

한국의 이민정책과 이민정책 총괄기구 설치에 관한 논의와 과제*

유 의 정**

목 차

- | | |
|-----------------------|-------------------------|
| I. 서 론 | III. 우리나라 이민정책의 현황 |
| II. 이민자의 개념과 역사적 전개 | 1. 외국인력유입정책 |
| 1. 이민자의 정의 | 2. 이민정책으로서의 사회통합정책 |
| 2. 이민정책의 범주와 사회통합의 유형 | IV. 이민정책 총괄기구 설치 논의와 과제 |
| 3. 우리나라 이민정책의 역사적 전개 | V. 결 론 |

I. 서 론

우리사회가 급격히 다문화사회로 변화하는 동안 이에 부합하는 관련 법률의 재·개정과 부처별 관련 사업들 또한 급격히 증가하였다. 그러나 단기간에 마련된 여러 부처의 유사 사업들은 정책의 중복, 비효율이라는 지적을 받아왔고 한편으로는 정책이 미치지 못하는 사각지대가 공존하여 왔다. 오늘날 한국의 외국인정책·다문화정책은 하나의 이민정책의 틀 안에서 수립·집행 할 필요성이 제기되고 있으며 더 나아가 정책의 총괄기구 및 신설기관의 설립 필요성까지도 제기되고 있다.

선진국 이민정책의 전반적인 추세는 기술직 전문인력의 적극적인 유입과 생산직 단순노동자의 선별적인 유입이 동시에 진행되는 것이다.

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012-S1A3A2-033324).

** 국회입법조사처 교육문화팀장, 역사학박사

또한 대부분의 선진국에서는 이민의 조건을 강화하고 있으며 불법체류자에 대한 단속은 강화하되 이들이 합법적 지위를 획득할 수 있는 방안을 동시에 마련하고 있다. 사회통합정책에 있어서는 다양한 문화공존을 인정하는 다문화정책을 지향하고 있으며 동시에 이민자들이 유입국에 적응할 수 있도록 보다 적극적인 지원정책을 펴고 있다. 이렇듯 이민정책은 어느 나라에서나 외국인의 유입 문제와 내국인과의 사회통합을 함께 고민해야 하는 문제이다. 따라서 현재 국내에서 논의되고 있는 이민정책 전담기구 설립에 대한 다양한 논의들과 함께 우리사회도 기존의 다문화정책과 이주정책에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점이 이르렀다고 본다.

본 논문에서는 이민정책의 개념과 범주, 한국 이민정책의 역사적 전개와 현황을 살펴보고 이민정책 전담기구설립에 대한 다양한 논의들을 알아봄으로서 기구설립의 현황과 과제에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 이민자의 개념과 역사적 전개

1. 이민자의 정의

국내에는 아직 이민과 이민자에 대한 공식적인 정의가 없는 상태이고 부처별로 이주민, 이민자, 국내 거주 외국인, 외국인거주자 등 용어를 다르게 사용하고 있다. 이민, 이민자에 대한 UN, 학계, 법무부, 안전행정부에서의 정의는 각각 다음과 같다.

UN은 적어도 “1년 이상의 의도적 체류를 동반한 국제적 이주”를 이민 또는 국제인구이동(international migration)으로 정의하고 있다. 국내 학계에서는 이민이란 사람들이 국경을 넘어 ‘평소 거주지’(usual residence)를 옮기는 현상을 지칭한다.¹⁾ 법무부(2008)에서는 이민자를

대한민국의 일시적 또는 영구적 사회구성원 자격을 부여받고 대한민국으로 이주한 자 또는 대한민국 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자로 규정하고 있다. 안전행정부(2006)의 ‘거주외국인표준조례안’에 따르면 이민자를 거주외국인으로 지칭하고 있으며 ‘00시 관내에 90일 이상 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인’으로 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바를 종합해보면 우리나라에서 이민자라 함은 ‘현재 대한민국에서 일정기간 거주를 목적으로 체류하고 있는 외국인, 혹은 대한민국 국적을 취득한 이주자와 국적 취득 절차 중인 외국인’이라고 정의할 수 있을 것이다.

동일한 대상을 두고 부처별 용어가 상이하여 정책추진상의 혼란 및 중복이 우려되는바, 용어의 통일을 기하는 것이 우선과제로 여겨진다. 본 발표문에서는 이상의 정의에 따라 논의의 편의상 ‘이민자’로 용어를 통일하였다.²⁾

2. 이민정책의 범주와 사회통합의 유형

이민정책의 범주는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 ‘외국인의 국내이입’에 관한 정책이며 다른 하나는 이민자와 내국인의 ‘사회통합’과 관련된 정책이다.³⁾ 외국인의 국내이입정책에는 출입국관리정책, 외국인력활용정책 등이 해당된다. 사회통합정책에는 내국인을 대상으로 하는 정책과 이민자를 대상으로 하는 정책이 모두 포함되며 최근의 다문화사회에 대한 논의가 이에 해당된다.

사회통합정책에는 여러 가지 유형이 있으나 가장 대표적인 것은 차

1) 유길상 외, 이민정책에 관한 연구(대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회, 2005).

2) 유의정, 저출산·고령사회를 위한 이민정책의 개선과제(국회입법조사처, 2010).

3) 유길상 외, 앞의 논문 참조.

별배제유형, 동화유형, 다문화주의유형의 세 가지 유형으로 구분하는 것이다.⁴⁾ 차별배제유형은 유입국사회가 3D직종과 같은 특정노동시장에만 이민자를 받아들이고 이들에게 복지혜택, 국적, 선거권 등 사회적·정치적 권리를 주지 않는 것을 말한다. 동화유형은 이민자가 출신국의 언어·문화·사회적 특성을 완전히 포기하고 주류사회의 성원들과 차이가 없게 되는 것을 이상형으로 삼는다. 이민자의 문화적 동화를 조건으로 ‘국민’으로 합류하는 것을 허용하는 정책이다. 1960년대까지의 미국의 용광로 모형, 프랑스의 공화주의 모형이 대표적인 사례이다.⁵⁾ 다문화주의 유형은 이민자들이 출신국의 문화적 특성을 간직하면서 유입국사회의 문화와 함께 공존함을 의미한다. 다문화 사회라 함은 다양한 문화의 공존을 인정하는 사회라는 의미가 된다. 다문화주의유형은 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴과 미국에서 적용되고 있으나 국가에 따라 그 내용과 수준에는 차이가 있다.

