

해외사례 조사를 통한 글로벌 우수인재의 확보전략 모색

(대만, 인도, 중국, 미국 사례를 중심으로)

2022. 11.

인사혁신처

김 정 님

1. 훈련국 : 미국

2. 훈련기관 : 미주리 콜럼비아 대학교

(트루먼 행정대학원)

University of Missouri-Columbia
(Truman School of Government and
Public Affairs)

3. 훈련분야 : 공공행정학(MPM)

4. 훈련기간 : 2021.1.4 - 2022.12.21

성 명	김정님	직 급	행정사무관
훈 련 국	미국	훈련기간	2021.1.4 - 2022.12.21
훈련기관	미주리 콜럼비아 대학교 (트루먼 행정대학원)	보고서 매수	109매
훈련과제	해외사례 조사를 통한 글로벌 우수인재의 확보전략 모색		
보고서 제목	해외사례 조사를 통한 글로벌 우수인재의 확보전략 모색 (대만, 인도, 중국, 미국 사례를 중심으로)		
내용요약	○ 지식경제 시대 AI, 5G, 첨단 반도체, 자율주행차 등 4차 산업을 중심으로 글로벌 인재전쟁이 심해지고 있다. 한국의 인재유출 순위는 46위, 인재 지수는 30위권에 머물러 있다. 향후 10년간 국가별 인재의 수요와 공급을 예상하여 국가별로 순위를 매긴 결과, 한국은 고령화와 저출산 등으로 인해 인재 수요에 비해 공급이 부족할 것으로 예측되었다. ○ 인재 유출(brain drain)은 “유학생들이 해외에서 학위를 취득한 후에도 본국으로 돌아가지 않고 그곳에서 일자리를 구하는 현상 또는 숙련된 인력이 해외에서 일자리를 구하는 현상”을 의미한다. 글로벌 인재(global talent)는 “해외에서 유학 또는 일정기간 일을 함으로써 국제적 지식과 경험을 겸비하고, 자신의 분야에서 뛰어난 지식이나 전문성, 기술을 보유한 사람”을 의미한다. ○ 인재 유출은 일반적으로 인재 유입 국가에 긍정적 영향을 주고, 인재 유출 국가에 부정적 영향을 미친다고 알려져 있다. 하지만 두뇌 유출로 인해 고국에 미치는 영향은 일시적인 것이라는 연구도 있다. 선진국으로 이주한 인재가 지식과 기술의 발전에 기여하여 세계 전체적인 공익		

	(the international public good)을 증가시킴으로써 장기적으로는 고국에도 도움이 된다는 의견도 있다. ○ 지식 경제는 한 곳에 머물러 있는 인재가 아니라 여러 국가를 이동하면서 국제적 지식과 네트워크를 보유한 인재를 요구한다. 따라서 세계화 시대에 중요한 것은 인재가 물리적으로 어디에 있는지가 중요하지 않다고 지적한다. 중요한 것은 그들이 어떤 국가의 정체성을 가지고 있고, 어떻게 경제, 사회, 문화 발전에 기여하는지가 중요하다는 의견이 증가하고 있다. ○ 우수한 글로벌 인재를 정부에 유치하기 위해서는 두 가지 단계가 필요하다. 첫 번째는 글로벌 인재들을 국내로 유인해야 하고, 두 번째는 정부에서 필요한 글로벌 인재를 적합한 자리에 채용해야 한다. 그래서 글로벌 인재 유치를 위한 해외 정부들의 정책과 해외 정부 인사제도 및 개혁정책을 살펴보았다. ○ 중국, 대만, 일본은 최근 급속한 인적성장을 이루고 있을 뿐 아니라, 미국 실리콘 벨리에서 가장 많은 외국인 전문가들의 출신국가이다. 이 국가들은 젊고 유능한 사람들이 선진국에서 공부를 하거나 취업을 하도록 장려하고, 일정 기간 후에 고국으로 돌아와 선진국에서 습득한 지식과 기술을 전수할 수 있도록 적극적인 정책(reverse brain drain)을 펼치고 있다. ○ 최근 이들 국가들은 고국으로 돌아오지 않더라도 현지에서 고국의 경제성장에 기여할 수 있는 정책들도 추진 중이다. 실리콘 벨리의 IT 전문가들이 고국에 있는 동료 및 공무원과 네트워크를 유지하면서 고국 기업에 도움을 주고 있다는 사실에서 볼 수 있듯이 디아스포라(diaspora)와 네트워크를
--	--

	강화하고 이들을 고국의 경제성장에 기여할 수 있는 방안들을 계속 연구할 필요가 있다. ○ 한국과 같이 미국에 비해 공무원을 지원하는 젊은 인재가 많은 대만, 인도, 중국 정부의 인사개혁은 성과관리, 역량 교육 등에 주로 초점을 맞추고 있다. ○ 미국정부는 특히 인력이 부족한 IT 분야 전문가를 채용하기 위해 폭넓은 특별수당을 신설하고 각 기관에서 적극 활용하도록 독려하고 있다. 연방정부는 우수한 인재를 채용하기 위해 채용절차를 간소화하고 채용시간을 단축하기 위한 개혁(E2E)을 추진하였고 주정부는 공무원의 신분보장과 공개채용제도를 폐지하는 등 보다 혁신적인 인사개혁을 추진하고 있다. ○ 글로벌 인재의 국내 유치 정책은 글로벌 인재(해외 거주 전문가, 외국인 전문가 등) 개개인의 이주 및 귀국 동기를 이해해야 할 뿐 아니라, 국내에서 같은 분야에 종사하고 있는 사람들과 글로벌 인재가 거주하고 있는 상대국도 고려해야 하는 민감한 정책이기 때문에 장기적인 관점에서 신중하게 추진될 필요가 있다. ○ 정부가 유능한 인재를 채용하기 위해서는 ‘탄력적이고 유연한 인사제도’를 위한 인사개혁을 계속 추진해야 한다. 적시에 유능한 인재를 채용하기 위한 미국 주정부의 실적주의 개혁(merit reform)도 참고할 필요가 있다. 그리고 공직 동기가 있는 사람들은 공직에 지원하는 경향이 높다는 사실(Perry, 1990)도 기억해야 한다. 공직 동기는 공무원의 채용과 직무성과에 중요한 영향을 미치기 때문에 공무원의 채용과 보상에 있어서 중요한 요소로 다루어져야 할 것이다.
--	--

목 차

I. 서 론

- 1. 글로벌 인재의 의미와 동향 8
- 2. 인재 유출(Brain Drain)에 대한 논의 16
- 3. 인재 순환(Brain Circulation)과 디아스포라(Diaspora) 20

II. 한국의 인재관리

- 1. 한국의 인적자원 동향 25
- 2. 한국정부의 인재유치 정책 30

III. 대만의 인재관리

- 1. 대만의 글로벌 인재동향과 인재유치 정책 35
- 2. 대만의 정부 인사제도와 개혁 45

IV. 인도의 인재관리

- 1. 인도의 글로벌 인재동향과 인재유치 정책 51
- 2. 인도의 정부 인사제도와 개혁 59

V. 중국의 인재관리

- 1. 중국의 글로벌 인재동향과 인재유치 정책 64
- 2. 중국의 정부 인사제도와 개혁 75

VI. 미국의 인재관리

- 1. 미국의 글로벌 인재동향과 인재유치 정책 80
- 2. 미국의 정부 인사제도와 개혁 88

- VII. 결론 107

I. 서론

1960~70 년대에 시작된 한국의 인재 유출 현상은 1980 년대 급속한 경제발전과 함께 약화되었으나, 1990 년대 이후 선진국의 선별적 이민정책과 함께 다시 부각되기 시작했다¹⁾ 그리고 최근 AI, 5G, 첨단 반도체, 자율주행차 등 4 차 산업을 중심으로 재편되면서 글로벌 인재 전쟁과 함께 한국의 고급 인력은 미국, 유럽, 중국 등 해외로 빠져나가고 있다²⁾

2016 년 국제경영개발연구소(International Institute for Management Development, IMD)의 인재 유출 지표(brain drain index) 따르면 한국은 46 위에 머물렀다. 반면 인재 유출보다 유입이 많은 국가는 노르웨이, 스위스, 미국 등이었다.

표. 국가별 인재 유출(Brain drain) 순위(2016) ³⁾

Ranking	Country	Brain Drain Index
1	Norway	8.32
2	Switzerland	7.97
3	United States	7.33
...	...	...
14	Indonesia	6.24
20	Malaysia	5.72
25	Thailand	5.59
30	India	4.91
38	Mongolia	4.17
42	China Mainland	3.95
44	Philippines	3.77
45	Taipei, China	3.69
46	Republic of Korea	3.60
54	Kazakhstan	2.95

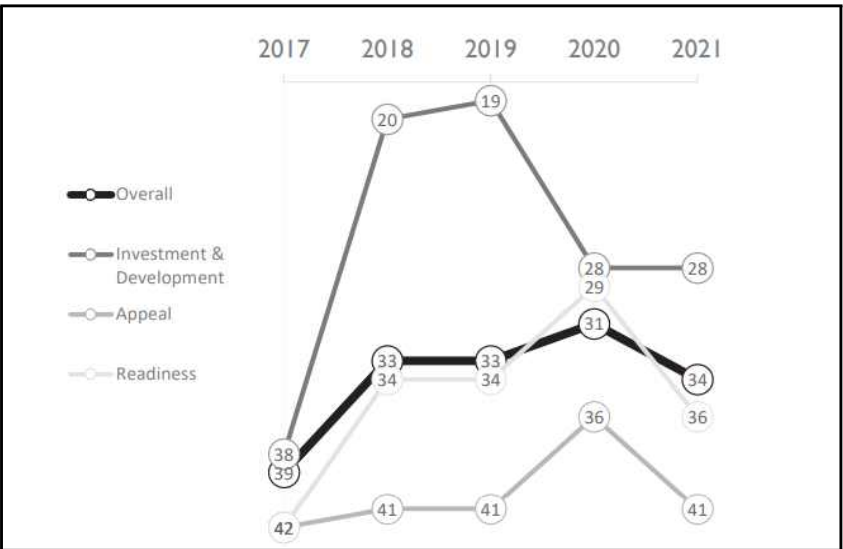
* 점수가 낮을수록 인재 유출이 많음

출처: IMD World Talent Report 2016

- 1) 송하중, 양기근, 강창민(2004). “고급과학기술인력의 두뇌유출 순환모형에 관한 연구”. 한국정책학회보, 13(2), 143-174.
- 2) 한재영, 한동희, 박윤아, & 김우보. (2021, June 15). 글로벌 인재전쟁 한국이 안보인다. 서울경제. <https://www.sedaily.com/NewsView/22NNBJOWBJ>
- 3) Gi-Wook Shin & Rennie J.Moon(2018). "From Brain drain to Brain Cirulation and Linkage". The Asia-pacific Research Center

이와 마찬가지로 한국은 인재 지수(Talent Ranking)에서도 30 위권에 머물러 있다. 인재 지수는 교육 투자 수준, 교육환경, 급여 및 생활수준, 과학 전공자수, 외국 전문가의 한국에서의 취업 의사 등 통계와 설문 결과를 통해 산출되며, 2020년에는 31 위에서 2021년 34 위로 하락했다.

표. 한국의 인재지수(Talent Ranking)



출처: IMD World Competitiveness Center

향후 10년간 국가별 인재의 수요와 공급을 예상하여 국가별로 순위를 매긴 결과, 인도는 수요대비 공급이 가장 많고, 중국은 수요와 공급이 비슷할 것으로 예상되었다. 이에 비해 한국은 고령화와 저출산 등으로 인해 인재 수요에 비해 공급이 부족할 것으로 예측되었다.

그림. 국가별 인재의 수요 공급 예측⁴⁾



☆

출처: Oxford Economics

4) Oxford Economics.(2021). Global talent 21: How the new geography of talent will transform human resources management.

표. 국가인재 순위(Talent COMPETITIVENESS RANKING)(2020-2021)

2021년	국 가	2020년
1	스위스	1
2	스웨덴	5
3	룩셈부르크	3
4	노르웨이	7
5	덴마크	2
6	오스트리아	6
7	아일랜드	4
8	핀란드	12
9	네델란드	10
10	독일	11
11	홍콩	14
12	싱가포르	9
13	벨기에	16
14	미국	15
15	캐나다	8
16	대만	20
17	아일랜드	18
18	뉴질랜드	21
19	에스토니아	19
20	오스트레일리아	13
21	영국	23
22	이스라엘	22
23	UAE	24
24	사이프러스	17
25	프랑스	28
26	포르투갈	26
27	슬로바니아	30
28	말레이시아	25
29	리투아니아	27
30	라트비아	33
31	카타르	29
32	스페인	32
33	그리스	37
34	대한민국	31
35	이탈리아	36
36	중국	40
37	체코	39
38	사우디아라비아	34
39	일본	38
40	조르단	49
41	카자흐스탄	44
42	헝가리	50
43	대만	43
44	보츠와나	-
42	폴란드	35
46	우크라이나	42
47	러시아	54
48	칠레	41
49	크로아티아	53
50	인도네시아	45

1. 글로벌 인재의 의미와 동향

1) 글로벌 인재(Global talent)의 의미

학문적으로 “talent”이라는 용어는 재능이라는 의미로 더 많이 쓰였다. 가드너⁵⁾는 재능을 춤, 음악, 수학 같은 특정 영역에서 사람들이 많은 것을 성취하게 만드는 타고난 능력이라고 파악했다. 위너와 마티노는 재능을 특정 상황에서 개발될 수 있지만 만들어질 수는 없는 특성이라고 정의했다. 이 외에도 과거 많은 학자들은 재능을 학습으로 얻을 수 없는, 타고난 특별한 능력이라고 여겼었다. 그러나 심리학자 가네⁶⁾가 재능을 체계적으로 개발된 능력과 지식으로 보기 시작한 이후 최근에 학자⁷⁾들은 재능을 학습과 경험을 통해 얻을 수 있는 특별한 능력으로 이해한다.

기업이나 경영에서 널리 사용되는 “인재(talent)”는 인적자원관리(HRM) 핵심 개념이다. 좁은 의미에서 인재는 최고의 잠재력을 발휘하여 조직에 변화를 가져올 수 있도록 조직에 기여하는 사람이다.⁸⁾ 하지만 넓은 의미에서 인재는 조직의 모든 직원에게 적용되는 보다 포괄적인 개념이다⁹⁾.

미국 인사관리처(OPM)¹⁰⁾는 “인재관리(talent management)”를 조직이 목표를 달성하기 위해 적재적소에 사람을 배치하는 것이라고 정의하고 있다. 그리고 이를 위해서는 현재 인재수준과 미래 필요한 인재를 정의하고 현재와 미래의 차이를 극복하기 위해 인재를 모집·채용하고

5) Gardner, H. (1983). *Frames of mind: A theory of multiple intelligences*. Basic Books.

6) Gagne', F. (2000). Understanding the complete choreography of talent development through DMGT-based analysis. In K. A. Heller, F. J. Monks, R. . Subotnik, & R. J. Sternberg (Eds.), *International Handbook of Giftedness and Talent*. Elsevier Science.

7) Heller, K. A., Monks, F. J., Subotnik, R. F., & Sternberg, R. J. (2000). *International Handbook of Giftedness and Talent*,. Elsevier Science.

Tranckle, P., & Cushion, C. J. (2006). Rethinking giftedness and talent. *Sport Quest*, 58(2), 265–282.

8) Tansley, C, H., L., Stewart, J., & Turner, P. (2007). *Talent management: Strategies, policies and practices*. Chartered Institute of Personnel and Development.

9) Wilson, C. (2012). Strategic engagement and alignment of corporate talent. *Development and Learning in Organizations*, 26(5).

10) OPM(<https://www.opm.gov/>)

교육하고 유지하기 위한 전략과 기술을 개발하고 관리해야 한다고 한다. 참고로 인재관리 영역과 평가 방식은 다음과 같다.

표, 인재관리(Talent Management) 성과 측정 방법(OECD)¹¹⁾

영역	전략(S), 운영(M), 직원(E) 측면
인력계획	조직에 꼭 필요한 핵심인재 계획 수립여부(S), 인사계획에 관리자 참여율 및 만족도(O), 핵심인재 보유여부(E)
채용	핵심인재의 역량 및 기술 향상(S), 채용절차에 대한 지원자 만족도(M, E), 채용기간 단축률(M) 지원자에 대한 관리자 만족도(M)
직원개발	직원 교육 및 멘토링 설문(M), 직원의 교육 및 멘토링 참여율(E)
리더십 개발	관리직의 역량과 기술 향상(S), 관리자 직위 보유여부(E)
보유	핵심인재 보유율(M), 6개월 후 채용결과에 대한 관리자 만족도(M) 신입사원의 만족도(E)
지식관리	지식관리가 조직에 기여한 정도(M), 새로운 상황에 필요한 지식 격차 해소 여부(M)

글로벌 인재에 대한 논의는 '인재 유출(brain drain)'과 관련이 있다. 인재 유출은 유학생들이 해외에서 학위를 취득한 후에도 본국으로 돌아가지 않고 그곳에서 일자리를 구하는 현상 또는 숙련된 인력이 해외에서 일자리를 구하는 현상을 의미한다¹²⁾. 인재 유출의 대상은 모국에서 일자리를 구할 수 있을 만큼 충분한 전문 지식과 경험을 갖춘 사람들이다.

인재 유출(brain drain)이라는 용어는 1963년 영국왕립학회(British Royal Society)에서 영국에서 북미 및 캐나다로 이주하는 영국의 과학자 및 기술자를 지칭하면서 처음 사용되었다고 알려져 있다¹³⁾

11) OPM(<https://www.opm.gov/>)

12) Song, Ha Joong. (1991). *Who Stays? Who Returns? The Choices of Korean Scientists and Engineers*.

13) Guellec, Dominique & Cervantes, (2002). International mobility of highly skilled workers: From statistical analysis to policy formulation. OECD, International Mobility of the Highly Skilled. 71-98.

이와 반대로 뛰어난 학생이나 전문성 또는 숙련된 기술을 보유한 사람들을 끌어들이는 현상을 '인재 유입(brain gain)' 이라고 한다. 여러 국가들이 인재 유입을 위한 글로벌 인재 프로그램(global talent program)을 운영하고 있다. 참고로 미국과 영국이 추진하고 있는 글로벌 인재 프로그램에서 인재는 다음과 같다.

예술, 운동, 과학, 교육, 비즈니스 분야에서 탁월한 능력을 보유하거나 영화 또는 텔레비전 산업에서 뛰어난 업적을 국제적으로 인정받은 사람 (USCIS)¹⁴⁾

그 분야에서 리더가 될 수 있는 사람 (Chambers)¹⁵⁾

종합하면 인재(talent)란 한 분야에서 리더가 될 수 있는 비범한 능력을 가진 사람을 의미한다. 글로벌 인재(global talent)는 “해외에서 유학 또는 일정기간 일을 함으로써 국제적 지식과 경험을 겸비하고, 자신의 분야에서 뛰어난 지식이나 전문성, 기술을 보유한 사람” 이라고 정의할 수 있다.

2) 글로벌 인재의 동향

(1) 유학생 통계에 따른 글로벌 인재 동향¹⁶⁾

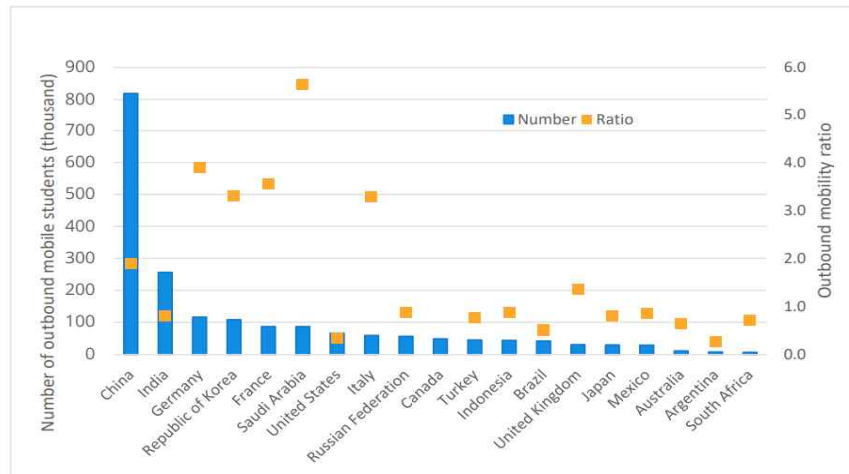
해외 유학을 떠난 학생 수가 가장 많은 국가는 중국, 인도, 독일, 한국 순이었다. 한국의 유학생 비율은 3.5%로, 사우디아라비아, 독일, 프랑스 다음으로 높았다.

그림. 해외 대학으로 유학을 간 학생 현황(2015)

14) USCIS.(2021). *O-1 Visa: Individuals with extraordinary ability or achievement*. Government of the United States.<https://www.uscis.gov/>

15) Chambers, R. (2021). *Global talent visa*. Richmond Chambers Immigration Barristers.

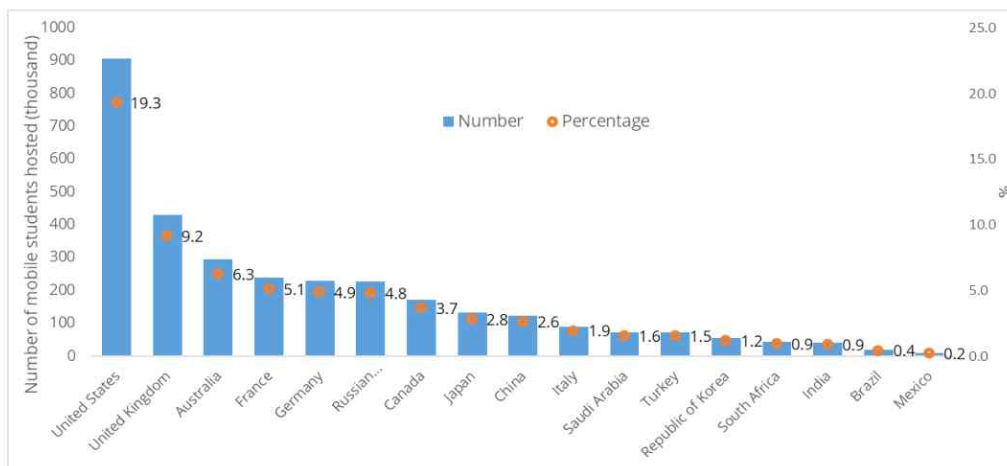
16) UN(2015). "*Skills and Innovation in G20 Countries*". UNESCO Institute for Statistics, Information Paper No. 50



Source: UNESCO Institute for Statistics.

외국인 유학생이 가장 많은 국가는 미국(19.3%)이고, 영국(9.2%)과 호주(9.2%), 프랑스 (5.1%), 독일(4.8%) 등이다. 한국으로 유학을 온 외국 학생 비율은 1.2% 정도로 낮은 편이다. 유학생은 졸업 후 그 나라의 고급 인재가 될 가능성이 높다.

그림. G20 국가로 유학을 온 외국학생 수(2015)

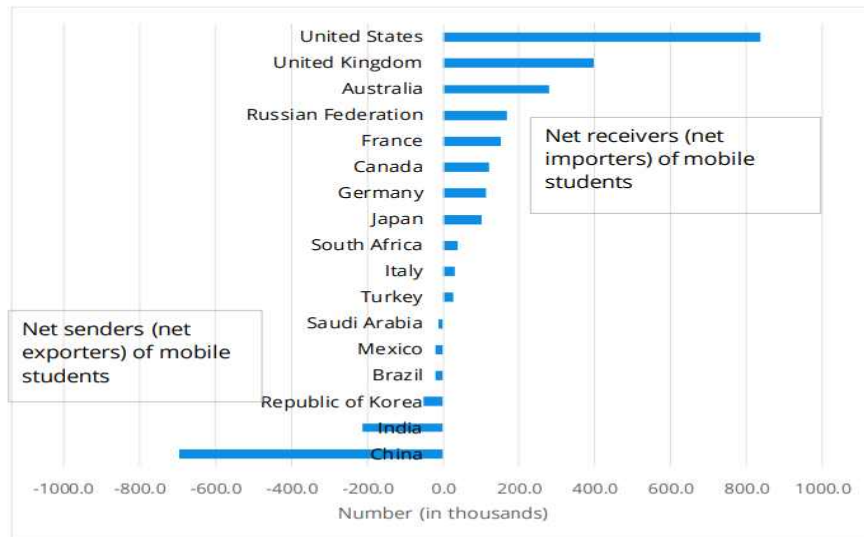


Note: Argentina and Indonesia are not presented due to a lack of data.

Source: UNESCO Institute for Statistics.

한국은 인도와 중국 다음으로 한국으로 유학을 온 학생보다 다른 나라로 유학을 떠난 한국 학생이 많은 국가이다.

그림. 유학 온 학생 수 대비 유학을 떠난 학생 수(2015)



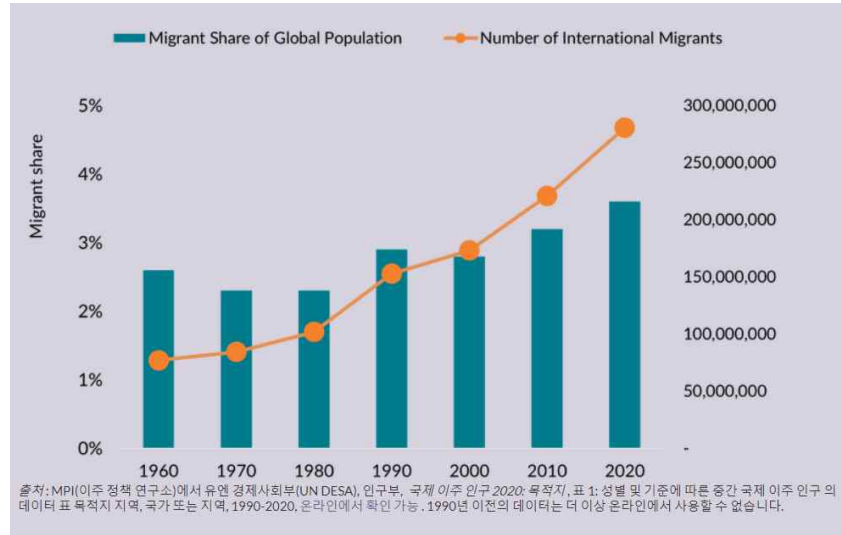
Note: Argentina and Indonesia are not presented due to a lack of data.
Source: UNESCO Institute for Statistics.

(2) 이민자 통계로 본 글로벌 인재 동향

UN(2020) 에 따르면 전 세계 2 억 8,000 만여 명의 이민자가 존재하며 이는 전 세계 78 억 인구의 4%에 해당한다. 전 세계 이민자수는 1960 년에 비해 4 배 증가했으며 역사상 최고로 많은 수치이다¹⁷⁾.

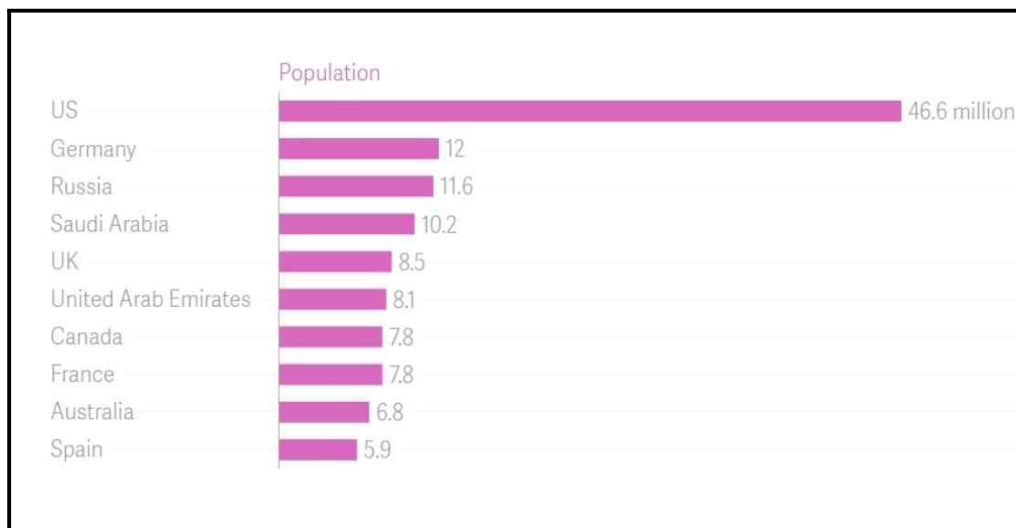
그림. 세계 이민자수 현황(1960-2020)

17) Jeanne Batalova.(2022.7.21). Top Statistics on Global Migration and Migrants. Migration Policy Institute(MPI). <https://www.migrationpolicy.org/article/top-statistics-global-migration-migrants#Regions%20and%20Countries>



전 세계에서 이민자가 가장 많이 가는 나라는 미국이다¹⁸⁾.

