

발 간 등 록 번 호

11-1352000-000000-00

정책보고서 2016-

중장기 이민정책 발전방향 연구



이상림 · 김솔아

【책임연구자】

이상립 한국보건사회연구원 부연구위원

【주요저서】

【공동연구진】

김솔아 한국보건사회연구원 연구원

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 주요 개요	1
제3절 추진 결과	2
제2장 포럼 결과보고	5
제1절 중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안(1차 포럼)	5
제2절 현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기(2차 포럼)	12
제3절 이민정책의 범위와 거버넌스(3차 포럼)조사의 실제	21
제4절 중장기 이민정책 발전방안(4차 포럼)	29
제3장 자문회의 결과보고	38
제1절 이민의 편익/비용(1차 자문회의)	38
제2절 국가 경쟁력 제고, 국경 및 체류관리 강화(2차 자문회의)	51
제3절 사회통합 효율화, 외국인·이민 등의 인권보호(3차 자문회의)	61
제4장 전문가(델파이)조사 주요 결과	74
제1절 조사 연구 소개 (방법론)	74
제2절 이민정책 목적 및 평가	76
제5장 포럼 및 자문회의 자료	99
제1절 제1차 중장기 외국인·이민정책 포럼	99
제2절 제2차 중장기 외국인·이민정책 포럼	147
제3절 제3차 중장기 외국인·이민정책 포럼	222
제4절 제4차 중장기 외국인·이민정책 포럼	219

제5절 전문가 자문회의 주요 발표 자료	253
참고문헌	275
부록	277
제1절 이민 관련 선행연구	277
제2절 델파이 조사 설문지	280

표 목차

〈표 4-1〉 외국인, 다문화가족, 외국인력 정책의 이민정책 중요	76
〈표 4-2〉 외국인, 다문화가족, 외국인력 정책의 이민정책 목표 평가	77
〈표 4-3〉 이민 개방(이주자 수용 및 유입)수준 평가	78
〈표 4-4〉 이민자 수용 수준에서 가장 많은 조정(확대 혹은 축소)이 필요한 이유	78
〈표 4-5〉 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 찬반여부	79
〈표 4-6〉 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 반대 의견	80
〈표 4-7〉 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 찬성 의견	81
〈표 4-8〉 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 편익에 대한 동의 수준	82
〈표 4-9〉 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 비용에 대한 동의 수준	82
〈표 4-10〉 현재의 이민자들이 우리 경제에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하 는 부정적 효과(비용)의 크기	83
〈표 4-11〉 이민이 우리사회에 미치는 긍정적 영향에 대한 동의 정도	84
〈표 4-12〉 이민이 우리사회에 미치는 부정적 영향 평가	84
〈표 4-13〉 현재의 이민자들이 우리 사회에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하 는 부정적 효과(비용)의 크기	84
〈표 4-14〉 이민의 경제적 파급 효과와 사회적 파급효과를 종합하여 볼 때, 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하는 부정적 효과(비용)의 크기	85
〈표 4-15〉 이민의 종합적 편익과 비용 의견	86
〈표 4-16〉 사회경제적 편익 및 비용에 대한 정책평가	87
〈표 4-17〉 우리나라 외국인 대상 정책의 대상별 정책목표와 주요 정책	87
〈표 4-18〉 이민정책 대상별 정책 평가	88
〈표 4-19〉 향후 이민정책 방향 평가	89
〈표 4-20〉 현재 이민 정책 결정 단계의 구조적 문제에 대한 평가	90
〈표 4-21〉 현재 이민 정책 문제에 대한 정책 결정 단계의 정책 문제 중요도 평가	90
〈표 4-22〉 통합 위원회의 기능과 역할의 필요성 평가	91
〈표 4-23〉 통합 위원회의 기능과 역할의 중요성 평가	91
〈표 4-24〉 이민정책과 관련한 통합 위원회의 역량 강화와 이민정책의 발전 위한 종합적 제언	92

제 1 장 서론

제1절 배경 및 필요성

제2절 연구 내용

제3절 연구 방법

1. 연구의 배경 및 목적

- 국내 체류 외국인이 190만명('15년말)으로 지속적 증가 및 이주자 성격의 다양성이 증가하는 추세이나 이민정책의 컨트롤 타워 및 기본 정책 방향성이 부재
 - 지금까지 종합적 개념의 이민정책 없이 이민자 증가에 따른 정책 현안에 대응하는 방식으로 다문화가족 지원정책, 외국인 출입국 정책, 외국인력 정책 등 이민관련 정책들이 개별적으로 실행
- 외국인·이민관련 정책이 10여개 각 부처에 분산되어 유기적 연계가 어렵고, 갈등·사각지대가 발생
 - 이민정책 관련 부처별 칸막이는 스스로 평가하면서 정책 확대 중심으로 정책이 발전하게 되는 근본적 요인으로 작용
- 현재 외국인·이민관련 정책은 공통적으로 지향해야할 방향성의 수립 없이 부처별로 이민관련 현안에 개별적으로 대응하는 체계로, 향후 이민관련 정책 환경 변화에 종합적으로 대응할 수 있는 역량 부족

2. 주요 개요

- 과업명: 「중장기 이민정책 발전방향 연구」
- 수행기간: 2016.08.29. ~ 2016.12.12.
- 수행기관: 한국보건사회연구원

3. 추진 결과

□ 포럼 개최결과

구분	주제	주제발표	지정토론	참석자	합계
제1회 16.08.30	중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안	2	3	17	22
제2회 16.09.27	현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기 - 외국인 인력 수용의 적정성, 이민의 사회적 영향 등	2	4	16	22
제3회 16.10.28	이민정책의 범위와 거버넌스	-	4	12	16
제4회 16.12.02	중장기 이민정책 발전방안	-	3	13	16

□ 자문회의 개최결과

구분	주제	전문가	참석자	합계
제1회 16.10.21	이민의 편익/비용	3	8	11
제2회 16.11.22	국가 경쟁력 제고, 국경 및 체류관리 강화	3	8	11
제3회 16.11.28	사회통합 효율화, 외국인·이민 등의 인권보호	5	7	12

제 2 장

포럼 결과 보고

제1절 중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안(1차 포럼)

제2절 현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기(2차 포럼)

－ 외국인 인력 수용의 적정성, 이민의 사회적 영향

제3절 이민정책의 범위와 거버넌스(3차 포럼)

제4절 중장기 이민정책 발전방안(4차 포럼)

제1절 중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안(1차 포럼)

1. 제1차 중장기 외국인·이민정책 포럼
2. 일 시 : '16.8.30(화), 13:30~16:30
3. 장 소: 우리은행 본점 회의실 402호
4. 포럼주제
중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안
5. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 문병기(한국방송통신대), 김연홍(한국산업인력공단), 김석호(서울대), 서광석(인하대), 최홍(삼성경제연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 문화체육관광부(이영열 과장, 이정희 사무관), 여성가족부(최은주 과장, 노현서 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(김수남 과장, 이재형 사무관), 교육부 노진영 과장

6. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~16:00	논의주제 관련 토론
15:00~16:30	2차 포럼 관련 주제 논의

7. 포럼사진



8. 발제자 주요 내용

□ 김연홍(한국산업인력공단)

- “누구를, 어떻게, 얼마나 받아 들여 활용할 것인가?”라는 관점에서 그 이민자의 선별정책이 제대로 이루어지지 못하고 있음. 외국인력을 전문성 수준에 따라 세분화하여 각 특성별로 국내 노동시장과 조화를 이루는 종합적·체계적인 도입 전략 추진하여야 함
- FTA 상대국 등이 광범한 인력이동의 개방을 강력히 요구하고 있음에도 이를 노동시장 연계 하에 총괄적·체계적으로 대응할 부처가 없는 실정이며, 특히, 외국인을 단기순환형과 정주형 여부, 인력의 숙련정도에 따라 어떻게 도입할 것인지 종합적으로 검토해야 함
- 이민 정책은 특정 부처의 고유영역이라기 보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격을 갖고 있으며 따라서 부처 간 고유기능의 조정 및 협력체

계의 재구축이 필요

- 이민정책의 목표는 ‘국익의 제고’임. 국민의 삶의 질 개선, 국가경쟁력 강화, 지속적인 한국경제의 성장 동력 확보를 통한 경제 활성화를 목표로 추진해야 함. 또한 통제가 아닌 사회통합으로 정의하여야 함
- 이민정책의 전달체계는 ‘이민정책위원회’에서 컨트롤타워 역할을 수행하고, 부처 간의 견제와 균형, 조정의 역할을 넘어 실질적인 이민정책의 컨트롤타워가 되기 위해서는 부처의 산하기관으로 설립하는 것 보다는 총리실 산하에 ‘이민처’를 설립하여 이민행정의 독립성을 확보하여야 함

□ 문병기

- 이민정책은 세계화의 거대한 흐름 안에서 총량적 국부(gross national wealth)를 극대화하기 위하여 자국민과 이민자를 포괄하여 국가의 총 생산가능인구를 관리한다는 거시정책적 시각에서 이해하여야 함
- 이민정책 전달체계구축은 전문성의 원칙이어야 하며, 정책수혜자의 욕구 충족 및 문제 해결이라는 궁극적 목적에 초점을 두어 전달체계 간의 포괄성, 지속성, 통합성, 접근용이성을 고려한 연계·협력이 필요함. 이민자 사회통합지원사업의 실효성 확보를 위해서 필수적임
- 이민자 관련 정책은 기본적으로 내국민 보호 및 자국 시스템 안정화에 보다 중점을 둔 이주관리정책과 이민자의 유입사회 적응 및 삶의 질 향상에 더 중점을 둔 다문화가족 육성정책으로 나눌 수 있음
- 이민정책 및 관련 개념을 명확하게 정립하는 작업이 시급하며, 이민자 사회통합의 정책적 개념을 정의하기 위해서 이민자의 한국 사회 내 정주가능성에 따라 정책대상을 재범주화하고 적절한 사회통합의 수준을 설정해야 하며, 통합적 관점이 필요함

9. 토론자 주요 내용

□ 최홍

- 현재 이민정책에 대한 검토는 경제 및 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 새로운 인구층 형성에 관한 것이 되어야 함. 이민자를 단순한 노동력이 아니라 소비주체이며, 산업주체 그리고 사회 다양성의 주체로 새롭게 인식할 필요있음.
- 이민정책을 인구정책으로 봐야하며, 외국인의 조화 속에서 인력정책으로 봐야 함. 이민정책을 부처 간 이해관계를 뛰어넘어 거시정책적 시각에서 ‘총량적 국부 극대화 전략’으로 접근해야 함
- 분과위 체제 보다는 통합위원회 체제로 가야하며, 장기적 통합모델은 독립된 조직으로 ‘이민처’가 바람직함. 이민처에서 정책기능을 갖고 집행기능은 새로운 전달체계를 구축하는 것보다는 현 부처의 분산된 기능과 전달체계를 유지 하되 유기적 협력을 이끌어 내는 방식이 효율적임

□ 서광석

- 이민정책은 특정 정권이나 부처가 그들의 통치이념이나 부처이해관계에 기초 하여 특정한 방향으로 이끌 수 있는 수준이 아님을 분명히 하여야 하며, 국가의 미래 성장 동력의 효과적인 대안으로 떠오르고 있는 ‘이민정책’ 방향성이 중요함
- 이민정책을 총괄할 컨트롤타워를 어떻게 만들어 갈 것인가에 대한 구체적인 논의에서 특정 정권이나 부처가 그들의 통치이념이나 부처이해관계에 기초하여 특정한 방향으로 이끌려서는 안됨
- 위원회의 통합은 정부 각 부처에서 운영이 되고 있는 각각의 위원회의 분산 운영에 따른 비효율성 해소 및 급변하는 이민 환경에 대응할 수 있는 거시적이고 미래 지향적인 이민정책 추진체계가 구축되어야 함
- 이민정책의 용어의 개념 정리 시급((외국인정책, 다문화정책), 외국인(이민자), 다문화가족(결혼이민자), 불법체류자(미등록외국인), 외국인근로자(이주노동

자) 등)), 이민자 관련 통계자료의 산출 시 기준이 명확하고 동일시 필요, 서비스 정책대상 간 중첩과 중복의 조정이 필요

□ 김석호

- 저출산·고령화 문제를 해결하고 경제활동인구의 지속적 재생산을 위한 인구정책으로써 이민정책을 바라보는 것임. 이민정책의 성격이 인구정책, 인력정책, 사회통합정책인지의 문제는 기존 자료를 충분히 검토하고 풍부하고 치열한 논의를 거치면서 결정되어야 함
- 서로 다른 이해당사자, 이민정책 과도한 개입이 문제임. 이민정책의 중복, 시민사회, 복지전달체계 수혜자가 잘못 타겟팅 되는 것이 아닌가 생각이 듦. 이주정책 수요자, 지역사회 지방자치체 역할 고려가 되어야 함
- 미래가치. 노동시장. 이민자 통합. 영주귀화제도 어떤 것이 중점을 두어야 하고, 어떠한 연계성을 가져야 하는지 근본적인 논의가 필요함

10. 주제 토론

가. 이민을 확대하는 것이 맞는가? 현재 이민의 문제점

- (서광석) 선별과 활용문제가 있음. 그런 부분들도 심도 있는 논의가 필요함. 각자 부처의 영역만 넓히는 정책이 되어서는 안됨
- (최홍) 인구정책은 다른 정책과는 달리 성격이 다름. 단순한 기능과 역할의 논의가 아닌 20~30년의 중장기적인 정책방향을 잡고 기반을 가지고 나아가야함. 이민정책이라는 자원 논의를 이루어 나가야 하며, 어떤 방향으로 공감대를 이뤄나가는 합의가 이루어져야함.
- (김연홍) 이민은 국민적 공감대임. 이민의 목적은 능력을 갖춘 국부를 창출하는데 기여하는 것임. 전문성을 판단하는 것이 중요하며, 사회통합으로 가야함.

□ (최홍) 인구정책으로 이민정책을 설정해야 하며, 우리나라의 저출산 고령화 사회를 대응하기 위한 수단으로서 활용해야함. 그러나 이민정책이 출산정책의 대체수단은 아님. 인구정책으로 이민자가 가지고 있는 가치를 인정하고, 경제활동을 본인이 선택할 수 있도록 해야함. 이민정책은 포괄적, 상위전략으로 봐야함. 이민자를 인력관점, 노동력만 생각하면 안됨

□ (김석호) 인구정책으로서의 이민정책이라는 추상적 개념에 대한 방안 마련을 위한 프레임은 전혀 제시되지 않고, 개방적 비자정책으로 환원되는 주장이 반복되고 있음

나. 이민정책부처의 역할

□ (최홍) 정책목표가 부재한 상태에서 정책목표를 세워야 하는데, 기본적인 논의가 필요함. 3개 위원회 통합에 대한 정책적 논의도 필요. 앞으로 설정할 정책목표와 방향에 대해서 공감대가 전제가 된 후에 국무조정실 통합위원회를 조율해가는 경과와 진행이 되어야 함

□ (김석호) 이민정책에 대해 당장 해야 할 작업과, 해야 하는데 장기화 가야하는 정책들을 구분해 선별해야하는 작업이 필요함

□ (문병기) 민간에 연계하고 조정해주는 역할을 해야 하며, 이민정책 집행까지도 담당해야함. 농도에 차이는 다름

다. 정책목표가 어떠한 과정으로 논의되는 것이 맞는지?

□ (서광석) 국가성장 동력을 위해서 사회통합 차원에서 검토되어야 함

□ (최홍) 우리나라는 외국인정책 사태 후에 사회통합정책 생김. 인구정책을 기반으로 하며, 이민정책은 노동시장 테스트를 하고 경로에 맞게 설계를 하는 것임. 사

회통합은 쟁점이 아님. 사회통합은 해외모델들을 참고할 수 있을 것임

□ (김석호) 후발성의 문제임. 인구정책에서의 이민정책은 생산활동 인구의 감소, 노동력부족, 저출산·고령화와 결부되어 있는 인구의 감소의 문제를 해결할 수 있음. 인구정책에서의 이민정책은 노동위주를 기본으로 하고, 정착을 하고 노동활동을 하면서 2세가 만들어지고 파급되면서 전반적인 폭이 넓어짐으로 봐야함. 인구정책으로서 이민정책은 범위의 문제이며 협소한 문제임.

□ (문병기) 이민자의 욕구, 행동과약으로 이민자를 사람으로 봐야함. 결혼이민자만을 이민정책으로 볼 것이 아님.

□ (김석호) 부처간 논의가 아닌 통합적인 전문 인력에 대한 논의를 구체적으로 가지고 가야함. 이민자에 대한 자료와 분석과 평가가 이루어져야함

제2절 현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기(2차 포럼)

1. 제2차 중장기 외국인·이민정책 포럼

2. 일 시 : 2016.9.27(화), 13:30~16:30

3. 장 소: 우리은행 본점 대회의실

4. 포럼주제

현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기(외국인 인력 수용의 적정성, 이민의 사회적 영향 등)

5. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 이규용(노동연구원), 이병하(서울시립대 국제관계학과), 최홍(삼성경제연구원), 송영훈(강원대 정치외교학과), 한건수(강원대 문화인류학과), 정기선(이민정책연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상림 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(정영주 국장, 김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(서병관 사무관), 문화체육관광부(이정희 사무관), 여성가족부(노현서 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(김수남 과장, 이재형 사무관), 국무조정실 성과관리팀(양상근 과장, 김평화 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~14:40	논의주제발표
15:00~16:30	2차 포럼 관련 주제 논의

7. 포럼사진



8. 발제자 주요 내용

□ 이병하

- (이민정책평가) 한국의 이민정책 단계적인 대내외적인 환경이 고려되어야 되며, 사회적 영향력을 고려했을 때 이민정책의 근본적인 합의가 있어야 함. 국가의 기능에 대한 전반적인 재조정이 이루어져야함
- (이민정책 제약요건) 대외적인 환경으로 세계화를 들 수 있으며, 현 국제사회 간의 상호의존성이 강화됨으로서 인권규범발전이 큰 문제임. 이에 따른 정부의 입장이 이민정책 제약요건이 될 수 있음
- 대내적인 환경으로 저출산·고령화에 의한 인구변동이 향후 이민정책의 기초를 결정하는 중요한 요인임
- (이민정책 큰 방향성) 인구증가를 위한 이민정책으로 방향을 잡을 것인지 적극

적 외국인력정책으로 생산가능인구를 확보할 것인지의 출입국부터 통합단계
이르기까지 정책적 합의가 필요함

- (이민자 유입의 사회적 영향 고려) 이주민 밀집지역 문제의 선순환적 관리가
필요함. 이주이민정책 고유업무가 무엇인가
- (현 한국의 이민정책 평가) 제한적 이민정책으로 사안 별, 이주민 집단별, 부처
별 단기적 대응의 축적된 결과임
- (이민정책 정책목표 및 국가기능 설정) 경제적 안보, 복지, 인권의 네가지 기능
을 고려하여 추진해야함. 국가가 어떤 부분을 선별해야 할 것인지 고려
- (중앙정부와 지방정부간 균형점 설정) 중앙집권적 체제에서 변화되어야 함. 국
가 수준의 통일성과 지역수준의 다양성 간의 조화를 통해 이민정책을 이론적
틀을 정립해야하며, 정책적 지향점에 대한 균형점 설정이 필요함

□ 이규용

- (이민정책) 담론의 성격이 강함
- (인구구조) 노년 부양율은 2040년 한국, 독일, 일본 유사한 패턴이 보일 것임
(노동시장 구조, 제조업 기반 산업구조), 독일은 적극적으로 이민정책을 진행
중임. 일본은 이민자 구성 질적으로 나쁘지 않으나 보수적인 측면을 보임.
- (이민자 유입) 규모면으로 미국, 독일(1100만)은 많은 이민자를 받아들이고 있
으며, 한국(36만명)과 일본(30만명)도 많은 편임, 적정 이민자 규모에 대한 논
의가 필요함
- OECD 고령화 지수에 따르면 이탈리아 독일, 스웨덴을 빠르게 진행되고 있음.
이에 이민자가 지속가능한 모델이 될 것인가에 대한 문제 고려
- (노동시장, 소득분배 미치는 영향) 소득분배와 관련해서 조세부담이 높은 나라
들은 왜 이민자들의 노후까지 책임지느냐하는 문제, 노동시장은 내국인의 근
로조건을 악화시키느냐 하는 문제가 있음. 고용대체성 추정하기 어려우므로
고용은 불확실 하지만 임금은 떨어뜨리는 현상들을 보임. 분야마다 부정적인
이야기가 논의되어야 긍정적인 이야기를 확대시킬 수 있음

- (외국인 근로자 유형 구분) 영국은 전문인력 허용하는 직종들을 구분하여 논의되어야 함. 이는 실효성 측면보다 국민들 설득할 수 있는 논리일 수 있음. 인력 부족 판단 기준에 따라 다섯 계층으로 외국인 근로자 유형을 구분하며, 저숙련 근로자의 경우 유입을 허용하지 않음. 한국의 경우, 저숙련 인력에 대한 유형 구분 및 전문인력 허용 직종에 대한 정부의 노력이 필요함(저임금산업들을 유지시킬 것인가의 문제)
- 전문인력(E7) 임금수준이 200-300만원을 넘지 않음(임금근로자분포변화 참고). 국가경쟁력 제고를 위한 전문인력유입이 청년노동시장과의 현실적인 어려움이 있음. 30~40년 노동시장 보완을 위한 조치가 되어야 설득력이 있을 것임
- 전문인력의 경우, 노동시장과 소득분배에 미치는 영향이 고려되어야 하며, 우리가 원하는 필요인력이 지속적인 공급이 가능할 것인가에 대한 문제와 정주화 가능성도 고려되어야 함 전문인력은 필요조건이지 충분조건은 아님
- (고령화와 이민정책) 이민자 유입은 인구성장에 긍정적인 영향을 미치나 중장기적인 고령화율을 낮추기 위해서 현실적으로 기여하지 못하고 있음
- (외국인 근로자의 노동시장역할) 내국인일자리 개선이 우선시 되어야 하며, 외국인인력정책은 내국인 노동시장 보완성을 강화하는 방향으로 추진되어야 함

9 토론자 주요 내용

□ 최홍

- 현재 이민과 이민정책에 대한 개념은 정립되어 있지 않으며, 정부 내에서 제도적으로 개념화되지 못함. 우리나라의 이민정책은 없다고 보는게 맞음
- 저출산 정책과 이민정책은 분명히 병행해야함. 대립구도로 설계되어서는 안됨. 인력정책에서 인구정책으로 무게중심을 전략적으로 옮겨가야함. 현재 이민정책에 대한 검토는 경제 및 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 새로운 인구층 형성에 관한 것이 되어야 함. 이민자를 단순한 노동력이 아니라 소비주체

이며, 산업주체 그리고 사회 다양성의 주체로 새롭게 인식할 필요있음

- (문화개방) 이민정책은 이주 동기에 따라 사람들이 자연스레 드나들 수 있는 문화에 대한 큰 그림을 그려야 함

□ 정기선

- (개념정리필요) 인구정책으로서의 이민정책, 외국인력정책과 관계성에 대해 짚고 넘어가야 함
- 이민자를 차선택이라는 것을 분명히 해야하며, 국민을 이해시켜 같이 잘 살 수 있다는 부분을 경험적 데이터로 보여주어야 함
- 외국인정책과 관련해서는 아프리카 밖에 없으며, 국가가 통제를 하는 이민국가라는 외국인정책을 가지고 있지 않음. 가장 근접한 전통적인 이민국가들은 영주이민을 받고 있음. 이탈리아의 경우 이민자 통합계획을 세움(스페인도 동일). 실제로 계획은 세운다고 하더라도 구현되지 않는 문제점. 이것에 대해 외국인과 국민이 방향성을 소통의 도구로서 잡는것임
- (이민의 방향성 중요) 영주이민, 한시적 이민, 직종, 직업, 섹터별로 논의가 되어야 함(전통적 이민국가 호주, 캐나다 사례 참고)
- (적정인구설정) 생산가능인구, 총인구 감소로 인한 이민자 유입의 단순논리보다 적정인구규모, 적정 생산가능인구 규모 및 비율, 내수시장 유지를 위한 적정 소비인구 규모에 대한 사회적 담론 활성화 및 국민의 이해와 합의 필요
- (이민자통합정책 방향) 통합은 외국인이 들어오기 전부터 논의가 되어야 함. 한시적 이민자가 정주형 이민자로 정주형 이민자가 국민으로 통합되기 위한 자격조건과 명확한 기준이 필요. 경력개발 가능성을 높여 정주형 이민자로 전환할 수 있도록 경로를 개방해야함.

□ 한건수

- (현 이민정책 평가) 종합적 체계로서의 이민정책이 아닌 이미 발생한 상황에 대한 단기대응, 단기대책이 축적되어 오늘날의 이민정책이 분석되었음

- (중장기적 방향) 정치, 경제, 사회, 문화의 측면에 미치는 영향을 분석하고 원칙을 논의해야 하며, 이민자를 수용할 것인지, 수용한다면 왜 해야하는지를 명확히 해야 구체적 방법론에 대한 합의를 만들 수 있을 것임
- 이민자의 각 부처별 영역들에 대한 동의 및 이민자 수용목표를 설정해야 함, 논의 자체를 구조화할 필요가 있음. 현재 저숙련 노동자 임금에 마이너스 영향을 미치고 있음. 이번년도 말까지 기본 방안과 논의 사항을 만들어 가기 위한 논의 자체를 구조화시킬 필요가 있음.
- 국내 체류 외국인, 외국인 노동자, 결혼이민자 및 다문화가족 정책 등 여성인권정책, 성격을 부여한 사회통합정책으로 나아갈 수 있음. 이민정책 틀에서 대응해야하는지에 대해 정책 별로 분류하여 부처별 대응이 필요함

□ 송영훈

- 이민자들이 한국사회에서 어떤 지위를 가지는지에 대한 논의와 통제와 관리의 대상인지 대한 논의가 필요함
- 국가가 사회적 비용을 부담할 것인가. 민간부분 사회적 비용도 고려되어야 함
- (이민 통합과 공존) 이민자들이 정주화 과정에서 동화되어야 하는지 통합되어야 하는지 통합이 지향하는 방향성이 무엇인가에 대한 논의가 필요
- (이민정책의 효율성) 정치적, 경제적 효율성을 고려
- 이민정책이 민주주의 원칙에 충실하고 있는가에 대한 논의가 필요(인권과 복지문제)
- (문화개방) 문화개방의견 동의. 소프트파워가 없다면 이민정책은 인력정책으로 갈 수밖에 없음
- 난민의 경우 각 나라별로 정해진 이민자 정책 총량이 있음. 재정착 난민을 적극적으로 지원 고려해야하며, 난민에 대한 지원 규모 및 지원기간에 대한 논의가 필요함. 또한 난민지원을 정부가 전적으로 부담해야 하는지 기업과 시민단체와의 분업 및 협력해야하는지에 대한 논의가 구체적으로 이루어져야 함

10. 주제 토론

가. 문호개방에 대한 의견

- (최홍) 이민정책은 인구정책이 가장 큰 그릇임. 기초는 인구정책으로서의 이민정책이어야함. 인력정책에서는 인적자원으로 협소하게 볼 수밖에 없는 것임. 정책적으로 구체적인 문호개방 설계를 먼저 해야 함. 비자체계를 새로 설계해야함, 영주비자를 재정비를 해야함(H2 ,E9, E7)
- 장기적 관점에서 문호는 열어야 함. 얼마나 받아야 하는가를 설정하는 것은 기술적으로 불가능함. 인구문제를 이야기할 때 노동력관점 보다는 수요관점에서 문제의식을 가져야함
- 현 지방정부가 해외투자유치를 위한 지나치게 외국인 위주로 지방정부가 나서고 있음. 이에 기존의 주민들은 외국인들을 받아들이면서도 역차별적인 정책이라 생각함
- 이주민을 위한 별도의 통합체계를 가지고 가는 것은 안됨. 문호설계를 다시하는 것이 정부가 전문인력을 데리고 와달라고 하는 것은 아님, 기업이 데리고 오고 있음
- (정기선) 비자체계는 틀임. 비자체계 이전에 살고 싶은 환경을 만들어야함. 이민정책은 국민이 함께 외국인과 잘살기 위한 것이며, 이를 어떻게 활용할 것인지에 대한 부분 및 국력의 경쟁력을 제고하기 위한 부분으로서 중요한 것임을 분명히 해야 함. 이에 대한 국민들의 이해가 필요

나. 인구정책으로서의 이민정책이 차별성이 있는지

- (이규용) 인구정책이라도 국적취득, 영주권 등이 원활하게 논의가 되어야 하며, 지금의 이민의 흐름은 “순환”임. 이민정책과 인구정책의 정책 풀을 어떻게 가지고 갈 것인지 고민되어야 함. 이민자도 들어와서 편입되는 순간 저임금근로자가 될 가능성이 있으며, 이민자가 양극화될 가능성이 있음.

□ (정기선) 오자마자 정주형을 받아들이는 나라는 없으며, 한시적 이민 이후 정주형으로 전환하도록 함. 외국인정책은 정주형 이민자만 받는 것이 이민정책이 아니며, 관광객까지도 포함함. 외국인력정책은 경제이민, 비경제이민으로 나뉘는데 경제이민은 취업목적으로 오는 것임. 외국인력정책이 이민정책에 맞지 않는다는 부분도 맞지 않음. 큰 범위안에서 취업목적으로 와서도 일부는 정주형으로 변해가는 과정의 맥락으로 크게 짚어야 함.

다. 경제적인 것 말고의 이민의 원칙은 무엇이 있는가?

□ (정기선) 전문인력에 집중함으로서 노동시장에서 노동력으로 생각하고 사람으로 생각하지 않음. 교육훈련 체계가 잘 안잡혀져 있으므로 교육훈련 환경 조성이 필요함

○ 어떻게 통합을 이룰 것인가에 대한 기본 틀은 있음. 통합이 동시에 이루어져야함. 우리 사회에서 잘 어울릴 마음의 준비가 된 사람이어야 하며, 정치, 사회적 참여, 차별받지 않는 인권의 문제도 고려되어야 함

□ (한건수) 한국 문화적 자원의 창의성, 다양성은 중요한 역할이 될 수 있음. 이민문제도 적극적인 인적교류를 통한 자산이므로 설득과 명분이 중요함

□ (이병하) 문화적 다양성에 기반한 원칙이 되기 위해서는 참여의 대상이 되어야 하고, 가치를 공유하는 사람이 되어야 함. 차별 받지 말아야 함. 인권이 중요하며, 인정해주어야 함. 이에 따른 연결성이 같이 가야함. 잘 짜여져야 조정이 이루어질 수 있는 것임

라. 노동시장에 어떠한 영향을 미치는지?

□ (정기선) 내국인이 우선이 되어야 함. 선별이라는 것은 들어오기 위한 것도 있지만 들어오기 전도 선별임. 숙련된 외국인을 받아들일지 말지, 어떤 기준을 가지고 여기서 논의할 문제는 아님(노동부, 법무부에서 해결해야함), E9에서 E7 근로자

가 일자리를 가질 수 있는 시스템을 가지고 있는지, 고민해야함. 현재 고용센터는 내국인 고용이 주 업무임.

○ 외국인, 이민정책은 장·단기를 같이 고려해야함

□ (한건수) 유학생정책도 인력정책으로 논의가 되고 있음. 한국에 남을 수 있는 길이 없음. 유학생 특수직종, 대학을 유지하는 초점임. 숙련인력에 포함되는데 청년 실업문제가 겹쳐있어서 배제되고 있음

마. 국가의 역할 및 범위(보편적 복지)

□ (한건수) 복지혜택은 외국인 국적취득자한 자의 사회통합문제이며, 전략적 되어야 함. 이민자 지원정책이 자량이 되어서는 안되며, 객관적인 판단으로 복지지원과 혜택의 절제가 필요함

제3절 이민정책의 범위와 거버넌스(3차 포럼)

1. 제3차 중장기 외국인·이민정책 포럼

2. 일 시 : 2016. 10. 28. (금), 13:30 ~ 16:30

3. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 대회의실

4. 포럼주제

이민정책의 범위와 거버넌스

5. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 이규용(노동연구원), 이진영(인하대학교), 이해경(배재대학교), 윤광일(숙명여자대학교)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 여성가족부(최은주 과장), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(이재형 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~14:40	논의주제발표
15:00~16:30	주제 토론

7. 포럼사진



8. 발제 주요 내용

□ 이규용

- (사각지대발생) 정책 주체 간 조정, 협력 기제가 미흡하여 정책 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있으며, 중복 지원 문제가 제기되는 동시에 지역, 대상자별 정책의 사각지대가 발생하고 있음
- (전략적 대책 필요) 이민 정책의 핵심은 이주자 대상별로 유입-체류지원-귀국 혹은 영주, 노동시장 및 사회통합 정책 등 생애 주기별 대책이 필요함
- (과학적, 실증적 논의 필요) 이민정책연구도 유관기관과의 연계성 중심으로 이루어지는 문제도 있지만 연구내용과 관계없이 유관기관과의 연계로 치부함으로써 연구의 확장성이나 연구결과물에 대한 공유가 제대로 이루어지지 못하고 있음
- (기구설립) 현재의 위원회를 종합하여 상설기구를 설립, 총괄위원회는 이민정책의 총괄종합기능을 수행하는 만큼 대통령 직속이나 국무조정실 산하에 두는 것이 바람직, 총괄 위원회 산하에 분과위원회를 두어 운영하되 부처들의 간사 역할을 없애고, 부처 간 조정, 중장기계획, 이민정책에 대한 종합 기획기능을 수행
- (영국 이민자문위원회) 정부로부터 핵심이슈에 대한 의뢰를 받아 이민관련 주

요 쟁점에 대한 연구 및 정책방향 제시, 분석과 정책제안을 담은 보고서를 작성하며 정부 홈페이지에 공개, 직종에 대해 전문 인력 필요를 현장조사 하고, 다양한 의견을 수렴함. 이민자를 선별할 때, 국민들 설득이 가능할 수 있도록 노동시장 여건을 반영함. 실증분석 등에 기반한 연구를 함

- (추진체계와 거버넌스 연계성) 이민정책 이슈별 정책 예산, 기능, 전달체계 연계 기능을 강화해야함. 중장기 이민정책(전략) 수립 총괄, 이민정책 이슈별 정책평가 및 분석보고서 작성, 적정 이민자 유입규모 결정, 이민의 경제사회적 영향에 분석 및 정책방향 제시

□ 윤광일

- (헌법적 근거 부재) 헌법은 이데올로기를 담고 있음. 민족적 정체성 치중해 있어서 다문화, 외국인 정책 위헌적 소지가 다분함. 사회통합정책의 헌법적 근거 부재
- 사회성이라고 개념이 헌법에 논쟁없이 들어갈 수 있는지에 대한 고민을 해야 함
- (방향성 문제) 개헌 논의 시 권력구조 개편 문제를 비롯한 근시안적, 가치, 정치적 논리에 매몰되지 않도록 철저한 정책 대안 준비와 꾸준한 문제제기가 필요함. 이주, 다문화, 외국인 정책들에 대해 우리의 정책의 위상이 어느 정도인지 객관적 평가해보아야 함
- (민족 개념 검토) 자유민주주의적 관점, 내용 고민이 되어야 함
- 통일의 문제에 있어서 우월성을 이야기 해줄 수 있는 내용들이 무엇이 있는지에 대해 생각해보아야 함
- 객관적인 연구 방향성 부재함
- 컨트롤 타워 신설 혹은 기존 제도 강화 시 법적 근거 마련
- (정책연구 지원 제도 개선) 외국인 인력 적정규모 연구 시 외국인 정주에 따른 정치사회적 함의에 대한 통합 연구 필요, 형평성 문제 통합되어서 이루어져야 함.

- (정책담당자 참여의 활성화) 정책적 합의 부족함. 참여의 활성화를 통해 양질의 연구가 이루어 질수 있을 것임
- 중복지원(부처별, 중앙-지방 정부, 인력, 시간, 비용) 문제에 대한 현황 파악 시급
- (적정규모) 정책분야별 내외국인 인당 수혜 정부지원(부처별, 중앙-지방 정부, 인력, 시간, 비용) 평가
- (부처 간 교류 활성화) 행자부, 교육부, 정책적 초점을 맞추어 순환 근무가 되고 있는지, 노력이 투입되고 있는지
- (비정부기구 참여 필요) 이주자 단체 및 관련 비정부 기구 활용 방안 논의

□ 이해경

- (이민범위) 이민정책의 기본적인 통로는 경제(취업, 기술)이민, 가족이민, 난민이민, 동포이민으로 범주화할 필요가 있음
- 경제이민은 다시 그 기술수준에 따라 전문인력/ 비전문인력 등으로 나눌 수 있음
- (가족이민) 가족동반이민, 가족재결합이민, 가족형성이민(결혼이민)으로 나누어짐
- (이민정책의 대상) 내국인, 해외한국인, 외국인, 귀화자 등 이민배경인구까지를 다 아우름
- (이민정책단계) 출입국관리, 체류 및 국적관리 (외국인력정책 포함), 사회통합
- 이민정책의 '선별원칙'이 잘 지켜질 경우, 사회통합정책은 인권, 다양성 존중, 권리 및 의무 보장 등 '보편적 원칙'에 따라 잘 수행될 수 있음.
- (이민정책목표) 경제적인 이익 + 민주주의 원칙(민주, 자유, 인권 함양)
- (이민정책의 범위) 인구정책, 인력정책, 사회통합정책 등을 모두 아우르는 종합적인 정책임

- (이민정책 거버넌스) 선별유입이 가능하다면, 이미 들어와 있는 모든 이민자에게 각 기준에 맞는 ‘보편주의적’ 통합정책을 실시할 수 있을 것이며, 통합을 ‘좁은 의미의 통합(협의의 통합)’과 ‘넓은 의미의 통합(광의의 통합)’으로 나눌 필요가 있음
- (협의의 사회통합) 이민관리(통제)로 인식되어 이민 관련 부처에서 다루어져야 함
- (광의의 사회통합) 사회복지임, 기존의 중앙부처, 지자체, 지역의 민간단체 등
- 외국인 노동자들의 상당수가 이미 정주하고 있고, 향후 성실근로자제가 더욱 확대될 경우, 정주가능성이 매우 높음
- 결혼이민자는 통상 정주자로 보나, 현실은 지난 20여년간 결혼이민 여성의 20% 결혼이민 남성의 30%가 이혼하였음. 가출 등을 포함할 경우 이들의 가족 해체율이 높다는 점은 늘 간과되었음
- (위원회 역할 기능) 컨트롤 타워의 필요성은 누구나 인정하고 있으나, 동시에 컨트롤타워의 설치가 만병통치약은 아님. 즉 독립기관(또는 통합위원회)가 있어도, 이민과 관련된 사안은 너무 복잡하여 다른 부처와의 역할분담이 여전히 중요함. 나아가 사안에 따라 업무분담이 달라질 수도 있음.
- (통합위원회) 향후 통합될 위원회가 어떻게 실질적인 권한을 강화할 것인지, 이민법의 통합문제, 3권분립의 원칙’으로 이민정책을 결정하고 (입법), 집행하고 (행정), 평가하는 (사법) 기관이 각각 분리되어 서로를 견제할 수 있어야 하며, 행정분업의 원칙으로 이민정책의 큰 틀(로드맵)과 관리(통제) 및 협의의 사회통합 업무는 중앙정부가, 구체적인 지원(support) 업무는 지자체가, 실질적, 일상적인 지원은 민간단체 등과 협력하여 수행한다는 원칙을 더욱 명확히 할 필요가 있음
- 외국인노동자의 수요 관련 그간 너무 기업의 입장만을 반영해왔음. 외국인의 유입을 시장에만 맡겨서만은 안됨
- (외국인가사노동의 확대모델) 근본적으로 외국인 가정부를 두는 것은 민주주

의 방식으로 나아가야 한다는 점에서 사회화에도 매우 안 좋음. (일본의 외국인 간병인확대사례, 장기요양제도)

□ 이진영

- (정확한 외국인 인구통계) 정책 환경 조성을 위한 정확한 외국인 인구 통계 필요
- (재외동포 소외) 국내 거주 재외동포의 비중이 크므로 현실을 도외시 하지 말아야 함(통계청 142만명 절반 재외동포임), 문제발생의 구조적 원인에서 언급되지 않았음
- (국제협력 고려) 이민자체가 국제적 현상이므로 안보적 측면 고려한 개발협력과 관련한 이민자 활용, 재외동포 활용이 필요함
- (중국 소수민족 정책고려) 이민정책 이론(한국문화다운 방향성문제), 이민정책 집행(이민정책행정측면), 이민정책(큰 줄기의 정책측면)
- 현실적 고려 부처별 고유한 기능들, 각 부처별 특성들 유지하며, 정책적 차원에서 별도의 기구가 필요함. 대통령직속의 “공공외교와 외국인 위원회” 설치
- (기구 설립) 대통령직속의 “공공외교와 외국인 위원회”의 3개의 국(재외동포 정책국, 외국인정책국, 미래기획총괄국), 재외동포 다수, 고용 통계 미비, 사회 통합, 외국 정부와의 관계 역할
- 집행하는 가이드라인 필요(외국인 등록증 절차 및 중국동포 표기 문제)

9. 주제 토론

가. 재외동포 문제

- (이진영) 방문취업제로 인한 재외동포들이 증가함. 재외동포에 대한 범주를 정하는 것은 국가의 역할임. 재외동포를 반영한 정책 범주화를 해야함
- 탈북자에 대한 문제와 현실적으로 중국동포들이 정책적 범위 내에서 지속적으

로 영사문제(중국국민 범죄 피해_이천 냉동창고 살인사건 등 사안에 대한 발생 가능성 고려)가 생길 우려(고용 및 외교적인 문제, 범죄 등)

□ (이규용) 이민자 활용, 재외국민들도 1차적 대상이 되어야 함. 재외국민 정책범위에 들어가야 함

○ 탈북자 대상의 고민해야함. 이슈가 될 수 있을 것임

□ (이혜경) 중국교포들의 기술적인 문제들은 나중에 고려하더라도 4개 위원회를 통합하는 것이 상징성이 있을 것임.

나. 이민정책의 총괄 위원회 관련 의견

□ (이규용) 총괄기능과 기획기능을 분리해야함. 총괄은 컨트롤 타워에서 수행하며, 각 부처별 정책기획기능이 필요함. 컨트롤타워는 보수적 접근이 되어할 것임. 결과적으로 부처의 기능을 조율할 수 있을 것임. 다양한 이해관계자 의견 수렴하고 실증적, 분석적인 국민 설득 논거가 있어야 함.

○ 이민청의 경우, 각 부처가 가지고 있는 의견을 조율하기 어려울 것임. 이민청은 집행기능을 확장시킨 것이므로 지속가능 모델이 안됨. 상설기구는 커버가 될 것임

○ 각 부처별로 축적된 기반이 되어 있기 때문에 활용을 하고, 총괄적이고 전략적인 위원회 기능이 필요함

○ 지금은 위원회의 총괄기능이 필요하니 영국모델을 참고하여 각 부처의 집행기능은 그대로 하도록 함

□ (이진영) 독립적인 기구는 될 수 없지만 수평적 논의의 위원회가 있어야 함

다. 컨트롤 타워의 역할(결정, 구조, 업무)

□ (이진영) 법적인 부분이 가장 중요할 것 같음. 위원회가 조정의 범위는 약하다고

보임. 가이드라인을 제시할 수 있는 거시적인 역할이 필요함

○ 위원회는 정책의 발굴과 종합 형성에 대한 부분이 들어가야함

□ (이혜경) 분과위원회에서 조정을 하고, 총괄위원회에서는 여러 가지를 통합해서 보면 좋을 것임(호주는 민간위원을 채용하기도 함)

제4절 중장기 이민정책 발전방안(4차 포럼)

1. 제4차 중장기 외국인·이민정책 포럼
2. 일 시 : 2016. 12. 6. (화), 16:00 ~ 18:00
3. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 대회의실
4. 포럼주제
중장기 이민정책 발전방안
5. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 김혜순(계명대학교), 이규용(노동연구원), 이병하(서울시립대)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 여성가족부(노현서 사무관), 문화체육관광부(이정희 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(이재형 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
16:00~16:10	개회사
16:10~16:40	논의주제발표
16:50~18:00	주제 토론

7. 포럼사진



8. 발제 주요 내용

□ 이규용

- 중장기적인 이민정책의 담론과 방향에 대한 논의구조 틀을 세우고 추진체계를 정비해야함
- 사회통합문제는 도입규모, 정책대상, 선별규모로서의 구체적인 논의가 필요함
- 컨트롤 타워와 통합위원회가 무엇을 할 것인가에 대한 역할이 구체적으로 제시되어야 함
- ‘중장기’라는 부분이 시기적인 환경변화에 따라서 유연화 되어야 하는데 국민들의 정서를 반영하여 중장기라는 추상성을 분야별로 구체화해야함
- 인권 및 차별도 중요하며 국내 거주민 대책, 국내 노동시장 정책에 대한 내국인 보호가 논의된 후, 이민자에 대한 정책이 세워져야함
- 이민전략관점에서 국무조정실에서 영역을 확장을 하되. 부처별로 앞으로 해야 할 일을 정리를 해야 함. 부처 별로 이민의 방향을 잡아야 함
- 추상적인 내용보다는 외국인 정책과의 차별성이 담겨야함

□ 이병하

- 외국인·이민 과제의 목적과 기조, 방향에 대한 설정이 중요함

- 중장기 이민정책 방향 설정에 있어서 개방으로 가야 하는지에 대한 방향성이 분명히 설정되어야 함.
- 내국인의 합의를 어떻게 이끌어 내야 하는지에 대한 방법론도 제시되어야함
- 반이민적인 부분과 정치과정 속에서 합의가 되어야 하므로 의사결정을 도출하는 과정에서 교육과 홍보, 이민의 사회통합이 같이 나아가야 함
- 이민정책의 방향성을 가지지 않으면 어느 부처가 예산이 줄어들고 확대 구조로 갈 수밖에 없음
- 중장기 방향에 있어서도 방향을 설정하는데 있어서 개방여부에 따른 논의가 이루어져야함
- 통합관리체계 구축
 - 위원회를 통합하겠다는 것이 목적이라면 통합하는 것을 왜하는지가 분명히 제시되어야 함
 - 이민정책체계를 공감은 되나 컨트롤타워의 기능이 도대체 무엇인지? 고민되어야 함
 - 이민자 통제는 병렬적으로 나뉘어져 있는게 아님. 이민이란 문제에 있어서 이민정책의 고유영역이 존재함. 안보, 보건 복지 교육 연관된 분야들임.
 - 범주를 어떻게 설정할 것인지. 연관된 부분들은 무엇인지? 통합된 위원회와 핵심정책들과의 과연 통합된 위원회와 통합된 위원회의 위상이 어떻게 되는지? 통합이후의 역할은 무엇인지? 고민되어야 함
 - 지방, 중앙 정부 간의 통합위원회가 감당할 수 있는 것인지? 어디에 위치해야하는 것인지? 정책 기능과 수립기능이 분리되어 있는 것인지? 사무국이 존재하는 것인지? 간헐적으로 회의가 열리는 것인지? 정부의 추진상황을 보면 중복의 문제와 평가가능이 가장 중요함.
 - 중장기 방향을 설정하고, 평가하는 작업에 있어서 고민되어야 함(영국, 네덜란드 사례: 이민 수용국에서 이민정책이 보고서가 가장 중요한 역할을 함)

- 경계를 강화해서 나와있는 무슨 기능을 수행하고 현실적인 고민들이 있어야 할 것임.
- 이민 관련 위원회가 세워진다면 시민사회와 공론의 장으로서 연계성을 가져야 함

□ 김혜순(계명대)

- 다양한 체류 자격의 이민자와 귀화인에게 적용될 경우를 상정해서 기존의 내국인 대상 법제도 점검 필요함
- 단순 노동력 지속 유입은 회의적임
- 단일민족으로 동원되다가 다문화에서 오는 정체성 혼란과 좌절 및 배신감. 여기에 심각한 경제 양극화와 불평등이 더해지면서 정책으로 가시화된 내국인 대비 이민자 지원과도의 문제 중첩이 됨
- 정책과제와 정책의 방향성이 혼재되어있음
- 정책체계가 잘못되었다고 봄. 한국은 현상이 생기면 정책이 만들어짐. 단기 해결책일수 있지만 이것을 최소화하는 것이 이민정책의 역할임.
- 한국은 재외동포에게 다중적임. 국가와 민족중심주의를 강조해온 한국의 사회·정치·문화적 배경과의 공존문제가 심각함

9. 주제 토론

- 이민 정책과 목표가 무엇인지, 이민의 대상을 국제적 정의로 나누는 것인지? 구체적인 내용을 제시할 필요가 있음
- 이주민만 대상으로 하겠다라는 부분은 내국인이라는 것은 전혀 다를 여지가 없어 보임

- 사회·정치적 비용에 있어서 계량적 제시를 통한 이민계측은 계량에 따라 문제가 있음
- (이병하) 이민정책에서 내포되어있는 부분들은 핵심국가기능은 네가지 안보, 축적의 기능
 - 정책환경이 변하면 침체되거나 축적 기능이 강조될 수도 있으며 정책 환경의 변화에 따라 정당성의 기능을 조정하게 되는 것임
 - 이민정책에 대한 고유한 기능을 어떻게 담아낼지에 대한 정리 작업이 이루어져야함
 - 위원회를 통합해서 관리하는 것이 핵심임
- (김혜순) 지금 현재의 다문화 현상이라는 것이 차별을 만들고 있음. 외국은 결혼 이민자 대상 정책이 없음. 다문화라는 말은 폐기되어야 함
 - 다문화가족지원센터와 사회복지센터는 결혼이민자 복지를 해주는 곳임. 모든 이민자 대상의 서비스를 대상으로 한다면 완전히 새롭게 패러다임이 바뀌어야 함
 - 우리는 국내에 거주 하는 외국인을 이주민이라는 단어를 쓰고 있음. 이민자가 국가 영토 안에 들어와서 풀타임 이주과정에 있는 사람은 관광, 의료관광일 수 있음. 이민정책은 아니라는 것임. 분리해야함
 - 이민의 혼용되어 있는 정책들은 혼란을 야기시킴. 외국인, 이민, 다문화 관련 용어정리를 해야함
- (이규용) 여러 가지 이민과 관련된 정책이슈가 산재되어 있음.
 - 정책이슈들의 문제점이 평가되어야 함. 현재 문제가 되고 있으므로 유연성과 실효성을 가려 지금 당장해야 할 과제 무엇인지, 중장기 및 단기의 이민정책에 대한 정부가 왜하는지에 대한 답변을 줘야함
 - 국민들의 합의를 어떻게 얻어 내느냐에 대한 안과 쟁점을 세워야 함

- 공론화 과정을 거쳐야 함. 주제를 가지고 부처와 언론 들간의 공개적인 자리에서 토론의 장을 열어 다양한 의견을 가져야 함
- 정책에 대한 논의 과정을 거치는 것이 중요함

제 3 장

자문회의의 결과 보고

제1절 이민의 편익/비용(1차 자문회의)

제2절 국가 경쟁력 제고, 국경 및 체류관리 강화(2차 자문회의)

제3절 사회통합 효율화, 외국인·이민 등의 인권보호(3차 자문회의)

3

자문회의 결과 보고 <

<

제1절 이민의 편익/비용(1차 자문회의)

1. 제1차 중장기 외국인·이민정책 자문회의
2. 일 시 : 2016.10.21(금), 13:30~16:30
3. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 회의실
4. 자문회의 주제
이민의 편익/비용 관련 심층논의
5. 참석대상

□ (전문가) 박성재(한국노동연구원), 강동관(이민정책연구원), 정기선(이민정책연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부 등

- 국무조정실 외국인·이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부 미래경제전략국 미래사회전략팀(송진혁 팀장, 서병관 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
13:30~14:30	논의주제 관련 토론
14:00~16:30	자문 및 마무리

7. 자문회의 사진



8. 자문회의 주요 내용

가. 전문가 A 의견

- 각 국가들은 경제적 효과를 극대화 하는 방향에서 외국 인력 정책을 활용할 것임
- 외국인력 유입은 편익과 비용이 동시에 발생하며 도입시점에는 편익이 클지라도 시간이 흐름에 따라(정주자가 증가할수록) 비용이 커질 수 있음
- 편익과 비용은 산업경쟁력이라는 측면에서도 고려해야함
- 외국인력 유입이 자본시장 비율에 음의 영향을 미치는 점으로 기업들이 기술혁신을 통한 경쟁우위전략을 추구하기보다는 저임금 외국 인력을 활용한 경쟁력 확보에 주안점을 두는 것 아닌가 하는 우려가 있음
- 외국인력 유입이 내국인에게 미치는 영향이 미미하거나 방향성이 분명치 않은 것은 외국인력과 내국인력 간 업무분리 가능성, 외국인력 유입 시 내국인의 이주로 경쟁관계에 놓이는 자의 비중이 높지 않을 수 있다는 점, 외국인력 규모가 빠르게 증가하고 있지만 여전히 그 비중이 낮아 효과가 뚜렷하게 관찰되지 않기 때문임
- 활용할 수 있는 3D업종이 상당수 존재(갈수록 그 영역이 넓어지는 추세)하며 외

국인력 도입이 내국인 일자리를 뺏기보다는 한계직종 일자리를 유지시켜주는 측면이 존재하며, 중소기업 인력난이 갈수록 심화되고 있거나 동포 취업허용업종인 음식업이나 건설업에서 내국인이 국적동포로 대체되고 있음은 분명함

- 일본은 우리보다 20년전에 생산가능인구가 감소하였지만 고용허가제 도입하지 않고 있음(최근에서야 고용허가제 도입을 검토 중). 산업발전단계가 상이하기 때문이지만 일본사례가 주는 시사점을 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있음
- 제조업의 경우 전체적으로 취업자가 증가(6.0%) 했지만 청년층의 비중감소가 현저하며,(22.1% 감소) 최근 들어 전자, 기계 쪽에도 감소하고 있음
- 한국의 외국인 고용업체 외국인력 비율은 2006년 174천명에서 2014년 373천명으로 증가되어 외국인력 의존도가 매우 높아졌음을 알 수 있음 → 외국인력 의존도가 과도하게 높아질 경우, 장기적으로 숙련단절과 R&D 및 근로자 능력개발을 통한 혁신역량제고에 부정적 영향을 미칠 것임
- 외국인력 유입은 해당 부문의 근로조건 특히 임금에 부정적 영향을 미치고 있으며, 아무리 해당업종 상대적으로 근로조건이 악화 외국 인력의 이탈을 촉진할 수 있음
- 우리나라가 일본에 비해 외국인의존도가 높은 것은 노동시장구조의 차이에서 기인(하토리 다미오, 2004)
- (일본) 자동화기계 도입 훨씬 전부터 공업화를 시작 → 숙련노동축적 → 내부노동시장 형성(중소·중견기업도 동일) → 외국인에 대한 의존도를 떨어뜨림
- (한국) 중공업정책으로 대기업을 중심으로 내부노동시장이 형성되는 단계에 자동화 기계가 도입되자 기업들이 자동화조립 시스템을 통해 고도화를 달성하는 방향으로 전환함. 저임에 기반한 경쟁우위 전략을 활용

- (대만) 중소기업의 가족기업이 대다수임. 대부분 글로벌기업의 위탁생산 형태로 글로벌 생산시스템에 편입되어 있음. 내부노동시장이 형성되지 않음
- 제조업의 경상 부가가치 비중은 2000년대 들어 첨단 및 ICT기술산업 그리고 중 고위기술산업 비중은 정체되고, 중저위기술산업 비중만 지속적으로 확대되어 산업구조 고도화가 지연되고 있음을 보여줌 → 우리나라 기업들이 빠르게 기술을 축적했다가 그 이후 정체되어 있는 현상을 보임
- 기업 friendly 정책을 펼치는 것이 궁극적으로 기업에 장기적으로 도움이 될 것인지 검토 필요(중소기업 종사자의 1인당 부가가치 비율이 지속적으로 하락, 중소기업 영업이익률은 2013년 4.40에 불과, 중소기업이 극단적으로 영세한 상태이므로 제대로 된 투자나 고용을 창출할 수 없음)
- 외국인력 공급은 단기적으로 기업의 고용비용을 줄이는 효과를 갖지만 자구노력 의지를 줄이는 부작용 존재
- 제조업은 21세기에도 핵심산업이면서 미래산업이기도 함, 제조업의 진화를 통한 양질의 일자리 창출, 기계화·로봇화를 통해 고임금·고령화 구조 대응, 고부가생산을 통한 국제경쟁력유지를 목표로 함. 제조업의 혁신 역량 지원이 산업정책으로 접근해야함)
- (일자리 미스매치 문제) 대·중소기업간의 양극화를 완화하는 정책을 정력적으로 추진될 필요 있음. 극단적인 양극화상태(대기업과 중소기업간 임금차이로 인해 중소기업을 선택하기 어려우며, 고학력화까지 겹치면서 상황이 악화되고 있음)를 해소하지 못하다면 추가적인 경제성장이 달성하기 어려울 것
- (인천 남동공단 금형기업 사례) 외국인력 공급도 내국인 근로조건 개선과 R&D 및 기술축적을 위해 노력하는 기업에 집중 지원 필요(예: A기업은 외국인 의존도 30% , 40대 초반 사람들이 많음/B기업은 청년층이 많고, 기술력을 가지고 있는

글로벌 기업들로만 거래함(기술력 있다는 것) → 기술력 제고를 위해 노력하는 기업에 대한 지원 고려

- (교육과 노동시장 정책 연계 필요성) 노동시장 수급 구조 감안한 교육정책이 필요. 외국인력정책은 산업, 고용 등과 긴밀한 조율이 필요함

나. 전문가 B 의견

□ 사회적 비용에 대한 고려

- 사회적 비용을 고려한 이민자의 적정 도입규모를 추정하는 것은 현실적으로는 어려우나 장기적으로는 고려할 필요
- 외국인력 유입정책은 유입에 따른 비용과 편익을 종합적으로 고려하여 결정이 이루어져야 함.
- 현실적으로 추정하는 모델을 정립하기 위해서는 많은 시간과 노력 요구됨
- 풍부한 자료 축적 필요

□ 국내 경제활동 변화에 대한 고려

- 비경제활동인구에 대한 시장참여 변화 고려
- 외국인력 도입규모나 허용업종 결정체계 내에 국내 노동시장 파급영향, 중장기적인 관점의 고려, 산업구조의 변화 등이 고려될 필요가 있음.

□ 외국인 경제활동인구구조에 대한 고려

9. 자문회의 논의사항

가. 이민의 경제적 비용(노동시장 파급효과)

- 1) 일본은 숙련된 인력을 통해 내부노동시장을 형성함. 우리나라의 내부노동시장 형

성을 위한 전략은 무엇이 있을지?

□ (전문가 A) 일본의 외국인력은 90만정도로 추정되며, 내부의 숙련된 인력형성으로 청년 연장 유지시키는 방법이 있었음. 일본의 경우는 청년들도 농업, 어업에 종사하는 사람이 많음. 핵심은 임금일 것이라고 생각됨. 한국은 대기업과 중소기업의 임금 양극화가 높음. 이 부분을 해결해 준다면 청년들도 중소기업에 들어갈 수 있을 것이라고 생각함

2) 일본의 내국인과 외국인 간의 임금격차가 어떠한지?

□ (전문가 D) 일본의 외국인 노동자가 2%(90만)라고 하지만 임금수준은 없다고 봐야함. 일본은 단순 노동력을 받아들인 적이 없음. 업종이 흩어져 있음. 유형을 잡을 수 있는 임금구조는 없다고 보임. 일본은 근로자의 숙련도와 기계와 결합하는 식의 기술발전을 보였으며, 숙련도를 버리지 않았음. 베이비부머 세대(단카이 세대)들이 정치적 파워가 컸으며, 일자리를 끌고 갔음(그시기 은퇴시기를 보면 50대 고용률이 높은 것으로 나타남). 또한 외국인이 들어오는 것을 막았음. 특히 노조의 반발이 컸음(예: 필리핀에 간호학원을 세워 간병 인력을 들어오려고 했으며(개호보험시기와 맞물림) 간호사 노조에서 강력하게 저지 당함. 사회적 담론으로 안된다고 형성되어짐). 우리나라는 인구구조 변동의 터닝포인트 이전에 선제적 개방이 되어있음. 인구의 변화과정 속에서 외국 인력을 받은 것이 아니라, 우리나라는 노동시장의 숙련도가 완성되지 않은 상태에서 생산성을 높이기 위한 기계화가 진행되었음

□ (전문가 C) 노동시장 미스매칭의 문제에 대해 근본적인 질문을 던져보아야 함. 우리나라는 기업이 왜 인력이 부족한지에 대한 질문보다는 부족한대로 인력을 공급해주는 데 주력함. 결과적으로 노동구조에서도 양극화가 일어났으며, 외국인이 들어가는 산업일수록 열악해지고 노동조건이 개선되어지지 않음. 그 와중에 인구문제까지 겹치게 됨.

□ (전문가 C) 외국인의 소비창출 문제에 대해서 외국인이 들어와서 소비시장을 축

진한다는 것이 매우 어려움, 외국인들이 내국인처럼 소비자로서의 역할을 해주어야 함에도 외국인은 내국인만큼의 소비창출을 못할 것임. 그런 부분을 연동해서 이야기 되어야 함. 박성재 박사가 지적한 산업구조를 염두 해 둔 인력수요를 다시 짚어봐야 함. 왜 기업이 부족하게 되었는가에 대한 대책도 연동해서 답이 나올 수 있을 것임

□ (전문가 B) 통상적으로 이민자유입에 대한 비용편익은 ‘왜, 얼마만큼 도입할 것인가?’에 대한 문제를 고려해야 함. 이민자 추정은 국내시장에서의 노동수요만을 가지고 도입을 추정하고 있으며, 내부의 사회적 비용이나 재정적 비용은 고려하지 않고 있음. 사회통합인 측면은 재정효과와 같이 가야하며, 사회통합비용 안에는 고용비용까지 포함되는데, 소비지출효과는 1조정도 밖에 안됨. 3분의 2정도 송금을 하며, 실질적으로 3분의 1밖에 소비를 하지 않고 있음.

□ (전문가 B) (생산자, 소비자 측면 고려) 비용과 편익을 논할 때는 생산자 측면과 소비자 측면을 고려해야함. 장기적으로는 복지비용도 같이 들어가야 함. 이 두 측면을 연동시키는 모델은 없음. 거시적인(생산적) 측면에서 외국인력이 들어왔을 때 GDP가 얼마나 성장할 것인가를 논함. 노동대체성 문제를 보면 낮게 나옴. 외국과 비교해볼 때 노동시장 환경이 다름(미국)

□ (전문가 B) (노동대체성 고려) 세부 분류 안에서 노동대체성을 분석해야함. 현재 제조업의 경우 E9 비자로 들어오는 외국인을 대상(5개 산업)으로 전체 산업에 대한 임금변화를 추정한 결과는 노동대체성이 낮게 나옴. 마찬가지로 H2 비자로 들어오는 외국인 대상(25개산업)으로 추정한 결과도 노동대체성이 낮게 나옴 → 세부적으로 분류하여 노동자를 산출해 내야해야하며, 이와 같이 추정되어진 노동대체성은 외국인이 들어올수록 내국인 고용이 마이너스가 난다라고 예상됨(가설)

□ (전문가 B) 비용과 편익은 대상에 따라(고숙련, 저숙련 노동자) 거시적, 사회통합적인 측면을 고려해 이야기되어야 함(선행연구를 통한 분석결과를 참고해야 하나 분석별로 다르게 나올 수 있다는 한계)

□ (전문가 C) 분석결과는 한정적이며, 계산별로 다름. 140만 외국인 인력을 두고 본다면 30%밖에 안되며, 30%를 전체를 두고 본다면, 결혼이민자의 50%는 일을 하고 있으며, 유학생, F4비자 제외되어 있음. 전부 총괄해서 보아야 하나 놓치고 부분이 많아 감안해야 함

□ (전문가 C) (중국동포인력정책) 동포정책에서 편익과 비용을 나눠볼 수 있는 문제인가. 편익이나 비용의 잣대를 들이대는 것이 문제가 될 수 있음. 비용부분도 연동해서 생각해야함(예: 제조업, 건설업)

3) 저숙련 노동자를 덜 받아들이기 되면 내국인들이 저숙련 일자리에 가게 될 것인가

□ (전문가 C) 캐나다는 2015년 전체적으로 'Canadian first' 슬로건을 내걸었음. 외국인력을 쓰고 있는 기업들이 외국인 의존도가 60% 이상이 되는 기업(단기 아닌 장기화 되어짐) 캐나다 외국인력 활용이 만성화 되어지는 문제점을 보임(내국인을 기피하고 외국인력활용). 이에 따라 '외국인력에 의존한 비즈니스 모델은 허용하지 않겠다' 라는 여론이 형성됨. 외국인력을 씌우므로써 내국인력 훈련비용을 지급한다던지에 대한 외국인력활용을 입증해야함. 한국은 내국인력에 대한 장치가 전혀 없음.

4) 현 상태에서(단순인력이 차지하고, 중국동포 규모) 확대가 될 경우, 비용과 효과가 어떠한 변화들이 생기는가

□ (전문가 B) (사회적비용 증가) 치안, 범죄로 인한 사회적 비용이 늘어날 것임. 외국사례를 보면 장기적인 측면으로 국민범죄와 같아짐. 즉, 치안, 범죄로 인한 사회적 비용의 증가와 경제적인 측면의 비용이 높아질 수 있음. 이에 발생하는 집단 갈등 및 혼잡비용도 증가될 것임

□ (전문가 B) 변화적인 측면을 보자면 생산관련인구의 증가와 외국인들이 단순노동이지만 숙련화 된다는 점. 허나 2013년 체류외국인 실태조사에 따르면 내국인보

다 외국인들의 생산성은 낮게 나타남. 결과적으로 비용과 효과에 대해 실제적으로 나와 있는 결과는 없음

5) 기업의 수용성, 외국인들을 가져오는 효과들은 무엇이 있는가

□ (전문가 B) 기업들은 외국인들을 수용하려고 할 것이며, 장기적으로는 고정화될 것임.

□ (전문가 C) 기업이 요구하는 대로 주는 것이 답이 아니며, 전제조건이 있어야 함. 이로 인한 내국인과 외국인과의 양극화가 심해짐. 내국인이 일할 수 있는 상황을 만들어야 함. 기업들은 임금을 올려주는 것 보다 저임금을 선호함. 장기적으로는 내수시장을 악화시키는 결과를 초래 → 경제를 허약하게 만들

□ (전문가 A) 가장 중요한 것은 임금임. 임금으로 인해 내국인은 들어왔다가 나가는 현상 → 악순환의 고리에 빠지게 됨. 제조업이 튼튼하게 되면 서비스들이 질 좋은 일자리들이 많이 형성이 되는데, 현재 서비스업들은 질 낮은 일자리임. 이는 양극화가 심화될 수밖에 없음. 튼튼한 제조업을 기반으로 서비스업이 발전이 된다면 서로 winwin 할 수 있음

□ (전문가 B) “동반성장”되어야 함. 대기업이 희생되어지지 않으면 중소기업은 임금을 깎을 수밖에 없으며, 결과적으로 외국인 노동자를 그대로 쓸 수밖에 없음.

□ (전문가 A) (장기체류문제) 과거에는 단순노무직만 종사해 사회에 미치는 효과가 크지 않았음. 허나 외국인들이 4~5년 일하게 되면 상당 수준까지 올라오며 관리자까지 될 수 있는 시점까지 되었음. 이를 어떻게 받아들여야 할 것인지에 대한 고민도 필요함

□ (전문가 C) 조선족이 외국인 근로자를 씀(인테리어, 도배, 아파트 관리). 중국 사람과 외국인근로자 팀으로 구성되고 있음. 한사람이 모든 연결고리가 되어 이루어 짐. 외국 인력을 끌어들이는 것뿐만 아니라 중간 역할을 함. 그 사람도 이익을

남기려면 내국 인력을 쓸 수 없는 상황임

- (전문가 A) 외국인력정책의 수혜자는 대기업임. 마치 중소기업이 혜택을 보는 것 같지만 대기업에게 유리함. 인적자원이 차이가 난다 하더라도 임금차이가 높게 난다면 문제가 됨
- (전문가 C) 5인 미만 사업장의 비율이 높음. 5인 미만 사업장은 컨트롤이 안됨. 내국인 2명이 가족으로 구성되고 외국인을 고용함. 과연 내국인의 고용을 확대할 수 있는가?
- (전문가 B) 외국인 개방이라는 개념을 전반적인 구조를 보고 이야기 하지 않고 들여오면 구조화 되어버릴 수 있음. 이후는 이미 늦어버림. 외국인 확대가 필요하나 염려하는 과정을 면밀히 생각해볼 필요가 있음. 산업에 대한 분석 후, 모델을 만들고 난 다음에 확대할 것인지 축소할 것인지를 고려해야함. 직종별 사업체 조사(통계청)의 '외국인 부족율' 개념을 정확히 할 필요가 있음

6) 외국인 도입 규제(조정)에 대한 정책적 방안

- (전문가 A) 노동시장 테스트를 강화한다고 해서 기업들이 반응이 있을까? 제도개선이라는 것은 외국인력도입을 전제하는 것임. 이보다 우선시 되어야 하는 것은 '내국인들이 왜 안들어오느냐?' 문제를 생각해야함
- (전문가 C) 외국인력부족의 원인을 짚어보는 것이 중요함
- (전문가 B) H2(중국동포, 고려인) 같은 경우는 인력사무소를 통해서 일반 기업에 365일 일용직으로 계약함. 파견직이 많음. Job List 구성이 필요함 → 노동시장 전체적으로 보았을 때 어떤 분야에 어떤 인력이 부족한지 분야별로 직종별로 나눌 필요가 있음

나. 이민의 사회적 비용

1) 중국 동포 문제

- (전문가 D) 동포 지원을 하려고 해도 H2 같은 경우는 지원을 할 수 있는 방안이 없음. 관리가 되어야 지원을 할 수 있을 것임
- (전문가 C) 이민자 유입에 따른 사회적 비용은 대부분 H2에 집중되고 있음. 동포에 대한 비용이 10년 안에 상당히 발생할 것임(고착비용, 정착비용). 현재 동포들에게 지원을 하려는 노력이 없었음(동포 자녀들의 교육, 진로 문제 신경써야함).
 - 동포에 대한 부정적인 이미지는 훗날의 사회통합 비용도 고려해야함
- (전문가 D) 서울글로벌센터는 유기적이고 비정형화된 형태로 접근을 하며, 지자체로서의 시사점이 있음. 외국인정책의 모델로서 볼 필요가 있음. 지원의 틀 속에서 관리가 이루어짐
 - 거버넌스 구조가 지자체들이 많은 것들을 할 수 있음에도 불구하고 복잡한 문제로 배제되어 있음. 추진체계의 개편이 필요함

2) 다문화가족과 같은 재외동포의 지원 근거

- (전문가 C) 재외동포법 자체에 문제가 있음 국내체류는 배제되어 있음. 한국의 몽골협회의 경우 SNS로 네트워크를 형성함. 실제로 2천명정도 됨(네팔도 마찬가지임).

3) 외국인 공동체들을 관리나 포섭할 수 있는 방법

- (전문가 D) 안산체육관에서 4월에 진행되는 태국의 '송끄란'이라는 축제는 태국인들 3천명이 모임. 각 개인이 봉사를 하며 퍼레이드를 함. 대규모 퍼레이드가 비정형적인 네트워크로 형성이 됨. 사람이 빠지더라도 네트워크 틀은 성장하고, 발전함. SNS를 활용한 것임. 글로벌센터는 비정형적인 형태로 이루어지며, 다문화

가족센터는 개인베이스로 이루어짐. 공급자 중심의 복지 체계라고 할 수 있음

□ (전문가 C) 아리랑 페스티벌을 보면 경남 창원에서 4~5만명이 모임. 본국 대사관에서 직접 지원을 해줌(직접 대사들이 옴)

○ 가용할 수 있는 외국 자원들이 많음. 네트워크들이 의외로 많은데 활용이 안되고 있는 것이 문제임

○ 네트워크 지역중심으로 사회적 비용을 줄이는 방법을 생각해 볼 수 있음

□ (전문가 B) 사회적 비용에 대한 사례가 취합될 필요가 있음

○ 장기적으로 사회적 비용을 감소시키는 것이 목적임. 전반적으로 밀집지역에 대한 논의. 지원대상도 다르게 생각해볼 수 있음 재외동포를 비용편익에 끼워 넣어야 할 것인가? 재외동포라는 개념하나로 비용편익이 분석될 수는 없음.