사회통합정책을 실시하고 있는 국가들은 현실적으로 이 중 어느 하나의 유형만을 채택하는 것이 아니라 3개의 유형을 혼합하여 적용하고 있다.⁶⁾ 사회통합은 내국인과 이민자의 공존에 대한 문제이다. 적절한 대응방안이 마련되지 않을 경우 이민자의 유입은 국가재정이나 사회적 측면에서 유입국(host country)이 세대에 걸쳐 지속적으로 지출해야 할 비용으로 남게 된다. 따라서 이민정책을 수립할 때는 이민자의 유입뿐만이 아니라 이들의 사회통합문제가 함께 고려되어야 한다.

4) 최효진, “저출산·고령화 대응방안으로서 이민정책과 이민자지원정책에 대한 일반인의 태도”, 석사학위논문(경희대학교대학원, 2009), 16쪽.

5) 설동훈 외, “전지구화시대, 한국이민정책”, 인천정책토론회 발제문(2006) 참조.

6) 예를 들어 노동시장, 사회정책 등의 영역에는 동화유형을 교육·문화 영역에는 다문화주의유형을 적용하는 방식이다(이혜경, “이민정책과 다문화주의: 정부의 다문화 정책 평가”, 한국적 ‘다문화주의’의 이론화, 한국사회학회 동북아시아위원회 용역과제 07-7(2007) 참조.

3. 우리나라 이민정책의 역사적 전개

우리나라는 1980년대 중반 이후 외국인 노동자가 갑작스럽게 유입된 국가이다. 우리나라의 이민정책은 1993년 말 산업기술연수생제의 선택, 1995년 이후 고용허가제로의 변화, 2004년 고용허가제와 2007년 방문취업제 및 재한외국인처우기본법의 시행으로 대표되는 큰 변화를 겪었다. 이민정책 변화는 다음의 3단계로 나누어 볼 수 있다.⁷⁾

1.1 산업기술연수생제(1987-1994)

1987년 친척방문 등의 이유로 국내에 들어온 중국동포는 중국과의 관계개선이라는 정치적인 변화로 한국을 방문하였다가 국내 건설업계의 극심한 인력난으로 취업기회를 얻었다. 80년대 중반 이후 중동 노동시장의 변화와 동남아시아인 노동자들의 ‘일본러시’로 1990년대 초부터 필리핀인과 방글라데시인 등 동남아시아인의 국내유입도 시작되었다. 이에 정부는 1991년 11월 해외투자업체의 현지 고용인력의 유입이라는 ‘해외투자업체연수제도’를 도입하였고, 이를 1993년 11월 추천단체에 의한 ‘산업기술연수생제’로 확대하였다. 산업기술연수생제는 중소 3D 업종의 인력난 해소에 도움은 되었지만, 외국인 노동자를 ‘노동자’가 아닌 ‘연수생’으로 활용한 정책으로, 연수생의 작업장 이탈과 이에 따른 불법체류자 양산을 불러온 정책이라는 비판이 있었다.

1.2 고용허가제로의 변화 노력(1995-2003)

1995년 이후 외국인 지원단체는 물론 노동부는 ‘고용(노동)허가제’⁸⁾

7) 이혜경, “한국 이민정책의 수렴현상-확대와 포섭의 방향으로”, 한국사회학 42집 제2호(한국사회학회, 2008), 114-118쪽.

로의 변화를 모색하기 시작하였다. 1995년 2월 노동부는 고용허가제를 근간으로 하는 ‘외국인근로자고용및관리에관한특별법(안)’을 마련하였으나 각 부처의 반대로 무산되었고 1997년 9월 경제장관간담회에서 중소기업의 경영여건을 감안하여 산업기술연수생제를 약간 보완한 ‘연수취업제’로 일단락되었다. 이후 IMF경제위기 등으로 고용허가제 논의는 중단되었다. 2002년 11월 당시 집권여당인 새천년민주당 이재정 의원 등 33인이 ‘외국인근로자의 고용허가 및 인권보장에 관한 법률(안)’을 국회에 제출하였고, 2002년 12월에는 국무총리실에 외국인력 제도개선 기획단이 구성되었다. 2003년 1월 국무조정실의 외국인력제도 개선기획단은 고용허가제를 도입하기로 방침을 정하고 대통령인수위 측과도 합의를 하였다. 2003년 2월 이재정 의원이 발의한 법률이 국회에 상정되었으며 산업연수생제와 병행 실시란 조건으로 여야가 합의하여 2003년 7월 국회에서 통과되었다.

1.3 확대와 사회통합의 제도화(2004년 이후)

2004년 8월 17일부터 ‘고용허가제’가 종전의 ‘산업기술연수생제’와 병행·실시되었다. 그러나 두 제도가 병행 실시되자, 각 제도로 도입된 외국인근로자 간에 형평성 시비 등의 문제점이 드러났다. 이에 2005년 7월 외국인력정책위원회에서는 기존의 산업연수생제를 폐지하고 2007

-
- 8) 고용허가제는 기본적으로 내국인 구인노력을 다한 사업주에게 외국인 근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 허가하고, 외국인구직자에게는 해당 기업에 고용되는 조건으로 입국사증 또는 취업비자를 발급하는 제도이다. 노동허가제는 일정한 요건을 갖춘 외국인근로자에게 고용관계법에 따라 노동허가를 발부하여 국내에서 취업을 할 수 있는 체류자격을 부여하는 제도이다. 고용허가제는 사업주에게만 고용허가를 해주므로, 외국인 노동자는 사업장 이동의 자유가 없고, 가족동반이 금지되고, 노동3권 보호도 형식적이다. 이에 반해 노동허가제는 외국인 노동자의 사업장 이동이 보장되고, 근로계약기간 연장을 통해 장기 체류가 가능하며, 가족동반과 실질적인 노동3권이 보장되는 제도이다(이혜경, 위의 논문, 115쪽).

