

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-31호 | 2023년 12월 19일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

‘사회통합’을 위한 3대 이민정책 방향

- ① 네이션 빌딩 ② 중앙에서 지방으로 ③ 재외동포정책 연결 -

류 이 현 연구위원(정책학 박사)

《 요 약 》

■ 윤석열정부의 이민정책 모순

- 2024년 전국 44개 외국인노동자지원센터 예산 0원
- 법무부 산하 이민청 신설에 대한 우려 급증

■ 역대정부 주요 이민정책

- 김대중정부: 「재외동포법」 제정, 영주권 제도 신설
- 노무현정부: 「외국인근로자고용법」 제정 및 고용허가제 시행, 이민청 신설 최초 검토

■ 해외사례

- 이민정책의 분권화, 현장밀착형 정책으로 빠르게 전환
- 프랑스, 독일, 이탈리아 등 주요국 이민정책 전담기관은 내무부 산하 다수

■ 3대 정책방향 제안

- ‘네이션 빌딩’: 비가역적 이주의 시대를 위한 거시적 국정 아젠다 설정
- 중앙에서 지방으로: 행안부 산하 이민청 검토, 지자체 역할 제고
- 재외동포정책과 유기적 연결: 두뇌순환 현상 활용

▶ 키워드: 이민정책, 이주노동자정책, 이민청, 사회통합, 지자체

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 윤석열정부의 이민정책 모순

(1) 주요 국정 아젠다로 제시된 이민정책

○ 고용허가제를 통한 비전문취업(E-9) 이주노동자, 2020년대 연이어 급증

- 올해 12만 명에 이어, **2024년 역대 최대 갱신: 37.5% 확대된 16만5천 명** 도입 계획
 - 2020년 이후 꾸준한 증가세: 2014년부터 연 5만 명대 유지, 2022년 6만9천, 2023년 12만명 돌파
 - 이주노동자들의 종사 가능 업종도 음식점업, 임업, 광업까지 확대 계획

○ 지속가능한 발전을 위한 정책대안이 필요한 한국사회

- 이민정책을 주요 국정 아젠다로 설정하는 것은 한국사회의 **지속가능성과 발전, 국제 경쟁력** 제고를 위함
 - 교통과 통신수단의 발달, 기후위기 등 환경의 변화로 국제적 이주의 흐름은 막을 수 없음
 - ※ 지난 50년간 국제 이주자 수 지속적 증가: 1970년 대비 2022년 기준 3배 이상 증가
 - ※ 지구평균기온이 지금보다 0.5도 상승하면 약 1억 명의 난민 발생 예상
 - 한국의 폐쇄적 이민정책, 복잡한 비자제도, 이주노동자정책 등에 대한 유엔 인종차별위원회 (CERD)와 국제노동기구(ILO) 등 국제기구의 지속적 문제제기
- 이주 대상별 정책이 다수의 부처에 산재해 있는 현재의 형태는 **정책집행의 비효율**, 부처 이기주의로 인한 **권한과 책임의 불일치**, **정책 사각지대 발생**을 초래 → **전담기관 필요**

(2) 윤석열 정부의 모순적·경제일변도 이민정책

○ 모순적 정책 방향

- 전국 44개 외국인노동자지원센터(민간 비영리단체 위탁 운영)의 **2024년 예산 0원 편성**
 - 센터의 역할: 이주노동자들에 대한 행정지원, 사용자 부당행위 구제, 노동 상담, 한국어 및 컴퓨터, 산업안전 교육 등 (2004년~)
 - ※ 2022년 68억9500만원, 2023년 71억800만원 예산 편성: 약 40만 명의 이주노동자 수혜
 - ※ 센터 이용 건수 매년 증가: 2020년 42만8640건, 2021년 49만7449건, 2022년 52만9765건 등
 - 인건비, 운영비 및 사업비 전액을 고용노동부에서 지원받아왔기에 **사실상 폐지 불가피**
- 2024년부터 고용노동부 소관 지방고용노동관서와 산업인력공단을 통해 상담기능과 교육기능을 분리하여 직접 수행하는 방식으로 개편
 - ※ 올해 예산(71억800만원)의 **절반 수준** 예산 편성 계획
 - 외국인노동자지원센터 내방 상담 수요는 주말에 집중되는 경향이 있기에 정부기관은 효율적으로 대응할 수 없음
 - 외국인노동자들이 겪는 어려움은 사업주-고용자 간의 갈등뿐만 아니라 한국 주민-이주노동자 간의 갈등, 이주노동자들 간의 갈등 등 다양한 층위에서 발생하기에 정부기관의 역할 제한적