그림. 이민자 보유 상위국가(2015)



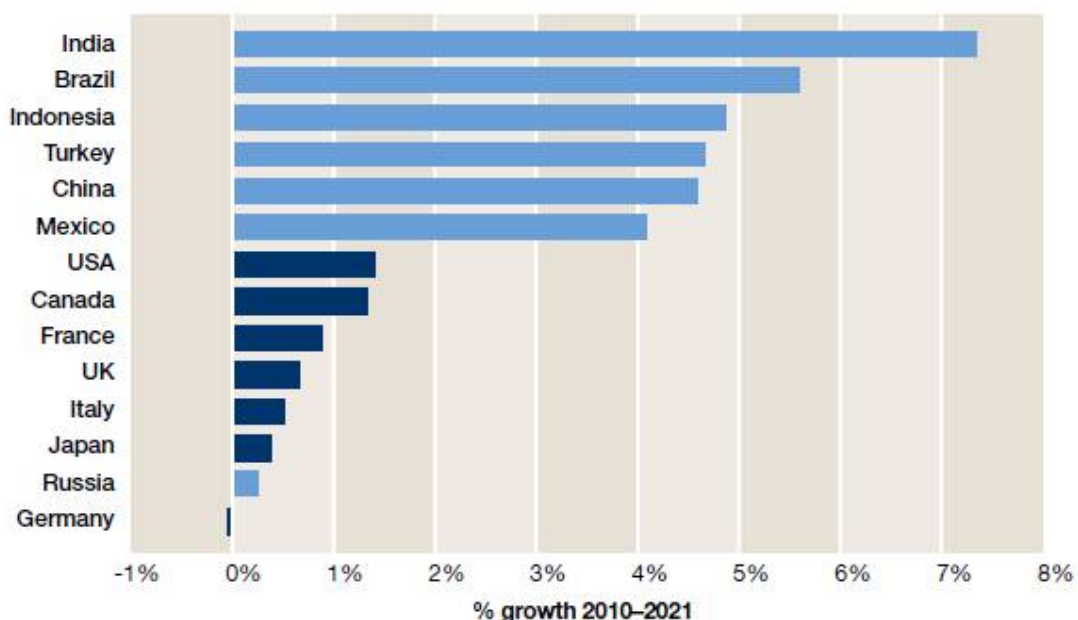
출처: UN(2016)

18) UN. "Million international migrants living abroad worldwide, new UN statistics reveal" <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-a-broad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>

(3) 신흥 국가들의 인적자원 성장

저임금의 숙련된 노동자를 통해 이룬 경제성장을 바탕으로 인도와 브라질, 인도네시아 중국 등 신흥국가들은 지금 급속한 인적자원의 성장을 보이고 있다.

그림. 국가별 대학 졸업인구 증가율(2010-2021)¹⁹⁾

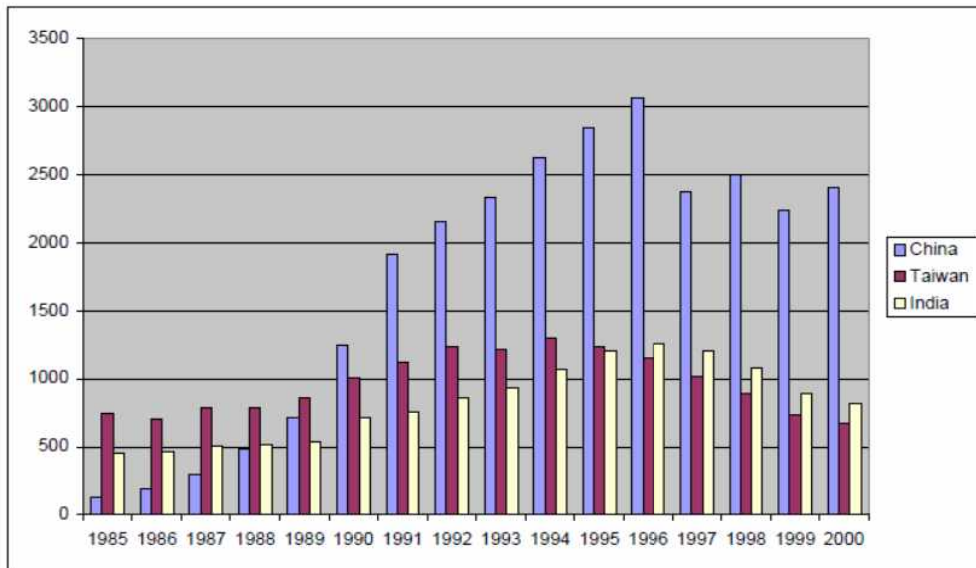


미국 의회가 아시아 태평양 지역에 대한 연구를 위해 설립(1960)한 이스트웨스트 센터(the East-West Center)²⁰⁾는 중국과 인도, 대만의 글로벌 인재 성장과 이들을 중심으로 확장되고 있는 글로벌 네트워킹 및 인재 순환(brain circulation)에 주목하였다. 중국과 인도, 대만의 이민자들은 미국 과학, 기술 분야 인력에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 이들은 실리콘밸리와 고국 간 중요한 경제적 매개자 역할을 하고 있다.

19) Oxford Economics.(2021). Global talent 21: How the new geography of talent will transform human resources management.

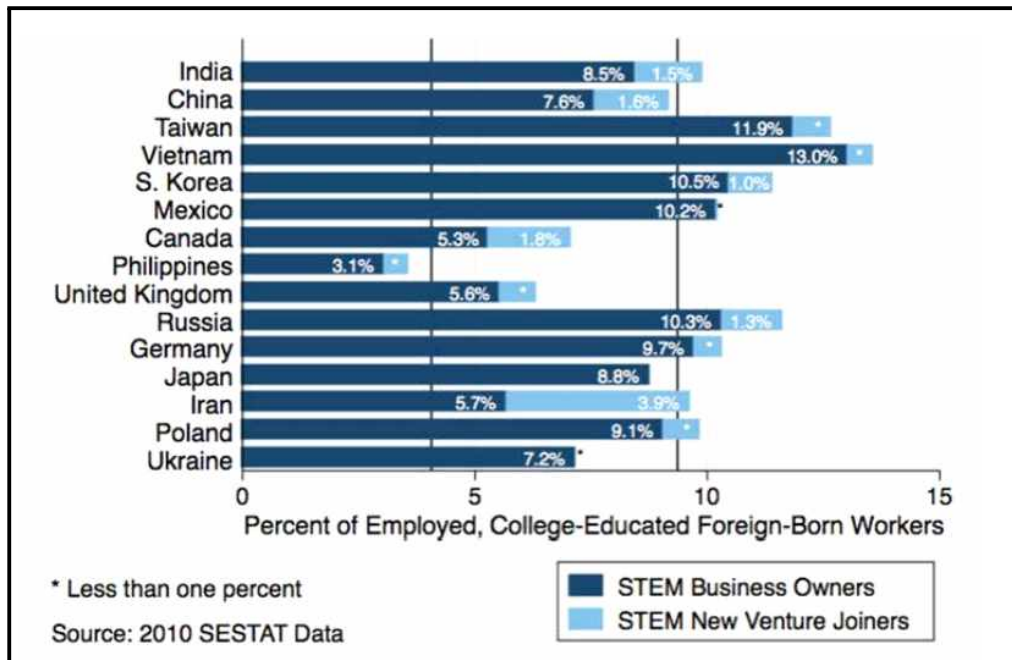
20) AnnaLee Saxenian.(2001). "Transnational Communities and the Evolution of Global Production Networks: The Cases of Taiwan, China and India" East-West Center Working paper

그림. 미국 내 과학 기술 분야 박사학위 소지 외국인(2001)



Source: National Science Foundation, 2001

그림. 미국 STEM 기업 내 외국인 비율(2010)



출처 : 2010 SESTAT DATA

2. 인재유출(brain drain)에 대한 논의

많은 학자들이 인재 유출에 대한 연구를 해왔다. 인재 유출에 대한 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫 번째는 인재들이 왜 다른 나라로 이동하는지, 왜 그들이 자신의 나라를 떠나 다른 나라로 가는 지에 대한 그 이유에 대한 연구이다²¹⁾. 이에 대한 연구는 연구 방법에 따라 노동시장의 수요와 공급에 미치는 요인을 경제학적 시각으로 분석하는 거시적인 연구와, 실제 해외에 거주하고 있는 사람들을 대상으로 인터뷰를 함으로써 유학 또는 이민을 결정하는데 영향을 미치는 요인을 분석하는 미시적인 연구가 있다.

두 번째는 인재 유출이 국가의 사회, 경제적으로 어떤 영향을 미치는 지에 대한 연구이다²²⁾. 이에 대한 연구는 인재가 떠난 국가(인재 유출국)에 미치는 영향과 인재가 유입된 국가(인재 유입국)에 미치는 영향으로 나뉜다. 그리고 최근에는 인재의 이동이 전 세계의 경제, 문화, 지식 등의 발전에 미치는 영향에 대한 연구도 증가하고 있다.

21) Hicks, J. R. (1932). The Theory of Wages Macmillan and Co. In *The macmillen company, London macmillen company, London*. THE MACMILLAN COMPAN.

Borjas, G. J., & Chiswick, B. R. (1987). Self-selection and the earnings of Immigrants. *American Economic Review*, 77(4), 531–553. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198788072.003.0005>
Kerr, S. P.,

Kerr, W. R., & Lincoln, W. F. (2015). Firms and the economics of skilled immigration. *Innovation Policy and the Economy*, 15(1), 115–152. <https://doi.org/10.1086/680061>

22) Grubel, H. B., & Scott, A. D. (1966). The International Flow of Human Capital. *American Economic Review*, 56(1–2), 268–274.

Mountford, A. (1997). Can a brain drain be good for growth in the source economy? *Journal of Development Economics*, 53(2), 287–303. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(97\)00021-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(97)00021-7)

Bhagwati, J., & Hamada, K. (1974). The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment. A theoretical analysis. *Journal of Development Economics*, 1(1), 19–42. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(74\)90020-0](https://doi.org/10.1016/0304-3878(74)90020-0)

Kerr, W., & Lincoln, W. (2010). The supply side of innovation: H-1B visa reforms and U.S. ethnic invention. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 473–508.

Borjas, G., & Doran, K. (2012). The collapse of the Soviet Union and the productivity of american mathematicians. In *Journal of Economics*.

1) 인재 유출(Brain Drain)의 원인

나치의 박해를 피해 이주한 유대인 과학자들에 대한 연구에서 인재 유출에 대한 광범위한 연구가 시작되었듯이 정치적 상황은 인재 유출의 주요 원인 중 하나다. 하지만 경제학자들 역시 인재 이동에 대한 연구에 많은 관심을 보이고 있다.

경제학자들은 숙련 노동자의 이주를 개인의 합리적 선택의 결과로 해석했다. Hicks²³⁾는 노동시장이 완전시장이 아니기 때문에 시장(국가)에 따라 임금 격차가 존재하고, 사람들이 더 높은 임금을 얻기 위해 저임금시장에서 고임금시장으로 이동한다는 사실을 발견하였다. 학생들은 더 많은 고용기회와 졸업 후 더 높은 소득을 얻을 수 있는 국가로 유학을 결정한다²⁴⁾. 보르하스²⁵⁾는 사람들이 국가별 임금 수준을 단순 비교하는 것에 더 나아가, 사람들은 자국 내 비교 소득을 기준으로 자신의 분야가 다른 분야에 비해 비교 소득이 낮은 경우 비교 소득이 더 높은 국가로 이동을 선택한다고 설명한다. 최근에는 다국적 기업이 숙련된 이민 정책에서 적극적 참여함으로써 인재 이동을 촉진시키고 있다는 연구가 있다²⁶⁾.

해외에 이주하고 있는 사람들(친구, 동료, 친척 등)과의 네트워크²⁷⁾ 또는 지리적 위치²⁸⁾(선진국에 가까운 국가) 등이 이주비용을 낮춤으로써

23) Hicks, J. R. (1932). The Theory of Wages Macmillan and Co. In *The macmillen company, London macmillen company, London*. THE MACMILLAN COMPAN.

24) Bound, J., Demirci, M., Khanna, G., & Turner, S. (2015). Finishing degrees and finding jobs: Us higher education and the flow of foreign it workers. In *Innovation Policy and the Economy* (Vol. 15, Issue 1). <https://doi.org/10.1086/680059>

25) Borjas, G. J., & Chiswick, B. R. (1987). Self-selection and the earnings of Immigrants. *American Economic Review*, 77(4), 531–553. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198788072.003.0005>

26) Kerr, W. R., & Lincoln, W. F. (2015). Firms and the economics of skilled immigration. *Innovation Policy and the Economy*, 15(1), 115–152. <https://doi.org/10.1086/680061>

27) Beine, M., Docquier, F., & Özden, Ç. (2011). Diasporas. *Journal of Development Economics*, 95(1), 30–41. <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2009.11.004>

Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.

28) Bratsberg, B. (1995). The incidence of non-return among foreign students in the United States. *Economics of Education Review*, 14(4), 373–384.

유학 및 이민을 높이는 경향이 있다고 한다. 해외 거주자에 대한 설문 조사에 따르면 주로 자녀 교육, 경력 개발 기회, 더 나은 근로조건 등을 위해 이민을 결정한 것으로 나타났다.

2) 인재 유출(Brain Drain)이 국가에 미치는 영향

인재 유출은 일반적으로 인재 유입 국가에 긍정적 영향을 주고, 주 인재 유출 국가에 부정적 영향을 미친다고 알려져 있다. 특히 내생적 성장 모델(endogenous growth theory)에 따르면 유출 국가의 비숙련 노동자와 숙련 노동자의 비대체성으로 인해 경제성장에 부정적인 영향 미친다고 한다. 그리고 개발도상국과 후진국의 인재 유출이 선진국과의 불평등을 더 심화시킬 것이라고 경고한다.

그루벨과 스코트²⁹⁾의 연구는 인재 유출에 대한 최초의 학술적 연구로 여겨지고 있다. 노동 이민이론에 따르면 숙련된 인재의 유출이 그 나라의 국민에게 분배될 총 소득을 감소시킴으로써 그 나라의 복지에 부정적 영향을 미치지만 실제로는 그렇지 않다고 지적한다. 왜냐하면 노동자들이 그들의 한계 생산물과 동일한 급여를 받는 시장경제에서 숙련된 인재의 유출은 그들이 가져오는 한계 생산물과 그들이 얻는 소득을 동시에 제거함으로써 남아 있는 노동자들의 한계 생산물 변화를 통한 소득 재분배만 가져올 것이며, 이 것 역시 숙련된 인재의 유출 크기가 그렇게 크지 않으면 그것이 경제에 미치는 효과도 크지 않을 것이라고 한다

한편 바그와티와 하마다³⁰⁾는 교육수준이 높은 인력의 유출은 국가의 노동력 수준을 하락시켜 국가의 사회복지에 나쁜 영향을 줄 수 있다고

[https://doi.org/10.1016/0272-7757\(95\)00017-E](https://doi.org/10.1016/0272-7757(95)00017-E)

29) Herbert B. Grubel & Anthony D.Scott. (1966). The International Flow of Human Capital: Comment. *American Economic Review*, 58(3), 539.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=4497321&site=ehost-live>

30) Bhagwati, J., & Hamada, K. (1974). The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment. A theoretical analysis. *Journal of Development Economics*, 1(1), 19-42. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(74\)90020-0](https://doi.org/10.1016/0304-3878(74)90020-0)

지적한다. 그는 고학력 이민을 줄이기 위한 방법으로 이민세 (Emigration tax 또는 Bhagwati tax)를 제안했다. 고학력 이민자들은 고국의 세금으로 교육을 받았으므로, 선진국으로 이민을 간 뒤에 그들이 연 수입의 10%를 10년 동안 고국에 지불해야 할 것이라고 했다

하지만 두뇌 유출로 인해 고국에 미치는 영향은 일시적인 것이라는 연구³¹⁾도 있다. 이민자들은 고국에 세금을 내지 않는 대신 고국의 복지혜택 또한 누릴 수 없을 것이다. 또한 국가가 창조적인 기술과 산업 발전을 위해 노력하면 그들을 대체 할 수 있는 기술자를 다시 발굴할 수 있을 것이다. 따라서 고숙련 이민이 고국의 경제발전에 미치는 영향은 국가가 어떻게 대응하는지에 달려있다고 한다.

또 선진국으로 이주한 인재가 지식과 기술의 발전에 기여하여 세계 전체적인 공익(the international public good)을 증가시킴으로써 장기적으로는 고국에도 도움이 된다는 의견도 있다³²⁾. 이러한 의견은 최근에 인재 순환(brain circulation)과 디아스포라(diaspora)에 대한 관심으로 확장되고 있다.

31) Dumitru, Speranta (2012). *Skilled Migration: Who should pay for what?* Diversities 14 (1):8-23.

32) Grubel, H. B., & Scott, A. D. (1966). The International Flow of Human Capital. *American Economic Review*, 56(1-2), 268-274.

3. 인재 순환(Brain Circulation)과 디아스포라(Diaspora)

디아스포라(Diaspora)라는 용어는 그리스어의 '~너머(dia)'와 '씨를 뿌리다(spero)'에서 유래했다. 원래는 팔레스타인을 떠나 전 세계에 흩어져 살면서 자신들의 규범과 관습을 지키며 살아가는 유대인을 가리켰다. 최근에는 국외로 추방된 난민들의 공동체나 소수 인종이 타국에서 공동체를 형성하는 경우 등 고국을 떠나 다른 나라에서 공동체를 형성하며 살아가는 사람들로 확장되어 사용되고 있다. (출처 : 두산백과)

지식 경제는 한 곳에 머물러 있는 인재가 아니라 여러 국가를 이동하면서 국제적 지식과 네트워크를 보유한 인재를 요구한다. 따라서 세계화 시대에 중요한 것은 인재가 물리적으로 어디에 있는지가 중요하지 않다고 지적한다. 중요한 것은 그들이 어떤 국가의 정체성을 가지고 있고, 어떻게 경제, 사회, 문화 발전에 기여하는지가 중요하다는 의견³³⁾이 증가하고 있다.

1) 국제기구가 중심의 디아스포라 사례³⁴⁾

i) 국외거주자를 통한 지식전달(Transfer of Knowledge through expatriate nationals, TOKTEN, 1977) : 유엔개발기구(UNDP)가 해외에 거주하는 중동지역 과학자, 의사, 경제학자, 경영인 등이 단기간 고국 방문을 통해 민간기업, 대학, 연구소, 정부기관 등에 지식과 기술을 전수하도록 독려한 프로그램이다.

ii) 아프리카 개발을 위한 이주 프로그램(Migration for Development in Africa, 2001) : 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)가 아프리카 개발 프로젝트에 해외에 거주하는 아프리카 출신 인

33) Fazal Rizvi (2005) Rethinking “Brain Drain” in the Era of Globalisation, *Asia Pacific Journal of Education*, 25:2, 175-192, DOI: 10.1080/02188790500337965

34) 백성준.(2015). *고급 두뇌인력 네트워크 구축·활용 정책: 국제사례분석*, KDI School Working paper, 15-14

재를 활용하기 위해 추진한 프로그램이다. 미국이나 유럽에 거주하는 의사, 간호사 등 보건인력을 활용하여 아프리카 보건서비스의 향상을 위한 사업 등을 지원하고 있다.

iii) 아프리카 디아스포라 프로그램(African Diaspora Program, 2007) : 세계은행(World Bank)이 해외에 있는 아프리카 출신 인재들을 아프리카 개발 원조사업에 참여시키기 위해 추진한 프로그램으로, 해외에 있는 아프리카 인재 데이터베이스 구축, 해외송금시스템 구축, 세미나 개최, 해외 네트워크에 대한 재정지원 등을 추진했다.

2) 실리콘 벨리의 디아스포라 사례³⁵⁾

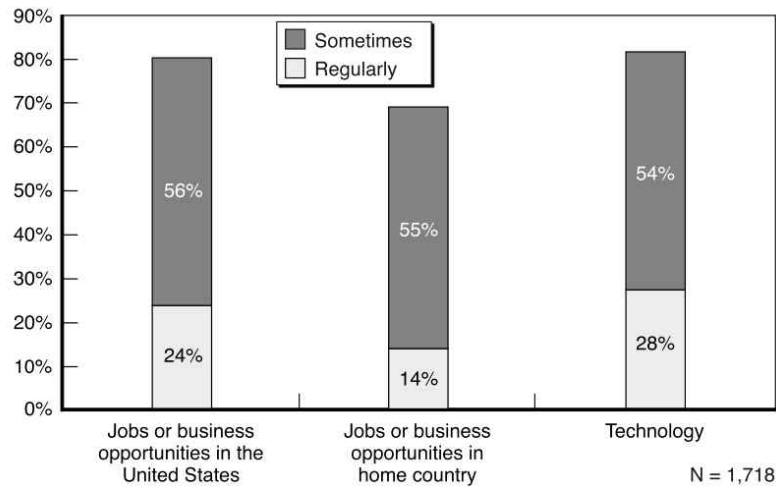
고도로 숙련된 이민자들이 고국의 기업이 선진국과 무역을 하거나 특허를 취득하는데 도움을 주는 등 고국의 경제발전에 기여하는 사례가 증가하고 있다.

실리콘 벨리의 IT 전문가 2,273명을 대상으로 실시한 설문조사는 디아스포라가 고국의 경제발전에 중요한 역할을 하고 있다는 것을 보여준다. 설문조사는 실리콘 벨리에서 많은 비중을 차지하고 있는 중국, 대만, 인도 출신 IT 전문가를 대상으로 실시되었으며 주요 내용은 다음과 같다.

실리콘 벨리에 있는 IT 전문가들은 대부분 고국과 정기적이거나 비정기적으로 정보교환을 나누고 있으며 주요 내용은 IT 기술(82%) 및 미국(80%) 또는 고국(69%)의 일자리 또는 사업기회에 관한 것이라고 응답했다.

표. 고국에 있는 친구, 동료 등과 정보를 교환한다고 응답한 수

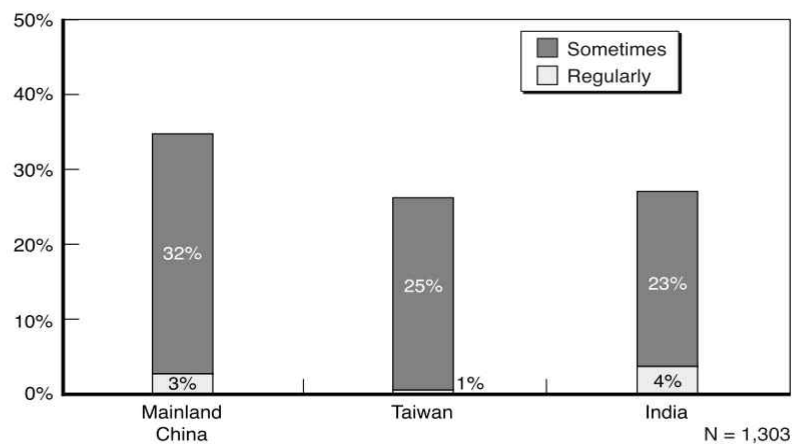
35) Saxenian, A. L., Motoyama, Y., & Quan, X. (2002). Local and Global Networks of Immigrant Professionals in Silicon Valley. *International Journal of Economic Development* (Vol. 5, Issue 3). Public Policy Institute of California.



출처 : Saxenian et al.(2002)

실리콘 벨리에 있는 외국인 IT 전문가들은 고국의 정부기관과 정기 혹은 비정기적으로 접촉을 유지하고 있다고 응답했다. 중국 출신의 경우 35%로 가장 높았고 정기적인 만남은 인도 출신이 4%로 가장 높았다.

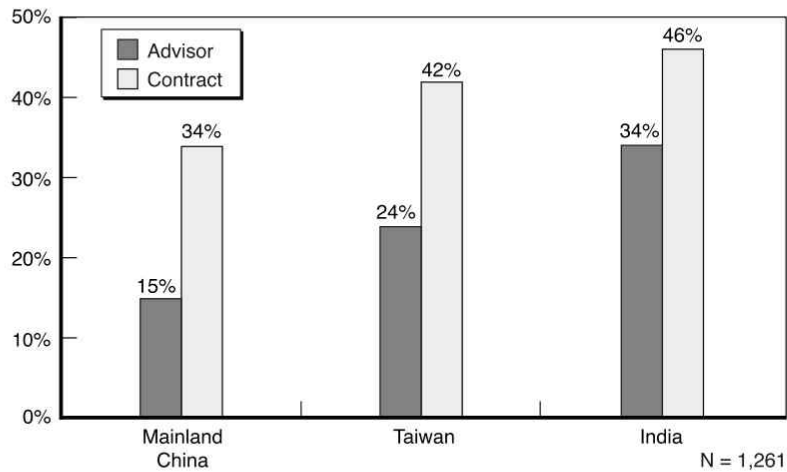
표. 고국의 정부기관 공무원과 만남이 있는지 여부



출처 : Saxenian et al.(2002)

실리콘 벨리에 있는 많은 외국인 IT 전문가들은 고국 기업에 자문을 하거나 계약을 할 때 도움을 준 적이 있다고 응답했으며 그 비율은 인도, 대만, 중국 순으로 높았다. 특히 40% 내외가 고국 기업에 계약에 도움을 주었다고 응답했다.

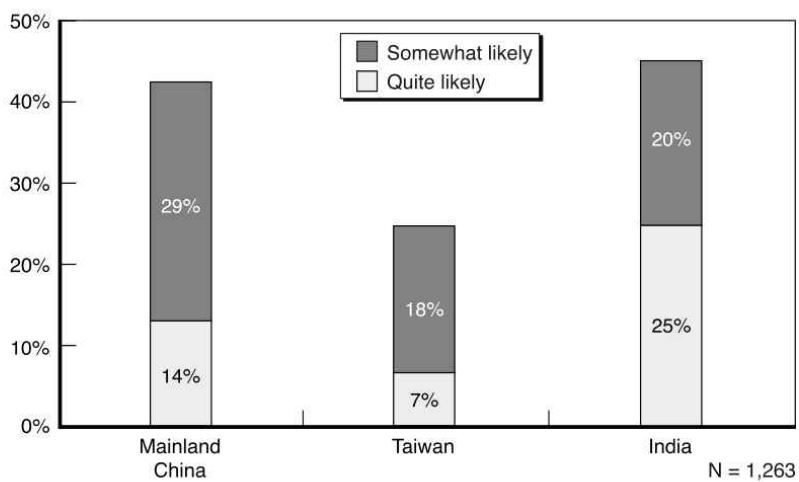
표. 고국에 있는 기업에 도움을 준 적이 있는지 여부



출처 : Saxenian et al.(2002)

향후 고국에 돌아갈 생각이 있는지 묻는 질문에 대해 인도 출신은 45%가 그렇다고 대답했고, 중국 출신은 43%가, 대만 출신은 25%가 그렇다고 대답했으며 매우 그렇다고 대답한 비율도 인도 출신이 25%로 가장 높았다.

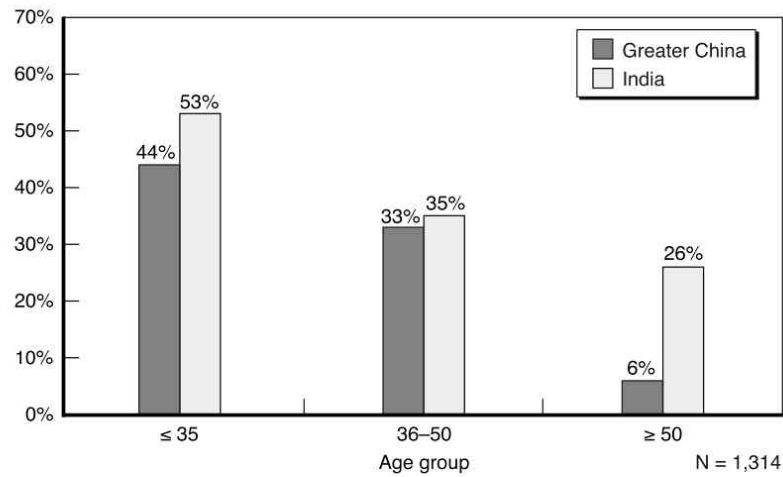
표. 고국에 돌아갈 생각이 있는지 여부



출처 : Saxenian et al.(2002)

이와 같은 귀국 의향은 35세 이하가 가장 높았고, 연령이 증가할수록 고국으로 돌아가고 싶다는 응답이 줄어드는 것으로 확인되었다.

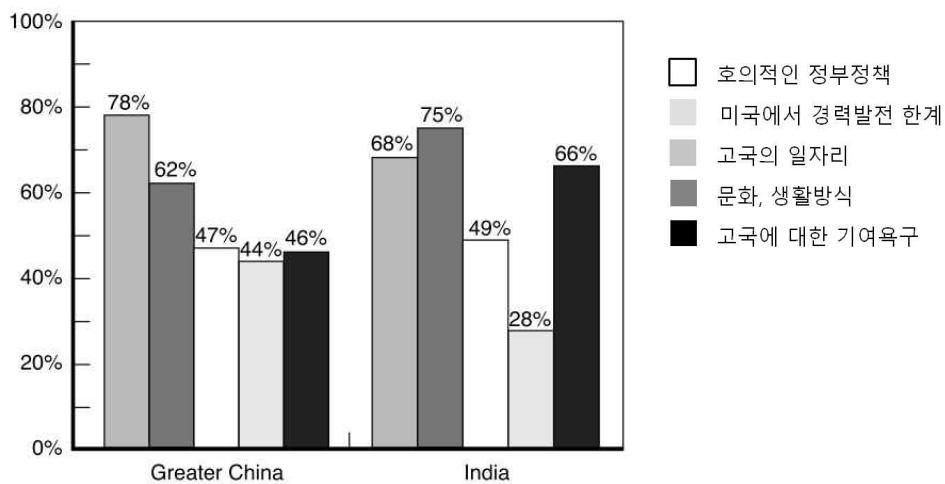
표. 연령에 따른 귀국 의향



출처 : Saxenian et al.(2002)

고국으로 돌아갈지 여부를 결정할 때 고려하는 요인으로는 일자리와 문화 및 생활방식 등이 높았다. 인도 출신 응답자의 경우, 고국에 대한 기여 욕구 또한 높은 응답률(66%)을 보였다.