□ (전문가 C) 국민이 이해해야함. 국민인식개선이 필요함

□ (전문가 B) 지역마다 특성화 되는 것들을 나눠볼 수 있음. 지원하면서 관리가 가능한지. 역량제고로 넘어가야함. 정기적으로 초기비용이 많이 들어가더라도 나중에 발생하게 될 현상, 지역별로 문제를 분석한 다음에 시행되어야 할 것임

4) 관리 및 사각지대 문제 해결

□ (전문가 B) 불법체류자의 인권이라는 문제는 존중해야 하지만 불법체류자 단속 강화해야하며, 법적으로도 강화해야함. 체류관리에 대한 법무부 쪽에 인원이 적음. 법 집행이 강화되어야 함

□ (전문가 D) 브로커의 문제는 근로감독문제와 연관됨. 제도적 이해의 차이가 다른 부분이 많음(E7비자: 노동측면에서 보면 브로커인 것처럼 보이지만 불법성을 따지기 어려움, E7/E6 근로의 정의에 관한 문제 출입국/지방노동청, 외국인 범죄에 대한 견해 출입국, 지자체/법원)

9. 종합의견

- 외국인력 사용이 국내 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 분리의 관점에서 고려해야함. 부분별(산업별)로 다를 수 있고, 이주자에 따라, 시점에 따라 다를 수 있음. 분석결과는 과거형이므로 미래에 발생하는 예측을 고민해야함

제2절 국가 경쟁력 제고, 국경 및 체류관리 강화(2차 자문회의)

1. 제2차 중장기 외국인·이민정책 자문회의

2. 일 시 : 2016. 11. 22. (화), 15:00

3. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 회의실

4. 자문회의 주제

국가 경쟁력 제고, 국경 및 체류관리 강화(경제활성화를 위한 이민정책 방향)

5. 참석대상

□ (전문가) 한형서(중원대학교 경찰행정학과), 김진영(고려대학교 경제학과), 정기선(이민정책연구원),

□ (한국보건사회연구원) 이상림 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부 등

○ 국무조정실 외국인·이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부 미래경제전략국 미래사회전략팀(송진혁 팀장, 서병관 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
15:00~16:00	논의주제 관련 토론
16:00~18:00	자문회의

7. 자문회의 주요 내용

가. 전문가 A 의견

- 독일 사례: 2000년도부터는 개방해서 체류할 수 없게끔 했으나 IT쪽에서는 노동 시장 개방이 확대되고 있음. 우리나라 노동시장은 많은 숫자가 체류하고 있음. 3D업종에 일하고 있음. 외국인 정책에 대해 독일하고 유사한 절차를 밟지 않을까 생각이 됨.
- 장기적으로는 고급화 인력을 추진하는데 개방이 필요함. 앞으로 선별적으로 고급화에 인력을 받아들이는데 고민해야함.
- 2세대 문제에 대한 고민. 사회에 적응하는 문제가 많이 생김. 언어적인 문제, 종교, 문화적인 문제, 정치적인 문제는 다를 것이라 생각됨. 사회복지부조비가 커질 것임. 교육적인 측면에서도 이민정책 패러다임을 바꿔야 한다고 생각이 듦. 노동자를 장기적인 수급정책에 있어서 체계화가 되어야 함.

나. 전문가 B 의견

- 한국이민정책에 있어서 기술력에 관련해 고숙련 노동자를 흡수해야함. 각국의 소득불평등 문제를 생각해 보더라도 저숙련 노동자들의 공급증가를 의미하는 것임. 임금을 낮추는 효과를 가지고 올 것임. 소득불평등이 증가되고 있는 시점에서 기술력이 낮은 사람들을 받는다는 것은 소득불평등을 더욱 야기 시킬 것임. 기술력이 있는 사람들을 받아들이는 것으로 가야함. 전 세계적인 현상은 이러한 문제로 나아가고 있음(인적자본수입, 소득불평등)

다. 전문가 C 의견

- 국가경쟁력강화 차원에서 우수인력을 국내의 잘 보충할 수 있도록 함으로서 저숙련부터 고숙련까지 이어지는 이슈가 될 수 있음. 현재 우리나라는 저숙련 인력을

도입하면서 돌아갈 사람이라는 생각을 하고 이민 정책을 해왔음. 기업이 쓰고 있는 92% 저숙련 인력임. 73% 외부의 충격(오일쇼크) 섯 다운 때문에 300만 가까이 되는 현상을 불러옴.

□ 저숙련 인력 순환에 대한 고민을 해야함.

□ 우수인력유치는 1,2차 기본계획에서 얼마나 잘 활용했는가를 평가해야함. 전문 인력으로 보면 4만8천 영어강사 주방장, 순수한 E1,E5 만오천명정도임. E2의 경우, 영어강사들이며, 정주형 사이클이 짧음. 오래 있지 않음.

□ 기본적인 비전문인력들은 기업의 수요를 창출함. 보충형 외국 인력방식임. 일자리창출형으로서의 보충이 아닌 일자리를 창출하며, 새로운 일자리를 창출하고, 육성형 이민정책이 될수 있도록 해야함. 기술력을 잘 길러서 가도록 유도하는 것이 필요함(E9 E7 비자) 오래 있을 수 있는 노동시장의 변화도 잘 파악해야함.

□ 비자체계가 잘 만들어져서 기술을 전환할 수 있는 정책이 만들어져야함. 기술인력 기능인력을 잘 활용해야함. 유치하는데 돈을 들이고 있는데 어떤 노력을 해야 하는지 논의하고, 국가경쟁력과 실효성 있는 정책으로 나아가야함.

8.자문회의 논의사항

가. 성장동력 확보를 하거나 일자리 창출형 외국인력을 도입이 된다면 우리나라가 가능한지?

□ (전문가 C) 어느 정도의 실패는 감안해야함. 내가 가지고 있는 휴먼캐피탈, 플랜을 세워서 심사를 철저하게 해야함.

□ (전문가 A) 창업한다는 이야기가 쉽지 않음, 우수인재를 유치한다는 부분이 샘플 자체를 설문을 많이 필요로 함. 설문에 대한 답을 얻는다는 것이 불신이라고 믿게 됨. 고급인력 수입하고 저숙련 근로자 수입이 차이가 많이 남. 산업사회에 저숙련

노동자들이 필요함. 고급인력도 필요하지만 거기에 맞는 사람이 없음, 어떻게 받아들일 것인가? 고민해야함.

□ (전문가 C) 아무것도 모르는 외국인(몽골 결혼이민자)이 하는 것 자체가 어려움. 창업 아이디어를 가지고 비즈니스화 하기가 어려움. 한국에 들어와서 반짝 아이디어를 키워주는 게 더 나을 것임. 외국인이 창업할 수 있는 토양이 필요함. 외국인만 특별히 지원해주자라는 이야기가 아님. 외국인 근로자로 왔는데 외국인본인의 나라와 연결해서 비즈니스를 하고 싶다면 아이큐네트워크(2012년 해외기술을 독일에서 활용할 수 있는 법) 컨설팅이 중요함, 처음부터 다 된 사람들은 기업이랑 연결해서 알아서 잘함. 외국인이 살고 싶은데 능력을 발휘하고 싶은데 능력을 발휘할 수 있는 힘을 키워줘야 함.

□ (전문가 B) 선택한다는 것도 힘들고 창업을 도와주는 프로그램이 있어봤자 정보를 얻기도 힘들고 공급도 적을 것 같고, 더 간단하게 소득세를 없애는 것이 어떨지? 인적자본론 전문기술이 사람들은 양의 효과를 만들 것임

□ (전문가 D) 전문기술을 가진 대학졸업자. 기술수준 보다는 자질이나 가능성, 숙련의 기술정도로 되어있는데 가능성에 대한 부분에 비자체계 변환이 필요하다고 보여짐

□ (전문가 B) over qualification 소득이 떨어지는 것은 맞음. 1세대들은 비용이 들어감. 2세대들은 배우는 속도가 빠름. 인적자본은 직장에서만 발휘 되는게 아님. 잘 배운 사람들이 아이들을 잘 키우는 것은 확실함. 대졸자기 때문에 어떻게 오는 게 아니라 잘 받다 보니까 열린 것임.

□ (전문가 A) 나라별로 비교됨. 독일도 2세가 문제가 됨

□ (전문가 B) 수용국입장에서는 능력에 걸맞는 직업을 가지지 못함.

□ (전문가 A) 독일에서 터키가 단일국가로 인구가 많은데 자식에 대한 교육열이 없

음. 터키는 부모가 하고 있는 것을 이어하고 있음. 좋은 직장은 잡을 수 없음. 일반 노동자 독일(BOSCH). OECD over qualification. 지표로 분석한 게 있음. 왜 이런 나라들이 고민을 했을까를 알 수 있음.

□ (전문가 C) 대졸이면 내 능력에 맞게 가야하는데 캐나다에서는 인적자본문제. 대졸자가 좋지. 적응력의 부분에서는 labor market, brain waste 문제, 연결 프로그램, 노동시장 적응력을 가지고 영주권을 가질 수 있게

□ (전문가 A) 사회복지비가 많이 들어가야 하기 때문에 소득불균형에 대해 고민해야함.

나. 거시적으로 볼 때 사회적 비용이 측정이 되는가? 어떻게 측정이 되는것인지, 국가에 플러스 요인이 된다면 개별국민들에게는 마이너스가 될수 있음. 어떻게 국민들을 설득할 수 있을지?

□ (전문가 B) 사회적으로 도움이 되느냐? 개인적으로 도움이 되느냐? 이사람들이 하는 행동을 보면 알 수가 있을 것임. 한국에서 받는 베네핏이 크기 때문에 오히려 고 하는 것임. 고숙련 노동자들을 보면 사후적인 리워드를 주는 소득세 감면, 무한정 할 수는 없지만. 왔다가 가는 것도 두려워할 필요가 없음. 현재는 사전적 리워드 보장, 오기만하면 받을 수 있는데 무엇을 해서 잘할지는 모르겠지만 사후적 리워드가 필요함.

□ (전문가 B) 고학력자들의 정책적인 유인책은 H1라는 비자 기업 보장. 비자를 줄 때 돈을 받는 것 문제도 필요할 수 있음. 미국에서는 아직 실현되지는 않았지만 정부에 얼마만큼 내라 나눠서 내든 일시불을 내서 금액을 원위치할 수 있는 정책 생각해볼 만함. 역이민을 정책적으로 한다면 사회적비용이라든지 최소화시키고, 사회통합적 국민에 대해 생각해봐야함

□ (전문가 C) 동포 행정책, 중국이나 cis 출신, 오픈해서 F4 비자가 바로 그런 것임. 풀어놓을 만큼 풀어놨음. 재중동포 바람직한 것은 아닌 것임. 이민을 갔으면 거기

서 잘살고 돌아오는 것은 원치않음. (이스라엘사례)

- (전문가 C) 위원회 통합에서 재외동포위원회 집어 넣는게 맞음. 외국인정책 기본 계획 들어가고 있음. 현재 재외동포파트는 해외동포 연결해서 생각하지 않음 동포정책은 꽤 들어가있음.
- (전문가 C) 이민자들은 총생산에 있어서 플러스 효과가 되는데, 어떻게 배분되어 지느냐는 다른 이슈임. 국민 중에 저소득층이고 트럼프 현상도 눈여겨 봐야함.
- (전문가 D) 외국인 저숙련 때문임 우수인재로 데려오자. 어떤 사람들이 우수인재 인가? 대졸자면 우수하다 라고 생각하는 게 그사람들 당장 와서 수요가 없는데 R&D 압박감 때문에 와야함. 청년실업하고 부딪힘. 수요를 찾고 찾아가야 함
- (전문가 C) 고용허가제가 문제임. 졸업증명서를 고졸 밑으로는 받지 말아야함. 우리나라에 제출하는 필리핀, 베트남 졸업증명서는 가짜여권 만들 듯이 일상화가됨

다. 우수인재가 왜 들어와야 하는지?

- (전문가 B) 잘 익은 사과만 따오겠다 하면 성공을 하면.. 우리가 파악해서 하면 에러도 많을 것 같고, 창업지원도 우리 때문에 나뉘 cherry picking 하는 건 하지 말아야함. 뽑기가 힘들 것임.
- (전문가 C) 대학졸업자 타겟을 해서 대졸자나 유학생들을 어떤 인맥이 얼마나 필요한지에 대한 수요측정이 필요함. 한국 사람들에 대한 일자리가 유지되어 질 수 있는 보충형이 되어야하며, 일자리 창출형은 다른 맥락임.
- (전문가 A) 중소기업 대표가 하는 이야기는 대학생 창업이 밀바탕부터 배워야하는데 중소기업에서 대주고 창업하는 것은 실패하면 신용불량자 되기 딱 좋음. 대학을 나온 사람들 활용하는 알앤디정도는 필요함. 저숙련노동자도 필요함. 국가 차원에서 관리하는 시스템을 만들어야 함. 분산되어있는 통합관리가 필요함. 산

업연수생 거의 안나감, 여기서 일하는게 노동임금이 비싸니까 있고싶어함. 결혼을 해서 산다면 이에 대한 소득불균형을 장기적으로 안고 가야함. 업체에서 필요한 인력을 파악해야함.

□ (전문가 D) 가치를 창출하는게 우수인재임. 우수인재라고 하면 무엇이 우수인재인가? E1.E7 비자

□ (전문가 A) 좋은 대학으로 가라고 알앤디나 수요파악을 해서 맞춤형 우수인력을 받아들여야 함.

□ (전문가 B) 열리게 만드는 것도 있을 것 같음. 알앤디는 기업에게 비자주게 하려면 됨.

□ (전문가 C) 우수인재 전문인력은 소비 진작을 시킬수 있음. 5만도 안되는 사람들이 소비를 어떻게 증가시킬수 있을까. 미성년 외국인을 법무부 통계 분석하였는데 인도출신 아이들 학령전기에 다 빠져나감. 우리나라에 있다가 업그레이드 해서 미국으로 감.

라. 내수증가까지 일정액을 줄이는게 나은건지?

□ (전문가 B) 소득불균형 이야기는 내국인을 걱정하는것임. 비숙련들이 와서 소득을 다운시킬것이기 때문에,... 노동자지만 소득이 높음. 소비자들이 싼것들을 찾기 때문에 이렇게 된것임. 더 싼 노동자들을 데리고 와서 하는 것은 해결방법이 아닌 것 같음. 교육 못받은 사람들도 있고 계산을 할것이지만 중소기업에 비숙련된 노동자들이 필요로 한다라는 것은 역발상을 해야함

□ (전문가 D) 소비의 기본은 정주화. 인구문제 없음, 우수인재라는 개념을 어떠한 활동성을 높일 수 있는지 생각해 보아야 함. 몇만명을 목표로 하는 것은 잘못된 논리임

□ (전문가 C) 적정이라는 기준. 어떤 식의 합의를 가지고 갈 것인가. 2060년에 더 키우지 않는 선으로 스토리를 가지고 감. 총량적인 논의와 5천과 4천의 천의 차이를 어떤방식으로 채울것인가. 고용허가제, 20세때 데리고 와서 쓰고 30세때가 내보내는게 제일 효율적임.

□ (전문가 D) 적정인구에 대해 인구학에서는 적정인구는 없다고 답이었음

마. 국가경쟁력을 위해서는 우리나라 20만이 넘는데 벨기에, 프랑스 테러, 체류관리를 어떻게 해야하는지? 체류관리 강화측면으로 불법취업외국인을 안쫓수 있게 하는 방법 또는 제도적 장치?

□ (전문가 C) 사업주 관리, 외국인쓰면 망한다라는 생각을 가지게 해야함. 사업주 통제를 해야함. 경기경제는 사업주가 살리고 있다는 방식이므로, 기업주의 마인드셋, 한국인이 안오는 것을 생각하는것보다 외국인력이 없다는 데에 .사업주 컨트롤을 얼마나 할것인가

□ (전문가 A) 독일 경찰청, 레스토랑을 단속함. 경찰청 노동부, 시 담당자 예측을 함. 접시닦는 일. 체포해서 업주에 영업정지를 강력하게 취함. 몇 번 걸리면 영업취소, 독일도 폴란드 사람들 배추밭에서 일주일 간 일할 수 있는 허가. 독일 경찰청에서는 경찰청, 노동부, 시 담당자와 함께 불시에 레스토랑을 단속함. 불법취업 외국인들은 서빙보다 접시닦는 일을 주로함. 체포할 시에는 업주에게 영업정지를 강력하게 취함. 몇 번 걸리면 영업취소가 됨.

□ (전문가 C) 문닫는다라는 강력한 법집행, 불법취업외국인을 고용할 시 '사업장을 문닫을 수 있다'라는 강력한 법집행이 필요함.

□ (전문가 D) 산업시스템으로 하고, 독일에서 불법체류자를 잡을 때 최저임금 이하로 고용했을 때 근로감독, 쉬운 구조임. 체류감독과 근로감독이 같이 가야함. 고용노동부, 법무부 단속을 따로 하는데, 같이해야함.루트에 대한 단속도 필요함.

바. 불법체류자를 사용하는 기업이라면 구조조정이 되어서 없애져야 하는 기업 아닌지?

□ (전문가 A) 기업주에게 최소 임금을 지켜줄 수 있는 제도가 확실히 있어야 함.

□ (전문가 C) 2015년 캐나다 스캔들.. 장기화해서 씀. 개편이 됨. 얼마나 팔로업하는지 모르겠지만 외국인력 60%→30% 낮추겠다. 임금부분에 있어서 직업훈련 비용을 주겠다. 지속적으로 시그널을 사업주들에게 던져줌,

□ (전문가 A) 비자줄때도 개인의 신상을 봄 비자발급을 안해줌. 성범죄 바로 추방. 경범죄 비자. 약해짐. 음주는 가혹하다. 마약은 국내 나가야하는 상황 안나갈 수 있게 하는 경향이 있음.

□ (전문가 D) 범죄가 몇점짜리가 있음. 전치6주는 진짜 많이 패야 가야함. 유학생 몇마일 되면 추방을 당하는데 우리나라는 망자체가 없음

□ (전문가 A) 음주운전하면 파면할 수 있다고 강하게 내세워야 함

□ (전문가 C) 중국동포에게 한국경찰은 물렁하다라는 이야기를 많이 들음.

□ (전문가 C) 안산의 공원에서 외국인들이 옷통벗고 있는 모습들로 인해 겪는 갈등. 이에대한 해결책은 지속적인 교육이 필요할 것임. 지역사회 내에서 자정할 수 있는 역량을 길러내는 것이 필요함. 단속하게 하는 내. 외국인 지역성 정체성을 형성하기가 어렵다. 여기서 벗어나고 싶지 동질성을 가지기 어려움, 빠져나가려고 하는 통합적인 이슈로 접근해야함

□ (전문가 D) 자정활동 자치활동, 보여주기 제일 좋은 것임. 효과가 문제가 아니고 단속을 안하기 위해서 excuse하려고 효과는 회의적임.

사. 외국인 사회보장제도 사회통합 참고할 만한 사례가 있는지

□ (전문가 A) 우리나라는 사회보장제도가 제로상태임. 독일에서는 우리 큰애는 아동수당으로 20만원 받았는데 통일 된 이후는 없어짐. 아동수당은 없어지고, 치아 교정 무료임. 완전 무료가 아니고 30%내고 의사에게 내고 보험회사에서 돌려줌. 책값은 무료임. 사회보장 시스템이 다르기 때문에 중단이나 반발은 없음. 일하는 사람은 사회보장제도를 모두 받음

아. 터키 이민자 이민2세대 골치가 있는데 이민2세대 노력이 있는지

□ (전문가 A) 가장 큰 문제는 언어가 문제, 2세들은 언어문제가 사회적응 문제가 됨. 무슬림 자체가 애들한테 애들은 현웃. 각자 통장 이어줘도 문제임. 아버지가 때리고.. 터키 가정이 가장 문제가 심함. 사회통합 언어교육, 일정한 언어수준이 달하지 않으면 비자를 주지 않는 것으로. 체류기간 늘려주지 않음. 사회통합 프로그램이 의무화되어야 함. 가장 큰 문제는 언어적 문제, 2세들은 언어문제가 사회적응 문제가 됨. 사회통합 언어교육이 필요하며, 일정한 언어수준이 달하지 않으면 체류기간 늘려주지 않는 것으로 비자를 주지 않는 것으로 해야함. 2세대들의 사회적응력을 높일 수 있도록 사회통합 프로그램 의무화시켜야 함

제3절 사회통합 효율화, 외국인·이민 등의 인권보호(3차 자문회의)

1. 제3차 중장기 외국인·이민정책 자문회의

2. 일 시 : 2016. 11. 28(월), 10:00~14:30

3. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 회의실

4. 자문회의 주제

사회통합 효율화, 외국인·이민 등의 인권보호

5. 참석대상

□ (전문가) 김석호 교수(서울대 사회학과), 이정은HK연구교수(성공회대 동아시아 연구소), 이해경 교수(배재대 공공정책학과), 조세현 부연구위원(한국행정연구원), 박성재 전문위원(한국노동연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부 등

○ 국무조정실 외국인·이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부 미래경제전략국 미래사회전략팀(서병관 사무관)

6. 세부일정

시간	내 용
10:00~11:00	논의주제 관련 토론
11:00~13:00	자문회의

7. 자문회의 주요 내용

가. 전문가 A 의견

- 외국인·이민자 사회통합은 저출산·고령화 등 인구변화에 대응한 내·외국인 간 갈등 방지를 위해 필요함
- 유럽은 백인 선주민의 고령화가 심각하고, 젊은 연령층의 중요한 부분을 이민자 2세가 차지하고 있어서, 이러한 젊은 이민자 2세 및 새로 유입되는 이민자들이 고령화된 백인 선주민을 부양해야 하는 실정임
- MIPEX가 이민자의 사회통합을 위한 정부의 헌신정도를 법과 제도의 차원에서 평가하는 ‘이민자통합정책지표’라면, OECD ‘이민자통합지표’는 이민자의 통합 정도를 살펴보는 지표임
- MIPEX와 OECD 지표들의 궁극적인 목표는 내국인과 이민자 집단 간, 그리고 이민자의 체류자격 간 차이가 없는 상태를 지향하고 있음
- MIPEX의 7개 영역 하위지표는 ① 이민자의 노동시장 접근성(labour market access), ② 이민자의 가족 재결합 또는 가족 동반(family reunion), ③ 이민자의 장기거주(long-term residence), ④ 이민자의 정치참여(political participation), ⑤ 이민자의 국적취득 가능성 (access to nationality), ⑥ 이민자의 차별시정(anti-discrimination), 그리고 2011년 이후에 추가된 ⑦ 교육 영역임(MIPEX III, 2011)
- 외국인·이민자 사회통합 (정책)의 나아갈 방향
 - 국내 체류 외국인의 상당수는 중국교포 등 동포였음. 이들은 한국어와 한국문화에 어느 정도 익숙할 것이란 기대로 이들을 대상으로 한 사회통합정책이 미흡하였음. 그러나 내국인의 동포에 대한 고정관념과 부정적인 이민지로 인하여, 동포들이 느끼는 상대적 소외 및 박탈감 수준이 매우 높은 실정임. 이에 특히 국내 중국동포 등 동포를 포함하는 사회통합정책이 되어야 할 것임

- 이들의 통합은 향후 통일을 위한 브릿지 역할은 물론 통일 이후 남북인의 사회 통합에 대한 일종의 예행연습이 될 것으로 보임

□ 통합의 방법

- 보편주의적 통합정책을 시행할 필요가 있음
- 이주민통합지원센터와 주민센터 간 연계
- 장기적으로는 주민센터의 접근성 제고

□ 사회통합 개념의 구분

구분	협의의 사회통합	광의의 사회통합
원칙	구명조끼 원칙	보편주의 원칙
개념	이민자 특유의 기본적인 사회통합	모든 주민 적용의 보편적인 사회통합
내용	현지 언어 교육 현지 사회의 기본적인 이해 교육	노동, 복지, 가족, 교육, 문화 등
담당 부처	이민 관련 중앙부처	기존의 중앙부처 지자체 지역의 민간단체 등

- 사회통합과 외국인 및 이민자 인권 보호를 위해서 ‘차별금지법’ 제정과 반다문화 및 혐오표현 규제가 필요함

나. 전문가 B 의견

□ 외국 인력의 단기순환 정책 전환 필요

- 정부가 지속적으로 추구하는 외국 인력의 단기순환 원칙과 고숙련·전문가 중심의 시각에서 벗어날 필요가 있음
- 저임금·저숙련 노동자의 정주화 가능성에 대한 관심 필요. 이들이 한국사회에서 고립되지 않고 지역사회 일원으로 현지인들과 어울려 살아갈 수 있는 방안 모색(사회통합의 방법)
- 한국어 소통능력 향상과 한국 사회문화에 대한 이해, 직업능력 개발 기회를 제

공하여 지역민들과 교류할 수 있는 기회의 확대 필요: 직업능력 개발?(컴퓨터, 배달업 운전면허 등)

□ 중국동포와의 공간적 격리와 정서적 거리감 좁히기

- 중국동포 민족집단 공동체는 공간적, 정서적 토대를 공고히 하고 있는 현실. 개별 직종에 종사하는 것과 별개로 공동체문화와 영리·비영리 단체들이 유기적으로 결합되어 있음. 이들 공동체의 성장을 인정한 토대 위에서 한국사회와의 소통을 증진시켜야 할 것임

□ 노인빈곤화와 가족의 정주화에 대한 적극적 대응

- (한국노인과 중국동포노인의 차별문제) 중국동포의 가족동반이 가능해지고 정주화 가능성이 확대되는 상황에서 이들에 대한 지원과 관리의 부재 문제, 중국동포 아동의 차별문제, 다문화정책으로 인해 차별을 양산하는 문제 고려

□ 외국인 거주밀집지역에 대한 정책적 개입 필요

- 단점: 슬럼화, 단기거주자를 중심으로 한 거주지역의 노후화. 한국인 임대업자들의 투자 중단, 임대업 중심의 지역 낙후된 지역 형성. 한국사회와 단절되고 고립됨
- 방향성: 초기 이주자를 위한 재외동포이주센터 설치, 재외동포 노인들의 휴식 공간 마련, 지자체와 협력하여 지역주민(한국인+재외동포)의 요구 반영, 지자체의 거버넌스가 제대로 작동할 수 있도록 자율성을 부여함과 동시에 중앙의 컨트롤타워 필요

□ 외국인밀집지역의 지자체 역할 강화

- H2비자, 건강과 안전 지원이 필요함
- 일본의 재일조선인 거주 지역의 경우, 일본의 지자체는 안전과 건강, 노인들의 생계지원에 일본의 시민단체와 결합하여 지원하는 형식

□ 문화다양성 증진과 내국인과의 교류확대

- 학교 내에서는 다문화 교육이 아닌 인권교육에서 문화다양성을 포함시켜야 함
- 내국인 간에도 차이를 차별로 인식하는 상황에서 다문화 교육은 오히려 ‘낙인’이라는 역효과를 발휘(저숙련 전문직의 기구 역할)
- 내국인과의 교류 확대를 위해서는 외국인노동자센터, 다문화센터, 이주여성센터 등을 구민문화센터로 통합하거나 국제교류센터로 통합 관리
- 인권교육 필요(통합교육), 내국인과 결합하는 통합정책이 필요함

□ 다양한 외국인 이주자 정책의 평가시스템 도입

- 전문직 종사자, 외국인 노동자, 결혼이주여성, 재외동포이주정책, 난민정책 전반에 대한 점검이 필요한 시기(다문화 단어 없애야 함)
- 각각 대상들의 이슈를 제기하고 평가하는 과정에서 부처이기주의를 벗어나기 위해서는 통합적인 관리시스템이 필요하며 이것이 궁극적으로 이주민과 선주민들이 어울려 살 수 있는 계기가 됨

다. 전문가 C 의견

□ 사회통합 효율화

- 이주민의 수가 증가하고 체류기간이 증가함에 따라서 이주민의 성격 또한 다양화되고 내국인과의 접촉 기회와 지점도 다양화되고 있다는 점에서 사회통합 정책의 수요도 변화하는 시점에서 정책입안자의 입장에서는 사회통합 효율화를 논해야 할 시점
- 정책의 효율화는 누구에게 얼마만큼의 예산을 지원해야 투입 대비 산출을 극대화할 수 있는지에 대한 정책적 판단을 전제로 하는 것임
- 효율화는 단순한 양적 개념이 아닌 목표 성취도라는 질적 개념을 포함하는 것이기 때문에 사회통합정책이 목표를 무엇으로 정할 것인가에 대한 정책적 판

단이 필요함

- 정책목표와 정책대상의 문제이며 이는 곧 중앙정부-지방정부-민간의 자원을 어떻게 배분, 공유할 것인가의 거버넌스 문제와 연계됨
- 사회통합 효율화는 ① 사회통합정책의 목표를 무엇으로 정할 것인가? ② 사회통합정책의 대상 범위를 어떻게 정의할 것인가? ③ 중앙-지방-민간의 협력적 거버넌스 구축을 위해 역할 분담을 어떻게 재정립할 것인가 세가지 쟁점에서 논의될 필요가 있음

□ 사회통합정책의 목표

- 국가 경쟁력을 제고할 수 있는 외국인 및 이민정책을 지원하는 수단인지
- 영주 및 귀화 대상자의 한국 사회 문화·제도의 적응 지원을 통해 이민의 사회적 비용 감소가 목표인지 정확하게 설정할 필요가 있음

□ 사회통합정책 대상

- o 국가 경쟁력을 제고할 수 있는 외국인·이민 정책을 지원하는 수단으로써의 사회통합정책이라면 사회통합정책의 대상은 외국에서 태어나서 한국에서 영주권 또는 국적을 취득한 사람 뿐만 아니라 외국에서 태어나 한국에 살면서 한국 국적이 없는 사람 (외국인)까지 포함

□ 이민 2세 및 중도입국자녀의 문제

- 한국국적을 취득한 사람을 우선적인 사회통합정책 대상자라고 전제한다면, 향후 사회통합정책에서 가장 우선시 되어야 하는 영역은 이민2세의 교육과 노동시장 통합 문제임
- 이민 자녀가 국내 교육 시스템에 적응하지 못하고 중도 탈락하여 노동시장에 진입하지 못하거나 노동시장 내에서도 질 높은 직종에 진입하지 못하는 문제가 공통적으로 나타나고 있음. 이는 부모의 사회·경제·문화적 자본의 결여가 이민 2세대에 그대로 대물림되는 현상임

□ 사회통합모형

- 쌍방향통합모형에서 이민자의 적응과 다양성 인정을 표방하면서도 이민자가 주류 문화와 제도를 존중하고 통합과정에 적극적으로 참여할 의무를 강조하고 있음
- 이주민 수의 증가와 함께 발생할 수 있는 문제는 외국인 근로자의 직장내 인권 침해 문제를 넘어서 지역사회 내의 문제로 더욱 증가할 것임 (주거분리에 따른 슬럼화, 언어·문화적 차이에 따른 갈등, 학교 내 이주민 자녀의 배제, 외국인 혐오 범죄 등)

□ 거버넌스의 구축

- 사회통합정책의 거버넌스는 곧 외국인·이민정책 거버넌스를 의미함
- 현재 정책대상에 따라 달리 기능하는 외국인력정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인정책위원회를 통합하여 고용, 문화, 복지, 가족, 교육 등의 측면에서 사회통합정책을 아우를 필요가 있음
- 외국인력정책과 사회통합정책의 연계를 강화
- 외국인력에 대한 사회통합정책과 결혼이민자 및 가족에 대한 사회통합을 위한 전달체계 등 정책수단을 공동 활용할 수 있도록 해야 함
- 이를 통해 정책의 사각지대, 중복지원을 해소하고 부처 간 협업을 강화할 수 있도록 함
 - 프랑스의 경우 입국 5년 이내는 내무부가, 입국 5년 이후에는 지방정부 산하 사회통합 관련 기관이 이민자 사회통합을 지원함

□ 지역사회에서의 거버넌스

- 이들의 역량을 제도적으로 활용하기 보다는 개인적 차원에서 지원 또는 봉사하는 정도에 그치고 있어서 한계가 있음. 향후에는 협력적 거버넌스라는 제도적 차원에서 이들의 역량을 적극 활용할 수 있는 방안을 마련해야 함(예: 중국

동포 자유허방대)

□ 인권

- 국가인권위원회법 상 “평등권 침해의 차별행위”에서 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색을 포함하고 있음
- 따라서 이를 근거로 관련 법에서 구체적인 차별금지 기준을 마련하거나 기회의 평등권을 명시할 필요가 있음
- 실질적인 차별이 이루어지지 않기 때문에 인권침해 사례가 지속되는 경우 실질적 차별을 강화하여 인권문제를 해결하고자 하는 의지가 필요함

8. 자문회의 논의사항

가. TF 논의 안 피드백

□ (전문가 A)

- 재외동포를 유형별로 나누어서 제시할 필요있음. 국내의 재외동포에 대한 폐쇄적인 문화환경이 지속됨. 대도시에서는 결혼이민자와 조선족, 새터민에 대한 반감이 심해지고 있음. 내국인의 일자리를 위협하는 사람이 아님을 알리는 적극적인 노력이 필요함
- 중장기 방향을 이민정책을 내부적인 것으로만 볼게 아니라 국제협력차원으로 볼 필요가 있음. 법무부와 의논하면 좋을 것임
- 무역의존도에 대해서 동남아시아사람들이 소비자다라는 생각을 가질 필요가 있음. 저숙련 노동자들이 순환형이라고 하더라도 친한파로 만들어야함
- 가족이민이주자들이 노동이민이주자보다 노동시장 통합이나 기타사회통합에서도 성과가 낮은 편이라는 인용은 제외하고, 가족이민, 노동이주자 모두 인권차원으로 접근해야하며, 장기화되는 부분을 고려하여 접근해야함
- 외국인 통계는 통계청으로 몰아주고, 통계가 일관성 있게 제시되어야 할 필요

가 있음

- 재외동포문제의 실제적 필요성에 대해 자세히 제시할 필요가 있음
- 사회통합정책을 잘하면 인권보호의 보조수단이 될 수 있지만 인권보호 자체가 사회통합이 아니므로 별도로 나아가야 함
- 인권과 국제협력은 다르게 제시되어야 함

□ (전문가 B)

- 국가경쟁력제고에 대한 대상이 명확치 않으며 구체적으로 제시되어야 함
- 이민정책의 가장 큰 목표가 무엇인지 명확해야 함
- 불법체류아동에 대한 통계관리를 범정부차원에서 더 고민해보아야 함.
- 글로벌한 환경을 고려한 난민의 안정적 국내정착 지원에 대해 신청에 통과한 난민에 대한 비율 제시를 포함해 더욱 구체적, 적극적으로 제시

□ (전문가 C)

- 통계가 제대로 되어있지 않으면 숫자 파악이 어려우므로 부처 협업을 꼭 해야 함
- 사회적 비용을 줄일 수 있도록 다양한 측면에서 참고해야함(독일사례 참고: 최근에 독일은 난민 수용, 순환근로자들을 최소화하는 대신에 난민이 공공의 일 자리를 수행할 수 있도록 정책을 하고 있음. 제대로 된 교육훈련을 받아서 노동시장에 들어가기 전의 가교역할을 하고 있음. 사회통합정책을 이수받아 일할 수 있고, 베네핏을 받을 수 있도록 정책을 함)

□ (전문가 D)

- 싱가포르같은 경우처럼 이주정책 단기순환정책 배제시키는 정책으로 갈 것인지, 장단기 아울러서 갈 것 인지를 설정해야함. 전체적으로 구체성이 떨어짐
- 외국인 집거지 문제를 계층정책으로 갈 것이냐, 민족집단특화정책으로 갈 것이냐?에 대한 논의도 필요함

- 통합관리체계가 이주민에 대해서 고려되어야 함. 수혜자 중심의 정책 체계로 잡혀져야함. 내가 필요하면 찾아갈수 있는 정책으로 지향되어야 함(호주의 센터링크)
- 프랑스, 벨기에 등 이민자의 테러 등의 따른 이야기는 제외될 필요가 있음
- 2세 이민자 빈곤의 대물림(다문화 정책의 핵심은 2세임). 가족정책으로 접근할 때 2세 불평등 재생산에 대해 고민되어야 함
- 유학생에 대한 논의 추가 필요
- 조선족, 결혼이주여성, 2세들의 적응, 집단별 정책기반을 위한 연구로드맵이 나와야 함

제 4 장

전문가(델파이)조사 주요 결과

제1절 조사 연구 소개 (방법론)

제2절 이민정책 목적 및 평가

4

전문가(델파이)조사 주요 결과 <

제1절 조사 연구 소개 (방법론)

이 연구에서는 우리나라 이민정책 평가 및 정책 방향 제안 등에 대한 전문가들의 의견을 알아보고자 전문가 델파이 조사를 실시하였다. 델파이 방법은 어떠한 이슈 및 문제에 대해서 소수 전문가들의 의견들을 종합하여 정리하는 절차로 정의할 수 있다(이종성, 2001). “델파이 방법은 추정하려는 문제에 관한 정확한 정보가 없을 때는 ‘두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다’는 계량적 객관의 원리와 ‘다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다’는 민주적 의사 결정의 원리에 논리적 근거를 두고 있다”(이종성, 2001, p.7). 그러므로 이 조사 방법은 계량적 사회조사와 비슷한 구조를 가지고 있지만, 그 대표성을 확보한 샘플을 대상으로 하는 것이 아니기 때문에 응답의 경향성만을 살펴볼 뿐, 정확한 수치적 차이를 비교하는 분석에는 적합하지 않다.

전문가 델파이 조사의 또 다른 효용성은 사회조사가 변수값으로 단순화된 응답만을 구할 수 있는데 반해, 델파이조사는 개방형 질문을 통해 응답의 맥락을 이해할 수 있다는 점이다. 예를 들어 ‘인구정책으로서의 이민정책’에 대한 의견을 묻는 질문에서는 일반 사회조사는 찬성 혹은 반대, 또는 찬성과 반대의 강도(매우 반대 등)만을 알 수 있지만, 델파이 조사에서는 반대의 경우에서도 그 이유와 의견 개진의 다양한 측면(예를 들어 저출산 정책의 대체성, 이민자 확대에 대한 의견, 이주자 정주화 및 이들의 향후 고령화에 대한 우려 등)을 알 수 있다. 이를 통해 찬성과 반대의 단순화된 정의 범위를 넘어선 전체적 응답의 방향성을 유추할 수 있다.

이번 델파이 조사는 한국이민학회, 한국이민정책학회, 한국인구학회 등의 도움을 받아 약 50명의 인원을 대상으로 진행하였다. 조사는 인터넷 링크를 통한 이메일 조사 방법을 사용하였으며, 수차례 응답 유도 연락을 취해 그 응답률을 높이려고 하였다.

질문 내용은 크게 우리나라 이민정책에 대한 평가, 인구변동과 이민정책(인구정책으로서의 이민정책), 이주자 수용의 적정성, 이민자 수용에 따른 사회경제적 편익과 비용 평가, 이민정책 대상별 정책 평가, 그리고 통합 이민정책 위원회를 포함한 이민정책 거버넌스에 대한 평가와 제안으로 구성되었다. 질문지 내용은 그간 이민정책 전문가 포

럼 및 자문회의에서 논의된 내용들 중 심층적 해석 혹은 전체적 의견 분포에 대한 추가 연구 필요성이 제기된 주제들 중에서 국무조정실 외국인·이민정책 TF 소속 정책 담당 자들과의 논의 통해 선정되었다. 그러나 이러한 조사문항들은 연구자의 판단에 의해 최종 결정, 구성된 것으로 정부의 정책방향을 담고 있지는 않았다.

마지막으로 조사 후에는 조사결과 분석 과정에서 심층적 이해가 필요하거나 다소 새로운 의견이 개진된 사례들에 대해서 추가적인 심층 인터뷰가 진행되었다. 이러한 추가 인터뷰는 조사결과의 해석에 반영되었다.

제2절 이민정책 목적 및 평가

1. 우리나라 이민정책 평가

우리나라에서는 통합적 이민정책은 없지만, 외국인 정책, 다문화가족 정책, 외국인력 정책 등의 형태로 이주자의 수용, 통합지원, 체류 관리 등의 정책을 수행하고 있다. 이러한 정책들을 총괄하여 이민정책으로 정의하고, 현재의 우리나라 이민정책에 대한 전문가들의 평가 의견을 경제, 사회통합, 인권, 사회안전, 국제 공조 등의 목적별로 알아보았다.

우선 각 영역들에 대한 중요도에서 중요성이 가장 높은 것으로 나타난 분야는 경제와 사회통합 분야로 나타났으며, 그 다음으로 인권과 사회안전 순으로 그 중요성이 높게 평가되었다. 경제발전 기여와 사회통합 분야는 우리나라 또는 내국인의 이해와 직결되는 분야들이며, 우리나라 이민정책에서 가장 중점적으로 다뤄지는 정책들이라고 할 수 있다.

<표 4-1> 외국인, 다문화가족, 외국인력 정책의 이민정책 중요도

(단위: %)

구분	향후 이민정책 중요도 1순위
경제 (국가 경제 성장 기여)	36.7
사회통합 (사회문제 예방)	36.7
인권 (이주자의 인권 증진)	10.0
사회안전(국경관리, 체류관리)	6.7
국제사회와 공동발전	3.3
기타	6.7
계	100.0

그러나 각 이민정책 분야들에 대한 전문가들의 평가결과는 국가안보 및 국경관리 등과 관련된 사회안전 분야를 제외하고는 모든 이민정책 분야에서 부정적 평가가 긍정적 평가보다 더 높게 나타나, 전반적으로 우리나라 이민정책에 대해 부정적 평가를 내리는 것으로 나타났다. 특히 이주자의 인권증진과 국제사회와의 공동발전에 있어서는 그 부정적 평가가 가장 높았다. 이러한 경향을 반영하여 전체 이민정책에 대한 종합 평가

에서도 부정적 의견이 66.7%로 더 높게 나타났다. 이는 우리나라 이민정책이 전 분야에서 정책 개선과 방향성의 수정이 요구되는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

<표 4-2> 외국인, 다문화가족, 외국인력 정책의 이민정책 목표 평가

(단위: %)

구분	이민정책 평가		계
	잘하고 있음	못하고 있음	
경제 (국가 경제 성장 기여)	43.3	56.7	100.0
사회통합 (사회문제 예방)	33.3	66.7	100.0
인권 (이주자의 인권 증진)	30.0	70.0	100.0
사회안전(국경관리, 체류관리)	63.3	36.7	100.0
국제사회와 공동발전	30.0	70.0	100.0
전체	33.3	66.7	100.0

앞으로의 이민정책 방향성 수립과 관련하여 사회 일각에서는 개방을 전제로 한 이민정책의 개선을 주장하고 있다. 그러나 한편에서는 우리나라 이민 개방 수준에 대한 조절을 주장하는 의견도 존재하고 있다. 이에 우리나라 이민 개방 수준의 적절성을 이주자 집단별로 나누어 전문가들의 의견을 알아보았다.

개방 수준의 적절성에 대해서는 이민자 집단별로 그 의견이 다르게 나타났는데, 주로 비전문 인력 분야에서는 유지 혹은 조정(축소)의 응답률이 더 높았고, 전문인력 분야에서는 부족하다는 의견이 더 많았다. 이는 비전문 인력의 증가에 따른 부정적 파급효과를 우려하는 의견이 많은 것으로 해석되어진다. 여기서 눈여겨 볼 것은 고용허가제로 대표되는 생산직 외국인 근로자에 대해서는 현 수준 유지가 더 많은 반면, 방문취업제로 대표되는 조선족 등 해외동포 경우 추가 확대의 의견이 고작 6.7%에 불과하고 축소가 필요하다는 의견이 50.0%로 높게 나왔다는 점이다. 이는 밀집지역 발생이나 빈곤 이주자의 정주화 우려 등의 사회적 비용 증가를 더욱 심각하게 받아들이고 있음을 의미할 수 있다. 한편 전문 인력 중에서도 전문기술직의 확대 의견이 가장 높았으며, 다음으로 외국인 사업가 및 투자자와 유학생의 순으로 확대 의견이 많았다.

이러한 의견들을 종합해보면 일반 국민들뿐만 아니라 전문가 그룹에서도 우리나라 체류 외국인의 절반가량이 단순 노동인력이라는 점에서 단순인력에 의존하는 우리나라 이민정책의 방향 전환을 요구하는 의견이 높은 것으로 해석된다. 그리고 앞으로의 이민자 수용 확대의 정책이 단순 노동인력 확대로 이어져서는 안 된다는 점을 명확히

보여주고 있다.

<표 4-3> 이민 개방(이주자 수용 및 유입)수준 평가

(단위: %)

구분	많은 편임 (축소필요)	적절한 편임 (현 수준유지)	부족한 편임 (확대필요)	계
생산기능직 외국인 근로자	36.7	43.3	20.0	100.0
전문기술직 외국인 근로자	0.0	13.3	86.7	100.0
해외동포(조선족 등)	50.0	43.3	6.7	100.0
외국인 유학생	13.3	33.3	53.3	100.0
외국인 사업가 및 투자자	0.0	20.0	80.0	100.0
가족이민	10.0	50.0	40.0	100.0
전체적 이민자 수용수준	6.7	36.7	56.7	100.0

<표 4-4> 이민자 수용 수준에서 가장 많은 조정(확대 혹은 축소)이 필요한 이유

- 점진적 축소 방향: 체류관리의 어려움, 미등록 문제 및 자녀교육 문제와 직결됨
- 지나치게 확대 일변도로 정책 추진하였으므로 이제는 기업수요를 정확하게 진단하여 장기간 의존도를 축소해야할 시점임
- 저출산의 결과로 노동력 부족의 문제를 제기하면서도 단순 체류형 노동력에만 의존한다는 것은 향후의 재생산 문제에도 야기 시킬 것으로 보여짐
- 비전문 인력이 중소기업 구인난 해소에 기여했지만 한국의 산업 구조조정을 늦추는 결과를 초래함. 축소를 고려해야할 필요가 있음
- 저숙련 인력의 과도한 의존이 산업구조의 건전한 발전을 저해할 것임
- 국내 산업 발전 및 지속가능성 등을 종합적으로 고려하여 중요 산업 분야에서의 수급에 맞출 필요가 있음. 지나치게 확대하여 구조조정 등에 부정적인 영향을 미칠 경우 미래 산업 발전 등에 저해 요소가 될 우려됨

이민자 수용 규모 조정에 대한 의견을 묻는 개방형 질문에도 위의 분석결과와 유사한 주장들이 나왔는데, 단순 인력이 초래하는 부정적 효과에 대해서는 다양한 의견들

이 제시되었다. 특히 낮은 비용의 외국인 단순인력에 대한 의존성을 높여 우리나라 산업구조 조정을 방해하고, 장기적으로 산업경쟁력을 약화시킬 수 있다는 의견이 다수 존재하였다. 이는 단순인력 유입의 증가가 사회적 비용을 증가시킬 뿐만 아니라, 경제적 편익에서도 한계가 존재한다는 의견으로 해석될 수 있을 것이다.

2. 우리나라 인구구조 변화와 이민정책

우리나라의 저출산 및 인구구조 고령화에 대한 위기 인식이 높아지면서 우리나라 인구변동에 대한 대응으로 이민정책을 활용하자는 의견이 대두되고 있다. 여기에는 생산인구 감소에 따른 노동력 부족과 저출산 정책의 낮은 효과성 등에 대한 우려가 그 밑바탕에 깔려 있다고 할 수 있다. 실제로 이민개방의 필요성을 주장하는 많은 의견들에서 우리나라 인구변동에 따른 생산인구 감소를 그 근거로 하는 경우가 언론이나 연구 논문 등에서 쉽게 발견된다. 그러나 전문가 조사결과에서는 반대의 의견이 약간 더 높은 수준에서 찬성과 반대 의견이 갈리는 것으로 나타나, 이민 분야 전문가들 사이에서도 인구변동을 이민자 수용 확대의 근거로 삼는 것에 대한 공감대가 형성되지 않았음을 보여준다.

<표 4-5> 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 찬반여부

(단위: %)

구분	동의함	반대함	계
이민정책 활용	46.7	53.3	100.0

반대 혹은 찬성 의견에 대한 근거를 묻는 개방형 질문에서는 인구변동과 이민 수요에 대한 좀 더 심층적인 의견들을 파악할 수 있었다. 우선 반대의 의견을 보인 전문가들은 외국인 이민정책활용은 저출산 고령화의 해결방안 아니며, 우리사회에서 출산력 반등을 위한 사회적 여건을 갖추지 못하면 대규모 이민자 수용을 하더라도 결국은 고령화로 이어질 것이라는 의견이 대다수를 이루었다. 특히 이민자들의 유입은 사회 통합을 위한 비용뿐만 아니라, 이들이 빈곤 상태의 고령화를 맞이하게 되면서 미래에는 사회 및 복지의 비용이 높아지게 될 수밖에 없다는 의견들이 많았다. 또한 이민자 수용

확대는 현실적으로 단순인력 중심의 유입 확대가 이뤄질 것이기 때문에 사회적 비용이 더 빠르게 증가할 것이라는 우려도 나타났다.

<표 4-6> 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 반대 의견

- 전문가 A: 이민의 활성화를 통해 국가 출산율을 어느 정도 늘릴 수는 있으나 이가 궁극적인 문제 해결방법은 아님
- 전문가 B: 저출산 고령화가 야기되는 사회구조적 문제가 해결되지 않으면 이민자 또한 같은 과정을 겪으므로 이민정책 활용에 반대함
- 전문가 C: 저출산과 고령화의 문제는 청년 지원정책이나 불평등 해소로 푸는 것이 적절하기 때문에 인구정책으로서 이민정책을 고려하는 것에 대해 실효성에 의문이 있음. 뿐만 아니라 이민정책을 인구정책의 일환으로 본격적으로 추진하기에는 한국사회의 다문화 통합 수준이나 인프라가 미비함.
- 전문가 D: 이민자 역시 저출산 경향을 가지고, 그들 자신 스스로 고령화 되는 문제가 존재하며, 향후 통합에 소요되는 비용문제가 있음. 미래 산업에서 단순 근로자보다 전문기술 근로자가 필요하므로 현재 단순 근로자들은 불필요한 잉여 자원으로 전락 할 수 있음
- 전문가 E: 실제로 우리나라에 오는 외국인과 우리가 원하는 능력과 기술을 보유한 외국인 간의 격차가 커서 이민정책 활용이 현실적으로 불가능함
- 전문가 F: 이민자의 출산율은 낮음. 당장의 노동력 공급의 효과는 있지만 시간이 흐르면 이민자들의 고령화도 동일하게 나타날 것임. 저출산 대책과 별개로 검토할 사안임

한편 인구정책으로서의 이민정책에 찬성하는 입장들에서도 그 내용을 자세히 살펴보면 대부분 부분적 찬성에 불과하다는 것을 알 수 있다. 오픈형 심화 응답에서는 노동력 부족으로 한시적 유입 혹은 보조적 정책으로서의 활용 의견이 많았으며, 인구대체와 같은 수준의 적극적 개방 혹은 정주화에 대한 의견은 찾기 어려웠다.

<표 4-7> 저출산 및 인구 고령화의 해결방안의 이민 정책 활용에 대한 찬성 의견

- 전문가 A: 생산가능인구 감소로 산업의 성장동력(인력)이 부족해지며, 사회활력 또한 저조 될 가능성이 있으므로 이민정책 활용이 필요함
- 전문가 B: 이민정책이 저출산과 인구고령화의 유일한 해결책은 아니지만 지속적으로 활용해야하는 정책이기는 함. 순환형 이민자, 정주형 이민자의 비율을 적절히 조정하면서 이민자의 지속적인 활용은 바람직함
- 전문가 C: 현 상황에서는 출산율 제고가 어렵다고 보고 한시적이라도 청년층의 노동자 유입에 대한 적극적인 정책이 있어야 한다고 봄
- 전문가 D: 저출산 및 인구고령화는 추세와 관련한 문제로, 현재 대응을 시작한다 하더라도 효과를 거두기 어려움. 따라서 파생되는 문제가 있더라도 가용한 방안인 이민정책을 활용하지 않을 수 없음.
- 전문가 E: 저출산 및 고령화는 고도 산업사회에서 장기적으로도 해결되기 어려울 가능성이 높기 때문에 이민 정책을 활용해야 함
- 전문가 F: 국제이동이 인구고령화 추세에 근본적인 변화를 가져오지는 못하지만, 지연시키는 효과는 있음. 또한, 유럽의 경험을 보더라도 이민을 적극적으로 수용한 국가들의 출산력 수준 또한 높게 나타나는 경향이 있음

이상의 결과들을 종합해보면 인구구조 변동에 따른 이주 인력 의존도 상승은 불가피한 대응이라고 할지라도, 그것이 우리 인구변동에 따른 부정적 과급효과에 대한 보조적 수단이며, 그 한계가 분명하다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 특히 현재 우리나라는 부양인구 비율이 낮은 생산성이 매우 높은 인구구조를 가지고 있지만, 이미 외국인 인력 활용이 적극적으로 진행되고 있다. 반면 이미 생산인구 감소를 앞서 경험한 일본은 외국인 인력 활용에 대해 매우 신중한 입장을 취하고 있으며, 최근에 들어서야 여성 노동력 활용도를 높이기 위한 방안으로 개호보험 분야에서 외국인 인력 활용에 대한 논의를 시작하고 있다. 이러한 사실들은 인구구조의 변화가 그대로 이민자 인력의 수요 확대로 반영되지 않는다는 것을 강하게 시사한다. 그러므로 우리의 인구구조 변화를 이민수용 확대의 근거로 단순화하는 경향에 대해 신중한 재검토가 필요할 것이다.

3. 이민자 수용에 따른 사회경제적 편익과 비용

다음으로 이민자 수용에 따라 발생하는 편익과 비용을 경제분야와 사회분야로 구분하여, 이에 대한 전문가들의 평가를 알아보았다. 그리고 최종적으로는 이러한 편익과 비용을 종합하여 전체적 편익과 비용을 비교하여 보았다.

가. 경제적 편익과 비용

우선의 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 편익에 대한 의견에서는 중소기업 노동력 제공 효과가 가장 높은 96.7%의 응답률을 보였고, 다음으로 경제 생산 확대(66.7%)의 효과에 동의하는 정도가 높았다. 기업의 경쟁력 강화에 있어서는 찬성과 반대의 의견이 비슷한 수준에서 나타났는데, 기업 경영에 도움을 준다는 의미를 경쟁력 강화로 해석한 측면도 상당 부분 차지했을 것으로 추정된다. 그러나 내수 시장 소비 확대와 내국인 고용확대에 기여한다는 의견에 동의하는 비율은 매우 낮게 나타났다.

<표 4-8> 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 편익에 대한 동의 수준

(단위: %)

구분	동의함	동의안함	계
중소기업 노동력 제공	96.7	3.3	100.0
우리나라 경제의 생산 확대	66.7	33.3	100.0
우리나라 내수 시장에서 소비 확대	20.0	80.0	100.0
기업의 경쟁력 강화	53.3	46.7	100.0
내국인 고용확대에 기여	16.7	83.3	100.0

<표 4-9> 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 비용에 대한 동의 수준

(단위: %)

구분	동의함	동의안함	계
내국인 일자리 잠식	33.3	66.7	100.0
내국인 임금 상승 저해	53.3	46.7	100.0
산업 및 직종 간 임금 격차 증대	66.7	33.3	100.0
한계기업 지원으로 산업구조조정 지연	80.0	20.0	100.0
기업의 경쟁력 약화	30.0	70.0	100.0
노동시장의 이중화	70.0	30.0	100.0

다음으로 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 비용에 대한 의견에서는 외국인 인력 활용이 산업구조 조정에 장애요인이 되고 있다는 의견이 80.0%로 가장 높게 나타났고, 노동시장의 이중화를 야기한다는 의견과 산업 및 직종 간 임금 격차를 증대시킨다는 의견도 각각 70.0%와 66.7%로 비교적 높게 나왔다. 내국인과의 일자리 경쟁에 관한 내용에서는 내국인 임금 상승 저해는 53.3%로 나타났지만 일자리 잠식은 33.3%로 낮은 수치를 보였다. 이민의 경제적 비용의 측면을 종합해보면 한계 기업의 연명 수단으로 외국인 인력이 활용되면서 이들 기업이 모인 산업들이 주변화 되면서, 임금을 통한 사회적 격차가 증대되고 있다고 판단하는 것으로 해석된다.

<표 4-10> 현재의 이민자들이 우리 경제에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하는 부정적 효과(비용)의 크기

(단위: %)

구분	현재 편익 크기(100)
현재 경제적 비용	64.6

경제적 편익과 비용을 비교한 결과에 있어서는 경제적 편익이 비용에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서 이민정책의 목적에 관한 평가 분석에서 경제성장 기여의 중요도가 높게 평가되었고, 또한 이 분야의 정책 평가에서 부정적 의견이 다른 영역들에 비해 상대적으로 낮게 나왔던 결과와도 부합되는 결과라고 할 수 있을 것이다.

그러나 편익의 평가가 비용의 평가보다 높게 나왔다고 할지라도 경제적 편익과 비용의 세부적 항목 분포를 살펴보면, 그 내용에 있어서는 ‘긍정적 효과가 더 크다’라는 식으로 단순화하기는 다소 복잡한 양상을 보인다. 경제적 효과는 상당 부분 개별 기업에 기여하는 것이지만, 일자리 창출이나 내수시장 확대와 같이 개별 기업을 넘어서 사회적으로 확장된 편익은 상대적으로 낮게 나타났다. 그리고 구조조정 지연, 노동시장의 이중화 등 전 사회적으로 확대되는 비용에 대한 우려의 의견이 높았던 것으로 해석될 수 있다. 이민자 수용으로 발생한 경제적 편익은 개별 기업에 돌아가지만, 그에 따른 비용들은 사회의 몫으로 돌아가는 이중적 양상을 보인다고 할 수 있다.

더불어 미래의 비용 평가에서 있어서는 그 비용이 증가할 것으로 응답한 경우가 많았다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 미래 이민정책의 변화 혹은 그 시점에 대한 공유

된 전제가 없기 때문에 세밀한 수치 비교는 불가능하지만, 많은 전문가들이 향후 이민자에 따른 경제적 비용이 증가할 것으로 예측한 것은 이민정책의 사전적 비용 예방 정책이 마련되어야 한다는 점을 보여준다.

나. 사회적 편익과 비용

이민자 수용에 따른 사회적 편익과 비용에 있어서는 대부분의 항목에서 높은 동의 정도를 보였다. 다시 말해 이민자 증가는 사회 다원성과 세계화를 증진시키지만, 다른 한편으로는 외국인 밀집지역 문제, 불체자 증가, 복지 비용 증가 그리고 이에 따른 반 이민 정서를 확대시키고 있다고 판단하고 있는 것으로 요약될 수 있다.

<표 4-11> 이민이 우리사회에 미치는 긍정적 영향에 대한 동의 정도

(단위: %)

구분	동의함	동의안함	계
사회 다원성 증가	86.7	13.3	100.0
세계화 증진(글로벌 스탠다드)	76.7	23.3	100.0
새로운 아이디어 제공	46.7	53.3	100.0

<표 4-12> 이민이 우리사회에 미치는 부정적 영향 평가

(단위: %)

구분	동의함	동의안함	계
외국인 범죄	46.7	53.3	100.0
외국인 밀집지의 슬럼화	90.0	10.0	100.0
불법 체류자 증가	80.0	20.0	100.0
복지 비용 증가	80.0	20.0	100.0
반 이민 정서 증가	80.0	20.0	100.0
내국인 소득수준 양극화	46.7	53.3	100.0

<표 4-13> 현재의 이민자들이 우리 사회에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하는 부정적 효과(비용)의 크기

(단위: %)

구분	현재 편익 크기(100)
현재 사회적 비용	67.8

한편 사회적 편익과 비용을 종합적으로 비교한 결과에서도 경제적 편익·비용 분석에서와 마찬가지로 편익이 비용에 비해 더 높은 것으로 평가되었다. 그리고 마찬가지로 미래의 이민으로 발생하는 비용이 더 증가할 것으로 여겨지는 것으로 나타났다.

다. 종합적 편익과 비용 비교

다음으로 경제적 편익과 비용, 그리고 사회적 편익과 비용을 종합적으로 비교한 평가에 있어서도 앞서의 결과와 동일한 결과를 보였다. 조사에 참여한 전문가들은 대체적으로 이민에 따른 편익이 비용보다 더 크고, 미래 비용은 증가할 것으로 평가하였다.

이러한 평가의 이유를 묻는 개방형 질문에서는 다양한 전문가들의 의견들을 얻을 수 있었다. 이러한 의견들로는 현재 이민의 파급효과에 대한 평가뿐만 아니라, 앞으로 이민에 따른 비용 증가에 대한 우려 등도 포함되어 있었다. 가장 많이 나온 응답으로는 앞으로의 이민의 편익과 비용은 정책에 따라 달라질 수 있으며, 그러므로 선제적인 이민정책의 개편이 필요하다는 의견이 있었다. 그리고 이민자 수용이 미치는 파급효과에 대해서 눈여겨볼 응답이 있었는데, 이는 전 사회적으로는 이민자 수용이 긍정적 효과를 더 많이 유발할 수 있을지라도, 사회집단에 따라 그 영향이 다를 수 있기 때문에 단순화되지 않은 결과 해석을 위한 면밀한 평가 연구가 필요하다는 의견이었다.

<표 4-14> 이민의 경제적 파급 효과와 사회적 파급효과를 종합하여 볼 때, 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 평가하는 부정적 효과(비용)의 크기

(단위: %)

구분	현재 편익 크기(100)
현재 사회·경제적 비용	65.5
미래(이민증가할 경우) 사회·경제적 비용	68.2

<표 4-15> 이민의 종합적 편익과 비용 의견

□ 긍정적 응답

- 전문가 A: 이민자 정책은 부정적 효과가 발생할 수 있지만, 현재의 노동력 부족 문제에 긍정적 기여를 할 수 있으므로 시행해야 함
- 전문가 B: 그간의 다양한 사회통합 노력이 가시적인 성과를 낼 것으로 기대함

□ 향후 비용 증가의 의견

- 전문가 A: 외국인 규모가 증가할수록 여러 분야에서 내외국인간 사회적 갈등이 커질 수 있음
- 전문가 B: 긍정적 파급효과는 거의 상수화 되나, 부정적인 효과는 시간 경과에 따라 누적적으로 심화될 수 있음

□ 정책적 대응에 따라 달라질 것

- 전문가 A: 이민자 자체의 문제가 아님. 이민현상의 전개, 긍정 부정의 효과는 한국처럼 초기 이민사회에서 정책의 영향이 절대적임. 반면 지금까지의 정책기조와 체계에 심각한 문제가 있음. 이민이 아닌 외국인으로 접근함
- 전문가 B: 정책의 일관성이 없이, 부처 간 이기주의가 만연하고, 발생할 문제에 대한 준비가 없이, 장미 빛 전망만 내놓고 있음
- 전문가 C: 앞으로 증가하는 이민에 대한 대책이 마련되어 있지 않기 때문임
- 전문가 D: 현재 우리나라는 이민으로 인한 비용이 크게 누적되어 있지 않은 상황임. 따라서 향후 이민자통합정책을 어떻게 가져가느냐에 따라 편익대비 비용이 어느 정도로 확대될 지 결정될 것임

□ 기타 의견

- 전문가 A: 저급기술자 이민에 너무 집중되어 있음
- 전문가 B: 외국인 근로자가 만들어 내는 편익이 어느 사회계층에 편익으로 작용하는지 연구가 필요함

이상과 같은 이민자 수용에 따른 사회경제적 편익을 증대하고, 비용을 줄이기 위해 어떠한 정책 노력이 필요한가에 대한 의견을 물었다. 응답결과는 외국인 선별, 외국인 의무 준수 강화, 외국인 수용 수준의 총량적 조절 등과 같은 외국인 대상 정책뿐만 아니라, 내국인 인식 개선, 일반 복지정책에 이민자 지원 편입, 국내 산업구조 개선 등과 같이 내국인 혹은 우리나라 정책 개선을 대상으로 한 정책들에까지 높은 수준으로 동의하는 응답이 나왔다. 정책들의 중요도에 있어서는 외국인 의무 준수 강화, 내국인 인식 개선, 외국인 정착 지원, 이주자 지원 수준의 일반 복지 편입 등이 그 중요성이 높은 것으로 나타났다.

<표 4-16> 사회경제적 편익 및 비용에 대한 정책평가

(단위: %)

구분	필요성		중요도		계
	동의	동의하지 않음	중요함	중요하지 않음	
외국인의 총량적 수용수준 조절	60.0	40.0	53.3	46.7	100.0
유입 외국인의 선별	86.7	13.3	46.7	53.3	100.0
외국인 의무 준수 강화	70.0	30.0	60.0	40.0	100.0
내국인 인식 개선	86.7	13.3	60.0	40.0	100.0
우리나라 산업구조 개선	86.7	13.3	50.0	50.0	100.0
외국인 정착 지원 강화	73.3	26.7	60.0	40.0	100.0
이주자 지원 수준의 조정(일반복지 정책 편입)	80.0	20.0	56.7	43.3	100.0

4. 부분별 이민정책의 평가

우리나라 이민정책은 비록 대상별로 분리되어 있지만, 각 대상에 따라 다른 정책 목표를 가지고 다양한 정책 접근을 펴하고 있다. 이를 정리한 내용은 다음과 같다.

<표 4-17> 우리나라 외국인 대상 정책의 대상별 정책목표와 주요 정책

대 상		규모 (‘15.12)	정책목표	주요정책
기능 인력	비전문취업	226,770	·한시적 체류 및 귀국지원정책, ·단기순환원칙	·고용허가제
	방문취업	280,252		·방문취업제 (조선족 등 제외동포)
전문인력		48,607	·우수인재 획득으로 사회경제적 기여	·간접투자이민, 우수인재 특별 귀화 ·의료·교육 등 정주여건 개선

유학생	96,357	·우수인재 한국 정착 유도	·유치(정부초청 외국인장학생사업) ·관리(학업이행 등 가이드라인)
결혼이민자	151,606	·안정적 정착 및 사회통합 지원	·교육(한국어, 취업), 정보제공 ·정착지원, 자녀교육지원, 인권보호
불법체류자	214,168	·귀국 조치	·단속 및 출국유도

출처 : 법무부(2016) 2015 출입국·외국인정책 통계연보

이상과 같은 정책 접근들이 제대로 이뤄지고 있는가에 대한 전문가들의 평가결과는 결혼 이민자 및 다문화가족 지원 정책(긍정 평가 63.3%)를 제외한 모든 정책들에서 50% 이하의 낮은 긍정 평가를 받고 있었다. 특히 전문인력과 불법체류자의 경우에는 긍정 평가가 26.7%에 불과하여 가장 낮은 평가를 받았다. 특히 우리나라 체류 외국인의 절반 이상을 차지하는 단순 노동인력인 비전문 취업과 방문 취업에서는 긍정 평가가 40% 수준으로 나타났다.

<표 4-18> 이민정책 대상별 정책 평가

(단위: %)

구분	정책평가		계
	잘하고 있음	못하고 있음	
비전문 취업(E-9)	40.0	60.0	100.0
방문 취업(H-2)	40.0	60.0	100.0
전문인력	26.7	73.3	100.0
유학생	36.7	63.3	100.0
결혼 이민자(다문화가족 지원 정책)	63.3	36.7	100.0
불법체류자	26.7	73.3	100.0

이러한 이민정책 대상들에 대한 총량적 규모 조정에 대한 의견을 묻는 질문에 대해서는 앞서 수용규모의 적정성에 대한 질문에서와 마찬가지로 전문인력 외국인 및 유학생에 대해서는 수용 규모의 확대가 필요하다는 의견이 비율이 높았다. 그런데 흥미로운 사실은 그 외의 단순인력 외국인들에 대해서는 확대의 필요성을 답한 응답 비율이 10% 미만으로 매우 낮은 수치를 보였다는 점이다. 단순인력 중심의 이민자 확대가 초래할 수 있는 다양한 사회적 문제에 대한 인식에서 비롯된 것으로 보인다. 이민정책에 대한 이해도가 높은 전문가 집단에서도 비전문 취업(E-9)과 방문 취업(H-2) 외국인의 축소(각각 40%)나 최소한 유지(각각 53.3%, 56.7%)를 주장하는 비율이 높다는 점에 주목하면서 앞으로의 이민정책의 방향성을 결정해야 할 것이다.

다문화가족 지원 정책에 있어서는 이민자 인구의 총량적 규제와는 달리 정책 수준의 조정에 대한 의견을 구하였다. 응답결과는 앞서 비전문 취업(E-9)과 방문 취업(H-2)의 수용 규모 조정과 매우 유사한 패턴으로 나타났는데, 지원 정책의 확대 필요성 주장은 13.3%에 불과하였으며, 축소를 주장하는 주장도 앞서 결과와 같은 수준(40.0%)로 나타났다. 이는 다문화 가족 지원의 중단 및 축소를 주장한다기보다는 내국인을 대상으로 한 일반 복지로의 편입의 필요성에 대한 의견으로 해석될 수 있을 것이다. 앞으로 이민자 지원 정책에 대한 대중적 반감 혹은 복지재정의 조정 등과 맞물릴 경우 이러한 목소리는 더욱 높아질 수 있을 것이다.

<표 4-19> 향후 이민정책 방향 평가

(단위: %)

구분	방향 평가			계
	확대	유지	축소	
비전문취업(E-9) 외국인 수용 규모의 조정	6.7	53.3	40.0	100.0
방문 취업(H-2) 외국인 수용 규모의 조정	3.3	56.7	40.0	100.0
전문인력 외국인 수용 규모의 조정	83.3	13.3	3.3	100.0
유학생 외국인 수용 규모의 조정	63.3	26.7	10.0	100.0
결혼 이민자(다문화가족 지원 정책) 지원 수준의 조정	13.3	46.7	40.0	100.0
불법체류자	0.0	33.3	66.7	100.0

5. 이민정책 거버넌스 평가 및 제언

이민 관련 사안의 발생에 따라 사후적으로 대처하면서 나타난 우리나라 이민정책들은 부분별로 구분되어 진행되면서 정책의 사각지대 발생 및 중복 지원과 같은 비효율성 등 많은 문제점이 지적되고 있다. 그리고 중장기적 이민정책의 방향성을 수립하여 이에 맞춘 일관된 정책을 실현하기 위해서는 각 부분별로 나누어져 있는 이민정책 관련 위원회의 통합의 필요성이 끊임없이 제기되어 왔다.

이와 관련하여 이 조사에서는 현재 이민정책의 정책 결정 과정에서의 문제점들에 대한 전문가의 의견을 알아보았다. 이번 조사에서는 정책의 사각지대 발생 및 중복 지원 등과 같이 정책 한계의 결과에 대한 의견을 묻는 것이 아니라, 이러한 문제들이 발생하게 된 정책 결정의 구조적 원인에 초점을 맞추었다.

우선 이민 정책 결정 과정상의 구조적 문제들에 대한 동의 정도를 물었는데, 분포를 알아보는 것이 무의미할 정도로 압도적으로 높은 응답률로 제시된 문제들에 대한 심각

성에 공감하는 것으로 나타났다. 특히 현재 분리된 위원회 체제 아래에서는 담당 부처가 정책을 스스로 평가하는 구조의 문제에 대한 공감 정도가 96.7%로 압도적으로 높게 나타났다. 그 뒤로는 부처의 이해를 반영한 간 자기 영역 확대와 제도의 전면적 재검토 등 문제적 이슈 발굴이 불가능한 구조 문제에 대한 심각성 동의 정도가 93.3%로 높게 나타났다. 그 외의 사실 상 승인절차에 그치는 형식적인 위원회 운영, 위원회의 심도 있는 논의 불가능한 운영 방식, 주요 문제에 대한 문제제기 경로 부재, 부처의 이해로부터 독립적인 전문가 의견 반영 구조 부재 등에 대해서도 모두 80.0% 이상의 높은 동의 정도를 보였다. 그리고 이들 문제들에 대한 중요성 평가에서도 모두가 85% 이상의 동의율을 보여 현행 이민정책 위원회 구조의 한계에 대한 문제 인식도가 매우 높음을 확인할 수 있다.