- 국내 체류 이주민의 지속적 증가(2023년 9월 기준 251만 명)에도 불구하고 이민정책개발지원예산 및 이주민사회통합지원 예산 감축(2023년 예산안)

○ 근시안적 경제일변도 정책

- 3D산업의 인력 부족 문제를 이주노동자를 활용해서 해결하겠다는 것은 근시안적 관점이자 전통적·선발 이민 국가들이 이미 겪은 시행착오를 답습하는 것
 - ※ 1960년대 독일 이주노동자 정책에서의 교훈: “노동력을 불러왔더니 사람이 왔다”
- 임금·노동조건 및 고용허가제의 문제점 개선 노력 없이는, 3D노동의 국제적 외주화에 불과, 미등록체류자(불법체류자)의 양산과 단속 강화의 악순환을 반복할 위험

(3) 법무부 산하 이민청 신설에 대한 우려 급증

○ 충분한 숙의과정의 부재

- 20대 대선 당시 윤석열후보는 인구문제 해결을 위한 이민행정조직의 설치를 고려하지 않음
 - 이민행정조직 ‘기능이원화’ 공약 : 법무부가 이민청 신설을 담당하되 출입국관리업무에 제한, 사회통합업무는 복지를 담당하는 부서로 이관
 - 20대 대선 당시 민주당과 정의당은 각각 이민청, 이주민청 설치 공약

○ 통제·단속 중심의 이민정책에 대한 우려

- 이주민에 대한 질서행정(단속·통제 중심)과 사회통합 및 지원 행정은 하나의 조직에서 동시에 수행될 수 없는 모순적 기능
 - 한동훈 법무부 장관은 출생률 저하로 인한 ‘한국 先주민 인구의 감소’ 및 수도권 인구 집중에 따른 ‘지방소멸’과 ‘노동력 부족’ 문제를 해결할 수 있다고 주장
 - 그러나 전문가 및 시민사회단체: 인구관리와 사회통합이라는 국가 전반에 영향을 미치는 정책이 출입국행정에 기반 한 단속·통제 중심의 정책으로 고착화될 위기

2. 역대정부 주요 이민정책

○ ‘재외동포정책’의 기틀을 마련한 김대중 정부

- 「재외동포법」 통과(1999년), 영주권 제도 신설(2002년)
- 산업연수생제도에 대한 문제제기 시작, 고용허가제 발의(새천년민주당 신계륜/이재정 의원)
 - 당시 법무부·경제 관료·기업·한나라당의 반대로 무산

○ ‘외국인정책’의 기틀은 마련한 노무현 정부

- 통제와 관리 중심에서 처우개선 및 인권 옹호에 주안점을 둔 **사회통합정책**으로 전환

< 2003년 제241회 임시국회 개회에 앞서 노무현 대통령이 국회의장에게 보낸 서한 >

“중소기업의 원활하고 합리적인 인력수급을 위해 합법적인 외국 인력의 도입이 필요합니다. 코리아 드림을 안고 온 외국인 노동자를 범죄자로 몰아가서는 개방화시대, 인권국가로서 세계에 당당할 수 없습니다. 외국인 고용허가제가 도입되지 않을 경우 다음 달 말까지 20여만 명에 달하는 불법체류자의 강제출국조치가 불가피 합니다. 사회혼란과 중소기업의 인력난이 불을 보듯 뻔합니다.”

