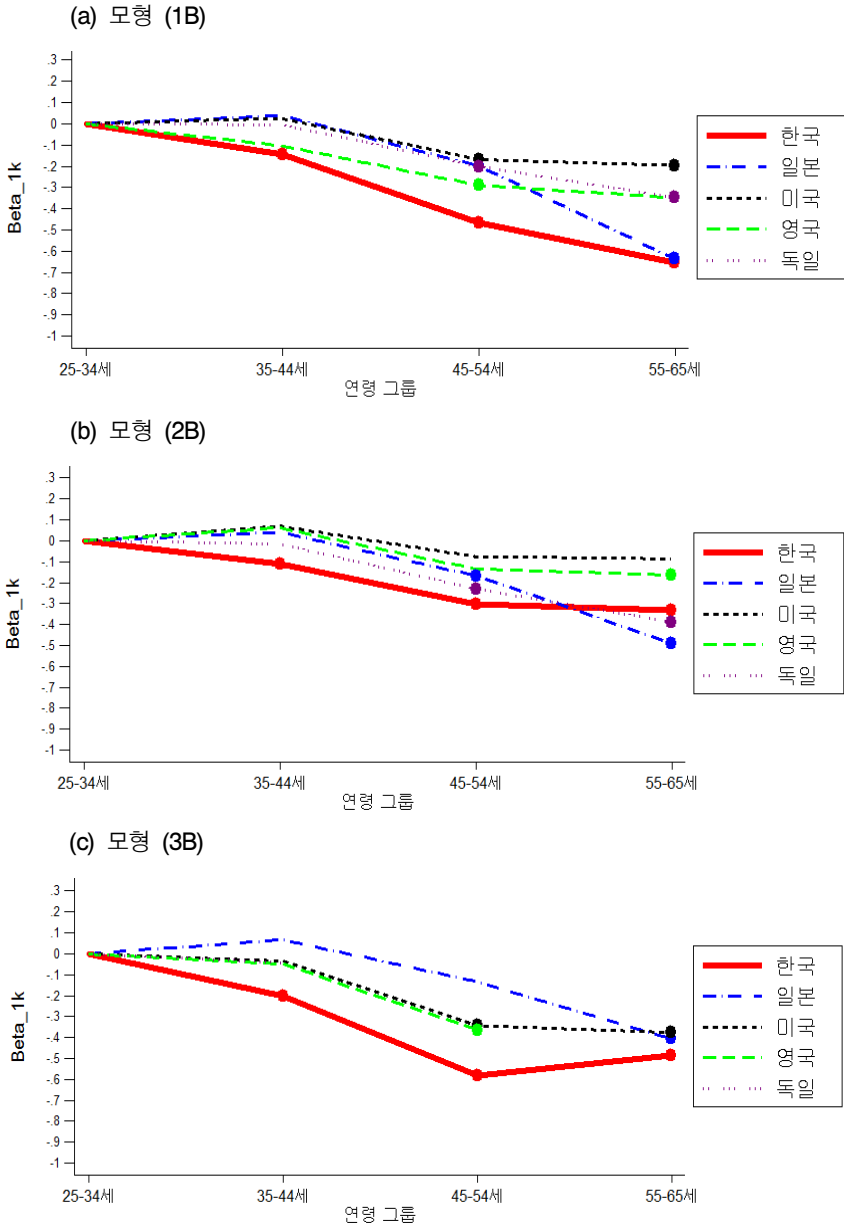
	Numeracy	Literacy	PSTRE
학습의지	1.25	1.25	1.20
과업재량	1.09	1.09	1.08
직장 내 학습	1.18	1.18	1.16
모든 변수의 Mean VIF	1.76	1.76	2.36

[그림 1-12] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 수리력(B모형)



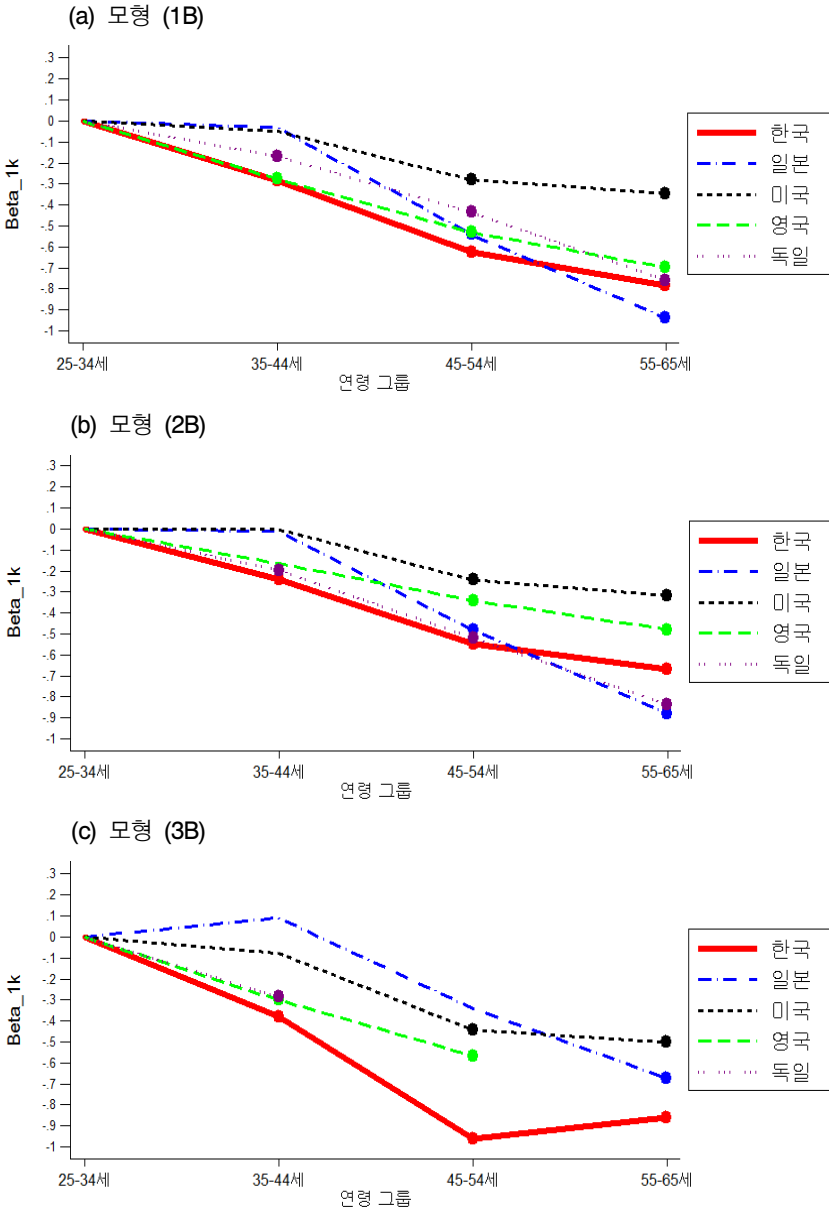
주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-13] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수: 언어능력(B모형)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 1-14] 연령대별 비이민자 남성의 PIAAC 평균 점수:
컴퓨터 기반 문제해결력(B모형)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 경우임.
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

<표 1-3> 한국과 일본의 모형 (1A)~모형 (3B) 결과 정리

(a) 수리력

	한국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.149*** (0.052)	-0.086* (0.051)	-0.092* (0.050)	-0.046 (0.052)	-0.132** (0.064)	-0.127* (0.070)
45~54	-0.502*** (0.046)	-0.376*** (0.048)	-0.165*** (0.051)	-0.139*** (0.052)	-0.280** (0.123)	-0.375*** (0.137)
55~65	-0.784*** (0.056)	-0.613*** (0.066)	-0.150** (0.065)	-0.162** (0.073)	-0.238** (0.115)	-0.305** (0.127)
최종학력(β_2)						
고졸			0.502*** (0.059)	0.429*** (0.062)	0.620*** (0.131)	0.611*** (0.142)
대졸 이상			0.875*** (0.061)	0.794*** (0.064)	1.025*** (0.157)	1.039*** (0.166)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.034 (0.044)	0.023 (0.045)	0.030 (0.044)	0.020 (0.045)
전문대졸 이상			0.122** (0.053)	0.106** (0.050)	0.124** (0.054)	0.109** (0.051)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.078*** (0.014)	0.062*** (0.015)	0.075*** (0.015)	0.060*** (0.015)
컴퓨터 사용(β_5)			0.383*** (0.046)	0.317*** (0.050)	0.378*** (0.048)	0.327*** (0.052)
교사-학생 비율(β_6)					0.007 (0.007)	0.014* (0.008)
학습의지(β_7)		0.208*** (0.019)		0.092*** (0.019)		0.084*** (0.019)
과업재량(β_8)		0.072*** (0.017)		0.028* (0.015)		0.028* (0.016)
직장 내 학습(β_9)		0.039** (0.020)		-0.016 (0.018)		-0.027 (0.018)
R ²	0.117	0.188	0.353	0.345	0.297	0.291
N	2,584	2,277	2,552	2,254	2,309	2,065

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<표 1-3> (a)의 계속

	일본					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	0.055 (0.055)	0.112** (0.054)	0.089* (0.053)	0.116** (0.050)	0.177 (0.127)	0.182 (0.129)
45~54	-0.073 (0.063)	-0.011 (0.065)	0.012 (0.059)	0.026 (0.061)	0.135 (0.180)	0.119 (0.186)
55~65	-0.410*** (0.060)	-0.337*** (0.070)	-0.134** (0.064)	-0.162** (0.064)	0.039 (0.215)	-0.013 (0.216)
최종학력(β_2)						
고졸			0.413*** (0.080)	0.394*** (0.076)	0.050 (0.385)	0.079 (0.386)
대졸 이상			0.840*** (0.084)	0.799*** (0.083)	0.246 (0.709)	0.313 (0.713)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.039 (0.047)	0.013 (0.051)	0.034 (0.047)	0.010 (0.051)
전문대졸 이상			0.108* (0.060)	0.073 (0.067)	0.102* (0.060)	0.068 (0.066)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.071*** (0.016)	0.062*** (0.016)	0.071*** (0.016)	0.062*** (0.016)
컴퓨터 사용(β_5)			0.279*** (0.052)	0.211*** (0.055)	0.263*** (0.054)	0.198*** (0.056)
교사-학생 비율(β_6)					-0.038 (0.053)	-0.029 (0.053)
학습의지(β_7)		0.288*** (0.033)		0.157*** (0.030)		0.154*** (0.028)
과업재량(β_8)		0.042* (0.023)		0.016 (0.022)		0.013 (0.022)
직장 내 학습(β_9)		0.002 (0.024)		-0.029 (0.024)		-0.028 (0.025)
R ²	0.049	0.126	0.257	0.272	0.206	0.221
N	2,058	1,871	1,916	1,748	1,820	1,669

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<표 1-3>의 계속

(b) 언어능력

	한국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.209*** (0.054)	-0.144*** (0.056)	-0.155*** (0.052)	-0.109** (0.055)	-0.197*** (0.074)	-0.203** (0.081)
45~54	-0.594*** (0.051)	-0.467*** (0.056)	-0.327*** (0.056)	-0.304*** (0.060)	-0.453*** (0.159)	-0.582*** (0.164)
55~65	-0.834*** (0.059)	-0.652*** (0.063)	-0.321*** (0.070)	-0.330*** (0.072)	-0.407*** (0.131)	-0.488*** (0.134)
최종학력(β_2)						
고졸			0.556*** (0.067)	0.476*** (0.067)	0.669*** (0.152)	0.680*** (0.155)
대졸 이상			0.947*** (0.067)	0.846*** (0.067)	1.093*** (0.179)	1.123*** (0.177)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.087** (0.043)	0.065 (0.043)	0.085* (0.044)	0.064 (0.044)
전문대졸 이상			0.154*** (0.054)	0.122** (0.056)	0.157*** (0.055)	0.126** (0.057)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.089*** (0.016)	0.065*** (0.017)	0.085*** (0.017)	0.063*** (0.017)
컴퓨터 사용(β_5)			0.065 (0.045)	-0.023 (0.047)	0.059 (0.046)	-0.011 (0.049)
교사-학생 비율(β_6)				0.130*** (0.019)		0.120*** (0.020)
학습의지(β_7)		0.219*** (0.020)		0.043*** (0.015)		0.041** (0.016)
과업재량(β_8)		0.076*** (0.016)		-0.008 (0.019)		-0.018 (0.019)
직장 내 학습(β_9)		0.033 (0.021)		0.008 (0.009)		0.017* (0.009)
R ²	0.131	0.202	0.313	0.315	0.260	0.263
N	2,584	2,277	2,552	2,254	2,309	2,065

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

<표 1-3> (b)의 계속

	일본					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.028 (0.053)	0.039 (0.055)	0.002 (0.052)	0.041 (0.054)	0.043 (0.129)	0.067 (0.123)
45~54	-0.268*** (0.064)	-0.198*** (0.068)	-0.191*** (0.062)	-0.167*** (0.065)	-0.136 (0.168)	-0.133 (0.163)
55~65	-0.731*** (0.060)	-0.637*** (0.071)	-0.491*** (0.065)	-0.489*** (0.066)	-0.401* (0.208)	-0.406** (0.198)
최종학력(β_2)						
고졸			0.308*** (0.083)	0.296*** (0.078)	0.102 (0.357)	0.093 (0.346)
대졸 이상			0.743*** (0.090)	0.703*** (0.087)	0.433 (0.660)	0.438 (0.648)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.110** (0.049)	0.080 (0.051)	0.108** (0.049)	0.078 (0.051)
전문대졸 이상			0.110* (0.064)	0.059 (0.067)	0.107* (0.062)	0.055 (0.066)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.082*** (0.016)	0.073*** (0.016)	0.082*** (0.016)	0.073*** (0.016)
컴퓨터 사용(β_5)			0.135** (0.053)	0.088 (0.057)	0.125** (0.055)	0.078 (0.058)
교사-학생 비율(β_6)				0.156*** (0.026)		0.157*** (0.025)
학습의지(β_7)		0.263*** (0.029)		-0.008 (0.021)		-0.009 (0.021)
과업재량(β_8)		0.013 (0.022)		-0.037 (0.024)		-0.039 (0.025)
직장 내 학습(β_9)		-0.010 (0.024)		-0.017 (0.049)		-0.011 (0.048)
R ²	0.126	0.173	0.283	0.287	0.233	0.234
N	2,058	1,871	1,916	1,748	1,820	1,669

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<표 1-3>의 계속

(c) 컴퓨터 기반 문제해결력

	한국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.322*** (0.057)	-0.282*** (0.060)	-0.281*** (0.057)	-0.240*** (0.061)	-0.362*** (0.081)	-0.380*** (0.085)
45~54	-0.667*** (0.075)	-0.624*** (0.081)	-0.581*** (0.078)	-0.547*** (0.084)	-0.820*** (0.177)	-0.963*** (0.192)
55~65	-0.792*** (0.097)	-0.784*** (0.101)	-0.657*** (0.100)	-0.666*** (0.102)	-0.771*** (0.127)	-0.861*** (0.132)
최종학력(β_2)						
고졸			0.229 (0.140)	0.203 (0.148)	0.455** (0.203)	0.597*** (0.210)
대졸 이상			0.644*** (0.131)	0.627*** (0.139)	0.921*** (0.234)	1.108*** (0.243)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.107** (0.054)	0.084 (0.054)	0.106* (0.054)	0.083 (0.055)
전문대졸 이상			0.206*** (0.067)	0.159** (0.067)	0.206*** (0.069)	0.156** (0.069)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.068*** (0.021)	0.043** (0.021)	0.066*** (0.021)	0.041* (0.021)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사·학생 비율(β_6)					0.015 (0.011)	0.026** (0.011)
학습의지(β_7)		0.205*** (0.031)		0.144*** (0.029)		0.154*** (0.029)
과업재량(β_8)		0.029 (0.024)		0.005 (0.024)		0.005 (0.025)
직장 내 학습(β_9)		0.057* (0.029)		0.028 (0.029)		0.025 (0.029)
R ²	0.112	0.156	0.223	0.243	0.215	0.239
N	1,708	1,558	1,694	1,547	1,665	1,521

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<표 1-3> (c)의 계속

	일본					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.070 (0.073)	-0.031 (0.074)	-0.022 (0.075)	-0.011 (0.077)	0.051 (0.195)	0.091 (0.202)
45~54	-0.557*** (0.084)	-0.541*** (0.084)	-0.466*** (0.090)	-0.482*** (0.088)	-0.363 (0.274)	-0.340 (0.279)
55~65	-1.024*** (0.099)	-0.939*** (0.107)	-0.906*** (0.104)	-0.878*** (0.111)	-0.764** (0.335)	-0.673* (0.349)
최종학력(β_2)						
고졸			0.301** (0.152)	0.306* (0.158)	-0.007 (0.599)	-0.127 (0.601)
대졸 이상			0.733*** (0.147)	0.732*** (0.156)	0.220 (1.072)	0.018 (1.085)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.054 (0.094)	-0.005 (0.096)	0.040 (0.093)	-0.024 (0.096)
전문대졸 이상			0.203** (0.095)	0.140 (0.096)	0.189** (0.094)	0.120 (0.095)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.065** (0.026)	0.059** (0.026)	0.064** (0.026)	0.057** (0.026)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사-학생 비율(β_6)					-0.034 (0.078)	-0.045 (0.080)
학습의지(β_7)		0.240*** (0.049)		0.170*** (0.049)		0.182*** (0.049)
과업재량(β_8)		-0.009 (0.038)		-0.025 (0.038)		-0.025 (0.037)
직장 내 학습(β_9)		-0.001 (0.032)		-0.029 (0.033)		-0.024 (0.033)
R ²	0.143	0.150	0.234	0.229	0.217	0.214
N	1,407	1,312	1,335	1,244	1,318	1,230

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

한국의 학습 변수들의 수준이 앞에서 본 바와 같이 비교 국가들에 비하여 매우 낮고 연령이 높아질수록 가장 가파르게 하락하는 것을 감안할 때, 학습의지와 같은 학습 변수들이 한국 성인의 역량에 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 보여주는 실증 결과야말로 한국 성인에 있어서 매우 저조하고 빠르게 감소하는 학습활동으로 인하여 나이가 들면서 역량이 저하되는 고연령화 효과가 존재할 가능성을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 학습의지 지표에서 ‘새로운 것을 배우기 좋아한다’와 같은 항목(주 7 참조)은 반드시 노동시장 진입 이후의 조직과 시장의 유인체계에 영향을 받기보다 청소년 시기의 교육을 통하여 이미 형성된 특성을 반영할 수도 있다. 따라서 학습 변수들의 성인 역량에 대한 유의미한 효과를 논의할 때 고연령화 효과가 존재할 가능성을 의미하는 것으로 조심스럽게 해석하는 것이다.

본 절에서는 연령집단 간의 주어진 역량 차이에 영향을 주는 교육 변수들을 최대한 통제한 이후에도 여전히 연령이 높을수록 한국 성인의 역량이 낮은 현상이 유지되는 것을 실증적으로 확인함으로써, PIAAC의 결과가 단순히 우리의 교육이 그동안 빠르게 발전함으로써 젊은 연령집단이 나이 든 연령집단에 비하여 더 높은 역량을 가지게 되었다는 설명만으로는 불충분할 수 있다는 것을 보였다. 또한 학습 변수들이 한국 성인의 역량에 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 실증적으로 보여줌으로써 저조하고 빠르게 감소하는 학습활동으로 인하여 나이가 들면서 역량이 저하되는 고연령화 효과가 한국 성인에 존재할 가능성을 보여주었다.

제5절 결 론

OECD에서 2011~12년에 조사한 PIAAC 데이터에서는 한국이 16~24세에서는 OECD 평균보다 역량이 높지만 점차 격차가 좁아져서 35~44세 이후 연령대에서는 OECD 해당 연령대의 평균보다 낮아지고, 특히 45~54

세에서는 격차가 확대되어 OECD 해당 연령대의 평균보다 크게 낮은 것으로 나타난다. 그동안 이러한 결과가 한국의 전문가들이나 정책담당자들에게 크게 주목을 받지 못하였던 것은 PIAAC에서 나타난 것이 한국인의 역량이 교육의 빠른 발전으로 인하여 해를 거듭할수록 높아지는 긍정적인 과정을 거꾸로 보여주는 것일 수 있기 때문이었을 것이다.

그러나 이러한 낙관적 의견과는 분명히 다르게, 본 연구에서는 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 고연령화 효과가 존재하며, 이것이 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 두 가지 문제에 기인하고 있다고 제시한다.

먼저, 17세부터 22세까지의 연령대에서 PISA와 PIAAC의 성적을 비교·분석한 결과는 한국 청년이 타 국가들에 비하여 연령이 높아짐에 따라서 상대적으로 역량이 낮아진다는 것을 실증적으로 보여주었다. 특히 한국 청년의 상대적 역량 저하가 교육을 통하여 인적자본을 활발히 축적할 17~19세에서 20~22세로 넘어가는 기간에 집중적으로 일어났을 뿐만 아니라 학생과 대졸자들 표본에서 분명히 나타났다. 이는 17세부터 22세까지 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하가 낮은 질의 대학교육 및 주입식 초중등교육의 문제와 연결되어 있음을 시사하고 있다고 해석할 수 있다.

다음으로, 25~65세의 성인 남성을 대상으로 한 분석에서는 한국 성인 남성의 역량이 연령이 높을수록 낮은 현상이 연령집단 간의 주어진 역량 차이에 영향을 주는 교육 변수들을 최대한 통제한 이후에도 여전히 유지되는 것을 실증적으로 확인하였다. 또한 한국 성인의 학습의지가 매우 저조한 수준이며 연령에 따라서 빠르게 감소하는 것을 확인함과 동시에 한국 성인의 역량에 이러한 학습 변수들이 유의미한 영향을 미치고 있는 것을 실증적으로 보여줌으로써 한국 성인이 나이가 들면서 학습의 저하로 역량이 저하될 수 있음을 보여주었다.

이와 같이 본 연구에서 제시한 바와 같이 우리나라에서 고등교육을 포함한 교육의 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 문제들로 인하여 한국인의 역량이 나이가 들수록 낮아지는 고

연령화 효과가 존재할 경우, 향후 이 문제는 우리나라 공공정책 및 개혁에 있어서 우선순위가 매우 높은 주요한 과제가 되어야 할 것이다. 다시 말하면, 향후 인구 변화에 따라서 역량이 상대적으로 낮은 중·고령 인구의 비중이 크게 증가하게 되어서 인적자본이 위축되고 성장 저하의 근본적 요인으로 작용할 수 있음에 주목하여야 한다. 최근 인구 변화에 따라 우리 경제·사회 전반의 활력이 떨어지고 ‘제로 성장’의 우려가 높아지는 가운데 저출산과 고령화에 대응한 여성가족정책 및 복지정책을 넘어서서 인구 변화에도 불구하고 지속적 경제성장을 가능케 하는 한국인의 역량을 제고하는 인적자본 전략과 제도개혁이 요구되고 있는 것이다.

마지막으로, PIAAC 데이터는 횡단면 자료로서 가지는 한계에도 불구하고 그동안 우리나라 인적자본의 문제점을 잘 반영하고 있지 못하다고 비판받았던 PISA와 같은 다른 데이터에 비하여 우리나라 인적자본의 문제점들을 비교적 잘 나타내고 있는 것으로 보인다. 따라서 다른 연구들에 비해 비교적 먼저 PIAAC 데이터의 분석을 시도한 본 연구의 결과들이 다른 후속 연구들에 의해 더 심층적으로 보다 다양한 측면에서 검토되고 분석되기를 기대한다.

참고문헌

- 이주호 · 김용성, 「인적자본정책의 새로운 방향」, 김용성 · 이주호 편, 『인적자본 정책의 새로운 방향에 대한 연구』, 연구보고서 2014-08, 한국개발연구원, 2014.
- 이주호 · 정혁 · 홍성창, 「한국은 인적자본 일등 국가인가?」 김용성 · 이주호 편, 『인적자본정책의 새로운 방향에 대한 연구』, 연구보고서 2014-08, 한국개발연구원, 2014.
- 한국직업능력개발원, 『2014년 국제성인역량조사(PIAAC) 학술대회: 역량을 두드린다』, 학술대회 자료집, 2014. 8. 28.

Fuchs, Thomas and Ludger Woessmann, “What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA Data,” IZA Discussion Papers 1287, Institute for the Study of Labor (IZA), 2004.

Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and Ludger Woessmann, “Returns to Skills Around the World: Evidence from PIAAC,” *European Economic Review* 73, 2015, pp.103~130.

OECD, *Technical Report of the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, 2013a. http://www.oecd.org/site/piaac/_Technical%20Report_17OCT13.pdf.

——, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, 2013b. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>. OECD. Last accessed December 3 2014. <http://www.oecd.org/site/piaac>.

<자료>

OECD, 「국제성인역량평가(Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)」, 원자료.

OECD, 「국제학생성취도조사(Programme for International Student Assessment: PISA)」, 원자료.

<웹사이트>

UNESCO 교육통계(<http://stats.uis.unesco.org>, 최종접속일: 2015. 8. 24).

World Competitiveness Online(<https://worldcompetitiveness.imd.org>, 최종접속일:
2015. 8. 19).

부록

<부표 1-1> 미국, 영국, 독일과 핀란드의 모형 (1A)~모형 (3B) 결과 정리
(a) 수리력

	미국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.092 (0.079)	-0.041 (0.082)	-0.016 (0.067)	0.007 (0.077)	-0.108 (0.075)	-0.106 (0.088)
45~54	-0.243*** (0.078)	-0.170** (0.078)	-0.052 (0.074)	-0.068 (0.082)	-0.380*** (0.130)	-0.386*** (0.133)
55~65	-0.244*** (0.080)	-0.157* (0.083)	-0.027 (0.075)	-0.030 (0.085)	-0.318*** (0.118)	-0.337*** (0.130)
최종학력(β_2)						
고졸			0.536*** (0.080)	0.596*** (0.104)	0.474*** (0.125)	0.563*** (0.138)
대졸 이상			1.188*** (0.103)	1.212*** (0.126)	1.301*** (0.147)	1.335*** (0.156)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.263*** (0.080)	0.172* (0.101)	0.252*** (0.090)	0.063 (0.111)
전문대졸 이상			0.418*** (0.085)	0.294*** (0.107)	0.395*** (0.093)	0.168 (0.111)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.090*** (0.024)	0.099*** (0.025)	0.084*** (0.024)	0.087*** (0.027)
컴퓨터 사용(β_5)			0.660*** (0.075)	0.617*** (0.104)	0.593*** (0.086)	0.513*** (0.111)
교사-학생 비율(β_6)					0.069*** (0.019)	0.075*** (0.021)
학습의지(β_7)		0.210*** (0.053)		0.037 (0.045)		0.048 (0.050)
과업재량(β_8)		0.160*** (0.032)		0.053 (0.034)		0.075** (0.033)
직장 내 학습(β_9)		-0.069** (0.035)		-0.085*** (0.031)		-0.078** (0.036)
R ²	0.010	0.058	0.360	0.332	0.325	0.302
N	1,596	1,278	1,524	1,236	1,250	1,030

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

<부표 1-1> (a)의 계속

	영국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.069 (0.089)	-0.076 (0.096)	0.061 (0.089)	0.079 (0.095)	0.068 (0.113)	-0.010 (0.120)
45-54	-0.302*** (0.076)	-0.275*** (0.083)	-0.054 (0.078)	-0.096 (0.083)	-0.065 (0.147)	-0.294* (0.175)
55-65	-0.296*** (0.078)	-0.206** (0.085)	0.025 (0.085)	0.000 (0.092)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.408*** (0.084)	0.345*** (0.092)	0.562** (0.219)	0.175 (0.263)
대졸 이상			0.792*** (0.087)	0.632*** (0.100)	0.925*** (0.133)	0.626*** (0.162)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.212*** (0.067)	0.242*** (0.073)	0.272*** (0.081)	0.265*** (0.088)
전문대졸 이상			0.326*** (0.088)	0.354*** (0.095)	0.384*** (0.112)	0.393*** (0.120)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.121*** (0.019)	0.100*** (0.020)	0.095*** (0.025)	0.079*** (0.026)
컴퓨터 사용(β_5)			0.660*** (0.085)	0.424*** (0.094)	0.592*** (0.134)	0.395*** (0.150)
교사-학생 비율(β_6)					0.001 (0.021)	-0.025 (0.024)
학습의지(β_7)		0.387*** (0.054)		0.209*** (0.049)		0.193*** (0.060)
과업재량(β_8)		0.098*** (0.032)		0.052* (0.031)		0.065* (0.038)
직장 내 학습(β_9)		-0.045* (0.026)		-0.083*** (0.027)		-0.075** (0.035)
R ²	0.017	0.120	0.328	0.300	0.332	0.300
N	2,833	2,089	2,327	1,724	1,473	1,224

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (a)의 계속

	독일					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	0.002 (0.078)	0.097 (0.086)	0.036 (0.073)	0.102 (0.078)	-0.038 (0.101)	0.059 (0.100)
45~54	-0.143** (0.066)	-0.031 (0.069)	-0.079 (0.057)	-0.033 (0.058)	※	※
55~65	-0.354*** (0.071)	-0.194** (0.086)	-0.197*** (0.077)	-0.180** (0.088)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.589*** (0.116)	0.510*** (0.135)	0.768*** (0.208)	0.730*** (0.258)
대졸 이상			1.102*** (0.120)	0.997*** (0.141)	1.386*** (0.228)	1.284*** (0.268)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.219** (0.095)	0.230** (0.101)	0.324* (0.183)	0.347* (0.188)
전문대졸 이상			0.333*** (0.103)	0.337*** (0.107)	0.504** (0.196)	0.555*** (0.198)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.078*** (0.017)	0.077*** (0.016)	0.080*** (0.024)	0.073*** (0.023)
컴퓨터 사용(β_5)			0.631*** (0.080)	0.428*** (0.077)	0.731*** (0.186)	0.537*** (0.140)
교사-학생 비율(β_6)					※	※
학습의지(β_7)		0.304*** (0.045)		0.147*** (0.041)		0.172** (0.076)
과업재량(β_8)		0.117*** (0.027)		0.061** (0.024)		0.012 (0.045)
직장 내 학습(β_9)		0.064** (0.030)		-0.030 (0.026)		-0.023 (0.045)
R ²	0.022	0.103	0.306	0.297	0.272	0.304
N	1,845	1,574	1,727	1,486	667	593

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (a)의 계속

	핀란드					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.192*** (0.068)	-0.155** (0.065)	-0.081 (0.063)	-0.066 (0.062)	-0.108 (0.281)	-0.186 (0.313)
45-54	-0.406*** (0.055)	-0.296*** (0.060)	-0.165*** (0.059)	-0.120* (0.065)	-0.157** (0.072)	-0.097 (0.081)
55-65	-0.843*** (0.063)	-0.653*** (0.069)	-0.337*** (0.070)	-0.301*** (0.073)	-0.317*** (0.078)	-0.280*** (0.082)
최종학력(β_2)						
고졸			0.354*** (0.072)	0.401*** (0.090)	0.337*** (0.113)	0.366*** (0.130)
대졸 이상			0.956*** (0.079)	0.939*** (0.099)	0.958*** (0.127)	0.951*** (0.145)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.070 (0.044)	0.063 (0.048)	0.080 (0.056)	0.072 (0.063)
전문대졸 이상			0.167** (0.070)	0.181** (0.080)	0.214** (0.088)	0.218** (0.100)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.077*** (0.017)	0.061*** (0.020)	0.071*** (0.020)	0.056** (0.023)
컴퓨터 사용(β_5)			0.437*** (0.062)	0.303*** (0.078)	0.469*** (0.077)	0.351*** (0.098)
교사-학생 비율(β_6)					-0.001 (0.013)	-0.001 (0.016)
학습의지(β_7)		0.321*** (0.043)		0.149*** (0.042)		0.110** (0.047)
과업재량(β_8)		0.059* (0.031)		0.026 (0.028)		0.039 (0.034)
직장 내 학습(β_9)		0.005 (0.033)		-0.025 (0.034)		0.000 (0.040)
R ²	0.116	0.125	0.325	0.289	0.270	0.251
N	2,206	1,715	2,157	1,683	1,432	1,093

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<부표 1-1>의 계속

(b) 언어능력

	미국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.032 (0.080)	0.026 (0.085)	0.033 (0.071)	0.070 (0.083)	-0.046 (0.078)	-0.035 (0.092)
45~54	-0.229*** (0.075)	-0.169** (0.075)	-0.070 (0.074)	-0.075 (0.081)	-0.326** (0.129)	-0.343** (0.133)
55~65	-0.278*** (0.080)	-0.196** (0.084)	-0.097 (0.083)	-0.086 (0.093)	-0.349*** (0.121)	-0.376*** (0.129)
최종학력(β_2)						
고졸			0.512*** (0.079)	0.560*** (0.099)	0.489*** (0.133)	0.576*** (0.152)
대졸 이상			1.130*** (0.092)	1.124*** (0.109)	1.245*** (0.153)	1.276*** (0.171)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.269*** (0.076)	0.237** (0.100)	0.242*** (0.080)	0.135 (0.116)
전문대졸 이상			0.432*** (0.081)	0.365*** (0.111)	0.395*** (0.093)	0.246* (0.129)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.087*** (0.026)	0.094*** (0.028)	0.084*** (0.027)	0.083*** (0.030)
컴퓨터 사용(β_5)			0.437*** (0.079)	0.394*** (0.108)	0.364*** (0.092)	0.293** (0.126)
교사-학생 비율(β_6)					0.059*** (0.020)	0.070*** (0.023)
학습의지(β_7)		0.197*** (0.051)		0.045 (0.044)		0.038 (0.054)
과업재량(β_8)		0.170*** (0.032)		0.072** (0.033)		0.086*** (0.032)
직장 내 학습(β_9)		-0.094*** (0.035)		-0.103*** (0.034)		-0.103** (0.040)
R^2	0.015	0.068	0.316	0.296	0.276	0.262
N	1,596	1,278	1,524	1,236	1,250	1,030

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

<부표 1-1> (b)의 계속

	영국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.093 (0.088)	-0.104 (0.094)	0.040 (0.090)	0.062 (0.099)	0.023 (0.108)	-0.049 (0.125)
45-54	-0.308*** (0.076)	-0.290*** (0.085)	-0.104 (0.082)	-0.134 (0.090)	-0.159 (0.145)	-0.364** (0.186)
55-65	-0.401*** (0.080)	-0.348*** (0.089)	-0.138 (0.091)	-0.164* (0.099)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.491*** (0.086)	0.451*** (0.093)	0.578*** (0.213)	0.260 (0.278)
대졸 이상			0.842*** (0.091)	0.726*** (0.102)	0.957*** (0.131)	0.721*** (0.165)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.251*** (0.070)	0.309*** (0.074)	0.327*** (0.091)	0.325*** (0.092)
전문대졸 이상			0.358*** (0.098)	0.423*** (0.104)	0.439*** (0.118)	0.459*** (0.124)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.113*** (0.019)	0.096*** (0.020)	0.092*** (0.026)	0.082*** (0.027)
컴퓨터 사용(β_5)			0.289*** (0.090)	0.039 (0.095)	0.178 (0.128)	-0.035 (0.157)
교사-학생 비율(β_6)					-0.007 (0.020)	-0.030 (0.024)
학습의지(β_7)		0.337*** (0.051)		0.160*** (0.045)		0.127** (0.057)
과업재량(β_8)		0.101*** (0.033)		0.064** (0.031)		0.078** (0.038)
직장 내 학습(β_9)		-0.047* (0.027)		-0.075*** (0.028)		-0.067* (0.035)
R ²	0.024	0.105	0.290	0.289	0.309	0.295
N	2,833	2,089	2,327	1,724	1,473	1,224

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (b)의 계속

	독일					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.107 (0.078)	-0.004 (0.081)	-0.089 (0.070)	-0.015 (0.071)	-0.148 (0.104)	-0.042 (0.103)
45~54	-0.324*** (0.065)	-0.200*** (0.070)	-0.292*** (0.054)	-0.230*** (0.058)	※	※
55~65	-0.529*** (0.069)	-0.347*** (0.083)	-0.439*** (0.071)	-0.388*** (0.084)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.523*** (0.122)	0.436*** (0.149)	0.783*** (0.247)	0.742*** (0.283)
대졸 이상			1.033*** (0.121)	0.942*** (0.148)	1.381*** (0.259)	1.303*** (0.286)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.233** (0.106)	0.243** (0.113)	0.217 (0.180)	0.255 (0.179)
전문대졸 이상			0.366*** (0.106)	0.366*** (0.114)	0.446** (0.201)	0.491** (0.196)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.107*** (0.020)	0.102*** (0.019)	0.093*** (0.027)	0.080*** (0.027)
컴퓨터 사용(β_5)			0.251*** (0.087)	0.056 (0.083)	0.334 (0.212)	0.144 (0.169)
교사-학생 비율(β_6)					※	※
학습의지(β_7)		0.351*** (0.048)		0.197*** (0.046)		0.270*** (0.086)
과업재량(β_8)		0.095*** (0.027)		0.039 (0.027)		0.004 (0.045)
직장 내 학습(β_9)		0.055* (0.031)		-0.030 (0.029)		-0.041 (0.052)
R ²	0.041	0.112	0.269	0.278	0.208	0.255
N	1,845	1,574	1,727	1,486	667	593

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (b)의 계속

	핀란드					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.206*** (0.067)	-0.153** (0.065)	-0.116* (0.061)	-0.087 (0.061)	-0.021 (0.336)	-0.152 (0.360)
45-54	-0.477*** (0.052)	-0.338*** (0.056)	-0.269*** (0.059)	-0.192*** (0.061)	-0.263*** (0.072)	-0.155** (0.079)
55-65	-1.045*** (0.064)	-0.779*** (0.070)	-0.611*** (0.076)	-0.508*** (0.084)	-0.584*** (0.080)	-0.499*** (0.088)
최종학력(β_2)						
고졸			0.453*** (0.068)	0.469*** (0.092)	0.428*** (0.122)	0.488*** (0.143)
대졸 이상			1.073*** (0.080)	1.009*** (0.101)	1.066*** (0.135)	1.079*** (0.155)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.077 (0.052)	0.083 (0.051)	0.114* (0.067)	0.124* (0.068)
전문대졸 이상			0.191** (0.077)	0.206** (0.090)	0.240** (0.094)	0.233** (0.108)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.101*** (0.017)	0.084*** (0.020)	0.090*** (0.020)	0.076*** (0.023)
컴퓨터 사용(β_5)			0.137* (0.070)	-0.054 (0.089)	0.141* (0.081)	-0.021 (0.105)
교사-학생 비율(β_6)					-0.005 (0.015)	0.001 (0.017)
학습의지(β_7)		0.368*** (0.050)		0.203*** (0.050)		0.174*** (0.057)
과업재량(β_8)		0.069* (0.035)		0.034 (0.034)		0.047 (0.042)
직장 내 학습(β_9)		0.006 (0.034)		-0.016 (0.035)		0.012 (0.043)
R ²	0.157	0.157	0.332	0.300	0.267	0.260
N	2,206	1,715	2,157	1,683	1,432	1,093

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<부표 1-1>의 계속

(c) 컴퓨터 기반 문제해결력

	미국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.071 (0.098)	-0.049 (0.100)	-0.038 (0.084)	-0.002 (0.092)	-0.106 (0.101)	-0.077 (0.108)
45~54	-0.274*** (0.097)	-0.280*** (0.100)	-0.246*** (0.090)	-0.243** (0.104)	-0.463*** (0.159)	-0.442*** (0.158)
55~65	-0.361*** (0.105)	-0.345*** (0.110)	-0.339*** (0.104)	-0.317*** (0.116)	-0.530*** (0.158)	-0.502*** (0.168)
최종학력(β_2)						
고졸			0.569*** (0.132)	0.540*** (0.163)	0.534*** (0.185)	0.549*** (0.203)
대졸 이상			1.204*** (0.138)	1.127*** (0.170)	1.277*** (0.193)	1.220*** (0.216)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.504*** (0.082)	0.443*** (0.110)	0.466*** (0.090)	0.357*** (0.128)
전문대졸 이상			0.630*** (0.091)	0.544*** (0.122)	0.589*** (0.093)	0.441*** (0.125)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.070** (0.030)	0.071** (0.031)	0.066** (0.031)	0.066** (0.033)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사-학생 비율(β_6)					0.048* (0.025)	0.045 (0.029)
학습의지(β_7)		0.176*** (0.058)		0.067 (0.054)		0.063 (0.065)
과업재량(β_8)		0.160*** (0.040)		0.083* (0.043)		0.112** (0.043)
직장 내 학습(β_9)		-0.090** (0.045)		-0.079* (0.046)		-0.076 (0.049)
R ²	0.021	0.059	0.238	0.224	0.223	0.211
N	1,307	1,105	1,271	1,082	1,095	933

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<부표 1-1> (C)의 계속

	영국					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.259*** (0.087)	-0.276*** (0.092)	-0.191** (0.095)	-0.165 (0.106)	-0.240* (0.127)	-0.300** (0.149)
45-54	-0.519*** (0.075)	-0.531*** (0.082)	-0.327*** (0.081)	-0.341*** (0.091)	-0.396** (0.187)	-0.566** (0.237)
55-65	-0.709*** (0.086)	-0.698*** (0.097)	-0.529*** (0.104)	-0.479*** (0.118)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.381*** (0.104)	0.286** (0.120)	0.359 (0.263)	0.102 (0.346)
대졸 이상			0.758*** (0.100)	0.580*** (0.118)	0.801*** (0.153)	0.584*** (0.207)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.323*** (0.077)	0.355*** (0.076)	0.421*** (0.097)	0.350*** (0.099)
전문대졸 이상			0.452*** (0.114)	0.503*** (0.113)	0.557*** (0.130)	0.499*** (0.136)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.096*** (0.022)	0.075*** (0.022)	0.063** (0.027)	0.047* (0.028)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사-학생 비율(β_6)					-0.016 (0.025)	-0.034 (0.031)
학습의지(β_7)		0.370*** (0.055)		0.268*** (0.063)		0.228*** (0.074)
과업재량(β_8)		0.103*** (0.033)		0.075** (0.037)		0.107** (0.046)
직장 내 학습(β_9)		-0.012 (0.034)		-0.048 (0.036)		-0.044 (0.044)
R ²	0.069	0.163	0.282	0.314	0.261	0.283
N	2,287	1,882	1,278	1,502	1,278	1,111

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (C)의 계속

	독일					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35~44	-0.250*** (0.090)	-0.168* (0.102)	-0.269*** (0.085)	-0.197** (0.095)	-0.392*** (0.106)	-0.285** (0.117)
45~54	-0.518*** (0.070)	-0.435*** (0.073)	-0.571*** (0.067)	-0.519*** (0.068)	※	※
55~65	-0.840*** (0.083)	-0.758*** (0.100)	-0.850*** (0.083)	-0.835*** (0.098)	※	※
최종학력(β_2)						
고졸			0.415*** (0.152)	0.386** (0.189)	0.761*** (0.261)	0.803** (0.318)
대졸 이상			0.982*** (0.151)	0.926*** (0.190)	1.473*** (0.272)	1.444*** (0.320)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.354*** (0.130)	0.383*** (0.139)	0.239 (0.209)	0.240 (0.213)
전문대졸 이상			0.410*** (0.129)	0.442*** (0.137)	0.428** (0.203)	0.463** (0.211)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.119*** (0.019)	0.106*** (0.022)	0.115*** (0.027)	0.107*** (0.029)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사-학생 비율(β_6)					※	※
학습의지(β_7)		0.314*** (0.056)		0.163*** (0.054)		0.196** (0.088)
과업재량(β_8)		0.052 (0.037)		0.023 (0.034)		-0.016 (0.052)
직장 내 학습(β_9)		0.070** (0.034)		-0.001 (0.033)		-0.032 (0.055)
R ²	0.087	0.126	0.280	0.283	0.224	0.236
N	1,578	1,385	1,494	1,319	625	559

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

3) 교사-학생 비율 데이터가 불충분하여 분석에서 자동으로 제외된 값은 ※로 표시하였다.

<부표 1-1> (C)의 계속

	핀란드					
	모형 1A	모형 1B	모형 2A	모형 2B	모형 3A	모형 3B
연령그룹(β_1)						
35-44	-0.319*** (0.069)	-0.288*** (0.070)	-0.244*** (0.063)	-0.217*** (0.065)	-0.090 (0.284)	-0.305 (0.311)
45-54	-0.710*** (0.071)	-0.632*** (0.071)	-0.553*** (0.076)	-0.485*** (0.077)	-0.541*** (0.090)	-0.448*** (0.091)
55-65	-1.264*** (0.072)	-1.115*** (0.081)	-0.983*** (0.072)	-0.865*** (0.083)	-0.972*** (0.080)	-0.851*** (0.094)
최종학력(β_2)						
고졸			0.454*** (0.088)	0.386*** (0.098)	0.471*** (0.167)	0.382** (0.182)
대졸 이상			0.994*** (0.104)	0.852*** (0.114)	1.032*** (0.178)	0.887*** (0.193)
부모 학력(β_3)						
고졸 이상			0.164*** (0.054)	0.185*** (0.058)	0.178** (0.072)	0.199** (0.078)
전문대졸 이상			0.298*** (0.080)	0.303*** (0.091)	0.319*** (0.100)	0.321*** (0.121)
16세 당시 책 개수(β_4)			0.101*** (0.017)	0.083*** (0.018)	0.099*** (0.020)	0.086*** (0.023)
컴퓨터 사용(β_5)						
교사-학생 비율(β_6)					0.000 (0.018)	0.006 (0.020)
학습의지(β_7)		0.451*** (0.055)		0.298*** (0.054)		0.295*** (0.063)
과업재량(β_8)		0.054 (0.034)		0.029 (0.031)		0.017 (0.038)
직장 내 학습(β_9)		0.021 (0.038)		0.001 (0.038)		0.018 (0.044)
R ²	0.211	0.231	0.373	0.356	0.366	0.363
N	1,756	1,469	1,723	1,446	1,167	939

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

2) 통계적 유의수준: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

제2부

공공인력

제2장

한국 공공인력의 역량에 대한 실증분석

이 주 호 (KDI국제정책대학원)

박 진 (KDI국제정책대학원)

문 명 재 (연세대학교)

정 지 은 (OECD)

최 중 희 (KDI국제정책대학원)

제1절 서론

한국의 급속한 경제성장과 사회발전에 있어서 공공인력은 매우 중요한 역할을 해왔다. 그러나 최근 들어서 한국의 공공인력이 해외 선진국에 비해서뿐만 아니라 국내 민간인력과 비교해서도 경쟁력이 떨어진다는 우려의 목소리가 커지고 있다. 한국은 1960년대 이후 경제개발 연대에는 민간에 비하여 상대적으로 뛰어난 공공인력의 역량을 바탕으로 공공부문이 민간부문을 이끌어가는 정부 주도의 발전모형을 추구하였지만, 1980년대 이후 경제자유화조치와 정치의 민주화 과정에서 정부의 과도한 규제와 관료통제 등이 오히려 민간의 발전에 발목을 잡는다는 비판이 고조되어 왔다. 이와 더불어 특히 2000년대 들어서는 국가의 장기적인 발전을 위한 주요 개혁의제들을 제대로 추진하지 못하는 ‘약체 정부’가 되고 있다는 우려도 커지고 있다.

본 연구에서는 OECD의 국제성인역량조사(Program for the International

Assessment of Adult Competencies: PIAAC)의 자료를 활용하여 한국 공공인력의 역량 수준 및 역량의 활용, 학습 등에 대하여 OECD 국가들과의 국제비교와 국내 민간부문과의 비교를 중심으로 실증적으로 분석한다. 또한 한국의 공공인력 임금체계가 인적자본 투자를 위한 유인을 제대로 제공하고 있는지 살펴보기 위하여 PIAAC 데이터를 활용하여 공공인력의 역량 수익률과 연령대별 ‘역량-임금’ 간 격차를 분석한다. 그리고 실증분석을 바탕으로 최근 한국 공공부문 개혁에 주는 함의에 대하여 논의한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 실증분석에서 사용하는 자료에 대하여 설명한다. 제3절에서는 한국 공공인력의 역량 수준, 제4절에서는 한국 공공인력의 역량 활용과 학습에 대하여 각각 PIAAC 데이터를 활용한 국제비교 및 국내 민간과의 비교를 시도한다. 제5절에서는 한국 공공인력의 역량 수익률과 연령대별 역량-임금 격차를 OECD 국가들과 비교함으로써, 한국 공공부문 인적자본 투자에 대한 유인체계의 문제점을 논의한다. 마지막 제6절에서는 앞에서의 실증분석 결과들을 정리하고 정책적 함의를 제시한다.

제2절 분석자료¹⁾

본 연구의 실증분석을 위해 활용하는 PIAAC 조사는 2011년 하반기와 2012년 상반기에 실시되었으며, 국가별로 16~65세 인구의 언어능력(literacy), 수리력(numeracy), 그리고 컴퓨터 기반 문제해결력(problem solving in technology-rich environment)으로 구성된 핵심 정보처리역량들(key information-processing skills)을 직접 측정한다. 이는 교육, 훈련, 근로 등 정보화시대의 여러 사회적 맥락 속에서 다양한 유형의 정보를 처리하고 활용하기 위해 꼭 필요한 역량을 의미한다(OECD[2013]). 또한 배경 설문을 통해 수집된 개인의 학력, 직업, 임금 등 다수의 배경 변수와

1 본 절의 내용은 본 보고서의 제1장 제2절과 상당 부분 중복되지만 논문의 완결성을 위하여 중복되는 부분을 반복하여 기술하였다.

역량의 활용도 조사가 포함되어 있다. OECD에서 제시한 국가별 최소 표본 수는 5,000명이며 한국은 총 6,667명이 조사에 참여했다(OECD[2013]). 총 24개국이 조사에 참여하였으며, 이 중 OECD 회원국 22개국² 본 연구의 표본에 포함되어 있다.

국제비교가 가능하도록 설계된 PIAAC 역량은 500점을 만점으로 하며 표준 조사방식은 컴퓨터를 통해 응답하는 것이지만 일부 컴퓨터 사용 경험이 없는 응답자들은 서면으로 응답하였고 이들에 대한 컴퓨터 기반 문제해결력 수준은 측정되지 않았다.³ 각 역량에 대한 정의는 다음과 같다:⁴ 첫째, “언어능력은 문서화된 글을 이해, 평가, 활용하며, 글로써 소통할 수 있는 능력”이며, “수리력은 다양한 상황에서 수학적 요구에 적극적으로 반응하고, 이를 관리하기 위해 수학적 정보 및 아이디어에 접근하고 이를 활용, 해석, 의사소통할 수 있는 능력”이고, “컴퓨터 기반 문제해결력⁵은 정보를 획득 및 평가하고 타인과 의사소통하며 실제적인 과업을 수행하기 위해 디지털 기술, 커뮤니케이션 도구 및 네트워크를 활용하는 능력”이다(임언 외[2013]).

본 연구의 표본은 민간부문 혹은 공공부문으로 분류된⁶ 25~65세 남성

2 분석에 포함된 국가는 OECD 회원국으로서 호주, 오스트리아, 벨기에(플랜더스), 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 영국(북아일랜드와 잉글랜드), 미국이다.

3 국가별로 평균적으로 전체 응답자의 77.5%가 컴퓨터로, 22.5%가 서면으로 응답하였으며 키프로스, 이탈리아, 프랑스, 스페인은 컴퓨터 기반 문제해결력을 측정하지 않았다(OECD[2013]).

4 보다 자세한 내용은 OECD(2013)와 임언 외(2013) 참조.

5 컴퓨터 기반 문제해결력(PSTRE)의 경우 컴퓨터로 응답한 표본의 것만 측정되고 서면조사를 선택한 표본의 것은 측정되지 않기에 선택편의 문제가 존재할 수 있다. OECD에서는 주로 PSTRE 점수 대신 Level을 사용하여 분석을 한다. 점수를 사용해야 한다면 무응답자에게 국가별 최저 점수를 부여하거나 배경 질문의 답을 보고 비슷한 수준의 사람의 점수를 부여하는 방법이 있으나 본 연구에서는 대체점수를 사용할 때 생길 수 있는 오류를 피하기 위해 점수를 사용한 회귀분석을 진행하였다. 이와 같은 선택편의 문제가 언어능력과 수리력에는 해당하지 않음을 알려둔다.

6 공공부문과 민간부문 외에 비영리부문(종교단체, 자선단체 등)이 PIAAC 조사에 포함되었으나 비영리라는 특수한 성격과 남성 상근 근로자 표본에서 차지하는 비중(2% 미만)을 고려하여 분석에서 제외하였다.

상근 근로자로 한정되었다. 공공부문은 중앙 및 지방 정부, 그리고 그 산하의 공기업과 국공립 학교, 병원 등을 모두 포괄한다. 상근 근로자란 주당 평균 노동시간이 30시간 이상인 자를 의미하며, 표본의 균질성을 확보하고 아웃라이어의 영향을 최소화하기 위해 자영업자와 시간당 임금수준이 상위 및 하위 1%에 속하는 근로자들을 제외하였다. 그리고 대학 진학을 고려하여 25세 이상 인구만을 포함하였고 한국 여성들의 연령대에 따른 상이한 노동시장 진출 정도 등을 감안하여 남성 샘플만을 살펴보았다.⁷ 본 연구에서 사용된 설명변수들의 기술통계량은 <표 2-1>과 <표 2-2>에 제시되어 있다.

<표 2-1> 설명변수에 대한 기술통계량: 공공부문 및 민간부문⁸

(a) 모든 국가 공공부문 및 민간부문 25~65세 남성 상근 근로자 표본

변수	관측치 수	평균	표준편차
표준화된 수리력	30,804	-0.089	1.037
직장경력(연수)	30,766	21.67	11.24
공공부문(공공=1, 민간=0)	30,804	0.200	0.400

(b) 한국 공공부문 및 민간부문 25~65세 남성 상근 근로자 표본

변수	관측치 수	평균	표준편차
표준화된 수리력	1,313	-0.178	0.851
직장경력(연수)	1,313	15.82	10.06
공공부문(공공=1, 민간=0)	1,313	0.167	0.373

7 여성의 역량 수준에 대한 분석은 부록을 참조

8 제5절의 ‘공공인력의 역량 수익률’ 분석에 포함된 통제변수.

<표 2-2> 설명변수에 대한 기술통계량: 공공부문⁹

(a) 모든 국가 공공부문 25~65세 남성 상근 근로자 표본

변수	관측치 수	평균	표준편차
표준화된 수리력	7,401	-0.0476	1.006
직장경력(연수)	7,393	22.85	11.04
학력 ¹⁰	7,401	2.495	0.627
부모 학력 ¹¹	7,099	2.072	0.770
16세 당시 보유한 책 권수 ¹²	7,360	129.8	144.0
컴퓨터 사용 여부 ¹³	7,396	0.970	0.169

(b) 한국 공공부문 25~65세 남성 상근 근로자 표본

변수	관측치 수	평균	표준편차
표준화된 수리력	232	-0.137	0.834
직장경력(연수)	232	19.45	10.88
학력	232	2.669	0.560
부모 학력	231	1.559	0.738
16세 당시 보유한 책 권수	232	101.3	125.1
컴퓨터 사용 여부	232	0.961	0.194

제3절 한국 공공인력의 역량 수준

본 절에서는 PIAAC을 활용하여 한국 공공부문 인력의 역량 수준을 민간부문 및 해외 공공부문과 비교하여 분석한다. PIAAC이 측정하는 역량은 인지적 역량(cognitive skill)으로서 근로자에게 필요한 많은 역량들 중에서 일부를 측정하는 것이다. 그러나 인지적 역량은 노동시장 성과는 물론이고 교육이나 건강에 이르기까지 다양한 영역에서 의미 있는 영향

9 제5절의 ‘공공인력의 연령대별 역량·임금 격차’ 분석에 포함된 통제변수.

10 응답자의 최종학력: 중졸 이하=1, 고졸=2, 대졸 이상=3.

11 부모 두 분의 학력: 부모 모두 중졸 이하=1, 한 분 이상 고졸=2, 한 분 이상 대졸 이상=3.

12 16세 당시 집에 보유했던 책의 권수, 원자료의 범주형 변수를 가지고 해당 범주의 중간 값으로 변환하여 연속형 변수로 전환(100개 단위).

13 평생 살면서 컴퓨터를 다루어 본 경험 유무: 있다=1, 없다=0.

을 미친다(Heckman *et al.*[2006]). 또한 PIAAC은 현대 정보사회가 요구하는 역량을 측정하도록 설계되었고 무엇보다도 국가 간 비교가 가능하기 때문에 PIAAC을 활용한 실증분석이 국제적으로 활발히 이루어지고 있다(Hanushek *et al.*[2015]).

먼저 한국 공공인력의 역량을 해외 국가들과 비교하여 보자. 한국 공공인력의 역량은 [그림 2-1]에서 [그림 2-3]의 그림 (a)들에서 보는 바와 같이 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력의 세 역량에서 거의 모든 연령대에 걸쳐 OECD 공공부문 평균보다 낮은 것으로 나온다. 특히 한국의 공공인력은 수리력의 경우 고연령층에서 격차가 벌어지며, 컴퓨터 기반 문제해결력에서는 55~65세를 제외하고 OECD 공공부문 평균보다 현저히 낮은 것을 볼 수 있다.

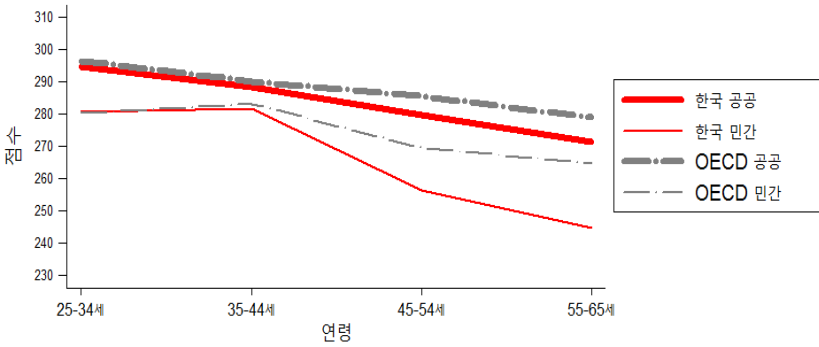
본 연구에서는 한국 공공부문의 역량을 OECD 평균과 비교하는 동시에 주요 4개국과도 각각 비교하여 보았다. 본 연구에서는 앞의 제1장에서의 연구와 마찬가지로 미국, 독일, 영국, 일본 등 4개국과 비교한다. 이 4개국과의 비교를 통하여 유럽(영국, 독일)과 북미(미국) 및 아시아(일본)의 지역 비교가 가능하며, 대통령중심제(미국)와 내각책임제(영국, 독일, 일본)의 정치체제 비교도 가능하고, 계급제(일본)와 직위분류제(미국) 및 중간형태(독일과 영국)의 공무원 인사제도 비교도 가능하다. 우리나라 공공부문을 해외 국가들의 공공부문과 비교하여 보면, [그림 2-1]에서 [그림 2-3]의 두 번째 그림 (b)들에서 보는 바와 같이 독일, 영국, 일본의 공공부문에 비해서 현저히 뒤처지는 것으로 나타난다.

미국과 비교하여 보면, 25~44세에서는 한국 공공인력의 역량이 미국보다 높지만, 45~65세에서는 미국보다 낮게 나타난다. 이와 같이 한국 공공인력의 역량이 OECD 평균에도 미치지 못하고 더 나아가 주요국에 비하여도 낮게 나타난 것은 15세 학생들의 학력수준을 평가하는 국제학업성취도평가(PISA)에서는 우리가 매년 OECD 최상위권인 것에 비하면 매우 실망스러운 결과이다.

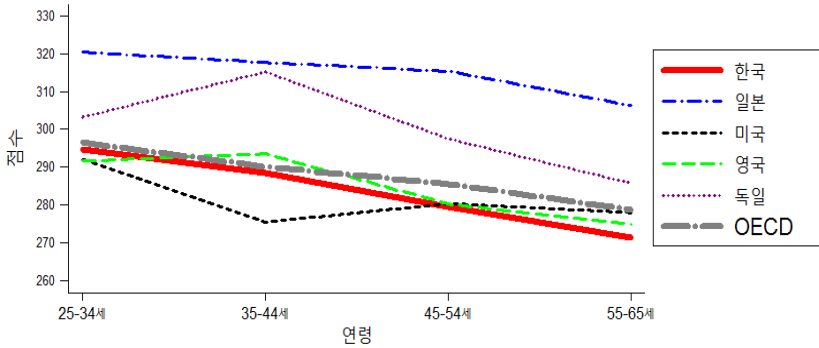
다음으로 한국 공공부문과 민간부문의 역량을 비교하여 보자. 한국 공공인력의 역량은 [그림 2-1]과 [그림 2-2]의 그림 (a)들에서 보는 바와 같이

[그림 2-1] 남성 상근 근로자들의 연령대별 수리력

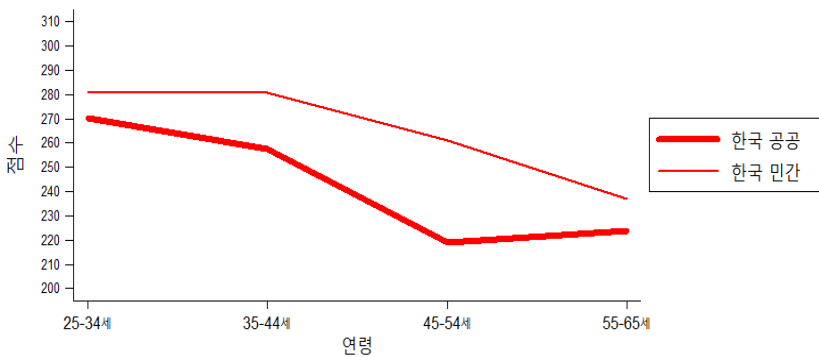
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



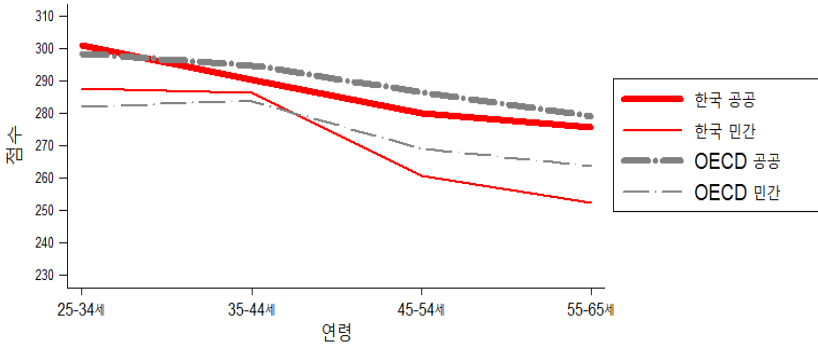
(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



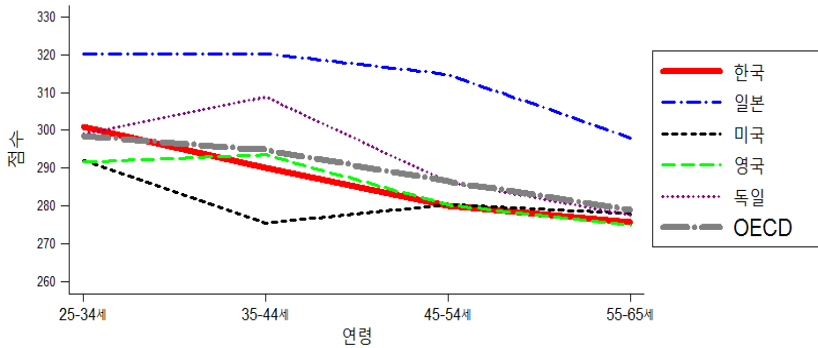
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-2] 남성 상근 근로자들의 연령대별 언어능력

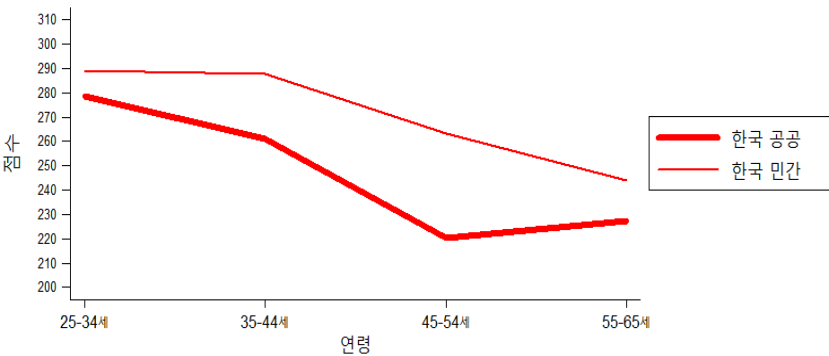
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)

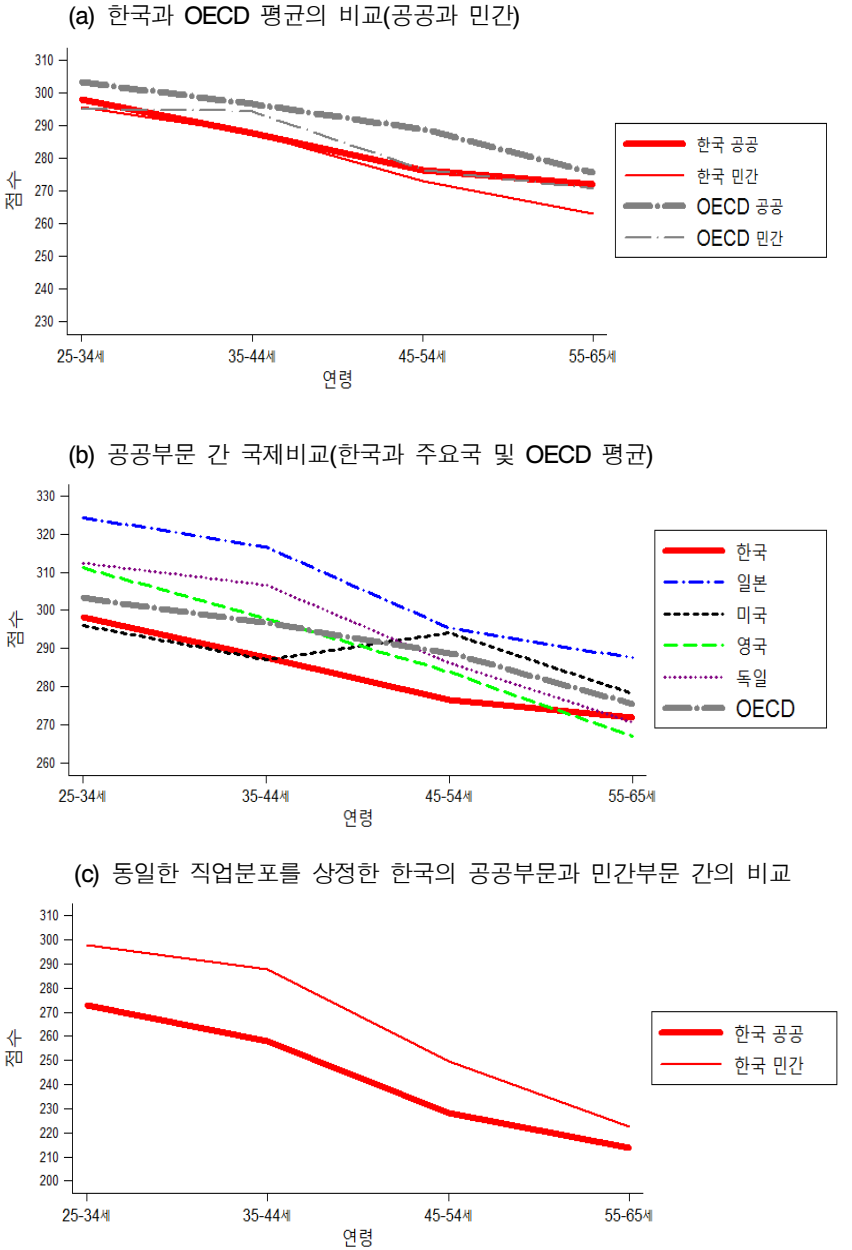


(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-3] 남성 상근 근로자들의 연령대별 컴퓨터 기반 문제해결력



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

수리력과 언어능력에서 전반적으로 민간부문 근로자들보다 높게 나온다. 다만, 컴퓨터 기반 문제해결력의 경우에는 [그림 2-3]의 그림 (a)에서 보는 바와 같이 한국 공공인력이 민간보다 높은 수준을 보이긴 하지만 차이가 미미하게 나타난다.

그러나 앞에서 관찰한 공공인력과 민간인력 간의 역량 차이는 두 부문의 직업분포가 크게 달라서 나타날 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 우선 공공 혹은 민간 어느 한 분야가 전혀 없는 직업들은 제외한 후,¹⁴ 두 부문의 직업분포가 동일하다고 상정하고 공공과 민간 각 부문의 직업별 역량 평균에 각 부문의 직업구성비의 중간값을 가중치로 곱하여 두 부문의 평균 역량을 계산하여 보았다.¹⁵ [그림 2-1]과 [그림 2-3]의 세 번째 그림 (c) 등에서 보는 바와 같이 한국 공공부문과 민간부문 근로자들이 동일한 직업분포를 가진다고 상정할 경우, 공공인력의 역량이 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등 세 분야에서 모두 전 연령대에서 민간보다 오히려 낮게 나타난다. 특히 45~54세 연령대에서 한국 공공인력은 수리력과 언어능력 모두에서 민간과 매우 큰 격차를 보이는 것으로 나타난다.

본 연구에서는 이와 같이 한국 공공인력의 역량이 낮게 나타난 근본적 원인을 크게 두 가지에서 찾아보고자 한다. 첫째, 역량은 전 생애에 걸쳐

14 이 기준을 적용할 경우 직업 수는 33개(적용 전 40개), 표본은 1,241명(적용 전 1,313명)이 된다. 민간부문에만 포함되어 제외된 직업은 ‘숙박, 요식, 소매 및 기타 서비스 관리자’(11명), ‘정보통신 기술자’(7명), ‘수공업 및 인쇄 관련 기능직’(9명), ‘식품가공, 목재 및 기타 관련 종사자’(8명), ‘기계 조작원’(29명)이다. 공공부문에만 포함되어 제외된 직업은 ‘군 장교’(2명)와 ‘군 하사관’(6명)이다. 직업분류는 국제표준직업분류의 중분류(2자릿수 분류)를 따랐다.

15 분석을 위해 각 역량별로 plausible value 1만을 살펴보았다. 분석에 이용한 수식은 아래와 같다. $\bar{y}$ 는 평균 역량 수준을 의미한다. 하첨자 i 는 개인을 의미하며 a 는 연령대를 의미한다(25~34세=2, 35~44세=3, 45~54세=4, 55~65세=5). 하첨자 j 는 직업울, s 는 경제부문(s_1 =공공, s_2 =민간)을 나타낸다.

$$\begin{aligned}\bar{y}_{as} &= \sum_{j=1}^{n_j} (\bar{y}_{jas} \times w_{ja}) \quad a=2, \dots, 5 \quad s=s_1, s_2 \\ w_{ja} &= \frac{1}{2} \left(\frac{n_{jas_1}}{n_{as_1}} + \frac{n_{jas_2}}{n_{as_2}} \right) \quad j=1, \dots, n_j \quad a=2, \dots, 5 \\ \bar{y}_{jas} &= \frac{1}{n_{jas}} \left(\sum_{i=1}^{n_{ias}} y_{ijas} \right) \quad j=1, \dots, n_j \quad a=2, \dots, 5 \quad s=s_1, s_2\end{aligned}$$

활용과 학습 과정을 통해 축적되고 발전한다는 측면에서 한국 공공인력의 역량 활용과 학습에 관한 국제비교를 시도한다. 둘째, 한국의 노동시장이 공공인력을 위한 인적자본 투자유인을 어떻게 제공하고 있는지에 대하여 알아보기 위하여 임금체계의 국제비교를 시도한다.

제4절 한국 공공인력의 역량 활용과 학습

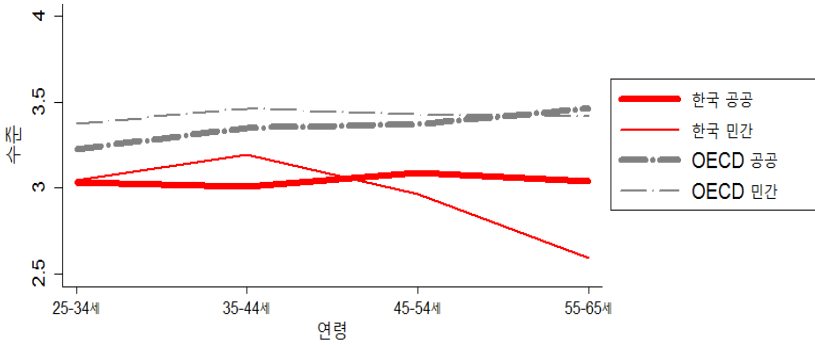
본 절에서는 역량이 전 생애에 걸쳐 활용과 학습 과정을 통해 축적되고 발전한다는 측면에서 한국 공공인력의 역량 활용과 학습이 과연 낮은지에 대하여 국제비교를 시도한다. PIAAC은 배경 설문을 통해 일상생활 혹은 직장에서 사용하는 다양한 역량의 활용도를 측정한다. 본 연구에서는 역량 활용을 비교·분석하기 위하여 ‘과업재량(Task Discretion at Work)’, ‘영향력 활동(Influencing Skills at Work)’, ‘문제해결 활동(Complex Problem Solving at Work)’ 등 세 가지 PIAAC 지표를 활용한다. 여기서 과업재량은 담당하는 업무의 방법, 순서, 속도 등을 개인이 조절할 수 있는 정도를 의미하며, 영향력 활동은 직장 내에서 교육, 설득, 조언, 협상 등의 활동을 수행하는 빈도를 의미한다. 그리고 문제해결 활동은 업무와 관련된 해결책을 고안하기 위해 30분 이상의 시간을 소요하는 상황과 맞닥뜨리는 빈도를 의미한다.¹⁶

[그림 2-4]부터 [그림 2-6]은 연령대별 역량의 활용을 비교·분석한 결과이다. 먼저 [그림 2-4]에서는 과업재량에 대한 비교 결과를 보여준다. 한국 공공인력의 과업재량은 그림 (a)와 (b)에서 보는 바와 같이 OECD 평균에도 크게 미치지 못할 뿐만 아니라 주요 국가들보다도 모든 연령대에서 현저히 낮으며, 그림 (c)에서 보는 바와 같이 한국 공공부문과 민간부문 근로자들이 동일한 직업분포를 가진다고 상정할 경우 민간부문

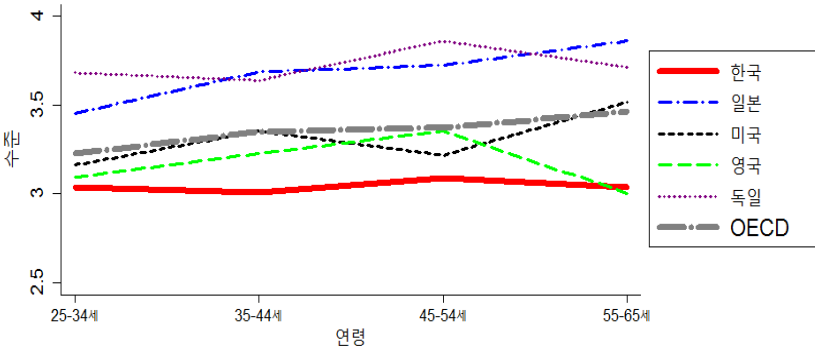
16 이 지표들은 1~6개의 세부 문항으로 측정되었으며 세부 문항은 5점 만점의 리커트 척도 방식을 활용하였다. 이러한 세부 문항에 대한 응답의 평균값이 해당 지표의 수준을 의미한다.

[그림 2-4] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘과업재량’ 지표

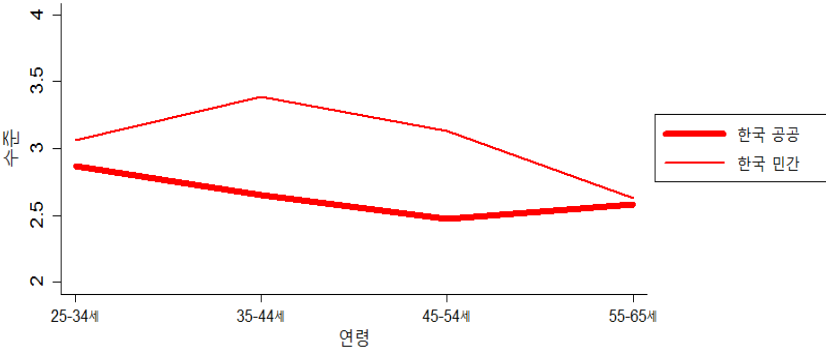
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



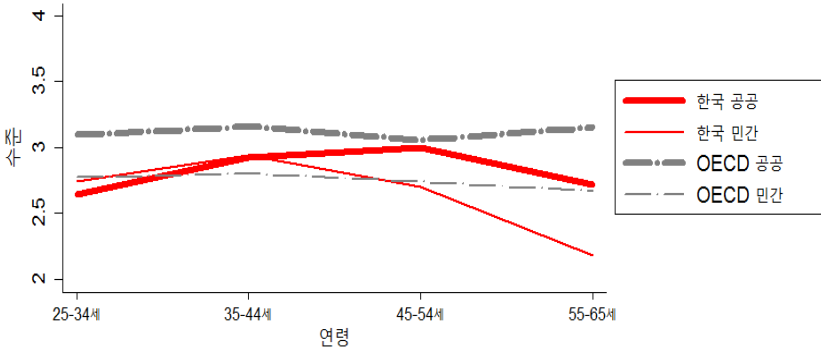
(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



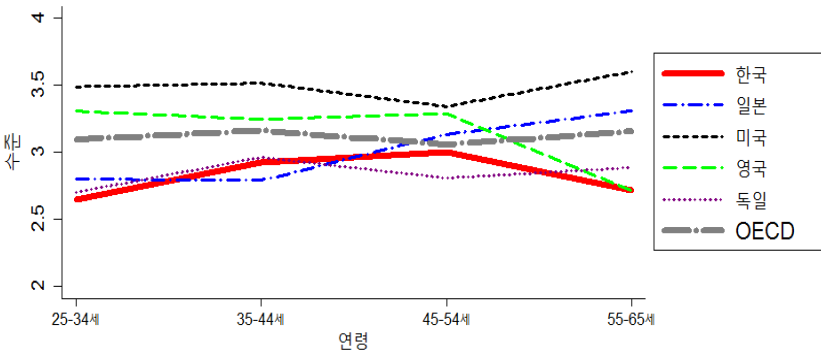
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-5] 남성 상근 근로자들의 연령대별 '영향력 활동' 지표

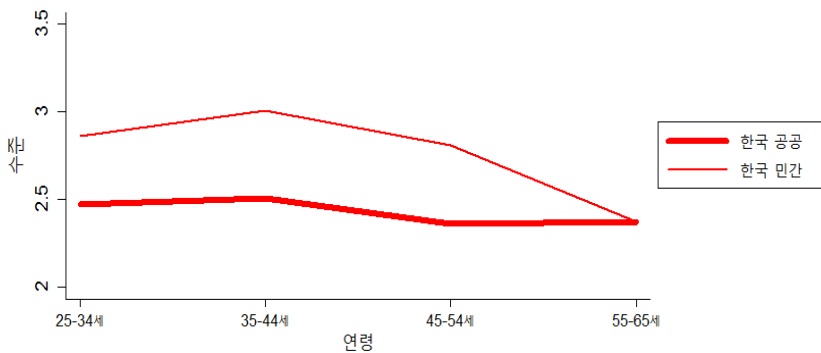
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



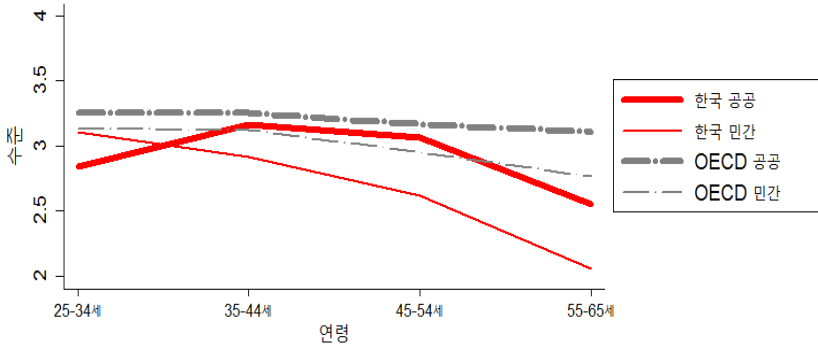
(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



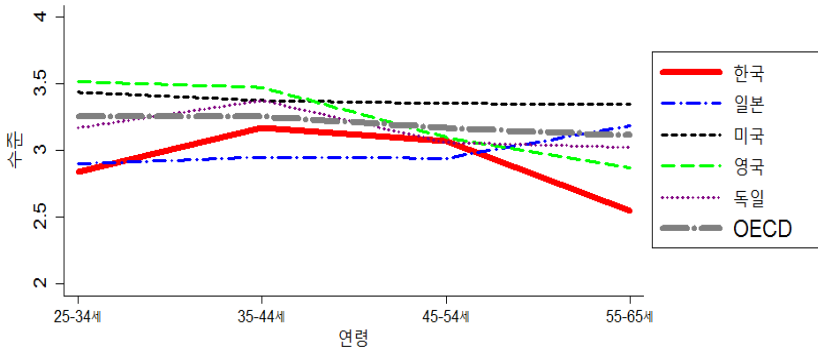
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-6] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘문제해결 활동’ 지표

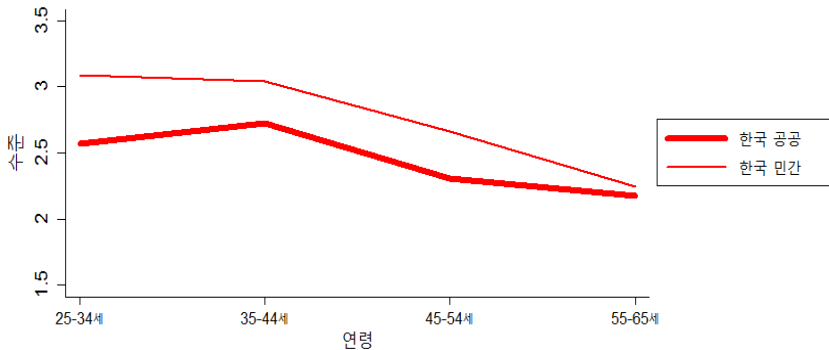
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

보다도 특히 35~54세 연령대에서 매우 낮게 나타난다. 이것은 특히 우리나라 공공부문이 지나치게 수직적인 통제와 명령체계에 의존하면서 개인이 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 재량을 주지 않기 때문일 수 있다. 영향력 활동과 문제해결 활동의 경우에도 [그림 2-5]와 [그림 2-6]에서 보는 바와 같이 OECD 평균에 미치지 못하며, 특히 45~55세 연령대를 제외하고는 공공인력이 민간인력에 비하여 낮게 나타난다(공공부문과 민간부문 근로자들이 동일한 직업분포를 가진다고 상정할 경우). 특히 한국 공공인력의 역량 활용에서 우려되는 부분은 고연령층에 비하여 중장년 연령층의 역량 활용이 국제비교에서도 낮게 나타나며 국내 민간에 비하여도 낮다는 사실이다.

국제비교에서 주목할 만한 사실은 미국의 경우 앞에서 본 역량의 수준에 비해서 영향력 활동 및 문제해결 활동과 같은 역량의 활용이 주요국 중에서 매우 뚜렷하게 높게 나타나는 것이다. 반면, 일본의 경우 문제해결 활동에서는 35~54세 연령대에서, 영향력 활동에서는 35~44세 연령대에서 한국보다 낮게 나타나고, 독일의 경우도 영향력 활동에서는 45~54세 연령대에서 한국보다 낮게 나타난다. 그러나 이들 경우를 제외하고는 한국 공공인력이 역량의 활용에 있어서도 4개 주요 선진국에 미치지 못함을 알 수 있다.

이와 같이 국가 간 비교에서 한국 공공인력의 역량 활용이 주요 선진국에 비해서는 물론 국내 민간부문과 비교하여 보아도 현저히 낮은 것은 앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 공공부문이 상명하달의 수직적 통제와 명령에 의존하면서 개인의 역량을 충분히 활용하지 못하기 때문일 수 있다. 또한 이것은 일을 하면서 역량을 키워갈 수 있는 ‘현장 학습(on the job training)’의 기회가 적을 수 있다는 것을 의미할 수 있으며 학습에 대한 동기 또한 낮은 것과 관계가 있을 수 있다.

본 연구에서는 학습에 대하여 분석하기 위하여 ‘학습의지(Readiness to Learn)’와 ‘직장 내 학습(Learning at Work)’의 두 가지 PIAAC 지표를 활용한다. PIAAC은 조사 배경 설문지 문항을 통하여, 학습의지의 경우 새로운 것을 배웠을 시 실생활에 적용하는 정도와 이에 따라 느끼는 즐거

움, 생소한 것을 이해하기 위해 기울이는 노력 등을 종합적으로 측정하고, 직장 내 학습의 경우 직장 동료나 상사로부터 업무에 대해 배우는 정도, 업무를 수행하면서 스스로 배우는 정도 등을 종합적으로 측정한다.¹⁷

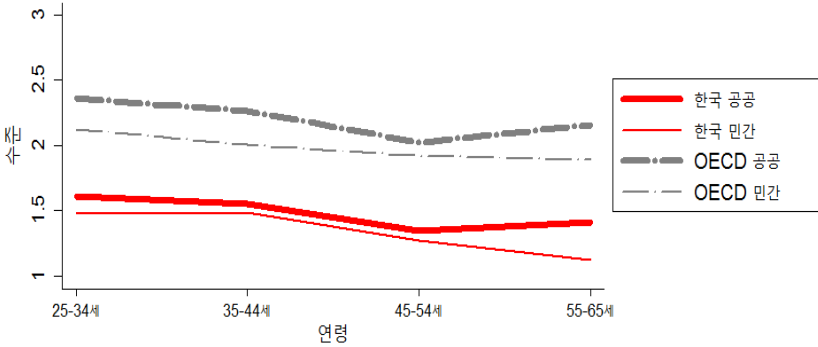
그러면 한국 공공인력의 학습의지와 직장 내 학습 수준은 어떠할까? [그림 2-7]과 [그림 2-8]에서 보듯이 한국 공공인력의 학습 관련 지표는 충격적일 만큼 낮다. 우리가 분석하고 있는 주요 4개국에 비해서뿐만 아니라 우리 연구의 PIAAC 데이터 표본에 포함된 모든 국가 중에서 최하위권이다. 한국 공공인력의 학습의지와 직장 내 학습의 수준을 한국의 민간인력과 비교하여 보아도, 두 부문 간의 다른 직업분포를 고려하지 않은 그림 (b)의 경우에도 25~34세 연령대에서는 공공인력이 민간인력보다 직장 내 학습이 더 낮은 것으로 나타나며, 이를 고려한 그림 (c)의 경우에는 모든 연령대에서 공공인력이 민간부문보다 학습의지와 직장 내 학습 수준이 낮은 것으로 나타난다.

이와 같이 한국 공공인력이 OECD 국가들의 공공부문 인력에 비해 학습의지가 약하고 직장 내 학습도 저조한 것은 바로 앞에서 살펴본 바와 같이 역량 활용도가 낮은 사실과 일맥상통한다. 역량 활용의 기회가 적으니 학습의지도 약화되고 직장 내 학습이 저조할 수 있다. 또한 역량의 수준은 물론 활용과 학습은 임금체계와 밀접히 관련되어 있을 수 있다. 다음 절에서는 이 부분을 집중적으로 분석한다.

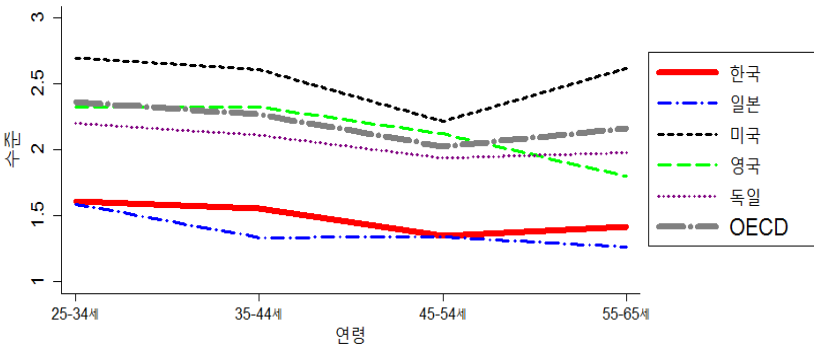
17 역량 활용 지표와 마찬가지로 이들 지표는 5점 만점의 리커트 척도 방식을 활용한 세부 문항들로 구성되어 있으며 세부 문항에 대한 응답의 평균값이 해당 지표의 수준을 의미한다.

[그림 2-7] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘학습의지’ 지표

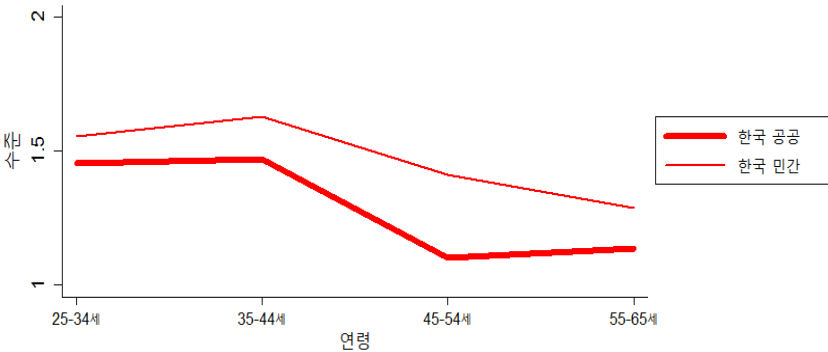
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



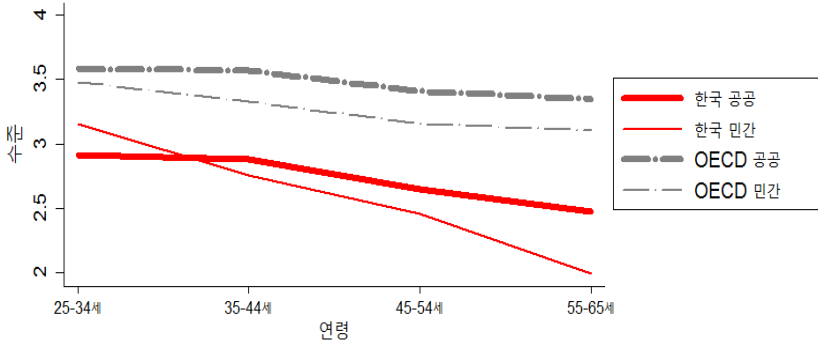
(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



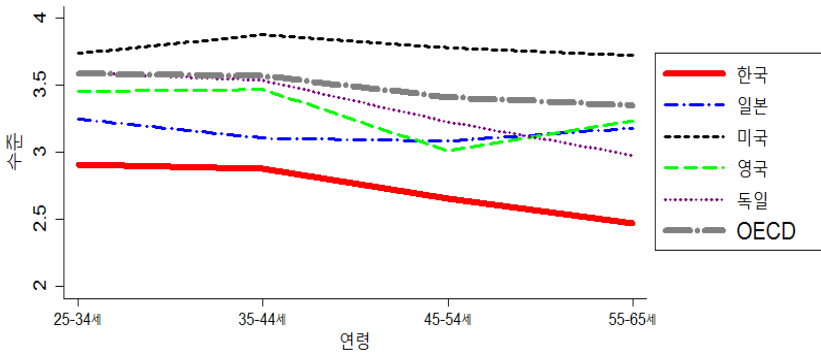
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-8] 남성 상근 근로자들의 연령대별 ‘직장 내 학습’ 지표

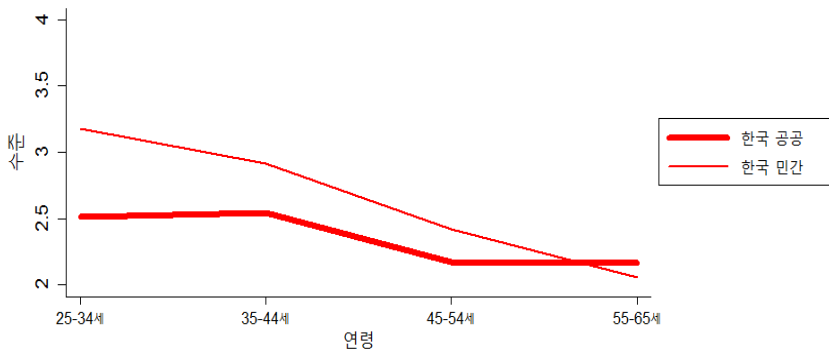
(a) 한국과 OECD 평균의 비교(공공과 민간)



(b) 공공부문 간 국제비교(한국과 주요국 및 OECD 평균)



(c) 동일한 직업분포를 상정한 한국의 공공부문과 민간부문 간의 비교



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

제5절 한국 공공인력의 임금과 역량

앞에서는 한국 공공인력의 역량 수준이 OECD 평균에 못 미치며 역량 활용과 학습도 하위권에 속한다는 것을 실증적으로 확인하였다. 본 절에서는 공공인력의 역량, 활용, 학습 등과 관련하여 한국의 임금체계가 과연 인적자본 투자유인을 어떻게 제공하고 있는지에 대해 알아보기 위하여 임금체계의 국제비교를 PIAAC 데이터를 활용하여 분석한다.

1. 공공인력의 역량 수익률

본 절에서는 먼저 국가별 공공부문의 역량 수익률을 살펴본다. 역량 수익률이란 개인의 역량 증가에 따른 임금 증가의 정도(%)를 나타내는 것으로 역량에 대한 보상의 정도라고 할 수 있다. 본 연구에서는 역량 수익률을 추계하기 위해 교육 수익률(returns to education)을 측정하는 Mincer 임금방정식(Mincer[1974])에서 교육연수 대신 PIAAC 역량 지표를 사용한 Hanushek *et al.*(2015)의 방법론을 따랐다. 교육연수가 역량 수준을 간접적으로 나타내는 변수라고 한다면 PIAAC 역량 지표는 개인의 역량을 직접 측정한 값이므로 이러한 추정을 통하여 역량 수익률을 계산할 수 있는 것이다. 수리력을 사용한 이유는 Hanushek *et al.*(2015)이 언급한 바와 같이 수리력이 국제비교를 위해서는 가장 적합하다고 판단되기 때문이다. 실증분석의 표본은 공공부문과 민간부문 모두 포함하였으며 회귀분석모형은 아래와 같다.

$$\ln y_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k} Pub_{ik} + \beta_{2k} Std(Num)_{ik} + \beta_{3k} Pub_{ik} * Std(Num)_{ik} + \beta_{4k} E_{ik} + \beta_{5k} E_{ik}^2 + \epsilon_{ik} \quad (1)$$

모형 (1)에서 하첨자 i 와 k 는 각각 개인과 국가를 의미하며, y_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 시간당 임금을 의미한다. Pub 는 공공부문 소속 여부를 나타내는 지시변수(공공부문=1, 민간부문=0)이며, $Std(Num)$ 는 전체 국제 표

본에 대하여 평균이 0이고 표준편차가 1이 되도록 표준화된 수리력 변수이다. E 는 총직장경력(연수)을 의미하고, E^2 은 총직장경력을 제곱한 후 1,000으로 나눈 값이다. ϵ 는 오차항이다. β_{1k} 는 국가 k 의 공공부문과 민간부문 간 로그임금격차를 나타낸다. 즉, 민간부문과 비교한 공공부문의 상대적 임금수준(%)으로 해석할 수 있다. 국가 k 에 대하여 β_{2k} 는 민간부문의 역량 수익률을 의미하며, β_{3k} 는 민간부문과 공공부문의 역량 수익률 간 차이를 나타낸다. 국가별 공공부문의 역량 수익률은 β_{2k} 과 β_{3k} 의 합이다.

