

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

김명수 · 김경찬 · 김태훈 · 구유진 · 김기선
노호창 · 신수정 · 양승엽 · 이창환 · 장우찬
최효원

KICJ

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

연구책임자

김 명 수 한국형사·법무정책연구원 부연구위원, 법학박사

공동연구자

김 경 찬 한국형사·법무정책연구원 선임연구위원, 법학박사

김 태 훈 한국형사·법무정책연구원 부연구위원, 법학박사

구 유 진 일본 도쿄대학교 특임교수, 국제사회학 박사

김 기 선 충남대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

노 호 창 호서대학교 법경찰행정학과 교수, 법학박사

신 수 정 이화여자대학교 법학연구소 연구원, 법학박사

양 승 엽 한국노동연구원 부연구위원, 법학박사

이 창 환 변호사

장 우 찬 국립경상대학교 법학과 교수, 법학박사

최 효 원 연세대학교 법학연구원 전문연구원, 법학박사

연구지원

최 경 원 한국형사·법무정책연구원 인턴연구원

이 소 담 한국형사·법무정책연구원 연구보조원

방 민 영 한국형사·법무정책연구원 연구보조원

2023년 10월 말 기준으로 국내 체류외국인은 250여만 명으로 전체 인구 대비 약 5% 정도에 이르고 있습니다. 초저출산·초고령화 현상으로 인한 노동 인구 감소에 따라 부족한 일자리를 메우기 위해 외국인 인력의 유입은 지속적으로 이뤄져야 하는데, 특히 농어촌이나 건설 현장에서 미등록·불법체류 외국인의 노동 지원이 없으면 현실적으로 그 운영이 어렵다는 점에서 미등록외국인(불법체류외국인)의 증가에 따른 사회문제에 대한 대책과는 별도로 외국인 정책에 대한 전반적인 재검토가 필요한 실정입니다. 또한 외국인 정책은 출입국 관리 - 체류관리 - 사회통합 - 국적취득 등 일련의 과정과 관련된 정책으로 우리나라의 종래 외국인 정책과 관련한 법률로는 출입국관리법, 난민법, 다문화가족지원법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 등을 들 수 있는데, 법규범적인 관점에서 외국인 정책에 대한 통합법 내지는 기본법 제정이 필요한가의 문제와 컨트롤타워의 역할을 할 수 있는 (가칭)이민청과 같은 새로운 조직의 구축이 필요한 것인지의 문제로 귀착하게 됩니다.

본 연구에서는 외국인 정책의 거버넌스 재구축을 위해서 종전 외국인 정책·제도 및 법체계 관련 국내의 기존 연구와 행정부처 보고서, 국책연구기관 정책연구보고서, 공청회 자료, 언론 보도 등을 기초자료로 하여 우리나라 외국인 정책 환경의 문제점을 도출해 내고자 하였습니다. 더 나아가 외국인 정책을 추진함에 있어서 우리나라가 후발주자임을 고려해 외국인 정책을 오랫동안 수립·시행해 왔던 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 다양한 비교법적 검토를 통하여 이민정책의 거버넌스 재구축을 위한 이민행정 조직체계, 비자체계의 개선과 사회통합 정책 및 이민정책 관련 법 체계와의 조화로운 모색을 시도하였습니다. 또한 문헌 연구의 한계를 보완하기 위해 현행 외국인 정책에 대한 대국민 의식조사, 외국인과 전문가 그룹(정부부처, 지방자치단체 정책실무자, 연구자 등) 대상 설문조사 등 세 가지 형태의 실태조사를 병행하였습니다.

외국인 노동자의 정착과 사회통합을 위한 적절한 절차나 지원이 이루어질 필요가 있고 외국인에 대한 출입국관리 중심의 정책에서 외국인의 출입국관리를 포함한 외국

ii 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

인 노동과 이민정책을 아우르는 포괄적 정책으로의 전환이 요구됩니다. 구체적으로 농업, 어업, 조선업, 서비스업, 건설업 등 분야별로 매우 상이한 특성을 가지고 있기 때문에 각각의 현장에 맞는 적절하고 유연한 외국인 노동과 이민정책 방안이 구상되어야 하며, 외국인 노동과 이민정책의 특성을 반영한 필요성과 방향이 각 지방자치단체별로 상황이 다를 수 있으므로 이를 반영한 광역지방자치단체 중심의 정책 수립도 요청됩니다. 또한 단속 위주의 미등록 외국인에 정책 기조도 변화가 필요하며 외국인이 체류하는 데 까다롭게 되어 있는 비자정책도 보다 유연하고 완화되어야 할 것입니다. 그리고 이민정책의 컨트롤타워 역할을 하는 전담기관이 필요하다는 것에 대해 일반 국민뿐 아니라 전문가의 의견도 대체로 긍정적인 입장을 보였습니다. 다만 그 주도적인 역할을 어느 부서가 해야 할 것인가에 대해서는 의견이 나뉘었는데, 중요한 것은 법무부 중심의 '이민청'이든 독립적인 '이민부'를 설립하든 이민정책의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 토대가 마련되어야 하고 중앙부처 상호 간, 그리고 중앙부처와 지방자치단체 간에 원활한 의사소통과 협력을 통한 정책 결정 과정이 필요하다는 것입니다. 마지막으로 국민의 인식개선입니다. 체류외국인들이 지역 주민들과 융화되어 일상생활을 공유하고 정주하기 위해서는 우리가 그들에 대해 한국문화와 한국어에 이해를 요구하듯이 우리도 그들의 문화와 언어, 사회적 배경 등에 대해 올바르게 이해하고 인식개선을 위한 노력이 선행되어야 합니다. 이와 같이 본 연구를 통해 외국인 정책에 대한 거버넌스 재구축을 위한 몇 가지 정책적 제언이 체류외국인의 증가에 따른 새로운 사회 정책적 문제들을 해결하는 데 도움이 되기를 기대합니다.

끝으로 짧은 연구기간에 불구하고 충실하게 연구를 마무리해 주신 국립경상대학교 장우찬 교수님, 충남대학교 법학전문대학원 김기선 교수님, 호서대학교 노호장 교수님, 도쿄대학교 구유진 교수님, 이창환 변호사님, 한국노동연구원 양승엽 박사님, 이화여자대학교 법학연구소 신수정 박사님, 연세대학교 법학연구원 최효원 박사님께 깊이 감사드립니다. 또한 연구과제가 마무리될 때까지 원고 집필과 아낌없는 조언을 해주신 김경찬 선임연구위원님과 김태훈 부연구위원님, 그리고 성실하게 연구지원을 해준 최경원, 방민영, 이소담 세 분 연구원의 노고에도 감사의 마음을 전합니다.

2023년 12월

연구진을 대표하여

부연구위원 김 명 수



목 차

국문요약	1

제1장 김명수 · 김경찬

서론	13

제1절 연구의 필요성 및 목적	15

제2절 연구의 내용과 방법	19

1. 연구의 의의	19

2. 선행연구의 검토	20

가. 법규범적 관점 : 통합이민법의 제정 문제	21

나. 조직체계적 관점 : 이민처(청)의 신설 문제	22

다. 연계적 관점 : 거버넌스 재구축의 문제	24

3. 연구의 내용과 방법	24

제2장 장우찬 · 김태훈

외국인 지원정책 현황과 협력체계	27

제1절 외국인 체류 및 인식 현황	29

1. 외국인 체류 현황	29

가. 외국인 체류 통계 현황 개요	29

나. 외국인 체류 현황	32

2. 외국인 체류실태	40

가. 외국인의 체류 및 정주 의사	40

나. 외국인의 한국생활 만족도와 체류의사	42

3. 내국인의 외국인 인식 현황	47

ii 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

제2절 외국인 지원정책 현황 및 문제점	52
1. 외국인 정책의 의의와 적용 범위	52
가. 외국인 정책의 의의	52
2. 외국인처우법상 외국인 정책의 현황과 문제점	57
가. 외국인 정책 현황	57
나. 외국인정책 추진체계	62
다. 외국인처우법상 외국인 정책 추진체계의 문제점	63
3. 중앙부처의 외국인 정책 현황	68
4. 지방자치단체의 외국인 정책 현황	72
5. 체류자격제도의 현황과 문제점	86
가. 개념의 정리 - 체류자격·비자·체류관리	86
나. 체류자격제도의 운영 유형	87
다. 우리나라 체류자격제도의 변천 경과	88
라. 현행 체류자격제도	90
마. 현행 체류자격제도의 문제점	92
6. 소결	97
제3절 우리나라의 이민행정과 법제	100
1. 이민행정제도의 전개	100
가. 태동의 시기	100
나. 확대의 시기	100
다. 인권존중의 시기	101
라. 사회통합 강조의 시기	101
2. 관련 법률과 소관부처	102
가. 관련 법률 개관	102
나. 소관부처별 관련 법률과 그 문제점	105
3. 각종 위원회의 역할과 충돌	107
가. 이민정책 중앙부처와 정책대상의 충돌	107
나. 각종 위원회의 역할과 충돌	108
제4절 우리나라 이민행정체계의 문제점	108
1. 최고위 정책수립 시스템의 부재	108
2. 이민행정 종합지원기관 설치	110
3. 국민적 합의와 인식 개선 모색	111
4. 다층적/다차원적 평가가능성과 전문성 확보	114

5. 거버넌스 재구축 과정의 문제	116
제5절 외국인 지원 정책 관련 쟁점	117
1. 서설	117
2. 통합적 이민정책(컨트롤타워) 전달체계 구축	118
가. 법 체계 정비 필요	118
나. 이민정책 전담 정부기구(가칭 '이민청') 설치의 필요	118
다. 지방자치단체의 역할	119
라. 통일된 행정시스템의 부재 해결	119
3. 비자 체계 개선	120
가. 지역특화형 비자 시범사업의 한계	120
나. 엄격한 체류자격 제한으로 인한 불법체류자 양산	120
다. 중앙-지방자치단체-업계 간 소통창구 부재	120
라. 유학생 비자의 취업제한 완화 필요	121
4. 사회통합과 반국민 정서 문제 해소	121
가. 기초자치단체 차원의 인프라 구축 필요	121
나. 다문화 교육 필요	121
5. 미등록 외국인(불법체류자) 문제	122
가. 법무부의 태도 변화 필요	122
나. 지방자치단체 차원의 관리	122
다. 불법체류자에 대한 합법화 방안 마련 필요	122
6. 소결	122

제3장 김경찬 · 이창환 · 김기선 · 노호창 · 구유진 · 양승엽 · 신수정 · 최효원

해외 외국인·이민 관련 지원조직·협력체계와 이민정책의 시사점 125

제1절 미국	127
1. 미국의 이민법 관련 정부조직	127
가. 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)	128
나. 이민법원(Immigration Court)	133
다. 미 국무성(Department of State: DOS)	134
라. 미 노동부(Department of Labor: DOL)	135

iv 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

마. 미 연방의회 (U.S. Congress)	136
2. 미국의 이민관련 법체계와 정책	137
가. 미국 이민국과 이민법의 역사	137
나. 미국 이민관련 정책수립과 집행	139
다. 행정행위와 사법판단의 경계	140
3. 미국의 서류미비자/불법체류자 구제조치	141
가. 1986년 이민개혁 및 통제법	142
나. 이민법 제245(i) 조항 1997년과 2000년	143
다. 개선방안	144
제2절 일본	145
1. 일본의 외국인 현황과 정책 관련 용어 정리	145
가. 일본의 외국인 현황	145
나. 외국인 정책 관련 용어 정리	151
2. 일본 외국인 정책 주요 법제와 담당 정부 기관 (중앙부처)	156
가. 일본 외국인 정책 주요 법제: ‘출입국관리 및 난민인정법’ (입관법)	157
나. 2018년 개정법의 의의	164
3. 지방정부의 대응	177
가. 역사적 요인: 탈식민지화와 재일조선인의 시민운동으로 인한 지방정부의 대응	178
나. 다문화 공생 정책의 실시	179
다. 외국인 정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 관계	186
4. 쟁점 및 함의	188
제3절 독일	193
1. 독일 이민정책의 연혁	193
2. 독일의 이민 관련 법적 근거	193
가. 개관	193
나. 체류허가의 형태	194
다. 귀화	197
3. 독일의 이민정책 추진체계	197
가. 서설	197
나. 연방내무·건설·사회부	198
다. 연방이민·난민청	198

라. 연방경찰청	200
마. 연방노동·사회부 및 연방고용사무소	200
바. 연방가족·노인·여성·청소년부	201
사. 연방교육·연구부	201
아. 연방이민·난민·통합 특별보좌관	202
4. 독일 이민자 통합정책에 있어 유기적 협력	202
가. 독일 이민자 통합정책의 목표	202
나. 이민자 통합정책의 연방 차원의 유기적 협력	203
다. 이민자 통합 국가실천계획	203
라. 이민자 통합정책의 평가, 연구 및 자문	204
5. 소결	205
제4절 프랑스	206
1. 프랑스의 이민정책 조직 및 협력체계	206
가. 프랑스 이민정책 조직의 체계	206
나. 프랑스 이민·통합청(OFIG)의 역할 및 체계	214
다. 프랑스 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 역할과 체계	217
라. 소결 : 프랑스 이민정책 조직과 역할의 시사점	224
2. 프랑스의 불법체류자에 대한 양성화 방안과 최신 경향	226
가. 프랑스의 불법체류자에 대한 수용 방안	226
나. 2023년 이민법 개정안의 주요 내용	227
제5절 영국	229
1. 영국 이민정책 관할 조직	229
가. 내무부(Home Office)	229
나. 영국비자·이민국(UKVI)	233
다. 국경수비대(Border Force)	234
라. 이민집행국(Immigration Enforcement, IE)	235
마. 다른 정부기관(other government departments and agencies)	236
2. 영국 이민정책을 총괄 기관과 타 기관과의 협업관계	236
가. 이민정책 감독기관 외	236
나. 경찰협력	238
다. 지역사회와의 협업	239
라. 유럽연합(EU)과의 협력관계	241

3. 영국의 비자제도: 2021년 도입된 새로운 워크비자제도 중심	242
가. 도입배경	242
나. 새로운 점수제 비자 시스템(new points-based system)	244
다. 영국의 새로운 비자정책 특징	252
4. 시사점	253
가. 이민정책 관할 조직	253
나. 비자제도	255
제6절 스웨덴	256
1. 스웨덴 이민청의 임무와 성격	258
가. 스웨덴 이민청의 임무	258
나. 스웨덴 이민청의 독립적 성격과 좋은 서비스	258
다. 인권보장	259
2. 스웨덴 이민청의 지역조직	259
3. 스웨덴 이민청의 본사	261
가. 이민청 상부관리직	261
나. 자문위원회	261
다. 윤리위원회	262
4. 스웨덴 이민청의 업무원칙	263
가. 동등한 대우와 존중	263
나. 법적 확실성과 예측가능성	263
5. 스웨덴 이민청의 인권존중	264
가. 이민정책의 중심 가치로서의 인권	264
나. 인권실현으로서 차별금지와 동등한 대우	264
다. 차별대우 금지관련	264
라. 폭력과 인신매매 금지	265
6. 스웨덴 이민청의 체류허가	266
가. 스웨덴 내에 가족이 거주하는 경우	266
나. 근로자 및 사업자로 거주하는 경우	267
다. 학생 신분으로 거주하는 경우	267
라. 망명이나 난민 등 보호 요청을 하는 경우	267
마. 스웨덴 방문 허가 또는 비자	268
바. 유럽 연합 시민은 거주허가 신청 불필요	268
7. 법과 규제	268

8. 스웨덴 이민청과의 협업 기관	269
가. 협업 네트워크	269
나. 이민 절차상 여러 관련 당국의 책임	269
다. 스웨덴 이민청의 노력과 국가적 협력	270
9. 스웨덴 이민청의 범죄 대응관련 협력	271
가. 스웨덴 이민청의 범죄대응	271
나. 조직범죄 대응과 공동작전	271
다. 대테러 대책 협력위원회	272
라. 성매매 및 인신매매 방지에 대한 국가방법 지원(NMT)	273
마. 전쟁범죄 대응협력	274
바. 폭력예방 및 폭력대응 강화를 위한 협력	274
사. MUR 이니셔티브: 복지제도에서의 부정수급과 법집행기관 내구성강화	276
아. 기업범죄에 대한 협력	277
10. 스웨덴 재정착 프로그램 (스웨덴 난민 쿼터)	278
가. 난민쿼터 (A quota refugee)	278
나. 다중이해자간 협력	280
다. 재정착과 유엔난민기구 등록	280
라. 재정착 난민 선정과정	280
마. 스웨덴으로 이주 준비	281
바. 스웨덴으로 이주와 지방자치단체의 역할	282
사. 난민쿼터와 재정착 관련 질문들	282
11. 스웨덴 개인정보처리 방침	285
가. 스웨덴 이민청과 유럽연합 일반개인정보 보호법	285
나. 개인정보 처리목적	285
다. 개인정보 컨트롤러	286
라. 개인정보 이전	286
마. 공문서 정보공개 원칙	287
바. 권한	287
사. 타 기관에서의 개인정보 처리	287
아. 개인정보 처리 관련정보	288
자. 보안조치	288
12. 스웨덴 외국인·이민정책이 주는 시사점	288
가. 독립적 기능과 양질의 서비스 제공	288

viii 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

나. 스웨덴 이민청의 자문위원회와 윤리위원회	289
다. 스웨덴 이민청의 협력 네트워크 구축	289
라. 스웨덴 범죄대응 공동협력	290
마. 인권존중과 차별금지의 가치	290
13. 소결	291
제7절 이탈리아	295
1. 이탈리아 이민정책 개요	295
2. 이탈리아의 이민자 현황	296
3. 이탈리아 이민정책의 변화	299
가. 이탈리아 이민정책의 전개	299
나. 이탈리아 이민법의 변화	302
4. 이탈리아 이민정책의 실행체계 및 내용	306
가. 이민정책 실행 체계	306
나. 이민정책의 내용	310
5. 소결	317
가. 정리	317
나. 시사점	318
제8절 브라질	320
1. 개관	320
2. 신 ‘이민법’의 주요 내용	322
가. 신이민법의 배경 및 법률의 전체 구조	322
나. 신법에서 채택한 이민 관련 용어의 정의	323
다. 규범 간의 관계	324
라. 신법에서 채택한 이민정책의 원칙	324
마. 외국인에게 인정되는 권리 등 법적 지위 관련	326
바. 체류 관련 규율의 주요 내용	327
3. 거버넌스 관련	332
가. 관여 정부부처	332
나. 국가이민위원회	334
4. 불법체류자 대책에 대한 접근 방식	338
5. 정리 및 시사점	340
제9절 소결	341

제4장 김명수 · 김경찬 · 김태훈

이민정책 통합관리를 위한 정책제언 345

제1절 이민정책 통합관리체계 구축 347

1. 외국인 통합관리시스템 구축 347
2. 이민정책 전담기관 설치 관련 348
 - 가. 종전 논의 348
 - 나. 입법 논의 350
 - 다. 정책적 대안 352
 - 라. 소결 356

제2절 포용적 이민정책을 위한 체류자격제도 360

1. 포용적 이민정책 구축을 위한 체류자격제도의 지향점 361
 - 가. 노동시장에서의 상생 361
 - 나. 지역사회에서의 공존 361
 - 다. 사회성원으로서의 통합 362
2. 현행 체류자격제도의 개선점 362
 - 가. 체류자격의 유사성에 기반 한 범주화 및 단순화 - 통합 362
 - 나. 수요·공급 융합 방식의 체류자격체계 확대 - 상생 363
 - 다. 체류자격 상호간 및 체류·영주 간 연계성 강화 - 공존 364
 - 라. 정주 지향의 지역 기반 체류자격제도 강화 - 공존 364
 - 마. 지역특화형 비자 보완·확대 - 상생 365

제3절 미등록 외국인(불법체류자) 관련 정책 방안 366

1. 미등록/불법체류 외국인 관련 구제 또는 합법화 방안 366
 - 가. 업종별·지역별·분야별 수요와 필요성 검토 366
 - 나. 법무부와 광역/지방자치단체 등과의 상호협력 367
 - 다. 구제조치 또는 합법화조치 방안 368
2. 미등록/불법체류 외국인 자녀와 외국인 부부 등 관련 369
 - 가. 미등록/불법체류 외국인 자녀 369
 - 나. 광역/지방자치단체 예산과 지원체계 관련 369
 - 다. 외국인 부부 관련 370
3. 광역/지방자치단체의 미등록/불법체류 외국인 현황과 파악 필요성 370
4. 외국인(미등록/불법체류) 노동인력과 로봇산업 관련 372

5. 외국인(미등록/불법체류) 관련 법률서비스	374
제4절 외국인의 정주 및 사회통합을 위한 정책 방안	375
1. 다문화 가족과 외국인·이민 지원 체계와 관련법 정비	375
2. 외국인 거주 지역 교육기반 시설 및 기반 구축	376
3. 내·외국인 모두가 함께하는 세계시민/다문화 교육 프로그램	376
가. 현실적이고 실질적인 프로그램 필요성	376
나. 언어 프로그램과 세계시민교육의 연계	377
다. 지역사회 참여적 프로그램 마련	377
4. 광역/기초자치단체 중심의 외국인 정책 관련 협의회 구성	378
가. 업종별, 분야별, 지역별 정책협의회와 관련 방안	378
나. 의견수렴과 토론과 논의를 통한 정책 마련	379
다. 이민정책에 대한 지속적 모니터링	380
라. 사회통합을 위한 로드맵 구상	380
제5절 국민 정서에 부합하는 이민정책	381
1. 대국민 인식 개선 필요	381
2. 내국인의 이민정책에 대한 인식	382
가. 내국인 인식개선을 위한 조사	382
나. 외국인 수용에 관한 인식	383
다. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 인식	388
3. 외국인 정책에 관한 전문가 의견	394
가. 외국인 정책의 방향	394
나. 외국인 정책 추진체계	398
다. 외국인 정책 통합관리체계 마련	399

제5장 김명수

결론 405

제1절 논의의 정리	407
1. 외국인 정책 추진체계 현황 및 문제	407
2. 외국인 정책 법제 현황 및 문제	408
제2절 외국인 정책의 추진 방향과 고려 사항	409
제3절 외국인 정책 거버넌스 재구축을 위한 정책과제	411

1. 이민정책의 통합관리체계의 구축	411
2. 포용적 체류자격제도 마련	412
3. 외국인의 정주와 사회통합을 위한 정책	414
4. 미등록/불법체류 외국인에 관한 정책 제언	414
5. 국민의 인식 개선	417
참고문헌	419
Abstract	437
부록	441
[부록 1] 외국인 정책 관계자 협의 및 전문가 자문 주요 내용	441
[부록 2] 외국인 인식 개선을 위한 지역주민 설문조사	470
[부록 3] 외국인 정책 방향과 거버넌스에 대한 전문가 조사	522
[부록 4] 외국인 정책 선진화를 위한 외국인 인식조사	580
[부록 5] 체류자격 약호	618

표 차례

[표 2-1] 법무부와 행정안전부의 외국인 관련 통계 비교	31
[표 2-2] 체류자격별 체류외국인 현황	36
[표 2-3] 지역별 등록외국인 현황(지역 전체 인구대비 등록외국인 수의 비중)	37
[표 2-4] 불법체류외국인 체류자격별 현황	38
[표 2-5] 국적별 불법체류외국인 현황	39
[표 2-6] 이주 이민의 배출-흡인요인(Push/Pull) 요인	41
[표 2-7] 「이민자체류실태 및 고용조사」 주요 사항 요약(2017~2022)	42
[표 2-8] 외국인의 한국생활 만족도(만족+매우 만족)	43
[표 2-9] 2022년 체류자격별 외국인이 원하는 계속 체류 방법	45
[표 2-10] 사회통합실태조사 외국인 수용성 관련 지수	49
[표 2-11] 권역별 다문화수용성 지수(2012~2021)	50
[표 2-12] 재한외국인처우기본법 조문구조	55
[표 2-13] 외국인 정책 관련 법률의 적용대상 규정	57
[표 2-14] 외국인 정책 기본계획 내용	59
[표 2-15] 2022년 외국인 정책 시행계획과 부처별 정책방향	61
[표 2-16] 외국인정책 관련 부처	64
[표 2-17] 외국인정책위원회 추진실적	66
[표 2-18] 국무총리 산하의 정부위원회 현황	67
[표 2-19] 중앙부처의 주요 외국인정책과 담당부서(직제)	68
[표 2-20] 「다문화가족지원법」과 「재한외국인처우기본법」 상 지방자치단체의 역할 관련 조항	72
[표 2-21] 외국인주민 지원조례와 다문화가족 지원조례 비교	73
[표 2-22] 외국인주민 및 다문화가족 지원조례 통합표준안	74
[표 2-23] 17개 광역자치단체 외국인 관련 조례현황	76
[표 2-24] 17개 광역자치단체 외국인 관련 전담조직 현황	78
[표 2-25] 기초지방자치단체 외국인 관련 조례제정 현황	82
[표 2-26] 지방자치단체 외국인주민센터 운영현황	83
[표 2-27] 현행 체류자격 체계	90
[표 2-28] 이민정책과 관련된 법률의 주요내용과 소관부처	103

[표 3-1] 일본 각료회의 구성	162
[표 3-2] 2019년 출입국재류관리 기본계획의 주요 내용	168
[표 3-3] 특정기능 재류자격	174
[표 3-4] 영국 새로운 비자제도와 거주유형 (2021)	244
[표 3-5] 숙련노동자 비자(Skilled Worker route) 점수 기준 (2021. 1.)	247
[표 3-6] 기존 Tier2 (General) 비자와 새로운 숙련노동비자(Skilled Worker route) 비교표	248
[표 3-7] 이탈리아 지역별 외국인 인구 분포	298
[표 3-8] 이탈리아 이민법의 시기별 특징	305
[표 3-9] 이민행정 관련 각국의 현황 및 시사점	343
[표 4-1] 이민청 또는 국경이주관리청 설치 관련 정부조직법 일부개정안	351
[표 4-2] 외국인과의 접촉에 관한 질문	383
[표 4-3] 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견	384
[표 4-4] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 의견	385
[표 4-5] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성	386
[표 4-6] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 의견	387
[표 4-7] 외국인 정책의 방향	389
[표 4-8] 외국인 정책 추진 주체의 역할	390
[표 4-9] 이민청의 필요성과 중심 부처	391
[표 4-10] 불법체류 외국인에 대한 의견	392
[표 4-11] 우리 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지의견	393
[표 4-12] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책	394
[표 4-13] 외국인 정책의 추진 주체별 협력이 안 되는 이유	398
[표 4-14] 컨트롤타워의 성격과 위상	400
[표 4-15] (가칭) '이민정책위원회'의 역할과 권한(중복응답)	401
 [표 부록 1-1] 인터뷰 대상 외국인 정책 관계자	442
[표 부록 1-2] 연구 관련 세부 주제 제안과 이슈	443
[표 부록 1-3] 회의별 주요 이슈 사항	445
[표 부록 1-4] 현장 인터뷰에서 제시된 연구과제와 세부내용	454
[표 부록 1-5] 외국인 정책 관계자 주제별 발언	456
[표 부록 2-1] 외국인주민 집중거주지역 현황	471
[표 부록 2-2] 인구감소지역 현황	472
[표 부록 2-3] 표본배분안과 조사방법	474

[표 부록 2-4] 최종응답자 현황	475
[표 부록 2-5] 집단별 인구학적 특성	476
[표 부록 2-6] 집단에 따른 사회경제적 특성	477
[표 부록 2-7] 외국인과의 접촉에 관한 질문	478
[표 부록 2-8] 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견	480
[표 부록 2-9] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 의견	481
[표 부록 2-10] 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건의 중요성	482
[표 부록 2-11] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성	483
[표 부록 2-12] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 의견	485
[표 부록 2-13] 외국인과의 접촉에 관한 질문에 관한 지역간 비교	487
[표 부록 2-14] 한국에 체류하는 외국인 수에 지역 간 비교	488
[표 부록 2-15] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 지역 간 비교	489
[표 부록 2-16] 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건의 중요성에 대한 지역 간 비교	490
[표 부록 2-17] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성에 대한 지역 간 비교	491
[표 부록 2-18] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 지역 간 비교	492
[표 부록 2-19] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견	495
[표 부록 2-20] 외국인 정책의 방향	496
[표 부록 2-21] 외국인 정책 추진 주체의 역할	498
[표 부록 2-22] 이민청의 필요성과 중심 부처	499
[표 부록 2-23] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 의견	499
[표 부록 2-24] 외국인 근로자의 처우에 대한 의견	500
[표 부록 2-25] 불법체류 외국인에 대한 의견	501
[표 부록 2-26] 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에 대한 처우	502
[표 부록 2-27] 우리 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지의견	503
[표 부록 2-28] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책	503
[표 부록 2-29] 외국인의 법적 지위와 권리에 대한 지역 간 비교	504
[표 부록 2-30] 외국인 정책의 방향에 대한 지역 간 평균값 비교	506
[표 부록 2-31] 외국인 정책 추진 주체의 역할에 대한 지역 간 평균값 비교	507
[표 부록 2-32] 이민청 관련 의견에 대한 지역 간 비교	507
[표 부록 2-33] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 의견의 지역 간 비교(반대 이유는 중복응답)	508
[표 부록 2-34] 외국인 근로자 처우에 대한 지역 간 평균값 비교	509
[표 부록 2-35] 불법체류에 대한 의견의 지역 간 평균값 비교	510

[표 부록 2-36] 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에 대한 바람직한 처우 비교	510
[표 부록 2-37] 우리 지역사회로의 외국인 수용정책에 대한 지지 의견의 지역 간 비교	511
[표 부록 2-38] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책에 대한 지역 간 비교	512
[표 부록 3-1] 표본의 특성	523
[표 부록 3-2] 우리나라 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인의 정책 수요 반영	524
[표 부록 3-3] 우리나라 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인의 정책 수요 반영에 대한 응답 이유(주관식)	525
[표 부록 3-4] 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계의 재구축 필요성	527
[표 부록 3-5] 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계의 재구축 필요성에 대한 응답 이유(주관식)	527
[표 부록 3-6] 외국인 정책 분야별 중요성, 영향력, 시급성 평가	530
[표 부록 3-7] 정책 추진 주체들의 역할 중요성 평가 (‘어느정도 중요해질 것이다’ + ‘매우 중요해질 것이다’ 비율)	532
[표 부록 3-8] 외국인 정책 방향 대응에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)	533
[표 부록 3-9] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)	536
[표 부록 3-10] 지역특화형 비자 시범사업에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)	538
[표 부록 3-11] 불법체류자(미등록 외국인)에 대한 정책 추진	539
[표 부록 3-12] 불법체류자(미등록 외국인)의 처우에 대한 의견	540
[표 부록 3-13] 불법체류(미등록) 외국인의 합법화 방안	542
[표 부록 3-14] 외국인의 장기체류 확대방안에 대한 의견(주관식 응답)	543
[표 부록 3-15] 외국인 정책의 추진체계에 대한 평가(그렇지 않다 비율)	545
[표 부록 3-16] 중앙부처 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유(중복응답)	546
[표 부록 3-17] 중앙부처와 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유 (중복응답)	547
[표 부록 3-18] 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유(중복응답)	548
[표 부록 3-19] 정부와 민간단체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유 (중복응답)	548
[표 부록 3-20] 정부에서 공개되지 않는 정보(중복응답)	549
[표 부록 3-21] 외국인 정책 기본계획과 시행계획 수립의 외국인 정책 주제 (중앙부처, 지방자치단체 간) 정책 조정 역할에 대한 평가	550
[표 부록 3-22] 분절화된 중앙정부의 외국인 정책을 통합하고 조정할 컨트롤타워(이민청) 필요성	550
[표 부록 3-23] 컨트롤타워의 역할(중복응답)	551
[표 부록 3-24] 컨트롤타워의 성격과 위상	552
[표 부록 3-25] 컨트롤타워가 필요 없는 이유	552
[표 부록 3-26] 분절화된 행정위원회를 (가칭)이민정책위원회로의 통합 필요성	553

[표 부록 3-27] (가칭)이민정책위원회의 역할과 권한(중복응답)	554
[표 부록 3-28] (가칭)이민정책위원회의 참여 구성(중복응답)	555
[표 부록 3-29] 외국인 관련 통합 위원회가 필요 없는 이유	556
[표 부록 3-30] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계 필요성	557
[표 부록 3-31] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원기구의 역할과 권한(중복응답)	557
[표 부록 3-32] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원기구의 참여 구성 (중복응답)	558
[표 부록 3-33] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계 필요 없는 이유	560
[표 부록 3-34] 법무부에서 외국인 처우와 사회통합 업무의 분리(안)	560
[표 부록 3-35] 외국인의 처우와 사회통합 사무를 다른 부처로 이관 시 적절한 기관	561
[표 부록 3-36] 외국인 주민지원센터의 제도화	562
[표 부록 3-37] 외국인 주민지원센터의 역할	562
[표 부록 3-38] 중앙부처의 지원사업	563
[표 부록 3-39] 외국인 통합법의 필요성	564
[표 부록 3-40] 통합 이민법 체계에 대한 주요 의견	564
[표 부록 4-1] 조사내용과 조사항목	583
[표 부록 4-2] 집단별 인구학적 특성	584
[표 부록 4-3] 집단별 특성	586
[표 부록 4-4] 집단별 국적	587
[표 부록 4-5] 한국어 실력	588
[표 부록 4-6] 출신 국가·지역에서의 학력	588
[표 부록 4-7] 한국으로 오기 전 경제적 수준	589
[표 부록 4-8] 한국 입국 목적	589
[표 부록 4-9] 한국으로 이주를 결정한 이유	590
[표 부록 4-10] 한국으로 이주하기 전, 한국 생활에 필요한 정보 교육 경험	591
[표 부록 4-11] 사전 교육 내용(중복응답)	591
[표 부록 4-12] 한국 생활에 필요한 정보 교육 경로	592
[표 부록 4-13] 한국 생활하는 데 사전 교육 필요 여부	592
[표 부록 4-14] 한국 생활하는 데 사전에 받아야 할 교육내용 (중복응답)	593
[표 부록 4-15] 한국으로 이주하기 전 준비 여부	594
[표 부록 4-16] 한국에 대한 사전 정보 인지 경로	594
[표 부록 4-17] 한국 거주 만족도	596

[표 부록 4-18] 한국에서 생활하면서 어려운 점-1+2+3순위	596
[표 부록 4-19] 기관방문 정도	597
[표 부록 4-20] 행정민원 처리 시 도움을 요청하는 대상	598
[표 부록 4-21] 외국인 대상 행정서비스에 대한 편리성 평가	599
[표 부록 4-22] 개선이 시급한 행정서비스	599
[표 부록 4-23] 공공기관에서 불편함을 느낀 이유(3가지 선택)	600
[표 부록 4-24] 한국 공공기관 신뢰도	601
[표 부록 4-25] 한국 공공기관의 불신 이유	601
[표 부록 4-26] 참여 경험이 있는 사회통합프로그램(중복응답)	602
[표 부록 4-27] 사회통합에 참여해 본 적 없는 이유	603
[표 부록 4-28] 참여 경험이 있는 주민프로그램(복수응답)	603
[표 부록 4-29] 주민프로그램에 참여하지 않은 이유	604
[표 부록 4-30] 체류목적 달성 후, 한국 거주 의향 유무	604
[표 부록 4-31] 한국에 거주하고 싶은 이유-1+2+3순위	605
[표 부록 4-32] 본인의 체류자격에 대한 만족 여부	605
[표 부록 4-33] 본인의 체류자격/비자에 만족하지 못한 이유(복수 응답)	606
[표 부록 4-34] 향후 한국 체류기간 계획	607
[표 부록 4-35] 한국 거주 의향에 대한 의견	608
[표 부록 4-36] 한국 내 거주 희망 지역	609
[표 부록 4-37] 거주 희망 지역에 거주하고자 하는 이유	609
[표 부록 4-38] 지역비자 개설 시 비자프로그램 참여 여부	610
[표 부록 4-39] 지역비자에서 적당한 의무 거주기간	610
[표 부록 4-40] 지역비자프로그램 참여 시 희망하는 혜택	611
[표 부록 4-41] 지역비자 참여 시 달성하기 어려운 요건(복수응답)	612
[표 부록 4-42] 지역비자 발급을 위해 출국해야 한다면, 한국에 재입국 의향 정도	612
[표 부록 4-43] 지방 소도시와 농어촌으로의 이주를 꺼리는 원인	613
[표 부록 4-44] 한국에서 장기체류를 위해 이주해야 한다면, 이주 가능한 도시 규모	614
[표 부록 4-45] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 월평균 기대소득	614
[표 부록 4-46] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 산업분야의 일자리	615
[표 부록 4-47] 지방 소도시와 농어촌 이주에 이주하여 취업 시 필요한 지원 프로그램-1+2+3순위	615
[표 부록 4-48] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 필요한 사회·문화시설-1+2+3순위	616
[표 부록 4-49] 지역비자에 따른 의무 거주기간 종료 후, 인구감소지역 거주에 필요한 정착지원 프로그램	617

그림 차례

[그림 1-1] 이민처 조직도(안)	23
[그림 2-1] 법무부의 외국인의 정보시스템 구축(안)	30
[그림 2-2] 최근 10년 국내 체류외국인 현황	33
[그림 2-3] 연도별 등록외국인 중 불법체류 외국인 현황	35
[그림 2-4] 체류자격별 계속체류를 원하는 비율	44
[그림 2-5] 외국인정책의 구조	54
[그림 2-6] 국내 외국인정책 추진체계	99
[그림 3-1] 이민법과 관련된 정부부처 상호관계	128
[그림 3-2] 국토안보부 조직도	129
[그림 3-3] 귀화이민국 구성	131
[그림 3-4] 세관국경수비국 조직도	133
[그림 3-5] 일본 재류외국인 수 추이 (총수)	146
[그림 3-6] OECD각국의 외국인 수 (% , 2019)	147
[그림 3-7] 국적/지역별 재류 외국인 수 추이 (상위 5개국/지역)	148
[그림 3-8] 재류자격별 재류외국인 구성비 (2022년 말)	149
[그림 3-9] 일본행정구역(도도부현) 별	151
[그림 3-10] “법무성 입국관리국” 폐지와 “출입국재류관리청” 신설	165
[그림 3-11] 외국인 공생 센터 (임시 명칭) 지원 체계 (현재 ‘외국인재류지원센터’)	171
[그림 3-12] 이주련의 이민정책 제안과 각 당의 입장	192
[그림 3-13] 내무부 내 프랑스 외국인 정책실 조직도 (2023. 4. 기준)	211
[그림 3-14] 이민·통합청의 조직도	216
[그림 3-15] 현재 영국 이민시스템 담당 조직 구조	231
[그림 3-16] 영국 이민시스템 요약(Summary of UK Immigration system)	232
[그림 3-17] 영국의 노동력 풀(UK Labor pool)	246
[그림 3-18] 스웨덴 이민청 지역분류도	260
[그림 3-19] 이탈리아 외국인 인구	296
[그림 3-20] 이탈리아 외국인 비율	297
[그림 3-21] 이탈리아 외국인 인구의 연령별·성별 분포	297
[그림 3-22] 이탈리아 이민정책 변화	317

[그림 3-23] 이민법 법률의 편제	323
[그림 3-24] 브라질 이민정책체계	334
[그림 4-1] 이민정책 부처 간 협업 유형 및 운영방안	349

1. 연구의 필요성 및 목적

- 한국에서 체류외국인의 수는 2백만 명을 넘어서고 있고 한국의 노동인구 감소에 따른 외국인 인력의 유입은 지속적으로 이루어지고 있고 미등록 외국인은 41만 7천여 명에 이르고 있음.
- 농촌이나 어촌, 조선소, 건설 현장에서 미등록/불법체류 외국인의 노동지원이 없으면 현실적으로 운영이 되지 않는다는 점에서 외국인 노동에 대한 전반적인 재검토가 필요함.
- 외국인 노동자(약 100만 명)가 한국에 정착하기까지 이민과 관련한 필요한 절차나 지원의 필요성과 국내 근로자와의 일자리 갈등 문제도 해결해야 함.
- 외국인·이민정책의 국내적 거버넌스의 재구축, 외국인 노동과 이민정책의 특성을 반영할 필요성과 방향, 외국인 노동과 이민정책의 통합적이고 종합적 검토 필요성, 외국인·이민정책에서 원활한 국제적 거버넌스 협력이 필요함.
- 외국인 노동과 이민정책에서 발생할 수 있는 다양한 문제점과 사각지대를 지속적으로 살피고 점검하며 정책이나 관련 조직에 대한 재구성을 검토할 필요가 있음. 외국인·이민정책에서 국제적 거버넌스를 적절히 형성하고 협력을 진행하는 것도 매우 중요한 요소임.
- 외국인 정책과 이민정책은 상호 교차하는 지점이 넓게 있지만 경우에 따라 상호 독자적으로 구별되는 영역을 가지고 있음. 이 글에서는 상호 교차하는 지점, 즉 외국인 정책 중 이민정책과 관련 있는 부분을 중심으로 다루고자 함.

2. 연구 방법

○ 문헌 연구

- 이민정책의 거버넌스 재구축을 위해서 종전 이민정책·제도 및 법체계 관련

2 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

국내외 기존 연구와 행정부처 보고서, 국책연구기관 정책연구보고서, 공청회 자료, 언론 보도 등을 기초자료로 하여 우리나라의 이민정책 환경의 문제점을 도출해 내고자 하였음.

- 다만 이민정책의 추진에 있어서 우리나라가 후발주자임을 고려해 이민정책을 오랫동안 수립·시행해 왔던 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 다양한 비교법적 검토를 통하여 이민정책의 거버넌스 재구축을 위한 이민행정 조직체계, 비자체계의 개선과 사회통합 정책 및 이민정책 관련 법 체계와의 조화로운 모색을 시도하였음.

○ 주요 연구과제 선정 및 외국인 정책 관련 전문가 자문, 대국민·외국인 의식 조사 실시

- 문헌 연구의 한계를 보완하기 위해 현행 외국인 정책에 대한 대국민 의식조사, 외국인과 전문가 그룹(정부 부처, 지방자치단체 정책실무자, 연구자 등) 대상 설문조사 등 세 가지 형태의 실태조사를 병행함.

3. 주요 연구내용

■ 외국인 지원정책 현황과 협력체계

○ 외국인 지원정책과 외국인처우법상 문제점

- 용어 혼용으로 정책의 혼선과 중복이 심화 됨. ‘이민정책’ 대신 「외국인정책」으로 호칭하기로 합의하여 사용하기로 하였으나 외국인정책, 다문화정책, 결혼 이민자정책 등의 용어 혼용이 있음.
- 「재한외국인 처우 기본법」에서는 이민, 국경관리, 사회통합, 체류관리 등을 법적으로 정의하고 있지 않으며 그 적용 범위와 구체적인 방법이 명확하지 않음.
- 보호주체의 범위가 너무 제한적이고 재한외국인과 결혼이민자의 정의가 명확하지 않다는 비판이 있고 외국인 정책 기본계획과 시행계획이 실효성이 있는지에 대한 비판이 있을 수 있음.
- 현행 외국인 정책이 각 부처와 지방자치단체별로 기획됨에 따라 국무총리 산

하에도 외국인정책위원회와 유사한 위원회가 산재하고 있음. 이들 위원회 간에도 특히 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회는 서로 정책 대상이 중복되는 문제가 있음.

- 유사한 정책위원회가 난립하고 최근에는 기획재정부가 주도하는 인구정책 TF에서 외국인 정책 관련 업무조정도 담당하고 있어 거버넌스 체계의 재구축이 요구됨.

○ 소관부처별 관련 법률과 그 문제점

- (법무부) 출입국관리법 및 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률은 고용노동부 소관 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률과 중복되고 충돌되는 부분이 다수 발견됨.
- 대한민국 국민이 되는 요건을 규정하는 국적법은 복수국적 부분에 있어 병역 문제로 말미암아 병역법과의 연계가 불가피함.
- (고용노동부) 고용허가제로 입국하는 외국인근로자는 출입국관리법과 고용노동부 소관 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 의하여 이중으로 규율됨 법률 간에 중복되고 충돌되는 부분이 상당함.
- (여성가족부) 이 법에서 규정하는 다문화가족정책에 관한 기본계획, 다문화가족정책위원회 등의 규정이 재한외국인처우기본법에서 규정하는 외국인정책에 관한 기본계획, 외국인정책위원회 등의 규정과 겹친다는 등의 문제가 있음.

○ 각종 위원회의 역할과 충돌

- 법무부와 고용노동부, 여성가족부 간의 관할과 조정의 문제가 쟁점이 됨.
- 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회의 정책대상이 중복되는 문제가 있음. 적극적인 조정과 협의가 필요함에도 불구하고 실질적으로는 형식적 기능에 그치고 있음.

○ 우리나라 이민행정체계의 문제점

- 최고위 정책수립 시스템이 없으며, 외국인 이민정책과 관련한 법률과 그 법률

4 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

에서 규정하고 있는 위원회들은 각기 외국인정책, 외국인인력, 다문화가족 등의 부문별 영역을 담당하고 있음. 따라서 통합성과 정합성을 높이기 위해서 이민행정을 종합적으로 지원하는 기관이 필요함.

- 전향적인 이민정책이 우리나라의 사회적 문제 해결의 방안으로 이해되기 위해서는 국민적 합의와 인식 개선이라는 전제 요건이 필요하고 이를 수행할 기관의 전문성이 뒷받침되어야 함.
- 생산가능인구의 부족에 따른 노동력 부족 문제는 다른 정책 환경의 변화에 따라 그 비중이 달라질 수 있음. 노동시장의 수요도 중요하지만 사회통합 차원에서의 검토는 수반되어야 함.

○ 통합적 이민정책(컨트롤타워) 전달체계 구축 의견

- 법체계 정비가 필요함 이민정책 전담기구 설치와 병행해 현재 각 부처별, 외국인 대상별로 규정하고 있는 개별법을 통합한 이민법 제정의 필요성을 한 목소리로 요구하고 있음.
- 이민정책 전담 정부기구와 범부처 차원의 기관, 정보공유의 통합시스템이 필요함.
- 대상별, 정책수단별 매트릭스화 하는 작업, 지방자치단체 내 전담 조직 및 인력의 확충이 시급함.
- 산업현장에 맞는 외국인 근로자 정책과 임금체계 마련이 필요함. 비자제도 개선이 필요함.
- 지방자치단체나 시민단체에서 중앙부처(법무부)에 외국인력 수급 등 관련 애로사항에 대한 요청을 하여도 비자체계 개선이 이루어지지 않거나 이루어지더라도 그 진행 속도가 느려 실제 산업현장에 반영되기까지 상당한 시간이 소요되는 문제가 발생하고 있음.
- 법무부가 불법체류자를 범법자로 여기고 단속의 대상으로만 바라보는 한 외국인 정책(의료지원 등 사회복지 정책)의 수립·추진에는 한계가 있어 태도변화가 필요함.

■ 해외 외국인·이민 관련 지원조직·협력체계와 이민정책의 시사점

○ 미국

- 미국의회는 1986년에 사면법을 제정하여 대대적인 불법체류자를 합법화시켰고 1996년과 2000년 두 차례에 걸쳐 불법체류자 한시적 구제조치인 이민법 245(i)조항을 제정하여 일정한 조건 하의 미국 내 거주하고 있던 서류미비자에게 영주권취득과 나아가 시민권취득의 길을 열어줌.
- 엄격한 기준 하에서 미국의 국익을 위해서 이미 정착하여 수년간 살아가는 체류자들에게 합법화의 기회를 주는 것이 정의의 원칙에 부합함.

○ 일본

- 2018년 출입국관리 및 난민인정법(입관법) 개정으로 제도적 측면에서 일본이 한 발자국 더 포괄적 사회로 이동하게 됨. 일본 국내에서 거주 혹은 체류하기 위한 사증은 재류자격을 바탕으로 이뤄짐.
- 다문화주의는 다양한 인종, 민족, 민족 집단(이민자, 난민, 외국인 노동자, 지역의 소수 민족 집단 등)에 관한 정치, 사회, 경제, 문화, 언어적 불평등을 없애고 국민 사회의 통합을 유지하려는 이념인데 일본에서 '다문화 공생'이라는 용어가 쓰이고 있는 점은 흥미로움.
- 출입국 정책에 가까운 의미로 사용하면서 외국인 관리 정책은 있어도 사회통합과 관련된 통합정책은 없음.
- 이주자의 사회통합을 범부처적으로 확충할 수 있는 이민청의 설립과 기본법 제정이 필요함. 이민청을 둘 수 있는 기구도 내각부가 적절할 것이라는 의견도 있음.

○ 독일

- 독일 체류 허가 관련 규정은 이민자의 국적에 따라 달리 적용됨. 유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국의 국민이 독일 내에서 장기체류하는 경우는 유럽연합의 거주이전의 자유가 적용됨.
- ICT 카드는 유럽연합 이외에 소재하는 기업의 경영자, 전문가 또는 훈련전문가가 독일 내 소재하는 기업 또는 기업집단 내 속하는 기업에서 일시적으로 근무

6 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

하고자 하는 경우 부여될 수 있음.

- 이민법과 난민법이 독일 내 이민과 관련된 기본적인 법적 근거임. 이민법의 핵심적인 사항이라 할 수 있는 체류허가법과 시행령에서는 유럽연합 회원국 이외의 제3국적자의 체류 허가, 사회통합 등과 관련된 사항을 규정하고 있음.
- 이민자통합 공동업무단은 연방 차원에서 이민자 통합과 관련된 새로운 프로그램 및 개별 이민자통합정책을 조율하는 기능을 수행함. 이는 이민자 통합정책의 투명성을 제고하는 기능을 함.
- 연방정부는 정부 통계 또는 설문조사의 방식을 통해 지표에 근거하여 여러 시점의 이민자 통합절차를 체계적으로 관찰하는 방식으로 독일 내 이민자 통합을 정기적으로 모니터링 함.

○ 프랑스

- 프랑스의 경우 내무부가 외국인정책 방향과 이민통합 관련 주된 업무를 하고 있음. 내무부의 관할 업무내용과 범위에서 내국인과의 교류나 통합, 외국인과 내국인의 동등성, 외국인의 국내 노동, 난민의 사회적응 등과 관련하여 일정 부분 장점이 있는 것으로 보이기도 함.
- 이민통합청(OFIG)은 이민과 외국인 인력 도입 절차의 실무를 다루는 외청일 뿐 정책을 아우르는 총괄 조직은 내무부 소속의 외국인 정책실(DGEF)임 프랑스의 외국인 정책실은 주요 표본이 될 수 있음.
- 이민청의 설립 취지가 각 부처별로 산재되어 있는 정책과 실무 과정을 하나로 통합하여 정책의 일관성과 절차를 간이하게 하자는 데 있는 만큼 프랑스처럼 외국인 정책실(DGEF) 외 이민통합청(OFIG), 그리고 난민무국적자 보호국(OFPRA)을 3분립하는 것은 바람직하지 않다고 생각함.
- 이민청을 설립할 때에도 이민외국인인력의 사회통합을 담당하는 정책 부서가 반드시 필요함.

○ 영국

- 내무부는 사회 내의 불법체류자를 관리하기 위하여 다른 정부기관과 이주자에

대한 정보를 공유함. 중앙정부는 지방정부의 이민자 통합 역량을 보완하기 위하여 'NRPF Network'를 통해 추가적인 지원을 제공함.

- 내무부(Home Office)와 영국 전역의 지역당국은 이민 취약계층에 대한 데이터 베이스(NRPF Connect database)를 관리함으로써 증거를 기반으로 이민자들을 지원함.
- 새로운 워크비자제도를 운영하고 있음. 고도인재(High Potential Individual, HPI)비자, 장기근무경로(long-term work route), 글로벌인재경로(Global Talent route) 설계, 크리에이티브 워커 비자(Creative Worker visa) 등.
- 영국의 새로운 비자제도 정비로 인하여 유럽연합 국적자들이 사실상 이민 통제의 대상이 되어 비유럽연합 시민들과 동등하게 대우받게 되었음.
- 영국은 내무부(Home Office)에서 이민정책을 총괄하고 그 아래 하위 기관이 존재함.

○ 스웨덴

- 스웨덴의 경우 스웨덴 이민청은 스웨덴 정부와 의회로부터 위임받아 독립적 기능을 수행하며 양질의 서비스 제공과 함께 유엔 인권 선언을 스웨덴 이민정책의 핵심 사항으로 삼고 있음.
- 한국의 외국인·이민정책에서 거버넌스를 구축하는 과정에서 공동선언문 채택과 공동업무협약을 관련 다양한 중앙기관과 지방자치단체 등 관련 기관과 단체 등이 함께 논의하고 정기·수시로 검토할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보임.
- 스웨덴 이민청은 인권 존중을 이민정책의 중심적 가치로 삼고 있으며 차별금지와 동등한 대우, 폭력과 인신매매 금지와 방지를 위해 국내외적으로 다양한 기관과 연락 체계를 구축하며 상호협력을 위해 노력하고 있음.

○ 이탈리아

- 이탈리아 헌법에는 외국인의 권리에 관한 명확한 규정이 존재하지 않고 속지주의를 중심으로 함.
- 정당에 따라 부정기적으로 합법적인 체류허가를 정책적으로 보장하기도 함.

8 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

- 기본적인 인권 보장 차원에서 최저한의 사회보장 정책의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 다문화사회 구성의 다양성이 법적인 측면이나 제도적인 측면에서 어느 정도 보장되고 있음.
- 이탈리아도 유럽 여느 국가와 마찬가지로 이민에 대해 통제적인 국가로 변하게 됨.
- 최근 국제 정세로 인해, 난민들의 유입이 늘어나면서 이민법은 난민수용에 대한 대책에 집중되는 경향이 있음.

○ 브라질

- 브라질의 이민법은 시대에 맞지 않는다는 점을 감안해 새롭게 제정하면서 이민 관련 주요 개념들을 정비하고 이민정책의 주요 방향과 지도원리, 이민자에 대한 권리보장을 법률의 서두에 명시하고 있음.
- 비자의 종류와 내용을 법률에서 상세히 규정하고 있는 점이 주목 됨.
- 거버넌스 측면에서 이민정책의 수행에 있어서 법무공안부를 중심으로 하되 외교부, 연방경찰, 노동부가 함께 관여하고 이민정책의 수립 과정에서 정부, 노, 사, 과학기술계가 함께 참여하는 국가이민위원회라는 심의·의결 기구를 통해 숙의하고 결정의 신중성을 담보하고 있음.

■ 이민정책 통합관리를 위한 정책제언

○ 이민정책 전담기관 설치

- 이민정책 전담기관 설치와 유기적 체계를 구축해야 함. 그 방안으로는 별도의 이민부(처)를 설치하는 방안, 법무부 산하 이민청을 설치하는 방안, 현행안을 개선하는 방안(통합형 자문위원회), 독립위원회를 설치하는 방안(대통령 직속 또는 국무총리실 산하), 이민청 설치, 지방자치단체가 이민정책을 주도하는 방안 등이 논의됨.

○ 체류자격제도와 불법체류자

- 체류자격제도에 문제점이 있음. '제도설계상 복잡성, 체계성 결여', '제도효용

상 실제 수요와 체류자격 구분의 부적합성, '노동력 수요 고려 미흡' 등 노동시장에서의 상생, 지역사회에서의 공존, 사회성원으로서의 통합을 고려해야 함.

- 불법체류 외국인에 대해 구체적이고 정확한 현황을 파악하기 어려운 상황에 있으며, 특히 불법체류자들이 결혼하여 자녀를 낳은 경우는 다문화가족지원의 사각지대에 놓일 수 있음.
- 불법체류 외국인에 대한 단속과 처벌 위주의 경직된 체류관리 보다는 인력이 부족한 분야에 조건부 양성화 방안이 필요함.
- 지방이나 시골, 농촌에 외국인 근로자를 유치하거나 다문화·외국인 가족이 정주하기 위해서는 우선적으로 교육 시설 및 생활 기반시설을 적절히 갖추도록 하고 인구이동이나 정착을 유도해 나가는 것이 필요함.

○ 국민 정서에 부합하는 이민정책

- 지역 주민들과 융화되어 일생생활을 공유하고 이민정책의 추진을 원활히 하기 위해서는 서로 상대방에 대한 인식 개선이 필요함. 방송과 언론이 정확하고 올바른 정보를 전달하는 것이 중요함.
- 서비스업 종사자, 결혼이민자, 외국인 유학생, 난민, 재외동포, 영주권, 외국출신 한국 국적 취득자 모두 현재의 비율을 유지해야 한다는 의견이 가장 많았음. 종합적으로 최종응답자는 농어업 종사자와 외국인 유학생의 증가에 대해서는 긍정적이었지만, 난민의 증가에 대해서는 부정적인 입장을 나타냄.

○ 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 인식(인구소멸지역 주민조사)

- 외국인 정책의 방향에 대한 인구소멸지역주민의 의식조사 결과에 따르면, 인구정책의 일환으로서 외국인 유입, 지역사회 정착, 장기체류를 위한 정주 여건 마련, 비자나 행정 관련 법률체계 정비, 사회통합 정책추진 등에 긍정적임.
- 특히 이민정책 추진을 위한 법률체계 정비, 외국인 인식개선에 대해 동의하는 비율이 높음.
- 이민청 설치의 필요성에 대해 응답자 611명 중 81.3%인 497명이 '필요하다'고 응답하였으며, 이민청 설립 시 가장 중심적인 역할을 해야 할 중앙부처에 대해

10 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

서는 법무부가 가장 높게 나옴.

- 현장 면접 조사에 따르면 불법체류 외국인에 관해 이미 불법체류 외국인 없이는 지역 산업이 유지하기 어렵다는 의견이 다수였음.

○ 외국인 정책 관련 전문가 의견 조사 결과

- 우리나라 외국인 정책체계가 이민자 또는 외국인의 정책 수요를 제대로 반영하고 있는지에 대한 질문에 대해 부정적으로 응답함.
- 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등으로 분절화 된 중앙정부의 외국인 정책을 통합하고 조정할 컨트롤타워(이민청)가 필요한지에 대한 응답으로 전체 108명 중 100명인 92.6%가 필요하다고 응답함.
- 외국인 정책 컨트롤타워(이민청) 신설이 필요하다고 답한 응답자(100명)를 대상으로 해당 조직이 어떠한 권한과 사무를 담당해야 하는지 물어본 결과, '사회통합'(85.0%)이 가장 높은 비중으로 나타남.

■ 결론

○ 외국인 정책 법제 현황 및 문제

- 외국인 정책의 주요 근거 법률로는 외국인처우기본법 외에 여성가족부의 다문화가족지원법에 따른 다문화가족 지원 정책, 고용노동부의 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 따른 외국인 근로자 정책, 외교부의 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 등에 따른 재외동포정책이 있음.
- 법률에 근거를 두고 있지는 않으나 행정안전부가 지원·관리하고 각 지방자치단체가 조례 등에 근거하여 추진하는 “외국인 주민지원 정책”이 있음. 또한 법률 사이에 중복되거나 충돌되는 부분이 다수 존재함.

○ 이민정책의 통합관리체계의 구축

- 이민정책의 컨트롤타워 역할을 하는 전담기관이 필요한지에 대해 일반 국민뿐만 아니라 전문가 의견도 대체로 긍정적인 입장이었음.
- 이민정책의 주도적인 역할을 하는 부처에 대해서는 의견이 나뉘었는데 우리나라

라의 저출산·고령화에 따른 인구구조의 급변에 따른 시급성에 비추어 이민정책 추진체계는 ‘이민부’로 설치하는 것이 가장 이상적인 형태라고 판단됨.

- 이민청을 법무부의 외청으로 설치한다면 다양한 부처에서 수행되고 있는 고유 업무를 조율하고 유기적으로 협업이 이루어질 수 있도록 운영하는 것이 중요함.
- 중앙정부가 결정한 정책을 지방자치단체가 단순히 집행하는 데 그치는 것이 아니라 이민정책을 추진함에 있어서 다양한 의견을 수렴할 수 있고 대상 지역 별로 맞춤형 지원정책을 펼칠 수 있도록 정부부처와 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 정례적으로 한데 모일 수 있는 의사협의체의 구성이 필요함.

○ 포용적 체류자격제도 마련, 외국인의 정주와 사회통합을 위한 정책

- 체류자격제도의 개선을 위해서는 포용적 이민정책을 구축하기 위한 지향점의 설정이 필요함.
- 외국인의 사회통합을 위해서는 외국인, 이민, 다문화가족과 관련한 업무에 공백이나 취약점이 없는지 총체적이고 체계적인 점검이 필요함.
- 지방자치단체의 외국인 지원·다문화 지원 업무와 관련하여 공백이나 사각지대 또는 취약점에 대해 상호 의견을 나누고 상호협력이 필요한 부분에 대한 정보 공유와 체계와 법에 대한 재정비가 필요함.
- 한국의 다문화 정책의 이면에는 민족주의, 국가주의, 문화다원주의, 문화동화주의, 세계시민주의 등 다양한 이데올로기 또는 이념이 복합적으로 내재되어 있거나 혼재되어 있음.
- 외국인 노동자와 결혼이민자, 유학생 등 많은 외국인이 한국에서 삶을 함께 하고 교류하며 소통하고 있는 상황에서 국내적인 사회통합 이외에도 세계시민으로서의 연대와 연결을 위해 인식을 확대하고 노력해야 할 부분을 함께 살피고 논의할 필요가 있음.

○ 미등록/불법체류 외국인에 관한 정책 제언

- 한국 사회에서 41만여 명에 이르는 외국인 미등록/불법체류 외국인이 거주하고 있으며 이들은 농촌, 어촌, 공장, 조선소, 건설업 분야, 가사 노동, 서비스업

12 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

등 다양한 분야에서 사실상 많은 노동을 제공하고 생활을 영위하고 있는 상황임.

- 미등록/불법체류 외국인에 대한 구제조치나 합법화 조치가 요청됨.

○ 국민의 인식개선

- 외국인을 고용하는 사업주는 오히려 외국인이 한국인보다 더 많은 혜택을 받고 있고 일반 시민들의 경우 외국인이 세금을 내지 않고 외국인에 대한 각종 지원을 받고 있다는 오해를 하고 있음.
- 지역 주민들과 융화되어 일상생활을 공유하고 이민정책의 추진을 원활히 하기 위해서는 서로의 문화와 사회적 배경에 대한 올바른 이해와 인식개선이 필요함.

제1장

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(I)

서론

김명수 · 김경찬

제1절 | 연구의 필요성 및 목적

한국은 과거 20세기 후반 이후 급속한 성장을 성취하고 발전을 이어옴으로써 그렇지 못한 국가로부터 부러운 시선을 받기도 하고 많은 외국인이 한국에서 노동이나 결혼 등을 통한 새로운 기회를 찾기 위해 방문하고 있으며, 2023년 4월 말 체류 외국인은 235만여 명에 이르는 등¹⁾ 한국에서 체류외국인의 수는 계속해서 2백만 명을 넘어서고 있다.

이러한 한국에서 체류외국인의 증가는 한국의 몇 가지 위기현상과 관련이 있는데, 0.78명 출산율의 초저출산, 65세 이상 고령인구 비율이 18.4%에 이르는 초고령화 현상,²⁾ 지방(노동) 인구 감소와 수도권 (인구) 집중 등 한국의 노동인구 감소에 따른 외국인 인력의 유입은 지속적으로 이루어지고 있으며, 과거 한국인과의 결혼을 계기로 외국인 유입이나 이민이 주로 이루어졌다면 현재는 노동이나 거주를 중심으로 외국인이 한국을 찾고 있는 것이다.

체류 외국인 수는 2백만 명을 넘어서는³⁾ 반면, 미등록 외국인(불법체류외국인)은 41만 7천여 명에 이르고 있는데,⁴⁾ 특히 농촌이나 어촌, 조선소, 건설 현장에서 미등록/불법체류 외국인의 노동지원이 없으면 현실적으로 운영이 되지 않는다는 점에서 외국인 노동에 대한 전반적인 재검토가 필요하다.

1) 법무부, “출입국외국인정책 통계월보 4월호”, 법무부 출입국·외국인정책본부(2023). 4.

2) 국가통계포털 KOSIS, <https://kosis.kr/search/search.do> (최종접속일: 2023.05.22.)

3) 법무부 출입국 통계 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do> (최종접속일: 2023.05.22.)

4) 법무부, “출입국외국인정책 통계월보 4월호”, 법무부 출입국·외국인정책본부(2023). 29.

또한 외국인 노동자가 한국에 정착하기까지 즉 이민과 관련한 필요한 절차나 지원이 적절히 이루어질 필요가 있다. 외국인 결혼 이민자의 경우 16~17만 명 정도인⁵⁾ 반면 외국인 노동자의 경우 100만 명 정도에 이르고 있는데⁶⁾, 이는 한국이 과거 결혼을 중심으로 한 이민을 의미하는 다문화 지원정책과 외국인의 출입을 관리하고 통제하는 출입국관리의 법과 정책에서 외국인 노동과 관련된 외국인노동정책과 이민지원 정책으로 확대·개편하고 총체적으로 외국인·이민지원 부처 재정립과 외국인·이민법·정책을 재정비할 필요성을 의미한다고 할 수 있다.

외국인에 대한 출입국 관리 중심의 정책에서 외국인의 출입국관리를 포함한 외국인 노동과 이민정책을 아우르는 포괄적 정책중심으로의 전환을 위해서 몇 가지 중요한 쟁점을 중심으로 검토가 요청된다. 이와 관련한 본 연구가 지향하는 몇 가지 목적과 배경을 설정하여 검토하고자 하였다.

첫째, 외국인·이민정책의 국내적 거버넌스의 재구축이다. 현재 한국의 외국인·이민 정책은 법무부를 중심으로 하여 외국인에 대한 출입국관리가 주요 중점 업무가 중심이 되어 있다. 외국인의 출입국 관리와 범죄를 적절히 다루기 위해서는 현재의 주무부서인 법무부를 중심으로 한 외국인 출입국관리청과 검찰청, 경찰청의 유기적인 협력관계가 중요하고 필수적이라고 할 수 있지만, 이를 외국인 노동과 이민정책을 아우르는 포괄적 정책으로 확대하고 정비하기 위해서는 거시적으로 고용노동부와 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부 및 지방자치단체를 아우르는 원활한 연대 거버넌스 협력체계 구축과 현재의 법무부와 출입국관리청과의 적절한 역할분담이 필요하다.

한국의 각 분야별 현재의 노동시장의 상황을 적절히 파악하고 외국인이 각 지역에서 어떻게 생활하고 정착해 나가며 한국인과의 관계에서 어떠한 어려움이 있는지 그리고 협력관계를 어떻게 유지해 나가는 것이 적절한지에 대해 지속적이고 정기적인 의견수렴과 검토가 따라주어야 한다. 물론 어느 부처가 중심적 역할을 하면서 협력을 이끌어갈지를 정하는 것도 요청되는데, 법무부와 출입국관리청, 경찰청, 검찰청이 출입국관

5) 법무부, “42(결혼이민자) 연도별 결혼이민자 체류현황”, <https://www.data.go.kr/data/15100034/fileData.do> (최종접속일: 2023. 08. 16.)

6) 권순완, “어느새... 외국인 근로자 100만명 최저임금 인상 발표 1년 만에 불법체류자 포함 13만명 급증 3D업종 부족한 일손 메우지만 국내 근로자와 일자리 갈등도”, 조선일보 2018년 8월 22일자 https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/22/2018082200182.html(최종접속일: 2023.08.16.)

리와 범죄예방 및 범죄대응을 위해 어떠한 유기적인 상호협력관계를 만들어 갈지에 대한 공동논의가 요청되는 것이다. 미등록 외국인 또는 외국인 노동자의 세금문제를 포함하여 범죄대응 문제 역시 보건복지부, 고용노동청, 국세청 등 다양한 기관과의 거버넌스 연대와 상호협력이 필수적이라고 할 수 있다.

둘째, 한국의 각 분야별 노동현장은 농업, 어업, 조선업, 서비스업, 건설업 등 분야별로 매우 상이한 특성을 가지고 있으며 각 현장에 맞는 적절하고 유연한 외국인 노동과 이민정책 방안이 구상될 필요가 있다. 외국인의 임금과 노동시간, 외국인의 노동숙련도, 외국인 노동시장의 상황 등이 각 분야별로 상이하다는 점에서 각 분야별 정책방안이 논의되어 정립될 필요가 있다. 중앙부처뿐만 아니라 각 지방자치단체, 외국인 노동자, 분야별 관련 한국인 단체와 업체 또는 담당자는 물론이고 중앙과 지방자치단체가 관련 쟁점과 문제점을 논의할 수 있는 기회와 시간이 정기적으로 또는 수시로 마련될 필요가 있다.

셋째, 외국인 노동과 이민정책의 특성을 반영할 필요성과 방향이 각 지방자치단체별로 상황이 다를 수 있다는 점을 고려하여 광역지방자치단체 차원의 중심적 정책방향 수립이 요청된다. 물론 기초지방자치단체 차원의 노동과 이민정책은 중앙 거버넌스 체계와의 유기적인 협력이 필요하다.

세부 지방자치단체 별로 외국인 노동이나 정착과 관련한 문제점과 어려움은 매우 상이할 수 있고, 이와 관련하여 지방의 특색을 적절히 반영하고 중앙기관과의 협력을 추진하고 지방차원의 협력방향을 제시하거나 유도할 수 있는 광역자치단체 차원의 중심협력 방안이 필요하다. 현재 한국의 외국인 노동과 이민정책이 지방자치단체 차원에서의 논의가 활성화되어 있지 못하다는 점에서 취약한 점이 있으나, 외국인 노동과 이민정책이 실제 외국인 노동현장과 외국인 정착과정에서의 현실과 문제점을 적절히 고려하고 반영할 필요가 있는데, 이는 중앙차원의 정책적 지원과 협력을 포함하여 지방자치단체에서도 광역자치단체 차원의 정책적 협력지원과 논의가 필수적이라고 할 수 있다.

넷째, 미등록/불법체류 외국인에 대한 재검토와 유연한 비자정책의 필요성이다. 한국의 노동시장에서 미등록 외국인이 많이 유입되어 한국의 노동시장에서 상당한 부분을 차지하며 역할을 하고 있는 상황에서 미등록 외국인을 구제하거나 정착을 유도할 수 있는 유연하고 다양한 비자정책이 필요할 수 있다.

미등록 외국인에 대한 구제정책이 다양하게 제공되지 않는 경우, 미등록 외국인은 취약한 법적 지위로 인하여 한국의 경제적 상황에 맞는 노동수요에 부응하지 못하거나 인권침해를 당할 수 있는 취약한 상황에 놓일 수 있으며 때로는 과거 코로나 바이러스(COVID-19) 전염병 예방이나 대응과 같은 보건의 필요성과 대응에도 취약한 상황으로 이어질 수 있다. 미등록 외국인의 정착이 얼마나 필요하고 어떠한 비자로 안정적으로 업무와 생활을 이어가며 지역별로 한국인 또는 한국기업과 상호 협력하는 방안을 마련하는 것은 우리에게도 도움이 될 뿐만 아니라 외국인의 인권보호에도 중요한 요소라고 할 수 있다. 유연한 비자정책은 법무부와 외교부가 각 광역별 지방자치단체와 상호논의를 통하여 전체적인 방향과 내용 및 범위에 대해 논의를 이어갈 필요가 있는데, 유연한 비자정책은 외국인 노동자뿐만 아니라 노동이 필요한 외국인 유학생의 경우에도 해당한다고 할 수 있다.

다섯째, 외국인 노동·이민정책과 다문화정책의 통합적이고 종합적 검토 필요성이다. 외국인의 수가 적을 경우는 외국인에 대한 특별한 정책이나 구별된 정책이 필요할 수 있으며, 한국 사회에서 다문화정책 역시 마찬가지라고 할 수 있다. 그렇지만 한국에 체류하는 외국인의 수가 2백만 명을 넘어서고 있고 외국인 노동자와 한국인과 결혼한 다문화 가정의 수가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서는 외국인 노동·이민 정책과 다문화정책에서 발생할 수 있는 다양한 문제점이나 사각지대를 지속적으로 살피고 점검하며 정책이나 관련 조직에 대한 재구성을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 외국인·이민정책에서 원활한 국제적 거버넌스 협력이 필요하다. 앞서 언급한 외국인·이민정책의 국내적 거버넌스의 재구축은 법무부, 고용노동청, 행정안전부, 여성가족부, 보건복지부, 외교부, 각 지방자치단체 등을 중심으로 하여 국내적으로 재정비가 필요하지만, 외국인의 출입과 외국인의 이민 등은 관련 다양한 차원에서 유입되는 외국인이 많은 국가들을 중심으로 외국의 관련 국가기관과의 상호협력이 역시 중요한 요소라고 할 수 있다.

어떠한 외국인이 한국 또는 한국인과 상호협력을 원활하게 할 수 있는지, 한국에서 노동 또는 이민과 관련하여 사전적으로 어떠한 정보를 제공받거나 교육이 이루어지는지, 한국에서 노동이나 이민과 관련하여 어떠한 개인이나 단체가 부당한 개입이나 부적절한 이익을 취하는 것은 없는지, 미등록 외국인이나 외국인 범죄자의 경우 한국

또는 자신의 국가에서 발생할 수 있는 인권침해의 소지는 없는지, 난민의 경우 한국 또는 관련 외국의 적절한 정보제공이나 공유 또는 처우가 이루어지고 있는지 등 외국인 이민정책에서 국제적 거버넌스를 적절히 형성하고 협력을 진행하는 것도 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

일곱째, 외국인·이민 관련 외국인(미등록/불법체류)에 대한 인권보호의 필요성이다. 다양한 외국으로부터 한국으로 들어오는 외국인의 상황은 매우 특수하고 취약한 경우가 많을 수 있다. 한국이 외국인·이민정책을 만들고 펼칠 때 인권을 보호하고 보장해 주는 것이 필요하다. 한국이 강대국과의 관계를 좋게 유지하는 것이 중요할 수 있지만 약소국으로부터 온 외국인·이민자들이 겪게 되는 많은 어려움과 고충을 이해하고 가능한 도울 수 있는 방법을 찾아 도우며 인권을 보호하고 보장해 주는 정책과 법을 구성하고 만들어 간다면 장기적으로 한국은 국제사회에서 좋은 친구를 많이 얻게 될 뿐만 아니라 한국이 더욱 발전할 수 있는 역동적인 힘을 가질 수 있을 것으로 본다. 서구 국가들의 흥망성쇠의 역사를 살펴볼 때 폐쇄성을 버리고 다양한 국가와 지속적인 인적·물적 교류를 통한 정보를 공유하고 협력한 국가가 발전해 나가는 모습을 어렵지 않게 찾아볼 수 있는 것이다.

제2절 | 연구의 내용과 방법

1. 연구의 의의

외국인 정책은 엄밀히 말하자면 이민정책과 동일한 용어라고는 볼 수 없다.⁷⁾ 외국인 정책과 이민정책은 상호 교차하는 지점이 넓게 있지만, 경우에 따라 상호 독자적으로 구별되는 영역을 가지고 있기 때문이다. 다만 이 글에서는 상호 교차하는 지점, 즉 외국인 정책 중 이민정책과 관련 있는 부분을 중심으로 다루고자 한다. 따라서 이 글에서는 이민정책이라고 표현할 때에도 그 의미는 외국인에 대한 이민정책이 중심이 될 것이다.⁸⁾

7) 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, (2017), 93면.

8) 이민정책은 외국인 정책과 엄밀히 구별되는 논의임에도 혼용하여 쓰이는 이유는 여전히 단일민족국가 중심의 사고에서 벗어나고 있지 못하기 때문이라는 지적이 있다.(설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 2017)

이민정책은 출입국 관리 - 체류관리 - 사회통합 - 국적취득 등 일련의 과정과 관련된 정책을 말한다. 우리나라의 이민정책은 초기에는 외국인의 출입국 관리에 중점을 두었으나 1990년대 이후 외국인 근로자의 유입이 증가하면서 관련 법률들이 차례로 제정되게 되었다. 이후 다문화가정의 증가와 함께 이에 대한 사회적 인식의 변화로 사회통합적 관점의 법률들이 제정되고 시행되기에 이르렀다. 더불어 난민법도 제정되어 시행되고 있다. 이러한 일련의 입법 과정은 국가 및 사회적 관점에서 관련 입법의 필요성이 강하게 대두되었을 때, 즉 정책환경이 변화할 때마다 이에 대한 대응으로 이루어진 성격이 강했다.

이렇듯 외부 환경적 요청에 따른 정책적 접근은 양면적 성격을 가질 수밖에 없었다. 예를 들어, 코로나 바이러스(COVID-19)와 같은 대유행 시기에 이민정책에 대해 소극적이고 규제적 입장에서 접근했었다. 그러나 저출산·고령화·지방소멸·생산가능인구의 부족 등 인구감소의 문제상황에서는 이민의 적극적이고 순기능적 요소가 오히려 강조되고 있는 상황이다. 다만, 현재의 출산율 저하, 초고령사회로의 진입, 인구감소로 인한 지방소멸 등과 같은 문제상황은 기존의 정책환경 변화와는 그 중요성과 무게감에서 결을 달리한다고 평가할 수 있다. 국가의 지속가능한 발전과 존립에 대한 근본적 토대와 연결되는 문제이기 때문이다. 따라서 기존의 정책환경에 대한 대응과는 차원을 달리하여 장기적이고 국가전략적 관점에서 더욱 깊이 있고 신중한 정책적 검토가 선행되어야 할 것이다.

결국 현재의 이러한 정책환경의 영향으로 이민정책과 이민행정이 차지하는 중요성과 위상이 180도 달라지게 되었다. 국가와 사회의 지속가능발전을 위한 대책으로 이민정책을 새롭게 재정립할 필요가 생겨났고, 이러한 정책을 뒷받침할 법적·제도적 체계를 재정비함과 동시에 국가-지방자치단체-민간을 아우르는 거버넌스 재구축에 대한 요청이 증가하게 되었다.

2. 선행연구의 검토

지금까지의 이민정책에 관한 선행연구들은 이민행정체제적 관점, 외국인노동자와 노동시장 관점, 다문화가정과 사회통합 관점 등 다양한 관점에서 활발한 연구들이 있었다. 그 중 이민행정체제적 관점은 다시 세 가지 관점으로 대별해 볼 수 있다. 법규범적 관점, 조직체제적 관점, 연계적 관점이 그것이다.

» [표 1-1] 선행연구의 주제별 분류

구 분	선행연구의 주요내용
법규범적 관점	이민과 관련하여 통합이민법 내지 이민기본법의 제정 ⁹⁾ 이민법의 규범적 체계 분석 ¹⁰⁾
조직체계적 관점	조직에서 이민행정의 컨트롤타워로서의 이민청 신설 ¹¹⁾ 각종 관련 위원회의 상충 : 외국인정책위원회(외국인처우법), 다문화가족정책위원회(다문화가족지원법), 외국인력정책위원회(외국인고용법) ¹²⁾ 신설될 이민청(처)의 조직 및 역할 ¹³⁾
연계적 관점	중앙정부부처들 간의 이민정책 심의 · 조정을 위한 기구의 부실 문제 ¹⁴⁾ 거버넌스의 구축 문제
기 타	외국인노동자 및 노동시장 ¹⁵⁾ 다문화사회 및 사회통합 정책 ¹⁶⁾ 실태조사 ¹⁷⁾ 비교법적 연구 ¹⁸⁾

가. 법규범적 관점 : 통합이민법의 제정 문제

첫 번째 법규범적 관점에서는 이민정책에 대한 “통합법 내지는 기본법”의 제정이 필요한가의 문제로 논의되었다. 이는 두 번째의 조직체계적 관점과도 연결될 수밖에 없는데, 효율적이고 통합적인 이민정책의 수행을 위해서 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 새로운 조직의 구축과 상호공조를 위한 기본법 제정이 필요하다는 문제로 귀착한다.

- 9) 권채리, “이민법제의 쟁점에 대한 입법론적 검토”, 입법과 정책 제13권 제1호, 국회입법조사처, (2021.) 등
- 10) 김환학, “이민행정법의 구축을 위한 시론”, 행정법연구 제32호, 행정법이론실무학회, (2012.) 김환학, “이민법체계의 형성과 문제점”, 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회, (2016.) 등
- 11) 남금정, 김경제, “한국이민처의 설립 방안”, 다문화컨텐츠연구 제36집, (2021), 129면 등
- 12) 권채리, 앞의 글, (2021)
- 13) 설동훈, “한국의 이민자수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제4호, (2017), 110면; 남금정·김경제, “한국이민처의 설립 방안”, 다문화컨텐츠연구 제36집, (2021), 143면 등
- 14) 설동훈, 위의 글, 100면 등
- 15) 이규용 외 5인, “체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제”, 한국노동연구원, (2014).
- 16) 김숙령, 이선희, “다문화사회 정착을 위한 이민복지정책에 관한 연구”, 법학연구 제40집, 전북대학교 법학연구소, (2013); 박광동, “다문화 사회와 법적적 시사점”, 법학연구 제50집, 전북대학교 법학연구소, (2016.) 등
- 17) 차옥승, “이주노동자의 실태와 문제점 해결방안 모색 - 남양주 가구단지를 중심으로”, 담론2016(2), (2013.) 등
- 18) 이정향, “일본의 이민법제과 외국인정책의 동향”, 인문사회과학연구 15(1), 부경대학교 인문사회과학연구소, (2014.) 등

우리나라의 종래 이민정책과 관련한 법률로서는 출입국관리법, 국적법, 난민법, 다문화가족지원법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 등을 들 수 있다. 그 내용을 살펴보면 부처 간의 정책이 중복되거나 상충하는 문제가 발생하여 체계성과 효율성이 결여되고 있다는 지적이 있다. 출입국 관리는 법무부가 담당하고 있으나 체류과정은 고용노동부, 여성가족부, 행정안전부 등이 관여하고 있어 관할과 조정의 문제가 끊임없이 발생하고 있는 식이다. 게다가 각종 법에 의해 설립된 위원회의 역할과 기능도 서로 상충하는 면이 있다. 이를테면 외국인처우법의 외국인정책위원회, 다문화가족지원법의 다문화가족정책위원회, 외국인고용법의 외국인정책위원회 등이 그것이다. 이러한 문제의식에 근거하여 이민과 관련하여 통합법의 제정이 지속적으로 논의되고 있다.

나. 조직체계적 관점 : 이민처(청)의 신설 문제

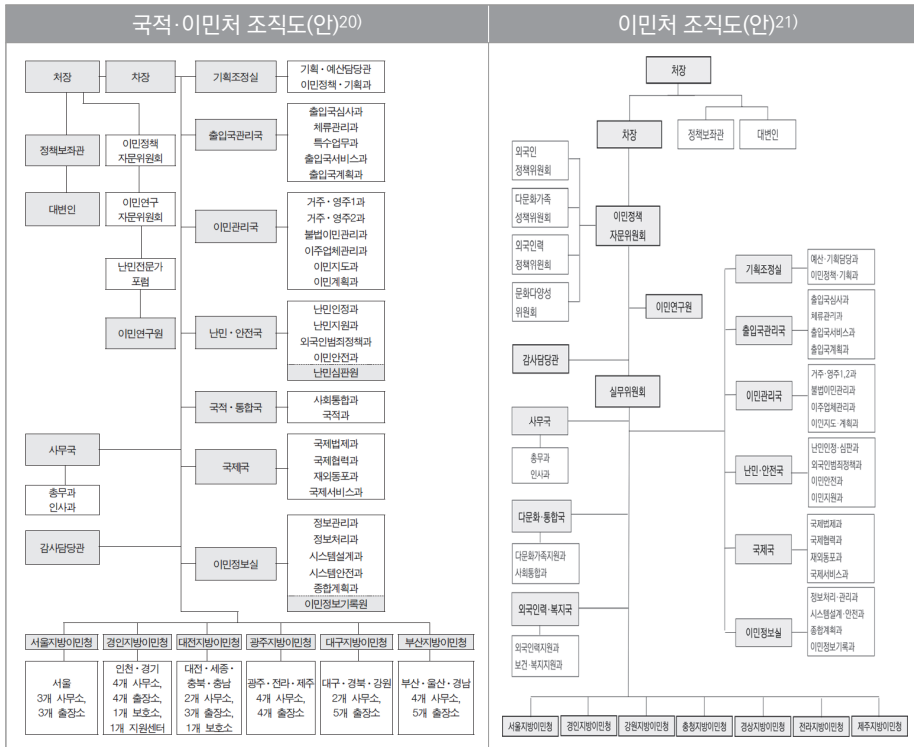
두 번째는 조직체계적 관점으로 이민처 내지는 이민청의 설립 문제가 그 중심에 있다. 공통의 목표 하에 통일성 있는 이민정책의 수행을 위하여 컨트롤타워 역할을 할 통합기관의 설립이 논의되어 왔다. 주로 법무부 산하에 이민처를 신설하는 방향으로 많이 논의되고 있다.

현재까지 이민정책의 수행 조직은 주로 규제와 심사 위주의 이민정책(출입국 관리 중심)을 수행했던 법무부가 중심이었다. 이에 따라 자연스럽게 법무부 산하에 이민처 내지는 이민청을 두는 방안들이 제시되어 왔다.¹⁹⁾

새로운 통합조직의 개편과 관련한 방안에서는 그 조직과 역할까지도 제안하는 단계까지 이르고 있다. 이러한 제안된 조직(안)의 특징은 기존의 다양한 기능을 한곳에 통합함으로써 통일성과 체계성을 갖추고자 하는 것이다. 다양한 법에 근거한 정책자문 기능의 위원회들도 통일적 정책방향의 설정을 위하여 유기적인 조정체계를 갖도록 설계하고 있다는 것이 특징적이다.

19) 윤인진, “전환기의 이민정책과 이민청 설립 방안”, 현안과 정책 412호, 지식협동조합 좋은나라, 2022에서는 법무부의 역할을 중심으로 논의하는 것에 대해 ‘경로의존성’이라는 표현을 쓰기도 한다.

▶▶ [그림 1-1] 이민처 조직도(안)



다만, 이러한 기존의 논의들은 비판적 관점에서 보자면 한계를 가질 수 있다. 기존의 출입국 관리를 담당하고 있는 법무부의 역할을 중심으로 조직을 구성하고 있으므로, 향후 이민정책의 능동적이고 미래지향적인 역할을 담지하지 못할 수 있다는 점이다. 이민정책은 노동시장과 불가분의 관계에 있을 뿐만 아니라 중구적으로 사회통합이라는 목표로 나아가야 한다는 점에 있어서 법무부뿐만 아니라 고용노동부, 여성가족부, 행정안전부, 외교부 등의 전문성을 기초로 해야 하며, 적극적 협업이 필요한 분야이다.²²⁾ 또한 국가기관이 관여하는 행정을 초월하여 지방 내지 민간과의 연계가 필수적인 거버넌스 영역이기도 하다. 법무부를 중심으로 한 컨트롤타워가 구축될 경우 과연

20) 설동훈, “한국의 이민자수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제4호, (2017), 110면.

21) 남금정, 김경제, “한국이민처의 설립 방안”, 다문화컨텐츠연구 제36집, (2021), 143면.

22) 사회통합적 관점에서 보자면 외국인뿐만 아니라 북한이탈주민의 사회통합도 함께 고려될 필요가 있을 것이다. 이렇게 본다면 통일부도 관련 부서에 속할 수 있다.

규제 행정을 넘어 국가의 장기적 발전전략에 따른 실행계획을 수립하고 급부 행정을 할 수 있는 기관으로의 전환이 가능할 것인가 하는 점이 관건이 될 것이다.

다. 연계적 관점 : 거버넌스 재구축의 문제

세 번째는 거버넌스 재구축의 문제이다. 현재는 다양한 근거법 아래 다양한 양태들에 대한 대응으로서 이민정책이 시행되고 있다고 할 수 있다. 부서 간의 벽을 허물자는 것에서부터 시작하여 중앙과 지방의 연계적 대응, 그리고 국가와 민간의 연계 등 다층적이고 복합적인 연계 시스템의 구축이 논의되고 있다. 앞서 살펴본 컨트롤타워의 존재는 이러한 다양한 거버넌스의 구성기관에 대한 통일성 있고 체계적인 접근을 가능하게 하고, 이민정책의 새로운 패러다임 하에 새로운 유기적인 거버넌스 생태계를 구축하는데 일조하도록 재설계되어야 한다. 특히 이민정책은 정부조직 사이의 연계뿐만 아니라 중앙과 지방, 국가와 민간과의 연계도 고려되어야 한다.

3. 연구의 내용과 방법

이민정책의 거버넌스 재구축을 위해서 종전 이민정책·제도 및 법체계 관련 국내의 기존 연구와 행정부처 보고서, 국책연구기관 정책연구보고서, 공청회 자료, 언론 보도 등을 기초자료로 하여 우리나라의 이민정책 환경의 문제점을 도출해 내고자 하였다. 다만 이민정책의 추진에 있어서 우리나라가 후발주자임을 고려해 이민정책을 오랫동안 수립·시행해 왔던 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 다양한 비교법적 검토를 통하여 이민정책의 거버넌스 재구축을 위한 이민행정 조직체계, 비자체계의 개선과 사회통합 정책 및 이민정책 관련 법 체계와의 조화로운 모색을 시도하였다.

물론 문헌 연구의 한계를 보완하기 위해 현행 외국인 정책에 대한 대국민 의식조사, 외국인과 전문가 그룹(정부부처, 지방자치단체 정책실무자, 연구자 등) 대상 설문조사 등 세 가지 형태의 실태조사를 병행하여 연구결과물에 대한 국민적 공감대 형성과 정책과제 발굴 및 실효성 있는 대안 마련을 꾀할 수 있도록 하였다.

사회통합과 관련해서 독일의 연방이민·난민청은 일반적인 통합과정으로 어학과정 뿐만 아니라 특정 대상별로 특별 통합과정을 운영하고 있다는 점에서 특색이 있다.

가령 여성의 수요에 맞춘 여성만이 참여할 수 있는 여성통합과정, 자녀의 양육 및 교육을 주제로 한 부모통합과정 그리고 학업이나 학위를 준비하는 청소년을 위한 청소년 통합과정이 그것이다.

예를 들어, 거버넌스 측면에서 이민정책의 수행에 있어서 브라질은 법무공안부를 중심으로 하되 외교부, 연방경찰, 노동부가 함께 관여하고 이민정책의 수립 과정에서 정부, 노·사, 과학기술계가 함께 참여하는 국가이민위원회라는 심의·의결 기구를 통하여 숙의를 하고 결정의 신중성을 담보하고 있는 점도 특징적이다. 심의·의결 기구가 주무부처에 따라 나누어져 있지 않고 단일한 기구를 통해 통일적인 논의와 결정을 하면서도 사회참여포럼을 통해 현장의 문제 제기를 충분히 반영한다는 점도 인상적이다. 이런 모습은, 우리나라의 이민정책 심의 기구들이, 재한외국인 처우 기본법상 외국인정책위원회, 다문화가족지원법상 다문화가족정책위원회, 외국인고용법상 외국인력정책위원회가 각각 국무총리 소속으로 병렬적으로 설치되어 있으면서도 상호 간의 관계가 모호해서 실무에서도 정책의 중복과 공백이 나타나고 있는 것과 대조적이라고 할 수 있다.

외국인의 유입이 증가함에 따라 불법체류자도 늘어나고 이들에 대한 적절한 대책 수립도 필요한 상황인데, 이들에 대한 단속과 강제추방만이 능사는 아니라고 판단된다. 물론 엄정한 법질서 확립은 필요하지만 일정 기간 안정적으로 근무한 숙련된 기술을 가진 외국인노동자들을 불법체류자로 분류하여 범법자로 취급할 것이 아니라 외국인력이 필요한 업계에서 오랫동안 일할 수 있는 기회를 주는 정책적 대안으로 활용하는 방안이 되어야 할 것이다. 이러한 불법체류자의 양성화 방안과 관련해서 프랑스는 일반적인 결혼과 회사의 인수 또는 설립에 따른 합법화 외에도 일정한 요건을 갖추면 취업과 학업을 통한 합법적인 체류의 길을 열어 두고 있어 우리에게 시사하는 바가 크다.

참고로 제2장 ‘외국인 지원정책 현황과 협력체계’는 외부전문가인 장우찬 교수(경상국립대학교)와 내부연구진인 김태훈 부연구위원이 작성하였고, 제3장 ‘해외 외국인·이민 관련 지원조직·협력체계와 이민정책의 시사점’은 노호창 교수(호서대학교), 김기선 교수(충남대학교 법학전문대학원), 이창환 변호사, 구유진 특임교수(일본 도쿄대학교), 양승엽 박사(한국노동연구원), 신수정 박사, 최효원 박사가 각각 비교법적 검토를 해주

26 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

였다. 제4장 ‘이민정책 통합관리를 위한 정책제언’은 내부연구진인 김경찬 선임연구위원과 김태훈 부연구위원이 각각 작성하였으며, 외부 전문가 자문의견과 설문조사 결과를 바탕으로 이민정책의 효과적인 추진을 위한 몇 가지 정책적 제언을 하였다.

제2장

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

외국인 지원정책 현황과 협력체계

장우찬 · 김태훈

제2장

외국인 지원정책 현황과 협력체계

제1절 | 외국인 체류 및 인식 현황

1. 외국인 체류 현황

가. 외국인 체류 통계 현황 개요

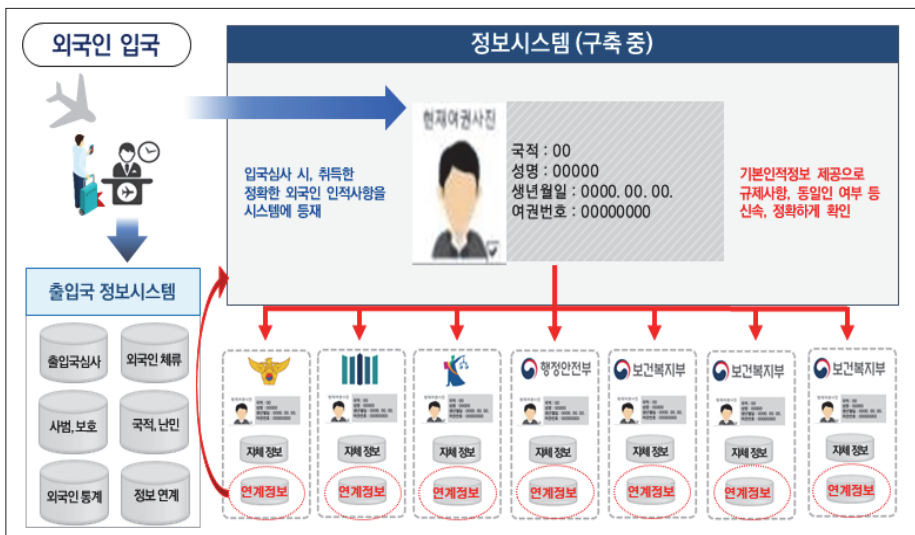
한국에 체류 중인 외국인 정책을 추진하기 위한 중요한 기초자료로는 외국인 거주와 규모에 대한 통계자료의 정확성이 중요하다. 그러나, 외국인에 대한 전체 현황은 법무부의 '출입국·외국인 정책통계'와 행정안전부의 '외국인 주민현황'를 비롯하여 외국인 취업자, 미성년외국인, 외국인 주민자녀, 다문화학생통계, 유학생 통계 등 각 부처가 필요에 따라 수집하고 관리하고 있다. 각 부처가 필요에 따라 통계를 수집·완료하는 것은 일반적이지만 외국인 정책의 경우 그 내용이 광범위하고 복잡하며, 통계 간 연계가 되지 않아 이를 활용하는 일선 지방자치단체의 공무원이나 민간단체에서는 정책 수립과 집행에 많은 어려움을 겪고 있다.

예를 들어, 법무부가 조사하는 취업자격 체류외국인 통계가 있으나 이는 취업을 목적으로 한 체류자격(비자)을 부여받은 통계로서 실제 국내 노동시장에서 취업하고 있는 외국인 통계는 전국 외국인의 1만 명 표본조사를 통해 전체 외국인의 경제활동인구(모집단)을 추정하는 통계청의 "외국인 취업자 통계"를 활용하고 있다. 또 법무부와 행안부의 외국인 학생 통계 외에도 교육부에서 제시하는 다문화 학생 통계는 국내에서 출생한 자녀라도 국제결혼 가정의 자녀를 포함하거나 불법체류 외국인의 자녀도 학생 통계에 포함하는 등 각 통계의 기준과 대상이 달라 통계별로 수치가 차이가 나고 있다.

30 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

이에 법무부는 외국인 인적정보체계를 통일화시키고, 정보시스템을 구축하여 정부 간 외국인 관련 정보를 연계시키고자 하고 있다. 법무부는 2023년 3부터 11월까지 정보시스템 구축을 위한 정보화 사업을 진행하고 있으며, 2023년 8월 21일 통일된 통계시스템 구축을 위한 “외국인 기본인적정보” 관련 조항을 신설한 「출입국관리법」 개정안이 국무회의를 통과함에 따라 현재 국회 계류 중에 있다.²³⁾

▶▶ [그림 2-1] 법무부의 외국인의 정보시스템 구축(안)



*출처: 법무부 보도자료, “법정부 차원의 외국인 인적정보 통일화를 위한 “법정부 차원의 외국인 인적정보 통일화를 위한 「출입국관리법」 일부개정 법률안 국무회의 통과”, 2023년 8월 21일자 기사.

이처럼 외국인 관련 통계에 대한 체계화 요구가 있지만, 지방자치단체 등 실무에서 가장 많이 활용하고 있는 통계는 법무부의 “출입국·외국인정책 통계연보”와 행정안전부의 “지방자치단체 외국인주민 현황”이다. 법무부의 출입국·외국인정책 통계 연보는 대한민국에 체류하고 있는 모든 외국인을 대상으로 각 지역에 소재한 출입국·외국인관

23) 법무부 보도자료, “법정부 차원의 외국인 인적정보 통일화를 위한 「출입국관리법」 일부개정 법률안 국무회의 통과”, 2023년 8월 21일자 기사
(<https://www.immigration.go.kr/immigration/1502/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGaW1taWdyYXRpb24lMkYyMTQlMkY1NzQ0MzElMkZhcncRjBpZpZxcuZG8lM0ZwYXNzd29yZCUzRCUyNnJnc0JnbmRlU3RyJTNEJTl2YmJzQ2xTZXElMQlMjZyZ3NFbmRkZVN0ciUzRCUyNmlzVmllld01pbmUIM0RmYWxzZSUyNnBhZ2UIM0QxJTl2YmJzT3BlbldyZFNlcSUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lMQlMjZzcmNoV3JkJTNEJTl2>, 최종접속일 2023. 10. 6). 정부제출 출입국관리법 일부개정법률안(의안번호 2123939) 참조.

서에서 자료를 수집하며 출·입국자, 체류외국인, 결혼이민자, 국적 취득·이탈·상실자, 외국국적 동포, 불법체류외국인 등으로 구분하여 통계를 제시하고 있다. 이와 유사한 행정안전부의 “지방자치단체 외국인주민 현황”은 통계청에서 인구주택총조사에 따라 기준일 전후 3개월 이상 해당 지역에 거주한 외국인을 대상으로 조사를 수행하며 지방자치단체 외국인주민 현황을 관리하며 한국 국적을 가지지 않은 자, 한국 국적을 가지지 않은 자, 외국인주민 자녀를 분류기준으로 삼고 있다.

▶▶ [표 2-1] 법무부와 행정안전부의 외국인 관련 통계 비교

구 분	출입국·외국인정책 통계연보(1975~)		지자체 외국인주민 현황(2006~)	
목 적	내·외국인의 출입국 및 체류현황 파악, 관련 정책 수립 등 기초자료		각 지자체 외국인주민의 거주현황 파악, 관련 정책 수립 등 기초자료	
기준일/공표	매년 12.31. / 다음연도 7월		매년 11.1. / 다음연도 11월	
작성방법	출입국·외국인관서 → 법무부		통계청(인구주택총조사) → 행안부	
분류기준	- 출입국자(국민·외국인 포함) - 체류외국인(등록외국인, 거소신고자, 단기 체류외국인 포함) - 결혼이민자 - 국적취득·이탈·상실자 - 외국국적동포 - 불법체류외국인 등		- 한국국적을 가지지 않은 자 (외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 기타외국인) - 한국국적을 취득한 자 - 외국인주민 자녀	
대상기준	대한민국에 체류하고 있는 모든 외국인		기준일 전후 3개월 이상 거주한 자	
주요개념	체류외국인*장·단기 체류자격 (A-1~T-1)별 외국인		한국국적을 가지지 않은 자	
	등록 외국인	D-1~10, E-1~E-7, E-9~E-10, F-1~F3, F-5, F-6, G-1, H-1, H-2 등 장기체류자격	외국인 근로자	E-1~E-7, E-9~E-10, H2
	취업자격 체류 외국인	C-4, E-1~E-7, E-9~E-10, H2	결혼 이민자	국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 자
	결혼 이민자	F-2-1, F-5-2, F-6-1, F-6-2, F-6-3	유학생	D-2(D-2-1~D-2-8포함), D-4(D-4-1, D-4-7)
	유학생	D-2(D-2-1~D-2-8), D-4(D-4-1, D-4-7)	외국국적 동포	F-4 중 국내 거소신고자
	외국국적 동포	F-4, H-2, 한국계 중국인, 고려인 등 국내 체류 중인 외국국적 동포	기타 외국인	그 외 체류자격
	불법체류 외국인	장기(등록외국인 및 거소신고외국인) 및 단기체류자 중 체류기간 경과자	※ 각 유형 내 체류기간 도과자 포함, ※ 출국 중인 체류외국인 미포함	
			- 한국국적을 취득한 자 - 국적법 제3조 제4조에 따라 귀화한 자(국적회복자 제외)	

32 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구 분	출입국·외국인정책 통계연보(1975~)	지자체 외국인주민 현황(2006~)
	• 국적취득자 - 귀화자 및 국적회복자	• 외국인주민 자녀(출생) - 한국국적을 취득한 자의 자녀 및 한국인과 결혼한 한국국적을 가지지 않은 자의 자녀로 국적법 제2조에 따라 출생과 동시에 한국국적을 취득한 자
관련부서	법무부 이민정보과(02-2110-4094)	행정안전부 사회통합지원과(044-205-3254)

자료 : 법무부(2022), 2021 출입국·외국인정책 통계연보

본 연구에서는 우선, 법무부의 출입국·외국인정책 통계연보를 통하여 외국인 체류현황을 살펴보고자 한다.

나. 외국인 체류 현황

체류외국인은 “관광 등의 목적으로 90일 단기 체류하는 외국인”과 “91일 이상 장기 거주하는 등록외국인 및 외국국적 동포 거소 신고자” 등을 포함한 모든 외국인을 의미하며, 여기에는 체류만료일을 경과한 불법체류외국인을 포함하여 대한민국의 국적을 갖지 아니하고 대한민국에 체류하는 모든 외국인이 포함된다.²⁴⁾ 이중 등록외국인은 입국한 날로부터 91일 이상 대한민국에 체류할 목적으로 「출입국관리법」 제31조에 따라 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하고 고유한 등록번호를 부여받은 외국인이며, 외국국적동포 국내 거소 신고자는 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 외국국적동포가 91일 이상 체류하기 위해 같은 법 제6조에 따라 거소지 관할 지방출입국·외국인관서의 장에게 국내 거소신고를 한 자를 말한다.²⁵⁾ 반면, 불법체류 외국인은 「출입국관리법」 제12조 및 제25조의 규정에 따라 허가받은 체류기간이 만료되었으나 출국하지 아니한 외국인을 말한다.²⁶⁾

2022년 기준으로 한국에 체류하는 외국인은 224만 명 5,912명으로 우리나라 전체 인구 5,143만 명 9,038명에서 약 4.37%를 차지하고 있다. 최근 10년 동안 우리나라에 체류하는 외국인의 수는 2019년 252만 4,656명까지 증가한 이후 2021년에는 195만 명 6,781명까지 감소하였다. 그러나 이는 코로나 바이러스(COVID-19)가 유행하여 국

24) 법무부, “2022 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부” (2023), 4.

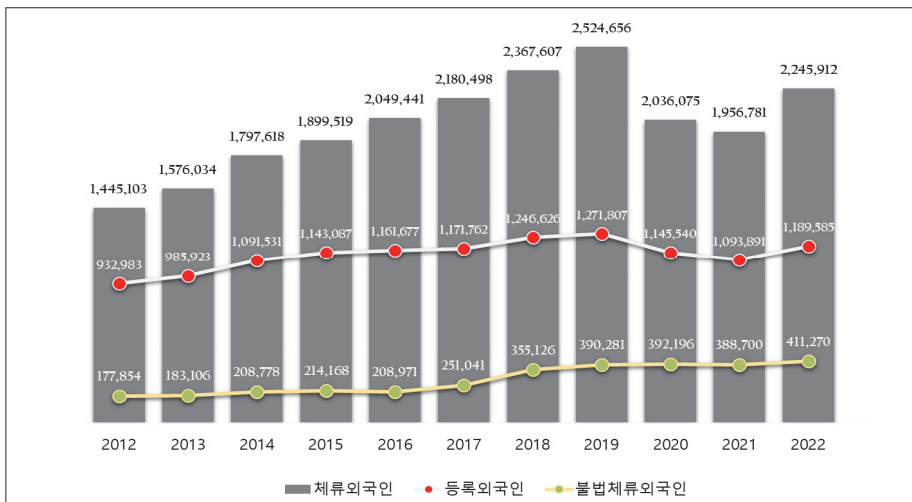
25) 법무부, 위의 책, 4.

26) 법무부, 위의 책, 4.

가가 해외 유입 차단을 위해 2020년 4월 13일부터 외국인 관광객 대상 단기방문(C-3) 비자 발급 제한 등의 조치를 취한 특수한 상황으로써 우리나라의 체류외국인 수는 지속해서 증가할 것으로 예상된다. 실제로 코로나 바이러스(COVID-19)가 완화된 2022년 외국인 입국자는 2022년 외국인 입국자는 3,390,009명으로 전년 대비 224.5%(2,345,464명 ↑) 증가하였으며, 체류외국인의 수도 2021년 196만 781명으로 감소하였으나 2022년 224만 5,912명으로 14.8%(289,131명)가 증가하였다.²⁷⁾

특히, 최근 10년간 불법체류 외국인의 수는 전체 체류외국인의 수나 등록외국인에 비해 급격하게 증가하고 있다. 2022년 기준, 2012년 대비 전체 외국인의 수는 1,445,103명에서 2,245,912명으로 55.4% 증가하였으며 등록외국인의 경우 2012년 932,983명에서 1,189,585명으로 27.5% 증가하는 데 그쳤으나, 불법체류 외국인의 경우에는 2012년 177,854명에서 2022년 411,270명으로 131.2% 증가하는 등 다른 외국인보다 그 증가속도가 더 빠른 것을 알 수 있다. 전체 체류외국인의 수가 크게 감소된 2020년에도 불법체류 외국인의 수는 오히려 증가했음을 보이고 있으며, 불법체류의 특성상 그 체류여부가 정확히 파악되기 어렵다는 점을 고려하면 실제 불법체류 외국인의 수는 더 많을 수 있다. 이러한 국내 체류외국인 현황은 아래와 같다.

▶▶ [그림 2-2] 최근 10년 국내 체류외국인 현황



*출처: 법무부, 각 연도 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부(2013~2023)

27) 법무부, “2022 출입국·외국인정책 통계연보”, 법무부 출입국·외국인정책본부 (2023), 30-42.

34 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

체류자격별로 구분해 보면 <표 2-2>에서 볼 수 있듯이 ‘동반’ F비자가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 동반(F) 체류자격 중 재외동포 자격(F-4) 절반 이상을 차지할 정도로 많으며, 재외동포 자격은 전체 체류외국인 중에서도 22.3%를 차지할 정도로 국내 체류 외국인이 가장 많이 발급받은 체류자격이다. 이는 F-4 비자는 우리나라 체류 비장 중 직업선택의 자유가 폭넓게 인정되고 비자 발급도 용이하기 때문이다.

<표 2-2>에서 나타나듯이 전체 체류외국인의 비자별 현황을 보면 동반(F) 비자가 가장 많은 수를 차지하고 있다. 2022년 기준, F계열 비자의 체류외국인 수는 989,595명으로 전체 체류외국인의 44.1%를 차지하고 있다. 코로나 바이러스(COVID-19)로 인하여 2020~2021년 동안 취업, 방문취업, 단기, 공무, 유학 등 거의 모든 체류자격의 외국인의 수가 감소하였으나 동반(F)에 해당하는 체류자격의 외국인의 수는 오히려 증가였다. F계열 비자의 경우 장기체류와 이민 등을 목적으로 하는 비자임을 고려하면 코로나 바이러스(COVID-19)에도 불구하고 한국으로의 이민 수요 등은 감소하지 않았음을 알 수 있다. F비자 이외의 다른 비자 유형의 외국인도 코로나 바이러스(COVID-19) 이전인 2019년까지의 흐름만 보았을 때는 지속해서 증가하였으며, 실제로 2022년 기타(G) 비자를 제외한 모든 비자유형의 외국인의 수가 증가하였다.

체류외국인 중 등록외국인만 구분해서 보면 앞의 [그림 2-1]에서 보았듯이 2021년에는 109만 3,891명까지 감소하였으나, 2022년 118만 9,585명으로 크게 증가하였으며 2023년에는 2019년의 127만 1,807명 수준을 넘어설 것으로 보인다. 거소를 파악할 수 있는 등록외국인의 지역별 분포를 보면, 2022년 기준 서울과 경기도에 각각 23만 9,297명과 38만 2,865명으로 가장 많은 외국인이 체류하고 있는데 이는 우리나라 전체 외국인 중 52.3%로써 내국인과 같이 외국인도 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.²⁸⁾ 다만, 지역의 인구 대비 등록외국인 수를 비교해 보면 2021년 기준 제주도가 3.0%로 가장 높으며 제주도는 2016년 전체 인구 대비 등록외국인의 수가 3%를 넘은 이후 현재까지 이를 유지하고 있으며, 내륙에서는 충청남도가 2021년을 제외하고 최근 5년

28) 왜냐하면 부산에서 처음에 들어올 때 부산에 학부를 하고 있다 보면 한국에 대한 정보를 많이 얻잖아요. 그리고 그 친구들도 남아서 결국엔 취업을 하고 싶단 말이에요. 근데 자기네들의 비자를 받아줄 수 있는 기업들이 대부분 서울이나 수도권에 있는 거예요. 그러니까 부산에서는 자기 전공이나 특성을 살려서 할 수 있는 데가 너무 제한적이니까 할 수 없다. 그냥 올라가야 되고 그리고 석사도 이왕이면 자기네들도 조금 더 해외에 갔을 때도 알아줄 수 있는 학교들 그래서 가고 싶다(공공기관 종사자 AB).

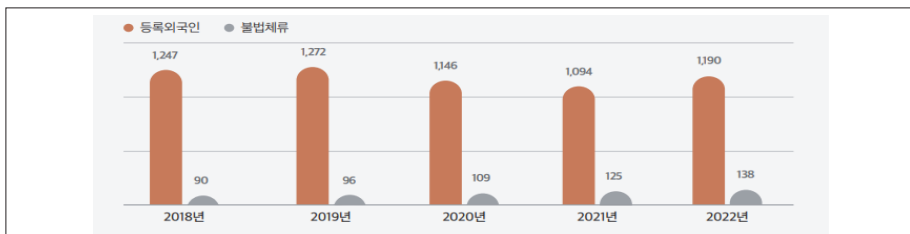
(2018~2022) 동안 전체 인구 대비 등록외국인의 수가 3%를 넘는 것으로 나타난다.

불법체류 외국인은 2012년 177,854명에서 2022년 411,270명으로 10년 동안 증가하였다. 체류자격별로 보면 <표 2-4>에서 나타나듯이 단기상용·공무(A)+B 비자가 가장 높은데, 특히 사증면제(B-1)의 비중이 높다. 2022년 기준 불법체류외국인 411,270명 중 164,523명이 사증면제(B-1)으로 전체 40%를 차지하고 있다. 또한, 단기방문(C) 비자가 80,076명으로 전체 불법체류외국인의 19.5%를 차지하고 있다. 즉, 법무부에서 파악하고 있는 불법체류외국인의 60%정도는 관광이나 단기방문 목적으로 방문한 이후 귀국하지 않은 사례로 조사되었다. 실제 <표 2-5>의 불법체류외국인의 국적별 현황을 보면 2022년 기준 전체 불법체류외국인 중 약 35.9%인 147,481명이 태국인인데 태국은 우리나라와 협정에 의해 일반 여권으로도 사증면제에 따라 90일 동안 체류가 가능한 국가이다. 또한 러시아와 카자흐스탄 국적의 외국인도 일반여권의 사증면제 협정이 체결된 2014년 이후 불법체류 외국인이 급증했음을 알 수 있다.

그러나 이들 국가를 제외한 불법체류 외국인 국적의 국가와는 사증면제 제도 외 불법체류 외국인이 증가하는 원인으로는 비전문취업(E-9) 비자나 유학(D) 비자 제도 등이 문제로 제기된다. 즉, 기업에서 숙련되지 않은 E-9비자 소지자보다 장기체류한 불법체류자를 더 선호하고, 산업 현장에서 인력난으로 불법체류자를 계속 보호하고, 비자 갱신이나 발급 등에 많은 절차와 행정비용(행정사나 노무사 등)을 지급해야 한다는 점 등 실제 노동수요를 반영하지 못하는 비자체계의 경직성이 제기된다.²⁹⁾ 실제 법무부 통계에서도 [그림 2-3]과 같이 등록외국인 중 불법체류 외국인이 되는 불법체류율이 2018년 7.2%에서 2022년에는 11.6%로 계속해서 증가하고 있다.

▶▶ [그림 2-3] 연도별 등록외국인 중 불법체류 외국인 현황

단위: 천명



출처 : 법무부, 2022 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부, (2023), 87.

29) YTN, “불법체류자 40만 시대, 왜 이렇게 많이 늘었나?”, 2023년 2월 23일자 기사(https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202302231443069219, 최종접속일 : 2023.10.18.)

36 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

▶▶ [표 2-2] 체류자격별 체류외국인 현황

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
체류외국인 전체	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441	2,180,498	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912
공무(A)+B	180,356	138,417	193,841	204,160	236,111	305,217	384,420	460,845	239,583	218,536	335,454
단기(C)	124,033	132,438	146,971	154,813	191,064	201,265	220,073	258,379	116,638	98,934	139,647
유학(D)	108,486	109,357	114,988	123,448	141,375	157,802	182,639	200,701	174,218	185,677	224,039
취업(E)	290,548	308,564	333,882	339,102	342,239	340,881	343,308	339,294	295,404	279,485	341,850
-비전문취업(E-9)	230,237	246,695	270,569	276,042	279,187	279,127	280,312	276,755	236,950	217,729	268,413
동반(F)	495,423	573,912	653,395	719,219	790,437	848,478	893,920	937,924	930,714	940,464	989,595
-재외동포(F-4)	189,508	235,953	289,427	328,187	372,533	415,121	444,880	464,152	466,682	478,442	502,451
-영주자(F-5)	84,140	100,171	112,742	123,255	130,237	136,334	142,151	153,291	160,947	168,118	176,107
-결혼이민(F-6)	86,944	117,007	120,710	120,485	121,332	122,523	125,238	131,034	133,987	134,285	136,266
방문취업(H)	239,990	241,728	284,351	287,009	256,867	241,226	253,269	229,458	155,411	125,820	107,904
-방문취업(H-2)	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950	238,880	250,381	226,322	154,537	125,493	105,567
기타	6,267	71,618	70,190	71,768	91,348	85,629	89,978	98,055	124,107	107,865	107,423

출처 : 법무부, 각 연도 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부(2013~2023)

단위: 명

▶▶ [표 2-3] 지역별 등록외국인 현황(지역 전체 인구대비 등록외국인 수의 비중)

단위: 명(%)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	932,983 (1.8)	985,923 (1.9)	1,091,531 (2.1)	1,143,087 (2.2)	1,161,677 (2.2)	1,171,762 (2.2)	1,246,626 (2.3)	1,271,807 (2.4)	1,145,540 (2.2)	1,093,891 (2.1)	1,189,585 (2.3)
서울	247,108 (2.4)	244,410 (2.4)	266,360 (2.6)	274,957 (2.7)	273,441 (2.7)	267,153 (2.6)	283,984 (2.8)	281,876 (2.8)	242,623 (2.4)	226,569 (2.3)	239,297 (2.5)
부산	35,049 (1.0)	35,943 (1.0)	38,315 (1.1)	39,991 (1.1)	41,840 (1.2)	42,837 (1.2)	45,738 (1.3)	45,999 (1.3)	40,366 (1.2)	39,420 (1.2)	42,863 (1.3)
대구	21,922 (0.9)	23,302 (0.9)	25,203 (1.0)	26,141 (1.0)	26,493 (1.1)	26,442 (1.1)	28,033 (1.1)	30,191 (1.2)	27,798 (1.1)	27,230 (1.1)	29,568 (1.3)
인천	47,305 (1.6)	50,382 (1.7)	55,323 (1.9)	57,669 (1.9)	59,103 (2.0)	62,596 (2.1)	67,869 (2.2)	72,259 (2.4)	67,648 (2.2)	66,364 (2.2)	71,849 (2.4)
광주	14,492 (1.0)	15,557 (1.0)	17,064 (1.1)	18,455 (1.2)	19,920 (1.3)	21,279 (1.4)	22,815 (1.5)	23,825 (1.6)	21,323 (1.4)	20,934 (1.4)	22,967 (1.6)
대전	14,571 (0.9)	14,798 (1.0)	15,658 (1.0)	16,416 (1.1)	17,035 (1.1)	17,431 (1.1)	18,184 (1.2)	19,109 (1.3)	16,895 (1.1)	17,292 (1.2)	20,594 (1.4)
울산	19,247 (1.6)	22,427 (1.9)	25,885 (2.2)	26,183 (2.2)	23,457 (2.0)	20,513 (1.7)	20,002 (1.7)	20,450 (1.8)	17,884 (1.5)	16,827 (1.5)	18,379 (1.7)
세종	2,271 (2.0)	2,462 (2.0)	2,719 (1.7)	3,481 (1.6)	3,745 (1.5)	4,125 (1.5)	4,940 (1.5)	5,700 (1.6)	5,076 (1.4)	4,884 (1.3)	5,336 (1.4)
경기	288,251 (2.3)	314,715 (2.5)	352,166 (2.8)	369,665 (2.9)	373,923 (2.9)	381,628 (2.9)	408,526 (3.0)	414,318 (3.0)	380,144 (2.8)	360,412 (2.6)	382,865 (2.8)
강원	12,901 (0.8)	13,409 (0.9)	14,443 (0.9)	15,108 (1.0)	15,833 (1.0)	16,949 (1.1)	18,261 (1.2)	19,069 (1.2)	17,332 (1.1)	17,384 (1.1)	20,472 (1.3)
충북	24,830 (1.6)	27,481 (1.7)	30,700 (1.9)	32,637 (2.0)	35,499 (2.2)	36,656 (2.2)	39,537 (2.4)	40,714 (2.5)	37,060 (2.3)	36,045 (2.2)	41,270 (2.6)
충남	46,230 (2.2)	49,937 (2.4)	54,568 (2.6)	56,583 (2.7)	60,353 (2.8)	64,155 (2.9)	68,234 (3.1)	70,675 (3.2)	64,546 (3.0)	62,578 (2.9)	71,159 (3.4)
전북	22,030 (1.2)	23,067 (1.2)	25,086 (1.3)	26,194 (1.4)	27,320 (1.4)	28,588 (1.5)	31,347 (1.7)	33,074 (1.8)	31,288 (1.7)	30,331 (1.7)	34,941 (2.0)
전남	23,602 (1.2)	24,544 (1.3)	28,254 (1.5)	30,566 (1.6)	31,750 (1.6)	31,221 (1.6)	33,042 (1.7)	34,638 (1.8)	32,906 (1.7)	32,656 (1.8)	38,988 (2.1)
경북	40,067 (1.5)	43,499 (1.6)	47,805 (1.7)	49,765 (1.8)	51,351 (1.9)	53,364 (1.9)	56,969 (2.1)	58,119 (2.1)	52,469 (1.9)	51,100 (1.9)	57,055 (2.2)
경남	64,371 (1.9)	69,126 (2.0)	77,778 (2.3)	82,316 (2.4)	81,021 (2.3)	75,136 (2.2)	74,304 (2.2)	76,123 (2.2)	67,239 (2.0)	63,148 (1.9)	70,390 (2.1)
제주	8,736 (1.5)	10,864 (1.8)	14,204 (2.3)	16,960 (2.6)	19,593 (3.0)	21,689 (3.2)	24,841 (3.6)	25,668 (3.7)	22,943 (3.3)	20,717 (3.0)	21,592 (3.2)

출처: 법무부, 각 연도 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부(2013~2023)

▶▶ [표 2-4] 불법체류외국인 체류자격별 현황

단위: 명

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
불법체류외국인 전체	177,854	183,106	208,778	214,168	208,971	251,041	355,126	390,281	392,196	388,700	411,270
공무(A+B)	34,506	37,225	62,025	75,972	82,367	105,863	192,115	206,519	197,916	178,611	183,656
-사증면제(B-1)	18,902	22,241	46,117	56,307	63,319	85,196	162,083	176,244	171,805	157,747	164,523
-관광통과(B-2)	15,588	14,984	15,899	19,658	19,038	20,662	30,028	30,272	26,111	20,864	19,133
단기(C)	45,289	44,676	45,908	47,529	46,192	56,822	67,480	82,103	79,316	78,830	80,076
-단기방문(C-3)	45,085	44,489	45,746	47,373	46,041	56,631	67,157	81,723	78,934	78,455	79,677
유학(D)	11,680	10,799	9,995	8,696	7,861	10,491	16,213	24,335	30,634	35,257	39,334
-유학(D-2)	3,312	2,644	2,157	1,585	1,034	1,112	1,419	2,833	4,692	6,947	9,408
-일반연수(D-4)	5,294	5,118	4,816	4,425	4,687	7,209	12,613	19,234	23,673	25,726	26,852
취업(E)	61,378	64,162	63,010	59,667	55,871	57,647	58,210	56,438	57,301	62,457	69,643
-비전문취업(E-9)	53,960	55,058	52,760	49,272	45,567	46,618	47,373	46,122	47,122	50,876	55,171
동반(F)	17,144	17,204	17,933	14,480	10,748	10,879	10,880	10,576	11,995	12,336	15,149
-방문동거(F-1)	4,437	4,336	3,992	3,373	2,440	2,774	3,134	3,034	3,772	4,243	4,653
-거주(F-2)	10,337	9,325	7,838	5,967	3,660	3,063	2,631	2,276	2,133	1,950	1,847
-재외동포(F-4)	1,614	1,567	2,102	1,150	977	1,117	1,083	1,414	1,797	1,564	3,910
-결혼이민(F-6)	1,469	1,469	3,482	3,536	3,321	3,439	3,541	3,350	3,731	3,995	4,122
방문취업(H)	5,427	6,266	6,780	5,094	2,318	2,418	2,323	2,099	2,909	3,069	3,437
-방문취업(H-2)	5,425	6,263	6,773	5,090	3	2,415	2,320	2,095	2,896	3,060	3,428
기타	2,430	2,774	3,127	2,730	3,614	6,921	7,905	8,211	12,125	18,140	19,973

출처: 법무부, 각 연도 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부(2013~2023)

▶▶ [표 2-5] 국적별 불법체류외국인 현황

단위: 명(%)

구분	일반여권적용 시종면제기간	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
		명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
태국	90일	44,283	21.2	52,519	24.5	56,099	26.8	68,449	27.3	138,591	39.0	152,439	39.1	151,468	38.6	142,677	36.7	147,481	35.9
중국	-	70,311	33.7	67,333	31.4	55,831	26.7	62,827	25.0	71,070	20.0	70,536	18.1	63,549	16.2	63,113	16.2	63,463	15.4
베트남	-	26,392	12.6	26,563	12.4	27,862	13.3	31,691	12.6	42,056	11.8	58,686	15.0	66,046	16.8	70,411	18.1	78,235	19.0
몽골	-	7,409	3.5	8,274	3.9	10,146	4.9	12,719	5.1	15,919	4.5	17,510	4.5	17,006	4.3	15,969	4.1	15,359	3.7
필리핀	-	12,814	6.1	12,358	5.8	11,295	5.4	11,954	4.8	13,020	3.7	13,095	3.4	13,291	3.4	13,613	3.5	14,041	3.4
러시아	60일	1,165	0.6	1,600	0.7	3,849	1.8	8,533	3.4	10,906	3.1	12,090	3.1	11,172	2.8	9,486	2.4	9,108	2.2
카자흐스탄	30일	359	0.2	1,337	0.6	2,914	1.4	7,214	2.9	11,413	3.2	11,092	2.8	10,452	2.7	9,768	2.5	13,191	3.2
인도네시아	-	7,237	3.5	7,269	3.4	7,181	3.4	7,626	3.0	8,110	2.3	8,460	2.2	8,603	2.2	9,142	2.4	10,448	2.6
우즈베키스탄	-	4,627	2.2	4,680	2.2	4,452	2.1	5,241	2.1	6,162	1.7	7,137	1.8	8,239	2.1	9,167	2.4	9,549	2.3
캄보디아	-	3,115	1.5	3,556	1.7	3,886	1.9	4,715	1.9	5,897	1.7	6,099	1.6	7,050	1.8	8,751	2.3	10,155	2.5
스리랑카	-	4,232	2.0	4,460	2.1	4,580	2.2	4,823	1.9	5,100	1.4	-	-	-	-	-	-	-	-
기타	-	26,294	12.6	24,219	11.3	20,876	10.0	25,249	10.1	26,882	7.6	33,137	8.4	35,320	9.0	36,603	9.4	40,242	9.8
계		208,778	100	214,168	100	208,971	100	251,041	100	355,126	100	390,281	100	392,196	100	388,700	100	411,270	100

출처 : 법무부, 각 연도 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부(2013~2023)

2. 외국인 체류실태

가. 외국인의 체류 및 정주 의사

외국인 정책 거버넌스 재구축을 위하여 정책수요자인 외국인의 수요를 파악하기 위하여 단순히 외국인의 체류 현황을 파악하는 것을 넘어 외국인의 한국생활의 만족도와 체류 의식을 파악할 필요가 있다. 미국과 유럽 등 전통적인 이민국가에서 진행된 외국인 수용국의 체류 및 정주 의사에 관한 연구는 주로 이민자의 수용국 국적(또는 시민권) 취득 의사 또는 실제 취득 여부에 대한 논의를 진행됨에 따라 이민자의 개인적 특성, 수용국과 송출국의 경제·사회·제도적 여건 등이 이민자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 점이 확인되고 있다.³⁰⁾³¹⁾

유엔 국제이주기구 (International Organization for Migration: IOM)에 따르면, 이주의 원인은 크게 경제적 요인, 인구학적 요인, 환경적 요인, 국가행정적 요인, 분쟁, 다국가적 네트워크 효과로 구분하고 있으며, Bansak은 이러한 요인을 종합하여 국제이주의 원인을 경제적·인구학적 요인, 정치적 요인, 사회·문화적 요인 3가지로 구분하여 이주민 송출국과 거주국 사이의 관계를 설명하고 있다.³²⁾ Bansak에 따르면, 송출국의 가난이나 실업, 저임금, 높은 출산율과 기본적인 보건 및 교육 시스템의 부재 등과 같은 경제적/인구학적 이유와 송출국의 정치적 갈등이나 폭력, 부패 등과 같은 정치적 이유로, 그리고 민족, 성, 종교 등에 의한 차별로 인하여 다른 국가로 이주하게 되며, 수용국은 고임금이나 향상된 삶의 질에 대한 기대 그리고 개인적 또는 직업적 개발 등의 경제적 이유와 안전과 보장 그리고 정치적 자유, 그리고 가족 재결합이나 차별로부터의 자유 등의 사회/문화적 이유로 이주하게 된다고 한다.³³⁾

30) 한국이민정책연구원, “이민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석”, (2022.12), 9.

31) 체류의사에 영향을 미치는 사회과학적 이론모형으로는 나이, 교육수준, 사회경제적 지위, 체류기간, 언어 등 이민자의 인구·사회학적 요소를 주요 변인으로 삼아 이민자의 수용국 정착 의사를 조사하는 전통적 동화 모형, 이민자가 국적이나 시민권 취득을 통한 영구정착으로 발생할 수 있는 편익과 비용을 종합적으로 고려하는 비용-편익모형, 이민자가 수용국의 국적이나 시민권 취득에 관한 의사결정에 자신이 보유한 사회적 관계망을 활용한다는 사회적관계망 모형이 있다(한국이민정책연구원, 이민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석, (2022.12), 9.).

32) 최강화·오병섭, “글로벌 이주의 결정 요인에 대한 시스템 사고”, 호모미그란스 제20권, 이주사학회, (2020.05), 321.