년 1월부터 고용허가제로 일원화한다는 방침을 확정하였다. 고용허가제의 핵심은 외국인노동자도 내국인노동자와 동등하게 ‘근로기준법’ 등 노동관계법의 적용을 받는다는 점과 민간단체가 아닌 공공기관(노동부 고용안정센터)이 외국인노동자의 선정, 도입, 관리를 담당한다는 점이었다. 이로써, 그간의 불완전한 외국인 노동자 유입정책이 확대정책으로 제도화되었다고 볼 수 있다. 한편, 2005년 4월 빈부격차·차별시정위원회에서는 외국인의 사회통합 정책을 준비하기 시작했다. 2006년 4월 26일 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’과 ‘혼혈인 및 이주자 지원방안’이 발표되었다. 2006년 5월 26일 제1회 외국인정책회의는 ‘외국인 정책 기본방향 및 추진체계’를 발표하였다. 그리고 법무부는 2006년 12월 ‘재한외국인 처우 기본법(안)’을 국회에 제출, 이 법은 2007년 4월 국회를 통과하여 7월부터 시행되었다. 이 법은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 했다. 이 법에서는 외국인정책위원회를 설립하고 이를 통해 법무부 장관은 5년에 한 번씩 관계 행정기관의 장과 함께 외국인 기본계획을 세우도록 규정하였다.

이렇게 시작된 우리나라의 외국인정책은 현재, 단순히 과거의 외국인 유입정책에서 벗어나, 경제는 물론 사회문화적 측면까지 아우르는 ‘사회통합’ 정책으로 발전된 상태이다.

Ⅲ. 우리나라 이민정책의 현황

1. 외국인력유입정책

1.1 전문기술직 이민자에 대한 정책

전문기술인력취업제도는 출입국관리법에 따라 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7)의 체류자격을 받아 입국한 외국인이 국내에서 취업할 수 있는 제도이다.⁹⁾ 전문기술을 가진 외국인력은 고용계약서를 작성·제출하여 이를 근거로 체류자격을 부여받아 국내에서 취업할 수 있다.

외국인 전문인력에 대해서는 사증발급 쿼터, 내국인 구인노력을 다한 사용자에게만 외국인 고용을 추천하는 ‘노동시장심사절차’, ‘체류기간 연장횟수 제한’ 등과 같은 규제를 두지 않음으로써 입국·체류상 우대하고 있다. ‘외국인정책위원회’는 2008년 제1차 외국인정책 기본계획을 발표하면서, 국가경쟁력을 강화하기 위하여 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보 및 중장기 외국인력 도입 기조 결정을 위한 연구를 검토하겠다고 밝혔다.¹⁰⁾ 이를 위하여 창업비자, 구직비자, 간접투자이민제도 등 비자제도를 개선하고, 우수인재 등에 대해 이종국적을 용인하며, ‘온라인 비자추천·심사 시스템(Hunet Korea)’을 구축하기로 했다. 그러나 우수인재 등에 이종국적 용인이 외국인 우수인재들에게 인센티브로 작용할 수 있는지에 대하여는 의문이 제기되기도 한다.¹¹⁾

9) 관련법령으로는 출입국관리법 제10조 제1항, 출입국관리법 시행령 제12조, 출입국관리법 시행령 [별표 1] 외국인의 체류자격 참조.

10) 외국인정책위원회, 제1차 외국인정책 기본계획 2008-2012(2009년도 중앙부처 시행계획)(2008) 참조.

11) 설동훈, “한국의 다문화사회 정책: 현재와 미래”, 한국 이민정책의 동향과 미래의 대응방향(제2회 세계인의 날 기념 이민정책포럼)(한국이민정책발전재단, 2009) 참

외국의 우수한 인력을 적극적으로 유인하기 위한 방법으로는 외국인·출입국관리정책만으로 해결되는 것이 아니라, 이들을 유치하기 위한 자녀교육, 사회복지, 세금혜택 등의 다른 부문에서의 정부지원과 외국인들이 더불어 살아갈 수 있는 사회적 환경조성 등이 더 중요하다. 특히 자녀교육과 관련된 부분은 외국의 우수인력과 그 자녀가 한국에 장기간 혹은 영구 정착하는 데에 장애요소이다. 대표적인 예로 현재 국내의 외국인고등학교를 졸업하고 국내 대학에 진학하려는 경우, 고교학력이 인정되지 않는다. 대부분 고교 졸업 후에는 외국의 대학에 진학하며 국내 대학에 진학하려면 고교학력검정고시를 치러야 한다.¹²⁾ 일 년에 2차례 있는 검정고시의 합격여부도 대학등록기간이 지난 후 알 수 있어 이에 대한 제도적 개선이 요구된다.

현재 외국인 고급 인력에 대한 과세특례¹³⁾를 규정하고 있는 ‘조세특례제한법’은 한시법으로 2010년 1월 1일부터 시행되었다. 조세특례제한법 18조에 따르면 과학기술분야 연구기관 등에서 연구원으로 국내에 근무하는 경우, 우리나라와 해당국 간 조세협정에서 면세조항이 있는 나라의 교사(교수)가 국내에서 강의할 경우, 소득에 대해 면세혜택이 있다. 이 법에서 규정하고 있는 내용이 실질적으로 외국인력 유치에

조, 25쪽. 설동훈 교수는 외국인 우수인재들에게 한국 국적은 별로 매력적이지 않고 지적하고 있음.