<표 2-3>과 [그림 2-9]는 모형 (1)을 토대로 분석한 국가별 공공부문과 민간부문 간 로그임금격차를 보여준다. 한국의 공공부문과 민간부문 간 로그임금격차는 0.251로서 이는 한국 공공부문이 민간부문에 비해 25.1% 높은 임금을 받는다는 것을 의미한다. 이는 매우 큰 격차로서 조사된 OECD 국가 중에서 가장 크다. 안전행정부(2014)는 우리 공무원 보수의 민간 임금 접근율을 84.5%(2013년 기준)로 발표하였다. 이러한 차이는 정부에서 임금 접근율을 계산할 때 기준이 되는 민간부문을 상시 근로자 100인 이상의 중견기업 사무관리직과 비교하기 때문이다. 따라서 우리나라에서는 특히 중소기업에 저임금 노동자가 많다는 점을 감안하면, 우리의 PIAAC 분석 결과에서 공공부문의 임금이 민간부문과 비교하여 상대적으로 매우 높게 나타난 것은 안전행정부(2014)의 결과와 배치되는 것은 아닌 것으로 보인다. 더구나 PIAAC 데이터의 공공부문에는 교사와 공공기관 종사자가 모두 포함되어 있다.

우리나라 공공부문의 임금이 민간부문의 임금보다 크게 높게 나타나는 이유가 우리나라 공공부문의 전체 규모가 민간에 비하여 상대적으로 작기 때문일 수 있다. [그림 2-10]에서 보는 바와 같이 국제적으로 공공부문과 민간부문 간 임금격차는 국가별 공공부문의 규모¹⁸와 역의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 그러나 이웃 일본의 경우 우리보다 공공부문의 비중이 더 낮은 데 비하여 임금격차는 더 낮은 것으로 나타

18 여기서 의미하는 공공부문 규모는 본 연구에서 사용된 표본 중 국가별로 공공부문 근로자가 차지하는 비중이다.

<표 2-3> 국가별 공공부문과 민간부문의 근로자 로그임금에 대한 회귀분석
결과(모형 1)

	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스
<i>Pub</i>	0.251*** (0.042)	0.193*** (0.049)	0.063 (0.050)	0.029 (0.024)	0.128*** (0.034)	-0.047*** (0.017)
<i>Std(Num)</i>	0.244*** (0.024)	0.201*** (0.019)	0.239*** (0.018)	0.210*** (0.016)	0.214*** (0.016)	0.148*** (0.008)
<i>Pub* Std(Num)</i>	-0.133** (0.055)	-0.077 (0.052)	-0.061 (0.048)	-0.032 (0.029)	-0.103** (0.040)	-0.019 (0.015)
<i>E</i>	0.045*** (0.005)	0.051*** (0.005)	0.028*** (0.008)	0.023*** (0.005)	0.022*** (0.004)	0.020*** (0.002)
<i>E</i> ²	-0.905*** (0.140)	-0.821*** (0.118)	-0.390** (0.168)	-0.411*** (0.100)	-0.321*** (0.098)	-0.227*** (0.053)
<i>R</i> ²	0.220	0.237	0.279	0.229	0.228	0.240
<i>N</i>	1313	1326	904	1556	1241	1536
	캐나다	호주	오스 트리아	벨기에	체코	덴마크
<i>Pub</i>	0.158*** (0.020)	0.086*** (0.028)	0.019 (0.025)	0.038* (0.020)	0.087** (0.041)	-0.045** (0.020)
<i>Std(Num)</i>	0.171*** (0.011)	0.162*** (0.013)	0.171*** (0.014)	0.145*** (0.011)	0.113*** (0.028)	0.120*** (0.011)
<i>Pub* Std(Num)</i>	-0.054** (0.025)	-0.050*** (0.019)	-0.051 (0.032)	0.022 (0.021)	-0.004 (0.056)	0.001 (0.021)
<i>E</i>	0.023*** (0.004)	0.026*** (0.004)	0.013*** (0.005)	0.022*** (0.003)	0.001 (0.007)	0.017*** (0.003)
<i>E</i> ²	-0.344*** (0.000)	-0.439*** (0.083)	-0.113 (0.105)	-0.309*** (0.072)	-0.061 (0.149)	-0.259*** (0.060)
<i>R</i> ²	0.222	0.184	0.202	0.235	0.071	0.167
<i>N</i>	5299	1546	1126	1088	990	1722

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

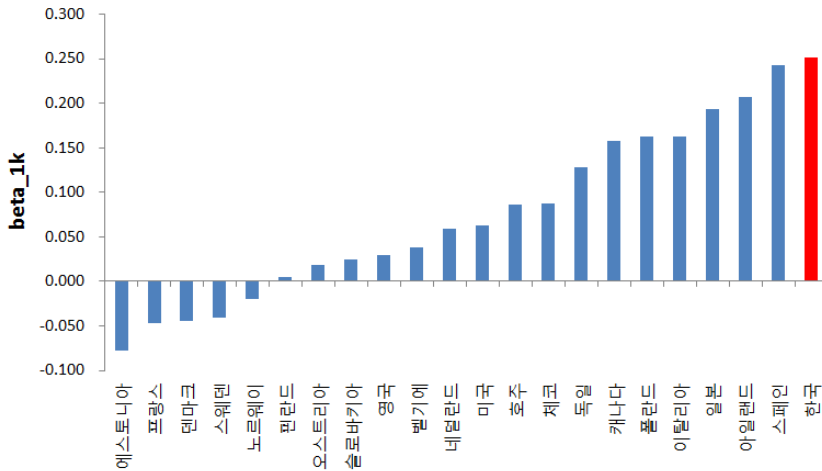
<표 2-3>의 계속

	에스 토니아	핀란드	아일 랜드	이탈리아	네덜 란드	노르웨이
<i>Pub</i>	-0.078*** (0.028)	0.005 (0.018)	0.207*** (0.037)	0.163*** (0.037)	0.060** (0.027)	-0.020 (0.018)
<i>Std(Num)</i>	0.193*** (0.021)	0.124*** (0.011)	0.193*** (0.020)	0.126*** (0.021)	0.195*** (0.016)	0.132*** (0.009)
<i>Pub* Std(Num)</i>	-0.051 (0.040)	0.025 (0.019)	-0.071* (0.038)	-0.044 (0.052)	-0.015 (0.026)	-0.040** (0.016)
<i>E</i>	0.019*** (0.005)	0.031*** (0.004)	0.036*** (0.006)	0.023*** (0.005)	0.018*** (0.003)	0.019*** (0.003)
<i>E</i> ²	-0.561*** (0.000)	-0.554*** (0.078)	-0.527*** (0.129)	-0.275** (0.126)	-0.206*** (0.068)	-0.315*** (0.056)
<i>R</i> ²	0.145	0.216	0.298	0.197	0.244	0.193
<i>N</i>	1302	1270	952	838	1103	1384
	폴란드	슬로 바키아	스페인	스웨덴		
<i>Pub</i>	0.162*** (0.034)	0.024 (0.041)	0.243*** (0.029)	-0.041** (0.021)		
<i>Std(Num)</i>	0.180*** (0.024)	0.201*** (0.025)	0.189*** (0.020)	0.109*** (0.010)		
<i>Pub* Std(Num)</i>	-0.019 (0.044)	0.018 (0.047)	-0.015 (0.038)	-0.038 (0.025)		
<i>E</i>	0.014** (0.006)	0.011* (0.006)	0.008* (0.005)	0.018*** (0.003)		
<i>E</i> ²	-0.315** (0.149)	-0.318** (0.129)	-0.026 (0.099)	-0.277*** (0.054)		
<i>R</i> ²	0.156	0.141	0.246	0.177		
<i>N</i>	1080	1023	1036	1131		

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다.

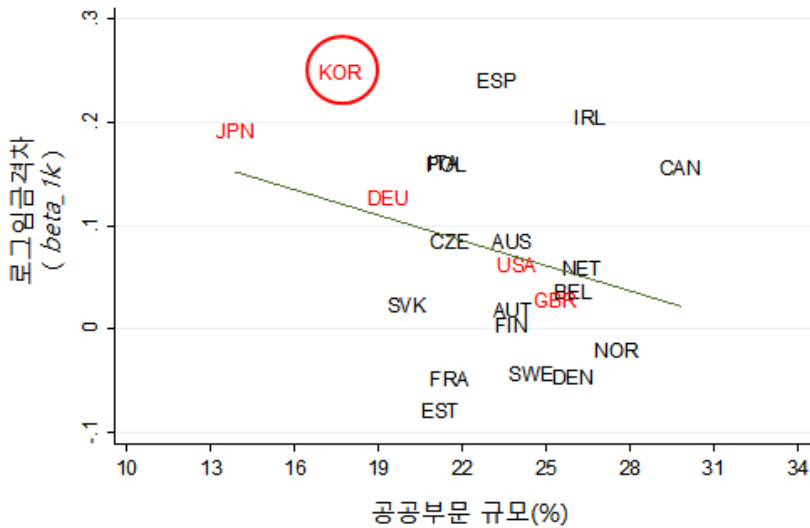
2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

[그림 2-9] 국가별 공공부문-민간부문 간 로그임금격차



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-10] 국가별 공공부문-민간부문 간 로그임금격차와 공공부문 규모



주: 선은 회귀선이다.

자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

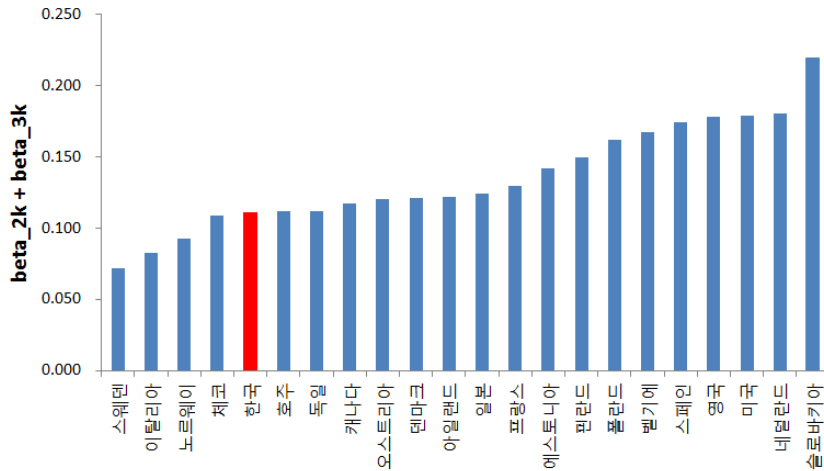
나고 있다. 사실 우리가 임금함수를 통한 분석에서 보다 관심 있게 주목한 것은 민간과 공공 간의 임금격차보다는 역량 수익률의 차이이다.

<표 2-3>을 통하여 공공부문과 민간부문의 역량 수익률을 비교하여 보자. 여기서 β_{2k} 는 국가 k 의 민간부문의 역량 수익률을 나타내며, β_{3k} 는 민간부문과 공공부문의 역량 수익률 간 차이를 나타낸다. 따라서 공공부문의 역량 수익률은 β_{2k} 와 β_{3k} 의 합계이다. 우선 한국 민간부문의 역량 수익률은 0.244이며, 이는 민간부문의 경우 1표준편차만큼의 역량 증가가 임금의 24.4% 증가로 이어진다는 것을 의미한다. 반면, 한국 공공부문은 민간부문보다 역량 수익률이 13.3%p 낮다는 것을 확인할 수 있다. 분석에 포함된 대부분의 국가(22개국 중 18개국)에서 공공부문이 민간부문보다 낮은 수준의 역량 수익률을 보이지만 한국의 경우 공공부문과 민간부문 간의 역량 수익률의 격차가 가장 크다는 것을 [그림 2-11]에서 [그림 2-13]을 통해 확인할 수 있다.

[그림 2-11]은 국가별 공공부문의 역량 수익률을 제시하고 있는바, 한국 공공부문의 역량 수익률은 11.1%로서 22개국 중 18위라는 것을 확인할 수 있다. 특히 주목되는 것은 [그림 2-12]에서 보는 바와 같이 대부분의 나라들의 경우 민간인력의 역량 수익률이 다른 나라보다 높으면 공공인력의 역량 수익률도 높은 경향이 있고 반대로 민간이 낮으면 공공도 낮은 경향이 있는 데 비하여 우리나라는 민간의 역량 수익률은 세계 최고 수준인 데 비하여 공공의 역량 수익률은 매우 낮은 특이한 패턴을 보이고 있다. 이에 따라서 [그림 2-13]에서 보는 바와 같이 우리나라의 경우 공공과 민간 간의 역량 수익률의 격차가 세계 최고 수준으로 나타나는 것이다.

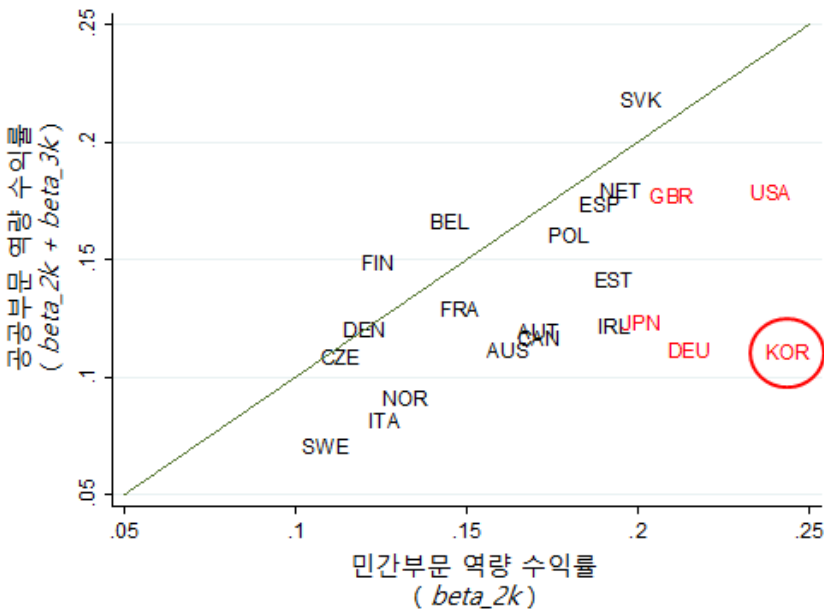
왜 이러한 현상이 일어나고 있는 것일까? 한국의 공공부문이 전반적으로 보수의 불평등도가 민간보다 낮은 반면에 한국의 민간부문에서는 특히 대기업과 중소기업 간 임금격차와 같이 조직 간의 임금격차가 매우 크고 조직 내에서도 정규직과 비정규직 간의 임금격차가 큰 것이 큰 원인으로 작용하였을 수 있다. 그러나 낮은 역량 수익률은 역량을 높이기 위한 인적자본 투자를 저하시키고 이에 따라서 개인이 역량을 높이기 위하여

[그림 2-11] 국가별 공공부문의 역량 수익률



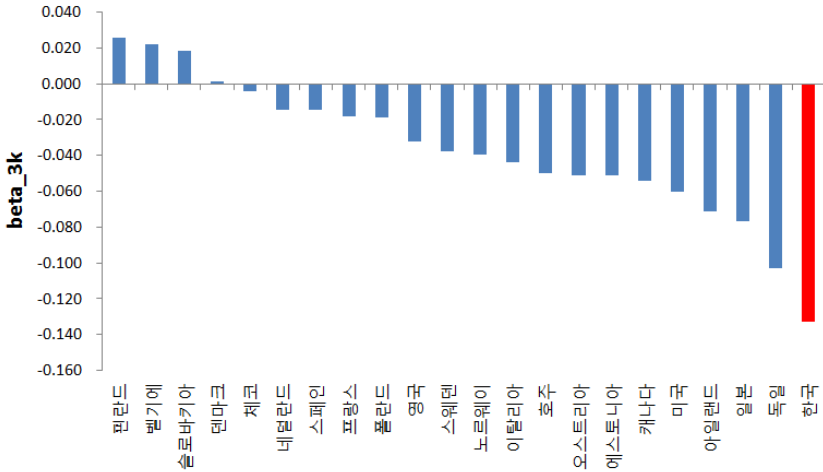
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-12] 국가별 공공부문과 민간부문의 역량 수익률



주: 선은 45도 선이다.
자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-13] 국가별 공공부문-민간부문 간 역량 수익률 격차



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

학습할 의지도 약화시키고 조직 내 학습도 저하시킬 수 있다는 부정적인 측면에 주목할 필요가 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 한국 공공인력의 역량 수준, 학습의지, 조직 내 학습 등의 지표가 OECD 평균 혹은 국내 민간부문보다 낮게 나온 사실은 한국 공공인력의 낮은 역량 수익률이 인적자본 투자를 저하시킬 수 있다는 우려를 뒷받침하고 있다고 볼 수 있다.

2. 공공인력의 연령대별 역량-임금 격차

다음으로 한국의 공공인력 임금체계의 가장 큰 문제로 최근 빈번히 지적되고 있는 호봉제에 따른 인적자본 투자유인의 저하 문제를 살펴보기로 하자. 이를 위하여 먼저 공공부문 인력의 연령과 임금의 관계를 분석하기 위하여 아래의 회귀분석모형을 사용하며, 표본은 모든 국가의 공공인력으로 한정한다.

$$\ln y_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k} A G_{ik} + \epsilon_{ik} \quad (2)$$

모형 (2)에서 y_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 성과급을 제외한 시간당 임금이 다. AG_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 연령대(25~34세=2, 35~44세=3, 45~54세=4, 55~65세=5)를 나타내는 변수이며, 분석에서는 이를 지시변수들로 전환하였고 기준집단은 25~34세 연령대로 선정하였다. ϵ_{ik} 는 오차항으로서 관측되지 않는 부분이다. β_{1k} 은 국가별로 기준집단인 25~34세 연령대와 이후 연령대 간 로그임금격차를 나타낸다. 즉, 이를 통해 국가별로 공공인력의 연령대가 높아질수록 25~34세에 비해 임금이 얼마나 증가(하락)하는지를 파악할 수 있다.

다음으로 모형 (3)은 개인의 학력과 직장경력이 임금에 미치는 영향을 통제한 후의 ‘연령-임금’ 간 관계를 확인하기 위해 각각에 대한 통제변수를 포함한다.

$$\ln y_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}AG_{ik} + \beta_{2k}Edu_{ik} + \beta_{3k}E_{ik} + \beta_{4k}E_{ik}^2 + \epsilon_{ik} \quad (3)$$

모형 (3)에서 Edu_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 최종학력에 대한 변수이며(중졸 이하=1, 고졸=2, 대졸 이상=3), 본 분석에서는 이를 지시변수로 전환하였고 기준집단은 ‘중졸 이하’로 선정하였다. E_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 총직장경력을 의미한다.

모형 (4)는 공공부문의 ‘연령-임금’ 간 관계에 PIAAC 역량이 미치는 영향을 살피기 위해 개인의 PIAAC 수리력을 통제변수로 포함한다. 모형 (4)에서 $Std(Num)_{ik}$ 는 국가 k , 개인 i 의 수리력 점수를 전체 국제 표본에 대하여 평균이 0이고 표준편차가 1이 되도록 표준화한 변수이다.

$$\ln y_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}AG_{ik} + \beta_{2k}Std(Num)_{ik} + \epsilon_{ik} \quad (4)$$

마지막으로 높은 역량을 보유하면 높은 임금으로 보상받을 수도 있지만 반대로 임금이 높은 직업에서 역량이 더 개발될 가능성도 있다. 이러한 역인과성(reverse causality)을 통제하기 위해 일차적으로 역량개발에 영향을 미칠 수 있는 변수들(개인의 학력, 부모 학력, 16세 당시 가정에서 보유한 책 개수, 컴퓨터 사용 경험 여부)을 통해 표준화된 수리력을 예측한 뒤, 이렇게 추정된 표준화된 수리력의 예측치를 통제변수로 포함

하였다. 각각에 대한 회귀분석모형은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} Std(\widehat{Num})_{ik} = & \widehat{\alpha}_{0k} + \widehat{\alpha}_{1k}Edu_{ik} + \widehat{\alpha}_{2k}Parentedu_{ik} + \widehat{\alpha}_{3k}Books_{ik} \\ & + \widehat{\alpha}_{4k}Comp_{ik} \end{aligned} \quad (5A)$$

모형 (5A)에서 $Parentedu_{ik}$ 는 국가 k , 개인 i 의 부모의 최종학력을 의미하며(어머니 아버지 중 가장 높은 학력 수준, 중졸 이하=1, 고졸=2, 대졸 이상=3), 본 분석에서는 이를 지시변수들로 전환하였고 기준집단은 ‘중졸 이하’로 선정하였다. $Books$ 는 16세 당시 가정에서 보유하였던 책 개수,¹⁹ 그리고 $Comp$ 는 컴퓨터 사용 경험 여부를 나타내는 지시변수이다. $Std(\widehat{Num})$ 는 이들 변수를 통해 추정된 표준화된 수리력의 예측치이다.

모형 (5A)를 통해 추정된 수리력의 예측치 $Std(\widehat{Num})$ 을 모형 (2)에 통제변수로 포함한 회귀분석모형은 다음과 같다.

$$\ln y_{ik} = \beta_{0k} + \beta_{1k}AG_{ik} + \beta_{2k}Std(\widehat{Num})_{ik} + \epsilon_{ik} \quad (5B)$$

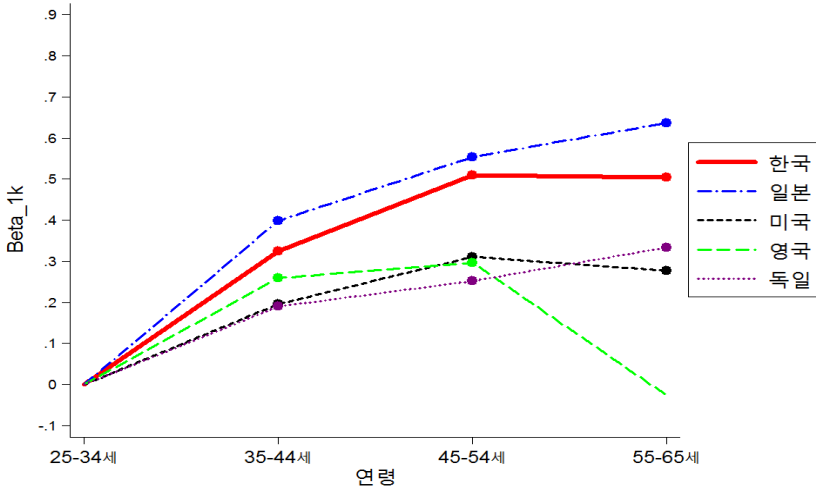
[그림 2-14]에서는 위의 각 추정식에 따라서 추정한 ‘연령-임금’ 간 관계를 보여준다. 먼저 그림 (a)에서는 모형 (2)의 분석 결과를 통해 추정한 ‘연령-임금’ 간 관계를 보여준다. 한국 공공부문은 높은 연령대일수록 젊은 연령층보다 높은 임금을 받는 것을 확인할 수 있으며, 일본 공공부문 다음으로 연령 증가에 따른 임금 상승이 가장 가파르게 나타난다.

그림 (b)에서는 모형 (3)의 결과를 토대로 개인의 최종학력과 직장경력이 임금에 미치는 영향을 통제한 후의 ‘연령-임금’ 간 관계를 보여준다. 그림 (a)에서 보는 바와는 반대로 연령 증가에 따른 임금의 상승 정도가 주요 비교대상국 중 가장 더딘 것으로 나타나는데, 이는 연령과 경력이 매우 높은 상관관계를 가지고 임금에 큰 영향을 미치기 때문으로 해석할 수 있다.

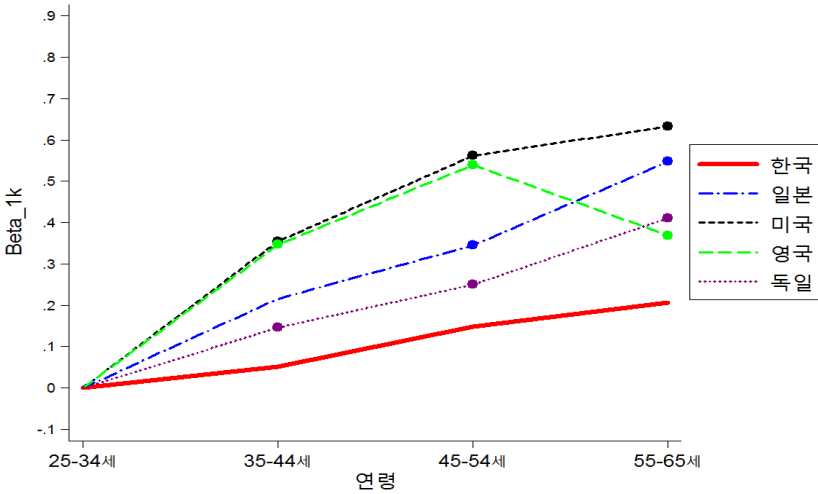
19 원자료의 범주형 변수를 가지고 해당 범주의 중간값으로 변환하여 연속형 변수로 전환 (100개 단위)하였다.

[그림 2-14] 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘연령-임금’ 간 관계

(a) 모형 (2)



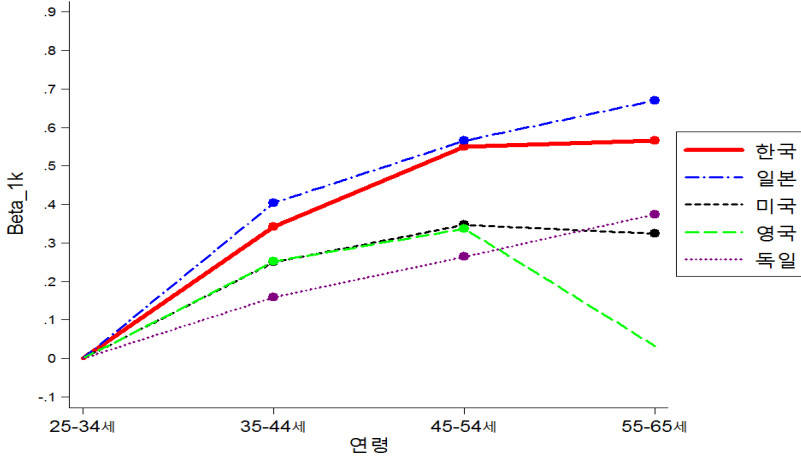
(b) 모형 (3)



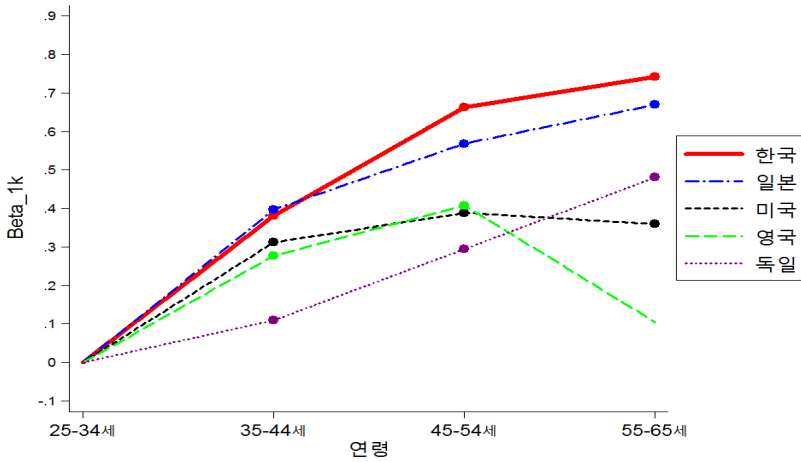
주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 수치임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-14]의 계속

(c) 모형 (4)



(d) 모형 (5B)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 수치임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

반면, 그림 (c)는 역량에 대한 간접적 지표라고 할 수 있는 학력과 직장경력 대신 역량을 직접 측정한 수리력 변수를 통제변수로 이용한 모형 (4)의 결과를 보여준다. 여기서는 연령대가 높을수록 한국 공공부문이 일본 공공부문 다음으로 가장 가파른 임금 상승을 보여준다.

그림 (d)는 모형 (5B)를 토대로 추정한 공공부문의 ‘연령-임금’ 간 관계를 보여준다. 한국 공공부문은 25~34세 연령대와의 로그임금격차가 35~44세 연령대에서는 일본 공공부문과 거의 동일하지만 이후 연령대에서는 일본도 크게 상회하여 비교 국가 중 가장 큰 것을 확인할 수 있다. 이러한 분석을 종합하여 보면 한국 공공인력의 경우 역량과 관계없이 연령에 따라서 임금이 가장 가파르게 증가하는 임금체계를 가진 것을 실증적으로 확인할 수 있었다.

실제로 한국 공공부문의 경우 연령과 밀접하게 연계되어 있는 호봉이 임금에서 차지하는 비중이 압도적으로 높다.²⁰ 또한 앞에서 본 바와 같이 한국 공공인력의 경우 역량 수익률이 낮아서 역량이 임금에 미치는 영향이 비교대상국들에 비해 매우 약하다. 이런 상황에서 한국 공공인력의 역량 향상을 위한 인적자본 투자는 약화될 가능성이 큰 것이다.

물론 공공부문의 생산성이 역량보다는 구성원의 재직연수에 더 영향을 받을 수 있는 경우를 생각해 볼 수 있고 호봉제가 이러한 현실을 반영하고 있을 수 있다. 그러나 역량과 재직연수 중 어느 쪽이 공공부문의 생산성에 더 중요한지는 공공부문이 무엇을 생산해야 하는지에 따라 달라질 것이다. 만약 공공부문의 생산성이 재직연수에 더 영향을 받는다면 이는 현재 공공부문의 역할이 높은 역량을 바탕으로 하기보다 경험만을 바탕으로 현상유지적인 결정을 하는 보다 근본적인 문제에 기인할 수 있다.

사실 한국 공공인력의 역량이 연령에 따라서 급격히 올라간다고 하면, 앞에서 분석한 연령에 따른 임금의 급격한 상승이 크게 문제되지 않을 수 있다. 따라서 공공인력의 연령대별 역량-임금 격차를 분석할 필요가 있다. 이를 보기 위하여 먼저 국가별 공공인력의 연령과 역량 수준 간 관

20 9급 공무원 30호봉은 5급의 10호봉보다 높으며 1급의 3호봉에 해당한다.

계를 살펴보자. 본 연구에서는 아래의 회귀분석모형을 사용하였으며 표본은 모든 국가의 공공부문 인력으로 한정하였다.

$$Std(y_{ik}) = \beta_{0k} + \beta_{1k}AG_{ik} + \epsilon_{ik} \quad (6)$$

모형 (6)에서 하첨자 i 와 k 는 각각 개인과 국가를 의미한다. y_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 PIAAC 역량(수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력)을 의미하며, $Std(y_{ik})$ 는 PIAAC 역량을 전체 국제 표본에 걸쳐 평균이 0이고 표준편차가 1이 되도록 표준화한 변수이다. AG_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 연령대(25~34세=2, 35~44세=3, 45~54세=4, 55~65세=5)를 나타내는 변수이며 분석에서는 기준집단을 25~34세로 한 지시변수들로 전환하였다. ϵ_{ik} 는 오차항으로서 관측되지 않는 부분이다. β_{1k} 은 국가별로 기준집단인 25~34세 연령대와 이후 연령대 간 표준화된 역량의 격차를 나타낸다. 앞선 ‘연령-임금’ 간 관계 분석과 같은 원리로 25~34세 연령대에 비해 높은 연령대 근로자들의 역량의 증가(하락) 정도를 파악할 수 있다.

다음으로 개인의 역량개발에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들을 통제 후 ‘연령-역량’ 간 관계를 파악하기 위해 모형 (6)에 본인의 학력, 부모의 학력, 16세 당시 가정에서 보유한 책 개수, 컴퓨터 사용 경험 여부를 통제변수로 포함한다.

$$Std(y_{ik}) = \beta_{0k} + \beta_{1k}AG_{ik} + \beta_{2k}Edu_{ik} + \beta_{3k}Parentedu_{ik} + \beta_{4k}Books_{ik} + \beta_{5k}Comp_{ik} + \epsilon_{ik} \quad (7)$$

모형 (7)에서 Edu_{ik} 는 국가 k , 개인 i 의 최종학력에 대한 변수이며(중졸 이하=1, 고졸=2, 대졸 이상=3), $Parentedu_{ik}$ 는 국가 k , 개인 i 의 부모의 최종학력(어머니 아버지 중 가장 높은 학력 수준; 중졸 이하=1, 고졸=2, 대졸 이상=3)을 의미한다. 교육 관련 변수들은 각각 지시변수들로 전환하고 ‘중졸 이하’ 집단을 기준집단으로 분석에 포함하였다. $Books$ 는 16세 당시 가정에서 보유하였던 책 개수를 의미하며, $Comp$ 는 컴퓨터 사용 경험 여부를 나타내는 지시변수이다.

[그림 2-15]는 모형 (6)을 토대로 추정한 공공부문의 ‘연령-역량’ 간 관

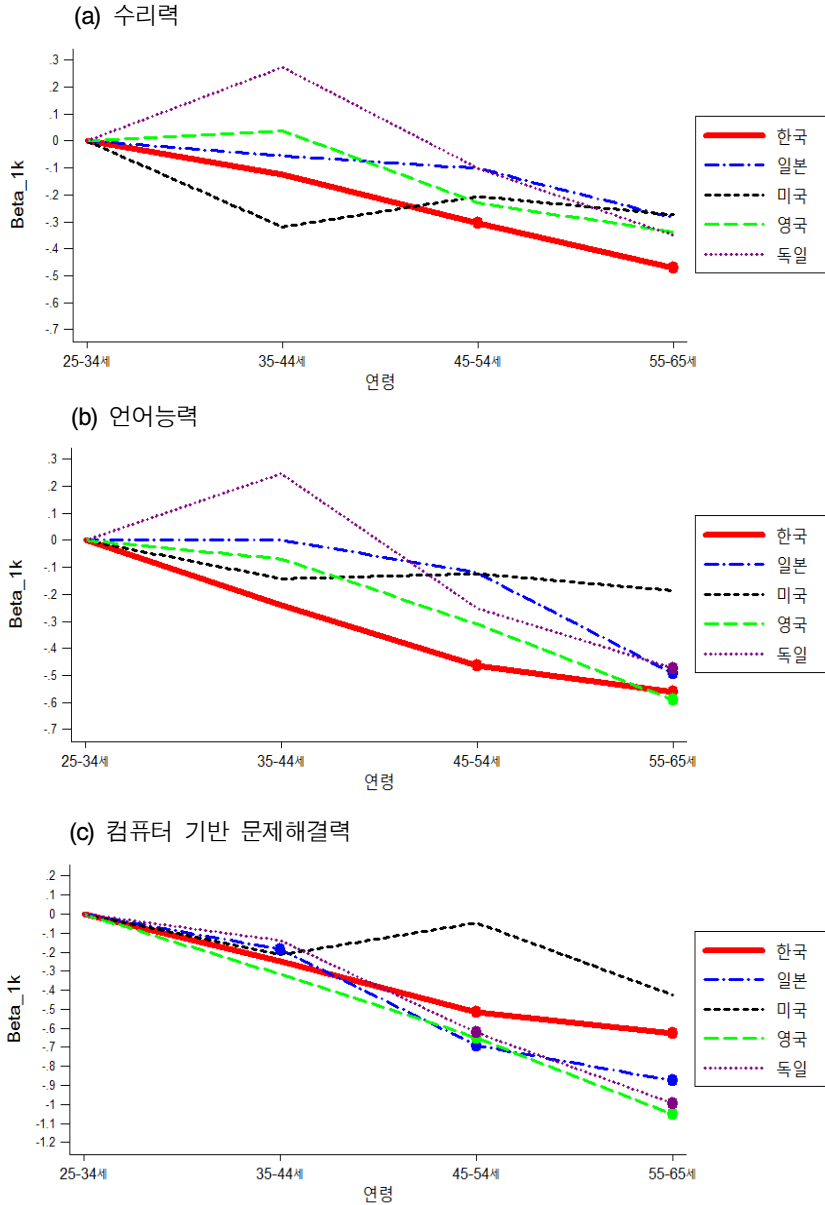
계를 보여준다. 컴퓨터 기반 문제해결력의 연령 증가에 따른 역량 하락 정도는 비교대상국에 비해 더딘 편이지만 수리력과 언어능력의 경우 54세까지 역량 수준이 가파르게 하락한다는 것을 확인할 수 있다. 수리력은 35~44세 연령대에서 미국을 제외한 다른 국가들의 공공부문보다 한국 공공부문의 역량 하락 정도가 가장 크며, 이후 연령대에서는 주요 비교대상 국가 중 한국 공공부문의 역량 하락 정도가 가장 크다. 언어능력은 55~65세 연령대에서 영국보다 근소한 차이로 하락 정도가 낮지만, 그 이전 연령대들에서는 한국 공공부문의 역량 하락 정도가 비교 국가 중 가장 큰 것으로 나타난다.

[그림 2-16]은 모형 (7)을 토대로 추정한 공공부문의 ‘연령-역량’ 간 관계를 보여준다. 이 경우에도 55~65세 연령대를 제외하고 한국 공공부문의 수리력과 언어능력의 연령 증가에 따른 역량 하락이 주요 비교대상국 중 가장 크다는 것을 확인할 수 있다.

이제 [그림 2-14]에서 [그림 2-16]까지의 분석을 종합하여 연령대별로 역량과 임금의 격차가 어떠한지를 [그림 2-17]에서 살펴본다. 앞서 분석한 ‘연령-임금’ 간 관계와 ‘연령-역량’ 간 관계는 25~34세 연령대에 비해 이후 연령대의 임금과 역량이 각각 증가 혹은 감소하는 정도를 보여준다. ‘역량-임금’ 격차는 이러한 연령대 증가에 따른 역량의 증감 정도와 임금의 증감 정도 간 차이를 의미한다. [그림 2-17]에서 국가별로 가로축과 세로축에 각각 연령에 따른 임금격차와 연령에 따른 역량격차를 나타내도록 하여 공공부문의 ‘역량-임금’ 간 격차를 확인할 수 있도록 하였다. 25~34세를 기준으로 하고 비교 연령대는 45~54세로 하였다. 왜냐하면 55~65세는 이 기간 동안 퇴직하는 근로자들이 많이 있기 때문이다.

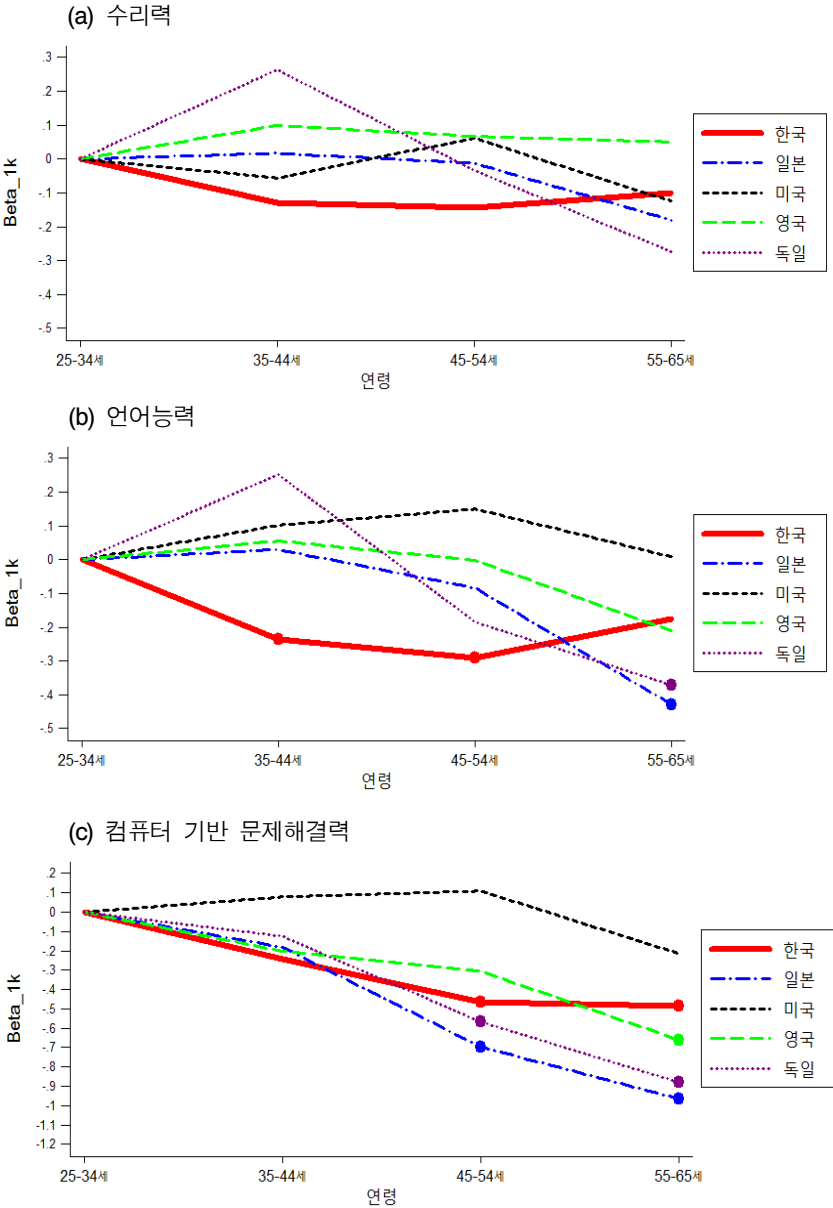
구체적으로 [그림 2-17]에서 그림 (a)는 모형 (2)의 β_{1k} 과 모형 (6)의 β_{1k} (수리력)의 45~54세 추정치를 각각 횡축과 종축에 나타낸다. 한국 공공부문의 경우 25~34세에 비하여 45~54세에서 임금의 상승 정도는 OECD 국가들의 평균보다 매우 큰 데 비하여 역량의 증가 정도는 평균보다 더 작은 것을 알 수 있다. 이처럼 25~34세에 비하여 45~54세에서 임금의 상승 정도가 OECD 국가들의 평균 이상인 동시에 역량의 증가

[그림 2-15] 공공부문 남성 상근 근로자들의 '연령·역량' 간 관계(모형 6)



주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 수치임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원 자료를 바탕으로 필자들이 계산.

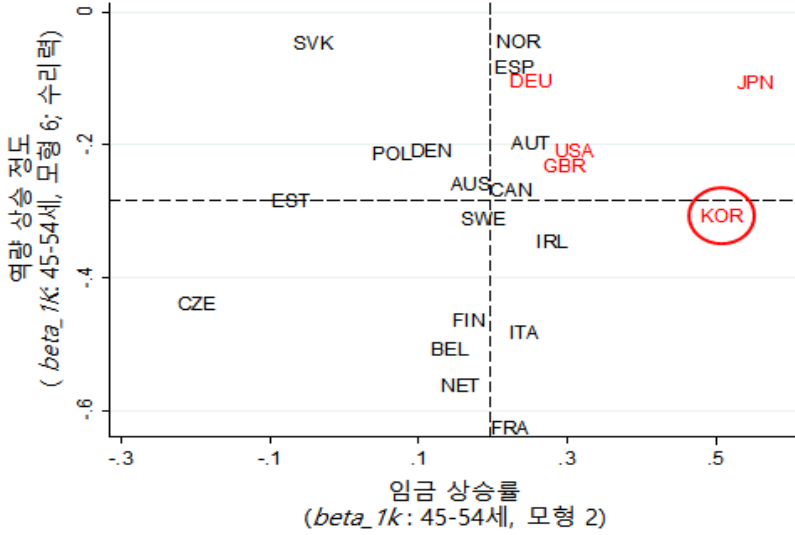
[그림 2-16] 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘연령-역량’ 간 관계(모형 7)



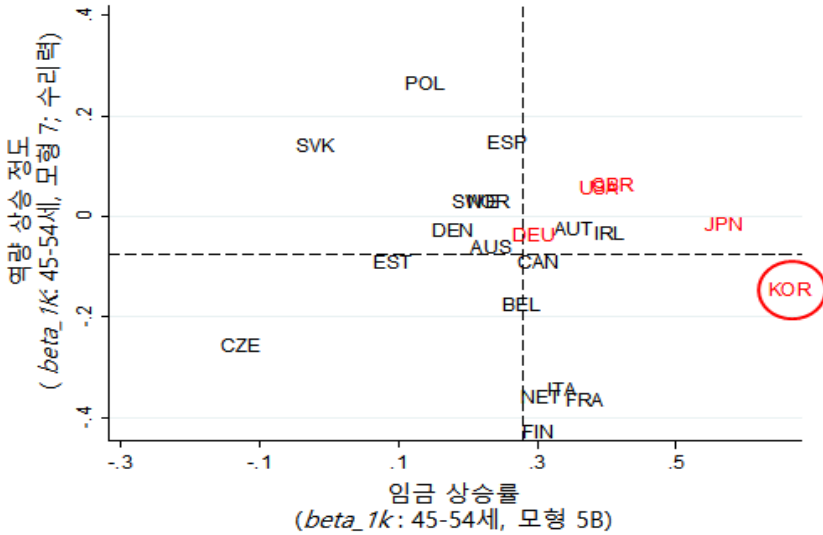
주: 동그라미로 표시된 수치는 p-value가 0.1 이하인 수치임.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[그림 2-17] 국가별 공공부문 남성 상근 근로자들의 ‘역량·임금’ 격차

(a) 통제변수 미포함



(b) 통제변수 포함



주: 각 점선의 절편은 해당 β_{1k} 값의 국제평균을 의미한다.
 자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

정도가 평균보다 작은 나라는 한국을 제외하면 아일랜드, 이탈리아, 프랑스 등에 불과하다. 또한 일본의 경우 우리보다 임금 상승 정도가 더 큰 유일한 나라이지만 역량 상승의 폭이 우리보다 훨씬 커서 큰 문제가 없어 보인다.

그리고 [그림 2-17]의 그림 (b)에서는 그림 (a)에서보다 더 많은 통제변수를 포함하여 추정한 모형 (5B)의 β_{1k} 과 모형 (7)의 β_{1k} (수리력)의 45~54세 추정치를 각각 횡축과 종축에 나타낸다. 여기서 한국은 임금 상승의 정도는 일본도 추월하여 최고의 수준인 데 비하여 연령에 따른 역량 상승의 정도는 그림 (a)와 비교할 때 OECD 평균에 크게 미치지 못하여 문제가 더 커 보인다.

이처럼 학력과 역량 등의 통제변수를 포함한 모형들을 이용하여 ‘역량-임금’ 격차를 살펴본 결과, 한국 공공부문의 격차가 모든 연령대에서 비교대상국 중에서 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 한국의 공공인력은 나이가 들면서 역량은 OECD 평균보다 빨리 하락하는 데 비하여 임금은 호봉제에 의하여 OECD 국가에서 가장 빠르게 상승한다는 의미이다. 이렇게 역량과 관계없거나 혹은 역의 상관관계를 가지는 연령이 중요한 임금체계 아래서, 한국의 공공인력은 그만큼 역량을 높이기 위한 인적자본 투자의 유인이 약할 수밖에 없다는 측면에서 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

제6절 결 론

본 연구에서는 PIAAC 데이터를 활용한 실증분석을 통하여 한국 공공인력의 역량이 OECD 공공인력 평균에도 못 미치는 수준이며, 일본, 영국, 독일 등 주요 국가들에 비하여 낮은 수준이고, 더 나아가 동일한 직업분포를 상정할 경우 한국 민간인력과 비교하여도 낮은 것을 확인하였다. 특히 45~54세 연령대에서 한국 공공인력은 수리력과 언어능력 모두에서 민간과 매우 큰 격차를 보이는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 본

보고서에서는 다음에 주목하였다.

첫째, 한국 공공인력의 역량이 조직 내에서 제대로 활용되지 못하고 있다. PIAAC 역량 활용도 조사 결과에서 한국 공공인력은 OECD 공공인력의 평균에도 미치지 못할 뿐만 아니라 동일한 직업분포를 상정할 경우 한국 민간부문보다도 낮은 수준으로 나타난다. 우리 공공부문은 수직적 위계질서 아래서 상명하달 중심으로 명령하고 통제하는 방식으로 일하다 보니 개인에게 과업재량이나 문제해결 활동과 영향력 활동 등을 통하여 개인의 역량을 발휘할 기회를 충분히 제공하지 못하고 있다.

둘째, 한국 공공인력의 학습이 제대로 이루어지지 않고 있다. 한국 공공인력의 학습의지와 직장 내 학습 수준은 OECD 주요 국가 중 최하위권의 수준을 보이고 있을 뿐만 아니라 동일한 직업분포를 상정할 경우 한국 민간과 비교하여서도 낮게 나타난다. 역량은 활용과 학습을 통하여 생애에 걸쳐서 축적된다는 측면에서, 이와 같이 한국 공공인력의 역량 활용과 학습의 수준이 낮은 것은 특히 한국 공공인력이 45~54세 연령대에서 상대적으로 더 낮은 역량을 보이는 것을 부분적으로 설명하고 있다.

셋째, 공공부문 인력의 역량이 제대로 보상받지 못하고 있다. 무엇보다도 한국 공공인력의 역량 수익률이 OECD 국가 중 하위권으로 나타난다. 민간부문과의 역량 수익률 격차가 한국이 OECD 국가 중 가장 크게 나타난 것이다. 이러한 문제는 공공부문의 임금이 민간부문에 비하여 높은 정도가 OECD 조사 국가 중에서 한국이 가장 높게 나타난 것과 크게 대비된다. 또한 우리 공공부문 임금체계는 연령이 높아지면 임금이 급격히 높아지는 호봉제로 인하여 OECD 국가 공공부문 중에서 연령에 따라서 임금이 증가하는 경향이 가장 강하게 나타난다. 반면, 한국 공공인력의 역량은 나이가 들면서 OECD 평균보다 빨리 하락하는 것으로 나타난다. 이렇게 한국의 공공인력 임금체계는 매우 낮은 역량 수익률과 매우 높은 연령에 따른 임금 증가도로 인하여 인적자본 투자를 유인하지 못하는 문제를 보여주고 있다.

마지막으로, 공공인력에 대하여 활용과 학습을 통하여 생애에 걸쳐서 역량을 축적할 기회를 주지 못할 뿐만 아니라 강력한 호봉제 중심의 임

금체제로 인하여 인적자본 투자도 유인하지 못하는 문제들이 본 연구의 실증분석을 통하여 확인된 이상, 향후 우리 공공인력의 역량강화를 위해서는 개인의 역량을 적극적으로 활용하는 일하는 방식의 혁신, 그리고 역량을 제대로 보상하는 임금체계의 개혁을 적극적으로 추진하여야 한다는 점을 강조하고자 한다.

참고문헌

안전행정부, 『민·관 보수수준실태조사결과』, 2014.

임언·서유정·권희경·류기락·최동선·최수정·김안국, 『한국인의 역량, 학습과 일: 국제성인역량조사(PIAAC) 보고서』, 한국직업능력개발원, 2013.

Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, and Ludger Woessmann, “Returns to Skills Around the World: Evidence from PIAAC,” *European Economic Review* 73, 2015, pp.103~130.

Heckman, James J., Jora Stixrud, and Sergio Urzua, “The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior,” *Journal of Labor Economics* 24(3), 2006, pp.441~482.

Mincer, Jacob, “Schooling, Experience, and Earnings,” NBER, 1974.

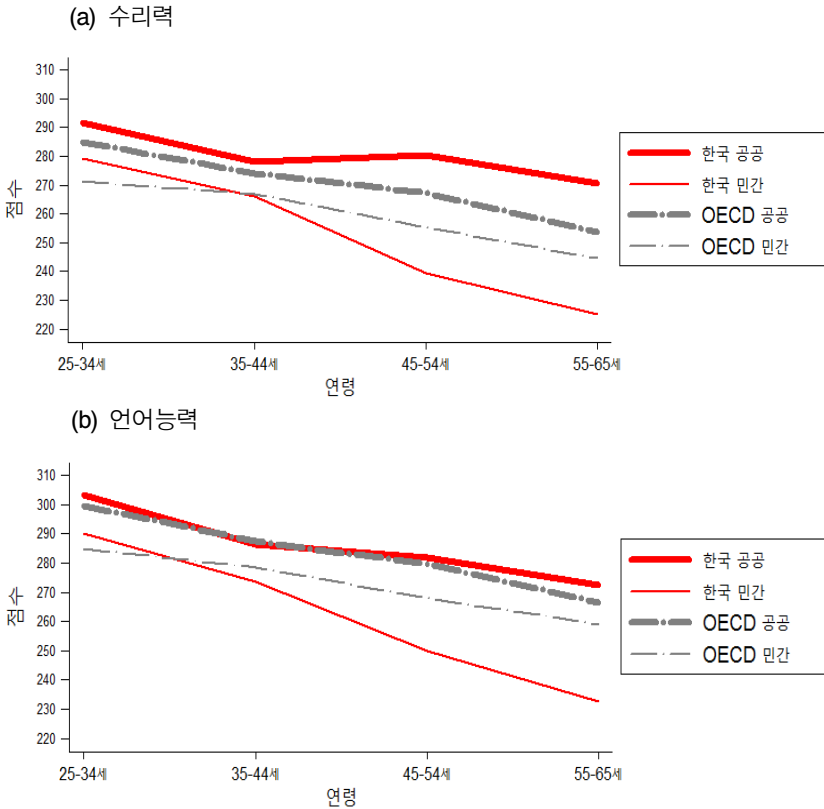
OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, 2013.

<자료>

OECD, 「국제성인역량조사(Programme for the International Assessment of Adult Competencies: PIAAC)」, 원자료.

부록

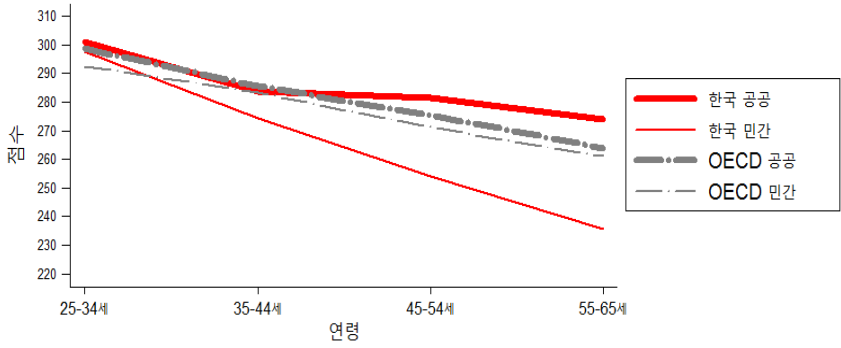
[부도 2-1] 여성 상근 근로자들의 연령대별 역량: 한국과 OECD 평균의 비교
(공공과 민간)



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

[부도 2-1]의 계속

(c) 컴퓨터 기반 문제해결력



자료: OECD, 「국제성인역량조사(PIAAC)」, 원자료를 바탕으로 필자들이 계산.

<부표 2-1> 공공부문 남성 상근 근로자 로그임금에 대한 회귀분석
(모형 2~모형 5B)

모형 (2)					
	한국	일본	미국	영국	독일
<i>AG</i>					
35~44세	0.325*** (0.079)	0.399*** (0.085)	0.196** (0.098)	0.259*** (0.070)	0.190*** (0.051)
45~54세	0.509*** (0.083)	0.554*** (0.088)	0.311*** (0.105)	0.297*** (0.072)	0.252*** (0.056)
55~65세	0.504*** (0.131)	0.637*** (0.117)	0.277*** (0.097)	-0.027 (0.080)	0.334*** (0.066)
R ²	0.159	0.247	0.057	0.134	0.118
N	232	184	217	394	240
모형 (3)					
	한국	일본	미국	영국	독일
<i>AG</i>					
35~44세	0.052 (0.102)	0.216 (0.135)	0.355*** (0.108)	0.347*** (0.083)	0.146* (0.076)
45~54세	0.149 (0.140)	0.345* (0.186)	0.562*** (0.154)	0.540*** (0.126)	0.250** (0.118)
55~65세	0.207 (0.171)	0.548** (0.270)	0.633*** (0.191)	0.369** (0.157)	0.411*** (0.137)
<i>Edu</i>					
고졸	0.396** (0.189)	-0.082 (0.193)	0.283* (0.158)	0.223*** (0.075)	0.179 (0.317)
대졸	0.823*** (0.183)	-0.015 (0.176)	0.675*** (0.171)	0.446*** (0.071)	0.411 (0.323)
<i>E</i>	0.041** (0.019)	0.041** (0.020)	-0.004 (0.019)	-0.005 (0.013)	0.012 (0.013)
<i>E</i> ²	-0.001 (0.000)	-0.001* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
R ²	0.409	0.277	0.257	0.367	0.273
N	232	184	217	394	240

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다

2) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

<부표 2-1>의 계속

모형 (4)					
	한국	일본	미국	영국	독일
<i>AG</i>					
35~44세	0.342*** (0.081)	0.404*** (0.083)	0.250** (0.104)	0.252*** (0.057)	0.159*** (0.054)
45~54세	0.550*** (0.083)	0.566*** (0.085)	0.347*** (0.090)	0.337*** (0.055)	0.264*** (0.054)
55~65세	0.566*** (0.130)	0.670*** (0.112)	0.324*** (0.100)	0.032 (0.066)	0.375*** (0.071)
<i>Std(Num)</i>	0.132*** (0.042)	0.120** (0.047)	0.173*** (0.042)	0.173*** (0.022)	0.115*** (0.035)
R^2	0.206	0.288	0.187	0.352	0.212
N	232	184	217	394	240
모형 (5B)					
	한국	일본	미국	영국	독일
<i>AG</i>					
35~44세	0.381*** (0.085)	0.397*** (0.092)	0.312*** (0.105)	0.277*** (0.073)	0.110* (0.061)
45~54세	0.663*** (0.089)	0.569*** (0.094)	0.389*** (0.085)	0.408*** (0.066)	0.295*** (0.066)
55~65세	0.742*** (0.126)	0.670*** (0.121)	0.360*** (0.097)	0.105 (0.082)	0.480*** (0.095)
<i>Std(Num)</i>	0.507*** (0.094)	0.123 (0.115)	0.330*** (0.062)	0.336*** (0.048)	0.370*** (0.088)
R^2	0.331	0.255	0.223	0.353	0.228
N	231	178	213	341	235

주: 1) () 안은 jackknife 방법을 사용하여 계산된 표준오차이다

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

제3장

공무원 역량 제고를 위한 제도개선방안¹

문 명 재 (연세대학교)

박 진 (KDI국제정책대학원)

이 주 호 (KDI국제정책대학원)

제1절 서론

오늘날 정부는 복잡한 환경 변화로 인하여 과거보다 더 많은 행정수요에 대처해야 하는 문제에 직면하고 있다. 이에 따라 정부는 시민과의 관계를 근본적으로 재정립해야 할 상황에 놓이게 되었다.² 과거 정부가 지시자·실행자, 온정주의적 지도자, 독점자, 폐쇄적 정보 통제자의 역할이 있었다면(안전행정부[2001]), 지금은 동반자·조정자, 민주적 참여자, 경쟁자, 개방적 정보/지식 창출자, 서비스 중심, 시민 소통과 협력의 역할로 변화하였다(Denhardt and Denhardt[2015]; 안전행정부[2001]). 이는 과거 정부가 기업이나 비영리부문 등에 비해 상대적으로 독점적 지위를 가졌다면, 이제 이러한 부문과 동등하게 경쟁하거나, 다양한 부문 간 조정 및 통합을 추진해야 함을 의미한다. 또한 정부는 조직 내·외적으로 민주적

1 저자들은 설문분석 등 연구를 보조한 연세대학교 행정학과 김정숙 조교와 KDI국제정책대학원의 최중희 조교에게 감사를 표한다.

2 과거에 시민은 통치의 대상이었다. 그러나 이제는 정부가 민주적 가치를 옹호하고 시민의 권리를 인정하게 되었다. 민주 가치와 시민권 고려는 공동체 형성과 시민 참여, 정부 효율성 제고라는 측면에서 매우 중요한 요소로 받아들여지고 있다(Denhardt and Denhardt [2015]).

<표 3-1> 정부의 역할 변화

과거 정부의 역할	새로운 정부의 역할
1) 지시자 · 실행자 2) 온정주의적 지도자 3) 독점자 4) 폐쇄적 정보 통제자	1) 동반자 · 조정자 2) 민주적 참여자 3) 경쟁자 4) 개방적 정보/지식 창출 및 관리자 5) 서비스 중심 6) 시민 소통과 협력

자료: Denhardt and Denhardt(2015)와 안전행정부(2001)를 바탕으로 재구성.

가치를 추구해야 하며 정책 문제를 해결하기 위하여 적극적으로 정보와 지식을 창출해야 하는 과제를 안게 되었다.

한편, 정부가 해결해야 할 사회문제들은 점차 복잡하고 다양하게 나타나고 있다.³ 이러한 사회 변화는 정부의 정책을 직접적으로 집행하는 공무원에게 새로운 도전을 안겨주었다. 행정 문제가 더욱 복잡해짐에 따라 이를 수행하는 공무원이 높은 역량을 요구받게 되었기 때문이다. 이상적인 정책이 설계되었다고 해도 이를 집행하는 공무원의 행태에 따라 상이한 결과가 나타날 수 있기 때문이다. 또한 공직사회에 대한 요구가 높아지면서 공무원에 대한 부정적 평가도 높아지고 있다. 능력 있는 인재를 선발하여 제대로 활용 · 관리하고 교육 · 훈련해야 할 필요성이 점차 높아지고 있다.

본 연구는 공직자에게 필요한 역량을 제시하고 역량에 영향을 미치는 요인별로 구체적인 제도개선방안을 제시하고 있다. 먼저 제2절에서는 공직자의 역량을 세분화하여 어떤 역량을 특히 함양해야 하는지를 제시

3 민주화시대로 인하여 전 계층의 사회적 욕구가 분출하고 있고 이를 둘러싼 갈등이 표출되고 있다(김태유 · 신문주[2009], p.2). 세대, 성별, 부문 등 각 분야에서 복지, 노동, 교육 등 다양한 사안의 사회적 욕구를 표출하고 있고, 이는 다양한 사회적 갈등의 형태로 충돌하고 있다. 또한 저출산 · 고령화 사회의 도래로 인하여 복지수요의 증대와 노동생산성 문제가 대두되고 있다(김태유 · 신문주[2009], p.2). 초고령화사회 진입을 눈앞에 둔 현재 복지수요에 대한 해결책은 노동생산성을 제고하는 방안뿐이라는 위기감이 점차 높아지고 있다. 다음으로 산업사회에서 지식기반사회로 이행하였다(안전행정부[2001]). IT와 같은 신기술의 발달로 인하여 전 부처에 걸쳐 기술 관련 행정 수요가 확대되고 있다. 마지막으로 개방화, 세계화에 따라 정부 간 경쟁이 심화되고 민간과의 협력이 확대되었다(안전행정부[2001]). 대부분의 분야에서 민간에 대한 지원, 계약, 협력 거버넌스 등이 활발히 이루어지고 있고, 이로 인한 변화에 대처하는 문제가 발생하였다.

<표 3-2> 설문 응답자 구성

(단위: 명)

구분		합계	공무원	전문가
		500	250	250
성별	① 남	426	207	219
	② 여	70	39	31
	무응답	4	4	
연령	① 20대			
	② 30대	38	4	34
	③ 40대	237	147	90
	④ 50대	193	97	96
	⑤ 60대 이상	32	2	30
직급	4급	39	39	
	5급	211	211	
재직기간	① 5년 이하			
	② 6~10년 이하	6	6	
	③ 11~15년 이하	27	27	
	④ 16~20년 이하	33	33	
	⑤ 21~25년 이하	76	76	
	⑥ 26~30년 이하	79	79	
	⑦ 31년 이상	28	28	
	무응답	1	1	

하고자 한다. 본 연구는 역량에 미치는 요인을 채용과 보직관리, 일하는 방식과 공직문화, 평가제도, 교육훈련으로 나누고 제3절에서는 이 중 채용과 보직제도, 제4절에서는 일하는 방식 등 공직문화에 대한 개선방안을 제시한다. 제5절에서는 개인의 역량강화 노력제고를 위한 평가제도 개편방안을 상술하고, 제6절에서는 교육훈련제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 선행연구 조사, 심층 인터뷰와 함께 설문조사를 방법론으로 채택하였다. 설문조사는 2015년 9월, 한국개발연구원이 주최하였고, ‘공직사회의 역량강화 방안’이라는 주제하에 진행되었다. 설문대상은⁴ 250

4 공무원에 대해서는 중앙공무원교육원에서 집체교육 중 서면으로 설문조사가 이루어졌

명의 공직자와 250명의 전문가를 대상으로 2015년 9월 중 시행되었다. 응답자의 직급 구성이 다소 편중되기는 했으나 4-5급이 공직을 가장 잘 이해하는 중간관리층이라는 점에서 본 설문에 가장 적합한 대상이라고 생각되었다.

제2절 공무원 역량의 수준과 결정요인

1. 공직역량의 개념과 역량요소

본 연구에서 공직사회 역량은 정책목표를 달성하기 위해 요구되는 개인 차원의 능력, 지식, 경험, 윤리뿐만 아니라 조직 내 관계를 조정하고 통합하여 성과를 이끌어내는 총체적인 능력으로 정의한다.⁵ 공직사회 역량은 개인 차원에서 목격되고 평가되지만, 역량의 범위는 개인 차원의 윤리에서부터 수평적, 수직적 조직체계 내에서 이루어진 개인 간 관계, 조직 전체에 해당하는 비전, 전략 등에 이르기까지 광범위하다. 따라서 공직사회 역량에 대한 접근은 다양한 수준과 차원에 따라 총체적으로 이루어져야 하며, 우리 사회는 새롭게 요구되는 역할에 맞게 다차원적 공직 역량을 필요로 한다.⁶

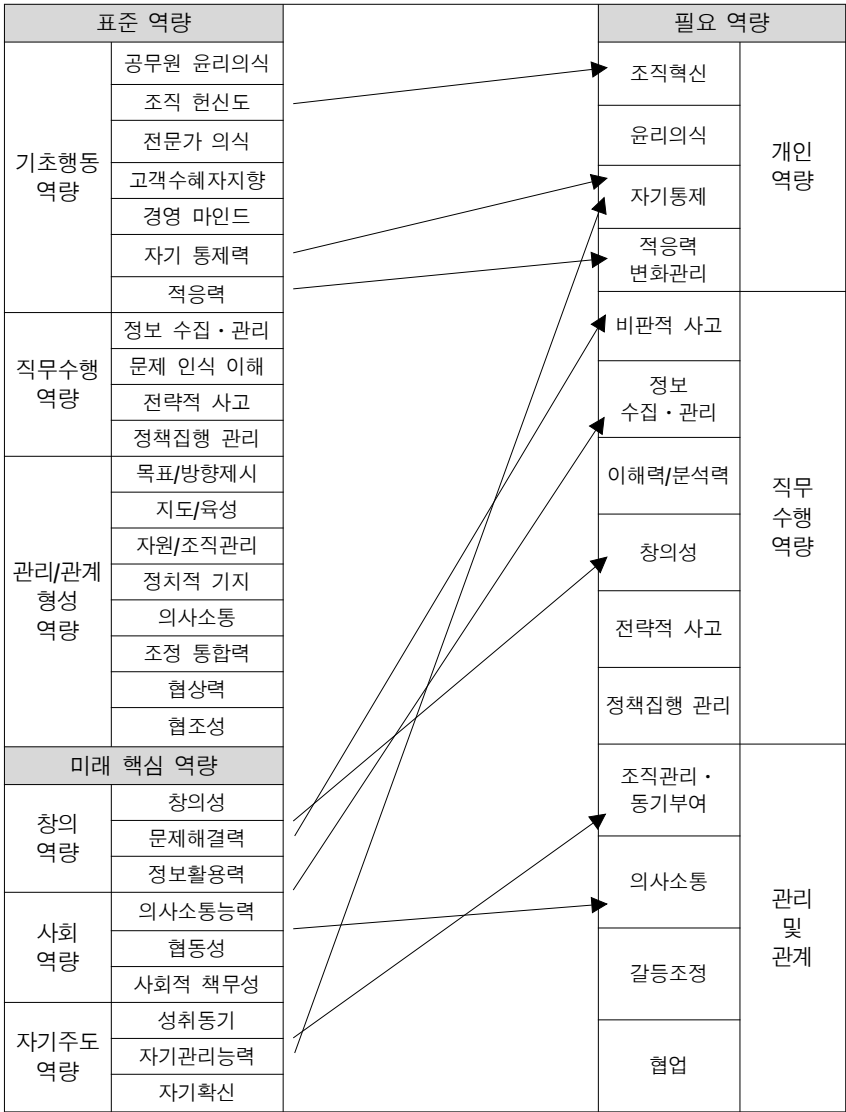
정부는 지난 2001년 대한민국 정부역량표준사전을 통해 총 19개의 역량 지표를 발표하였다. 그 하위는 기초행동 역량, 직무수행 역량, 관리/관계 형성 역량으로 구분되며, [그림 3-1]의 왼쪽에 있는 것과 같은 세부 역량을 담고 있다. 이러한 역량들은 현재 공무원의 역량을 평가하는 지표

다. 설문조사에 협조해 준 중앙공무원교육원에 감사드린다. 반면, 전문가 그룹에 대해서는 이메일을 활용했는데, 응답자는 주로 행정학과 교수와 경제경영 분야 교수였다. 전 과정을 주관해 준 KDI경제정보센터의 여론분석팀에 감사드린다.

5 반면에 개인이 아닌 정부의 역량은 “여러 정부 조직들의 총합적인 역량으로서 기획조정 관리(management), 적응(adaptation), 유지(maintenance), 혁신(innovation)”으로 정의된다(최상욱[2012], pp.87~88). 즉, 개인의 뛰어난 특성이나 행동만으로는 설명할 수 없는 행태를 포괄하며, 이러한 행태들이 종합적으로 포괄, 조정된 역량을 의미한다.

6 공무원에게 새롭게 요구되는 역할로는 공공성의 증진, 공공정책의 개발과 집행, 민주행정의 구축, 공공수요의 대응, 그리고 행정윤리의 확보의 역할 등이 있다(조성대[2003]).

[그림 3-1] 공무원 역량과 미래 역량



자료: 안전행정부(2001); 한국교육과정평가원(2012).

로서 미래에 요구되는 역량을 포괄해야 한다. 한국교육과정평가원은 미래에 필요한 핵심 역량으로 창의 역량, 사회 역량, 자기주도 역량을 들었다. 구체적으로 창의 역량은 창의성, 문제해결력, 정보활용력이고, 사회 역량 하위에는 의사소통능력, 협동심, 사회적 책무성이 포함된다. 마지막으로 자기주도 역량에는 성취동기, 자기관리능력, 자기확신이 있다(한국교육과정평가원[2012]).

이 두 가지를 참고하여 공무원의 표준 역량을 [그림 3-1]의 오른쪽과 같이 재정리하였다. 개인역량 하위에는 조직헌신, 윤리의식, 자기통제, 적응력 변화관리가 포함되고 직무수행 역량에는 비판적 사고, 정보 수집·관리, 이해력/분석력, 창의성, 전략적 사고, 정책집행 관리가 있다. 마지막으로 관리 및 관계 역량에는 조직관리·동기부여, 의사소통, 갈등조정, 협업이 포함된다. 기존의 공무원 표준 역량에 미래 핵심 역량 중 창의 역량과 자기주도 역량이 다수 포함되었다.

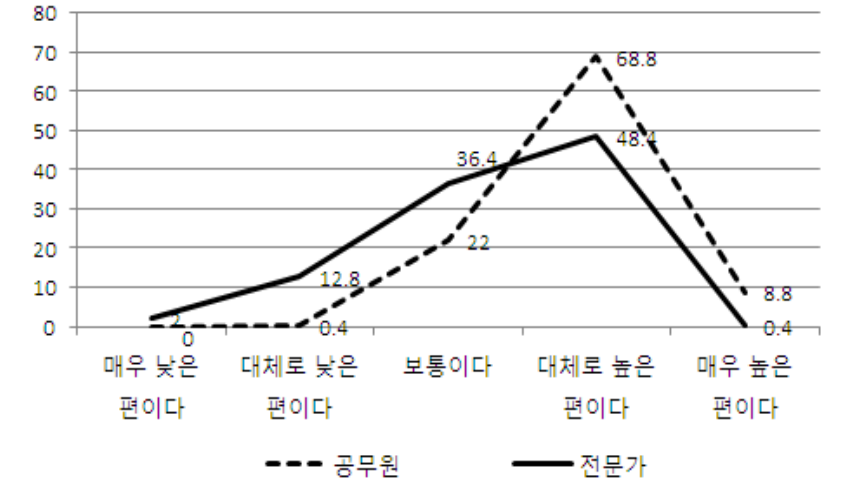
2. 공무원 역량 진단

현재 공직사회의 역량은 어떠한 수준인가? 앞 장의 결과에 따르면, 공공부문에 근무하는 한국 남성의 역량은 수리력, 언어능력, 컴퓨터 기반 문제해결력 등에서 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하며, 영국, 일본, 독일, 미국 등의 주요 선진국과 비교하여서도 매우 낮은 수준을 보인다.

반면, 본 연구에서 진행한 설문조사 결과에서는 공무원 역량에 대해 공직 내·외부의 평가가 엇갈리는 것을 알 수 있다. 설문조사 결과에 따르면 공무원은 그들의 역량을 대체적으로 높은 역량을 갖고 있거나(68.8%), 보통 정도의 역량 수준을 보인다(22%)고 평가하였다. 그러나 전문가는 공무원의 역량이 대체로 높거나(48.4%), 보통이라고(36.4%) 답하였다. 공무원의 경우 높다는 의견이 전체의 77.6%를 차지하고 있으나 전문가의 경우에는 49.2%에 그친 것이다. t검정 결과 두 집단은 뚜렷한 차이를 보이는 것으로 나타나 상대적으로 전문가들의 공무원 역량에 대한 평가가 박한 것으로 나타났다.

[그림 3-2] 공무원 역량 평가

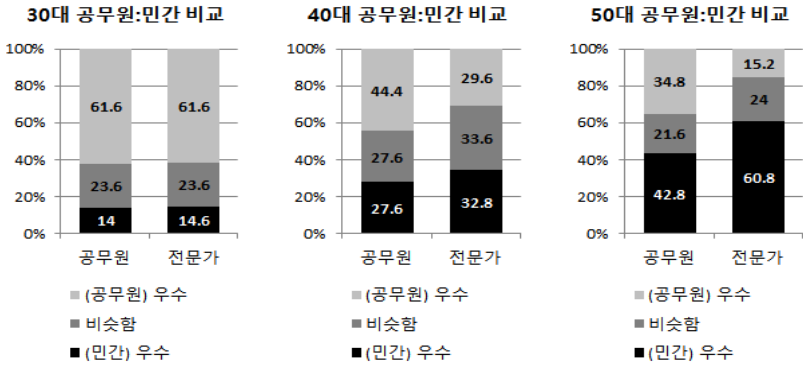
(단위: %)



	매우 낮은 편이다	대체로 낮은 편이다	보통이다	대체로 높은 편이다	매우 높은 편이다	t검정
공무원	0	0.4	22	68.8	8.8	8.879***
전문가	2	12.8	36.4	48.4	0.4	

다음으로는 공직과 민간의 역량을 비교하였다. 30대 중양부처 사무관과 대기업 신입사원의 역량을 비교하면 전반적으로 공무원의 역량이 더욱 우수하다고 답하였다. 전문가의 경우 공무원이 우수하다는 견해에 62%, 민간이 우수하다는 견해에 15%가 동의하였다. 공무원도 전문가의 견해와 비슷하였다. 40대 과장급 공무원과 대기업 차장급의 역량에 대해서는 전문가는 민간이 우수하다는 응답이 32.8%를 차지하여 앞의 설문에 비해 공무원에 대한 평가가 하락하고 있다. 반면, 공무원의 경우에는 여전히 공무원이 우수하다는 견해가 많아 44.4%를 차지하였다. 50대 실국장급 공무원 대 대기업 임원급의 역량에 대해서는 전문가와 공무원 공히 민간이 우수하다는 응답이 많아 전문가의 경우 60.8%, 공무원의 경우 42.8%로 나타났다. 특히 전문가들은 공무원들의 연령대별 역량평가에서 극적인 차이를

[그림 3-3] 공직과 민간 역량 비교



(단위: 명, %)

		(공무원) 매우 우수	(공무원) 약간 우수	비슷함	(민간) 약간 우수	(민간) 매우 우수	무응답	t검정
30대 중앙부처 사무관 vs 대기업 신입사원	전문가	45 (18)	109 (44)	59 (24)	28 (11)	9 (4)	0 (0)	1.287
	공무원	55 (22)	99 (40)	59 (24)	28 (11)	7 (3)	2 (1)	
40대 중앙부처 과장 vs 대기업 차장	전문가	9 (4)	65 (26)	84 (34)	82 (33)	10 (4)	0 (0)	.091
	공무원	32 (13)	79 (32)	69 (28)	63 (25)	6 (2)	1 (0)	
50대 중앙부처 실장 vs 대기업 임원	전문가	6 (2)	32 (13)	60 (24)	102 (41)	50 (20)	0 (0)	.414
	공무원	26 (10)	61 (24)	54 (22)	78 (31)	29 (12)	2 (1)	

주: () 안은 비율(%)임.

보인다. 즉, 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서는 30대 공무원과 대기업 신입사원 중 공무원이 더 우수하다는 의견이 4배나 더 높게 나타났다. 그러나 50대 실장과 대기업 임원을 비교하면 민간이 더 우수하다는 응답이 반대로 4배 더 높게 나왔다. 공무원을 대상으로 한 설문조사에서는 전문가에 비해 덜 극적이기는 하지만 연령이 올라가면서 민간부문이 공공부문을 넘어선다는 점에서는 공통점을 가지고 있다.

전문가나 공무원 모두 우리 공무원의 역량이 연령이 높아짐에 따라 민

간에 비해 상대적으로 더 빠르게 하락하는 것으로 느끼고 있다. 앞선 장에서 나온 역량조사 결과에 비해 공무원에게 더 부정적인 설문조사 결과이다. 실제 공무원들은 5급 공개채용을 비롯하여 채용제도 전반에서 매우 높은 경쟁률을 보이고 있어 입직 초기의 역량은 민간에 비해 높게 나타나는 것으로 보인다. 그러나 과거에 비해 공공부문의 업무가 더 복잡해졌음에도 불구하고, 공직 역량은 상대적으로 강화되지 않고 있어 이에 대한 실망감이 설문조사로 나타난 것으로 해석된다.

3. 필요 역량 분석

그렇다면 공직 역량 중 어떤 역량을 강화해야 하는가? 이를 위하여 공무원의 역량을 사무관급과 실국장급으로 분류하여 중요한 역량과 부족한 역량을 물었다. 우선 중요 역량에 대해 알아보자. 사무관급에서는 16개 역량 중 이해력·분석력(직무수행 부문), 의사소통, 협업(관리 및 관계 부문), 조직헌신, 적응력·변화관리(개인역량 부문)가 꼽혔다. 실국장급에서는 전략적 사고, 정책집행(직무수행), 조직관리·동기부여, 갈등조정(관리 및 관계), 윤리의식, 적응력 변화관리(개인역량)가 꼽혔다. 이 같은 분석 결과는 사무관급과 실국장급에서는 중요한 역량이 서로 다르다는 점을 명확히 보여준다.

공무원과 전문가 응답 사이에 큰 차이를 보이는 항목도 있었다. 전문가들에 비해 공무원의 응답이 월등히 높게 나타난 중요 역량은 사무관급에 대해서는 전략적 사고, 조직관리·동기부여였으며, 실국장급에 대해서는 정책집행 관리, 조직헌신이었다. 4급 이하로 이루어진 공무원 응답자 특성을 반영하는 것으로 생각된다. 반대로 공무원들에 비해 전문가들의 응답이 훨씬 높게 나타난 중요 역량은 사무관급에 대해서는 정보 수집·관리, 협업이었으며, 실국장급에서는 갈등조정, 적응력과 변화관리였다. 전문가들이 공무원 당사자들에 비해 사무관의 업무를 더 실무적으로 파악하고 있었다. 반면, 실국장급에 대해서 공무원들은 조직 내부 관련 역량을, 전문가는 조직 외부 관련 역량을 더 중시하는 차이를 보였다.

<표 3-3> 공무원의 중요한 역량

(단위: 명, %)

	세부 역량	사무관급		실국장급	
		1순위	2순위	1순위	2순위
직무수행 역량	비판적 사고	56 (11.2)	47 (9.4)	27 (5.4)	44 (8.8)
	정보 수집 · 관리	69 (13.8)	92 (18.4)	8 (1.6)	27 (5.4)
	이해력 · 분석력	176 (35.2)	121 (24.2)	29 (5.8)	59 (11.8)
	창의성	67 (13.4)	106 (21.2)	30 (6.0)	73 (14.6)
	전략적 사고	84 (16.8)	68 (13.6)	291 (58.2)	134 (26.8)
	정책집행 관리	47 (9.4)	66 (13.2)	108 (21.6)	157 (31.4)
	무응답	1 (0.2)	0	7 (1.4)	6 (1.2)
관리 및 관계 역량	조직관리 · 동기부여	78 (15.6)	65 (13)	246 (49.2)	106 (21.2)
	의사소통	239 (47.8)	161 (32.2)	73 (14.6)	121 (24.2)
	갈등조정	40 (8)	93 (18.6)	129 (25.8)	201 (40.2)
	협업	143 (28.6)	181 (36.2)	45 (9)	65 (13)
	무응답	-	-	7 (1.4)	7 (1.4)
개인역량	조직헌신	213 (42.6)	125 (25)	91 (18.2)	87 (17.4)
	윤리의식	87 (17.4)	114 (22.8)	176 (35.2)	146 (29.2)
	자기통제	50 (10)	123 (24.6)	54 (10.8)	122 (24.4)
	적응력 · 변화관리	149 (29.8)	137 (27.4)	171 (34.2)	137 (27.4)
	무응답	1 (0.2)	1 (0.2)	8 (1.6)	8 (1.6)

주: 1) 표 본문의 음영은 1순위가 25% 이상이고 1순위와 2순위를 합하여 50% 이상 응답을 획득한 경우를 나타냄(직무수행 역량은 선택지가 많아 각각 20%, 40%로 기준을 낮추었음).

2) () 안은 비율(%)임.

다음 부족한 역량에 대한 설문조사 결과에 따르면 사무관급에서는 비판적 사고, 창의성(직무수행), 의사소통, 갈등조정, 협업(관리 및 관계), 조직헌신, 적응력·변화관리(개인역량)가 가장 우선적으로 꼽혔다. 실국장급에서는 비판적 사고, 창의성(직무수행), 의사소통, 갈등조정(관리 및 관계), 윤리의식, 적응력 변화관리(개인역량)가 부족한 것으로 평가되었다. 사무관급과 실국장급에서 공통적으로 크게 부족한 역량으로는 비판적 사고, 창의성, 의사소통, 갈등조정, 적응력·변화관리로 나타났다. 중요 역량에 있어서 사무관급과 실국장급에서 큰 차이가 있었던 것에 비하면 부족 역량은 직급 간 차이가 상대적으로 적게 나타났다. 공직자에게 부족한 역량이 개인적 차이가 아니라 공직의 특성에 연유한다는 시사점을 준다.

공무원과 전문가 사이의 응답 차이를 알아보았다. 전문가들에 비해 공무원들의 응답이 훨씬 많았던 부족 역량은 실국장급에서는 자기통제였다. 대체로 하급자 중심으로 이루어진 응답자 특성을 반영하는 듯하다. 반대로 공무원들에 비해 전문가들의 응답이 훨씬 높았던 부족 역량은 사무관급에 대해서는 이해력과 분석력, 협업이었으며 실국장급에서는 비판적 사고, 갈등조정, 윤리의식이었다.

Fullan and Langworthy(2014)는 향후 중요한 역량을 6C로 칭하면서 창의성(creativity), 비판적 사고력 및 문제해결력(critical thinking and problem solving), 협업(collaboration),⁷ 소통(communication), 인성(character),⁸ 시민정신(citizenship)⁹을 강조하고 있다. 설문조사 결과, 우리 공직사회에서는 불행히도 6C의 모든 항목이 크게 부족한 역량들로 밝혀졌다.

위의 부족한 역량은 향후 모두 보완되어야 할 것이나 이 중 앞서 논의된 중요한 역량을 우선적으로 꼽아보면 사무관급에서 가장 시급하게 보완해야 할 역량은 의사소통, 협업, 조직헌신으로 나타났으며, 실국장급

7 Getha-Taylor and Morse(2012)는 협업스킬에 대한 설명과 함께 이를 위한 교육훈련제도에 대해 설명하고 있다.

8 인성이란 책임감, 인내심, 공감능력을 말하므로 설문조사의 역량분류에 의하면 조직헌신에 가깝다고 판단된다.

9 시민정신이란 이문화에 대한 관용, 인권이나 환경 등 세계문제에 대한 이해 등을 말하는 데 폭넓게 해석하면 윤리의식과 상통한다고 생각된다.

<표 3-4> 공무원의 부족한 역량

(단위: 명, %)

	세부 역량	사무관급		실국장급	
		1순위	2순위	1순위	2순위
직무수행 역량	비판적 사고	151 (30.2)	113 (22.6)	123 (24.6)	118 (23.6)
	정보 수집 · 관리	40 (8)	73 (14.6)	40 (8)	65 (13)
	이해력 · 분석력	40 (8)	44 (8.8)	38 (7.6)	51 (10.2)
	창의성	170 (34)	121 (24.2)	163 (32.6)	126 (25.2)
	전략적 사고	75 (15)	96 (19.2)	92 (18.4)	88 (17.6)
	정책집행 관리	21 (4.2)	49 (9.8)	34 (6.8)	42 (8.4)
	무응답	3 (0.6)	4 (0.8)	10 (20)	10 (2)
관리 및 관계 역량	조직관리 · 동기부여	90 (18)	88 (17.6)	126 (25.2)	114 (22.8)
	의사소통	141 (28.2)	112 (22.4)	148 (29.6)	111 (22.2)
	갈등조정	131 (26.2)	134 (26.8)	126 (25.2)	136 (27.2)
	협업	137 (27.4)	163 (32.6)	92 (18.4)	129 (25.8)
	무응답	1 (0.2)	3 (0.6)	8 (1.6)	10 (2)
개인역량	조직헌신	158 (31.6)	110 (22)	90 (18)	74 (14.8)
	윤리의식	107 (21.4)	98 (19.6)	152 (30.4)	146 (29.2)
	자기통제	93 (18.6)	154 (30.8)	90 (18)	133 (26.6)
	적응력 · 변화관리	135 (27)	131 (26.2)	155 (31)	133 (26.6)
	무응답	7 (1.4)	7 (1.4)	13 (2.6)	14 (2.8)

주: 1) 표 본문의 음영은 1순위가 25% 이상이고 1순위와 2순위를 합하여 50% 이상 응답을 획득한 경우를 나타냄(직무수행 역량은 선택지가 많아 각각 20%, 40%로 기준을 낮추었음).

2) () 안은 비율(%)임.

에서는 갈등조정, 윤리의식, 적응력·변화관리가 꼽혔다. 두 계층에 공통적으로 가장 시급한 역량은 적응력·변화관리로 나타났다. 우리 공직사회가 변화하는 여건에 제대로 대응하지 못하고 있다는 인식이 반영된 것으로 생각된다. 역량부문별로 보면 직무수행 역량에 대해서는 사무관급이나 실국장급 모두 중요한 역량은 대체로 갖추고 있는 것으로 나타났다. 사무관에게 중요한 이해력·분석력이나 실국장급에 중요한 전략적 사고나 정책집행 관리역량이 부족하다는 응답은 대체로 낮았다. 반면, 공직사회에서 가장 시급하게 개선되어야 할 역량 분야는 관리 및 관계 역량 분야와 개인역량 분야로 나타났다. 이 두 분야는 직무수행 분야에 비해 교육훈련에 의해 쉽게 향상되기 어려운 역량 분야로서 우리 공직사회 전체의 약점이라고도 할 수 있다. 공직사회 역량개발이 교육훈련만이 아니라 채용 및 보직관리, 평가제도 등 인사제도 전반의 개혁을 필요로 하며 나아가 공직사회의 문화와도 밀접한 관계가 있다는 시사점을 준다.

직무수행 역량부문은 다른 부문에 비해서는 상대적으로 쉽게 개선할 수 있다. 부족 역량 중 직무수행 부문에 해당하는 것은 창의성과 비판적 사고로 나타났는데, 이 두 역량이 공무원에게 중요하다는 응답은 상대적으로 낮았다. 그러나 이는 현상유지형 관리에 치중했던 지금까지의 공직사회 역할을 전제로 한 것이라고 판단된다. 향후 정부도 혁신의 일원으로서, 나아가 다른 부문의 혁신을 유도해야 할 제도설계자로서 창의성과 비판적 사고의 중요성은 더욱 높아질 것으로 생각된다. 이렇게 보면 창의성과 비판적 사고 역시 시급히 개선되어야 할 항목에 포함되어야 할 것이며, 향후의 직무수행 역량 향상 교육 역시 이에 초점을 맞추어야 한다고 생각된다.

이상의 결과는 선행연구들과 대체로 맥을 같이한다. 지방공무원의 역량을 평가하고 이에 기반하여 교육훈련제도를 평가한 최무현(2004)의 연구에서는 기초행동 역량군 중 적응력과 경영마인드가 가장 낮은 것으로 나타났고, 관리·관계 형성 역량에서는 지도육성과 협상력이 낮게 평가되었다.¹⁰ 승진사무관을 대상으로 5급 6개 필요역량의 17개 하위 역량에 대한 중요도와 수행수준을 조사한 이현영(2010)의 연구에서는 5급 사무관

<표 3-5> 강화 필요 역량

	사무관급	실국장급
부족 역량 & 중요 역량	적응력·변화관리(개인역량)	
	의사소통(관리·관계 역량) 협업(관리·관계 역량) 조직헌신(개인역량)	윤리의식(개인역량) 갈등조정(관리·관계 역량)
부족 역량	창의성(직무수행 역량) 비판적 사고(직무수행 역량)	창의성(직무수행 역량) 비판적 사고(직무수행 역량) 의사소통(관리·관계 역량)

들은 보고서 작성, 업무계획 수립, 전문성 확보, 효과적 의사전달을 중요하게 인식하는 것으로 밝혀졌다. 그중에서 수행 수준이 높은 것은 전문성 확보, 업무계획 수립, 보고서 작성이었다. 그러나 보고서를 작성하기 위해 필요한 정보수집, 정보 분석 및 활용은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

4. 공무원 역량의 결정요인

공직사회의 역량 향상을 저해하는 요인은 무엇인가? 이는 다음의 네 가지 중의 하나일 것이다. 첫째, 원래 역량이 부족한 사람들이 공직에 들어올 가능성이다. 이에 대해서는 공무원과 전문가 모두 거의 동의하지 않는 것으로 나타났다. 공무원과 전문가 모두 동의하지 않는 비중이 49.2%, 68%에 달하여 전반적으로 처음 진입하는 공무원의 역량이 높다는 견해를 보였다. 공직자로의 입직경로에는 대부분이 고시 등 공개채용 절차가 있어 민간에 비해 선발절차가 투명하다고 볼 수 있다. 최근 임금노동자의 퇴직연령이 52세에 불과한 상황에서 안정적인 공직에 대한 선호가 급증하고 있어 지원자의 전반적인 수준은 민간에 비해 높다고 보아도 무방할 것이다.

10 그러나 직무수행 역량군 중에서는 전략적 사고와 정책집행 관리가 낮게 나왔으며, 이는 본 설문조사 결과와는 다소 다른 점이다.

둘째, 상명하달식 공직문화나 일하는 방식이 공무원의 역량강화 기회를 막고 있을 가능성이 있다. 실제 설문에서는 공무원과 전문가 모두 동의하는 비중이 58.8%, 89.6%에 달하여 공직문화의 문제점이 심각함을 확인할 수 있었다. 특히 전문가는 90%에 가까운 비중이 공직문화가 업무역량을 약화시킨다고 답했다. 이는 우리 공직사회의 과업재량, 영향력, 문제해결 경험이 적다는 앞선 장의 OECD 통계와 일관된 결과이다. 창의적인 업무, 중요한 의사결정에 참여하는 과정에서 공직자들은 역량개발의 기회를 얻게 된다. 그러나 상명하달로 대표되는 계층적 문화는 자신의 아이디어를 통해 업무의 내용이나 수행방법을 변화시키는 통로를 차단시킨다. 위에서 지시한 단순 업무에만 매달리게 되면 높은 역량을 가졌던 공직자라도 결국 역량의 쇠퇴를 경험하게 된다. 과업재량권은 공무원 개인의 역량개발 동기는 물론 정책 성과에도 큰 영향을 미치게 된다.

셋째, 교육훈련, 보직관리 등 정부 내의 역량강화 프로그램이 부족할 가능성이 있다. 이에 동의하는 비중이 공무원은 58.8%, 전문가는 84.4%를 차지하였다. 이 견해도 전문가 거의 대부분이 동의하여 보직관리, 교육훈련 등 체계적인 프로그램 운영이 시급함을 알 수 있다. 잦은 순환보직이 우리 공직자의 전문성을 저하시킨다는 지적은 어제 오늘의 이야기가 아니다. 또한 교육훈련 역시 양적으로 적지 않은 의무이수 시간이 정해져 있으나 질적인 효과성에 대해서도 검증이 필요하다.

넷째, 공무원 개인이 역량강화를 위한 노력을 기울일 가능성이 있다. 이것이 사실인지를 증명하는 것은 쉽지 않다. 역량개발은 지극히 개인적인 노력이므로 학위이수, 공식 교육시간 등 측정 가능한 변수 외에도 독서량, 세미나 참석, 비공식적인 면담과 토론 등 다양한 활동을 포괄하고 있기 때문이다. 실제 설문에서는 공무원은 41.2%만이 동의하였으나 전문가는 58.0%가 동의하였다. 위의 세 요인에 비해서는 낮은 응답이다. 그러나 앞선 장에서 본 바와 같이 우리 공무원의 학습의지는 OECD 주요 국가 중 가장 낮은 수준이다. 학습의지의 부족은 우리가 생각하는 것보다 더 심각한 문제라는 뜻이다. 역량강화 노력이 부족하다면 그 이유는 크게 두 가지일 것이다. 먼저 역량이 잘 활용되지 않을 가능성이 있다. 우리

<표 3-6> 역량 저해요인

(단위: 명, %)

		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무응답	t검정
개인 스스로 역량강화 노력이 부족함	공무원	13 (5.2)	54 (21.6)	79 (31.6)	95 (38)	8 (3.2)	1 (0.4)	.061
	전문가	3 (1.2)	46 (18.4)	56 (22.4)	117 (46.8)	28 (11.2)	0 (0)	
공직문화가 업무역량을 약화시킴	공무원	3 (1.2)	40 (16)	59 (23.6)	123 (49.2)	24 (9.6)	1 (0.4)	-1.048
	전문가	1 (0.4)	9 (3.6)	16 (6.4)	114 (45.6)	110 (44)	0 (0)	
정부가 체계적인 프로그램 운영을 못함	공무원	6 (2.4)	29 (11.6)	67 (26.8)	112 (44.8)	35 (14)	1 (0.4)	-.431
	전문가	1 (0.4)	13 (5.2)	25 (10)	128 (51.2)	83 (33.2)	0 (0)	
역량 낮은 사람들이 공직에 들어옴	공무원	32 (12.8)	91 (36.4)	68 (27.2)	51 (20.4)	7 (2.8)	1 (0.4)	1.845
	전문가	57 (22.8)	113 (45.2)	41 (16.4)	28 (11.2)	11 (4.4)	0 (0)	

주: () 안은 비율(%)임.

