

노동수급 불균형 해소를 위한 국가간 인력교류 활성화 방안 연구

장영욱 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
북미유럽팀장
yojang@kiep.go.kr

라미령 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
동남아대양주팀 연구위원
mrra@kiep.go.kr

노윤재 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
인도남아시아팀 연구위원
yjro@kiep.go.kr

김윤정 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
북미유럽팀 부연구위원
yoonjkim@kiep.go.kr

강준구 대외경제정책연구원 무역통상안보실
무역협정팀 선임연구원
jgkang@kiep.go.kr

이현진 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
북미유럽팀 선임연구원
hjeanlee@kiep.go.kr

김제국 대외경제정책연구원 세계지역연구2센터
동남아대양주팀 전문연구원
jegook@kiep.go.kr

이정은 대외경제정책연구원 세계지역연구1센터
일본동아시아팀 전문연구원
leeje@kiep.go.kr

이영준 한양대학교 경제금융학부 조교수
youngjunlee@hanyang.ac.kr

이종관 연세대학교 경제학부 교수
kwanlee@yonsei.ac.kr

이승호 전북대학교 중남미스페인학과 조교수
seungholee@jbnu.ac.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 주요국 이민정책 동향
3. 실증분석 결과
4. 정책 제언

주요 내용

- ▶ 인구구조 변화로 인한 노동공급 부족의 대안으로서 적극적인 이민자 유치 정책이 고려되나, 외국인 유입이 주는 긍정적, 부정적 효과를 다각도로 검토하여 이민 제도를 운용할 필요가 있음.
 - 노동부족은 산업별로 다른 양상을 보이며, 정보통신업, 보건사회업, 운수창고업, 숙박음식점업, 농림어업 등에서 가장 심각할 것으로 예상
 - 외국인 유입은 수용국 경제에 대체로 긍정적인 효과를 주나 부작용도 수반되므로, 부작용을 최소화하면서 이익을 극대화하는 방향으로의 이민 제도 정비가 필요함.
- ▶ 주요 지역에서는 노동수급 불균형 해소를 위해 이민 제도를 운용해 왔으며, 국내외 경제·사회·정치적 상황에 따라 제도가 진화하고 있음.
 - 전통 이민 수용국인 EU와 미국에서는 특정 산업의 인력 부족 완화를 위해 외국인 유입이 이뤄졌으며, 최근 정치적 반발로 인해 이민자에 대한 통제가 증가하는 추세임.
 - 후발 이민 국가인 일본은 만성적인 인구 고령화에 대한 대응책으로 이민자 유치 정책을 펴고 있으며, 인력 양성 및 숙련 인력 유치에 초점을 맞춘 제도로 전환해 가는 중임.
 - 베트남, 인도는 인력 송출 국가로, 자국 출신 이주민의 안전과 복지를 보장하기 위한 제도적 장치 마련에 특화됨.
- ▶ 실증분석 결과, 이주민 유입은 EU와 한국에서 인력 부족을 완화하였음.
 - EU 역내 자유이동 결과 외국인 유입이 활발히 이뤄진 지역에서 노동시장 긴장도(tightness)가 낮은 추세를 보였으며 내외국인 모두의 고용 총량이 증가함.
 - 한국에서도 코로나19 이후 고용허가제 확대에 의해 지역의 빈 일자리 수가 감소하여, 외국인 유입으로 인한 인력 부족의 효과를 본 것으로 나타남.
 - 다만, 한국에서 고용허가제 확대는 지역 생산성 향상으로 이어지지 않았으며, 단기 근로 외국인의 신규 유입보다는 기존 외국인의 숙련비자 전환 및 정주 유도가 기업 생산성 향상에 더 유리한 것으로 나타남.
- ▶ 이민정책의 편익 극대화를 위해 필요 인력 추계 고도화, 취업비자 발급 체계 정비, 디지털 기술을 활용한 기업-근로자 매칭 및 이민자 체류 관리, 언어, 직업훈련 및 산업안전보건 교육 강화, FTA를 활용한 무역-개발-이주 연계 등을 제안함.

