

독일의 외국인 우수인재 유치 제도와 정책 연구: 한국에의 시사점

이진영 | 인하대학교

정호원 | 연세대학교

| 국문요약 |

본고는 제3국 출신 우수인재의 유치를 위해 최근 독일이 취해 온 제도적·정책적 접근에 관해 살펴보고 그로부터 시사점을 도출하는 데에 목적을 둔다. 흔히 가장 개방적이라 평가받는 블루카드 제도가 시행에 들어간 2012년 8월 전후 이래 정부차원에서 수립된 제도와 정책 및 민간기구차원에서 제안된 촉진책 등이 연구대상이다. 먼저 우수인재에 대한 개념정립으로, 독일에서 일반적으로 받아들여지는 체류법을 위시한 독일법령에 근거하여 고급 및 전문인력을 제시한다. 고급인력 유치정책으로는, 연구와 혁신의 진작을 목표로 연방교육연구부 지원 하에 운영돼 오는 두 인터넷포털(‘독일에서의 연구’와 ‘유라제스 독일’)을 제시한다. 이어 전문인력 유치에 관련하여서는, 블루카드 제도 및 2012년 6월 세 연방부처가 공동으로 구축·운영해오고 있는 두 종합정보포털(‘전문인력공세’와 ‘독일에서 꿈 실현하기’)에 주목한다. 또한 2013년 5월 베르텔스만 재단이 새 이민정책으로 제안한 흑·적·황 카드를 분석하여 미래 독일 이민정책의 방향을 가늠해본다. 마지막으로 이상의 논의가 한국에 주는 교훈 내지 시사점을 도출한다.

I. 머리말

21세기 들어 지식기반사회로의 전환과 글로벌화가 진행되면서, 20세기말 탈냉전시대부터 중요시되던 인적자원개발(Human Resources Development)이 국가 전략에서 더욱 중요한 과제로 부상하였다. 전 세계 국가들은 국가경쟁력강화 방편의 하나로 인적자원개발을 선택하고, 국내에서 인재를 양성하기 어려운 경우 적극적으로 외국인재 유입정책을 펼치기 시작했다. 특히 지식기반사회로 진입하면서 잘 교육된 우수인재의 수요는 증가하였고, 숙련된 우수인재의 경우 그 양성에 시간이 소요됨으로써, 이민정책을 통해 이를 유입하려는 각국의 경쟁 역시 더욱 치열해지기 시작하였다.

본 연구는 이러한 해외우수인재 유치·확보를 위한 각국의 선택과 관련하여 최근의 독일 사례를 고찰해 보는 한편, 그것이 한국사회에 주는 시사점을 도출해 보려는 데에 주목적을 둔다. 본 연구의 가설은 글로벌 시대 새롭게 대두한 외국 우수인재 유치정책에서 독일 역시 예외가 아니며, 독일은 변화된 환경에서 새롭게 구성된 국가이익에 부응하는 해외우수인재 유치정책을 전개하고 있다는 것이다. 이는 독일이 유럽연합의 공동이민정책 틀 및 과거로부터 전개되어 온 이민정책 틀 내에 있지만, 그 한계 속에서도 국가이익을 극대화할 수 있는 외국인 우수인재 유치정책을 마련하고 추진하고 있다는 점이다. 그것은 병행접근 즉 ‘투 트랙 어프로치(two track approach)’로서 이른바 블루카드(EU Blue Card Germany) 제도가 시행에 들어간 2012년 8월 전후이래로¹⁾ 현재에 이르기까지 우수인재에 대해서는 적극적·개방적 정책을, 반면 값싼 노동력 수입에 대해서는 보수적·수동적 정책을 전개하고 있다는 것이다. 또한 우수인재 유치에 대해서도 ‘투 트랙’을 유지하는바, 세계적으로 명망 있는 선도적 학자와 연구자들을 확보하려는 ‘고급인력’ 정책과 고숙련의 전문 인력을 유입시키려는 ‘전문인력’ 정책을 구분하고 있다. 즉 국가와 사회의 지속적 성장과 발전을 가능케 하여 국가이익을 극

1) 블루카드 시행 이전 시기와 관련하여서는 최근 주목할 만한 연구 성과물(오정은 외 2011; 김경미 2012)이 출간된 바 있다.

대화하기 위한 정책과 저출산·고령화 시대를 맞아 인력부족이 예상되는 분야에 대한 전문 인력을 확보하기 위한 정책이 구별되어 전개된다는 것이다. 이 둘이 모두 우수인재 유치 촉진책으로 통칭되는 것임은 물론이다.

독일은 글로벌 금융위기에도 불구하고 선진국 중 지속적인 성장을 해오고 있고, 그 지위가 유럽연합은 물론 글로벌 차원에서도 과거에 비해 한층 강화된 경우에 해당한다. 더욱이 한국과 유사한 단일민족적 특색 속에서 우수인재를 포함하는 외국 인력의 유입이 이루어져 왔으며, 또 분단을 넘어 통일 이후의 어려움을 성공적으로 극복해오고 있는 사례인 점에서, 한국의 해외인재유입 방향설정 에 주는 시사점이 적지 않을 것으로 판단된다.

이러한 맥락 하에 필자는 독일에서 시행돼오고 있는 가장 최근의 주요 정책 및 제도에 관해 검토한다. 연구대상으로는 연방정부차원의 제도 및 정책에 더해, 최근 민간기구차원의 장려책 내지 제안 또한 포함된다. 먼저 2장에서는 독일 이민정책상의 우수인재에 대한 개념정립을 시도한다. 독일에서 일반적으로 받아들여지고 있는 이민정책상의 우수인재 개념에 접근하기 위해 본 연구는 ‘연방영토에서의 외국인의 체류, 취업 및 통합에 관한 법(이하 체류법)’을 위시한 독일의 법령에 근거하고 있는 고급인력과 전문인력에 대한 정의에 관해 살펴본다.

이러한 개념규정에 입각하여 제3장에서는 외국인 고급인력의 확보를 위한 독일의 제도와 정책에 관해 고찰한다. 최근 독일에서의 고급인력에 대한 정의가 학자중심의 우수 연구인력에 초점이 맞추어져 있는 사실에 주목하여, 무엇보다도 재외 외국인학자 유치·확보를 위한 장려책에 관하여 살펴본다. 또한 ‘독일에서의 연구’와 이른바 통합 연구인력 지원 포털인 ‘유라제스(EURAXESS) 독일’ 등 종합포털도 살펴본다.

4장에서는 외국인 전문인력의 확보를 위한 독일 정부와 민간의 제도 및 정책을 살펴본다. 독일에서의 취업을 고려하는 제3국 출신 전문인력, 다른 한편으로 이들을 누구보다 필요로 하는 독일기업, 이 두 집단을 연결시키는 데에 초점을 맞추어, 가장 최근에 추진되고 있는 정책 및 제도를 분석한다. 이를 위해 먼저, 왜 독일에서 전문인력 부족 현상이 나타났는지를 분석하고, 이에 대한 각계의 시각을 검토한다. 이후 2012년 8월 1일부로 시행되고 있는 블루카드 제도를 고찰한다. 동 제도의 시행배경과 주요내용에 관해 살펴봄은 물론이고, 시행 1년이 지

난 현시점에서의 블루카드 도입의 성패 및 앞으로의 전망에 대한 독일 내의 진단을 함께 검토해 본다. 4장의 두 번째 부분은 지난 2012년 6월 연방노동중개청과 연방노동사회부 및 연방경제기술부 등 세 연방부처가 공동으로 구축·운영해오고 있는 종합정보포털 - ‘전문인력공세’와 ‘독일에서 꿈 실현하기’의 특징과 기능 및 역할 등에 관해 살펴본다.

5장은 민간부문에서 가장 최근 제안된 장려책에 관해 살펴본다. 2013년 5월 ‘이주와 통합을 위한 독일재단 전문가협의회(이하 전문가협의회)’²⁾를 지탱하는 한 축인 베르텔스만 재단이 발표한 새로운 이민정책제안서의 핵심내용인 ‘흑·적·황 카드(Schwarz-Rot-Gold Karte)’³⁾에 관해 살펴본다. 비록 공식 발의된 법안이나 정책에 해당하는 것이 아니기에 향후의 법제정 및 정책에의 반영 여부는 더 지켜봐야 하겠지만, 무엇보다 우수인력을 가장 필요로 하는 집단인 독일 재계의 입장이 여실히 반영되어 있는 만큼, 흑·적·황 카드에 대한 고찰은 필수적이라고 판단된다.

마지막 결론에서는 해외 우수인재의 유치를 위한 독일 정부 및 민간 부문의 전략에 대한 고찰을 통해 한국이 얻을 수 있는 교훈 내지 시사점을 알아본다.

2) 이주와 통합을 위한 독일재단을 구성하는 총 8개 재단의 명칭은 다음과 같다: 메르카토르 재단, 폴크스바겐 재단, 베르텔스만 재단, 프로이텐베르그 재단, 헤르티 재단, 괴르버 재단, 독일 학문을 위한 재단연합, 보다폰 재단.

3) 검정색, 적색, 황색은 독일 국기를 장식하는 세 가지 색상이다. 독일어 표현인 Schwarz-Rot-Gold Karte에 대한 글자그대로의 번역은 흑·적·금 카드일 수 있다. 흑·적·황 카드로 번역해 쓸 것인지 혹은 흑·적·금 카드로 번역할 것인지 혹은 간략히 골드카드로 압축해 사용할 것인지는, 묵시적으로든 혹은 명시적으로든 합의해 사용할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 아직 국내에 동 카드에 대한 설명이나 연구를 발견하지 못했고, 그에 더해 후술하듯이 오스트리아의 ‘적·백·적 카드(Rot-Weiß-Rot Karte)’ 모델을 벤치마킹한 경우에 해당한다고 판단되므로, 본 연구에서는 일단 흑·적·황 카드로 번역해 쓰자 한다.

II. 독일 이주정책상의 우수인재의 개념과 범위

독일에서 일반적으로 받아들여지고 있는 이민정책상의 우수인재 개념은 크게 두 가지로 나뉜다. 체류법을 비롯한 독일의 법령에 근거하고 있는 고급인력 및 전문인력이 그것이다. 양자 간 가장 큰 차이는 비자형태와 관련되는데, 후술하듯이 아예 처음부터 무기한의 체류자격을 뜻하는 영주허가(Niederlassungserlaubnis)를 교부받을 수 있는 법적 권한의 유무에 있다. 우수인재에 대한 정의는 해외 우수인재를 유치하는 데에 있어서 매우 중요한 요소인데, 왜냐하면 그 범위 설정에 따라 정책의 대상과 내용이 달라지기 때문이다.