표. 귀국 결정에 영향을 미치는 요인



출처 : Saxenian et al.(2002)

이와 같이 실리콘밸리의 글로벌 인재들은 고국의 기업 활동에 도움을 주고 있으며, 높은 귀국의향을 가지고 있음을 알 수 있다. 이들 국가(중국, 대만, 인도)의 인재 동향과 인재 유인 정책에 대해 살펴보겠다.

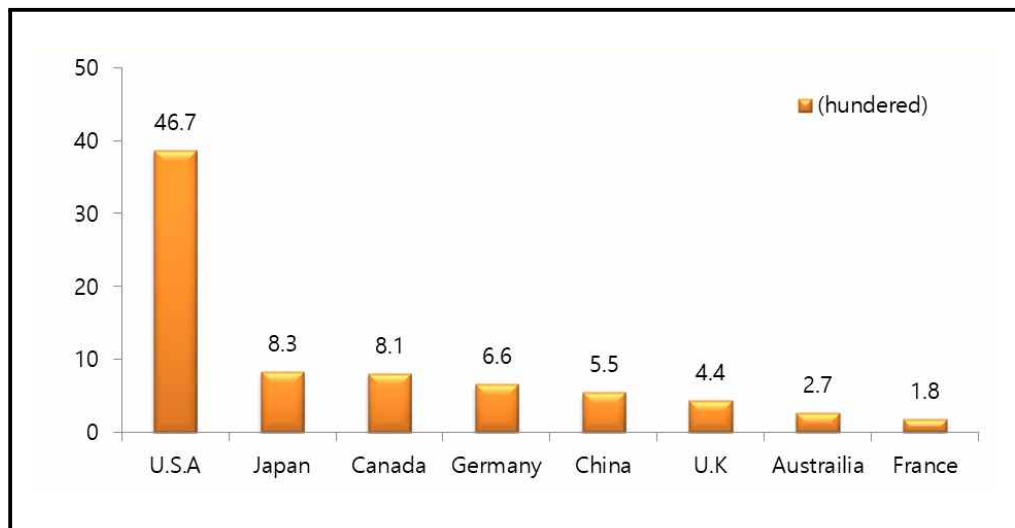
II. 한국의 인재 동향과 정책

1. 한국의 인적자원 동향

1) 고급 인력의 해외 이주 동향

한국 과학자가 가장 많이 이주한 곳은 미국이었으며, 일본, 캐나다, 독일 등이 그 다음이었다.

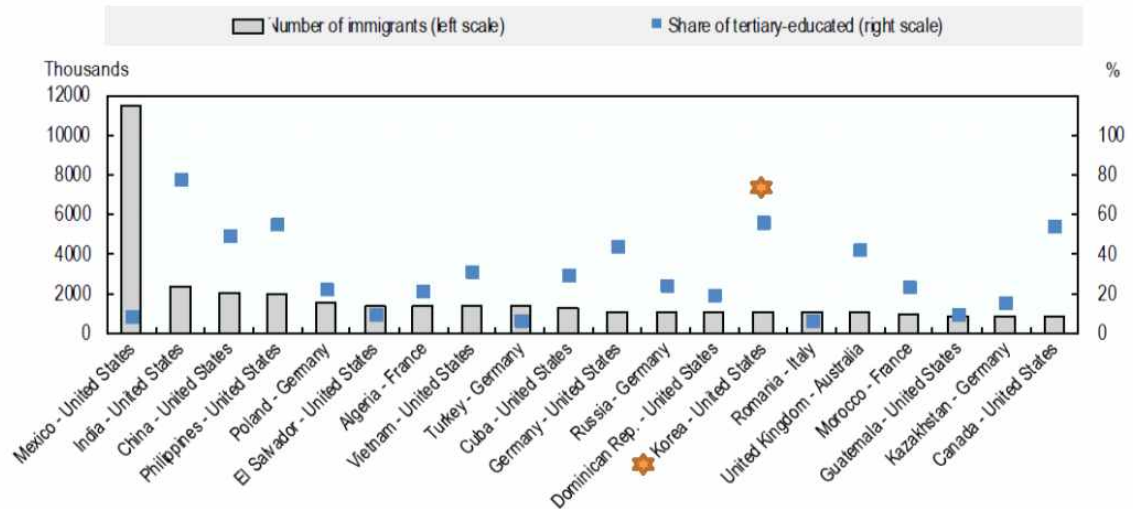
그림. 해외 거주하는 한국인 과학자(2013)



출처 : KOSEN21(The Global Network of Korean Scientists & Engineers)

미국 이민자 통계에 따르면 한국인 이민자수는 다른 나라에 비해 크게 많지는 않다. 하지만 고등 교육을 받은 한국인의 미국 이민비율이 다른 나라에 비해 매우 높다. 한국의 고등교육을 받은 이민자 비율은 인도 다음이며 전체에서 두 번째로 높다³⁶⁾.

36) D'Aiglepieper, R., David, A., Levionnois, C., Spielvogel, G., Tuccio, M., & Vickstrom, E. (2020). A global profile of emigrants to OECD countries: Younger and more skilled migrants from more diverse countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 239, 0-40. <https://dx.doi.org/10.1787/0cb305d3-en>



또 다른 통계에 의하면 OECD 국가의 한국인 이민자는 2001 년 1,447,000 명에서 2016 년에는 1,787,000 명으로 23.5%가 증가했으며, 이들 중 57.0%가 고학력자였다.

표. OECD 국가에서 거주하는 한국 이민자 현황(2015)

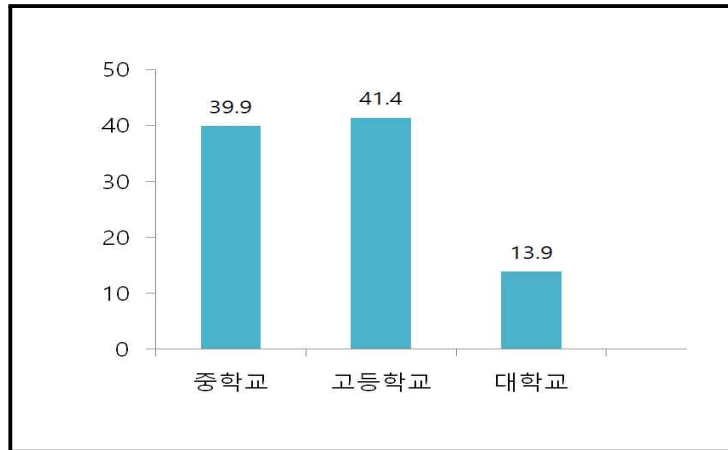
이민자수		이민자 학력수준	
2000/01	2015/16	Low educated	Highly educated
1,447,000	1,787,000	9.9%	57.0%

Source: DIOC 2000/01, 2015/16

2) 국내 외국인 근로자 현황

국내 외국인 근로자 실태조사(2010) 결과에 따르면 외국인 근로자의 특성을 보면 81.3%가 고등학교 이하의 학력을 가지고 있고, 대학교 이상 졸업자는 13.9%이다.

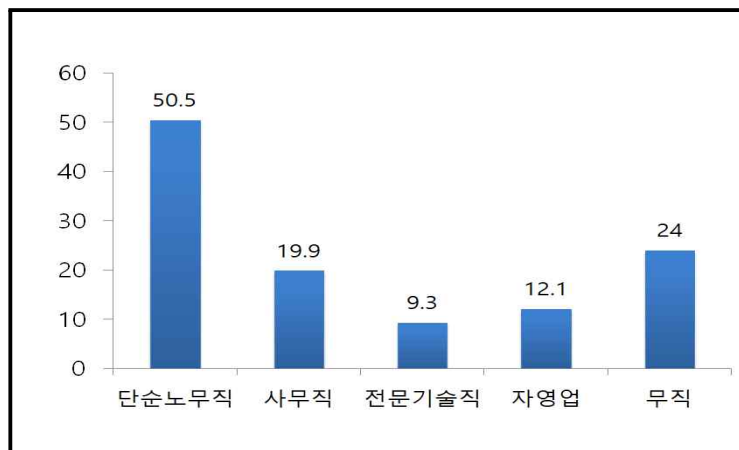
그림. 국내 외국인 근로자 학력



출처 : 인구주택총조사 홈페이지(<https://www.census.go.kr/>)

이들이 자국에서 종사하는 업종은 단순 노무직과 사무직이 많았고, 경력이 없는 경우도 24%나 되었다. 이에 반해 전문 기술직에 종사하던 사람은 9.3%에 불과했다.

그림. 국내 외국인 근로자의 경력



출처 : 인구주택총조사 홈페이지(<https://www.census.go.kr/>)

3) 한국 글로벌 인재의 해외이주 및 귀국요인

미국에 있는 한국 유학생을 대상으로 귀국 또는 잔류에 영향을 미치는 경제적 환경을 분석한 결과, 1인당 GDP 수준과 경제성장률이 낮고 물가상승률이 높고 인구증가율이 낮은 국가는 인재유출이 발생하고, 반대로 1인당 GDP 수준과 경제성장률이 높고, 물가상승률이 낮고 인구증가율이 높은 국가는 인재유입(Brain Gain)이 발생한다³⁷⁾.

표. 인재 유출과 인재유입에 미치는 경제적 환경

구분	인재유출	인재유입
1인당 GDP 수준	낮음	높음
경제성장률	낮음	높음
물가상승률	높음	낮음
인구증가율	낮음	높음

정부출연연구기관 연구원을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 59.2%가 해외로 나갈 의향 또는 구체적 계획이 있다고 대답했다. 그 이유로는 자녀교육을 위해서 해외 이주를 고려한다는 응답이 가장 많았고 다음으로는 자기 능력개발을 위한 것이었다.

표. 국내 거주 연구자의 해외 이주 고려 요인³⁸⁾

순위	응답내용	응답비율(%)
1	자녀 교육	22.7
2	경력개발 기회 부족	13.8
3	제한된 능력발휘 기회	12.2
3	부족한 연구자원	12.2

37) 한웅용·정원일·전용일 (2011), “고급과학기술인력의 국가간 유출입 결정요인에 관한 연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로”, 『국제지역연구』, 15(1)

5	불안정한 신분	9.9
6	국내 사회적 불안	8.8
7	국내 정치적 불안	5.5
7	열악한 근무환경	5.5
9	국내 경제적 상황	5.0
10	낮은 보수	4.4

한편, 미국에 거주하고 있는 연구자를 대상으로 귀국 의사결정 요인을 분석한 결과 배우자와 자녀교육, 부모 등 가족(41.7%)이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

표. 해외 한인 연구자의 귀국 고려요인³⁹⁾

순위	응답내용	응답비율(%)
1	배우자	20.2
2	자녀교육	13.0
3	부모님, 친척	8.5
4	급여 수준	8.3
5	근무 여건	8.1
6	개인의 성장가능성과 연구여건	7.8
7	연구비	7.3
8	연구 인프라	5.7
9	의사소통의 한계	4.1
10	조직 문화	3.7
11	문화적 차이	3.6
12	고국에 대한 의무감	3.2

38) 송하중, 양기근, 강창민(2004). “고급과학기술인력의 두뇌유출 순환모형에 관한 연구”. 한국정책학회보, 13(2), 143-174.

39) 허대녕(2013), “해외 우수 과학기술인력 유치 활성화 전략 - 국제과학비즈니스벨트의 「Brain Return 500」을 중심으로”, 「KISTEP R&D InJ」

2. 한국정부의 인재유치 정책

1) 과학기술분야 글로벌 인재 유치 정책⁴⁰⁾

i) 해외 한국 연구자 초청사업(1968~1994)

해외 대학에서 박사학위를 취득하고 2년 이상 경력을 가진 연구자를 대상으로 귀국지원비와 체제비를 지원하고, 영구 귀국자에 대해 2년 이상의 일자리를 제공했다.

ii) 해외 인재풀(Brain Pool, BP) 사업(1994~현재)

국내 과학 연구기술의 향상과 국제 네트워크 형성을 목적으로 국내 사업체 및 연구기관과 해외 전문가(기계·소재, 전기·전자·정보통신, 화공·생명과학, 자원·해양, 에너지 분야에서 박사학위 취득 및 5년 이상의 경력)와 1년 내외의 공동연구를 수행 하고 연구비, 체제비, 교통비, 보험료 등을 지원한다.

iii) 세계 수준의 연구중심 대학 육성 사업(World Class University, WCU, 2008~2013)

세계적 수준의 연구중심 대학을 육성하여 2013년까지 10개 이상의 국내 대학이 세계 대학 200위 랭킹에 진입하는 것을 목표로 33개 대학을 지원하였다. 그 결과 2008년에는 3개 대학이 200위 내였으나, 2020년에는 7개 대학이 200위 내에 진입했다. 이를 위해서 9명의 노벨상 수상자를 포함하여 연구 역량이 뛰어난 해외 연구자 342명을 다양한 방식으로 유치(공동연구, 자문, 초청강연 등) 했지만 실질적 성과는 부족했다는 평가이다⁴¹⁾.

iv) 외국인 유학생 유치 프로그램(Study Korea Project. 2004~)

40) 배성오 등(2021), “한국형 글로벌 인재허브 기획 : 국가과학기술인재 순환·관리전략”한국 과학기술평가원

41) 유현숙(2012). “세계수준의 연구중심대학(WCU) 육성사업의 성과와 과제”. 한국교육개발연구원

교육인적자원부는 대학의 세계화를 추진하고, 국내 대학에 외국인 유학생을 유치하는 노력을 하고 있다. 정부초청 장학생('17 년 1000 명)을 선발하고, 개발도상국 현직교수를 채용하였으며 채용박람회, 구인구직 사이트(Contact Korea) 등을 통해 국내 기업 취업을 지원하였다. 그 결과 국내 외국인 유학생은 2005 년 22 천명에서 2013 년 85 천명으로 4 배 가까이 증가했다 42).

v) 브레인 리턴 500(2012~2017), 국제과학비즈니스벨트(2012~)

과학기술정보통신부는 국제적 수준의 연구 수행을 지원하기 위해 기초 과학연구원(Institute for Basic Science, IBS)⁴³⁾을 설립하고 해외 한인 과학자를 대상으로 파격적인 연구비를 지원했다. 또한 기초과학과 비즈니스가 결합된 국제과학비즈니스벨트를 조성하여 외국 연구자 유치를 추진하고 있다.

vi) 해외 신진연구자 유치사업(Korea Research Fellowship, KRF. 2014~)

해외 대학에서 박사학위를 취득하고 5 년 이내의 신진 연구자를 대상으로 최대 5 년 동안 국내 연구기관에서 연구할 수 있도록 지원한다.

2) 정부에 필요한 글로벌 인재 발굴 정책⁴⁴⁾

인사혁신처는 정부에 필요한 인재를 적극 발굴하고, 적재적소에 활용하기 위해 국가인재데이터베이스를 구축하고, 국민추천제를 통해 인재 정보를 지속적으로 확충하고 있다.

국가인재데이터베이스: 각 분야 전문인재의 정보를 수집, 관리하여 국가 인사에 적합한 인재를 활용하기 위한 데이터베이스(1999~)

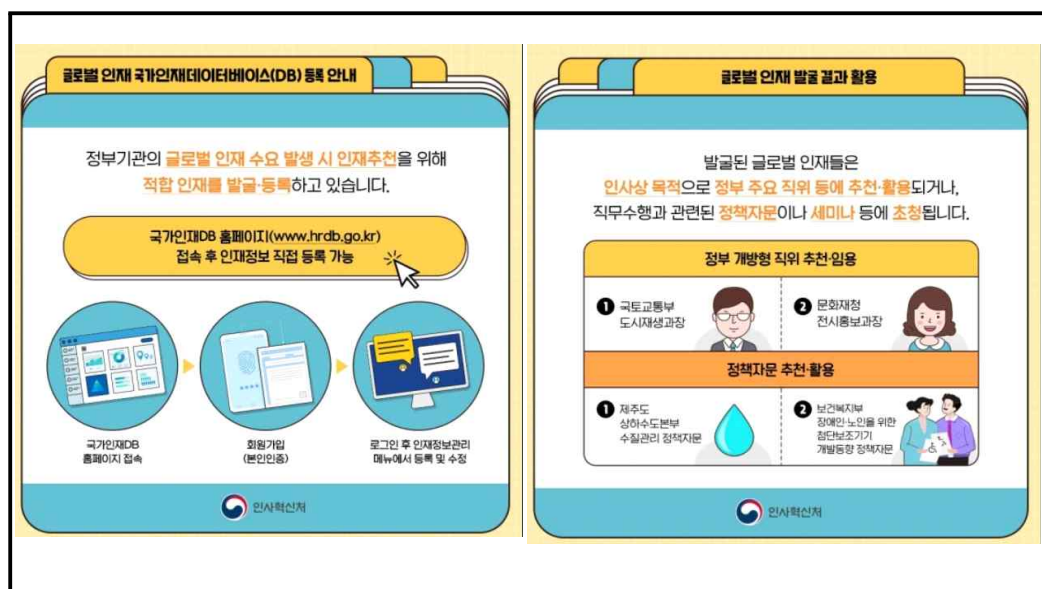
국민추천제: 국가인재데이터베이스에 수록되는 인재를 국민이 추천하는 참여형 제도(2015~)

42) 교육인적자원부 홈페이지(<https://moe.go.kr>)

43) 기초과학연구원 홈페이지(<https://www.ibs.re.kr/>)

44) 인사혁신처 홈페이지(<https://www.mpm.go.kr>)

또한 외부에서 전문가를 채용하는 개방형 직위에 적합한 후보자를 민간에서 발굴하는 정부헤드헌팅과, 해외에 있는 인재를 대상으로 하는 글로벌 인재 발굴을 운영하고 있다.



출처: 대한민국 정책브리핑⁴⁵⁾

국가인재데이터베이스, 국민추천제, 정부헤드헌팅, 글로벌 인재채용은 공간적 한계와 참여자 제약이 없이 정부에 필요한 유능한 인재를 발굴하기 위한 시스템이다. 해외에 거주하고 있는 연구원, 학자, IT 기술자, 경영인 등이 한국 정부에 취업을 희망하는 경우 해외에서도 등록이 가능한 국민추천제 사이트를 통해 정보를 입력하면 국가인재데이터베이스에 등록된다. 이후 자신의 전문성과 관련된 개방형 직위에 직접 지원하거나 정부헤드헌팅을 통해 지원한 뒤 절차를 거쳐 채용된다. 국가인재데이터베이스, 국민추천제, 정부헤드헌팅, 글로벌 인재채용은 상호 긴밀하게 연결되어 있다.

45) 대한민국 정책브리핑(<https://www.korea.kr/news/visualNewsView.do?newsId=148905958>)

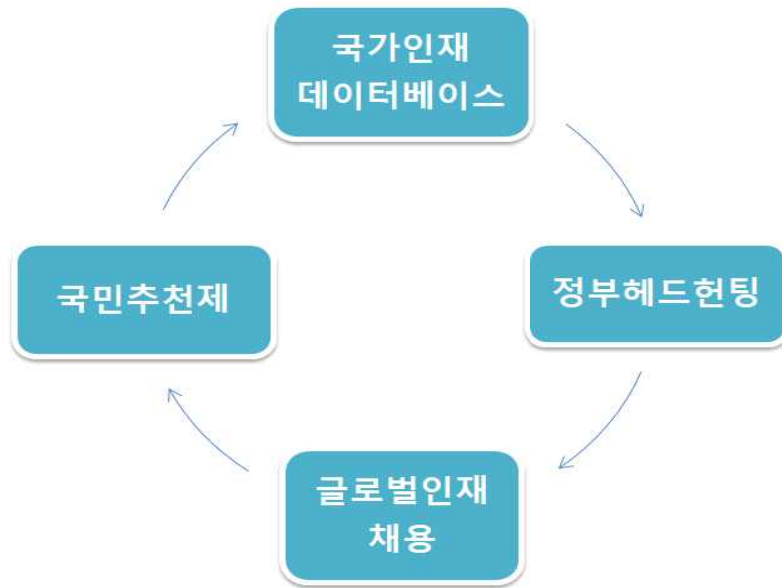


그림. 상호 긴밀하게 연결된 정부인사지원제도

외국인은 국가안보와 보안·기밀에 관련된 분야를 제외하고 E-1 또는 E-7 비자 등을 받아 국가 또는 지방공무원으로 채용될 수 있다.

E-7(특정활동 비자) : 공기업 또는 사기업과 계약에 따라 전문지식, 기술 등을 가진 외국인 인력도입이 필요하다고 법무부 장관이 정한 분야에서 일하려는 사람에게 발급(3년)

E-1(교수 비자): 전문대학이상 교육기관 등에서 교육 및 연구 지도활동을 하려는 사람에게 발급(5년)

중앙정부와 지방자치단체에 채용된 외국인은 매년 200 여명이며 중앙 정부에 임용된 외국인은 주로 특정직(교수)이고, 지방자치단체는 국제화 업무나 외국인의 한국 정착 지원 등의 업무를 수행하는 직위에 채용하고 있다.

표. 외국인 공무원 현황(2017~2021)

구분		2017	2018	2019	2020	2021
중앙정부	임기제 /전문경력관	5	4	5	5	5

	특정직(교수)	163	162	162	169	166
지자체	임기제 /전문경력관	46	38	37	31	34
합계		214	204	204	205	205

출처: 공공부문 균형인사 연차보고서(<https://www.mpm.go.kr/>)

다른 나라의 경우 민간에서 유능한 인재를 채용하는 외부 채용절차는 있지만 한국과 같이 글로벌 인재를 발굴하거나 외국인 채용절차는 아직 없는 것 같다. 중국의 경우, 외국인 채용절차법을 제정할 계획이라고 했으나 아직 확인되지 않았다.

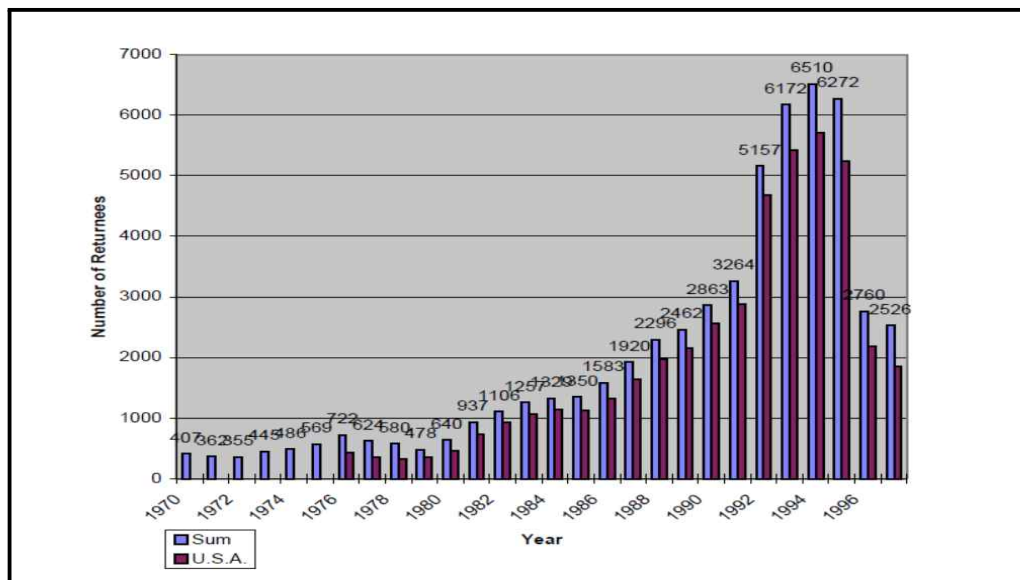
Ⅲ. 대만의 인재관리

1. 대만의 글로벌 인재 동향과 인재유치 정책

1) 대만의 글로벌 인재동향

대만은 1960 년대에 낮은 인건비를 기반으로 부품을 제조하여 해외에 수출하는 전략을 통해 경제성장을 일궜다. 1960 년대부터 1980 년대 사이에 대만의 과학 및 공학 대학 졸업생의 40% 이상이 해외 유학을 떠났다. 이들은 주로 미국 대학교를 졸업하고 미국에서 직업을 찾으면서 높은 인재 유출(Brain drain)현상이 일어났다.

그림. 대만으로 돌아온 귀국자수 (1970-1997)

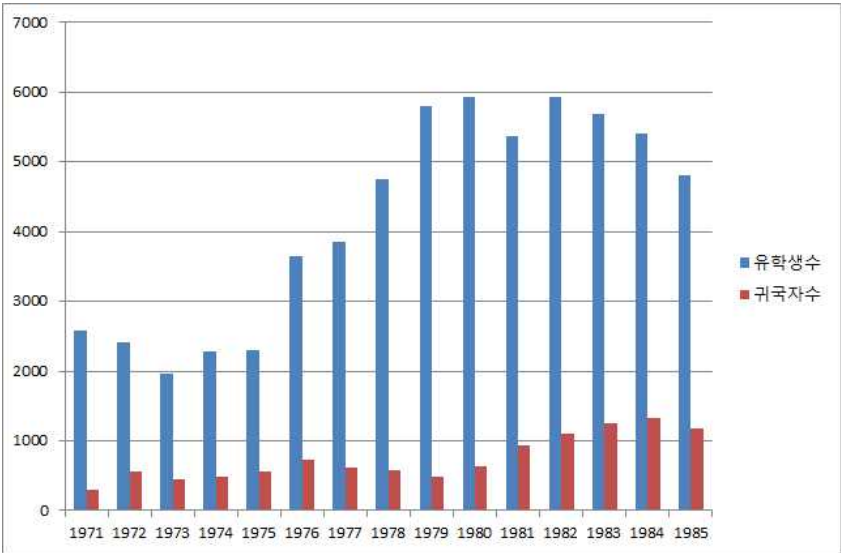


출처 : National Youth Commission, Taiwan

하지만 그 현상은 대만의 1980 년대 경제적 성장과 함께 바뀌기 시작했다. 1980 년대 중반에 귀국자의 비율은 90%에 달했다. 대만은 이후 IT 제품 생산 및 R&D 위주로 경제발전 방향을 전환하고 이와 함께 부

죽해진 전문인력 충원을 위해 외국인 전문가의 채용을 적극 추진함에 따라 이들의 귀국(reverse brain drain)이 증가하기 시작했다.

표. 대만의 해외 이민자수 대비 귀국자 수



(1) 대만으로 돌아온 인재(Brain Returnee)의 특성⁴⁶⁾

i) 귀국 사유

해외에서 고국으로 돌아온 유학생들에게 고국으로 돌아온 가장 중요한 이유를 조사한 결과 고국에서 일하는 것이 더 의미 있고 바람직하다고 생각하기 때문이라는 의견(43%)이 많았다.

표. 대만으로 다시 돌아온 이유

순위	귀국 사유	응답비율(%)
1	고국에서 일하는 것이 더 의미있기 때문에	24.1
2	고국에 돌아오는 것이 바람직하기 때문에	18.9

46) Tsay, C. and J. Lin (2000) Return Migration and Reversal of Brain Drain in Taiwan: an analysis of the 1990 Census, The Institute of Economics, Academia Sinica,

3	가족들이 돌아오고 싶어 하기 때문에	15.7
4	고국에서 적당한 일자리를 찾았기 때문에	10.5
5	고향에서 살고 싶고 친구들이 있기 때문에	9.4
6	고국에서의 생활이 더 좋기 때문에	7.8
7	고국에 있는 배우자와 아이들과 함께 살기 위해서	3.7
8	고국에서 창업을 하기 위해	2.4
9	고국에 있는 애인이 돌아오기를 원해서	2.3
10	비자가 만료되었기 때문에	1.5
11	정부 보조금을 받아서	0.9
12	해외에서 받는 급여에 불만이 있어서	0.3
13	방학동안 단기업무 수행을 위해	0.2
14	기타	2.1

ii) 귀국자 연령

대만으로 돌아온 유학생들은 기업에서 필요한 20 대~40 대 중반이 많았으며, 귀국자 중 절반이 30 대였다.

연령	인원	비중	순위
15-19	499	2.5	8
20-24	1680	8.5	5
25-29	2974	15.1	3
30-34	5188	26.4	1
35-39	4440	22.6	2
40-44	2351	11.9	4
45-49	1118	5.7	6
50-54	781	4.0	7
55-59	385	2.0	9
60-64	258	1.3	10
계	19,674		

iii) 교육수준

절반 이상이 대학 졸업자 및 석·박사 학위 소지자였다.

연령	인원	비중	순위
중학생	4,720	24.0	2
고등학생	4,435	22.5	3
대학졸업자	6,691	34.0	1
석박사 이상	3,828	19.5	4

iv) 직업

귀국자는 해외에서 직원으로 근무한 비중이 가장 많았고 그 다음으로 전문직, 산업 기술직 순이었다.