- 「외국인근로자고용법」 제정 (2003년) → 고용허가제 시행(2004년)
 - 도입 초기 국제적 호평을 받음: 국제노동기구(ILO)에서 ‘아시아의 선도적 이주관리 시스템’으로 평가(2010년), UN 공공서비스상 수상(2011년)
 - 이후 이명박·박근혜 정부를 거치면서 성실근로자 재입국제도(2012년) 및 출국만기보험제도 등의 개정(2014년)을 통해 급속히 변질
 - ※ 노무현 정부의 기타 정책) 빈부격차차별시정위원회에서 ‘혼혈인’과 결혼이주여성에 대한 사회통합 지원안 제시/ 외국인정책위원회 설치/ 재한외국인처우기본법 제정/ 출입국외국인정책본부 발족 등
- 이민정책 전담기관 설치 논의
 - 노무현 정부에서 이민청 신설이 최초로 검토(2003년) → **법무부 고위간부들의 반대로 백지화**
 - 이명박·박근혜 정부에서는 다양한 대안들(기획재정부 산하 기관, 재외동포재단 격상, 독립 기관으로서의 이민부, 법무부 산하 기관 등)이 제시되었으나 결실을 맺지 못함

3. 해외사례: 이민정책의 분권화 & 전담기관 운영

○ 이민정책 발전의 세계적 경향: 지방정부 및 지방자치단체의 역할 제고

- 해외에서도 낮은 출생율과 수도권 인구 과밀, 이에 따른 지방 도시의 어려움을 해소하고자 이민정책의 분권화 촉진 중
- 이주민의 사회적·경제적 교류 및 활동이 실제 발생하는 현장을 반영하고자 **지방이민정책 및 현장밀착형 정책**으로 빠르게 전환 (2000년대~)
 - 지역별 특색(산업, 인종·민족 구성, 역사적 맥락 등)을 반영한 지방이민정책 수립
 - 북미뿐만 아니라 유럽의 다수 도시정부에서 지역 단위 역할의 중요성이 강조되고 있음

○ 전통적·선발 이민국가들의 이민정책 전담기관은 내무부 산하인 경우가 다수

- 각 국가는 자국의 정치·경제·사회·역사적 맥락에 적합한 형태의 조직을 선택, 운영
 - ①처/청 단위 ②독립기관 ③여러 기능이 다수의 부처에 산재된 형태 등

<해외 사례: 이민행정 주무기관 및 최상위 기관>

캐나다 이민·난민·시민권부 (독립기관)	<ul style="list-style-type: none"> • 난민청원과·난민보호과·이민과·이민청원과 등으로 구성 • 이민자 정착프로그램의 목표: <ol style="list-style-type: none"> 1) 이민자와 난민의 사회통합 2) 신규이민자들의 합리적인 결정을 돕는 정보 제공 3) 언어실력 향상 및 네트워크 구축 지원 : 신규이민자들의 성공적인 정착과 통합은 캐나다를 더욱 포용적이며 생산적인 국가로 만든다는 정부의 기본 철학에 바탕
프랑스 내무부 산하 외국인총국	<ul style="list-style-type: none"> • 망명부/ 이민부/ 국적부 등으로 구성 • OFII(French Office of Immigration and Integration) <ul style="list-style-type: none"> : 내무부 산하 공공기관(50개 이상의 지역사무소 및 해외 대표사무소) : 이민자 유입 및 통합 관리·언어 및 시민교육·망명 및 난민신청자 접수·이민 체류관리 → 통제뿐 아니라 통합에도 초점을 둔 방향으로 정책변화 중
독일 내무부 산하 이민국	<ul style="list-style-type: none"> • 공법담당국·사회결속 및 통합국·IT국·EU와 국제관련국 등으로 구성 : 이민통합업무의 연계·조정과 통합프로그램 개발
이탈리아 내무부	<ul style="list-style-type: none"> • 시민자유·이민국과 공안국으로 구성 : 입국, 체류, 공공질서, 통합 등 이민정책 전반을 추진
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 호주·이스라엘·대만- 내무부 • 영국- 내무부(비자이민국·이민집행부·국경수비대)+이민자문위원회(독립전문기관) • 미국- 국토안보부 주도 • 스페인- 포용·사회보장 및 이민부/ 내무부/ 외교·유럽 연합 및 협력부 공동