1. 고급인력(Hochqualifizierte)

독일은 체류법 19조 2항을 통해 고급인력을 두 범주, 즉 ①특별한 전문지식을 가진 학자와 ②상급직의 교육자 및 상급직의 학문종사자로 구분하고 있다. 이 두 집단과 더불어 최근까지 고급인력으로 분류돼왔던 세 번째 집단, 즉 ‘특별한 직업경력을 소유한 전문가 및 간부급 직원으로서 일반연금보험 분담금 산정기준 이상의 연봉을 받는 자의 집단’은 2012년 8월 1일 블루카드 제도의 시행에 맞추어 상기 법조항에서 삭제되었으며, 지금은 ‘취업을 위해 새롭게 입국하는 외국인에 대한 허가명령(BeschV: 이하 취업명령)’ 4조를 통해 체류법에서의 고급인력 개념과는 별개로 다루어지고 있다.⁴⁾

한편 연방노동중개청은 상기 두 범주에 대해 다음과 같은 유권해석을 내리고 있다(BAA 2011). 그에 따르면 먼저 상기 ①항은 (학문적으로)특별히 높은 자격을 갖추고 있거나 혹은 남다른 의미를 갖는 특정 분야에서 해박한 지식을 지니고 있는 경우를 지칭한다. 그리고 이 경우 만일 전문성에 대한 확신이 서지 않는다면,

4) 앞서 언급한 선행연구(김경미 2012)의 경우 블루카드 제도 시행 전까지의 시기와 개념을 다루고 있다.

해당분야에 정통한 학문기관이나 단체로부터 감정을 요청할 수 있음을 밝히고 있다. 두 번째로 상기 ②항의 상급직의 교육자는 대학전임교수 및 연구소장의 경우를, 그리고 계속해서 ②항의 상급직의 학문종사자는 학술프로젝트팀 내지 연구팀을 자신의 책임 하에 독자적으로 이끌고 있는 우수 연구인력을 각각 지칭한다.

상기 체류법 19조 1항은 이들이 체류허가(Aufenthaltserlaubnis: 영주허가와 달리 체류기간이 한정됨) 단계를 거치지 않고 곧바로 영주허가를 교부받게 되는 두 가지 방식에 관해 언급하고 있다. 그에 따르면 이들은 ①연방노동중개청이 체류법 39조 5항⁵⁾에 근거해 영주허가의 교부에 동의하는 경우이거나 혹은 ②체류법 42조⁶⁾에 따른 법규명령 내지는 국가 간 협정에 의거해 연방노동중개청의 동의 없이도 영주허가가 교부될 수 있다고 규정하는 경우에 한해 영주허가를 교부받게 된다.

그런데 여기서 한 가지 유의할 점이 있는데, 상기 법조항에는 위의 두 경우 모두 한 가지 필요조건을 꼭 충족시켜야 한다는 점 또한 포함되어 있다는 사실이다. 그에 따르면 영주허가의 교부에 연방노동중개청의 동의를 거치도록 한 경우이든 혹은 반대로 연방노동중개청의 동의를 거치지 않더라도 교부가 가능하도록 한 경우이든, 공통적으로 “독일연방공화국 생활환경에의 통합 및 세계확보가 국가보조금 지원 없이도 보장되어 있다는 확인이 가능해야” 한다.

그렇다면 그러한 확인이 가능하기 위해서는 구체적으로 어떤 요건이 갖춰져야 하는가라는 의문이 남게 된다. 이에 대한 해답은 필자가 판단하기에 체류법 18조 5항에서 제공하고 있다.⁷⁾ 그에 따르면 18조 2항과 19a조를 포함해 19조에 근거하는 일체의 체류권한은 “직장과 관련된 구체적인 제안이 존재하고, 해당 직업을 수행해도 좋다는 직업수행허가가 교부되었거나 혹은 교부가 승인된 경우”에 한

-
- 5) 외국인이 영주허가를 교부받아 직업 활동을 하게 되더라도 독일노동시장에 악영향을 끼치지 않을 경우, 연방노동중개청은 동법 19조에 의거해 영주허가의 교부에 동의할 수 있다.
 - 6) 연방노동사회부는 연방상원의 동의를 얻어 법규명령을 통해 다음의 사항들을 규정할 수 있다. 1. (체류법 17조 1항, 18조 2항, 19조 1항, 19a조 1항 번호2 등) 연방노동중개청의 동의를 필요로 하지 않는 직업 활동.
 - 7) 이러한 필자의 판단은 지난 1월에 발간된 ‘이주보고서 2012’에 의해서도 뒷받침되고 있음을 알 수 있다(BAMF 2014).

해 주어진다.

여기서 본 연구의 취지와 관련해 의미를 갖는 부분이 바로 ‘직장 관련한 구체적인 제안의 존재’이다. 왜냐하면 독일에서의 학문연구를 위한 이주촉진 프로그램이야말로 고급인력 신분으로서의 영주허가 취득에 필수적인 ‘직장 관련한 구체적인 제안의 존재’를 해결해줄 수 있는 열쇠일 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 본 연구는 다음 장을 통해 제3국 출신 외국인 고급인력을 독일로 유치해 지속적인 연구를 가능케 할 독일의 고급인력 이주 촉진책 내지 장려프로그램에 관해 살펴보고자 한다.

2. 전문인력(Fachkräfte)

전문인력에 대한 과거 독일에서의 규정은 취업명령 옛 규정 제3편 제27조에 의거하였다. 그에 따르면 ①우수한 외국대학 졸업자나 독일대학에 상응하는 외국대학 졸업자 ②우수한 외국대학의 전산정보 및 통신기술학과 졸업에 해당하는 자격의 소유자 ③독일대학 졸업자 ④국가에서 인정하는 내지는 그에 상응하는 직업교육을 받은 해외독일학교 졸업자 등이 과거의 범주에 해당하였다.

한편 최근 개정되어 2013년 6월 6일자로 시행에 들어간 새 취업명령은 더 이상 그와 같은 분류를 포함하고 있지 않다. 현재 외국으로부터 유입되는 고급 및 전문인력에 대한 규정은 블루카드 제도의 도입에 맞추어 체류법에 새롭게 추가된 제19a조(이른바 블루카드 조항) 및 새롭게 개정된 취업명령 제2조에서 이루어지고 있다.

그에 따르면 블루카드를 신청할 수 있는 자격을 갖춘 전문인력에는 기본적으로 두 부류가 존재한다. 하나는 ①독일대학 졸업자나 ②국가에서 인정하는 외국대학 졸업자 혹은 ③독일대학 졸업에 상응하는 외국대학 졸업 해당자 같은 대졸 학력자이다. 다른 하나는 ④최소 5년 동안의 직업경력을 통해 ①~③에 견줄만한 자질을 갖추었다고 인정된 자이다. 단 ④의 경우, 연방노동증개청이 체류법 39조에 의거해 블루카드 교부에 동의한 경우이거나, 혹은 동법 42조에 따른 법규명령 내지는 국가 간 협정에 의거해 연방노동증개청의 동의 없이도 블루카드가

교부될 수 있다고 규정한 경우에 한한다.

한편 블루카드 역시 체류법 18조 5항에 근거해 ‘직장과 관련된 구체적인 제안이 존재하고 더불어 해당 직업을 수행해도 좋다는 직업수행허가가 발급되었거나 혹은 발급이 승인된 경우’에 한해 교부될 수 있기는 마찬가지이다. 그런데 이에 대한 해결책이 다른 아닌 연방노동사회부가 체류법 19조a에 의거해 규정하는 최소연봉한도 이상의 급여 내용이 담긴 고용계약서인 셈이다. 블루카드 발급에 필요한 고용계약서상의 최소연봉한도 관련해서는 다음 장에서 기술된다.

III. 외국인 ‘고급인력’ 유치촉진을 위한 최근 독일의 제도와 정책

그렇다면 독일은 고급인력 유치를 촉진하기 위해 어떤 제도와 정책을 펼치고 있는가? 그리고 그 특색은 무엇인가? 이 장에서는 독일의 고급인력 유치정책이 주로 외국인 우수 연구인력을 확보하기 위한 정책이란 점에서, 첫째로 연방교육연구부의 연구촉진정책과 인터넷 포털에서의 장려책을 고찰한다. 또한 두 번째로 훔볼트 재단에 의해 운영되는 ‘훔볼트 교수직(혹은 독일에서의 연구를 위한 국제적인 상)’을 대표적인 재외학자 유치 장려책으로 검토한다. 마지막으로 종합정보포털인 동시에 ‘통합 연구인력 지원 포털’로도 불리는 ‘유라제스 독일’을 재외학자 유치촉진 프로그램으로 분석해본다.

1. 연방교육연구부의 연구촉진정책과 인터넷포털 ‘독일에서의 연구’

지난 2006년 11월 독일의 연방교육연구부는 ‘연구중심지로서의 독일’을 국제무대에 널리 알리고 연구와 개발 부문에서의 국제협력을 확대발전시키기 위해, ‘혁신과 연구중심지 독일 알리기 이니셔티브’를 출범시켰다(이하 www.research

-in-germany.de 참조). 연방교육연구부 산하의 독일학술교류처와 연방교육부 국제사무국을 비롯하여 훔볼트재단과 독일연구진흥재단, 프라운호퍼 연구협회 등 일련의 민·관 연구 및 연구촉진 기관들이 ‘아이디어의 땅 독일에서의 연구’라는 구호에 입각해 전 세계에 걸쳐 소통을 위한 장(場) 및 대책의 마련에 힘써오고 있는데, 그러한 노력의 이면에도 ‘혁신과 연구중심지로서의 독일의 국제무대에서의 자리매김’이라는 유사한 목표가 자리하고 있다.

한편 연방교육연구부는 상기 이니셔티브를 뒷받침하기 위해 독일학술교류처로 하여금 영어를 지원하는 종합정보포털 ‘독일에서의 연구’를 구축토록 함과 동시에 편집을 포함한 전반적인 운영을 책임지도록 하고 있다. 이 포털의 목적은 무엇보다 방문자에게 독일 내의 연구 및 연구촉진 환경 전반에 대해 조망할 수 있는 기회를 제공하고, 연구목적의 독일체류나 독일연구기관과의 협력 등에 필요한 제반정보를 검색·취득할 수 있도록 돕는 것이다.