<표 4-20> 현재 이민 정책 결정 단계의 구조적 문제에 대한 평가

(단위: %)

구분	정책 문제 동의도		계
	심각 (매우 심각)	심각하지 않음	
사실 상 승인절차에 그치는 형식적인 위원회 운영	90.0	10.0	100.0
주요 문제에 대한 문제제기 경로 부재	86.7	13.3	100.0
제도의 전면적 재검토 등 문제적 이슈 발굴이 불가능	93.3	6.7	100.0
부처 간 자기 영역 확대	93.3	6.7	100.0
부처 담당 정책을 스스로 평가하는 구조	96.7	3.3	100.0
위원회의 심도 있는 논의 불가	90.0	10.0	100.0
전문가 의견 반영 구조 부재	80.0	20.0	100.0

<표 4-21> 현재 이민 정책 문제에 대한 정책 결정 단계의 정책 문제 중요도 평가

(단위: %)

구분	정책 문제 중요도		계
	중요함	중요하지 않음	
사실 상 승인절차에 그치는 형식적인 위원회 운영	93.3	6.7	100.0
주요 문제에 대한 문제제기 경로 부재	93.3	6.7	100.0
제도의 전면적 재검토 등 문제적 이슈 발굴이 불가능	93.3	6.7	100.0
부처 간 자기 영역 확대	86.7	13.3	100.0
부처 담당 정책을 스스로 평가하는 구조	86.7	13.3	100.0
위원회의 심도 있는 논의 불가	96.7	3.3	100.0
전문가 의견 반영 구조 부재	90.0	10.0	100.0

다음으로 이러한 문제들을 해결하기 위해 통합 이민정책 위원회가 갖춰야할 기능에 대한 질문에서도 각 문항들에 대해 압도적인 동의 응답률을 보였으며, 특히 이민정책

에 대한 객관적 평가에 있어서는 모든 응답자(100%)들이 동의하는 것으로 나타났다. 이렇게 통합 이민정책 위원회 기능에 대한 모든 항목에서 압도적 공감이가 나타났다. 점은 새로운 통합 위원회의 필요성이 그만큼 높다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

응답 결과들을 살펴보면 통합 이민정책 위원회는 이민 정책에 대한 전체적 평가 및 부분별 이민 정책에 대한 평가와 같은 객관적 평가 기능이 강화되어야 하며, 총량적 유입 규모 결정, 노동력 유입 규모 결정, 이주자 지원정책(적응지원, 복지 등) 수준 결정 등과 같이 구체적인 사안들에 대한 실제적 결정 기능이 확보되어야 한다고 전문가들은 생각하는 것으로 나타났다. 더불어 중복 등 부처 간 이해충돌 조정과 이민 관련 예산 편성 및 심의 등과 같이 개별 부처 혹은 현재의 개별 위원회의 권한을 넘어서는 강제성 있는 조정 기능이 요구되어진다고 할 수 있을 것이다.

<표 4-22> 통합 위원회의 기능과 역할의 필요성 평가

(단위: %)

구분	필요도		계
	필요함	필요하지 않음	
총량적 유입 규모 결정	93.3	6.7	100.0
노동력 유입 규모 결정	93.3	6.7	100.0
이민 정책에 대한 전체적 평가	100.0	0.0	100.0
부분별 이민 정책에 대한 평가	90.0	10.0	100.0
이민 관련 문제 이슈 발굴	93.3	6.7	100.0
이민 관련 예산 편성 및 심의	86.7	13.3	100.0
중복 등 부처 간 이해충돌 조정	96.7	3.3	100.0
이주자 지원정책(적응지원, 복지 등) 수준 결정	90.0	10.0	100.0

<표 4-23> 통합 위원회의 기능과 역할의 중요성 평가

(단위: %)

구분	중요도		계
	중요함	중요하지 않음	
총량적 유입 규모 결정	96.7	3.3	100.0
노동력 유입 규모 결정	93.3	6.7	100.0
이민 정책에 대한 전체적 평가	100.0	0.0	100.0
부분별 이민 정책에 대한 평가	90.0	10.0	100.0
이민 관련 문제 이슈 발굴	93.3	6.7	100.0
이민 관련 예산 편성 및 심의	86.7	13.3	100.0
중복 등 부처 간 이해충돌 조정	96.7	3.3	100.0
이주자 지원정책(적응지원, 복지 등) 수준 결정	86.7	13.3	100.0

<표 4-24> 이민정책과 관련한 통합 위원회의 역량 강화와 이민정책의 발전 위한 종합적 제언

<p>□ 실질적 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전문가 A: 형식적인 위원회가 아닌 실질적인 위원회, 즉 연구개발 심의 평가가 실질적으로 이루어질 수 있도록 기구의 확대해야함 - 전문가 B: 다양한 분야의 관련 전문가 그룹 확대, 위원회 개최의 정례화, 결정 및 조치사항의 이행점검이 필요함 - 전문가 C: 전문가 그룹의 능동적 참여와 정부의 정책에 적극적인 반영이 병행되어야 함 - 전문가 D: 통합위원회에 인력 및 예산 등에서 실질적 권한 부여해야함 - 전문가 E: 이민관점을 장착한(또는 집중적인 사전교육 실시) 인원 충원을 전제로 행정위원회로서 예산배분 권한, 별도 사무국과 연구부서 필요함 <p>□ 기타 의견</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전문가 A: 통합위원회에서 정책 개발 심의 의결 등을 통해 새로운 정책발굴에 기여해야함

6. 소결

우리나라에 체류하는 이민자들은 계속적으로 증가하여 사회경제적으로 다양한 영향을 미치는 인구 요소로 자리매김하고 있다. 그러나 이들의 체류 및 활용을 위한 정책들은 사전에 결정된 정책 방향성에 입각하여 실현된 것이 아니라, 이민자 증가에 따른 현상 및 정책 과제에 대응하면서 전개되어 왔다. 이러한 과정에서 이민자를 위한 정책은 아직 총괄적 이민정책의 수준에 이르지 못하고 있으며, 개별 정책들은 혼인이주자 및 다문화가정, 동포, 단순 노동인력 등 부분 별로 나누어져 실행되어지고 있다. 이렇게 대상별로 분리된 이민정책 체계에 대해서 정책 사각지대 혹은 중복 지원 등의 비효율성에 대한 지적이 지속적으로 제기되어져 왔다.

그러나 이러한 현상적 지적들은 정책의 개선으로 이어지기에는 근본적 한계가 존재하고 있을 수도 있다. 예를 들어 정책 사각지대에 대한 지적은 지원 규모의 계속적 확

대를 통한 부처 혹은 정책 관련 그룹의 이해를 반영하고 있을 수도 있을 것이다.

그러므로 이민과 관련된 정책의 현황을 차분히 분석하고, 지금의 이민정책이 지향하고 있는 암묵적 함의(예를 들면, 객관적 근거나 사회적 합의가 부재한 상태에서의 이민 수용 규모 혹은 지원 정책의 확대)들에 대해서도 합리적 평가가 내려져야 할 것이다. 그리고 이민 정책의 방향성에 있어서도 현상적 문제들을 나열하기보다는 이러한 문제들이 발생하게 되는 정책 결정 과정에서 나타나는 구조적 문제들을 짚어보는 것이 중장기적 관점에서 올바르고 지속 가능한 이민정책의 방향성을 수립하는데 실제적 도움이 될 것이다.

이에 이 연구는 이민분야 전문가들을 대상으로 전문가적 평가와 의견 제시를 위한 델파이 조사를 실시하였다. 다양한 문항들의 분석을 통해 종합된 주요 결과들은 다음과 같다.

첫째, 이민분야 전문가들을 대체적으로 우리의 현재 이민정책들에 대해 부정적 평가를 내리고 있었다. 이민정책의 목적별로 살펴본 평가에서도 안보 및 국경관리의 목적을 제외하고는 못하고 있다는 평가가 더 많았으며, 정책 대상별로 본 정책 평가에서도 다문화가족 지원을 제외하고는 부정적 평가가 훨씬 더 높게 나타났다. 이 연구에서는 이러한 부정적 평가의 이유를 다루지는 않았지만, 이는 전문가 이민정책 포럼이나 전문가 자문회의를 통해서도 많은 설명의 단초들을 찾을 수 있을 것이다. 결과적으로 우리사회 이민분야 전문가들은 이민정책이 새로운 체계를 바탕으로 지속가능한 정책들이 수립되기를 희망하고 있다고 이해할 수 있을 것이다.

둘째, 분석결과를 살펴보면 일부 언론이나 일반적 예측과는 달리 이민자 수용 개방 지향주의에 대한 우려의 목소리가 높은 것으로 나타났다. 이주자 집단별로 이민 개방 수준의 적절성에 대한 평가에서는 고급인력의 부족을 지적하였지만, 단순 외국인 인력 활용에 대해서 확대가 필요하다는 입장은 소수에 불과하였다. 특히 조선족 등 해외동포에 있어서는 축소가 필요하다는 입장도 절반 수준에 이르렀다. 이는 좀 더 구체적으로 대표적 체류자격별로 향후 개편의 방향성에 대해서도 단순 노동인력에 대해서는 유지나 축소가 필요하다는 입장이 90%를 넘어섰다. 비슷한 맥락에서 저출산 등 우리사회 인구변동에 대한 대응으로 이민정책을 적극적으로 활용해야 한다는 의견에 대해서도 부정적 응답비율이 높았으며, 긍정적 응답에서도 많은 한계를 설정한 제한적 수용을 의미하고 있는 것으로 나타났다.

현재 우리의 이민자 수용의 절반 가까운 규모가 단순 노동인력으로 구성되어 있고, 더 많은 이민자 수용 혹은 정주화는 현실적으로 이들 집단 중심으로 이뤄질 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 앞으로의 이민정책은 이민자 수용 확대라는 단선적 선택지를 설정할 것이 아니라, 상황에 맞는 조절과 선별 기능을 강화하는 것이 더 타당할 것으로 여겨진다.

셋째, 현재 이민 정책은 사회경제적으로 편익이 그 비용에 비해 더 높은 것으로 나타나고 있었지만, 이민의 부정적 영향이 구조화되는 것에 대한 경고의 목소리 또한 뚜렷하게 발견되었다. 현재의 이민자 활용 정책은 이민자 수용의 혜택은 기업에 집중되고 비용은 국가 및 사회가 담당하는 불합리한 구조를 가지고 있다. 더불어 이민자 수용의 부정적 효과는 노동시장의 이중화, 산업별 소득 격차 증대로 인한 양극화의 강화, 산업 구조 조정의 지연, 외국인 밀집지역의 슬럼화와 같이 사회적으로 확대되어 광범위하게 발생할 수 있음이 지적되고 있다.

이러한 측면에서 이민정책은 외국인의 수용과 체류 관리라는 협소한 시각을 벗어나 산업 구조조정, 노동시장의 변동, 지역 발전과 같은 더 넓은 범위의 정책 스펙트럼을 바탕으로 접근되어야 한다. 이는 비자 정책이 이민정책의 핵심이라는 일부의 주장과도 정면으로 배치되는 것이다. 이민현상이 단순히 인력 활용이나 체류 관리에 한정되지 않고 다양한 사회적 현상과 이해 당사자들이 연계되는 복잡한 대상이라는 점에서 이러한 종합적 접근의 중요성은 더욱 강조된다.

넷째, 실효적이고 부처의 이해로부터 독립된 이민정책 거버넌스 체계의 수립의 필요성이 강조되고 있다. 지금까지의 이민 관련 정책들은 이민자 증가에 따라 발생하는 새로운 정책과제에 대응적으로 대처하는 방향으로 진행되어졌다. 이에 따라 정책 대상(이민자 집단)별로 구분된 부처별 정책 영역이 형성되어 왔다. 이러한 분리된 접근은 이민의 파급효과가 전 사회적으로 확대되는 상황에서 종합적 이해를 바탕으로 이민정책의 장기적 방향성 수립을 가로막는 장애요인이 되어왔다. 특히 각 부처가 폐쇄적인 자기 영역을 갖게 되면서 자기 정책을 스스로 평가하는 방향으로 정책결정이 이뤄져 왔으며, 이에 따라 비판적 분석 없이 확대 위주의 정책이 계속되어 왔다.

이에 기존의 분리된 이민 정책집행의 한계를 넘어서는 새로운 이민정책 거버넌스 체계가 구성되어야 할 것이며, 이 체계는 각 세부 영역의 단순 봉합이 아닌 실증적 분석에 기반 한 정책 평가를 바탕으로 실효적인 정책 결정을 이뤄낼 수 있는 장이 되어야

한다. 전문가들의 의견에서 새로운 통합 위원회가 맡아야 할 기능으로 정책의 평가가 강조된 것도 이러한 맥락에서 해석될 수 있을 것이다. 이민관련 정책 평가와 문제적 이민정책 이슈의 발굴을 위해서는 부처의 이해로부터 자유로운 외부 전문가들의 의견이 반영될 필요가 있다. 실제로 영국 등의 이민정책에서는 이러한 자문위원회가 정책 결정의 장에 참여할 수 있는 경로를 마련하고 있다. 그러므로 우리도 외부 전문가들의 평가와 연구를 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안도 적극적으로 검토될 필요가 있을 것이다.

제 5 장

포럼 및 자문회의 자료

- 제1절 제1차 중장기 외국인·이민정책 포럼
- 제2절 제2차 중장기 외국인·이민정책 포럼
- 제3절 제3차 중장기 외국인·이민정책 포럼
- 제4절 제4차 중장기 외국인·이민정책 포럼
- 제5절 전문가 자문회의 주요 발표 자료

5

포럼 및 자문회의 발표자료 <

<

제1절 제1차 중장기 외국인·이민정책 포럼

1. 일 시 : 2016.8.30(화), 13:30~16:30

2. 장 소: 우리은행 본점 회의실 402호

3. 포럼주제

중장기 이민정책 방향 및 현 전달체계 개편방안

4. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 문병기(한국방송통신대), 김연홍(한국산업인력공단), 김석호(서울대), 서광석(인하대), 최홍(삼성경제연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 문화체육관광부(이영열 과장, 이정희 사무관), 여성가족부(최은주 과장, 노현서 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(김수남 과장, 이재형 사무관), 교육부 노진영 과장

5. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~16:00	논의주제 관련 토론
15:00~16:30	2차 포럼 관련 주제 논의

6. 탈제자

가. 전문가 A

중장기 이민 정책 방향

1) 서론

□ 이민정책 배경

국제 교역확대와 세계화로 노동력의 국제이동은 급격히 확대되어 있으며 앞으로 이 추세가 지속될 전망으로 이민하는 사람들은 전 세계적으로 증가하고 있다. 취업, 교육, 결혼, 난민 등 이민의 유형은 다양해지고 있다. 따라서 이민이 특정 국가만의 현상이 아니라 거의 모든 국가들이 겪는 일상적인 문제가 되고 있다(이혜경, 2016). 대한민국은 이민 송출국 지위에서 1988년 올림픽을 기점으로 이민유입국 지위로 변모하였다. 1990년 동남아 등의 산업연수생들이 들어오기 시작하여 2000년대 결혼 이주 여성이 크게 증가하고 중국 동포들에 대한 방문취업제가 도입되면서 외국인의 이민은 꾸준히 증가하였다. 2016. 6월말 기준 200만 명 시대를 맞이하면서 인구의 3.9%를 차지하고 있다(연합뉴스, 2016.8.22). 이민의 증가는 2000년 9월 50만 명에서 2007년 9월 100만 명, 2016년 6월 200만 명이며 2021년 300만 명을 돌파할 것으로 예상된다. 즉, 50만 명에서 100만 명 증가하는데 7년 소요 된 반면 100만 명에서 200만 명 증가에는 8.1년이 소요되었고 300만 명 증가하는 데에는 7년 후인 2021년으로 예상이 된다(매경, 2016.8.13). 이는 전 국민의 5.82%를 차지하는 것으로 유럽 등의 해외사례에서 이민정책이 본격적으로 사회적 이슈가 부각되는 이민자 비율이 5%이다. 200만 명의 외국인 중 91일 이상 장기체류 외국인은 148만 명에 달한다. 이는 2000년 21만 명에서 7배 증가한 것으로 외국인 증가의 4배 보다 높은 수준이다. 특히, 한국에서 일 자리를 얻은 외국인은 2000년에 2만 명에서 현재는 60만 명 이상으로 30배가 증가 된 것이다. 또한, 국내 인구변동을 살펴보면 생산 가능 인구(15-64세)는 2016년 3,704만 명(인구의 72.9%)로 정점을 찍은 후 2017년부터 감소하여 2060년에 2,187만 명(인구의 49.7%)에 이를 전망이다. 이에 비해 저출산·고령화로 65세 이상 인구는 1960

년 73만 명(2.9%)에서 지속적으로 증가하여 2010년 현재 545만 명(11%)이며 2030년에는 1,269만 명(24.3%), 그리고 2060년에는 1,762만 명(40.1%)으로 증가할 전망이다. 이에 따라 대한민국의 중위연령은 2010년 37.9세에서 2040년 52.6세로, 일본(52.6세), 독일(50.0세)과 더불어 가장 높을 전망이다. 따라서 향후 국내노동시장에서도 노동력 수급구조의 변화로 향후 이민자 유입은 지속적으로 증가할 전망이며 최소 향후 20년간은 노동력 확보 문제가 중요한 과제로 대두될 전망이다(최경수 외, 2016). 따라서 국가의 성장 잠재력을 높이기 위한 이민자 유입확대와 인구정책으로서 이민자 유입정책의 필요성을 제기하고 있다.

□ 이민정책의 문제점

이민정책의 문제점을 외국인의 이입과 출입을 관리하는 ‘출입국 관리 정책’, 체류관리정책의 핵심은 ‘외국인력 활용 정책’, ‘사회통합 정책 관점’에서 논의하고자 한다.

○ 출입국관리정책: 외국인의 선별정책

외국인 출입국 관리정책의 대표적인 기능이 외국인의 선별정책이다. 외국인의 선별정책은 외국인의 유입에 따른 공급과 수요, 노동시장 등 국내에 광범위한 영향을 미치므로 매우 중요하다. 따라서 “누구를, 어떻게, 얼마나 받아 들여 활용할 것인가?”라는 관점에서 그 이민자의 선별정책이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이는 노동시장 상황과 외국인력 도입 문제를 체계적으로 연계시키는 외국 인력 도입·관리 시스템 부재한 것이다. 비전문인력은 제조업, 농축산업, 건설업, 어업 등 업종에 한해 인력부족률을 제한적으로 파악하고 있고, 도입 업종·규모 제한, 노동시장 테스트 운영 등 국내 노동시장 보호 장치와 연동되고 있으나 전문인력은 이러한 시스템 미흡하다. 이런 이유로 FTA 상대국 등이 광범한 인력이동의 개방을 강력히 요구하고 있음에도 이를 노동시장 연계 하에 총괄적·체계적으로 대응할 부처가 없는 실정이다. 특히, 외국인을 단기순환형과 정주형 여부, 인력의 숙련도에 따라 어떻게 도입할 것인지 종합적으로 검토해야 한다. 그러나 이런 종합적인 검토 없이 부처별로 결혼이민자 및 자녀, 유학생, 중국동포, 외국인력이 도입되고 있다. 전문인력은 정주화, 비전문인력은 단기순환원칙으로 규정하는 경향으로 외국인력을 도입하고 있다. 유학생(D-2)은 대학교의 글로벌 경쟁

력을 강화목적에서 교육부 신청, 전문인력(E1~E7)은 기업체·부처에서 법무부에 비자를 신청하여 승인하는 형태로 이루어지고 있다. 반면 비전문인력(E9)은 제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 서비스 업종에 매년 도입쿼터를 결정하고 중국동포(H2 비자)은 총괄 303,000명의 총괄쿼터에 의거 외국인력을 도입하고 있다. 이와 같이 종합적 정책 관점이 아닌 정책대상별 부처에서 선별정책이 분절적으로 이루어지고 있다.

○ 외국인의 활용정책

외국인력의 활용은 국민 삶의 질 개선, 국가경쟁력 강화라는 관점에서 정책방향을 모색하여야 한다. 외국인력 정책의 수립 및 운영이 단기적인 현안 중심으로 운영되고 있어 중장기적인 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 정책대응 부족하다. 따라서 외국인력 수요를 야기하는 저임금구조의 개선, 산업구조조정을 병행하면서 국내 일자리 창출기반을 마련하고, 보완적으로 외국인력을 활용하는 정책을 모색하여야 한다. 따라서 중장기적으로 이민정책이 필요함에도 불구하고, 단기적 시각에서 외국인력을 도입하려는 경향이 강하다. 따라서 고용정책 관점에서 중소기업의 근로조건을 개선, 양질의 일자리 창출, 청년실업·여성 등 유휴인력이 활용할 수 있는 여건을 조성하여 내국인 일자리를 마련함에도 불구하고 국내인력을 구하지 못하는 인력에 한하여 외국인력을 활용할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 현재의 외국인력은 내국인의 고용정책 관점에서 이루어지지 않고 부처별 분절적으로 외국인력의 활용이 이루어지고 있다. 따라서 유학생은 교육부·법무부, 비전문인력은 고용노동부, 전문인력은 법무부·미래창조과학부·산업통상부, 결혼이민자와 자녀는 여성가족부, 유학생 및 중도입국청소년은 교육부, 외국국적동포는 법무부에서 주관기관으로 역할을 수행하여 이민자의 유형별 담당부처가 분산되고 있다. 그 결과 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대 기반 미흡, 저임금인력 도입이 산업구조조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하, 유치한 우수 전문인력의 효율적 활용 및 유지·관리 역량 부족으로 단기체류 후 귀환하고 있는 실정이다. 그 결과 외국인력 고용에 따른 편익은 사업주와 외국인력에게 대부분 귀속되는 반면에 외국인력 유입에 따른 비용은 일반국민이 부담하여 외국인력 활용에 따른 편익수혜자와 비용부담자의 불일치하고 외국인력 정책도

전문인력과 비전문인력의 단기적인 현안 중심에서 탈피하여 중장기적으로 인력으로 활용 가능한 유학생, 결혼이민자, 동포 등 다양한 이민자에 대한 고려가 필요하다.

○ 사회통합정책

사회통합정책은 “외국인이 국민과 잘 어울려 살 것인가? 관점에서 내국인의 여러 집단 간 사회적 유대감을 높이려는 정책이다. 대한민국의 경우에는 계층 간, 세대 간, 지역 간 사회통합이 논의 되었다. 이와 같이 사회통합정책은 국민 또는 시민권자를 대상으로 시작되었기 때문에 미국, 캐나다, 호주 등 전통적인 이민국가에서는 사회통합정책이 발달하였고 영주이민자를 잠재적인 시민으로 간주 하였다. 하지만, 대한민국처럼 영주보다는 단기순환원칙에 의거 계약기간 동안에만 근로하고 모국으로 귀국하기 때문에 출입국관리 정책, 체류관리 정책은 있지만 사회통합 대상은 아니었다. 그런, 최근에는 많은 이민 국가들도 정주화 경향을 보이며 이민자에 대한 사회통합정책을 모색하고 있다.

현행 이민자의 사회통합지원은 결혼이민자 중심의 다문화가족지원체계의 한계를 가지고 있다. 즉, 단기간에 구축된 다문화가족지원에 초점을 맞춘 가족중심의 이민자통합정책의 성격이 강하다. 또한, 초기 정착지원 중심의 정책으로 이민자의 체류 지원 및 역량강화를 이끌어내는데 한계가 있다. 이민자 통합정책은 초기정착 지원 외에 장기체류 이민자에 대한 체류지원 및 역량강화가 중요하다. 그리고 장기적 차원의 사회통합 문제에 대한 접근 부재하다. 정주형 이민자의 증가는 장기적으로 지리적, 사회적으로 고립된 이주민 공동체를 출현시켜 사회통합을 저해할 우려가 높다.

○ 이민정책에 대한 전략적 접근

현재의 이민 정책은 부처별 영역주의가 강하게 작용하여 부처의 고유기능이 갖는 장점이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정이다. 또한 이민정책의 통계 기준이 부처별로 상이하고 “누구를, 어떻게, 얼마나 받아들일 것인가?”라는 이민정책을 어떻게 추진할 것인가에 대한 종합적인 전략 부재하다. 단기순환 외국인력 활용정책에 집중한 결과,

‘유입·활용·귀환’, ‘정주·귀화’에 이르는 이주단계별 한국사회 적응역량 심화, 우수인재 선별전략을 구사할 수 있는 종합적 이민정책의 개발이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

특히, 외국인력 정책의 경우 전문인력과 비전문인력으로 나뉘어져 숙련수준별 다양한 외국인력 도입전략, 정책추진체계가 종합적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이민 정책은 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 이주자의 유입, 체류지원, 사회통합 정책의 수립이 필요하나 현재의 추진체계는 이러한 종합적인 기능을 수행하는데 한계가 있다. 따라서 정책 주체 간 조정, 협력 기제가 미흡하여 정책 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있다.

이민 정책대상자별로 특정부처 중심의 이주단계 및 생애주기별 대책이 이루어지고 있어 업무의 중복성 문제 및 체계적인 정책집행이 곤란하다. 이주민의 이주단계 및 생애주기에 따라 다양한 정책수요를 유발하기 때문에 특정부처가 자체적으로 총괄 집행하는 것은 비효율적이다. 부처 간 업무의 연계가 체계적으로 이루어져야 하나 현실적으로는 협조체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 실정이다. 이민 정책은 특정 부처의 고유영역이라기 보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격을 갖고 있으며 따라서 부처 간 고유기능의 조정 및 협력체계의 재구축이 필요하다.

2) 이민정책 방향

□ 이민정책 기본방향

○ 이민정책의 목표

이민정책의 목표는 ‘국익의 제고’이다. 따라서 국민의 삶의 질 개선, 국가경쟁력 강화, 지속적인 한국경제의 성장 동력 확보를 통한 경제 활성화를 목표로 추진해야 한다. 무엇보다 중요한 것은 고용정책의 관점에서 이민정책을 접근하여야 한다. 따라서 숙련의 불일치, 보상의 불일치, 정보의 불일치 등으로 기인한 청년실업의 문제를 해결하기 위한 중소기업의 근로조건을 개선, 양질의 일자리 창출, 청년·여성(결혼이민자 포함) 등 유휴인력이 활용할 수 있는 여건을 조성을 통한 내국인 고용 정책이 선행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 인력을 구하지 못하는 기업체에 한하여 보충제로서 외국인력 활용할 수 있도록 하여 정책목표를 달성하여야 한다. 이를 위하여 국내의 인력부족리

스트를 분석하여 그 인력부족에 해당하는 직종에 한하여 정책대상별 활용전략을 설정하고 전략 추진방향을 모색하여야 한다.

이민정책의 두 번째 목표는 과거 통제가 아닌 통합으로 정의하여야 한다. 세계화 확산으로 이민국가가 되는 것은 자연스러운 현상이고 사회경제적 발전의 성숙도를 반영하는 것이다. 따라서 이민을 막는 것이 아니라, 이민이 적절한 방법으로 안전하고 적합한 상황 속에서 일어날 수 있도록 잘 관리하여야 한다(카슬 외, 2014).

○ 한국의 이민정책 단계

이민정책이란 국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책이다. 따라서 국가는 경제적·사회적·정치적·문화적 요인을 고려하여 선별적으로 국가 간 인구이동을 통제하는 정책을 수행하고 있다. 외국인의 이민을 오랫동안 겪고 있는 미국, 캐나다 등 전통이민국가에서는 주로 이민법, 국적법 또는 이민·통합법 등의 형태로 관리하고 있으나 일본, 중국, 한국 등 후발 이민국가에서는 출입국관리법의 형태로 관리하고 있다(이혜경, 2011). 이민정책의 유입 유형에서 이민정책의 단계(1단계: 출입국관리·체류관리 정책, 2단계: 외국인력활용 정책, 3단계: 사회통합 정책) 중 어느 단계에 위치하고 있는지에 따라서 이민정책에 영향을 미친다. 통상 캐나다, 미국 등 전통이민국가에서는 제3단계인 사회통합단계까지 발달하였으나 대한민국처럼 후발국가에서는 2단계인 체류관리정책까지 추진하였다. 하지만, 2000년대에 들어와 서유럽 등 이민 국가들을 중심으로 3단계인 사회통합정책이 적극적으로 추진되고 있다. 대한민국은 여전히 2단계인 외국인력 활용정책 수준이며 결혼 이민자와 자녀들을 대상을 기초적인 사회통합정책을 추진하고 있다. 하지만 해외사례와 마찬가지로 일시적으로 기대하였던 한시적 근로자들도 결국인 유입국에 정주하는 경향을 보이고 있음에 따라 사회통합정책의 대상을 적극적으로 확대하여야 한다.

○ 이민정책의 대상

대한민국은 이민정책에서 ‘이민’이라는 용어 사용에 미온적이다. 이민의 정의를 보

면 ‘통상적인 거주 국가’의 변경을 의미하며 국제이주에 한정하여 사용하고 있다. 이민의 체류기간은 국제연합(UN)은 1년 이상 거주지를 옮겨야 이민으로 간주한다. 따라서 1년 이상의 이민은 이민정책의 중점대상인 ‘장기 이민’이고 3개월 이상 1년 미만인 경우는 ‘단기 이민’으로 구분한다. 하지만 이민으로 간주하는 체류기간은 독일은 1주일, 스웨덴·프랑스·핀란드에서는 1년 이상 상이하지만 통상 3개월 이상을 이민으로 보고 이민정책의 대상으로 간주함이 타당하다.

이민정책의 통계의 표준화를 위해서는 UN은 1953년에 1년 이상 거주자를 ‘영구 이민자’로 규정하였고 1953년도에 1년 이상을 장기이민, 3개월 이상 1년 미만을 단기이민 분류하였다. OECD에서는 UN이 제시했던 ‘체류기간’ 대상 유입국에서의 ‘체류권리’로 대체하여 ‘영주/준영주 이민’과 한시적 이민으로 <표 II-1>과 같다.

영주이민은 취업이민자와 동반가족, 가족재결합이나 가족형성을 위한 이민, 인도주의적 이민과 동반가족, 기타 은퇴이민, 해외동포 이민을 포함한다. 영주/준영주 이민은 이민자의 사회통합지원, 취업역량강화 및 취업지원 등을 정책목표로 추진하여야 한다.

한시적 이민은 유학생, 연수생, 계절적 근로자, 주재원, 교환교수, 기타 한시적 근로자 등 갱신 될 수 없거나 제한된 조건에서만 갱신이 가능한 이민자를 말한다. 기술 숙련도에 따라 단순·저기술에 해당하는 비전문 인력, 전문·고기술 근로자 정책으로 나눌 수 있다. 전 세계적으로 단순·저기술 외국인력은 선별적 도입을 하고 전문·고기술 이민자는 적극적으로 유치하고자 한다. 국가경쟁력 강화 관점도 있지만 단순·저기술 인력이 향후 정주할 가능성이 높아 사회복지 비용에 부담이 될 수 있기 때문이다.

미등록 외국인 정책은 2011년 146개국 중 75%가 미등록외국인을 주요 관심 사항이며 불법체류의 규모를 줄이기 위하여 많은 고심을 하고 있다. 가장 대표적인 정책은 국경통제, 고용주 제재, 합법화 프로그램이다. 국경의 통제는 사전적 통제방법이고 고용주의 제재는 벌금 등 부과하는 방법으로 가장 효율적인 방법인, 그 효과는 상이하다. 합법화는 ‘자석효과’로 계속 미등록 외국인 이민자가 증가할 가능성이 있다. 싱가포르, 대만은 현지 확인 결과 미등록외국인에 대하여 공공주택을 얻을 수 없는 등 제재의 수위를 높게 설정하여 그 실효성을 얻고 있다.

<표 5-가-1> 외국인 수용 유형별 지원정책의 방향

정책유형	정책대상	정책목표
------	------	------

영주 이민·준영주 이민 (정착형 이민)	영주권자·국민 또는 영주자의 배우자 (결혼이민자) 및 자녀세대·난민 등	· 취업역량강화 및 취업 지원 · 이민자 사회통합지원
한시적 이민 (비정착형 이민)	외국인 전문인력·유학생·숙련기능인력 일부	· 숙련수준별 유치전략의 다변화, · 우수인재 확보 및 활용과 경제적 성과 제고 · 한국사회로의 정착지원
	비전문 외국인력 (계절적근로자, 선원근로자 포함)	· 한시적 체류 및 귀국지원정책, · 단기순환원칙 유지·
미등록 외국인 정책		· 귀국조치

이민정책의 대상에는 이민과 관련된 모든 정책으로 내국인의 해외 송출 정책과 외국인 국내 유입 정책을 모두 포함된 개념이다. 그러나 그동안 이민정책의 초점은 주로 국내 유입국에 맞추어지는 경향이 있고 외국인 유입과 관련된 정책에 주목하고 있다. 하지만, 이민정책의 관점에서 이민자의 범주를 이민 고용허가제 등 이민 유입과 K-Move와 같이 해외 취업하는 인력을 포괄하여 이민정책을 추진해야 한다. 또한, 이민정책의 대상을 ‘재외국민 귀국 장려 정책’까지 확대하여 해외에 거주하는 자국민의 귀국을 장려하기 위한 정책을 포함하여야 한다. 이 정책은 추진하는 나라의 비율은 1996년 43%, 2005년 51% 상승하였고 2011년에는 64%로 확대하였다. ‘재외동포의 투자유치 정책’ 또한 이민정책에 포함하여야 한다.

□ 이민정책 추진 방향

○ 직종별 인력 부족률을 통한 외국인력 도입

외국인력 도입하기 위해서는 무엇보다 중요한 점은 ‘어떤 기준에 근거하여 도입허용 분야를 결정할 것인가’이다. 도입허용 분야의 결정 방식은 나라마다 다소 차이가 있지만 주로 국내 노동시장의 수요, 즉 인력부족을 토대로 하고 있으며 이에 기초하여 이민 정책 선진국에서는 인력부족리스트를 정기적으로 작성하고 있다. 영국, 호주, 독일 등은 직종을 기준, 싱가포르의 업종을 기준, 대만의 경우는 업종을 기준으로 하지만 도입 분야를 구체적으로 직종별로 명시하고 있다. 대한민국의 경우 전문직, 숙련 기능 인력에 대해서는 직종을 기준으로 하며 단순인력은 업종을 기준으로 하고 있다. 업종을 기준으로 하는 경우 외국인력 고용 허용범위를 업종단위로 제한할 수 있다는 장점이 있으나 도입규모나 외국인력의 도입 필요성에 대한 논거를 만들 때 업종 내 다양한 직종 중 어떤 직종을 기준으로 해야 되는가에 대한 적용상의 어려움이 있다. 특히, 비전문

근로자에 대하여는 고용노동부에서 매년 쿼터를 결정하기 위하여 5개 업종(제조업, 농·축산업, 어업, 건설업, 서비스업)에 한하여 단편적인 인력부족 리스트를 작성하고 있지만 노동시장 관점에서 체계적인 인력부족리스트의 파악은 예산, 인력의 제약으로 미 실시 하고 있다. 따라서 인력부족리스트는 향후 인력, 예산을 확보하여 업종보다는 ‘직종별 인력부족 리스트’를 파악하여 발표하여 고급인력, 전문인력, 비전문인력에 대한 도입규모를 결정하여야 한다.

○ 외국인력 활용의 정책추진의 일원화

외국인력을 전문성 수준에 따라 세분화하여 각 특성별로 국내 노동시장과 조화를 이루는 종합적·체계적인 도입 전략 추진하여야 한다. 외국인력 도입과 활용은 내국인 노동시장 보호를 위한 외국인력의 수요조절문제와 외국인력 배분 문제 등을 고려하여야 한다. 하지만, 현재 비전문인력은 고용노동부, 전문인력은 법무부·미래창조과학부·산업통상부에서 추진되고 잠재 인력의 공급대상이 되는 결혼이민자는 여성가족부, 주 20시간 일할 수 있는 유학생은 교육부, 외국국적동포는 법무부에서 주관기관으로 역할을 수행하여 외국인력 활용정책이 분절적으로 수행되고 있다. 그 결과 한정에·김한정·금태섭 위원실, IOM 국제이주기구 주관으로 국제컨퍼런스(‘16.8.25-26)를 개최하여 선원 이주노동자(원양어선 선원취업, E-10)에 대하여 송출비리, 인권, 체류관리 등 관리문제에 대하여 정부부처와 논의를 하고 있으나 이민정책의 컨트롤타워 수행기관의 부재로 협의가 제한적으로 이루어지고 있다. 또한 계절적 근로자(단기취업, C-4)에 대하여 법무부에서 2015년부터 현재까지 시범도입하고 있으나 비전문인력 관점에서 도입입에 따라 고용노동부의 정책추진에 이견을 보이고 있다. 이런 현상을 방지하기 위해서는 외국인력 활용관점에서 종합적인 외국인력 도입, 관리체계 기능을 일원화 하여야 한다.

○ 국가 차원 우수 전문인력 유치

우수 전문 외국인력 유치의 현실성 및 정책대상별 전문인력에 대한 차별화 전략을 수립하여야 한다. 전문 외국인력의 유치 및 활용은 국가경쟁력 제고, 인구정책에서 지향해야할 핵심적인 방향이다. 삼성전자와 애플의 스마트폰 시장에서의 경쟁은 상품경쟁이 아니고 인재시장에서의 경쟁임에 따라 우수인재 유치정책은 중요하다.

2016년 4월 기준 외국인 전문인력은 총 47,695명이다. 이는 교수(E1, 2,642명),

회화지도(E-2, 15,701명), 연구(E-3, 3,051명), 기술지도(E-4, 202명), 전문직업(E-5, 625명), 예술홍행(E-6, 5,031명), 특정활동(E-7, 20,443명)의 인력을 통합한 것이다. 외국인재 문제는 한국 모든 기업의 문제이다. 지식기반경제에 디지털화, 기술의 주기가 짧아지는 상황에서 가치창출, 희소성, 비모방성, 비대체성의 특성을 가진 것은 사람이기 때문에 전문인력을 유치하여야 한다. 그러나 많은 기업들은 외국인력을 유치하는데 고급인력 정보, 까다로운 비자, 출입국 절차, 인재 영입에 소요되는 고비용, 주거·의료·자녀교육 등 국내 체류환경이 미흡하여 어려움을 겪고 있다. 따라서 국가 차원에서 우수 전문인력을 유치 할 수 있는 고급정보 제공, 비자 절차의 단순화 등 정책을 추진하여 기업체를 적극적으로 지원하여야 한다.

○ 국가 차원 유학생의 유치와 활용

외국인 유학생은 졸업 후 대한민국에 체류인원은 5%(2010년 1만 명 졸업자 중 500명만 국내 취업)가 되지 않는다. 그 이유는 학업을 마치 외국인 학생은 본국을 돌려보내는 것이 한국 정부의 기본방침이며 비자전환 문제와 취업 시장의 형편이 좋지 않은 결과이다. 박사학위 취득한 유학생도 2001년~2011년 동안 국내에 활동하는 외국인은 E-1(교사) 30명, E-3(연구)는 181명에 불과하다. 외국인 유학생은 취업 의사는 높으나(유학생의 44% 취업 희망) 국가적인 차원에서 외국인 유학생에 대한 정보를 관리하지 않기 때문에 외국인 유학생은 취업에 어려움이 많다. 미국 등 선진국 사례를 보면 외국 유학생의 고용을 늘리기 위해서 유학생의 비자정책을 개선하고 직업훈련 프로그램, 이공계 학생 우대 정책을 추진하여 국내 취업을 지원하고 있다. 그러나 외국인력정책은 비전문 외국인력에 대하여 초점을 두었으나 이제는 외국인 전문인력 유치와 활용에 정책과제로 추진하여야 한다. 특히 국내 인력이 부족한 IT 산업과 3.5만 명의 이공계 인력이 부족하여 인력을 보충하기 위한 숙련된 외국인 유학생을 받아들이고 활용할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이들을 외국인력 정책으로 적극적으로 활용하는 것은 향후 한국의 경쟁력 강화에 큰 도움이 될 것이다.

국내 대학교의 유학생의 구성도 대학에서 글로벌 대학을 표명하며 대학 홍보를 위해 유학생을 유치함에 따라서 전체 유학생 중 인문사회 분야가 70%로 높은 비중이고 이공계 전공자는 15%정도이다. 따라서 유학생 정책 또한 이민정책의 종합적 기능을 수행하여 유학생을 유치하고 활용하는 정책을 추진하여야 한다.

○ 정주화 문제의 원칙 강화

정주화 문제는 선진국의 경험을 볼 때 외국인력의 활용은 정주화 경향으로 나아가 가능성이 높다. 특히, 고용허가제와 방문취업제로 입국한 외국인근로자는 최초 3년에서 현재는 최장 4년 10개월(기본 3년+체류연장 1년 10개월) 동안 체류할 수 있도록 계획 확대해 왔다. 따라서 단기체류로 입국했으나 실제로는 10년 가까이 장기체류하는 외국인근로자가 증가할 가능성이 높아졌다. 유럽에서 한시적으로 비전문외국인력을 받아들인 서유럽국가들은 결국 장기체류 또는 정주화 됨에 따라 가족재결합, 가족형성 등으로 노동이민 보다 많은 비중을 차지하고 있다. 이런 점에서 외국인력 활용 문제는 매우 조심스럽게 접근 하여야 하며 특히, 비전문외국인력은 단기순환 원칙을 보다 강화하여야 하며 이 중 개인역량이 우수한 비전문인력을 선별적으로 E7으로 변경해주는 정책을 추진하여야 한다.

○ 재외동포 인력의 활용전략

재외동포를 효율적으로 활용하기 위한 정책을 추진하여야 한다. 외국국적 동포를 대상으로 하는 정책 대상은 방문취업제(H-2)와 재외동포(F-4)가 있으나 취업분포, 임금분포가 유사하며 대부분 단순 기능직에 종사하고 있다. 재외동포 귀환정책은 자국으로 귀환하기를 희망하는 재외동포들을 적극적으로 수용하기 위한 방안으로 이스라엘처럼 귀환법을 제정하거나, 독일처럼 시민권을 부여하는 등의 정책들을 활용하고 있다. 재외동포의 귀환을 지원하기 위해 시민권 부여정책 이외에도 고급인력 유치를 위한 지원 프로그램 지원 및 귀환 시 세금혜택 등을 제공함으로써 재외동포들의 귀환을 지원하여야 한다. 따라서 이민정책의 종합적 기능을 수행하여 분야·대상에 따라 주택지원, 취업지원, 개인사업 및 교육비 지원, 실업수당, 관세보조 등의 지원을 받을 수 있도록 조치하는 정책을 추진하여야 한다.

○ 이민의 사회통합에 대한 적극적인 노력

이민자에 대하여 국민인식의 개선, 인권보호, 차별해소, 이민자의 사회통합, 내외국인 갈등완화, 미등록외국인의 문제 대처, 내국인 노동시장 보호 등 이민사회 사회통합에 대한 보다 적극적인 노력이 필요하다. 사회복지 지출은 현재에는 이민자의 연령이 낮기 때문에 사회복지 지출 규모가 키지 않으나 장기적으로는 이민자들이 고령화됨에 따라 사회복지지출은 증가할 것이다. 또한 이민의 유입은 문화 다양성 증대의 순

기능이 있지만 단순 이주자의 확대는 사회통합 저해, 소수민족공동체 형성으로 사회적으로 부정적 효과를 가져 올 수 있다. 따라서 이민정책의 종합적 기능을 수행하여 이민의 사회통합에 대한 적극적인 노력을 하여야 한다.

○ 정책기조의 재정립에 따른 관련제도의 정비

이민정책에는 교육훈련정책, 비자체계, 사회통합정책, 차별금지 정책(노동시장 보호 및 국제수준에 부합) 추진, 관련 법률 정비(이민자 혹은 인력 전반을 아우르는 법률제정)이 필요하다. 부처별 전문성 유지 및 유기적 연계성을 통한 통합기능의 구축, 상위 정책거버넌스(외국인 정책위원회 등 관련 위원회)의 정비, 이민 및 외국인 정책관련 전달기관 신설 검토, 부처별로 집행기능을 수행하는 기관을 통한하여 ‘이민통합지원센터’ 설립 등을 검토하여야 한다.

□ 이민정책 추진체계 및 전달체계

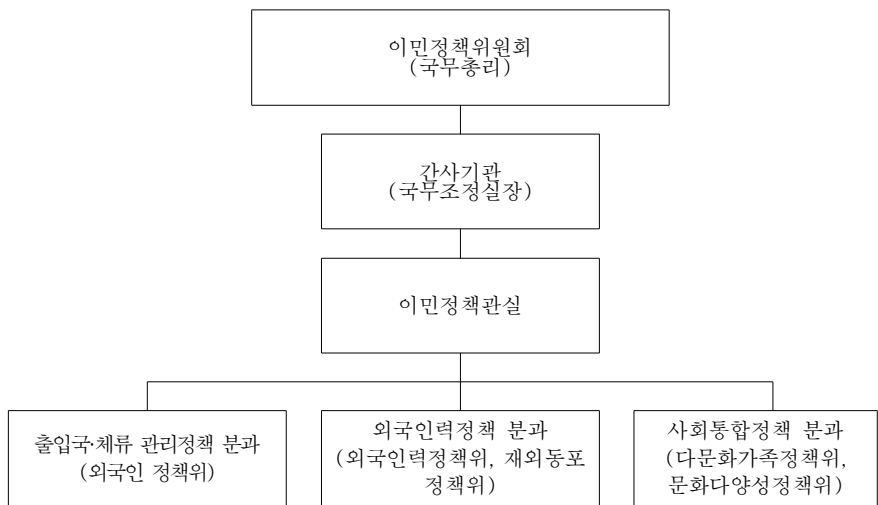
○ 이민정책 추진체계

이민정책은 정책 위원회, 부처 간의 분절적이고 독립적으로 운영되고 있어 종합적인 이민정책 추진에 한계가 있다. 현행의 이민정책의 추진체계에는 외국인 증가에 대응하여 각 부처도 외국인 정책 관련 조직과 법령을 지속적으로 확충하면서 외국인 정책을 부처별로 추진하였다. 현재의 이민정책 추진체계는 계획수립, 출입국관리, 영주권은 법무부, 이민자 유입관리 중 비전문인력은 고용노동부, 전문인력은 법무부, 산업통상부, 미래창조과학부 등, 결혼이민자는 여성가족부, 유학생은 교육부, 해외동포는 외교부, 법무부, 고용노동부에서 추진하고 있다. 따라서 이민정책의 컨트롤타워 기능 수행과 실현가능성을 바탕으로 단계적인 이민정책 개편 방향을 제시하고자 한다.

이민정책의 추진체계는 <그림 II-1>과 같다. 1단계에는 행정을 총괄하는 총리실에 이민정책의 종합조정을 하는 이민정책위원회(가칭)를 신설하여 5개 정책위원회(외국인정책위, 다문화가족정책위, 외국인력정책위, 문화다양성 정책위, 재외동포 정책위)를 통합하여 3개 분과위원회 형태로 두는 것이 타당하다. 이민행정은 국경을 넘는 사람의 이동을 통제하고 관리하는 것이다. 따라서 이민행정의 가장 기본적인 업무인 출입국관리와 체류관리를 ‘출입국·체류 관리 분과’로 하여 사증발급, 체류자격 규정하는 비자 발급, 밀입국 예방, 미등록외국인 단속, 체류기간, 목적에 맞는 행정지원, 귀화,

국적판명 등의 업무를 추진한다. 외국인력 활용분과는 비전문인력, 전문인력, 유학생, 결혼이민자, 중국동포 등 모든 인력의 활용을 종합적으로 추진한다. 사회통합정책분과는 이민자와 국민 간의 상호작용에 의해 나타날 수 있는 사회갈등을 최소화하고 이민자가 우리 사회 구성원으로서 국가·사회발전에 기여해 나가도록 하는 정책을 추진한다. 따라서 이민자가 한국사회에 자연스럽게 적응하도록 지원하고 사회갈등을 최소화, 국민을 계도하여 이민자들이 한국사회에 조화롭게 동화되도록 하는 것이다. 위 3개 분과위원회에는 전문성을 요하는 만큼 이 기구는 사무국을 산하에 두어 부처간 조정, 중장기계획, 이민정책에 대한 종합 기획기능을 수행하며 총괄적인 이민정책에 가이드라인 역할을 할 수 있는 자문위원회를 두어 추진한다.

[그림 5-가-1] 이민정책위원회



2단계는 1단계를 수년간 실시하여 이민정책의 역할과 기능의 수행이 정립한 이후에 이민행정 전담기구를 설립하는 방안이다. 법무부의 출입국관리본부를 청단위로 격상할 수 있으나 대만의 ‘이민청’은 단순집행 기관인 사례에서 보듯이 이민행정 전담기구로서의 기능은 가능하지만 이민정책의 총괄기능을 수행하는 데는 한계가 있다. 따라서 부처 간의 견제와 균형, 조정의 역할을 넘어 실질적인 이민정책의 컨트롤타워가 되기 위해서는 부처의 산하기관으로 설립하는 것 보다는 총리실 산하에 ‘이민처’를 설립하

여 이민행정의 독립성을 확보하여야 한다. 이민처에서는 부처 간-지방자치단체 협력을 총괄하고 정책모니터링 및 평가, 이민자 통합기금 신설 및 운영의 역할을 수행하여야 한다. 또한 이민처에서는 K-Move 사업과 같이 해외취업 업무 등 해외유출정책도 수행하여야 한다.

○ 이민정책 전달체계

이민전략의 수립 및 실행을 위한 정책 거버넌스의 구축이 필요하다. 이민정책의 통합 및 유기적 연계를 통한 정책의 성과제고와 전달체계의 효율화, 이민자 유입확대에 따른 사회적 비용 증대 가능성의 예방하여야 한다.

이민정책의 전달체계는 <표 II-2>와 같다. 1단계인 “이민정책위원회”의 이민정책의 전달체계는 이민정책위원회에서 컨트롤타워 역할을 수행하고 부처별 이민정책의 주요 구성 및 기능에 있어서 각 부처가 수행하는 실질적인 콘텐츠에 대한 정책모니터링 및 평가를 하고 그 결과를 토대로 기능 간 연계 및 협력 체계를 재구성한다. 자치단체에서는 중앙부처가 수립한 각 기능의 집행에 대하여 실질적인 차원에서 이민정책을 수행한다. 이 집행에는 고용과 복지를 통합한 ‘고용복지플러스센터’처럼 이민정책의 집행을 총괄하는 “이민통합지원센터”(가칭)로 모든 집행기능을 통합하여 이민정책 집행의 중복을 방지하고 예산의 낭비를 막아야 한다.

2단계인 ‘이민처’의 단계에서는 1단계의 이민정책위원회의 컨트롤 타워기능과 중앙부처의 수행하는 콘텐츠, 정책모니터링 및 평가를 수행하고 ‘이민통합센터’(가칭)의 집행기관을 이민처 산하 지사로 조직 설계하여 실질적인 이민정책과 총괄기구로서의 역할을 수행한다.

<표 5-가-2> 이민정책 전달체계

구분	1단계 ‘이민정책위원회’	2단계 ‘이민처’
컨트롤 타워 기능	이민정책위원회(3개 분과)	이민처에 역할수행
부처별 이민정책 콘텐츠에 대한 정책모니터링, 평가	중앙부처	
집행기능	‘이민통합지원센터’(가칭) 설립	산하기관으로 지사 형태로 유지
비 고	이민 유입정책 역할수행	1단계 + 해외취업 정책

3) 결 론

□ 제 안

중장기 이민정책은 “누구를, 어떻게, 얼마나 받아 들여 활용할 것인가?”와 “외국인이 국민과 잘 어울려 살 것인가?”의 관점에서 외국인의 출입국·체류관리정책, 외국인력활용정책, 이민자의 사회통합정책을 수행하여야 한다. 대한민국과 같은 후발 이민국가에서는 전자에 대해서는 분절적으로나마 부처별로 추진되고 있지만 후자는 결혼이민자와 그 자녀에 대하여 초기 정착지원 중심의 정책 중심으로 수행되고 있다.

이민정책의 추진체계가 종합적이고 통합적 접근하기 위하여 근로조건 개성, 청년실업 문제 해결 등 고용정책 관점에서 출발하여 이민정책의 목표인 ‘국가의 부’ 창출과 통합을 위한 중장기 이민정책을 위하여 다음과 같이 제안한다.

첫째, 이민정책의 추진체계에는 컨트롤타워 기능 수행과 실현가능성을 바탕으로 1단계에는 이민정책위원회를 설립하고 역할과 기능이 정립되면 2단계로 총리실 산하의 ‘이민처’가 설립되어야 한다.

둘째, 이민정책의 전달체계에는 부처의 역할과 기능을 유지하고 집행기구를 ‘이민통합지원센터’로 모든 집행기능을 일원화하여 예산의 중복을 해결하고 사각지대를 방지할 수 있도록 추진하여야 한다.

셋째, 중장기이민정책의 전략적 접근을 위하여 고용정책을 기본으로 직종별 인력부족리스트를 파악하여 ‘숙련단계별, 직종별 필요인력’을 도입하는 시스템을 마련하여야 한다.

넷째, 사회통합정책에는 영주/준영주 이민뿐만 아니라 한시적 이주자까지 사회통합대상을 확대하여 내국인과 잘 어울릴 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 비전문 외국인력 중에서도 사회통합프로그램 이수, 국가자격 또는 ‘기량검증’ 통과자 등 숙련된 외국인력에 대하여 전문인력(E-7)의 전환인력을 확대하여야 한다.

여섯째, 국가 차원에서 우수인재 육성, 유학생의 유치와 활용, 재외동포의 활용을 위한 적극적인 정책을 지원하여야 한다.

일곱째, 이민정책 추진체계 설립 후에 체류관리법의 단계를 넘어 사회통합법 또는 이민법 등 이민자 혹은 인력 전반을 아우르는 법률제정 등 관련 법률 정비하여야 한다.

여덟째, 이민정책의 사각지대(동포 자녀, 불법체류자 자녀, 유학생 체류관리, 중도입국 자녀 등)와 기능중복을 파악하여야 한다.

아홉째, 이민정책에는 외국인력 유입정책 뿐만 아니라 내국인력 해외취업 정책을 포함하여야 하며 2단계인 이민처 설립 시에는 이 정책을 포함하여야 한다.

열째, 이민정책의 유입정책에서 그 대상을 국내에 필요인력을 해외에서 육성하여 도입하는 ‘육성형 외국인력 도입’을 추진해야 한다.

□ 논의점

본고에서 제시한 이민정책 추진체계와 전달체계에 대하여는 다양한 논의가 필요하다.

첫째, 이민정책위원회(가칭)에서 5개 정책위원회(외국인정책위, 다문화가족정책위, 외국인력정책위, 문화다양성 정책위, 재외동포 정책위)을 통합하여 3개 분과위원회를 제안하였는데 역할과 기능 등 그 타당성을 검토하여야 한다.

둘째, 이민통합지원센터에 모든 부처의 집행기능을 통합하는 방안에 인프라, 역할, 기능에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 대만의 집행기구를 현지 확인한 결과 통합된 형태의 집행기구와 존재하고 이곳에서 모든 집행을 다하고 있고 국내에서 고용과 복지를 통합한 ‘고용복지플러스’센터의 기능인 완전하지는 않지만 역할을 원활히 수행하고 있는 만큼 ‘이민통합센터’의 성공적인 정착이 가능하다고 판단된다.

나. 전문가 B

중장기 이민 정책 방향

1) 서론: 논의의 필요성

국제화와 함께 국내에 거주하는 외국인들의 수가 급증하여 200만을 헤아리고 있다. 전체 인구규모 대비 비중이라는 측면에서 서구 선진국들과 비교하면 아직까지 그다지 큰 비율이라고 할 수 없을지 모르나, 증가의 속도와 최근 국내 인구의 노령화 및 생산가능인구의 감소를 생각한다면 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 그 만큼 재한외국인·이민자 관련 정책(이하 ‘이민정책’으로 표기)의 국가적 무게와 규모가 커지고 있다. 2016년 8월 현재, 외국인정책시행계획상의 정책은 1,227개(6,758억원) 사업이 진행 중이다.

한편, 국내에 거주하는 외국인들의 규모 증가에 대한 국민의 인식은 긍정적 측면과 부정적 측면이 병존하고 있다. 2015년 11월 20일부터 12월 11일까지 총 3주에 걸쳐 1월 1회 이상 재한외국인 접촉 경험이 있는 전국 성인 남녀 1,100명을 대상으로 실시한 일반국민 사회통합정책 인식 조사(문병기 외, 2015) 결과에 따르면, 재한외국인 증가에 따른 긍정적 효과로는 ‘중소기업의 부족한 인력난 해소’(43.9%)가 가장 높았다. 그 다음으로는 농어촌 결혼 문제 해소(19.4%) > 사회 문화적 다양성 증진(12.2%) > 지식 산업의 성장 및 국가 경제발전 촉진(7.8%) > 고급인력 유입 및 기업의 글로벌화(6.5%) > 인구감소 및 노령화 문제 해소(5.5%) 등의 순이었다.

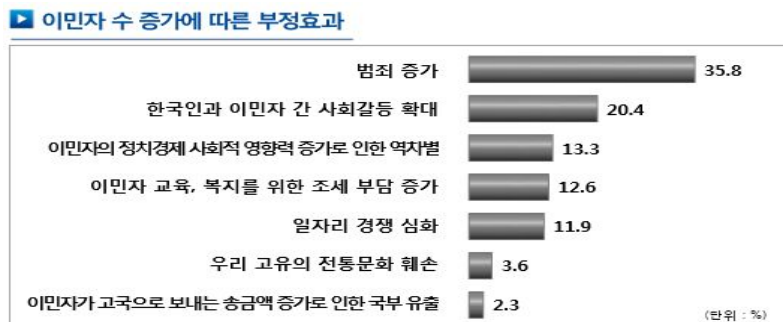
[그림 5-나-1] 재한외국인 수 증가에 따른 긍정적 효과

▶ 이민자 수 증가에 따른 긍정효과



한편, 재한외국인 증가에 따른 부정적 효과로는 ‘범죄 증가’(35.8%)가 가장 높았다. 그 다음으로는 한국인과 이민자 간 사회갈등 확대(20.4%) > 이민자의 정치경제 사회적 영향력 증가로 인한 역차별(13.3%) > 이민자 교육, 복지를 위한 조사 부담 증가(12.6%) > 일자리 경쟁 심화(11.9%) 등의 순이었다.

[그림 5-나-2] 재한외국인 수 증가에 따른 부정적 효과



일제 식민지배로부터의 해방 및 산업화 과정에서 부각되기 시작한 한국 사회의 이질성은 최근의 소득양극화와 함께 심화되고 있다. 이에 더하여 국내 거주 외국인들의 규모 증가는 한국 사회의 이질성을 더욱 가속화하고 있다. 그만큼 더 국내 거주 외국인에 대한 국민적 공감대에 기초한 정책 추진이 지속가능한 국가발전과 사회통합의 차원에서 매우 필요하다.

한편, 이민정책에는 지금까지 중대한 몇 가지 문제점이 발견되고 있다. 그 첫째는 정책 사각지대 또는 취약지대가 존재한다는 것이다. 하나의 예로서, 기획재정부의 2015-2019 국가재정운용계획 공공질서분과위원회 보고서(2015)에 의하면, 각 부처에서 실시하고 있는 이민자 사회통합 프로그램 55개를 이민자의 국내 유입 및 그 이후의 시간적 진행과정을 따라 ① 입국 전 단계, ② 입국 후 단계, ③ 체류단계, ④ 영주귀화단계 등 네 단계로 구분하고, 각각의 프로그램 별 초점을 구분해 보면 실제 이민자의 한국사회 유입 및 정착수요나 그들의 통합 능력 및 수준과 밀접하게 연계되지 못한 상태에서 개별 유관 부처 주도적으로 프로그램들이 개발 및 운영되고 있음을 알 수 있다.

둘째는 이민정책에서의 유사·중복성이다. 상기한 기획재정부의 2015~2019 국가

재정운용계획 공공질서분과위원회 보고서(2015)에 의하면, 55개 이민자 사회통합 프로그램의 내용을 보면 이민자 체류환경 및 기반조성과 관련된 프로그램이 12개로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그 다음은 이민자가족지원 프로그램이다. 프로그램의 적용대상자를 보면, 전체 외국인을 대상으로 하는 프로그램이 28개로 절반을 넘어서고 있다. 프로그램의 내용과 대상을 종합하면 대상은 다르지만 다수의 한국어 교육과 직업교육 및 이민자 체류환경 및 기반조성사업이 실시되고 있다. 그만큼 유사·중복적인 프로그램이 운영되고 있다고 볼 만하다. 특히, 이러한 재한외국인정책에서의 유사·중복성은 예산운용의 비효율성뿐만 아니라, 국민이 바라보는 재한외국인정책 추진체계의 혼선과 권위의 약화라는 점에서 심각하게 다루어야 할 문제이다.

셋째는 이민정책에서의 오류이다. 대표적인 예가 다문화가족 등을 소득수준 등과 무관하게 취약계층으로 분류하여 혜택을 제공하는 경우이다. 이러한 시혜성사업은 단순히 관련 예산의 낭비라는 문제점뿐만 아니라, 사업대상자로 분류된 재한외국인의 자존감을 훼손한다는 측면에서도 매우 심각한 문제가 있다. 지원기준 합리화가 시급할 뿐만 아니라 시혜성사업 자체에 대한 근본적 재검토와 함께 필요하다면 사업폐지도 검토하여야 할 것으로 사료된다.

넷째는 이민정책의 분절화(fragmentation)된 관리이다. 단순한 중복·사각지대 발굴이 아닌 이민정책의 충실한 정비를 위해서는 범정부차원의 전체 사업을 파악·분석해야 하나 특정 사업 위주로 파악되는 경향이 있고, 결과적으로 상당수의 정책과 예산이 누락되는 경우가 종종 있어왔다. 더 이상 유관 부처별 칸막이 형태의 독점적 이민정책 영역을 용인하지 않는 대승적 협력이 시급하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 이민정책은 현 시점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고 여러 가지 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 따라서 차제에 중장기 이민정책이 기반으로 하여야 할 논리적 근거를 정리해보고, 이에 기초하여 살펴보아야 할 핵심적인 주요 정책제안과 논의점들을 살펴봄으로써 국가발전과 성숙한 선진사회 건설을 위해 지혜를 모으는 기회로 삼고자 한다.

2) 중장기 이민정책의 논리적 근거

□ 이민정책의 국가적 의미

중장기 이민정책의 발전방향을 논의함에 앞서 정리하여야 할 논리적 근거의 첫째로, 이민정책은 세계화의 거대한 흐름 안에서 총량적 국부(gross national wealth)를 극대화하기 위하여 자국민과 이민자를 포괄하여 국가의 총 생산가능인구를 관리한다는 거시정책적 시각에서 이해하여야 한다는 것이다. 그런 점에서 이민정책은 특정 정권이 나 부처가 그들의 통치이념이나 부처이해관계에 기초하여 특정한 방향으로 이끌 수 있는 수준이 아님을 분명히 하여야 한다.

우리사회가 최근 보이고 있는 급격한 생산가능인구 감소에 선제적으로 대응해 나아가야 한다는 지적은 매우 적실하다. 즉, 출산율 제고 정책과 함께, 이민정책을 시대에 맞게 전환하는 방안을 검토하여 외국인 인력을 적절하게 활용할 수 있도록 고민할 필요는 있는 것이다. 저출산, 생산가능인구 감소 및 저성장 위기 해소를 위해 이민자 유입을 통한 최적 인력 활용전략으로서 이민정책을 바라볼 필요가 있다.

나아가 이민정책은 이러한 직접적인 인력 활용전략에 더하여 이민자의 인권과 복지 향상뿐만 아니라 한국사회 내의 문화다양성 제고를 통한 간접적이고 무형적인 사회자본(social capital)의 증진이라는 측면에서도 총량적 국부 극대화전략의 의미가 있다. 이민정책을 통해 한국사회가 성숙한 시민공동체로 성숙하고 나아가 정치경제적 발전을 이룩하기 위해 동원 가능한 유형무형의 집단적 자산이 확장될 수 있는 것이다.

□ 중장기 이민정책 패러다임

정부가 급변하는 한국내 이민자 정책상황을 올바르게 파악하고 시대가 요청하는 정책대안을 신속하게 제공함으로써 대응성(responsiveness)을 견지하기 위해서는 조직 이미지(images of organization)에 대한 G. Morgan(2007)의 통찰력에 주목할 필요가 있다. Morgan은 은유(metaphor), 즉 조직이미지, 나아가 조직패러다임을 복합적으로 활용하여야만 주어진 상황을 정확하게 읽어낼 수 있으며, 나아가 다양한 시나리오를 고려하여 상황을 돌파할 수 있는 전략과 행동프로그램을 제시할 수 있음을 강조한 바 있다. 이는 역으로, 일반국민이나 대부분의 조직관리자는 하나의 고정된 이미지 및 패러다임으로써 특정 조직과 그 조직이 보유하는 정책프로그램을 바라본다는 것을 의미한다.

지금까지 법무부, 여성가족부, 고용노동부 등 각 부처의 이민정책 및 관련 프로그램들은 기존에 각각 유지해온 외국인정책에 대한 기본적인 이해와 정책담당자 및 산하 현장전문가들이 보유하고 있는 유형별 주된 정책대상으로서의 국내 거주 이민자에 대한 인식, 그리고 유형별 주된 정책대상으로서의 국내 유입 이민자들의 여건을 나름 종합하여 반영한 결과일 것이다. 이는 다시 말해 이러한 각 부처의 이민정책 및 관련 프로그램들이 장기적이고 범정부적 시각에서 합의되고 정립된 이민정책에 대한 패러다임 하에서 기획되고 집행된 것이 아니라는 것이다. 문제는 이처럼 장기적이고 종합적 시각 하에서 검증되고 정리되지 못한 전략과 행동프로그램으로는 상황을 돌파할 수 없다는 데 있다. 따라서 차제에 보다 장기적이고 거시적 시각에서 대한민국 정부가 취하여야 할 재한외국인에 대한 정책적 청사진을 다층적이고 입체적으로 정립하여야 할 것이다.

나아가 제각각식의 정책기조와 프로그램 운영 관행은 국민들로 하여금 다양한, 그리고 때에 따라서는 종종 서로 상충되는 이민정책 이미지를 갖게 하며, 이러한 혼란과 부조화가 이민정책과 관련하여 국민들이 보유하는 정부이미지에 매우 장기적이면서도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 따라서 보다 장기적이고 범정부적 시각에서 국민들이 이민정책을 통해 어떠한 이미지로서 대한민국 정부가 바라보고 있는가를 생각하면서 이민정책의 큰 방향을 세우도록 하여야 한다. 필요하다면 조직 및 프로그램에 대한 국민적 이미지 전환을 위해 지속적인 홍보 및 교육체계가 마련되어야 한다.

□ 이민정책 전달체계의 구축원칙

전달체계란 정책적 서비스 내지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결(organizational linkage)이라고 정의한다. 이는 결국, 이민정책의 효과를 제대로 달성하기 위해서는 단일한 부처나 조직에 의한 활동이 아니라, 조직과 조직들 혹은 조직과 정책수혜자들이 상호 연관되고 유기적인 업무 분담을 통해 서비스가 창출되고 공급되어야만 한다는 의미를 내포하게 된다.

한편, 성공적인 이민정책 전달체계의 구축을 위해서는 개별 서비스 전달조직 자체의 능력이나 열의의 제고와 함께 관련 조직 간의 연계성에 대한 고려를 함께 포함하여야 한다. 결국 이민정책 전달체계 구축의 초점은, 지역사회를 포함한 우리사회 전체의 이

민자들에 대한 실효성 있는 지원이라는 정책목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해 관련 조직 간의 연계성을 어떻게 하면 획기적으로 제고할 수 있는가에 두어져야 한다. 부처별 개별 사업기관의 효과성과 능률성을 향상시키는 노력만으로는 사회전체의 이민자들에 대한 사회통합의 수준을 가시적으로 향상시키기 어렵기 때문이다.

원론적 차원에서 이민정책 전달체계의 구축의 대전제는 클라이언트 욕구충족 또는 문제해결의 극대화라는 목표의 달성이다. 즉, 모든 세부적인 전달체계의 구축원칙과 전략들은 결국에는 이민자들의 한국사회에 대한 적응을 최대한 촉진하여 기존의 대한민국 국민들과 함께 조화로운 삶을 영위하게 하는 것이다. 이러한 차원에서 볼 때, 가장 중시하여야 할 이민정책 전달체계구축의 제1원칙은 전문성의 원칙이어야 한다. 이민자라고 하는 특별한 국가적 관리 및 지원이 필요한 정책대상자에게 국적을 취득하게 하고 궁극적으로 일반 국민들에 준하는 처우를 해주기 위해서는 매우 전문적인 식견과 능력 및 정보를 가진 전문가집단 및 기관이 전체 프로그램을 주도하여야 한다.

한편, 이러한 전문성의 강조는 단순히 개별 프로그램 및 서비스에 대한 내용적·기술적 차원의 지식 및 기술의 숙지나 정보의 숙달된 처리에 멈추지 않는다. 전문가란 그가 행하는 업무 및 서비스 실천행위에 대한 권위와 자율적 책임성을 가진 특별한 인적 자원을 말하기 때문이다. 다시 말해, 이민정책 전달체계를 주도하는 전문가집단 및 기관은 서비스 현장에서 실질적으로 이민자들이 스스로 권위를 인정하여 그 지도와 조언에 순응하고, 최선을 다해 한국사회에로의 통합을 위해 노력하도록 하게 하는 곳이어야 한다. 이민자에 대한 실질적인 정보와 지배력을 가장 많이 확보하고 있는 기관이나 시설이 어디인가에 초점을 두고 이민정책 전달체계의 재편이 이루어져야 한다는 것이다.

이민자 관련 정책은 기본적으로 내국민 보호 및 자국 시스템 안정화에 보다 중점을 둔 이주관리정책과 이민자의 유입사회 적응 및 삶의 질 향상에 더 중점을 둔 다문화가족 육성정책으로 나눌 수 있을 것이다. 그러므로 입국 직후 초기 적응 및 정착(정주)을 촉진하는 시점에서는 내국민 보호 및 자국 시스템 안정화에 보다 중점을 둔 이주관리 업무에 전문성을 가진 기관이나 시설이 주도하는 것이 마땅하며, 국적 취득 이후의 장기적 사후관리 및 삶의 질 향상프로그램에서는 그에 대해 이론적·실천기술적 전문성을 확보한 기관이나 시설이 주관하는 것이 타당하다고 할 것이다.

그 다음으로 서비스 전달체계의 구축원칙으로 많이 강조하는 것이, 포괄성의 원칙(정책수혜자의 욕구는 그 표면적인 것 이외에 다양한 문제와 관련되어 있으므로 다각

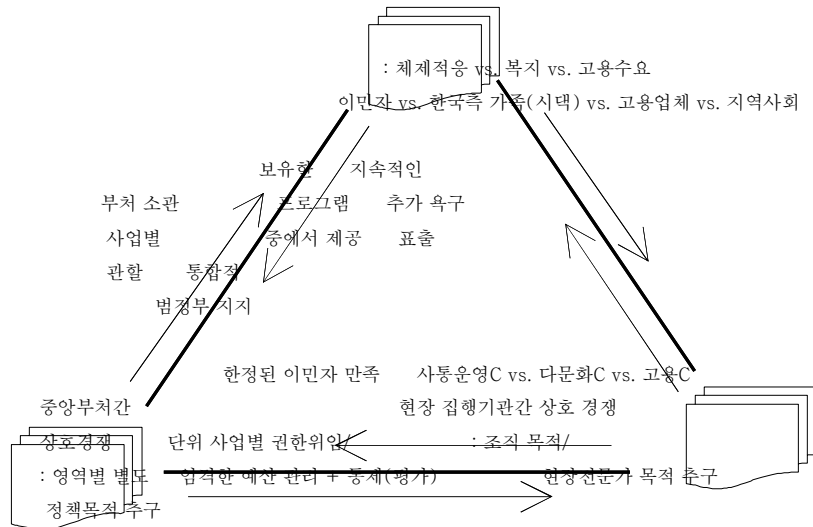
적인 접근과 서비스가 제공되어야 한다는 것), 지속성의 원칙(문제는 복잡적이며 상당한 정도의 시간을 두고 해결노력을 기울여야 하는 경우가 많기 때문에 서비스 프로그램간의 상호협력이 잘 이루어져야 할 뿐만 아니라 지역사회내의 사업서비스 조직 간에도 유기적인 연계가 잘 이루어져야 한다는 것), 통합성의 원칙(전달체계를 통하여 사업서비스를 제공받을 때 복잡적이고 다양한 문제해결에 필요한 서비스가 질서정연하고 체계적으로 연계되어 제공되어야 문제를 해결하고 욕구 충족을 충분히 달성할 수 있다는 것), 접근용이성의 원칙(서비스를 필요로 하는 누구든지 쉽고 편리하게 이를 활용할 수 있도록 물리적 장애·정보취득의 장애·경제적 장애·심리적 장애·행정적 장애 등을 제거하여야 한다는 것) 등이다. 이들 모든 원칙들은 공통적으로 정책수혜자의 욕구 충족 및 문제 해결이라는 궁극적 목적에 초점을 둔 전달체계 간의 진정성 있는 연계협력이 이민자 사회통합지원사업의 실효성 확보를 위해서 필수적임을 우리에게 상기시키고 있는 것이다.