1. 연구의 배경 및 목적¹⁾

- 저출생·고령화로 인해 향후 우리나라의 노동력 총량이 빠르게 감소하며, 산업부문별, 업종별, 숙련도별, 지역별 노동수급 불균형이 심화할 것으로 예상됨.
 - 우리나라는 전 세계에서 가장 낮은 합계 출산율과 빠른 고령화율을 보이며 향후 노동력 부족을 겪을 가능성이 높음(그림 1 참고).
 - 통계청의 최근 장래인구추계(2022~2072)는 우리나라 인구가 2024년 5,175만 명으로 정점에 달한 후 2040년을 지나면서 4천만 명대에, 2065년엔 3천만 명대에 진입하는 것으로 전망(중위 시나리오 기준, 그림 2 참고)
 - 인구구조 변화로 인해 향후 5~10년간 전반적으로 노동 부족이 심화할 것으로 전망됨.
 - 고용정보원(2026)에 따르면 우리나라의 경제활동인구는 2030년부터 감소하며 2034년엔 수요 대비 약 122만 명의 인력이 부족할 것으로 전망²⁾
 - 한국노동연구원(2024; 2025)에 따르면 2024년부터 2028년까지 약 298만 명의 노동부족이 2025년부터 2033년까지는 약 618만 명의 노동부족이 발생할 것으로 전망³⁾
 - 노동부족은 산업별로 다른 양상을 보이며, 정보통신업, 보건사회업, 운수창고업, 숙박음식점업, 농림어업 등에서 가장 심각할 것으로 예상됨.
 - 서울대(2023)는 2031년까지 10만 명 이상의 노동부족이 나타나는 산업으로 농림어업, 건설업, 운송업, 음식점 및 주점업, 사회복지 서비스업 등을 지목⁴⁾
 - 이민정책연구원(2024)는 노동부족 위험 산업으로 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 방송업, 코코스·연탄 및 석유정제품 제조업 등을 지목⁵⁾
 - 노동수급 불균형⁶⁾은 △생산 비용을 증가시켜 기업의 수익성을 악화시키고 △인플레이션을 유발하며, △ 잠재성장률 달성을 저해하는 주요 요인으로 작용함.

1) 본 정책연구브리핑은 KIEP 연구보고서 「노동수급 불균형 해소를 위한 국가간 인력교류 활성화 방안 연구」를 바탕으로 작성되었음. 별도 인용이 없으면 상기 보고서를 인용한 것임.

2) 한국고용정보원(2026. 3. 18.), 「2024~34년 중장기 인력수급 전망 및 추가 필요인력 전망」.

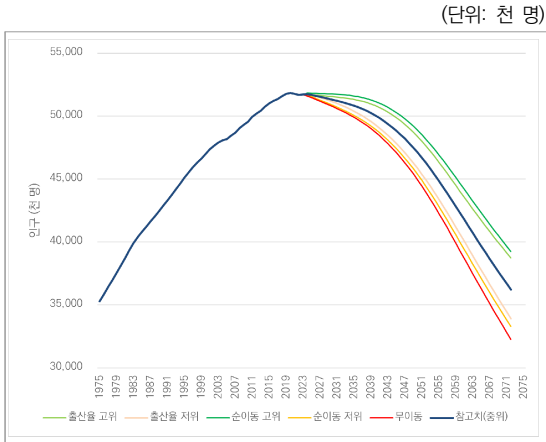
3) 한국노동연구원(2024), 「산업 및 직종별 인력수급전망과 외국인력 수요연구」, 경제인문사회연구회 협동연구총서 24-02-01, 연구책임 이규용; 한국노동연구원(2025), 「인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구」, 경제인문사회연구회 협동연구총서 25-01-01, 연구책임 이규용.

4) 서울대학교 산학협력단(2023), 「취업비자 총량제 도입을 위한 해외사례 및 계량분석 연구」, 법무부 연구용역 최종보고서, 연구책임: 이철희.

5) 이민정책연구원(2025), 「취업비자 발급규모 사전 공표제 도입을 위한 실태조사·계량분석 연구」, 1권, 법무부 연구용역 최종보고서.

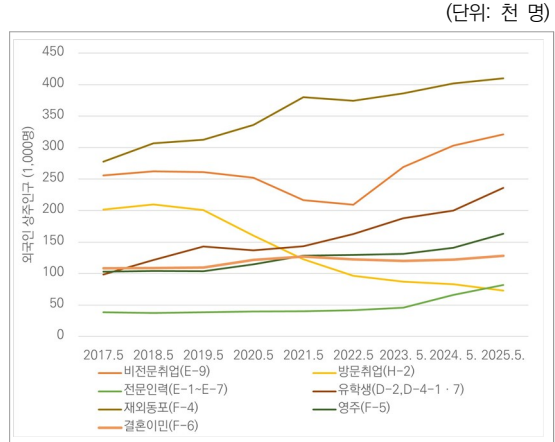
6) 노동수급 불균형은 “개별 노동시장에서 주어진 조건 아래 일하려는 사람의 수(공급)와 기업이 고용하고자 하는 사람의 수(수요)가 일치하지 않는 상태”로 정의하며, 노동 부족(labor shortage)과 노동 잉여(labor surplus)로 구분.

그림 1. 한국 시나리오별 인구 증감 추이 및 전망 (1975~2072년)



주: 2021년까지는 실제 인구 값이며, 2022년부터는 시나리오별 전망치임.
 자료: 통계청(2023), 「장래인구추계: 2022~2072년」 추정치를 저자 재가공.

그림 2. 체류자격별 외국인 상주인구 추이 (단위: 천 명)



주: 외국인 상주인구는 국내 91일 이상 체류하는 15세 이상 외국인을 의미함.
 자료: 통계청, 연도별 이민자체류실태 및 고용조사 자료(2017~25)로 저자 작성.