※ 법무를 담당하는 기관은 출입국 심사 및 체류 관리, 이주민 관련 법적 규제 역할을 담당

4. 3대 정책방향 제안

○ ‘네이션 빌딩(nation-building)’ : 비가역적 이주의 시대를 위한 거시적 국정아젠다 설정

- 이민정책을 주요 국정 아젠다로 설정하는 것은 한 사회의 **정치·경제적 비용**을 줄이는 방법
 - 교통과 통신수단의 발달, 기후위기 등 환경의 변화로 국제적 이주의 흐름은 막을 수 없음
 - ※ 지난 50년간 국제 이주자 수 지속적 증가: 1970년 대비 2022년 기준 3배 이상 증가
 - ※ 지구평균기온이 지금보다 0.5도 상승하면 약 1억 명의 난민 발생 예상
 - 전통적·선발 이민국가들이 **인종차별적·이주민배타적 정책을 선회**한 동기는 장기적 관점에서의 정치·경제적 이익추구
 - 이민정책의 부재 및 실패는 특정 정치세력이 자신들이 초래한 정치·경제적 위기의 책임에서 벗어나고자 할 때, **정치적 극우화의 구실을 제공**함
 - ※ 사례: 2010년대 유럽의 정치적 리더들의 ‘다문화주의 실패’ 선언, 미국 도널드 트럼프 대통령 당선, 영국의 브렉시트 등

- **이주노동자정책(migrant worker policy)**은 **이민정책(migrant policy)**의 기초에 따라 추진
 - 한 사회에서 이주민의 정체성 및 역할은 단절적이거나 고정불변하는 것이 아니기에, 출입국행정 기준의 이주 대상별 정책은 **정책지체현상**을 발생시킴
 - 체류비자 종류와 무관하게 대부분의 이주민들은 한 사회에서 **노동자**로서 살아감: 유학생, 결혼이주민, 동포, 결혼이주민 및 동포들의 친족, 미등록체류자, 미등록아동청소년, 난민 등이 모두 실질적 노동자
 - 따라서 ‘이주노동자의 노동정책, 결혼이주여성의 가족정책, 유학생의 교육정책’ 등이 아닌, 입국 이후 이주민들의 생활세계에 기반한 ‘이주민의 노동정책/가족정책/교육정책’ 등 통합적 이민정책이 되어야 함
 - 이주민에게 배타적인 한국사회의 여론을 고려하여 이주노동자들의 일탈행위에 대한 단속·통제는 법무부 중심으로 지속하되, 현장밀착형 연구와 사회적 공론장 마련 노력에 기반한 장기적 관점에서 국정 아젠다를 설정해야 함

○ 중앙에서 지방으로: 행안부 산하 이민청 검토, 지자체 역할 제고

- 국제적 추세에 발맞춰 이민행정 및 정책 권한을 지방정부로 이양, 분권화 촉진
- 지자체의 자치권 강화 및 효율적 운영을 지원하는 **행안부 산하 이민청 검토**
 - 이민정책 집행에서 지자체의 역할 강화로 방향 전환
 - **수직적 거버넌스**(중앙정부-지방자치단체)와 **수평적 거버넌스**(지방자치단체 간) 운영 및 활성화 가능
- 지역적 특색을 반영한 **조례** 제정 및 하의상달(bottom-up) 방식의 정책 수립
- 민-관 거버넌스 활성화 → **외국인노동자지원센터에 대한 지원과 역할 확대**

○ 재외동포정책과 유기적 연결: 두뇌순환 현상 활용

- 세계화된 시대에 ‘**두뇌순환(brain circulation)**’ 현상을 기회로 활용해야 함
 - ‘**두뇌유출(brain drain)**’에 대한 우려 대신, 고숙련 인재들이 다수의 거주국에서 정착과 재정착을 반복하는 이주트렌드를 기회로 활용해야 함 → 재외동포들의 역이민 장려 정책
 - 재외동포가 한국으로 이주하지 않더라도 한국과의 관계를 유지하여 고국에 기여할 수 있는 기회를 활성화해야 함
 - 우수연구자 교류지원사업, 원격근무자에 대한 체류비자 신설, 인재협력 네트워크 활성화 등
- 재외동포와 국내의 이주민은 언제든지 지위를 상호변경할 수 있기에 **하나의 기관에서 정책 수립 및 집행을 담당해야 함**