▶▶ [표 2-6] 이주 이민의 배출-흡인요인(Push/Pull) 요인

구분	배출(Push) 요인	흡인(Pull) 요인
경제적/ 인구학적 요인	• 가난(Poverty) • 실업(Unemployment) • 저임금(Low wages) • 높은 출산율(High fertility rates) • 기본적인 보건 및 교육 부재 (Lack of basic health and education)	• 고임금 전망 (Prospects of higher wages) • 향상된 삶의 질에 대한 기대 (Potential for improved standard of living) • 개인적 또는 직업적 개발 (Personal or professional development)
정치적 요인	• 정치적 갈등, 폭력 (Political Conflict, insecurity, violence) • 열악한 통치(Poor governance) • 부패(Corruption) • 인권남용(Human rights abuses)	• 안전과 보장(Safety and security) • 정치적 자유(Political freedom)
사회적/ 문화적 요인	• 민족, 성, 종교 등에 의한 차별 (Discrimination based on ethnicity, gender, religion, and the like)	• 가족재결합(Family reunification) • 동일 민족집단(Ethnic homeland) • 차별로부터의 자유(Freedom from discrimination)

출처 : 최강화·오병섭, “글로벌 이주의 결정 요인에 대한 시스템 사고”, 호모미그란스 제20권, 이주사학회, (2020.05.), 327.

이 ‘배출-흡인(push-pull) 이론’은 국제이주의 원인을 설명하는 전통적인 이론으로서 이주민 송출국과 수용국 사이의 관계를 단순 도식화하여 설명하고 있으며, 신고전주의 경제학적 관점에 기초하여 양국이 서로 부족한 점을 상호 보완하기 위하여 이주민을 배출 또는 흡입한다고 가정하고 있다.³⁴⁾ 종래 우리나라에서는 이러한 이주관련 통계를 분석하기 위해서는 인구, 노동, 가족, 소득, 건강 등 다양한 부처와 분야에서 작성된 분산적으로 실시되고 있는 통계조사를 활용하여 이민자 체류실태 전반에 대한 신뢰성 있는 통계작성이 이루어지지 못했다.³⁵⁾ 이에 법무부와 통계청은 2017년부터 매년 이민자의 체류실태를 파악할 수 있는 「이민자체류실태 및 고용조사」를 실시하고 있다.

동 조사는 만 15세 이상 한국에 91일 이상 계속 체류하고 있는 외국인과 귀화허가자를 14,000~25,000명을 대상으로 기본항목, 고용, 교육, 보건 및 정보화, 주거 및 생활환경, 한국생활, 소득과 소비, 한국어능력, 자녀교육, 체류사항 등을 조사하고 있으며 특히, 체류사항에는 외국인의 국내 체류의사와 희망체류방법에 관한 사항 등이 포함되

33) Bansak, C., N. Simpson, and M. Zavodny, The Economics of Immigration, Oxford:Routledge, (2015) ; 최강화·오병섭, 전제논문, (2020.05), 327. 재인용.

34) 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사 개발, (2016 상반기), 1.

35) 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사 개발, (2016 상반기), 1~3.

42 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

어 있다. 또한 3년을 주기로 비전문취업(E-9)과 유학생(D-2, D-4.7) 그룹, 방문취업(H-2)과 재외동포(G-4) 그룹, 영주자격(F-5)와 귀화허가자 그룹 등 3개의 그룹을 대상으로 부가조사를 실시하고 있다. 이에 본 연구에서는 2017~2022년 「이민자체류실태 및 고용조사」의 외국인 체류사항을 중심으로 외국인의 체류실태를 파악하고, 필요에 따라 부가조사결과를 제시하고자 한다.

▶▶▶ [표 2-7] 「이민자체류실태 및 고용조사」 주요 사항 요약(2017~2022)

단위: 명

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
조사 표본	만 15세 이상 외국인	10,000	13,500	15,000	20,000	20,000	20,000
	(5년 이내) 귀화자	4,000	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000
	합계	14,000	18,500	20,000	25,000	25,000	25,000
공통 조사	매년	기본항목	기본항목	기본항목	기본항목	기본항목	기본항목
		고용 I	고용 I	고용 I	고용 I	고용 I	고용 I
		체류사항	체류사항	체류사항	체류사항	체류사항	체류사항
	순환 (격년)	고용 II	-	고용 II	-	고용 II	-
		교육	-	교육	-	교육	-
		-	보건 및 정보화	-	보건 및 정보화	-	보건 및 정보화
		주거 및 생활환경	-	주거 및 생활환경	-	주거 및 생활환경	-
		-	한국생활	-	한국생활	-	한국생활
		소득과 소비	-	소득과 소비	-	소득과 소비	-
		-	한국어 능력	-	한국어 능력	-	한국어 능력
		자녀교육	-	자녀교육	-	자녀교육	-
부가조사 대상		비전문취업 (E-9) 유학생 (D-2, D-4-1,7)	방문취업 (H-2) 재외동포 (F-4)	영주자격 (F-5) 귀화허가자	비전문취업 (E-9) 유학생 (D-2,D-4-1 ,7)	방문취업 (H-2) 재외동포 (F-4)	영주자격 (F-5) 귀화허가자 국민의 배우자

출처 : 한국이민정책연구원, 이민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석, (2022.12), 9. 보완

나. 외국인의 한국생활 만족도와 체류의사

외국인의 체류의사 실태를 파악하기 위하여 우선 귀화이민자를 제외한 체류 외국인의 한국생활 전반적인 만족도를 알아보고자 한다. 한국생활 만족에 대한 질문은 한국에

서 같이 살고 있는 가족과의 관계, 주변사람과의 관계, 직업 만족도, 소득 만족도, 주거환경(대중교통, 치안, 청소, 교육기관, 의료복지시설) 만족도, 한국생활에 대한 전반적인 만족도 질문으로 구성되어 있으며 조사는 2018년, 2020년, 2022년 3회에 걸쳐 진행되었다.

그 결과, 체류자격 등을 불문하고 외국인의 80% 내외는 전반적인 한국생활에 만족한다고 응답하였다. 가장 만족하는 분야는 한국에서 같이 살고 있는 가족과의 관계로서 87.1~89.5%의 외국인이 만족한다고 응답하였으며, 가장 만족도가 낮은 분야로는 소득 만족도로 59.3~53.3% 정도의 외국인이 만족한다고 응답하였다. 특히, 소득 만족도는 계속해서 떨어지고 있다. 다른 만족도가 큰 변화가 없거나 떨어지고 오르고를 반복하고 있는 것과는 차이가 있다. 그럼에도 한국 생활에 대한 전반적인 만족도가 높다는 점을 고려하면, 소득 만족보다는 가족관계나 주거환경 등이 전반적인 생활 만족도에 기여하고 있다고 유추할 수 있다.

▶▶ [표 2-8] 외국인의 한국생활 만족도(만족+매우 만족)

단위: %

구분	전반적인 생활	가족관계	주변관계	직업	소득	주거환경
2018	79.2	87.1	78.1	69.0	59.3	77.6
2020	81.0	89.4	77.3	69.3	58.1	81.4
2022	80.4	89.5	76.5	68.6	53.3	79.2

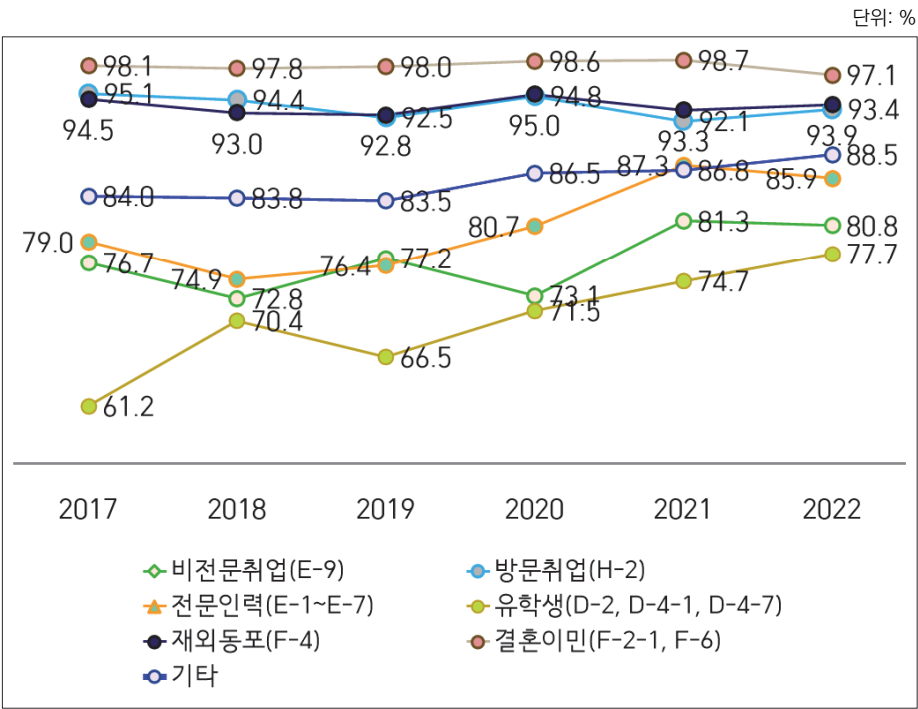
출처 : 법무부·통계청, 이민자체류실태 및 고용조사, 각 연도

영주권자(F-5)와 국민의 배우자(F-5-2) 이외의 외국인을 대상으로 체류기간 만료 후 한국 내 계속해서 체류를 희망하는지에 대해서는 <그림 2-5>와 같이 2017~2022년 동안 85.2~88.6% 정도의 외국인이 계속 체류하기를 원한다고 응답하였다. 이중 결혼이민자의 응답이 97~98% 정도로 가장 높았으며, 방문취업이나 재외동포도 90%가 넘는 외국인이 계속 체류를 희망하였다. 반면, 유학생의 경우에는 가장 계속 체류를 원하는 비율이 낮았지만 2017년에는 61.2%에 비하여 2022년에는 80.2%가 계속 체류하기를 희망한다고 응답하여 그 비중이 증가하였다. 반면, 같은 외국인 근로자 체류자격이라도 방문취업(H-2)은 2022년 기준, 93.4%가 계속 체류하기를 희망한다고 응답하였으나 비전문취업(E-9) 체류자격은 80.8%에 불과하였다.

44 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

「이민자체류실태 및 고용조사」에 따르면, 한국에 계속 체류하기를 희망하는 외국인 중 체류연장 방법을 조사하고 있다. 2022년 기준, 조사대상 외국인의 52.3%가 체류 연장 방법을 ‘체류기간 연장’으로 답하였으며, 다음으로 영주 자격취득(17.3%)과 한국 국적 취득(10.6%)로 응답하였다. 체류자격별로 보면 모든 대부분의 체류자격에서 절반 이상의 외국인이 체류기간 연장을 통해 한국에 계속 체류를 원한다고 밝혔다. 그러나 결혼이민(F-2-1, F-6)의 경우에는 한국국적 취득(46.3%)과 영주자격(21.4%) 취득을 통해 계속 체류를 원한다고 밝혔다. 한편, 방문취업(H-2)과 전문인력(E1~E7), 기타(F-2 등), 재외동포(F-4) 체류자격에서는 영주자격취득을 통한 계속체류의사가 체류기간연장 다음으로 높았으나 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)과 비전문취업(E-9)에서는 그 비율이 각각 7.1%와 5.0%로 상대적으로 낮았다.

▶▶ [그림 2-4] 체류자격별 계속체류를 원하는 비율



출처 : 법무부·통계청, 이민자체류실태및고용조사, 각 연도

▶▶ [표 2-9] 2022년 체류자격별 외국인이 원하는 계속 체류 방법

단위: %

구분	체류 기간 연장	체류 자격 변경	영주 자격 취득	한국 국적 취득	기타	계속 체류 원하지 않음
계	52.3	8.3	17.3	10.6	0.1	11.4
비전문취업(E-9)	65.6	8.6	5.0	1.6	0.0	19.2
방문취업(H-2)	51.6	18.1	19.4	4.2	-	6.6
전문인력(E-1~E-7)	63.5	7.4	13.7	1.0	-	14.1
유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	53.0	15.4	7.1	2.3	0.0	22.3
재외동포(F-4)	51.9	3.6	27.0	11.4	0.1	6.1
결혼이민(F-2-1, F-6)	25.7	3.7	21.4	46.3	-	2.9
기타	53.1	9.5	17.5	8.3	0.2	11.5

출처 : 법무부·통계청, 2022년 이민자체류실태 및 고용조사, 각 연도

이러한 「이민자체류실태 및 고용조사」 결과를 바탕으로 국내 외국인의 유형별로 한국으로의 장기체류·영구정착을 결정하는 요인을 분석한 선행연구를 살펴보면, 결혼이민자의 경우에는 배우자의 개인적 요인 외에도 경제적 요인을 중시하는 경향이 나타났으며, 국내 외국인 노동자의 경우에는 체류비자 등의 정치적·정책적 요인과 가족과 국적 등 사회문화적 요인이 가장 큰 영향을 차지하였다. 외국인 유학생의 경우에는 국적과 같은 사회문화적 요인과 함께 전공(진로)과 같은 경제적 요인이 가장 큰 결정요인으로 나타났다.

결혼이민여성의 경우에는 공통적으로 배우자의 연령, 가정의 소득, 이주민에 대한 정책, 한국에 대한 선호도나 생활 만족도 등이 공통된 요인으로 지적되었으며,³⁶⁾ 결혼이민남성의 경우 출신국의 GDP가 국적·영주권 취득 의향에 가장 높게 나타났는데 GDP가 한국보다 낮은 국가에서는 평균임금 요인이 가장 큰 영향력을 발휘하지만 GDP가 높은 국가에서는 개인적 요인이 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.³⁷⁾

국내 외국인 노동자의 영구정착 의향 결정요인을 분석결과, 전문인력 노동자의 경우에는 한국에서의 체류기간이 짧을수록 한국에 장기체류·영구정착 할 의사가 낮지만, 체류연장 의사와 영구정착 의사가 상대적으로 높은 방문취업과 비전문인력의 경우

36) 권민숙·김정옥, “다문화가족 여성결혼이민자의 한국정착의지 결정요인에 관한 탐색적 연구”, 한국자치행정학보 제31권 제3호, (2017), 251-268.; 김도형·박진아·황인석, “여성 결혼이민자의 정착의지에 미치는 영향 요인에 관한 연구”, 한국공공관리학보 제30권 제4호, (2016), 163-187.

37) 남춘호·문장순, “결혼이민남성의 국적·영주권 취득 의향 : 출신국 GDP 비교를 통하여”, 사회정책경제와 정책연구 제8권 제3호, 충북대학교 국제개발연구소, (2018), 91-118.

한국에서의 체류기간이 높을수록 체류연장 의사가 낮아진다고 분석되었으며, 이들의 체류연장과 영구정착 의사에 영향을 미치는 요인은 가족 등의 사회적 관계망과 문화적 요인이 더 많은 영향을 미친 것으로 나타났다.³⁸⁾

외국인 유학생의 경우, 본국으로 귀국 후 취업을 희망하는 경우가 가장 많으며 한국 내 취업과 진학 시 선호지역은 수도권으로 조사되었으며,³⁹⁾ 지방대학 대학원 외국인 유학생을 대상으로 졸업 후 진로결정에 대해 분석한 결과 이공계열 대학원생의 경우 본인의 전공을 살릴 수 있는 한국 내 취업을 선호하지만, 인문계열 외국인의 경우에는 번역 일자리를 제외하고는 관련 일자리를 찾을 수 없어 본국으로의 귀환을 선호한다고 밝히고 있다.⁴⁰⁾ 반면, 외국인 유학생의 진로 및 장기체류 의사의 결정요인으로 언어가 아닌 전공계열, 국적, 유학동기, 유학생활동에서의 어려운 점이며 그 중에서도 국적동기가 가장 큰 것으로 나타나고 있다.⁴¹⁾

그러나 이상의 선행연구와 외국인 체류실태조사를 종합하면 국내에 체류하는 외국인인은 체류자격을 불문하고 80% 정도는 한국에 계속 체류하기를 희망한다는 점을 알 수 있다. 결혼이민자, 재외동포(방문취업자격 포함) 등은 영주자격 등은 영주권과 국적 취득을 통해 국내에 계속체류를 희망하지만 유학생과 비전문취업은 그렇지 않다는 것이 나타난다. 결혼이민자의 경우 국내에 배우자라는 개인적 동기가 있기 때문이며, 재외동포 등은 상대적으로 영주자격을 취득하는 것이 용이하기 때문이라고 추측된다.

반면, 비전문취업(E-9) 자격의 경우, 특정활동(E-7-4) 등 다른 체류자격으로 변경 등 일정한 경로를 이행하여야만 영주자격 또는 국적 취득이 가능하기 때문에 이들이 결혼이민자나 방문취업자에 비해 계속체류의사가 낮고, 국적이나 영주자격 취득을 통한 체류자격 연장방법에도 소극적인 것으로 추측된다.⁴²⁾ 외국인 유학생도 전공을 살려 본국으로 귀국하려는 인원도 있지만, 국내에 적절한 일자리가 제공된다면 국내에

38) 최인지·신형진, “국내 외국인 노동자의 영구정착 의향 결정요인”, 한국인구학 제42호, 한국인구학회, (2019), 121-141.

39) 안영진, “외국인 유학생의 이주과정과 배경에 관한 연구”, 한국경제지리학회지 제12권 제4호, (2009), 344~363.

40) 김도혜·최희정, “지방대학 대학원 외국인 유학생의 졸업 후 진로 결정과 주요 요인에 대한 탐색적 연구”, 대구대학교 다문화사회정책연구소, (2021), 79~106.

41) 송해련, “외국인 유학생의 진로 및 장기체류 의사 결정요인 분석”, 다문화교육연구, 다문화교육학회, (2022), 91-92.

42) 한국이민정책연구원, “이민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석”, (2022.12), 9.

정착하고자 하는 인원도 있는 것으로 나타난다. 실제 자격 변경을 통해 국내에 체류하고자 하는 비율이 방문취업(H-2) 다음으로 높았다.

그러나 외국인 유학생과 근로자의 계속 체류의사와 체류비자 제도와외의 관계에 대해서는 「외국인근로자 및 이민자 실태조사」에서는 별도의 데이터를 제공하지 않는다. 따라서 외국인을 대상으로 체류제도를 비롯한 외국인과의 관계된 법제도에 대한 수요조사가 필요하다.

3. 내국인의 외국인 인식 현황

외국인에 대한 인식과 수용은 주로 다문화주의 인식으로 연구되었으며, 이는 우리 국민이 외국인의 문화 또는 소수 문화를 인정하고 정치적·사회경제적·문화적 권리를 향유하는 것을 수용할 수 있는가로 조사되었다.⁴³⁾ 외국인에 대한 내국인의 수용 능력은 외국인수용성 내지 다문화수용성으로 표현되며, 외국인이 한국 국민과 어울려 살아가면서 한국의 사회구성원이 되어 가고, 국가가 다문화 소양을 증진하는 것을 목적으로 하는 사회통합정책을 추진하기 위해서는 정책목표 한국 국민이 외국인을 사회구성원으로 인정하고 받아들이는 수용성이 중요한 요건이 된다.⁴⁴⁾

2000년대 외국인의 수용이 본격적으로 추진된 이후 한국인이 지닌 이주민에 대한 인식과 수용 정도는 미국이나 서유럽 국가의 문화와 백인들에 비서구 문화와 백인을 제외한 인종들에게는 폐쇄적인 이중적 시선과 선택적인 차별이 있었더라도 외국인 노동자들과의 경제적 경쟁한 통한 현실적 위협을 느끼지 않아 찬성하거나 긍정적인 인식을 하고 있었지만, 2010년대 후반부터 온·오프라인으로 확산된 반(反)다문화주의와 반 이민정서는 사회 기저에 있던 사회적 불안과 공포감을 자극하고 있다.⁴⁵⁾

외국인 수용성에 미치는 영향이 경제적 요인에 의해 야기되는지 아니면 비경제적 요인에 대해 야기되는지에 대한 정치학에서의 이론적 논쟁과는 별도로 낮은 외국인 수용성과 타 인종에 대한 두려움이 현실 정치환경과 정책추진에 어떠한 영향을 미치는가에 대해서는 많은 연구가 진행되었으며, 실제 선거나 입법 등 정책에도 영향을 미치

43) 한국보건사회연구원, “사회통합의 또 다른 시각-이주민이 인식한 한국 사회의 수용성”, (2021), 53.

44) IOM이민정책연구원, “이주민에 대한 국민수용성 제고 사업 추진현황 및 과제”, (2019), 22-23.; 한국보건사회연구원, 전계보고서, (2021), 53. 재인용.

45) 이민자의 수용의 흐름에 대해서는 한국보건사회연구원, 전계보고서, (2021), 52-57. 참조.

고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 최근에는 2015년 유럽 난민사태와 관련하여 유럽 내 민족주의의 부활과 그에 따른 극우정당의 정치적 부상⁴⁶⁾에 따라 반 이민정서가 어떻게 각국의 대표 극우정당으로 대변되며 이에 표방하는 정치적 목적을 달성하기 위해서 어떻게 이용하는가를 논의되고 있으며,⁴⁶⁾ 미국의 경우 트럼프 대통령의 당선과 반이민 정책의 관계를 분석하여 2016년 대통령 선거에서 이민자로 인해 야기된 경제 문제, 미국적 가치의 훼손에 대한 문제, 불법이민자에 의한 안보 불안감이 유권자에게 당면한 주요 쟁점이었음이 밝혀지고 있다.⁴⁷⁾

2000년대 이후 외국인의 수가 급격하게 증가함에 따라 우리 사회를 많은 변화를 겪고 있으며 이러한 변화에 대응하기 위해 우리 정부는 ‘외국인’, ‘이주민’, ‘다문화’와 관련된 법과 제도를 추진하고 있지만,⁴⁸⁾ 외국인에 대한 우리 국민의 인식은 크게 변화하지 않은 것으로 나타나고 있다. 최근 유럽과 미국을 중심으로 나타나고 있는 반 이민정서에 대한 영향은 우리나라의 지방자치단체의 외국인 정책에서도 실제로 나타나고 있으며, 지자체가 적극적으로 외국인 정책을 추진하는 방해요인이 되고 있다.

“저희가 도지사님한테도 직접 찾아가서 이야기를 했는데 본인도 수고는 하지만... 정치적인 프레임을 짜서 하지 않으면 자기도 어떻게 지금 할 수 있는 방법이 없다는 거죠(민간단체 관계자 T)”

“그런 또 말씀을 하세요. 당장 우리(지역주민)부터 이렇게 좀 해 주고.. 외국인들 이렇게 먹기 좋게 해줄 필요 있냐. 그런 의견 때문에 우리 근로자 기숙사 그 사업도 어떻게 보면 장단점이 좀 있는 것 같아요. 뭐든지 이렇게 너무 좀 좋게 해주고 외국인들을 위한 정책을 너무 많이 펴는 것도 어느 선에서 좀... (지방자치단체 공무원 M)”

46) 오정은, “유럽의 반이민 정서와 극우정당 지지율 관계 분석”, *Homo Migrants* 제13호, (2015); 최진우, “난민위기와 유럽통합”, *문화와 정치* 제3권 제1호, (2016); 황기식·석인선, “EU의 이민자 사회통합 위기와 통합정책적 시사점”, *국제지역연구* 제19권 제4호, (2016); Frida Ghitis, “Anti-Refugee Backlash Will Benefit Europe’s Far Right Parties”, *World Politics Review*, Vol.24, No.9, (2015); Mudde Cass, “Populist Radical Right Parties in Europe”, Cambridge: Cambridge University Press, (2007); “유럽 난민 사태에 관한 헝가리 오르반 행정부의 반대 입장 동기 분석 연구”, *EU연구* 제48호, (2018). 256. 재인용

47) 박지영, “대중의 위협인식이 트럼프 정부의 반(反) 이민정책 지지에 미친 영향”, *한국정치학회* 제52집 제5호, (2018), 235.

48) 최영미·이나련, “외국인 및 이주민에 대한 인식에 관한 연구”, *다문화와 평화* 제10권 제3호, (2016), 149-166.; 한국보건사회연구원, *전계보고서*, (2021), 53. 재인용.

지난 10여 년 동안 외국인에 대한 우리 국민의 태도와 인식이 크게 변화하지 않았음을 보여주는 지표로서 한국행정연구원의 사회통합조사와 여성가족부의 다문화수용성 조사를 제시할 수 있다.⁴⁹⁾ 한국행정연구원의 사회통합실태조사는 2011년부터 매해 사회갈등, 사회통합, 공정성 내용을 중심으로 이루어졌으며 2013년에는 ‘사회통합실태 조사’라는 명칭으로 개칭되었다. 2013년에는 표본 규모가 전국 19세 이상의 성인 5,000명이었으나 매년 확대되어 2016년에는 8,000명까지 확대되었다. 사회통합실태 조사에서는 외국인 이민자/노동자에 대한 신뢰, 집단 구성원 포용 정도를 측정하였으며 2019년부터는 외국인 수용성을 10점 척도로 측정하였고, 자녀의 배우자로서 외국인 이민자와 노동자를 받아들 수 있는지에 대해 측정하였다. 집단 구성원 포용 정도는 받아들 수 없음, 이웃, 직장동료, 친구, 배우자 순으로 측정하였다.⁵⁰⁾

그 결과 2013년 이후 지난 10여 년 동안 외국인에 대한 신뢰는 크게 변하지 않았다. 집단 구성원 포용 정도에서도 받아들일 수 없다고 응답한 비율은 점차 줄어들어 2017~2018년에는 5.7%까지 줄어들었지만, 2019년부터는 다시 상승하여 2021년에는 2013년보다 높은 12.9%까지 높아졌다. 이는 외국인에 대한 배제 의식이 2020년 들어 급격하게 높아지고 있음을 보여준다. 또한, 2019년 도입된 외국인 수용성과 자녀의 배우자로서 외국인을 받아들일 수 있는 비율도 절반 정도에 그치고 있어 우리나라의 외국인 수용성이 크게 증가하지 않았음을 알 수 있다.

▶▶ [표 2-10] 사회통합실태조사 외국인 수용성 관련 지수

연도	신뢰 (평균 4점)	수용성 (평균 10점)	집단 구성원 포용 정도-외국인 이민자·노동(%)					자녀의 외국인 배우자 (평균 5점)
			받아들일 수 없음	나의 이웃이 되는 것	나의 직장 동료가 되는 것	나의 절친한 친구가 되는 것	나의 배우자가 되는 것	
2013	1.8	-	9.6	44.8	29.3	13.6	2.7	-
2014	1.9	-	8.0	41.3	28.7	18.4	3.6	-
2015	1.8	-	8.1	35.4	31.0	21.6	3.9	-

49) 이외에도 성균관대학교 서베이리서치가 제시하는 한국종합사회조사 등이 있다.

50) 이는 세계적으로 사용되는 지표는 유로바로미터(Eurobarometer)의 이민자 통합 관련 질문들과 유럽사회조사(ESS, European Social Survey)의 이민에 대한 태도 관련 문항을 참고한 부분으로서 동 조사는 일본·대만·중국·동남아시아·미국/캐나다, 유럽으로 지역을 나누어 다양한 국가 및 지역의 사람들을 직장, 동네, 결혼으로 맺어진 가까운 친척으로 받아들일 수 있는 외국인에 대한 사회적 거리를 측정한다.

50 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

연도	신뢰 (평균 4점)	수용성 (평균 10점)	집단 구성원 포용 정도-외국인 이민자·노동자(%)					자녀의 외국인 배우자 (평균 5점)
			받아들일 수 없음	나의 이웃이 되는 것	나의 직장 동료가 되는 것	나의 절친한 친구가 되는 것	나의 배우자가 되는 것	
2016	1.8	-	7.1	36.5	35.8	16.9	3.7	-
2017	1.8	-	5.7	38.9	15.4	15.4	3.0	-
2018	1.8	-	5.7	29.2	41.8	19.3	4.0	-
2019	1.8	5.2	11.3	31.9	36.1	17.4	3.3	2.2
2020	1.9	5.2	9.9	29.7	42.0	16.4	2.0	2.3
2021	1.9	5.7	12.9	32.0	36.8	16.5	1.9	2.2

자료 : 한국행정연구원, 사회통합실태조사, (2013~2021), 각 연도 보고서 참조.

여성가족부의 다문화 수용성 조사는 2012년부터 3년마다 시행하고 있는 조사로서 통계청의 국가승인통계(승인번호: 154019)로서 외국인 수용과 관련하여 가장 공인된 지표라고 할 수 있다. 다문화 수용성 조사는 만 19세 이상의 일반국민을 대상으로 하는 일반국민 조사와 중·고등학교 재학생 5,000명을 대상으로 하는 청소년 조사로 구분된다. 진단도구는 한국인의 다문화수용성을 구성하는 주요 축을 “관계성”, “다양성”, “보편성”이라는 3개 차원으로 설정하고 “관계성”의 하위요소로는 문화개방성, 국민정체성, 고정관념 및 차별, “다양성”의 하위요소로는 일반적 동화기대, 거부회피정서, 상호교류행동의지, “보편성”의 하위요소로는 이중적 평가, 세계시민행동의지 등 8개를 구성한다.⁵¹⁾ 일반국민을 중심으로 2012년~2021년에 해당하는 다문화수용성 지수는 <표 2-11>과 같다.

▶▶▶ [표 2-11] 권역별 다문화수용성 지수(2012~2021)

단위 : 점수

구 분		사례 수	다문 화수 용성	차원			하위 구성요소							
				다양성	관계성	보편성	문화 개방성	국민 정체성	고정 관념 및 차별	일방적 동화 기대	거부 회피 정서	상호 교류 행동 의지	이중적 평가	6세계 시민 행동 의지
전국	2021	5,000	52.27	53.95	51.09	51.39	48.04	49.20	63.42	48.53	63.86	38.76	48.89	54.11
	2018	4,000	52.81	51.59	53.90	52.98	49.34	48.78	62.58	45.69	64.46	42.48	48.25	58.13
	2015	4,000	53.95	55.15	53.45	52.76	49.36	50.32	64.60	46.44	66.01	45.81	48.88	56.98
	2012	2,500	51.17	53.23	49.86	49.85	48.08	48.84	61.73	49.91	55.17	43.61	46.96	53.00

51) 한국여성정책연구원, “2021년 국민 다문화수용성 조사”, 여성가족부, (2022.2), 19.

구 분		사례 수	다문 화수 용성	차원			하위 구성요소								
				다양성	관계성	보편성	문화 개방성	국민 정체성	고정 관념 및 차별	일방적 동화 기대	거부 회피 정서	상호 교류 행동 의지	이중적 평가	6세계 시민 행동 의지	
서울 / 경기	2021	2,554	51.72	52.84	51.07	50.88	47.25	48.17	61.97	49.45	62.04	39.88	48.14	53.87	
	2018	2,015	53.67	54.47	52.93	53.54	50.94	49.22	68.48	47.38	67.53	44.55	54.52	60.63	
	2015	1,991	53.88	54.98	53.71	52.31	48.13	50.86	64.68	47.32	66.65	45.01	48.43	56.54	
	2012	1,241	53.27	56.49	51.50	50.73	47.37	53.01	67.53	53.70	57.72	42.04	49.42	52.16	
충청 / 강원	2021	684	55.54	57.26	54.27	54.71	49.50	52.97	67.88	53.06	68.95	40.68	52.31	57.32	
	2018	543	55.77	56.63	53.91	57.44	50.94	49.22	68.48	47.38	67.53	44.55	54.52	60.63	
	2015	531	56.4	56.79	55.91	56.56	51.17	51.74	66.29	46.83	68.22	50.65	51.45	62.13	
	2012	328	54.55	56.79	52.29	54.47	55.76	49.68	64.27	48.14	57.52	50.33	48.88	60.56	
호남 / 제주	2021	530	53.45	55.28	52.87	51.32	49.15	50.44	65.04	44.90	71.24	39.41	48.48	54.42	
	2018	430	47.35	47.97	45.31	49.67	45.57	41.94	55.63	35.23	60.68	37.46	40.78	59.36	
	2015	430	53.99	55.42	53.44	52.48	50.04	49.53	65.5	44.39	67.27	46.37	46.97	58.49	
	2012	273	50.81	51.22	50.89	49.97	47.54	45.19	59.98	48.29	58.11	45.06	45.40	54.96	
영남	2021	1,233	51.11	53.82	48.61	50.62	48.38	48.68	63.27	45.66	62.73	35.10	48.72	52.70	
	2018	1,013	51.83	53.85	50.32	50.89	49.93	47.54	63.07	45.23	64.52	38.84	47.34	54.76	
	2015	1,048	52.83	56.79	55.91	56.56	50.52	48.92	63.22	45.41	63.17	44.64	49.21	54.6	
	2012	658	45.69	46.16	45.13	45.82	45.83	42.07	50.24	44.31	47.99	42.61	41.99	50.00	

출처 : 한국여성정책연구원, 2021년 국민 다문화수용성 조사, 여성가족부, (2022.2), 19.

이상의 표에서 2021년 일반국민의 다문화수용성은 52.27점으로 2012년에 비해서 1.1점 상승하였으나, 2015년 대비 1.68점, 2018년 대비 0.54점이 하락했다.⁵²⁾ 차원별로 보면 다양성, 관계성, 보편성 3개의 차원에서 2021년 기준, 2012년보다는 각각 0.72점, 1.23점, 1.54점 상승했으나 2015년보다는 각각 1.2점, 2.36점, 1.37점 감소하였다.

다문화수용성 조사의 경우 다단계 층화집락 추출에 따라 전국을 크게 서울/경기권, 충청/강원권, 호남/제주, 영남권 등으로 구분하여 지수를 제시하고 있다. <표 2-11>에서 나타나듯이 2021년 기준, 전국에서 가장 다문화수용성이 높은 지역은 충청/강원지역이며 가장 낮은 지역은 영남으로 나타나고 있다. 가장 높은 지역은 55.54점인 충청/강원권이고 가장 낮은 지역은 51.11점의 영남지역이다. 그러나 2012년 기준 영남지역은 45.69점에서 51.11점으로 가장 다문화수용성이 가장 높아진 것으로 나타나며, 반면 서울/경기지역은 2012년 53.27점에서 2021년 51.72점으로 오히려 감소하였다. 여성가족부는

52) 한국여성정책연구원, “2021년 국민 다문화수용성 조사”, 여성가족부, (2022.2), 44.

코로나 바이러스(COVID-19)이후 ‘외부에 대한 개방성’이 떨어져 다문화수용성에 부정적 영향을 끼쳤다고 분석했으며 다문화 교육을 받은 성인의 수용성 점수가 미참여자보다 4.86점 높다는 점을 근거로 하여, 다문화 교육을 강화할 계획이라고 밝혔다.⁵³⁾

사회통합실태조사와 다문화수용성 조사는 우리나라 전체 국민의 외국인에 대한 전체적인 태도를 파악할 수 있게 하는 중요한 자료로서, 상기했듯이 여성가족부의 다문화 정책을 수립하는데 근거자료를 제공하고 있다. 그러나 실제 정책을 집행하는 지방자치단체의 입장에서 해당 자료의 범위는 너무 광범위하여 지역의 외국인 정책을 수립하기에는 근거자료를 제공하지 못하고 있다. 특히, 여성가족부의 다문화수용성 조사는 각 지역을 권역별로 제공하고 있는데 이 권역 역시 너무 광범위해서 실제 정책 집행 단위인 광역자치단체나 기초지방자치단체 단위의 조사가 필요하다.

제2절 | 외국인 지원정책 현황 및 문제점

1. 외국인 정책의 의의와 적용 범위

가. 외국인 정책의 의의

외국인 정책은 다양한 의미로 사용되므로 개념 정립이 필요하다. 우리 정부가 사용하는 외국인 정책은 국경 및 출입국관리, 국적부여 정책과 이민자 통합 정책을 포괄하는 개념으로 이민정책(Immigration Policy)을 의미하며 대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나 국내에서 살아가는데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책을 의미한다.⁵⁴⁾

53) 여성가족부 보도자료, 「2021년 국민 다문화수용성 조사」 결과 발표, 2022년 03월 09일자 기사(최종접속일 2023. 10. 24.)

54) 법무부, 제3차 외국인 정책 기본계획(2018~2022), (2018), 4. 제1차 외국인정책 기본계획 수립 당시 ‘이민’이라는 용어에 대해 국민들이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있어 ‘이민정책’ 대신 「외국인정책」으로 호칭하기로 정부 내에서 합의하여 사용하기로 하였으나, 그 이후 외국인정책, 다문화정책, 다문화가족정책, 결혼이민자정책 등의 용어 혼용으로 정책의 혼선과 중복이 심화되어 제2차 외국인정책 기본계획 시행에서 사용하는 외국인정책은 국제사회에서 통용되고 있는 국경(Border)과 이주민(Migrant)을 대상으로 하는 “이민정책(Immigration Policy)”의 개념과 사실상 일치한다.(법무부 보도자료, “국가 미래를 위한 균형 잡힌 외국인정책 추진-「제2차

이민정책의 학술적 의미는 이민정책을 “국가가 내국인과 외국인의 입출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책으로 출입국관리, 체류관리, 국적관리, 사회통합 등을 아우르는 통합정책”으로 보는 견해⁵⁵⁾, 또한 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)의 정의에 따라 “내외국인의 출입국관리를 포함한 국경관리와 자국의 영토 내에 거주하는 이주민의 체류 관리와 정착에 관한 정부의 정책으로 각국의 정치적, 사회적, 역사적, 경제적 맥락 속에서 그 범주와 영역이 상이하게 나타난다”는 견해⁵⁶⁾ 등이 있다. 즉, 광의의 의미에서 이민정책의 범위에는 출입국관리(국경관리), 체류관리, 국적관리, 사회통합 등이 포함된다고 볼 수 있다.

그러나 「외국인 정책 기본계획」에서의 정의와는 달리 그 근거가 되는 「재한외국인 처우 기본법」에서는 이민(Immigration), 국경관리, 사회통합, 체류관리 등을 법적으로 정의하고 있지 않으며 그 적용 범위도 명확하지 않다. 실제 ‘이민(Immigration)’ 정책에 난민법상의 난민이 포함되는지, 미국과 캐나다의 사례처럼 이민자(Immigrant)를 영주 자격의 이민자로만 한정하는지, 불법체류 외국인의 경우에는 어떠한 경우에는 정책 대상에 포함되는지 그 자녀의 경우에는 어디까지 처우와 보호 규정이 적용되는 등이 실제 외국인 정책을 집행하는 현장에서도 많은 어려움을 나타내고 있다.⁵⁷⁾

제가 파악을 해본 바로는 근데 외국인 주민에 대한 법이 모법이 없어요. (중략)
당연히 외국인 주민에 대한 단지 이제는 행정적 법적 용어가 아닌 행정적인 용어로만
자꾸 해가지고 그러다 보니까 우리가 어떤 정책적으로 뭘 하려고 그래도 이게 뭔가
제도나 근거가 있어야지 우리가 추진할 수 있는 동력도 생기고, 그다음에 우리가
이제 법적인 영향력에서도 좀 그냥 될 수 있고 하는 건데 법적인 게 없다.”(지방자치단
체 공무원 F)

외국인정책 기본계획」확정”, 2012년 12월 28일자 보도자료(최종검색일 : 2023년 6월 1일).

55) 이혜경, “이민과 이민정책의 개념”, 이민정책론, 박영사(2016), 16-17; 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원(2020), 46. 재인용

56) 신지원, “이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구”, IOM이민정책연구원(2011), 7.; 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원(2020), 46. 재인용

57) 부차적으로 영문표기로는 수민/이입(immigration)과 송출/이출(emigration)이 구분되지만 우리의 경우에는 그렇지 않아 이민의 개념을 법적으로 규정짓는데 어려움이 있다(권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원(2020), 46.).

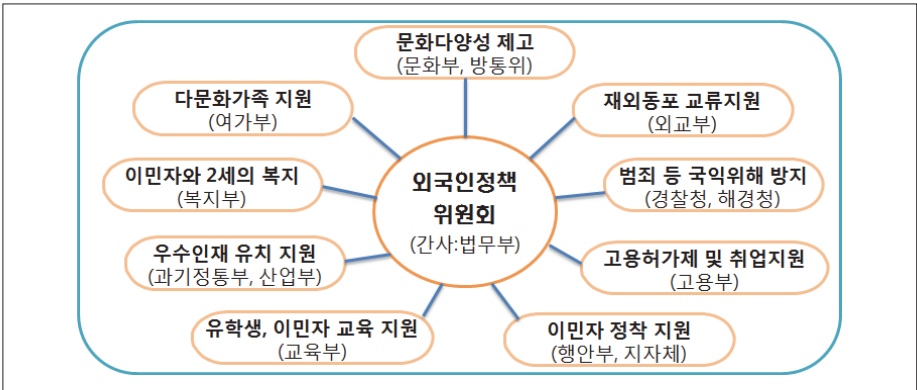
54 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

“저도 이제 업무를 맡았으니까 이걸 찾아보는데 용어 자체가 행정용어는 외국인 주민이라고 하고 또 어떤 분들은 이주민이라는 용어를 사용하고 그런데 저는 그걸 모르겠어요. 저희는 행정용어가 외국인 주민이다 하니까 외국인 90일 이상 체류한 사람 기준으로 해서 외국인 주민이라는 표현을 쓰는데 이제 민원도 그렇고 옆에 비영리법인도 그렇고 외국인 주민 너무 포괄적이지 않냐. 우리는 불법체류자가 많은데 미등록 외국인들도 많은데 이 사람들은 제도적으로 어떻게 할 거냐. (중략) 제가 어떻게 하겠어요. 미등록외국인을.”(지방자치단체 공무원 P)

출처 : 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원(2020), 46. 재인용

우선, 「외국인정책 기본계획」에서는 외국인정책의 구조를 우수인재 유치, 이민자와 2세의 사회통합, 다문화가족 지원, 문화의 다양성 제고, 재외동포 교류지원 등 범정부적으로 추진되는 이민과 관련된 다양한 정책을 외국인정책위원회를 통해 심의·조정하는 것으로서 각 부처의 외국인에 대한 정책을 조정하는 것이라고 밝히고 있다.⁵⁸⁾

» [그림 2-5] 외국인정책의 구조



출처: 법무부, 제3차 외국인정책 기본계획 2018~2022(2018.02), 4.

「외국인정책 기본계획」의 근거가 되는 「재한외국인 처우 기본법(이하, 외국인처우법)」에서도 외국인정책의 수립 및 추진 체계(제2장), 재한외국인의 인권보호나 사회적응 지원 등의 처우(제3장), 환경조성(제4장)에 관한 규정만 존재할 뿐 구체적인 적용대

58) 법무부, 제3차 외국인정책 기본계획 2018~2022(2018.02), 4.

상과 정책사업에 관해서는 규정하고 있지 않다. 이 때문에 동법은 지방자치단체의 외국인에 대한 기본적 의무에 대한 방침과 외국인 정책의 시행을 위한 프로그램 입법에 불과하다는 한계가 제시된다.⁵⁹⁾

구체적으로 외국인처우법의 제1장에서는 동법이 재한외국인에 대한 처우 등에 기본적인 사항을 정한다고 하면서도(제1조), 재한외국인·재한외국인 등의 처우·결혼이민자에 관한 사항을 정의하고 있다(동법 제2조). 이에 대해서는 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하여(동법 제3조), 제2장에서 외국인 기본계획과 연도별 시행계획과 이를 위한 업무 협조 조항을 규정하고 있다(동법 제5~7조). 또한, 부처 간 조정과 협조를 위한 외국인정책위원회의 설치와 구성하고 외국인 정책의 지원을 위한 법무부의 역할에 대해 규정하고 있다(동법 제9조). 제3장에서는 재한외국인 전체의 인권옹호와 사회적응 지원을 규정하고 있지만 구체적인 방안에 대해서는 규정하고 있지 않다(동법 제10조와 제11조). 이외 결혼이민자·영주권자·난민·특별기여자·국적취득 후 3년이 경과하지 않은 자에 대해서는 사회적응을 위한 지원이 가능하면서도 구체적인 권리와 처우에 관해서는 규정하고 있지 않다. 또한 전문외국인력과 과거 대한민국국적을 보유 하였던 자에 대해서는 국가와 지방자치단체가 시책을 마련하고 경제활동을 보장한다면서도 그 심사와 결정의 주체와 절차, 시책사항에 대해서는 규정하고 있지 않다.

제4장과 제5장의 다문화에 대한 이해 증진(동법 제18조), 민간협력(동법 제21조), 국제교류 활성화(동법 제22조)도 선언적 규정이며 구체적인 사업 내용에 대해서는 규정하고 있지 않다. 다만, 세계인의 날(동법 제19조), 외국인 종합 안내센터의 설치(동법 제20조), 이민정책연구원의 설립(동법 제22조의2)에 대해서는 실제 사업으로 이어지고 있다.

» [표 2-12] 재한외국인처우기본법 조문구조

장	조	비고
제1장 총칙	제1조(목적)	
	제2조(정의)	재한외국인 재한외국인 등의 처우 결혼이민자
	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)	
	제4조(다른 법률과의 관계)	

59) 우기봉, “이민행정 법제에 관한 국제적 비교연구”, 박사학위청구논문, 동아대학교(2011), 40.

56 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

장	조	비고
제2장 외국인정책의 수립 및 추진체계	제5조(외국인정책의 기본계획)	
	제6조(연도별 시행계획)	
	제7조(업무의 협조)	
	제8조(외국인정책위원회)	
	제9조(정책의 연구·추진 등)	
제3장 재한외국인 등의 처우	제10조(재한외국인 등의 인권옹호)	
	제11조(재한외국인의 사회적응 지원)	
	제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우)	
	제13조(영주권자의 처우)	
	제14조(난민의 처우)	
	제14조의2(특별기여자의 처우)	
	제15조(국적취득 후 사회적응)	
	제16조(전문외국인력의 처우 개선)	
	제17조(과거 대한민국국적을 보유하였던 자 등의 처우)	
제4장 국민과 재한외국인이 더불어 살아가는 환경 조성	제18조(다문화에 대한 이해 증진)	
	제19조(세계인의 날)	
제5장 보칙	제20조(외국인에 대한 민원 안내 및 상담)	
	제21조(민간과의 협력)	
	제22조(국제교류의 활성화)	
	제22조의2(이민정책연구원)	
	제23조(정책의 공표 및 전달)	

이처럼 「재한외국인처우 기본법」에 구체적인 사업을 규정하지 않은 이유는 동법이 각 부처가 개별적·단편적으로 외국인 관련 정책을 추진함에 따라 발생된 정책의 충돌·중복·부재 현상을 방지하기 위해 범정부차원에서 종합적·체계적으로 외국인정책에 관한 계획을 수립·추진할 필요성에서 제정되었기 때문이다.⁶⁰⁾ 즉, 외국인처우법은 정부 부처 간의 외국인 정책 사업에 대해 조정·협의하기 위해 제정된 법률이며 여기서 규정하는 외국인 정책도 구체적인 사업을 추진하는 것이 아니라 각 부처 간의 업무를 협의·조정하는 것을 전제로 하고 있다. 또한 동법이 제정된 2007년에는 사회통합 지원의 근거 규정을 제공하기 위하여 동법이 제정된 것으로 보이지만,⁶¹⁾ 2012년 1월 26일, 출입국관

60) 임인규, “재한외국인 처우 기본법안 심사보고서”, 국회 법제사법위원회(2007.04), 5.

61) “참고로, 외국의 입법례를 살펴보면, 네덜란드, 덴마크 등은 외국인정책의 체계적 추진과 사회통합을 지원하기 위하여 통칭 이민법(출입국관리법 또는 외국인법)과 별도로 외국인 처우에 관한 사항을 규율하는 법률이 있고, 독일은 이민법에서 사회 질서유지를 위한 관리규정과 사회통

리법이 개정되어 사회통합프로그램의 개발·보급과 전문인력 양성 등의 법적 근거가 마련되는 등 각 부처의 사정에 따라 외국인 관련 사업의 근거 규정이 마련되어 동 법률이 실질적인 외국인 관련 정책사업의 근거 규정을 제공하지 못했던 것으로 보인다.

결과적으로 현재의 외국인 정책은 외국인처우법에 따라 “외국인의 국경관리, 체류관리, 사회통합 등에 관한 각 부처의 규정과 사업을 조정·조율하는 것”으로 보인다. 따라서 본 연구에서도 외국인 정책을 특정 유형(결혼이민자, 외국인 근로자, 재외동포, 유학생 등)을 대상으로 하는 정책이나 특정 부처의 사업(다문화가족지원사업, 사회통합프로그램, 글로벌 대학 지원사업 등)이 아닌 여러 부처의 외국인 정책을 조정하고 협력하는 체계를 중심으로 분석하고 그 쟁점을 도출하여 제시하고자 한다.

2. 외국인처우법상 외국인 정책의 현황과 문제점

가. 외국인 정책 현황

외국인 정책의 주요 근거 법률로는 외국인처우기본법 외에 여성가족부의 「다문화가족지원법」(이하, “다문화가족법”이라 함)에 따른 다문화가족 지원 정책, 고용노동부의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하, “외국인고용법”이라 함)에 따른 외국인 근로자 정책, 외교부의 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 등에 따른 재외동포정책 있다. 법률에 근거를 두고 있지는 않으나 행정안전부가 지원·관리하고 각 지방자치단체가 조례 등에 근거하여 추진하는 “외국인 주민 지원 정책”이 있다.

▶▶ [표 2-13] 외국인 정책 관련 법률의 적용대상 규정

대상	관련법률	주요대상
외국인	출입국관리법	(출입국관리법 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람
등록외국인		(출입국관리법 제31조) - 외국인이 입국한 날부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날부터 90일 이내에 그의 체류지를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인등록을 하여야 함

합을 위한 지원규정을 함께 규정하고 있음”을 검토보고서에서 언급하고 있는 등 초기에는 덴마크·네덜란드·독일의 법을 모델로 한 것으로 보인다(임인규, “재한외국인 처우 기본법안 검토보고서”. 국회 법제사법위원회 (2007.04. 7).

58 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

대상	관련법률	주요대상
외국 국적동포	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률	(재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조2항) - 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하였던 자로서 외국국적을 취득한 자(현재 대한민국 국적을 가지고 있지 않은 외국인)
다문화가족	다문화가족 지원법	(다문화가족지원법 제2조 제1호) - 결혼이민자와 출생 시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 국적취득자와 출생 시부터 한국인이거나 국적취득자로 이루어진 가족 - 외국인 및 결혼이민자와 국적취득자 뿐만 아니라 한국인배우자 및 그 자녀도 포함
외국인 근로자	외국인근로자 의 고용 등에 관한 법률	(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람 - 법제2조 단서 규정에 동법의 적용 제외 대상을 시행령에 위임(체류자격이 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)인 자가 동법의 적용 대상)
재한외국인	재한외국인 처우기본법	(재한외국인처우기본법 제2조) - 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자
외국인주민	없음	「외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)」 - 관내에 90일 이상 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인 과 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀 및 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 자

이중 외국인처우법은 국내에 합법적으로 체류하는 모든 외국인에 대한 기본적인 사항을 정하는 법률로써 외국인정책 수립 및 추진체계를 규정하고 있으며(동법 제2장), 외국인 정책 기본계획은 각 부처가 개별적으로 추진해 온 외국인 정책을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

외국인처우기본법에 따르면 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인 정책에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있으며(법 제5조제1항), 법무부장관이 외국인 정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다(법 제5조 제3항). 관계 중앙행정기관의 장은 법무부의 작성 지침에 따라 소관별로 기본계획 안을 작성하여(동법 시행령 제2조 제2항), 이를 법무부장관에게 제출하고, 관계 중앙행정기관과 지방자치단체는 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행하고(동법 제6조), 법무부는 시행계획의 평가를 위해 관련 기관에게 자료 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다(동법 제7조). 제1차~제3차 외국인 정책 기본계획을 보면, 동 계획은 외국인 정책목표를

개방, 통합, 안전, 인권, 협력 등으로 구분할 수 있다. 2023년 기준, 아직 발표되지 않은 제4차 외국인정책 기본계획(안)에서도 개방을 경제로 변경했을 뿐 이러한 기본적인 구조를 지니고 있다.⁶²⁾ 외국인정책 기본계획의 추진 현황과 구조는 아래와 같다.

» [표 2-14] 외국인 정책 기본계획 내용

구분		제1차 외국인정책 기본계획	제2차 외국인정책 기본계획	제3차 외국인정책 기본계획	제4차 외국인정책 기본계획(안)
기간		2008~2012	2013~2017	2018~2022	2023~2027
비전		외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 대한민국	국민과 이민자가 함께하는 도약하는 미래지향적 글로벌 선도국가
정책 목표		① [개방] 적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화 ② [인권] 질 높은 사회통합 ③ [안전] 질서 있는 이민행정 구현 ④ [인권] 외국인 인권 옹호	① [개방] 경제활성화 지원과 인재유치 ② [통합] 대한민국의 공 동가치가 존중되는 사회통합 ③ [인권] 차별금지와 문화다양성 존중 ④ [안전] 국민과 외국인이 존중되는 사회통합 ⑤ [협력] 국제사회와의 공동발전	① [개방] 국민이 공감하는 질서 있는 개 방 ② [통합] 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회 ③ [안전] 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 ④ [인권] 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 ⑤ [협력] 협력에 바탕 한 미래 지향적 거버넌스	① [경제] 이민을 활용한 경제와 지역발전 촉진 ② [안전] 안전하고 질서 있는 이민사회 구현 ③ [통합] 국민과 이민자가 함께 하는 사회통합 ④ [인권] 인권의 가치를 존중하는 환경조성 ⑤ [협력/인프라] 글로벌 선도국가 다운 이민행정 기반 구축
중 점 과 제	개 방	1. 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보 2. 국민경제의 균형 발전을 위한 인력 도입 3. 외국인에게 편리한 생활환경 조성	1. 내수 활성화 기여 외 래관광객 유치 2. 국가와 기업이 필요한 해외 인적 자원 확보 3. 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치 4. 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치	1. 우수인재 유치 및 성장지원 강화 2. 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용 3. 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화 4. 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선	1. 우리경제에 필요한 이민자 유치와 육성 2. 지역기반의 이민 정책 활성화 3. 국가매력도 연계를 통한 경제성장 4. 체계적인 이민자 관리 시스템 구축
	통 합	1. 다문화에 대한 이해증진 2. 결혼이민자의	1. 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선	1. 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진	1. 질적으로 향상된 수준 높은 사회 통합 실현

62) 법무부, “「제4차 외국인정책 기본계획」 수립방향”, 법무부(2022.12), 10.

구분	제1차 외국인정책 기본계획	제2차 외국인정책 기본계획	제3차 외국인정책 기본계획	제4차 외국인정책 기본계획(안)
	안정적 정착 3. 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성 4. 동포의 역량 발휘를 위한 환경조성	2. 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 3. 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원 4. 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성 5. 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축	2. 이민배경 자녀 역량 강화 3. 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화 4. 이민자의 지역사회 참여 확대	2. 국민과 이민자의 상호 이해·소통 증진 3. 이민자의 역량 강화와 삶의 질 향상 4. 사회구성원으로 공생하는 발전
안 전	1. 외국인 체류질서 확립 2. 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리 3. 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행	1. 안전하고 신뢰받는 국경관리 2. 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류 관리 3. 불법체류 단속의 패러다임 다변화 4. 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량	1. 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 2. 체류외국인 관리 체계 선진화	1. 엄정한 체류관리를 위한 법정부적 대응 2. 안정적이고 실효 적인 체류질서 확립 3. 국민이 신뢰하는 안전한 국경관리
인 권	1. 외국인 차별 방지 및 권익보호 2. 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리 3. 선진적 난민인정 ·지원 시스템 구축	1. 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화 2. 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대 3. 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경조성	1. 이민자 인권보호 체계 강화 2. 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진 3. 문화다양성 증진 및 수용성 제고 4. 동포와 함께 공존· 발전하는 환경 조성 5. 국제사회가 공감 하는 선진 난민정책 추진	1. 실질적이며 다각적인 이민자 인권보호 2. 사각지대 없는 촘촘한 안전망 구축 3. 인도적인 차원의 국제적 의무 이행
협 력		1. 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화 2. 국가 위상에 부합 하는 난민정책 추진 3. 동포사회와의 교류, 협력 확산	1. 이민관련 국제협력 증진 2. 중앙부처·지자체· 시민사회 협력 강화 3. 이민정책 및 연구 기반 구축	1. 법정부가 협력하는 이민행정 추진체계 구축 2. 정책수요자와 소통 하는 이민정책 수립 3. 데이터에 기반 한 이민행정 서비스 고도화 4. 국 격 상승에 부합 하는 국제사회 협력

출처 : 법무부, 각 연도별 외국인 정책 기본계획. 단, 제4차 외국인정책 기본계획(안)은 법무부, 「제4차 외국인정책 기본계획」 수립방향, 법무부(2022.12), 10. 참조.

2023년 10월 기준, 제4차 외국인 정책 기본계획은 수립·시행될 예정으로 제3차 외국인 정책 기본계획에 따르면 ① 국민이 공감하는 질서 있는 개방(개방), ② 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회(통합), ③ 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회(안전), ④ 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회(인권), ⑤ 협력에 바탕한 정책 지향적 거버넌스(협력)로서 총 19개 중앙부처가 참여하였다. 이에 따른 정책현황(2022년 외국인 정책 시행계획)과 주요 과제는 아래 표와 같다.

» [표 2-15] 2022년 외국인 정책 시행계획과 부처별 정책방향

중앙 부처	개방	통합	안전	인권	협력	합계	정책방향 및 주요사업내용
고용부	3	4	0	4	1	12	- 경기 전망, 인력 부족률 등을 반영하여 합리적인 외국인력 도입 규모 결정 - 외국인 고용 사업장 지도·점검 지속, 외국인노동자의 안전한 근로환경 조성 - 방문지원 확대 등 단계별 귀국지원 강화 및 불법체류 방지
국토부	1	0	0	0	0	0	- 환승 체류시간 및 환승객 편의향상을 위한 맞춤형 서비스 및 콘텐츠 개발 - 한국문화 체험 및 홍보의 장을 마련하여 재환승여객 및 인바운드 수요 증대 기여
과기부	2	0	0	0	0	2	- 해외 연구자 대상 국내 연구환경 정보제공 및 정주지원 강화로 글로벌 연구환경 조성
교육부	5	4	0	4	0	13	- 우수 유학생 유치 확대 및 정착 지원 - 다문화학생 교육 지원 내실화 - 교원의 다문화 교육역량, 세계시민교육 역량 강화
농림부	0	2	0	0	0	2	- 영농 후계 인력으로 육성 및 지역통합을 위한 결혼이민여성 역량 강화
문체부	7	0	0	6	0	13	- 한국관광 홍보 마케팅 강화 및 외래객 유치여건 개선을 통한 관광시장 다변화 추진 - 관광서비스 확충 및 관광업계 성장을 위한 지원 강화 - 사회구성원 내 갈등관리 및 사회통합을 위한 문화다양성 정책 추진
법무부	16	16	19	21	18	90	- 외국인 관광객 및 투자자 유치를 통한 경제활성화 지원 - 외국인의 자립강화와 참여를 통한 사회통합 강화 - 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 및 체류외국인 관리 체계 선진화 - 구체적인 인권보호 제도 마련 및 인권보호 관련 인프라 확충
복지부	1	2	0	1	0	4	- 디지털 헬스케어 등 한국의료의 우수성을 활용한 유치 기회 확대 추진 - 저소득 외국인 위기가구에 대한 긴급복지 및 외국인근로자 의료 지속 지원

62 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

중앙 부처	개방	통합	안전	인권	협력	합계	정책방향 및 주요사업내용
산자부	2	0	0	0	0	2	- 기업수요 맞춤형 인재유치 지원을 통해 기업 경쟁력 제고 등 경제 활성화에 기여 - 외국인 유학생 채용수요 대응을 위한 유학생 채용박람회 의 융복합
여성부	0	5	0	2	2	9	- 다문화 인식개선을 위한 다문화 이해교육 내실화 및 자녀 성장 지원 - 국제결혼 중개 건전화 및 폭력피해 이주여성에 대한 인권 보호 강화
외교부	0	0	0	2	1	3	- 외국인 인권 증진 및 차별방지 등을 위한 관계부처 및 국 제인권협약 이행 메커니즘과의 협력 강화 - UNHCR과의 협력 강화, 유엔 난민 글로벌 컴팩트 이행 관 련 논의 참여를 통한 난민 관련 국제협력 강화 - 개발도상국의 개인·조직·제도적 역량 강화 지속 추진
중기부	1	0	0	0	0	1	- 그랜드 챌린지 프로그램 고도화 및 국내 기업과 교류 활성화 - 중기부 창업지원사업과 연계하여 창업국가 위상에 조력
해수부	1	0	2	1	0	4	- 코로나 바이러스(COVID-19) 이후 크루즈 관광재개를 대 비한 해외 Port Sales, 국제 크루즈 행사, 수요확대를 위 한 크루즈 홍보를 온·오프라인 추진 - 테러 예방 등을 위한 항만보안 시설·장비 및 항만보안 인 력 확보
행안부	0	2	0	0	1	3	- 지자체 외국인주민 관련 정책 추진 지원 강화 - 외국인 주민과 지역주민이 더불어 사는 지역사회 분위기 조성 지속
방통위	0	2	0	0	0	2	- 외국인 대상 방송통신서비스 피해예방 교육 지속 추진 - 외국인을 위한 방송 통신서비스 지원 환경 개선
통계청	0	0	0	0	1	1	- 외국인 정책수립을 위한 다양한 맞춤형 통계 생산 및 제공 강화
경찰청	0	0	2	1	0	3	- 민관협력 활성화 - 외국인 밀집지역 치안활동 강화 - 외국인 근로자 보호 활동
해경	0	0	2	1	0	3	- 안전한 해양국경 관리를 위한 외국인 범죄 단속 강화 - 대내·외 관계기관 공조강화를 통한 외국인 범죄 적극 대응 - 외국인 근로자 인권보호를 위한 현장 점검 활동 적극 협력

자료 : 법무부 출입국·외국인정책본부, 2022년도 중앙행정기관 외국인정책 시행계획

나. 외국인정책 추진체계

외국인처우법은 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위한 범부처 추진체 계로서 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 두도록 하고 있다(동법 제8조제1항). 외국인정책위원회는 외국인정책 기본계획 수립에 관한 사항, 시행계획 수립과 추진실

적 및 평가결과에 관한 사항, 국적취득 후 사회적응에 관한 사항 등을 심의·조정하며(동법 제8조제2항), 그 위원장은 국무총리로서 중앙행정기관의 장과 민간 전문가 등 30인 이내로 구성하도록 하고 있다(동법 제8조제3항). 또한, 위원회에 상정할 안전과 위원회에서 위임한 안전을 처리하기 위하여 위원회에 외국인정책실무위원회를 두도록 하고 있다(동법 제8조제4항). 동 위원회는 소속 직원을 두지 않은 자문위원회로서 위원회 및 실무위원회의 사무 처리는 법무부에서 담당하고 있다(동법 제9조).

다. 외국인처우법상 외국인 정책 추진체계의 문제점

외국인 정책 기본계획으로 살펴본 외국인 정책추진 체계의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 적용대상의 문제이다. 외국인처우법은 재한외국인을 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자(동법 제2조제1호)”로 규정하고 있으며, 재한외국인에 대한 처우는 그 법적 지위에 따라 적정하게 대우한다고 한다(동법 제2조제2호). 또한 결혼이민자는 “대한민국 국민과 혼인한 적이 있거나 혼인관계에 있는 재한외국인(동법 제2조제3호)”으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정은 보호주체의 범위가 너무 제한적이고 ‘재한외국인’과 ‘결혼이민자’의 정의가 명확하지 않다는 비판을 받는다.⁶³⁾ “거주할 목적”에 대한 근거와 해석이 명확하지 않다는 것이다.

둘째, 적용 범위에 대한 문제이다. 상술했듯이 외국인처우법상 외국인 정책의 대상은 ‘거주할 목적’의 재한 외국인을 대상으로 한다. 그러나 재한외국인 처우법은 입법 당시부터 외국인 관광객과 외국인 투자에 관한 사항을 외국인 정책에 포함시켰으며 실제 국토교통부·문화체육관광부·해양수산부·법무부·보건복지부 등의 외국인 정책 사업에는 크루즈 관광, 의료관광, 투자자 유치, 관광서비스와 환승여객 등에 관한 사업이 포함되어 있다. 이러한 정책 내용은 법률 목적에 부합되지 않을 뿐 아니라 실무에서도 정책범위가 광범위하도록 하여 정책 심의가 제대로 이루어지지 않은 원인 중 하나가 되고 있다.

63) 박민지·이춘원, “이주민의 법적지위와 관련하여 재한외국인처우기본법의 한계와 개선방안에 대한 고찰”, 法學論叢 第32卷 第1號(2019). 205.

▶▶ [표 2-16] 외국인정책 관련 부처

구분	관계 부처
외국인근로자	노동부, 중소기업청, 법무부 등
외국국적동포	외교통상부, 법무부 등
결혼이민자	여성가족부, 보건복지부, 행정자치부, 법무부 등
유학생	교육인적자원부, 법무부 등
난민	UN, 법무부 등
관광, 연예인	문화관광부, 법무부 등
투자자, 주재원	산업자원부, 법무부 등

임인규, “재한외국인 처우 기본법안 검토보고서”. 국회 법제사법위원회(2007.04), 5.

셋째, 외국인처우법에서는 전문외국인력이 아닌 외국인 근로자의 처우에 대해서는 별도로 규정하지 않고 있다. 이는 전문외국인력이 아닌 외국인 근로자에 대해서는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 출입국관리법에 의하여 최장 3년간만 취업을 허용하며 정주를 불허하고 있다는 점에서, 재한외국인에 관한 포괄 규정 외에 별도 처우 보호 규정까지 둘 필요성은 없는 것으로 보았기 때문이다.⁶⁴⁾ 실제로 외국인 정책 기본계획에서는 외국인 근로자에 관한 내용이 있으며, 이 역시 입법 당시 고려되었던 부분이기도 하다.⁶⁵⁾ 그러나 외국인의 인권보호와 사회통합을 목적으로 하는 동법의 목적을 고려했을 때 일반적으로 전문인력보다 단순노무 근로자의 외국인 처우가 취약하다는 점, 난민이나 영주권자, 특별기여자 등도 출입국관리법이나 난민법에 의해 규정되고 있지만 외국인처우법에서 규율하고 있다는 점, 실제 불법체류 외국인의 체류가 단순 체류관리 측면에서만 바라볼 수 없다는 점, 법 규정에 없는 정책대상의 범위를 기본계획에 규정하는 것이 정합성의 원칙과 법률우위의 원칙에 어긋난다는 점, 실제 제3차 외국인정책기본계획에서 비전문 취업이민자의 정주화 방지와 단기순환 원칙을 계속 준수하고 있었다는 점⁶⁶⁾에서 동 법률과 계획이 “이민정책”으로서 적절한지에 대한 비판이 있을 수 있다.

넷째, 외국인정책 기본계획의 실효성에 관한 문제이다. 2022년 외국인 정책 시행계획을 보면, 법무부가 전체 과업의 절반 이상을 차지하고 있으나 상대적으로 외국인

64) 임인규, “재한외국인 처우 기본법안 검토보고서”. 국회 법제사법위원회(2007.04), 25.

65) 임인규, “재한외국인 처우 기본법안 검토보고서”. 국회 법제사법위원회(2007.04), 25.

66) 법무부 출입국·외국인정책본부, “제3차 외국인 정책 기본계획”, 법무부(2018.2.), 33.

정책과 밀접한 관련이 있는 고용노동부 및 여성가족부 등의 과제가 제한적이다. 외국인 처우법 제7조에 따르면, 법무부장관은 기본계획의 시행계획의 수립·시행 등을 위하여 각 부처와 지방자치단체, 공공기관 등에게 자료 제출 협조를 요청할 수 있지만, 실질적으로 이는 잘 이루어지지 않은 것으로 보인다. 법령상 협의를 당사자 권한관계에 따라 분류하면 외국인처우법상의 협의는 대등당사자 간의 협의로서 기본계획·종합계획 등의 장기계획 수립에 거의 포함되어 있으며, 사업시행·정책집행을 위한 사업계획·시행계획의 수립 및 승인에도 대다수가 포함되고, 주된 기관의 사무집행과 관련된 행정처분, 사업집행, 사업기준·지침이나 법령의 제정·개정·폐지 등에 관한 규정에 포함되는 입법례에서 보이고 있는 유형이다.⁶⁷⁾ 이러한 유형 중 공동법령의 공동주관행정기관 간이나 개별 법령의 협의대상 행정기관 소관부처의 명칭이 명확하게 표현되어 있는 경우에는 그 협의의 성격상 주된 행정기관이 협의대상 행정기관의 소관사무 및 권한에 구속되어야 할 필요가 있는 것이라 해석이 가능하여 상대방의 의사합치를 구하는 “합의”로 해석될 여지가 있다.⁶⁸⁾ 더군다나 외국인처우법은 그 당사자를 법률이 아닌 대통령령으로 규정하고 있고,⁶⁹⁾ 실질적인 협조절차나 회담 규정을 두고 있지 않으므로 대등당사자인 중앙행정기관 간 협조가 잘 이루어지지 않은 것으로 보인다. 중앙부처 간 협의와 조정의 부재는 지방자치단체로까지 이어지고 있으며, 법무부는 매년 지방자치단체의 외국인정책 시행계획을 모아 발표하고 있으나 제대로 된 심의나 관리가 되지 않아 실효성에 대한 문제가 지자체 현장에서도 지적되고 있다.⁷⁰⁾

67) 김창규 외, “법령상 협의의 의미 명확화를 위한 법령정비 방안 연구”, 법제처 용역보고서, (2022), 119.

68) 김창규 외, 전계보고서, (2022), 265쪽

69) ① 법 제8조 제3항 제1호에서 “대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장”이란 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부, 외교부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소벤처기업부장관 및 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 필요하다고 인정한 중앙행정기관의 장을 말한다.

70) 저 그거(외국인 기본계획과 시행계획) 처음 보고 너무 놀란 게 진짜 두꺼운 거예요. 그리고 저는 그 계획을 보면서 조금 이상하다고 느낀 게 뭐 제출하는 지자체의 생각하는 바가 달라서 그렇겠지만 어떤 지자체는 진짜 있는 거 없는 거 다 끌어 모아가지고 똑같은 건데도 어떤 데는 그걸 제출해서 많고 어떤 데는 제출 안 해서 작아 보이고 그런 게 좀 있더라고요. 특히 다문화 해가지고 다문화는 거의 국비 받아서 거의 똑같다고 보면 되는데 그걸 제출하느냐 안 하느냐에 따라 달라지더라고요. 그 안의 내용이요. 그래서 이게 굳이 진짜 필요한 거 있고, 그리고 저는 이게 좀 기본계획을 잘 세워주셨으면 하는 게 왜냐하면 이제 다른 과에서 기본계획 시행계획 세우는 거 보면 그 첫 거를 좀 참고해서 방향을 잡고 이러는데 외국인 같은 경우에는 사실 이제 국비 내려오는 게 없고 하다 보니끼는 왜 법무부에서 내려오는 방향이 어떤 방향인지도 사실 잘 모르

다섯째, 외국인 정책위원회의 지위에 관한 문제이다. 외국인처우법은 대등당사자인 중앙행정기관 간 협조가 원활하지 않음을 우려하여 국무총리 산하의 외국인정책위원회를 설치하도록 하고 있지만, 연 1~2회에 개최되는 위원회에서 주로 기본계획과 시행계획에 대해 각 부처가 형식적으로 동의하고 있다는 비판이 존재한다.⁷¹⁾ 실제로 실무진 위주의 분과회의를 중심으로 1년에 1~3회 정도만 운영되었던 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 외국인 정책 위원회의 역할에 대해 예산이나 인력의 지원 없이 부처 간 사업의 조정 역할을 수행하는 데 한계가 있다는 주장도 있으나,⁷²⁾ 재한외국인 처우 기본법이 외국인 정책의 기본법으로서 역할이 부재하고 있다는 비판이 많다.⁷³⁾ 실제로 외국인처우법은 외국인정책위원회의 회의개최 일시와 횟수 등은 정하고 있지 않는 등 부처 간 협조에 대한 구속력 규정을 두고 있지 않다.

» [표 2-17] 외국인정책위원회 추진실적

단위 : 회의(건), 해당 연도 6월 기준

구분		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
본회의	출석	-	1	-	1	-	-	1	1	-
	서면	2	1	2	1	1	-	1	-	-
분과회의	출석	3	2	-	-	-	1	2	5	7
	서면	3	3	2	2	1	1	4	1	-

출처 : 행정안전부, 각 연도별 행정기관위원회 현황(각 연도) 참조.

또한, 현행 외국인 정책이 각 부처와 지방자치단체별로 기획됨에 따라 국무총리 산하에도 외국인정책위원회와 유사한 위원회가 산재하고 있다. 구체적으로 재한외국인 처우 기본법에 따른 외국인정책위원회, 다문화가족지원법에 따른 다문화가족정책위원회, 외국인고용법에 따라 외국인력정책위원회가 국무총리 소속으로 설치되어 있으며 이와 유사한 재외동포정책위원회와 문화다양성위원회까지 총 5개의 위원회가 운영 중에 있다. 그러나 이들 위원회 간에도 특히 외국인정책위원회, 다문화가족정책

줬고 지자체에 맞는 방향인지도 모르겠고, 그래서 이게 제가 세울 때 그다지 도움이 되는 것 같지는 않더라고요. 그냥 제 마음대로 그냥 약간 그렇게 하다 보니까(지방자치단체 공무원 AE)

71) 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 한양대학교 평화연구소(2017), 100.

72) 문병기 외, “이민자 사회통합지원 전달체계 분석 및 효과적 통합방안 연구”, 법무부 용역보고서(2013), 21.(2013), 21.

73) 권채리, 전계보고서(2020), 173.

위원회, 외국인력정책위원회는 서로 정책대상이 중복되는 문제가 있고 또한 적극적인 조정과 협의가 필요함에도 불구하고 실질적으로는 형식적 기능에 그치고 정부의 하나의 공통과제로 운영되지 못하고 있어 이에 대한 비판이 이미 여러 해 전부터 제기되어 오고 있다.⁷⁴⁾ 이렇게 외국인 관련 위원회가 산재한 이유 역시 외국인 정책위원회가 그 역할을 제대로 하지 못하는 원인 중 하나로 제기되고 있다.

» [표 2-18] 국무총리 산하의 정부위원회 현황

구분	외국인 정책위원회	다문화가족 정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
위원장	국무총리	국무총리	국무조정실장	국무총리	국무총리
실무 위원장	법무부 차관	여성가족부장관	고용노동부차관	외교부 재외동포영사실장	문화정책관(간사)
법적 근거	재한외국인처우 기본법 제8조	다문화가족지원법 제3조의4	외국인근로자의 고용에 관한 법률 제4조	재외동포정책위원 회 규정	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 제7조
주요 목적	재한외국인에 대한 처우 개선	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상	외국인근로자의 체계적인 도입 및 관리	정부의 재외동포정책 종합 심의·조정 및 효율적 추진·지원	문화다양성 보호와 증진
기능	〈심의 및 조정〉 외국인정책의 기본계획 수립 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과 재한외국인의 사회적응	〈심의 및 조정〉 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석 평가 각종 다문화가족지원 관련 사업의 조정 및 협력 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력	〈심의 및 조정〉 외국인근로자 관련 기본계획 수립 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 외국인근로자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소	〈심의 및 조정〉 재외동포정책 기본방향의 수립 재외동포의 정착지원 재외동포의 법적 사회적 지위 향상 재외동포와의 유대 강화 재외동포의 국내외 경제활동 지원 재외동포의 정체성 함양 재외동포 관련 부처별 사업계획	〈심의 및 조정〉 기본계획 수립 변경 및 이행 평가 문화다양성에 대한 연차보고 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책에 관한 관계 부처 간 협조 및 업무조정 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책과 관련한 국가 간 협력주요 문화다양성정책 심의 의결

74) 권채리, 전계보고서(2020), 69.

구분	외국인 정책위원회	다문화가족 정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
대상	재한외국인, 국적취득자 (3년 이내)	다문화가족 :결혼이민자/혼인 귀화자 또는 그 자녀(24세 이하 아동 청소년)로 이루어진 가족	외국인근로자 (국내에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 외국인 (전문인력 제외)	재외동포 (재외국민: 외국에서 거주하거나/영주 권을 획득한 대한민국국민)	문화적 소수자 집단

출처 : 권채리, 전개보고서(2020), 183.

3. 중앙부처의 외국인 정책 현황

외국인이 대한민국으로 입국하여 체류·정착하는 일련의 과정을 단계별로 도식화해 보면 사증발급, 입국심사 등 출입국관리에 있어서는 법무부가 단독으로 담당하는 반면, 외국인이 체류하는 과정에서의 취업허가, 체류자격의 변경, 강제퇴거 조치 등에 따른 이의신청 등의 사안이 발생하는 과정에서의 정착 이주민에 대한 교육, 복지를 비롯한 사회통합정책은 다수의 부처가 관여하게 된다.⁷⁵⁾ 외국인 정책의 범위와 대상이 너무 복잡하고 다양하기 때문에 본 연구에서는 직제 시행규칙을 통하여 각 부처의 담당부서를 파악한다. 다만, 이민·이주 정책을 위한 부처 간 협력체계를 분석하는 본 연구의 목적에 따라 외국인환자의 유치나 투자 유치 등 대한민국에 거주를 목적으로 하지 않는 외국인을 대상으로 하는 업무는 제외하였다.

》》 [표 2-19] 중앙부처의 주요 외국인정책과 담당부서(직제)

중앙부처	정책영역	정책대상	담당부서	주요 외국인정책
고용 노동부	고용	외국인 노동자, 결혼이민자, 외국인주민	외국인력 담당관	- 외국인노동자 고용허가, 직장적응 사회 적응 지원 등 정책 전반 - 기업의 외국인력 도입 체계 관리 - 결혼이민자 취업 지원 - 이민자 직업 교육 훈련 지원
			개발협력 지원팀	- 외국인근로자 국가 간 협력
			고용정책 총괄과	- 국가인력 수급정책
			고용서비스 기반과	- 외국인근로자 고용관리 전산

75) 권채리, 전개서, 한국법제연구원(2020), 68.

중앙부처	정책영역	정책대상	담당부서	주요 외국인정책
			지방고용노동청	- 외국인근로자 허가 및 관리
국토교통부	기반시설	입국 외국인, 외국인 전반	항공정책실	- 공항 항만 출입국관리 시설 개선
			주택토지실	- 외국인의 토지취득
기획재정부	재정, 경제	외국인 근로자	인력정책과	- 외국인력 정책 협의·조정
			인구경제과	- 인구구조 관련 외국인 정책 협의
과학기술정보통신부	인력	해외 전문인력, 외국인주민	국제협력관	- 우수 외국인 과학기술자·기관 유치
교육부	교육, 인적 자원개발	다문화학생, 외국인유학생	교육국제화담당관	- 우수 외국인유학생 유치 기반 조성 - 외국인학교 등 외국인유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
			교육복지정책과	- 다문화학생, 이주배경 아동 청소년 교육 지원
농림축산식품부	인력, 농업인 교육·훈련	농촌 다문화가족, 외국인노동자	농촌여성정책팀	- 농촌 결혼이민자와 가족 지원 - 이주여성농업인 맞춤형 영농교육
			농업경영정책과	- 농촌 외국인노동자 지원
문화체육관광부	문화, 체육, 예술, 관광	국민, 외국인주민	문화정책과	- 국민과 이민자의 쌍방향 문화다양성 프로그램 확대
			국어정책과	- 이민자 대상 한국어 교육
법무부	외국인정책 총괄	재한외국인, 국적취득자	출입국 외국인 정책본부 (11과)	- 외국인정책 총괄 - 출입국 관련 업무, 외국인 체류 관리, 심사, 강제퇴거 - 이민자 사회통합 정책 - 난민 업무 - 국적 업무
	출입국 관리	체류 외국인	출입국·외국인청 (6개청)	- 출입국 관리, 체류관리, 심사
	치안	체류외국인	국제형사과	- 외국인 범죄수사
보건복지부	사회복지	재한외국인	복지정책과	- 외국인의 사회복지분야 업무 총괄
		외국인 장애인	장애인정책과	- 외국인 장애복지서비스
		외국인근로자	출산정책과	- 저출산·고령사회 노동인력 확보
		다문화가족	보육사업기획과	- 다문화가족 영유아 취약보육서비스
		재한외국인	보건의료정책과	- 재한외국인 보건의료분야 총괄
		외국인근로자	연금정책과	- 외국인 연금 관련 국제협력
		재한외국인	공공의료과	- 의료비지원
산업통상자원부	인력, 투자	해외전문인력	산업일자리혁신과	- 외국인 전문인력 유치

70 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

중앙부처	정책영역	정책대상	담당부서	주요 외국인정책
여성가족부	성평등, 여성 인권	다문화가족	다문화가족과	- 결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책 총괄 - 이민배경 아동 청소년 지원 - 국제결혼중개관련 신상정보제공, 피해자 보호
외교부	외교	재한외국인	영사서비스과	- 외국인의 입국사증
		재외동포	재외동포청 (재외동포 영사실)	- 재외동포 관련 업무 (재외동포정책위원회 운영) - 다문화가족의 결혼 이혼으로 인한 문제 해결 방안모색
중소벤처 기업부	인력, 투자	해외 전문인력, 외국인노동자	인력정책과	- 중소기업 외국인노동자 고용 지원
			국제통상 협력과	- 외국인 투자 유치 정책
해양수산부	인력	어업 외국인 노동자, 다문화가족	소득복지과	- 어업 외국인노동자 관리 - 어촌 다문화가족 지원
			선원정책과	- 외국인선원 고용 및 관리
행정안전부	지방행정	외국인주민	사회통합 지원과	- 지방자치단체 외국인 정책 지원 - 지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착 지원 - 외국인 주민 관련 민간단체 지원
방송통신 위원회	방송·통신	재한외국인	지상파 방송정책과	- 방송사업자의 외국인 고용 지원
			방송지원 정책과	
경찰청	치안	재한외국인	형사과	- 외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화
			교통기획과	- 운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	치안	입국 외국인	경비과	- 외국인 밀입국 단속, 국경관리

출처 : 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 한양대학교 평화연구소 (2017), 85-12에서 각 부처의 직제 시행계획을 국가법령센터(www.law.go.kr)에서 검색·보완하여 작성(최종접속일: 2023.06.01.)

이상과 같이 각 부처의 외국인 정책 추진체계를 보면, 규모 면에서 실질적인 하부조직(과)을 구성하고 있는 부처는 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 외교부였다. 법무부는 모든 부처 중 외국인 관련 조직이 가장 크며, 특히 출입국·외국인 정책본부를 설치하여 하위에 출입국기획과·출입국심사과·체류관리과·이민조사과·이민정보과·외국인정책과·국적과·이민통합과·난민정책과·난민심의회 및 외국인정보빅데이터과 등의 11개과를 두고 있었다. 다만, 이는 법무부가 국경관리와 체류관리, 국적부여 등의 업무를 담당하고 있기 때문에 실제로 직제상 대부분의 업무는 출입국 심사와 관리에 치중되

고 있는 것으로 파악되고 있다. 외국인의 정착과 체류를 지원하는 부서는 사회통합 정책의 총괄하는 이민통합과이며, 외국인 정책 기본계획 등 각 부처의 정책을 평가·조정·협업하는 외국인정책과 등이 있는 것으로 나타난다.

이외 고용노동부의 외국인력 담당관은 외국인 노동자와 관련된 직업교육 훈련과 사회적응, 고용허가 등을 담당하며 법무부 다음으로 큰 규모를 지니고 있었고, 여성가족부는 결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책을 총괄하는 다문화가족과가 있다. 외교부의 경우 종래 재외동포영사실에서 재외동포정책을 총괄하였으나, 2023년 6월 5일부터 외청으로 재외동포청을 출범시켰다. 다만, 재외동포청은 국내 체류 중인 재외동포뿐만 아니라 국외의 재외동포까지 포함하고 있다.

반면, 이외의 중앙행정기관에서는 단독 부서가 외국인 정책을 추진하는 경우는 찾아보기 어려웠다. 예컨대, 행정안전부의 사회통합과는 전국 지방자치단체의 외국인 주민 정책을 담당하고 있으나 전담인력은 1명만 배치되어 있으며 법적 근거가 없어 “외국인 주민 지원 우수사례 경진대회” 등의 일회성 지원사업만 추진하고 있었다.⁷⁶⁾ 또한 교육부의 교육국제화담당관 역시 외국인유학생 유치나 관리 등을 담당하는 부서이지만 동시에 국내의 해외유학 정책도 담당하고 있었다. 대부분의 부서에서 부서는 전담인력이 1명만 있거나, 그마저도 여러 업무의 하나로써 외국인 정책이 추진되고 있어 실질적으로 외국인 정책에 참여하는 주체는 많지 않아 보인다. 특히, 보건복지부의 경우 직제 시행규칙에 7개의 과가 외국인 관련 업무를 명시하고 있으나 모두 해당 복지정책의 일환으로서 내국인을 위한 복지정책과 겹하고 있어 실질적으로 외국인 복지지원이 이루어질 것이라고 보기는 어렵다.

특히, 기획재정부가 인구문제 해결을 위해 외국인 근로자를 대상으로 인력정책 수립을 직제에 규정하고 있었다. 이는 상술했던 인구정책 TF의 주관부처가 기획재정부로서 인구정책의 일환으로서 외국인 정책을 담당하는 것으로 보인다. 실질적인 하부조직(과)을 구성하고 있는 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 외교부의 외국인정책 현황을 간략히 제시하면 아래와 같다.

76) 행정안전부 홈페이지, https://www.mois.go.kr/frt/a07/searchStaff.do?pageIndex=2&selectedTeamId=1741654&orgnzt_id=1741654&mngDetailFlag=Y&searchWrd=&searchWrd2=&searchWrd3=, 검색일 : 2023.06.04.

4. 지방자치단체의 외국인 정책 현황

지방자치단체의 외국인 정책은 결혼이민자와 그 자녀를 대상으로 전반적인 동화정책을 추진하는 다문화정책과 단기적으로 체류하는 외국인 근로자를 대상으로 실질적인 사회적 지원을 제공하는 역할을 해오고 있다. 외국인 정책에서 지방자치단체의 역할 확대에 대한 논의는 꾸준히 진행되어 왔는데 이는 지방자치단체 수준의 정책은 구체적이고 현장감이 있기 때문이다. 외국인 정책에서 지방자치단체의 사무는 「재한외국인 처우 기본법」과 「다문화가족지원법」에 따라 외국인정책과 다문화가족에 대한 계획 수립과 시책의 개발 및 시행으로 구성되어 있지만, 각 지방자치단체는 외국인 주민 지원 시책을 할 수 있도록 관련 조례를 제정하는 것으로 법적 근거를 두고 있다.

지방자치단체의 외국인 정책추진은 주로 외국인정책과 다문화가족지원정책으로 구분할 수 있으며, 지방자치단체는 외국인정책 시행계획과 다문화가족지원정책 시행계획을 수립하고 있다. 그 외 외국인처우법이 지방자치단체에 재한외국인의 인권옹호, 영주권자, 특별기여자, 난민, 과거 대한민국 국적을 보유하고 있던 자 등의 처우에 대한 선언적 조항이 많은 반면, 다문화가족지원법의 경우에는 다문화가족에 대한 교육과 정보제공, 가정폭력 피해자에 대한 지원, 의료 및 건강관리, 다국어서비스 등 구체적인 업무범위와 지원규정이 있어 대다수의 지방자치단체가 다문화가족 관련 부서를 통해 외국인을 지원 업무를 담당하고 있다.

» [표 2-20] 「다문화가족지원법」과 「재한외국인처우기본법」 상 지방자치단체의 역할 관련 조항

	외국인처우법	다문화가족지원법
역할	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 제6조(연도별 시행계획) 제7조(업무의 협조) 제10조(재한외국인 등의 인권옹호) 제11조(재한외국인의 사회적응 지원) 제12조(결혼이민자 및 그 자녀의 처우) 제13조(영주권자의 처우) 제14조의2(특별기여자의 처우) 제15조(국적취득 후 사회적응) 제16조(전문외국인력의 처우 개선) 제17조(과거 대한민국국적을 보유하고 있던 자 등의 처우) 제18조(다문화에 대한 이해 증진) 제21조(민간과의 협력)	제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 제5조(다문화가족에 대한 이해증진) 제6조(생활정보 제공 및 교육 지원) 제7조(평등한 가족관계의 유지를 위한 조치) 제8조(가정폭력 피해자에 대한 보호·지원) 제9조(의료 및 건강관리를 위한 지원) 제10조(아동·청소년 보호·교육) 제11조(다국어에 의한 서비스 제공) 제12조(다문화가족지원센터의 설치·운영 등) 제12조의2(보수교육의 실시) 제13조(다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육) 제13조의2(다문화가족지원사업 전문인력 양성) 제16조(민간단체 등의 지원) 제17조(과태료)

	외국인처우법	다문화가족지원법
협약·통지	제7조(업무의 협조) 제22조(국제교류의 활성화) 제23조(정책의 공표 및 전달)	제3조의2(다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립) 제3조의3(연도별 시행계획의 수립·시행) 제15조의2(정보 제공의 요청)

출처: 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>, 최종접속일: 2023.06.01)

외국인주민 지원조례와 다문화가족 지원조례의 내용을 비교해보면, 외국인주민지원조례는 거주 외국인 등을 대상으로 하여 결혼이민자 위주의 다문화가족보다는 지원 범위가 넓지만, 지원 내용에 있어서는 다문화가족 지원이 더 풍부하게 규정되어 있음을 알 수 있다.

▶▶▶ [표 2-21] 외국인주민 지원조례와 다문화가족 지원조례 비교

구분	외국인주민 지원조례	다문화가족 지원 조례
지원 대상	- 거주외국인 - 한국 국적을 새롭게 취득한 사람 - 한국어 등 한국문화와 생활에 익숙하지 않은 사람	- 결혼이민자와 대한민국 국적을 취득한 자(출생·인 지·귀화에 의한 국적취득)로 이루어진 가족
주요 지원 내용	- 한국어 및 기초생활 적응 교육 - 고충·생활·법률·취업 등 상담 - 생활편의 제공 및 응급 구호 - 거주외국인을 위한 문화·체육행사 개최	- 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보 - 결혼이민자 등이 해당 자치구에 생활하는 데 필요한 기본적 정보의 제공 및 적응교육 - 다문화가족의 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등 평등한 가족관계 유지를 위한 사업 - 다문화가족 내 가정폭력의 예방 및 가정폭력으로 피해를 입은 결혼이민자 등의 보호·지원 - 결혼이민자 등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후 도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 지원 - 결혼이민자 등에 대한 외국어 통역·번역 서비스의 제공 - 다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원

출처: 정희옥·박명아, “지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교분석 : 외국인 지원 조례를 중심으로”, 현대정치연구 제11권 제1호(2018), 27~28.

지방자치단체의 외국인 주민 지원조례는 행정안전부를 위주로 진행되었는데, 2006년 10월 31일 행정자치부(현 행정안전부)는 외국인주민이 지역주민과 동등하게 대우받을 수 있도록 지원 방안을 담은 ‘거주외국인 지원 표준조례’ 준거안을 마련하여 지방자치단체가 외국인 주민을 대상으로 하는 지원조례를 제정하도록 유도했으나 2012년

74 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

전국다문화도시협의회는 이를 수정한 표준조례안을 발표하기도 하였다. 즉, 우리나라의 외국인 정책의 추진체계는 중앙부처는 외국인처우법을 기본으로 하고 있으나 행정안전부와 지방자치단체는 조례를 기초로 하는 외국인주민 정책을 추진근거로 하고 있음을 알 수 있다.

2006년 행정자치부의 거주외국인 지원 표준조례의 경우에는 지원규정이 “거주외국인”을 대상으로 하였으나 다문화가족지원법이 2008년 제정된 이후 여성가족부를 중심으로 다문화가족 지원정책이 추진되면서 지방자치단체의 외국인 정책이 외국인을 중심으로 이루어지자, 2012년 전국다문화도시협의회는 다문화조례와 외국인 주민지원을 통합한 통합조례안을 배포하였다. 그 결과 현행 지방자치단체의 외국인 주민 조례는 다문화가족과 외국인주민이 따로 제정된 경우와 다문화가족과 외국인주민을 통합한 조례로 제정하는 경우로 구분되고 있다. 통합조례안의 주요내용을 보면, 외국인 주민을 “관내에 90일을 초과하여 거주하고 있는 외국인 및 한국 국적을 취득한 자와 그 자녀”로 광범위하게 규정하고 있으며 이들에게 주민과 동일한 지위를 준다고 하고 있으며 그 지원 범위 역시 광범위하게 규정되어 있다.

다만 이러한 선언적 규정과는 별개로 외국인 주민 사회복지서비스 지원기준을 비교해보면 위 표와 같이 외국인이 내국인가족과 다문화가족에 비해 현저히 지원내용이 작다는 것을 알 수 있다. 또한 외국인 주민협의회와 자문회의, 정책참여 조항 등을 통해 지역사회의 정책과정에 외국인을 참여하여 지역사회통합을 추구하는 규정이 있는데, 그 결과 몇몇 지방자치단체에서는 외국인 자율방범대나 협의회 관련 조례가 제정되기도 하였다. 특히, 제20조에서 외국인주민지원센터를 직영 또는 위탁 운영할 수 있다고 규정하였으나 외국인주민조례를 제정한 228개(외국인주민 지원조례+외국인주민 및 다문화가족 지원조례)의 지방자치단체 중 63개의 지방자치단체만 외국인주민센터를 운영하고 있는 것으로 조사된다.

▶▶ [표 2-22] 외국인주민 및 다문화가족 지원조례 통합표준안

구분	조문	주요내용
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(외국인주민 및 다문화가족의 지위)	제3조(외국인 주민 및 다문화가족의 지위) ①○○시 외국인주민 및 다문화가족은 법령이나 다른 조례 등에서 달리 규정하고 있지 않으면 주민과 동일하게 ○○시의 재산과 공공시설을 이용할 수 있고, ○○시의 각종

구 분	조문	주요내용
	제4조(지방자치단체의 책무) 제5조(지원계획 수립) 제6조(지원대상) 제7조(지원의 범위)	행정 혜택을 받을 수 있다. ②○○시장은 외국인주민 및 다문화가족이 지역공동체의 구성원으로서 ○○시 행정에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. 제7조(지원의 범위) ① 외국인주민 : 1. 외국인주민에 대한 불합리한 차별 방지 및 인권옹호를 위한 교육·홍보 등, 2. 외국인주민이 생활하는데 필요한 기본적 소양과 지식에 관한 교육·정보제공 및 상담 등, 3. 전문외국인력의 법적 지위 및 처우의 개선에 필요한 제도와 시책 등, 4. 각종 문화·체육행사의 개최, 5. 외국인·외국투자기업의 사업상 필요한 행정서비스, 6. 외국인주민 자녀 보육·교육사업, 7. 그 밖에 ○○시장이 필요하다고 인정하는 사항 ② 다문화가족 : 1. 다문화가족에 대한 이해 증진을 위한 교육 및 홍보, 2. 결혼이민자 등이 ○○시에 생활하는 데 필요한 기본적 정보의 제공 및 적응교육, 3. 결혼이민자 등에 대한 한국어교육의 실시, 직업교육·훈련 및 일자리 연계, 4. 다문화가족의 가족상담, 부부교육, 부모교육, 가족생활교육 등 평등한 가족관계 유지를 위한 사업, 5. 다문화가족 내 가정폭력의 예방 및 가정폭력으로 피해를 입은 결혼이민자 등의 보호·지원, 6. 결혼이민자 등이 건강하게 생활할 수 있도록 영양·건강에 대한 교육, 산전·산후도우미 파견, 건강검진 등의 의료서비스 지원, 7. 결혼이민자 등에 대한 외국어 통역·번역 서비스의 제공, 8. 다문화가족 구성원인 아동의 보육·교육 지원 및 한국어교육 등 언어능력 제고에 필요한 지원, 9. 그 밖에 ○○시장이 필요하다고 인정하는 사항
제2장 외국인주민 및 다문화가족 지원협의회	제8조(협의회 설치) 제9조(협의회의 기능) 제10조(위원장) 제11조(회의) 제12조(의견청취 등) 제13조(위원의 수당) 제14조(위원의 위촉해제)	제9조(협의회의 기능) 1. 지원계획 수립, 시행 및 평가에 관한 사항 2. 지원사업의 지역 공동사안에 대한 상호 협력에 관한 사항 3. 함께하는 지역공동체 구현에 관한 사항
제3장 외국인주민 및 다문화가족의 정책참여	제15조(자문회의의 설치) 제16조(자문회의의 기능) 제17조(회의) 제18조(외국인주민의 정책참여)	제18조(외국인주민의 정책참여) ① ○○시장은 외국인주민 및 다문화가족이 정책에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다. ② ○○시장은 외국인주민 및 다문화가족을 지역사회 봉사활동에 적극적으로 참여 할 수 있는 여건을 조성하여야 한다.
제4장 외국인주민 및 다문화가족 지원시책 및 사업추진	제19조(시책사업 추진) 제20조(외국인주민센터 등의 지정) 제21조(업무의 위탁) 제22조(지원단체에 대한 지원)	제20조 (외국인주민센터 등의 지정) ① ○○시장은 외국인주민을 위하여 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 법인이나 단체를 외국인주민센터로 지정하고, 제7조 제1항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다. ② ○○시장은 다문화가족 지원에 필요한 전문 인력과

76 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	조문	주요내용
	제23조(세계인의 날) 제24조(포상) 제25조(명예시민) 제26조(시행규칙)	시설을 갖춘 법인이나 단체를 다문화가족지원센터로 지정하고, 제7조제2항 각 호에 해당하는 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.

주: 외국인투자 관련 조례와 외국인 환자 유치 조례는 제외

출처: 안전행정부, “2012년 외국인주민 및 다문화가족 지원조례(통합표준안)”, 경기도외국인인권센터 홈페이지 2020년 12월 28일자 게시물, (http://www.gmhr.or.kr/migration/14?sfl=wr_subject&stx=%EC%A1%B0%EB%A1%80&sop=and, 최종접속일: 2023.06.01.)

2023년 현재 17개 광역지방자치단체가 다문화 및 외국인 주민 지원조례를 제정·운용하고 있는데 서울, 대구, 인천, 세종, 강원, 충북, 충남, 경북에서는 외국인 주민 지원조례와 다문화가족 지원조례를 통합하여 운용하고 있다. 또한 교육부는 각 지방교육청에게 다문화교육진흥조례를 제정하도록 하고 있어 17개 모든 광역자치단체에서 해당 지원조례가 등장하고 있다. 인천, 경기, 충남, 전북, 경북, 경남 등의 지역에서는 고려인 지원조례를 제정한 반면, 경상북도와 전라북도의 경우 최근 농촌 일자리 문제로 대두된 계절노동자와 관련하여 “농어촌인력 지원에 관한 조례”를 제정한 것이 특징이다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

» [표 2-23] 17개 광역자치단체 외국인 관련 조례현황

구분	다문화가족	외국인주민	다문화·외국인	다문화교육진흥	고려인지원	기타
서울			○	○		
부산	○	○		○		- 외국인학교 지원에 관한 조례
대구			○	○		
인천			○	○	○	- (교육청) 다문화가정 학생 이중언어 교육 지원에 관한 조례 - 외국인근로자 지원센터 설치 및 운영 등에 관한 조례
광주	○	○		○		- (교육청) 다문화가정 학생 이중언어 교육 지원에 관한 조례 - 외국인주민의 건강증진에 관한 조례
대전	○	○		○		- 대전광역시 외국인시정참여회의 설치 및 운영 조례
울산	○	○		○		
세종			○	○		- 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례

구분	다문화가족	외국인주민	다문화·외국인	다문화교육진흥	고려인자원	기타
경기	○	○		○	○	- 농어업 외국인근로자 인권 및 지원 조례 - 외국인 인권 지원에 관한 조례
강원			○	○		
충북			○	○		
충남			○	○	○	- 외국인노동자 보호 및 지원에 관한 조례
전북	○	○		○	○	- 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례 - 전라북도 농어촌인력 지원에 관한 조례
전남	○	○		○		
경북			○	○	○	- 경상북도 농어촌인력 지원 활성화에 관한 조례
경남	○	○		○	○	
제주	○	○		○		- 각급학교 외국인 기간제교원 임용의 특례에 관한 조례 - 외국인 자녀 전용 어린이집 설치·운영 등에 관한 조례 - 외국인자문위원회 설치·운영 조례 - 외국인주민 인권 보장 및 증진 조례외국인학교 및 외국인유치원의 설립·운영에 관한 조례

주: 외국인투자 관련 조례와 외국인 환자 유치 조례는 제외

출처: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>, 최종접속일: 2023.06.01.)

조직현황을 파악하기 위해 각 지방자치단체의 행정기구 설치조례를 통해 알아본 결과, 2023년 6월 기준 외국인정책과가 설립된 지방자치단체는 경기도뿐이었으며 그 보다 하위조직인 팀 단위에서 다문화와 별도로 외국인지원팀이 있는 지역 역시 서울, 충북, 경북, 전북뿐이었으며 다른 지방자치단체의 경우 다문화팀과 함께 운영하고 있는 경우가 많았다. 경기도의 경우 담당인력 역시 외국인(근로자) 13명, 다문화가족 7명으로 전국에서 가장 많았으며 서울이 13명, 경북이 12명으로 그 다음을 차지하였다. 외국인 인구가 가장 많은 서울·경기와는 달리 경상북도의 경우 상대적으로 담당인력이 많은데 이는 인구감소에 따라 경상북도가 외국인을 적극적으로 유치하고자 하는 의도가 있는 것으로 보인다. 반면, 제주도의 경우에는 인구대비 체류외국인 비중이 가장 높은 지방자치단임에도 다문화가족과도 아닌 복지정책과에서 외국인정책을 추진하고 있어, 외국인 정책에 대한 큰 관심을 가지지 않고 있는 것으로 보인다.

78 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

» [표 2-24] 17개 광역자치단체 외국인 관련 전담조직 현황

구분	전담부서	주요업무	담당 인력
서울	가족다문화담당관 여성가족정책실 외국인지원팀, 다문화가족정책팀, 가족다문화지원팀	- 외국인주민·다문화가족 생활 지원에 관한 계획 수립 및 총괄 기획·조정 - 외국인주민 및 다문화가족 지원 시설 설치 및 운영에 관한 사항 - 외국인주민 및 다문화가족 지원 사업 개발·추진에 관한 사항	13
부산 ¹	여성가족과 다문화외국인지원팀	- 결혼이민·다문화가족 지원 - 외국인주민 지원 및 조례, 부산국제교류재단 지원	4
대구	여성가족과 가족다문화팀	- 외국인주민 및 다문화가족 지원에 관한 사항	5
인천	인구가족과 다문화가족담당, 외국인생활지원담당	- 다문화가족 지원에 관한 사항 - 다문화 국제교류 및 제도화 추진에 관한 사항 - 다문화가족 데이터베이스(DB) 구축 등 정보화 서비스 관 리·운영에 관한 사항 - 외국인주민 지원 총괄·관리(프로그램 개발, 관련 단체 활 동 지원 등)에 관한 사항 - 외국인주민 지역사회 적응 지원에 관한 사항 - 외국인종합지원센터 운영에 관한 사항 - 외국인 근로자 지원 총괄에 관한 사항	8
광주	여성교육국 여성가족과	- 다문화가족 지원업무 총괄·조정	2
대전	기획조정실 도시브랜드담당관	- 외국인주민 통합지원센터 운영에 관한 사항 - 국제화도시 기반 구축에 관한 사항 - 국제화 종합계획 수립에 관한 사항 - 외국인 정책 및 거주외국인(정주여건 개선) 지원에 관한 사항	2
	복지국 여성가족청소년과 가족다문화팀	- 다문화가족 업무 추진에 관한 사항	4
	전략사업추진실 창업진흥과	- 해외 외국인유학생 유치 (박람회) 및 보조금지원에 관한 사항 - 외국인 인턴십 운영에 관한 사항	1
울산	복지여성국 여성가족청소년과	- 외국인주민 지원에 관한 사항 - 다문화가족 지원에 관한 사항 - 외국인주민지원센터 운영	2
세종	경제산업국 기업지원과	- 외국인근로자 한글교육 지원에 관한 사항	1
경기	여성가족국 가족다문화가족과 다문화지원팀	- 다문화가족 종합지원에 관한 사항 - 다문화가족 아동지원에 관한 사항 - 다문화가족지원센터에 관한 사항 - 다문화 네트워크 조성에 관한 사항 - 결혼중개업의 관리에 관한 사항 - 폭력피해 이주여성 보호시설 운영지원에 관한 사항	7

구분	전담부서	주요업무	담당 인력
		- 이주배경 아동·청소년 지원에 관한 사항 [신설 2020-03-16-] - 결혼이주여성 인권보호에 관한 사항 [신설 2020-03-16-] - 가족다문화 관련 법인 및 단체에 관한 사항 [신설 2021-3-2]	
	노동국 외국인정책과	- 외국인정책 기본계획 수립에 관한 사항 - 외국인정책 연도별 계획수립 및 평가에 관한 사항 - 외국인주민 법령 등 제도개선에 관한 사항 - 외국인주민 지원시책 개발에 관한 사항 - 외국인 관련 각종 통계·제도개선·법령정비 홍보에 관한 사항 - 비영리 법인, 비영리민간단체 등록·관리에 관한 사항 - 외국인주민 화합을 위한 행사에 관한 사항 - 외국인주민 인권보호 및 증진 기본계획에 관한 사항 - 외국인 인권 지원 조례에 관한 사항 - 외국인주민 차별·부당행위 등 피해사례 실태조사에 관한 사항 - 외국인 노동자 인권향상을 위한 시책 개발에 관한 사항 - 외국인 인권지원센터 운영 지원에 관한 사항 - 외국인 인권 증진 교육 및 홍보에 관한 사항 - 외국인주민 인권보호 및 권리구제에 관한 사항 - 외국인주민 지원 조례 운영에 관한 사항 - 고려인주민 지원 조례에 관한 사항 - 외국인주민 적응지원에 관한 사항 - 외국인주민 복지센터에 관한 사항 - 외국인주민 정착 및 생활 지원 사업에 관한 사항 - 유학생 및 외국국적 동포 지원에 관한 사항 - 불법체류 외국인 노동자 고용(취업) 방지에 관한 사항 - 외국인주민 사회통합에 관한 사항	13
강원	여성청소년가족과 다문화가족팀	- 한부모·다문화가족 등 지원 및 관리 - 거주외국인 실태조사, 지역사회정착 지원 관리, 적응 프로그램 운영	3
충북	양성평등정책관	- 다문화정책 계획수립 및 시행 - 다문화가족 사회통합 및 지원에 관한 사항 - 다문화가족지원센터 운영 및 지원 - 결혼중개업 지도에 관한 사항	1
	인구정책담당관 외국인관리팀	- 외국인 지원업무 총괄 관리 - 지역특화형 비자 시범사업 - 도내 거주 외국인 생활 안내 및 지원	3
충남	여성가족정책관 다문화팀	- 외국인주민 및 다문화가족 정착과 자립 지원에 관한 사항 - 도 및 시군 외국인주민 지원정책 총괄에 관한 사항 - 다문화정책협의회 구성·운영	4

80 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	전담부서	주요업무	담당 인력
	산업경제실 일자리노동정책과	- 외국인노동자 지원	1
	농림축산국 농업정책과	- 농촌 인력 육성 및 수급 대책 추진(외국인 계절근로자, 농작업 지원단 육성·운영, 농촌고용인력사업, 농촌일손돕기 추진 포함)	1
	해양수산물 수산자원과	- 수산분야 외국인 근로자 등 인력관리	1
전북	복지여성보건국 여성가족과 가족다문화팀	- 다문화가족 정책 시행계획 수립 - 가족센터 운영 - 전라북도 외국인주민 및 다문화가족 지원협의회 운영 - 다문화가족지원 거점센터 운영 - 다문화가족 특성화사업 운영 - 다문화 기본사업(한국어교육, 가족교육 등) 추진 - 전라북도 다문화가족지원사업 추진 - 다문화가족 생활실태 조사 - 다문화 인식개선사업 추진 - 다문화이주민플러스센터 운영·지원 - 결혼이민자 코디네이터 운영 - 다문화 관련 유공자 표창 - 다문화 관련 법인설립 및 비영리단체 등록 - 다문화 관련 사회단체보조금 지원 - 폭력피해 이주여성 지원사업 운영 - 국제 및 국내 결혼중개업에 관한 사항	4
	교육소통협력국 대외협력과 국제외국인정책팀	- 외국인 유학생 유치·지원 등 기획·평가업무 전반 - 외국인 유학생 관련 통계(DB 구축) 관리 - 외국인정책 총괄 및 시행계획 수립 - 외국인 지원·협력 체계 구축 및 관리 - 외국인 현황 통계 관리 - 외국인 관련 유공자 표창- 외국인 실태조사 - 외국인현장 상담소 운영 - 외국인주민 지역 정착 지원사업 - 외국인주민 등 거주지역 기초인프라 조성사업 추진 - 외국인주민 등 문화 체육활동 지원사업 추진, 외국인지원 우수사례 발굴 확산 - 외국인 관련 사회단체 보조금 지원 - 지역특화형 비자 시범사업 추진 - 국제교류협력 종합기획·조정 - 해외 자매우호지역 교류 및 신규 교류지역 발굴·확대 - 해외 지방정부간 초청 및 분야별 교류 추진 - 해외사무소 운영 지원 - 도내 시군 국제교류업무 지원 - 국제교류자문관 운영 - 국제교류 법인·단체 설립인가 및 등록 - 국제교류 법인·단체 보조금 지원 관리 - 해외 호남향우회 및 재외 도민단체 협력 지원	3

구분	전담부서	주요업무	담당 인력
	복지여성보건국 보건의료과	- 외국인근로자등 소외계층 의료비 지원	1
전남1	인구청년정책관	- 외국인 지원업무	1
	일자리경제본부 중소벤처기업과	- 지역특화형 비자 사업, 외국인 근로자 관련 업무	1
	여성가족정책관 다문화팀	- 가족센터 운영 - 다문화특성화 사업 등 다문화가족 지원	3
경북	지방시대정책국 외국인공동체과	- 외국인 정책 총괄 및 시행계획 수립 - 지역특화형 비자 추진 - 외국인 지원·협력체계 구축 및 관리 - 외국인 주민 지역정책 지원에 관한 사항 - 외국인 주민 문화체육활동 지원에 관한 사항 - 다문화 가족 정책의 기획·종합 - 다문화 가족의 사회통합지원 - 그 밖에 외국인·다문화 지원에 관한 사항	12
경남	복지보건국 감염병관리과	- 외국인 근로자 등 의료지원사업	1
	여성가족국 가족지원과	- 다문화가족 지원에 관한 사항 - 외국인주민 지역사회 통합에 관한 사항	5
제주1	복지정책과 가족친화팀	- 다문화가족지원 - 외국인 정책 시행계획, 외국인주민 지원사업	2

주1. 부산, 전라남도, 제주도의 경우 행정기구 설치조례에 소관사무가 없어 홈페이지를 참고함

출처: (소관사무) 각 지방자치단체 행정기구 설치 조례 시행규칙, (담당 인력) 각 지방자치단체 홈페이지 참조. (최종접속일 : 2023.06.01.)

기초자치단체에서는 외국인 주민지원조례와 다문화가족 지원조례를 별도로 운영하고 있는 지방자치단체가 150여 개소, 다문화와 외국인 주민을 통합하여 조례를 제정한 지방자치단체가 75개소로 전국의 모든 지방자치단체가 외국인 관련 조례를 제정한 것으로 보인다. 외국인 근로자 관련 조례의 경우 강릉시, 미추홀구 2개소를 제외하고는 모두 계절근로자 지원에 관한 조례를 제정하였으며, 남원시·삼척시 등 18개소 지방자치단체에서는 “농촌인력 지원에 관한 조례”라는 명칭으로 관련 조례를 제정하였는데 이는 고용허가제(E-9)와 달리 계절근로자(E-8) 지방자치단체에 관련 업무가 많고 또 실제 농촌에서도 많은 일손이 부족하기에 나타난 현상으로 보인다. 또한, 경상남도과 서울시의 경우 자율방범대 및 외국인명예경찰대(혹은 치안봉사단 등)의 조례가 다수 제정되었는데 이는 외국인이 지방자치단체 치안활동에 참여하여 지역사회 통합을 목적으로 하는 것으로 보인다. 기타 조례로는 이중언어교육지원(안산), 학습활동비 지원

(순창)과 다문화시민대상(안산), 외국인 명예통장(서울 구로구, 외국인주민) 등의 조례가 있으며, 특히 안산시, 김포시 제천시 등에서는 고려인 주민 지원조례를 제정하여 해당 지방자치단체에 고려인이 밀집되어 있거나 장기적으로 유치하고자 하고 있음을 알 수 있다.

》 [표 2-25] 기초지방자치단체 외국인 관련 조례제정 현황

구분	다문화 가족 지원 조례	외국인 주민지원	다문화 및 외국인 통합	자율 방법대	외국인 근로자	기타	합계
서울	14	12	12	19	-	1	58
부산	16	10	-	-	-	-	26
대구	8	8	-	-	-	-	16
인천	8	9	2	-	1	-	20
광주	2	6	2	-	-	-	10
대전	5	4	-	-	-	-	9
울산	2	2	3	-	-	-	7
세종	-	-	-	-	-	-	0
경기	11	16	21	-	5	6	59
강원	10	10	8	-	7	-	35
충북	8	8	3	-	7	2	28
충남	8	8	7	-	8	-	31
전북	11	11	3	-	5	2	32
전남	19	18	5	1	10	-	53
경북	16	17	5	-	9	-	47
경남	13	14	4	13	7	-	51
제주	-	-	-	-	-	-	0
합계	151	153	75	33	59	11	482

주: 외국인투자 관련 조례와 외국인 환자 유치 조례는 제외
출처: 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>, 최종접속일: 2023.06.01.)

기초자치단체의 외국인 관련 조직으로는 외국인주민지원센터가 있는데, 이는 전국에 약 63개가 있는 것으로 조사된다. 이중 직영으로 외국인 지원 센터를 운영하는 곳으로는 강남구, 금천구, 마포구, 서울시청, 용산구, 서초구청, 영등포구청(이상 서울), 인천시와 인천경제자유구역청, 대전광역시, 울산광역시, 안산시, 여주시, 영양군, 창원시 등으로 17개소가 직영으로 운영하고 있으며, 45개소는 민간위탁을 주고 있는 것으

로 나타난다. 외국인 주민지원센터의 운영근거가 되는 외국인 주민 지원조례의 경우 거의 모든 지방자치단체가 제정하는 것으로 나타나나 실제 지원조직인 운영센터는 1/4정도만 운영하고 있다.

부산광역시의 경우에는 단순 위탁사업이 아닌 부산 글로벌도시재단(구 부산교류재단)을 설립하여 외국인 지원 정책을 “외국인이 살기 좋은 도시 조성을 위한 각종 사업”을 자체적으로 기획·운영할 수 있도록 하고 있다(부산광역시 글로벌 도시재단 설립 및 운영 지원 조례). 해당 재단은 지방자치단체 출연기관으로서 세계시민교육, 외국인 지원 등의 자체사업을 운영하고 있다.

» [표 2-26] 지방자치단체 외국인주민센터 운영현황

구분	명칭	방식	운 영 자
서울(21)	서울글로벌센터	위탁	밀알복지재단
	서남권글로벌센터	위탁	(사)이주민 지원센터 친구
	서울글로벌문화체험센터	위탁	서울관광재단
	역삼글로벌빌리지센터	직영	강남구청
	금천글로벌빌리지센터	직영	금천구청
	연남글로벌빌리지센터	직영	마포구청
	성북글로벌빌리지센터	직영	서울시청
	이태원글로벌빌리지센터	직영	용산구
	이촌글로벌빌리지센터	직영	용산구
	서래글로벌빌리지센터	직영	서초구청
	성동외국인근로자센터	위탁	노동인권회관
	금천외국인근로자센터	위탁	(사)티뷰크사회복지재단
	은평외국인근로자센터	위탁	기독교대한감리회
	강동외국인근로자센터	위탁	대한사회복지개발원
	양천외국인근로자센터	위탁	진각복지재단
	성북외국인근로자센터	위탁	복지동행 사회적협동조합
	서울이주여성상담센터	위탁	(사)한국이주여성 인권센터
	금천외국인근로자센터	위탁	(사)티뷰크사회복지재단
	다드림문화복합센터	직영	영등포구청
	서남권글로벌센터(교육지원팀)	직영	영등포구청
	서울외국인주민지원센터	위탁	사단법인 이주민센터 친구
부산(2)	부산글로벌도시재단 글로벌센터	위탁	부산글로벌도시재단(구 부산국제교류재단)
	부산외국인근로자지원센터	위탁	(사)이주민과 함께
대구(1)	달성외국인근로자지원센터	위탁	(사)대구경영자총협회, 한국노총대구지역본부
인천(3)	인천외국인종합지원센터	직영	인천광역시
	IFEZ글로벌센터	직영	인천경제자유구역청
	미추홀구 외국인근로자 지원센터	위탁	인천외국인노동자센터

84 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	명칭	방식	운 영 자
광주(1)	고려인마을 종합지원센터	위탁	(사)고려인마을
대전(1)	대전광역시 외국인주민통합지원센터	직영	대전광역시
울산(1)	울산글로벌센터	직영	울산광역시
경기(7)	수원시 외국인복지센터	위탁	사회복지법인 수원중앙복지재단
	성남시외국인주민복지지원센터	위탁	한국기독교장로회주민교회
	부천시 지정 외국인주민 지원센터	지정	(사)부천이주민지원센터
	남양주시외국인복지센터	위탁	(재)대한성공회유지재단
	외국인주민지원본부	직영	안산시
	시흥시외국인복지센터	위탁	천주교 수원교구 사회복지회
	김포시 외국인주민지원센터	위탁	(사)국경없는 마을
	경기도외국인인권지원센터	위탁	사회복지법인 안산제일복지재단
	용인시 외국인복지센터	위탁	공익법인 아시아문화연구원
강원(2)	화성시외국인복지센터	위탁	(재)천주교가리따스수녀회 유지재단
	원주시 외국인주민지원센터	위탁	(사)함께하는 공동체
	강릉시 외국인근로자 지원센터	위탁	(사)강릉자원봉사센터
충북(2)	음성군 외국인지원센터	위탁	(사)글로벌투게더음성
	청주 외국인주민지원센터	위탁	충북국제협력단
충남(4)	아산시 외국인 노동자 지원센터	위탁	아산외국인노동자지원센터(단체)
	당진시 외국인근로자 지원센터	위탁	당진YMCA
	홍성이주민센터	위탁	홍성이주민센터
	서천군HAPPY외국인지원센터	위탁	장항청년회의소
전남(2)	외국인주민종합지원센터	직영	여수시
	영암군 외국인주민 지원센터	위탁	세한대학교
경북(8)	포항 남구 외국인근로자상담센터	위탁	말씀순교회
	포항 북구 외국인근로자상담센터	위탁	늘사랑교회
	구미가톨릭근로자문화센터	위탁	(유)대구구 천주교회
	구미제일외국인상담센터	위탁	구미제일외국인상담센터
	꿈을이루는 사람들 마하이주민센터	위탁	(사)꿈을이루는사람들
	영천외국인상담센터	위탁	(사)영천외국인센터
	경산시외국인상담소	위탁	경산시외국인상담소
	글로벌다문화복지센터(경산)	위탁	글로벌다문화복지센터
	영양빛깔찬일자리센터	직영	영양군
경남(3)	경상남도외국인주민지원센터	위탁	경남이주민노동복지센터
	창원이주민센터	위탁	천주교마사교구이주사목위원회
	웅남동외국인커뮤니티센터	직영	창원시(웅남동)
제주(1)	제주특별자치도 외국인근로자지원센터	위탁	(사)제주외국인평화공동체

주 : 회색표시, 직영

출처 : 권오철·금창호, “외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구”, 한국지방행정연구원(2020), 18-19.에서
정보공개포털(www.open.go.kr)을 활용하여 2020년 이후 내용을 보완·수정(최종접속일: 2023.06.01.).

지방자치단체 간 협력으로는 전국다문화도시협의회가 있다. 전국다문화도시협의회는 외국인이 증가하여 지역 내 외국인 밀집지역이 형성되는 현실에서 외국인주민 행정에 관한 경험이 축적되지 않은 지방자치단체들이 상호 간 정보 공유와 협력을 도모해야 할 필요성이 제기되자 2012년 11월 전국 24개 기초자치단체가 설립하였다.⁷⁷⁾ 실제로

외국인주민 밀집거주지역에서 이민행정을 담당하는 지자체 공무원을 대상으로 조사한 결과, 지역에 다양한 외국인 주민이 유입되고 정책수요가 증가하지만 대부분 외국인주민 정책이 낯설고 자원과 지식이 부족한 것으로 나타났으며,⁷⁷⁾ 관제부처인 법무부, 고용노동부, 행정안전부, 농림축산식품부 등과 지자체 간 협조체계가 미흡하여 어려움이 있는 것으로 확인되고 있다.⁷⁹⁾

전국다문화도시협의회는 외국인밀집지역에서의 범죄예방, 한국어교육, 인권 등 다양한 정책을 공조하고 우수시책을 발굴·도입을 위하여 정기적으로 실무협의회, 연례회의, 정책포럼 등을 개최하였고, 중앙정부와의 공식적인 협의를 도모하기 위하여 제3차 외국인정책기본계획을 근거로 법무부-전국다문화도시협의회 간 외국인정책 업무협약(MOU)을 체결하는 등⁸⁰⁾ 법무부로 정책을 건의하는 역할을 하고 있다.

그러나 전국다문화도시협의회는 지방자치법상 행정협의회로서 그 특성상 설립은 용이하지만 실질적인 집행력을 보장하지 못한다. 행정협의회는 지방자치법상의 지방자치단체 간 협력제도 중 하나로서 2개 이상의 지방자치단체가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있고(동법 제169조제1항), 이 경우 참여 지방자치단체는 협의에 따라 규약을 정하여 지방의회에 각각 보고하는데(동법 제169조제2항), 전국다문화도시협의회 참여 지자체도 이를 따르고 있다. 행정협의회는 합의가 이루어지지 아니한 사항에 대해 관계 지방자치단체가 요청하면 시·도지사나 행정안전부장관은 분쟁조정위원회의 의결에 따라 조정할 수 있으며(동법 제173조 제1항 및 제2항), 협의회를 구성한 관계 지방자치단체는 협의

77) 전국다문화도시협의회는 외국인주민이 1만 명 이상 거주하거나 외국인주민 비율이 3% 이상인 기초지방자치단체만 가입할 수 있으며, 2021년 기준 협의회 참여 지자체는 27개로서 서울 7개(강서, 종로, 성동, 서대문, 구로, 영등포, 금천), 인천 1개(남동구), 경기도 14개(수원, 성남, 안양, 부천, 평택, 안산, 고양, 남양주, 시흥, 용인, 김포, 화성, 광주, 포천), 충남 2개(천안, 아산), 광주 1개(광산구), 경남 1개(김해), 전북 1개(익산)로 구성되어 있다(서울특별시 강서구의회 미래·복지위원회, 전국다문화도시협의회 규약 일부개정 동의안 검토보고서(2021), 5.)

78) 이해경·조영희, “지방자치단체 이민행정의 수직·수평적 협력거버넌스 연구-전국다문화도시협의회 사례를 중심으로-”, 한국자치행정학보 제36권 제1호, 한국자치행정학회(2022), 241.

79) 근데 어렵더라고요. 외국인들이 많은 데는 거의 다 경기도 서울 쪽이랑 이쪽에는 거의 없어서... 하도 답답하니까 이제 다문화협의회 거기를 가입을 하기는 했는데 경기도에서 거의 공유할 수 있는 것도 이제 지자체끼리 업무를 공유하고자 하고 중앙에다가 이렇게 제도 건의를 하자고 그게 만들어진 것 같더라고요. 만들어진 지는 굉장히 오래됐는데 사실 이제 뭐 하는지는 저희도 잘은 모르겠어요(지방자치단체 공무원P).

80) 이해경·조영희, 전제논문(2022), 244.

회의 결정에 따라 사무를 처리해야 하나(동법 제173조제1항), 감시·감독 조항이나 전담 직원을 둘 수 없어 실질적인 집행력은 보장하지 못하는 제도이다. 일반적으로 행정협의회 제도는 폐기물 처리나 상하수도·도로 관리, 관광활성화 등 공동의 행정사무를 처리하기 위해 인근 지자체로 구성하지만, 전국다문화도시협의회회의의 경우에는 지방자치단체의 권한이 제한되어 있으면서도, 업무가 광범위한 외국인 정책의 특성상 공동사무를 발굴하는 것이 매우 어려워 현재와 같이 정책발굴과 공유 등에 머물고 있으며 이상의 협력체계가 이루어지지 않은 것으로 보인다.

결국, 지방자치단체 간 협력활성화를 위해서는 외국인 정책에서 지방자치단체가 처리해야 할 권한과 사무를 명확히 하고, 이들 간 공동처리 해야 할 사무(농촌·어업 근로자 관리 등)를 발굴·제시해야 할 것으로 보인다.

5. 체류자격제도의 현황과 문제점

가. 개념의 정리 - 체류자격·비자·체류관리

체류자격은 흔히 비자(Visa; 사증)⁸¹⁾와 혼용되더라도 양자는 구별된다. 먼저 비자란 외국인이 특정 국가에 입국할 수 있음을 인정하는 ‘입국허가 확인’의 의미로 사용되기도 하지만, 우리나라에서는 외국인의 입국허가신청에 대한 영사의 ‘입국추천행위’의 의미로 이해된다. 그래서 외국인이 비자를 소지한 경우에도 출입국관리사무소 심사관이 입국심사결과 허가요건에 부합하지 않는다고 판단한 경우 입국이 불허될 수 있는 것이다. 이러한 비자에는 입국한 날부터 체류할 수 있는 기간과 체류자격이 함께 명시되므로, 체류자격은 비자의 내용을 이루면서도 비자보다 넓은 개념으로 파악된다. 체류자격이란 외국인이 국내에 머물면서 일정한 활동을 할 수 있는 법적 지위를 유형화한 것으로, 그에 따라 일정한 권리를 부여받고 의무를 부담하는 출입국관리법에서 정한 자격을 지칭한다.⁸²⁾ 외국인은 체류자격에 따라 법적신분이나 지위 또는 활동의 범위가 달라지게 되며, 우리나라는 체류자격을 총 37개 범주로 구분하고 있다(출입국관리법시행령 제12조). 나아가 외국인에게 국내에 체류할 수 있는 자격을 부여·정지·변경하는

81) 「출입국관리법」과 「출입국관리법시행령」에서는 ‘사증(査證)’으로 표현하고 있으나, 본 절에서는 일반적·국제적으로 통용되는 용어인 ‘비자’를 사용하기로 한다.

82) 서울행정법원 2016. 9. 30. 선고 2015구합77189 판결.

행정 일체를 체류관리라고 할 수 있는데,⁸³⁾ 이러한 체류관리는 한 국가가 결정한 외국인 유입정책을 실행하는 핵심적인 기능을 반영하게 된다.

나. 체류자격제도의 운영 유형

체류자격을 결정하는 요인에는 외국인의 이민동기와 연동하여 경제적 원인, 정치적 원인, 사회적 원인 또는 인도적 원인이 고려될 수 있다. 그러나 외국인의 유입여부를 결정하는 이민 유입국에 있어 체류자격제도를 설계할 때 주된 고려사항은 국내 기업들의 노동력 수요임을 부인하기 어렵다.⁸⁴⁾ 이에 따라 체류자격제도의 운영은 크게 국내 노동시장의 수요에 따라 외국인의 유입을 허용하는 ‘수요 주도 방식’과 국내 노동시장의 수요와 상관없이 일정한 자격을 구비한 외국인의 유입을 허용하는 ‘공급 주도 방식’으로 분류할 수 있고, 개별적인 체류자격의 유형에 따라 양자를 융합하여 운영하는 방식도 가능하다.

공급 주도 방식은 캐나다, 호주 등과 같이 이민에 의해 성립된 국가들이 주로 채택하는 유형으로, 사전에 설정된 산정기준에 따라 일정한 점수가 충족되면 이민을 허가하는 점수기반제(points based system)를 통해 지속적인 이민자 수용정책을 시행한다. 한편 수요 주도 방식은 유럽과 아시아 대다수 국가들의 경우와 같이 이민자격과 규모를 결정할 때 거시경제적 노동수요 및 산업부문별 노동수요를 두루 고려하여 이민관리 당국이 산업연수생제, 고용허가제, 계절근로자제 등과 같은 선택적 수용정책을 통해 시행된다.⁸⁵⁾ 이에 비춰 오늘날 우리나라의 체류자격제도는 수요 주도 방식을 채택하고 있다. 다만, 1980년대 중반까지 이민 송출국의 지위에서 급속도의 경제발전과 함께 이민 유입국으로 변화하였고, 급변하는 시대변화에 편승해 체류자격제도를 변화시켜 오고 있다.

83) 권채리·최서리·유민이, “체류외국인 250만 명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구”, 한국법제연구원·이민정책연구원, (2021), 124-133면. 다만, 본 보고서는 ‘체류관리’를 특히 외국인이 국내 입국하려고 할 때 입국허가 여부를 결정하는 국가재량행위로서 ‘출입국관리’와 구별하여, ‘이미 유입된’ 외국인의 체류자격에 대한 행정으로 국한하고 있다. 하지만, 이 절에서는 외국인에 대한 출입국관리를 별도로 검토하지 않으므로 이를 포함하는 일반적인 의미로 사용한다. 법무부 출입국·외국인 정책본부 역시 이러한 의미로 ‘외국인 체류관리’를 이해하고 있다. (<https://www.immigration.go.kr/immigration/1515/subview.do>, 2023. 11. 5. 최종검색)

84) 임정덕, “외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향”, 한국보건사회연구원, (2011), 13-26면.