매우 복잡적이고 다층적인 문제구조를 갖고 있는 이민자라는 정책수혜자에 대하여 어느 한 기관이나 사업에서 모든 문제를 해결할 수 없는 경우도 있으며, 사업기관 간 충분한 협의와 입체적 접근에 대한 고민 없이 사업을 설계하다보면, 동일·유사한 서비스를 제공하여 서비스가 중복되거나 일부 서비스는 누락될 수도 있음을 중시하여야 한다. 따라서 이민자에 대한 다양한 지원서비스를 제공하는 모든 기관과 시설들이 체계화된 거버넌스 틀 안에서 상호 유기적인 관리운영 기능을 수행할 수 있는 연계된 전달체계를 구축하기 위해서는, 먼저 전문성이라는 제1원칙 하에서 포괄성의 원칙·지속성의 원칙·통합성의 원칙·접근용이성의 원칙과의 조화를 모색하여야 한다. 이러한 대승적인 원칙체계 하에서 이민정책 전달체계를 전면적으로 재편함으로써 이민정책의 총량적 효과를 극대화하도록 하여야 할 것이다.

□ 이민정책 행위주체 간 상호작용 분석

이민정책 수행 프로그램과 관련하고 있는 주요 행위주체별 목적, 이해관계 및 경쟁관계를 분석해 보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 이러한 현장에서의 이민정책 관련 행위주체 간의 복잡한 상호작용에 대한 심도 있는 이해에 기초하여야만 실효적인 정책조정 및 수행체계 재정립이 가능할 것이다.

[그림 5-나-3] 이민정책 행위주체 간 상호작용



첫째, 사업수요자인 이민자의 경우, 그 유형 및 수요(목적)별 다양성이 심하다. 즉, 유형적 측면에서 볼 때 이민자의 지적 능력 또는 직업적 능력에서 상당한 다양성과 격차를 보이고 있다. 또한 이민자들이 보유하고 있는 목적 측면에서도 국적취득 이후 완전한 사회적응 및 동화를 추구하는 적극적인 경우도 있지만, 국적 취득만을 목적으로 하거나 조만간 출신 본국으로 다시 돌아가려는 의도를 가지고서 한국사회에서의 적응에 매우 소극적인 태도를 견지하고 있는 경우도 있다.

이들에 대한 이해관계자 또는 이해경쟁자들로서는, 남편과 한국측 가족(시댁), 고용기업체, 그리고 지역사회 등이 있는데, 이들의 경우 사회통합지원과 관련해 이민자들과 다소 다른 입장을 보여 이해관계가 상충하는 것으로 나타났다. 특히, 결혼이민자들은 조속히 한국사회에 적응하고 취업을 하여 독립된 사회성원이 되고 싶어 하나, 남편과 한국측 가족(시댁)은 그들의 적극적인 사회생활을 강하게 원하지 않으며 최대한 '무난한' 가정생활을 해주기만을 바라는 경우가 많았다. 또 한편, 고용업체와 지역사회 등은 이민자들의 초기 정착 과정 자체에 대해서는 무관심하며, 해당 업체에서의 업무능력이나 지역사회에서의 역할수행이 만족할만하고 성공적인가에만 집착한다. 그만큼 이민자들의 초기 사회적응을 위한 유형별 맞춤형 지원노력이나 장기적인 이민자 사후 관리에 대해서는 소극적일 수밖에 없다.

둘째, 중앙의 정책 부처들의 경우, 분야별·예산별로 상당히 엄격하게 분화된 정책사업에 치중하여 해당 사업의 목적 지향점만을 추구한다는 점에서 정책 초점이 서로 상이하다. 예를 들어, 법무부의 경우는 우선적으로 한국 법체계의 수호 및 입국 이후부터 한국법체계 안으로 이민자들이 신속하게 편입되는 데 1차적인 관심을 두면서 동시에 한국사회에 대한 정착과 쌍방향통합을 추구하고 있다. 반면 여가부와 보건복지부의 경우는 이들에 대한 인간다운 삶의 수준을 확보한다는 취지하에서 체류 허가 및 결혼 이후부터 또는 자녀 출생 이후부터 매우 다양한 복지프로그램을 제공하여야 한다고 생각하고 있다. 한편, 고용노동부의 경우는 고용지원에 초점을 둌으로서 이민자의 한국사회에 대한 상당한 적응을 전제로 하는 입장을 견지하고 있다. 안전행정부의 경우는 지역사회 안정 및 발전에 초점을 두면서 이민자의 입국 이후부터 지역사회 동화에 주로 관심을 표하고 있다.

결국 다양한 중앙 정책부처들이 사업별로 계획수립과 평가 및 통제에 주력하고 하위 집행체계에 대해서는 강력한 수직적 위임관계를 유지하고 있다는 점에서는 업무적 동질성이 있다. 그러나 모든 부처 간에는 강력한 이해관계 및 경쟁관계가 존재하여, 범정부적 국민 지지 획득이라는 공통의 이해를 공유하면서, 동시에 전 방위적 사업 및 예산을 둘러싼 경쟁관계로 인해 상호 연계가 거의 없고 배타적인 입장을 취하고 있다.

셋째, 현장기관(집행체계)들은 형식적 다양성을 보이고 있는데, 민간위탁기관들은 순수복지기관, 학교(대학), NGO, 종교단체 등 그 조직적 출신이 매우 다양하며, 그러한 조직적 근거에 따라 이민자에 대한 접근 방식과 대응태도가 인간적 접촉의 강조에서부터 원칙의 강조에 이르기까지 상당히 다르다. 또한 공공기관의 경우, 지역출입국 사무소에서부터 지방고용센터와 광역 및 구·읍·면·동의 기초지자체가 모두 간여하고 있다.

그러나 업무적으로는 상당한 동질성을 보이고 있다. 먼저, 현장에서 정책수혜자를 직접적으로 접촉하는 집행기관이라는 독특한 조직 목적과 현장직원(강사, 사회복지사 포함)의 전문 목적이 결합하여, 지속적으로 욕구를 개선하고 있는 정책수혜자에 대해 어떠한 서비스든 자신들이 보유한 프로그램 안에서 최대한의 욕구해결을 시도하고 있다. 그러면서도 위탁받고 예산 지원 받은 프로그램 그 자체에 초점을 두어, 상층 정책 거버넌스 구조에 대해서는 상당한 무관심을 보여 누구든 상관하지 않는다는 태도를 보이고 있다. 즉, 예산 및 양적 지표 위주의 엄격한 성과평가로 인해 사업 발주기관에 순

중하는 예산귀속현상이 상당히 크다. 동시에 과중한 업무(평가, 모니터링) 부담을 호소하며 사업 수행에서의 현장전문가적 자율성을 갈망하고 있다.

이해관계 및 경쟁관계에 있어서, 인근-유사-동종기관인 타 부처의 예산지원사업의 일선 위탁기관(집행체계)에 대해 배타적인 태도를 노정하고 있다. 그러나 이는 상부 사업관리기관의 엄격한 양적 성과지표 위주의 평가태도에 기인하는 것으로, 심정적으로는 인근-유사-동종기관과의 광범위한 연계와 협조에 대해 개방적인 태도를 견지하고 있다.

3) 중장기 이민정책 주요 논의점

□ 이민정책 및 관련 개념의 정립

무엇보다도 먼저, 이민정책 및 관련 개념을 명확하게 정립하는 작업이 시급하다. 제한외국인·이민정책의 개념과 기준에 대한 명확한 정의가 없을 때, 정책의 혼선과 중복 문제는 언제든지 발생할 수 있으며 범정부적 차원에서 이민정책 현황과 관련 예산을 분석할 수 있는 객관적인 기준을 설정하기도 어렵기 때문이다.

제한외국인정책은 이민정책(immigration policy)을 의미한다고 할 수 있다. 2012년 11월, 국무총리 주재 외국인정책위원회에서 결정된 바에 의하면, “국경 및 출입국 관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념”으로서 향후 중장기 외국인·이민정책의 정비도 이러한 측면에서 추진될 필요가 있다. 여기서 협의의 이민정책은 출입국관리, 체류자격관리, 외국인력도입, 국적관리 등 전통적 통제중심의 국경관리(border control)를 의미한다고 보아야 한다. 한편, 광의의 이민정책은 이민자의 사회적응, 경제생활 및 교육 등에서 비차별, 인권침해예방·구제, 개인의 능력발전 유도 및 국민의 다문화 이해 증진 등을 포함한다고 보아야 한다. 협의의 이민정책은 주무부처인 법무부가 있지만, 사회통합정책은 여러 부처의 이민자 지원사업과 연계되어 있다. 경제목적의 국제이주가 증가하면서 선진 이민국가(독일, 네덜란드 등)에서는 국경관리의 주무부처가 이민자 사회통합정책을 관장하고 있음을 고려할 필요가 있다.

관련하여 이민자의 개념도 분명히 할 필요가 있다. 이민자의 정의에 대한 다양한 의견들을 종합하면, 이민자란 대한민국에서 일시적 또는 영구적으로 사회구성원 자격을

부여받고 대한민국으로 이주한 자 외에도, 대한민국의 국적을 가지지 않은 자로서 대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자를 포함할 필요가 있다. 이민법의 적용범위는 국내에서 뿐만 아니라 외국에서 대한민국으로 이주를 준비하는 사증발급 신청인에게도 적용되므로, 광의의 이민자의 범위에는 ‘대한민국으로 이주하기 위한 일정한 절차가 진행 중인 자’를 포함하여야 할 것이다.

나아가 이민자 사회통합(social cohesion)의 개념도 정립하여야 한다. 이민자 사회통합의 표준적인 의미로는, 이민자가 유입국의 구성원으로서 경제, 사회, 문화, 정치적 참여를 통해 독립적이고 지속적인 삶을 영위하는 과정이라고 정의할 수 있을 것이다. 한편, 표준적 의미의 사회통합은 최종적 단계에서 이민자가 성취하게 될 궁극적인 통합의 상태를 지칭한다고 할 것이다. 그러나 본 연구에서 추구하는 바와 같이, 이러한 궁극적이고 표준적인 수준의 사회통합을 이민자가 달성하게 되기까지 이민자를 관리하고 지원하여야 할 유입국의 이민정책 당국은 보다 구체적이고 상대적으로 정량화된 사회통합의 구분이 필요하다고 할 수 있다. 이민정책 당국의 실무에 적합한 이민자 사회통합의 정책적 개념을 정의하기 위해서는 먼저, 이민자의 한국 사회 내 정주가능성에 따라 정책대상을 재범주화하고 적절한 사회통합의 수준을 설정해야 한다. 즉, 이민자를 정주자, 정주가능자, 비 정주 장기체류자(3개월 이상 체류자)로 구분하고, 사회통합의 수준도 초기적인 차원에서 보다 완전하고 높은 수준에 이르기까지 다양하게 분류하여야 한다.

즉, 입국 직후의 초기적응 차원의 사회통합과, 이후의 초보적 수준의 일상생활 영위를 위한 언어능력 습득과 정주(영주)를 준비하는 차원의 사회관계 증진 목적의 사회통합지원이 구분되어야 한다. 그리고 이러한 중급수준의 사회통합이 확보된 다음에 온전히 한국사회에 통합함으로써 일반 국민과 마찬가지로 취업과 각종 사회분야에 대한 진출 및 자녀에 대한 온전한 양육에 이르기 위한 목적의 고차원적 사회통합이 뒤따라야 한다. 결과적으로 한국적 상황에 적합한 이민자의 사회통합은 입국 직후의 초기적응 차원의 사회통합을 주된 목적으로 하는 초기적응적 사회통합(orientational social cohesion), 초보적 수준의 일상생활 영위를 위한 언어능력 습득과 정주를 준비하는 차원의 사회관계 증진을 주된 목적으로 하는 도입적 사회통합(introductory social cohesion), 그리고 취업과 각종 사회분야에 대한 진출 및 자녀에 대한 온전한 양육에 이르기 위한 목적의 고차원적 사회통합을 주된 내용으로 하는 정착(정주)적 사회통합

(settling social cohesion)의 3개 차원으로 구분하는 것이 보다 현실적이고 실용적인 분류라고 사료된다.

□ 이민자 사회통합정책의 기본틀

이민자 사회통합에 대한 기본모델은 전통적으로 차별적 배제모형(differential exclusionary model), 동화모형(assimilationist model) 및 다문화모형(multi-cultural model)의 3개로 분류되어왔다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이, 이들 3개 모델은 문화다양성을 인정하지 않거나 또는 오히려 사회 내 소수 집단들과 주류사회 간의 이질화를 방치 내지는 조장함으로써 문화적 게토(ghetto)를 형성한다는 비판을 받는다.

<표 5-나-1> Castles와 Miller의 사회통합유형

구분	차별적 배제 모형 (differential exclusionary model)	동화주의 모형 (assimilationist model)	다문화주의 모형 (multicultural model)
정향성	국가 및 사회가 원치 않는 이민자의 영주가능성을 막고 내국인과 차별적 대우를 유지하려함	‘국민됨’을 전제로 조속한 동화를 지원하고 제도적으로 내국인과 평등하게 대우하려함	소수자의 동등한 가치를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치(affirmative action) 등 우대조치를 마련함
정책목표	인종적 소수자의 제거 및 최소화	소수자의 주류사회 동화	다양성 인정과 공존을 통한 사회통합
국가역할	적극적 규제	제한적 지원	적극적 지원
이주민에 대한 관점	이방인, 위협적 존재	완전한 동화를 전제로 인정	상호 존중과 관용
평등개념	차별의 정당성 강조	사회보장 및 기회의 평등	적극적 조치
법적 수단	단속 및 추방	비차별의 제도화	제반 권리의 허용
정주화	불가능	비교적 가능	가능
국적부여 원칙	숙인주의, 엄격한 조건	숙지주의, 용이한 조건	숙지주의, 이중국적 허용
정체성	이질화	동질화	이질화
사례국가	독일, 일본	프랑스, 영국	미국, 캐나다, 호주

자료: Kymlicka(1995); Castles & Miller(2003); 박진경(2010): 45에서 수정 재인용.

이러한 점에서 향후 정부는 거시적인 국가장기발전모델을 구성하는 인구정책 차원에서 한국의 이민자 사회통합정책의 기본틀을 쌍방향통합모형(two-way integration model)으로 설정할 필요가 있다. 이는 정부의 적극적인 노력을 통해 이민자로 하여금 주류사회에 대한 높은 정도의 적응과 참여를 이끌어냄과 동시에, 수용국의 입장에서

이주민에게 배타적인 태도를 보이는 주류문화와 제도를 개선함으로써 이민자와 내국인 간의 공동문화의 형성을 추구함을 의미한다.

이는 보다 구체적으로 한국이 범국가적 차원에서 추구하는 사회통합의 이념을 거시적 정책기준으로 삼고, 현재 한국 국민이 보유하고 있는 국내 거주 이민자에 대한 인식과 기존의 사회통합정책 전반에 대한 인지도 및 평가, 그리고 이민자들이 보유하고 있는 사회통합정책에 대한 수요, 나아가 한국사회가 처해 있는 정치·경제·국제적 여건을 고려하면서, 최종적으로는 이민자 사회통합정책을 직접 수행하는 정책당국의 역할관계의 조정 및 제도적 맥락을 반영한 정책거버넌스 구조의 정비를 포함하는 거대한 개혁 작업을 의미한다.

나아가, 이민자 사회통합정책의 내용 및 우선순위도 분명히 정립하여야 한다. 사회통합 정책의 내용으로서는 이민자에 대한 법·제도 등에 의한 차별 예방, 시정, 피해 구조를 의미하는 소극적 차별방지와 이민자의 사회적응을 위한 언어·문화 교육 및 사회경제적 지원을 통해 개인의 능력 발전의 기회가 배제되지 않도록 적극 지원(affirmative action)을 의미하는 적극적 차별방지, 그리고 국민의 차별 인식과 편견을 해소하고 다문화사회에 적합한 시민의식의 함양 및 행동양식의 정립을 의미하는 간접적 차별방지를 분명히 하여야 이민정책의 유사중복을 최소화할 수 있다.

또한 이민자 사회통합정책의 대상 및 우선순위도 분명하게 정립할 필요가 있다. 일시적 또는 영구적으로 국내 체류하고자 하는 모든 외국인과 국민도 외국인 정책의 대상에 포함하되, 국내에 장기 정착할 이민자를 우선으로 하면서 초기 입국자 및 사회적응 능력이 미흡한 자를 선순위로 지원할 필요가 있다. 지원 내용 차원에서는 사회안정 및 이민자의 경제적, 사회적 신분 유지, 인권옹호 등 다른 사회적 자원에 접근의 수단이 되는 한국어, 한국 사회이해교육 등을 우선적으로 지원할 필요하다. 단, 여기서 이민자 입장에서는 교육 참여보다 경제활동에 우선하는 등 교육 참여가 낮으므로 이민정책적 준수 수단을 동원해 이민자의 참여를 유도할 필요가 있다는 점을 유념하여야 할 것이다.

이 외에도 사회통합정책과 법무부의 ‘사증 및 체류관리’간의 연계성을 강화하거나, 사회통합교육 대상자 범위의 확대 및 이수 의무화 범위를 강화할 필요가 있다. 나아가 이민자 사회통합 트래킹시스템(social integration tracking system)(가칭)의 구축을 통해 이주의 전 과정(사증-출입국-체류-영주귀화)에서 이민자의 우리사회 통합을

위한 노력, 참여현황, 지원받은 서비스 등 정보를 구축하여 복지혜택 등을 부여하기 위한 결정을 할 때 참조하고, 이민행정에 반영하는 것도 고려할만하다. 더불어 이민정책 추진을 위한 합리적 예산제도(예: 사회통합기금)를 마련함으로써 수익자 부담원칙에 따라 외국인이 부담하는 체류·국적 관련 수수료, 범칙금 등의 재원으로 국내 거주 외국인의 사회적응 지원 등 사회통합 사업에 사용할 수 있는 길을 터야 한다. 이는 외국인의 유입증가에 따라 외국인 지원 사업예산 증가로 인한 국민의 역차별 정서 및 국민의 비용부담 해소 차원에서도 매우 긴요하다고 할 것이다.

□ 이민정책 전달체계의 정비

전달체계(delivery system)란 정책적 서비스 내지 급여를 공급하는 자들 간의 조직적인 연계 및 공급자와 소비자들 간의 조직적 연결(organizational linkage)이라고 할 수 있다. 좁은 의미에서 전달체계는 사업사와 정책수혜자 사이의 대면적 상호관계를 통하여 서비스 전달 업무를 실제로 집행하는 사회적 체계를 주로 의미한다. 반면, 넓은 의미의 전달체계는 이상의 좁은 의미의 전달체계에 더하여 서비스 전달을 기획, 지시, 지원 및 관리하는 행정체계를 모두 포함하는 것으로 해석하는 것이 일반적이다. 통상적으로는 광의적 의미의 전달체계로 이해하고 있다.

이민정책 전달체계의 정비는 서론에서 언급한 이민정책 사각지대 또는 취약지대의 존재와 함께 나타나는 광범위한 유사·중복성 및 정책오류를 효과적으로 축소·해결하는 데에 상당히 유효하다. 이민정책 전달체계를 통폐합하거나 협업·연계 구조를 강화하며, 때에 따라서는 사업성과 및 수행과정에 대한 심층 분석과 그 결과에 기초한 정책 재설계와 관계 부처의 실무협의회의 구성을 통해 사업의 목표달성을 용이하게 하고 곳곳에 숨어 있는 비능률과 정책바이어스(bias)를 최소화할 수 있기 때문이다.

한편 이민정책 전달체계의 정비에 있어서 가장 중요한 현안은 정책추진체계의 통합, 즉 이민전담조직의 마련이다. 당장에 기존 전달체계를 통합하거나 신규 전달체계의 신설이 어렵다면, 차선책으로 우선 현재 국무총리실 국무조정실 산하 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회의 3개 위원회를 합리적으로 통합하여 이민정책 상부 거버넌스 구조를 합리화할 필요가 있다. 이와 관련하여 견지하여야 할 기본방향은 위원회 통합의 목적이 인구 구조 변화 등에 따른 잠재성장률의 제고와 체류

외국인 급증에 대비한 사회통합의 실효성 있는 수행에 도움이 되어야 한다는 것이다. 나아가 외국인·이민정책의 체계적이고 효율적인 관리를 위해 원활한 부처 협업이 담보될 수 있어야 할 것이다. 이를 통해 이민정책 현장에서의 오랜 혼란과 낭비를 최소화할 수 있어야 한다.

□ 이민정책을 통한 생산가능인구관리

이민정책을 통해 「적정 이민자 도입 관리」를 통한 국가성장동력을 확보할 수 있어야 한다. 인구 전망, 생산가능인구 추이, 잠재 성장률 전망 등을 고려하여 국가·사회가 필요로 하는 외국인의 적정 도입 규모를 설정하여야 한다. 이를 통해 국가발전전략 차원에서 경제활동인구 확충, 세수 확대, 내수시장 강화 등을 위해 이민자를 새로운 국가성장동력으로 확보하는 것이다. 즉, 경제·사회·문화·안보 등 종합적 관점에서 외국인 도입의 우선순위를 설정하고, 도입된 외국인을 새로운 경제활동인구로 적극 활용할 필요가 있다.

나아가 국가·기업의 경쟁력을 위한 「외국인 전문인력」의 유입 확대가 필요하다. 현재까지와 같은 낮은 부가가치, 산업구조 조정 지연, 불법체류 등 부작용이 많은 단순노무인력 중심의 외국인력을 전문인력 중심으로 전환하는 것이다. 즉, 현재 단순기능인력의 비중이 92.2%(576,522명), 전문인력 7.8%(48,607명)인 인력 비율구조를 향후 5년 내에 전문인력 20% 이상으로 개선할 수 있어야 한다. 또한 우수한 유학생, 잠재적 역량이 있는 외국인력 등을 기업에서 필요로 하는 숙련기능인력으로 양성하는 육성형 이민정책도 추진할 필요가 있다. 이러한 육성형 이민정책을 통해 외국인을 유학·연수 등을 활용하여 우리 산업 및 기업이 필요로 하는 인재로 육성하고 이들에게 거주·영주자격 부여함으로써 국내 정주를 유도하는 정책이 필요하다.

□ 국가 안전성과 국제환경에 대한 부응의 조화

무엇보다도 이민정책을 통해 안전한 「국경관리 및 체류관리」 체계를 구축하는 것이 선결되어야 한다. 증가하고 있는 국민들의 반 이민정서를 감안하여, 균형 잡힌 이민정책이라는 국민적 이미지를 확보하여야 한다. 출입국자 1억 명의 대규모 출입국시대에

대응하기 위하여 출입국심사 서비스의 신속·효율화, 테러분자 입국 차단 등 국경관리 안전을 강화할 필요가 있다. 또한 불법체류자 단속 강화 등을 통해 국내 고용질서 훼손, 인권침해, 외국인 범죄 등 외국인 유입에 따른 사회불안 요소를 확실하게 차단할 수 있어야 한다.

동시에 글로벌 환경에 걸맞은 「국적·난민·동포 정책」을 균형적으로 추진하여야 한다. 건전한 국민 확보를 위하여 국적 취득 전 영주자격을 거치게 하는 영주권 전치주의를 도입하고, 복수국적 허용범위를 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 난민의 안정적인 국내 정착 지원을 강화하고, 난민신청 증가에 대응한 선진적인 난민심사 체계를 구축·운영하여야 한다. 중국, 구소련 지역 동포 중 우수인재 등을 대상으로 재외동포(F-4) 체류자격 부여를 확대하는 등 해외동포를 적극 포용하는 것도 고려할 만하다.

6. 토론자

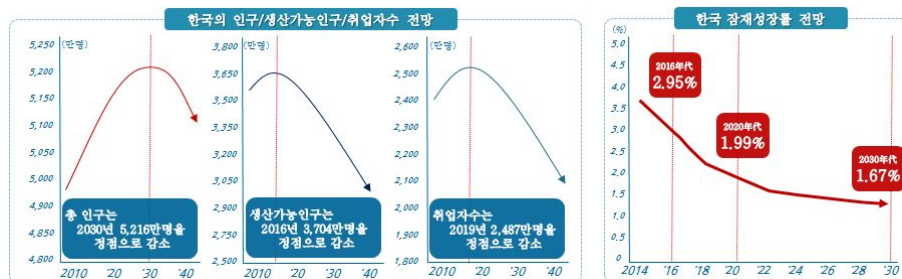
가. 전문가 C

이민정책 및 전달체계 개편 방향

1) 국가전략으로서 이민정책 3.0을 고려할 시점

1990년대 후반 이후 우리나라 이민정책은 현상이나 수요에 후행하는 경험적 처방으로 진화해 왔다. 결혼이민자를 중심으로 한 사회통합정책에서 고용허가제 도입 이후에는 인력수급정책에 무게중심을 두고 논의가 전개되어 왔다. 정책의 무게중심이 변하는 과정에서 자원 배분을 둘러싼 부처간 갈등도 늘 상존했다. 저출산고령화에 대응할 인구정책으로서 이민이 논의되기 시작한 것은 불과 수 년 사이의 일이다. 개방 지향적 거시경제학자들과 전직 경제관료들을 중심으로 우리나라의 인구감소가 가져올 파장에 대한 우려들이 제기되기 시작했고, 대안으로 이민정책이 부상했다. 이민에 반대하며 정책자원을 근본적인 저출산 해소에 집중해야 한다는 시각도 있다. 아울러 통일이 되면 이민정책을 통한 외국인 유입이 불필요하다는 주장도 있다. 그러나 지난 십 수 년간의 출산율 제고 경과와 북한의 인구동향에 대한 이해를 갖고 나면 이민정책에 대한 전향적 검토가 필요한 시점임을 부인하기 어렵다.

[그림 5-가-1] 우리나라 인구 및 인구감소로 인한 잠재성장률 전망



출처 : 노동경제학회(2014)

큰 틀에서 중장기적 인구구조 변화와 노동시장 인력 수급 문제를 고려해 종합적인 정책으로 개편되어야 한다는 문제인식은 공통적이다. 다만 김연홍 위원의 분석은 아직도 이민정책을 내국인 고용을 침해하지 않는 범위에서 보완성에 기반한 인력정책으로 접근해야 한다는 시각이 강하다. 즉 이민정책을 ‘국내 노동시장과의 조화’ 속에서 검토하자는 것인데 이는 외국인을 단지 노동력부족의 대안으로만 생각하던 과거의 프레임이며 지금의 문제인식과 다소 괴리가 있다. 현재 이민정책에 대한 검토는 경제 및 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 새로운 인구층 형성에 관한 것이 되어야 한다. 이민자를 단순한 노동력이 아니라 소비주체이며, 산업주체 그리고 사회 다양성의 주체로 새롭게 인식할 필요가 있다. 이민정책을 인력수급 관점에서만 바라보는 것은 사람과 경제, 시장과 성장에 대한 포괄적, 전략적 사고를 저해한다. 포춘지 상위 500대 회사들의 40%가 이민자나 그 후손에 의해 설립되었다는 사실을 고전적 이민국가에서나 가능한 얘기로 더 이상 외면할 수는 없다. 장기 불황 속에서 당장 내국인 고용을 보호한다는 것은 너무나 강력한 명분이지만 단기적 이해만을 고려해 먼 미래를 위한 국가전략 설계를 경직시켜서는 안 된다. 각종 연금정책이 설계 시점에서의 유권자 이익 보호에 치우쳐 중장기적으로 엄청난 재앙을 초래하고 있다는 사실도 유념할 필요가 있다. 이 같은 맥락에서 이민정책을 부처 간 이해관계를 뛰어넘어 거시정책적 시각에서 ‘총량적 국부 극대화 전략’으로 접근해야 한다는 문병기 교수의 인식에 크게 공감한다. 이러한 인식이 결혼이민자 체류관리/사회통합 정책(1.0)과 인력수급정책(2.0)에 이어 본연의 모습을 갖춘 선진 이민정책 3.0의 바탕이 되어야 한다.

2) 분과위 체제는 효과 기대하기 어렵고 장기적으로는 전담부처 설립이 필요

현재 이민정책 추진체계가 부처간 연계가 부족하고 중복이 심하다는 것은 공통적인 인식이다. 사회적으로도 거버넌스 개편이 필요하다는 사실에 대해 충분한 공감대가 형성되어 있다. 그러나 통합 방식에 대해서는 이견이 보인다. 김연홍 위원의 안은 법무부와 노동부, 여가부 거버넌스를 수평적, 단계적으로 통합하자는 것이다. 이 같은 방식은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 국무조정실 산하에 분과위가 기계적으로 공존하는 것은 현재의 거버넌스와 크게 다르지 않다는 점이다. 현재도 3개 위원회 모두 국무총리나 국무조정실에서 조정

권한을 갖고 있지만 실질적으로 유기적인 연계가 어려웠던 이유를 되새겨봐야 한다. 실무 조정 단위로 이민정책관실을 신설하자 제안하고 있으나 국무총리와 국무조정실도 어려웠던 조정 기능이 이민정책관실을 둔다고 가능할지 의문스럽다. 현재의 3개 위원회가 지위만 격하되어 존치되며 2단계로 이행되지 않을 공산이 크다.

둘째, 부처별 고유 기능에 대한 축소 또는 확대 해석이 있다. 김연홍 위원의 안대로라면 분과위 체계가 2단계로 진화하는 과정에서 현재 외국인정책과 관련하여 최상위 계획의 수립을 총괄하는 법무부 기능은 출입국·체류관리 부문으로 축소되고 여가부가 모든 외국인에 대한 사회통합업무를 맡게 된다. 노동부는 법무부가 관장하는 전문인력 부문까지 관할 범위가 넓어지게 된다. 이는 현재 부처별로 갖고 있는 기능과 권한을 재편해야 하는 문제를 유발한다.

셋째, 집행 단위에서 새로운 전달체계를 만드는 것도 과연 가능한 것인지 따져봐야 한다. 법무부와 노동부, 여가부 산하에는 이미 많은 전달체계가 존재한다. 행정 전달체계의 비효율성에 대해 국민들의 비판이 거센 상황에서 새로운 전달체계를 구축하는 것이 과연 바람직한 것인지 의문이다.

문병기 교수의 안은 각 부처의 권한과 기능을 현행대로 두고 3개 위원회를 곧바로 통합하는 방식으로 원칙적으로 이상적인 방식이다. 단 분과위 체제를 뛰어넘어 곧바로 통합위원회를 구성하기 위해서는 현재 설치된 국무조정실 T/F의 책임과 역할이 막중하다. T/F가 각 부처의 이해를 떠나 실질적인 성과를 내기 위해서는 T/F의 지위와 소속 등에 대해 고민해 볼 여지가 있다. 현 부처 기능상 통합위원회의 주무부처는 법무부가 맡아야 한다는 의견에도 사실상 이견을 제기하기는 어렵다. 이민정책이 대부분 국경과 치안의 업무에서 역사적으로 발전해 왔고, 현재 관련법상 국내 외국인 정책을 총괄해 온 법무부의 지위를 굳이 변경해야 할 명분은 없다. 다른 부처보다 관련 조직이나 전문적인 자원도 상대적으로 충분하다. 단 법무부가 통합 거버넌스의 총괄 기능을 맡는다면 법무부가 맡고 있는 인력 관할 업무는 장기적으로 인력 담당인 노동부로 이관하는 방안도 함께 고민해 볼 필요가 있다.

문병기 교수의 안에도 추가적으로 고민해야 할 여지가 있다. 김연홍 위원의 안과 같이 장기적인 통합 모델을 갖지 못했다는 점이다. 국가별 특성과 역사에 따라 접근방식과 조직체계가 다소 상이하지만 대부분의 OECD국가들이 중앙부처 단위의 이민행정 전담부처를 두고 있고 우리도 장기적으로 통합된 전담조직을 구축해야 할 필요성이 있

다.(OECD 주요국의 이민 전담부처는 주로 국내 치안을 담당하는 내무부나 국경 관리를 맡는 법무부에서 맡고 있으며 호주와 덴마크는 단독부처로 편제) 그렇지 않을 경우 정부 조직이 정치적 상황에 따라 변화하는 과정에서 이민행정의 일관성과 지속가능성이 훼손될 우려가 크다.

<표 5-가-1> 국가별 이민업무 소속부처

구분	해당국가
법무부 소속	일본(입국관리국), 스웨덴(법무·이민부 이민국)
내무부 소속	영국(국경·이민청), 대만(이민청), 프랑스(이민국), 독일(이민·난민국), 미국(국가안보부 국적이민청),
노동부 소속	뉴질랜드(기업·혁신·고용부)
단독부처 소속	덴마크(이민·통합·주택부), 호주(이민·국경보호부)

장기적 통합모델에 있어서는 김연홍 위원의 ‘이민처’ 방식이 바람직하다. 신설 과정에서 ‘처’ 단위 조직은 ‘부’ 단위 조직보다는 국회의 동의를 얻기가 용이하기 때문이다(환경처, 식품의약품안전처, 인사혁신처 등과 같이 격상과 신설에 대한 정치적인 반발이 상대적으로 낮고, 차관급 기관으로 할 경우 국회도 큰 부담을 갖지 않음). 단 이민처는 정책기능을 갖고 집행기능은 새로운 전달체계를 구축하는 것보다는 현 부처의 분산된 기능과 전달체계를 유지하되 유기적 협력을 이끌어 내는 방식이 효율적이다. 이는 이민처에 각 부처의 이민정책 사업 예산 심의권을 부여한다면 충분히 가능할 것으로 보인다.

나. 전문가 D

중장기 이민 정책의 방향 토론문

한국사회에서 체류 외국인의 규모가 2016년 200만 명을 넘어서고 그간 정부가 추진해온 외국인 정책들이 중장기적 비전의 부재, 정책방향의 모호함과 단기적 및 대중적 사업에 대한 집중, 사업의 내용과 목적에 있어서의 부처 간 중복 등의 문제가 제기되면서 외국인 정책 전반에 대한 진단과 처방에 대한 목소리가 높다. 이러한 맥락에서 국무조정실이 외국인·이민정책 TF 포럼을 조직하고 다양한 의견들을 한 자리에서 논의할 담론 공간을 마련했다는 사실은 의미 있는 변화의 시발점이다. 이제 논의의 장이 마련되었으니 서로 의견과 입장, 이해를 달리하는 외국인·이민 정책 주체들이 치열하게 자신의 주장을 내놓기를 기대한다.

문병기와 김연홍의 「중장기 이민 정책 방향」에 대한 논의와 주장은 외국인 정책에 대해 이전과는 달리 정책 거버넌스와 정책 내용의 방향에 대해 전략적 모호성을 버리고 분명한 입장을 취하고 있다는 점에서 긍정적인 신호로 받아들일 수 있다. 실제로는 부처이기주의에 기초하고 있으면서 한국사회의 지속가능한 발전과 사회통합 성숙이라는 명분 뒤에 숨는 것이 관행보다는, 이들과처럼 자신의 현실인식과 신념에 따라 주장을 솔직하게 드러내는 것이 당장은 이와 입장을 달리하는 주체들에게는 반감을 사겠지만 궁극적으로 한국의 외국인·이민 정책의 바람직한 방향 설정에 도움이 될 수 있기 때문이다.

본 토론자는 문병기와 김원홍의 대부분의 현실인식과 설명에 동의한다. 그리고 그 둘 간의 차이도 그렇게 크지 않다. 다만 두 주장이 분기하는 지점이 존재하는데, 1) 한국 외국인·이민 정책의 성격, 2) 이민정책 통합체계 구축 방향 등이 그것이다. 물론 한국사회의 현실과 해외 이민사회의 경험을 고려했을 때, 저출산·고령화 문제를 해결하고 경제활동인구의 지속적 재생산을 위한 인구정책으로써 이민정책을 바라보는 것이나 김원홍의 주장처럼 부족한 노동력을 업종별 및 직종별로 채울 수 있는 인력정책으로써 이민정책을 바라보는 시각 모두 틀린 것은 아니다. 이민정책 통합체계 구축 시,

문병기의 주장은 그 주체가 입국·체류 관리 및 사회통합 정책에 전문성이 있는 법무부가 되어야 하는 반면, 김원홍의 주장은 노동 및 인력 정책에 전문성이 있는 고용노동부가 그 주체가 되어야 한다는 논리적 결론이 도출된다.

사실 두 시각이 규정하는 이민정책의 성격이 향후 외국인·이민 정책이 포괄해야 하는 것들이다. 그럼에도 불구하고 두 시각 모두 국무조정실 외국인·이민정책 TF 포럼이 이제 막 출범했고 가용한 모든 통계자료, 현황자료, 정책자료 등을 놓고 치열한 논의 끝에 내려야 할 결론에 해당하는 부분이라서 약간 선부른 감이 있다. 가령 현재 한국사회는 “누구를, 어떻게, 얼마나 받아들여 활용할 것인가?”가 문제인가 아니면 “이미 체류하고 있는 이민자 또는 정주자들을 한국사회의 일원으로 받아들일 것인가? 받아들인다면 어떻게 누구를 받아들일 것인가?”가 문제인가? 즉 ‘출입국 관리 및 체류 관리 정책’, ‘외국인력 활용 정책’, ‘사회통합 정책’ 중 향후 100년의 한국사회가 초점을 두고 중장기적 방안 구축 시 고려해야 하는 것은 무엇인가? 아직 우리는 이 같은 근본적인 논의조차 시작하지 않았다.

본 토론자는 현재 우리에게 필요한 것은 총리실 산하 조직될 이민정책통합기구를 누가 주도할 것인가에 초점을 둔 논의를 경계한다. 이민정책의 성격이 인구정책인지, 인력정책인지, 사회통합정책인지의 문제는 기존 자료를 충분히 검토하고 풍부하고 치열한 논의를 거치면서 결정되어야 하기 때문이다. 그리고 이 논의의 결론은 정부 정책의 전반적 방향, 즉 어떠한 사회를 이민정책을 통해 지향하는가의 문제와 직결된다. 따라서 과거의 경험, 현황 자료, 미래 한국사회의 바람직한 방향 등을 종합적으로 판단하여 우리가 만들고 싶은 사회에 가장 필요한 전문성은 무엇이고 이를 갖춘 집단이 누구인가를 평가해 결정할 문제이다.

본 토론자는 TF에서 위의 사항들을 다루는 과정에서 부처 간 협상과 조율에 의해 결론을 도출하고자 하는 시도를 경계한다. 모든 것을 원점에서 시작한다는 원칙 하에 과거, 현재, 미래에 대해 토론하고 각 부처의 전문성에 대해 객관적으로 평가해야 한다. 그러기 위해서는 TF가 조금 더 연구하고 조금 더 신중할 필요가 있다. 한 가지 덧붙이자면 부처 간 경쟁에 의해 정부의 과도한 개입이 확대되지 않기를 바란다. 찾아가는 복

지 서비스나 이민정책 사각지대라는 용어가 뒤집어보면 불필요한 개입이 될 수 있기 때문이다. 시장과 시민사회의 자율적 역량에 맡겨둘 문제조차 정부가 훈민적 관점에서 개입한다면 건강한 다양성의 사회는 요원하다. 그리고 부처 간 경쟁 과정에서 실제 이민정책의 전달자 역할을 하고 있는 지방자치단체와 지역 사회단체들의 역할을 간과하고 있는 현실이 아쉽다.

다. 전문가 E

중장기 이민정책 방향

1) 이민정책 방향설정을 위한 초석

한국사회는 이미 다문화사회에 진입을 했다. 이민자의 사회경제적 영향이 커지고, 저출산·고령화 문제와 맞물려 이민정책의 정책과제가 중요 이슈로 부각되는 가운데, 조화로운 다문화사회를 준비하기 위하여 한국사회는 다방면에서 그동안 많은 준비를 해왔다. 특히, 여러 정부부처 및 지방자치단체의 부단한 노력으로 이민(다문화)분야에서 괄목할 만한 성과를 나타냈다.

하지만 이민정책¹⁾은 정책대상이 외국인이라는 특수성과 이민자의 증가 속도와 국내 인구사회학적 특성(저출산·고령화)을 고려할 때 일반행정분야에 비하여 고도의 전문성과 다양한 경험을 요구하며, 여러 관계부처의 협업체제 구축이 필요한 분야임에도 불구하고 많은 문제점이 나타나고 있다.

분절적(파편적)이민정책과 이에 따른 유사·중복·전시적 정책 시행으로 인한 예산편중 및 낭비와 정책의 사각 또는 취약지대의 발생 등으로 오래 전부터 이민(다문화) 정책을 총괄하는 컨트롤타워의 필요성을 이야기했다.

이민정책은 크게 분야 별로 두 가지 축으로 나누어 볼 수 있다. 외국인의 출입국, 체류, 귀화 등의 전통적 국경관리업무와 이민자의 인권과 복지향상뿐만 아니라 한국사회 내의 문화다양성 제고를 위한 사회통합업무이다. 이 두 가지 축은 서로 유기적인 협업체계구축²⁾이 필요하다. 즉, 외국인의 최초 유입단계(비자발급, 입국)부터 사회통합을 염두에 두어야 하며, 이후 국내 체류(외국인등록, 체류 연장, 영주자격, 귀화 등)과

1) 이민정책이란, 서구 이민국가의 'Immigration policy'에 해당하며, 국가가 내국인과 외국인의 이출(移出)과 이입(移入)을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책과 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 정책을 말한다.(제2차 외국인정책 기본계획)

2) 외국인 체류 및 영주자격, 귀화 등에 있어서 전통적인 이민자관리체계(페널티와 인센티브제 활용)를 적극 활용하여 2차 이민자 관리체계인 사회통합시스템에 들어오도록 유도하여 낙오자를 최소화 할 수 있으며, 사회통합시스템 운영을 통한 과정 및 결과 분석을 통하여 누구를 얼마큼 받아들일 것인가의 정책을 결정하는데 활용해야 한다.

정에 정책 대상으로 구분 적극 개입하여 지원해야 한다.

그동안 우리나라의 이민정책은 상기의 두 가지 축이 협업체계가 이루어지지 않고 각각의 부처에서 자기 부처의 업무영역 넓히기에 집중을 하면서 유사·중복·전시행정적인 이민정책(행정)이 시행되어 왔다.

따라서 협업체계가 공고히 구축되기 위해서는 유입단계부터 외국인의 지위와 신분을 부여하고 체류자격을 관장하는 부서(서구에서는 이민당국 = 비자부여 기능을 가진 부서)와의 정책호흡을 맞추는 것이 필수적이다. 비자발급 당국과 호흡을 맞추지 않고, 독립적으로 정책을 집행하는 것은 정책실패로 귀결될 수밖에 없다.

법무부 출입국외국인정책본부에서 외국인의 출·입국관리, 체류자격관리, 외국인력 도입 및 관리, 국적관리 등 이민행정을 관장해 왔으며, 사회통합프로그램을 통하여 사회통합업무³⁾를 시행을 하고 있다.

여성가족부, 노동부, 교육부 등에서는 결혼이민자 및 그 가족과 외국인근로자의 사회적응, 경제활동과 교육 등에서 비차별, 인권침해예방·구제, 개인의 능력발전 유도 및 국민의 다문화 이해 증진 등 사회통합정책을 부분적으로 시행을 해 왔다.

이와 같이 좁은 의미의 이민정책(출입국관리정책)은 주무부처가 법무부로 확연하게 드러나지만, 사회통합정책을 포함하는 넓은 의미의 이민정책은 여러 부처의 이민자 지원사업과 복잡하게 연계되어 있어 본연의 이민정책 목표를 달성하지 못하고 있는 것이 현실이다.

따라서 문병기발제자께서 ‘이민정책의 국가적 의미’에서 주장하신

‘이민정책은 특정 정권이나 부처가 그들의 통치이념이나 부처이해관계에 기초하여 특정한 방향으로 이끌 수 있는 수준이 아님을 분명히 하여야 한다.’

위 주장에 절대적 동의를 하며, 본 포럼에서 소속이나 신분을 내려놓고 격의 없는 토론을 통하여 국가의 미래 성장 동력의 효과적인 대안으로 떠오르고 있는 ‘이민정책’작

3) 법무부는 2007년 재한외국인 처우 기본법을 제정하여 ‘정부 간 합의’로 외국인정책을 총괄하도록 하였다. 이법을 근거로 모든 외국인에 대한 사회통합정책을 추진하고 있으며, 정책대상은 결혼이민자 및 그 자녀, 외국 전문 인력, 동포, 영주자격자, 난민 등이다.

은 이정표를 제시해야 한다.

2) 발제문에 대한 의견

□ 통합위원회인 이민정책위원회(가칭) 설치와 관련하여

금일 포럼의 논점은 한국사회가 빠르게 변화하여 이민사회로 진입을 하고 있음에도 불구하고 이민정책 분야의 컨트롤타워 부재로 인하여 중앙정부 부처별, 지방정부별로 단편적(분절적, 파편적)으로 외국인정책을 수립하고 집행을 해 왔다.

이로 인하여 정부 부처 및 지방자치단체 간 이민정책의 중복·충돌로 일관성이 결여되고 가외성 심화로 예산낭비와 일부 사각지대(취약지대)가 발생했다. 이에 이민정책을 총괄할 정부부처가 필요하다는 데는 모두가 공감을 하고 있다.

이후 이민정책을 총괄할 컨트롤타워를 어떻게 만들어 갈 것인가에 대한 구체적인 논의에서는 무엇보다도 특정 정권이나 부처가 그들의 통치이념이나 부처이해관계에 기초하여 특정한 방향으로 이끌려서는 안 된다는 것이다.

일단, 외국인관련 정책 업무를 추진하고 있는 외국인정책위원회(법무부) 등 각각의 정부 부처 4개 위원회를 통합하여‘이민정책위원회(가칭)’를 구성하자는 데는 큰 이견이 없는 듯하다. 이후 본 통합위원회 주관으로 각 부처에서 현재 시행하고 있는 이민정책관련 업무의 중복 및 유사사업을 통·폐합하고 저차원적인 이민정책 컨트롤타워 업무를 집행한다는 의견에는 현재 우리나라의 이민정책업무 현실에 비추어 큰 무리가 없다.

하지만, ‘이민정책위원회(가칭)’의 소속 및 주무 분과위(실무위)의 설치 등에 관해서 약간의 이견이 있다.

위원회의 통합은 정부 각 부처에서 운영이 되고 있는 각각의 위원회의 분산 운영에 따른 비효율성 해소 및 급변하는 이민 환경에 대응할 수 있는 거시적이고 미래 지향적인 이민정책 추진체계를 구축해야 한다.

현재 운영되고 있는 정부의 이민정책 관련 여러 위원회가 효율적으로 통합이 되지 않거나 물리적으로 통합을 할 경우, 통합의 효과는 미미하고 이민정책의 중복과 유사 및 부처 간 및 국민과 외국인간의 갈등은 심화될 우려가 있다. 또한 우수인재 유치 및

이민자 사회통합으로 저출산·고령화 사회에 적극적이고 선제적으로 대응을 할 수 있는 골든타임을 놓칠 우려가 있다.

따라서 각종 위원회의 통합 명칭은 ‘이민정책위원회(가칭)’로 하되 2017년 상반기 전에 통합이 되어야 하며, 이러한 통합 내용이 3차 외국인정책기본계획에 명시 되어야 할 것이다.

통합위원회인 ‘이민정책위원회(가칭)’는 중장기 이민정책의 기본계획 및 지침을 수립하는 역할을 해야 한다. 통합위원회의 중장기 이민정책 수립(이민처(가칭) 등으로 분리 독립하여 정부부처로서 기능을 하기 전까지)은 정부의 이민관련 각 부처로부터 부처별 장·단기 이민정책 기본계획을 송부 받아 유관부처와 협의를 거쳐 중장기 이민정책 기본계획 및 지침을 수립하여야 한다.

업무의 효율성과 현행 각 부처의 권한과 기능을 최대한 유지하기 위하여 통합위원회 산하에 3~5개 정도의 분과위원회를 두며, 업무를 주관할 간사부처를 선정하여 이민정책업무를 관장하게 한다. 간사부처는 현행 외국인관련 업무를 총괄적으로 수행하고 있으며, 이민자 전체를 정책 대상자⁴⁾로 하고 있는 법무부가 통합위원회의 간사역할을 담당하는 것이 바람직하다.(첨부: 이민정책 개요 및 대상 분류표)

이민정책의 추진체계는 김연홍발제자께서 제안하신대로 1단계로 각 정부부처의 위원회를 통합한 ‘이민정책위원회(가칭)’가 1~2년 이민정책 컨트롤타워 역할을 하면서 정지작업(이민정책관련 전 사업 및 예산의 정비 등)을 거친 후 2단계로 총리실 산하의 ‘국적·이민처(가칭)’가 설립이 되어야 한다. 또한 집행기구인 ‘이민통합지원센터’의 설치(본 토론문 제언 4항에서 구체적으로 제시)에 대하여 긍정적으로 검토해야 한다. 집행기구의 경우 기초자치단체내 설치를 기본으로 하되 지역적인 특성(섬지역이나 외국인밀집지역 등)을 최대한 고려하여 설치 운영을 해야 한다.

□ 통합위원회 소속과 분과위 설치와 관련하여

국무총리는 중앙행정기관의 정책을 총괄 조정하는 역할이므로 이민정책위원회(가

4) 이민정책 주요정책대상자의 경우 여성가족부는 결혼이민자와 그 가족, 고용노동부는 외국인근로자, 교육부는 미취학 및 취학 자녀 등이지만 법무부는 전 이민자가 정책대상이므로 간사기관으로 적합하다.

청)의 소속은 국무총리실 소속으로 두어야 한다. 간사기관으로 국무조정실(장)으로 제안하신 건과 관련하여 국무조정실⁵⁾은 부처 간의 업무를 조정하는 역할이므로 부적절하다고 본다.

분과위원회의 설치에 업무의 관련성이 높은 부처의 주관으로 분과위를 구성하되 분야별로 3~5개 정도의 전문 분과위를 구성 운영하는 것이 효과적이다. 분과위원회는 전문성을 최대한 살리고 정책의 지속성과 연계성을 확보하기 위하여 현재 운영 중인 각 정부 부처의 외국인 관련 위원회를 중심으로 구성해야 한다.

□ 용어 및 통계자료와 관련하여

이민정책관련 각종 용어의 정리가 시급하다. 이민정책관련 각종 용어의 개념과 명확한 정의가 없을 때 정책의 혼선은 피할 수 없으며, 객관적인 분석도 불가능하다. 우선 이민정책과 관련한 개념의 명확한 정리 작업이 필요하다.

이민정책(외국인정책, 다문화정책), 외국인(이민자), 다문화가족(결혼이민자), 불법체류자(미등록외국인), 외국인근로자(이주노동자) 등 용어의 개념 정리가 정확하게 되어 있어야 한다.

또한, 이민자 관련 통계자료의 산출 시 기준이 명확하고 동일해야 하며, 자료는 각 부처가 공유할 수 있어야 한다. 이민배경의 통계자료 관리의 경우, 체류외국인 귀화 전까지는 법무부, 귀화 이후는 국민으로 분류되어 행정자치부, 결혼이민자 가정의 자녀는 여성가족부, 취학 아동은 교육부 각각의 통계자료를 관리하고 있어 이민자 관련 종합적인 실태를 분석하는데 어려움이 따른다.

3) 제언

이번 ‘중장기 이민정책 방향’포럼과 관련하여 본 토론자는 발제 외 몇 가지 제언을

5) 국무조정실은 국무총리를 보좌하는 행정기관으로 1973년 설립되었으며, 설립목적은 국가행정의 원활한 운용을 위하여 설립되었다. 주요업무는 행정정책의 처리이며, 주된 내용은 각 중앙행정기관의 지휘·조정·감독, 정책의 조정·심사평가 및 규제개혁에 있어서 국무총리를 보좌하기 위하여 설치되었다. 1973년 행정조정실로 설치되었으나 1998년 2월 정부조직개편에 따라 보다 기능을 강화하여 국무조정실로 재편되었다.

하고자 한다.

첫째, 외국인사회통합기금설립 운용이 시급하다.

체류외국인들의 출입국·체류 관리 및 사회 정착 지원을 위한 사회비용이 매년 증가해 올 한 해 예산이 3천억 원을 넘어섰다. 이러한 엄청난 예산을 모두 국민의 세금으로 그 재원을 충당한다는 것은 무리가 따른다. 뉴질랜드·미국·캐나다 등 이민선진국에서는 이민자 관리 행정비용, 내·외국인의 갈등 해소 및 안정적인 사회 정착을 위한 비용 일부를 이민자로 인해 발생하는 각종 수수료 등을 통해 조달하고 있다.

‘외국인 사회통합기금’은 관련된 법률의 제정 또는 기존 ‘재한외국인처우기본법’을 개정해 현재 국고로 들어가는 외국인 관련 출입국 관리 수수료와 범칙금 등을 별도 기금(가칭 외국인 사회통합기금)으로 조성해야 한다. 본 건 관련하여 박근혜 정부의 국정과제로 선정이 되었음에도 불구하고 부처 이기주의에 의하여 현재까지 진전이 없다.

이렇게 조성된 기금으로 이민자들이 한국어를 배우고 한국사회를 이해할 수 있도록 하는 데 지원해 그들이 조기에 한국사회에 적응하도록 하여 진정한 사회통합을 이뤄 내야 한다.

둘째, 영주권 전치주의 도입을 서둘러야 한다.

국민과 이민자 모두는 함께 사는 미래지향적이고 건강한 다문화사회를 만들어 나가야 하며, 정부는 한국사회에 꼭 필요하며 기여를 하는 이민자들에게 안정적으로 체류할 수 있는 자격을 부여해 최대한 사회적·정치적 권리를 보장하는 포용력을 발휘하는 것이 바람직하다.

현재 한국 내 안정적 장기체류를 위한 방안은 귀화 또는 영주자격 뿐이다. 현재 시행되고 있는 영주권제도는 사회통합을 위한 하나의 과정이라기보다는 장기체류 외국인의 관리 및 사회통제를 위한 성격이 짙다. 화교나 결혼이민자뿐만이 아닌 모든 이민자에 대해서 단계별 사회통합을 위해 영주자격을 체류자격이 아닌 권리로서 향유할 수 있도록 하되 신청·취득을 귀화의 전 단계로 연동하는 '영주권 전치주의' 도입이 시급하다. 현행 귀화제도는 이민자들의 장기 체류방편으로 남용되어 준비가 부족한 국민을 양산할 수 있으며, 미래 사회적 비용의 증가를 가져올 수 있다. 따라서 귀화제도 남용 방지 및 예비 국민에 대한 검증강화로 건전한 국민확보가 절실하다.

셋째로 이민관련 법의 정비를 통하여 ‘통합이민법’을 제정해야 한다.

이민현상을 규율하는 이민법은 외국인의 출입국, 국적과 귀화 그리고 사회통합을 규

을한다. 우리나라는 국민과 외국인을 구분하는 국적법이 1948년에, 외국인에 대한 국가권력의 기본 입장을 정한 출입국관리법이 1963년에 제정되어 이민법제의 근간을 이루고 있다.⁶⁾ 국적법, 출입국관리법, 제한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 난민법, 외국인고용등에 관한 법률 등 각종 이민 관련법들을 재정비하여 법과 제도가 서로 상충하는 현상을 미연에 방지하고 미래사회에 대비해야 한다.

넷째, 이민정책의 전달체계 일원화가 필요하다. 이를 위하여 통합위원회 산하에 ‘이민통합지원센터(가칭)’를 설치하여 외국인주민센터(안산, 김포 등), 다문화가족지원센터, 사회통합프로그램 교육기관 등의 업무를 총괄 관리함으로써 중복지원 및 사각지대 최소화를 통하여 진체계적이고 효율적인 사회통합업무를 집행해야 한다.

마지막으로 정책대상 간 중첩과 중복의 조정이 필요하다.

이민자 관련 사업과 프로그램의 중복이 생기는 이유는 정책대상의 중복에 문제가 있으며, 정부조직법상 정부의 기능적 측면과 대상적 측면이 충돌⁷⁾되기 때문이다.

따라서 우선적으로 입국초기부터 체류 및 귀화 전까지는 법무부가 출입국관리와 사회통합 망을 연계하여 추진하는 것이 타당하다. 귀화이후 국민에 편입되면 여성가족부나 보건복지부에서 여성 또는 그 가족 등을 국민에 준하여 정책을 추진하도록 조정할 필요가 있다.

외국인근로자와 관련해서는 고용허가제 제도가 사실상 단기순환원칙으로 시작하였으나 이 원칙이 무너지면서 장기체류외국인에 대한 사회통합문제와 가족초청요구의 목소리가 점차 커질 것이다. 따라서 외국인근로자 도입단계에서부터 통합에 용이한 자⁸⁾를 선별하는 것이 필요하다.

현재와 같이 외국인근로자 유입 시 사회통합적 요소(학력, 한국어 구사 능력, 가족관계 등)를 고려하지 않고 외국인근로자를 받아들이는 것은 머지않아 우리사회에 그대로 부담으로 남을 것이다.

오늘 포럼을 기점으로 이민정책 관련 분야가 좀 더 다양하고 활발한 연구와 토론을

6) 이철우 외, 『이민법』, 8~13면

7) 법무부와 고용노동부는 기능적 측면에서 외국인 관련 정책을 추진하는 반면, 여성가족부는 결혼이민자와 그 가족(다문화가족)을 대상으로 삼고 있다. 기능과 대상의 충돌은 조정될 수가 없는 구조이다. 법무부와 고용노동부 간의 충돌은 기능적 이원화에 따른 충돌로 볼 수 있다.

8) 저학력자일수록 불법체류율이 높음을 감안하여 학력 등을 고려하여 유입하여야 한다. 실태조사에 따르면 학력이 높으면 불법체류율이 낮다. 낮은 이유는 학력 상 준법의식의 영향도 있지만, 본국 귀환 이후에 본국에서 할 일이 있고 새로운 일을 하려는 의식이 있기 때문으로 분석이 된다..

통하여 국민과 이민자가 더불어 사는 안전하고 질서 있는 건강한 다문화사회를 만들어 갔으면 한다. 더불어 소통과 화합, 혁신으로 이민자의 미래를 열어주며, 조화로운 국제 환경 질서에 부응하는 더 큰 대한민국을 기대한다.

첨부: 이민정책 개요 및 대상 분류표

구 분	출입 국 관리 정책	이민정책		이민자 참 여	비 고
		사회통합정책			
		정책 대상	정책 수단		
법무부	○	- 모든 장기 체류외국인	- 기초법·질서교육(외국인등록시 활용) - 사회통합프로그램(국적취득시 활용) (한국어와 한국문화, 한국사회이해) - 가족복지 차원의 시혜적 지원 및 한국어 등 사회적응 지원 - 레인보우스쿨 운영 - 다문화 이해교육	이민자 참여가 높음	서구이민국가 '이민청'에 해 당
여성가족 부	없음	- 결혼이민자 및 가족 - 중도입국자녀 포함 - 일반 국민		이민자 참여가 낮음	
고용노동 부	없음	- 외국인근로자 - 다문화자녀 (중도입국자녀 포함)	- 취업교육, 고충상담, 인권보호 등 - 학업과 취업교육 병행 학교운영 (제천 폴리텍 다문화학교 등)		
교육부	없음	- 다문화자녀 (중도입국자녀 포함)	- 정규학교 - 공교육 진입유도 (다문화예비학교 지정)	연계수단 미흡	
문화체육 관광부	없음	- 일반국민 - 해외의 외국인	- 문화다양성 교육 - 한국어 교육(세종학당)		

제2절 제2차 중장기 외국인·이민정책 포럼

1. 일 시: 2016. 9. 27. (화), 13:30 ~ 16:30

2. 장 소: 우리은행 본점 회의실

3. 포럼주제

현재 이민정책 전반에 대한 평가 및 문제제기
(외국인 인력 수용의 적정성, 이민의 사회적 영향)

4. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 이규용(노동연구원), 이병하(서울시립대 국제관계학과), 최홍(삼성경제연구원), 송영훈(강원대 정치외교학과), 한진수(강원대 문화인류학과), 정기선(이민정책연구원)

□ (한국보건사회연구원) 이상림 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(정영주 국장, 김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(서병관 사무관), 문화체육관광부(이정희 사무관), 여성가족부(노현서 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(김수남 과장, 이재형 사무관), 국무조정실 성과관리(양상근 과장, 김평화 사무관)

5. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~14:40	논의주제발표
15:00~16:30	2차 포럼 관련 주제 논의

6. 발제자

가. 전문가 A

현재 이민정책에 대한 평가

1) 서론

언제부터인가 우리에게 국제이주, 난민, 다문화라는 말은 더 이상 낯선 용어가 아니다. 시리아 사태로부터 촉발된 유럽으로의 대규모 인구 이동, 이민자 혹은 난민이라는 배경을 가진 이들에 의한 일련의 테러와 범죄가 주요 뉴스를 장식하고 있다. 또한 정치 철학적으로는 문화적으로 구별되는 그룹의 집단적 권리를 지칭하는 것에서부터 단순히 사회인구학적으로 다인종 상황을 지칭하는 데까지 다문화라는 용어는 어느덧 우리의 일상생활에 스며들고 있다. 한국 내 외국인 인구가 1백만 명을 넘어선지 오래고, 2015년 12월 말 기준으로 약 190만 명이 체류하고 있으며, 이는 한국 전체 인구의 약 3.7%를 차지한다는 통계도 더 이상 놀라운 일이 아니다. 숫자를 넘어서 대중매체에 통상적으로 재현되는 농촌의 결혼이주여성, 다문화 가정의 아이들, 3D 업종의 외국인 노동자, 좀 더 가까이 대학 내에 같이 생활하는 유학생들에 이르기까지 한국 사회가 바야흐로 다인종, 다문화 사회로 진입하고 있음은 쉽게 인지할 수 있다.

1980년대 후반 이후 진행된 이주노동자의 유입과 재중동포의 국내 노동시장으로의 편입, 그 이후 2000년대 들어 급증한 결혼이민 등 다양한 이주패턴으로 인해 한국사회는 이 전에 겪어 보지 못한 다문화적 현실이라는 새로운 문제를 고민하게 되었다. 이는 더 이상 한국사회가 글로벌한 현상인 국제이주의 압력으로부터 무관한 곳이 아님을 보여주는 것이며, 국제이주가 동반하는 다문화적 현실에 효율적인 정책적 대응이 필요함을 말해준다.

국제이주는 일반적으로 국민국가에 어떻게 국경을 통제, 관리해야 하는가하는 문제를 던져주기도 하고, 어떻게 이미 유입된 외국인, 이민자들을 주류 사회에 통합시켜야 하는지 고민하게 만든다. 더 나아가 한 사회의 멤버십과 경계에 대한 근본적인 물음을 던지기도 한다. 국제이주로 인한 국민국가 외부로부터의 인구 유입은 기존 구성원에게 ‘어디까지가 우리인가’ 하는 물음을, 또한 유입된 이민자들에게는 ‘우리는 그들에게도

우리인가' 하는 질문을 던진다. 국경통제와 관리에 실패하고, 외국인 및 이민자들에 대한 사회통합이 실패하면, 국제이주의 압력으로 인해 탄력적이고 유동적일 수 있는 멤버십과 경계가 비탄력적으로 고착화되어 선주민과 이주민 간의 사회갈등을 촉발시킬 수 있다. 이 점에서 이민과 관련된 종합적인 정책적 대응인 이민정책에 대한 논의는 중요하다 할 수 있다.

이 글은 현재 한국의 이민정책 전반에 대한 평가를 목적으로 쓰여졌다. 구체적인 프로그램에 대한 평가 및 제도적 개선을 논의하기 보다는 그 동안 사안에 따른 단기적 대응이 축적된 결과물로 현재 한국의 이민정책을 평가하고, 이민정책을 둘러싼 대내외적 환경과 이민의 사회경제적 영향을 고려할 때 중장기적 관점에서 이민정책의 기초에 대한 기본적 합의가 필요하고 그에 기반하여 이민정책 전반에 대한 재조정이 이루어져야 함을 주장하고자 한다.

2) 이민정책의 대내외적 환경

이민정책의 지속가능성을 논의하고, 방향성을 설정하며, 현재 이민정책의 효과를 정확하게 평가하기 위해서는 우선 이민정책을 둘러싼 대내외적 환경을 거시적으로 고찰하는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 이민정책의 정책환경을 관통하는 거시적인 흐름은 세계화와 인구변동이라고 할 수 있다.

현재 우리가 겪고 있는 세계화 현상은 흔히 상품, 자본, 정보의 활발한 교환에 따른 상호의존성의 증대로 이해할 수 있다. 그러나 이에 못지않게 국경을 넘나드는 인구의 이동 역시 무시할 수 없는 세계화의 요소이다. 국제이주기구(IOM)에 따르면 전 세계 이주민의 규모는 약 2억 1,400만 명으로 전 세계인구의 약 3.1%를 차지한다. 대부분의 인구가 자신이 출생한 곳에서 거주한다고 할 수 있지만 이주민이 동반하는 정치적, 사회적, 문화적 영향을 고려하면 이주민의 증가는 세계화 현상을 이해하는 것은 물론 이민 송출국과 수용국에 있어 중요한 의미를 지닌다. 세계화 현상이 가속화와 심화는 이민 송출국에 있어 배출 요인을 증가시켜 송금, 두뇌유출 등의 논쟁을 낳을 것이다. 이민 수용국에 있어서도 이민자 흡입에 대한 압력이 증가하여 어떻게 하면 국가이익에 부합하는 이민자를 선별, 수용할 것이며, 이를 통해 이민자 유입으로 인한 국내의 사회경제적 비용을 최소화할 것인가를 고민하게 만들 것이다.

세계화로 인한 압력은 이민자 유입에 대한 선별 기준에만 영향을 미치는 것이 아니고 근본적으로 대외적 영향에 대한 국가의 능력과 역할에 대한 질문을 낳는다. 세계화 논의 속에서 국가의 역할이 쇠퇴하느냐, 강화되느냐에 대한 논쟁과 함께 세계화가 낳은 문제들을 해결하기 위한 국제사회의 합의인 국제규범으로부터의 압력이 증가하여 국가의 정책적 선택을 제한하게 된다. 대표적인 것이 국제인권규범이 이민정책에 미치는 영향이다.

세계화로 인한 상호의존성의 증대, 이로 인한 국제이주의 증가는 그 어느 때보다 이민자들에 대한 인권보장을 중요하게 만들었다. 점차 증가하고 있는 ‘국제이주의 시대’에 인권보장이 중요해지는 이유는 이민자들이 취약한 집단(vulnerable group)이기 때문이다. 이주자들은 그들이 거주하고 있는 나라의 시민이 아니어서 거주국의 법률적 보호를 받기 어려울뿐더러 이민 수용국 사회의 이방인으로서 낮은 언어, 법률, 사회적 관습에 적응하며 살아가야 한다. 또한 이주자들은 직장을 비롯한 일상생활에서 차별과 부당한 대우, 공정하지 못한 기회와 부딪혀야 한다. 더구나 경제적 위기 상황이나 정치적 위기 사태가 발생했을 경우 흔히 희생양이 될 수 있으며 종종 정부 스스로 -의도했든 아니든 - 이러한 경향을 조장하기도 한다. 특히 미등록 이주자일 경우에 인종차별, 외국인 혐오증에 노출될 가능성은 훨씬 더 높아진다. 보다 근본적인 문제는 합법 이주자 또는 미등록 이주자 모두 국제규범 하에서 인간으로서 누려야 할 보편적 권리와 이들이 겪고 있는 취약한 집단으로서의 현실 사이에 간극(gap)이 커지고 있다는 점이다. 국제규범에 참여하고 있는 정부가 동의한 이민자 권리에 대한 기본적인 원칙이 이민자들의 취약한 현실을 시정하지 못하고 오히려 그 간극이 더 확대되고 있다는 점은 ‘국제이주의 시대’에 인권 보장이 점점 중요해지고 있다는 것을 말해준다.

이민자의 권리를 보장하기 위한 국제인권규범은 국민국가의 이민정책 형성에 직접적으로 영향을 미치기도 하고, 혹은 국내 사회세력의 전용 과정을 통해 간접적으로 영향을 미친다고 글로벌리스트라 불리는 일군의 학자들은 주장한다(Soysal 1994; Gurowitz 1999; 이병하 2014). 이러한 국제인권규범의 발달은 국내의 지속적인 민주화 흐름과 맞물려 이민정책에 답아야 할 국가기능 중에서 인권 기능의 확대를 가져오고, 국제인권규범의 이행 메커니즘과 민주적 제도 장치와의 결합을 통해 이민정책의 형성과정에 큰 영향력을 발휘하게 된다. 세계화와 민주화 흐름이 만나 이루어지는 국제인권규범의 국내적 이행은 이민자 유입의 심화로 인해 촉발될 수밖에 없는 반 이민

의 여론에 대해 국가가 정책적 대응을 할 때 운신의 폭을 좁힐 수밖에 없으며, 이는 이민정책을 입안, 실행할 때 ‘지뢰밭 사이를 운행하는 것’처럼 복잡다기한 현실에 직면할 수밖에 없다는 것을 의미한다.

대내적으로는 저출산, 고령화에 의한 인구변동이 향후 이민정책의 기초를 결정하는 중요한 요인이 될 것을 보인다. 현재의 추세가 유지된다면, 우리나라의 생산가능인구는 2016년을 정점으로 급속히 감소할 것이다. 생산가능인구의 감소는 잠재부양비, 즉 노인인구 대비 생산가능인구의 비의 감소로 이어져 소비가 줄어들고 경제 전반에 걸쳐 활력이 떨어지는 효과를 낳는다. 이러한 경제적 영향은 연금, 건강보험 등 사회복지 분야를 위시로 한 국가재정구조에 큰 충격을 가할 것이다(설동훈 2015). 우리나라는 김대중 정부 이후 이러한 인구변동에 대비한 정책을 펼쳐왔지만 큰 성과를 냈다고 평가하기는 어렵다. 그렇다면 이민정책이 향후 인구변동에 대응할 수 있는 효과적인 정책적 수단이 될 수 있는지 면밀한 논의가 필요하다. 우선 큰 틀에서 인구증가를 위한 이민정책으로 방향을 잡을 것인지 아니면 적극적 외국인력정책을 통해 생산가능인구를 확보하는 정책으로 갈 것인지 합의가 필요하다(이규용 2014). 어떤 방향을 잡을 것인가에 따라 이민의 전 단계에 걸친 정책이 변화할 것이기 때문이다. 또한 저출산 대책과 이민정책이 보완적 관계인지 대체적 관계인지 명확한 분석을 통해 파악할 필요가 있으며, 통일 가능성을 포함한 인구변동도 이민정책의 전반적 기초를 설정하는데 있어 중요하게 논의되어야 한다.

3) 이민자 유입의 사회경제적 영향

너무 당연한 이야기이지만 이민자 유입은 이민 수용국에 있어 정치, 경제, 사회, 문화의 측면에 다양한 영향력을 가진다. 정치적 측면에 있어 국경통제, 이민자 선별기준, 난민 수용 등 국가능력에 대해 충격을 줄 수 있으며, 경제적인 측면에서는 이민자 유입을 통해 일국의 국가이익을 극대화시킬 수 있을 것인가, 국민들의 일자리와 분배구조에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 고민을 안겨줄 것이고, 사회적 측면에 있어 이질적인 문화와 정체성을 가진 이민자가 유입되면 국가정체성에 위기가 오지 않을까, 기존 국민들 간의 사회적 유대가 흔들리지 않을까, 더 나아가 이민자 사회통합이 실패하면 사회적 안보가 위협받지 않을까 하는 질문을 던지게 만든다.