그런데 포털 ‘독일에서의 연구’가 본 연구에서의 목적달성에 가장 기여하는 바는 다름 아닌 ‘연구촉진 환경 전반에 대한 조망 기회 제공’이다. 왜냐하면 외국인 고급인력 내지 재외 외국인 학자집단을 독일로 유치해 연구를 계속할 수 있도록 지원할 장려프로그램을 가장 체계적이고 포괄적으로 검색할 수 있는 공간이 바로 동 포털이기 때문이다. 즉 동 포털은 어떤 기관들이 장려프로그램을 운영하고 있는지는 물론이고, 3가지 연구단계에 따른 학자집단의 구분 - 박사과정, 박사후과정의 박사 및 신진학자, 중견학자 - 에 근거해 각각의 단계에 어떤 프로그램이 제시되고 있는지 또한 쉽사리 파악할 수 있는 체계적이고 포괄적인 검색을 지원한다.

각국 연구자들의 부러움을 살만한 사실 한 가지는, 그와 같은 프로그램의 가짓수가 무려 71개에 달한다는 점이다. 이 수치는 필자 스스로가 실제 검색을 통해 파악한 결과이다. 다만 한 프로그램이 둘 이상의 연구단계를 동시에 지원하는 경우를 한 가지로 산정해야 한다면, 결과는 총 48가지가 된다. 프로그램 각각의 내용을 일일이 거론하는 것은 본 연구의 취지에서 벗어나므로, 여기서는 일단 3범주의 학자집단 각각을 대상으로 하는 유치촉진 프로그램의 가짓수만을 아래와 같이 도표화하는 바이며, 이어 다음 절에서 그 중 한 가지 대표적인 장려프로그램에 관해 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 재외 외국인학자 유치촉진 프로그램 개수

연구단계에 따른 3가지 학자집단의 구분	장려프로그램 개수
박사과정(PhD Students)	17
박사후과정 박사(Postdocs) 및 신진학자(Junior Researchers)	29
중견학자(Senior Researchers)	25
(합계)	71 (종류=48)

출처: 포털 ‘독일에서의 연구’에서 필자가 직접 검색한 내용

2. ‘훔볼트 교수직’ 또는 ‘독일에서의 연구를 위한 국제적인 상’

본 절에서는 상기 48가지의 상이한 장려프로그램들 중 훔볼트재단에 의해 운영되는 ‘훔볼트 교수직’에 관해 살펴보고자 한다. 여기서 ‘훔볼트 교수직’이란 ‘독일에서의 연구를 위한 국제적인 상’의 의미라고도 하는데, 이 시상제도는 지난 2008년 이래로 연방교육연구부가 ‘독일을 위한 국제 연구기금’의 테두리 내에서 전적인 지원을 해오고 있는 대표적인 재외학자 유치 장려책에 해당한다.

동 재단은 이 기금에 힘입어 국외로부터 세계적 수준의 선도적 학자들을 국내 대학 및 연구기관에 초치하여 미래지향적 연구에 전념케 지원함으로써, 해당 대학 내지 기관의 국제경쟁력을 제고시키는 데에 적지 않은 기여를 해오고 있다. 그에 따르면 실험을 위주로 하는 학자의 경우 5년에 걸쳐 총 5백만 유로의 상금이, 그리고 이론에 치중하는 학자의 경우 역시 총 5년에 걸쳐 650만 유로의 상금이 수상과 함께 지급된다(단 수상자 개인에게 지급되는 부분은 연간 최대 18만 유로이다). 2008년 이래로 2012년까지 ‘훔볼트 교수직’을 부여받아 독일로 초빙된 외국인 고급인력, 즉 재외 외국인학자의 수는 12명에 달하였다(AvHS 2012).

3. 통합 연구인력 지원 포털 ‘유라제스 독일’

종합정보포털인 동시에 통합 연구인력 지원 포털로도 불리는 ‘유라제스 독일’은 상기 훔볼트재단과 관련된 또 하나의 재외학자 유치촉진 프로그램에 해당하

지만, 연방교육연구부의 지원을 받아 거의 독자적으로 운영된다는 측면에서 별개의 독립된 프로그램이라 할 수 있다. 연구를 목적으로 하는 국내로의 이주와 국외로의 이주 그리고 모국으로의 귀환이라는 세 가지 이동에 관한 한, 일명 ‘유동적인 연구자들을 위한 윈스톱 샵’이라 불릴 정도로 모든 유용한 정보를 한 곳에서 접해볼 수 있는 큰 규모의 종합정보 포털이지만(AvHS 2013), 여기서는 첫 번째 이주형태인 (연구의 지속을 위한)독일로의 이주, 다시 말해 외국인 학자집단의 이주에 국한하여 동 포털이 수행하는 역할과 기능에 관해 살펴보고자 한다 (이하 www.euraxess.de 참조).

동 포털은 크게 두 가지 기능을 수행한다. 무엇보다 동 포털은 연구목적의 독일이주를 염두에 두는 모든 외국인 고급인력에게 매우 포괄적인 정보를 제공한다. 구체적으로 총 13가지에 달하는 항목, 즉 자녀수당과도 같은 가정을 위한 보조금, 각종 장려프로그램을 검색할 수 있는 장려책DB, 지적 재산권, 국외취득 자격 및 졸업증명에 대한 인정, 독일학계에서의 경력 쌓기, 해외 연구경력에 대한 인정, 국공립유치원, 이주 연구인력 네트워킹, 육아, 사회보장제도, 구직, 각종 보험, 그리고 거주 등에 관한 많은 유용한 정보를 동 포털을 통해 제공받을 수 있다.

동 포털이 수행하는 두 번째 주된 기능으로서, 앞의 13가지 항목들 중 두 번째인 ‘장려책DB’와 관련된 서비스가 있다. 그에 따르면 연구의 지속을 위해 독일로의 이주를 원하는 외국인학자의 경우, 자신이 희망하거나 혹은 자신에게 적합하다고 판단되는 장려프로그램을 바로 이 DB를 통해 검색 및 신청할 수 있다. 다시 말해 잠재이주자가 포털 상에서 자신의 전공분야와 경력수준을 입력하면, 그와 연관되거나 혹은 그에 적합한 일련의 장려책목록이 각각의 프로그램에 대한 간략한 설명 및 링크와 함께 곧바로 제시된다.

이상에서 보는 바와 같이 외국인 고급인력에 대한 독일의 유치 장려책은 주로 학자를 중심으로 한 우수 연구인력을 확보하기 위한 정책으로서, 중요한 점은 영주권의 취득을 내세워 ‘선도적 연구와 혁신의 중심지로서의 독일을 정착’시키고자 도모한다는 것이다. 연방정부의 위탁을 받아 ‘이주와 난민을 위한 연방청’이 2004년 이래로 매년 발간해오고 있는 2014년 판 ‘이주보고서 2012’에 따르면, 2012년 12월 31일 현재 총 3,373명의 외국인이 고급인력의 신분으로 영주허가를

취득하였다(2011년 말 대비 약 24% 증가). 그리고 그 중 2012년에 들어와 새로이 이주한 외국인 고급인력의 수는 244명으로서, 이 중 가장 큰 비중(37.7%인 92명)을 차지하는 집단은 전년도와 마찬가지로 미국으로부터의 이주민이었다(BAMF 2014). 즉 독일의 고급인력 유치 전략의 성과는 비교적 빠른 증가세를 보이고 있으며, 영주허가 교부라는 파격적인 조건의 제시를 통해 세계적 수준의 두뇌를 독일로 유입시키려는 적극적인 노력을 기울여 오고 있다.

IV. 외국인 ‘전문인력’ 유치촉진을 위한 최근 독일의 제도와 정책

그렇다면 외국인 전문인력 확보를 위한 독일 정부와 민간의 제도 및 정책은 어떠한가? 고급인력 정책과는 어떤 차별성을 보이는가? 이를 살펴보기 위해 이 장에서는 먼저 왜 독일에서 전문인력 부족현상이 나타났는지를 분석하고, 이에 대한 각계의 시각을 검토한다. 이후 전문인력 부족현상을 타개하고자 도입된 블루카드 제도를 분석한다. 또한 민간부문에서 가장 최근 제안된 장려책인 흑·적·황 카드도 살펴본다. 비록 공식 발의된 법안이나 정책에 해당하는 것이 아니어서 향후의 법제정 및 정책에의 반영 여부는 더 지켜봐야 하지만, 독일 재계의 입장이 반영되어 있는 중요한 제도적 제안이기 때문이다. 마지막으로 플랫폼 형태의 종합정보포털인 ‘전문인력공세’와 ‘독일에서 꿈 실현하기’의 특징과 기능 등을 알아본다.

1. 전문인력 도입의 시대적 배경

독일은 1990년 12월의 ‘신규입국 외국인 노동자에 대한 노동허가 예외규정에 관한 명령,’ 이른바 ‘모집중단예외명령(ASAV)’을 필두로 국외우수인력을 확보하기 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다.⁸⁾ 그 중 2000년대에 들어와 비교적 최근에

이르기까지 독일정부가 취해온 주요행보를 연방정부차원의 법제정과 내각결의 등을 중심으로 간략히 정리해보면 아래와 같다.

〈표 2〉 국외로부터 우수인력을 적극 확보하고자 최근 독일이 취해온 주요행보 (법제정 및 내각결의 중심)

<p>2005년의 이민법</p>	<p>지난 2004년 8월 독일 이주정책 역사의 전환점을 이룬 계기로 평가받는 새로운 이민법이 공포되어 2005년 1월 1일부로 시행에 들어갔다. 새로운 이민법의 시행에 따라 이른바 그린카드 규정은 2004년 12월 31일자로 말소되었다. 새로운 이민법의 특징은 무엇보다 미숙련 및 저숙련 노동자에 대한 모집중단은 계속 유지하면서, 고급 및 전문인력의 이주요건을 획기적으로 완화시킨 데에 있다. 또한 전문인력의 범주를 보다 포괄적으로 규정함으로써, 노동시장의 문호를 IT부문에 한정하지 않고 모든 학과 졸업자에게 폭넓게 개방하고 있다.</p>
<p>2007년의 지침 실천법 개정</p>	<p>2007년에 있는 이른바 지침실천법 개정을 통해 ‘연구’를 목적으로 하는 외국인의 체류허가 조항이 신설되었다. 독일에서 대학을 졸업한 외국인 유학생에게는 적절한 일자리를 구할 수 있도록 최대 1년의 체류허가가 주어졌다.</p>
<p>2009년의 노동이민조절법</p>	<p>2009년 1월부터 시행된 노동이민조절법은 고급인력의 입국 및 체류를 장려하기 위해 최소 임금제한선을 하향조정하였다(연89,100 → 66,000유로). 전문인력과 관련하여서는 제3국 대학졸업자 및 동반가족에게 폭넓은 노동시장 진입기회를 제공하였다.</p>
<p>2011년의 전문인력 확보를 위한 연방정부 구상</p>	<p>2011년 6월 메르켈이 이끄는 연방내각은 추후 예상되는 전문인력 부족현상에 적극 대응하기 위해 ①국내의 잠재 전문인력(특히 여성 및 퇴직자)의 우선적 발굴 및 나이와 건강 그리고 가정에 특화된 근로조건의 창출 ②제3국으로부터 외국인 전문인력의 추가확보 ③국외로부터 유입되는 고숙련의 의사 및 엔지니어(특히 기계공학 · 자동차공학 · 전기공학 분야)집단에 대한 우선권심사(독일이나 EU회원국 국민 중에 그를 대체할만한 사람을 먼저 찾아봐야 하는 의무규정)의 폐지 등을 주요내용으로 하는 동 구상을 의결.</p>

8) 모집중단 예외명령은 1989년 전후 동유럽 사회가 붕괴하자, 이들 지역과의 국제협력의 필요성에서 발의된 것으로, 제3국적 소유 외국인 노동자 즉 유럽연합 회원국이 아닌 지역의 노동자 유입을 ‘모집 중단’한 1973년 조치를 일부 수정한 것이다. 자세한 내용은 선행연구(이규영 · 김경미 2010; 김경미 2012)를 참조하라.