85) 임정덕, “외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향”, 한국보건사회연구원, (2011), 97면.

다. 우리나라 체류자격제도의 변천 경과

1963년 출입국관리법이 제정되어 체류자격제도를 포함한 외국인의 체류관리 일반을 규정하기 시작한 이래 출입국관리법은 국내외의 환경변화 및 우리 사회의 필요에 따라 54회에 걸쳐 전부 내지 일부 개정되면서 변모해 왔다. 출입국관리법 및 출입국관리법 시행령의 개정을 통한 체류자격제도의 주요 시기별 변화와 특징을 중심으로 살펴보면 아래와 같다.⁸⁶⁾

(1) 단순기간관리기(1978~1984년)

단순히 체류기간을 기준으로 15일, 30일, 60일 이내로 체류할 수 있는 비자를 두면서, 각 기간별로 1회 입국을 허용하는 단수비자와 2회 이상 입국을 허용하는 복수비자를 두고 있었다. 이 시기 우리나라는 이민 송출국으로서, 외국인의 유입은 단순 통과 또는 관광의 목적이 주를 이루고 있었으며, 사업상의 목적 등으로 60일을 초과하는 체류를 필요로 하는 경우가 일반적이지는 않았음을 알 수 있다.

(2) 목적분류기(1984~1993년)

당시 가장 큰 변화는 체류자격을 체류목적에 따라 외교, 공무, 협정, 단기, 취재, 종교, 기술, 상용, 투자, 교육, 고용, 유학, 연수, 흥행, 동거, 거주, 동반, 기타의 총 18가지로 분류한 것이다. 이러한 체계가 현행 체류자격제도의 원형을 이룬 것으로 보이는데, 이 시기 한국사회의 급속한 경제발전에 따라 외국인 유입 인원의 증가 및 체류목적의 다양화가 이뤄짐으로써, 국내에 유입되는 외국인들의 체류목적에 반영하여 체류관리를 도모한 것으로 볼 수 있다.

(3) 유형화시기(1993~1999년)

앞선 시기 국내 유입 외국인들의 체류목적에 대응하여 체류자격을 열거하고 정리하였다면, 이 시기 가장 두드러진 특징은 체류목적에 A에서 H까지 알파벳순으로 유형화하여 8개 범주, 32개의 체류자격을 형성한 것인데 현행 제도와 가장 유사한 체계를

86) 권채리·최서리·유민이, “체류외국인 250만명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구”, 한국법제연구원·이민정책연구원, (2021), 134면 이하를 주로 요약·보완한 것이다.

갖추게 되었다. 특히 취업목적의 외국인에게 부여되는 E유형 가운데 E-8을 통해 산업 연수생제도가 도입되었고, 1998년 재외동포에 대한 우대정책의 일환으로 F-4가 신설되기도 하였다.

(4) 선별유입기(2002~2009년)

이 시기 체류자격제도는 ①경제적 목적의 체류자격에 대한 체류기간 연장, ②유학생의 취업목적 체류자격 부여, ③영주자격의 신설로 대표되는 변화를 반영하였다. 기업투자 목적의 체류자격자(D-8)에게 2002년에 2년이던 체류기간을 2008년에는 5년까지 연장하였고, 교수(E-1)에서 전문직업(E-5)의 체류자격자에게 체류기간을 5년까지 연장해주었으며, 비전문취업(E-9) 체류자격자에게도 3년까지 체류기간을 연장해준 것이 ①에 해당한다. 유학생이 졸업 후 국내에서 취업을 위해 6개월 간 체류할 수 있도록 하는 구직(D-10) 체류자격을 2005년 신설한 것이 ②에 해당한다. 또한 일정한 요건을 구비하면 체류기간에 제한이 없는 영주(F-5) 자격을 거주(F-3) 자격과 별도로 2002년 신설하였다. 그 밖에도 2004년 고용허가제(E-9)가 시행되어 인력난에 시달리는 사업주에게 단순노무인력으로서 외국인을 공급받을 수 있도록 하였고, 2007년 방문취업(H-2) 체류자격을 신설함으로써 단순노무직 취업활동이 금지된 재외동포(F-4) 체류자격을 얻지 못하는 중국 및 구 소련지역 동포의 취업활동을 허용하였다. 이러한 변화 기조는 우리나라가 보다 적극적으로 경제적 목적에 부합하는 외국인을 선별적으로 유입 내지 정주시키고자 하는 정책결정이 투영된 것으로 보인다.

(5) 현행(2011~2023년)

2011년부터 현행 제도에 이르기까지 법 개정을 통한 체류자격제도의 변화는 9회 있었으며, 현재 A에서 H까지 8개 유형 총 37개 체류자격으로 대분류되어 유지되고 있다. 특히 2015년 계절근로(E-8) 체류자격을 신설하여 농·어촌의 일손부족을 해결하기 위해 최대 5개월까지 체류자격을 부여하고 있으며, 2017년부터 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류자격으로 국내 5년 이상 취업활동을 한 외국인에게 숙련기능인력(E-7-4)으로 체류자격을 변경할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

라. 현행 체류자격제도

2018년 출입국관리법 개정 이래 현행 체류자격은 일반 체류자격과 영주로 구분된다(출입국관리법 제10조). 일반 체류자격은 다시 체류기간 90일 이하인 경우의 단기체류(출입국관리법 제10조의2 제1항 제1호), 91일 이상인 경우의 장기체류로 구분되고(출입국관리법 제10조의2 제1항 제2호), 영주는 체류기간의 제한이 없는 것이므로(출입국관리법 제10조의3 제1항), 현행 우리나라의 체류자격은 체류기간을 기준으로 단기체류, 장기체류, 영주로 분류된다. 그리고 체류목적에 따라 A에서 H까지 총 37개 체류자격으로 대분류되고, 이는 다시 구체적인 목적 및 대상으로 각 코드별 A-1-1과 같이 세분류되어 이를 감안할 경우 약 200여 개의 체류자격까지 증가하게 된다.⁸⁷⁾ 체류기간 별 체류자격의 분류 및 내용은 「출입국관리법 시행령」 별표에서 정하고 있는데, 체류기간의 제한이 없는 영주(F-5)자격,⁸⁸⁾ 단기체류로서 사증면제(B-1), 관광·통과(B-2), 일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4) 자격,⁸⁹⁾ 그리고 이들을 제외한 나머지 체류자격들은 모두 장기체류에 해당한다.⁹⁰⁾

» [표 2-27] 현행 체류자격 체계

체류자격	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위	체류기간
A계열 : 외교, 공무, 국가간 협정에 따라 체류하는 사람		
A-1 (외교)	외국 정부의 외교사절단 또는 영사기관의 구성원과 그 가족	재임기간
A-2 (공무)	외국 정부 또는 국제기구의 공무 수행자와 그 가족	공무수행기간
A-3 (협정)	SOFA 협정에 따른 주한미군, 군속, 초청계약자 및 그 가족	신분존속기간
B계열 : 사증면제협정, 상호주의 등에 따라 입국이 허용된 사람		
B-1 (사증면제)	대한민국과 사증면제협정을 체결한 국가의 국민	3개월 이내 (연장 불가)
B-2 (관광·통과)	관광·통과 등의 목적으로 사증 없이 입국하는 사람 (법무부 장관이 그 대상을 정함)	
C계열 : 90일 이내 일시 체류목적으로 입국하는 사람		
C-1 (일시취재)	일시적인 취재 또는 보도활동을 하는 사람	90일 이내 (연장 불가)

87) 법무부 출입국의 체류자격별 약호의 상세는 [부록 4.] 참조.

88) 「출입국관리법 시행령」제12조의2 제1항 관련 [별표 1의3] 참조.

89) 「출입국관리법 시행령」제12조 관련 [별표 1] 참조.

90) 「출입국관리법 시행령」제12조 관련 [별표 1의2] 참조.

체류자격	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위	체류기간
C-3 (단기방문)	관광, 상용, 방문 등의 목적으로 단기간 체류하는 사람	
C-4 (단기취업)	단기간 취업·영리활동을 하는 사람	
D계열 : 교육, 문화, 투자 관련 활동을 위해 체류하는 사람		
D-1 (문화예술)	수익을 목적으로 하지 않는 문화·예술 활동을 하는 사람	2년 (연장 가능)
D-2 (유학)	전문대학 이상의 교육기관 등에서 정규 교육을 받는 사람	2년 (연장 가능)
D-3 (기술연수)	국내 산업체에서 연수를 받으려는 해외 법인 생산직 근로자	2년 (연장 가능)
D-4 (일반연수)	대학부설 어학원, 사설 교육기관 등에서 연수를 받는 사람	2년 (연장 가능)
D-5 (취재)	국내에 주재하면서 취재 또는 보도활동을 하는 사람	2년 (연장 가능)
D-6 (종교)	외국의 종교단체 등에서 파견되어 종교 활동을 하는 사람	2년 (연장 가능)
D-7 (주재)	외국 기업 등으로부터 국내 지점 등에 파견된 필수 인력	3년 (연장 가능)
D-8 (기업투자)	「외국인투자촉진법」에 따른 외투기업의 필수전문인력 및 벤처기업·기술창업자	5년 (연장 가능)
D-9 (무역경영)	회사 설립 및 경영, 무역 또는 수입기계 등의 설치·산업설비 제작 등을 위해 파견되어 근무하는 사람	2년 (연장 가능)
D-10 (구직)	취업을 위한 구직활동, 기술창업 준비 또는 요건을 갖춘 기업에서 첨단 기술 분야 인턴활동을 하는 사람	6개월 (첨단기술 인턴:1년) (연장 가능)
E계열 : 전문분야, 비전문분야 활동을 위해 체류하는 사람		
E-1 (교수)	전문대학 이상의 교육기관 등에서 교육 등에 근무하는 사람	5년 (연장 가능)
E-2 (회화)	외국어전문학원 등에서 회화지도에 근무하는 사람	2년 (연장 가능)
E-3 (연구)	자연과학 또는 산업상 고도기술 분야의 연구원	5년 (연장 가능)
E-4 (기술지도)	산업상 특수한 분야 등에 속하는 기술을 보유한 사람	5년 (연장 가능)
E-5 (전문직업)	법률, 회계, 의료 등 전문 분야에 근무하는 사람	5년 (연장 가능)
E-6 (예술흥행)	수익을 목적으로 예술활동, 연예, 운동경기 등 활동을 하는 사람	2년 (연장 가능)
E-7 (특정활동)	특정 분야에서 전문, 준전문, 일반기능, 숙련기능인력으로 근무하는 사람	3년 (연장 가능)

92 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

체류자격	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위	체류기간
E-8 (계절근로)	농작물 재배·수확, 수산물 원시가공 분야에서 근무하는 사람	5개월 (연장 불가)
E-9 (비전문취업)	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 16개 송출국가 국민으로서 제조업 등 단순노무분야에서 근무하는 사람	3년 (연장 가능)
E-10 (선원취업)	선원근로계약을 체결하여 내항선원 등으로 근무하는 사람	3년 (연장 가능)
H-2 (방문취업)	18세 이상 7개 국적의 동포로서 모국 방문 또는 취업(46개 업종)하려는 사람 (중국, 우즈베키스탄, 키르기즈, 카자흐스탄, 우크라이나, 타지키스탄, 투르크메니스탄)	3년 (연장 가능)
F계열 : 가족동반, 거주, 동포, 영주, 결혼이민 자격으로 체류하는 사람		
F-1 (방문동거)	친척방문, 가족 동거 등의 목적으로 체류하는 사람	2년 (취업 불가)
F-2 (거주)	생활근거가 국내에 있는 장기체류자, 난민인정자 또는 일정요건을 갖춘 투자자	5년 (취업 일부 제한)
F-3 (동반)	문화예술(D-1)부터 특정활동(E-7) 자격자의 배우자 또는 미성년자녀	동반기간 (취업 불가)
F-4 (재외동포)	「재외동포법」 제2조 2호에 해당하는 외국국적동포	3년 (단순노무 불가)
F-5 (영주)	국내 영주할 목적으로 체류 중인 사람으로 국민에 준하는 대우를 받음	영구 (취업제한 없음)
F-6 (결혼)	국민과 혼인한 사람	3년 (취업제한 없음)
기타 : 협정에 의한 취업, 인도적 사유로 체류하는 사람		
H-1 (관광취업)	관광취업(working holiday) 협정 등이 체결된 국가의 국민	협정상 기간 (연장 불가)
G-1 (기타)	산재·질병치료, 난민신청자 등 인도적 고려가 필요한 사람	1년 (연장 가능)

마. 현행 체류자격제도의 문제점

(1) 검토 기준

오늘날 우리나라의 체류자격제도에 내포된 문제점에 대한 진단은 세 가지 관점에서 이루어질 필요가 있다. 먼저는, 일반적 기준으로서 ‘제도설계상의 관점’이다. 이는 앞서 살펴본 제도의 변천 경과에서 간취되는 바와 같이, 외국인 정책을 구체적으로 실행하는 수단으로서 체류자격제도가 우리 사회의 외국인 정책에 대한 가치와 철학의 토대를 미처 형성하지 못한 채 특정 시기의 필요에 따라 체류자격, 체류기간, 활동범위에 대한

땀질식 추가·보완을 거듭하면서 변화되어 온 데 연유한다고 볼 수 있다. 다음으로, 오늘날 한국사회가 당면한 저출산·고령화·지방인구감소의 문제에 대한 대안적 기준으로서 '제도기능상의 관점'이다. 이는 본래 체류자격제도에서 파생된 문제가 아니라 우리 사회가 시급하게 해결해야 할 인구감소에 대한 대응책으로서 외국인의 유입·체류를 기능적으로 활용하고자 하는 데 기인한다. 끝으로, 외국인의 국내유입 및 이주에 대한 필요를 현실에서 경험하고 호소하는 수요자와 공급자의 실천적 기준으로서 '제도효용상의 관점'이다. 이는 종래 외국인이 국내 노동시장의 보완재로 소비되던 수요 주도 방식만으로는 오늘날 노동력의 대체재로 상생할 수밖에 없는 폭넓은 산업부문에서 외국인 노동력 수요자와 공급자 모두의 필요를 충족시킬 수 없게 된 현실에서 비롯된다.

(2) 제도설계상의 관점 - 복잡성, 체계성 결여

현행 체류자격제도는 외국인은 물론 법무부 출입국·외국인사무소 직원조차도 담당 업무가 아닌 경우 개별 체류자격의 요건과 권리의무의 내용, 취득절차와 예외 등을 알기 어렵도록 복잡하게 되어 있다.⁹¹⁾ 뿐만 아니라 체류자격을 구분하는 A~H까지의 각 유형이 어떤 기준에 의해 나뉘었는지, 각 유형에 포함된 체류자격 상호간의 연관성은 무엇인지 파악하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 이것은 우리나라의 체류자격제도가 그 설계 당시 외국인들의 체류목적에 대한 조사를 통해 귀납적으로 형성되어 병렬적으로 열거(列記)되는 데 그쳤고, 이후 사회변화와 필요에 따라 체류자격을 신규로 추가하거나 기존 체계에 포함시키는 방식으로 보완됨으로써 제도 이용자들에게 예측가능성을 부여하지 못하는 기형적 형태로 발전해 온 것으로 평가된다.⁹²⁾

(3) 제도기능상의 관점 - 노동력 공급에 대해 경직된 체계와 관리, 가족동반에 비친화적, 체류자격 간 차별성 부족

외국인 정책이 인구감소에 따른 우리 사회의 문제에 대한 대안으로서 기능하도록 하기 위하여, 구체적으로 외국인 정책에 요구되는 필요가 무엇인지 정리함으로써 현행 체류자격제도가 보완해야 할 문제점을 도출할 수 있다. 특히 한국 사회가 심각하게

91) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 20면.

92) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 291-292면.

맞닥뜨리고 있는 인구감소의 문제는⁹³⁾ 경제적 측면에서 노동력 감소에 의한 공급의 축소와 생활인구 감소에 의한 소비의 축소라는 악순환을 야기하여 경제성장을 저해하는 주된 작용원인이 되고 있다.⁹⁴⁾ 이때 외국인의 유입은 인구감소에 대한 근원적인 해결책이라고 할 수는 없지만, 초저출산·고령화로 인해 감소된 노동인구를 공급할 수 있을 뿐만 아니라 지방인구의 유출·감소로 인한 생활인구의 공백을 메워 소비를 진작하고 지역경제를 소생시킬 수 있다. 이러한 관점에서 외국인 정책은 외국인에 의한 ①노동력의 공급과 ②인구감소지역의 정주라는 두 가지 필요를 충족시킬 수 있어야 하는데, 이는 체류자격제도를 통해 외국인의 유입과 체류를 유인하고, 지원하고, 용이하게 함으로써 달성될 수 있다.

그러나 현행 체류자격제도는 노동력 공급의 측면에서 전문·숙련인력 외국인뿐만 아니라 비전문·저숙련인력 외국인에 대해 경직된 체계를 가지고, 보수적으로 운영되고 있다는 지적이 다수를 이룬다.⁹⁵⁾ 이를테면 전문직 체류자격인 특정활동(E-7)에 대해서는 포섭범주가 불명확한 데서⁹⁶⁾ 심사기준이 엄격하고 불허율이 높다거나,⁹⁷⁾ 비전문·저숙련(E-9) 체류자격의 경우 법무부가 숙련기능인력제(E-7-4)에 의한 체류자격 변경을 지속적으로 확대·완화하고 있지만 가산점 요건인⁹⁸⁾ 연간소득(2,600~3,300만 원), 국내자산(5천만 원 이상~1억 원 이상), 교육경험(전문학사 이상), 연수경험(6개월 이상), 자원봉사(연 200시간) 등이 현실적이지 않다는 비판이 그것이다.⁹⁹⁾

93) 우리나라는 이미 2020년 데드크로스(Dead Cross: 사망자 수가 출생아 수를 추월하는 현상)가 발생하였다. 2020년 출생아 수는 27.2만 명인 반면, 사망자 수는 30.5만 명으로 3.3만 명의 자연감소를 보이기 시작했으며, 2021년 이러한 감소폭은 5.7만 명으로 더욱 확대되었다. 허문구 외, “지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로” 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원, (2022), 4면.

94) 허문구 외, “지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로” 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원, (2022), 4면.

95) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 18면-20면; 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 386면; 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 120면.

96) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 314-316면.

97) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 18면.

98) 법무부 출입국·외국인본부, “체류민원 자격별 안내 매뉴얼”, (2023.10), 264-269면 참조. 숙련기능인력 가산점제에 따르면, 특정 기준 이상의 총점을 획득해야 할뿐만 아니라 산업기여가치와 미래기여가치 요건 중 하나를 충족시켜야 하는데, 산업기여가치의 경우 연간소득 10점 이상이어야 하고, 미래기여가치는 연령(20점), 학력(10점), 한국어능력(20점), 숙련도(20점)의 4가지 항목을 합쳐 35점 이상을 획득해야 한다.

99) 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구”, 이민정책연구원, (2018), 110면.

아울러 인구감소지역의 정주 측면에서 현행 체류자격제도가 외국인의 정주에 큰 영향을 미칠 수 밖에 없는 가족동반에 친화적이지 않고,¹⁰⁰⁾ 체류자격 상호간의 연계성 및 차별성 부족으로 체류, 영주, 국적취득으로 이어지는 유인을 제공하지 못하고 있다.¹⁰¹⁾ 이는 특히 고용허가제 하의 비전문·저숙련인력(E-9) 외국인에게 해당하는데, 가령 비전문·저숙련인력 외국인이 숙련기능인력(E-7-4)로 변경된다 하더라도 가족을 동반할 수는 있지만 취업이 불가능한 방문동거(F-1) 자격에 불과하여 고물가의 생활비용을 감당하기 어려워 대부분 가족 동반을 포기하게 된다.¹⁰²⁾ 또한 최근 숙련기능인력 자격으로 변경 후 5년 이상 체류하고, 소득 등 요건을 충족하면 거주(F-2)자격 또는 영주(F-5)자격까지 단계적으로 취득할 수 있는 길이 마련되어 연계성이 확보된 것은 매우 고무적이다.¹⁰³⁾ 하지만 거주(F-2)자격을 취득하더라도 여타의 거주 자격과 달리 종전 취업분야에서만 활동이 허용되고, 영주(F-5)자격을 취득하더라도 장기체류 외국인이 향유할 수 있는 것과 같은 수준의 사회보험과¹⁰⁴⁾ 응급의료 등 사회서비스를 받을 수 있는 반면 결혼이민(F-6) 자격과 달리¹⁰⁵⁾ 국민기초생활보장법상 수급권은 부여되지 않는다. 무엇보다 가산점제를 통해 체류자격을 변경하기 위해서 요구되는 최소 2,600만 원의 소득수준에 비해 특정활동(E-7) 체류자격에 요구되는 임금 규정이 숙련기능인력(E-7-4)에는 적용되지 않고 사실상 최저임금제의 적용만을 받을 수 있을 뿐이다.¹⁰⁶⁾

(4) 제도효용상의 관점 - 실제 수요와 체류자격 구분의 부적합성, 산업부문별·인구감소지역별 노동력 수요 고려 미흡

노동력 공급과 관련해 현행 체류자격제도는 전문직과 비전문직 외국인에 대한 국내 수요와 공급 모두의 필요를 충분하게 해소하고 있지 못한데, 다른 원인의 문제점을

100) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 91-93면.

101) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 20면.

102) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 92면.

103) 법무부 보도자료, “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)”, 2023.09.25.

104) 다만, 국민연금의 경우 상호주의에 따라 외국인 본국법이 대한민국 국민에게 국민연금을 적용하는 경우 가입할 수 있다.

105) 외국인이 대한민국 국민과 혼인한 경우에도 본인 또는 배우자의 임신, 대한민국 국적의 미성년 자녀 양육, 배우자의 대한민국 국적의 직계존속과 생계나 주거를 같이 할 것을 추가적인 요건으로 엄격하게 인정되고 있다(국민기초생활보장법 제5조의 2).

106) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 93면.

내포한 듯하지만, 크게는 체류자격제도를 포함하는 체류관리와 현실 수요와의 괴리로 수렴한다고 할 수 있다.

전문직 체류자격의 경우 현행 체계에 따르면 단기취업(C-4), 교수(E-1)에서 특정활동(E-7)에 이르는 체류자격을 전문인력으로 분류하고 있는데, 이는 실제 노동시장의 수요를 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적이다.¹⁰⁷⁾ 특히 특정활동(E-7) 체류자격은 전문인력, 준전문인력, 일반기능인력, 숙련기능인력까지 지나치게 광범위하여 전문직 체류자격 기준을 더욱 모호하게 만들고 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 국내에 유입되는 외국인 노동력의 대부분이 비전문·저숙련 인력 내지 준전문 인력인 점을 감안하면,¹⁰⁹⁾ 준전문 체류자격을 특정활동(E-7)의 세분류로 포함한 것이 행정편의주의적인 발상에서 비롯된 것은 아닌지 의문이 있는데, 문화예술(D-1), 기술지도(E-4), 취재(D-5) 등 국내 수요가 매우 미미한 체류자격은¹¹⁰⁾ 개별적으로 구성함으로써 현실적 수요와 동떨어진 형식적 체류자격체계라는 비판이 가능하다.

한편 비전문직 체류자격의 경우, 고용허가제 하의 비전문·저숙련 외국인의 체류자격(F-9)에 대해서는 농축산업, 어업, 건설업 국내 노동시장의 인력부족률을 추산하여 외국인 유입이 이뤄지고 있으나 여전히 현장에서의 수요를 쫓아가지 못하는 상황이다.¹¹¹⁾ 또한 계절근로제에 의한 외국인 체류자격(E-8)의 경우 역시 농어업의 높은 노동력 의존도, 지방별 인구규모와 구성에 대한 충분한 고려가 정밀하게 반영되지 못한 채 운영되고 있다.¹¹²⁾ 이로 인해 산업부문별, 지역별 불법체류·미등록외국인이 양산되는 구조를 심화시키고, 외국인 노동력 의존도가 높은 농어가 중심의 인구감소지역 노동시장에서는 등록외국인과 미등록외국인 사이에 임금의 역전되는 현상까지 발생하고 있다. 나아가 이렇듯 외국인 인력에 대한 국내 노동시장의 수요를 현실에 정확히

107) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 20면; 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 109면; 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 119면.

108) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 20면.

109) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 315-316면.

110) 「2022년 법무부 출입국·외국인 정책본부 통계연보」의 체류외국인 자격별 현황에 따르면, 문화예술(D-1) 45명, 기술지도(E-4) 214명, 취재(D-5) 99명으로 집계된다.

111) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 281면.

112) 권채리·최서리·유민이, “체류외국인 250만 명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구”, 한국법제연구원·이민정책연구원, (2021), 328-329면.

일치하도록 예측한다는 것은 국내 인력 부족인원, 업종별 추가수요, 경제성장률, 불법 체류 추이 등 여러 변인들의 개재로 한계가 있는 상황에서,¹¹³⁾ 그 밖에 행정적인 착오, 사업주의 과실 등이 개재될 가능성까지 상존하는 데도 불구하고¹¹⁴⁾ 체류기간의 도과 등 요건을 흠결하기만 하면 불법체류·미등록외국인으로 전락시키는 ‘원아웃 제도’가 합리적인지 의문이 있다.

6. 소결

위에서 살펴 본 외국인정책 추진체계를 정리하면 다음과 같다. 우선 외국인 정책은 각 부처 간 외국인 관련 사업을 조율·조정하는 것으로, 그 추진을 위해 정부는 국무총리 소속의 외국인정책위원회를 설치하고 이를 법무부가 지원하여 외국인 정책 기본계획과 시행계획을 수립하여, 중앙행정기관과 지방자치단체의 외국인 정책을 아우르는 범부처 정책추진체계를 만들고자 하였다. 그러나 국무총리 산하의 다문화가족정책위원회, 외국인력 정책위원회 등 유사한 정책위원회가 난립하고 최근에는 기획재정부가 주도하는 인구정책 TF에서 외국인 정책 관련 업무조정도 담당하고 있어, 거버넌스 체계의 재구축이 요구된다.

둘째, 중앙부처 단위에서 실질적으로 외국인 정책을 담당하는 부서가 있는 부처는 출입국·외국인정책본부를 두고 출입국관리·국경관리·사회통합 등 외국인 정책 전반을 담당하는 법무부, 다문화가족 지원을 담당하는 여가부, 외국인 근로자 정책을 담당하는 고용노동부, 재외동포청을 신설하여 지역별 맞춤형 동포정책을 시행하는 외교부뿐이었다. 특히, 지방자치단체의 외국인 주민지원을 담당하는 행정안전부는 사회통합과 내 외국인주민 지원 담당인력이 1명뿐으로 지방자치단체의 외국인 주민지원 정책 모두를 담당하기에는 인력이 부족하였다. 법무부의 경우에는 전반적인 외국인 정책을 담당하는 부서로서 가장 넓은 업무 범위를 지니고 있었으나, 사회통합지원을 담당하는 지방자치단체 입장에서는 관련 예산지원이나 정보공개 등이 되지 않아 협조가 원활하지 않음을 토로하였다.¹¹⁵⁾

113) 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원, (2022), 94-108면.

114) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 308-311면.

셋째, 지역 단위에서 지방자치단체의 경우 여성가족과나 외국인주민과 담당 1~2명이 담당업무를 추진하고 있으나 법무부가 요청하는 외국인정책 기본계획과 시행계획 관련 업무 외에도 여성가족부의 다문화가족 관련 정책, 고용노동부의 외국인 근로자 관련 정책, 행정안전부의 외국인 주민지원, 1차 산업 위주의 지역의 경우에는 계절근로자 관리 모두 지방자치단체가 담당하고 있다. 반면, 다문화가족 지원사업을 제외하고는 관련 예산이 지원되지 않아 업무 과중을 호소하고 있다. 더군다나 교육부, 법무부, 고용노동부 등은 각 지역에 중앙부처 산하의 행정기관을 두고 있으며 고용허가나 출입국관리 등의 외국인 관련 핵심업무를 담당하고 있다. 반면 지방자치단체에서는 외국인 관련 업무협조는 요청받으면서 중앙부처의 지방행정기관과의 협력체계는 부재하여 업무에 대해 어려움을 호소하고 있다.

넷째, 민간 단위에서 외국인 주민지원센터를 많은 지방자치단체가 운영하고 있으나 이는 담당 부처 내 행정안전부 소관의 업무로서 제대로 된 예산지원도 이루어지지 않고 있다. 반면, 여성가족부의 다문화가족지원사업의 경우에는 다문화가족 지원센터로 그 인프라와 예산지원이 잘 구축되어 있어 다문화가족과 외국인 근로자 혹은 불법체류 외국인 정책과의 지원 간격이 너무 크다는 지적이 이어지고 있다.

115) 저희가 통계자료 하나 이렇게 받아보려고 해도 법무부라든가 고용부라든가 잘 안 됩니다. 그냥 수치로만 해진 것만 해서 좀 받고 있는데 직접적으로 지자체가 어디에 불법 체류자가 있는지 없는지 그렇게 쉽지는 않을 거라고 생각합니다(지방자치단체 공무원 O).
법무부 사업을 저희가 공모 형식으로 신청은 했지만 법무부 주관 사업인데 이게 이제 거기도 담당자 한 분밖에 안 계시다 보니까 그런 업무 이제 소통이라든가 이런 게 많이 힘들고요. 거의 이제 저희 지역 주도 사업은 아닌데 사실상 이제 지역이 주도를 해 나가야 되는 그런 형식으로 돼 있다 보니까 조금 이제 그런 부분이 아쉽죠. 아무래도 예산이 조금 편성이 돼 있다 보면 저희도 좀 적극적으로 할 수 있지 않을까(지방자치단체 공무원 AF)

제3절 | 우리나라의 이민행정과 법제

1. 이민행정제도의 전개

우리나라의 이민행정에 대해서는 관련 정책과 법률을 중심으로 그 발달과정을 구분해 볼 수 있다. 이러한 발달과정 속에 그 동안 이민행정의 방향성이 드러나며, 향후 미래에는 어떠한 방향성을 가져야 할지 시사점을 도출할 수 있는 계기가 될 수 있다. 크게 발달 시기는 태동의 시기-제도 확대의 시기-인권존중의 시기-사회통합의 강조시기로 구별해 볼 수 있겠다. 현재는 저출산·초고령의 사회적 문제를 안고 있으므로 이민정책과 제도에 대한 국가적 인식을 새롭게 하고 그에 맞는 방향성을 제시할 시기에 직면해 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 국내 이민행정의 발달과정을 간단히 살펴보고자 한다.¹¹⁶⁾¹¹⁷⁾

가. 태동의 시기

1948년 대한민국 정부가 수립되었을 때는 외국인의 출입국 업무는 외무부에서 담당하였으며, 이후 1949년에는 외국인의 입국, 출국, 등록과 관련된 업무를 수행하기 위해 출입국관리에 관한 법률이 제정되었다. 그리고 1963년에 현재의 출입국관리법이 제정되기 전까지 국민의 출입국은 근거법령이 없는 상태에서 여권 업무와 함께 처리되었다. 1961년에는 출입국관리행정이 외무부에서 법무부 검찰국으로 이관되었고, 1970년에는 출입국관리국으로 승격되고 개편되었다.¹¹⁸⁾ 기본적인 외국인의 출입국 업무가 중심이 된 시기이므로 이민정책이라 볼릴 수 있는 제도나 법률은 찾아보기 어렵다.

나. 확대의 시기

제5공화국은 1986년 서울 아시안 게임과 1988년 서울 올림픽대회를 주최하는 등

116) 김원숙, “우리나라 이민정책의 역사적 전개에 관한 고찰”, IOM이민정책연구원, 2012를 중심으로 요약한 내용이다.

117) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, (2020), 47-48.

118) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, (2020), 47 참조.

대외개방정책을 지원하고 추진했다. 이와 함께, 1981년에는 김포와 김해 등 주요 공·항만에 전산망을 구축하여 출입국 관리 업무를 전산화하고 대량출입국에 대비한 기반을 마련했다. 그리고 1989년에는 헝가리와 수교를 비롯하여 소련, 중국 등 북방사회주의 국가와의 관계정상화가 이뤄졌으며, 이들 국가에 거주하는 국민의 권리보호와 출입국 편의를 위해 행정조직이 신설되었다. 또한, 올림픽 대회 이후에는 산업인력 공급이 확대되어 출입국 관리 정책도 크게 변화하였다.¹¹⁹⁾ 대량출입국시대를 맞이하게 되면서 양적 발전을 이루었던 시기라고 볼 수 있으나 질적인 측면에서 여전히 출입국관리 중심의 업무에 그치고 있는 시기였다고 평가할 수 있다.

다. 인권존중의 시기

단순한 출입국관리차원을 넘어 질적인 측면에서 인권적 가치가 접목되는 시기라고 할 수 있다. 난민인정제도의 도입이 가지는 상징적인 의미와 함께 2003년 출범한 참여 정부는 통제와 관리 중심의 외국인 처우 중심에서 인권 중심의 가치를 표방하였다.

1992년에 우리나라가 UN사무총장에게 기탁한 "난민의 지위에 관한 의정서"의 효력 발생으로, 1993년에는 출입국관리법을 개정하여 난민인정제도를 도입하였다. 1998년에는 김대중 정부가 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률을 제정하였고, 이 법률은 중국동포와 구소련동포를 제외한 대상으로 적용되었다. 그리고 2003년에 출범한 참여 정부는 외국인의 처우 개선과 인권 옹호를 중점으로 하는 외국인정책으로 전환되었다. 2003년에 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률을 제정하여 2004년부터 외국인고용허가제를 시행하였다. 또한, 2006년의 제1차 외국인정책회의에서의 결정에 따라 2007년에 재한외국인 처우 기본법이 제정되었고 출입국외국인정책본부가 설립되었다.¹²⁰⁾

라. 사회통합 강조의 시기

1990년대부터 국내 거주하고 있는 여성 결혼이민자 가족의 수가 급증하면서, 대규모

119) 권채리, "이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구", 한국법제연구원, (2020), 47-48 참조.

120) 권채리, "이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구", 한국법제연구원, (2020), 47-48 참조.

국제결혼중개시스템으로 인한 인권 침해 문제에 관련 대책이 필요해졌다. 이러한 상황으로 인해 2008년에 다문화가족지원법이 제정되었고, 2009년에 사회통합위원회가 출범하여 다문화사회 통합프로그램을 추진하기 위해 법무부와 여성부 등과 협력하였다.

2010년에는 복수국적에 대한 규제를 완화하여 국제조류와 국익에 부합되는 방향으로 국적법을 개정했다. 또한, 국제법과 국내법의 조화를 이루고 인권선진국을 목표로 하여 2012년에는 난민법을 제정하게 되었다. 이렇게 출입국 관리정책으로부터 시작하여 외국인의 인권보호와 다문화사회의 외국인 및 이민 통합에 관한 정책을 추진해왔다.

이제는 이러한 외국인의 인권보호, 사회통합이 실효적으로 이루어지고 있는지 전반적으로 검토해야 할 시기를 맞이하였다. 또한 저출산, 초고령사회의 진입이라는 국가적 위기 상황에서 이민정책에 대한 전환적 접근이 필요한 시기에 도달하였다고 평가할 수 있다.¹²¹⁾

2. 관련 법률과 소관부처

가. 관련 법률 개관

한 국가에서 이주민을 법에 규정하는 방식은 크게 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 원칙적으로 모든 법이 내국인뿐만 아니라 외국인에게도 적용되는 것으로 하고 외국인에게만 특별히 적용하거나 외국인에 대한 적용을 배제할 때 이에 대하여 명문의 규정을 두는 방식이다. 둘째, 원칙적으로 모든 법이 내국인에게만 적용되는 것으로 하고, 일정한 내용에 대하여 명문의 규정이나 해석을 통하여 외국인에게만 특별히 적용하거나 외국인에게도 적용하는 방식이다. 현재 우리나라의 관련법은 기본적으로 후자의 접근을 취하고 있다.¹²²⁾

헌법 제2조 제1항은 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있고, 국적법은 “대한민국의 국민의 되는 요건을 정함”을 목적으로 하고 있다(제1조). 현재 이민정책과 관련된 법률들에는 국적법, 출입국관리법, 외국인근로자의 고용 등에

121) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, (2020), 47-48 참조.

122) 황필규, “이민 관련법 기초 연구”, IOM Migration Research & Training Center Working Paper No. 2010-02, (2010), 1면.

관한 법률, 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 결혼중개업의 관리에 관한 법률, 난민법, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률, 고려인 동포의 합법적 체류자격 취득 및 정착지원을 위한 특별법 등이 있다.

» [표 2-28] 이민정책과 관련된 법률의 주요내용과 소관부처

구 분	주요 내용	소관부처
국적법	- 출생, 인지, 귀화, 수반, 국적회복, 재취득 등에 의한 한국 국적의 취득 요건, 국적의 포기, 선택, 이탈, 상실, 허가 등의 취소 등의 요건과 절차, 그리고 국적 판정 등을 규정 - 국적법은 제3조 제1항에서 “대한민국의 국민이 아닌 자(이하 외국인)라고 하여 외국인을 “대한민국의 국민이 아닌 자”라고 간접적으로 규정	법무부
출입국관리법	- 국민의 출입국, 난민의 인정 등 일부 내용을 제외하고는 주로 외국인의 입국(상륙 포함), 체류(외국인의 등록 등 포함) 및 출국(강제퇴거 등 포함)의 내용을 담고 있음	법무부
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 ¹²³⁾	- 제2조 본문에서 “외국인근로자란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다.”라고 규정하면서 단서 조항에서 “출입국관리법 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다.”고 규정하고 있음 (참고) 미등록 이주노동자의 경우 그 근로자성과 관련하여 대법원은 노동관계법이 적용되는 근로자임을 일찍부터 인정 - 미등록 이주노동자의 노동3권과 관련해서는 2015년 대법원 전원합의체 판결로 노조법상 근로자성 인정	고용노동부
재한외국인처우 기본법	- 제2조 제1호에서 “재한외국인이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자를 말한다.”라고 규정하여 미등록 이주민은 그 개념 정의에서부터 배제 - 법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하여야 함(제5조 제1항) - 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회를 둔(제8조 제1항)	법무부
다문화가족 지원법	- 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적 - 다문화가족 지원을 위하여 5년마다 다문화가족정책에 관한 기본계획을 수립하여야 함 (제3조의2 제1항) - 기본계획은 다문화가족정책위원회의 심의를 거쳐 확정	여성가족부

구 분	주요 내용	소관부처
결혼중개업의 관리에 관한 법률	- 국내결혼중개업은 '신고제'로, 국제결혼중개업은 '등록제'로 관할 지자체가 지도·관리	여성가족부
난민법	- 난민인정절차 및 난민 등의 처우에 관하여 구체적으로 규정함으로써 「난민의 지위에 관한 협약」 등 국제법과 국내법의 조화 모색	법무부
재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 ¹²⁴⁾	- 재외동포의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 함(제1조). -- 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률은 재외동포에 대하여 사실상 출입국과 체류 및 취업의 자유를 부여하고 있고, 부동산거래, 금융거래, 외국환거래, 의료보험, 연금, 건강보험, 국가유공자·독립유공자와 그 유족의 보훈급여금 등에 있어서 특례를 규정	법무부
고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	- 일제의 강제동원 및 항일 독립운동 등으로 인하여 러시아를 비롯한 독립국가연합 지역에 거주하게 된 50여만 명의 고려인동포들의 권익보호와 생활안정을 위하여 외교적 노력, 경제·문화·교육 등 지원사업 실시 등을 통해 지금까지 소홀하였던 고려인동포들에 대한 국가의 보호의무 수행	재외동포청 (외교부)

이처럼 이민/외국인 관련 법제는 교육, 복지, 외교 등 다수의 부처에 분산되어 정책이 집행되고 있으며, 소관부처로는 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등을 꼽을 수 있다. 이들 부처에서는 출입국관리법, 국적법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 다문화

123) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 2003. 8. 16. 법률 제6967호로 제정되었다. 법 제정 이전에는 『외국인산업기술연수 사증발급에 관한 업무지침』(1991. 10. 26. 법무부 훈령 제255호로 제정되고 1993. 2. 28. 법무부 훈령 제294호로 개정된 것), 『외국인산업연수제도운영에 관한 지침』(1996. 9. 19. 중소기업청 고시), 『외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 규정』(1995. 2. 14. 노동부 예규 제258호로 제정되고 1998. 2. 23. 노동부 예규 제369호로 개정된 것) 등에 의해 운영되었다. 이러한 노동부 지침들은 근로기준법상 퇴직금(제34조), 임금채권 우선변제(제37조), 연차유급휴가(제59조), 임신부의 보호(제72조) 등에 관하여는 보호대상으로 규정하고 있지 않았다. 그 결과 산업연수생제도는 외국인력의 편법적 활용(근로자성의 제한적 인정), 연수생의 이탈, 송출비리 등의 부작용을 야기하였고 정부는 2005. 7. 27. 외국인력정책위원회에서 2007. 1. 1.부터 산업연수생제도를 폐지하기로 결정하였다. 그동안 법원은 일관되게 산업연수생의 근로자성을 인정하여 왔고(대법원 1995. 12. 22. 선고 95누2050 판결, 대법원 1997. 10. 10. 선고 97누10352 판결, 대법원 2005. 11. 10. 선고 2005다50034 판결 등), 헌법재판소는 2007. 8. 30. 산업연수생 제도에 대하여 위헌이라는 취지의 결정을 하였다(헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 전원재판부 결정).

124) 이 법률은 초기에 재외동포를 제한적으로 규정·해석하여 사실상 대부분의 재증 및 재외동포를 배제하였으나 이러한 규정이 헌법재판소의 헌법불합치결정을 받은 이후 2004. 3. 5. 제4차 개정을 통하여 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자”에 “대한민국정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포”를 포함하게 되었다. 현재는 재외동포에 대해서 “1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다), 2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)로 정의하고 있다(제2조).

가족지원법 등을 담당하고 있다.

나. 소관부처별 관련 법률과 그 문제점

(1) 법무부

출입국을 관리하는 출입국관리법은 이민행정에 가장 기본적인 법률로, 국민과 외국인의 출입국절차 및 국내 체류 등을 규정한다. 그러나 이 법에는 여러 쟁점들이 존재하며, 또한 출입국과 법적 지위에 관한 법률과 외국인근로자의 고용에 관한 법률과 중복이나 충돌하는 부분도 많이 있다.

국적을 규정하는 국적법은 대한민국 국민이 되기 위한 조건들을 명시한 법률로, 복수국적 문제로 인해 병역법과의 연계가 필요하고 이로 인해 복수국적제도의 개편이 어려운 점도 있다. 그러나 다른 부처나 법률과 중복되거나 충돌하는 문제는 거의 없어 보인다.¹²⁵⁾

2007년에 제정 및 시행된 재한외국인처우기본법은 재한외국인의 법적 지위에 따라 적절한 대우를 통해 대한민국 사회에 신속한 적응을 도모하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로의 문화와 역사를 이해하고 존중하는 사회 환경을 조성하여 국가의 발전과 사회통합에 기여하기 위해 제정되었다. 이 법에 따라 법무부는 관계 중앙행정기관과의 협의를 통해 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하게 되었다. 그러나 문제는 이 법 제정과 거의 동시에 출범한 출입국 외국인정책본부의 조직이 적절하게 설계되지 않았다는 점이다.¹²⁶⁾

(2) 고용노동부

고용노동부 소관 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 시행으로 외국인 산업연수제가 폐지되고 고용허가제가 실시되는 과정에 접어들게 되었다. 이로 인해 고용허가제로 입국하는 외국인근로자들은 이 법과 출입국관리법에 의해 이중으로 규제되고 있다. 특히, 입국비자 발급, 국내 체류기간 연장, 근무처 변경 등 여러 사항들은 이중 규율을

125) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안연구”, 한국법제연구원, (2020), 54-56 참조.

126) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안연구”, 한국법제연구원, (2020), 54-56 참조.

받게 되어 해당 외국인근로자들은 출입국 외국인관서와 고용노동부 산하 기관에 이중으로 신고해야 하는 문제가 있다. 이러한 이중 규율은 법률 간의 중복과 충돌을 야기할 가능성이 크다.¹²⁷⁾

또한 재외동포법에 따라 규율되는 재외동포 중 방문취업(H-2) 체류자격 소지자는 취업에 관한 사항에 있어 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제12조¹²⁸⁾ 및 같은 법 시행령 제19조¹²⁹⁾에 따라 고용허가제로 규율된다. 이렇게 동일한 대상자를 규율하는 법이 중복되고 특히 법률 소관 부처가 상이한 까닭에 개선이 요구되는 부분이다.¹³⁰⁾

127) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안연구”, 한국법제연구원, (2020), 54-56 참조.

128) 제12조(외국인근로자 고용의 특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장의 사용자는 제3항에 따른 특례고용가능확인을 받은 후 대통령령으로 정하는 사증을 발급받고 입국한 외국인으로서 국내에서 취업하려는 사람을 고용할 수 있다. 이 경우 근로계약의 체결에 관하여는 제9조를 준용한다. <개정 2021. 4. 13.>

1. 건설업으로서 정책위원회가 일용근로자 노동시장의 현황, 내국인근로자 고용기회의 침해 여부 및 사업장 규모 등을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장
2. 서비스업, 제조업, 농업, 어업 또는 광업으로서 정책위원회가 산업별 특성을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장

- ② 제1항에 따른 외국인으로서 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장에 취업하려는 사람은 외국인 취업교육을 받은 후에 직업안정기관의 장에게 구직 신청을 하여야 하고, 고용노동부장관은 이에 대하여 외국인구직자 명부를 작성·관리하여야 한다. <개정 2010. 6. 4.>

- ③ 제6조 제1항에 따라 내국인 구인 신청을 한 사용자는 같은 조 제2항에 따라 직업안정기관의 장의 직업소개를 받고도 인력을 채용하지 못한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 특례고용가능확인을 신청할 수 있다. 이 경우 직업안정기관의 장은 외국인근로자의 도입 업종 및 규모 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사용자에게 특례고용가능확인을 하여야 한다. <개정 2010. 6. 4.>

- ④ 제3항에 따라 특례고용가능확인을 받은 사용자는 제2항에 따른 외국인구직자 명부에 등록된 사람 중에서 채용하여야 하고, 외국인근로자가 근로를 시작하면 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다. <개정 2010. 6. 4.>

- ⑤ 특례고용가능확인의 유효기간은 3년으로 한다. 다만, 제1항 제1호에 해당하는 사업 또는 사업장으로서 공사기간이 3년보다 짧은 경우에는 그 기간으로 한다.

- ⑥ 직업안정기관의 장이 제3항에 따라 특례고용가능확인을 한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 사용자에게 특례고용가능확인서를 발급하여야 한다.

- ⑦ 제1항에 따른 외국인근로자에 대하여는 「출입국관리법」 제21조를 적용하지 아니한다.

- ⑧ 고용노동부장관은 제1항에 따른 외국인이 취업을 희망하는 경우에는 입국 전에 고용정보를 제공할 수 있다. <개정 2010. 6. 4.>

129) 제19조(외국인근로자 고용 특례의 대상자) 법 제12조제1항 각 호 외의 부분 전단에서 “대통령령으로 정하는 사증을 발급받고 입국한 외국인”이란 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 중 체류자격 29. 방문취업(H-2)의 체류자격에 해당하는 사람을 말한다. <개정 2018. 9. 18.>

130) 김영근, 앞의 글, 13면.

(3) 여성가족부

다문화가족을 지원하기 위해 제정된 여성가족부 소관의 다문화가족지원법은 결혼이민자와 그 자녀 등 다문화가족에게 전문적인 서비스를 제공하는 목적을 가지고 있다. 그러나 이 법은 제정 당시부터 재한외국인처우기본법과 중복되거나 충돌할 가능성이 있었다. 다문화가족지원법의 규정 중 다문화가족을 대상으로 하는 정책 및 다문화가족정책위원회 등의 규정은 이미 제정된 재한외국인처우기본법의 외국인 정책과 겹치는 문제가 있다. 또한, 다문화가족을 규정하는 다문화가족지원법보다 약 1년 전에 이미 제정된 재한외국인처우기본법의 규정에도 다문화가족이 포함되어 중복되는 경우가 있다.¹³¹⁾

3. 각종 위원회의 역할과 충돌

가. 이민정책 중앙부처와 정책대상의 충돌¹³²⁾

외국인이 대한민국으로 입국하여 체류하고 정착하는 과정은 다음과 같은 과정으로 이루어진다. 법무부는 사증 발급 및 입국심사 등 출입국 관리에 대한 단독적인 역할을 담당하고 있는데 외국인이 대한민국에서 체류하는 동안 취업 허가, 체류자격 변경, 강제 퇴거 조치 등과 관련된 이의신청 등 다양한 문제들이 발생할 수 있다. 문제의 해결을 위해 정착 이주자를 위한 교육 및 복지 등의 사회통합 정책이 필요하기에 여러 부처들이 관여하게 된다. 이로 인해 법무부, 고용노동부, 여성가족부 사이에서 관할 및 조정에 대한 문제점이 제기되고 있다. 특히, 법무부의 재한 외국인 처우 기본법과 여성가족부 소관의 다문화가족 지원법은 정책 대상이 다르지만, 지원에 관한 규정을 포함하고 있어 중복되는 부분이 있다. “대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람”(제2조 본문)으로 외국인근로자를 정의하고 있으며, 출입국 관리법에 따라 취업 활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인은 “외국인근로자”에서 제외되기도 한다. 즉, 외국인이 한국에서 근로하는 경우 외국인고용법의 적용 여부가 상황에 따라 달라지는 것이다.¹³³⁾

131) 권채리, 앞의 글, 68-70면 참조.

132) 권채리, 앞의 글, 68면 이하.

133) 권채리, 앞의 글, 68-70면 참조.

나. 각종 위원회의 역할과 충돌¹³⁴⁾

재한외국인처우기본법, 외국인근로자의 고용다문화가족지원법 등과 관련하여 국무총리 소속으로 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회가 설립되어 있다. 그러나 이 위원회들은 중복되는 정책 대상을 가지고 있으며, 협의와 조정에 적극적으로 참여하지 않아 실질적인 기능은 부족한 것으로 알려져 있다. 이로 인해 정부의 일원화된 공통 과제로서의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있어서, 이러한 사실에 대한 비판이 이미 오랫동안 제기되고 있다.¹³⁵⁾

제4절 | 우리나라 이민행정체계의 문제점

1. 최고위 정책수립 시스템의 부재

앞서 살펴본 외국인 이민정책과 관련한 법률과 그 법률에서 규정하고 있는 위원회들은 각기 외국인정책, 외국인인력, 다문화가족 등의 부문별 영역을 담당하고 있다. 그리고 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등이 주무부서이다.

현재 가장 포괄적인 이주민 정책은 「재한외국인 처우 기본법」에 근거해 법무부 주관으로 수립되는 외국인정책 기본계획이다. 법무부 홈페이지에 있는 이민정책의 소개 내용¹³⁶⁾을 살펴보면 다양한 방면에서 종합적으로 설명하고 있지만, 실제 그 내용은 비자 발급 요건을 중심으로 한 체류관리의 내용이다. 결국 법무부는 그 성격상 외국인의 체류와 관련하여 법에 규정된 요건을 갖추고 있는지 여부를 판단하는 규제행정을 중심으로 수행하고 있다. 정책적 목적에 따라 그 규제 정도를 완화하거나 강화하는 방식을 취하게 된다.

실무행정기관의 체계성, 통일성을 위한 이민행정 컨트롤타워로서의 조직도 필요하지만, 가장 중요한 것은 최고위의 국가발전전략의 수립이다.¹³⁷⁾ 이민정책이 미치는

134) 권채리, 앞의 글, 69면 이하.

135) 권채리, 앞의 글, 69면 참조.

136) <https://www.immigration.go.kr/immigration/1515/subview.do>

영향은 국내 시장이나 사회에 큰 영향을 끼칠 뿐 아니라 장기적으로 다양한 파생적인 영향을 미치게 된다. 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 영역에서부터 시작하여 국가, 사회, 지역 차원에 이르기까지 다층적이고 복합적 영향을 끼친다. 예측하기 어렵고 연쇄적인 영향을 미치기 때문에 최고위 단계의 정책 수립은 장기적 관점에서 다양한 변수들을 고려해야 한다.

“유럽에서 단기순환 원칙에 따라 외국인 근로자를 객원근로자(Guest Worker)로 사용하다가 석유위기를 경과하면서 결국 그들이 정주화를 허용하게 되고, 이러한 정주화에 의하여 그들의 가족 이주가 시행되고 다시 그들의 사적 네트워크를 통해 불법체류와 난민이주 등이 급증”하게 되었다는 예는 이민정책이 가지는 예측곤란성과 연쇄적 영향력을 보여준다.¹³⁷⁾

이처럼 단기적 외국노동력의 유입이라 할지라도 이후에 노동시장이나 지역사회에 미칠 영향력은 무시할 수 없다. 형식적으로 단기에 불과할지 모르지만 이를 계기로 장기적인 외국인의 유입이 연쇄적으로 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 노동시장에서의 다양한 파급력을 이해하기 위한 전제는 결국 기존 시장이나 사회에 미칠 영향력을 얼마나 예측할 수 있느냐이다. 그렇기 때문에 고용노동부와 여성가족부 등은 바로 이러한 업무를 수행하기 위한 중심기구이자 전문기구로 여전히 남아 있어야 한다. 따라서 다음 절에서 보듯이 법무부는 종합적인 행정 지원기관으로 변모해야 할 것이다. 외국인에 대한 각종 기초적 정보를 보유하고 있는 곳이 법무부이기 때문이기도 하다. 법무부는 모든 사항은 결국 체류자격의 관리 문제로 환원하여 이해하기 때문에 외국인과 직접적으로 접촉하는 실무적 행정기관으로 남아 있어야 하고, 다만 향후 이민정책의 변화를 고려하여 통일성과 정합성을 갖출 수 있어야 할 것이다. 결국 이민청의 신설을 통하여 업무의 정합성과 통일성을 높이는 것도 정책 수립 과정에서의 주도적인 역할보다는 통일적이고 체계적인 행정지원 체계의 수립이라는 관점에서 파악하여야 할 것이다.

137) 이규용 외 5명, “체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제”, 한국노동연구원, (2014), 150면에서는 이민 증가에 따른 사회통합 및 비용문제를 해결하기 위해 이민을 국가전략으로 설정할 것을 제안하고 있다. 국가전략으로 설정되었다면 이에 걸맞은 전방위적 차원에서의 최고위 정책고려 단계가 뒤따라야 한다.

138) 이규용 외 5명, 앞의 글, 41면.

2. 이민행정 종합지원기관 설치

이민행정의 위상이 달라지고 있고 통합성과 정합성을 높이기 위해서 이민행정을 종합적으로 지원하는 기관이 필요하다는데 많은 의견이 모아지고 있다. 이른바 이민행정 컨트롤타워로서의 이민청(처)의 신설이다. 이민청은 기존 법무부 업무의 영역을 기반으로 하여 앞서 살펴본 바와 같이 각종 법률들에 산재되어 있는 각종 업무들과 위원회들을 체계화하자는 데에 그 일차적인 방점이 있다.

기존 법무부의 역할을 중심으로 조직을 개편하는 것은 이른바 ‘경로의존성’에 근거한 것으로 보인다. 선행 이민정책으로서 과거부터 현재까지 법무부가 내국인과 외국인의 출입국 관리를 담당하면서 이민정책과 행정의 주관부서가 되었고, 이후 출입국관리국이 출입국외국인정책본부로 확대되면서 현재 이민정책과 행정의 전담부서 역할을 하고 있으므로 이런 역사성과 경로의존성으로 인해 향후 이민 전담조직에 관한 많은 논의들이 법무부와 연계되어 이루어지고 있다는 것이다.¹³⁹⁾ 따라서 향후의 이민행정 종합지원기관도 법무부를 중심으로 만들어지게 될 가능성이 높고, 실제 행정집행의 효율성도 높을 것이다. 다만, 법무부 중심의 행정은 외국인정책이 체류자격 등을 중심으로 한 규제행정에 방점을 두었기 때문에 향후 미래지향적인 관점에서 정책수립 등의 업무를 수행할 수 있을 것인지에 대해서는 의문으로 남는다.

소위 이민청의 신설은 그 역할과 위상을 명확히 할 필요가 있어 보인다. 다만, 컨트롤 타워로서의 역할을 어디까지로 보느냐에 따라서 그 위상, 권한, 조직 등에 있어서 차이를 보이게 될 것이다. 특히 그 역할 수행의 정도와 필요성은 이민행정의 체계를 수립해 가는 과정과 시기에 따라 달라질 수 있다.

이민행정을 체계화하고 각 지역의 요구를 국가 차원에서 통합하며, 중앙과 지역 간 거버넌스 체계를 구축해야 하는 초기에는 특히나 컨트롤타워로서의 중심적 역할이 강조될 수 있다. 반면 이민행정을 크게 정책수립과 집행으로 구별하는 경우에는 국가전략차원에서의 수립된 이민정책을 바탕으로 부문별로 고용노동부와 여성가족부 등에서 국내 노동시장 및 사회적 영향력을 고려한 중간 계획을 수립하고, 이를 구체적으로 집행하고 지원하는 역할이 강조될 수 있다.

139) 윤인진, “전환기의 이민정책과 이민청 설립 방안”, 현안과 정책 412호, 지식협동조합 좋은나라, (2022).

결국 이민처(청) 신설 논의는 국가주요정책으로서 이민정책의 수립을 전제로 어떻게 하여야 이민행정을 효과적으로 수행할 것인가의 문제로 귀결된다. 이민정책수립에서 그 집행까지를 포함한 광범위한 역할을 수행하는 임무를 부여할 것인지 아니면 이민행정의 집행에 있어 실무적으로 통합적인 지원을 해 줄 수 있는 기관으로서의 임무만을 부여할 것인지, 그 역할과 위상에 대한 스펙트럼과 선택지는 넓을 수밖에 없다. 다만 기본적인 기능과 역할로서 이민행정의 실행기관이며, 그 구체적 실행을 위하여 비자나 체류, 귀화 등의 이민행정을 집행할 때 외국인과 면대 면으로 접촉하는 기관이며, 기저에서 지원해 줄 수 있는 기관으로서의 체계성에 대한 기본적인 보완은 필수불가결하다.

3. 국민적 합의와 인식 개선 모색

다양한 경로로 이민정책의 전향적인 전환과 향후 국가발전을 위한 대안으로 언급되고 있음에도 불구하고 과연 이에 대한 국민적 합의와 외국인의 정주화에 대한 인식 개선이 함께 이루어지고 있는지는 명확하지 않다.

더군다나 규제 중심의 이민정책이 우리나라의 사회적 문제 해결의 방안으로 이해되기 위해서는 국민적 합의와 인식 개선이라는 전제 조건이 필요하다.

현재는 이러한 위기의식의 공유와 국민적 공감대의 형성이 이루어지지 않은 채, 단순히 저출산·초고령 사회로 인한 지역사회의 소멸을 막고, 노동력의 부족으로 인해 발생하는 기업의 요구를 충족시키기 위한 해결책으로 이민정책이 손쉬운 해결책으로 소비되고 있는 실정이다.

따라서 진지하게 국가발전전략적인 차원에서 이민정책이 논의되기 위해서는 외국인과 이민에 대한 국민의 인식부터 바뀌어야 한다. 단순히 내국인이 회피하는 일자리를 채우기 위해서 외국인노동자의 유입을 포함한 이민정책은 또 다른 잠재적인 사회적 문제를 배태할 뿐이다. 전향적 이민정책의 필요성에 대한 국민적 공감대 속에서 향후 실행하게 될 이민정책의 명과 암이 노동시장, 지역사회, 정치·경제·사회·문화·종교 등 모든 영역에 미칠 영향에 대한 정책적 고민 없이 논의되어서는 아니 된다.

전향적인 이민정책을 국민적 합의 내지는 설득에 기반하여 수행해 나아가기 위해서는 우리나라가 포용적 국가에 도달했는지에 대한 검토가 필요할 것이다.

2015년 MDGs(새천년개발목표/Millennium Development Goals) 이행목표 기한이 만료됨에 따라서 각국 정부들은 목표 달성을 위한 노력을 계속하고 새로운 문제들을 해결할 필요성이 생기게 되었다. 이에 유엔은 향후 15년(2016년-2030년) 동안 세계적 인 우선순위가 무엇이어야 할지에 대해 논의하였다. 2021년 6월 리우+20회에서 2015년 이후 글로벌 개발체제에 대해 합의하고, 17개의 새로운 목표 도는 글로벌 우선순위인 지속가능발전목표(SDGs)를 도출하였다.

기존에 MDGs가 극한의 빈곤 퇴치에 주력하였다면, SDGs(Sustainable Development Goals)는 이에서 더 진전된 발전목표를 채택하고 있다. 17개의 지속가능발전목표 중에 “포용적인, 안전한, 회복력 있는, 지속가능한 도시와 거주지 조성”, “지속가능발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회 증진과 모두가 접근할 수 있는 사법제도, 모든 수준에서 효과적, 책무성 있는, 포용적인 제도 구축”을 하나의 목표로 설정하고 있다. 이민정책과 관련해서 가장 중요한 것은 새로운 인적 구성원과 문화, 사고, 종교, 행동양식 등 모든 방면에서 포용성을 가지고 있느냐가 관건이 된다. 그렇다면 우리나라의 포용성은 어느 정도인가?

다문화 수용성에 대하여 우리나라와 대만을 비교한 기존의 연구가 있어 소개하고자 한다. 이른바 다문화 수용성은 다문화사회로의 전환에서 이주민과 선주민, 다수집단과 소수집단 간의 관계가 원만하고 평화롭게 전개되기 위한 매우 중요한 조건으로 논의된다.¹⁴⁰⁾ 다문화 수용성은 이주민의 선주민과 동등한 사회구성원으로 인정하고 보편적인 권리를 부여하는 것과 관련된다고 한다.¹⁴¹⁾ 다문화 수용은 다문화주의로 나아가는 과정의 중간 단계에 해당한다고 한다.¹⁴²⁾ 그러므로 국가와 사회의 포용성과 직결된다.

이 연구에서는 “한국인과 대만인의 다문화 수용성은 보통보다 조금 높은, 그렇다고 매우 높다고 보기에는 어려운 수준이다. 5점 척도에서 보통에 해당하는 3점 근처에 머물고 있다”고 평가하고 있다.¹⁴³⁾ 결국 보통 수준의 다문화 수용성을 가지고 있는 한국 사회에서 인구감소에 대한 대책으로 전향적으로 이민정책을 받아들이게 될 때, 과연 국민은 이에 어떻게 반응하게 될 것인지 의문이다.

140) 윤인진·팽정, “한국인과 대만인의 다문화 수용성-국민정체성과 국가자긍심의 효과를 중심으로”, 아세아연구 64권 제1호, (2021), 250-251면.

141) 윤인진·팽정, 위의 글, 252면.

142) 윤인진·팽정, 위의 글, 252면.

143) 윤인진·팽정, 위의 글, 279면.

외국인의 이민을 통해 받아들이게 될 다양한 문화는 자연스럽게 포용되기 보다는 오히려 충돌이라는 과정이 먼저 나타날 수도 있다. 현재 어느 지방에서 발생하고 있는 이슬람 사원의 건립을 두고 발생하고 있는 대립도 이러한 과정의 하나라고 할 수 있다.

〈중앙일보 기사 중¹⁴⁴⁾〉

2년 넘게 갈등이 이어지고 있는 대구광역시 대현동 이슬람 사원(모스크) 건립 논란이 교육계로 번졌다. 주민과 지자체(대구 북구청)가 “사원을 경북대에 짓게 해 달라”는 취지의 탄원서를 교육부에 내면서다. 그러나 교육부는 최근 “지방자치단체에서 해결할 일”이라고 사실상 불가 입장을 밝혔다. 앞서 법원에서도 “모스크 건립은 합법”이라는 취지의 판결을 했지만, 주민의 반발을 잠재우지 못했다. 도대체, 지방의 한 지자체에서 어떤 일이 벌어지고 있기에 한국의 시스템이 해결하지 못하는 것일까.(하략)

한국은 종족 및 문화 동질성이 강하다고 평가된다.¹⁴⁵⁾ 한국 사회가 오랫동안 단일민족의 신화를 지녀와서 인종적, 민족적, 문화적 소수자를 배려하고 보호하는 데에 미흡했고, 한국인의 강한 동질성과 동질의식이 소수자에 대한 편견과 비관용성을 키워왔다는 것이다.¹⁴⁶⁾

기존의 서구의 연구에서 다문화 수용성과 관련하여 연령의 효과는 대부분 부정적으로 나타난다고 한다.¹⁴⁷⁾ 즉, 젊은 사람들이 오히려 나이 든 사람들보다 자기와 다른 문화를 인정하고 존중하는 것으로 알려졌다. 저출산·초고령화 사회는 고령화인구 비중을 높이기 때문에 인구구조 측면에서 우리나라는 다문화 수용성에 대해 불리한 여건을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

144) 최민지·장윤서 기자, “대구 이슬람 사원 갈등 중심에 경북대? K-문화전쟁의 이면”, 2023-05-06 기사, 중앙일보, (2023.9.25.검색) <https://www.joongang.co.kr/article/25160460#home>

145) 윤인진·팽정, 앞의 글, 248면.

146) 윤인진, “동북아시아의 국제이주와 다문화주의”, 한울아카데미, (2013), 182면.

147) Wright 2011 Wright, M. 2011. “Diversity and the Imagined Community: Immigrant Diversity and Conceptions of National Identity.” Political Psychology 32, No. 5, pp.837-862.

4. 다층적/다차원적 평가가능성과 전문성 확보

외국인의 이민정책에 대하여 다층적/다차원적이고 단기/중기/장기적 관점을 아울러서 평가할 수 있어야 하며, 정책환경의 변화가능성도 항상 염두에 둘 수 있어야 한다. 한마디로 이민정책에 대해서는 고려해야 할 변수들이 다양하므로 이를 수행할 기관의 전문성이 뒷받침되어야 한다.

생산가능인구의 부족에 따른 노동력 부족 문제는 다른 정책 환경의 변화에 따라 그 비중이 달라질 수 있다. 이를테면 4차 산업혁명에 따라 AI를 중심으로 한 업무환경이 변화하게 되면 노동력의 부족 문제는 장기적 차원에서는 예측했던 것과 달라질 수 있다. 더불어 지구온난화에 따른 기후위기도 종래의 직업군의 대규모 변화를 예고하고 있으므로 이민정책 등으로 예상했던 노동시장에서의 수요와 공급이 엇나가게 될 우려도 상존한다. 또한 향후 통일이 되는 경우 북한의 노동력 활용의 문제도 발생하기 때문에 인구감소에 대한 대응책으로서의 이민정책에 있어서는 새로운 변수로 작용할 수 있다. 이러한 정책 환경의 변화는 결국 첫 번째 최고위 국가발전전략 수립 차원에서 다양한 시나리오를 통한 대비책이 수립되어야 한다는 것을 방증한다.

내국인이 회피하는 일자리에 대해서 단기적으로 기업의 외국인력 유입에 대한 요구가 거세다. 그러나 이는 노동시장의 필요성에 국한에서 파악할 문제는 아니라. 노동시장의 수요도 중요하지만 결국은 단기든 장기든 사회의 구성원으로 역할을 하는 것인 만큼 사회통합 차원에서의 검토는 수반되어야 한다. 노동시장적 측면에서 보자면, 주요 이슈는 전문인력이나 비전문인력에 상관없이 외국인력의 생산성 제고 및 확산, 기업 내 인적자원관리의 효율화, 활용기간의 적절성, 숙련형성과 같은 경제적 효율성 측면과 외국인 근로자의 노동권 보호 및 관리의 사각지대 해소와 같은 권리의 보호, 그리고 사업장 이동문제, 농축산업 및 어업과 같은 소수업종의 특성을 감안한 업종별 관리체계의 검토 등이다. 그러나 여기에 국한되지 않고 사회통합적 관점도 같이 검토되어야 한다.

단기적 측면에서의 노동시장의 요구에 따른 단순노무직의 외국근로자 유입이 지속되는 경우 사회통합의 문제는 멀어질 수 있다. 반면, 사회통합의 관점에서는 능력과 기술을 갖춘 인력의 도입이 증가해야 할 것이지만 이는 내국인의 질 좋은 일자리를

빼앗을 문제를 낳을 가능성을 내포하고 있다.

결국 다양한 관점에서 이민정책의 중장기적 전략을 모색할 필요성이 대두된다. 이러한 중장기적 전략은 내국인에 미치는 영향을 고려하지 않을 수 없으므로 고용노동부나 여성가족부 등의 역할이 중심이 되어야 한다. 이렇게 수립된 중장기적 전략의 실행을 위하여 법무부는 이를 구체화할 시행계획을 수립해야 한다.

이민자의 유입은 국가, 지방자치단체, 지역사회 등 경제, 사회, 정치, 문화 및 기타 분야에 다양한 영향을 미치기 때문에 이민정책은 다차원적인 측면을 고려하여야 한다. 그러한 영향은 몇 가지로 구분해 볼 수 있다.¹⁴⁸⁾

첫째, 경제적 측면이다. 효율성의 관점에서 외국인의 유입이 가져올 이익과 경제적 편익의 증가 문제이다. 특히 경제적 측면에서 효과적인 유입이 되기 위해서는 이민자의 숙련 및 인적 자본이 기존의 내국인과 달라 상호 보완해 주는 측면을 기대할 수 있을 것이다. 특히 노동이동이 유입국 노동시장의 필요에 부합하는 것에 대한 검토가 필요하다. 더불어 분배구조도 변화할 수 있다. 이민정책의 수행을 통해 국가의 국민소득은 변화하게 되며 분배도 양적 질적으로 변화하게 된다. 주로 저임금 이주자는 내국인의 임금이나 고용에 부정적인 영향을 끼친다고 이해된다.

둘째, 사회적 측면이다. 국가정체성이나 사회문화적 동질성에 영향을 끼치기 때문에 사회통합 측면에 영향을 미칠 수 있다. 미국, 캐나다, 호주 등은 이미 오래된 이민의 역사를 가지고 있고 문화적 다양성을 수용하면서 발전해 왔지만, 단일민족 단일문화를 표방해 온 우리나라로서는 새로운 상황에 직면하게 될 것이다.¹⁴⁹⁾ 이에 대한 포용과 완충을 위해서는 이민정책에 대한 국민의 기본적 합의와 이해가 선행되어야 할 것이다.

셋째, 사회 안정과 질서 측면이다. 이민자의 유입으로 상이한 인종, 문화의 충돌은 갈등을 유발하고 범죄를 초래할 수 있다. 공공질서나 안전의 문제가 새롭게 대두될 수 있다.

148) 이규용 외 5인, “체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제”, 한국노동연구원, (2014), 145-146 면에서는 이를 네 가지로 구분하여 “경제적 효율성, 분배, 사회문화적 관점, 사회안전과 공공 질서”로 설명하고 있다.

149) 이민정책 수립이나 관련 조직의 설립 시 오랜 이민의 역사를 가지고 있는 국가의 경우를 벤치마킹하는 경우에는 한국적 상황이 완전히 다를 것을 고려하여 그 제도나 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

5. 거버넌스 재구축 과정의 문제

외국인 이민정책과 관련된 거버넌스 재구축의 목표는 행정의 통합성 내지 효율성, 정합성 추구라는 행정적 목표의 달성뿐만 아니라 행정서비스를 받는 대상에 대하여 유기적이고 안정적인 서비스를 통하여 행정 사각지대가 발생하지 않기 위함일 것이다. 그러나 이러한 근본적 목표를 망각하고 국가나 행정 중심으로 일방통행식의 변화를 추구한다면 결국 부작용이 발생할 수밖에 없다. 특히 외국인 관련 이민정책은 그 대상자인 외국인이 직접 목소리를 높이기 어려운 지위에 있는 과도기적 상황에 처해 있기 때문에 행정편의주의에 매몰될 우려가 있다.

다음의 기사도 이러한 상황들을 잘 보여주고 있다.

〈경남도민일보 기사 중¹⁵⁰⁾〉

(상략) 내년도 이주노동자지원센터 정부 예산이 전액 삭감된다. 센터는 지난해 68억 9500만 원, 올해 71억 800만 원을 지원받았다. 정부는 이주노동자 대상 한국어 교육은 산업인력공단, 상담업무는 노동부 지청에 넘기기로 했다.

고용노동부는 지난 7일 전국 센터별 관계자들이 참여하는 간담회를 마련해 이런 내용을 서류 한 장 없이 말로만 설명했다. 이와 함께 기관 폐쇄도 통보했다. 지원센터들은 이미 2025년까지 예산 지원이 협약된 상태에서 닥친 일방적인 예산 삭감과 폐쇄 통보에 황당해 하고 있다.

OOO OO외국인노동지원 센터장은 "3년 단위로 교부금 지원 관련 협약을 정부와 맺었는데 협약이 체결되고 시행에 들어간 지 이제 9개월여밖에 되지 않았는데 일방적으로 계약을 깨버렸다"라고 말했다.

지원센터에서 일하는 노동자는 당장 일자리를 잃게 생겼다. 센터 폐쇄를 밀어붙이면 서 고용 승계는 언급조차 되지 않기 때문이다. 창원, 김해, 양산에 있는 센터별 직원은 다른 대책이 없다면 4개월 뒤 모두 직장을 잃게 된다.

OOO OO외국인노동자지원센터 교육운영팀장은 "정부가 약정 파기한 것도 문제지만, 직원들 모두 3년 단위로 근로 계약을 맺은 상황이었다"라며 "아직 기간이 남았는데 정부가 직원 근로 계약까지 모두 파기하려 한다"고 밝혔다.(하략)

150) 최석환 기자, "외국인노동자지원센터 예산 삭감에 너도나도 불만", 2023-09-13기사, 경남도민일보(2023.9.25.검색) <https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=834680>

외국인노동자지원센터는 고용노동부가 문화적 차이와 언어소통의 한계로 다양한 어려움을 겪고 있는 외국인노동자에 대한 고충상담, 한국어·생활법률·정보화교육 등 지원을 위해 '외국인노동자지원센터' 운영 사업(설립, 관리, 감독)을 실시하면서 운영되어 왔다. 외국인노동자지원센터는 거점센터 9개소, 소지역센터 31개소를 운영하고 있다. 상담건수는 23만 4,479건, 매년 23~25만 건 내외에 이르고 있다. 각 지방 거점 및 소지역에서의 지원센터 역할을 재편하면서 예산을 삭감, 조정하는 과정에서 벌어지고 있는 일이다.

기존 거버넌스와 조직체계의 문제점을 수정하여 그 발전을 도모하는 것도 필요한 일이다. 그러나 이러한 지원센터는 외국인노동자들이 1차적 접촉을 통해서 그 (행정)서비스를 직접 체감하는 실질적인 포인트가 되고 있다는 점에 있어서 그 역할이나 예산, 기능의 수정이나 재편에 있어서 특히 신중을 기할 필요가 있다. 기존에 형성된 체계와 네트워크, 거버넌스의 장점을 최대한 유지하면서 그 불합리를 해소하고 서비스 당사자의 불편을 최소화하고 이익을 극대화할 것인가에 주목할 필요가 있다.

제5절 | 외국인 지원 정책 관련 쟁점

1. 서설

선행연구와 함께 외국인 정책 관계자를 대상으로 한 심층 인터뷰를 통해 외국인 정책 선진화를 위한 거버넌스 구축을 위한 다양한 쟁점을 도출해 낼 수 있었는데, 특히 기존의 외국인 정책 거버넌스에 관한 연구가 중앙부처를 중심으로 진행되었음을 고려하여 인터뷰 대상을 중앙부처 관계자보다는 현장에서 외국인의 민원과 상담을 직접 상대하는 지방자치단체의 공무원을 중심으로 공공기관, 어업 및 기업관계자, 대학 관계자, 외국인 관련 시민단체 등 다양하게 구성되었다. 또한 외국인 정책 전문가 설문조사 결과에 따르면 108명 응답자 중 87%가 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계의 재구축이 필요하다고 응답했다(부록 3 참조). 그 결과 현재 시행 중인 외국인 정책의 미흡한 점을 평가했을 때 이민정책의 컨트롤타워(가칭 이민청)의 필요성과 역할, 체류

외국인에 대한 통합관리시스템 구축, 지역특화형 비자 시범사업 등 지방자치단체 중심의 외국인 정책 추진, 불법체류(미등록) 외국인에 대한 합법화 문제, 이주민과 국내 주민 사이의 문화·사회적 갈등 해소와 사회통합을 위한 프로그램 등의 주요 쟁점이 도출되었다.

2. 통합적 이민정책(컨트롤타워) 전달체계 구축

가. 법 체계 정비 필요

이민정책 전담기구 설치와 병행해 현재 각 부처별, 외국인 대상별로 규정하고 있는 개별법을 통합한 이민법 제정의 필요성을 한 목소리로 요구하고 있다. 외국인 관련 개별 법제를 중심으로 ① 출입국 정책 - 법무부의 「출입국관리법」, 「국적법」, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 ② 외국인의 처우 및 인권 정책 - 법무부의 「재한외국인 처우기본법」, 「난민법」 ③ 외국인의 노동 정책 - 고용노동부의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, ④ 사회통합 정책 여성가족부의 「다문화가족지원법」 ⑤ 재외동포 정책 - 법무부의 「국적법」, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 등으로 분류되어 있는데, 이민행정 전달체계의 개편에 맞춰 관련 법 체계도 정비가 이루어져야 한다.

나. 이민정책 전담 정부기구(가칭 ‘이민청’) 설치의 필요

이민정책에 대한 컨트롤타워로서의 역할을 하는 범부처 차원의 기관이 필요하지만, 명칭 여하에도 불구하고 부처 간 고유 기능이 있어 업무 협업은 가능할 수 있으나 한 기관을 중심으로 통합적인 체계 구축은 사실상 어렵다고 판단된다. 특히 법무부 산하 이민청은 종전 출입국관리 등 국경관리에 치중하여 향후 관여할 수 있는 업무 영역이 매우 제한적일 것으로 보인다고 한다. 예를 들어 외국인력에 대한 부분은 노동 시장과 산업구조 전반에 대한 이해가 있어야 함에도 불구하고 노동시장에 관한 고용노동부나 산업구조에 관한 산업통상자원부에서 고유 기능을 수행해 온 만큼 이에 대한 이해 부족은 국내 인력뿐만 아니라 노동시장 전반에 걸친 경직화를 초래할 우려가 있다는 것이다. 따라서 이민청(처)의 설치만으로 외국인 정책이나 이민정책이 해결될

것으로 보기 어려우므로 대상별(예, 저숙련노동자, 우수인력, 그들의 가족-부모, 자녀 등), 정책수단별(비자정책, 사회보장, 주거정책, 일자리 정책 등) 매트릭스화 하는 작업이 필요하고, 이를 통해 사각지대를 발굴 및 취약계층 최소화를 위한 계층별 맞춤형 프로그램이나 정책제언이 필요하다고 한다.

또한 법무부에서 추진하는 이민청의 설치가 법무부 출입국관리본부의 조직 확대가 아닌 외국인 및 이주민의 정주화와 사회통합 관점에서 접근해야 하며, 중앙집중형이 아닌 지방자치단체별로 차별화된 외국인 정책을 추진할 수 있는 방안도 고려해야 한다. 즉, 현재 법무부의 출입국 정책, 비자정책에 따라 외국인(이민) 정책 등이 뒤따라가고 있는 형세지만 국경관리 정책이 경직성을 띠고 있어 정책의 유연성이 필요하고, 대상별로 맞춤형 이민정책에 따라 국경관리 정책을 펼치는 접근법이 효과적이라고 지적하고 있다.

다. 지방자치단체의 역할

각 정부부처(여성가족부, 고용노동부, 법무부 등)별 정책사업 추진에 따라 지방자치단체 내 부서별 협력체계가 없어서 지방자치단체가 주된 업무에 외국인 업무를 부수·추가해서 수행해야 하는데, 업무 부담이 가중되고 업무 처리를 함에 있어 후순위로 될 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 외국인 관련 업무 집행을 하는 데 법적 근거가 부족해 해당 지방자치단체가 자체 예산으로 정책을 추진해야 하는 상황이어서 일회성·시혜성 사업추진에 그친다는 문제점이 있다. 따라서 지방자치단체 내 전담 조직 및 인력의 확충이 시급하며, 외국인 정책 기금을 마련해 재정 부족을 해결하는 방안이 강구되어야 한다고 지적하고 있다.¹⁵¹⁾

라. 통일된 행정시스템의 부재 해결

각 정부부처 간 정책 연계성이 부족하고 예산과 업무가 서로 분리되어 있어 부처 간 협업이 안 되고 있는 실정이고, 외국인 정책과 관련하여 관련 행정용어(이민자 혹은 외국인 주민)도 통일이 되어 있지 않으며, 조직과 관련 통계(행안부, 법무부 등)조차

151) 외국인정책의 원활한 수행에 필요한 자원 확보를 위하여 이민·통합기금을 설치하는 취지의 법률안이 국회에 계류 중에 있다. 정성호 의원 대표발의, 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(의안번호 2102394).

통일되어 있지 않아 일선에서 업무 수행 시 혼선을 초래하고 있다는 지적이 있다.

중앙정부 차원의 정보와 통계를 공유할 수 있는 통합시스템이 마련되어야 하며, 그에 따라 정부부처와 지방자치단체 간 정책 추진과 업무의 연계를 위한 연결고리를 서로 만들어야 한다고 제안하였다. 다만 통합적 정보관리 체계가 갖춰지더라도 법무부의 출입국관리와 외국인의 거소신고 등은 별개로 연동된다는 신뢰를 주어 미등록 외국인(불법체류자)이 통합행정시스템을 벗어나 자발적으로 사각지대로 놓이게 되는 것을 막을 필요가 있다.

3. 비자 체계 개선

가. 지역특화형 비자 시범사업의 한계

농어업과 산업현장 등에서는 외국인 근로자 없이는 사업이 이루어질 수가 없으며, 각각 이들 산업현장에 맞는 외국인 근로자 정책(비자체계)과 임금체계 마련이 필요하다고 한다. 특히 지역특화형 비자사업의 경우 비자만을 목적으로 할 경우가 많아 이들을 사전에 점검하고 교육할 수 있는 체계가 필요하고 그렇지 않을 경우 지역 내 정주하지 못하고 불법체류자만 양성할 위험이 있다.

나. 엄격한 체류자격 제한으로 인한 불법체류자 양산

복잡한 비자체계와 특정 목적에 따른 취업제한이 많아 이것이 오히려 불법체류자를 양산하고 있다고 한다.

다. 중앙-지방자치단체-업계 간 소통창구 부재

지방자치단체나 시민단체에서 중앙부처(법무부)에 외국인력 수급 등 관련 애로사항에 대한 요청을 하여도 비자체계 개선이 이루어지지 않거나 이루어지더라도 그 진행 속도가 느려 실제 산업현장에 반영되기까지 상당한 시간이 소요되는 문제가 발생하고 있기 때문에 현장의 문제를 바로 전달해 줄 수 있는 소통창구가 마련되어 있어야 한다는 지적이 있다.

라. 유학생 비자의 취업제한 완화 필요

유학생 대부분은 공부를 목적으로 한국에 들어온 경우도 있지만, 경우에 따라서는 일과 병행해야 하는 경우도 다수이고, 지역주민들도 일손이 부족하여 학생들의 취업제한을 완화하기를 바라고 있는 경우가 많다는 점을 고려해 학생들의 경우 취업제한(20시간 이하)에 대한 부분을 완화하는 것이 바람직하다는 의견이 있다. 이를 위해 지역에서 필요한 유학생 인재가 유입될 수 있도록 대학과 기업 간의 소통과 협의가 필요하며 유학생들이 졸업 후에도 한국에서 계속해서 일할 수 있도록 취업연계 프로그램을 마련할 필요가 있다고 한다. 이와 같이 지방대학 입장에서도 유학생을 지방기업으로 연계하여 이를 정착으로까지 이어지도록 하는 통합적 프로그램이 생긴다면 향후 유학생 유치가 더 용이할 것이라고 기대하고 있다.

4. 사회통합과 반국민 정서 문제 해소

가. 기초자치단체 차원의 인프라 구축 필요

한국어 교육, 법률 상담 등을 할 수 있는 기초지방자치단체 내 인프라 구축 필요하며, 특히 외국인이 정주하기 위해서는 저렴한 주거, 교육환경, 일자리 등의 인프라가 구축되어야 하며 이러한 인프라가 갖춰지지 않는다면 지역으로의 이주는 어렵고 외국인의 경우에도 대도시나 수도권으로의 집중화는 막을 수 없는 현상이다.

정주화를 위한 방안으로 최근 가족 초청 제도가 활성화되고 있으나 이 제도 역시 외국인노동자의 가족까지 포괄할 수 있는 교육, 행정 등의 인프라가 갖춰져야 할 뿐만 아니라 그들의 일자리도 보장이 되어야 할 것으로 보인다.

나. 다문화 교육 필요

다문화수용성과 감수성과 관련해서 공교육 차원에서 국민들을 대상으로 한 교육프로그램 마련이 필요하고, 특히, 편견이 없는 아이들보다는 편견을 가지고 있는 학부모와 성인을 대상으로 한 교육이 일상화되어야 외국인에 대한 수용성이 늘어날 것으로 기대하고 있다.

5. 미등록 외국인(불법체류자) 문제

가. 법무부의 태도 변화 필요

외국인을 지원하는 시민단체 입장에서 보면, 법무부가 불법체류자를 범법자로 여기고 단속의 대상으로만 바라보는 한 외국인 정책(의료지원 등 사회복지 정책)의 수립·추진에는 한계가 있다고 보았다. 또한 지방자치단체 담당자들은 불법체류자 관련 데이터를 법무부에서 제공해 주지 않아 관리가 어렵고, 불시에 단속으로 지역 기업과 농어업 관계자들의 피해(인력 부족, 임금 상승 등)가 속출해 민원이 빈번히 발생하고 있다고 하였다.

나. 지방자치단체 차원의 관리

코로나 바이러스(COVID-19) 대유행에 따른 미등록 외국인에 대한 방역의 필요와 미등록 외국인의 아동 돌봄 문제 등이 발생하여 그들을 위한 지원과 관리가 필요했지만, 지방자치단체로서는 현황 파악이 어려운 실정이다. 또한 미등록 외국인의 불안정한 신변을 악용하여 인권침해와 유린이 심각한 사례도 발생하고 있다.

다. 불법체류자에 대한 합법화 방안 마련 필요

대부분의 미등록 외국인은 한국 사회에 이바지하며 합법적으로 거주하고 싶어 하며 지역사회에서도 일손이 부족해 이들을 정식으로 고용하고 싶어 함에도 불가피하게 불법을 자행하는 꼴이 되어 법무부가 불법체류자를 단속하거나 관리하는 것에 주안점을 두지 말고 일정한 요건을 충족하였을 때에는 적정 체류자격을 부여하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 한다.

6. 소결

지방자치단체 공무원과 위탁 또는 자체적인 사업을 통해 외국인을 지원하는 민간단체(외국인지원센터 등)를 중심으로 법체계 정비에 대한 요구가 많았다. 외국인 거소

등록과 정보, 예산집행체계도 분산되어 있어 실제 지역 내 외국인과 관련된 현황을 파악하기 어렵다는 의견이 있었다.

지역에서는 외국인 정책 컨트롤타워(이민청) 설립이 필요하다는 의견에 적극 동의하고 있었다. 지역에서 활동하는 외국인 정책 관계자와 소통하고, 그 의견과 지역 내 외국인 관련 수요를 국가정책에 반영할 수 있는 주도적 역할을 하는 중앙부처가 필요하다는 것에 공감하고 있었다. 또한 지역 내 출입국사무소나 고용청, 대학, 기업, 지방자치단체, 민간단체 등이 협의할 수 있는 협의체가 필요하다는 의견도 있었다. 다만, 현재 법무부의 출입국·외국인정책본부와 같이 국경관리에 치중하는 기관이 되어서는 안 된다는 의견이 대다수였다.

또한 지방자치단체의 역량 부족에 대한 지적도 있었다. 외국인(정책) 전담 기관이 없고 근거 법률의 부재로 지방자치단체 내 인력과 예산이 부족하다는 것이다. 일반회계의 경우에는 중앙부처가 없어 별도의 지원이 이루어지지 않으며, 기금 등을 통한 특별회계(기금) 관련 법률안도 현재 국회에 계류 중임을 지적했다. 다문화가족센터의 경우 여성가족부의 지원 아래 지역 체계가 잘 갖추어 있지만 외국인은 그렇지 못하다는 점을 지적하면서 다문화가족사업의 범위를 외국인까지 확대해야 된다는 의견도 있었다.

지방자치단체가 자체적으로 사업을 추진하려고 하여도 외국인에 대한 지역 주민의 인식이 나빠 정책을 추진하기 어렵다는 의견도 있었다. 지방자치단체 공무원은 외국인 관련 사업으로 인해 민원을 제기받는다고 토로하였고, 자치경찰단 등의 경찰공무원은 외국인이 한국 사회 내 질서 의식이 약하다고 지적하였다. 이에 대해 민간단체를 중심으로 외국인 교육뿐만 아니라 내국인의 다문화(혹은 세계시민) 교육을 강화해야 한다는 의견이 많았다.

이와 반대로 기업, 어업관계자 등 외국인을 고용하는 고용주는 오히려 외국인이 한국인보다 많은 혜택을 받고 있음을 지적하였다. 외국인을 고용하면, 숙식 등을 제공하여 내국인보다 비용이 많이 든다는 것이다. 특히, E-9 비자의 경우, 불성실이나 고용계약을 위반해도 딱히 제재할 방법이 없다는 의견도 있었다. 그럼에도 지역이나 제조업 등에서는 내국인이 고용되지 않기에 어쩔 수 없이 외국인을 고용해야 한다고 한다. 외국인이 없으면 산업유지가 어렵다는 것이다. 외국인을 지원의 대상이 아닌 정주의 대상으로 봐야 한다는 의견은 일부 민간단체에서도 지적되었다.

특히, 외국인 고용과 관계되어 비자체계의 유연화가 필요하다고 지적되었다. 근로가 제한된 비자가 많으며, 비자 변경 절차나 심사 기간도 오래되어 체류하기 힘들다는 것이다. 특히, 근로제한 비자가 많아 어쩔 수 없이 불법체류자가 된다는 의견이 다수였다. 이러한 비자 문제를 해결하고 지역 내 노동력 부족 해소를 위하여 지역특화형 비자 시범사업을 시행하고는 있으나 생활 인프라가 없는 지역에서 지역특화형 비자 시범사업은 큰 효과를 보지 못한다는 의견이 많았다.

결국 이러한 비자 문제로 인해 우리나라 불법체류 외국인(미등록 외국인)이 다수 양산되고 있음을 모든 관계자가 지적하고 있었다. 이미 불법체류 외국인이 없이는 유지가 될 수 없는 지역과 산업현장도 있었다. 그럼에도 불법체류 외국인의 특성상 지역 내 현황조차 파악할 수 없으며, 이들 간 태어난 아이들이 돌봄을 받지 않아 지역 내 문제를 일으키는 일도 있었다. 민간단체를 중심으로 불법체류 외국인의 양성화 방안이 시급하다는 의견이 있었다.

제3장

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

해외 외국인·이민 관련 지원조직·협력체계와 이민정책의 시사점

김경찬 · 이창환 · 김기선 · 노호창 · 구유진 · 양승엽 ·
신수정 · 최효원

제3장

해외 외국인·이민 관련 지원조직·협력체계와 이민정책의 시사점

제1절 | 미국

1. 미국의 이민법 관련 정부조직

미국 이민법은 행정법의 한 유형으로 이민자인 외국인의 분류 및 신분문제를 규율하는 법이다. 따라서 미국 행정부의 관련기관의 역할을 잘 이해할 수 있다면 이민법에 대한 이해를 도울 수 있으며 나아가 개개인의 실제상황에 대한 해답을 얻을 수 있을 것이다.

예를 들어 미국에 입국하기 위한 비자발급의 문제는 이민국이 아니라 미국무성 산하의 미대사관에 문의해야 한다. 만약 적법한 비자(단기방문비자)를 발급받아 입국을 하는데 공항 입국심사대에서 출입국카드(I-94)에 체류신분을 단기방문이 아닌 전혀 다른 종교활동종사자(R)로 기재되어 있는 경우에는 공항 입국심사대 관할인 세관 및 국경수비국(CBP)에 문의해야 이 출입국카드에 대한 정정을 받을 수 있다. 또한 미국에 단기방문비자로 입국한 후에 다른 체류신분(학생)으로 변경을 위해서는 관할 서비스센터(캘리포니아 CSC)에 합법적인 체류기한 만료 전에 신분변경신청서(양식 I-539)를 접수시켜야 한다. 만약 체류신분변경신청이 거절되어 합법적인 체류기간을 초과한 경우에는 이민 및 세관단속국(ICE)으로부터 이민법원에 출두하라는 통보(NTA)를 받게 된다. 이민법원은 법무부산하의 행정공무원으로서 이민판사의 소관이며 이민판사의 결정에 대한 불복이 있을 경우에는 그 상급기관인 이민항소법원(EAIR)에 이의제기를 할 수 있다.

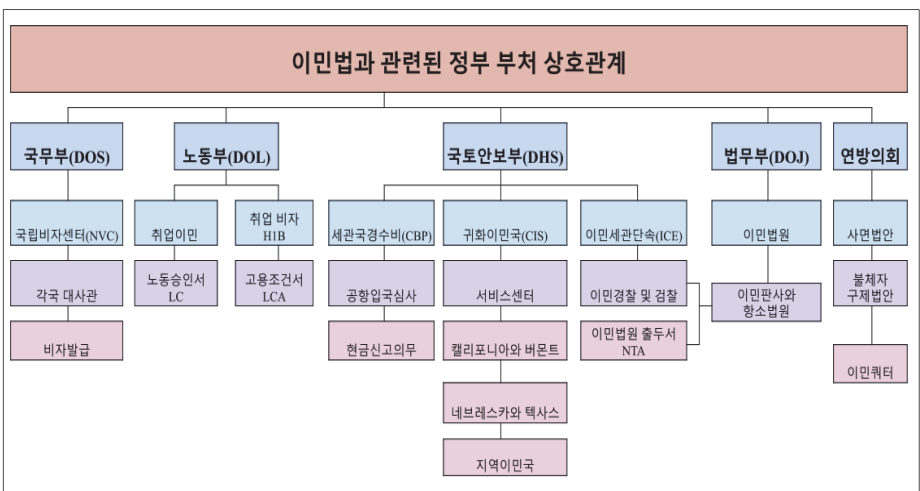
그리고 만약 미국회사의 도움으로 취업비자를 받기 위해서는 노동부에 고용조건서

를 미리 승인받아야 하고 취업이민을 통해 영주권 수속을 하기 위해서는 첫 단계로 노동부로부터 고용주는 외국인 노동자를 고용해도 좋다는 허락에 해당하는 노동승인서를 받아야 한다.

마지막으로 이 모든 이민법에 대한 제정 및 개정권한을 연방의회에서 갖는다. 연방의회는 상원과 하원 양원제이고 대표적인 불법체류자 구제법인 사면령은 레이건 행정부시절 1986년에 입법되었고 현재까지도 서류미비자들의 미국 내 영주권신청서에 영향을 미치는 이민법 제245조(i)항은 1996년과 2000년에 한시적으로 입법화되었다.

이해를 돕기 위해서 이상의 미국 이민자들이 마주하는 연방기관들의 상호관계를 표로 간략하게 만들어 보면 다음과 같다.

▶▶ [그림 3-1] 이민법과 관련된 정부부처 상호관계



가. 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)

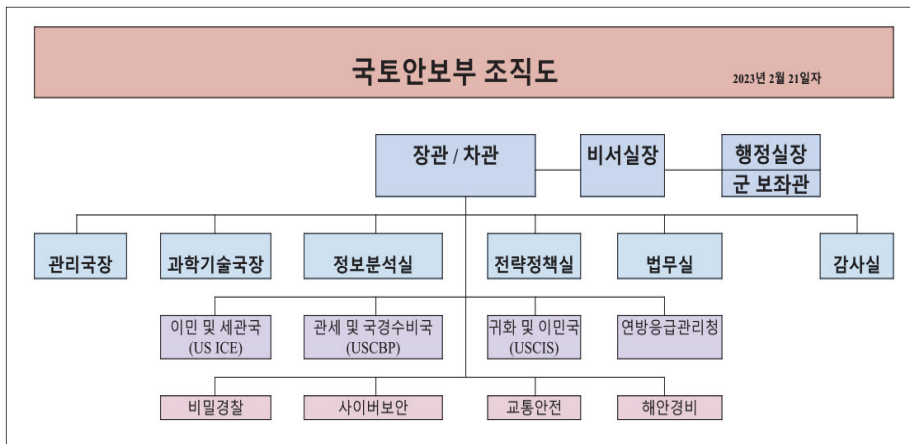
2001년 9월 11일¹⁵²⁾ 이전에는 이민국¹⁵³⁾은 미법무부 산하의 기관이었다. 9/11 이후 2002년 국토안보부법에 따라 2003년 3월 1일에 테러리스트로부터 미국을 보호하기

152) 2001년 9월 11일(화) 오전에 미국 뉴욕의 세계무역센터(World Trade Center) 쌍둥이 타워가 이슬람 자살테러공격을 받은 사건을 9/11이라고 한다. 이 테러공격은 3천 명 가까이 죽고 수천 명이 부상당했다. (https://en.wikipedia.org/wiki/September_11_attacks 최종접속일 2023.9.20.)
153) Immigration and Naturalization Service (INS)

위해서 국토안보부를 신설하였고 국토안보부 산하에 역할분담을 다시 세분화하여 귀화이민국¹⁵⁴⁾, 세관 및 국경수비국¹⁵⁵⁾, 그리고 이민 및 세관단속국¹⁵⁶⁾을 두었다. 귀화이민국은 외국인의 미국 내 체류 및 이민 그리고 귀화를 담당하고 세관 및 국경수비국은 마약, 무기, 테러리스트들과 다른 입국이 불가한 외국인의 입국을 방지하는 일을 담당하며 이민세관단속국은 국경통제, 세관, 무역과 이민에 관한 형사법과 민사법을 집행하는 이민경찰에 해당한다.

최근 국토안보부의 연간 성과보고서¹⁵⁷⁾에 의하면 주요임무는 미국이 직면하는 수많은 위협으로부터 미국을 보호하는 것으로 24만 명 이상의 직원이 다양한 직무를 수행하고 있다. 국토안보부의 조직도를 간략하게 표로 만들어보면 다음과 같다.¹⁵⁸⁾

» [그림 3-2] 국토안보부 조직도



출처: Homeland Security, “<https://www.dhs.gov/organizational-chart>(최종접속일 2023.9.20.)”

(1) 귀화이민국(USCIS)

귀화이민국은 미국에 체류하는 외국인이 귀화절차를 통해서 미국시민권자가 될 때까지 외국인의 신분유지 및 변경에 관한 포괄적인 권한을 가지고 있는 국토안보부

154) United States Citizenship and Immigration Service: USCIS

155) United States Customs and Border Protection: USCBP

156) United States Immigration and Customs Enforcement: USICE

157) DHS FY 2022-2024 Annual Performance Report(<https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-03/DHS%20FY22-24%20APR%20%28Final%29%20-%201.pdf>, 최종접속일 2023.9.20.)

158) 자세한 조직도는 (<https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/charts/USCIS-Org-Chart.pdf>, 최종접속일 2023.09.22.)

산하의 관청이다. 이민국의 임무는 봉사하는 모든 사람들을 위해서 공정, 통합 및 존중으로 환영하고 기회의 나라인 미국의 약속을 지키는 것이다¹⁵⁹⁾. 이민국의 예산은 대부분 신청서에 부과되는 접수비로부터 나온다. 회계연도 2020년¹⁶⁰⁾에 62만 5천 명이 귀화하였고 14만 7천 건의 취업이민을 승인하였으며 1만 2천 명의 난민을 받았고 5만 6천 명의 망명신청서를 받았다¹⁶¹⁾. 이민국 산하에는 크게 4개의 광역센터¹⁶²⁾가 있고 현재 이들 4개의 광역센터는 두개씩 짝을 이루어(네브라스카와 텍사스, 캘리포니아와 버몬트) 각각 취급업무를 특화시켜서 업무의 효율을 극대화하고 있다¹⁶³⁾. 네브라스카와 텍사스에서는 취업영주권 관련업무를 처리하고 캘리포니아와 버몬트의 경우 비이민비자의 신분변경과 연장업무를 담당하고 있다. 그리고 가족이민의 경우 예전에는 거주지 관할의 지역이민사무소¹⁶⁴⁾에서 총괄 취급하였으나 현재에는 미주리주의 전국수혜센터¹⁶⁵⁾에서 모든 서류수속을 총괄접수¹⁶⁶⁾한 다음 1차 심사를 종료한 후에 해당 지역이민사무소에 영주권 인터뷰 절차를 위임하고 있다. 결국 미국 내에서 신분연장 및 영주권수속에 관련된 서류를 보낼 때에는 위의 다섯 곳 중에 하나로 보내면 된다.

망명신청자의 인터뷰를 담당하는 망명사무소¹⁶⁷⁾가 지역이민국과 별도로 존재하고 이민국과 관련하여 꼭 알아두어야 할 곳은 신청지원소¹⁶⁸⁾이다. 이곳에서는 신분변경, 영주권, 시민권신청의 후속조치로 지문을 채취하는 곳이다. 반드시 생체정보통보서¹⁶⁹⁾

159) USCIS Mission Statement (<https://www.uscis.gov/about-us/mission-and-core-values>, 최종접속일 2023.09.20)

160) 이민국의 회계연도는 10월1일에 시작해서 다음해 9월30일로 종료한다. 따라서 회계연도 2022년은 2022년 10월1일부터 2023년 9월30일까지이다.

161) USCIS Fiscal Year 2022 Accomplishments(<https://www.uscis.gov/about-us/budget-planning-and-performance>, 최종접속일 2023.09.20)

162) 네브라스카(Nebraska Service Center: NSC), 텍사스(Texas Service Center: TSC), 캘리포니아(California Service Center: CSC), 버몬트(Vermont Service Center: VSC)

163) 이원특화: Bispecialization라고 한다.

164) Field Office로 주소지 관할 이민국사무소이다. 케이스에 대한 대면문의도 가능하고 인터뷰가 이루어지는 곳이다. 우편번호(ZIP Code)로 검색이 가능하다. (<https://www.uscis.gov/about-us/find-a-uscis-office/field-offices>, 최종접속일 2023.09.20.)

165) National Benefit Center (NBC)

166) 양식별로 대부분 PO Box로 일괄접수처가 공지되어 있다. 또한 현재는 일정한 양식들은 온라인접수도 가능하다. 신청서 양식별로 안내 및 접수비, 접수처 등에 대한 자세한 내용은 (<https://www.uscis.gov/forms/all-forms>, 최종접속일 2023.09.21)

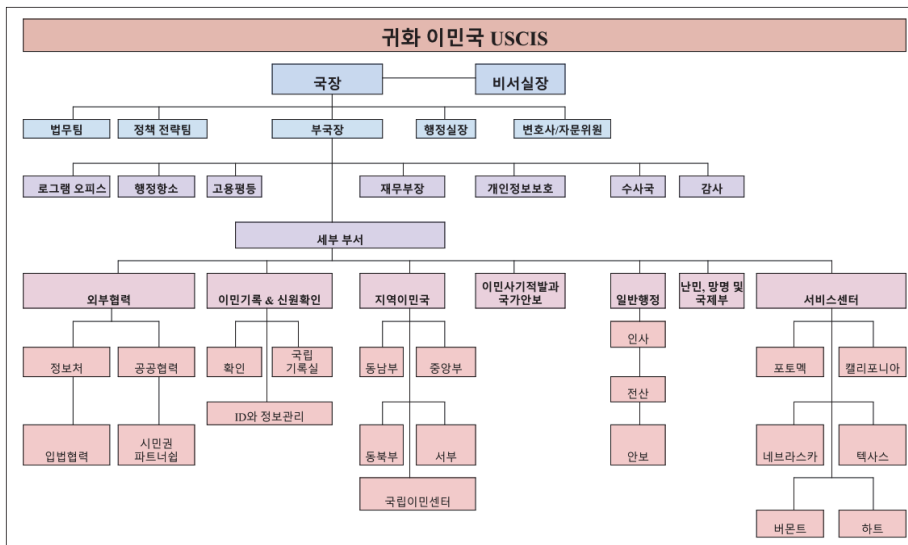
167) Asylum Office도 거주지 우편번호(ZIP Code)로 찾을 수 있다. (<https://egov.uscis.gov/office-locator/#/asy>, 최종접속일 2023.09.22.)

168) Application Support Center(ASC) 거주지 우편번호(ZIP code)로 찾을 수 있다. (<https://egov.uscis.gov/office-locator/#/asc>, 최종접속일 2023.9.22.)

가 있어야 한다. 마지막으로 국립기록소¹⁷⁰⁾는 모든 이민국에 접수한 서류들의 기록물 보관소이다. 누구든지 본인의 예전에 이민국에 제출한 서류를 받아보고 싶다면 정보자유법/비밀유지법¹⁷¹⁾에 의하여 여기에 요청하면 이 법에 의거하여 공개되어서는 안 되는 것을 제외하고 모든 이민국 관련서류를 받아볼 수 있다¹⁷²⁾.

간략한 이민국의 조직구성을 표로 만들어 보면 다음과 같다¹⁷³⁾.

» [그림 3-3] 귀화이민국 구성



(2) 이민세관단속국(Immigration Customs Enforcement: ICE)

이민세관단속국(ICE)는 미국 내에 불법하게 체류하고 있는 외국인을 체포, 구금 및 수사한 후에 추방재판에 회부할 수 있는 권한을 가진 이민경찰이다. 2003년에 설립되어 현재 2만 명 이상의 직원으로 국내 및 해외에 400여개의 사무실을 가지고 범죄수사

169) Biometric appointment Notice로 바코드가 있는 관할 ASC와 시간이 지정되어 통보된다.

170) National Record Center (NRC)

171) Freedom of Information Act/Privacy Act (FOIA)

172) 미국의 각 정부부처들에 위 FOIA요청을 통해서 본인과 관련된 모든 정보를 요청할 수 있다. 가령 미대사관에 제출된 비자신청서 및 관련서류들은 미국무성에 요청하면 된다. 또한 부모님의 과거 이민기록이 현재 본인의 신분 등에 중요한 영향을 미칠 수 있다면 부모님의 이민기록을 요청해서 확인할 수 있다.

173) 자세한 조직도는 (<https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/charts/USCIS-Org-Chart.pdf>, 최종접속일 2023.09.22.)

를 통해 미국을 보호하고 국가안보와 공공의 안전을 위해 이민법을 집행하는 것이 그 임무이다¹⁷⁴⁾. 이민세관단속국의 연간예산은 80억불이고 주로 국토안보수사¹⁷⁵⁾, 이민수사와 추방¹⁷⁶⁾ 그리고 이민검찰청¹⁷⁷⁾ 운영이다.

또한 이민경찰은 최초로 추방재판이 시작되는 이민법정 출두명령서¹⁷⁸⁾의 발급권한을 가지고 있다. 나아가 추방명령을 받고도 미국을 출국하지 않는 외국인을 색출 후 추방명령을 집행할 수 있는 권한도 가지고 있다. 이민법정 출두명령서가 발급되고 나면 이민법원에서 이민국을 대변하는 검사¹⁷⁹⁾가 이민판사 앞에서 추방절차를 진행한다.

(3) 세관국경수비국(U.S. Customs and Border Protection: CBP)

세관국경수비국(CBP)은 미국에 처음 입국하는 외국인이 반드시 통과해야 하는 입국 심사를 담당한다. 6만 명 이상의 직원을 가진 세계에서 가장 큰 경찰조직 중 하나이고 테러리스트와 그들의 무기로부터 미국을 지키는 임무를 가진다.¹⁸⁰⁾

공항을 통하든 육로를 통하든 입국심사대를 거쳐야 외국인은 미국 내 체류신분과 체류기간을 승인받는다. 현재 온라인으로 신청하고 발급되는 출입국가드(I-94)¹⁸¹⁾ 그리고 무비자입국을 위한 여행허가 전자체계(ESTA)¹⁸²⁾등록도 세관국경수비국의 주요 관할사항이다. 만약 합법적인 입국절차를 거치지 않은 밀입국자¹⁸³⁾는 미국 내에서

174) 자세한 내용은 (<https://www.ice.gov/about-ice>, 최종접속일 2023.09.22)

175) Homeland Security Investigation (HSI) 국토안보부의 주요수사기관으로 국가 간 범죄와 위협에 대한 수사를 담당한다. 특히 국제무역, 여행 및 자금이동을 통한 글로벌 인프라조직을 통한 범죄조직에 대한 수사이다. 임무는 미국의 관세 및 이민법을 위협하거나 침해하는 테러리스트, 국가 간 그리고 다른 범죄조직을 수사하여 일망타진하는 것이다. 8천 7백 명 이상의 직원이 있다. (<https://www.ice.gov/about-ice/homeland-security-investigations>, 최종접속일 2023.09.23)

176) Enforcement and Removal Operation(ERO) 좁은 의미의 이민경찰이다. (<https://www.ice.gov/about-ice/ero>, 최종접속일 2023.09.24)

177) Office of the Principal Legal Advisor(OPLA) 이 검찰청은 국토안보부내에서 가장 큰 법무조직으로 1천 3백 명 이상의 변호사와 3백 명 이상의 직원이 있다. 워싱턴디시에 본청이 있고 미전역에 25개소에 60개의 사무실을 가지고 있다. (<https://www.ice.gov/about-ice/opla>, 최종접속일 2023.09.25)

178) Notice to Appear (NTA) ICE form I-862로 샘플은 다음과 같다. (https://www.ice.gov/doclib/detention/checkin/NTA_I_862.pdf, 최종접속일 2023.09.25)

179) The Office of the Principal Legal Advisor(OPLA) 또는 Office of Chief Counsel(OCC) 위의 주 16) 참조

180) (<https://www.cbp.gov/about>, 최종접속일 2023.09.25)

181) (<https://www.i94.cbp.dhs.gov/I94>, 최종접속일 2023.09.25)

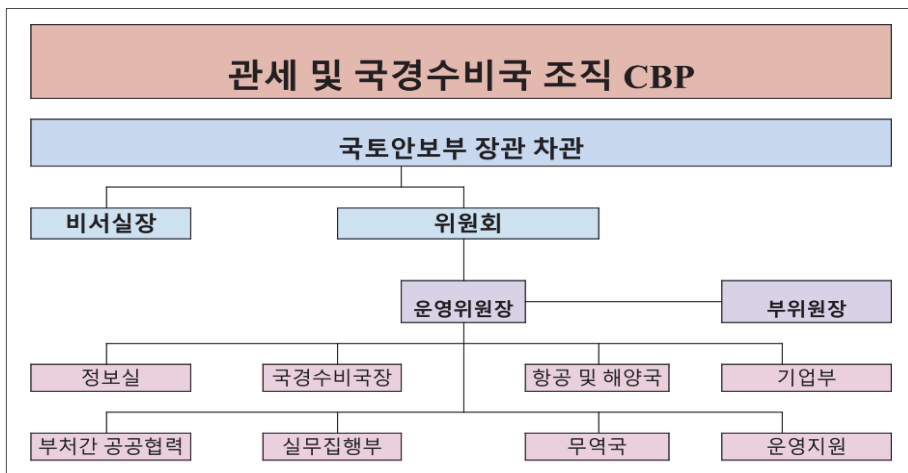
182) (<https://www.cbp.gov/travel/international-visitor/esta>, 최종접속일 2023.09.25)

183) EWI: Entry Without Inspection

원칙적으로 영주권 신청¹⁸⁴⁾을 할 수 없다. 더 나아가 미국에 입국하는 외국인이 만 볼 이상 현금을 소지한 경우 반드시 신고해야 할 의무가 있다.¹⁸⁵⁾ 만약 이를 신고하지 않아서 공항입국심사대에서 현금을 압수당한 경우 이에 대한 반환절차¹⁸⁶⁾도 이 세관국경수비국 소관사항이다.

세관국경수비국의 조직도를 표로 만들어 보면 다음과 같다.¹⁸⁷⁾

» [그림 3-4] 세관국경수비국 조직도



나. 이민법원(Immigration Court)

이민세관단속국으로부터 체포, 구금 및 수사를 거쳐 이민법원 출두명령서¹⁸⁸⁾를 받은 외국인은 이민법원에서 추방재판¹⁸⁹⁾을 받게 된다. 일반적인 추방재판의 절차는

184) AOS: Adjustment of Status로 이민국양식 I-485를 통해서 미국 내에서 영주권을 취득하는 절차이다.

185) 법적 근거는 현금등 기타 통화신고에 관한 규정위반으로 은행비밀법(31 USC 5316 and 31 CFR 103.23(a)이다. 입국심사대를 통과하는 모든 사람은 현금이나 기타 통화를 만 볼 이상 소지한 경우에는 이를 반드시 신고해야 한다. 이 규정은 돈세탁이나 다른 형태의 불법행위로 인해 발생한 통화의 유출입을 방지하기 위한 것이다.

186) 압수된 현금을 반환받는 절차는 크게 두 가지다. 첫째, 이를 압수한 입국심사대에 행정적으로 반환청구하거나 둘째, 법원에 반환청구소송을 하는 것이다. 어떤 경우를 선택하든 사건이 발생 후 30일 이내에 제기해야 하고 이 30일 기간 내에 반환청구를 요청하지 않을 경우 압수된 현금을 포기한 것으로 간주하여 국고로 귀속된다.

187) (<https://www.cbp.gov/document/publications/cbp-organization-chart>, 최종접속일 2023. 09.25)

188) 위의 주17) 참조

제1차 심리와 제2차 심리로 구분되고¹⁹⁰⁾ 당사자는 변호인을 대동할 수 있다. 형사재판과는 달리 반드시 변호인선임권이 보장된 것은 아니지만 만약 변호인을 구하기 위해서 재판의 연기를 요구하는 경우 이민판사는 아주 관대하게 재판의 연기를 허락한다.

이민법원의 이민판사는 변호사 자격을 가진 행정공무원이다. 사법부 소속의 판사가 아니라 행정부 소속의 행정판사이다. 또한 그 소속은 국토안보부(DHS)가 아니라 법무부(DOJ) 산하의 이민행정심판소¹⁹¹⁾이다. 이민행정심판소의 주요임무는 이민법을 공정, 신속, 정확하게 적용하여 이민사건을 처리하는 것이다. 이민행정심판소는 1983년에 설립되어 법무부 산하의 항소심인 이민항소위원회¹⁹²⁾와 예전의 이민국(INS)에 설립된 제1심 이민판사를 통합한 조직¹⁹³⁾이다. 미국 전역에 29개주¹⁹⁴⁾에 약 650명의 이민판사가 추방재판사건을 심리하고 있다.

다. 미 국무성(Department of State: DOS)

미국무성 소속기관으로는 먼저 비이민비자의 발급을 담당하는 각국의 미대사관¹⁹⁵⁾이 있다. 비자란 다른 나라의 입국을 위한 통행증이다. 비자면제국¹⁹⁶⁾을 제외하고는 적법하게 발급된 비자가 없이는 입국할 수 없다. 비자발급에 대해서는 대사관의 담당영사의 재량권이 아주 광범위하다. 이런 비자의 발급조건 등에 대해서는 FAM(Foreign Affair Manual)에 자세히 규정되어 있다.¹⁹⁷⁾ 나아가 대사관의 경우 이민비자에 대해서

189) Removal Proceedings이라고 한다. 이는 이민법 위반으로 개인의 추방여부를 결정하는 재판이다. 1996년 이민개혁법(IRAIRA)이후 통일되었고 그 이전에는 Deportation, Exclusion 이라는 용어를 사용하였다. (https://en.wikipedia.org/wiki/Removal_proceedings, 최종접속일 2023.09.26)

190) 제1차 심리를 Master Hearing이라고 하고 제2차 심리를 Individual Hearing이라고 한다. 1차 심리 때는 추방사유에 대한 인정심리를 하고 2차 심리에서 본안심리를 한다. (https://en.wikipedia.org/wiki/Removal_proceedings, 최종접속일 2023.09.25)

191) EOIR: The Executive Office of Immigration Review (<https://www.justice.gov/eoir>, 최종접속일 2023.09.21)

192) BIA: The Board of Immigration Appeal (<https://www.justice.gov/eoir/board-of-immigration-appeals>, 최종접속일 2023.09.25)

193) (<https://www.justice.gov/eoir/about-office>, 최종접속일 2023.09.25)

194) <https://www.justice.gov/eoir/find-immigration-court-and-access-internet-based-hearings>, 최종접속일 2023.09.25)

195) 각국의 미대사관은 (<https://www.usembassy.gov/>, 최종접속일 2023.09.25.)

196) Visa Waiver Program (VWP) (<https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/tourism-vi-sit/visa-waiver-program.html>, 최종접속일 2023.09.27)

197) (<https://fam.state.gov/>, 최종접속일 2023.09.25)

도 발급권한을 갖는다. 미국 내에서 신분조정을 통해서 영주권수속을 할 수 없는 경우에는 미대사관을 통한 이민비자수속이 가능한데, 이는 이민국에 의해 승인된 비자청원서를 국립비자센터¹⁹⁸⁾를 통해서 미대사관에서 인터뷰 후 이민비자 발급이 이루어지고 이 이민비자를 가지고 미국 입국심사대를 통과하면 영주권자가 된다. 이 절차는 미국 내에서 영주권을 획득한 사람의 가족이 한국에 남아서 사후합류(Follow to Join)를 원할 경우에도 가능하다. 또한 미국무성은 매달 비자게시판(Visa Bulletin)을 통해서 우선일자(Priority Date)를 공표한다.¹⁹⁹⁾ 이 우선일자의 확정을 통해서 미국무성은 연간 및 국가별로 할당된 비자쿼터를 조정한다. 따라서 미국무성은 비이민비자 발급에 대해서는 대사관을 통해서 그리고 이민비자의 발급가능일자에 대해서는 비자게시판을 통해서 미국에 입국하는 외국인의 수를 조절할 수 있다. 마지막으로 미국무성은 교환방문비자(J)의 2년간 강제귀국의무조항에 대한 면제²⁰⁰⁾에 대해서 이민국에 추천서를 제출할 권한을 가지고 있다. 교환방문비자의 경우 한미 양국의 상호협정에 따른 것이기 때문에 이 미국성의 추천이 없이는 강제귀국의무조항에 대한 면제가 불가능하다.

라. 미 노동부(Department of Labor: DOL)

대표적인 고용을 통한 영주권취득 절차인 취업이민 2순위²⁰¹⁾와 3순위의 경우 미노동부로부터 노동승인서²⁰²⁾를 먼저 받아야 이민국에 비자청원서²⁰³⁾와 영주권인 신분조정신청서²⁰⁴⁾를 신청할 수 있다. 지난 2005년 3월 이후에 미노동부의 노동승인서 절차는 펄(PERM)²⁰⁵⁾체계로 통일되었고 전자접수(E-filing)를 통해서 이루어진다.²⁰⁶⁾ 또한 비이민비자의 대표적인 취업비자²⁰⁷⁾의 경우에도 노동부에 고용조건신청서²⁰⁸⁾를 미리

198) National Visa Center(NVC) (<https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/immigrate/national-visa-center.html>, 최종접속일 2023.09.28)

199) (<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-bulletin.html>, 최종접속일 2023.09.27)

200) INA 212(e) waiver <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/study/exchange/waiver-of-the-exchange-visitor.html>, 최종접속일 2023.09.25)

201) NIW: National Interest Waiver(국익면제)는 제외한다.

202) 양식 ETA 9089 Application for Permanent Employment Certification

203) 취업비자청원서 양식 I-140 Immigrant Petition for Alien Workers

204) 양식 I-485 Application to Register Permanent Residence or Adjust Status

205) Progam Electronic Review Managment의 약자이다

206) 자세한 내용은 (<https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/perm>, 최종접속일 2023.09.28)

승인받아야 이민국에 취업비자신청서²⁰⁹⁾를 접수할 수 있다.

마. 미 연방의회 (U.S. Congress)

위에서 본대로 이민법은 행정법의 일부이다. 따라서 불문법인 영미법과 달리 의회를 통해 입법화된 법전이 제일의 법적 근거이다. 이민법에 대한 제정 및 개정권한은 당연히 미연방의회²¹⁰⁾가 가진다. 1986년에 사면법을 제정하여 대대적인 불법체류자를 합법화시켰고 1996년과 2000년 두 차례에 걸쳐 불법체류자 한시적 구제조치인 245(i)조항을 제정하여 일정한 조건하의 미국 내 거주하고 있던 서류미비자에게 영주권취득과 나아가 시민권취득의 길도 열어주었다. 반면에 1996년 이민법개정으로 입국금지사유와 추방사유에 대해서 더욱 엄격해졌고 20년 넘도록 미국 내 불법체류자들에 대한 구제법안을 통과시키지 못하고 있다. 특히 어릴 때 미국에 와서 서류미비자가 된 청소년들에 대한 드림법안²¹¹⁾을 입법화시키 못하여 오바마행정부에서 다카²¹²⁾라는 행정적 구제조치를 취하였다.

이민법 실무의 변경이 오직 이민법의 개정을 통해서만 이루어지는 것은 아니다. 시행령의 변경 및 시행세칙 또는 적용범위의 축소 및 확대를 통해서도 가능하다. 따라서 일반인들은 실제로 이민법의 개정은 아니더라도 수시로 이민법이 바뀌는 것으로 느낄 수도 있다.

207) 전문직 취업비자인 H1b를 말한다.

208) Labor Condition Application form ETA 9035으로 취업비자 신청 전에 대략 1주일정도 수속기간이 걸린다.

209) 양식 I-129를 고용주가 이민국에 청원해야 한다. 급행수속(Premium Process: form I-907)이 가능하여 15일 이내에 결과를 받을 수 있다.

210) 미국의회는 상원(Senate)과 하원(House of Representative) 양원으로 구성되어있고 상원의원 수는 100명(각주에 2명)과 하원의원 수는 435명(인구비례로)이다. (<https://www.congress.gov/>, 최종접속일 2023.09.25)

211) Development, Relief, and Education for Alien Minors Act (DREAM Act)으로 미성년자로 미국에 들어온 현재 불법체류자인 청소년들에게 영주권취득의 길을 열어주고자 2001년 일리노이주 상원의원 디더빈이 처음 발의하였으나 통과하지 못했다. (https://en.wikipedia.org/wiki/DREAM_Act, 최종접속일 2023.09.25)

212) Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) 오바마행정부에서 2012년 6월 15일에 공표한 행정구제조치로 2년마다 연장가능하고 고용허가서(Employment Authorization Document: EAD)받아서 합법적으로 일할 수도 있고 사전여행허가서(Advance Parole: AP) 받아서 외국여행도 가능하다. (https://en.wikipedia.org/wiki/Deferred_Action_for_Childhood_Arrivals최종접속일 2023.09.25)

2. 미국의 이민관련 법체계와 정책

가. 미국 이민국과 이민법의 역사

(1) 연방 이민국 생성과 발전

연방 이민국의 시작은 1891년 이민법에 따라 국세청 내에 이민감독사무소²¹³⁾이었다. 감독관이 미국의 최초 입국장의 이민심사관들을 총괄하였고 1892년 1월 2일에 이민사무소가 뉴욕항 엘리스섬에 들어섰고 전체 180명 직원 중에서 119명이 여기서 근무하였다.²¹⁴⁾ 20세기 초에 여러 입국장에 이민청을 추가하였다.

미의회는 1906년 기본귀화법²¹⁵⁾을 발효하여 표준화된 귀화절차를 도입하였다. 이를 위해 의회는 표준귀화양식을 만들었고 귀화관할권을 연방법원으로 이관하였다. 1913년에 독립된 귀화청²¹⁶⁾이 설립되었고 1933년에 이민귀화국(INS)으로 통합되었다.²¹⁷⁾

20세기 초인 1900년과 1920년 사이에 미국 이민자 수는 1천 4백 5십만 명이었다. 그러나 제2차 세계대전 이후 이민국은 노동부산하에서 법무부산하로 재편되어 그 기능이 강화되면서 직원 수가 8천 명으로 증가하였다.²¹⁸⁾ 무한정 이민자를 받아들이기보다 국가안보라는 명분으로 제한을 가하기 시작한 것이다.

현재의 이민귀화국(USCIS)는 위에서 살펴보았듯이 2001년 9/11 이후 2002년 국토안보부법에 따라 2003년 3월1일 국토안보부의 산하기관으로 미국 내 모든 이민자의 신분유지 및 변경, 영주권 취득 나아가 시민권취득 전반에 대한 관할기관이다.

(2) 이민법의 개관

미국은 이민자들로 구성된 나라이다. 따라서 국가정책은 친 이민적이었고 이런 우호적인 태도는 1864년 미의회에서 이민 장려법안²¹⁹⁾으로 나타났다. 하지만 그 이후 미정

213) Office of the Superintendent of Immigration within the Treasury Department

214) (<https://www.uscis.gov/about-us/our-history/overview-of-agency-history>. 4페이지, 최종접속일 2023.09.29)

215) The Basic Naturalization Act of 1906

216) The Naturalization Service

217) (<https://www.uscis.gov/about-us/our-history/overview-of-agency-history> 5페이지, 2023.09.29)

218) (<https://www.uscis.gov/about-us/our-history/overview-of-agency-history> 8페이지, 최종접속일 2023.09.29)

219) Act to Encourage Immigration of 1864: 미국 남북전쟁(Civil War)동안에 외국노동자 모집을 위한 고용계약서를 제정하였다. 미대법원에서 이민을 규제하는 주법은 위헌이라고 판결하였다(Henderson v. Mayor of New York, 92 U.S. 259 (18756).

부는 차츰 특정 이민자를 배제하는 법안을 만들어가 1917년 이후에는 현재와 같이 연간 이민자의 수를 제한하는 할당제²²⁰⁾가 이루어졌다. 현재의 이민법²²¹⁾의 기초가 만들어진 것은 1952년이었고, 1986년에는 불체자의 사면을 포함한 대대적인 이민개혁법²²²⁾이 나왔다. 그리고 이민결혼사기법 수정안²²³⁾이 마련되어 결혼을 통한 영주권의 경우 2년간 조건부영주권이 주어졌고 추방재판 중에 결혼의 경우 2년간 영주권수속이 금지되었다. 또한 결혼을 통해 영주권을 취득한 경우 새로운 배우자를 위한 영주권 신청을 5년간 금지하였다.

1990년 이민법²²⁴⁾으로 취업이민의 우선순위체계를 근본적으로 바꾸었고 일할 수 있는 비이민비자²²⁵⁾들을 정비하였다. 1996년에는 입국불가사유와 추방절차를 강화한 현재 이민법²²⁶⁾의 모습이 탄생하였다. 마지막으로 2001년 9월 11일 이후에는 미국의 이민문호를 거의 걸어 잠그는 법안들이 쏟아졌다.²²⁷⁾

미국이민법은 미국법전 제8편 외국인과 국적 제12장 이민과 귀화 규정²²⁸⁾을 말한다. 이를 줄여서 이민법이라고 한다.²²⁹⁾ 이 법률을 구체화하는 법령으로 연방법령 제8편²³⁰⁾에 각조항의 세부사항을 구체화하는 규정이 마련되어 있다.

미국이민법의 크게 3부분으로 나뉜다. 제1절에 총칙²³¹⁾, 제2절에 이민²³²⁾, 그리고

220) National Origin Quota Act (Immigration Act of 1924): 1890년 인구조사에 근거하여 외국인의 각 국적별로 2%로 제한하고 연간 1십 5만 명으로 제한하였다.

221) Immigration and Naturalization Act: Title 8 U.S.C

222) Immigration Reform and Control Act (IRCA) of 1986: 사회에서 불법체류자를 고용할 경우 제재가 가해졌고 국적에 근거한 차별금지규정이 마련되었으며 대대적인 사면(Amnesty)이 이루어졌다. 친부의 혼외자 초청이 가능해졌고 범죄자에 대한 신속추방을 위한 정책도 마련되었다.

223) Immigration Marriage Fraud Amendment Act (IMFA) of 1986

224) Immigration Act of 1990 (IMMACT90)

225) 연간 취업비자(H)발급개수를 제한하였고 운동선수과 연예인을 위한 O비자와 P비자를 만들었고 국제문화교류를 위한 Q비자와 종교비자인 R비자도 만들었다.

226) Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (IIRAIRA) of 1996. 주요내용은 1) 이민경찰강화, 2) 입국불가사유 확대, 3) 추방사유 확대, 4) 추방절차, 5) 추방면제사유, 6) 이민구금 등이다.

227) 더 구체적인 내용은 Ira J. Kurzban, Immigration Law Sourcebook, 7th Ed. Chapter 1 History of Immigration laws 3-50

228) Title 8 of the United States Code Chapter 12 Immigration and Naturalization

229) (<https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act>, 최종 접속일 2023.09.25)

230) (<https://www.ecfr.gov/current/title-8> Title 8, Code of Federal Regulations; 8 CFR, 최종 접속일 2023.09.25)

231) General Provision: 101조 용어정의부터 106조까지 (8 USC 1101 - 1105a)

232) Immigration: 201조부터 295조 (8 USC 1151 - 1363b)

제3절에 국적 및 귀화²³³⁾, 제4절은 난민지원²³⁴⁾ 그리고 마지막 제5절은 테러리스트 추방절차²³⁵⁾가 있다.