이민을 선택하는 이유가 경제적인 것만은 아니지만 경제적인 동기는 여전히 이민을 선택하는데 있어 중요하다. 이민의 동기뿐만 아니라 이민자 유입이 동반하는 경제적 영향은 이민 송출국과 수용국에 있어 모두 지대하다. 특히 이민자 유입으로 인한 수용국의 경제적 영향에 대응하는 효율적인 이민정책을 모색하기 위해서는 이민 수용국이 어떤 수요 때문에 이민자 유입이 발생하고, 그 수요를 어떻게 충족시킬 것이며, 이민자 유입 이후 수용국의 경제적 효율성을 어떻게 극대화하고, 분배구조에 미치는 부정적 영향을 최소화할 것인가를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 하지만 이러한 질문에 명확한 결론을 내리는 것은 쉽지 않아 보이며 노동이민에 대한 선진국들의 대응도 독일의 사례에서도 보이듯, 인구학적 요인과 미래산업구조의 변화에 대한 전망으로 인해 변화하고 있기 때문이다. 또한 우리나라에서 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향을 보더라도 일관된 연구결과를 보인다고 보기 어려우며, 고용허가제의 ‘국내 노동시장 보완성’ 측면에 가려져 있던 부정적인 영향도 존재한다(이규용 2014). 그러나 이민정책이 내포한 축적(accumulation)의 기능을 실현하기 위한 목표인 경제적 효율성의 극대화와 분배구조에 미치는 부정적 영향의 최소화라는 원칙에 입각하여 본다면, 이민자들의 체류유형, 숙련정도 등이 중요할 것이며 이는 이민정책을 중장기적으 고려함에 있어 어떠한 선별기준을 택할 것인가가 면밀히 검토되어야 함을 의미한다.

이민자 유입의 사회적 영향에 대한 분석과 대응은 보다 중장기적은 관점에서 논의되어야 한다. 이민현상의 심화가 동반하는 국가정체성의 재구성, 사회적 연대에 대한 우려 등 이민자 유입을 통한 사회적 영향은 사회문화적으로 이질적인 인구의 증가를 가져와 사회적 안보(societal security) 문제를 낳는다. 이러한 사회적 안보 문제는 세대를 걸쳐 진행되며 이민사회가 형성, 이민 2세대가 등장하면 사회적 갈등을 유발할 가능성이 있고, 이민자 사회통합 비용이 증가할 수 있다. 따라서 이민자 유입의 사회적 유입에 대한 정책적 대응은 중장기적인 관점을 가지고 초기부터 분명한 방향성을 정립하여 이루어져야 한다. 국민국가 형성이 이주와 함께 이루어져 오랜 기간 동안 국가정체성에 이민이 녹아들어 있는 전통적 이민국가와 달리, 우리나라는 단일민족의식이 강하고 다양한 문화가 서로 공존하는 경험이 별로 없기 때문에 이민자 유입으로 인한 사회적 영향이 강할 수 있다. 서구에 비해 우려할 정도는 아니지만, 이미 반이민 담론이 형성되고 있으며 특히 온라인 상에서 이러한 담론은 점차 강화되고 있다. 또한 간헐적으로 발생하는 외국인 범죄와 이로 인한 안전에 대한 우려는 반이민 담론과 맞물려 외

국인 혐오증으로 발전할 수 있는 환경적 요인을 가중시키고 있다.

이와 관련하여 불법체류자 문제는 잘못 관리하면 이민의 다른 순기능을 고려하지 않은 채 이민의 부정적 영향에 대한 가시성만을 부각시켜 여론을 악화시킬 가능성이 높다. 우리나라의 불법체류자 수는 2007년 약 22만 명을 기록한 후에 점차 감소하다가 2012년 이후 다시 증가하고 있다. 2016년 제 18회 외국인정책위원회에서는 몇 년간 11%대를 유지하고 있는 불법체류율을 2018년까지 10% 미만으로 감축할 계획이라고 발표한 바 있다. 이를 위해 상시 단속 체제를 강화한다고 하지만 체류외국인 질서를 확립하기 위한 기본적인 인프라 구축이 얼마나 개선되었는지는 의문이다. 불법체류 감소를 위한 인프라 및 국제적 협력체계 구축이 동반되지 않는다면 불법체류율 감소 목표를 달성하기 위한 단속은 인권 침해 등 여러 부작용을 낳을 수 있다. 그러나 장기적으로 볼 때 불법체류 문제를 해결하지 못한다면 미국의 사례처럼 이민 시스템 전반에 대한 불신으로 이어지고 행정적으로 보이지 않는 인구의 증가와 이들에 대한 사회적 통합 문제가 제기되어 중요한 정치적 쟁점으로 부각될 수 있다는 점에서 반드시 중요한 이민정책의 기능으로 다루어져야 한다.

이민자 유입의 사회적 영향과 관련하여 중요하게 고려되어야 할 이슈 중 하나는 이주민 밀집 지역이다. 이주민 밀집 지역은 이민의 심화과정에서 이민자 정주 및 공동체 형성을 촉진한다. 이주민 밀집 지역은 그 속에 중첩된 이민자 네트워크를 통해 이민자들로 하여금 이주가 동반하는 사회문화적 충격을 완화시키는 완충지대 역할을 하기도 하지만, 선주민들에게는 이질적인 문화집단의 유입이라는 가시성을 강화시키고, 주거 환경을 악화시켜 이민에 대한 부정적 여론을 형성하기도 한다. 이처럼 이주민 밀집 지역은 이민이 가진 양면적 속성을 잘 보여주며, 이민자 유입을 인한 사회적 영향을 테스트할 수 있는 리트머스지 역할을 한다.

이주민 밀집 지역을 수치를 통해 정의할 수는 없고, 어떤 요소를 갖춘다면 밀집 지역으로 분류할 수 있는지에 대한 합의는 가능하다고 생각한다. 한 국가 출신의 이주민이 많이 모여 살고, 이들을 위한 상업적 인프라와 종교시설, 교육기관 등이 존재한다면 포괄적으로 이주민 밀집 지역으로 정의할 수 있다. 이주민 밀집 지역은 개인별 이주를 거쳐, 가족 네트워크 형성, 이주민들 중심의 각종 인프라와 공동체 형성으로 이어지고, 이러한 공동체가 선주민 사회와의 밀접한 결합을 통해 영구 정착지로 발전하는 단계를 거친다. 위의 정의를 따른다면 서울시에는 대략 11개 정도의 이주민 밀집 지역이 존재

하며, 발전 단계에 비춰보면 이주민들 중심의 인프라와 공동체가 형성되는 단계로 평가할 수 있다.

이주민 밀집 지역을 서울시를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 서울의 자치구별로 외국인 주민 수를 살펴보면 한국계 중국인은 대체로 모여서 거주하는 경향이 강하게 나타난다. 1만 명 이상의 한국계 중국인이 살고 있는 자치구는 광진구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구로, 이 중 구로구와 영등포구에는 각각 35000명과 45000이상의 한국계 중국인이 모여살고 있다. 미국인의 경우에는 용산구와 강남구, 서초구에 조금 많이 살고 있지만, 전체적으로 서울시내에 고루 거주하고 있다. 일본인의 경우에는 이촌동을 포함하고 있는 용산구에 가장 많이 살고 있다.

한국계 중국인의 경우에는 위에서 본 구로구와 영등포구에 많이 살고 있지만 특히 구로구 중에서도 구로2동과 가리봉동에 6000명 이상이 살고 있다. 영등포구에서는 단연 대림2동에 가장 많이 살고 있어서 7000명 이상의 한국계 중국인이 거주하고 있다. 대만인의 경우에는 화교학교가 자리 잡고 있는 연남동에 가장 많이 모여살고 있지만 그 수는 많지 않아 대략 700명 정도가 모여살고 있다. 일본의 경우에는 이촌동에 가장 많은 1000여명의 일본인이 살고 있어서 전체 서울 거주 일본인의 1/8정도가 여기에 밀집되어 거주하고 있다.

외국인 주민의 거주 유형을 거주 목적별로 분류해 보면 근로자들이 가장 많이 모여 사는 경향을 보여준다. 외국인 근로자들은 주로 구로구, 금천구 영등포구에 모여 살며 이들은 주로 국적별로도 한국계 중국인들이다. 반면 결혼이민자들도 구로구와 영등포구에 많이 모여살고 있으며 유학생들은 학교가 있는 주변으로 흩어져서 살고 있다.

<표 1> 2013년 서울시 외국인주민 유형별 밀집지역

구분	밀집자치구
근로자 (1만 명 이상)	구로구, 금천구, 영등포구
결혼이민자 (2천 명 이상)	구로구, 영등포구
유학생 (1,500명 이상)	종로구, 광진구, 동대문구, 성북구, 서대문구, 마포구, 동작구, 관악구
국적취득자 (1,000명 이상)	성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 송파구, 강동구

이주민 밀집 지역의 유형은 크게 4개로 분류할 수 있는데, 첫째는 공단배후 노동자

거주지로서 대규모 산업단지 주변지역으로 안산시 원곡동과 남양주 마석이 대표적이라고 할 수 있다. 두 번째는 대도시 내의 저렴한 주택지로서 임대료가 저렴하고 교통이 편리한 지역에 일용직 및 건설업에 종사하는 외국인 노동자들이 모여들면서 자연스럽게 밀집지역이 형성되는 경우에 해당한다. 대표적인 지역은 서울의 구로구 가리봉동과 영등포구 대림동이 이 유형에 속한다. 세 번째는 외국관련 시설 주변지역으로서 조계지나 외국군대, 사원 등이 있어서 이를 계기로 하여 이주민 밀집지역이 형성된 예이다. 이 경우는 상업지역으로 형성되어 발전되어 왔기 때문에 첫 번째 두 번째 유형과는 다른 형태로 발전이 이루어지고 상업지역이다 보니 내국인의 유통도 상당히 많이 이루어지는 곳이다. 네 번째는 전문인력의 고급주거지로서 학교, 대사관 등을 중심으로 형성되어 전문 외국인 인력이 모여서 형성된 고급 거주지이다. 대표적으로 서초구 서래마을과 동부이촌동의 일본인마을에 이에 속한다. 서울의 경우에는 첫 번째 유형을 제외한 세 가지 유형의 이주민 밀집지역이 존재한다.

<표 2> 서울시 주요 외국인 밀집지역

밀집지역유형	출신국가	지역	특성
대도시 저렴한 주택지	한국계 중국인	구로구 가리봉동	
		영등포구 대림동	
외국관련 시설 주변지역		서울 이태원, 한남동	
전문인력 고급거주지	프랑스마을	서래마을	
	일본인마을	동부이촌동	
	필리핀마을	혜화동	혜화동 성당 중심
문화형	중앙아시아 공동체	을지로 6가, 광희동	러시아와 인근국가의 보따리상들이 동대문 일대 의류시장을 자주 이용하면서 상권이 형성됨.
	네팔공동체	송인동, 창신동	음식점 및 가게 밀집

이주민 밀집지역은 지역의 유형에 따라서 그리고 자치구의 정책에 따라서 차이가 있다. 대도시의 저렴한 주택지의 경우에는 자치구의 정책적 대응도 소극적이고 지역 내 공간적 시설 역시 낙후하여 상당히 낙후된 지역이 되고 있고 그 지역의 내국인 주민과의 관계도 좋지 않은 것으로 나타난다. 반면 서초구의 서래마을과 동부이촌동의 일본인 마을은 자치구의 정책적 대응도 적극적이고 공간적 시설도 양호하며 주변의 내국인과의 관계도 좋은 편으로 서울시의 다문화적 이미지에 긍정적인 역할을 하고 있다고 평가되고 있다. 이렇게 볼 때 서울의 외국인 밀집지역은 유형별로 차별화, 양극화가 진

행되고 있다고 할 수 있다. 주거환경이 열악하고 폐쇄적인 지역이 있는 반면, 다양한 시설과 상권의 형성, 부유한 지역의 개방적 이미지를 가지고 있는 지역이 있다.

두 번째 대도시 저렴한 주택지역의 경우 이 지역이 빈곤화되고 소외된 지역으로서 서울의 이미지에 부정적인 영향만을 주는지 고민해볼 필요가 있다. 한 연구에 의하면 대림동의 중국동포들은 한국 문화 수용에 대한 의지가 높으며 중국으로 돌아가는 동포들에 의해서 한국 문화에 중국으로 이동할 수 있는 통로가 되고 있다. 또한 이 지역은 한국 사회에서 정체성의 혼란을 겪고 있는 중국동포들에게 안식처로서의 역할을 하고 있다. 서울에 거주하는 외국인 주민 가운데 가장 많은 수를 차지하고 있는 것이 중국동포이기 때문에 이들이 겪는 문화적 충격과 한국 사회에 적응하는데서 오는 어려움, 그리고 정체성에 대한 고민 등에 도움을 줄 수 있는 것이 중국동포 밀집지역의 역할이라고 할 수 있다.

이주민 밀집지역의 내국인 인식에 대한 연구에 의하면, 이주민 밀집지역에 거주하는 내국인은 자신들의 주거지역에 대한 부정적 평가가 높고, 정부의 이주민 지원에 대한 지지가 낮으며, 이주민 유입에 대해 부정적인 태도를 가지고 있다(박효민·김석호·이상림 2016). 이러한 연구결과를 고려한다면, 이민의 양면적 속성을 내포하고 있는 이주민 밀집지역은 이민으로 인한 사회적 갈등이 폭발할 수 있는 주요 공간이 될 수 있다. 반면, 이주민 밀집지역이 그 발전과정 속에서 선주민 사회와의 통합이 순조롭게 진행된다면 이주민 밀집지역은 초국가적 네트워크를 가진 이주 사업가를 양성하고, 종족 산업(ethnic business)이라는 정치경제 분야의 새로운 부문으로 성장할 수 있으며, 더 나아가 문화적 다양성을 증진시킬 수 도 있다.

4. 이민정책의 전반적인 기조에 대한 합의

세계화라고 하는 거시적인 대외적 흐름과 그 속에서 가속화되고 있는 이민자의 유입, 그로 인한 사회경제적 영향에 대한 정책적 대응이 이민정책이라고 할 때, 현재의 이민정책은 지속가능할 것이며, 중장기적으로 어떠한 방향을 설정해야 하는가는 세부적인 이민정책 거버넌스 체계, 서비스 전달체계 등을 논의하기에 앞서 검토되어야 한다. 이민정책의 중장기적 시각을 모색하는 시점에서 중요한 것은 이민에 대한 근본적인 합의이기 때문이다. 우리나라의 이민정책은 후발이민국으로서 이민의 압력에 대해

제한적 이민정책을 기본으로 큰 방향에 대한 합의 없이 사안 별, 이주민 집단 별, 부처 별 단기적 대응이 축적된 것이다. 위에서 살펴본 것처럼 이민자 유입의 사회경제적 영향이 지속되고 있으며, 이미 이민의 일반적 패턴이 상당 부분 진전되고 있기 때문에 더 늦기 전에 이민정책의 전반적인 기조에 대한 합의를 하고, 이를 기반으로 중장기적 정책목표를 설정하며, 이에 맞게 파편화된 법제와 정비를 조직해야 한다. 따라서 저출산, 고령화 사회로의 진입에 따른 인구 감소에 대비하여 이민 개방으로 나아갈 것인가, 아니면 인력수급, 국제결혼 위주의 제한적인 이민 수용을 유지할 것인가, 이민 문호를 개방한다면 어떤 기준으로 이민자를 선별하여 수용할 것인가, 이민자의 사회통합은 어떤 모델에 기반할 것인가, 현재의 선별, 동화, 온정주의를 넘어서는 모델은 무엇인가 등 이민정책의 방향성에 대한 근본적인 토론이 필요한 시점이다. 이를 위해 추상적일 수 있지만 이민정책과 이민정책의 이념적 모형에 대한 논의를 간략히 서술하고자 한다.

이민정책은 크게 이민통제(immigration control)와 이민자 통합(immigrant integration)이라는 두 축으로 나누어진다. 이민정책을 이민과 관련된 정책이라고 할 때, 이민은 “인구학에서 출생, 사망과 더불어 인구규모의 변화에 영향을 미치는 인구이동(migration) 가운데, 국가의 경계를 넘는 인구이동 즉 국제 인구이동(international migration)을 의미하는 개념”이라고 할 수 있다(정기선 외 2011). 따라서 이민에는 한 국민국가에서 나가는 이민인 이출(emigration)과 그 국민국가로 유입되는 이입(immigration)을 포괄한다. 그러므로 이민정책은 특정 국민국가가 자국민과 외국인의 이출과 이입을 관리하는 이민통제와 유입되는 이민자들을 주류 사회에 통합하기 위한 이민자 통합을 모두 포함한다고 할 수 있다.

이민통제 측면에는 대표적으로 출입국 관리정책과 노동이민을 규제하기 위한 외국 인력 정책이 있으며 이민자 사회통합정책은 이민을 받아들인 후에 이들 이민자들을 주류 사회에 통합하기 위한 노동정책, 교육정책, 복지정책 등을 포괄하는 것이다. 이민통제 정책에 있어 이민을 받아들이기로 공식적으로 선언한 국가들은 ‘이민법,’ 등의 형태로 이를 규제하며, 공식적으로 이민국가임을 선포하지 않은 한국, 일본과 같은 후발주자들은 ‘출입국 관리법’ 등의 형식으로 이민통제를 실시하고 있다.

이민자들을 받아들인 나라의 정부는 특정 방향으로 그들을 통합하기 위한 정책을 시행하고 있다. 이민 수용국 사회가 이민자·이주노동자를 통합하는 방식은 구분배제모형, 동화모형, 다문화주의모형의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 구분배제유형이 외

국인 또는 이민자에게 가장 배타적 태도를 취한다면, 다문화주의모형은 가장 우호적 태도를 취하며, 동화모형은 그 중간에 해당된다. 첫째, 구분배제모형(differential exclusionary model)은 노동력 유입국 사회가 이주노동자나 이민자를 3-D직종의 노동 시장과 같은 특정 경제적 영역에만 받아들이고, 복지 혜택, 국적(또는 시민권), 선거권 · 피선거권 부여 또는 국방의 의무 부여와 같은 사회적 · 정치적 영역에는 절대 받아들이지 않는 것을 말한다. 둘째, 동화모형(assimilationist model)은 외국인노동자나 이민자가 출신국의 언어 · 문화 · 사회적 특성을 완전히 포기하여 주류사회의 성원들과 차이가 없게 되는 것을 이상으로 삼는다. ‘동화’(assimilation)는 주류사회와 소수민족 집단들 사이의 종족적 · 인종적 구별이 사라지는 과정을 가리킨다. 셋째, 다문화주의모형(multicultural model)은 이민자가 그들만의 문화를 지켜 가는 것을 인정하고 장려하며, 정책 목표를 소수 종족집단의 주류사회로의 동화가 아닌 공존(symbiosis)에 둔다. 다원적인 사회에서 다양한 하위문화들이 평등하게 타당성을 지니는 것으로 인정된다. 진정으로 다원적인 사회의 발전을 촉진시키는 것이 가장 적합한 통합 방식이라는 것이다. 캐나다와 미국 등 이민국가와 스웨덴 등에서 이러한 모델을 채택하고 있다.

이민자 통합정책을 유형화하자면, 흔히 ‘차별배제모형 (differentiated exclusionary model),’ ‘동화모형 (assimilationist model),’ ‘다문화주의 모형 (multicultural model),’로 나눌 수 있다. 차별배제모형은 외국인 노동자를 노동력 부족현상이 있는 특정 산업분야에 한해서만 수용하며, 이들에게 사회적, 정치적 권리를 주지 않는 것을 원칙으로 한다. 우리나라의 저숙련 외국 인력 정책이 대표적이라고 할 수 있다. 동화모형은 이민자가 출신국의 문화적인 특성을 포기하고 주류 사회에 완전히 동화되는 것을 목적으로 한다. 프랑스의 이민자 통합정책이 대표적인 것으로 프랑스의 공화주의적 가치를 받아들인다면 주류 성원들과의 차별을 두지 않는 것을 의미하지만, 광범위한 비공식적 차별과 이민자 집단의 경제적, 지리적 분리 문제를 완전히 극복하지는 못하고 있다. 다문화주의 모형은 이민자에게 가장 관대한 모델로 이민자들이 출신국의 문화와 언어를 ‘집단적으로’ 유지하는 것을 장려하여 다양한 이민자 그룹들 간의 공존을 꾀하는 것이다. 다문화주의 모형은 정책을 시행할 때 이민자를 한 개인으로 접근하지 않고 특정 그룹의 일원으로 간주한다.

하지만 이러한 이민자 통합정책의 유형화에서 유의해야 할 점은 이러한 모델이 일종의 이념형(ideal type)이라는 점이다. 구분배제모형은 정착이민을 거의 수용하지 않았

던 1990년대 일본, 흡수동화모형은 프랑스, 융광로동화모형은 1965년 이전의 미국, 다문화주의모형은 캐나다와 오스트레일리아의 이민자 통합정책을 근거로 추출한 것이다. 따라서 반드시 위와 같은 유형화가 상호배제적으로 존재하는 것이 아니라는 것이다. 예를 들어 대표적인 동화모형을 채택하고 있는 프랑스에서도 실제로 교육정책 등을 보면 다문화주의 요소가 많이 발견된다. 위의 유형화 작업은 다분히 특정 국가의 특정 시기 역사적 경험을 바탕으로 추출된 것이다.

최근 이민자 통합정책과 관련된 주요 흐름은 네덜란드로부터 시작된 ‘시민 통합(civic integration)’ 모형으로의 전환이다. 네덜란드는 이민자 통합유형을 나누는데 있어서 많이 쓰이고 있는 동화모델, 다문화주의모델, 차별배제모델 중 다문화주의모델로 분류되는 대표적인 국가 중의 하나였다. 하지만 최근 영국, 프랑스, 독일의 정상들이 잇따라 ‘다문화주의의 실패’를 거론하면서 이민자 통합정책의 노선을 전환하는데 있어서 가장 주목받는 나라가 바로 과거 다문화주의에 기반 한 정책을 실행했던 네덜란드이다. 사실 다문화주의의 실패선언 이전부터도 유럽의 이민자 통합정책은 이미 크리스찬 욥케(Christian Joppke)가 주장하듯 ‘시민 통합(civic integration)’으로 선회하고 있었다(Joppke, 2007). 시민 통합에 기반 한 이민자 통합정책은 다문화주의 모델이 이민자들의 문화적 권리를 “집단”의 수준에 기초한 것에 반해 이민자가 수용국 사회에 적응할 책임을 “개인”에 지우고, 이민자 개개인이 수용국 사회의 언어, 역사, 제도에 대한 기본적인 지식을 습득하는 것이 사회통합에 필수적인 요소라고 보고 있다. 이에 따라 이민자가 수용국에 입국하기 전부터 수용국 언어에 대한 테스트가 이루어지는 경우도 있고, 입국 후에도 계속 일정 시간 언어교육, 사회교육, 직업교육을 이수해야 한다. 이수과정을 불이행할 경우, 벌금이 부과되거나 혹은 영주권을 거부당할 수도 있다. 이러한 교육과정을 통해 수용국의 노동시장에 통합되어야 함을 목적으로 하고 있다. 이러한 시민 통합 정책은 1990년대 후반 네덜란드에서 시작되어 그 이후 핀란드, 덴마크, 오스트리아, 독일, 프랑스 등 유럽의 각 지역으로 퍼져나갔다(Joppke, 2007). 시민 통합 정책의 새로운 점은 강제적 요소를 담고 있다는 점이며, 이민 정책의 양대 요소인 이민 통제와 이민자 통합 측면이 융합되어, 이민자 통합 정책이 이민 통제 요소를 겸하게 되는 것을 의미한다. 시민 통합 정책을 통해 이를 채택한 유럽의 국가들은 그간 수용국 사회의 복지비용, 이민자 통합 비용을 증가시켰던 저숙련 그리고 적응 가능성이 낮은 가족이민자들을 통제할 수 있게 되었다.

시민통합 모델을 시민권의 측면에서 조명한 지닌 클레버(Jeanine Klaver)와 아렌트 오드(Arend Ode)의 논의를 빌리자면, 크게 세 가지의 특징이 두드러진다. 첫째는 이민자의 참여와 이민자 개인의 책임을 강조하는 ‘적극적 시민권(active citizenship)’이다. 다문화주의 모형은 일종의 ‘집단 기반 접근’(group-based approach)으로 기회 접근의 측면에서 특정한 필요와 권리를 지닌 집단의 존재를 인정한다. 그리고 정부의 적극적 개입을 통해 이민 수용국의 주류 집단에 비해 열등한 위치에 있는 이민자 ‘집단’의 상황을 개선하고자 한다. 예를 들어 네덜란드에서는 1990년대 중반까지 종족적 소수자(ethnic minorities) 집단의 상황을 진전시키기 위해 주거, 고용, 교육 영역에서 정부의 주도권을 인정하는 정책을 펴왔다. 하지만 이러한 정책은 이민자 집단의 분리 혹은 주변화를 낳고, 또한 이민자 스스로를 주류 사회에 참여하기보다는 단순히 ‘보호받는 존재’에 그치고 있다는 비판에서 자유로울 수 없었다. 따라서 시민통합 모델에서는 통합을 촉진시키기 위해 광범위한 정부의 개입에서 이민자 스스로 통합되도록 노력해야 한다는 개인의 책임을 강조하고 있다. 특히 이민 수용국의 노동시장에 적극적으로 참여하고, 수용국의 언어와 역사를 배워야 하는 책임이 부과되고 있다. 두 번째 특징은 공통의 가치와 제도를 강조하는 ‘공유된 시민권(shared citizenship)’이다. 공통의 문화를 강조함으로써 시민통합 모델은 다문화주의 모형에서 볼 수 있는 문화 상대주의와 거리를 두고 있다. 이민자 집단이 내재하고 있는 고유한 문화, 가치, 역사를 용인하고 심지어 그것을 장려하는 다문화주의 유형과는 달리, 시민통합 모델은 이민자 통합에서 일종의 기준점을 제시하는 공통의 문화, 역사, 제도가 필요하다는 입장이다. 예를 들면, 이민자가 통합되어야 할 네덜란드 사회는 특정한 역사 과정을 통해 만들어져 왔으며, 네덜란드 헌법이 내재하고 있는 기본적인 제도적 가치를 지켜야 한다는 것이다. 세 번째 특징은 이민 수용국에 대한 충성(loyalty)과 일체감(identification)을 강조하는 ‘도덕적 시민권(moral citizenship)’이다. 클레버와 오드는 과거 네덜란드의 시민권은 도덕적 가치나 충성에 대한 의무보다는 법적-정치적 요소가 강조되는 측면이 강했다고 주장한다. 즉, 외국인이 네덜란드 시민이 되기 위해서는 최소한의 거주 요건만 충족시키면 됐지, 거기에 네덜란드에 대한 충성과 네덜란드 사회에 대한 일체감을 요구하지는 않았다는 것이다. 그러나 시민통합 모델에서는 수용국의 국적을 취득하는데 있어서 어떠한 사회적, 문화적 책무를 요구하지 않는 것은 문제라는 비판을 의식해서, 시민권에 도덕적 가치와 충성에 대한 의무가 두드러진

다. 따라서 시민통합 모델에서는 국적 취득에서 이민 수용국의 언어를 얼마나 유창하게 구사하는지, 수용국의 도덕적 가치와 수용국에 대한 지식이 얼마나 많은지가 중요한 요소로 등장하고 있다.

이민정책의 두 분야 즉 이민통제와 이민자 통합에 있어서 미국, 캐나다, 호주와 같은 국가들을 전통이민국이라 호칭하고 한국을 비롯하여 1980년대, 더욱 구체적으로는 탈냉전 이후 세계경제의 글로벌화로 인해 활발한 노동력 이동을 통해 외국인의 인구가 늘어난 국가들을 후발이민국으로 불리 우는 데 한국은 후자의 전형적인 사례이다. 전통이민국이 오랜 시간동안 이민통제와 이민자 통합정책을 만들어 왔다고 한다면 한국과 같은 후발이민국들은 2-30년에 불과한 시간 안에 이민통제와 이민자통합을 모두 포괄하는 정책을 모두 수립하여야 한다는 부담이 있다. 더구나, 이민자로 수립된 전통이민국에서 이민자란 대부분이 잠재적인 시민권자이며 인구유입의 시작부터 자연스럽게 사회통합의 대상이 된다. 그러나 후발이민국에게는 일시적 노동력 유입과 영구적 이주가 분리되기에 더욱 복잡한 정책이 요구됨에도 불구하고 빠른 세계화의 진전에 따라 정부의 정책이 이민의 현황에 가까스로 따라가는 형국이 되어 있고 한국의 사례 역시 예외가 아니다. 이에 따라 정부의 각 부처와 시민사회 그리고 전문가 집단의 집중적이고도 긴밀한 협의와 협조가 불가결하다고 볼 수 있다.

이민정책의 큰 틀인 이념형 하에서 이민정책 속에 담겨야 할 정책목표와 국가기능은 무엇이 되어야 하는가? 크리스티나 보스웰 (Christina Boswell)은 이민정책에 반영되는 국가기능에 초점을 맞추어 신제도주의적 모델을 발전시키려고 하였다(Boswell 2007). 그녀는 우선 국가는 정당성과 통치력을 유지하기 위한 정책을 수행하여야 한다고 전제한다. 이런 맥락에서 정당성은 대중의 기대와 가치에 부합하는 정치적 행위와 실천이라고 정의된다. 보스웰은 이민정책을 통해 표출되는 국가 정당성을 측정하기 위한 네 가지 기능 즉 안보(security), 축적(accumulation), 공정(fairness), 제도적 정당성(institutional legitimacy)에 주목한다. 국가가 네 가지 기능을 모두 이민정책에 반영하여 추진할 수 있다면 이상적이지만 현실에서는 네 가지 기능 사이에 긴장관계가 형성된다. 예를 들면, 국가 안보를 이유로 이민의 문턱을 높일 수도 있고, 축적을 이유로 이주노동자의 인권을 무시할 수도 있다. 따라서 국가는 위와 같은 긴장관계를 해결하기 위해 네 가지 기능 중 특정 기능을 강조한다는 것이다. 국가는 이민정책을 수립할 때 정당성을 유지하기 위해 다양한 사회 집단이나 제도의 이해를 선별적으로 수용하며

위 집단이나 제도의 영향력은 정부의 주관적 관점과 공명할 때만 영향을 미치게 된다고 주장한다.

크리스티나 보스웰의 국가기능 이론에 비추어 보면 현재 우리의 이민정책은 네 가지 기능을 정책목표 속에 담고 있다. 그러나 국가가 특정 기능을 선별하는 것이 중장기적 방향성에 의거, 이루어지지 못함으로써 정부의 주관적 관점 및 사회경제적 변화에 공명하는 측면이 취약하다고 할 수 있다. 따라서 이민정책 전반적 기조에 대한 합의를 토대로 정부는 대내외적으로 왜 특정 기능을 선별하였는지 정당화하는 작업이 필요하며, 선별된 특정 기능에 맞춰 이민정책의 거버넌스 체계를 재편할 필요가 있다.

5. 현재 이민정책에 대한 평가

1) 이민자에 대한 복지서비스

한국의 다문화 현실은 외국인 및 이민자 숫자가 증가할수록 이주자 그룹이 다양해지고 복잡해지면서 현재의 결혼이민자 중심의 다문화 정책으로서는 한계를 드러낼 것이며 정책적 사각지대가 발생할 것이다. 한국의 다문화 정책 특히 결혼이민자 및 그 가족에 대한 정책은 매우 세분화되어 있지만 다른 이민자 그룹에 대한 정책적 고려는 미진한 편이다. 이주민 복지정책은 주로 결혼이민자를 중심으로 시행되어 왔다. 따라서 외국인 근로자, 유학생, 재외동포, 영주권자 등은 상대적으로 정책의 관심에서 소외되었다. 그 결과, 영주권자의 경우 외국인주민이 가질 수 있는 최상의 법적 지위임에도 불구하고 공공부조 및 기타 사회복지정책에서 소외되고 있다.

하지만 다른 나라의 사례를 보면 결혼이민자를 정책적 대상으로 하여 세분화된 정책을 실행하는 나라는 한국과 대만이 유일하다. 오히려 다른 나라들은 체류자격이나 국적 관련 정책, 이민자를 위한 언어와 적응 교육이 강조될 뿐 나머지 정책들은 특화되어 있지 않다. 그렇다고 다른 나라들이 이민자 사회통합에 무심한 것은 아니고 이들 나라들은 모든 시민을 대상으로 하는 ‘보편적 서비스’에 의거하여 이민자 통합 문제를 해결하기 때문이다. 외국의 사례를 보면, 이주민이 단기 체류, 영주권, 시민권 등 체류 자격에 따라 단계적으로 사회통합과정을 거치면서 체류자격별, 복지분야 별로 서비스가 제공되는 반면, 우리의 경우 결혼이민자를 특별한 대상으로 취급하여 혜택을 주고 있다.

이러한 이주민 복지서비스의 사각지대를 해소하기 위해서는 이주민 복지정책에 있어 장기적인 영역과 중·단기적인 영역으로 나누어 이를 단계적으로 개선하기 위한 실행방안을 모색해야 한다. 나아가 이주민 정책 기조를 이들에 대한 시혜적 차원이 아닌 이들이 누려야 하는 사회권적 관점으로 재구성하고, 정책의 보편적 시행을 목적으로 추진되어야 한다. 이민 복지정책은 정책 대상이 외국인이나 내국인이냐가 아닌, 해당 복지영역의 수혜기준에 부합하느냐에 따라 이루어져야 한다. 즉, 결혼이민자에 편중된 정책과 앞으로 발생할 수 있는 다양한 이민자 그룹에 대한 정책적 대응은 각 이민자 그룹에 특화된 정책을 만드는 것이 아니라 이민자를 보편적 정책 틀 속에 편입시키는 방향으로 이루어져야 한다. 다른 선진국의 사례에서 보듯 합법적으로 체류허가를 받은 모든 외국인에게 동등한 사회복지혜택을 부여하듯 한국 이민정책의 중장기적 방향은 이들을 사회구성원으로 인정하고 보편적 서비스에 의거, 사회통합정책의 틀 속에서 정책을 펴나가는 방향으로 나아가야 할 것이다.

<표 3> 이주민 자격별 복지서비스 현황

복지 분야	미등록외국인	외국인 근로자	결혼이민자	유학생	재외동포	영주권자
공공부조	-	-	기초생활보장 긴급복지지원 장애인복지지원	-	장애인복지지원	장애인복지지원
사회보험	산재보험	국민연금 건강보험 고용보험 산재보험	국민연금 건강보험 고용보험 산재보험	건강보험	국민연금 건강보험 고용보험 산재보험	국민연금 건강보험 고용보험 산재보험
기타 사회정책						
주거	-	-	무주택세대주인 다문화가족에 대한 공동주택 특별공급	-	-	투자유치 관련 외국인에 한해 임대주택
교통	-	-	-	청소년 할인	어린이 할인 청소년 할인	어린이 할인 청소년 할인
의료	-	의료지원서비스 (복권기금)	의료지원서비스 (복권기금)	-	-	영유아예방접종
교육	-	직업훈련 및 상담	한국어교육서비스 다문화가족통 합교육 다문화가족자 녀 언어발달지원 취업훈련정보 제공 일자리발굴 및 알선 서비스 제공	-	-	-
문화	-	-	-	-	-	-

2) 이민정책 추진체계 정비

위의 보편적 서비스에 의거한 이민자 통합정책을 고려한다면 이민자 통합정책은 이민자를 대상으로 한 이민정책은 물론 기존의 일반 시민을 대상으로 하는 고용정책, 복지정책, 교육정책, 가족정책 등이 연결된 복합체라고 할 수 있다. (설동훈, 강기정, 이병하, 2011, p. 199) 따라서 다른 정책이 다룰 수 없는 이민자들만을 위한 고유 업무

즉 출입국 관리, 난민 인정, 국적 취득, 체류 관리 등의 업무는 이민정책으로 분류하고 나머지 이민자의 노동시장 접근, 이민자 및 자녀를 위한 교육, 이민자 가족 적응 등의 업무는 기존의 고용, 교육, 가족 정책 속에서 다루어지는 업무 조정이 필요하다고 생각된다. 이런 맥락에서 한국 외국인 및 다문화 정책에 관여하고 있는 많은 부처들 간의 업무가 재조정되어야 한다.

이민정책의 컨트롤 타워를 위한 이민청 설립 문제도 이러한 맥락에서 이민청은 이민 관련 업무 모두를 포괄한다기 보다는 이민자 관련 고유 업무를 실행하는 방향으로 전문화되어야 하며 기존의 다문화 정책 업무도 정책의 연결선을 따라서 재정비되어야 한다. 예를 들면 이민자 대상 언어 교육 및 적응 교육은 교육 정책의 하나로서가 아니라 이민자가 사회에 통합되고 통합정도에 따라 체류자격의 변화를 주는 것과 관련이 있다고 한다면 이민정책의 틀 속에서 관리되어야 한다.

물론 중앙정부 차원에서 이민정책 관련 다양한 위원회들이 존재하지만, 그 위원회들이 제대로 된 컨트롤 타워 역할을 수행하고 있는지는 의문이다. 이민정책 관련 위원회에는 다양한 정부부처가 참여하고 있다. 한국에서 이민 문제가 비교적 최근에 대두된 문제이고 급속도로 진전된 사안임을 고려할 때 많은 부처가 경쟁을 통해 이 영역에 관여하게 된 것은 자연스러운 현상일 것이다. 하지만 이제는 한국에서의 이민 문제가 저출산, 고령화 문제로 인해 구조적으로 지속될 현상임을 고려하면 부처 간 경쟁을 넘어 올바른 역할 분담이 이루어져야 할 것이다. 이민 정책은 이민과 직접적으로 관련된 문제에 대한 대응은 물론 이민에 내재된 다양한 국가 기능 즉 안보, 경제성장, 복지, 인권, 국제관계 등에 관한 영역이다. 따라서 각 부처는 외국인 정책과 관련된 고유의 업무 영역을 발전시켜 나가야 함과 동시에 다양한 이슈의 복합체로서 외국인 정책을 다루기 위해서 중첩되는 영역에 대한 업무 간 협조체제를 갖추어야 한다. 외국인 정책 기본계획에 제시된 각 부처의 정책 목표를 달성하도록 노력하면서도 부처 간의 효율적 정책 공조를 통해 서로 융합된 정책을 만들어내고 이를 발전시킬 필요가 있다.

3) MIPEX의 관점에서

이민자 통합 정책 지수'(Migrant Integration Policy Index: MIPEX)'는 여러 나라의 이민자 통합정책을 체계적으로 평가하기 위한 노력의 일환으로, 이민자 통합에

관한 여덟 가지 정책 영역에 걸쳐 총 167개 항목의 세부 지표들을 통해 각국의 이민자 통합정책을 평가하고 있다. MIPEX의 일곱 가지 정책 영역은 ① 이민자의 노동시장 이동(labour market mobility), ② 이민자의 가족 재결합(family reunion), ③ 교육(education), ④ 이민자의 정치참여(political participation), ⑤ 이민자의 장기거주(long-term residence), ⑥ 이민자의 국적 취득 가능성(access to nationality), ⑦ 이민자에 대한 반차별 조치(anti-discrimination) ⑧ 보건(health) 등으로 현재 유럽, 북미 국가 그리고 호주, 일본, 한국 등 총 38개국이 참여하고 있다.

MIPEX는 각국의 이민정책을 다문화주의모형, 동화모형, 차별적 배제모형 등 이념 형에 기반 한 유형화에 의해 평가하던 기존의 방식과 달리, 세부 정책 별로 비교가능한 지표체계를 사용하여 평가한다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다. 특정 국가 이민자 통합정책의 수준을 비교가능하게 하여 정책의 도입, 평가, 그리고 개선을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 또한 상세한 지표를 제공함으로써 이민자 통합정책 결정과정에 참여하는 정책결정자, 시민사회, 미디어 등에 이민자 통합정책에 대한 기준을 제시하고, 국가 간 비교에 의한 정책 학습기회를 제공한다.

MIPEX에 의하면 한국의 이민자 통합정책 순위는 전체 39개국 중 18위이며, 평균 점수는 53점이다. 노동시장 이동 분야에서는 71점을, 가족 재결합 분야에서는 63점을, 교육 분야에서는 57점을, 보건 분야에서는 36점을, 정치참여 분야에서는 54점을, 장기거주 분야에서는 54점을, 국적 취득 가능성 분야에서는 36점을, 반차별 조치 분야에서는 52점을 받았다. MIPEX 리포트는 한국의 이민정책에 대해 짧은 기간 동안 이민자 통합에 대한 법제를 빠르게 개선해왔다고 평가하면서도 이민자에 대한 보건정책, 시민권 관련 정책 분야에서는 취약점을 보인다고 분석한다. 특히 반차별조치와 장기거주 분야에서는 국제적인 평균 이하의 점수를 기록하고 있다고 평가하며 이 분야에 대한 개선을 주문하고 있다.

4) 중앙정부와 지방정부 간 균형점 설정

한국은 결혼이민의 급증에 따른 이민자의 증가에 대응하기 위해 다양한 이민자 통합 정책을 실행하고 있다. 중앙정부 차원에서 ‘재한외국인처우기본법,’ ‘다문화가족지원법,’ 등을 통해 이민자 통합정책의 법적, 제도적 기반을 갖추었으며, 이를 토대로 ‘외국

인정책기본계획,’ ‘전국다문화가족실태조사’ 등을 정기적으로 실행하고 있다. ‘재한외국인처우기본법’에 의거하여 한국 중앙정부는 외국인 처우에 관한 표준 조례를 제공하여, 지방정부로 하여금 이민자 통합정책에 대한 법적 근거를 갖추도록 요구하고 있다.

즈다 타케유키(Takeyuki Tsuda)는 일본의 이민자 사회통합정책을 ‘지역 시민권(local citizenship)’으로 개념화하면서 중앙정부의 소극적 태도 속에 일본 지방정부가 외국인 및 이민자를 적극적으로 지역 공동체의 구성원으로 포용하고 이들에게 시민권을 부여하고 있다고 평가하고 있다(Tsuda 2006). 이러한 측면에서 일본의 지방중심적 정책 패턴은 각 지역의 필요와 수요에 맞는 정책을 제공함으로써 생활밀착적인 편의를 제공할 수 있다고 긍정적 평가를 내리고 있다. 반면, 이러한 지방중심적 정책은 전국적 단위에서 공통적인 법과 제도를 결여하고 있어서 이민자 권리에 있어서 지역 간 편중을 낳고 있다고 지적한다.

중앙집권적 정책 패턴과 지역중심적 정책 패턴은 각각 장단점을 가지고 있다. 지역중심적 정책 패턴은 각 지역의 필요와 수요에 맞는 정책을 제공함으로써 생활밀착적인 편의를 제공할 수 있는 반면, 전국적 단위에서 공통적인 법과 제도를 결여하고 있어서 이민자 권리에 있어서 지역 간 편중을 낳을 수 있다. 그러나 중앙집권적 정책 패턴은 법과 제도 확립을 통해 통일성 있는 정책을 수립하고 이를 통해 ‘반 이민정책’ 방향으로 쉽게 후퇴하지 않도록 하는 반면 각 지역의 특성에 맞는 이민정책 수립이 어렵다는 단점이 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간의 거버넌스 측면에서 이민자 사회통합에 있어서 통일성과 다양성 사이에 어떠한 균형점을 설정해야 하며, 중앙정부와 지방정부 특히 도시는 어떠한 정책적 지향점을 가져야 하는지에 대한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

이민정책은 일반적으로 국가 수준에서 수립된다. 물론 경제적인 요건, 인구학적인 상황에 따라 도시 간, 지역 간 차이가 있을 수 있지만, 중앙정부가 어떤 이민자를 받아들일 것인지, 이민자들의 체류조건, 시민권 요건 등을 결정함에 있어 일차적인 책임을 진다. 그러나 이민자들이 생활을 영위하는데 있어 부딪히는 실질적인 문제들 특히 주거, 보건, 교육 등의 문제는 그들이 구체적으로 거주하는 공간인 지역에서 발생한다. 그래서 많은 경우 국가 수준의 이민정책 목표와 지역에서 요구하는 구체적 정책 사이에 간격이 생겨나며 이러한 이유로 국가 수준의 이민정책과 지역 수준의 이민정책 사이의 조율이 필요하다. 국가 수준의 통일성과 지역 수준의 다양성 간의 조화를 위해서

는 이민자들 다수가 거주하고 있는 도시적 맥락의 이민정책을 이론적 틀을 정립할 필요가 있다.

6. 결론

한국이 국제이주의 압력에 대해 정책적 대응을 펼쳐온 지 약 20여년이 넘어가고 있다. 산업연수생제, 고용허가제, 방문취업제, 각종 사회통합정책 등 빠른 기간 안에 한국의 이민정책은 법적, 제도적 틀을 갖추가고 있다. 그러나 이민정책의 전반적 기조에 대한 합의를 토대로 분명한 방향성을 갖춘, 그리고 그 속에서 선별된 국가기능에 맞게 체계적인 정책추진체계를 구축하기에는 아직 부족하다고 평가할 수 있다. 세계화의 가속화와 저출산, 고령화 현상을 맞아 그간 사안별로 대응해온 한국의 이민정책은 근본적인 성찰이 필요하다. 세계화라는 보편적 흐름을 타고 있지만, 한국은 분단현실, 재외동포의 존재, 다양한 이주민 집단 등 역사적 특수성을 가지고 있다. 이는 중장기적 관점에서 한국의 이민정책을 성찰함에 있어 다각도의 접근이 필요함을 의미하며, 다양한 의견들이 서로 충돌, 수렴하는 공론의 장이 만들어져야 한다는 것을 시사한다. 물론 정부, 시민사회, 학계 등 활발한 논의를 거쳐야겠지만 결국에는 이민정책의 기본틀에 대한 국민적 합의가 필요하며, 이를 정치과정 속에서 풀어내야 할 것이다.

참고문헌

- 김민정 외. 2014. 『서울시 외국인주민정책 기본계획 수립 용역』 서울: 서울시.
- 박효민·김석호·이상립. 2016. “이주민 주거 밀집지역 내 내국인 인식 연구.” 『한국정당학회보』 제 15권 2호.
- 설동훈. 2015. “한국의 인구고령화와 이민정책.” 『경제와 사회』 . 제 106호.
- 설동훈·강기정·이병하. 2011. 『다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구』 서울: 여성가족부.
- 설동훈·이병하. 2013. “다문화주의에서 시민통합으로: 네덜란드의 이민자 통합정책.” 『한국정치외교사논총』 제 35집 1호.
- 이규용. 2014. “한국의 이민정책 쟁점과 과제.” 『월간 노동리뷰』 . 2014년 11월호.
- 이병하. 2014. “국제인권규범과 한국의 이주민 인권.” 『21세기 정치학회보』 제 24권 1호.
- 이혜경 외. 2016. 『이민정책론』 . 서울: 박영사.
- 정기선 엮음. 2011. 『한국 이민정책의 이해』 . 서울: 백산서당.
- Boswell, Christina. 2007. "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?" International Migration Review, Vol. 41, No. 1.
- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2009. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 4th Edition. London: The Guilford Press.
- Gurowitz, Amy. 1999. "Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State." World Politics. Vol. 51, No. 3.
- Joppke, Christian. 2007. "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe." West European Politics Vol. 30, No. 1.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tsuda, Takeyuki., ed. 2006. Local Citizenship in Recent Countries of Immigration: Japan in Comparative Perspective. Lanham: Lexington Books.

나. 전문가 B

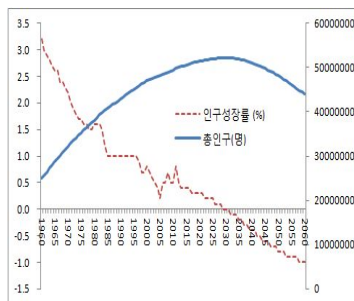
이민자 유입정책 쟁점과 과제

1) 논의의 출발

□ 저출산 고령화에 따른 생산가능인구의 감소

○ 총인구는 2030년을 기점으로 감소할 전망이다며 생산가능인구는 2018년부터 감소할 전망으로 향후 10년간은 인력수급 미스매치에 따른 부문별 인력부족 현상이 보다 확대될 것으로 전망됨

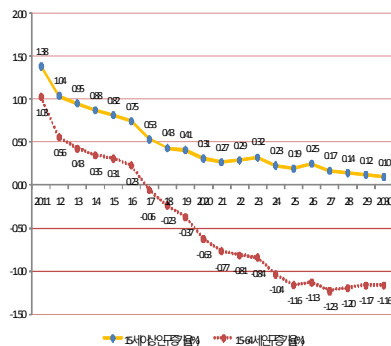
○ 특히 저출산·고령화에 따른 취업자의 평균연령의 지속적 상승으로 생산현장에서 신규인력의 확보의 어려움을 겪을 전망이며, 이에 따라 숙련단절문제가 야기될 전망이어서 출산장려대책과 더불어 이민자 유입대책의 병행이 필요



<표 1> 총인구 및 인구성장률 추이와
전망(1960-2060)

(단위 : 명, %)

자료 : 통계청, 인구동태조사



<그림 2> 생산가능인구 증가율 추이와

전망 : 2011~2030

(단위 : 명)

자료 : 통계청, 장래인구 추계, 2011

- 선진국들의 경우 1980~90년대 저출산 추세를 유지하다 2000년 이후 출산율이 상승하는 추세이나, 미국을 제외하면 대체출산율(2.1명) 이하수준
- 한국의 중위연령은 2010년 37.9세에서 2040년에는 52.6세로 증가할 전망
- 2040년 한국의 노년부양비는 일본에 이어 주요국가중 가장 높은 비중을 차지할 전망
 - 노년부양비는 생산가능인구 1백명당 고령자수를 의미

<표 1> 주요 국가별 노년부양비

노년부양비	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980년	6.1	17.1	21.9	23.3	23.7	13.4	6.3	6.9	8.7	15.0
1990년	7.4	19.0	21.3	24.1	21.5	17.1	6.5	7.4	9.0	15.3
2000년	10.1	18.7	24.7	24.3	24.0	25.2	6.9	8.5	10.4	17.9
2010년	15.2	19.5	25.9	25.1	30.8	35.5	7.6	10.4	11.3	17.7
2020년	22.1	25.3	32.9	29.4	36.0	48.2	9.5	13.8	16.8	22.5
2030년	38.6	32.7	38.9	34.4	48.2	52.9	12.2	20.0	23.9	29.4
2040년	57.2	34.7	43.1	38.5	56.1	63.3	15.4	26.6	36.9	31.2

주 : 노년부양비는 생산가능인구 1백명당 고령자수를 의미한다.

자료: UN(2010), World Population Prospects: The 2010 Revision

통계청(2012), 장래인구추계

2) 이민국가의 유형과 이민자 유입 ■ 스톡 : 통계적 특징

□ 이민자 유입의 역사적 전개

○ 이민자 인구 비중은 추세적 특징

- 이민수용국가에서 이민자 유입 및 스톡 규모의 지속적인 증가
- 산업구조, 노동시장 수급구조, 국제화, 지역화 등 다양한 요인에 기인

○ 인구확충차원에서 이민자를 유입하여 왔는가?

- 전통적인 이민국가인 미국, 캐나다, 호주 : 이민자 유입국가
- 이들 국가를 제외하고는 대부분 노동력 유입-정주화-가족동반 및 초청 등의 형태로 이민국가를 형성

- 기타 난민 등 정치적 이유

○ 역사적 경험으로 부터의 교훈

- 이민자로 형성된 국가를 제외하고는 노동시장에서의 노동력 부족문제를 해결하

기 위해 한시적으로 활용할 인력으로서 이민자를 받아 들임

- 유입정책과 정주화정책은 다른 차원의 논의

- 유럽국가들의 상당수가 1970년대 들어 인구대체수준 이하로 출산율이 떨어졌으나 인구정책으로 이민을 접근한 것은 2000년대 들어 논의가 이루어져 왔으나 정책방향에 대해서는 논쟁적(정기선, 2016)

○ 이민자 유입규모의 확대가 인구성장 및 인구구조의 변화에 기여한 것은 사실(유럽의 경험)

- 젊은 층 인구의 지속적 유입의 효과

- 그러나 또 한편으로는 이민자의 고령화

□ 이민자 저장(stock)

○ 이민자 저장의 특징

- 선발 이민국가와 후발 이민국가간 이민자 인구의 변화의 차이가 큼

- 가령, 독일의 경우 이민자 규모가 미국을 제외하고는 가장 많지만 지난 20여년간 이민자 규모 자체는 큰 변화를 보이지 않으며 이는 프랑스의 경우도 마찬가지

- 이에 비해 후발 이민국가인 스페인이나 이탈리아는 이민자 규모가 빠른 증가

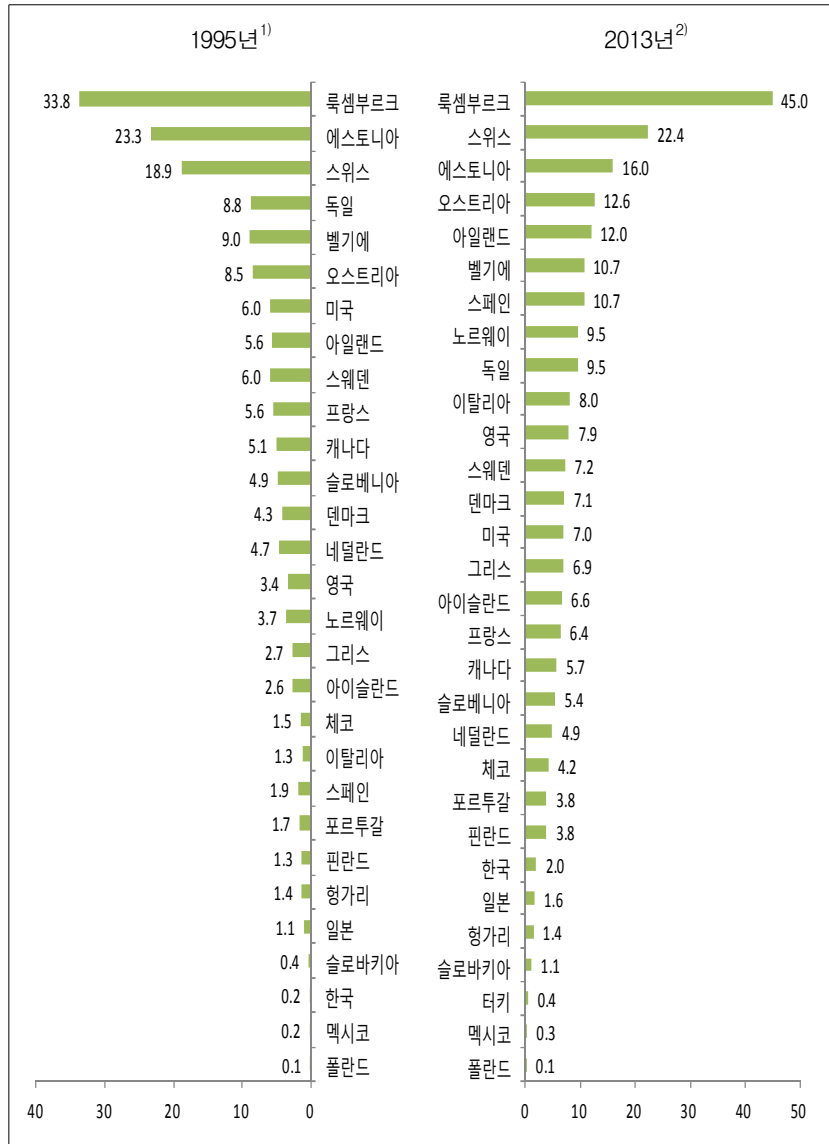
<표 2> OECD 국가의 외국인 인구와 해외출생 인구

	외국인 인구		해외출생 인구	
	1995	2013	2000	2013
호주			4,412	6,392
오스트리아	677	1,066	843	1,415
벨기에	910	1,215	1,059	1,725
칠레			247	369
체코	159	439		
덴마크	223	397	309	476
에스토니아	287	212	253	133
핀란드	69	208	136	304
프랑스	3,542	3,825	6,910	7,358
독일	7,174	7,634	10,399	10,490
그리스	305	687		
헝가리	140	141	295	448
아이슬란드	9	23	17	37
이스라엘			1,958	1,821
이탈리아	729	4,922		5,350
일본	1,362	2,066		
한국	110	986		
룩셈부르크	138	249		205
멕시코			493	991
네덜란드	725	816	1,615	1,953
뉴질랜드				1,261
노르웨이	161	483	305	705
포르투갈	168	401		
슬로바키아	22	59		175
슬로베니아		111		331
스페인	1,371	5,000	1,969	6,264
스웨덴	532	695	1,004	1,534
스위스	1,331	1,887	1,571	2,290
터키	271		1,279	
영국	1,948	4,941		7,860
미국	17,758	22,016	30,273	41,348

자료 : <http://stats.oecd.org/> (최종검색일 : 2015. 12. 2)를 이용하여 작성. 이규용(2015)

<그림 3> 전체 인구대비 해외 출생 이민자 인구 비중의 변화(OECD)

(단위 : %)



주 : 1) 스페인, 그리스, 아일랜드, 미국 1998, 아이슬란드, 프랑스 1999, 캐나다 2001, 폴란드 2002, 멕시코, 슬로베니아 2009년 수치.

2) 터키 2000, 스위스, 아이슬란드, 캐나다, 폴란드 2011, 룩셈부르크, 아일랜드 벨기에, 그리스, 프랑스, 멕시코 2012년 수치.

자료 : <http://stats.oecd.org/> (최종검색일 : 2015. 12. 2)를 이용하여 작성. 이규용(2015)

□ 이민자 유입(inflow)

○ 이민자 유입량의 추이

규모면에서 보면 미국이 가장 많은 이민자를 받아들이고 있고 그 다음으로 독일 순이며 영국과 스페인 및 이탈리아는 비슷한 규모로 다음 순

2010년 이후를 기준으로 보면 한국이나 일본의 이민자 유입규모도 많은 편으로 2013년의 경우 한국의 이민자 유입규모는 36만 9,000명이며 일본은 30만 7,000명이다. 이러한 규모는 독일, 미국 그리고 영국을 제외하고는 가장 많은 규모

<표 3> 국가별 이민자 유입 추이

(단위 : 천명)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013
호주	78	121	87	107	162	207	252	일본	157	224	210	346	372	287	307
오스트리아				66	98	97	135	한국				173	254	293	369
벨기에	38	51	53	57	77	114	106	룩셈부르크	7	9	10	11	14	16	20
캐나다	84	216	213	228	262	280	259	멕시코				6	9	26	61
칠레				19	38	64	132	네덜란드	46	81	67	91	63	110	122
체코			6	4	59	31	30	뉴질랜드			56	38	54	44	68
덴마크	16	15	33	23	20	33	41	노르웨이	15	16	17	28	31	65	67
에스토니아					1	1	2	폴란드				16	39	41	47
핀란드	3	7	7	9	13	18	24	포르투갈			5	16	28	51	33
프랑스	43	102	49	92	136	158	172	슬로바키아			7	5	8	13	3
독일	398	842	793	649	579	684	1,108	슬로베니아						11	16
그리스					65	33		스페인	6	14	20	331	683	431	307
헝가리		37	14	20	26	24	21	스웨덴	28	53	36	42	51	79	95
아이슬란드				3	5	3	4	스위스	59	101	88	87	94	134	155
아일랜드			14	28	66	24	40	터키			80			30	
이스라엘				60	21	17	17	영국	123	161	150	260	405	459	406
이탈리아	21	97	68	193	283	425	279	미국	568	1,536	720	841	1,122	1,043	991

자료 : <http://stats.oecd.org/> (최종검색일 : 2015. 12. 2.). 이규용(2015)

□ 이민자 유입의 결정요인

○ 이민자 유입의 결정요인

– 경제성장률은 이민자 유입비율에 양(+)의 영향을 미치고 있다. 경제가 성장할수록 이민자 유입비율이 많아짐을 의미한다. 고령화지수 또한 양(+)의 유의성을 보여주고 있다. 즉 고령화가 진행 될수록 OECD 국가들에서 이민자 유입비율이 높아지고 있음

– 생산가능인구는 음(-)의 유의성을 보여주고 있다. 생산가능인구 증가율이 높을수록 이민 자에 대한 수요가 감소

– 실업률은 음(-)의 유의성을 보여주고 있는데 이는 실업률이 높을수록 이민자 유입비율이 낮아지고 있음을 의미하는 것으로 OECD 국가들이 이민자 유입규모를 결정할 때 내국인 노동시장의 여건을 반영

<표 4> 동태적 패널모형 분석 결과(종속변수 : 이민자 유입 비율)

변수명	계수	z	P>z	Robust 표준오차
이민자유입 비율(t-1)	0.6760 *	20.48	0	0.0330
경제성장률	0.0174 **	2.09	0.037	0.0083
고령화 지수	0.0140 **	2.28	0.023	0.0062
생산가능인구(로그변환)	-0.7691 **	-2.37	0.018	0.3242
지니계수	1.0913	1.01	0.31	1.0756
임금격차지수(p50/p10)	-0.0162	-0.07	0.948	0.2497
실업률	-0.0237 *	-3.48	0	0.0068
상수항	1,370.31 *			
Arellano-Bond test1) for AR(1) in 1st differences		-1.69	0.091	
Arellano-Bond test for AR(2) in 1st differences		-1.81	0.07	
관측치	230			

주 : 1) 도구변수의 자기상관을 검정. 이규용(2015)

□ 이민자 유입과 고령화

○ 이민자 유입 인구의 특징

첫째, OECD 전체적으로 보면 이민자는 내국인에 비해 생산가능인구의 비중이 더 높으며 특히 25~64세 연령계층이 더 많은 것으로 나타나고 있다.

둘째, 이민자의 인구분포는 외국국적자와 외국출생자 간 차이를 보이고 있다. 상대적으로 외국출생자들의 경우 외국국적자에 비해 고령화가 빠르게 진행되고 있으며 내국인과 차이가 크지 않다. 국가에 따라서는 외국출생자의 65세 인구비중이 전체인구보다 더 높은 나라가 있다. 캐나다, 체코, 헝가리, 이스라엘 등이 이러한 나라에 속한다.

셋째, 일부 국가들은 이민자중 고령자 비중이 매우 낮아 전체 고령화를 낮추는데 크게 기여하고 있다. 북유럽국가들이 여기에 해당되는데, 핀란드의 경우 전체 인구에서 고령자가 차지하는 비중은 21.0%인데 비해 외국국적자 중 65세 이상 인구비중은 6.5%이고 외국출생자는 5.5%로 낮다. 덴마크도 이와 유사한 특징을 보이고 있다.

○ 실증 분석

고정효과나 확률효과 모형 둘 다 이민자 유입비율 변수가 통계적으로 유의하지 않다. 즉 이민자 유입비율이 높아지더라도 고령화를 통계적으로 유의하게 낮추지는 못하고 있다.

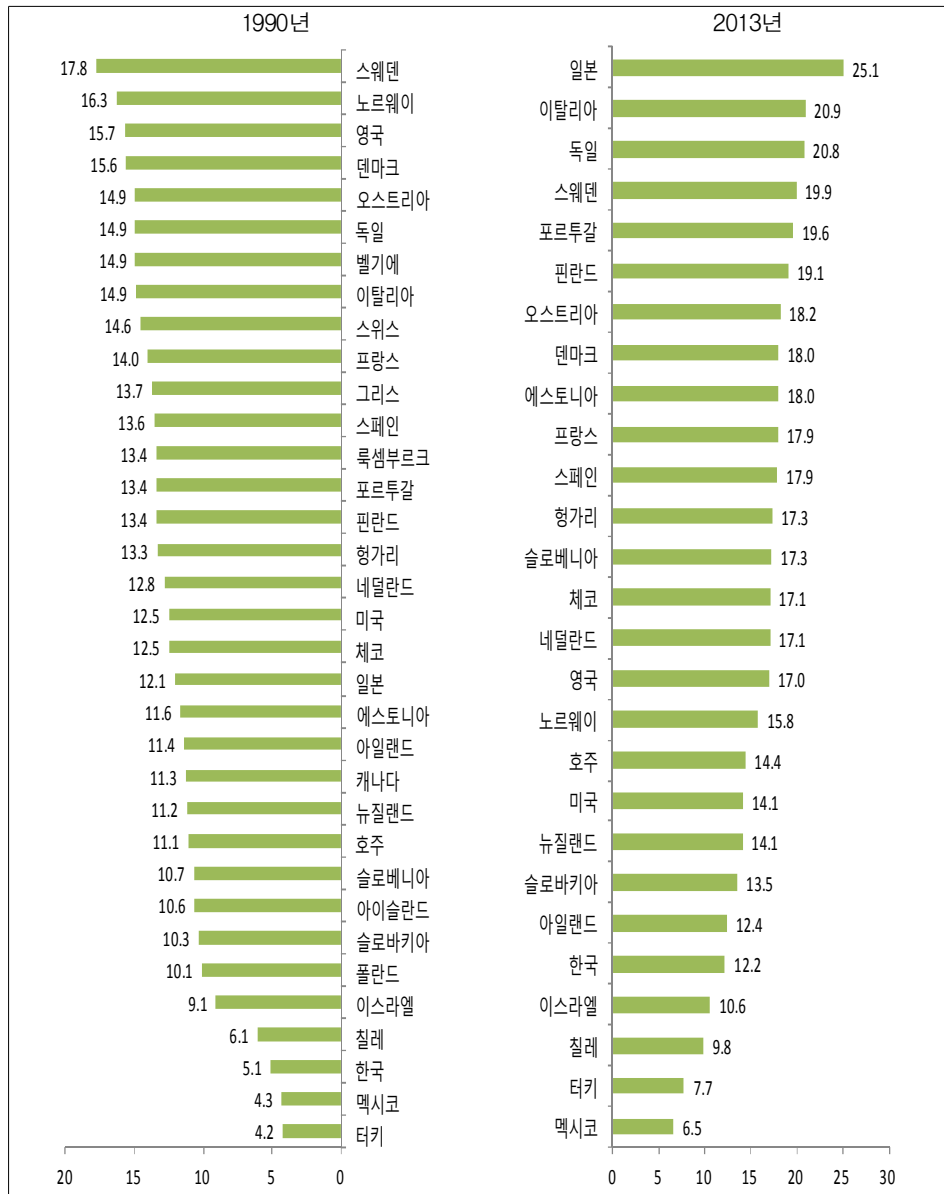
<표 5> 고정효과모형 분석 결과(종속변수 : 고령화 지수)

변수명	계수	표준오차
이민자유입 비율	-0.1218	0.3625
경제성장률	-0.0156	0.0311
고용률	-4.0399 ***	2.2231
생산가능인구(로그변환)	19.9617	1.4254
상수항	-160.7404 *	12.6337
관측치	559	
F(4, 530)	69.71	*
σ_u	25.9327	
σ_e	1.8287	
ρ	0.9951	

자료: 이규용(2015)

<그림 4> OECD 국가의 고령화 지수

(단위: %)



주: 스위스 아이슬랜드는 2011년 수치.

자료: <http://stats.oecd.org/> (최종검색일: 2015. 12. 2.)를 가공. 이규용(2015)

<표 6> 이민자들의 연령분포와 특징(2010)

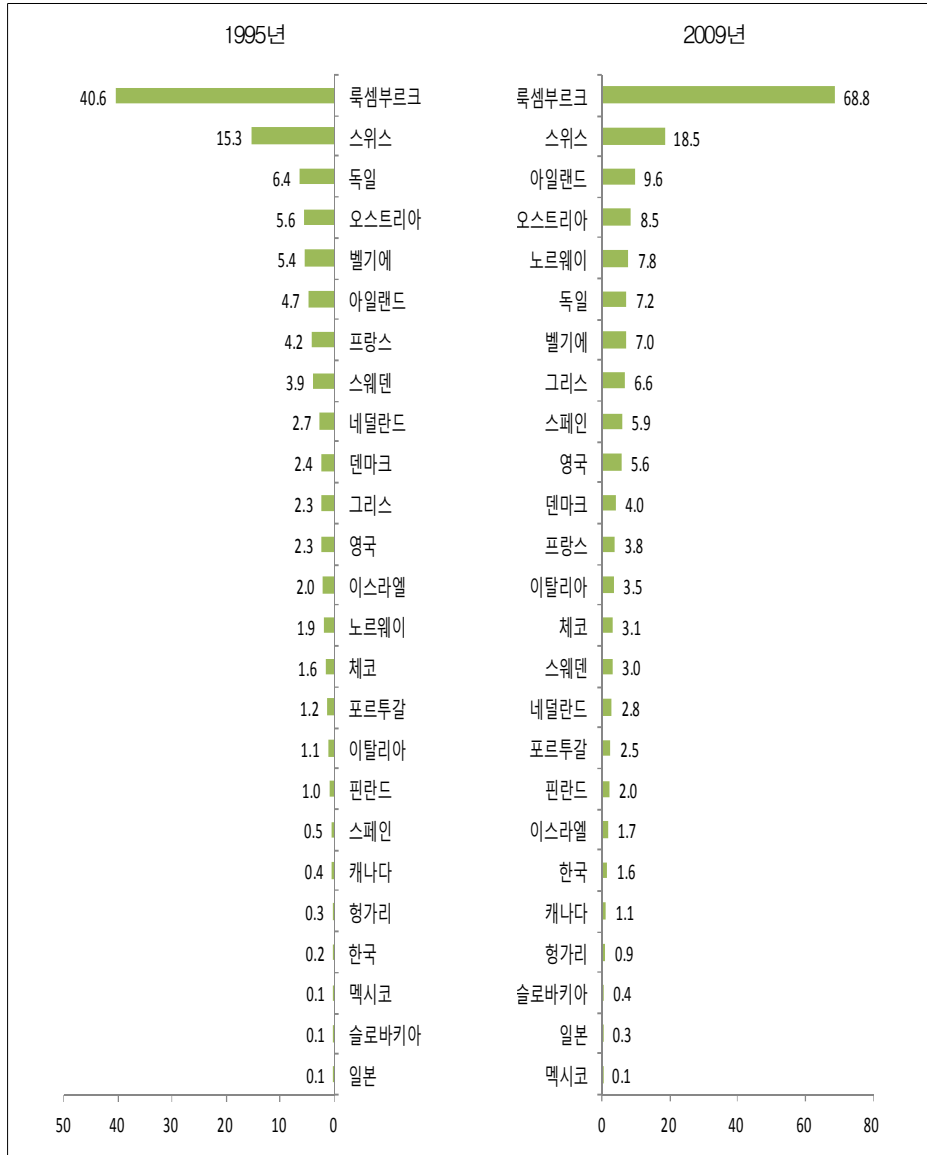
	15세 이상 외국국적자			15세 이상 외국출생자			15세 이상 전체인구			전체
	15-24	25-64	65+	15-24	25-64	65+	15-24	25-64	65+	
호주	17.4	72.4	10.2	10.2	69.6	20.2	16.5	66.1	17.3	100.0
오스트리아				10.6	74.8	14.6	14	65.6	20.4	100.0
벨기에	13	74.6	12.3	11.9	74.2	13.9	14.6	64.8	20.6	100.0
캐나다	15.9	75.4	8.7	9.7	70	20.3	15.9	67.4	16.7	100.0
칠레				23.1	71.2	5.7	23.2	62.6	14.2	100.0
체코	22.2	73.4	4.4	10.3	69.3	20.2	14	67.3	18.4	100.0
덴마크	15.9	80.5	3.1	16.5	75	8.5	15.2	64.3	20.5	100.0
에스토니아	14.5	75.7	9.8	1.9	58.2	40	14.8	64.2	21.0	100.0
핀란드	19.7	73.8	6.5	16.2	78.4	5.5	14.7	64.3	21.0	100.0
프랑스	16.2	76.9	6.9	8.6	70.9	20.5	15.3	64.2	20.4	100.0
독일	6.9	68.3	24.8	6.5	78	15.5	12.8	62.4	24.8	100.0
그리스	15.2	79.2	5.6	14.3	77.6	8.0	12.8	64.4	22.8	100.0
헝가리	11.6	73.2	15.2	9.6	63.6	26.9	13.1	66.9	20.0	100.0
아이슬란드	18.4	73.8	7.9	19.4	75.9	4.8	18.6	65.3	16.1	100.0
아일랜드	17.9	78.1	4.0	15.5	79.1	5.4	15.9	69.2	14.9	100.0
이스라엘	15.4	72.4	12.2	7	60.8	32.1	20.7	66.2	13.1	100.0
이탈리아	14.6	81.3	4.1	13.4	80	6.6	11.6	64.2	24.2	100.0
일본	17.2	80.3	2.5	19.7	72.6	7.7	11.3	62.1	26.6	100.0
룩셈부르크				9.9	79.4	10.7	14.6	68.5	16.9	100.0
멕시코	15.8	81.3	2.9	32.4	57.2	10.3	26.4	64.3	9.2	100.0
네덜란드	19.7	72.6	7.7	9.3	80.9	9.8	14.9	66.7	18.4	100.0
뉴질랜드	13.1	78.4	8.5	15.4	67.3	17.3	17.4	64.7	18.0	100.0
노르웨이	32.4	57.2	10.3	14.7	79	6.3	16.1	65.4	18.6	100.0
폴란드										
포르투갈	14.5	81.4	4.2	13.5	79.4	7.1	12.8	64.9	22.4	100.0
슬로바키아				5.8	66	28.2	16.3	68.7	14.9	100.0
슬로베니아	10.4	79.8	9.8	6.8	77.9	15.2	13.1	67.7	19.3	100.0
스페인	18.4	75.9	5.7	15.1	77.8	7.1	11.9	68	20.1	100.0
스웨덴	8.9	75.6	15.5	11.9	72.7	15.3	16	61.9	22.2	100.0
스위스	11.6	83.9	4.5	8.1	76.4	15.6	13.9	65.7	20.3	100.0
터키	15.9	75.1	9	9	71.3	19.7	21.7	68.7	9.6	100.0
영국				13.9	73.7	12.4	15.9	64.2	19.9	100.0
미국	16.5	77.3	6.3	12.3	75	12.7	17.7	66.2	16.1	100.0
OECD	16.2	76.3	7.5	11.7	73.9	14.4	16.4	65.2	18.5	100.0

주: 합계가 100이 아닌 경우는 연령에 대한 미상자료 때문임.