연령	인원	비중	순위
직원	8313	44.4	1
전문직	5040	26.9	2
산업기술	4404	23.5	3
관리자	644	3.4	4
농업	343	1.8	5

(2) 신주과학단지(Hsinchu science park)와 실리콘 벨리 네트워크

대만 최대 IT 산업단지인 신주과학단지는 1990년대 초반부터 해외에서 돌아온 대만인들이 거주하면서 빠른 속도로 발전하기 시작했다. 1999년 신주에 있는 기업 중 40%가 미국 실리콘벨리에서 돌아온 대만인들에 의해 설립되었다. 대만 정부는 신주과학단지에 첨단기술기업 창업을 지원했으며 미국에서 귀국한 유학생들에게 주거지원 등의 혜택을 주었다.



대만의 신주과학단지

신주과학단지에 위치한 기업들을 대상으로 외국인 전문 인력의 현황을 살펴보면 미국 출신이 34%로 가장 많았으며, 엔지니어가 가장 많았다. 그리고 70%이상이 대학교 졸업자였고 석박사 학위 소지자도 24.7%였다.

표. 대만기업의 외국인 전문인력 현황(2000)

국적	인원	비중	순위
미국	149	34.0	1
일본	55	12.6	2
말레이시아	49	11.2	3
인도	32	7.3	4
영국	27	6.1	5
싱가포르	19	4.3	6
한국	17	3.9	7
러시아	12	2.7	8
필리핀	12	2.7	8
캐나다	9	2.1	9
프랑스	9	2.1	9
루마니아	9	2.1	9
인도네시아	8	2.1	9
호주	7	1.6	10
기타	24	5.5	-

출처: Bureau of Hsinchu Science Park, National Science Council, Executive Yuan, Republic of China

표. 대만기업의 외국인 근로자의 학력

학력	인원	비중	순위
고등학교 졸업	6	1.4	2
대학교 졸업	199	45.4	1
석박사 학위 소지자	108	24.7	3

출처: Bureau of Hsinchu Science Park, National Science Council, Executive Yuan, Republic of China

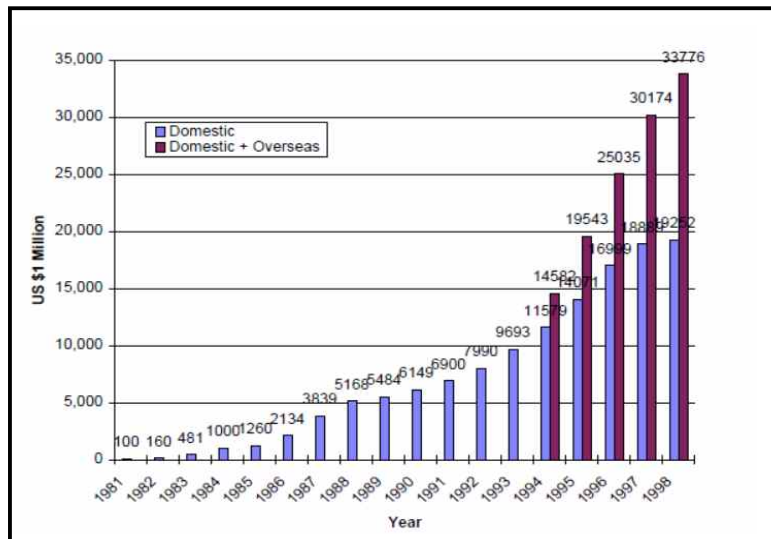
표. 대만기업의 외국인 근로자의 직무

직무	인원	비중	순위
엔지니어	194	44.3	1
관리자	171	39.0	2

직원	72	16.4	3
----	----	------	---

신주과학단지는 미국 실리콘밸리와도 긴밀한 연결관계를 유지하고 있다. 해외에서 귀국해서 창업한 대만인들은 글로벌 인재를 적극 채용하고 있고, 실리콘밸리에 있는 대만인들은 정부가 주관하는 세미나 등의 초청 등을 통해 대만을 방문한다. 이들의 왕래는 새로운 기술과 지식, 자본 등의 이동을 수반한다. 신주과학단지는 실리콘밸리와 비공식적 협력관계를 통해 서로 긍정적 영향을 주고받고 있다(실리콘밸리는 신주과학단지를 통해 중국 시장에 가까워질 수 있고 대만은 기술 발전 동향에 적합한 첨단 제조기술을 발전시키고 있다).

그림. 대만의 IT 성장 (1981-1998)



출처 : CHuang, "R.O.C : Republic of Computers" The common wealth, Taiwan

2) 대만정부의 인재유치 정책

(1) 초기 정책⁴⁷⁾

대만 정부의 해외 유학생에 대한 귀국 장려정책은 국가청년위원회(National Youth Commission, NYC)와 국립과학위원회(National Science Council)를 중심으로 다음과 같은 정책이 시행되었다.

47) Chang, L. Shirley(1992). "Causes of brain drain and solutions: The Taiwan experience". *Studies in Comparative International Development*. Spring V27.

- 유학생과 부양가족이 고국으로 돌아오는 비용 지원
- 석사 학위 이상을 소지한 해외 고급 인력의 구직정보를 해외 및 대만 유명 잡지에 배포하여 현지 및 고국에서 취업 지원
- 국립 과학위원회에서 해외에서 귀국한 학자들에게 단기 연구직(1년) 제공
- 고국에서 창업을 원하는 사람은 위원회에 사업계획서를 제출하고 위원회의 승인서를 은행에 제출하면 백만 달러까지 대출 지원
- 귀국하기 힘든 해외 학자들을 위해 방문 교수 및 연구원 기회 제공(그 결과 3700명 이상의 과학자와 전문가, 2500명 이상의 학자들이 방문 교수 및 방문 연구원으로 방문했다.)
- 첨단 기술 분야 전문가들의 귀국을 장려하기 위해 연구 시설의 장비를 최신으로 업그레이드. 초임은 해외에서 받는 것과 유사한 임금 수준을 제공하거나 연구비 또는 주택 임대료를 지원함으로써 경쟁력 있는 급여를 제공
- 경제, 과학기술, 사회복지, 문화, 교육 등을 주제로 국가개발회의를 개최하여 해외 전문가 초청

1980년대까지 대만 기업은 외국인을 고용하는 사례가 많지 않았다. 외국인 및 해외 거주 대만인을 공기업 및 사기업에 고용하는 규칙(1983)이 제정되었지만 거의 지켜지지 않았으며 비자 없이 불법 취업하는 경우가 많았다.

전문직과 현장 고용직의 외국인 고용에 관한 ‘고용서비스 법(the Employment service act, 1992)’이 통과되었다. 국내에서 외국인들에게 일자리를 뺏길 수 있다는 반대도 있었지만 영어 교사 등 외국인 고용에 관한 절차가 만들어졌다.

(2) 2000년대 이후 정책

2000년대 들어 대만의 경제성장에 따라 일자리가 늘어나자 유학생 수도 줄어들었다. 대만 정부는 해외에서 글로벌 인재를 영입(Brain drain)하는 정책을 강조하기 시작했다.

대만 정부는 첨단 기술을 보유한 외국인을 대상으로 즉시 영주권을 부여할 수 있도록 이민법을 개정(2001)하였다. 또한 노벨상 수상자, 선진국의 과학연구기관의 과학자, 국제적인 연구 프로젝트의 리더, 연간 10억 달러 이상 매출 다국적 기업의 임원을 대상으로 국제 전문가 채용 프로젝트(2002)를 추진했다. 이를 위해 이들에게 해외 수입과 동등한 수준의 급여를 보장하고 주택수당과 보너스를 지급했다.

대만의 마오 총리는 대만의 경제 발전을 촉진하기 위해 우수한 글로벌 인재를 유치할 지원하도록 지시했다. 그 결과 행정원은 2015년에 해외 인재에 국내 일자리를 연결해주는 컨택트 대만 프로그램(Contact Taiwan Program)⁴⁸⁾을 구축했다. 이 프로그램은 일자리 매칭 외에도 해외 인재들의 입국 지원, 입국 후 정착 서비스 등을 지원해준다.

i) 핵심인재 육성 및 채용 프로그램(2021)⁴⁹⁾

대만의 “핵심인재 육성 및 채용 프로그램(2021)”은 대만을 글로벌 인재의 허브로 만든다는 비전하에 국내 인재 육성, 국제 인재 채용, 이중 언어능력 교육이라는 전략을 가지고 있다.

- 국내 디지털 인재 육성 : 대학의 STEM 학과 및 정원을 확대하고, 교육 환경을 개선하며, 교수진의 역량을 높인다. 직업 능력기준의 적용을 확대하고 디지털 인력평가를 강화하여 기업에서 필요한 인재를 육성하며 산학 협력을 촉진한다.
- 글로벌 인재 투자 : 외국인 유학생에 대한 정원과 혜택을 확대하고, 외국인의 취업 및 거주에 대한 법적 지원을 확대한다. 창업 친화적 환경을 조성하고 외국 기업을 대만에 유치할 수 있도록 한다.

48) 국가발전위원회 홈페이지, “행정원, “컨택트 프로그램”으로 글로벌 인재 유치 노력”
https://www.ndc.gov.tw/en/nc_8455_24754

49) https://www.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=330FEAC25FEBEA3D

- 이중 언어사용 및 국제교류 활성화 : 대학에서 영어 사용을 장려하고, 우수 학생 및 교사 등의 해외 유학에 대한 기회를 확대한다. 국제포럼 등 글로벌 인재의 국제 교류 기회를 늘린다.

ii) 외국인 전문인력 채용법(Foreign Professionals Act, 2021)⁵⁰⁾

대만의 국가발전위원회(NDC)는 관련 부처와 협의하여 외국인 전문인력 채용법(2017)을 제정하였다. 취업 허가 및 비자 발급, 세금 우대 혜택 등을 포함하며 주요 내용은 다음과 같다.

- 대만에서 일자리를 찾기 위해 방문하는 외국인에게 6개월 동안의 구직활동 비자를 발급한다. 과학기술, 경제, 교육 등 대만에서 필요한 특별한 지식을 갖춘 외국인 특별 전문가에게 5년의 취업 허가증이 발급되며 연장이 가능하다.
- 외국인 특별 전문가에게는 4-in-1(취업 허가, 거주 비자, 외국인 거주 증명서 및 재입국 허가) 골드 카드를 발급한다. 유효기간은 최대 3년이며 연장이 가능하다.
- 방문 비자를 소지하거나 비자가 면제되어 대만에서 전문직에 취업 허가를 받았거나 취업 허가 취득이 면제된 외국인 전문가 및 외국인 특별 전문가는 직접 NIA 에 거주비자를 신청할 수 있다.
- 대만에서 최초로 취업허가를 받은 전문직 외국인은 급여의 절반에 대해서만 소득세를 부과하는 세금 우대 혜택을 받을 수 있으며, 영주권을 받은 후에 퇴직연금에 가입할 수 있다.

아울러 대만의 국가발전위원회(NDC)는 핵심 전략산업에 대한 글로벌 인재 유치를 강화하기 위해 2021년에 외국인 전문인력 채용법을 개정하여 더 많은 혜택과 조기 정착을 지원하고자 하였는데 주요 내용은 다음과 같다⁵¹⁾.

50) 국가발전위원회 홈페이지, “외국인 채용 및 고용에 관한 법률”
https://foreigntalentact.ndc.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=6501F7D3D7CCA8A0

51) 국가발전위원회 홈페이지, “외국인 전문인력 채용법 개정 시행”
https://foreigntalentact.ndc.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=F0746484B877D582&s=F2A5E8AABD078028

- 외국인 전문인력 인정 확대: 새로운 산업 분야의 전문인재를 외국인 전문인력 채용 대상에 포함할 수 있도록 관련 부처와 협의를 통해 전문 인력 분야를 추가할 수 있도록 하였다.
- 세계 일류 대학 졸업생 취업자격 완화 : 해외 우수대학 졸업생이 대만에서 전문 또는 기술 업무에 종사할 수 있는 자격에 포함되었던 2년 경력 요건을 삭제함으로써 취업을 용이하게 하였다.
- 영주권 신청자격 완화 : 외국인 전문가가 영주권을 신청하기 위해서는 대만에서 5년 이상 계속 거주해야 하지만, 대만에서 석사 또는 박사 학위를 받은 경우 각각 4년 및 3년으로 단축된다. 또한 외국인 특수 전문 인력의 그 기간이 3년으로 단축하고, 대만에서 박사 학위를 취득한 사람들의 경우 2년까지 단축된다.
- 조세특혜 및 사회보장조치 강화 : 외국인 전문가와 부양 가족에 대한 건강보험 가입 유예기간 6개월을 없애고, 외국인 특별 전문가에 대한 세금 우대 기간을 3년에서 5년으로 연장한다.

2. 대만의 정부 인사제도와 개혁

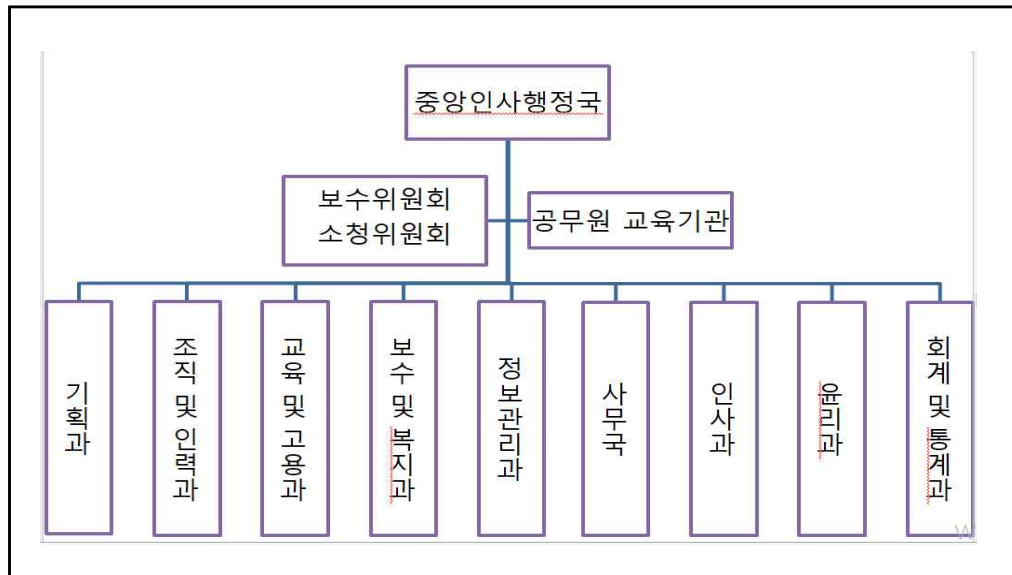
1) 대만 정부 인사제도 개요

(1) 인사담당기관

공무원의 인사관리, 교육 및 평가를 담당하는 중앙인사담당기관(Directorate-General of Personnel Administration, DGPA, Executive Yuan)과 공무원 채용과 임용, 면직, 승진, 전보, 급여 등 인사제도를 담당하는 독립적 기관인 고시원(Ministry of Examination, MOEX)으로 구분된다.

중앙인사행정국(DGPA)에는 장관 1명, 정무차관 1명, 행정차관 1명이 있으며 5개의 부서, 4개의 사무소, 2개의 산하 기관을 두고 있다.

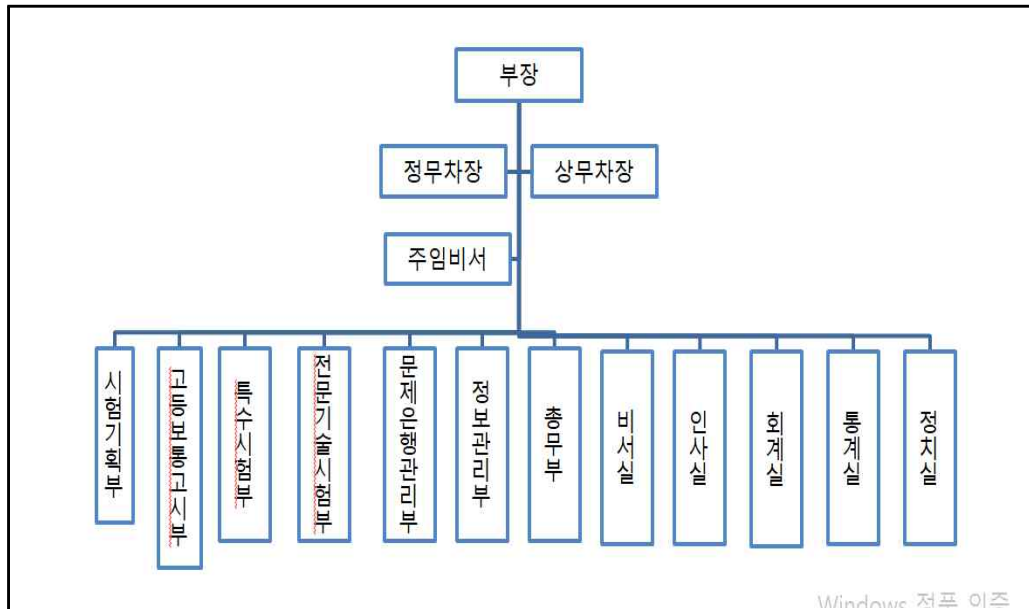
그림. 중앙인사행정국(GPA) 조직도



출처 : DGPA 홈페이지(<https://www.dgpa.gov.tw>)

고시원(MOEX)에는 대통령이 임명한 부장 1명과 정무차장, 상무차장을 둔다. 시험기획부, 고등보통고시부, 특수시험부, 전문기술시험부, 문예은행관리부, 정보관리부 등 6개의 부서와 6개의 행정부서가 있다. 직원은 200여명이며, 조직도는 다음과 같다.

표. 고시원(Ministry of Examination, MOEX) 조직도(2022)



출처: MOEX 홈페이지(<https://wwwc.moex.gov.tw>)

(2) 공무원 인사제도

대만의 공무원 임용법(2022)⁵²⁾에 따르면 공무원은 직급과 계급에 따라 임명된다. 공무원 등급은 1 급부터 14 등급으로 나뉘며 임용 방식에 따라 1~5 등급은 임용, 6~9 등급은 추천임용, 10~14 등급은 단기 임용으로 구분된다.

공무원 시험법⁵³⁾에서 정한 각 등급에 따른 시험은 다음과 같이 초등고시(1 급), 보통고시(3 급), 고등고시 3 개로 구분되고 고등고시는 다시 6 급, 7 급, 9 급 시험의 3 단계로 구분된다.

- i) 고급심사(고등고시) 1 급 또는 특별시험 1 급에 합격한 자는 추천 9 급 임용자격을 취득한다. 응시자는 국내 대학원 또는 외국 대학원의 박사학위 소자자로 제한된다.
- ii) 고급시험(고등고시) 2 급 또는 특별시험 2 급에 합격한 자는 추천 7 급 임용자격을 취득한다. 응시자는 국내 대학원 또는 외국 대학원의 석사학위 이상으로 제한된다.

52) <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=S0020001>

53) https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamLaws/wfrmExamLaws.aspx?kind=2&menu_id=319&laws_id=5

- iii) 고급시험(고등고시) 3 급 또는 특별시험 3 급에 합격한 자는 6 급 임용자격을 취득한다. 응시자격은 국내외 대학 졸업자 또는 이와 상당한 학위를 가진 자와 보통고시 합격 후 3 년 이상 지난 사람으로 제한된다.
- iv) 일반시험(보통고시) 또는 특별시험 4 급에 합격한 자는 3 급 임용자격을 취득한다.
- v) 기초시험(초등고시) 또는 특별시험 5 급에 합격한 자는 1 급 임용자격을 취득한다.

표. 대만 공무원 시험 종류

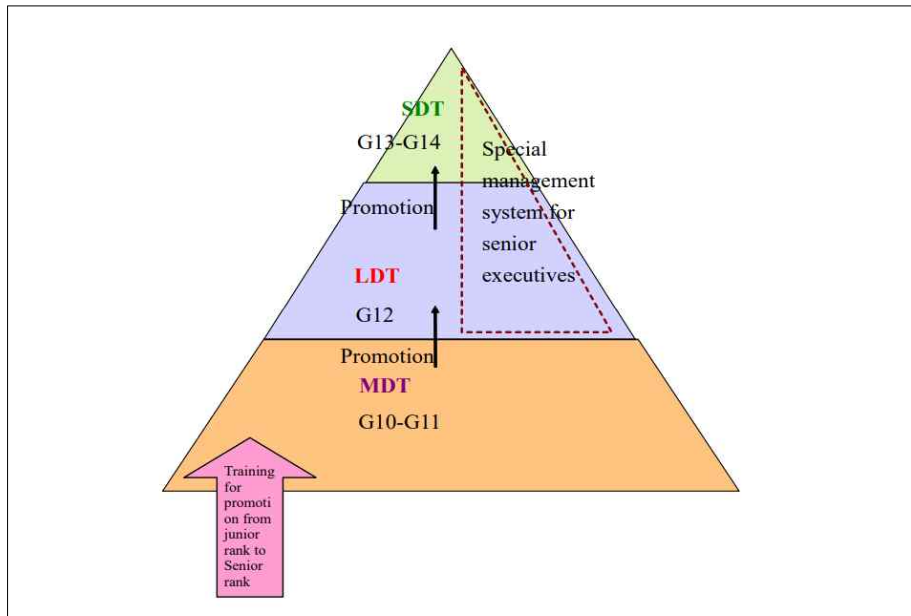
시험 종류		임용 계급
고등고시 또는 특별시험	1급	9급
	2급	7급
	3급	6급
보통고시 또는 특별시험	4급	3급
초등고시 또는 특별시험	5급	1급

(3) 대만 고위공무원 역량교육 및 승진⁵⁴⁾

대만 고위 공무원(10~14 등급) 역량 강화 강화를 위한 프로그램(Take-off program) 을 도입했다. 고위공무원 교육과정은 승진제도와 연결되어 있다. 10-11 등급 공무원은 12 등급으로 승진하기 위해 경영 역량 교육을 받고 테스트에 통과해야 하며, 12 등급 공무원은 리더십 개발교육을 이수한 뒤 테스트에 통과되어야 한다. 13-14 등급 공무원은 전략개발 교육에 참여해야 한다.

54) Take-off program for Senior Civil Service(2012.1.20)

그림 대만 고위공무원(10-14) take-off 프로그램⁵⁵⁾



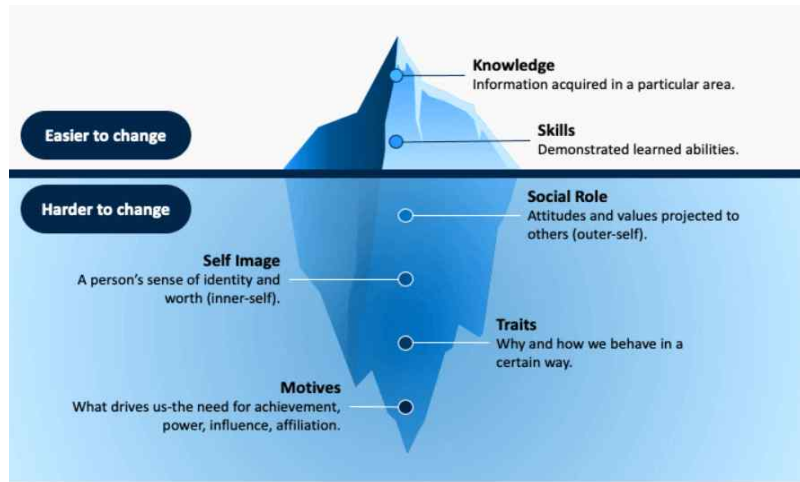
Take-off program 의 주요 내용

- i) 프로그램의 초점은 현재 맡고 있는 업무능력을 향상시키는 것이 아니라 중장기적 관점에서 미래의 조직 발전을 위해 새로운 관점과 잠재력을 개발하는 것에 초점을 둔다
- ii) 공무원은 지식과 기술과 같은 가시적인 역량 외에도 사회적 역할, 윤리와 가치관과 같은 역량도 중요하다. 고위 공무원은 의사결정을 할 때 다수의 이익을 중시해야 하고 문화적 다양성도 고려할 필요가 있으므로 인문학과 전인교육이 필요하다.

※ 역량빙산모델: 역량에는 6 가지(지식, 기술, 지식, 사회적 역할, 자아상, 특성, 동기)가 있는데 이 중 수면 밖으로 나와 잘 보이는 지식과 기술은 20%에 해당한다. 나머지 80%는 사회적 역할, 자아상, 특성, 동기로서, 이것들은 파악하기 어렵고 교육이나 훈련을 통해 향상시키기도 어렵다.

55) Take-off program for Senior Civil Service(2012.1.20)

그림. 역량 빙산 모델



출처 : SketchBubble

- iii) 고위 공무원 개인의 경력개발과 역량강화 계획을 연계하기 위해 개개인의 학습지도를 만든다.
- iv) 각 기관에서는 표준 절차에 따라 교육을 통해 발전할 수 있는 가능성과 잠재력이 있는지 엄격하게 평가하여 교육생을 선발한다.
- v) 사례연구, 현장학습 등 다양한 방식의 학습자 중심의 교육과 문제 해결 연습을 통해 의사결정과정을 실습한다. 해외 선진국 연수기회가 포함되기도 한다.
- vi) 강사 및 다른 훈련생의 다면적 역량평가 방식과 관리역량 평가, 정책분석 보고서 등을 통해 교육 결과를 평가한다.

2) 대만 정부 인사 개혁

고시원(MOEX)은 실적주의 원칙에 따라 객관적이고 공정한 채용제도를 확립하고, 공무원의 전문적 수준을 향상시킴으로써 국민의 생명과 안전을 보호하고 국민에 봉사하는 유능한 정부를 구축하는 것을 목표로 한다. 최근 고시원(MOEX)의 공무원 개혁 추진내용 중 주요 내용은 다음과 같다⁵⁶⁾

i) 국가시험의 전산화

심사원은 공무원 시험외에 전문기술자격 시험을 주관하고 있다. 고시원(MOEX)에 디지털 전환 위원회(Digital Transformation Committee)를 설치하고 국가시험의 전산화, 국가 자격증 디지털화, 공무원 인사정보 통합 및 공무원의 디지털 역량교육을 추진하고 있다. 이와 함께 시험 감독법을 폐지하고 시험감독관 대신 정보 보안 관리 메커니즘으로 대체하였다.

고시원(MOEX)은 국가시험의 전산화 계획(2022.7)을 발표했다. 1 단계(2022~2024)로 온라인 지원, 온라인 등록, 에세이 질문 등을 전산화하고 2 단계(2025-2031)로 컴퓨터 기반 시험 확대, 모바일 컴퓨터 기반 시험센터 설립, 원격 면접 및 채점 등을 추진할 계획이다. 2023 년 한의사 자격시험이 전산으로 치뤄질 계획이다.

ii) 불법 행위자에 대한 처벌 강화

시험 문제를 유출하거나 불법행위를 저지르는 직원에 대해 형사 책임을 강화하기 위해 시험관리법을 개정하였다. 합격자 발표 후 시험문제 유출 및 부정행위가 적발되면 합격처분을 취소할 수 있도록 공무원시험법을 개정하였다.

iii) 기관 인사 자율성 확대

공무원법(Civil Service Employment Act)을 개정하여 정부 기관이 공동 인사 차트를 사용하지 않을 수 있도록 함으로써 유연성을 부여하고, 임용이 부적합하다고 판단되는 수습 직원을 해고하는 규정을 신설했다.

iv) 자녀 돌봄 지원 확대

3 세 이하의 자녀를 돌보기 위해 원래 근무했던 기관의 승인을 받아 자녀의 거주지와 가까운 기관으로 전보를 허용하고, 공무원이 3 세 이하의 손자를 돌보기 위한 무급 휴가를 사용할 수 있다.

56) 심사원 홈페이지. 13th Term Examination Yuan Annual Achievement Report. <https://www.exam.gov.tw/en/cp.aspx?n=3785&s=1054>

Ⅳ. 인도의 인재관리

1. 인도의 글로벌 인재 동향과 인재유치 정책

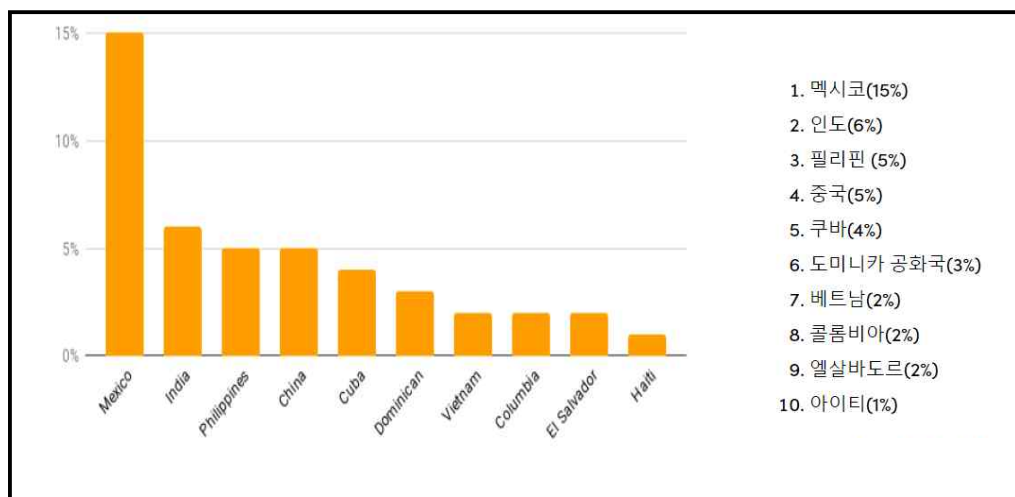
1) 인도의 글로벌 인재동향

인도의 IT 전문가는 인도의 경제발전에 중요한 역할을 하고 있다. 인도의 풍부하고 낮은 임금의 숙련된 IT 노동자들이 해외에서 벌어들이는 수입은 인도의 IT 산업의 수출의 큰 비중을 차지한다. 이들이 2003년~2004년에 벌어들인 수입은 50억 달러에 해당하며 이것은 그 해 인도 총 수출 수익인 122억 달러의 43%를 차지한다.