총칙에는 용어 정의, 외교특권, 국토안보부장관과 법무부장관의 권한과 의무, 국무성의 권한과 의무, 내부안보직원과의 연계 그리고 정보공유, 그리고 특정 비이민자의 가정폭력피해 배우자의 고용허가서가 규정되어 있다.

제2절의 이민에는 국가별 이민 수, 이민비자 배분, 이민신청 절차, 승인된 청원서의 철회, 비사용 이민비자, 연간 난민수용과 급박한 상황에서 난민허용, 망명, 난민의 영주권신청, 총칙에는 용어정의, 외교특권, 국토안보부장관과 법무부장관의 권한과 의무, 국무성의 권한과 의무, 내부안보직원과의 연계 그리고 정보공유, 그리고 특정 비이민자의 가정폭력피해 배우자의 고용허가서가 규정되어 있다.

특별한 농업노동자, 이민자의 미국입국심사, 영주권취득이 불가능한 경우, 가족이민 스폰서의 자격, 비이민자의 입국심사, 외국인의 여행통제, 미국 내에서 신분변경과 신분 조정에 관한 규정 등 미국 내 이민자에게 직접 적용되는 법규정이 상세히 규정되어 있다.

제3절의 국적 및 귀화에는 출생을 통한 국적취득, 1899년 4월 11일 이후 푸에르토리코 출생자, 1904년 2월26일 이후 운하 존이나 파마나 출생자, 1867년 3월30일 이후 알라스카와 하와이 출생자, 버진아일랜드와 괌 출생자와 거주자, 귀화를 통한 국적취득의 요건과 절차, 군복무를 통한 귀화, 그리고 국적상실 등이 규정되었다.

제4절의 난민지원에는 적절성 심사기관, 분리가능성, 난민소 설치, 의회보고서 등이 규정되어 있다.

제5절 외국인 테러리스트 추방절차에는 용어정의, 추방법원의 설치와 절차, 추방심문, 항소, 추방심문 중 구금과 석방 그리고 추방심문 후의 구금과 석방에 대해서 자세히 규정되어 있다.

나. 미국 이민관련 정책수립과 집행

국토안보부와 이민국은 시행령과 시행세칙으로 합법적인 이민자들과 서류 미비자 또는 불법체류자들의 신분과 직결되는 여러 가지 정책을 수립하고 집행하는 행정기관

233) Nationality and Naturalization 301조부터 361조 (8 USC 1401-1504)

234) Refugee Assistance 401조부터 414조 (8 USC 1521-1524)

235) Alien Terrorist Removal Procedure 501조부터 507조(8 USC 1531 - 1537)

이다. 행정부의 행정행위로 합법적인 이민절차를 덜 까다롭게도 훨씬 더 까다롭게도 할 수 있다. 이들은 시행세칙을 공표하고 시행하기 전에 관보²³⁶⁾에 30일간 게재하고 관련 단체들로부터 코멘트를 받아서 최종 세칙을 확정하여 시행한다. 관보에 게재된 시행세칙 중 국토안보부가 가장 많고 이민국이 그 다음이다.²³⁷⁾

대표적인 사례가 2017년 트럼프행정부 하에서 멕시코국경에 장벽을 세워서 난민이나 망명유입을 차단하려고 했고 그 이전까지 조금은 덜 까다롭게 적용되었던 영주권을 받지 못하게 하는 공적부조의 범위를 확대하였다.²³⁸⁾ 그리고 트럼프행정부 이전에 확정된 공적부조법은 병원에 장기입원이나 현금보조를 받지 않은 한 영주권을 거절할 사유는 아니었다.²³⁹⁾ 그러나 2019년 8월 12일에 트럼프 행정부 하에서 이민국은 공공 혜택의 범위를 광범위하게 해석하여 거의 모든 연방 또는 주 정부로부터 혜택을 받은 적이 있을 경우 영주권심사에서 탈락시켰다. 불법체류자 뿐만 아니라 합법적인 이민자들마저 공포에 떨게 했다. 그러나 1년 후 2020년 바이든 행정부에서 이전 트럼프 행정부의 공적부조에 대한 시행령을 모두 폐기하고 이전으로 회귀하였다.

다. 행정행위와 사법판단의 경계

(1) 이민국 최종결정과 재심/재고요청

이민국의 서류적체 및 인원부족 등으로 이민국의 서류수속기간은 점점 늘어가게 되고 또한 때로는 전문성의 부족으로 전혀 법적으로 적합하지 않는 결정을 하게 된다. 이민국의 승인이나 거절통보가 최종결정이지만 특히 거절통보에 대해서는 재심 내지 재고요청²⁴⁰⁾을 할 수 있다. 이민국으로부터 최종 거절통보를 받은 날로부터 30일 이내에 재심/재고요청을 한다.²⁴¹⁾ 만약 거절사유를 반박할 새로운 증거가 있는 경우 재심요

236) Federal Register (<https://www.federalregister.gov/>, 최종접속일 2023.09.25)

237) 국토안보부는 3,816건이고 이민국은 3,033건이다. (<https://www.federalregister.gov/>, 최종접속일 2023.09.25)

238) 공공부조(Public Charge)란 미국에 이민 오는 외국인이 주 또는 연방정부로부터 공적부조를 받아서 살아갈 것 같다고 판단되는 영주권이나 이민비자를 거절할 수 있는 입국불가사유(Inadmissibility)에 해당한다.

239) 일명 1999년 가이드라인이다.

240) Motion to Reopen/Reconsider (MTR)

241) 8 C.F.R 103.5에 근거하여 우편으로 거절통보를 받은 경우 이민국에서 거절된 날로부터 30일 이내에 양식 I-290B와 접수비를 동봉하여 이민국에 요청한다.

청을 그리고 이민국에서 법률적용을 잘못된 경우에는 재고요청을 할 수 있다. 이것은 이민국 자체적으로 실수를 바로잡기 위한 법적 절차이다.

(2) 행정항소²⁴²⁾

이민국의 최종결정결정에 대해서 일정한 사건들에 대해서는 행정항소를 할 수 있는 길을 열어 두고 있다. 다만 모든 이민혜택에 대한 이민국의 결정에 대해서 이를 허용하는 것은 아니다.²⁴³⁾ 위의 재심/재고요청과 같은 양식 I-290B를 사용하고 이민국의 최종결정통보를 받은 날로부터 30일 이내에 항소해야 한다.

(3) 연방법원소송

행정부의 행정행위에 대한 지연 및 재량권 남용 등에 근거하여 이민국을 상대로 하는 연방법원소송이 급격히 증가하고 있다.²⁴⁴⁾ 그중에서 이민국의 결정지연에 대해서 이행강제소송²⁴⁵⁾은 2008년에 505건에 불과했으나 2022년에는 5,284건으로 10배 이상 증가하였다.²⁴⁶⁾ 행정부의 행정행위에 대한 사법부의 적극적인 개입과 판단을 요구하게 된 것이다. 더 나아가 이민국의 행정행위의 재량권 남용에 대해서 그냥 묵인하고 수용하는 것이 아니라 적극적인 사법부의 개입을 요구하게 되었다. 비록 외국인인 이민자이지만 행정부의 행정행위에 대한 자신의 법적 권리를 적극적으로 주장하게 된 것이다.

3. 미국의 서류미비자/불법체류자 구제조치

유럽에서 종교의 자유를 찾아 미대륙에 처음 도착한 이민자들을 시작으로 미국은 원주민을 내쫓고 이민자들로 이루어진 나라이다. 거의 무한정 이민자들을 받아들였고

242) AAO: The Administrative Appeal Office (<https://www.uscis.gov/about-us/organization/directories-and-program-offices/the-administrative-appeals-office-aa>, 최종접속일 2023.09.25)

243) 이 행정항소의 관할권과 해당건에 대해서는 (<https://www.uscis.gov/about-us/organization/directories-and-program-offices/the-administrative-appeals-office-aa>, 최종접속일 2023.09.25)

244) (<https://trac.syr.edu/reports/717/>, 최종접속일 2023.09.29)에 의하면 이민관련 소송이 2008년에 1,924건에 불과했는데 2022년에 8,162건으로 4배 이상 증가하였다.

245) Writ of Mandamus: 행정행위를 강제하는 사법적 구제수단이다. (<https://en.wikipedia.org/wiki/Mandamus>, 최종접속일 2023.09.25)

246) (<https://trac.syr.edu/reports/717/>, 최종접속일 2023.09.25)

이것이 곧 이민국과 이민법의 역사이다. 제1차 세계대전 후 1921년에 처음으로 국가별 이민할당을 시행하였다. 1924년에 연간 이민자 수를 십오만 명으로 제한하였다.

1986년 레이건 행정부 때 미의회는 대대적인 사면령을 내리는 이민개혁법을 통과하였다. 이때 1982년 1월 1일 이후 미국에 불법으로 체류하고 있었던 거의 모두는 서류미비자 즉 불법체류자들을 합법적인 영주권을 취득할 수 있었다.²⁴⁷⁾

그러나 1996년 의회가 불법이민개혁 및 이민자 책임법²⁴⁸⁾을 제정함으로써 미국이민자들의 지위는 한층 불안하게 되었다. 불법체류자에 대한 색출과 추방은 강화되었고 3년간 그리고 10년간 입국불가사유에 대한 규정이 마련되었고 입국불가 및 추방사유에 대한 규정이 더욱 강화되었다.

클린턴 행정부 하에서 1997년과 2000년에 미국 내 불법체류자들을 한시적으로 구제하는 245(i)조항이 의회를 통과하여 입법화되었다. 일정한 조건하에서 밀입국자를 비롯한 당시 미국 내에서 영주권수속이 불가능한 불법체류자들에 대하여 한시적으로 미국 내 영주권수속이 가능하게 하는 규정이다. 그래서 이 2000년의 245(i)조항을 마지막으로 지난 20년 이상 미국에서 불법체류자 구제법안이 마련되지 않았다. 다만 오바마 행정부에서 청소년 서류미비자를 행정적으로 구제하는 다카(DACA)²⁴⁹⁾정책을 마련하여 의회의 드림법안 실패에 대한 행정조치를 단행하였다.

가. 1986년 이민개혁 및 통제법²⁵⁰⁾

이 법안은 고용주에게 불법체류자의 고용을 막았고 동시에 1982년 1월 1일 이전에 미국에 입국한 농장 서류 미비자 및 불법체류자를 합법화시키는 사면법이기도 했다.

247) Immigration Reform and Control Act of 1986: 1982년 1월 1일 이후 미국에 체류하고 있던 모든 외국인에게 적용된 일반적인 합법화(General Legalization), 1982년 1월 1일 이후 미국에 체류하고 있던 쿠바-하이티 국민의 영주권, 1972년 1월 1일 이후 등록(Registry), 농장노동자구제 등 광범위한 대표적인 불법체류자 구제법안이다.

248) Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA)

249) Deferred Action for Childhood Arrival: 2012년 6월 15일에 오바마행정부에서 드림법안의 의회통과가 불가능해지자 만16세 이전에 미국에 온 청소년에게 합법적으로 일할 수 있는 워크퍼밋(Employment Authorization Document)을 발급해주는 행정구제조치였다. 당시에 신청했던 수혜자들은 현재까지도 2년마다 워크퍼밋을 갱신하여 다카신분을 유지하고 있다.

250) Immigration Reform and Control Act of 1986: 일명 심슨(Alan K. Simpson: 와이오밍주 공화당 상원의원)-마졸리(Romano L. Mazzoli: 캔터키 민주당 하원의원)법 또는 레이건 사면법으로 제99차 미의회를 통과하여 1986년 11월 6일 레이건대통령이 서명함으로써 발효되었다.

이로써 첫째 등록제를 통해서 영주권취득의 길을 열었다.²⁵¹⁾ 둘째 1982년 1월 1일자로 미국에 불법체류하고 있던 이민자에게 모두 영주권취득이 가능하게 사면하였고 셋째 1986년 5월 이전에 일 년 중에 90일 이상 계절노동자로 고용된 외국인 노동자들에게 영주권취득이 가능하도록 사면해 주었다. 이로써 대략 3백만 명의 외국인이 사면을 통해 합법적으로 영주권을 취득하게 되었고 등록제를 통해서도 대략 2백 7십만 명이 영주권을 취득하게 되었다.²⁵²⁾

나. 이민법 제245(i) 조항 1997년과 2000년

이민법 제245조 (i)항은 포괄적인 불법체류자 구제 법안으로 알려져 있다. 1997년 11월 26일과 2000년 12월 21일에 의회를 통과한 한시적 불법체류자 구제규정이다. 이민법 제245조는 미국 내에서 영주권을 신청하는 신분조정절차²⁵³⁾를 규율하는 조항이다. 따라서 이 조항에 해당되어 적용되는 사람들만이 미국 내에서 영주권신청을 할 수 있고 그렇지 않을 경우는 미국 밖의 해당국 미국 대사관에서 이민비자²⁵⁴⁾를 신청을 해야만 영주권을 취득할 수 있다.

이민법 제245조 (a)항에서 신분조정신청이 가능한 요건을 적시하고 있다.²⁵⁵⁾ 첫째 합법적으로 입국했어야 한다. 즉 유효한 비자로 공항이나 국경의 입국심사대의 심사(Inspection)를 거쳐 합법적으로 입국했어야 한다. 따라서 밀입국한 사람은 미국 내에서 영주권취득이 원칙적으로 불가능하다. 둘째 우선일자²⁵⁶⁾가 도래해서 즉시 영주권 취득이 가능해야 한다.

다음으로 이민법 제245조 (c)에서 신분조정신청이 불가능한 경우를 열거해 두고 있

251) Registry법은 처음 1929년에 발효된 후 4번 갱신되었고 이법으로 1948년 6월30일부터 1972년 1월 1일까지 거의 6만 명의 서류미비자의 영주권취득이 가능하게 되었다.

252) 더 자세한 내용은 (https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_Reform_and_Control_Act_of_1986, 최종접속일 2023.09.29)

253) Adjustment of Status라고 하는 미국내에서 영주권신청서 양식 I-485를 통해서 영주권을 취득하는 절차이다.

254) 국립비자센터(National Visa Center)를 통해서 Immigrant Visa를 미대사관에서 받게 되면 대략 6개월간 유효한 이 이민비자로 입국심사대(CBP)를 통해 입국하면 수주 이내에 영주권카드를 받게 된다.

255) 8 USC 245(a) (INA 245 (a))

256) Priority Date는 미국무성 산하의 비자게시판(Visa Bulletin)을 통해서 매달 발표된다. (<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-bulletin.html>, 최종접속일 2023.09.28)

다.²⁵⁷⁾ (1) 선원이나 승무원(Crewman)으로 입국한 경우, (2) 불법으로 일을 한 경우, (3) 입국한 이후 계속적으로 합법적인 신분유지를 못한 경우 및 신분위반의 경우²⁵⁸⁾이다.

위 두 조항 이민법 제245조 (a)항과 (c)항에 대한 포괄적인 구제조치가 바로 이민법 제245조 (i)항이다.²⁵⁹⁾ 이민법 제245조 (i)항이 적용되기 위해서는 두 가지 요건이 필요하다.²⁶⁰⁾ 첫째, 이 조항은 한시법이였기 때문에 시기가 중요하다. 즉 다시 말하자면 1998년 1월 14일과 그리고 2001년 4월 30일이라는 날짜가 중요한 것이다. 최소한 날짜 상 2001년 4월 30일 이전에 미국에 거주하고 있었어야 하는 것이다. 즉 2001년 4월 30일 이후에 비로소 미국에 온 사람에게는 245(i)가 적용되지 않는다는 점이다. 그리고 1998년 1월 14일 이후부터 2001년 4월 30일 사이에 미국에 살고 있었던 사람의 경우에는 이 조항이 발효된 시점인 2000년 12월 21일에 미국에 실제로 체류하고 있었어야지 적용을 받을 수 있는 것이다. 둘째, 2001년 4월 30일 이전에 승인 가능한 비자청원서를 이민국에 또는 노동승인서를 노동부에 접수시켰어야 한다.²⁶¹⁾

다. 개선방안

미국 내에는 원래부터 미대륙에 거주하고 있던 원주민을 제외하고는 모두가 이민자이다. 누가 먼저 오고 누가 나중에 오고의 차이만 있을 뿐이다. 조금 먼저 왔다고 당연한 권리를 가지고 조금 나중에 와서 차별을 받는 것은 옳지 않다. 물론 현재는 모든 이민자를 무한정 받을 수는 없고 또한 미국의 국익에 반하는 이민자들까지 받아들이야 한다는 것은 아니다. 정당하고 합법적인 기준에서 미국의 국익에 반하지 않고 반인륜적인 범죄자가 아니라면 어쩔 수 없이 합법적인 서류를 가지지 못하고 미국 내에 살아가는 체류자들을 정기적으로 합법화시키는 절차가 필요하다고 본다. 반면에

257) 8 USC 245(c) (INA 245(c))

258) 학생비자로 일을 한 경우 또는 학생비자로 입국한 후 I-20만 받고 실제로 학교에 다니지 아니한 경우 등이다

259) 밀입국한 외국인은 이민법 제245조 (a)에 의해 미국 내 영주권신청이 불가능하고 합법적으로 입국을 했지만 신분유지를 못했거나 불법으로 일을 한 경우 이민법 제245조 (c)항에 의해 미국 내 영주권신청이 불가능하다. 이 두 조항에 대한 예외규정이 바로 이민법 제245조 (i)항이다.

260) 8 USC 245(i) (INA 245(i))

261) 비자청원서(Visa Petition)에는 양식 I-130, I-140, I-360, I-526이 있고 노동승인서(Labor Certification)는 노동부 양식 ETA 750이었다. 각각 이민국과 주노동청으로부터 접수된 접수증만 있으면 된다.

합법적인 절차를 무시하고 불법을 조장하는 결과를 낳을 위험이 분명히 존재한다. 따라서 엄격한 기준 하에서 그리고 미국의 국익을 위해서 이미 정착하여 수년간 살아가는 체류자들에게 합법화의 기회를 주는 것이 정의의 원칙에 부합한다.

1986년 사면령 이후 거의 40년 동안 불법체류자를 구제하지 못한 현실에서 이제는 미국 땅에서 성실하게 살아가고 있는 서류미비자를 일괄 구제하는 이민개혁법이 만들어질 필요성이 충분히 존재한다.

제2절 | 일본

1. 일본의 외국인 현황과 정책 관련 용어 정리

가. 일본의 외국인 현황

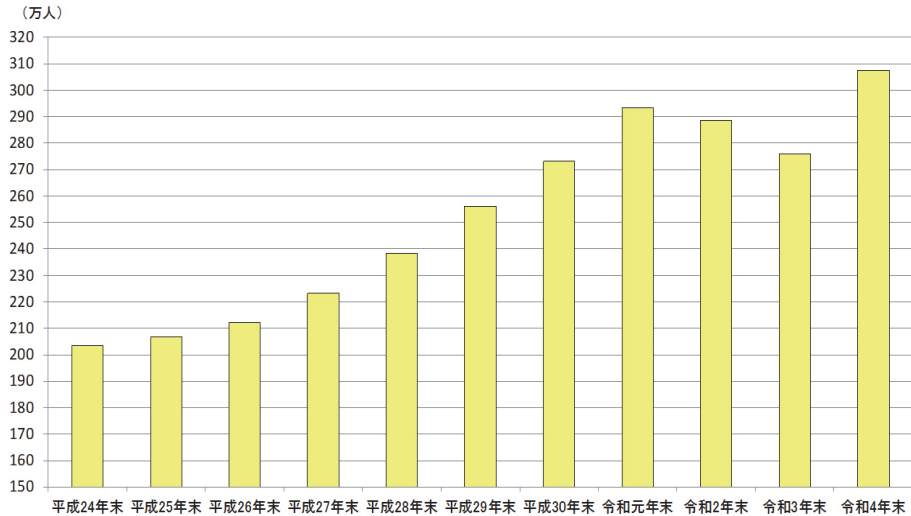
일본의 외국인 정책을 살펴보기 위해 우선 외국인 현황을 살펴보고자 한다. 방일 외국인 관광객 수는 2012년에 836만 명에서 2018년 처음으로 3000만 명을 넘어섰고, 재류(체류)외국인은 2022년 말 현재로 307만 명으로 역대 최다를 기록했다 (후술하듯이 재일외국인 인구를 373만 명으로 추산하는 곳도 있다). 글로벌화의 진행과 동시에 일본은 저출산·고령화가 심화됨으로써 이민과 외국인 노동자를 적극적으로 받아들이야 한다는 논의가 힘을 받고 있는 가운데, 섬세한 외국인 정책이 더욱 더 요구되고 있는 실정이다.

이 세션에서는 일본의 외국인 정책을 본격적으로 살펴보기 전에 일본의 외국인 현황을 다음과 같은 4가지 카테고리, (1) 일본 재류외국인 총수 추이, (2) 국적/지역별 재류 외국인 수 추이, (3) 재류자격별 재류외국인 구성비, (4) 일본 행정구역(도도부현)별 재류외국인 구성비로 나눠 순서대로 검토하고자 한다. 자료는 출입국관리청 최신 보도 자료를 중심으로 작성했다.²⁶²⁾

262) 출처: 출입국재류관리청 2023년 3월 24일 보도발표자료 (최신: https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html (검색일 2023년 8월 30일))

(1) 일본 재류외국인 총수 추이

▶▶ [그림 3-5] 일본 재류외국인 수 추이 (총수)



출처: 출입국재류관리청 2023년 3월 24일 보도발표자료 (최신: https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html (검색일 2023년 8월 30일))

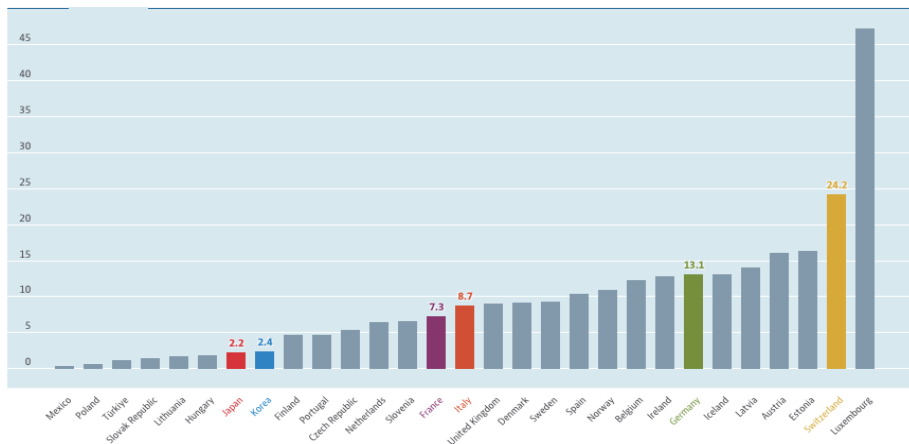
1990년대 초 100만 명을 넘긴 재류외국인 수는 2012년(平成24年) 200만 명을 넘기며 가파르게 증가, 2019년(令和元年)에 290만 명을 넘어 300만 명을 목전에 두었으나 코로나 바이러스(COVID-19) 대유행으로 인해 주춤하다가 코로나 바이러스(COVID-19)로 인한 입국 규제가 완화된 2022년(令和4年)에는 300만 명을 넘어(307만 5,213 명), 재류외국인 수 300만 명 시대를 열었다. 이러한 숫자는 일본 전체인구의 2.46%에 해당한다.

이와 같은 통계와도 별도로 “이주자와 연대하는 전국네트워크(이주련)”에 따르면 재일외국인 인구는 373명을 넘고 있다고 한다.²⁶³⁾ 2012년 이후 법무성 입국관리국에 등록하는 재류외국인 수와 더불어 초과 재류자 수를 합산한 것인데, 사실 전쟁 후 일본인으로 귀화한 외국인의 누적 수가 50만 명을 넘었고, 일본인 배우자와 결혼함으로써 그 배우자나 자녀들 가운데 사실상의 이중국적자가 50만 명 정도라고 봤을 때

263) “이주자와 연대하는 전국네트워크(이주련)”은 일본에 거주하는 이민자 및 이민 출신인 사람들의 권리와 존엄이 보장되는 법제도의 수립을 목표로, 전국적인 어드보카시(정책제언) 활동을 중심으로 하는 단체이다 (<https://migrants.jp/index.html>).

외국 출신 인구는 400만 명을 넘겨 일본 전체 인구의 3%를 넘게 된다고 보는 시각도 있다.²⁶⁴⁾

» [그림 3-6] OECD각국의 외국인 수 (% , 2019)



※ 출처: OECD (<https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm> (검색일: 2023년 9월 1일))

2023년 현재 약 3%로 추정되는 일본의 외국인 수는 경제성장을 이룬 다른 나라와 비교했을 때 적다고 할 수 있다 (그림 2). 하지만 실질적 재류외국인 수를 볼 때 세계 4위의 규모로 외국인들을 수용하고 있다.²⁶⁵⁾ 이러한 상황임에도 불구하고 일본은 이민 정책 국제 비교 지수인 “이민 통합 정책지수 (MIPEX) 2020”에서 52개국 가운데 35위를 올라, “통합 없는 이민 (비우호적인 편)”인 “통합 거부국”으로 분류되고 있는 실정이다.²⁶⁶⁾ (참고로 우리나라는 21위로 “포괄적 통합 (우호적인 편)”국으로 분류돼 있다. 후술하듯이 일본의 2018년 출입국관리 및 난민인정법(입관법) 개정으로 제도적 측면에서 일본이 한 발자국 더 포괄적 사회로 이동하게 되고, 이로 인해 현재 한국보다 정주의 가능성이 더 열리게 되었다) 인구의 3%에 달하는 외국인 수와 가파른 증가세, 그에 비해 낮은 이민 통합 정책지수 등의 현황을 종합적으로 고려했을 때 섬세한 외국인

264) 외국인의 수가 인구의 5%를 넘기면 주류 사회에 여러 영향이 나타난다고 하는데, 일본의 사례는 그 과정에 있다고 볼 수 있다. (유혁수, “일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로”, 일본 비평 통권 29호, 서울대학교 일본연구소(2023), 88.)

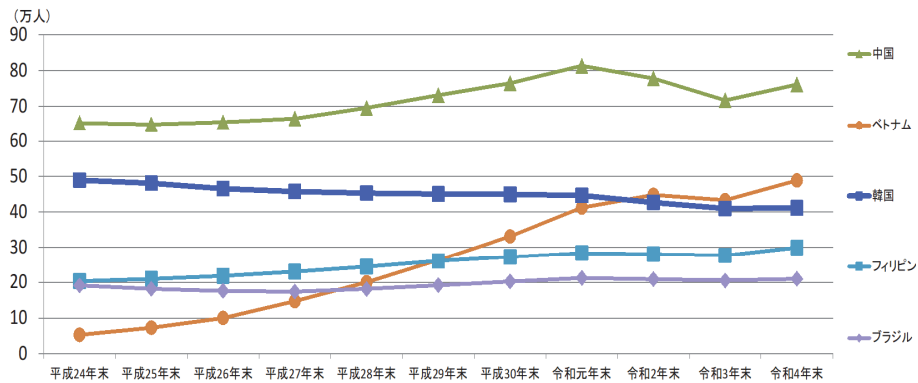
265) 니혼케이자이신문 日本, 実世界4位の「移民大国」採用難で門戸開放 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO48702850Z10C19A8000000/> (검색일: 2023년 9월 1일)

266) <https://www.mipex.eu/key-findings> (검색일: 2023년 9월 1일)

정책이 일본에 요구된다고 볼 수 있다.

(2) 국적/지역별 재류 외국인 수 추이 (상위 5개국/지역)

▶▶ [그림 3-7] 국적/지역별 재류 외국인 수 추이 (상위 5개국/지역)



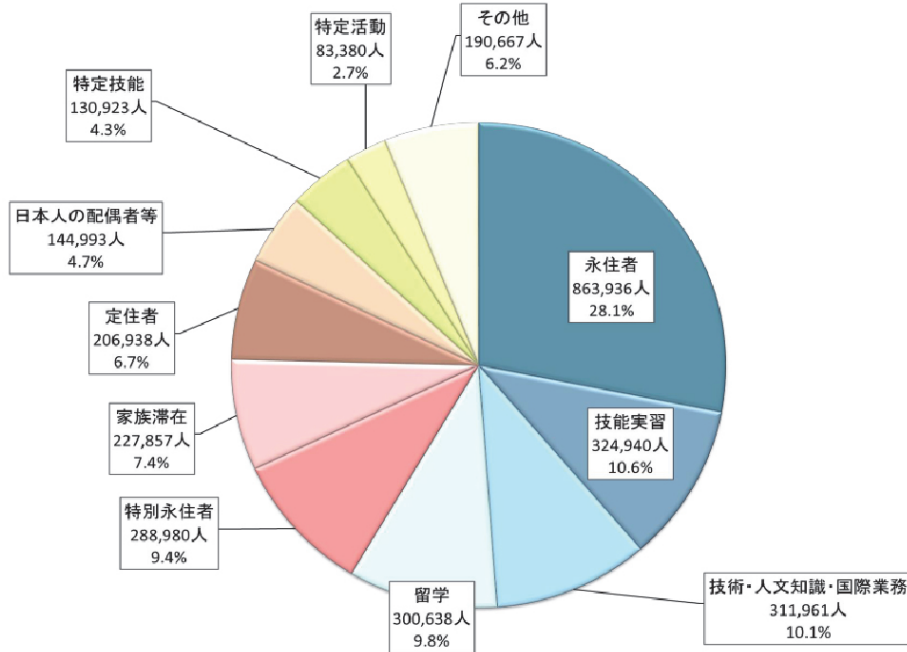
일본 재류 외국인을 국적/지역별로 살펴보면, 중국, 베트남, 한국, 필리핀, 브라질, 네팔, 인도네시아, 미국, 대만, 태국 순으로 나타난다. 그림 2는 상위 5개국의 추이를 나타낸다. 중국이 약 76만 명으로 외국인 전체 인구의 1/4을 차지하며, 2위를 유지하던 한국/조선은 44만 명으로 3위로 나타났다 (그 가운데 조선적 동포는 2만 5,358명으로 나타났다²⁶⁷⁾). 주목할 점은 베트남 국적의 외국인 수 (오렌지색 선)가 가파르게 증가, 2020년에는 중국에 이어 두 번째로 많은 재류자로 나타났다라는 점이다. (이는 후술하듯이 1993년 제정된 “외국인기술실습생 제도”가 2017년 개정되면서 개호 등 직종 추가, 실습기간 연장, 수용 범위 확대 등 제도 개혁이 바탕이 되었다). 다음으로 브라질 등 일계인 (과거 일본 이민자의 후손, 보라색 선)이 5위로 나타났다. 상위 5개국 재류자의 합은 2022년 약 220만 명으로 전체 약 70%를 차지한다.²⁶⁸⁾

267) ‘조선적’은 패전 당시와 미군정 통치 하에서 일본에 남아 있던 한반도 출신자 가운데 현재까지 북한으로 돌아가지 않거나 대한민국 국적을 취득하지 않은 사람을 말한다. 북한과 일본은 국교가 없기 때문에 현재까지 북한으로 돌아가거나 일본, 한국에 귀화하지 않은 사람들은 ‘조선적’으로 분류된다. 보고자의 인터뷰 조사에 따르면 조선적도 매년 줄어드는 이유는 고향화의 이유라기보다 귀화자의 증가로 보는 편이 적절하다.

268) 필리핀 국적의 외국인 수 (하늘색)가 많은 이유에 대해서는 이주노동자의 증가도 있지만 역사적으로 특히 1980년대 이후 필리핀 여성들이 ‘예능 (entertainers)’ 비자로 일본에 많이 입국해 일본인 남성과 결혼해 가정을 꾸린 이유가 크다. 이 예능 비자는 2004년 미국 국무성이 일본으로 취직한 여성들이 호스티스 등으로 성적인 인신매매의 창구로 사용되고 있다는 보고서를

(3) 재류자격별 재류외국인 구성비 (2022년 말)

▶▶ [그림 3-8] 재류자격별 재류외국인 구성비 (2022년 말)



재류자격별 재류외국인 구성비를 살펴보면, 영주자가 28.1%로 가장 많고, 기능 실습(10.6%), 기술/인문지식/국제업무(10.1), 유학(9.8%), 특별영주자(9.4%), 가족 체재(7.4%), 정주자(6.7%), 일본인 배우자 등(4.7%), 특정 기능(4.3%), 특정 활동(2.7%), 그 외 (6.2%) 순으로 나타났다.

일본 국내에서 거주 혹은 체류하기 위한 사증은 재류자격을 바탕으로 이뤄진다.²⁶⁹⁾ 재류자격은 크게 일본 국내 활동 내용에 기반 한 재류자격과 신분/지위에 기반 한 재류자격으로 나뉜다. 먼저 일본 국내 활동 내용에 기반 한 재류자격은 24개 분야로 나뉘지며, 다음과 같다.

- (1) 공무 (2) 교수 (3) 예술 (4) 종교 (5) 보도 (6) 고도전문직 (7) 경영/관리 (8) 법류/회

발표하자 폐지되었다 (Higuchi, unpublished manuscript).

269) 재류자격 <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/index.html> (검색일: 2023년 10월 23일)

계업무 (9) 의료 (10) 연구 (11) 교육 (12) 기술/인문지식/국제업무 (13) 기업내전근 (14) 개호 (15) 흥행 (16) 기능 (17) 특정기능 (18) 기능실습 (19) 문화활동 (20) 단기체재 (21) 유학 (22) 연수 (23) 가족체재 (24) 특정활동²⁷⁰⁾

신분/지위에 기반 한 재류자격은 4개 분야로 나뉘지며, 다음과 같다.

(25) 영주자 (26) 일본인 배우자 등 (27) 영주자 배우자 등 (28) 정주자

재류자격별 구성비를 영주자, 특별영주자, 정주자, 그 배우자 등 ‘정주 외국인’으로 구분해 보면 이들은 150만 명을 넘겨 외국인의 절반을 차지하고 있으며, 후생노동성 집계에 의하면 2022년 10월말 현재 외국인 노동자 수는 약 182만 명으로 전체 외국인의 약 60%를 차지하고 있다.²⁷¹⁾ 외국인 절반이 일이나 학업을 마치면 출신국으로 돌아가는 것이 아니라 “일본 사회의 구성원”으로 살고 있다는 점, 그리고 60% 외국인이 노동력을 제공하고 있다는 점은 외국인 정책의 고안에 있어 중요한 지표로 꼽을 수 있다 (유혁수 2023: 90).

일본의 불법잔류자 수는 2023년 1월 1일 현재 7만 491명으로, 국적/지역별로 살펴 보면 (1) 베트남 (13,708명), (2) 한국 (10,508명), (3) 태국 (9,549명), (4) 중국 (6,782명), (5) 필리핀 (4,662명) 순으로 나타났다. 재류자격별로는 (1) 단기체재 (46,590명), (2) 기능실습 (7,985명), (3) 특정활동 (6,215명), (4) 유학 (2,465명), (5) 일본인 배우자 등 (1,937명)으로 나타났다.²⁷²⁾

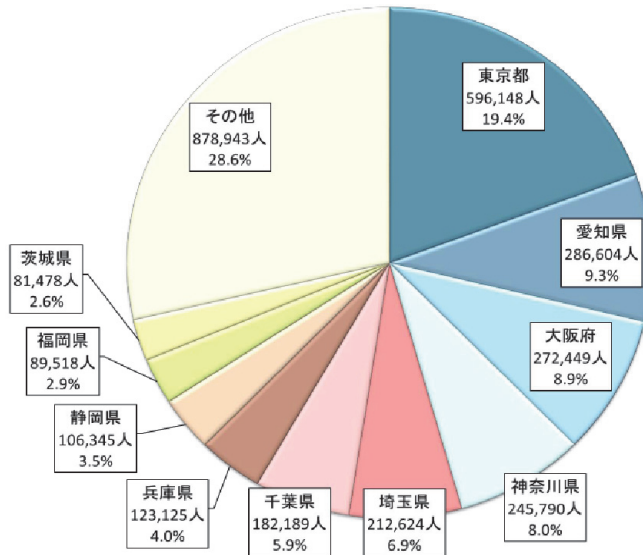
270) 특정활동 재류자격은 다음과 같은 활동을 위한 재류자격이다. “법무대신이 각 개별 외국인에게 특정적으로 지정하는 활동으로, 해당되는 예로서 외교관 등의 가사 사용인, 워킹 홀리데이, 경제 연계 협정을 기반으로 하는 외국인 간호사 및 간병 복지사 후보자 등”이 있다. 재류 기간은 5년, 3년, 1년, 6개월, 3개월 또는 법무장관이 각각 지정하는 기간(5년을 초과하지 않는 범위)으로 한다. <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/designatedactivities.html> (검색일: 2023년 10월 23일)

271) https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_30367.html (검색일 2023년 9월 1일). 국적별로는 베트남 (25.4%), 중국 (21.2%), 필리핀 (11.3%) 순으로 나타났다.

272) 불법잔류자 https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00032.html (검색일: 2023년 10월 23일)

(4) 일본 행정구역(도도부현)별 재류외국인 구성비 (2022년 말)

▶▶ [그림 3-9] 일본행정구역(도도부현) 별



일본 내 가장 많은 외국인이 거주하고 있는 곳은 도쿄도 (19.4%)이며, 그 다음으로 아이치현 (9.3%), 오사카부 (8.9%), 가나가와현 (8.0%), 사이타마현 (6.9%), 치바현 (5.9%), 효고현 (4.0%), 사즈오카현 (3.5%), 후쿠오카현 (2.9%), 이바라키현 (2.6%) 순으로 나타났다. 대도시와 수도권에 재류외국인이 많이 나타나는 가운데 도쿄도에 이어 아이치현에 많은 재류외국인이 거주하는 것이 특징이다. 아이치현은 자동차산업을 중심으로 공장 등에서 일하는 외국인 노동자가 많고, 특히 가족을 동반한 외국인들이 증가하면서 일본 어교육이 필요한 아동이 만 명을 넘는 일 순위 현으로 나타났다.²⁷³⁾

나. 외국인 정책 관련 용어 정리

다음으로 일본의 외국인 정책에 관한 논의와 거버넌스를 살펴보기 위해 일본 외국인 정책과 관련해 등장하고 사용하는 용어를 키타와키(2008)의 논의를 빌어 정리하고자 한다. 키타와키는 일본의 외국인 정책을 논하는 가운데 가장 많이 언급되고 있는 용어 4가지, (1) 이민, (2) 다문화주의/다문화공생, (3) 사회통합, (4) 외국인 정책을 각각 검토했다.

273) CBC뉴스 <https://newsdig.tbs.co.jp/articles/cbc/610696?display=1> (검색일: 2023년 9월 1일)

(1) 이민

일본의 외국인에 대한 정책이 ‘이민정책’으로 이해될 수 있는가 라는 질문에 대해 살펴보기 위해서는 먼저 ‘이민’이 어떻게 정의되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

일본 국내의 논의를 빌리면, 이민을 “평생, 장기 혹은 3개월 이상 거주하는 외국인 출신자로, 호스트 국적을 획득한 사람과 원국적 국적을 계속 보유한 사람을 모두 포함”한다고 보는 관점과, “처음부터 그 나라의 국민이 될 것을 목표로 한 외국인”이라는 관점이 존재한다.²⁷⁴⁾ 이러한 정의는 정주 기간과 의도만을 강조하는 것으로서 유학생과 연수생 같은 체류자격으로 인해 결과적으로 정주하는 외국인들을 포함하지 않는다는 문제가 지적되기도 한다. 참고로 유엔은 거주지에서 벗어나 12개월 이상 거주하는 것을 이민으로 간주한다고 한다.²⁷⁵⁾

정주 기간의 설정과 최초 의도만을 가지고 이민을 오는 이민자들 이외에 과거 제국주의로 인한 특별영주권자(e.g. 재일동포)나 위에서 언급한 유학생이나 연수생이 학업과 실습을 마친 후에도 일본에 장기간 거주하는 외국인이 많은 일본의 실정에서 좁은 의미의 이민의 정의와 그 정의를 바탕으로 한 이민 정책은 현실을 반영하지 못할 가능성이 높다. 하지만 사실상 이민자들이 증가하고 있고 일본 정부의 외국인 수용 노력이 더해지고 있는 상황에서 ‘이민’이라는 용어를 배척하는 것도 문제 해결에 도움이 되지 못하고 있다. 그렇기 때문에 일본에서 이민자와 이민 정책을 논할 때 “결과로서의 이민”²⁷⁶⁾이라는 용어가 등장하기도 하는 이유이다.

2018년 입관법 개정이 실질적으로 ‘이민’의 효과를 낸다는 ‘이민정책’이라는 평가에 대해서도 이를 추진한 아베 수상은 “일정 규모의 외국인 및 그의 가족을 받아들여 국가를 유지하려고 하는 정책”으로 설명, ‘이민’이라는 용어를 피했다.

274) 北脇保之, “日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証. 多言語多文化—”, 実践と研究 1(3), 2008, 6-7頁.

275) 박명희, “일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로” 동북아연구 35권 1호(2020), 116.

276) 박명희, “일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로” 동북아연구 35권 1호(2020), 116.; 석주희, “일본의 축소사회 위기와 이민정책-외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로” 민족연구 78호, 사단법인 한국민족연구원(2021).

(2) 다문화주의/다문화공생

다문화주의는 캐나다, 호주와 같은 이민 국가에서 탄생해 각 국가의 정책으로 채택되었으며, 미국에서는 논쟁을 불러일으켰다. 다문화주의는 “다양한 인종, 민족, 민족 집단(이민자, 난민, 외국인 노동자, 지역의 소수 민족 집단 등)에 관한 정치, 사회, 경제, 문화, 언어적 불평등을 없애고 국민 사회의 통합을 유지하려는 이념”으로, 구체적인 정책에 적용하는 과정에서 ‘사적 영역’과 ‘공적 영역’에 어떻게 적용할 것인가에 따라 여러 유형으로 나뉘고 있다.²⁷⁷⁾ 특히 ‘사적 영역’에서 다문화주의를 추구해도 ‘공적 영역’에서 공적 통합성을 강조하는 접근방식도 대두 돼 비판의 대상이 되기도 했다.

일본에서 ‘다문화주의’가 아닌 ‘다문화 공생’이라는 용어가 쓰이고 있는 점은 흥미롭다. 일본에서 “다문화공생”이라는 용어가 1990년대 초반에 쓰이기 시작했지만 더욱 널리 쓰이게 된 것은 2006년 총무성이 “지역에서의 다문화 공생 추진을 향해서”(2005년 “다문화공생의 추진에 관한 연구회” 설치)라는 보고서를 발표한 것이 계기가 되었다. 후술하듯이 외국인들이 집중적으로 거주하고 있는 지방정부에서 다문화공생 정책을 독자적으로 추진하고 있던 것을 2006년 총무성이 중앙정부 차원에서 대응하게 된 것이다.²⁷⁸⁾

일본에서 ‘다문화공생’이라는 용어가 사용되는 데에는 두 가지 설명이 있다고 하는데, 첫째는 다문화 사회(multicultural society)나 다민족 사회(multi-ethnic society)에서는 복수의 문화와 민족의 존재를 전제하는데 반해, 다문화 공생 사회의 경우 다수인 일본인 속에 복수의 소수민족 집단을 받아들이면서 민족 간의 평화공존을 의미하는 ‘공생’이라는 단어가 들어갔다고 하는 설명과, 둘째는 민족적 소수자가 국민의 일원으로 참여하는 것이 중심과제인 캐나다나 호주 등이 채용하고 있는 다문화주의가 아니고, 민족적 소수자를 포함해 외국인의 사회참가가 중심과제인 유럽 여러 나라의 통합정책을 염두에 두기 때문이라는 설명이다. 이를 종합해 보면 일본 사회에 알맞게 적용하기 위해 만든 조어임을 알 수 있다.²⁷⁹⁾

277) 北脇保之, “日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証. 多言語多文化—”, 実践と研究 編 1(2008.03), 8頁.

278) 최민경, “일본 광역지자체의 다문화공생정책에 관한 사례연구- 기후현을 중심으로”, 인문사회과학연구 제19권 제1호(2018); 월원, “일본 다문화 공생정책의 분석 연구” 인문사회21 제13권 1호(2022); 유혁수, “일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로”, 일본 비평 통권 29호, 서울대학교 일본연구소(2023).

키타와키(北脇, 2008)는 ‘다문화주의’에 대해 “이미 명확한 모습을 드러낸 현실이나 원칙이 아니라, 여전히 변화하고 발전하고 있는 역사적 과정의 특징적인 부분에 부여된 용어”로 간주하고, 언어, 문화, 민족 간의 ‘국민국가’의 통합 방식과 다른 문화집단 간의 다양성을 용인하면서도 새로운 국가 통합 방식을 추구하는 접근 방식으로 취급하는 것이 적절하다고 하면서, 외국인 수용 정책 분야가 문화뿐만 아니라 정치, 경제, 사회와 같은 모든 측면에 영향을 미치는 것이 명백한 가운데서도 정책이념을 “다문화주의” 또는 ‘다문화 공생’으로만 간주해도 충분한 것인지에 대한 본질적인 문제도 제기하고 있다.²⁸⁰⁾ 이러한 의미에서 오랫동안 일본이 ‘다문화 공생’이라는 접근방법을 취하고 있는 것은 앞으로 새롭게 검토돼야 할 점이다. 특히 일본의 ‘다문화 공생 정책’에 대해서는 쟁점 부분에서 자세하게 다루도록 하겠다.

(3) 사회통합

유럽에서는 오랜 시간 동안 다문화주의를 둘러싼 논쟁을 종식시키고, 더 나아가 사회통합을 적극적으로 추진하는 움직임이 강화되면서 ‘통합’이란 용어의 재정의가 이루어지고 있다. “외국인들의 사회적으로 소외되거나 가장 낮은 지위로 밀어붙이는 것을 방지하거나 막는 과정”이라고 정의되는 통합은 ‘다문화 공생’에서 제기되는 문제들, 예를 들면, ‘문화’나 ‘민족’만을 상정하게 하는 부정확한 이해들이나 정치, 경제적인 구조적 문제들을 배제하게 되는 문제들을 넘어서서 “다른 민족 집단이 사회문화적 영역에서 그룹의 경제와 독립성을 유지하며 정치 경제적 영역에서 평등을 가능하게”할 수 있는 용어로 이해될 수 있다는 것이다.²⁸¹⁾ 이러한 논의를 바탕으로 키타와키(2008)는 일본어의 ‘통합’이 “주도적인 것이 주변의 것을 흡수한다”는 뉘앙스가 존재한다는 점을 고려해 ‘사회통합’이 좀 더 영어 원문인 integration (부분을 모아 전체로 만들거나 분리를 허용하는 것)에 가깝다면서, 다른 민족의 문화나 집단이 경계와 독립성을 유지하는 ‘다문화주의’와 더불어 ‘다문화주의적 사회통합’이 정책의 이념이 돼야 한다고 주장한다. 즉, 외국에 자신의 배경을 가진 사람들의 문화적 독립성을 유지하면서 정치

279) 유혁수, “일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로”, 일본 비평 통권 29호, 서울대학교 일본연구소(2023)

280) 北脇保之, 前掲論文(2008.03), 9頁.

281) 北脇保之, 前掲論文(2008.03), 10頁.

경제적 평등을 가능하게 하여 이들의 사회적 지위의 저하를 예방하는 접근 방법인 것이다.²⁸²⁾

(4) 외국인 정책

앞서 살펴본 것처럼 일본에서는 ‘이민’을 인정하고 있지 않기 때문에 ‘이민 정책’이라는 용어는 적절치 않다는 지적이 많다. 또한 ‘이민’을 출입국 정책에 가까운 의미로 사용하면서 외국인 관리정책은 있어도 사회통합과 관련된 통합 정책은 없다는 지적도 계속되고 있다.²⁸³⁾ 이러한 문제의식을 바탕으로 국가의 ‘입국 관리’와 ‘사회통합’을 다 포함하는 더 넓은 의미로 ‘외국인 정책’이라는 용어를 사용하는 경우도 많다.²⁸⁴⁾

(5) 왜 ‘이민’이란 용어를 사용하지 않는가?

이와 같이 일본의 외국인에 대한 정책을 다룰 때에 언급되는 대표적인 용어인 ‘이민’, ‘다문화 공생’, ‘사회통합’, ‘외국인 정책’을 살펴보았다. 각각의 장점과 한계가 뚜렷한 상황에서 용어의 선택을 어떻게 할 것인가에 대해 일본의 외국인 정책 대표적인 연구자와 인터뷰한 결과, “세계적으로 사용되는 일반적인 용어인 ‘이민’이란 용어와 이를 다루는 ‘이민정책’이란 용어를 사용”하게 되었다고 한다. 일본 정부가 ‘이민’과 ‘이민정책’이란 용어를 거부하면서 그 대신 이주노동자에 대해 ‘외국 인재(外国人財)’나 ‘공생 시책(共生施策)’과 같은 용어를 사용하고 있지만, 이런 용어를 그대로 사용할 경우, 전세계적으로 중요한 주제인 이민정책에 있어 별개의 것으로 여겨질 가능성, 즉 비교불가의 대상이 돼 버릴 가능성이 있기 때문이라는 점을 들고 있다. ‘이민정책’이라는 용어는 ‘보편적’이고 비교 가능한 관점을 통해 일본정부의 정책과 상황을 설명하고 분석하는 데 도움이 되는 장점을 살린 것이다.

이와 같은 관점을 가지고 보았을 때 일본에 재류하는 외국인이 증가하는 가운데 ‘이민’이란 용어를 사용하지 않는 것도 정책적 목적을 잘 반영한다고 할 수 있다. 위에서 언급했듯이, 2018년 비숙련 노동자로 간주 됐던 외국인 노동자를 공식적으로 받아들여주기 시작한 입관법 개정에 있어 당시 아베 수상은 중의원본회의 대표질문에서 “이른

282) 北脇保之, 前掲論文(2008.03), 11頁.

283) 北脇保之, 前掲論文(2008.03), 12頁.

284) 北脇保之, 前掲論文(2008.03);, 유혁수, 전계논문(2023).

바 이민정책이라는 것을 채택할 생각은 없다"라며, 즉, "국민의 인구에 비해 일정 규모의 외국인이나 가족을 기한을 정하지 않고 수용하는 것으로, 국가를 유지하는 정책을 채택할 생각은 없다"고 말했다. 2018년 입관법 개정은 어디까지나 이러한 방침에 부합한 것이라고 설명하며, "심각한 인력 부족에 대응하기 위해 진정으로 필요한 업종에 한해, 일정한 전문성과 기술을 갖추고 즉시 전투력이 되는 외국인 노동력을 기한을 정하여 수용한다"고 제도의 취지를 설명했다.²⁸⁵⁾

‘정주화’를 핵심으로 하고 그를 가능하게 하는 이민정책에 있어 일본의 외국인에 대한 제도는 ‘정주화 저지’라는 방침을 표면상으로 계속 강조하고 있으며, 이는 일본의 외국인 정책에 있어 큰 걸림돌로 작용하고 있다²⁸⁶⁾. ‘이민’이라는 표현과 정책이 단일 민족을 주류사회인 일본에서 정치사회적 문제를 불러 일으킨다는 우려만으로 정부 정책의 용어 선택 문제가 계속되는 것에 대한 고찰도 필요할 것으로 보인다.

본 연구에서는 이러한 논의를 바탕으로 외국인에 대한 포괄적 의미의 정책을 의미한다는 점에서 일단은 ‘외국인 정책’이라는 용어를 사용하고자 한다.

2. 일본 외국인 정책 주요 법제와 담당 정부 기관 (중앙부처)

일본에서는 외국인 정책과 관련한 통합적인 기본 방침과 그 법률이 존재하지 않다고 오랫동안 지적 돼 왔다. 통합적인 기본 방침과 법률이 존재하지 않았지만, 그 가운데 일본에서 외국인 정책의 근간이 되는 법률로 간주된 것은 ‘출입국관리 및 난민인정법(出入国管理及び難民認定法, 이하 입관법)’이다. 담당 기관은 법무성의 출입국관리국이다. 입관법은 몇 차례 개정을 거쳤지만 중요한 분기점으로 이해되는 개정은 1989년 개정(1990년 시행), 2009년 개정(2012년 시행), 그리고 2018년 개정(2019년 시행)이다.²⁸⁷⁾ 특히 2018년 개정은 외국인 정책의 범부처 통합적 대응을 시도한 개정으로 담당 기관도 법무성 내 출입국관리국에서 법무성 외청인 출입국관리청 신설로 이어졌다.

285) 수상, 이민정책 거부 중의원대표질문(니혼케이자이신문 2018년 10월 29일, <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37062730Z21C18A0000000/> (검색일: 2023년 9월 27일))

286) 高谷幸. “序論—移民社会の実現を踏まえて”, 高谷幸編著『移民政策とは何か—日本の現実から考える』人文書院(2019).

287) 개정시기와 시행시기가 서로 달라 연구자나 보고서별로 연도가 다른 경우도 많다. 본고에서는 개정시점을 두고 각각의 법제를 다루고자 한다.

입관법에 의거해 법무성 대신 (법무부 장관)은 ‘출입국관리 기본계획’을 수립하는데 1992년 제1차 기본계획 수립 이후 2015년 제5차 기본계획이 수립되었고, 2018년 입관법 개정으로 인해 법무성은 출입국뿐만 아니라 ‘외국인 체류’의 공정한 관리를 담당하는 임무를 맡으며, 기본 계획의 명칭도 ‘출입국 체류 관리 기본계획’으로 변경되었다.²⁸⁸⁾

입관법에 의거한 기본계획과 더불어 외국인 정책에 영향을 주는 것으로는 후생노동성의 고용대책기본계획과 2006년 이후 총무성의 다문화 공생에 대한 대책이 꼽힌다. 이와 같이 외국인 정책에 통합된 부처가 존재하지 않았고 각 성에서 각자의 필요에 맞게 추진돼 왔기 때문에 일본의 외국인 정책에 대한 포괄적 연구가 많이 진행되지 못한 실정이었다. 대신 외국인 유입실태나 다문화 공생을 선제적으로 시도하는 지방자치체의 대응을 다룬 연구가 대부분이었던 것이다.²⁸⁹⁾ 이러한 문제의식을 가지고 2018년 입관법을 개정하였지만, 그 효과는 이제부터 관찰될 것으로 여겨진다.

이 세션에서는 외국인 정책의 근간이 되는 입관법의 중요한 분기점으로 이해되는 각각의 개정을 살펴보고, 법률 개정을 통해 일본의 외국인 정책 효과가 어떻게 나타났는지도 함께 검토한다. 마지막으로 가장 최근 통합적 외국인 정책을 염두에 두고 이루어진 2018년 개정의 과정과 의의를 검토하고자 한다.

가. 일본 외국인 정책 주요 법제: ‘출입국관리 및 난민인정법’ (입관법)

(1) 1989년 개정 (1990년 시행)

1952년 외국인 등록법이 제정되고, 입국허가권이 일본으로 반환되면서 식민지 시대 일본으로 이주한 한국인, 중국인 등이 일본 국적을 상실하게 됐다. 이에 따라 1980년대

288) 출입국재류관리 기본계획 https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/basic_plan.html 과 그 개요 <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002143.pdf> (검색일: 2023년 9월 2일) 출입국재류관리기본계획과 관련하여 다음과 같이 법적으로 명시하였다. “법무대신은 출입국 및 재류의 공정한 관리를 모색하기 위해 외국인의 입국 및 재류관리에 관한 시책의 기본이 되는 계획을 책정함”(제61조 10), “법무대신은 출입국재류관리 기본계획에 기반하여 외국인의 출입국 및 재류를 공정하게 관리해야 한다”(제61조 11). 이에 기반하여 총 5차례 출입국관리기본계획을 책정하였다(1992년 5월(1차), 2000년 3월(2차), 2005년 3월(3차), 2010년 3월(4차), 2015년 9월(5차). 2019년부터는 출입국관리 기본계획에서 출입국재류관리 기본계획으로 명칭을 변경하였다.

289) 박명희, 전계논문(2020), 117.

까지 외국인이라면 재일동포나 중국인들이 대부분을 차지하고 있었다.

이후 1980년대에 들어서며 일본은 고도성장과 함께 국제화를 키워드로 정책을 추진하게 된다. 1981년 난민조약에 가입하고 1983년 당시 나카소네 정권(1982-1987)가 ‘국제국가’를 슬로건으로 삼아 유학생 10만 명 유치계획을 발표하는 등 국제화 정책을 펼쳤다. 이에 따라 1986년 외무성도 ‘국제화’를, 1985년 총무성도 ‘지방의 국제화’를, 1988년 후생노동성도 외국인 노동자를 더욱 받아들이는 ‘제6차 고용대책 기본계획’을 발표, 추진하게 된다. 이를 배경으로 많은 이주노동자가 특히 아시아 국가에서 관광비자로 입국해 단순노동에 종사하게 되고, 고도성장과 엔고 등을 업은 재계는 계속해서 외국인 노동력 유입을 요구하게 된다. 늘어나는 외국인 노동자와 재계의 요구를 받은 일본 정부는 개정 작업에 착수하게 되고 후생노동성과 법무성이 대립하는 가운데 노동정책 보다는 출입국 관리를 완화하는 쪽으로 입관법이 개정되게 되었다.²⁹⁰⁾

1989년 개정되고 1990년에 시행된 입관법의 가장 큰 특징은 남아메리카 이민자들의 후손인(일본인의 혈통을 받은) 일계인들에게 활동의 제한이 없는 ‘정주’라는 재류자격을 신설함으로써 이들이 대개 일본에 유입되게 된 것이다. 브라질, 페루로부터 많은 일계인 2세, 3세와 그 가족들이 일본으로 들어와 주로 자동차 관련 산업에 종사하게 되었고, 가장 많은 때에는 38만 명에 달했다.

또한 이 개정으로 개발도상국의 경제발전에 이바지하는 인재를 육성한다는 명목 하에 ‘연수’라는 재류자격이 신설됐다. 이는 수년 후 지금의 기능실습제도로 이어졌다. 이로써 1989년 개정으로 “일계인, 기능실습 및 유학이라는 ‘단순(비숙련) 노동’의 3가지 옆문(side door)이 만들어지고, 오버스테이라는 뒷문(back door)이 온존되었다”는 평가가 주어졌다.²⁹¹⁾

(2) 2009년 개정 (2012년 시행)

입관법은 2000년대 후반에 다시 큰 변화를 겪게 된다. 2006년 총무성의 ‘다문화 공생 추진 전문가 회의’의 보고서의 발표로 외국인 정책에 있어서 중앙정부 차원에서 다문화 공생을 기치로 내걸고 대책을 마련하기 시작하면서 새로운 출입국관리 체제의 필요성이 제기되었고 입관법 개정 논의가 진행, 2009년 개정을 거쳐 2012년 시행되게

290) 유혁수(2023), 95.

291) 유혁수, 전계논문(2023), 96.

되었다. 그리고 2018년 또 한 번의 개정이 있었지만 사실상 현재의 출입국관리의 체계를 잡은 개정이 되었다.

가장 큰 특징은 외국인 관리에 있어서 이전까지의 이원적 시스템, 즉 법무부 소관의 출입국관리법과 지방자치단체(지방정부) 소관의 외국인 등록법에 의한 이원적 시스템을, 지방정부의 외국인 등록법이 폐지되고 외국인도 일본인과 동일하게 주민기본대장에 기재하게 되고 지방정부에서 교부해 온 외국인 등록증 대신에 법무성이 교부하는 재류카드가 부여되는 일원적 시스템으로 전환한 것이었다. 외국인이 일본인과 구별 없이 주민 기본 대장에 기재되는 것을 고려하면 다문화 공생 정책이 진일보 한 것이라고 볼 수 있다. 다만, 주민 기본 대장에 기재됨과 동시에 외국인 등록과 거주지 변경 등에 있어 신고위반에 대한 벌칙 규정의 강화도 동반되었다. 또한 재류카드 교부가 ‘합법적’ 재류자에 한정되게 되는 효과로 인해 이전까지 반드시 출입국관리 규정에 합치되지 않지만 지방정부에 의해 외국인 등록증이 발부되고 여러 사회서비스를 받을 수 있었던 소위 오버스테이 외국인들이 ‘불법적’으로 낙인찍히며 사회에서 하루아침에 ‘불법 외국인’을 대량 양산하게 되는 문제도 남게 되었다.²⁹²⁾

또한 2009년 개정으로 인해 외국인을 3가지 카테고리, 즉 90일 이하 단기 체류자, 90일 이상의 중장기 체류자, 그리고 특별영주자로만 구분함으로써, 주로 관광 목적인 단기 체류 외국인과 특별영주자를 제외한 모든 외국인을 90일 이상 중장기 체류자로 분류, 다문화 공생과 사회통합을 고려한 ‘이민’이나 ‘정주’의 개념이 정책에 고려되지 못하게 되는 결과를 낳았다.²⁹³⁾

(3) 2018년 개정 (2019년 시행)

입관법의 2009년 개정 이후 입관법은 제2차 아베정권이 들어서면서 다시 한번 개정된다. 2012년 말 수립된 제2차 아베정권은 대규모 금융완화를 기조로 하는 아베노믹스를 추진하였고 경제성장정책을 만들어 가는 과정에서 향후 일본인구, 더 나아가 생산인구의 감소에 대한 대비책을 준비하게 된다. 우선 노령층과 여성의 경제참여를 독려하게 되는데(上川2022; 辻 2022), 더 나아가 외국인 노동자 유입에 대해서도 전향적인 태도

292) 유혁수, 전계논문(2023), 97.

293) 유혁수, 전계논문(2023), 98.

를 취하게 된다. 이를 위해 경제계의 강한 요구가 있어온 것은 두말할 나위도 없다. 일본 최대 경제인 단체인 경제단체연합회(경단련)은 “아시아 국가들의 경제 성장과 저출산 고령화의 진전에 따라 노동력 공급은 감소하고 노동력 수요는 증가하고 있는 가운데, 고도 인재뿐만 아니라 단순 노동자에 대한 쟁탈전도 시작”되고 있는 “외국인 노동자 쟁탈전 시대”가 도래했다고 하며, 특히 외국인 노동자 쟁탈전에서 경쟁하고 있는 한국과 대만보다 외국인 노동자에게 더욱 매력적인 완화된 외국인 노동자 수용 정책이 필요하다고 요구했다.²⁹⁴⁾

이러한 경제계의 강한 요구와 올림픽을 준비하고 있던 아베정권은 2018년 2월 일본의 경제정책 등 중요 결정을 만들어 내는 ‘경제재정자문회의’에서 “외국인 노동력에 대하여”라는 자료를 검토하였고, 아베 수상은 “노동력 부족 문제 해결 방안을 마련하라”는 지시를 내렸다. 이에 따라 2018년 7월 내각의 정책회의인 ‘외국 인재의 수용·공생에 관한 관계 각료회의 (外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議)’가 발족했다.²⁹⁵⁾ 외국 인재 수용 각료회의(각료회의)는 2018년 7월 24일 제1회 회의를 갖은 이후 현재까지 16회 회의를 가졌다(가장 최근은 2023년 6월 9일).²⁹⁶⁾

각료회의는 2018년 12월 25일 ‘외국 인재의 수용·공생을 위한 종합적 대응책 (外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策)’을 첫 번째 결정으로 발표했는데, 그 배경을 다음과 같이 기술하고 있다.²⁹⁷⁾

294) 한국과 대만의 외국인 노동자 정책 및 일본에 대한 시사점, 경제단체연합회 (https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2016/0121_11.html, 검색일: 2023년 9월 29일)

295) 제2차 아베정권 발족 후의 정책결정과정 등에 대한 내각의 우위를 보여주는 연구는 中北(2022); 竹中(2022) 참조. 그 과정에서 내각의 ‘정책회의’가 어떠한 역할을 했는지에 대한 연구는 이주경 (2021); 박지선 (2021) 참조. 내각의 정책회의는 “기존의 현상과 역할을 변화시키기 위한 개혁과정에서 수상에게 정책 추진력을 제공하는 수단으로 활용”되기 시작했고 아베정권에서는 “정부 정책 결정의 핵심 기제”로 안착됐다 (이주경 2021:73-4). 즉, 고이즈미 정권에서 정책 결정이 경제재정자문회의로 일원화된 구조였던 것과 비교해, 아베 정권에서는 정책 분야별로 복수의 정책회의를 확장, 심화하여 수상관저가 이를 통합하는 방식으로 정부 주요 정책의 골격이 만들어 지고 있으며, 특히 각의 결정을 위한 주요 정책 및 정부-여당 간 합의 도출이 곤란한 사항일수록 정책회의 방식은 수상관저가 정책 결정을 주도하기에 유리하다 (이주경 2021:75-76).

296) 수상관저 정책회의 홈페이지 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html> (검색일: 2023년 9월 2일)

297) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf (검색일: 2023년 9월 2일)

“최근 우리나라를 방문하는 외국인들이 증가하고 있는 추세입니다. 2012년에 836만 명이었던 방일 외국인 관광객 수는 올해 처음으로 3000만 명을 넘어서며, 우리나라에 재류하는 외국인 역시 2020년 6월 말 현재로서 264만 명, 우리나라에서 일하는 외국인 역시 2017년 10월 말 현재로서 128만 명으로 각각 역사상 최대 기록을 달성하고 있습니다.

정부는 이제까지 2006년에 마련한 “외국인으로서의 생활자에 관한 종합적 대응책”을 바탕으로 외국인이 생활하기 좋은 지역사회 조성 등에 노력해왔습니다. 그러나 이번에는 새로운 재류자격인 “특정기술 1호”와 “특정기술 2호” (이하 “새로운 체류자격”이라 함)의 제정(2019년 4월 시행)을 바탕으로 외국인인력의 수용과 공생을 위한 노력을 정부가 일체로 하며 더욱 강력하고 포괄적으로 추진하기 위해 “외국인인력의 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책” (이하 “종합적 대응책”이라 함)을 마련하게 되었습니다.

이 종합적 대응책은 외국인인력을 적절하게 수용하고 공생사회를 실현함으로써, 일본인과 외국인이 안전하고 편안하게 생활할 수 있는 사회의 실현에 기여하는 것을 목표로 하며, 외국인인력의 수용과 공생에 관해 추구해야 할 방향성을 보여주는 것입니다.

정부는 조약 난민과 제3국 정착 난민을 포함하여, 재류자격을 갖는 모든 외국인을 고립시키지 않고 사회의 일원으로 수용해 나가는 시각을 가지고, 외국인도 일본인과 마찬가지로 공공서비스를 받으며 안전하게 생활할 수 있는 환경을 구축하기 위해 최선을 다하겠습니다.

이러한 환경조성에 있어서 수용하는 측의 일본인들이 공생사회 실현에 대한 이해와 협력을 하기만 하는 것뿐만이 아니라, 수용되는 외국인들 역시 공생의 이념을 이해하고 일본의 풍토와 문화를 이해하도록 노력하는 것이 중요합니다.

앞으로는 재류외국인의 증가가 예상되는 가운데, 정부는 법무성의 총괄조정 기능 하에 외국인과의 공생사회 실현에 필요한 조치를 신속하게 착실히 추진할 것입니다.

그러나 이미 종합적 대응책에 포함된 조치를 실시하는 것만으로 외국인과의 공생을 둘러싼 상황은 끊임없이 변화해 나갈 것이며, 국민 및 외국인의 목소리를 듣는 등 주기적으로 종합적 대응책의 후속 조치를 하며 필요한 조치를 시기적으로 추가해 풍부하게 만들어 가면서, 정부 전체가 공생사회 실현을 목표로 하겠습니다.

각료회의의 구성을 보면 다음과 같다. 우선 내각관방장관과 법무대신이 공동 의장을 맡고, 19개 국무대신(우리나라 장관에 해당)이 구성원으로 참여한다(아래 명부).²⁹⁸⁾ 그렇다고 해서 19명이 되는 것은 아니고 일본은 의원내각제이기 때문에 한 장관이 여러 임무를 동시에 수행하기도 해서 내각 구성에 따라 참가 인원은 달라진다. 예를 들어, 가장 최근에 이루어진 제2차 기시다 제2차 개조내각 각료명부를 보면, 스즈키 슌이치(鈴木俊一) 중의원 의원이 재무대신, 내각부 특명담당대신 (금융), 그리고 디플레 이선타각담당을 맡고 있다.²⁹⁹⁾”

» [표 3-1] 일본 각료회의 구성

의장	내각관방장관 (内閣官房長官) 법무대신 (法務大臣)
구성원	경제재생담당대신 디지털 전원도시 국가구상 담당 대신 내각부 특명담당대신 (금융) 내각부 특명담당대신 (소비자 및 식품안전) 내각부 특명담당대신 (아동정책 소자화(저출산)대책 청년활약 담녀공동참획) 내각부 특명담당대신 (방재) 내각부 특명담당대신 (쿨재팬 전략) 내각부 특명담당대신 (지방 창생) 국가공안위원회 위원장 디지털대신 총무대신 외무대신 재무대신 문부과학대신 후생노동대신 농림수산대신 경제산업대신 국토교통대신 환경대신

일본 내각부가 2018년 7월 24일 발표한 ‘외국인의 수용 환경의 정비에 관한 업무의 기본 방침에 대하여(外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について)’에서는 향후 외국인 수가 급증할 것에 대비하여, 일본에서 취업이나 유학, 생활을 하는 외국인을 대상으로 하는 다국어 생활상담 지원, 일본어 교육의 내실화 등을 추진하여 외국인 수용 환경을 정비할 필요성을 제기, 이러한 노력을 모든 정부부처에서 추진할

298) 외국인 노동자 수용 및 공존에 관한 관련 각료회의 개최에 대하여 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/kouseiin.pdf> (검색일: 2023년 9월 2일)

299) 제2차 기시다 제2차 개조내각 각료명부 https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/meibo/index.html (검색일: 2023년 9월 29일)

필요가 있음을 지적했다. 특히 법무성을 ‘사령탑’으로 환경정비에 관한 기획, 입안, 종합적 조정 임무를 부여하는 한편, 총무성을 비롯한 외무성, 문부과학성, 후생노동성 및 기타 관계 성청(省庁)의 역할을 명시하였다.

법무성: 내각관방과 함께 외국 인재의 수용·공생에 관한 관계 각료회의’를 개최하는 등 ‘법무성 설치법’ 제4조 제2항에 근거하여 외국인 수용 환경 정비를 위하여 각 행정부처 정책의 조화를 꾀할 수 있도록 기획·입안·종합조정 역할 수행.
총무성: 지방자치단체의 다문화 공생 시책의 촉진에 관한 정보 또는 지식의 제공, 기타 필요한 협력.

외무성: 해외의 일본어 교육의 충실 등에 관한 정보 또는 지식의 제공, 기타 필요한 협력.

문부과학성: 국내의 일본어 교육의 충실, 외국인의 자녀 교육 등에 관한 정보 또는 지식의 제공, 기타 필요한 협력.

후생노동성: 외국인에 대한 의료·보건·복지 서비스의 제공, 노동환경 개선, 사회보험 가입 촉진 등에 관한 정보 또는 지식의 제공, 기타 필요한 협력.

기타 관계부처: 종합조정 등에 관한 사무의 실시에 관한 정보 또는 지식의 제공, 기타 필요한 협력.³⁰⁰⁾

각료회의의 구성원과 기본 방침에서 볼 수 있듯이 일본 외국인 정책의 주관부처는 법무성으로 고착화되어 온 것이 특징이다. 1989년 입관법 개정에서도 살펴보았듯이, 1980년대 노동 담당 부처인 후생노동성과 법무성이 외국인 관련 정책 주도권을 놓고 대립한 결과, 출입국 관리 완화라는 법무성 주도의 개정안이 통과된 이후 더욱 고착되었다. 사실 패전 이후 역사적으로 일본의 외국인 정책은 출입국 관리 정도 밖에 이루어지지 않았기 때문에 법무성이 주무 부처로 자리매김해 왔지만, 1980년대 일본의 고도성장기와 국제화 요구에서 외국인 노동자 관리 등 후생노동성의 존재감이 강화돼 주도권을 둘러싼 대립이 생겼던 것이다. 그 이후 2009년 개정과 2018년 개정 모두 법무성

300) 설동훈, “2018년 일본의 외국인노동자 제도 개혁: 분석과 평가” 의정연구 제24권 제3호 통권 55호(2018), 132.

중심으로 일본의 외국인 정책이 수립, 실시되고 있는 것이다. 특히, 2018년 개정안은 외국인 정책을 위한 ‘통합적’ ‘범부처적’ 정책이 필요함을 강조하고 이를 위한 기구의 필요성을 강조하면서도 후술하듯이 법무성 외청으로 “출입국 재류 관리청”을 설치, 통합적 임무를 맡기게 된다. 이러한 제도 설계는 결국에 출입국재류관리가 아닌 다문화 공생을 위한 범부처적 ‘이민청’의 설치와의 거리가 있는 결과였다.

2018년 12월 ‘출입국관리 및 난민인정법과 법무성설치법의 일부 개정 법률안’ 개정(2019년 실시) 이러한 배경과 논의를 거쳐 일본 정부는 2018년 11월 2일 각료회의에서 ‘출입국관리 및 난민인정법과 법무성설치법의 일부 개정 법률안(出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案)’을 의결하여 국회에 제출하였고, 이 법안은 2018년 11월 28일 중의원에서, 12월 8일 참의원에서 통과되었다(2019년 4월 1일 시행).

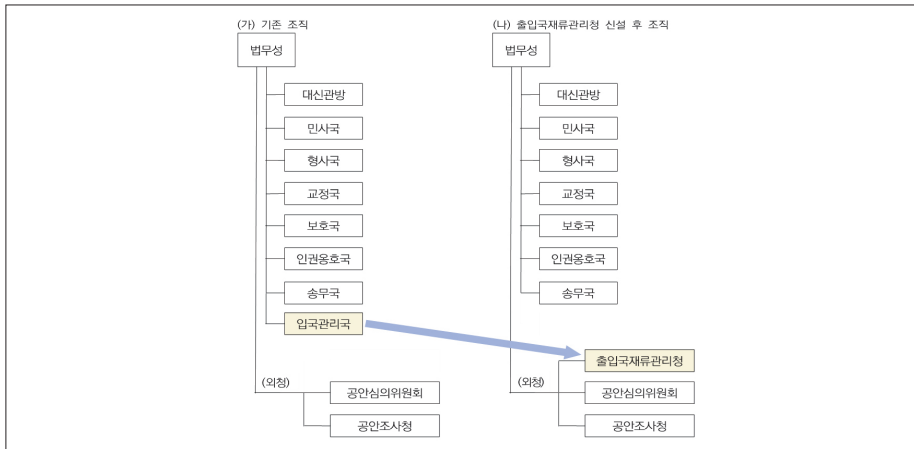
나. 2018년 개정법의 의의

이 법률의 가장 큰 특징은 그 동안 인정하지 않았던 비숙련 노동자를 공식적으로 받아들이는 새로운 재류자격 신설과 외국인의 출입국과 체류관리 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하는 법무성 외청 ‘출입국재류관리청(出入国在留管理庁)’ 신설이다.

(1) 출입국재류관리청 신설

우선 위에서 언급했듯이 각료회의의 결정에 법무성을 사령탑으로 해 환경 정비에 나섰다. 법무성은 지금까지 외국인 입국자 수와 체류 외국인 수가 가파르게 증가해 온 데다가, 앞으로 전문성과 기술을 가진 외국인 인재를 폭넓게 수용해야 하는 상황에서 기존의 입국관리국만으로는 대응할 수 없다고 판단, 외국인 관련 업무를 총괄할 행정조직을 설립할 필요가 있다고 밝히며, 법무성의 고유 임무인 출입국관리에 관한 부분을 ‘출입국의 공정한 관리’에서 ‘출입국 및 체류의 공정한 관리’로 변경하고, 외국(外局, 외청)으로 독립행정조직인 ‘출입국재류관리청’을 신설, 지방 조직을 정비했다[그림 3-10]. 이에 따라 일본에서 외국인 정책을 총괄하는 조직이 생겨난 것이다. ‘출입국재류관리청’은 출입국 및 체류의 공정한 관리를 도모하고, 이 임무와 관련된 내각의 중요 정책에 대한 사무를 지원하는 책임을 지도록 하였다.

▶▶ [그림 3-10] “법무성 입국관리국” 폐지와 “출입국재류관리청” 신설



※ 출처: 설동훈 (2018, p. 133); 출입국재류관리청 <https://www.moj.go.jp/content/001298983.pdf> (검색일 2023년 8월 30일)

‘출입국재류관리청’은 장관을 수장으로 차장 1명, 공문서감리관 1명, 심의관 2명, 참서관 3명의 리더십으로 되어있다. 2019년 자료에 따르면 본청 직원은 211명이며, 지방의 출입국재류관리관청까지 포함하면 5,211명이 소속되어 있다.³⁰¹⁾

내부 부국으로는 2부 7과로 구성된다. 출입국관리부와 재류관리지원부로 나뉘는 데, 출입국관리부는 출입국관리과, 심판과, 경비과가, ‘재류관리지원부’는 재류관리과와 재류지원과가 관련 업무를 수행한다.³⁰²⁾

2023년 발표한 출입국재류관리청 소개책자를 보면, 출입국관리청은 자신의 임무를 다음과 같이 소개하고 있다.

“출입국재류관리 행정의 기본적인 역할은 인권을 존중하면서 출입국 및 외국인의 재류를 공정하게 관리하고, 난민을 보호하며, 외국인의 수용 환경 조성에 관한 종합조정을 하는 것입니다.

이를 위해 출입국재류관리청은 규칙을 준수하는 외국인을 적극적으로 수용하는 한편, 우리나라의 안전과 안심을 위협하는 외국인의 입국 및 체류를 방지하고, 확실하게

301) 출입국재류관리청 설치에 대하여 <https://www.moj.go.jp/content/001298983.pdf> (검색일 2023년 8월 30일)

302) 출입국재류관리청 기구도 <https://www.moj.go.jp/isa/about/organization/chart.html> (검색일: 2023년 9월 30일)

우리나라에서 퇴거시킴으로써 원활하고 엄격한 출입국재류관리를 실현하며, 다른 국가 및 국제기구와 협조하여 실질적 보호가 필요한 자를 보호하기 위해 노력합니다.

더불어 관련 기관과 협력하여 일본 국민 및 우리 사회에 수용된 외국인이 좋은 이웃으로 함께 살 수 있는 공생 사회를 실현하고, 이러한 목표를 달성함으로써 우리나라의 질서 있는 사회 실현 및 경제·사회의 건전한 발전에 기여할 것을 목표로 합니다.”³⁰³⁾

구체적으로는 5가지 역할을 제시하고 있다.

① 원활하고 엄격한 출입국심사

- 일본의 현관을 지키고 원활한 사람들의 이동을 위해 외국인 출입국 심사(일본인 출입국 확인)와 재류자격인정증명서 확인
- 정책소개: 관광 입국(강국) 실현을 위한 사업, 국제테러 대책

② 외국인의 적정하고 원활한 수용

- 목적에 부합한 외국인의 재류를 실현하기 위해 외국인 재류심사와 증장기 재류자의 재류관리
- 정책소개: 온라인 재류수속, 기능실습, 특정기능, 고도외국인재 수용 촉진

③ 공생사회 실현을 향한 외국인 수용 환경 정비

- 모든 사람이 좋은 이웃으로 살아갈 수 있도록 수용환경정비담당관을 통한 지방 공공단체(지방자치단체) 등과의 연계, 재류외국인 상담 대응
- 정책소개: 외국인과의 공생사회 실현을 향한 로드맵, 외국인재 수용과 공생을 위한 종합적 대응책, 일원적 상담구를 위한 지원, 생활과 취업 가이드북, 재류 지원을 위한 쉬운 일본어 가이드라인

④ 안전, 안심 사회 실현을 위한 불법체재자 대책 등 추진

- 일본의 안전하고 안심하는 사회를 지키기 위해 불법체재자 확인과 강제퇴거수속
- 정책소개: 불법체재자와 위장체재자 대응, 처우의 적정화를 위한 대응, 피퇴거 강제자 송환 촉진

303) 출입국재류관리청 팸플렛 (출입국재류관리청 2023) <https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/shiori.html> (검색일 2023년 9월 30일)

⑤ 난민의 적정한 보호

- 국제사회의 일원으로서 책무를 다하기 위해 난민인정 절차 수행
- 정책소개: 난민인정제도 운용에 있어서 효율성 증진, 제3자정주로 인한 난민 수용, 민간지원단체와의 연계 추진

이러한 출입국재류관리청의 임무는 출입국재류관리 기본계획을 수행하는 데 있다. 2018년 입관법 개정에 따라 위에서 언급했듯이 법무부가 출입국뿐만 아니라 외국인 재류에 대한 공정한 관리를 추진하는 임무가 명시되었기 때문에 그 동안 입관법에 기반하여 법무장관이 출입국 관리 행정에 기본이 되는 ‘출입국관리 기본계획’³⁰⁴⁾을 수립해 왔던 것에서 외국인 재류 행정의 기본이 되는 임무도 포함해 ‘출입국재류관리 기본계획’으로 명칭이 변경되었고, 2018년 개정안에 따라³⁰⁵⁾ 2019년 출입국재류관리 기본계획이 수립되었다.

2019년 기본계획은 다음과 같다.

- 우리나라의 경제 사회에 활기를 불어넣는 외국인을 적극적으로 수용한다.
- 개발도상국가 등에 대한 국제 기여를 촉진하면서, 기술 연수생의 보호 측면에서 기술 연수 제도의 적절화를 촉진해 간다.
- 수용 외국인과의 공존사회 실현을 위한 환경을 조성해 간다.
- 방일 외국인 여행자의 출입국 절차를 신속하고 원활하게 진행함으로써 관광 입국(강국) 실현에 기여한다.
- 안전하고 안심할 수 있는 사회를 실현하기 위해 엄격하고 적절한 입국 심사 및

304) ‘출입국관리 기본계획’은 2019년까지 5차까지 수립되었다. (1차 1992년 5월, 2차 2000년 3월, 3차 2005년 3월, 4차 2010년 3월, 5차 2015년 9). 대체로 5년을 주기로 수립되고 있다. 출입국재류관리 기본계획 개요 https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/basic_plan.html (검색일: 2023년 9월 30일)

305) 2018년 개정된 입관법은 기본계획 수립에 대해 다음과 같이 명시하고 있다.
제61조의 10. 법무대신은 출입국 및 재류의 공정한 관리를 확보하기 위하여 외국인의 입국 및 재류에 관한 정책의 기본이 되는 계획(이하 "출입국 체류 관리 기본 계획"이라 함)을 수립해야 한다.
제61조의 11. 법무대신은 출입국재류관리 기본계획에 기반하여 외국인의 출입국 및 재류를 공정하게 관리하기 위하여 노력해야 한다. 출입국재류관리 기본계획 개요 https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/basic_plan.html (검색일: 2023년 9월 30일)

재류 관리, 불법재류자 등에 대한 대책을 강화해 간다.

- 난민문제에 대해서는 국제사회의 일원으로서 적절하고 신속한 보호를 촉진해 나간다.

이러한 6가지 계획의 구체적 내용은 <표 3-2>와 같다.

» [표 3-2] 2019년 출입국재류관리 기본계획의 주요 내용

항목	주요 내용
일본경제사회에 활력을 야기하는 외국인의 적극적 도입	• 전문적·기술적인 분야에서 외국인 도입 추진(운용의 명확화, 수속부담의 경감) • 고급외국인재의 수용 추진(관계행정기관 등과 연대, 적극적인 공보) • 재류자격 '특정기능' 도입제도의 적절하고 원활한 운용 • 일본의 기업 촉진 • 유학생 취업지원 • 일본어 교육기관의 적정화
개발도상국 등 국제공헌 추진을 모색하고 기술실습생 보호의 관점에서 기능실습제도의 적정화를 추진	• 출생률 향상, 생산성의 향상, 잠재적 노동력 활용 등 조직 필요 • 외국인 도입의 방식에 대해서 생산성 향상, 여성, 젊은이, 고령자 등 잠재적 노동력 활용 등, 광범위 분야에서 실효적이고 강력한 대응을 할 필요가 있으며 이러한 대응을 전제로 검토 • 새로운 인재가 필요한 분야가 전문적·기술적인 분야로 평가할 수 있는 분야의 경우는 산업의 영향 등을 기반으로 검토 • 그 외 분야에서 외국인을 도입하는 것에 대해서는 사회적 비용, 고용전체에 이르는 영향, 산업구조의 영향 등 광범위한 관점에서 국민적인 컨센서스를 바탕으로 검토 • 이후 외국인의 도입에 대해서는 노동력부족으로 재류자격 '특정기능'의 운용 상황을 바탕으로 정부전체에서 폭 넓게 검토할 필요가 있음
외국인과 공생하는 사회를 실현하기 위한 환경 정비	• 2개 국가 간 작성추진 및 운용 강화 • 기능실습생에 대한 지원·보호의 강화 • 관계기관의 DSUEO 아래 심사 및 실시검사 등 실시태세 강화
방일외국인여행자의 출입국수속을 신속하고 원활하게 실시하여 관광입국을 실현하는 데 기여할 것	• 외국 인재의 도입·공생을 위한 종합적 대응 추진 • 재류관리제도의 정확한 운용과 재류관리기반 강화
관광입국실현을 위한 대응	• 최신기술의 활용에 의한 심사업무의 효율화 • 2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 경기대회 등 대응 • 크루즈선의 외국인여행객과 관련하여 입국심사수속의 원활화 • 그 외 관광입국 실현을 위한 대응
안정·안심하는 사회를 실현하기 위한 엄격하고 적절한 입국심사 및 재류관리와 불법체재자에 대한 미즈가와 대책 강화	• 엄격한 출입국심사 등 미즈가와 대책 실시(개인식별정보를 활용한 상륙심사의 효과적인 운용, 관계 기관과의 연대에 의한 정보 활용) • 불법체재자·위장체재자 대책 등의 추진 • 출입국재류관리에 관한 인텔리전스 기능 강화 • 재류특별허가의 적정한 운용

항목	주요 내용
난민 문제에 대해서는 국제사회의 일원으로 적절하고 신속한 보호를 추진	• 필요한 자의 신속·확실한 보호를 위한 조치 • 제3국 정부에 의한 난민 수용

출처: 석주희, 전계논문(2021), 123.

(2) 외국인재의 수용과 공존을 위한 정책

이상, 출입국재류관리청의 발족, 역할, 그리고 출입국재류관리 기본계획을 살펴봤을 때 가장 큰 특징은 ‘관리’에 방점이 찍혀 있다는 것을 들 수 있다. 새로운 청의 명칭 ‘출입국재류관리청’과 조직도에서 알 수 있듯이 외국인 정책의 ‘사령탑’이라고 할 수 있는 종합적 조직이 신설됐음에도 불구하고 명칭에 ‘관리’가 들어간 것이다 (영문은 Immigration Services Agency로 독일의 Federal Office for Migration and Refugees와 비교해 보았을 때 조직의 목표와 기능을 가늠해 볼 수 있다). 조직도도 이를 반영하여 구성되어 있어 일본 내 이주 혹은 체류하는 외국인들의 관리와 지원을 넘어선 사회적, 정치적 권리를 보장하는 사회통합의 기구로서는 의문점이 남아 있는 실정이다.

이는 2018년 입관법 개정 이후 처음으로 발표된 기본계획을 봐도 정책의 목적은 “일본 경제사회에 활력을 불어 넣어 줄 외국인을 적극적으로 수용하는 것”을 첫 번째로 꼽고 있으며, 나머지는 사실상 이를 뒷받침하는 정책으로 볼 수 있다.³⁰⁶⁾ 즉, 외국인 노동자의 적극적 유치가 계속된 기조로 볼 수 있다. 이를 위해 아래서 살펴볼 새로운 재류자격 (특정기능 1호와 특정기능 2호)을 신설, 외국인 노동자 확대에 따른 정책들이 기본계획의 내용이 되고 있으며, 새로운 조직의 주요 임무도 출입국 관리가 된 것이다. 외국인 정책에 있어 출입국과 재류관리 비중이 과도하게 높은 일본의 폐해가 새로운 체제 안에서도 반복되고 있다는 뼈아픈 지적도 있다.³⁰⁷⁾

그럼에도 불구하고 이러한 법개정 가운데 외국인 정책을 위한 종합적 대책을 수립하고 출입국재류관리청에서 이를 조정하려는 노력은 평가할 수 있다. 각료회의 첫 결정인 ‘외국인재의 수용과 공존에 관한 관계 각료 회의’ (2018년 12월 25일)에서 ‘외국인재의

306) 사실 2019년 기본계획은 2015년에 발표됐던 5차 기본계획에서 달라진 기조가 없다는 것도 흥미롭다.

307) 樋口直人 “労働一人材への投資なき政策の愚”, 高谷幸編著, 移民政策とは何か—日本の現実から考える, 人文書院(2019).

수용과 공존을 위한 종합적 대응책'이 마련되었고, 이 종합적 대응책에는 일본 정부 전체에서 126개의 정책이 포함되었으며, 관련 예산(2018년도 보정예산 및 2019년도 예산)으로 총 211억 엔이 마련되었다 (이 외에도 지방창생추진교부금 등의 관련 예산이 있다). 주요 정책으로는 다음과 같은 5가지 정책을 들고 있다.

- 지방공공단체(지방자치단체)에 의한 다언어 통합 상담창구 설치·운영 지원
- 의료, 보건, 재해대비, 교육, 자녀 양육 등의 생활 정보를 다언어로 제공
- 지방창생추진교부금을 활용한 지방공공단체의 공존 정책 지원
- 의료 체계 강화, 재해 정보 제공, 주택 확보, 은행에서의 계좌 개설, 휴대전화 계약 등 생활에 필요한 서비스 개선
- 일본어 표준 교육과정 등을 기반으로 한 일본어 교육을 전국적으로 전개

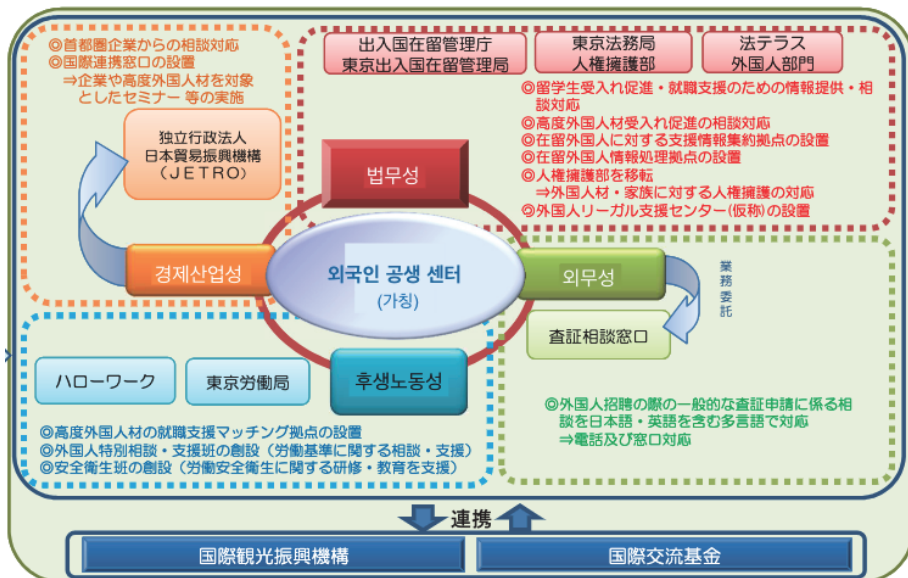
이를 위해 출입국재류관리청은 첫째, 외국인수용환경정비 교부금을 도입했으며, 둘째, 외국인수용환경정비관을 배치, 마지막으로 생활과 취업 가이드북을 작성했다. 교부금에 대해서는 재류외국인이 생활에 필요한 정보를 용이하게 얻을 수 있도록 정보제공 및 상담을 다국어로 실시하는 통합 상담창구를 구축하는 111개 지방공공단체를 대상으로, 1차 모집 및 2차 모집에서 80개 단체에서 정비비용을, 93개 단체에서 운영비용 신청을 접수했다고 한다(중복 신청을 제외하면 95개 단체의 신청을 접수했고, 1차 모집에서 68개 단체에 교부금 지급이 결정됐다). 담당관 배치에 대해서는 지방공공단체와의 협력 강화 등 외국인 수용환경정비를 목적으로 전국 지방출입국재류관리국지국에 총 13명을 배치했으며, 외국인 수용환경정비에 관련된 지방공공단체 및 관련기관의 의견 청취, 재류외국인을 위한 상담창구업무 설치 및 운영에 대한 지방공공단체의 상담 대응, 정보제공, 상담담당자에 대한 연수 등을 실시했다. 마지막으로 생활과 취업 가이드북 디지털판을 작성, 포털사이트에 게시 (일본어, 영어, 베트남어), 향후 다국어화 및 '쉬운 일본어'로 변환, 책자 작성 등을 수행했다.

그리고 2019년 6월 18일, '외국인재의 수용 및 공존에 관한 관계 각료회의'에서는 '외국인재의 수용 및 공존을 위한 종합적 대응책의 강화에 대하여' 그 내용이 취합되었다. 이는 종합 대응책을 개정하기 위해 긴급한 과제를 중심으로 내용을 강화한 것으로, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 취업을 희망하는 외국인재와 기업 간의 매칭 지원 (지방공공단체 및 헬로워크(후생 노동성에서 운영하는 직업안정소)와의 협력을 통한 중소기업 수용 지원 등)
- 외국인의 고용 촉진 등을 지원하는 정책을 종합적으로 실행하기 위해, 출입국재류 관리청, 법테라스(법률 상담 서비스), 인권보호기관, 헬로워크, 비자상담창구, JETRO (일본무역진흥기구) 등의 관련 부서를 통합한 ‘외국인 공생 센터(임시 명칭)’ 설치
- 유학생의 재적관리 강화 (재적관리가 부실한 대학 등에서의 유학생 수용을 거부하는 등, 재류자격 심사 강화, 사립학교 지원 삭감 등)
- 기술연수제도 정비 (임금지불 계좌이체 의무화 등)
- 유학생의 국내 취업 촉진 등

그 가운데 가장 중점적으로 진행한 것이 ‘외국인 공생 센터(임시 명칭)’ 설치다 [그림 3-11]. 현재는 ‘외국인재류지원센터’로 설치돼 운영 중이다.³⁰⁸⁾

» [그림 3-11] 외국인 공생 센터(임시 명칭) 지원 체계 (현재 ‘외국인재류지원센터’)



308) 외국인재류지원센터 <https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/fresc01.html> (검색일 2023년 9월 30일)

종합적 대응책으로 센터를 두고 법무성에서는 출입국재류관리청, 도쿄출입국재류관리국, 도쿄법무국 인권보호부, 법테라스 외국인부문과, 외무성에서는 사증상담창구와, 후생노동성에서는 헬로워크와 도쿄노동국과, 경제산업성에서는 독립행정법인 일본무역진흥기구와 연계해 한 곳에서 필요에 맞는 상담과 지원이 이루어질 수 있도록 한 것이다. 외국인의 재류와 관련해 상담을 하고 싶을 때 한 곳에서 종합적인 상담을 받을 수 있다는 점에서 평가되고 있다.

마지막으로 종합적인 대응책에 대한 예산은 다음과 같다 (2018년 12월 25일 각료회의 결정).³⁰⁹⁾

○ 생활자로서 외국인에 대한 지원	
• 살기 좋은 지역사회 조성 (‘다문화 공존 종합상담 원스톱 센터(임시 명칭)’ 구축 등)	30억 엔
• 생활 서비스 환경 개선 등 (의료 통역 배치, 병원 안내도 다국어화 지원 등)	25억 엔
• 원활한 의사소통 실현 (일본어 교육 강화 등)	8억 엔
• 외국인 아동·학생 교육 등 강화 (지방공공단체가 하는 체제정비 지원 등)	5억 엔
• 유학생 취업 등 지원 (취업 지원 프로그램 인증, 개호(간병) 인재 확보를 위한 지원 등)	32억 엔
• 적정(정당)한 노동환경 등 확보 (노동기준감독서, 할로워크 기능 강화 등)	34억 엔
○ 외국인재의 적정하고 원활한 수용을 위한 조치(일본어 능력 판정 테스트 실시, 해외에서의 일본어 교육 기반 강화 등)	35억 엔
○ 새로운 재류 관리 제도의 구축(재류자격 절차의 온라인 신청 도입, 재류 관리 기반 강화 등)	42억 엔
총액: 211억 엔 (그 중 2018년도 보정(2호) 예산: 61억 엔) (그 중 2019년도 예산: 150억 엔) (내수 제외)	
※ 위와 더불어, 관련 예산으로는 다음과 같은 것들이 있다.	
• 지방 창출 촉진 교부금	1,000억 엔 중 일부
• 독립행정법인 일본학생지원기구 운영비 교부금 (유학생의 취업 등 지원 관련)	131억 엔 중 일부

309) 각료회의 종합적대응책 결정 본문 별지 https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/taiousaku_honbun.pdf (검색일: 2023년 9월 30일)

• 인재개발 지원 보조금 (지역에서의 안정적인 취업 지원 관련)	571억 엔 중 일부
• 불법체재자 대책 등	157억 엔 등 이상

(3) ‘특정기능1호’와 ‘특정기능2호’ 체류자격 신설

앞에서 언급한 것처럼 2018년 입관법 개정의 가장 큰 특징은 각료회의의 첫 결정문에서도 나타나듯이 ‘특정기능 1호’와 ‘특정기능 2호’라는 재류자격을 신설한 것이다 (표 2, 설동훈 2018:135-144). ‘특정기능 1호’는 일반적인 노동자와 전문 기술을 갖춘 외국인을 구분하여 도입하는 것을 의미한다. 이는 특정 산업 분야에서 필요한 상당한 지식이나 경험을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인을 위한 재류자격이다. 외국인이 ‘기능시험’과 ‘일본어 능력 판정 테스트’에 합격하면 ‘특정기능 1호’ 재류자격으로 최장 5년까지 일본에서 일할 수 있다. 해외에서의 신규 취업 희망자와 일본 국내에서 기능실습 과정을 마친 외국인 노동자가 이 시험에 응시할 수 있으며, 기능실습생으로 3년 이상 취업한 경우에 이 시험이 면제된다. 단신 취업만 가능하고 가족 동반은 허용되지 않지만, ‘특정기능 2호’의 요건을 맞추면 재류자격 변경이 가능하다.

‘특정기능 2호’는 특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격이다.³¹⁰⁾ ‘특정기능 2호’가 획기적인 것은 체류기간에 사실상 상한선을 두지 않는다는 점, 즉 정주가 가능하게 된다는 점과, 가족 동반이 가능하다는 점이다. 10년 이상 체류하면 영주권 취득요건 중 하나를 충족할 수 있어 장래에 영주도 가능하다. 즉, 실질적 ‘이민’을 가능하게 하는 조치인 것이다.

‘특정분야’는 고도의 지식, 기술, 경험 등이 특별히 필요하지 않는 짧은 기간의 훈련을 통해 수행되는 간단한 노동을 주로 의미한다. 이 특정산업분야에는 간호, 빌딩청소, 소형 재산업, 어업, 산업 기기 제조업, 건설, 선박, 선박 관련 공업, 외식업, 자동차 정비, 항공, 전기 전자 정보 관련 산업, 숙박, 농업, 음식료 제조 등이 포함된다. 이 분야에서 일할 경우 조건을 맞추면 ‘특정기능 1호’ 재류자격을 얻을 수 있다. 다만 당초 ‘특정기능 2호’의 문턱이 매우 높았는데, 즉, ‘특정기능 2호’의 경우 ‘특정기능

310) 석주희, “일본의 축소사회 위기와 이민정책 - 외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로”, 민족연구 78호(2021), 125면

1호'에 종사할 수 있는 상기의 14개 분야 중 2개 분야에서만 종사할 수 있다는 제약 조건이 있었는데, 2023년 6월 9일 각료회의 결정으로 12개 분야로 확대되면서 실질적인 정책 효과를 낼 수 있게 되었다.

▶▶ [표 3-3] 특정기능 재류자격

	특정기능 1호	특정기능 2호
재류기간	1년, 6개월 또는 4개월마다 갱신 통산 상한 5년까지	3년, 1년 또는 6개월마다 갱신
기능수준	시험 등 확인(기능실습2호를 수료한 외국인인 시험 등 면제)	시험 등으로 확인
일본어능력수준	생활이나 업무에 필요한 일본어능력을 시험 등으로 확인(기능실습 2호를 수료한 외국인인 시험 등 면제)	시험 등으로 확인 불필요
가족 체류	기본적으로 인정하지 않음	요건을 만족시키는 경우 가능(배우자, 자녀)
대상	특정산업분야에 속하는 상당 정도의 지식, 경력 기능을 요하는 업무에 종사하는 외국인을 향한 재류자격	특정산업 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인에 대한 재류자격
기타 사항	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상	수용기관 또는 등록지원기관에 의한 지원대상 외

출처: 석주희, 전계논문(2021), 126.

일본은 소위 비숙련 단순 노동자를 제도상 받아들이지 않는 국가로 악명이 높았다. 1980년대 일본의 고도성장기에 경제계의 요청에 따라 고안된 것이 '기능실습생 제도'와 이를 위한 '기능실습비자'였다. 입관법 변천 과정에서 살펴보면 1989년 개정의 골자는 일본 내 노동력 해소를 위한 첫째, 정주자 자격으로 입국하여 직종 제한 없이 일본 내에서 취직할 수 조치와 둘째 연수생 신분으로 입국하여 제조업이나 건설업 분야에서 단순노동자로 '기능실습생' 도입이었다. 당시 노동성(현 후생노동성)은 외국인 노동자에 대해 '고용허가제도'를 추진하였지만 법무성의 강력한 반대로 '기능실습생 제도'로 귀착되었다. 흥미로운 점은 기술연수생은 '비노동' 근로자('unlabor workers')여야 하기 때문에 일본 정부는 기술연수프로그램에 따라 기술 이전을 목적으로 설정, 외국인 기술연수생을 받아들이고 연수를 마친 후에는 고국으로 돌아가 습득한 기술을 활용한 직무 교육에 참여하도록 설계되었다. (이와 같은 정책 목적이 소기의 목표를 달성하지 못했다는 연구도 있다.)

하지만 비숙련 단순 노동자를 받아들이지 않겠다고 하는 일본 정부의 방침은 기업과 시장에도 큰 부담으로 점차 작용하게 되었다. 최대 체류 기간이 초기 1년에서, 1993년 2년, 1997년 3년, 2016년에 5년으로 늘어났지만 더 이상 갱신이 되지 않는 점 때문에 기업으로서 투자해서 성장한 인력을 그대로 본국으로 보내야 했으며, 따라서 기업으로서도 인재에 대한 투자를 꺼리게 됐던 것이다. 또한 분야를 특정해서만 받아들일 수가 있기 때문에 그 업종 이외에서 일 할 수 없다는 점도 (연수를 받을 수 없다는 점도) 외국인 연수자와 기업의 입장에서 비용이 되었다. (이 밖에도 기술연수제도는 인권 측면에서 큰 문제가 있었는데, 반드시 1년은 노예계약 기간처럼 일해야 했기 때문이다. 2010년에 이르러서야 이 기간이 폐지돼, 외국인 연수생들은 일본 도착과 동시에 기술 연수생 신분을 갖게 되었다. 이러한 비용의 증가로 인해 비슷한 제도를 갖고 있던 한국은 2004년도에 기술연수생제도를 폐지했다.)

이와 같은 제도로 인해 경제계의 개정 요구가 커졌고, 상술했듯이, 올림픽을 앞두고 더욱 늘어난 외국인 노동자 수요, 한국이나 대만에 외국인 인재들을 뺏길 수 있다는 위기감이 커지면서 일본 정부는 비숙련 노동자의 정주를 결과적으로 가능하게 하는 정책 전환으로 나아간 것이다. 다만, 위에서 언급했듯이 이에 대해 일본 정부는 ‘이민정책이 아니다’라고 선을 긋고 있으며, 용어 사용에도 ‘외국인 노동자’가 아니라 ‘외국인재’라는 표현을 쓰면서 정주화를 가능하게 하는 단순 이주노동자를 받아들이지 않는다는 방침을 고수하고 있는 모순을 갖고 있다고 볼 수 있다 (참고로 외국인 노동자에 대한 국제적 용어는 이주노동자 (migrant workers)이지만 일본 정부는 사용한 적이 없다). 후에 더 자세히 살펴보겠지만 일본 정부는 ‘신자유주의적 능력주의 (liberal meritocracy)’에 기반 한 외국인 노동자 수용 정책은 일본의 배외주의적 극우세력을 고려한 것이라는 지적도 있다(Higuchi, unpublished manuscript;樋口2019a: 23).³¹¹⁾

외국인재 수용 및 공생에 관한 관계 각료회의 (각료회의) 개최 일시 및 의제
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html> (검색일: 2023년 10월 25일)

311) 樋口直人, 前掲論文, 人文書院(2019).

제1회 2018년 7월 24일

의제: (1) 신제도창설을 위한 향후 검토의 진행 방향 (방침) 설정 (2) “외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책” 검토의 방향성

제2회 2018년 10월 12일

의제: “출입국관리 및 난민 인정법”과 “법무성 설치법” 일부 개정을 위한 법률안 골자 등

제3회 2018년 12월 25일

의제: (1) “특정기능 재류자격과 관련된 제도 운용에 관한 기본 방침” (2) “특정기능 재류자격과 관련된 제도 운용에 대한 방침” (3) “외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책”

제4회 2019년 3월 29일

의제: (1) 특정기능제도 실시 준비 상황 점검 (2) 종합적 대응책 진행 상황 점검

제5회 2019년 6월 18일

의제: (1) 특정기능제도 운용 상황에 대해 (2) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 내실에 대해

제6회 2019년 12월 20일

의제: (1) 특정기능제도 운용 상황에 대해 (2) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 개정에 대해

제7회 2020년 2월 20일

의제: 특정기능 재류자격과 관련된 제도 운용에 관한 방침 일부 변경에 대해

제8회 2020년 7월 14일

의제: (1) 특정기능제도 운용 상황에 대해 (2) 외국인 재류 지원 센터 (FRESC/프레스크) 개소에 대해 (3) 신형 코로나 바이러스 감염증 영향에 대한 외국인 및 수용 기관에 대한 지원책에 대해 (4) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 (2020년도 개정)에 대해

제9회 2021년 1월 19일

의제: (1) 외국인과 공생사회 실현을 위한 유식자회의 개최에 대해 (2) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 진행 상황에 대해 (3) 특정기능제도 운용 상황에 대해 (4) 곤궁한 우리나라 재류 외국인에 대한 긴급대책 방침에 대한 보고에 대해

제10회 2021년 6월 15일

의제: (1) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 (2021년도 개정)에 대해
(2) 외국인과의 공생사회 실현을 위한 유식자회의 개최 상황에 대해 (3) 특정기능제도 운용 상황에 대해

제11회 2022년 4월 14일

의제: 특정기능 재류자격과 관련된 제도 운용에 관한 기본방침 등 일부 변경에 대해

제12회 2022년 6월 14일

의제: (1) 외국인과 공생사회 실현을 위한 로드맵에 대해 (2) 외국인재 수용 및 공생을 위한 종합적 대응책 (2022년도 개정)에 대해

제13회 2022년 8월 25일

의제: 특정기능 재류자격과 관련된 제도 운용에 관한 방침 일부 변경에 대해

제14회 2022년 11월 22일

의제: (1) 기능실습제도 및 특정기능제도 방침을 위한 유식자회의 개최에 대해 (2) 고도인재 수용 촉진에 대해

이후 2022년 12월 14일 기능실습제도 및 특정기능제도 방침을 위한 유식자회의가 처음으로 개최. 2023년 매달 1회 개최되고 있음. 2023년 5월 11일 중간보고서 발표. 연말 최종보고서 발표할 예정. (https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00033.html, 검색일: 2023년 10월 25일)

3. 지방정부의 대응

일본의 외국인 정책을 살펴봄에 있어서 ‘다문화공생’, ‘다문화공생정책’이 많이 언급됨을 볼 수 있다. 입관법 개정 변천에서도 살펴보았듯이 일본에서는 외국인 정책에 있어 통합된 부처가 존재하지 않고 각 부처에서 필요에 맞게 추진돼 왔기 때문에 외국인 정책에 대한 포괄적 연구가 진행되지 못한 실정이기에 일본에 이미 유입된 이주외국인들이 직접 거주하는 지방정부의 대응을 다룬 연구가 대부분이었던 것이다 (박명희 2020: 117). 즉 대부분의 선행 연구가 중앙정부와 대조적인 지방정부의 선제적이고 적극적인 움직임을 지적하고 분석하는 것이었다(최민경 2016: 221). 따라서 본 절에서는 지방정부의 대응의 역사적 요인과 지방정부의 요구를 받아들여 반응한 2006년

‘다문화공생 정책’에 대해 살펴보고, 마지막으로 외국인 정책을 둘러싼 지방정부와 중앙정부의 관계에 대해 고찰한다.

가. 역사적 요인: 탈식민지화와 재일조선인의 시민운동으로 인한 지방정부의 대응

상술했듯이 지방정부의 선제적 대응은 역사적 요인이 가장 크다. 즉, 탈식민지화(decolonization) 과정과 냉전이라는 국제질서에서 발생한 외국인에 대한 일본 정부의 철저한 무시가 그 배경이 된 것이다. 일본은 1945년 패전 후, 일본 국내에서 식민지 국민으로 존재하던 외국인(대부분 조선인)에게 일본을 떠날 것을 요구하며 선거권을 박탈하고 국적 선택권도 허용하지 않기로 함으로써 한반도로 강제 송환을 용이하게 했다(특히 국적 선택권을 허용하지 않음으로써 일본인으로서 귀화도 할 수 없었다. 이는 만주에 남아 있던 조선인과 일본인들에게 중국 정부가 국적 선택권을 허용한 것도 대비된다). 일본 패전 후 일단 일본을 떠나 한반도로 돌아갔지만 생계가 막막해 다시 일본으로 돌아온 사람들은 밀입국자, 불법체류자가 된 것이다. 그리고 1952년 샌프란시스코 평화조약으로 미군정에서 주권을 찾은 일본의 독립이 인정되었을 때, 일본의 구식민지 출신자들은 공식적으로 일본 시민권을 상실하게 되고, 이로 인해 일본 정부는 이들을 ‘외국인’으로 취급함으로써 전쟁과 제국주의 팽창주의로 인한 식민지 건설 등과의 과거사에서 단절과 전쟁 책임에서의 회피를 꾀했다. 또한 한반도에서 북한과 한국이라는 서로 다른 국가가 수립되고 북한은 현재까지 그리고 한국은 1965년 국교정상화 전까지 일본과 국교가 없었기 때문에 일본 정부는 일본에 거주하는 조선인에 대해 부담을 느껴 계속해서 한반도로(특히 북한으로) 송환하기를 힘썼다.

1965년 한일국교정상화로 한국 국적을 선택한 사람들에 한해 영주권이 발부됐지만, 한국 국적을 선택하지 않은 사람들은 북한 지지자로 간주돼 인권뿐만 아니라 일본 내 여러 가지 권리에서 여전히 배제되었다. 이러한 상황에서 재일조선인(자이니치 코리안)이라는 정체성과 정주자들이 스스로의 권리를 찾기 위해 일본의 시민사회와 연대해 시민운동을 활발하게 벌이고, 그 결과 지역사회에 구성원으로 살아가던 지방정부가 먼저 반응하고 독자적인 대처를 이룬 것이다.³¹²⁾ 결과적으로 1991년 ‘일본과의 평화조약에 기초하여 일본의 국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 대한 특례법’이 시행되면서

재일조선인을 비롯한 구식민지 출신자들에게 ‘특별 영주’의 재류자격이 부여되었다.³¹³⁾

나. 다문화 공생 정책의 실시

이러한 역사적 요인으로 인해 지방정부가 선제적이고 적극적인 대응을 펼쳐 왔지만 중앙정부는 위에서 살펴보았듯이 지방정부의 움직임을 적극적으로 수용하지 않았다. 재일조선인의 시민운동과 일제 정주자들이 늘어나면서 그들이 집단을 이루어 거주하고 있는 곳을 중심으로 지방정부가 대책을 마련하기 시작했다. 가장 적극적으로 대응한 곳은 가나가와현 가와사키시(神奈川県川崎市)와 외국인집주도시회의 활동을 들 수 있다.

가와사키시는 1970년대 사회당 등 진보세력이 시정을 잡기 시작한 ‘혁신시정(革新市政)’ 시기에 혁신계 시장이 당선되면서 위에서 언급한 재일코리안과 일본인이 연합한 시민운동의 요구를 받아들이면서 공생을 위한 정책을 실시하게 된다. 1972년 시에 거주하는 외국인에게 국민건강보험제도 적용을 선언하였고, 1985년에는 그 전까지 필요했던 외국인의 지문날인에 대해 이를 거부한 외국인을 고발하지 않겠다는 성명을 발표하였으며, 1986년에는 재일외국인들의 민족교육 실천을 위한 ‘가와사키시 재일의 국인 교육 기본방침: 특히 재일한국 조선인 교육’ 기본방침이 제정되었다. 1996년에는 공무원 채용규정에 국적조항을 철폐, 재일외국인이 시의 직원으로 활동할 수 있게 되었고, 같은 해 ‘가와사키시 외국인 시민대표자 회의’를 설치하여 시정에 외국인 시민의 직접적인 의견을 반영하기 위한 제도가 마련되었다. ‘다문화 공생’이라는 용어가 가와사키시에서 처음 사용된 것도 놀랍지 않은 지방정부의 대응이었다.³¹⁴⁾ 가와사키시는 더 나아가 2005년에 ‘가와사키시 다문화 공생 사회 추진지침- 함께 살아가는 지역사회를

312) 김경희, “일본 다문화공생 정책의 평가와 과제 - 공생은 어떻게 가능한가” 일본어 문학, 제90집(2021), 227-231; 樋口直人, “多文化共生—政策理念たりうるのか”, 高谷幸編著, 移民政策とは何か—日本の現実から考える, 人文書院(2019).

313) 그렇다고 해서 구식민지 출신자 모두가 ‘특별영주권’을 신청하고 받은 것은 아니다. 아직 구식민지 출신자 가운데 ‘조선적’을 가진 ‘정주권’을 가진 사람들도 있다. 탈식민지화 과정으로 발생한 구식민지 출신자들의 역사성과 사회통합의 복잡성이 잘 드러나는 사례라고 볼 수 있다 (김미혜 2021).

314) 다문화공생 용어가 신문에 처음 등장한 것은 가와사키시 후레아이관의 다문화공생 관련 강좌에 관한 기사라고 한다. 1993년 10월부터 10회에 걸쳐 ‘다문화공생사회를 향하여- 재일코리언문화의 뿌리를 찾아’라는 주제로 민족문화강좌가 열리게 되었는데, 그 내용이 1993년 12월 17일 아사히신문(朝日新聞) 가와사키판에 소개되면서 ‘다문화공생’이 공식적으로 신문에 등장하게 되었다고 한다. 김경희 (2021: 228).

위하여'을 제정하여, 인권 존중, 사회참여 촉진, 자립을 위한 지원이라는 기본이념 하에 외국인 시민이 지역의 다양한 활동에 주체적으로 참여할 수 있는 바탕을 만들었다.

가와사키시와 더불어, 구식민지 출신자, 소위 올드커머(old comer)와 구별해 1980년대 일제인 뿐만 아니라 결혼 이주자나 유학생 등이 소위 뉴커머(new comer)가 증가하면서 지방정부의 대응이 분주해지게 된다. 이에 2001년 5월 13곳 지방정부수장들이 시즈오카현 하마마쓰시(静岡県浜松市)에 모여 '외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)'를 설립하고 2001년 11월 다문화공생을 향한 하마마쓰 선언 및 제언(浜松宣言・提言)을 발표한다. 설립취지는 다음과 같다.

외국인 주민에 관한 시책이나 활동을 수행하기 위한 행정 및 동지역 국제교류협회로 구성되며, 외국인 주민과 관련된 시책 및 활동에 대한 정보를 교환하는 가운데 지역에서 나타나고 있는 다양한 문제에 적극적으로 대응해 갈 것을 목표로 설립한다.

또한 외국인 주민과 관련된 여러 과제는 광범위하고 다양하며, 취업, 교육, 의료, 사회보장 등 법률 및 제도에서 비롯된 문제도 많기 때문에 필요에 따라 수장회의를 개최하여 국가 및 현(지방정부), 관련기관에 대한 제언이나 연계된 대응을 검토한다.

이러한 활동을 통해 분권시대의 새로운 도시 간 협력을 구축하고, 앞으로 일본의 여러 도시에서 국제화에 필수 불가결한 외국인 주민과의 지역 공생을 확립해 갈 것을 목표로 한다. (2001년 5월 7일)³¹⁵⁾

그리고 동년 11월에 이뤄진 하마마쓰 선언 및 제언에서는 교육, 사회보장, 그리고 외국인 등록 및 기타 절차 세 분야에서 각각 제언이 이뤄졌다. 교육면에서는 공립학교에서의 일본어 등 지도체제 확충과 취학지원의 확충이, 사회보장면에서는 의료보험제도 개선과 외국인 노동환경 정비가, 외국인등록 관련해서는 외국인등록제도의 개선을 내용으로 제언이 이뤄졌다.³¹⁶⁾ 그리고 이러한 제언 내용은 곧 총무성, 외무성, 문부과학성, 후생노동성, 법무성 각 부처, 중의원, 참의원에 직접 전달됐다. 이후 외국인집주도시회의는 23곳 수장이 참가하게 되고 매년 개최되면서 다문화공생 정책을 다듬어 가고 있다.

315) 외국인집주도시회의 <https://www.shujutoshi.jp/index.html> (검색일: 2023년 9월 30일)

316) 석주의, "일본의 축소사회 위기와 이민정책-외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로" 민족연구 78호(2021), 128-130.

〈가와사키시〉

가와사키시는 도쿄의 남쪽에 위치하는 가나가와현의 북부에 위치하는 시로 (따라서 도쿄 바로 아래에 인접해 있다) 2023년 현재 인구 150만 명이 넘는 정령지정도시 (인구 50만 명 이상의 대도시 행정단위 가운데 가장 높은 지위를 가지며 광범위한 자치권을 행사할 수 있다)이다. 가와사키시는 다문화공생정책 실현에 있어 일본 내에서도 선도적인 도시로 꼽히는 데 가장 큰 이유는 역사적 요인으로 재일코리안 운동을 들 수 있다. 가와사키교회가 1973년 세운 사회복지법인인 세이큐샤가 그 중심에 있었는데, 세이큐샤(靑丘社)를 거점으로 전후 일본 사회 내에서 차별받아 온 재일코리안들은 뜻을 같이 하는 일본인들과 차별을 반대하는 운동을 펼쳐 나갔다. 그 과정에서 ‘다문화공생’이라는 용어가 등장했다. 세이큐샤는 1984년 시점에서 “다 같이 살아가기 (共に生きる)”를 활동의 기반으로 내세웠다 (樋口2022:280). 이후 1994년 가와사키의 주민조직 ‘오오히지구 마을 만들기 협의회’가 ‘다문화공생의 마을 만들기’를 제안하면서 다문화공생의 용어가 구체적으로 사용되었으며, 1995년 한신아와지 대지진 당시 피해자 지원 단체가 ‘다문화공생센터’라 이름 지으며 전국적으로 널리 사용되기 시작했다 (이상봉 2017:116). 다문화공생이라는 용어가 가와사키에서 출발했음은 가와사키시의 선구성을 잘 보여주는 예라고 할 수 있다.

이와 같은 개념과 운동을 배경으로 1970년대 사회당 등 진보세력이 시정을 잡는 ‘혁신시정(革新市政)’ 시기에 가와사키시에서도 혁신계 시장이 당선되면서 정주외국인을 위한 공생의 정책이 본격적으로 실시되게 된다. 대표적으로 1986년에는 재일 외국인들의 민족교육 실천을 위한 ‘가와사키시 재일외국인 교육 기본방침: 특히 재일한국 조선인 교육’ 기본방침이 제정되었으며, 1996년에 ‘가와사키시 외국인시민 대표자회의’를 설치하여 시정에 외국인 시민의 직접적인 의견을 반영하기 위한 제도가 마련되었다. 조례로 설치된 대표자회의는 공모로 선출된 26명 내의 대표자로 구성되며 대표자는 가와사키시의 모든 외국인시민을 대표하는 자로 직무를 수행하게 된다. 대표자회의의 운영은 자주적으로 운영되며 매해 조사와 심의 결과를 정리해 시장에 보고, 시장은 의회에 보고하고 이를 공표하게 돼 있다. 대표자회의는 매년 연차보고서뿐만 아니라 한국어, 중국어, 영어, 포르투갈어 등 8개 언어로 뉴스레터도 발행하고 있다.³¹⁷⁾

317) 가와사키시 외국인시민 대표자회의의 뉴스레터 <https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000041079.html> (검색일: 2023년 10월 31일)

대표자회의는 1996년부터 2021년까지 교육, 정보, 주택, 복지, 국제 교류, 시정 참여, 재난 등과 관련된 55건의 건의안이 제출되었고, 시장은 논의를 거쳐 관련 부처를 중심으로 정책에 반영하도록 노력한다.³¹⁸⁾ 이와 같은 외국인시민의 대의기구는 가와사키를 선두로 2015년 현재 13개 도시가 도입하고 있다 (이상봉 2017: 119). 외국인주민의 대표자회의라는 대의기구를 만들고 그 목소리를 반영하려는 그 시도는 충분히 평가할 만하지만 동시에 궁극적으로 필요한 외국인주민의 정치적 권리(지방참정권 등)에 힘을 빼는 역할을 한다는 면과 동화정책의 면도 존재한다는 비판도 존재한다.³¹⁹⁾

〈오사카시〉

오사카시는 일본에서 정주외국인 비율이 가장 높은 지자체 중의 하나이다. 더욱이 오사카시 이쿠노구(大阪市生野区)는 재일코리안의 집주지역으로 유명하다. (2020년 말 현재, 이쿠노구는 외국인 인구 비율이 21.8%로 일본에서 가장 많은 재류외국인이 거주하는 지역이다.³²⁰⁾ 또한 일본 전체 외국인 중 한국, 조선적 인구는 15.7%를 차지하는 반면, 오사카부, 오사카시의 재류외국인 가운데 한국, 조선적 인구는 감소 추세이긴 하지만 오사카부가 38.9%, 오사카시는 44.7%를 차지하고 있을 정도로 오사카의 한국, 조선적 인구 비율은 여전히 높다고 할 수 있다.³²¹⁾ 오사카 역시 일본 전국에서 다문화공생 정책을 선도적으로 실행하고 있는데 그 배경에는 가와사키시와 마찬가지로 재일코리안의 ‘공민권’ 운동이 있었다.³²²⁾ 흥미로운 점은 오사카에서의 운동이 ‘공생’을 내건 가와사키시와 다르게 ‘차별’ 반대와 ‘인권’을 기치로 내걸고 이뤄졌다는 점이다.³²³⁾

이러한 배경을 가진 오사카는 오사카만의 다문화정책이 실행되고 있는데, 먼저 교육에 있어서 초등학교와 중학교에 외국에 뿌리를 둔 학생들의 모국어와 그 문화를 배울

318) 가와사키시 외국인시민 대표자회의 <https://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000041052.html> (검색일: 2023년 10월 31일)

319) 이상봉, “외국인주민의 정치참가와 공생의 지역사회 만들기 - 가와사키시의 경험을 중심으로 -”, 디아스포라연구 제11권 제1호(2017). .

320) 일본 총무성 통계국 <https://www.stat.go.jp/info/today/pdf/180.pdf> (검색일: 2023년 10월 31일). 이 숫자는 비율이며, 절대치로는 가와사키시에 가장 많은 외국인이 거주하고 있다.

321) 高谷幸, “まえがき”, 高谷幸編著 “多文化共生の実験室—大阪から考える”, 青弓社(2022), 19.

322) 高谷幸, 前掲論文, 青弓社(2022), 19.

323) 高谷幸, “まえがき”, 高谷幸編著 “多文化共生の実験室—大阪から考える”, 青弓社(2022); 樋口直人, “多文化共生—政策理念たりうのか”, 高谷幸編著, 移民政策とは何か—日本の現実から考える, 人文書院(2019).

수 있는 ‘민족학급’을 설치, 운영하고 있으며, 오사카부립고등학교 입시에 외국에 뿌리를 둔 청소년을 대상으로 특별전형과 쿼터가 설치되어 있고 이들을 대상으로 한 일본어 지도도 충실히 이루어지고 있다. 한편, 정치참여에 관해서는 1992년 오사카부 재일외국인문제 유식자회의, 1994년에 오사카부 외국적주민시책 유식자회의(2016년에 폐지)가 설치되어 활동해 왔다. 이를 바탕으로 오사카만의 다문화정책이 이루어지고 있다.³²⁴⁾

〈하마마쓰시〉

하마마쓰시는 일본 중부에 위치하고 있는 시즈오카현 서쪽에 위치하는 정령지정도시로 아이치현에 인접해 있다. 하마마쓰시는 아이치현의 나고야시와 도요타시 등과 함께 제조업의 중심도시 중 하나로 자동차, 오토바이, 악기 관련 하청업체가 다수 위치한다.³²⁵⁾ 이 지역에 정주외국인이 유입된 가장 큰 이유는 1990년 입관법 개정으로 일제인들에게 정주자격이 부여되면서부터 이다. 일본어로의 의사소통이 자유롭지 않았던 많은 일제인(대부분 브라질과 페루에서 온 3세)들은 제조업체에서 생계를 꾸려갔으며, 결과적으로 하마마쓰시에 많은 정주외국인들이 거주하게 된 것이다. 가와사키시와 오사카시와 다르게 1990년대 이후 새롭게 일본에 거주하게 된 소위 뉴커머가 다수인 도시가 바로 하마마쓰시였다.³²⁶⁾

이와 같은 변화에 대응하기 위해 하마마쓰시는 1991년 시에 국제교류실을 설치해 통역사를 배치해 외국인주민의 교육과 의료 등 원활한 행정서비스를 제공하려 했으며, 1992년에는 하마마쓰시 국제교류센터를 만들어 외국인주민의 생활지원체계를 갖춰갔다(최민경2018b: 77). 그리고 더 나아가 외국인주민의 시정에 대한 의견과 제언을 받을 필요성이 제기됨에 따라 가와사키시의 선례에 따라 2000년 ‘하마마쓰시 외국인시민회의’가 발족했다(2008년 조례로 제정). 외국인시민회의는 10명의 위원으로 구성되며 모두 공모 후 시장의 위촉으로 취임한다. 임기는 1년이며 4번의 회의를 개최하고 가와사키시와 같이 회의결과를 보고서로 정리, 시장에 제출, 시장은 시정에 반영하려 노력한다. 이를 통해 외국인주민과 현지주민 사이의 가교 역할이 기대되었다(특히 쓰레기

324) 高谷幸, 前掲論文, 青弓社(2022).

325) 최민경, “일본 광역지자체의 다문화공생정책에 관한 사례연구-기후현을 중심으로” 인문사회과학연구 제19권 제1호(2018), 75.

326) 하마마쓰시 일본인시민 및 외국인시민 의식실태조사 보고서 <https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/documents/97308/2021houkokusyo.pdf> (검색일: 2023년 10월 31일)

분리수거나 소음 등으로 외국인주민과 현지주민 사이에 갈등이 증가하고 있었다고 한다) (최민경2018b: 77).

이와 같은 하마마쓰시의 대응은 비슷한 과제를 안고 있는 지자체와의 연대를 모색하는 것으로 이어지는데, 2001년 5월 13곳 지방정부수장들이 하마마쓰시(静岡県浜松市)에 모여 ‘외국인집주도시회의(外国人集住都市会議)’를 설립하고 2001년 11월 다문화공생을 향한 하마마쓰 선언 및 제언(浜松宣言・提言)을 발표하기에 이른다.

〈외국인집주도시회의〉

2001년 이후 매회 개최되고 있는 이 회의의 참가 지자체는 2022년 현재 다음과 같다.³²⁷⁾ (참고로 일본 전체 시정촌 수는 1,718 (시 792, 정 743, 촌 183)이다.

군마현 이세자키시 群馬県伊勢崎市

군마현 오타시 群馬県太田市

군마현 오오이즈미마치 群馬県大泉町

나가노현 우에다시 長野県上田市

나가노현 이이다시 長野県飯田市

시즈오카현 하마마쓰시 静岡県浜松市

아이치현 토요하시 愛知県豊橋市

아이치현 토요다시 愛知県豊田市

아이치현 코마키시 愛知県小牧市

미에현 쓰시 三重県津市

미에현 윳카이시 三重県四日市市

미에현 스즈카시 三重県鈴鹿市

오카야마현 소사시 岡山県総社市

이외에도 기후현의 대응 (최민경 2018a), 교토 및 시마네현 등의 지자체의 대응 (徳田他2019) 등 일본 각지에서 다양한 다문화정책이 구체화되고 있다.