자료: <http://stats.oecd.org/>(최종검색일: 2015.12.2)를 이용하여 작성. 이규용(2015)

□ 이민자 유입과 고용률

<그림 7> 생산가능인구 대비 외국인력 비중



주 :1) 독일, 핀란드 1997, 그리스, 이스라엘 1998, 캐나다 1999, 아일랜드 2002, 멕시코 2009년.

2) 아일랜드, 스웨덴 2006, 네덜란드 2007, 독일, 스페인, 덴마크, 이탈리아, 포르투갈, 핀란드, 캐나다 2008, 멕시코 2012년.

자료 :<http://stats.oecd.org/>(최종검색일 : 2015. 12. 2.)를 가공, 이규용(2015)

○ 실증 분석

고정효과 모형과 확률효과 모형으로 추정한 결과에 따르면 이민자 유입비율이 고용률에 양(+)의 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉 이민자의 유입은 전체 노동력의 활용도를 제고하는 방향으로 기여하고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 고정효과모형 분석 결과(종속변수: 고용률)

변수명	계수	표준오차
이민자유입 비율	0.0482 *	0.0060
경제성장률	0.0003	0.0006
생산가능인구(로그변환)	0.0497	0.0392
임금수준(로그변환)	0.0162	0.0187
임금격차(p50/p10)	-0.0091	0.0227
상수항	0.1341	0.3364
관측치	291	
F(5, 264)	21.18	*
σ_u	0.1263	
σ_e	0.0216	
ρ	0.9716	

자료: 이규용(2015)

3. 이민자 유입의 영향 : 이론적 논의의 실증분석결과

□ 이론적 논의의 예측(김정호, 2015)

가장 기본적인 모형인 하나의 재화를 생산하는 폐쇄경제에서는 이민은 내국인 전체의 소득을 확대하면서 재분배효과를 초래한다. 즉, 생산과정에서 외국인과 대체 관계에 있는 근로자의 소득은 감소하고, 보완 관계에 있는 근로자의 소득은 증가한다.

이민으로 인한 경제의 순이득이 발생하는 이유는 외국인과 내국인의 숙련도 분포가 다르기 때문이다.

기본모형에서 이탈하여 하나의 재화가 아닌 두 개의 재화를 생산하는 경우 내국인은

생산활동과 소비 활동이 괴리됨으로써, 즉 비교우위가 있는 생산활동에 특화하고, 비교선호가 있는 재화의 소비에 특화함으로써 후생을 높인다.

추가하여 국제 무역이 가능한 경우 국제 무역은 이민과 비슷한 기능을 수행하므로 이민의 파급효과가 이전보다 작아진다.

기본모형을 바탕으로 현재 국내 노동공급의 3.3%를 차지하는 외국인력이 고졸 이하의 학력을 가진 근로자를 대체하는 경우, 이민으로 인해 고졸 이하 근로자의 소득이 국민소득 대비 0.5% 감소하고, 대졸 이상 근로자의 소득은 국민소득의 0.515% 증가하여, 경제의 순이익은 국민소득의 0.015% 수준인 것으로 추산할 수 있다.

장기적으로 이민의 경제적 효과는 이민자와 내국인의 숙련도 분포가 일치하는지 여부에 따라 달려 있다.

이민자들이 2~3세대 이내에 내국인과 비슷한 출산율을 보이고, 비슷한 숙련분포를 가질 가능성이 높다는 점에서 이민의 장기적인 효과는 크지 않을 것이다.

이민자들이 내국인에 비해 연구 및 기술활동에 상대적으로 많이 종사하거나 기업가 기질이 강한 경우 장기적인 경제성장을 제고할 수 있다.

이민자의 유입 이후 각 생산요소의 소득이 변화함에 따라 모든 경제 주체의 물적 자본 및 인적 자본에 대한 투자가 이루어지면서, 장기적으로 이민자와 내국인의 숙련분포가 동일해질 것이고, 이에 따라 1인당 소득수준 및 성장률에 대한 이민의 파급효과는 사라질 것이다.

“경제 성장 이론에 따르면, 이민이 내국인의 소득과 부에 미치는 장기적인 영향은 여러 가지 요소에 따라 달려 있다. 주요한 요소로 이민자 인구의 숙련도 분포, 생산에 있어서 여러 수준의 숙련 노동과 자본의 대체 가능성, 이민자의 유입 속도, 이민자의 동화 속도, 요소소득의 변화에 대응한 경제 구성원의 인적 및 물적 자본에의 투자 행위, 이민자의 연구 개발활동 참여 등을 들 수 있다. 논의를 종합하면, 이민으로 인해 장기적으로 경제 규모는 증가할 것이나, 다양한 조정과정을 통해 내국인의 1인당 소득수준이나 소득분포, 자본 축적 속도는 크게 변하지 않을 것으로 기대할 수 있다.”

□ 실증분석결과

○ 외국의 분석결과

－ 기본적인 이론은 외국인력과 대체 관계를 가지는 근로자의 임금과 고용은 감소하고, 보완 관계를 가지는 근로자는 반대로 임금과 고용이 증가할 것이라고 예측한다. 실제에 있어서는 이민이 노동시장에 미치는 효과는 이민자의 숙련도 분포, 수용국 경제 구조 등의 다양한 요인에 따라 달라질 수 있으므로, 다양한 국가별로 사례를 한 마디로 요약하기는 어렵다.

○ 국내의 분석결과(∼2014) : 방법 및 자료의 제약

－ 국내 노동시장에 관한 선행연구를 종합하면, 이민으로 인한 내국인 임금 변화에 대해서는 일관성 있는 경향이 발견되지 않았고, 고용 측면에서는 전체적으로 뚜렷한 효과가 측정되지는 않았으나, 반숙련 근로자 또는 저학력 근로자와 같은 특정 그룹의 고용이 소폭 감소했다는 증거는 찾을 수 있다.

－ 자료의 수집이 미흡하여 국내 노동시장에서의 다각적 파급효과에 대해 학계가 합의할 만한 연구 결과가 활성화되지 못함

<표 9> 이민이 내국인 임금에 미치는 영향, 국내 연구

연구	표본	방법론	결과
최경수(2012)	임금구조기본통계조사 1980-2008	총요소비용으로 노동수요함수 추정	상대공급에 대한 상대임금 탄력성이 고졸 미만 대비 이상은 -0.160, 대졸 미만 대비 이상은 -0.413, 2000~2008년 사이 외국인력의 유입으로 고졸미만과 이상 근로자의 임금격차를 10~20% 확대
남성일(2013)	고용허가제 원자료 2005~2010	트랜스로그(translog) 생산함수 하의 요소비용 비중식 추정, Hicks 보완탄력성 산출	제조업이나 비제조업 모두 외국인력은 내국인력과 유의미한 대체제/보완제 관계를 갖지 않음.
이규용외(2014)	사업체패널조사 2005-2011(1~4차)	사업장별 편차	사업체 단위에서 외국인근로자 비율이 10% 상승하면 대졸자 초임은 0.85% 하락, 고졸자 초임은 변화 없음.

주: 상대임금 탄력성이란 두 그룹의 노동공급 비율이 1% 상승하는 경우 두 그룹의 임금 비율이 몇 퍼센트 변하는지를 나타내는 지표임.

<표 10> 이민이 내국인 고용에 미치는 영향, 국내 연구

연구	표본	방법론	결과
한진희, 최용석(2006)	중소기업실태조사보고 1997-2001	산업별 숙련도별 성별 편차, 산업고정효과	외국인 산업연수생이 제조업에서 기계조작 및 조립공 등 반숙련

			노동력을 대체함.
김정호(2014)	고용보험 원자료 2004-2005	사업장 내 직종별 편차, 사업장 고정효과	사업장내 직종별 분석에서 외국인 근로자와 중졸 이하 학력의 내국인 근로자가 대체관계
이규용외(2014)	고용보험 원자료 제조업 피보험자 300인 이하 사업장 2003-2014	사업장별 편차, 도구변수	사업장 고정효과를 제거한 후에는 내국인의 고용에 대한 뚜렷한 효과가 관찰되지 않음.

○ 최근의 연구 (2016_ 연구진행중)

- 고용허가제의 고용효과 분석

“산업 중분류 단위 표본을 대상으로 통계모형을 추정한 결과가 <외국인력 유입으로 인해 내국인의 고용이 줄어드는 것으로 나타남”

- 외국인력 유입이 내국인 임금에 미치는 영향(잠정적)

“외국인 근로자 고용이 생산기능직, 서비스직, 농업/어업근로자, 단순노무 근로자 등으로 구성된 내국인 근로자들의 임금에 부정적인 영향을 미치고 있음이 실증적으로 확인되고 있음

그 중에서도 특히 내국인 여성 근로자와 내국인 고령 근로자의 임금이 외국인 근로자 고용에 의해서 더 많은 부정적인 영향을 받고 있음

생산기능직, 서비스직, 농업/어업근로자, 단순노무 근로자 등은 대체로 외국인 근로자와 대체관계에 있으며, 특히 여성 근로자와 고령 근로자가 외국인 근로자와 대체관계“

○ 이민의 경제적 효과는 이민자 유입정책의 운영제도에 따라 다름

- 이민자 유입규모

- 도입되는 이민자의 특성

- 이민자 유입과 노동시장 보완성을 연계하는 제도 운영의 차이

□ 외국인력 도입과 노동시장 연계 조치들

○ 비전문인력 뿐 만 아니라 전문외국인력 유입정책도 모두 유입국의 노동시장 여건을 고려하여 결정

- 국내 노동시장 보호조치들: 외국인 고용부담금(LEVY), 내국인 노동시장 보호 등

○ 영국의 인력부족 판단 기준

영국은 외국인근로자 유형을 5 개의 계층(Tier)으로 구분하고 있는데, 저숙련 외국인 근로자(제 3 계층)의 경우에는 유입을 허용하지 않고 있음

* 제 1 계층(Tier 1): 경제성장과 노동생산성에 기여할 수 있는 고도의 전문직 근로자 계층으로서 유학 후 고용된 근로자, 투자이민, 창업투자, 연봉 2만 파운드 이상의 석사학위 이상 소유자 등임

* 제 2 계층(Tier 2): 인력 부족에 대응하기 위해서 고용 제의를 받은 숙련 근로자들인데, 숙련수준이 전국자격제도(NQF)의 3 레벨에 상응해야 함. 이들은 인력부족 직종 리스트에 포함되었거나 노동시장 테스트를 통과해야 함

* 제 3 계층(Tier 3): 저숙련 근로자들인데, 이들의 유입은 허용되지 않고 있음

* 제 4 계층(Tier 4): 유학생

* 제 5 계층(Tier 5): 스포츠선수, 선교사, 자선사업가, 교환프로그램 등 한시적 근로자, 비경제적 이유로 입국하는 청년층 등이 이 층위에 해당됨

영국은 외국인 근로자 허용분야 및 규모를 결정하는데 3단계 접근법 (Skilled-Shortage-Sensible)을 취하고 있

- 1 단계(Skilled): 개별 직종 또는 직무가 인력부족 직종 리스트에 들어갈 정도의 숙련 수준인지를 검토

- 2 단계(Shortage): 해당 직종에 인력부족이 존재하는지 검토

- 3 단계(sensible): 이 인력부족을 해소하는데 비EU권 밖의 외국인 근로자들을 사용하는 것이 합당한지 검토

인력부족의 존재를 검토할 때 하향식과 상향식 접근법을 동시에 사용하고 있음

- 하향식 접근법: 노동력조사(Labour Force Survey), 연간 근로시간 및 소득 조사 (Annual Survey of Hours and Earnings), 전국 사용자 숙련 조사, 잡센터플러스 데이터 등을 이용한 통계적 산출 방식

– 상향식 접근법: 다양한 이해관계자들의 의견을 청취함과 동시에 개별 기업들의 빈 일자리 자료 등에 관한 미시적 자료를 분석

– 하향식 접근법은 일관성과 포괄성, 객관성을 가지고 있으며 상향식 접근법은 상황적 조건을 감안하는데 용이하기 때문에 양 접근법의 장점을 살리고 있음

참고로, 1단계의 직능수준 판단(Skilled) 기준은 다음과 같음

– 직종이나 직무가 최소한 NQF 3레벨의 숙련 직종이어야 함.

– 하향식 접근에서 다음 3 가지 중 2 가지 이상의 기준을 충족해야 숙련직으로 규정됨

* 그 인력의 50% 이상이 3 레벨 이상의 자격을 가져야

* 모든 근로자에 대한 시급의 중앙값이 10 파운드 이상이어야

* 표준 직무분류에서 3 또는 4 레벨로 규정되어 있어야

* 이 기준들을 적용했을 때, 영국에서 350 개 정도의 직종 중 50% 정도가 외국인 근로자 유입을 허용할 수 있는 직능수준에 해당

– 이해관계자 방문 등을 통한 상향식 접근법으로 더 낮은 숙련 직종 중에서 전문화된 숙련직이 있는지를 체크함

○ 인력부족 판단(shortage)의 기준들

– 1단계를 통과한 숙련직종들에 대해서 인력부족이 존재하는지를 검토함. 이 때 다음의 4 가지 유형으로 구분된 12개의 지표들이 사용됨

* 고용주 기반 지표들: 직종별 피용자수 대비 인력부족의 비율, 총 인력부족 대비 해당 직종 인력부족의 비율, 충원애로 인력부족(hard-to-fill vacancy)의 비율

* 가격기반 지표들: 시급 중앙값의 변화율, 시급 평균값의 변화율, 지역과 연령을 통제 한 후 해당 직종의 상대적 임금 프리미엄(NQF3 대비)

* 수량기반 지표들: 실업률 변화, 전일제 근로자의 근로시간 변화율, 고용률 변화, 1년 미만 근로자 비율의 변화(절대값)

* 행정데이터로부터 확인할 수 있는 다른 불균형지표들: 공석 기간 중앙값의 변화(절대값), 빈 일자리 및 실업급여 신청자의 저장(stock)

* 인력부족 지표들의 50% 이상을 충족하면, 인력부족이 존재한다는 하향식 근거로

채택

– 이들 근거들은 이해관계자의 의견청취로부터 얻은 상향식 근거와 결합되어 사용됨

<표 11> 영국에서 사용되고 있는 인력부족 판단의 12 가지 지표들

지표들		데이터 가용 주기
고용주 기반	직종별 피용자수 대비 인력부족의 비율	2년 간격
	총 인력부족 대비 해당 직종 인력부족의 비율	2년 간격
	충원애로 인력부족(hard-to-fill vacancy)의 비율	2년 간격
가격기반	시급 중앙값의 변화율	매년
	시급 평균값의 변화율	매년
	그 직종의 상대적 임금 프리미엄(NQF3 대비)/ 지역과 연령을 통제	분기별
수량기반	실업률 변화	월별
	전일제 근로자의 근로시간 변화율	매년
	고용률 변화	분기별
	1년 미만 근로자 비율의 변화(절대값)	분기별
불균형기반	공석 기간 중앙값의 변화(절대값)	월별
	빈 일자리/실업급여 신청자의 저장(stock)	월별

□ 이민자 사회통합과 관련한 이슈들

제2차 세계대전 이전의 이주는 주로 유럽대륙 내후, 또는 유럽에서 신대륙으로의 이동이 주류를 이루었다. 이민자는 이민수용국의 사회·경제·문화에 동화(assimilate)되어 가는 과정에 큰 문제를 겪지 않았다. 그러므로 사회통합 문제가 특별한 쟁점으로 대두되지 않았으며 이민자를 대상으로 하는 사회통합정책은 오히려 이민자의 동화과정을 늦출 수 있으므로 사회통합정책에 대한 정책적 관심이 높지 않았다.

제2차 세계대전 이후에는 교통과 통신의 비약적 발달로 인하여 대륙간 이주가 크게

증가하였고 이주자와 이민수용국 사회 간의 이질성으로 인하여 사회·경제·문화·안보 등 영역에서 마찰이 확대되었다. 그러나 1980년대 이전까지는 이민정책 당사자들은 사회통합의 문제를 심각하게 인식하지 못하였으며 과거의 경험과 같이 시간이 지나면 자연스럽게 해결될 문제로 생각하였다. 정책당사자들은 외국인 노동자들은 일정 기간 후에는 자국으로 돌아갈 것이라는 안이한 생각에 사로잡혀 자국이 이민사회로 변모한 것을 깨닫지 못하였던 것이다.

영국, 프랑스, 독일 등 유럽국가들이 이민자 통합문제의 중요성을 깨닫게 된 것은 1980년대 후반이었다. 이민자의 수는 계속 증가하였고, 이민자 2-3세대 들은 그 이전의 이민자들과 달리 수용국의 언어·문화에 적응하지 못하고 진학률, 취업률 등에 있어서 내국인에 비하여 열악한 입장에 처하게 되었다. 이러한 변화를 필연적으로 이민자 집단이 스스로 주류사회의 책임있는 구성원이 되기보다는 소외집단화하고 사회적 갈등의 요인으로 퇴화하는 과정을 초래하였다. 이러한 문제들은 프랑스 파리 근교의 소요사태, 런던 폭탄테러 등으로 드러났다.

그러므로 사회통합은 현대의 이민정책에서 또 다른 하나의 축을 형성하게 되었으며 ‘유기적 협조의 원칙’은 현대적 이민정책의 기본원칙으로 자리잡게 되었으며 이들의 정주화가 진행될 경우 필연적으로 이민정책은 출입국관리·체류관리정책과 사회통합정책의 연계강화를 위한 종합적 접근을 요구하고 있다.

4. 적정인구와 대체이민 논의와 한국의 이민자 유입의 특징들

가. 적정인구와 대체이민 논의

○ 적정인구의 개념

- 인구의 양적 측면과 질적 측면, 기술혁신을 고려한 종합적인 접근이 필요
- 적정인구에 대한 논의는 중요 : 생산, 소비, 국력 등

○ 대체이민론에 대한 논쟁들(정기선, 2015 참조)

- 촉발 : 2000년 UN 발표(replacement migration)

- 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 미국, 러시아, 일본, 한국 등 8개국과 유럽, 유럽 연합이 2000-2050년 기간 동안, 총인구, 생산가능인구, 잠재부양비를 정점수준으로 유지하기 위해 필요한 대체이민 규모를 1995년 인구를 기준으로 한 인구성장 중위추계를 토대로 추정

- 이후 한국의 연구(전광희, 이삼식 등)

- 전광희(2014) : 2012~2060년 동안 매년 765.5만 명의 이민자 유입이 필요(flow)

나. 한국의 이민정책의 논의 쟁점

1) 한국의 이민정책의 논의

- 우수인재 유치전략 : 전문인력, 유학생,
- 동포활용 전략
- 비전문인력의 한시적 활용

2) 쟁점

○ 인구정책과 이민정책의 혼재

- 이민자의 유량과 저량
- 정주화, 순환이민,

○ 생산가능인구와 총인구(인구의 양적 측면)

- 생산가능인구 감소 : 2017년 이후, 총인구 : 2030년 이후
- 생산가능인구의 양적 질적 확보 전략 : 고용률제고, 유휴인력 활용, 인적자본 투자 확대
- 노동력 확보 전략과 노동시장 연계 전략
- 언제부터 얼마나 유입해야 할 것인가?
- 필요인력의 확보가 가능할 것인가?
- 총인구 정책 : 출산장려정책과 연계

○ 고령화와 이민정책

- 고령화대책의 필요성과 한계 : 이민자도 고령화 / (고령자 빈곤)
- 지속적인 인구 유입이 가능한가?

○ 이민과 소비

- 이민자 빈곤문제와 저생산성 함정 가능성
- 이민자의 저생산성, 저소득

다. 관련되는 몇 가지 통계들

□ 외국인 및 취업자 통계

<표 11> 연령별 체류외국인의 추이(외국인고용조사 기준: 등록외국인)

(단위 : 명, %)

	2012	2013	2014	2015
10대	1.4	1.5	1.5	1.2
20대	32.4	31.9	31.0	29.1
30대	24.5	24.8	26.1	24.9
40대	19.6	18.9	17.1	17.5
50대	15.6	14.7	15.7	16.7
60대 이상	6.5	8.2	8.6	10.6
전체	1,113,970 (100.0)	1,125,881 (100.0)	1,255,567 (100.0)	1,373,235 (100.0)

자료 : 외국인 고용조사 원자료

<표 12> 비자유형별 체류 외국인 취업자비중(고용률)추이

	2012	2013	2014	2015
비전문취업(E-9)	99.8	99.7	99.7	99.7
방문취업(H-2)	84.1	79.3	81.0	81.4
전문인력(E-1~E-7)	99.4	98.9	99.6	98.9
유학생(D-2, D-4-1)	15.6	13.2	9.6	11.4
재외동포(F-4)	61.9	60.8	57.3	59.7
영주자(F-5)	64.7	66.1	70.1	73.9
결혼이민자(F-2-1, F-6)	46.9	44.9	47.2	48.7

기타	46.8	43.8	44.9	40.6
합계	71.0	67.5	67.9	68.3

자료 : 외국인 고용조사 원자료

<표 13> 직업별 체류 외국인 취업자 비중 추이

(단위 : 명, %)

	2012	2013	2014	2015
관리자	0.7	1.0	0.8	11.01)
전문가 및 관련 종사자	10.8	11.2	10.6	3.32)
사무 종사자	2.6	3.2	2.9	11.33)
서비스 종사자	9.5	9.3	9.0	2.54)
판매 종사자	1.5	2.2	2.7	40.15)
농림어업숙련 종사자	3.1	3.0	2.8	31.86)
기능원 및 관련기능 종사자	10.5	12.0	13.1	
장치,기계조작 및 조립 종사자	31.2	25.3	28.8	
단순노무 종사자	30.2	32.9	29.2	
전체	791,417 (100.0)	760,031 (100.0)	852,122 (100.0)	937,795 (100.0)

주 : 1) 관리자, 전문가 및 관련 종사자
 2) 사무종사자
 3) 서비스, 판매종사자
 4) 농림어업 숙련종사자
 5) 기능, 기계조작, 조립종사자
 6) 단순노무 종사자

<표 14> 2015년 비자/산업별 체류 외국인 취업자 비중 추이

(단위 : 명, %)

	농림 어업	광공업	건설업	도소매, 음식, 숙박	전기, 운수, 통신, 금융	사업, 개인, 공공 서비스	합계
비전문취업 (E-9)	8.4	86.8	3.3	0.9	0.0	0.5	263,767 (100.0)
방문취업 (H-2)	1.0	38.4	17.5	25.4	0.3	17.5	234,190 (100.0)
전문인력 (E-1~E-7)	0.0	7.4	1.6	24.9	3.3	62.9	46,636 (100.0)
유학생 (D-2, D-4-1)	0.0	5.2	0.0	51.8	4.1	38.9	10,110 (100.0)

재외동포 (F-4)	1.9	30.0	9.3	25.1	2.7	31.0	179,754 (100.0)
영주자(F-5)	1.3	23.7	11.1	28.9	1.7	33.3	82,923 (100.0)
결혼이민자 (F-2-1, F-6)	5.2	38.2	7.1	27.4	1.6	20.5	60,585 (100.0)
기타	14.4	28.2	9.3	24.0	9.2	14.8	59,829 (100.0)
전체	4.3	46.5	9.2	19.0	1.6	19.2	937,795 (100.0)

<표 15> 임금근로자의 분포 변화(2012년, 2015년)

(단위 : 명, %)

	2012				2015			
	100만원 미만	100만원 ~200만 원 미만	200만원 ~300만 원 미만	300만원 이상	100만원 미만	100만원 ~200만 원 미만	200만원 ~300만 원 미만	300만원 이상
비전문취업 (E-9)	7.2	36.8	30.0	1.0	2.0	30.3	37.0	5.9
방문취업 (H-2)	25.3	34.8	28.1	8.7	16.8	29.6	25.2	8.0
전문인력 (E-1~E-7)	1.5	2.5	16.3	22.9	2.5	2.6	6.8	17.4
유학생 (D-2, D-4-1)	18.3	0.5	0.3	0.0	17.6	0.5	0.0	0.0
재외동포 (F-4)	6.1	10.3	13.7	32.3	17.3	18.3	16.8	27.9
영주자(F-5)	10.3	4.9	5.1	5.4	10.2	8.0	8.9	5.8
결혼이민자 (F-2-1, F-6)	24.3	6.0	3.8	5.8	20.9	6.3	2.3	9.0
기타	7.1	4.2	2.6	23.9	12.7	4.3	2.9	26.0
전체	51,958 (100.0)	518,835 (100.0)	143,337 (100.0)	44,582 (100.0)	43,661 (100.0)	477,283 (100.0)	308,145 (100.0)	69,967 (100.0)

<표16> 임금근로자의 분포 변화(2012년, 2015년)

(단위 : 명, %)

		2012					2015				
		100만 원 미만	100만 원~200 만원 미만	200만 원~300 만원 미만	300만 원 이상	전체	100만 원 미만	100만 원~200 만원 미만	200만 원~300 만원 미만	300만 원 이상	전체
전체		6.8	68.4	18.9	5.9	758,711	4.9	53.1	34.3	7.8	899,056
비전문취업 (E-9)		1.6	80.2	18.1	0.2	238,197	0.3	54.9	43.2	1.6	263,767
방문취업 (H-2)		5.5	75.9	16.9	1.6	237,657	3.2	60.9	33.5	2.4	232,022
전문인력 (E-1~E-7)		1.6	27.5	49.4	21.6	47,365	2.4	26.3	45.1	26.2	46,636
유학생 (D-2, D-4-1)		76.7	19.6	3.7	0.0	12,365	76.7	22.5	0.8	0.0	10,017
재외동포 (F-4)		3.5	58.9	21.7	15.8	90,738	4.6	52.6	31.1	11.7	166,129
영주자(F-5)		13.1	63.1	17.9	5.9	40,665	6.0	51.7	36.9	5.5	74,333
결혼이민자 (F-2-1, F-6)		24.4	60.0	10.6	5.0	51,901	17.3	57.0	13.7	12.0	52,674
기타		9.2	54.7	9.3	26.8	39,824	10.4	38.8	16.9	34.0	53,478
남	비전문취업 (E-9)	1.3	79.4	19.1	0.2	213,967	0.3	52.8	45.3	1.7	240,232
	방문취업 (H-2)	3.1	67.0	27.3	2.6	137,189	1.3	48.7	46.2	3.8	144,522
	전문인력 (E-1~E-7)	1.5	23.1	49.2	26.2	29,589		24.1	43.5	32.4	28,654
	유학생 (D-2, D-4-1)	70.6	19.9	9.6		4,821	70.7	26.5	2.8		2,926
	재외동포 (F-4)	2.0	51.7	27.5	18.8	56,014	2.8	42.0	39.2	16.0	99,998
	영주자(F-5)	3.4	57.7	28.1	10.8	20,089	1.5	33.7	54.9	9.9	39,389
	결혼이민자 (F-2-1, F-6)	2.8	48.1	32.5	16.6	12,675	4.7	20.9	35.7	38.7	13,695
	기타	6.6	49.3	11.4	32.7	28,355	8.5	33.8	17.5	40.2	39,773
여	비전문취업 (E-9)	4.2	86.9	8.9		24,230	1.1	76.7	21.9	0.3	23,535
	방문취업 (H-2)	8.8	88.1	2.7	0.3	100,467	6.3	81.2	12.5	0.1	87,499
	전문인력 (E-1~E-7)	1.7	34.8	49.7	13.9	17,776	6.1	29.9	47.7	16.3	17,983
	유학생 (D-2, D-4-1)	80.6	19.4	0.0		7,544	79.1	20.9			7,092
	재외동포 (F-4)	5.9	70.7	12.3	11.0	34,724	7.2	68.6	18.9	5.2	66,131
	영주자(F-5)	22.6	68.3	8.0	1.1	20,576	11.0	71.9	16.6	0.5	34,944
	결혼이민자	31.3	63.9	3.6	1.2	39,226	21.7	69.7	6.0	2.7	38,980

(F-2-1, F-6)											
기타	15.9	67.9	4.1	12.1	11,469	15.6	53.3	15.0	16.1	13,705	

□ 논의를 어렵게 만드는 현실의 노동시장 여건

○ 논의가 필요한 이유

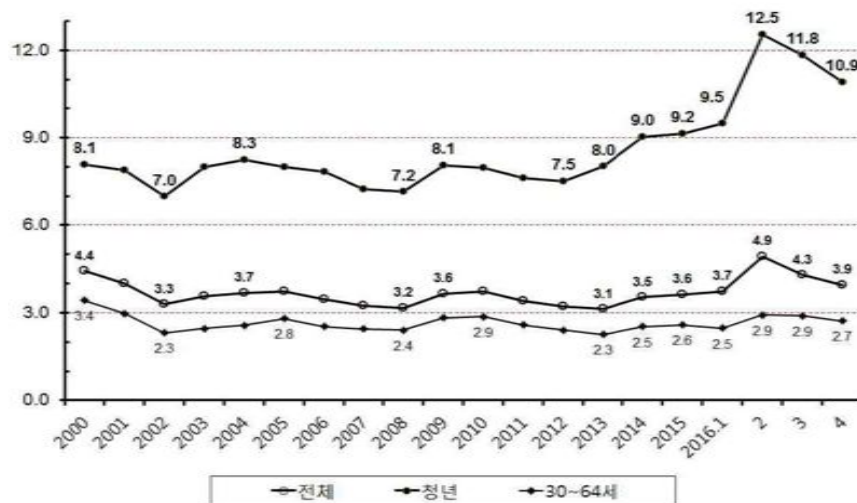
- 이민자 유입이 한국의 노동시장 구조에 편입되면서 이러한 여건을 더욱 악화시킬 우려

- 노동시장 여건을 개선시키지 않은 상태에서의 이민자 유입이 초래될 부정적 영향 확대(정주형 이민자 문제는 독일 통일비용과 유사한 현상을 초래할 가능성)

- 이러한 문제의 완화를 위해서는 우수인재 유치가 우선적이지만 지속적인 우수인력의 국내 유입 및 정주가 가능할 것인가에 대한 현실적인 문제

- 국내 노동시장 개선을 통한 이민자의 생산성 제고가 보다 현실적

○ 청년실업률 지속적인 악화

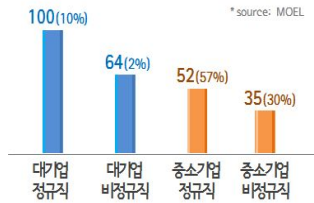


○ 노동시장 이중구조 규모, 근로형태, 업종별 임금격차

(단위: %)

<'14년 시간당 임금, (): 근로자 비중> <대상별 임금격차 수준(% '13년)>

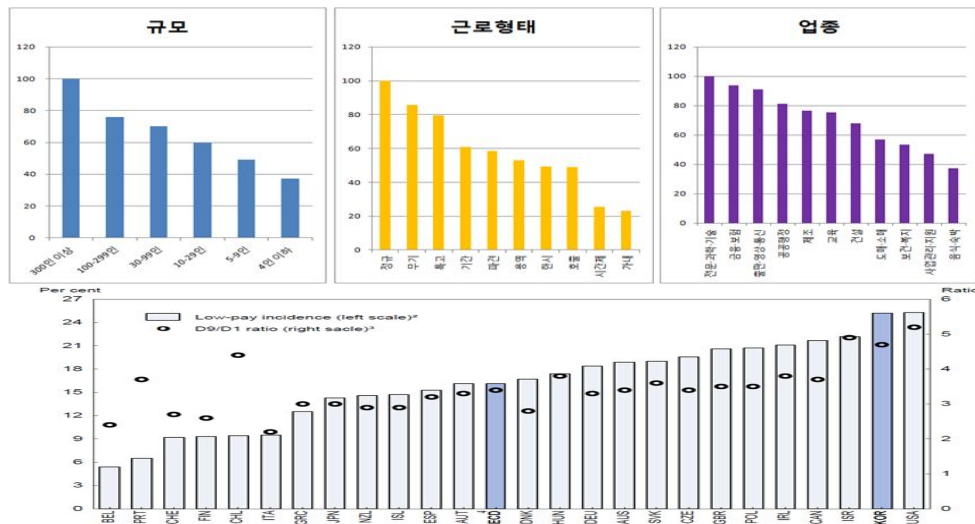
* 자료 : 고용형태별 근로실태조사



	임금총액	시간급	모형분석	차이
고용형태별(비정규/정규)	47.0	64.2	95.7	4.3
성별(여성/남성)	60.5	64.5	85.4	14.6
규모별(중소/대기업)	52.3	52.1	70.2	29.8
학력(고졸/전문대 이상)	65.2	60.9	89.9	10.9

주: 300인 이상, 정규직, 전문·과학·기술업의 임금을00으로 볼 때 상대 임금
자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 (2014년 8월)

저임금근로자 비중



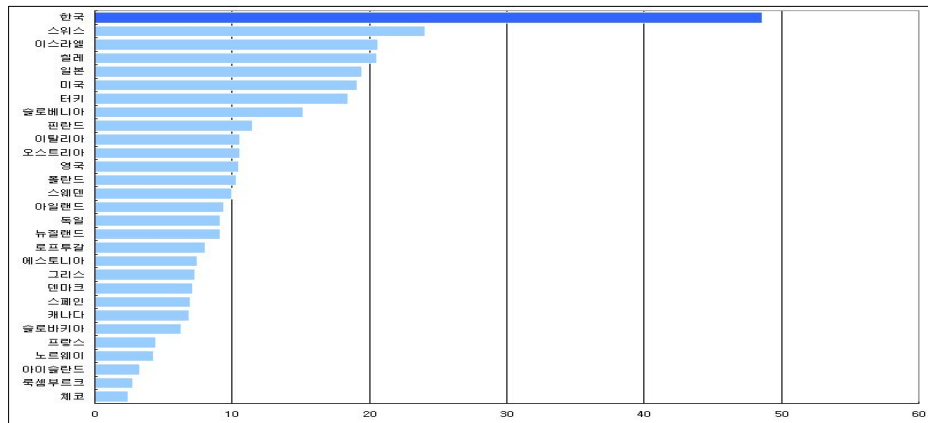
주1) 2012년 또는 자료 취득이 가능한 최근 연도 기준이며, 두 지표가 모두 나와 있는 국가들만 포함.

○ 노인빈곤율

－ 우리나라의 65세 이상 노인빈곤율은 48.6%로 OECD국가 중 압도적으로 높으며 65세 이상 1인 세대의 노인빈곤율은 2013년 74.0%로 나타나 노인빈곤이 1인 가구에 밀집

OECD 회원국의 은퇴연령인구 65세 이상 인구의 빈곤율 (2011년 기준)

(단위: %)



주: 1) 상대적 빈곤율은 세후소득을 기준으로 한 것이며, 빈곤선은 중위소득의 50%임. 일본은 2009년 기준임.
 2) 우리나라는 은퇴연령인구 66세 이상임(2013년 기준 노인빈곤율 49.6%임).
 자료: 「노동리뷰 2015년 3월호」, 한국노동연구원

5. 이민자 유입정책에 대한 논의 방향

가. 이민자 유입정책의 논의 필요성

통계청의 장래인구 추계(2011년)에 따르면 한국의 생산가능인구의 감소는 대략 2018년부터이고 총 인구는 2030년에 5,216만 명(중위가정)을 최고점으로 한 후 감소하는 것으로 전망되고 있다.

이러한 전망은 출산율이 제고된다고 하더라도 시차의 문제 등으로 2030년 이후 일정기간 동안 인구감소는 불가피하며 대체출산율 이하의 저출산 구조가 계속될 가능성이 높기 때문에 인구감소는 현실로 나타날 전망이다.

현재의 산업구조나 생산방식이 유지된다면 적어도 향후 20여 년 동안에는 출산율변동과 관계없이 생산가능인구의 지속적인 감소에 따른 노동력 확보 문제가 중요한 과제로 대두될 것이다. 이러한 양적 측면보다 더 중요한 것은 인구구조의 문제이다. 65세

이상 고령화 비율이나 또는 노년 부양비를 볼 때 생산가능 인구의 확충으로서 이민정책은 보다 중요성을 갖는다.

이에 따라 이민자의 유입은 여성이나 고령자 등 유희인력 활용과 더불어 생산가능 인구의 확보 등 노동력 활용정책으로서 뿐 만 아니라 인구정책으로서 중요한 정책 대안이라고 볼 수 있다.

나. 이민정책의 현실적 여건

첫째, OECD의 사례를 보듯이 이민자 유입이 인구성장에 긍정적인 영향을 미치고 있음은 주지의 사실이나 중장기적으로 고령화율을 낮추는데 기여하지는 못하고 있다. 이민자도 고령화되는데 이민자 유입에 따른 고령화율을 낮추기 위해서는 지속적인 이민자 유입이나 이민자의 출산율 제고가 요청되지만 정치적 이유나 사회경제적 이유로 이 또한 여의치 않은 것이 현실이다.

둘째, 이민자에 대한 문호가 개방되어 있고 이들을 받아들이는 제약요인이 국내에서는 없다고 하더라도 우리가 원하는 필요인력이 지속적으로 국내에 공급이 가능할 것인가의 문제이다.

그동안 전문외국인력을 포함한 우수인재 유치정책을 지속적으로 추진하여 왔으며 소기의 성과를 거두기는 하고 있으나, 유럽의 선발 이민국가나 전통적인 이민국가인 호주나 미국, 캐나다와 같은 이민자 유입정책이 가능할 것인지에 대한 의문이 있다. 더구나 그동안 유입되고 있는 특성을 볼 때 그리고 향후 유입 가능성이 높은 이민자의 상당수가 숙련수준이 높지 않은 인력이어서 이들의 정주화에 따른 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없다.

셋째, 현재 우리나라 노동시장의 이중구조와 저고용률은 노동시장의 질적 측면과 양적 측면을 대표하는 대표적인 이슈이다. OECD 국가들에 비해 낮은 고용률, 높은 저임금근로자 비중(OECD 국가 중 미국과 더불어 가장 높다), 노동시장의 이중구조, 청년고용문제 등은 이민정책의 추진에 대한 논의를 보다 어렵게 만들고 있다. 한국의 노동

시장 이중구조는 이민자 유입의 부정적 영향을 확대시킬 가능성이 크고 유입된 이민자도 한국의 노동시장에 편입되는 순간 이러한 문제에 직면하게 되어 사회경제적 비용으로 나타날 가능성이 크다.

다. 논의 방향

이민정책은 저출산 정책과 병행하여야 한다는 점이다. 저출산 문제가 야기되는 근본적인 원인이 한국의 경제적 사회문화적 구조에 있기 때문에 이 문제가 해결되지 않고서는 이민정책도 성공하기 쉽지 않다. 정주형 이민정책의 경우는 더욱 그렇다. 이런 점에서 한국의 이민정책의 논의는 지속되어야 하지만 이민자의 유입규모나 방향에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

국가경쟁력을 제고하기 위한 우수인재 유치 등과 같은 정책은 성과 가능성에 관계없이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 그러나 노동력 활용으로서 이민정책이 유효성을 갖기 위해서는 내국인 노동력 활용도의 제고 및 이를 위한 내국인 일자리의 질의 개선이 우선적으로 진행되어야 하며 이를 위한 산업구조조정이나 노동가치의 질을 높이려는 노력이 필요하다. 이런 점에서 현행 이민자 유입정책의 핵심적인 외국인력 정책도 내국인 노동시장 보완성을 보다 강화하는 방향으로 추진할 필요가 있다.

이민정책은 특정 계층의 편익이 아닌 국민경제적 입장에서의 편익을 제고하는 방향에서 모색되어야 한다. 이를 위해 이민자 유입정책은 내국인 노동시장의 영향이나 산업구조조정, 인구변동이나 기술혁신 등 단기적 측면 뿐 만 아니라 중장기 관점을 고려하여 숙련 수준별로 활용유형을 다양화하는 전략을 모색해야 한다.

또한 아직은 걸음마 단계인 정주형 이민자에 대한 사회통합정책을 보다 강화하여 사회적 갈등을 줄여 나가야 한다.

국민인식의 개선도 중요하다. 이민자 유입은 경제적 측면에서 출발하여 왔지만 유럽이나 미국과 캐나다에서 보듯이 이민이슈는 정치적 쟁점으로 대두되고 있다. 이민현상

은 들어오는 것 뿐 만 아니라 나가는 현상이 함께 이루어지고 있지만 들어오는 이민자에 대해서는 종종 부정적 인식을 갖고 있는 경우가 많다. 이민의 역사가 짧은 우리나라는 이민자의 유입이 확대되고 일상화되면 이러한 문제가 더 부각될 가능성이 크다. 따라서 이민현상에 대해 국민들의 인식을 숙성시킬 필요가 있다. 세계화 추세가 국민들의 인식의 내재화로 이어지도록 섬세한 접근이 필요하다.

라. 이민자 유입정책 방향

○ 노동시장과 연계한 도입규모의 결정 및 유입정책

- 두뇌 순환과 정주화 모두 정책목표가 될 수 있다.
- 이민자 유입의 부정적 영향 방지 제도적 장치 구비
- 이민자 도입규모 결정과 노동시장 여건과의 연계성 강화

○ 내국인 인적자원 활용 제고 vs 이민자 유입정책 vs 출산정책 병행

이민정책은 이민자라고 하는 사람을 대상으로 하는 정책이며, 이민자는 입국하고 체류하는 과정에서 수용국의 국민과 이민자 상호 간 복합적인 정치·사회·경제·문화적 관계를 창출한다. 따라서 이민자의 문제에 효과적으로 대처하고 관리하기 위해서는 정치·사회·경제·문화 등 각 영역에서 분절적으로 대응하기 보다는 종합적으로 대응할 필요가 있다.

이러한 정책 수요에 대응하여 종합적 접근을 가능하게 하기 위하여 이민선진국 들에서는 이민문제에 대한 중심적 역할을 할 수 있는 이민정책 전담기관을 설치하고 그 기능과 역할 및 책임에 대한 법적 근거를 명확하게 갖추어 왔다. 그러나 이러한 정책 추진체제의 수립은 역사적 배경과 오랜 기간에 걸친 이민정책 기관의 발전, 진화의 과정을 통하여 이루어진 것으로 당면한 이민정책 수요와 현실적 배경과 분리하여 논할 수는 없다.

이민정책에 대한 흐름을 살펴보면 현대의 정책기조는 이민개방에 따른 부작용 방지

를 위하여 선택적 이민정책을 강화하고 있는 추세를 보이고 있다. 대부분의 이민선진국들은 이민자가 빈곤층으로 전락하여, 인종·종교 갈등 등 이민에 의한 사회비용과 혼란이 증가하는 것을 억제하기 위하여 이민자 규모와 질에 대한 관리를 강화하고 있다.

구체적으로, 우수인재에 대해서는 적극적 유치 및 정주를 허용하고, 단순노무인력 등에 대해서는 필요에 따라 제한적으로 개방하되 정착은 거의 불가능하게 하는 추세를 보이고 있다. 다만, 난민 등과 같이 인도적 관점이 우선되는 대상에 대해서는 국제적 기준과 규범을 존중하는 태도를 표명하고 있다. 또한 불법체류에 대해서는 당사자는 물론 고용주와 브로커에 대해서도 강력한 단속을 시행하여 그 수를 줄이려 하고 있는 경향을 보인다.

외국인 수용 유형별 지원정책의 방향

정책유형		정책대상	정책목표
정착형 이민자 정책		영주권자·국민 또는 영주자의 배우자 (결혼이민자) 및 자녀세대·난민 등 재외 동포	· 취업역량강화 및 취업 지원 · 이민자 사회통합지원
비정착형 이민자 정책	우수인재 유치 및 정착지원형 정책	외국인 전문인력·유학생·숙련기능인력 일부 재외 동포	· 숙련수준별 유치전략의 다변화, · 우수인재 확보 및 활용과 경제적 성과 제고 · 한국사회로의 정착지원 또는 두뇌순환의 확대
	교체순환정책	저숙련 외국인력 재외 동포 일부	· 한시적 체류 및 귀국지원정책, · 순환기조원칙 유지
불법체류자 정책			· 귀국조치

참고 문헌

- 이규용(2015), ‘국제이민의 추이와 결정요인’, 이규용외, 「이민정책의 국제비교」, 한국노동연구원
 최경수(2015), 「이민현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구」, 한국개발연구원

7. 토론자

가. 전문가 C

1) 중장기 외국인·이민정책 방향 설정을 위해 검토해야 할 우선 과제

□ 정책용어의 혼선 해소 - 전문가들조차도 동일한 정책용어, 서로 다른 의미로 쓰여짐

○ 인구정책 vs 이민정책 vs 외국인력정책, 이 중 하나를 선택해야 하나?

- “인구정책=정주형 이민자 유입정책” “외국인력정책=한시적 외국인력 유입정책”이라는 개념화를 전제로, 이 두 정책이 대립되는 것으로 생각하는 경향
- 사례: “2030년까지는 이민정책이 필요 없고 외국인력정책만 필요하다” '인구정책'으로써 이민정책'이라고 할 때, 이민정책은 정주형 이민자 유입 뿐 아니라 한시적 이민자 유입도 포함하는 정책이며 경제이민(노동, 투자 이민) 뿐 아니라 비경제이민(가족, 난민, 유학생 등)도 포함하는 개념임. 따라서 '외국인력정책'으로써 이민정책적 고민은 인구정책으로서 이민정책을 논의할 때에도 그대로 유효함.
- 우리나라는 생산가능인구 감소 등 인구문제가 발생하기 전부터 이민정책을 활용하고 해오고 있으며, 이때 이민정책은 주로 한시적 인력으로 외국인의 유입 및 체류관리, 최소한의 이민자통합정책을 포함함.
- ‘외국인력정책’이 (한시적으로 활용하는) ‘노동력’만으로 외국인을 생각하고 ‘사람’의 이동에 대한 고려가 부족하다고 비판하면서 (사람의 국제이주를 논하는) ‘이민정책’에 대비되는 개념으로 쓰기도 하는데, ‘외국인력정책’을 이민정책의 하위 정책영역들 중 하나로 이해하는 것이 이민정책의 다른 하위영역들과 상호연관성을 이해하고 유기적으로 정책을 기획하는 데 도움이 됨.
- "인구정책으로서 이민정책" 담론에서 ‘이민’은 영주이민, ‘이민자’는 '정주

형 이민자'로 개념화하고 있기 때문에 "이민자도 고령화 한다" "이민자들의 출산력이 내국인과 유사한 수준으로 수렴해간다" 등을 언급하면서 인구정책으로써 이민정책의 한계를 지적함. 이민정책의 대상을 한시적 이민자, 정주형 이민자, 귀화자까지를 포함하는 것으로 개념화하면, 이러한 비판은 부분적으로만 맞음. 왜냐하면 생산가능인구 부족을 젊은 이주노동자를 한시적으로, 순환시키면서 활용하는 방식으로 대처한다면 이민자의 고령화 문제는 발생하지 않기 때문임.

- "이민정책(Immigration policy)"은 이민자유입 및 유치(외국인력정책 포함), 출입국 및 체류관리(국경관리, 체류자격관리, 국적부여 등), 이민자통합정책을 포괄하며, 넓게는 나가는 이민 (emigration policy), 재외동포정책 (diaspora policy)을 포괄하는 Migration Policy를 의미함.
 - “외국인정책 vs 이민정책” 정책명칭에 따라 정책대상 규정에서 논란 야기
 - ‘외국인정책’의 정책대상은 현행 외국인정책기본계획에 따르면 ‘외국인 관광객’부터 ‘이민배경자녀’까지를 포괄하고 있음. 이때 결혼이민자와 귀화자의 자녀(소위, 다문화가정 자녀) 대부분은 한국국적자여서 정책대상 논의에 혼란 야기
 - ‘이민정책(immigration policy)’으로 명명했을 때, 외국인 관광객도 이민자로 보고 정책대상에 포함시키는 것에 대해 논란을 가져올 수 있으며, 이런 문제점을 고려할 때 “외국인·이민정책”이라는 명칭이 외국인관광객부터 한시적 이민자, 장기체류 이민자, 정주형 이민자, 귀화자, 이민자2,3세를 포괄하는데 유리함.
 - 유입 및 유치, 체류관리정책의 대상인 “이민자”는 단기체류외국인, 장기체류외국인, 동포, 유학생, 난민, (우리나라의 경우, 외국인 관광객, 투자자도 포함하여 논의) 등을 포괄하며,
 - 통합정책의 대상인 “이민자”는 이민배경인구로 외국인 뿐 아니라 귀화자, 이민자 2,3세를 포함함.
 - 외국인정책의 정책대상으로 외국인 관광객은 저출산고령화로 인한 내수시장 침체를 해소하는데 부분적으로 기여할 수 있다는 점에서 중요함.

2) 인구정책으로서 이민정책 활용의 가능성과 한계에 대한 명확한 이해 필요

- 출산(력)제고정책, 내국인 유희인력 활용 우선, 동시에 이민자 활용정책도 병행 필요
- 해외 이민국가들, 저출산 고령화 대응정책으로 출산율 제고정책, 내국인 유희인력 활용정책을 우선적으로 시행, 이민정책은 차선택으로 활용. 대부분 저출산국가들 '출산력제고 정책'과 '이민유입정책' 병행하여 시행.
- 장기간 저출산 문제를 겪고 있는 국가에서 출산력 제고의 효과는 최소한 20~25년 이후에 나타남. 저출산 문제가 어느 정도 해소된 국가에서도 인구고령화로 인해 야기되는 생산성 감소, 소비력감소로 인해 성장동력이 떨어지는 현상은 지속적인 문제로 남음. 이민정책이 인구고령화 정도를 완화하는데 도움은 되나 해결책은 아님.
- 이민자 유입은 노동시장 수요공급 불일치 해소방안 중 하나로 생산가능인구감소 등 인구문제가 없는 국가에서도 활용되었으며 (예: 현재까지 한국의 이민자활용), 저출산 고령화로 인한 인구문제가 심각해지면서 총인구, 생산가능인구, 소비인구의 적정 규모 (인구의 양) 및 비율(인구의 질) 유지를 위해서도 활용
- 우리나라의 경우, 현재의 인구보너스가 끝나는 2020년 이후부터 생산가능인구의 급속한 감소와 노령인구의 급속한 증가 (소위, 인구절벽)이 예상됨. 따라서 생산가능인구, 총인구, 소비주도층인구 감소를 저지하기 위해 필요한 대체이민 논의 유발.
- 내국인 노동수요공급의 불일치 문제에 대한 대응으로서 한시적 이민자를 활용할 때는 물론이고, 생산가능인구 감소에 대한 대응으로서 한시적 혹은 정주형 이민자를 수용하는 정책을 추진할 때에도 내국인 고용우선 원칙과 내국인 일자리보호 우선 원칙의 철저한 준수는 이민자 수용에 따른 불필요한 갈등을 최소화하는데

필수적임.

- 위 원칙은 “고부가가치/일자리창출형 이민자”를 유치하는 경우를 제외하고는 전문인력, 준전문인력, 숙련기능인력, 반숙련기능인력, 저숙련인력을 포함하는 전체 경제이민자에게 적용되어야함. 후자를 “내국인 노동시장 보완형 이민자”로 명명할 수 있음.
- “내국인 노동시장 보완형 이민자”의 도입적정규모는 경기변동과 산업구조 및 내국인 노동시장 현황에 대한 면밀한 분석에 기초해야할 것임.
- 업종별, 직종별 인력부족리스트의 정기적 작성·발표함으로써 숙련기능직 또는 전문직으로 한국이민을 예비이민자들이 미리 계획하고 준비할 수 있도록 환경 조성을 해줄 필요가 있음.
- 동시에, 열악한 노동환경과 싼 임금의 노동조건을 감수하는 외국인력에 장기 간 의존한 사업모델은 지양해야할 것이며, “외국인력 활용을 통해 내국인 일자리 창출, 내국인 고용조건 개선 등”을 명확하게 입증하지 않는 한, 지속적인 외국인 고용은 허용되지 않는다는 명확한 메시지를 사업주에게 전달하는 것 중요 (2015 캐나다 이민정책). 지금까지 우리나라는 저숙련직은 물론이고 전문직에서도 외국인력 도입은 사업주의 인력수요를 대체로 수용하는 방식으로 운영되어 옴으로써, “내국인고용우선원칙”에 대한 사업주 인식은 저조한 편임.

2) 생산가능인구, 총인구가 감소한 만큼 이민자를 유입해야 한다는 단순 논리에 주의 필요 (적정인구규모, 적정 생산가능인구 규모 및 비율, 내수시장 유지를 위한 적정 소비인구 규모 등에 대한 사회적 담론 활성화와 국민적 이해 및 합의 필요)

□ 대체이민 논의에서 인구문제 해소를 위해 유입해야할 이민자규모 총량을 논하지만, 해당 규모의 이민자를 어떤 방식(순환형 vs 육성형 vs 정주형)으로, 누구부터 (이민자 특성별 우선순위) 유입할 것인지는 전략적 정책결정 사안임. 이러한 정책결정의 합리성, 효율성을 담보하기 위해서는 이민자 수용의 우선순위 결정에 대한 사회적 합의가 중요하며(예: 동포정책, 난민수용정책, 정주형 이민자 수용 관련 정책방향에 대한 국민적 합의), 이를 위해(즉, 국민 설득을 위해) 그 결정을 뒷

받침할 과학적이고 객관적인 인력수요 및 도입 효과분석이 필수적임. 특히, 이민자 수용으로 내국인의 일자리 침해나 노동조건 악화가 일어나는 것이 아니라 오히려 내국인 일자리 창출, 고용조건 개선이 일어남을 지속적으로 입증해 보여야 함.

□ 그룹에도 불구하고 현재 생산가능인구 감소에 따른 이민자 수요 예측 (적정인구 추정에 따른 이민자유입 총량) 논의는 아직 기초적인 수준임.

○ 이삼식 외(2011)의 적정인구추정에 따르면, 2011-2030년 기간동안 노동시장 인력수급현황은 출산율 수준과 상관없이 총량적으로 인력공급초과 상태 전망 (따라서 외국인력(이민)수요는 노동시장 수요공급 불일치 해소 차원에서만 활용), 2031-2040년 현수준의 출산율이 유지되는 경우 총량적 인력부족현상 나타나고 직종 간 인력수급 미스매치현황 심화. 이 기간 중에도 관리직, 전문가, 사무종사자는 공급초과, 출산율이 1.7명으로 회복된다면 이 기간 중에도 총량적 인력부족현상은 나타나지 않을 것으로 전망.

○ 2041-2050년 이후에나 저출산에 따른 노동인력 수급의 영향을 받음. 관리직 종과 사무직종을 제외한 모든 직종에 인력부족 현상이 나타남. 따라서 2040년 이후 발생할 인력공급부족에 대처하기 위해 지금부터 20년간은 출산력 제고정책을 우선적으로 실시 (출산율 제고 목표: 2045년 1.8명).

○ 2011~2030년 기간 동안은 생산관련 단순노무직에 인력부족 채워주기 위해 외국인력을 안정적으로 공급할 필요가 있음. 2031~2040년 기간 동안에도 외국인력은 외국인력은 정착형보다는 교체순환원칙에 따라 운영될 필요가 있다고 봄.

○ 그런데 이 적정인구추계와 이민수요 분석은 다양한 가정을 근거로 하고 있는데, 그 가정들이 이미 잘 맞고 있지 않아서 이러한 변화를 반영한 새로운 추계 모형의 추가적 분석과 주기적인 업데이트가 필수적임.

3) 이민정책 추진체계 관련하여 제1차 포럼에서 나온 논의 중 ‘위원회 통합방안’논의에서 ‘통합’의 진정한 의미가 무엇인가를 재음미하는 것이 필요하다고 봄.

- 이민자 유입 및 유치정책, 출입국 및 체류관리정책, 이민자통합정책으로 이루어진 이민정책의 복잡성과 다양한 전문성을 필요로 함을 감안할 때, 통합적 추진체계 구축은 집행기능의 단순한 통합이 아닌 다양한 전문성을 최대한 살릴 수 있도록 “총괄적인 정책조정”을 의미해야한다고 생각함.
- 협의의 이민정책 (출입국 및 체류관리, 국경통제, 영주권 및 국적부여)을 관장하는 부처의 이민정책적 전문성을 인정하면서(이는 이민당국, 이민청(처)로 명명), 동시에 이민자 유입 초기단계부터 국적 취득 단계까지 “이민관리관점(체류자격관리)”과 “이민자통합관점”을 함께 견지하면서 이민자통합정책을 추진할 필요가 있다고 봄.
- 이민자통합정책의 대상이 외국인 뿐 아니라 내국인인 귀화자와 이민자 2,3세, 비이민배경 국민 모두를 포괄하며, 정책영역도 이민초기 적응지원부터 고용, 교육, 복지, 시민참여, 인권존중 및 이민친화적 환경조성 등을 포괄하므로, 각 정책영역별로 전문성을 갖는 다양한 부처가 관여할 필요가 있는 만큼, 이들 관련 부처의 전문성이 이민정책의 큰 틀에서 최대한 발휘될 수 있도록 정책조정을 할 수 있는 ‘이민정책조정위원회’가 ‘이민당국’과는 별도로 필요하다고 생각함. 이런 이민정책조정위원회는 중앙부처, 지자체 차원에서 별도로 설립될 필요가 있으며, 중앙-지자체 간의 협력을 강화할 수 있는 방식으로 구축, 운영될 필요가 있음.
- 이민자통합정책의 방향은 한시적 이민자가 정주형 이민자로, 정주형 이민자에서 국민으로 통합되기 위해서 어떤 자격조건을 갖추어야 하는지에 대한 명확한 기준 제시(체류자격관리, 이민관리정책), 이러한 조건을 갖추기 위해 경력개발 및 기능수준 향상 의지가 있는 이민자들의 경우, 교육훈련을 받을 수 있도록 환경을 조성해 주어야 할 것이며(육성형 이민정책), 이들이 해외에서 가져온 능력 및 자격에 대한 정확한 평가와 인정, 이를 국내 노동시장에서 최대한 활용할 수 있는 방법들을 명확하게 함으로써 경력개발 가능성을 높여 정주형 이민자로 전환할 수 있도록 경로를 열어 놓는 것이 중요함.

□ 이민자통합을 위한 복지서비스 제공은 체류자격별, 영주권과 국적취득 여부에 따라 사회서비스 지원의 차등은 불가피하되, 서비스 지원의 원칙이 분명해야 할 것이며, 인권적 차원에서 긴급복지지원, 인권보호지원은 체류자격과 무관하게 보편적으로 적용되는 것이 마땅하다고 생각함.

나. 전문가 D

이민정책 평가와 쟁점

1) 이민정책의 경과

정책 영역에서 이민 문제는 1990년대 후반 이후 현상과 수요에 후행하는 경험적 처방으로 진화해 왔다. 결혼이민자를 중심으로 한 사회통합정책에서 불거진 이민에 대한 논의는 고용허가제 도입 이후 인력정책으로 무게중심을 옮겨 전개되어 왔다. 정책의 무게중심이 변하는 과정에서 자원 배분을 둘러싼 부처 간 갈등도 늘 상존했다. 학문적으로는 다문화에 개념적 합의에서부터 이주 행위의 정치경제학적 문제와 이민자의 정체성과 통합에 대한 사회학적, 문화인류학적 검토까지 훨씬 넓은 범위에서의 탐색이 이루어져 왔다. 그러나 학문적 논의는 정책적으로 풍부하게 수렴되지 못했다. 이는 현안으로서의 정책자원 배분과 거버넌스 문제에 집착했던 정책 당국이 예견된 사회 문제들을 선제적으로 내다보고 앞서가지 못했다는 반성과 학술적 탐색이 사회와 정책 당국의 쓰임에 좀더 밀착되어 구현되지 못했다는 학계의 성찰을 동시에 요구한다.

현재는 정부 내에서 이민과 이민정책에 대한 제도적 개념은 정립되지 않은 상태다. 외국인정책과 다문화정책, 외국인력정책은 각각의 법적 기반을 갖고 있지만 이민정책은 아직 정부 내에서 제도적으로 개념화되지 못했다. 이는 지금까지 이민정책이 뚜렷한 정책목표와 방향성을 갖지 못한 채 정책기능이 분산된 채 표류해 왔음을 단적으로 증명하는 것이기도 하다. 모두가 주지하고 있듯이 법무부와 노동부 그리고 여가부간 거버넌스와 정책자원의 효율적 배분이 이루어지지 못한 결과이기도 하다. 외국인 문제와 관련한 국내 최상위 법정계획을 수립하는 법무부는 정작 문호관리에 대해 제대로 된 리더십을 부여받고 있지 못하다. 외국인력정책은 노동부가 관할하고 있고, 사회통합정책은 결혼이민자에 집중되어 여가부를 중심으로 한 정책자원 편중이 심각하기 때문이다. 적어도 외국인정책기본계획 수립에 있어서 법무부는 각 부처별로 입안된 정책 과제들을 한데 모으는 소극적 역할에 그치고 있다. 반면 고급인력에 대해서는 법무부의 관리가 지속되면서 외국인 인력정책이 숙련도에 따라 정책 당국이 분리되는 기형적

거버넌스가 유지되고 있는 상태다.

이민정책과 관련한 정책 혼선과 거버넌스 문제가 이슈화된 것은 최근 수 년 사이 저출산으로 인한 인구 문제가 부상하면서부터다. 개방 지향적 거시경제학자들과 전직 경제 관료들을 중심으로 우리나라의 인구감소가 가져올 파장에 대한 우려들이 제기되기 시작했고, 대안 중 하나로 이민정책이 부상했다. 인구문제의 심각성을 고려하면 갑작스레 이민을 인구문제와 결부시킨 사람들이 이민문제에 대한 바람직한 인식의 틀을 왜곡하거나 학문적 탐색의 경로를 굴절시켰다고 보기는 어렵다. 우리나라가 초저출산(합계출산율 1.3명 미만)으로 진입한 2001년에 출생한 사람들이 사회로 진입하는 2019년 이후부터 인구감소의 영향이 실물경제에서 나타날 것이라 보면 향후 4~5년이 인구 문제에 관한 한 합리적 대안을 모색할만한 골든타임이라는 주장을 경청할 필요가 있다. 같은 맥락에서 정부의 정책적 고민이 시작된 것도 늦었지만 반가운 일이다.

2) 이민정책의 쟁점들

이민과 이민정책에 대한 새로운 문제제기는 인구문제의 심각성에 대해 상당한 수준의 공감대를 전제로 출발해야 할 필요가 있다. 그러나 인구대책으로서의 문호개방과 이민정책이 필요하다는 주장은 곧바로 내국인 일자리 보호를 우려한 고용정책 부처와 연구자들로부터 그리고 출산으로 인구 문제를 해결해야 한다는 보건복지론자들의 비판에 직면했다. 이민문호 개방이 내국인의 일자리를 대체한다는 고용보호 관점에서의 접근은 저성장이 지속되고 일자리와 실업문제가 첨예한 상황에서 매우 강력한 지지기반을 갖고 있다. 아울러 이민정책보다 내국인의 출산율 제고에 정책자원을 우선 투입해야 한다는 주장도 여전히 강건하다. 이민에 대한 정책적 논의는 이 같은 문제의식들을 정렬하고 정책 자원을 어떻게 배분해야 하는가를 밝히는데 집중되어야 한다. 이민정책이 인구정책으로서 유효한가 아니면 지금과 같이 인력정책으로 관리되어야 하는가 그리고 저출산정책은 과연 실효성이 있는가가 논의의 중심에 있어야 할 것으로 보인다.

통합과 갈등 비용에 대한 문제제기도 있다. 이민정책이 새로운 사회 재구성에 관한

것이니 만큼 이 역시 깊이 있는 논의가 진행되어야 한다. 그러나 이민과 이민정책의 경로와 위계를 고려하면 통합에 대한 문제의식과 논의는 ‘개방’ 여부와 방식에 대한 합의 이후에 오히려 더 효율적으로 전개될 수 있다. 통합 자체가 근본적으로 불가능하다거나, 통합 비용이 개방의 편익을 넘어선다는 인식이라면 당장 함께 논의해야 할 필요가 있다. 하지만 이런 관점은 순혈주의와 정교한 검증을 거치지 않은 일부 경험적 사례들로부터 자유롭다는 것을 스스로 입증해야만 논의의 장으로 들어올 수 있다.

3) 인구정책 vs 인력정책

이민정책을 인구정책으로 접근해야 한다는 주장은 가장 먼저 요소투입 관점에서의 성장 절벽을 우려한다. 생산가능인구는 당장 내년부터 감소세로 들어가 현재의 출산율 전망에 의한 인구 추계로는 증가세를 회복하지 못한다. 다른 생산요소 투입을 중위 수준으로 가정할 때, 인구감소만으로도 우리나라의 잠재성장률은 2020년이면 1%대로 추락할 것이라는 분석도 있다. 반면 외국인 유입이 내국인 고용을 대체하고 임금 상승을 억제하는 부작용이 있다고 보고 장기적으로 여성이나 노인 등의 유희인력을 우선적으로 활용해야 한다는 주장이 있다. 때문에 이민정책은 여전히 기존과 같은 인력정책의 관점에서 신중하게 접근되어야 하며 내국인 일자리 문제가 첨예한 지금과 같은 상황에서 미래의 인력난을 우려한다는 것은 당장의 국민들을 설득할 수 없다는 인식이다.

그러나 이는 인구와 성장의 메커니즘을 다소 협소하게 들여다 본 측면이 있다. 우리나라가 인구감소를 우려해야 하는 이유는 인력난보다도 총 수요의 감소에 있다. 지금과 같은 인구 감소가 지속된다면 내구재 소비는 2018년부터 비내구재 소비는 2024년 그리고 건설투자는 2019년부터 감소세로 전환할 것으로 보인다. 인구와 총 수요 감소로 인한 재정 문제도 심각하다. 통합재정수지는 현재 GDP 대비 0.2% 흑자지만 현재의 인구 추세가 지속된다면 2021년 적자로 돌아선 뒤 흑자 전환이 불가능하고 이로 인한 국가채무는 2060년 GDP 대비 152%로 현재(40%)의 세 배로 증가할 것이란 분석도 나온다(국회예산정책처). 2000년대 후반 글로벌 금융위기는 수출 주도 성장이 갖는 한계와 글로벌 경제와의 과도한 동조화가 갖는 폐해를 여실히 입증했다. 지금은 정

치권은 물론 경제학계 전반에서도 소비 주도, 내수 주도 성장으로의 전환이 불가피하다는데 넓은 공감대가 형성되고 있다. 때문에 인구문제를 인력 관점에서만 접근해서는 그 해법이 제한적일 수 밖에 없다. 이민정책을 내국인 고용을 침해하지 않는 범위에서 보완성에 기반한 인력정책으로 접근해야 한다는 것은 외국인을 단지 노동력 부족의 대안으로만 생각하던 과거의 프레임이며 지금의 문제인식과는 다소 괴리가 있다.

이민정책에 대한 검토는 경제 및 사회의 지속가능한 발전에 기여하는 새로운 인구층 형성에 관한 것이 되어야 한다. 이민자를 단순한 노동력이 아니라 소비주체이며, 산업주체 그리고 사회 다양성의 주체로 새롭게 인식할 필요가 있다. 이민정책을 인력수급 관점에서만 바라보는 것은 사람과 경제, 시장과 성장에 대한 포괄적, 전략적 사고를 저해한다. 포춘지 상위 500대 회사들의 40%가 이민자나 그 후손에 의해 설립되었다는 사실을 고전적 이민국가에서나 가능한 얘기로 더 이상 외면할 수는 없다. 장기 불황 속에서 당장 내국인 고용을 보호한다는 것은 너무나 강력한 명분이지만 단기적 이해만을 고려해 먼 미래를 위한 국가전략 설계를 경직시켜서는 안 된다. 각종 연금정책이 설계시점에서의 유권자 이익 보호에 치우쳐 중장기적으로 엄청난 재앙을 초래하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다.

4) 이민정책 vs 저출산정책

인구정책으로서 이민정책을 주장하는 사람들은 우리나라 저출산정책의 실효성에 대해 불신이 있다. 이 같은 불신은 보건·복지 당국이 초래한 결과다. 2006년 이후 추진해 온 제1차(2006~2010)와 제2차(2011~2015) 저출산·고령사회 기본계획에 따르면 지난 10년간 저출산에 투입된 예산만도 80조원에 달한다. 반면 같은 기간 출산율은 전혀 개선되지 못했다. 80조원은 지난 10년간 결혼한 모든 부부들에게 2,500만원씩을 나눠줄 수 있는 막대한 예산이다. 투입 중심의 평가체계로 인해 실제로는 저출산과 무관한 사업까지 과다계상된 결과라는 점을 고려해도 초라한 출산율 개선 실적은 정책 실효성에 대한 비난을 피하기 어렵다. 정부의 저출산정책을 불신하는 사람들은 현재 한국에서의 출산과 양육의 생애 비용은 자신들은 물론 정부도 감당할 수 없다고 생각한다. 저출산 원인과 관련한 다양한 조사들은 임신과 출산, 영유아 시절의 육아 비용보

다 평생에 걸친 교육비와 취업, 주거비용에 대한 우려가 정작 출산 동기를 저해하는 원인을 드러내고 있다. 이 같은 문제들은 한국의 왜곡된 교육구조와 노동시장 그리고 부동산 시장에 이르기까지 국가와 사회의 대개혁을 전제로 하지 않고서는 해결될 수 없는 문제다. 반면 정부가 내놓은 3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)이 과연 이 같은 구조개혁을 성공적으로 이끌어 낼 해법인가에 대해 동의하는 사람은 여전히 많지 않다.

아울러 저출산정책의 실효성보다 이민정책과 저출산정책의 관계를 일종의 대체제로 보는 시각이 더욱 문제다. 인구정책으로서의 이민정책이 본격 추진되면 저출산대책이 전면 폐기되는 것인가? 결코 그렇지 않다. 이민정책과 저출산정책은 서로 배타적인 전략이 아니다. 인구정책으로서의 이민정책은 당장의 시장 수요에 따라 대규모 인력을 유치해 오는 인력정책이 아니다. 이주 동기에 따라 사람들이 자연스레 들고 날 수 있는 문호에 대한 큰 그림을 그리자는 것이다. 이는 사회적 합의를 거쳐 당장 입안된다 할지라도 향후 수 십 년에 걸쳐 실제 유입이 이루어지며 그 과정에서 이를 관리할 정교한 제도적 장치들이 진화되어 나갈 것이다. 그리고 그 기간 중 정부가 추진하는 저출산대책이 얼마나 효과를 거두는지가 유입 관리의 중장기적 방향을 결정해 나갈 것이다. 지금은 인구정책으로서 이민정책의 중장기 전략을 어떻게 설계해야 하는가에 대한 지혜를 모으고 이에 맞는 추진체계를 구축하는 작업에 불과하다. 이민정책과 저출산정책이 정책자원과 거버넌스 주도권을 두고 서로 대립하지 않도록 범정부 차원의 조정과 리더십이 절실히 요구되는 이유다.

다. 전문가 D

본 토론문은 제2차 중장기 이민정책포럼을 위해 제출된 발제문 두 편에 대한 토론 원고이다. 한국의 이민정책을 평가한 두 발제문은 현재 한국의 이민 환경을 급격한 세계화의 변화와 한국 사회의 저출산, 고령화 현상으로 지목하고 있다.

이병하 교수는 한국 정부의 이민정책을 “사안에 따른 단기적 대응이 축적된 결과물”로 보고 있다. 이병하 교수의 지적은 한국 사회의 이민정책을 연구해 온 학계의 대체적 분석과 일치하고 있다. 정부 차원에서 체계적인 이민정책을 수립하고 이민자를 수용한 것이 아니라 이미 벌어진 일들에 대해 단기적 대증적(對症的) 정책 대응을 하면서도 이민을 수용할 것인지, 수용한다면 어떤 원칙에서 할 것인지, 혹은 한국사회가 정말 이민 사회로 갈 것인지에 대한 정책 결정이나 사회적 합의를 도출하지 않은 상태에서 이민자의 인권, 사회복지, 사회통합 등 의제별로 단기 대응을 해 왔기 때문에 지난 20 여 년 간 비슷한 문제제기와 토론이 반복되고 있는 것이다.