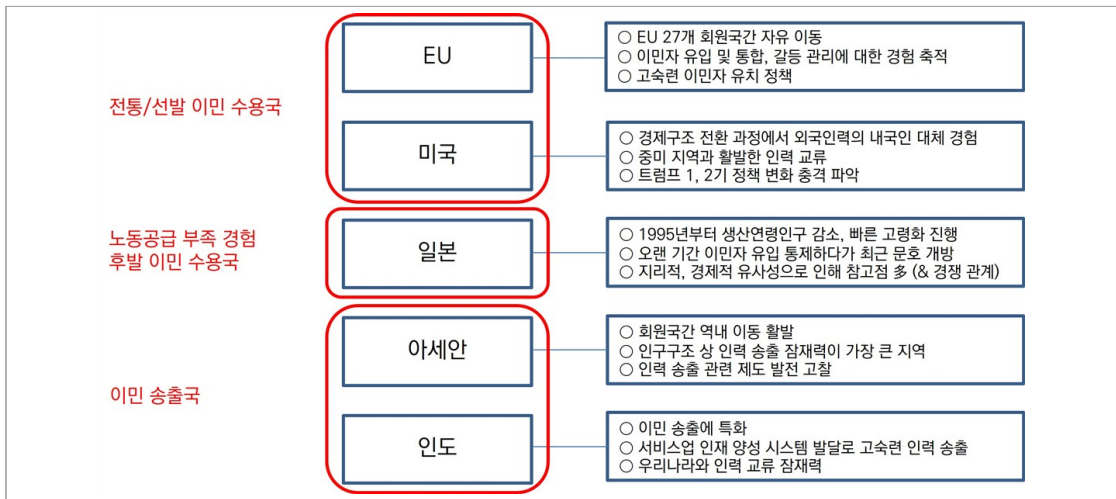
● 노동부족의 대안으로서 적극적인 이민자 유치 정책을 고려할 수 있으나, 외국인 유입이 주는 긍정적, 부정적 효과를 다각도로 검토하여 이민 제도를 운용할 필요가 있음.

- 외국인 유입은 수용국 경제에 대체로 긍정적인 효과를 주나 부작용도 수반함.
 - 외국인 유입은 노동공급 증가(노동시장 효율화), 생산비용 하락, 소비자물가 안정, 기업활동 촉진, 내국인과 보완되어 내국인 숙련 수준 및 임금 상승, 외국인의 국가재정 기여, 지역 소비시장 확대 등 편익 제공
 - 단, 특정 집단 내국인 노동자 처우 악화, 값싼 외국인 노동자 고용으로 한계 기업 시장 퇴출 지연 및 기술 개선 유인 감소, 공공서비스 포화, 부동산 가격 상승, 사회적 갈등, 정치적 영향 등 부작용도 공존
- 현재 국내 체류외국인 분포는 재외동포(F4), 비전문취업(E-9 고용허가제), 유학생(D2) 순이며 최근 정책 방향 선회로 숙련인력, 유학생 위주 증가세가 관찰됨(그림 2 참고).
 - 정부는 인구 감소와 지방소멸, 노동부족에 효과적으로 대응하기 위해 1) 전문인력 유치, 비자 전환 및 정주 용이화, 2) 유학생 유치 및 학업-취업-정주 연계 강화, 3) 지역 자율형 비자 확대의 세 가지 방향으로 제도 개선 추진 중
- 본 보고서는 외국인 유입의 부작용을 최소화하면서 이익을 극대화하는 방향의 이민 제도 정비가 이뤄질 수 있도록 주요 지역 사례 검토 및 실증분석을 수행한 후 정책 시사점을 도출함.
 - 제3장에서 EU, 미국, 일본, 아세안, 인도 사례의 노동수급 불균형 현황과 관련 이민정책 동향을 검토함.
 - 제4장(EU 역내 자유이동), 제5장(한국 고용허가제), 제6장(Mode 4 양허)에서 각 이민정책의 효과를 실증분석함.

2. 주요국 이민정책 동향

- 본 보고서 제3장에서는 세계 주요 지역의 노동수급 불균형 현황과 이를 타개하기 위한 이민정책 도입 동향을 고찰함.
 - 주요 지역을 전통/선발 이민 수용국 (EU, 미국), 노동부족 경험 후발 이민 수용국(일본), 이민 송출국(아세안, 인도)으로 구분하여 각 지역의 특징을 살펴봄(그림 3 참고).

그림 3. 주요 지역 선정 이유 및 특징

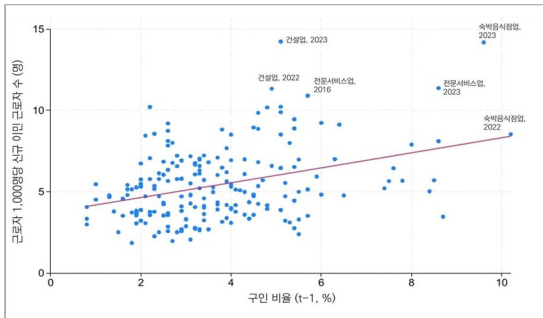


자료: 저자 작성.