12) 유의정 외, 다문화정책의 추진실태와 개선방향(국회입법조사처, 2010), 19쪽.

13) 외국인근로자는 국내에서 근무함으로써 지급받는 소득에 대해 ‘총 급여의 30% 비과세’를 받은 후 나머지 소득에 대해 연말정산하거나 총 근로소득에 대해 ‘5%의 단일 세율을 적용’하는 방법 중 유리한 방법을 선택 할 수 있다(‘조세특례제한법’ 제18조의2). 외국인기술자가 기술도입계약 또는 과학기술분야 연구기관 등에서 연구원으로 근무하는 등 요건을 갖추고 국내에서 내국인에게 근로를 제공하는 경우 5년간 근로소득세가 면제된다(조세특례제한법 제18조). 우리나라와 체결한 조세조약 중 교사(교수) 면세조항이 있는 국가의 국내거주자(원어민 영어교사의 경우, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 남아프리카공화국 국적자가 이에 해당)가 면세요건을 충족하는 경우 일정기간(주로 2년을 초과하지 않는 기간) 동안 학교에서 강의 또는 연구와 관련하여 지급받는 소득에 대해 면세혜택이 주어진다(국세청, 외국인근로자를 위한 연말정산안내(2009. 12. 23)).

도움이 되는지의 여부를 검토하여 기간을 연장하는 방안도 추후 과제로 지적된다.

또한, 국가경쟁력에 이익이 되는 외국인 전문인력의 유인을 확대함과 동시에 외국인 고액투자자 유치 촉진에도 이민정책의 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해서 외국인의 입국 및 체류를 위한 외국인·출입국 관리정책뿐만 아니라 정부의 적절한 사회통합정책은 물론 외국인을 이해하고 더불어 살 수 있는 문화조성을 위한 국민들의 자발적인 노력을 유도할 수 있도록 정부가 적극적으로 홍보하여야 할 것이다.

1.2 생산기능직 노동자에 대한 정책

우리나라의 생산기능직 노동자는 ‘비전문취업’사증 소지자와 ‘방문취업’사증 소지자로 구분할 수 있다. 우리나라는 생산기능직 외국인력 제도를 2007년 1월 1일부터 고용허가제로 일원화하였다. 고용허가제 하에서 이주노동자는 단순기능 업무에 종사할 수 있는 비전문취업(E-9) 사증을 발급받아 입국 전에 국내 사업주와 근로계약을 체결하여 종업원 수가 300인 미만인 중소기업, 농축산업, 연근해 어업에 최장 3년까지 취업할 수 있다.

생산기능직 이주노동자의 경우 한국인들이 기피하는 노동시장에 종사하는 경우가 많기 때문에 이른바 ‘3D업종’에서의 작업환경에 노출되는 경우가 많으며, 따라서 열악한 노동환경과 높은 산업재해율을 수반하게 될 수 있다. ‘방문취업제’는 외국국적 동포가 ‘방문취업’(H-2) 사증을 발급받아 입국할 경우, 국내에서 최장 3년간 체류자격 변경 없이 자유롭게 취업할 수 있는 제도이다. 유효기간 5년의 복수사증인 방문취업(H-2) 사증은 체류 중 자유로운 출입국이 가능하며, 사용자는 유효기간 3년의 특례고용가능확인서를 발급 받아 구직자 명부에 있는 외국국적 동포를 고용할 수 있다.

외국인력을 어느 정도 유입할 것인가는 신중한 선택에 의하여 결정되어야 하는 문제이며, 산업인력 부족을 문제로 한 무분별한 외국인 단순기능인력의 유입은 이들의 정주화 등 장기적으로 사회 비용이 더 들 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다. 외국인 생산기능직 인력의 유입의 적정한도에 대한 정확한 분석을 통한 결정과 함께, 이들의 불법 체류방지를 위한 단속기반의 구축이 마련되어야 할 것이다.¹⁴⁾

1.3 ‘불법체류’ 상태에 있는 미등록 노동자에 대한 정책

비합법 이주자는 ‘출입국관리법’에 의하여 규정되는데, 체류기간초과자, 체류자격외활동자 및 밀입국자 등을 지칭한다. ‘체류기간초과자’는 체류기간 만료 전에 법무부장관의 체류기간연장허가를 받지 않고 체류기간을 초과하여 계속 체류한 자를 말한다. ‘체류자격외활동자’는 법무부장관의 ‘체류자격외활동허가’나 ‘체류자격변경허가’를 미리 받지 않고 체류자격에 해당하는 활동과 병행하여 다른 체류자격에 해당하는 활동을 하거나 체류자격과 다른 체류자격에 해당하는 활동을 한 자를 말한다. ‘밀입국자’는 정식으로 입국절차를 밟지 않고 입국하여 국내에 체류 중인 외국인이다.

불법체류외국인을 줄이기 위한 정부의 각종 조치는 크게 ‘불법체류 외국인 단속강화조치’와 ‘자진출국기간 설정 등의 유예조치설정’으로 나뉜다. 불법체류외국인으로 인한 실질임금감소는 내국인의 수입 감소와 동시에 취업을 포기하거나 업종을 전환하는 내국인이 증가하게 됨으로써 일부 사용자 이익보다는 내국인 실업으로 인한 사회복지비용이 더 증가하게 될 수도 있다.

또한, 저임금의 외국인력의 공급을 확대하거나 불법체류외국인을 계

14) 이규홍, “우리나라 이민정책의 개선 방향”, 법조 통권 제54권 제1호(법조협회, 2005), 246쪽.