327) 외국인집주도시회의 오오이즈미 2022 <https://www.shujutoshi.jp/info/pdf/2023/01/230125material.pdf> (검색일: 2023년 10월 31일)

총무성 ‘다문화 공생 추진 연구회 보고서’ (2006년 3월)

외국인집주도시회의의 설립과 활동에서 보여주듯이 2000년대 들어서면서 지방정부의 활동이 활발해지고 더 나아가 중앙정부 차원에서의 대응을 적극적으로 요구하게 되었다. 이와 같은 요구에 대해 지방 단체장 업무를 담당하는 총무성이 반응하여 움직이기 시작했다. 총무성은 2005년 6월 ‘다문화 공생 추진에 관한 연구회(多文化共生推進に関する研究会)’를 설치하고, 연구회에서의 논의를 바탕으로 2006년 3월에 ‘다문화 공생 추진에 관한 연구회 보고서 - 지역에서의 다문화 공생 추진을 위하여(多文化共生の推進に関する研究会報告書―地域における多文化共生の推進に向けて)’를 발표한다. 이와 동시에 일본의 전국 행정구역인 도도부현(都道府県) 및 지정 도시(指定都市)의 외국인 시책 담당 부국장을 대상으로 각 지역의 실정과 특성에 맞게 다문화 공생 시책을 실시하도록 ‘지역에서의 다문화 공생 추진 플랜에 대하여(地域における多文化共生推進プランについて)’를 시달한다. 이와 같은 총무성의 보고서 발표와 플랜의 시달은 중앙정부 차원에서 ‘다문화 공생’이라는 용어가 사용되고 ‘다문화 공생’이라는 정책이 전국적으로 추진되는 첫걸음이 되었다(최민경 2016: 223).

보고서는 중앙정부가 지금까지 외국인 노동자 정책 또는 출입국 정책이라는 관점만을 고집해 온 사실을 반성하고 “외국인 주민 또한 생활자이며, 지역 주민이라는 점을 인식하고 지역 사회 구성원으로서 함께 살아갈 수 있도록 하기 위한 조건 정비를 국가 차원에서도 본격적으로 검토해야 할 시기가 왔다”고 인정하면서, 다문화 공생 개념을 체계적으로 제시하고 그 구체적 정책 내용을 담았다. 보고서에서는 다문화공생에 대하여 “국적이나 민족 등 다른 사람들이 상호 문화적인 차이를 인정하고 대등한 관계를 구축하면서 지역사회의 구성원으로 함께 살아가는 것”으로 정의하면서, “다문화 공생을 추진해 가기 위해서는 ‘일본인 주민’과 ‘외국인 주민’ 모두가 지역사회를 이루는 주체라는 인식”의 중요성을 강조했다.

보고서는 또한 지방공공단체가 각각의 지역에서 다문화 공생을 추진할 때 직면하는 과제와 필요한 시책을 ‘커뮤니케이션 지원’, ‘생활지원’, ‘다문화공생 지역사회 만들기’의 3가지 관점에서 검토하고 있다. 즉, 외국인을 지역에서 생활하는 주민으로 인식하고 ‘커뮤니케이션 지원’ 및 ‘생활지원’, 지역사회의 구성원으로서 함께 살아가야 한다는 관점에서 ‘다문화공생 지역 만들기’를 제안하며, 이를 바탕으로 각 지역에서의 ‘다문화

공생 추진체제 정비'를 제언했다.

일본 정부의 인식 변화, 즉, '다문화 공생'에도 불구하고 그 구체적 정책으로 제시된 것에서 한계점도 분명히 존재했다. 대부분이 일본어교육의 충실화와 일본사회에서의 안전한 정착을 위한 생활의 편의를 도모하는 측면에 머물고 있다는 점이다. 즉, 일제인, 기능실습생, 유학생 등 지역의 다양한 외국인들이 처한 사회경제적 구조에 대한 문제의식이 결여돼 있으며, 결국 지역에서 나타나고 있는 문제를 해결하기 위해 외국인 생활자의 관리가 필요하다는, 동화주의적 정책을 기반으로 외국인을 지원한다는 인식과 결과를 의도치 않게 낳게 되는 것이다 (김경희 2021: 236).

다. 외국인 정책에 있어서 중앙정부와 지방정부의 관계

이상에서 살펴본 것과 같이 일본의 외국인 정책이 구식민지 출신자의 시민운동에서 비롯되어 지방에서 지방정부를 움직이면서 발전했다는 것은 역사적 요인으로 일본의 외국인 정책을 이해하는 데 중요하다. 특히, 2009년 입관법 개정 (2012년 시행) 이전에는 외국인 등록이 지방정부에서 이루어지고 관리되었던 측면을 생각해 볼 때, 법무성의 출입국관리국, 후생노동성, 그리고 총무성이 지방정부의 역할을 보조하면서 일본의 외국인 정책이 이루어졌다고 볼 수 있다. 다시 말해 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어 지방정부의 재량권과 활동이 더욱 중시되는 상황이었던 것이다. 이러한 상황이 2010년대 변화가 일어난다. 즉, 2009년 입관법이 시행된 이후에는 지방정부에서 이루어지던 외국인 등록이 폐지되고, 법무성 출입국관리국의 재류관리체계가 도입되면서 중앙정부의 역할이 강화돼 중앙정부가 결정한 정책을 지방정부가 실행하는 형태로 변화한 것이다. 2018년 입관법 개정은 이러한 관계를 더욱 고착시켜 결과적으로 지방정부의 재량이 축소되는 우려가 나타났다. 지방정부는 중앙정부가 설정한 지침이나 법령을 기반으로 외국인 정책을 전개하고, 중앙정부가 더 주도적이 된 반면 지방정부는 이를 보조하는 역할로 변화해 가고 있다는 것이다.

이에 대해 일본의 이민연구 연구자를 인터뷰 한 결과, 다음과 같은 답이 돌아왔다. 외국인 정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 관계를 잘 보여준다고 생각하기에 그 대답을 여기에 담고자 한다.

“언급하신 대로 외국인 등록에 대해서는 이전에는 지방공공단체가 담당했던 것이 2012년에 외국인 등록이 폐지되고 주민등록과 연동된 재류관리제도로 전환되었습니다. 이로써 재류자격 등의 정보가 지자체와 출입국관리청 간에 교환되게 되었으며, 또한 재류기한이 90일 미만인 경우에는 재류카드가 발급되지 않게 되었고, 특히 재류카드가 없는 이민자들이 행정 서비스를 이용하는 것이 어려워지게 되었습니다. 그러나 그렇다고 해서 2012년 이전이 더 나았는지에 대해서는 명확히 말하기 어렵습니다. 외국인 등록은 일본내 자이니치 코리아에게는 관리의 상징이었기 때문에 이를 긍정적으로 평가하기 어려울 것으로 생각합니다.

더 넓게 지자체와 중앙정부 간의 관계에 대해 말씀드리면, 원래 다문화 공생과 관련된 정책은 지자체(라고 말해도 일부에 지나지 않습니다만)의 대응이 중앙정부의 정책보다 더 발전했다고 평가되어 왔습니다. 이런 의미에서 오사카와 같이 역사적으로 소수민족이 많고 시민운동이 강한 지자체나, 일제인 등의 외국인 인구가 많은 외국인집주지역은 독자적이고 자율적으로 정책이나 지침을 수립해 온 경험이 있습니다. 그 후 2005년에는 총무성이 '다문화 공생'을 추진플랜을 수립했습니다(2020년 개정³²⁸⁾). 이에 따라 각 지자체가 지침을 수립할 때 이 총무성의 '다문화 공생' 추진플랜을 참고하는 경우가 많아져, 각 지방이 유사한 내용의 지침을 갖게 되었다는 인상을 받고 있습니다. 그러나 이는 그동안 지침이 없었던 지자체에게는 지침 수립만으로도 의미가 있는 일이라고 생각되지만, 한편으로 역사적으로 인권 시책 등을 만들어 온 오사카와 같은 지역에서는 '다문화 공생' 시책이 지금까지의 시책에서의 후퇴를 의미한다고도 생각했습니다. 2017년 즈음에 오사카의 지침 수립 과정에 참여하였는데, 오사카에는 그와는 별도의 마이너리티 시책이 있었기 때문에 '다문화 공생' 정책의 수립은 이와 같은 정책을 무력화시키는 효과를 지니게 되었습니다.

또한 2018년 (2019년 시행)의 법 개정으로 출입국이 공생을 담당하는 지위를 확립하면서, 관리의 측면이 강화되고 있다는 경향이 있다고 생각합니다. 다만, 이것이 각 지자체의 정책에 어떠한 영향을 미치고 있는지는 각 지자체나 정책의 내용에 따라 철저하게 검증하지 않으면 아직은 알 수 없을 것으로 생각합니다.

2018년의 이민법 개정으로 외국인 정책이 종합적이기 보다는 중앙집권화 되었다는 느낌이 든다고 언급하셨는데, 지자체의 관한 것은 아니지만 중앙정부에서는 2018년의

328) https://www.soumu.go.jp/main_content/000706219.pdf (검색일: 2023년 10월 31일)

특정기술비자제도 도입과 관련해 부처 등에 인터뷰했을 때, 각 부처가 ‘외국인’에 대한 사항은 먼저 입국청에 물어봐야 한다는 태도가 많았습니다. 예를 들어, 노동정책 등은 후생노동성이 독자적으로 할 수도 있다고 생각되지만, 그런 아이디어나 발상이 없었습니다. 1980년대 후반에 후생노동성이 외국인 노동자 수용의 주도권을 잡으려는 시기도 있었기 때문에 (법무성과 경쟁하였지만 법무성이 승리), 이 점을 고려하면 중앙정부 수준에서의 정책은 입관청의 권한이 높아지고 있다고 볼 수 있을 것 같습니다.”

4. 쟁점 및 함의

이상의 논의를 바탕으로 일본 외국인 정책의 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

- 외국인 수용은 노동력 확보가 가장 큰 목적이라는 점이다. 국제화의 심화와 일본의 저출산, 고령화로 인한 인구 감소 등을 생각하면 당연한 결과이나 사람들의 이동을 ‘고급 인재’ ‘외국 인재’의 관점에서 노동력 확보로 상정하고 있다는 것은 궁극적으로 정부 정책의 방향성과 그 내용을 크게 제한하는 효과를 보게 된다. 그렇기 때문에 늘어나는 정주 인구에도 불구하고 사회통합이라는 비전에 바탕을 둔 정책이 아니라 외국인의 ‘관리와 지원책’에 정책 방향과 초점이 놓이게 되는 것이다. 樋口直人, “多文化共生—政策理念たりうるのか”, 高谷幸編著, 移民政策とは何か—日本の現実から考える, 人文書院(2019).

예를 들어, 신설된 ‘출입국재류관리청’도 관리에 기초를 두고 있는 조직이기 때문에 ‘인재에 대한 투자’라는 발상을 가지고 정책을 주도하는 것이 어렵다는 것이다.³²⁹⁾ 현재 후생노동성 취업안정국 외국인취업/정착지원 연수 프로그램은 일본어 교육을 무상으로 1년에 500시간 제공하고 있지만, 일본 내 새로운 일자리를 알아보려는 혹은 이직을 생각하고 있는 이주노동자들이 아무런 보조 없이 열정만으로 그 시간을 들여 일본어 공부에 매진할 수 없다는 것도 상식적이기에, 참여자는 많지 않다고 한다. 혹시 이주노동자들에게 이직을 위한 ‘투자’를 한다면, 예를 들어 보조금으로 생활비를 지급한다면 참여자는 늘어날 것이다. 실제로 독일은 이러한 제도를 가지고 있다고 한다. 사실 후생노동성 안에 직업노력개발국 직업지

329) 樋口直人, “労働—人材への投資なき政策の愚”, 高谷幸編著 “移民政策とは何か—日本の現実から考える” 人文書院(2019).

원제도는 최대 6개월간 10만 엔을 지급, 구직과 이직을 돕고 있다. 사실 이 두 프로그램을 병합하면 이주노동자들의 일본 내 생활을 더 지원할 수 있을 터인데 그런 문제제기가 있어도 병합하지 않는다고 한다.³³⁰⁾

- 외국인 노동력 확보와 관리와 지원에 방점이 놓여 있기 때문에 사회통합을 위한 이주민들의 사회적 참여, 정치적 참여를 위한 권리 보장은 요원해 보인다. 사회통합을 위해 외국인을 사회 구성원으로 받아들이는 정치, 사회, 경제 구조의 고민을 하고 있는 유럽 등과 비교해, 일본의 경우, 이민정책을 취하지 않는다는 입장이기 때문에 일본 내 정주 외국인을 전제로 경제, 사회구조 설계가 이루어지지 않고 있다. 이주노동자에 대한 일본 사회의 인식은 부정적이지 않은 반면 (2019년 입관법 개정에 대한 여론조사를 보면 찬성 51%, 반대 39%로 나타났다, 박명희 2020: 129), 2000년대 중반부터 자이니치 코리안이 일본 사회 내에서 부당한 특권을 누린다면 자이니치 코리안을 타겟으로 하는 헤이트 스피치와 인종주의적 배외주의 시위가 일본 사회에 등장, 만연하게 되었다. 2009년 민주당 정권이 수립되었을 때 민주당 정권이 추진하던 ‘외국인 지방참정권 부여’는 일본 보수세력의 대대적이고 전국적인 반대 운동으로 좌절됐다 (具2022:215). 일본 정부가 ‘능력주의’를 기반으로 한 ‘외국인재’ 수용을 표방하면서 이러한 배외주의적 세력의 반발을 관리하고 있지만 (Higuchi, unpublished manuscript), 이주노동자들의 증가와 ‘결과적으로서의 이민’이 증가하는 일본 사회에 있어 외국인의 사회정치적 권리문제는 일본 내에서 언제든 큰 사회문제로 대두될 수 있는 시한폭탄 같은 이슈로 남아 있다.
- 이러한 문제점을 인식하고 해결해 나가기 위해서는 궁극적으로 이주자의 사회통합을 범부처적으로 획책할 수 있는 ‘이민청’의 설립과 기본법 제정이 필요하다고 일본의 연구자들뿐만 아니라 경제계³³¹⁾도 주장한다. 이민청을 둘 수 있는 기구도 법무성 외청이 아닌 내각부가 적절할 것이라는 의견도 있었다.

330) 樋口直人. “労働—人材への投資なき政策の愚”, 高谷幸編著 “移民政策とは何か—日本の現実から考える” 人文書院(2019).

331) 경제연합단체 Innovating Migration Policies —2030年に向けた外国人政策のあり方— https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/016_honbun.html (검색일: 2023년 9월 30일)

일본의 외국인 정책은 본고에서 깊게 다루지는 못했지만 자이니치 코리안과 일제인 정책, 난민 관련 정책 (최근 난민 보호의 기한을 정하는 개정안이 통과돼 개악이라는 평가와 반대 시위가 있었다), 그리고 외국인 정책에 있어서의 젠더 문제 (결혼이민과 개호 관련 등) 등도 중요한 문제로 도사리고 있다. 2018년 입관법 개정으로 일본 정부가 획기적인 걸음을 디딘 것 같지만 위와 같은 문제들도 여전히 존재한다. ‘관리’와 ‘지원’을 넘어서는 외국인 정책의 개선을 모색하고 있는 여러 가지 점에서 한국에 시사점을 준다고 할 수 있다.

※ 시민사회: 이주권을 중심으로

일본의 외국인정책을 둘러싸고 현재 전국적으로 영향력 있게 활동하고 있는 시민사회단체로 ‘이주자와 연대하는 전국네트워크 (이주련)’을 들 수 있다.

이주련은 외국인 노동자 운동에 뿌리를 두고 있다. 1980년대 외국인 노동자들이 증가하면서 세 가지 유형의 시민단체 즉, (1) 카톨릭, 개신교 중심의 종교 단체, (2) 커뮤니티 유니온 (3) 여성 단체, 변호사 단체, 인권 단체와 같은 시민단체가 외국인 노동자의 차별과 인권침해 문제에 대응해 왔다 (이병하 2013: 289). 이와 같이 각각의 곳에서 외국인 노동자의 차별과 인권을 위해 싸워 온 일본의 시민사회는 점점 연대의 필요성이 제기되었고, 1987년 10개의 외국인 노동자 지원단체에 의한 ‘아시아인노동자 문제 간담회’가 발족, 이는 곧 1997년 이주련의 전신인 ‘이주노동자와 연대하는 전국네트워크’ 결성으로 이어졌으며 전국네트워크 결성과 활동이 본격화됐다. 이주련은 2015년 특정비영리법인 자격을 얻어 조직을 재정비 했으며, 2019년 현재 약 100개의 단체회원, 400여 명의 개인회원이 참가하고 있다.³³²⁾

이주련은 조직의 소개에 있어 자신들을 “일본에 거주하는 이주민 및 이주민 혈통을 가진 사람들의 권리와 존엄을 보장하기 위한 법제 제도를 확립하고자 전국적인 어드보카시 활동을 중심으로 활동”하고, 이를 위해 “풀뿌리단체와 개인이 서로 연결되어 이주민 및 이주민 혈통을 가진 사람들의 요구 사항과 과제를 모아 법제 개혁 및 사회 인식 변화에 기여하는 것이 목표”로 한다고 한다. 또한 “국경을 넘어 이주민의 권리 향상을 위한 시각을 가지고 국제적인 비정부기구와 협력하고 있으며, 이를 통해 누구나 안심하

332) 이주련이란 <https://migrants.jp/about.html> (검색일: 2023년 10월 31일)

고 스스로를 살 수 있는 동시에 다양성을 풍부함으로 인식하는 사회를 추구하고 있다”고 소개하고 있다.³³³⁾

이 가운데 특히 주목할 활동이 정책제언 활동이다. 각 지역에 위치한 지원단체에 각 지역의 이주민과 관련한 다양한 문제가 제기되고, 각 지역의 지원단체는 서로 모여 이 문제들을 취합하고 특히 이주민들의 권리를 보장하는 법률, 제도 및 정책의 목표를 제시하는 활동을 하고 있는 것이다.³³⁴⁾ 이를 위해 각 성청과 교섭하며 필요에 따라 국회의원에게 로비를 하기도 한다. 더욱이 시민들에게 더욱 알리기 위한 활동도 병행하고 있다.

특히 주목할 점은 이주련이 2022년 참의원 선거를 앞두고 외국인정책을 둘러싼 각 당의 입장을 묻고 정리해 발표했다는 점이다.³³⁵⁾ 아래 [그림 3-12]는 11가지 질문에 대해 각 당의 입장을 정리한 것이다. 각 질문은 다음과 같다.

1. 노동자의 권리가 보장되는 수용을 실현하기 위해 외국인기능연수제도는 폐지되어야 한다.
2. 특정기술노동자에게 체재 1년차부터 가족 동반을 허용해야 한다.
3. 난민신청자에 대한 송환중지효력 예외 또는 송환회피죄 등을 설치한 입관법안은 다시 제출돼서는 안 된다.
4. 입국관리시설 수용은 사법 판단이 필요하며, 최장수용기간을 설정해야 한다.
5. 비정규 체재자 등에 대한 재류특별허가에 대해서는 아동의 최선의 이익 및 가족결합권 등과 같은 국제 인권 기준에 따라 판단해야 한다.
6. 입관법에서 독립된 난민 보호법을 제정해야 한다.
7. 재류자격 또는 주민등록 여부와 상관없이 일본에 거주하는 외국인의 건강보험 가입을 허용해야 한다.
8. 외국인에 대한 일본어 교육은 국가의 책임으로 실시해야 한다.
9. 영주 및 정주 외국인에 대한 지방참정권을 인정해야 한다.
10. 이민 기본법을 제정해야 한다.
11. 차별 금지법을 제정해야 한다.

333) 이주련이란 <https://migrants.jp/about.html> (검색일: 2023년 10월 31일)

334) 이주련의 제도/정책에 대한 제안에 대해 <https://migrants.jp/advocacy.html> (검색일: 2023년 10월 31일)

335) <https://migrants.jp/news/voice/20220710.html>

자민당이 거의 모든 항목에서 반대입장을 보이는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다. 이와 같은 이주련의 정책제언 활동을 통해 일본 외국인 정책의 의제설정 등 정책 환경이 이루어지고 있다.

» [그림 3-12] 이주련의 이민정책 제안과 각 당의 입장



제3절 | 독일

1. 독일 이민정책의 연혁³³⁶⁾

1950년대 외국인 근로자의 단기고용 및 교체원칙에서 출발하여 제한적 이민을 허용하는 것에서 시작된 독일의 이민정책은 이후 큰 변화를 겪어 왔다. 1970년대 독일의 이민정책에는 외국인 근로자의 배우자 및 자녀 등 가족이민(Familiennachzug)이 그 중심에 있었다. 1980년대에는 고실업률, 이민의 계속적 증가에 대한 반동으로 취업이민자의 고국으로의 귀환이 관심이였다. 1990년대에는 통독과 소련을 비롯한 동구권의 몰락으로 귀환재외동포의 이민이 증가하였다. 2000년대 이후 독일의 이민정책은 초고령사회, 노동인구의 감소 등에서 비롯된 숙련 및 전문 인력의 부족현상에 대처하기 위한 적극적인 이민정책으로의 전환이 이루어졌다. 독일은 이민자가 선호하는 국가가 되기를 천명하고 있다. EU 블루 카드, ICT 카드 및 모바일-ICT 카드 등을 통해 전문인력의 이민을 적극적으로 유치하고자 하고 있다.

이하에서는 현행 독일 내 이민과 관련된 법적 근거에 대해 살펴보고자 한다.

2. 독일의 이민 관련 법적 근거

가. 개관

독일 체류 허가 관련 규정은 이민자의 국적에 따라 달리 적용된다. 즉, 이민자가 귀환 재외동포(Spätaussiedler)인지, 유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국(유럽연합회원국 및 아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이) 및 스위스 국적자인지, 유럽연합 이외의 제3국의 국적자인지에 따라 구분된다.

유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국의 국민이 독일 내에서 장기체류하는 경우는 유럽연합의 거주이전의 자유가 적용된다. 이는 그 가족도 적용된다. 한편, 가족이 유럽

336) 독일 이민정책의 연혁에 대해 보다 자세한 내용인 필자의 기존 연구인 김기선(2012), “독일의 이민정책 - 이민정책에 있어 연방이민·난민청의 역할”, 한국노동연구원; 김기선(2016), “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, pp.111-158 참조하기 바란다.

연합 회원국, 유럽경제권 회원국 이외의 다른 국적을 가지고 있는 경우에, 그 가족에 대하여는 체류 허가(Aufenthaltserlaubnis)가 부여된다. 스위스 국적 소지자도 유럽연합과 스위스 간에 체결된 거주이전자유협정(Freizügigkeitsabkommen)에 따라 유럽연합 회원국 국민과 마찬가지로 거주이전의 자유를 가진다.

유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국, 스위스 이외 제3국의 국적자는 외국인관청(Ausländerbehörde)으로부터 체류 허가를 받아야 한다.³³⁷⁾ 외국인관청은 이민자의 취업 활동 여부에 대하여도 권한을 가진다.

나. 체류허가의 형태³³⁸⁾

유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국, 스위스 이외 제3국의 국적자에게 부여되는 체류 허가에는 총 6가지 종류가 있다. 체류 허가(Aufenthaltserlaubnis), 정주허가(Niederlassungserlaubnis), EU 블루 카드(Blaue Karte EU), ICT 카드(ICT-Karte), 모바일-ICT 카드(Mobiler-ICT Karte), EU 장기체류 허가(Daueraufenthaltserlaubnis EU)가 그것이다.

(1) 체류허가

유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국, 스위스 이외 제3국의 국적자에게 체류 허가는 체류 목적과 관련하여 일정 기간을 정하여 부여된다. 체류 허가는 예컨대 다음과 같은 체류 목적의 경우, 즉 독일 내에서 직업훈련, 교육 및 학업을 목적으로 하는 경우, 독일 내에서 취업, 연구 또는 전문인력으로 취업하고자 하는 경우, 인도적 또는 정치적 이유로 인해 독일 내에서 거주하고자 하는 경우, 독일로 귀환하고자 하는 이전 독일 국적이었던 외국인인 경우, 유럽연합의 다른 회원국에서 장기체류 허가가 있는 경우에 부여된다.

외국인관청은 각각의 요건을 심사하여 체류 허가를 부여한다. 외국인관청은 체류 허가 연장의 경우에도 체류 요건이 존재하는지를 심사한다.

337) <https://www.bamf.de/DE/Themen/MigrationAufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/zuwandererdrittstaaten-node.html>.

338) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, p.37.

외국인관청으로부터 체류 허가를 발급받은 유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국, 스위스 이외 제3국의 국적자는 법률에서 금지하는 경우에 해당하지 않는 한 독일 내에서 취업을 할 수 있다. 취업이 허용 또는 금지되는지는 체류 허가가 표시된다. 한편, 외국에서의 학력으로 독일 내에서 취업하고자 하는 경우 직업훈련이 동등하다는 확인 또는 독일 내 대학 졸업과 동등한 대학 졸업 인증을 받아야 한다.

(2) EU 블루 카드

EU 블루 카드는 전문직 취업을 위해 기간을 일정 기간을 정하여 부여되는 체류 허가이다. EU 블루 카드를 받을 수 있는 요건은 대학 졸업을 증명하고, 일정한 연간 최저보수를 받을 수 있는 근로계약 또는 일자리가 보장 돼 있는 경우이다. 첫 번째 요건과 관련하여, 학위를 독일 내에서 취득한 경우가 아닌 경우는 그 학위가 독일 내에서 공인되었거나 독일 학위와 동등한 것으로 승인받아야 한다. 두 번째 요건과 관련하여 세전 연간 최저보수는 매년 조정되며, 2020년을 기준으로 55,200유로이다. 전문 인력이 부족한 직종(Mangelberufe), 즉 자연과학, 수학, 엔지니어, 정보·통신기술, 의료(치과 제외)와 관련된 직종은 허가받을 수 있는 연간 최저보수가 이보다 낮게 책정되어 있다. 이 경우에도 연간 최저보수는 매년 조정되며, 2020년 기준으로 43,046유로이다. EU 블루 카드는 근로계약 기간이 4년 이상으로 되어 있는 경우 최초 4년의 기간으로 부여된다. 이후에 EU 블루 카드를 연장하는 것도 가능하다.

2020년 3월 1일부터 시행되고 있는 전문인력이민법률(Fachkräfteeinwanderungsgesetz)에 의해 유럽연합 회원국, 유럽경제권 회원국, 스위스 이외 제3국적 전문 이력의 이민이 이전보다 확대되었다. 전문 인력은 독일에서 공인된 외국 학위 또는 독일 내 대학 학위와 동등한 해외학위를 가지고 있거나 국내에서 승인된 직업훈련 또는 국내의 직업훈련과 동등한 자격의 외국 직업훈련을 받는 자를 말한다.

전문인력이민법률은 직업훈련 직종 내 전문인력에 대한 이민 접근성을 확대하고 유럽연합 이외 국적자의 전문인력에 대한 독일 내 이민 가능성을 개선하는 것에 그 목적이 있다. 특별한 경력을 가진 IT 전문 인력의 경우 졸업이 없는 경우에도 체류 허가를 받을 수 있다. 또한 이들 전문인력의 신속한 체류를 지원하기 위해 간소화된 체류 허가 절차가 도입되었다.

(3) ICT 카드 및 모바일-ICT 카드

ICT 카드는 기업 내부의 인력이동을 위해 일정 기간을 정하여 부여되는 체류 허가이다. 이에 따라 ICT 카드는 유럽연합 이외에 소재하는 기업의 경영자, 전문가 또는 훈련전문가가 독일 내 소재하는 기업 또는 기업집단 내 속하는 기업에서 일시적으로 근무하고자 하는 경우 부여될 수 있다.

ICT 카드를 신청하기 위한 요건은 해당 인력이 인력이동이 있기 전 최소 6개월과 인력이동 전체기간 동안 그 기업에 소속되어야 한다. ICT 카드는 인력이동 기간에 대해 부여되며, 경영자, 전문가의 경우 최대 3년, 훈련전문가의 경우 최대 1년까지 부여될 수 있다.

모바일-ICT 카드는 다른 유럽연합 회원국에서 ICT 카드를 가지고 있는 경우에 90일 이상 기업 내부의 인력이동을 위해 부여된다.

(4) 정주허가

정주허가는 기간 제한 없이 부여되는 허가이다. 정주허가를 받은 자는 독일 내에서 취업 활동을 할 수 있다. 정주허가를 받기 위해서는 최소 5년 이상 체류 허가가 있어야 하며 추가적인 요건을 충족해야 한다. 예컨대 정주허가를 받기 위해서는 자신과 가족의 생계를 책임질 수 있음과 충분한 독일어 능력을 갖추고 있음을 입증해야 한다. 형사처벌을 받은 전력이 있는 경우에는 정주허가를 받을 수 없다. 한편, 직업훈련을 받은 전문인력이나 학술전문가는 정주허가를 받기 위한 기간이 4년으로 단축된다. 국내에서 직업훈련을 수료하였거나 대학을 졸업한 경우는 정주허가를 받기 위한 기간이 2년으로 단축된다. EU 블루 카드 소지자의 경우 경우에 따라 33개월 또는 독일어 능력이 충분한 경우 21개월에 정주허가를 받을 수 있다.

(5) EU 장기체류 허가

EU 장기체류 허가는 취업 활동을 할 수 있는 기간 제한이 없는 허가이다. EU 장기체류 허가를 받기 위해서는 최소 5년간 체류 허가가 있어야 한다. 또한 EU 장기체류 허가를 받기 위한 다른 요건은 정주허가 부여에 대한 체류허가법(Aufenthaltsgesetz) 제9조의 요건과 유사하다. EU 장기체류 허가를 받은 경우 유럽연합 내에서 자유로이

이동할 권리를 가진다. 이에 따라 EU 장기체류 허가자는 유럽연합 내 다른 회원국에서 일정 기간 체류 허가를 받을 권리를 부여받게 된다.³³⁹⁾

다. 귀화

이민자는 일정 요건을 충족하는 경우 귀화를 신청할 수 있다. 16세 이하 미성년자의 경우 법정대리인이 이를 대리한다. 귀화 신청에 대한 사무 처리는 각 연방 주가 담당한다. 귀화요건에 대하여는 국적법 제10조에서 규정하고 있다.³⁴⁰⁾

부모 또는 부모의 일방이 독일 국적자인 독일에서 출생한 자녀는 자동으로 독일 국적을 취득한다. 외국인의 자녀는 부모 일방이 출생 시점에 최소 8년간 독일 내에서 정주하고 있고 기간을 정하지 않은 체류 허가를 받은 경우에 독일 국적을 취득한다.³⁴¹⁾

3. 독일의 이민정책 추진체계

가. 서설

난민, 이민, 체류와 관련된 법적 근거는 연방의 입법권한에 속하기 때문에 연방 차원에서 규율된다. 2005년 1월 1일부터 시행되고 있는 이민법(Zuwanderungsgesetz)과 난민법(Asylgesetz)이 독일 내 이민과 관련된 기본적인 법적 근거이다. 이민법의 핵심적인 사항이라 할 수 있는 체류허가법(Aufenthaltsgesetz)과 시행령에서는 유럽연합 회원국 이외의 제3국적자의 체류 허가, 사회통합 등과 관련된 사항을 규정하고 있다.

본 절에서는 제도적 측면에서 주요 연방기관을 중심으로 독일 내 이민정책의 추진체계에 대해 살펴본다.³⁴²⁾

339) 정주허가나 EU 장기체류 허가에 필요한 충분한 독일어 능력은 통합코스를 통해 취득할 수 있다. 이에 대하여는 이하에서 별도로 설명한다.

340) 귀화요건에 대한 자세한 내용은 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, 39.

341) <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Einbuengerung/einbuengerung-node.html>. 다른 국가의 국적이 유럽연합 회원국 또는 스위스 국적이 아니고 독일 내에서 성장하지 않은 외국인 자녀의 경우, 만 21세에 달한 이후 독일 국적과 부모 국적 중에 하나를 선택해야 한다.

342) 독일 이민정책과 관련된 기관의 전체적인 개관에 대하여는 김기선(2012), “독일의 이민정책 - 이민정책에 있어 연방이민·난민청의 역할”, 한국노동연구원; 김기선, “독일의 이민정책과 이

나. 연방내무·건설·사회부

이민과 난민 정책의 수립 및 관련 법률 제·개정과 관련된 사항은 연방내무·건설·사회부(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI)가 맡고 있다. 연방내무·건설·사회부는 이민 및 난민정책과 관련하여 이민자 통합정책의 조율, 이민자 통합과정, 성년 이민자에 대한 상담, 이민자의 사회적 통합을 위한 촉진, 유럽연합과의 이민 및 난민과 관련한 협력 등 이민정책의 총괄적 업무를 담당한다.³⁴³⁾

다. 연방이민·난민청

연방이민·난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF)은 연방내무·건설·사회부에 소속된 기관으로 이민, 이민자 통합, 난민 등에 대한 중추적 기능을 수행하는 기관이다. 연방이민·난민청은 망명 절차의 실행, 난민 이주(Resettlement) 절차 및 인도적 수용, 이민자 통합의 촉진 및 조율, 외국에서 취득한 직업 자격의 인정에 관한 핫라인, 귀화 시험, 이민 및 이민자 통합 관련 학술연구, 외국인중앙등록부의 작성, 난민·이민과 관련된 정보제공, 체류 허가에 관련한 서비스 제공 등의 업무를 수행한다.³⁴⁴⁾

연방이민·난민청의 중요한 역할 중 하나는 통합과정(Integrationskurs)의 운영이다.³⁴⁵⁾ 통합과정은 이민자에 대한 독일어 습득을 지원한다. 통합과정은 어학 과정과 오리엔테이션 과정으로 구성되어 있고, 일반적으로 통합과정은 700시간으로 구성되어 있다. 통합과정은 전일제 또는 반일제로 운영된다.

독일어 능력이 충분하지 않은 이민자의 경우 일정한 요건 하에 통합과정 참여가 의무로 되어 있다. 이민자 및 체류 가능성이 높은 난민의 경우 외국인관청, 기초생활보장 기관, 난민 신청자에 대한 지원기관으로부터 통합과정의 참여 의무가 부여될 수 있다. 그 밖의 경우에는 연방이민·난민청에 통합과정 허가신청을 할 수 있다. 통합과정

민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 111-158 참조.

343) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 137-138.

344) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 138-140.

345) 이하의 내용은 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, pp.16-19를 참조하였다.

에 참여할 권리가 있거나 통합과정 참여가 의무로 되어 있는 경우 통합과정 참여는 정부로부터 재정적 지원을 받는다.³⁴⁶⁾

어학 과정은 일반적으로 600시간으로 되어 있고, 특별한 통합과정의 경우에는 900 시간이다. 어학 과정에서는 일상생활과 관련된 주제, 예컨대 쇼핑 및 주거, 건강, 직업 생활, 자녀의 양육 및 교육, 여가 및 사회적 교류, 미디어 및 모바일 등이 어학 과정에서 다루게 된다. 통합과정의 마지막 단계에 해당하는 오리엔테이션 과정은 일반적으로 100시간이며, 이 과정에서는 독일의 법률체계, 역사 및 문화, 독일 내 권리·의무, 지역, 독일 내 중요 가치, 예컨대 종교의 자유, 관용, 평등 등에 대해 다루게 된다.

한편, 일반적 통합과정과는 별개로 일정 집단을 대상으로 한 특별 통합과정이 있다. 예컨대, 알파벳 과정(Alphabetisierungskurs)은 읽기와 쓰기에 대한 지원이 필요한 자를 대상으로 한다. 여성 통합과정(Frauenintegrationskurs)은 여성만이 참여할 수 있으며 여성의 수요에 맞춘 주제로 운영된다. 부모통합 과정(Elternintegrationskurs)은 자녀의 양육 및 교육을 주제로 한 통합과정으로 운영된다. 유소년 통합과정(Jugendintegrationskurs)은 학업이나 학위를 준비하는 유소년을 대상으로 운영된다.

어학 과정과 오리엔테이션 과정의 끝 단계에는 시험이 있다. 이 두 과정에서 합격한 경우에 “통합과정 증명서(Zertifikat Integrationskurs)”를 받을 수 있다.

한편, 연방이민·난민청은 이민 배경을 가진 자에게 직업 어학코스(Berufssprachkurs)를 제공한다. 직업 어학코스에서는 직업훈련과 실습을 통해 직업을 체험할 수 있는 기회가 결합된다.³⁴⁷⁾

이민자의 입장에서 연방이민·난민청이 제공하는 중요한 서비스 중 하나는 성년 이민자를 위한 이민상담(Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, MBE)이다.³⁴⁸⁾ 전문상담사를 통한 성년 이민자 이민 상담은 이민 초기부터 이민자의 정착을 지원하는 기능을 수행하며, 독일어 습득, 교육과 취업 생활, 주거, 건강, 결혼, 가족 및 양육 등의 문제에 대한 상담을 제공한다. 성년 이민자의 이민 상담을 실시하는 전문상담사는

346) 이 밖에 통합과정에 대하여는 <https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/integrationskurse-node.html> 참조.

347) 그 밖의 내용은 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, 16-20 참조.

348) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, 22-24.

이민자의 언어에 대한 능력을 갖추고 있으며, 독일 내 거주 시에 발생할 수 있는 문제 및 요구사항에 대해 충분한 지식을 가지고 있다. 상담은 이민자의 능력과 지식을 파악하는 데 중점을 두고 있다. 이를 통해 이민자는 이민자를 위한 지원 서비스 및 독일어 능력을 습득하는 방법 등에 대해 파악하게 된다. 또한 전문상담사는 상담한 이민자가 정부 지원을 받을 수 있는 통합코스³⁴⁹⁾에 참여할 수 있는지 또는 지역에 있는 다른 통합코스³⁵⁰⁾에 참여할 수 있는지 등을 검토하게 된다. 독일 전역에서 성년 이민자를 위한 이민 상담은 독일 내 다양한 여러 단체가 독일 전역에서 제공하고 있다. 이러한 단체로는 예컨대 노동복지(Arbeiterwohlfahrt), 독일 카리타스연합(Deutscher Caritasverband), 독일 디아코니(Diakonie Deutschland), 독일 공동복지협회(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband), 독일 적십자(Deutsches Rotes Kreuz), 독일 유대인 중앙복지사무소(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland), 추방자 연합(Bund der Vertriebenen) 등이 있다.³⁴⁹⁾

라. 연방경찰청

연방내무·건설·사회부 소속기관인 연방경찰청(Bundespolizei)도 이민과 관련된 정책을 수행하는 중요한 기관 중 하나이다. 특히 국경통제와 관련하여 최근 몇 년간 연방경찰청의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 연방경찰청은 유럽 전반에 걸친 유럽연합 국경 및 해안경비 사무소의 활동에 폭넓게 참여하고 있다.³⁵⁰⁾ 전문상담사와의 상담은 “mbeon”이라는 앱을 통해 온라인 상담의 방식으로 가능하다.

마. 연방노동·사회부 및 연방고용사무소

연방노동·사회부는 독일 내 외국인고용 문제를 담당하는 주무 부처이다. 이에 따라 연방노동·사회부는 이민자 고용의 법적 근거 및 이민자의 노동시장 통합을 관할한다.³⁵¹⁾

349) 현재 독일의 경우 전문상담사와의 상담은 “mbeon”이라는 앱을 통해 온라인 상담의 방식으로 가능하다. 이에 대하여는 www.mbeon.de 참조.

350) Europäisches Migrationsnetzwerk(2018), 『Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland』, 3.

351) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총제 37집, 한국비교노동법학회, (2016), 140-141.

이민자의 취업 등 노동시장 통합과 관련한 구체적인 업무는 연방노동·사회부 소속기관인 연방고용사무소(Bundesagentur für Arbeit)가 이를 담당하고 있다.³⁵²⁾

바. 연방가족·노인·여성·청소년부

연방가족·노인·여성·청소년부는 이민자 중 이민 배경을 가진 청년 및 청소년의 직업훈련이나 노동시장 통합 등 사회통합과 관련된 업무를 수행하는 주무 부처이다.³⁵³⁾

이민과 관련하여 연방가족·노인·여성·청소년부가 제공하는 서비스에는는 청소년이민 서비스(Jugendmigrationsdienste, JMD)가 있다. 이는 이민 배경을 가진 12세에서 27세까지의 청소년과 청년을 대상으로 독일에서의 생활과 관련된 문제를 상담한다.³⁵⁴⁾ 청소년이민 서비스는 통합촉진계획에 따른 개별 상담부터 집단활동 및 과정에 대한 상담을 포함한다. 청소년이민 서비스에서는 학교 및 직업훈련 시스템, 취업계획, 구직기술, 사회·문화·정치적 생활에 대한 참여 등에 대한 지원과 정보를 받을 수 있다. 청소년 이민 서비스는 독일 내 470여 개소를 통해 서비스가 제공되고 있다. 이러한 단체로는 연방 기독교 청소년 사회복지 노동공동체(Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit), 연방 카톨릭 청소년 사회복지 노동공동체(Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit), 노동복지(Arbeiterwohlfahrt), 국제연합(Internationaler Bund), 공동복지협회(Paritätischer Wohlfahrtsverband), 독일 적십자(Deutsches Rotes Kreuz) 등이 있다.³⁵⁵⁾

사. 연방교육·연구부

연방교육·연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)는 이민 배경이 있는 청소년의 교육환경과 관련한 업무를 수행한다. 이에 따라 연방교육·연구부는

352) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 141-142.

353) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 142.

354) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in Deutschland』, 25-26.

355) 청소년이민 서비스는 “jmd4you.de”를 통해 온라인 상담의 방식으로 가능하다. 이에 대하여는 www.jmd4you.de 참조.

이민 배경 아동 및 청소년의 교육 프로그램을 지원하고 있다.³⁵⁶⁾

아. 연방이민·난민·통합 특별보좌관

연방이민·난민·통합 특별보좌관(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)은 독일 이민과 난민 정책, 이민자 통합정책에 대해 연방 정부를 자문하고 입법정책에 관여하는 역할을 수행한다.³⁵⁷⁾ 연방이민·난민·통합 특별보좌관은 장관급으로 연방수상이 임명한다.

연방이민·난민·통합 특별보좌관의 지위, 권한 및 임무에 관한 사항은 체류허가법에 서 별도로 규정하고 있다. 연방이민·난민·통합 특별보좌관의 중요한 역할 중 하나는 ‘이민자통합 국가실천계획(Nationales Aktionsplan Integration, NAPI)’에 대해 이를 조율하며, 이민자통합 회담(Nationale Integrationsgipfel)에서 연방수상을 지원하는 것이다.³⁵⁸⁾

4. 독일 이민자 통합정책에 있어 유기적 협력

2020년 6월 독일 정부는 “연방 부처의 이민자 통합업무를 위한 길라잡이(Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts)”를 발간하였다. 이는 연방정부의 이민자 통합정책에 대한 전체적 조율 및 공통의 기능적 행동 원칙에 대한 연방 부처 간의 이해를 돕기 위한 것이었다. 또한 이는 이민자 통합정책을 실시함에 있어 그 계획 및 실시 등을 지원하기 위한 것이다. 이하에서는 그 주요 내용에 대해 살펴보기로 한다.

가. 독일 이민자 통합정책의 목표

독일 이민자 통합정책의 주된 목표는 독일 내 합법적으로 거주하고 있는 이민자가 그 출생지와 관계없이 본인의 잠재능력을 발휘하고 사회에 이바지하는 것이다. 이와

356) https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/integration-durch-bildung-und-qualifizierung/integration-durch-bildung-und-qualifizierung_node.html

357) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 144.

358) 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회, (2016), 144.

같은 목표를 달성하고자 독일 정부는 이민자 통합정책에 있어 “요구와 촉진(Forderns und Fördern)”이라는 원칙을 채택하고 있다.³⁵⁹⁾

이에 따르면, 국가적 차원 및 사회적 측면에서 보면, 이민자는 통합을 위해 노력하고 통합프로그램을 적극적으로 활용할 것이 요구된다. 또한 이민자는 독일어를 습득하고, 학교, 직업훈련 및 학위과정 등에 편입되어, 자신과 가족의 생계를 독자적으로 책임질 준비가 되어 있을 것이 요구된다.

한편, 이민자의 사회적 결속을 위해서는 사회·경제·문화적 영역에서의 기회균등 및 실질적 참여를 가능케 하고 차별 없는 동등한 규율 시스템이 마련되어야 한다. 이를 위해 독일 정부는 사회적 측면에서 다양성에 대한 이해와 수용성을 촉진하는 것과 더불어 차별, 인종주의, 극단주의에 대해 단호한 조치를 취하고자 한다.

나. 이민자 통합정책의 연방 차원의 유기적 협력

연방 차원에서의 이민자 통합정책의 유기적 협력의 핵심은 부처 간 이민자통합 공동업무단(Interministerielle Arbeitsgruppe Intergration, IMAG)이다. 이민자통합 공동업무단은 연방내무·건설·사회부, 연방노동·사회부, 연방이민·난민청, 연방이민·난민·통합 특별보좌관에 의해 공동 운영된다.³⁶⁰⁾

이민자통합 공동업무단은 연방 차원에서 이민자 통합과 관련된 새로운 프로그램 및 개별 이민자통합정책을 조율하는 기능을 수행하며, 이는 이민자 통합정책의 투명성을 제고하는 기능을 한다.

다. 이민자 통합 국가실천계획

이민자 통합 국가실천계획(Nationales Aktionsplan Integration, NAPI)은 이민정책의 지속적 발전을 위한 중요한 수단 중 하나이다.³⁶¹⁾ 이민자 통합 국가실천계획에

359) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, 3.

360) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, 8.

361) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, 10.

대한 조율업무는 연방이민·난민·통합 특별보좌관이 맡아 수행하며, 이민자 통합국가 실천계획은 연방정부, 주 정부, 지방자치단체연합, 이민 관련 시민사회단체 및 조직이 참여하는 이민자 통합 회담(Nationale Integrationsgipfel)에서 발표된다. 2006년 처음 시작된 이민자 통합 회담은 2021년 3월에 13차 회담이 개최된 바 있다.³⁶²⁾

라. 이민자 통합정책의 평가, 연구 및 자문

(1) 통합지수

이민과 이민자 통합과 관련한 연구 결과는 정책을 수립하는 중요한 근거가 된다. 독일 연방과 각 연방 주에서는 이민자 통합의 사회적 분위기를 보여주는 통합지수(Integrationsbarometer)가 정기적으로 조사되고, 이 조사에서는 이민과 이민자 통합에 대한 일반 국민의 평가 및 전망이 조사된다.

(2) 이민자 통합 모니터링

연방정부는 정부 통계 또는 설문조사의 방식을 통해 지표에 근거하여 여러 시점의 이민자 통합절차를 체계적으로 관찰하는 방식으로 독일 내 이민자 통합을 정기적으로 모니터링한다.³⁶³⁾ 이를 통해 연방정부와 주정부는 이민자 통합정책에 대한 방향성을 설정할 수 있는 근거를 마련할 수 있다.³⁶⁴⁾

(3) 이민자 통합 연구 및 자문

독일 내에는 이민자 통합에 대한 연구 및 자문을 수행하는 다수의 기관이 있다.³⁶⁵⁾ 연방이민·난민청 연구소(BAMF-Forschungszentrum)는 이민정책의 평가, 이민자통합정책의 정책방향 및 평가와 관련하여 연방내무·건설·사회부 및 그 밖의 연방부처를 지원하는 역할을 수행한다. 연방고용사무소 산하에 있는 노동시장·직업 연구소(Institut

362) 이에 대한 자세한 내용은 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bunde-skanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/kulturkapitel-nap-i-1967292>.

363) 독일 이민자통합 정책의 성과에 대하여는 이규용·김기선·정기선·최서라·최홍엽, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 141-172 참조.

364) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, 12.

365) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, 13.

für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)는 이민자의 노동시장 통합, 직업훈련 및 직업 자격에 대한 연구를 수행하는 기관이다. 독일 이민·이민자통합연구소(Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung)는 독일 내 이민자의 가족, 청소년, 여성 및 노인의 생활을 조사하고, 이로부터 파생되는 사회적 갈등을 분석하고, 연방 차원에서 정책적 자문 역할을 수행한다. “사회적 결속”연구소(Forschungsinstitut „Gesellschaftlicher Zusammenhalt“, FGZ)는 사회적 결속에 중요한 의미를 가진 사건 및 그 연혁을 조사·분석하여 정치권, 행정부 및 시민사회에 정책적 제안을 하는 역할을 수행한다. 또한 독일 이민·이민자통합 재단의 전문가위원회(Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration, SVR)는 연방정부 차원에서 학술적·정치적 자문역할을 하고 있다.

5. 소결

1950년대 외국인 근로자의 단기고용 및 교체원칙에서 출발하여 제한적 이민을 허용하는 것에서 시작된 독일의 이민정책은 이후 큰 변화를 겪어 왔다. 1970년대 독일의 이민정책에는 외국인 근로자의 배우자 및 자녀 등 가족이민(Familiennachzug)이 그 중심에 있었다. 1980년대에는 고실업률, 이민의 계속적 증가에 대한 반동으로 취업이민자의 고국으로의 귀환이 관심이었다. 1990년대에는 통독과 소련을 비롯한 동구권의 몰락으로 귀환재외동포의 이민이 증가하였다. 2000년대 이후 독일의 이민정책은 초고령사회, 노동인구의 감소 등에서 비롯된 숙련 및 전문인력의 부족현상에 대처하기 위한 적극적인 이민정책으로의 전환이 이루어졌다. 독일은 이민자가 선호하는 국가가 되기를 천명하고 있다. EU 블루 카드, ICT 카드 및 모바일-ICT 카드 등을 통해 전문인력의 이민을 적극적으로 유치하고 있다. 특히, 2020년 시행된 전문인력이민법은 제3국 적자의 이민 가능성을 기존보다 확대한 것이다. 또한 일반적으로 독일에서 정주허가를 받기 위해서는 5년간 체류가 필요하지만, 전문인력의 경우 그 요건을 완화하는 등 전문인력의 이민을 적극적으로 권장하는 정책을 펴고 있다. 이에 따라 직업훈련을 받은 전문인력이나 학술전문가는 정주허가 요건이 4년, 국내에서 직업훈련을 수료하였거나 대학을 졸업한 경우는 2년, EU 블루 카드 소지자의 경우 독일어 능력에 따라 21개월 또는 33개월로 단축된다.

독일의 이민정책은 다양한 부처에서 수행되고 있다. 연방내무·건설·사회부, 연방이민·난민청, 연방경찰청, 연방노동·사회부 및 연방고용사무소, 연방가족·노인·여성·청소년부, 연방교육·연구부 등 다양한 정부 부처가 이민과 이민자 통합과 관련되어 있다. 이 중 가장 중심적인 역할을 수행하는 기관은 연방내무·건설·사회부에 소속된 연방이민·난민청이다. 연방이민·난민청은 이민과 이민자 통합과 관련된 포괄적인 업무를 수행하는 연방 행정기관으로 자리매김 되어 있다.

이민 및 이민자통합 정책과 관련된 정부 부처가 다양하기 때문에 이민정책 및 이민자 통합정책의 효과성을 제고하기 위해서는 이들 기관 간의 유기적인 협업 및 지속적인 연구 등이 중요하게 된다. 이와 관련하여 연방 차원에서의 이민자 통합정책의 유기적 협력을 위한 부처 간 이민자통합 공동업무단이 설치되어 운영되고 있다. 이는 연방부처 간 이민자 통합 정책의 조율 및 투명성을 제고시키는 기능을 한다. 연방정부, 주정부 및 시민사회단체를 아우르는 이민자 통합 국가실천계획의 수립 또한 이민정책의 지속 가능성을 담보하는 중요한 수단이 되고 있다. 끝으로 이민정책 및 이민자통합 정책이 그 효과성을 발휘하기 위해서는 지속적인 연구와 자문이 필요하다. 연방이민·난민청 연구소, 노동시장·직업 연구소, 독일 이민·이민자통합연구소, “사회적 결속” 연구소, 독일 이민·이민자통합 재단의 전문가위원회가 이러한 실질적 기능을 수행하고 있다.

제4절 | 프랑스

1. 프랑스의 이민정책 조직 및 협력체계

가. 프랑스 이민정책 조직의 체계

(1) 프랑스 이민정책 조직의 연혁 및 역할 변천³⁶⁶⁾

전쟁이 끝난 이후 위의 부서들은 오직 노동자들을 통제하는 역할을 할 뿐, 기업들이 직접 외국인 노동자를 채용하고 이동시켰다. 1920년 무렵 인도주의 및 사회적으로

366) 프랑스 이민·통합청(OFIG) 홈페이지, <https://www.ofii.fr/notre-histoire/> (최종접속일 2023. 8. 31)

긴급 상황이 발생했을 때 이민자들을 돕기 위한 ‘이민자 원조 사회국(SSAE, le Service Social d'Aide aux Emmigrants)’이 창설되었고, 1924년 위 조직과 병행하여 사용자 단체가 ‘농업·산업 이민 일반 협회(SGI, Société générale d'immigration agricole et industrielle)’을 설립하였다. 일반 협회는 양 세계 대전 사이 동안 프랑스를 유럽 최초의 이민 국가로 프랑스의 이민 역사는 제1차 세계대전 도중으로 거슬러 올라간다. 전쟁 중에 방직 산업에서 노동력이 부족해지자, 프랑스 정부는 여러 유럽 국가와 외국인 근로자들을 수입하는 협정을 체결한다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 정부 부처별로 부서가 창설된다. 대표적으로 농업노동자 부서, 외국인 노동자 부서, 식민지 노동자 부서 등이다. 만드는 데 기여하였다. 그리고 1930년대의 위기는 프랑스의 이민정책을 수립하는 데 적합한 시기였다. 1938년에 최초로 차관급 이민부처가 창설되었다.

그러나 이런 이민정책의 기초는 제2차 세계대전의 비시 정권 동안에는 중단되었다. 인종주의 및 반유대인 정책의 시기였기 때문이다. 제2차 세계대전에서 프랑스가 해방된 이후에야 이러한 문제에 대한 반성이 이루어졌다.

제2차 세계대전이 끝난 후 프랑스 정부는 전쟁 후의 재건을 위해 1945년 11월 2일의 행정입법(ordonnance)으로³⁶⁷⁾ 국립이민국(ONI, Office National d'Immigration)을 만들었다. 국립이민국(ONI)은 외국인 노동자 채용에 관한 내용을 독점하는 최초의 정부 기관이었다. 이 기관은 행정기관으로서 다음 두 가지를 감독하였다. 첫 번째는 노동 및 사회보장 부서의 성격으로 외국인 노동자의 채용을 감독하였고, 두 번째는 공중보건 및 인구 부서의 성격으로 외국인의 건강 검진에 관한 감독이었다.

국립이민국(ONI)은 전쟁 이후 프랑스의 재건에 중요한 역할을 담당하였는데, 특히 노동력의 수입에서 그러하였다. 당시 국립이민국은 광산 및 건설업의 인력을 보충하기 위해 이탈리아인들에게 관심을 가졌고, 따라서 토리노에 최초의 센터를 개설하였는데, 이 센터는 그 후 밀라노에 옮겨져 외국인 노동자들을 선발하였다. 동시에 프랑스 내의 센터들은 국내 불법체류자들을 관리하고 해당 분야의 외국인 통합을 담당하였다. 만일 외국인 노동자가 아플 경우 그들은 본국으로 송환되었다.

367) ‘행정입법(ordonnance)’이란 프랑스 법령체계의 하나로 행정부가 입안하면 바로 법률의 효과를 가지지만, 추후 의회의 승인을 받지 못하면 시행령으로 법령의 지위가 낮아지는 입법을 말한다.

1948년에서 1950년까지 국립이민국(ONI)의 활동은 점점 더 감소하였다. 그 이유는 경제 전망이 어두워졌고 활동할 재원과 수단이 줄어들었기 때문이었다. 1951년에 되어 서야 국립이민국(ONI)은 새로운 재원을 찾았는데 노동허가증을 갱신할 때 납부하는 세금 덕분이었다.

1960년대 들어 유럽 국가들은 국립이민국(ONI)의 활동에 관심을 가지기 시작했다. 1960년대에 국립이민국(ONI)의 임무는 스페인, 튀니지, 유고슬라비아, 모로코, 터키에 까지 확대되어 외국인 노동자들을 채용하였다. 관리의 대상이 된 노동자들은 계절노동자, 영구 이주노동자, 불법체류자였다. 국립이민국(ONI)은 불법체류에 맞서기 위해 외국인의 적절한 입국을 심사하였는데, 1945년부터 1975년까지 국립이민국을 통해 프랑스에 들어온 외국인은 약 600만 명이였다.

국립이민국(ONI)의 역할을 정리해보면, 먼저 외국인 노동자들을 채용하고, 유입 인구의 양을 통제하는 것이었다. 이를 위해 전문직 이민 업무와 관련하여 많은 업무를 담당하였다. 외국인 노동자를 채용하되 그들의 신체적·지적 역량에 맞는 프로파일을 작성하고 의료검진을 받게 하는 것이었다.

1970년대와 1980년대 들어 국민이민국(ONI)은 경제 위기를 맞이하여 목표를 재검토하였다. 1970년대 초, 프랑스의 이민정책은 이민자들의 통합과 그들과 프랑스인의 권리를 동등하게 하는 데 기반을 두었다. 무엇보다 석유파동으로 인한 프랑스 경제의 위기는 1974년 영구 이주노동자의 수입을 중단하게 하고 외국인에 대한 업무를 감소시켰다.

그러나 이러한 것들이 국립이민국(ONI)을 좌절시킬 수는 없었고 이민국은 그들의 목표를 재검토하였다. 재검토된 목표는 첫째, 프랑스 내 외국인을 통합하고 정보를 제공하기 위해 전국적인 안내 네트워크를 구축하는 것이었다. 둘째는 가족 친화적인 이민정책으로, 이 문제는 프랑스에서 큰 도전이었다. 국립이민국(ONI)은 가족을 데려오고 싶어 하는 노동자가 충분한 재원을 갖는지, 가족을 맞이할 편리한 주거가 있는지를 확인해야 했다. 셋째는 귀국 지원으로, 1977년부터 시작되었다. 노동자들이 취약한 상태로 본국으로 귀환하는 것을 피하자는 취지였다. 그러나 당시에도 이러한 조치는 사람들에게 논쟁거리가 되었다. 결국 1981년 귀국 지원은 '출신지로의 재통합을 돕는 프로그램'으로 대체되었는데, 이것이 더 나은 결과를 낳았다고 평가된다.

1990년부터 2000년까지는 프랑스 이민정책은 국제이민국(OMI, Office des Migrations Internationales)이 담당하였다. 1988년 국립이민국(ONI)은 국제이민국(OMI)으로 변화하였다. 개명은 기구의 새로운 목표와 전망을 열어주었다.

첫 번째, 국외 이주로서 국제이민국(OMI)은 그때까지 제대로 활용되지 않던 해외로 취업하기 위하여 프랑스인의 해외 거주 및 동반 이주에 관심을 가지게 되었다.

두 번째가 개별 면접의 시행이었다. 1990년대부터 국제이민국(OMI)은 이민자의 사회적 동반과 통합에 대해 초점을 맞추었다. 또한 지방자치단체(도지사급) 차원의 외국인 수용과 외국인 의료검진을 추가하였다. 이 시기 이민국은 외국인 노동자와 그들의 프랑스에서의 수요(일자리, 주거지와 언어학습 등)를 알기 위해 개별적인 인터뷰를 시행하였다. 1998년에는 ‘안내 플랫폼(PFA, Plateformes d'accueil)’을 만들었는데, 플랫폼은 독점적으로 가족 상봉 신청서를 접수하였다.

세 번째는 시민 및 언어학습이었다. 이 시기의 통합 정책은 2001년 고등통합위원회(Haut Conseil à l'intégration)의 보고서에 의해 통렬히 비판받았다. 위원회는 통합 정책이 프랑스에 거주하고 있는 외국인의 10% 정도에만 적용되고 있다고 평가하였다. 위원회는 ‘개별적인 통합 계약’을 체결할 것을 권고하였는데, 그것은 ‘환대와 통합 계약(CAI, Contrat d'Accueil et d'Intégration)’이라는 형태였다. 이 계약은 2005년 일반적으로 시행되었는데, 외국인에게 직업교육(시민 또는 언어 교육)과 직업알선을 안내하도록 하였다.

네 번째는 귀국 및 재정착 지원 정책이었다. 이 정책은 이미 국립이민국(ONI) 때부터 시행되었다. 그러나 국제이민국(OMI)은 1998년 새로운 절차를 구성하였고 다양한 협회를 동원하였다. 실행된 프로그램을 통해 외국인들은 그들의 출신국으로 되돌아가 더 잘 정착할 수 있게 되었다.

다섯 번째, 난민(또는 망명)에 관하여 담당하였다. 2003년 국제이민국(OMI)은 난민 신청자들의 의료 후속 조치를 담당하였다. 그다음 해, 이민국은 프랑스에서의 난민 신청자 안내를 담당하였고, 국가수용정책(DNA, Dispositif National d'Accueil)에 따라 난민 신청 센터에 난민 신청자를 안내함으로써 전체 절차를 운용하였다. 이러한 업무가 단체가 아닌 공공기관에 맡겨진 것은 처음이었다.

2000년대부터는 담당 기관이 국제이민국(OMI), 이민자 원조 사회국(SSAE), 국립

외국인·이민 수용청(ANAEM, Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations)을 거쳐 마침내 프랑스 이민·통합국(OFIG, Office Français de l'Immigration et de l'Intégration)로 발전하였다. 이민을 담당하는 기관은 그 이름을 끊임없이 바꾸었는데, 국제이민국은 이민자 원조 사회국(SSAE)으로 대체되었다. 2005년에는 국립 외국인·이민 수용청(ANAEM)이 창설되었고, 마침내 사르코지 정부는 2009년 프랑스 이민·통합청(OFIG)이라는 단일한 기관을 만들기로 결정하였다.

오늘날 프랑스 이민·통합청(OFIG)은 외국인의 수용, 동반 및 통합을 위한 첫 번째 대화자로서 2010년부터 내무부 내 프랑스 외국인 정책실(DGEF, Direction Générale des Etrangers en France)의 감독을 받으며 그 역할을 수행하고 있다. 프랑스 이민·통합청(OFIG)의 주요 임무는 다음과 같다.

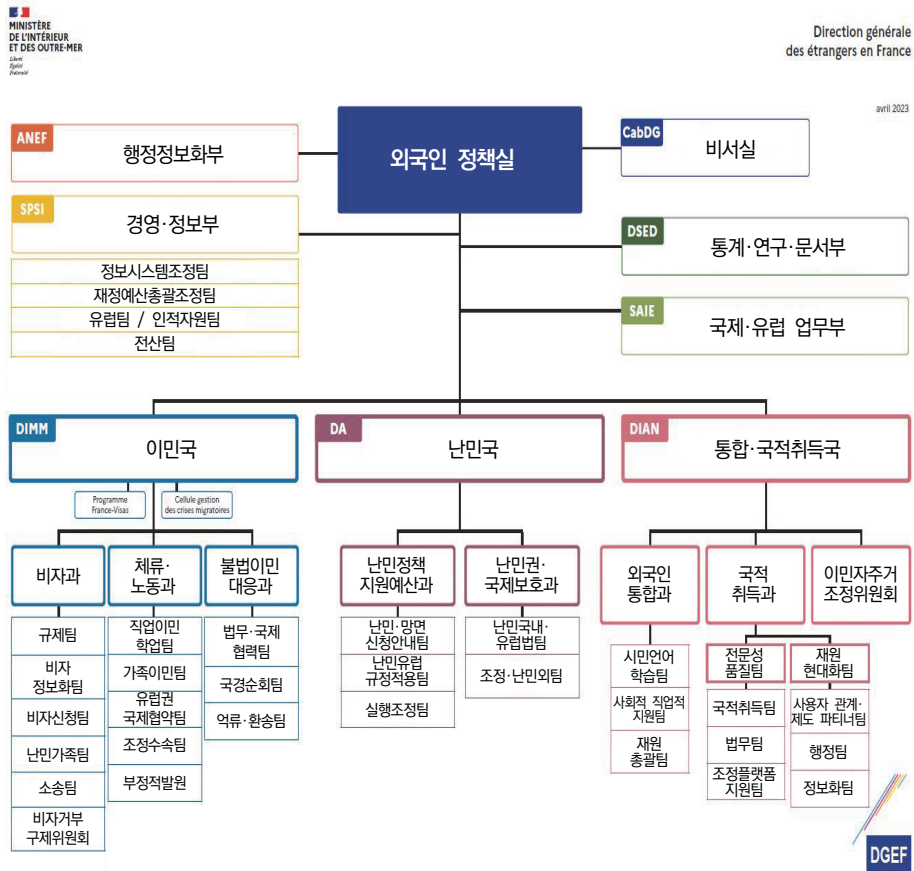
첫째, 난민 신청자들을 접수하고 지원하는 것이다. 둘째, (가족·직업 등) 적법한 이민 절차의 운용으로 지방자치단체장 및 영사관과 함께 또는 대신하여 그 역할을 수행한다. 셋째, 프랑스에서 장기적으로 체류하는 것을 허가받은 외국인의 환대와 통합, 그리고 '국가와 공화국 통합 계약(contrat d'intégration républicaine avec l'Etat)' 체결을 담당한다. 넷째, 권리가 만료되고 불법적인 체류가 된 외국인이 출신국으로 자발적으로 귀환하고 그곳에 재정착할 수 있도록 한다. 다섯째, 치료 목적의 거주를 허가받는 과정 내에서 의료 소견서를 발급하는 것이다.

(2) 프랑스 이민정책 정부 조직의 체계와 역할

앞서 설명한 바와 프랑스 이민·통합청(OFIG)은 프랑스 내무부 소속의 외국인 정책실(DGEF) 산하 기관이다. 프랑스 이민·통합청(OFIG)이 외국인 노동자와 이민자에 관한 실무적인 역할을 담당한다면, 외국인 정책실(DGEF)은 이민정책의 방향을 설계하는 이민정책의 최상위 기관으로 이민, 난민, 통합 정책의 방향 설정과 관련 법규 제정, 그리고 관련 예산 관리 업무를 하고 있다.³⁶⁸⁾

368) 한승준, "프랑스의 이민행정체계에 관한 연구", 『한국자치행정학보』 제37권 제1호, 한국자치행정학회, (2023), 58.

▶▶ [그림 3-13] 내무부 내 프랑스 외국인 정책실 조직도 (2023. 4. 기준)



*출처: 프랑스 내무부 외국인 정책실 홈페이지, 한승준, “프랑스의이민행정체계에 관한 연구”, 2023년 논문을 업데이트하여 수정.

실장(또는 사무총장, *directeur général*)의 직할 부서 외에 3국(*direction*)이 외국인 정책실의 업무를 담당한다.³⁶⁹⁾

먼저 이민국은 외국인의 입국, 체류, 취업, 그리고 불법 이민 방지에 대한 공공정책을 기획하고 실행한다. 또한, 외무부와 함께 비자에 관한 규칙을 정하고 비자 신청을 담당하는 영사 서비스를 관리한다. 구체적으로 거주 외국인의 입국, 체류, 노동허가에 관한 규정을 실행하며, 국경 관리와 불법체류 외국인의 추방, 그리고 불법체류 노동과 신원

369) 이하의 외국인 정책실의 업무에 관한 내용은 프랑스 내무부 외국인 정책실 홈페이지, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/La-Direction-generale/Directions-et-services> 최종접속일 : 2023. 8. 31)

위조 방지에 권한을 갖고 있다. 그리고 유럽 규범의 실행 및 협의, 그리고 이민에 관한 양국 협약의 협상에 관해서도 기여한다.

이민국 아래에는 3개의 과(sous direction)로 비자과, 체류·노동과, 불법이민대응과가 있다. 비자과는 비자 정책을 적용하고 프랑스의 영사 제도를 이용하여 그 실행을 보장한다. 체류·노동과는 학업·노동·가족 이민 영역에서의 규정을 제정하는데, 다만 그것은 유럽 거주민의 자유로운 이주와 제3국 국민의 이동을 촉진하는 방식이어야 한다. 이 부서는 재능 있는 사람들이 프랑스에 매력을 느끼게 하고, 청년, 학생, 직업인들의 이동에 관한 양국 협약에 관한 협상에 참여한다. 불법이민대응과는 국경 간 이동, 불법체류 외국인의 추방, 불법체류 노동 및 신원 위조에 관한 유럽과 프랑스의 법제도를 구현하고 실행한다.

체류·노동과와 불법이민대응과는 지방자치단체, 경찰, 군사경찰 및 관세청과 협조를 이루며, 프랑스 이민·통합청(OFIG)과 긴밀하게 공조한다.

난민국은 난민과 국가 간 보호를 받아야 하는 사람들의 수용에 관한 정책을 담당한다. 구체적으로 정책과 관련된 규정을 만들고, 난민과 망명 신청자들의 수용, 거주, 권리 취득에 관한 제도들을 구상하고 실행한다. 관련 부서와의 협업을 통해 유럽과 국제 수준의 난민 정책을 구현한다. 난민정책지원예산과와 난민권·국제보호과로 나누어진다.

난민정책지원예산과는 3개 팀으로 구성되는데, 먼저 난민신청안내팀은 난민·망명 신청자의 국내 수용과 주거에 관한 정책을 조정하는데, 주거는 약 110,000곳에 달한다. 가장 취약한 사회 구성원들을 지원하기 위해 그들을 가장 잘 탐지하고 지원하기 위해 임무를 조정한다. 난민 유럽 규정적용팀은 더블린 규정의 적용과 유로닥(Eurodac)³⁷⁰⁾의 사용을 담당한다. 이러한 맥락에서 팀의 상대방은 국내에서는 난민 신청자의 체류를 허락하는 지방자치단체의 장이고, 유럽에서는 난민 신청을 담당하는 각각의 국가들이다. 실행조정팀은 망명 신청자의 수용과 난민의 지원에 관한 정책에 재원을 조달하는 국내 및 유럽의 자금을 관리한다. 또한 지방자치단체와 이민·통합청(OFIG) 간의

370) ‘유로닥(Eurodac, European Asylum Dactyloscopy Database)’이란 지문 확인 시스템으로 EU 국가 간 지문 정보를 비교하여 난민(망명) 신청 시 결정을 더 쉽게 할 수 있도록 한 데이터베이스를 말한다. EU 홈페이지, (https://knowledge4policy.ec.europa.eu/dataset/ds00008_en 최종접속일 2023. 8. 31)

소통망을 활성화하고, 이민·통합청과 협력하여 신청자의 사전 접수 조직을 감독한다. 그리고 난민과 연계된 활동가의 업무를 감독하고 프랑스 난민·무국적자 보호국 (OFPPA, Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides)의 행정 및 예산을 관리한다.

난민권·국제보호과는 2개 팀으로 나누어지는데, 난민 국내·유럽법팀은 유럽의 규범에서 도출되는 난민 영역의 법규를 실행하고 추진할 뿐만 아니라 지방자치단체에 대한 법적 조언을 담당한다. 그리고 난민 영역에서 벌어지는 EU 차원의 협상과 업무에 참여한다. 조정·난민외팀은 다른 과와 협력하여 난민 외 업무에 관련된 문제들(재정착, 재배치, 난민 신청을 위한 비자)을 다룬다. 또한 국경에서 난민 신청을 심사하는 절차도 담당한다.

통합·국적취득국은 프랑스에 처음으로 온 외국인의 통합과 국적 취득을 위한 공공정책을 입안하고 실행한다. 2개의 과와 1개의 위원회로 구성되는데, 외국인통합과는 프랑스에서 처음으로 이주하여 영구적으로 정착하고자 하는 외국인의 통합정책을 구상하고 실행한다. 말하자면, 공화국으로의 통합 과정을 설계, 진행 및 조정한다. 이를 위해 외국인통합과는 정부의 분산된 네트워크에 의지하며, 신규 출입 외국인의 통합정책을 실행하기 위한 제도적·경제적·연계적으로 관계자들을 활용한다. 국적취득과는 내무부 관할의 절차에 따라 국적 취득과 상실에 관한 규정을 입안하고 실행한다. 즉, 법령에 따른 귀화와 프랑스인과 결혼하여 직계존속 및 형제자매가 됨을 선언하는 업무를 담당한다. 법령과 선언으로 프랑스 국적을 취득하는 과정을 조정하고 관리하는 것이다. 그리고 지방자치단체 간 네트워크와 국가의 부처 간 국적 플랫폼을 활성화·형성·조정하는 역할을 한다. 마지막으로 이민자주거조정위원회는 (외국인의) 숙박 및 주거 접근을 담당하는 부서 간 대표들로 구성된다. 위원회의 사무국은 이주노동자의 숙소 문제를 다루는 정책을 중심으로 이민자의 주거를 위한 조치를 담당한다.

외국인 정책실의 직할 부서로 국제·유럽업무부는 외국인 정책실을 통해 프랑스 내무부가 추구하는 이민정책을 국제적으로 구현하는 것을 담당한다. 국제·유럽업무부는 관계 부서의 여러 활동과 연계하여 이민 외교의 다양한 측면을 유럽 또는 국제적인 단계에서 규정하고 실현한다. 유럽 문제에 대해 다른 부서와 협업하여 유럽의 울타리

내에서 외국인 정책실의 역할을 조정한다. 이주 협약의 채택을 위해 외국인 정책실의 입장을 밝히는 데 주도적인 역할을 한다. 국제 문제 측면에서는 양국 간 협정, 특히 ‘이주 흐름에 관한 공동 관리 협약(AGCFM)’을³⁷¹⁾ 감독한다. 국제기구 내 이주에 관한 모든 활동들을 관리한다.

또 다른 직할 부서로 통계·연구·문서부는 외국인 정책실의 공공정책에 관한 통계자료를 수집, 분석, 배포한다. 이는 인구 데이터의 수집과 분석과 관련된다. ‘유럽 통계 모범 사례 규약’에 따라 통계·연구·문서부의 통계 서비스는 이주의 흐름과 난민에 관한 연간 자료를 공표하는 계획을 세운다.

직할 부서인 경영·정보부는 4개 팀으로 이루어지는데 외국인 정책실의 모든 부서의 임무를 통합적으로 지원한다. 여기서 이민·통합청(OFIG) 운영에 관한 준비, 예산 관리, 내부 통제, 재무 집행 및 감독을 실시한다.

외국인 정책실은 산하 두 개의 기관을 관할하는데, 바로 이민·통합청(OFIG)와 프랑스 난민·무국적자 보호국(OPPRA)이다. 이민·통합청은 프랑스 영주권을 허가받은 외국인을 환대하고 지원하는 역할을 담당한다. 또한 ‘공화국 통합 계약’을 체결한 사람에게 언어와 시민 교육을 제공한다. 프랑스 난민·무국적자 보호국(OPPRA)은 난민·무국적자의 자격 인증과 보조적인 보호에 관한 프랑스의 규정, 유럽 및 국제 조약의 적용을 담당한다.

나. 프랑스 이민·통합청(OFIG)의 역할 및 체계

(1) 이민·통합청(OFIG)의 임무³⁷²⁾

앞서 설명한 바와 같이 이민·통합청(OFIG)은 2009년 사르코지 정부 때 국립 외국인·이민 수용청(ANAEM)을 이어받아 창설되었다. 그 과정에서 ‘사회적 통합 및 기회의 평등 사무소(ACSE)’³⁷³⁾의 기능을 일부 포함하게 되었다. 이민·통합청(OFIG)은 프랑스로 이주해 온 이민자들이 체류 첫 5년 동안 사회에 잘 통합되도록 하는 역할을 담당한다.

프랑스 이민·통합청(OFIG)은 자신의 임무를 ① 가족 이민, ② 이민자 수용과 통합, ③ 귀환 및 재통합 지원, ④ 난민(망명) 신청자 지원, ⑤ ‘치료가 필요한 외국인’ 제도의

371) 원어는 “accords de gestion concertée des flux migratoires”이다.

372) 프랑스 이민·통합청 홈페이지, (<https://www.ofii.fr/nos-missions/> 최종 접속일 2023. 8. 31)

373) 원명은 “Agence pour la Cohésion Sociale et l’Égalité des Chances”이다.

개혁. ⑥ 전문 직업 이민이라는 여섯 가지 분류로 규정한다.

첫 번째, 가족 이민에 있어 이민·통합청(OFIG)의 임무는 가족 재결합 신청서를 접수한다. 그리고 지방자치단체의 장(시장·군·구청장)이 하지 않는다면 신청자의 주거와 소득을 심사한다. 지방자치단체의 장(도지사·시장·군·구청장)이 가족 재결합 신청에 관한 결정을 내리면 영사관에서 비자를 발급한다. 이 단계 이후 이민·통합청(OFIG)은 가족 재결합 신청자가 가족이 도착하여 정착하는 것을 준비하는 과정을 돕는다. 출신국에서 프랑스에 이르기까지 이민·통합청(OFIG)의 ‘환대와 통합’ 정책이 이 임무를 보장한다.

두 번째로 이민·통합청(OFIG)은 이민자의 수용과 통합을 담당한다. 2016년 3월 7일 ‘프랑스에서 외국인의 권리에 관한 법률’이 공포되었는데 이 법률은 프랑스에 처음으로 거주를 시작한 외국인·난민을 포함·수용 및 통합정책에 중요한 변화를 가져왔다. 프랑스에 처음으로 거주하는 것을 허락받은 외국인, 또는 16세에서 18세 사이로 합법적으로 프랑스에 입국하여 영구히 거주하기를 원하는 외국인은 공화국으로 통합되는 개인적 과정에 참여하여야 한다. 즉, 위 외국인은 국가와 ‘공화국 통합 계약(CIR)’을 체결하여야 하고, 이에 따라 이민·통합청(OFIG) 심사관의과 개별 맞춤 인터뷰를 후 정해진 훈련을 수행할 것을 약속하여야 한다.

세 번째로 외국인이 출신국으로 귀환하여 재정착하는 것을 돕는다. 이민·통합청(OFIG)은 출신국으로 자발적으로 돌아가기를 원하는 불법체류 외국인을 돕는 정책을 실행하며, 재원이 없어 인도적인 송환을 받기를 원하는 외국인들을 지원한다. 출신국에서 경제적 활동을 창출하기를 원하는 이민자의 욕구에 적합한 재정착 과정을 지원하고 재정적·기술적 지원을 제안한다.

네 번째로 이민·통합청(OFIG)은 난민(망명) 신청자 지원을 담당한다. 이민·통합청(OFIG)은 난민 신청을 받는 유일한 창구를 제공한다. 이민·통합청(OFIG)은 신청자의 취업을 심사하고 숙박을 제공하며 프로필에 따라 사회보장급여(ADA)를 지급한다. 이민·통합청(OFIG)은 난민 신청자의 첫 번째 수용 절차를 관리하는데 공공계약으로 외부 활동가와 협업하기도 한다. 그리고 망명·난민 신청자에 관한 ‘국가환대정책(DNA)’을 조정하는데, 다양한 센터의 난민 신청자에게 숙소를 할당하는 것을 감독한다.

다섯 번째는 치료를 위한 체류 허가증에 의학 소견서를 발급하는 것이다. 2016년부터 시작된 이민·통합청(OFIG)의 새로운 작업으로, 이 의료 서비스는 건강상의 이유로

하는 체류 신청을 검사한다.

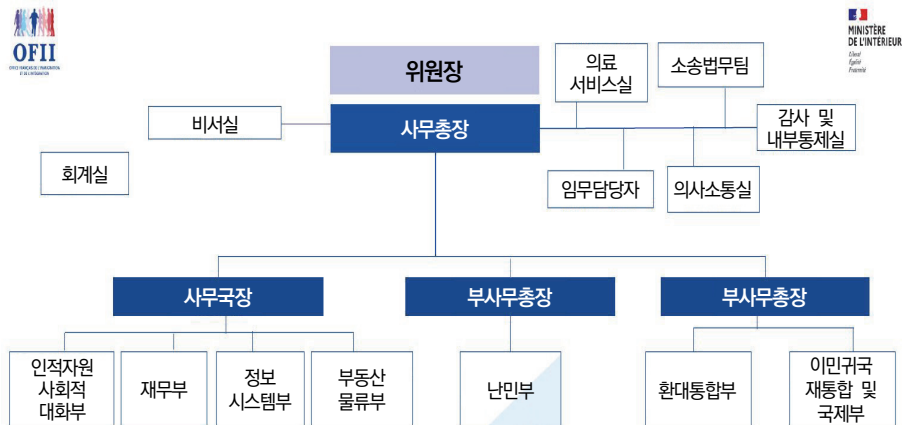
여섯 번째는 전문 직업 이민으로, 외국인을 고용하기 위해서는 고용주는 필요한 기능을 가진 근로자를 프랑스에서는 구할 수 없었음을 증명해야 한다. 이민·통합청(OFIG)은 미래의 근로자를 소개하는 절차에서 고용주들을 지원한다. 국내외의 기구들과 협업하는데, 지방자치단체(도지사급)뿐만 아니라 외교 및 영사기관과도 조력한다. 이를 통해 이주 외국인과 합법적으로 체류하는 외국인을 고용하고 있는 고용주에게 최고의 서비스를 제공한다.

(2) 이민·통합청(OFIG)의 운영 조직

이민·통합청(OFIG)은 위원장, 사무총장과 24인의 위원으로 구성된 위원회로 구성된다. 위원장과 사무총장은 시행령으로 임명한다.³⁷⁴⁾ 26인의 위원은 1인의 위원장, 2인의 부위원장, 8인의 정부 대표, 2인의 국회의원, 4인의 자격을 갖춘 인물, 2인의 근로자 대표, 3인의 자문위원, 그리고 4인의 이민·통합청(OFIG) 인원으로 분류된다.

이민·통합청의 본청 조직도는 다음과 같다. 이 외에 프랑스 국내에 31곳의 지청이 있고, 해외에 8곳의 사무소가 있다.

▶▶ [그림 3-14] 이민·통합청의 조직도



*출처: 프랑스 이민·통합청 홈페이지, (<https://www.ofii.fr/organisation/> 최종접속일 2023. 8. 31)

374) 현재의 위원장인 Rémy Schwartz는 2013년 1월 14일의 시행령으로 임명되었고, 사무총장인 Didier Leschi는 2015년 12월 17일의 시행령, 2018년 11월 13일의 시행령, 2022년 1월 17일의 시행령으로 지명되었다.

다. 프랑스 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 역할과 체제

(1) 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 임무³⁷⁵⁾

난민·무국적자 보호국(OFPRA)은 1952년 7월 25일에 창설된 행정기관으로, 1951년 7월 28일의 난민의 지위에 관한 제네바 협약을 준수하기 위해서 설립되었다. 그 후 1954년의 뉴욕 조약의 내용 또한 적용하게 되었다. 뉴욕 조약은 독립적으로 난민의 요구와 무국적자의 지위에 관한 규정을 담고 있다.

난민·무국적자 보호국(OFPRA)은 처음과 2007년까지는 외무부 소속의 기관이었다. 이때까지 보호국은 행정 부서와 판정 기관인 ‘난민심판위원회(CRR)’³⁷⁶⁾로 구성되었다. 2009년에 난민심판위원회가 ‘국가난민권법원(CNDA)’³⁷⁷⁾로 변경되면서 최고 행정법원인 국사원(Conseil d'Etat)의 관할로 들어가게 되었다.

2010년부터 난민·무국적자 보호국(OFPRA)은 내무부 소속이 되었다. 그러나 재정적·행정적 감독을 받을 뿐 기능적인 면에서는 완벽히 독립되어 있다. 2015년 7월 29일의 법률 제2015-925호는 ‘외국인입국·체류 및 난민권법전(Ceseda)’³⁷⁸⁾ 721-2조를 개정하였는데, 동 조문은 “사무국은 완전한 공정성으로 자신의 임무를 수행하며, (...) 수행 과정에서 어떠한 지시도 받지 않는다.”라고 규정한다. 정부와는 ‘목적·수행계약(COP)’³⁷⁹⁾을 체결하여 위의 감독을 받게 된다.

난민·무국적자 보호국(OFPRA)은 주요 임무로 세 가지를 꼽고 있다. 첫째, 1951년 7월 28일의 제네바 협약, 1954년 9월 28일의 뉴욕 협약, 그리고 ‘외국인입국·체류 및 난민권법전(Ceseda)’을 근거로 국제적인 보호의 요청이 제기될 시 그것을 검토하는 임무이다.

둘째, 법이 규정한 난민·무국적자와 보조적 보호권자³⁸⁰⁾를 사법적·행정적으로 보호

375) 난민·무국적자 보호국(OFPRA) 홈페이지, (<https://www.ofpra.gouv.fr/missions>) 최종접속일 2023. 8. 31)

376) 원어는 “Commission des Recours des Réfugiés”이다.

377) 원어는 “Cour Nationale du Droit d'Asile”이다.

378) 원어는 “Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile”이다. 프랑스는 개별 법률(loi)로 제정하여 종합 법전(code)의 내용을 개정하는 방식으로 입법한다.

379) 원어는 “contrat d'objectifs et de performance”이다.

380) ‘보조적 보호(protection subsidiaire)’란 법이 규정한 난민의 요건을 충족하지 못하지만, 출신국에서 사형 또는 고문 등 비인도적 형벌을 받게 될 위험이 큰 사람에게 일정한 망명권을 보장하는 제도이다.

하는 임무이다.

셋째, 국경에서 난민 신청 절차를 자문하는 임무이다. 보호국은 난민 신청의 명확한 근거 여부, 즉 난민을 근거로 프랑스 영토 내에 입국 허가 요청이 근거가 있는지에 대한 의견서를 내무부에 제출한다.

(2) 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 운영 조직과 역할³⁸¹⁾

난민·무국적자 보호국(OFPRA)은 운영위원회 아래 사무총장(directeur général)을 두고 그 휘하에 수용·소환·통역·임무국, 교육센터, 보호센터, 지원부서가 있다. 그리고 특별 부서로 국경난민임무팀과 연구통계팀이 있다.

(가) 운영위원회

먼저 운영위원회는 ‘외국인입국·체류 및 난민권법전(Ceseda)’ L.121-13조에 따라 의결권을 가진 17명으로 구성된다. 하원에 의해 지명된 남녀 하원의원 1인씩 2인, 상원에 의해 지명되는 상원에 의해 지명된 남녀 상원의원 1인씩 2인, 시행령에 따라 지명되는 유럽의회의 남녀 의원 1인씩 2인, 지방자치단체 대표 10인, 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 근로자대표 1인으로 총 17인이다. 그리고 운영위원회에는 3명의 의결권을 가지지 않은 -단, 증명이 필요 없는 국가 목록 작성은 제외- 자격을 가진 위원이 존재하는데, 그중 1인은 난민과 망명 요청자의 수용과 관리를 담당하는 조직을 대표하는 사람이다. 유엔난민고등판무관실³⁸²⁾의 대표도 의결권은 없지만 위원회에 출석하여 자신의 견해를 표명할 수 있다. 그 외 의제와 관련된 사람은 누구든지 위원회에 초대받을 수 있다. 사무총장 역시 위원회에 참석하여 자문의 의견을 제출할 수 있다.

운영위원회의 역할은 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 활동에 관한 일반 지침을 규정하고, 난민의 지위 또는 보조적 보호를 부여하는 관련 조항의 이행 방식을 심의한다. 특히, 난민 신청자의 출신 국가가 증명이 필요 없는 국가인지를 보는 목록을 작성하는데, 그것은 출신 국가의 정부가 박해와 핍박을 가하고, 개인의 권리가 침해되어 처벌이 예상되는 것과 관련된 것이다. 2015년 7월 29일의 법률³⁸³⁾ 이후 운영위원회는

381) 난민·무국적자 보호국(OFPRA) 홈페이지, (<https://www.ofpra.gouv.fr/dossier/organisation> 최종접속일 2023. 8. 31)

382) Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés

383) 난민권의 개혁에 관한 2015년 7월 29일의 법률 제2015-925호(loi n° 2015-925 du 29 juillet

기재 사항의 현실성과 타당성을 검토할 특별한 책임이 있다. 위원회는 정기적으로 이 목록을 재검토하여 더 이상 증거가 필요 없는 국가의 정의에 부합하지 않는 국가를 삭제하거나 법적 기준을 충족하는 국가를 (증명이 필요 없는 국가로) 추가한다.

(나) 사무총장

사무총장은 난민·무국적자 보호국(OFPRA)을 운영하는데, 난민을 담당하는 부처와 외교를 담당하는 부처의 공동 추천으로 시행령에 의해 임명된다. 난민 신청과 관련된 결정은 사무총장의 이름으로 이루어지고, 이를 위해 사무총장은 그의 서명 권한을 그가 지명한 대리인들에게 위임한다.

사무총장은 운영위원회의 심의를 준비하고 실행하며, 보호국을 관리하는 등 보호국의 업무는 그의 권한 아래 있다. 이런 이유로 사무총장은 기관의 수입과 지출을 승인한다. 또한, 사법적으로 보호국을 대표하여 모든 민사 소송에서 보호국의 당사자이기도 하다. 정규직 또는 계약직 직원을 뽑아 임명하고 지휘하며, 보호국의 다양한 공동 의사 결정기구의 의장이 된다. 그리고 보호국과 관련된 계약 및 협약을 체결하고, 운영위원회의 경영 상황을 보고한다.

최종적으로 난민·무국적자 보호국(OFPRA)에게 부여된 보호 임무에 적합한 권한을 행사한다. 그러므로 그는 보호 대상자의 가족 상황과 민사적 지위가 출신 국가에서의 과거 행적으로 인한 것임을 인증하는 자격이 있다.

(다) 수용·소환·통역·임무국

사무총장 아래 실무를 담당하는 부서로 ‘수용·소환·통역·임무국(dacim)’이 있다. 임무국은 여러 부서로 구성되어 있는데, ‘소개·접수·우편부(siac)’, ‘통역부’, 그리고 ‘순회출장부’이다.

먼저 소개·접수·우편부(siac)는 난민·무국적자 보호국(OFPRA)으로 들어오는 난민 신청서, 편지, 접수 보증금 등 모든 우편을 접수하고 등록하는 일을 한다. 그리고 보호국에 접수된 난민 신청서의 서류들이 완전한지 검증하고 그것들을 전산화한다. 일단 난민 신청서가 접수되고 전산화되면, 소개·접수·우편부(siac)는 안내서를 작성하여 발송하고 난민 신청자를 기일에 호출한다. 그다음에 관련 서류를 심사하기 위해 지역

2015 relative à la réforme du droit d'asile)임.

부서로 송부한다. 소개·접수·우편부(siac)는 신규 이민자, 난민 신청자 및 보호 대상자 등 보호국을 이용하는 사람들을 일반적으로 안내하는 역할을 한다.

통역부는 난민 신청자와 보호 대상자와의 인터뷰를 위해 통역사를 제공하는 역할을 한다. 통역사는 보호국의 직원은 아니고 인터뷰에 필요한 통역을 제공하기 위해 보호국과 국가난민권법원(CNDA)이 공공 계약으로 체결한 통역 회사에서 고용한 사람이다.

순회출장부는 “보호국의 벽 너머”라고 일컬어지는 임무를 담당하는 조직이다. 난민·무국적자 보호국(OPPRA)의 직원들은 임무를 위해 정기적으로 프랑스와 해외 지역을 1~3주 정도 출장을 간다. 그리고 (난민이) 처음 수용된 유럽 국가에서 ‘유럽의 연대 임무’에 참여한다. 마지막으로 유엔난민기구와 협력하여 연중 내내 해외에서의 재정착 임무를 수행한다.

(라) 심사센터

2017년 1월부터 8개의 지역 부서는 2개의 심사센터(pôle d'instruction)로 통합되었다. 즉, 유럽/중동 1부, 유럽 중동 2부, 아시아 1부, 아시아 2부는 유럽-아시아 센터로, 아프리카 1부, 아프리카 2부, 미주-마그레브³⁸⁴⁾ 1부, 미주-마그레브 2부는 미주-아프리카 센터로 변경되었다. 2개의 센터는 다시 여러 심사 부서로 분화되는데, 각 부서에는 8~12명의 보호관이 있다. 난민·무국적자 보호국(OPPRA)에는 난민 신청서를 심사하는 약 450명의 보호관이 존재한다.

심사의 전문성을 위해서는 지리적 특화가 필요한데, 보호국은 (난민의) 흐름이 변화하는 것에 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해 대규모 (난민) 유입이 발생하는 특정 국가의 신청 심사는 8개 지역 부서 간에 공평하게 분배된다.

유럽-아시아 심사센터는 먼저 유럽/중동 1부와 유럽/중동2부로 구분되며, 동유럽, 구(舊)소련, 발칸반도, 중동, 터키, 중앙아시아, 그리고 이란 출신의 국민들의 난민 신청을 심사한다. 무국적자담당실은 유럽/중동 1부에 부속되어 있다. 그다음에 아시아 1부와 아시아 2부가 있는데, 이 부서들은 중앙아시아를 제외한 아시아와 오세아니아 지역 출신의 국민들의 난민 신청을 접수한다. 후술할 국경난민임무팀(MAF)은 아시아 1부 소속이다.

384) 북아프리카 일대로 알제리, 모로코, 튀니지, 리비아, 모리타니 등의 국가를 일컫는다.

미주-아프리카 심사센터는 아프리카 1부와 아프리카 2부가 있는데 이들 부서는 주로 사하라 사막 이남의 출신 국가 국민들의 난민 신청을 담당한다. 미주/마그레브 1부와 미주/마그레브 2부는 마그레브, 아프리카의 뿔 지역,³⁸⁵⁾ 미주, 그리고 카리브해 지역 국가 국민들의 난민 신청을 심사한다.

(마) 보호센터

보호센터(pôle protection)는 ‘외국인입국·체류 및 난민권법전(Ceseda)’ L.121-7조에 따라 난민, 무국적자, 보조적 보호자의 행정적·사법적 보호를 담당하는 보호1부와 보호2부, 2개의 부서로 구성된다. 보호센터의 임무는 다음과 같다.

첫째, 시민의 생활과 관련된 사건이 발생한 국가로부터 시민의 자격을 증명하는 서류를 취득할 수 없는 난민, 무국적자, 보호적 보호자의 시민 자격을 재구성 또는 최신화하는 것이다. 이 임무는 시민의 자격에 관한 2017년 5월 6일의 시행령(décret) 제2017-890호의 제2조에 따라 파리의 민사 검찰국(parquet civil)과 협력하여 수행한다.

둘째, 프랑스 또는 해외에서 발생한 사건-결혼, Pacs³⁸⁶⁾ 체결, 기록 정정, 개명 등-에 따른 문서를 최신화하여 보호 대상자의 시민 상 지위에 관한 상황을 관찰한다.

셋째, 보호 대상자에 대한 행정적 후속 조치를 취한다. 예를 들면, 생식기 절단(할례) 위험에 처한 어린 소녀의 상황에 대한 후속 조치, 영사관의 통행증 신청의 경우 등 프랑스 영사관에 부여된 보호에 관한 확인, ‘외국인입국·체류 및 난민권법전(Ceseda)’ R.561-3조에 따른 가족 구성원 증명, 귀화 등록, 보호 종료 신청 심사 등이다.

넷째, 보호의 유지와 관련된 문제를 처리한다. 예를 들어, 보조적 보호의 갱신, 법적 지위의 중단, 포기 또는 철회 등이다.

다섯째, 가족의 재결합을 신청하는 보호 대상자의 가족 구성원을 인증하는 역할을 한다.

여섯째, 법원과 파리 검찰국과 협력하여 중대한 시민의 지위에 관한 오류를 수정하고, 해외에서 결혼한 보호 대상자의 혼인을 등록한다.

385) 아프리카의 뿔 지역은 소말리아 반도에 위치한 국가들로 에리트리아, 에티오피아, 소말리아, 소말릴란드, 지부티 등이 있다.

386) ‘Pacs(Pacte Civil de Solidarité)’란 시민연대계약 또는 민사연대계약으로 번역되며, 법률혼을 하지 않은 동거 커플에게 일정한 신분상의 권리를 부여하는 제도이다.

(바) 지원부서

지원부서(divisions d'appui)는 정보·자료·연구부와 법률·유럽·국제부로 구성된다. 정보·자료·연구부의 주요 임무는 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 담당자의 결정을 돕기 위해 심사 과정에서 신뢰할 수 있고, 객관적이며, 투명하며, 최신의 정보를 제공하는 것이다. 또한 심사와 보호를 실행하는데 필요한 유용한 정보를 배포하는 책임을 지고 있는데, 그것은 관리하는 내부 문서 데이터베이스와 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 포털을 통해 전달된다. 또한 정보·자료·연구부는 출신지 국가의 보호 심사 담당자의 교육을 담당한다.

정보·자료·연구부는 연구 기능도 지원하는데, 서류를 심사하는데 추가적인 정보가 필요할 경우 보호 담당자의 요구에 맞춘 조사를 하여 준다. EU에 공통으로 적용되는 지침에 따라 부서가 생산한 자료는 국제적 보호 신청 처리의 질을 향상한다. 또한, 출신국의 정보 수집 임무는 난민 신청의 심사에 있어 정확한 정보를 제공하는 역할을 한다.

정보·자료·연구부는 지역별 특성에 맞는 연구를 수행하는 3개의 팀-북아프리카·중동·터키·발칸반도팀, 아시아·소련 후 지역팀, 아프리카·미주팀-과 문서화 및 감시팀으로 구성되어 있다. 문서화 및 감시팀은 포털 운영과 담당자들이 이용할 수 있는 도서, 연구 및 저널을 보관하는 상담실 역할을 한다.

법률·유럽·국제부는 다섯 가지의 주요한 임무를 수행한다. 첫째, 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 여러 부서에 법률 자문을 한다. 법률 자문의 내용은 난민 및 무국적자 지위 신청에 대한 심사, 국경 통지(avis aux frontières), 보호 종료 및 사법적 행정적 보호의 수행 절차, 법률 정보 배포, 보호국의 정신과 관행의 조화에 관한 지원, 그리고 결정의 질 측정 등이다.

둘째, 행정법원과 국가난민권법원(CNDA)에서 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 결정을 변호한다.

셋째, 난민에 관한 프랑스와 유럽의 새로운 법률 규범의 구상에 참여하고 그것을 난민·무국적자 보호국(OFPRA)이 이행하는데 참가한다.

넷째, 동료 기관 및 유럽의 파트너 기관과의 실무적인 협력을 구축한다.

다섯째, 사법 당국 및 기타 정부 부처와의 법정 문서를 교환한다.

법률·유럽·국제부는 3개의 팀-사법위원회 및 법정팀, 공공질서와 보호종료팀, 총무팀과 1개의 유럽·국제사무 부속실로 구성되어 있다.

(사) 국경난민임무팀

난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 국경난민임무팀(MAF)은 난민 신청자의 프랑스 입국 신청이 명백히 근거가 없거나 받아들일 수 없는 경우 내무부에 견해를 제공하는 역할을 한다.

국경난민임무팀에 배치된 보호심사관은 샤를 드골 공항 내 대기 구역에 있는 국경 경찰이 제공하는 건물에 상주하는데, 그곳은 구류 중인 자들이 수감되어 있는 장소와 멀지 않다. 면담은 대부분 대면으로 이루어지지만, 오를리 및 마르세유 등 다른 대기 구역에 있는 사람들과의 인터뷰는 화상 회의로 진행된다. 구류된 사람이 통역을 요구할 경우, 모든 통역은 전화로 제공된다. 국경난민임무팀의 보호담당관은 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 포털을 통해 지역별 부서-정보·자료·연구부와 법률·유럽·국제부-직원이 접근하는 동일한 지원 도구를 이용할 수 있다.

사건이 접수되면, 국경난민임무팀은 48시간 이내에 구류자와의 면담을 실행하고 내무부에 관련 의견을 제출한다. 이 절차 후에도 구류자의 프랑스 입국이 허락되지 않는다면, 관련 부서는 당사자와 필요하다면 그의 조력자에게 보호담당관의 앞에서 결정보고서를 전달한다.

(아) 연구통계팀

연구통계팀은 사무총장의 휘하에 있으며, 그 임무는 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 운영에 필요한 모든 정보를 보여주는 것이며 통계의 참고 자료를 구성하는 것이다. 이를 위해 프랑스 내 난민에 관한 모든 통계 수치 자료를 수집하며, 활동과 관련한 지표를 생성하고 식별한다. 그리고 정보를 수집·조직·합리화하며, 활동을 예측하기 위해 관리 차트를 최신화한다. 또한 연구통계팀은 보호국의 연례활동보고서를 작성하는데 매우 기여하며 프랑스 내 외국인에 관한 의회 보고서의 초안을 작성하는데 협력한다. 마지막으로 보호국의 동료 기관 및 파트너 기관과의 정보 교류에 기여한다. 단, 정보 교류는 관계자의 개인정보의 기밀성이 보장되어야 한다. 이러한 교류는 난민의 통계를 조율하기 위한 유럽 차원의 프로그램의 일환이다.

라. 소결 : 프랑스 이민정책 조직과 역할의 시사점

프랑스 이민정책 조직과 역할의 시사점을 도출하기 전 먼저 그 특징을 뽑아보자면 다음과 같다.

첫째, 기존 국내에 알려진 프랑스 이민조직은 이민·통합청(OFIG)이었으나, 이민·통합청(OFIG)은 이민과 외국인 인력 도입 절차의 실무를 다루는 외청일 뿐 정책을 아우르는 총괄 조직은 내무부 소속의 외국인 정책실(DGEF)이라는 것이다. 따라서 향후 우리가 ‘이민청(가칭)’이라는 외국인 정책을 다루는 종합 부서를 법무부 등 부처 아래 설립한다면 프랑스의 외국인 정책실은 주요 표본이 될 수 있다.

둘째, 외국인 정책실(DGEF) 휘하 부서로 이민국과 난민국이 외국인 정책의 본래적 기능이라면, 통합·국적취득국 내 외국인통합과는 자국 내 유입된 외국인과 국내 원주민과의 통합정책을 다루는 부서라 할 수 있다. 프랑스는 일찍이 프랑스 내 유입된 외국인과 자국민과의 통합을 공화국의 이름 아래 추진-공화주의 모델-했는데, 공화주의 모델이란 “프랑스에 귀화한 이주민들에게 프랑스 시민과 같은 동등한 사회적 권리를 제공함으로써 이주민들에게 프랑스 시민으로의 전환을 강제하는 것”이다.³⁸⁷⁾ 그 과정에서 많은 갈등을 낳기도 하였다. 대표적으로 학교 교육에서 이주민들의 인종적·종교적 성향을 고려하지 않고 평등성을 강조하여 공화주의적 통일성을 유지한 것이다.³⁸⁸⁾ 이러한 부작용이 있지만, 자국 내 외국인의 통합 과정을 전담하는 부서를 둔 것은 시사점이 있다.

셋째, EU 및 국제 규범이 하나의 원칙으로 자리 잡았다는 점이다. 외국인 정책실(DGEF) 내 체류·노동과는 별도의 유럽권·국제협약팀이 존재하여 이민정책이 EU 및 국제협약과 일치하는지를 검토한다. 이러한 국제 규범의 준수와 그것의 취지를 존중하는 방향성은 이민·통합청(OFIG)과 난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 임무 중에도 여러 차례 나와 있다.

넷째, 난민 정책을 다루는 별도 부서-난민·무국적자 보호국(OFPRA)의 존재이다. 유럽의 특성상 난민이 국내·국제적 문제여서 그것을 다루는 별도의 조직이 필요하기는 하지만, 그 이전에 난민을 받아들여 그들을 지원하는 것은 보편적인 국제 규범의 하나

387) 김현주, “프랑스의 이민자 통합을 위한 정책의 변화와 흐름”, 한국프랑스학논집 제119집, 한국프랑스학회, (2022. 08), 53.

388) 김현주, 위의 논문, 53.

로 자리 잡았다.

이상의 네 가지 프랑스 이민정책 조직의 특징에서 각각의 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, ‘이민청(가칭)’의 신설에 있어서 프랑스의 이민정책 조직은 중요한 표본이 될 수 있다. 다만, 이민청이 정책과 실무를 동시에 다루는 조직이 될지 아니면, 정책은 법무부 등의 별도 부서에서 담당하고, 이민 및 외국인 인력에 대한 절차적 실무를 담당할지가 관건이 될 수 있다. 그러나 이민청의 설립 취지가 각 부처별로 산재되어 있는 정책과 실무 과정을 하나로 통합하여 정책의 일관성과 절차를 간이하게 하자는 데 있는 만큼 프랑스처럼 외국인 정책실(DGEF) 외 이민·통합청(OFIG), 그리고 난민·무국적자 보호국(OPRA)을 3분립하는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 그러나 정책과 실무가 통합된 이민청이라 하더라도 ① 이민·외국인노동, ② 난민, ③ 통합이라는 임무의 3분류는 표준적인 것으로 받아들이다 만하다고 생각한다.

둘째, 위 임무·조직의 3분류에서 한 축을 담당하고 있듯이 ‘통합’은 우리 이민·외국인인력 정책에서 중요한 정책과제가 된다. 따라서 우리가 이민청을 설립할 때에도 이민·외국인인력의 사회통합을 담당하는 정책 부서가 반드시 필요할 것이다. 다만, 프랑스의 통합정책-공화주의 모델-은 내·외국인에게 동등한 권리를 부여함으로써 자국 내 차별을 최대한 없애려고 한 점은 장점이지만, 지나치게 프랑스 기존 제도와 문화와의 동화를 요구함으로써 부작용이 일어난 점 또한 반면교사로 삼아 우리는 좀 더 상호 존중적인 다문화 통합정책을 펼쳐야 할 것으로 생각한다.

셋째, 이민청은 국제 규범을 준수하여 난민과 무국적자, 그리고 보조적 보호가 필요한 사람들에게 대한 인도적 정책을 담당할 필요가 있다. 이들을 보호하여 국제적인 인권을 수호한다는 것은 이미 보편적인 규범이 되어 국제사회의 일원이라면 당연히 지켜야 할 것이 되었다. 그러나 우리의 경우 까다로운 난민 신청 요건과 절차로 난민에 대한 수용이 그리 높지 않는 것으로 지적되고 있다.³⁸⁹⁾ 따라서 신설된 이민청은 난민에 대한 수용도를 높여 우리나라가 국제사회의 일원으로서 인권 신장에 기여할 수 있음을 보여야 할 것이다.

389) 박인현, “난민법 현황과 난민법 현실”, 한국법과인권교육학회 학술대회(제주대학교 인권심포지엄) 자료집, (2019. 12), 45.

2. 프랑스의 불법체류자에 대한 양성화 방안과 최신 경향

가. 프랑스의 불법체류자에 대한 수용 방안

프랑스 역시 불법체류자는 사회적 문제이다.³⁹⁰⁾ 불법체류자는 정당한 체류 허가증이 없다고 하여 ‘sans papier’라고 불리는데, 프랑스는 쟁쟁한 협약에 가입한 국가로서 유럽에서의 국경이 개방되어 있어 이러한 환경은 불법체류자의 입국을 쉽게 한다. 그러나 프랑스가 불법체류자를 수용하여 양성화하는 별도의 정책은 쉽게 찾을 수가 없었다. 이는 프랑스의 공화주의 모델은 합법적인 체류 허가를 받은 외국인 또는 이민자에게는 프랑스인과 동등한 권리를 부여하지만, 그렇지 않은 불법체류자에게는 관대하지 않기 때문이라 추정된다. 다만, 몇몇 경우 불법체류자가 다음과 같은 행위를 할 경우 체류자격을 부여하는 것(régularisation d'un sans-papier)으로 조사되었다.³⁹¹⁾

첫째, 결혼을 통해 합법적인 체류가 가능하다. 프랑스인 또는 프랑스에 합법적으로 체류 중인 자와 결혼을 하면 체류 허가를 받을 수 있다. 프랑스 정부는 공공질서에 심각한 위협이 되지 않는 한 결혼을 거부할 권리가 없다. 다만, 프랑스는 일부다처제가 금지되어 있기 때문에 재혼인 경우 이전 배우자와의 이혼 증명서나 사망 증명서를 제출하여야 한다.

둘째, 회사 인수 또는 설립을 통해 합법적인 체류를 할 수 있다. 그러나 무분별한 회사 인수 또는 설립을 막기 위해 ① 회사는 최소 1년 이상 존재했어야 하고, ② 회사는 24,000 유로(한화 약 34,194,480원) 이상의 재무제표를 작성하는 규모여야 하고, ③ 회사는 실적으로 판매 또는 구매 송장을 제시할 수 있어야 하고, ④ 회사는 사업용 은행 계좌 명세서를 제출해야 한다.

셋째, 취업을 통해 체류를 합법화할 수 있다. 불법취업이더라도 3년 또는 5년간 회사에 취업을 했더라면 체류 허가를 받을 수 있다. 3년 동안 회사에 취업한 불법체류자는 24개의 월급명세서를 제출해야 한다. 5년 동안 회사에 취업하였다면 8개의

390) 2024년 파리 올림픽 경기장 건설 현장에 불법체류자를 공사 인부로 쓰는 실태를 고발한 프랑스 일간지 「파리지앵(Parisien)」 2023년 3월 17일자 기사 <https://www.leparisien.fr/jo-paris-2024/sans-papiers-sur-les-chantiers-des-jo-mon-patron-ma-dit-daller-me-cacher-pendant-le-controle-17-03-2023-KMMQYRS62FGLHEGUGOP4P25TA4.php>.

391) 프랑스의 법률서비스 포털 사이트 Justifit (<https://www.justifit.fr/b/guides/droit-etranagers/regularisation-des-sans-papiers-en-france-2023/>최종접속일 2023. 8. 31)

월급명세서를 제출하면 된다. 프랑스 사업주는 불법체류자라 하더라도 월급명세서를 주기 위해 도지사에게 특별 허가를 받을 수 있다. 여기에 건강진단 증명서, 은행 계좌 명세서, 대중교통 정기권, 입국 비자 증명 등이 기존 체류를 증명할 수 있는 서류들이다.

넷째, 학업을 통한 체류 합법화이다. 프랑스에서 학업을 계속하는 불법체류자는 체류 허가를 받을 수 있다. 만일 그가 미성년자일 경우에는 ① 16세부터는 아동복지서비스(aide sociale à l'enfance)를 받아야 하며, ② 최소한 6개월 이상 정규 전문 교육 과정에 등록되어 있어야 한다. 그리고 성년인 학생인 경우에는 ① 16세 이상부터 프랑스 교육기관에 등록되어 있어야 하고 진지하고 성실한 고등 교육을 수행 중이어야 한다.

나. 2023년 이민법 개정안의 주요 내용

2023년 2월 1일 프랑스 정부의 내각은 이민제도를 개정하는 ‘이민통제와 통합촉진을 위한 법률안(Projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration)’을 발표하고 현재(2023. 9. 15. 기준) 입법부에서 심사 중이다. 본 법률안은 여러 가지 내용을 담고 있는데,³⁹²⁾ 심각한 범죄 발생 시의 추방 촉진이라는 반이민적 내용도 있지만, 인력 부족 산업에서 불법체류 외국인 근로자의 합법화와 외국인 의사에 대한 체류 허가, 그리고 국가난민권법원(CNDA)의 개혁 등의 내용도 포함되어 있다.

본 법률안이 발의된 배경을 보면 2022년 10월 15일 파리에서 12살 소녀 롤라(Lola)가 알제리 출신의 불법체류 외국인에 의해 살해된 사건을 들 수 있다. 이것에 대한 극우정당의 공격에 현 마크롱 정부는 ‘프랑스를 떠날 의무(OQTF : obligation de quitter le territoire français)’를 실행하지 않는 외국인 범죄자에 대하여 우선적인 추방 정책을 실시할 것을 천명하였고, 그 결과물로 본 법안이 발의되었다.³⁹³⁾

먼저 심각한 범죄 발생 시의 추방 촉진 정책을 보면 공공질서에 심각한 위협을

392) 프랑스 법령정보 사이트 Légifrance https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFD_OLE000047079143/?detailType=CONTENU&detailId=1 에서 법안 전부를 내려받을 수 있다 (최종접속일 2023. 10. 1)

393) 임지영, “프랑스 이민 정책 결정과 정당의 입장 -2023년 프랑스 이민법 개정에 관해-”, EU연구 제66호, 한국외국어대학교 EU연구소, (2023), 233-234.

가하는 외국인에 대해서는 추방을 촉진하는 것을 목적으로 한다. 프랑스에서 이미 합법적으로 오래전부터 거주하고 있거나 개인 또는 가족 관계((13세 이전에 프랑스에 도착하거나, 프랑스인의 배우자 등)가 있는 외국인이더라도 최소 10년 이상의 구금에 처할 수 있는 범죄 또는 누범으로 최소 5년 이상의 구금에 처할 수 있는 범죄(살인, 강간 등)를 저질렀을 경우 법원은 프랑스에서의 추방 명령을 병과하여야 한다. 또한 공공질서를 심각하게 침해하고 있는 불법체류 외국인에 대해서도 국경으로의 추방을 할 수 있는데, 역시 개인 또는 가족 관계가 있더라도 마찬가지로 적용된다.³⁹⁴⁾

그 외 불법 이민 격퇴를 위한 조치로 밀항업자와 높은 가격에 비위생적인 숙박을 제공하는 악덕상인들을 규제하며, 불법체류 외국인에 대해 동의 없는 디지털 지문 채취를 할 수 있고, 국경지역에서의 이동 차량의 육안 검사를 강화하는 것 등이 있다.

그러나 노동력이 부족한 특정 부문(건설이나 가사도우미 등)에서는 1년 기간의 체류 허가를 신설하였다. 불법체류 외국인 근로자는 특정 조건(프랑스에서 최소 3년 이상 체류하거나, 지난 24개월 동안 8개월 이상을 해당 직업 또는 노동력이 부족한 지역에서 근무한 경력에서는 자동으로 이러한 체류 허가를 신청하여 발급받을 수 있다. 이 새로운 체류 허가제도는 2026년까지 시험 적용될 예정이다. 사업주는 기존의 불법체류 외국인 근로자 합법화 제도와는 달리 아무런 조치를 취할 필요가 없다.

그리고 병원 및 의료 시설의 인력 요구를 충족하기 위해 새로운 다년 간 체류 허가인 “재능 - 의료 및 약학 전문직”이 새롭게 도입되었다. 이는 기존의 유럽연합 차원의 인증(PADHUE) 외의 자격을 가진 의사, 산파, 치과의사 및 약사에게 혜택이 돌아갈 것이다.

그 외 국가난민권법원(CNDA)의 조직을 개편하여 법원의 영토재판부 신설과 단독판사 제도가 일반화된다.

394) 프랑스 공공생활 포털 사이트 vie publique, (<https://www.vie-publique.fr/loi/287993-projet-de-loi-immigration-integration-asile-2023#travail-facilit%C3%A9-pour-certains-m%C3%A9tiers> 최종접속일 2023. 10. 1)

제5절 | 영국

1. 영국 이민정책 관할 조직

가. 내무부(Home Office)

영국은 제2차 세계대전 이후로부터 지금까지 노동력 확보를 위하여 적극적인 이민 정책을 전개하고 있는 국가 중 하나이다. 19세기부터 아일랜드 출신의 이민자들을 받아들였고,³⁹⁵⁾ 2차 세계대전 이후에는 아일랜드뿐만 아니라 유럽, 영연방 국가들로부터 건너오는 이민자들을 수용하였다. 이민에 대해 개방적인 태도를 유지하던 영국은 1960년부터 이민을 통제하기 시작하였는데, 1962년 영연방 이민법(Commonwealth Immigration Act 1962)을 제정하여 '본국과 밀접한 관계에 있는 사람들'만 영국으로 입국할 수 있도록 하고, 1971년 이민법에서는 '영국 거주권을 가진 자(patrial)'와 '영국 거주권이 없는 자(non-patrial)'라는 개념을 도입하였다. 1981년 국적법(British Nationality Act 1981)에서는 영국 '시민(British Citizen)'이라는 법적 지위를 도입하여 기존의 'patrial'을 대체하고 시민권의 범위를 세분화하였다.³⁹⁶⁾ 1979년부터 1997년까지 보수당 집권 시기에 영국은 '선택적 수용(selective admission)'이라는 원칙에 따라 고급인력의 유입은 촉진하되 비숙련이민자의 수, 불법이민자와 이민공동체의 확장을 통제하였으며,³⁹⁷⁾ 이민자 가족 결합의 수를 줄이는 정책들을 시도하였다.³⁹⁸⁾

395) 영국은 1949년 아일랜드법(Ireland Act 1949)을 제정을 통하여 아일랜드 국민들이 영국 시민권자와 같이 제한 없이 영국에 체류할 수 있는 내용을 규정하였다.

396) British Nationality Act 1981, Schedule 4 Paragraph 2. 'patrial'이라는 용어는 1971년 이민법이 영국에서 거주할 수 있는 권리를 가지고 있는 본국인들만을 영국 시민으로 인정하고, 영연방 및 식민지 국적자들은 공식적으로 배제하고자 도입한 개념이었다. 1981년 국적법(British Nationality Act 1981)은 영국 시민권을 i) British Citizenship ii) British Dependent Territories citizenship iii) British Overseas citizenship 세 개로 나누었고, 이후 2002년 영국해외영토법(British Overseas Territories Act 2002)을 통해 기존의 'British Dependent Territories citizenship'은 'British overseas territories citizenship'으로 대체되었다. 현재 영국의 국적(British nationality)에는 6가지 유형(British citizenship, British overseas territories citizen, British overseas citizen, British subject, British national (overseas), British protected person)이 존재한다.

397) 온대원, "영국의 이민정책과 사회통합", EU 연구 제26호, (2009), 246.

398) Rendall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, London: Oxford University Press, 2000, 228-229.

2000년대 들어서 유럽연합(EU)이 활성화되면서 주변 유럽 국가들로부터 많은 수의 이민자들이 영국으로 이동하였다. 2004년 이후 동유럽 8개 이상의 국가들이 EU의 새로운 회원국으로 편입되었으며, 아랍의 봄으로 북아프리카와 중동지역으로부터 대규모 난민이 유입되었다. 이러한 배경에서 1997년 집권한 노동당은 향후 10년간 다수의 이민법안을 정비함과 동시에 이민시스템을 전담하는 조직을 개편하였다.³⁹⁹⁾ 1998년 영국 내무부(Home Office)는 ‘공정하고 효율적인(fair and efficient control)’ 이민 정책을 향한 제안을 담은 백서를 발간하였다.⁴⁰⁰⁾ 이 백서에는 망명신청 절차를 표준화·신속화하고, 망명신청자들이 특정 지역에 몰리는 것을 방지하며, 금전적 지원 대신 사회적 편의를 제공한다는 내용이 포함되어 있었다. 또한 이민자들에 대한 정보를 수집하여 불법적인 이민자를 체계적으로 관리할 수 있는 정책을 마련하였다. 이 당시 토니 블레어(Tony Blair) 정부는 경제 이민자에 대해 선택적으로 국경을 개방하되, 강력한 치안과 통제의 틀을 구축하고자 하였다.⁴⁰¹⁾⁴⁰²⁾

2000년대 유럽에서 난민문제가 불거지고 2001년 미국에서 9.11 테러를 시작으로 세계 각지에서 크고 작은 테러들이 연이어 발생하자, 이주와 안보를 연동하는 ‘이주의 안보화(securitization of migration)’이슈가 떠올랐다.⁴⁰³⁾ 미국, 캐나다, 호주를 비롯한 서구 선진국가는 테러 방지를 위해 기존에 분산되어 있던 이민정책 기관을 통합하여 대규모 컨트롤타워를 설립하는 방식으로 조직개편을 시도하였다.⁴⁰⁴⁾ 같은 맥락에서

399) 온대원, 앞의 글, (2009), 247-250 참조.

400) Home Department, “Fairer, Faster and Firmer- a modern approach to immigration and asylum”, July 1998. The Stationery Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264150/4018.pdf

401) 2002년 영국에서 발간된 ‘국경백서(White Paper)’을 통해, 영국이 다양한 시스템을 활용하여 국경통제를 시도했음을 알 수 있다. UK Home Office, “Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain”, London: The Stationery Office, 2002. 17-18. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250926/cm5387.pdf

402) Katfa Franko Aas, ‘getting ahead of the game’. *Global Surveillance and Policing*. New York: Routledge, 2005, 199.

403) Christina Boswell, “Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization”. *JCMS*. 45(3), 2007, p.590, pp. 596-597. 미국과 달리 유럽은 잠재적인 테러리스트를 배제한다는 안보적인 입장보다는, 원치 않는 이민과 인신매매 등으로부터 유럽 외부 국경을 보호해야 한다는 점을 강조했다. 그러나 영국은 2001년 테러방지법(ATCS)을 제정하는 등 이주와 안보를 연관시켜서 바라보았다.

404) 9.11 테러 이후 국경관리 및 이민정책 추진조직 개편에 관한 상세한 내용은, 유민이, 이정우, 최효원, “국경관리체계의 유형과 패러다임의 변화: 해외사례를 중심으로”, 이민정책연구원 정책보고서. (2020.03).

영국도 국제테러·인신매매·불법입국·조직범죄 등 국경안보 기능을 포괄적으로 다루는 조직을 설립하고자 하였다. 2007년 내무부(Home Office) 산하에 국경이민청(Border and Immigration Agency, BIA)을 설치하였다.⁴⁰⁵⁾ 국경이민청(BIA)은 귀화허가, 난민 심사, 이민법률 위반에 대한 조사를 총괄하는 역할을 담당하며 기존 조직에 비해 강력한 통제 권한을 보유했다. 이후 총리실은 국경업무를 통합하는 새로운 조직을 마련하려고 권고하였고, 2008년 4월 국경이민청(BIA)은 조세·관세청(HMRC)의 공항만 통관기능과 영국비자청(UK Visas)의 기능을 통합한 영국국경청(UK Border Agency, UKBA)으로 전환되었다. 영국국경청(UKBA)은 예산과 인사를 독립적으로 운영할 수 있는 기관으로서, 국경 및 영토 내부에서 이주와 관련된 기능을 통합하여 관리하는 컨트롤타워의 역할을 담당하게 되었다. 그러나 이민정책 기관을 영국국경청(UKBA)으로 통합한 것은 여러 부작용을 낳았는데, 특히 조직의 독립성과 자율권의 범위가 명확하지 않았고, 전문성이 문제되었으며 일처리 지연으로 인해 많은 비판을 받았다.⁴⁰⁶⁾

» [그림 3-15] 현재 영국 이민시스템 담당 조직 구조

[총괄] Home Office	Local Government
Border Force UK Visas and Immigration(UKVI) Immigration Enforcement(IE)	
[감독기관] The Independent Chief Inspector of Borders and Immigration(ICIBI) ⁴⁰⁷⁾	
[자문기관] Migration Advisory Commission(MAC)	

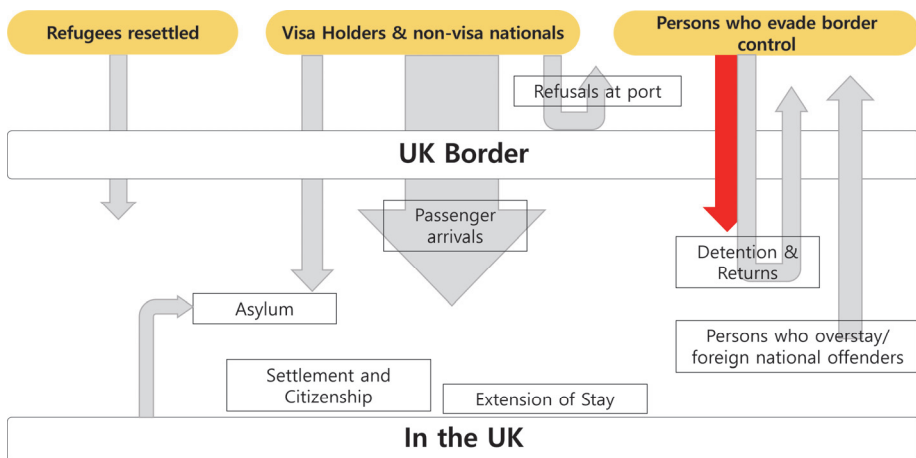
405) 국경이민청(BIA)이 설치되기 전에는 1971년 이민법에 따라, 내무부 이민국적국(Immigration and Nationality Directorate: IND)산하 영국이민서비스(UK Immigration Service)가 공항만에서 국경관리 업무와 이민법위반 조사업무를 수행하였다.

406) 하원의원들은 조직의 전문성을 문제 삼았고, 내무위원회(The Home Affairs Select Committee)는 일처리 지연을 비판하였다. 124,000건의 망명 신청서와 이주 사건이 보관소에 덩핑(dumping)되어 있다는 비판을 받기도 하였다. BBC (2011.11.4. 일자 기사), "UK Border Agency attacked for 'dumping' missing cases", <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15581877>

407) 2012년 국경이민독립감독관(ICIBI)은 영국국경청(UKBA)의 역할과 책임 및 내무부로부터 독립

이러한 배경에서 영국은 다시 한번 조직개편을 시도하였다. 2012년 3월, 영국국경청(UKBA)의 업무에서 출입국항에서 사람과 화물의 이동에 대한 심사 및 관리기능을 분리해내어 국경수비대(Border Force)를 창설하고 국경관리를 전담하게 하였다. 비자발급과 이민행정서비스는 영국비자·이민국(UK Visas and Immigration, UKVI)에서, 이민법령 위반자 등의 조사는 이민집행국(Immigration Enforcement, IE)에서 관할하도록 하였다.⁴⁰⁸⁾ 현재 영국 이민시스템을 총괄하는 기관은 내무부(Home Office)이고, 그 하위에는 국경수비대(Border Force), 영국비자·이민국(UKVI), 이민단속집행국(Immigration Enforcement)이 유기적으로 각 역할을 담당하고 있다. 내무부는 이민시스템을 통해 국경을 보호하고 이민을 줄이며, 이민범죄를 감소시키고 테러로부터 시민을 보호한다는 목표를 갖는다. 2016년 브렉시트 국민투표와 이로 인한 영국의 EU 탈퇴, 2020년 코로나 바이러스(COVID-19) 위기 그리고 최근의 인재유치 경쟁 등 굵직한 사회적 변동이 있었지만, 2012년 조직개편 이후로 현재까지 조직 구조가 유지되고 있다.

» [그림 3-16] 영국 이민시스템 요약(Summary of UK Immigration system)



출처: UK Home Office

적으로 운영하는 자유허의 범위를 명확하게 할 필요가 있다고 권고하였다. 국경이민독립감독관(ICIBI) 제도에 대해서는 후술한다.

408) 영국과 우리나라와 정부조직 구조가 완전히 일치하지는 않기 때문에, 내무부(Home Office) 산하의 'UK Visas and Immigration'와 'Immigration Enforcement'를 어떻게 번역할지 명확하지 않다. 이 보고서에서는 '국'의 개념으로 접근하였다.

[그림 4-16]은 영국 이민시스템에 대한 개괄이다. 이 그림에는 항소(appeal)에 관한 내용은 제외되어 있지만, 영국 이민정책에 대한 개요 및 이민정책기관의 역할을 파악하기에 용이하다. 영국으로 입국을 희망하는 외국인에 대한 비자발급 및 이민자 관리는 영국비자·이민국(UKVI)에서 담당하고, 출입국관리는 기능을 나누어 국경관리는 국경수비대(Border Force)에서, 불법이민자 단속 등의 업무는 이민단속집행국(Immigration Enforcement)에서 담당한다. 내무부는 이민시스템 전체를 관장하면서 각 기관으로부터 정보를 제공받아 시스템을 탄력적으로 운영한다. 내무부는 매 분기당 이민시스템에 관련된 통계를 발표하고 있다.

나. 영국비자·이민국(UKVI)

영국비자·이민국(UK Visas and Immigration, UKVI)은 영국 국경으로 진입하려는 외국인들에게 비자를 발급해주는 기관으로서, 외국인이 국경에 진입하기 이전에 국가 안보를 위해를 끼칠 우려가 없으며 국익이 도움이 되는 대상을 판별해내는 역할을 담당한다.⁴⁰⁹⁾ 영국비자·이민국(UKVI)은 연간 약 300만 건의 비자 신청을 처리하고, 비자 신청이 거절된 사람들의 항소를 관리한다.⁴¹⁰⁾ 또한 1951년 제네바 협약(Geneva Convention)에 따라 자격을 갖춘 사람들에게 보호를 제공하는 망명 서비스(UK's asylum service)를 운영하고 있다. 이외에도 영국으로 입국한 외국인들의 거주지를 확인하고 'Biometric residence permits(BRPs, 이하 'BRP 카드')를 발급한다.⁴¹¹⁾

6개월 이하의 기간으로 영국에 체류할 목적으로 입국하는 사람들은 비자가 필요하지 않지만, 경제활동·학업·가족결합 등을 목적으로 장기적으로 영국에 체류하고자 하는 경우 반드시 비자를 발급받아야 한다. 영국 이민정책상 주목할 만한 사항으로 스폰서쉽(Sponsorship) 제도가 있는데, 학업 및 취업을 목적으로 하여 이주하려는 이민자들은 기존의 Tier 1(High Skilled Worker)를 제외하고는 반드시 초청 기관으로부터 후원인증서(Certificate of Sponsorship, CoS)를 받아야 하며, 초청자는 후원자로서 정부로부터 이민자들에게 스폰서를 제공할 수 있는 허가를 획득해야 한다.⁴¹²⁾ 영국비자·이민국

409) UK Visas and Immigration 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-visas-and-immigration>

410) 이러한 방대한 신청건수로 인해 비자 발급 시간이 지연된다는 문제가 있다.

411) UK Visas and Immigration, "BRPs". <https://www.gov.uk/biometric-residence-permits>

(UKVI)은 초청자가 되는 고용주 및 교육기관의 후원자 허가신청에 대한 결정권을 갖는다.