- EU는 이민의 역사가 길뿐 아니라 회원국 간 자유로운 노동 이주를 허용한다는 점에서 내국인과 이민자 간, 신규 이민자와 정착 이민자 간 노동시장 참여 특성 차이를 파악하기에 용이함.
 - 사례 분석 결과 EU 노동은 다음과 같은 특징을 보임.
 - 제조업이 발달하고 건설 수요가 많은 국가에서 구인율(노동 수요)이 높게 나타나고 외국인 유입도 활발
 - 총고용 중 EU 국적자보다는 역외국으로부터의 신규 고용이 증가하는 추세
 - 전반적으로 이민자의 고용률이 EU 국적자보다 낮으나 교육수준이 높은 이민자는 EU 국적자 고용 수준과 유사
 - 역외국의 노동 이민자 유입으로 인해 경제활동참여 인구가 증가하는 추세
 - EU는 단기 노동력 확보를 위해 '단일 노동허가 지침'이나 '계절노동자 지침'과 같은 제도를 운용하며, 'EU 블루카드 제도'나 종사 직종 혹은 산업 부문에 따른 전문자격 인정 등의 제도로 숙련노동력을 유치하고자 함.

- 미국 역시 전통적으로 임금 수준이 낮고 근로 여건이 열악해 국내 구직자들이 기피하는 업종에서 외국인력 유입이 주로 이루어짐.
 - 미국은 EU와 같이 건설업, 보건·사회복지 서비스업, 숙박·음식 서비스업, 농업 등 업종에서 노동부족이 심각하였으며 해당 업종으로 외국인이 가장 활발히 유입됨(그림 4 참고).
 - 미국은 인력 부족 해소를 위해 H-1B(비이민 전문직 비자), H-2A(비이민 농업 분야 단기 비자), H-2B(비이민비농업 단기 비자), 임시보호신분(TPS: Temporary Protected Status) 제도 등 제도적 장치를 마련해 왔으며, 정규 제도로 충당되지 않는 인력은 미등록 이주민 유입을 통해 채움.
 - 최근 국내 정치적·안보적 고려와 맞물려 미등록 이주민뿐 아니라 합법적 이주민을 줄이려는 시도가 진행됨.
 - 트럼프 2기 행정부 들어 더욱 강경해진 단속과 추방 정책은 농업과 건설업, 숙박 및 음식 서비스업과 같이 미등록 이주 근로자에 대한 의존도가 높은 업종에서 비용 상승과 생산 지연 초래
 - 2025년 조지아 소재 한국기업 이민 단속이나 H-1B 비자 수수료 상향 등 전문직을 겨냥한 통제 강화는 미국 경제에 추가적인 부담을 줄 것으로 예상

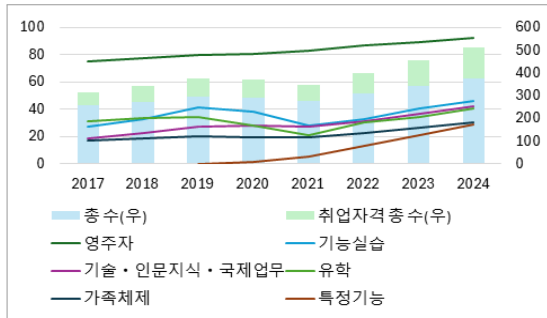
그림 4. 미국 산업별 신규 이민 근로자 유입과 구인 비율의 관계(2008~23년)



주: 2008~23년 사이 신규 이민 근로자 수와 1기 전 구인 비율 간의 상관관계를 나타낸 산포도이며, 붉은 선은 오차항을 최소화하는 적합값(fitted value)임.
 자료: 장영욱, 박은빈(2025), 「트럼프 2기 이민 정책의 노동시장 영향과 시사점, 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원 재인용.

그림 5. 일본의 체류자격별 중장기 체류 외국인 추이

(단위: 만 명)



자료: 出入国在留管理庁 통계자료(검색일: 2025. 4. 1.~2025. 6. 8.).

- 일본은 후발 이주수용국으로서 만성적인 인구 고령화에 대응하기 위해 이민 확대 정책을 펴고 있음.
 - 일본은 1990년대 초부터 진행되는 인구구조 변화에 대응하여 여성과 노인 경제활동 참여율을 꾸준히 높여오다가, 이를 통해 노동수급 불균형이 충분히 해소되지 않자 외국인 근로자 도입을 적극적으로 고려하기 시작함.
 - 2010년대 중반 이후 체류 외국인 수가 급증하기 시작하여 2024년에는 약 377만 명의 외국인이 일본에 거주하고 있음(그림 5 참고).