이규용 박사와 이병하 교수 모두 현재 한국 사회의 이민정책은 한국의 저출산·고령화 현상과 분리해서 대응할 수 없다고 진단한다. 이러한 진단은 최근 저출산·고령화로 인한 생산가능 인구의 감소 이로 인한 한국 경제의 활력 위축 등의 문제제기와 연관된 것으로 부족한 생산가능 인구를 이민을 통해 충원해야 한다는 정책 제안과 연관되어 있다. 만일 한국정부의 이민정책이 이러한 진단에 입각하여 입안되고 추진되어야 한다는 정책적 합의가 만들어 진다면 앞으로 이민정책이 나가야 할 방향은 명확해 진다고 본다.

그러나 한국의 이민환경은 이병하 교수의 진단대로 “세계화라는 보편적 흐름”과 “분단현실, 재외동포의 존재”가 복합되어 있으며, ‘저출산·고령화’와 이미 입국해 있는 ‘다양한 이주민’과 이주경로 등의 ‘역사적 특수성’이 복합적으로 얹혀 있다.

지난 20년 간 한국 정부의 이민정책이 분명한 정책적 기조나 미래 전망을 제시하지 않은 것이 한국 사회의 미래와 이민 정책을 연계시킬 정책 구상의 ‘태업’이나 ‘방기’ 탓

인지 혹은 그러한 결정을 내리기 위한 논쟁과 토론, 사회적 분열을 회피하기 위해 대중 처방에만 매몰되었던 것인지 성찰할 필요가 있다. 한국의 중장기 이민정책을 논의하는 자리의 핵심 의제는 한국 사회는 이민자를 수용할 것인지, 수용한다면 왜 해야 하는지를 명확히 해야 구체적 방법론에 대한 합의를 만들어 볼 수 있기 때문이다.

지난 20 여년 간 한국의 이민정책은 정책 비전이나 중장기 계획이 없는 상황에서 대중적으로 추진되었다. ‘외국인노동자(이주노동자)’ 정책은 생산가능 인구 축소가 아니라 노동시장보완의 관점에서만 집행되었고, 체류관리나 임금정책 수준에서 관심을 받았을 뿐이다. 결혼이민자 정책도 국제결혼을 통한 한국으로의 이주가 실질적 이민통로라는 인식보다는 가족과 여성인권의 문제, 다문화가정의 가족문제와 복지대책, 한국사회 통합을 위한 적응 문제 등 시기별로 제기된 정책 수요에 대응한 면이 크다. ‘이민정책’이라는 의식보다는 ‘결혼을 해야 하는 한국인의 수요’가 존재하고 이들의 국제결혼이 결혼이민자의 입국을 가져오니 여기에 수동적으로 대응해 온 것으로 평가할 수 있다. 이병하 교수가 진단한 대로 정부 차원의 종합적 체계로서의 이민정책 보다는 이미 발생한 상황에 대한 단기 대응 혹은 이민 관련 정책 의제별로 고안된 단기 대책이 축적되어 오늘날의 이민정책이 되었다는 분석에 동의할 수 밖에 없다.

그렇다면, 이제 논의의 쟁점은 이민정책이 ‘중장기적 관점에서 논의되어야 하며’ 이민 수용국에서 발생할 ‘정치, 경제, 사회, 문화의 측면에 미치는 영향’을 분석하고 그럼에도 불구하고 한국사회가 이민을 수용해야 한다면 그 이유와 원칙을 토론해야 한다.

국내에 체류하는 외국인과 결혼이민자 정책의 근본 성격을 어떻게 규정할 것인가, 혹은 결혼이민자와 다문화가족 정책을 다른 외국인 정책과 분리해야 하는가, 이민정책은 사회통합 정책을 포함해야 하는가, 외국인노동자, 다문화가족 등을 이민정책의 틀에서 대응해야 하는가 등의 문제를 논의하고 합의된 원칙에 근거해서 정책을 분류하고 부처별 대응을 하는 것이 필요해 보인다.

다. 전문가 E

1) 이주의 시대: 글로벌리스트 또는 선택적 수용

- “세계화로 인한 압력”으로 인해 국제이주는 국가의 역할과 기능에 대한 성찰로 이어지고 있으며, 이민자들은 어디에 있든지 가장 취약한 그룹에 속하기 때문에 인권보장이 중요하다(이병하).
- 저출산 고령화에 따른 생산가능인구의 감소에 따라 부문별 인력부족이 예상되며 이에 따라 숙련단절의 문제가 야기될 것이 예상되므로 이민정책이 이러한 문제를 해결할 수 있어야 한다(이규용).
- 두 가지 관점 모두 이주 현상을 이해하고 이민을 관리하는 데에 매우 중요한 정책적 시사점을 제기하고 있음.
 - 국제주의적 관점을 채택하든 국가의 노동시장 기능활성화를 위한 관점을 채택하든 이주 혹은 이민이 미치는 사회경제적 영향을 적지 않음.
 - 이민을 통해서 보완하거나 활성화하고자 하는 국가의 기능이 무엇인가에 대한 고민이 요구됨.
 - 이민자들이 한국사회에서 어떤 지위를 가지는가에 대한 사회적 담론이 요구됨
- 이민자들이 영주할 수 있는 권리를 기반으로 하는 이민정책을 펼 것인가? 아니면 국내 노동시장의 문제를 해결하기 위한 단기 처방 차원의 이민정책을 펼칠 것인가? 두 가지 문제를 종합적으로 고려하는 이민정책이 요구됨.

2) 이민 통합과 공존

- assimilation 또는 integration 모두 이민통합의 과제라고 할 수 있음.
 - 이민자들이 한국사회에 정착하는 과정에서 assimilation 또는 integration 모두 방향성을 가지는 개념인데 통합이 지향하는 방향성이 무엇인가에 성찰이 필요함.

□ 이민을 민주주의 증진의 차원에서 이해할 수 없는가?

- 이민정책을 비전문취업, 방문취업, 전문인력, 유학생, 재외동포, 영주자, 결혼 이민자등으로 구분하여 비자체계 중심으로 펼칠 수 있음.
- 단기체류자에 대한 이민정책과 영주자에 대한 이민정책은 다른 차원의 정책일 수 있음. 영주자와 결혼이민자는 한국의 법체계 안에서 한국민과 다름없이 의무와 권리를 지니며, 한국의 전통문화를 적극적으로 수용할 수도 있으며 자신이 익숙한 문화를 한국사회에 적극적으로 확산시킬 수 있어야 함.
- 단기체류자들 역시 한국사회에 영주하고 있는 이민자들과 문화 다양성을 증진시킬 수 있도록 여건 조성이 필요함.
- 한국사회의 제도들이 이민자에 대한 차별이 없도록 해야함. 비전문노동자, 우수전문인력 등으로 구분하여 관리하고 있으나 실질적으로 이러한 관리체계는 노동시장의 생산인력부족을 해소하기 위한 단기처방으로 이들을 한국에 정착하는 개인으로 인식하지 않고 있음. 그렇기 때문에 이들에 대한 차별적 인식을 극복하는 데에 어려움이 있음.

□ 이민은 관리와 통제의 대상이기도 하지만 이민자들은 공존의 파트너이기도 함.

- 이민이 지니는 사회경제적 효과를 고려한다면 이민현상을 정부가 관리와 통제를 하는 것은 필요함.
- 그런데 이민자들은 한국사회를 구성하는 구성원이라는 관점에서 이들의 인권 증진을 위한 노력도 병행되어야 함.
- 이를 통하여 한국사회의 건강성 회복을 위해 이민자들의 매우 중요한 역할을 하고 있음을 널리 알릴 수 있으며 단일민족국가라는 프레임에 의한 사회현상의 왜곡을 완화할 수 있을 것임.

3) 난민

□ 난민을 왜 수용하는가?

- 난민을 수용하는 것은 국제사회의 인도적 요구에 부응하기 위해서,
- 국가의 국제적 평판을 고려하기 때문이며,
- 국가의 정치적 목적을 실현하기 위해서,
- 난민들의 인권을 증진하고 인간안보의 증진을 위해서 등.

□ 난민에 대한 부정적 시각들?

- 일자리 경쟁, 공동체 안보의 위협, 국가안보의 위협, 보건문제
- 난민신청제도의 오용 및 악용을 비판함.
- 난민에 대한 왜곡된 시각들이 만연함
- 난민들에 대한 부정확한 정보의 유통도 난민에 대한 부정적 시각의 확산에 일조함.

□ 한국의 난민수용부담은 얼마나 되는가?

- 난민법을 시행하고 난민을 수용함으로써 국가이미지 제고에 기여할 수 있음.
- 수용을 함으로써 국가이미지 제고에 활용할 수 있음.
- 인구수 대비 난민 수용인원, GDP 대비 난민수용인원 측면에서 아직 한국사회의 부담이 크다고 보기 어려움.
- 난민의 대량유입이 가능한가? 난민인정절차에 의한 수용되는 난민의 수는 단기간에 크게 증가하기 어려움.

□ 난민을 계속 지원할 것인가? 언제까지 무엇을 지원할 것인가?

- 난민에 대한 지원의 규모, 기간 등에 대한 정책적 고민이 필요함.
- 난민 지원을 특별지원으로 할 것인가? 보편복지 차원에서 지원할 것인가?

□ 난민지원을 정부가 독점적으로 할 수 있는가? 시민단체와의 분업과 협업이 필요.

제3절 제3차 중장기 외국인·이민정책 포럼

1. 일 시: 2016.10.28 (금), 13:30~16:30
2. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 회의실
3. 포럼주제
이민정책의 범위와 거버넌스
4. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 이규용(노동연구원), 이진영(인하대학교), 이해경(배재대학교 공공정책학과), 윤광일(숙명여대 정치외교학과)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 여성가족부(최은주 과장), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(이재형 사무관)

5. 세부일정

시간	내 용
13:30~13:40	개회사
13:40~14:40	논의주제발표
15:00~16:30	주제 토론

6. 토론자

가. 전문가 A

이민정책 거버넌스 수립방안

1) 문제점

□ 종합적인 이민정책수립 및 집행의 한계

- 이민 정책은 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 이주자의 유입, 체류지원, 사회통합 정책의 수립이 필요하나 현재의 체계는 이러한 종합적인 기능을 수행하는데 한계

□ 이민자 대상별 업무 영역의 분산으로 통합적 이민자 지원정책을 구현하는데 제약

- 정책 주체 간 조정, 협력 기제가 미흡하여 정책 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있으며 한편으로는 중복 지원 문제가 제기되는 동시에 지역, 대상자별 정책의 사각지대가 발생
 - － 이민자들의 이주시기와 기간, 생애주기에 따른 다양한 통합지원 수요를 적시에 파악하고 효율적으로 추진하는데 한계

□ 현행 이민자 통합 지원정책의 부처별 소관 : 결혼이민자 및 다문화가정은 여성가족부, 외국국적동포 및 전문인력은 법무부, 중도입국청소년 및 유학생은 교육부, 비전문 외국인력은 고용노동부로 이민자 유형별 담당부처가 분산

- 이민 정책의 핵심은 이주자 대상별로 유입-체류지원-귀국 혹은 영주, 그리고 노동시장 및 사회통합 정책 등 생애 주기별 대책이 필요

□ 정부 부처간 정책의 연계성 부족

- 현재의 이민 정책은 부처별 영역주의가 강하게 작용하여 부처의 고유기능이 갖는 장점이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정

- 이민 정책대상자별로 특정부처 중심의 생애주기별 대책이 이루어지고 있어 업무의 중복성 문제 및 체계적인 정책집행이 곤란
 - 특정부처가 이러한 생애주기별 정책기능을 부처 자체적으로 종합적으로 수립 집행하는 것은 비효율
 - 부처간 업무의 연계가 체계적으로 이루어져야 하나 현실적으로는 협조체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 실정
- 이민 정책은 특정 부처의 고유영역이라기 보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격을 갖고 있으며 따라서 부처간 고유기능의 조정 및 협력체계의 재구축이 필요
- 영역별 이민정책의 배타성으로 인한 이민정책 평가 및 방향성에 대한 논의의 제약
 - 이민정책의 방향성에 대해서는 다양한 스펙트럼이 있는 바 통일적인 논의는 바람직하지 않을 수 있음
 - 그림에도 불구하고 현재와 같은 구조하에서는 정책방향에 대한 논의의 다양성을 넘어 엇박자나 정책의 혼선을 야기할 우려가 존재
 - 이민정책연구도 유관기관과의 연계성 중심으로 이루어지는 문제도 있지만 또 한편으로는 연구내용과 관계없이 유관기관과의 연계로 치부함으로써 연구의 확장성이나 연구결과물에 대한 공유가 제대로 이루어지지 못하고 있음

2) 정책방향

- 이민정책의 총괄 종합기구 수립 및 부처간 기능의 연계
 - 종합 거버넌스 체계 구축 및 부처의 고유기능의 연계성 강화
 - (기구) 현재의 위원회를 종합하여 상설기구를 설립
 - 총괄위원회는 이민정책의 총괄종합기능을 수행하는 만큼 대통령 직속이나 국무조정실 산하에 두는 것이 바람직

- 기존의 위원회는 총괄 위원회 산하에 분과위원회를 두어 운영하되 기존의 운영체계를 벗어나 부처들의 간사역할을 탈피
- 전문성을 요하는 만큼 사무국을 산하에 두어 부처간 조정, 중장기계획, 이민정책에 대한 종합 기획기능을 수행
- 총괄적인 이민정책에 가이드라인 역할을 할 수 있는 자문위원회를 두는 방안 검토
- 영국의 이민자문위원회(Migration Advisory Committee)
 - 정부로부터 핵심이슈에 대한 의뢰를 받아 이민관련 주요 쟁점에 대한 연구 및 정책방향 제시
 - 분석과 정책제안을 담은 보고서를 작성하며 정부 홈페이지에 공개
 - 실증분석 등에 기반한 연구
 - 다양한 이해관계를 벗어나 증거에 기반을 둔 연구 및 협의를 통한 논의
 - MAC의 의견은 구속력은 없으나 대체로 정부는 의견을 수용

□ 총괄기구의 기능 및 역할

- 부처별로 분산된 이민정책의 기능에 대한 조정 및 유기적 연계 조율
 - 이민정책 추진체계 조율 : 예산, 기능, 전달체계 등
 - 이민정책 이슈별 정책 연계 기능강화
- 쟁점 또는 공통의 정책아젠다 도출 및 이에 대한 정책방향 제시
 - 중장기 이민정책(전략) 수립 총괄
 - 이민정책 이슈별 정책평가 및 분석보고서 작성
 - 이민자 유입·체류지원·사회통합 등 정책 종합평가
 - 적정 이민자 유입규모 결정
 - 이민의 경제사회적 영향에 분석 및 정책방향 제시

나. 전문가 B

1) 정책 환경 조성을 위한 정확한 외국인 인구 통계 필요

□ 통계청이 9월 7일 발표한 ‘2015년 인구주택총조사’ 전수집계결과 2015년 11월 1일 기준 국내 거주 외국인은 136만명으로 5년 만에 41.6%나 폭증했다. 외국인은 총 인구의 2.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 국적별로는 한국계 중국인(조선족), 중국, 대만 포함한 중국계가 51.6%(70만명)로 절반 이상을 차지하고 있다. 다문화가구는 30만 가구, 가구원 89만명으로 인구의 1.7%를 나타내고 있다

□ 법무부 자료에 따르면 7월 30일을 기준으로 국내 체류 외국인 수가 최초로 200만명을 넘어선 것으로 조사됐다. 이는 우리나라 전체 인구의 3.9%에 해당한다. 2000년 49만1천명에서 2007년 100만명을 돌파한 뒤 2016년에는 100만명이 더 늘어 200만명을 넘어섰다. 법무부는 지금 추세를 유지할 경우 5년 뒤인 2021년에는 300만명을 넘을 것으로 예상했다. 체류 외국인의 국적은 중국인이 101만 2,273명으로 가장 많은 50.6%를 차지했다. 이어 미국(7.8%), 베트남(7.2%), 태국(4.6%), 필리핀(2.7%), 우즈베키스탄(2.6%) 순으로 나타났다.

□ 외국인 경제활동인구가 100만명을 돌파했다. 통계청이 10월 20일 발표한 2016년 외국인 고용조사 결과를 보면 지난 5월 기준 15세이상 국내 상주 외국인은 142만 5000명으로 지난해 같은 달보다 5만1000명(3.7%) 늘어났다. 이중 15세 이상 국내 상주 외국인 중 경제활동인구는 1년 전보다 1만9000명(1.9%) 증가해 100만 5000명을 기록했다.

2) 국내 거주 재외동포가 다수를 차지하는 현실을 도외시 하지 말아야.

□ 통계청 142만 명 중 절반 이상은 재외동포(자료: 통계청.2016년 외국인 고용조사결과)

○ 방문취업(26만 9천), 재외동포(33만7천): 60만 명은 재외동포만 해당되는 비자

- 영주권자 중 많은 부분, 결혼이민자 중 많은 부분, 국적취득자의 많은 부분
- 유학생 및 기타 등에서도 동포 비중이 큼
 - 그러나 문제발생의 구조적 원인에서 언급되지 않음\

3) 현실에서 출발하고 가능한 수준에서 미래를 대비하는 정책이 되어야 함

- 재외동포 다수, 고용 통계 미비, 사회통합, 외국 정부와의 관계 등을 고려하여 대통령직속의 “공공외교와 외국인 위원회” 설치하고 3국을 둠
 - 재외동포정책국
 - 외국인정책국
 - 미래기획총괄국
- 미래국가전략의 틀에서 재외동포 및 외국인의 한국 내 유입 등 새로운 현상을 포함하는 기구로 외국인정책을 총괄함(참고: 이진영(2013). 동포정책과 새로운 전담기구의 모색)

4) 등록, 체류, 이동 및 세금으로 본 거주민 중심 외국인 정책

- 확고한 외국인 등록 절차
- 중국동포 성명 표기의 문제: 한국식 표기할 것
- 중국주민증: 한국어 표기, 한국 외국인등록증: 중국어 병음 표기
- 취업 시, 혹은 자영업일 경우도 정확한 등록하도록 명문화
- 주민 센터 중심의 프로그램 운용
- 지방자치 중심의 프로그램 운용

5) 국제협력에 초점을 두는 외국인정책

- 이민 자체가 국제적 현상
- 최근 이민의 국내/외적 공유 현상
- 단순 거주국 중심으로 해결할 수 없는 문제들
- 국제협력 고려한 이민정책 수립

다. 전문가 C

1) 이민정책의 범위

□ 이민정책의 루트 및 통로에 따른 유형

- 이민정책의 기본적인 통로는 경제(취업, 기술)이민, 가족이민, 난민이민의 세 가지 통로가 있고, 한국의 경우는 현재 동포이민이 경제이민과 가족이민에 다 위치하고 있으나, 이를 따로 떼어서 동포이민으로 범주화할 필요가 있음.
- 경제이민은 다시 그 기술수준에 따라 전문인력/비전문인력 등으로 나눌 수 있음.
- 가족이민은 가족동반이민, 가족재결합이민, 가족형성이민으로 나누어짐
 - 각각의 세부 영역별로 유입의 선별원칙 고민 필요함

2) 이민정책의 대상

- 원래는 단기이민자(외국인노동자, 전문인력), 장기(영주)이민자(성실근로자, 전문인력, 결혼이민자 등), 이민배경인구(귀화자, 이민2세, 이민3세)임.
- 한국은 최근 외국인유학생, 치료 목적 입국의 외국인 환자 등을 포함한 외국인방문자까지 포함하고자 함.
- 이민정책은 기본적으로 emigration policy와 immigration policy를 다 포괄하는 용어이고, 내국인의 이출과 외국인의 이입은 서로 연관이 크고 한국의 경우 동포(귀환)이민이 중요하므로, 이민정책의 대상은 내국인, 해외한국인, 외국인, 귀화자 등 이민배경인구까지를 다 아우름.⁹⁾
- 이민자의 사회통합의 경우에도 이민정책의 대상은 내국인까지 확대됨.

⁹⁾ 최근 국내 영주자 개념에 짝짓는 용어로 '에쓰니즌'이란 용어도 있음.

3) 이민정책의 단계

□ 출입국관리→체류 및 국적관리 (외국인력정책 포함)→사회통합

□ 이민정책의 각 단계는 서로 연관이 큼. 특히 제3단계인 사회통합을 고려하여, 제1-2단계인 출입국관리 및 체류(외국인력)관리 정책을 세워야 함.

○ 사회통합의 성공은 통합정책에 달려있기보다는 선별정책에 달려있음 (Hartwich, 2011).¹⁰⁾

○ 이민정책의 '선별원칙'이 잘 지켜질 경우, 사회통합정책은 인권, 다양성 존중, 권리 및 의무 보장 등 '보편적 원칙'에 따라 잘 수행될 수 있음.

○ 그러나 우리의 경우는 선별원칙은 무시한 채, 통합정책에 지나치게 집중하는 경향이 있었음.

4) 이민정책의 목표: 국익의 제고

□ 그러나 과거 국익=경제만을 고려하다가, 최근 정치, 사회, 문화 등 다양한 차원의 이익을 고려함.

□ 경제적인 이익 + 민주주의 원칙(민주, 자유, 인권 함양)

□ 다양성 존중 + 인권 존중

□ 이는 한편으로는 기존의 고용허가제 등이 성실근로자제도가 추가되면서, 향 후 가족재결합 등의 문제를 시급히 정리해야 함을 의미.

□ 다른 한편으로는 기존의 결혼이민여성에 대한 사회통합이 지나치게 혈통주의적, 가부장제적, 온정주의적인 경향에서 벗어나야 함을 의미함

¹⁰⁾ Hartwich, Oliver Marc. 2011. "Selection, Migration and Integration: Why Multiculturalism Works in Australia (And Fails in Europe)" CIS Policy Monograph 121, The Center for Independent Studies.

- 그러므로 이민정책의 범위는 인구정책, 인력정책, 사회통합정책 등을 모두 아우르는 종합적인 정책임.

5) 이민정책 거버넌스(협치)

□ 이민자 통합정책의 대상별 한정

- 그간 우리의 이민자 통합정책은 대상별로 나뉘어져, 특히 결혼이민(여성)에게만 초점을 맞춘, 온정주의적, 시혜적인 사회통합정책이 대부분이었음.
- 선별유입이 가능하다면, 이미 들어와 있는 모든 이민자에게 각 기준에 맞는 ‘보편주의적’ 통합정책을 실시할 수 있음.

□ 협의의 통합과 광의의 통합 구분하기

- 통합을 ‘좁은 의미의 통합(협의의 통합)’과 ‘넓은 의미의 통합(광의의 통합)’으로 나눌 필요가 있음.
- 통상 이민유입국에서는 협의의 사회통합은 이민관리(통제)로 인식되어 이민 관련 부처에서 다루어지고, 광의의 사회통합은 내국인에 대한 일반적(보편적)인 복지의 틀 속에서 내·외국인에 대한 차별 없이, 그 합당한 적용
- 기준에 따라 기존의 부처나 특히 지자체에서 다루어지는 경향이 있음.

	협의의 사회통합	광의의 사회통합
개념	이민자 특유의 기본적인 사회통합	모든 주민 적용의 보편적인 사회통합
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 현지 언어 교육 - 현지 사회의 기본적인 이해 교육 <p>‘구명복’ 제공!</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노동, 복지, 가족, 교육, 문화 등 <p>보편주의 원칙</p>
담당	<ul style="list-style-type: none"> - 이민 관련 독립기관 또는 (통합)위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 중앙부처 - 지자체 - 지역의 민간단체 등

출처: 이해경(2012).

□ 이민자 통합정책의 대상: 정주자뿐만 아니라, 모든 외국인 주민으로 확대되는 경향이 있음.

- 우리의 경우도, 서울시의 ‘외국인 시민/주민’의 정의를 참조할 필요 있음.
 - 2012년 서울특별시 인권기본조례에서 ‘서울시민’의 정의를 “시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다”로 규정함. ‘시민/주민’의 법적 근거를 제시함.
- 그간 외국인노동자는 일시적인 초청노동자로 보고, 이들을 정주자로 보지 않았기에 통합의 대상에서 제외함. 그러나 이들의 상당수가 이미 정주하고 있고, 향후 성실근로자제가 더욱 확대될 경우, 정주가능성이 매우 높음.
- 결혼이민자는 통상 정주자로 보나, 현실은 지난 20여년간 결혼이민 여성의 20% 결혼이민 남성의 30%가 이혼하였음. 가출 등을 포함할 경우 이들의 가족 해체율이 높다는 점은 늘 간과되었음.

□ 이민정책의 거버넌스 차원

- 중앙정부차원의 거버넌스
- 중앙정부와 지방정부의 거버넌스
- 정부와 민간의 거버넌스

□ 가칭 (통합) 위원회(외국인정책위원회, 다문화가족정책 위원회, 외국인력정책위원회 등)로 여러 위원회를 통합하면 문제가 해결되는가? 또는 과거 ‘사회통합위원회’가 role model이 될 수 있는가?

- 향후 통합위원회 등 이민정책 컨트롤타워의 필요 역할과 기능에서 1-2차 포럼에서 논의된 것 이외에 이민정책에 영향을 미치는 국제적(국외적) 영향과 대응도 추가하면 좋겠음.
- 컨트롤 타워의 필요성은 누구나 인정하고 있으나, 동시에 컨트롤타워의 설치가 만병통치약은 아님.

- 즉 독립기관(또는 통합위원회)이 있어도, 이민과 관련된 사안은 너무 복잡하여 다른 부처와의 역할분담이 여전히 중요함. 나아가 사안에 따라 업무분담이 달라질 수도 있음.
- 결국 추진체계 구축의 핵심은 (1) 컨트롤 타워 및 (2) 관련 부처 간의 역할분담 및 업무조정인 두 가지 임.

6) 이해경(2012)은 이민정책 추진체제로 독립기관안과 (통합)위원회안을 비교하였음.¹¹⁾

□ 1안(독립 이민전담기관)이건 2안(통합위원회)이건

- 이민전담기관 또는 위원회는 이민자 관련 모든 업무를 추진하는 것이 아니라, 기존의 사회정책 부처들이 대처하기 어려운 ‘이민자에게 특화된 업무’를 전담함.
- 특히 노동시장 수요 파악, 노동시장 test, 외국인 근로자의 기술 및 숙련수준 인정 등 고용노동부와의 유기적인 역할 분업 필요
- 협의의 사회통합을 제외한 광의의 사회통합 정책은 기존의 부처와 특히 지자체가 담당하므로, 부처 간 그리고 중앙-지방 간 유기적인 분업과 연계가 필요.
- 이민자에 대한 광의의 사회통합 업무는 노동, 복지, 가족, 교육, 문화 등 해당 부처에서 담당하며, 어떤 자격의 이민자들에게 적용 가능한가 등에 대한 기준을 명확히 함.

□ (통합된) 위원회의 경우: 과거 ‘사회통합위원회’가 role model이 될 수 있는가?

- 향후 통합될 위원회가 어떻게 실질적인 권한을 강화할 것인가가 관건임.
- 이를 위해서는, 내부에 집행기능을 수행할 전담지원기구(지원국)를

¹¹⁾ 이해경, 2012. “중앙정부의 정책 평가와 연계 및 조정방안” 김남국 외(2012) [한국의 다문화 사회통합 정책: 종합평가와 대안] 대통령소속 사회통합위원회. 제2장 Pp. 47~88.

설립해야 한다는 점에서 톨 모델이 가능함.

- 통합위원회에 기금 마련 및 기금 배분의 실질적인 권한 부여
- 정책효과 평가 등의 평가 및 환류 기능 등 강화
- 즉 통합된 위원회는 정책기능을 수행하고 그 집행기능을 각 부처의 기능으로 하되 신설 위원회의 위상강화로 강력한 협조체제를 구축하여야 함.

□ 논의의 핵심은 이민정책 추진체계(독립기관이건 위원회이건)가 권력을 가질 수 있도록 하여야 하고, 권력은 자원(인력, 예산, 조직, 제도 등)이 뒷받침되어야 함.

- 위원회 방식일 경우, 위원회가 ‘자원동원권’을 가질 수 있도록 위원회에 힘을 실어주어야 함.
- 그러나 위원회 안은 정권이 바뀔 때마다 그 안정성을 보장할 수 없다는 한계가 있음.

□ 독립기관이나, 상설위원회 방식이나와 무관하게 준수해야 할 몇 가지 기본원칙이 있음

- 첫째는 ‘3권분립의 원칙’으로 이민정책을 결정하고(입법), 집행하고(행정), 평가하는(사법) 기관이 각각 분리되어 서로를 견제할 수 있어야 함.
 - 향후 이민법의 통합과 이민법 전문 사법기관이 필요함¹²⁾
- 둘째는 행정분업의 원칙으로 이민정책의 큰 틀(로드맵)과 관리(통제) 및 협의의 사회통합 업무는 중앙정부가, 구체적인 지원(support) 업무는 지자체가, 나아가 더 실질적이고 일상적인 지원은 민간단체 등과 협력하여 수행한다는 원칙을 더욱 명확히 할 필요가 있음.

□ 중앙의 독립 이민기관 또는 위원회는 큰 계획(로드맵)을 세우고(전문성의 원칙), (통합)이민법에 따라 이민 관리(control)와 협의의 사회통합 지원을 담당하고,

¹²⁾ 호주는 일종의 사법기관인 ‘이민재심심판소’와 ‘난민재심심판소’가 이민, 임시 입국 및 보호 비자를 거부하거나 취소하는 이민시민권부의 결정을 심사한다.

기존의 다른 부처들과 특히 지자체에서 광의의 사회통합 지원(구직,기초생활지원 등)을 내·외국인 차별 없이 ‘보편주의 원칙’으로 해당 기준에 맞게 담당해야 할 것임(보편주의 원칙)

□ 기타

○ 외국인의 유입을 시장에만 맡겨서만은 안됨

- 외국인노동자의 수요 관련 그간 너무 기업의 입장만을 반영해왔음.
- 산업구조조정 목표를 세워, 비전문인력 제공의 일몰지점 명시하기
- 결혼이민 역시 지나치게 중개업체에 의존했음. -> 대만 정책 참고 필요!

○ 지방자치단체(지방정부)와 지역 민간단체의 역할 제고

○ 국제인권규범, 송출국의 압력, 국제협력 등 고려

라. 전문가 D

□ 현재 이민정책의 문제 발생의 구조적 원인

○ 이민(다문화, 외국인, 외국인력) 정책의 헌법적 근거 부재

- “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고” (헌법 전문)
- “국가는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다” (제9조)
- “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다”(제69조 대통령 취임선서 발췌; 5공 제44조와 매우 유사: 유신헌법에는 민족 개념 부재. 단 ‘조국’은 존재)

○ 개헌 논의 시 권력구조 개편 문제를 비롯한 근시안적, 정치적 논리에 매몰되지 않도록 철저한 정책 대안 준비와 꾸준한 문제제기가 필요함

- 인종적(ethnic) 정체성과 관련되는 조국, 민족, 전통문화, 민족문화 개념 재규정 필요
- 시민적(civic) 혹은 정치적(political) 정체성이 담보해야 할 내용: 자유민주주의 가치, 반차별, 반편견, 다문화 수용성
- 궁극적으로 두 정체성 간 균형의 문제이나 후자에 대한 논의 부재
- 동화(assimilation)지향 대 통합(integration)지향

□ 통일 대비 북한의 민족 개념 검토 및 대응 필요

○ “다문화사회의 도래는 민족의 독소이고, 혼혈인은 미국의 군사적 강점의 산물로 민족의 단일성, 고유성을 해체하여 한민족을 잡탕화시키고 오염시키는 것”

(노동신문 2012년)

- 탈북자 정책과 이민정책 간 조정: 지원 형평성, 탈북자 중국 장기 거주 참고 이민정책에 반영 여부

□ 총체적 방향성 부재

- 한국의 이민(통합)정책 국제적 비교(횡단, 종단) 평가로 전체적 그리고 정책 분야별 객관적 위상 파악 및 속도 조절 필요 (MIPEX: Migrant Integration Policy Index 외 유럽 지표)
 - MIPEX는 2004년 이후 작년까지 네 차례에 걸쳐 EU 28개국과 한국, 호주, 캐나다, 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 스위스, 터키, 미국 등 총 38개국의 이주자 정책을 평가한 현재 가장 포괄적인 지표
 - MIPEX 평가 정책 분야는 ① 노동시장 접근(Labour market access) ② 가족 재결합(Family reunion) ③ 장기 거주(Long-term residence) ④ 정치참여(Political participation) ⑤ 국적취득 접근성(Access to nationality) ⑥ 반 차별(Anti-discrimination) ⑦ 교육 ⑧ 보건 등으로 이루어져 있음
 - MIPEX외에 현재까지 널리 알려진 다문화, 국적 또는 시민권(citizenship), 사회통합정책 지표로 Howard의 ‘국적취득 정책 지표(CPI: Citizenship Policy Index)’, Koning의 ‘귀화정책(Naturalization Policy)’ 지표, Koopmans, Michalowski 와 Waibel의 ‘이주자 시민 권리(Immigrant Citizenship Rights)’ 지표, Goodman의 ‘시민 통합 지표(CIVIX: Civic Integration Index)’ Banting and Kymlicka의 ‘다문화주의 정책 지표’(Multiculturalism Policy Index)’ 등이 있음
 - Howard (2006)와 Koning (2011)은 이주자의 국적취득 곧, 귀화 정책에 대한 접근성에 초점을 맞춤
 - Koopmans et al. (2012)은 국적과 상관없이 거주 외국인(resident alien),

- 소수 인종, 소수 종교 교인의 권리에 초점을 맞춤
 - Goodman 2010은 언어, 이민 대상 국가 관련 지식, 해당 국가의 가치에 대한 헌신 등의 시민적 통합 요건에 초점을 맞춤
- 이민정책 관련 내국인 평가의 체계적 반영 미흡: 전문가 평가와 다양한 방법(표적집단(focus group) 인터뷰, 표본조사) 이용해야 함
- 컨트롤 타워 신설 혹은 기존 제도 강화 시 법적 근거 마련
- 정책연구 지원 제도 개선
- 관련 부처 공동 정책 과제 발주 필요
 - 발주 시 연구 기간 고려: 단기과제보다는 중장기 과제 필요
 - 정책 개발과 정책 합의 및 평가 연구 균형 필요
 - 외국인 인력 적정규모 연구 시 외국인 정주에 따른 정치사회적 함의에 대한 통합 연구 필요
 - 정책 담당자 용역 참여 고려: 형식적 중간, 최종 보고, 또는 내용 규제 및 심사 보다는 워크숍, 토론(포럼) 활성화
 - 행사 지원 시 담당자 참여(토론 및 발표) 활성화 필요
- 향후 통합위원회 등 이민정책 컨트롤타워의 필요 역할과 기능
- 중복지원(부처별, 중앙-지방 정부, 인력, 시간, 비용) 문제에 대한 현황 파악 시급
 - 정책분야별 내외국인 인당 수혜 정부지원(부처별, 중앙-지방 정부, 인력, 시간, 비용) 평가
 - 외국인정책(출입국, 이주, 사회통합, 다문화가족 지원, 외국인 인력 등) 분야별 전문 공직자 육성 및 교류 방안
 - 이주자 단체 및 관련 비정부 기구 활용 방안 논의

제4절 제4차 중장기 외국인·이민정책 포럼

1. 일 시: 2016. 12. 6. (화), 16:00 ~ 18:00
2. 장 소: 한국보건사회연구원 서울조사센터 회의실
3. 포럼주제
중장기 이민정책 발전방안
4. 참석대상

□ (발제 및 토론자) 김혜순(계명대학교 공공정책학과), 이규용(노동연구원), 이병하(서울시립대 국제관계학과)

□ (한국보건사회연구원) 이상립 부연구위원, 김솔아 연구원

□ (부처관계자) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TF(김기만 팀장, 황청순 사무관, 김태형 사무관, 정초원 사무관), 기획재정부(송진혁 팀장, 서병관 사무관), 여성가족부(노현서 사무관), 고용노동부(최준하 과장, 이영기 사무관), 법무부(이재형 사무관), 문화체육관광부(이정희 사무관)

5. 세부일정

시간	내 용
16:00~16:10	개회사
16:10~16:40	논의주제발표
16:50~18:00	주제 토론

6. 토론자

가. 전문가 A

중장기 이민정책 방향

□ 이민정책의 개념 및 범주

○ 이민정책의 범주

- 유입 및 활용정책, 통합정책 : 일반적 정책영역
- 출입국정책(체류관리) : 출입국행정 영역

○ 이민정책의 대상 : 외국인력, 비취업이민자, 난민, 동포, 결혼이민자, 유학생 등

○ 이민정책의 추진체계 : 거버넌스 및 전달체계

□ 이민정책의 정책목표

○ 총괄적 목표

- 보편적 접근 : 이민자 사회통합, 사회경제적 편익, 사회갈등 해소, 인권, 차별금지, 내국인 보호

○ 정책 부문별 목표 : 정책수단 및 정책대상별 정책목표

- 정책목표 및 수단의 다양, 논의와 논쟁
- 시의성, 단기와 중장기

□ 이민정책의 기초와 주체

○ 전략과 비전제시

○ 이민정책의 추진주체

- 범부처 영역/영역별 조정, 조화와 균형

□ 중장기 이민정책 방향

○ 논의의 확장

- 쟁점에 대한 논의 및 방향성 정리 필요
 - 이민자 유입정책(정주화정책 vs 활용정책)
 - 이민정책의 목표간 상충 문제 조율 (내국인<노동시장> 보호 및 우선활용과 이민자 유입확대 등)
- 기존의 이민정책 평가와 비전 제시 필요
- 국가의 이민전략에 대한 방향

○ 기본방향설정 후 논의를 위한 토대 마련

- 정책기조의 정립과 단계별 시기별 전략(정책)방향 제시 필요
- 정책방향별 실행 프로그램 제시

○ 논의의 지속성을 위한 토대마련

- 컨트롤 타워의 구체성 제시 필요

나. 전문가 B

1) 개방 여부에 대한 논의

- 이민 문호를 개방하여 확대 기조로 갈 것인지, 아니면 현재 수준을 유지할 것인지에 대한 근본적 합의가 필요하며 이민정책 전반적 기조 및 이민정책 모델을 분명하게 설정해야 함. 그래야 이를 기반으로 한 이민정책의 중장기적 목표가 명확히 설정될 수 있음.
- 이민정책 전반적 기조에 대한 합의가 없다면 후발이민국으로서 이민의 압력에 대해 제한적 이민정책을 기본으로 사안 별, 이주민 집단 별, 부처별 단계적 대응이 축적되어 온 현재의 이민정책의 한계를 극복할 수 없음.
- 중장기 외국인·이민 정책방향을 설정하기에 앞서 위와 같은 작업이 선행된다면 바람직하겠지만, 이러한 합의가 어렵다면 최소한 합의를 도출할 방안이 포함되어야 함. 국회를 중심으로 한 정치과정 속에서 이민정책의 기본틀에 대한 국민적 합의를 이끌어 낼 공론장을 만들어야 하며, 여기에 정부, 시민사회, 학계 등의 적극적인 참여를 유도해야 함.
- 이민정책의 근본 기조에 대한 합의를 도출함에 있어 외국인·이민정책의 중요성과 필요성을 교육과 홍보를 통해 국민들을 설득하는 것보다는 국민들의 적극적 참여를 유도하여 쌍방향적인 의견수렴과 의사결정이 이루어지도록 노력해야 함. 물론 이 과정 속에는 외국인 및 이민자들의 의견수렴과 참여 역시 담보되어야 함.
- 서구 이민수용국에서 정부 부처와 이민 관련 사회단체들 간의 고객정치(client politics) 논리에 의해 이민정책은 확대의 방향으로 진행되었다는 게리 프리만(Gary Freeman)의 주장에 귀 기울일 필요가 있음.
- 이민의 확대가 우리나라에 가져올 수 있는 영향, 즉 안보, 국경통제, 멤버쉽, 사회통합 등을 다각도로 고려해서 개방 여부에 대한 논의를 해야 함. 이에 대한 논거

가 부족하다면 어떻게 이민 확대에 인한 비용과 편익을 분석하여 논거를 확보할 것인가에 대한 구체적인 방안이 마련되어야 함.

2) 통합 관리 체계 구축

- 분절화된 이민정책 추진체계를 정비하기 위해 컨트롤 타워를 설치하고 관련 위원회를 통합하는 것에는 공감하나 컨트롤 타워의 성격과 기능이 무엇인지에 대한 부분이 불분명함.
- 주요 이민수용국의 이민정책에 대한 논의를 검토해보면 이민정책의 큰 축인 이민 통제와 이민자 통합 간의 연계가 강화되고 있음.
- 또한 이민이라는 문제를 출입국 및 체류관리, 이민자 통합, 국적·시민권 분야를 중심에 두고 안보, 외교, 경제, 보건, 교육, 복지 등 국가정책 전반에 걸쳐 맞물려 있는 것으로 인식하고 있으며, 효율적인 이민정책 수립 및 집행을 위해서는 범정부 차원의 종합적 접근이 필요하다고 봄.
- 종합적 접근과 이민정책과 기타 정책 분야와의 유기적 연계를 위해서는 이민정책 고유의 업무를 전담할 기구가 필요하고, 전담기구와 기타 부처 간 정책 조정을 담당할 기구가 요구됨.
- 하지만 현 상황에서 전담 기구의 수준을 어떻게 설정할 것인지, 어느 부처가 주도할 것인지에 대한 합의가 어렵다고 한다면 ‘통합 관리 체계 구축’을 위한 컨트롤 타워의 기능, 관련 위원회 통합 후의 역할이 중요하다고 생각됨.
- 컨트롤 타워가 이민정책 고유의 업무도 수행하고, 부처 간 정책 조정의 기능도 수행하는 것인지 아니면 통합된 위원회가 정책 조정 역할을 하는 것인지 불분명함. 더 나아가 중앙, 지방 간 통합 거버넌스 구축까지 생각한다면 통합 관리 체계 하 이민정책 추진체계의 역할 구분이 구체적으로 명시되어야 함.

- 지역 차원의 다양한 정책 수립에 대한 필요성을 인식하는 것은 중요하지만, 현재 지역 수준의 독자적인 외국인 정책을 종합적으로 수립하고 있는 곳이 많지 않다는 것을 고려하면 어떻게 제도적으로 이를 유도할 것인가에 대한 방안이 마련되어야 함.
- 통합된 위원회가 어디에 위치하는지, 즉 대통령 산하인지 국무총리 산하인지 궁금하고, 정책 수립과 정책 집행이 분리된 것인지, 사무국을 두고 있는 것인지 등이 궁금함.
- 그리고 통합된 위원회는 상설화된 것인지 아니면 현재처럼 간헐적으로 회의가 열리는 것인지 불분명함.
- 현재 계획을 보면 컨트롤 타워가 “사업에 대한 지속적인 점검”을 한다고 되어 있는데 구체적으로 어떤 평가 기능을 가지는지 명확하지 않음. 그리고 평가 주체가 정부 부처 외부여야 하는지 아니면 내부여야 하는지에 대한 구체적인 언급이 없음.
- 이민정책의 중장기적 방향을 설정하고, 종합적인 계획 하에 부처별로 실행되는 구체적인 정책성과를 평가하기 위해서는 연구와 정책 간 연계(research-policy nexus)가 강화되어야 함.
- 네덜란드, 영국 등 주요 이민수용국의 이민정책 발전과정을 보면 연구와 정책 간 연계가 두드러지고, 전문가 집단의 연구성과 축적과 보고서 등을 통한 정책 평가를 통해 이민정책 모델이 전환되는 사례가 많음.
- 현재 계획으로 미루어 짐작하면 통합 관리 체계는 네트워크 형태로 최소 규모의 사무국을 설치하는 구조로 생각됨.
- 하지만 이러한 조직 구조를 통해 컨트롤 타워 기능, 중앙-지방-시민사회 간 통합

거버넌스 구축, 정책 평가 기능, 정책 집행 기능 등을 수행할 수 있는지 의문임.

3) 기타

□ ‘국가 경쟁력 제고’라는 목표 하에 ‘외국인·이민정책에 대한 공감대 형성’이 있는데 이 세부 목표는 ‘사회통합 제고’와 더 정합성이 높다고 판단됨.

□ 최근 급증하고 있는 난민에 대한 관심을 고려하면 ‘인권 보호와 문화 다양성 존중’ 목표 하 ‘난민의 안정적인 국내정착 지원’은 구체성이 떨어진다고 생각됨.

□ 사회통합 분야와 문화 다양성 분야에서 외국인, 이민자들이 시혜 대상으로 인식되는 것을 벗어나 적극적인 참여를 통해 다양한 문화의 공존과 공유를 이끌어내는 공동체의 일원으로 자리잡을 수 있는지에 대한 방안이 더 구체화되어야 함.

다. 전문가 C

1) 정책 환경 진단 및 분석 내용에는 전반적으로 동의

□ 이민을 받아들일 것인지, 얼마나, 누구를, 어느 속도로 받아들일지에 대해 ‘국민적 합의’까지는 못한다 하더라도 “국민의 발언기회 제고 및 국민 설득과정” 필요하다는 점

□ 국민적 설득을 위해서도, 선발 이민국가의 정책기조에도 이민정책은 이주자의 인권과 복지(well-being), 개방찬양 일변도보다는 국가의 이익에 부합하는 이민자 유입기조 유지 필요하다는 점

□ 정책 하위 범주별로 정책범위, 대상, 적용기간의 명확한 설정 필요하다는 점

○ 이민자 입국과 체류자격에 대한 이민관리 정책은 이민자의 귀화까지 적용

○ 신규 이민자의 정착과 적응에 대한 사회통합정책은 보편적 서비스와 대상별 특수 서비스 구분, 지원정도 및 기간 등의 설정 필요

– 신규 이민자 대상의 보편적 서비스는 현행의 한국어와 한국사회 이해부분으로 구성된 표준화된 사회통합프로그램(KIIP) 적용. 결혼이민자는 대만을 제외하면 이민자 공통의 보편서비스 외 별도 프로그램 없음

– 노동자, 난민, 유학생 등 각 대상 별 추가 프로그램과 서비스는 각 수용기관에서 추가 지원. 예를 들면, 현재 법무부가 시행하는 대상 별 ‘조기적응프로그램’처럼 국가 차원의 체류자격 유지 조건, 권리 및 의무 교육; 수용기관(예: 대학의 오리엔테이션, 산업인력공단에서 위탁 시행하는 노동자 대상 교육) 별 자격유지조건, 권리 및 의무 교육

□ 이민자의 사회통합을 위한 지원은 이민관리에 연계되어야 한다는 점

○ 이민자는 삶의 기회개선을 위해 국제이주 감행, 따라서 출신가족과의 결합과 사회경제적 안정이 최우선. 이민자의 주류사회 통합은 이민자의 이해관계보다

는 내국인과 정부의 희망사항이므로 이민자에 대한 실질적인 지원(=사회통합 정책)은 이민자의 체류자격 유지와 지역 및 소속사회 통합노력 및 의지와 연계 해서 제공

- 예를 들어, 사회통합프로그램, 조기적응프로그램 등 한국사회 기초 규범에 대한 교육이수를 체류자격과 연동하는 식으로 의무화

□ 가족이민 도입 규모와 경로를 재고해야 한다는 점

- 선발이민국가의 갈등은 이민 2,3세대에서 빈발하는데 한국은 ‘다문화정책’ 10년의 ‘성과’ 중 하나로 외국인주민 170만 명 중 자녀 20만 여명
- 가족결합에 의한 이민자의 복지 및 사회통합비용은 초청자 부담으로 전환

□ 이민자사회통합정책이 시혜적은정적 지원으로 등치되지 말아야 한다는 점

- 이민자의 자립욕구 저해, 국민의 반 이민정서 확산에 기여하기 때문

□ 이민자 정착과 일상이 지역에서 진행되므로 지방정부에서 지역특성을 반영한 정책 기획과 집행이 필요하다는 점

- 신규 이민자의 초기 정착비용은 지방정부가 감당하는데 반해, 이민자는 생활의 기회, 동향의 민족 집단, 불법체류 기회 등 다양한 이유로 대도시로 이주하는 경향.
 - 일자리 지원을 예를 들면, 이민자 개인의 인적자원 개발보다는 지역밀착적 일자리 훈련프로그램일 때 이민자의 도시유출 및 재정누수 방지

□ 통합적 이민정책이 필요하다는 점, 그러나 이민관점의 장착 필수

- 통합적 이민정책 또는 컨트롤 타워의 필요성은 누구나 주장하지만, 서비스 중복과 이해관계 충돌이라는 관료적 문제의식은 관료적 해결책으로 한정될 수 있음. 보다 본질적인 문제는 이민관점으로서의 통합임
- 이민정책에 대한 이해도 역량도 없는 상황에선 선발 이민국의 갈등양상도 부처 확장용도에 따라 선별 또는 무시, 각 체류자격 별 이민자 증가는 관할 정책

대상 증가, 이민자의 인권과 복지확장은 소관 정책사업-예산-산하기관의 확장, 이민자로 인한 갈등은 국민대상 계몽사업 확장 등, 주관 부처의 영역 및 예산 확장이 맹목적으로 추구되기 마련임

○ 이민정책을 출입국행정 또는 비자관리 정도로 이해하는 관료부처일수록 노동자, 기혼자, 학생 등 이민자의 입국 시 체류자격에 따라 해당 이민자의 “입국 전부터 출국 또는 무덤까지” 독점적인 주관 부처라고 항변

- 기능과 의제 중심의 부처 업무분장과 달리 여성, 청소년처럼 사람 대상의 업무분장은 여타 부처 업무와 갈등이 본질적으로 내재됨
- 따라서 이민관점을 장착한 이민정책, 컨트롤 타워가 아니면 현행 복제

□ 국민의 이민 수용성 제고가 중요하다는 점, 그러나 ‘대중의 인식개선’을 정책수단으로 활용하는 것은 시대착오적 접근

○ 새마을 정신이건, 다문화, 민주화 건, 국민의 인식을 국가공인통계로 측정하고 교육과 계몽사업의 자료로 삼는 것은 극우, 전제주의 국가적 행위임.

- 정규 교과과정 및 자격증 교육, 공무원-교사-예비군-언론인-시민단체 등 공공기관 종사자 대상 교육은 필요

□ 이민정책에 대한 국민의 평가를 체계화해서 정책에 반영해야 한다는 점

○ 이민정책은 초국성(다음 절에서 용어 설명)을 가진 이민자 대상의 정책이기 때문에 내국인 대상 여타 정책평가와는 평가기준이 달라야 함

- 고객만족도, 불용예산 발생정도, 성과지표 식의 평가는 이민자 욕구 충족을 위한 예산의 최대 확보와 사용으로 이어져 국민의 반발야기

2) 동의하기 어려운 진단과 지적

□ 이민정책에 의한 “생애주기별 대책”?

○ 본문에 “귀화 후 3년 이상인 귀화 결혼이민자가 정책대상”인가의 질문과 ‘거주 외국인의 노령화와 저소득층 전략’에 대한 우려에 대해, 첫째, 어떤 이민자를

어떻게 받아들이는가에 대한 이민관리정책의 점점 필요, 둘째, 신규 이민자는 사회통합정책 대상, 일정기간 이후엔 일반정책 대상임

- 이민자로서의 지원일몰 이후에는 내국인 대상 일반정책에 편입되므로 결과적으로는 생애주기별 지원일수 있으나, 이민정책 대상으로 생애주기별 지원은 아님. 예를 들어 독거노인 지원에 성별 차이를 두듯이 이민배경자일 때 쌀 대신 옥수수가루 지원 식의 차이를 둘 수 있음

- 입국 후 또는 “입국 전부터 출국 또는 무덤까지”의 생애주기 별 지원이라 하면 이민자 지위별 독점 부처의 영역확장 욕구에 서비스하게 됨

○ 현재 재한외국인처우기본법 15조에 국적 취득 후 3년까지 지원이라고 명기되어 있는데, 영주권 또는 여타 체류 지위를 계속 유지하는 경우를 대비한 보완은 필요하나 지원의 일몰지점 설정 필요.

○ 동일한 사회적 지위와 필요를 갖는 내국인과 동일한 혜택을 제공하는 “주류화 (mainstreaming)”방식이 최근 구미 정책연구의 관심사임

- 서구 대중의 이민에 대한 불안(public anxiety)에 대처하는 정책방안

□ “저출산에 따른 생산 가능인구 감소” 담론에 내재된 근시안적(=파편화된) 사회전망과 단기 경비절감에 따른 장기 비용누적 간과

○ 한국은 선발이민국가에 필적하기 어려운 규모의 대졸 실업, 경력단절여성, 불완전 고용에 의한 초저고령집단 등의 “생산가능 인구” 상존

- 2015년 4월 기준 15~54 기혼여성 942만 명 중 비취업 40.5%(381.54만), 이중 경단녀는 205.3만 명으로 비취업자의 53.8%

- 경단녀 취업을 위한 사회서비스 마련이라는 공적지출 보다 싱가포르-홍콩-대만에 이어 최근의 일본 사례를 들어 개별 가정부담의 ‘외국인이모’ 도입이 시도되어 왔는데, 국내 사회경제환경으로 볼 때 이민-반 이민, 기존이민자(특히 조선족 및 동포관련 단체) 및 국내 가사도우미 단체, 여성단체 및 관련 학계, 노동단체 등이 망라된 논쟁과 갈등 가능

□ 국내 “산업구조와 노동시장을 고려한 이민 유입”에 단순노동력 지속 유입?

- 비정규직과 단시간 취업에 내몰린 대졸자, 그보다 못한 경단녀, 초저고령자는 이미 저숙련 이민자, 재외동포, 가족이민자, 유학생에 대체되는 수준
 - “3D 업종 기피”는 산업연수생 도입 명분으로 최고 성장시기인 80년대 후반에 만들어진 담론. 구인난을 겪는 모든 업체에 적용하는 전략적 정책수단화: 노동력마모와 폐질을 감수하게 하는 업종의 구인난 대응책?
 - 선발 이민국가에선 난민, 가족이민자, 유학생 등을 활용하고 조직적인 단순노동 유입제도는 찾기 어려움
 - 한국은 ‘다문화정책의 성과’로 이민역사 대비 가족이민, 자녀 등 비경제이민이 급증했으므로 단순노동자의 규모 점진적 축소 시급

□ 이민에 대한 우려와 반감이 폐쇄적인 문화 환경 때문?

- 서구 이민국가 중 캐나다의 사회통합(다문화주의)이 상대적 성공을 거둔 요인 중 하나로 이민자의 출신국가가 다양하다는 점(Hiebert, 2016.6.). 반면 한국보다 경제적 패권국가인 중국 출신 이민자가 과반 이상, 단기 방문객 또한 압도적이면서 이들의 국가적 우월감과 국내 이민경계심 충돌
- “낮은 다문화수용성”은 국내 ‘다문화정책’의 결과일 가능성
 - World Value Survey의 25년 치 자료로 20개국 대상 극우정당 여부, 실업률, 반이민정서(이웃으로 이민자 원하는 여부)의 관계를 실증 분석한 결과 실업률이 높을 때 극우정당의 존재는 반 이민정서와 관계있으나 낮은 실업률에서는 관계 없었음(Cochrane & Nevitte, 2014). 즉, 경제상황, 정치-정권-정책의 신뢰도가 결합될 때 문제발생
 - 이민자(특히 무슬림)에 대한 대중의 불안은 미국은 안보와 테러 위협, 유럽은 문화적 위협과 정체성의 문제라는데, 최근 대중 불안의 원인과 대응방안 대한 정책연구에서 제안한 바에¹³⁾ 따르면 그동안 한국은 대중의 불안과 반

13) 미 워싱턴 D.C.에 본부가 있는 Migration Policy Institute는 유럽의 이주현상연구를 위해 2011년 브뤼셀에 MPIEurope를 설립했고, 북미와 유럽 대륙을 번갈아가며 개최하는 총회에서 이주관련 공동관심사를 논의하는 Transatlantic Council on Migration을 운영한다. 여기에 인용한 연구는 2015년 로마에서 <Building and Maintaining Trust in the Governance of Migration> 주제로 열린 총회의 결정에 따라 진행되었다 함.

이민정서 조장하는 방향으로 정책 시행해 옴

- 한국은 국가(정권과 정책)에 의해 단일민족으로 동원되다가 다문화로 휘둘리는데서 오는 정체성혼란과 좌절 및 배신감, 심각한 경제 양극화와 불평등, 주관부처의 적극적인 정책홍보로 가시화된 내국인 대비 이민자 과도지원 문제, 대중계몽에 대한 거부감 등이 중첩된 상황임

□ 이주민의 참여기회를 확대한 민관협력체계 구축?

- 영역과 부처 간 차이는 있으나 시민단체는 물론 지자체도 대등한 “거버넌스” 파트너로 인식하지 않는 관료가 대부분. 이주민은 관할영역과 관할권을 확장시켜주는 매개, 또는 구색 맞추기, 일회성의 시혜거래인 경우 대부분

□ 중장기 방향(III)의 5개 영역과 15개 과제의 “중장기성”의 문제

- 중장기 계획이라 추상적? “신은, 악마는 디테일에 있다”
- 내용은 기존 외국인정책, 다문화가족정책 기본계획과 유사하고, 형식으로 4개 영역은 관련 부처 별 영역 확보용? 마지막은 국조실 몫?
 - “새로운” 정책이란 현행 체계와 내용 상 문제를 답습하지 않아야 하는데, 새롭다 할 것은 기존의 주관부처들 병렬 배치와 국조실의 관리라는 행정 및 조직공학 차원의 접근 뿐
 - 15개 과제에는 정책과제와 정책의 방향성이 혼재되어 있음
- 선발 이민국가의 경험과 사례를 자의적으로 선별했던 기존 정책체계의 패러다임 점검과 이민정책의 특성 성찰과 이민관점으로의¹⁴⁾ 전환 필요
 - 지난 십여 년의 ‘다문화정책’으로 왜곡·기형적으로 구축된 이민정책지형의 해체, 부처 이기주의에 산하기관 및 위탁사업 시행기관 종사자 등이 결합된 정책동맹세력의 견제, 이들에 의한 ‘오도된 여론’으로부터 자유로울 수 있는 새로운 정책체계구성 필요

¹⁴⁾ 물이민성(immigration-blindness)과 이민인지성/이민관점(immigration perspective)은 물성성(gender-blindness)과 젠더관점/성인지성(gender-sensitivity)에 대비해 만든 개념(김혜순, 2014)

3) 언급되지 않았으나 진실로 중요한 과제: 이민정책의 차별성

□ 논의 대상이 외국인정책? 이민정책?

○ 계속 ‘외국인·이민정책’을 사용하는데, 외국인은 한국 국적이 아닌 사람으로 통과승객, 관광객 등 일시체류자 등을 포괄하는 반면, 유엔에 따르면 90일 이상 1년 미만 체류일 때 단기 이민자, 1년 이상은 장기이민자임. 전자는 이민행정의 대상일지언정 이민정책의 대상 아님

– 현재 ‘외국인정책’은 2008년 출발부터 영어로 immigration policy였으나 관료들의 견제로 한국어는 ‘외국인정책’이 됨(김혜순, 2009)

– 법무부 산하 출입국관리만 있다가 이민현상이 본격화되면서 일부 관료 및 연구자들이 이민정책을 비자업무, 즉 이민행정으로 축소해 온 경향이 있으나, 세계 유례가 없는 “다문화가족”처럼 전유를 위해(김혜순, 2014) 또는 점유 저지를 위해 한국만의 용어 창출과 정의사용은 근시안적이며, 국제관계 및 협약과 밀접한 이민정책의 ‘글로벌성’ 취약

– 사용 용어와 정의에 따라 특정 부처가 독점할 수 있다는 사고방식 자체가¹⁵⁾ 이민정책에 대한 이해 부족 또는 고착화된 기존 관료제 병폐 반영

○ 이민정책은 이민관리(immigration control/management)정책과 사회통합(social integration)정책으로 구성됨

– 국내 일각에는 외국인력 정책을 별개로 하여 이민정책의 3개 영역 주장도 있으나, 선발 이민국가의 경우 경제이민(외국인력 및 투자이민), 비경제이민 모두 이민관리 영역으로 포괄함

□ 이민정책의 성격과 목표에 대한 이해 필요

¹⁵⁾ 2010년 전후엔 결혼이민자는 이민자라고만 해도 여러 부처에서 법무부 대변인이나 했고 여성가족부는 이민업무(즉, 이민행정업무)는 자기 부처 소관 아니니 상관없다 했다. 이민현상이 부상하고 결혼이민자가 감소하면서 외무부에서는 <외국인의입국출국과등록에관한법률(1949 제정, 63 페이지)>에 의한 출입국업무를 법무부가 출입국관리법(1963년 제정)으로 가져갔다는 점을 문제 삼고, ‘이민’은 외무부 소관업무인 재외동포에 연관된 용어로 수십 년 사용해왔으므로(‘길을 막고 물어봐라’ 식)사용해선 안 된다고 주장했고; 여가부는 다문화가족 범위를 이민자가족으로 확장하는 작업을 진행 중이다.

- 국제사회 일원으로서 책무와 국내 사회경제적 여건을 감안한 이민자 도입 규모와 흐름 결정 및 관리, 수용한 이민자의 안정적 정착 및 국가 사회경제 기여도모, 내국인의 이민자 수용, 이상의 3개 측면으로 구성됨
 - 이 중 첫 번째가 이민관리정책, 이하가 사회통합정책
 - 이들 정치 수사적인 추상적 목표를 현실적으로 구현하는 것이 정책과정이며, 구현 여부와 정도는 안정적인 이민 정책체계 구축과 정책입안자의 역량에 달려 있음은 타 정책과 공통, 그러나 이하의 차별점
- 이민현상의 특성: 세계화로 국제이주 보편화 but 수혜-피해자의 계층특수성
 - 서민층일수록 이민현상/이민자와 일상에서 이해관계 충돌, 기득권층일수록 추상적·이상적 차원에서 이민자 접촉+이민자로 인한 수혜
 - 서민층일수록 이민정책의 결과를 일상에서, 부정적으로 경험하게 됨
- 이민정책은 여타 영역과 달리 정책이 현상에 개입하는 것이 아니라 이민현상의 전개를 견인하며, 초기일수록 정책의 영향력이 절대적¹⁶⁾
 - 초기인 만큼 정책결정자는 물론 학계에도 전문가 제한
- 이민현상과 정책은 한국 초유의 경험, 선발이민국과 다른 정책 환경
 - 이민은 인구나 경제적 고려에서 출발하지만 단기 해결책일 수 있으나 장기적으로는 인구와 경제영역에 문제 축적
 - 이를 최소화하는 것이 이민정책의 뒀인데, 경제영역이나 정책과는 기본적으로 다른 특성을 가진 체계로, 불가역적, 누적적, 측정과 평가의 비엄밀성 등 환경정책과 유사한 특징을 가진다 함(Sciortino, 2000)
 - 해외 사례 활용에 보다 성찰적이어야 함. 세계화 시대의 보편적인 특성과

16) '다문화정책'의 경우 현장문제에 대응해왔을 뿐 정책으로 현장을 견인하지 않았다는 여가부 관계자의 반론이 있었는데, '다문화광풍'이라 일컬어질 정도로 넘쳐나는 연구비로 산하 연구원 및 학계 연구로 정책이 형태를 갖췄음을 간과한 주장이며, 실제 현금포상을 통해 정책대상자(결혼이민자) 및 전달자의 정책제안을 받아 정책 사업을 만들어온 방식의 정책과정이 현재의 "다문화현상"을 만들어내는데 기여했다는 것임.

한국 특수성이 함께 고려되어야 함

□ 한국의 지정학적 위상으로 볼 때 이민은 해결책이 아니라 피할 수 없는 과제, 따라서 이민정책의 역할 더욱 중요

○ 전문 인력 유치는 미국 대비 캐나다와 호주, 서유럽 모두 경쟁 중

– 캐나다와 호주의 다문화주의, 유럽의 상호문화주의 모두 미국에 대한 경쟁 전략. 전문 인력이나 고급 유학생에게 한국이 갖는 경쟁력은?

□ 정책대상으로서 이민현상과 이민자의 가장 두드러진 특성은 초국성

○ 국내 부처의 기본 미션은 이민과 상관없던(=몰이민적) 접근. 따라서 기존 부처의 미션과 패러다임을 초국성(transnationality) 차원에서 점검해야 함

– 귀화 한국인도 출신국의 재외동포로서 국가와 민족 정체성은 다중적임. 국가·민족을 강조해 온 한국의 사회정치문화적 특성과의 공존문제

– 해외 교포의 관심과 투자 유치 정책은 초국가적이며 모든 국가에서 적극적으로 시행하는 정책 중 하나지만, 국내 거주 이민(배경)자의 초국 활동 지원 –예를 들어, 결혼이민자 친정방문 및 초청, 자조모임, 국제우편요금, 국제화상전화 등–에 정부 예산사용은 해외 사례 전무.

○ 정책과정에서 국제사회 및 국제협약과의 공조를 상시적으로 점검 필수

– 이민관리정책은 국가 간에 수립되는 경향이고 세계화로 인해 변화와 대응이 즉각적이고 상존하므로 한국도 이를 상시 점검할 필요

□ 이민정책과 일반정책의 연계 및 점검 시작되어야 함

○ 그동안 일국=일민족의 등식으로 만들고 집행해 온 일반정책에 일몰지점 이후의 이민자 및 장기 체류 이민 배경자가 대상일 경우 나타날 문제 점검

□ 외국인 대상 인권확장 및 복지정책 만들기 수준의 정책입안 문제

○ 이민현상에서 정책의 중요성 때문에 선발이민국가의 경우 이민정책 연구는 여타 분야와 달리 관제 기관보다 학계와 밀접한 관련을 보임

- 반면, 국내 이민다문화 분야의 학계 인력 다수는 선발 이민국의 가장 최근 이론, 특히 문화차원의 개별화된 정체성 분야로 교육받은 글로벌 인재지만, 정책역량은 차치한다 하더라도 한국사회에 대한 이해 일천
- 한국은 그동안 관제 정책연구기관과 학계 연구자들이 이주자(이민자가 아닌)의 인권과 복지프레임으로 연구 진행
- 이민정책 관련 IOM이민정책연구원은 법무부-경기도-고양시의 공동 출자인 관제 연구원이되 정책연구가 제대로 진행될 수 없을 정도의 절대적인 예산과 인력 부족. 해당 연구원의 위상과 계약상태 점검을 통해 위상제고 및 확장 또는 별도의 상위 연구원 설립 시급
- 향후 ‘새로운 이민정책’체계 수립을 위해서는 관련 공무원에 대한 이민정책 교육이 선행되어야 하며, 해당 교육과정의 개발, 훈련기관 및 강사선정, 인사고과와의 연계를 우선적으로 개발 시행
- 통합적인 이민정책, 컨트롤 타워는 이민관점이 장착된 인원 필수

□ 이민사회 전개에 필요한 인력양성과 자격증 정비

- 국내 이민다문화 분야 현장, 시민단체나 강사로 활동하는 인력 또한 다문화주의-동화주의 등, 다문화담론에 고착된 단기 교육 수료자가 다수라 이민사회 대비 역량 부족
- 기업, 조직, 단체의 이민자 지원 및 이민자-내국인 소통과 협력이 요구될 때 현재의 시민단체 이상의 전문적인 활동을 할 인력 개발 필요
- 그동안 “다문화...”라는 타이틀의 기관 단위 자격증이 수없이 남발되어왔는데 이에 대한 점검과 정비를 통해 국가공인 자격으로 수렴할 경로 및 교육과정, 인증절차 개발 필요
- 대학 또한 관련 전공 및 과목이 무수히 설치되었으나 담당강사의 역량 및 강의 능력은 천차만별. 이 또한 표준화된 경로개발 시급

제5절 전문가 자문회의 주요 발표 자료

1. 전문가 A

□ 기존 이민정책 거버넌스 체계의 문제점

- 기존 위원회들을 통합하는 통합기구의 구조화와 조직화도 중요하지만, 우선 현재 이민정책 체계의 문제점을 구체적으로 정리하고, 이를 극복할 수 있는 어떠한 기능과 역할을 담당하여야 할 것인가에 대한 명확한 정의가 필요함. 그리고 그 결과를 바탕으로 통합위원회의 비전과 목표, 그리고 사업내용을 만들었으면 함
 - 현재 분리된 각 위원회 체계는 미시적 정책 목표에 따른 사업 진행 정도를 스스로 평가하는 구조로 부처 이해에 부정적 영향을 미치거나 이민정책의 큰 틀의 변화를 요구하는 문제적 이슈의 반영이 원천적으로 불가능
 - 관계 부처들은 자신의 이해를 위해 지원과 개방의 확대 일변도의 정책 지향으로 기능적 분업과 통합 부재
- 정책의 중복 및 사각 지대 발생의 논란은 자기 영역별로 분리된 현 이민정책 결정 구조에서 다시 지원과 개방의 확대 일변도의 정책으로 환원되는 결과를 초래할 것. 새로운 통합위원회에서 정책과 사업의 완전히 새로운 틀을 짜는 것이 필요함
- 결론적으로 통합위원회는 기존 체계의 한계를 극복하기 위해 문제적 이슈의 제기, 종합적 평가, 정책 자원의 재조정의 역할을 담당하여야 할 것

□ 연구 및 통계구축 로드맵

- 통합 거버넌스 체계에서 문제적 이슈의 제기, 종합적 평가가 가능하기 위해서는 부처 외부에서 비판적 평가 기능이 수행되어질 필요가 있으며, 이것이 통합위원회에서 어느 정도의 강제성을 가지고 의무적으로 논의될 필요
- 근거 중심 평가를 위해서는 통합 거버넌스에서 전문가 집단의 객관적 연구가 가능하도록 연구 로드맵을 만들고 이를 지원할 필요. 가능하다면 각 연구영역

별로 민간 책임자를 지정하고 이들을 통합적으로 조정하는 위원장을 두는 체계도 고려해 볼 수 있음

- 이는 부처와의 연관성 속에서 연구가 이뤄지는 현재의 관행을 완화시킬 수 있는 기제가 될 것, 이러한 연구 결과가 통합 거버넌스 체계에서 논의되고, 논의 및 결정 내용들이 세부 정책에 반영되는 환류 구조임
- 연구 로드맵과 더불어 반드시 논의되어야 하는 사안은 통계구축 로드맵을 작성하는 것임. 현재 이주민 관련 통계는 체류자격별로 각 부처에 산재되어 관리되고 있음. 이주민의 체류자격은 개인적 수준에서는 계속 변할 수밖에 없을 뿐만 아니라 노동시장이나 사회통합 관련 정책의 특성 상 전체 그림을 볼 수 있는 통합적 통계가 구축되어야 정책의 효과성을 높일 수 있음. 따라서 통합위원회의 발족과 동시에 통계의 통합과 관련된 사업도 추진해야 함

□ 이민정책의 방향성

- 사회 통합정책에서 지원의 수준이 결정되어야 ‘지원 확대’ 일색의 정책 논의를 벗어날 수 있을 것임. 예를 들어 다문화가족 지원 센터 → 일반 복지로의 편입 또는 다문화 정책에 대한 시각을 계층과 복지의 문제로 접근 등
- 현재 중장기 이민정책 수립에 대한 논의들이 개방 및 수용 확대를 전제로 이뤄지고 있는데, 이에 대한 적극적 재검토가 필요하며 관리 및 조정 기능이 수립되어야 함
- 또한 정부의 이주 정책이 정부의 복지정책, 노동정책, 사회통합 정책과 어떤 방식으로 연결되어야 하는 것을 논의해 봐야 할 것임

2. 전문가 B

이민의 편익/비용

1) 서론

□ 현재 우리 사회에 ‘저출산·고령화’가 미칠 사회·경제적 파장에 대한 두려움이 확산되고 있음

○ 해리 텐트(2014)는 우리나라가 2018년 이후 인구절벽 아래로 떨어지며 이민에 대한 폐쇄적인 문화 때문에 장기 불황에 빠질 것임을 지적

○ 노동인구 감소가 야기할 경제적 영향에 대한 우려로 대규모 이민유입 필요성을 주장하는 목소리가 커지고 있음

○ 정부는 전문인력 유치를 위한 정책을 활발하게 추진하고 있으며 인력 부족률이 높은 업종(간호사, 가사간병인 등)은 추가적으로 도입을 허용해야 한다는 주장이 존재

□ 경제의 글로벌화로 국가간 인력이동은 불가피하며 각국은 경제적 효과를 극대화하는 방향에서 외국인력 정책을 활용하고 있음

○ 하지만 외국인력 유입은 편익과 비용이 동시에 발생하며 도입시점에는 편익이 클지라도 시간이 흐름에 따라(정주자가 증가할수록) 비용이 커질 수 있음.