영국비자·이민국(UKVI)은 비자 발급 여부를 결정하는 기관으로서, 상황에 따라 비자 발급을 탄력적으로 조절할 수 있다. 발급하는 비자의 종류는 다양하며, 비교적 장기 체류와 연관되는 기존의 워크비자(work visas)와 학업비자(study visas)뿐만 아니라 여러 유형의 임시비자(temporary work visas)가 있다. 영국비자·이민국(UKVI)은 당시의 사회적 수요에 따른 특별 비자를 발급하거나 임시비자의 수를 조절할 수 있다. 예컨대 2020년 홍콩에서 국가보안법이 시행되는 등의 국제 정세를 반영하여 'BN(O)Visa' 발급을 시작하였고, 수요에 따라 연도별 계절근로자 비자 쿼터를 다르게 배분한다.⁴¹³⁾ 이외에도 임시체류 연장, EEA(European Economic Area) 국민 및 가족 구성원 정착, 시민권 발급, 우크라이나 국적자를 대상으로 한 영국 비자 지원 등을 관리한다. 최근에는 전자 여행허가제에 해당하는 'UK ETA(UK's new Electronic Travel Authorisation scheme)'와 같은 첨단비자시스템을 마련하였고, 전 세계적으로 진행되고 있는 인재유치 경쟁에서 우위를 점하기 위한 새로운 비자제도를 시행하고 있다.⁴¹⁴⁾

다. 국경수비대(Border Force)

국경수비대는 내무부 산하 법 집행권한을 갖는 기관으로서, 국경에서 영국으로 입국하는 사람에 대한 출입국심사 및 물품 통관심사를 수행함으로써 영국 국경의 안보를 확보하는 역할을 담당한다. 2012년 창설되어 오늘까지 유지되고 있는 대표적인 이민정책 기관이다. 국경수비대는 i) 영국에 입국 및 출국하는 사람들에 대한 출입국심사 ii) 불법입국자 또는 불법적인 물품 반입을 막기 위한 검색 iii) 영국 해안선 순찰 및 선박 수색 iv) 이주자에 대한 정보 수집 v) 경찰 및 보안서비스 업체에 관심 인물에 대한 경고 발령을 담당한다. 국경수비대는 국경에서 합법적 이주자를 신속하게 통과시

412) 일부 학생비자의 경우는 스폰서 후원이 불필요하다. 2023년 3월 말, 약 63,400개의 기관과 기관이 업무와 학습을 위한 허가된 스폰서로 등록되어 있다. Home Office, "Immigration system statistics", year ending March 2023. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-march-2023>

413) British National (Overseas) visa의 약어로서, 18세 이상의 영국 국적을 가진 자 또는 1997년 7월 1일 또는 그 이후에 태어난 영국 국적자의 자녀에게 부여하는 특별 비자이다. 영국의 비자제도에 대한 상세한 내용은 후술한다.

414) UK ETA는 2023년부터 11월부터 카타르(Qatar) 국적자를 시작으로 하여 단계적으로 시행될 예정이다.

킴으로써 이동성을 촉진함과 동시에 불법적인 물품 및 위해를 끼칠 염려가 있는 인물들이 영국으로 유입되는 것을 방지하는 국경 보안기능을 담당한다.

국경수비대 직원들은 출입국관리관과 세관원이라는 두 개의 권한을 갖는다. 먼저, 1971년 출입국관리법(Immigration Act 1971)에 의해 부여된 체포 및 구금 권한을 보유한다. 영국 국경법(UK Borders Act 2007)은 추가로 ‘지정된 출입국관리관(Designated Immigration Officer)’을 두고, 항구나 공항에서 국경 외 범죄(non-border offence)로 경찰에 의해 체포될 가능성이 있는 사람들을 구금할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한 국경수비대 직원들은 국경, 시민권 및 이민법(Borders, Citizenship and Immigration Act 2009)에 따라 세관 공무원으로서의 지위를 보유한다. 국경을 통과하는 물건을 검색하고 수색하여 통제되거나 금지된 물품을 압수할 수 있고, 관세법(Customs and Excise Acts)에 따라 관세범죄를 저지른 것으로 의심할 만한 합리적인 근거가 있는 사람을 체포할 수 있으며, 수입 물품에 대한 관세를 부과할 수 있다.

라. 이민집행국(Immigration Enforcement, IE)

2012년 4월 1일 설립된 이민집행국(IE)은 영국 이민법을 어기거나 범죄를 저지른 이민자를 적발하고 추방하는 역할을 담당한다. 이민집행국의 직원들은 i) 영국의 출입국항(Port of Entry: POE)에서 불법적인 국경 통과 시도 방지, ii) 이미 영국에 입국한 이민자들이 정해진 체류기간을 초과하여 머무르는 불법체류에 대응, iii) 이민범죄 관련 위협에 대처 iv) 불법이주자의 본국 귀환을 장려하고 강제하는 역할을 담당한다.⁴¹⁵⁾

이민집행국은 분기별로 출입국관리 데이터를 발간한다. 이 통계에는 이민 구금(immigration detention)에 들어간 사람의 수, 보석으로 풀려난 경우 및 구금기간, 감옥에서 이민구금센터로 이동된 명수, 외국인범죄(Foreign National Offenders, FNOs)를 저지른 자들에 대한 출국 조치 건수 및 대상자의 국적 등의 내용을 포함한다.⁴¹⁶⁾ 통계에 집계되는 카테고리를 이민집행청의 중대 업무로 볼 수 있으며, 이 가운

415) Immigration Enforcement 홈페이지. <https://www.gov.uk/government/organisations/immigration-enforcement>

416) Home Office and Immigration Enforcement, “Immigration Enforcement data”, 25 May 2023. 이민집행국은 외국인범죄를 저지를 사람들을 대상으로 강제출국 외에도 자발적인 출국을 유도하는 ‘Facilitated Return Scheme (FRS)’ 및 ‘Early Return Scheme(ERS)’ 제도를 실시한다.

데 불법 이민자들의 규모와 이민 범죄를 감소시키는 것이 이민집행국의 가장 중요한 업무이다.⁴¹⁷⁾

이 외에도 불법체류자들이 자발적으로 본국으로 돌아가도록 독려하고(voluntary return) 모국에서 재정착 할 수 있도록 재정적인 지원을 제공하기도 한다. 일반인들은 여러 제도를 통해 자발적 혹은 강제적으로 불법이민 또는 국경범죄를 신고하도록 장려 받는다. 불법적으로 영국에서 거주하거나 일하는 경우, 자격이 없는 사람을 고용하여 일하게 하는 경우, 밀수에 관여한 경우 또는 불법이민에 연루된 경우 신고의 대상이 된다.

마. 다른 정부기관(other government departments and agencies)

내무부는 사회내의 불법체류자를 관리하기 위하여 다른 정부기관과 이주자에 대한 정보를 공유한다. 영국 정부는 일련의 이민법 개정을 통해 비정규이주자들이 사회 내에 거주하기 어려운 환경을 조성하고 있다. 이른바 이민법 ‘준수환경(Compliance Environment)’ 제도로써, 이주자들에게 주택을 임대하는 집주인을 비롯하여 고용주, 은행, 면허증 발급기관, 의료기관 등에 이주자들의 지위를 확인할 의무를 부여한다.⁴¹⁸⁾ 내무부는 이를 위하여 고용노동부(Department of Work & Pensions) 및 운전면허청(Driver and Vehicle Licensing Agency) 그리고 관세청(HM Revenue & Customs)과 이주자의 정보를 공유하고 있다.⁴¹⁹⁾

2. 영국 이민정책을 총괄 기관과 타 기관과의 협업관계

가. 이민정책 감독기관 외

국경이민독립감독관(The Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, ICIBI)은 영국 국경법(UK Borders Act 2007) 제48조에 의거하여 생겨난 조직으로서,

417) 다만, 영국 정부는 집계상의 어려움을 이유로 영토 내에 머무르는 ‘총 불법체류자 수’에 대한 공식통계를 제공하고 있지는 않다.

418) Home Office. 9 Feb 2023. "Impact assessment: Compliant environment: overarching equality impact assessment" <https://www.gov.uk/government/publications/compliant-environment-overarching-equality-impact-assessment/compliant-environment-overarching-equality-impact-assessment-accessible>

419) National Audit Office, "Immigration enforcement", 2020, p.29.

내무부 및 이민정책 수행에 관련되어 있는 이민·망명·국적 및 세관 기능의 효율성 및 효과에 대해 감시하고 의회에 보고하는 역할을 담당한다. 국경이민독립감독관(ICIBI)은 공적으로 임명되어 정부로부터 독립적인 지위에 있고, 영국 국경과 이민정책의 효율성 및 일관성을 향상하기 위하여 자유롭고 공정한 증거 기반의 감독을 실시한다. 국경이민독립감독관(ICIBI)이 영국 이민정책 시스템이 적절하게 작동하고 있는지에 대한 점검 결과를 보고하면, 내무부(Home Office)는 감독관의 감찰 결과에 대한 의견(responses)을 제출해야 한다.⁴²⁰⁾ 가장 최근에는 자발적으로 출국을 희망하는 외국 인범죄자(foreign national offenders, FNOs)들에 대한 조기퇴거제도(Early Removal Scheme, ERS)가 잘 운영되지 않음을 지적하였고, 내무부는 감독관의 권고안 중 일부를 받아들여 문제해결을 위한 진행 상황을 보고하였다.⁴²¹⁾ 이외에도 이주자 구급에 관한 사항, 소형보트를 타고 입국하는 이주민의 처리에 대한 사항, 외국인범죄자(FNOs) 처리, 특정 국가로부터 입국하는 사람들에 대한 대응, 가족결합, 농업분야 출입국관리 제도 점검에 대한 대응, BN(O) 비자 경로에 대한 내용, 비자처리에 관련된 사항, 출입국시스템에 대한 내용 등 내무부 책임으로 진행되는 모든 이민정책에 대하여 감독을 실시한다.

이 외에도 내무부에 이주 문제에 관한 자문을 제공하는 이민정책자문위원회(Migration Advisory Commission, MAC)가 있다.⁴²²⁾ 경제학자, 사회학자, 통계학자를 비롯한 연구원과 직원을 포함한 약 20명의 지원들이 위원회를 구성하고 있다. 이민정책자문위원회(MAC)는 이주가 다른 그룹에 영향을 미친다는 점을 고려하여, 거주자(resident population)의 이익에 부합하는 권장사항을 기반으로 자문내용을 생성한다. 내무부의 후원을 받지만, 시간에 제한되지 않고(non-time limited) 독립적(independent)이며 법률에 근거를 두지 않은(non-statutory) 공공기관이다. 위원회는 모든 범위의

420) Home Office, Border Force, and UK Visas and Immigration, "Home Office responses to inspection reports by the Independent Chief Inspector" <https://www.gov.uk/government/collections/responses-to-reports-by-the-independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration>

421) ICIBI, "Inspection report published: An inspection of the Home Office's operations to effect the removal of Foreign National Offenders", 2023. 6. 29. <https://www.gov.uk/government/news/inspection-report-published-an-inspection-of-the-home-offices-operations-to-effect-the-removal-of-foreign-national-offenders>

422) Migration Advisory Commission(MAC) 홈페이지 참조. <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>

증거를 고려하여 정책 권고사항으로 결론을 내린 뒤 내무부 장관에게 보고한다. 영국 정부는 2021년 비자시스템을 정비하면서 이민정책자문위원회(MAC)의 권고사항을 다수 반영하였다. 대표적으로 숙련근로자비자(Skilled worker route) 발급과 관련하여 고교 졸업생 이상(영국 기준 A-Level)의 학력의 가진 경우에도 일부 직종을 포함, 거주자 노동시장 테스트(Resident Labour Market Test, RLMT) 삭제, 그리고 부족한 직업군(Shortage Occupation List)을 조사 공표한 것을 들 수 있다.⁴²³⁾

나. 경찰협력

영국은 내무부(Home Office)에서 이민정책을 총괄하고 있지만, 불법체류를 다루는 문제에 있어서는 경찰행정력의 도움이 필수적이다. 국제적으로 유로폴(Europol)이 유럽 차원에서 불법 이민 네트워크를 감시하고 조직범죄를 예방하여 대응하는 중요한 역할을 담당한다. 유로폴 시스템은 인터폴(Interpol) 데이터베이스와 같이 각 국가에서 입력한 정보를 바탕으로 운영되는데, 영국은 국가형사정보국(NCIS)을 포함한 법집행 당국이 정보를 유로폴에 보내고, 또 유로폴의 정보를 이용하면서 상호작용하고 있다. 중대 범죄의 수사 및 기소에 있어서는 유럽연합 형사사법협력청(European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, Eurojust)과도 긴밀하게 협력한다.⁴²⁴⁾

2002년에는 이민범죄, 인신매매, 밀수에 대응하기 위하여 당시의 이민국(Immigration Service)과 국가범죄수사대(National Crime Squad)가 공동으로 이민국범죄팀(The Immigration Crime Team)을 출범하였고, 현재는 국가범죄청(National Crime Agency)으로 변경되었다. 이민집행부(Immigration Enforcement)와 국경수비대(Border Force)는 국가범죄청뿐만 아니라 경찰, 검찰청과도 협력하여 이민범죄에 대응함으로써 이민범죄가 야기하는 위험을 식별, 평가, 해결한다.⁴²⁵⁾

423) 장익현, “브렉시트 이후의 영국의 이민정책 변화에 대한 전망”, 한국이민정책학회, (2019). 281-282 참조.

424) House of Lords Select Committee on the European Union, “A Common Policy on Illegal Immigration”, November 2002. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldselect/187/187.pdf>

425) 영국국가범죄청(NCA) 홈페이지 참조. <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/> 지중해 지역과 영국을 통해 유럽으로 향하는 조직적인 범죄 집단 위협을 제거하기 위하여 ‘프로젝트 인비고(Project INVIGOR)’가 시행되었는데, 상기 기관들은 영국 내 태스크포스(taskforce)를 이끌고 있다.

다. 지역사회와의 협업

외국인들은 영국에 입국하기 위하여 영국비자·이민국(UKVI)에 필요정보를 제공하고 비자센터에 방문하여 생체정보 등의 등록을 마친 뒤 비자를 발급받는다. 영국에 입국 후에는 10일 안에 주소지 관할 지역의 우체국(post office)을 방문하여 BRP(Biometric residence permits)카드를 수령하게 된다.⁴²⁶⁾ BRP 카드에는 이름, 생년월일, 생체정보(지문 및 얼굴 사진), 비자상태 및 체류조건, 공공기금(public funds)에 접근할 수 있는 지에 대한 정보가 탑재되어 있다. 다만, 부동산을 임대할 수 있는 권한이나 일할 권리에 대한 정보는 포함되어 있지 않다.

영국의 이민자 통합은 사회통합을 실현하기 위한 별도의 국가기관이 존재하기보다는 지역사회에서 이민자들을 흡수하여 소화하는 것이 특징이다. 지역에 주소지가 있고 거주증(BRPs)을 발급받은 외국인들은 지역당국에 세금(council tax)을 납부해야 한다.⁴²⁷⁾ 이를 통해 이주자들은 무료로 지원되는 영국의 의료제도를 이용할 수 있고, 지역사회에서 제공하는 각종의 의료, 언어, 교육 콘텐츠에 접근할 수 있다. 거주지역, 수입, 기관에 따라 약간의 차이가 발생하기도 하지만, 외국인들은 기존의 사회보장제도에 편입되어 차등적으로 지원을 받는다.

지방정부에는 이민자 통합에 관한 법률적 의무를 기반으로, 이주자들을 포함하여 ‘공공기금(public funds)’에 접근이 어려운 사람들에게 적절한 서비스를 제공할 일차적인 책임이 있다.⁴²⁸⁾ 그러나 이러한 구조는 지방정부에 많은 부담을 발생시키는데, 중앙

426) 만약 영국에 체류신청 시 신분 증명을 위해 ‘UK Immigration: ID Check’ 앱을 이용하였다면 BRP카드를 받을 수 없다. BRP 카드 앞면에는 소지자의 디지털 얼굴 이미지, 이름, 비자만료 날짜, 비자 발급 장소와 날짜, 거주허가 타입, 거주 컨디션 및 스폰서 라이선스 넘버, BRP 번호, 소지자의 서명 등 8개의 정보가 드러난다. 뒷면에는 보험번호(National Insurance, NI)가 인쇄되어 있는 경우가 있지만, 발급날짜 및 비자 상태에 따라 달라질 수 있다. 또한 여권정보, 비자와 BRP 카드는 서로 연결되어 있기 때문에, 여권을 분실 또는 도난당했거나 비자 세부 정보가 변경된 경우에는 BRP 카드 재발급을 신청해야 한다.

427) 의회세(council tax)는 1991년부터 부동산 가치에 따라 평가 밴드로 분류되며, 이 밴드들은 부과되는 세금의 수준을 결정한다. 일부 부동산에 거주하는 경우 의회세를 면제 받을 수 있고, 저소득층의 경우 세금 지원을 신청할 수 있다. 의회세에 대한 평가는 국가기관인 VOA(Valuation Office Agency)에 의하여 5년 주기로 재평가된다.

428) 접수기반제 비자를 발급받아 영국에 체류 중인 이주자, 불법체류자 및 망명신청자들은 원칙적으로 영국의 ‘공공기금(Public Funds)’ 혜택 및 공공주택 임대 혜택을 받을 수 없다. 이것을 일컬어 ‘공공기금 청구 금지(no recourse to public funds, NRPF)’라고 한다. 공공기금의 내용에는 ‘소득지원(income support), 주거급여(housing benefit), 지방세 감액, 아동급여(child benefit), 통합공제(Universal Credit)’ 등이 포함되는데, 원칙적으로 이주자들은 이러한 서비스에 접근할

정부는 지방정부의 이민자 통합 역량을 보완하기 위하여 ‘NRPF Network(No Recourse to Public Funds Network)’를 통해 추가적인 지원을 제공한다. ‘NRPF Network’는 이민 신분으로 인해 혜택에 접근할 수 없는 빈곤가정, 성인, 아동의 복지를 보호하는 국가 네트워크로서, 지역사회가 노숙을 예방하고 아동 빈곤을 완화하며 이민자 통합을 촉진 비용을 효율적으로 사용할 수 있도록 지원한다. 지방정부는 ‘NRPF Network’를 통해 전략적 차원에서 단결된 의견을 제공하고, 지방정부협회(Local Government Association, LGA)에 의해 승인된 지침서를 발간하거나 전문가 훈련을 실시함으로써 중앙정부의 자금지원 및 정책 변경을 유도할 수 있다.⁴²⁹⁾ 내무부(Home Office)와 영국 전역의 지역당국은 이민 취약계층에 대한 데이터베이스(NRPF Connect database)를 관리함으로써, 증거를 기반으로 이민자들을 지원한다.

난민의 사회통합 정책은 내무부(Home Office)가 지방정부에 난민 및 망명신청자 지원 행정을 위임하고, 관심이 있는 지방정부(local government)가 ‘Regional Strategic Migration Partnerships(RSMP)’에 지원하여 프로그램을 운영하는 구조를 따른다. 지방의회(Councils)는 재정착 난민(resettled refugees)들이 새로운 지역사회에 성공적으로 동화될 수 있도록 돕고, 영국에 장기 거주하고 있으나 지위를 증명할 수 있는 문서를 가지고 있지 않은 영연방 시민들을 위하여 정보를 제공하며, 취약 아동에게 필요한 지원을 한다.⁴³⁰⁾

수 없다(Immigration and Asylum Act 1999, section 115). 다만, 지역 당국은 일부 이민가정에 공공기금(Public Fund)의 내용에 해당하는 사회적 서비스를 제공할 수 있는 재량을 갖기도 하는데, 특히 지방정부는 아동법(Children Act 1989)에 근거하여 자녀가 있는 ‘NRPF’ 사람들을 지원할 법적 의무를 갖는다. 이주민의 사회서비스에 대한 상세한 내용은 다음의 연구를 참고할 수 있다. 김유휘·이정은·신영규·임덕영·김경환·이지은. 2022. “이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구- 해외 주요국 사례분석을 중심으로” 한국보건사회연구원 연구보고서 2022-31. 101-102면 참조. ‘공공기금 청구 금지(no recourse to public funds, NRPF)’에 관한 상세한 내용은 다음의 자료를 참고. UK House of Commons Library, “No recourse to public funds”, 9 May 2023. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9790/CBP-9790.pdf>

429) NRPF Network 홈페이지 참조. <https://www.nrpfnetwork.org.uk/> ‘지방정부를 위한 지침서(Guidance for councils)’를 통해 성인 사회케어, 아동을 위한 서비스, 주거 및 복지, 노숙 및 빈곤을 완화하기 위한 지역 모범사례를 살펴볼 수 있다.

430) Local Government Association(AGA) 홈페이지 참조. <https://www.local.gov.uk/topics/communities/refugees-and-asylum-seekers/refugees-and-unaccompanied-children>

라. 유럽연합(EU)과의 협력관계

영국은 국민투표를 통해 EU 탈퇴를 결정한 지 3년 만인 지난 2020년 1월 31일 유럽연합을 공식 탈퇴하였다(이른바 ‘브렉시트(Brexit)'). 영국은 비셴겐국가(Non-Schengen EU states)로서, 1973년 EU 초석인 유럽경제공동체(ECC)에 합류한 이후에도 내부적 국경통제를 없앤 쉰겐협정(Schengen Agreement)을 체결하지는 않았다. 다만, 쉰겐정보시스템(SIS)을 이용할 수 있는 권리를 확보함으로써 국경관리와 이민정책에 있어서 유럽공동체와 협력적 관계를 유지해왔다.⁴³¹⁾ 그러나 영국이 브렉시트 이후에도 쉰겐정보시스템(SIS)을 기존과 같이 이용할 수 있을지에 대한 문제가 제기되었다.

유럽위원회(European Commission) 내 분과위원회인 ‘유럽연합 안보 및 정의 소위원회(EU Security and Justice Sub-committee)’는 20년 넘게 지속되었던 영국-EU 협조의 갑작스러운 중단으로 인해 유럽 국가들이 입게 될 피해와 불편함을 최소화하고자, 영국과 EU가 공조해온 다양한 정책 및 형사사법 조치에 대한 세부적인 내용을 협의하였다.⁴³²⁾ 출간된 보고서에 따르면, 영국은 승객정보(PNR)과 범죄자 DNA, 지문, 범죄

431) 유럽은 쉰겐협정(Schengen Agreement)을 통해 내부적 국경심사를 폐지하고 대외적으로는 공통의 출입국관리를 실시하는 정책을 채택해왔다. 유럽의 대표적인 국경관리시스템으로 쉰겐정보시스템(SIS II), 비자정보시스템(Visa Information System, VIS), 유럽지문정보감정시스템(Eurodoc) 등이 있다. 먼저, 쉰겐정보시스템(SIS)은 내부 국경 통제를 삭제한 상황에서 쉰겐 국가의 내부 보안을 유지하기 위해 마련되었다. 이는 경찰, 출입국당국, 사법당국 등이 실종자나 형사범죄와 관련된 사람, 물건, 쉰겐 지역에 입국하거나 체류할 수 없는 비EU 국적자에 대한 경보를 입력하고 참고할 수 있도록 한 대규모 정보 시스템(large-scale information system)이다. 쉰겐정보시스템(SIS) 협동적 범집행력의 초석으로서, 쉰겐 외부 국경 보호에도 상당한 기여를 한다. 현재에는 제2세대 시스템인 ‘SIS II’가 활용되고 있다. 비자정보시스템(VIS)은 매년 유럽연합 회원국에 비자를 신청하는 사람들에 대한 개인정보를 저장하는 시스템이다. 유럽지문정보감정시스템(Eurodoc)은 망명 문제를 다루는 더블린 규칙(Dublin Regulation)에 따라 유럽연합에 비호를 신청한 사람들의 지문정보를 저장한다. 유럽지문정보감정시스템을 제외하고는 국가 간 정보의 교환이 원칙적으로 가능하다.

최근에는 유럽국경감시시스템(European Border Surveillance System, Eurosur)이 활용되고 있는데, 이 시스템은 무인항공기, 정찰 항공기, 드론이나 해양센서 및 원격 감지 위성을 사용하여 유럽연합회원국으로 들어오는 불법 이민자를 추적하는 역할을 담당한다(Art. 1 of Regulation (EU) No 1052/2013 (EUROSUR Regulation). 표면상으로는 EU의 외부국경을 감시함으로써 초국경 범죄를 줄이고 스몰보트(small boat)를 타고 국경을 넘는 등 곤경에 처해 있는 사람들을 보호한다는 목적을 가지고 있지만, 실상으로는 권한 없이 유럽 국경을 넘어오는 사람들을 감시하고 이들에 대해 군사적인 제재를 가하는 것을 정당화한다. 유럽국경감시시스템(Eurosur)에 의해 수집된 정보는 국가조정센터(National Coordination Centre)에 모아지며, 각 국가의 센터는 어떤 정보를 누구에게 언제 공유할 것인지 결정할 수 있는 권한을 갖는다. 유럽의 출입국관리시스템에 관한 상세한 내용은 최효원, “국경관리의 법과 정치: 국가주권, 거버넌탈리티, 인권의 교차점에서” 연세대학교 법학과 박사학위논문, 2023, 107면 및 115면 참조.

기록을 다루는 EU 데이터베이스에 계속 접근할 수 있고, 유럽 체포 영장을 대체하는 범죄인 인도에 대한 협정(extradition arrangements)도 유지된다. 이외에도 법치주의와 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 및 데이터 보호 권리(data protection arrangements)에 관한 내용도 변동 없이 유지된다. 그러나 기존의 '생체인식 보시스템(SIS II)'에 접근할 수 있는 권한은 상실하게 되어, 수배자와 실종자를 포함한 데이터에 실시간으로 접근하는 것이 불가능해졌다.⁴³³⁾ 다만, 인터폴(INTERPOL)에 접근은 유지되는데, EU 회원국들이 SIS II에서 유통되는 정보를 'Interpol I-24/7' 시스템에 업로드하는 것이 더욱 중요해질 것으로 보인다.

3. 영국의 비자제도: 2021년 도입된 새로운 워크비자제도 중심

가. 도입배경

영국으로의 이주를 연간 10만 명 이하로 줄이고자 한 정부의 노력과 달리 2010년 이후 장기 이민은 매년 평균 20만 명 이상을 기록하였다.⁴³⁴⁾ 최근까지도 순 이민자 수는 지속적인 증가 추세를 보이고 있는데, 특히 2021년 7월부터 2022년 6월까지 12개월 동안 영국으로의 순 이민자 수는 504,000명에 도달하였다.⁴³⁵⁾ 다만, 이민자 수의 지속적인 증가에도 불구하고 영국에서 인력난(workforce shortages)은 심화되는 양상이며, 현재 필요인력의 발생은 운송업·도살업·농업 부분뿐만 아니라 반도체를

432) House of Lords European Union Committee(25th Report of Session 2019-21), "Beyond Brexit: policing, law enforcement and security", March 2021. pp. 23-36. <https://committees.parliament.uk/publications/5298/documents/52902/default/> 2020년 12월 영국과 EU는 무역 및 협력 협정(UK and EU agreed the Trade and Cooperation Agreement, TCA)에 합의하였다. 그 일환으로 TCA 제3부에서 경찰 및 형사 사법 조치에 대한 협력(Law Enforcement and Judicial Cooperation in Criminal Matters)을 논의하였다.

433) 'SIS II'는 기존의 'SIS I'의 다음 버전으로서, 자동 지문인식 시스템 및 안면정보 자동인식 뿐 아니라 DNA 판별 기술도 탑재되어 있다. European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice(eu-LISA), "SIS II", 2021. <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Large-Scale-It-Systems/Sis-Ii>

434) Foreign Policy(2020.2.21.), "Boris Johnson's New Immigration Rules Will Harm Britain's Economy". <https://foreignpolicy.com/2020/02/21/boris-johnsons-new-immigration-rules-will-harm-britains-economy/>

435) 영국 통계청(Office for National Statistics) 홈페이지 참조. <https://www.ons.gov.uk/> 최근의 이민자 수 증가는 대부분 유학생 및 홍콩에서 건너온 이주자들에 기인하는 것으로 평가된다. 우크라이나 전쟁, 탈레반의 아프가니스탄 재집권 등도 영국 내 이민자 증가에 영향을 미치고 있다.

비롯한 각 첨단기술 분야에까지 미친다. 이러한 영국 인력난의 배경에는 코로나 바이러스(COVID-19) 대유행으로 인해 다수의 인력이 영국을 빠져나간 것과 더불어 유럽연합(EU) 탈퇴로 비롯된 '사람의 자유로운 이동(free movement of people)'의 종식, 영국 내 부족한 노동력을 보충해주던 EU 시민들의 이동이 제한된 점이 중요한 원인으로 꼽히고 있다.

영국은 브렉시트가 결정된 이후, 순 이주자 수를 감소시키고자 하는 기존 정책의 연장선상에서 이민정책 정비에 들어갔다. 2020년 '이민과 사회안보조정법(Immigration and Social Security Co-ordination Act 2020)'을 통해 사회안보(social security) 관련한 EU의 규정을 수정할 수 있는 권한을 확보하였고, EU법에 따라 주어졌던 자유로운 이동(free movement) 및 EU에서 파생된 다른 권리를 종료하였으며, 이민과 관련된 EU법을 폐기한다고 선언하였다.⁴³⁶⁾ 2021년에는 새로운 점수기반의 비자발급시스템(New point-based immigration system)을 도입하여, 유럽연합 출신의 이주자들도 비유럽연합 국가로부터 이주하는 사람들과 동등하게 조건을 갖추어 영국에 입국하도록 설계하였다. 한편, 영국 국적(overseas)을 가진 홍콩인을 지원하는 새로운 내용의 비자제도(BN(O) Visa) 도입,⁴³⁷⁾ 새로운 글로벌 모빌리티 지원, 숙련노동자·글로벌인재·보건 및 돌봄노동자 유입 지원을 통해 현재 영국의 인력난 해결을 위한 행동에 착수하였다. 2022년 3월에는 고도인재(High Potential Individual, HPI) 및 스케일업(Scale-up) 경로를 포함하여 사회변혁을 일으킬 수 있는 잠재적 인재를 유입할 수 있는 다양한 비자제도를 도입하였다.⁴³⁸⁾ 이하에서는 영국에서 시행하는 새로운 이민정책 가운데 주요한 워크비자(work visa)를 중심으로 살펴본다.⁴³⁹⁾

436) Immigration and Social Security Co-ordination Act 2020, part 1, section 1.

437) BN(O) Visa를 통해서 주거 지원 및 저소득층에게 주어지는 다양한 혜택을 부과하는 공적자금(public fund)을 받을 수는 없고, 규정에 따른 별도의 혜택(benefits)을 신청할 수 있다.

438) 현재 영국 비자제도에 대한 일괄적인 정보는 아래의 사이트를 참고. UKVI, "The UK's points-based immigration system: an introduction for employer" 25 Feb. 2022. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-points-based-immigration-system-employer-information/the-uks-points-based-immigration-system-an-introduction-for-employers>

439) 따라서 학생비자(Student visa)의 내용은 이 보고서에서는 포함하지 않는다. 기존 시스템 아래에서 'Tier 4'의 학생비자는 새로운 제도에서 '학생비자(Student visa)'로 유지되었다.

» [표 3-4] 영국 새로운 비자제도와 거주유형 (2021)

유형	구성		
워크비자 (Work Visas)	후원필요 (Sponsored)	숙련근로비자(Skilled worker visas) 스케일업비자(Scale-up visa) 헬스케어종사자비자(Health and Care worker) 자선사업가비자(Charity Worker visa) 크리에이티브 워커 비자(Creative Worker visa) 국제협정비자(International Agreement visa) 운동선수비자(Sports person visa) 종교비자(Minister of Religion visa) 임시근로비자(Temporary work visa) 청년모빌리티비자(Youth mobility scheme visa)	
		후원불필요 (Unsponsored)	인재비자
	비즈니스비자		혁신비자(Innovator visa) 창업비자(Start-up visa)
	졸업비자		졸업비자(Graduate Visa) ⁴⁴¹⁾
영주, 거주 (Residence)	기간에 제한을 두지 않은 체류허가(Indefinite Leave to Remain, ILR) 귀화(British Naturalisation) EU 정착제도(EU Settlement Scheme, EUSS) 시민권(British Citizenship)		
가족비자 (Family Visas)	배우자비자(Spouse visa) 파트너비자(Unmarried Partner visa) 부양비자(Dependant visa) 아동부양비자(Child Dependant visa) 성인부양가족비자(Adult Dependant Relative visa) 영국조상비자(UK Ancestry visa)		
학생비자 (Student Visas)	학생비자(Student Visa)		

나. 새로운 점수제 비자 시스템(new points-based system)

영국은 토니 블레어(Tony Blair) 노동당 정부가 집권했던 1998년부터 10년 동안 다수의 이민정책을 정비하였다.⁴⁴²⁾ 대표적으로는 2008년부터 도입한 ‘점수제 기반의

440) 세계 50위권 대학 졸업생에게 2-3년간 자유롭게 구직 활동을 할 수 있도록 허가하는 고도인재비자(High Potential Individual, HPI) 제도로서 2022년 5월부터 도입되었다. <https://www.gov.uk/high-potential-individual-visa>

441) 졸업비자(Graduate visa)는 영국에서 학생비자로 공부를 마친 뒤에도 일정 기간 거주를 허용하면서 영국에서 일할 수 있는 권리를 보장하므로 ‘워크비자(work visa)’로 분류하였다. 관련 내용은 후술한다.

442) 블레어 정부 때 시행된 여러 이민정책에 관한 내용은 다음의 자료를 참고할 수 있다. 최서리, “유럽연합(EU) 확대시기 영국의 이민정책 변화와 EU 탈퇴(Brexit)”, 이민정책연구원 이슈브리프, (2019.03)

비자 시스템(points-based immigration system)'을 들 수 있다. 점수제 비자 시스템은 기존에 배정된 점수표를 모든 사증 신청자들에게 동등하게 적용하여, 항목에 따라 산정된 점수를 기반으로 비자 발급 여부를 결정하는 제도이다. 이 제도는 영국으로의 입국을 공정하고 투명하게 관리하고 비자 발급 절차를 객관적이고 단순하게 설계함으로써 노동시장에 유연하게 대처하고자 도입되었다. 기존에 80여 개에 달하던 체류자격 종류를 통합하여, i) (Tier 1) 고급숙련인력(Highly skilled worker) ii) (Tier 2) 영국 내 특정한 회사에 고용된 숙련인력(Skilled worker) iii) (Tier 3) 일시적 노동력 보충을 위한 저숙련인력(Low skilled worker) iv) (Tier 4) 학생(student) v) (Tier 5) 제한된 기간의 임시노동인력(Temporary workers) 5개의 그룹으로 분류하고, Tier 2부터 Tier 5 유형의 비자를 신청하는 사람들에게는 입국을 위하여 정부로부터 승인을 얻은 회사로부터 '후원인증서(Certificate of Sponsorship, CoS)'를 발급받도록 하였다. 특히, 'Tier 2' 비자는 EU/EEA 외의 국적을 가진 숙련근로자를 영국으로 데려오기 위한 비자 범주로서, 시장 수요에 따라 고용주가 필요인력을 모집할 수 있도록 하였다.⁴⁴³⁾ 영국은 브렉시트 이후의 상황을 반영하여 기존 이민시스템을 정비하기 시작하였고, 2021년 '새로운 점수기반 이민제도(new points-based immigration system)'를 도입하였다.⁴⁴⁴⁾⁴⁴⁵⁾ 브렉시트는 사실상 유럽연합 시민들의 '자유로운 이동'의 종료를 의미하는 것이었고, 이러한 내용이 새로운 이민제도에 반영되었다.

새로운 제도 아래에서 영국의 노동력 풀은 다음 [그림 3-17]과 같다. 고용주의 후원

443) House of Commons Library, "The UK's points-based system for immigration" 9 July 2018. Tier 3에서 Tier 5에 해당하는 사람들은 영주권을 신청할 수 없었다.

444) House of Commons Library, "The UK's new point-based immigration system", 22 September 2022. 영국의 점수제 비자제도(points-based immigration system)는 호주식 포인트 시스템(points system)인 'Skilled Independent route'와 다르다. 호주 시스템에서는 고용주가 지원자에게 일자리 제안을 요구하지 않고, 지원자는 계획하는 직업보다는 주로 개인의 특성에 기반하여 지원한다. 이에 반해 영국 시스템에서 지원자는 일반적으로 영국 내무부(Home Office)의 승인을 받은 영국 회사에서 근무해야 하며, 고용주는 지원자들에게 일자리를 제안하면서 후원인증서(Certificate of Sponsorship, CoS)를 제공한다. 만약, 영국에서 자영업 또는 사업을 하게 되는 경우, 숙련노동비자를 신청하기 전에 파트너는 이미 영국에서 사업을 등록하고 스폰서 자격증을 받은 상태여야 한다. 배우자가 가족은 후원자가 될 수 없으므로, 그들이 사업을 등록한 경우 IAS 또는 배우자의 사업 파트너가 후원관리시스템(Sponsorship Management System: SMS) 사용자가 되어 비자 신청을 위한 후원인증서(CoS)를 발급해야 한다.

445) 현행 영국 비자제도에 대한 보다 상세한 내용은 UK 정책백서(Policy Paper) 참조. GOV.UK, Policy Paper, "Statement of changes in Immigration Rules", HC 813. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/928751/CCS001_CS1020373376-001_Statement_of_changes_in_Immigration_Rules_-_HC_813__PRINT_.pdf

(Sponsored)이 필요한 경로는 i) 계절근로자(Seasonal agricultural workers) ii) 숙련 근로자(Skilled workers route) iii) 임시근로자(Temporary worker route) 3가지이고, 나머지는 스폰서십 없이(unsponsored)도 발급이 가능하다.

» [그림 3-17] 영국의 노동력 풀(UK Labor pool)



출처: GOV.UK, UK Visas and Immigration

(1) 장기근무경로(long-term work route)

이전의 시스템은 전반적으로 이민을 제한하는 것을 목표로 하였지만 새로운 시스템은 장기근무경로(long-term work route)을 통해 입국하는 인력, 즉 숙련노동자(skilled worker)에 대하여는 더 개방적인 입장을 선택하였다.⁴⁴⁶⁾ 아래의 <표 3-5>는 기존 'Tier 2'에 해당하는 숙련노동자에 대한 점수 기준표이다. 기준은 필수(mandatory)와 협상가능(tradable)한 기준으로 나누어진다. 신청자에게는 초청하는 고용주로부터 후원인증서(CoS)를 발급받을 것, 해당하는 기술을 갖출 것 그리고 B1 레벨 이상의 언어능력을

446) 이전 시스템에서 'Tier 2 (General)' 비자로 분류되던 장기근무경로(long-term work route)는 새로운 'Skilled Worker route'로 대체되었다. 이 비자는 동일한 고용주 아래 근무할 것을 요구하므로, 고용주 변경을 희망하는 경우 새로운 비자를 신청해야 한다.

갖추는 것이 필수적으로 요구된다. 이 비자를 발급받고자 하는 외국인들은 항목별로 배정된 점수를 합산하여, 기준점인 70점을 충족시켜야 한다.⁴⁴⁷⁾

» [표 3-5] 숙련노동자 비자(Skilled Worker route) 점수 기준 (2021. 1.)

Mandatory points criteria	Points awarded
1. Job offer from approved sponsor	20
2. Job at appropriate skill level (middle-skilled or above)	20
3. English language skills at level B1	10
Tradable points criteria	
4. Salary (per year)	
- £20,480 or at least 80% of the going rate for the profession (70% if new entrant) OR	0
- £23,040 or at least 90% of the going rate for the profession OR	10
- £25,600 or at least the going rate for the profession OR	20
- £20,480 in an eligible health/education job that meets the relevant national pay scale	20
5. Other	
Non-STEM PhD in subject relevant to the job OR	10
STEM PhD in subject relevant to the job OR	20
Job in a shortage occupation OR	20
Applicant is a new entrant to the labour market	20
Maximum points available	90
Threshold to qualify	70

Source: Migration Observatory, "The UK's 2021 points-based immigration system", p. 4.

아래의 <표 3-5>는 달라진 새로운 숙련노동비자(Skilled Worker route)의 내용을 구 버전과 비교해 놓은 자료이다. 이전 시스템에서는 비유럽연합 국가의 시민들은 대졸 직업군에서 일하기 위하여 최소 30,000파운드의 급여를 받아야 영국으로 올 수 있었으나, 변경된 제도 아래에서는 해당 분야에서 최소 25,600파운드의 연봉을 받는 경우 비자를 받을 수 있다.⁴⁴⁸⁾ 예전에는 RQF(Regulated Qualifications Framework) 레벨 6부터 신청이 가능했지만, 새로운 제도에서는 RQF 레벨 3(영국 A레벨에 해당함)로 하향 조정됨으로써 이 루트에 해당하는 직업 수가 증가하였다.⁴⁴⁹⁾ 새로운 제도

447) 이 보고서에서는 지면의 제한으로 인해 '숙련노동비자(Skilled Worker route)' 점수표만 정리 하였지만, '새로운 포인트 기반의 이민제도(new points-based immigration system)' 아래 실시되는 모든 루트는 지원자에게 각 기준에 따라 70점을 충족시킬 것을 요구한다.

448) 만약 STEM관련 박사학위를 가지고 있는 경우 급여 최저 요건은 10-20% 낮아질 수 있다.

449) 숙련노동자의 상세 직업 코드는 다음의 사이트를 참고. UKVI, "Skilled Worker visa: going

아래에서는 영국으로 이주할 수 있는 숙련노동자의 수에 제한이 없고, 정착을 위해 더 높은 급여기준을 충족할 필요가 없으며, 워크비자를 계속 연장하는 경우 영국에서 무한정으로 거주할 수 있다. 숙련노동자(Skilled Worker) 비자는 최대 5년까지 유효하며, 이 기간이 지나면 기간에 제한을 두지 않은 체류허가(Indefinite Leave to Remain, ILR)를 신청함으로써 영주권을 얻거나 1년 후 영국 시민권을 신청할 수 있다. 숙련노동자 비자 신청 시에는 625파운드에서 1,423파운드 사이의 신청비용 및 연간 624파운드의 건강보험료(NHS)를 지불해야 하고, 12개월 이상 거주한 국가에서 최근 10년간 범죄 기록 인증서를 제공해야 한다.⁴⁵⁰⁾ 발급과 관련된 모든 조건들은 EU 시민들에게도 동일하게 적용되는 것으로 설계하였다.⁴⁵¹⁾

▶▶▶ [표 3-6] 기존 Tier2 (General) 비자와 새로운 숙련노동비자(Skilled Worker route) 비교표

	Tier 2 (General) (기존)	Skilled Worker (2021)
Required for EU citizens to work long-term?	No	Yes
Skill threshold	High-skilled (graduate level)	Middle-skilled (A-level or equivalent)
Salary threshold	£30,000 per year or the going rate for the occupation, whichever is higher	£25,600 per year or the going rate for the occupation, whichever is higher
Maximum period of stay	6 years	No maximum period
Cooling off period ⁴⁵²⁾	1 year	None
Resident Labour Market Test (RLMT) ⁴⁵³⁾	Yes	No
Cap	Yes: £20,700 per year	None
Settlement salary threshold (정산급여)	£35,800	Usually £25,600 or the 'going rate'
Total cost of typical route to settlement	For more than 3 years: £5,791.40	or more than 3 years: £6,911.40

rates for eligible occupation codes" 7 Aug 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/skilled-worker-visa-going-rates-for-eligible-occupations/skilled-worker-visa-going-rates-for-eligible-occupation-codes>

450) 예를 들어, 신청자가 28세라면, 18세가 된 이후 최소 12개월 동안 머물렀던 국가들의 범죄 기록 증명서를 제공해야 한다. 만약 18세 생일 이후 일본과 인도에 각각 최소 12개월 이상 체류했다면 양국의 전과를 제시해야 한다.

451) 다만, EU, 스위스, 노르웨이, 아이슬란드 또는 리히텐슈타인 출신으로서, 2020년 12월 31일까지 영국에 거주하기 시작했다면 'EU 정착제도 (EU Settlement Scheme: EUSS)'를 신청할 수 있고 영국에서 일하기 위해 숙련노동비자가 필요하지 않다.

	Tier 2 (General) (기존)	Skilled Worker (2021)
Employer requires Sponsor Licence(후원인증서)	Yes	Yes
Employer pays Immigration Skills Charge	Yes	Yes

출처: Migration Observatory, "The UK's 2021 points-based immigration system", p. 8.

(2) 인재 유입을 위한 경로(Investor, Business development, Talent Category)

오늘날 첨단산업 및 제4차 산업 분야 종사자를 위한 인재 전쟁이 미국, 유럽뿐만 아니라 전 세계적으로 확산되고 있는 가운데, 각 국가는 자국의 제조업을 육성함과 동시에 새로운 창업을 유도하는 정책을 전개하고 있다.⁴⁵⁴⁾ 영국도 기존 비자정책을 정비하여 인재 유입을 위한 일련의 제도들을 도입하였다. 대표적으로 '신규 창업비자(Start-up Visa Work for Self-sponsorship, 이하 '창업비자(Start-up Visa)라 한다')'가 있다. 영어능력을 갖추고 비즈니스 아이디어가 혁신적이며 새로운 것임을 증명할 수 있는 경우 신청이 가능하다. 이 비자는 2년간 체류를 보장하고 가족을 동반할 수 있다. 다른 비자와 달리 창업 비자는 한 번만 발급이 가능하고 연장할 수 없지만, 나중에 '혁신비자(Innovator Visa)'로 전환이 가능하다. 다만, 창업 비자(Start-up Visa)를 통해서 영주권을 신청할 수 없고, 이 비자로 체류한 기간은 체류 요건에 기여하지 않는다는 제한이 있다. 창업비자 신청 시 스타트업 단독 창업자 또는 공동 창업자로 등록이 가능하다.⁴⁵⁵⁾

이와 유사한 경로로 '혁신비자 제도(Innovator Visa Work for Self-sponsorship,

452) 기존 제도에서는 'Tier 2'비자로 근무하다가 연장을 희망하는 경우 1년간의 '냉각기간(cooling-off)'을 요구하였다. 그러나 새로운 제도에서는 냉각기간을 삭제하였기 때문에 이민 근로자는 비자를 계속 연장하여 휴지기간 없이 일할 수 있다.

453) 기존 제도에서는 고용주가 해당 분야에 외국인을 채용하기 전에 28일 동안 해당 구인(job position)을 광고함으로써 먼저 '거주자 노동시장 테스트(Resident Labour Market Test, RLMT)를 거쳐야 했는데, 새로운 제도 아래에서는 이러한 제한을 삭제하였다.

454) 서울경제 (2023. 4. 20.) "고급 인재에 두 팔 벌리는 세계 각국...앞다퉀 이민 정책 완화" <https://www.sedaily.com/NewsView/29ODK0VSMW>

455) 영국에서 스타트업을 구축하려면 적어도 18세가 되어야 하며, 영국 보증기관(UK endorsing body)의 확인이 필요하다. 승인 기관은 영국 고등 교육 기관(UK higher education institution)이거나 이전에 영국 기업가들을 지원했던 사업 조직(business organisation that previously supported UK entrepreneurs)이 될 수 있다. 2021년 기준 보증기관(UK endorsing body) 목록은 아래의 사이트를 참고. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-points-based-immigration-system-employer-information/the-uks-points-based-immigration-system-a-n-introduction-for-employers>

이하 ‘혁신비자(Innovator Visa)라 한다’⁴⁵⁶⁾가 있다. 이 경로는 기존의 ‘Tier 1 - Entrepreneur’ visa를 대체한 것으로서, 신청 시 최소 50,000파운드의 투자자금이 필요하다. 혁신비자는 3년간 유효하고 3년 연장이 가능하며, 법률에 따라 3년 이후 ‘기간에 제한을 두지 않은 체류허가(indefinite leave to remain, ILR)’를 신청할 수 있다.⁴⁵⁶⁾ 혁신비자의 신청을 위해서는 18세가 되어야 하고, 최소 50,000파운드의 투자자금을 가지고 있어야 하며, 영어로 말하고 일고 쓸 수 있는 능력을 입증해야 한다. 만약, 공동 이사(co-directors)들이 있는 경우, 각 50,000파운드를 투자할 수 있다는 것을 보여야 한다. 이 비자는 영국에서 혁신적이고 확장 가능한 사업을 ‘시작’하는 사람들을 위한 것으로서, 이미 사업체를 설립하여 실행하고 있는 사람들이 기존 비즈니스를 혁신하고자 하는 사람들에게는 적용되지 않는다. 또한 참신함에 자체가 중요하므로, 어떤 부문들의 경우는 잘 대우받지 못하는 편향성을 나타내기도 한다.⁴⁵⁷⁾ 이와 같은 창업비자(Start-up Visa)와 혁신비자(Innovator Visa)는 비자신청 시 후원자가 필요 없는 ‘자기보증 비자(Self-Sponsored Visa)’로 분류된다. 그러나 승인을 받기 위한 요건이 까다롭기 때문에, 특정 산업에 대해 지식·기술·경험을 가지고 있는 경우 앞서 살펴본 ‘숙련노동비자(Skilled Worker Visa)’ 중 ‘자체후원(Self-Sponsorship)’ 경로를 택할 수도 있다.⁴⁵⁸⁾

아울러 영국은 고도인재(High Potential Individual, HPI)비자를 도입하였다.⁴⁵⁹⁾ 최근 5년 동안 자격을 갖춘 대학(2개 이상의 목록에 올라온 상위 50위 대학)으로부터 졸업자격을 취득한 사람들에게 최소 2년 이상 체류할 수 있는 허가를 준다. 이 비자는 2년간 유효하며, 박사학위 또는 다른 자격이 있는 경우 3년간 유효하다. 만약 영국에 더 오래 머물고자 하는 경우에는 비자를 연장할 수 없으나, 숙련노동비자(skilled

456) 무기한 잔류(indefinite leave to remain, ILR) 권한을 가진 사람들은 정부가 제공하는 공적자금(public fund) 및 복지혜택을 받을 수 있다.

457) 과거의 기업가 경로와 터키 기업가들을 위한 ECAA제도는 폐지되었다.

458) 2022년에는 총299건의 혁신비자(Innovator Visa) 신청이 승인되었다. Home Office, “Immigration system statistics- year ending March 2023”, Data_Vis_ D02.

459) 고도인재(High Potential Individual, HPI)루트의 전신은 기존의 ‘Tier 1’ 비자인데, 이를 통해 입국한 이민자의 수는 상대적으로 적었다. UKVI, “High Potential Individual Visa”. <https://www.gov.uk/high-potential-individual-visa>; 2022년 기준 50개 대학의 리스트는 다음의 사이트를 참고. UKVI, “High Potential Individual visa”. <https://www.gov.uk/government/publications/high-potential-individual-visa-global-universities-list/high-potential-individual-visa-global-universities-list-2022>;

worker visa)와 같은 다른 비자로 전환할 수도 있다. 학생비자를 받을 수 없는 경우에만 가능하며, 중요한 주제를 연구하는 경우 ATAS(Academic Technology Approval Scheme) 인증서가 필요하게 될 수 있다. 일자리를 찾거나 자영업, 자원봉사 등이 가능하지만, 연금을 수급할 수 있는 자격은 주어지지 않는다.

이외에도 과학, 인문학, 공학, 예술 및 디지털 기술 분야에서 인정받는 글로벌 리더 및 잠재력이 있는 개인을 유치하기 위하여 ‘글로벌인재경로(Global Talent route)’를 설계하였다.⁴⁶⁰⁾ 해당 분야에서 수상을 한 경력이 있거나, 자신의 분야에서 리더 또는 잠재적 리더임을 증명할 수 있는 경우 신청이 가능하다. 그리고 과거 2008년에서 2012년 사이에는 영국에서 학위를 취득한 이후 취업을 할 수 있는 비자제도(이른바 ‘학위 후 취업비자(post-study work visa)’)가 있었는데, 이것이 ‘졸업자 경로(Graduate route)’라는 명칭으로 재도입되었다. 영국에서 학위 취득 후 2년 또는 박사학위를 취득한 경우 3년 동안 영국에 머물 수 있고, 적합한 직업을 찾아 숙련노동비자(Skilled Worker route)로 전환할 수 있다.⁴⁶¹⁾

(3) 임시취업비자(Temporary Work Visa)

기존의 ‘Tier 5’ 비자는 임시취업비자(Temporary Work Visa)로 변경되었다. 이 비자는 최대 12개월 내에서 영국에서 일할 수 있도록 허용하며, 자선사업가비자(Charity Worker visa), 크리에이티브 워커 비자(Creative Worker visa), 국제협정비자(International Agreement visa), 종교인비자(Religious Worker visa) 및 계절근로자비자(Seasonal Worker visa) 등 다양한 유형이 있다. 이중 크리에이티브 워커 비자(Creative Worker visa)는 영국에 와서 크리에이티브 분야에서 일하기를 원하는 외국인을 위한 것으로서, 연기자, 배우, 댄서, 음악가 또는 영화 제작 등이 포함된다. 크리에이티브 워커 비자는 기존의 ‘임시 근로자 - 크리에이티브 및 스포츠 비자(Creative and Sporting visa (T5) scheme)’을 대체하였다. 고용주의 후원인증서(CoS)를 받아 12개월 동안 영국에 체류할 수 있으며 동일한 고용주 아래 체류기간 연장이 가능하다.

460) 글로벌인재경로(Global Talent route)는 과거 ‘Tier 1 (Exceptional Talent)’에 해당하는 범주이다. UKVI, “Apply for the Global Talent visa”. <https://www.gov.uk/global-talent/switch-to-this-visa>

461) UKVI, “Graduate visa”. <https://www.gov.uk/graduate-visa>

계절근로자 비자는 시범적으로 운영되는 유형으로서 2019년 3월에 시작되었다. 식용원예(edible horticulture) 분야 및 가금류 생산업 등에 발급하며, 최대 6개월간 체류를 허용한다.⁴⁶²⁾ 한 연구에 따르면, 2019년 대비 2021년 계절별 노동력 부족 현상이 발생하였고, 46%의 농부들이 11% 이상의 노동력 부족을 겪었으며, 농가 인력채용도 11% 더욱 어려워졌음을 밝혔다.⁴⁶³⁾ 영국 정부는 계절 근로자에게 부여된 비자 쿼터(quota)를 2019년 2493건에서 2021년 3만 건으로 늘렸고, 2022년에는 4만 건으로 증가시켰다고 발표하였다. 2023년 3월 기준으로 전년 대비 10%(+3,148) 증가한 35,122명에게 계절근로자 비자가 발급되어,⁴⁶⁴⁾ 영국 계절노동자 비자는 수급을 고려하여 탄력적으로 운영되고 있음을 추정할 수 있다.

다. 영국의 새로운 비자정책 특징

영국의 새로운 비자제도 정비로 인하여 첫째, 기존 자유로운 이동이 허락되었던 유럽 연합 국적자들이 사실상 이민 통제의 대상이 되어 비유럽연합 시민들과 동등하게 대우받게 되었다. 영국은 2008년 5단계(5-tier) 점수제 비자제도(points-based immigration system)를 도입할 당시에 EU 국가 밖에서 유입되는 이민자를 제한하는 것을 목표로 하였던 것과 유사하게, 2021년 새로운 점수제 기반 이민제도(points-based immigration system)는 EU 시민의 영국 입국에 제한을 가했다. 특정 집단에 대한 규제는 다른 국가의 시민들을 다수 유입하는 촉매가 될 수 있다. 아직 충분한 시간이 흐르지 않았기 때문에 선부른 평가는 어렵지만, 2022년 영국 ‘워크비자(work visa) 발급 통계’에 따르면 인도 출신(Indian nationals)이 전체 워크비자 승인의 1/3을 차지했다.⁴⁶⁵⁾

462) 계절근로자 비자는 브렉시트 시점 이후의 점수기반 이민시스템에서 유일한 부문별(sectorial) 비자이다. 농업계절 노동자의 90% 이상이 이 비자를 소지하고 있다. 영국에서는 식용원예 분야의 노동력 부족이 브렉시트 이후 더욱 중대한 이슈가 되고 있다. House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee(EFRA), “Labour shortages in the food and farming sector”, 29 March 2022. <https://committees.parliament.uk/publications/9580/documents/162177/default/>

463) Roxana Barbulescu(University of Leeds), “Seasonal workers Ethical migration routes, migrant rights and labour shortages”, The Future of Immigration in the UK, PPE(Public Policy Exchange) Webinar. 6 June 2023.

464) Home Office, National statistics, “Why do people come to the UK? To work”, 25 May 2023. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-march-2023/why-do-people-come-to-the-uk-to-work>

새로운 점수기반제도가 언어구사 능력을 필수적으로 요구하고 있는바, 일반적으로 영어구사능력을 갖춘 인도 출신들의 진입은 상대적으로 수월해지는 반면, 장기적으로는 유학생 및 농장업·도살업 등을 보충해 온 계절노동자·프리랜서 등 비영여권 EU 국가 시민들의 유입은 줄어들 것으로 예측된다.

둘째, 장기근무경로(long-term work route), 즉 숙련노동비자(Skilled Worker route) 영역에 있어 광범위한 자유를 허용하였다. 이 비자 영역에 해당하는 급여요건과 RQF 레벨을 낮춤으로써, 돌봄노동을 포함하여 더 다양하고 많은 직업군이 자격을 얻을 수 있게 되었다. 또한 영국에 실질적으로 노동력 부족이 발생하는 직업군(Shortage Occupation Lists)에 노동력 공급 차질을 최소화하고, 거주기간 상한을 제거하여 장기 거주를 희망하는 경우 ‘cooling-off’ 기간 없이도 영국에 연속적으로 체류할 수 있게 하는 등 불필요한 제한을 삭제하였다.

셋째, 새로운 제도는 과거의 ‘고용 기반 시스템(employment basis system)’을 유지하였다. 현행 제도 하에서 숙련근로자 경로를 채택하기 위해서는 영국에 개인을 후원하는 고용주가 있어야 하고, 고용주는 면허(sponsor license)가 필요하다.⁴⁶⁶⁾⁴⁶⁷⁾ 고용주가 변경되는 경우 새로운 비자 신청을 해야 하는 스폰서십(Sponsorship) 제도를 기반으로 한 일련의 절차들은 이주자의 입국을 지연시키는 원인이 되기도 하지만, 이는 고용주가 선택한 사람들을 받아들이겠다는 의지를 표명한다.

4. 시사점

가. 이민정책 관할 조직

최근 한국에서는 이민정책을 관장할 수 있는 컨트롤타워의 설립을 두고 열띤 논의

465) Home Office, “Immigration System Statistics- year ending March 2023”. <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-system-statistics-year-ending-march-2023/why-do-people-come-to-the-uk-to-work>

466) 영국 비자 제도에서 포인트 기반 시스템 내에 특정 범주가 있다. 예컨대, 학생비자, 배우자 비자, 영국에 조부모가 있다는 것을 증명하여 비자를 발급받는 경우, 고용주의 후원이 불필요하다. 또한 우크라이나나 홍콩에서 건너온 사람들을 위한 비자 카테고리들이 도입되었는데, 이는 포인트 기반 시스템 밖에 있으나 고용을 허가한다(그림 3 참고).

467) 한편, 호주의 시스템은 특정한 일자리에 지원할 것을 요구하지 않으며, 초점은 지원자의 나이, 경력 그리고 그들의 학력에 맞추어져 있다.

가 전개되고 있다. 영국은 내무부(Home Office)에서 이민정책을 총괄하고 그 아래 하위 기관이 존재한다. 각 기관은 국경관리, 비자발급, 불법체류 관리 및 강제추방 집행의 업무를 담당한다. 이러한 이민정책 조직 구조를 안정화하기까지 여러 차례의 변화가 있었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 현재 영국 내무부(Home Office)에서 담당하는 업무는 우리나라 법무부 출입국외국인정책본부의 업무와 대부분 일치한다. 다만, 지방정부가 사회통합 및 지원업무를 담당하는 영국과 달리 우리나라는 여성가족부 주관으로 시행되는 사업이 많다.⁴⁶⁸⁾⁴⁶⁹⁾ 또한 외국인 노동정책은 고용노동부에서 담당하는 구조를 따른다는 점에서 이민정책 전체를 관할하는 컨트롤타워가 있는 영국과는 상이하다.

내무부(Home Office)에서 이민정책에 대한 전체의 의사결정을 하는 영국식 구조는 국경관리·사회통합·외국인 노동력관리라는 측면에서 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, ‘고용주가 필요인력을 직접 선택한다’는 스폰서십(sponsorship) 제도와 어우러져 정부는 비교적 발 빠르게 고용주의 수요를 반영하여 비자 쿼터를 조정할 수 있게 해준다. 둘째, 영국 입국 후 각 지역으로 퍼져나간 이주자 사회통합을 지방정부에서 담당함으로써, 이주자에 대한 중복적인 지원을 줄이고 필요시 중앙정부가 개입하여 자원의 효율적인 분배를 가능하게 한다(예: NRPF Network). 영국의 이주자 지원은 이주자가 결혼이민자이건 외국인노동자이건 그 지위와 무관하게 동일한 기준에 따르며, ‘공공기금(Public Fund)’으로 분류되는 내용을 제외하고는 일정한 의무를 담당하는 조건으로(예: 납세) 시민과 동등하게 교육이나 의료와 같은 사회적 서비스에 접근할 수 있도록 해준다.⁴⁷⁰⁾ 셋째, 이민정책에 대하여 별도의 독립적 감독기관을 갖추고 있는 영국식

468) 예컨대, 우리나라는 2008년 ‘다문화가족지원’을 제정하여 국제결혼을 통해 입국하는 결혼이민자가정에 별도의 지원을 한다. 이는 우리보다 앞서 이민정책을 시행한 다른 국가들에서도 찾아보기 어려운 방식이다. 신선미, “이민자(다문화가족) 통합에 관한 외국의 입법동향”, 『법학연구』vol.46, 전북대학교 부설법학연구소, (2015), 271면.

469) 영국은 중앙정부 차원에서 보건·사회적돌봄부(Department of Health and Social Care)와 교육부(Department of Education)가 각 성인과 아동의 사회적 돌봄을 담당하지만, 실제 서비스 제공은 지방정부의 관할 아래 진행된다. 주거서비스의 경우에도 지방정부는 자체적으로 임대주택(Social Housing)을 포함한 사회주택 공급 계획을 수립할 수 있는 재량이 있다. 김유휘·이정은·신영규·임덕영·김경환·이지은, “이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로”, 한국보건사회연구원 연구보고서 2022-31, (2022), 92면.

470) 난민인정자는 영국 시민권자와 마찬가지로 모든 사회적 서비스를 받을 수 있다. 김유휘, “영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석”, 한국보건사회연구원 국제사회보장리뷰 (2023 여름호), 25, 64면.

시스템은 이민집행국(IE)과 영국비자·이민국(UKVI)·국경수비대(Border Force)의 전문성을 보강하고, 정보교류의 중요성에 대한 경각심을 갖게 한다. 이민집행국(IE)과 영국비자·이민국(UKVI)은 각 업무에 따라 취합된 정보를 내무부에 올린다. 내무부는 이민정책과 관련된 일체의 업무에 대해 국경이민독립감독관(ICIBI)의 감독을 받으며, 감독관은 이민정책에 관하여 조사된 내용을 의회에 보고한다. 만약 이주자에 대한 정보의 수집이 제대로 진행되지 않거나 정보가 해당 기관에만 머물러 있는 경우, 감독관에 의한 비판의 대상이 되고 개선을 촉구 받는다. 우리나라와 같이 이민정책의 주요 업무가 각 부에 분산되어 있는 구조에서는 부처 간 정보공유가 원활하게 이루어지지 않을 수 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위하여 영국식 독립적 이민정책 감독기관을 두는 것을 고려할 수 있다.

나. 비자제도

영국의 기존 비자제도는 고용주 중심의 시스템(고용자들이 외국인 근로자에게 ‘sponsorship’을 발급)으로 진행되고 있음에도 불구하고, 고용주가 성실한 근로자를 더 고용하고 싶어도 스폰서십 기간에 매여서 비자를 연장할 수 없다는 문제가 있었다. 기존 제도에서는 ‘Tier 2’ 비자로 근무하다가 연장을 희망하는 경우 1년간의 ‘냉각기간(cooling-off)’을 요구함으로써 일단 출국을 해야 하는 제한이 있었고, 장기적 거주를 희망하는 근로자들도 영주권을 받지 않는 한 다시 본국으로 나가야 한다는 점에서 고용관계의 단절이 발생했다. 이러한 시스템은 사회에 동화되어 적극적으로 생활하고자 하는 이민자들의 사기를 저하할 우려가 있다. 영국은 브렉시트 이후 2021년 시행된 ‘새로운 점수 기반의 이민제도(new points-based immigration system)’에서 필요인력의 고용단절을 막고 원활한 순환을 가능하게 하는 방향으로 비자제도를 개편하였다.

순환적인 비자제도를 설계하는 것은 매우 중요하다. 우리나라에서 다수 발급되는 E-9 비자를 받은 외국인 근로자는 9년 8개월이 지나면 돌아가야 하며, 그 과정에서 불법체류자가 다수 발생하기도 한다.⁴⁷¹⁾ 최근 법무부는 정주가 가능하고 가족 초청이

471) 예컨대 4년 10개월간 체류한 외국인 노동자는 사업주가 재고용을 희망하는 경우에도 반드시 출국한 뒤 재입국 절차를 거쳐야 한다. 이후 4년 10개월 더 일할 수 있으므로, 총 9년 8개월 일할 수 있게 된다.

가능한 E-7-4 숙련기능인력의 장기취업비자의 수를 3만 5천 명으로 늘린다고 발표하였다.⁴⁷²⁾ 영국도 고용주가 동일하게 유지된다는 조건에서, 숙련노동비자(Skilled worker route)를 발급받은 외국인이 장기적으로 근무를 희망하는 경우 제한 없이 취업 비자를 연장할 수 있는 방향으로 정책을 개선하였다. 장기적으로 체류할 의지를 갖고 있고 노동력 제공이 국가의 경제발전에 기여하며, 지역사회에 원만하게 통합되어 살아가는 외국인들에게 장기거주 할 수 있는 기회를 열어주는 방향성은 매우 고무적인 변화로 보인다.

현재 세계의 각국은 글로벌인재를 유치하기 위한 경쟁에 돌입해 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 영국은 고도인력의 확보를 위하여 다양한 비자정책을 실시하고 있다. 그러나 고질적인 비자발급 행정 지연의 문제로 말미암아 그 정책의 중요성이 퇴색할 우려도 제기된다. 바람직한 제도가 마련되었다 하더라도 그 도관이 막힘없이 유지될 수 있도록 세부적인 사항들을 정비하는 것이 필요하다. 예컨대, 먼저 유학비자로 들어와 있는 학생들이 장기적으로 대한민국에 체류하며 일할 수 있도록 순환적 비자 시스템을 마련해야 한다. 필요인력에 대해 신속하게 비자를 발급해주고, 희망하는 사람에 대해서는 비자의 변경도 가능하도록 지원하며, 특정 군에 대한(예: 이공계 학생들) 맞춤형 지원도 요구된다. 영어로 의사소통이 가능한 행정인력을 확보하고 글로벌 스탠다드(global standard)에 맞는 문서를 사용하거나 가족 거주에 대한 편의를 제공함으로써, 유능한 인재들이 장기거주로 연결될 수 있도록 섬세한 정책의 설계가 필요하다.

제6절 | 스웨덴

2010년도 스웨덴의 외국출생 인구는 1백3십3만여 명 정도였는데, 2010년의 경우 스웨덴으로 이민을 한 외국인의 주요 이유로는 노동이민 21%로 가장 많았고, 가족결합이 20%, 거주이전의 자유와 관련한 EU/EEA 법에 따른 이민이 18%, 학생 이민이 14%,

472) 법무부(체류관리과) 보도자료(2023. 8. 24. 일자), “① 숙련 인력, ② 유학생, ③ 첨단분야 우수 인재 비자 킬러규제 혁파”.

난민으로 이민이 12% 등의 순으로 이민이 이루어졌다.⁴⁷³⁾

2016년 스웨덴 이민 인구로는 외국출생 인구 총인구 1백 6십 7만여 명 중⁴⁷⁴⁾ 서아시아 지역 이민자가 39만여 명, 북유럽 지역 이민자가 30만여 명, 남유럽 지역 이민자가 21만 여 명, 동유럽 지역 이민자가 18만여 명, 동아프리카 지역 이민자가 13만여 명, 남아시아 지역 이민자가 8만 8천여 명 등의 순으로 많은 이민이 이루어졌다.⁴⁷⁵⁾

국가별로는 2019년도 외국출생 인구 총인구 1백 9십 5만여 명⁴⁷⁶⁾ 중 시리아가 19만여 명, 이라크가 14만여 명, 핀란드가 14만여 명, 폴란드가 9만여 명, 이란이 8만 여명, 소말리아가 7만여 명 등의 순으로 스웨덴에서 많은 외국인의 출생지의 현황을 살펴볼 수 있다.⁴⁷⁷⁾

2020년도에는 전체인구 1천 36만여 명 중⁴⁷⁸⁾ 스웨덴의 외국 출생인구로는 2020년도에 2백 1만여 명을 넘어서고 있다. 2022년도는 전체 인구 1천 54만여 명 중 외국 출생인구는 2백 8만여 명에 달하여⁴⁷⁹⁾ 전체인구의 19%에 이른다고 할 수 있으며 외국 출생인구는 현재까지 지속적으로 증가하고 있는 추세에 있다.

스웨덴이 많은 이민자를 받아들이고 지역적으로 또는 국가적으로 어떻게 조직을 구성하여 관련 기관협력과 정책방안을 마련하였는지 살펴보는 것은 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

473) https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_to_Sweden (검색일:2023.10.27.)

474) Foreign-born population of Sweden from 2009 to 2022
<https://www.statista.com/statistics/548939/foreign-born-population-of-sweden/#:~:text=Published%20by%20Statista%20Research%20Department%2C%20Jun%201%2C%202023,and%201.42%20million%20ten%20years%20earlier%20in%202012.> (검색일:2023.10.30.)

475) https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_to_Sweden (검색일:2023.10.27.)

476) Foreign-born population of Sweden from 2009 to 2022
<https://www.statista.com/statistics/548939/foreign-born-population-of-sweden/#:~:text=Published%20by%20Statista%20Research%20Department%2C%20Jun%201%2C%202023,and%201.42%20million%20ten%20years%20earlier%20in%202012.> (검색일:2023.10.30.)

477) https://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_to_Sweden (검색일:2023.10.27.)

478) Population of Sweden (2023 and historical)
<https://www.worldometers.info/world-population/sweden-population/> (검색일:2023.10.30.)

479) Foreign-born population of Sweden from 2009 to 2022
<https://www.statista.com/statistics/548939/foreign-born-population-of-sweden/#:~:text=Published%20by%20Statista%20Research%20Department%2C%20Jun%201%2C%202023,and%201.42%20million%20ten%20years%20earlier%20in%202012.> (검색일:2023.10.30.)

1. 스웨덴 이민청의 임무와 성격

가. 스웨덴 이민청의 임무

스웨덴 이민청은 스웨덴에 정착하거나, 방문하거나, 스웨덴 시민권을 취득하거나 또는 박해로부터 보호받기를 원하는 사람들의 신청을 심사하고 있다. 스웨덴 이민국의 임무에는 난민 심사기간 동안 난민 신청인들의 숙식에 필요한 지원금을 제공하는 것이 포함되며, 특히 보호자 비동반 아동의 경우에는 난민 심사가 진행되는 동안 지자체에서 해당 아동의 보금자리 마련을 담당하고 있다. 체류자격을 부여 받은 난민 인정자에게는 지자체 및 의회에 국가 보상금이 지급되며, 2016년부터 지자체에서 담당하고 있다. 여러 국제 협약을 포함한 스웨덴 정부의 법률 및 규정에 따라, 신청인들의 심사여부가 결정되는데, 난민 신청자와 관련하여 스웨덴 이민국은 여러 관계기관과 협력하고 있다.⁴⁸⁰⁾

나. 스웨덴 이민청의 독립적 성격과 좋은 서비스

스웨덴 이민청은 스웨덴의 이민 정책을 수립하는 스웨덴 의회와 정부로부터 위임받은 기관으로서, 스웨덴 국민을 대표하여 선출된 정치인들과 우리가 준수해야 할 규칙을 결정한다. 필요시, 법원이 법령을 해석한다. 매년 정부로부터 주어진 목표와 미션, 세출예산 지침에 따라, 스웨덴 이민청을 운영한다. 스웨덴 이민청은 스웨덴 이주 현황 및 전망에 대해 매년 여러 차례 정부에 보고한다.⁴⁸¹⁾

스웨덴 이민청은 이민청장과 이민정책심의관이 이끄는 기관이다. 스웨덴 이민청은 3개의 지역과 수많은 부서로 구성되어 있으며 많은 독립적 기능을 수행한다. 거주 허가를 위한 신청처리 조직은 3개의 주요 절차로 구분되는데, 망명과 허가 및 서비스의 3가지 절차이며 이러한 주요 절차에 여러 개의 하부절차가 존재한다.⁴⁸²⁾

480) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html>
 (검색일: 2023.04.26.)

481) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html>
 (검색일: 2023.04.26.)

482) Migrationsverket Our Organization
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation.html>
 (검색일: 2023.03.20.)

스웨덴 이민청에 연락하는 사람은 그들의 신청이 제출되는 때로부터 하부 절차 전반에 걸쳐 그들에게 필요한 지침과 서비스를 얻는다는 것은 매우 중요하다. 스웨덴 이민청의 목적은 좋은 서비스와 처우를 제공하는 것은 스웨덴 이민청의 모든 활동의 구성부분이라고 할 수 있는데, 이러한 이유로 스웨덴 이민청은 지원 서비스를 위한 특별한 절차라고 할 수 있다.⁴⁸³⁾

내부 감사, 내부 조사, 안전과 이민청 기금관리는 모두 독립적인 기능을 가지는데 사무총장에게 직접적으로 보고하도록 되어 있다. 이민청의 등록전화는 202100-2163이고 공식 이메일은 migrationsverket@migrationsverket.se을 사용하고 있다.

다. 인권보장

스웨덴의 이민정책과 규정은 스웨덴이 서명한 국제 협약에 기반을 두고 있으며, 그 중에서도 유엔(UN) 인권 선언은 스웨덴 이민정책의 핵심 요소입니다. 난민의 경우, 망명권(망명을 신청할 권리) 보호와 관련이 있다. 유엔(UN) 인권 선언 이외에도, 유럽연합(EU) 안팎으로 국제 협약을 체결하였으며, 이러한 협약은 입법 내용에 영향을 미치고 있다.⁴⁸⁴⁾

2. 스웨덴 이민청의 지역조직

스웨덴 이민청의 운영 활동은 3개의 지리적 지역으로 조직되어 있는데, 그것은 북부, 서부, 남부이다. 각 지역은 망명자를 접수하고 거주 허가를 위한 다른 형태의 신청을 검토하는 단위조직들이 존재한다. 운영활동들은 국가 운영부서를 역시 포함한다.⁴⁸⁵⁾

483) Migrationsverket Our Organization
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation.html> (검색일: 2023.03.20.)

484) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html> (검색일: 2023.04.26.)

485) Migrationsverket Regional organization
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation.html> (검색일: 2023.03.20.)

» [그림 3-18] 스웨덴 이민청 지역분류도

MIGRATIONSVERKET REGIONINDELNING

2023-02-01

TECKENFÖRKLARING

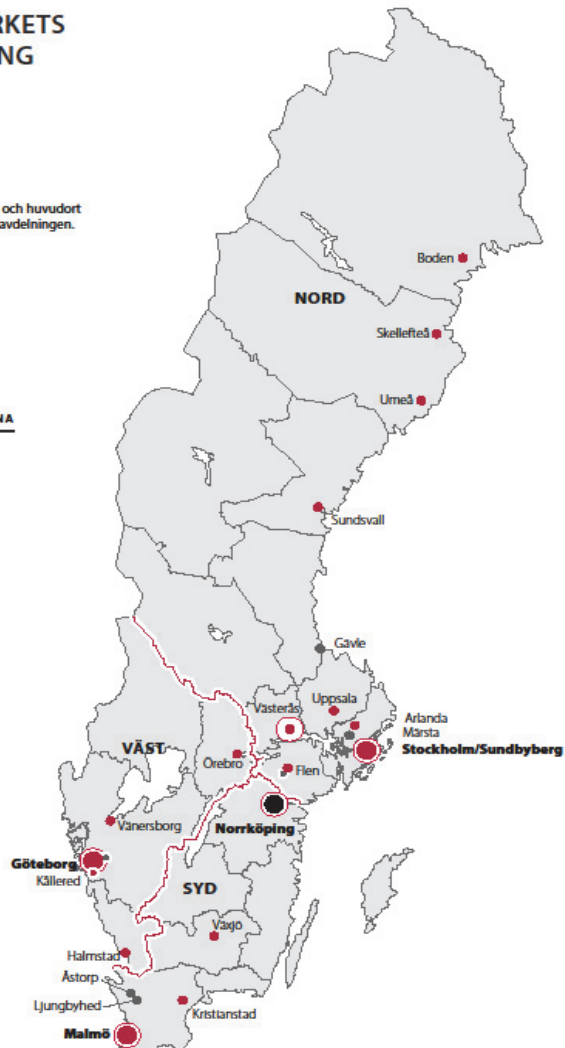
- Myndighetens huvudkontor och huvudort för den nationella operativa avdelningen.
- Nationellt servicecenter
- Regionens huvudort
- Ort
- Förvar

LÄNSFÖRDELNING I REGIONERNA

Region Nord:
Norrbottens län
Västerbottens län
Jämtlands län
Västernorrlands län
Dalarnas län
Gävleborgs län
Uppsala län
Västmanlands län
Stockholms län
Södermanlands län
Gotlands län

Region Väst:
Värmlands län
Örebro län
Västra Götalands län
Hallands län

Region Syd:
Östergötlands län
Jönköpings län
Kalmar län
Kronobergs län
Blekinge län
Skåne län



출처 : 스웨덴 이민청 지역분류 (Migrationsverket REGIONINDELNING)
<https://www.migrationsverket.se/English.html> (검색일:2023.4.25.)

3. 스웨덴 이민청의 본사

스웨덴 이민청 본사는 상부 관리직, 감독·사무직, 운영활동 지원부서 등으로 구성되는데 이는 다시 디지털화와 개발부서, 기획부서, 법무부서, 소통부서와 인력부서 등으로 나누어 업무를 하고 있다. 이민청 본사는 노르셰핑(Norrköping)⁴⁸⁶에 위치한다.

가. 이민청 상부관리직

스웨덴 이민청 상부관리직은 조직의 전략적 운영을 위해 포럼을 구성한다. 이민청 사무총장과는 별도로 상부관리직은 지역의 상층부에 해당하는데, 디지털화와 개발책임자, 국가 운영부서, 의사소통부서, 법무부서, 기획부서와 인력자원부 등을 포함한다. 상부관리직은 정부에서 임명하는 부사무총장을 역시 포함하고 있다. 스웨덴 이민청 홈페이지에는 12명의 심의관을 사진과 함께 게재하고 있는데, 남성이 5명 여성이 7명으로 구성되어 있다.

현재 사무총장은 Mikael Ribbenvik, 부사무총장은 Inga Thoresson Hallgren, 인력자원부 국장은 Mari Mild, 남부 스웨덴 지역국장은 Fredrik Bengtsson, 서부 스웨덴 지역국장은 Sanela Ovcina, 북부 스웨덴 지역국장은 Veronika Lindstrand Kant, 디지털화와 개발부 국장은 Marcus Toremar, 안전부 국장은 Patrik Salino, 국가 운영부 활동국장은 Sara Åhman, 법무국장은 Carl Bexelius, 의사소통부 국장은 Linda Widmark, 기획부 국장은 Annika Gottberg 등으로 소개하면서 국내외 대표 전화번호/0771-235 235 (+46 771 235 235)와 이메일을 제시하여 업무를 수행하고 있다.⁴⁸⁷

나. 자문위원회

자문위원회는 이민청활동 모니터링에 책임이 있고 이민청 사무총장을 지원한다. 이민청 사무총장은 자문위원회의 의장이 된다. 자문위원회는 정부가 임명하는데, 현재 9명이 임명되어 있으며 정당별로 구성되어 있는데, 8명은 국회의원이고 1명은 시의원이다.

486) 스톡홀름에서 서남쪽으로 약 2시간 거리에 위치

487) Senior Management

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation/Senior-Management.html> (검색일: 2023.03.22.)

- 자유당 FP, Mauricio Rojas, member of Parliament 국회의원 1명,
- 중앙당 C, Jonny Cato, member of Parliament 국회의원 1명,
- 스웨덴 민주당 SD, Ludvig Aspling, member of Parliament 국회의원 극우 1명,
- 녹색당 MP, Annika Hirvonen, member of Parliament 국회의원 1명,
- 기독교 민주당 KD, Camilla Rinaldo Miller, member of Parliament 국회의원 1명,
- 온건당/보수당 M, 총 2명:
 Jessica Rosencrantz, member of Parliament 국회의원 1명,
 Patric Åberg, City Counsellor 시의원 1명,
- 스웨덴 사회민주노동당(구 사민당) S, 총 2명.
 Ola Möller, member of Parliament, 국회의원
 Zara Leghissa, member of Parliament, 국회의원⁴⁸⁸⁾

다. 윤리위원회

(1) 특별구성조직으로서 윤리위원회와 구성

스웨덴 이민청은 정부가 임명하는 윤리위원회를 가지고 있다. 윤리위원회는 자문역할을 하는데, 사무총장이 윤리적 문제와 관련하여 본 위원회에 자문을 요청할 수 있다.

이민청에 대한 법령 규정은 윤리위원회를 이민청의 특별구성조직으로 언급하고 있는데, 규정의 16장은 다음과 같이 기술하고 있다(2019:502). 스웨덴 이민청은 윤리위원회를 가지고 있다. 이 위원회는 이민청이 윤리적 고려가 관계될 수 있는 운영을 어떻게 구성하고 디자인해야 하는가의 문제와 관련한 요청에 답변을 제공해야 한다. 이 위원회는 7인 이상이 되어서는 안 되며, 정부는 정해진 임기로 위원회의 의장과 다른 구성원들을 임명한다(2019:1177).

이민청 사무총장은 윤리위원회에 의견을 요청할 수 있다. 윤리위원회는 서면으로 답변을 하고 질문과 답변은 이민청 홈페이지에 게재가 된다.⁴⁸⁹⁾

488) The Advisory Council
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation/The-Advisory-Council.html> (검색일: 2023.03.22.)

(2) 윤리위원회의 역할과 임무

첫째, 실무적 이슈에 관련한 윤리적 평가를 내리기 위한 지원 인력과 운영을 제공하고 둘째, 이민청 정부차원의 그리고 다른 결정권자의 윤리적 활동에 대해서 의사소통적 관점에서 업무인과 운영을 지원하며 셋째, 공공행정의 투명성에 기여하는 것이 그것이다.⁴⁹⁰⁾

4. 스웨덴 이민청의 업무원칙

가. 동등한 대우와 존중

스웨덴 이민국은 가능한 한 모든 이주민들에 대한 동등한 대우와 존중을 위해 노력합니다. 모든 사람은 법에 따라 동등하고 합법적으로 조사/심사를 받을 권리가 있습니다. 법의 적용 역시 예측 가능하고 일관성이 있어야 한다. 스웨덴 이민국에서는 모든 사람들의 신청서를 각각 개별적으로 심사하며, 신청인들은 신청서에 명시된 정보를 다양한 방법으로 증명해야 합니다. 최종 심사 결정을 내리기 전, 신청인들의 여건 및 상황을 정확하게 이해하고 파악하고자 노력한다. 이는 누군가 국가를 떠나야 할 경우에 특히 중요하기 때문이다. 난민 신청의 경우, 우리 스웨덴 이민국에서는 신청인들의 모국에 대한 이해뿐만 아니라, 모국 내 지역적 상황도 고려한다.

나. 법적 확실성과 예측가능성

신청인은 이민국의 심사결과에 관해 항소할 수 있으며, 항소 시에 이민법원에서 법령해석을 행한다. 이민법원은 법적 실체로서, 스웨덴 법령해석에 대한 최종 결정권을 가지고 있으며, 이민법원과 함께 스웨덴 이민국은 스웨덴 이민과 관련된 법적 기반을 지속적으로 마련한다. 이러한 법령해석은 많은 사건들을 지속적으로 평가할 수 있도록 법률 지침을 제공한다. 이와 동시에, 신청서 제출부터 심사 및 결정에 이르기까지 심사진행 과정에서 법적 확실성과 예측 가능성을 보장한다.⁴⁹¹⁾

489) The Ethics Council

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation/The-Ethics-Council.html> (검색일:2023.03.23.)

490) The Ethics Council

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation/The-Ethics-Council.html> (검색일:2023.03.23.)

5. 스웨덴 이민청의 인권존중

가. 이민정책의 중심 가치로서의 인권

인권 존중은 스웨덴의 기본적인 가치이며, 유엔(UN)의 세계인권선언을 스웨덴 이민 정책의 중추 역할을 한다. 인권은 모든 사람에게 적용되는 것으로, 모든 사람은 자유롭게 태어나 자신의 삶에 대한 결정권을 가지는 것을 기본적인 이념으로 합니다. 인권에는 차별금지, 표현의 자유, 여성과 아동의 권리, 종교 및 사상의 자유, 교육의 권리, 건강의 권리 등이 포함된다.

나. 인권실현으로서 차별금지와 동등한 대우

스웨덴 이민국은 다양한 이유로 스웨덴에 정착하거나 보호받기를 원하는 개인이 제출한 신청 심사 시, 인권을 존중한다. 각 신청서는 법에 따라 명확하고 공통된 절차를 기반으로 심사되어야 하고, 이민국 관계자(직원)들과 대면할 시 어느 누구도 차별 대우를 받아서는 안 된다.

또한, 스웨덴 이민국에서는 이미 체류허가를 받았으나 여러 가지 이유로 본국(모국)에 돌아가기를 희망하는 사람들을 지원하고, 추방 결정을 받은 사람들이 자발적이면서 존엄한 방식으로 스웨덴을 떠날 수 있게 돕는 책임이 있다.

여러 기관에 비해 스웨덴 이민국에서는 인권 보장에 대한 큰 책임을 가지고 있다. 특히, 추방이 결정된 사람을 추방할 때까지 억류 또는 구금되는 등 이와 같은 경우에 개인의 권리와 자유에 관한 문제가 드러나게 된다.

다. 차별대우 금지관련

차별대우 근절에 적극적으로 대응하는 것은 인권을 실현하기 위한 노력의 자연스러운 부분이다. 스웨덴 차별금지법(Swedish Discrimination Act)은 무엇이 차별에 해당하는지, 해당하지 않는지를 규정하고 있다. 차별방지 보호법으로 규제되며, 차별이 발생하게

491) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html>
 (검색일:2023.4.26.)

된 배경과 원인 및 이유에 따라 달라진다. 법률에 명시된 차별요인으로는 성별, 성 정체성 및 표현, 인종(민족), 종교 및 사상, 장애, 성적 지향, 나이 등이 있다. 차별을 받지 않는 것이 인권이며, 모든 사람을 동등하게 대우하는 것이 민주주의이자 성평등의 근본이다.

스웨덴 이민청은 이민국에 허가를 신청하는 여성, 남성, 소녀, 소년 등 모든 성적 지향과 관련 없이 동등한 대우를 받고 동등하게 처리되도록 성평등 주류화를 위해 적극적으로 노력하고 있는데, 즉, 그들이 누구인지, 어디에서 왔는지에 관계없이 모든 사람을 동등하게 대우한다.⁴⁹²⁾ 스웨덴은 다른 국가의 시민이라도 선거일 30일 전에 인구 등록에 3년 이상 연속적으로 등록이 되어있다면, 자동으로 선거명부에 등록되고 우편으로 투표카드를 받게 되며, 시나 구(county)에 선거할 자격이 부여된다.⁴⁹³⁾ 두 부모 모두 외국인 태생의 경우(45%) 한 부모가 외국인 태생인 경우(52%)보다 시 투표에서 낮은 투표율을 보이고 있다.⁴⁹⁴⁾

라. 폭력과 인신매매 금지

폭력은 불평등의 상징으로, 성평등 주류화를 위해서는 여성에 대한 폭력을 종식시켜야 한다. 폭력이란 누군가가 타인을 위협, 상해, 협박 행사하거나 불쾌감을 제공하여 원하지 않는 일을 하게 하거나 원하는 일을 못하게 하는 것을 말하며, 개인의 행위뿐만 아니라, 명예라는 이름하에 행해지는 집단적인 행위 모두 해당된다. 스웨덴 이민국은 여성에 대한 남성의 폭력과 명예와 관련된 폭력을 방지하기 위해 노력하고 있다.

인신매매는 종종 국경을 넘어 발생하는 범죄로, 스웨덴 이민국에서는 인신매매 방지를 위해 적극적으로 노력하고 있다. 인신매매 피해자는 성적 및 노동 착취 등을 포함한 다양한 목적으로 착취당한다. 이에, 스웨덴 이민국은 운영·규정 범위 내에서 인신매매가 의심되는 피해자를 발견하고, 경찰 및 사회복지기관 등 여러 기관에 이러한 상황을 보고한다.⁴⁹⁵⁾

492) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html>
 (검색일:2023.4.26.)

493) The right to vote in Sweden
<https://www.norden.org/en/info-norden/right-vote-sweden> (검색일:2023.07.10.)

494) Voting Behavior of Immigrants and Their Children in Sweden
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2021.1933294> (검색일:2023.07.10.)

6. 스웨덴 이민청의 체류허가

스웨덴에 정착하고자 하는 비유럽권 국가의 국민은 체류허가를 신청해야 하며, 스웨덴에서 체류허가를 받는 데는 여러 가지가 있다. 이를테면, 스웨덴에서 일하거나 공부하려는 경우, 가족과 함께 살기 위해 가족 곁으로 이사하거나 전쟁 또는 박해로부터 보호를 받는 경우 등 여러 가지 이유가 있다.

스웨덴에서 체류허가를 받았다는 것은 스웨덴에서 생활하고 거주할 권리가 있음을 의미하며, 체류허가는 영구적이거나 임시적일 수 있다. 영구 체류허가는 스웨덴에 거주하는 동안 유효하나, 중대한 범죄를 저질렀거나 다른 국가에 정착했는지와 같은 특수한 상황에서만 철회될 수 있다. 임시 체류허가는 정해진 기간 동안 유효하며, 스웨덴에 체류하는 요건이 충족될 경우에는 연장할 수 있다.⁴⁹⁶⁾

가. 스웨덴 내에 가족이 거주하는 경우

비유럽권 국가의 국민이 스웨덴 내 가족과 함께 살기 위해 이주하기 위해서는 체류허가가 필요하다. 여기서 말하는 가족이란, 배우자, 등록된 파트너 또는 동거인 및 18세 미만의 자녀를 의미하며, 성인 형제자매 또는 성인 자녀의 부모일 경우에는 일반적으로 가족 구성원으로서 체류허가를 받을 수 없다.

또한, 스웨덴에 거주하고 있는 사람은 스웨덴 시민이거나 영주권자 또는 난민 신분으로 임시 체류허가를 소지한 사람이어야 한다. 더욱이 스웨덴에 거주하고 있는 사람의 경우, 반드시 본인 자신과 체류허가를 신청하는 가족 구성원 모두를 부양할 수 있어야 한다는 생계유지능력 요건이 있다.⁴⁹⁷⁾

495) The Mission of the Migration Agency
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission.html>
 (검색일:2023.4.26.)

496) Different reasons for seeking a residence permit
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

497) Different reasons for seeking a residence permit
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

나. 근로자 및 사업자로 거주하는 경우

스웨덴에서 일하기 위해 이주하고자 하는 경우, 스웨덴 내 직장에서 취직을 해야 하며, 고용주는 고용인과 동반 가족을 부양할 수 있는 임금을 제공해야 한다. 스웨덴에서 창업하거나 3개월 이상 사업할 계획이 있는 경우에도 체류허가를 받아야 하는데, 이 경우 최초 2년 간 본인 자신과 가족을 부양할 수 있는 생계유지능력을 입증할 수 있어야 한다.⁴⁹⁸⁾

다. 학생 신분으로 거주하는 경우

스웨덴에서 3개월 이상 공부하기를 희망하는 사람은 체류허가가 필요하며, 체류허가 신청하기 위해서는 우선 스웨덴의 전일제 학습 과정에 합격한 사람이어야 한다. 또한, 신청인은 학업기간 전반에 걸쳐 본인 자신을 스스로 부양할 수 있다는 생계유지능력을 입증해야 한다. 고등학생 및 교환학생의 경우에는 예정된 학업기간 동안 생활 가능한 자금이 있다는 것을 입증해야 한다.⁴⁹⁹⁾

라. 망명이나 난민 등 보호 요청을 하는 경우

신청인의 모국으로부터 박해를 받거나 박해 또는 비인도적 대우를 받을 위험에 처한 경우, 스웨덴에 망명(난민) 신청을 할 수 있다. 망명(난민) 신청자는 스웨덴에 입국하여, 국경 경찰 또는 스웨덴 이민국의 신청 부서 중 한 곳에 신청서를 제출해야 한다. 유엔(UN) 난민협약에 따라 난민으로 간주되는 사람이나 유럽연합(EU) 규정에 따라 “보충적 보호(subsidiary protection)”가 필요한 사람에게 체류허가가 발급된다. 매년 수많은 난민들이 스웨덴 재정착 프로그램을 통해 스웨덴으로 이주할 수 있는 기회를 제공받고 있으며, 스웨덴에 재정착하기 위해서는 유엔 난민기구(UNHCR, UN’s Refugee Agency)에 등록되어 있어야 한다.⁵⁰⁰⁾

498) Different reasons for seeking a residence permit
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

499) Different reasons for seeking a residence permit
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

500) Different reasons for seeking a residence permit

마. 스웨덴 방문 허가 또는 비자

90일 이상 스웨덴을 방문하고자 하는 비유럽권 국가의 국민은 방문 허가가 필요하며, 방문을 위한 체류허가 기간은 최대 1년까지 신청할 수 있으나 일반적으로 6개월을 넘지 않는다. 스웨덴 방문기간이 3개월 미만의 경우, 체류허가가 필요하지는 않으나 비자가 필요할 수 있다. 비자는 한 국가에 일시적으로 입국하여 90일 동안 체류할 수 있는 허가증이다. 스웨덴 또는 유럽연합(EU)과 비자면제협정을 체결한 국가의 국민은 무비자로 스웨덴에 입국할 수 있다.⁵⁰¹⁾

바. 유럽 연합 시민은 거주허가 신청 불필요

유럽연합(EU)의 시민은 체류허가 신청 없이 스웨덴에서 일하거나, 공부하거나 또는 거주할 권리가 있다. 유럽연합(EU) 시민이 거주허가 없이 스웨덴에 체류할 수 있는 권리를 거주권이라고 하며, 거주권은 근로자, 사업자, 학생 또는 스웨덴에서 생활하기에 충분한 생계유지능력을 갖춘 사람들에게 적용된다.⁵⁰²⁾

7. 법과 규제

스웨덴 이민청의 미션은 법률과 규정, 스웨덴 정부의 매년 예산편성 지침에 따라 운영되며, 스웨덴 이민청은 연례 보고서와 분기별 이민 현황 및 전망에 관해 정부에 보고한다. 스웨덴 이민청은 매년 정부로부터 목표, 예산 및 예산 배분방법 등이 명시된 예산편성 지침에 따라 운영된다. 또한, 스웨덴 이민국은 연례 보고서를 통해 이민국의 활동을 보고하며, 스웨덴으로 입국하는 이민 현황 및 전망을 발표하고 의견을 제시한다.⁵⁰³⁾

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

501) Different reasons for seeking a residence permit

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

502) Different reasons for seeking a residence permit

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Different-reasons-for-seeking-a-residence-permit.html> (검색일:2023.05.02.)

503) Laws and regulations

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Laws->

법과 규제는 스웨덴으로 입국하는 이민에 초점을 맞춰 적용을 받는다. 스웨덴 이민국은 신청자의 모국 상황 및 기타 여러 가지 여건을 고려하여 결정을 내린다. 한 가지 중요한 기능인 스웨덴 이민청의 Lifos는 모국 정보에 대한 데이터베이스로, 사법적 고려사항도 포함되어 있다. 스웨덴 이민청은 이민국으로서 준수해야 하는 법률과 규정을 보완하는 권고안을 발표하며, 이러한 규정은 스웨덴 대사관, 지자체, 고용주 등에게 도움이 된다.⁵⁰⁴⁾

8. 스웨덴 이민청과의 협업 기관

가. 협업 네트워크

이민 관련 업무를 수행하기 위해 스웨덴의 여러 주체들이 참여하고 있으며, 스웨덴 이민청에서는 이민과 관련하여 스웨덴의 여러 기관과 협력하고 있다.

스웨덴 이민청은 가능한 신청인의 원활한 수용을 위해 노력한다. 여러 기관 및 단체들은 이민 업무에 관여하고 있으며, 이러한 네트워크를 유지하는 역할이 스웨덴 이민청의 임무이다.

다양한 이유로 스웨덴에 오기를 희망하는 사람들의 신청을 받고 심사하는 것뿐만 아니라, 스웨덴 이민청은 특별 규정에 따라 체류허가를 받은 난민에게 수용시설을 배정한다. 부모 및 법정 후견인 없이 보호를 받기 위해 스웨덴으로 입국한 아동들에게도 시설을 배정하고 있다. 신청인을 수용하는 책임은 지자체, 지방정부 및 기타 여러 기관에서 분담한다.⁵⁰⁵⁾

나. 이민 절차상 여러 관련 당국의 책임

스웨덴 이민국은 이민 네트워크상의 일환일 뿐만 아니라, 이민 네트워크를 유지하는

and-regulations.html (검색일:2023.05.02.)

504) Laws and regulations

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Laws-and-regulations.html> (검색일:2023.05.02.)

505) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

것 역시 우리 스웨덴 이민국의 미션이다. 스웨덴에서 다양한 방식으로 이민 업무에 관여하는 관련 기관은 다음과 같다.

- ① 스웨덴 대사관 및 영사관 : 비자, 취업 및 거주 허가 신청 접수
- ② 경찰 : 국경 통제와 자발적으로 출국을 하지 않는 사람들을 담당
- ③ 이민법원 및 이민 항소법원 (The Migration Courts and the Migration Court of Appeal) : 스웨덴 이민국 결정에 대한 항소
- ④ 행정위원회(The county administrative boards) : 지방정부는 신규 입국자 및 보호자 미동반 미성년자의 시설 수용할 수 있는 능력을 확보하기 위해 노력해야 하며, 의미 있는 신청 대기시간을 위해 난민 신청자의 조기 개입 프로그램을 조정
- ⑤ 지방자치단체(The municipalities) : 체류 허가를 받은 난민 인정자, 난민 신청한 보호자 미동반 미성년자와 체류허가를 받은 아동을 수용
- ⑥ 자치구 의회(The county councils) : 난민 신청자의 건강관리를 담당
- ⑦ 자원봉사자 및 구호기관(volunteer organisations and aid agencies) : 난민 신청자 지원
- ⑧ 아동 옴부즈맨, 행정위원회, 스웨덴 보건복지위원회, 스웨덴 지방자치협의회의 (SKR)⁵⁰⁶⁾ : 보호자 미동반 미성년자 수용에 협력

다. 스웨덴 이민청의 노력과 국가적 협력

스웨덴 이민청은 8개의 기관과 함께 이민 및 통합 분야에서 협력을 강화하기 위한 공동선언문에 서명했다. 해당 선언문의 목적은 스웨덴으로 오는 사람들의 이민과 관련된 문제에서 협력을 강화하는 것이다. 이와 함께, 스웨덴 이민청은 신규 입국자, 난민 신청자 및 기타 이민자들의 요구를 보다 쉽고 간편하게 충족시킬 수 있도록 노력한다. 개인을 위한 절차를 간소화하는 것 외에도, 국가 및 지역적 차원에서 보다 협조적인 방식을 행함으로써 사회 전체에 대한 혜택 수준을 높이하고자 한다. 신청이 거부된 사람들에게도

506) The Ombudsman for Children, the county administrative boards, the National Board of Health and Welfare, and the Swedish Association of Local Authorities and Regions(SK)

안전·안심할 수 있는 방식으로 귀국할 수 있도록 더 나은 조건을 제공할 것이다.⁵⁰⁷⁾

9. 스웨덴 이민청의 범죄 대응관련 협력

가. 스웨덴 이민청의 범죄대응

스웨덴 이민청은 스웨덴에서 발생하는 범죄를 수사하고 예방하기 위해 여러 기관들과 협력하고 있다. 협업 업무는 일반적으로 법 집행 기관에 의해 조정되며, 스웨덴 이민청에서는 범죄 현황을 조사·보고하고, 다른 기관들과 정보를 공유하는 등의 중요한 역할을 담당한다.

스웨덴 이민청의 주요 업무는 스웨덴에 입국을 희망하는 사람들의 체류허가 신청을 심사하는 것이며, 이 과정에서 때때로 범죄를 저질렀거나 범죄를 저지를 것으로 의심되는 개인이나 기업들을 포착한다. 이를 테면, 근로시장에서 신청인을 착취하는 기업이나 스웨덴에서 신청인을 착취할 계획을 세우는 개인 등의 경우 등이다. 스웨덴 이민국은 신청인이 스웨덴 또는 해외에서 범죄를 저지른 경우 또는 용의자로 지목받은 경우를 발견하기도 한다. 이와 같이, 스웨덴 이민청은 자국 내 폭력범죄, 마약범죄 또는 협박과 같은 범죄를 저지른 사실을 포착할 경우, 해당 사안을 경찰에 신고한다. 이후, 해당 안전에 따라 협력이 이루어진다.⁵⁰⁸⁾

나. 조직범죄 대응과 공동작전

2013년부터 스웨덴 이민청은 스웨덴 경찰청이 주도하는 정부의 임무에 따라, 조직범죄 대응을 위한 스웨덴 당국 간의 공동작전을 수행하고 있다. 2009년부터 시작된 협업은 현재 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 국립경제사범국(Swedish Economic Crime Authority), 스웨덴 사회보험청(Sweden's social

507) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

508) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

insurance agency, Försäkringskassan), 스웨덴 교도·보호감찰국(Swedish Prison and Probation Service), 스웨덴 법 집행기관(Swedish Enforcement Authority), 스웨덴 해안경비대(Swedish Coastguard), 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency), 스웨덴 국립경찰청(Swedish Police Authority), 스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency), 스웨덴 보안국(Swedish Security Service), 스웨덴 관세청(Swedish Customs), 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority)이 참여하고 있다.⁵⁰⁹⁾

이외에도 스웨덴 노동환경청(Swedish Work Environment Authority), 스웨덴 회사 등기소(Swedish Companies Registration Office), 국가 장학금위원회(CSN, Swedish Board of Student Finance), 금융감독원(Financial Supervisory Authority), 스웨덴 연금청(Swedish Pensions Agency), 국립 시설보호국(National Board of Institutional Care), 스웨덴 교통안전청(Swedish Transport Agency), 스톡홀름 지방 행정위원회(The County Administrative Board of Stockholm County) 등 9개 기관에서 연계·협력 네트워크를 구축하여 다른 지방 행정위원회의 참여를 조정한다.⁵¹⁰⁾

다. 대테러 대책 협력위원회

대테러 대책 협력위원회는 스웨덴 내 15개 기관 간의 협력 포럼으로, 테러에 대한 대응 및 대처 능력 강화를 목표로 삼고 있다. 스웨덴 이민국은 2005년 출범한 대테러 대책 협력위원회의 회원으로 활동하고 있다. 또한 대테러 대책 협력위원회에 속한 모든 기관은 기관장급으로 위원회에 참여하고 있다.⁵¹¹⁾

15개의 협업기관은 모두 테러방지 및 대처 업무를 담당하고 있으며, 협력 네트워크의 목적은 테러 공격 전, 도중 및 이후에 개입을 조율하고 효율적으로 조치하는 것이다. 대테러 대책 협력위원회는 스웨덴 보안국(Swedish Security Service)이 주도하고 있으

509) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

510) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

511) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

며, 이외 스웨덴 국립경제사범국(Swedish Economic Crime Authority), 스웨덴 국방통신청(FRA, National Defence Radio Establishment), 스웨덴군(Swedish Armed Forces), 스웨덴 교도·보호감찰국(Swedish Prison and Probation Service), 스웨덴 해안경비대(Swedish Coastguard), 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency), 스웨덴 비상기획본부(MSB, Swedish Civil Contingencies Agency), 스웨덴 국립경찰청(Swedish Police Authority), 스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency), 스웨덴 방사선방호청 (SSI, Swedish Radiation Safety Authority), 스웨덴 국방연구소(FOI, Swedish Defence Research Agency), 스웨덴 교통안전청(Swedish Transport Agency), 스웨덴 관세청(Swedish Customs), 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority) 등의 기관이 협력에 참여하고 있다.⁵¹²⁾

라. 성매매 및 인신매매 방지에 대한 국가방법 지원(NMT⁵¹³⁾)

스웨덴 이민청은 스웨덴 양성평등청(Swedish Gender Equality Agency)이 주관하는 '성매매 및 인신매매 방지를 위한 국가 방법 지원(NMT)'이라는 협력 포럼의 일원으로 활동하고 있다. 방법 지원은 인신매매 방지를 위한 협력개발과 효율화 방안을 마련하기 위한 전략적 자원이다.⁵¹⁴⁾

이를테면, 성적 목적을 위한 인신매매, 장기 적출, 병역, 강제 노동 또는 누군가를 취약한 상황에 처하게 하는 기타 활동 등이 그 예이다. 협업기관으로는 스웨덴 양성평등청(Swedish Gender Equality Agency), 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency), 스웨덴 국립경찰청(Swedish Police Authority), 지자체 사회 서비스(municipal social services) 및 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority) 등이 있다.⁵¹⁵⁾

512) Cooperation with others
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

513) National Method Support against Prostitution and Human Trafficking

514) Cooperation with others
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

515) Cooperation with others
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

마. 전쟁범죄 대응협력

스웨덴 이민청은 스웨덴 내 체류허가 신청을 조사 및 심사하는 업무를 담당하고 있기에, 해외에서 자행된 전쟁범죄 혐의를 감지·적발하는데 중요한 역할을 한다. 이와 관련하여 스웨덴 경찰청(Swedish Police Authority)과의 협업은 이미 오래 전부터 지속되어 왔으며, 2016년에는 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority)과 함께 협력을 더욱 강화하였다.⁵¹⁶⁾

이러한 심층 된 협력의 목적은 공동 교육 프로그램 등을 통해 당국 간 정보와 지식의 교류를 강화하는 데에 있다. 이에 새로운 형태의 협력이 구축되어 협업기관들은 정기적인 회의를 통해 현재 진행 중인 안건, 예방조치 및 기타 사항을 논의하고 있다.⁵¹⁷⁾

바. 폭력예방 및 폭력대응 강화를 위한 협력

스웨덴 정부를 대표하여 폭력예방 및 폭력대응 강화를 위해 협력하는 기관은 스웨덴 이민청(Swedish Migration Agency), 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency, Försäkringskassan), 스웨덴 보건복지위원회(The National Board of Health and Welfare) 등이 있다.⁵¹⁸⁾

정부에 의하면, 많은 사람들과 광범위하게 접촉하는 중앙정부기관은 폭력에 대한 노출과 취약성을 방지하는데 기여해야 한다. 2019~2021년 기간, 정부의 과제로 당국을 통해 폭력 피해자와 가해자를 여러 기관에게 알리고 재차 언급함으로써 유사경험을 가진 사람들에게 적절한 지원과 보호를 제공하는 것을 목표로 하였다.⁵¹⁹⁾

516) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

517) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

518) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

519) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

이에, 스웨덴 이민청(Swedish Migration Agency), 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency, Försäkringskassan), 스웨덴 보건복지위원회(The National Board of Health and Welfare), 스웨덴 양성평등청(Swedish Gender Equality Agency)에서는 폭력예방 및 폭력대응을 위한 협력을 강화하는데 공동행동계획을 마련했다. 4개의 기관에서는 폭력 예방과 폭력대응에 대한 절차 및 방법, 폭력에 관한 정보, 법률 및 보호에 대한 내용, 폭력에 노출되거나 폭력을 가한 행위와 관련된 사회적 지원, 기관에 사건을 회부하는 정확한 방법 등의 대내외 정보, 직장 내 폭력 문제에 대한 교육 및 안내 등을 협력한다.⁵²⁰⁾

당국 간 지식과 경험을 체계적으로 공유하기 위해 세 개의 개발협력팀이 설립되었다. 이는 당국 간 교류활동 시 사람들과의 공감대 형성, 공동 학습 및 소통 증진에 기여하는 것을 목표로 삼고 있으며, 다음 사항에 대한 개발협력을 확대시켜 나갈 것이다.

- 폭력 피해 및 폭력 근절 예방지침 및 관련기관에 피해 의뢰 방법
- 폭력 피해자를 접촉하는 관련 직원에 대한 지원 확대
- 지속 가능한 폭력 예방 및 근절 노력과 당국의 정기적인 활동 등 관리 및 거버넌스 지원

이러한 임무에는 여성을 대상으로 한 남성 폭력에 대해 관리자와 직원의 이해와 경각심을 높여야 한다고 명시되어 있다.⁵²¹⁾

스웨덴 이민청의 폭력예방 활동으로 스웨덴 이민청은 폭력 관련 여부를 더욱 잘 감지할 수 있도록 하는데, 폭력에 대한 개념 등 관련 정보를 제공하고, 필요한 경우 상담을 의뢰하여 추가적인 도움을 지원한다. 스웨덴 체류 및 취업 허가에 대한 권리에 있어서도 신청자뿐만 아니라 스웨덴에 있는 가족 구성원을 포함하여 폭력의 심각성을

520) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

521) Our mission to prevent violence

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others/Our-mission-to-prevent-violence.html> (검색일: 2023.06.02.)

인식할 수 있게 지원한다.⁵²²⁾ 또한, 가정 폭력에 노출될 경우, 직원들의 건강은 물론 업무 능력에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 폭력 예방 및 감지를 위해 스웨덴 이민청은 노력하고 있다.⁵²³⁾

사. MUR 이니셔티브: 복지제도에서의 부정수급과 법집행기관 내구성강화⁵²⁴⁾

2019년 12월 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency)에 의해 시작된 MUR 이니셔티브에는 18개의 기관의 대표자들이 스웨덴 복지제도에서 예산 및 행정관리의 역할을 담당하고 있다. MUR 이니셔티브의 목적은 부정수급을 방지하기 위해 기관 간의 보다 긴밀하고 체계적인 장기적 협력을 위한 조건을 검토한다. 주로 관련법과 규정 범위 안에서 기관 간 협력할 수 있는 일이 무엇인지 검토한다. MUR 이니셔티브에 참여하는 18개 기관은 다음과 같다.⁵²⁵⁾

- ① 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service)
- ② 스웨덴 노동환경청(Swedish Work Environment Authority)
- ③ 스웨덴 회사등기소(Swedish Companies Registration Office)
- ④ 스웨덴 국립범죄예방위원회(Swedish National Council for Crime Prevention)
- ⑤ 국가 장학금위원회(CSN, Swedish Board of Student Finance)
- ⑥ 스웨덴 국립경제사범국(Swedish Economic Crime Authority)
- ⑦ 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency, Försäkringskassan)
- ⑧ 스웨덴 사회보장청(Swedish Social Security Inspectorate)

522) We will also become better able to assess the importance of violence when it comes to the right that applicants have to a residence and work permit in Sweden, both for asylum seekers and for other applicants, such as those who are in Sweden due to connection with family members.

523) Our mission to prevent violence
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others/Our-mission-to-prevent-violence.html> (검색일: 2023.06.02.)

524) The MUR Initiative - increasing the resilience of paying and law enforcement agencies against abuse and crime in the welfare systems

525) Cooperation with others
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

- ⑨ 건강 및 사회복지 감독국(Health and Social Care Inspectorate)
- ⑩ 스웨덴 교도·보호감찰국(Swedish Prison and Probation Service)
- ⑪ 스웨덴 법 집행기관(Swedish Enforcement Authority)
- ⑫ 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency)
- ⑬ 스웨덴 연금청(Swedish Pensions Agency)
- ⑭ 스웨덴 국립경찰청(Swedish Police Authority)
- ⑮ 스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency)
- ⑯ 국립교육청(National Agency for Education)
- ⑰ 스웨덴 사회복지위원회(Socialstyrelsen)
- ⑱ 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority)⁵²⁶⁾

아. 기업범죄에 대한 협력

스웨덴 이민청은 8개 타 기관과 함께 직장 내 사기, 규정 위반 및 범죄를 근절하기 위해 협력하고 있다. 이러한 협력의 일환으로 특정 취약 부문에서 고용주에 대한 합동 조사가 이루어지고 있다.

2018년부터 스웨덴 이민국은 기업 범죄를 근절하기 위한 정부 과제에 참여하고 있다. 이 중 일부는 고용주가 규정을 위반하고 있다고 의심되는 기업과 조직에 대한 합동 조사를 시행하는 것이다.

최근 4년 간(2018~2021년) 건설, 요식업, 미용, 정비소, 청소, 운송업 등 특히 취약한 산업 분야에서 약 6,000건 이상의 조사가 시행되었다. 조사 결과, 근로환경을 위반하고, 노동력을 착취하며, 세금과 수수료를 납부하지 않을뿐더러, 보조금을 부정 지급하는 기업이 적발되었다.

협력을 하면 범죄 적발율이 증가하는데, 당국이 협력하면 이전과는 완전히 다른 방식으로 상호간의 지식과 정보를 공유 및 활용할 수 있어 더 효과적인 것으로 입증되었다. 당국은 협력을 통해 여러 방면에서 악덕 고용주를 표적으로 삼아, 사회 여러

526) Cooperation with others

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others.html> (검색일:2023.05.02.)

영역에서 범죄를 적발할 수 있다.

스웨덴 이민국은 현장 조사에 참여하지는 않지만, 참여 기관에 근로자가 스웨덴에서 일할 권리가 있는지에 대한 정보를 제공한다. 스웨덴 이민국은 이러한 단속을 통해 얻은 정보를 바탕으로, 부도덕한 기업이 외국인 근로자를 고용하는 것을 막을 수 있다. 외국인 근로자들은 언어, 스웨덴 제도 또는 스웨덴 노동 시장에 적용되는 규정을 잘 모르기 때문에 노동 관련 범죄의 표적이 되는 경우가 많다.

이러한 협력을 통해, 스웨덴 이민국은 올바른 결정을 내릴 수 있는 능력을 높이고, 타 기관과 정보를 공유할 수 있는 기회가 늘어나 범죄 예방 효과도 기대할 수 있게 되었다.

협력 기관으로는 스웨덴 노동청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 노동환경청(Swedish Work Environment Authority), 스웨덴 국립경제사범국(Swedish Economic Crime Authority), 스웨덴 사회보험청(Swedish Social Insurance Agency), 스웨덴 양성평등청(Swedish Gender Equality Agency), 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency), 스웨덴 국립경찰청(Swedish National Police Board), 스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency) 및 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority) 등이 있으며, 스웨덴 노동환경청(Swedish Work Environment Authority)은 업무를 조정하는데, 스웨덴 노동환경청의 홈페이지에서 조사과제의 내용을 확인할 수 있으며, 연례 현황 보고서와 수행된 조사 및 단속 활동에 대한 결과를 확인할 수 있다.⁵²⁷⁾

10. 스웨덴 재정착 프로그램 (스웨덴 난민 쿼터)

가. 난민쿼터 (A quota refugee)

난민 쿼터(A quota refugee, 난민 할당 수)는 고국을 떠나 제3국으로 이주하기 위해 유엔난민기구(UNHCR)에 의해 선정된 사람을 의미한다. 이 과정을 재정착이라고 한다.

스웨덴은 1950년부터 난민들을 수용해 왔다. 스웨덴의 재정착 프로그램은 장기화 될 위험이 있는 난민 상황을 해결하기 위해 고안된 제도로써, 취약한 상황에 처한

527) The collaboration of government agencies in the fight against work-related crime
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Cooperation-with-others/Collaboration-against-work-related-crime.html> (검색일: 2023.06.02.)

사람들을 신속하게 보호할 수 있다. 재정착 대상으로 선정된 난민(난민 쿼터)들은 난민 캠프에 있을 수도 있지만 도시나 시골 지역에 정착할 수도 있다. 제3국으로의 정착은 첫 번째 망명 국가에 머물 수도, 집으로 돌아갈 수도 없는 사람들에게 유일한 해결책이 될 수 있다. 이 절차는 유엔난민기구(UNHCR)에서 관리한다.

대부분의 난민 쿼터는 위기 및 분쟁 지역 인근 지역에서 재정착한다. 이에, 난민들이 목숨을 걸고 지중해를 건너는 것을 막기 위해 난민들의 재정착은 점점 더 중요한 노력 이 되고 있다. 스웨덴은 북아프리카 난민 중 일부를 중앙지중해 경로를 따라 진행될 예정이다. 유엔난민기구(UNHCR)는 아프리카나 중동을 통과하는 동안 재정착 프로그램을 선택할 수 있도록 함으로써 이러한 사고를 줄일 수 있기를 희망한다.

유엔난민기구(UNHCR)는 두 가지 주요 분야에 집중할 것을 권장하고 있다. 첫 번째는 터키, 레바논, 요르단에 거주하는 시리아인을 중심으로 한 시리아와 인근 지역의 재정착이다. 두 번째는 아프리카 난민, 특히 에티오피아, 에리트레아, 콩고, 수단, 남수단, 소말리아 출신의 난민입니다. 또한, 유엔난민기구(UNHCR)는 스웨덴 난민 쿼터(난민 할당 수)에 세계 각지에서 긴급하고 우선순위가 높은 사례를 포함해야 한다고 강조한다.⁵²⁸⁾

매년 정부와 의회는 스웨덴 이민국에 일정 수의 난민들이 스웨덴에 재정착할 수 있는 자원을 제공하고 있다. 최종 선택은 스웨덴 정부가 결정하지만, 스웨덴 이민국은 유엔난민기구(UNHCR)와 협력하여 어느 국가에서 어떤 난민 그룹이 재정착 대상으로 고려할지 결정한다.

스웨덴은 2018년부터 매년 5,000명의 난민 할당량을 수용하고 있다. 2021년에는 코로나 바이러스(COVID-19) 대유행의 영향으로 6,401명의 난민 할당량을 수용하였다. 이에 스웨덴 정부는 2023년에 난민 쿼터(난민 할당 수)를 총 900명 미만으로 줄여야 한다고 제안했다.⁵²⁹⁾

528) The Swedish resettlement programme
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html> (검색일: 2023.06.02.)

529) The Swedish resettlement programme
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html> (검색일: 2023.06.02.)

나. 다중이해자간 협력

스웨덴 이민국은 최상의 재정착을 보장하기 위해 여러 이해관계자와 협력하고 있다. 중요한 협력 파트너로 유엔난민기구(UNHCR)는 스웨덴 이민국에 난민 사례를 제시하고, 선발 과정과 관련된 실질적인 준비를 지원한다. 스웨덴 대사관(또는 스웨덴 이민국)은 출국 허가증 또는 임시 외국인 여권을 발급한다. 국제이주기구(IOM)는 난민 쿼터의 스웨덴 여행과 스웨덴으로의 이전하는데 지원을 앞장선다. 스웨덴에 입국하는 난민 쿼터에게 스웨덴의 지방 자치 단체가 난민들을 받아들인다.⁵³⁰⁾

다. 재정착과 유엔난민기구 등록

스웨덴 난민 쿼터에 선정되어 스웨덴에 재정착할 수 있는 기회를 얻기 위해서는 유엔난민기구(UNHCR)에 등록되어 있어야 한다. 유엔난민기구(UNHCR)는 새로운 국가로 재정착할 필요가 있는 사람들을 평가한다. 그 이후, 난민 정착을 허용하는(난민 쿼터를 받아들이는) 일부 국가에 소개하는데, 스웨덴도 그 중 하나의 국가이다.

유엔난민기구(UNHCR)는 현재 6,850만 명의 난민이 있으며, 이 중 140만 명은 제3국으로 재정착해야 할 정도로 취약한 상태인 것으로 추정하고 있다. 유엔난민기구(UNHCR)는 가장 도움이 필요한 사람들을 파악하여, 스웨덴 이민국에 그들의 사례를 제출하는데, 2020년에는 5,000명이 이러한 사람들로 파악되었다.⁵³¹⁾

라. 재정착 난민 선정과정

유엔난민기구(UNHCR)는 재정착이 필요한 난민을 선정하기 위해 각 개인과 가족에 대한 개인 파일과 서류를 스웨덴 이민국에 제출한다. 경우에 따라, 스웨덴 이민국은 이러한 기초 서류만으로도 난민 또는 스웨덴 외국인법에 따라 보호가 필요한 사람으로서 거주 허가에 대한 승인 여부를 결정할 수 있다.

530) The Swedish resettlement programme
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html> (검색일: 2023.06.02)

531) This is how resettlement works
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme/This-is-how-resettlement-works.html> (검색일: 2023.06.02.)

게다가, 스웨덴 이민국은 여러 국가를 방문하여 유엔난민기구(UNHCR)가 재정착이 필요하다고 제출한 난민 신청자들과의 인터뷰를 진행한다. 예를 들어, 새로운 난민 그룹 또는 유엔난민기구(UNHCR)가 제출한 자료보다 더 많은 정보를 필요로 하는 경우가 여기에 해당된다. 스웨덴에서 거주 허가를 받을 수 있는 사람은 제출된 개인 서류와 인터뷰를 기반으로 결정된다.

난민 또는 외국인법에 따른 보조적 보호 대상자에 해당하는 사람만이 거주 허가를 받을 수 있다. 난민 쿼터에 대한 허가는 영구적이며, 난민 쿼터 범위 내에서 조사를 받은 사람들의 약 95%가 스웨덴에서 거주 허가를 받았다.⁵³²⁾

마. 스웨덴으로 이주 준비

난민 쿼터로 선정된 난민이 스웨덴 입국 허가를 받게 되면, 스웨덴 이민국에서 난민을 수용할 지자체를 지정한다. 그러면 스웨덴으로의 이주를 위한 준비가 이루어진다. 난민 쿼터 즉, 재정착에 선정된 난민은 해당 지자체로 직접 이동하기 때문에 숙박시설의 마련 여부에 따라 입국이 결정된다.

재정착 난민을 받는 지자체는 해당 난민에 대한 유엔난민기구(UNHCR)의 서면 기초 자료를 기반으로 정보를 얻습니다. 여기에는 난민이 아프지, 특별한 도움이 필요한지 등 재정착과 관련된 정보가 포함되어 있다.

재정착에 선정된 난민은 스웨덴에 대한 서면 정보를 받는다. 그 이전에 선정된 난민들은 스웨덴 이민국 및 지방 자치 단체 직원들과 만나 앞으로 일어날 일과 난민 쿼터들이 기대할 수 있는 것에 대해 논의하는 소위 ‘문화 오리엔테이션 프로그램(Cultural Orientation Programme)’을 통해 정보를 받는다. 스웨덴 이민국은 현재 재정착 대상으로 선정된 난민을 위한 예비 프로그램과 관련하여 다른 가능성은 없는지 검토하고 있다.⁵³³⁾

532) This is how resettlement works

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme/This-is-how-resettlement-works.html> (검색일: 2023.06.02.)

533) The Swedish Migration Agency is now looking into other possibilities for preparatory programmes for refugees selected for resettlement.

바. 스웨덴으로 이주와 지방자치단체의 역할

난민 쿼터(재정착으로 선정된 난민)에게 거주 허가과 지방 자치 단체에서 제공되는 숙소를 부여 받으면, 스웨덴 이민국에서 스웨덴으로의 이주를 추진한다. 유효한 여권이 없는 사람에게는 스웨덴 여행에 충분한 임시 외국인 여권이 발급된다. 소위 UT 카드(거주 허가 카드)는 대사관이나 스웨덴 이민국에서 파견한 팀에서 발급한다. 경우에 따라, 난민 쿼터가 스웨덴으로 여행할 수 있도록 비자가 마련되기도 한다. 국제이주 기구(IOM)와 유엔난민기구(UNHCR)는 난민들이 체류 중인 국가를 떠날 수 있도록 이에 필요한 허가증을 마련하는 데 지원하고 있다.

난민 쿼터는 1인, 가족 또는 단체로 스웨덴을 여행할 수 있으며, 때에 따라서 국제이주 기구(IOM) 및 스웨덴 이민국 직원과 동행하기도 합니다. 알란다 공항 또는 현지 공항에 도착하면, 지방 자치 단체에서 이들을 맞이한다. 그 이후 난민들이 스웨덴에서의 첫 생활을 시작할 때, 지자체에서는 스웨덴 노동청(Swedish Public Employment Service) 및 기타 지역 기관과 함께 이들을 지원할 책임이 있다.⁵³⁴⁾

사. 난민쿼터와 재정착 관련 질문들

① 스웨덴이 난민들의 정착을 받아들이는 이유는 무엇인가?

출신 국가로 되돌아갈 수 없고 현재 거주하고 곳에서의 영구적인 정착과 안전을 보장받을 수 없는 난민 및 기타 보호가 필요한 사람들에게 보호를 제공한다. 유엔난민기구(UNHCR)에 연간 난민 할당량을 제공하는 것도 난민 상황에 대한 책임을 분담하는 방법이다.

② 어떤 난민에게 새로운 거주지를 제공할지는 누가 결정하나?

먼저, 유엔난민기구(UNHCR)에서 어떤 난민에게 재정착이 제공돼야 하는지를 평가한다. 그리고 난민 할당량이 있는 국가에 개인 또는 난민 그룹을 제시합니다. 이후 각 국가는 유엔난민기구(UNHCR)에서 제시한 난민의 보호 사유가 해당 국가의 법률 및 재정착 난민 수용을 위해 수립된 국가적 조건과 부합하는지 그

534) This is how resettlement works

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme/This-is-how-resettlement-works.html> (검색일: 2023.06.02.)

여부를 검토한다.

- ③ 스웨덴은 재정착을 위해 난민을 받아들이는 대가로 유엔(UN)으로부터 자금을 받나?

유엔(UN)은 난민의 재정착을 위해 난민을 수용하겠다고 제안하는 국가에게 재정적 지원을 제공하지 않는다. 오히려 유엔난민기구(UNHCR)는 세계 최대 기부국 중 하나인 스웨덴을 비롯한 회원국으로부터 재정 지원을 받습니다. 난민 쿼터를 수용하는 것은 스웨덴 국가의 자발적인 약속이다.

- ④ 스웨덴이 재정착을 위한 난민을 받아들일 것이라는 결정은 누가 하나?

1950년 이래로 스웨덴 의회는 매년 난민 쿼터의 재정착을 위한 예산 규모를 결정했다. 그 후 정부는 스웨덴 이민국에서 난민을 선정하고 스웨덴으로 이주하는 역할과 책임을 부여한다. 최근 몇 년 동안 연간 쿼터(매년 난민 할당량)는 약 1,900명이었으나, 2015년 가을에 체결된 이민 정책 협약에는 정부 임기 동안 스웨덴 정착 프로그램(난민 할당량)을 5,000명까지 점진적으로 늘리겠다는 목표가 포함되어 있다.

- ⑤ 주로 어느 국가에서 난민들이 왔나?

이는 전 세계 일반적인 상황 및 조건과 재정착이 가장 필요한 지역에 따라 달라진다.

- ⑥ 거주 허가는 누가 결정하나?

스웨덴 정부는 스웨덴 이민국에 재정착에 대한 결정과 스웨덴 영주권을 부여할 책임과 권한을 부여했다.

- ⑦ 유엔난민기구(UNHCR)에서 난민으로 분류된 사람은 스웨덴에서 난민 지위를 받을 수 있나?

유엔난민기구(UNHCR)의 보호를 받고 있는 모든 사람이 외국인법에 따라 스웨덴의 "난민(refugee)"범주에 속하는 것은 아니다. 스웨덴이 재정착을 허용하는 난민은 스웨덴 법률에 따라 난민 또는 보조적 보호 대상으로 분류될 수 있어야 한다. 따라서 모든 사람이 난민으로 분류되는 것은 아니다.

- ⑧ 거주 허가 결정에서 고국 출국까지 대체적으로 얼마나 걸리나?

거주 허가가 결정된 후, 스웨덴으로의 여정을 준비하는 데 일반적으로 몇 개월이

소요된다. 소요 시간은 해당 국가에 따라 다를 수 있다. 이 기간 동안 스웨덴 이민국은 숙박시설을 준비할 수 있는 지자체를 찾기 위해 노력하고, 그런 다음 여권, 항공권 및 출국 허가증 등을 준비한다. 스웨덴은 여행과 관련된 모든 비용을 책임진다.

⑨ 난민들의 스웨덴 여행은 누가 준비하나?

재정착 대상으로 선정된 모든 난민은 거주 허가 및 여행 예약에 대한 결정을 받으면 서면으로 정보를 받게 된다. 스웨덴 이민국은 현재 재정착 대상으로 선정된 난민을 위한 예비 프로그램과 관련하여 다른 가능성은 없는지 검토하고 있다.