공공부문에서 역량활용도가 낮다는 점은 앞선 장에서 통계적으로 설명된 바 있었다. 역량이 잘 활용되지 않으니 굳이 역량개발의 필요를 느끼지 않는 것이다. 다음으로는 역량이 보상에 반영되지 않기 때문이다. 공직사회의 보상은 크게 보수, 보직, 승진, 명예 등으로 구성된다. 이 중 보수가 한국 공공부문에서는 역량과 낮은 상관관계를 보인다는 점은 앞선 장에서 이미 지적된 바 있다. 그 외 보직이나 승진 역시 우리 공공부문에서는 많은 경우 연공서열이 결정하고 있다. 심지어 각종 포상도 연공서열에 의해 나누는 경우가 허다하다. 이런 상황에서는 역량을 스스로 개발할 동기가 저하될 수밖에 없다.

공직역량 강화방안은 이상의 공직역량 저해요인에서 출발해야 한다. 본 연구는 이를 임용 및 보직 제도, 일하는 방식과 공직문화, 평가제도, 교육훈련으로 나누어 이하의 절에서 상술하기로 한다.

제3절 임용 및 보직 제도와 공무원 역량

1. 임용제도 개선방향

공직 입문단계의 공무원 개인의 역량은 민간에 비해 높은 수준이라고 서술한 바 있지만, 이들이 공직에서 지속적으로 높은 역량을 발휘하는 것은 아니다. 특히 공직사회 특유의 무사안일한 문화 속에서 역량이 정체되기 쉽기 때문에 민간의 다양한 경험을 통해 얻어질 수 있는 시너지 효과를 필요로 한다. 변호사, 회계사, 교수, 전문경영인 등 각 분야의 전문가로 활동하는 민간 인재들이 공직에 들어설 경우 그들의 전문성을 활용하는 의미가 있을 뿐더러 공직 내부에 경쟁을 불러일으키는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

가. 5급공개채용제도와 경력경쟁채용제도의 현황

현재의 채용제도는 크게 5급 공개채용과 경력직 신규채용제로 구성된다. 능력 있는 인재를 선발하기 위한 목적을 갖는다는 공통점이 있으나, 시행 방법과 대상이 다르다는 점에서 각기 다른 효과를 추구하고 있다.

공개경쟁채용시험은 국가공무원과 지방공무원 공개경쟁채용시험으로 분류되는데, 이는 다시 직위분류제에 의해 직급별로 5급·7급·9급으로 분류되고, 직군별로 행정직·기술직·특정직 등으로 나뉘며, 직렬별로는 일반행정직·세무직·관세직·통계직 등으로 구분된다.¹¹ 그중에서도 5급 공개경쟁채용시험은 오랜 역사를 가지고 진화해 왔는데,¹² 세월호 참

11 공개경쟁채용시험은 국가공무원법 제35조 ‘평등의 원칙’이 지배하는 공개경쟁을 보장하는 것으로, 공개경쟁채용시험에 지원하기 위해서는 임용결격사유(국가공무원법 제33조 등)에 해당하지 않아야 한다(한국행정연구원[2012]).

12 과거 일본의 식민지 경험 당시 일본의 제도를 일부 받아들여 현재까지 이어지고 있으며, 현재에도 행정고시제도는 일본과 한국에서 주로 시행되고 있다. 노무현 정부에서는 중앙인사위원회의 주관하에 5급 공개채용제도를 개혁하여 1차 PSAT(공직적격성심사)를 도입하였고, 각 부처별 수요와 필요로 하는 직무 역량에 따라 특별채용제를 활용하도록 하였다(한국행정연구원[2007]). 또한 개방형 임용제와 같은 특별채용제도는 전문성을 갖춘

사 이후 고시제도에 부정적인 여론이 형성되면서 2017년까지 임용인원을 절반으로 줄이기로 하였다.

경력경쟁채용시험은 복잡한 행정수요로 인하여 일괄적인 기준에 의해 선발되는 공개경쟁채용시험을 실시하기가 부적합할 경우, 특수한 분야의 자격, 민간경력 등 전문성을 갖춘 공무원을 선발하는 제도이다(한국행정연구원[2012]). 경력경쟁채용제도는 1949년 이후 계속해서 실시된 특별채용을 통해 공직에 진입하는 방식을 그 뿌리로 두고 있다(안희정·김태룡[2013]). 지난 2011년 특별채용제도는 ‘경력경쟁채용제도’로 명칭이 변경되었고, 현재까지 이를 통해 공직에 선발된 인력의 비율은 지난 10년간 평균 약 33%에 이른다(안희정·김태룡[2013]). 이 제도의 경우, 수요가 발생할 경우 각 부처에서 직접 학위나 자격증 등의 응시항목이나 요건을 정하여 채용한다(한국행정연구원[2012]). 공개경쟁채용시험에 비해 비정기적으로 시행되고, 부처별로 필요로 하는 인재상이 다르기 때문에 시험 방식 및 선발기준이 달라 비정기성을 가진다.

경력경쟁채용제도에는 개방형 임용제와 공모직위제가 있다. 개방형 임용제도는 공직사회 외부에서 전문성을 지닌 인재를 확보하기 위한 방안의 하나로, 기존 공무원들에게도 연공서열을 통한 승진이 아닌 업무 전문성이나 역량의 정도에 따라 승진할 수 있는 기회를 제공한 제도이다. 김대중 정부는 이 제도를 통해 기존의 폐쇄적이고 계층제적 조직문화의 혁신을 모색하고자 2000년에 도입하였다.¹³ 반면, 공모직위제도는 외부의 전문가를 공직으로 유입하는 개방형 직위와 달리, 공직 내부의 공무원이나 인적자원 중 역량 있는 인재를 선발하는 제도이다(한국행정연구원[2012]).

인력을 채용하는 데 유리하다고 보았다(박천오·김영우[2005]). 다음으로 이명박 정부에서는 국정과제의 하나로 ‘부처별 맞춤형 채용제’를 제시하였으나 그 실효성은 그리 높지 않은 상황이다.

13 이 제도를 뒷받침하는 법안은 공무원법 제28조의4 제1항으로, 해당 기관의 직위 중 전문성이 필요하거나 효율적인 정책수립을 위해 필요한 경우 개방형 직위를 통해 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 수 있도록 지정한 제도이다. 이러한 개방형 직위는 1급부터 3급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 계약직 공무원으로도 임용할 수 있다. 이에겐 고위공무원단이 포함되며, 실장·국장 밑에 두는 보조기관이나 이에 준하는 직위는 제외하고 있다.

<표 3-7> 공개경쟁채용시험과 경력경쟁채용시험

구분	공개경쟁채용시험	경력경쟁채용시험
개념	• 공개경쟁은 불특정 다수를 대상으로 실시되는 시험으로, 보다 우수한 공무원을 채용하기 위해 균등한 기회보장을 중시하는 제도임.	• 경력경쟁은 공개경쟁을 통해 충원하기 어려운 특정 분야를 대상으로 실시되는 시험으로, 관련 직위나 직무에 적절한 전문인력이나 경력자를 채용하는 제도임.
근거	• 「국가공무원법」 제28조, 31조, 35조 • 「공무원임용령」 제2장 제1절 • 「공무원임용시험령」 제21~25조	• 「국가공무원법」 제28조 • 「공무원임용령」 제2장 제2절 • 「공무원임용시험령」 제26~30조
종류	• 5급 공개경쟁채용시험(행정, 기술), 5등급 외교통상직공무원 공개채용시험 • 7·9급 공개경쟁채용시험	• 12가지의 자격증, 학위, 근무경력 등 자격요건별 경력경쟁채용
자격제한	• 응시하한연령 외에는 자격제한 없음(특정 직렬은 관련 자격증을 응시요건으로 지정/시험령 제18조)	• 자격증, 경력, 학위 등 자격제한
시험 실시 기관	• 주로 인사혁신처가 실시 - 5급 이상(5급 공개경쟁채용시험 등) - 6급 이하 14개 직렬에서 실시 • 기상·통계청, 중앙선관위 등	• 인사혁신처가 실시

자료: 한국행정연구원(2012)의 <표 2-4>를 일부 수정·보완함.

따라서 개방형 직위가 공직사회 외부의 전문가를 선발하는 목적으로 만든 제도라면 공모직위는 기존의 부처가 갖고 있는 할거주의 문제를 배제하고자 하는 목적으로 도입되었다.¹⁴ 현재 정부는 전문인력을 충원하고 조직의 폐쇄성 극복을 위해 경력경쟁채용시험을 더욱 확대하고자 하고 있다.

그러나 경력경쟁채용의 제도적 안착은 제대로 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다. 과장급 이상에 대한 개방형 직위나 5급 민간경력채용 모두 OECD 국가들의 채용 수준의 평균에 못 미치고 있다(김명식(2014)). 또한 아직까지도 유사 직위가 개방형 직위나 공모직위로 서로 다르게 지정되거나,¹⁵ 민간과 공공 간의 경쟁이라는 당초 목적과 달리 공무원 지원자의

14 2006년 국가공무원법 제28조의5에 따라 “해당 기관의 직위 중 효율적인 정책 수립 또는 관리를 위하여 해당 기관 내부 또는 외부의 공무원 중에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위”에 한정하고 있다(법제처, 「법령해석 사례」(<http://moleg.go.kr>, 접속일자: 2013. 3. 14)).

폭이 민간 지원자에 비해 훨씬 넓은 등 제도적 혼란이 일어나고 있다(김재훈·이호준[2012]).¹⁶ 또한 새로운 임용제도를 둘러싼 조직문화 환경의 포용성과 적응성이 낮은 상황이다.¹⁷ 5급 공개경쟁채용제를 통해 공직에 들어선 공무원들을 중심으로 강고한 인적 네트워크가 형성된 상황에서 점차 폐쇄성이 강해지고 있는 것이다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 기존의 인사절차나 승급제를 뛰어넘어 인재를 채용할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

나. 공개채용제도와 경력경쟁채용제도의 장단점 비교

5급 공개채용제도는 중앙 차원에서 일괄적으로 이루어지는 시험을 통해 채용되기 때문에 공정성이 보장되고, 평가기준에서 객관성이 마련되어 있으며 누구에게나 기회가 열려 있어 사회적 계층 상승의 기회를 제공한다는 장점이 있다.

이러한 장점에도 불구하고 비판 의견 역시 높다. 가장 우세한 의견은 임용제도가 우수한 인력을 선발하기에 적절하지 않다는 것이다(오성호 외[2007]; 박천오·김영우[2005]). 현재의 PSAT 또는 2차 필기시험과 같은 시험과목과 내용으로는 공무 역량과 관련한 문제해결능력, 종합적 사고능력, 기획력 등을 측정하기 어렵다는 것이다. 다음으로는 현재의 임용제도가 인재 활용의 비효율성을 야기한다는 의견이다. 수많은 청년들이 5급 공개채용제도를 준비하며 시간과 비용을 투자하고 있기 때문이다.¹⁸ 그 외에도 학교교육과의 낮은 연계성도 문제가 되고 있다. 대다수의 시

15 예를 들어 2011년 국가보훈처에서는 대전 지방보훈청장은 공모직위로 선발하고 대구 지방보훈청장은 개방형 직위로 선발하였다(김재훈·이호준[2012]).

16 개방형 직위 임용 시 공고기간이 짧은 문제를 갖고 있다(『서울신문』, 2011. 12. 16).

17 지난 2014년 경기도는 문화산업·교류통상 등 5개 분야에서 과장급 직위에 민간 전문가를 영입하는 방안을 두고 직원 내 반대 분위기에 부딪히기도 하였다(『아시아경제』, 2014. 8. 19).

18 인사혁신처가 밝힌 바로는 올해 2015년 1월 6일부터 9일까지 2015년도 5급 공채 및 외교관후보자 380명을 선발하는 시험에 1만 3,591명이 지원해, 35.8:1의 평균 경쟁률을 기록했다(『노컷뉴스』, 2015. 1. 15).

험 준비생들이 학교교육과는 별개로 임용시험 준비과목에만 집중하고 있는 실정이다. 마지막으로 5급 공개경쟁채용은 직무경로에서의 폐쇄성을 갖는다. 공직자들이 제한된 관문을 통해 공직에 들어서면 정년보장과 제한된 충원으로 인하여 오랜 기간 형성된 강한 유대감과 신뢰에 기반한 네트워크가 형성되기 때문이다.¹⁹

반면, 경력경쟁채용제도는 직무에 맞게 필요한 인재를 선발할 수 있도록 고안한 제도이다. 따라서 이 제도의 가장 큰 장점은 직무 역량에 맞춰 인력을 선발할 수 있다는 점이다. 부처별로 혹은 직무 사안에 따라 특정 기준의 인재를 선발하기 때문에 전문성 있는 인력을 선발할 수 있다. 또한 다양성과 개방성이 높아 최근 문제가 되고 있는 관료조직의 폐쇄성을 극복하고 전문성을 제고할 수 있는 하나의 대안으로 논의되고 있다(안희정·김태룡[2013]).

이러한 장점에도 불구하고 경력경쟁채용제도의 가장 큰 단점은 정실주의의 문제에서 자유롭기 힘들다는 점이다(김태룡[2013]). 지난 2015년 8월에 일어난 광주 서구청 무기계약직 채용 논란은 특별경쟁채용이 악용될 수 있는 사례 중 하나이다.²⁰ 또한 공개경쟁채용제도를 통해 충족되지 않은 부수적인 인력을 선발하기 위한 제도로 존재하기 때문에 경력경쟁채용자들에 대해 불이익이 있을 우려도 배제할 수는 없다.²¹

공직 선발제도에 관한 공직 내부의 견해는 어떠한지 설문조사 결과를 통해 확인해 보았다. 공무원들은 현재 충원제도에 대하여 그리 긍정적인 견해를 보이지 않고 있다. ‘현행 선발제도는 공무원의 개방성과 전문성을 높이는 데 공헌한다’는 문항에 대해서 전체의 42%가 공직 선발제도에 대해 부정적인 의견을 갖고 있음을 알 수 있다.

19 공개채용제도로 인해 공무원을 채용하다 보니, 기존의 지나치게 안정적인 신분으로 인하여 외부 환경의 변화에 둔감하거나 개인적 이익 보호에 치중하는 모습을 보여주었다. 특히 행정의 전문성이 요구되는 상황에서도 전문가(specialist)이기보다는 일반 행정가(generalist) 중심으로 운영되고 있고, 변화하는 상황에 대한 적응력이 낮다는 한계를 갖는다(김동욱 외[2011]).

20 전국공무원노조 광주지부는 광주 서구청이 최근 채용한 공무원(무기계약직) 직원 중 해당 지역구의 국회의원과 관련된 지역사무소 책임자의 자녀, 구청장의 선거캠프 관련자의 자녀, 선거캠프 직원 등 4명이 포함됐다고 밝혔다(『경향신문』, 2015. 8. 30).

21 이들은 일반행정직과 전문계약직으로 나뉘어 신분상의 불안정성과 안정성 측면에서 차별의 소지가 있다(서원석[2013]).

<표 3-8> 공개경쟁채용시험과 경력경쟁채용제도의 장단점 비교

	공개경쟁채용시험	경력경쟁채용제도
장점	1) 공정성 2) 객관성 3) 공평성 4) 시험제도 관리의 용이함	1) 역량 맞춤형 2) 다양성 3) 개방성 4) 전문성
단점	1) 타당성 부족 2) 적절성 부족 3) 인재 활용의 비효율성 4) 학교 교육과의 연계성 저하 5) 폐쇄성	1) 정실주의 문제 2) 공직 부적응

<표 3-9> 공직 선발제도 관련 설문 결과

(단위: 명, %)

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보 통 이 다	약간 그렇 다	매우 그렇 다	무 응답	합계
현행 선발제도는 공무원 의 개방성과 전문성을 높 이는 데 공헌한다.	31 (12)	76 (30)	85 (34)	52 (21)	5 (2)	1 (0.4)	250

주: 공무원만을 대상으로 응답하여 총 250명임. () 안은 비율(%)임.

<표 3-10> 바람직한 공무원 채용방식

(단위: 명, %)

	고시 폐지, 경력직 채용으로 전면 대체	고시를 통한 충원 축소, 경력직 채용 확대	고시를 통한 충원과 경력직 채용 현행 수준 유지	고시를 통한 충원 확대, 경력직 채용 축소	기타	무응답	t검정
공무원	47 (18.8)	72 (28.8)	80 (32)	42 (16.8)	4 (1.6)	5 (2)	2.204**
전문가	25 (10)	102 (40.8)	87 (34.8)	30 (12)	6 (2.4)	0 (0)	
전체	72 (14.4)	174 (34.8)	167 (33.4)	72 (14.4)	10 (2)	5 (1)	

주: () 안은 비율(%)임.

현재의 임용제도와 관련하여 공무원과 전문가들이 어떤 의견을 가지고 있는지 설문조사 결과를 활용하여 파악하였다. 공무원의 경우 ‘고시 폐지 + 축소’ 응답과 ‘고시 유지 + 확대’ 응답이 47.6% 대 48.8%로 팽팽했으나 전문가의 경우 50.8% 대 46.8%로 고시에 대한 부정적인 의견이 다소 높게 나왔다. 그럼에도 특이한 점은 고시 폐지가 필요하다는 응답이 공무원에서 월등히 높게 나왔다는 점이다. 5급 고시제도의 존재로 인해 다소 차별을 받은 공무원 응답자의 특성을 반영한 것이 아닌가 한다.

다. 임용제도 개선방안

이 같은 설문조사 결과와 현재 공무원 채용과 관련된 문제점을 종합적으로 고려하여 역량 중심의 공직시스템(Competence-based Civil Service System)을 구축하기 위한 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 역량 중심의 경력채용을 확대해야 한다. 사회가 요구하는 다양한 역량을 갖춘 공무원을 확보하기 위해서는 객관성, 투명성 그리고 효율성을 담보하기 위한 시험 위주로 공무원을 선발한 공개채용의 틀을 점차 개선하여 경력채용의 비율을 점차 확대해 나가야 한다. 인사혁신처에서 밝힌 방안에 따르면 2017년까지 공개채용제도와 경력채용제도의 비율을 50 대 50으로 늘려나갈 계획을 제시하고 있지만 향후 이를 적극적으로 늘려나갈 필요가 있다. 2020년까지는 40 대 60으로 공개채용과 경력채용의 비율을 역전시킬 수 있도록 경력채용을 지속적으로 늘려나가야 한다. 물론 이를 위하여 경력채용의 투명성과 객관성을 확보할 수 있도록 자격요건에 대한 구체적인 기준과 선발방식에 대한 정치한 설계가 확보되어야 한다. 경력직 채용 확대를 통하여 민간경력자를 포함한 다양한 인재를 등용함으로써 시험 위주의 폐쇄적인 채용구조를 수요자와 역량 중심의 채용구조로 변화시키고 그동안 고질적인 문제로 제기되어 온 관료의 권위주의적 문화나 폐쇄성을 부분적으로 개선해 나가야 한다. 그러나 이는 고시제도를 전면 폐지해야 한다는 의미는 아니다.

둘째, 합숙면접방식 도입 등 공개채용제도의 개선도 필요하다. 특히

<표 3-11> 임용제도 개선방안

분야	세부 내용
점진적으로 공개채용 비율을 축소하고 경력채용 비율을 확대	• 2017년까지 경채 비율을 50%로 확대한 후 2020년까지 60%까지 확대
공개채용제도 개선	• 민간과 공무원 채용시험 간 연계성 제고 • 공무원 시험의 타당성과 평가 심화 • 합숙면접이나 역할플레이 등 다양한 선발방식 도입
경력채용제도 개선	• 스카우트제도와 헤드헌팅제 적극적 도입

시험 위주의 선발방식은 공무원이 필요로 하는 필요 역량을 갖춘 인재를 선발하는 방식이라기보다는 단순히 행정효율성을 고려한 선발방식이다. 이에 따라 타당성과 신뢰성 그리고 심화성에서 많은 문제가 제기되어 온 것도 사실이다.²² 공직자로서의 자질과 역량을 체계적으로 측정할 수 있도록 시험 내용과 방식을 개선해야 한다. 특히 민간에서 시행하고 있는 합숙면접, 역할수행, 문제해결 프로젝트 등 다양한 선발방식을 도입할 필요가 있다. 민간에서는 합숙면접을 통해 개인의 자질과 팀워크 그리고 문제해결역량을 심층적·종합적으로 파악하고 있다. 과거에 비해 공무원 선발 과정에서도 면접이 강화되고 있기는 하지만 이러한 민간의 면접방식에는 크게 미치지 못하고 있다. 문제는 심화된 면접방식 도입에 따른 비용이다. 선발비용을 고려하여 모든 직급의 공개채용시험에 일시적으로 이를 도입하기보다는 5급 공개채용시험부터 점차 시험과 면접의 비중을 조정해 가면서 차별적으로 합숙면접이나 문제해결형 프로젝트 등을 도입하고 향후 이를 7급과 9급 공개채용시험에 확대·적용하는 방식을 고려할 수 있다.

셋째, 스카우트제도와 헤드헌팅제를 적극 도입해야 한다. 더 적극적이고 개방적인 임용을 위하여 스카우트제나 헤드헌팅제를 적극적으로 도입할 필요가 있다. ‘가장 우수한 엘리트들이 국가를 이끌어가야 한다’는 국가철학을 가진 싱가포르²³는 민간의 유능한 인재를 스카우트하거나 헤드헌팅하는 제도를 운영하고 있다(Poocharoen and Lee[2013]). 우리나라에서

²² 이와 관련된 사항에 대해서는 오성호 외(2007)를 참조.

²³ 정책브리핑, 「싱가포르 공무원 연봉이 세계 최고인 이유」(<http://www.korea.kr/main.do>, 접속일자: 2007. 5. 14).

도 올해 스카우트제가 시행된 바 있다. 지난해 인사혁신처에서 발표한 ‘인사혁신 3개년 계획’을 통해 고위공무원에 한해 공개모집을 생략하고 장관이 직접 추천할 수 있는 개혁안을 마련하여 실질적인 과감한 스카우트제도가 논의되었고, 이에 따라 교수, 대기업 출신 인사전문가 등을 고위공무원으로 스카우트하였다. 인사혁신처는 3명의 민간 전문가를 스카우트 제도로 선발한 바 있다. 이 같은 전략은 향후 좀 더 적극적인 헤드헌팅제로 자리 잡아야 한다. 각종 불필요한 공모절차를 생략하고 인사나 보수 등에서 파격적인 보상이 제공되어야 한다.

2. 보직관리 개선방향

가. 보직관리제도의 현황과 문제점

우리나라의 보직관리제도에는 경력개발제도(CDP), 전문직위제도, 순환보직제가 있다. 경력개발제도(CDP)는 공무원 개인이 조직 내에서 거치는 보직경로를 합리적으로 제시하고 관리해 주는 인사관리제도이다. 기존의 순환보직제가 특별한 기준 없이 다양한 직위를 순환한다면, 경력개발제도는 개인이 달성하고자 하는 경력목표를 토대로 이를 추구하는 과정을 구체적으로 제시하고 관리해 주는 제도이다(안전행정부[2013]). 그러나 이 제도는 실제로는 그리 많은 부처에서 시행되지 않고 있다. 전문직위 제도는 특정한 전문성을 요구하는 직위에 대해 전문성과 관련한 자격이나 경력을 갖춘 자를 전문관으로 선발하여 이들이 3년 이상 장기적으로 근무할 수 있도록 유도하는 제도이다(안전행정부[2013]). 그러나 전문직위제는 실제 계획한 정원에 못 미치는 비율만이 전문관으로 근무하는 것으로 나타났다.²⁴

순환보직제는 우리나라의 대표적인 보직관리제도이다. 순환보직제는

²⁴ 실제 지난 2013년 4월 30일 기준으로 총 768개 직위가(과장급 73명, 계장급 이하 695명) 결정되었으나, 전문관은 총 583명이(과장급 64명, 계장급 이하 519명) 임명되어 80% (75.9%) 이하의 보직률을 보였다(안전행정부[2013]).

당초 공무원의 능력을 발전시키기 위한 목적으로 만들어진 배치전환제도이다.²⁵ 적재적소의 원칙에 의해 일정 기간 근무 후 다른 직위로 배치할 수 있는 제도로서, 다른 업무를 경험함으로써 적성에 맞는 업무를 찾을 수 있고, 다양하고 종합적인 지식과 경험을 통해 넓은 안목을 갖출 수 있는 장점이 있다. 오랜 기간 같은 직위에서 근무하는 것이 효율성과 창의성을 저해하는 측면도 고려하였다. 또한 오랜 기간 재직으로 인한 부처 할거주의나 유착 문제와 같은 부패 문제를 방지할 수도 있는 제도이다. 반면, 한 직위에서 장기간 업무를 수행할 때는 전문성과 능률을 높일 수 있기 때문에 순환보직제의 개선과 폐지를 두고 오랜 기간 논란이 있어왔다.²⁶

순환보직제는 어떠한 문제점을 안고 있는가? 가장 큰 단점은 순환보직제가 본 목적대로 운영되지 않는다는 점이다. 순환보직제의 가장 큰 장점은 다양한 업무 경험을 쌓는 것인 데 반해 현재 순환보직은 부처 내에서만 이루어지기 때문에 업무 경험이 한정된다. 또한 보직기간이 너무 짧아 자주 변경이 이루어지다 보니 업무의 일관성, 전문성, 능률성을 저해하는 결과를 낳고 있다(김광호[2008]). 이 같은 문제점은 각 업무에 대한 책임성을 저하시키는 문제로까지 이어져 현재 공직 내·외부에서는 순환보직제 개선을 시급히 요구하고 있다.

공무원의 역량과 관계되는 다양한 보직, 교육훈련, 경력관리 등에 대한 설문조사를 통해서도 이 같은 현황을 확인할 수 있다. 전체적으로 가장 시급히 개선되어야 할 사항으로는 ‘찾은 보직변경 지양(32%)’이 꼽혔다. 전문가의 38.8%, 공무원의 25.2%가 이를 꼽아, 공직 내부에 비해 외부에서 이 문제를 더욱 심각하게 바라보고 있음을 확인할 수 있다. 그 외에도 경력관리를 감안한 보직부여가 높은 순위에 꼽혀 전체 응답자의 56.8%가 보직 문제가 공직자의 역량강화를 위해 가장 시급히 개선되어야 한다는 인식을 드러내었다.

25 국가공무원법 제32조의5 제2항에 의하면 공무원을 보직할 때 전문성이나 적성, 훈련, 전공분야, 근무경력 등을 고려하여 적절한 직위에 임용해야 한다고 되어 있다.

26 지난 2014년 세월호 참사 이후 정부의 미흡한 구조과정에서 공무원의 전문성 문제가 크게 논란이 되기도 하였다.

<표 3-12> 공무원 역량강화를 위해 시급히 개선되어야 할 사항 - 보직 및 교육훈련

(단위: 명, %)

	찾은 보직변경 지양	경력관리 를 감안한 보직부여	교육·훈련 시간 양적 확대	교육·훈련 질적 개선	평가제 도 개선	기타	무 응답	t 검정
공무원	63 (25.2)	62 (24.8)	20 (8)	81 (32.4)	23 (9.2)	0 (0)	1 (0.4)	2.204**
전문가	97 (38.8)	62 (24.8)	2 (0.8)	55 (22)	30 (12)	4 (1.6)	0 (0)	
전체	160 (32)	124 (24.8)	22 (4.4)	136 (27.2)	53 (10.6)	4 (0.8)	1 (0.2)	

주: () 안은 비율(%)임.

나. 보직관리 개선방안

이 같은 보직관리제도의 문제점을 해결하기 위해서는 우선 순환보직제를 개선하는 방안을 모색해야 한다. 순환보직제의 가장 큰 문제점은 업무의 일관성, 전문성, 능률성 저해이다. 순환제도와 전문화제도의 장단점을 결합한 ‘순환후전문화제(역Y형)’와 ‘전문화후맞춤경력제(Y형)’를 통해 경력 초기에 순환근무를 통해 개인에게 적합한 직무를 발현하여 이후 장기적으로 재직한 이후 고위공무원단에 진입한 후에는 다시 다양한 부처에서 전문성을 발휘하는 경력발전경로의 새로운 방향 모색도 필요하다.

첫째, 중앙부처의 사무관 이하에서는 순환후전문화제(역Y형)를 통한 중간관리자 육성 및 활용이 필요하다. 우리의 경우 5급 공개채용제도를 통해 입직하면 6~9개월 동안 교육을 받은 후에 특정 부처에 배치되게 된다. 이후 부처 내에서 주로 순환보직이 이루어지기 때문에 전문성은 물론 엄밀히 말해 다양한 경험을 쌓는다고 말하기도 어렵다. 싱가포르와 같이 입직 후 2년 정도 특정한 부처에서 근무한 후에는 부처의 장벽을 넘나들며 최소 2년 정도 유관 업무나 본인의 희망과 적성에 따라서 다른 업무를 다른 부처에서 근무할 수 있도록 함으로써 부처 내 순환보직의 틀을 개선하고 부처의 칸막이를 없애는 한편 인력을 유연하게 운영해야

한다.

이런 점에서 싱가포르에서 진행되고 있는 관리직(Management Officer, 이하 MO)과 고위직 공무원(Administrative Officers, 이하 AO)에 대한 인재관리제도(Talent Management)를 눈여겨볼 필요가 있다(Poocharoen and Lee[2013]). 이들은 초기에 대학에서부터 능력 있는 인재를 관리직(MA)에 채용하여 그들에게 2년 동안 채용 부처에서 일하도록 한 후, 다시 2년 동안 다른 부처에서 일하도록 보직을 변경한다. 이 기간 동안 채용된 공무원들은 다양한 훈련과 개발 프로그램에 참여하여 공직 이슈에 대한 안목을 키우고 관리역량과 리더십을 높일 수 있다. 또한 고위직(AO) 공무원의 경우, 정치적 리더십을 가지고 국가 정책의 개발과 시행의 책임을 맡기 때문에, 그들의 경험과 전문성을 극대화할 수 있도록 민간과 공직의 여부와 상관없이 넓은 범위의 직무 경험을 쌓도록 한다. 이 같은 사례를 통해 확인할 수 있는 것은 한국에서 고질적인 문제점으로 제기되는 부처 칸막이나 공직과 민간 사이의 장벽을 없애는 것이 효과적인 보직관리제의 핵심이라는 것이다.

둘째, 중앙부처의 고참 사무관급과 과장급에서는 전문성을 쌓을 수 있도록 동일 부처의 2~3개의 관련 실국을 중심으로 보직운동을 제한할 필요가 있다. 한 보직에서의 재임기간도 가급적 3년을 보장하여 잦은 이동으로 인한 전문성 훼손을 최소화해야 한다.²⁷ 역Y형인 ‘순환후전문화’ 과정을 통하여 고위 공무원단 진입 이전까지는 특정 부처나 특정 직무와 관련된 유관 부처에서 업무를 익히고 승진이나 전보를 이루는 방식이다.

셋째, 전문화후 맞춤형경력제(Y형)를 통한 고위공무원 맞춤형 활용이 필요하다. 앞서 설명한 역Y형제에 의해 다양한 부처에서 특정한 업무와 유관업무를 수행함으로써 전문성을 갖춘 공무원이 고위공무원단에 진입하게 되면 특정 부처 내에서 경력을 이어가기보다는 다양한 부처에서 개별 공무원의 전문성을 활용할 수 있도록 부처의 벽을 무너뜨린다는 것이다. 적재적소에 인적자원을 배치한다는 본래 고위공무원단제도 도입의 취지

27 민원인과의 유착 등이 우려되는 자리에서는 재임기간을 1~2년으로 제한할 수도 있을 것이다.

를 적극 살려야 한다. 물론 이 경우에 직무의 성격이나 전문성에 따라서 특정 부처에서 경력을 쌓게 되는 전문관료 트랙과 다양한 부처에서 경력을 발전시킬 수 있는 정책관료 트랙을 구분할 필요는 있다. 공무원 본인이 정년은 보장되나 특정 직무 내에서만 순환근무하는 전문관료가 될 것인지, 정년에 제한은 있으나 넓은 시야를 토대로 부처 간 순환보직함으로써 정책관료가 될 것인지를 선택하는 것이다. 고위직에서는 이모작 교육훈련을 통해 정책관료나 특정 분야의 전문관료로 분리되어 부처의 경계를 넘어서게 되는 것이다.²⁸

제4절 일하는 방식과 공직문화

1. 현황과 문제점

그동안 정부는 국민에 대한 서비스를 더욱 효과적·효율적으로 제공하고자 지난 2000년 이후 『국가정보화백서』 발간, 정부 3.0, 스마트워크 등 다양한 방안을 제시하고 있다. 스마트워크 도입을 위하여 각종 영상회의, 스마트센터, 회의·보고·결재 채널의 간소화 등을 진행하고 있고, 이를 위하여 물리적인 제반 여건을 마련하고 있다. 이러한 노력은 공직 내부에 일하는 방식 개선의 필요성을 인식시키는 데 부분적으로 도움이 되었고 각종 인사평가에서도 이러한 사안들이 활용되는 등의 진전을 보이고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 일하는 방식 개선은 조직문화적으로 제대로 정착하지 못하고 있다.²⁹ 부처 이기주의나 철밥통, 복지부동, 폐쇄성, 탁상행정, 현실안주 등과 같은 부정적인 문화가 여전히 남아 있는 것이 사실이다. 더구나 관행을 중시하는 행태, 기관장·관리자의 의지와

28 김태유·신문주(2009, p.228)는 적용 직급은 다르지만 Y형 경력발전제도를 제시하고 있다.

29 그러나 혁신적인 제도나 문화를 조성하기 위해서는 각종 법령 정비뿐만 아니라 관행과 인식의 제고가 동시에 필요하기 때문에 정부의 공직문화 개선은 다른 제도적 개선 못지 않게 장기적 관점으로 지속적으로 수행할 필요성이 제기된다.

<표 3-13> 공무원에 대한 부정적 이미지

공무원의 이상적인 모습	공무원에 대한 사회적 불신의 목소리
공복 엘리트 국가발전의 역군 공공서비스 제공자 정치적 중립성/공정성 국가비전의 실현자	철밥통 --- (경쟁) 탁상행정 --- (현실) 부처 이기주의 --- (협력/공유) 복지부동 --- (책임) 현실안주 --- (변화) 무능 --- (역량) 영혼무소유 --- (소신) 군림 --- (서비스) 부패 --- (청렴/투명)

관심 부족, 결국 변화하지 않을 것이라는 인식 등은 긍정적인 변화의 걸림돌이 되고 있다(김구[2003]; 김상목[2003]).

정부가 시행하고 있는 일하는 방식 개선안이 실제 성과를 보이지 못하는 이유는 대체로 조직문화의 문제가 크다. 조직문화적 관행이 새로운 일하는 방식을 받아들이지 못하거나 갈등을 빚어내는 것이다. 그러다 보니 일하는 방식 개선의 목적과 실제 운영상 괴리가 일어나고 있다. 본 연구에서는 일하는 방식 개선에서 현재 가장 큰 걸림돌로 여겨지는 조직문화의 개선에 집중하여 그 해결방안을 모색하고자 한다. 조직문화는 조직의 효과성이나 조직몰입에 지대한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(이창길[2007]; 이정주[2005]; 김근세·이경호[2005]; 도운섭[2005]; 장지원·진종순[2006]).³⁰

30 지방공기업을 대상으로 한 연구에서는 위계문화, 집단문화, 합리문화, 혁신문화 등이 조직몰입, 경영성과 인식, 경영성과 만족에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(이정주[2005]). 중앙부처의 하위조직문화가 공무원의 행태에 미치는 영향을 분석한 연구에서는 경쟁가치모형에 따라 조직문화 유형을 집단문화, 혁신문화, 시장문화, 위계문화로 분류하고 이들이 각각 정책부서, 집행부서, 지원부서에 미치는 영향을 살펴본 결과, 집단문화가 직무만족에 유의미한 영향을 보이고, 혁신문화의 경우 정책부서에 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타났다(이창길[2007]). 또한 책임운영기관을 대상으로 조직문화의 효과를 살펴본 연구에서는 집단문화, 발전문화, 합리문화가 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 것을 규명하였다(김근세·이경호[2005]).

2. 역량발전을 저해하는 일하는 방식

가. 상명하달의 문화

공직문화의 가장 대표적인 문제점은 상명하달식 계층제적 조직문화라고 할 수 있다. 우리나라의 정부조직 구조는 상하계층이 뚜렷하고 계층에 따른 위계질서를 가장 큰 특징으로 갖고 있다. 이러한 문제점은 설문조사 결과를 통해서 확인할 수 있다. 공무원들은 ‘상급자 의견에 반대하기 힘들다’는 견해에 대해 동의하는 의견이 59%로 그렇지 않다는 의견(17%)을 압도하고 있다. 이 같은 답은 공직 내부에서 상명하달식 조직문화 개선이 요구됨에도 불구하고 아직까지는 계층적 문화가 지배적이라는 것을 확인할 수 있다. 이러한 문화가 지속될 경우, 하위계층의 공무원들부터 주도적으로 개선하는 변화의 흐름을 만들어내기 어렵다.

<표 3-14> 공직문화 관련 설문 결과 - 상명하달의 문화

(단위: 명)

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무응답	합계
상급자 의견에 반대하기 힘들	5 (2)	37 (15)	59 (24)	112 (45)	36 (14)	1 (0.4)	250

주: 공무원만을 대상으로 응답하여 총 250명임. () 안은 비율(%)임.

앞선 장에서 본 바와 같이 우리나라의 공공부문은 공무원의 의사결정 과정에서 참여 정도(영향력 활동)와 과업재량권이 OECD 평균에도 미치지 못하고 있다. 특히 영국, 미국, 독일, 일본 등 주요국과의 차이가 더욱 크게 나타나는 것은 물론, 비교적 학습활동이 활발한 젊은 연령의 공무원들이 의사결정에 참여하지 못하여 학습의 기회에 제한을 받고 있음을 알 수 있다.

나. 현실안주

상명하달 문화는 혁신적 아이디어에 대한 조직의 폐쇄적인 대응으로 나타난다. 공무원들은 ‘너무 혁신적인 것을 주장하면 본인의 경력에 위험하다’는 의견에 대해 동의하는 비중이 34%로 동의하지 않는 비중인 27%에 비해 높게 나타났다. 38%는 보통이라고 답했는데, 이는 공직자들이 대체로 보수적인 답변을 한다는 점을 감안하면 이 중 상당수는 동의하는 답변에 가깝다고도 할 수 있다. 이는 기존의 현실안주형, 복지부동형 문제점과 맞닿아 있는 문제점으로 제도적으로 직업과 신분 안정적으로 보장되는 상황에서 새로운 혁신이나 변화를 불필요한 노력으로 치부하게 되는 것이다. 이러한 분위기가 지속되는 상황에서 공직문화 혁신은 요원하다.

<표 3-15> 공직문화 관련 설문 결과 - 현실안주

(단위: 명)

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무응답	합계
너무 혁신적인 것을 주장 하면 본인 경력에 위험함	8 (3)	60 (24)	95 (38)	71 (28)	15 (6)	1 (0.4)	250

주: 공무원만을 대상으로 응답하여 총 250명임. () 안은 비율(%)임.

이러한 문화는 인사제도에 있어서 성과 중심의 인사제도를 받아들이는데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 보통의 경우 연공서열에 따라 일정한 시점이 지나면 자연스럽게 승진을 하게 되다 보니, 성과와 혁신에 대한 동기부여가 이루어지지 않는 것이다. 따라서 지난 2015년 3월 20일에 발표한 ‘신성관관리 평가계획’에서도 명시된 바와 같이 연공서열 중심에서 벗어나 성과를 통한 연공서열 파괴 등의 노력을 적극적으로 시행할 필요가 있다. 이에 대해서는 제5절에서 상술하겠다.

다. 개선방안

새로운 조직문화를 만들어내기 위해서 창의적이고 도전적인 견해에 대한 적절한 보상과 인정, 다양한 아이디어나 견해를 제안할 수 있는 통로 마련, 도전적이고 혁신적인 아이디어가 조직 차원에 도움이 되고 격려되고 있다는 인식, 관리자의 리더십 등이 필요하다(김구[2007]). 또한 조직구성원의 의식 및 가치 지향의 변화, 기관 내 리더의 관심도, 지속적인 변화관리를 위한 가이드 및 교육의 필요성 등도 중요하다(안전행정부[2014]).

권위주의적 문화에서 벗어나기 위해서는 우선 고위직 공무원의 리더십이 필요하다. 권위주의의 특성상 상사가 솔선수범하는 노력 없이는 불가능하기 때문이다. 보고와 결재, 회의, 일상생활, 의전 등 다양한 분야에서 불필요한 관습을 모두 없애고 스스로 준비하는 자세를 갖추어야 한다. 조직마다 동일한 제도개선방안을 가지더라도 제도가 목적에 맞게 발휘되는 정도는 천차만별이라는 점을 기억한다면 고위직 공무원이 얼마나 공정한 자세로 공직문화 쇄신을 위해 노력하는가가 중요한 요인이라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

과업을 수행하는 과정에서 재량권을 확보함으로써 개인의 역량개발 기회를 확대할 필요도 있다. 공무원에게는 과업재량권, 법령상 재량권, 일상적 재량권이 요구된다. 업무를 수행하다 보면 과업재량권뿐만 아니라 업무의 영역과 방식을 제한하는 법령상의 통제가 현실적인 어려움으로 다가오기 때문에(이창길 외[2015], p.42), 업무수행을 제약하는 다양한 법령을 손볼 필요가 있다.

일상적인 위계문화의 문제점을 느끼는 공무원 개인들이 문제에 대해 합의하고 해결방안을 논의하는 장으로서 교육훈련 프로그램을 적극적으로 활용할 것을 제안한다. 교육훈련이수과정 중 일상적인 공직문화 개선방안에 대한 토론과정을 필수적으로 다루는 것도 한 방법이다. 공직문화 개선은 도저히 해결의 실마리가 보이지 않는 난해한 문제(wicked problems)로 여겨지기도 하지만, 의외로 작은 돌파구를 통해 해결이 가능

할 수도 있다. 과거 우리나라에서 공직부패나 정실주의 폐해가 심각했으나 공직 전체와 개인 차원의 노력을 통해 해결된 바 있다.³¹

또한 공직문화 혁신은 아주 작은 실천에서부터 시작된다는 점을 잊지 말아야 한다. 초기에는 의식적으로 커피 심부름, 회의 준비, 보고 시 태도까지 일상생활에서 벌어지는 다양한 권위주의적 모습을 해소하는 노력을 보여야 한다. 한국전력공사의 권위주의 타파 14계명이 유용하다.³² 일상생활, 언어예절, 회식문화, 보고/결재, 퇴근/휴가, 회의문화, 행사/의전에 이르기까지 작은 변화가 조직문화의 혁신을 불러올 수 있다.

마지막으로 공직문화 혁신을 위한 제도적 보장이 필요하다. 가장 중요하게는 혁신을 위한 실패관리와 조직 차원의 적절한 보상이 병행되어야 한다. 조직혁신을 위한 노력이었으나 아쉽게 실패한 노력들을 사례별로 정리하여 그 원인을 찾아 해결방안을 찾아내야 한다. 교육훈련제도에서 이러한 실패관리를 연계하여 조직 내 결과물이 환류될 수 있도록 도와야 한다. 또한 혁신을 위한 노력에 대해 조직 차원의 보상이 파격적으로 이루어져야 한다. 변화를 말하다가 결국 혼자서 모든 일을 떠맡는 과정이 반복되지 않도록 해야 한다. 문화의 변화란 결국 유인체계의 변화로 인한 개인행동의 변화가 장기적으로 체화된 형태로 나타나기 때문이다.

3. 공무원 역량을 오용하는 일하는 방식

여기에서 논의할 문제점들은 공무원의 역량저해 요인이라기보다는 공무원의 역량이 잘못된 방향으로 발휘되도록 유도하는 것들이다. 부처 이기주의와 행정의 정치화가 대표적이다.

31 과거와 달리 각 지방자치단체별로 공무원의 청렴성을 평가하고, 모범이 되는 공무원에게 표창을 하는 등 공직사회에 요구되는 가치로서 자리매김하게 되었다.

32 지난 2013년 한국전력공사에서 발표한 전사적 캠페인의 일환으로 전 직원을 대상으로 공모하여 선정된 것이다.

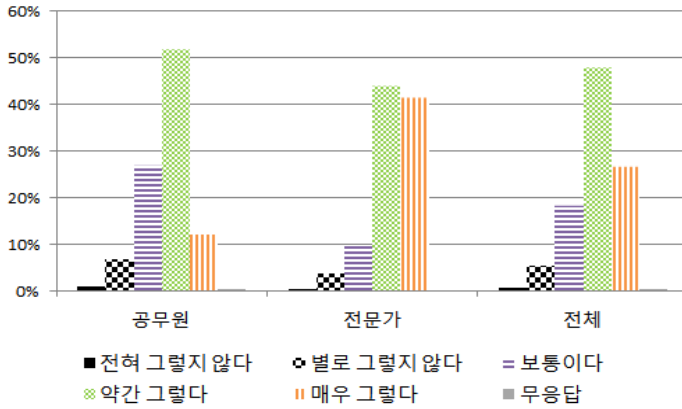
가. 부처 이기주의

부처 이기주의는 공직자의 역량을 국익과 무관한, 때로는 국익에 배치되는 방향으로 표출시킨다는 점에서 매우 심각한 문제이다. 정부조직 내의 부처 이기주의(departmentalism or sectionalism)는 “정부조직에서 부처 간 자기 부처의 기능과 예산확보를 위하여 이견의 조정(coordination)과 통합(integration)이 이루어지지 않아 수혜자인 국민의 입장에서 정부의 대응성 및 효율성의 저하를 가져오는 역기능적 현상”을 의미한다(박상규[2002], p.19). 공직 내 부처 이기주의에 대하여 공무원 역시 약간 그렇다(52%), 매우 그렇다(12.4%)에 64.4%가 동의하고 있다. 전문가의 문제의식은 더욱 심각하여 약간 그렇다(44%), 매우 그렇다(41.6%)가 전체의 85.6%를 차지하고 있다.

이와 같이 부처 간 이기주의가 발생하는 이유는 부처별로 인력, 자원, 정보 등 자원을 두고 경쟁이 이루어지는 데에서 일어나는 현상이다. 즉, 조직의 합리성을 추구하고자 기능적 분화의 형태로서 분업화와 전문화를 추구하는 과정에서 일어난 부작용이기 때문에 부처 간 경쟁관계를 부정적으로 바라볼 필요는 없다는 견해도 있을 수 있다(박상규[2002]). 부처 간 경쟁 그 자체가 나쁜 것은 아니다. 그러나 그 경쟁이 생산적이기보다는 소모적이며 그 결론이 국익의 관점이기보다는 힘의 논리에 의해 결정되는 것이 문제이다.

부처 이기주의는 기본적으로 현상 지향적이다. 따라서 중요한 개혁이 일어나는 것을 막는다. 많은 개혁이 부처의 이해관계를 침해하는 결과를 빚게 되는데 부처 이기주의에 막혀 이러한 개혁은 진전을 보기 어렵게 되어 있다. 그 외에도 박상규(2002)는 부처별 기능적 분화의 장점이 제대로 작동하기 어렵고 기능과 서비스 중복으로 인한 낭비 문제가 일어난다는 점을 지적하고 있다. 부처 간 칸막이를 해소하고 부처 간 인력과 정보를 교류하는 노력을 통해 부처 이기주의를 해소해 가는 것은 매우 절실한 과제이다.

[그림 3-4] 공직문화 설문조사 결과 – 부처 이기주의



(단위: 명, %)

		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무응답	t검정
부처 이기주의가 국정운영에 걸림돌이 되고 있음	공무원	2 (0.8)	18 (7.2)	68 (27.2)	130 (52)	31 (12.4)	1 (0.4)	-0.412
	전문가	1 (0.4)	10 (4)	25 (10)	110 (44)	104 (41.6)	0 (0)	
	전체	3 (0.6)	28 (5.6)	93 (18.6)	240 (48)	135 (27)	1 (0.2)	500

주: () 안은 비율(%)임.

부처 이기주의는 순환보직이 한 부처 내에서만 이루어지기 때문에 발생하고 있다. 지금은 공직에 입직한 후 특정한 부처에 배치되면 그 부처에 소속되어 경력을 제한적으로 발전시켜 오고 있다. 부처 간 교류제도가 일부 도입되고 있지만 매우 제한적인 것이 현실이다. 향후에는 앞서 언급한 ‘순환후전문화제’(역Y형)를 세부적으로 구분해야 한다. 인사, 정보, 예산 등 공통업무의 경우에는 부처의 경계를 넘어 부처 간 순환보직을 활성화시켜야 한다. 반면, 사회교육문화, 경제통상 등 특정한 정책분야는 한 부처를 넘어 정책분야 내에서 순환보직을 통하여 인력을 운영하는 제도를 도입해야 한다. 이는 협력적 정책전문성을 제고할 것으로 기대된다. 공직인적자원의 활용도와 협력적 전문성을 극대화하기 위하여

부처의 경계를 넘어 보직관리를 제도화시키고 있는 싱가포르의 경력발전 제도와 역량관리제도(Talent Management System)가 시사하는 바가 크다.

나. 행정의 정치화

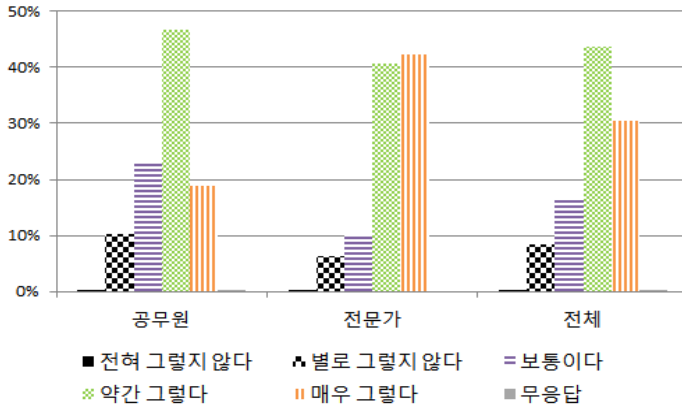
공직문화에서 자주 발견되는 문제점 중 하나는 정치권의 영향력이 개입되는 문제이다.³³ 그러나 현실에서는 공무원에 대한 정치적 영향력이 개입되는 사례가 자주 발견된다. 이는 설문조사 결과를 통해서도 알 수 있다. ‘정치권의 영향력이 커져 소신 있는 행정을 펼치기 어렵다’는 문항에 대해 공무원은 65.6%가, 전문가는 83.2%가 동의하였다. 특히 전문가의 경우 이와 관련한 문제의식이 더 높음을 확인할 수 있으며 공무원들도 이에 상당히 동의하고 있다. 이 같은 결과는 공무원이 중립성을 지키기 어려운 환경이 조성되어 있음을 말하고 있다.

행정의 정치화는 크게 세 가지 형태로 나타난다. 행정의 의사결정이 정치적 요인에 좌우되는 것이다. 이는 민주주의 제도에서는 불가피한 측면이 있다. 단임제 대통령제가 그나마 이를 최소화하는 장치가 되고 있다. 다음은 중앙부처 공무원들이 차기 대통령 후보 진영에 줄대기를 하는 경우로서 자발적인 정치화라고 볼 수 있다. 이러한 자발적 정치화는 막기가 사실상 어렵다. 대통령이 자기 자리에서 묵묵히 일한 능력 있고 중립적인 공직자를 우대하는 것만이 해결방안이다. 특히 새로운 대통령 취임과 함께 1급에 대한 물갈이를 단행하는 관행은 사라져야 한다.³⁴ 1급은 직업공무원의 정점으로서 대통령 임기와 무관하게 연속성을 존중할

33 공직사회가 정치적 중립성을 지키는 것은 국민의 신뢰와 직결되는 문제이다. 공무원의 정치적 중립은 “집권 정부의 정치철학과 정책 실현을 위해 최선을 다해야 한다”는 의미와 “업무수행에 있어 전문가로서 공익의 관점에서 독자적인 접근을 해야 한다”는 의미를 동시에 포함하고 있다(박천오[2011], p.25). 따라서 공무원이 지켜야 할 정치적 중립은 단순히 집권 정부의 국정 기조에 따라 정책 실현을 위해 노력하는 것뿐만 아니라 공익의 추구자로서 전문성을 지니는 것을 의미하기 때문에 이는 정책의 성공 여부와도 밀접한 관련이 있다.

34 노무현 정부와 이명박 정부에서는 출범을 전후한 시점에 1급은 사표를 제출했다. 박근혜 정부에서는 일괄 사표를 받지는 않았으나 정부 출범 두 번째 해인 2014년 1월 총리실 1급의 일괄 사표에 이어 1급들에 대한 인사가 있었다.

[그림 3-5] 공직문화 설문조사 결과 – 정치권 영향력 개입



(단위: 명, %)

		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다	무 응답	t검정
정치권의 영향력이 커져 소신 있는 행정을 펼치기 어려움	공무원	1 (0.4)	26 (10.4)	58 (23.2)	117 (46.8)	47 (18.8)	1 (0.4)	-0.175
	전문가	1 (0.4)	16 (6.4)	25 (10)	102 (40.8)	106 (42.4)	0 (0)	
	전체	2 (0.4)	42 (8.4)	83 (16.6)	219 (43.8)	153 (30.6)	1 (0.2)	500

주: () 안은 비율(%)임.

필요가 있다. 중장기적으로 50대 중반에 1급으로 공직을 떠나는 일을 막아야 한다. 직업 공무원으로 들어온 이상 정년까지 공직에 머물며 기여할 수 있는 일을 찾아야 한다. 교육훈련 파트에서 자세히 논의하겠으나 출연연구기관에 대한 파견 등이 하나의 방법이라고 생각된다. 이는 공무원이 퇴임 후 자리를 만들기 위해 민간기업이나 공공기관과 결탁할 가능성을 차단하는 효과도 있을 것으로 기대된다.

끝으로 지방자치단체 공무원이 지자체장 선거에 비공식적인 방법으로 동원되는 것은 비자발적인 정치화라고 볼 수 있다.³⁵ 이 같은 문제를 바

35 윤건수·한승주(2012)는 지방공무원에 대해 정치적 영향력이 개입되는 사례를 크게 단체장의 선거에 동원되는 경우와 예산과 관련한 개입 등으로 나누고 있다.

로잡는 것은 일차적으로는 지방의회의 역할이다. 그러나 불행히도 지방 자치단체장과 지방의회 권력이 서로 적절한 견제와 균형을 이루고 있지 않은 경우가 많다. 특히 하나의 정당이 그 지역의 대표성을 독점하는 경우에 더욱 그러하다. 이 경우에는 선거관리위원회가 보다 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다.

제5절 평가제도 개편방안

1. 평가제도 현황과 문제점

공직에서 보상으로 가장 중요한 것은 보직, 승진, 보수이다.³⁶ 그런데 이러한 보상들이 역량과 무관하게 이루어진다면 공직자 개개인은 역량개발에 힘을 쓸 이유가 없어진다. 당연히 조직에 대한 몰입도 떨어진다.³⁷ 이런 점에서 역량을 반영하는 평가제도는 공직자의 역량개발 동기에 매우 중요하다. 그러나 앞선 장에서 보았듯이 우리나라의 학습의지는 OECD 국가 중 최하위권이다. 역량이 제대로 평가받지 못하기 때문이라는 것이 본 연구의 문제의식이다.

현재 4급 이상 간부직에 대해서는 목표관리제(MBO)에 의한 성과계약 평가가 이루어지는데 그 실효성에 대해서는 비판적인 의견이 많다.³⁸ 공직의 경우 재임기간이 짧아 공직자의 역량과 성과가 재임기간 중에 나타나지 않을 가능성이 크기 때문이다. 또한 공직의 경우 성과 측정이 어려

36 물론 공직에서는 성취감, 인정감 등 무형의 보상도 중요하다. 중앙부처 공무원들을 상대로 이를 보여준 연구로는 이근주·이혜윤(2007)을 참고. 이렇게 보면 표창, 훈장 등 명예도 중요한 보상 중 하나이기는 하나 아무래도 그 영향력은 상대적으로는 작다고 보아야 할 것이다. 사실 상훈이 의미를 가지는 것은 이것이 보직부여나 승진에 유리하게 작용하기 때문이다. 이렇게 보면 명예는 역량개발의 직접적인 동기가 되기에는 부족하다.

37 박순애(2006)는 중앙부처 공무원을 대상으로 한 설문에서 실적주의가 직무만족도와 조직몰입도를 제고한다는 사실을 밝히고 있다.

38 예컨대 노종호·최진욱(2011)은 국회공무원을 대상으로 한 설문조사를 통하여 이를 보여준다.

을 뿐더러 개인의 역량이나 노력에 의존하기보다는 조직 전체의 공동 노력인 경우가 많다는 점도 다른 이유이다. 실제로 인터뷰를 한 대부분의 공직자들은 목표관리제의 실효성을 낮게 평가하고 있었다.³⁹

공직자의 대부분을 차지하는 5급 이하의 승진에 대해 국가공무원법 은⁴⁰ 근무성적평정과 경력평정 그리고 기타 능력의 실증에 따르는 것으로 규정하고 있다. 공무원 성과평가 등에 관한 규정에서는 승진후보자 명부 작성을 위한 평정점을 근무성적평정 70점, 경력평정 30점으로 하고 있으며,⁴¹ 기타 능력의 실증에⁴² 의해 5점 범위의 가점을 부여할 수 있도록 되어 있다.

평가항목은 근무실적, 직무수행능력을 중심으로 하고 직무수행태도를 포함시킬 수 있게 되어 있다.⁴³ 여기에 경력평정점을 포함하여 승진에 활용하고 있다. 일반적으로 성과는 외부 요인에 영향을 많이 받을 뿐더러 평가마다 변동폭이 크다고 할 수 있다. 반면, 역량과 태도는 개인의 속성이므로 쉽게 바뀌지 않는 특성이 있다. 승진, 보직임용에는 근무실적보다는 역량과 태도가 더 중요한 결정요인이라고 생각된다. 물론 역량을 중시하는 평가제도로의 변화는 그동안의 게임의 법칙이 변화됨을 의미하므로 철저한 준비가 필요할 것이다.⁴⁴

39 그러나 공직자의 수용도가 높다는 연구도 없지는 않다(최관섭·박천오[2014]).

40 제40조(승진) ① 승진임용은 근무성적평정·경력평정, 그 밖에 능력의 실증에 따른다. 다만, 1급부터 3급까지의 공무원으로의 승진임용 및 고위공무원단 직위로의 승진임용의 경우에는 능력과 경력 등을 고려하여 임용하며, 5급 공무원으로의 승진임용의 경우에는 승진시험을 거치도록 하되, 필요하다고 인정하면 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 바에 따라 승진심사위원회의 심사를 거쳐 임용할 수 있다.

41 승진후보자 명부 작성 시 근무성적평가는 70% 이상 최대 95%까지 높일 수 있으며 경력 평정점은 30% 이하 5%까지 낮출 수 있다(공무원 성과평가 등에 관한 규정, 대통령령 제 25471 호).

42 공무원 성과평가 등에 관한 규정 제27조(가점평정) ① 소속 장관은 ... 승진후보자 명부를 작성할 때에는 직무 관련 자격증의 소지 여부, 특정 직위 및 특수지역에서의 근무경력, 근무성적평가 대상 기간 중의 업무혁신 등 공적사항, 그 밖에 직무의 특성 및 공헌도 등을 고려하여 ...

43 “근무성적평가의 평가항목은 근무실적과 직무수행능력으로 하되, 소속 장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 인사혁신처장이 정하는 범위에서 직무수행태도 또는 부서 단위의 운영평가결과를 평가항목에 추가할 수 있다.”(공무원성과평가 등에 관한 규정 제14조).

평가제도의 가장 큰 문제는 평가제도가 개인의 역량과 성과를 제대로 반영하지 못하고 있다는 것이다. 특히 개인의 역량은 성과에 비해 쉽게 드러나게 되어 있어 개인 A에 대한 평가는 해당 부처에서 A를 아는 공직자라면 크게 다르지 않기 마련이다. 문제는 이러한 암묵적인 평가를 실제 평가에서 반영해 내지 못하고 있다는 점이다. 그 대신 연공서열에 의해 승진을 앞둔 사람에게 좋은 성적을 주는 관행이 아직도 남아 있다.⁴⁵ 인사혁신처도 이러한 문제점을 인지하고 “기존의 온정주의적 평가, 연공서열 중심의 평가를 타파하고 ‘성과 우수자와 미흡자’를 엄격하게 가려내기로 했다.”고 밝히고 있다(인사혁신처 보도자료[2015. 10. 1], p.1).

현재는 과 단위의 평가를 모아 실국 차원에서 개인의 순위를 정하고 이를 다시 기관 전체 차원에서 모아 직급별로 순서를 정하고 있다. 이 과정에서 순위 결정 시 인사팀에 의해 연공서열이 반영되는 것이다. 더구나 한 평가등급 내에서도 순위에 따라 점수가 다르게 부여되므로 인사팀이 정한 연공서열은 승진 등에서 강력한 힘을 갖게 된다. 인사혁신처는 앞으로 기관 차원의 순위를 부여하지 않고 실국의 결정을 그대로 받아들이고 같은 평가등급 내에서는 순위에 따른 점수를 차등하지 않겠다고 한다(인사혁신처 보도자료[2015.10.1]). 이는 연공서열에 의한 평가담합을 다소간 완화할 수는 있으나 근절하기는 어려울 것으로 생각된다. 여전히 실국 내의 평가 시 연공서열이 반영될 수 있기 때문이다. 연공서열 중심의 평가를 방지하기 위한 대안으로 사후보정을 실시한 경우도 있다.⁴⁶ 그러나 이 역시 근본적인 문제해결에는 미치지 못한다.

이와 같이 평가가 사실을 제대로 반영하지 못하는 이유는 피평가자 간

44 서원석(2013, pp.120~121)은 역량 중심 인사제도 구축과정의 문제점과 그 해결방안을 제시하고 있다.

45 “우리나라 공무원 평정제도의 가장 큰 문제점은 근무성적 평정이 승진후보자 순에 의해 거꾸로 결정되고 있다는 것이다. ... 연공서열 위주로 승진후보자 순서를 결정한 다음 이에 맞추어 근무성적 평정점을 순서대로 부여하는 것이 사실이다. 면담에 응한 대부분의 공무원들이 이러한 현상이 존재한다는 것에 동의하였다.”(김상헌·안병만·이석원[2001], p.121).

46 “특허청은 부서장 근무경력에 따라 부서평가점수가 높게 나타나는 폐단을 방지하기 위하여 과장 수와 과장 근무연수와의 상관관계를 조사하여 차후 보정을 실시하고 있다.”(조경호[2011], p.188).

의 답합, 평가자와 피평가자 간의 답합이 존재하기 때문이다. 이러한 평가담합은 결국 평가를 무력화하여 조직의 전반적인 성과를 저하시키게 된다. 역량을 반영하여 평가를 하기보다는 연공서열에 의한 평가담합이 발생하는 이유는 무엇인가? 그리고 그 답합은 어떻게 깰 수 있는가?

2. 평가담합 근절방안

가. 피평가자간 담합 근절방안

피평가자들이 서로 답합하여 노력을 줄이고 좋은 평가를 서로 돌아가며 받게 되면 피평가자의 이익은 향상된다.⁴⁷ 평가란 반복되므로 피평가자 간에 좋은 보상을 서로 돌아가면서 받게 되면 결과적으로 보상도 평균 수준을 유지하면서 노력을 절감하는 혜택을 보게 된다. 따라서 평가담합을 선호하고 그 방향으로 조직문화를 바꾸려고 한다. 답합이 이루어지기 위해서는 좋은 평가를 받는 기회가 균등하게 돌아가야 한다. 그러기 위해서는 누구에게나 장기적으로는 같은 결과를 갖는 평가기준이 있어야 한다. 그것은 연공서열이다. 승진연한이 가까워 올수록 좋은 평가를 받는다는 기준은 누구에게나 같은 기회를 준다. 장유유서 문화에 길들여진 우리 사회는 이러한 연공서열에 대한 존중이 쉽게 발생하므로 답합이 발생하기 좋은 토양이라고 할 수 있다.

평가담합은 상대평가나 절대평가와 관련이 있을까? 절대평가보다는 상대평가에서 답합이 쉽게 발생한다. 상대평가의 경우에는 평가분포가 일정하게 정해져 있는 반면 절대평가는 매번 달라지게 된다. 이번의 저평가를 차기의 고평가로 보상받아야 하는데 평가분포가 불확실하면 보상의 분산도 커진다. 위험기피적인 피평가자로 구성된 조직은 매번 확실한 평가분포를 갖는 상대평가 방식에서 답합을 더 선호하게 되어 있다. 또한 상대평가에서는 구성원의 일부가 반드시 낮은 평가를 받아야 하므로 미

47 이에 대한 간단한 모델 설명은 김상현·안병만·이석원(2001, pp.157~159) 참고. 담합 가능성에 대한 이론적 설명은 Mookherjee(1984) 참고.

래의 불확실성이 커져 담합에 대한 유혹이 더 커지게 된다. 현재의 평가 시스템은 상대평가에 가깝다.⁴⁸ 그러나 이는 평가제도를 절대평가로 전환해야 한다는 뜻은 아니다. 절대평가의 경우에도 성과급, 승진 등이 절대평가 결과에 따라 한없이 제공되는 것이 아니다. 모든 사람이 좋은 평가를 받아도 예컨대 승진 자리는 한정되어 있고 성과상여금 재원은 예산으로 묶여 있다. 이런 점에서 절대평가라고 해도 보상이 상대적으로 주어지는 한 담합을 막기는 어렵다. 더구나 절대평가에서 발생하는 평가자와 피평가자 간 담합, 즉 관대화 경향은 절대평가 방식의 문제점을 더욱 부각시킨다. 이런 점에서 절대평가로의 전환은 해답이 아니며 상대평가는 불가피한 선택이다.⁴⁹ 담합은 피평가자의 역량분포와도 무관하다. 대부분의 사람이 고역량자인 조직이라고 해서 담합에서 자유로운 것은 아니다. 상대평가하에서는 고역량자로만 구성된 조직이라고 해도 일부 구성원이 반드시 저평가를 받아야 하므로 담합의 유인이 발생한다.

어떻게 하면 이러한 담합을 꺾 수 있을까? 담합이 쉽게 일어나는 조건은 무엇일까? 일반적으로 담합은 반복게임 상황에서 더 쉽게 발생하며 담합회피의 편익이 높으면 깨어지게 된다.

1) 반복게임 제한

조직 구성원의 대다수가 정년까지 오랫동안 재임할수록 담합이 쉬워진다.⁵⁰ 재임기간이 길지 않은 사람은 이번의 손해가 다음 번 평가의 이익으로 보상되기 어렵기 때문에 이러한 담합에 참가하지 않게 된다. 대부분 구성원의 정년이 보장되는 공직사회, 특히 하위직에서의 평가담합이 흔한 이유이다.⁵¹ 이렇게 보면 일반적으로 정년을 보장하지 않거나⁵² 임

48 “최상위 등급의 인원은 직급별 또는 계급별 인원수의 상위 20%의 비율로, 최하위 등급의 인원은 하위 10%의 비율로 분포하도록 부여한다.”(공무원 성과평가 등에 관한 규정 제18조 제5항).

49 상대평가가 효율적인 경제학적 설명에 대해서는 Lazear and Rosen(1981) 참조.

50 Duggan and Levitt(2002)는 이 점을 일본 스모경기에서의 경기 결과를 바탕으로 설명한 바 있다.

51 고위공무원의 경우에는 1급에 이를 경우 대부분 50대 중반에 공직을 떠나는 경우가 대부분이다.

기제 공무원의 수를 늘릴 경우 담합은 어려워진다. 그러나 공직자의 정년보장은 공무원의 중립성 등 많은 장점을 가지고 있기 때문에 단순히 평가담합을 깨는 정책목표를 위해 크게 훼손할 수는 없다고 판단된다.

임기제 공무원의 수를 대폭 확대하는 것으로 담합을 방지할 수 있을까? 임기제 공무원은 재직기간이 짧아 현재의 희생을 미래에 보상받기 어렵기 때문에 담합에 참여하지 않을 것이다. 그러나 현재 우리의 공무원 성과평가 규정은 임기제 공무원의 근무성적 평정을 일반직과 분리하도록 하고 있다.⁵³ 임기제 공무원과 일반직 공무원의 평가를 통합 운영할 경우 담합이 다소 제한될 것으로 생각된다. 그러나 통합 운영도 평가담합을 방지하기에는 한계를 가질 것이다. 임기제 공무원들에게 낮은 평가를 수용하도록 강요할 가능성도 있으며⁵⁴ 임기제 공무원들을 제외하고 일반직 공무원들 간에 담합할 수도 있기 때문이다. 임기제 공무원 확대로는 담합방지를 막는 데에는 한계가 있다.

재직기간을 줄이는 대신 구성원이 같은 평가풀에 같이 머무는 기간을 줄이는 방법은 어떨까? 즉, 타 부처, 타 지방자치단체와의 인사교류를 활성화하여 담합을 어렵게 만드는 방법이다. 그러나 우리의 경우 모든 공무원이 전국적으로 동일한 직급체계를 가지고 있어 연공서열이라는 평가기준은 타 조직으로 진출을 가더라도 유지된다는 점이 문제이다. 물론 조직 내 구성원의 이질성이 담합에 장애요인일 수는 있다.⁵⁵ 그러나 담합을 꺾 정도의 이질성을 확보하기 위해서는 인사교류의 폭이 파격적이어야 하는데 현재의 우리 인사제도하에서 이러한 변화를 기대하기는 어렵다. 물론 부처 간, 지자체 간 인사교류는 그 자체로서 의미 있는 일이기

52 김상헌·안병만·이석원(2001, p.138)은 연공서열에 따른 평가를 막기 위해 정년보장을 폐지하고 계급정년제를 도입할 것을 주장하고 있다.

53 5급 이하 임기제 공무원의 경우에는 역량을 평가하지 않고 근무실적만을 평가하며 임용시 작성한 성과계획서를 토대로 하여 목표달성도를 평가하도록 되어 있다(공무원 성과평가 등에 관한 규정 제22조의2).

54 임기제 공무원의 경우 2년을 시작으로 최장 5년을 근무할 수 있으나 지자체에서는 5년을 다 채운 직원을 다시 공개채용하는 일이 많다. 직장 내에서 순차될 가능성을 시사한다.

55 Bandiera, Barankay, and Rasul(2005)은 영국 농장에서의 실험을 통해 구성원 간 친밀도가 높은 조직에서 담합이 쉽게 발생한다는 점을 보여준 바 있다.

는 하나 담합을 깨는 수단으로는 충분하지 않다.

2) 보상의 차등 강화: 보직 활용

평가 결과를 활용한 상벌을 강화하면 담합이 깨어질 유인은 강해진다. 그렇다면 최근 논의되고 있는 공직자 퇴출제도로 평가담합을 막을 수 있을까? 퇴출제도는 조직의 생산성에 부정적인 영향을 주는 부적격자, 저성과자를 골라내는 효과는 있을 것으로 기대되나 평가담합을 깰 수는 없다고 판단된다. 본 제도가 진정으로 공직자 퇴출로 이어질 수 있을지 의문이며⁵⁶ 온정주의를 깨고 퇴출로 이어진다고 해도 이에 해당되지 않는 대부분의 평가담합은 지속될 가능성이 많다. 다음 기의 퇴출자가 주사위 던지기로 정해진다면 이번 기에 연공서열로 인해 억울하게 저평가될 사람들이 반발하게 되어 담합은 깨어진다. 그러나 퇴출이 예상되는 저성과자는 한두 번의 평가를 거치고 나면 드러나게 되어 있다. 그런 경우에는 이들을 제외한 나머지 사람들의 담합은 유지되는 것이다. 퇴출 비율이 높아질수록 퇴출 예상자들을 배제한 담합은 어려워질 것이나 퇴출대상자의 비율이 높지는 않을 것이다.⁵⁷ 따라서 퇴출예상자들을 담합에서 배제하기는 어렵지 않을 것이다. 이와 같이 저성과자를 평가에 의해 골라낸다고 해도 대다수에 의한 평가담합을 막기는 어렵다.⁵⁸ 최근 인사혁신처의 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안’에 의하면 “부처별로 최하위 등급 요건을 만들어 엄격하게 적용하고, 평가 최하위등급자는 6개월간

56 퇴출을 막기 위해 온정주의적 평가가 강화될 우려도 있다. “현재도 성과가 미흡한 고위 공무원은 ... 직권으로 면직까지 할 수 있으나 온정주의적 관행으로 인해 2006년 고위공무원단제도 도입 이래 실제 면직까지 이어진 사례는 없었다.”(인사혁신처 보도자료[2015. 10. 1], p.2).

57 2007년 서울시는 102명을 현장시정추진단으로 발령내었는데, 이는 총 9,937명 직원의 1.02%에 해당하였다.

58 저성과자를 골라내는 방식으로 드래프트도 있다. 이는 각 부서장이 원하는 인력을 뽑아간 후 누구도 원치 않는 사람을 저성과자로 분류하는 방식으로서 과거 서울시가 2007년에 활용한 바 있다. 이 방식은 온정주의적 평가로 인해 저성과자가 보호되는 문제를 해결하고 저성과자의 반발을 최소화하는 장점은 있으나 개인적인 인연 등을 동원한 온정주의가 직접 발동될 수 있는 가능성도 큰 방식이다. 드래프트 방식은 평가 결과를 활용하지 않으므로 평가담합에 대한 영향력도 전혀 없다.

호봉 승급제한을 받는다.”는 계획이다(인사혁신처 보도자료[2015. 10. 1], p.4). 이는 별책을 강화하는 방안이다. 그러나 이 역시 위와 같은 이유로 평가담합을 막기에는 역부족일 것으로 생각된다.

한편, 고평가자에 대한 보상을 강화하는 것도 담합을 약화시키는 방법이다. 그러나 보상이 높다고 해도 그 보상을 돌아가며 향유하기 쉬운 경우에는 담합이 잘 일어난다. 성과급 등 경제적 보상은 담합이 가장 쉬운 예이다. 그 이유로는 먼저 성과급은 평가 결과와 직결되어 있기 때문에 평가담합을 하면 자연스럽게 성과급 담합을 하는 결과가 되기 때문이다. 또한 경제적 보상은 약간의 이자손실 등은 발생할 수 있으나 지금의 100만원이 미래의 100만원과 큰 차이가 없다는 점도 담합이 쉽게 일어나도록 한다. 심지어 성과급의 경우 구성원이 수령액을 반납 후 균등배분하는 관행까지도 근절되지 않고 있다.⁵⁹ 이런 점에서 성과급은 담합방지의 수단으로는 약하다. 개인의 역량 활용도를 높이기 위해서는 역량과 보상의 연계를 강화해야 하며 좀 더 강력한 인센티브를 제공할 필요가 있다. 승진도 대표적인 보상 방법이다. 그러나 연공서열이 앞선 사람부터 순차적으로 승진을 하는 방식은 담합의 근본이 되었다. 담합을 막기 위해서는 서로 돌아가며 향유하기 어려운 보상을 만들어야 한다.

최근 인사혁신처는 보도자료(2015. 10. 1, pp.4-5)를 통해 “성과가 탁월한 우수자에게는 특별승진, 특별승급 등 다양한 인센티브를 아끼지 않을 계획이다. 말은바 업무를 탁월하게 수행한 실무직 공무원에게는 특별승진, 5급으로의 속진임용, 특별승급 등의 인센티브를 부여하며, 최상위 2%의 우수자에게는 현행 최상위등급 성과급의 50% 범위에서 가산해주는 ‘특별성과급’을 지급한다.”고 발표하였다.⁶⁰ 특별승진이나 특별승급은 돌

59 전국 243개 지자체 중 146개 지자체에서 성과상여금 재분배가 이뤄지고 있다는 보도(『세계일보』, 2015. 9. 15)에 따라 행정자치부는 2015년 말까지 실태조사를 할 계획이며 관련 규정 및 지침을 개정하여 성과상여금을 나누는 공무원에 대한 제재를 강화한다고 한다. 전교조 역시 이러한 관행에서 예외는 아니다. 전교조는 “2014년 교원 평가에 따라 최근 지급받은 개인별 차등 성과급을 모아 재분배하는 데 참여한 교원이 총 7만 1,965명으로 전국 초·중·고 학교 교사 중 25%, 전체 교원의 15%가 참여했다”고 밝히기까지 했다(『한국경제신문』, 2015. 7. 31).

60 Ishiguro(2004)는 대리인(피평가자)들 간에 차별이 존재하여 노력과 무관하게 상대적으로

아가며 향유하기 어려운 보상이라는 점에서 이 제도는 의미가 있다. 그러나 이 제도가 용의자 체포 후 특진하는 경찰처럼 한두 번의 놀라운 성과를 기록한 사람에게 주는 방식으로 운영되어서는 일부 공무원의 반짝 노력을 끌어낼 수 있을지는 모르나 담합을 방지할 수는 없을 것이다. 그 일부 공무원을 담합에서 배제하고 나머지 대다수는 담합을 유지할 가능성이 있기 때문이다. 지속적으로 높은 평가를 기록한 사람에게 주는 특별한 보상이라면 담합에 부정적인 그룹을 만드는 효과가 있다. 그러나 여전히 그 해당자는 극소수일 것이므로 담합을 깨기는 역부족이 된다. 이와 같이 평가담합이 존재하는 한 애당초 지속적으로 높은 평가를 기록하는 것 자체가 불가능하게 된다.

결국 극소수에게만 적용되는 상벌체계로는 담합을 깰 수 없으며 대다수가 참여하면서 서로 돌아가며 향유하기 어려운 보상체계를 만들어야 한다. 이런 점에서 활용할 가치가 높은 것이 보직이다. 공직에서의 보직에는 선호받는 자리가 있는데 같은 직급이라도 나름 서열이 있어 초임에게 선호받는 보직과 고참에게 선호받는 보직이 다르다. 이번에 좋은 보직을 놓치면 다음에 그 기회를 잡기가 어려울 가능성이 있다는 뜻이다. 승진과 달리 보직변경은 매 2~3년마다 모든 공직자에게서 발생한다. 많은 사람으로부터 선호되는 어떤 자리가 있을 경우 몇 차례 기회를 놓치면 그 보직을 얻기가 어려운 경우가 많다. 한 보직은 그다음 더 나은 보직을 위한 준비가 되는 경우도 많다.⁶¹ 따라서 한 번 좋은 보직을 얻어 그 자리에서 잘하게 되면 계속 좋은 보직을 받게 될 가능성이 커진다. 반대로 한 번 보직에서 실패하면 그만큼 발전이 늦어지게 된다. 이와 같이 보직은 서로 돌아가며 향유하기 어렵고 많은 사람이 참여하는 보상수단이다. 따라서 고평가자에게 좋은 보직을 부여하게 되면 많은 사람들이 평가담합을 거부하게 될 가능성이 높아진다.

높은 임금을 지속적으로 받는 계층이 존재할 때 담합은 쉽게 깨진다고 설명한다. 노력과 무관한 지표의 하나로서 '역량'을 생각할 수 있다. 즉, 성과급 산정에서 역량을 주요 기준으로 하는 것도 담합을 깨는 수단이라는 시사점을 얻을 수 있다.

61 예컨대 과 내의 총괄서기관은 과장으로 가는 징검다리이며 총괄과장은 국장으로 가는 코스이다.

그러나 지금까지 보직관리는 연공서열에 의해 보직을 위에서 나누어 주는 방식이었으므로 담합을 피하지 못했다. 이런 점에서 고평가자가 보직을 직접 고를 수 있도록 해야 평가담합을 깰 수 있다. 보수나 승진과는 달리 피평가자가 선택할 수 있는 보상이라는 점에서 보직은 매우 유용한 평가담합 근절방안이다. 이를 현실에 적용한 것이 부산시 사례로서 다음 소절에서 상술한다.

나. 평가자와 피평가자 간 담합 근절방안

1) 담합의 배경

피평가자들이 연공서열에 의한 평가에 담합한다고 해도 실제 평가를 수행하는 피평가자들이 이에 동조하지 않으면 담합은 깨어지게 된다. 그러나 우리 공직사회에서는 평가자도 피평가자와의 담합에 동조한다. 그 이유로는 여러 가지가 있으나⁶² 우리의 실정에서는 평가의 익명성이 보장되지 않는다는 것이 가장 큰 이유이다.

평가자 입장에서는 평가의 익명성이 보장되지 못하므로 솔직한 평가를 하기 어렵다. A에 대한 평가는 A의 상급자인 ‘평가자’와 그 상급자인 ‘확인자’로 구성된다. 즉, 사무관 A에 대한 평가자는 과장이요 확인자는 국장이다. A에 대한 정보를 더 많이 가지고 있는 과장이 국장에 비해 평가 결과에 더 많은 영향을 미치는 것은 당연하다. 따라서 A는 자신의 평가에 누가 가장 큰 영향을 미쳤다는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 근무성적평가위원회가 있기는 하나 평가자의 익명성을 보장하기는 어렵다.

평가 결과가 A사무관에게 긍정적인 자극이 되어 역량을 함양하고 더 노력하도록 만든다면 B과장도 솔직한 평가를 내릴 것이다. 그러나 그 평가가 A의 반발을 불러 과장에 대한 원망을 키우고 A의 사기를 저하시킨

⁶² Tirole(1986)은 일반적으로 중간관리자(평가자)의 재량권을 줄이고 규정화할수록 담합을 줄일 수 있다고 했다. 그러나 Felli and Hortala-Vallve(2011)는 중간관리자(평가자)의 재량권을 대폭 확대하여 중간관리자가 직원(피평가자)의 고용계약까지 선택할 수 있도록 하면 오히려 담합을 줄일 수 있다고 했다.

다면 솔직한 평가는 오히려 해당 과의 성과에 부정적으로 작용할 것이다. 잦은 보직이동도 평가의 적이다. A사무관과 B과장이 내년에도 같이 일한다는 보장이 없다. A나 B 중 한명이 보직을 옮길 수 있기 때문이다. 이런 상황에서 과장은 사무관에게 나쁜 평가를 주어야 그로 인한 태도 변화의 수혜자가 되기를 기대하기 어렵게 된다. 공연히 A와 B 사이의 인간적인 불편함만 쌓이게 된다. 이와 같이 익명성 보장이 어려운 상황에서는 평가 결과가 솔직해지기 어렵다.

이런 상황에서 과장은 역량이 떨어지지만 승진을 목전에 두고 있어 좋은 평가가 필요한 직원에게 나쁜 평가를 내리기 어렵다. 결국 평가자는 직원에 대한 평가부담에서 벗어나 연공서열을 반영하는 평가에 합의하게 된다. 조직 전체가 평가담합을 하고 있는 상태에서 한두 명의 부서장이 이를 거부하고 제대로 평가하겠다는 용기를 갖기는 어렵다. 부서원들 중에는 그 용기의 수혜자도 있을 수 있으나 피해자도 있을 것이기 때문이다. 또한 과장 본인도 그러한 연공서열 중심 평가담합에 참여해 왔으므로 이제 와서 그 담합을 깨는 데 앞장서기는 어렵다는 점도 있다.

2) 해결방안: 다면평가

평가자의 익명성을 보장해야 담합과괴가 가능해진다. 이는 평가자의 수를 늘리는 것이 유일한 방안이다. 평가범주는 개인의 역량, 태도, 성과로 나뉘는데, 이 중 역량과 태도는 상사 외에도 동료, 부하직원 등 다면평가에 의해 평가가 가능하다. 반면, 성과는 아무래도 상사에 의해 평가 받는 것이 적절하다고 판단된다. 성과는 역량과 태도의 기반 위에 노력이 합쳐진 결과인데, 노력은 부서장이 가장 잘 판단할 수 있기 때문이다. 최근 벽 없는 조직의 기치 아래 부서 간 협업이 중시되고 있는데 다면평가는 이러한 협업을 촉진하는 데에도 효과적이다.

다면평가는 과거 정부에 도입되어 나름 인사의 참고자료로 쓰이기는 했다. 그러나 일종의 인기투표와 같아서 보수, 승진 등 인사 결정을 내리는 수단으로는 부적합한 것으로 알려져 있었다. 다면평가가 인기투표에 불과하다는 지적은 아래와 같으나 모두 해결할 수 있는 문제점이다. 첫

번째 지적은 부서장 이외의 평가자가 피평가자에 대한 정보를 충분히 알 수 없으므로 단순한 인상만으로 평가를 하게 될 우려가 있다는 것이다. 성과에 대해서는 전적으로 부서장이 평가하도록 하고 역량과 태도에 대해서만 다면평가를 적용, 부서장 이외의 평가자들을 포함할 경우 이러한 문제를 해결할 수 있다. 개인의 역량과 태도는 같은 직장 내에서 일정 기간 같이 근무해 오게 되면 드러나게 되어 있으므로 단순한 인상을 넘어서는 집단 지성이 발동하게 될 것으로 기대된다.

두 번째 지적사항은 부서장 이외의 평가자는 평가 결과에 대해 책임을 지지 않으므로 피평가자를 개인적인 친분에 의해 추겨 세우거나 깎아 내리려는 의도로 평가에 참여할 수 있다는 점이다. 그러나 이러한 평가왜곡의 문제는 피평가자 A에 대한 평균적인 평가 결과와 현저히 차이가 나는 평가는 제외하거나 조정하는 방법으로 해결할 수 있다.⁶³ 나아가 이 같은 사실을 평가자에게 미리 알려준다면 평가왜곡의 문제는 상당히 해소할 수 있다.⁶⁴

세 번째로, 부하직원의 경우 업무량과 질에 대한 기대가 높은 상사에 대해 자신을 피곤하게 한다는 이유로 무조건 낮은 점수를 부여할 가능성이 있다는 지적도 있다. 이 문제 해소를 위해서는 평가문항을 구체적으로 적시하면 된다. 역량이 높은 상사라면 부하직원의 만족도까지 고려해야 하므로 이는 부서장에게 적절한 긴장감을 줄 수 있다. 간혹 업무를 해 태하는 직원의 경우 업무에 열심인 상사에 대해 부정적인 평가를 줄 수도 있으나 이에는 위의 평가왜곡 해결방안이 기다리고 있다. 끝으로 평가권이 분산되면 직속 상사의 리더십 확보가 어렵다는 지적도 있으나 다면평가에서도 부서장의 비중은 높게 유지되므로 큰 문제는 없다.

현재 각 부처는 다면평가를 실시할 수 있도록 되어 있다.⁶⁵ 그러나 최

63 이근주·백종섭·권정득(2007)은 관대화 경향지수, 연공서열 경향지수를 측정하는 방법론을 소개하고 있다.

64 이는 감독관(supervisor)을 2명 이상 두면 감독관 간 수인의 딜레마가 일어나 감독관(평가자)-대리인(피평가자) 간 담합을 막을 수 있다는 Kofman and Lawarrée(1996)의 결론과 유사하다.

65 “소속 장관은 소속 공무원에 대한 능력개발 및 인사관리를 위하여 해당 공무원의 상급

근 다면평가는 자주 시행되지도 않을 뿐더러 인사의 참고자료를 넘어서지 못하고 있다. 그러나 다면평가는 평가자와 피평가자 간 평가담합을 깨는 매우 중요한 요소이다. 향후 다면평가제도를 현재의 근무평정을 대체하는 제도로 발전시킬 것을 제안한다.

3. 평가담합 차단 사례: 부산시청

이상에서 평가자와 피평가자 간 담합을 깨기 위해서는 다면평가를 도입해야 하며, 피평가자 간 담합을 깨기 위해서는 보직과 같이 많은 수가 참여하고 서로 나누어 먹기가 어려운 보상체계가 필요하다는 점을 알아 보았다. 이 두 가지를 동시에 시도한 사례가 있으니 바로 부산시청이다.⁶⁶

먼저 부산시에서는 부서장은 물론, 관련 타 부서장, 부서 내의 동료 및 하급자, 협력업무 관계에 있는 타 부서의 동료 및 하급자가 모두 평가에 참여하는 소위 쌍방향 역량개발평가를 도입하였다.⁶⁷ 한 명의 피평가자에 대해 최소 10명, 보통 15명 내외, 고위직의 경우 부하직원이 많아 30여 명이 평가에 참여하여⁶⁸ 평가자의 익명성을 보장하였다. 중요한 것은 평가자 간 평가성향을 조정하였다는 점이다. 피평가자 A에 대한 평가평균에서 표준편차를 2배 이상 벗어나는 평가자에 대해서는 표준편차 수준으로 조정하거나 아예 삭제하였다. 이는 개인적인 감정에 의해 의도적으로

또는 상위 공무원, 동료, 하급 또는 하위 공무원 및 민원인 등에 의한 다면평가를 실시할 수 있다.”(공무원 성과평가 등에 관한 규정 제28조).

66 필자는 부산시청에 대한 시정경영진단 작업의 자문위원으로 참여하면서 본 사례를 접하게 되었다. 부산시청 진단작업과 평가실행의 총책임자였던 박개성 엘리오엔컴퍼니 대표와의 세 차례 인터뷰는 본 원고를 작성하는 데에 큰 도움이 되었다. 감사를 표한다.

67 성과는 부서장이 평가하고 역량과 태도만 다면평가하는 것이 원칙이나 부산시청에서는 이러한 구분을 두지 않고 모든 평가항목을 다면평가에 포함시켰다. 그러나 결과적으로 피평가자 A의 성과에 대한 부서 밖의 평가는 부서장의 평가와 크게 다르지는 않았다고 한다.

68 하급자, 동료, 상급자로 갈수록 평가의 가중치를 높였으며 업무연관도가 높을수록 가중치를 높였다. 전체적으로 직속 부서장이 A에 대한 평가 비중의 30%를 차지하였으며 나머지 70%는 15명의 다른 평가자로 구성되었다.

나쁜 평가를 주거나 아니면 서로 잘 주기로 담합할 가능성을 차단하는 효과가 있었다. 아울러 평가자 간 평가성향도 조정하여 평가자 간 기준의 상이성에서 오는 오차를 줄였다. 반면, 피평가자들에게 차등을 두지 않고 모두 일정한 평가를 내린 불성실 평가자의 평가 결과는 평가에서 배제하였다. 그리고 평가자의 평가성향에 대한 조정 결과를 평가자에게 전달하여 향후 이러한 일이 더 이상 발생하지 않도록 하였다.

또한 부산시는 2015년 1월 13일부터 16일까지 4일간 평가 결과에 바탕을 둔 상향식 드래프트제를 시행하였다.⁶⁹ 통상적인 드래프트제는 부서장이 원하는 직원을 뽑아오는 하향식으로 이루어진다. 그러나 부산시는 평가가 좋은 상위 30%의 직원은 자신이 원하는 곳을 선택할 수 있도록 하였다.⁷⁰ 이때 개인이 선택할 수 있는 보직의 범위가 넓을수록 담합을 꾀 가능성이 높아진다. 그 후 나머지 70%의 직원들을 놓고 통상적인 하향식 드래프트제를 시행하였다. 2명 이상의 부서장으로부터 추천을 받은 직원은 선택권을 행사하도록 했다. 한 곳도 추천받지 못한 나머지 직원들에 대해서는 인사팀에서 기존의 방식에 따라 보직을 부여하였다. 이러한 부산시 사례는 피평가자에게 스스로 보직을 선택하도록 하여 평가단계에서의 담합을 거부하는 그룹을 만들었다는 점에서 큰 의의를 갖는다. 만약 이러한 상향식 드래프트가 상위 1%에게만 적용되었다면 이들을 제외한 나머지 99%에 의한 평가담합이 유지될 가능성이 높다. 그러나 상위 30%에게 보직선택의 기회가 주어지자 이들을 제외한 평가담합은 일어나기 어렵게 되었다. 또 상위 30%가 늘 정해져 있는 것이 아니고 매년 바뀌게 되므로 50% 내외의 사람들은 상향식 드래프트의 수혜자가 될 수 있다고 믿게 되고 이는 피평가자 간 담합을 깨는 결과를 초래하는 것이다. 상향

69 부산시는 평가와 보직배치 과정을 인사팀이 직접 진행하지 않고 이를 외부 기관에 위임하였다. 이와 같이 외부 기관이 평가를 주관할 경우 평가담합 방지가 용이하다는 장점이 있으나 비용이 소요된다는 단점이 있다. 이와 같이 인사를 아예 외부에 맡기는 방식은 인사부서 및 인사권자의 비공식적인 영향력을 제한하는 의미가 있어 기관장의 결단 없이는 불가능하다.

70 한 자리에 두 명 이상의 우수 직원이 지원한 경우에는 평가성적이 좋은 사람이 선택되도록 했다. 부서장에게는 우수 직원의 지원을 거부할 수 없도록 했다. 그러나 모두 우수 직원이므로 거부할 이유는 없었다고 한다.

식 드래프트제의 또 다른 장점은 이것이 개인에게 스스로 보직설계를 하도록 만든다는 점이다. 자신의 전문성을 키워 가는 보직경로 설계가 가능해지면 공무원 역량도 향상될 수 있을 것이다. 또한 부산시 사례는 각 부서장들에게 자신의 리더십을 점검하는 계기를 준다.⁷¹ 이와 같이 부산시는 평가담합을 깨기 위한 두 조건 - 다면평가와 피평가자에 의한 보직선택(상향식 드래프트) - 을 모두 충족시키는 변화를 시도하였다. 향후 이러한 혁신이 중앙정부에서도 시도되기를 바란다.

제6절 교육훈련제도 개선방안

1. 교육훈련제도의 문제점

앞 장에서 본 바와 같이 우리 공공부문의 학습의지는 OECD 국가 중 가장 낮은 수준인 것으로 나타났다. 그리고 실제 직장 내에서 쌓아가는 학습도 미흡하였다. 본고에서는 이러한 문제의 배경을 교육훈련 프로그램에서 찾아보고자 한다.⁷² 공무원 역량의 문제점을 교육훈련에서 찾다면 이는 교육훈련의 양일까, 질일까? 이를 묻는 설문에 공직자와 전문가 모두 교육훈련의 질적 개선을 높은 순위로 꼽았다. 교육훈련의 문제는 양이 아니라 질이라는 점을 강력하게 시사한다.⁷³

실제로 현재 공무원들에게는 4급 이하에서는 연간 100시간의 교육훈련이 의무사항으로 되어 있다.⁷⁴ 부서장이 직원이 교육훈련으로 자리를

71 실제로 상향식 드래프트에서 인기 부서는 8 대 1의 경쟁률을 보인 반면 지원자가 전무한 부서도 3곳이나 있었다고 한다.

72 잘 설계된 교육훈련이 조직성과에 긍정적이라는 점을 실증한 연구로는 배귀희(2013) 참조.

73 공직자 중 질적 개선 응답이 많았던 것에는 응답자 모두가 집체 교육훈련을 받고 있는 4급 이하 공무원이었다는 점도 작용한 것으로 보인다.