(1) 미국 이민 동향

인도인들의 미국 이민은 1965년 이민법이 국가 할당을 폐지한 후부터 증가하기 시작했다. 인도의 일자리가 부족하자 인도의 많은 전문직 종사자들은 미국에서 엔지니어, 의사, 과학자 등에 대한 이민자를 우대 정책을 펼치자 미국으로 떠났다. 인도는 2015년 미국 이민자 가운데 멕시코 다음으로 높은 비율을 차지했다⁵⁷⁾.

그림. 미국 이민자의 출신국가(2015)



출처 : Goldstein immigration layers

57) Goldstein immigration layers(2018). Immigration to the United States vs. Other Countries. <https://immigrationlawyerslosangeles.com/blog/immigration-united-states-vs-countries/>

인도는 미국에서 H-1 비자(전문가) 를 가장 많이 받은 국가이며, 이들 중 73%가 IT 분야 전문가이다.

표. 미국에서 H-1 비자를 받은 상위 5 개 국가 (2002)

구 분	인도	중국	캐나다	필리핀	영국
IT 분야	47,477	5,357	2,770	1,561	1,250
건축 및 엔지니어 분야	5,780	2,633	1,629	993	1,235
의료 및 건강 분야	2,530	674	949	2,524	297
기타	...	...	...	...	...
총계	64,980	18,841	11,760	9,295	7,171

미국 실리콘벨리에 거주하고 있는 인도 출신 IT 분야 전문가들은 대부분 IT 관련 학위 소지자이거나 관련 기관에서 경력을 가지고 있으며, 프로그래밍, 시스템 디자인, 소프트웨어 개발 및 유지 등의 다양한 업무를 담당하고 있고 30 대 전후이며 조직에서 중간정도의 직위를 가지고 있었다.

이들을 대상으로 실시한 인터뷰에 따르면 응답자 중 32%는 귀국하지 않겠다고 했으며 35 세 미만의 경우 50%가 고국으로 돌아오지 않겠다고 응답했다⁵⁸⁾.

(2) 첨단 IT 도시 계획과 일자리 창출

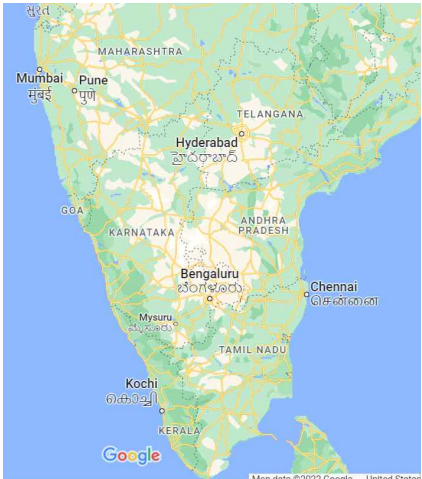
Cahcko⁵⁹⁾에 따르면 인도의 IT 도시 개발이 해외에 있는 IT 전문가를 다시 고국으로 돌아오게 하고 있다. 교육과 연구, 예술과 같은 지식 기반 활동이 활발한 세계적 도시들은 초국가적이고 이동성이 높은 숙련된

58) Rupa Chanda & Niranjana Sreenivasan(2006). "India's experience with skilled migration". In P. E. F. Christiane KUPTSCH (Ed.), Competing for Global Talent (Vol. 38, Issue 3). International Institute for Labour Studies. <https://doi.org/10.7202/016567ar>

59) Chacko, E. (2007). From brain drain to brain gain: Reverse migration to Bangalore and Hyderabad, India's globalizing high tech cities. GeoJournal, 68(2-3), 131-140. <https://doi.org/10.1007/s10708-007-9078-8>

이민자들을 끌어당기는 힘을 가지고 있다고 한다. 창조적인 인재들은 이러한 다양성과 개방성을 가진 도시로 몰려드는 경향이 있다.

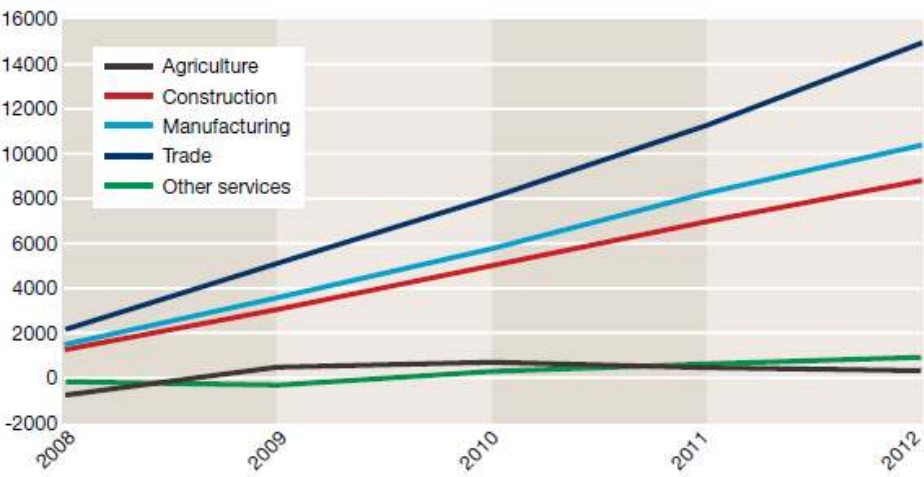
인도의 방갈로르(Bangalore)는 인도에서 5 번째로 큰 도시이며, 하이데라바드(Hyderabad)는 6 번째로 큰 도시이다. 이들 도시는 뭄바이, 델리와 같은 금융 및 상업중심지는 아니었지만 1990 년대 이후 해외에서 돌아온 인재들이 모이면서 기술 도시로 급성장했다.



인도의 방가로르, 하이데라바드

정부는 두 도시를 IT 산업도시로 계획했고, 방갈로르에는 모토로라 지멘스, 인포시스와 위프로와 같은 인도의 대기업이 들어왔고 하이데라바드 역시 구글, 마이크로소프트, IBM 등 유명한 IT 글로벌 기업들이 위치했다. 그 결과 인도에서 선진국으로 유학을 떠난 1 세대 이민자들이 고국에서 다시 일자리를 찾아 돌아오고 있다.

그림. 인도의 고용성장⁶⁰⁾



출처: Oxford Economics

60) Oxford Economics.(2021). Golbal talent 21: How the new geography of talent will transform human resources management.

2) 인도정부의 인재유치 정책

전 세계에 3천만여명의 해외 인재를 보유한 인도는 가장 큰 디아스포라 국가로 간주된다. 이들이 고국을 버리고 개인의 이익을 위해 떠난 것에 대해 과거 여론은 부정적이었다. 하지만 인도 정부가 이들이 고국으로 돌아올 수 있도록 다양한 정책을 펼치고, 실제 미국 등 선진국에서 쌓은 지식과 경험을 가지고 돌아와 인도의 과학, 기술 발전에 기여하는 사례가 늘어나면서 디아스포라에 대한 관심이 높아지고 있다.

인도의 모디(Modi) 총리는 2017년 해외 디아스포라를 초청한 자리에서 “우리는 여권의 색이 아니라 우리의 혈연관계를 중시 여긴다”면서 인도 정부가 인재유출(Brain Drain)을 인재획득(Brain gain)으로 전환하기 위해 노력하고 있다”고 했다. 그리고 지난 2년간 해외에서 8만여명의 인도인이 고국으로 돌아왔다고 밝혔다⁶¹⁾

(1) 외국인 투자 및 IT 전문인력 육성 정책⁶²⁾

i) 경제적 제한 완화

인도는 1990년대 경제 자유화 이후 외국인의 투자를 장려했다. 인도 정부는 해외에 거주하고 있는 자국민들의 송금, 투자, 부동산 구매 등에 대한 경제적 제한을 완화했다.

ii) 해외 시민권 신설

2004년에는 인도 국민이 다른 나라의 시민권을 보유한 경우 별도의 해외 시민권을 신설해서 인도 국민과 유사한 권리 행사를 가능하도록 했다.

61) Alnoor Peermohamed & Ayan Pramanik(9 January, 2017). "India to tap NRIs for R&D and turn 'brain drain' into 'brain gain". Business Standard. https://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-to-tap-nris-for-r-d-and-turn-brain-drain-into-brain-gain-modi-117010800273_1.html

62) Rupa Chanda & Niranjana Sreenivasan(2006). "India's experience with skilled migration". In P. E. F. Christiane KUPTSCH (Ed.), *Competing for Global Talent* (Vol. 38, Issue 3). International Institute for Labour Studies. <https://doi.org/10.7202/016567ar>

iii) IT 전문인력 관리

인도 정부는 IT 부문의 인력이 국가 경제와 고용에서 중요한 부분을 차지한다. 인도는 소프트웨어 수출을 촉진하고 IT 분야 전문인력을 관리하기 위해 정보기술부(Ministry of Information Technology)를 신설했다. 인도 정부는 IT 전문가의 자유로운 해외 이주를 독려를 지원한다. 정부는 IT 분야 임시 노동자가 더 쉽고 빠른 시일 내에 비자 발급을 받을 수 있도록 다른 나라와 협의하였다.

iv) IT 창업 지원

정부는 소프트웨어 산업협회(National Association of Software Services Companies (NASSCOM))를 통해 IT 분야 대학 졸업생들이 해외로 떠나지 말고 인도에서 창업을 할 수 있도록 지원한다. 또한 정보기술 연구소(Indian Institutes of Information Technology (IIITs))는 IT 분야 전문과정을 이수할 수 있도록 돕고 있다.

또한 IT 분야에 대한 재정 및 조직적 지원을 위해 국제 과학자 및 엔지니어, 기술자 연합회 및 기업가 연합회(The Indus Entrepreneur (TiE)) 등이 존재한다.

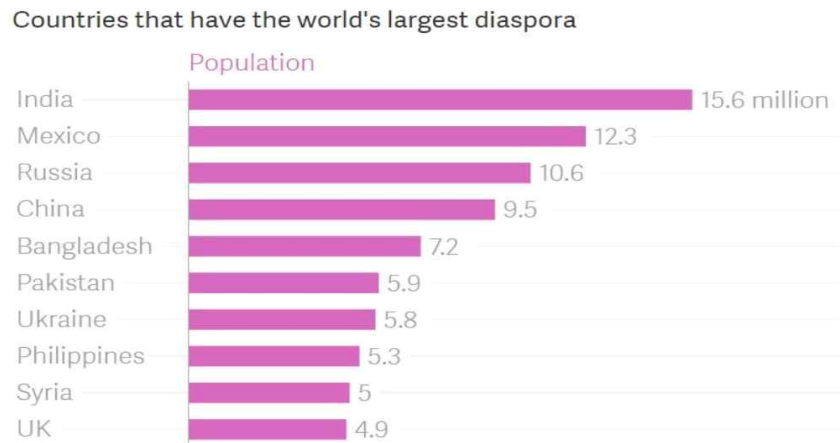
(2) 해외 디아스포라 활성화 정책

다른 나라에 거주하는 인도인은 2005 년 950 만명에서 2015 년에 1,550 만명으로 증가했다. UN⁶³⁾에 따르면 인도는 세계에서 가장 큰 디아스포라를 보유한 국가다.

인도 정부는 인재관리의 초점을 인재 순환(Brain Circulation)으로 옮기기 시작했다. 특히 디아스포라를 통해 즉, 해외에 거주하는 인도인들의 네트워크가 인도의 발전에 기여하는 방안에 초점을 맞추고 있다.

63) UN. "Million international migrants living abroad worldwide, new UN statistics reveal" <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-a-broad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>

그림. 국가별 디아스포라 규모(2015)



출처: UN(2016)

i) 인도출신자 카드

인도 정부는 199 년 인도출신자 카드(People of Indian Origin (PIO) Card)를 신설했다. 이것은 해외에 거주하고 있는 인도 출신자들에 대한 유대관계를 강화하기 위한 것으로서 인도 국민의 4 대 후손까지 적용된다. 이 카드(PIO card)를 보유한 사람은 인도에서 부동산을 취득하고 처분할 수 있으며 인도의 학교에 자녀를 보낼 수 있다. 또한 180 일 이내의 체류를 위해 인도를 방문하는 경우 비자가 면제된다.

ii) 디아스포라에 관한 고위급 위원회

외교부는 2000 년에 디아스포라에 관한 고위급 위원회를 설치했다. 위원회의 역할은 다음과 같다.

- 해외 거주 인도인에 대한 법적 지위 검토
- 해외 거주 인도인에게 적용되는 인도와 해당 거주국의 법률 검토
- 인도 디아스포라의 특징과 장단점, 요구사항 등 연구
- 해외 거주 인도인이 인도의 사회, 경제 및 기술발전을 위해 기여할 수 있는 방안 검토

- 해외 거주자의 인도 방문 및 투자와 관련된 규정 검토

위원회는 해외 인도 디아스포라가 인도의 경제발전에 활발히 참여할 수 있도록 그들의 경제, 건강, 교육, 문화, 이중 시민권 등의 문제를 조사하여 개선하고, 인도 디아스포라 조직의 인도에서 제약 없이 활동할 수 있도록 지원한다.

iii) 이동 및 재이주 보장

과거 인도인은 다른 나라에서 시민권을 취득하면 인도 시민권이 상실되었다. 하지만 2004년 개정된 시민법에 따르면 16개국의 PIO 카드 소지자는 이중국적이 허용된다. 이것은 인도가 이민자들과 단절하지 않고 이들이 본국과 자유로운 이동 및 재이주를 하도록 함으로써 인도의 경제 발전에 기여하도록 하기 위함이다.

iv) 인도인의 날 지정

위원회의 권고에 따라 인도 정부는 2003년 해외 인도인의 날을 지정하고, 매년 인도의 경제 발전에 기여한 해외 거주 인도인들을 초청한다. 2004년에는 노벨상 수상자, 기업지도자, 과학자 등 1500명의 해외 인도 거주자들이 참석했다고 한다.

v) 디아스포로 연구 및 네트워킹

디아스포라에 대한 연구를 수행하기 위해 하이데라바드 대학에 센터를 설치했다. 그리고 과학기술부는 해외에 있는 과학자와 기술자와 네트워킹을 강화하기 위해 과학 기술 전문가(S&T)를 위한 웹사이트⁶⁴⁾를 개설했다.

- 인도의 기초과학 및 첨단기술 분야 연구역량 강화 및 인적자원 개발
- IT 기업가 육성 및 차세대 창업자 멘토링
- 주요 국제과학 프로젝트 및 해외 주요 연구기관에 참여 촉진
- 인도가 국제 연구 개발 플랫폼으로 성장할 수 있도록 지원

64) 인도의 과학기술 디아스포라 웹사이트(<http://stio.nic.in>,)

- 해외 동문과 모교의 유대관계 지속

이와 같이 인도는 디아스포라의 중요성을 인식하고, 이들이 해외에서 고국과 긴밀한 네트워킹을 통해 인도의 경제발전에 기여하기를 기대하고 있다. 아직 초기단계이기 때문에 디아스포라의 성공여부는 아직 알 수 없지만 인도의 경제 자유화에 긍정적 영향을 미치고 있다고 평가받고 있다.

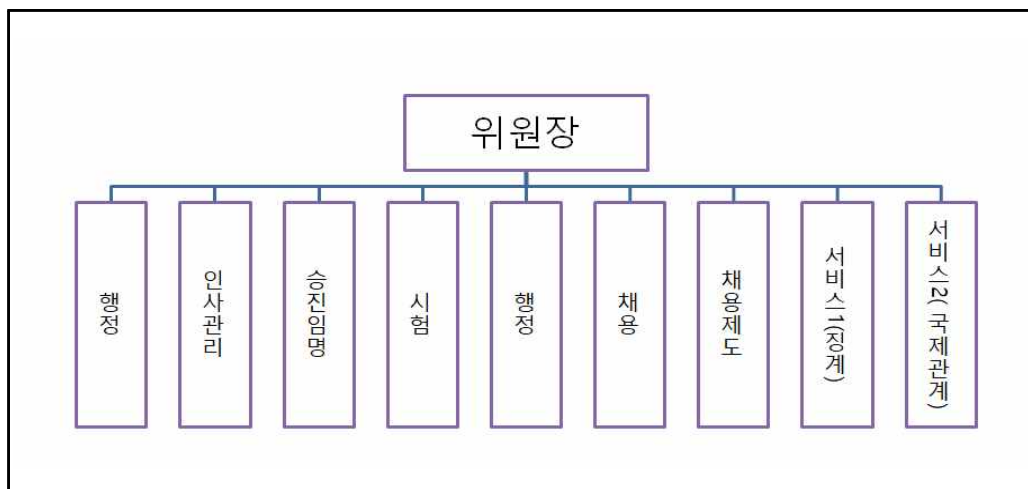
2. 인도의 정부 인사제도와 개혁

1) 인도 정부 인사제도 개요

(1) 인사담당기관⁶⁵⁾

인도 정부의 중앙인사위원회(Union Public Service Commission, UPSC)는 공무원의 채용, 승진, 징계 등에 관한 사항을 처리하고, 대통령이 위원회에 회부한 사항에 대해 자문을 제공한다.

표. 인도의 중앙인사위원회(UPSC) 조직도



출처 : UPSC 홈페이지(<https://www.upsc.gov.in>)

인도는 영국의 식민지 기간 동안 일반적 지식을 가진 공무원 (generalist)이 중심이었으나 독립 이후 공무원의 전문성 확보를 위한 인사개혁을 추진하고 있다.

65) Rahul Sharma Aditya, Unnikrishnan Sonakshi Sharma, K. (2022). *Debates on administrative reform in India expertise*.

2) 인도 정부 인사개혁

(1) 고위관리직 전문성 확보 노력

i) 고위관리직에 요구되는 전문성 논의

① 1 차 인사행정 개혁(1965)

위원회는 정부에 필요한 전문성을 확인하기 위해 분야를 일반 행정, 전문 행정, 과학 및 기술 행정으로 구분했다. 위원회는 정부가 과거 규제와 유지에 초점을 두었다면 앞으로는 국가 발전을 위해 정책 형성과 실행으로 변해야 하기 때문에 공무원의 능력이 변해야 한다고 지적했다. 공무원의 능력은 학문적 자질과 기본적인 스킬을 접목한 특별한 교육을 통해 향상될 수 있다고 보았다.

② 2 차 인사행정개혁(2008)

두 번째 보고서는 공무원에게 필요한 역량(domain competence)과 심층 지식을 강조했다. 여기에서 공무원에게 필요한 역량은 관련 분야에 대한 폭넓은 이해와 그 영역에서 쌓은 경험에서 나오는 관리 능력을 의미한다. 관리자에게 필요한 역량으로 리더십과 의사결정, 비전제시 능력을 추가했다.

③ 7 차 공무원급여 위원회

공무원은 교육과 경험을 통해 다양한 지식과 역량을 쌓는다. 하지만 역량(domain competence)과 기술적 전문성 중 어느 것이 중요한지에 대한 합의가 이루어지지 않았다고 지적한다. 전문성을 높이기 위해서 고유한 경력개발 경로가 중요하다고 지적하였다.

(2) 관리직 전문 분야의 지정

전문분야의 지정은 고위직의 전문성을 높이기 위한 것이지만 이를 위해서는 초급 관리직부터 전문분야에 관한 지식을 쌓아야 한다고 한다. 따라서 8~12 년과 17 년 경력의 전문분야 선발기준을 정하고 있다.

i) 대상: 과장급 및 국장급

ii) 기준: 소속 부처 기준이 아니라 업무의 전문성을 기준으로 함

iii) 전문분야 : ① 일반 행정, ② 안보, ③ 지방행정, ④ 도시개발, ⑤ 기반시설, ⑥ 조세행정, ⑦ 농업 ⑧ 천연 자원, ⑨ 보건 행정, ⑩ 재정관리, ⑪ 경제 ⑫ 인사관리

iv) 지정절차 : 신청자는 학업증명, 연구 및 업무 성과를 작성한 뒤 관심 있는 전문분야를 신청하면, 기관에서 이를 검토하여 전문분야를 지정한다.

세금징수, 국토관리와 같이 특정 분야에 관한 지식이 필요한 기능 직위(functional posts)와 그 외의 직위(posts outside functional areas)로 구분하였다. 기능직위의 관리직은 관리기술도 중요하지만 해당 분야에 대한 지식도 함께 필요하기 때문에 해당 분야 내에서 책임자를 찾아야 한다. 그리고 그 외의 직위는 정책과 관리 기술이 더 중요하며 전 분야에서 책임자를 찾을 수 있다고 보았다. 하지만 2000 년 이후부터 관리직은 모든 분야에서 책임자를 찾을 수 있도록 개방되었다.

(2) 외부 채용(Lateral Entry)의 도입

인도정부는 2 차 인사행정개혁(2008)에서 두 종류의 고위공무원단을 도입했다. 하나는 프랑스, 일본, 한국의 사례에 같이, 경력기반 고위공무원단(career based SES)로서 시험을 통해 공무원이 되고, 교육과 패스트 트랙 승진을 통해 주요 직위에 임명된 사람들이다. 이것의 장점은 공통의 문화와 가치를 바탕으로 내부 네트워크가 수월하다는 점이다. 하지만 권위적이며 혁신성이 부족할 수 있다.

다른 하나는 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드와 같이 직위기반 고위공무원단(position based SES)이다. 이것은 외부 민간을 포함한 광범위한 풀에서 적합한 사람을 찾을 수 있고 조직에 자극을 줄 수 있다. 하지만 정부

정책과정에 대한 이해가 부족할 수 있고 민간 조직과 이해 충돌이 발생할 수 있다는 단점이 있다.

제 2 차 인사개혁에서는 고위직 직위를 조직 내외부에 있는 사람 모두 지원할 수 있도록 개방함으로써 고위직에 경력기반시스템과 직위기반시스템을 결합을 시도했다. 외부채용(Lateral entry)는 정부 조직의 고질적인 문제였던 경쟁 부족과 인적자원 부족, 권위주의적이고 경직된 조직문화에 대한 해결책으로 여겨졌다.

i) 인도의 외부 채용제도 연혁

① 외부채용방안 논의(1969)

고위급 직위에 기술과 전문성을 가진 사람을 외부에서 채용(Lateral Entry)하는 방안에 대해 논의하였다. 이 경우 전문성은 세금징수, 국토 관리와 같이 특정 영역에서 전문적 지식이 필요한 직위(functional posts)에 해당하는 전문성을 의미했으며, 내부 인재풀에 적당한 사람이 없는 경우에만 허용했다.

② 5 차 공무원 급여 위원회(1997)

전문능력이 필요한 고위직은 계약직으로 전환하여 전문성과 평생 고용에 대한 문제를 해결한다.

③ 6 차 공무원 급여위원회(2008)

조직 내외부에서 적합한 인재를 찾기 위해 고위직에 대한 인사관리를 경력 기반에서 직위 기반으로 전환하였다.

④ 인사행정개혁 보고서와 NITI 3 개년 계획(2008)

정부는 단기 계약직 형태의 외부 채용 제도(Lateral Entry)를 정식으로 도입함으로써 제도에 대한 신뢰성과 수용성을 높이하고자 했다. 이들은 3 년의 계약기간 동안 성과계약을 하고 민간 수준의 급여를 받았다. 계약자의 성과에 따라서 계약기간은 최대 5 년까지 연장될 수 있다.

⑤ 인사, 고충 및 법과 정의(justice)에 관한 위원회(2020)

국회에서 외부 채용자에 대한 성과 검토와 경력 발전 등 더 많은 관심을 기울일 것을 요구하였다.

i) 외부 채용제도에 대한 평가

실제 외부채용(Lateral Entry)는 인사교육부(Department of Personnel and Training, DoPT)에 의해 추진되었다. 외부 채용은 도입 당시에 만 병통치약으로 여겨졌지만 추진 과정에 문제들이 나타났다.

민간조직에서 근무했던 수준과 동일한 수준으로 채용하도록 하였으나, 이는 민간과 공공조직의 역할 및 책임이 동일하지 않기 때문에 비판을 받았다. 또한 외부 지원자에 대해 인터뷰를 통해 채용하는 것에 대해 내부 직원들의 사기가 저하되었다. 성과가 높은 외부 채용자에 대해 계약기간을 연장하도록 하는 것과 관련하여 국회에서는 외부 채용자의 성과를 공개하도록 요구한 것처럼 엄격한 성과관리가 필요하다는 지적이 있다.

V. 중국의 인재관리

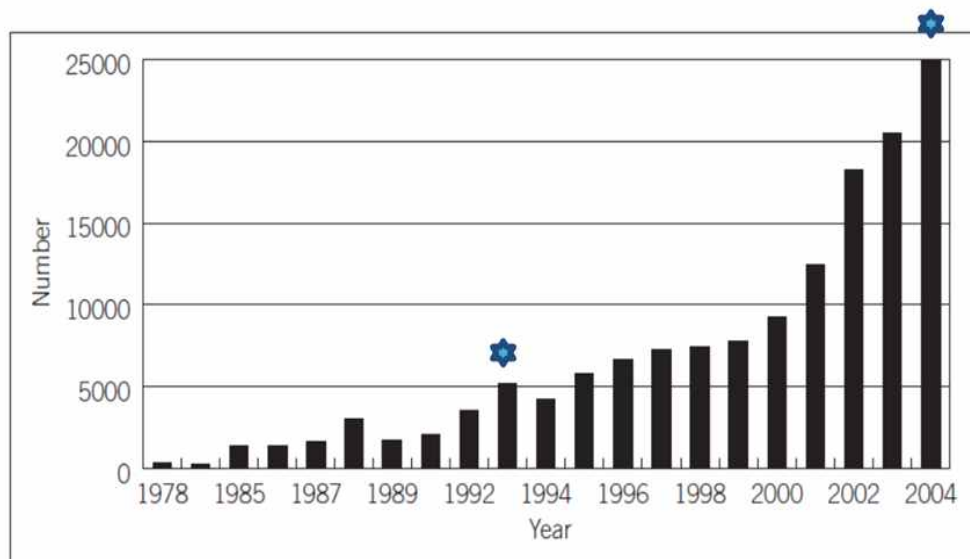
1. 중국의 글로벌 인재 동향과 인재유치 정책

1) 중국의 글로벌 인재동향

덩샤오핑은 외국 유학생들의 과거 정치적 성향은 중요하지 않으며 그들이 모두 고국으로 돌아오기를 바란다면 중국으로 다시 돌아오는 유학생들에 대한 우대정책을 추진하기 시작했다⁶⁶⁾

1990년대 중국 정부의 귀국 유학생 우대 정책이 실시된 이후, 중국인 유학생의 귀국이 증가하기 시작했다. 통계에 따르면 1993년 5000명이던 귀국자 수가 2004년에는 25,000명으로 5배가량 증가했다.

그림. 중국으로 다시 돌아온 해외 유학생 수



Source: *China Statistical Yearbook*, 2004, p. 781.

66) Zweig, D. (2012). Learning to compete: China's efforts to encourage a "reverse brain drain". In P. E. F. Christiane KUPTSCH (Ed.), *Competing for Global Talent* (Vol. 38, Issue 3, pp. 187–214). International Institute for Labour Studies. <https://doi.org/10.7202/016567ar>

2) 중국인 유학생 및 귀국자의 특성

과거 중국인 유학생 대상 인터뷰에서 중국으로 돌아가지 않는 이유에 대해 중국의 불안정한 정치상황과 정치적 자유에 대한 제약이 가장 높았다⁶⁷⁾

표. 중국으로 돌아가고 싶지 않은 이유(1993)

순위	내 용	비 중(%)
1	정치적 안정성 결여	27.8
2	정치적 자유 결여	11.4
3	경력발전 가능성 부족	10.6
4	열악한 작업 환경	7.7
5	낮은 생활 수준	7
6	이직 기회 부족	5.5
7	첨단 장비 부족	5.1
8	자녀에게 더 나은 기회가 있어서	3.3
9	새로 시작하는 것에 대한 두려움	2.9
10	시간을 내기 어려워서	2.9
11	해외 학자들과 교류 부족	2.2
12	실패자로 여겨질 것 같아서	2.2
13	교육 훈련기회 부족	1.1
14	가족들이 귀국을 원치 않기 때문에	0.7
15	체포될 것이 두려워서	1.1
16	중국 아이들과 경쟁에 어려움이 있어서	0.4

출처: Zweig and Chen, China's Brain Drain to the U.S., 1995

해외 체류하고 있는 학자 및 유학생을 중국으로 돌아오게 하는데 필요한 정부 정책은 어떤 것인지 묻는 설문조사에 대한 응답은 다음과 같다.