⑩ 난민은 스웨덴에서 생활하는 동안 어떤 지원을 받을 수 있나?

스웨덴에서 망명을 허가받은 사람들은 스웨덴 노동청(Swedish Public Employment Service)과 함께 작성한 수립 계획(establishment plan)을 준수하는 조건으로 최초 2년 동안 국가로부터 재정 지원을 받는다. 이 기간 동안에는 스웨덴어 교육, 공공 서비스 정보, 구직 및 자립에 대한 지원을 받을 수 있다.

⑪ 스웨덴에 재정착한 난민은 어떤 권리를 갖나?

재정착 난민은 거주 허가를 받고 스웨덴에 정착하면 그 즉시 다른 모든 거주자와 동일한 권리와 의무가 적용된다. 영주권을 받은 난민은 교육, 의료 및 사회 보장에 대한 권리가 주어진다. 스웨덴에 거주하는 모든 사람에게는 일하고 스스로를 부양하고 자녀를 학교에 보내고 법을 준수해야 할 의무가 동일하게 적용된다. 다른 이민자와 마찬가지로 재정착 난민도 스웨덴에 정착한 지 3년이 지나면 카운티 의회 및 지방 선거에서 투표할 권리를 갖게 되지만, 의회 선거에 참여하려면 스웨덴 시민권이 필요하다. 유엔 난민의 지위에 관한 협약(UN Convention relating to the Status of Refugees)에 따른 난민은 4년 후 시민권을 부여받을 수 있지만, 보조적 보호가 필요한 난민의 경우에는 일반적으로 최소 5년이 걸린다. 난민 지위를 가진 사람의 배우자와 자녀는 가족이 재결합할 수 있도록 여행 보조금을 받을 수 있다.

11. 스웨덴 개인정보처리 방침

가. 스웨덴 이민청과 유럽연합 일반개인정보 보호법

스웨덴 이민국이 이민국에 제출되거나 웹사이트 및 온라인 서비스를 통해 수집된 개인정보 처리방침을 아래에서 확인할 수 있다. 온라인 서비스 이용약관은 유럽연합(EU)의 일반 개인정보 보호법(GDPR, General Data Protection Regulation)에 따라 2018년에 업데이트되었다.⁵³⁵⁾

스웨덴 이민국은 이민국에 제출되거나 이민국 웹사이트(www.migrationsverket.se) 및 온라인 서비스를 통해 수집된 개인정보를 처리한다. 자세한 정보는 스웨덴 이민국의 온라인 서비스에서 다운로드할 수 있는 일부 양식과 이민국에 적용되는 법률 및 규정에서 확인할 수 있다.

스웨덴 이민국은 유럽연합(EU)의 일반 개인정보 보호법(GDPR, General Data Protection Regulation)에 따라 개인정보를 처리한다. 또한, 외국인 개인정보에 관한 법률(2016:27, Act on the Personal Data of Aliens) 및 외국인 개인정보 조례(2016:30, Personal Data of Aliens Ordinance)에 따라 개인정보를 처리한다. 무엇보다도 등록 규정에는 정보주체의 동의 없이는 데이터를 처리할 수 있도록 하는 조항도 포함되어 있다. 게다가, 스웨덴 이민국은 정보보호법(2018:218, Data Protection Act) 규정에 따라 특정 개인정보를 처리한다. 경우에 따라, 유럽연합(EU) 타 법령 및 지침에 따라 개인정보를 처리하기도 한다.⁵³⁶⁾

나. 개인정보 처리목적

스웨덴 이민국은 신청 절차를 이행하기 위해 개인정보를 처리하며, 사용자를 식별하기 위해 귀하의 개인정보를 처리한다. 귀하의 개인정보는 신청자가 기록하고 제출한 서류, 신청서 제출 및 보관 등의 관련 기능에서도 사용된다. 또한, 귀하께서 웹사이트의

535) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

536) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

양식을 통해 질문할 경우에도 스웨덴 이민국은 더 나은 답변을 제공하기 위해 개인정보를 보관한다.⁵³⁷⁾

다. 개인정보 컨트롤러

스웨덴 이민국은 스웨덴 이민국에 제출되거나 웹사이트(www.migrationsverket.se) 및 당사의 온라인 서비스를 통해 수집된 개인정보 처리를 위한 정보 컨트롤러이다. 이와 더불어, 스웨덴 이민국은 스웨덴 재외공관에서 이루어지는 개인정보 자동화 처리에 대한 정보 컨트롤러이기도 하다.

스웨덴 이민국에 연락하는 방법은 “문의하기(Contact us)”에서 확인할 수 있고, 타 기관이나 단체에서 개인정보를 처리하는 경우에는 예외가 존재할 수 있다.⁵³⁸⁾

라. 개인정보 이전

심사를 마친 후, 귀하의 개인정보는 법적 의무에 따라, 데이터에 액세스해야 하는 당사자, 통계 데이터 수집과 같은 일반적인 관심사 또는 데이터 처리가 필요한 공공기관의 기능 수행과 관련된 목적을 위해 공개될 수 있다. 스웨덴 이민국은 웹사이트를 통해 제공되는 개인 정보를 해당 기관에 전달할 수 있으며, 해당 기관이 잘못된 정보를 전달할 수 있는 경우에는 정확하게 전달될 수 있도록 정보를 전달해야 한다. 개인정보의 이전은 개인정보 또는 기밀 유지 관련 법률에 따라 이루어진다.

유럽연합(EU)의 임시보호제도(Temporary Protection Directive)에 따른 거주 허가 신청된 경우, 스웨덴 이민국은 유럽연합(EU) 전체 데이터베이스에서 개인정보를 공유할 수 있다.⁵³⁹⁾

537) Processing of personal data
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

538) Processing of personal data
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

539) Processing of personal data
<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

마. 공문서 정보공개 원칙

스웨덴 이민국은 정부 기관으로서 공문서에 대한 정보공개 원칙을 적용 받는다. 즉, 스웨덴 이민국에 제출된 개인정보를 포함한 모든 문서는 정보 공개를 요청하는 모든 사람에게 공개할 수 있는 공문서가 된다. 하지만 경우에 따라 정보가 기밀로 간주되는 경우에는 공개되지 않을 수 있다.⁵⁴⁰⁾

바. 권한

이용자는 스웨덴 이민국으로부터 자신에 관한 어떤 정보가 처리되는지 그 정보를 받을 권리가 있으며, 개인정보 처리의 수정, 이전(전송), 삭제 또는 처리 제한을 요청할 수 있다.

삭제 요청과 관련하여, 일반적으로는 국가 보관 규정(national archival regulations)에 따라 개인정보를 보관해야 한다는 점을 이해하는 것이 중요하다.

개인정보 처리에 대한 궁금한 점이 있을 경우, 스웨덴 이민국의 정보보호책임자(dataskyddsbud@migrationsverket.se)에게 문의할 수 있다.

이용자는 스웨덴 이민국이 자신의 개인정보를 잘못 처리하거나 부적절한 방식으로 처리한다고 생각된다면 스웨덴 개인정보 보호국(Swedish Authority for Privacy Protection)에 건의를 제기할 권리가 있다.⁵⁴¹⁾

사. 타 기관에서의 개인정보 처리

해당 기관이 관련 개인정보를 처리할 권한이 있는 경우에는 타 공공기관에서 처리할 수 있으며, 이러한 경우 해당 기관 또는 조직에서 개인정보 처리에 대한 책임을 질 수 있다.⁵⁴²⁾

540) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

541) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

542) Processing of personal data

아. 개인정보 처리 관련정보

개인정보 처리에 관한 정보는 스웨덴 이민국의 전자 서비스와 관련하여 제공된다. 전자 서비스와 관련된 개인정보 처리에 관한 자세한 정보는 전자 서비스와 함께 제공된다. 이러한 기관이 개인정보를 처리할 경우 타 공공기관 또는 그 조직에서 정보를 제공할 수도 있다.⁵⁴³⁾

자. 보안조치

스웨덴 이민국은 개인정보를 보호하기 위해 정보보안 요건을 충족하는 물리적 및 전자적 보호 조치를 취하고 있다. 다만, 도서관이나 인터넷 카페와 같은 공용 컴퓨터를 사용하는 경우에는 컴퓨터에 무엇이 설치되어 있는지 알 수 없으므로 주의해야 한다. 예를 들어, 컴퓨터에 최신 바이러스 백신 보호 프로그램이 작동하는지 또는 업데이트되어 있는지 알 수 없기 때문이다. 마찬가지로, 응용 프로그램을 모두 사용한 후에는 브라우저를 닫고 컴퓨터를 종료하는 것이 중요하다.⁵⁴⁴⁾

[일반 개인정보 보호법(GDPR, General Data Protection Regulation), 외국인의 개인정보에 관한 법률 SFS 2016:27 (스웨덴어), 외국인의 개인정보에 관한 조례 SFS 2016:30 (스웨덴어), 스웨덴 개인정보 보호국(Swedish Authority for Privacy Protection)]

12. 스웨덴 외국인·이민정책이 주는 시사점

가. 독립적 기능과 양질의 서비스 제공

스웨덴 이민청은 스웨덴 의회와 정부로부터 위임받아 운영되는데 독립적 기능을 수행하는데 이민청의 내부 감사, 내부 조사, 안전, 기금관리 등 모두 독립적 기능을

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

543) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

544) Processing of personal data

<https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/Personal-data.html> (검색일: 2023.06.02.)

수행한다. 스웨덴 이민청에 연락하는 사람은 관련 신청을 하는 때부터 필요한 관련 지침과 서비스를 얻을 수 있도록 하는 양질의 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있으며, 필요한 정보가 있거나 질문이 있는 경우 누구나 직접방문하거나 공식 이메일을 통하여 관련 내용을 전달하고 답변 받을 수 있도록 하고 있다. 스웨덴 이민청은 이민청장과 이민정책심의관이 이끌며 의회와 정부로부터 위임받았지만 이민청의 독립적 기능과 역할을 중시하고 북부, 서부, 남부지역 등 3개의 지역으로 나누어 거점 기관을 운영하고 있는 상황이다.

나. 스웨덴 이민청의 자문위원회와 윤리위원회

스웨덴 이민청은 자문위원회를 두고 정부가 임명하는데, 그 구성은 정당별로 구성되어 있다는 특징을 가지고 있으며, 이민청 활동 전반에 대해 모니터링에 책임을 지고 있다. 또한 스웨덴 이민청은 윤리위원회를 두고 있는데, 윤리위원회는 이민청 공공행정의 투명성을 보장하고 이민청 정부차원 또는 윤리적 활동에 대해 의사소통적 관점에서 지원하는 역할을 하는 등 윤리적 평가를 내리기 위한 지원업무를 하고 있다.

일반적으로 이민청의 업무가 주로 외국인 또는 이민자를 대상으로 한다는 점에서 간혹 폐쇄적이거나 투명성이 확보문제 또는 해당 당사자와의 의사소통문제가 발생할 가능성이 높을 수 있는데, 스웨덴 이민청의 업무는 자문위원회와 윤리위원회 등을 통하여 투명성과 윤리성을 확보하고 이민청 관련 결정권자와의 의사소통을 확보하고 동등한 대우와 존중을 중시하는 이민청 해당 업무에 대한 평가가 적절히 진행될 수 있도록 하는 점은 참고할 만하다.

다. 스웨덴 이민청의 협력 네트워크 구축

스웨덴 이민청은 스웨덴 경찰, 이민법원, 행정위원회, 지방자치단체, 자치구의회, 스웨덴 대사관 및 영사관, 자원봉사자 및 구호기관, 아동 옴부즈맨, 스웨덴복지위원회, 스웨덴 지방자치협의회 등과 협력 네트워크를 구축하고 있는데, 이들 기관과 공동선언문을 채택하기도 하는 등 이민과 사회통합 분야에서 협력강화를 추진하고 있다.

외국인의 출입국과 이민은 해당 사회의 통합과 밀접한 관련을 가지고 있으므로 외국

인, 이민자가 겪을 수 있는 다양한 문제와 협력이 필요한 사항에 대해 관련 부처와의 공동협력을 논의할 수 있는 기반을 형성하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 한국의 외국인·이민정책에서 거버넌스를 구축하는 과정에서 공동선언문 채택과 공동업무협약을 관련 다양한 중앙기관과 지방자치단체 등 관련 기관과 단체 등이 함께 논의하고 정기·수시로 검토할 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 보인다.

라. 스웨덴 범죄대응 공동협력

범죄의 주요업무는 일반적으로 경찰이나 검찰, 법무부, 출입국관리청이 주로 담당하고 있지만, 외국인 또는 이민관련 범죄는 사실상 다양한 부처와 관련이 있다고 할 수 있다. 스웨덴 이민청은 범죄대응과 관련하여서도 스웨덴 고용청, 스웨덴 국립경제사범국, 스웨덴 사회보험청, 스웨덴 교도·보호감독국, 스웨덴 법집행기관, 스웨덴 해안경비대, 스웨덴 국립경찰청, 스웨덴 국세청, 스웨덴 관세청, 스웨덴 검찰청, 스웨덴 노동환경청, 스웨덴 회사등기소, 스웨덴 국가장학금위원회, 금융감독원, 스웨덴 연금청, 국립시설보호국, 스웨덴 교통안전청, 스톡홀름 지방행정위원회 등과 연계하고 협력을 진행하고 있다는 점이다. 외국인이 출입하여 이민에 이르기까지의 통합되는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 사회적·법적 지위와 사회적 지원혜택 등과 관련한 범죄는 역시 다양한 관련기관과의 상호협력을 통한 적절한 관리와 점검이 필요한 과제라고 할 수 있다.

외국인·이민관련 범죄에는 대테러 범죄 대응문제, 성매매와 인신매매 문제, 난민발생과 관련되어 있는 전쟁범죄, 폭력예방과 폭력대응 문제, 복지제도 수급문제, 외국인 노동을 포함한 기업범죄 대응문제 등 다양한 차원에서 역시 발생할 수 있다.

한국에서 외국인·이민 관련 범죄 대응 역시 단지 경찰, 검찰, 법무부 등 직접적 담당 업무 부처 이외에도 다양한 관련 부처의 협력과 지원이 요청된다고 할 수 있으며, 범죄 대응 협력 거버넌스 역시 적절히 확대되고 강화될 필요가 있을 것으로 보인다.

마. 인권존중과 차별금지의 가치

스웨덴은 유엔의 세계인권선언을 포함하여 인권을 중심적 가치로 두고 있으며, 스웨덴 이민청은 개인이 신청한 신청심사에서 인권을 존중하고 차별을 받지 않을 것을

중시하고 있는데, 강제추방이 되는 경우나 본국으로 돌아가기를 희망하는 사람들에게 대해서 가능한 지원과 함께 자발적으로 돌아갈 수 있도록 도울 수 있도록 하고 있다.

스웨덴 이민청은 또한 남성, 여성, 소년, 소녀 등 성평등을 중시하고 동등하게 대우하기 위하여 노력하며 다른 국가로부터 온 시민이라도 선거일 30일 전에 인구 등록에 3년 이상 연속적으로 등록되어 있는 경우에 선거명부에 등록되고 선거할 자격을 부여하고 있는 점도 특징이라고 할 수 있는데, 지역 사회 차원에서 인구등록을 통하여 외국인·이민자에 대한 현황파악과 함께 정치적 참여가 이루어질 수 있도록 하는 점도 살펴볼 수 있다.

13. 소결

한국은 과거로부터 한민족의 의미를 강조하고 단일민족으로서 뜻을 같이하는 공동체를 중시하여 왔다. 물론 한민족, 단일민족의 우수성을 무시하거나 버려야한다는 주장은 한반도에 오랫동안 거주해왔던 사람들에게 받아들이기 어려운 내용일 수 있으며 그렇게 주장할 이유가 특별히 있는 것도 아니다.

그러나 세계의 역사에서 어렵지 않게 살펴볼 수 있듯이 어느 민족의 우수성을 강조하는 것이 의미가 있기도 하지만 세계적으로 경제, 문화, 기술, 정치의 우수성을 크게 펼치거나 꽃을 피운 민족이나 국가는 주변 민족이나 국가를 포용하거나 어떠한 상호협력 체계나 방식을 새롭게 만들고 창출해내었다는 것을 어렵지 않게 알 수 있다.

물론 역사에서 어느 정도의 시행착오나 과오가 전혀 없을 수는 없겠지만 주변국가와 또는 멀리 떨어진 국가와도 끊임없이 교류를 모색하고 새로운 정보를 탐색하고 다른 문화나 문명과도 지속적으로 소통하면서 더 나은 방식으로 창조를 이어나가는 민족이나 국가는 그리 오래지 않은 시간에 융성한 경제와 문화를 형성하고 부강한 국가로 도약하였다는 사실이다.

외국인·이민 정책을 국가적인 이슈나 쟁점으로 한국에서 본격적으로 논의하고 검토하는 단계에는 아직 이르지 못하였다고 볼 수 있으나 한국의 산업구조와 경제구조의 변화에 따라 발생하는 다양한 문제와 어려움을 살펴볼 때 이제 외국인·이민 정책은 21세기 한국에서 국가적 주요 정책이자 이슈로 다루고 검토하며 체계를 정비해야 하는

중심과제라고 할 수 있다.

이에 이미 많은 국가와 교류하고 소통하면서 외국인·이민 정책을 시행한 이른바 선경험이 있거나 또는 시행착오를 겪은 많은 국가들 앞서 살펴본 미국, 독일, 프랑스, 영국, 스웨덴, 이탈리아, 브라질, 일본 등의 내용을 살펴보고 검토하는 것은 한국이 향후 만들어가야 하는 외국인·이민정책에 좋은 밑거름이나 토대가 될 것으로 기대하는 것이다.

미국의 경우 국토안보부(DHS) 소속하의 귀화이민국(USCIS)에서 미국에 체류하는 외국인이 미국시민권자가 될 때까지 자신의 신분유지, 변경에 관한 포괄적인 권한을 가지는 기관이 4개의 광역센터와 지역이민국으로 운영하고 있다. 또한 이민세관단속국(ICE)의 경우 미등록/불법체류 외국인에 대한 체포와 구금, 수사 등을 통하여 추방재판에 회부하는 역할을 하며, 세관국경수비국(USCBP)의 경우 미국에 처음 입국하는 외국인의 입국심사와 관련한 업무를 담당한다. 한국이 불법체류 단속관련 업무를 법무부가 담당하고 있는 것과는 달리 미국은 국토안보 소속하여 이민세관단속국에서 이를 수행하고 있으며, 미국은 법무부 산하에 이민행정심판소로서 행정법관을 두고 추방관련 재판을 담당하고 있는 것도 특색이라고 할 수 있다.

고용과 관련하여서는 미노동부가 노동승인서를 발부하고 있으며 이를 통하여 이민국에 비자청원서, 신분조정신청서, 취업비자신청서를 신청, 접수를 할 수 있도록 하고 있다.

미연방의회의 경우 과거 1986년 사면법 제정을 통하여 불법체류자를 합법화하는 조치가 있었고 1996년, 2000년에도 한시적인 구제조치를 통하여 서류미비자에게 영주권취득과 시민권취득의 기회를 주기도 하였다.

미국의 경우에 외국인·이민 관련 업무기관은 1891년 국세청 내 이민감독사무국, 1913년 독립된 귀화청 설립, 1933년 이민귀화국으로 통합 등을 거치다가 2차 세계대전 이후 노동부 산하에서 법무부 산하로 재편되어 직원 수를 8천명으로 증원시켜 이민자 수를 제한하기도 하였고, 2001년 9.11 테러 이후에는 국토안보부법에 따라 이민귀화국을 국토안보부 산하에 두어 국토안보부가(USCIS)가 신분유지나 변경, 영주권과 시민권 취득 등의 업무를 관할하도록 하는 등 미국의 경우도 외국인·이민 업무가 시대적 상황에 따라 많은 조직개편이 진행되었다는 것을 살펴볼 수 있다.

미등록/불법체류자 구제조치와 관련하여서도 사면조치를 통한 합법화, 한시적인 조치를 통하여 합법적 입국, 거주요건, 체류사실 확인, 이민국 또는 노동부에 노동승인서 접수 등을 통한 신분조정으로 구제조치 등이 진행된 점도 한국에서 일정부분 반영하여 시행해 볼 수 있을 것으로 보인다.

프랑스의 경우 내무부 내에 외국인 정책실을 두고 있고 그 아래에 이민국, 난민국, 통합·국적취득국 등을 두고 있으며, 이민·통합청(OFIG) 역시 내무부 내 외국인 정책실 산하에서 실무적 역할을 담당하도록 하고 있다. 프랑스는 내무부가 외국인·이민 관련 주된 업무를 담당하고 있다고 볼 수 있다.

체류·노동과, 불법이민대응과의 경우도 내무부, 외국인정책실 소속하의 이민국 산하에 두고 있으며 지방자치단체, 경찰, 군사경찰, 관세청, 이민통합청 등과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다는 점도 한국과는 다른 특징이라고 할 수 있다.

내무부 외국인정책실 산하에 이민·통합청의 경우 이민자의 통합과 수용을 담당하고 미등록/불법체류 외국인이 자발적으로 돌아가기를 희망하는 경우에 역시 지원하고 재정착을 돕거나 난민신청 관련 업무 등을 담당하고 있다.

프랑스의 경우 내무부가 외국인정책 방향과 이민통합관련 주된 업무를 하고 있다는 점은 내무부의 관할 업무내용과 범위에서 내국인과의 교류나 통합, 외국인과 내국인의 동등성, 외국인의 국내 노동, 난민의 사회 적응 등과 관련하여 일정부분 장점이 있는 것으로 보이기도 한다.

영국의 경우도 내무부에서 이민정책을 총괄하는 형태를 취하고 있으며 영국지방정부가 사회통합 및 지원업무를 담당하고 있다는 점도 특색이라고 할 수 있다. 영국의 경우 외국인 노동과 관련하여 고용주가 직접 필요인력을 선택할 수 있도록 하고 있어 현장의 필요와 수요를 신속하게 반영할 수 있도록 한 점과 지방정부 차원에서 이주자 사회통합 지원의 경우 중복지원을 막을 수 있도록 한 점도 잘 살펴볼 필요가 있다.

아울러 이민집행국, 영국비자·이민국·국경수비대 등의 원활한 정보교류와 함께 취합된 정보를 내무부로 올리며, 이는 국경이민독립감독관의 감독을 받고 의회에 보고하도록 한 점도 정보통합과 교류의 중요성을 강조한 것으로 보인다.

스웨덴의 경우 스웨덴 이민청은 스웨덴 정부와 의회로부터 위임받아 독립적 기능을 수행하며 양질의 서비스 제공과 함께 유엔 인권 선언을 스웨덴 이민정책의 핵심사항으

로 삼고 있는 등 인권보장을 중시하고 있다. 스웨덴은 이민청 본사가 중심적 역할을 하고 있지만 지역적으로 북부, 서부, 남부 등 3개의 지역으로 나누어 역할과 임무를 분담하고 있다.

스웨덴 이민청은 사무총장과 별도로 상부관리직을 두고 있으며 관련 담당 총장, 부총장, 국장 등의 실명과 연락처를 홈페이지에 명시하여 소통이 이루어지도록 하고 있다. 또한 자문위원회를 두어 이민청 활동에 모니터링을 할 수 있도록 하고 있는데 자문위원회는 각 정당별로 1~2명씩을 두고 있으며 시의회 의원도 함께 하고 있는 점도 특색이라고 할 수 있다. 아울러 윤리위원회도 구성하여 특별구성조직으로 운영하고 있는데 사무총장은 의견을 요청할 수 있으며 질문과 답변은 역시 홈페이지에 게재하도록 하고 있다.

스웨덴 이민청은 특히 인권존중을 이민정책의 중심적 가치로 삼고 있으며 차별금지와 동등한 대우, 폭력과 인신매매 금지와 방지를 위해 국내외적으로 다양한 기관과 연락체계를 구축하며 상호협력을 위해 노력하고 있다.

또한 스웨덴 이민청은 범죄 대응과 관련하여 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 국립경제사범국(Swedish Economic Crime Authority), 스웨덴 사회보험청(Sweden's social insurance agency, Försäkringskassan), 스웨덴 교도·보호감찰국(Swedish Prison and Probation Service), 스웨덴 법 집행기관(Swedish Enforcement Authority), 스웨덴 해안경비대(Swedish Coastguard), 스웨덴 이민국(Swedish Migration Agency), 스웨덴 국립경찰청(Swedish Police Authority), 스웨덴 국세청(Swedish Tax Agency), 스웨덴 보안국(Swedish Security Service), 스웨덴 관세청(Swedish Customs), 스웨덴 검찰청(Swedish Prosecution Authority)은 물론이고 스웨덴 노동환경청(Swedish Work Environment Authority), 스웨덴 회사등기소(Swedish Companies Registration Office), 국가 장학금위원회(CSN, Swedish Board of Student Finance), 금융감독원(Financial Supervisory Authority), 스웨덴 연금청(Swedish Pensions Agency), 국립 시설보호국(National Board of Institutional Care), 스웨덴 교통안전청(Swedish Transport Agency), 스톡홀름 지방 행정위원회(The County Administrative Board of Stockholm County) 등과도 연계하고 협력하고 있는데, 사실상 국가 또는 지방자치단체가 관련된 영역에서 전반적인 협력이 이루어지고

있는 것으로 보인다.

그 뿐만 아니라 스웨덴 이민청은 대테러 대책 협력위원회를 두어 15개 협업기관이 협력하고 있으며 성매매 및 인신매매 방지를 위한 국가 방법지원이라는 협력 포럼의 일원으로 함께 활동하고 있으며 그 외 전쟁범죄 대응협력과 함께 스웨덴 고용청(Swedish Public Employment Service), 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency, Försäkringskassan), 스웨덴 보건복지위원회(The National Board of Health and Welfare) 스웨덴 양성평등청(Swedish Gender Equality Agency) 등과는 폭력예방과 폭력대응 강화를 위해 다양한 관련기관과의 네트워크 구축 및 상호협력을 강화하고 있기도 하다.

복지제도에서의 부정수급과 범집행기관 내구성강화를 위해 스웨덴 사회보험청(Swedish social insurance agency)에 의해 시작된 MUR 이니셔티브는 18개 관련 기관의 대표자들이 복지제도에서 예산 및 행정관리의 역할을 담당하여 상호협력하고 있는 것도 스웨덴 이민관련 업무의 네트워크와 거버넌스 구축의 좋은 예라고 할 수 있다.

제7절 | 이탈리아

1. 이탈리아 이민정책 개요

이탈리아는 최근에서야 이민국으로 분류되는 나라이다. 이탈리아 경제의 상대적 낙후성으로 인해서 이탈리아인들이 유럽 다른 국가나 아메리카로의 진출이 두드러졌고, 유럽 다른 국가 국민들의 이탈리아 진입은 드문 일이었다. 인구 중 일부가 경제적 빈곤을 원인으로 해외로 이주해 오던 역사가 오랜 나라인 이탈리아는 1970년대부터 명실상부한 이민국이 되었다 할 수 있다.⁵⁴⁵⁾ 1980년대 사회주의권 붕괴 이후, 민족분규와 각종 분쟁에 의해 발생한 난민들이 대거 이탈리아로 몰려들었으며 아프리카와 아시아계의 취업을 위한 유입도 늘어났다. 특히 외국인의 수가 205,449명에서 298,749명으로 45.4% 증가한 1979~1980년 사이에 이러한 경향에 급격히 속도가 붙었고, 이후

545) Florence Renucci, “프랑스와 이탈리아의 이민관리 정책”, IOM 이민정책연구원, (2011), 1면.

꾸준한 상승세를 보여 왔다. 그리고 1990년대에는 10년 사이에 이탈리아의 영토에 거주하는 외국인의 수가 1991년 649,000명에서 2000년 1,341,000명으로 두 배 정도 증가하였다.⁵⁴⁶⁾ 20여 년이 경과한 2022년 현재 이탈리아에 거주하는 외국인 인구는 5,030,716명으로, 전체 인구의 8.5%를 차지하고 있다.⁵⁴⁷⁾

이탈리아 헌법에는 외국인의 권리에 관한 명확한 규정이 존재하지 않는다. 이러한 법문상의 미비로 인해 외국인의 주요 권리는 법률이나 시행령, 시행규칙 또는 정부부처 매뉴얼 등에 의해 간접적으로 규정될 수밖에 없었다.

이탈리아는 1986년 이후에 체계적인 외국인 정책을 수립했으며, 지속적인 수정과 새로운 법률의 도입을 통해 문제를 해결하려 하고 있다. 외국인에 대한 법률과 정책은 집권 여당의 성향에 따라 변하는 경향이 있다.

2. 이탈리아의 이민자 현황

2022년 1월 1일 현재 이탈리아에 거주하는 외국인 인구는 5,030,716명으로, 전체 인구의 8.5%를 차지하고 있다(2020년 대비 -2.7%).⁵⁴⁸⁾

» [그림 3-19] 이탈리아 외국인 인구



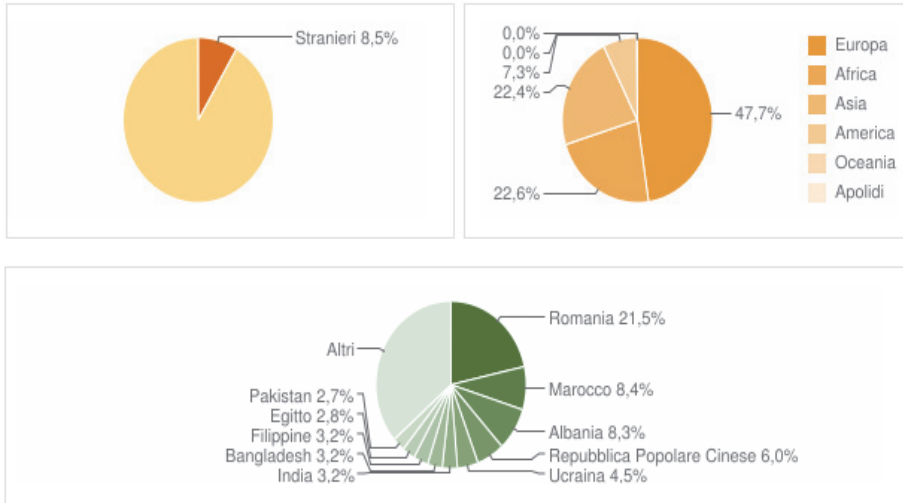
출처 : <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2022/>

546) Caritas italiana, “35 anni di immigrazione in Italia : una politica a metà guado”, 「Antecipazioni del Dossier Statistico Immigrazione 2005」, 2005, p.1. (<http://www.migrant.it/torino.it/Documenti%20PDF/Anticipdoss05.pdf>)

547) ISTAT, Stranieri residenti e nuovi cittadini: caratteristiche demografiche e distribuzione territoriale” relativo al 2021 diffuso oggi dall'Istat, 2023. 3. 15.

548) ISTAT, Stranieri residenti e nuovi cittadini: caratteristiche demografiche e distribuzione territoriale” relativo al 2021 diffuso oggi dall'Istat, 2023. 3. 15.

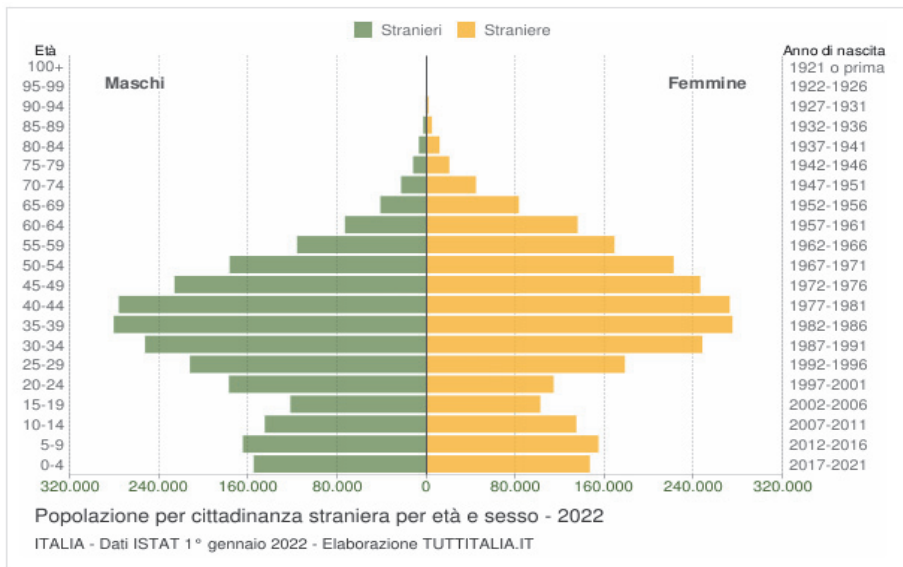
» [그림 3-20] 이탈리아 외국인 비율



출처 : <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2022/>

가장 큰 외국인 공동체는 루마니아 출신들로 이탈리아에 체류하는 전체 외국인의 21.5%를 차지했으며, 모로코(8.4%)와 알바니아(8.3%)가 그 다음인 것으로 나타났다.

» [그림 3-21] 이탈리아 외국인 인구의 연령별·성별 분포



출처 : <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2022/>

2022년 1월 1일 현재 이탈리아에 체류하는 전체 외국인 5,030,716명 중에 남성은 2,468,202명이고, 여성은 2,562,514명으로 여성이 50.9%를 차지하고 있다.

» [표 3-7] 이탈리아 지역별 외국인 인구 분포

Regione	Cittadini stranieri				% Stranieri su popolaz. totale	Variazione % anno precedente
	Maschi	Femmine	Totale	%		
1. Lombardia	570.234	585.159	1.155.393	23,0%	11,62%	-3,0%
2. Lazio	304.691	313.451	618.142	12,3%	10,82%	-2,7%
3. Emilia-Romagna	264.883	284.937	549.820	10,9%	12,42%	-2,2%
4. Veneto	240.010	253.109	493.119	9,8%	10,17%	-3,2%
5. Piemonte	200.187	210.908	411.095	8,2%	9,66%	-1,5%
6. Toscana	196.222	210.286	406.508	8,1%	11,10%	-4,6%
7. Campania	121.389	118.601	239.990	4,8%	4,27%	-3,8%
8. Sicilia	98.148	86.457	184.605	3,7%	3,82%	-0,9%
9. Liguria	72.227	73.238	145.465	2,9%	9,64%	-2,9%
10. Puglia	69.254	65.919	135.173	2,7%	3,45%	+0,5%
11. Marche	59.411	67.409	126.820	2,5%	8,53%	-2,8%
12. Friuli Venezia Giulia	55.581	57.570	113.151	2,2%	9,47%	-1,5%
13. Trentino-Alto Adige	46.759	50.631	97.390	1,9%	9,07%	-7,9%
14. Calabria	47.009	46.248	93.257	1,9%	5,03%	+0,3%
15. Umbria	40.443	49.220	89.663	1,8%	10,44%	-3,1%
16. Abruzzo	38.258	42.730	80.988	1,6%	6,35%	-1,9%
17. Sardegna	22.663	25.737	48.400	1,0%	3,05%	-1,9%
18. Basilicata	11.330	10.854	22.184	0,4%	4,10%	+0,8%
19. Molise	5.863	5.600	11.463	0,2%	3,92%	-1,1%
20. Valle d'Aosta	3.640	4.450	8.090	0,2%	6,56%	-3,6%
Totale ITALIA	2.468.202	2.562.514	5.030.716		100,0%	-2,7%

출처: <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2022/>

외국인 인구의 60% 정도가 롬바르디아, 에밀리아로마냐, 베네토, 피에몬테, 리구리아 등의 이탈리아 북부(약 2,973,000명)에 집중되어 있다. 외국인 인구의 약 25%는 토스카나, 라치오, 캄파니아, 아부르초 등 이탈리아 중부(약 1,241,000명)에 체류하고 있으며 캄파냐, 풀리아 등의 이탈리아 남부(11.6%)와 사르데냐, 시칠리아 등 도서 지역(4.7%)에는 적은 수가 체류하고 있다.

2021년 이탈리아에서 외국인이 시민권을 취득한 건수는 121,457건이다.⁵⁴⁹⁾

549) ISTAT, Stranieri residenti e nuovi cittadini: caratteristiche demografiche e distribuzione territoriale" relativo al 2021 diffuso oggi dall'Istat, 2023. 3. 15.

3. 이탈리아 이민정책의 변화

가. 이탈리아 이민정책의 전개

(1) 1945년 이전의 정책

1945년 이전까지 이민 문제는 정부의 주요 관심사가 아니었으며, 근대국가의 형성과 함께 이탈리아는 외국인과 난민에 대해 우호적인 입장을 취했다.⁵⁵⁰⁾ 당시 이탈리아의 국가적인 담론이 자유주의에 기반했을 뿐만 아니라 국가의 기반 자체가 인종적이거나 민족적인 요소를 가지고 있지 않았기 때문이다.⁵⁵¹⁾

파시즘 시기인 1919년 이후, 이민 통제에 대한 정책이 도입되었다. 1929년에는 중앙 집중화된 '외국인국'이 설립되었으며, 1930년에는 거주 중인 외국인들에 대한 통제 수집이 개시되었다. 또한, 비판적이거나 부도덕한 외국인들의 입국을 제한하기 위한 비자 정책이 도입되었고, 1931년에는 내무부에서 외국인들의 거주권에 대한 지침을 마련하였다.⁵⁵²⁾

(2) 1945년부터 1970년대까지의 정책

1948년 새로운 헌법 시행 이후, 외국인들의 권리와 처우는 법률에 따라 규정되었다. 이는 외국인들을 임의적인 행정 조치로부터 보호하기 위한 목적을 가진 정책이었다. 이탈리아로 망명한 외국인들 중 이탈리아 국민의 시민권을 갖지 못하는 경우에는 망명이 허용되었다. 그러나 이러한 새로운 법률이 실행되는 데에는 오랜 시간이 소요되었고 정부는 공산주의 국가에서 온 난민들의 망명을 엄격히 제한하였으며, 1930년대의 이민 통제 체계는 변화하지 않았다. 1945년부터 1970년대 중반까지, 정부는 이민 문제에 대해 모호한 입장을 취하고 있었다. 1980년대 중반까지 이민에 관한 몇몇 법률 개정은 주로 이탈리아인 해외 이민자를 보호하기 위한 국제 조약들에 기반 한 결과였다.⁵⁵³⁾

550) 김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원, (2001), 69-72면 참조.

551) 김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원, (2001), 71면.

552) 김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원, (2001), 69-72면 참조.

553) 김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원, (2001), 69-72면 참조.

(3) 1980년대 이후의 정책

1980년대 초반에는 다양한 경로를 통해 이민자들이 대규모로 이탈리아로 이동하기 시작했다. 특히 북아프리카와 유고 출신들이 이민과 관련된 네트워크를 통해 많이 유입되었다. 1981년 말에 이탈리아 정부가 ILO(국제노동기구) 제143호 이주노동자 협약을 비준하면서, 이민에 대한 첫 번째 법률이 제정되었다. 이민법에 관한 법률 초안은 노동부 장관에 의해 제출되었으며, 이는 1972년 이후 북유럽 국가의 정책을 모델로 하여 외국인의 입국에 대해 엄격한 통제를 가하는 내용을 담고 있었다.⁵⁵⁴⁾ 그러나 이러한 조치는 오히려 1984년과 1990년 사이의 최고조에 달한 입국 이민자들의 입국을 불법이민과 불법고용에 놓이게 하였다.⁵⁵⁵⁾

노동부 내에서 이민자 권리를 감시하고 이민의 유입과 불법적인 이민을 관리하는 역할을 맡은 두 개의 위원회가 설치된 것은 1986년 12월 30일 법률 제943호에 따라 이뤄진 일이다.⁵⁵⁶⁾

1990년 2월 28일, 정치적으로 불안정한 상황에서 법률 제39호(legge Martelli)가 제정되었다. 이 법은 엄격한 개혁을 목표로 외부 통제에 대한 강력한 조치를 포함하고 있었으며 이를 위해 입국자들은 엄격한 비자 요구 체계와 정해진 할당량에 따라 규제되었다. 그리고 이민자들은 공공질서의 잠재적 혼란을 일으킬 수 있는 요소로 간주되어 국외추방과 강제추방 등의 조치가 더욱 강화되었다.⁵⁵⁷⁾

(4) 1998년 이후의 정책

1997년부터 1998년 약 2년에 걸쳐 이민을 둘러싼 논쟁이 진행되었으며 1998년에는 새로운 합법화 조치가 시작되었다.⁵⁵⁸⁾

1998년 3월 6일 법률 제40호(La legge Turco-Napolitano)는 인도주의적 내용을 담고 있고 망명의 규정으로부터 이주의 규정을 분리했다. 1998년 법률 제40호는 정부의 할당에 기초한 입국의 규제, 불법입국에 대한 엄격한 대처, 합법적으로 거주하는

554) 김용찬, 위의 글 69-72면 참조.

555) Giuseppe Sciortino, "Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration Control," Grete Brochman & Tomas Hammar ed., *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*(London, Berg, 1999), pp. 251-253.

556) 김용찬, 위의 글 69-72면 참조.

557) 김용찬, 위의 글 69-72면 참조.

558) 김용찬, 위의 글 69-72면 참조.

외국인의 통합을 위한 지원 증대라는 세 가지의 목적을 가지고 있었다.⁵⁵⁹⁾

2002년 7월 30일 법률 제189호로 입안된 보씨-피니법(La Legge Bossi-Fini)은 이탈리아에서 가장 세력이 강한 북부동맹과 민족동맹이 결합해서 만든 정책과 법안이다.⁵⁶⁰⁾ 이 법안을 입안하고 주도하여 시행한 주체는 북부동맹으로, 북부분리주의 운동을 주도하면서 베를루스코니(Berlusconi) 연정에 참여하고 있는 이탈리아의 대표적인 극우정당이다. 특히 보씨는 북부동맹의 당수로서 오랫동안 북부의 분리주의 운동을 주도하고 이끌었던 극우적인 성향의 우파 정치지도자였으며, 피니는 민족연맹(AN)의 당수로서 우파 민족주의 운동을 이끌면서 신파시스트 정당을 이끌었던 정치지도자였다.⁵⁶¹⁾

이 두 사람은 베를루스코니 연정에서 반(反) 외국인 정서를 확산시키면서 2008년부터 ‘이민자 통합협약(Accordo d’Integrazione)’을 마련했고, 입법 과정에서 시민사회의 반대에 부딪혔으나, 2012년 3월부터 시행에 들어가 레타(Letta) 정부에서 본격적으로 시행되었다.

(5) 최근의 정책

2022년 9월 25일 치러진 조기총선에서 중도우파가 승리하면서 이탈리아 형제당(Fratelli d’Italia, FdI)의 조르자 멜로니(Giorgia Meloni)가 총리인 내각이 출범하였다. 전후 최초의 극우정권이 탄생하였다는 언론들의 수사에서 정치혁명, 파시즘의 망령이 재현될 것이라는 다양한 표현들이 제기된 바 있다.⁵⁶²⁾

멜라니 정부는 이민문제에 대해 우파연합 공히 보다 통제적 정책을 선호하고 있으므로 더욱 강력한 규제 중심의 정책들이 구사될 것이라는 예측들이 있었고, 지난 4월 실현되기 시작하였다. 2023년 4월 20일, 이탈리아 정부가 이민자 유입을 억제하기 위해 마련한 패키지 법안(Decreto-legge Cutro; 쿠트로 법안)이 상원을 통과하였다.⁵⁶³⁾

쿠트로 법안에 따라 이민자들은 망명 신청을 한 뒤 최대 2년에 달하는 법적 심사

559) 김용찬, 위의 글, 69-72면.

560) 이탈리아에서는 보통 법안을 입안하고 발의한 국회의원의 이름을 따서 법을 명명하는데, 21세기 가장 중요한 이민자 및 외국인 법이라고 평가받는 보씨-피니 법은 2010년 2월에 의회를 통과해서 2012년 3월부터 시행된 이민자 법안이다.

561) 김종법, “이탈리아 사회통합정책과 극우정당”, 다문화사회연구 제8권 제1호, (2015), 84면.

562) 김시흥, “2022 이탈리아 총선과 멜로니 정부의 과제”, 유럽연구 제41권 제1호, (2023), 2면.

563) “이탈리아 ‘반이민 패키지 법안’ 상원 통과”, 한국일보, 2023.4.21. 기사

(<https://www.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=72588>)

기간에 정부가 운영하는 수용센터에서 지내야 한다. 과거에는 망명 신청을 하면 절차가 진행되는 동안 이탈리아 내에서 자유롭게 체류할 수 있었다.

또한, 쿠티로 법안은 예비적으로 체류허가증을 받던 인도적 보호 대상자를 대폭 축소하였다. 그동안은 망명 자격이 없더라도 고국에서 인도주의적 위협에 직면했거나 이탈리아에 친지가 있는 이민자에게 당국이 '특별 보호'라는 명목으로 체류허가증을 발급했다.⁵⁶⁴⁾ 그러나 정부는 이 제도가 남용되고 있다고 지적하며 2년짜리 인도주의적 체류 허가 대상자를 대폭 축소하였다.⁵⁶⁵⁾ 그리고 이 법안에는 밀입국 브로커에 대해 최대 30년의 징역형에 처할 수 있도록 하는 내용도 담겨있다.

나. 이탈리아 이민법의 변화

(1) 마르텔리법

마르텔리법(La legge Martelli)은 이탈리아의 이민법으로 알려져 있다. 이탈리아에서는 마르텔리법이 제정되기 이전에 이민정책은 산업적 필요에 따라 지방마다 차이가 있었으며, 급하게 이민자가 수용되었지만, 이는 지역의 수용 능력에 따라 달라져 실질적인 규제가 없는 형태였다. 이로 인해 이민을 통제하는 법들은 지방별 산업에 따른 수용 능력의 차이로 인해 일관된 기반이 없었다.⁵⁶⁶⁾

1986년 법률 제943호는 이후의 법들에 비해 진보적인 원칙을 포함하고 있었다. 이는 이주노동자들이 의료보험 및 근로권과 같은 권리를 이탈리아 노동자들과 동등하게 보장받도록 하기 위한 것이었다. 이러한 시도들은 제한과 부작용이 있었고, 이를 개선하고 마르텔리법이 제정되었다.⁵⁶⁷⁾

1990년 2월 28일 제정된 법률 제39호(La legge 28 febbraio 1990, n. 39)는 이민법을 관리한 당시 내무부장관이자 부수상인 마르텔리의 이름을 붙여 마르텔리법이라 부른다. 마르텔리법은 외국인의 입국, 체류, 추방 및 망명권에 관한 조항을 도입하여 이탈리

564) 체류허가증을 발급받은 이민자는 이탈리아에서 집을 구할 수 있고, 일자리를 얻을 수 있다. 체류허가증 유효기간은 2년으로, 2년이 지나면 연장할 수 있다.

565) 초안에는 제도를 삭제하는 내용이 담겼으나 상원 논의 과정에서 대상자를 축소하는 방향으로 법안이 수정됐다. 국제법 위반 가능성이 있고, 세르조 마타렐라 대통령이 거부권 행사에 나설 것을 상정한 수정안이다.

566) 윤석민, “이탈리아 이민법 변화요인 연구-보편적 우경화 특성추구”, 『SKK 지속가능한 역동성』, 2012. 6. 1. 제26회 지역학 학술제 자료집, (2012), 7-10면 참조.

567) 윤석민, 위의 글 7-10면 참조.

아에서 이민 문제를 유기적으로 규제한 최초의 법이다. 또한, 이 법은 이탈리아에 체류하며 일하려는 사람들의 접근을 규제하는 이민 유동 계획을 처음으로 도입했다. 이에 따라 현재까지도 이탈리아 영토에 입국할 수 있는 최대 노동자 수를 설정하는 입국 할당량이 정해지고 있다.

마르텔리법은 이민 정책을 사회주의 진영에서 오는 정치적 난민뿐만 아니라 다른 지역에서 오는 개인들에게까지 확장시켰다. 또한, 국가 차원에서 산업과 직업의 필요에 기초하여 이민자들을 수용하기로 결정하는 조치가 포함되었다. 마르텔리법은 이민자들에게 유리한 국가 및 지방 자치체와의 관계를 설정하였으며, 이민자들을 수용하기 위한 자금이 확보되었다. 이 법은 전국적으로 이민자 수용 원칙을 마련하고, 사회정책의 운영은 지방 자치체에 위임되었다.⁵⁶⁸⁾

(2) 투르코-나폴리타노법

1998년 3월 6일에 제정된 법률 제40호(La legge 6 Marzo 1998, n. 40)는 일반적으로 이민자들의 권리를 제한하는 방식으로 이루어져 있다. 이 법은 당시 사회연대부 장관인 리비아 투르코(Livia Turco)와 내무부 장관인 조르지오 나폴리타노(Giorgio Napolitano)의 이름을 따서 투르코-나폴리타노법(La legge Turco-Napolitano)이라 부른다. 이 법은 입국, 체류, 추방에 대한 규제 외에도 외국인의 권리와 의무를 명시하고 무제한 체류(영주권) 제도를 규정하였다.

1998년 법률 제40호는 공식적인 국외추방과 불법이민자, 공공질서에 위협이 되는 자들에 대한 국경까지의 임시적인 보호체계를 규정하였다. 국외추방을 명령받은 사람들은 특별(수용)센터에 보내져서 20일~30일 동안 체류할 수도 있게 되었다.⁵⁶⁹⁾

또한 영주권은 이탈리아에 합법적으로 적어도 5년 동안 거주한 사람들이 받을 수 있는 권리이다. 그러나 이 권리는 수입에 따라 철회될 수 있는 문제가 있다. 예를 들어 하루 평균 수입이 480,000리라 이상이어야 한다는 점 등이 있다. 1998년 제40호 법률에 따라 이탈리아에서 거주하는 모든 외국인은 의료보험을 가입해야 하며, 의무교육과 성인교육을 받아야 한다.⁵⁷⁰⁾

568) 윤석민, 위의 글 7-10면 참조.

569) https://www.collettiva.it/copertine/diritti/2022/10/01/news/migranti_leggi_salvini_decreti-2379559/

570) 김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원, (2001), 72면 참조.

1998년 법률 제40호는 사회정책을 적용하는 의무가 지방자치단체에 있다는 원칙을 폐지하여, 이민정책을 고도로 중앙집권화하였다. 이민정책, 사회문제에 대한 영역은 가족의 결합 사례를 포함하여 내무부의 소관사항으로 변화였다.

즉, 투르코-나폴리타노법은 마르텔리법에서 보장한 지방 차원의 자율권의 확대보다는 오히려 다시금 권한의 중앙정부로의 이양을 통해 법이 가진 강제성을 더욱 강화시켰다고 할 수 있다. 이 법에 의해 당시 정부는 실질적인 이민법 실행에서 중심적인 역할을 할 수 있었다.

(3) 보씨-피니법

2002년 7월 30일에 이탈리아에서 발효된 보씨-피니법(*la legge Bossi-Fini*)은 북부 동맹(*Lega Nord*)과 민족연맹(*Aleanza Nazionale*)의 당수인 움베르토 보씨(*Umberto Bossi*)와 지안프랑코 피니(*Gianfranco Fini*)의 이름을 따서 명명되었다. 이 법은 이민자들의 이탈리아화에 반대하는 보씨와 피니의 정치적 입장을 반영하기 위해 제정되었다. 이법은 이주노동자에 대한 규제를 강화하였으며, 입국은 고용된 사람에게만 허용되었다. 이후 이주노동자를 고용하기 위해서는 복잡하고 절차적인 절차를 거쳐야 했으며, 체류허가증 발급과 함께 체류 및 주택에 대한 조건을 충족시켜야 했다. 그렇지 않을 경우 불법 이민자로 간주되어 추방될 수 있는 내용이 포함되어 있었다.⁵⁷¹⁾

(4) 안보 패키지

2009년에 시행된 안보 패키지(*Pacchetto di Sicurezza*)는 2008년 위임입법 제92호와 제125호, 그리고 2009년 법률 제94호를 합친 내용으로, 외국인에 대해 이탈리아에서 가장 제한적인 내용을 담고 있다.⁵⁷²⁾ 즉, 이탈리아 이민법의 본격적인 사회정책으로써의 의미가 치안문제로서의 의미로 전환되었음을 보여준다. 안보 패키지가 표면상으로 내세우고 있는 목표는 범죄율의 감소와 불법이민의 근절이라고 할 수 있지만 본질적인 내용은 보수파 다수에 의해서 우경화된 이민법이라고 보는 시각이 지배적이다.⁵⁷³⁾

571) 윤석민, 위의 글 7-10면 참조.

572) 이탈리아 의회 홈페이지(<https://leg16.camera.it/561?appro=881>)

573) 윤석민, “이탈리아 이민법 변화요인 연구-보편적 우경화 특성추구”, 『SKK 지속가능한 역동성』, 2012. 6. 1. 제26회 지역학 학술제 자료집, (2012), 9면.

안보 패키지에서는 ‘통합’을 “헌법에서 중요시하는 가치를 존중하면서 경제, 사회, 문화생활에 참여하고자 서로 노력하면서 이탈리아 국민과 외국인의 공존을 증진하는 과정”으로서 정의하고 있다(제4조의2). 이러한 통합을 이루기 위해 2010년 6월에 “통합 계획”을 논의하였고, 이 계획의 세 가지 주요 개념은 정체성, 만남, 교육이다. 이를 ‘이탈리아식 통합모델’ 또는 ‘개방적 정체성모델’이라고도 칭하는데, 국민정체성에 대한 확고한 인식을 기반으로 서로 만나고 소통하는 것을 강조한다.⁵⁷⁴⁾

2009년 안보 패키지는 이민자 통합을 촉진하기 위한 여러 제도들을 추가하였다. 이에 따라 2011년 9월부터 이탈리아에서 이민자가 체류 허가를 받거나 갱신하려면 일정 수준 이상의 이탈리아어를 구사해야 하고, 이탈리아 헌법과 정부 조직 및 문화에 대한 교육을 이수하도록 노력하겠다는 통합협약에 서약을 해야 한다. 그리고 이탈리아에서 언어강의 수강, 대학교육이나 직업훈련 참여, 건강보험등록, 창업, 자원봉사 단체 활동 참여, 주택 임대계약 등으로 나타나는 통합 노력에는 포인트를 부가하고 범법행위 등에는 포인트를 감점하는 식으로 통합포인트제를 운영하여 체류허가 갱신시 적용하는 내용을 규정하고 있다.

▶▶▶ [표 3-8] 이탈리아 이민법의 시기별 특징

시기	집권성향	법률명	정책의 주요내용
De Mita (1989)	우파	마르텔리	정치 난민의 망명 가능지역, 노동자들의 체류가 능기간 명시
Romano Prodi(1998)	중도 좌파	투르코 나폴리타노	체류허가 발급조건 강화, 중앙정부로의 이민법 권한 이양
Berlusconi (2003)	중도 우파	보시-피니법	이민자 사용자는 체류에 필요한 모든 절차를 책임, 불법 이민 불가, 추방
Berlusconi (2009)	중도 우파	안보 패키지	사회범죄(이민자범죄문제)의 강력 통제, 불법 이민자 강제 추방

***p<.001, **p<.01, *p<.05

출처: 윤석민, “이탈리아 이민법 변화요인 연구-보편적 우경화 특성추구”, SKK 지속가능한 역동성, 제 26회 지역학 학술제 자료집 (2012).

(5) 살비니법

2017년 법률 제46호 민니티-올란도법(la Legge 13 Aprile 2017, n. 46.; La Legge Minniti-Orlando)은 국제보호 인정 및 불법 이민자 추방을 위해 간소화된 절차를 규정

574) 이규용 외, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 244면.

하고 있다. 이 규정은 미성년자에게는 적용되지 않는다.

2018년 살비니법(Decreto Salvini)⁵⁷⁵이라고도 불리는 안보법(2018년 법률 제113호, 2018년 법률 제132호 및 2019년 법률 제53호)은 이민을 중단하고 체류 허가 발급 규칙을 다시 작성하는 내용을 담고 있다. 즉, 살비니법은 난민 지위 취소 또는 보조적 보호와 관련된 범죄 목록을 확대했고, 체류에 의한 시민권 및 결혼에 의한 시민권 부여 절차 기간을 4년으로 연장하였다. 살비니법은 2020년 12월 18일 위임입법 제130호(La Legge Lamorgese)로 완전히 수정되었다.

4. 이탈리아 이민정책의 실행체계 및 내용

가. 이민정책 실행 체계

(1) 개요

이민 통제에 대해서는 1919년 이후 파시즘 시기를 거치면서 정책들이 수립되기 시작했다. 1929년 중앙집중화된 ‘외국인국’을 설립했으며, 1930년 거주하고 있는 외국인들에 대한 통계를 수집했다. 또한 같은 해 정치적으로 체제 비판적이거나 부도덕한 외국인들의 입국을 저지하기 위해 비자정책을 수립했다. 1931년에는 내무부에서 외국인들의 거주권에 대한 내용을 마련하였다.

1948년 새로운 헌법에 따라 외국인들의 처우 등은 법률로 정하게 되었으나, 새로운 법률은 제정되지 않았다. 1981년 이탈리아 정부가 ILO 제143호 협약인 이주노동자 협약을 비준하면서 1986년 12월 30일 법률 제943호가 제정되었다. 1986년 법률 제943호에 의해 노동부 내에 두 개의 위원회가 설치되었고, 이민자 권리의 시행을 감시하고 이민의 유입과 불법적인 이민을 관리하는 역할을 맡게 되었다.

1990년 법률 제39호(마르텔리법)은 이민자 수용원칙을 전국적으로 마련하였으며,

575) Matteo Salvini는 이탈리아 북부동맹 대표로, 우익대중주의를 표방한다. 2018년 총선에서 선전하며 1당이 되었지만, 과반은 확보하지 못해 오성운동과 연정을 구성한 후, 2018년 6월 1일 주세페 콘테 내각의 부총리 겸 내무장관이 되었다. 임기 내 강력한 난민 거부 정책을 실시하였고, 2019년 1월에는 기습적으로 난민 캠프를 폐쇄하면서 난민들을 다른 지역의 난민 센터로 분산시켜 논란이 있었다. 또한, 2019년 7월 난민구조선 입항 거부, 2018년 8월 난민구조선 입항 거부로 2차례 면책특권이 박탈된 바 있다(2020. 7. 31. 한경 기사, <https://www.hankyung.com/international/article/202007317821Y>).

이민자에 대한 사회정책의 운영은 지방자치단체에 위임되었다. 마르텔리법에 의해 1990년 6월 4일, 로마에서 전국이민회의(La Conferenza Nazionale dell'Immigrazione)가 개최되었다.

1998년 법률 제40호(투르코-나폴리타노법)는 사회정책을 적용하는 의무가 지방자치단체에 있다는 원칙을 폐지하여, 이민정책을 고도로 중앙집권화하였다. 이민정책, 사회문제에 대한 영역은 내무부 관할이 되었다.

(가) 1986년 법률 제943호의 위원회

1986년 법률 제943호는 제2조에서 “이주노동자와 그 가족의 대우에 대한 평등한 권리 보장(제1조)”을 위해 노동사회보장부에 위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 이 위원회는 이탈리아에서 활동하는 가장 대표적인 협회가 추천한 6명의 EU 역외권 노동자 대표, 전국 노동조합 총연맹이 지명한 4명의 대표, 다양한 경제 부문의 사용자들 중 전국노동조합 조직이 지명한 3인의 사용자 대표, 교육부, 내무부, 외교부, 재무부가 각각 지명한 전문가 4명, 지방정부 대표 4명(그 중 2명은 지역별로 지정되며 1명은 이탈리아 지방자치단체연합에서, 1명은 이탈리아지역연합에서 지정), 이민 지원 분야에서 활동하는 협회 대표 3명으로 구성된다(제2조 제2항). 이 위원회는 노동사회보장부장관이 주재한다(제2조 제4항).

그리고 ILO 제143호 이주노동자 협약의 적용을 촉진하고 모니터링하는 임무를 가진 위원회는 외교부에 설치된다(제2조 제5항). 이 위원회는 외무부 장관, 내무부 장관, 노동사회보장부 장관과 노동조합이 지명한 대표 3인, 노동조합이 지명한 사용자 대표 3인으로 구성된다(제2조 제6항).

(나) 1990년 법률 제39호의 거버넌스 체계 구축

1990년 법률 제39호(마르텔리법)은 이민자 수용원칙을 전국적으로 마련하였으며 이민자에 대한 사회정책의 운영은 지방자치단체에 위임되었다(제11조).

1990년 법률 제39호에 따라 정부는 매년 12월 31일까지 다양한 사유로 체류하는 EU 역외권 외국인, 체류허가를 받은 외국인, 추방된 외국인, 직장에 다니는 외국인, 학교나 대학교에 다니는 외국인의 총 수를 명시한 보고서를 의회에 제출한다(제11조 제2항). 각료회의 의장 명령으로, 가장 큰 정착촌이 있는 지방자치단체와 협력하여

이민자, 망명자 및 외국인을 위해 최초로 수용센터 건설 및 서비스를 위한 프로그램을 준비하는 지역에 기금을 지출한다(제11조 제3항). 이를 위해 1990년, 1991년, 1992년 각 회계연도에 300억 리라의 지출을 승인한다(제11조 제4항). 관련 기관이 18개월 이내에 자금 지원 프로그램을 이행하지 못하는 경우 기금은 동일한 방식으로 취소된다(제11조 제5항).

1990년 법률 제39호의 이주민 지원 서비스 등의 효율성을 높이기 위해 노동사회보장부는 사회복지사 200명, 사회학 졸업생 80명, 심리학 졸업생 20명을 공개경쟁으로 채용한다(제12조 제1항). 그리고 이탈리아 영토에 입국하는 외국인에게 필요한 정보와 필요한 경우에 초기 지원을 제공하기 위해 철도, 항구 및 공항 등 국경 교차점에 수용 시설이 설치된다. 이들 사무소에는 최소 2명의 사회복지사 및 관련 행정부에서 파견된 기타 직원과 자원봉사자가 참여한다(제12조 제4항). 이 비용을 재정적으로 충당하기 위해 1990년, 1991년, 1992년 각 회계연도에 대해 50억 리라 한도 내에서 할당액에 상응하게 감소시켜 규정한다(제12조 제5항). 주 경찰(Polizia di Stato), 헌병대(l'Aërma dei Carabinieri) 및 영토 통제와 범죄예방 및 진압을 담당하는 재정 수비대의 추가 요구 사항을 침해하지 않고 이 법령을 시행하기 위해 주 경찰 인력을 추가하여, 대라·보좌관 700명, 감독관 260명, 국장 30명, 관리자 10명을 국경경찰서와 외국인 사무소에 배정한다(제12조 제6항).

(다) 1998년 법률 제40호의 중앙집권체계

이탈리아의 이민정책에 대해 각료회의 의장, 관련 장관들, 전국노동경제위원회(il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; CNEL), 국가, 지역 및 트렌토와 볼차노 자치지역 간의 관계를 위한 상설 위원회, 주-도시 및 자치지역협의회, 가장 대표적인 노동자 단체 및 국가 차원의 사용자 단체는 3년마다 이탈리아 영토 내 이민 및 외국인 정책과 관련된 프로그램 문서를 준비하며, 이 문서는 정부의 승인을 받아 의회에 전달된다. 관할 의회의 위원회는 30일 이내에 의견을 표명하고, 프로그램 문서는 표명된 의견을 고려하여 이탈리아 공화국 대통령령으로 공포된다. 내무부 장관은 프로그램 문서의 이행 조치를 통해 달성한 결과에 대한 연례 보고서를 의회에 제출한다(제3조 제1항).

이 프로그램 문서에는 이탈리아 영토로의 입국 유동을 정하기 위한 일반적인 기준과 사람들의 다양성과 문화적 정체성을 준수하면서 이탈리아에 거주하는 외국인의 가족 관계, 사회적 통합 및 문화적 통합을 촉진하기 위한 공공의 개입이 포함된다(제3조 제3항). 또한, 각료회의 의장이 관련 장관 및 권한 있는 위원회 및 협의회와 협의한 후, 프로그램 문서의 기준 및 기타 표시를 바탕으로 자영업이나 종속노동 및 계절적 필요에 따라 이탈리아 영토에 입국할 수 있는 외국인의 최대 할당량, 임시보호 조치를 고려하여 매년 하나 이상의 법령을 정한다(제3조 제4항).

내무부 장관과의 합의에 따라 채택된 각료회의 의장령으로 ‘이민을 위한 지역위원회(Consigli territoriali per l’immigrazione)’ 설립에 대한 규정이 마련되며, 이 위원회에는 국가, 지역, 지방 당국, 이민자 구출 및 지원에 지역적으로 활동하는 단체 및 협회의 관할 지방행정기관이 포함된다. 노동자 단체와 사용자 단체는 요구 사항을 분석하고 지역 수준에서 시행될 개입을 촉진하는 임무를 담당하고 있다(제3조 제6항).

(2) 이민정책 총괄 기관 : 내무부

1990년 법률 제39호(마르텔리법)은 이민자 수용원칙을 전국적으로 마련하였으며 이민자에 대한 사회정책의 운영은 지방자치단체에 위임되었다. 그러나 1998년 법률 제40호는 사회정책을 적용할 의무가 지방자치단체에 있다는 원칙을 폐지하여, 이민정책을 고도로 중앙집권화하였다. 이민정책, 사회문제에 대한 영역은 가족의 결합 사례를 포함하여 내무부가 담당하게 되었다.

이탈리아 내무부는 정부의 지역 사무소와 자치단체에 대한 관리, 선거관리업무, 지방재정 관리, 인구통계 등 4개 부서가 있는 이탈리아 영토 관리실(Il Dipartimento per gli affari interni e territoriali), 이민과 난민 정책을 위한 운영본부, 이민과 난민을 위한 민사 서비스 운영본부, 시민권, 영주권과 소수자를 위한 운영본부 등 7개의 부서가 있는 시민의 자유와 이민실(Il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione), 14개 부서의 경찰 업무 담당하는 공공안전실(Dipartimento della pubblica sicurezza), 9개 부서의 소방대와 공공구조 및 민방위실(Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile), 3개 부서로 구성된 행정 인사정책과 재정 자원실(Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e

per le risorse strumentali e finanziarie)로 구성되어 있다.⁵⁷⁶⁾

내무부 시민의 자유와 이민실에서 이탈리아 해안에 상륙하거나 영토에서 발견된 비합법 이민자들의 수용과 지원을 보장하며, 람페두사, 바리, 브린디시, 엘마스, 칼타니 세타, 크로토네와 포자에 있는 운영본부(Direzione centrale)가 웰컴센터(Centri di Accoglienza: CDA)에 그들을 수용한다.⁵⁷⁷⁾

내무부 공공안전실은 체류 허가 갱신을 기다리는 사람들의 국외 추방 절차와 관련하여 모든 경찰 본부와 국경 경찰을 대상으로 하는 "회보"를 발행한다. 회보는 7월 1일부터 9월 30일 사이에 EU 역외권 외국인이 출국 및 귀국 시 동일한 국경을 통과하고 쟁쟁 지역의 다른 국가를 경유하지 않는 경우 자국 영토를 떠날 수 있다고 규정하고 있다.⁵⁷⁸⁾

나. 이민정책의 내용

이탈리아 이민자는 노동이주정책을 통해 합법적으로 유입되는 이주노동자, 불법체류 이주노동자, 그리고 불법체류 중에 합법화 절차를 통해 합법적인 지위를 얻은 이주노동자, 유학생, 가족이민 또는 난민 등 비경제이민자, 그리고 유럽연합 회원국 출신 이민자로 구성된다.

(1) 사회통합 프로그램

이탈리아는 한국과 같이 숙민주의를 중심에 놓고 있지 않고, 숙지주의를 중심으로 삼아 숙민주의를 보완하여 국적법을 시행하고 있다. 특히 이러한 운영 방식에서의 탄력성은 이탈리아 국경 안으로 이주하거나 불법으로 입국하고 있는 외국인 노동자들의 국적 취득 요건을 쉽게 하였다. 또한, 정당에 따라 부정기적으로 합법적인 체류허가를 정책적으로 보장하기도 하며, 기본적인 인권 보장 차원에서 최저한의 사회보장 정책의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 다문화사회 구성의 다양성이 법적인 측면이나

576) 이탈리아 내무부 홈페이지(<http://www.interno.gov.it/>)

577) 이탈리아 내무부, 시민의 자유와 시민실 홈페이지
(<https://cortesia.dlci.interno.it/Alisportello.html>)

578) 이탈리아 내무부, 공공안전실 홈페이지
(<https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza>)

제도적인 측면에서 어느 정도 보장되고 있다.⁵⁷⁹⁾

(가) 이민자 통합협약

2012년 3월 10일부터 시행된 ‘이민자 통합협약(Accordo d’Integrazione)’은 16세~65세 사이의 외국인이 최소 1년 동안 체류 허가를 처음 신청할 때 서명해야 하는 문서로, 이탈리아 국가에 구체적인 통합 목표를 달성하기 위해 “이탈리아 헌법에 명시된 가치에 따라 이탈리아 시민과 자국 영토에 합법적으로 거주하는 외국인의 공존을 촉진하기 위한 과정으로 이해되는 통합은 다음과 같다. … 사회의 경제적, 사회적, 문화적 생활에 참여하겠다는 상호적 헌신을 바탕으로 한다. 특히 외국인의 경우 이탈리아에 통합하려면 이탈리아어를 배우는 것이 전제된다. 또한 이민자들은 이탈리아 공화국의 기초가 되는 자유, 평등, 연대라는 민주적 가치를 존중하고 고수하며 공유해야 한다”는 것을 내용으로 한다.⁵⁸⁰⁾

이탈리아에 입국하는 외국인은 출입국 관리사무소에서 서명하거나 기타 이유로 입국하는 경우 경찰 본부에서 서명한다. 이 협약을 통해 외국인은 최소한 A2의 이탈리아어 지식을 습득하고 헌법, 시민 생활, 특히 의료, 학교, 납세 분야의 기본 원칙에 대한 충분한 지식을 습득해야 한다.⁵⁸¹⁾

이민자 통합협약은 외국인에 대한 점수를 포인트로 환산하여 획득한 포인트의 과다 여부에 따라 체류허가증 연장 여부를 결정하고 있다. 이민자통합협약에 서명하면 16점이 부여되며, 외국인이 무료 교육 과정에 참여하여 의무를 이행하거나 이탈리아어 지식 시험을 통과하여 이탈리아의 언어, 문화 및 생활에 대한 충분한 지식을 입증하는 경우 14점 이상이 추가된다.

이민자 통합협약 기간은 2년이며 1년 더 연장 가능하다. 외국인이 30점 이상에 도달하면 적절한 통합 정도에 도달했다는 의미로 협약이 종료된다. 만약 30점이 되지 못하

579) 김종범, “이탈리아 사회통합정책과 극우정당”, 『다문화사회연구』제8권 제1호, 다문화통합연구센터, (2015), 79면.

580) Legge 15 luglio 2009, n. 94, Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, pubblicata in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 170, Supplemento Ordinario n. 128 del 24 luglio 2009; Ministero dell’Interno, Circolare n. 1653 del 17 marzo 2015.

581) 이탈리아 정부 홈페이지, 통합협약 안내
(<https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-norme/Dettaglio-norma/id/9/Accordo-di-integrazione>)

면 이행을 위해 협약이 1년 더 연장된다. 외국인이 적절한 통합 수준에 도달하지 못한 경우 거주 허가가 취소되고 국외로 추방된다.

(나) 사회보장

이탈리아에서 통합은 이민자들을 대상으로 하는 사회보장 및 의료진료를 통해서도 이루어지고 있다. 합법 체류 중인 외국인에게 최저소득과 의료보장 등이 적용된다.

시민최저소득(reddito minimo di cittadinanza)은 원칙적으로 전체 시민의 경우에 해당하는 최저소득을 말한다. 이 제도의 목적은 극빈자에게 기초수입을 보장하는 데 있다. 외국인도 합법체류자인 경우에 한하여 이러한 최저소득을 신청할 수 있다.

이탈리아의 법에 따르면 의무적 또는 자발적으로 등록한 외국인은 사회보장(Servizio sanitario nazionale)제도를 이탈리아 시민과 동등하게 적용받을 수 있다. 단 이탈리아 영토 내에 합법적으로 체류하고 있지 않은 외국인의 경우에는 통원치료 및 응급 또는 기본 치료, 개인과 집단의 보건을 위한 예방의학적 프로그램 등의 사회보장 혜택만 적용된다.

(2) 외국인 정주를 위한 이민정책

(가) 수용이민(난민, 보호자 없는 미성년자 등)

이탈리아는 2011년 북아프리카에서 발생한 대량난민사태로 인해 예상치 못한 유입 증가를 경험하면서 이례적인 상황을 조정해야 하게 되었다. 이에 대한 대처를 위해 이탈리아 정부는 제3국으로부터 즉각적인 대량 이동 혹은 대량 유입의 경우 임시적이고 즉각적인 보호를 제공하는 예외적인 규정의 절차지침(2001/55/ec)의 이행을 유럽연합에 요구하였다.⁵⁸²⁾

이탈리아의 요청이 받아들여지지 않자, 이탈리아는 난민망명정책의 성립과 이행을 위한 연대와 협력 방안을 모색하는 대신 점증하는 이민의 압력을 줄이고 외부 국경통제를 강화하는 방안을 마련하였다.

현재 이탈리아에는 2018년 살비니법을 수정한 2020년 라모르게제법이 적용되고 있는데, 이탈리아 이민자 수용시스템은 두 가지 수준으로 운영된다. 핫스팟과 첫 번째 수용센

582) <https://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>

터를 포함하는 첫 번째 수용(prima accoglienza), 그리고 SAI(Sistema di Accoglienza e Integrazione; 통합과 수용시스템)을 포함하는 두 번째 수용이 그것이다.⁵⁸³⁾

첫 번째 수용은 이탈리아에 새로 도착한 이주민을 식별하고 망명 신청 절차를 시작하거나 시작하지 않을 수 있는 임시 수용소에서 수행된다. 핫스팟은 이민자들이 이탈리아에 도착하자마자 집합하는 중심지로,⁵⁸⁴⁾ 여기에서 그들은 초기 의료 치료를 받고, 건강검진을 받고, 신원확인 및 사진 촬영을 받고, 국제 보호를 신청할 수 있다.

초기 절차 후, 망명을 신청한 이주민은 (48시간 이내에) 첫 번째 수용 센터로 이송되며, 두 번째 수용에서 해결책을 찾는 데 필요한 시간 동안 수용된다. 망명을 신청하지 않은 사람들은 과거 CIE(Centro di identificazione ed espulsione; 신원확인 및 추방 센터)였던 CPR(Centri di Permanenza e Rimpatrio; 영구송환센터)에 수용된다. CPR에 있는 이주민은 최대 90일 동안 구금될 수 있고, 90일 더 연장할 수 있다. 현재 바리(Bari), 브린디시(Brindisi), 칼타니세타(Caltanissetta), 그라디스카 디손조(Gradisca d'Isonzo), 마쿠메르(Macumer), 팔라쵸 산 제르바쇼(Palazzo San Gervasio), 토리노(Torino), 로마(Roma) 및 트라파니(Trapani)에 9개의 CPR이 있다. 이용 가능한 총 장소 수는 500~1,000개이며, 2021년에는 5,174명의 이주민이 CPR을 통과했다.⁵⁸⁵⁾

핫스팟과 첫 번째 수용센터를 통과한 망명 신청자들은 라모르게스법으로 도입된 SAI(il Sistema di accoglienza e integrazione; 수용 및 통합시스템)인 두 번째 수용센터에 배정된다. SAI는 보호자 없는 미성년자 보호시스템을 대체한다.

이탈리아 이민자 수용시스템은 내무부가 이탈리아 지방자치단체 전국협회인 ANCI와 협력하여 조정한다. SAI에 가입하기로 선택한 지방 당국은 공고에 따라 언제든지 장관 기금 이용을 신청할 수 있다. 해당 신청서가 내무부의 승인을 받으면 지방 당국은 해당 지역의 수용 프로젝트 활성화를 위해 3년 대출을 받는다. SAI 프로젝트는 시스템의 기본 원칙인 통합 수용을 구현해야 하고, 지방자치단체에서 위탁한 비영리단체가 관리한다. 이는 지역 사회로의 완전한 통합을 관리하기 위해 사회적, 학업적, 직업적, 문화적 포용 활동을 통한 지역 네트워크 구축을 의미한다. 관리기관은 수용이민자들을

583) <https://www.altalex.com/documents/leggi/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-per-messi-soggiorno>

584) 이탈리아 내무부에 따르면, 핫스팟은 4개로 람페두사, 포잘로, 메시나, 타란토이다.

585) <https://www.lenius.it/sistema-di-accoglienza-dei-migranti-in-italia/>

위한 숙소를 마련해야 하고 난민과 보호 대상자는 6개월 동안 머무를 수 있다(6개월 연장 가능). 그 외에도 음식, 주방용품, 의류, 대중교통 이용권, 청소 등의 상품과 서비스를 제공해야 한다.

(나) 불법체류 합법화

최초의 합법화는 1982년 노동부가 EU 역외권 외국인 노동자 유입중단을 선언하면서, 이미 이탈리아에 들어와서 일하고 있는 불법이민자를 대상으로 실시되었다. 이 합법화 프로그램은 불법이민자를 합법화시키기 위해서 고용주가 과도한 부담을 떠안도록 설계됨으로써 신청이 예상보다 많지 않아 합법화를 한 사람이 1만 6,000명도 안 되었다.⁵⁸⁶⁾

1986년 이민법 제정에 즈음하여, 다시 합법화를 시행했으나, 당시 60만~120만 미등록 이민자가 추정되고 있음에도 10만 7,000명만이 합법화를 신청하였다.

1990년대에 들어와서도 이탈리아 정부는 수차례에 걸친 합법화를 진행하였고, 1990년 마르텔리법에서 도입한 합법적인 외국인 도입 규모를 조정하기 위한 할당제도 해외로부터 신규이민자를 들어오게 하는 역할보다는 이미 국내에 들어와서 취업 중인 불법이민자를 합법화하는 제도로 활용되었다. 이는 외국인력 도입 쿼터에서 신규 도입 규모는 이미 취업 중인 불법이민자의 합법화 몫을 제외한 잔여분으로 정해지기 때문이다.⁵⁸⁷⁾

2000년대에 들어와서도 여러 차례의 불법이민자 합법화를 실시했으며, 1990년대에 비해 그 규모도 훨씬 확대되었다. 2001년에 시행된 합법화 프로그램은 초기에는 가사 노동자들만 대상으로 했지만 다수당의 압력과 고용주 조직의 로비에 힘입어 점차 다른 직종으로도 확대하게 되었고, 70만 명이 신청해서 63만 4천 명이 합법화되었다.

이탈리아에서 합법적인 이민 자유입통제를 강화하는 방향으로의 법안의 지속적인 제·개정과 이를 전후하여 합법화 프로그램의 반복적 시행은, 계속되는 노동력부족, 느슨한 국경통제, 규제가 쉽지 않은 지하경제와 맞물려서 대규모 불법이민자 양산, 이민법의 본래 취지와 실질적 법 집행의 괴리, 합법화정책에의 빈번한 의존이라는 최근까지의 이탈리아 이민정책의 특징을 형성하는 결과를 가져왔다.⁵⁸⁸⁾

586) 이규용 외, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 236-237면.

587) 이규용 외, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 236-237면.

588) 이규용 외, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 295면.

(다) 외국인력 할당제

외국인력 할당제는 정부가 외국인력 도입단계부터 개입하여 국내 노동시장 수요를 반영하여 외국인력을 체계적으로 도입·관리하는 정책이다.

1990년 마르텔리법 제정으로 연도별 할당 지정에 대한 논의가 진척되었고, 1998년 투르코-나폴리타노법은 할당제를 외국인력 관리 시스템의 가장 중요한 정책적 수단으로 지정하였다. 2002년 보씨-피니법에서는 입국과 고용계약 가능성과의 연계를 강화하였으며 장기체류보다는 계절노동자 같은 단기체류 외국인력 도입에 중점을 두었다. 또한 일종의 노동시장 테스트라고 볼 수 있는 이주노동자에 대한 수요테스트를 추가하였다.

구체적인 할당 결정은 내무부와 노동사회보장부에서 관할하며 각료회의 의장인 총리령을 통해서 확정된다. 할당은 3년마다 발행되는 프로그램 문서에 명시된 기준에 따라서 정해진다. 프로그램 문서는 각료회의 의장, 관련 장관들, 전국노동경제위원회, 국가, 지역 및 트렌토와 볼차노 자치지역 간의 관계를 위한 상설 위원회, 주-도시 및 자치지역협의회, 가장 대표적인 노동자 단체 및 국가 차원의 사용자 단체 등과의 협의를 통해서 만든다.

(3) 외국인 유입을 위한 비자정책

국가 차원에서 이민유동에 대한 관리는 입국 관리수단(예를 들어, 비자)과 출국 관리수단(필요한 경우 추방과 같은 강제수단을 통한 출국)의 제도화를 필요로 한다.⁵⁸⁹⁾ 대다수의 나라에서 외국인은 비자를 소지해야만 그 영토 내에 들어올 수 있다. 그러나 유럽연합 회원국의 시민 또는 이탈리아와 비자면제에 관한 국제협약을 맺은 나라의 시민 등은 비자 없이 입국할 수 있다. 현재 대한민국 국민이 관광 목적으로 이탈리아에 입국하려는 경우 비자 없이 90일간 체류가 가능하다.

이탈리아에서 3개월 이상 장기체류를 희망할 경우 체류 목적에 따라 적합한 비자를 취득해야 하며, 비자 종류에는 입양 비자, 가족적 동기 비자, 학생 비자, 노동 비자, 워킹홀리데이 비자, 연구 비자, 종교 비자, 은퇴 비자 등이 있다.⁵⁹⁰⁾

589) Florence Renucci, "프랑스와 이탈리아의 이민관리 정책", IOM 이민정책연구원, (2011), 4면.

590) 이탈리아 외무부 홈페이지(<https://vistoperitalia.esteri.it/home/it>)

입양 비자는 이탈리아인이 제3국에서 미성년자를 입양을 하는 경우에 발급되는 비자이고, 가족적 동기 비자는 가족이 함께 체류할 권리를 갖게 되는 비자로 합법적 배우자, 미성년 자녀, 출신 국가에 부양할 자녀가 없는 부모, 장애로 인해 부양해야 할 성년의 자녀에게 발급이 되는 비자이다.

학생 비자는 이탈리아에서 등록된 언어 학교나 공립/사립 대학에서 공부하는 외국인에게 발급되는 비자이다. 언어 과정의 경우 최대 1~2년, 정규 대학의 경우 최대 10년까지 체류 연장이 가능하다. 다만, 학교를 변경하면 새로운 비자를 받아야 재입국이 가능하다. 학생체류허가(Permess di soggiorno per studio)를 가지고 있다면 주당 최대 20시간, 연간 1,040시간의 파트타임 근무가 허용된다.⁵⁹¹⁾

노동 비자는 이탈리아에서 일하기 위해 필요한 비자로, 취업 비자와 자영업 비자가 있다. 노동자나 사업 및 투자자는 놀라오스타(Nulla osta) 비자를 받아야 한다. 놀라오스타 비자는 6개월 동안 유효하며, 노동자는 유효 기간이 끝나기 전에 본국 대사관에서 비자를 발급받아 이탈리아에 입국해야 한다. 한국과 이탈리아는 2012년 워킹홀리데이 협정을 체결하여, 연간 500명 한도 내에서 청년들이 서로의 국가를 방문하여 1년 동안 여행과 취업을 병행할 수 있도록 하고 있다. 이 협정에 신청하려면 18세 이상 30세 이하의 청년이어야 하며, 부양가족이 없고 범죄 기록이 없는 등의 조건을 충족해야 한다.⁵⁹²⁾

연구 비자는 박사과정에 지원할 수 있는 자격을 갖춘 자가 이탈리아 정식 대학교나 연구기관에서 연구활동을 하고자 하는 경우 신청할 수 있다. 과학분야 연구의 경우 대학이나 연구기관과의 협정에 따라 종속노동, 자율노동, 연구로 구분하여 신청해야 하고, 보건분야 연구의 경우 비자 신청시 소지하고 있는 학위에 대한 이탈리아 보건부의 사전 인증이 필요하다.

종교 비자는 종교단체에 소속된 종교인으로서 종교행사에 참석하러 가거나 종교활동을 하러 가는 외국인에게 발급되는 비자로, 종교인 신분 확인서와 이탈리아에 있는 종교기관의 초대장이 필요하다.

은퇴 비자는 노동활동을 하고 있지 않고, 이탈리아에 거주하고자 하는 외국인에게 발급되는 비자이다. 내무부 지침에 명시된 액수의 3배 이상의 경제적 수단을 가지고

591) <http://welcon.kocca.kr/ko/info/market/italy#country-italy> 참조.

592) <http://welcon.kocca.kr/ko/info/market/italy#country-italy> 참조.

있음을 증명해야지만 발급이 가능하다.

이탈리아에 90일 이상 체류하는 EU 역외권 외국인은 체류허가증을 발급받아야 한다.⁵⁹³⁾ 이탈리아 입국 후 근로일 기준 8일 이내에 필요 서류를 모두 구비해 우체국을 통해 접수가 가능하며, 관할 경찰서(Questura)에서 최종적으로 신청이 이뤄진다.⁵⁹⁴⁾ 발급까지는 수개월이 소요되기에 체류허가증 발급 전까지는 발급을 신청 접수한 접수증을 소지하고 다녀야 한다.

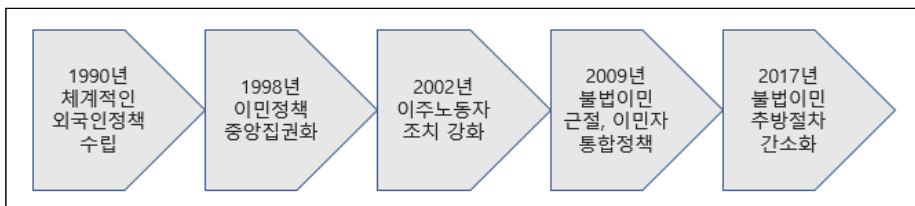
5. 소결

가. 정리

이탈리아의 이민 관련 법제도와 정책은 역사가 길지 않다. 이탈리아 헌법에는 외국인의 권리에 관한 명확한 규정이 존재하지 않는다. 이러한 법문상의 미비로 인해 외국인의 주요 권리는 법률이나 시행령, 시행규칙 또는 정부부처 매뉴얼 등에 의해 간접적으로 규정될 수밖에 없었다.

이탈리아는 1986년 체계적인 외국인 정책을 수립했으며 이후 지속적인 수정과 새로운 법률의 도입을 통해 문제를 해결하고자 의도하고 있다. 1986년 법률 제943호는 이민자들의 권리를 보장하는 차원으로 나타나면서 이탈리아 사회의 당시 이민자들에 대한 개방적이며 관용적인 요소를 보여주었다. 그러나 이후 이탈리아도 유럽 여느 국가와 마찬가지로 이민에 대해 통제적인 국가로 변하게 되었다.⁵⁹⁵⁾

» [그림 3-22] 이탈리아 이민정책 변화



593) <https://welcon.kocca.kr/ko/info/market/italy#country-italy> 참조.

594) <https://welcon.kocca.kr/ko/info/market/italy#country-italy> 참조.

595) 김용찬, 위의 글, 72면 참조.

이러한 요소들은 1990년 마르텔리법을 거쳐 1998년 투르코-나폴리타노법에서 본격화되었다. 2002년 보씨-피니법은 이민자들의 체류를 위한 법적 절차를 복잡하게 만들었고, 2009년 안보패키지는 사회정책으로써의 의미가 치안유지에 가까운 이민법을 탄생시켰다. 2017년 민니티-올란도법은 불법 이민자 추방을 위해 간소화된 절차를 마련하였고, 2018년 살비니법은 이민을 중단하고 체류허가 발급 규칙을 새로 규정하였다가 2020년 라모르게제법으로 수정되었다. 2023년 현재 이탈리아 정부는 이민자 유입을 억제하기 위해 쿠티로법안을 발의하였고, 현재 의회에서 논의가 진행되고 있다.

이탈리아의 외국인에 대한 노동, 복지, 문화 등을 포괄하는 이민자 정책 기조와 방향을 보면 정도와 세부적인 내용의 차이가 존재하지만, 공통적으로 외국인을 배제하고 통제와 제재를 중심으로 하는 정책 방향성을 갖고 있다.⁵⁹⁶⁾ 결과적으로, 이탈리아의 이민법은 점차 사회적 문제로서의 접근이 아닌 강한 통제력을 투입하는 쪽으로 기울고 있다고 할 수 있다.

나. 시사점

(1) 이탈리아는 유럽에서 이민유입국보다는 송출국이었다. 19세기 말에서 2차 대전까지 많은 이탈리아인들이 신대륙으로 이민을 떠났으며, 2차 대전 이후에는 경제 부흥기를 맞는 서유럽 국가들도 노동이민을 떠났다.⁵⁹⁷⁾ 1876년부터 1973년 기간 동안 해외로 이민을 나간 이탈리아인이 2천만 5백만 명에 달하였으며, 이 때문에 1980년대 초반까지만 해도 이민관련 정책은 해외 이탈리아인을 보호하는데 초점이 있었다.⁵⁹⁸⁾

이런 송출국으로서의 경험이 반영되어 최초의 이민법이라 할 수 있는 1986년 법률 제943호에 내외국인에 대한 동일한 권리와 동등한 복지접근의 원칙 등이 도입되었고, 이후 이탈리아 이민법이 상당히 규제적인 이민통제정책으로 변화하는 중에도 내외국인에 대한 동등한 처우에 관해서는 상당한 연속성을 유지하고 있다.

이탈리아에서 합법 체류 중인 외국인에게는 최저소득과 의료보장 등이 적용된다.

596) 김종범, “이탈리아 사회통합정책과 극우정당”, 다문화사회연구 제8권 제1호, 다문화통합연구센터, (2015), 94면.

597) 이경일, “제2차 세계대전 이후 이탈리아인들의 해외 이주와 국내 이주”, 서강인문논총 제45권, 서강대학교 인문과학연구소, (2016)

598) 이규용 외, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015), 232면.

이탈리아 영토 내에 합법적으로 체류하고 있지 않은 외국인의 경우에도 통원치료 및 응급 또는 기본 치료, 개인과 집단의 보건을 위한 예방의학적 프로그램 등의 사회보장 혜택은 적용된다.

(2) 이탈리아 경제의 상대적 낙후성으로 인해서 비유럽 국가들의 난민이나 망명자, 이주노동자들도 이탈리아에 정착하기보다는 북유럽으로 가기 위해 잠시 체류하는 국가로 이탈리아를 활용하였다. 그러나 1980년대 사회주의권 붕괴 이후 민족분규와 각종 분쟁에 의해 발생한 난민들이 대거 이탈리아로 몰려들었으며 아프리카와 아시아계의 취업을 위한 유입도 늘어나게 되었다.⁵⁹⁹⁾

1986년 이후 이탈리아 외국인에 대한 체계적인 정책을 마련하지 않아 다른 유럽 국가들과 비교해보면 외국인 정책과 이민정책이 세부적이고 구체적이지 못한 상태이다. 현재 이탈리아의 정책은 외부 통제 강화, 합법화, 노동정책, 난민 추방 및 국경 거부 등의 측면에서 진행되고 있다. 하지만 이탈리아의 경제의 역동성으로 인해 이 정책은 일시적인 것으로 남겨지고 있다. 좌파와 우파 성향의 파벌이 각자 합법화 조치와 외국인 유입 억제에 초점을 맞추고 있기 때문에 두 가지 정책이 병행되어 시행되고 있어 불법 이민자들은 합법화 조치를 통해 구제받을 수 있는 기회를 반복적으로 얻고 있다.⁶⁰⁰⁾

(3) 1998년 법률 제40호에 따라 이탈리아의 이민정책은 각료회의 의장, 관련 장관들, 전국노동경제위원회, 국가, 지역 및 트렌토와 볼차노 자치지역 간의 관계를 위한 상설 위원회, 주·도시 및 자치지역협의회, 가장 대표적인 노동자 단체 및 국가 차원의 사용자 단체 등과의 협의를 통해서 만든다. 이를 바탕으로 자영업이나 종속노동 및 계절적 필요에 따라 이탈리아 영토에 입국할 수 있는 외국인의 최대 할당량, 임시보호 조치를 고려하여 매년 정하고 있다.

(4) 최근 국제정세로 인해, 난민들의 유입이 늘어나면서 이민법은 난민수용에 대한 대책에 집중되는 경향이 있다.

599) 김용찬, 위의 글 72면.

600) 김용찬 위의 글 72면 참조.

이탈리아 이민자 수용시스템은 내무부가 이탈리아 지방자치단체 전국협회인 ANCI와 협력하여 조정한다. SAI에 가입하기로 선택한 지방 당국은 공고에 따라 언제든지 장관 기금 이용을 신청할 수 있다.

제8절 | 브라질

1. 개관

브라질은 1500년 포르투갈에 의해 발견된 후 포르투갈의 식민지였고 아프리카 노예 노동을 통해 사탕수수, 커피, 목축 등 산업이 발전하였다. 1800년대 중반 이후 커피 농장에 노동력 부족 현상이 발생하게 되면서 주로 독일을 중심으로 한 유럽 이민이 유입되기 시작했고 1888년 노예해방 이후부터는 노예가 자유민으로 되면서 매우 극심한 노동력 부족 현상을 겪게 된다. 그런 이유로 폴란드, 이태리, 독일, 프랑스, 스페인, 포르투갈 등 유럽 이민이 대거 유입되었다.⁶⁰¹⁾ 아시아에서는 20세기 초인 1908년부터 일본 이민이 농업이민 자격으로 브라질로 대규모로 유입되기 시작하여 오늘날 브라질에는 일본계 이민들이 약 200만 명 정도 거주하고 있다.⁶⁰²⁾ 일본은 메이지 시대, 다이쇼 시대, 쇼와 시대로 넘어오면서 거의 매년 몇 천에서 몇 만 명씩 브라질로 이주하였다. 가족 단위로도 같은 마을 지역 주민들 단위로도 이주한 사례들이 많았다. 메이지 시대에 하와이 및 북미 이주가 많았으나 러일전쟁, 세계1차 대전 등 전쟁의 영향으로 미국 이민이 제한되자 브라질 이민이 대규모로 이루어지게 된 것이다.⁶⁰³⁾ 일본인 이민자들은 집단지를 각지에 형성하여 정착하여 공동체를 형성하여 살아왔다.⁶⁰⁴⁾

601) 이상의 내용은 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론 실무학회, (2018. 8), 267면에서 인용.

602) “移民の歴史を未来に伝える ブラジル”(이민의 역사를 미래에 전하다, 브라질) https://www.jica.go.jp/Resource/publication/mundi/202010/202010_05.html (독립행정법인 국제협력기구, 최종방문 2023. 8. 31.)

603) 일본 카가와켄(香川県, 카가와현)에서 조사한 통계자료 (https://www.pref.kagawa.lg.jp/documents/5376/stuzsi160201162919_f07.pdf, 최종방문 2023. 10. 20.)

604) 브라질 이민 100년 자료(https://www.ndl.go.jp/brasil/s3/s3_1.html#k3_2_2, 일본 국회도서관, 최종방문 2023. 10. 20.)

브라질은 오늘날 다인종 국가이자 이민에 의해 형성된 국가라고 할 수 있다.⁶⁰⁵⁾ 브라질은 남한의 약 90배 가까운 영토에다 10여개 국가와 국경을 맞대고 있다. 브라질은 정식 국명이 브라질연방공화국(República Federativa do Brasil)이라고 하여 연방이라는 표현이 국명에 포함되어 있지만 미국과 같은 방식의 본래 여러 국가가 하나의 국가로 연합된 형태의 연방은 아니고 단지 처음부터 하나였던 국가인데 행정통치 목적상 26개의 주(州)와 하나의 연방특구로 구분하고 있는 것에 불과하다.

대륙법계 국가인 브라질은 1949년 제정된 국적취득상실에 관한 법(Lei n° 818/1949)을 통해서 국적선택, 국적취득, 국적상실, 국적재취득 등의 문제를 규율해왔다. 그리고 군사독재 시절이었던 1980년 제정된 외국인법(Estatuto do Estrangeiro, Lei n° 6.815/1980)에서는⁶⁰⁶⁾ 외국인에게 인정되는 권리와 부정되는 권리, 출입국 및 체류 등을 규율하는 한편, 이민관리기구로서 국가이민위원회(Conselho Nacional de Imigração)를 창설하였다. 특히 외국인법 제1조에서 “평화 시에는 어떤 외국인든지 이 법의 요건을 충족하고 국익이 보호되는 경우 브라질에 입국 및 체류할 수 있고 출국할 수 있다.”,⁶⁰⁷⁾ 제2조에서 “이 법을 적용함에 있어 국가안보, 제도적 조직, 브라질의 정치적·사회경제적·문화적 이익 및 국민인 근로자의 보호(defesa do trabalhador nacional)가 우선적으로 고려되어야 한다.”,⁶⁰⁸⁾ 제3조에서 “비자(visto)의 부여, 연장 또는 변경은 항상 국익(interesses nacionais)에 따라야 한다.”라고⁶⁰⁹⁾ 하여 외국인의 출입국, 체류 등에 대하여 통제적 입장을 분명히 보여주고 있었다.⁶¹⁰⁾

그렇지만 브라질이 가진 다양한 경제적 가치의 현실화라든가 투자유치, 경제활성화, 10개국과 국경을 접하고 있다는 정치·역사·지리적 이유, 난민 등으로 인한 국경관리 등

605) 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회, (2018. 08), 267-268면.

606) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm (브라질 외국인법, 최종방문 2023. 8. 31.).

607) 1980년 외국인법. Art. 1° Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais.

608) 1980년 외국인법. Art. 2° Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

609) 1980년 외국인법. Art. 3° A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais.

610) 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회, (2018. 8), 267-268면 참조.

다양한 필요성으로 인해 2017년 법률 제13,445호로, 종래의 국적취득상실에 관한 법과 외국인법 두 가지를 모두 폐지하고 통합하여 신‘이민법’(Lei de Migração, Lei n^o 13.445, 2017, 이하 ‘신법’이라는 약어와 혼용한다)을 새롭게 제정하였다.⁶¹¹⁾⁶¹²⁾ 또한 신법의 내용을 보다 구체화하고 있는 하위규범으로 대통령령 제9,199/2017호(DECRETO N^o 9.199, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017)도 브라질 이민정책의 중요한 규범이 된다.

2. 신 ‘이민법’의 주요 내용

가. 신이민법의 배경 및 법률의 전체 구조

2017년 11월 20일에 시행된 신이민법(법률 제13,445/2017호)은, 군사정권 하에서 1980년에 제정된 구법(외국인법) 이래로, 37년만의 개정에 해당한다.

종래 외국인법은 외국인의 다양한 권리를 제한하며, 브라질의 국경보호를 목적으로 한 것이었으나, 신이민법은 그러한 목적에 더하여 무국적자와 난민의 보호 등 인권보호적인 요소를 강조한 특징이 있다.

또한 구외국인법에서는 규정이 없었던 브라질인 이민에 관하여 신이민법에서는 출국하는 이민자(emigrante)에 관한 규정이 도입되었다.

구법 하에서 법적으로 불분명한 점이 많았던 외국인의 권리와 의무가 이번의 신이민법에서는 보다 구체적으로 명기되었다.

신법은 전체적으로 제1장 선결적 규정(DISPOSIÇÕES PRELIMINARES), 제2장 이주 민과 방문자의 문서적 상황에 관하여(DA SITUAÇÃO DOCUMENTAL DO MIGRANTE E DO VISITANTE), 제3장 이주민의 법적 지위 및 방문자의 법적 지위에 관하여(DA CONDIÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE E DO VISITANTE), 제4장 출입국에 관하여(DA ENTRADA E DA SAÍDA DO TERRITÓRIO NACIONAL), 제5장 강제퇴거 조치에 관하여(DAS MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSÓRIA), 제6장 국적선택 및 귀화에 관하여(DA OPÇÃO DE NACIONALIDADE E DA NATURALIZAÇÃO), 제7장 나가는 이민에 관하

611) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm (브라질 이민법, 최종방문 2023. 8. 31.). 브라질은 한국과 숫자 구두점 표기를 반대로 사용한다.

612) 노호창, 위의 글 767면.

여(DO EMIGRANTE), 제8장 협력조치에 관하여(DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO), 제9장 위반과 행정벌칙에 관하여(DAS INFRAÇÕES E DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS), 제10장 최종 및 경과규정(DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS)의 10장 체제, 125개 조문으로 구성되어 있다. 편제상으로 나름의 체계를 갖추려고 하였다고 평가될 수 있다.

» [그림 3-23] 이민법 법률의 편제

제1장 선결적 규정(DISPOSIÇÕES PRELIMINARES)
제2장 이주민과 방문자의 문서적 상황에 관하여(DA SITUAÇÃO DOCUMENTAL DO MIGRANTE E DO VISITANTE)
제3장 이주민의 법적 지위 및 방문자의 법적 지위에 관하여(DA CONDIÇÃO JURÍDICA DO MIGRANTE E DO VISITANTE)
제4장 출입국에 관하여(DA ENTRADA E DA SAÍDA DO TERRITÓRIO NACIONAL)
제5장 강제퇴거 조치에 관하여(DAS MEDIDAS DE RETIRADA COMPULSÓRIA)
제6장 국적선택 및 귀화에 관하여(DA OPÇÃO DE NACIONALIDADE E DA NATURALIZAÇÃO)
제7장 나가는 이민에 관하여(DO EMIGRANTE)
제8장 협력조치에 관하여(DAS MEDIDAS DE COOPERAÇÃO)
제9장 위반과 행정벌칙에 관하여(DAS INFRAÇÕES E DAS PENALIDADES ADMINISTRATIVAS)
제10장 최종 및 경과규정(DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS)

신법에서는 정의 조항을 통해 이민(imigrante), 이민(emigrante), 방문자, 무국적자, 국경 거주자의 개념을 정의하고 있다. 또한, 법 제1조에서는 규범 간의 적용 관계를 규정하고, 법 제3조에서는 이민 정책의 원리와 지침을 명시하고 있다. 더불어, 법 제4조에서는 이민에게 인정되는 권리와 보장에 대해 언급하고 있다. 이는 기존의 법 체제와는 매우 다른 혁신적인 변화이다.⁶¹³⁾

나. 신법에서 채택한 이민 관련 용어의 정의

종래 구법에서는 외국인(estrangeiro)이라고 지칭하였을 뿐인데, 신법에서는 외국인이라고 불리어 온 사람에 대하여 국내로의 이민자는 imigrante라고 지칭하며, 국외로의 이민자는 emigrante라고 지칭하는 등 이민 관련 용어들을 정비하여 규정하게 된다.⁶¹⁴⁾

613) 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회, (2018. 8), 267-268면 참조.

614) 브라질 법률의 조문은 기재 양식이 한국과는 다소 상이하다. 조문 번호 다음에 본문(caput)이 등장하고 그 이후 항이 등장하는 방식이 대체적이다.

이민법 제1조. 이 법은 이민과 방문객의 권리와 의무에 대해 정하며 그의 입국과 체류를 규율하고 나가는 이민을 위한 공공정책의 원칙과 지침을 정한다.

제1항. 용어 정의

- I. 들어오는 이민(immigrante): 브라질에서 일하거나 거주하거나 일시적으로 정착하거나 확정적으로 정착하는 외국인 또는 무국적자
- II. 나가는 이민(emigrante): 외국에서 일시적으로 정착하거나 확정적으로 정착하는 브라질인
- III. 접경지대 주민(residente fronteiroço): 이웃 국가와의 접경지대에서 일상적인 주거를 고수하는 접경 국가의 국민 또는 무국적자
- IV. 방문자(visitante): 브라질 내에서 일시적으로 정착하거나 확정적으로 정착하고자 하는 의도 없이 단기간 체류하고자 브라질로 들어오는 외국인 또는 무국적자
- V. 무국적자(apátrida): 1954년의 ‘무국적자에 관한 협약’(Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas)의 요건의 관점에서 어떤 국가에 의해서도 그 국가의 법률에 따라 국민으로 인정되지 못하는 사람

다. 규범 간의 관계

구법에서는 규범 간의 적용관계에 대해 특별한 규정이 없었으나 신법에서는 국내외 규범 간의 적용관계에 대해 개방적인 태도를 분명히 밝히게 되었다.

이민법 제2조. 이 법은 난민, 비호 받는 자, 외교 또는 영사 관계자(agentes e pessoal diplomático ou consular), 국제기구 직원 및 가족에 대한 특별한 국내규범 및 국제규범의 적용을 배척하지 않는다.

라. 신법에서 채택한 이민정책의 원칙

종래의 구법 체제 하에서는 외국인의 출입국 및 체류에 대해 통제적 관점에서 접근하고 있었다. 그러나 신법 체제 하에서는 미래지향적 관점에서 이민정책은 어떤 방향으로

로 가야하는가라는 관점에서 이민정책의 원칙, 지도원리 등이 들어오게 되었다.

이민법 제3조.

브라질의 이민정책은 다음의 원칙과 지침에 의해 규율된다.

- I. 인권의 보편성, 개인성, 상호의존성
- II. 제노포비아, 인종주의, 어떤 형태이든 차별에 대한 배척과 금지
- III. 이주의 비범죄화
- IV. 사람이 브라질 국내에 받아들여지는 것에 있어서 차별적인 기준과 절차의 금지
- V. 합법적인 입국의 증진 및 합법적 증서화의 장려
- VI. 인간적 환영
- VII. 브라질 내에서의 경제적·관광적·사회적·문화적·스포츠적·학문적·기술적 통합
- VIII. 가족결합권의 보장
- IX. 이주민과 그 가족에 대한 처우와 기회의 평등
- X. 공공정책을 통한 이주민의 사회적·노동적·생산적 포섭
- XI. 사회적 혜택, 교육, 공공물, 법률부조, 노동, 주택, 은행서비스, 사회보장에 대한 자유롭고 균등한 접근
- XII. 이주민의 권리, 자유, 보장, 의무의 증진 및 확산
- XIII. 이주정책의 형성·집행·평가에 있어서 사회적 대화 및 이주민의 시민 참여의 증진
- XIV. 경제적·정치적·사회적·문화적 통합의 강화
- XV. 국제적 협력
- XVI. 국경지역의 통합과 발전 기타 접경지 주민의 권리에 대한 효과적 보장
- XVII. 이주민 아동 및 청소년의 보다 큰 이익에 대한 총체적 보호 및 배려
- XVIII. 조약에 대한 준수
- XIX. 외국에서 브라질인에 대한 보호
- XX. 모든 사람의 양도할 수 없는 권리로서 출신지로의 이주와 인간적 발전
- XXI. 법에 따른 브라질에서의 학문적 인정과 직업적 수행의 장려
- XXII. 집단적인 추방과 퇴거에 대한 배척

마. 외국인에게 인정되는 권리 등 법적 지위 관련

구법 체제에서는 브라질에서 거주하는 외국인은 헌법 및 법률에 따라 브라질인에게 인정되는 권리를 누린다는 식으로 규정은 두고 있었으나(외국인법 제95조) 실제로 외국인에게 인정되지 않는 권리를 구체적으로 상당히 다양하게 열거하고 있었다(외국인법 제106조).

그러나 신법에서는 이민에게 인정되는 권리들을 상세히 규정하는 방식으로 태도를 바꾸어서 이민에 대하여 전향적인 태도로 바뀐 모습을 볼 수 있다.

이민법 제4조. 이주민(migrante)에게는 브라질 국내에서 국민과 동등하게 생명권, 자유권, 평등권, 안전권, 재산권에 대한 침해금지가 보장되며 다음의 권리도 보장된다.

- I. 시민적·사회적·문화적·경제적 권리와 자유
- II. 브라질 국내에서 이동의 자유
- III. 이주민의 가족 결합의 권리
- IV. 범죄 피해자 및 증인에 대한 보호조치 및 권리 침해에 대한 보호조치
- V. 법을 준수하는 범위 내에서의 재산의 해외 이전
- VI. 평화롭게 집회할 권리
- VII. 합법적으로 단체결성 기타 결사의 권리
- VIII. 국적 및 이주 신분(condição migratória)을 이유로 하는 차별 없이 공적 건강서비스 기타 사회부조에 접근
- IX. 재원이 충분하지 않다는 것을 증명할 수 있는 사람을 위한 사법 및 무료종합법률 부조에 접근
- X. 국적 및 이주 신분에 따른 차별 없이 공교육에 대한 권리
- XI. 국적 및 이주 신분에 따른 차별 없이, 법적 및 근로계약상 의무 준수의 보장과 근로자 보호 규범 적용의 보장
- XII. 경제적 파산 선언 시 이 법에 언급된 수수료 면제
- XIII. 2011년 11월 18일 법률 제12,527호에 의거하여, 정보에 대한 접근권 및 이주민의 개인정보에 대한 기밀성 보장
- XIV. 은행 계좌를 개설할 권리
- XV. 거주허가(authorização de residência) 신청, 체류연장(prorrogação de

estada) 신청, 또는 거주허가로의 비자변경 신청이 체류 중인 동안 국내에서
출국하고 영주하고 재입국하는 권리

XVI. 이민자(imigrante)가 이주합법화(regularização migratória)의 목적을 위하여
보장되는 보장사항에 대해 정보를 받을 권리

바. 체류 관련 규율의 주요 내용

브라질 이민관련 규범에서는 종래부터 체류자격과 관련하여 두드러지게 보이는 특징은 체류자격을 별도로 규정하지 않고 비자(visa, visto)와⁶¹⁵⁾ 통합하여 상세히 법률에서 직접 규정하고 있었다는 점이다.

그러나 신법에서는 체류에 대한 별도의 요건이 필요 없는 방문비자를 제외하고 나머지 비자와 관련해서는 비자와 별도로 체류를 위해서 거주허가를 요구하는 방식으로 변경되었다. 다만, 신법 시행 전에 취득한 비자는 구법을 준거로 하여 그 효력이 유지되고 대통령령으로 정하는 요건에 따라 변경하거나 체류기간 연장이 가능하다(이민법 제119조).

비자의 종류와 관련해서는, 종래 구법에서는 브라질로 입국하는 외국인에게 비자가 발급된다는 것 및 비자의 종류를 통과(trânsito), 관광(turista), 단기(temporário), 영주(permanente), 예우(cortesia), 관용(oficial), 외교(diplomático)로 분류하고(외국인법 제4조) 각 비자별로 규율 사항을 규정하고 있었다.

신법에서는 비자와 관련된 사항을 보다 정비하고 거주허가를 별도로 신설하였다. 이민법 제2장 ‘이주민과 방문자의 문서적 상황에 관하여’라는 제하의 장(章) 제2절 ‘비자’(visto)절에서는 비자의 정의, 비자발급 절차에 수수료가 부과된다는 점, 하위규범(regulamento, 대통령령 등)으로 정할 사항에 대한 위임 등을 규정한 다음 비자

615) 우리말로 사증(査證)이라고도 부르는 visa는 라틴어에서 왔고 ‘살펴보았다’라는 의미를 가지고 있다. 다만 비자를 지칭하는 용어는 언어마다 차이가 있다. 영어와 프랑스어에서는 라틴어 visa를 그대로 사용하고 있지만, 독일어에서는 Visum을 사용한다. 스페인어에서는 비자를 visado라고 하여 ‘본다’는 뜻의 동사 visar의 과거분사를 쓰고 있고, 포르투갈어에서도 비자를 visto라고 하여 역시 ‘본다’는 뜻의 동사 ver의 과거분사를 쓰고 있다. 스페인어나 포르투갈어에서는 ‘살펴보았다’ 내지 ‘보여 줬다’라는 비자 본래의 의미가 보다 선명하게 드러나고 있다고 하겠다. 노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회, (2018. 8.), 247면.

종류의 대분류, 각 대분류된 비자마다의 핵심적 요건, 각 대분류된 비자가 발급될 수 있는 하위 요건 및 주요 내용 등을 상세히 규정하고 있다. 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.⁶¹⁶⁾

첫 번째, 비자(visto)란 국가 영역 안으로 ‘들어오는 것이 기대되는 자격’(titular expectativa de ingreso)을 주는 문서이다(이민법 제6조).

두 번째, 비자는 대사관, 총영사관, 영사관, 부영사관에 의해 발급되며 행정부 관할 기관의 허가를 받은 경우 해외에 있는 브라질 상업사무소 및 대표사무소에서도 발급되며, 브라질 내에서는 외교, 관용 및 예우비자가 발급될 수 있다(이민법 제7조).

세 번째, 하위규범에 위임된 규정에 포함된 사항은 비자 신청에 필요한 내용과 상호 협조를 위한 단순화 절차, 비자의 유효기간과 계산 방법, 최초 입국 시 허용되는 최대 체류 기간, 이민자와 방문자의 최대 체류 기간, 비자 일방적 또는 상호간 면제의 조건, 영사 수수료 등 일방적 또는 상호간 면제의 조건, 전자 비자 요청과 발급에 관한 사항이다(이민법 제9조).⁶¹⁷⁾

네 번째, 요청된 비자의 유형에 맞는 요건을 충족하지 못한 자, 비자 발급 내지 입국에 장애가 되는 사정을 ‘증명될 정도로’(comprovadamente) 은폐하고 있는 자, 동반자가 없는 18세 미만자 기타 법적 책임자나 관할 당국의 서면에 의한 여행 허가가 없는 18세 미만자에게는 비자가 발급되지 않는다(이민법 제10조).

다섯 번째, 국내로 입국 내지 영주(permanecer)하고자 하는 신청자(solicitante)에게 발급될 수 있는 비자의 유형은 그 대분류로는 방문비자(visto de visita), 단기비자(visto temporário), 외교비자(visto diplomático), 관용비자(visto oficial), 예우비자(visto de cortesia)의 5가지 유형이 있다(이민법 제12조). 종래 구법 체제 하에서 인정되던 통과 비자와 관광비자는 방문비자로 통합되었다. 또한 종래 구법 체제 하에서 인정되던 영주비자는 폐지되고 단기비자에 흡수되었다.

여섯 번째, 각 비자의 유형별로 각 비자가 발급될 수 있는 요건 및 허용활동, 금지사항 등이 상세히 규정되어 있다. 예컨대, 거주 목적이 없는 단기 체류자에게 방문비자가 발급될 수 있는데 방문비자가 발급될 수 있는 사유로는 관광·업무·통과·예술활동·스

616) 노호창, 위의 글 268-269면.

617) 노호창, 위의 글 268-269면 참조.

포츠활동 기타 대통령령에서 정하는 경우이며, 방문비자 소지자는 유급활동(atividade remunerada)을 수행하는 것이 원칙적으로 금지되지만, 다만 정부·브라질 사업주·민간 단체로부터 스포츠경기나 예술·문화 경연대회에서 금전 기타 상금을 포함하여 일당·비용부조 기타 여행관련 경비 등 명목으로 지불을 받는 것은 허용되며, 방문자가 국제 통과지역(área de trânsito internacional)을 벗어나지 않는 한 중간기착 혹은 경유하는 경우에는 방문비자가 요구되지 않는다(이민법 제13조). 방문비자는 현재 e-visa의 형태로 가능하다. 그런데 방문비자의 경우 국가 간 사증면제 협정을 통해 면제될 수 있는바, 한국과 브라질의 경우 2001. 1. 18. 서울에서 서명된 ‘대한민국 정부와 브라질 연방공화국 정부 간의 사증면제에 관한 협정’(Agreement on Abolition of Visa Requirements between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Federative Republic of Brazil)이 2002. 5. 20.자로 발효되어 양국 국민은 관광 여행 또는 사업목적으로 90일을 초과하지 아니하는 기간 동안 사증 없이 상대국에 입국 통과 및 체류할 수 있다.⁶¹⁸⁾

일곱 번째, 단기비자가 발급될 수 있는 각 사유들을 열거하고 있고 단기비자가 발급될 수 있는 사유에 있어서 특별한 요건에 대해 상세히 규정하게 되었다(이민법 제14조).

이민법 제14조. 단기비자는 다음 어느 1, 2, 3 중 하나의 사유로, 정해진 기간 동안 브라질에서 거주할 목적으로 입국하는 이민에게 발급될 수 있다.

I. 단기비자의 목적으로 될 수 있는 것

- a) 조사(pesquisa), 교육(ensino), 학업연장
- b) 건강의 치료
- c) 인도주의적 수용
- d) 연구(estudo)
- e) 노동
- f) 워킹홀리데이(férias-trabalho)
- g) 종교활동 또는 자원봉사
- h) 투자 기타 경제적·사회적·과학적·기술적·문화적 활동
- i) 가족결합

618) https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=291297 (한국 외교부, 최종방문 2023. 8. 31.)

j) 기간제 계약을 통한 예술활동 또는 스포츠

II. 해당 이민이 비자 관련 협정의 수혜자인 경우

III. 기타 규정(regulamento, 여기서는 대통령령을 의미, 역주)에서 정해진 사유

제1항. 연구, 교육 또는 학업 연장을 위한 단기비자는 브라질의 연구 또는 교육 기관과 고용 관계가 있거나 없는 이민자에게 발급될 수 있으며, 고용 관계가 있는 경우 호환 가능한 고등 교육 또는 이에 상응하는 학문적 인정이 증명될 것이 요구된다.

제2항. 이민자가 충분한 생계 수단이 있음을 증명할 수 있는 한, 건강 치료를 위한 단기비자는 이민자와 그 동반자에게 발급될 수 있다.

제3항. 인도적 수용을 위한 단기비자는 심각한 또는 임박한 제도적 불안정, 무력 분쟁, 중대한 재난, 환경 재해, 인권 또는 국제인도법에 대한 심각한 위반이 발생한 상황 또는 기타 규정(regulamento, 여기서는 대통령령을 의미, 역주)에 따라 무국적자 또는 해당 국가의 국민에게 발급될 수 있다.

제4항. 연구를 위한 단기비자는 정규 과정에 참석하거나 인턴십, 연구 또는 자료조사를 위한 교환을 위해 브라질에 입국하려는 이민자에게 발급될 수 있다.

제5항. 규정(regulamento, 여기서는 대통령령을 의미, 역주)에 명시된 경우, 노동을 위한 단기비자는 브라질에서 고용 관계가 있든 없든 브라질에서 활동 중인 법인에 의해 공식적으로 노동의 제안이 있는 경우, 노동활동을 수행하려는 이민자에게 발급될 수 있고, 다만 이러한 요건은 그 이민자가 고등교육 혹은 그에 상응하는 자격을 증명하는 경우 면제된다.

제6항. 워킹홀리데이(férias-trabalho)를 위한 단기비자는, 외교적 소통(comunicação diplomática)에 의해 정의된 조건에 따라 브라질 국민에게 동일한 혜택을 부여하는 국가의 국민인 16세 이상의 이민자에게 발급될 수 있다.

제7항. 브라질 해안을 따라 장거리 항해 또는 크루즈로 브라질에 입국하는 선원은 본문 제 I 호 e항목에 언급된 단기비자가 요구되지 않으며, 규정(regulamento, 여기서는 대통령령을 의미, 역주)에 따라 국제선원수첩을 제시하는 것으로 충분하다.

제8항. 노동을 위한 단기비자를 발급받은 이민자는 근무지(local de exercício de sua atividade laboral)를 변경할 수 있다.

제9항. 브라질에서 고용창출 또는 수익창출의 가능성을 가진 프로젝트에 자원을 투자하는 이민자에게 투자실현을 위한 비자가 발급될 수 있다.

여덟 번째, 거주 목적에 없는 단기 체류자가 방문비자를 받는 경우 이외에는, 브라질 내에서 거주하기 위해서는 거주허가(Autorização de Residência)가 필요하다. 거주허가에 대해서는 별도로 규정하고 있다. 단기비자의 체류유효기간은 거주허가와 다른 것이라는 점을 주의할 필요가 있다. 거주허가는 등록 시에 목적부합성(연구, 교습, 학문, 건강치료, 인도적 수용, 학습, 노동, 종교활동, 자선활동, 투자 기타 경제활동, 가족결합), 인적 기준(거주 및 자유 이동에 관한 조약의 수혜자, 고용제안 받은 자, 이미 브라질 국적을 취득한 바 있었으나 그 재취득 요건을 충족하지 못하는 자, 난민인정자·망명인정자·무국적보호인정자, 국경 근처 혹은 국내에서 발견된 버려진 타국·무국적 미성년자, 이민 상태라는 이유로 인신매매·노예노동 기타 중대한 권리의 피해자, 브라질에서의 보석 또는 형집행 중인 자), 기타 규정(대통령령)에서 정하는 사항 중 어느 하나에 해당하면, 이민자, 국경거주자 기타 방문자에게 발급될 수 있다(이민법 제30조 본문). 다만 브라질 혹은 외국에서 확정판결로 유죄 인정된 자로서 그 행위가 브라질 형법상 구성요건해당성이 있는 경우에는, 몇 가지 예외를 제외하고는, 거주허가가 발급되지 않을 수 있다(이민법 제30조 제1항).⁶¹⁹⁾

신법 하에서, 브라질에서는 방문비자 이외의 비자를 발급받는 경우 비자발급 외에 입국 시에 거주허가를 별도로 발급받도록 하는 것으로 규정하고 있는 점에 비추어, 비자의 성격과 관련하여 비자 그 자체가 체류자격을 의미하는 것은 아닐 수 있다고 보인다.⁶²⁰⁾

신분등록을 하는 경우 국내이주등록증(Carteira de Registro Nacional Migratório)을 발급받게 된다. 단기비자를 소지하거나 거주허가를 받은 이민자는 신분등록을 연방경찰에 하여야 하며(대통령령 제9,199/2017호 제62조) 신분등록을 하게 되면 국내이주등록증을 발급받게 된다(대통령령 제9,199/2017호 제63조). 단기비자를 소지한 이민자는 입국 후 90일 이내에 신분등록을 신청해야 하며(대통령령 제9,199/2017호 제64조) 거주허가를 브라질 입국 후에 신청하여 받아들여진 이민자의 경우 30일 이내에 신분등록을 하여야 한다(대통령령 제9,199/2017호 제66조).

아홉 번째, 거주기간과 거주허가절차에 대해서는 법률의 위임 하에 하위 규범

619) 노호창, 위의글 268-269면.

620) 노호창, 위의글 268-269면 참조.

(regulamento, 대통령령 등)로 정하도록 되어 있다(이민법 제31조).⁶²¹⁾

열 번째, 비자발급 절차에는 영사수수료(taxas e emolumentos consulares)가 부과되며(이민법 제8조), 특이한 점은 비자별로 발급절차에 소요되는 영사수수료를 상세히 이민법 별표에서 규정하고 있다는 점이다.⁶²²⁾

열한 번째, 비자 간에 종류의 전환(방문비자를 외교, 관용, 예우비자로 변경) 및 비자를 거주허가로 변경하는 절차가 인정되고 있다(이민법 제4조 XV, 제15조, 제36조, 대통령령 제9,199/2017호 제30조, 제124조, 제125조, 제126조, 제131조 등).

3. 거버넌스 관련

가. 관여 정부부처

브라질에서 이민정책은 기본적으로 법무공안부(MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA)에서 총괄한다. 법무공안부는 이민관련 정보제공, 귀화안내, 난민신청 안내, 국적신청안내, 거주허가 신청, 국가이민위원회 활동보고, 각종 통계자료 제공 등 목적으로 이민포털(Portal de Imigração)을 운영하고 있다.⁶²³⁾

다만 이민정책이 법무공안부에서 총괄하는 것이긴 하지만 외교부, 연방경찰, 노동부도 함께 관여하고 있다.

첫째, 법무공안부, 외교부 및 노동부는 비자 신청, 이민 관리, 등록 및 거주허가 처리와 관련된 데이터베이스를 전자적으로 통합한다(대통령령 제9,199/2017호, 제12조).

둘째, 비자발급의 전반적인 역할 및 업무는 대사관, 영사관 등 외교부 소속기관에서 진행하고 있다(이민법 제7조).

셋째, 방문비자의 체류기간 연장은 연방경찰(Polícia Federal)이 담당하고 있다. 기본적으로 방문비자의 체류 기간은 최대 90일이지만, 각 이주연도(ano migratório)에⁶²⁴⁾ 최대 체류 기간이 180일을 초과하지 않도록 연방경찰이 최대 90일까지 연장할 수

621) 노호창, 위의글 268-269면.

622) 노호창, 위의글 268-269면.

623) <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/> (이민포털, 최종방문 2023. 8. 31.)

624) 연방경찰 최고 관리자에 의해 고시되는 바에 따라, 브라질 영토 내에 방문자가 입국한 첫날부터 기산한 12개월의 기간을 의미한다(대통령령 제9,199/2017호 제1조 단서 VIII).

있다(대통령령 제9,199/2017호 제20조).

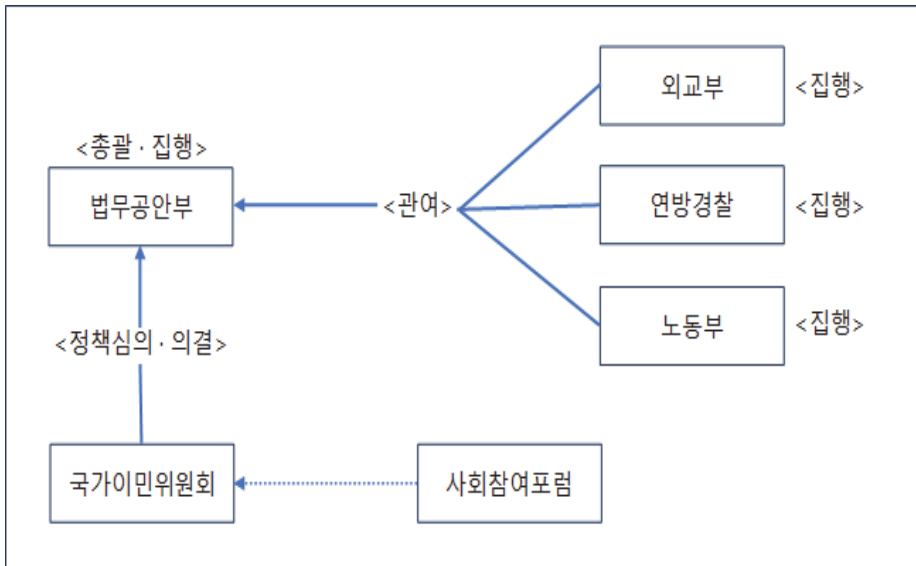
넷째, 이민자의 신분확인 및 관리와 관련하여 기본적으로 연방경찰이 이민자의 신분 확인절차를 조직하고 유지 및 관리하며 연방경찰이 국내이주등록증을 발급하고 그에 대한 데이터베이스를 관리한다(대통령령 제9,199/2017호 제58조).

다섯째, 외교부는 외교, 관용, 예우비자 소지자의 신분확인절차를 조직하고 유지 및 관리하며 외교, 관용, 예우비자 소지자의 신분확인 문서작성 및 관련 데이터베이스를 관리한다(대통령령 제9,199/2017호 제59조). 또한 외교부와 연방경찰은 외국인 등록과 관련된 데이터베이스를 전자적으로 통합한다(대통령령 제9,199/2017호 제60조).

여섯째, 거주허가 신청은 원칙적으로 법무공안부에 제출하는 것이지만 ① 조사, 교육, 학업연장, ② 노동, 잡 오퍼(oferta de trabalho), ③ 투자, ④ 경제적·사회적·과학적·기술적 또는 문화적으로 중요한 활동 수행, ⑤ 종교활동, ⑥ 자원봉사의 경우, 노동부에 거주허가를 신청하여 발급받아야 하기 때문에 노동부도 이민정책에 관여하고 있다(대통령령 제9,199/2017호 제127조). 노동부가 국가의 이민정책 그 중 특히 노동관련성이 인정되는 분야의 경우 관여하는 이유는 외국인이 노동시장에 영향을 미치는 이유가 있기도 하고 또 브라질의 독특한 노동법 규정으로 인해 노동부가 이에 대해 관심을 가지고 있어야 하기 때문이다. 브라질의 노동관계를 총체적으로 규율하고 있는 통합노동법(CLT, Consolidação das Leis do Trabalho)은 원칙적으로 해당 사업장의 종업원의 수 및 보수지급액을 기준으로 하여 3분의 2 이상이 브라질 국민일 것을 요구하는 규정을 두고 있다(CLT 제354조 본문 전단 및 단서). 다만 해당 영역에서 활동하는 브라질인의 수가 부족하다는 점에 대해 행정당국의 확인이 있는 경우 그 비율은 완화될 수 있고(CLT 제354조 본문 후단) 브라질에 10년 이상 거주하고 있고 브라질 사람인 배우자 또는 자녀가 있는 경우, 브라질 원주민 혹은 일반적으로 브라질인에게만 허용되는 직업수행을 제외하고는 브라질인으로 간주될 수 있도록 되어 있다(CLT 제353조).

특히 주목해야 할 부분은 이민정책 전반을 법무공안부에서 총괄하고 있고 여기에 외교부, 연방경찰, 노동부가 함께 관여하고 있지만 이민정책의 진행 과정에서 국가이민위원회(Conselho Nacional de Imigração)라는 별도의 기구에 의한 심의 및 결의가 이루어지고 있다는 점이다.

» [그림 3-24] 브라질 이민정책체계



나. 국가이민위원회

(1) 근거 법령

국가이민위원회는 법무공안부의 조직 구조의 일부로서 심의적, 규범적 및 자문적 성격을 가진 합의기관(órgão colegiado)이다(대통령령 제9873/2019호 제2조).