74 “4급 이하 … 공무원에 대해서는 … 교육훈련시간을 승진임용 … 에 반영하여야 한다(공무원교육훈련법 시행령 제11조의3). “승진에 필요한 교육훈련시간을 채우지 못한 공무원은 승진심사 대상 또는 승진시험 응시 대상에서 제외한다. 연간 교육훈련기준시간은 100시간 이상으로 하되, 중앙행정기관의 장이 업무 특성과 학습 여건 등을 고려하여 80시간

<표 3-16> 공무원 역량강화를 위해 시급히 개선되어야 할 사항

(단위: %)

개선사항	합계	공직자 250명	전문가 250명
교육훈련의 양적 확대	4.4	8.0	0.8
교육훈련의 질적 확대	27.2	32.4	22.0

주: 나머지 응답은 역량강화 프로그램의 부재, 평가제도의 문제점 등이었다.

비우는 것을 반기지 않는 분위기에서 이러한 의무규정은 교육훈련의 시행을 위해 필요하다고 판단된다. 또한 중앙공무원교육원은 45시간의 과장급후보자핵심역량과정과 35시간의 고위공무원단후보자과정을 개설하고 있다.⁷⁵ 기타 장기과정으로서 과장급에서 국장급으로 승진할 경우 1년 동안의 교육과견과 해외장기 교육훈련이 있다.⁷⁶

현재 우리의 교육훈련은 집체교육을 통해 정보를 전달하는 교육이 여전히 주류를 이루고 있다. 그러나 제2절에서 본 바와 같이 향후 필요로 하는 공무원의 역량은 집체교육을 통한 정보전달로 이루어질 수 있는 것이 아니다. 현행 교육훈련제도가 공직사회의 필요 역량을 키우고 있는지에 대해서는 비판적인 연구가 많다.⁷⁷ 역량 중심의 교육훈련제도가 정착될 필요가 있다.⁷⁸ 직무수행, 관리·관계, 개인역량 등 세 역량부문 중 교육훈련으로 쉽게 영향을 미칠 수 있는 것은 직무수행 분야이다. 제2절의 설문조사에서 사무관급과 실국장급에서 공통적으로 부족한 직무수행 역량은 창의성과 비판적 사고로 나타났다. 교육훈련 역시 이 두 가지 역량 개선에 초점을 맞추어야 할 것으로 생각된다. 그 밖에 적응력·변화관리는 사무관급과 실국장급에서 공히 시급하게 보완되어야 할 역량으로 나타났다으며, 사무관급에서는 의사소통, 협업, 조직헌신이, 실국장급에서는

이상으로 조정하여 운영할 수 있다.”(공무원교육훈련법 시행령 별표 1).

75 “인사혁신처장은 4급 이상 공무원을 대상으로 … 고위공무원단 후보자 교육과정을 운영하여야 한다.”(고위공무원단 인사규정 제8조).

76 해외장기 교육훈련의 효과성 제고를 위한 연구로는 강성철·하미승·권용수(2003) 참조.

77 공무원들에 대한 설문을 통해 이러한 문제를 제기한 연구로는 박천오·최호진(2002), 지방공무원을 대상으로 이러한 문제를 지적한 연구로는 백철현(2000) 참조.

78 한국에 역량 중심 공무원 교육훈련제도를 도입하는 방안 및 고려사항에 대한 연구로는 권용수(2006), 최무현·조창현(2007) 참조.

윤리의식과 갈등조정이 보완 필요 역량으로 나타났었다. 이러한 역량강화에 교육훈련은 어떻게 기여할 수 있을까?

2. 교육훈련제도의 개선방안

현재 공무원교육훈련의 주류는 집체형 교육이다. 일부 온라인교육이 제공되고 있으며 일부 수강생 규모가 작은 집체교육의 경우 토론식 교육이 일어나고 있는 정도이다. 과제부과형 교육은 그다지 활발히 운영되고 있지는 않다. 향후 강화해야 할 공무원 교육훈련 방식을 묻는 설문에는 전체적으로 토론식 교육이라는 응답이 압도적으로 많았다. 전문가 그룹(73.6%)에서 공무원(48.8%)에 비해 높은 지지가 나왔다. 반면, 집체형 교육을 강화해야 한다는 응답은 공무원에서는 상대적으로 많이(22.4%) 나왔으나 전문가 그룹에서의 응답은 2.0%에 그쳤다. 이는 공무원이 집체형 교육이 업무부담에서 떠나 진행되며 가장 편한 형태라고 생각하기 때문인 것으로 보인다. 온라인교육이 더 필요하다는 응답도 전반적으로 낮은 편이었다. 과제부과형 교육에 대한 선호는 공무원과 전문가가 20% 내외의 비슷한 응답을 보였다.

향후 토론식 교육, 과제부과형 교육, 경험학습(learning by doing) 등이 더욱 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 강사 1인당 수강생 수를 줄이고, 콘텐츠를 갖춘 강사가 많이 확보되어야 한다. 특히 상대적으로 교육훈련의 영향이 큰 4급 이하 공직자에 대한 창의성·비판적 사고, 적응력·변화관리에 대한 강조가 필요하다. 이를 위해 동 분야에 대해서는 중앙공무원교육원 등 교육훈련기관의 내부 인력이 서비스를 제공하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 기존의 교수인력에 대한 투자를 통해 전문성을 만들어 내든지 아니면 외부에서 충원하는 방안을 제안한다.

교육방법으로는 특히 개인별 관심사를 주제로 연구를 진행하는 형태의 교육훈련을 강화할 것을 제안한다. 구체적인 방식은 아래와 같다. 먼저 중앙공무원교육원은 모든 참여수강생을 모아 연구논문 작성법을 집체교육으로 강의한다. 그리고 수강생들로부터 연구 분야를 받아 유사 분야를

<표 3-17> 강화해야 할 공무원 교육훈련 방식

(단위: %)

	전체 500명	공무원 250명	전문가 250명
편의성 제고를 위한 온라인 교육	5.6	9.2	2.0
개인 필요에 맞춘 과제부과형 교육	20.2	19.6	20.8
다양한 아이디어를 공유하는 토론식 교육	61.2	48.8	73.6
많은 정보를 전수할 수 있는 집체형 교육	12.2	22.4	2.0
기타	0.8		1.6

제출한 4~8명을 묶어 한 팀으로 만든다. 각 팀마다 적당한 전문가를 지도교수로 지정한다. 지도교수는 중앙공무원교육원에서 연간 2~3회의 수업시간을 열어 지도 수강생들의 진전을 체크한다. 대리 집필 등의 문제는 이 과정에서 걸러낸다. 추가로 전화, 이메일 등을 통한 지도는 물론 적극 권장된다. 통상 석사논문 수준 혹은 학사와 석사 논문의 중간수준을 목표로 한다. 지도교수로부터 합격 판정을 받은 논문은 연구기간 종료시점에 중앙공무원교육원이 개최하는 논문발표회에서 발표토록 한다. 불합격된 논문은 연구기한을 연장하여 다시 도전하도록 한다. 중앙공무원교육원은 공무원들의 논문을 수록하는 가칭 ‘공직자연구논문집’을 만들어 발표논문은 게재하고 그중 우수 논문은 포상한다. 이상의 방식을 고위공무원후보자교육과정으로서 35시간의 집체교육과 선택적으로 운영할 것을 권한다. 점진적으로 4급 이하 공무원에게도 이 방식을 적용할 수 있을 것으로 생각된다. 1년을 한 연구주기로 진행하는 것이 보통일 것이나 바쁜 공직생활 중 연구를 진행해야 하므로 개인의 선택에 따라 2년을 한 주기로 할 수도 있을 것이다.

아울러 고위공무원단이 된 이후에는 국장급 1년 파견을 제외하면 제대로 된 교육 프로그램이 매우 적다. 최근 경제인문사회연구회에서 추진한 ‘전문경력인사 전문성활용 프로그램’을 현직 공무원에게 확대하여 교육훈련의 창구로 적극 활용할 것을 제안한다. 이 프로그램은 퇴직 후 3년 이내의 고위공무원에게 일정한 연구비를 지급하고 정책연구기관에서 근

무토록 하는 방안이다. 정책현장을 경험한 퇴직공무원의 전문성을 연구에 활용한다는 취지가 잘 살려진다면 연구기관으로서도 많은 도움을 받을 수 있다.⁷⁹ 이참에 대상을 퇴직공무원으로 제한할 것이 아니라 현직 공무원으로 확대할 것을 제안한다. 국장급 승진자를 대상으로 43주간 진행되는 고위정책과정을 대폭 확대하여 국책연구기관으로의 파견도 선택 가능하도록 하는 것이다. 집체교육을 받는 것보다는 연구진들과 세미나에 참석하면서 교류하고 연구논문을 쓰는 것이 더 효과적인 교육훈련이 아닌가 한다. 국책연구기관도 많은 도움을 받을 것이다. 이를 위한 별도 정원 등의 확보가 필요하다.

제7절 결론

본 연구의 설문조사에 따르면 공직사회의 역량은 20~30대에는 민간에 비해 월등히 우수하나 50대 이후에는 월등히 떨어지는 것으로 조사되었다. 조사대상 공무원도 이를 인정하고 있었으며 전문가 그룹에서는 더욱 분명하게 이러한 평가가 우세하였다. 먼저 16개 역량 중 시급히 강화되어야 할 역량으로 사무관급에서는 의사소통, 협업, 조직헌신, 실국장급에서는 윤리의식, 갈등조정이 꼽혔다. 적응력·변화관리는 두 직급에서 공통적으로 선택되었다. 두 직급에서 공통적으로 부족한 직무수행 역량은 창의성과 비판적 사고로 나타났다. 고시 등 경쟁적인 공개채용절차를 거쳐 민간에 비해 우수한 인력이 선발되고 있으나 연령이 높아질수록 그 역량이 약화되어 간다는 설문조사 결과는 우리 공직사회에 대한 전반적인 혁신의 필요성을 시사한다.

본 연구는 역량에 영향을 미치는 요인을 채용과 보직관리, 일하는 방식과 공직문화, 평가제도, 교육훈련으로 나누었다. 공직사회의 역량을 높이기 위해서는 좋은 인재를 충원하여 개방적인 근무환경에서 좋은 인재

79 공공연구노조는 퇴직공무원에 대한 자리 만들기라는 내용의 반대성명을 내기도 했다.

의 역량을 최대한 활용해야 한다. 아울러 정부는 공정한 평가제도와 보상으로 개인의 역량개발 의지를 고취시켜야 하며 적절한 교육훈련제도로 개인의 역량개발을 지원해야 한다. 이와 관련하여 본 연구는 아래와 같은 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 채용제도는 고시를 점차로 축소하고 경력직을 확대해야 한다. 고시제도는 폐지할 필요는 없으며 실제 업무역량을 파악하도록 면접을 강화하는 등 평가방식을 개선해야 한다. 그러기 위해서는 각 부처의 채용 자율성을 확대할 필요가 있다. 경력경쟁제도는 정실주의 가능성 최소화를 위해 평가를 민간위원에게 맡겨야 하며 보수 등을 강화한 후 스카우트제나 헤드헌팅제를 통해 최선의 인물을 찾는 노력이 필요하다.

둘째, 보직관리는 공(工)자형이 적합하다. 경력 초기에는 다양한 부처에서 순환근무제를 실시한 후, 서기관이나 과장급에서는 적절한 직무를 선정하여 한 부처의 유사 분야에 장기적으로 재직하도록 해야 한다. 그 후 고위공무원단이 되면 다시 유사 분야에서 다양한 부처를 오갈 수 있도록 허용해야 한다.

셋째, 상명하달, 현실안주형 문화는 공무원의 역량을 향상시키는 데에 가장 큰 걸림돌이다. 혁신적 행동에 대한 조직 차원에서의 적절한 보상제도와 조직 리더들의 인식 변화가 필요하다. 아울러 공무원의 역량을 잘못된 방향으로 활용토록 하는 공직문화는 조직 이기주의와 정치 지향성이다. 조직 이기주의는 국정개혁의 가장 큰 걸림돌로서 향후 부처 간 인사교류 등을 통해 해결해 나가야 할 것이며, 행정의 정치화 문제는 고위공무원에 대한 정년 보장을 통해 해결해야 한다.

넷째, 평가의 핵심 문제는 담합에 의해 연공서열에 따른 평가가 이루어진다는 점이며, 이는 개인의 역량강화 의욕을 막고 있다. 평가담합을 깨기 위해서는 다면평가를 도입하여 평가자의 익명성을 보장하고 평가의 보상으로서 피평가자가 직접 보직을 선택할 수 있게 해야 한다.

다섯째, 교육훈련의 문제는 양적 부족이 아니라 질적 부족이다. 향후 창의성·비판적 사고, 적응력·변화관리에 초점을 맞추어 교육훈련기관의 내부 강의역량을 갖출 필요가 있다. 또한 토론형 교육훈련이 가능토

록 강사 1인당 수강생 수를 줄이고 논문지도형 교육훈련과 공무원의 출연연구기관 파견을 확대해야 한다.

인사제도 개편은 불가피하게 일시적으로 손해 보는 집단을 발생시키게 된다. 예컨대 승진을 앞둔 그룹은 그동안 앞선 기수들이 승진하도록 좋은 평가를 양보하여 왔으나 평가제도가 정상화되면 정작 본인들이 그 혜택을 볼 시점에서는 그러한 보상을 받지 못하게 된다. 인사제도 개편은 구성원의 협조 없이는 성공하기 어렵다는 특징을 가지고 있다. 일단 제도개편의 방향성에 대한 합의를 구하고 이를 분명히 하는 것이 중요하다. 그리고 2~3년간의 준비기간을 거쳐 제도를 정착시키는 점진주의형 개혁을 제안한다.

참고문헌

- 강성철·하미승·권용수, 「정부역량제고를 위한 공무원 장기해외교육훈련제도의 개선방안」, 『한국인사행정학회보』, 제2권 제2호, 2003, pp.63~88.
- 『경향신문』, 2015. 8. 30.
- 권용수, 「공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰」, 『한국인사행정학회보』, 제5권 제1호, 2006, pp.129~148.
- 김광호, 「공무원 순환보직에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제30권 제2호, 2008, pp.61~79.
- 김구, 「조직내 IT를 활용한 일하는 방식의 개선」, 『한국행정학회 2003년도 추계 학술대회 발표논문집(I)』, 한국행정학회, 2003, pp.521~542.
- 김구, 「지방행정기관의 혁신을 위한 조직문화 개선방안」, 『한국정책과학학회보』, 제11권 제3호, 2007, pp.153~177.
- 김근세·이경호, 「책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험 관리단을 중심으로」, 『한국행정학회』, 제39권 제3호, 2005, pp.179~203.
- 김동욱 외, 『획득인력 전문성 향상을 위한 보직관리제도 연구』, 방위사업청 용역 보고서, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 2011.
- 김명식, 「민간경력자의 공직채용 확대과제와 방향」, 『한국치안행정논집』, 제11권 제3호, 2014, pp.45~66.
- 김상목, 「일하는 방식의 개선: 동기 부여적 측면에서의 업무생산성 향상방안 모색」, 『한국행정학회 추계학술발표논문집』, 단일호, 2003, pp.503~520.
- 김상현·안병만·이석원, 『공무원 평가제도 개선방안』, 중앙인사위원회 연구용역 보고서, 2001.
- 김재훈·이호준, 『공직임용제도와 공직수행에 관한 연구』, 정책연구시리즈 2012-03, 한국개발연구원, 2012.
- 김태룡, 「인적자원 관리의 적실성에 관한 연구: 5급 경력경쟁채용제도를 중심으로」, 『한국지방자치연구』, 제14권 제4호, 2013, pp.123~144.
- 김태유·신문주, 『정부의 유전자를 변화시켜라: 성공하는 정부의 신공직인사론』, 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 노종호·최진욱, 「공무원 인사평정 제도와 개인 및 조직성과에 관한 연구: 국회 사례를 중심으로」, 『정부학연구』, 제17권 제2호, 2011, pp.59~83.

『노컷뉴스』, 2015. 1. 15.

다운섭, 「조직문화와 조직효과성과의 관계에 대한 연구경향 분석 — 행정학 분야를 중심으로」, 『행정논총』, 제43권 제3호, 2005, pp.75~95.

박상규, 「정부조직부서간 창발적 공동체 전략」, 『한국행정학보』, 제36권 제2호, 2002, pp.19~39.

박순애, 「공무원의 직무동기와 조직행태 — 직무몰입과 탈진에 미치는 영향요인을 중심으로」, 『한국행정연구』, 제15권 제1호, 2006. 3, pp.203~236.

박천오, 「공무원의 정치적 중립: 의미와 인식」, 『행정논총』, 제49권 제4호, 2011, pp.25~50.

박천오 · 김영우, 「연구논문: 공직의 폐쇄성 극복을 위한 특별채용 활성화 방안에 관한 연구」, 『정부학연구』, 제11권 제2호, 2005, pp.152~180.

박천오 · 최호진, 「한국 공무원 교육훈련의 효과성에 관한 실증조사: 공무원의 인식을 중심으로」, 『한국행정논집』, 제14권 제4호, 2002, pp.939~959.

배귀희, 「교육훈련이 조직성숙에 미치는 영향에 관한 연구: 형태적 · 전략적 · 인적자원관리 관점을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제12권 제1호, 2013, pp.195~218.

백철현, 「공무원 교육훈련의 발전방안에 관한 연구: 지방공무원교육훈련의 교육운영과정을 중심으로」, 『한국인간관계학보』, 제5권 제1호, 2000, pp.25~44.

『서울신문』, 2011. 12. 16.

서원석, 『공무원 인사제도 개혁방안 연구: 공무원시험을 중심으로』, 한국행정연구원, 2013.

『세계일보』, 2015. 9. 15.

『아시아경제』, 2014. 8. 19.

안전행정부, 『대한민국 정부 역량 model 개발 및 구축』, 2001.

안전행정부, 『공직 전문성 강화를 위한 보직관리 등 개선방안 연구』, 2013.

안전행정부, 『공공부문의 일하는 방법 개선 연구보고서』, 2014.

안희정 · 김태룡, 「경력경쟁채용제도의 효과성에 관한 연구」, 『한국비교정부학보』, 제17권 제3호, 2013, pp.145~174.

오성호 · 최무현 · 권용수 · 김영우 · 황성원, 「공무원채용제도의 개편 방향: 공직예비시험제도 도입을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제6권 제2호, 2007, pp.129~162.

윤건수 · 한승주, 「정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로」, 『행정논총』, 제50권 제3호, 2012, pp.237~261.

- 이근주 · 백종섭 · 권경득, 「고위공무원단 성과평가의 적정성 수준지수 개발에 관한 연구」, 『한국인사행정학회보』, 제6권 제2호, 2007, pp.97~128.
- 이근주 · 이해운, 「보상 유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국행정학회보』, 제41권 제2호, 2007. 6, pp.117~140.
- 이정주, 「지방공기업에서의 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구: 지하철공사의 사례」, 『지방정부연구』, 제9권 제4호, 2005, pp.71~93.
- 이창길, 「중앙부처 하위조직문화가 공무원의 행태에 미치는 영향 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 제18권 제2호, 2007, pp.51~74.
- 이창길 · 최진욱 · 문명재 · 노종호 · 박순애 · 박진 외, 『대한민국 정부를 바꿔라』, 서울: 울림, 2015.
- 이현영, 「공무원의 필요역량에 대한 중요도 및 수행수준 인식비교를 통한 역량기반 공무원 교육훈련 방향에 대한 고찰」, 『한국인사행정학회보』, 제9권 제3호, 2010, pp.57~73.
- 인사혁신처, 「능력과 성과 중심의 인사관리 강화방안」, 보도자료, 2015. 10. 1.
- 임언 외, 『한국인의 역량, 학습과 일: 국제성인역량조사(PIAAC) 보고서』, 한국직업능력개발원, 2014.
- 장지원 · 진종순, 「조직문화와 조직구성원의 혁신성향」, 『한국사회와 행정연구』, 제17권 제3호, 2006, pp.33~54.
- 조경호, 「한국 공무원 성과평가의 공정성 제고 방안에 관한 연구」, 『한국인사행정학회보』, 제10권 제3호, 2011, pp.171~192.
- 조성대, 「국가발전을 위한 인사행정의 개혁방안」, 『한국정책과학학회보』, 제7권 제1호, 2003, pp.151~180.
- 최관섭 · 박천오, 「중앙부처 공무원의 성과평가제도 수용성: 성별 · 직급별 · 연령별 인식을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제13권 제3호, 2014, pp.89~116.
- 최무현, 「역량진단에 기반한 지방공무원 교육훈련제도 개선방향에 관한 연구」, 지역인재육성방안 학술대회, 2004.
- 최무현 · 조창현, 「정부부문에 역량기반 교육훈련제도(CBC)의 도입: 과학기술부 사례를 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제6권 제2호, 2007, pp.263~291.
- 최상욱, 「정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰」, 『정부학연구』, 제18권 제2호, 2012, pp.77~97.
- 『한국경제신문』, 2015. 7. 31.
- 한국교육과정평가원, 『미래 학교 교육과정에서 요구되는 핵심역량 탐색』, 2012.

한국행정연구원, 『공무원 채용제도 개선에 관한 연구: 부처별 자율채용제 도입의 검토』, 2007.

한국행정연구원, 『국가시험 관리제도의 발전방안 연구』, 2012.

Bandiera, Oriana, Iwan Barankay, and Imran Rasul, “Social Preferences and the Response to Incentives: Evidence from Personnel Data,” *The Quarterly Journal of Economics* 120(3), Aug. 2005, pp.917~962.

Denhardt, Janet and Robert B. Denhardt, “The New Public Service Revisited,” *Public Administration Review* 75(5), 2015, pp.664~672.

Duggan, Mark and Steven D. Levitt, “Winning Isn’t Everything: Corruption in Sumo Wrestling,” *American Economic Review* 92(5), 2002, pp. 1594~1605.

Felli, Leonardo and Rafael Hortala-Vallve, *Avoiding Collusion through Discretion*, London School of Economics, August 2011.

Fullan, Michael and Maria Langworthy, *A Rich Seam: How New Pedagogies Find Deep Learning*, Pearson, 2014.

Getha-Taylor, Heather and Ricardo S. Morse, “Collaborative Leadership Development for Local Government Officials: Exploring Competencies and Program Impact,” *PAQ*, Spring 2012, pp.71~102.

Ishiguro, Shingo, “Collusion and Discrimination in Organizations,” *Journal of Economic Theory* 116, 2004. pp.357~369.

Kofman, Fred and Jacques Lawarrée, “A Prisoner’s Dilemma Model of Collusion Ceterence,” *Journal of Public Economics* 59(1), January 1996, pp.117~136.

Lazear, Edward P. and Sherwin Rosen, “Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts,” *Journal of Political Economy* 89, 1981, pp.841~864.

Mookherjee, Dilip, “Optimal Incentive Schemes with Many Agents,” *Review of Economic Studies* 51, 1984, pp.433~446.

Poocharoen, Ora-orn and Celia Lee, “Talent Management in the Public Sector: A Comparative Study of Singapore, Malaysia, and Thailand,” *Public Management Review* 15(8), 2013, pp.1185~1207.

Tirole, Jean, “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations,” *Journal of Law, Economics and Organizations* 2, 1986, pp. 181~214.

<자료>

한국개발연구원, 「공직사회의 역량강화 방안」, 설문조사 자료, 2015.

<웹사이트>

정책브리핑(<http://www.korea.kr/main.do>, 접속일자: 2007. 5. 14).

법제처(<http://moleg.go.kr>, 접속일자: 2013. 3. 14).

제3부

군인력

제4장

전문병사제도 도입에 따른 군인력체제 개편의 경제분석¹

이 주 호 (KDI국제정책대학원)

이 정 민 (서울대학교)

김 현 준 (고려대학교)

제1절 서론

우리 국방력의 강화는 한반도의 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’을 위하여 가장 핵심적인 과제이다. 그럼에도 불구하고 군인력의 변화는 병사의 역량 제고보다는 양적 감축에 치중되어 이루어진 측면이 있다. 2014년 현재 국군은 약 62만명이며, 장교 및 부사관은 약 20만명, 병사는 약 42만명이다(『국방백서』, 2014). 정부는 국방개혁에 관한 법률 및 국방개혁 기본계획을 통하여 2022년까지 병사 규모를 약 12만명 감축하여, 장교·부사관 20만명 및 병사 30만명의 군인력체제로의 전환을 추진하고 있다.

이러한 변화는 빠른 고령화를 고려할 때 불가피한 측면이 있다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 고령화가 가장 빨리 진행되어 2026년에는 고

1 본 장의 초고는 폭넓은 여론 수렴을 위하여 2015년 9월 23일 국회 통일외교안보포럼과 한반도선진화재단이 공동으로 주관한 ‘국방력 강화를 위한 군 구조 및 인력체제 개편 방안’ 세미나에서 발표되었다(발표자: 이주호). 저자들은 매우 훌륭히 연구를 보조한 KDI국제정책대학원의 정찬일 조교에게 감사를 표한다.

령인구(65세 이상)가 전체 인구의 20%를 차지하는 초고령사회로 진입하고, 노인부양비율 또한 2012년에는 생산가능인구(15~64세) 6.2명당 노인 1명에서, 2020년에는 4.5명당 노인 1명, 2060년에는 1.2명당 노인 1명으로 하락할 것으로 전망된다(최강식[2014]). 이에 따라서 청년층의 군 복무에 따른 경제적 비용이 크게 상승할 것으로 예견되기 때문이다. 그러나 이러한 군인력 감축계획에 대하여 다른 한편에서는 국방력의 약화를 초래할 것이라는 우려도 크다. 남북이 대치하는 상황에서 특히 북한이 제3차 핵실험에 성공함으로써 북한의 비대칭적 군사력의 위협이 크게 증대되고 있기 때문이다.

이미 법령과 정부 계획으로 정해진 2022년 30만명 병사 체제에 대하여 증가나 감소냐를 놓고 논쟁을 재개하기보다는 현실적으로 닥쳐온 인구구조의 변화와 기존 병역제도의 한계를 인정하고 대안을 탐색하는 것이 필요하다. 본 연구는 병사 규모에 대해서는 법령과 정부 계획에 따라서 그대로 추진하는 것을 전제로 하고, 2022년까지로 계획되어 있는 30만명의 병사 체제를 어떤 방식으로 구성하는 것이 국방력을 극대화하는 동시에 경제적 합리성도 동시에 추구할 수 있을 것인가에 초점을 맞추었다.

본 연구에서는 전문병사제도의 도입을 제안한다. 의무적으로 21개월(육군 기준) 동안 복무하는 일반병사와 달리, 전문병사는 자발적 지원자들 중에서 급여를 지급하고 충원하여 적어도 4년 이상을 복무하도록 하여 전문성을 축적하게 하는 제도이다. 사실 유럽 국가들이 징병제에서 모병제로 병역제도를 개편한 주요 원인 중의 하나도 현대전의 성격 변화에 따라 첨단무기체계를 운용하고 고도의 전문성을 갖춘 정예군의 필요성이 커지게 된 것이었다(김광식[2012]).

그러나 남북이 대치하는 상황에서 모병을 통한 소수정예군만으로는 한계가 있다. 특히 북한 체제 급변 사태 발생 시 안정화 작전에 투입될 병력이 31만여 명 이상이 필요하다는 연구(Bennett and Lind[2011])에도 주목할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 국방력을 강화하기 위하여 전문병사제도를 도입하는 동시에 일반병사에 대해서는 군 복무기간을 단축하지만 국민개병제의 원칙을 유지하는 방안을 모색한다. 구체적으로, 2020

년을 목표로 15만여 명의 전문병사를 도입하되 일반병사도 12개월로 군 복무기간을 단축시키고 2022년부터 15만여 명으로 유지함으로써 총 30만명의 군인력체제를 확립하는 방안을 수급전망에 근거하여 제시한다.

본 연구는 이러한 군인력체제 개편방안의 비용과 편익에 대하여 전문병사 급여의 총비용과 일반병사의 복무단축에 따른 경제비용의 절감을 경제분석을 통하여 추계함으로써 이 방안이 충분한 경제적 합리성에 근거하고 있는지를 확인하고, 군인력체제 개편을 성공적으로 이끌기 위한 정치경제적 조건을 제시한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 다음 제2절에서는 전문병사제도 도입에 따른 일반병사의 복무기간 단축 개월 수와 전문병사의 급여수준을 추계한다. 그리고 제3절에서는 군 복무의 경제비용에 대한 국내외 연구들을 개관한 후, 노동시장 분석을 통하여 일반병사 복무기간 단축의 경제효과를 추정한다. 제4절에서는 군인력체제 개편의 세계적 추세에 대한 검토에 근거하여 우리나라 군인력체제 개편의 성공을 위한 세 가지 전제조건을 제시한다.

제2절 전문병사제도의 도입과 경제비용

우리 국방력 강화를 위하여 전문병사제도를 도입할 필요성이 아무리 높다고 하더라도 이 제도의 도입에 따른 비용과 이득을 견주어 보고 충분한 경제적 합리성이 있느냐를 따져보는 것이 중요하다. 전문병사는 의무적으로 복무하는 일반병사와 달리 노동시장에서 충원되므로 급여수준이 노동시장 조건에 맞추어 지급되어야 하고 이에 따라 높은 경제적 비용을 수반할 수 있다. 그러나 한편으로는 전문병사 규모가 커질수록 일반병사 규모를 복무기간 단축을 통하여 축소할 수 있게 됨으로써 이에 따른 경제적 이득이 발생한다. 따라서 본 절에서는 전문병사 도입에 따른 일반병사 복무기간의 축소가 어느 정도 가능한지 먼저 추계하고 전문병사 급여에 대하여 추정한다.

1. 전문병사제도 도입과 병사 수급

첨단무기체계와 고도의 전문성을 갖춘 정예군 중심으로 바뀌고 있는 미래전의 추세에 비추어 우리 국군도 전문병사제도를 도입하여야 한다. 전문병사는 자발적 지원자들 중에서 급역을 지급하고 충원하여 적어도 4년 이상을 복무하도록 하여 전문성을 축적하게 하는 제도이다. 군이 최적의 전투력을 발휘하기 위해서는 병사의 충분한 숙련기간이 필수적인데 현행 21개월 복무기간은 급격히 첨단기술에 의존하게 되는 국방환경의 변화에 발맞추어 전문성을 축적하기에는 너무 짧을 뿐만 아니라 병력 순환으로 인한 전력 공백을 발생시킬 우려가 크다(유용원[2013]). 특히 북한이 제3차 핵실험에 성공함으로써 비대칭적 군사력을 크게 강화시킨 상황에서 전문병사제도 도입을 중심으로 한 우리 국군의 인력체제 개편은 매우 시급한 과제라고 할 수 있다.

사실 군인력체제 개편방안은 국군의 무기체계의 첨단기술화와 군 구조 개편과 긴밀히 맞물려서 진행되어야 한다. 마침 김종하(2015)는 북한의 국지도발 및 비대칭 위협을 효과적으로 억제하고 중장기적으로 한국군의 미래전 역량을 강화하기 위해서 국군의 구조를 정밀기동타격사령부, 특수목적사령부, 특수작전사령부, 사이버사령부, 정보병사령부의 총 5개 사령부 체제로 개편하는 방안을 제시하면서, 정보병사령부는 일반병사 중심으로 구성하되 병사들의 높은 숙련이 요구되는 나머지 4개 사령부는 전문병사 중심으로 구성하는 방안을 제안하고 있다.

본 연구에서는 김종하(2015)에서 제안한 군 구조 개편방향에 맞추어서, 현재 전군의 약 21%가 되는 해군, 해병대, 공군의 병사들을² 대부분 전문병사로 전환하고 육군 중 숙련도가 요구되는 포병, 기갑, 공병, 통신, 정비 등을 중심으로 전문병사로 충원함으로써 전체 병사의 50%를 전문병사로 구성하여 앞에서 제시한 4개 사령부 휘하로 하고, 나머지 전체 병사의 50%는 일반병사로 구성하여 정보병사령부 휘하로 두는 새로운 군

2 군별 병사 비율은 육군 78.9% 해군 6.4%, 해병대 4.5%, 공군 10.2%이다(『국방통계연보』, 2013).

인력체제를 상정하고 여기에 분석의 초점을 맞출 것이다.

먼저 <표 4-1>의 병사 공급 전망부터 살펴보자. 『국방백서』(2014)에 따르면 2014년 국군의 수는 약 62만명이며, 장교 및 부사관이 약 20만명, 병사는 약 42만명이다. 이 표는 매년 출생한 남성의 76%³가 21세 되는 해⁴에 병사로 입대한다고 가정하여 추산한 병사 공급 전망을 보여준다. 이에 따르면 출산율과 출생아 수의 지속적인 감소로 인하여 현행과 같이 남성의 21개월 의무복무제도를 유지한다고 할 때 병사의 공급은 2003년 약 70만명에서 2022년 이후부터는 40만명 수준의 병사 공급이 불가능하게 되고, 2033년에는 약 32만명으로 크게 감소하게 될 전망이다.

다시 말하면, 현재와 같이 21개월 의무복무제도를 유지할 경우 2022년 이후에는 매년 20만명 이하의 병사를 충원하여 30만명대의 병사를 유지할 수밖에 없는 상황이 된다. 바로 이러한 청년층 인구 감소에 대한 전망이 국방부의 ‘국방개혁 기본계획 2014~2030’의 배경이 되었다고 할 수 있다. 병사 공급의 감소에 대비하여 국방부는 국방력의 손실을 최소화하기 위하여 국방개혁 기본계획을 통하여 장비와 작전개념의 현대화 및 인력의 효율적 운영을 목표로 밝히고 있다.

국방개혁에 관한 법률 및 국방개혁 기본계획이 2020년(기본계획상 2022년) 이후 장교·부사관 제외 약 30만명의 현역병을 운용한다는 것을 명시적으로 밝히고 있기 때문에 본 연구에서는 2022년 이후 30만명의 병력을 기본 전제로 놓고 논의한다. 즉, 본 연구에서는 북한과의 대치 상황을 고려하여 30만명 이하로 병사 규모를 축소하는 것은 논외로 한다. 다시 말하면 본 연구에서 현역병에 대한 수요는 2022년 법에서 정한 30만명 수준에서 완전 비탄력적(perfectly inelastic)인 것으로 간주한다.

3 2009~13년도 출생 남아 수 대비 병사 수가 평균 약 76%라는 사실에 근거하여 가정하였다. 최근 군의 현역 판정률은 85~90% 수준이지만 이 중에서 대체복무, 전환복무 등을 제외한 결과이다. 본 연구는 분석의 편의상 현역 판정률과 대체복무 및 전환복무의 비율에 변화가 없다고 가정하였다.

4 『국방통계연보』에 의하면 2013년도 현역 입영자 중 20~22세 입영자가 전체 입영자의 90%를 차지하는 것으로 나타난다.

<표 4-1> 인구 변화에 따른 병사 공급 전망

연도	21세 출생연도	21세 출생 남아 수	병사 공급 추정 (12개월 복무)	병사 공급 추정 (21개월 복무)
2003	1983	398,120	304,300	703,000
2004	1984	350,841	268,600	581,000
2005	1985	342,457	261,800	536,000
2006	1986	335,585	256,700	524,000
2007	1987	325,061	249,050	511,000
2008	1988	336,145	257,550	512,000
2009	1989	337,528	258,400	393,000
2010	1990	349,628	267,750	402,000
2011	1991	375,341	287,300	427,000
2012	1992	388,600	297,500	519,000
2013	1993	383,348	293,250	523,000
2014	1994	386,062	294,950	521,000
2015	1995	379,645	290,700	518,000
2016	1996	364,405	278,800	503,000
2017	1997	347,488	266,050	481,000
2018	1998	332,797	255,000	460,000
2019	1999	321,183	245,650	442,000
2020	2000	332,645	254,150	444,000
2021	2001	289,522	221,850	418,000
2022	2002	257,772	197,200	368,000
2023	2003	255,496	195,500	348,000
2024	2004	245,690	187,850	339,000
2025	2005	225,680	172,550	317,000
2026	2006	232,176	177,650	311,000
2027	2007	254,009	194,650	332,000
2028	2008	240,169	183,600	334,000
2029	2009	229,321	175,100	317,000
2030	2010	242,925	186,150	321,000
2031	2011	242,162	185,300	329,000
2032	2012	248,989	190,400	333,000
2033	2013	223,861	170,850	318,000

주: 2009~13년도 출생 남아 수 대비 입대 병사 수가 평균 약 76%라는 사실에 근거하여, 12개월 복무제도 아래서는 '현 21세 출생 남아 수 × 0.76'으로 추정하였으며, 21개월 복무제도 아래서는 '전년도 21세 출생 남아 수 × 9/12 + 당해 21세 출생 남아 수 × 0.76'으로 추정하였다.

만약 2022년 이후 전체 병사 30만명의 규모를 불변의 상수로 본다면, 50%인 15만명을 전문병사로 충원하는 경우 나머지 50%인 15만명의 일반병사들은 복무기간을 단축하더라도 충분히 수급이 가능한 여지가 발생한다. 본 연구의 추산에 따르면 전문병사제도가 도입될 경우, 일반병사는 현행의 21개월 복무에서 약 9개월의 복무기간을 감축하여 12개월 복무체제로의 전환이 가능할 것으로 전망된다.

본 연구에서는 2017년부터 2020년까지를 현행 체제에서 전문병사와 일반병사로 이원화된 새로운 체제로 전환하는 이행기로 보고, 2017년부터 전문병사는 매년 3만 7,500명씩 지원자 중에서 충원하고 일반병사는 단계적으로 복무기간을 줄여나가서 2020년에는 전문병사 15만명과 일반병사 12개월 복무체제를 완성하는 것으로 상정하여 보았다(표 4-2와 그림 4-1). 복무기간이 4년인 전문병사를 15만명 수준으로 유지하기 위해서 지원자 중에서 매년 약 3만 7,500명을 충원하되 이 중에서 약 3만명은 징집대상 연령의 남성 중에서 모집하고 나머지 7,500명은 여성 및 연장복무자 중에서 모집한다고 상정하였다. 전문병사 총 15만명 중에서 3만명은 여성과 연장복무자 중에서 매해 7,500명씩 충원하는 것으로 하였기 때문에, 우리의 인력수급 분석에서는 징집대상 남성 중 매해 3만명씩 충원하여 4년간 복무하는 12만명의 전문병사 수급에 초점을 맞추었다.

우리의 수급 전망에 의하면 2024년에서 2032년의 기간 동안 병사 공급(12개월 복무)이 약 18만명 수준에서 크게 벗어나지 않을 것이므로(표 4-1 참고), 이 기간 동안 대략적으로 각 연령대에서 18만명의 군 복무 남성 중 15만명은 1년 동안 일반병사로 복무하고 3만명은 4년 동안 전문병사로 복무하는 군인력 수급이 가능할 것으로 전망된다.

사실 21개월 복무의 징병제를 근간으로 하는 현행 군인력체제 아래서는 <표 4-2>와 [그림 4-2]에서 보듯이 국방개혁에 관한 법률 및 국방개혁기본계획이 목표로 하는 병사 수에 비하여 병사 공급 추정 수가 더 높게 나타나서 잉여가 상당수 발생하는 것으로 보인다. 이에 비하여 전문병사제도 도입을 중심으로 한 우리의 군인력체제 개편 시나리오에 따른 병사 수급은 법률과 기본계획이 목표로 하는 수치에 보다 근접하는 것으로

<표 4-2> 전문병사제도 도입에 따른 병사 수급 전망

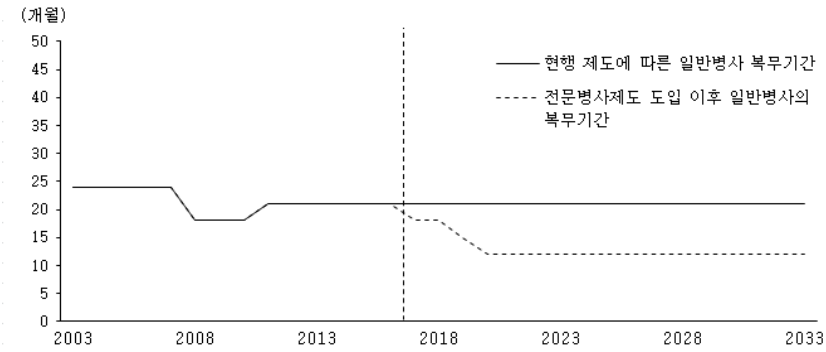
연도	현행 제도(21개월)		전문병사제도		
	병사 목표 수	병사 공급 추정	전문병사 목표 수	일반병사 공급 추정(복무기간)	병사 공급 추정
2017	375,000	481,000	37,500	373,000(18)	410,500
2018	360,000	460,000	75,000	340,000(18)	415,000
2019	345,000	442,000	112,500	270,000(15)	382,500
2020	330,000	444,000	150,000	223,000(12)	373,000
2021	315,000	418,000	150,000	190,000(12)	340,000
2022	300,000	368,000	150,000	166,000(12)	316,000
2023	300,000	348,000	150,000	164,000(12)	314,000
2024	300,000	339,000	150,000	157,000(12)	307,000
2025	300,000	317,000	150,000	142,000(12)	292,000
2026	300,000	311,000	150,000	147,000(12)	297,000
2027	300,000	332,000	150,000	163,000(12)	313,000
2028	300,000	334,000	150,000	153,000(12)	303,000
2029	300,000	317,000	150,000	144,000(12)	294,000
2030	300,000	321,000	150,000	155,000(12)	305,000
2031	300,000	329,000	150,000	154,000(12)	304,000
2032	300,000	333,000	150,000	159,000(12)	309,000
2033	300,000	318,000	150,000	140,000(12)	290,000

주: 전문병사제도 도입 이후의 일반병사 공급 추정 수는 현 21세 출생 남아 중에서 76%가 군대에 입대하고 이 중에서 3만명은 전문병사로 입대하는 것으로 상정하여, ‘당해 일반병사 수 = $(0.76 \times \text{전년도 21세 출생 남아 수} - 30,000) \times (\text{군 복무개월} - 12)/12 + (0.76 \times \text{당해 21세 출생 남아 수} - 30,000)$ ’로 추산하였다.

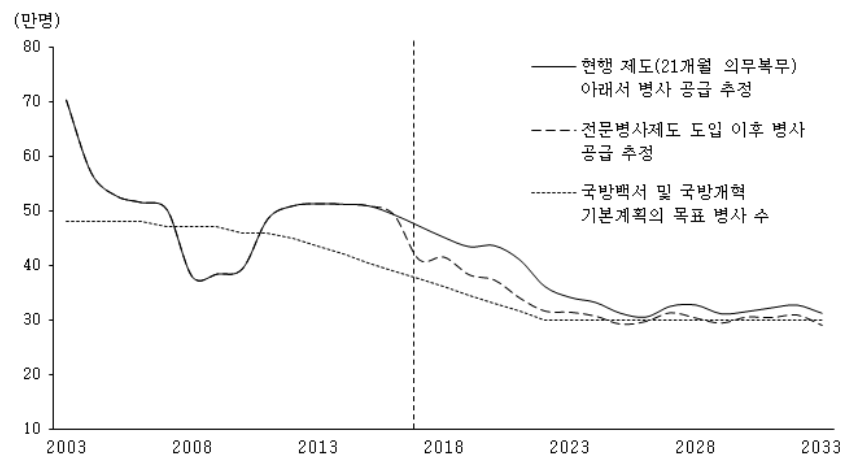
추정되어서 현행 제도에 비하여 오히려 군인력 수급이 보다 더 원활할 것으로 데이터에 기초하여 전망할 수 있다.

또한 징집에 의한 일반병사의 복무기간을 12개월로 조정하는 것은 해외 사례에 비추어 볼 때 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 세계적인 추세를 따르는 것이라고 할 수 있다. 징병제에 따른 병사들의 12개월 복무는 러시아, 우크라이나, 멕시코, 브라질, 터키, 이집트(대졸 이상), 콜롬비아(고졸 이상) 등 많은 국가에서 이미 시행되고 있다.

[그림 4-1] 전문병사제도 도입에 따른 일반병사 복무기간의 변화



[그림 4-2] 병사 수급 전망



<표 4-3> 각 국가들의 징병제 병사 복무기간

국가	징집병 복무기간
대만	1993. 12. 31. 이전 출생한 자원: 12개월, 1994. 1. 1. 이후 출생자: 군사훈련 4개월
러시아	징집병: 12개월, 계약제 복무: 3년
멕시코	12개월
브라질	12개월
우크라이나	12개월
이집트	학력에 따라 차등: 대졸 12개월, 고졸 2년, 중졸 이하 3년
터키	일반사병: 12개월, 단기복무사병: 대졸자 6개월
베트남	18개월
북한	남성 10년, 여성 7년
스위스	6개월 미만(21주)
싱가포르	24개월
이스라엘	남성: 3년, 여성: 2년
중국	2년
콜롬비아	중학교 이하 졸업자: 18~24개월 선택, 고등학교 졸업자: 12개월, 지원자 및 시골 거주 농업 종사자: 12~18개월 선택
태국	2년

자료: 병무청, '외국의 병역제도'

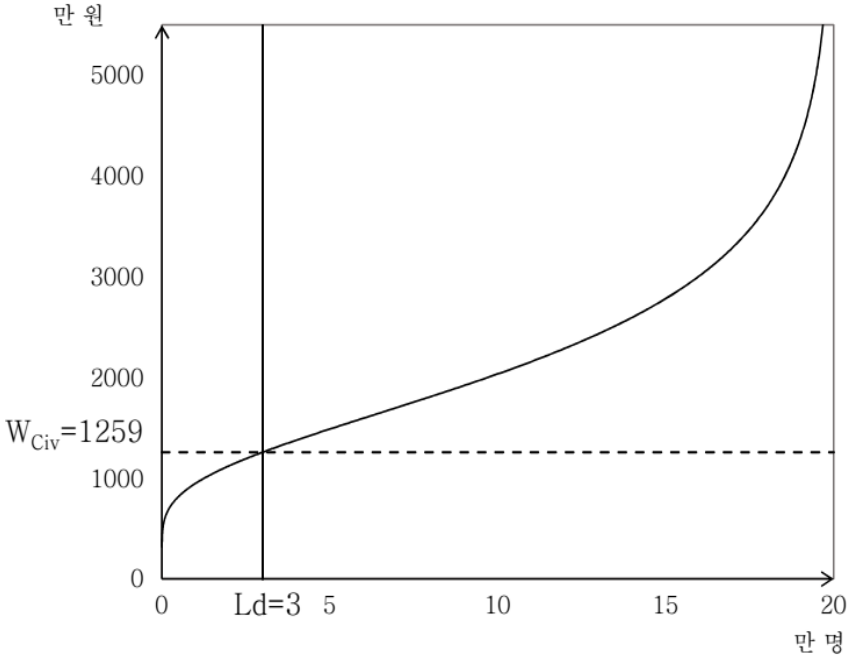
(<http://www.mma.go.kr/about/intro/type/type.do?mc=mma0000827>, 접속일자: 2015. 11. 22).

2. 전문병사 급여 추계

본 연구는 원창희(1992)를 참조하여 남성 청년층 노동공급곡선을 추정 한 후 매년 3만명씩 충원하기 위한 급여수준을 노동공급곡선에서 찾는 방식으로 전문병사 급여를 추계하였다. 전문병사의 입대연령을 20~29세로 보고 이 연령대의 남성 근로자의 임금분포가 로그정규분포를 취한다고 가정 한 뒤 로그정규분포의 누적함수로 노동공급함수를 도출하였다.⁵ 본 연구에서는 '고용형태별 근로실태조사'의 2014년 원자료를 분석하여 20~29세

5 원창희(1992)에서는 정규분포를 가정하였지만 본고에서는 실제 임금분포에 더 가까운 로그정규분포를 가정하였다. 또한 원창희(1992)에서는 여성을 포함한 전체 청년층 시장의 임금분포를 살펴보았지만 본고에서는 여성보다 남성이 훨씬 많이 충원되는 현실을 감안하여 남성에 초점을 맞추었다.

[그림 4-3] 전문병사에 대한 수요공급곡선



남성 근로자의 평균 연소득은 2,268만원, 표준편차는 1,153만원의 값을 구하였다. 또한 연간 입대 가능 자원(N)은 20만명으로 가정하였다. 이에 따라서 전문병사 공급곡선을 그려보면 [그림 4-3]과 같다.⁶

이렇게 추산한 전문병사의 급여는 1,259만원(월 105만원)이고 이에 따른 국가의 총급여부담은 1조 8,900억원이다. 그러나 우리가 이렇게 추정한 전문병사의 급여수준은 노동시장에서의 수급 가능성에 기초하여 책정할 수 있는 최저치(minimum value)라고 할 수 있으며 실제 전문병사의 급여는 이 수준보다 훨씬 높아질 수 있음을 대만의 사례를 통하여 알 수 있다.

6 노동공급곡선의 식은 다음과 같다.

$$L_s = N \frac{1}{2} \operatorname{erfc} \left(- \frac{\ln(W) - \mu}{\sigma \sqrt{2}} \right)$$

대만과 우리는 국가의 규모, 경제발전 수준뿐만 아니라 분단된 상황에서 군사적 긴장상태를 겪고 있다는 점에서 유사성이 크다. 대만 역시 전통적으로 징병제를 유지하던 국가였으나 2003년 군사혁신계획을 발표함으로써 새로운 국방개혁에 대한 비전을 수립하였다. 징병제로부터 완전한 모병제로의 전환이 본격적으로 시작된 것은 2008년 총통 선거에서 모병제 추진을 핵심 공약으로 내건 마잉주 후보가 당선되면서부터다. 2013년 당시에 27만명 수준의 병력을 2015년까지 모병제 도입을 통하여 21만 5천명 수준으로 축소하는 것을 목표로 하였다.

그러나 2013년 모병 모집이 목표인 2만 8천명에 턱없이 부족한 약 8,000명에 그치자 결국 모병제 전환을 2017년으로 연기하게 되었다. 이렇듯 모집병 수급에 난항을 겪자 대만정부는 군 감축계획을 마련함과 동시에 모집병 임금을 월 29,625 TWD에서 30세 이하 성인 가처분소득의 평균치 30,370 TWD⁷를 상회하는 월 33,625 TWD로 인상하였다. 그 결과 2014년에는 1만명 모집을 목표로 하여 15,000명을 모집할 수 있었으며, 2015년에도 비슷한 수를 모집할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

본 연구는 앞에서 우리나라 전문병사의 급여 추정을 위하여 활용한 추정방식을 대만에 그대로 적용하여 대만의 병사에 대한 급여가 혹시 너무 낮게 책정된 것이 아닌지를 확인해 보고자 하였다. 대만의 30대 미만 월 평균 임금은 대만 통계청 자료에 의하면 월 30,369 TWD이고 표준편차는 약 11,971 TWD이다. 이 수치를 대입하여 우리가 추정하여 본, 대만에서 28,000명 모집을 위한 급여는 약 20,143 TWD이다. 그러나 흥미롭게도 대만에서 실제 모병을 위하여 첫째에 지급한 월 29,625 TWD이나 이후 상향조정한 33,625 TWD은 우리 모델에서의 추정값보다 훨씬 높은 수준으로 나타났다.

우리가 확인한 바로는 대만에서 2013년 기준 19~29세 인구의 소득 5분위 중 하위 1분위 평균 소득이 약 17,445 TWD이고 여기 속한 인구는 약

7 Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics Executive Yuan, Republic of China, *Report on the Survey of Family Income and Expenditure*, 2013. <http://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/102.pdf>

42만명에 달한다. 따라서 대만이 노동시장에서 모병을 목표만큼 모집하지 못한 것은 급여를 포함한 노동시장 수급의 문제라기보다는 다른 문제들이 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 즉, 대만에서 2013년 여론을 들끓게 한 가혹행위로 인한 군내 병사 사망 사고 등 병사의 처우나 군의 이미지에 대한 부분이 크게 작용하였을 수 있다. 특히 대만정부가 잠재적인 분쟁지역에서 근무하는 병사의 경우 추가 수당을 20,000 TWD가량 더 지급하기로 하였는데도(합산 월 53,625 TWD) 모집 인원이 현 수준에 그치는 것은 아무래도 임금 외적인 부분이 크게 작용한 것으로 보인다.

그러나 대만과 한국의 차이점도 분명히 고려할 필요가 있다. 대만의 경우 완전모병제로 전환한 것이고 우리의 군인력체제 개편방안은 전문병사와 징병제의 혼합형이어서, 청년의 입장에서 전문병사가 되지 않으면 어차피 12개월 동안 일반병사로 복무하여야 하므로 전문병사에 지원할 유인이 대만의 모병에 비하여 더 클 수 있다. 반면에 우리의 경우 대만보다 전쟁의 위험이 더 크다고 볼 수 있으므로, 민간부문에 비해 일종의 위험수당을 지급해야 한다는 차원에서 대만의 모병에 비하여 전문병사의 임금을 더 높여주어야 할 요인이 동시에 존재하는 것도 사실이다.

특히 우리가 주목하여야 할 점은 징병제에서 모병제로 전환하면서 여러 나라들이 겪는 모병 모집의 어려움은 군인력체제의 전환과정에서 불가피하게 일어나는 것이며 장기적으로는 모병제의 장점이 살아나면서 극복될 수 있다는 것이다. 즉, 징병제의 주요 문제점은 군인력의 가격이 매우 저렴하여 이러한 요소가격 왜곡으로 인하여 군대조직 자체가 군인력의 안전, 인권, 생활 등의 문제에 소홀하게 되고(Lee and McKenzie [1992]), 또한 처벌 혹은 유인을 통한 효율적인 인력 운용도 본질적으로 어려울 수밖에 없다는 것이다(Warner *et al.*[2008]). 따라서 징병제에서 모병제로 갑자기 전환할 경우, 징병제 아래서 저렴한 인력 활용에 굳어진 인사 관행이 모병제를 도입한다고 하루아침에 좋은 인재를 시장경쟁을 통하여 유치하고 유인체계를 통하여 역량을 더 발휘하도록 하는 인사체제의 전환이 쉽게 일어나기는 어렵다. 그러나 장기적으로는, 징병제와 달리 모병제의 경우 군에서 이러한 변화가 일어나지 않으면 어려움에 봉착

하게 되므로 군이 스스로 변화하도록 만드는 장점이 있는 것이다.

현재 우리 군은 국방개혁 기본계획에 따라서 부사관과 유급 지원병을 늘리고 있으나 이 과정에서 모집의 어려움을 호소하고 있다. 그러나 이러한 점진적 변화와 달리 전문병사제도 도입은 군인력체제의 근본적 변화이다. 따라서 4년의 복무를 마친 전문병사 중에서 군에 계속 남으려는 자들이 부사관 승진은 물론 더 나아가 장교 진급은 물론 장군도 될 수 있게끔 군의 승진 및 인사 체제를 근본적으로 개편하여야 한다. 특히 전문병사들의 장교와 장군 진급에 있어서 역량을 최우선 기준으로 삼아서 다른 출신에 비하여 차별받지 않도록 하여 우수한 청년들이 지원하도록 유도하여야 한다. 그리고 전문병사는 일반병사에 비하여 고가의 무기를 다루는 등 자본집약적 업무에 배치되므로 이스라엘의 군대와 같이 충분한 훈련 기회를 체계적으로 제공하여 사회에 나가서도 좋은 일자리를 가질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 2015년 여군의 비중은 약 6%이지만 전문병사의 경우 여성 충원에 더 주목한다면 우수인력의 확보가 용이할 수 있다. 여성의 상대적으로 낮은 평균임금과 여전히 높은 노동시장 진입장벽을 고려할 때 같은 임금수준으로 보다 양질의 여군 충원이 가능할 수 있다.

본고에서 추정한 전문병사의 급여수준이 현실적으로 적용되려면 이와 같이 승진, 훈련, 여성충원 등의 인사체제를 근본적으로 바꿔야 하며, 더 나아가 병사의 안전, 인권, 생활 등 처우 개선(박휘락[2014]; 김의식[2015])은 물론 군의 이미지 개선 노력까지 병행하여야 할 것이다.

따라서 전문병사제도를 도입할 때 원활한 전문병사 수급을 위하여 전문병사 급여를 최대 하사의 급여수준까지 책정하는 방안까지도 검토하여야 한다. 2013년 기준 수당을 포함한 하사의 평균 월급여가 178만원인 만큼 이 수준으로 전문병사의 급여를 책정할 경우 연간 전문병사 총급여는 3조 2,000억원으로 일반병사의 급여를 합한 전체 병사 급여는 약 3조 4,500억원으로 증가할 수 있다. 이 수준은 현실적으로 전문병사에게 지급할 수 있는 최대치(maximum value)로 볼 수 있다. 따라서 전문병사 급여는 2013년 기준으로 본 연구의 수급모형에서 추계한 최저치인 월 105만

원 수준과 현실적인 최고치인 월 178만원 수준 사이로 추정할 수 있고, 이에 따라서 전문병사 총급여는 연간 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원 사이로 전망된다.

전문병사 15만명의 연간 총급여부담이 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원으로 예상되어 재정부담이 늘어나겠지만, 전문병사가 도입되면서 일반병사의 복무기간이 단축됨에 따른 경제적 이득이 전문병사의 급여부담을 훨씬 상회할 가능성이 높다. 다음 절에서는 일반병사의 복무기간 단축에 따른 경제적 이득에 대하여 분석한다.

제3절 일반병사 복무기간 단축의 경제효과

우리가 제안한 전문병사(모병제)와 일반병사(징병제)를 균형 있게 구성하는 군인력체제 개편방안은 징병제로부터 두 제도의 혼합형 체제로 개편하는 방안이라고 할 수 있다. 따라서 일반병사의 복무기간 단축에 대한 경제효과를 분석하려면 그동안 징병제에서 모병제로 전환한 많은 국가들에서 심도 있게 연구되었던 징집에 의한 군 복무의 경제비용에 대한 기존 연구들을 잘 살펴볼 필요가 있다. 본 절에서는 먼저 이러한 연구를 개관한 후 우리나라 노동시장 데이터를 활용하여 실제 우리나라에서의 일반병사 복무기간 단축의 경제효과를 추계한다.

1. 징집에 의한 군 복무의 경제비용에 대한 기존 연구

징집에 의한 군 복무의 경제비용에 대한 연구는 1973년 미국이 징병제에서 모병제로 전환하는 데 결정적인 역할을 하였다. 미국에서 Oi(1999)를 비롯한 경제학자들은 징병제가 모병제에 비하여 급여로 지급되는 재정적 비용은 낮으나 개인들이 강제적으로 징집되어 복무하는 군 입대기간 동안 노동시장에서 벌어들일 수 있는 소득을 희생하게 된다는 점을 감안한 기회비용이 훨씬 높다는 것을 보여줌으로써 실질적인 병역제도의

정책 변화를 이끌었다.

그 이후 많은 후속 논문들이 군 복무의 경제비용에 대하여 여러 가지 측면에서 이론과 실증 분석을 제시하고 있다. 이와 같이 징집에 의한 군 복무에 대한 경제비용에 대한 기존 연구들은 주로 징병제와 모병제의 비교를 통하여 다양한 측면에서 경제비용을 제시하고 있다. 이를 크게 여섯 가지 측면에서 요약할 수 있다.

첫째, 징병제는 모병제와는 달리 개인이 강제적으로 군에 일정 기간 복무하게 함으로써 군 복무기간 동안 군 급여보다 노동시장에서 더 높은 임금을 받을 수 있는 기회를 박탈하는 기회비용을 발생시킨다(Oi[1999]).

둘째, 징병제는 개인이 군에 복무하는 동안 임금의 손실이 일어날 뿐만 아니라 군에 복무하지 않은 자에 비하여 군 복무기간만큼의 경력손실로 인하여 개인의 생애에 걸쳐서 노동시장에서 군 복무를 하지 않은 자에 비하여 상대적으로 낮은 임금을 받는 비용이 발생하게 된다(Angrist [1990]).

셋째, 징병제는 일반적으로 자발적인 인원으로 구성되는 모병제보다 군 복무기간이 짧고 군 복무 연장 수요도 낮기 때문에 더 많은 훈련비용이 필요하다(Warner and Asch[2001]).

넷째, 징병제의 상대적으로 저렴한 인력 가격은 요소 가격을 왜곡시킨다. 이에 따라 장비 및 자본 집약적인 군으로 변모해야 할 국군이 인력 집약적으로 운용될 수 있다. 이런 체제 아래서는 인력이 비효율적으로 많이 투입되며, 개별 인건비는 저렴할지라도 총인건비는 크다(Lee and McKenzie[1992]). 단위 인력 비용이 저렴하기 때문에 징집제하에서는 안전이나 방호장비에 대한 투자가 소극적으로 되며, 실제 전투상황이 발생해도 더 많은 병력 피해를 입어 사망 및 부상으로 인한 추가적인 사회·경제적인 비용을 낼 수 있다.

다섯째, 징병제는 개인의 선호 및 특기를 제한적으로만 반영하며, 병사들이 상대적으로 일률적인 환경에서 복무하기 때문에 인력의 효율적인 운용이 어렵다(Lee and McKenzie[1992]; Kerstens and Meyermans[1993]). 특히 징집제 아래서는 처벌에 대한 위협과 강제를 통해 동인(incentives)

을 부여할 수밖에 없으나 모병제는 더 나은 동기 부여를 통해 효율성을 제고할 수 있다(Warner *et al.*[2008]).

여섯째, 모병제가 징병제에 대하여 오히려 더 큰 경제적 비용을 발생시키는 측면도 연구되었다. 모병 급여의 재정부담으로 인해 발생하는 ‘조세왜곡(Tax distortion)’이 모병제의 장점을 상회할 수 있다는 분석이다. Lee and McKenzie(1992)는 모병제가 일반적으로 징집제보다 더 경제적이지만 모병 수가 증가할수록 임금 및 총인건비가 빠른 속도로 증가하며 결국 입영 수요가 일정 수준(총가용자원의 약 55~60%) 이상이 되면 세금으로 인한 경제의 자중손실(deadweight loss)이 모병제를 통한 경제적인 이득보다 커질 수 있다고 경고하였다.

우리나라에서는 여섯 가지 중에서 그동안 주로 첫 번째 기회비용에 대한 연구가 주로 있었다(원창희[1992]; 이상목[2000, 2003]; Kim[2006]). 본 연구에서는 기존 연구들을 확장하여 군 복무의 노동시장 효과에 초점을 맞추으로써 첫 번째 기회비용과 함께 두 번째 경력손실에 따른 비용도 함께 검토하고자 한다. 본 연구에서 제시한 바와 같이 일반병사의 군 복무기간을 21개월에서 12개월로 단축할 경우 당장 군 복무로 인해 노동시장에서 임금을 받지 못하는 기회비용이 줄어들 뿐만 아니라 경력손실로 인하여 생애에 걸쳐서 발생하는 임금손실도 줄일 수 있다. 본 연구는 이 두 가지 효과를 노동시장 분석을 통하여 추계하는 데 집중하고자 한다.

우리가 두 가지 효과에 대한 노동시장 분석에 집중한다고 하여 나머지 네 가지 측면이 중요하지 않다는 것은 아니다. 훈련비용의 경우 본 연구에서 제시한 15만명의 전문병사와 15만명의 일반병사의 조합이 전문병사 군 복무기간이 4년 이상으로 늘어나는 반면 일반병사는 1년으로 줄기 때문에 일반병사의 복무기간 단축에 따른 훈련비용 증가효과가 전문병사제도 도입에 따른 훈련비용의 절감효과에 의하여 상쇄될 가능성이 높다. 그리고 전문병사제도의 도입은 이미 앞에서 논의한 바와 같이 장기적으로 우리 군을 보다 자본집약적 혹은 기술집약적 군대로 만들 뿐만 아니라 군인력 운영에 있어서 유인체계가 보다 잘 작동할 수 있는 계기를 마련함으로써 그동안 약한 유인체계와 저렴한 인력 중심의 군 운영을 효율

화한다는 큰 장점이 있다.

물론 전문병사 도입에 따른 병사 인건비의 급격한 증가가 조세부담의 증가로 이어져 이에 따른 조세왜곡을 우려할 수 있다. 그러나 우리 방안의 경우 30만명의 절반인 15만명의 전문병사에 대해서만 시장 급여를 지급하고 나머지 15만명의 일반병사를 유지하는 것이므로 100% 모병제로의 전환에 비하여 상대적으로 세금왜곡이 적을 수 있다. 그리고 군인력체제의 개편이 얼마나 높은 조세부담으로 이어질지에 대해서는 군인력체제 개편과 동시에 추진하여야 하는 군 구조 개편과 군 무기체제의 첨단 기술화의 비용이 얼마나 될 것이냐에 대한 검토도 함께 이루어져야 한다.

아직까지 군인력체제 개편에 대하여 정부가 이러한 다양한 차원에서 충분한 논의와 검토를 시작하지 않고 분석에 필요한 데이터도 제공하지 않은 상황이므로, 이러한 모든 측면을 포괄적으로 고려하기는 힘들다. 따라서 본 연구에서는 군 복무가 개인의 노동시장 성과에 미치는 영향에 집중함으로써 군 복무의 경제비용을 추계하고자 한다. 이에 앞서 군 복무의 노동시장 효과에 대한 주요 연구들을 개관하면 다음과 같다.

Angrist(1990)의 논문은 군 복무가 임금 등 노동시장 성과에 어떤 영향을 미치는가를 실증적으로 살펴볼 때 가장 핵심적인 논문이라고 할 수 있다. Angrist(1990)는 군 복무의 내생성 문제가 얼마나 심각하며 이를 계량적으로 해결하는 것이 중요하다는 것을 단적으로 보여준다. Angrist(1990)의 아이디어는 베트남 전쟁 당시 징집이 출생 연월에 따라 무작위로 징집되었다는 점을 이용하여 인과성을 확보하자는 것이다. 분석 결과, 징집에 의한 군 복무는 임금을 약 15% 낮추는 것으로 나타났다. 여기서 가장 흥미로운 점은 이러한 군 복무의 부정적 효과가 노동시장 경력의 손실(loss of experience)로 결과된 것이라는 사실이다. 이 논문의 결과에 따르면 37개월 정도의 군 복무는 약 24개월의 노동시장 경력의 손실로 나타나는데, 이는 군 복무 경험이 부분적으로는(약 35% 정도) 노동시장의 경력으로 인정될 수 있다는 점을 시사한다.

Angrist and Krueger(1994)의 논문은 베트남 전쟁 논문에서와 마찬가지로 2차 세계대전 당시 출생 연월에 따라 징집이 외생적으로 이루어진 점

에 착안하여 참전 경험이 임금에 어떤 영향을 미치는지를 추정하였다. 참전 경험의 내생성을 무시한 단순 OLS 결과를 보면 참전 경험이 7.8% 정도의 임금 프리미엄을 가져오는 것으로 나타난다. OLS에서는 기본적인 인구학적 특성, 교육수준, 장애 여부 등을 통제하였다. 그러나 도구변수 결과를 보면 임금 프리미엄이 없거나 혹은 음(-)의 값을 가질 수 있음을 알 수 있다. 참전의 결과라고 할 수 있는 교육연수와 장애 여부를 통제하지 않은 경우에는 참전이 임금을 통계적으로 유의하게 약 15% 정도 낮추는 것으로 나타났다.

Imbens and Van Der Klaauw(1995)는 네덜란드의 의무복무제의 노동시장 성과효과를 추정하였다. 이들은 Angrist(1990)와 Angrist and Krueger(1994) 논문의 아이디어와 비슷하게 군 복무의 내생성 문제를 해결하고자 하였는데, 네덜란드의 경우 각 연도별로 징집필요인원에 대한 정부의 결정에서 결과되는 총징집률(aggregate enrollment rates)의 외생적 변화를 이용하였다. 분석 결과, 군 복무는 약 5% 정도 연간 임금을 낮추는 것으로 나타났다. 이는 노동시장 경력으로 따지면 약 1년의 노동시장 경력손실에 해당된다. 이들 샘플에 해당하는 시기의 평균 군 복무기간이 14개월이라는 점을 감안하면 군 복무 경험의 14% 정도만 노동시장 경력과 대체성을 가진다는 점을 알 수 있다. Card and Cardoso(2012)는 포르투갈의 징집제가 임금에 미치는 효과를 살펴보았다. 이들은 개인별 패널데이터를 이용하여 징집 이전 임금을 통제함으로써 징집제의 인과효과를 추정하고자 하였는데, 추정 결과 저학력자, 저숙련자에게는 군 복무 경험이 노동시장에서 보상을 받을 수 있는 가치 있는 경험이 될 수 있음을 보였다. 그런데 이러한 결과를 해석함에 있어서 주의할 점은 이들 샘플에 포함된 징집대상자의 경우 학력수준이 7년이 채 안 되는 매우 낮은 수준이라는 점이다. 따라서 학력수준이 이보다 높은 경우에 이들이 찾아낸 군 복무의 긍정적인 효과가 과연 있을 것인가에 대해서는 의심스럽다. 엄동욱(2009)은 한국노동패널조사 10차연도 횡단면 자료를 이용하여 군 복무 여부 변수를 포함한 민서형(Mincerian) 임금함수를 추정하였다. 교육연수, 근속연수, 혼인 여부, 비정규직 여부, 노조 유무, 산업, 직종을 통제한 후

에도 군 복무는 5~6% 정도의 임금 프리미엄을 가져오는 것으로 밝혀졌다. 그러나 이 논문은 앞서 살펴본 해외의 연구에서 가장 핵심적인 이슈로 여겨지고 있는 군 복무의 내생성을 완전히 무시했다는 한계를 가지고 있다.

김태일·양정모(2009)의 연구는 1982~91년 사이 한시적으로 존재했던 석사장교제도가 학술인력의 양성에 어떤 영향을 미쳤는가에 대한 매우 흥미로운 주제를 다루었다. 자료는 한국학술진흥재단(현 한국연구재단)의 데이터를 이용하여 자료의 객관성을 최대한 확보하고자 하였다. 이들은 석사장교제도의 혜택을 보았던 세대와 그렇지 못한 그 이후 세대를 비교하는 전후비교(before-after analysis)를 기본으로 하되 시간추세효과를 어느 정도 통제하기 위해서 여성을 비교집단으로 삼는 일종의 이중차분방식을 분석방법으로 사용하였다. 분석 결과, 학문분야에 따라 다소 다르긴 하지만 대체로 석사장교제도 혜택을 받은 세대가, 첫째 학위취득 연령이 낮고, 둘째 대학교수로 임용될 확률이 높으며, 마지막으로 연구성과도 높은 것으로 나타났다. 이들의 연구 결과는 Card and Cardoso(2012)가 지적했듯이 특히 고학력자에게 군 복무가 전문직 경력에는 피해를 가져올 수 있다는 주장을 실증적으로 지지한다고 할 수 있다.

2. 일반병사 복무기간 단축의 노동시장 효과 추계

본 연구에서는 개인 수준의 설문조사 데이터를 이용하여 군 복무가 노동시장 성과에 미치는 경제적 효과를 실증적으로 살펴본다. 군 복무 여부 그리고 군 복무기간이 인적자본, 임금, 숙련 등 노동시장 성과에 미치는 영향은 이론적으로는 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다. 우선 군 복무가 일종의 직업훈련의 효과를 가져 온다면 이는 인적자본과 숙련에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어 어떤 이들은 군 복무 중 보직을 수행하면서 직업특수적인 기술을 획득할 수도 있다. 혹은 조직운영의 원리와 같이 일반적인 인적자본을 얻을 수도 있을 것이다. 또한 군 복무기간 중 향후 노동시장 성과에 영향을 줄 수 있는 직접적인

기술을 획득하지 못한다고 하더라도 학교에서 배울 수 없었던 노동시장 성과에 영향을 주는 비인지적 기술(non-cognitive skills)을 획득할 수 있다. 예를 들어 조직의 위계질서 속에서 적합하게 행동하는 방법, 남과 협동하는 방법, 사회성을 연마할 수 있다.

반면, 군 복무기간 동안 군 복무 이전에 축적한 인적자본이 감가상각(depreciation)될 수 있고 군 복무 이후에도 민간사회에 복귀하는 적응비용을 발생시킬 수 있다. 또 좀 더 직접적으로 군대에서 복무를 하는 동안 잃어버린 노동시장 경력은 군필자와 면제자 사이에 인적자본의 격차를 발생시킬 수 있다. 이러한 경우 최소한 단기적으로는 군 복무가 생산성을 하락시킬 수 있고 이러한 단기적 효과가 축적되면서 장기적으로도 생산성에 부정적인 효과를 미칠 수 있다.

군 복무가 노동시장에 미치는 효과는 국방정책뿐만 아니라 노동시장, 인적자본 정책에 상당히 중요한 의미를 가짐에도 불구하고 실제로 정확하게 인과적 효과(causal effect)를 추정하기는 매우 어렵다. 이는 군 복무 여부, 군 복무기간이 가지는 내생성(endogeneity) 때문이다. 예를 들어 모병제를 실시하고 있는 미국의 경우를 생각해 보면 자발적으로 지원, 입대하는 것은 분명히 내생적 선택이고 이러한 선택에 있어서 생산성이나 향후 노동시장 성과에 대한 기대가 영향을 미칠 것이다. 게다가 군 복무의 내생성 문제는 우리나라와 같이 징병제를 실시하고 있는 경우 더욱 심각할 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 경우 군 면제자의 비중이 지극히 낮고⁸ 또 군 면제의 경우 특별한 일신상의 사유가 있어야 하는데 군 면제 사유와 노동시장의 성과는 상당히 연관되어 있는 경우가 대부분이다. 예를 들어 건강상의 문제로 면제를 받은 경우 노동시장 성과 역시 나쁠 수 있는데 이것을 군 면제의 효과로 볼 수는 없을 것이다.

따라서 본 절에서는 군 복무가 노동시장 성과에 미치는 영향을 추정하

8 2013년 징병신검 결과 병역면제 비율은 0.2%에 불과했다. 인구가 증가하고 잉여인력이 있었던 과거에는 면제 비율이 높았다. 1960년대에는 약 38.5%, 1970~80년대에도 32.1% 이다가 1990년대에는 18.3%, 2000년대에 들어서면서 한 자릿수로 떨어졌다(김일생 [2015]).

기 위해서 직접적으로 군 복무의 임금효과를 추정하지 않고 내생성 문제를 피하면서 우회적으로 먼저 군 복무가 어느 정도의 경력손실(loss of experience)을 가져오는지를 미시데이터를 통해 확인하고, 다음으로 통상적인 경력의 임금수익률에 대한 추정치를 바탕으로 생애기간 동안의 임금손실액을 추정해 보고자 한다. 이때 고졸자와 대학진학자의 노동시장 진입과정이 군 복무와의 관계에서 있어서 질적으로 다르므로 이 두 집단을 구분하여 분석을 시행하려고 한다.

우리나라의 경우 군 복무가 노동시장 경력, 인적자본, 임금에 미치는 효과를 추정하는 것은 쉽지 않다. 우선 우리나라의 징병제도의 경우 기존 연구들에서 이용하였던 군 복무의 외생적 변화를 찾기가 매우 힘들다. 특히 최근의 경우 군 면제율이 극히 낮으므로 군 복무자와 면제자 중에서 비교 가능한 동질적인 집단을 찾기는 거의 불가능하다고 할 수 있다.

한편, 우리나라의 경우 군 복무의 노동시장 효과를 살펴보기 위해서는 고등학교 졸업자와 대학 진학자를 나누어 살펴보아야 한다. 고등학교 졸업자의 경우 졸업을 하고 나면 일단 징집대상이 되므로 노동시장 진입과 동시에 군 입대 문제를 경력형성에서 심각하게 고려해야 할 처지에 놓이게 된다. 고용주의 입장에서 고등학교를 졸업한 군 미필자는 곧 군대를 가야 하므로 장기적인 고용으로 생각하기는 힘들다. 반면에 대학 진학자의 경우 일단 학업을 하는 동안에는 입대를 연기할 수 있고, 따라서 대학 재학 중 군 복무를 마쳐 노동시장 진입 이후에 군 복무로 인한 경력단절은 어느 정도 예방할 수 있다. 대신에 대학 진학자의 경우에는 보통 대학에서 1~2년을 보낸 후 입대를 하게 되므로 4년제 대학의 경우 중간에 학업이 중단되는 비용이 발생하게 된다. 또 입대와 제대 시점이 휴학과 복학 시점과 정확히 일치하지 않음으로써 일종의 공백기가 발생하기 마련이다.

본 절에서는 고등학교 졸업자의 졸업 이후 군 입대 이전까지의 기간 동안 노동시장 경험과 대학 진학자의 군 휴학과 복학 사이의 기간 동안 학업 및 경제활동 경험을 한국노동패널과 청년패널 등 미시데이터를 이용하여 살펴보고자 한다.

가. 고등학교 졸업자

‘한국노동패널’(KLIPS) 1차연도 조사(1998년) 당시 25~65세인 응답자 중에서 최종학력이 고졸이고 군 복무 경험이 있는 남성을 샘플로 구성하였다. 이 중에서 고등학교 졸업시점, 군 복무 시작 혹은 제대 시점 등 분석에 필요한 변수들에 하나라도 무응답인 관측치는 모두 샘플에서 배제하였다. 최종 샘플에는 854명이 포함되었다. KLIPS 데이터의 장점은 대표적인 표본을 장기에 걸쳐 반복적으로 관측할 수 있는 패널 자료라는 것이다. 하지만 본 연구 목적에 비추어 KLIPS의 단점은 대부분의 응답자들의 경우 군 복무시점이나 졸업 후 첫 직장 등 주요 변수들이 회고적 응답에 기초하고 있어서 측정오차(measurement error)가 존재할 수 있다는 것이다.

KLIPS 샘플을 보면 고등학교 졸업 이후 군 입대 이전까지의 기간이 약 33개월 정도인 것으로 나타난다. 그런데 샘플에 포함된 자들 중 88.5%는 고등학교 졸업 이후 군 입대 이전에 아무런 직장경력이 없는 것으로 나타난다. 직장 경험이 있는 자들 중에서 89%는 한 번의 직장경력이 있고 나머지는 두 번 혹은 세 번의 경력을 가졌다. 직장경력이 있는 사람들은 평균적으로 17개월 정도의 직장경력을 가졌다. 고등학교 졸업 이후 군 입대 이전 취업 경험이 있는 자들은 고등학교 졸업 이후 취업까지 평균 10개월이 소요되었다. 이 중 절반 이상은 2개월 정도가 걸렸다. 고등학교 졸업 이후 군 입대 이전에 취업을 한 자들은 평균적으로 입대 약 4개월 이전에 퇴사를 한다. 2/3 정도는 입대 직전, 즉 1개월 이전에 퇴사를 한다.

KLIPS 샘플에서 나타나는 특징이 좀 더 최근 세대에서도 유사하게 나타나는지를 살펴보기 위해서 ‘청년패널’(Youth Panel) 데이터를 이용하여 동일한 분석을 해보았다. 청년패널의 고졸자 중 군 복무를 한 327명 중 88%는 고등학교 졸업 이후 군 입대 이전까지의 기간 중 직장경력이 전혀 없는 것으로 나타났다. 이는 KLIPS 샘플에서 나타난 비중과 거의 똑같다. 고등학교 졸업 이후 군 입대 전까지 평균 24개월(중간값 20개월)이

<표 4-4> 고등학교 졸업 후 입대까지의 기간, 군 복무기간,
제대 후 첫 직장까지의 기간

	평균	중간값	최솟값	최댓값
고등학교 졸업~입대(개월)	24	20	2	131
군 복무기간(개월)	25	24	1	86
제대~첫 직장(개월)	31	21	1	146

자료: 한국노동패널(KLIPS) 1차연도 조사(1998년).

소요되는데, 과반수의 응답자는 1년 이상을 군 입대를 기다렸던 것으로 나타났다.⁹ 평균 군 복무기간은 25개월, 중간값은 24개월이다. 제대 이후 첫 직장까지의 기간은 평균 31개월, 중간값 21개월로 나타났다.

고등학교 졸업 이후 입대 이전의 기간이 길지만 이 시기에 직장 경험을 거의 하지 않는다는 점은 심각한 문제라고 할 수 있다. 이는 이전의 연구들에서도 자주 지적되어 온 문제이다. 이는 기본적으로 노동수요 측면의 문제인데, 병역의무를 이행하지 않은 고졸자를 채용하게 되면 군 복무기간 동안 업무 공백, 군 복무 이후 복직의 불확실성이 높을 것이다 (허영준[2014]; 김현수 외[2012]; 권혜자 외[2008]).

그렇다면 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연(entry delay), 경력단절이 임금에 미치는 영향은 어느 정도일까? 이 질문에 답하기 위해서 본 연구는 ‘고용형태별 근로실태조사’ 2014년 원자료를 이용하여 노동시장 경력의 수익률을 추정한 후 이를 이용하여 생애기간 동안의 임금손실 효과를 추정해 보았다. 2014년 자료에서 남성 고졸자로 샘플을 한정 한 후 (185,916명) 경력의 수익률을 추정한 결과 다음의 결과를 얻었다.

$$\ln(\text{월총액급여}) = 0.0669 * \text{경력} - 0.0012 * \text{경력 제곱} + 6.7861$$

$$(57.74) \quad (-56.52) \quad (473.47)$$

경력변수는 잠재적 경력(potential experience)으로 모두 고졸자이므로

9 권혜자 외(2008, p.12)의 연구를 보면 군입대 대기상태에 있는 비경제활동인구의 규모가 2003년 9만명, 2007년 5만 1천명 수준으로 나타난다. 이들 중 대부분이 고졸 이하의 학력을 가진 자들이다.

(연령-18)로 계산하였다. 회귀분석 결과 경력과 경력제곱 계수의 추정치는 1% 수준에서 통계적으로 유의하며, R squared 값은 0.132이다.

추정된 경력수익률은 선행연구의 추정치에 비하면 높게 나타난다(예를 들어 황수정 외[2005] 참조). 이는 본 연구에서는 경력과 근속(tenure)을 구분하지 않았기 때문에 근속의 효과까지 포함되어 있으며, 선행연구는 시간당 임금을 종속변수로 하는 전통적인 민서(Mincerian) 임금방정식을 추정한 반면 본 연구에서는 급여총액, 즉 시간당 임금과 근로시간의 곱을 종속변수로 삼았으므로 경력이 근로시간에 미치는 영향까지 포함되어 있기 때문이라고 할 수 있다.¹⁰

[그림 4.4]는 군 복무가 3년의 노동시장 진입 지연으로 이어진다는 시나리오하에서 근로자의 경력에 따른 근로소득의 변화를 추정한 것이다. 군 복무로 노동시장 진입이 3년 지연될 경우 19세에서 50세까지의 손실을 실질이자율 2%를 상정하고 현재가치를 계산하여 보면, 3년의 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 3,555만원의 기회비용¹¹에 더하여 그 이후 경력손실에 따른 생애에 걸친 효과가 3,458만원에 달하여 군 복무 3년에 따른 근로소득 총손실이 약 7,000만원 수준으로 나타난다.

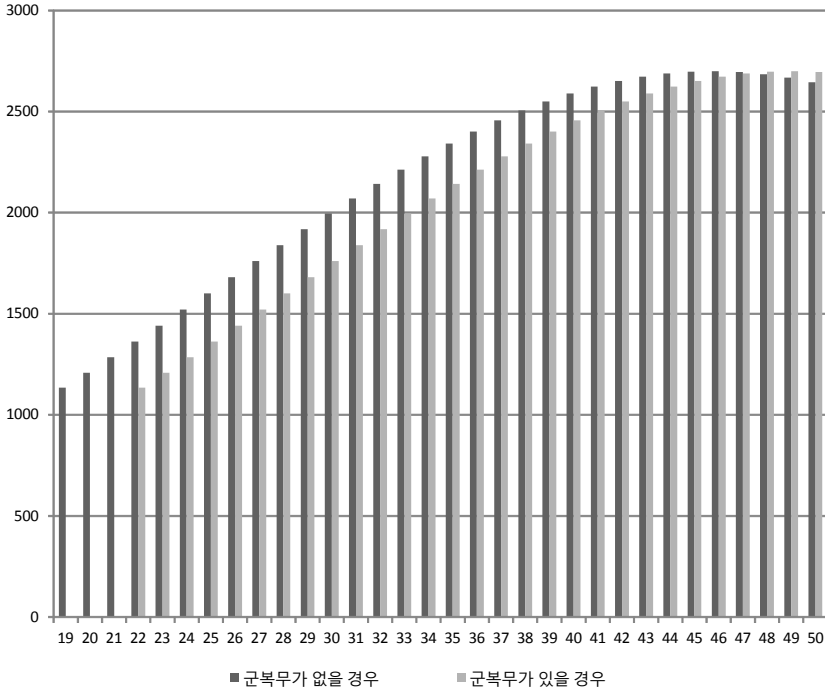
위의 추정치는 과소 혹은 과대 평가될 수 있다. 위 추정에서 공백기를 3년으로 다소 보수적으로 가정하였지만 <표 4.4>에서 보는 바와 같이 중간값을 보더라도 공백기는 약 5년 정도로 더 길 수 있다. 따라서 실제 임금손실은 추정치보다 클 가능성이 높다. 또한 위의 추정에서는 입대 대기, 군 복무기간 중 인적자본의 감가상각이 없는 것으로 가정하였지만, 만약 있는 경우라면 근로소득 손실은 더 클 것이다.

10 민서리안 임금방정식에서 경력의 계수는 초기인적자본량, 학업종료 이후 직업훈련 등을 통한 인적자본투자의 수익률, 인적자본 감가상각률에 의존한다(Polachek[2007]).

11 12개월 복무하는 일반병사의 경우 현재 군에서 월 12만원(연 140만원)의 급여를 지급하고 있어서 기회비용 계산 시 원칙적으로 이를 감하여야 하나 워낙 기회비용 총액에 비하여 미미한 수준이고 특히 본 연구에서 집중하는 군 복무기간 단축에 따른 기회비용의 절감액 계산에서는 12개월의 군 급여가 상쇄되므로, 우리의 기회비용 계산에서 일반병사에게 지급하는 군 급여는 무시하였다.

[그림 4-4] 고졸자의 경력에 따른 근로소득: 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연이 있는 경우와 없는 경우

(단위: 만원)



물론 앞서 논의한 바와 같이 군 복무가 인적자본을 단순히 감가상각시킬 것인지 아니면 어느 정도 일반적 인적자본이나 직업특수적 인적자본을 증가시키는 직업훈련의 기능을 할 것인지는 알 수 없다. 미국의 경우 Angrist(1990)의 연구를 보면 군 복무기간 중 약 35% 정도는 노동시장 경력으로 인정받을 수 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여전히 65%는 경력의 손실로 나타난다는 점을 뜻하므로 여전히 경력손실은 무시할 수 없는 정도라고 할 수 있다.

신동준·류지영(2014)은 ‘한국교육고용패널’ 2007~12년 조사자료를 이용하여 군 복무 중 한 일과 현재 일 또는 전공과의 관련성 여부를 살펴 보았는데, 전체 응답자의 70.8%가 ‘그렇지 않다’ 혹은 전혀 ‘그렇지 않다’라고 응답하였다. 4년제 대졸자의 경우 그 비율이 72.2%로 평균보다

약간 높은 것으로 나타나 학력이 높을수록 군 복무의 경제적 손실이 크다는 기존의 연구와 어느 정도 부합한다.

나. 대학 진학자

대학 진학자의 경우 졸업 후 입대에 직면하는 고졸자와 달리 학업기간 동안 입대를 연기할 수 있고, 재학 중 군 복무를 마치면 졸업 후 노동시장 진입 이후에 발생할 수 있는 경력단절의 충격을 어느 정도 완화할 수 있다. 그러나 대학 진학자도 입대 및 제대 시점이 휴학 및 복학 시점과 정확히 일치하지 않음으로써 공백기가 발생하기 마련이다. 최근 입영시점의 불확실성이 높아져 군 복무로 인한 휴학기간을 최소화하기 힘들어졌다는 점에서 군 복무로 인한 재학기간의 연장은 중요한 문제가 되고 있다.

통계청의 2014년 5월 ‘경제활동인구조사 청년층 부가조사’를 보면 4년제 대졸자의 평균 졸업소요기간은 남자가 6년 4개월, 여자가 4년 4개월로 남자가 약 2년 정도 더 길다. 특히 남학생의 휴학 이유 중 95.3%가 병역의무 이행이므로 남학생의 졸업소요기간이 여학생보다 긴 것은 거의 전적으로 군 복무 때문으로 보인다. 그러나 여학생의 경우 군 복무 의무가 없으므로 다른 목적으로 휴학을 하는 여유가 있고 실제로 많은 경우 취업 준비로 휴학을 하는 경우가 많으므로(52.1%), 위에서 나타난 2년의 차이는 군 복무로 인한 손실을 과소평가할 수 있다. 김일생(2015, p.22)은 “군입대자의 85%가 대학 재학 중에 학업을 중단하고 입대하고 있으며 실제 복무기간 21개월과 입영대기, 복학대기 기간을 합치면 3년여의 학업 공백 기간을 가지게 된다”고 주장한다.¹²

대졸자의 경우에도 앞서 고졸자의 경우에 했던 분석과 마찬가지로 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연이 임금에 미치는 영향을 ‘고용형태별 근로실태조사’ 2014년 원자료를 이용하여 추정해 보았다. 2014년 자료에

12 김일생(2015, p.22)은 “2009년부터 2011년간 9급~5급 공무원으로 임용된 남성의 평균 합격 연령은 30.3세, 여자는 27.9세로 남자가 2.4세 많고 평균응시 횟수도 남자는 8회, 여자는 6.1회로 나타나 군 복무기간만큼 기회손실이 발생함”을 보여주고 있다.

서 남성 4년제 대졸자로 샘플을 한정 한 후(184,315명) 경력의 수익률을 추정 한 결과 다음의 결과를 얻을 수 있었다.

$$\ln(\text{월총액급여}) = 0.0645 * \text{경력} - 0.0012 * \text{경력제곱} + 7.3299$$

$$(61.64) \quad (-48.75) \quad (794.28)$$

경력변수는 잠재적 경력(potential experience)으로 모두 4년제 대졸자이므로 (연령-22)로 계산하였다. 회귀분석 결과, 경력과 경력제곱 계수의 추정치는 1% 수준에서 통계적으로 유의하며, R squared 값은 0.122이다. 추정 결과는 상수항을 제외하고는 고졸자의 경우와 매우 유사하다.

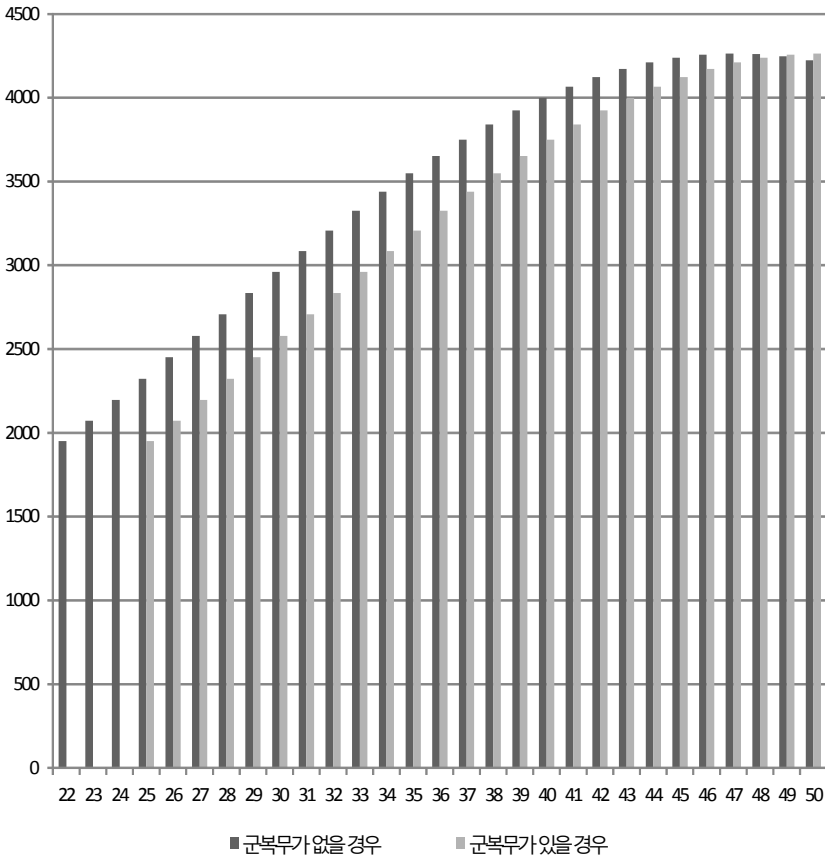
[그림 4-5]에서 앞서와 마찬가지로 군 복무가 3년의 노동시장 진입 지연으로 이어진다는 시나리오하에서 경력에 따른 근로소득 변화를 추정하고 22세에서 50세까지의 손실의 현재가치를 계산하여 보면, 4년제 대졸자가 3년의 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 6,093만원의 기회비용에 더하여 경력손실에 따른 효과가 5,207만원에 달하여 군 복무에 따른 근로소득 총손실은 약 1억 1,300만원 수준으로 나타난다. 2년제 대학 졸업자의 경우에도 마찬가지로의 분석을 해보면 3년의 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 5,093만원의 기회비용에 더하여 그 이후의 경력손실에 따라서 생애에 걸쳐서 손해를 보는 효과가 3,885만원으로 근로소득 총손실은 약 9,000만원으로 나타난다.

다. 일반병사 복무기간 단축의 경제효과

일반병사의 복무기간을 12개월로 단축하면 어떤 효과가 있을까? 지금까지 군 복무로 인해 당장 노동시장에서 임금을 받을 수 있는 기회를 잃어버릴 뿐만 아니라 경력의 손실이 발생하고 이것이 생애기간에 걸쳐 근로소득 손실을 발생시킬 수 있다는 차원에서 군 복무에 따른 근로소득 총손실을 학력별로 추정하여 보았다. 이제 이러한 추정에 근거하여 12개월로 일반병사의 복무기간을 단축할 경우 근로소득 총손실을 얼마나 절감할 수 있는지를 추정하여 볼 수 있다.

[그림 4-5] 4년제 대졸자의 경력에 따른 근로소득: 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연이 있는 경우와 없는 경우

(단위: 만원)



일반병사의 복무기간을 12개월로 단축하는 경우 군 복무가 단축되는 9개월의 기간만큼 노동시장 진입이 당연히 빨라질 수 있다. 그러나 실제로 노동시장 진입은 이보다 훨씬 더 빨라질 수 있다. 앞에서 지적한 것처럼 군 복무로 인한 노동시장 진입 지연은 직접적인 복무기간 단축기간보다 훨씬 길다. 고등학교 졸업자의 경우 고등학교 졸업 후 입대까지 평균 2년이 소요되고 대학 진학자의 경우 군 복무로 인한 학업 공백기간이 실제 복무기간 21개월과 입영대기, 복학대기 기간을 합쳐 약 3년이나 된다

(김일생[2015]). 특히 대학생의 경우 현재의 21개월 군 복무를 위해서는 적어도 2년의 학업 공백이 불가피한 반면, 군 복무기간이 1년으로 단축된다면 대학의 학사일정이 1년 단위로 이루어지는 것을 감안하면 학업 공백을 추가 공백 없이 1년으로 최소화시킬 수 있을 것이다.

이와 관련해서 싱가포르의 사례는 많은 시사점을 준다. 싱가포르에서는 2년의 징병제를 실시하고 있는데, 남성이 대학이나 폴리테크닉¹³에 진학하기 전에 반드시 먼저 군대에 입대하도록 의무화하고 있다. 따라서 대학에 입학한 남성의 경우 입학통지와 함께 2년의 입학유예도 자동적으로 받게 되므로 우리나라와 같은 불필요한 학업 공백이 전혀 일어나지 않는다. 특히 대학뿐만 아니라 직업기술 교육기관(폴리테크닉)에 진학하는 학생들의 경우에도 불필요한 학업 공백이나 노동시장 공백이 전혀 발생하지 않는다.