○ 즉, 이민은 국가재정이나 사회적 측면에서 유입국(host country)에 여러 세대에 걸쳐 지속적으로 지출해야 할 비용으로 남을 수 있기 때문에 관련 정책은 보다 신중하게 그리고 장기적인 측면에서 검토 필요

○ 보다 중요한 점은 각국이 편익을 극대화하는 방향에서 정책을 도입하겠지만 사회·경제적 편익과 비용 추정이 용이치 않기 때문에 정책이 합리적인지 판단하기 어려움

□ 우리나라는 유럽에 비해 외국인력을 도입한 역사가 짧고 합법적으로 정주할 수

있는 집단이 제한되어 있기 때문에 외국인력 증가에 따른 사회·경제적 부작용이 아직까지는 본격적으로 나타나고 있지 않음

- 2013년 기준 전체 인구대비 외국인력 비중은 2.0%로 유럽국가와 비교할 때 현저히 낮은 수준임. 하지만 우리나라는 OECD 국가에 비해 외국인력 규모가 큰 폭으로 증가하였음(연평균 12.5%)
- 일각에서 주장하는 이민정책이 본격화될 경우 사회문화적 배경이 다른 이주자에 대한 차별과 편견이 사회적 갈등으로 점화될 가능성이 높음
- 더구나 우리 경제가 이미 저성장 국면에 진입하였고 상당기간 이러한 추세가 반전되기 어렵다는 전망을 고려할 때 내·외국인간 일자리경쟁과 사회적 비용을 둘러싼 갈등이 발생할 가능성이 큼

<표 5-2-1> 주요국 외국인 숫자, 연평균 증가율 및 전체 인구대비 비중

(단위: 천명, %)

	독일	이태리	일본	한국	스페인	스웨덴	영국	미국
2010	7,296.8	1,379.7	1,686.4	210.2	1,370.7	472.4	2,342.0	17,757.7
2014	8,153.0	5,014.4	2,121.8	1,091.5	4,718.9	739.4	5,592.0	22,407.1
연평균 증가율	0.8	9.7	1.7	12.5	9.2	3.3	6.4	1.7
외국인 비중(13)	9.3	8.1	1.6	2.0	10.7	7.2	7.7	7.0

자료: OECD(<http://stats.oecd.org>)

- 따라서 외국인력 정책은 현재 노동시장에 어떤 영향을 미치고 있는지 그리고 중장기적인 관점에서 우리사회에 미칠 영향을 최소화하는 방안을 찾아야 할 것임
- 이하에서는 외국인력 도입에 따른 편익(benefit)과 비용(cost)에 대한 기존연구를 소개하고 노동시장 관점에서 외국인력 도입시 산업경쟁력이라는 측면을 추가로 고려할 필요가 있음을 제언하고자 함

2) 외국인력 유입 효과에 대한 주요 기존연구

- 국가간 소득격차와 경제적 기회 차이로 노동이주 발생

- 과거에는 이주가 인접지역에서 발생. 인접 국가들 간에는 사회·문화적 격차가 크지 않고 이주자는 이주국의 문화에 쉽게 동화되기 때문에 사회적 갈등이 최소화
 - 그러나 2차 세계대전 이후 교통과 통신발달로 문화나 종교적으로 이질적인 사회로의 이주가 증가하였는데 그만큼 사회통합에 어려움 존재.
 - 유럽의 경우 과거에는 높은 경제적 성과와 보편적 사회보장제도에 힘입어 내국인과 이주민간 갈등이 크지 않았으나, 최근의 세계경기 침체지속의 영향으로 많은 국가에서 사회적 갈등이 표출되고 있음
 - 난민 수용을 둘러싼 EU 국가간 갈등은 경기침체에 따른 일자리 갈등과 사회적 비용증가가 외국인 배척으로 연결될 수 있음을 보여줌
- 외국인력 유입은 경제·사회적 측면에서 다양한 영향을 미침
- 편익: 직접적 편익은 외국인력 활용기업의 노동력부족 해소와 기술혁신을 통한 기업 생산성 제고를 통한 경제성장을 지적할수 있음. 또한 외국인 유입에 따른 우리 사회의 사회·문화적 다양성 확대, 체류 외국인의 한국에의 우호감 형성으로 인한 경제 및 정치적 측면에서의 간접적 편익도 존재
 - 비용: 외국인력 유입으로 인한 일자리 잠식, 근로조건 하락, 외국인력 관리비용 및 정주화에 따른 사회적 갈등과 여기에 한국체류시 경험한 차별경험이 오히려 부정적 인식으로 이어질 수 있다는 점을 들 수 있음
 - 또한 외국인력 유입은 사회경제적 측면에서 우리가 고려하지 못한 많은 파생효과를 발생할 수 있으며, 일정시점에서의 비용 대비 편익측면에서만 접근할 수 없음
- 외국인력 유입에 따른 비용/편익분석은 자료 미비로 체계적인 연구가 미흡한 상황
- 자료가 구비된다 하더라도 인과관계가 뚜렷하지 않기 때문에 경제·사회적 비

용·편익분석에 한계 존재

- 이 결과 대부분의 연구가 외국인력 활용 업종의 고용이나 활용기업의 경제적 성과 측정에 집중

□ 외국인력 유입이 노동시장에 미치는 영향에 대한 주요 연구를 살펴보면 다음과 같음

- 외국인력 유입은 노동공급의 증가를 의미하므로 경쟁관계에 있는 내국인 일자리를 잠식하고 해당 부문의 임금 등 근로조건에 부정적 영향을 미칠 수 있음
- 하지만 이민이 노동시장에 미치는 효과는 이민자의 숙련수준, 수용국의 산업 구조에 따라 달라질 수 있음
- 해외 실증분석을 보면 내국인의 임금과 고용에 부정적인 영향을 미쳤다는 뚜렷한 증거를 찾기 어려움(김정호, 2015)
- 물론 대체가능성이 높은 집단의 경우 부정적 효과가 관찰되지만 그 크기가 예상보다 크지 않았음
- Peri(2014)는 이민으로 인한 내국인(저숙련) 임금 효과를 추정해 본 기존 연구를 살펴본 결과 대부분의 연구가 외국인의 비중이 1% 상승시 임금 탄력성이 $-0.1 \sim -0.1$ 의 범위 내에 있는 것으로 나타남

□ 국내는 고용과 임금측면에 접근한 연구가 대부분인데, 고용은 방향성이 불분명하고 임금은 미약하지만 음의 영향을 미치는 것으로 나타남

- 고용의 경우 대체효과가 존재한다는 주장(이규용·박성재, 2008; 유경준·김정호, 2010; 이규용·김복순, 2010)과 보완관계(조준모, 2004), 혹은 유의할만한 영향을 발견할 수 없다는 결과도 존재(이규용, 2011)
- 이정민(2014)는 외국인력 고용이 내국인 근로자를 대체하지 않으며 오히려 내국인 고용을 촉진하는 것으로 나타남
- 김정호(2014)의 연구에서는 외국인력 유입이 사업장 전체 근로자의 실직 및 이직위험을 높이지는 않지만 동일직종 근로자의 실직위험을 0.12~0.24% 높

이는 것으로 나타남. 산업별로는 제조업은 보완관계를 보인 반면 서비스업은 대체관계로 나타남

- 임금의 경우 대체적으로 마이너스 영향을 준다는 결과가 다수(노용진·허재준, 2010; 이규용 외, 2011)이지만 그 크기가 작음. 특히 최경수(2011)는 외국인력 유입으로 내국인 근로자간 임금격차가 확대됨을 지적

□ 경제적 측면에서는 국민경제에 양의 효과를 미치는 것으로 보고됨

- 강동관 외(2014)는 IO모형을 이용하여 외국인력 유입의 GDP유발효과를 살펴봤는데 국내전체 총생산에 1.08%, 부가가치에 0.98% 기여하는 것으로 나타나 외국인력 유입이 보완적 요소로 작용할 수 있음을 보여줌
- 남성일 외(2014)는 개방형 이민정책을 가정(2017~2020년 연간 10만명, 2021~2024년 연간 20만명, 2025~2030년 연간 30만명 유입 가정)하고 외국인력 유입이 경제에 미치는 영향을 살펴봄. 분석결과 개방형 이민정책 도입 시 경제성장률 및 고용증가율이 높으며, 외국인력 유입에 따른 산업구조조정 지연 가능성은 데이터 상으로 실증되지 않았음
- 일반균형(CGE)모형을 이용한 이창수 외(2014)에서는 3% 외국인력 유입시 우리나라 실질 GDP가 1.17% 증가. 이 결과 자본수익률이 0.62% 증가하지만 비숙련 및 숙련노동력의 실질임금은 각각 1.25%, 1.37%가 하락함

□ 산업구조 측면에서는 노동장비율¹⁷⁾에 부정적 영향을 미쳐 외국인력 도입이 혁신 역량제고에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남

- 노동연구원 사업체패널의 300인 미만 제조업체를 대상으로 분석한 노용진·허재준(2010)에 따르면 외국인근로자가 1% 증가할 때 영업이익률은 7.8% 증가하고 임금은 1.1% 감소함. 특히 노동장비율이 1.3% 감소해 산업구조조정에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타남

¹⁷⁾ 생산과정에서 노동자 한 사람이 어느 정도의 설비자산을 이용하는지를 나타내는 지표로 자본장비율이라고도 함

○ 설동훈·이규용·노용진(2011)의 연구에서도 노동장비율에 유의한 음(-)의 영향을 미쳐 외국인력 고용이 기업 구조조정을 지연시키고 있음.

□ 반면 사회적비용 추정 관련 연구는 거의 이뤄지지 않음

○ 이규용은 2010년 일반국민 504명을 대상으로 외국인근로자, 유학생, 결혼이주자의 유입에 따른 사회적 영향을 정성적으로 평가

○ 각 항목에 대한 응답은 심리적 불편과 호감(51.0), 치안행정수요(40.0), 집단간 갈등(46.5), 혼잡도(46.6), 국가이미지(50.7), 국민경제에의 영향(54.6), 저출산·고령화에의 영향(48.6), 노동시장 영향(56.3) 등으로 나타나 대체적으로 중간정도 수준으로 나타남

○ 일반 국민들은 외국인력 유입이 고용에 부정적 영향을 미친다고 응답할 것으로 예상하였지만 56.3점으로 나타나 다른 항목에 비해 우호도가 높다는 특징을 보여줌

○ 이규용은 위 실태조사를 이용해 편익과 비용을 추산하였는데 추정결과 외국인 근로자 도입으로 1년간 발생하는 사회적 비용은 3,515억원, 사회적 편익은 3,232억원으로 집계되어 사회적 순손실 282.5억원이 발생

○ 이는 유길상 외(2004)가 외국인 근로자 도입 효과에 관한 국민의식 조사를 이용한 사회적 비용 추정치(순편익 3,400억원)와 상반되는 결과임

○ 또한 이규용(2012)은 사업주에게 외국인력 유입에 따른 편익과 비용을 확인하였는데 편익과 비용이 비슷하다는 응답이 46.9%로 나타나 기업이 느끼는 비용이 상당 수준임을 의미

<표 5-2-2> 외국인력 고용의 비용과 편익 평가

	사례 수	비용이 훨씬 크다	비용이 약간 크다	편익과비 용이비슷 하다	편익이 약간 크다	편익이 훨씬 크다	잘모름	평균 점수
전체	360	4.4	11.7	46.9	23.1	9.4	4.4	3.22
제조업	151	3.3	12.6	41.7	27.2	7.9	7.3	3.26
건설업	37	5.4	10.8	45.9	32.4	2.7	2.7	3.17
농축산업	172	5.2	11.0	51.7	17.4	12.2	2.3	3.21

자료: 이규용(2012), 외국인력 실태조사

□ 상기의 연구결과를 요약하면, 외국인력 유입은 국민경제와 기업 성과에 양의 효과를 미치지만 고용효과는 방향성이 불분명하며 임금은 대체적으로 음의 관계이지만 크기가 크지 않았음.

○ 저숙련인력 유입이 기업의 고용비용을 낮춰 생산규모를 확대하거나 기업경쟁력제고를 통한 새로운 고용창출의 가능성이 존재함

○ 하지만 자본장비율이 음의 관계로 나타나 외국인력 유입이 장기적으로는 기업의 기술투자나 혁신역량제고에 부정적 영향을 미칠 수 있음

□ 외국인력 유입이 내국인에게 미치는 영향이 미미하거나 방향성이 분명치 않은 것은 다음과 같이 추정해볼 수 있음(김정호, 2016)

○ 외국인력과 내국인력간 업무분리 가능성, 외국인력 유입시 내국인의 이주로 경쟁관계에 놓이는 자의 비중이 높지 않을 수 있다는 점, 보다 중요하게는 외국인력 규모가 빠르게 증가하고 있지만 여전히 그 비중이 낮아 효과가 뚜렷하게 관찰되지 않기 때문일 것임

○ 여기서 가장 주목할 점은 외국인력 유입이 자본장비율에 음의 영향을 미치는 점으로 기업들이 기술혁신을 통한 경쟁우위전략을 추구하기보다는 저임 외국인력을 활용한 경쟁력 확보에 주안점을 두는 것 아닌가 하는 우려가 있음

3) 외국인력 유입이 노동시장에 미친 영향

□ 저출산 고령화의 영향으로 적정인구를 유지하기 위해 상당수의 외국인력 유입이

불가피하다는 목소리 커지고 있음

○ 이들은 내국인이 취업을 기피하는 3D업종이 상당수 존재(갈수록 그 영역이 넓어지는 추세)하며 외국인력 도입이 내국인 일자리를 뺏기보다는 한계직종 일 자리를 유지시켜주는 측면이 존재함을 지적

□ 하지만 우리나라에는 아직 활용할 수 있는 인적자원이 풍부¹⁸⁾하고 외국인력 도입이 사양산업을 존속시켜 산업구조 개선을 지연시키기 때문에 외국인력 도입은 보다 신중한 필요가 있음

○ 앞의 기존 연구에서 살펴본 것처럼 고용이나 임금에 미친 효과가 뚜렷하지는 않음

○ 하지만 중소기업 인력난이 갈수록 심화되고 있거나 동포 취업허용업종인 음식점이나 건설업에서 내국인이 국적동포로 대체되고 있음은 분명

○ 일본은 우리보다 20년 전에 생산가능인구가 감소하였지만 외국인력 활용을 최소화하였으며 최근에서야 고용허가제 도입을 검토 중임. 산업발전단계가 상이하기 때문이지만 일본사례가 주는 시사점을 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있음

<표 5-2-3> 한국과 일본의 고용률 추이

(단위: 천명, %)

		인구	생산가능인구	고용률(생산가능인구)					
				전체	남자	여자	15~24	25~54	55~65
일본	2000	126,926	127,297	68.9	80.9	56.7	43.0	63.6	47.9
	2015	86,380	79,010	73.3	81.8	64.6	40.9	72.7	57.8
	변화율	-31.9	-37.9	6.4	1.1	13.9	-4.9	14.3	20.7
한국	2000	47,008	33,702	61.5	73.1	50.0	29.4	72.2	57.8
	2015	50,424	36,839	65.7	75.7	55.7	26.9	75.9	65.9
	변화율	7.3	9.3	6.8	3.6	11.4	-8.5	5.1	14.0

*인구 및 생산가능인구는 일본은 2013년, 한국은 2014년 기준임

□ 아래의 표를 보면 경제활동인구 증가로 총취업자가 증가하였지만 업종 및 규모별

¹⁸⁾ 이상돈(2016, 미공개)은 시계열자료의 추세를 반영한 경활참가율 기본전망(2040년)에 더하여 시나리오 1~3(65세이상 10%증가, 여성 5%증가, 고령자와 여성 각각 10, 5%증가)에 따라 중장기 인력수급을 전망한 자료에 따르면 기본모형(연평균 1.5천명), 시나리오 1(5.7천명), 시나리오 2(7.5천명), 시나리오 3(10.6천명) 모두 초과 공급되는 것으로 나타남

로 패턴이 상이

- 즉, 2005년과 2015년 취업자 추이를 보면 취업자가 13.4% 증가했지만 청년층의 감소와 고령층의 증가가 뚜렷
- 제조업의 경우 전체적으로 취업자가 증가(6.0%) 했지만 청년층의 비중감소가 현저한데(22.1% 감소), 신규 인력유입 감소에 의한 ‘숙련단절 가능성’이라는 측면에서 우려
- 제조업 중분류기준으로 보면 대체적으로 섬유, 의복, 인쇄와 같은 경공업뿐 아니라 전자부품, 정밀기기, 전기 및 기계장비 분야에서도 청년층 유입이 크게 감소하고 있음
- 제조업 취업자감소는 산업구조의 서비스화와 고학력화가 미친 영향이 큼. 하지만 외국인력 유입에 따른 근로조건의 상대적 악화와 낙인효과로 청년들의 중소기업 취업기피를 촉진시킨 면도 존재
- 현재 제조업이 가지는 중요성이 커짐을 감안할 때 중소기업의 경영성과 악화 → 우수인재의 기피 → 혁신역량 감소 → 경쟁력하락 → 인력난 심화라는 악순환으로 이어질 수 있다는 점에서 정책방안 마련 긴급

<표 5-2-4> 주요 업종별 연령분포 추이

(단위: %, 천명)

		2005년						2015년						비중 변화율		
		청년	30대	40대	50대	60이상	소계	청년	30대	40대	50대	60이상	소계	청년	60이상	취업자
30인 미만	제조업	14.3	28.7	34.3	16.1	6.5	2,100	10.3	21.4	30.9	27.4	10.1	2,084	-28.0	54.5	-0.8
	건설업	10.6	28.9	35.8	19.3	5.5	1,541	4.9	15.0	32.2	35.6	12.3	1,563	-53.7	125.4	1.4
	숙박 및 음식점업	17.1	21.7	36.6	18.6	6.0	1,970	23.8	13.6	21.9	29.2	11.5	2,046	39.6	91.8	3.9
	전체	17.1	24.6	27.8	17.2	13.3	16,459	13.9	18.2	25.0	24.9	18.1	17,963	-18.9	35.9	9.1
30 ~ 99인	제조업	26.0	31.9	26.8	12.0	3.2	814	18.1	28.8	27.5	21.2	4.5	936	-30.7	40.5	15.0
	건설업	19.4	34.7	27.1	13.5	5.3	170	9.0	29.5	28.9	23.5	9.0	166	-53.5	70.7	-2.4
	숙박 및 음식점업	46.0	24.0	20.0	4.0	6.0	50	41.8	20.3	17.7	13.9	6.3	79	-9.2	5.5	58.0
	전체	24.4	31.3	27.2	12.8	4.3	2,992	17.1	28.1	27.2	20.7	7.1	3,730	-30.2	63.5	24.7
99 ~ 299인	제조업	34.1	30.7	25.5	8.2	1.5	522	21.7	33.3	27.0	15.4	2.6	649	-36.3	70.9	24.3
	건설업	27.9	32.8	27.9	9.8	1.6	61	19.6	25.0	26.8	23.2	5.4	56	-29.5	226.8	-8.2
	숙박 및 음식점업	40.0	33.3	20.0	6.7	0.0	15	50.0	25.0	8.3	4.2	12.5	24	25.0		60.0
	전체	28.3	31.6	26.3	11.4	2.4	1,500	20.1	30.4	27.2	18.1	4.3	1,871	-28.9	78.2	24.7
300인 이상	제조업	28.7	32.9	28.7	9.3	0.4	797	16.1	37.2	28.2	17.6	0.9	818	-43.8	127.3	2.6
	건설업	14.3	33.3	31.0	19.0	2.4	42	12.8	30.8	38.5	15.4	2.6	39	-10.3	7.7	-7.1
	숙박 및 음식점업	29.2	41.7	16.7	8.3	4.2	24	32.1	42.9	10.7	14.3	0.0	28	10.2	-100.0	16.7
	전체	25.3	34.8	27.6	11.3	1.0	1,912	18.2	33.9	28.0	17.5	2.4	2,373	-27.9	137.5	24.1
전체	제조업	21.7	30.4	30.7	13.1	4.1	4233	14.6	27.5	29.1	22.6	6.2	4487	-32.6	49.6	6.0
	건설업	12.1	29.7	34.6	18.4	5.2	1814	5.9	16.9	31.9	33.7	11.6	1824	-51.2	120.9	0.6
	숙박 및 음식점업	18.1	22.1	35.8	18.1	5.9	2059	24.9	14.3	21.5	28.2	11.2	2177	37.5	88.4	5.7
	전체	19.5	26.8	27.6	15.7	10.4	22863	15.2	21.9	25.7	23.1	14.1	25937	-22.1	35.4	13.4

자료: 경찰

<표 5-2-5> 제조업 세부업종별 연령분포 추이

(단위: %)

	2005년						2015년					변화율	
	청년	30대	40대	50대	60세+		청년	30대	40대	50대	60세+	청년	60세+
음식료품 제조업	16.2	25.1	27.4	20.6	10.7	식료품 제조업	11.8	18.7	27.9	27.6	13.9	-26.8	30.3
						음료 제조업	28.6	19.0	33.3	9.5	9.5		
섬유제품 제조업	11.8	27.8	34.3	17.1	9.0	섬유제품 제조업; 의복제의	7.0	22.7	26.6	32.8	10.9	-40.6	21.8
봉제의복 및 모피제품 제조업	10.2	26.5	42.8	15.4	5.1	의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	7.2	12.9	33.8	34.2	11.8	-29.5	130.2
가죽, 가방 및 신발 제조업	7.6	30.4	41.8	13.9	6.3	가죽, 가방 및 신발 제조업	4.8	8.1	29.0	46.8	11.3	-36.3	78.4
목재 및 나무제품 제조업; 가구 제외	4.8	16.7	33.3	35.7	9.5	목재 및 나무제품 제조업; 가구제외	10.8	10.8	37.8	21.6	18.9	127.0	98.6
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	15.4	27.5	34.1	18.7	4.4	펄프, 종이 및 종이제품 제조업	11.2	27.0	27.0	28.1	6.7	-27.0	53.4
출판, 인쇄 및 기록매체 복제업	23.6	38.5	21.8	10.9	5.2	인쇄 및 기록매체 복제업	13.8	24.5	31.9	23.4	6.4	-41.3	23.4
화학물질 및 화학제품 제조업	29.4	29.9	28.3	10.2	2.1	화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	18.6	34.0	25.6	19.9	1.9	-36.8	-10.1
						의료용 물질 및 의약품 제조업	32.1	43.4	17.0	5.7	1.9		
고무 및 플라스틱 제품 제조업	25.8	28.4	28.4	12.9	4.6	고무제품 및 플라스틱제품 제조업	12.0	29.1	29.5	23.5	6.0	-53.6	28.8
비금속 광물제품 제조업	18.2	32.9	28.7	14.0	6.3	비금속 광물제품 제조업	8.9	30.6	25.8	26.6	8.1	-51.2	28.1
제1차 금속산업	16.0	29.4	32.8	18.5	3.4	1차 금속 제조업	14.3	26.3	30.3	25.7	3.4	-10.5	2.0
조립금속제품 제조업; 기계 및 가구 제외	13.7	30.9	37.1	14.7	3.6	금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	11.8	24.8	30.1	27.3	5.9	-13.5	65.1
전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	41.4	32.2	21.0	4.1	1.4	전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	24.0	40.3	23.6	10.6	1.5	-42.1	10.8
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	38.2	27.6	25.0	9.2	0.0	의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	18.7	29.0	29.9	18.7	3.7	-51.0	
사무, 계산 및 회계용 기계 제조업	27.8	48.1	20.4	3.7	0.0								
기타 전기기계 및 전기 변환장치 제조업	24.5	36.7	26.6	10.8	1.4	전기장비 제조업	16.2	28.5	32.3	17.7	5.4	-34.0	274.2
기타 기계 및 장비 제조업	24.2	28.6	32.3	12.2	2.7	기타 기계 및 장비 제조업	14.6	29.6	29.4	20.6	5.8	-39.7	115.4
자동차 및 트레일러 제조업	22.0	31.7	34.9	10.2	1.1	자동차 및 트레일러 제조업	16.1	29.8	29.8	22.4	2.0	-27.1	82.4
기타 운송장비 제조업	18.7	33.3	31.7	15.4	0.8	기타 운송장비 제조업	11.9	31.2	28.9	22.0	6.0	-36.2	633.5
가구 및 기타 제조업	17.2	34.4	31.7	14.1	2.6	가구 제조업	12.5	22.7	35.2	21.6	8.0	-27.2	200.9
						기타 제품 제조업	13.4	21.4	39.3	16.1	9.8		

주: 청년층 변화율에 음영이 들어간 업종은 제조업 평균(32.6%)에 비해 감소폭이 큼을 의미

자료: 경찰

□ 인력수급 미스매치로 외국인력이 지속적으로 증가

○ 외국인력은 2006년 174천명에서 2014년 373천명으로 증가

○ 외국인 활용사업장은 2009년 이후 감소세로 전환되어 2014년 고용허가업종
사업체 중 3.6% 기업이 외국인력을 활용

<표 5-2-6> 연도별 E-9 외국인력 규모 및 고용허가업종 중 외국인 활용사업장 추이

(단위: 천명, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
고용인원	174.0	207.9	254.1	280.6	295.9	333.1	304.5	318.6	373.2
비율	3.7	5.2	5.6	5.6	5.1	4.8	4.3	3.7	3.6

주: 고용인원은 각년도 12월말일 기준

자료: 고용허가제원자료-고용보험사업장DB 연결자료

□ 이 결과 외국인 활용 사업장의 외국인력 의존도가 빠르게 증가하고 있는데 일부
업종은 외국인력이 없으면 사업을 영위하지 못할 정도로 상황이 좋지 않음

○ 아래의 표는 고용허가제에 의거해 외국인력을 활용하고 있는 업체의 외국인력
비율을 보여줌. 표에서 보듯이 2006년에서 2014년 기간 동안 외국인 고용업
체들의 외국인력 의존도가 매우 높아졌음을 알 수 있음

○ 외국인력 의존도가 과도하게 높아질 경우 숙련단절과 R&D 및 근로자 능력개
발을 통한 혁신역량제고에 부정적 영향을 미칠 것임

<표 5-2-7> 외국인력 고용업체의 외국인 의존도 추이

(단위: %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
업종	제조	3.2	6.7	7.4	5.2	7.6	9.6	7.2	8.8	12.6	18.7
	건설	0.8	12.2	22.5	27.4	24.5	27.8	26.7	28.3	33.6	59.6
	농축산	4.7	11.7	13.2	8.5	15.1	19.2	16.6	19.0	29.5	25.8
	서비스	6.0	6.0	5.2	6.3	5.8	5.8	4.8	4.1	5.7	-0.6
	어업	1.0	9.8	19.2	9.1	15.6	22.7	16.8	21.8	35.2	56.1
규모	5인 미만	12.0	18.4	19.5	18.6	23.2	27.3	25.4	31.8	40.6	16.5
	5~9인	6.1	11.0	12.0	9.3	12.6	14.9	11.9	14.7	20.5	16.4
	10~29인	3.9	8.2	8.9	6.5	9.1	11.5	8.9	10.9	16.0	19.3
	30~49인	2.3	5.2	6.0	4.0	5.8	7.5	5.4	6.4	9.8	19.9
	50~99인	1.5	3.6	4.3	2.8	4.2	5.9	4.4	5.1	7.8	22.9
	100~299인	0.9	2.5	2.9	1.8	2.7	3.7	2.7	3.0	4.5	22.3
	300~499인	0.6	1.9	1.8	0.9	1.3	2.2	1.3	1.3	1.5	12.1
	500~999인	0.2	0.7	1.1	0.7	0.6	0.8	0.9	0.5	0.6	14.7
	전체	3.4	6.8	7.4	5.7	7.7	9.5	7.3	8.6	12.3	17.4

자료: 고용허가제-고용보험DB 연결패널

□ 외국인력 유입은 해당 부문의 근로조건 특히 임금에 부정적 영향을 미칠 것임

○ 저렴한 외국인력pool이 커질 경우 임금협상에 있어 사용자측 권한이 커지고 이는 임금조정 혹은 상대적으로 낮게 임금상승으로 나타남

○ 국적동포가 많이 유입된 건설업과 음식업의 임금총액 상승률추이를 보면 국적 동포¹⁹⁾가 대거 유입되기 시작한 2002년 이후 임금상승률이 전산업 평균에 비해 낮았음.

○ 2009년 총량규모제한 후 건설업 및 음식숙박업 임금상승률이 전산업평균에 근사하거나 소폭 높아졌음은 이러한 가능성을 의미함

<표 5-2-8> 업종별 전년대비 임금총액 상승률 추이

19) 원칙적으로 취업이 금지되었던 국적동포들에게 2002년 12월 2년간 국내취업활동을 허용하는 '서비스분야 취업관리제' 도입으로 국내취업이 허용. 2004년 8월 고용허가제 실시에 맞춰 특례고용허가제(3년간 취업허용)로 확대하였으나 불법체류자가 증가하는 등 문제가 커지자 2007년 3월 방문취업제(5년 체류기한의 복수비자 발급)를 전격적으로 도입. 이후 노동시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해 2009년 5월 건설업종 취업등록제를 실시하는 등 사증발급총량제를 도입하여 총체류규모를 제한하고 있음

		비농전산업	제조업	건설업	음식숙박업
2002		11.19	11.93	10.20	16.18
2003		9.19	8.67	11.46	5.50
2004		6.02	9.46	2.80	5.14
2005		6.61	8.10	-0.33	5.75
2006		5.74	5.65	9.23	0.94
2007		5.55	6.54	5.09	0.43
2008		4.43	3.38	7.38	11.92
2009		2.20	1.91	-0.71	1.91
2010		6.43	8.94	10.85	4.57
2011		-0.94	0.47	-8.24	-0.96
2012		5.28	6.01	3.53	5.69
2013		3.81	4.69	5.63	2.22
2014		2.39	3.78	4.78	4.93
2015		3.32	2.86	7.00	2.90
연평균 증가 율	2002~2008	6.24	6.95	5.86	4.88
	2009~2015	3.35	4.43	3.75	3.20
	2002~2015	4.59	5.38	4.37	3.87

□ 일본은 1997년을 정점으로 생산가능인구가 줄어들었지만 최근에서야 외국인노동자를 수용하기 위한 제도를 논의할 예정

○ 일본의 경우 노동력부족을 내국인력 활용을 극대화(여성 및 고령자)하는 전략²⁰⁾을 사용하여 체류외국인이 70만명 수준에 그치고 있음

○ 반면 우리나라는 비교적 이른 시기에 외국인력을 도입하여 2015년 기준 취업자격 체류외국인은 62만 5천명임. 이는 임금근로자(19,230천명) 기준 3.3% 수준임

○ 물론 대만의 6.6%에 비해 낮은 수준임²¹⁾

□ 우리나라가 일본에 비해 외국인의존도가 높은 것은 노동시장구조의 차이에서 기인(하토리 다미오, 2004)

20) 일본은 2006년 4월 고령자고용안정법을 개정하여 65세 고용 의무화를 시행하였는데 2013년 6월 기준으로 92.8% 기업에서 이를 도입하였으며 실제 65세 이상까지 근무가 가능한 기업이 2/3에 달하고 있음. 또한 여성의 경제활동 참가를 확대하기 위해 일·가정양립 정책을 추진하고 있으나 상대적으로 성과는 미흡한 실정. 일본은 2020년까지 25~44세 여성 고용률을 5%p 확대할 계획임(한국은행, 2014. 5)

21) 대만의 경우 2015년 기준 취업자(11,198천명) 중 임금근로자는 8,860천명(79.1%)이며 외국인력은 587,940명(생산부문 363,584명, 사회복지분야 224,356명)임

- 일정부분 공업발전패턴 가설²²⁾로 설명가능함. 일본은 자동화기계도입 훨씬 전부터 공업화를 시작 → 숙련노동 축적 → 내부노동시장 형성
- 중소·중견기업 역시 고부가 가치부품을 생산하여 대기업에 납품하는 시스템이 형성²³⁾
- 반면 우리나라는 중공업정책으로 대기업을 중심으로 내부노동시장이 형성되는 단계에 자동화 기계가 도입되자 기업들이 자동화조립 시스템을 통해 고도화를 달성하는 방향으로 전환
- 경쟁력 있는 중소·중견기업이 형성되지 않은 단계였기 때문에 대중소기업간 협력관계가 형성되지 못하였고 글로벌 아웃소싱을 통해 부품을 조달
- 이 결과 우리의 경우 일본과 달리 저임에 기반한 경쟁우위전략을 활용
- 대만은 중소기업의 가족기업이 대다수로 대부분 글로벌기업의 위탁생산 형태로 글로벌 생산시스템에 편입되어 있기 때문에 내부노동시장이 형성되지 않았음
- 이처럼 동아시아 3국의 산업발전수준단계가 상이하기 때문에 외국인력 활용도에 차이가 있음
- 일본의 대중소기업간 장기적인 협력적 네트워크가 작동²⁴⁾하는 반면 우리나라의 대중소기업간 갈등 역시 주력시장의 차이에서 기인
- 과거 우리나라는 성공적인 산업화로 점차 고도화된 산업 포트폴리오로 옮겨 왔음
- 하지만 외환위기를 거치면서 기업들이 저임금에 기반한 경쟁우위전략으로 회귀하면서 2000년대 들어 신산업이 눈에 보이지 않음

22) 기술기능의 수준(성숙 또는 표준, 첨단)을 종축으로 하고 기술기능의 성질(조립 또는 플랜트, 가공 또는 엔지니어링)을 횡축으로 하여 그 위에 각국의 공업화의 궤적을 표시

23) 일본은 지나친 장인정신(과잉품질, 과잉기능)이 오히려 문제라는 비판이 존재할 만큼 기술에 대한 집착이 강함

24) 일본에서는 가공 및 부품을 공급하는 기업(대부분 중소기업)을 가와가미(川上)기업이라고 하고 가와가미 기업이 제공한 부품 등을 활용해서 최종 제품을 생산하는 기업(대부분 대기업)을 가와시모(川下)기업이라고 함. 고부가가치 제품을 생산하기 위해서는 기반이 되는 부품 및 가공기술을 제공하는 가와가미 기업과 협력해야 한다는 것이 일반적인 생각으로 상류가 맑아야 하류가 맑다는 논리임

- 즉, 압축성장을 거치면서 스스로 경험을 축적하기 보다는 선진국으로부터 개념을 받아온 후 실행하는 것에 익숙해져 왔고 이제는 그 모델이 한계에 도달한 것이 우리 경제의 문제점
- 제조업을 기술적 특성에 따라 5가지 유형으로 분류한 후 경상 부가가치 비중이 어떻게 변화하였는지를 살펴보면 2000년대 들어 첨단 및 ICT기술산업 그리고 중고위기술산업 비중은 정체되고 중저위기술산업 비중만 지속적으로 확대되어 산업구조 고도화가 지연되고 있음을 보여줌
- 창의적 개념설계 역량(시행착오의 축적)을 확보해야 선진산업국가로 진입한다는 측면(이정동 외, 2014)에서 기업의 혁신역량이 제고되지 않을 경우 위기상황은 더욱 악화될 것임²⁵⁾

[그림 5-1-1] OECD 산업분류에 따른 제조업 구조변화 추이

주: 경상 부가가치 기준
 자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

25) 매출액 상위 30대 기업의 수익성(영업이익률)과 성장성(매출액 증가율)을 조사한 결과 대기업 경쟁력이 외환위기 직후인 1998년, 글로벌 금융위기의 여파가 본격화된 2009년보다 떨어진 것으로 나타났다. 98년 6.68%였던 30대 기업의 영업이익률이 2009년 5.78%로 하락하더니 2015년에는 4.83%로 떨어졌음. 제조업에서 영업이익률 5%는 연구개발(R&D) 등 신규 투자를 할 수 있는 마지노선으로 여겨지고 있음

4) 외국인력 정책에 대한 검토

□ 외국인력 정책은 중소기업의 인력난 해소와 국민경제의 건전한 발전에 있음

○ 고용허가제 활용기업을 보면 상대적으로 내국인 구인에 어려움을 겪는 영세중소기업이 압도적으로 높기 때문에 전자의 목적은 달성²⁶⁾

○ 하지만 국민경제의 건전한 발전이라는 측면에서는 의문. 중소기업의 경쟁력 정체와 이로 인한 대중소기업간 근로조건 격차확대는 궁극적으로 우리경제의 경쟁력에 부정적 영향을 미치고 있기 때문임

○ 이렇게 보면 외국인력 정책을 단순히 중소기업의 인력난 해소차원에서만 접근할 수 없으며, 산업정책과 노동정책과 연계하여 접근할 필요가 있음

□ 현재 우리 경제는 핵심 산업이 경쟁력을 상실하고 새로운 성장동력을 발굴하지 못한 ‘구조적 위기’상황임.

○ 1997년이 ‘유동성 위기’였다면 지금은 나라 전반에 걸친 ‘펀드멘탈의 위기’상황. 이러한 상황에서 과거처럼 기업 friendly 정책을 펼치는 것이 궁극적으로 기업에 도움이 될 것인지 검토 필요

○ 중소기업 관련 정책이 500여개에 달하고 2015년 15.2조를 투자하였으나 중소기업 상황은 여전히 나아지지 않고 있음.

○ 대기업 대비 중소기업 종사자의 1인당 부가가치 비율이 지속적으로 하락 (1990년 49.3% → 2010년 26.8%)하였으며, 중소기업 영업이익률은 2013년 4.40에 불과.

○ 제조업에서 영업이익률 5%는 연구개발(R&D) 등 신규 투자를 할 수 있는 마지노선으로 여겨지는데 대다수 중소기업이 극단적으로 영세한 상태이므로 제대로 된 투자나 고용을 창출할 수 없음

26) 외국인 활용기업과 비활용기업을 비교해보면 활용기업에서 보다 많은 고용이 창출되고 기업생존율에도 유의한 영향을 미치는 것으로 보여짐. 하지만 이러한 결과는 저임인력 활용에 따른 고용비용절감 및 장기 활용 가능성이 기업경영에 긍정적 영향을 미쳤음을 의미하지만 유의미한 수준에서 경쟁력을 확보했는지는 의문

- 외국인력 공급은 단기적으로 기업의 고용비용을 줄이는 효과를 갖지만 자구노력 의지를 줄이는 부작용 존재
 - 한때 ‘제조업 포기론’이 제기되기도 했지만 제조업은 21세기에도 핵심산업이면서 미래산업이기도 함. 때문에 대다수 선진국들이 제조업 신 르네상스 정책을 추진하고 있음
 - 특히 독일의 인더스트리 4.0정책은 제조업의 진화를 통한 양질의 일자리 창출, 기계화·로봇화를 통해 고임금·고령화 구조 대응, 고부가 생산을 통한 국제경쟁력유지를 목표로 함(김택환, 2016)
 - 제조업이 가지는 중요성에 비춰볼 때 현재처럼 한계기업에 인력을 공급하기보다는 혁신역량을 가진 우량기업에 지원하는 것이 보다 효과적일 수 있음. 따라서 중소기업 지원정책은 선택과 집중에 의해 우수 중소기업을 육성하는 차원에서 접근해야 함.
 - 외국인력 공급도 내국인 근로조건 개선과 R&D 및 기술축적을 위해 노력하는 기업에 집중 지원 필요(인천 남동공단 금형기업 사례)
- 둘째, 현재의 일자리 미스매치 문제는 대중소기업간 극단적인 양극화를 완화하는 정책이 보다 정력적으로 추진될 필요 있음
 - 과거 외환위기때 실업자가 대량 발생하자 정부가 저숙련 외국인력을 내국인으로 대체하는 경우 임금을 보조하는 유인책을 제시하였지만 정책이 성공적이지는 않았음
 - 대중소기업간 근로조건 격차가 크기 때문에 일시적인 임금보조금으로는 성과를 기대하기 어려우며 정책효과가 나타나기까지 장시간을 요하기 때문에 5년 단임 정부가 정책을 지속하기 어려우며 민간부문 상황에 정책개입이 용이하지 않은 측면 존재
 - 하지만 현재 우리사회의 핵심 이슈가 양극화이며 극단적인 양극화상태를 해소하지 못하다면 추가적인 경제성장이 달성하기 어렵기 때문에 정책개입이 불가

피한 상황

□ 현재 중소기업 인력난은 산업구조 변동과 인구구조 변화라는 측면도 있지만 보다 핵심은 임금문제임.

○ 경총의 2015년 임금조정실태조사 자료에 따르면 4년제 대졸 신입사원 초임은 상여금 포함 월 290만 9천원인데 사업장 규모 및 업종별로 임금격차가 큰 편임

○ 또한 취업포털 잡코리아가 국내기업 404곳을 대상으로 조사·발표한 결과를 보면 대기업 신입연봉이 중소기업의 1.5배 수준에 달하고 있음

○ 반면 일본의 경우 100인 미만 기업에 취업한 석사의 경우만 임금격차가 크며 나머지는 기업규모간 차이가 거의 없음

<표 5-2-8> 대졸신입사원 초임금수준: 만원

전체	규모				업종				
	100~299인	300~499인	500~999인	1000이상	건설업	도소매업	제조업	운수창고통신업	금융보험업
290.9	256.1	279.5	294.1	318.6	270.6	275.5	280.2	294.0	328.4

자료: 경총(2015)

<표 5-2-9> 2015년 대졸 신입직 평균연봉: 만원

	대기업	공기업	외국계기업	중소기업	전체
2015년	146개사	20개사	41개사	197개사	404개사
	3,773	3,125	3,110	2,490	3,048
2014년	182개사	29개사	30개사	162개사	403개사
	3,707	3,005	2,980	2,580	3,149
증감율	1.8	4.0	4.4	-3.5	-3.2

자료: 연합뉴스(2015. 4)

<표 5-2-10> 일본의 기업규모간 초임분포: 엔

	석사(이공계열)		대졸(사무직)		고졸(사무직)		고졸(현장직)	
3천명이상	227,735	100.0	208,499	100.0	162,911	100.0	163,462	100.0
1000~2999명	225,184	98.9	206,013	98.8	160,721	98.7	163,741	100.2
500~999명	224,976	98.8	207,847	99.7	159,047	97.6	163,358	99.9
300~499명	220,601	96.9	207,291	99.4	165,377	101.5	158,374	96.9
100~299명	223,893	98.3	209,820	100.6	167,577	102.9	166,484	101.8
100명 미만	206,690	90.8	205,922	98.8	167,892	103.1	160,325	98.1

자료: 노사발전재단(2012. 11)

□ 이처럼 대기업과 중소기업간 임금차이가 크면 중소기업을 선택하기 어려우며 여기에 고학력화까지 겹치면서 상황이 악화되고 있음

○ 이결과 고학력화 → 중속기업 취업기피 → 중소기업 인력난 → 외국인력 도입
→ 중소기업 근로조건 하락 → 취업기피 확산이라는 악순환이 지속되고 있음

○ 제조업 경쟁력 강화를 위해서는 우수인재를 유치기 위한 환경조성이 필요하며 그 핵심은 근로조건 개선에 놓여있다고 할 수 있음

참고문헌 <

<

- 강동관,정기선,이해춘,이창수(2010). 이민의 경제적 효과. 법무부 용역보고서.
- 강동관,이해춘,이규용(2011). 유학생 도입의 경제적 효과: 가상가치측정법에 의한 외국인 유학생의 시장가치 측정. 이민정책 연구원 워킹페이퍼
- 강동관 외(2011). 외국인 노동자가 국내경제에 미치는 영향 Working_Paper_2011-08
- 강동관 외(2012). CGE 모형을 이용한 외국인력 도입의 경제적 효과. 고용노동부
- 김병학, 고길곤, 김대중(2013). 외국인 밀집지역 치안 위협요인의 실재 여부에 관한 연구: 서울특별시 구로구의 중국인 범죄의 특성을 중심으로. 한국사회와 행정연구. 24(3).
- 김성근 (2013). 다문화 사회에서의 사회갈등문제 실태분석 및 효과적인 대응방안 연구. 한국행정연구원
- 김정호(2009). 저숙련 외국인 유입의 경제적 영향 분석, 정책연구시리즈 2009-15. 한국개발연구원. 2009.
- 남성일 정용훈(2014). 거시계량모형을 이용한 생산가능인구 감소 및 이민정책 전환의 파급효과 분석. 한국경제연구 32(3),5-48
- 이삼식,전영준,신화연,최효진(2011)저출산고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석. 한국보건사회연구원
- 이상림,이정은(2016). “제 7장 이민자에 대한 인식: 일반 국민과 외국인 밀집지역 거주자” 이민 현황 및 장기적 영향평가를 통한 이민정책 추진체계 개선방안 연구. 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서 16-05-01
- 이선화(2008) 외국인노동자 유입에 대한 도시지역 원주민의 대응: 안산 원곡동의 사례. 비교문화연구 14(2)
- 이규용,유길상,이해춘,설동훈,박성재(2007). 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구. 한국노동연구원
- 이재율(2011) 국제적 노동이동의 경제적 효과. 한국사회과학연구.
- 이혜경(2014). 한국사회 중장기 변화 부합 외국인력정책 발전방안.
- 유경준(2009). 외국인력의 현황과 정책과제, 한국개발연구원
- 임정덕(2011). 외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향, 한국보건사회연구원
- 설동훈 서문희 이삼식 김명아(2009).다문화가족의 중장기 전망 및 대책 연구. 보건복지부
- 조경엽,강동관(2014). 이민 확대의 필요성과 경제적 효과. 한국경제연구원
- 조세현(2012).개방적 이민정책의 미래영향 분석. 한국행정연구원.
- 박신영, 김준형, 최막중(2012). 외국인 노동자 밀집거주에 의한 근린효과: 서울 가리봉동·대

림동을 대상으로. 국토계획47(5).

법무부(2014). 불법체류자 비용 및 편익 분석 연구, 법무부.

전승훈(2013).외국인노동자 유입의 생산 및 부가가치 유발효과 분석. 현대사회와 다문화, 3(1), 1-37.

전영준(2012). 인구고령화, 공공이전, 이민정책의 경제성장효과-일반균형모형을 이용한 접근.

정기선 외(2012). 2012년 체류외국인실태조사: 귀화자 영주권자를 중심으로. 법무부 용역보고서

최경수(2011). 이민 및 외국인력유입이 노동시장에 미치는 중장기 효과.

제1절 이민 관련 선행연구

1. 경제와 관련한 효과 및 비용

	효과
경제	<p>□ 저숙련 외국인력 고용에 따른 사용자 총수입 증가는 장기적으로 생산규모 확대, 노동수요 증대 효과, 소비지출증대 효과가 있음(조세현, 2012)</p> <p>□ 숙련외국인 노동자의 고용이 증가할 경우, 실질민간소비, 실질수출, 총조세수입 실질정부지출실질 GDP는 증가하는 것으로 나타남(강동관 외, 2012)</p> <p>□ 외국인 노동자가 국민경제에 기여하는 총생산유발효과는 우리나라 총산출(2008년)의 1.21%, 부가가치유발효과는 우리나라 총부가가치(GDP)의 1.1%에 해당되는 것으로 나타남(강동관·이해춘·이규용, 2011)</p> <p>□ 외국인력의 유입으로 인한 저숙련 노동의 공급 증가는 자본과 숙련인력의 소득을 증가시키지만 그 효과는 매우 작으며, 저숙련 임금을 상대적으로 하락시킴으로써 소득격차를 확대시키는 효과가 더욱 큼(최경수, 2011)</p> <p>□ 유입 외국인의 노동생산성이 지나치게 낮지 않으면 외국인 유입은 장기적으로 GDP와 1인당 GDP를 높이는 효과가 있는 것으로 나타남(이삼식 외, 2011)</p> <p>□ 외국인력 도입으로 인한 산업별 생산변화 효과를 보면, 경상가격 기준 산업 총산출은 전반적으로 증가하는 것으로 나타나며, 특히 가구, 섬유가죽, 1차금속, 화학, 비금속 등의 산업군에서 높은 산업산출 효과를 가져옴(이규용 외, 2007)</p> <p>□ 생산가능인구 대비 2~10%의 이민자가 유입된다면 총공급은 단기적으로 1.1%(16.8조원)에서 장기적으로 10.3%(384조원) 증가를 기대할 수 있음(조정엽·강동관, 2014)</p> <p>□ 외국 노동인력의 유입을 단계적으로 증가시킬 경우 정주형 정책보다는 긍정적인 효과의 크기는 작지만, 외국 노동인력 유입으로 인한 전반적인 거시경제에 충격을 다소 완화시키면서 인구감소로 인한 국내 경제의 위축을 경감시킬 수 있음(남성일·정용훈, 2014)</p>
	비용
	<p>□ 저숙련 외국인 노동자의 유입은 가계효용의 측면에서 생계적 소비지출의 증가로 연결되어서 여유적 지출의 증가에 의한 가계효용 증대에 기여하지 못하고, 가계수의 증가로 가계당 효용을 다소 감소시킴(강동관 외, 2012)</p> <p>□ 외국인 노동자가 국민경제에 기여하는 총생산유발효과는 증가하나 외국인노동자의 활용에 따른 외국인 노동자들에 의한 사회적 비용을 고려하고 있지 않음(강동관·이해춘·이규용, 2011)</p> <p>□ 저숙련 외국인 근로자가 유입되는 경우 내국인 근로자와의 고용 대체성 정도는 고숙련 근로자보다 저숙련 근로자의 경우에 더욱 클 것으로 보임(김정호, 2009)</p> <p>□ 2050년에 총인구의 5%에 달하는 이민 및 그 후손의 1/2은 고졸 미만과, 1/2은 고졸-초대졸과 대등한 인력이라면 그 효과는 고졸미만 임금을 2.1%하락 시키고 고졸-초대졸 임금을 0.7% 대졸이상 임금을 1.7% 상승시킬것으로 추정됨(최경수, 2011)</p> <p>□ 1인당 생산 및 부가가치 유발효과를 살펴보면 외국인 전문인력의 경우 1인당 8,190만원의 생산과 3,500만원의 부가가치를 유발하지만, 외국인 단순기능인력은 1인당 5,750만원의 생산과 1,850만원의 부가가치를 유발하는 것으로 나타남. 생산 및 부가가치 유발효과가 내국인노동자에 비해 크게 차이가 나는 단순기능인력 중심의 외국인노동자 유입정책이 중장기적으로 지속되는 것은 바람직하지 않음(전승훈, 2013)</p>

	<p>□ 외국인 유입은 이민규모에 따라 다르지만 고용이 확대되고, R&D 투자 수익률이 높아지며, R&D 투자가 증가하여 노동생산성이 향상되어 소득이 증가하고, 장기적으로 GDP와 1인당 GDP를 높이는 효과가 있는 것으로 나타남(전영준, 2012)</p> <p>□ 외국인 노동자 유입이 내국인 노동자의 고용기회를 축소시키는 효과는 미미할 것으로 추정되지만, 외국인 노동자 유입이 단순노동의 임금 상승을 방지하는 효과를 낳음(이재율, 2011)</p> <p>□ 이민증가에 따른 송금액은 2015년에 2.3조원, 2060년에 35.2조원에 달할 전망이며 송금증가는 GDP, 소비, 투자의 증가 폭을 축소시키는 방향으로 작용하기 때문에 정주여건 개선 등 국내자본의 해외유출을 최소화하는 방안을 마련해야함(조경엽·강동관, 2014)</p> <p>□ 사업장 전체 외국인 근로자의 증가로 인해 대졸 이상의 학력을 가진 내국인 근로자의 이직 확률이 높아지는 것으로 나타남(김정호, 2009)</p> <p>□ 저숙련 인구의 증가는 생산을 증가시키고 내국인의 소득과 자본의 수익을 증가시키지만 그 효과는 크지 않으며 오히려 숙련인력과 저숙련 인력의 임금 격차를 확대시키는 측면에서 보다 큰 효과를 가짐(이혜경, 2014)</p>
	<p style="text-align: center;">비용 및 효과</p>
	<p>□ 2020년 결혼이민자 수용에 따른 총편익이 총비용에 비해 크게 발생할 것으로 파악되며, 노동시장, 문화, 연쇄이민 영역에서는 순편익이 발생하고, 사회복지, 사회적 고립과 공간적 격리 극복, 정치영역에서는 순비용이 발생할 것으로 보임(설동훈·서문희·이삼식·김명아, 2009)</p> <p>□ 서비스업, 숙련노동의 비중이 비교적 높은 산업은 외국인 노동력 증가에 따른 산업산출 증가효과가 비교적 낮음(이규용 외, 2007)</p> <p>□ 외국인 노동력의 도입은 국내생산에 긍정적인 효과를 가져와 파급과정을 거쳐 수출, 자본, 노동보수 등에 긍정적인 영향을 미치는 하나 동일한 국내 노동보다는 상대적으로 그 효과가 크지 않음(이규용 외, 2007)</p>

2. 사회와 관련한 효과 및 비용

	효과
사회	<input type="checkbox"/> 외국인 전문인력의 유입이 저숙련 외국 인력의 유입을 동반할 경우 내국인의 복지 혜택 감소(조세현, 2012) <input type="checkbox"/> 외국인 국내 유입정도가 클수록 저출산으로 인한 총인구의 감소를 완화시키는 효과가 나타남(이삼식 외, 2011) <input type="checkbox"/> 외국인이 대량으로 유입시(국제이동 고위가정) 국민연금 기금의 소진시기가 1년정도 늦추어지는 효과가 나타남(이삼식 외, 2011) <input type="checkbox"/> 전문인력과 유학생 유입은 정부 세입 증대의 효과, 해외 기업 및 연구기관과의 네트워크 형성, 국내 대학 교육의 양적·질적 향상, 인적자원 양성을 위한 직·간접적인 공적 투자비용 절감 효과 등이 있음(조세현, 2012)
	비용
	<input type="checkbox"/> 외국인 유학생의 유입으로 내국인 학생의 전문 교육 기회 감소(조세현, 2012) <input type="checkbox"/> 이민인구가 총 인구의 5%라면 숙련인력과 비숙련인력의 임금격차는 3~5% 정도 확대될 전망으로서 소득분배 측면에서 보다 큰 영향이 나타남(이혜경, 2014) <input type="checkbox"/> 불법체류자의 1인당 연간비용은 3,416,092원, 편익은 2,660,325원으로 연간 순 편익은 -755,767원으로 도출됨(법무부, 2014) <input type="checkbox"/> 외국인 유학생 도입으로 1년간 발생하는 사회적 비용을 산출한 결과 사회적 비용은 3,169억 원, 사회적 편익은 3,248억 원으로 사회적 순편익은 786억 원으로 나타남(강동관, 2011) <input type="checkbox"/> 외국인노동자의 사회통합에 막대한 비용이 들어가고 외국인의 임금수준은 내국인에 비해 큰 차이가 없는 것으로 나타남(이동임, 2006) <input type="checkbox"/> 결혼이민자 가정의 실태분석결과, 많은 자녀들이 학업과 교우관계 등에서 어려움을 겪고 있어 사회적 서비스가 필요하며, 이는 생산적인 구성원으로 성장해나갈 수 있다는 간접적 효과를 기대할 수 있음(김성근, 2013) <input type="checkbox"/> 노동기준법에 어긋나는 관행으로 초과근로나 휴일근로에 대한 가산임금을 받지 못하는 경우, 임금체불, 기준이하의 임금을 받는 경우는 국적에 따른 분류가 유의미한 것으로 나타남(김성근, 2013) - 외국인 인권문제 <input type="checkbox"/> 외국인 밀집지역에서는 이민자 유입 및 이민자 지원 정책에 대한 반대 경향이 더 강하게 나타나며, 외국인에 대한 사회적 거리감도 더 높은 것으로 나타남. 이는 이후 심각한 사회갈등의 발화점이 될 수 있음(이상립, 이정은 2015) <input type="checkbox"/> 외국인 밀집지역에서는 쓰레기 무단투기, 고성방가, 싸움 등 근린환경과 지역의 이미지가 악화되고, 주택가격이 하락(박신영 외 2012) <input type="checkbox"/> 밀집지역에서는 내국인과 외국인 사이 상인-고객, 집주인-세입자 관계와 같이 경제적 유인으로 연계가 생겨나기도 하지만, 그렇지 않은 일반 거주민들은 범죄와 주거환경 악화에 대한 위협감을 느낌(이산화 2008) <input type="checkbox"/> 중국인 밀집지역에서는 살인 폭력 등 강력 범죄 빈도가 높음(김병학 외 2013)
	효과 및 비용
	<input type="checkbox"/> 고용보험과 산재보험 가입률이 영주권자의 경우, 30.6%와 34.0%이며, 귀화자의 경우 25.4%와 24.5%이다. 이는 전반적으로 영주권자가 귀화자보다 더 나은 일자리에서 일하고 있음을 암시함(정기선 외, 2012) <input type="checkbox"/> 내국인들의 설문조사에 따르면 외국이주민들이 엄격한 자격요건 없이도 국적을 가질 수 있도록 해야 한다는 데는 동의하나, 세금, 예산, 대학특별전형과 같은 개인의 이해관계가 걸려있는 비용과 관련된 정책기조에는 부정적인 모습을 보임(김성근, 2013)

제2절 델파이 조사 설문지

이민정책 평가 및 중장기 발전 방향에 대한 전문가 델파이 조사

안녕하십니까?

본 조사는 한국보건사회연구원의 연구 과제 『중장기 이민정책 발전방향』의 일환으로 실시되는 것입니다. 현재 국조실에서는 이민정책 관련 위원회 통합을 포함한 이민정책 발전방향을 모색하고 있으며, 이 연구는 이를 보조하기 위해 실시되고 있습니다.

이 조사의 대상자는 이민 분야 전문가로 한정하고 있습니다.

이 연구는 현재의 이민정책을 평가하고, 사회·경제적 파급효과를 분석하고, 이를 바탕으로 앞으로의 우리나라 이민정책의 발전 방향을 모색하고자 합니다. 이를 위해 본 연구는 이번 델파이 설문 조사 이후 분석결과를 바탕으로 보완을 위한 심층적 자문을 시행할 예정입니다.

이 전문가 조사 결과는 현재 중장기 이민정책 수립을 위한 구체적 근거로 활용될 것입니다.

그리고 이 조사문항은 연구자의 판단에 의해 구성된 것으로 정부의 정책방향을 담고 있지 않다는 사실을 말씀드리고자 합니다.

귀하의 소중한 의견은 연구 및 정책수립에 많은 도움이 될 것입니다. 신중한 답변을 부탁드립니다. 귀하의 답변은 연구 이외의 다른 목적으로는 이용되지 않을 것임을 약속드립니다.

감사합니다.

한국보건사회연구원 이상림 올림

질문지 응답 상에 문의 사항이 있으시면 아래 연락처로 문의하시기 바랍니다.

한국보건사회연구원 부연구위원 이상림 (044-287-8386, sllee@kihasa.re.kr)

한국보건사회연구원 연구원 김솔아 (044-287-8175, kimsolah1@kihasa.re.kr)

○ 설문에 앞서 응답자에 대한 사항을 묻고자 합니다.

소속기관		전공분야	
외국인 및 이민분야 연구 경력			
연구분야			

○ 11월 00일까지 회수되는 응답에 한해 사례비(15만원 상당의 상품권)을 지급할 예정입니다. 이를 위한 정보가 필요하며, 정보 활용에 동의하시면 아래 사항 기입을 부탁드립니다.

성명	
주민등록 번호	
핸드폰 번호	

□ 이민정책 목적/평가

- 현재 우리나라에서는 통합적 이민정책은 없지만, 외국인 정책, 다문화가족 정책, 외국인력 정책 등의 형태로 이주자의 수용, 통합지원, 체류 관리 등의 정책을 수행하고 있습니다. 이러한 정책들을 총괄하여 이민정책으로 정의할 때, 현재의 우리나라 이민정책에 대해서 생각하시는 바를 목적별로 평가를 해주십시오.

그리고 향후 이민정책 추진에 있어서 중요하게 다뤄져야 할 정책 목표들을 순서대로 표시해주십시오.

	이민정책 평가				향후 이민 정책에서의 우선 순위 (1~6 순위)
	매우 잘하고 있음	잘하는 편	못하는 편	매우 못하고 있음	
경제 (국가 경제 성장 기여)	①	②	③	④	
사회통합 (사회문제 예방)	①	②	③	④	
인권 (이주자의 인권 증진)	①	②	③	④	
사회안전(국경관리, 체류관리)	①	②	③	④	
국제사회와 공동발전	①	②	③	④	
기타	①	②	③	④	
전체적 평가					X

□ 개방수준 적절성 (편익 비용 비교)

- 현재 이민자 유입에 따른 효용과 비용을 종합적으로 고려할 때 우리나라의 현재 이민 개방(이주자 수용 및 유입) 수준에 대해서 어떻게 생각하십니까?

	매우 부족	부족한 편	적절하다	많은 편	너무 많은 편
	대규모 추가 확대 필요	약간 추가 확대 필요	현수준 유지	약간 축소 필요	대규모 축소 필요
생산기능직 외국인 근로자	①	②	③	④	⑤
전문기술직 외국인 근로자	①	②	③	④	⑤
해외동포(조선족 등)	①	②	③	④	⑤
외국인 유학생	①	②	③	④	⑤
외국인 사업가 및 투자자	①	②	③	④	⑤
가족이민	①	②	③	④	⑤
전체적 이민자 수용수준	①	②	③	④	⑤

- 위의 응답에서 가장 이민자 수용 수준에서 가장 많은 조정(확대 혹은 축소)이 필요한 이주자는 어떤 부분이라고 생각하십니까? 그리고 그 이유는 무엇입니까?

가장 조정*이 필요한 이민자 집단	이유
① 생산기능직 외국인 근로자 ② 전문기술직 외국인 근로자 ③ 중국동포(조선족) ④ 외국인 유학생 ⑤ 외국인 사업가 및 투자자 ⑥ 가족이민	

* 여기서 조정에서는 확대와 축소 모두를 포함합니다. 체류자수에서 가장 많은 변화가 필요하다고 생각하시는 집단을 선택해주시고, 이들에 대한 수용 확대 혹은 축소의 방향과 그 이유를 기술해 주시기 부탁드립니다.

□ 이민정책과 인구구조 변화

우리나라는 저출산으로 인한 인구구조 고령화 및 생산가능 인구 감소 등의 심각한 인구문제가 전망되고 있습니다. 이에 대한 해결책으로 일각에서는 인구문제 대응하여 이민자 수용의 적극적 확대가 필요하다고 주장하고 있으며, 다른 일각에서는 여전히 저출산 고령화 문제가 심각한 독일 사례처럼 이민자 수용이 고령화 문제의 해결책이 될 수 없다고 합니다.

- 저출산 및 인구 고령화의 해결책으로 이민정책을 활용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

	① 매우 동의	② 동의하는 편	③ 반대하는 편	④ 매우 반대
예시)	노동력 확보 및 내수 진작을 위해 지금부터 이민자 수용을 선제적으로 개방하여야 함			이민은 저출산·고령화 문제의 해결책이 아니므로 별개로 진행하여야 함

- 위의 응답과 같이 생각하신 그 이유는 무엇입니까? 그리고 인구정책으로서의 이민 정책에 대한 논의에 대한 귀하의 의견은 어떠십니까?

이유

* 인구정책으로서의 이민정책이 필요하다고 생각하신다면 이민자수용 확대, 정주화 허가, 가족 이민 허용 등 생각하시는 구체적 내용도 함께 기술해 주시기 부탁드립니다.

□ 현재 이민의 경제적 편익과 비용

- 현재의 우리나라 이민자 수용에 따라 발생하는 경제적 편익과 비용에 대한 귀하의 의견을 묻겠습니다. 아래 항목 별로 이민이 우리사회 경제에 미치는 긍정적/부정적 영향에 대해 동의하시는 정도를 표해주십시오. 그리고 그 파급효과의 크기에 따라 순위를 정해주십시오. 마지막으로 이러한 영향이 향후 어떻게 변하게 될 지에 대한 의견을 표시해주십시오.

평가(동의) 정도	거의 없음	없는 편이다	큰 편이다	매우 크다
지표	①	②	③	④

－ 경제적 편익 (긍정적 효과)

	편익에 대한 평가(동의) 정도	현재 파급효과 순위	미래 파급효과
			① 커질 것/ ② 작아질 것
중소기업 노동력 제공			
우리나라 경제의 생산 확대			
우리나라 내수 시장에서 소비 확대			
기업 경쟁력 강화			
내국인 고용 확대에 기여			

기타 1 _____			
기타 2 _____			
기타 3 _____			

－ 경제적 비용 (부정적 문제)

	편익에 대한 평가 (동의 정도)	현재 파급효과 순위	미래 파급효과
			① 커질 것/ ② 작아질 것
내국인 일자리 잠식			
내국인 임금 상승 저해			
산업 및 직종 간 임금 격차 증대			
한계기업 지원으로 산업구조조정 지연			
기업 경쟁력 약화			
노동시장 이중화			
기타 1 _____			
기타 2 _____			
기타 3 _____			

○ 만약 현재의 이민자들이 우리 경제에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 귀하가 평가하시는 부정적 효과(비용)의 크기는 어떻습니까?

	현재 편익의 상대적 크기	미래 편익의 상대적 크기 (이민이 증가할 경우)
전체 경제적 편익	100	100
전체 경제적 비용		

* 앞서 응답하신 경제적 효과 부분만을 고려하시어 평가해주시기 바랍니다.

□ 현재 이민의 사회적 편익과 비용

- 현재의 우리나라 이민자 수용에 따라 발생하는 사회적 편익과 비용에 대한 귀하의 의견을 묻겠습니다. 아래 항목 별로 이민이 우리 사회에 미치는 긍정적/부정적 영향에 대해 동의하시는 정도를 표해주십시오. 그리고 그 파급효과의 크기에 따라 순위를 정해주십시오. 마지막으로 이러한 영향이 향후 어떻게 변하게 될 지에 대한 의견을 표시해주십시오.

평가(동의) 정도	거의 없음	없는 편이다	큰 편이다	매우 크다
지표	①	②	③	④

- 사회적 편익(긍정적 효과)

	편익에 대한 평가(동의) 정도	현재 파급효과 순위	미래 파급효과
			① 커질 것/ ② 작아질 것
사회 다원성 증가			
세계화 증진 (글로벌 스탠다드)			
새로운 아이디어 제공			
기타 1 _____			
기타 2 _____			
기타 3 _____			

- 사회적 비용 (부정적 문제)

	편익에 대한 평가(동의) 정도	현재 파급효과 순위	미래 파급효과
			① 커질 것/ ② 작아질 것
외국인 범죄			
외국인 밀집지의 슬럼화			
불법 체류자 증가			
복지 비용 증가			
반 이민 정서 증가			
내국인 소득 수준 양극화			
기타 1 _____			
기타 2 _____			
기타 3 _____			

- 만약 현재의 이민자들이 우리 사회에 미치는 긍정적 효과(편익)을 100으로 봤을 경우, 귀하가 평가하시는 부정적 효과(비용)의 크기는 어떻습니까?

	현재 편익의 상대적 크기	미래 편익의 상대적 크기 (이민이 증가할 경우)
전체 사회적 편익	100	100
전체 사회적 비용		

* 앞서 응답하신 사회적 효과 부분만을 고려하시어 평가해주시기 바랍니다.

□ 이민의 종합적 편익과 비용

- 앞서 응답하신 이민의 경제적 파급효과와 사회적 파급효과를 종합하여 볼 때, 전체적 편익과 비용의 상대적 크기를 평가하여 주십시오.

	현재 편익의 상대적 크기	미래 편익의 상대적 크기 (이민이 증가할 경우)
종합적 사회·경제적 편익	100	100
종합적 사회·경제적 비용		

- 이상과 같이 생각하신 이유는 무엇입니까?

이유

□ 정책적 대응 과제

- 이상에서 논의한 다양한 사회경제적 편익 및 비용들에 대해서 그 편익을 증가시키고, 비용을 감소시키기 위한 다음의 방안에 대해 어떻게 평가하시고, 얼마나 필요성을 느끼십니까?

	①	②	③	④
정책 평가	매우 못하고 있다	못하는 편이다	잘하는 편이다	매우 잘하고 있다
중요성 평가	매우 중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	중요한 편이다	매우 중요하다

	현재 정책평가	중요도
외국인의 총량적 수용수준 조절		
유입 외국인의 선별		
외국인 의무 준수 강화		
내국인 인식 개선		
외국인 의무 준수 강화		
우리나라 산업구조의 개선		
외국인 정착 지원 강화		
이주자 지원 수준의 조정(일반복지 정책 편입)		
기타 1_____		
기타 2_____		

□ 부분별 이민정책의 평가

- 현재 정부는 주요 대상별로 다음과 같은 정책을 실행하고 있습니다. 각 부분별로 현재의 정책을 평가해주시고, 앞으로 이들 정책이 어떻게 변화되어야 할지에 대해서 의견을 표시해주십시오.

대 상		규모 (‘14.12)	정 책목표	주요정책
기능 인력	비전문 취업	217,809	·한시적 체류 및 귀국지원정책, 단기순환원칙	·고용허가제
	방문 취업	275,897		·방문취업제 (조선족 등 재외동포)
전문인력		43,634	·우수인재 획득으로 사회경제적 기여	·간접투자이민, 우수인재 특별 귀화 ·의료·교육 등 정주여건 개선
유학생		59,100	·우수인재 한국 정착 유도	·유치(정부초청 외국인장학생사업) ·관리(학업이행 등 가이드라인)
결혼이민자		305,446	·안정적 정착 및 사회통합 지원	·교육(한국어, 취업), 정보제공 ·정착지원, 자녀교육지원, 인권보호
불법체류자		208,778	·귀국 조치	·단속 및 출국유도

	정책의 평가	정책의 개편 필요성*
	①매우 못하고 있다 ②못하고 있다 ③잘하고 있다 ④매우 잘하고 있다	①확대 ②유지 ③축소
비전문취업 (E-9)		
방문 취업 (H-2)		
전문인력		
유학생		
결혼이민자 (다문화가족 지원 정책)		
불법체류자		해당 없음

* 비전문취업, 방문취업, 전문인력 및 유학생에 대해서는 **외국인 수용 규모**의 조정(확대, 유지, 축소), 다문화가족 지원 정책에 있어서는 **지원 수준의 조정**(확대, 유지, 축소) 관해 응답해 주십시오.

□ 현재 이민정책 거버넌스 평가

- 현재 우리나라 이민정책은 외국인 근로자, 다문화가족, 재외동포 등 부분별로 나누어져 이뤄지고 있습니다. 이에 따라 정책의 사각지대, 중복 지원과 같은 비효율성이 문제로 지적되고 있습니다. 개별 위원회 운영을 포함한 정책 결정 단계에서 이러한 문제들이 발생하는 구조원 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

	①	②	③	④
문제 심각성 평가	매우 심각하다	심각한 편이다	심각하지 않은 편이다	전혀 심각하지 않다
중요성 평가	매우 중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	중요한 편이다	매우 중요하다

	문제 심각성 평가	중요도
사실 상 승인절차에 그치는 형식적 위원회 운영		
주요 문제에 대한 문제제기 경로 부재		
제도의 전면적 재검토 등 문제적 이슈 발굴이 불가능		
부처 간 자기 영역 확대		
부처 담당 정책을 스스로 평가하는 구조		
위원회의 심도 있는 논의 불가		
전문가 의견 반영 구조 부재		
기타 1 _____		
기타 2 _____		

○ 이민정책 운영에서 많은 문제들로 인하여 정부는 부분별 위원회의 통합을 고려하고 있습니다. 만약 이민정책과 관련한 통합 위원회가 설립 된다면 이 통합 위원회는 어떠한 기능과 역할을 맡아야 한다고 생각하십니까?

	①	②	③	④
필요성 평가	매우 필요하다	필요한 편이다	필요하지 않은 편이다	거의 필요하지 않다
중요성 평가	매우 중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	중요한 편이다	매우 중요하다

	필요성 동의 정도	중요도
총량적 유입 규모 결정		
노동력 유입 규모 결정		
이민 정책에 대한 전체적 평가		
부분별 이민정책에 대한 평가		
이민 관련 문제 이슈 발굴		
이민 관련 예산 편성·심의		
중복 등 부처 간 이해충돌 조정		
이주자 지원정책(적응지원, 복지 등) 수준 결정		
기타 1 _____		
기타 2 _____		

○ 만약 이민정책과 관련한 통합 위원회가 설립 된다면 이 통합 위원회의 역량 강화와 우리나라 이민정책의 발전 위한 종합적 제언을 부탁드립니다.

이유
<div></div>