속 방지할 경우에는 인위적인 시장개입으로 인한 노동시장의 왜곡현상이 발생하며, 저임금 업종의 기술개발 및 산업구조조정을 지연시키게 되어 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려도 있다. 따라서 기본적으로는 불법체류외국인에 대한 단속 기반을 확고히 할 필요가 있다. 그러나 불법체류자에 대한 선진국의 경우와 같이 한국인과 가족관계에 있는 경우나 우리사회에 도움이 된다고 판단되는 자에 한해서는 명확한 기준을 마련하여 합법적 신분을 취득할 수 있는 길을 마련하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

1.4 외국인유학생에 대한 정책

1994년 교육과학기술부의 ‘국내 유학생 통계’에 따르면 국내 대학에 재학 중인 외국인 유학생은 1,879명에 불과했지만, 2008년에는 63,952명으로 늘어나 340% 이상 증가하였다. 외국인 유학생이 증가한 원인으로 는 국내 대학의 외국인 유학생 유치 노력과 정부의 정책적 지원이라는 두 측면을 들 수 있다.¹⁵⁾

먼저, 국내 대학들은 우수 외국인 학생을 유치하거나 학생 충원에 어려움을 타개하기 위한 목적에서 외국인 유학생 유치 노력을 기울이고 있다. 또한, 정부는 국내 대학의 외국인 유학생 유치 노력을 정책적으로 지원하고 있다. 그러나 대학에서 미등록 취업을 위한 중도이탈 유학생이 속출하는 현상이 벌어지면서, 법무부는 2005년 9월부터 대학들의 철저한 유학생 관리를 유도하기 위해 외국 유학생 이탈자 신고를 의무화하였고 2006년부터는 이탈 사실을 은폐한 대학에 대하여 처벌하고 있다. 더욱이 국내 제조업체에 외국인 유학생의 취업을 알선하는 브로커가 경찰에 적발된 사례까지 발견되면서, 저개발국 출신의 유학생들은 ‘학생을 사칭한 불법체류자’라는 오명의 대상까지 되고 있다는 지적이

15) 설동훈, 앞의 논문, 34쪽.

있다.¹⁶⁾

외국인 유학생 정책의 핵심 과제는 우수한 유학생을 유치하여 훌륭한 인재로 길러내어 경쟁력을 높이는 대학을 집중적으로 지원하고, 재정위기 타개책으로 유학생을 무분별하게 받아들이는 대학은 이에 상응하는 불이익을 받도록 해야 할 것이다. 우리사회에서는 앞으로 노동력 부족이 예견되는 상황이므로 외국인 유학생 정책을 재정립할 필요가 있다. 현재와 같이 외국인 유학생 정책을 교육정책의 틀 안에서만 수행하는 것이 아니라, ‘우수 외국인력 유치 지원’과 ‘유학생들의 한국사회 적응 지원’이라는 이민정책의 관점을 결합할 필요가 있다.

2. 이민정책으로서의 사회통합정책

우리나라의 사회통합정책은 ‘관주도형 다문화주의’라고 지적될 정도로 다문화사회의 전개과정에서 정부의 정책이 중요한 영향을 미치고 있다. 다문화와 관련한 주요 의제들이 정부 차원에서 본격적으로 다루어지기 시작한 것은 2006년부터이고,¹⁷⁾ 2007년 법무부는 다문화주의 정책수행의 바탕이 되는 법·제도적 기반을 구축하기 위하여 재한외국인 처우 기본법을, 보건복지가족부는 2008년 ‘다문화가족지원법’ 제정에 주도적으로 참여하였다.

재한외국인 처우 기본법은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는데, 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외

16) 설동훈, 위의 논문, 35쪽.

17) 2006년에 들어 ‘여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안’ ‘다문화가정교육지원대책’ ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’ 등 외국인 일반 또는 특정 집단의 이주민과 관련된 정책들이 등장하기 시작하였다(한승준, “우리나라 다문화정책의 거버넌스구축에 관한 연구”, 제4차 다문화사회 정책 포럼 자료집(한국여성정책연구원, 2008), 10쪽).

국민이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하는 데 그 목적을 두고 있다. 다문화가족지원법은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지하기 위하여 제정하였다. 이들 법 이외에도 각 부처에서는 소관법률을 근거로 다양한 형태로 다문화정책과 관련한 사업을 진행하고 있다. 주요부처별 다문화관련 소관정책의 영역 및 대상과 정책의 초점은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요부처별 다문화 관련 정책 현황

부처	정책영역	정책대상	정책초점
법무부	출입국·국적·이민	입국 외국인·일반국민	-외국인정책 총괄 -이주민 사회통합, 체류질서
보건복지 가족부	가족복지·사회복지	다문화가족	-결혼이주여성의 사회적응 -다문화가족의 복지 증진
문화체육 관광부	문화·체육·예술관광	이주민·일반국민	-다문화에 대한 인식제고 -이주민 문화·언어적 적응 지원
교육과학기술부	제도권교육·인적자원개발	이주민·자녀	-다문화가족 자녀 교육지원 -학습능력 향상 환경 조성
노동부	고용	외국인노동자	-외국인노동자 고용허가 -사회적 적응
안전행정부	지방행정	이주민	-이주민 지역정착지원
여성부	성평등·여성인권	결혼이주여성	-이주여성의 인권 증진 -이주여성의 사회적 적응
농림수산 식품부	농업인교육훈련	이주여성 농업인	-이주여성농업인 맞춤형 영농교육

출처: 국회입법조사처 제출자료, 2010.9.

우리나라에서 결혼이주자에 대한 다문화정책은 다문화에 대한 개념 정의에서부터 심도 깊은 논의가 진행되지 않은 채로 부처별 경쟁적·충복적으로 진행되고 있는 것으로 지적되고 있다.¹⁸⁾ 동등한 인간의 입장에서 ‘공존’ 또는 ‘상생’의 관점에서 다문화사회의 구성원을 바라보는 시각으로 다문화주의의 모형을 인식하는 것이 다문화사회에 대한 국가

18) 유의정 외, 앞의 보고서, 42쪽.