67) Zweig, D. (2012). Learning to compete: China's efforts to encourage a "reverse brain drain". In P. E. F. Christiane KUPTSCH (Ed.), *Competing for Global Talent* (Vol. 38, Issue 3, pp. 187-214). International Institute for Labour Studies. <https://doi.org/10.7202/016567ar>

표. 해외 인재의 귀국을 장려하기 위해 필요한 정책

순위	내 용	1 순위 응답률 (%)	3 순위 응답률 (%)	3 순위 응답률 (%)
1	경제발전	31.2	6.5	7.8
2	인재에 대한 정책 개선	23.9	16.7	34.0
3	민주주의 확대	15.6	25.9	7.8
4	귀국자에 대한 활용	14.7	11.1	21.4
5	교육 및 과학에 대한 투자	10.1	23.1	15.5
6	해외 유학 자유화	4.6	14	6.7

출처: Zweig, D. (2012)

설문조사에 따르면 유학생들을 돌아오게 하기 위해서는 중국의 정치 경제 사회의 발전과 더불어 인재우대 정책 및 귀국자의 적극 활용, 교육·과학 분야에 대한 투자 등 정부 정책이 중요함을 알 수 있다.

이후 중국 정부가 유학생을 대상으로 귀국 장려정책을 추진하고 귀국 유학생이 증가하기 시작한 이후, 해외에서 귀국하여 중국과학원(CAS)에 근무하는 직원을 대상으로 귀국 이유 등에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다.

표. 해외 체류하던 과학자들이 돌아오는 이유(2002/2004)

순위	내용
1	중국 국내 환경의 변화
2	해외 출국 및 귀국이 자유로움
3	정치적 안정성
4	정부의 인적자본 정책의 변화

출처: Zweig, D. (2012)

중국으로 돌아오는 데 가장 영향을 많이 끼친 요소는 중국의 경제발전과 정부의 귀국 장려정책, 중국 내 새로운 기술개발기회와 일자리 순이었다.

표. 유학생 귀국자가 증가하는 이유(2002/2004)

순위	내용	비중(%)
1	중국의 급속한 경제발전	58
2	효과적인 정부 정책	47
3	새로운 기술 개발 기회	42
4	해외에서 일자리를 찾기 어렵기 때문에	32
5	해외에서 발전에 한계(유리천장)	1
6	중국의 정치적 안정	19

출처: Zweig, D. (2012)

아울러 최근 중국 연구자들의 비윤리적인 행동으로 인해 미국이 중국인에 대한 H-1 비자 발급을 줄이고 있다. 언론에 따르면 2018 년에 H-1 비자를 신청한 중국인 332,000 명 가운데 12%인 39 천명만이 비자를 받을 수 있었고 비자를 받지 못한 학생들은 중국으로 돌아갔다⁶⁸⁾.

요약하면 중국으로 귀국하는 유학생이 증가한 세 가지 주요 이유로는 1) 우호적인 정치적, 경제적 분위기 2) 정부의 적극적인 유학생 귀국 장려 정책 3) 중국인에 대한 미국 H-1B 비자 거부로 볼 수 있다.

68) JUN, C. (2022, July 26). For many overseas graduates, logical choice is China. *China Daily*. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202207/26/WS62df4d25a310fd2b29e6e653.html>

2) 중국 정부의 인재유치 정책

중국의 귀국 장려정책은 정부 간 긴밀한 협력을 통해 이루어졌다. Zweig 에 따르면 중국의 인사부, 교육과학기술부, 공안부, 재정부 등 여러 정부의 협력으로 만들어진 정책의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

(1) 초기 지원정책

i) 유학생 및 전문가 협회 설립

중국 정부는 공무원을 대사관과 영사관에 보내서 해외 유학생 및 전문가 협회 설립을 지원했다. 그리고 그 결과 300 개 이상의 전문 협회와 2,000 개 이상의 유학생 협회가 만들어졌다.

ii) 해외 학자와 네트워크

교육위원회는 해외 중국인 학자를 대상으로 선저우 쑤렌(Shenzhou xueren)이라는 잡지를 발행했다. 이 잡지는 해외에 있는 중국인 학자들에게 중국 국내 소식을 전하는 역할을 했다. 또한 교육부는 해외 학자에게 중국 정부와 기업을 소개하기 위해 매년 컨퍼런스를 개최하고, 베이징대학과 칭화대학이 주도하는 중국유학연구회를 지원했다

iii) 단기 중국 방문 기회

정부는 해외 유학생이나 학자들이 중국을 방문하여 발전하고 있는 중국을 보게 될 것으로 기대했다. 그래서 여름방학 동안 학자들이 중국을 방문하여 강의를 하거나 중국 대학과 협력 프로젝트(“The Spring Light Program, “Serve The Country 등)를 수행할 수 있도록 지원했다. 이 프로그램은 해외 학자에게 중국 체류자금 및 의료 보험 등 재정적 지원을 포함했다. 그 결과 1996 년부터 2003 년까지 7,000 명 이상의 학자들이 이 프로그램을 통해 중국을 방문했다.

iv) 귀국 및 재정착 지원

외교부는 외국 국적을 가진 해외 학자에게 영주권을 부여하고, 해외유학서비스센터에서는 귀국 유학생에게 일자리를 소개해주었다. 국가는 지방 정부가 중국어 능력이 부족한 유학생 자녀를 위한 학교를 설립할 것을 권장했다.

v) 귀국 후 창업 지원

정부는 귀국자들에게 창업 공간 제공, 시설 임대료 할인, 정부에서 지원하는 펀드, 사업자 등록 절차 간소화, 정부 계약 시 유리한 조건 등을 통해 해외 인재가 귀국하여 창업하도록 유도했다.

(2) 장학생 프로그램

중국은 2000년대부터 인재확보 전략을 수정하기 시작했다. 세계화 시대 학생들의 해외 유학을 금지하는 것은 어렵고 바람직하지 않다는 것을 깨달았다. 그래서 그들은 어린 학생들이 해외에서 공부하여 다른 나라와 경쟁할 수 있는 기술과 지식을 쌓도록 하고 이후 이들이 고국으로 돌아와 '과학과 교육을 통한 국력 건설'에 기여하도록 하는 전략을 추진하기 시작했다⁶⁹⁾.

중국의 장학생 프로그램은 중국 장학생 위원회(CSC)가 주도했다. 중국 장학생 위원회의 이사회는 중국의 주요 정부기관으로 이루어진다. 이 프로그램에 지원하는 사람은 공산당을 지지하고, 국가에 대한 최소 2년의 국가에 봉사해야 할 의무가 있다. 장학생 프로그램의 종류에는 다음과 같은 것들이 있다.

① 국가유학기금(National Study Abroad Fund): 이 기금은 기초 연구, 핵심/신흥 기술 및 혁신과 관련된 “국가 전략 과제에 관한 학문”을 공부할 학생을 지원한다. 이 계획에 따르면 2020년에 30,000명의 유학 지원자를 선발한다고 한다.

69) Lloyd-Damjanovic, A., & Bowe, A. (2020). *Overseas Chinese Students and Scholars in China's Drive for Innovation*.

② 정부 후원 프로그램: 주요 연구원의 선임/방문 학자 및 박사 후 과정 학생, 중국 사회과학원 회원, 중앙정부기관 및 공공기관에서 일정 수준의 관리직에 있는 사람을 대상으로 한다. 합니다. 이 프로그램은 2020 년에 3,500 명을 지원할 계획이라고 한다.

③ 정부지원 대학원생 프로그램 : 국내 대학 졸업자, 외국 대학 학부생, 국내 기업 또는 정부 또는 과학 연구 기관의 정규직 근로자를 지원하는 프로그램으로, 중국이 향후 세계 수준의 대학으로 성장하기 위해 필요한 박사급 인재를 양성하기 위한 프로그램이다.

(3) 글로벌 인재 채용 프로그램(TTP)

시진핑은 국가 부흥 비전 아래, 2050 년까지 과학 기술 분야(S&T)에서 세계 최고가 되겠다는 목표를 세웠다. 이를 위해 정부는 GDP 의 15 퍼센트(약 2 조 달러)를 인적자본에 투자하겠다고 했다.

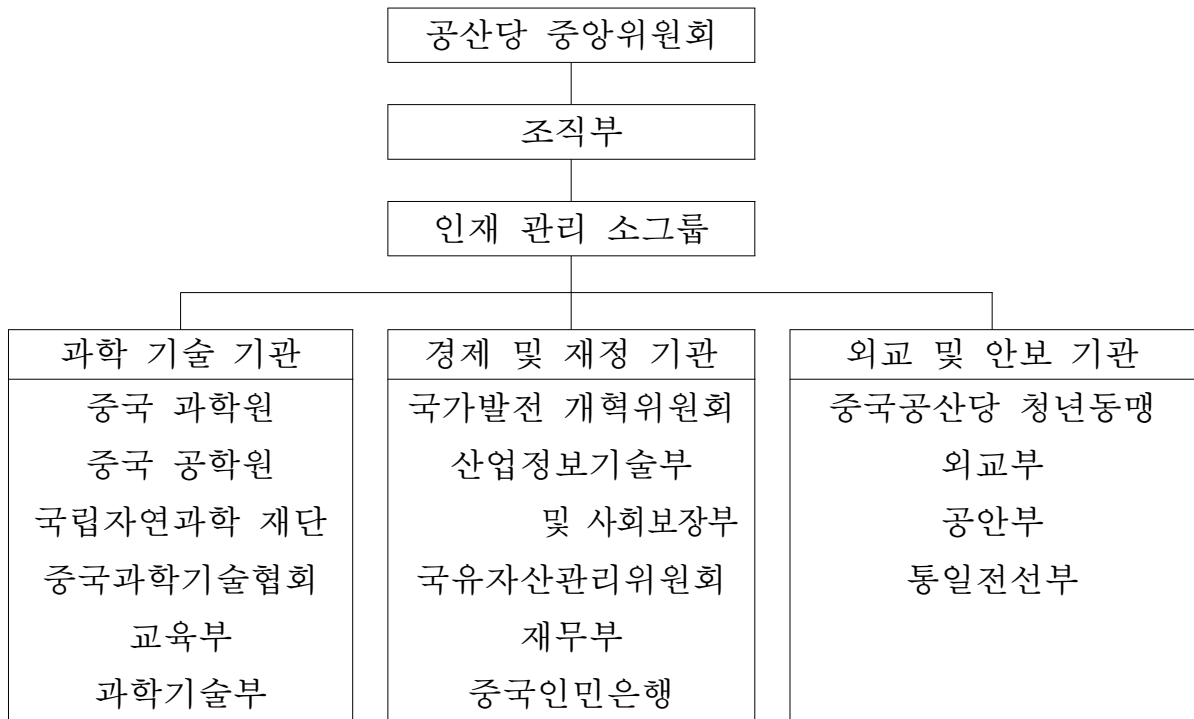
중앙정부는 2008 년 ‘천명의 인재 계획(Thousand Talents Plan, TTP)’ 은 해외에 거주하는 이천명의 중국 과학자와 학자, 기업가를 다시 중국으로 돌아오게 하겠다는 계획을 발표했다. 그리고 2011 년에 젊은 유학생과 외국인 과학자가 TTP 프로그램에 포함되었다⁷⁰⁾.

중국이 실시한 대표적인 글로벌 인재 채용 프로그램인 TTP 의 주요 내용은 다음과 같다⁷¹⁾

- i) 추진 주체: 중국 공산당 중앙위원회(The National Congress of the Communist Party, CPC)의 조직부와 산하 인재관리 소그룹(Talent work Coordination small group) 및 18개 정부 부처

70) Jia, H. (2008). What Is China's Thousand Talents Plan? *Naturejobs Career Guide*, 58.

71) Portman, R., & Carper, T. (2019). Threats to the U.S. Research Enterprise: China's Talent Recruitment Plans. *Staff Report, Permanent Subcommittee on Investigations, United States Senate*. [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18 PSI Staff Report - China's Talent Recruitment Plans.pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18%20PSI%20Staff%20Report%20-%20China's%20Talent%20Recruitment%20Plans.pdf)



ii) 목표 : 5 년~10 년 이내 중국내 대학, 연구소 및 기업에 글로벌 인재 2,000 명 채용

iii) 지원자격 : 서구 대학 정교수이거나 대기업에 다니고 있는 55 세 미만의 중국인(외국인의 경우 65 세 미만)

iv) 인센티브: 100 만 위안(\$151,000)의 보너스, 300 만~500 만 위안의 연구비 신청 기회, 외국인의 경우 체류비, 이전비, 고국방문비 등이 추가로 제공됨

v) 채용분야 :

- 국가 핵심 혁신과제 추진을 위한 고급 과학기술 인재
- 대학 및 주요 연구기관의 교수 및 연구원
- 중앙 기업 및 공공기관, 금융기관의 관리직
- 첨단 기술 산업의 전문가 및 스타트업 기업 창업가

vi) 지원 및 채용 프로세스

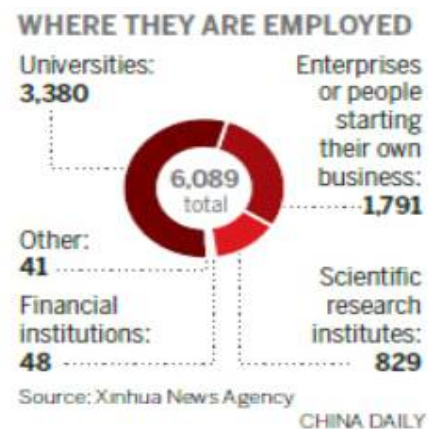
- 중국 고용자가 플랫폼을 통해 신청서를 제출
- 지원자는 경력과 연구 성과를 담은 지원서를 제출
- 인재관리 소그룹 산하, 해외 고급 인재 소개 소그룹(Overseas High Level Talent Introduction Small Group)에서 신청서를 검토하여 채용 결정

3) 중국정부의 인재유치 정책 결과와 평가

(1) 인재유치 정책결과

신화통신은 중국은 1949 년 이후 해외 귀국자가 최대로 증가했으며, 중국 내 교수 및 그와 유사한 능력을 보유한 전문가가 30 년(1978~2008) 사이에 20 배 가량 증가했다고 밝혔다.

차이나 데일리(2017)⁷²⁾에 따르면, 중국은 TTP 를 통해 6,089 명의 글로벌 인재를 채용했다. 구체적으로는 55.5%

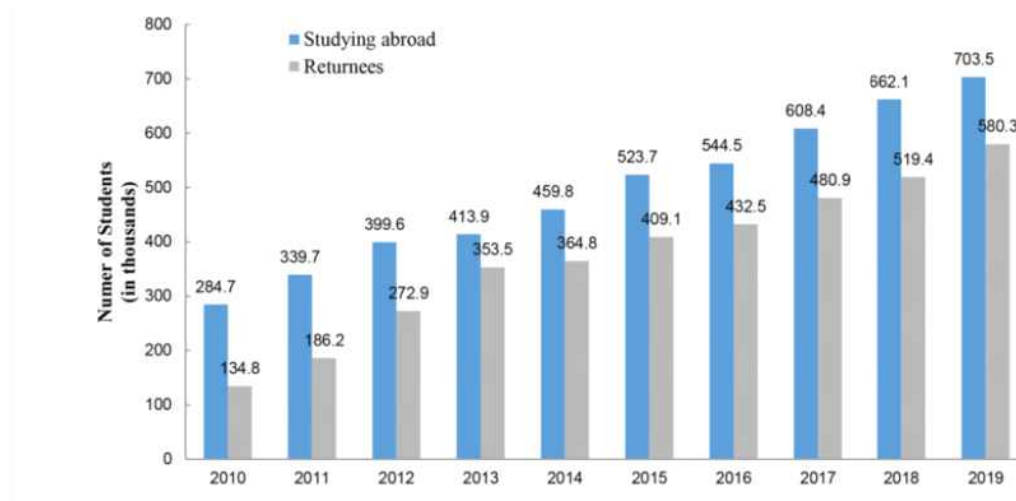


(3,380 명)가 대학기관에 취업했고, 29.4%(1,791 명)는 민간기업에 취직하거나 창업을 했다. 13.6%(829 명)는 과학 연구 기관에 고용되었다.

중국 교육부에 따르면 2019 년 한 해 동안 70 만여명의 학생들이 유학을 떠났고 58 만명이 중국으로 돌아왔다. 2019 년을 기준으로 해외에 나간 학생들 중 73%의 학생들이 돌아온 셈이다. 1987 년에는 5%만이 돌아왔고, 2007 년에는 31%만이 돌아온 것에 비하면 중국의 계획은 성공한 것으로 보인다.

72) Zhou, S. (2017, February 25). Returnees finding big opportunities. *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-02/25/content_28345785.htm

그림. 중국에서 유학생과 귀국하는 유학생의 수



출처 : 중국 교육부 홈페이지

(2) 중국의 공격적 인재확보 전략에 대한 미국의 시각⁷³⁾

하지만 중국의 공격적인 전략은 국가 간 갈등을 야기한 것으로 보인다. 최근 미국 상원의 국토안보 위원회에 “미국 연구기업에 대한 위협: 중국의 인재채용 계획”이라는 보고서가 제출되었다. 이 보고서는 중국의 글로벌 인재 채용계획이 미국 연구기관에 위협이 되고 있다는 내용이다.

위원회는 미국은 매년 과학연구에 1500 달러 이상을 투자하고 있는데, 중국 과학자나 연구원들이 미국의 연구기관 등에서 보조금 등 각종 혜택을 받으면서 습득한 지식과 연구결과를 가지고 중국 연구소나 기업으로 돌아가고 있다는 사실을 지적했다.

특히 최근 몇 년 동안 TTP 프로그램을 통해 본국으로 돌아가는 중국인 과학자와 연구원들이 중요 자료를 불법으로 다운로드하고 보조금을 허위로 신청한 사실은 미국의 과학연구 환경의 신뢰성과 국가 안보를 위협하고 있다고 보았다.

73) Portman, R., & Carper, T. (2019). Threats to the U.S. Research Enterprise: China's Talent Recruitment Plans. *Staff Report, Permanent Subcommittee on Investigations, United States Senate*. [https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18 PSI Staff Report - China's Talent Recruitment Plans.pdf](https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2019-11-18%20PSI%20Staff%20Report%20-%20China's%20Talent%20Recruitment%20Plans.pdf)

i) 연구 윤리에 위배되는 계약

특히 TTP 프로그램은 중국 공산당 주도로 추진되고 있으며, 참가자는 법적 구속력이 있는 계약에 서명해야 한다. 계약서에는 참가자의 특허권, 저작권 등의 지적재산권이 중국의 계약기관에 속한다는 내용이 포함되기도 하고, 참가자가 미국에서 수행하고 있는 연구와 동일한 연구를 수행하는 연구소를 중국에 설립한 뒤 미국에서 얻은 기술과 지식을 넘겨주는 내용이 포함되는 등 미국의 과학 연구 윤리에 위배된다.

ii) 군사 민간 융합 전략

중국은 2016 부터 군사 민간 융합(Military-Civilian Fusion, MCF) 전략을 내세우고 있다. 이것은 민간과 군대의 공동 기술 개발을 장려하기 위한 것으로, 민관 연구기관이 공유하는 플랫폼을 만들고 합동 연구소를 설립한다. 위원회는 중국이 해외 선진국가에 이와 같은 연구소를 설립하고 해외의 지적 재산을 갈취하고 있다고 지적하며 이를 통해 중국이 군사 현대화를 추진하는 것이 목표라고 해석한다.

iii) 연구기관에 대한 감독 강화

위원회는 국가 연구기관(국가과학재단, 국립보건원 등)들이 이러한 사태에 제대로 준비해야 한다고 강조한다. 외국인 연구원 채용과 관련된 정책이 기관마다 다르고, 이것을 감시하는 주체도 없다고 지적한다. 정부는 외국인 인재 채용계획 시 주의해야 사항을 작성해서 배포하고, 정부 보조금으로 연구를 수행하는 기관에 대해 연구기관의 윤리 준수와 안전, 생산성 향상을 위한 감시 감독을 철저히 해야 한다고 권고한다.

이 보고서에 따르면 이러한 지적들 때문인지 모르겠지만 중국은 TTP 프로그램은 비공개로 전환했다. 중국 대학들이 홍보하던 내용도 삭제되었고, 중국에서 TTP 프로그램과 관련된 뉴스도 삭제되었으며, TTP 프로그램의 영문 홈페이지도 삭제되었다.

2. 중국의 정부 인사제도와 개혁

1) 중국 정부 인사제도 개요⁷⁴⁾

(1) 인사담당기관

중국 인적자원 및 사회보장부(Ministry of Human Resources and Social Security of People's Republic of China, MOHRSS)는 거시적인 인적자원 관리와 사회보장정책을 담당한다. 정부 간부 및 군 장교 인사 및 이민 근로자 관리 외에 사회보장정책을 총괄하며 연금 및 의료보험 개혁도 담당하고 있다.

그림. 중국 인적자원 및 사회보장부(MOHRSS) 조직도

장관		
차관		
행정과	정책연구	법률 및 규제 업무
기획 재정과	고용 촉진	인적자원관리
군(military) 인사	전문역량 훈련	전문인재 관리
공공기관 인적자원관리	이민 인력 관리	노동관계
보수 및 복지서비스	연금 및 보험	실업수당

⁷⁴⁾ 김윤권, 지규원, Li Xiufeng, Yue, L., & Xin, S. (2013). 중국정부의 공무원 인사제도와 정책에 관한 연구. 대외경제정책연구원

건강보험	산재보험	지방 사회보장 서비스
사회보장기금 감독	노사관계	근로감독
국제협력	인사과	당(Party) 커뮤니케이션
퇴직자 지원	감찰부	

출처: MOHRSS 홈페이지(<http://mohrss.gov.cn>)

2) 중국의 정부 인사개혁

(1) 정부 인사개혁 연혁

i) 직업공무원 제도화 추진(1980년대)

13대 당대표 대회에서 당정 분리 원칙에 공무원을 정치공무원과 직업공무원으로 구분해야 한다는 주장이 제기되었다. 하지만 실제로는 정치공무원과 직업공무원이 구분되지 않았고, 당의 관리직 공무원의 인사관리 개입은 계속되었다.

ii) 인사제도 법제화 추진(1993)

최초로 정부기관에서 근무하는 공무원의 채용시험과 승진, 보상, 정년, 징계 등을 규정한 ‘국가공무원 임시조례’를 제정하였다. 아울러 공무원 지원자격에 대학 졸업 요건을 포함시킴으로써 공무원의 역량을 강화하고자 했다.

iii) 국가공무원법 제정(2006)

국가공무원법에서 공무원은 공권력을 행사하며 국가에서 봉급을 받는 사람들로 정하고 있다. 여기에는 정부기관 뿐 아니라 당 조직 구성원이 포함된다. 이에 따라 공무원법을 근거로 당이 간부 공무원 인사에 개입하는 것을 공식적으로 인정되었다.

iv) 과학적, 민주적 인사관리 지향(2011~2020)

2011년에 발표된 인사개혁은 과학적 민주적 인사관리를 추구한다. 간부 공무원의 선발과 임용을 공개를 원칙으로 한다. 과학적 성과관리와 경쟁시스템을 통해 공무원의 역량을 높이고, 혁신을 촉진한다. 인사비리를 없애기 위해 인사정책에 대한 투명성을 높이고 감독을 강화한다.

① 실적주의 도입

당의 권한을 축소하고, 공개경쟁 채용시스템을 바탕으로 우수한 능력을 가진 사람을 임명하겠다고 밝혔다. 공무원 보수 개혁을 통해 안정적인 보수지급을 보장하고 보수 수준을 민간 수준에 맞춰 합리적으로 개선하였으며, 격무자에 대한 수당, 고위직에 대한 관리 수당 등 보상체계를 마련한다.

② 성과기반 인사관리

우선 직위에 필요한 역량을 명확히 한다. 관리직 공무원의 성과 측정, 설문조사 등 종합적 평가 측정 방법을 도입하여 성과가 보다 정확히 측정될 수 있도록 하고, 평가 결과를 보상, 교육, 승진 등 인사관리에 적극 활용할 것이라고 밝혔다. 성과가 우수한 관리자에 대한 파격 승진을 도입한다.

③ 우수인재 유치 및 역량 강화

관리직 공무원 선발에 경쟁절차를 도입하고, 국장급 이하 관리직 공무원의 3분의 1 이상을 경쟁적 방식에 의해 선발하겠다고 밝혔다. 그리고 관리직 공무원에 대한 교육을 강화한다. 2017년에 국장급 이상은 매년 50시간 이상 교육을 받아야 하고, 과장급 이하 직원은 매년 80시간 이상 교육을 이수하도록 정하고 있다.

④ 공직 윤리 강조

승진 후보자에 대한 정보를 공개하여 부정한 행위가 있었는지 확인한다. 내부고발과 부패신고를 통해 부정부패를 감시하고, 부정부패를 저지른 공무원은 엄격하게 처벌하겠다고 한다.

(2) 중국 지방정부의 인사개혁

i) 선전시의 공무원 초빙제

중국 광둥성의 선전시(Shenzhen City)는 인구 1300 만의 IT 도시로서 아시아의 실리콘밸리라고 불린다. 작은 어촌도시였던 선전시는 1980 년에 경제특구로 지정되면서 2010 년에 중국 도시 중 최초로 1 인당 국민소득이 1 만 달러에 달했으며 2018 년에는 홍콩을 뛰어 넘었다⁷⁵⁾.

선전시는 2007 년 인사제도 혁신 시범도시로 지정되면서 신규 공무원 채용시 계약직으로 채용하는 “공무원 초빙제”를 실시하였다.

- 채용방법 : 공개경쟁채용을 원칙으로 하며, 채용 직위에 따라 시험 내용은 다르지만 일반적으로 필기와 면접으로 구성된다.
- 계약기간: 일반적으로 계약기간은 3 년 원칙이며, 성과가 우수한 사람에 대한 재계약은 5 년으로 한다. 조직 안정성을 위해 연속 10 년 근무자에 대해서는 무기한 계약을 체결할 수 있다고 규정하고 있다. 이 외에 사업기간을 계약기간으로 하기도 한다.
- 보수 및 대우 : 이들은 공무원 규정에 따라 일반 공무원과 비슷한 수준의 대우를 받는다. 이들은 민간 기업에 적용되는 직업연금제와 사회양로보험에 가입할 수 있고 재직 중 형사처벌이나 면직처분을 받은 경우에는 직업연금은 회수된다.
- 계약해지 : 당연 계약해지와 계약을 해지할 수 있는 경우가 있다.

75) 김경수(2020.9.2). “중국 선전시 경제특구 40년…GDP 1만3,000배 성장 하이테크 도시 대변모” 글로벌 이코노믹.
https://news.g-enews.com/ko-kr/news/article/news_all/2020090200041247099ecb-a8d8b8_1/article.html?md=20200902000621_U

당연 계약해지 사유는 수습기간에 불합격을 받은 경우, 2년 연속 업무평가에서 직무부적합을 받은 경우, 직무 수행이 곤란하고 다른 직위로 이동이 어려운 경우, 공무원의 규율을 어긴 경우, 조직 축소 등 조직개편으로 업무 변경이 필요하나 이를 수용하지 않는 경우, 직무남용 및 부정부패 행위를 저지른 경우, 15일 이상 출근을 하지 않은 경우 등이다.

기관과 개인이 합의에 따라 계약해지를 할 수 있는 경우로는 업무 평가에서 낮은 점수를 받은 경우, 직무남용 및 부정행위를 저질러 조직에 나쁜 영향을 준 경우, 조직 질서를 어지럽힌 경우, 동의를 받지 않고 결직을 한 경우, 지병 등으로 인해 업무수행이 곤란한 경우, 계약에서 규정한 사항에 중대한 변화로 인해 목표를 달성할 수 없는 경우 등이 있다.

ii) 초빙제 공무원에 대한 평가

초빙제 공무원은 계약 체결을 통해 계약당사자가 자신의 업무와 책임을 명확히 이해할 수 있게 하고, 재계약을 위해 열심히 일하도록 만든다. 무기한 계약이라고 하더라도 계약해지 사유에 해당하면 계약이 해지될 수 있기 때문에 일반 공무원보다 동기부여가 된다고 한다.

초빙제의 유연한 인사관리는 인재의 이동을 보다 자유롭게 하여 인재 확보에 유리하다. 민간 기업과 동일한 직업연금제와 사회양로보험은 개인들이 정부조직과 민간기업의 이동을 보다 쉽게 만들었다. 선전시는 2년동안 2000명을 모집했는데 20만명이 지원하는 등 높은 관심을 얻었으며 합격자 중 해외 유명 대학의 졸업자가 많았다고 한다.

외부 인재의 유입은 경직된 공무원 조직에 활력과 긴장을 만든다. 이것은 선전시가 추진하는 혁신 도시에 요구되는 혁신적인 공무원 조직에 도움이 된다.

이러한 긍정적인 평가를 토대로 다른 지방도시에서도 이와 같은 공무원 인사개혁을 검토 중이라고 한다.