반면에 우리나라에서는 군 편제와 인원 배분계획이 변화하는 인구에 탄력적이지 못한 상황에서 초과 인원을 운용하여 잉여 자원을 두거나 병사의 입대시기를 조정하여 적정 인원을 유지하고 있다(이상목[2003]). 실제로 육군 기준 복무기간을 18개월로 감축하였던 2008~10년에는 병사의 인력 부족이 문제가 되었으나 이후 복무기간을 21개월로 회복한 2011년 이후부터는 입대 적체 자원이 크게 발생해 수급을 조정하는 것이 문제가 되면서 현역병 대상자들이 원하는 시점에 입대하지 못하고 입영 시점까지 대기하는 시간이 늘어나고 있다.

우리가 제안한 군인력체제 개편방안에서는 앞서 <표 4-2>와 [그림 4-2]에서 본 것처럼 인력 공급이 이전의 체제보다 더 목표치에 가까워 수급이 원활할 수 있으므로 입대시기를 군인력의 수급조정을 위한 수단으로서가 아니라 청년들의 학업공백 혹은 노동시장 지연을 최대한 낮추어주는 방향으로 개선할 여지가 많을 것이다. 우리가 제안한 군인력체제 개편이 현실화된다면, 싱가포르처럼 청년들이 대학이든 특성화 고교이든

13 3년제 직업기술교육기관으로 싱가포르에서는 4년의 중등교육을 마치고 진학하므로 우리와 비교하면 특성화 고교와 전문대학의 중간 형태로서 특성화 고교 2~3학년 교육과 전문대학 1년의 교육을 한다고 볼 수 있다.

<표 4-5> 군 복무기간 단축으로 인한 근로소득 손실의 절감

(단위: 만원)

A. 공백기로 인한 기회비용				
공백기	3년	2년	1년	절감액
고졸자	3,555	2,464	1,280	1,100~2,300
2년제 대졸자	5,093	3,525	1,828	1,600~3,300
4년제 대졸자	6,093	4,219	2,189	1,900~3,900
B. 공백기로 인한 경력손실 효과				
공백기	3년	2년	1년	절감액
고졸자	3,458	2,247	1,092	1,200~2,400
2년제 대졸자	3,885	2,499	1,201	1,400~2,700
4년제 대졸자	5,207	3,380	1,641	1,800~3,600
C. 근로소득 총손실				
공백기	3년	2년	1년	절감액
고졸자	7,013	4,711	2,373	2,300~4,600
2년제 대졸자	8,978	6,023	3,030	3,000~5,900
4년제 대졸자	11,300	7,598	3,830	3,700~7,500

주: 경제효과는 10억 미만 절삭. 현재가치 계산 시 실질이자율 2% 가정.

가능하면 교육기관을 졸업하기 이전에 1년의 학업 공백만으로 군 의무 복무를 마칠 수 있도록 징집체제를 개선하는 계기가 될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 우리가 제안한 군인력체제 개편방안을 통하여 일반병사의 복무기간을 12개월로 단축할 경우 공백기가 3년에서 적어도 2년으로 줄어들 수 있으며 더 나아가 1년까지 최소화할 수 있다고 보고 고졸자와 대졸자 1인당 생애에 걸친 근로소득 총손실이 얼마나 절감되는지를 계산하였다. <표 4-5>에서는 군 복무기간 단축에 따른 근로소득 손실의 절감액을 고졸자, 2년제 대졸자, 4년제 대졸자 등으로 나누어서 계산한 결과를 보여주고 있다.

고졸자의 경우, 군 복무로 인한 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 기회비용을 1인당 약 1,100만원(공백기간을 2년으로 줄일 경우)에서 약 2,300만원(공백기간을 1년으로 줄일 경우)까지 절감할 수 있고 더 나아가 그 이후 생애에 걸쳐서 발생하는 경력손실에 따른 효과를

<표 4-6> 일반병사 복무기간 단축의 경제효과

(단위: 만원, 명, 억원)

	근로소득 총손실 절감액 (만원)	일반병사 수 (2022년 목표치)	경제효과 (억원)
고졸자	2,300~4,600	48,450	11,100~22,200
2년제 대졸자	3,000~5,900	31,800	9,500~18,700
4년제 대졸자	3,700~7,500	69,750	25,800~52,300
전체		150,000	46,400~93,300

주: 경제효과는 10억 미만 절삭. 현재가치 계산 시 실질이자율 2% 가정.

1인당 약 1,200만원에서 약 2,400만원까지 줄일 수 있다. 이를 합한 근로소득의 총절감액은 약 2,300만원에서 약 4,600만원까지에 달한다.

2년제 대졸자의 경우에도 기회비용을 1인당 약 1,600만원에서 약 3,300만원까지 절감할 수 있고 경력손실에 따른 효과를 1인당 약 1,400만원에서 약 2,700만원까지 줄일 수 있어서, 근로소득의 총절감액은 약 3,000만원에서 약 5,900만원까지에 달하는 것으로 추정된다. 4년제 대졸자의 경우에는 기회비용을 1인당 1,900만원에서 3,900만원까지 절감할 수 있고 더 나아가 그 이후 생애에 걸쳐서 발생하는 경력손실 효과를 1인당 1,800만원에서 3,600만원까지 줄일 수 있다. 이에 따라서 근로소득의 총절감액은 약 3,700만원에서 약 7,500만원까지에 달하는 것으로 추정된다.

따라서 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 일반병사 복무기간 단축의 경제효과는 앞에서 추정한 군 복무기간 단축에 따른 근로소득의 총절감액을 기초로 하여 추정할 수 있다. 군인력체제의 개편 목표 연도인 2022년, 일반병사 15만명의 구성이 4년제 대졸자 69,750명, 2년제 대졸자 31,800명, 고졸자 48,450명으로 이루어진다고 예상할 때,¹⁴ 일반병사 복무기간 단축의 경제효과는 학력별로 1인당 근로소득 총절감액에 일반병사 목표인원

14 본 연구에서는 ‘고용형태별 근로실태조사’의 2014년 원자료의 분석을 통하여 학력별 근로자의 분포가 고졸 미만 1.4%, 고졸 31.1%, 2년제 대졸 20.4%, 4년제 대졸 44.8%, 대학원 이상 2.2% 등으로 구성되어 있음을 확인하였다. 비중이 매우 작은 고졸 미만과 대학원 이상을 무시한 조건부 비중은 고졸 32.3%, 2년제 대졸 21.2%, 4년제 대졸 46.5%로 계산된다. 본 연구에서는 2022년에는 위의 비중이 그대로 유지된다고 가정하고 일반병사 15만명의 학력별 병사 수를 추정하였다.

을 곱한 값의 합계로 계산할 수 있다. 이렇게 추정된 일반병사 복무기간 단축의 경제효과는 총 4조 6,400억원에서 9조 3,300억원까지에 이를 것으로 추정할 수 있다.

이와 같이 일반병사 복무기간 단축에 따른 경제효과가 4조 6,400억원에서 9조 3,300억원까지에 이르는 것으로 추계되면서 앞 절에서 우리가 추계한 전문병사의 총급여부담 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원까지의 액수에 비하여 양 구간의 중간값을 취하여 비교하여 보면 약 3배를 넘는 것으로 나타난다. 다시 말하면, 우리가 제안한 전문병사 도입과 일반병사 복무기간의 감축을 두 축으로 하는 군인력체제 개편은 전문병사의 급여에 대한 재정부담에 비하여 일반병사의 복무기간 단축에 따른 임금손실의 절감액이 약 세 배 이상으로 나타나서, 충분한 경제적 합리성을 가진 방안이라는 것을 보여주고 있다.

제4절 군인력체제 개편의 정치경제적 고려

앞에서의 경제분석은 본 연구에서 제안한 전문병사제도 도입과 일반병사 복무기간 단축을 양 축으로 한 군인력체제 개편방안이 경제적 합리성에 기초하고 있다는 점을 강조하였다. 그러나 군과 관련해서는 경제적 합리성과 더불어 현실 적합성도 매우 중요하다. 본 절에서는 각국의 군인력체제 개편의 추세에 비추어 모병제적 요소의 채택과 징병제에서 복무기간의 단축을 동시에 추진하는 것이 현실적으로 적절한가에 대하여 논의하고, 군인력체제를 개편하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 성공적으로 극복하기 위하여 어떠한 정책적, 군사적, 정치적 노력들이 필요한지에 대하여 제안한다.

1. 군인력체제 개편의 세계적 추세

전 세계적인 군인력체제 개편의 일반적인 추세를 보면, 모병제가 점차

징병제를 대체해 가고 있다. 미국은 1973년 모병제로 전환하였고, 유럽 국가들은 대부분은 냉전 종식과 함께 징병제를 폐지하였다. 러시아의 경우 2002년부터 모병제로의 전환을 시작하여 징병제와 혼용하고 있고, 2020년까지 모병제로 병력자원을 충원할 예정이다.¹⁵ 동유럽의 구 공산권 국가들 대부분도 유럽연합(EU) 가입을 전후로 징병제를 폐지하고 모병제로 전환하였다. 더욱이 2013년 현재 징병제를 유지하고 있는 OECD 국가들인 그리스, 오스트리아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드 등에서도 징병제 폐지 논의가 지속되고 있다(이태우[2015]).

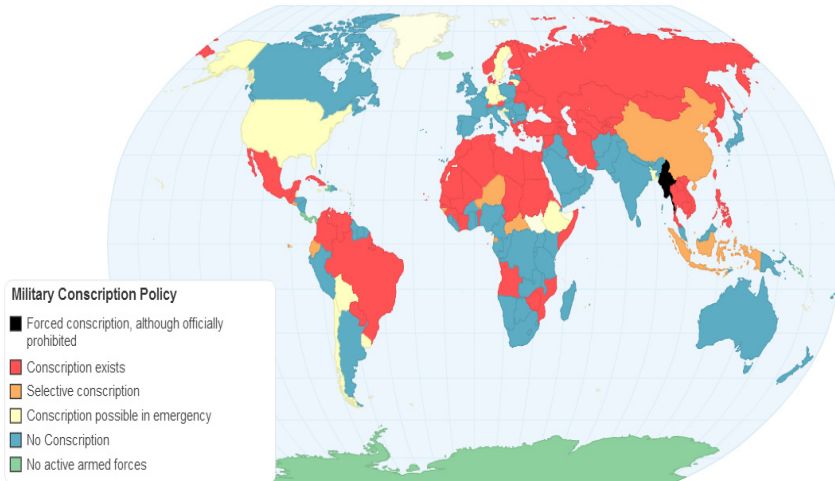
많은 국가에서는 이미 모병제와 징병제 혹은 혼합형으로 병역제도가 굳혀져 있는 반면에 국가에 따라서는 여전히 지속적인 변화를 겪고 있어서 정확한 추계가 쉽지 않다. 비교적 최근 자료인 이태우(2015)의 연구에서 인용한 2013년도 Military Balance에 따르면 UN 회원국 193개 국가 중 병역제도를 채택한 나라는 180개국이며 이 중 63%의 국가가 모병제를 채택하고 있고 모병제로 전환하는 추세가 점점 강화되고 있다. [그림 4-6]은 2010년도 기준으로 미국 CIA의 World Factbook을 토대로 작성된 전 세계의 징병제 채택 국가의 분포를 보여주고 있다. 전반적으로 사회주의체제를 유지하고 있거나 그러한 경험이 있는 국가, 그리고 무력 분쟁을 경험했거나 현재에도 진행 중인 국가에서 아직도 징병제를 채택하는 경우가 있고, 서구 선진국에서는 상대적으로 모병제가 두드러지게 나타나고 있다.

징병제로부터 모병제로 전환하고 있는 세계적 추세를 이해하기 위하여 경제적 측면뿐만 아니라 다양한 측면에서 모병제와 징병제의 장단점을 비교한 기존 연구 결과들을 정리해 보면 다음과 같다. 병역제도 간 장단점에 대한 비교는 크게 보면, 헌법적 권리와 의무의 차원, 경제적 효율성의 차원, 그리고 병력의 질과 양 및 운용의 측면 등으로 분류할 수 있다.

징병제의 경우 무엇보다 국민에게 공정한 병역의 의무를 부과함과 동시에 국민개병에 따른 병역의 존엄성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 경제적 측면에서는 적은 비용으로 병력 증강이 용이하고, 병력의 질과 양,

15 『MBC 뉴스』, 2014년 8월 13일 보도

[그림 4-6] 국가별 병역제도 분포



자료: Charts Bin, 'Military Conscription Policy by Country'(<http://chartsbin.com/view/1887>, 접속 일자: 2015. 8. 7).

모든 측면에서 병력 소요를 충족시키기가 용이하다. 이에 반하여 징병제의 단점을 보면, 병역의무 수행에서 공정성이 확보되지 못할 경우 형평성의 문제가 발생하기 쉬우며, 경제적 측면에서 이미 자세히 분석한 바와 같이 젊은 노동력을 군 복무에 투입하는 데 따른 기회비용을 포함한 경제적 비용이 발생한다. 또한 단기복무로 인해 군인력의 숙련도와 전문성을 확보하기 어렵고, 소극적인 복무자세와 동기유발의 어려움으로 인해 병영생활의 문제가 발생하고 지휘통솔의 어려움이 발생할 수 있다(김상봉·최은순[2010]; 이태우[2015]).

모병제의 장단점은 곧 징병의 단점과 장점에 각각 조응한다. 모병제는 인력자원을 효율적으로 배분할 수 있으며 동기유발 효과가 높고 병력관리도 용이하다는 장점이 있다. 또한 숙련병을 확보하여 전문성을 높일 수 있다. 하지만 일부 자원만이 병역의 책무를 지게 됨으로 인해 군의 사회적 대표성이 약화될 수 있다. 더불어 인건비의 증가로 재정적 부담이 커지며, 병력을 적시에 충족시키는 데도 어려움이 따른다. 또한 적절한 수준의 예비군이 유지되거나 동원제도가 확립되어 있지 않을 경우 유사

시 예비전력 확보의 어려움이 발생한다(김상봉·최은순[2010]; 이태우[2015]).

그러나 징병제와 모병제의 장단점에 대한 일반적 인식이 현실에서 나타날 때는 보다 복잡한 양태를 띤다. 박용준(2015)은 징병제와 모병제 간의 제도적 측면의 장단점이 병사 개인 수준의 행태적 측면에서는 어떻게 발현되는지 분석하였다. 이 연구는 우리나라 병역체제에서 대표적인 모병제 집단인 특전부대와 징병제 병력으로 구성되지만 특전부대와 임무가 유사한 특공부대 장병들 간의 조직몰입도를 비교하였다. 분석에 따르면 모병제가 징병제에 비하여 직접적으로 더 우수한 수준의 조직몰입도를 보여주지는 않지만, 간접적으로 부대원의 직무 스트레스를 낮추고 전투 역량을 높임으로써 더 높은 수준의 조직몰입도를 발생시키는 것으로 나타났다.

징병제와 모병제의 장단점을 논하기 위해서는 해당 국가의 제도적 맥락에 대한 이해가 필수적이다. 우리나라에서는 6·25 전쟁과 이후 지속된 분단 상황을 경험하며 징병제에 대한 믿음이 강한 편이다. 하지만 이제는 징병제에 대해 갖고 있는 맹목적 믿음에 대해서도 진지한 의문을 제기하여야 할 시점이라고 할 수 있다.

Poutvaara and Wagener(2011)는 징병제도에 대한 일반적인 인식을 신화라고 비판한다. 먼저 과거 NATO 회원국이었던 국가들 중 징병제를 실시한 국가와 모병제를 실시한 국가 간의 방위비 변화 추이를 봐도 병역제도의 선택과 분명한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 즉, 모병제가 징병제보다 반드시 고비용의 병역제도가 아니라는 것이다. 또한 징병제의 폐지가 군대 규모나 예산에 미치는 영향이 병역제도의 변화가 없던 국가와 비교해 봐도 유의미한 차이가 없었다고 주장한다. 더불어 기대와는 달리 징병제가 병역의 형평성을 달성하지도 못한다고 평가했다. 실제로 우리나라의 경우도 징병제도를 유지하고 있지만 각종 병역특례제도와 면제 사유들로 인하여 특정 계층이나 직종이 혜택을 받고 있다는 인식이 팽배하다. 그리고 징병제가 예비군을 유지하는 데 더 유리하다는 주장 역시도 근거가 빈약하다고 비판받는다. 예비군이 군사적 위기 시 제대로

가동되려면 징병이나 모병이나를 떠나서 평시에 얼마나 실질적인 훈련이 이뤄지고 동원태세가 유지되는지가 중요하기 때문이다.

군인력체제는 고정된 것이 아니라 각 국가의 외부 환경적 요소와 내부 요인, 그리고 미래 전망에 따라 변화한다. 따라서 변화의 예측과 새로운 병역제도의 설계를 위해서는 병역제도의 변화를 초래하는 다양한 요인에 대한 이해가 필요하다. 이에 관한 선행연구들은 매우 다양하다. 김광식(2012)은 유럽 국가들이 징병제에서 모병제로 병역제도를 개편한 주요 동인을 세 가지로 분석한다. 먼저 안보환경이 냉전의 종식과 같은 위협 요인이 축소됨에 따라 징병제를 통한 충원의 필요성이 낮아졌기 때문이다. 둘째, 현대전의 성격 변화에 따라 첨단무기체계를 운용하고 고도의 전문성을 갖춘 정예군의 필요성이 커지게 되므로 지원병 중심의 모병제로 전환하게 되었다. 셋째, 병역의무에 대한 국민의 인식이 부정적으로 변화함에 따라 징병제의 정통성이 약화되었다.

이태우(2015)는 <표 4-7>에서 보는 바와 같이 기존 연구에 대한 광범위한 분석을 통해 병역제도 선택의 주요 요인을 정치적 요소, 경제적 요소, 사회적 요소, 군사적 요소, 자원적 요소로 분류하였다.

<표 4-8>에서는 여섯 개 분야별로 병역제도 결정에 주요하게 작용하는 다섯 가지 핵심 요소를 ‘위협의 정도’, ‘경제력 규모’, ‘국민의 병역 인식’, ‘군사력의 정예화 정도’, ‘소요병력 충원 여부’ 등으로 분석한 결과를 보여준다. <표 4-8>은 다섯 가지 핵심 요인과 각각의 측정 및 평가 기준을 설명하고 있다. 또한 이러한 핵심 요소가 병역제도의 선택에 미치는 영향에 간접적으로 관여하는 요인으로 정책결정 과정에 참여하는 주체들의 ‘정치적 의지’와 기존 제도와 정책을 유지하려는 경향인 ‘경로 의존성’을 제시하였다.

병역제도 결정에 있어서 위의 다섯 가지 요소가 반드시 고려해야 할 핵심 요소라는 데 대해서는 이론의 여지가 없다. 하지만 각 요소에 대한 판단에는 정책결정의 여러 주체 간에 일치된 시각이 존재하기 어렵다. 또한 각 요소의 상대적 중요성에 대한 판단 역시 합의를 이끌어 내기가 매우 어렵다.

<표 4-7> 병역제도의 결정요인

분야	결정요인
정치적 요소	■ 안보 위협도 ■ 동맹 관계 ■ 해외 파병 비율 ■ 통치권자의 의지 ■ 국회의 의사결정 성향 ■ 중앙정부 국정장악력 제고 필요성 ■ 정부 정책과 군사전략 ■ 군의 정치적 중립 ■ 정치체제(민주화 정도) ■ 주변국과의 관계 ■ 지정학적 위치 ■ 역사적 교훈
경제적 요소	■ 경제력 규모(소요예산 확보 가능 여부) ■ 국민 1인당 GDP와 군대 형태 ■ 국민 1인당 국방비 ■ 현역 1인당 투입되는 국방비 ■ 인력 활용의 효율성 ■ 경제성장, 과학기술의 발달
사회적 요소	■ 국민의 병역 인식(합법성, 형평성, 효율성, 민주성) ■ 국민통합 필요성 ■ 군의 국민교육 담당 필요성(국민계도) ■ 군의 사회적 대표성 보장 ■ 병무비리, 국민편의 ■ 과거 병역제도 전통
군사적 요소	■ 위협 대비 능력 ■ 전시 동원능력 ■ 전투력 유지 ■ 군사력의 규모와 질 ■ 병사 의무복무기간에 따른 전투기량 숙달 ■ 주변국 군사동향에 따른 군사 발전 방향 ■ 군대의 현 징집 및 복무 비율(징집병 비율, 징집률, 해공군의 징집병 비율, 병력 규모율, 육군 점유율, 여군 비율) ■ 초국가적 안보 협력도와 군의 형태 ■ 평화 지원 작전과 군의 형태
자원적 요소	■ 소요병력 충원 여부(인구 추이, 총병력/총인구, 총병력/병역가용인구) ■ 인적자원 배분의 효율성

자료: 이태우(2015), p.44.

예컨대 경제력 규모를 고려할 때 모병제도의 전환이 현 상황에서 가능할 뿐만 아니라 인력 활용의 효율성에서 모병제가 우월하다는 공감대가 형성된다고 하더라도, 병역제도의 변화과정에서 안보적 위협을 증가시키는 작은 사건이 발생하는 것만으로도 제도 변화의 타당성에 대한 심각한 위협요인이 될 수 있다. 따라서 군인력체제 개편 시에는 위 요소들에 대한 정태적인 분석뿐만 아니라, 각 요소가 상호작용하는 동태적 과정에 대한 분석과 예측이 필요하다.

<표 4-8> 병역제도 결정의 핵심 요인 평가기준

결정요인	평가기준
위협 의 정도	■ 위협의 종류와 크기 및 절박성 평가 - 위협이 크면 징병제, 위협 감소 시 모병제 전환 경향(선진 자본주의 국가 기준) ■ 동맹국의 힘과 관계를 고려하여 병역 유형 변화 - 동맹국의 힘이 크고 관계가 견고할 경우 모병제 전환 경향
경제력 규모	■ 국가 경제력이 증대될수록 모병제 채택 가능성 증대 경향 - GDP, 국방비, 현역 1인당 투입 국방비가 높아질수록 모병제 전환 가능성 증대 ■ 국가 차원의 인력 활용의 효율성에 대한 평가 - 인력 수요와 공급의 경제적 효율에 대한 사회적 손실만을 분석한 기회비용 면에서는 모병제가 경제적 ※ GDP, 국방비 비교활용
국민의 병역인식	■ 징병제와 군대 규모, 병무 부조리에 대한 국민여론 조사 평가 - 국민들의 지지도와 적정 군대 규모 및 부조리에 대한 인식에 병역 유형 좌우 ■ 개인주의 성향 증대와 상무정신이 약화되면 모병제 채택 경향 증대 ※ 범국민 안보의식 여론조사 활용
군사력의 정예화 정도	■ 군사력의 양 및 질적 평가, 의무복무기간, 북한 안정화 작전에 필요한 병력 규모 평가 - 병력의 양(量)에서는 징병제, 질(質)에서는 모병제가 유리 - 의무복무기간이 단축될수록 모병제 채택 경향 - 북한 안정화 작전을 위해 대규모 병력 필요, 징병제가 유리 ※ GFP 지수 활용 ■ 군대의 현 징집 및 복무 비율: 징집률이 저하될수록 모병제 전환 경향 ※ Kelleher와 Haltiner의 지표 활용
소요병력 충원여부	■ 인구의 변화 추이, 적정 봉급을 가정한 예상 모병 지원 자원 - 인구가 감소할수록 모병제 전환 경향 - 사회조직과 비교한 적정 봉급이 책정되어야 모병 가능 ※ 통계청 자료 활용

자료: 이태우(2015), p.66.

2. 성공적인 군인력체제 개편을 위한 조건

본 보고서에서 제안하는 전문병사제도의 도입과 일반병사의 복무기간 단축을 두 축으로 하는 군인력체제 개편방안은 모병제와 징병제의 균형적인 발전을 추구하고 양 제도의 강점을 활용하고 문제점을 상쇄함으로써 모병제 또는 징병제 단일제도의 선택보다는 상대적으로 능동적이고 유연하게 내부적 반발과 외부적 충격에 대처할 수 있을 것으로 기대할

수 있다. 그러나 혹시라도 우리 군의 인력체제 개편이 순조롭게 진행되지 못하여 스웨덴의 경우처럼 다시 징병제로 전환하자는 여론이 비등해지는 상황까지 가지 않으려면, 둘다리도 두드리는 식의 신중하고 세밀한 준비가 있어야 할 것이다. 이러한 차원에서 본 연구에서는 앞에서 살펴본 군인력체제 개편의 세계적 추세와 그 결정요인들에 대한 분석 등에 비추어 성공적인 군인력체제 개편을 위한 세 가지 조건을 제시한다.

첫째, 병사의 인사체제를 급여, 승진, 훈련, 여성인력, 근무환경, 인권, 안전, 모집 및 경력관리 등 다양한 차원에서 선진화할 필요가 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 징병제에서는 청년인력을 노동시장 임금보다 크게 낮은 수준에서 활용할 수 있다 보니 인력의 효율적인 활용에 대한 관심이나 노력이 약할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 전문병사(모병제)로의 전환은 전반적인 인력체제를 능력과 성과를 보상받는 체제로 전환하는 것을 의미한다. 따라서 전문병사(모병제)의 도입은 단순히 급여를 높이고 지원자 중에서 모집하여 4년 이상을 근무하도록 하는 것만이 아니라 전반적인 인사체제의 개편을 의미한다. 또한 장기적으로 시장 압력을 통하여 군으로 하여금 효율적인 인사체제로 바꾸도록 계기를 제공하는 것이야말로 모병제의 큰 장점이라고 할 수 있다.

그러나 최근 징병제에서 모병제로의 전환을 추진하는 국가들 중에서는 단기적으로 상당한 난관을 경험한 국가들이 있다. 모병제 도입 시 인력 확보의 어려움은 앞에서 논의한 대만에서뿐만 아니라 서구 국가들에서도 빈번히 발생하였다. 2000년부터 모병제로의 전환을 본격적으로 준비하고 실시한 스페인의 경우에도 가장 큰 문제는 목표에 못 미치는 병력 충원율이었다. 결국 충원율을 높이기 위해서 보수를 인상할 수밖에 없었고, 지원자 감소를 극복하기 위해 같은 스페인어권 국가로부터 이중 국적자의 지원을 허용하는 방식을 도입하기도 하였다(문민희[2012]). 스웨덴이 2010년 전격적으로 징병제를 폐지한 지 4년 만인 2014년에 징병제로의 환원을 심각하게 고려하게 된 주요 원인도 병사들의 이직을 막지 못하는 문제 때문이다. 모병제를 도입할 시 병사들이 6년가량 복무할 것으로 예상했으나 실제로는 3~4년 내로 군을 떠나면서 심각한 병사 수급 문제에

봉착하게 되었다(The Local[2014. 10. 28]). 따라서 모병제의 성공적인 정착을 위해서는 적정 수준의 급여는 물론 적절한 업무 및 생활을 위한 환경을 제공하고 전역 후를 대비한 여러 가지 서비스를 제공하는 데 비용을 아끼지 않아야 한다(Poutvaara and Wagener[2011]).

앞에서 강조한 바와 같이 전문병사제도가 막다른(dead-end) 경력이 되지 않도록 전문병사 중에서 본인이 원하고 역량을 발휘하는 자들은 계속 군에 남아서 승진할 수 있도록 경력 설계가 되어야 한다. 병사들의 숙련형성을 위한 체계적인 훈련체제를 구축하여 이들이 사회에 나가서도 경쟁력을 가질 수 있도록 하여야 한다. 이러한 변화과정이 장교·부사관의 처우개선 등과 함께 적절히 관리되지 못할 경우 내부적 저항과 혼란을 가져올 수 있다. 전문병사의 승진제도를 어떻게 하느냐 등에 따라서 그 영향은 병사들에 국한되지 않고 부사관과 장교의 보수 및 각종 처우의 상향을 가져올 수밖에 없기 때문에 이에 소요되는 재정적 지출도 면밀히 분석해야 할 것이다.

또한 우리의 국방력을 극대화할 수 있는 양질의 병력자원을 확보하기 위해서 병사들의 급여와 근무환경이 민간부문과 비교해도 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 것은 물론 군에서의 인권과 안전을 더욱 강화하고 여성 인력을 적극적으로 모집하는 것도 중요하다. 여군의 비중이 증가할 경우 경직된 병영문화를 개선하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

우리나라 군인력체제는 이제까지 징집연령에 도달한 자원을 배치하고 교육훈련 시키는 데 중점을 둔 반면, 일부 전문 병과를 제외하고는 모병을 위한 역량이 확보되어 있지 않다. 따라서 성공적인 전문병사제도의 도입을 위해서는 병사 모집의 역량을 강화해야 한다. 모병제를 실시하는 국가에서는 막대한 금액의 광고비용, 채용비용, 그리고 모병 목표 달성을 촉진하기 위한 모병 보너스 제도에 이르기까지 많은 예산을 투입하고 있다. 따라서 효과적이고 효율적인 모병을 위한 관리역량을 조기에 확보하는 것이 중요하다.

따라서 전문병사와 일반병사를 혼합한 군인력체제 개편은 병사의 인력 수급 방식의 변화에만 그칠 것이 아니라 우리 군의 임무수행 전반에 걸

쳐서 우리 군의 역량을 강화하는 인사관리체제의 선진화 노력의 일부로 추진되어야 할 것이다. 이 과정에서 소요되는 비용은 우리가 추계한 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원의 전문병사 급여 예산에 더하여 국가예산 부담을 늘릴 수 있다. 그러나 우리가 앞 장에서 추계하였듯이 전문병사 도입으로 인하여 가능해진 일반병사 복무기간 단축의 경제효과가 전문병사 급여부담의 세 배에 달한다는 데 유념하여야 한다. 특히 군 인사체제의 근본적 개편을 위한 지출은 단순한 소비지출이 아니라 국가적으로 인적자본의 축적에 기여하는 투자의 의미가 강하다. 따라서 성공적인 군인력체제 개편을 위하여 충분한 국가예산 뒷받침이 있어야 할 것이다.

둘째, 군인력체제 개편과정에서 국가안보에 대한 우려가 일어나지 않도록 군 구조 개편 및 무기체계의 첨단기술화는 물론이고 예비군 전력의 실질적 강화방안이 동시에 추진되어야 한다.

해외의 사례를 보면 군인력체제 개편과정에서 병력자원의 모집과 유지 못지않게 국제정치적 요소의 작용으로 안보에 대한 우려가 예기치 않은 문제를 초래하기도 한다. 스웨덴의 경우, 모병제로의 전환 이후 발틱해 인근에서 러시아의 군사적 활동의 빈도가 높아지면서 과연 모병제로의 개편이 옳은 선택이었는지에 대한 회의론이 대두되고 있다. 그 결과 최근 스웨덴의 국방장관은 이 문제를 다룰 특별위원회를 구성하여 연구를 진행하고 있다(Friedén[2015]). 이와 유사한 상황이 라트비아에서도 발생하고 있다. 라트비아는 스웨덴보다 앞서 2008년에 징병제를 폐지하였다. 당시 폐지의 주 명분은 스웨덴과 마찬가지로 지정학적 환경의 변화로 징병제를 통한 병력 유지의 필요성이 줄어들었다는 판단이었다. 하지만 발틱해에서 증가되고 있는 러시아의 군사적 위협에 대응해서 라트비아 정부는 징병제의 회복을 공식적으로 천명하고 있다(Braw[2015]).

북한으로부터의 안보적 위협이 상시적으로 존재하는 상황에서는 북한의 국지적 도발이나 주변 국가와의 영토 분쟁 등이 발생할 경우 우리의 군인력체제 개편에 심각한 위협요소가 될 수 있다. 안보 위협의 정도는 군인력체제 개편을 결정하는 단계에서나 설계하고 구현해 나가는 과정에서 반드시 고려해야 할 핵심 요소이다. 그러나 동시에 안보 위협요소가

정책 결정과 집행 과정을 좌지우지할 때 발생할 수 있는 문제점에도 주목해야 한다. 변화가 필요한 시점임에도 불구하고 안보에 대한 우려가 지나치게 강조될 경우 합리적 정책결정보다는 정치적 이해관계에 의한 의사결정이 이루어지기 쉽다. 즉, 일시적인 안보적 위협에 대한 불안요소를 억제하는 데 집중하다가 장기적으로 국방력의 정예화와 선진화를 지체시키는, 의도하지 않은 부정적 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 외부 안보환경의 변화로 인한 징병제로의 환원이 당연시될 수는 없다. 이러한 변화는 복잡한 국제정치적 요인과 더불어 국내 정치환경의 상호작용에 의해 이뤄지기 때문에 모든 국가에서 동일한 수준으로 나타나리라 보긴 어렵다.

군인력체제 개편의 성공은 무엇보다도 새로운 병역제도의 의의와 가치에 대해 모든 이해 당사자가 공감대를 형성하는지 여부에 달려 있다. 이태우(2015)의 연구에서 강조한 정치적 의지와 경로 의존성이 특히 군인력체제 개편과정에서 중요한 변수로 작용할 것이다. 이러한 변수의 작용은 특히 안보적 환경에 미세한 변화가 일어날 때마다 병역제도 전환의 속도와 방향에 큰 변화를 가져올 가능성이 높다. 따라서 이러한 요소들이 변화에 대한 저항으로 작용하는 것을 최소화하여야 한다. 우리가 전문병사제도 도입과 함께 국민개병제의 원칙을 고수하자는 이유 중의 하나도 북한이 우리와 대치하는 한 국민개병제를 건드리는 변화는 충분한 국가적 공감대 위에서 일관되게 추진되기 어려울 것이기 때문이다.

국민개병제 아래서 전문병사 도입과 함께 일반병사의 의무복무기간이 1년으로 단축될 경우, 아무리 일반병사 대부분이 정보병 사령부의 휘하로 배치된다고 하더라도 짧아진 복무기간으로 인하여 충분한 역량과 책무성을 갖출 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 군의 과학화와 무기체계의 첨단기술화를 통하여 짧아진 복무기간으로 인하여 초래될 수 있는 문제점들을 보완해야 한다. 동시에 일반병사에 대한 교육훈련을 단기간 압축적으로 이루어질 수 있도록 효율화하고,¹⁶ 최소한의

16 정보병 사령부 휘하 병사들의 임무는 대부분 단순하기 때문에 부여받은 직무를 수행하는 데 필요한 교육에 한정한다면 교육훈련 소요가 크지 않을 수 있다. 따라서 군대 교

훈련과 경험으로도 군 생활을 원활히 할 수 있도록 부대에서 일하는 방식을 경험을 통하여 부대 분위기를 익혀서 하는 과거의 방식에서 탈피하여 병사의 자율과 책임을 강화하는 방식으로 바꾸어나가야 한다(박휘락 [2014]).

우리나라의 안보환경 요소 중에서 병역제도의 변화와 가장 밀접하게 연결되는 이슈는 과연 새로운 제도가 북한 체제 급변 사태 발생 시 안정화 작전에 투입될 병력을 확보할 수 있는가 여부이다. 체제 급변 사태의 성격과 안정화 작전의 단계와 목표에 따라 병력 소요 예측은 천차만별로 달라질 수 있다. 안정화 작전 시 소요되는 병력 추계방식은 주로 인구 1천명당 소요되는 병력 수를 계산하는데, 비록 논란이 있지만 John McGrath가 제시한 인구 1천명 당 13명의 병력 비율이 빈번히 활용된다 (Bennett and Lind[2011]). 이 산식에 북한의 인구를 대입하여 계산한 Bennett and Lind(2011)의 연구에 따르면 북한의 2008년 인구를 2,400만 명으로 추정할 경우, 북한의 안정화 작전에는 31만 2천명의 병력이 소요된다고 예측한다. 하지만 이 병력은 주로 인도적 구호활동을 위한 평화유지 병력이기 때문에 북한의 혼란과 위험도가 높을 경우 1천명당 20명의 병력이 소요될 수도 있다고 이 연구는 진단하였다.¹⁷

그렇다면 2022년까지 50만명 수준으로 병력이 감축될 경우, 안정화 작전에 투입될 병력을 충분히 확보할 수 있는지에 대한 분석이 필요하다.

이를 위해서는 상황별 병력 추계와 더불어 소요병력의 확보를 위한 다각적인 검토가 필요하고, 안정화 작전에 대비해 예비군 전력을 실질적으로 강화하기 위한 방안들이 검토되어야 한다. 이와 동시에 우리가 제안한 전문병사 도입의 전제조건이라고 할 수 있는 향후 미래전에 대비한 군 구조 개편 및 무기체계의 첨단기술화도 착실하게 함께 추진되어야 한다.

육훈련에서는 보직별 임무수행에 필요한 교육훈련 위주로 수행하고, 이론적으로 훈련시켜야 할 사항들은 입대 이전에 인터넷 등으로 사전에 공부하고 오도록 하면 12개월 근무 중에서 1개월 정도의 교육훈련도 가능할 수 있다는 전문가 의견도 있다.

- 17 이러한 추정방식과 추정치에 대해 과장되었다는 비판도 존재한다. 이근욱(2014)은 병력이 안정화 작전의 성공을 좌우하지 않기 때문에 오히려 안정화 작전을 위한 군사력의 사용방법에 대한 연구가 더 필요하다고 주장한다.

셋째, 군인력체제 개편은 매우 높은 복잡성(complexity)을 띠는 과제이므로 전 과정을 설계하고, 추진하고, 점검하고, 개선해 나갈 변화관리 전략과 운영 주체를 명확히 설정하고 강한 정치적 리더십으로 뒷받침해 주어야 할 것이다.

군인력체제 개편과정에서 최근 각국이 경험한 여러 문제점들은 본질적으로 군인력체제 개편이 매우 높은 복잡성(complexity)을 띠는 이슈라는 데서 기인한다. 복잡성은 두 가지 차원에서 설명할 수 있다. 우선 문제가 되는 상황을 해결할 수단과 방법, 즉 기술이 명확히 존재하는가 여부다. 아직도 여전히 어떠한 병역제도가 이러한 목적을 달성할지에 대해서 충분한 정보와 지식이 없거나, 아니면 이에 관한 지식과 정보가 너무나 다양해서 이를 조정하고 통합하는 것이 필요한 상황이다. 따라서 이러한 상황은 어떠한 대안적 모형이 최선인지에 대한 합리적인 판단이 어려운 ‘기술적으로 꼬인(technically complicated)’ 상황이라고 할 수 있다(Patton [2011]). 따라서 우리가 제시한 군인력체제 개편방안이 우리가 당면한 안보적 환경과 사회경제적 여건, 현재의 국방역량, 국민의 정서적 태도 등을 종합적으로 고려할 때 우리의 국방력을 정예화·선진화하면서도 우리 경제의 성장잠재력을 최대로 활용하고 국민으로부터도 지지를 받을 수 있는 가장 좋은 대안이라는 합리적 확신을 갖기 위해서는 더 많은 연구와 향후 매우 활발한 공론화 과정이 요구된다.

복잡성의 또 다른 측면은 문제의 인식과 해결방안에 대해 이해관계자들이 의견의 일치를 보이는가라는 점이다. 안보는 우리나라에서 정치적 신념과 배경, 사회적 경험, 연령 등 다양한 요인에 따라 매우 상반된 주장이 충돌하는 이슈이다. 따라서 여러 이해 당사자 간의 합의의 수준(degree of agreement)을 높이기 어려운 영역이다. 따라서 설령 합리적인 차원에서는 기술적으로 최선의 대안이 마련되어 있다고 하더라도 이해관계자들이 대립하고 충돌하기 쉽다. 이는 ‘사회적으로 꼬인(socially complicated)’ 상황이라고 할 수 있다(Patton[2011]). 따라서 군인력체제 개편은 기술적인 어려움과 사회적인 어려움이 동시에 결합되어 있어서 문제해결이 더욱 어려운, 매우 높은 복잡성을 가진 문제라고 할 수 있다.

높은 복잡성을 가진 문제는 단선적인 합리모형으로는 해결하기 어렵고, 끊임없는 실험과 새로운 대안의 생성 및 검증을 반복적으로 수행하여 해결해야 한다. 본 연구에서 제안하는 전문병사제도 도입을 중심으로 한 군인력체제 개편방안의 성공 여부는 우리 국방력을 극대화하는 동시에 경제적 합리성도 동시에 추구하는 큰 방향에 대한 동의가 정부 내에서 그리고 국민과 정부 간에 형성될 수 있는지 여부에 달려 있다. 이를 위해서는 무엇보다 본 연구에서 제시한 방안을 비롯한 다양한 방안들이 끊임없이 토론되어 합의의를 이루어 가는 공론화 과정이 활발히 이루어져야 할 것이다. 동시에 국가 차원에서 지속적으로 새로운 문제의 등장에 대응하고 대안을 탐색하기에 충분한 지원을 확보해야 한다.

이를 위해서는 전문병사제도의 적극적 도입과 일반병사의 복무기간 단축이라는 변화의 큰 방향에 대하여 여론을 모아가는 것 이상으로 군인력체제 개편의 전 과정을 설계하고, 추진하고, 점검하고, 개선해 나갈 변화관리 전략과 운영 주체를 명확히 설정하고 이를 뒷받침할 수 있는 강한 정치적 리더십이 발휘되어야 할 것이다.

제5절 결 론

우리나라 군인력에 관한 논의는 그동안 병사의 양적 감축에만 초점이 맞추어져 있었을 뿐 군인력체제의 근본적인 개편에 대해서는 활발한 공론화가 이루어지지 못하고 있다. 2022년까지 향후 7년 동안 무려 12만의 병사를 감축하는 방안이 근본적인 체제 변화에 대한 진지한 모색도 없이 단순히 병사 수만 줄이는 것으로 진행되어서는 우리 국방력을 크게 약화시키고, 북한과 대치하는 상황에서 우리 안보가 심각하게 위협받을 수 있다.

본 연구에서는 2020년을 목표로 15만여 명의 전문병사를 도입하되 일반병사도 12개월로 군 복무기간을 단축시키고 2022년부터 15만여 명으로 유지함으로써 총 30만명의 군인력체제를 확립하는 방안을 수급 전망

에 근거하여 제시하였다. 이렇게 모병제와 징병제의 장점을 균형 있게 혼합한 방식을 제안함으로써 양 제도의 강점을 활용하고 문제점을 상쇄함으로써 내부적 반발과 외부적 충격에 대처하는 동시에 그동안 양극단으로 나누어져 큰 진전이 없었던 군인력체제 개편에 대한 논의구조에서 새로운 돌파구를 마련하고자 하였다.

우리는 먼저 이 방안이 충분한 경제적 합리성에 기반한다는 것을 데이터 분석을 통하여 보여주었다. 우리의 추정에 의하면 일반병사 복무기간 단축에 따른 경제효과가 4조 6,400억원에서 9조 3,300억원까지에 이르는 것으로 나타나 우리가 추계한 전문병사의 총급여부담 1조 8,900억원에서 3조 2,000억원까지의 액수에 비하여 약 3배 이상인 것으로 나타난다. 다시 말하면, 전문병사 도입에 따른 병사 급여의 증가로 인한 재정부담의 증가에 비하여, 일반병사의 복무기간 단축에 따라서 개개인이 군 입대로 인한 공백기에 임금을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 기회비용과 그 이후 생애에 걸쳐서 발생하는 경력손실에 따른 임금손실분을 절감하게 되는 경제효과가 훨씬 큰 것으로 나타난 것이다.

그러나 경제적 합리성만으로는 군인력체제 개편의 성공을 보장하지 못한다. 본 연구에서는 군인력체제 개편과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 극복하기 위하여 어떠한 정책적, 군사적, 정치적 노력이 필요한지에 대하여 제안한다.

정책적으로는, 병사의 인사관리체제를 급여, 승진, 훈련, 여성인력, 근무환경, 인권, 안전, 모집 및 경력관리 등 모든 차원에서 선진화할 필요가 있다. 전문병사제도의 도입과 일반병사 복무기간의 단축이 군인력체제 개편의 양 축이라고 할 수 있지만 이 두 방안은 반드시 우리 군의 전체 인사관리 시스템을 선진화하는 광범위한 노력의 일부로 추진되어야 한다. 군사적으로는, 군인력체제 개편과정에서 국가안보에 대한 우려가 일어나지 않도록 군 구조 개편 및 무기체계의 첨단기술화는 물론이고 예비군 전력의 실질적 강화방안이 동시에 추진되어야 한다. 정치적으로는, 군인력체제 개편의 전 과정을 설계하고, 추진하고, 점검하고, 개선해 나갈 변화관리 전략과 운영 주체를 명확히 설정하고 이를 뒷받침할 수 있는

강한 정치적 리더십이 발휘되어야 할 것이다.

마지막으로, 군인력체제 개편에 있어서 지금까지 공론화가 활발하지 못하였고 정책추진도 미진하였던 가장 근본적인 이유는 우리 군이 그동안 변화에 대하여 매우 소극적이었던 데 있다. 특히 북한과 대치하고 있는 상황에서 우리 군의 변화가 리스크를 높일 수 있고 이에 따라서 국민들의 불안감이 증폭될 수도 있다. 그러나 다른 많은 문제와 마찬가지로 군도 변화하지 않으면 도태될 수밖에 없는 것이 냉엄한 현실이다(김재창[2015]). 특히 군인력체제 개편은 계속 지연시키고 덮어두기에는 우리 대한민국의 미래를 위하여 너무나도 중요한 과제인 것이다.

참고문헌

- 국방부, 『국방백서』, 2014.
- 국방부, 『국방통계연보』, 2013.
- 권혜자 · 김두순 · 이주현, 『청년층 고용문제와 정책과제』, 한국고용정보원, 2008.
- 김광식, 『유럽 병역제도 변화에 따른 한국적 시사점』, 한국국방연구원, 2012.
- 김상봉 · 최은순, 「국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구」, 『한국행정논집』, 제22권 제1호, 2010, pp.55~83.
- 김의식, 「자율과 책임병사 육성을 위한 제도와 교육, 사회적 과제」, 한반도선진화재단 국방선진화연구회 세미나 자료, 2015.
- 김일생, 「정예 강군 육성을 위한 병역정책 발전 방향」, 한반도선진화재단 세미나 발표자료, 2015.
- 김재창, 「기조연설」, 「한국 국방의 미래, 창조국방 어떻게 구현할 것인가?」 한국 국방안보포럼 안보학술세미나, 2015.
- 김종하, 「미래전 추세 및 한국의 미래 작전환경에 대비한 군 구조 개편 방향」, 한반도선진화재단 세미나 발표 자료. 2015.
- 김태일 · 양정모, 「『식사장교제도』가 학자인력양성 및 학문성과에 미친 영향 분석」, 『정책분석평가학회보』, 제9권 제3호, 2009, pp.273~299.
- 김현수 · 김종우 · 박효선, 『고졸취업자의 고용 이행 지원을 위한 병역제도 개선 방안』, 한국직업능력개발원, 2012.
- 문민희, 「한국군의 병역제도에 관한 연구 - 스페인의 모병제 전환 사례 분석을 중심으로」, 국민대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 2012.
- 박용준, 「병역제도의 차이가 전투역량, 스트레스 및 조직몰입에 미치는 영향 - 육군 특전부대원과 특공부대원 간 비교연구」, 고려대학교 행정학과 석사학위 논문, 2015.
- 박휘락, 「윤일병 구타사망사고 재발 방지: 군의 근본적 체질변화가 관건」, 「한국군 정예화의 초석: 책임병사와 프로간부」, 한반도선진화재단 세미나 자료, 2014.
- 신동준 · 류지영, 「군 경험과 인적자원개발」, *The HRD Review* 17(5), 2014.
- 엄동욱, 「군 복무 여부가 임금결정에 미치는 효과」, 『응용통계연구』, 제22권 제4

- 호, 2009, pp.805~817.
- 원창희, 「병역징집제의 사회적 비용과 병역지원제의 도입 가능성」, 『경제학연구』, 제40권 제2호, 1992, pp.633~655.
- 유용원, 「『軍기갑·정비병은 숙련에 최소 21개월』 … 與 『부서관 늘리면 돼』」, 『조선일보』, 2013. 1. 4.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/01/04/2013010400295.html?Dep0=twitter&d=2013010400295(검색일: 2015년 7월 28일)
- 이근옥, 「북한급변사태와 병력소요 및 운용: 베넷(Bruce W. Bennett)에 대한 비판적 검토」, 『국방연구』, 제57권 제3호, 2014, pp.33~55.
- 이상목, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제43권 제2호, 2000, pp.131~151.
- 이상목, 「병역자원 수급전망과 복무기간 조정에 대한 정책적 함의」, 『규제연구』, 제12권 제1호, 2003, pp.75~103.
- 이태우, 「한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구 - 병역유형의 결정요인을 중심으로」, 국민대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 2015.
- 최장식, 「정년연장과 임금피크제」, 한반도선진화재단 세미나 발표자료, 2014.
- 허영준, 「고졸 취업 활성화 정책 진단」, *The HRD Review* 17(4), 2014.
- 황수경·정진호·김승택·남재량, 『한국의 임금과 노동시장 연구』, 한국노동연구원, 2005.
- 『MBC 뉴스』, 2014년 8월 13일 보도.

Angrist, Joshua D., “Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administration Records,” *American Economic Review* 80, 1990, pp.312~335.

Angrist, Joshua D. and Alan B. Krueger, “Why Do World War II Veterans Earn More than Nonveterans?” *Journal of Labor Economics* 12(1), 1994, pp.74~97.

Bennett, B. W. and J. Lind, “The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements,” *International Security* 36(2), 2011, pp.84~119.

Braw, E., “Conscription in the Baltics,” *World Affairs*, March 3, 2015. Retrieved from <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/elisabeth-braw/conscription-baltics>.

Card, David and Ana Rute Cardoso, “Can Compulsory Military Service Raise Civilian Wages? Evidence from the Peacetime Draft in Portugal,” *American Economic Journal: Applied Economics* 4(4), 2012, pp.57~93.

Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics Executive Yuan, Republic

- of China, *Report on the Survey of Family Income and Expenditure*, 2013.
Retrieved from <http://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/102.pdf>
- Fridén, A., “Why It’s Time: The Case of Swedish Membership in NATO,” *Yale Journal of International Affairs*, April 1, 2015. Retrieved from http://yalejournal.org/article_post/why-its-time-the-case-for-swedish-membership-in-nato.
- Imbens, Guido and Wilber Van Der Klaauw, “Evaluating the Cost of Conscription in the Netherlands,” *Journal of Business & Economic Statistics* 13(2), 1995. pp.207~215.
- Kerstens, Kristiaans and Eric Meyermans, “The Draft versus an All-volunteer Force: Issues of Efficiency and Equity in the Belgian Draft,” *Defense and Peace Economics* 4(3), 1993, pp.271~284.
- Kim, Ji Hong, “Military Service: Draft or Recruit,” KDI School Working Paper 06-16, 2006.
- Lee, Dwight R. and Richard B. McKenzie, “Reexamination of the Relative Efficiency of the Draft and the All-Volunteer Army,” *Southern Economic Journal* 58(3), 1992, pp.644. doi:10.2307/1059832.
- Oi, Walter Y., “A View from the Midway,” *The American Economist* 43(2), 1999, pp.13~18. doi:10.2307/25604168.
- Patton, M. Q., *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, New York: the Guilford Press, 2011.
- Polachek, Solomon W., “Earnings over the Lifecycle: The Mincer Earnings Equation and Its Applications,” IZA DP No. 3181, 2007.
- Poutvaara, P. and A. Wagener, “Ending Military Conscription,” *CESifoReprot* 9(2), 2011, pp.36~43.
- The Local*, “Sweden could see return to military service,” October 28, 2014. Retrieved from <http://www.thelocal.se/20141028/sweden-could-see-return-to-military-service>.
- Warner, John T. and Beth J. Asch, “The Record and Prospects of the All-Volunteer Military in the United States,” *Journal of Economic Perspectives* 15(2), 2001, pp.169~192.
- Warner, John T., James C. Miller III, and Beth J. Asch, “Economics and the All-Volunteer Force,” *American Economic Association Meeting* 5, 2008. https://www2.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2008/2008_93.pdf.

<자료>

고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 2014년 원자료.

한국고용정보원, 청년패널(YP2007), 원자료.

통계청, 「경제활동인구조사 청년층 부가조사」, 2014. 5.

한국노동패널(KLIPS) 1차연도 조사(1998년).

<웹사이트>

병무청, ‘외국의 병역제도’

(<http://www.mma.go.kr/about/intro/type/type.do?mc=mma0000827>, 접속일자: 2015. 11. 22).

Charts Bin, ‘Military Conscription Policy by Country’(<http://chartsbin.com/view/1887>, 접속일자: 2015. 8. 7).

제4부

해외인력

제5장

해외 전문인력 유입의 효과 및 쟁점

이 시 욱 (KDI국제정책대학원)

최 슬 기 (KDI국제정책대학원)

제1절 서론

최근 들어 지식경제의 빠른 확산, 세계화의 진전, 선진국들을 중심으로 한 인구구조의 고령화 추세 등의 영향으로 고기술 전문인력(highly-skilled labor) 유치에 위한 국가 간 경쟁이 심화되고 있다.¹ 국제적으로 이민정책에 관한 논의는 비전문·저숙련 인력 유입, 불법이민이나 망명자 문제 위주로 진행되어 왔으나, 최근에는 성장잠재력 제고를 위한 인적자본 관리정책 차원에서 고부가가치형 해외 전문인력 유입에 대한 정책적 관심이 급증하고 있다.² 가령 미국의 경우 1990년대부터 이민비자 정책의 초점을 전문인력의 유입으로 전환해 왔으며, 일본도 2009년부터 해외 유학생 유치 확대에 초점을 둔 해외 고급인력 유치 종합대책을 추진 중이다.

우리나라의 경우 2000년대 초반 이후 해외 전문인력의 유치를 위해

1 Brown *et al.*(2004, p.8)은 이러한 현상을 ‘재능획득의 글로벌 전쟁(global war for talent)’이라고 정의하고 있다.

2 1988년 이전까지만 해도 Google 검색엔진에서 ‘전문인력 이민(High-Skilled Migration)’이라는 용어 자체를 찾기 어려웠으나, 오늘날에는 주지하다시피 매우 일상적인 용어가 되었다(Parsons *et al.*[2014]).

Science Card 및 Gold Card 제도, 'Contact Korea' 사업 등을 도입·운영해 오고는 있으나, 전반적으로 그 효과성이 높지 않다는 평가가 지배적이며, 현재 이민정책의 초점도 여전히 단기순환 위주의 비전문·저숙련 외국인 노동자 도입에 머무르고 있는 실정이다. 아울러 해외 전문인력 유입의 효과성이나 관련 정책들에 대한 국내 연구도 매우 미흡한 상황이다.

이와 같은 맥락에서 본 연구에서는 해외 전문인력 유입의 경제적 효과 및 정책 쟁점들을 다시금 논의하고, 우리나라의 전문인력 유입 현황 및 문제점을 파악한 후 이를 통해 향후 우리나라 해외인력정책의 방향성에 대한 정책 시사점을 도출해 보고자 한다.

한편, 해외 전문인력 유입의 효과를 체계적으로 파악하기 위해서는 관련 데이터를 활용한 정량·정성 분석이 가장 이상적이기는 하나, 우리나라의 경우 제한적 수준의 전문인력 유입, 관련 데이터의 신뢰성 및 가용성 등의 문제로 인해 이러한 분석방식의 채택을 통해 대표성 높고 신뢰할 만한 분석 결과를 도출하는 것이 현실적으로 매우 어렵다. 이러한 문제의식하에 본 연구에서는 해외 문헌조사를 중심으로 해외 전문인력 유입의 경제적 효과 및 관련 정책 쟁점들을 심층 파악해 보고, 외국인고용조사 자료를 활용하여 국내 체류 중인 해외 전문인력의 현황과 실증분석을 통해 우리 정책에 대한 시사점을 도출해 보기로 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에는 앞서 서술한 바와 같은 방식으로 해외 전문인력 유입의 경제적 효과 및 정책 쟁점들을 살펴보고 있다. 보다 구체적으로 해외 전문인력 유입의 경제적 효과는 노동시장에 미치는 효과, 정부재정에 미치는 효과, 국내 생산 등 기타 거시경제 전반에 미치는 효과 등으로 나누어 관련 이론적 논의 및 실증분석 결과를 정리하고 있다. 아울러 해외 전문인력 유입과 관련된 주요 정책적 쟁점 사항들인 해외 전문인력 유입에 대한 자국민의 성향, 해외 전문인력의 범위, 유입방식 및 전문인력 유입제도의 효과성 등에 대해 고찰해 보기로 한다.

이어지는 제3절에서는 우리나라에 유입된 전문인력의 쟁점 및 현황을 살펴보고자 한다. 먼저 체류자격으로 전문인력을 정의 내렸을 때 발생하

는 문제점에 대해 지적하고자 한다. 다음으로는 체류자격, 학력, 직업, 수입이라는 각각의 기준으로 작성된 전문인력 정의를 바탕으로 그 규모와 특성을 살펴보고자 한다.

한편, 제4절에서는 국내에 취업 중인 전문인력의 체류연장 의지가 어떠한 요인에 의해 결정되는지를 실증분석을 통해 논의해 보고자 한다. 특히 출신지역, 일하고 있는 산업, 거주지역의 특성이 체류연장 의도와 관련성을 갖는지 살펴볼 것이다. 또 한국사회에의 적응 내지 동화라는 측면에서 응답자의 국내 체류기간과, 배우자와 함께 체류 여부가 체류연장 의도에 어떤 영향을 주는지도 살펴볼 것이다.

마지막으로 제5절에서는 본 연구의 결론 부분으로서 앞서의 논의를 종합 정리해 보고 관련된 정책 시사점을 도출할 것이다.

본 장에서는 이러한 정책 쟁점들에 대한 전반적인 평가나 현황 분석에 초점을 두며, 국가별 제도 분석이나 사례연구를 통한 구체적인 정책제안은 다음 장인 제6장에서 진행하기로 한다.

제2절 문헌조사 분석

1. 해외 전문인력 유입의 경제적 효과

이민 등을 통한 해외인력의 유입은 사회 전반에 미치는 영향도가 크고 그 영향의 경로도 매우 다양하다. 이에 따라 <표 5-1>에 제시된 바와 같이 국제적으로 다양한 학문영역에서 매우 광범위한 연구가 진행되어 왔다. 본 연구에서는 경제적인 측면에서의 해외 전문인력 유입의 효과에 초점을 두어 논의를 진행하고 있다.³

3 본고에서 경제적 효과에 초점을 두는 이유들로는, 첫째 국제적으로 전문인력 유입정책의 가장 일차적인 목표를 경제적 부가가치의 창출에 두고 있다는 점, 둘째 전문인력은 국제간 이동성이 높고, 새로운 문화에 대해 개방적인 성향을 가지므로 비전문인력에 비해 상대적으로 사회적 동화 문제가 적다는 점 등을 들 수 있다.

<표 5-1> 학문 영역별 이민연구의 초점

학문영역	연구대상	주요 분석 단위/수준
인류학	문화 및 문화적 정체성	미시/개인, 가계, 그룹
인구학	국내외 인력 간 동화	개인, 이민자그룹, 인종민족 그룹, 해외 출생 내국민
경제학	이민 결정요인 및 경제적 효과	미시/개인, 산업, 거시경제
지리학	이민자의 사회지리적 패턴	거시, Meso , 미시/개인, 가계, 그룹
역사학	이민의 원인, 구조, 절차 및 영향의 역사적 변천	단·중·장기, 지역
법학	법적 체제의 차이가 이민에 미치는 영향	거시, 미시/정치 및 법적 체제
정치학	이민정책의 정치적 쟁점	거시/정치 및 국제 체제
사회학	이민자의 동화와 배제	거시/종족, 사회계층

자료: Brettell and Hollifield(2015).

경제학 문헌에서 일반적으로 논의되는 해외인력 유입의 효과는 크게 ① 노동시장에 미치는 효과, ② 정부재정에 미치는 효과, ③ 국내 생산 등 기타 거시경제 전반에 대한 효과 등으로 구분해 볼 수 있다. 과거에는 이 중 해외인력 유입으로 인한 국내 임금 및 고용 변화 등 주로 노동시장 효과에 초점을 둔 연구가 주종을 이루어 왔다. 그러나 최근에는 고령화 진전 등 인구구조의 빠른 변화에 따라 국가 간 이민이 더 이상 일시적인 현상이 아니라 항구적이고 초지역적인 추세라는 인식이 증가하면서 관련 분석의 초점도 기존의 임금효과 위주의 비교정태적(comparative static) 노동시장 분석에서 거시경제 전반에 미치는 동태적(dynamic) 영향 분석으로 전환되고 있다. 특히 해외 전문인력의 유입이 국내 경제의 혁신활동 촉진과 기업이 정신 배양에 어떠한 영향을 미치는가에 관한 연구가 증가하고 있다.

이하에서는 해외 전문인력 유입의 경제적 효과에 대한 이론적 배경 및 기존의 국내 실증분석 결과를 상세히 고찰해 보기로 한다.

가. 노동시장에 미치는 영향

해외인력의 유입이 노동시장에 미치는 영향과 관련하여서는 해외인력의 유입이 과연 유사한 특성이나 직업을 갖는 국내 인력의 임금이나 고용에 어떠한 효과를 지니는가가 가장 큰 이론적·정책적 관심사라고 할 수 있다. 특히 국내 인력에 대한 임금과 고용 영향도가 해외인력 유입에 대한 국민적 인식과 이민정책의 방향을 결정하는 핵심 요소라는 측면에서 이에 대한 올바른 이해가 필요하다.

본 연구에서는 논의의 출발점으로서 다음과 같은 1부문 3생산요소 단순모형을 소개하기로 한다.⁴ 동 모형에서는 전문인력, 비전문인력과 자본 등 3가지 유형의 생산요소를 고려하며, 동일한 전문성을 갖는 해외인력과 국내 인력 간에는 완전 대체관계(perfect substitutes)를 가정한다. 한편, 자본 공급은 완전 탄력적이며, 자본에 대한 보수는 국제시장에서 고정된 가격으로 결정된다고 가정하자.

이제 [그림 5-1]에 제시되어 있는 바와 같이 M 만큼의 해외 전문인력이 국내로 유입된 상황을 상정해 보자. 이 경우 기존 임금수준인 W_0 에서는 전문인력의 공급과잉이 발생하며, 따라서 전문인력의 균형임금이 W_1 으로 하락하게 된다. 그러나 그림에 도시되어 있는 바와 같이 전문인력의 공급 탄력성에 따라 임금 및 고용에 미치는 효과는 상이하다.

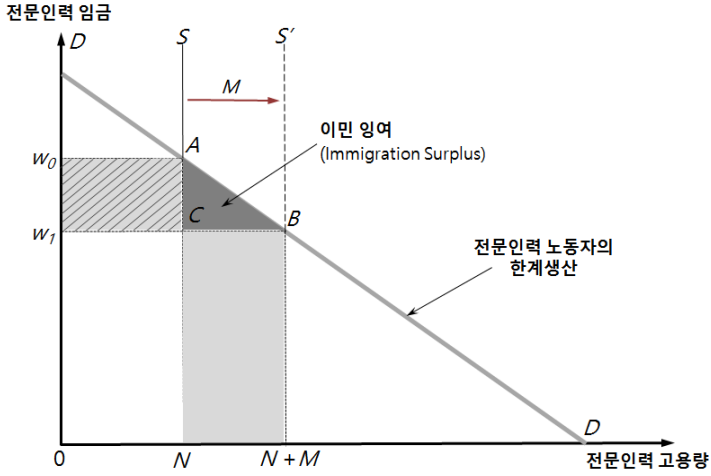
우선 전문인력과 비전문인력의 노동공급이 완전 비탄력적이면서 완전 고용 경쟁시장인 상황을 가정한다면, 해외 전문인력의 유입은 전문인력의 임금 하락을 유도하는 대신, 상대적으로 희소해진 비전문인력의 임금은 반대로 상승시키는 효과를 나타낸다. 이 경우 국내 비전문인력의 후생(surplus) 증가분은 전문인력의 감소분보다 커서 전체적으로 소위 이민 잉여(immigration surplus)가 발생할 수 있다.

즉, [그림 5-1]의 Case I에 도시되어 있는 바와 같이 국내 전문인력들은 해외인력 유입으로 인해 W_0W_1AC 만큼의 후생 감소를 경험하게 된다.

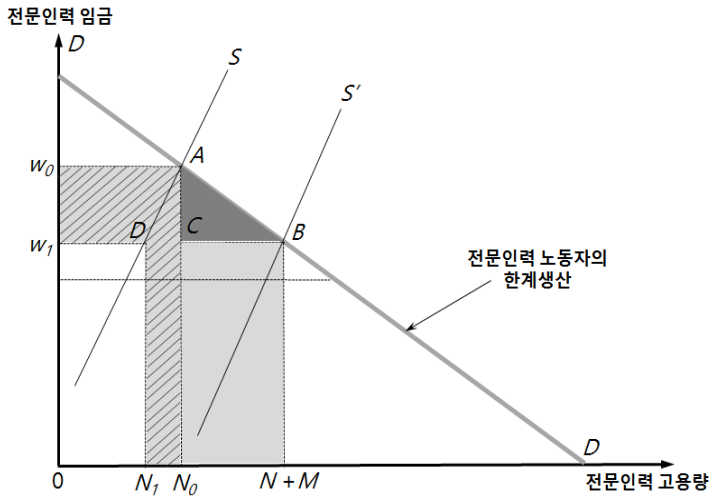
4 이 부분의 논의는 Dustmann *et al.*(2008) 등을 참고하여 작성했음을 밝혀 둔다.

[그림 5-1] 해외 전문인력 유입의 노동시장 효과(1부분 모형)

(a) Case I: 노동공급이 완전 비탄력적인 경우(완전고용)



(b) Case II: 노동공급이 완전 비탄력적인 경우(불완전고용)



자료: Dustmann *et al.*(2008).

그러나 전문인력들의 균형임금(W_1)은 마지막 단위의 해외 유입 전문인력의 한계생산 수준에서 결정되므로, 이민은 전반적으로 W_0W_1AB 만큼의 후생 증가를 가져온다. 이 중 순후생 증가에 해당하는 ABC 가 이민 잉여이며, 이는 국내의 비전문인력에게 돌아간다.

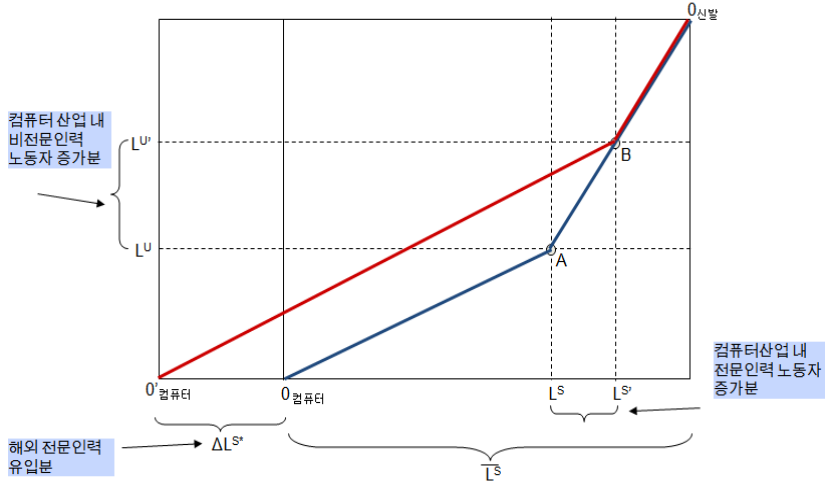
한편, Case II와 같이 노동공급이 탄력적이면서 실업의 가능성을 고려할 경우 Case I에 비해 전문인력의 임금 하락폭($W_0 - W_1$)은 적은 대신, 새로운 임금수준에서 국내 기존 전문인력의 일부($N_0 - N_1$)가 자발적으로 노동공급을 중단하게 된다. 이민 잉여도 Case I에 비해 줄어드는 결과를 초래한다. 결국 해외 전문인력 유입이 국내 임금 및 고용에 미치는 효과는 노동공급 탄력성 및 완전고용 여부에 의해 달라짐을 알 수 있다.

그러나 다른 한편으로 다음과 같이 모형의 기본 가정을 완화하는 경우 임금과 고용에 대해 매우 상이한 시사점을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 생산물 시장을 1부문에서 소규모 개방경제하의 다부문 모형으로 확장하는 경우 해외 전문인력의 유입은 장기적으로 국내 임금수준에 별다른 영향을 주지 않을 수 있다.

예를 들어 생산물 시장이 전문인력 집약적(skilled-labor intensive)인 컴퓨터 시장과 비전문인력 집약적(unskilled-labor intensive)인 신발 시장으로 구성되며, 생산요소들은 이들 산업 간에 자유롭게 이동할 수 있다고 가정하자. 아울러 소규모 개방경제의 특성상 상품가격은 국제시장에서 결정된다.

이 경우 해외 전문인력이 유입(ΔL^s)되면, 단기적으로는 앞서와 같이 국내 전문인력(L^s) 임금의 하락과 비전문인력(L^u)의 상승을 가져올 수 있다. 그러나 이와 같이 전문인력의 상대임금이 하락하면, 자본집약적인 컴퓨터산업에서 상대적으로 더 큰 규모의 단위생산비용 감소를 경험하게 되고, 신발산업에 비해 상대적으로 높은 이윤을 얻게 된다. 이에 따라 컴퓨터산업에서는 장기적으로 새로운 기업 진입이 이루어지고, 경제 전반으로 컴퓨터산업은 확장하고 신발 생산은 위축되게 된다(그림 5-2 참조요망). 이 과정에서 전문인력에 대한 수요가 증가함에 따라 동 인력에 대한 임금은 다시 상승하여 해외인력 유입 이전의 상태로 회복된다.

[그림 5-2] 해외 전문인력 유입의 장기 효과(2부문 모형)



이와 같이 생산요소들이 여러 산업 간에 자유롭게 이동할 수 있는 소규모 개방경제모형에서는 해외 전문인력의 유입이 장기적으로 국내 임금에 별다른 영향 없이 전문인력 집약적인 산업이 확장되는 형태로 산업구조 전환을 유인하게 된다.⁵ 임금의 단기적인 조정도 기업가들이 생산요소구성 변화에 선제적으로 대응하거나 확장되는 산업에 소요되는 자본공급이 원활한 경우 그 기간이 더욱 축소된다.

둘째, 신고전학과 수요공급모형에 따르면, 유입되는 해외 전문인력이 국내 특정 생산요소와 완전 대체재(perfect substitutes) 관계인 경우에는 동 생산요소의 가격을 낮추는 반면, 완전 보완재(perfect complements)인 경우에는 가격을 상승시키는 효과를 지닌다. 따라서 만약 유입되는 해외 전문인력이 국내 전문인력과 대체성이 낮고 보완성이 높다면, 해외 전문인력 유입 후 전문인력의 국내 임금은 오히려 상승할 가능성도 존재한다.

5 Leamer and Levinsohn(1995)은 이러한 현상을 ‘요소가격의 비민감성(factor price insensitivity)’이라고 정의한다. 즉, 여기에서 요소가격 비민감성이란 장기에 요소부존량이 변하더라도 산업별 요소비율이 동일하게 조정되어 요소가격은 변하지 않는 현상을 지칭한다. 한편, 이론적으로 생산요소의 수보다 생산물의 종류가 많은 경우 다부문 모형에서 공히 이러한 현상을 유도해 낼 수 있다.

셋째, 다른 한편으로 인력 유입의 노동시장 효과는 그 국가의 개방도 정도에 따라서도 다를 수 있다. 가령 다부문 모형에서 비교역재의 존재를 가정하는 경우 전문인력과 비전문인력 공히 해외인력의 유입으로 인해 손해를 볼 여지가 존재한다(Kuhn and Wooton[1991]). 마지막으로, 자국 내 임금변동이 탄력적이지 않고 경직적인 경우 내국인의 고용기회가 전반적으로 감소할 수도 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 이론적으로 볼 때 해외인력 유입이 국내 노동시장에 미치는 영향은 시장상황에 따라 달리 나타날 수 있다. 이와 관련된 기존 실증분석들도 상이한 결과들을 도출해 내고 있다. 가령 Borjas(2005)는 미국 내에서 해외인력 유입으로 인해 박사학위 공급이 10% 증가하면 국내 동등 학위자의 임금을 약 3% 낮추는 효과를 지닌다는 분석 결과를 제시하고 있다. Card(2001), Borjas *et al.*(2006) 등도 해외 유입 인력과 국내 인력 간의 높은 대체성을 실증하고 있다.

반면, 해외 유입 인력이 동일한 전문성 수준의 내국인 인력을 대체하더라도 그 대체수준이 낮거나 오히려 보완적이라는 연구 결과들도 허다하다. 예를 들어 Greenwood and Hunt(1995)의 경우 생산구조상 해외 유입 인력과 국내 인력 간에 대체관계가 존재하더라도, 국내 인력의 수요나 다양한 파급효과를 고려하면, 해외 유입 인력이 내국인의 고용과 임금에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. 최근 Ottaviano and Peri(2011)는 미국의 센서스 데이터를 활용하여 1990~2004년 기간을 대상으로 해외 이민인력과 국내 인력 간의 대체관계를 추정하였는데, 분석 결과에 따르면 해외 이민자 유입으로 미국 내국인의 평균임금은 오히려 증가하였다. 특히 교육수준이 높은 내국인이 상대적으로 큰 임금 증가를 경험한 반면, 고등학교 중퇴자는 소폭의 임금 감소를 경험한 것으로 나타난다. 한편, 이와 관련된 국내 연구로서 조준모(2004)는 우리나라 제조업 대상 설문조사에 기초한 초월대수함수 추정을 통해 국내 인력과 해외 유입 인력 간에 보완성이 존재함을 실증하고 있다.

이상을 종합해 볼 때, 해외인력 유입의 임금효과는 시장여건, 해당 인력그룹의 특성, 분석방법론 등에 따라 달리 나타나는 것을 알 수 있다.

다만, 기존 실증분석 문헌들이 인력의 숙련도(skill level)에 대한 구분 없이 이민 전반의 효과를 분석하고 있다는 한계점이 존재한다. 그러나 다른 한편으로 Ottaviano and Peri(2011)와 같이 교육수준의 차이 등을 기준으로 숙련도를 구분하여 분석한 문헌에서는 대체적으로 해외 유입 전문인력과 국내 전문인력 간의 대체성이 낮은 것으로 분석하고 있다. 이는 비전문인력은 비교적 동질적인 데에 비해 전문인력은 개인이나 직업의 특성이 이질적이므로, 대체성이 상대적으로 낮은 것으로 해석해 볼 수 있다.

나. 정부재정에 미치는 효과

해외인력 유입이 정부의 재정 수입 및 지출에 미치는 효과는 이민정책을 결정하는 데에 가장 중요한 고려요소이다. 가령 Dustmann and Preston (2005)은 20개 유럽 국가를 대상으로 한 실증분석에서 재정효과가 노동시장 효과에 비해 일반 대중의 이민에 대한 태도 및 이민정책의 향방을 결정하는 데에 더 큰 영향도를 지닌다는 분석 결과를 제시하고 있다.⁶

해외인력 유입의 재정적 효과는 크게 정태적 효과와 동태적 효과로 구분할 수 있다. 우선, 유입된 해외인력은 자국민과 다른 형태의 세금을 납부하고 활용하는 공공서비스의 유형도 다르다는 점에서 정태적으로 공공재정의 구조적 변화를 유인한다. 또한 해외인력 유입 후 자국민의 세금 납부와 공공서비스 활용 행태도 변화하거나 자국민에게 공급하는 공공서비스의 비용도 달라질 수 있다. 또한 동태적으로는 해외인력 유입에 따라 인구의 세대 간 구성이 변화하고 이에 따라 세대 간에 정부재정에 기여하는 정도가 달라지게 된다.

Storesletten(2000)은 일반균형 세대중첩모형 검증을 통해 과연 미국의 경우 이민정책을 통해 베이비붐 세대의 고령화에 따라 발생하는 재정 문제를 해결할 수 있는지 살펴보고 있다. 분석 결과에 따르면, 이민정책에

6 이민에 대한 자국민 성향 분석은 본 절의 두 번째 부분에서 보다 자세히 논의하고 있다.

서 유입되는 이민자의 숙련도와 연령에 대한 체계적인 고려가 있다면 이민정책만으로도 고령화로 인한 재정 문제를 충분히 해결할 수 있는 것으로 나타난다. 특히 40대 초반의 전문인력 이민 확대의 중요성을 강조하고 있다.

Dustmann and Frattini(2014) 등에서도 이민자 중 전문인력의 비중이 높을수록 정부재정 부담은 감소하고 오히려 정부재정에 기여한다는 분석 결과를 제시하고 있다. 예를 들어 영국의 사례를 실증분석한 Dustmann and Frattini(2014)는 1995~2011년 기간 중 영국에 유입된 이민자들의 평균 교육수준이나 고등교육 이수자의 비중은 자국민에 비해 더 높았으며, 유입 후의 노동시장 참여율도 자국민과 거의 유사한 수준에 달한 것으로 나타난다. 분석기간 중 자국민들의 경우 이들이 납부한 총세금액은 복지혜택으로 받아간 규모에 비해 약 10% 정도 낮았던 것으로 분석된 반면, 이민자, 특히 2000년대 이후 유입된 이민자들은 오히려 영국정부의 순재정수지 개선에 커다란 기여를 한 것으로 나타난다. 또한 Dustmann and Frattini(2014)는 이민자들이 대부분 생산활동이 가장 왕성한 시기에 유입되고 본국에서 대부분 고등교육을 받았다는 점을 강조하고 있다. 이처럼 유출국에서 받은 교육은 유입국 입장에서 보면 교육투자와 관련하여 매우 큰 재정적 절약요인이 될 수 있다.

이와 상반되는 사례로 Bratsberg *et al.*(2014)은 노르웨이의 사례를 보고하고 있다. 영국과 반대로, 노르웨이로 유입되는 이민자들은 평균적으로 자국민에 비해 비전문인력의 특성을 지니며 실업 확률도 자국민에 비해 높은 것으로 분석된다. 특히 노르웨이의 관용적인 복지지출정책은 이러한 비전문직 이민자들의 구직 노력을 반감하는 요인으로 작용한다고 보고하고 있다.

다. 기타 거시경제 전반에 미치는 효과

해외 전문인력의 유입은 다양한 경로를 통해 거시경제 전반에 영향을 미치게 된다. 우선, 인력 추가 유입으로 인한 단기적인 생산 증가 효과

이외에도 해외 전문인력의 유입이 국내 시장 내의 경쟁촉진, 투자 유입의 증가 및 혁신활동 확산 등을 통해 장기적으로 경제 전반에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다.

Grossman and Stadelmann(2012)은 국제 데이터를 활용하여 전문인력의 국제간 이동이 거시경제적으로 유입국의 생산성을 제고시키는 효과가 크며, 유입국의 전문인력 임금을 상승시키는 대신 유출국에서는 전문인력 임금을 오히려 감소시킨다는 결과를 내놓고 있다. 한편, Storesletten(2000), Fougère *et al.*(2005) 등에서는 비전문인력 이민의 거시 전반에 대한 효과는 매우 미흡한 반면, 전문인력의 비중을 높일수록 거시경제 전반이나 정부재정에 긍정적인 효과를 나타낸다는 점을 제시하고 있다. 특히 해외 전문인력의 유입은 혁신활동에 긍정적인 영향을 주는 것으로 평가된다.

Kerr and Lincoln(2010)의 경우 전문인력에 대한 H-1B 비자 수를 늘릴수록 해외 전문인력의 직접적인 역할로 혁신성고가 전반적으로 증가함을 실증한 바 있다. 이와 유사하게, Anirban *et al.*(2014)도 H-1B 비자의 제한을 줄일수록 기업들의 생산성, 기업규모 및 이윤을 증가시킨다는 분석 결과를 제시하고 있다. H-1B 비자를 소지한 전문인력의 비중이 높은 기업은 R&D 투자성향 등 제반 기업성과 측면에서 상위 10%에 해당하는 기업들인 것으로 나타난다.

Hart *et al.*(2009)에서는 미국의 고용창출 및 성장에 대한 기여도가 큰 총 3만여 개의 기업들을 대상으로 해외 전문인력의 기여도를 분석하고 있다. 이들 표본기업 중 약 16% 정도는 창업자 중 적어도 한 명은 외국에서 태어난 인력이었으며, 이들 기업들은 창업자가 모두 내국인으로 구성된 기업들에 비해 고용규모, R&D 투자 등의 측면에서 성과가 큰 것으로 나타났다.

한편, Azarnert(2010)은 인적자본 측면에서 해외 전문인력 유입의 경제 성장에 대한 효과를 살펴보는 이론모형을 제시하고 있다. 동 이론에 따르면, 경제성장 효과는 ① 해외인력의 유입에 따른 인적자본의 확충과 ② 인력 유입에 따른 자국민의 교육 인센티브 감소 간의 격차에 따라 달

리 나타난다. 이와 관련하여 Borjas(2005)는 앞서 기술한 바와 같이 미국 내에서 해외 전문인력 유입이 국내 전문인력의 임금 하락을 초래하고 이에 따라 자국민의 전반적인 교육 인센티브 하락에 대한 우려를 표명한 바 있다. 따라서 자국민의 교육기회 및 인센티브를 어떻게 확충할 것인가의 문제는 해외 전문인력 유입정책과 관련하여 지속적인 정책적 관심이 필요한 영역이라 하겠다.

2. 해외 전문인력 유입의 정책적 쟁점

해외인력 유입정책의 범위 및 구체적인 방식은 이에 대한 내국민의 전반적인 지지성향에 크게 좌우되며, 이러한 지지성향은 경제적 요인뿐만 아니라 문화적 특성, 심리적 요인, 환경적 요인, 대중매체의 영향 등 다양한 비경제적 요인들에 의해 형성된다. 따라서 이와 같은 지지성향의 결정요인에 대한 이해는 해외 전문인력정책의 수립 및 시행에 있어 매우 중요한 요소이다.

한편, 해외 전문인력의 유입이 유입국의 경제에 효과적으로 기여하기 위해서는 유입의 대상이 되는 전문인력의 정확한 범위 확정 및 유입방식에 대한 체계적인 고려가 필요하다. 전문인력은 학력, 직업군, 임금수준 등을 기준으로 정의되는 것이 일반적이나, 현실적으로는 개별국들의 이민정책 기조나 세부 목표에 따라 그 기준과 범위가 적지 않게 상이한 것으로 나타난다.

한편, 국제적으로 해외 전문인력 유입정책의 유형은 크게 공급유도형과 수요전인형으로 대별될 수 있다. 세계 각국은 이들 유형의 하나 혹은 복합형(hybrid) 형태로 해외 전문인력 유입제도를 마련하고 있는데, 과연 이들 정책 유형 중 어떤 방식이 해외 전문인력 유입에 보다 효과적인가의 문제도 최근 학술적·정책적 관심을 끌고 있다. 이하에서는 이와 같은 해외 전문인력 유입에 대한 주요 정책적 쟁점들을 심층 고찰하고 있다.

가. 전문 해외인력 유입에 대한 태도

자국민의 이민에 대한 지지성향은 앞서 제기한 바와 같이 경제적 요인 뿐만 아니라 문화적 특성, 심리적 요인, 환경적 요인, 대중매체의 영향 등 다양한 비경제적 요인들에 의해 형성된다.⁷ 이러한 경제적 요인과 비경제적 요인들 중 과연 어떤 요인이 이민에 대한 지지성향에 더 중요한 요소인가를 구별하는 것은 쉽지 않다.⁸

우선, 이민의 지지성향에 대한 경제적 결정요인을 살펴보자. 개개인은 효용극대화 관점에서 해외 전문인력의 유입효과를 판단하고 이를 근거로 인력 유입의 선호도를 결정하게 될 것이다. 따라서 전문인력의 유입으로 인한 영향도는 교육수준, 전문성 수준, 소득 등 자국민의 개개인의 특성에 따라 서로 다르다.

최근까지의 경제학 문헌에서는 이민에 대한 개개인의 선호도는 주로 노동시장에서의 임금 및 고용 효과(labor market channel)와 해외인력 유입이 공공재정 전반에 미치는 효과(welfare state channel) 등에 의해 결정된다고 제시하고 있다(Facchini *et al.*[2010]).⁹ 관련 실증분석 문헌에서는 이 두 가지 요인들 모두 이민 지지성향을 결정짓는 주요 요인인 것으로 확인하고 있다.

노동시장 효과와 관련하여 Mayda(2006)는 국가비교 실증분석을 통해 이민자가 평균적으로 자국민에 비해 비전문인력인 경우 자국민 개인의

7 가령 Dustmann and Preston(2007)은 인종적·문화적 편견이 이민자에 대한 지지성향을 결정짓는 중요한 요소임을 제시하고 있다.

8 예를 들어 교육은 개개인의 임금 상승 및 고용 기회를 높이는 한편, 새로운 문화와 사회에 대해 보다 개방적인 사고를 배양하는 효과를 지닌다. 따라서 만약 교육수준이 높은 사람들이 이민에 대해 보다 긍정적인 성향을 지닌다고 한다면, 이러한 결과가 과연 경제적 유인에서 비롯되었는지, 아니면 기타 비경제적 요인에서 기인했는지 구별하기 어렵다.

9 이 외에도 이민에 대한 지지성향은 가격효과(price channel)와 효율성 제고효과(efficiency channel)에 의해서도 결정될 수 있다. 가령 소규모 개방경제에서 비교역제가 존재하는 경우 해외인력 유입이 교역재와 비교역재의 상대가격을 변화시키고 이에 따라 소득수준이나 소비성향의 차이에 따라 이민에 대한 지지성향이 달라질 수 있다. 또한 해외 전문인력의 유입은 혁신 촉진 등 국가 전반의 효율성 개선에 기여하게 되며, 이에 자국민은 소득계층에 상관없이 이민에 긍정적인 지지성향을 지니게 된다.

전문성 수준이 이민에 대한 지지도와 정의 상관관계를 보이는 반면, 이민자가 자국민에 비해 전문인력인 경우에는 반대의 관계가 나타난다. 이는 해외 전문인력 유입의 경우 국내 전문인력은 노동시장의 경쟁 증가 및 이에 따른 임금하락이나 고용기회 감소에 대한 우려로 인해 전문인력 유입에 반대의사를 갖는 것으로 해석할 수 있다.¹⁰

한편, Hanson *et al.*(2007)에 의하면 노동시장 효과가 이민성향에 미치는 영향도는 이민으로 인한 재정압박이 큰 국가일수록 그 정도가 줄어들거나 혹은 정의 상관성으로 전환된다는 분석 결과를 제시하고 있다. 아울러 Facchini and Mayda(2012)의 분석 결과에 따르면, 교육수준이 높을수록 해외 전문인력 유입에 대한 지지성향은 낮아지는 반면 소득이 높을수록 지지성향은 오히려 높아진다. Facchini and Mayda(2012)는 전자는 주로 노동시장 효과에 대한 우려를, 후자는 공공재정에 대한 효과에 대한 기대를 반영한 것으로 해석하고 있다.

유럽 20개국을 대상으로 노동시장 효과와 공공재정 효과의 상대적인 중요성을 분석한 Dustmann and Preston(2005)에서는 이민으로 인해 발생할 수 있는 추가적인 재정적 부담에 대한 우려가 노동시장에서 발생하는 경쟁 확대로 인한 임금이나 고용 감소 우려에 비해 이민에 대한 태도를 결정하는 더 중요한 요인임을 제시하고 있다.

마지막으로, 2002~12년 기간 중 유럽 20개국 국민들의 이민에 대한 지지성향 결정요인을 회귀분석한 Hatton(2015)에서는 전체 인구 중 이민자의 비중이 높은 국가일수록, 그리고 GDP 대비 복지지출 비중이 높은 국가일수록 반이민성향이 강한 것으로 분석하였다. 반면, 경기 침체가 국민 전체의 이민성향을 결정짓는 중요도는 앞서의 요인들보다 크지 않은 것으로 나타난다.

이상의 내용을 종합해 보면 다음과 같은 시사점을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 해외 전문인력 유입에 대해 자국민 중 전문인력일수록 반대성향이

10 실제로, 경제활동을 하지 않는 사람들을 대상으로 조사할 경우 전문성 여부는 이민에 대한 태도에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 노동시장 효과가 자국민의 이민 지지성향에 주요한 결정요인임을 방증하고 있다(Mayda[2006]).

높은데, 이는 동 인력의 유입으로 인한 자국 노동시장에서의 전문인력의 상대임금 하락이나 고용기회 상실의 우려에서 비롯된다. 여기에서 한 가지 흥미로운 사실은 앞서 살펴본 바와 같이 해외 유입 인력이 동일한 전문성 수준의 내국인 인력을 대체하더라도 그 대체수준이 낮거나 오히려 보완적이라는 연구 결과들이 허다함에도 불구하고 개개인의 지지성향 결정과정에서는 여전히 해외인력 유입과 임금수준 간의 부의 상관성을 가정하고 있다는 점이다. 이는 개개인의 지지성향 결정이 여전히 단기적이면서 근시안적(myopic)인 안목에서 이루어짐을 시사한다.

둘째, 노동시장 효과가 여전히 이민에 대한 지지성향을 결정하는 주요 요인이기는 하나, 이보다는 해외인력 유입의 공공재정 효과가 더 중요하다는 점이다. 이는 일견 해외 전문인력 유입정책은 비전문인력 유입에 비해 국민들의 지지를 획득하기가 상대적으로 용이할 가능성을 제시한다. 그러나 Dustmann and Frattini(2014)에서 제시한 영국과 노르웨이 비교 사례에서도 볼 수 있듯이 전문인력 이민자들이 정부재정에 기여하는 정도가 상대적으로 큰 국가에서 이민에 대한 지지성향이 오히려 낮게 나타나는 경우도 적지 않다. 이는 결국 이민에 대한 지지성향의 결정에는 앞서 살펴본 경제적 요인 이외에 다양한 여타 요인들이 작용함을 시사한다.

나. 전문인력의 범위

해외 전문인력의 유입이 유입국의 경제에 효과적으로 기여하기 위해서는 유입의 대상이 되는 전문인력의 정확한 범위 확정에 대한 체계적인 고려가 필요하다. 국제적으로 통일된 전문인력의 정의는 존재하지 않으며, 국가별로 제도적 특성 및 정책적 관심에 따라 학력, 직업군 및 임금 등을 기준으로 전문인력을 다르게 정의하고 있다.¹¹ 학력의 경우 가장 일

11 한편, 국제이민기구(International Organization for Migration)는 전문기술인력을 유입국이 자국에서 특혜적인 대우를 인정할 수 있는 기술(skill)을 보유하고 있는 노동자로서 거주 기간, 고용변동, 가족동반이주 등에 있어 제한요건이 상대적으로 낮은 인력으로 규정하고 있다. 이는 상대적으로 모호하고 광범위한 정의로 볼 수 있다. OECD와 EU 공동의 Canberra Manual에서는 과학기술분야로 한정하여 전문인력을 정의하고 있다.

반적으로 사용되는 기준은 고등교육(tertiary education)의 1년 이상 이수 여부이며, 통계의 가용성이 높아 학술문헌에서도 일반적으로 사용되는 기준이다.

한편, 임금수준으로 분류하는 것은 구미 대륙에서 제한적으로 사용되는 방식으로서, 여타 국가들에서는 대체적으로 임금수준 자체를 입국자격이나 영주권 심사요건의 일차적인 기준으로 활용하지 않지만 노동허가가 필요한 직종 혹은 노동시장 심사에서 추가적인 가점 요건으로 일정 수준 이상의 임금수준 기준을 활용하고 있다.

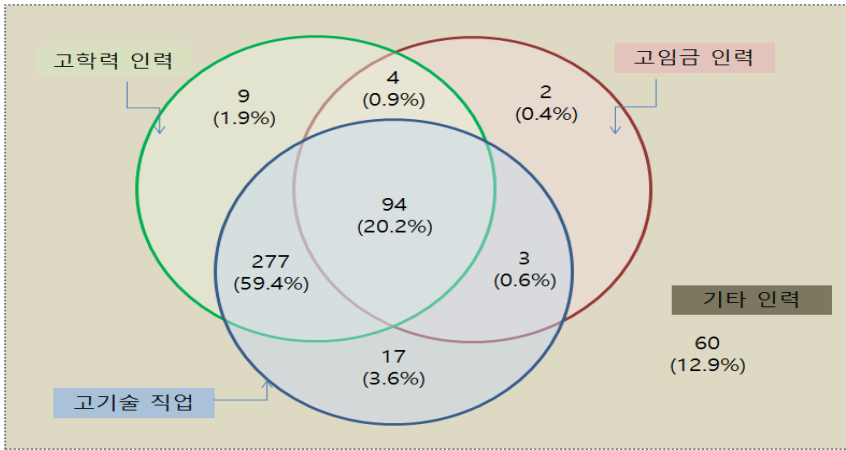
전문인력의 정의에서 활용되는 세 번째 기준은 직업군으로서 이 또한 국가마다 서로 다르게 적용되고 있다. 가령 미국의 경우 실제 수행한 작업(work performed)의 유형에 따라 분류하는 반면, 이스라엘은 학력수준에 따라, 스위스는 1~3차 산업을 기준으로 산업활동의 종류에 따라 세분류하고 있다. 이는 직업군 기준의 분류도 통상 생산활동이 실제 수행되는 방식보다는 생산활동의 결과물을 기준으로 함을 의미한다.

우리나라의 경우 합의된 정의는 존재하지 않으나 통상 E-1~E-7 유형의 비자 소지자를 전문인력으로 간주하고 있다. 그렇다면 과연 이러한 기준이 앞서 전문인력의 분류기준들에 비추어 볼 때, 얼마나 유효한 방식일 것인가? 이를 검증하기 위해 본고에서는 2014년 외국인고용조사 내에 포함된 E-1~E-7 비자 소지자를 대상으로 학력, 임금, 직업군 등의 분포를 살펴보기로 한다.

E-1~E-7 비자 소지자는 총 472명으로서 전체 표본 8,632명의 5.5% 정도에 해당한다. 여기에서 고학력은 대학교 재학 이상으로, 고임금 인력은 2014년 우리나라 대졸자 평균임금과 유사한 수준인 300만원 이상, 그리고 고기술 직업은 한국표준직업분류 기준으로 1. 관리자와 2. 전문가 및 관련 종사자에 해당하는 인력으로 구분하였다.¹² 한편, E-1~E-7 비자 소지자는

12 국제표준직업분류(ISCO)에서는 직능수준을 1직능수준: 육체적인 힘, 2직능수준: 읽고 쓸 수 있는 능력, 3직능수준: 전문적인 지식, 수리계산, 의사소통능력, 4직능수준: 이해력, 창의력, 의사소통능력이 매우 높은 수준 등으로 구분하고 있다. 본 연구에서는 이 중 3과 4의 직능수준에 해당하는 1. 관리자와 2. 전문가 및 관련 종사자를 고기술 직업으로 정의한다. 직능수준을 보다 세부적으로 나누고 이에 따라 직업을 분류하는 것이 바람직

[그림 5-3] 우리나라 해외 유입 전문인력(체류자격 E-1~E-7)의 구성



자료: 2014년 외국인고용조사를 이용하여 필자가 계산.

임금 수입이 없는 6명을 제외한 466명을 분석대상으로 한다.

[그림 5-3]에는 이러한 기준으로 살펴본 우리나라 해외 유입 전문인력의 구성비가 제시되어 있다. 우선 학력 기준으로 대학교 재학 이상의 학력을 갖춘 인력은 총 384명으로서 전체 표본의 82.4%를 차지한다. 또한 고기술 직업군 기준으로 관리자 직군과 전문가 및 관련 종사자 직군에 포함되는 인력은 총 391명으로 전체의 83.9% 수준이다. 가장 흥미로운 사실은 월평균 임금이 우리나라 대졸자 평균임금인 300만원 이상인 경우는 103명에 불과하다는 점이다. 이는 우리나라로 유입되는 전문인력의 상당수가 우리나라 대졸자 평균임금에도 못 미치는 업무에 특화되어 있다는 것을 의미한다. 경제학적 관점에서 보면 임금은 곧 생산성 수준을 의미하는바, 현재 전문인력으로 간주되는 해외 유입 인력의 부가가치 창출도는 그리 높지 않다는 점을 시사한다.