<p>2012년의 인정법</p>	<p>2011년 12월 12일 공포, 2012년 4월 1일부터 시행에 들어간 일명 인정법 즉 ‘국외에서 취득한 직업관련 자격의 확인 및 인정을 개선하기 위한 법’은 말 그대로 국내외의 전문인력들로 하여금 외국에서 이수 내지 취득한 교육 및 직업훈련 관련 자격 내지 증명을 온전히 인정받을 수 있는 법적 절차에 관해 규정해 놓은 법이다. 법 시행 1년경과 시점인 지난 4월까지 약 3만여 건의 신청이 접수되었는데(과반수가 의사를 비롯한 의료계통 전문인력), 신청자 대부분이 온전한 인정(즉 일부에 한해서만 부분인정)을 받는데 반해, 기간건수는 고작 4%대에 그쳤다고 한다. 한편 ‘직업교육을 위한 연방연구소’가 연방교육부의 위탁을 받아 구축·운영해오고 있는 ‘독일에서 인정받기’는 동법의 시행과 관련된 종합정보포털이다.</p>
-------------------	---

출처: 김정미 2012; BAMF 2013; bpb 2011; bpb 2013

그러나 위의 표에 나타난 것과 같은 연방정부차원의 일관된 정책에도 불구하고, 가까운 미래에 인재부족현상이 나타날 것이라는 민간 및 정부기관의 예측과 통계에 근거한 우려, 그리고 그에 기반한 인재유입의 당위성에 대한 주장과 요구 등이 동시에 표출되었다. 이른바 ‘전문인력 부족(Fachkräftemängel)’에 대한 예측과 우려, 그리고 이를 뒷받침하는 통계자료의 제시는 어김없이 독일의 재계와 연관된 민간 기구에서 비롯하였다. 지난 2011년 독일의 주요대기업 관련 재단들로 구성된 ‘전문가협의회’는 당해 연도 연차보고서를 통해 독일로 유입되는 고급인력의 수가 기대에 훨씬 못 미친다는 사실을 환기시키고 있다. 그에 따르면 비록 2005년에서 2009년 사이에 고급인력과 고숙련 전문인력, 연구자 등 우수인력의 이주가 점증하긴 하였으나, 16,151명이라는 2009년의 수치는 국외로부터의 우수인력 유입이 여전히 저조한 수준에 머물고 있음을 입증한다는 것이다(SVR 2011). 또한 이러한 재계의 입장은 글로벌 기업인 언스트앤영(Ernst & Young)의 2011년도 보고서에 의해서도 공유되고 있음을 확인할 수 있다(Ernst & Young 2011).⁹⁾

9) 한편 전문인력 부족현상과 관련하여 모두가 동일한 견해를 공유하고 있는 것은 물론 아니다. 특히 학계 일각에서의 비판은 자못 거세다. 그 중에서도 독일에서의 전문인력 부족현상이 상당부분 지나치게 과장되었음을 지적해 온 대표적인 학자에 속하는 ‘독일경제연구를 위한 베를린 연구소’ 소속의 브렌케의 비판은 단연 눈에 띈다. 그는 2011년에 발표한 글을 통해 “독일 전역에 ‘전문인력부족’이라는 유행이 퍼돌고 있으며, 어딜 가나 그에 대한 볼멘소리들로 넘쳐난다 ... (중략) ... 그러나 분명한 사실은 실제 그와 같이 보편적이라 단정내릴 만큼의 부족현상을 입증할 만한 객관적인 자료 내지 근거의 제시

그런데 독일에서 인재부족현상의 도래와 그에 따른 인재유입의 정당성에 대해 많은 사람들이 공감하게 된 계기는 다름 아닌 2011년에 있는 연방노동증개청의 통계자료 및 그에 근거한 미래예측이다. 그에 따르면 2011년을 기점으로 당시와 같은 인구변동이 꾸준히 지속된다고 가정할 때, 독일은 14년 후인 2025년까지 총 650만 명가량의 전문인력을 필요로 할 것이며, 그 중 최소 2백만 명은 무조건 국외로부터 유입돼야 한다는 것이다(bpb 2011). 그 결과 최근에 이르기까지 독일은 특히 국외로부터의 전문인력 유치·확보에 적극 나서고 있는 것이다.

2. 블루카드 제도

2009년 5월 EU는 역외로부터의 우수인력 확보를 위해 고급 및 전문인력 확보를 위한 규정, 즉 ‘제3국으로부터의 우수인력 유입을 위한 EU 지침’을 마련하고, 동 지침의 활용을 위해 미국의 그린카드와 유사한 블루카드 제도를 도입하였다. 동 지침은 모든 회원국의 국내법으로 전환 및 적용되어야 하는 성질의 것이었다. 이에 따라 독일에서는 2년여의 찬반논쟁을 거쳐 2011년 11월 비로소 블루카드 도입에 대한 정부차원의 합의를 이루었고, 그 후 2012년 4월 27일 독일연방의회는 상기 지침의 독일적용을 위한 법안을 통과시켰다. 그러한 과정을 거쳐 지난 2012년 8월 1일자로 블루카드 제도가 시행되기에 이른다.

독일 이민정책 역사상 가장 개방적인 방안으로 평가받는 블루카드 제도의 주요내용을 압축적으로 정리하면 아래와 같다.

는 어디서도 찾아보기 힘들다는 것 ... (중략) ... 실제 그러한 부족현상은 그것이 늘 우리의 역사에 존재해온 딱 그만큼, 다시 말해 경제변혁 및 사회적·기술적 진보의 추동력으로 작용할 딱 그만큼의 부족현상은 있을지언정, 그 이상은 과거에도 또 현재에도 존재하지 않는다. 오히려 지금보다 더 많은 양의 인력공급은 그저 나태함으로 귀결될 뿐”이라는 주장을 개진하고 있다(K. Brenke 2011).

(표 3) 블루카드 제도 관련 주요내용

대상	제3국 국적의 전문인력
기본전제	①고등교육 이수: ㉠독일대학 졸업자나 ㉡국가에서 인정하는 외국대학 졸업자 혹은 ㉢독일대학 졸업에 상응하는 외국대학 졸업 해당자 혹은 ㉣최소 5년 동안의 직업경력을 통해 ㉠~㉢에 견줄만한 자질을 갖추었다고 인정된 자(단 이 경우, 연방노동중개청이 체류법 39조에 의거해 블루카드 교부에 동의하거나, 혹은 동법 제42조에 의거한 법규명령을 통해서나 국가 간 쌍무협정을 통해 연방노동중개청의 동의 없이도 블루카드가 교부될 수 있다고 규정해야 한다) ②일정액 이상의 연봉 내용이 담긴 노동계약서
고용 계약서상의 연간 최소소득 한도	기존에는 연간 최소 66,000유로에 달하던 금액이 ①일반직종(Regelberuf)의 경우 일반 연금보험 분담금 산정기준의 3/2 선인 46,400유로(2012년은 44,800유로)로, 그리고 ②수요가 제일 많아 공급이 유독 달리는 ‘결핍’직종(Mangelberuf: 의사와 소위 MINT 직종으로 불리는 수학자, 자연과학자, IT전문가, 엔지니어)의 경우 상기 산정기준의 52%에 해당하는 36,192유로(2012년은 34,944유로)로 하향 조정.
우선권심사 조항 삭제	제3국출신의 고급 및 전문인력 채용 시 독일이나 EU회원국 국민 중에서 그를 대체할만한 인력을 먼저 찾아야 하는 의무에서 해방
체류 및 비자	처음에는 체류기간을 4년을 초과하여 받을 수 없으나, 카드소지자가 우수인력으로서의 경력을 33개월간 지속하면서 자신의 능력을 증명하게 되는 경우, 영주허가를 교부받게 된다. 더욱이 카드소지자가 우수인력으로서의 자질에 대해 B1 수준의 독일어구사능력을 보일 경우, 1년이 앞당겨진 21개월 이후면 영주허가의 주인이 될 수 있다. 어떤 경우에 해당하는 배우자와 자녀에게는 자동적으로 영주허가가 교부된다. 또한 카드소지자의 배우자와 자녀는 독일어구사능력을 증명할 필요 없으며, 특히 배우자의 경우 입국과 동시에 별다른 제한 없이 취업활동에 참여할 수 있다.
기타사항1	독일대학 졸업자에게만 부여되던 구직비자가 제3국에서의 대학졸업 교학력자에게도 부여된다. 즉 ㉠독일대학 졸업자나 ㉡국가에서 인정하는 외국대학 졸업자 혹은 ㉢독일대학 졸업에 상응하는 외국대학 졸업 해당자 모두에게 적용. 기간은 6개월로 한정되며, 학위증명과 6개월에 대한 생계비 재정증명이 요구된다.
기타사항2	독일에서 학업을 마치고 그에 걸맞은 구직을 위해 단기체류를 원할 경우, 최대 18개월(지금까지는 1년)까지 체류허가가 연장된다. 졸업장과 구직 중임을 증명할 수 있는 서류 그리고 의료보험 가입증명서 등을 제출해야 한다.