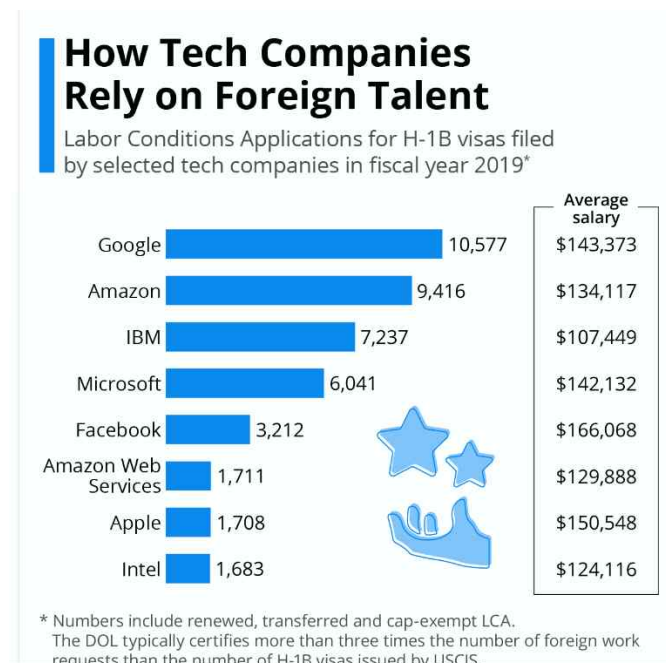
Ⅵ. 미국의 인재관리

1. 미국의 인재동향과 인재유치 정책

1) 미국의 글로벌 인재동향

전 세계 전문인력 이민자의 1/3은 미국으로 갔다. 2013년 조사결과 미국 STEM 부문 근로자의 56퍼센트, 실리콘밸리에 있는 소프트웨어 기술자 중 70퍼센트가 이민자였다. 미국에 위치한 구글, 아마존, IBM 기업의 외국인 직원 의존도는 높다. 구글 CEO 피차이(Sundar Pichai)는 “이민은 미국이 첨단 기술 분야에서 세계적 리더가 되는데 상당한 기여를 했으며 따라서 우리는 모두를 위한 기회 확대를 위해 이민자 편에서 노력할 것”이라고 밝혔다⁷⁶⁾.

그림. 미국 첨단기업의 외국인 근로자 수



출처: statista.com

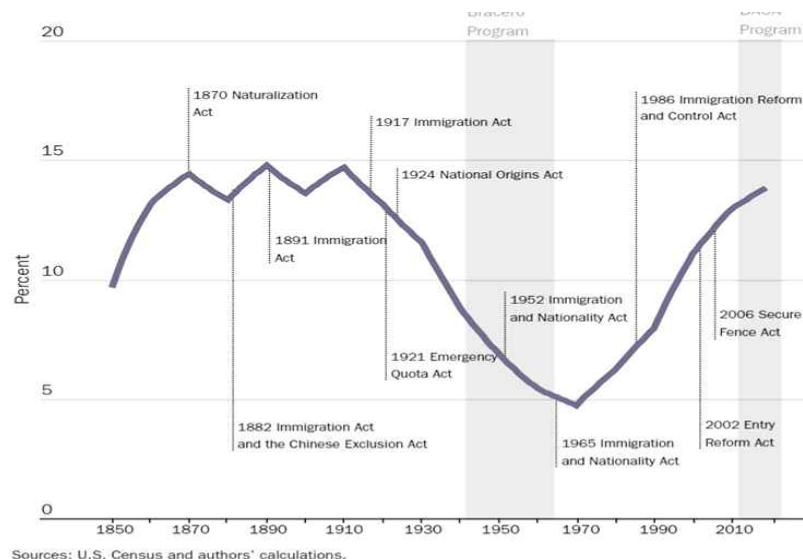
76) Felix Richter(2020.1.23). “How Tech Companies Rely on Foreign Talent?”.Statisia.
<https://www.statista.com/chart/7863/tech-company-h-1b-applications/>

2) 미국 이민정책의 변화

미국의 시민권은 세 가지 기본원칙에 따라 부여된다. 첫 번째는 토지에 따른 권리(jus soli)로서, 태어난 장소에 따라 시민권이 부여된다는 것으로 미국 땅에서 태어나면 자동적으로 시민권이 부여된다. 두 번째는 혈연에 따른 권리(jus sanguinis)로서, 부모에 의해 시민권이 부여된다는 것이다. 세 번째는 미국에 헌신하는 사람에게 시민권을 부여하는 귀화(naturalization)다⁷⁷⁾.

미국의 이민 정책은 시대에 따라 이민 제한 정책과 이민 자유화 정책 사이에서 변화했다. 예를 들어 노예제가 금지된 이후 노동자가 부족해지자 1789년부터 1874년까지 무제한 이민을 허용했다. 그러나 1900년대 초반부터 이민자들이 이상적인 사회의 실현을 방해하고 범죄를 저지르고 복지정책의 해택을 가로챌다는 주장이 제기되면서 이민을 제한하기 시작했다.

그림. 이민정책과 이민자 비율의 변화(1850~2019)



77) Nowrasteh, A. M. B. and A. (2021). A Brief History of U.S. Immigration Policy from the Colonial Period to the Present Day. *CATO Institute*, N.919. <https://www.cato.org/policy-analysis/brief-history-us-immigration-policy-colonial-period-present-day#colonial-period-1607-1776>

(1) 무제한 이민 허용시기(1789-1874)

의회에서 이민에 대한 법률을 제정하기 전 시기로, 이민에 대한 제한이 없었다. 다만 일부 주(州)에서는 극빈자와 구교도의 이민을 제한하는 법률을 통과시켰다.

노예무역이 금지된 1808년 이후 아프리카로 이민자 수가 급감하였다. 한편, 남북 전쟁(1861)으로 인해 군수산업 노동자 수가 부족해지자 링컨 행정부는 5년 동안 미국에 정착할 의지가 있는 이민자에게 토지 보조금을 제공하는 Homestead act(1862)와 고용주가 외국인 노동자를 모집하고 근로계약을 허용하는 이민장려법(1864)을 통과시켜 이민을 장려했다. 또한 귀화법(1870)은 귀화 자격을 백인과 아프리카인까지 확대함에 따라 흑인도 토지소유와 직업을 가질 권리를 인정받게 되었다.

(2) 이민제한 초기(1875-1917)

1990년대 초반 일부 학자들은 우생학에 근거하여 특정 민족이 미국 사회에 동화되기 어려운 특성을 가지고 있다고 주장하면서 특정 인종 및 민족의 이민 배제를 지지했다. 또한 국가는 낮은 임금을 받는 이민자에게 일자리를 빼앗기는 국민을 보호할 의무가 있다고 주장했다. 이로 인해 정부의 이민자 추방 권한이 확대되었다.

10년간 중국인의 이민을 제한하는 중국인 추방법(Chinese Exclusion Act, 1882)이 제정되었다. 이와 관련해서 법원은 “중국인의 이민은 침략에 가까운 수준으로서 우리 문명에 위협이 되고 있으며, 국가는 외국의 침략으로부터 안보를 유지할 권한이 있다”고 했다.

(3) 이민제한 절정기(1917-1941)

1917년에 제정된 이민법은 16세 이상의 이민자는 문해시험(literacy examination)을 통과해야 하며, 이민 후 5년 이내에 범죄를 저지른 경우 구금 및 추방이 가능하도록 했다. 또한 아시아인의 입국을 거부하는 ‘아시아 금지지역’ (Asiatic barred zone)을 지정했다.

긴급 이민 할당법(1921)은 직계 가족을 제외한 이민허용 한도의 55%

를 서유럽과 북유럽 국가에 할당했다. 1924년에는 82%를 서유럽과 북유럽에 할당하고, 14%를 동유럽과 남유럽에 할당하고 나머지 4%를 동반구에 할당하여 아시아인의 이민은 사실상 금지되었다.

(4) 규제 완화기(1941-1980)

제 2 차 세계대전 중에 노동력 부족을 해결하기 위해 멕시코 노동자의 허용하는 Bracero 프로그램(임시직 고용과 동시에 주택, 교통, 의료, 최저 임금 보장)을 실시했다. 이 프로그램을 통해 약 450 만명의 멕시코 노동자들이 이주했으며, 이와 동시에 약 200 만명의 불법 노동자들도 증가했다.

1952 년 이민법은 아시아에서 미국의 영향력을 높이고 공산주의 국가의 확산을 방지하기 위해 매년 아시아에 100 명을 할당했다. 1960 년대 우생학에 대한 비판과 인권운동이 거세지면서 이민정책에 대한 개혁이 요구되었다. 이에 따라 1965 년 이민법은 출신 국가별 이민할당제를 폐지하고 가족 재결합을 원칙으로 하는 현재 이민법의 기초를 마련했다.

제 2 차 세계대전 이후 미소 냉전시기에 미국은 국제사회에서 영향력을 높이기 위해 공산주의 국가에서 탈출한 난민을 수용하기 시작했다. 난민법(1980)은 유엔의 난민지위 의정서에 근거하여 난민의 지위를 인정하고, 대통령이 의회의 동의를 얻어 매년 난민 수용 한도를 결정하도록 하였다.

(5) 불법이민자 관리(1980-2001)

증가하는 불법 이민자 해결을 위해 개정된 이민법(IRCA, 1986)은 1982 년 1 월 1 일 이후 계속해서 미국에 거주하고 있는 불법 이민자에 대한 합법적 이민 지위 부여와 불법 이민자를 고용하는 고용주에 대한 벌금을 정하고 있다. 또한 의회는 주정부에게 이민자에게 복지 서비스 제공을 거부할 수 있는 권한을 부여하고, 이민자들에게 5 년간 복지 서비스 혜택을 받을 수 없도록 했다.

(6) 21 세기 이민정책(2001-2022)

9/11 테러 이후 미국은 테러 용의자를 추방할 수 있는 법(USA Patriot Act)을 제정하였다. 또한 외국인을 구금할 수 있도록 하였다.

이와 더불어 STEM 학위 소지자 등 미국 대학에서 학위를 받은 고급 인력에 대한 비자 범위를 확대하는 정책을 추진하고 있다. 이와 관련해서 조금 더 자세히 살펴보겠다.

(참고) 미국 비자 종류⁷⁸⁾

① 상용 관광비자

B-1 비자: 비즈니스 계약 또는 각종 컨퍼런스 참가를 위해 방문사람들에게 해당

B-2 비자 : 친구나 친지 방문, 병원 치료 등 단기 여행을 위한 비자

② 취업비자

H-1B(전문직) : 전문분야의 학사 이상의 학위를 가진 사람이 취업을 위해 방문하는 사람들을 위한 비자. 고용주가 USCIS 에 고용조건 신청서를 제출해야 함

H-2A(임시 농업 노동자): 한시적으로 노동자가 부족한 경우, 미국의 농업 분야에 임시직 노동자를 고용할 때 발급하는 비자. 고용주가 신청서를 제출해야 함.

H-2B(숙련 및 비숙련 노동자): 노동자가 부족한 일자리에 임시직 노동자를 고용할 때 발급하는 비자. 고용주는 미국 노동부로부터 해당 일자리에 인력이 부족함을 확인받아야 함

H-3(연수생): 연수를 받는 사람에게 최대 2 년간 발급하는 비자

H-4(동반 가족) : H 비자를 받은 사람의 배우자 또는 미혼 자녀에게 발급하는 비자

L-1(주재원): 글로벌 기업의 직원이 미국 내 계열회사에 근무하게 되는 경우 발급하는 비자. 관리직 및 임원직이거나 전문가로서, 미국에서 비슷한 업무를 수행할 예정이어야 함

L-2(동반 가족): L 비자를 받은 사람의 배우자 또는 미혼 자녀에게 발급하는 비자

O(특수 재능 소유자): 과학, 예술, 교육, 비즈니스, 운동 분야에서 뛰어난 능력을 보유한 자와 필수 보조 인력에게 제공되는 비자

P(예술가, 연예인): 공연을 위해 방문하는 연예인, 예술가 및 필수 보조 인력에게 발급되는 비자

Q (국제 문화교류 행사 참가자): 해당 국가의 문화와 전통을 공유하는 국제 문화교류 행사 참여를 위해 미국을 방문하는 경우 발급되는 비자

R (종교인): 종교 활동을 위해 미국에 방문하는 자에게 발급되는 비자

③ 학생 비자

F-1 비자 : 미국의 대학이나 사립 고등학교를 다니는 학생에게 발급되는 비자

M-1 비자 : 미국 교육 기관에서 관련 연구 및 실습에 참여하는 사람에게 발급되는 비자

④ 교환 방문비자

J 비자 : 교육, 예술, 과학 분야의 지식과 기술 교환을 장려하기 위한 비자. 학교 및 기업 등에서 견습, 연구, 컨설팅 등을 위해 방문하는 사람에게 발급되는 비자.

I 비자(언론) : 외국의 언론인이 업무상 미국에 잠시 방문하는 경우 발급되는 비자. 특정 국가의 언론인에 대한 비자 발급 절차는 상호주의 원칙에 따라 해당 국가의 정부가 미국의 언론인에게 부여하는 권리에 따라 정해짐.

78) https://www.ustraveldocs.com/kr_kr/kr-niv-typee.asp

⑤ 상사 주재원 (E-1)과 투자자 (E-2) 비자: 미국과 무역 운항 조약이 체결된 조약국 국민을 위한 비자입니다. 미국과 해당 국가 사이에 교역이 활발하거나 비자 신청자가 미국에 있는 회사에 투자한 경우 이를 관리하기 위해 방문할 때 발급되는 비자

3) 최근 미국 이민정책의 흐름: 해외 인재 확보전략

(1) 21 세기 경쟁력 확보법(AC21, American Competitiveness in the Twenty-First Century Act of 2000)

이 법안은 석사 이상의 학위를 소지한 지원자를 위한 별도의 H-1B 비자 풀을 만듦으로써, 학위 소지자가 H-1B 비자를 더 쉽게 취득할 수 있도록 했다. 이와 더불어 특정 고등 교육 기관과 비영리 및 정부 연구 기관이 신청할 수 있는 H-1B 범위를 설정하여 능력 있는 외국인 근로자를 쉽게 고용할 수 있도록 했다.

(2) H-1B 비자 개혁법(The H-1B Visa Reform Act, 2004)

이 법안은 미국 대학에서 석사 이상의 학위를 취득한 고급 임시 근로자를 대상으로 20,000 개의 H-1B 비자를 추가했다. H-1B 비자를 받은 직원은 최소한 통상 임금을 받도록 함으로써 근로자의 권리를 보호한다⁷⁹⁾.

(3) STEM 학위 소지자에 대한 비자 확대(2022)

바이든 행정부는 미국 경제와 경쟁력을 향상시키기 위해 STEM 관련 해외 인재 확보 정책을 추진하고 있다⁸⁰⁾.

79) Sethna, F. (2008). *The H-1B Visa Reform Act of 2004*. Immigration America. <https://www.immigration-america.com/the-h-1b-visa-reform-act-of-2004>

80) The White House (21 January, 2022). *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Actions to Attract STEM Talent and Strengthen our Economy and Competitiveness*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/21/fact-sheet-biden-harris-administration-actions-to-attract-stem-talent-and-strengthen-our-economy-and-competitiveness/>

i) 교육문화부(ECA)는 “the Early Career STEM Research Initiative” 를 발표하고 기업이 필요한 해외 STEM 인재를 찾을 수 있도록 도와준다. 적합한 인재가 매칭되면 J-1 비자를 발급해 주고 지속적으로 모니터링한다. 또한 STEM 분야 대학생과 대학원생은 최대 18 개월에서 최대 36 개월까지 J-1 비자를 받아 미국에서 학업을 계속할 수 있도록 지원한다.

ii) 국토안보부(DHS)는 F-1 비자를 보유한 STEM 분야 학생들이 임시 훈련을 받을 수 있게 하는 STEM Optional Practical Training (OPT) program 의 분야에 클라우드 컴퓨팅, 데이터 분석 등 22 개 분야를 추가함으로써 F-1 비자를 받은 학생이 대학에서 학위(학사, 석사, 박사)를 받은 뒤에 최대 36 개월 동안 미국에서 체류할 수 있도록 했다. 백악관은 추가된 분야는 미국의 기술 경쟁력을 높이기 위해 중요한 신기술 분야라고 밝혔다.

iii) 국토안보부(DHS)는 또한 과학, 교육, 경영 또는 운동 분야에서 탁월한 능력을 가진 사람에게 제공되는 O-1A 비자에 STEM 분야 박사학위 소지자를 포함시키는 기준을 제공함으로써 STEM 분야 해외 인재가 O-1A 비자를 쉽게 받을 수 있도록 했다.

iv) 이민법(The Immigration and Nationality Act (INA)) 은 탁월한 능력이나 높은 수준의 전문성을 가진 사람이 고용주 없이 스스로 이민을 신청(National Interest Waivers (NIWs))할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 관련해서 정책 매뉴얼의 지침에 STEM 분야 학위 소지자가 미국의 국익에 어떻게 도움이 되는지 업데이트함으로써, STEM 분야 학위를 가진 사람들이 이 절차(NIW)를 통해 더 쉽게 이민을 신청할 수 있도록 했다.

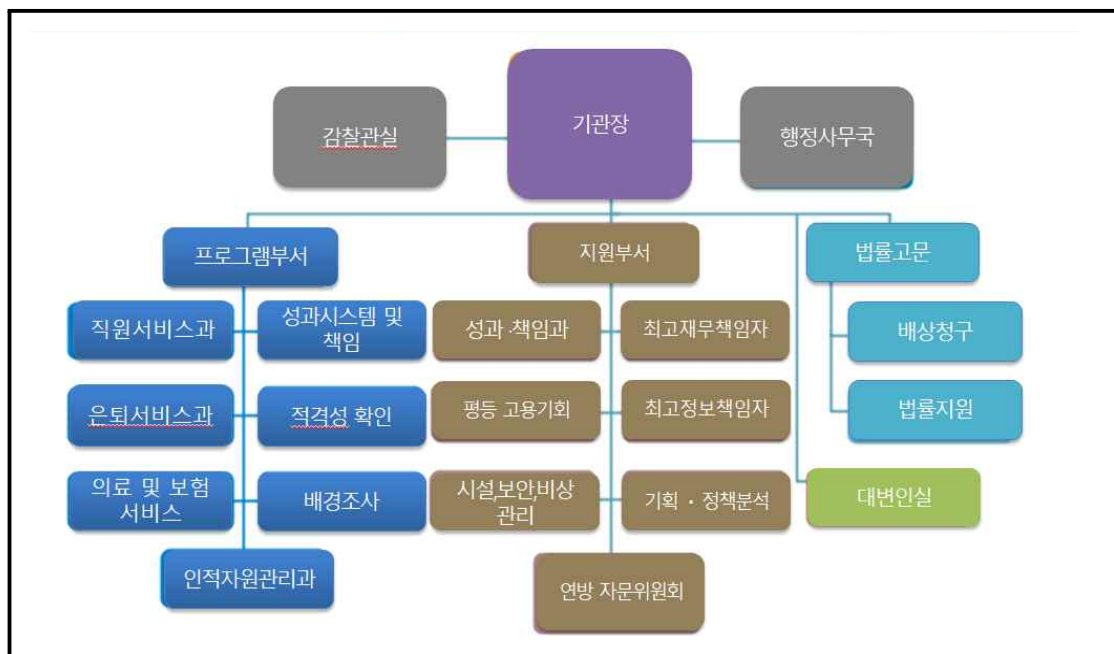
2. 미국의 정부 인사제도와 개혁

1) 미국 연방정부 인사제도

(1) 인사담당기관

중앙인사기관(OPM)은 연방 정부기관의 인사정책 관리를 맡고 있다. 연방기관의 능력(성과)에 기초한 포용적 인사관리를 감독하고 은퇴, 건강 및 보험서비스를 제공 한다.

그림. 중앙인사기관(OPM) 조직도



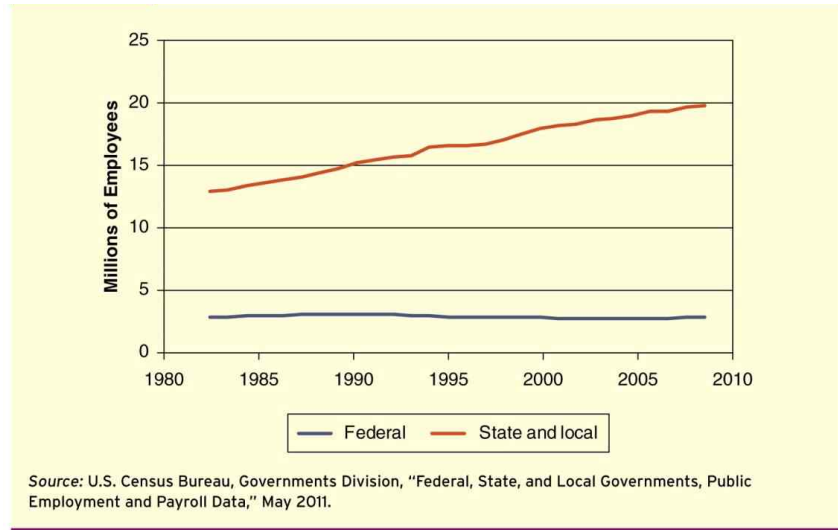
출처 : OPM 홈페이지 <https://www.opm.gov/>

(2) 연방공무원 인사제도 개요⁸¹⁾

연방 공무원의 수는 1980년대 이후 40년 동안 크게 달라지지 않았다. 반면 주(State) 공무원의 수는 꾸준히 증가하고 있다.

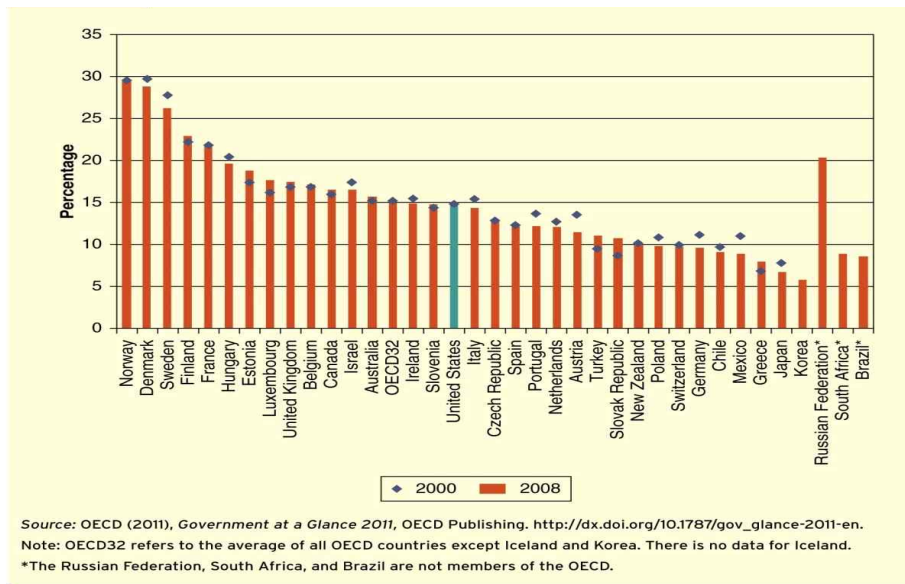
81) Weijie Wang.(2022). Civil Service system in Introduction to Public and Nonprofit Management. Missouri University.

그림. 미국 공무원의 수 변화(1982-2009)



미국 전체 노동인력 중 공무원의 비율은 15%로 유럽 복지국가에 비해 낮은 편이다. 한국은 6% 정도로 미국보다 낮은 수준이다.

그림. 전체 노동인력 중 공무원 비율(2008)



미국 연방정부의 일반 공무원은 업무의 난이도와 책임 수준에 따라 15개 GS(General Schedule) 등급으로 구분된다. GS-1~8등급은 사무직이고, 대학 졸업자의 경우 보통 GS-5 등급 지원자격이 주어지고, 석사학위 소지자는 GS-7~9등급에 지원한다. GS-10등급 이상은 관리자급에 해당된다.

표. 연방공무원 GS 등급에 따른 역할과 급여범위(2010)

GS grade	Bottom salary	Top salary	Typical roles
1	17,803	22,269	General entry-level and preprofessional
2	20,017	25,191	
3	21,840	28,392	
4	24,518	31,871	
5	27,431	35,657	Senior clerical and entry-level professional and administrative
6	30,577	39,748	
7	33,979	44,176	
8	37,631	48,917	
9	41,563	54,028	Intermediate professional or administrative
10	45,771	59,505	Full professional or administrative
11	50,287	65,371	
12	60,274	78,355	
13	71,674	93,175	
14	84,697	110,104	Executive
15	99,628	129,517	

Source: U.S. Office of Personnel Management, "Salary Table 2012-GS: Rates Frozen at 2010 Levels," <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/2012/general-schedule/ga.pdf>.

일반적으로 연방 공무원 채용은 공개채용과 경력채용 시험이 있다.

공개채용 : 전국 여러 도시에서 시행되는 필기시험, 주로 낮은 직급 채용에 사용됨

경력채용 : 이력서, 교육, 훈련 및 경력 등에 대한 서류 제출, 주로 GS-9 이상 채용에 사용됨

표. 연방공무원의 인종, 성별 통계(2013)

	Federal Workforce	U.S. Population
Native Hawaiian/Pacific Islander	0.4	2.0
American Indian/Alaskan Native	1.7	1.2
Asian	5.6	5.4
White	64.7	77.4
Black	18.1	13.2
Hispanic	8.4	17.4
Female	43.2	50.8
Male	56.8	49.2
Lesbian, gay, bisexual, or transgender	2.8	3.4

Source: U.S. Office of Personnel Management, "Federal Workforce at a Glance" (2016), <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/diversity-and-inclusion/federal-workforce-at-a-glance/>; U.S. Census Bureau, "QuickFacts" (2016), <https://www.census.gov/quickfacts/table/PST045215/00>; and U.S. Centers for Disease Control and Prevention, "Sexual Orientation and Health among U.S. Adults: National Health Interview Survey, 2013" (July 15, 2014), <http://www.cdc.gov/nchs/data/nhsr/nhsr077.pdf>.

연방공무원 시험에서 재향군인(Veterans)에게는 5점의 가점, 장애인 10점의 가점이 부여된다. 그리고 정부조직 내 직원의 다양성을 위해 소수 민족, 여성 등에게 우선권이 주어진다.

연방(federal), 주(state) 및 지역(local) 공무원의 40%가 노동조합에 가입되어 있다. 하지만 정부는 공무원의 파업권을 인정하지 않으며(레이건 대통령은 파업을 실시한 항공관제사 11,000명을 해고한 바 있음), 공무원 노동조합의 단체교섭 범위는 제한적이다.

표. 공무원의 노동조합 가입율(2012)

	Percentage union members	Percentage represented by unions
Private sector	6.6	7.3
Federal government	26.9	31.4
State government	31.3	34.9
Local government	41.7	45.2

Source: U.S. Bureau of Labor Statistics, "Table 3. Union Affiliation of Employed Wage and Salary Workers by Occupation and Industry," <http://www.bls.gov/news.release/union2.t03.htm>.

Note: Data are for 2012.

연방 정부는 성과가 낮은 직원과 불법행위를 저지른 직원을 해고할 수 있도록 규정하고 있다. 하지만 해고된 공무원은 이의신청을 할 수 있고, 이 과정은 보통 2년이 소요되기 때문에 공무원은 강력한 신분보장을 받는다.

2) 미국 정부의 인사개혁

(1) 중앙인사기관(OPM)의 채용절차 개혁(E2E)

오바마 대통령은 2010년 5월 연방 고용 절차에 대한 근본적인 개혁을 명령했다⁸²⁾(O'Keefe, 2010). 연방정부 채용절차는 연방 취업 사이트(USA jobs.gov)를 통해서 진행되는데 이 과정은 6개월 이상 소요되며, 그 동안 지원자에게 채용절차 진행 상황에 대한 정보는 제공되지 않았다. 지원자는 지식, 기술 및 능력에 대해 KSA(Knowledge, Skills and Abilities)라고 하는 긴 에세이를 제출해야 한다. 오바마 행정부는 이것이 연방정부가 인력난을 겪고 있는 이유 중 하나라고 판단하고, OPM에 채용절차 개혁을 지시했다.

i) The End-to-End(E2E) 개요

우선 OPM은 프로젝트를 시작하면서 채용 및 승계위원회, 행정서비스 관련 비영리단체(Partnership for Public Service⁸³⁾, Young Government Leaders⁸⁴⁾, 인사관리 자문기업(the Corporate Leadership Council), 회계 감사원(GAO, the Government Accountability Office), 실적주의 보호위원회(The Merit Systems Protection Board)등이 참여하는 컨퍼런스(2008년 2월)를 개최했다.

- 취업공고 간소화: OPM은 지원자에게 복잡한 자격요건이 요구되는 부서들(Patent and Trade Office, Chief Information Officer Council, Chief Financial Officer Council 등)과 협력해서 복잡하고 긴 자격요건을 간단하고 이해하기 쉬운 용어로 변경해서 취업공고문을 4페이지로 줄였다. 그리고 민간 기업처럼 이력서를 KSA를 설명하기 위한 추가 서류는 제출하지 않아도 되도록 했다.
- 기관 공통 핵심직위 지원자 풀 관리: 연방 정부기관에서 공통적으로

82) O'Keefe, E. (2010). *Obama wants to make federal hiring process faster.*
http://voices.washingtonpost.com/federal-eye/2010/05/making_the_federal_hiring_proc.html

83) 행정 서비스 개선을 위한 비영리단체 (<https://ourpublicservice.org/>)

84) 연방 정부 내 젊은 공무원들로 구성된 비영리단체(<https://younggov.org/>)

필요한 직위(예: 계약전문가) 채용에 OPM이 지원자 풀을 제공한다. OPM은 이러한 직위에 요구되는 자격을 갖춘 지원자 풀을 관리하고, 기관에서 요구하는 경우 OPM가 보유하고 있는 지원자 풀에서 즉시 배치할 수 있도록 지원한다.