그림에서 살펴볼 수 있듯이 세 가지 요건을 모두 충족하는 인력의 비중은 20.2%에 불과하며, 전문인력으로 분류되나 세 가지 요건 모두 충족

하지만, 외국인고용조사에서는 대분류 기준으로 직업군을 제시하고 있어 활용이 불가능하다.

하지 못하는 인력도 전체의 12.9%나 차지한다. 이상의 분석 결과를 기반으로 판단해 보건대, 현재와 같이 비자 유형에 따라 전문인력과 비전문인력을 구분하는 방식은 학술적으로나 정책적으로 유의미한 정책 시사점을 도출하기 어렵다고 판단된다.

다. 전문인력의 유입방식

한편, 전문인력은 비전문인력에 비해 전문성의 차별성 및 생산성이 높아 국제간 이동성이 높은 특징을 보인다. 아울러 전문인력 유치를 위한 국가 간 경쟁이 심화되면서 전문인력 유치 자체가 어렵거나 유치에 성공하더라도 체류기간이 끝나면 임금이나 고용조건이 나은 다른 국가로 쉽게 이동하는 경향을 보인다.

따라서 현재 국내 여건에 대한 엄밀하고 심층적인 분석에 기반한 해외 전문인력 유치정책을 수립·시행하지 않는 경우 자칫 ‘징검다리 국가’로 전락할 가능성이 높으며, 전문인력 유치를 위한 지나친 국가 간 경쟁은 전문인력 유입의 경제적 이익보다 비용이 더 소요되는 소위 ‘바닥으로 향하는 경쟁(race to the bottom)’이 될 가능성도 상존한다.

이와 관련하여 최근 해외 전문인력 유입의 가장 이상적인 방식으로 국내에 현재 체류하거나 체류 경험이 있는 해외 유학생 이민 추진을 들 수 있다(Gribble and Blackmore[2012]). 이들 유학생들은 국내 학위과정을 이수해 개인적 자질에 대한 신뢰도가 상대적으로 높으며, 언어나 문화적 동화가 어느 정도 이루어진 상태라는 점에서 정주의 가능성이 다른 경로로 유입 해외인력에 비해 높다.

Tremblay(2005)는 많은 해외 유학생들이 일단 해외에서 학위를 마치면 적어도 일시적이라도 해외에 체류하는 경향이 크며, 해당 국가의 영주권 체류 가능성이 동 국가에서의 해외 유학을 결정짓는 주요한 요인이라는 점을 제시하고 있다. 아울러 Finn(2010)은 2003년 미국 내에서 자연과학이나 엔지니어링 분야 박사학위를 취득한 해외 유학생의 66%가 2005년 현재 미국 내에 남아 있다고 분석하였다.¹³

다. 이민정책의 효과

국제적으로 해외 전문인력 유입정책의 유형은 크게 공급유도형과 수요견인형으로 대별될 수 있다. 공급유도형은 학력, 경력, 임금수준, 연령, 언어 구사력 등 해외인력의 특성에 따라 부여하는 점수제(points-based system)를 통해 유입되는 해외인력을 선별하는 제도인 반면, 수요견인형은 국내 인력이 부족한 직종에 대해 국내 기업이 해외인력의 채용을 신청하는 제도이다. 수요견인형의 경우 소위 노동시장 검증(labor market tests)를 통해 채용 의사 기업이 해당 직종에 대해 국내 대체인력이 부재함을 입증해야 한다.

Boeri(2012)는 14개 서구 선진국들을 대상으로 한 실증분석에서 전문인력 이민정책이 실제로 유입 인력의 구성 변화에 적지 않은 영향을 미친 것으로 제시하고 있다. 한편, Czaika and Parsons(2015)는 2000~12년 기간 중 한국을 포함한 총 10개의 OECD 국가 및 185개 인력발출 국가들을 대상으로 전문인력 이민정책의 효과를 실증분석하였다. 이들의 분석 결과에 의하면, 첫째 공급유인형 이민정책이 수요유인형에 비해 고기술 전문인력 유치에 보다 효과적인 것으로 나타난다. 둘째, 영주권 부여 등 post entry right 제도가 전문인력 유입에 도움이 되는 것은 사실이나, 인센티브 측면에서는 비전문인력에게 돌아가는 혜택이 더 크므로 평균적인 인력수준은 오히려 낮추는 효과를 지닐 수 있다. 셋째, 학위 상호인정제도 등은 해외 전문인력의 유입을 촉진하면서 유입 인력의 전반적인 skill selectivity도 향상시키는 효과를 지닌다. 마지막으로 이민자 네트워크의 존재 여부, 인접국 여부, 언어 유사성 등과 같이 이민의 잠재적 비용에 관련된 변수들의 경우 전문인력보다는 비전문인력의 유입결정에 보다 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타난다.

13 Koleth(2010)는 2003년 기준으로 호주 전문인력 이민비자를 취득한 인력의 약 절반 정도가 호주 내에 학위 경험이 있는 유학생이라는 결과를 제시하고 있다.

<표 5-2> 이민정책의 유형 및 특성

구분	공급 위주 제도	수요 위주 제도
개요	외국인 비자 신청 → 인력 선발(수입국) → 관련 비자를 발급	외국인 고용 신청(고용주 → 심사(정부) → 외국인 고용 여부를 허가
신청주체	이주를 희망하는 외국인력	외국인 고용을 희망하는 사용자
선발방식	비자 신청 시 일정한 기준에 의해 외국인력을 선발(선발방법: 점수제 등)	외국인 고용이 내국인 노동시장에 미치는 영향 정도, 외국인력 공급의 불가피성 여부 검토
장점	객관적 기준이 미리 공표되기 때문에 외국인력 선발의 투명성, 일관성, 효율성이 높음	사용자의 수요에 맞는 적합한 외국인력을 선발할 수 있기 때문에 mismatches 가능성이 낮음
단점	이주인력과 수입국 사용자 간 인력 수요 불일치 가능성	고용주와 국민경제 간 이해관계의 상충 가능성
해당국가	미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등	독일, 영국, 한국, 대만, 싱가포르 등

자료: 이병관(2013).

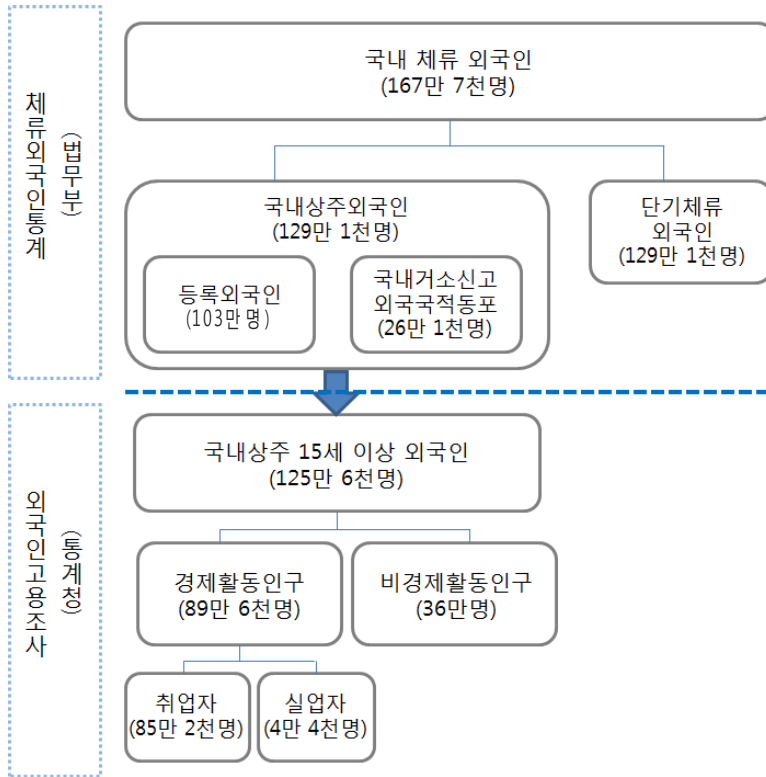
제3절 해외 전문인력의 현황 및 쟁점

1. 전문인력 정의의 문제점

법무부의 체류외국인 통계에 따르면 2014년 5월 현재, 국내에 체류 중인 외국인¹⁴은 총 167만 7천명으로 집계된다. 여기에서 국내에 90일 미만 머무른 단기체류외국인 38만 6천명을 뺀 상주외국인은 129만 1천명이다. 이들은 등록외국인 103만명과 국내거소신고한 외국국적 동포 26만 1천명으로 구성된다. 2014년에 실시한 통계청의 외국인고용조사에 따르면, 상주외국인을 15세 이상으로 한정하면 그 수가 125만 6천명이 된다고 한다. 이들 중 경제활동인구가 89만 6천명, 비경제활동인구가 36만명이다. 경제활동인구는 다시 취업자 85만 2천명, 실업자 4만 4천명으로 나누어진다(그림 5-4 참조).

14 이때 외국인은 조사시점 현재의 국적을 기준으로 판단된다.

[그림 5-4] 국내 체류 외국인 현황



자료: 통계청, 「2014년 외국인고용조사 결과」, 보도자료, 2014. 10. 23.

그렇다면 해외 전문인력은 이들 취업자 85만 2천명 중 어느 정도 규모가 될까? 또 어떠한 특성을 가지고 있을까? 이 질문에 답을 하기 위해서는 해외 전문인력에 대한 정의가 먼저 이루어져야 할 것이다. 문제는 앞서 제2절에서 논의한 것처럼 해외 전문인력에 대한 국제적으로 통일된 정의가 존재하지 않는다는 점이다. 법무부나 통계청 등 국내 자료에서 가장 흔히 사용되는 방법은 체류자격을 통해 파악하는 것이다. 즉, E-1~E-7에 해당하는 체류자격을 전문인력으로 구분하는 방법이다. 그런데 이러한 방식은 두 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, E-1~E-7 이외의 체류자격으로 국내에 고용된 외국인력 중 전문인력이 있을 수 있다. 둘째, E-1~E-7의 자격을 갖고 있다 할지라도 전문인력으로 보기 어려운 경

우가 있다.

먼저 첫 번째 문제부터 보자. <표 5-3>에서는 취업체류자격으로 E-1~E-9을 규정하고 있다. 이 중 연수목적인 E-8과 고용허가제를 통해 입국한 단순노무직종 중심의 E-9을 제외한 E-1~E-7을 전문인력으로 취업활동이 가능한 체류자격이라 본 것이다. 그런데 취업활동이 가능한 체류자격은 E시리즈 이외에도 다양한 방식으로 존재한다. 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)의 경우에 해당하는 외국인인은 취업활동에 제한을 받지 않는다(출입국관리법 시행령 제23조 2항부터 4항). 이들 중 상당수가 단순노무직에 종사하고 있지만, 능력에 따라 전문인력으로 일하는 경우도 있다. 예를 들어 국민과 혼인관계에서 출생한 사람으로서 법무부장관이 인정하는 경우는 거주(F-2) 체류자격을 받을 수 있다. 이 사람이 능력이 있다면 전문인력으로 국내에 취업하는 것이 합법적으로 가능하다. 재외동포(F-4)도 단순노무행위나 선량한 풍속에 반하는 취업활동이 제한받을 뿐 전문인력으로도 취업이 가능하다. 영주권자의 경우도 취업활동에 제약을 받지 않는다.

또한 취업활동을 위한 체류자격에 포함되지 않는다고 여겨지는 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9)으로 들어온 외국인력 중 상당수는 외국기업에 직접 고용되어 있는 형태로 국내에서 전문인력으로 일하고 있다. 예를 들어 주재(D-7)는 외국인투자촉진법에 따른 외국인투자기업의 경영, 관리 또는 생산, 기술 분야에 종사하려는 필수 전문인력에 해당하는 체류자격이다. 국내 외국인투자기업에서 종사하기 위해 국내 체류 중인 외국인들은 E시리즈가 아닌 D시리즈 체류자격을 갖고 있는 경우가 있을 수 있다. 따라서 E-1~E-7만으로 전문인력 규모를 파악하는 것은 실제 국내 체류 중인 전문인력의 규모를 과소 집계할 우려가 있다.

두 번째 문제는 반대의 경우이다. 교수(E-1) 체류자격은 전문대학 이상의 교육기관에서 연구·지도 활동을 하는 경우에 주어진다. 회화지도(E-2)는 일정 자격요건을 갖춘 외국인이 외국어 전문학원이나 초등학교 이상의 교육기관 등에서 외국어 회화지도 활동을 하는 경우에 발급된다. 연구(E-3)는 자연과학분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구나 개발에

<표 5-3> 취업활동이 가능한 체류자격의 종류

유형	상세 체류자격
외교, 공무 체류자격	외교(A-1), 공무(A-2), 협정(A-3)
비영리 단기체류자격	일시취재(C-1)
취업체류자격	교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9)
일반 장기체류자격	문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9), 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 기타(G-1)

자료: 출입국관리국 홈페이지(http://www.immigration.go.kr/HP/IMM/imm_04/imm_0403/imm_040304/1175369_20904.jsp, 접속일자: 2015. 11. 25).

종사하는 외국인이 해당된다. 기술지도(E-4)는 자연과학분야의 전문지식 또는 산업상 특수한 분야에 속하는 기술을 제공하는 외국인이 해당된다. 전문직업(E-5)은 변호사, 공인회계사, 의사처럼 우리나라의 국가공인자격을 갖고 관련 전문업무에 종사하는 경우에 발급된다. 이들 E-1~E-5는 전문인력으로 간주할 수 있다.

그런데 예술홍행(E-6)과 특정활동(E-7)은 전문인력으로 보기 어려운 경우가 있다. 예술홍행(E-6)은 수익이 따르는 음악, 미술, 문학 등의 예술활동을 하거나 연예, 연주, 연극, 운동경기, 광고, 패션모델 등을 수익을 목적으로 활동하는 경우에 발급된다. 이들 중 예술연예비자(E-6-1)와 호텔유형업소비자(E-6-2)가 특히 문제가 된다. 2014년 초 포천아프리카박물관에서 아프리카 전통예술단을 최저임금법을 위반해서 고용한 사건이 있었다. 이들 전통예술단의 체류자격은 예술연예비자였다. 또 호텔유형업소비자는 유형업소 등에서 공연 또는 연예활동을 할 수 있도록 만들어진 체류자격이지만 이들 중 일부는 성매매 등 불법적인 일에 종사하고 있다. 전문적 능력과 무관하게 일반 패션모델로 활동하거나, 최저임금 수준의 저임금을 받고 일하는 경우, 성매매 등 체류자격을 벗어난 활동을 하는 경우를 고려한다면, 예술홍행 체류자격으로 들어온 외국인 전체를 전문인력으로 간주하기는 어려울 것이다.

특정활동(E-7)은 법무부장관이 전문적인 지식, 기술 또는 기능을 가진 외국인력 도입이 필요하다고 지정한 분야에서 관리자, 전문가 또는 숙련 기능인력으로 일하고자 하는 외국인을 위한 체류자격이다. 보통은 전문 대학 이상의 학력과 일정 수준 이상의 경력 및 자격증을 요구한다. 그런데 뿌리산업에 종사하는 경우¹⁵⁾는 고등학교 졸업의 학력으로도 발급이 가능하다. 이 경우 고기술 전문인력이라기보다는 숙련인력으로 보는 것이 더 정확할 것이다.

특정활동 체류자격으로 가장 흔한 전문분야는 요리사이다. 법무부에 따르면 2014년 6월 기준 특정활동 등록 외국인 1만 7,683명 중 절반이 넘는 9,723명이 중국인이고 이들 중 상당수는 중식 요리사 자격으로 입국하였다. 더욱이 이들 중 상당수는 요리사로 근무하지 않고 다른 일 자리를 찾아 불법체류자가 되기도 한다. 이는 특정활동으로 입국하였더라도 그 외의 직종에 종사하는 경우가 상당하다는 것과(특정활동 체류자 중 약 18%), 특정활동으로 종사하는 직종의 대우가 전문인력으로 보기에 적합하지 않은 경우가 많음을 의미한다.

따라서 예술행(E-6)과 특정활동(E-7)을 전문인력으로 보는 것은 전문인력 규모를 실제보다 과다 집계할 우려가 있다. 결국 E-1~E-7으로 전문인력을 정의하는 것은 E시리즈 바깥의 전문인력을 도외시하고 동시에 일부 비전문인력을 포함시킴으로써 전문인력의 실체를 파악하기 어렵게 한다는 문제점이 있다.

이하에서는 전문인력을 네 가지 서로 다른 기준에 따라 정의 내리고 각각의 특성을 파악해 봄으로써 전문인력의 실체를 비교, 가늠해 보고자 한다. 네 가지 기준은 체류자격, 학력, 직업, 소득이다. 체류자격에서는 전문인력을 E-1~E-7으로 간주하고 그들의 특성이 어떻게 나타나는지 살펴볼 것이다. 학력 기준으로는 대졸 이상의 학력을 가진 외국인취업자를

15 뿌리산업이란 주조, 금형, 용접, 표면처리, 소성가공, 열처리와 같은 제조업의 기초공정에 해당하는 6개 기술분야 산업을 말한다. 제조업 경쟁력의 근간을 이룬다는 의미에서 뿌리 산업으로 불린다. 뿌리산업진흥법시행령 제2조에 의거 뿌리산업에 종사하는 경우 전문 학사보다 한 단계 아래인 고등학교 졸업 학력으로도 특정활동 체류자격을 신청할 수 있다.

전문인력으로 보고 이들의 규모와 특성을 살펴볼 것이다. 직업을 기준으로 전문인력을 볼 경우에는 직업 대분류상 관리직과 전문직에 종사하고 있는 경우를 전문인력으로 간주할 것이다. 마지막으로 소득을 기준으로 전문인력을 파악할 때에는 300만원 이상의 고소득을 올리는 외국인취업자를 전문인력으로 간주하고 이들의 특성을 알아볼 것이다.

2. 해외 전문인력의 현황

2014년도 외국인고용조사 자료를 활용하여 네 가지 기준(체류자격, 학력, 직업, 소득)에 따른 해외 전문인력의 현황을 살펴보고자 한다.

먼저 <표 5-4>는 해외 전문인력의 전체 규모와 인구학적 기본 특성인 남녀성비와 평균연령을 보여주고 있다. 4가지 기준 중 전문인력의 규모가 가장 작은 경우는 체류자격에 따라 정의 내렸을 경우이다. 전문인력은 32,376명으로 전체 외국인취업자의 3.8%에 불과했다. 소득기준의 경우가 그와 비슷한 36,380명이었다. 하지만 관리·전문 직업군에 종사하는 경우로 한정할 경우 97,298명으로 체류자격 기준의 세 배 규모로 증가한다. 학력을 기준으로 삼을 경우 전문인력은 166,310명에 달하며, 이는 전체 외국인취업자의 19.5%에 달하게 된다. 어느 기준이 정확한 전문인력 정의에 부합한다고 말할 수는 없으나, 적어도 체류자격을 기준으로 한

<표 5-4> 해외 전문인력의 규모 및 인구학적 특성

(단위: 명, %)

	전체 외국인 취업자	전문인력 기준			
		체류자격 (E-1~E-7)	학력 (대졸 이상)	직업 (관리, 전문직)	소득 (300만원 이상)
전체 규모(명) 비율(%)	852,000 (100)	32,376 (3.8)	166,310 (19.5)	97,298 (11.4)	36,380 (4.3)
남녀 성비 (남자 비율)	55.8	61.9	53.8	62.7	84.8
평균연령(만 나이)	38.6	32.0	36.6	37.0	40.9

전문인력 정의는 실제 전문인력 규모를 심각하게 과소평가할 수 있는 위험이 있는 셈이다.

체류자격에 의한 규모와 소득기준에 의한 규모는 그 크기가 비슷하므로 상당수가 중첩된다고 볼 수 있을까? 그러나 남녀성비와 평균연령을 보면 그렇지 않을 가능성이 더 커 보인다(표 5-4 참조). 체류자격에 따를 경우 남자가 62%이며 평균연령은 32세로 상당히 젊은 편이다. 이에 반하여 소득기준에 따를 경우 남자가 85%로 대부분을 차지하며 평균연령도 41세로 훨씬 더 고령층으로 이루어져 있다. 네 기준 간의 관계는 다음 표에서 더 명확하게 알 수 있다.

<표 5-5>는 체류자격, 학력, 직업, 소득별 기준이 서로 다른 정의에 기반한 전문인력의 특성에서 어떻게 나타나고 있는지를 보여준다. 전체 외국인취업자 중에서는 비전문취업, 방문취업, 재외동포가 각기 20% 부근을 점유하며 체류자격의 다수를 이루고 있다. 소득을 기준으로 한 전문인력의 경우는 재외동포와 기타가 27%로 가장 흔했으며, E-1~E-7은 21%에 불과했다. 직업 기준으로는 E-1~E-7이 36%로 가장 흔한 경우였지만, 여전히 더 많은 경우인 64%는 그 외의 체류자격을 통해 취업을 하고 있었다. 학력 기준으로는 E-1~E-7의 경우가 더 줄어들어 14%에 불과했고 재외동포가 30%로 가장 많은 경우를 차지했다. 즉, 학력이나 직업 혹은 소득을 기준으로 한 해외 전문인력은 어느 정의에 따르건 E-1~E-7보다는 그 외의 체류자격을 갖고 있는 경우가 더 많았다.

학력은 네 가지 기준 모두에서 대졸이 그 이하의 학력보다 더 많았다. 체류자격, 직업, 소득 세 가지 기준 중에서는 직업에서 대졸 이상이 85%로 그 비중이 가장 높았다. 대졸 비중이 가장 작은 체류자격의 경우에도 대졸 이상이 73%였다. 반면에 전체 외국인취업자 중에서는 전문대 이하가 81%로 다수를 점유했다.

직업으로 정의된 전문인력의 경우 관리직이 7%, 전문직이 93%로 전문직이 절대다수를 차지했다. 전문직이 전문인력의 과반 이상을 차지하는 것은 체류자격, 학력, 소득에 의한 기준에서도 나타났다. 특히 E-1~E-7에서는 70% 이상이 전문직으로 그 비중이 특히 높았다. 두 번째로 비중이

<표 5-5> 해외 전문인력의 체류자격, 학력, 직업, 소득별 비교

(단위: %)

	전체 외국인 취업자	전문인력 기준			
		체류자격 (E-1~E-7)	학력 (대졸 이상)	직업 (관리, 전문직)	소득 (300만원 이상)
체류자격(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비전문취업	19.7	-	8.9	0.2	3.0
방문취업	20.8	-	4.2	1.0	9.5
전문인력, E-1~E-7	3.8	100.0	14.2	35.9	21.4
유학생	6.4	-	10.8	2.2	0.0
재외동포	20.6	-	30.2	24.0	26.7
영주자	8.1	-	8.5	10.3	8.0
결혼이민자	10.3	-	9.2	7.9	4.2
기타	10.2	-	14.1	18.4	27.2
학력(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전문대 이하	80.5	27.2	-	15.0	26.6
대졸 이상	19.5	72.8	100.0	85.0	73.4
직업(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
관리직	0.8	3.6	4.0	7.2	10.5
전문직	10.6	70.0	50.1	92.8	56.1
사무직	2.9	3.8	9.7	-	9.6
서비스직	9.0	13.5	3.7	-	2.6
판매직	2.7	1.6	3.4	-	1.0
농림어업직	2.8	0.0	1.1	-	0.3
기능직	13.2	2.2	4.7	-	14.4
장치, 기계조작, 조립	28.8	1.0	13.6	-	3.8
단순노무직	29.2	4.3	9.7	-	1.7
소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
100만원 미만	4.3	0.7	5.5	5.7	-
100~200만원	60.1	28.4	33.4	16.3	-
200~300만원	28.2	46.6	32.8	36.3	-
300만원 이상	6.6	24.3	28.2	41.7	100.0

높은 직업군은 정의에 따라 서로 달랐다. 체류자격에 의한 경우는 서비스직(14%)이, 학력에 의한 경우는 장치/기계조작/조립직(14%)이 소득에 의한 경우는 기능직(14%)이 두 번째로 많았다.

전체 외국인취업자에서 가장 흔한 월 소득수준은 100~200만원 미만 (60%)이었다. 전문인력의 경우는 이보다 높은 수준을 보였지만 정의에

<표 5-6> 해외 전문인력의 출신국가 현황

(단위: %)

	전체 외국인 취업자	전문인력 기준			
		체류자격 (E-1~E-7)	학력 (대졸 이상)	직업 (관리, 전문직)	소득 (300만원 이상)
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
한국계 중국인	42.4	0.0	15.7	7.0	16.0
중국인(한국계 제외)	12.0	22.5	14.7	6.8	6.7
베트남	9.1	2.9	2.2	0.9	1.5
우즈베키스탄	2.9	0.8	2.7	0.9	0.7
필리핀	3.2	5.6	4.0	4.9	1.9
인도네시아	2.8	0.3	0.7	0.5	0.3
일본	1.8	2.1	4.9	6.9	8.5
태국	2.0	1.2	0.9	0.2	0.0
몽골	1.3	0.2	2.0	0.4	0.0
기타 아시아	12.0	9.8	13.5	10.7	10.5
북미	6.7	34.3	26.4	38.4	33.4
유럽	2.2	12.2	6.9	13.6	14.9
오세아니아	0.7	1.8	2.7	3.9	4.0
기타	0.8	6.5	2.7	4.9	1.6

따라 그 정도는 달랐다. 직업에 따랐을 경우 300만원 이상이 42%였다. 학력에 따랐을 경우 100~200만원, 200~300만원, 300만원 이상이 각각 30% 부근을 차지하였다. 체류자격에 따랐을 경우 47%로 절반 가까이가 200~300만원의 소득을 보였다. 이처럼 전체 외국인취업자에 비해 전문인력은 E-1~E-7 비중이 높고, 관리·전문 직군에 많이 종사하고 고소득인 경우가 많았지만 그렇지 않은 경우도 상당수 있었다.

<표 5-6>은 해외 전문인력의 출신국가 현황을 보여준다. 전체 외국인 취업자에서 가장 큰 부분을 차지하는 경우는 한국계 중국인으로 전체의 42%에 달한다. 여기에 한국계를 제외한 중국인 12%까지 더하면 중국에서 온 경우가 54%로 과반을 차지하는 셈이다. 북미와 유럽은 합쳐서 9%로 소수에 불과하다.

그런데 전문인력의 경우는 상황이 달라진다. 복미가 체류자격 기준으로는 34%, 학력 기준으로는 26%, 직업 기준으로는 38%, 소득 기준으로는 33%로 가장 많은 경우가 된다. 또 유럽에서 온 경우가 전체 외국인취업자의 2%에 불과했지만 전문인력만을 대상으로 하면 기준에 따라 10% 부근에 달한다. 반대로 흥미로운 점은 한국계 중국인은 E-1~E-7으로 국내에 취업한 경우가 거의 없다는 사실이다. 법무부의 2014년 『출입국·외국인정책통계연보』(2014년 말 기준)를 보아도 한국계 중국인 590,856명 중 E-1~E-7 체류자격을 가진 경우는 교수 8명, 회화 6명, 연구 9명, 기술지도 0명, 전문직업 0명, 예술홍행 7명, 특정활동 57명으로 전체의 0.015%에 불과할 만큼 극소수였다.

<표 5-7>은 해외 전문인력의 산업별 분포 현황을 보여준다. 전체 외국인취업자를 보면 절반 가까운 49%가 제조업에 종사하고 있으며 두 번째로는 숙박 및 음식점업에서 13%, 세 번째로는 건설업에서 10%가 일하고 있다. 이와는 달리 전문인력에서는 교육서비스업에 종사하는 경우가 많았다. 체류자격 기준으로는 54%가, 직업 기준으로는 47%가 교육서비스업이었다. 학력 기준으로는 이보다는 떨어지는 29%가 교육서비스업이었다. 소득 기준으로는 전체 외국인취업자의 경우와 유사하게 제조업이 29%로 가장 많았고 교육서비스업은 18%가 이에 해당하였다. 전문인력에서 교육서비스업의 비중이 높은 것은 외국어강사로 국내에 취업한 외국인이 전문인력의 상당수를 점하고 있기 때문으로 보인다.

전문인력은 어느 시도에 많이 살고 있을까? 외국인취업자가 가장 많이 살고 있는 시도는 경기도이고 그다음이 서울이었다. 하지만 전문인력은 서울에 가장 많이 살고 있었다. 체류자격 기준으로 보면 전문인력의 34%가 서울에 살고 있었고, 소득 기준으로 보면 그 비중이 더 커져서 41%가 서울에 살고 있었다. 다음으로 많이 살고 있는 지역은 경기도였다. 전체 외국인취업자의 거주지역과 전문인력의 거주지역을 비교해 보면 4가지 기준 모두의 경우에 공통적으로 서울에 사는 비중이 더 컸고 반면에 경기도에 사는 비중은 작았다. 대체로 도지역은 해외 전문인력이 외국인취업자의 경우보다도 덜 거주하는 것으로 나타났다.

<표 5-7> 해외 전문인력의 산업별 분포 현황

(단위: %)

	전체 외국인 취업자	전문인력 기준			
		체류자격 (E-1~E-7)	학력 (대졸 이상)	직업 (관리, 전문직)	소득 (300만원 이상)
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농업, 임업 및 어업	4.6	0.0	1.4	0.0	0.3
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	49.1	7.3	27.9	12.5	28.6
하수, 원료재생, 환경	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0
건설업	10.1	3.3	4.1	2.8	13.9
도매 및 소매업	5.0	3.8	10.1	8.0	8.0
운수업	0.7	1.0	1.7	0.9	2.6
숙박 및 음식점업	13.0	19.5	4.2	1.2	3.3
출판, 영상, 방송, 정보	0.6	1.1	3.3	4.5	6.1
금융 및 보험업	0.3	0.0	1.1	0.6	1.9
부동산업 및 임대업	0.3	0.0	0.7	0.6	0.3
전문, 과학 및 기술	1.2	5.3	5.3	7.5	9.6
사업시설관리, 사업지원	3.7	1.3	3.0	1.3	2.3
공공행정, 국방, 사회보장	0.2	0.3	0.4	0.9	0.8
교육서비스업	5.6	54.1	28.7	46.8	18.2
보건업, 사회복지	1.4	0.0	3.6	6.1	2.5
예술, 스포츠, 여가	0.4	3.0	0.9	1.9	1.1
협회, 단체, 기타 서비스	1.8	0.0	3.3	4.4	0.8
자가소비생산활동	1.7	0.0	0.2	0.0	0.0

한 가지 흥미로운 지역은 울산이다. 전문인력을 직업 기준으로 보는 경우 8%가, 소득 기준으로 보는 경우 13%가 울산에 거주하였는데, 이는 제조업이 발달한 울산의 특징이 반영된 것으로 보인다.

<표 5-8> 해외 전문인력의 거주 행정구역 현황

(단위: %)

	전체 외국인 취업자	전문인력 기준			
		체류자격 (E-1~E-7)	학력 (대졸 이상)	직업 (관리, 전문직)	소득 (300만원 이상)
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	27.6	33.6	38.2	37.7	41.3
부산	3.2	4.4	3.8	4.5	4.1
대구	2.1	4.4	3.1	2.6	0.9
인천	5.0	4.1	3.7	4.7	4.9
광주	1.4	1.1	1.4	1.1	0.1
대전	1.3	3.6	2.2	2.7	1.1
울산	2.1	2.9	3.1	7.8	12.8
경기	33.4	24.9	27.8	25.0	22.7
강원	1.2	1.6	1.9	1.8	0.5
충북	2.7	2.8	2.7	2.5	1.2
충남(세종시 포함)	4.6	2.7	3.0	1.5	2.3
전북	2.1	1.7	1.3	1.1	1.2
전남	2.2	2.0	1.3	0.7	0.5
경북	3.9	3.0	2.5	2.6	2.1
경남	6.2	4.1	3.0	2.1	3.1
제주	1.0	3.3	1.1	1.6	1.3

제4절 해외 전문인력 체류연장 의도 실증분석

1. 연구문제의 제기

여기에서는 해외 전문인력이 어떠한 요인에 의하여 한국 체류를 원하게 되는지를 실증적으로 알아보고자 한다. 해외 전문인력을 유인하고, 이들로 하여금 국내에 거주하게 만들기 위해서는 어떠한 요인들이 중요하게 작용하는지를 알 필요가 있다. 예를 들어 특정 지역 출신에 따라 한국 체류를 선호하는 경향이 달라질 수 있다. 일반적으로 외국인취업자의 다

수를 구성하고 있는 한국계 중국인은 지리적 이동거리도 멀지 않고, 외모나 언어적 측면에서 한국사회에 적응하기 수월한 편이다. 반면에 먼 거리를 이동해서 한국으로 온 북미나 유럽 출신의 외국인인은 상대적으로 적응이 어려울 수 있다. 산업 측면에서도 제조업에 종사하는 경우와 교육서비스업에 종사하는 경우는 서로 처지가 다를 것이다. 외국인으로서의 정체성이 직업적으로 활용되는 교육서비스업종의 경우는 한국사회와 동화될 필요성이 적으므로 체류의 어려움을 줄여줄 수도 있다. 반대로 한국사회에 동화되지 않는 효과가 한국에 계속 살고 싶은 동기를 약화시키는 방향으로 작동할 수도 있다. 처음 국내로 들어온 이유는 어떻더라도 한국에 살다보면 한국 내 네트워크가 형성되고 한국 생활을 즐기게 변화할 수도 있다. 아니면 외국인으로서 한국문화에 적응하기 어렵기 때문에 시간이 갈수록 더 떠나가고 싶어 할 수도 있다. 체류기간이 길어질수록 한국 체류의 선호도가 어떻게 변화하는지도 살펴볼 것이다. 한국사회에의 적응과 같은 변화는 혼자 한국에 있는 경우보다 배우자와 함께 한국에 체류하게 되었을 때 더 분명하게 나타날 수 있다. 따라서 홀로 체류하는 경우와 배우자가 있는 경우의 차이도 궁금한 부분이다.

2. 방법론

분석자료로는 2012~14년 외국인고용조사 3개년 자료를 합쳐서 사용하였다. 단일연도 자료로 분석하기에는 전문인력 표본 수가 충분치 않기 때문이다. 주 분석대상은 전문인력으로 한정하였다. 조사시점에 이미 영주권을 가지고 있는 경우는 추가 내지 연장 체류의지를 묻는 것이 적절치 않으므로 분석대상에서 제외하였다.

또한 5년 이상 국내에 체류한 경우도 제외하였다. 이는 선택편의를 줄여주기 위함이다. 선택편의는 두 가지 단계에서 발생한다. 첫째, 외국인 고용조사는 국내 체류 중인 외국인 전체를 모집단으로 하고 있다. 따라서 어떤 이유에서건 한국 입국을 결정한 경우만이 조사대상에 포함 가능하며, 한국으로 오기를 거부한 사례는 조사대상이 될 수 없다. 해외 전문

인력 일반이 아니라 한국 체류를 결심한 경우만 조사가 이루어진 셈이다. 둘째, 한국에 들어왔더라도 새로운 문화에 적응을 못하고 일찍 한국을 떠나버릴 수 있다. 결국 한국에 오래 머물고 있는 외국인인은 한국사회에 적응한 경우로 채워지게 된다. 오래 머물러서 한국을 좋아하게 되는 것이 아니라, 좋아하는 경우만 오래 머물러 있는 것이다. 첫 번째 선택편의는 가용한 자료의 한계로 인해 피하기 어려운 문제이다. 분석의 한계로 주의해야 할 점이다. 두 번째 선택편의는 장기체류자를 배제함으로써 그 위험을 최소화하고자 하였다.

응답자의 체류의지에 관한 설문으로 “당신은 현재 비자의 체류기간 만료일 후에도 한국에 계속해서 체류하기를 원하십니까?”라는 항목을 종속 변수로 사용하였다. 이는 체류연장 희망 여부가 국내에 취업한 해외 전문인력이 한국에 체류하고 싶은 의지를 보여주는 것이라고 간주한 것이다. 응답은 체류하기를 원함과 원하지 않음의 형태로 제시되었다.

독립변수는 인구학적 변수와 출신지역, 종사하고 있는 산업, 거주지역, 한국 내 네트워크에 관한 것들로 구성하였다. 인구학적 변수는 성, 혼인 상태, 연령으로 측정하였다. 출신지역은 해외 전문인력이 들어온 주요한 세 지역인 한국계 중국인 출신, 북미지역 출신, 유럽지역 출신을 각각 가변수로 제시하여 그 외 지역과 비교되도록 하였다. 종사하고 있는 산업은 전문인력의 필요성이 제기되는 제조업과 전문인력이 가장 많이 분포하고 있는 교육서비스업을 가변수의 형태로 변수화하였다. 또 거주지역은 서울, 인천, 경기를 포함한 수도권 지역과 그 지역을 구분하여 변수화하였다. 외국인취업자가 국내 네트워크를 형성한 질과 양은 체류기간과 관련성이 높을 것이라고 보고 체류연도를 변수화하였다. 또 배우자가 국내에 함께 거주할 경우 네트워크의 성격이 달라질 것이라고 보고 배우자의 국내 체류 여부를 변수로 추가하였다.

<표 5-9>는 전문인력 정의에 따른 자료별로 변수들의 평균과 표준편차를 정리한 것이다. 전문인력 중에서도 체류기간이 5년 이내인 경우로 한정하였음을 주의해야 한다. 전문인력 전체보다 분석자료에서는 한국계 중국인의 비중이 작고 북미 출신이나 유럽 출신의 경우가 더 많이 차지

<표 5-9> 전문인력 정의별 자료의 기술분석표

	체류자격 n=789		학력 n=2,432		직업 n=1,149		소득 n=494	
	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차	평균	표준 편차
체류연장을 원함	0.63	0.48	0.71	0.45	0.64	0.48	0.65	0.48
성별(남자=1)	0.58	0.49	0.53	0.50	0.61	0.49	0.82	0.39
혼인상태(기혼=1)	0.27	0.45	0.49	0.50	0.40	0.49	0.65	0.48
연령	30.6	8.16	34.2	11.5	33.9	10.8	39.8	11.2
한국계 중국인	-	-	0.09	0.29	0.03	0.17	0.05	0.23
북미지역 출신	0.49	0.50	0.33	0.47	0.49	0.50	0.40	0.49
유럽지역 출신	0.14	0.35	0.10	0.30	0.18	0.39	0.23	0.42
제조업	0.04	0.19	0.20	0.40	0.14	0.35	0.36	0.48
교육서비스업	0.71	0.45	0.28	0.45	0.62	0.49	0.27	0.45
수도권 거주	0.42	0.49	0.52	0.50	0.44	0.50	0.47	0.50
한국 내 체류기간	2.02	1.08	2.30	1.25	2.22	1.16	2.35	1.20
배우자 함께 체류	0.15	0.36	0.35	0.48	0.29	0.45	0.44	0.50

하고 있다. 한국 내 체류기간도 평균 2년이 조금 넘는다. 배우자와 함께 거주 중인 비율이 체류자격 기준으로는 15%였지만 고소득 기준 전문인력에서는 44%에 달했다. 고소득 기준 전문인력의 평균연령이 가장 높은 것도 한 이유가 될 것이다.

종속변수가 가변수임을 고려하여 분석방법으로는 로지스틱 회귀분석을 사용한다.

3. 분석 결과

<표 5-10>은 체류연장 의지에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 모델 1은 전체 외국인취업자를 대상으로 분석한 것이다. 출신지역을 보면 그 외 지역에 대비하여 한국계 중국인은 체류의지가 더 컸고, 반면에 북미지역과 유럽지역은 의지가 낮았다. 제조업에 종사하는 경우 그 외 산업에 비해 체류연장 의지가 더 컸으나 교육서비스업에 종사할

<표 5-10> 체류연장 의지에 대한 로지스틱 회귀분석

	Model 1 전체 외국인취업	Model 2 E-1~E-7	Model 3 대졸 이상	Model 4 관리, 전문직	Model 5 월 300만원 이상
성별(남자=1)	-0.061	0.393 *	0.001	0.203	0.210
혼인상태(기혼=1)	-0.089	-0.117	-0.329 *	-0.699 ***	-1.130 ***
연령	-0.007 **	0.023 *	0.006	0.018 *	0.013
출신지역 (vs. 그 외 지역)					
한국계 중국인	0.971 ***	-	1.098 ***	0.589	2.709 *
북미지역	-0.374 ***	-0.102	-0.084	-0.141	0.346
유럽지역	-0.854 ***	-0.439	-0.527 ***	-0.511 **	-0.578 *
산업(vs. 그 외 산업)					
제조업	0.318 ***	0.402	0.254	-0.761 ***	-0.961 ***
교육서비스업	-0.275 **	-0.352	-0.162	-0.135	-0.651 *
수도권(서울, 인천, 경기)	0.119 *	0.398 *	0.445 ***	0.567 ***	0.346
한국 내 체류기간	0.111 ***	0.126	0.200 ***	0.227 ***	0.113
배우자가 한국 내에 함께 체류 중	1.057 ***	-0.080	0.894 ***	0.882 ***	1.039 ***
상수	1.077 ***	-0.413	-0.038	-0.498	0.321
N	15687	789	2432	1149	494
LL	1234.751	-500.241	-1359.477	-701.209	-277.801

주: * p<0.05; **<0.01; *** p<0.001(two tailed test).

경우는 반대로 나타났다. 수도권에 거주할수록, 한국 내 체류기간이 길수록, 배우자가 한국 내에 함께 체류하는 경우에 체류연장 의지가 컸다.

모델 2는 같은 분석을 체류자격 기준 전문인력만을 대상으로 실시한 것이다. 한국계 중국인이 E-1~E-7 비자를 받은 경우가 드물기 때문에 한국계 중국인 유무는 변수화되지 못하였다. 북미지역과 유럽지역 출신은 계수값이 음의 값을 보였지만 통계적으로 유의하지는 않았다. 산업적 특성도 통계적으로 유의한 부분은 없었다. 다만, 수도권에 거주하는 경우가 그 외의 지역에 거주하는 경우에 비하여 체류연장 의지를 보일 가능성이 통계적으로 유의하게 높았다.

모델 3은 학력 기준 전문인력자들을 대상으로 분석한 결과이다. 한국계 중국인이 그 외 지역 출신자들에 비해 체류연장 의지가 높은 반면, 유

럼지역 출신자들은 오히려 체류연장 의지가 낮았다. 북미지역 출신자들도 유럽과 같이 음의 계수값을 보였으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 이러한 경향은 정도의 차이는 있으나 직업 기준 전문인력자를 대상으로 한 모델 4와 소득 기준 전문인력자를 대상으로 한 모델 5에서도 발견되었다.

산업부문과 관련하여 모델 3은 모델 2처럼 유의미한 결과를 보여주지 못했지만, 모델 4와 모델 5에서는 제조업의 경우에 그 외 산업의 경우와 비교하여 체류연장 의지가 더 없는 것으로 나타났다. 모델 5에서는 교육 서비스업도 체류연장 의지가 더 낮게 나타났다. 다양한 분야의 제조업 전문인력을 해외로부터 유인할 필요가 있다고 할 때 상당히 아프게 느껴질 만한 부분이다.

모델 2에서처럼 모델 3, 4에서도 수도권 거주는 체류연장 의지를 갖게 하는 데 긍정적으로 작용했다. 해외 전문인력은 대도시 중심의 문화에 더 매력을 느끼는 것으로 보인다.

모델 3과 4에서 보듯이 한국 내 체류기간이 길수록 체류연장 의지도 강화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 출신지역이나 산업과 같은 변수들을 통제한 이후에도 통계적 유의성을 보여준다. 즉, 한국 체류의지가 약한 출신지역이나 산업의 특성을 지닌 경우라 하더라도 체류기간이 길어질수록 한국사회에 더 머물고 싶게 된다는 점은 고무적인 일이다. 물론 앞서 언급한 선택편의 탓에 나타난 현상일 수도 있다. 이를 검증하기 위해, 표에서 보여주고 있지는 않지만, 체류기간 표본제한을 10년으로 늘리거나 3년으로 줄인 자료로도 분석을 실시하였다. 그 결과는 동일한 방향성을 보여주었다. 한국 체류기간이 길어질수록 한국문화에 익숙해지고 국내 네트워크가 형성되면서 해외 전문인력들도 한국 생활을 즐기게 된다는 것으로 해석 가능하겠다.

이러한 긍정적 변화는 국내에 배우자와 함께 거주할 경우에 더 강하게 작동하는 것으로 보인다. 모델 3, 4, 5 모두 배우자의 국내 체류는 응답자가 체류 연장을 바라도록 하는 데 긍정적으로 작용하였다.

회귀분석 결과에서 눈여겨볼 지점이 두 가지 더 있다. 하나는 전체 외국인취업자와 전문인력 간의 비교이다. 한국계 중국인은 전문인력의 경

우가 전체 외국인취업자보다 체류연장을 희망하는 의지가 더 강하게 나타났다. 유럽 출신은 기타 출신지역 대비 체류연장 의지가 더 약하게 나타났다. 전문인력의 경우 전체 외국인취업자와 비교해서는 덜 약하게 나타났다. 제조업 종사 여부가 미치는 영향력은 전체 외국인취업자와 전문인력 간에 반대의 방향으로 작동하였다. 외국인취업자 일반에서 제조업은 체류연장 의지를 높이는 방향으로 작동하였으나, 직업이나 소득 기준 전문인력만을 대상으로 할 경우에 오히려 체류연장 의지를 낮추는 방향으로 영향을 주었다. 한국의 제조업이 해외 전문인력을 유치하고자 한다면 그 유인책은 일반 외국인취업자의 경우와는 달라야 할 것이다. 수도권에 거주하는 것이 체류연장에 긍정적으로 작동함은 마찬가지였지만, 전문인력에게서 그 영향력이 더 강하게 나타났다. 전문인력이 서울과 같은 대도시를 더 선호하는 것으로 해석되는 부분이다. 체류기간의 긍정적 효과도 전문인력에게서 더 강하게 나타났다.

또 하나 주목해야 할 지점은 체류자격을 기준으로 한 전문인력을 대상으로 한 분석에서는 유의미한 결과가 많지 않았다는 것이다. 표본의 수가 789명으로 크지 않기 때문일 수도 있다. 하지만 소득 기준 전문인력 표본은 494명으로 이보다도 더 작으면서도 흥미로운 결과는 더 많이 보여주었다. 그것은 체류자격 기준 전문인력 중 특히 E-6와 E-7 안에 전문인력이라 보기 어려운 경우가 상당수 섞여 있음으로 인해서 다른 기준의 전문인력이 보여주는 요인별 특성이 불분명하게 나타난 탓으로 보인다. 이는 전문인력의 특성을 분석할 경우에도 체류자격 기준으로 전문인력을 분류하는 것이 부적절할 수 있음을 시사한다.

제5절 결론: 정책적 시사점

최근 국제적으로 지식경제의 빠른 확산, 세계화의 진전, 인구구조의 고령화 추세 등에 탄력적으로 대응하기 위해 전문인력 유치를 위한 국가 간 경쟁이 심화되고 있다. 전문인력의 유입은 국내 시장 내의 경쟁촉진,

투자 유입의 증가, 혁신활동 확산 등을 통해 장기적으로 경제 전반에 다양한 긍정적인 효과를 미칠 수 있다. 이하에서는 앞서의 분석 결과를 바탕으로 관련 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라의 현행 해외인력 유입정책은 고용허가 및 단기순환 위주의 비전문·저숙련 외국인력 도입에 초점을 두고 있다. 물론 Brain Pool 제도, Science Card 및 Gold Card 제도, Contact Korea 사업 등 해외 전문인력의 유치를 위한 일련의 제도를 유지하고는 있으나, 그 실효성에 적지 않은 문제의식이 존재한다.

따라서 저출산 및 인구고령화 등 인구구조 변화, 성장동력의 약화 등 국내 여건의 빠른 변화에 적절히 대응하기 위해서는 해외인력 유입정책의 대폭적인 정책기조 전환이 필요함은 이론의 여지가 없다. 다만, 그렇다면 과연 향후 해외인력 유입정책은 어떠한 관점에서 접근해야 하는지의 문제가 여전히 남는다.

일반 국민은 물론, 공공 및 민간 부문 전문가들도 이민정책을 고령화 시대에 대비한 최후의 보루로 인식하는 경향이 존재한다. 즉, 향후 국내외 여건이 충분히 성숙되면 해외인력의 대폭적인 유입을 통해 고령화 등 인구구조 변화 및 성장동력 약화에 대응할 수 있으리라는 막연한 기대감을 갖고 있다. 그러나 우리나라의 저출산 수준이나 빠른 고령화 추세를 고려해 볼 때, 이와 같이 인구정책 차원에서 이민정책을 추진하는 데에 많은 한계점이 노출될 전망이다.

UN(2001)의 추정에 의하면, 주요 선진국들이 현재 수준의 경제활동인구(15~64세 인구)를 향후 2050년까지 유지하기 위해서는 미국을 제외한 대부분의 국가들이 현재에 비해 이민을 대폭 높여야 한다. 가령 우리나라의 경우 경제활동인구를 2020년의 36.6백만명 수준으로 향후 30여 년간 유지하기 위해서는 2020~50년 기간 동안 총 6.4백만명의 해외 이민 유입이 필요하며, 이를 연간으로 환산하면 매년 21.3만명 수준이다. 이는 2050년에는 전체 인구의 약 13.9%가 이민인력으로 채워져야 함을 의미한다. 2014년 현재 유아를 포함한 우리나라 총외국인등록자의 수가 1백만명을 약간 상회하는 수준이라는 점을 고려해 볼 때, 매우 커다란 변화

가 필요함을 의미한다. 그러나 이에 더하여 65세 이상 고령인구 대비 15~64세 인구 비중을 현재의 수준으로 유지하려면, 앞서의 추정치보다 수십 배의 이민 유입이 필요하다.¹⁶ 이는 결국 인구정책 측면에서의 이민 정책이 고령화 등 인구구조 변화의 실질적 해법이 되기는 어렵다는 점을 시사한다.¹⁷

따라서 인구의 감소 및 고령층 부양률의 증가를 어느 정도 감수하는 한도에서 국내 경제·사회 시스템의 효율성 제고, 인적자본 확충 및 혁신 촉진 등을 통해 작지만 강한 국가로 자리매김하는 것이 보다 현실적인 대안이라고 판단된다. 이에 이민정책의 기조도 인구관리정책적 관점과 인력관리정책적 관점을 절충시키거나 혹은 점차 고부가가치 전문인력 위주의 인력관리정책으로 기본 기조를 전환해야 한다.

둘째, 우리나라의 생산가능인구 감소는 내년인 2016년부터로 예상되나, 당분간 내국인 노동력 공급의 절대량은 상당 수준을 유지할 것으로 예상된다. 특히 신규 노동력 공급분은 대졸 이상의 고학력자가 대부분을 차지할 것으로 예상된다. 이에 국내 대졸 이상의 고학력자와 해외 유입 전문인력 간의 대체성을 고려하여 해외 전문인력의 유입속도를 조절할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이는 일견 타당한 견해이기는 하나, 기존 실증분석 결과들을 비추어볼 때, 국내 전문인력과 해외 유입 전문인력 간의 대체성은 실제로는 낮다는 점을 염두에 두어야 한다. 오히려 전문인력은 그 특성상 국내 관련 인력과의 보완성이 매우 높을 가능성이 크다.

16 가령 UN(2001)의 또 다른 추정 결과에 의하면, 65세 이상 고령인구 대비 15~64세 인구 비중을 1995년 수준으로 유지하기 위해서는 미국은 연간 10.8백만명, 일본은 9.7백만명, 그리고 우리나라는 현재 총인구 규모보다 많은 93.6백만명의 신규 이민을 유입해야 한다고 분석되었다. 우리나라의 경우 필요 이민 규모가 상상하는 수준 이상으로 큰 이유는 1995년 15~64세 인구 대비 65세 이상 고령인구 비중이 12.62로서 미국의 5.21과 일본의 4.77에 비해 매우 높았던 데에 기인한다.

17 De Santis(2011), Bermingham(2001) 등은 이민이 인구구조 변화에 일시적·제한적 효과가 있을지언정, 궁극적으로는 이에 대한 해결책은 아님을 강하게 주장하고 있다. Fougère et al.(2005)은 이민 유입이 활발한 캐나다의 경우만 해도 향후 40년간 전문인력 이민을 매년 전체 인구 대비 약 0.5% 수준으로 증가시켜야만 고령화로 인한 부정적 효과를 상쇄할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

따라서 향후 국내외 전문인력 간의 대체 혹은 보완 관계의 엄밀한 연구 및 검증을 통해 해외인력 유입의 전체적인 규모나 구성을 결정해야 할 것이다. 현재와 같이 아주 모호한 형태의 전문인력 범위 확정으로는 자칫 무늬만 전문인력인 해외인력의 유입을 양산하고, 국내 유사 인력과 의 경쟁만 촉진하는 결과를 낼 수 있다.

셋째, 해외 전문인력 유입과 관련하여 국내에 현재 체류하거나 체류 경험이 있는 해외 유학생의 이민 촉진을 적극 고려해야 한다. 이들 유학생들은 언어적으로나 문화적으로 어느 정도 동화가 이루어진 상태라는 점에서 정주 가능성 및 생산성 제고가 높게 나타날 수 있다. 이와 관련하여 우리나라 공적개발원조정책을 해외 전문인력 유입정책과 긴밀히 연계해 추진하는 방안을 적극 고려해 볼 만하다. 2009년 OECD의 공적개발원조위원회(Development Assistance Committee)에 가입한 이후 GDP 대비 공적원조의 비중을 지속적으로 증가시켜야 하는 우리 입장으로서 공적원조정책이나 해외인력정책의 효과성 측면에서 이 같은 방안이 매우 효과적이라고 할 수 있다.

넷째, 앞서 Czaika and Parsons(2015)의 실증분석 결과에서 제시하는 바와 같이 공급유인형 이민정책이 수요유인형에 비해 고기술 전문인력 유치에 보다 효과적일 가능성도 고려해야 한다. Science Card 및 Gold Card 제도 등 현행 우리나라의 전문인력 유입제도는 기본적으로 수요유인형으로 설계되어 있다. 아울러 분석 결과에서 제기하고 있다시피 학위 상호 인정제도 등의 적극적인 활용은 해외 전문인력의 유입을 촉진하면서 유입 인력의 전반적인 전문성 검증을 향상시키는 효과를 지닌다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

다섯째, 해외 전문인력의 현황 분석과 실증분석에서 보듯이 해외 전문인력에 대한 개념규정과 이를 어떻게 관리할지에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. 체류자격을 기준으로 해외 전문인력을 정의하는 것은 해외 전문인력을 과소 집계하게 만들 뿐 아니라, 그 안에 일부 비전문인력을 포함함으로써 해외 전문인력의 특성을 파악하기 어렵게 만든다. 이는 해외 전문인력에 대한 적절한 정책대응을 어렵게 하는 요인이 되기도 한다.

참고문헌

- 법무부 출입국·외국인정책본부, 『2014년도 출입국·외국인정책통계연보』, 2015.
- 이병관, 「해외 우수인재 유치제도 국내외 현황 및 시사점 - 보건산업 분야를 중심으로」, 보건산업브리프 Vol. 89, 한국보건산업진흥원, 2013.
- 조준모, 「외국인력의 내국인력에 대한 대체성 분석」, 유길상 외, 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』, 한국노동연구원, 2004.
- 통계청, 「외국인고용조사」, 2012~2014.
- 통계청, 「2014년 외국인고용조사 결과」, 보도자료, 2014. 10. 23.
- Anirban, G. *et al.*, “The Impact of Skilled Foreign Workers on Firms: An Investigation of Publicly Traded U.S. Firms,” IZA Discussion Papers, No. 8684, 2014.
- Azarnert, L. V., “Is Skilled Immigration Always Good for Growth in the Receiving Economy?” Working Papers, No. 2010-05, Department of Economics, Bar-Ilan University, 2010.
- Bermingham, R., “Immigration: Not a Solution to Problems of Population Decline and Aging,” *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies* 22(4), 2001, pp.355~363.
- Boeri, Tito (ed.), *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-skilled Migrants*, Oxford University Press, 2012.
- Borjas, G. J., “The Labor Market Impact of High-skill Immigration,” NBER Working Paper, No. 11217, 2005.
- Borjas, G. J. *et al.*, “Immigration and African-American Employment Opportunities: The Response of Wages, Employment, and Incarceration to Labor Supply Shocks,” NBER Working Paper, No. 12518, 2006.
- Bratsberg, B. *et al.*, “Immigrants, Labour Market Performance, and Social Insurance,” *Economic Journal* 124(580), 2014, pp.F644~F683.
- Brettell, C. B. and J. F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking across Disciplines*, Routledge, 2015.
- Brown, Phillip, Anthony Hesketh, and Sara Williams, *The Mismanagement of*

- Talent: Employability and Jobs in the Knowledge Economy*, Oxford University Press on Demand, 2004.
- Card, D., "Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration," *Journal of Labor Economics* 19(1), 2001, pp.22~64.
- Czaika, M. and C. R. Parsons, "The Gravity of High-Skilled Migration Policies," Working Paper 110, International Migration Institute, University of Oxford, 2015.
- de Santis, G., "Can Immigration Solve the Aging Problem in Italy? Not Really ...," *Genus*, LXVII(No. 3), 2011, pp.37~64.
- Dustmann, C., Albrecht Glitz, and Tommaso Frattini, "The Labour Market Impact of Immigration," *Oxford Review of Economic Policy* 24(3), 2008, pp.477~494.
- Dustmann, C. and I. Preston, "Is Immigration Good or Bad for the Economy? Analysis of Attitudinal Responses," *Research in Labor Economics* 24, 2005, pp.3~34.
- Dustmann, C. and I. Preston, "Racial and Economic Factors in Attitudes to Immigration," *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 7, Article 62, 2007.
- Dustmann, C. and T. Frattini, "The Fiscal Effects of Immigration to the UK," *The Economic Journal* 124(580), 2014, pp.F593~F643.
- Facchini, G. and A. M. Mayda, "Individual Attitudes towards Skilled Migration: an Empirical Analysis across Countries," Centro Studi Luca D'Agliano Development Studies Working Papers, No. 281, 2012.
- Facchini, G. *et al.*, "Individual Attitudes towards Skilled Migration: Economic vs Non-economic Determinant," mimeo, 2010.
- Finn, Michael G., "Stay Rates of Foreign Doctorate Recipients from U.S. Universities, 2007," Oak Ridge Report: Oak Ridge Institute for Science and Education, 2010.
- Fougère, M. *et al.*, "Population Ageing and Quality Immigration: A National and Regional Perspective for Canada," mimeo, 2005.
- Greenwood, Michael J. and Gary L. Hunt, "Economic Effects of Immigrants on Native and Foreign-born Workers: Complementarity, Substitutability, and Other Channels of Influence," *Southern Economic Journal*, 1995, pp.1076~1097.

- Gribble, C. and J. Blackmore, "Re-positioning Australia's International Education in Global Knowledge Economies: Implications of Shifts in Skilled Migration Policies for Universities," *Journal of Higher Education Policy and Management* 34(4), 2012, pp.341~354
- Grossman, V. and D. Stadelmann, "Wage Effects of High-skilled Migration: International Evidence," mimeo, 2012.
- Hanson, G. H. *et al.*, "Public Finance and Individual Preferences Over Globalization Strategies," *Economics and Politics* 19, 2007, pp.1~33.
- Hart, D. M. *et al.*, "High-tech Immigrant Entrepreneurship in the U.S.," Jena Economic Research Papers, No. 2009-061, 2009.
- Hatton, T. J., "Immigration, Public Opinion and the Recession in Europe," mimeo, 2015.
- Kerr, W. R. and W. F. Lincoln, "The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and U.S. Ethnic Invention," *Journal of Labor Economics* 28(3), 2010, pp.473~508.
- Koeth, Elsa, "Overseas Students: Immigration Policy Changes 1997-May 2010," Parliamentary Library Background Note, Canberra: Parliament of Australia, 2010.
- Kuhn, P. and I. Wooton, "Immigration, International Trade, and the Wages of Native Workers," in J. M. Abowd and R. B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade and the Labor Market*, University of Chicago Press, 1991.
- Leamer, Edward E. and James Levinsohn, "International Trade Theory: The Evidence," Chapter 20 of G. Grossman and K. Rogoff (eds), *Handbook of International Economics*, Vol. III, 1995.
- Mayda, Anna Maria, "Who is Against Immigration? A Cross-country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants," *The Review of Economics and Statistics* 88(3), 2006, pp.510~530.
- Ottaviano, G. I. P. and G. Peri, "Rethinking the Effects of Immigration on Wages," *Journal of the European Economic Association* 10(1), 2011, pp.152~197.
- Parsons, C. R. *et al.*, "Conceptualising International High-Skilled Migration," Working Paper 104, International Migration Institute, University of Oxford, 2014.
- Storesletten, K., "Sustaining Fiscal Policy through Immigration," *Journal of Political Economy* 108(2), 2000, pp.300~323.

Tremblay, Karine, “Academic Mobility and Immigration,” *Journal of Studies in International Education* 9(3), 2005, pp.196~228.

United Nations, “Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Aging Populations?” UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs: New York, 2001.

<웹사이트>

출입국관리국 홈페이지

(http://www.immigration.go.kr/HP/IMM/imm_04/imm_0403/imm_040304/1175369_20904.jsp, 접속일자: 2015. 11. 25).

제6장

해외 전문인력 도입을 위한 제도개혁방안

이 윤 석 (서울시립대학교)

김 석 호 (서울대학교)

제1절 서론

글로벌 인재 전쟁(war for global talents)이 심화되면서 국가 간 또는 기업 간 글로벌 인재 확보를 위한 경쟁이 날로 치열해지고 있다. 경제환경의 불확실성 증대로 기업은 끊임없는 혁신요구에 직면하게 되었고, 기업 혁신의 핵심은 미래 고부가가치를 창출할 수 있는 인재의 확보라는 사실은 누구도 부인할 수 없는 현실이 되었다. 정부는 정부대로 한국사회의 지속가능한 성장을 달성하기 위해 미래 먹거리를 창출할 수 있는 전문인력의 확보에 공을 들이고 있다. 즉, 한국 정부와 기업은 생존을 위해 글로벌 인재 확보 경쟁에 나서고 있으며, 그 중요성은 저출산·고령화로 인한 미래 인재풀의 감소로 더욱 부각되고 있다.

한국 내 외국인력과 유학생의 규모는 지속적으로 증가해 왔으며, 전문직의 비중도 꾸준히 확대되고 있다. 국내 체류 중인 외국인들 중 비자 종류별 분류에서 전문인력 비중이 증가 추세에 있다. 여기서 체류자격 기준으로 전문인력은 교수, 연구 및 기술지도, 회화지도, 예술행행, 특정활동(숙련기술직) 등을 목적으로 취업하고 있는 외국인을 의미한다. 그러나 출입국관리법에 의해 외국인 전문인력으로 분류된 사람들 중 우리 정부

나 기업이 필요로 하는 글로벌 인재는 거의 없다는 자성의 목소리도 들려온다(설동훈 외[2010]; 정기선 외[2013]).

사실 글로벌 인재 확보 전쟁에서 한국 기업은 불리한 여건에 놓여 있다. 혈통과 피부색을 중시하는 한국문화의 폐쇄성으로 외국인 전문인력은 정주하기를 주저하며, 이미 정주를 선택한 사람들도 척박한 문화적 환경으로 인해 어려움을 겪고 있다. 게다가 외국인 전문인력이 가족과 함께 생활할 수 있는 정주환경은 갖추어져 있지 않으며 국제적 수준의 인프라는 존재하지 않는다. 한국 기업문화의 수직적 관행과 배타성도 문제이다. 관리직은 관리직대로, 전문기술직은 전문기술직대로 한국 조직의 독특한 작업방식과 권위적 조직문화로 인해 정주를 포기하게 된다고 고충을 호소한다(강동관 외[2013]).

정부도 우리 기업환경의 취약성을 인지하고 관련 정책 수립과 제도개선을 통해 글로벌 인재 유인책을 마련하고 있지만 아직 성과로 이어지고 있는 것 같지는 않다. 글로벌 전문기술인력 이민정책에 대한 전략 부재는 정부의 외국인력정책이 비전문 외국인력에 초점을 두고 있기 때문이기도 하다. 사실 정부의 이민정책 중 전문기술인력에 대한 부분은 중요하게 다뤄지고 있지 않으며, 몇몇 정책들도 중장기적인 고용 전망, 저출산·고령화 등 사회 변화, 자유무역협정 등 인력이동 증가 등을 고려한 미래 지향적 인재확보정책이 아니라 소관 부처의 생색내기용인 경우가 많다.

사정이 이렇다 보니 정부가 전문 외국인력을 적극적으로 유치한다는 입장을 반복해서 천명하지만 구체적인 실행방안이 제시되거나 성과로 연결되는 경우는 없다. 통상 한국정부의 비자체계에서 전문인력으로 분류되는 E-7 비자를 가진 외국인력을 고용 중인 사업체 상당수는 영어구사 능력과 낮은 인건비 때문에 사무관리나 영업 인력으로 이들을 활용하고 있을 뿐이다. 극소수를 제외하고는 E-7으로 취업한 외국인이 원래 이 체류자격의 취지에 맞게 취업한 경우는 없다고 보는 것이 적절하다. 한국 정부의 이민정책에서 진정한 의미의 일관적인 글로벌 전문기술인력 유치 프로그램은 존재하지 않는다. 특히 정주를 고려한 이민정책은 없으며, 한

국정부의 이민정책은 철저하게 비숙련 인력정책 중심으로 설계되어 있다.

결론적으로 한국사회는 글로벌 인재의 가족이 정착해 우리 사회의 일원으로 살아가기에는 사회·문화적 난관이 많아 정착지로서의 매력도가 떨어질 뿐만 아니라, 이를 상쇄하거나 개선해 우수한 전문인력을 유인하려는 정책적 노력은 시도된 적조차 없다. 본 장에서는 급변하는 세계경제와 기업환경에서 우수한 인재 확보를 위한 선발이민국가들의 최근 정책적 노력들을 살펴보고, 현재 한국에서 수학 중인 외국인 유학생과 한국에서 근무하고 있는 전문인력들의 삶을 관찰함으로써 향후 한국정부의 외국인 전문인력정책 방향 설정을 위한 시사점을 얻고자 한다.

제2절 해외 전문인력 도입 외국의 정책 사례 검토¹⁾

본 절에서는 우리보다 먼저 외국 전문인력 도입의 필요성을 인식하고 해당 정책을 시행해 온 선발이민국가의 경험을 살펴본다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 싱가포르 등 대부분의 선발이민국가들이 전문인력 도입정책을 시행해 왔는데, 이들 중 캐나다, 독일, 싱가포르의 사례를 살펴본다. 이 세 국가를 선택한 이유는 호주, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등과 같은 앵글로색슨 계열 국가들의 이민정책은 서로의 성공과 실패로부터 교훈을 얻으면서 비슷한 방식으로 변천해 왔기 때문에 그 국가군에서 가장 선진적인 전문인력 도입시스템을 갖춘 캐나다를 살펴보는 것이 적절하다고 판단해서이다. 그리고 독일은 터키와 동유럽으로부터 많은 이민자를 수용한 국가로 오래전부터 전문인력 도입정책을 시도하면서 겪은 경험이 우리에게 주는 시사점이 많을 것으로 보인다. 마지막으로 싱가포르는 유일한 아시아 내 이민국가일 뿐만 아니라 싱가포르 정부의 이민정책이 곧 전문인력 도입 및 영주 정책이기 때문이다.

1 본 장의 해외 사례 소개는 과거 필자가 참여했던 유길상 외(2012)와 정기선 외(2013)의 연구를 수행하면서 정리한 내용을 최근 캐나다, 독일, 싱가포르의 이민정책을 다시 검토하여 재구성한 것이다.

이 세 국가의 전문인력정책 모두를 자세하게 설명하는 것은 필요하지도 가능하지도 않기 때문에 본 절에서는 주로 이민정책 추진체계와 전문인력정책 프로그램에 초점을 둔다.

1. 캐나다

캐나다의 이민정책이 현재의 모습을 갖추게 된 계기는 1967년에 도입된 포인트시스템이다. 이를 계기로 캐나다 이민자의 민족구성에 있어서 많은 변화가 발생하였고, 비유럽인, 특히 아시아와 카리브 해 지역 등의 개도국 출신 유색인종(visible minorities)이 주류 이민집단이 되기 시작하였다(이유진[2009]). 그 뒤 캐나다 정부는 1976년에 이민법을 개정하여 포인트시스템에 바탕을 둔 이민을 독립이민, 가족이민, 난민 등의 범주로 분류하고 있다. 1990년대에 미국으로의 두뇌유출이 사회적 문제로 대두되면서, 당시 캐나다에서는 이민정책이 우수인재를 유치하지 못한다는 우려가 팽배하게 되었다. 이에 대한 대응으로 캐나다 정부는 연구개발투자 확대 등 지식경제를 강화함으로써 두뇌유출 경향을 막으려고 노력하는 동시에 이민정책 재설계를 시도하였다. 이는 점차 고령화되어 가는 캐나다에서 이민을 통해 고령화 속도를 조절하고 글로벌 우수인재를 지속적으로 유치함으로써 경제 활성화를 기하려는 목적이 있었다.

2001년에 개정된 이민법은 이민자의 선별에 있어서 언어능력, 학력, 기술, 경력 등을 중시하고 이민자의 적응능력과 경제적 기여 가능성을 더욱 강조하였다. 이후 캐나다 이민은 가족초청보다 경제이민이 다수가 되어 현재 전체 이민의 약 60% 이상을 점유하게 되었다(Challinor[2011]). 2008년에 제정된 이민 및 난민 보호법(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA)에서는 경제이민의 방법과 절차에 변화를 주어 경제이민을 촉진하려고 하였다.

캐나다는 전문인력 도입을 위한 비자체계와 관련 정책을 가장 잘 갖추어 놓은 국가 중 하나이다. 캐나다의 외국인력 수용정책의 목표는 경제 상황에 따른 단기적인 대처가 아니라 전문적인 능력을 지닌 인력을 지속

적으로 받아들임으로써 장기적인 차원에서 캐나다의 경제 및 사회발전의 동력으로 삼는 것이다(설동훈 외[2010]). 이를 위해 인적자원기술개발부(Human Resources and Skills Development Canada: HRSDC)가 유입되는 인력이 국내 노동시장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지 여부를 판정하는 확인서(Positive or Neutral Labor Market Opinion: LMO)를 발급하고, 이를 토대로 시민권이민부(Department of Citizenship and Immigration Canada: CIC)는 비자를 발급한다. 이는 외국인력이 국내 노동시장을 교란시킬 수 있는 위험을 최소화하려는 것이다.

캐나다의 비자체계는 체류기간에 따라 단기체류와 장기체류(영주 혹은 이민)로 구분된다. 단기체류는 체류목적에 따라 학업, 방문, 노동으로 구분되며, 장기체류는 이민·난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA)이 지정한 대로 경제이민, 가족이민, 난민 등으로 나뉜다.

최근 캐나다의 외국인력 도입정책은 부족한 전문기술인력을 보완하는 방향으로 수정되었다. 연방정부와 지방자치단체는 협약을 체결하여 지역 경제와 노동시장 상황을 고려한 주정부지정프로그램(Provincial Nominee Program)을 시행하고 있다. 주정부지정프로그램의 경우 각 주의 경제상황을 고려하여 주정부 스스로 이민 규모와 직종을 결정하기 때문에 국가의 이익과 주정부의 이익을 모두 염두에 두고 외국인력정책을 실시하고 있다고 할 수 있다. 포인트시스템은 2001년에 이민자의 선별에 있어서 언어능력, 학력, 기술, 경력뿐만 아니라 이민자의 적응능력과 경제적 기여 가능성을 더욱 강조하는 방향으로 수정되어 현재에 이르고 있다. 그 결과 캐나다의 이민 중 경제이민이 차지하는 비중이 60%를 넘어섰다(Challinor[2011]). 포인트시스템은 전문인력 이민과 비즈니스 이민 두 종류로 구분된다.

캐나다는 외국인력 도입을 위한 캐나다의 외국인력 수용정책 도구를 개발해 활용하고 있다. 연방정부 차원에서 직업군을 분류하고, 그 안에서 다시 등급을 지정하는 국가직업분류(Canadian National Occupational Classification: NOC) 시스템을 사용하여 전문인력에 대한 수요·공급을 조정하고 있다. 또한 연방정부 전문인력 프로그램(Federal Skilled Worker

Program)을 통해 29개의 필요 직종을 선정한다.

가. 이민정책 추진체계

1) 연방정부, 시민권이민부(Department of Citizenship and Immigration Canada: CIC)

시민권이민부는 시민권이민부 설립에 관한 법(Department of Citizenship and Immigration Act, 1994) 제2조 제1항을 법적 근거로 하고 있으며, 시민권이민부의 관할영역은 이민·난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA)을 근거로 하고 있다. 캐나다는 세계 3대 이민국답게 시민권이민부(CIC)를 정부부처의 부서 또는 청(廳) 단위가 아닌 정부 조직에서 독립된 부(部)로 설립함으로써 직접 정책을 결정하고 집행할 수 있는 권리를 부여한다. 따라서 캐나다의 외국인력 수용정책은 시민권이민부(CIC)를 중심으로 각 정부부처 및 비정부부문의 각종 기관들과 긴밀한 협력관계를 구축하고 있다고 할 수 있다. 시민권이민부(CIC)의 주요 업무는 이민자 유입 및 외국인 체류관리, 사회통합 정책결정 및 프로그램 실행 등을 총망라한다. 인종, 성별, 국가, 민족, 종교 등에 관계없이 이민을 신청할 수 있는 비차별 원칙을 토대로 시민권이민부는 캐나다의 전통을 유지함과 동시에 국민들의 건강과 안전을 최우선으로 한다. 시민권이민부의 세부적인 업무 내용 및 범위는 <표 6-1>과 같다.

2) 주정부

캐나다는 각 주의 노동시장 현황 및 경제상황 등을 고려하여 이민정책을 시행하기 위해 연방정부와 주정부 간 이민협정을 체결하여 각 주정부가 주의 상황에 맞는 이민정책을 시행할 수 있도록 하고 있다. 연방정부는 이민자 도입 규모, 유형, 절차와 관련된 모든 기준을 정하고 주정부는 해당 지역의 필요와 요구를 가지고 연방정부와 협의하여 이민자 수용을 결정한다. 주정부들은 각자 만든 기준에 맞게 이민자를 선별하고 주정부 이민비자를 발급하는데, 이 과정에서 연방정부는 주정부가 요청하면

<표 6-1> 시민권이민부의 업무범위

업무범위
① 외국인 입국, 체류 관리(이민의 범주 설정 및 이민 신청자 허가 발급)
② 주정부, 민간부문과의 협의하에 이민자 수를 설정
③ 방문자, 유학생, 단기근로자 체류허가
④ 영주권자 및 단기체류자에 대한 선별
⑤ 영주권자 및 단기체류자의 건강, 안전, 사회보장과 관련된 정책을 유관 부처와 협력하여 수행
⑥ 난민 재정착 허가 및 관리: 이민자와 난민이 캐나다 사회에 제대로 통합될 수 있도록 도움으로써 강하고 건강한 캐나다 건설에 기여
⑦ 이민·난민위원회(Immigration and Refugee Board)와 협력하여 캐나다 내의 난민 보호
⑧ 주정부, 커뮤니티 조직과 협력하여 신규 이민자 통합정책 수립
⑨ 시민권 부여와 캐나다 시민으로서의 가치관 고양
⑩ 캐나다 사회의 보건, 안전, 안보를 지키기 위한 이민 및 출입국 전략을 관리·집행

자료: 정기선 외, 『숙련기능 외국인력 도입 및 활용 방안 연구』, 2013, p.123에서 인용.

영주권을 발급한다. 이러한 연방정부-주정부 협업체체는 연방의 보편성과 지역의 특수성이 모두 반영된 캐나다 이민정책의 특성을 잘 드러낸다. 또한 연방정부와 주정부가 함께 이민관리에 대한 권리를 공유하고 있다.

주정부 이민 제도는 캐나다에만 존재하는 특이한 사례이다. 이는 이민자의 대부분이 토론토와 밴쿠버, 몬트리올과 같은 대도시 지역에 거주함으로써 캐나다 이민제도의 주요 목적 중 하나인 “이민을 통한 이익을 캐나다 전체가 누릴 수 있도록 한다”²⁾는 내용을 실현하는 데 한계를 느꼈기 때문이다. 주정부지정비자는 연방정부와 주정부 간 합의로 만들어졌으며 2015년 현재 11개의 주에서 주정부지정이민을 시행하고 있다. 영주권 부여에 대한 업무는 연방정부(CIC)가 주관하지만, 영주권 부여기준은 주마다 다를 수 있다. 가령 사스카툰(Saskatchewan) 주의 지정이민은 지속적인 성장을 목표로 ① Skilled Workers, ② Entrepreneurs, ③ Family Referral, ④ Health Professions, ⑤ Hospitality Sector Pilot Project, ⑥ Long Haul

2 캐나다 이민·난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act) 제3조 제1항 (c)호

Truck Drivers, ⑦ Students 등의 집단에 영주권을 부여한다. 반면, 노바스코티아(Nova Scotia) 주의 지정이민은 양질의 이민자를 받아들이기 위해 ① Skilled Worker, ② International Graduate, ③ Community Identified, ④ Family Business Worker, ⑤ Non-Dependent Child of Nova Scotia Nominee, ⑥ Agri-Food Sector 등의 집단에 속한 사람들에게 우선적으로 영주권을 준다. 유콘(Yukon) 주는 지역 산업, 경제, 노동시장 환경을 고려해 프로그램을 운영한다. 퀘벡 주정부는 캐나다-퀘벡 협약에 따라 이민 규모 결정 및 선별과 관련된 모든 권한을 가지고 있다. 이민자나 난민의 선택 및 통합 서비스 등 외국인력 수용정책을 연방정부의 체계와는 다르게 독자적으로 운영하고 있는 것이다.

3) 인적자원기술개발부(Human Resources and Skills Development Canada)

한국의 고용노동부에 해당하는 인적자원기술개발부는 사회복지서비스, 노동 관련 정책, 청소년 업무, 계절 및 농업 노동자 프로그램, 사회복지서비스 등 광범위한 영역의 정책을 담당한다. 인적자원기술개발부는 이민자가 취업비자를 받기 전 이들을 단기 또는 장기로 채용하는 것이 캐나다 노동시장에 긍정적인 또는 부정적인 영향을 주는가를 심사한 확인서(Positive or Neutral Labor Market Opinion: LMO)를 발급한다. 이민자는 인적자원기술개발부로부터 긍정적인 노동시장확인서(LMO)를 발급받아야 노동비자를 발급받을 수 있다.

4) 이민·난민위원회(Immigration and Refugee Board: IRB)

이민·난민위원회(Immigration and Refugee Board: IRB)는 이민·난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA) 제151조를 법적 근거로 하여 이민 또는 난민 결정과 같은 업무를 수행하는 준사법기관의 역할을 한다. 또한 이민·난민위원회(IRB)는 시민권이민부와는 독립하여 캐나다 최대 행정심판소의 역할을 한다. 이민·난민위원회(IRB)가 외국인력 수용과 관련하여 수행하는 구체적인 업무는 난민 보호 결정, 이민

과 관련된 불복 심사, 추방명령 및 수용 등에 관한 사항 재심사, 기타 이민 관련 조사수행 등이다.³

나. 전문인력 도입정책

1) 전문인력 비자체계

캐나다의 노동 및 취업 비자는 단기체류비자와 영주비자로 구분된다. 단기체류비자를 통한 노동력 유입이 가능한 비자는 유학비자(Study Permit), 취업비자(Work Permit)가 있으며, 영주비자는 경제이민(Economic class)과 비경제이민(Non-economic class)으로 구분된다. 이 중 경제이민(Economic class) 부문에서 노동력 유입이 가능하다. 유학비자(Study Permit)는 캐나다 내의 교육기관에서 교육을 받고자 하는 사람들에게 주어지는 비자로서 노동비자와는 다르다. 하지만 유학비자를 받고 캐나다에서 학업을 하는 동안 일자리를 구하고 싶다면 교내에서 일자리를 구할 수 있으며, 인턴십 프로그램(co-op and internship programs)을 통해 취업비자가 없이도 일자리를 구할 수 있다.

취업비자(Work Permit)는 보통 인적자원기술개발부(Human Resources and Skills Development Canada)의 확인서(Positive or Neutral Labor Market Opinion: LMO)를 필요로 한다. 대부분의 취업비자는 노동부의 확인서가 필요하지만 예외도 있다. 투자자비자, 주재원비자, 초청연구원, 교환교수 비자, 종교인비자, 배우자 취업비자(전문직종 취업비자 또는 학생 비자 소지자의 배우자들에게 발급되는 비자), 인도주의에 입각한 취업비자 등은 확인서 없이 비자발급이 가능하다.

연방정부의 전문기술 이민비자는 숙련노동자(skilled workers)를 대상으로 한다. 연방정부가 이들에게 영주권을 부여하기 위해 만들어 놓은 제도로, 전문기술 이민비자를 취득하기 위해서는 먼저 고용주로부터 고용제의를 받아야 한다. 그리고 지원자는 교육수준, 직업경험(10년 이내), 연

3 이민·난민위원회 홈페이지(<http://www.irb.gc.ca/eng/brdcom/publications/oveape/pages/index.aspx>, 최종접속일: 2015. 11. 23).

어능력, 나이, 캐나다 내 고용주 유무, 캐나다 적응능력 등 포인트시스템의 여섯 가지 부분을 기본 조건으로 점수를 얻게 되는데, 100점 만점 중 67점 이상을 받아야 한다.⁴ 대부분의 취업비자는 퀴터를 적용하여 수용할 수 있는 체류자의 수를 정하고 있는 반면, 숙련인력에 대해서는 퀴터를 사용하지 않으며 캐나다의 시장상황에 맞게 수용하고 있다. 퀘백은 이민 프로그램을 별도로 운영하고 있다. 퀘백 지역에서 숙련노동자 비자(skilled worker visa)를 받기 위해서는 퀘백 정부의 선택인증(certificate of selection)을 먼저 지원해야 한다. 퀘백 정부로부터 선택을 받은 후에는 연방정부(CIC)에 영주권 신청이 가능해진다.

기존의 숙련인력이민제도만으로는 캐나다에서 실질적으로 필요한 기술직 노동자의 이민에 한계가 있음이 지적됨에 따라 2013년 1월부터 연방기술인력이민제도가 새롭게 도입되었다. 국가직업분류(Canadian National Occupational Classification: NOC) 레벨에서 기술 관련 전문직종이 이에 해당된다. 대부분 국가직업분류의 레벨 B에 해당하는 직종으로 아래의 그룹들이 연방기술인력이민의 대상이 된다.

- Major Group 72: Industrial, electrical and construction trades
- Major Group 73: Maintenance and equipment operation trades
- Major Group 82: Supervisors and technical jobs in natural resources, agriculture and related production
- Major Group 92: Processing , manufacturing and utilities supervisors and central control operators
- Major Group 632: Chefs and cooks
- Major Group 633: Butchers and bakers

2) 전문인력 도입 프로그램

캐나다의 전문인력정책은 여러 부처의 협력체계에 의해 이루어진다. 인적자원기술개발부(Human Resources and Skills Development Canada:

4 2015년 11월 23일 기준.

HRSDC)는 유입되는 인력에 대해 노동시장테스트를 수행하여 확인서(Positive or Neutral Labor Market Opinion: LMO)를 발급하고, 이 결정을 바탕으로 CIC는 취업비자를 발급한다.

전문(숙련)기술 외국인력 도입과 관련하여 캐나다 정부는 포인트시스템과 국가직업분류체계에 따른 관리와 신속입국취업제라는 두 가지 제도를 활용하고 있다.

캐나다 연방정부는 직업군을 분류하고 분류된 직업군에서 등급을 지정하는 국가직업분류(Canadian National Occupational Classification, 이하 NOC) 시스템을 운영하고 있다. NOC에 규정된 직업별 숙련수준 기준으로 직능수준에 따라 인력의 수급을 관리한다. 이를 통하여 직종뿐 아니라 숙련수준별 인력 현황을 체계적으로 파악하고 있다. 둘째, 숙련기술이민(Skilled Worker Class), 연방기술인력이민(Federal Skilled Trades Class), 캐나다경험자이민(Canadian Experience Class)을 대상으로 2015년 1월 1일부터 시행된 신속입국취업(Express Entry Works)이라는 새로운 영주권 신청방법이다. 기존에는 연방정부숙련노동자프로그램(Federal Skilled Worker Program)과 캐나다경험자이민프로그램(Canadian Experience Class Program)을 통해 각각 전문인력을 효율적으로 도입하고 인력수급을 조절하였다. 신속입국취업(Express Entry Works)은 기존의 프로그램과 더불어 새롭게 도입된 연방기술인력이민프로그램(Federal skilled trades class)의 인력을 동시에 관리함으로써 전문인력의 수급을 조절하고 있다. 신속입국취업(Express Entry Works)이 시행되기 이전에는 해당 프로그램의 비자를 바로 신청할 수 있었지만, 신속입국(Express Entry(EE))이 도입되면서 미리 자신의 프로필을 업로드하고 이를 바탕으로 점수를 매긴 후, 점수가 높은 순서에 따라 CIC에서 초대장(Invitation to apply: ITA)을 발송한다. ITA를 받은 사람만이 영주권을 신청할 수 있다.

캐나다의 외국인력 수용정책의 목적은 우수한 전문인력을 지속적으로 받아들임으로써 국력을 증대시키는 데 있다. 이를 위하여 캐나다 정부는 이민자 선정에서부터 교육수준 및 숙련도가 높은 이민자들을 유치하고자 노력하고 있다. 캐나다는 경쟁력 중심의 인적자본모델(human capital

model of immigrant selection)에 충실한 경우라고 볼 수 있다. 국가직업분류(NOC) 및 포인트시스템에 대한 상세한 설명은 다음과 같다.

1) 국가직업분류(Canadian National Occupational Classification: NOC)⁵

캐나다 정부는 경제이민을 통한 영주권 부여 시 기준이 되는 직업범주와 기술의 수준을 활용하고 있다. 이를 주관하는 기관은 인적자원개발부(HRSDC)이며, 그 명칭은 국가직업분류(Canadian National Occupational Classification: 이하 NOC)로 정하였다. 따라서 경제이민은 직업분류(skill type)와 직능수준(skill level)에 따라 영주권 부여를 결정한다. 캐나다 정부는 NOC에 근거해 인력수급 현황 통계를 내고 ‘인력부족률’ 등을 감안해서 LMO 발행에 참고하는 것이다. 일반적으로 NOC에 포함되어 있는 정보에는 직업명과 수행 직무가 포함되며, NOC 내 각 직업은 근로조건이나 고용주가 필요로 하는 노동자의 특성, 교육수준, 기술수준 등에 대한 정보를 담은 직무기술서와 함께 제시된다. 직무기술서에는 캐나다 노동시장에 존재하는 모든 직업이 포함되며, 노동자, 고용주, 노동/고용 전문가의 연구와 이들과의 인터뷰를 바탕으로 작성된다. 노동자의 업무수행을 명확하게 정의하기 위해 NOC에 기술되어 있지 않은 특정한 근로상태에 대해서도 확인할 수 있다. 예를 들면 건강 또는 안전에 위험이 가는 요소, 교대근무 및 장시간 근무, 특정 상황(지하, 고립된 위치)에서의 작업, 물리적 요구(리프팅)사항, 위치, 여행의 빈번함과 같은 상태 등이다.

직업분류는 크게 경영(management), 사업, 재정 및 행정(business, finance and administration), 자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업(natural and applied sciences and related occupations), 건강(health), 사회과학, 교육·정부 서비스와 종교(Social Science, education, government service and religion), 예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠(Art, culture, recreation and sport), 판매와 서비스(sales and service), 무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업(trades, transport and equipment operators

5 설동훈 외, 『국내거주 영주권자 실태조사 및 사회통합도 측정』, 법무부 용역보고서, 한국이민학회, 2010, p.209에서 발췌.

<표 6-2> 캐나다의 이민자 직능수준별 직업분류

	직능수준 A	직능수준 B	직능수준 C	직능수준 D
경영 (직업분류 0)	(국회)의원과 기업 간부; 정부관료; 금융, 커뮤니케이 션 및 여타 사업의 간부			
사업, 재정 및 행정 (직업분류 1)	회계사, 회계 감사 원, 투자 전문가; 인사 전문가 및 사 업서비스 전문가	사무 감독관; 행정 및 규제에 관련된 직업; 금융 및 보 험 행정; 비서, 기 록 담당관 및 서기	사무직, 일반 사무 기술; 사무실 운영 요원; 금융 및 보 험 사무원; 행정 보조원; 도서관 및 우체국의 정보 사 무원; 우편과 메시 지를 전달하는 직 업; 기록, 일정 조 정, 분배와 관련된 직업	
자연 및 응용과학과 그와 관련된 직업 (직업분류 2)	자연과학 전문가; 생명과학 전문가; 토목기사, 기계 기 술자, 전기 및 화 학 기술자; 건축가 도시계획가 및 측 량사; 수학자, 통 계학자 및 보험회 계사	자연 및 응용과학 과 그와 관련된 직 업의 A급 기술수 준에 대한 기술적 지원에 해당하는 직업을 가진 자		
건강 및 의료 (직업분류 3)	의사, 치과의사 및 수의사; 집안사, 지압사 및 건강 처 방과 치료 전문가; 약사 및 영양사; 치료 및 평가 전문 가; 간호관리사 및 간호사	의료기술자; 치과 에서의 기술직; 건 강 및 의료 분야에 서의 기술직		
교육, 법 및 사회 관련, 공동체 및 정부 서비스 (직업분류 4)	판사, 변호사와 퀘 벵 주의 공증인; 대학교수 및 조교; 대학이나 직업학 교의 강사; 초등학 교와 중고등학교 선생과 교육 상담 사; 심리학자, 사 회사업가, 상담사, 성직자	변호사 보조원, 사 회서비스 노동자, 교육과 종교에서 의 기타 직업 종사 자		

<표 6-2>의 계속

	기능수준 A	기능수준 B	기능수준 C	기능수준 D
예술, 문화, 레크리에이션 과 스포츠 (직업분류 5)	사서, 기록보관인, 박물관 등의 관리 인, 큐레이터; 저 술, 번역 및 공적 관계의 전문가; 공 연 및 무대 예술가	도서관, 고문서보 관소, 박물관 및 화랑에서의 기술직 종사자; 사진사, 그 래픽 기술자; 영화, 방송 및 공연 등에 서의 종사자; 아나 운서 및 배우; 디 자이너와 공예가; 운동선수, 코치, 심 판 및 이와 연관된 직업 종사자		
판매와 서비스 (직업분류 6)		판매 및 서비스 감 독관; 기술 판매 전문가, 도매업자; 보험사 및 공인 중 개사; 요리사; 도 살업자와 제빵사, 경찰 및 소방관; 개인서비스 기술 직	판매 대리인, 도매 업자; 소매업자 및 접원; 여행사 및 호 텔 직원; 여행 및 레크리에이션 안내 자와 카지노 종사 자; 식품·음료 서 비스 종사자; 경호 원; 아동 및 가정 보호 노동자; 개인 서비스 종사자	출납원; 식당 종업 원 및 주방도우미; 수위 및 이와 연관 된 직업 종사자; 청소부; 여행, 숙 박, 놀이동산 및 레크리에이션 종 사자; 기본적인 서 비스 직업 종사자
무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업 (직업분류 7)		도급업자 및 감독 관; 철도 및 교통업 의 감독관; 기계 운 전자; 전자 거래자 및 텔레커뮤니케이 션 종사자; 배관공; 목수 및 고급 가구 제작자; 석공; 건축 업자; 기계와 교통 설비 수리공; 자동 차 수리공; 가구장 식자, 재단사, 신발 수리공, 보석감정 사; 역이나 발전소 에서의 엔지니어 및 시스템 작동자; 열차 승무원; 크레 인 운전자, 발파공, drillers ; 인쇄업 종 사자, 잠수요원	운전기사; 중장비 운전자; 여타 설비 업자 및 수리공, 서비스 제공자; 부 두 노동자 및 물질 관리사(material handlers)	

<표 6-2>의 계속

	직능수준 A	직능수준 B	직능수준 C	직능수준 D
에너지, 천연자원 및 농업 (직업분류 8)		벌목 및 산림 감독관; 탄광, 원유 및 가스 감독관; 광부 및 석유와 가스 driller; 벌목 전문가; 농업, 원예 및 수산양식에서의 도급자, 감독관 및 운영자; 선장과 선원	광부 및 석유와 가스 drilling 운영자; 벌목 및 산림 노동자; 농업 및 원예 노동자; 기타 어업 종사자	일차 산업 노동자
공정, 제작과정 및 유틸리티 (직업분류 9)		공정, 제작과정 및 유틸리티 분야에서의 감독관 및 중앙 통제 과정 운영자	각종 공정, 제작과정 및 유틸리티 사용상에 있어서의 기계 조작자	공정, 제작과정 및 유틸리티 사용상에서의 단순 노동자

and related occupations), 에너지, 천연자원 및 농업(energy, natural resources and agriculture), 공정, 제작과정 및 유틸리티(processing, manufacturing and utilities) 등 10개로 구성되어 있다. 각각의 분류는 그 분류에 속하는 직업을 다시 A급 기술, B급 기술, C급 기술, D급 직능 등으로 나누고 있다. 직능수준 A급은 고등교육(대학교 졸업 이상)이 필요한 직종, 직능수준 B급은 초대졸 또는 견습교육이 필요한 직종, 직능수준 C급은 중등교육을 필요로 하거나 특별한 교육이 필요한 직종, 직능수준 D급은 작업을 통한 교육훈련(OJT)이 필요한 직종을 각각 포함하고 있다.

직업분류 0에 속하는 직업들은 직능수준 A에만 존재하기 때문에 자동적으로 영주권을 신청할 자격을 갖게 된다. 따라서 캐나다 연방정부는 이 직업을 가진 이주신청자들을 별도로 관리한다. 그러나 각 직업분류의 A~D 직능수준에 속하는 모든 이주희망자들이 영주권을 취득할 수 있는 것은 아니다. 경제적 목적을 위한 이주희망자 중 영주권을 받을 수 있는 경우는 사실상 각 직업분류에서 A급과 B급의 직능수준을 소지한 이주자에 국한되기 때문이다. 즉, 직능수준 C급과 D급에 속하는 사람은 경제적 목적의 캐나다 이주를 할 수 없는 것이다.

2) 포인트시스템

포인트시스템을 통한 이민자 선정에서는 자격기준만 충족되면 인종, 민족, 출신국은 고려하지 않는다. 이는 이민자 차별이 발생하지 않도록 하는 캐나다의 외국인력 수용원칙을 반영한 것이다.

포인트시스템은 숙련노동자 포인트시스템과 비즈니스 이민 포인트시스템으로 구분된다. 캐나다 기업으로부터 전문직종 정규직 고용 제의를 받은 외국인이 확인서(LMO)를 받은 경우는 영주비자 발급이 가능하다. 또한 캐나다 정부에서 지정한 24개 업종에 종사하는 전문인력도 직종쿼터 범위 안에서 영주비자 발급이 가능하다. 캐나다 소재 대학에서 박사 학위과정 중인 전문인력도 사업주의 고용 제의를 받으면 직종쿼터 범위 안에서 영주비자의 발급이 가능해진다.