정책의 첫걸음이라 할 수 있다. 또한 부처별 중복요소를 조정하고 부처 간 연계체제를 확립할 수 있도록 다문화정책의 추진체제를 정립하고 조정 할 총괄기구의 필요성이 제기되고 있으며, 이에 대한 법적 근거의 마련을 위한 관련 법 제정에 대한 논의도 검토하여야 할 필요성이 제기 되고 있다.¹⁹⁾

IV. 이민정책 총괄기구 설치 논의와 과제

이민정책은 미래 우리 사회의 인적 구성과 문화를 결정하는 정책이므로 이를 올바르게 수행하기 위해서는 미래사회상에 대한 공론화와 사회적 합의과정이 반드시 필요하다. 최근들어 국내 체류 외국인이 지속적으로 증가함에 따라 새로운 정책적 결정사안들이 계속 발생함에도 불구하고 이를 효과적으로 수행할 수 있는 정책 개념의 부재, 소관부처 불명확 등은 현재 우리의 이민정책에 있어 문제점으로 지적되고 있다. 또한 장기적 안목의 정책 비전의 부재뿐만이 아니라 바람직한 미래상을 구현하기 위한 과학적 분석과 연구기능 또한 부족한 것이 현실이다. 이민정책을 제대로 수행하기 위해서는 인구이동에 따른 장단기 사회비용분석과 미래 중점육성산업 또는 산업구조조정을 구려한 중장기 인력수요 전망 등이 필요하다. 따라서 이민, 이주, 노동자 정책연구의 전문가들은 이제 우리사회에 이민정책 전담기구의 설치가 필요함을 지적하고 있다.²⁰⁾

이미 우리사회에 수많은 외국인들이 이주노동자, 결혼이민자, 유학생 등 다양한 형태로 생활하고 있는 현실이며 이렇듯 변화된 사회상황

19) 유의정 외, 위의 보고서, 89쪽.

20) 설동훈, “이주민 정책 총괄기구 설치 관련 쟁점 및 과제”, 이주민정책 총괄기구 설치방안, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표문(2013), 19쪽.

에 맞도록 제도의 변화가 필요하다는 지적이다. 그 첫걸음은 현행 출입국관리법과 난민법 및 외국인 사회통합 관련법들을 통합하여 이민법을 제정할 필요가 있다는 주장이다. 그리고 이민법 조항에 이민정책 전담 기구의 역할과 기능을 명시하는 등 법령정비의 필요성이 일차적인 과제라는 주장이다. 이러한 법률 정비에 따라 이민정책을 총괄적으로 입안하고 조정하는 역할을 하는 기구설치의 필요성에 대해 많은 전문가들은 의견을 같이한다. 다만 이민정책 총괄기구의 규모와 기능, 소관부처에 대해서는 이견들이 존재한다. 대표적인 이민정책 연구자인 설동훈 교수의 경우, 이민·국적청 설립의 필요성에 대해 주장하고 있다. 그의 주장에 따르면 현재 우리사회에서는 외국인·이민자에 대한 체계적인 관리가 시급한데 현재의 법무부 출입국·외국인정책본부가 그 문제를 감당하기에는 조직과 인력상의 한계가 있다는 것이다. 규제·통합과 통합·지원 업무를 한 부서 안에 두는 것은 정책수혜자에게 혼돈을 초래할 수 있다고 주장한다. 그는 견제와 균형의 원리에 입각하여 그 각각을 독립된 조직으로 운영하되 전체를 한 울타리에 두는 형태의 전담청 설치에 대해 독일·대만·아일랜드 등 사실상 단일민족이 국민국가를 형성하고 있는 국가들이 이민정책 관련 조직의 위상을 이민청으로 조정할 것을 근거로 주장하고 있다. 그는 또한 이러한 이민·국적청에서는 고유업무와 더불어 이민정책을 총괄하는 총괄기구역할을 해야한다고 주장한다. 이민자의 정착지원업무는 현재와 같이 각 부처의 기능에 따라 맡는 형식을 유지하되 이를 총괄하는 역할은 이민·국적청이 수행해야 한다는 것이다. 그의 이러한 주장은 기능면에서 볼 때 타당성 있는 주장이지만 이민·국적청이라는 기관이 청 단위의 위상에서 여타 행정부처의 관할하에 있는 업무를 총괄할 수 있겠느냐는 현실적인 문제가 발생할 수 있다고 본다. 설교수는 이러한 문제를 감안하여 독립청 설치와는 별개로 현재의 대통령이나 총리 산하에 위원회를 동시에 두는 방안 또한 주장하고 있으나 이럴 경우, 그렇지 않아도 중복과 내실의

문제가 끊임없이 제기되고 있는 위원회를 관련업무를 맡고 있는 별도기구가 있음에도 불구하고 또다시 설치한다면 행정력 낭비라는 지적을 면하기 어려울 것으로 보인다.

IOM이민정책연구원의 정기선 연구실장도 이민정책 관련 전담 청의 설치와 부처 간 이주민 관련 정책을 총괄하기 위한 위원회 설치를 별도로 고려해야 한다는 주장을 하고 있다. 그는 현재 체류외국인의 규모나 정주형 이민자의 규모를 감안할 때 소관부처는 법무부 소관의 청단위의 기관으로 설립할 것을 주장하고 있다. 이러한 주장은 아직 우리사회에서 이민배경을 가진 사회구성원의 비중이 낮고 사회통합과 연계된 이민 유입문제에 대해 중장기적 전략을 세워야 할 이민정책이 초기단계라는 것이 이유이다. 정기선 실장은 이민정책 관련 청의 설치와는 별개로 이주민 관련 총괄정책 조정위원회의 설치 또한 주장하고 있는데 현재의 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인인력정책위원회를 통합하여 이민정책위원회(가칭)를 설치하고 각 부처 간 업무협력이 필요한 경우, 위원회의 조정을 거치도록 하자고 주장하고 있다. 다만 현재 위원회의 자체인력 없이 간사부처가 주관하는 방식을 탈피하여 상시 운영인력을 가진 위원회로 구성할 필요성에 대해 언급하고 있다. 또한 그는 이러한 위원회와 함께 광역지자체 단위의 이주민정책위원회를 두어 중앙정부의 위원회와 유사한 역할과 기능을 지자체 단위에서 수행하며 지역의 의견을 수렴하여 중앙정부로 전달하는 역할 강화하도록 하자는 의견을 개진하고 있다. 이러한 이민 관련 독립청과 이민정책의 총괄기구 역할을 하는 위원회 설치라는 이중적 형태의 기구설치에 대해서는 상지대 국제협력센터장인 정의철 교수도 동의하고 있다. 그는 이민·다문화청을 법무부의 외청으로 할 경우 기존의 출입국 및 외국인 관리·규제업무의 연장선상에서 좁은 의미의 외국인 관리 통제 정책이 될 수 있으므로 대통령 직속의 독립청으로 이민·다문화청을 설치해 외국인 관리·규제 및 사회통합정책을 총괄해 집행하는 것이 효율적이라고

주장한다.