- 일본의 기존 외국인력 제도는 저숙련 영역의 기능실습 위주였으나 최근 숙련인력 전환과 고급인재 유치 전략이 새롭게 마련되는 중임.
 - 기능실습제도는 외국인 인권 보호 미흡과 기술-수요 미스매치로 인해 인재 확보 및 육성을 강조하고 전문인력 비자 제도와 연계 강화하는 '육성취로' 제도로 대체(2024년)
 - 최근 일본은 특별고도인재(J-SKIP), 미래창조인재(J-FIND) 등을 도입하여 고숙련 인력 대상 비자 발급 요건을 완화하고 가족 동반을 허용하는 등 우대 조치 제공
- 아세안은 노동수급 및 인력 이동 제도 운영 사례로서 말레이시아를 선정하여 분석했고, 인력 송출에 집중하는 사례로 베트남을 선정하여 분석함.
 - 말레이시아는 고숙련과 저숙련으로 이원화된 외국인력 제도를 운영하며, 인력 송출이 많은 특성을 고려해 '두뇌 유출' 완화를 위한 "귀환 전문가(Returning Experts) 프로그램" 등 동포 귀환 유도 정책 병행
 - 베트남은 인력 순유출 구조를 유지하면서 국가 주도의 인력 송출 정책을 정비해 옴.
 - 2023년 통합법과 시행규칙을 통해 송출기업 허가·자본요건, 사전 직업·어학·오리엔테이션 교육, 해외취업지원기금(조기귀국·사고·분쟁 지원) 등 제도화
 - 수수료 상한(근로 12개월당 월급 1개월, 36개월 계약 시 최대 3개월·중개 시 절반)으로 이탈·불법채류 유인 완화
 - 인력 파견은 한국, 일본, 대만 프로그램이 주축을 이루며, 특히 한국행 비전문(E-9)·특정활동(E-7) 비자 비중이 높은 편
- 인도는 약 1,800만 명의 디아스포라를 보유한 최대 인력 송출국으로, 현재로서는 한국과의 인력 교류가 그리 활발한 편은 아니나 향후 제도 정비와 협력 프로그램 확대를 통해 인재 유치 플로 활용될 수 있음.
 - 인도의 노동시장은 노동자의 90%가 비공식 부문에 머물고 숙련 부족·직종 미스매치·지역 격차로 구조적 불균형이 심화되어 왔으며 청년·여성의 고용이 부진하여 해외 이주 유인이 큼.
 - 중동 국가 중심의 저숙련 단기 이주와 북미·유럽의 고숙련 장기 이주라는 인력 송출의 이중 구조가 형성됨.
 - 한편 인도 출신 디아스포라가 본국과 꾸준히 교류하며 이주국에서 정체성을 유지하는 한편 숙련도를 쌓아 본국으로 귀환할 수 있도록 하는 정책을 펴고 있음.
 - 정부의 이민정책은 저숙련 송출 인력의 안전과 복지를 보장하는 제도적 장치 마련에 특화되며, EU·영국·독일 등 선진경제권과 이동성 파트너십(MMPA)을 체결하는 등 학생·연구자·청년 전문가의 합법적 이동을 보장하는 방안을 마련하고 있음.
 - 고숙련 인재의 한국행 유도를 위해 파트너십 체결 고려 가능

3. 실증분석 결과

1) EU 역내 자유이동

- 보고서 제4장에서는 역내 27개국 간 자유이동이 가능한 EU의 특성을 활용하여, EU 역내 지역의 이민자 비중 증가가 노동시장 효율성에 미친 영향을 분석함.

- 2005년 1사분기에서 2023년 4사분기 사이 EU 지역분류 통계 2단위(NUTS2) 지역에 대한 패널 데이터로 아래 식과 같은 실증분석 수행

$$y_{irt} = \alpha + \beta_i m_{rt} + \gamma X_{irt} + \tau_{ir} + \tau_{rt} + \epsilon_{irt}$$

- 주요 종속변수(y_{irt})로 노동시장 긴장도(labor market tightness),⁷⁾ 공석률, 실업 및 유희인력(labor market slack)⁸⁾ 등 노동수급 불균형을 측정할 수 있는 지표 사용
- 주요 설명변수(m_{rt})는 지역 내 이주민 비중으로, 장단기 유입의 효과 구분하여 분석
- 기타 통제변수(X_{irt})와 지역 고정효과(τ_{ir}) 연도 고정효과(τ_{rt})를 통제
- 이주민이 노동시장에 영향을 미치는 한편 노동시장 상황이 이주민 유입을 유도할 수 있으므로, 역인과관계 등 내생성을 통제하기 위해 변이-할당 도구변수(shift-share IV)를 활용함.
 - 변이는 출신국에서 EU 전체로의 유입 총량을, 할당으로 2005년 기준 분석 대상 지역의 출신국 별 이민자 분포 사용
- 분석 결과, 지역 내 이민자 비중 증가는 노동 부족을 완화하는 데 효과적인 것으로 나타났으며, 그 효과는 이민자 특성과 산업별로 상이함.
 - 이민자 비중이 1% 증가하면 노동시장 긴장도가 약 11% 감소하며, 총공석 수도 약 8% 감소하였음(표 1. (1), (2) 열 참고).
 - 이는 이주민 유입으로 인해 내국인으로 채우지 못하던 일자리가 채워졌을 가능성을 시사
 - 기업의 미충원 일자리가 채워지며 내국인 유희인력(광의의 실업)은 단기적으로 감소하나, 장기적으로는 노동시장 규모가 커지며 유희인력이 증가함(표 1. (3), (4) 열 참고).
 - 이주민 유입으로 장기적으로 고용 총량이 커지는 결과가 나타남(표 1. (6) 열 참고).
 - 이외에도, 단기적으로는 저학력 이민자의 고용 증가가 뚜렷했고, 장기적으로는 고학력 이민자 유입이 서비스업 고용 확대를 견인하는 등 집단별·산업별 차이가 확인됨.