숙련노동자 포인트시스템은 학력, 언어능력, 경력, 나이, 고용계약, 현지적응이라는 6가지 부문별로 취득점수를 산정해 결정된다. 총취득점수가 67점 이상이어야 선발이 가능해진다. 그런데 구체적인 선발기준과 점수는 캐나다 노동시장 상황에 따라 변화한다. 6가지 부문 중 가장 중요한 선발기준은 교육과 언어능력이다. 2015년 현재 교육(25점)과 언어능력(28점) 점수는 100점 만점에서 절반 이상을 차지한다. 2012년에는 교육 25점, 언어능력 24점이었다. 교육과 언어능력의 중요성이 과거에 비해 더

<표 6-3> 숙련노동자 포인트시스템(point system) 개괄

선발기준	점수
학력(Education)	최고 25점
언어 구사능력(Proficiency in English and/or French)	최고 28점
경력(Experience)	최고 15점
나이(Age)	최고 12점
고용계약(Arranged Employment in Canada)	최고 10점
적응력(Adaptability)	최고 10점
전체	100점 만점
통과 점수	67점

자료: Citizenship and Immigration Canada 홈페이지(<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, 최종접속일: 2015. 11. 23).

높아졌다고 볼 수 있다. 이는 취업이민자의 성공에 결정적인 영향을 주는 요인이 언어 구사력이라는 연구 결과를 반영한 것이다(CIC, 2011: 13).

2. 독일

독일은 2005년 이민법을 제정함으로써 그동안 부정해 왔던 이민국가로서의 정체성을 공식적으로 인정하였다. 독일정부는 이주자의 사회통합 프로그램을 보다 강력하게 실시함과 동시에 체류자격을 간소화하고 외국인투자자의 입국요건을 완화하는 등 고소득 및 전문인력 유입을 위해 노력하고 있다. 2011년 센서스를 바탕으로 집계된 독일인구는 약 8,200만명이며, 이 중 외국인은 7백만여 명에 이른다. 독일의 외국인 인구는 전체 인구의 약 9%를 차지하고 있으며, 이 비율은 유럽 국가들 중 가장 높다. 등록외국인인구 693만명 중 기존 EU 국가 출신 인구가 전체의 23.7%를 차지하며, 2004년 EU에 새로 가입한 10개 국가 인구가 69만여 명으로 10.1%, 2007년에 합류한 불가리아와 루마니아 출신 인구가 3.7%를 차지한다. 유럽연합 국가를 제외한 제3국 출신 외국인은 전체 외국인의 62.5%인 433만여 명이다. 이민통계를 살펴보면 2014년 총 146만여 명이 독일로 유입되어, 발칸 분쟁으로 난민신청이 급증하였던 1992년 이후 최대치를 나타내었다. 외국 유출 인구는 91만여 명으로 순수입 인구가 55만명을 넘어서 독일인구 증가에서 이민자들이 큰 역할을 하고 있다.

독일은 자국의 부족한 노동력을 외국에서 도입하여 경제성장을 제고에 성공적으로 활용한 사례로 꼽힌다. 그러나 단기간에 외국인 노동자가 대거 유입되면서 이에 따른 사회문제가 발생하는 등 사회통합 측면에서는 많은 시행착오를 겪기도 했다. 독일은 2차 대전 후 급격한 산업화를 진행하며 1960년대부터 3년 단위 순환고용 ‘게스트노동자’를 유치하고, 이들이 3년 동안 일한 후 본국으로 돌아가는 방식의 외국인력정책을 실시하였다. 이후 1973년 오일파동을 기점으로 외국인 노동자의 도입을 최소화하고 독일에서 정주 중인 외국인 노동자들을 대상으로 사회통합정책을

펼치게 되었다. 그러나 외국인 노동자 및 이주민이 계속해서 유입되면서 사회문제로 떠오르자 점차로 이들에 대한 수용 및 통합 정책을 실시하면서 외국인력을 선별하는 방향으로 나아가게 되었다. 현재 유럽의 다른 국가에 비해 전체 인구 대비 높은 외국인 비율을 보이고 있으며, 지속적으로 외국인력 도입정책을 추진 중에 있다. 다만, 최근 외국인력정책이 이전의 외국인력 도입정책과 다른 점은 제조업과 서비스업을 중심으로 했던 과거와는 반대로 고학력과 전문가 집단을 대상으로 이루어지고 있다는 것이다.

동서독 통일의 경제적 후유증이 안정화되고, 독일 내 산업환경이 급격하게 변하면서 독일 내 전문인력, 특히 IT 인력이 부족하게 되었으며, 부족한 전문인력을 채우기 위해 그린카드 제도를 도입하였다. 2005년의 이민법(Auslaendergesetz)은 독일의 외국인 노동자 정책에 큰 변화를 가져오게 되어 주로 고숙련 전문분야에서의 이주노동자 모집이 공식적으로 가능해졌다. 독일정부는 고급기술인력의 이주를 장려하고 있다. 저숙련노동자들은 여전히 독일에서 근로허가를 얻기 어려운 반면, 고급인력들은 비교적 수월하게 영주허가를 얻을 수 있다. 가장 선호되는 직종은 자연과학(생물학자, 화학자, 물리학자 등)과 공학분야 교수, 그리고 첨단기술분야의 과학자 등이다. 2005년 새로운 독일 이민법 발효 이후 고급인력은 이전에 5년 체류허가를 받은 것과는 달리 특히 영주허가를 받을 수 있게 되었다. 그러기 위해서는 우선 구체적인 직종에 취직이 된 상태여야 하며, 독일 노동기관의 허가를 받아야 한다. 새로운 법은 또한 절차를 간소화하여서, 이민하려는 자에 대한 노동과 거주 허가 업무가 한곳에서 이루어질 수 있도록 업무를 통합하였다. 2012년 8월부터 독일은 고급인력을 보다 적극적으로 유치하기 위해 기존 그린카드의 각종 제약을 완화한 블루카드를 발급하고 있다. 블루카드의 특징은 기존의 그린카드와 비교해 연봉 하한선을 낮추고 노동시장 테스트 의무를 폐지하여 다른 EU 국가들과 함께 시행한다는 것이다. 그린카드 제도는 대체로 정보통신 기술인력을 기대만큼 유치하는 데 성공적이지 못했다는 것이 일반적인 평가였다.

고급인력의 독일 이주를 촉진하기 위해 가족들 역시 독일 내에서 일을

할 수 있도록 허가하고 있다. 새로운 법안은 외국인 학생들에게도 유리하게 개정되었다. 독일 대학의 유학생들에게는 독일에 머물러 할 경우 졸업 후 1년간 일자리를 찾으며 독일에 머물 수 있는 기회가 주어지는데, 이전 이민법에서는 외국인 학생이 학업이 끝난 후 독일에 남아 있는 것이 매우 어려운 일이었다. 자영업자 투자이민의 경우도 확대되었는데, 독일 내에 1백만유로를 투자하거나 혹은 10명 이상의 고용을 창출할 경우 이민이 허용된다.

독일의 외국인력정책의 특징은 외국인력의 영구정착화에 따르는 사회통합 문제에 주안점을 둔다는 점이다. 이는 연방국가라는 역사적 배경, 동·서독의 분리와 통일 등의 과정을 통해 국가의 통합이 항상 독일의 큰 사회적 문제였던 것과도 무관하지 않아 보인다. 또 한 가지 독일의 외국인력 수입정책의 특징은 고급인력과 저임금·비숙련 노동력에 대한 인력수입정책이 이원적이라는 점이다. 특히 2012년부터 시행되는 블루카드 제도는 고급 외국인력의 독일 내 취업을 촉진시킬 수 있는 획기적인 제도로 기대를 받고 있다.

가. 이민정책 추진체계

독일정부의 외국인력정책은 다른 국가와 협약을 맺어 부족한 노동력을 채우는 방식을 취하였다. 즉, 전통적으로 독일의 외국인력 도입정책은 정부 주도형이면서 동시에 노동시장 중심적이기도 하다. 애초 독일의 외국인력 도입은 전적으로 연방고용청이라 불리는 노동부에 의해 전담되었다. 그러나 외국인력과 관련된 문제들이 그 초점이 변하면서 독일의 외국인정책은 내무부, 외무부, 경제노동부, 연방고용청, 주정부가 업무의 성격에 따라 역할을 분담하는 방식으로 변화하였다. <표 6-4>는 독일 정부부처의 이민정책 분담체계를 보여준다. 정책집행기관들 중 연방이민난민청은 중심으로 연방행정청, 연방고용청, 연방경찰 등이 협력체계를 구축했음이 확인된다. 특히 전문인력 도입과 관련해서는 연방이민난민청과 연방고용청이 이와 관련된 업무를 총괄하고 있다.

<표 6-4> 독일의 이주·통합 정책 조직 유형 및 역할

유형	조직 명칭	역할
정책 결정 기관	연방내무성 Bundesministerium des Innern(BMI)	연방 이민 및 통합 정책 총괄, 조정, 감독
	연방노동사회성 Bundesministerium für Arbeit und Soziales(BMAS)	외국인 고용 법적 기준, 노동시장 통합 촉진
	외국인관리청/외교공관 Auswärtiges Amt(www.auswaertiges-amt.de)	해외에서 여권 및 비자 사항 관할
	이주와 난민 및 통합을 위한 연방커미셔너 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (www.integrationsbeauftragte.de)	이주정책 관련 자문 및 법안 형성에 참여, 국내 외국인 통합 증진, 외국인 혐오증 불식
	송환자 소수집단 문제 관련 연방커미셔너 Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten in Deutschland	독일 재외동포의 송환 및 관련 정책수단 조정 및 관리, 연방내무성 소속
정책 집행 기관	연방이민난민청 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (www.bamf.de)	BMI 감독하의 이주, 망명, 통합 최고 운영기관
	연방행정청 Bundesverwaltungsamt (www.bundesverwaltungsamt.de)	이주자의 입국과 허가 관리, 외국인 자료 처리
	연방고용청	제3국 국민의 노동고용 거주권리 부여 담당
	연방경찰 Bundespolizei (www.bundespolizei.de)	BMI 감독하의 외국인의 불법, 밀입국 통제
	연방범죄경찰청 Bundeskriminalamt (www.bka.de)	외국인의 지문자료 분석으로 이주난민 청 지원
	주경찰	주 내의 외국인 단속 및 불법입국 통제
	주외국인관리청	주 내 외국인의 합법적 거주 관리 및 비자 발급 업무
	기초자치단체 외국인관리부서	지방정부 관내 외국인의 관리 및 정책

자료: 강휘원·강성철, 「독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스」, 『한국정책과학학회보』, 제 14권 제4호, 2010. 12, pp.291~316을 요약·정리한 것임.

1) 연방이민난민청

제2차 세계대전 이후 독일경제가 재건되면서 독일의 이민정책은 외국 인력 도입정책이 전부였기 때문에 연방고용청이 전담하였으나, 외국인력

정주 및 영구정착, 가족 초청과 체인이주, 이민자 2세 적응과 교육, 빈곤의 대물림 등의 문제들이 대두되면서 이민 및 외국인력 업무를 담당하는 부서도 증가하였다. 특히 외국인 노동자들의 사회통합 문제, 불법체류자 문제, 귀환 문제 등 파생되는 문제들 때문에 중앙정부 및 각 주정부의 여러 부서들이 외국인력의 입국, 관리, 귀환 문제에 관여하게 되었다. 최근에는 독일연방이민난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF)이 이민 문제 전반을 관장하고 있으며, 각 주의 외국인청(Auslaenderbehoerde)은 외국인의 등록 및 체류 관리 업무를 담당한다. 연방이민난민청은 2005년 개정된 이민법에 의해 이민과 관련된 모든 업무를 관장하게 되었다. 연방이민난민청은 독일의 외국인정책을 전반적으로 조정함과 동시에 연방정부 부서와 주정부 부서 간 외국인 관련 업무를 원활하게 통합하는 역할을 수행한다. 연방이민난민청의 중요한 업무 중 하나는 사회통합과 관련된 교육 프로그램의 제공 및 시행이다. 국제적으로는, 연방이민난민청은 다른 국가들과 이주 및 망명에 관한 업무를 협력하기 위해 노력한다. 난민 지위의 인정 절차에 관한 업무, 이민 관련 연구 등의 업무 등도 연방이민난민청의 업무에 속한다.

2) 연방고용청

독일이 여전히 높은 실업률로 내국인 노동자가 고통받고 있는 가운데서도 이러한 적극적인 외국인력 유치전략을 수립한 이유는 여타 구미 선진국과 마찬가지로, 독일 역시 저출산과 고령화 과정을 겪고 있으며, 이에 따라 점차적으로 노동인구가 줄어든 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 전문분와와 학술분야 외국인력에 대해서는 독일 취업이 훨씬 수월해졌지만 여전히 기술직과 비숙련노동자들에 대해서는 까다로운 기준을 적용하고 있다. 독일 연방고용청은 노동력의 수요와 공급의 균형, 내국인과 외국인에 대한 취업기회 제공, 실업급여와 사회보험 관리, 숙련수준 및 기술 향상 지원 등 노동인력과 관련된 전반적인 업무를 담당한다.

연방고용청은 또한 외국인력의 노동허가와 이들을 위한 취업알선 등의 업무를 수행한다. 연방고용청은 외국인력의 고용촉진을 위해 기준을 마

련하고 고용허가서 발급을 위한 업무지침을 수립한다. 외국인력을 위한 실질적인 노동허가와 취업알선은 주정부의 지방 고용사무소가 담당한다. 지방 고용사무소는 지역의 노동시장 테스트를 실시하며, 외국인력 도입의 필요성이 확인된 후 외국인력에게 체류허가서를 교부한다. 외국으로부터 인력을 고용하고자 할 경우에는 사용주가 연방고용청에 알선을 의뢰하고, 이후 연방고용청이 해당 외국에 설립한 현지 출장소를 통해 직접 노동자를 모집 선발한다. 또 본에 소재한 취업알선중앙사무소(Zentralstelle fuer Arbeitvermittlung)가 독일인의 해외취업과 외국인의 독일 내 취업을 알선하는 업무를 수행하고 있다. 이 밖에도 외국인청은 입국 외국인의 현지 등록과 여권 및 비자 사항을 관할하고 있다. 독일에 입국하고자 하는 사람이 독일 대사관에 비자를 신청하면 관할지역 외국인청이 연방노동청과 함께 독일에서 3개월 이상 장기체류하려는 외국인은 거주지의 외국인청에 등록을 해야 한다. 이 밖에도 외국인청은 이주와 난민 및 통합을 위한 연방커미셔너와, 송환자 소수집단 문제 관련 연방커미셔너 같은 여러 정책결정기관들을 자문하는 역할도 수행한다.

나. 전문인력정책

현재 독일의 외국인력 도입정책의 대상은 두 가지로 구분된다. 우선 흔히 블루칼라로 일컬어지는 제조업 노동자들인데, 이들은 1960년대부터 1970년대까지 가장 중요한 정책대상이었고 전체 외국인력의 대부분을 차지했었다. 그러나 최근으로 올수록 저숙련 육체노동자의 도입을 최대한 억제하게 되었는데, 노동시장 테스트를 거쳐 불가피한 경우에만 이들을 도입하고 있다. 이는 국내 노동자의 노동환경과 임금수준의 저하를 막으려는 목적을 가지고 있으며, 따라서 외국인 노동자에 대한 노동조건 및 임금 차별을 엄격히 금지한다. 둘째, 독일의 외국인체류법에서 전문인력은 특별한 기술이나 지식을 보유하고 있는 사람 또는 저명한 교육자 및 과학자를 의미한다. 또한 신규 입국 외국인 대상 취업명령에서는 전문인력을 외국 유명대학 졸업자, 외국의 대학에서 전산정보 및 정보통신기술

학과를 졸업한 자격을 갖추거나 이에 상응하는 능력이 있는 자, 독일에서 대학을 졸업한 자, 해외에 설립된 독일학교에서 직업교육을 받은 독일 대학 졸업에 상응하는 자격을 갖춘 자로 규정한다.

1) 전문인력 비자체제

독일에 입국 및 체류하려는 외국인에 대한 법적 규율은 일차적으로 「연방영토에서 외국인의 체류, 취업, 통합에 관한 법」, 즉 「체류법(Aufenthaltsgesetz-AufenthG)」에 근거한다.

독일에 단기 입국 및 체류를 원하는 외국인은 먼저 자국 내 독일대사관이나 영사관에서 비자를 교부받아야 한다. 비자에는 쉥겐비자(Schengen-Visum)와 독일 국가비자가 있다. 쉥겐비자는 관광, 출장 등을 목적으로 독일을 방문하는 사람을 위한 것으로, 입국한 날로부터 6개월 중 3개월 간 체류를 허용하는 단기비자이다. 90일 체류 후에는 비쉥겐 지역에서 90일 이상 체류해야 재방문이 가능하다. 쉥겐비자는 단기비자로 연장이 어려우며 관광, 출장 외의 다른 체류목적으로 사용될 수 없기 때문에 취업을 목적으로 독일에 입국하고자 하는 경우에는 부적절하다.

90일 이상 장기체류의 경우에는 독일 국가비자를 받아야 한다. 국가비자는 체류 목적에 따라 체류허가(Aufenthaltserlaubnis), 영주허가(Niederlassungserlaubnis), 장기체류허가-EG(Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG)로 구분된다. 체류허가는 직업훈련이나 영리활동, 가족 재결합 또는 인도주의적인 이유 등으로 독일에 입국하려는 사람들에게 발급된다. 이때 체류허가에는 영업행위의 실행 허가 여부를 명확히 기재하도록 되어 있다. 다만, 취업 목적의 체류허가를 소지하지 않은 외국인이라도 연방노동중개청에서 허가하였거나 연방노동중개청의 허가 없이도 고용행위가 허용된 경우에는 예외로 한다. 영주허가를 받으면 무기한 체류자격이 주어질 뿐 아니라, 영업행위를 할 권리를 보장받는다. 장기체류허가는 유럽연합국가에서 5년 이상 거주하고 있는 비유럽연합회원국 출신 외국인을 대상으로 특정 조건하에서 영주를 허가하는 체류자격이다.

독일의 노동허가제도(Arbeitsgenehmigung)는 일반노동허가와 영구노동

허가로 나뉜다. 노동허가를 받으려면 기본적으로 체류허가를 받아야 한다. 기업가는 노동허가를 받은 외국인만 고용할 수 있다. 취업비자 중 일반취업비자(Visum fur Arbeitserlaubnis)는 취업 예정 지역 외국인청과 독일 연방노동청의 심사를 통해 대사관이 발급하도록 되어 있는데, 독일인과 유럽연합 내에서 해당 인력을 구하지 못하였을 때에만 가능하다. 외국인 노동자는 독일 노동자와 동일한 노동조건으로 고용되어야 한다. 일반적으로 취업자는 대학 졸업 혹은 그에 상응하는 교육을 이수하였어야 하며, 특정 직종에서는 특별한 자격이 요구되기도 한다. 외국인을 고용하려는 독일기업은 노동관청에 등록되어 있어야 하며, 사업등록번호가 있어야 한다.

전문직비자(Blue Card)는 갱신 가능한 최소 5년 이상의 비자로서 독일 어에 능통한 사람은 2년 이상 체류 후 영주권 신청도 가능하다. 전문직 비자는 대개 대학 졸업 이상의 학력을 가지고 특수한 기술을 소지한 자에게 발급되는데, 주로 저명한 대학교수와 특출한 능력을 지닌 임원급을 대상으로 한다. 2011년 기준으로 최소 연봉이 44,800유로(인력 부족이 심한 직종은 34,944유로) 이상의 연봉계약을 맺고 있어야 발급이 가능하다.

2) 전문인력 도입 프로그램

가) 그린카드

독일은 1990년대 후반부터 고급인력 부족 현상을 타개하기 위해 적극적인 정책 프로그램을 실시하고 있는데, 대표적인 것이 그린카드(영구노동허가, Arbeitsberechtigung)이다. 합법적인 체류허가를 가지고 사회보장제도에 가입된 독일 내 사업장에서 5년 이상 종사한 외국인에게 주어진다. 독일인 또는 유럽연합 소속 시민과 결혼(동거)하거나 그 가족으로 체류허가를 받은 자도 영구노동허가를 받을 수 있다. 그 외에도 망명증, 난민증 소지자나 6년 이상 독일 체류자로 일반 체류허가 또는 정치적 사유에 의한 체류허가를 받은 자들도 영구노동허가를 받을 수 있다. 영구노

동허가증(그린카드) 소지자는 법적으로 독일인과 동일한 취업기회를 가진다.

특히 IT 산업이 급속도로 발전하고 있는 가운데 경쟁국, 특히 미국과의 격차가 벌어지고 있다는 진단하에 2000년 정보통신 기술인력에 대한 유입을 장려하고자 그린카드 제도를 도입하여, 외국의 IT 전문가를 유치하고자 하였다. 이와 관련해 1998년에 시행된 연구에 따르면, 당시 독일에는 IT 관련 전문인력은 약 75,000명, IT 기술응용 관련 인력은 약 113,000명 정도 모자라는 것으로 조사되었다.

그러나 독일 내에 이미 내국인의 실업률이 높은 상태라는 노조의 반대, 시장상황만을 고려한 외국인 유입정책이라는 비판, 국내 IT 인력 육성에 악영향을 미칠 것이라는 우려 등으로 시행 초기부터 국내의 많은 반대에 부딪혔다. 이러한 가운데 2000년 8월 1일 그린카드 시행령이 개시되었고, 이후 3년간 5년 기한의 노동허가를 20,000명에게 내어준다는 계획이 발표되었다. 그린카드는 대학 졸업자 혹은 정보통신학 전공 전문대 졸업자를 대상으로 하고 있으며, 해당 분야 업무경험자로서 최소 연봉 10만마르크(약 5만유로 내외)를 받는 노동자에게 발급되었다. 그린카드 소지자는 가족을 동반하여 입국할 수 있었으며, 취업뿐 아니라 사업계획서를 제출할 경우 자영업을 할 수도 있었다. 2000년 8월부터 2004년 말까지 그린카드 규정을 통해 입국한 IT 전문인력은 총 17,931명으로 집계되었다. 이 중 절반이 넘는 10,750개가 1년차와 2년차에 교부되었으며, 2002년 이후부터는 신규 발급실적이 줄어들었다.

나) 통합이민법

독일정부는 2005년 대대적인 이민법 개정을 통해 고급 외국인력 도입을 본격화하였다. 그린카드 규정은 새로운 이민법을 통해 2004년 12월 31일자로 해소되었다. 이 법은 미숙련과 저숙련 노동자에 대한 모집중단은 계속 유지하면서 고급 및 전문 인력의 이주를 완화하고 있다. 또한 전문인력의 범위를 보다 포괄적으로 규정함으로써 노동시장을 IT 부문을 넘어서 모든 학과 졸업자에게 개방하고 있다. 2007년 「지침실천법

(Richtlinienumsetzungsgesetz)」개정법에서는 ‘연구’를 목적으로 하는 외국인의 체류허가 조항이 신설되었다. 외국인 유학생에게는 독일에서 대학 졸업 후 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 1년까지 체류허가를 연장할 수 있도록 했다.

2009년 1월부터 시행된 「노동이민조절법(Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz)」에서는 고급인력의 독일 입국과 체류를 장려하기 위해 고급인력의 최소 임금제한선이 하향조정되었다. 전문인력과 관련하여 제3국가의 대학졸업자와 동반가족에게 보다 폭넓게 노동시장을 개방했다.

2011년 독일에 들어온 외국인력을 기술수준별로 살펴보면, 비숙련직이 전체의 31.3%인 1만 1천여 명인 반면 64.6%는 정식으로 인정된 기술인력이었던 것으로 나타났다. 특히 가장 많은 수를 차지하고 있는 인도 출신 노동자의 경우 약 95%가 고급기술인력으로 나타났다. 중국(86%)과 일본(89%) 등 여타 아시아 국가에서 수입된 외국인력의 경우에도 대부분 고급 기술인력이었다.

다) 블루카드

블루카드는 EU가 공동으로 역외 고급인력을 유치하기 위하여 2007년 유럽의회에서 발의하여 만들어진 제도이다. 미국의 외국인 취업허가제도인 ‘그린카드’와 유사하게 고급전문인력 이주민 정책에 대한 법제(EU 고급인력에 대한 지침)를 마련한 것이다. 이 지침은 모든 EU 회원국의 국내법으로도 전환, 적용되며, 독일은 2012년 8월부터 실행 발효되었다.

블루카드의 자격요건은 독일 대학 혹은 독일의 대학과 유사한 학력으로 인정되는 대학 전공자로서, 독일 회사와 맺은 근로계약이 일정액 이상이어야 한다. 블루카드는 몇 가지 점에서 그린카드와 크게 다르다. 먼저 자격요건에서 연봉 하한선이 훨씬 낮다. 미국의 그린카드는 대학 혹은 그에 상응하는 학위를 소지하고 66,000유로를 최소 연봉으로 한다. 하지만 블루카드는 연봉 하한선을 48,400유로(과학자, 수학자, 공학자, 의사, 정보통신 인력과 같이 인력 부족이 심한 경우는 37,752유로)를 하한선으로 정해 문턱을 낮추었다.

블루카드가 있으면 3년간 체류할 수 있는 비자발급이 가능해지고, 입국으로부터 33개월 후에는 거주허가(Niederlassungserlaubnis)를 받을 수도 있다. 독일어 구사능력에 따라 21개월 후부터 장기체류허가 획득도 가능하다. 선거권이 없는 것만 제외하면 사실상 시민권자와 동등한 권리를 보장하는 셈이다.

블루카드 소지자들은 몇 가지 조건을 충족시키면 EU 지역 내에서 원칙적으로 자유롭게 취업을 할 수 있다. 독일에 18개월 이상 머문 블루카드 소지자는 다른 EU 국가에 취업이 허용되고 있으며, 블루카드 소지자의 가족들도 제약 없이 독일 내에서 취업이 가능하다. EU 국가들이 회원국 간에 노동시장을 상호 개방함으로써 회원국 국민이라면 EU 어느 나라에서나 자유롭게 취업이 가능토록 하였는데, 이를 고급인력시장에 한해 비EU 회원국 국민들에게도 개방한 것으로 볼 수 있다.

라) 사회통합정책

1980년대 이후 신자유주의 세계화가 급속히 진행되면서 독일 외의 국가들이 전문기술 노동자들에게는 더 매력적으로 떠올랐다. 이에 따라 ‘두뇌 고갈(brain drain)’ 현상이 심화되었다. 결국 독일에서도 다양한 출신의 이주자들 사이에 공존과 조화를 꾀하는 문화사회(Kulturgesellschaft) 정책이 점차 중요시되었다. ‘다문화사회(multikulturelle Gesellschaft)’ 또는 ‘대칭사회(Parallelgesellschaft)’를 추구함으로써 이주자들을 독일사회를 구성하는 한 부분으로 바라보는 시각에 기반한 정책이 시행되고 있다.

3. 싱가포르

싱가포르는 도시국가라는 지리적 한계로 인해 수용할 수 있는 절대적 인구가 한정되어 있고, 고급인력을 양성할 수 있는 고등교육기관의 육성에 한계가 있으며, 저숙련 단순노동자 인력이 절대적으로 부족하다. 따라서 싱가포르에서 외국인력은 그 어느 나라보다도 국가경제에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 이유로 1965년 말레이시아 연방에서 분리

독립한 후 지금까지도 적극적인 외국인력 수입정책을 펴오고 있다. 2015년 6월 현재 싱가포르의 외국인력은 136만여 명으로 전체 553만여 명의 싱가포르 인구 중 약 25%를 차지하고 있다.

싱가포르는 외국인력을 경제발전에 적극 활용하는 동시에 이에 수반하여 발생하는 사회문제를 최소화하는 데 성공한 국가로 평가받는다. 싱가포르의 영어가 비즈니스 공용어로 사용되고 아시아뿐 아니라 유럽과 미국에서도 외국인력의 접근이 쉽다는 이점이 있다. 또한 외국인력에 대한 사회적 반감이 적고, 외국인력 입장에서든 취업활동뿐 아니라 일상생활에 쉽게 적응할 수 있는 우호적인 사회 분위기가 조성되어 있다.

싱가포르의 산업은 현재 전자, 바이오메디컬, 화학 분야 제조업과 금융 서비스 분야가 주축을 이루고 있다. 이들 산업은 제조인력뿐 아니라 전문인, 연구인력 등을 필요로 하는 분야이다. 싱가포르는 주로 인근 국가의 전문인력을 받아들임으로써 부족한 화이트칼라층을 보충해 왔다. 그러나 싱가포르는 최근 몇 년간 외국인 노동자와 이민자가 급격하게 증가하였으며, 이는 싱가포르의 큰 사회적 이슈가 되고 있다. 실제로 2011년 싱가포르 총선과 대선에서는 2004년부터 2007년까지 급격하게 증가한 외국인 노동자의 문제가 선거의 주요 논점 중 하나였고 총리가 선거에서 이를 실패한 정책으로 인정하기도 하였다(*The Telegraph*, “Singapore Opposition Stirs up Anti-foreigner Sentiment,” 5 May, 2011). 전반적으로 싱가포르는 최근 몇 년간 급격하게 증가한 외국인 노동자들로 인해, 주택가격이 오르고 내국인의 임금수준이 낮아진다는 사회적 불만이 커지자, 외국인 노동자의 유입을 현재 수준으로 억제하려는 정책을 펴고 있다.

싱가포르 정부는 사회, 경제적 수요에 따라 외국인정책을 계속해서 조절하고 있다. 고급인력에 대해서는 적극적인 유치전략을 펴고 있는 반면에, 단순 노무직, 비숙련 기술직, 가사노동자의 경우에는 최소한의 인원만을 수용하고 있다. 이는 최근 싱가포르의 산업구조가 급격히 변화하면서 필요한 전문직 및 고급인력의 수요가 늘어나고 있기 때문이다. 특히 저소득 노동자들에게는 단기체류만을 허용하고, 동반 입국은 허용하지 않고 있다. 가사도우미의 경우 싱가포르 내 출산도 허용하지 않는 등 저

임금 외국인 노동자는 싱가포르에 영주하는 것이 아닌 일시적으로만 체류하도록 정책방향을 취하고 있다.

싱가포르 정부는 외국인력의 유입량을 통제하기 위한 수단으로 외국인 고용분담금(Levi)제도와 외국인력 의존 상한제를 시행하고 있다. 고임금 외국인력을 고용하는 고용주에게는 분담금을 면제해 주거나 상대적으로 적은 분담금을 부과하고 반대로 저임금 외국인력을 고용하는 고용주에게는 상대적으로 많은 분담금을 부과하고 있다. 이 분담금은 외국인력 1인당 부과됨에 따라 외국인을 많이 고용할수록 분담금도 늘어나게 된다. 이 분담금은 경제상황 및 외국인력의 필요성에 따라 수시로 변경된다.

가. 외국인력정책 추진체계

싱가포르의 외국인력 수입, 허가, 입국, 체류를 담당하는 부서는 인력부(Ministry of Manpower)와 내무부 산하 이민청(Immigration and Check Point Authority)이다. 싱가포르는 정부의 외국인력 도입정책을 민간 직업소개기관을 통해 시행하는 방식으로 민간과 정부가 서로 협력하는 구조이다. 싱가포르에는 현재 3,057개의 인가된 직업소개소가 활동하고 있다. 인력부는 이들 직업소개소의 전문성 향상을 지원하고 불법적이거나 비도덕적인 행위를 규제하는 역할을 맡고 있다.

1) 인력부(Ministry of Manpower: MOM)

인력부는 시장수요를 업종별로 반영하여 외국인력 도입 업종과 규모를 결정하는 역할을 한다. 인력부의 외국인력정책에 담긴 주요 기조는 고임금 외국인력을 적극적으로 유치함과 동시에 저임금 노동력에 대해서는 싱가포르 내 경제상황과 외국인 체류자 규모를 고려해 탄력적으로 조절하는 것이다. 인력부는 또한 각 부분에 맞는 취업패스, 비자에 대한 정책의 조정, 발급 업무, 외국인 고용분담금 결정, 민간 직업소개기관에 대한 승인과 관리, 싱가포르 내의 난민 등 전반적인 외국인 업무를 전담하거나 관여하고 있다.

싱가포르 비자 발급 업무의 특징은 취업비자와 영주권 발급 업무가 비자의 성격에 따라 해당 업무를 담당하는 부서와의 협조하에 이루어진다는 것이다. 사업가 비자는 발급은 인력국이 맡고 있지만, 관리는 표준생 산성 혁신위원회(SPRING)와 공동으로 맡고 있다. 투자자 영주권은 인력국과 경제발전국이 함께 관할하고 있다. 예술가 영주권은 국립예술위원회와 인력국, 국경이민청이 공동으로 관할하고 있다.

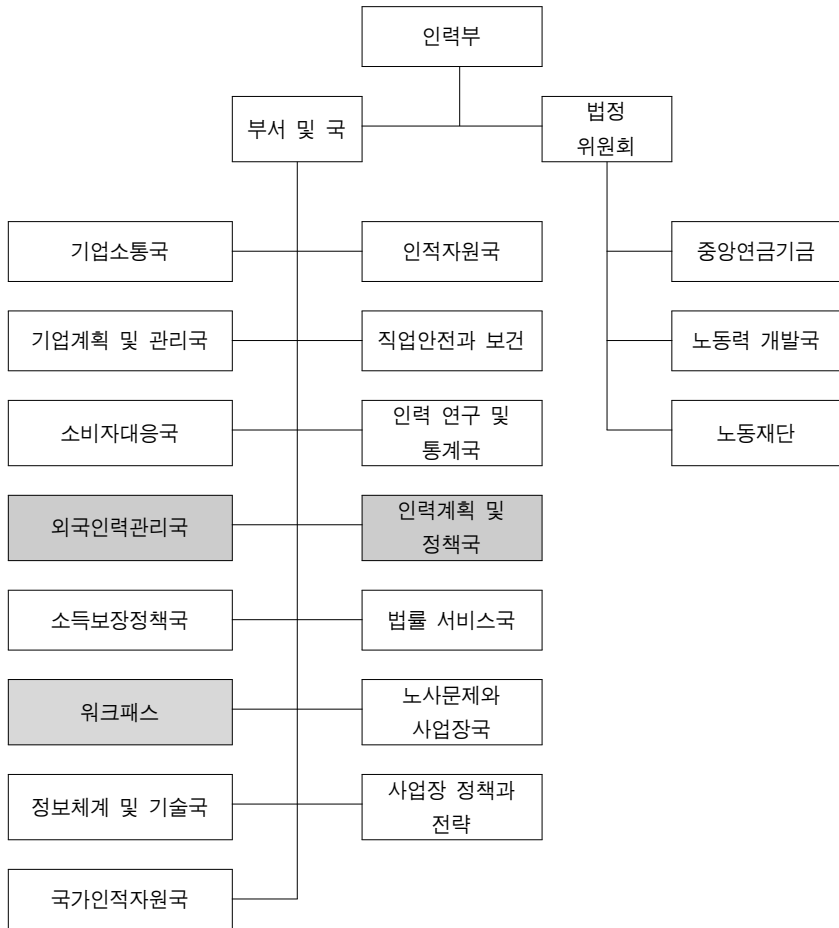
싱가포르 인력부 안에서도 노동패스국, 외국인력 관리국, 인력계획 및 정책국에서 외국인력정책을 담당하고 있다(그림 6-1 참조). 구체적으로 노동패스국(WPD)은 외국인 노동자의 자격요건별 고용패스와 노동허가를 발급하는 업무를, 외국인력관리국(FMMD)은 외국인력의 복지에 관한 업무를, 인력계획 및 정책국(MPPD)은 전반적인 노동력 수급계획을 관장하고 있다. 특히 고급인력 유치업무는 인력계획 및 정책국에서 수행하고 있다. 특히 Contact Singapore(<https://www.contactsingapore.sg>)라는 인재 채용 네트워크를 운용하여 전문가 및 투자자 유치를 위해 다양한 정보와 지원을 제공하고 있다.

인력부의 해외 전문인력 도입 업무는 지역의 직업소개소와의 협력체계 하에서 이루어진다. 직업소개소는 대부분 자신들의 특화된 인력 모집 분야를 가지고 있어, 전문적으로 가사도우미, 건설노동자 등을 모집하는 업체가 따로 있다. 싱가포르 인력부는 모든 공인 민간 직업소개소와 그들의 과거 실적, 현재 면허 유효 여부, 감시대상 여부 등을 데이터베이스화하여 제공하고 있다. 특히 저임금 단순노동력에 대해서는 정부가 지정한 송출국의 직업소개소와 연계하여 송출국에서 노동자를 모집하여 싱가포르 내 직업소개소를 통해 싱가포르로 입국하는 체계를 가지고 있다.

2) 이민청(Immigration and Checkpoint Authority: ICA)

이민청은 2003년 4월 이전의 이민등록부(Singapore Immigration and Registration: SIR)와 세관국(Custom and Excise Department: CED)의 업무를 통합하여 내무부 산하 기구로 출범하였다. 이민청의 가장 주요한 임무는 불법으로 싱가포르에 들어오는 인력과 물품에 대한 검사를 실행하여

[그림 6-1] 싱가포르 인력부 조직구조



국경의 안전을 지키는 것이다. 또한 이민청은 외국인력 업무도 관장하고 있다. 인력부가 싱가포르의 외국인력에 대한 유치, 관리를 맡고 있다면, 이민청은 주로 비경제적 사유로 싱가포르를 방문하는 외국인들에 대한 업무를 맡고 있다. 따라서 단기·장기 방문비자, 학생비자의 발급과 연장은 이민청에서 관할한다. 또한 싱가포르 영주권 신청 업무도 이민청이 맡고 있다. 외국인력과 관련하여 이민청의 또 다른 주요 업무는 불법체

류자의 감시 및 검거, 추방 업무이다. 싱가포르의 외국인력 도입정책은 정부 주도적이며 매우 엄격한 통제적 성격을 갖고 있다는 특징이 있다. 특히 싱가포르는 단기순환 외국인 노동자의 장기체류를 예방하고자 상당한 노력을 기울이고 있다. 가사도우미들에 대한 정기적인 신체검사, 특정 고용주에게만 귀속되는 노동허가제도 등이 그 예이다. 이민청(ICA) 주도로 불법취업자 및 이를 고용하고 있는 사업주에 대한 단속 및 처벌도 엄격하게 시행되고 있다.

나. 전문인력 도입제도

싱가포르의 취업비자는 앞서도 소개한 바와 같이 전문기술 보유 여부에 따라 두 가지로 구분된다. 싱가포르의 외국인력 수입정책은 높은 임금을 받는 고급인력에 대한 정책과 낮은 임금을 받는 단순노무직에 대한 정책으로 구분된다. 고급인력에게는 취업패스(Employment Pass)가 지급된다. 구체적으로 싱가포르의 전문인력 비자는 취업패스(Employment Pass: EP), 투자자를 위한 사업가 패스(EntrePass), 그리고 고임금 전문직 종사자 개인에게 발급하는 개인취업패스(Personalised Employment Pass: PEP) 등으로 구분된다. 이에 반하여 낮은 임금을 받는 단순노무직에게는 고용허가(Work Permit)를 통해 관리가 이루어지고 있다.

1) 취업패스(Employment Pass)

취업패스(Employment Pass)는 고급외국인력, 특히 전문직과 고위임원 등을 유치하기 위한 비자 타입이다. EP는 인적자원의 가치에 따라 P-1, P-2, Q-1 패스 등 세 가지 유형으로 구분된다.

싱가포르의 기업이 외국인 노동자와 고용계약을 체결하고자 하는 경우 해당 기업이 싱가포르 인력부에 비자 발급을 요청하게 된다. 즉, 이 비자는 외국인 개인에게가 아니라 기업을 대상으로 발급된다. 따라서 해당 외국인 노동자가 싱가포르 내 다른 기업으로 이직할 경우에는 새로이 비자를 발급받아야 한다.

인력부는 노동자의 자격요건, 근로 경험, 고용자의 신용도에 따라 비자의 발급 여부를 결정하게 된다. EP의 쿼터나 연간 제한은 없으나, 급여수준에 따른 제한은 있다. EP를 발급받기 위해서는 최소 급여가 월 S\$3,300 이상이 되어야 한다. EP 비자는 2년간 유효하며, 재발급을 통해 3년까지 갱신 가능하다.

EP 신청이 가능한 최소 급여수준은 물가상승률 이상으로 상향조정되고 있다. 이를 통하여 싱가포르 정부는 외국인 노동자의 수를 조절하는 동시에, 외국인 노동자의 질적 수준 향상을 도모하고 있다.

EP 취득자는 가족동반을 위한 피부양자 비자를 신청할 수 있는데, 이 경우 보다 높은 소득수준이 요구된다. EP 신청을 위한 최소 임금은 월 S\$5,000이다. EP 취득자의 배우자는 부양가족 패스를 통해 싱가포르에서 일을 할 수 있으나, 이때 고용주는 인력부에 동의서(letter of consent)를 받아야 한다.

P-1과 P-2, Q-1 비자를 통해 EP를 소지한 사람은 전문, 기술, 숙련(PTS)직 정책을 통해 싱가포르의 영주권을 신청할 수 있다. 명시적인 최소 대기기간은 없지만, P 비자 소지자는 최소 6개월간의 급여 기록을 요구하므로 6개월 이상을 기다려야 영주권 신청이 가능하며, Q-1 비자 소지자의 경우에는 2년 이상을 기다려야 한다. 영주권을 취득하면 일을 그만두더라도 싱가포르에 머물면서 구직활동을 할 수 있다.

EP 비자를 소지한 외국인은 PEP 비자를 신청할 수 있다. EP 비자가 기업에 발급되는 비자인 반면, PEP 비자는 외국인 노동자 개인에게 발급되는 것이라는 특징이 있다. 따라서 PEP 비자의 경우에는 이직이 자유롭고, 일을 그만두더라도 6개월간 구직활동이 가능하다.

2) 싱가포르 사업가 패스(Singapore Entrepreneur Pass(EntrePass))

사업가 패스는 2004년부터 도입된 제도로, 적정한 교육이나 전문기술 요건을 갖추지는 못했지만, 성공적인 사업을 이끌어 왔거나 성공 가능성이 높은 사업구상을 가지고 싱가포르에서 새로운 사업을 하려는 기업가에게 발급되는 패스이다. 이 제도는 매우 전문적인 기술이나 직업을 가

진 사람들에게 허가하는 EP, 단순 노동력을 공급하기 위한 노동허가 패스와는 별개로 싱가포르에서 개인사업을 운영하기 원하는 경우에 허용하는 패스이다. 이 패스는 싱가포르에서 창업할 준비가 되어 있고 기업/사업체 운영에 적극적으로 관여할 예정인 경우나, 사업가 패스 신청서 제출 시점을 기준으로 6개월 이내 회계기업관리청(Accounting and Corporate Regulatory Authority: ACRA)에 등록된 기업을 소유한 경우에 발급 가능하다.

최초 신청 시 사업계획서를 제출하면 최초 1년간 유효한 비자가 발급되며, 사업이 진행되는 동안 싱가포르 입출국이 자유롭다. 사업이 계속되는 동안은 연장이 가능하며 연장 여부는 표준생산성 혁신위원회(Standard, Productivity, and Innovation Board: SPRING)와 인력부가 협의하여 결정한다. 사업가 패스는 가족을 동반하여 싱가포르에 입국할 수 있다.

사업가 패스를 신청하기 위해서는 10페이지 분량의 포괄적인 사업제안서를 제출하여 승인받아야 한다. 이 제안서에는 사업의 목적, 성격, 생상품목이나 서비스가 제시되어야 하며, 시장전략, 개발계획, 예상매출, 재무계획, 관리팀에 대한 계획 등이 포괄적으로 제시되어야 한다. 2008년부터는 요건이 더욱 까다로워져서, 고용을 비롯한 전반적인 지출 측면에서 싱가포르의 경제적 이점을 심사하도록 하였다. 사업비자를 신청하기 위한 조건을 살펴보면, 사업체는 6개월 이내에 등록청에 등록해야 하고, 신청인은 해당 사업체의 최소 30%의 지분을 보유하고 있어야 하고, 성공적인 창업과 사업관리 경험과 능력이 제시되어야 한다. 그리고 새로운 기업의 납입 자본금이 S\$50,000 이상이어야 한다. 또한 업체의 사업은 불법적인 내용을 가지고 있어서는 안 되며, 커피숍, 푸드코트, 마사지업, 노래방, 환전업, 점술, 교습소 등은 허용되지 않는다. 사업계획은 인력부에서 명시한 조건들을 만족시켜야 하며, 지난 1년간의 경제적 기여도에 따라 패스의 유형이 결정된다. P-1 Pass는 8명의 현지인 고용과 S\$300,000 이상 투자, P-2 Pass는 4명의 현지인 고용과 S\$150,000 이상 투자, Q-1 Pass는 2명의 현지인 고용과 S\$100,000 이상 투자가 요구된다.

사업가 패스 취득자는 EP와 동일하게 가족을 동반할 수 있으나 보다

까다로운 조건을 요구하고 있는데, 배우자와 자녀를 동반하기 위해서는 P-2 Pass 이상을, 부모를 동반하기 위해서는 P-1 패스를 소지해야 한다. 사업가 비자 중 Q 패스 소지자는 가족의 장기방문 비자를 허용하지 않는다.

취업 패스와 마찬가지로 사업비자 역시 P-1, P-2, Q 패스 소지자 모두 일정 기간이 지나면 싱가포르 영주권을 신청할 수 있다. 통상 6개월간의 수입과 납세 실적을 제시해야 하므로, 6개월 이후에 실질적으로 신청이 가능하다.

3) 개인취업패스(Personalised Employment Pass: PEP)

개인취업패스는 개인의 능력에 따라 발급되는 비자이다. 따라서 고용주가 신청하는 EP 비자와는 다르게 개인취업패스를 가진 외국인은 비자를 재발급받지 않고 직장을 옮길 수 있으며, 6개월 동안 직장 없이도 싱가포르에 머물면서 구직활동을 할 수 있다. 최초 5년 기한으로 발급되며 연장은 불가능하다. 하지만 PEP 소지자는 2년 체류 후 영주권을 신청할 수 있기 때문에 체류기한 제한과 연장불가 규정이 문제되지 않는다. PEP 신청 자격으로는 외국 체류자는 직전 6개월 평균 월급이 S\$18,000 이상, 싱가포르 내 EP 비자로 체류 중인 경우는 평균 월급이 S\$14,000 이상이라는 조건이 있다. PEP 소지자를 고용하는 기업에는 외국인 고용분담금이나 할당이 적용되지 않는다.

모든 PEP 소지자의 가족은 부양자 혹은 장기방문자 비자를 신청할 수 있다. 구체적인 요건과 권리는 EP 소지자의 부양자, 장기방문자의 경우와 동일하다. PEP 소지자는 개인사업을 운영하거나 다른 사업체에는 관여할 수 없다. 이를 위해서는 별도의 사업비자를 신청해야 한다.

PEP 소지자가 6개월 이상 미취업 상태가 되면 유효기간 5년 이전에도 비자가 취소된다. 또한 PEP가 유효하게 지속되기 위해서는 연봉이 S\$144,000 이상을 유지해야 한다.

4) S Pass

싱가포르의 비전문인력정책은 앞서 밝힌 바와 같이 경제유지를 위한 최소한의 외국인 노동자만 수입하며, 그 수를 최소한으로 하고 체류기간을 최단기화하려는 억제정책을 사용하고 있다. 비전문인력 비자는 숙련공, 반숙련노동자, 가사도우미, 육아도우미, 공연예술비자 등으로 구분되어 있다. 이들은 대체로 저임금 노동력에 대한 취업허가이기 때문에 여기에서 상세히 다루지 않는다. 다만, 이 중 S Pass와 연수취업패스는 중간 이상의 기술을 가지고 있는 전문인력을 위한 노동허가이므로 이에 대해 간략히 소개하도록 한다.

S 패스(S-pass)는 고급인력 수준은 아니지만 일정수준 이상의 능력과 기술을 지닌 중간기술인력이 싱가포르 내 기업을 위해 일하고자 할 경우 발급받는다. 통상적으로 기술수준을 증명할 수 있는 학위증 또는 수료증 제출을 요구받는다. S 패스는 포인트시스템으로 운영되며, 포인트시스템에는 급여, 교육, 자격, 기술, 직종, 경력 등이 계산된다. S 패스 소지자는 해당 기업체 인력 전체의 25%를 넘을 수 없으며, 월급은 S\$2,200 이상이어야 한다. S 패스를 소지한 외국인 노동자를 고용하는 기업체는 외국인 노동자 추가 부담금(levy)을 납부해야 하며, 고용주는 S 패스 발급 후 3개월 이내에 지로(GIRO)를 통해 노동자의 급여를 지불하는 체계를 갖추고 있다. S 패스는 대개 1년에서 2년의 유효기간이 주어지며, 연장 가능하다. 고정 월급이 S\$5,000 이상인 경우에는 동반가족 비자와 장기방문 비자를 통해 가족들을 동반할 수 있다. 또한 싱가포르 영주권도 신청할 수 있다.

전문적인 업무연수를 원하는 대학생이나 노동자는 연수취업패스를 신청해야 한다. 신청자가 대학생일 경우는 싱가포르 정부로부터 공인받은 대학에 재학 중이어야 하며, 업무연수가 학위과정 중에 필수적인 부분이어야 한다. 대학생 신청자는 등록된 외국교육기관의 학생이어야 한다. 등록교육기관은 MOM 홈페이지에서 확인 가능하다. 싱가포르 기업이 외국 사무소나 자회사의 인력을 전문경영훈련을 시키기 위해 데려오는 경우에도 연수취업패스를 신청할 수 있다. 기업 내 연수자의 경우 알맞은 학위

를 소지하고 있어야 한다. 신청자는 수입이 S\$3,000 이상이어야 한다. 체류기간은 6개월이다.

5) 고용분담금제도

싱가포르 정부는 외국인력 수입과 동시에 자국 노동자들의 노동시장 진입 우선권을 보장하고, 고용주들의 비양심적인 외국인 노동력의 착취를 막기 위해 고용분담금제도를 시행하고 있으며, 업종별 외국인력 고용상한비율(Dependency Ratio Ceiling: DRC)을 정해 놓고 있다.

외국인 고용분담금은 외국인 노동자를 고용한 기업이 매월 정부에 지급해야 하는 금액이다. 이 제도가 처음 실시된 1980년 12월에는 건설업체에 외국인 1인당 월 S\$230을 부과하였다. 1982년에는 부담금의 금액을 기본급의 30%로 상향하고, 적용 업종을 제조, 건설, 조선, 가사 등으로 확대하였으며, 1987년에는 취업허가를 받은 외국인을 고용하는 전 고용주로 징수대상을 확대하였다. 1992년에는 고용분담금을 차등화하여, 숙련노동자와 비숙련노동자, 외국인 노동자 비율이 높은 기업과 낮은 기업을 선별하여 외국인 노동자 고용분담금을 차등 적용하고 있다. 현재 외국인 고용분담금은 비전문인력을 활용하고 있는 고용주에게만 부과된다. EP, PEP 등 전문기술 및 고급인력을 고용한 고용주에게는 고용분담금이 부과되지 않는다.

싱가포르는 건설업, 석유화학업 등 다단계 하도급 체계를 유지하고 있는 산업에서 연인원 할당량(Man-Year Entitlement: MYE)제도를 시행하고 있다. 이 제도는 1998년 4월에 도입되었으며, 비전통 송출국(인도, 스리랑카, 태국, 방글라데시, 미얀마, 필리핀) 인력이 건설노동자, 석유화학공정 산업에서 일하는 경우, 주 계약자가 해당 사업에 고용 가능한 전체 외국인 노동자의 수를 할당받아 그것을 다시 하도급 업체에 분배하는 시스템을 말한다. 이 제도의 목적은 주 사업자의 사업별로 전체 외국인 노동자 총량을 통제하기 위한 것이다.

비전통 송출국 출신 노동자라 할지라도, 싱가포르 내에서 관련 기업에 2년 이상 종사한 경력을 가진 자는 이 할당량에 포함되지 않는다. 이 경우

<표 6-5> 고용허가(WP) 업종별 외국인력 상한선과 분담금

고용허가(WP) 업종				
업종	상한선	외국인력 의존도	월간 분담금 S\$	
			숙련직	비숙련직
제조업	60.0%	1급: 전체 노동력의 25% 미만	210	310
		2급: 전체 노동력의 25~50%	300	400
		3급: 전체 노동력의 50~60%	470	
서비스업	45.0%	1급: 전체 노동력의 15% 미만	240	340
		2급: 전체 노동력의 15~25%	360	460
		2급: 전체 노동력의 25~45%	500	
건설업	87.5%	연인원 할당(MYE)	250	350
		연인원 할당 면제	500	
석유화학공업	87.5%	연인원 할당(MYE)	210	310
		연이원 할당 면제	470	
어업	83.3%	조선업	210	310
S 패스 업종				
업종	상한선	외국인력 의존도	분담금	
			월간	일일
전 업종	20%	1급: 전체 노동력의 10% 미만	200	6.58
		2급: 전체 노동력의 10~20%	320	

에는 위의 <표 6-5>에서 보듯이, 고용주는 연인원 할당량에 포함되는 외국인 노동자를 고용했을 시보다 더 많은 외국인 노동자 고용분담금을 납입하여야 한다. 연인원 할당량은 인력국 내 노동패스국에서 결정한다. 최근 싱가포르의 30%까지 급증한 외국인 인구를 조절하고, 증가하는 외국인 노동자에 대한 의존도를 줄이며 입국 외국인력의 질을 높이려는 일련의 조치들을 취하고 있다. 외국인 노동자 수를 현재와 같이 유지하면서 내국인의 고용기회를 늘리기 위해 싱가포르 정부는 2011년 7월 이후 싱가포르의 노동비자를 위한 최소 임금을 상당 정도 인상했으며, 2012년 1월 다시 Q-1과 P-2 관련 자격기준이 상향조정되었다. 또한 싱가포르는 외국인 노동자에 대한 세금 징수액을 내국인 노동자의 세금 상향 속도에 맞춰 높여갈 계획이다. 2010년 이후 급속하게 증가하는 외국인 노동자의

질적 수준을 강화하기 위해 학력과 경력 등의 자격요건 역시 점차 상향 조정할 예정이다. 또한 2012년 9월부터 인력부는 EP 소지자들의 친인척들이 싱가포르에 입국할 수 있는 자격기준을 크게 높였다.

위에서 제시된 외국인 노동자 고용분담금은 2012년 전년도에 비해 상향조정된 것인데, 싱가포르 정부에 의하면 이 분담금은 2013년 다시 상향조정되었으며, 이를 통해 싱가포르 정부는 외국인 노동자 비율을 30% 이하로 유지하고, 생산성 향상에 기여할 수 있는 고급인력의 고용촉진을 도모하고자 하였다. 각 산업별 평균 인상액은 건설업 S\$320, 서비스업 S\$260, 제조업 S\$130 수준이다.

제3절 국내 유학생 및 해외 전문인력 심층면접

1. 면접대상 분석

가. 해외 전문인력 조사의 범위

국제이주는 상품, 자본, 정보의 교환을 통한 지역 간의 상호의존이 심화됨에 따라 계속하여 증가하는 추세이다. 12개월 이상 해외 거주자로 정의되는(UN 정의) 이주자의 숫자는 2013년 세계적으로 232백만명에 달한다.⁶ 한국사회 역시 이러한 세계화의 흐름에 따라 국내를 방문하는 외국인이 크게 늘고 있으며 외국인들의 특성도 매우 다양화되고 있다. 외국인들은 1980년대 말 정부가 3D 업종의 인력난을 해소하기 위해 비전문 노동력을 도입하면서부터 본격적으로 방문하기 시작해, 1990년대 말 비전문노동력 도입의 확대, 2010년대 초반 전문인력 유인정책 등을 거치면서 현재 전체 인구의 5%에 육박하고 있다. 특히 과거에는 외국인 노동력이 저숙련 비전문인력 위주였다면 최근에는 산업 전 분야에서 전문인

6 IOM, *World Migration*, 2013.

력의 비중도 꾸준히 증가하고 있다. 삼성의 R&D 인력 중 외국인의 비율이 최근 10년 사이 3배로 증가하는 등 국내 기업 및 기관의 해외 전문인력 고용이 증가하고 있다.

고령화사회로 접어든 우리나라는 2016년 이후 생산가능인구가 감소하고 있으며, 노동력의 주축인 30~40대는 2006년부터 이미 감소추세를 보이고 있다. 생산가능인구의 감소는 노동력의 양적 변화뿐 아니라 구조적 변화도 함께 가져오고 있으며 우수한 인재 역시 양적 감소를 겪고 있다.⁷ 특히 우수 인재 부족 현상이 특정 분야에 집중되어 그 심각성을 더하고 있다. 2012년 현재 정보통신기술분야 인력 미충원 규모는 5천명에 이르며, 특히 소프트웨어분야의 미충원율은 42.5%일 정도로 높다. 정보통신기술분야의 수요와 공급이 불일치하는 경향은 계속 심화될 것으로 예상된다. 바이오 의약 부문과 같이 미래 유망산업으로 분류되는 분야 역시 높은 수요에 비해 공급은 딸리는 상황으로 약 1,400여 명의 박사급 핵심 인력이 부족할 것으로 예상된다. 국가발전의 미래 성장동력으로 인식되는 분야에서의 인력 부족은 국가경쟁력을 약화시키는 주요한 원인이 될 수 있기 때문에 특정 분야에 필요한 양질의 인재를 확보하는 것이 그 어느 때보다 중요하다.

이와 같은 점을 감안할 때 우수한 인재의 육성과 함께 해외로부터 우수한 인재를 유치하기 위한 적극적인 접근이 필요하다. 이와 관련하여 우리나라의 외국인정책이 해외 우수인력을 적극적으로 유치하기 위한 방향으로 관점을 전환하고 있으며, 또한 전문직, 유학생, 결혼이주 귀화자의 가족(가족이민제도)에 대한 관심이 높아진 것은 바람직한 현상이라고 할 것이다. 특히 저출산·고령화로 인해 미래 인재풀이 감소하고 있는 상황에서 글로벌 인재의 중요성은 더욱 부각될 것으로 예측된다. 그러나 여전히 우리나라의 해외인력은 3D 업종에 종사하는 인력이 대다수이다. 따라서 우수한 해외인력을 유치하여 해외인력 구성을 다양화하고, 이러한 다양한 해외인력들이 국가경제에 활력을 불어넣음으로써 국가경쟁력

7 조준모 외(2009).

을 높일 수 있는 전략적 접근이 중요하다.

우리 정부는 전문기술 및 능력을 가진 해외인력을 적극적으로 유치한다는 입장만 천명하고 있을 뿐 사실상 구체적인 실행방안이 그리 많지 않다. 중장기적인 고용전망과 저출산·고령화 등 사회 변화와 자유무역협정 등 인력이동 증가 등을 고려한 중장기적 인재확보정책이 없는 실정이다. 전문인력에 해당하는 E-7 비자를 가진 외국인력을 사용 중인 사업체의 상당수는 영어 구사능력과 낮은 인건비 때문에 사무관리나 영업 부문에서 이들을 활용하고 있어, 진정한 의미의 글로벌 우수인력이 국내에서 활동하는 경우는 극소수를 제외하고는 없다고 보는 것이 적절하다. 그렇지만 국가 간 교역규모 확대와 경제적 세계화가 확대되는 추세에서 노동력의 전 세계적 국제이동은 불가피하며 이에 대응하기 위해 각국들은 우수한 인재 유치를 위한 치열한 경쟁을 하고 있다. 우리나라 역시 글로벌 환경에서 경쟁력 있는 뛰어난 국내외 인재들이 그들의 능력을 발휘할 수 있는 환경을 제공하기 위해서는 제도적 정비가 시급한 실정이다.

해외 우수인재 유치를 위한 제도적·조직적 제도개선을 위한 방안 마련을 위해서는 우선 우리나라에 거주 중인 해외 전문인력들의 현황과 이 인력들이 우리나라에 정착하는 과정에서 발생한 문제점들을 파악하는 것이 중요하다. 나아가 이러한 우수한 해외인재들을 유치·육성하기 위해 다른 나라에 비해 우리나라가 가지고 있는 정책적·사회적 문제점을 도출하고, 그 문제점을 해결할 수 있는 실질적인 개선방안을 통해 향후 해외 전문인력 도입을 위한 중장기 미래전략 수립이 가능하다.

우리나라의 해외인력 도입과정은 저출산·고령화가 가속화되어 산업의 전 분야에서 외국인력 도입에 대한 수요가 높아짐에 따라 이에 대응하기 위해 각 시기별로 다양한 정책이 채택되었다. 처음으로 외국인의 국내 기업 취업을 허락한 1993년 산업기술연수제도를 시행한 이후 2003년 「외국인노동자의 고용 등에 관한 법률」을 제정·공포함으로써 합법적으로 외국인 노동자를 고용할 수 있는 법적 제도를 완비하였다. 현재 외국인에게 주어지는 체류자격은 총 8개 종류, 36개로 나뉘어진다. 그중 취업을 할 수 있는 자격은 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구

(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 관광취업(H-1)이다.

전문기술인력에 대한 다양한 정의가 가능하지만 대체로 고등학교 이상의 교육을 이수했거나 전문직 경험이 있는 자로 정부가 특별한 혜택을 제공할 만한 기술을 보유하고 있어서 거주, 고용, 가족재통합에 있어서 낮은 제한을 받는 노동자들을 의미한다(IOM[2013]). 현재 우리나라에서 이와 같은 전문기술인력에게 부여되는 자격은 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7) 등이 있다.

해외 전문인력의 국내 거주 현황을 조사하기 위해 본 연구는 상기 비자로 한국에 거주 중인 인력들을 대상으로 하되, 이와 다른 종류의 비자로 체류자격을 획득하고 있더라도 종사하고 있는 직종이 대학 이상의 학력을 요구하는 직업이거나, 현재 취업 중은 아니지만 한국에서 학업을 위해 거주 중인 외국인 유학생 역시 우리나라에서 유치해야 할 해외 전문인력으로 분류하여 이 조사대상에 포함하였다.

나. 응답자 분석

응답자는 스노우볼 샘플링⁸ 기법을 이용하여 선정하였다. E type 비자를 취득하여 일하고 있는 외국인을 대상으로 하되, 20대에서 40대까지 연령대가 골고루 분포되도록 하였으며, 필자 중 1인이 근무하는 대학의 유학생 중 외국인 전문인력의 수요가 많은 공학, 경영학 전공자들을 대상으로 하였다. 우리나라의 해외 전문인력의 수와 그 분야가 제한적이기 때문에 우리나라에 있는 해외 전문인력풀에 대한 접근에 한계가 있음을

8 스노우볼 샘플링(snowball sampling, chain sampling, chain-referral sampling, referral sampling)은 비확률적 샘플링(non-probability sampling) 기법의 한 종류이다. 한 샘플로부터 다음 샘플을 소개받아 연구대상이 표본으로 선택되는 방식이다. 모집단에 속하는 연구대상을 찾기 어려운 경우에 주로 사용된다.

감안하여, 심층 인터뷰를 통해 해외인력이 한국에 정착하는 데 단계별로 해당 외국인이 겪게 되는 다양한 경험이 포함될 수 있도록 하였다.

이 설문에 응한 응답자는 다음과 같다.

No.	성별	나이	국적	교육	직업/전공	비자
1	남	23세	우즈베키스탄	학부과정	학부생(기계공학)	D-2
2	남	25세	중국	석사과정	대학원생(회계)	D-2
3	여	26세	중국	박사과정	대학원생(전자전기컴퓨터공학)	F-4 ¹⁾
4	여	26세	필리핀	학부	회사원(인턴)	D-10 ²⁾
5	여	31세	중국	석사	회사원(통번역)	F-6 ³⁾
6	남	40세	미국	석사	교사(영어)	E-2

주: 1) 재외동포에게 주어지는 비자로 박사과정에 재학 중이나, 전문직에 종사하는 것으로 보고 설문에 포함.

2) 취업비자로 현재 인턴이나, 현 근무기관(전문직종)에 직원으로 입사할 예정이어서 설문에 포함시킴.

3) 결혼이민자 비자로 통번역을 전공하고 통번역 관련 전문직에 종사하고 있어 설문에 포함시킴.

설문에 응답한 응답자들을 보면 현재 우리나라에 거주 중인 해외 전문인력을 포괄하기에는 한계가 많다. 우선 고학력(박사학위 이상) 및 고위직에 종사하는 사람이 없으며 국적 역시 현재 한국에 거주 중인 해외 전문인력의 다양한 국적을 반영하지 못하고 있다. 연령 역시 20대가 전체의 80%를 차지함으로써 연령대에 따른 한국에서의 거주 경험을 반영하지 못하고 있다. 특히 각 업종에서 업무 수행에 주도적인 역할을 하는 50대 이상이 거의 없는 것은 본 연구의 한계로 남는다.

2. 설문 내용 분석

가. 한국에 오게 된 동기

우리나라의 교육분야 ODA는 2005년 교육과학기술부가 ‘교육원조 활성화 방안’을 수립한 이래 지속적으로 증가해 왔다. 2008년 ‘교육과학기술분야 실용적·호혜적 개발협력 추진계획’을 수립하면서 그 규모가 더

육 확대되었다.

교육과학기술부는 지난 2008년부터 4대 중점 추진과제로, EDCF/KOICA 연계 시범사업 추진, 글로벌 우수인재 양성, 교육정보화 지원사업, 다자 기구를 활용한 개발협력을 설정하였으며, 이를 위한 인프라 구축을 중점 추진과제로 제시하였다. 이 중 글로벌 우수인재 양성(GKS) 사업은 개도국을 대상으로 한 각종 장학 사업으로 미국의 풀브라이트(Fulbright) 사업을 벤치마킹하여 개도국 우수인재를 초청하고 국내 글로벌 청년 리더를 해외에 파견하여 글로벌 인재로 양성하는 데 목표를 두었다. 한국형 풀브라이트 사업은 장학 프로그램, 연구 및 강의 프로그램, 교육·과학기술 분야 관리자 과정, 글로벌 청년리더 파견과정 등 다양한 내용으로 구성되어 있다.⁹

이와 같은 정책의 영향으로 한국에서 유학 중인 외국인 학생의 경우 공공기관에서 제공하는 유학 지원 프로그램이나 교류 프로그램을 통해 한국을 선택한 경우가 많았다. 유학 지원, 교류 프로그램 및 장학금 지원 등의 제도적 지원은 전문인력이 한국에서 학업을 시작하게 되는 중요한 계기로 작용함을 알 수 있으며, 고등학교 및 대학을 한국에서 졸업한 이후 취업까지 연결됨을 알 수 있다. 우즈베키스탄 출신으로 한국에서 고등학교를 졸업하고 이후 외국인 특별전형을 통해 현재 서울 소재 대학에 재학 중인 우지백(가명)은 서울시 교육청에서 운영하는 프로그램을 통해 한국에 처음 오게 되었다고 한다.

우지백: 사실 한국 드라마에 관심이 많았어요. 우즈벡에 있을 때도 한국 드라마 대장금을 보고 감동 먹었다고 해야 되나? 쯤 관심이 생겼어요. 그래서 한국어를 배우기 시작했고, 우즈벡에 타슈켄트 한국 교육원이 있어요. 거기서 3년 동안 다녔다가 여기 한국의 고등학교로 왔어요. 서울과학기술대학교 옆에 있는 학교예요. ... 그때는 우즈벡에서 4명 왔었어요. 그 때는 모르는 사이였는데 같이 생활하면서 친해졌어요. ... 정부초청유학생 프로그램이 있어요. 서울시교육청에서 운영하는 프로그램이에요. 외국인

9 이석희 외(2011).

특별전형이구요. 여기로 오게 된 계기는 선배들이 추천을 해줬어요. 여기 다니는 선배들이 있거든요. 저보다 일찍 졸업한 선배들이요. 3학년에 재학 중인 선배들이 있어요. 기계공업고등학교 출신이고, 우즈베크에서 오신 선배들이요.

한국에서 학부를 마치고 현재 대학원 석사과정에 재학 중인 동결연(가명) 역시 교류 프로그램을 통해 처음 한국에 오게 되었다.

동결연: 고등학교는 화북성에서 끝나고 한국에 왔습니다. ... 제가 다니는 고등학교에서 충북대 사대부와 자매결연을 했었어요. ... 그래서 사대부고에서 2명을 뽑고 △△대(충북 소재)에 입학시키는 계획이 있어서 제가 오게 되었어요. (△△대를 졸업하고) 서울에 오고 싶었어요. 사실은 처음에 서울대에 지원을 했는데 떨어졌어요. ... 저는 처음에는 서울대밖에 지원을 안 했어요. 근데 서울대 발표하는 것이 쏘 늦게 발표가 되었어요. 대부분 지원하는 시기가 지나서 찾아보니깐 ○○대학교가 있더라고요.

이와 같은 정부 초청 장학생 사업은 개도국 학생에게 한국 대학에서 수학할 기회를 제공함으로써 친한국적인 글로벌 인재 네트워크를 구축하는 역할을 수행한다. 또한 개도국 기술인력을 국내 연구기관 및 대학에 유치함으로써 개도국 인재 양성에도 기여하는 등 양 국가 모두에 공헌하고 있다고 할 수 있다.

교육 ODA와 별개로 한국에서 유학 중인 외국인 중 큰 비중을 차지하는 것은 조선족이다. 해외로 이민을 나간 한민족 가운데 중국에 거주하는 재중 조선족 동포들은 그 수가 가장 많을 뿐 아니라 한반도에 인접해 있고, 한민족의 문화와 언어를 가장 잘 간직하고 있다. 19세기 말부터 1930년대에 집중적으로 만주로 이민을 떠나 남한과 북한에 거주하는 친척들과의 인척관계를 배경으로 경제적으로 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 1990년대 초 한·중 수교 이래 한·중 관계는 무역과 투자의 급속한 증가를 통한 경제적 협력의 긴밀화와 경제적 상호의존 심화, 영화, TV 드라마, 음악 등 오락과 문화적 교류, 유학생과 관광객의 활발한 교류 등

을 통해 발전해 왔다. 새롭게 열린 한·중 관계의 급속한 긴밀화와 교류의 활성화에 조선족들(특히 조선족 청년들)이 중요한 촉매제이자 교두보 역할을 해왔다. 이러한 배경에서 조선족 청년이나 학생들에 대해 한국정부가 장학금, 초청 프로그램, 방문 프로그램 등을 통해 지원하여 조선족 청년들이 동아시아를 이끌 수 있는 인재로 클 수 있도록 다양하게 도와주어야 한다는 주장도 제기되고 있다.¹⁰

실제로 2015년 법무부의 「외국인 유학생 체류 현황」에 따르면 지난 9월 말 현재 국내 외국인 유학생은 10만 2,117명을 기록했다. 지난 1960년 통계 이후 처음으로 10만명을 넘어선 것으로, 한국계 중국인(조선족)을 포함한 중국인 유학생은 현재 6만 1,940명으로 전체 유학생 중 60%로 집계된다. 이와 같이 외국인 유학생의 국적이 특정 국가에 집중되는 현상에 대해 우려의 시각이 많은 것은 사실이나, 한·중 관계의 양적·질적 발전과 그 발전의 과정에서 조선족 학생들의 긍정적인 역할을 생각해 볼 때, 부정적인 면을 완화하면서 긍정적인 효과를 극대화할 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 조선족인 경우 언어의 장벽이 없고 한국어 능력시험 등에 대한 언어능력도 제출할 필요가 없어 한국 대학에 재학하는 것이 유리한 것으로 나타났다. 조선족으로서 학부를 중국에서 마치고 석박사를 한국에서 이수하고 있는 조은경(가명)의 경우이다.

조은경: 어머니 아버지가 다 조선족이구요. 할아버지 할머니가 다 조선족이에요. 할아버지 때에 한국에서 도망 온 거지요. 연변에서 학부를 나왔습니다. (이 학교를 택한 이유가) 아무래도 그런 것은 언어가 통하고 하니깐 필요하고 새롭게 다시 언어를 배우는 과정이 필요 없고 학교 중에서 선택하다가 그중에서 ○○대를 선택하게 된거지요 뭐. 서울에 있는 대학들을 보다가 몇 개 후보를 선택했고, 그때 한참 ○○대가 많이 이슈가 되었잖아요. 그래서 선택하게 되었어요. (조선족들은) 일단은 외국인 전형으로 지원을 합니다. 필요한 서류는 아마 다른 것들과 같다고 생각하시면 되는데 언어 부분에서 한국어능력시험이 필요하거든요. 저희 같은 경우는 그 시

10 배규식 외(2013).

힘을 보지 않았다면, 조선족학교를 졸업했다는 증명 같은 거 있다면 시험 없이도 통과가 가능해요. 특별히 어려운 점은 없습니다. 아마 한국어능력 시험의 4급까지만 돼도 신청할 수 있고 그리고 한국어가 안 돼도 영어성적이 있으면 신청할 수 있다고 알고 있어요. 토익이나 토플이나 ...

조선족의 경우, 비록 국적은 중국이나 우리와 같은 민족으로서 같은 문화를 향유하는 만큼 한국사회에 적응하는 기간이 짧고, 졸업 후 국내에 바로 취업이 가능하다. 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」(재외동포법)은 해외 거주 동포에게 국내의 국민과 거의 동등한 법적 지위 보장을 주 내용으로 한다. 이 법률 제정 당시 조선족과 러시아 동포의 경우 이들을 재외동포로 포함할 경우 국내 노동시장의 혼란이 예상되어 이 대상에서 제외되었다가 이후 해외 이주 시점에 따라 해외동포를 규정한 내용이 위헌으로 결정되어 현재 조선족은 재외동포법에 의거 재외동포로서 법적 지위를 보장받고 있다. 이와 같은 조선족의 국내 법적 지위에 대해서는 여전히 논란의 대상이 되고 있으나, 사실상 우리 국민과 친인척관계로 활발한 왕래가 있는 사람들로, 특히 글로벌 경제의 흐름에서 볼 때 이들은 배척의 대상이 아니라, 협력대상으로 우수한 인재가 국내에서 활발한 활동을 할 수 있는 기반을 제공하는 것이 바람직하다.

조선족이 아닌 중국민의 국내 취업도 활발한데, 현재 한국의 대기업에서 근무하는 차선경(가명)의 경우 한족으로 중국에서 한국어를 전공하고 한국에서 국어학과 통번역학으로 석사학위를 마치고 프리랜서로 통번역업무를 하던 중 현재 근무하고 있는 국내 대기업에 취업한 경우이다.

차선경: (통번역을 전공했으니까) 이전에는 그냥 프리랜서로 있었어요. ... 저는 현재 회사에 다니고 있고, 주로 통번역과 시장조사 그런 거 ... 팀원들이 어쨌든 중국 사업을 해야 되는데 상황을 알아야 하니까. 일단 처음에는 전공에 부합하니까 그런 것도 있고, 젊었을 때 회사 다녀보면 좋으니까요. 저는 되게 우연히 회사에 들어왔어요. 우연히 지인 소개로 회사에 들어왔어요. 원래는 이 팀이 아니라 다른 팀이었어요. 소개로 일단 회사에 들어와서, 중간에 팀을 이동했어요. 프리랜서로 하면 자유롭긴 한데, 일에

따라서 자유롭지는 않아요. 프리랜서로 할 때도 보통은 약간 고정적인 일이었어요. 그래서 유지하기에는 문제는 아니었어요. 처음에는 회사에 다니다가 프리랜서 하기는 어려워요. 처음에는 연락이 없으니까. 처음에는 100만원 이하로 하는 사람도 있어요. 저는 그나마 운이 좋아서 시작이 나쁘지는 않았는데, 우연히 회사에서 마침 연락이 왔어요. 중국에서 학부를 한국어로 하구요. 석사가 두 개예요. 국어학과 통번역 ...

외국인들이 한국에서 취업을 하게 되는 경로를 살펴보면 주로 지인들을 통한 경우가 많다. 위의 사례에서 언급된 차선경도 마찬가지 경우로, 이는 사회학자 마크 그라노베터의 약한 연대(weak tie)가 폭넓고 실질적인 정보를 제공하는 데 도움이 되며, 나아가 취업에 도움이 된다는 이론이 유효함을 보여준다. 현재 서울 소재 공공기관에서 인턴으로 근무하고 있는 필리핀 출신의 이멜다(가명)의 경우 한국에서 석사를 마치고 그녀의 친구들을 통해 정보를 얻어 현재의 직업을 선택하게 되었다.

이멜다: I was through my friend. He informed me of this job opening.

나. 현 직장(학교)에 대한 평가

1) 동료(학우 및 교수)와의 관계

해외 전문인력들이 한국에서의 성공적인 정착을 위해서는 동료들과의 관계가 매우 중요하다. 학생들의 경우는 학우 및 교수, 취업을 한 경우는 같은 직장 내에서 그들이 한국 사람들과 어떤 관계를 맺고 있는가에 따라 그들의 한국에서의 향후 거주계획이 달라질 수 있다. 세계화의 흐름 속에서 여러 나라에서 타 국민이 취업으로 인해 정착(경제이민)한 외국인에 대해 부정적인 입장을 가진 국민들이 자국에 거주 중인 외국인에 대한 적대적 인식을 드러내어 사회문제가 되는 경우가 많이 나타나고 있다. 그래서 경제이민에 의한 국내 거주 외국인에 대한 자국민들의 수용 정도는 세계화 과정에서 가장 중요한 변수로 부상하고 있다. 학교와 직장에서의 한 개인의 경험은 그 개인의 가족 또는 친구들을 통해 사회적

으로 확대가 가능한바, 국내 거주 외국인들이 한국인들과 함께 생활하면서 체득한 경험은 향후 이 인재들이 한국에서의 삶이 지속가능한 것으로 받아들이는 데 결정적인 요인으로 작용할 것이다. 결국 해외 우수인재들을 유치하는 정책을 입안하는 데 있어 그들이 각각의 삶의 터전에서 어떠한 경험을 하고 있는지에 대한 이해는 필수적인 요소가 될 것이다.

한국에 거주 중인 유학생의 경우 학업 자체에 대한 어려움은 있으나 학교 수업의 수준에 대한 만족도가 높고, 학교 친구들과의 관계에 대해서도 만족하고 있다고 한다. 다만, 외국인 학생들인 만큼 학교생활에 대한 어려움 중 하나는 주거 문제와 외국인 등록에 관련된 것이다. 서울 소재 대학의 학부에 재학 중인 우지백의 이야기를 들어보자.

우지백: (대체적으로 전공과목 수업이나 교양과목 수업에) 만족해요. 그런데 어려워요. 교수님이 그렇게 말씀해 주셨어요. 대학교 왜 왔냐고, 어려운 거 배우러 온 거라고, 학문을 배우러 온 거잖아요. 쉬운 거 배우러 온 거였으면 여기 올 이유가 없잖아요. 저는 대체로 학교생활에 만족해요. 일단 다니기 편해요. 대학교에서 아르바이트도 해봤는데 일을 하면 편하진 않아요. 일할 때는 학교 다니는 가치를 알게 되더라고요. 만약에 계속 학교만 다니게 된다면 모를 수도 있잖아요. 뭐라 그러지? 얼마나 좋은지를 얼마나 편한지를 모를 수도 있잖아요. 공부할 수 있다는 것이 얼마나 행복한지 ... 그래서 저는 아르바이트를 해봄으로써 공부하기가 얼마나 편한지 얼마나 좋다는 것을 알게 됐어요. ... 지금 3학기예요. 앞으로는 전공과목 때문에 힘들겠지요. 근데 저는 이번에 부전공도 신청했어요. 근데 아무리 어렵다고 하더라도 재밌게 즐겁게 다니려고요. 저는 피하려고 하지 않아요. 어려운 것을 닦쳐보고 그런 것을 ... 이겨낼 거예요.

학부를 한국에서 마치고 현재 석사과정에 있는 동결연은 학업 수행의 어려움과 학과 내 분위기와 함께 학교 내 외국 학생들에 대한 배려가 없어서 겪는 불편함에 대해 다음과 같이 설명한다.

동결연: 일단 힘들어요. ... 요구도 엄청 많구요. 페이퍼도 일주일에 한 여

덟 개 정도 읽어야 돼요. 옛날에 다닌 △△대(학부)보다는 훨씬 힘들지요. 일단 △△대는 인원이 많구요. 한 클래스에 10명 ... 그렇게 많기 때문에 발표할 때도 한 학기 동안 두세 번 정도만 하면 되구 ... 근데 우리는 사람이 없어서 거의 주마다 해야 되는 거죠. 일단 수준이 높고 교수님들이 과제를 많이 주고 ... 저는 수업에 대해서 불만이 없어요. 만족스러워요. 수업을 통해서 정말 많은 것을 배우게 되었죠.

동결연: 교수님께서 학생들에게 굉장히 잘해주시고 다른 학교에 비해서 권력관계도 많이 없는 편이고, 그리고 정말 회식할 때도 교수님들 개인비용으로 다 계산하시고 ... 교수님들 수준들이 만족스러웠습니다. 교수님들 중에 한분은 미국에서 길게 계셔서 수업을 할 때도 영어로 했습니다. 제 지도교수님은 정말 쉐틀랜드예요 ... (우리 ○○대 장점은) 교수님의 퀄리티가 높다, 그리고 석사의 경우에는 따로 연구실을 제공한다, 다른 학교는 없는 곳도 많은 걸로 알고 있어요.

이번 조사에 응한 유학생들은 학교생활에 만족하고 있음을 알 수 있다. 그들의 주목적이 우수한 교육에 있는 만큼, 한국에서 받고 있는 양질의 대학교육이 만족감을 주기에 충분해 보인다. 특히 외국인 학생들을 유치한 각 대학들이 이 학생들이 우수한 교육을 받을 수 있도록 다양한 지원을 하고 있는바, 언어 문제 등 한국 학생들보다 학업을 수행하는 데 어려움이 있는 것은 사실이나 극복 가능한 장점으로 받아들여지고 있는 것 같다. 이들 학교가 다양한 국가정책에 힘입어 외국인 학생들에게 제공하고 있는 경제적 지원도 큰 역할을 하고 있음을 알 수 있으며, 특히 우리나라보다 경제사정이 어려운 국가에서 온 학생들의 경우 이는 더욱더 효과적임을 알 수 있다. 중국 조선족 출신인 조은경의 사례를 들어보자.

조은경: 장학금은 외국인 전형으로 받고 ... 교수님께서 생활비 정도는 주는 것 같아요. 제가 석사과정 신청할 때도 그 부분에 관해서 사전에 문의를 해봤는데 프로젝트에 참여하지 않고도 많이는 아니고 조금 생활비 정도는 지원을 받기로 했어요. TA조교 같은 거는 조교를 하려는 학생들이

엄청 많잖아요. 저 같은 경우는 이미 외국인장학금을 받고 있으니깐 조교를 할 수 없다고 하더라고요. 박사과정은 등록금을 전액 다 받아요. 근데 원래 공대는 지원금이 있어요. 저희는 따로 아르바이트 할 시간이 없거든요. 그래서 따로 지원을 안 해준다면 그건 진짜 어려운 거거든요. 오히려 다른 친구들이랑 비교해 보면 다른 학교 친구들이랑 비교해 보면 좀 적어요.

대부분의 유학생들이 학교생활에 만족하고 있는 것은 사실이나, 새로운 환경에 적응해야 하고 수업 이외에 타국에서 생활하기 때문에 생기는 많은 부담감이 있는 것 또한 사실이다. 특히 서울을 포함한 수도권 지역의 경우 주거비를 포함한 높은 생활비는 학생들에게 큰 부담이 아닐 수 없다. 장학금 지원 및 조교비 지원 등 다양한 경제적 지원이 주어지고 있으나, 모든 생활비를 전액 지원받는 경우는 많지 않기 때문이다. 특히 한국 학생들에게도 큰 부담이 되는 주거비의 경우, 유학생들의 삶의 질을 결정짓는 주요한 요인이 되기도 한다. 우지백의 사례를 들어보자.

우지백: 개선할 것들이 있어요. 아무래도 이번 학기에는 이거를 ... 이거는 저의 입장이예요 이번에 기숙사에서 유학생들을 선발했거든요. 생각보다 유학생들을 적게 선발했어요. 제가 알아보니깐 어떤 도시공학의 거기서 행사를 한다고 해서 외부에서 외국인들을 초청을 하나 봐요. 그래서 많이 학부생과 대학원생들 유학생의 자리가 많이 잘렸어요. 그랬는데 음 ... 그것 때문에 학생들이 많이 어려워하더라고요 예를 들어서 정확하게 그 전까지 몇 명 뽑았는지는 모르지만은 만약에 전에는 100명 뽑았다면 지금은 30명, 40명만 뽑았어요. 그래서 굉장히 당황했던 것 같아요. 저는 그런 거에 대해서 통과됐어요. 근데 저의 옆에 있는 모든 친구들은 선배들까지 포함해서 다 떨어졌어요. 그래서 마음이 미안하기도 하고 좀 그래요. 그래도 음 ... 저의 개인 입장인데요. 한번에 50%까지도 괜찮다고 봐요. 근데 이렇게 막 잘라버리면 좀 이거는 아니다 싶어요. 음 ... 그런 거 때문에 뭐라고 얘기할 수 없는 상황이었고 그리고 제가 기숙사를 안 나갔으니깐 뭐라고 할 수도 없고 옆에서 지켜봐도 좀 상황이 안타까웠어요. 그 친구들은

다 아마 방을 구했을 거예요. 거기서는 대체로 학교 입장이기는 한데 유학생들을 많이 고려했으면 좋겠어요.

서울 소재 대학에서 석사를 마치고 같은 대학에서 박사과정을 이수하고 있는 조은경 역시 학교 수업에 대해서는 높은 만족감을 보였으나 같은 학과 내에서 외국인으로서 교우관계에 특별한 문제를 겪고 있는 것은 아니지만 한국인 친구들과 제한적인 관계를 맺고 있음을 알 수 있으며, 같은 학과 내에 외국인이 많지 않아 겪게 되는 어려움이 있다고 말한다.

조은경: 일단 기숙사 문제가 가장 커요. 저는 기숙사 생활 하고 있어요. 이번에도 정원이 신청할 수 있는 사람이 엄청 줄었어요. 많은 친구들은 기숙사 신청이 안 돼서 메일로 각자 알아보라고 해서 ... 일단 수용인원 자체가 적으니깐 외국인을 수용하기가 적고 ... 좀 공동으로 쓰는 거니깐 약간 불편하고 ... 특히 룸메이트가 좀 스트레스예요. 공간이 좁아서 영향을 많이 받는데 룸메이트가 좋으면 괜찮은데 룸메이트가 별로면 아무래도 스트레스 많이 받게 되지요. 그리고 이거 룸메이트 자체가 신청하지 않으면 랜덤하게 돼서 뭐 ... 특성을 전혀 고려하지 않고 랜덤하게 되니깐 아무래도 한국분들이랑 외국분들이랑 하면 성향이 다르니깐 아무래도 트러블이 생기기 쉽겠지요? 뭔가 다른 점이 있으니까요. 저 같은 경우는 그나마 언어가 돼서 좀 하는데 다른 친구들은 그냥 마음에 안 들어도 그냥 참고 있더라고요. 말하지도 않고 ...

수업 및 생활 조건 이외에 학생들에게 중요한 것은 교우관계이다. 대부분의 유학생들이 같은 국가 출신의 학생들과의 교류를 통해 학업 및 한국 생활에 관한 정보를 얻을 뿐 아니라, 타국 생활의 어려움을 함께 극복하는 데 많은 도움을 주고받음을 알 수 있다. 또한 자국 출신 친구들뿐 아니라 한국 친구들과의 다양한 교우관계를 맺음으로써 좀 더 질 높은 대학생활을 하고 있음을 알 수 있다. 특히 한국에서 학부과정을 마친 외국인들의 경우 여가시간을 비교적 다양한 국적의 친구들과 보내고 있는 것으로 나타났으며, 이에 대한 높은 만족감을 보였다.

다만, 한국인들과의 관계는 외국인들과의 관계보다는 제한적임을 알 수 있었다. 우지백이나 동결연의 경우 한국 대학에서 학부과정을 마쳐 다양한 교우관계를 맺고 있으며 이들과 원만한 관계를 유지하고 있다. 그러나 대학원에 재학 중인 경우 학부에 재학 중일 때보다 다양한 관계를 맺기가 어려운 점이 있음을 알 수 있다. 우지백의 이야기를 들어보자.

우지백: 요즘은 날씨가 더워서 여름에는 안 하는데 일주일에 한 번, 이주에 한 번씩 해요. 학교에 동아리가 있거든요. 그곳에서 해요. 고등학교 때는 서울시에서 하는 동아리가 있어서요. 외국인들과 함께 축구를 했어요. (보통 취미활동을 같이 하는 친구들은) 음 ... 외국인들이에요 우즈베크 친구들이죠. 한국 친구들도 친한 친구 있어요. 그 친구들과는 주변에서만 같이 놀아요. 대외적인 활동은 외국 친한 친구들과 해요. 학교에서 놀 때는 보통 한국 친구들과 놀아요. 저는 가리거나 그런 것보다 한국 사람 외국 사람 가리지는 않구요. 저랑 맞는 학생이면 돼요.

2) 업무환경

각자의 전공을 살려 전문직종에 취업 중인 외국인들의 경우, 업무의 성격상 근무환경이 외국인에 대해 우호적인 환경에서 근무하고 있어 이에 대해 대체로 만족하고 있다. 한국에서 석사학위를 취득하고 관련 기관에 근무하고 있는 이멜다의 경우나 통번역을 전공하고 팀원들을 위한 통번역과 관련 분야 리서치 업무를 하고 있는 차선경의 경우 직장 동료들과의 관계가 상호 협조적임을 알 수 있다. 고등학교에서 영어를 가르치고 있는 톰의 경우, 직업의 특성상 상대적으로 다른 직장 동료와 독립적으로 일하고 있어 직장 동료와의 관계가 다른 회사와는 다름을 알 수 있다. 전반적으로 이들 모두 업무환경에 대해 비교적 만족하고 있는 것으로 드러났으나, 직장 밖에서 동료들과 어울리는 것은 제한적임을 알 수 있다.

이멜다: *We have two foreigners here. To be honest, my colleagues are really really kind to me. Although I am new here, they are really kind so*

that I can cope up with environment. They are really nice. I play badminton with Hasookjip Friends. Some of them are Korean and Foreigners. I read news, watch TV series. I can't compare between Korea and the Philippines because I used to play badminton, basically same. Because I have a lot of friends here, the leisure life in Korea is similar to the one in the Philippines. Most of time I hang out with Filipino friends, but sometimes I hang out with Korean friends and other foreign friends, like European Friends. They are friends back in the school.

툼의 경우, 2명의 외국인 교사가 근무하고 있는데 한국인 교사들과 업무상으로도 업무시간 외에도 특별한 교류가 없음을 알 수 있다. 업무의 특성상 한국인 동료들과 자연스럽게 어울릴 수 있는 기회가 공식적이든 비공식적이든 자주 주어지지 않고 있음을 알 수 있다. 아래 인터뷰에서 나타난 바와 같이 한국사회의 직장 분위기가 주중이나 주말 모두 여유시간이 별로 주어지지 않아, 이들 외국인 역시 여가시간이 많지 않음을 알 수 있으며, 이에 대한 불만이 있음을 알 수 있다.

툼: Not many outings, I think it is related to the trend of budget execution, driven by the governments policy. Due to the downturn of the economy, it is considered as waster of money. There was only one gathering in the beginning of the year. Everything is in the trend of decline in terms of number of foreign teachers, less outings, etc. Not many people hang out anymore. Most of people commute and very busy at work during the day. All of these caused not many interaction among teachers.

툼: Not much time for leisure, except summer vacation. During weekends, it is hard to have time, usually reading and preparing for following week, usually school work. As I teach essay writing, I have to read all the essays student submitted and return them with my comments, which takes a lot of time after working hours and weekend. And also I am teaching literature, I

have to prepare all of the materials.

인터뷰에 응한 외국인들의 경우 각자의 직장 분위기에 만족하고 있다. 전문직종에 종사하고 있는 만큼 이들의 업무에 대해 존중하는 분위기가 있으며, 따라서 외국인이기에 받는 특별한 차별적 경험은 없는 것으로 보인다. 직장 동료에 대한 불만은 없으나, 한국사회 전반의 문제점인 여유 없는 삶이 그들에게도 그대로 적용되어, 한국사회가 이와 같은 글로벌 우수 인재들에게 적절한 정주 여건을 제공하고 있는가에 대해서는 논의의 여지가 남아 있다.

다. 비자 취득의 경험

우리 정부가 우수한 유학생 및 전문인력을 유치하기 위해 2014년에 발표한 ‘해외 우수인재 유치·활용 방안’은 세계 우수인재가 일하고 싶은 대한민국을 비전으로 설정하고, 그 중장기 추진과제로 정주 여건 및 사회문화시스템의 단계적 개선을 제시하였다. 이와 관련하여 설정된 주요 목표 중 하나가 정주 여건 및 출입국 제도 개선이다. 우수한 해외인재를 유치하기보다 한국에서 육성된 우수한 해외인재가 한국에 계속 정주할 수 있는 여건을 만들어 줌으로써 유출을 방지하는 것이 더욱 효율적일 수 있다. 이에 2014년 법무부는 국내 대학 졸업 외국인의 취업비자(E-7), 영주자격 취득 요건을 완화하고, 구직비자의 체류기간을 대폭 늘리는 조치를 시행하였다. 이와 같이 외국인에 대한 국가적 수요를 반영한 제도적 개선은 계속해서 이루어지고 있으나 실제 외국인들이 겪고 있는 비자 취득의 경험은 그리 간단하지는 않다. 비자 취득과 관련하여 주어지는 여건이 다를 수밖에 없는 학생들과 직장인들을 나누어서 살펴보자.

1) 학생

학생들의 경우 비자 취득에 있어 큰 어려움을 겪지는 않는 것으로 드러났다. 대부분의 학생들이 학교를 통해서 비자를 취득하여 학교별로 비

자 관련 업무를 대행하거나 필요한 경우 친절한 안내를 제공함으로써 대체적으로 만족하고 있는 것으로 드러났다. 그러나 대부분 비자를 발급 받을 때 시간이 오래 걸리는 점에 대한 불편함을 호소하였다.

우지백: 불편한 점은 하나인 것 같아요. 대기시간이 오래 걸리는 것이예요. 일년에 한 번씩 받아야 돼요. 저한테는 까다롭지 않아요. 저는 예약을 할 수 있어요. 미리 신청을 하면 인터넷으로 할 수 있어요. 미리 해야 돼요. 일주일이나 이주 전에 ... 만약에 예약을 못하면 ... 한 2~3년 전에는 2시간 정도 기다려야 했어요. 외국인들이 몰릴 수도 있잖아요. 예약을 안 하게 되면 기다려야 돼요. (처음에는) 학교에서 처리를 해줬어요. 우리는 가서 그냥 발급받아 왔어요. 사진만 내면 학교에서 다 해줬어요.

동결연: 처음에 △△대 다닐때는 그런 것들을 대행해 주잖아요. 그래서 크게 어려움이 없었어요. 그런데 작년에 한 번 연기를 했었어요. 여기 세종 출입국사무소 있잖아요. 사람이 엄청 많고 굉장히 오래 기다렸어요. 일단 그것도 그렇고 해마다 비자를 연장하는 것이 좀 번거롭지 않은가 싶어요. D-4의 경우에는 6개월마다 해야 돼요. 저는 개인적으로 해마다 연장을 해야 되기 때문에 좀 번거로워요. 실제로는 4년을 다니는 거잖아요.