그간 정부의 이주민 지원정책이 체계화되지 못하여 일부 사업중복과 예산낭비, 지역적 서비스격차 등의 비효율적 정책집행이 있었다는 점은 공통적으로 지적되고 있는 사실이다. 이에 외국인의 이주 및 다문화 정책을 총괄하는 총괄기구 설치의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 또한 이민전담기구의 설치의 필요성에 대해서도 많은 전문가들이 주장하고 있다. 이제는 어떠한 형태의 기구를 구성하여 이민 관련 정책 집행의 효율성을 높일 것인가에 대해 구체적인 고민이 뒤따라야 할 시점인 것 같다. 먼저 기관설립 필요성에 대해 논하기 전에 이러한 논의의 발단은 체계적이지 못하고 비효율적으로 이민 관련 정책이 집행되어왔다는 점에서 시작되었으므로 이를 개선하기 위한 총괄기구의 역할은 누구나 공감하고 있다고 본다. 다만 이러한 총괄기구의 역할을 청 단위의 별도 기관설립에 맡길 것이냐 현행 위원회의 역할을 강화하는 방향으로 할 것이냐 아니면 둘 다 병행할 것이냐에 대해 논의가 남아 있다. 이러한 논의를 위해 먼저 우리사회에서 차지하는 외국인 이주자의 구성비율이 어느 정도인지 외국과 비교하여 검토해 볼 필요가 있다고 본다. 우리나라의 이주민은 귀화자와 외국인자녀, 거주등록 외국인노동자를 모두 포함하여 약 141만 명(2012년 행안부통계 기준)으로 전체 주민등록인구의 약 2.8%이다. 이민국가로 이루어진 국가인 미국(외국인출생자 기준 약 4,000만 명로 총인구의 13%(2010년 기준))과 캐나다(20%(2006년 기준))를 제외하고 독일(19.3%(2010)), 영국(12.3%(2011)), 프랑스(8.6%(2008))의 경우에 비해 아직은 이주배경을 가진 사회구성원의 비율은 현저히 낮은 편이다. 프랑스의 경우, 내무부 내 이민통합사무국(General Secretariat of Immigration and Intergration)을 두고 있고 독일은 연방내무부 산하 연방이민난민청을 두고 있다. 영국은 내무부 산하 영국국경청(UK Border Agency)에서 이민업무를 주로 담당하였으나 최근 국경청을 해체하고 이민비자업무부서와 이민법집행부서로 내무부 내 조직변경을 받

표 한 바 있다.²¹⁾ 그러나 위의 국가들이 이민자로 인한 사회적 비용을 크게 치르고 있는 현실을 감안할 때 우리나라 이민정책 전담기구의 구성을 먼 미래의 일로만 여길 수는 없을 것이다. 전담기구 설치를 위한 전체 인구비의 적정 비율을 산출하고 이를 근거로 청 단위의 전담 기구 설치의 중장기적 과제로 검토해야 할 것이라고 본다. 다만 이러한 청이 설립되게 되면 이민, 국적취득의 절차 등과 함께 사회통합의 문제를 함께 다루는 기구여야 하므로 규제업무가 주가 아닌 부처가 합당할 것이며 정책의 대상은 이민자만이 아닌 국민전체가 되어야 할 것이다. 따라서 주민의 일원으로 이주민은 정책의 수혜자가 되고 기존의 내국인들과의 사회통합 정책을 함께 수행할 수 있는 부처 소관의 청 단위 기관이 적합할 것으로 판단된다. 청단위의 기관 설립이전에 이민정책의 개념을 명확히 하고 중장기 계획을 수립하며 현행 각 부처의 사업들을 총괄할 수 있는 총괄기구의 구성은 보다 시급한 과제로 판단된다. 많은 전문가들이 주장하듯이 이민정책에 대한 새로운 기관의 설립 및 정책의 개념과 중장기적 로드맵을 위해서는 총리 산하의 현행 3개 위원회(외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인인력정책위원회)를 통합할 필요가 있으며 대통령 직속의 상설 직원이 있는 위원회로의 격상이 필요하다고 본다. 또한 현행 행정법상 이러한 국가기구 설치에 대한 규정들을 점검해야 할 필요가 있다고 본다.

V. 결 론

현재 우리나라의 이민정책은 외국인유입정책과 이미 유입된 외국인과 내국인을 통합하는 사회통합정책으로 나누어 볼 수 있다. 이중 전문

21) 서기원, 국회입법조사처 전문가 간담회 자료집(2013), 34쪽.

기술직 외국인력 유치를 위해서 비자제도 개선, 우수인재에게 이중국적 용인 등이 추진되고 있다. 그러나 이러한 외국인·출입국관리정책만으로는 외국의 우수인재들을 국내에 유입하는 데에는 한계가 있다고 할 것이다. 이들을 유치하기 위해서는 자녀교육, 사회복지, 세금 혜택 등 다른 부분에서의 정부지원과 함께 외국인들이 더불어 살아갈 수 있는 사회적 환경조성이 더 중요하다고 판단된다.