출처: 체류법 §16, §18c, §19a; 취업명령§2; BAMF 2014

그렇다면 전문인력 유입을 위해 새로이 도입된 블루카드 제도에 대한 평가는 어떠할까? 블루카드 시행 3개월 후와 1년 후 시점에서의 평가는 독일 내에서도 사뭇 엇갈린다. 유력일간지 ‘벨트’지는 2012년 11월 18일자 지면을 통해 블루카드 제도가 실패작이라며 부정적인 평가를 내리고 있다(DIE WELT 2012/11/18). 이에 따르면 한마디로 독일은 외국의 우수인력에게 여전히 매력적이지 않다. 해

당기사는 주무관청인 ‘이주와 난민을 위한 연방청’의 집계에 기대어 시행 후 두 달 간 총 139개의 블루카드가 교부되었는데, 그 중 80%가 넘는 112개는 2012년 이전의 이주자가 블루카드로 옮겨 간 경우일 뿐임을 전하고 있다.¹⁰⁾

계속해서 기사는 “전문인력의 대규모 유입은 이루어지지 않았다 ... 이주법 자체는 분명 진일보했으나, 독일에서는 이주자가 환영받지 못한다는 불편한 루머는 좀처럼 사라지지 않는다 ... 결국 독일이 그다지 매력적으로 받아들여지지 않는다는 얘기이며, 이는 언어 때문이기도 하다”는 ‘전문가협의회’의 경영대리인 핀케의 평가를 전하고 있다. 그러면서도 기사는 아직은 좀 더 지켜봐야 한다는 입장 또한 전하면서, 마지막으로 머지않은 장래에 난관이나 부족이 예상되는 직업군에는 점수제를 도입하는 식의 ‘슬기로운 이주관리’를 추천하는 연방노동중개청의 목소리에 귀를 기울이고 있다.

이와는 달리 시행 1년 시점에서의 평가는 더 이상 부정적이거나 비관적이지 않다. 먼저 연방내무성은 2013년 7월 31일자 언론보도를 통해 6월 말 기준으로 총 8,879개의 블루카드가 교부되었는데, 아직 채 산정되지 않은 7월의 수치 및 향후 예견되는 추가수치를 감안할 때 1년의 기간 동안 블루카드를 교부받은 우수인력의 수가 족히 만 명에 이를 것으로 예상하고 있다(BMI 2013).¹¹⁾ 이에 더해 새로운 규정(상기 <표3> 내 기타사항2)에 힘입어 6월 30일까지 1,149명의 제3국출신 학생들이 독일에서의 학교졸업과 동시에 자신들의 자질과 능력에 부합하는 직업을 얻을 수 있었으며, 그에 따라 블루카드를 교부받았음 또한 전하고 있다. 그리고 비록 졸업과 동시는 아니지만, 짧은 구직기간을 거쳐 적절한 직업을 찾은 학생도 305명에 달한다는 사실 또한 전하는 것을 잊지 않았다. 결정적으로는, 2005년 이래의 옛 고급인력규정에 의거해 이주한 2,796명(2012년 말 기준)이라는 수치를 블루카드는 1년이라는 단기간 내에 달성한 사실을 지적하며, 블루카드가 하나의 성공모델임을 치켜세우는 연방내무부장관의 자화자찬격 평가를 전하고 있다. 경제

10) 2014년 판 ‘이주보고서 2012’에 따르면, 2012년 12월 31일 현재 2,190명의 제3국 출신 전문인력에게 블루카드가 교부되었다(BAMF 2014).

11) 2014년 판 ‘이주보고서 2012’는 2013년 7월 31일 현재 블루카드를 교부받은 제3국 출신 전문인력의 잠정치가 10,078명임을 전하고 있다(BAMF 2014).

전문지 ‘주간경제’ 역시 2013년 7월 31일자 지면을 통해 성공모델 운운한 연방내무장관을 언급하면서, 동시에 “10,000명의 고급인력이라는 숫자는 단연코 기쁜 일이며 ... 이제 외국에서도 독일은 전문인력을 환영한다는 신호가 감지되고 있다”는 연방노동부장관의 반응도 같이 전하고 있다(*Wirtschafts Woche* 2013/07/31).

한편 동 기사는 그같이 우호적이기만 한 평가에 더해 부족 내지 보완할 부분 역시 지적하는 입장도 함께 전하고 있다. 그에 따르면 ‘전문가협의회’의 랑엔펠트 의장은 “법조문은 좋은데 반해 그 내용이 외국에는 너무도 알려져 있지 않다 ... 현대적인 이주마케팅이 결여되어 있는 것”이라는 비판적 시각과 함께, 독일정부가 국외로부터의 인재유입에 더 능동적이고 공격적인 모집 내지 확보에 나설 것을 권고하고 있다. 이에 더해 ‘노동의 미래를 위한 본(Bonn) 연구소(IZA)’는 잠재이주자인 외국인 전문인력의 거주국에 언어습득이나 독일에서의 집구하기와 같은 현실적인 문제들에 대해 자문을 제공하는 가칭 이주사무소를 둘 것을 제안하고 있다.

3. 연방정부가 구축한 인터넷포털 ‘전문인력공세’와 ‘독일에서 꿈 실현하기’

플랫폼형태의 종합정보포털인 ‘전문인력공세’ 및 ‘독일에서 꿈 실현하기’는 제3국으로부터의 전문인력 확보라는 당면과제에 적극 대응하고자 지난 2012년 6월 연방노동증개청과 연방노동부 그리고 연방경제기술부 등 세 연방부처가 공동으로 구축·운영해오고 있다. 두 포털 공히 독일에서의 취업가능성을 염두에 두고 있는 외국인 전문인력을 대상으로 하여서는 물론이고, 이들을 누구보다 절실히 필요로 하는 독일기업들 또한 대상으로 하여 양자 간의 성공적인 연결 및 그에 따른 독일사회로의 성공적인 이주와 편입 및 통합 등에 필요한 다양한 정보를 폭넓게 제공한다. 이로써 외국인 전문인력과 독일기업 양자가 해당 포털을 매개로 상호 연결될 수 있는 이른바 플랫폼형태의 인터넷포털이 공식적으로 마련된 것이다.

1) 종합정보포털 ‘전문인력공세’

한편 그와 같은 공통점에도 불구하고 두 포털 사이에는 뚜렷한 차이점 또한 존재한다. 먼저 첫 번째 포털인 ‘전문인력공세’의 경우, 국외로부터의 전문인력에 국한하지 않고 국내에 거주하는 모든 잠재적인 전문인력 또한 확보대상으로 삼음으로써, 첫 번째 차이점 내지 특징을 보이고 있다. 동 포털에서 잠재적인 전문인력으로 분류하고 있는 집단으로는 무엇보다 고학력 내지 전문직 경력의 전업주부, 그리고 비록 지금은 은퇴했으나 여전히 노동 가능한 고학력 내지 전문직 경력의 퇴직자, 그리고 마지막으로 국내에 체류 중인 미취업 외국인 전문인력 등이 포함된다(이하 www.fachkraefte-offensive.de 참조).

상기 포털이 지니는 두 번째 큰 차이점이자 특징은 누구보다 전문인력을 필요로 하는 국내기업들에게 제공되고 있는 다양한 형태의 서비스에 있다. 한 가지 대표적인 사례로서 동 포털은 웹상에서 그러한 기업들에 특화된 별도의 포털 - 가령 ‘능력중심 전문인력확보’와 ‘기업을 위한 전문인력점검’ 그리고 ‘INQA-기업점검 <좋은 중소기업>’¹²⁾ 등 - 에로 곧바로 접근이 가능하도록 짜여있다. 이중 첫 번째 포털은 앞서 언급한 세 연방부처 중 연방경제기술부와, 그리고 두 번째 및 세 번째 포털은 연방노동부와 밀접한 관계에 있다. 특히 세 번째 포털이 수행하는 주된 기능은 전문인력을 찾는 기업으로 하여금 자기 자신의 역량에 대해 객관적인 평가를 내려 볼 수 있는 기회는 물론이고, 그러한 역량에 최대한 부합하는 전문인력을 찾는 데에 또한 지침이 될 수 있는 ‘전문인력확보를 위한 10단계 점검목록’을 제공하는 것이다.

그와 같은 특징에 더하여 동 포털은 독일에서의 구직을 고려하는 제3국출신 전문인력에게는 한마디로 정보의 바다이다. 가령 포털 첫 화면에서 바로 접근해 들어갈 수 있는 독일지도는 다음과 같이 유용하고 특별한 편의를 제공한다. 즉 국외로부터의 전문인력이라는 잠재적인 이주자는 건강이나 돌봄 그리고 기술 영역에서와 같이 진입장벽이 유난히 두터운 17개 직업군과 관련하여, 연방주별로

12) 여기서 INQA는 ‘노동의 새로운 질 이니셔티브(Initiative Neue Qualität der Arbeit)’의 약자이다.

제공하는 그때그때의 인력수급상황을 이 지도를 통해 한눈에 접해볼 수 있다. 또한 이주후보국인 독일이라는 국가에 관한 종합정보는 물론이고, 독일로의 이주와 그곳에서의 정착 및 가정꾸미기, 육아와 직장생활 등의 제반현안에 관련된 일체의 유용한 정보 및 자료 등에 체계적으로 접근할 수 있다.

역시 계속해서 첫 화면상에서 바로 접근이 가능한 ‘구인 및 구직란’은 무엇보다 잠재이주자에게 구체적으로 어느 도시에 위치한 어떤 직종의 기업에서 어떤 조건으로 어떤 자질의 전문인력을 얼마만큼 구하고 있는지 파악할 수 있는 기회를 제공한다. 마찬가지로 독일기업에게는 자신이 위치한 장소에서 구체적으로 어떤 국가로부터 유입된 어떤 수준과 자질의 전문인력을 얼마만큼 확보할 수 있겠는지에 대해 가늠해 볼 수 있는 기회를 제공한다(BAA 2012).

2) 종합정보포털 ‘독일에서 꿈 실현하기’

상기 포털에서도 바로 접근이 가능한 두 번째 ‘독일에서 꿈 실현하기’ - 일명 ‘국제 전문인력을 위한 환영 포털’ - 의 경우, 독일어 외에 영어와 인도네시아어 및 베트남어 버전을 별도로 지원한다(이하 www.make-it-in-germany.com 참조). 특히 2013년 들어서는 연방경제사회부의 위탁을 받은 ‘(주)국제협력력을 위한 독일기구’가 연방노동중개청 산하기관인 ‘국가 및 전문분야 간 중개본부(ZAV)’와 협력하여 일종의 시범프로젝트를 진행해오고 있다. 그에 따르면 인도와 인도네시아 및 베트남에 거주하는 전문인력으로서 독일이주에 관심이 있는 경우, 이들 잠재이주자를 상대로 (독일에서 교육을 받았거나 혹은 일한 경험이 있는)해당국 출신의 상담자가 독일이 아닌 현지에서 일대일 상담을 통해 독일이주 준비과정을 체계적으로 지원해오고 있다. 이러한 사실은 독일정부가 인도와 인도네시아 및 베트남으로부터의 전문인력 확보에 남다른 공을 들여오고 있음을 여실히 드러내고 있다.