조은경: 일단은 외국인 등록증을 만들어야죠. 출입국관리소에서 만들어요. 어떤 사람들한테는 까다로워요. 딱 봤을 때 학부생의 경우 4년이 지났는데 졸업을 못하는 경우 왜 졸업을 못하고 있는지 엄청 태도가 안 좋더라구요. 그것도 그렇고 진짜 어떤 분인가에 따라서 대우가 달라지는 것 같아요. 약간 공무원들은 계속 그 자리에서 그 일만 하잖아요. 좀 태도가 안 좋은 것 같아요. 경우에 따라서 기분이 많이 상하는 것 같아요. F-4 비자는 2~3년 정도 후에 갱신해요. 첫 번째는 2년이었고 ... 저 같은 경우는 길어도 괜찮은데 다른 친구들은 짧아서 엄청 자주 가야 되더라구요. 그리고 그거 할 때 보증금 같은 것도 필요하고 ... 저 같은 경우는 보증금 같은 거 필요 없는데 ... 다른 친구들은 1,000만원 정도인가 ... F-4 같은 경우는 다른 비자에 비해서 편하지요. 아무것도 필요 없이 사진 가지고 가고

거주지 가지고 가고 저희 같은 경우는 창구가 다르거든요. 그래서 아주 빨리 바로바로 할 수 있는데 다른 친구들은 엄청 길어요. 그래서 아침 일찍 문 열자마자 가야 되고 엄청 기다려야 돼요. 그 친구들은 그냥 유학생 비자예요. 저는 F-4인데 이것은 재외동포? 반한국인 같은 거예요. 유학생은 외국인이잖아요. 학기 초에서 인원이 많아지니깐 학기 초에는 많이 기다려야 해요. 저도 처음에는 모르고 2시간 정도 기다리다가 이제 차례가 오니깐 F-4라고 해서 바로 10분 만에 가능했어요. F-4는 증명사진이랑 거주지 주소만 제출하면 돼요.

학생들의 경우 학교에서 비자 업무를 대행해 주고 있는 경우에는 큰 불편이 없으나, 학교에 따라 비자 업무를 대행해 주지 않을 경우 어려움이 발생하며, 특히 외국인 등록에 관련된 업무를 하는 공무원들의 불친절한 태도에 대한 언급과 비효율적인 절차 운영에 대한 지적이 많았다. 이는 학생과 직장인 등의 신분에 관계없이 모든 외국인들이 공통으로 지적한 문제로, 비자 발급보다 더 많이 지적되는 등 제도 및 절차 개선이 시급해 보인다. 비자를 이미 발급받은 외국인의 경우 국내 체류에 대한 충분한 사유가 입증된 이들로, 이들의 외국인 등록 절차는 충분히 효율적인 해결책을 찾을 수 있는 사안으로 보인다.

2) 직장

직장인의 경우 회사마다 그리고 개인이 처한 사정에 따라 다른 경험을 가지고 있었으나, 공통된 것은 정보 부족에 의한 오류였다. 유학생처럼 소속 학교에서 일원화된 절차로 지원을 받지 못하는 경우, 각 개인의 사정에 따라 비자 발급 시 주의할 사항들에 대한 정확한 정보 제공이 중요함을 알 수 있다. 특히 대부분의 회사나 기관이 외국인이 다수가 아니므로, 외국인을 채용한 사업체가 관련된 절차를 충분히 숙지할 수 있는 방안을 마련하는 것이 도움이 될 것이다. 나아가 한국에서 취업을 하려고 하는 외국인을 대상으로 필요한 절차를 충분히 숙지시키고, 그와 동시에 해당 업무를 사업체가 지원할 수 있도록 한다면 충분히 해결 가능한 문

제들이다.

이멜다의 경우 한국에서 석사과정을 마치고, 현재 취업비자(D-10)로 인턴십 과정 중인데, 이 비자로 인턴십이나 직장을 구했을 경우 출입국 사무소에 취업 상황에 변동이 있을 시 당사자가 보고해야 할 의무가 있는데 출입국사무소에서는 이를 상세하게 고지하지 않았음에도 불구하고, 보고 의무를 소홀히 한 것에 대해 이멜다에게 벌금을 내게 하였다고 한다. 이멜다의 경우 한국에서 석사과정을 마친 우수한 인재로, 한국정부가 정주하기를 기대하는 우수인재 유치에 관한 주요 정책대상이다. 그러나 막상 현장에서는 비자에 관련된 간단한 의무사항에 대한 고지조차 정확하게 전달하지 않은 채 그 의무를 다하지 못한 당사자에게 벌금을 내게 하는 등 관련 정책이 적절하게 시행되지 못하고 있다. 이멜다와 같은 비자를 가진 다른 외국인 학생도 마찬가지로의 경험을 한 적이 있는데, 이는 조속히 해결되어야 할 과제로 보인다.

이멜다: In my case, I am D10 visa holder and I renewed recently. Actually this is not only my concern. I also asked my friends and also D10 holders and they have same complaints. When we first applied for the visa, they didn't tell us that we have to tell them when we get a job like internship. So we thought that it is totally fine that we don't tell them that we got an internship. This time, they asked me to pay certain amount because I didn't tell them I started work for this (organization). My friend who is working for the UN, she has same complaints. They made her pay because she didn't tell them she started working for UN. But you didn't tell us that we have to do this, and I also read some guideline. they didn't inform that we need to report to the immigration. It is a penalty, 80,000won. For sure, I will definitely inform if I know. I know that they have this policy that you move your house, you have to inform them. When I was living in the dormitory and moved to Hasookjip, I informed them that I moved. It is very easy to inform.

차선경의 경우 한국에서 석사과정을 마치고, 현재 결혼이민자 비자(F-6)로 취업 중인데, 이 비자는 매년 갱신하도록 되어 있어 매우 불편하다. 한국인과 결혼한 그녀는 재외동포에게 발급되는 F-4 비자를 취득할 경우, 국내인이 누리는 모든 법적 지위를 누릴 수 있어 국내에서 취업 및 육아 등 활동이 훨씬 자유로워진다. 그녀는 F-4를 취득할 수 있는 자격이 됴에도 불구하고, F-4로 바꾸기 위해서는 중국을 다시 방문하여 각종 증명 등을 제출해야 하는 등 그 절차가 어려워, 결국 F-6 비자로 매년 비자를 갱신하는 불편을 감수하고 있다고 한다.

차선경: 비자 받은 지 되게 오래되었어요. 처음에 D-2로 시작했다가 결혼해서 F-6 받은 건데 오래되어서 잘 모르겠어요. 출입국관리소에 가서 변경 신청을 해야 되는데요. 비자 만기였을 때였거든요. 그래서 시간이 좀 걸렸어요. 사실 약간 무비자 상황에서 한 달 정도 있었어요. 저는 사실은 그때 임신 중이었기 때문에 그래서 사실이 된 거였고, 어쩔 수 없이 해결해야 하잖아요. 저는 이미 예전에 학교에 다녔었고, 아무래도 F-6니까요. 투표권은 없고 이런 거 할 수 있는 건데, 만약에 F-2인가 F-4로 바꾸면 좋은 장점이 뭐냐면 지금 F-6는 일년에 한 번씩 연장해야 해요. 왜냐면 사실은 저는 몇 년 지나면 자동으로 바뀌어야 하는데 ... 왜냐면 혹시나 비자 받기 위해서 온 거 아닌가 싶은 거 때문이에요. 저 같은 경우에는 중국에서 기록 증명서 떼어 와야 하는데, 중국에서는 인증서 받으려면, 공증 받으려면 엄청 시간이 걸려요. 한 달 이상 걸려요. 일단 갔다 와야 하잖아요. 그리고 공증도 공안국에 가서 신청서를 받고 또다시 공증을 받아야 해요. 그런 면에서 불편해서 못 바꾸고 있어요. 사실 지난번에 출입국관리소 갔을 때도 F-2랑 F-6 같아요. 그런데 시간이 딱 걸리면 불편해요. 예전에는 결혼 몇 년 지나면 자동으로 바뀌기도 했었는데 지금은 안 그래요. 처음에 비자 받을 때는 남편이랑 같이 가야 해요.

탐의 경우 비자를 취득하는 데 가장 큰 어려움을 겪은 경우이다. 그 이전에 한국에서 근무한 경험이 있고 이번에 재취업하는 경우로, 비자 취득에 필요한 과정에 대해 현 직장에서 정확하게 자세히 안내해 주지 않

음에 따라 개인이 모든 절차를 밟을 경우 많은 시행착오가 있음을 보여 준다. 해외 우수인력이 한국에서 취업하여 일을 한 후 그 계약이 만료되어 본국으로 돌아갔다가 다시 한국에서 취업을 하게 된 경우로 한국의 글로벌 경쟁력을 보여주는 사례 중 하나이다. 톰의 경험은 새로 취업한 것과 다를 바 없이 모든 과정을 새로이 거쳐야 함을 보여준다. 새로 톰을 고용한 학교 역시 이와 같은 절차에 대해 익숙하지 않아서 발생한 문제로 보인다.

톰: *It was nightmare, related to typical bureaucracy. The school made mistakes, which made me to leave. I didn't know that I had to visit Korean embassy in the US. In order to solve the issue I had to fly to Manila, Korean embassy to get the Visa. It took three days to receive one. The officer was not happy to take the exceptional case.*

톰: *After the visa process, I had to register at the Foreign immigration office in Suwon, where I have waited whole day. I couldn't make any reservation without the registration number. The initial step doesn't allow me to make any reservation. It took three weeks to receive the registration number. Without the registration card/number, you can't buy any cellular phone, opening bank account, or any thing. The delayed procedure caused many headaches. As for visa process, I should have digged more, but the immigration was more headache. You have to show the pictures. It is basically territorial. You are still called as an alien and guest. Even though you lived several years, you are still alien. It turns out that I have same registration number as before even though you got through all of the processes. In addition, I have to reissue every year. You should be able to reissue digitally, then they can send approval paper digitally. Once you have the number you can at least make reservation. There should be a way they can be registered with passport number.*

툼이나 이멜다의 사례는 두 사람이 비자를 발급받을 때 충분한 정보만 제공되었다면 얼마든지 해결할 수 있는 사안으로, 관련 기관에서 해당 사업체와 해당 개인에게 관련 정보를 제공할 수 있는 절차를 보완하는 것이 필요해 보인다. 또한 이들과 같이 한국에서 취업을 하고자 하는 외국인들을 위한 one-stop 정보 제공 서비스 기관이 있다면 해당 사업체나 개인에게 큰 도움이 될 것으로 보인다.

라. 한국정부의 정책 및 관료

전반적으로 한국정부의 외국인 관련 정책에 대해 학생들은 높이 평가하는 것으로 드러났으며, 직장인들은 학생들에 비해 상대적으로 낮게 평가하고 있음을 알 수 있다. 학생들의 경우 학교에서 대부분의 절차를 대행해 주거나 상세한 안내를 받는 반면, 직장인들의 경우 개별 직장에서도 모든 절차를 대행해 주기도 어려울 뿐 아니라 각자 개인적으로 해결할 수밖에 없는 상황에 있었기 때문으로 보인다. 해외 전문인력이 좀 더 편리하게 한국에 정착할 수 있도록 돕기 위해서는 무엇보다 한국에 취업할 때 필요한 제반 정보에 대해 상세하고 정확하게 제공할 수 있는 서비스와 관련 문제가 생겼을 때 해결책을 상담할 수 있는 창구를 통해 일부 개선할 수 있을 것으로 보이며, 이를 위해 정확한 실태 파악이 필수적일 것으로 보인다. 또한 외국인을 분리하여 보는 의식을 개선할 필요에 대해서도 여러 언급이 있었다. 유학생들의 경험을 살펴보면 다음과 같다.

우지백: (한국과 다른 나라의 정책상 차이점은) 딱히 못 들어본 것 같아요. 다른 나라를 가볼 기회가 아직 없어가지고 못들어 본 것 같아요. 제가 듣기로는 약간 엄격하다고 들었어요. 일하는 공무원들이, 저는 직접 당해본 적이 없는데 약간 불친절하다는 말을 많이 들었어요. 두 명한테 들었었는데 까레이스키였어요. 그리고 조선족이었던 거 같아요. 직접 거기 가서 장면을 못 봤고 차별을 당해 보지 않았기 때문에 만약에 공무원들이 저에게 불친절하게 했으면 알았을 거 아니에요. 근데 저는 그런 차별을 받아본 적

이 없었기 때문에 저는 잘 느껴본 적이 없어요. 대체적으로 만족스러워요.

동결연: 한국 좀 편리하다고 생각해요. 중국도 비슷비슷해요. 전체적인 평가에 대해서는 만족스럽지만 비자를 바꾸거나 변경할 때 좀 더 편안하게 해주시면 좋겠어요. 서류나 이런 것을 많이 준비를 해야 되잖아요. 예를 들면 제가 지금 D-2를 가지고 있는데 굳이 워킹비자로 바꾸려면 정말 많은 심사를 하고 서류들을 준비해야 돼요. (다른 나라에 비해서) 아마 비슷한 것 같아요. 그것 빼고는 정말 불편한 점이 하나도 없었어요. 하지만 대부분의 사람들은 여기 이 사회에서 외국인이라는 인식을 가지고 있어서 대우가 안 좋아서가 아니라 언젠가는 중국에 돌아갈 거라고 생각했어요. 물론 여기서 계속 살아야겠다고 생각하는 친구들이 있어요. 그 사람들은 한국도 나쁘지 않다고 생각하고 있어요. 편리하고 한국을 좋아하게 된 거죠. 사실은 돌아간 친구들도 아 정말 한국이 그렇다라고 이야기도 많이 해요.

이멜다: *To be honest, I think Korean government has been helpful. For example, for those who want to immigrate here, for those who have married, Korean government is very helpful for them like free classes for Korean, free cooking classes, and so on. I think it is OK. Apart from the immigration, I wasn't able to interact with government agency. But the Seoul Metropolitan government, they are pretty helpful with us living here. They really help us very much.*

직장에 있는 외국인들의 경우, 한국 정부나 관료에 대해 다른 나라에 비해 특별히 더 나쁘게 평가하고 있는 것은 아니나, 더 긍정적으로 평가하고 있는 것도 아니다. 대부분의 국가에서 정부 정책이나 정부 관료들이 불친절하기 때문에 특별히 더 부정적이지 않을 뿐이다. 이와 관련하여 틈이 언급한 부분을 살펴보자.

틈: *I rated poor to evaluate the government's policy in visa processes. But it is not only limited to Korean government. Any officer of government is*

not really supportive. The number of foreign English teachers is declined. I don't know. But the immigration visa thing can be changed. Providing adaptation system such as free classes, 131(information service), KTO information system can be helpful for foreigners. Real estate, medical service, and bankings are big issue. There are very limited place like 이태원 where you can do on your own such as concluding contracts, hospitals where doctor can speak English, and opening banking accounts. It should be good if you can get some assistance for the services.

더불어 차선경의 경우 우리 공공기관에서 외국인을 많이 고용하려고 하지 않는다는 인식을 가지고 있어 이에 대한 현황은 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있는 것으로 보인다. 우수한 해외인력을 유치하기 위해 정책이 입안되고 있으나, 공공영역에서조차 외국인들을 채용하려고 하지 않는다면 정책의 실효성에 대해 심각하게 고려해 볼 필요가 있다. 아래 인터뷰에서 보이듯 우수한 해외인재에 대한 수요 파악을 충분하게 하고 정책이 입안되었는지를 살펴보아야 할 것이다.

차선경: 서울시나 공공영역에서 일하고 싶은데 외국인을 많이 고용하지 않아요. 특히 중국인은 잘 뽑지 않아요. 중국 관련 업무는 조금 뽑는데, 일반적으로 중국인을 채용하려고 하는 경우는 별로 없어요. 중국 시장 진출에 대해 많이 이야기하지만 중국인을 바라보는 시선이 좋지 않아요. 중국에 대한 시선이 90년대에 머물러 있는 것 같아요. 특히 통번역을 하는 인력이라 전문직임에도 불구하고 특정 기술을 가지고 있는 인력으로 인정하지 않는 것 같아요. 자리는 많지만 외국인은 채용하지 않아요. 교류 업무 등은 제가 도움이 될 것 같은데 별로 채용이 없어요. 다문화가정에 주어지는 혜택이 외국 국적 아이에게는 적용이 안 되기 때문에 안 좋은 것 같아요. 지금 제 딸은 중국 국적이기 때문에 현재 아이는 한국정부의 혜택을 받을 수 없어요. 아이가 태어났을 때는 중국에서 살았기 때문에 아이는 중국 국적인데 아직 한국 국적이 아니어서 혜택을 받을 수 없는 것으로 알고 있어요. 중국에 관련된 일들은 한국 사람이 전공한 사람들을 채용하는

데, 그런 사람들은 한계가 있을 것 같아요. 기사는 전문인력을 채용하려고 한다는 얘기는 많은데 실제로는 그렇지 않구요. 중국은 아직 한국에서 이따지가 8,90년대여서 중국인을 채용하는 데 더 거부감이 있는 것 같아요.

마. 외국인들에 대한 한국인들의 일반적 태도

2007년 전국의 만 19세 이상 성인남녀 1,203명을 대상으로 실시한 국민의식 조사¹¹⁾에 따르면, 한국인들은 이주자나 다문화 사회에 대해 어떤 면에서는 긍정적이고 수용적인 태도를 가지고 있으나 또 다른 부분에서는 배타적이고 부정적인 의식도 함께 지니고 있는 것으로 드러났다. 외국인 이주자에 대해 관용적 태도를 가지고 있지만 출신국의 경제개발 수준에 따라 차별적 태도를 보여준다. 한국인들은 다문화사회에 대해 전반적으로 긍정적 가치관을 갖고 있는 것으로 나타났다. 응답자의 연령이 젊고 교육수준이 높을수록 이주자나 외국인에 대한 관용성이 증대하였다. 한국인들은 다양성을 용인하고 이주자의 증대를 긍정적으로 인식함에 있어서는 EU 사람들보다 더 관대한 태도를 보였으나 불법이주자들을 본국으로 송환하는 정책에 대해 찬성하는 항목에 있어서는 유럽인들보다 다소 배제적인 태도를 나타냈다.

한국인들은 전반적으로 이주자에 대해 관대한 태도를 보이지만 이들을 정주자가 아닌 일시적 거주자로 인식하고 있으며, 이는 실제로 노동 이주자에게 정주권을 거의 허용하지 않는 한국의 정책현실도 반영된 것으로 해석된다. 이와 같은 조사 결과들은 한국인들의 관용적 태도를 입증하는 것이라기보다는 다민족·다문화 사회를 아직 일상적으로 경험하지 못하였고 인종·민족 문제로 인한 사회갈등이 본격화되지 않은 한국사회

11 김이선 외, 『다민족, 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축: 한국사회의 수용현실과 정책과제』, 한국여성정책개발원, 2007. 한국인과 비교적 접촉이 많을 것으로 예상되는 다섯 개 집단, 즉 조선족, 중국인, 일본인, 미국인, 동남아인에 대한 사회적 거리를 조사하였다. 이때 사회적 거리란 물리적인 공간상의 두 지점 간 거리를 재듯이 개인이나 집단 사이의 친근감을 측정할 수 있다는 발상에서 출발하며 여기에서 거리는 개인과 집단 사이에 널리 퍼져 있는 친밀감의 정도를 의미한다.

의 현실적 조건이 반영된 것이라고 보는 것이 타당하다.¹²

인터뷰에 응한 외국인들도 한국인들이 외국인들에 대해 차별적 태도를 가지고 있는 것에 대해서는 대체적으로 동의하나, 인터뷰에 응한 개별 응답자들이 직접적인 경험을 가지고 있는 경우는 많지 않았다. 이는 이들이 대학생이거나 혹은 전문직종에 종사하는 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 그러나 공통적으로 이들 모두 한국인들로부터 차별적인 대우를 받은 것은 아니지만 그렇다고 한국인들과 함께 어우러지는 삶을 살고 있는 것은 아닌 것으로 보여 이에 대한 대책이 시급해 보인다.

우지백: 저는 차별을 받아본 적이 없지만, 차별을 하는 것 자체가 안 좋아요. 예를 들어서 후진국에서 왔다고 해도 차별을 하는 것은 안 좋다고 봐요. 차별이나 그런 것 없으면 외국인들이 한국에 더 머물 수 있다고 생각해요. 제일 많이 중국인들을 차별하는 것 같아요. 유럽인이나 미국인들은 좋아하는 것 같아요. 그래도 그분들도 대우를 잘해 주지, 친절하게 지내지는 못하는 것 같아요. 예를 들어서 서로 인사할 때나 인사를 해주지, 진지하게 해주지 못하는 것 같아요. 마음속에 어느 정도 낮설게 느껴지는 느낌이 있는 것 같아요.

동결연: 차별하지 않는 것이 불가능하지요. 왜냐하면 외국인이니깐, 네이티브가 아니니깐, 기업이나 이런 곳에서 차별이 있겠지요. 그래서 만약에 똑같은 노력을 하면 중국에서는 훨씬 더 위에 갈 수 있다고 생각해요. 지위도 그냥. 저는 개인적으로 차별을 많이 받지 않았어요. 다 친절하고 좋아요. 근데 그런 보이지 않는 어쩔 수 없는 차별은 있지요. 예를 들면 같은 일을 해도 월급을 조금 받는 경우가 있어요. 학부생들 같은 경우 그런 것 같아요. 같은 학사 졸업을 했는데 차별을 하는 경우가 있는 것 같아요. (보통 한국 사람들은) 후인들 ... 후인들보다 동남아 사람들을 더 차별하는 것 같아요. (중국 사람들은 한국 사람들에 대해) 일단은 다 좋다고 해요. 많은 사람들은 한국인이 좀 시원시원하지 않고 돈을 쓰는데 좀 구두쇠가

12 김이선 외(2007)의 내용 일부를 요약하였음.

아닌데 그런 느낌이 있어요. 우리는 돈을 팍팍 쓰는 느낌인데 한국은 아니예요.

차선경: 일반적으로 한국 사람들은 예의가 바르고 서비스가 좋은 것 같아요. 한국은 서비스가 잘되어 있고, 친절함 것 같아요. 다른 한국 사람들은 잘 모르겠어요.

툼: *It is changed because of the media, where white guy speak Korean. When I first got here, they pointed at me saying 외국인 or 미국인. You get some rude reaction against me when I go out with my girl friend(Korean). Some 아저씨 in the subway, one of my friend heard "you shouldn't have a baby", "why you go out with white guy?" In Korea, history says why these people have ultraconservative sight. But now it is changed. I don't get the pointed fingers any more. In the past, it was more curiosity. It is mainly influence by media, which make people think that I am not exotic any more.*

바. 미래 계획

한국에 유학 중인 학생들의 경우 졸업을 하면 한국이나 한국 관련 기업에 취업을 하고 싶어 하나 실제로 외국인에게 취업의 기회가 많이 주어지지 않기 때문에 본국으로 돌아갈 계획을 가지고 있는 것으로 드러났다.

우지백: 일단 졸업을 하면 계획은 몇 개 있어요. 이곳에서 졸업한 다음에 대기업에 취업을 하고 싶어요. 삼성전자, 삼성엔지니어링, 현대자동차, SK, 그리고 다 지원해 볼 거예요. 지원해 보고 제가 제일 가고 싶은 곳은 삼성 전자예요. 개인적으로 만약에 대비를 해야 되잖아요. 만약에 안 되면 대학원도 지원을 해볼 거예요. 동시에 졸업할 때, 만약에 대기업이 안 된다면 으면은 대학원도 진학할 거예요. 그리고 또 다른 계획은 해외로 대학원을 진학하는 거예요. 만약에 어떤 ... 유럽 쪽이나 유럽에서 노르웨이나 스웨덴, 오스트리아 이런 곳 ... 거기 살기 좋아보여서. 저는 자연을 너무 좋아

하거든요 그곳에서 살아 보고 싶어요. 다 되면 저는 삼성전자에 가고 싶어요. 삼성의 규모가 우리가 생각하는 것보다 커요. 저는 해외에서 봤거든요. 어딜 가든 삼성이 있고 어느 나라 가든 그 나라 그 도시의 메인 중심에 삼성이 있어요. 우리가 생각하는 것보다 해외에 나가 보면 삼성이 굉장히 유명하고 커요. 그리고 크고 굉장히 잘해요. 전자제품을 잘 만들기 때문에 저도 한 번 삼성에 대한 관심이 많고 삼성에 대한 자부심을 느껴보고 싶어요.

동결연: 저는 개인적인 생각인데 여기서 1~2년 경험 쌓고, 중국으로 돌아가는 거예요. 회사에서 경험을 쌓고 싶어요. 마케팅도 되고, 회계도 되고, 그냥 회사에서 일을 하면서 경험을 쌓고 싶어요. 여기서 끝까지 살 생각이 없어요. 언젠가는 돌아가겠다는 마음이 있어요. 왜냐면 아무리 노력해도 귀속감이 많지 않아요. (한국에서 취업하기 어려워요 사실은 여러 군데 지원을 했는데, 면접까지 봤는데 많이 떨어져 본 적도 있고 아직도 지원 중인 경우도 있고 ... 중국도 지금 취업이 어려워요

조은경: 중국에서 취업을 할 것 같아요. 저희 과와 관련된 것으로 할 것 같아요. 딱 중국에서 하겠다 한국에서 하겠다 이런 것은 없고 좋은 일자리 있으면 그중에서 아무 곳이나 할 거예요. 특별히 가고 싶은 회사는 외국계 회사가고 싶어요. 한국, 중국계를 제외한 회사를 가고 싶어요. 한국 회사는 다른 회사들보다 힘들다는 이야기를 많이 들었어요. 유럽이나 미국 쪽 회사를 가고 싶어요. 한국은 야근하고 삶의 질이 딱딱 떨어지니깐 그런 경우는 별로 하고 싶지 않아요. 다른 나라까지는 아니고 그냥 중국에 가서 외국계 회사에 취업을 하고 싶어요.

한국에서 대학 이상의 교육을 받은 학생들이 대부분 한국에서 정주할 계획을 가지고 있지 않은 것으로 드러나 우수한 해외인력 유치를 확대하려는 정부 정책이 실효성을 거두기 위해서는 앞으로 많은 노력이 필요할 것으로 보인다. 높은 성장잠재력을 가지고 있는 유학생들이 한국에 체류하도록 하는 것은 해외에 거주하는 인력을 유치하는 것보다 우수 해외인

력을 확보하는 데 훨씬 효과적인 방법임에도 불구하고, 현재 우리나라의 현실은 이들이 정주하기에 쉽지 않은 환경을 제공하고 있는 것이다.

우선 (인력수급에 어려움을 겪고 있는 국내 현실에도 불구하고) 이들을 수용할 수 있는 일자리가 국내에 별로 없다. 게다가 고급 교육을 받은 이들은 글로벌 경쟁력을 갖추고 있기 때문에 자신들의 고국이나 다른 나라로 이주할 가능성이 높다. 앞에서 살펴본 바와 같이 한국에서 유학 중인 많은 학생들이 우리 정부에서 제공하는 경제적 지원의 혜택을 받은 점을 감안할 때 이들이 정주할 수 있는 적절한 환경을 제공함으로써 이들에게 투입한 경제적 지원의 효과가 다시 우리 사회에 기여할 수 있는 선순환 구조를 만들 수 있도록 추가의 제도적 개선이 반드시 필요할 것으로 보인다.

사. 글로벌 도시로서의 서울

서울은 글로벌 도시로서 외국인들에게 방문하고 싶은, 혹은 살고 싶은 도시인가? 서울시의 시정 목표 중 하나인 글로벌 도시로서의 위상 제고는 서울시가 아니라고 하더라도 모든 세계 도시들의 비전이기도 하다. 급변하는 사회 속에서 글로벌 경쟁력을 갖추지 않고서는 도시의 지속적 발전을 이루기 어렵기 때문이다. 국가의 글로벌 경쟁력을 논하고 있기는 하지만 사실 국가의 모든 지역이 글로벌 경쟁력을 갖추기는 어려우나, 우리나라의 글로벌 경쟁력 강화는 사실상 서울시의 글로벌 경쟁력 강화와 맞닿아 있다. 글로벌 도시로서의 서울에 대해 서울의 교통 편의, 외국인 방문 등에 대해 많은 언급이 있었으나, 한편으로 주택 문제 및 언어 문제 등으로 외국인이 거주하는 데 개선할 점이 많이 있는 것으로 드러났다.

우지백: 베이징, 상하이, 도쿄, 홍콩 다음으로 위상이 있는 것 같아요 서울이 아시아 상위권 3개에 들어가는데 일등이 되지 못하는 이유가 중국이 많이 알려져 있고 규모가 크고 경제가 크고, 일본도 마찬가지고 경제적으로

로 위에 있고 ... 그리고 그쪽으로 외국인들이 많이 가니깐 그래서 3번째인 것 같아요. 아시아에서는 ...

동결연: 일단 정말 글로벌해요. 관광객들도 많이 오고, 여러 가지로 편리함이 있어요. 교통도 편리하고 서울에 어딜 가나 와이파이 쓸 수 있잖아요. 금융서비스도 편리하고 그런 것 같아요. 아름답기도 합니다. 그리고 문화생활도 할 수 있어요. 어딜 가나 도서관 있고 갤러리 있고 공연도 볼 수 있어요. 중국과 규모로 비교할 수는 없지만, 사람의 퀄리티나 법적인 제도로 비교를 하면 서울은 정말 좋아요. 제 친구들은 상하이나 베이징에서 온 친구들은 서울은 정말 시골 같고 빌딩도 별로 없다고 생각하는데 저는 그렇게 생각하지 않아요. 집이 조금 비싸요. 다른 것들은 정말 만족해요. 지하철 타고 어디든 갈 수 있고, 공연도 볼 수 있고 연극도 볼 수 있고 좋아요. 놀 수 있는 곳이 많아요. 여가생활을 할 수 있는 곳이 많아요. 베이징에 가면은 정말 치열해요. 지하철 타도 정말 불편하고 사람도 많고 서울도 사람 많지만 베이징에 비하면은 정말 급이 달라요.

조은경: 살기 좋고 편리하고 안전한 방면에서도 여기서는 밤에 돌아다녀도 괜찮잖아요. 외국 같은 경우는 그렇게 늦게 돌아다니면 위험하지요. 연변 거의 12시, 1시까지 노래방하지만 여기는 편의점 같은 경우도 24시간이고 배달까지도 하는데 연변은 노래방과 음식점밖에 열지 않거든요...

이멜다: *Seoul is very good place to live in terms of transportation and public services.*

차선경: 강남, 을지로, 종로를 다녀보면 글로벌 도시처럼 보이지만 그 이면은 그렇지 않은 것 같아요. 전체적으로 나빠지는 않고, 외국인들도 많아서 전체적으로 글로벌 도시지만 도시 구석구석을 보면 빌딩 뒤는 여전히 옛날인 것 같아요. 인프라를 보면 중국과 비교해서 교통은 정말 좋은데, 다른 면은 잘 모르겠어요. 주택 상황은 정말 안 좋은 것 같아요. 먹는 곳, 살고 있는 곳 알아보기가 정말 어려워요.

툼: Seoul is not global city. Seoul can't be considered as global city for foreigner. For example, Hongkong, Singapore can be considered as global city. But Tokyo is not because of lack of language. It is difficult to reside in Korea/Seoul comfortably mainly because of language if you don't speak Korean. Infrastructure such as subway would be good, but banking, hospital, and related infrastructure in Korea are not satisfactory. Establishing foreigner service center where bank, hospital, phone service, real estate service can be done. 이태원 is the only place you can do on your own.

제4절 해외 전문인력 도입을 위한 정책적 제언

1. 해외 전문인력 도입에 대한 정책적 제언

지금까지 본 장에서는 한국의 해외 전문인력정책에 시사점을 가장 많이 줄 것으로 판단되는 독일, 싱가포르, 캐나다의 사례들을 검토하였다. 아울러 한국에서 수학 중인 유학생들과 한국에서 근무하는 해외인력에 대한 심층면접을 통해 이들이 한국사회에서 전문인력으로 성장하고 정착하기 위해 필요한 것은 무엇인지 파악하려고 노력하였다.

먼저 해외 전문인력정책을 통해 드러난 시사점을 살펴보자. 우선, 본 장에서 검토한 세 국가의 정부는 이민정책 통합 전담부서를 두고 있으며, 외국 전문인력 도입과 관련된 주무 부서를 따로 정해 놓고 있다. 총괄적인 이민정책 부서는 권한과 책임을 수직적 또는 수평적 협력체계를 통해 사안별로 전담부서를 두는 방식이다. 가령 직종별 전문인력 도입 쿼터의 결정이나 노동시장테스트처럼 기초적이면서 전문적인 지식이 필요한 사안에 대해서는 캐나다는 인적자원기술개발부, 독일은 연방고용청, 싱가포르의 인력부가 전담하고 있다. 반면, 한국에서는 노동시장테스트 같은 제도는 필요성만 지속적으로 강조되어 왔을 뿐 이를 실행하기 위한 통계

구축이나 조직적 체계가 제대로 갖추어진 적이 없다. 한편, 책임과 결정의 집중과 동시에 기능적 분산이라는 부처들 간 협력체계도 우리가 눈여겨봐야 하는 부분으로 판단된다.

둘째, 캐나다는 직종을 숙련수준별로 분류할 수 있는 직업분류체계(NOC)를 정해 놓고 있으며, 이를 근거로 매년 직종별 해외인력 도입규모를 결정하는 부족 인력 통계를 작성한다. 그리고 이 통계를 근거로 이민을 희망하는 해외인력이 취업했을 경우 국내 노동시장이 받을 수 있는 영향을 판단한다. 캐나다의 LMO가 이에 해당하는데, 캐나다 정부는 직종별 쿼터를 작성해 매년 외국인력 수급의 조절을 수행한다. 싱가포르의 경우는 숙련수준이 아니라 해외 전문인력의 임금수준을 근거로 노동시장 테스트를 진행하는데, 외국 전문인력이 받는 임금수준이 싱가포르 사회에 필요한 노동력인가를 결정하는 기준이 된다. 물론 한국정부도 전문인력 도입 및 인력수급 조절 장치들을 형식적으로 시행하고 있기는 하다. 그러나 실제로 이러한 제도들은 대부분 형식적인 수준에서 만들어 놓기만 했을 뿐 운영 면에서 보았을 때는 상대적으로 부실하다고 할 수 있다. 그러므로 한국정부의 향후 전문인력 도입정책은 이미 구축해 놓은 제도적 장치들인 직업분류체계, 노동시장테스트, 쿼터시스템, 포인트시스템, 페널티시스템 등을 실질적으로 내실 있게 개편하고 실행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 전문인력 도입정책 전반에 대한 재검토가 필요하다.

셋째, 전문인력 도입정책은 중장기적 관점에서 외국인의 정주와 사회통합부터 사회비용적 측면까지 고려해 이루어져야 한다. 본 장에서 검토한 캐나다, 독일, 싱가포르의 전문인력 도입정책은 모두 외국인력 도입으로 직접적 혜택을 받는 업체들의 외국인력 유입으로 인한 사회적 비용에 대한 책임을 명확히 규정하고 있으며, 세 국가의 정부는 외국인력의 정주나 영주 및 시민권 취득을 전제로 사회통합정책을 꾸준히 펼치고 있다. 주지하다시피, 한국정부의 외국인력정책과 비자체계는, 최근 전문인력 도입을 위한 정책 프로그램을 확대하고는 있지만, 아직까지는 외국인력의 단기체류를 전제로 하고 있다. 그러나 한국정부가 원하는 글로벌 전문인력을 유치하기 위해서는 비자체계도 노동시장 현황, 직종별 장단기 수급

예측, 외국인력 도입으로 인한 노동시장에 대한 영향력 등의 판단을 토대로 장기와 단기로 구분하여 재편될 필요가 있어 보인다.

마지막으로, 캐나다와 독일의 외국 전문인력 도입정책은 중앙(연방)정부와 지방정부의 원활한 협조체계를 바탕으로 이루어지고 있다. 반면, 한국정부의 외국인력 도입체계는 중앙집중적이며 지역의 요구는 고려하고 있지 않다. 중앙정부가 외국인력 도입의 권한과 책임을 독점하다 보니 지역의 요구는 관철될 수 없는 구조이다. 그러나 해외 전문인력 도입은 우수한 인재가 물리는 수도권보다 지방에서 더 절실할 수 있다. 지방정부와 지역경제단체들의 요구도 향후 해외 전문인력 도입정책 수립과정에서 반영될 수 있어야 한다.

이제 해외 전문인력 도입에 대해 근본적인 질문을 해보고자 한다. 우리가 원하는 전문인력에 해당하는 사람들은 누구일까? 사실 위에서 제기한 정책적 질문들은 글로벌 인재가 입사하면 우리 기업에서 오랫동안 일해야 하며, 이들도 애사심, 소속감, 정체성을 가져야 하고, 글로벌 인재가 다른 기업의 일자리를 찾아 떠나는 것은 전쟁에서의 패배를 의미한다는 전제가 깔려있다. 그리고 한국의 도시는 경쟁력이 떨어지기 때문에, 기업이 글로벌 인재들에게 직장과 일상생활 모두에서 정주를 위한 최고의 서비스를 제공해야 한다고 생각한다. 얼마나 우수한 인재를 얼마나 받아들일 수 있느냐 하는 것과 저발전 국가로부터 우수한 인재를 받아들여 전문인력으로 성장시키는 것이 미래 기업의 생존에 필수가 된 현실에서, 많은 수의 글로벌 인재의 확보는 기업의 지속가능한 발전을 보장하는가? 저발전 국가로부터 우수한 인재를 유치하는 것이 미래 기업의 생존에 필수적인가? 글로벌 인재는 ‘우리 사람’이 될 수 있는가? 그들을 ‘우리 사람’으로 만들어야 하는가? 글로벌 인재 확보 경쟁에서 한국 도시의 환경적 경쟁력은 어떠한가? 우리는 무엇을 할 수 있는가? 등의 문제를 되짚어 보는 것은 의미 있는 일이다.

본 장에서 해외 전문인력 도입정책으로부터 시사점을 얻고자 한 것은 한국정부가 향후 해외 전문인력 도입정책을 적극적으로 구사하는 것을 전제로 한다. 그러나 이러한 전제를 건어내고 백지에서 다시 생각해 보

면, 위의 질문에 대한 답을 전혀 다른 방식으로 할 수도 있을 것이다. 따라서 위의 질문에 답하기 전에 먼저 본 장의 기본적인 전제가 인재의 확보와 유지에 있어서 지속성(continuity)만을 추구하는 것으로부터 탈피해 해체(deconstruction)와 재구성(reconstruction)을 통한 지속가능한 혁신(sustainable innovation)을 지향한다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 그리고 글로벌 인재 채용의 규모와 유형은 양(quantity)보다는 질(quality)의 논리에 의해 결정되는 것이 바람직하며, 정부나 기업이 글로벌 인재를 채용하는 것이 아니라 글로벌 인재가 국가와 기업을 선택하는 현실을 인정해야 한다는 점도 분명히 해야 한다. 우선 글로벌 인재 확보 전략은 양보다 질이라는 명제부터 시작해 보자. 사실 인력 부족이 인재 부족을 의미하지는 않는다. 실제 한국의 과학기술분야 인재는 꾸준히 증가하고 있으며, 이미 선진국 수준이다. 따라서 기업 입장에서 인재의 양(quantity)보다는 질(quality)의 고양에 집중하는 것이 바람직하며, 많은 인재의 유치보다는 특정 분야에서 반드시 필요한 양질의 인재를 확보하는 것이 중요할 것이다.

다음으로 글로벌 수준에서 인정받는 전문인력이 우리 사회와 기업의 DNA를 이식할 필요가 있을까 하는 질문에 답해 보자. 글로벌 인재를 채용하여 불확실한 환경에 발 빠르게 대처하는 것이 생존 확률을 높이는 것은 맞다. 따라서 채용된 글로벌 인재들에게 우리 기업의 혼과 정체성을 불어 넣어 ‘우리 사람’으로 만들어야 기업경쟁력이 강화된다는 신념이 존재하는 것도 이해할 수 있다. 그러나 이러한 신념의 기저에는 우리 기업의 업무환경이 글로벌 인재들이 능력을 발휘하는 데 모자란 부분이 여전히 많이 존재한다는 반성이 자리 잡고 있다. 글로벌 인재와 그 가족들이 불편 없이 머물면서 정착할 수 있는 환경을 조성해 충성도 높은 ‘우리 사람’을 만들어야 한다는 것이다. 본 장에서 주장하는 바는 이러한 신념과 방식에 의해 추진되는 전문인력 확보 노력은 실패할 가능성이 높다는 점이다. 최근 기업들이 외국인 핵심 인재의 한국 근무를 늘리는 추세이다. 삼성전자도 역주재원 제도인 글로벌 모빌리티 프로그램을 통해 2002년 200여 명 수준이던 한국 근무 외국인 직원 수가 2012년 말 1,200

여 명으로 확대되었다(『한국경제』, 2013년 7월 5일자). 그러나 글로벌 전문인력의 이직률은 한국인의 퇴직률에 비해 2배 이상 높다는 사실을 명심할 필요가 있다. 현재 글로벌 인재 또는 외국인 전문인력의 대부분은 3~4년 안에 이직한다. 이를 두고 글로벌 인재가 우리 기업에서 짧게 일하고 떠나는 것은 우리의 인사관리 수준이 글로벌 스탠더드에 미치지 못하고 있기 때문이라는 인식이 일반적이다. 글로벌 인재의 이탈 원인으로 한국기업의 위계적 문화, 영어 사용의 어려움, 외국인 커뮤니티 부재, 가족을 위한 제반 인프라 미비 등이 지적되고 있는 것도 같은 맥락이다. 그러나 필자들이 보기에 이는 우리의 문제가 아니라 글로벌 인재 또는 전문인력의 속성상 어쩔 수 없는 현상이다. 글로벌 인재는 국제적 전문프리랜서라고 보는 편이 맞다. 글로벌 인재는 본질적으로 ‘철새’ 속성을 가지며, 이들은 한곳에서 오래 일하지 않는다. 세계 몇몇 대도시를 중심으로 2~5년 주기로 이동한다. 자기를 필요로 하는 기업이 있는 도시로 갔다가 다른 도시로 옮기는 경향이 있다. 이들은 프로젝트 중심으로 특정 지역의 특정 기업에 몸담았다가 자신의 가치를 업그레이드해 다른 곳으로 떠나는 전문 프리랜서의 특성을 가진다. 전 세계적으로 첨단 혁신기술분야에서 고액의 연봉을 받고 단기 프로젝트를 중심으로 일하는 자발적 프리랜서로서의 기술개발 전문가들이 늘어나고 있기도 하다. 이들의 조직에 대한 충성심은 유효기간이 짧으며, 그들의 충성심은 그들의 업무와 성과만을 향하고 있다. 따라서 이들을 오랫동안 근무하게 해 충성도 높은 ‘우리’ 사람으로 만듦으로써 안정적인 부가가치를 보장받으려는 시도는 실패로 끝날 가능성이 높다. 전문인력들에게 내국인에게 요구하는 수준의 ‘기업 정체성’, ‘애사심’, ‘충성심’을 기대해서는 안 될 것이다.

글로벌 인재의 이직과 이동이 자연스러운 현상임을 수용한다면 오히려 이들의 이직을 자기혁신과 인재확보의 새로운 기회로 삼아야 할 것이다. 인사관리의 글로벌 스탠더드화 등과 같은 글로벌 인재의 확보와 유지를 위한 노력을 게을리 해서는 안 되겠지만, 글로벌 인재의 이직을 인사관리의 실패로 받아들이л 필요도 없는 것이다. 글로벌 인재들이 매력을 느낄 만한 여건과 고부가가치의 프로젝트를 창출해 제시하고 우리를 선택

할 수 있는 이유를 만들어 주면 충분하다. 더욱이 기업 스스로 끊임없는 해체와 재구성 과정을 통해 선택받을 가능성을 높이는 방향으로 글로벌 인재의 유치전략을 마련해야 한다. 이는 초국적 엘리트의 이동 흐름은 이해(interests)의 흐름이기 때문이다. 여기에 글로벌 인재의 이직을 다른 자기혁신의 기회로 삼아야 할 이유가 존재한다.

이제 해외 전문인력의 생활환경에 대해 살펴보자. 글로벌 인재들이 선호할 만한 생활 인프라, 문화적 특색, 특화된 교육, 문화, 의료 등 서비스 환경이 필요하다. 현재 서울의 네트워크 지수는 8위이지만, 인재 유치 및 글로벌 분업과 직접적으로 관련된 글로벌 지식산업 지수는 20위 밖에 있다(Derudder *et al.*[2010]). 글로벌 인재의 근무지 선택은 어떤 일정한 패턴을 따르기보다는 직업이력, 성취욕구, 생애주기와 같은 개인적 특성들이 도시환경, 문화적 특성, 근무여건 등 구조적 요인들과 선택적 상호작용을 통해 만들어지는 복합적 결과이다. 최근 들어 세계적 도시들의 독점적 위치에 균열이 발생하기 시작했으며, 다국적기업들은 더 이상 자신들의 거점을 세계적 도시로 국한하지 않는다. 세계적 도시들이 포화상태에 이르고 기업들은 생존과 혁신을 위해 새로운 시장을 개척할 필요성이 제기되었기 때문이다. 글로벌 인재들도 산업·금융 엘리트들의 천국으로 알려진 세계적 도시들을 고집하기보다는 도전, 성취, 자녀 교육, 삶의 질, 문화 향유 등 자신의 가치관과 생애주기에 따라 장소에 구애받지 않고 다양한 근무지를 선택하기 시작했다.

한국의 글로벌 인재 확보 경쟁력이 낮은 것은 분명하다. 가령 아시아 도시인 싱가포르, 홍콩, 도쿄, 상하이와 비교해 서울은 덜 매력적인 도시이다. 실제 대다수 글로벌 인재들은 서울 대신 다른 아시아 도시들을 선택한다. 그렇다고 서울의 매력도가 전혀 없는 것은 아니다. 우리만의 도시 정주환경을 구축해 전문인력을 끌어들이려는 노력이 필요하다. 서울도 글로벌 인재들의 선택을 받을 만한 충분한 잠재력을 가지고 있다. 그리고 최근 글로벌 전문인력들의 성향에서 변화도 감지된다. 글로벌 인재들이 서울처럼 세계적 도시들의 허브에 포함되지 않은 곳을 자신의 근무처로 선택하는 경향이 강해지고 있다. 이는 과거에 비해 세계적 도시들

의 지배력이 약해지고 서울과 같은 대안적 도시의 출현을 앞당길 것이다.

2. 유학생들에 대한 정책적 제언

우수한 해외인재들을 유치하기 위한 한 가지 방식으로 해외의 우수한 학생들을 한국 대학으로 유치하는 것을 고려할 수 있다. 이 유학생들은 한국에서 받은 교육을 바탕으로 고국으로 돌아가서 대표적인 친한파가 될 확률이 높으며, 특히 민간 및 정부 차원에서 한국과 다양한 교류 협력 프로젝트를 실행해 나갈 수 있는 실질적인 세력이 될 수 있다는 점에서 그 중요성이 매우 크다. 또한 자국으로 돌아가지 않고 학위과정 중에 배운 고급 기술과 능력을 한국에서 활용하게 될 경우 우리나라의 경쟁력을 제고하는 데 기여할 수 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 우수한 유학생들을 유치하고 그들이 한국에서 좀 더 오랫동안 체류할 수 있도록 전략적인 시각을 가질 필요가 있다. 구체적으로 장기적인 관점의 지원, 경제적 지원의 강화, 대학별 우선 국가 선정, 유학생 맞춤형 정책 개발 및 학업 후 지속적인 관계 유지방안 등을 고려해 볼 필요가 있다.

가. 장기적 관점의 지원

한국의 교육·과학기술 개발 경험을 전수받고자 하는 개도국의 요청은 여전히 교육과학기술 분야 ODA 정책 수립의 주요한 원동력이다. 교육 ODA의 많은 부분이 유학생 초청 및 교류 사업에 할애되고 있으나, 여전히 절대 예산이 부족하여 그 수혜국의 범위가 여전히 제한적이며, 앞으로도 이는 여전히 교육 ODA의 한계점으로 남을 것이다. 그 현실을 감안하여 지원대상 국가를 전략적으로 선택할 필요가 있다. 향후 해당 국가의 경제발전 잠재력과 나아가 양자 협력관계의 발전을 중심으로 수혜국과의 상생 발전 가능성을 예측하여 국가를 선택할 필요가 있다. 또한 수혜국의 상황이 우리나라와 같이 여타 자원이 부족하여 인력개발이 가장 절실한 나라일 경우 교육 ODA의 효과는 더욱 크게 나타날 것으로 예측

되는바 선택과 집중을 통한 교육 ODA의 효율성을 극대화할 필요가 있다.

나아가 대학 교육만 바라볼 것이 아니라 우즈베키스탄의 학생 사례에서 보듯이 고등학생까지 그 혜택을 확대하여 청소년 시기부터 장기적인 교육을 지원하여 우수한 인력을 확보하기 위한 좀 더 안정적인 기반을 마련할 필요가 있다. 수혜국의 입장에서는 한국의 대학교육보다 고등교육이 개도국에 맞는 실질적인 적정 기술을 훈련하는 데 더 효과적일 수도 있는 만큼 유연한 접근이 필요할 것으로 보인다. 특히 우리나라의 교육 ODA의 경우 수혜국에서 학교를 건설하는 등 하드웨어 지원에 집중해 온 만큼 이제는 소프트웨어에 집중하여 수혜국이 필요로 하는 인재 양성에 직접적인 도움을 주고, 그를 통한 양자 협력관계 발전을 도모하는 한편, 양국 모두에 필요한 우수한 인재 양성을 통해 국가의 경쟁력을 제고하려는 노력이 더 필요할 것으로 보인다.

이에 해외 한국문화원을 적극적으로 활용하는 것이 큰 도움이 될 수 있다. 인터뷰 사례에서 보듯이 우리나라에 유학 온 학생들이 한국의 관련 정책에 대해 정보를 얻게 된 주요 창구로서 한국문화원이 중요한 역할을 하였으며, 앞으로도 많은 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 한국의 교육기관에 대한 정보는 물론, 한국정부가 제공하는 다양한 혜택, 관련 절차 등에 대해서 충분한 정보를 제공하는 것만으로도 한국문화원은 중요한 채널로서의 역할을 다하는 것이며, 나아가 한국문화원을 통해 해당국의 한국 교육에 대한 수요를 파악할 수 있다면 더욱 큰 도움이 될 것이다.

이러한 관점에서 한국에 거주하는 외국 학생들 역시 주요한 창구가 될 수 있다. 이들의 한국 생활에 대한 경험은 바로 본국에 있는 학생들이 가장 신뢰할 수 있는 정보이며, 반대로 이 학생들이 한국에서 유학하면서 가지게 된 불만이나 개선 요구 사항에 대해 귀를 기울임으로써 향후 외국인 유학생을 유치하는 데 필요한 현실적인 제도개선에 도움을 받을 수 있다.

나. 교육기간 중 경제적 지원

한국의 대학 등록금은 한국인들에게도 큰 부담이 될 만큼 매우 높다. 개도국은 물론 선진국의 학생들에게도 큰 부담이 되는 한국 대학의 등록금에 대한 장학금 혜택은 우수한 학생을 유치하는 데 필수적이다. 경제 발전과 더불어 우리나라의 공적개발원조(ODA) 규모는 2010년을 기준으로 15년간 8배 이상 증가하여 국민총소득(GNI) 대비 0.12%까지 급증하였다. 그러나 이는 UN이 권장하는 0.7%에 크게 미치지 못하는 수준이며, 국제적 기준으로도 아직 미미한 수준이다. 특히 교육 ODA가 전체 ODA에서 차지하는 비율이 낮아 개발도상국가의 수요를 충분히 수용하지 못하는 실정이다.¹³ 따라서 이를 현실화하려는 노력이 필요하며 등록금에 대한 지원이 있다고 하더라도 생활비 등의 추가 지원이 없을 경우 생활 기반이 약한 유학생들을 유치하기에는 어려움이 따른다. 특히 이와 관련하여 기숙사를 제공하는 것은 한국과 같이 부동산 가격이 높은 곳에서는 필수적이라고 할 것이다.

다. 대학별 우선 국가 선정

유학생에 대한 지원을 늘리고 그 지원 범위를 생활비나 기숙사 등으로 확대한다고 하더라도 여전히 지원은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 한계점을 극복하기 위한 하나의 대안으로 대학별 우선 지원 국가를 선정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 실제로 국내 거주 유학생의 밀집 지역이 국가에 따라 조금씩 차이가 나고 있는데, 이는 이미 각 대학별로 특정 국가를 중심으로 편중되는 현상이 나타나고 있기 때문이다. 이를 다양화하기 위한 노력을 기울이기보다 특성화하려는 노력을 하는 것이 자원의 효율적 배분과 교육의 효과 극대화에 더 큰 도움이 될 것으로 보인다.

대학의 입장에서 보면 우선 지원 국가가 있을 경우, 그 국가를 대상으

13 이석희 외(2011).

로 한 학생 모집이 훨씬 용이하며, 그 국가의 수요에 맞는 특성화된 교육 프로그램을 개발할 수 있다. 해당 국가의 언어교육을 포함하여 장기적이고 지속적인 프로그램 개발에도 더욱 효과적인 방안이 될 수 있으며, 이는 다시 대학의 특성화에도 기여하여 유학생들뿐 아니라 한국 학생들을 유치하는 데에도 큰 도움이 될 수 있다.

학생들의 입장에서 한국 생활에 필수적인 자국 학생들과의 네트워크 형성이 훨씬 쉽게 이루어질 수 있으며, 이를 바탕으로 한국 생활 적응이 훨씬 용이해지는 측면이 있다. 자국 학생들과의 네트워크는 본국으로 귀국했을 때도 지속적으로 이루어지는 점을 감안할 때, 유학할 때 만들어진 자국 학생과의 네트워크가 같은 학교일 경우 더욱 강하게 만들어질 수 있으며, 이 네트워크는 유학생들의 본국 귀국과 무관하게 향후 경력 개발에 큰 도움이 될 것이다.

라. 유학생 맞춤형 정책

대학이 밀집해 있는 서대문구와 동대문구 등 유학생 밀집지역의 경우 구청에 행정조직을 별도로 만들어 유학생 맞춤형 정책을 펴는 것도 고려해 볼 수 있다. 그 지역에 거주하면서 겪게 되는 여러 가지 어려움을 서울 글로벌 센터에서 해결하기에는 외국인들이 필요로 하는 서비스 수요에 비해 공급이 턱없이 부족한 실정이다. 이를 감안할 때 구청 등 생활공간과 가까운 곳에 유학생 상담 창구 등이 마련된다면, 현재 비효율적으로 운영되는 많은 제도들의 개선점을 찾을 수 있을 것이다. 또한 정책적으로 유학생을 포함한 외국인들이 정책에서 배제되지 않고 함께 살아가는 주민으로 배려받고 있다는 인상을 줌으로써 한국사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 도울 수 있다.

마. 학업 후 관계 유지

학업을 마친 후 졸업생들 간에 관계를 유지시킬 수 있는 방안 역시 필

요하다. 한국에서 함께 공부한 이 학생들의 네트워크는 그 학생들 간에도 중요하지만, 이 학생들을 한국에서 공부할 수 있도록 하기 위해 많은 노력을 기울인 우리나라의 입장에서도 매우 중요하다. 이 네트워크야말로 향후 지속적으로 한국과 그 국가를 연결하는 주요한 인적교류의 고리이며 채널이다.

대학의 입장에서도 이 네트워크를 통해 그 나라의 유학생을 안정적이고 지속적으로 그 대학으로 유치할 수 있는 통로이며, 더 나아가 양 지역의 교류 혹은 그 지역의 대학 간 협력을 확대해 나갈 수도 있음을 감안할 때, 졸업생들 간의 관계 유지는 필수적이다. 그러나 아직 한국 대학들은 유학생들의 네트워크를 형성하고 지속·유지·발전시키는 데 지원을 해주지 못하고 있는 실정이다. 한국에서 공부한 학생들 간의 자발적 네트워크 형성 및 유지가 가장 중요하지만, 대학에서 이를 적극적으로 지원할 경우 그 영향력은 훨씬 커질 것이다. 이러한 졸업생 네트워크가 활발히 활동할 경우 졸업생들의 자국 내에서의 영향력도 커질 수 있다. 이는 그 졸업생과 대학은 물론 우리나라도 함께 서로 윈윈할 수 있는 좋은 방법이므로 다양한 방안을 강구할 필요가 있다.

참고문헌

- 강동관 · 문석웅 · 이해춘, 「CGE 모형에 의한 숙련, 비숙련 외국인력 도입의 경제적 효과 분석」, 『재정정책논집』, 제15권 제2호, 2013, pp.123~151.
- 강휘원 · 강성철, 「독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스」, 『한국정책과학학회보』, 제14권 제4호, 2010. 12, pp.291~316.
- 김이선 외, 「다민족, 다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축: 한국 사회의 수용현실과 정책과제」, 한국여성정책연구원, 2007.
- 배규식 외, 『중국 조선족 청년의 이주와 노동시장 진출연구』, 대외경제정책연구원, 2013.
- 법무부, 「외국인 유학생 체류현황」, 2015.
- 설동훈 외, 『국내거주 영주권자 실태조사 및 사회통합도 측정』, 법무부 용역보고서, 한국이민학회, 2010.
- 유길상 · 설동훈 · 이규용 · 김석호, 『외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구』, 고용노동부, 2012.
- 이석희 외, 『교육과학기술 ODA 확대전략: 교육부문』, 한국교육개발원, 2011.
- 이유진, 「캐나다의 이민자 통합정책 레짐에 대한 연구: 온타리오 주를 중심으로」, 『숙명여자대학교 다문화사회연구』, 제2권 제1호, 2009. 2, pp.5~31.
- 정기선 외, 『숙련기능 외국인력 도입 및 활용 방안 연구』, 법무부 출입국 · 외국 인정책본부, 2013.
- 조준모 외, 『국가경쟁력 강화를 위한 외국인력 유치정책 방향』, 한국경제학회, 2009.
- 『한국경제』, 2013. 7. 5.
- Challinor, A. E., “Canada’s Immigration Policy: A Focus on Human Capital,” *Migration Information Source*, September 15, 2011.
- Derudder, Ben *et al.*, “Pathways of Change: Shifting Connectivities in the World City Network, 2000-08,” *Urban Studies* 47(9), 2010, pp.1861~1877.
- IOM (International Organization for Migration), *World Migration*, 2013.
- The Telegraph*, “Singapore Opposition Stirs up Anti-foreigner Sentiment,” May 5, 2011.

<웹사이트>

이민·난민위원회 홈페이지

(<http://www.irb.gc.ca/eng/brdcom/publications/oveape/pages/index.aspx>, 최종검색일: 2015. 11. 23).

Citizenship and Immigration Canada 홈페이지

(<http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-factors.asp>, 최종검색일: 2015. 11. 23).

<부표 6-1> 캐나다의 이민자 숙련수준별 직업 범위

직업 범주 (Skill Type)										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
기술 수준 (Skill Level)	기술 수준 A급 관리직종 0	Major Group 00 고위 경영진 직종 001: 임원자 혹은 국회의원과 고위 경영진					Major Group 06 중간관리자(도 소매업, 무역, 고객서비스)	Major Group 07~09 중간관리자(무역, 교통, 생산 및 유틸리티)		
		011: 정부관리 012: 금융 및 여타 산업 간부 013: 커뮤니티 케어 서비스 관리 (방송 제외)	021: 엔지니어링, 운영, 과학 및 정보 시스템 관리자	031: 의료 관련 관리자	041: 행정역 관리자 042: 교육, 사회 및 커뮤니티 관련 관리자 043: 공공보호 서비스 관련 관리자	051: 예술 및 문화, 레크리에이션, 스포츠 관련 관리자	060: 기업판매 관리 062: 도 소매, 무역관리 063: 식음료 및 숙박서비스 관리 065: 고객서비스 및 personal 서비스 등	071: 건설 및 시설 운영관리 및 유지보수관리 073: 교통 관련 관리직	081: 천연자원 생산 및 수산업 관련 관리 082: 농업, 원예, 양식업 관련 관리 091: 공정 및 유틸리티 분야에서의 감독관	
	기술 수준 고등교육 (대학교육 졸업 이상)이 필요한 직종		Major Group 30 간호와 관련된 전문직 직종 301: 간호 전문직	Major Group 40 교육과 관련된 전문직 직종 401: 대학교수와 연구조교 402: 대학이나 직업학교의 강사 403: 초등학교와 중등학교 상선생과 교육 상담사						

<부표 6-1>의 계속

직업 범주(Skill Type)										
1		2		3	4	5	6	7	8	9
사업, 금융 및 행정		자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업		건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연 자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
기술 수준 (Skill Level)	기술수준 A급 고등교육 (대학교 졸업 이상)이 필요한 직종	Major Group 11 비즈니스 및 금융 분야 전문직종 111: 감사원, 회계 및 투자 전문가 112: 인사 전문가, 사업서비스 전문가		Major Group 31 의료 관련 전문직종(간호직종 제외) 311: 의사, 치과의사 및 수의사 312: 검안사, 치과사, 건강지킴이 및 치료 전문가 313: 약사, 영양사 314: 치료 및 평가 전문가	Major Group 41 법, 사회, 커뮤니케이션, 행정서비스 전문가 411: 판사, 변호사, 제법주의 공증인 415: 사회사업가, 커뮤니케이션 서비스 전문가 416: 정책전문가, 프로그래머, 조사가, 컨설턴트 전문가, 행정전문직	Major Group 51 문화 및 예술 분야 전문가 511: 사서, 기록보관분야 전문가, 박물관 등의 관리직, 큐레이터 512: 작가, 번역가 및 커뮤니케이션 전문가 513: 창작 및 공연, 무대 예술가				

<부표 6-1>의 계속

직업 범주(Skill Type)								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
Major Group 12: 행정 및 금융 관리, 각종 관리직종 121: 행정서비스 관리 122: 행정 및 규제에 관련된 직종 124: 사무 감사 또는 의료 관련 기술수준 B급	Major Group 22: 자연과학 분야 기술직종 221: 물리학 분야 기술자 222: 생명과학 분야 기술자 223: 토목 및 기계 분야 기술자, 산업 엔지니어 224: 전기 및 전자 분야 기술자 225: 건축, 도면, 조사, 지리 및 기상 기술자 226: 기타 기술 검사 및 규제 관련 직무 227: 교통 관련 사무 및 컨트롤러 228: 컴퓨터 및 정보시스템 기술자	Major Group 32: 의료 관련 기술자 321: 의료 관련 기술자(의사 학분야 제외) 322: 치료 관련 기술직 323: 기타 의료분야 기술직	Major Group 42: 법, 사회, 법, 커뮤니티, 교육 서비스 전문직종 421: 법, 사회, 커뮤니티, 교육 서비스 전문직종	Major Group 52: 문화, 예술, 레크리에이션 스포츠 분야 기술직종 521: 도사관, 공공아카이브 분야 기술자, 도서관 및 화랑에서의 기술 직 종사자 522: 사진사, 그래픽 기술자, 영화 관련 기술자 및 코디네이터, 방송 및 공연예술 기술자 523: 아나운서 및 배우 524: 디자이너, 공예가 525: 운동선수, 코치, 심판 및 연관 직종	Major Group 62: 소매업, 소매점, 소매점 직원 621: 소매분야 직원 622: 소매 무역, 소매 및 도매 바이어 분야의 기술영업 기술자 623: 보험, 부속, 금융판매	Major Group 72: 산업, 전자 및 전기, 건설, 기계, 무역 관련 설비 운영자와 그와 관련된 직종 720: 산업, 전자 및 전기, 건설 무역 관련 설비 운영자와 그와 관련된 직종 723: 기계, 금속세공, strapping and erecting trades 724: 전력거래사, 전기공사, 관련 직종, 통신 노동자 725: 배관공, 파이프 배관공, 가스 배관공 727: 목수 및 가구제작자 728: 석공 729: 기타 건설 직업종	Major Group 82: 천연자원, 농업 및 관련 산업 기술자 821: 벌목 및 산림 감독관 822: 광업 및 석유와 가스 관련 감독자 823: 광업 관련 기술자, 석유와 가스 driller 및 관련 직종 824: 벌목 장비 운영자 825: 농업, 원예 및 서비스 영업 및 도급자의 도급자 826: 어선 마스터 및 어업 종사자	Major Group 92: 공정, 제작과 공정 및 유틸리티 분야의 감독관, 운영자 921: 공정 및 제작공정의 감독관 922: 조립 및 제조 관련 감독관 923: 공정 및 제작과정 관련 중앙통제 운영자와 및 제작과장 운영자 924: 유틸리티 장비 운영자 및 조정자

<부표 6-1>의 계속

		직업 범주(Skill Type)								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
		사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션 과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
기술 수준 (Skill Level)	기술수준 B급	Major Group 13 금융, 보험 및 관련 사업 관 리 직종 131: 금융, 보 험 및 관련 사 업 관리			Major Group 43 공공보호 서비 스 관련 직종 431: 공공보호 서비스		Major Group 63 서비스 감독관 및 특화 서비 스 직종 631: 서비스 감독관 632: 주방장 및 요리사 633: 도살업자 및 제빵사 634: 고객 및 개인서비스 문 화의 특화된 직종	Major Group 73 장비 운영 및 유지보수 직종 730: 도급자 및 감독관 및 유지보수, 중 장비 및 교통 운영 직종 731: 기계 및 교통장비 기술 자(자동차 관 련 직종 제외) 732: 자동차 서비스 기술자 733: 기타 기 계 및 관련 수 리 기술자 736: 열차 승 무원 운영 직종 737: 크레인 운전자, 발파 공 및 drillers 738: 인쇄업 종사자 및 기 타 관련 직종		
	초대졸 또는 건습교육이 필요한 직종									

<부표 6-1>의 계속

직업 범주(Skill Type)									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 작업	제조산업 및 유틸리티	
Major Group 14: 사무 보조직종 141: 일반사무직 종사자 142: 사무경비 운영자 143: 금융, 보험 및 관련 분야 관리 보조 145: 도서관, 통신 및 기타 사무원		Major Group 34: 의료서비스 조직종 341: 의료서비스 보조	Major Group 44: care providers, 교육, 법, 공공 보호 서비스 보조 441: 자택요양 및 교육 분야 보조직종 442: 법률 및 공공보호 분야 보조직종	Major Group 54: 운전기사; 중장비 운전사; 여타 설비업자 및 수리공, 서비스 제공자; 부두 노동자 및 물질 관리사 (material handlers)	Major Group 64: 영업 및 도매업 판매자 641: 도매업 및; 계절 담판자 (기술 분야 제외) 642: 소매업	Major Group 74: 기타 설비업자, 수리공, 서비스 제공자 및 물질 관리사(material handlers) 744: 기타 설비업자, 수리공 및 서비스 제공자 745: 부두 노동자 및 물질 관리사(material handlers)	Major Group 84: 천연자원, 농업 및 관련 생산 분야의 노동자 841: 광업 및 금속처리 공정 관련 노동자 842: 벌목 및 drilling 운영자 작업 및 가스 산업 노동자 843: 농업 및 원예 노동자 844: 어업 및 수렵 관련 노동자	Major Group 94: 운영, 제작과 공정 정 및 기계 조성과 및 관련 생산 분야 노동자 941: 광산 및 금속처리 공정 관련 노동자 942: 화학, 플라스틱, 고무공정 관련 노동자 및 기계조작 943: 펄프 및 종이, 목재가공 관련 노동자 및 기계조작 944: 섬유, 직물, tur, 가죽, 생산물 노동자 946: 식품 관련 기계조작 947: 인쇄 장비 조작 및 관련 작업	
기술수준 C급	기술수준 C급								
기술수준 C급	기술수준 C급								

<부표 6-1>의 계속

직업 범주(Skill Type)								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션 과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 설비 운영자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
기술수준 C급	기술 수준 (Skill Level)			Major Group 55 판매 대리인, 판매 도매업자; 소매업자 및 소매업자; 여행사 및 호텔 직원; 여행 및 레크리에이션 안내자와 카지노 종사자; 식품 · 음료 서비스 종사자; 경호원; 아동 및 가정 보호 노동자; 게임서비스 종사자	Major Group 65 판매 대리, 기타 고객 및 개인 서비스 직원 651: 식음료 서비스 직원 652: 여행 및 숙박업 관련 직원 653: 관광 및 유흥업 관련 서비스 직원 654: 보안요원 및 보안 관련 직원 655: 고객 및 정보서비스 대리 656: 기타 개인 서비스 직원	Major Group 75 교통 및 중장비 운영 및 관리 유무직 종업원 751: 자동차 및 대중교통 드라이버 752: 중장비 운전 753: 기타 교통장비 운전 및 관련 유지 보수 노동자		Major Group 95 제조업 조립직 종업원 952: 기계, 전 기 및 전자 분야 조립직 종업원 953: 기타 조립직 종업원

<부표 6-1>의 계속

직업 범주(Skill Type)								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
사업, 금융 및 행정	자연과학 및 응용과학과 그와 관련된 직업	건강	교육, 법 및 사회, 관련 공동체 및 정부 서비스	예술, 문화, 레크리에이션과 스포츠	판매와 서비스	무역, 교통 및 서비스업업자와 그와 관련된 직업	천연자원, 농업 관련 생산 직업	제조산업 및 유틸리티
기술수준 D급	기술수준 D급				Major Group 66 판매 보조직종 661: 홀업원 662: 기타 판매 보조직종 663: 기타 판매 보조직종	Major Group 76 무역 관련 산업 보조 노동자 및 농업 노동자 761: 무역 관련 산업 보조 노동자 762: 농업 노동자 및 농업 노동자	Major Group 86 추수, 조경 및 천연자원 관련 산업 노동자 861: 추수, 조경 및 천연자원 관련 산업 노동자	Major Group 96 제조과정, 공업 및 유틸리티 관련 노동자 961: 제조과정, 공업 및 유틸리티 관련 노동자
					Major Group 67 서비스산업 보조 및 관련 직업 671: 식당 종업원, 주방 보조, 요리사, 바텐더, 호텔 서비스, 호텔 서비스, 호텔 서비스, 호텔 서비스 672: 숙박, 여행 및 현대 서비스 보조직종 673: 청소부 674: 기타 서비스산업 보조 및 관련 직업			

Skills of Koreans: Empirical Analysis and Future Strategies

Edited by Ju-Ho Lee and Seulki Choi

While previous studies on human capital tend to focus on the skills of youth, this study broadens the perspective to focus on adult competencies. In Korea, the proportion of the young population is rapidly declining while at the same time, persistent increase in academic ability has reached its limit. In such a situation, empirically analyzing the skills of the Korean population and seeking future strategies is an important task. By focusing on the problems of adult skill levels in Korea, which has yet to be given sufficient attention in the public discussions on demographic change or low economic growth, this study aims to provide the basic information necessary to establish long term national strategies.

The PIAAC survey, conducted by the OECD on approximately 157,000 individuals from 24 countries (including 6,667 individuals from Korea), is a recent data set which measures literacy, numeracy and computer-based problem solving skills of adults who are between the ages 16 and 65. The data, however, has not yet been put to enough use in research. Therefore, this study will first bring forward key issues on Korean adult competencies through empirical analyses. Also, it will undertake empirical testing and policy research on topics pertaining to human resources of the public sector, military, and foreign workers, which carry significance for the future of the country. The importance of these topics have long been recognized and are in need of in-depth research, but it was difficult to do so thus far due to political reasons or lack of data.

The first chapter of this research investigates the problems of Korean adult

competencies by empirically analyzing the PIAAC data. Based on this analysis, the following chapters investigate competencies of Korea's labor force and discuss future strategies for skill development. Specifically, the second and third chapters discuss the human resources of the public sector; the fourth chapter military manpower; and the fifth and sixth chapters deal with the foreign labor force.

Chapter 1: Korea's Age-Skill Profile from PIAAC: Features and Puzzles

According to the PIAAC survey, conducted by the OECD between 2011 and 2012, the skill level of Korean people between the ages of 16 and 24 are above the OECD average level. However, Koreans' competency level falls below the OECD average level beginning with the 35 to 44 age group. In the 45 to 54 age group, the skill level of Koreans falls even further below the OECD average level. The reason why such results from the PIAAC survey failed to receive much attention from experts or policy-makers in Korea is that they generally regarded it to be mirroring the positive process of rising Korean competencies due to fast educational development of the younger generation.

In contrast to such optimistic views, this study claims that there is an aging effect, meaning that Koreans' competency level deteriorates as people get older. It also asserts that such a phenomenon is the result of two problems: the quality of education and the failure to accumulate skills through learning after entering the labor market.

First, the comparison of the scores from the PISA test and PIAAC survey of the 17 to 22 age group show that the competencies of Korean youth are relatively lower compared to the youth of other countries. In particular, the relative decline in competencies of Korean youth occur when human capital should be actively accumulated, which is the period in which one moves on from the 17 to 19 age group to the 20 to 22 age group. Such a phenomenon is also prominent in the student and university graduate sample. The fall in skill level of Korean youth between the ages 17 and 22 may be associated with the problems of low quality of university education, as well as primary and secondary education which are based on rote learning.

Next, analysis of the adult male population between the ages 25 and 65 confirms that the phenomenon of decline in competency as one gets older remains even after controlling for education variables that affect differences in

competency. At the same time, we confirm that the willingness to learn of Korean adults is very low and diminishes at a fast rate as people get older. Furthermore, the analysis empirically shows that such learning variables significantly affect Korean adult competencies, therefore leading to a decline in learning and skills as one gets older.

After empirically confirming that the aging effect of declining competencies with higher age exists due to problems regarding the quality of education, including higher education, and the inability to develop skills through learning after entering the labor market, it is necessary to prioritize the findings in regards to public policy and reforms. Thus, it should be noted that as the proportion of the middle- and old-aged population with relatively low skills increases due to future demographic changes, the amount of human capital will shrink and act as the key factor to decline in growth. Recently, socioeconomic concern has risen on the lack of growth momentum and the 'zero growth' concern has heightened following changes in population structure. Therefore, moving beyond the current policies on women, family and welfare, designed to counteract low birthrate and aging society, highlighting human capital strategies and policy reforms that would enhance the skill sets of Koreans to allow for sustainable economic growth is needed.

Chapter 2: Skills and Wages of Public Employees: Investigating Korean Bureaucracy through PIAAC

Empirical analyses using the PIAAC data show that the competencies of Korean public sector employees are lower than the OECD public employee average levels, and are lower than those of major advanced countries like Japan, the United Kingdom, and Germany. Furthermore, the skill level of Korea's public employees is even lower than that of private sector employees when an identical distribution of occupation is presumed. In particular, for the 45 to 54 age group, the numeracy and literacy levels of Korea's public employees are lower than those of their private sector counterparts. The following are factors that need to be noted regarding the low competencies of Korea's public work force.

First of all, the competencies of Korean public employees are not being fully utilized. The PIAAC survey shows that the skill utilization level of Korean public employees is below that of the OECD public sector average. Furthermore, when presuming an identical distribution of occupations, Korean

public employees' level of skill utilization is below that of Korea's private sector employees. As the public sector operates under a hierarchical system with top-down command and control, individual workers do not have the opportunity to demonstrate their capabilities through sufficient discretion over their tasks, taking part in problem solving activities, or utilizing skills for influencing other workers.

Second, proper learning does not happen for Korea's public employees. The levels of "willingness to learn" and "learning at work" in Korea's public sector is among the lowest compared to the public sectors of major OECD countries. Also, Korean public employees' levels of learning are even lower than their private sector counterparts when assuming for identical distribution of occupations. As skills are accumulated over one's lifetime through skill use and learning, the fact that Korea's public employees exhibit low levels of application and learning partly explains why Korea's public employees in the 45 to 54 age groups display relatively low levels of competencies.

Third, the labor of the public sector are not properly compensated. Above all, the returns to skills of Korea's public employees was among the lowest of OECD countries. Furthermore, the differences in returns to skills between the private and public sector is largest in Korea. Also, as the wage system in Korea follows a seniority-based system, the tendency for wage to increase according to age is strongest among the public sectors of OECD countries. On the other hand, with increase in age, the skills of Korea's public employees declines at a faster rate than the OECD public sector average. To sum up, the current wage system of Korea's public sector is unfit for sufficient human capital investment due to very low returns to skills and very high differences between skills and wage.

Lastly, the study empirically shows that Korea's public sector does not allow for employees to accumulate skill by skill use and learning throughout one's life. Therefore in order to enhance the skills of Korea's public employees, the study emphasizes that it is necessary to innovate the working environment to make better use of individuals' skills, and also promote reform in the wage system so that everyone is rightfully compensated for their competencies.

Chapter 3: System Improvement Plan to Enhance Competencies of the Public Servants

According to the survey that this study conducted on 250 Korean public employees and professionals, the skills of public employees are superior than that of private sector employees for those in their 20's and 30's. However, the skill level of Korea's public employees declines for those in their 50's. First of all, among 16 categories of skills, the ones that need to be urgently strengthened for those at the deputy director level were communication, cooperation and commitment to the organization, and sense of ethics and conflict resolution were deemed in most need of development for people at the assistant minister and director level. Adaptability and change management were common skills for both levels. Creativity and critical thinking were two skills that needed reinforcement for both positions. Though individuals that are more talented compared to those working in the private sector were selected through competitive open recruitment system such as national examination, the result of the survey demonstrated that their competencies weaken as they gets older. This implies high necessity for general reform in the public offices. This research suggests improvement plans in areas of recruitment and position management, method of working and public culture, evaluation system and training system.

First, a personnel should be recruited less through national examinations and more experienced workers should be employed. The national examination does not have to be abolished, yet evaluation methods should be improved so that it is possible to understand the actual work capacity of a candidate. In order to do so, autonomy of each department should be expanded in the recruitment process. In terms of open employment system, it is also necessary to significantly improve working conditions such as wage. More efforts need to be put in to find the best recruitment through scouting or headhunting, or bring in civilian committee members for assessment to prevent nepotism.

Second, a specialist-type is suitable for position management. Through rotation-first, specialization-later strategy, an employee should be able to find suitable duty by rotating through various department at the beginning of his career. Then, he should be allowed to be in a position at one department of similar work detail for a long period of time when he become promoted to secretary or section chief. Afterwards when a position as senior public officer is obtained, the worker should be permitted to come and go to different departments.

Third, the culture of top-down command and settling for the status quo is the biggest obstacle to improving the skills of public officers. The organization should give out appropriate incentives to innovative actions, and perception change is needed from the leaders. Furthermore, organizational egoism and political orientation that misuse the skills of the public workers need to be overcome. Organizational egoism, in particular, is the largest impediment to administration reform, so it must be settled through personnel reshuffling between departments.

Fourth, the key problem to evaluation is that it is implemented based on the seniority rule, and it discourages one from enhancing one's skills. To abolish the practices of collusive evaluation, assessors should remain anonymous, and those being assessed should be given the choice to choose his assignment to a position as a reward. The case of Busan Metropolitan City, which implemented such a system is worth taking note.

Fifth, the problem in training lies not in quantity, but in quality. It is necessary for the education and training institutions to be equipped with teaching ability, by focusing on creative and critical thinking, adaptability and change management. Also, the instructor-trainee ratio should be reduced in order to make discussions possible, and adopt thesis supervision. In addition, incumbent public officers should be sent to support research institutes and utilize this as a long-term education and training program.

In order for the skills of public employees to improve, competent individuals should be hired and utilized to the fullest through effective position management and a more open culture. The government should also promote a fair evaluation system and incentive system, as well as directly support the skill development of its workers. Such reforms in the personnel system cannot be achieved without the cooperation from its members. Therefore, a mutual consent on the direction of the reform should precede the establishment of order and procedure to fixate the policy.

Chapter 4: Economic Analysis on the Reform of Military Manpower System following the Introduction of Professional Soldier System

Discussions on the military manpower of Korea until now have focused on quantitative reduction of soldiers, and no active discussions have focused on the fundamental restructuring of the military personnel. Without serious

consideration for fundamental changes to the system, implementing the plan to reduce 120,000 soldiers within 7 years until 2022 will remarkably weaken Korea's national defense. It will further threaten the national security, in a situation in which the country is confronting North Korea.

This research suggests a plan to recruit around 150,000 professional soldiers by 2020, reduce the service term of ordinary soldiers to 12 months, maintain the number of ordinary soldiers at 150,000 since 2022, and establish a military manpower system with a total of 300,000 soldiers on the basis of supply and demand prospects. By proposing a system that adopts the merits of a volunteer military system and compulsory military system in a balanced way, it is possible to make use of the strengths of each system and offset the weaknesses. Also, the study plans to make a breakthrough in the discourse on military personnel system reform that has been making no progress at all.

In this research, data analysis shows that the method is based on thorough inspection of economic rationality. According to estimates made in the study, the reduction of the service term for ordinary soldiers leads to around 4.64 trillion won to 9.33 trillion won in positive economic impact, which is 3 times larger than the total expenses on professional soldiers (between 1.89 trillion won and 3.2 trillion won). To reiterate, the economic impact of reducing the service term of ordinary soldiers- the opportunity cost of being enlisted in the army and the loss of wages owing to the disbenefit in work experience- is larger than the increase in financial burden due to the rise in soldier payroll following the introduction of professional soldiers.

However, economic rationality does not guarantee success in military manpower system reform. For that reason, this study suggests policy-wise, military, and political efforts that needs to be exerted to overcome problems that might arise in the process of reform.

Policy-wise, it is necessary to modernize all aspects of the personnel management system in the military, including wage, promotion, training, female manpower, working environment, human rights, security, recruitment and career management. Introduction of the professional soldier system and shortening the service term for ordinary soldiers may be considered as the two pillars of military manpower system reform, but promotion of the plan must be a part of an extensive effort to improve the entire personnel management system of the military. Militarily, restructuring of the army, advancing the technology of the weapon system as well as practical reinforcement plan for the reserve forces

must be simultaneously promoted so that no concerns on national security arise during the process of military manpower system reform. Politically, strong leadership is needed to design, boost and inspect the entire process of the reform as well as establish and support change management strategies.

Chapter 5: Effects and Issues on the Inflow of Overseas Professionals

Due to the fast diffusion of the knowledge economy, globalization, and aging population centered around advanced states, the competition among countries to attract highly-skilled labor is becoming more and more intense. In particular, on human resources management policies to raise the growth potential, policy interest on the inflow of high value-added, foreign professional manpower has surged. In this context, this research revisits the economic impact and policy issues of luring foreign professionals, analyze possible problems of the influx of professional manpower, and further derive future policy implications on Korea's foreign manpower policy.

The foreign professional manpower that has flowed into Korea accounts for 32,376 out of 852,000 foreign employees, which is 3.8% of the total size, based on 2014 data. The number has been calculated using resident qualifications. Among the foreign employees, university graduates account for 19.5%, and 11.4% of the workers are in administrative or technical positions. 4.3% of the foreign workers received over 3 million won as their monthly income. In other words, the size of the work force largely depends on how to define foreign professional manpower. Also, the characteristics of the foreign manpower differs according to each definition. Therefore, in order to prepare policies related to foreign professional manpower, discussions on how to define and manage the professional human resources from overseas should be preceded. Defining the foreign professionals based on their resident-status undercounts the foreign professional labor force. Also, it makes apprehending the features of the foreign professional manpower difficult as it contains non-professionals as well. This might work as a factor that makes appropriate policy actions on foreign professionals difficult.

As a policy suggestion, changes in the basis of immigration policy is needed in order for Korea to be recognized as a small but strong country. This can be achieved through enhancing the efficiency of the socioeconomic system, expanding human capital as well as promoting innovation, within the boundary of enduring decrease in population and increase in elderly dependency ratio.

Thus, there is a need to make a compromise between policy of population control and human resources management, or gradually switch over to manpower management policy that is oriented towards attracting high value-added professionals. It is expected that the inflow of foreign professionals will have a positive impact on government finance and the macro-economy, not only through the labor market, but also by the promotion of innovation and entrepreneurship in the domestic market. In addition, the domestic professionals and foreign professionals are not considered to be substitutes, but rather prove to be complementary, as suggested by previous empirical studies.

Chapter 6: Policy Reform Measures to Attract Professionals from Overseas

By observing the immigrant policies of Germany, Singapore, and Canada, the research looked for implications on establishing foreign professional manpower policy and system in Korea to better attract foreign workers. Also, through focus interviews with international students studying in Korea, it aimed at locating the necessary features for such students to grow and settle down in Korea as professionals.

The case studies on Germany, Singapore and Canada revealed the following. First, the governments of the countries established a department that is in charge of attracting professionals from overseas, and clearly defined the authority and duty of the division. For example, Canada empowered the Department of Human Resources and Skills Development (HRSDC) to play a central role in matters that need expertise, such as deciding the size of foreign manpower. This solidified the inter-department cooperation system through concentrating on decisions and responsibility while at the same time allowing for functional decentralization. Singapore and Germany also have a central department that oversees the introduction of the foreign labor force, and the relevant divisions constructed a co-operative governance around the central department. Second, Canada established a job classification system which classifies all occupations by their complexity (NOC of Canada, SOL of Australia and others). Based on this system, statistics on human resources have been compiled, which made it possible to examine both positive and negative influences of the work force that wish to immigrate to the domestic labor market. LMO of Canada is an example of this, and the government of each country adjusts the supply of foreign labor by setting a quota by occupation. One thing to note on the work permit of professional manpower is that the

decision is not made entirely based on the skill level. In the case of Singapore, the wage level is an important measure to look at when deciding to issue a work permit. The policy such as labor market tests of Korea has only emphasized the necessity of it without properly establishing statistics or division to take charge. Therefore, to systematically introduce professional labor force in Korea, the government should reorganize relevant policies such as job classification system, labor market test, quota system, point system, and penalty system through close cooperation with ministries.

One way of attracting talents from overseas would be inviting outstanding students to universities in Korea. Based on their studies in Korea, it is very likely that these students will go back to their home countries and become Korea-friendly. In particular, as these students will be the actual force behind implementing various exchange and cooperation programs not only in the private sector but also at the government level, such a policy is very important. Also, if the foreign students decide not to go back to their home country and stay in Korea to make use of their talents and skills learned in Korea, they will contribute significantly to improving the competitiveness of Korea. Considering these points, a strategic approach should be taken to lure competent foreign students to Korea and invite them to stay longer. Long-term support, strengthening of economic support, setting priority country by university, development of policies to fit foreign students and maintaining ties after their studies are some possible measures to consider.

KDI 신간안내

RECENT KDI PUBLICATION

개인·가구 단위 소득 추이 비교분석과 빈곤정책에 대한 함의

윤희숙

반양장 | 크라운판 | 75쪽 | 정가 2,000원



본 연구는 개인단위 소득과 가구단위 빈곤 간의 관계 변화를 관찰하면서 빈곤 현상이 노동시장과 어떤 관련을 갖는지를 고찰했다. 특히 노동시장정책과 빈곤완화정책 수단으로 활용되고 있는 각종 지원이 대상 그룹 중 어느 정도를 포괄하고 있는지를 파악하고 보완방향을 추출하고자 한 것은 사회정책 전반의 목표집단을 분명히 하고 각각에 매칭되는 정책내용을 강화하려는 시도가 할 수 있다.

북한의 경제특구·개발구 추진과 정책적 시사점

이종규

반양장 | 크라운판 | 148쪽 | 정가 2,000원



최근 북한이 경제개발구로 지정한 지역에서는 자신들이 강점을 지녔다고 판단하는 지역 고유의 특성과 산업을 내세우는 경우가 많았다. 이러한 지역에 대한 정확한 실태 분석은 향후 북한의 지역경제에 대한 연구를 하는 데 있어 기초자료로 활용될 수 있는바, 본고는 최근 북한이 강조하고 있는 경제개발구에 대한 정확한 실태조사와 그에 대한 정책적 시사점 도출을 목적으로 북한의 지역 연구에 초점을 맞추고 있다.

상시적 구조조정을 위한 과제: 사모투자펀드 활성화를 중심으로

구자현

반양장 | 크라운판 | 97쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 현행 기업구조조정 제도의 한계를 살펴보고 시장적 접근, 즉 사모투자펀드를 활용한 기업구조조정의 장점을 고찰하였다. 또한 사모투자펀드 활성화를 위한 제도적 개선방안을 살펴보고 국내에 사모투자펀드 제도가 도입된 2004년 이후를 대상으로 사모투자펀드가 투자한 기업의 가치가 제고되었는지를 실증분석함으로써 사모투자펀드의 활성화를 위한 시사점을 도출하였다.

신재생에너지 보급정책의 효율화 방안 연구

이수일 · 노재형 · 백철우

반양장 | 크라운판 | 98쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 현행 신재생에너지 보급정책의 현황 및 문제점을 분석하고 있다. 이를 바탕으로 신재생에너지 투자 활성화, 소규모 투자의 활성화, 다양한 정책목표의 효율적 달성, 전력시장과의 조화라는 관점에서 신재생에너지 보급정책의 개선방안을 제시하고 있다. 나아가 이를 통해 신재생에너지의 효율적이고 효과적인 보급 확산을 위한 최적의 정책조합을 찾고자 한다.

장수리스크 측정과 관리방안에 대한 연구

최용욱

반양장 | 크라운판 | 78쪽 | 정가 2,000원



OECD나 IMF에서는 예상치 못한 기대수명의 증가 혹은 고령층 인구의 증가를 장수리스크로 규정하고 이에 대한 대비를 시행할 것을 촉구하고 있다. 이에 본 보고서는 기존 사망률 예측모형의 문제점을 개선하여 인구추계를 실시하고, 이 결과를 바탕으로 정부 재정이 처한 장수리스크의 경제적 크기를 측정한다. 아울러 장수리스크를 관리하기 위한 정책을 제안하고 있다.

중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(II)

장우현 편

반양장 | 크라운판 | 190쪽 | 정가 6,800원



본 보고서는 중장기 과제인 ‘중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구’ 중 두 번째 성과물이다. 본고는 제조업과 광업 부문의 10인 이상 사업체에 대한 전수조사 기준의 보편적 자료를 기반으로 한 중소기업 정책금융의 평가 사례를 통해 중소기업지원정책의 과학적인 평가를 위한 방법론을 제시하고 과학적인 평가결과를 도출하는 한편, 이에 기반한 주기적 정량평가와 평가환류체계의 구축을 구체적으로 제안하고 있다.

환율과 거시경제 안정성: 국제통화 결제에 따른 합의를 중심으로

정규철

반양장 | 크라운판 | 83쪽 | 정가 2,000원



본 보고서는 환율의 변동성이 거시경제에 미치는 영향을 사회후생의 관점에서 비교분석하였다. 특히 우리나라처럼 국제통화를 가지지 못한 국가가 무역거래에서 국제통화로 결제하는 경향을 감안하여 환율 변동의 영향을 살펴보았다. 나아가 다양한 대내외 충격이 발생하였을 때, 사회후생의 관점에서 통화정책을 비교분석하였다.

자본과 노동 간 대체탄력성의 추정: 노동소득분배에 대한 함의를 중심으로

정대희

반양장 | 크라운판 | 50쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 우리나라 노동소득분배율의 추이를 살펴보고 그 변동요인을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 특히 기술진보가 노동소득분배율을 하락시킬 수 있다는 점을 염두에 두고 분석의 틀과 방법론이 설정되었다. 따라서 기술진보에 의한 전 세계적 노동소득분배율 하락 현상이 우리나라에서도 관찰되고 있는지 살펴보는 데 본 연구 결과가 조금이나마 기여할 수 있을 것이다.



공기업 지배구조의 개선방안

남일총

반양장 | 크라운판 | 92쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 1980년대 초반 이후 우리나라에서 사용한 상업적인 공기업의 지배구조와 관련 산업에 대한 정책을 정리하고, 공기업의 지배구조와 공기업이 속한 산업의 운영방식에 대한 현행 제도의 경제적 효과를 분석하고 있다. 이를 통해 상업성이 강한 공기업에 대해 기업가치 극대화에 입각한 전문경영체제 도입, 공기업의 주주권을 행사할 지주회사의 설립, 관련 산업에 대한 산업정책, 경쟁정책, 규제정책의 정비를 대안으로 제시하고 있다.



소득변동성 측정과 원인파악 및 축소를 위한 정책방안 연구

김용성 · 박선영 · 신동균

반양장 | 크라운판 | 67쪽 | 정가 2,000원

우리 사회의 고령화와 최근 노동시장의 변화는 소득의 변동성을 증가시키면서 불확실성을 높이는 방향으로 전개되고 있다. 본 연구는 임금불확실성이 근로자들의 후생수준을 결정하는 요소라는 문제인식에서, 외환위기 이후 우리나라 노동시장의 임금변동성을 살펴보고, 후생경제학적 측면에서의 시사점에 대해 분석하였다. 이를 통해 소득변동성이 가져다주는 후생의 손실과 이를 줄이기 위한 정책방안을 제시하고 있다.



실업지속의 원인 분석과 직업훈련의 효과 및 개선방안에 관한 연구

김용성 · 박우람

반양장 | 크라운판 | 72쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 현재 시행되고 있는 실업자 직업훈련의 효과성을 분석하고 개선방안을 제시하는 데 그 의의와 목적이 있다. 특히, 2000년대 이후로 장기화되고 있는 우리나라의 실업 양상의 원인에 대한 분석을 통해 직업훈련이 장기실업 문제를 해결하는 데 효과적인 정책도구일 수 있음을 보이고, 향후 직업훈련의 개선을 위한 방안을 훈련기간 및 훈련비용의 관점에서 모색하고 있다.



KDI 도서회원제 안내

• 회원에 대한 특전

- 본원에서 발행하는 모든 간행물을 우송하여 드립니다. (단, 비공개 자료 및 배포제한 자료는 제외)
- 본원이 주최하는 각종 행사(세미나, 정책토론회, 공청회 등)에 우선적으로 참가하실 수 있습니다.
- 발간된 연구보고서(인쇄물)를 KDI 홈페이지에서 추가로 구매하실 경우 10%의 가격을 할인받으실 수 있습니다.

• KDI 발간자료

- 단행본, 연구보고서, 정책연구시리즈, KDI 정책포럼, KDI FOCUS, 연구자료, 기타보고서 등
- 월간 KDI 경제동향, KDI 북한경제리뷰, Economic Bulletin, 나라경제, click 경제교육
- 분기 한국개발연구, 부동산시장 동향분석, 개발협력 동향분석
- 반년간 KDI 경제전망

• 연간회비

- 개인회원 10만원
- 기관회원 30만원

• 가입방법

KDI 홈페이지에서 도서회원 가입신청서를 작성하신 후 아래의 방법으로 회비를 입금하시면 됩니다.

계좌입금: 우리은행 254-012362-13-113(예금주: 한국개발연구원)

지로(지로번호: 6961017), 신용카드 및 핸드폰으로 결제 가능합니다.

본원 성과확산팀(발간자료 담당자)에 직접 회비를 납입하실 수 있습니다.

• 문의사항

대외협력실 성과확산팀 발간자료 담당

TEL (044) 550-4346 / FAX (044) 550-4950 / E-mail book@kdi.re.kr

• 판매처

- 교보문고(광화문점 정부간행물코너) TEL. (02) 397-3628
- 영풍문고(종로점 정치경제코너) TEL. (02) 399-5632

연구보고서 2015-08

한국인의 역량: 실증분석과 미래전략

인 쇄 2015년 12월 27일

발 행 2015년 12월 31일

저 자 이주호 · 최슬기 편

발행인 김준경

발행처 한국개발연구원

등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호

주 소 세종특별자치시 남세종로 263

전 화 (044) 550-4114

팩 스 (044) 550-4310

인 쇄 좋은생각좋은사람들

© 한국개발연구원 2015

ISBN 979-11-5932-152-8 (93320)

값 11,400원



* 잘못된 책은 바꿔드립니다.