- 고위직 채용 파일럿: 기존 방식은 지원자가 고위직위에 필요한 자질(Executive Core Qualifications, ECQs)에 대해 상세히 서술하는 서식을 제출해야 했다. OPM은 기관에서 지원자의 이력서를 바탕으로 고위직에 적합한 자질(ECQs)을 가지고 있는 지 판단하는 간소화된 지원 방식을 시범적으로 추가했다.
- E2E 채용 계획 수립: OPM은 최고 인적자본 책임자 위원회(Chief Human Capital Officers Council Subcommittee, CHCO)⁸⁵⁾와 협동하여 5가지 전략적 요소(workforce planning, recruitment, hiring process, security and suitability and orientation)를 포함하는, 포괄적인 E2E 채용 계획을 수립했다.

ii) The End-to-End(E2E) 5단계 로드맵

① 인력 계획(Workforce Planning) 로드맵

인력 계획은 전략적 인적자본관리의 핵심 요소이다. 이것은 조직 목표를 달성하기 위해 인력의 현재 상태와 원하는 미래 상태 간의 격차를 분석을 의미한다.



85) CHCO는 인적 자원 시스템의 현대화, 인적 자원 정보의 품질 개선, 인적 자원 운영 및 조직 관련 입법 등에 대한 조언하고 조정하는 협의회이다. 최고 인적 자본 책임자 법(Chief Human Capital Officers Act of 2002)에 따르면 24개 집행 부서 및 기관의 장은 해당 기관의 모든 인적 자원 관리 문제에 대한 최고 정책 고문 역할을 하는 CHCO를 임명하거나 지정하도록 하고 있다. (출처 <https://beta.chcoc.gov/mission>)

가. 효과적인 인적자본계획 수립방법

- 조직의 미션 및 전략, 연간 계획과 인력 수요를 연계하기
- 조직이 보유하고 있는 인력의 현재 역량과 미래의 요구되는 역량의 격차를 포괄적인 그림으로 표현하기
- 조직의 핵심 업무와 관련된 인력의 역량 격차를 해소하는 전략을 파악하기
- 최적의 조직 구조와 인력 배치를 결정하기
- 전략적 인적자본 계획의 목표 달성과 관련된 내·외부 장애요인을 파악하고 극복하기

인력 계획에는 관리자와 인사담당부서가 참여하며, 인적 자원 관리에 대한 예산 할당이 포함되어야 한다.

나. 인력 수요-공급(현재와 미래의 역량 차이) 분석

- 현재 수준 파악을 위한 질문; i) 누가 조직을 위해 일하고 있는가?
ii) 현재 인력의 기술, 숙련도 수준은 어느 정도인가?
- 현재 상태 파악하기; 총 인원 수, 조직별 구성, 계급별 인원, 인력 관리(은퇴, 이직, 퇴직) 등
- 미래의 인력 예측: 노동시장·경제 상황·교육 트렌드·기술 변화 등을 고려해서 최악의 시나리오와 최고의 시나리오 만들기
- 역량 수준차이 파악하기: 조직의 미션, 전략 등을 고려해서 조직의 핵심 직위를 위한 역량 모델을 만든 후, 현재 인력의 역량 수준과의 차이를 파악하기
- 직무분석을 완료하고 직위 기술서(position description)를 작성하기

공석을 파악하는 시스템을 구축하고, 핵심 직위에 선제적 채용을 위해서 고위 관리자의 사전 승인을 받을 필요가 있음을 지적한다.

다. 역량 액션 플랜 수립

- 현재와 미래의 역량수준 차이를 극복하기 위한 전략과 실행계획, 타임라인 세우기
- 관련 이해관계자와 책임자 파악하기
- 계획이 성공하는데 필요한 핵심적 요소와 위험요소 파악하기
- 채용, 훈련, 재배치, 멘토링 등 역량 개발에 사용할 전략 파악하기
- 주기적으로 평가하기 위한 평가지표 수립하기

인력계획에 외부에서 인재(Talent)를 채용하고 관리하는 전략을 포함시킬 수 있다.

② 모집(Recruitment) 로드맵

E2E 보고서는 인재를 유치하기 위한 적극적인 모집 전략을 제시한다. 소극적인 채용전략으로는 인재와 다양한 지원자를 확보할 수 없기 때문에, 인사담당부서는 채용절차가 진행하고 있지 않을 때도 지속적인 모집전략이 필요함을 강조한다.



소요기간: 6~9개월

가. 기관의 브랜드 만들기

- 기관의 미션을 표현할 수 있는 브랜드를 만든다.
- 기관 브랜드를 만드는 전략은 직원과 지원자에게 신뢰를 줄 수 있다
- 직원 모집 자료 및 인터넷 모집사이트 등에 기관 브랜드를 활용한다.

나. 채용 담당부서 확인

- 채용담당부서는 기관의 미션을 마케팅 할 수 있는 역량을 가진 직원들로 구성한다.
- 모집 부서는 기관이 모집하려는 업무와 관련된 관리자, 신입 직원, 인적자원 경력자 등 다양한 경력의 직원들로 구성되어야 한다.
- 전문가 조직들과 연락하는 담당자를 지정한다.
- 교육 자료의 정보가 최신의 것인지 자주 확인한다.

다. 모집계획 수립

- 모집 계획은 인력계획, 승계 계획, 적극적 보호조치 및 다른 인적자본 계획과 연계되어야 한다.
- 조직의 미션과 기대, 책임 등을 고려하여 거시적인 비전을 수립한다.
- 기관의 전략적 우선순위와 성과와 연관되고 예산 범위 내에서 우수 인재 유치를 위한 인센티브를 개발한다.
- 지원자 모집과 관련된 이해관계자 그룹과 소통하는 방법을 만든다.
- 모집활동을 평가할 수 있는 도구를 만든다(예: 능력 있는 지원자 지원 비율 등)
- 모집 통로: 관련 학과가 있는 대학교 또는 대학원, 잡 페어, 전문가 조직, 전문가 집단의 컨퍼런스, 인터넷, 이력서 은행, 전문가 협회 광고, 구인광고 회사, 산업 전문 출판물, 재향 군인 센터 등

라. 개인의 경력개발 연계

- 개인이 원하는 경력개발 경로와 조직의 전략을 연계시킨다.

마. 기관 마케팅 전략

- 젊은 세대를 대상으로 정부기관의 직원 복지(연가, 병가, 건강보험 등) 및 일과 가정의 양립정책 등을 홍보한다.
- 지원자들과 효과적으로 소통할 수 있도록 모집 사이트를 개편한다.
- 다양한 지원자를 모집할 수 있도록 다양한 구인광고를 게재한다.

- 지원자들에게 업무를 현실적으로 소개한다. 기관의 브랜딩 전략과도 연계시킨다.
- 조직 적응력이 높은 신규 직원들의 의견을 들어 우수인재 유치 전략을 수립한다.

바. 네트워크 형성

- 대학교 및 전문가 조직 등과 네트워크를 형성한다.
- 관련 조직에게 인턴십 기회, 모집 공고 등 정보를 제공한다.
- 미래에 요구되는 기술을 제공해서 대학 교육과정에 반영되도록 한다.
- 중학교·고등학교 등에서 정부기관에 대한 강연을 통해 차세대 리더를 양성시킨다.

사. 모집활동 평가

- 모집 활동의 결과를 검토하고 우수한 지원자를 가져온 소스를 발굴한다.
- 지원자 대상으로 만족도 조사를 실시한다.
- 만족도 조사 결과를 고위 관리자 등 이해관계자들과 공유한다.
- 채용 계획이 현실적인지 점검한다.

③ 채용(Hiring) 로드맵

채용 프로세스는 실적주의를 기반으로 법적 절차에 따라 진행해야 하는 매우 중요한 단계이기 때문에 전문성을 가진 인사 담당자가 필요하다. OPM은 각 기관 채용 담당자가 다음과 같은 내용을 준수하도록 안내하고 있다.

지원자에 대한 약속(Pledge to Applicants)

“우리는 정부의 가장 중요한 자산은 사람임을 알고 있으며 인재를 모집

하기 위해 지원자 친화적인 채용과정을 약속한다”

- i) 지원자에게 부담을 주거나 오랜 시간이 걸리지 않는 접수 과정
- ii) 명확하고 이해하기 쉬운 채용 공고
- iii) 지원자의 질문 및 요구 사항에 대한 신속·정확한 답변
- iv) 지원자에게 지원서 접수 결과 알림
- v) 채용 진행과정 통보
- vi) 시기적절한 의사결정

모집 계획

- 인력계획(workforce planning)을 점검하여 채용 필요성을 확인한다.
- 인사요구서(Request Personnel Action) 작성하고, 승인을 받는다.
- 직무기술서의 내용이 정확한지 확인하고 현행화한다.

인터뷰 실시

- 해당 직무에 적합한 인터뷰 질문 개발한다.
- 구조화된 인터뷰가 필요한 경우에는 면접관 교육을 실시한다.
- 현재 및 과거의 상급자를 통해 업무 능력 등 참조사항을 체크(references check)한다.

임시 합격자 선정

- 합격자로부터 군복무 증명, 대학 성적표 등의 서류를 받는다.
- 합격자에게 연방고용 신고서(Declaration for Federal Employment)를 제출하도록 한다.
- 다른 지원자들에게 합격자가 선정되었음을 알린다.

④ 신원조사 및 검증

합격자가 정부의 업무의 효율성이나 청렴도에 해를 끼치지 않는지 조

사하고, 보안 업무 수행에 필요한 경우 담당자의 배경조사를 실시하는 단계이다. 인사부서는 합격자가 제출한 연방고용 신고서(Declaration for Federal Employment)를 검토하고, 거짓 진술 및 허위 자료 등의 문제가 없는지 체크하고, FBI 국가범죄경력 등을 조회한다.

⑤ 신입직원 오리엔테이션

신입직원이 조직에 적응하는 시간을 최소화하기 위해 신입직원에게 필요한 정보와 기술을 습득하도록 하고 조직에 대한 소속감을 가지도록 돕는다. 신입직원 배치 후 기간에 따른 오리엔테이션 내용은 다음과 같다.

가. 배치 후 일주일

- 기관의 목표, 정책 및 문화 소개
- 직무에 대한 설명, 성과 목표에 대한 자세한 설명
- 관련 법령, 윤리, 안전규칙 등 필수교육 실시
- 재택 근무 등에 대한 논의 및 업무 계획 수립

나. 일주일~30일

- 개인의 직무와 조직의 미션의 관계, 기관의 주요 정책 등에 대한 설명
- 조직의 정보 자원 안내(기록물, 지식관리 시스템 등)
- 30일 동안의 업무에 대한 피드백 제공 및 교육 필요성 평가

다. 30일~90일

- 기관장 또는 고위 관리자와 브라운백 미팅을 통해 기관의 전략적 우선순위에 대한 이해를 돕는 시간 마련
- 교육이 필요한 부분을 직원과 함께 검토하고 개인별 개발 계획 수립
- 신입 직원 대상 오리엔테이션 과정에 대한 설문조사 실시

라. 180일~360일

- 연말 성과평가 및 신입직원의 품행이 적절한지 평가
- 오리엔테이션 완료 인증서 제공 및 축하 메시지 전달
- 오리엔테이션에 대한 개선 요구사항 수렴

iii) The End-to-End(E2E) 단계별 평가 방법

단계	평가 방법
1. 인력계획	인사와 관련된 중요한 의사결정에 대해 알고 있다고 대답한 관리자 비율
	1년 동안의 인력계획 달성률
2. 모집	기관의 모집계획에 대해 들은 적이 있다고 응답한 지원자 비율
	기관의 모집계획에 대해 들은 적이 있다고 응답한 합격자의 비율
3. 채용	E2E에서 제시한 대로 80일 이내 채용과정을 완료한 비율
	채용 진행상황에 대해 안내를 받았다고 대답한 지원자 비율
	채용절차 진행 중 채용부서와 의사소통이 가능하다고 응답한 비율
	채용직위에 적합한 능력을 가진 사람들이 지원했다고 응답한 관리자 비율
	채용절차에 대한 합격자의 만족도
4. 신원조사	관련 법령(정보개혁 및 테러방지법, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) 준수율
	관리 예산국의
5.	오리엔테이션에 대한 신규직원의 만족도
	최근 2년 동안의 이직률 감소율

(2) 회계감사원(GAO) : 정부 내 과학 및 기술인력 확보 방안

GAO는 2001년부터 전략적 인적자원 관리를 리스크관리 항목에 포함시켰다. 2021년 3월에 미국 하원의 과학, 우주 및 기술 위원회에서 “두

뇌 유출: 연방정부 과학 및 기술 인력 재건“을 주제로, 과학 및 기술 역량을 가진 인력의 고용 감소 원인을 진단하고 대책을 다루었다.

위원회는 연방정부의 과학기술 인력부족의 원인으로 1) 인건비 예산 삭감, 2) 연방 정부의 복잡하고 오래 걸리는 채용 절차, 3) 경직된 급여 시스템과 낮은 급여 수준, 4) 과학 기술 인력의 비리 사건, 5) 과학 기술 인력에 대한 불신 및 권한 축소로 인한 과학 기술 인력의 낮은 사기 때문이라고 보았다.

이에 GAO는 연방정부의 인적자원 관리를 재건하고 강화하기 위해 전략적 인력관리, 연방정부 직원의 급여 개선, 연방정부 근무환경 개선을 권장했다. 다음은 GAO가 연방 정부기관의 과학 및 기술인력 확보를 위해 위원회에 제출한 내용이다⁸⁶⁾.

i) 전략적 인력관리

정부 기관은 기관의 목표를 명확히 하고 목표를 달성하기 위해 필요한 기술과 역량을 정확히 분석해야 한다. 기관이 보유하고 있는 인력의 현재 수준과 목표 달성에 필요한 수준 간의 기술 및 역량을 분석한 뒤에 인적 자본 관리 전략을 수립해야 한다.

GAO는 많은 기관들이 사이버 보안 담당자의 역할을 잘못 정의했다고 지적했다. 또한 많은 기관들이 사이버 보안 직원에게 적용할 수 있는 탄력적 보수와 인센티브를 규정한 사이버 보안 인력관리 전략⁸⁷⁾(2016)을 적극적으로 실천하고 있지 않았다고 지적했다.

ii) 연방정부 급여 개선

OPM(OPM, 2016)⁸⁸⁾은 연방정부의 과학 기술 인력의 채용과 이직 방지

86) Candice N. W. (2021). *Strengthening and Sustaining the Federal Science and Technology Workforce*. GAO.

87) OPM. (2016). *Compensation Flexibilities to Recruit and Retain Cybersecurity Professionals*.

88) OPM. (2016). *Compensation Flexibilities to Recruit and Retain Cybersecurity Professionals*.

를 위해 7개의 특별 수당을 신설했다. 그러나 GAO의 조사 결과, 2016년에 연방정부의 직원 가운데 특별 수당을 받은 직원은 6% 미만에 불과했다(GAO-18-91). 과학 기술 인력에게 가장 많이 사용된 특별 수당은 “IT 전문가 수당”과 “이직 방지 인센티브” 이었고, 가장 적게 사용된 특별 수당은 “주요 직위 급여”였다.

표. 과학기술 인력 특별 수당 (OPM, 2016)⁸⁹⁾

① IT 전문가 수당 : 일반직(GS grade) 컴퓨터 엔지니어, 컴퓨터 과학 전문가 및 IT 관리 전문가 대상
② 채용 인센티브: 연방정부 새로 고용되는 직원 대상, 기본 급여의 25% 범위
③ 전보 인센티브: 인센티브 없이 전보가 힘든 경우, 기본 급여의 100% 범위
④ 이직 방지 인센티브: 인센티브가 없으면 이직할 위험이 높은 직원 대상, 기본급여의 25% 또는 해당 카테고리의 10% 범위
⑤ 우수 직원 수당: 기관에 꼭 필요한 특별한 자질을 보유한 직원 대상, 급여수준 1등급 상향
⑥ 학생 대출 상환: 직원의 학생 대출 상환 지원, \$60,000 한도
⑦ 주요 직위 급여: 특별한 자질을 보유한 직원에게 높은 수준의 급여 지급. OPM, OMB와 협의

GAO는 내무부가 이 특별 수당을 활용한 결과 석유 및 가스 관련 직위에 지원자 수가 늘어났다고 밝혔다.

iii) 연방정부 근무환경 개선

연방정부는 직원에게 의미 있는 업무와 일과 삶의 균형, 자율성 등 특별한 혜택을 제공하지만 연방정부에는 관료주의와 보수주의와 같은

89) OPM. (2016). *Compensation Flexibilities to Recruit and Retain Cybersecurity Professionals*.

조직문화가 남아있다고 지적했다.

사이버 보안 인력관리 전략(2016)⁹⁰⁾에 따르면 유능한 직원을 채용하기 위해 유연한 급여와 인센티브 외에 다음과 같은 조직문화 관리가 필요하다.

- 직장 내 다양성 및 포용 정책 추진
- 개인의 업무가 기관의 목표 및 우선순위에 어떻게 기여하는지 설명
- 건설적인 피드백 적시 제공 및 공정한 성과 평가
- 상급자가 직원들의 질문, 불만, 제안 등을 개방적으로 수용
- 정식 교육, 현장 학습 등 경력 개발과 능력 향상을 위한 기회 제공
- 멘토링을 통한 경력 개발 및 네트워크 구축 기회 제공
- 탄력적인 근무 시간 또는 근무 요일, 재택근무 기회 제공
- 긍정적이고 건강한 근무 환경
- 일과 삶의 균형 지원, 건강 및 웰빙 정책

(3) 주정부(State Government)의 인사개혁(Merit Reform) ⁹¹⁾

미국 주정부 수준에서 실적주의를 폐지하고 민간과 같이 유연한 공무원 인사제도 개혁을 추진하고 있다. 이러한 개혁의 목적 중 가장 중요한 것은 유능한 인재를 채용하기 위한 것이다.

우선 미국 연방 공무원법(Title 5 of the US code, 2002)의 실적주의 원칙의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 채용은 사회 각 부문으로부터 인력을 확보하기 위한 노력이다. 선발과 승진은 모두에게 동등하게 부여된 공정한 공개경쟁 원칙에 따라 오직 능력과 지식, 기술에 근거하여 이루어 져야 한다.

90) OPM. (2016). *Compensation Flexibilities to Recruit and Retain Cybersecurity Professionals*.

91) J. E. Kellough & L. G. Nigro(2006). *Civil Service Reform in the States* (pp. 14-170). State University of New York Press.

- ② 모든 지원자와 직원은 공정하고 동등한 대우를 받아야 한다. 정치적 성향, 인종, 종교, 출신국가, 성별, 혼인상태, 나이, 장애 등을 이유로 인사관리에서 차별받아서 안 되고, 개인의 사생활과 헌법상 권리를 보장받는다.
- ③ 민간부문의 근로자가 받는 임금 수준을 고려하여 동등한 가치의 일에 대해서 동등한 급여를 지급해야 하고, 성과 향상을 위해 적절한 인센티브가 부여되어야 한다.
- ④ 모든 근로자는 높은 수준의 청렴성과 행동, 공익에 대한 관심을 유지해야 한다.
- ⑤ 연방기관의 직원은 효율적이고 효과적으로 관리되어야 한다.
- ⑥ 직원들은 적절한 성과를 유지해야 하고 낮은 성과는 시정되어야 한다. 일정 수준의 성과를 달성하지 못하거나 향상되지 않는 직원은 해고된다.
- ⑦ 조직과 개인의 성과 향상을 위해 직원들에게 효과적인 교육 훈련 기회를 제공되어야 한다.
- ⑧ 직원들은 당파의 정치적 목적을 위한 강압, 정실주의 등으로부터 보호받는다. 선거 후보자 지명 또는 선거 결과에 영향을 미치기 위해 공식적 권위나 영향력을 사용해서는 안 된다.
- ⑨ 직원들은 법률 위반행위, 잘못된 경영, 자금의 낭비, 권한의 부재 또는 공공의 건강이나 안전에 대한 실질적이고 구체적인 위협과 관련된 적법한 정보공개로부터 보복을 받지 않는다.

하지만 이와 같은 실적주의적 인사관리의 복잡하고 오랜 시간이 걸리는

채용절차는 인재를 적시에 채용하는 것을 어렵게 하고, 성과가 낮은 직원의 해고가 어렵기 때문에 정부 인적역량을 떨어트리고 있다는 비판이 지속되었다.

실적주의 개혁을 시도한 첫 번째 주는 조지아주로서, 조지아주의 1996년 7월 이후에 채용된 모든 직원은 실적주의 보호를 받지 않는다. 인사관리에 대한 결정은 각 기관에서 하고, 주정부의 인사담당부서는 이러한 기관에 대한 컨설턴트 역할을 수행한다. 2000년에 플로리다주가 두 번째로 개혁을 시도하였고 2018년에는 미주리주가 주 공무원 인사관련 법령을 개정하였는데 2019년부터 적용되는 미주리주 공무원의 실적주의 개혁법(Merit reform, 2018)의 주요 내용은 다음과 같다⁹²⁾.

- ① 주정부의 직원은 각 기관의 의사에 따라 근무하는 자의적인 근로자(at-will employees)로 인정된다.

※ 자의(at-will)⁹³⁾ 적 고용관계란, 불법적인 경우를 제외하고 고용주가 어떤 이유로든 언제든지 직원을 해고할 수 있고 여기에 법적 책임이 지지 않는 것이다. 이와 마찬가지로, 직원은 아무 이유 없이 언제든지 자유롭게 직장을 그만둘 수 있으며 법적 책임이 따르지 않는다. 또한 고용주는 통보 없이 자유롭게 고용 관계 조건을 변경할 수 있다. 예를 들어 고용주는 급여를 변경하거나 복지혜택을 종료하거나 유급 휴가를 줄일 수 있다.

- ② 직위 분류: 유사한 수준의 책임 또는 전문지식을 가진 직위를 광범위하게 그룹화 할 수 있도록 한다(Broad banding).

- ③ 급여 : 단계적으로 증가하는 급여표 대신 개방적이고, 광범위한 급여 범위를 사용할 수 있다.

92) Missouri SCS SB 1007 법안(28, August, 2018). *Modifies the merit system.*
https://www.senate.mo.gov/18info/BTS_Web/Bill.aspx?SessionType=R&BillID=75604865

93) from National Conference of State Legislatures.

<https://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/at-will-employment-overview.aspx>

- ④ 채용 : 실적주의에서 규정한 채용절차를 폐지하고, 해당 직위에 필요한 구체적인 지식이나 기술, 능력에 의해 평가되어야 한다. 각 기관은 이 조항에 따라 시험을 실시할 수 있으며 장애인에 대한 편의를 제공해야 한다. 지원자에게 충분한 기회를 제공하기 위해 사전에 충분한 기간 동안 채용공고를 해야 한다. 각 지원자의 능력을 평가하는 방법은 기관장이 정할 수 있다.
- ⑤ 승진 : 이 법은 등급 순서대로 승진 대상자의 순위를 매기도록 요구하는 조항을 폐지한다.
- ⑥ 해고 : 임명권자는 직원을 해고할 수 있는 권한을 가진다. 다만 해고는 효율적인 조직관리와 공공 서비스 질 향상을 위한 경우에만 이루어져야 한다. 정규 직원의 해고, 비자발적인 강등, 정직에 대한 항소권이 제한된다.

하지만 이들 개혁에 대한 성과는 아직까지 성공적이라고 보기는 어렵다는 평가가 있다.

VII. 결론

우수한 글로벌 인재를 정부에 유치하기 위해서는 두 가지 단계가 필요하다. 첫 번째는 글로벌 인재들을 국내로 유인해야 하고, 두 번째는 정부에서 필요한 글로벌 인재를 적합한 자리에 채용해야 한다. 그래서 글로벌 인재 유치를 위한 해외 정부들의 정책과 해외 정부 인사제도 및 개혁정책을 살펴보았다.

지식경제 시대에 글로벌 인재전쟁이 심화되고 있다. 한국의 인재유출이 인재유입보다 높은 나라이며 고령화와 저출산으로 인해 인재 적자는 심화될 것으로 예측되고 있다.

전 세계 인재들이 가장 많이 이주하는 국가인 미국에서 글로벌 인재들은 미국의 기업과 경제성장에 중요한 역할을 하고 있다. 이에 따라 미국정부는 IT 전문가 등 글로벌 인재들에 대한 비자를 확대하고, 이들에 대해 적극적인 이민정책을 펼치고 있다. 중국, 대만, 일본은 최근 급속한 인적성장을 이루고 있을 뿐 아니라, 미국 실리콘 벨리에서 가장 많은 외국인 전문가들의 출신국가이다. 이 국가들은 젊고 유능한 사람들이 선진국에서 공부를 하거나 취업을 하도록 장려하고, 일정 기간 후에 고국으로 돌아와 선진국에서 습득한 지식과 기술을 전수할 수 있도록 적극적인 정책(reverse brain drain)을 펼치고 있다.

그리고 최근 이들 국가들은 고국으로 돌아오지 않더라도 현지에서 고국의 경제성장에 기여할 수 있는 정책들도 추진 중이다. 실리콘 벨리의 IT 전문가들이 고국에 있는 동료 및 공무원과 네트워크를 유지하면서 고국 기업에 도움을 주고 있다는 사실에서 볼 수 있듯이 디아스포라(diaspora)와 네트워크를 강화하고 이들을 고국의 경제성장에 기여할 수 있는 방안들을 계속 연구할 필요가 있다.

아울러 이들 정부는 유능한 외국인 인재를 유치하거나 국내 인재를 육성시키는 방법도 추진하고 있다. 특히 전 세계적으로 인력이 부족한 IT 전문 인력에 대한 비자조건을 완화하고, 이들을 국내에서 양성하기 위해 노력하고 있다.

한국과 같이 미국에 비해 공무원을 지원하는 젊은 인재가 많은 대만, 인도, 중국 정부의 인사개혁은 성과관리, 역량교육 등에 초점을 맞추고 있다. 민간에서 유능한 인재를 채용하는 외부 채용절차도 추진하고 있지만 한국과 같이 글로벌 인재를 발굴하거나 외국인 채용절차는 아직 없는 것 같다(중국의 경우, 외국인 채용절차법을 제정할 계획임).

미국정부는 특히 인력이 부족한 IT 분야 전문가를 채용하기 위해 폭넓은 특별수당을 신설하고 각 기관에서 적극 활용하도록 독려하고 있다. 연방정부는 우수한 인재를 채용하기 위해 채용절차를 간소화하고 채용시간을 단축하기 위한 개혁(E2E)을 추진하였고, 주정부는 공무원의 신분보장과 공개채용제도를 폐지하는 등 보다 혁신적인 인사개혁을 추진하고 있다.

글로벌 인재의 국내 유치 정책은 글로벌 인재(해외 거주 전문가, 외국인 전문가 등) 개개인의 이주 및 귀국 동기를 이해해야 할 뿐 아니라, 국내에서 같은 분야에 종사하고 있는 사람들과 글로벌 인재가 거주하고 있는 상대국도 고려해야 하는 민감한 정책이기 때문에 장기적인 관점에서 신중하게 추진될 필요가 있다.

정부가 유능한 인재를 채용하기 위해서는 ‘탄력적이고 유연한 인사제도’를 위한 인사개혁을 계속 추진해야 한다. 적시에 유능한 인재를 채용하기 위한 미국 주정부의 실적주의 개혁(merit reform)도 참고할 필요가 있다. 또한 공직 동기가 있는 사람들은 공직에 지원하는 경향이 높다는 사실⁹⁴⁾도 기억해야 한다. 공직 동기는 공무원의 채용과 직무성과에 중요한 영향을 미치기 때문에 공무원의 채용과 보상에 있어서 중요한 요소로 다루어져야 한다. 미국 컨설팅 회사가 미국 정부에게 한 조언⁹⁵⁾처럼 정부가 아무리 파격적인 급여시스템을 도입하더라도 민간기업과 급여경쟁에서 이길 수 없다. 따라서 글로벌 기업들이 자기 회사에서 일하면 세상을 변화시키는데 참여할 수 있다는 문구로 인재

94) Perry, J. L. . L. R. W. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 60(4), 390-395. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00466.x>

95) Danny Clark, Marcy Jacobs, Megan McConnell, and Sarah Tucker-Ray(2020). Transforming the US government's approach to hiring digital talent.(Mckinsey & Company). <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/transforming-the-us-governments-approach-to-hiring-digital-talent>

를 유치하는 것처럼 정부는 ‘국가를 위해 봉사하고, 많은 사람들에게 도움을 되는 좋은 정책을 만들고 좋은 공공서비스를 제공하는 보람과 자부심’을 내세움으로써 공직동기를 가진 사람들을 적극 유인할 필요가 있다.

이 글이 한국의 인재 확보를 고민하는 분들과 정부의 인사 담당자들에게 작게나마 도움이 되었으면 한다.