또한 첫 화면상에서 다양한 정보를 바로 얻을 수 있도록 구성되어 있다. 먼저 ‘바로 확인하기’는 잠재이주자인 제3국출신 전문인력으로 하여금 자신의 자격요건이 독일에서 요구되는 바에 과연 어느 정도 부합하는가를 자신의 거주지에서 바로 확인할 수 있도록 돕는 역할을 수행한다. 이와 같은 서비스를 활용해 잠재이주자는 가령 자신의 최종목적지로 독일을 선택할 경우, 과연 어떤 수준의 삶

및 직업의 기회가 향후 자신에게 주어지겠는지에 대해 이미 이주지선택 이전에 충분히 가능해 볼 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 또한 첫 화면에는 ‘독일에서의 직장생활에 이르는 다섯 단계’도 포함되어 있는데, 이를 통해 잠재이주자는 보통 최대 현안이기에 마련인 다섯 가지 항목, 즉 ‘구직 → 비자 → 이사 → 기존사회로의 편입과 적응 → 가정꾸리기’와 관련된 유용하고 폭넓은 정보를 단계별로 제공할 수 있다.¹³⁾ 이와 동일한 맥락에서 잠재고용주인 독일 내 기업들에게도 마찬가지로 다섯 단계를 제공하고 있는데, 다른 아닌 ‘국제적인 전문인력 구하기 다섯 단계’가 그것이다.¹⁴⁾

뿐만 아니라 ‘구인란’은 잠재이주자로 하여금 구체적으로 어디에 위치한 어떤 직종의 기업에서 어떤 조건으로 어떤 자질의 인력을 얼마만큼 구하고 있는지를 실시간 파악할 수 있도록 안내하는 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 잠재이주자는 그러한 사실을 내용적으로 단순히 파악하는 단계를 넘어 주소와 전화번호 등을 이용해 구인기업과 직접 연락을 주고받을 수도 있으며, 경우에 따라서는 이 구인란을 통해 성공적인 노동계약의 체결이라는 자신의 궁극적인 목표에까지 이를 수 있기도 하다.

이상에서와 같이 하여 동 포털 역시 상기 포털과 마찬가지로 정보의 바다인 동시에, 잠재이주자인 국외로부터의 전문인력을 이미 이주 전 단계에서부터 시작하여 경우에 따라서는 최종단계, 즉 성공적인 노동계약의 체결에 이르기까지 줄곧 동행하게 되는 일종의 ‘동반자’의 역할 또한 수행해오고 있는 셈이다.

13) 이와 같은 서비스는 실제 독일에서의 구직과 거주, 결혼과 육아 등 ‘전문인력 신분으로의 독일이주 및 정착에 이르는 전 과정’과 관련하여 잠재이주자로 하여금 일체의 두려움이나 우려에서 벗어날 수 있도록 돕는 한편, 그에 기반하여 중장기적인 계획의 수립 또한 사전에 세워볼 수 있도록 배려하는 역할 또한 수행한다.

14) 첫 화면 상단 한 쪽의 ‘고용주를 위한 정보’에는 다섯 단계, 즉 ①분석 및 준비, ②목표로 하는 국가의 선택, ③채용, ④환영하기와 통합시키기, ⑤통합과정 모니터링하기가 각 단계에 대한 보충설명과 함께 소개되어 있다. 그와 같은 다섯 단계에 더해 직장 내에 환영의 문화를 성공적으로 정착시킴으로써, 연방경제기술부로부터 ‘다양성과 성장 그리고 번영’이라는 기업이 상을 수상한 우수사례 기업 네 곳에 대한 소개 또한 인터뷰 내용과 함께 제시되고 있다.

V. 민간의 새로운 비자제도 제안 : 흑·적·황 카드

블루카드 시행 1년이 채 안된 시점인 2013년 5월 24일 ‘전문가협의회’를 지탱하는 한 축인 베르텔스만 재단은 언론보도를 통해 독일 이주정책의 전반적인 재검토를 위한 획기적인 정책제안서를 소개하고 있다(BTMS 2013). 이 새 제안서의 핵심은 흑·적·황 카드를 골자로 하는 새로운 비자제도이다. 동 재단은 오스트리아식 모델인 ‘적·백·적 카드’를 연상시키는 새로운 카드도입의 목적으로서, 알기 쉽고 투명한 이민정책의 수립에 더해 EU 권역 밖으로부터 양질의 우수인력을 지속적으로 확보하기 위한 취지를 열거하고 있다. 아직 공식적인 외국인 우수인재 유치정책은 아니지만, 향후 독일의 이민정책 및 우수인재 유치 방향을 살펴볼 중요한 제안이어서 자세한 검토가 필요하다.

1. 새 비자 제도 제안의 배경

이 새로운 제안서의 배경에는 독일 밤베르크대학 내 ‘노동시장과 직업 연구를 위한 연구소(IAB)’ 소속 브뤼커의 연구결과가 놓여있다. 2013년에 상기 재단에 제출된 「이주가 노동시장 및 사회복지국가에 미치는 영향: 이주정책을 위한 새로운 깨달음과 결론」이란 제목의 연구를 통해, 브뤼커는 2000~2009년 기간 동안 발생한 독일로의 이주현상이 독일 내 노동시장 및 사회복지 시스템에 미친 영향을 파헤치고 있다(Brücker 2013).

동 연구결과의 핵심은 크게 두 가지이다. “일반적으로 이민자는 자질을 갖추지 못한 경우가 대부분”이라는 세간의 평가는 전적으로 잘못된 판단이며, 오히려 이주경험이 없는 본국인들보다 더 나은 자질을 소유하고 있는 경우가 더 많다는 결론이 첫 번째에 해당한다. 그에 더해 “일반적으로 이민자의 증가는 국내 노동시장에 악영향을 끼치기 마련이며, 또한 국가의 복지 부담을 증가시킴으로써 사회복지시스템에 악영향을 주기 마련”이라는 세간의 견해 역시 전적으로 잘못된 판단이라는 결론이 그 두 번째이다.

먼저 첫 번째 결론 관련하여 동 연구는 다음의 사실을 지적한다. 즉 상기 기간 동안 우수인력의 독일 이주는 점증하였는데, 2009년의 경우 15세에서 65세 사이의 이주자 - 이들의 42.7%는 우수인력이었다 - 은 같은 연령대의 (이주경험 없는)내국인(=26.1%)들보다 교육수준이 현격히 높았다. 그런데 여기서 브뤼커는 지난 10년 동안 독일이 경험한 우수인력 이주의 점증은 상당부분 유럽의 재정 위기에 힘입은 것인 만큼, 그러한 점증세가 지속될 것으로 오판해서는 절대 안 된다고 경고한다. 그에 따르면 유럽이 점차 재정위기로부터 벗어나기 시작하면, 그간 유럽 내 위기국가들로부터 유입됐던 우수인력들이 다시 자신들의 모국으로 빠져나가는 것은 시간문제라는 것이다. 왜냐하면 독일이 우수인력을 필요로 하는 핵심적인 이유, 즉 대표적으로 고령화현상은 위기에서 막 벗어나기 시작할 유럽국가들 역시 똑같이 가지고 있기 때문이라는 것이다. 즉 재정위기로부터의 탈출이 본격화되는 시기가 도래하면, 인재확보에 관한 한 서로가 서로에게 경쟁자의 의미만을 가질 뿐이라는 주장이다.

또한 두 번째 결론 관련하여 동 연구는 먼저 이민자의 교육수준이 동일하거나 더 높은 경우, 임금이 깎이지 않고도 실업률이 줄어드는 사실에 주의를 환기시킨다. 그에 더해 이민경험자의 경우 실업수당과 같이 전적으로 세금으로 충당되는 복지서비스는 더 자주 지급받곤 하지만, 기실 수령액이 더 크기 마련인 연금이나 퇴직연금 같이 가입자들의 부담금에 의해 충당되는 복지서비스는 그들의 평균연령이 더 젊기 때문에 오히려 받는 경우가 별로 없다는 사실을 나란히 지적하고 있다.

이와 같이 두 가지 상관성 있는 연구결과에 근거해 새로움을 넘어 획기적인 내용의 비자제도 도입을 제안함으로써, 베르텔스만 재단은 독일정부가 제3국으로부터의 우수인력 확보에 보다 더 과감하고 공격적으로 나설 것을 공개적으로 촉구하고 있는 것이다.

2. 흑·적·황 카드: 새로운 우수인재 유치 제도

상기 재단에 따르면 이주 일반을 조절하는 일체의 규제나 제도 및 정책에 관한

한, 독일이 가장 필요로 하는 것은 다름 아닌 이주자 시각에서의 투명성과 간소함이다. 이런 맥락에서 재단의 이민정책제안서의 내용은 ‘네 범주의 이민자’와 ‘세 가지 비자유형 및 카드’로 압축된다(BTMS 2013).

우선 제3국으로부터의 이주자를 분류함에 있어서 재단은 간략히 네 범주만을 들 것을 제안한다: ①고급인력 ②인력부족이 장기간 지속되는 직업군 ③학업목적의 이주자 ④한시적 전문인력.

먼저 처음의 두 범주(①과 ②)의 경우, 재단의 판단에 따르면 이들은 현재에도 그리고 앞으로도 독일 노동시장에서 제일 수요가 많은 집단에 해당한다. 따라서 재단은 이들로 하여금 입국과 함께 자동적으로 무기한의 체류권, 즉 영주허가를 교부받도록 허용함으로써, 향후 그들이 생활하게 될 거주지를 스스로 선택할 수 있도록 배려해야 한다고 주장한다. 또한 이들의 경우 자격요건을 충족시키는 한, 수적인 제한을 두지 않는 것을 원칙으로 삼도록 권고하고 있다.