7) 노동시장 긴장도는 일자리 공석을 유희인력으로 나눈 값으로, 긴장도가 높을수록 노동력이 부족함을 의미.

8) 유희인력은 광의의 실업으로, 실제 실업자, 불안전 취업자(파트타임 등), 잠재 구직자, 구직 단념자를 모두 포함.

표 1. EU 내 이민자 비중이 노동시장에 미친 영향 결과 요약

설명변수	종속변수					
	(1) 노동시장 긴장도	(2) 총 공석 수	(3) 내국인 유휴인력 (단기)	(4) 내국인 유휴인력 (장기)	(5) 총 고용 (단기)	총 고용 (장기)
지역 내 이주민 비중	-10.58*** (2.30)	-7.68*** (2.166)	-9.91** (4.95)	25.89*** (11.42)	-0.01 (0.021)	0.320*** (0.10)
연도X분기 고정효과	o	o	o	o	o	o
국가/지역 고정효과	o	o	o	o	o	o
기타 통제 변수	o	o	o	o	o	o
관측치 수	906	906	15,026	15,318	15,026	15,318

주: 괄호 안은 강건표준오차. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.
자료: 저자 분석.

2) 한국 고용허가제 효과

- 보고서 제5장에서는 코로나19 회복기 중 확대된 고용허가제가 지역의 노동부족 완화에 기여했는지 실증 분석을 수행함.
 - 2022~24년 시군구별 패널 데이터를 활용하여 이민자 비중이 지역별 빈 일자리 수에 미친 영향을 분석함.

$$\frac{\Delta V_c^{2022-2024}}{L_c^{2015}} = \alpha + \beta \frac{\Delta E9_c^{2022-2024}}{L_c^{2015}} + \phi X_c^{2015} + \delta_c + \Delta \epsilon_c$$

- 종속변수는 2022~24년 지역(시군구)의 빈일자리 수 변화를 지역의 생산가능인구로 나눠준 값
- 설명변수는 2022~24년 지역의 고용허가제 비자(E-9) 소지자 변화를 생산가능인구로 나눠준 값
- 통제변수로 산업별 종사자 비율, 대졸자 비율, 성별, 연령 구조, F4 소지자 등 포함
- EU 사례와 마찬가지로 변이-할당 도구변수를 활용하여 내생성을 통제함.
 - 2022~24년 국적별 E-9 비자 소지자 수 총량(변이)과 2015년 국적 및 지역별 E-9 비자 소지자 수(할당)를 곱한 값을 도구변수로 사용
- 추가로 E-9 확대가 지역의 제조업 생산성에 미친 영향도 분석함.

표 2. 고용허가제 확대가 빈 일자리 수 및 제조업 생산성에 미친 영향(2022~24년)

설명변수	종속변수					
	(1) 빈 일자리 수	(2) 빈 일자리 수	(3) 빈 일자리 수	(4) 제조업 생산성	(5) 제조업 생산성	(6) 제조업 생산성
E-9 소지자 변화	-0.34*** (0.09)	-0.48*** (0.10)	-0.22** (0.06)	-5.836 (5.875)	-11.335* (6.887)	-3.553 (4.767)
E-7-4 비중	x	o	o	x	o	o
시도 고정효과	x	x	o	x	x	o
기타 통제변수	o	o	o	o	o	o
관측치 수	228	228	228	226	226	226

주: 괄호 안은 표준오차. * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.
자료: 저자 분석.