생산기능직 이주노동자의 경우, 대부분 한국인들이 기피하는 노동부문에 종사함으로써 부족한 산업인력 공급에 기여하고 있다. 그러나 무분별한 외국인 단순기능직인력의 유입은 이들의 정주화 등 장기적으로 사회적 비용이 더 클 수 있으므로 적정한 인력 수요에 대한 정확한 분석과 아울러 불법체류방지를 위한 단속기반의 구축이 선행되어야 할 것이다. 사회통합정책의 경우, 이민자에 대한 다문화정책은 부처별로 경쟁적·중복적으로 진행되고 있는 것으로 지적되고 있다. 부처 간 중복요소를 조정하고 부처 간 연계체제를 확립하기 위해서는 분산된 개별법을 체계적으로 통합하는 기본법의 제정과 더 나아가서는 이민정책을 위한 개별법의 제정도 검토할 필요가 있다.

또한 앞으로 외국인 이민자 비율은 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 현재의 외국인·출입국관리본부를 ‘이민·다문화청(가칭)’으로 확대·개편하여 보다 효율적인 이민정책을 수행토록 하는 방안도 고려할 수 있다. 다만 현재 전체 인구대비 이민자비율을 고려하여 신설기구의 설립을 포함하여 이민정책의 개념과 중장기적 정책을 마련하고 전문직 및 생산직외국인노동자의 적정한 유입과, 불법체류자 단속, 이미 유입된 결혼이민자들의 사회통합을 총괄적으로 조정하기 위해서는 현재 국무총리 산하에 개별 위원회로 분리되어 있는 ‘재한외국인정책위원회(위원장 국무총리)’, ‘외국인력정책위원회(위원장 국무총리 실장)’, ‘다문화가족정책위원회(위원장 국무총리)’를 통합하여 이민정책의 총괄기구의 역할을 할 수 있는 상시위원회로의 격상을 적극적으로

검토할 필요가 있다고 본다.

(투고일 2013년 8월 31일, 심사(의뢰)일 2013년 9월 30일 게재확정일 2013년 10월 16일)

주제어 : 이민, 이민정책, 이민정책 총괄기구, 다문화, 사회통합

참고문헌

1. 논문

- 설동훈, “이주민 정책 총괄기구 설치 관련 쟁점 및 과제”, 이주민정책
총괄기구 설치방안, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표문,
2013, 14-30쪽.
- 이규홍, “우리나라 이민정책의 개선 방향”, 법조 통권 제54권 제1호,
법조협회, 2005, 217-254쪽.
- 이혜경, “이민정책과 다문화주의”, 한국적 ‘다문화주의’의 이론
화, 한국사회학회 동북아시아위원회 용역과제 07-7, 2007,
219-250쪽.
- _____, “한국 이민정책의 수렴현상 - 확대와 포섭의 방향으로” 한국
사회학 42집 제2호, 한국사회학회, 2008, 114-118쪽.
- 최효진, “저출산·고령화 대응방안으로서 이민정책과 이민자지원정
책에 대한 일반인의 태도”, 석사학위논문, 경희대학교대학
원, 2009.
- 한승준, “우리나라 다문화정책의 거버넌스구축에 관한 연구”, 제4차
다문화사회 정책 포럼 자료집, 한국여성정책연구원, 2008,
2-24쪽.

2. 기타

- 국세청, 외국인근로자를 위한 연말정산안내, 2009. 12. 23.
- 서기원, 국회입법조사처 전문가 간담회 자료집, 2013.
- 외국인정책위원회, 제1차 외국인정책 기본계획 2008-2012(2009년도
중앙부처 시행계획), 2008.

유길상 외, 이민정책에 관한 연구, 대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회, 2005.

유의정, 저출산·고령사회 를 위한 이민정책의 개선과제, 국회입법조사처, 2010.

유의정 외, 다문화정책의 추진실태와 개선방향, 국회입법조사처, 2010.

[Abstract]

A Study for Necessity of Organization in Charge of Immigration Policy

Eui-Jung Yoo*

Current immigration policy in Republic of Korea can be divided into foreigner influx policy and social integration policy combining foreigners and local citizens. Visa system improvement and toleration on dual citizenship among those policies are in progress in order to attract foreign human resources. However, such immigration control policy alone is circumscribed to attract talented foreigners into the country. In order to lure them, social environment development, which allows foreigners to live together, along with other aspects of governmental support, such as children education, social welfare, and tax benefit is more important. For immigrant workers, who are technical posts of production, they have been contributing to produce industrial manpower, by working in labor section most Koreans avoid getting into. On the other hand, the control cultivation to prevent illegal immigration along with accurate analysis on proper demand of manpower would have to be preceded due to the fact that an indiscreet influx of foreign simple technical posts of production could increase social cost in a long run. In light of social integration policy, multicultural policy on immigrants is blamed for being in progress competitively overlapping

* Director of Education & Culture team of National Assembly Research Service,
Ph.D in history

among the branches of government. Enactment of fundamental law systematically integrating diffuse individual laws and establishing further individual law for immigration policy need to be considered in order to coordinate the interministerially overlapping elements and to establish interface system. Moreover, encouraging conducting more efficient immigration policy, by expanding and reorganizing foreigner immigration bureau to ‘immigration • multicultural office(an assumed title)’ could be under consideration. Establishing the conception of immigration policy and medium and long term policy including new organization considering immigrants’ percentage of the current population, by integrating ‘immigration policy committee in Korea(committee person Prime Minister)’, ‘foreign human resources policy committee(committee person Minister of the Prime Minister’s Office)’, and ‘multicultural family policy committee(committee person Minister of the Prime Minister’s Office)’, which are currently divided as individual committees under the Prime Minister in order to control appropriate influx of foreign professionals and technical posts of production, illegal immigrants, and social integration of marriagebased immigrants need to be seriously considered as a monitoring committee taking a role as a control tower for immigration policy.

Key Words : immigration policy, organization in charge of immigration policy, multiculturalism, social integration, immigration