독일의 고등교육기관에서 학업이나 재교육을 희망하는 세 번째 범주의 경우, 재단의 판단에 따르면 이들은 향후 양질의 이주를 정착시킨다는 차원에서 특별한 관심을 가질 필요가 있는 목표집단으로 분류된다. 따라서 이들의 경우 재단에 따르면 처음에는 기간을 한정하여 체류허가가 주어져야 마땅하지만, 그 이후의 추가적인 체류기간에 대한 승인은 학업종료시기와 졸업학과 및 노동시장상황 등에 맞추어 신속적으로 이루어져야 한다는 주장이다. 그에 따르면 가령 대학당국과 연방노동중개청 및 상공회의소 등이 긴밀한 협조를 통하여 졸업예정자로 하여금 졸업 후에도 한동안 독일에 머물도록 동기부여 및 기회제공에 힘써야 한다는 것이다. 특히 소위 MINT 학과 졸업생의 경우는 미래의 촉망받는 전문인력에 해당하는 만큼, 영주허가 단계를 거쳐 시민권의 획득까지도 가능한 보다 장기적인 안목에서의 배려와 접근이 요구된다고 판단하고 있다.

마지막으로 네 번째 범주, 즉 계절별 한시적 수요나 단기간에 걸친 인력부족현상의 결과로 노동시장에 유입되는 한시적 전문인력 집단의 경우, 재단의 판단에 따르면 이들은 기본적으로 ‘할당제한’이나 ‘우선권심사’ 혹은 ‘직업군별 상한제’ 등의 방식에 의해 조절될 수 있어야 한다. 그에 더해 이들에게는 입국 시 더 이상의 연장이 불가능한 한시적인 체류허가만이 부여되어야 한다는 것이다. 결과적으로 그러한 조절수단들을 통해 정부가 시장 내에서 특별히 이동이 잦고 따라서

불확실성이 크기 마련인 부문에서의 임금덤핑 폐해를 최소화할 수 있어야 한다는 것이며, 그에 더해 내국인 노동자들에게 피해가 전가되기 마련인 출혈경쟁의 폐해 또한 최소화할 수 있어야 한다는 것이다.

결국 이상에서의 논의는 한 마디로 우수인재의 확대유입에 초점을 두는 ‘세 가지 비자유형과 세 가지 종류의 카드’로 압축된다. 내용적으로는 우수인재를 단순하게 고급인력과 전문인력으로 범주화하는 것을 넘어서, 독일 사회가 구체적으로 필요로 하는 분야에 따라 탄력적으로 운용할 수 있도록 제안했다는 점이 중요하다. 즉 ‘투 트랙’으로 운영되는 독일의 우수인재 유치정책을 좀 더 수요에 맞게 보완·반영한 결과라 할 수 있다. 그러한 내용을 간략히 도표화하면 아래와 같다.

〈표 4〉 흑·적·황 카드 : 세 가지 비자유형 & 세 가지 카드

이민자 범주	발급카드	비자
고급인력군 및 인력부족이 장기간 지속되는 직업군	흑·적·황 카드	입국과 동시 영주허가, 4년차부터 시민권 신청가능
학업 및 재교육 목적의 이민자집단	교육카드	최초 2년의 체류허가, 1회에 한해 2년의 체류 연장, 5년차부터 영주허가 신청 가능, 7년차부터 시민권 신청가능
한시적 전문인력 집단	임시카드	최초 1~2년의 1회성 체류허가, 모국귀환 내지 재이주

출처: BTMS 2013

3. 점수제도와와의 결합을 통한 차별성의 확보

이 제도의 중요한 특징 중 하나는 점수제도와와의 결합이다. 재단의 판단에 따르면 점수제도와와의 결합을 통해 연령과 경력, 가족상황, 어학능력, 독일 내의 연구, 인력수요 등의 선별기준에 따라 차등적으로 점수를 부여하는 작업 및 동일 집단 내에서 우선순위를 매기는 작업 등이 가능해진다. 왜냐하면 똑같은 흑·적·황 카드의 소지자라 하더라도 소지자의 자질에 따라서는 물론이고, 해당직종에서의 인력수요 정도에 따라 점수를 달리 받는 것이 타당하기 때문이라는 것이다. 이는

독일이 이민정책상 현재 실시 중인 ‘독일어구사능력에 대한 평가’ 같은 점수제도와도 결합될 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 판단된다.

점수제도와 결합이 잘 이루어진 대표적인 사례로서, 재단은 지난 2011년부터 시행에 들어간 오스트리아의 ‘노동이민조절모델’을 들고 있다. 그 중 고급인력, 즉 오스트리아의 경우 ‘적·백·적 카드’ 소지자와 관련된 부분을 아래와 같이 도표를 통해 보여줌으로써, 재단은 점수제도와 결합이 갖는 이점에 대한 독자의 이해를 높이고 있다.

〈표 5〉 오스트리아의 노동이민조절모델(카드제도+점수제도) : 적·백·적 카드

- 선별기준 -			- 점수 -		
특별 자격요건			최대 40점		
교수자격시험	MINT학과 졸업	기타학과 졸업	40	30	20
세전 연소득 7만유로 이상	6만~7만유로	5만~6만유로	40	30	20
연구 내지 개발 경험			20		
수상경력			20		
경력(고숙련 내지 선도적인 위치)			최대 20점		
1년당 점수			2		
오스트리아에서의 6개월			10		
어학능력			최대 10점		
독일어나 영어 A2	독일어나 영어 A1		10	5	
나이			최대 20점		
~35	~40	~45	20	15	10
오스트리아 내에서의 학업			최대 10점		
전과정	2단계(ECTS의 반)		10	5	

출처: BTMS 2013

인재유입 관련 독일의 제도와 정책이 지닌 대표적 한계 중 하나로서 줄곧 지적되어 온 것이 점수제도의 미비인 점, 그리고 역사상 가장 개방적인 형태로 평가받는 블루카드조차 점수제도와는 무관하다는 점 등을 고려할 때, 향후 입법 및 정책수립에 있어서 흑·적·황 카드 내용의 반영 여부 혹은 정도에 관심이 모아지지 않을 수 없다.

4. ‘인정과 환영의 문화’ 정착의 중요성에 대한 강조

한편 이상에서의 제도가 기본적으로 노동시장과 인구구성을 고려한 독일, 즉 이민을 받아들이는 측의 이해를 대변하는 것인 한, 그것은 필요조건은 될 수 있을지언정 동시에 충분조건이기도 한 것은 아니라는 사실을 재단은 지적하고 있다. 왜냐하면 항구적이건 혹은 단기간이건 기존사회에 통합된 한 부분으로서 새 삶을 영위해야 하는 이민자의 입장까지 반영한 것은 아니기 때문이다. 이런 맥락에서 재단은 ‘이민자 입장’에서 이민대상국 내지 목표국가를 선정함에 있어서 어떠한 요인들에 얼마만큼의 영향력을 받게 되는지를 파악해 본다는 차원에서 미국 이민정책연구소의 분석결과를 소개하고 있다(BTMS 2013).

그에 따르면 미국 내 우수인력의 경우 이민대상국을 선택함에 있어서 크게 3가지 요인의 영향을 받는다고 한다. 첫 번째는 가장 적게 영향을 미치는 요인에 해당하는바 사회·문화적 환경에 기반을 두는 ‘보조요인’, 그리고 두 번째로 노동시장에서의 기회와 같은 ‘촉진요인’, 그리고 마지막으로 제일 큰 영향력을 발휘하는바 하나의 포괄적인 이민패키지를 구성하는 ‘결정적 요인’이 그들이다. 이 경우 한 국가가 국외의 우수인력에게 매력적으로 보이려면 결국 세 번째 결정적 요인인 포괄적인 이민패키지를 제공할 수 있어야 하는데, 이 패키지 내지 꾸러미는 ①명확·공정·투명한 이민규정 ②장기체류에 적합한 조건 즉 시민권 ③외국 증명서의 인정 ④가족구성원들을 위한 가능성 등으로 구성된다고 재단은 전하고 있다.

그런데 재단에 따르면 독일 역시 그러한 패키지에 상응하여 오래전부터 ‘인정 및 환영문화의 정착’이라는 슬로건 아래 논의를 지속해오고 있다. 가령 교육부문에 있어서 다국어교육을 지원한다거나 혹은 교사양성프로그램에서 제2외국어로서의 독일어를 고려하는 것, 그리고 그에 더해 일체의 차별로부터의 보호, 다른 종교의 인정 그리고 국가와 사회 모든 영역에서 이민자들이 적절히 대표되도록 배려하는 것 등이 그러한 논의의 결과이거나 아직 현재진행형인 시도들이라는 것이다. 또한 가령 함부르크에 있는 ‘Welcome Center’의 경우에서 보듯이, ‘외국인관청’이나 ‘등록관청’과 같은 공공기관 명칭을 ‘환영을 위한 관청’ 식으로 전환하는 데에서도 새로운 문화가 표현될 수 있다고 주장한다.

결론적으로 현재의 이민정책 체계에 근거하여 독일 재계의 입장이 반영된 것이기는 하지만, 새로운 비자제도의 제안은 독일 사회의 이민정책에서의 변화를 조심스럽게 요청하고 있다는 점에서 향후 우수인재 유치정책의 향방은 물론 이민정책과 독일 내 사회통합 정책 전반에 대한 새로운 방향성을 함께 제시하고 있다고 판단된다.

VI. 맺음말

이상에서 살펴본 외국인 ‘우수인재’ 유치를 위한 최근 독일의 제도와 정책 대부분은 가장 최근의 변화를 반영한 것들이다. 따라서 이 제도 및 정책의 성과에 대한 보다 구체적이고 정확한 고찰은 시기상조이다. 성과보다는 오히려 새로움의 내용 및 지향점에 근거한 차이에 주목하는 편이 보다 바람직할 것으로 판단된다. 다만 분명한 사실은, 최근 독일이 변화된 환경에서 요구되는 국가 이익에 부응하고자 해외우수인재 유치정책을 병행접근 즉 ‘투 트랙 어프로치(two track approach)’로 추진하고 있다는 점이다. 그에 따르면 독일은 한편으로는 국가와 사회의 지속적 성장 및 발전을 가능케 함으로써 국가이익을 극대화하기 위해 세계적으로 명망 높은 선도적 학자 및 연구자들을 확보하기 위한 ‘고급인력’ 정책, 그리고 다른 한편으로는 저출산·고령화 시대를 맞아 인력부족이 예상되는 분야에 대한 고숙련 전문인력을 유입시키려는 ‘전문인력’ 정책을 구분하여 진행해 오고 있다는 점이다. 그리고 여기에 더해, 기업을 기반으로 한 민간에서는 새로운 비자제도의 도입을 요청함으로써 보다 더 세밀하고 또 국가의 전반적인 이익에도 부합하는 정책을 제안하고 있는 형편이라는 사실을 확인할 수 있다.