- 분석 결과, 외국인력이 늘어난 지역은 약 1년의 시차를 두고 인력 부족이 완화되는 효과가 나타났음을 확인하였으나, 생산성 향상은 관찰되지 않음.
 - 지역 내 고용허가제 외국인 1인이 증가할 경우, 빈 일자리 수가 0.3~0.5개 감소하는 것으로 나타남(표 2. (1)~(3) 열 참고).
 - 고용허가제 확대 직후인 2023년에는 인력 부족 완화 효과가 관찰되지 않았으나, 2024년부터 해당 효과가 나타남.
 - 고용허가제 확대 효과는 주로 제조업 인력 부족을 해소하는 데 효과적이었으며, 고용허가제 대상 업종이 아닌 서비스업에서도 간접적인 효과를 주었다는 결과가 나옴.
 - 다만, 고용허가제 확대가 제조업 생산성에 미치는 효과는 보이지 않았는데(표 2. 열 (4)~(6) 참고), 이는 (1) 신규 외국인 근로자 중심 유입으로 인해 즉각적인 효과를 보기 어려웠고, (2) 외국인 유입이 주로 생산성이 낮은 사업체에서 이뤄졌기 때문임.
 - 단기순환형 저숙련 외국인력 확대만으로는 긍정적 효과를 기대하기 어렵다는 결론을 시사
 - 반면, E-9 근로자의 E-7-4 비자(숙련기능인력)로의 전환을 분석한 선행 연구에서는 지역의 빈 일자리 감소효과가 즉각적으로 나타났으며, 영향이 큰 산업을 중심으로 생산성 향상(생산성 감소 방지) 효과도 나타났음.⁹⁾
 - 고용허가제를 통한 신규 외국 인력 도입은 노동부족 완화에 어느 정도 효과가 있으나, 생산성까지 고려하면 국내에 적용한 기존의 단기 근로자를 숙련기능인력 비자 등 안정적 제도를 통해 정착시키는 것이 더 효과적임.

9) Lee, J., Y. Lee, and H. Yang(2025), "Stay Longer, Fill the Vacancy: Evidence from South Korea's New Visa System," Unpublished manuscript.

2) Mode 4 양허 분석

- 보고서 제6장에서는 서비스무역협정의 Mode 4(자연인의 이동) 운영 효과를 분석함으로써 무역-이주 연계의 효과를 가늠하고자 함.
 - 무역정책 설계 시 이민-무역 연계를 고려할 필요가 있음.
 - 이주가 송출-수용국 간 무역 관계를 심화시킨다는 연구 다수 존재
 - 무역과 이민, 더 나아가 개발협력은 서로 연계되며, 양자 간 무역 협정이 이 교차지점을 다루는 정책도구가 될 수 있음.
 - 본 보고서는 서비스 분야 무역협정 중 자연인의 이동(Mode 4) 양허의 효과를 분석함.
 - 무역협정에는 기업 내 전근자나 사업방문자, 계약서비스공급자(CSS)나 독립전문가(IP) 등의 자유로운 이동을 보장하는 조항을 포함할 수 있음.
 - 단, 자국의 이민 통제 정책과 충돌할 것을 우려하여 CSS나 IP 개방은 미미한 현실임.
 - 또한 전체 서비스 거래에서 Mode 4의 비중은 미미하며, 현재 협정의 양허 수준 역시 실질적인 개방 효과를 보기에는 한계 존재
- 무역협정 내 인력 이동 관련 조항 포함 여부가 서비스 교역에 미치는 영향을 실증분석한 결과, Mode 4 양허 설계가 적절히 이루어질 경우 양국 간 교역을 증대시키는 것으로 나타남.
 - MITA 자료를 활용하여 아래 세 가지 부류의 조항이 가지는 효과를 분석함.
 - [mobility] 서비스 제공자 및 노동 이주자의 국제 이동 촉진 조항
 - [control] 비합법 이주 통제 조항
 - [right] 이주자 권리 보호 조항
 - 분석 결과, 단순 Mobility 조항만으로는 무역 증대 효과가 뚜렷하지 않으나 불법이주 통제 조항을 결합할 경우 서비스 교역 확대 효과가 나타남.
 - 기업 내 전근자와 연수생의 양허는 긍정적 영향을 보이는 반면, CSS나 사업방문자는 오히려 부정적 영향을 보임.
 - 이는 Mode 4 양허가 비자제도와 연계되지 않거나 조건이 과도할 경우 실효성이 낮아짐을 의미함.
 - 별도로 Mode 4 양허 모범사례를 조사한 결과 일본, EU, 캐나다 등 선진경제권에서 CSS와 IP를 포함하는 개방이 점차 확산되는 추세이며, 노동부족이 심화하는 가운데 정책수단으로 활용할 수 있음을 확인함.
 - 통상정책과 노동이동 연계 관리 틀로서 Mode 4 양허를 활용할 수 있으며, 인력 유입 조건을 포함함으로써 다른 분야(시장 개방, 지적재산권, 경쟁)에서 더 유리한 협상이 가능함.
 - 비정규 이주 관리를 위한 도구로서 FTA 활용 가능성도 모색할 수 있음.

4. 정책 제언

● 상기 연구결과를 바탕으로, 1) 외국인력 유입 체계 정비 및 고용 관리 강화, 2) 이민-통상 연계, 3) 송출국과 협력의 세 가지 영역에서 정책 시사점을 도출함.

- 외국인력 유입 및 고용 관리와 관련하여 아래 네 가지 원칙을 제시함(각 원칙별 구체적인 정책 제안은 표 3 참고).
 - 1) 데이터 접근성 개선 및 부족 인력 추계 고도화를 통해 정부 주도 외국인력 유입 체계 유지
 - 2) 체류자격, 취업 허용 산업 및 사업장, 비자 전환 경로 및 요건을 정비하여 최대한 시장 수요에 맞게 인력이 유입, 배치되도록 유도
 - 3) 디지털 기술을 활용한 구인-구직자 간 매칭을 통해 전체적인 고용 과정을 효율화, 신속화
 - 4) 기존 체류 외국인에 대한 고용 관리 강화

표 3. 외국인력 유입 및 고용 관리 제도 정비 방안 요약

원칙	시행 방안	고려 사항
1) 필요 인력 추계 고도화	- 산업별, 업종별, 숙련수준별, 지역별 인력 수급 불균형 추정 및 전망	- 정량 평가와 정성평가 병행하여 내국인 활용 어려운 영역 선별
	- 이민 데이터 수집, 배포 체계 개선	- 이민통계 일원화 - 내국인 통계와 함께 관리
2) 취업비자 발급 및 전환 조건 정비	- 취업 체류자격 체계를 Tier 1~4로 간소화	- 각 Tier 내 사업장 및 직종 변경 자유 - 일정 조건 갖추면 상위 Tier로 이동 가능
	- 구직/단기취업 비자 신설	- 구직비자(D-10)만 있어도 단기간(2~3년) 취업 가능하게 허용 - 향후 중장기 취업비자로 전환 가능
	- 교육훈련, 구직 지원 통한 비취업 체류자격 외국인 취업 유도	- 결혼이민, 재외동포, 장기거주 및 영주, 유학생(제한적) 등 취업시장 참여 활성화 - 숙련기능 직종으로 유입되도록 교육훈련 제공
	- [장기과제] 자유이동구역 설립	- 국내 특정 지역 대상 외국인 자유 취업 허용 - 허용 업종, 출신국가 등은 점진적으로 확대
3) 구인-구직 매칭 효율화	- 디지털 기술 활용한 구인-구직 매칭	- 내국인, 외국인 통합 운영 - AI 매칭 활용
	- 민간 알선 전문기관 위탁 및 정부 관리감독 강화	- 공인된 전문기관으로 지정해 외국인력 심사, 선발, 교육, 취업 알선 전담 - 정부의 인증제 운영 및 관리 감독 인력 증원
4) 외국인 체류 및 고용 관리 강화	- 디지털 기술 활용한 유학생 및 외국인 근로자 체류 관리	- 외국인 등록증 정보 입력 시 체류 기간, 연장 또는 전환 가능 여부 및 필요 서류 등 정보를 출신국 언어로 제공 - 대학 또는 고용주 입장에서 디지털화된 외국인 DB 관리 가능
	- 외국인 대상 언어 및 직업 훈련 강화와 산업보건안전 관리 강화	- 직무 수행 및 생활에 필요한 실용적 지식 위주 교육 훈련 - 산업안전보건 교육 및 관리 강화

자료: 저자 작성.

- 무역-통상 연계와 관련하여, Mode 4 양허를 통한 전문인력 유입 목표를 설정하고 이에 맞게 제도를 정비하는 방안을 제안함.
 - 일본, 필리핀 사례를 참고하여 고숙련 노동자 외 돌봄 인력도 Mode 4 대상에 포함
 - 현행 비자체계와 Mode 4 양허 간 정합성 제고를 위해 비자발급 조건과 협정 규정 간 불일치 해소
 - CSS·IP 범주의 단계적 개방 확대 및 조건 완화로 서비스 교역과 인력교류를 동시에 활성화
 - 한-인도 CEPA, 한-인도네시아 CEPA 등 기체결 협정의 Mode 4 양허 범위 현실화 추진
- 마지막으로, 송출국과의 협력 강화를 위해 무역-이민-개발 연계 정책 추진을 고려할 수 있음.
 - Mode 4 개방의 주요 수혜자가 개발도상국이므로, FTA 경제협력 장을 활용 사전교육·훈련·파견·귀환·재통합으로 이어지는 순환 정책 모델을 구상할 필요
 - 인도네시아-호주 CEPA의 SDE(Skills Development Exchange) 모델¹⁰⁾을 차용한 사전직업 훈련센터 운영을 통해 Mode 4 입국 인력의 직무역량 사전 확보 가능
 - ICT·제조 서비스 분야에서 기업이 직접 훈련비를 부담하는 연수생 경로 확대를 통해 현장 중심 연수 수행
 - 한국에서 근로 후 귀환한 근로자의 기술 이전 및 본국 발전 기여를 유도함으로써 이주의 선순환 모델 구축
- 본 보고서에서 쟁점으로 다루었으나 구체적인 정책 제안까지 나아가지 못한 부분에 대해서는 후속 연구가 필요함.
 - 특히, 이민정책 거버넌스 구축 방안, 고숙련 인재 유치 전략, 세계 이민 환경 변화 분석, 국내 정부 이민자 취업 유도 및 불법체류 관리 방안, 이민의 비용/편익 분석 등은 후속 연구를 통해 정책 대안을 구체화시킬 필요가 있음. **KIEP**

10) 영국 기업이 상대국에 직원을 최대 12개월간 파견하여 기술·실무 경험을 교류하고, 연수 중 직무 자격·인증 취득 기회도 부여.