그와 같은 독일의 최근 행보는 ‘창조경제’ 달성에 필요한 우수인재의 유치·확보에 고심해오고 있는 현 대한민국 정부 및 사회에 추가적으로 몇 가지 중요한 시사점을 제공한다. 첫째, 인재유입의 결과로 발생할 수 있는 사회통합상의 갈등을 최소화하기 위해서는 작금의 혹은 예상되는 인재부족현상과 그에 따른 인재

유입의 당위성에 대한 폭넓은 공감대형성이 필수적이다. 독일의 경험은 그와 같은 공감대형성이 다음과 같은 일련의 과정을 거쳐 비로소 가능함을 암시한다. 그에 따르면 ①우수인재에 대한 명확한 개념정의와 범주화 ②우수인재를 필요로 하는 분야 및 필요로 하는 우수인재 유형에 대한 구체화 ③우수인재를 필요로 하는 이유의 구체화 ④현재 및 가까운 미래의 인재부족현상에 대한 정확한 통계와 예측 ⑤해외우수인력에 대한 사회 및 시장으로부터의 수요 ⑥인구변동, 국제이주, 노동시장 등의 분야를 담당하는 정부기구 차원의 공식통계 및 그에 근거한 미래예측에 입각한 공신력확보 ⑦언론과 방송을 통한 적극적인 홍보와 계몽 등이 수반되어야 한다.

둘째, 우수인재유입의 공과를 논할 때, 전형적인 ‘과’의 사례로 언급되는 것이 있다. 무분별한 인재유입의 결과, 오히려 시장에서 퇴출됨이 마땅한 분야에까지 인재유입이 이루어짐으로써, 고비용·저효율의 역효과는 물론이고 시장왜곡현상까지 야기되곤 한다는 비판이다. 이는 결국 인재결핍이 예상되는 분야 및 규모에 대한 정확한 예측과 판단이 이루어지지 못한 결과이다. 그러한 맥락에서 연방정부차원의 포털 ‘전문인력 공세’에 담긴 남다른 기능 한 가지가 주는 교훈에 주목할 필요가 있다. 동 포털은 독일지도 하나를 제공하는데, 잠재이주자는 건강이나 돌봄 그리고 기술 영역에서와 같이 진입장벽이 유난히 두터운 17개 직업군 관련하여, 연방주별로 제공하는 그때그때의 인력수급상황을 이 지도를 통해 한눈에 접할 수 있다. 결과적으로 적재적소에의 투입이 가능하도록 인재유입이 이루어지게끔 유도하는 기제의 고안과 관련하여 시사하는 바가 적지 않다.

셋째, 예상되는 인재부족현상과 그에 따른 인재유입당위성에 대한 공감대가 형성되었다고 해서, 이에 더해 이주에 대한 경제와 사회로부터의 수요에 기반해 이주와 관련된 제도 및 정책을 실제 아무리 잘 갖추어 놓더라도, 다시 말해 유입을 위한 준비과정이 갖추어졌어도, 유입 자체가 보장되는 것은 아니다. 왜냐하면 잠재이주자의 최종선택을 받고 안 받고의 문제는 전적으로 그의 의지에 달린 문제이기 때문이다. 따라서 잠재이주자의 최종선택을 받을 수 있기 위해서는, 한편으로 국제적 차원에서 이민자에 배타적인 국가라는 부정적 평판이 자리 잡지 못하도록, 다시 말해 인재유입에 우호적인 나라라는 이미지가 일찍이 각인되도록 신중한 행보를 보여야 한다. 또한 다른 한편으로 공들여 만든 제도와 정책에 대

한 적극적인 대외홍보가 수반돼야 한다. 이를 위해 정부차원의 적극적인 개입과 지원이 필수적임은 물론이다. 가령 일찍이 국제무대에서 이민자에 배타적이라는 부정적 평판이 자리하고 있는 경우라면, 앞서 언급한 폭넓은 공감대형성, 경제와 사회로부터의 실수요, 그리고 그에 기반해 갖춰진 제반 제도와 정책 등이 모두 무용지물로 화할 가능성 또한 배제하기 어렵다. 이러한 맥락에서 20년이 넘도록 긴 기간에 걸쳐 우수인재유치를 위해 지속적인 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 근래에 들어서야 비로소 결실을 거두기 시작했다고 간주되는 독일의 경험을 통해 우리는 산 교훈을 얻을 수 있다.

또한 마지막으로, 비록 유입을 위한 준비과정 및 유입이 이루어지게 되더라도, 유입 이후의 과정에 해당하는 기존사회로의 통합 내지 재진입 및 공존까지 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 이를 위해서는 국내적 차원에서 인정과 개방 및 환영의 문화 내지 풍토가 형성됨으로써 궁극적으로 국민에 의한 인정과 수용이 수반되어야 한다. 비록 아직 정부에 의해 법안이나 정책의 형태로 공식 채택되지 않았지만, 지난 해 5월에 발표된 베르텔스만 재단의 새로운 제안에 새삼 주목해야 할 필요가 여기에 있다. 동 재단은 흑·적·황 카드를 골자로 하는 새로운 이민정책제안서를 통해 ①성공적인 이주는 이주자의 관점, 이주에 대한 경제와 사회로부터의 수요, 그리고 국민에 의한 인정과 수용이라는 세 가지 요소가 하나의 일관된 구상 내에서 결합할 때에 비로소 가능하다는 사실 ②이를 위해서는 앞서 언급한 인재부족현상과 인재유입당위성에 대한 폭넓은 공감대형성에 더해 이른바 인정과 개방 및 환영의 문화 내지 풍토가 국민들 사이에 폭넓게 형성되어 있어야 한다는 사실 ③따라서 정치 및 사회의 책임자들이 이주의 필요성과 기회에 대한 국민들의 이해를 지금보다 더 한층 높여야 하며, 그를 통해서만이 궁극적으로 우수한 이주인력 및 그의 가족을 위한 매력적인 인프라가 완성되는 것이라는 사실 등을 적절히 지적하고 있다.

【참고문헌】

- 김경미. 2012. “외국인 고급인력 유치를 위한 독일의 정책과 비자제도.” IOM 이민정책연구
구원 연구보고서. No. 2012-02.
- 오정은 외. 2011. “글로벌 인재유치를 위한 비자제도 활용방안: 교수 및 박사급 외국고급인
력을 중심으로.” IOM 이민정책연구원 연구보고서. No. 2011-06.
- 이 규영 · 김경미. 2010. “독일의 이주민 정책과 이주민의 참정권.” 국제지역연구. 제14권
제1호.
- AufenthG(Aufenthaltsgesetz): Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die
Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Stand: 2013.
- AvHS(Alexander von Humboldt Stiftung). 2013. *Flyer: EURAXESS Deutschland*.
- _____. 2012. “Alexander von Humboldt-Professur. Internationaler Preis für Forschung in
Deutschland.”
- BAA(Bundesagentur für Arbeit). 2011. “Aufenthaltsgesetz: Durchführungsanweisungen zur
Ausländerbeschäftigung.”
- _____. 2012. “DIE FACHKRÄFTE-OFFENSIVE: EIN ÜBERBLICK.”
- BAMF(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) im Auftrag der Bundesregierung. 2013.
Migrationsbericht 2011.
- _____. 2014. *Migrationsbericht 2012*.
- BeschV(Beschäftigungsverordnung): Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden
Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung. Stand: 2013.
- BMBF(Bundesministerium für Bildung und Forschung). “Die Initiative Werbung für den
Innovations- und Forschungsstandort Deutschland.” [http:// www.research-in-germany.de/dachportal/de/Ueber_uns/Die_Initiative_Werbung_fuer_den_Innovations-und_Forschungsstandort_Deutschland.html](http://www.research-in-germany.de/dachportal/de/Ueber_uns/Die_Initiative_Werbung_fuer_den_Innovations-und_Forschungsstandort_Deutschland.html) (2013/11/05 검색)
- _____. “Über ‘Research in Germany’.” http://www.research-in-germany.de/dachportal/de/Ueber_uns.html (2013/11/05 검색)
- BMI(Bundesministerium des Innern). 2013. “1 Jahr ‘Blaue Karte EU’.”
- BTMS(Bertelsman Stiftung). 2013. “Mit der ‘Schwarz-Rot-Gold’-Karte internationale Fachkräfte
gewinnen - Ein Diskussionspapier der Bertelsmann Stiftung von Dr. Christal Morehouse.”

- bbp(Bundeszentrale für politische Bildung). 2011. "Deutschland: Konzept zur Fachkräftesicherung beschlossen."
- _____. 2013. "Deutschland: Ein Jahr Anerkennungsgesetz."
- Brenke, Karl. "Gibt es in Deutschland einen Fachkräftemangel - und wird es einen geben? Der unsichtbare Mangel." Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung(BBSR). (Hrsg.) 2011. *Fachkräftemangel. Ein neues, demografisch bedingtes Phänomen?*
- Brücker, H. 2013. "Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik."
- Ernst & Young. 2011. "Mittelstandsbarometer 2011. Sommerumfrage."
- SVR(Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration). 2011. *Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer.*

신문기사

- "Die deutsche 'Blue Card' ist bisher ein Flop." *DIE WELT*, 18 November 2012.
- "'Blue Card' für 10.000 ausländische Fachkräfte in einem Jahr." *Wirtschafts Woche*, 31 July 2013.

투고일: 2014.02.20.	심사일: 2014.04.01.	게재확정일: 2014.04.06.
------------------	------------------	--------------------

【ABSTRACT】

Germany's Policy on "Brain Gain" and Implications on Korea

Lee, Jean Young | INHA University

Joung, Ho Won | YONSEI University

This study aims at understanding Germany's recent efforts to promote brain-gain from outside EU countries and tries to find lessons for Korea from the German case. German initiatives include not only policies and institutional arrangements by the federal government of Germany, but also policy suggestions by private sectors such as organizations of industrial firms and foundations.

For this, conceptualization of brains from abroad in German immigration policies is firstly discussed. Two types in which 'the highly qualified' and 'the highly skilled' are included. Germany's recent efforts to encourage excellent foreign scholars as 'the highly qualified' to migrate into Germany for continuous researches are particularly discussed. Regarding 'the highly skilled,' the Blue Card Germany, and 2 state-sponsored internet portals are addressed. Also, private sector's initiatives such as the Black-Red-Gold Card of Bertelsmann Foundation are also separately discussed for a possible notion of future policy. Finally this study draws lessons and implications from the German cases for Korea.

Key Words | brain-gain, high-quality human resources, aging society, EU Blue Card Germany, Black-Red-Gold Card