국가이민위원회는 1980년 8월 19일 법률 제6,815호, 즉 외국인법에 의해 처음 만들어져서 운영되어 왔다. 그러나 종래 외국인법 등이 2017년 5월 24일 법률 13,445호, 즉 이민법으로 새로 제정되었을 때는 정작 이민법에서는 국가이민위원회에 관한 규정이 들어오지 않았다.

그러나 이민법을 집행하기 위한 하위규범인 대통령령에서 국가이민위원회가 이민정책의 각종 단계 및 절차에 관여하는 내용이 담기게 되었다. 2017년 11월 20일 제정된 대통령령 제9,199호(대통령령 제9,199/2017호)는 국가이민위원회가 이민정책의 단계마다 관여하는 내용을 담고 있다.⁶²⁵⁾ 그러나 종래 외국인법이 이민법으로 대체된 이후

625) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm (대통령령 제9,199/2017호, 최종방문 2023. 8. 31.)

정착 국가이민위원회의 설립근거, 구성 등에 대한 근거 법령이 존재하지 않는 상황이 이어졌다. 그러다가 2019년 6월 27일 대통령령 제9,873호(대통령령 제9,873/2019호)가 공포되면서⁶²⁶⁾ 국가이민위원회의 설립근거, 구성, 기능 등에 대해 규정하게 되었다.

(2) 구성

국가이민위원회는 연방기관, 즉 각 정부부처 대표, 법무공안부의 연방경찰 대표, 3인의 경영계 대표, 근로자대표성을 가진 3개의 중심적 노조의 각 대표, 1인의 과학기술계(*comunidade científica e tecnológica*) 대표로 구성된 4자 기구이다(대통령령 제9,873/2019호 제3조). 여기서 주의할 것은, 국가이민위원회의 구성원으로 참여하는 각 기관단체 등의 대표는 반드시 해당 정부부처의 장관이나 기관단체의 위원장 등 소위 그 기관·단체의 수장(首長)을 의미하는 것은 아니라는 점이다.

국가이민위원회에 참여하는 정부부처 대표는 법무공안부, 시민권부, 과학기술혁신부, 경제부, 교육부, 외교부, 노동부에서 각 지명되어 위촉되는 대표이며 이중 법무공안부 대표가 국가이민위원회를 주재하는 의장을 맡는다(대통령령 제9,873/2019호 제3조).

국가이민위원회의 각 위원에게 부재 혹은 장애사유가 발생하면 그를 대체하는 대행자(*suplente*)가 있다(대통령령 제9,873/2019호 제3조 제1항). 국가이민위원회의 위원 및 각 위원의 대행자는 각 기관단체의 장(*titular*)에 의해 지명되고 법무공안부 장관에 의해 위촉된다(대통령령 제9,873/2019호 제3조 제2항). 근로자대표성을 갖춘 중심적 노조가 여럿 경합하는 경우 설립일이 오래된 순서로 우선권을 가진다(대통령령 제9,873/2019호 제3조 제3항). 과학기술계 대표의 경우 브라질 과학진흥협회(*Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*)에서 지명한다(대통령령 제9,873/2019호 제3조 제4항). 국가이민위원회는 투표권(*direito a voto*)이 없는 행정기관 및 국내외 각종 기관단체의 대표를 본회의에 참석할 수 있도록 초빙할 수 있다(대통령령 제9,873/2019호 제3조 제5항).

(3) 권한

국가이민위원회는 다음과 같은 권한을 가지고 있고 행사한다(대통령령 제9,873/2019

626) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9873.htm (대통령령 제9,873/2019호, 최종방문 2023. 8. 31.)

호 제2조).

첫 번째, 국가이민정책의 수립.

두 번째, 노동이민(imigração laboral)의 활동을 조정(coordenar)하고 계도(orientar)하는 것.

세 번째, 적격 이민 노동력에 대한 정기적 수요 조사(efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra imigrante qualificada).

네 번째, 노동이민 관련 연구의 촉진 또는 진행(elaborar).

다섯 번째, 적격 이민 노동력의 유치를 위한 요건 추천.

여섯 번째, 대통령령 제9,199/2017호 관련하여, 노동관련성 있는 거주허가의 허부에 대한 특별한 사례의 결의.⁶²⁷⁾

일곱 번째, 노동이민 관련 법률의 변경에 관한 의견 제시.

여덟 번째, 규범적 성격의 결의.⁶²⁸⁾

아홉 번째, 기타 이민 관련 제안.

열 번째, 회의의 조직과 기능, 사무국의 기능, 위원의 권한, 본회의에의 참관인 참석을 포함하여 국가이민위원회 운영 관련 내부 규정(regimento interno)의 제정 및 법무공안부 장관에게 제출하여 승인받는 것.

(4) 운영

국가이민위원회는 연 5회 이상 정기회의를 개최하며 의장이 소집할 경우 임시회의를 개최한다(대통령령 제9,873/2019호 제4조 본문).

국가이민위원회의 회의 정족수는 위원 과반수 출석이며 의결 정족수는 단순 다수(maioria simples)이다(대통령령 제9,873/2019호 제4조 제1항).

국가이민위원회의 의장의 사전 동의 없이 진행 중인 회의의 공개는 금지된다(대통령령 제9,873/2019호 제4조 제2항).

627) 예컨대, 거주허가 신청 시 필요한 서류의 종류에 대해서 국가이민위원회가 결의를 통해 정할 수 있다.

628) 예컨대, 각종 단기비자 발급에 있어서 국가이민위원회가 결의를 통해 그 요건, 기한, 절차 등을 정할 수 있다(대통령령 제9,199/2017호 제34조 제5항, 제38조 제8항, 제40조 단서, 제41조 단서, 제42조 제2항, 제46조 제4항 등).

국가이민위원회는 이민 관련 특정 사안을 다루기 위하여 전문위원회(câmaras especializadas)를 운영할 수 있는데, 각 전문위원회는 5인을 초과할 수 없고 한시적이며 1년을 넘지 않고 동시에 운영되는 위원회는 3개로 제한된다(대통령령 제9,873/2019호 제5조 본문 및 단서).

국가이민위원회는 사무국을 두며 사무국은 법무공안부에서 운영한다(대통령령 제9,873/2019호 제6조).

국가이민위원회 및 전문위원회의 참여는 공공서비스 제공으로 간주되며 보수가 지급되지는 않는다(대통령령 제9,873/2019호 제9조).

(5) 기타 관련 활동

(가) 국제이주관측소(OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, 약칭 OBMigra) 운영⁶²⁹⁾

OBMigra는 2013년 당시 노동고용부(Ministério do Trabalho e Emprego)와⁶³⁰⁾ 국가이민위원회, 브라질리아대학교(Universidade de Brasília) 간의 기술협력계약(Termo de Cooperação Técnica) 제04/2013호에 따라 설립되었다.

OBMigra의 주요 목표는 이론 및 실증 연구를 통해 브라질에서의 국제이주 흐름에 대한 인식을 확장하고 국제이주에 방향이 설정된 공공정책의 사회혁신 전략을 식별하는 것이다. 이 과제를 달성하기 위해 오늘날 브라질에 영향을 미치는 세 가지 시나리오, 즉 국제이민, 브라질인의 다른 국가로의 이민, 브라질 이민자의 국내귀환 프로젝트를 분석한다.

(나) 이민자의 집(CASA DO MIGRANTE, 까자 두 미그란찌) 운영⁶³¹⁾

이민자의 집은 2008년 6월 20일, 빠라나 강을 경계로 하여 파라과이의 국경도시 ‘시우달 델 에스페’(Ciudad del Este)와 우정의 다리(Ponte da Amizade)로 연결된 브라질의 국경도시 ‘포스 두 이구아수’(Foz do Iguaçu)에서 설립되어 운영을 시작했다.

629) <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/acoes-do-cnig> (국가이민위원회의 활동사항, 최종방문 2023. 8. 31.)

630) 노동부는 정권의 시기에 따라 정부조직법 개정으로 인해 노동고용부, 노동사회보장부(Ministério do Trabalho e Previdência) 등 그 명칭이 통일적이지는 않다.

631) <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/acoes-do-cnig> (국가이민위원회의 활동사항, 최종방문 2023. 8. 31.)

이민자의 집은 국적, 민족, 종교, 사회 계층에 관계없이 이민자를 위한 지원과 안내를 제공하고자 한다. 이민자의 집은 현재 스칼라브리니아나 선교사(Missionária Scalabriniana)에 의해 이끌어지고 있는데, 이민자 문제와 관련된 연방법률, 국가이민위원회의 규범적 결의 기타 협정뿐만 아니라 인도적 원칙 및 기독교적 원칙을 따른다. 이민자의 집의 주요 목표는 특히 노동자들에게 노동과 관련된 권리와 의무에 대한 정보를 제공하는 것이다.

(다) 사회참여포럼(Fórum de Participação Social, FPS)의 운영⁶³²⁾

사회참여포럼(FPS)의 상설 프로세스는 온라인과 대면을 통해 시민사회(sociedade civil) 내에서 이민 및 이주 노동과 관련된 문제를 논의할 수 있는 공간을 제공하고 공공정책에 대한 요구와 제안을 공식화하여 국가이민위원회의 의제에 포함시킬 수 있도록 한다.

사회참여포럼의 회의에 접수된 제안은 여러 축(軸, eixo)으로 나누어져 개별적으로 분석된다. 그 후 토론에서 제기된 각 관점에 대해 국가이민위원회로부터 상세한 답변을 받는다.

FPS는 다음과 같은 결과를 얻을 것으로 기대된다. 첫째, 이민 및 노동 문제에 대해 논의하고 공공정책에 대한 요구와 제안을 공식화하여 국가이민위원회의 의제에 포함시킬 수 있는 기회를 제공한다. 둘째, 대중을 대상으로 하는 행동과 공공정책 개발에 이주민과 단체의 참여를 장려한다. 셋째, 이주 문제와 관련된 정부 및 비정부 행위자 간의 대화를 촉진한다.

4. 불법체류자 대책에 대한 접근 방식

브라질은 과거 약 10여년 정도를 주기로 소위 불법체류자에 대해 일종의 사면(anistia)에 해당할 만한 정책을 실시하여 국민으로 편입될 수 있는 길을 열어주는 기회를 주는 절차를 시행한 바 있다. 브라질은 본래 식민지였지만 독립 및 노예 해방 후 부족한 노동력을 충당하기 위해 이민을 받아들여 이민에 의해 형성된 국가이며

632) <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/acoes-do-cnig> (국가이민위원회의 활동사항, 최종방문 2023. 8. 31.)

남한의 약 90배 가까운 큰 영토에다 10여개 국가와 국경을 맞대고 있는 여건상 불법체류를 방지한다는 것은 거의 불가능하다. 가장 최근 이루어진 불법체류자 사면의 기회제공은 2009년이다.

다만 브라질법에서 표현상 주의해서 바라볼 부분이 있다. 브라질에서는 이민법 등 법문에서 불법체류자를 ‘*estrangeiro em situação irregular*’(비정상적 상태에 있는 외국인) 또는 ‘*estrangeiro em situação migratória irregular*’(비정상적 이주 상태에 있는 외국인) 등으로 표현하고 있고 직접적으로 불법(*ilegal*)체류에 해당하는 용어를 사용하고 있지는 않다는 점이다.

어찌되었든 불법체류자 사면 및 국민으로 편입될 수 있는 길을 열어주는 기회를 주는 절차의 시행은 법률에 의해 이루어진다. 구체적 방식은 불법체류자에게 임시거주를 신청할 수 있도록 기회를 주고 2년 기한의 외국인등록을 인정하는 한편 2년이 만료되기 전에 일정한 요건의 충족을 전제로 영주권 기회를 주는 것이다. 이러한 내용을 담고 있는 2009년의 법률은 법률 제11,961/2009호(Lei n^o 11.961, de 2 de Julho de 2009)이다.⁶³³⁾ 해당 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

법 제1조. 2009년 2월 1일까지 브라질에 입국하였으나 비정상적 이주 상태(em situação migratória irregular)에 있는 외국인은 임시거주(residência provisória)의 신청이 가능하다.

법 제2조. 이 법에 의한 비정상적 이주 상태인 것으로 간주되는 외국인은 다음을 말한다.:

1. 브라질에 몰래(clandestinamente) 입국한 자,
2. 합법 입국하였으나 체류기간이 도과한 자,
3. 1998. 6. 29.자 법률 제9,675호의 혜택을 받을 자로서 영주권(condição de residente permanente) 취득에 필요한 절차를 마치지 못한 자.

법 제3조. 본 법률의 혜택을 받는 외국인에게는 브라질 연방헌법에 의해 보장된 브라질인의 권리와 의무가 주어진다.

633) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111961.htm (불법체류자 임시거주 등 규율에 관한 법률, 최종방문 2023. 8. 31.)

법 제4조. 본 법률의 공포 후 180일 내에, 임시거주를 법무부(Ministério da Justiça)에 신청한다. 이 때 외국인신분증(Carteira de Identidade de Estrangeiro) 발급비 지급증명 원본, 등록비 지급증명 원본, 브라질 및 외국에서 형사절차에 응하거나 유죄 판단을 받은 바 없다는 선언, 입국확인증 등을 함께 제출한다.

법 제5조. 임시거주를 신청한 외국인은 이 법 제4조에 규정된 것 이외의 벌금(multa) 기타 수수료 납부를 면제받다.

법 제6조. 임시등록(Registro Provisório)이 되면 법무부가 2년 기한의 외국인신분증(Carteira de Identidade de Estrangeiro)을 발급한다.

법 제7조. 외국인신분증 기한 만료 전 90일 내에 영주권으로 변경을 신청하면서

1. 재직증명서 기타 합법적 직업의 증명서 또는 자신과 가족을 부양하는 능력을 보여주는 재산의 증명,
2. 브라질과 외국에 부채(débitos fiscais)와 범죄가 없다는 증명,
3. 임시거주 기간 동안 90일 이상을 연속하여 브라질에서 부재하지 않았음의 증명을 해야 한다.

법 제8조. 신청인의 제출 정보 중 허위사실이 있으면 임시거주 또는 영주권은 취소되지만, 통지 후 60일 이내에 이의신청이 가능하고, 임시거주 또는 영주권이 거부되거나 무효로 되면 등록이 취소되고 외국인신분증은 효력이 상실된다.

법 제9조. 본 법의 규정은 추방되었거나 법에 따라 위험(periculosidade)하거나 바람직하지 않은(indesejabilidade) 징후가 보이는 외국인에게는 적용되지 않는다.

- 이하 생략 -

5. 정리 및 시사점

브라질의 이민법은 종래의 외국인법 등이 시대에 맞지 않는다는 점을 감안하여 새롭게 제정하면서 이민 관련 주요 개념들을 정비하고 이민정책의 주요 방향과 지도원리,

이민자에 대한 권리보장을 법률의 서두에 명시하고 있다는 점이 매우 특징적이다.

그리고 비자의 종류와 내용을 법률에서 상세히 규정하고 있는 점이 주목되고, 무국적자 및 난민에 대한 보호, 거주허가, 출입국 절차, 강제퇴거, 국적선택 및 귀화의 순서로 외국인이 브라질로 들어오는 경우의 이민법적 규율에 대해 정한 후 브라질 국민이 외국으로 이민 나가는 경우의 권리·의무 관계 및 절차에 대한 규율을 하고 있다는 점에서 비교적 체계성도 잘 갖추고 있다고 보인다.

거버넌스 측면에서 이민정책의 수행에 있어서 법무공안부를 중심으로 하되 외교부, 연방경찰, 노동부가 함께 관여하고 이민정책의 수립 과정에서 정부, 노, 사, 과학기술계가 함께 참여하는 국가이민위원회라는 심의·의결 기구를 통하여 숙의를 하고 결정의 신중성을 담보하고 있는 점도 특징적이다. 심의·의결 기구가 주무부처에 따라 나누어져 있지 않고 단일한 기구를 통해 통일적인 논의와 결정을 하면서도 사회참여포럼을 통해 현장의 문제제기를 충분히 반영한다는 점도 인상적이다. 이런 모습은, 우리나라의 이민정책 심의 기구들이, 재한외국인 처우 기본법상 외국인정책위원회, 다문화가족지원법상 다문화가족정책위원회, 외국인고용법상 외국인력정책위원회가 각각 국무총리 소속으로 병렬적으로 설치되어 있으면서도 상호 간의 관계가 모호해서 실무에서도 정책의 중복과 공백이 나타나고 있는 것과 대조적이라고 할 수 있겠다.

아울러 불법체류자에 대해서 불법체류는 브라질의 여러 여건상 발생이 필연적이라는 전제에서 불법체류자가 합법화의 기회를 얻을 수 있는 방향으로 대책을 고심하고 마련하고 있다는 점에서 대승적 안목을 볼 수 있었다.

제9절 | 소결

현재 우리나라의 가장 큰 문제상황은 인구의 감소라는 한 단어로 집약될 수 있다. 이러한 인구감소의 원인으로 저출산이 근본적 문제가 되며, 저출산과 인구의 감소, 그리고 초고령사회의 진입으로 인하여 인구구조의 변화를 겪고 있다. 더불어 이러한 인구 감소는 지방에 더욱 큰 영향을 끼쳐 지방 소멸의 문제가 대두되고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 현재 해결책으로 많이 언급되는 것이 이민정책이다. 그동안 소극적

이었던 외부의 인구 유입을 적극적으로 검토하여 저출산, 초고령, 지방소멸 등의 문제를 해결하자는 것이다. 다만, 이러한 적극적 이민정책의 필요성이 대두되고 있긴 하지만 장기적인 파급효과까지 고려한 정책의 수립에 근거한 것인지, 그리고 국민적 합의의 모색과 의식의 변화까지 고려한 것인지는 의문이다.

따라서 본 보고서에서 가장 중요한 것은 장기적인 국가발전전략 차원에서 종합적이고 장기적인 검토를 거친 이민정책의 수립의 필요성이라는 점을 강조하고자 한다. 가장 높은 차원에서의 장기적 국가발전전략이 수립되어야 이민정책을 수행해나갈 수 있을 것이다. 특히나 이민정책은 국내 노동시장에 미치는 영향에서부터 사회통합의 문제까지 삶의 모든 영역에 걸쳐 얽혀있는 문제이다. 더불어 이민정책을 인구감소나 노동력 부족의 해결책으로 생각했을 때, 향후 통일과정이나 통일에 따른 정책환경의 급변 가능성도 간과할 수 없는 시나리오다.

결국 가장 시급한 것은 최고위 국가전략을 수립할 수 있는 시스템을 마련하고 이에 따라 각 부문별 관계를 고려하여 로드맵을 수립하는 것이다. 이렇게 수립된 국가발전전략으로서의 이민정책을 정합적이고 통합적으로 수행해 나가기 위하여 종합적 행정지원 조직을 갖추는 것이다. 이러한 종합적 행정지원 조직은 이른바 지금까지 논의되었던 이민처(청)의 논의로 맥락상 연결되어 있다.

다만, 이민처(청)가 어떠한 위상을 가질지에 대해서는 고민이 더 필요하다. 이민정책의 최고전략수립기관으로의 위상을 부여할 것인지 행정적 컨트롤타워로서의 역할 수행이 중심이 될 것인지에 대한 선택이 그것이다. 기존에 출입국관리나 체류관리 등의 행정을 법무부 중심으로 하여 왔으므로 법무부 중심의 조직 재개편이 효율적일 것이다. 다만 지금까지의 법무부의 이민행정은 규제행정이 중심이었으므로 미래발전전략의 기획 단계까지 맡을 수 있는 역량을 확보할 수 있을지에 대해서는 검토가 필요하다. 최고위의 정책 결정을 토대로 각 부문별로 국내상황을 고려하여 세부 실행 계획을 수립할 수 있는 역할은 여전히 고용노동부나 여성가족부 등에서 담당해야 할 것이므로 향후 이민처(청)이 설립된다하더라도 기관 상호간의 협업은 여전히 강조될 수밖에 없을 것이다.

다음의 표는 현재 이민정책과 관련한 외국의 현황(당해 보고서에서 국가별로 상술한 내용 참조)을 간략히 정리한 것이다. 이를 통해 우리나라에 있어 향후 이민정책/이민행정기관/기본법 등의 수립·설치·제정 시 참고할 사항을 시사점으로 도출하였다.

» [표 3-9] 이민행정 관련 각국의 현황 및 시사점

구분	현황	시사점
일본	- 이민정책의 방향성에 대한 정책적 고민 필요 : 관리/지원 중심에서 저출산·고령화에 따른 정주화의 문제 - 인권침해와 차별 문제 해결 - 이민에 대한 국내적/사회적 인식 제고 - 이민청 설립과 기본법 제정 문제 - 정책대상의 설정 문제 : 정주기간과 정주의도 중심 탈피 통합의 방향성 설정 : 다문화주의와 다문화공생 용어의 문제 : 이민정책 vs. 외국인정책	- 국가 차원의 정책 방향성 설정 필요 - 인권 의식의 제고 - 국민적 합의 도출 방안 모색 - 통합적이고 효율적인 이민행정 중심(지원) 기관의 설립과 기본법 제정 - 한국의 상황에 맞는 사회통합 방안 수립(외국인, 북한이탈주민 등) - 정책방향성 확립을 통한 정책대상의 - 설정과 용어 사용례 확립
미국	- 정책 목적의 확립 : 2003년 이후 국가안전보장 최우선 - 정책 목적에 따른 기관 간 상호관계 구축 : 국토안보부 신설 - 불법 또는 미등록 외국인에 대한 합법화	- 정책 목적/방향성의 확립 기반 : 다양한 정책 목적의 달성을 위한 탄력적 대응조직 및 연계/상호관계 구성 필요 - 불법 또는 미등록 외국인에 대한 합법화 요건 검토
프랑스	- 정책 수립과 실무 집행의 구분에 따른 조직 구성 : 외국인 정책실, 이민/통합청, 난민/무국적자 보호국 - 문화적 자율성에 바탕을 둔 사회통합 방향 설정 : 지나친 동화주의를 벗어나 문화적 자율성 존중 - 불법 또는 미등록 체류자에 대한 수용 방안 - 지원'부서로서 정보, 자료, 연구 기능 - 난민정책 별도 부서 존재	- 통합기관 설립 시 다양한 조직 구성방안의 검토 : 수직적/수평적 분할과 연계 - 정책 수립/실무 집행의 구분과 연계사회 통합 방향성 설정 - 불법 또는 미등록 체류자 수용 요건 검토 - 정보, 자료, 통계, 연구기능의 뒷받침 필요 - 난민정책
영국	- 지역사회와의 협업 : 지역사회에서 이민자들을 흡수/통합 - 지방정부와 중앙정부간의 원활한 정책적 연계 모색 : 'NRPF Network'를 통해 단결된 의견 제시, 지방정부협회에 의해 승인된 지침서 발간, 전문가 훈련 등을 통해 중앙정부의 지원 및 정책 변경 유도 - 이민정책의 공정/투명성 제고와 고급인력 유입 가능성 제고 방안의 모색 : 2008년 점수제 기반 비자 시스템 도입 - 이민정책 업무에 대한 감독과 보고 체계 : 국경이민독립감독관의 감독을 받으며, 감독관은 조사된 내용을 의회에 보고	- 지자체와 중앙정부와의 협업과 연계 네트워크의 구축 방안 모색 - 고급 인재 내지 인력의 유입방안 모색 - 이민행정의 공정성/투명성 제고를 위한 감독 시스템 구축
이탈리아	- 외국인에 대한 법/제도/정책이 집권 여당의 성향에 따라 변하는 경향 - 지방과 중앙의 거버넌스 구축을 위한 지자	- 기본법 제정을 통한 외국인정책(이민정책)의 일관성 모색 : 기본원리/원칙의 명시

344 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	현 황	시사점
	체의 권한 확대 : 이민자에 대한 사회정책 운영은 지방자치 단체에 위임 - 이민정책 수립 시 민간과 지방의 참여 보장 : 각료회의 의장, 관련 장관, 전국노동경제 위원회, 국가/지역 및 트렌도와 불차노 자치지역 간의 관계를 위한 상설 위원회, 주-도시 및 자치지역협의회, 노동자 단체, 사용자 단체 등과의 협의	- 중앙, 지방, 민간과의 거버넌스 구축 필요 : 정책 수립 시 의견수렴방안의 모색 필요 : 참여 대상의 선정 및 대표성의 확보
브라질	- 2017년 신이민법 개정을 통하여 국경- 보호 목적에 더하여 인권보호 강조 - 미래지향적 관점에서 이민정책의 원칙, 지도원리 규정 - 외국인의 법적 지위 명확화 : 이주민에게 보장되는 권리 명시 - 국가이민위원회 설립/근거법령 제정 : 심의적, 규범적, 자문적 성격(심의의결 기구) : 정부·노·사·과학기술계 참여	- 기본법 제정 시 이민정책 지도원칙/원리 명시 여부 검토 - 외국인 내지 이주민의 인권보장 - 이민정책 수립을 위한 위원회 설립 시 그 위상, 역할, 기능, 구성을 명확하게 하여 정책의 중복/공백 방지 필요

제4장

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

이민정책 통합관리를 위한 정책제언

김명수 · 김경찬 · 김태훈

제4장

이민정책 통합관리를 위한 정책제언

제1절 | 이민정책 통합관리체계 구축

1. 외국인 통합관리시스템 구축

데이터에 기반 한 이민정책 수립이 중요함에도 불구하고 공공기관 등에서 생성되는 각종 데이터가 제한된 업무영역에서만 활용되고, 서로 공유되지 못하여 정책 수립과 연구 과정에서 충분히 활용되자 못하고 있다는 문제 제기가 끊임없이 있었다. 법무부 출입국·외국인정책본부 외국인정보빅데이터팀과 실제 외국인·이민 정책을 수립하고 있는 행정부처와 지방자치단체의 실무자들이 한데 모여 지역 단위에서 활용하고 있는 데이터를 효과적인 통합과 다각적·종합적 분석 방안에 대해 논의하여야 할 것이다.

앞에서 비교법적으로 검토해 보았듯이 브라질의 경우 이민정책을 법무공안부에서 총괄하여 이민관련 정보제공, 귀화안내, 난민신청 안내, 국적신청안내, 거주허가 신청, 국가이민위원회 활동보고, 각종 통계자료 제공 등 목적으로 이민포털(Portal de Imigração)을 운영하고 있는데, 법무공안부, 외교부 및 노동부 등은 비자 신청, 이민 관리, 등록 및 거주허가 처리와 관련된 데이터베이스를 전자적으로 통합하고 있다. 우리나라도 법무부, 행정안전부 등이 각각의 업무의 필요에 따라 관리하고 있는 외국인 관련 데이터 통합할 필요가 있다.

다만 일본이 2009년 출입국관리 및 난민인정법(이하 ‘입관법’이라 한다)개정(2012년 시행)에 따라 지방정부에서 이루어지던 외국인 등록제가 폐지되고 법무성 출입국관리국이 주민등록과 연동된 재류관리체계를 도입하면서 재류자격 등의 정보가 지방자치단체와 출입국관리청 사이에 교환되게 되었다. 그러나 2009년 입관법 개정 전에 지방

정부 차원에서 개별적·자율적으로 지원(사회복지, 의료지원)하고 있었으나, 법 개정에 따라 통합시스템 도입 이후에는 오히려 미등록 외국인 등에 대한 지원에 있어서 사각지대가 발생하고 있다.⁶³⁴⁾ 이는 향후 우리나라가 법무부, 행정안전부 등 범부처 차원의 외국인 통합관리시스템을 구축할 때 고려해야 할 것이다.

2. 이민정책 전달기관 설치 관련

가. 종전 논의

(1) 이민정책 전달체계의 문제점

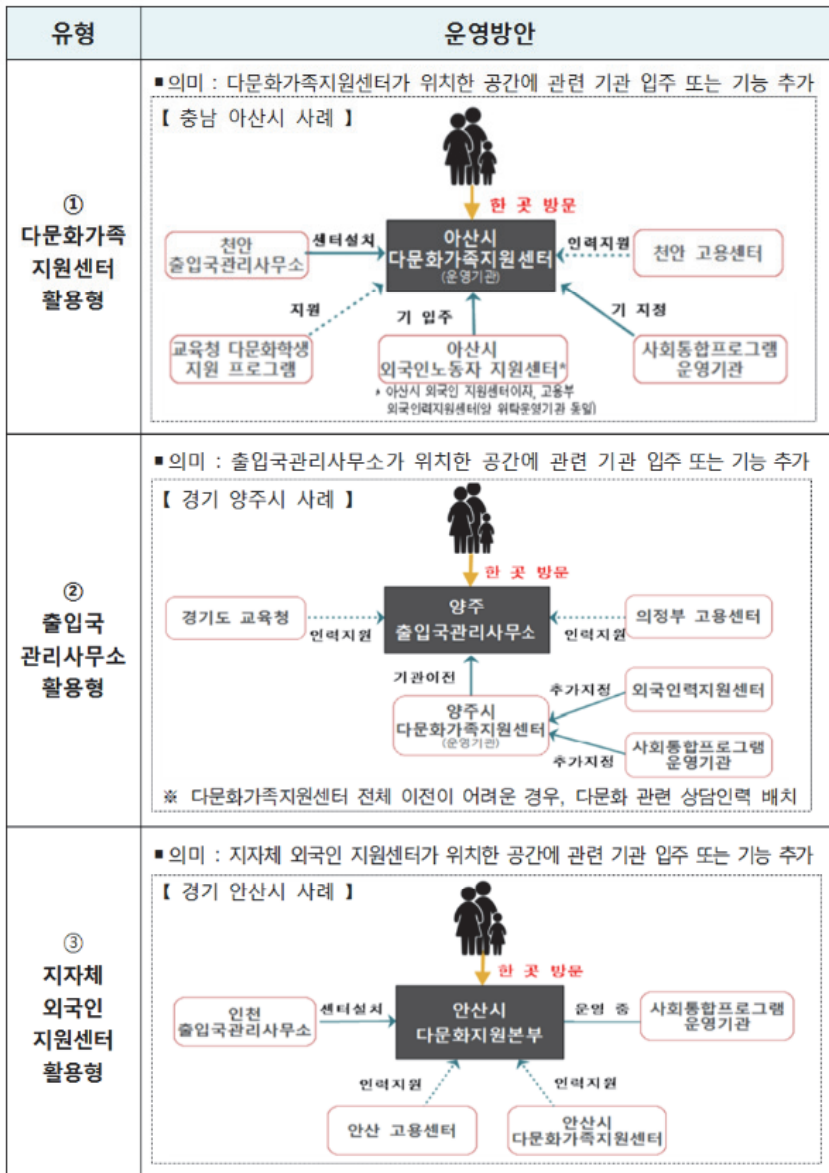
국무조정실 외국인·이민정책 T/F 논의 등을 거쳐 관계부처 합동으로 2016년 12월 6일 국무회의에서 행정자치부가 보고한 ‘다문화가족·외국인 서비스 전달체계 효율화 방안’에 따르면 ① 지원센터 간에 외국어교육 및 상담 등의 서비스 연계 부족, ② 국내 생활에 낯선 외국인이 체류허가 및 외국인근로자 고용허가제 등 민원행정 서비스 처리를 위하여 여러 기관을 방문해야 하는 불편, ③ 다문화가족에 비하여 외국인근로자 및 유학생 등에 대한 지원센터 부족으로 사각지대의 발생 등을 이민정책 전달체계의 문제로 지적하고 있었다.⁶³⁵⁾ 이에 전달체계의 효율화를 위해 원스톱 서비스 전달체계로서 다문화가족지원센터 활용형, 출입국관리사무소 활용형, 지자체 외국인 지원센터 활용형 등 정책대상과 지역여건 등을 고려하여 세 가지 유형으로 설치되어 있던 협업센터를 ‘다문화이주민+(플러스) 센터’라는 공동명칭으로 사용하고 2017년 3월 충남 아산을 시작으로 12곳의 시범운영을 거쳐 2019년 말을 기준으로 전국 18개 지역에 설치·운영되고 있다. 이는 다문화가족은 물론, 외국인 근로자, 유학생에게 한국어교육·상담·통번역 등 적응지원 서비스와 출입국 체류관리·고용허가 관련 행정민원 서비스를 한 곳에서 통합적으로 제공하는 ‘다수부처 협업 모델’이다.⁶³⁶⁾

634) 법무성의 재류관리제도로 통합됨에 따라 재류기한이 90일 미만인 경우에는 재류카드가 발급되지 않게 되었고, 재류카드가 없는 이민자들이 행정서비스를 이용하는 것이 어렵게 되어 사각지대가 발생한 것이다.

635) 여성가족부 공식 블로그, 다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서!, <https://blog.naver.com/mogefkorea/220879325748>, 2023.11.3. 최종 확인.

636) 관계부처 합동, 다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서- '20년도 『다문화이주민+센터』음성군 등 4개소 선정 -, 2020.5.26. 보도자료 참조.

▶▶ [그림 4-1] 이민정책 부처 간 협업 유형 및 운영방안



출처: 여성가족부 공식 블로그, 다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서!

협업 방식	내용	설치대상 지역
공간통합형(7)	한 건물 내에서 민원업무와 사회적응 지원 서비스 이용	아산, 안산, 양주, 시흥, 김포, 익산, 천안
기능연계형(11)	기존 다문화가족지원센터 등에 타기관의 기능을 연계하여 수행	남양주, 이천, 파주, 수원, 양산, 종로구, 전주, 당진, 관악구, 제주, 여수

(2) 이민행정조직 개편의 필요성

외국인 지원 정책이 특정 외국이주민 집단을 대상으로 하여 법무부, 행정안전부, 고용노동부, 여성가족부에 의해 추진·이행되어 왔기 때문에 사업의 중복과 예산의 비효율적 집행으로 인한 예산 낭비, 각 부처의 전문성과 거리가 먼 정책의 추진 등의 부작용을 낳고 있어 개별 부처의 외국인 지원 정책 기능을 한데 모아 이민 전담기관을 설치하여 이민정책을 수립·집행함에 있어서 유기적 체계를 구축할 필요성이 있다는 데 점차 의견이 모아지고 있다.⁶³⁷⁾

나. 입법 논의

우리나라에 거주하는 외국인의 수는 약 250만 여 명(관광객 등 단기 체류 외국인을 포함한 것으로 등록외국인 기준으로는 2020년 11월 기준, 215만 여 명)으로 총인구의 4.1%(등록외국인 기준)에 달하고, 향후 국가 간 이동이 더욱 활성화되어 외국인의 유입이 대폭 증가할 것으로 예상되며, 인구감소에 따른 우수 외국인 인력의 유치 필요성 또한 확대되고 있는 상황이다.⁶³⁸⁾ 그러나 이민정책을 총괄하는 컨트롤타워가 부재하고 여러

637) 이민행정체계의 개편에 대한 종전 논의로는, ① 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호, 한양대학교 평화연구소, (2017). 한국에서는 이민정책의 제도적 환경이 크게 변화하였고, 그에 따라 기존 이민 행정조직으로는 새로운 업무를 효과적으로 처리하는 게 사실상 불가능해졌기 때문에 다양한 문제를 해결하기 위해서는 이민정책을 국정과제의 하나로 설정하고, 그것을 담당할 이민행정조직의 정비가 불가피하다는 입장이다.

② 권채리, “이민행정의 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 연구보고서(2020.10.), 한국법제연구원. 통합법 및 이민청 설립과 관련된 논의는 본 연구에서 우리 실정에 있어 시급한 사안으로 결론 내리지는 않았으나, 이민행정의 거버넌스 확대를 위해서는 중앙과 지자체, 민간의 역할 분담이 필요한 바, 중앙에서는 지금보다 지방자치단체에 더 많은 권한을 부여하고 민간부문은 위원회의 참여나 모니터링 역할 부여 등을 통하여 적극적인 파트너십을 구축하여야 할 것이며, 출입국외국인정책본부 청 단위로의 승격, 이민부/이민처의 신설은 단기적으로 어려울 수 있다고 보았다.

③ 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안”, 연구보고서(2020.12.), 이민정책연구원. 본 연구보고서에서는 외국인정책위원회 및 다문화가족정책위원회 그리고 외국인력정책위원회를 통합하는 자문위원회형 이민행정조직 개편안, 세 위원회를 통합한 후 행정위원회형 이민행정조직으로 개편하는 방안 그리고 독립제 행정기관 중 ‘처’로 설치하는 방안을 제시하고 있다.

④ 유민이 외 5인, “안전, 통합, 동반성장을 위한 출입국기관 설치기준 연구”, 법무부 용역보고서(2021.11.), 이민정책연구원. 본 보고서에서는 출입국기관 설치현황과 조직개편의 필요성 및 타당성, 타 기관의 사례 등을 종합적으로 고려하여 지리적 특성(행정구역) 및 관할구역에 따라 전면개편안과 점진적 개편안으로 구분하여 제시하고 있다.

638) 김형동의원 대표발의 정부조직법 일부개정법률안, 제안이유 참조.

정부부처에서 외국인 이민정책에 관여하고 있어 정책이 중복되거나 정책의 사각지대가 발생한다는 문제가 있으며, 특히 인구소멸 위기에 대응하고 외국인주민 증가에 따른 외국인 인권보호·처우개선 등의 과제와 난민정책 등 국제협력 이슈에 효율적으로 대응하고, 출입국·외국인 정책을 통합적으로 수립·집행하기 위하여 이명수의원(2022.7.6., 의안번호 제2116328호)과 김형동의원(2022.9.16., 의안번호 제2117392호)이 각각 이민청과 국경이주관리청 신설을 골자로 하는 정부조직법 일부개정 법률안을 대표발의하였다.

두 개정안은 법무부 장관 소속으로 재한외국인과 관련한 사무 등을 관장하는 이민청 또는 국경이주관리청을 설치하려는 것이다.

▶▶ [표 4-1] 이민청 또는 국경이주관리청 설치 관련 정부조직법 일부개정안

현 행	이명수의원안	김형동의원안
제32조(법무부) ①~③ (생략)	제32조(법무부) ①~③ (현행과 같음)	제32조(법무부) ①~③ (현행과 같음)
〈신 설〉	④ 재한외국인의 체류관리·처우·정착지원 및 다문화 이해증진에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부장관 소속으로 이민청 을 둔다.	④ 출입국 관리 및 재한외국인 인권 보호에 관한 사무를 관장하기 위하여 법무부 장관 소속으로 국경이주관리청 을 둔다.
〈신 설〉	⑤ 이민청 에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.	⑤ 국경이주관리청 에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.
	부칙 제2조(조직 신설에 따른 소관사무 및 공무원 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 다음 각 호에 따른 사무는 이민청장이 각각 승계한다. 1. 법무부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무 2. 행정안전부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무 3. 여성가족부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무	부칙 제2조(조직 신설에 따른 소관사무 및 공무원 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 다음 각 호에 따른 사무는 국경이주관리청장이 각각 승계한다. 1. 법무부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무 2. 행정안전부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무 3. 여성가족부장관의 소관사무 중 이 법 제32조제4항에 규정된 사무

출처 : 이명수의원·김형동의원 대표발의 정부조직법일부개정법률안 검토보고서, 4-5면

개정안들은 법무부와 행정안전부, 여성가족부의 외국인 업무를 통합수행하고 타 부처와의 관련 업무 정책협의·조정을 통해 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 이민청(이명수의원안) 또는 국경이주관리청(김형동의원안)을 설치하려는 것으로 입법취지는 타당하지만, 개정법률안에서도 법무부의 소관 사무가 명확하지 않아 여전히 다른 부처와의 정책 협의·조정을 거쳐야 할 것으로 판단된다.

다. 정책적 대안

현재 외국인 관련 업무를 담당하는 부처를 살펴보면, 법무부에서 출입국·외국인정책 본부를 설치하고 외국인 정책을 총괄하고 있으며, 여성가족부는 다문화가족 지원, 고용노동부는 외국인노동자 고용, 행정안전부는 지방자치단체 외국인주민 정착지원, 외교부는 재외동포 지원과 관련된 업무를 수행하고 있다. 이와 같이 각 부처별로 특정 외국이주민 집단을 정책대상으로 삼아 정책을 수행함에 따라 사업이나 과제의 유사 중복과 예산낭비, 그리고 정책 추진 상 사각지대가 발생하고 있으며, 부처할거주의에 따른 분절적 정책은 부처 간 업무조정이 원활히 이루어지지 않은 상태에서 개별적으로 유사 이민정책이 추진되어 예산의 비효율적 집행을 초래하기도 한다.⁶³⁹⁾ 따라서 이와 같은 이민행정체계 상의 문제점을 개선·보완하고, 국내 외국인 주민의 증가라는 정책 환경의 변화로 인한 외국인 인권보호, 처우개선, 사회통합 등 외국인 정책의 효과적인 수행을 위해서는 새로운 행정체계가 필요하다.

이민행정조직을 총괄하고 이민정책을 효율적으로 수립·집행할 수 있도록 하기 위한 이민행정조직의 개편안에 대해서는 다음과 같은 방안이 제시되고 있다.

(1) 1안: 별도의 이민부(처)를 설치하는 방안

이 방안은 현행 법무부가 맡고 있는 국경관리와 행정안전부의 사회통합, 고용노동부의 고용정책 등 외국인정책을 추진하는 중앙부처의 조직을 통합하여 별도의 독립된 부서인 이민부서를 설치하는 것이다. 국무총리실 산하에 처(處)를 두거나 별도의 부(府)를 신설하는 방안으로 업무의 독립성을 보장할 수 있다는 장점이 있다.

639) 허준영 외 7인, “국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안”, 한국행정연구원, 연구보고서(2017.12.), 304-305면.

다만 별도의 부를 설치하는 경우에는 처와 달리 별도의 부령제정권 및 법률안제출권이 있으므로 강력한 정책도구로 활용할 수 있는 장점이 있다. 그리고 단순 이민행정수요에 대응하는 개념보다는 대한민국이 이민사회로 나아간다는 비전 하에 선제적 정책 선도가 가능한 업무들을 포함시킬 수 있다.⁶⁴⁰⁾ 또한 별도의 이민부가 설치되면 중앙부처부터 광역지방자치단체와 지방자치단체에 이르기까지 효율적인 행정 조직 체계를 꾸릴 수 있어 이민정책 관련한 문제 발생 시 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 장점이 있다.

독립제 행정기관으로서 처를 설치하는 방안에 대해서는 부처 간 조정 및 강력한 리더십이 필요할 때 조직 신설이 가능할 수 있는데, 처로 설치되기 위해서는 처로 기능이 이관될 정부조직과 타협과 조정이 선행되어야 한다.⁶⁴¹⁾

(2) 2안: 법무부 산하 이민청을 설치하는 방안

현재 법무부의 소속 출입국외국인정책본부를 이민청으로 승격하는 방안으로 기존 출입국외국인정책본부의 업무가 확대·강화된 형태이므로 본연의 업무 외에 다른 부처의 업무와 조정이 쉽지 않다.⁶⁴²⁾ 그리고 이와 같이 법무부 산하 외청으로 설치하기 위해서는 조직의 예산과 인력을 늘려야 하는 만큼 사회적 합의가 선행되어야 한다.

독임제 성격의 이민청은 단·중기적 이민행정조직으로서 특히 집행기능에 유용한 대안으로 미래지향적이나 장기적 관점에서 이민정책의 수립과 기획 등의 업무 수행에는 한계가 있어 단계적·점진적 개편의 유용성이 있다고 한다.⁶⁴³⁾

일본은 출입국재류관리청을 법제도적으로 설계할 당시 관료주의적 발상에서 종전의 법무성 내 입국관리국의 조직을 확대 개편하여 외청으로 탄생시킨 것이다. 그에 따라 단순히 기존 조직과 예산의 확대 개편에 불과하여 외국인의 출입국과 재류(체류) 관리에 관한 권한만 비대해졌을 뿐이라는 비판을 받고 있다. 즉 국경 관리와 지원만 강화되

640) 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안”, (2020), 94면.

641) 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안”, (2020), 94-95면.

642) 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안”, (2020), 95면.

643) 유민이 외 2인, 이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안, (2020) 95면.

고 출입국재류관리청의 조직 자체가 다양한 부처의 이합집산에 불과해 다른 부처와의 협업이 종전 보다 더 어려워지고 부처 간 업무 칸막이 현상이 더욱 심화되는 등 사회복지 및 교육 문제 등 그 밖의 외국인과 관련된 다양한 문제에 대해서 효과적으로 처리하는 데 한계를 보이고 있다. 또한 조직과 업무 처리의 경직 또는 폐쇄화로 인해 유연한 접근이 필요한 외국인의 사회통합과 정주화를 위한 다양한 의견수렴 과정과 정책 반영이 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

종전에 외국인 관련 지원 정책을 각각 펼쳤던 중앙부처의 업무는 외국인재류지원센터(가칭 '외국인 공생센터'라 불림)를 두어 필요에 맞는 상담과 지원을 하고 있다.

영국은 2007년 내무부 산하에 국경이민청을 설치하여 귀화허가, 난민심사, 이민법률 위반에 대한 조사를 총괄하는 역할을 담당하며 기존 조직에 비해 강력한 통제 권한을 보유하게 되었고, 2008년에는 조세·관세청의 공항만 통관기능과 영국비자청의 기능을 통합하여 영국국경청으로 전환하였다. 이 영국국경청은 예산과 인사를 독립적으로 운영할 수 있고 국경 및 이주 관련 기능을 통합하여 이민 정책 추진의 컨트롤타워로서의 역할을 담당하게 되었으나 조직의 독립성과 자율권의 범위가 명확하지 않았고, 전문성이 문제되어 업무 처리 지연에 대한 비판이 제기되어 2012년 조직 개편이 이루어진 바 있다. 법무부 산하에 이민청을 설치하는 경우 이와 같은 부작용이 우리나라에서도 나타날 우려가 있어 철저한 준비와 관련 부처 간 사전 조율이 필요할 것이다.

(3) 3안: 현행안을 개선하는 방안(통합형 자문위원회)

현행안을 개선하는 경우에는 현재 외국인정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리실 산하 외국인정책위원회를 두고 있는데(재한외국인 처우 기본법 제8조 제1항), 체류외국인의 증가에 따라 새로운 정책문제들이 계속 발생하고 있고, 이에 대해 국가가 시의적절하고 체계적인 대책의 수립을 위해 이민정책을 총괄하는 전담 부처 내에 이민정책자문위원회를 두고 정기회의와 위원장이 소집하는 임시회의를 통해 이민정책 전반을 상시 관여할 수 있는 체계가 적절할 것으로 판단된다.

예를 들어, 브라질의 경우에는 이민정책 전반을 법무공안부에서 총괄하고 있고 여기에 외교부, 연방경찰, 노동부가 함께 관여하고 있지만 이민정책의 진행 과정에서 법무공안부 조직의 일부로서 심의적, 규범적 및 자문적 성격을 가진 합의기관인 국가이민위

원회(Conselho Nacional de Imigração)라는 별도의 기구를 두어 이민정책의 추진 단계마다 관여를 하고 있다.

영국은 내무부에 이주 문제에 관한 자문을 제공하는 이민정책자문위원회(Migration Advisory Commission, MAC)를 두어 이주가 다른 그룹에 미치는 영향력을 고려하여 거주자의 이익에 부합하는 정책 권고사항으로 결론을 내린 뒤 내무부 장관에게 보고하면 정부가 이를 반영하는 체계이다.

독일은 연방수상이 임명하는 장관급인 연방이민·난민·통합 특별보좌관(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)이 독일 이민과 난민 정책, 이민자 통합정책에 대해 연방정부를 자문하고 입법정책에 관여하는데, 가장 중요한 역할이 이민자통합 국가실천계획을 조율하고 이민자통합 회담에서 연방수상을 지원하는 것이다.

독일의 이민정책도 우리나라와 같이 다양한 부처에서 수행되고 있다. 연방내무·건설·사회부, 연방이민·난민청, 연방경찰청, 연방노동·사회부 및 연방고용사무소, 연방가족·노인·여성·청소년부, 연방교육·연구부 등 다양한 정부 부처가 이민과 이민자 통합과 관련되어 있으며, 그 중에서 가장 중심적인 역할을 수행하는 기관은 연방내무·건설·사회부에 소속된 연방이민·난민청에서 이민과 이민자 통합과 관련된 포괄적인 업무를 수행하고 있다. 이민 및 이민자 통합 정책과 관련된 정부 부처가 다양하기 때문에 이민정책 및 이민자 통합정책의 효과성을 제고하기 위해서는 이들 기관 간의 유기적인 협업 및 지속적인 연구 등이 중요하게 되었고, 연방 차원에서 이민자 통합정책의 유기적 협력을 위한 부처 간 이민자 통합 공동업무단이 설치되어 운영되고 있다. 이를 통해 연방부처 간 이민자 통합 정책의 조율 및 투명성을 제고하고 있다. 그리고 이민정책 및 이민자통합정책이 그 효과성을 발휘하기 위해서는 지속적인 연구와 자문이 필요한데, 연방이민·난민청 연구소, 노동시장·직업 연구소, 독일 이민·이민자통합연구소, “사회적 결속” 연구소, 독일 이민·이민자통합 재단의 전문가위원회가 이러한 실질적 기능을 수행하고 있다.

(4) 4안: 독립위원회를 설치하는 방안(대통령 직속 또는 국무총리실 산하)

현재 「재한외국인 처우 기본법」, 「다문화가족지원법」, 「외국인고용법」에 근거하여

국무총리소속으로 각기 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회가 설치되어 있다. 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회는 심의·조정 기능을 맡고 있으며 외국인력정책위원회만 심의·세 위원회의 정책대상이 중복되는 문제가 있고 실질적으로는 형식적 기능에 그치고 정부의 하나의 공통과제로 운영되지 못하고 있다.

현재 각 부처별 법률에 근거하여 설립된 위원회를 통합해 대통령 또는 국무총리 소속 위원회로 개편하는 안이 있다. 대통령이나 국무총리 직속의 ‘통합이민정책위원회’와 같은 위원회 형태의 합의제 행정기관을 두고 이 기관을 통해 이민정책에 대한 자문, 조정, 협의, 심의 또는 의결을 행하는 것이다.⁶⁴⁴⁾

(5) 5안: 이민청 설치+지방자치단체가 이민정책을 주도하는 방안

이민청이 각 부처 간 의견을 조율하고 중·장기 이민정책 계획을 수립하는 역할을 하고 이를 통해 협의된 내용을 별도의 하부 조직을 만드는 것보다 일선 지방자치단체가 직접 수행하는 방안이다. 이민청은 현재 논의되고 있는 바와 같이 법무부 소속의 외청으로 하여 내외국인의 출입국을 담당하고 행정안전부에서 장기체류자를 지원하는 시스템으로 하는 방안이 있으며,⁶⁴⁵⁾ 전국적 조직을 갖추고 있고 지역사회통합과 관련된 중요한 역할을 하는 행정안전부 산하에 두는 방안이 있을 수 있다. 다만 다수의 해외 사례에서와 같이 행정안전부 내부에 이민행정의 전담기구를 두는 것에 대해 논의되지 않고 해당 부처의 의지도 부족하여 시행이 어려울 것이다.

라. 소결

(1) 이민정책의 전담기구 설치

설문조사 결과에 따르면, 이민정책의 컨트롤타워 역할을 하는 전담기관 필요한가에 대해서 일반 국민뿐만 아니라 전문가 의견도 대체로 긍정적이었다. 다만 이민정책의 주도적인 역할을 하는 부처에 대해서는 의견이 분분하였다.

644) 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안”, (2020), 93-94면.

645) 권채리, “이민행정의 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, (2020), 271면.

우리나라의 저출산·고령화에 따른 인구구조의 급변에 따른 시급성에 비추어 이민정책 추진 체계를 갖추어야 한다면 명칭 여하를 불문하고 ‘부’급으로 설치하는 것이 가장 이상적인 형태라고 판단된다. 시행 초기에 중앙집권 형태로 가칭 ‘이민부’ 또는 ‘사회통합부’를 설치하고 그 구성 조직에 맞춰 광역자치단체와 지방자치단체 별로 조직과 인원을 배치하면 효과적이고 원활한 이민정책의 추진 체계가 확립될 수 있을 것이다. 다만 이때에도 법무부는 출입국관리와 체류질서를 담당하는 국경관리 업무는 그대로 유지하는 것으로 해야 할 것이다.

만약 이민청을 법무부의 외청으로 설치하는 방안을 보면, 다양한 부처에서 수행되고 있는 고유 업무를 조율하고 유기적으로 협업이 이루어질 수 있도록 운영하는 것이 중요하다.

2018년 일본 입관법 개정⁶⁴⁶에 따라 일본재류관리청이 설치되고 이민정책 추진이 중앙집권화되면서 다른 부처에서는 일단 ‘외국인’과 관련된 사항은 먼저 재류관리청에서 처리하도록 안내하고 외국인 관련 업무에 대해서는 소극적으로 대하는 부작용을 초래하고 있어 이에 대한 대비가 있어야 할 것이다. 입관법 개정 전에는 중앙정부와 지방정부의 관계에서 지방정부의 재량권과 활동이 더 중시되는 상황이었으나 개정 이후에는 중앙정부의 역할이 강화되면서 중앙정부가 결정한 정책을 지방정부가 집행하는 형태로 변화함에 따라 지방정부의 재량이 축소되고 이민정책 집행에 보조적 역할에 그치게 될 우려가 나타나고 있다.

(2) 중앙부처와 지방자치단체 상호 간 협력체계 구축

현재 이민 관련 정책의 집행은 지방자치단체가 담당하고 있으나 예산편성과 정책결정이 중앙부처에서 하향식으로 이루어지고 있어서 지역 상황에 맞는 정책수요를 반영하지 못하고 일괄적으로 정책집행이 이루어지는 문제가 있다.⁶⁴⁶⁾ 따라서 정부부처와 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 정례적으로 한데 모일 수 있는 의사협의체의 구성이 필요하다. 예를 들어, 이탈리아는 중앙정부와 지방자치단체 전국협의체와의 협력을 통해 이민자 수용을 조정하고 있듯이 중앙부처 중 특정 부처 중심으로 이민정책을 주도하더라도 지방자치단체가 세부적이고 구체적인 이민정책을 이행하는 것이므로

646) 허준영, “국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안”, (2017), 305-306면.

이민정책에 대해 지방자치단체들의 의견을 수렴하고 정책 수립·시행에 개입할 수 있는 전국협의체가 반드시 필요하다.

(3) 이민통합기금 설치 및 운용

내국인과 외국인 간의 갈등해소와 사회통합의 필요성이 대두되고 있는 현시점에서 지금까지 실행해 왔던 정책의 기조 전환을 통해 향후 내국인과 외국인 간의 통합비용에 대한 국민의 조세부담을 최소화하고 외국인의 원활한 국내 적응을 지원할 수 있는 안정적인 재원의 확보가 시급한 상황이다.⁶⁴⁷⁾ 이에 따라 외국인이 부담한 각종 비용을 이들의 사회통합에 직접 활용함으로써 국민의 반감해소를 도모하고 국내 거주 외국인의 효율적인 사회통합에 필요한 재원을 효과적이고 안정적으로 확보함으로써 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하며, 지방자치단체의 독립적인 예산 편성 및 집행상의 어려움을 해소하기 위해 중앙정부 차원의 기금을 설치하여 운용하는 방안이 마련되어야 할 것이다.⁶⁴⁸⁾ 다만 법무부는 별도의 기금 설치에는 공감하지만 기금의 재원에 국민들이 납부한 세금이 과도하게 투입되지 않도록 하고 재원이 이민자가 부담하는 각종 수수료와 범칙금 등으로 구성될 수 있도록 하여 각종 사회통합 정책에 대한 일반 국민들의 오해와 반감을 최소화할 수 있는 수익자 부담구조로 만들어야 한다는 입장이다.⁶⁴⁹⁾ 결국에는 외국인 정책의 수행에 필요한 재원의 마련을 위해 새로운 기금의 설치는 국가재정의 건전성을 고려해 입법정책적으로 결정되어야 할 사항으로 판단된다.

(4) 국민공감대 형성

이민정책에 대한 국민정서를 고려하고 현실적으로 국무총리 산하 제 개의 위원회를 바로 통합하는 것이 어렵기 때문에 이민청 설치와 같은 논의가 시기상조이므로 국무조정실에 T/F를 구성해 이민정책을 담당하면서 점진적으로 위원회를 통합하는 방안을

647) 미국·캐나다·영국 등 선진국에서는 내국인과 외국인 간의 갈등 해소, 역차별 해소, 그리고 안정적인 사회통합 재원을 마련하기 위해 이민자 등에게 부과한 수수료 등을 활용하여 기금을 조성하고 있다. 정성호 의원 대표발의, 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(의안번호 2102394) 제안이유 참조.

648) 이민통합기금의 설치와 관리운용에 관한 자세한 내용은 라휘문, “이민통합기금의 설치요건과 방향”, 다문화와 평화, 제15권 제2호(2021.8.), 다문화평화연구소, 86-112면.

649) 정성호 의원 대표발의, 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(의안번호 2102394) 검토보고서(2020.9.), 법제사법위원회, 6-7면.

제시하는 견해도 있으나,⁶⁵⁰⁾ 최근 설문조사 결과에 따르면, 외국인에 대한 국민정서는 변화하고 있으며, 가칭 ‘이민청’도 정권 교체에 따라 동력을 가지고 추진할 수 있는 상황에 있다고 판단된다.⁶⁵¹⁾

이민정책의 추진 체계에 대한 일반국민 의견 조사에 따르면 지역 간에도 이민정책 추진 주체의 역할에 대한 인식의 차이가 다르게 나타났다. 예를 들어, 일반 국민, 집중 거주지역 주민 그리고 인구감소지역 주민을 상대로 이민청의 필요성에 대한 질문에 필요하다고 응답한 대상자 중 일반 국민은 행정안전부, 집중거주지역 주민은 법무부, 그리고 인구감소지역 주민은 고용노동부라고 각각 응답하였다. 이와 같은 조사 결과는 인구감소지역에서는 일자리와 외국인노동자에 대한 수요가 증가하였기 때문일 것이고, 외국인 집중거주지역은 체류외국인 증가에 따른 치안악화 우려와 체류관리에 대한 필요에 기인한 것으로 보인다. 따라서 이민정책을 추진함에 있어서 대상 지역별로 맞춤형 지원정책을 펼쳐야 공감대가 형성되어 일반 국민과 지역 주민의 지지를 받을 수 있다는 것을 간접적으로 보여주고 있는 것이다.

(5) 다양한 주체들의 참여 보장

이민정책의 전담기관으로서 별도의 독립 부서(청)를 설립하여 중앙집중형의 이민정책을 추진하더라도 정책 결정을 함에 있어서는 앞에서 언급하였던 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체뿐만 아니라 시민단체와 노동자 단체 및 사용자 단체 대표들이 참여하여 의견 개진할 수 있는 기회를 보장해 주어야 한다. 현재 기초자치단체들로 구성된 행정협의회인 전국다문화도시협의회가 있으나 모든 기초자치단체가 가입한 것이 아니어서 한계가 있다.

이탈리아는 1998년 법률 제40호에 따라 종전에 이민자에 대한 사회정책의 운영에 대해 지방자치단체에 위임했던 것을 중앙집권체제로 바꾸었고, 이에 따라 이탈리아의 이민정책에 대해 각료회의 의장, 관련 장관들, 전국노동경제위원회(CNEL), 국가, 지역 및 트렌토와 볼차노 자치지역 간의 관계를 위한 상설 위원회, 주·도시 및 자치지역협의

650) 권채리, “이민행정의 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, (2020). 272-273면.

651) 윤석열 정부 110대 국정과제로 법무부 외청으로 이민청을 설립을 포함시켰다. 이는 인구 감소에 따른 생산인구 감소 문제에 대처하기 위해 외국인력 도입을 확대하고 전향적인 이민정책을 도입하겠다는 게 정부의 구상이다.

회, 가장 대표적인 노동자 단체 및 국가 차원의 사용자 단체가 모여 3년마다 이탈리아 이민정책과 관련된 프로그램 문서를 마련하여 의회를 거쳐 정부가 이를 이행하고 그 결과에 대한 연례 보고서를 내무부장관이 의회에 제출하고 있다. 즉 이민정책의 추진·운영이 중앙집권화 되었더라도 ‘이민을 위한 지역위원회(Consigli territoriali per l’immigrazione)’를 설립하여 지역 수준에서 필요한 사항을 분석하고 그 정책이 시행될 수 있도록 다양한 주체(노동자 단체와 사용자 단체를 포함)의 참여를 촉진하는 역할을 하고 있다. 우리나라도 이민정책을 지역상황과 업종 등에 맞게 집행하기 위해서는 다양한 주체들의 참여 기회를 보장해 주어야 할 것이다.⁶⁵²⁾

제2절 | 포용적 이민정책을 위한 체류자격제도

현행 체류자격제도에 대한 개선방안의 모색을 위해서는 현행 제도의 문제점에 대한 실현가능성 높은 해결책의 제시와 함께 적극적인 이민정책을 구사해 온 외국의 사례에 대한 고찰을 통해 우리 사회에 상황화된 수용 노력이 지속적으로 병용되어야 한다. 아울러 그간의 체류자격제도에 대한 대처가 각론적인 수준에서 예측불가능하고 체계 부정합적 발전을 거듭해온 것과 달리 체류자격제도를 위시한 외국인 정책이 우리 사회의 여러 문제들에 대한 발전적이고 미래지향적인 대안으로서 기능할 수 있도록 포용적 이민정책을 구축하기 위한 제도의 지향점을 고민해 볼 필요가 있다.

652) 부산광역시 산하 공공기관으로 부산글로벌도시재단은 해외 노동자 유입 및 고령화에 따른 관련 프로그램 개발·확대, 부산지역 외국인지원관련 컨트롤타워 기능 확보 등을 위해 다양한 외국인지원 업무를 수행하고 있다. 특히 부산외국인주민대표자회의 사업을 추진하면서 외국인주민대표가 지역발전 및 사회에 기여할 수 있는 기회를 제공하고 외국인주민의 실질적 의견 수렴을 통한 현장 중심의 정책이 반영될 수 있도록 다양한 직업(교수, 회사원, 프리랜서, 유학생, 주부 등)과 연령(20대~60대)으로 구성된 부산 거주 외국인주민이 참여하도록 하였다. 부산외국인주민대표자회의의 주요 안건 중에서 부산거주 외국인자녀 보육료(만 3-5세) 지원제도 신설, 외국인 청소년/주민에 대한 심리상담 제공, 외국인의 주거 환경 문제 지원, 외국인주민 소통 온라인 플랫폼(Life in Busan) 구축, 영어하기 편한 도시 조성 등 다양한 안건이 실제로 지원정책에 반영되어 시행(예정)되고 있다.

1. 포용적 이민정책 구축을 위한 체류자격제도의 지향점

가. 노동시장에서의 상생

체류자격제도 전반에 걸친 공급 주도 방식의 도입 즉 일정 요건을 구비한 외국인에 대한 이주 및 체류를 적극적으로, 용이하게 허용하는 체류자격제도와 현행 수요 주도 방식의 융합을 통해 외국인을 더 이상 국내 노동시장에서 경쟁의 대상이 아니라 상생의 대상으로 처우하는 체류자격제도 운영 모델의 채택이 필요하다. 이에 따라 비전문·저숙련인력의 경우 내국인의 취업보호를 위하여 노동시장의 수요를 최대한 예측하여 제한적으로 유입하되 산업부문별, 인구감소지역별 특성에 맞게 체류자격제도를 유연하게 운영할 필요가 있다. 또한 전문·숙련인력의 경우 국가 및 기업의 경쟁력을 고양할 수 있도록 체류자격제도의 운영을 시장원리에 일임하는 것이 바람직하다.⁶⁵³⁾ 예컨대, 국내 유입 전 전문인력, 유학생 등 자격요건을 구비한 외국인에 대한 영주자격의 부여 및 국내 유입 후 숙련인력 등 사회 기여가 확인된 외국인에 대한 체류자격의 변경 내지 영주자격 부여로 연계되는 숙련기능인력제(F-7-4)의 확대는 이러한 맥락에서 적극적으로 추진되어야 할 체류자격제도이다.

나. 지역사회에서의 공존

청년인구의 대도시 유출, 인구의 고령화로 인한 심각한 지방인구감소 현상은 멀지않은 장래에 일어날 수 있는 지방소멸을 방지할 수 있도록 지역사회에서 외국인의 공존을 유도하는 개방적이고 포용적인 외국인 정책의 추진을 요청하고 있다.⁶⁵⁴⁾ 이에 따라 현행 체류자격제도가 입국 당시 외국인에게 허가한 체류자격상의 체류기간과 활동범위를 고정하려는 경직되고 분절적인 체계를 탈피해, 체류자격간 연계와 호환의 가능성을 넓혀 기존 체류외국인의 정주화를 유도함과 동시에 인구감소지역에 대한 신규 이주 외국인의 유치를 지원하기 위해 다양한 체류자격을 계발할 필요가 있다. 그리고 이때 특정 지역의 산업 및 인구 특성을 고려하면서 지역의 외국인력 수요에 맞게 특화된 체류자격제도를 추진할 수 있도록 지방자치단체에 권한을 이양할 것이 요구된다. 한편

653) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 144-145면.

654) 허문구 외, “지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로” 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원, (2022), 4면.

비도시지역에 초기 유입된 외국인들이 대도시지역으로 유출되는 현상을 실질적으로 막을 수 없었음을 보여주는 여러 외국의 사례들에 비추어,⁶⁵⁵⁾ 유출을 최대한 지연하는 전략을 구사하는 것이 타당하고 이때 지역 의무거주를 요건으로 하는 영주자격을 부여하거나 다른 대도시 유출의 동기를 억제하도록 취업활동이 가능한 가족동반 체류자격을 효과적으로 활용할 수 있다.

다. 사회성원으로서의 통합

외국인을 결혼이민을 통한 저출산 문제의 대안으로, 취업이민을 통한 노동력 부족의 대안으로 대하는 태도는 당면한 우리 사회의 문제를 타개하기 위한 정책목표 달성의 도구로 인식시킴으로써, 체류자격제도의 운영에 있어서도 효용여부에 따라 외국인을 관리와 통제 대상으로 취급하게 만드는 원인이 된다.⁶⁵⁶⁾ 외국인을 바라보는 이러한 시각은 이제 유입과 체류를 넘어 내국인과 함께 상생하고 공존할 수밖에 없는 외국인과의 사회적 통합을 저해하고 또 다른 사회문제를 낳기 마련이다. 따라서 근본적으로 외국인을 우리 사회의 일원이자 주체로서 인식하고 통합을 추구해야 할 필요가 크다. 이에 비취 방문취업(H-2) 자격으로 국내에서 단순노무에 종사할 수 있는 중국, 구소련 동포들을 다른 재외동포(F-4)들과 차별하는 것이 타당한지 의문이 있고, 같은 맥락에서 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2)에 의해 구별되어 운영되는 외국인력의 체류자격 제도를 통합하는 것에 대한 검토가 필요하다.⁶⁵⁷⁾

2. 현행 체류자격제도의 개선점

가. 체류자격의 유사성에 기반 한 범주화 및 단순화 - 통합

범주화가 이뤄지지 않은 병렬식의 현행 체류자격체계를 미국 등 국제적 경향을 참조하여 크게 정주여부를 기준으로 영주, 준영주, 비영주로 구분하는 체계의 제안은 일견

655) 임동진, “지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가?”, 한국지방자치학회보 제34권 제1호, (2022), 110면.

656) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 364-366면.

657) 박재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 150-151면.

타당하다.⁶⁵⁸⁾ 그러면 비영주 체류자격에 현행 90일 이하 단기체류자격과 91일 이상 장기체류자격이 포함된다. 준영주 체류자격에는 일정한 요건을 충족하면 제한 없는 체류연장이 가능한 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6) 체류자격이 포함될 수 있다.

한편 특정 시기의 필요 내지 행정적인 편의에 따라 추가되면서 복잡하고 불규칙적인 형태를 갖추게 현행 체류자격제도의 중첩되고 모호한 체류자격을 통합·폐지하고 단순화하여 접근가능성을 제고할 필요가 크다. 이와 관련해 검토해 볼 수 있는 것으로, (1)현행 체류자격제도에서 목적과 기능이 불분명한 거주(F-2) 비자를 폐지하는 동시에 영주(F-5)자격의 요건을 현실적으로 완화하여 비영주 체류자격에서 영주 자격의 단계로 바로 나아갈 수 있도록 단순화하는 것이 타당하다.⁶⁵⁹⁾ 거주 자격은 영주 자격이 없었던 시기에 이를 대체하는 기능상 의미가 있었으나 지금은 오히려 영주에 이르는 단계를 계층화하고 통합을 저해하는 요소로 작용할 수 있기 때문이다. (2)방문취업(H-2) 자격을 폐지하고 재외동포(F-4) 자격에 의해 통합하는 것이 타당하다.⁶⁶⁰⁾ 이는 재외동포를 그 출신국에 따라, 그리고 직종에 따라 이중의 차별을 가하고 있을 뿐 아니라 현행 방문취업(H-2) 자격을 재외동포(F-4) 자격으로 전환할 수 있는 다양한 사유를 인정하고 있는 상황이어서 재외동포(F-4) 자격도 단순노무 취업활동을 원칙적으로 허용하는 것으로 일원화하는 것이 바람직하다. (3)그 목적이 불분명하고, 분류가 모호하여 행정편의적으로 설계되었다는 비난을 받는 기타(G-1) 체류자격을 구체화함으로써 예측가능성과 활용도를 제고할 필요가 있다.⁶⁶¹⁾

나. 수요·공급 융합 방식의 체류자격체계 확대 - 상생

유학생의 경우 유입국은 우수한 인력을 국내에서 저비용으로 훈련시켜 활용할 수 있기 때문에, 고급·전문인력의 이주와 같이 취급되어야 한다. 특히 이공계 유학생의 경우 일정한 요건을 구비한 때에는 적극적인 유입정책을 구사하는 외국의 경우를 참조

658) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 390-391면.

659) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 364-366면.

660) 권채리·최서리·유민이, “체류외국인 250만 명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구”, 한국법제연구원·이민정책연구원, (2021), 342면.

661) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 391면.

하여 졸업생에게 체류기간 및 구직기간 확대(일본, 노르웨이, 스위스), 노동시장 개방(오스트리아), 우수 인력에게 유입 전 또는 학위취득 시 영주권을 부여하는 방안도 고려해 볼 만 하다.⁶⁶²⁾ 나아가 지방자치단체의 주도 하에 지역별 산업의 특성 및 수요를 파악하여 지역 대학에서 유학생을 유치하고, 재학 중 인턴 또는 졸업 후 바로 채용으로 연결되는 유학생(D-2), 취업비자(E-7 등) 연계의 취업자격을 고려해 볼 수 있다.

다. 체류자격 상호간 및 체류·영주 간 연계성 강화 - 공존

외국인에게 국내 유입 당시 허가된 체류자격에 제한하여 경직되게 운영되어 오던 체류자격제도를 완화하여 체류 중 다양하게 발생할 수 있는 진로의 변화에 따라 자격 상호간 변경이 용이하도록 확대 시행할 필요가 있다. 특히 그 변경과정에서 개재될 수 있는 의도하지 않은 사정, 행정기관의 착오 또는 사업주의 과실로 발생할 수 있는 체류자격 요건의 흠결 상황이 발생하였을 때, 곧바로 불법체류·미등록외국인으로 전락하지 않도록 미국의 임시비자(Provisiona Visa)⁶⁶³⁾ 또는 호주의 연계비자(Bridging Visa)⁶⁶⁴⁾를 신설하여 운영할 필요가 있다. 이를 통해 체류자격 변경 또는 연장절차에 들어간 외국인들에게 자동적으로 임시비자 내지 연계비자를 부여하여 흠결을 소명, 보완하게 함으로써, 불법체류·미등록외국인의 증가를 막고 체류자격 상호간 연계성을 고양할 수 있다.

체류·거주·영주로 이어지는 숙련기능인력제(E-7-4)는 특히 비전문·저숙련인력 외국인들의 출국에 대한 부담을 완화하고 정주로 이어질 수 있는 유인을 제공하는 연계성 강화 방안이다. 올해 9.25. 법무부는 숙련기능인력의 대상을 3만 5천 명을 확대시행하였는데,⁶⁶⁵⁾ 매우 바람직한 방안으로 그 추이를 모니터링하면서 대상인원의 확대와 함께 소득요건 등의 현실적인 완화를 검토해 볼 만 하다.

라. 정주 지향의 지역 기반 체류자격제도 강화 - 공존

인구감소지역에 대한 외국인의 정주를 유도하고 지원할 수 있도록 가족동반을 확대·

662) 임정덕, “외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향”, 한국보건사회연구원, (2011), 99-101면.

663) 광재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소, (2011), 139면.

664) 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원, (2019), 193면.

665)법무부 보도자료, “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)”, (2023.09.25.).

완화하여 시행할 필요가 있다. 이때 실질적인 지원이 될 수 있기 위하여 외국인 본인의 체류 기간과 연동하도록 하면서, 국내 생활비용 등을 조달할 수 있도록 취업활동을 허용하는 것이 고려되어야 한다. 나아가 각종 사회서비스에 있어서도 소외되지 않도록 법무부 출입국은 물론 관련 보건복지부, 교육부 등 관련 중앙부처 간의 협조체계를 구축해야 한다.

마. 지역특화형 비자 보완·확대 - 상생

지역특화형 비자 사업은 저출산·고령화와 수도권 인구집중으로 지방 인구감소, 지역의 활력저하, 인구의 사회적 유출 등 악순환이 지속되어 외국인정책 차원에서 대응이 필요한 상황에서 지역민의 수용성이 높은 인구감소지역을 대상으로 외국인과 주민이 지역사회의 지속가능한 발전에 참여할 수 있는 비자정책을 추진하고 인구감소지역의 지역별 특화 산업, 대학, 일자리 현황 등에 적합한 외국인 정착을 유도하여 지자체의 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구유입 등 선순환 구조를 실현하고자 2021년부터 시범적으로 실시하였다.

향후 시범적으로 시행되고 있는 ‘지역특화형 비자’⁶⁶⁶⁾를 확대 시행하는 한편, 일정 기간의 의무거주 및 성실근무 시 영주자격 취득과 연계되는 가산점을 부여하는 호주의 ‘특정지역특화비자(State Specific and Regional Migration, SSRM)’⁶⁶⁷⁾를 참조하여 보완할 필요가 있다. 시범사업은 지역 우수인재, 외국국적동포와 그 가족을 대상으로 하며, 기본요건⁶⁶⁸⁾과 지역특화 요건을 갖춘 외국인에게 해당 지역 일정기간 의무거주

666) 법무부가 지자체의 수요에 기반하여 외국인 인재의 지역 정착을 장려하기 위해 지난 해 신설한 제도이다. 행정안전부가 2021년 지정한 89개 인구감소지역을 대상으로 시범사업을 실시 중이다.

667) 임동진, “지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가? - 호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로”, 한국지방자치학회보 제34권 제1호, (2022), 108-110면.

668) 지역특화형 비자의 기본요건 설정 및 발급은 법무부가 중심역할을 하고, 지역특성을 반영한 사업제안 등 개별요건에 대해서는 해당 지방자치단체가 설정한다. <2024년도 지역특화형 비자 사업> 공모 안내. 법무부 공고 제2023-452호, 법무부 누리집.

<기본요건>

- (한국어 능력) 한국어능력시험 3급 이상(사회통합프로그램 3단계 이상 이수)
※ 2025년도부터 한국어능력시험 4급 또는 사회통합프로그램 4단계 이상으로 상향
- (범죄경력) 범죄경력, 출입국관리법령 위반 이력 등 확인
- (소득 또는 학력) 둘 중 하나만 충족 (체류기간 연장 시 국민 1인당 GNI 70% 이상 필요)

① 소득 : 전년도 국민 1인당 GNI 70% 이상

와 취업을 조건으로 거주(F-2) 또는 재외동포(F-4) 체류자격이 발급된다.⁶⁶⁹⁾ 여기에 특정지역특화비자의 기본 골격으로서, 영주자격 취득에 요구되는 가산점이 다소 부족한 외국인 근로자, 유학생, 사업가 등에게 지정된 비도시지역에서 일정기간 의무적으로 거주하도록 한 후, 영주자격 신청 시 일정 점수의 가산점을 부여하여 영주자격 취득을 용이하도록 하는 것이다.

제3절 | 미등록 외국인(불법체류자) 관련 정책 방안

1. 미등록/불법체류 외국인 관련 구제 또는 합법화 방안

가. 업종별·지역별·분야별 수요와 필요성 검토

2022년 말 기준으로 한국사회에 미등록/불법체류 외국인은 41만여 명에 이른다. 이들에 대해서 농촌이나 어촌, 건설 현장이나 공장, 조선소, 서비스업, 가사노동 등에서 노동수요는 상당히 높다고 할 수 있으며 학생의 경우도 사실상 노동을 목적으로

- 신청일 기준 전년도 GNI가 발표되지 않았을 경우 전전년도 기준 적용

② 학력 : 국내 전문학사 학위 이상 소지자

• (취·창업) 신청일 기준 인구감소지역 내 취·창업이 확정되었을 것

- 최초 허가된 근무처에 1년 이상 근무하여야 하며, 사업장 휴·폐업 등으로 근무를 계속하기 곤란하고, 지자체 추천을 받은 경우 근무처 변경 가능

• (거주) 사업대상 지자체에서 거주 및 취업 원칙

- 단, 지자체 내 거주 또는 취·창업 중 어느 하나만 허용하고자 하는 경우 사업계획서에 그 필요성 등 근거 제시(법무부의 승인을 받아야 적용 가능)

• (기간) 인구감소지역에 5년 이상 거주 및 취·창업을 조건으로 비자를 발급하고, 위반하는 경우 체류자격을 취소

• (국적) 지자체가 추천하는 지역우수인재의 특정 국가 비율이 해당 지자체 쿼터의 40%를 넘지 않을 것

※ 2025년도부터는 해당 지자체 쿼터의 30%를 넘지 않도록 할 예정

• (중복지원 금지) 중복 지원 시, 허가 취소 및 당해 연도 접수 제한

669) 지역특화형 비자 지역우수인재의 경우 지역우수인재의 배우자·미성년자녀 초청 및 배우자 취·창업 가능(동반가족도 인구감소지역 거주 조건 충족 필요)하다. 다만, 동반가족 초청 시 소득 요건 요구(피초청인 4인 이상 시 GNI 1배)되며, 배우자(F-1)는 사전에 '자격외활동허가' 신청을 통해 취업 활동(단순노무 허용) 가능, 최초 자격 변경 이후 2년 이내 사회통합 2단계 이상의 이수가 필요하지만 2년 이내에 사회통합 2단계 이상을 이수하지 못한 경우 체류 기간 연장 6개월로 제한을 받게 된다. 또한 초·중·고 재학연령의 자녀는 거주지 내 학교 재학이 필수 요건이다. <2024년도 지역특화형 비자 사업> 공모 안내 참조.

유학을 오는 경우도 적지 않다고 할 수 있다. 농촌이나 어촌, 건설 현장이나 조선소, 공장 등에서의 미등록/불법체류 외국인의 경우 현실적으로 임금을 받고 노동을 하고 있는 것은 노동현장에서 이들에 대한 노동수요가 높기 때문이다.

또한 합법적인 방식과 프로그램을 통하여 들어온 외국인의 경우에도 향후 일정한 기간이나 조건이 만료된 경우 본국으로 귀국하지 않거나 못하게 된 경우에 역시 미등록/불법체류자로 남게 되며 이들 역시 일정한 법의 사각지대에 남을 수 있다.

미등록/불법체류 외국인이 어떠한 형사적인 범죄를 범한 경우 강제퇴거/강제추방이 되는 경우에는 불가피한 부분이 있을 수 있지만, 현실적으로 각 분야별 노동현장에서 일정한 노동을 제공하고 임금을 받는 경우 일정한 기간과 조건을 마련하여 고용주의 신청을 포함하여 일정한 조건을 충족하는 경우 구제 또는 합법화방안을 적절히 마련하는 것이 필요할 수 있다.⁶⁷⁰⁾

이는 분야별, 직업별, 현장별 상황이 상이할 수 있으므로 이에 대해서 세부현장의 목소리와 의견을 정기/수시로 수렴하고 관련 조건이나 기간에 대해서도 논의와 협의가 필요할 수 있다. 합법적인 등록 외국인의 지위에 있었던 외국인과 처음부터 합법적인 등록 외국인의 지위를 갖지 못한 외국인에 대한 방안과 관련하여서도 분야별, 직업별, 현장별 상황과 의견을 수렴하여 다양한 비자정책을 포함하여 구제방안 및 합법화 방안을 함께 구상할 필요가 있다.

나. 법무부와 광역/지방자치단체 등과의 상호협력

이는 지역 또는 지방마다 상황이 다를 수 있다는 점에서 지방자치단체가 법무부와는 별도로 해당 지역의 미등록/불법체류 외국인 현황을 자체적으로 파악하고 살펴볼 필요가 있으며 또한 미등록/불법체류 구제나 합법화 방안과 관련하여서도 일정부분 법무부와 협의하여 지역별 상황과 여건에 맞는 구제조치나 합법화 조치가 진행될 필요가 있다.

670) 물론 미등록/불법체류 외국인에 대해 항시적인 구제방안이나 합법화 방안을 마련하거나 제시하는 것은 국가적으로나 지역적으로 일정부분 부담스러울 수 있는데 어떠한 수요나 필요가 있는지 어떠한 방안이나 대안이 다양하게 제시될 수 있는지와 관련하여 중앙과 지방기관 및 관련 전문가들의 정기적인 논의와 검토를 통하여 아이디어를 수렴하고 여러 가지 방안을 구상해 볼 수 있을 것이다.

미등록/불법체류 외국인의 상황과 현황은 농촌지역, 어촌지역, 조선소나 공장지구, 건설업 분야, 가사노동 등 개별지역이나 분야의 상황과 여건은 상이할 수 있다. 미등록/불법체류 외국인과 관련한 인력 불법 중개인과 관련한 문제점이나 부작용을 줄일 필요가 있는데, 언제 또는 어느 정도의 외국인에 대한 구제조치 또는 합법화가 필요할 수 있는가 역시 해당 지역과 지방에 있는 외국인 노동자 관련 회사나 인권단체, 광역/지방자치단체, 지방의회 등이 함께 관련 공동 논의를 진행하면서 관련 정보를 공유하고 방안을 구성해 나갈 필요가 있다.

다. 구제조치 또는 합법화조치 방안

이에 대한 구체적인 내용과 정보는 미등록/불법체류에 관한 사항인 만큼 전체적으로 단속을 목적으로 하는 경우에는 법무부와 공유하는 것은 어려울 수 있지만, 해당 지방과 지역에서 필요로 하거나 수요 또는 요청 사항에 대해서는 법무부와 일정 부분 협의를 거쳐 지역별, 광역/지방별 구제 조치나 합법화조치가 진행될 필요가 있을 것으로 보인다.

합법화 조치의 경우 다양한 방식이 있을 수 있는데 미등록/불법체류와 관련한 비자의 갱신이나 허용이 가능할 수 있도록 하는 방안과 지역의 직장단체 등 관련 단체에서 일정 부분 요청이나 청원이 있는 경우에 심사를 통하여 일정한 체류자격을 부여하는 방안 등도 있을 수 있는데 법무부와 관련 광역/지방자치단체 등과의 협력이나 권한조정이 필요할 수 있다.

미등록/불법체류 외국인에 대한 구제 또는 합법화 방안은 국가 또는 지역과 지방별 상황과 여건에 부합하게 한시적 또는 일시적으로 진행될 수 있는 것으로 국가적 또는 광역/지방의 상황과 여건에 대해 해당 광역/지방과 지역의 관련 회사나 단체 또는 광역/지방자치단체, 지방의회와 정기적 또는 지속적인 논의가 필요한 사항이라고 할 수 있다.

미등록/불법체류 외국인에 대한 구제 또는 합법화 방안이 지역별, 지방별 구체적인 상황을 고려하고 한시적 또는 일시적으로 진행하는 것은 한국의 저 출산·고령화 현상에 따른 국내 경제 여건과 인력수급 상황을 고려할 필요가 있다. 이는 인공지능과 로봇기술 등의 기술발전에 따른 상황과 여건이 빠르게 변화하며 또한 국제적인 치열한

경쟁이 높은 기술 집약적 산업을 중심으로 진행된다는 점도 함께 살펴볼 필요가 있기 때문이기도 하다.

한국의 미등록/불법체류 외국인 노동자 수용 방안은 물론 미등록/불법체류자에 대한 인권보호나 인권보장 관련 정책도 함께 일정 부분 논의되고 진행될 필요가 있다.

2. 미등록/불법체류 외국인 자녀와 외국인 부부 등 관련

가. 미등록/불법체류 외국인 자녀

미등록/불법체류 외국인들이 결혼하여 자녀를 낳은 경우는 다문화가족지원의 사각지대에 놓일 수 있는 취약점이 있다. 지방자치단체는 자체적으로 자신의 지역에 있는 미등록/불법체류 외국인이 출산한 자녀에 대해서도 현황을 파악하고 점검할 필요도 있는데,⁶⁷¹⁾ 5천여 명에서 2만여 명 정도로 추산하고 있으며 관련 외국인 아동 출생등록에 관한 법안은 2건이 국회에 계류 중에 있다.⁶⁷²⁾ 이는 단속의 목적이 아니라 외국인 아동 관련 지원이 사각지대에 놓이는 취약성을 줄이는 차원의 인권적 관점에서 필요하며, 광역/지방자치단체 이외에도 일정한 시민사회단체와의 협업 등도 필요할 수 있다.

나. 광역/지방자치단체 예산과 지원체계 관련

광역/지방자치단체 차원에서 외국인에 대한 지원이 필요한 경우 역시 법적 근거와 예산이 적절히 필요할 수 있는데, 일부 광역/지방자치단체에서는 지방의회와 논의하여 관련 예산과 법적 근거를 마련하기도 하였으나 그렇지 못한 광역/지방자치단체도 많다고 할 수 있다.

광역/지방자치단체 차원에서 해당 지역에서의 외국인에 대한 현황 파악과 함께 지방의회 차원에서 논의를 이끌어 갈 필요가 있으며 예산 등 지원이 필요한 부분에 대해서 중앙정부와의 논의가 필요할 수 있다. 물론 광역/지방자치단체의 중앙정부로는 행정안

671) 사각지대 방치된 '외국인 유령 아동' 4천명, 감사원, 임신신생아번호 받은 6천명 중 외국인 제외 전수조사, 미등록 외국인 자녀 출생신고 못하는 한국... '등록제도' 절실
<https://news.nate.com/view/20230626n34370> (검색일: 2023.07.10.)

672) 소병철 의원 등 13인 발의 (제안일: 2023.06.15.), 권인숙 의원 등 38인 발의 (제안일: 2022.06.28.)

전부가 될 수도 있지만 이민부나 이민청 설립 등과 관련한 논의를 통하여 체계적인 지원 및 협력 구조가 구성될 필요가 있는 것이다.

지방자치단체의 외국인·이민과 관련한 지원이나 협력체계의 구축은 현재 초기 단계라고 할 수 있다. 외국인이 많이 거주하는 일부 광역/지방자치단체에서는 외국인 지원 본부를 두고 본격적으로 관련 지원업무를 추진할 계획에 있기도 하지만 아직까지 외국인 또는 이민과 관련한 지원체계를 적절하게 구비하지 못한 광역/지방자치단체가 대부분이라고 할 수 있다.

다. 외국인 부부 관련

여성가족부 또는 외국인 관련 지원 부처는 주로 결혼이민자와 관련한 다문화가족 사업을 전개하고 있는데, 한국인과 결혼한 외국인으로 이루어진 다문화가족 이외에도 유학생 부부나 한국에서 직업생활을 하고 있는 외국인 부부와 같은 경우에 관련 지원이 지방자치단체마다 차이가 있거나 부족한 부분이 있을 수 있는데 이와 관련하여서도 구체적 상황을 검토하여 관련 필요한 사업을 발굴해 나갈 필요가 있을 것이다.

3. 광역/지방자치단체의 미등록/불법체류 외국인 현황과 파악 필요성

현재 미등록/불법체류 외국인과 관련한 현황은 주로 법무부가 파악을 하고 있는데 단속을 중심으로 하여 진행이 되고 있으나, 미등록/불법체류 외국인에 대해 각 지방이나 광역/지역별로 구체적이고 정확한 현황이 산출되기 어려운 상황에 있다. 물론 미등록/불법체류 외국인이 자신의 거주하는 장소나 지역을 숨기는 경우가 일반적이기는 하고 또한 단속하는 위치에서 미등록/불법체류 외국인의 거주지를 온전히 파악하는 것은 어려울 수 있다.

한편 미등록/불법체류자의 경우 대부분 해당 지역의 등록된 외국인과의 연락관계를 유지하고 있거나 공동모임을 가지는 경우가 대부분이며 등록된 외국인을 통하는 경우 미등록/불법체류자에 대한 현황이나 상황을 파악하는 것이 100%는 아니라고 할지라도 일정부분 파악은 가능할 수 있을 것인데 이는 방역이나 의료 또는 취약한 인권보호나 생활안전 지원에 도움이 될 수 있다.

한편 지역 또는 지방에 거주하는 미등록/불법체류자에 대한 현황을 파악하는 것은 해당 미등록/불법체류자에 대한 구제조치나 합법화 조치를 위한 정책적 판단을 위한 자료로 활용될 수 있다. 외국인 노동자가 종사하는 개별 업체나 업종별로 외국인 노동에 대한 수요조사를 통하여 간접적으로 미등록/불법체류 노동자의 현황을 일정 부분 파악하는 것은 가능할 수 있을 것으로 보이는데 이는 일정한 구제조치나 합법화조치와 연계하는 방안이 필요할 수 있다.

법무부가 미등록/불법체류 외국인을 직접적으로 파악하고 조사하는 경우 단속과 연결된다는 우려움이 있을 수 있으므로 - 법무부는 전체적인 내용에 대해서는 파악하고 검토할 필요가 있지만 어떠한 형사범죄인이 아니라면 외국인(미등록/불법체류)에 대해 강력하게 단속으로 파악하기 보다는 - 이와 관련하여서는 광역/지방자치단체의 역할과 노력이 필요할 수 있으며 광역/지방의회와도 논의가 요청된다.⁶⁷³⁾

미등록/불법체류 외국인 관련 어려움이나 문제점은 어느 국가에나 일정 부분 발생하고 있고 이와 관련한 정확한 실태 파악을 포함하여 관련 정책이나 방안이 섬세하게 마련되어 있지 못한 것은 현실이라고 할 수 있다. 미등록/불법체류 외국인이 형사법적으로 어떠한 범죄인이 아니라면 그들이 한국사회에서 필요로 하고 그들로 한국사회에서 다양한 방면에서 기여할 수 있다면 외국인의 현실적인 생활과 삶에 대한 문제점을 이해하고 공생이나 상생의 방안을 논의하고 검토하는 것은 필요할 수 있다.

미등록/불법체류 외국인이 다수 거주하는 국가의 지역사회와 정부차원에서 관심을 가지고 살펴보기 않으면 미등록/불법체류 외국인의 상태는 취약한 상황에 놓일 가능성이 높다고 할 수 있다. 미등록/불법체류 외국인에게 외국인 노동 수요조사나 어떠한 지원을 통하여 간접적인 파악을 하고 그와 관련하여 합법화 방안을 마련할 수 있는 지⁶⁷⁴⁾ 광역/지방자치단체 차원의 논의와 정부와 국가차원의 논의가 함께 진행될 필요가 있다. 어떤 국적의 외국인이 많은 경우 해당 국가의 관련 기관과도 미등록/불법체류 외국인의 지위나 지원 및 필요한 조치와 관련하여 국가를 넘어서 지역적 차원에서 일정부분 공동논의와 상호협력이 필요하다고 할 수 있다.

673) 미등록/불법체류를 포함하여 외국인에 대한 지원과 정책의 실효성을 위하여 중앙 관련 기관과 지방 관련기관을 각각 정비하고 협력체계를 구축하는 것은 물론 중앙의 예산과 지방의 예산도 각각 일정부분 확보하고 지원하는 것도 필요할 수 있으며 외국인 관련 민간 기관이나 단체 또는 업체들과도 현상상황에 대해 지속적인 소통과 정보교류가 필요할 수 있다.

674) 이해진, “오버스테이, 일본의 한국인 미등록노동자에 관한 보고서”, 북랩, (2023), 185면

이는 역시 국가적으로도 이민부 또는 이민청 설립 사안과 연계가 되어 있는 것으로 외국인(미등록/불법체류자)에 대한 체계적인 현황 파악 역시 광역/지방자치단체와 고용노동부 및 법무부, 여성가족부, 보건복지부 등의 협력이 상호필요하다고 할 수 있다. 이민부 또는 이민청은 일정 부분 가능한 독립적인 성격을 갖추고 관련 부처와 필요한 부분에 대해 연대와 상호협력이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 외국인(미등록/불법체류) 노동인력과 로봇산업 관련

한국에서 외국인 노동의 경우 전문적 기능과 기술 및 지식을 필요로 하는 경우도 있지만 경우에 따라 전문적 기능과 기술 및 지식을 필요로 하지 않는 분야에서 외국인 노동에 대한 수요가 많은 것도 사실이다.

현재 미등록/불법체류 외국인에 대한 합법화 방안이 논의되는 것도 외국인 노동에 대한 수요와 필요성에 대한 요청의 목소리가 높은 것이 중요한 요인으로 작용하기 때문이기도 하다. 우선은 미등록/불법체류 외국인에 대해서 국내적으로 어떠한 분야에 얼마만큼의 수요와 요청, 필요에 대한 목소리가 있는지 분야별, 지역별 세부 현황파악이 필요하며 이는 지방자치단체와 관련기관과의 협업과 협력이 필요하다는 점이다.

외국인 노동을 외국인 노동자와 동일시하여 외국인 노동자의 인권을 소홀히 할 수 있는 부분에 대해서는 항상 경계하고 점검이 필요하다. 미등록/불법체류자가 노동현장에서 사고가 발생한 경우 적절한 치료를 받지 못하거나 도망을 가는 경우 등 매우 취약한 상황이 발생하기도 한다.

따라서 현재 전문적 기능이나 기술 또는 지식을 요하지 않는 분야에서 외국인 노동자에 대해서는 로봇으로 해당 인력을 대체할 것을 고려하는 기업과 회사들이 증가하고 있다.

전문적 기능이나 기술 및 지식을 요하지 않는 분야에서 일정한 위험한 작업환경이 있는 경우 -물론 한국인 노동자도 마찬가지로 해당되는 사항이기도 하지만- 중대재해 처벌법에 의해 기업과 기업주는 형사상 처벌이나 민사상 손해배상을 부담하는 방향으로 전환되고 있는 상황이고 이에 부담을 가지는 기업과 기업주는 사람 인력을 활용하여 발생하는 위험과 손해배상 부담을 가급적 회피하려는 경향으로 사람 인력 대신 로봇 활용으로 방향을 전환하려는 경향이 있는 것이다.

기업이나 회사의 입장에서는 외국인 노동인력이 한국 기업입장에서는 로봇기계를 도입하는 것보다 비용이 적게 들 수 있다는 장점이 있지만 사고가 발생하는 경우 형사상 처벌이나 민사상 손해배상의 부담이 있을 뿐만 아니라, 투자와 비용을 먼저 고려하는 회사나 기업의 입장에서는 저 숙련 외국인 노동의 경우 반복되는 실수나 작업 실패, 불량률 증가 등으로 인하여 손실이 증가하는 경우 로봇으로 대체하려는 동기부여로 이어질 수 있다. 적절히 개발된 로봇의 활용은 높은 생산성과 정확성 또는 원가절감, 노동 강도 낮춤 등으로 효율성을 높이고 작업환경을 개선하기 때문이기도 하다.⁶⁷⁵⁾

노동력을 로봇으로 대체하려는 움직임은 저 숙련 외국인 노동에서 시작하여 노동계 전반에 걸쳐서 진행될 것으로 예상되기도 하는데, 한국에서 외국인 노동자 초청이나 허용과 관련하여 선박, 항공기, 뿌리업종, 섬유업종, 식음료업종, 바이오 화학업종, 농업, 어업, 수산업, 임업 등 산업별 또는 분야별 로봇 기술의 도입과 보급의 현황과 추세를 함께 검토하고 고려할 필요가 있다고 할 수 있다.

스위스의 경우 1940년 후반 이후 노동력 부족에 대한 문제점으로 저 숙련 노동자의 필요성을 많이 논의하고 강하게 주장되기도 하였지만 시간이 흐름에 따라 치열한 세계 경제의 경쟁 속에서 저 숙련 노동자의 필요성이 국가경제에 크게 도움이 되지 않는다는 비판이 지속적으로 이어지고 있으며 저 숙련 노동자 보다는 높은 기술이나 지식을 가진 외국인의 필요성이 크게 강조되기도⁶⁷⁶⁾ 하였다. 한국의 현재 산업현장에서는 저 숙련 노동자에 대한 요청과 필요성⁶⁷⁷⁾은 이어지고 있는 것으로 보인다.

로봇인력의 활용과 -미등록/불법체류 외국인-을 포함하여- 외국인 노동은 한국사회에서 향후 산업전반에 관련성을 가지며 영향이 있을 것으로 예상할 수 있는데 분야별 산업현장의 현황을 지속적으로 파악하고 점검할 필요가 있을 것으로 보인다. 현장의 수요와 필요성에 귀를 기울일 필요가 있고 외국인의 인권보장에 대해 주의를 기울일 필요가 있지만 다른 한편으로는 분야별 한국의 기술발전이나 발달의 정도를 살펴서 어떠한 외국인이 어느 분야에 어느 정도 필요한지를 예측하고 검토하는 작업이 지속적

675) 서봉수 대표이사, 수요기업 인터뷰, 제조로봇 활용 표준공정모델 실증 사례집, 산업통상자원부, 한국로봇산업진흥원, 43면

676) ANTJE ELLERMANN, *The Comparative Politics of Immigration, Policy Choices in Germany, Canada, Switzerland and The United States*, Cambridge University Press, 2021, p.87, p101

677) 이샘물, 이주행렬, “고숙련 이주노동자가 오면 언제나 이득인가”, 이담, (2022), 44면

으로 이어질 필요가 있다.

한국이 국제적인 경쟁에도 일정부분 발을 맞추어 나갈 필요가 있는데 저 숙련 노동자 수요와 필요성에 대한 추이, 로봇 산업기술의 발전 및 고 숙련 또는 높은 수준의 외국인 기술자 필요성에 대한 검토와 함께 외국인 인력관련 국가전략에 대해 외국인·이민 정책도 일정부분 함께 검토가 진행될 필요가 있다.

5. 외국인(미등록/불법체류) 관련 법률서비스

외국인 노동자나 다문화 가구 등과 관련하여서 현재 각 지역의 이주민을 지원하는 단체나 인권센터 또는 각 지방자치단체의 노동 또는 다문화 지원 상담센터, 인권시민단체, 대한변협 법률구조공단, 대한가정법률복지상담원, 한국가정법률상담소, 대한법률구조공단 등에서 일정한 법률정보를 제공하거나 법률상 어려움과 관련하여 일정부분 상담을 진행하고 있다.

미등록/불법체류자의 경우 국가기관에서 운영하는 법률상담서비스는 사실상 이용하기 꺼리는 경향이 있을 수 있으며 종교단체나 외국인 관련 인권시민단체에서 일정부분 상담을 진행하고 있는 것이 사실이다.

한편 현재 법무부에서 운영하고 있는 법률홈닥터는 각 지역에서 필요한 법률상담을 제공하고 있다. 각 지방자치단체에 소재하는 법률홈닥터의 경우도 현재로서 다소 부족한 면이 있기는 하지만, 외국인이 많이 거주하는 지역의 법률홈닥터를 확대하거나 또는 지방자치단체와 협력하여 법률서비스 수요를 파악하여 순회 법률홈닥터 등을 운영하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

그런데 법무부에서 운영하는 법률홈닥터의 경우 만약 미등록/불법체류자는 본인 신분의 노출을 꺼려하여 이용하기가 일정부분 불편하거나 이용하지 않을 가능성이 높을 수 있다. 외국인의 법률상담과 관련하여서는 -미등록/불법체류 신분의 외국인이 있을 수 있으므로- 외국인이 희망하는 경우 익명으로 할 수 있도록 하거나 미등록/불법체류자 구제 또는 합법화 조치 시행이나 일정한 기간별 다양하고 유연한 비자관련 갱신이 가능할 수 있는 방안이 마련되는 경우에 관련 상담의 원활한 진행이 가능할 수 있을 것으로도 보인다.

제4절 | 외국인의 정주 및 사회통합을 위한 정책 방안

1. 다문화 가족과 외국인·이민 지원 체계와 관련법 정비

다문화가족 지원과 관련하여서 여성가족부가 상위부처로서 현재의 외국인·이민 지원체계 방식보다는 지방자치단체와의 지원 협력 체계가 비교적 원활하다고 할 수 있다.

‘건강가정·다문화가족지원센터’의 명칭이 ‘가족센터’로 바뀌어 건강가정지원센터와 다문화가족지원센터의 기능이 통합되기도 하였으나,⁶⁷⁸⁾ 외국인·이민과 관련한 지원은 다문화가족 지원과는 현재 구분되어 있어 외국인, 이민, 다문화가족과 관련한 업무에 공백이나 취약점이 없는지 총체적이고 체계적인 점검이 필요하다.

코로나 바이러스(COVID-19)를 포함하여 다양한 전염병 및 응급상황이 발생한 경우 지역 내에 거주하는 다양한 유형의 외국인에 대해 어떠한 방식의 접근과 대응이 진행될 수 있는지에 대한 대응 매뉴얼도 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체의 외국인 지원·다문화 지원 업무와 관련하여 공백이나 사각지대 또는 취약점에 대해 상호 의견을 나누고 상호협력이 필요한 부분에 대한 정보공유와 체계와 법에 대한 재정비가 필요하다. 그런 점에서 브라질이 다양한 경제적 가치의 현실화라든가 투자유치, 경제 활성화, 10개국과 국경을 접하고 있다는 정치역학적 이유, 난민 등으로 인한 국경관리 등 다양한 필요성으로 인해 2017년에 종래의 국적취득상실에 관한 법과 외국인법 두 가지를 모두 폐지하고 통합하여 신‘이민법’(Lei de Migração, Lei nº 13.445, 2017)을 새롭게 제정하여, 종래 국경보호라는 외국인의 출입국 및 체류에 대한 통제적 관점에서 벗어나 이민정책이 나아가야 할 방향을 제시하는 기본 원칙과 지도 원리 등을 규율하였다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다(제3장 참조).

이는 향후 논의가 진행될 수 있는 이민청 설립과 연계가 되는 현안이 될 수 있는 것으로 다문화지원의 여성가족부와 행정안전부 및 지방자치단체의 외국인·이민에 대한 지원 관련 거버넌스 구축과 업무 협력을 위한 체계적 정비가 함께 진행될 필요가 있다.

678) “건강가정·다문화가족지원센터, 이제 ‘가족센터’로 불러주세요”

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211012130200530> (검색일:2023.07.10.)

2. 외국인 거주 지역 교육기반 시설 및 기반 구축

다문화·외국인 가족의 경우에도 한국에서의 안정된 정착과 고급 직업을 갖기를 희망하고 있으며 다문화·외국인 가족의 자녀들이 한국에서 더 나은 교육을 받고 여유로운 경제적 생활을 위해 고소득 직업을 가지기를 희망하는 것은 내국인과 동일하다고 할 수 있다.

외국인 근로자를 포함하여 다문화·외국인 가족의 경우도 지방이나 시골에 일자리 기회나 교육을 위한 학교나 기반시설이 구축이 잘 되어 있지 않은 지역은 가기를 원하지 않으며, 어떠한 기회로 그러한 지역이나 장소에서 생활한다고 하더라도 이후에 더 나은 일자리와 교육을 위한 학교 및 생활 기반시설이 잘 갖추어진 지역과 장소로 이동하기를 희망하는 것이다.

따라서 지방이나 시골, 농촌에 외국인 근로자를 유치할 하거나 다문화·외국인 가족이 정주하기 위해서는 우선적으로 교육 시설 및 생활 기반시설을 적절히 갖추도록 하고 인구이동이나 정착을 유도해 나가는 것이 필요할 수 있는데, 이는 지방자치 활성화와 수도권 집중화를 막는 방안과 연계되어 있다고 할 수 있다.

3. 내·외국인 모두가 함께하는 세계시민/다문화 교육 프로그램

가. 현실적이고 실질적인 프로그램 필요성

한국의 다문화 정책과 외국인·이민정책에서 세계시민 교육은 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 한국의 다문화 정책의 이면에는 민족주의, 국가주의, 문화다원주의, 문화동화주의, 세계시민주의 등 다양한 이데올로기 또는 이념이 복합적으로 내재되어 있거나 혼재되어 있다.

외국인 노동자와 결혼이민자, 유학생 등 많은 외국인이 한국에서 삶을 함께 하고 있고 교류하며 소통하고 있는 상황에서 국내적인 사회통합 이외에도 세계시민으로서의 연대와 연결을 위해 인식을 확대하고 노력해야 할 부분을 함께 살피고 논의할 필요가 있다.

지역과 국가 그리고 세계의 상호 연결성에 대한 인식을 토대로 실행되며⁶⁷⁹⁾ 상호 언어교육과 교류를 지속적으로 함께 실행해 나갈 필요가 있다. 언어교육은 이질적인

외국의 문화와 교육 수준과 학습 속도 등을 고려하여 프로그램을 단계별로 구성할⁶⁷⁹⁾ 필요가 있으며 외국인 노동현장에서 현실적으로 언어를 배울 수 있는 조건이나 환경이 되지 못하여 언어 학습프로그램에 참여하지 못하는 경우가 많을 수 있으므로 실제 노동현장과 직업현장에서 언어 학습기회와 학습 환경이 조성될 수 있도록 현실적으로 언어 프로그램을 구상하고 지원할 필요가 있다.

나. 언어 프로그램과 세계시민교육의 연계

이는 세계시민/다문화 교육과 연계하여 진행하는 것도 필요할 것이다. 어학교육과 세계시민교육의 연계 프로그램이 등록된 외국인을 중심으로 진행되는 것으로 예상할 수 있지만 미등록/불법체류 외국인이 참여할 수 있는 개방형 프로그램의 마련도 일정 부분 필요할 수 있는데, 이는 미등록/불법체류 외국인의 구제 조치 또는 합법화 조치와 연계하여 진행해 볼 수 있다.

한국은 21세기에 들어 시민교육 관련 교육과정을 통하여 세계화 그리고 다문화 사회화와 관련한 학습을 중시하기도 하였지만 세계시민교육이 기본적으로 정신을 구현한 교육과정이나 원리로 보기보다는 어떠한 기존 학문 중심적인 방식이나 체계를 가지고 단지 세계시민과 관련한 내용을 학습하는 방식으로 이루어져 있다는 어려움이 있다. 이는 세계시민교육이 어떠한 단원 차원의 단편적 지식으로 인식되는 문제점이 있을 수 있다.

다. 지역사회 참여적 프로그램 마련

다문화정책과 유사하게 한국의 세계시민교육 논의는 이른바 ‘위에서 아래로 시행하는 국가 주도적 방법’을 채택하고 있다는 점이다. 즉 한국의 세계시민교육은 이른바 교육 관련 당국이 이끌고 있으며, ‘아래로부터의 만들어 나가는 접근’은 희소한 편이라고 할 수 있는데,⁶⁸¹⁾ 외국인 노동자가 있는 현장이나 지역사회 현장에서 직장 일터의

679) 옥일남, “다문화시대 평생교육 관점에서의 세계·민주시민교육 과제 및 실천 방향”, 대통령직속 국가교육회의, (2018), 97쪽.

680) 김이천, “성인 이민자 어학강좌체계 비교연구, -독일, 스웨덴, 덴마크, 한국을 중심으로”, 독어교육 제77집, (2020), 33면

681) 조대훈, “글로벌·다문화 한국의 ‘시민’과 시민교육”, 교육과학연구. 17(1). (2015), 1-18쪽.

동료와 지역주민과 함께 할 수 있는 프로그램이 필요할 수 있다.

한국의 세계시민교육은 학교 교육기관뿐 아니라 학생들이 삶을 살아가는 마을이나 지역사회 속에서도 함께 이뤄져야 함에도 불구하고 전반적으로 지역사회 연계 체계가 제대로 확립되지 못하고 있으며, 학교에서 배운 민주시민교육에 관한 지식과 기능을 학교 안과 밖에서 연계하여 실천할 수 있는 체계가 적절하게 마련되지 못하고 있는 것이다. 학교 교육과정에서 학습한 이론을 기반으로 민주시민교육의 실천의 장이 되기 위해 지역사회, 직업단체 등이 연계되어 운영될 필요가 있으나 지역사회에서 기반 시설이나 프로그램의 연계가 부족하거나, 학교 교육과 지역사회와의 원활한 소통이 부재한 실정으로⁶⁸²⁾ 이로 인해 학교 안 시민교육과 학교 밖 시민교육이 분리되는 현상을 보이고 있다.⁶⁸³⁾

현재 한국의 세계시민 교육은 초·중·고·대학교, 시민사회단체, 지역사회, 공무원 단위, 공장 또는 직장단위 등 다양한 차원에서 일정한 외국인 관련 단체나 모임을 중심으로 한 공동체가 역할을 할 수 있도록 유도하고 참여할 필요가 있으며, 그 내용과 형식도 다양화하여 지속적으로 교류와 소통이 이루어질 수 있도록 프로그램을 만들어 볼 필요가 있다.

4. 광역/기초자치단체 중심의 외국인 정책 관련 협의회 구성

가. 업종별, 분야별, 지역별 정책협의회와 관련 방안

현재 시·도(광역) 및 시·군·구(기초)별 다문화가족 관련 사업에 관한 협의·조정 및 효과적인 서비스 연계 등을 위하여 지자체별 다문화가족지원협의회를 구성·운영하고 있다.⁶⁸⁴⁾ 그러나 농촌, 어촌, 공장지역, 조선소, 건설업 분야, 가사 노동 분야, 서비스업

682) 옥일남. 위의 글. 177-181쪽

683) 이준표, “한국의 외국인 노동인권과 다문화정책 관련 개선방안”, 한국형사·법무정책연구원 자문회의, 한국외국어 대학교 동남아연구소, (2023.07.12.)

684) 이 협의회에는 해당 지방자치단체의 부시장·부지사(부시장·부군수·부구청장)가 위원장이 되고 다음 각 기관 및 시설의 대표자 및 관련 전문가 등으로 구성되어 있다. ①다문화가족 지원정책 담당국장, 교육청·경찰서·고용센터·출입국관리사무소 등 다문화가족 유관기관 관계자, ② 다문화가족지원센터, 종교단체, 기업 등 다문화가족지원 관련 기관·단체 관계자, ③ 학계, 언론인 등 다문화가족지원에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자, ④ 다문화가족 관련 시민·사회단체를 대표할 수 있는 사람, ⑤ 도(시)의회의장이 추천하는 도(시)의원, ⑥ 사회활동 및 정책개발 관련 경력이 있는 다문화가족(여성가족부, 2023년 다문화가족지원사업 안내(Ⅰ), 2023.1. 참조).

분야, 유학생 분야 등 각 지역별, 분야별, 업종별 등 매우 다양한 장소와 형태로 등록 및 미등록/불법체류 외국인이 한국에 산재해 있는 상황이다. 이들이 현재 어떠한 노동 시장에 참여하고 생활하며 어떠한 어려움이나 취약한 상황에 놓여있는지 그리고 지역 주민과 어떠한 관계를 유지하고 있으며 지역 주민과 어떻게 소통하고 관계를 발전시켜 나갈 수 있는지와 관련하여 구체적인 논의나 토론을 통해 관련 정책과 법을 만들어 나갈 수 있는 기반이 형성되어 있지 못하다고 할 수 있다.

각 분야별, 업종별, 지역별 외국인 노동은 노동의 유형이나 특성에 따라 매우 상이하고 특수한 형태가 있는 것으로 이에 대한 세부적이고 특별한 방안이 마련되거나 고려되지 않는 경우 많은 부작용이 생길 수 있는 구조라고 할 수 있다. 예를 들면 농촌의 경우 외국인 노동력을 활용하기에 사실상 경제적 부담이 커서 쓰기 어려운 소규모 농가가 많으며 또한 외국인 노동력을 활용한다고 하더라도 농촌에서 집중적인 야간노동이나 초과노동이 필요한 경우 등과 관련하여서도 불편한 점이 있어 지역별 외국인 정책 협의체를 통한 관련 방안이 논의되고 협의될 필요가 있다.

이러한 기초적인 상황에 대한 체계적인 조사가 진행되지 않은 상태에서 등록외국인 및 미등록/불법체류 외국인이 한국 지역 사회주민과 서로 소통하며 안정적으로 정착하며 통합될 수 있는 방안을 구상하는 것은 매우 어려운 일이 될 수 있다. 일부 업종이나 분야에서 당장 어떠한 외국인 노동자가 필요해서 도움을 얻는다고 할지라도 해당 업종과 분야 또는 지역에서 체계적인 접근과 토론 및 논의를 거치지 않은 방식으로 외국인 노동정책이 만들어지거나 외국인 노동자를 단지 '노동'의 차원에서 필요로 하여 사용하는 것이라면 이는 매우 일시적인 방안에 그치고 외국인은 한국인과 융화되지 못하는 상황이 되거나 또는 인권보호에 취약한 상태에 놓일 수 있는 경우가 많다고 할 수 있다.

나. 의견수렴과 토론과 논의를 통한 정책 마련

광역자치단체를 중심으로 하여 또한 중소 단위의 지방자치단체가 자체적으로도 외국인 관련 지원조직이나 인력을 정비하고 외국인 관련 정책협의회를 구성하여 해당 지역의 외국인의 취업, 생활안전, 주민교류 등과 관련하여 체계적이고 구체적인 논의와 토론을 거쳐 필요한 해당 업종이나 분야별로 필요한 또는 요청하는 사항에 대해 의견을 수렴할 필요가 있다.

물론 이러한 내용은 중앙 또는 국가 차원의 법이나 정책과 연계가 되어 있는 부분도 있고 지방자치 차원의 지방의회의 승인이나 동의를 받아야 하는 부분도 있는데 -일부 광역/지방자치단체는 시작한 부분도 있지만- 광역/기초자치 차원에서 이러한 소통과 논의의 기반 체계를 다방면으로 구축하여 논의와 검토를 진행하는 것이 요청된다.

다. 이민정책에 대한 지속적 모니터링

이민정책과 이민자 통합과 관련한 연구 결과는 향후 정책을 수립하는 중요한 근거가 된다. 따라서 이에 대한 정기적이고 지속적인 모니터링이 필요하다. 이와 같은 조사에는 이민정책과 이민자 통합에 대한 일반 국민의 인식과 평가뿐만 아니라 정부의 체계적인 통계 관리와 자문도 포함되어야 할 것이다.

독일은 연방정부는 정부 통계 또는 설문조사의 방식을 통해 지표에 근거하여 여러 시점의 이민자 통합절차를 체계적으로 관찰하는 방식으로 독일 내 이민자 통합을 정기적으로 모니터링 한다.⁶⁸⁵⁾ 이를 통해 연방정부와 주정부는 이민자 통합정책에 대한 방향성을 설정할 수 있는 근거를 마련하고 있으며,⁶⁸⁶⁾ 독일 내에는 이민자 통합에 대한 연구 및 자문을 수행하는 다수의 기관을 통해 이민정책의 평가, 이민자통합정책의 정책방향 및 평가와 관련된 연방 부처를 지원하고 이민자의 유입에 따른 사회적 갈등을 조사·분석하고 정책적 제안과 자문 역할을 수행하기도 한다.

우리나라도 외국인 유입·유치에 따른 정책의 변화가 사회에 미치는 영향을 지속적으로 조사·연구하여 정책에 반영하는 절차가 다양한 기관을 통해 이루어질 수 있도록 법제 정비가 되어야 할 것이다.

라. 사회통합을 위한 로드맵 구상

이탈리아 안보 패키지에서는 ‘통합’을 “헌법에서 중요시하는 가치를 존중하면서 경제, 사회, 문화생활에 참여하고자 서로 노력하면서 이탈리아 국민과 외국인의 공존을

685) 독일 이민자통합 정책의 성과에 대하여는 이규용·김기선·정기선·최서라·최홍엽, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원, (2015) pp.141-172 참조.

686) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die Integrationsarbeit der Bundesressorts』, p.12.

증진하는 과정”으로서 정의하고 있다(제4조의2). 이러한 통합을 이루기 위해 “통합계획”을 논의하고, 정체성, 만남, 교육을 주요 개념으로 한 ‘이탈리아식 통합모델’을 구축한 바 있다. 이는 국민정체성에 대한 확고한 인식을 기반으로 서로 만나고 소통하는 것을 강조한 것인데, 우리나라 법무부의 사회통합 프로그램은 이민자가 국내생활에 필요한 한국어, 경제, 사회, 법률 등 기본소양을 체계적으로 습득할 수 있도록 하여 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원하는 것이 도입 취지이지만, 실상은 한국어와 한국문화(0~4단계), 한국사회(5단계)에 대한 이해를 평가하고 영주자격이나 체류자격 신청 시 혜택으로 활용하는 수준에 머물러 있고 여성가족부의 다문화가족지원센터에서 제공하는 한국어교육, 이중언어활용 프로그램 등과 중복되는 부분이 있어 불필요한 비용이 발생하고 프로그램의 질적 저하도 우려된다. 따라서 일관성 있는 이민정책을 추진하는 전담기구의 설치와 더불어 사회통합에 대해서도 면밀하고 구체적인 방안을 마련해 이민자들을 지역사회에 통합시킬 필요가 있다.

제5절 | 국민 정서에 부합하는 이민정책

1. 대국민 인식 개선 필요

외국인 정책 관계자(지방자치단체 공무원, 공공기관 관계자, 대학 및 민간단체 담당자 등)를 대상으로 한 심층 면접 조사 결과에 따르면, 외국인을 고용하는 사업주는 오히려 외국인이 한국인보다 더 많은 혜택을 받고 있으며(예를 들어, 외국인 근로자들에게 숙식을 제공해 주어야 한다거나 불성실한 근로자를 제재할 방법이 없다는 문제를 제기하였다) 내국인보다 비용이 많이 들고 있고(역차별 문제제기), 일반 시민들은 외국인은 세금을 내지 않고 외국인에 대한 각종 지원을 받고 있다는 오해를 하고 있다. 지역 주민들과 융화되어 일생생활을 공유하고 이민정책의 추진을 원활히 하기 위해서는 서로 상대방에 대한 인식개선이 필요하다.

내국인은 외국인에 대한 문화적 이해와 배려가 부족하기 때문에 그들의 문화에 대한 수용적 태도를 가질 수 있도록 다양한 매체를 통한 교육과 홍보 그리고 소통·교류할

수 있는 프로그램이 확대되어야 할 것이다. 또한 사업장 내에서 인종, 국적에 따른 차별을 지양하고, 외국인 직원의 전문성을 키울 수 있는 근무환경을 제공하고 역량을 적극 활용할 수 있도록 분위기를 조성해야 할 것이다. 무엇보다 노동시장에서 외국인력에 대한 패러다임의 변화가 필요하다. 종전에는 특정 업종(농어업과 제조업, 건설업 등)에서 외국인노동자가 내국인의 부족한 일자리를 보완해 주는 역할을 했다면, 이제는 산업 전반에 걸쳐 내국인의 일자리를 대체하고 하고 있기 때문에 이민정책의 방향도 이에 맞춰 재설계를 해야 할 것이다.

2. 내국인의 이민정책에 대한 인식

가. 내국인 인식개선을 위한 조사

본 연구에서는 지역주민이 외국인에 대해 어떠한 인식을 지니고 있는지, 특히 현재 외국인 수용정책의 주요 대상인 인구감소지역과 외국인 집중거주지역 등에서는 외국인에 대한 인식이 어떠한지를 살펴보기 위해 실시하였으며, 실제 기초자치단체를 중심으로 외국인 수요가 있는 지역의 시각을 반영한다는 점에서 의의가 있다. 인구감소지역과 외국인 집중거주 지방자치단체와 일반 국민과의 인식차이를 파악함으로써 우리 국민이 외국인 수용에 대한 공감대 형성과 위협의식을 파악하고, 이를 관련 지방자치단체와 중앙부처에 제공하여 관련 대책을 마련할 수 있도록 근거를 제공하는 것을 목적으로 한다. 예를 들어 지방자치단체의 경우 일자리 등의 문제로 외국인 수용의 필요성을 인정하면서도 지역주민의 정서를 이유로 적극적인 외국인 정책을 추진하는 데 주저하는 경우가 있어 해당 조사의 결과가 관련 지방자치단체가 이민정책을 집행함에 있어서 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

이하에서는 연구 목적과 가용 조사 인력 및 예산, 조사 소요 시간 등의 제반 여건을 고려하여 일반 국민, 외국인 주민 집중거주지역, 인구감소지역 주민 총 611명을 대상으로 설문 조사한 외국인 인식 개선에 관한 조사결과와 현행 외국인 정책에 관한 전문가 의견에 대하여도 간략하게 설명하고자 한다(자세한 설문조사 내용은 부록 2, 3 참조).

나. 외국인 수용에 관한 인식

(1) 외국인과의 접촉

우선 평소 외국인과 접촉할 기회가 얼마나 있는지에 대해 전체 응답자 중 36.3%가 ‘가끔 거리나 대중교통(버스, 지하철 등)에서 마주친다’고 응답하여 가장 많은 비중을 차지하였고, 다음으로 ‘직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다’고 응답한 비율이 24.1%를 차지하였다.

또한 외국인에 대한 정보인지도 ‘방송’이 44.5%로 가장 많았고 ‘인터넷’이 21.3%로 그 다음을 차지하였다. ‘직접 대면’의 경우에는 17.8%로 세 번째를 차지하였다. 한편, 평소 외국인에 대한 정보와 인식은 ‘TV, 신문, 미디어 등 한국 언론’에서 얻는다는 응답이 43.7%로 가장 많았으며 다음으로 ‘직장이나 학교 등에서 만난 외국인’이 13.7%로 다음으로 많았다.

따라서 외국인에 대한 정보를 취득하는 주요 경로 중 TV, 신문, 미디어 등 방송이 가장 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 방송과 언론이 이민정책과 국내 거주 외국인의 자국 문화에 대한 정확하고 올바른 정보를 전달하는 것이 중요하다.

▶▶ [표 4-2] 외국인과의 접촉에 관한 질문

단위: 명(%)

구분	응답 항목	명	%
외국인과 접할 기회	전체	611	100.0
	일상생활에서 외국인과 교류하고 있다	82	13.4
	가끔 인사하거나 대화하는 외국인이 있다	70	11.5
	직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다	147	24.1
	가끔 거리나 대중교통(버스, 지하철 등)에서 마주친다	222	36.3
	거의 마주치지 않는다	90	14.7
외국인에 대한 정보 인지 경로	전체	611	100
	직접 대면	109	17.8
	지인	69	11.3
	신문(인터넷 신문 포함)	31	5.1
	방송	272	44.5
	인터넷(SNS, 커뮤니티, 유튜브 등)	130	21.3
외국인에 대한 인식을 영향을 받은 경로	기타		
	한국인 이웃	62	10.1
	한국인 직장·학교나 동료	27	4.4
	직장이나 학교 등에서 만난 외국인	84	13.7

384 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

구분	응답 항목	명	%
	지역 행사나 거리 등에서 마주친 외국인	60	9.8
	고객이나 사업 대상으로서 만난 외국인	53	8.7
	TV, 신문, 미디어 등 한국 언론	267	43.7
	유튜브, 커뮤니티 등 온라인매체	47	7.7
	외국인에 대한 한국의 정책	9	1.5
	기타(유학경험)	2	0.3

(2) 한국 체류 외국인 수에 대한 인식

국내 체류 외국인 전체에 대해서는 ‘약간 많다’고 응답한 의견이 44.7%였다. 농어업 종사자, 제조업 종사자의 경우 ‘약간 많다’가 각각 40.4%, 51.4%로 가장 많았다. 반면에 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)에 대해서는 ‘약간 적다’고 응답한 사람이 247명(40.4%)이, ‘보통’이라고 응답한 사람이 248명(40.6%)으로 차이가 거의 나지 않아 외국인 전문인력에 대한 수요에 대해서는 전반적으로 공감하고 있는 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 4-3] 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 적다	약간 적다	보통이다	약간 많다	매우 많다	평균값
1) 국내 체류 외국인 전체	5 (0.8)	28 (4.6)	231 (37.8)	273 (44.7)	74 (12.1)	3.63
2) 농어업 종사자 외국인	20 (3.3)	87 (14.2)	194 (31.8)	247 (40.4)	63 (10.3)	3.40
3) 제조업 종사자 외국인	5 (0.8)	52 (8.5)	162 (26.5)	314 (51.4)	78 (12.8)	3.67
4) 서비스업 종사자 외국인	24 (3.9)	119 (19.5)	274 (44.8)	168 (27.5)	26 (4.3)	3.09
5) 결혼이민자	5 (0.8)	77 (12.6)	253 (41.4)	241 (39.4)	35 (5.7)	3.37
6) 외국인 유학생	10 (1.6)	148 (24.2)	316 (51.7)	108 (17.7)	29 (4.7)	3.00
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	46 (7.5)	247 (40.4)	248 (40.6)	61 (10.0)	9 (1.5)	2.57
8) 난민(신청자)	80 (13.1)	175 (28.6)	252 (41.2)	91 (14.9)	13 (2.1)	2.64
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	12 (2.0)	103 (16.9)	253 (41.4)	163 (26.7)	80 (13.1)	3.32
10) 영주권	30 (4.9)	157 (25.7)	330 (54.0)	83 (13.6)	11 (1.8)	2.82
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	39 (6.4)	165 (27.0)	294 (48.1)	92 (15.1)	21 (3.4)	2.82

(3) 한국체류 외국인 수의 증감에 대한 인식

한국에 체류하는 외국인의 수가 앞으로 어떻게 해야 하는지에 대한 의견을 묻는 질문에 대해 국내 전체 체류외국인의 수는 ‘현재처럼 유지해야 한다’는 의견이 47.1%로 가장 많았다. 다음으로 ‘지금보다 약간 많아져야 한다’는 의견이 25.9%를 차지하고 있었다. 개별 외국인을 보면 농어업 종사자, 제조업 종사자, 외국인 전문가에 대해서는 각각 40.3%, 41.7%, 40.3%로 약간 증가해야 한다는 의견이 많았고, 서비스업 종사자, 결혼이민자, 외국인 유학생, 난민, 재외동포, 영주권, 외국출신 한국 국적 취득자 모두 현재의 비율을 유지해야 한다는 의견이 가장 많았다. 반면, 외국인 유학생은 37.6%가 지금보다 약간 많아져야 한다고 응답하여 현재 유지인 44.2%의 다음을 차지하였다. 종합적으로 최종응답자는 농어업 종사자와 외국인 유학생의 증가에 대해서는 긍정적인이었지만, 난민의 증가에 대해서는 부정적인 입장을 나타냈다.

▶▶▶ [표 4-4] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	지금보다 매우 줄어야 한다	지금보다 약간 줄어야 한다	현재처럼 유지해야 한다	지금보다 약간 많아져야 한다	지금보다 매우 많아져야 한다	평균값
1) 국내 체류 외국인 전체	49 (8.0)	97 (15.9)	288 (47.1)	158 (25.9)	19 (3.1)	3.00
2) 농어업 종사자 외국인	12 (2.0)	61 (10.0)	233 (38.1)	246 (40.3)	59 (9.7)	3.46
3) 제조업 종사자 외국인	24 (3.9)	75 (12.3)	214 (35.0)	255 (41.7)	43 (7.0)	3.36
4) 서비스업 종사자 외국인	31 (5.1)	111 (18.2)	315 (51.6)	137 (22.4)	17 (2.8)	3.00
5) 결혼이민자	28 (4.6)	104 (17.0)	276 (45.2)	174 (28.5)	29 (4.7)	3.12
6) 외국인 유학생	10 (1.6)	56 (9.2)	270 (44.2)	230 (37.6)	45 (7.4)	3.40
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	14 (2.3)	91 (14.9)	216 (35.4)	246 (40.3)	44 (7.2)	3.35
8) 난민(신청자)	68 (11.1)	207 (33.9)	259 (42.4)	72 (11.8)	5 (0.8)	2.57
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	80 (13.1)	158 (25.9)	285 (46.6)	76 (12.4)	12 (2.0)	2.64

구분	지금보다 매우 줄어야 한다	지금보다 약간 줄어야 한다	현재처럼 유지해야 한다	지금보다 약간 많아져야 한다	지금보다 매우 많아져야 한다	평균값
10) 영주권	27 (4.4)	112 (18.3)	316 (51.7)	139 (22.7)	17 (2.8)	3.01
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	28 (4.6)	82 (13.4)	298 (48.8)	177 (29.0)	26 (4.3)	3.15

(4) 한국인과의 성공적인 통합을 위한 중요한 덕목

외국인과 한국인의 성공적인 통합을 위해 중요한 항목으로 외국인이 어떻게 해야 내국인과 사회통합이 잘 이루어질 수 있는가에 대한 항목이다. 이에 대해 ‘외국인이 자신을 한국사회 구성원으로 느끼는 것’과 ‘한국어를 말할 수 있는 것’, ‘세금과 사회보험료 등을 납부하는 것’의 항목이 각각 78.1%, 74.3%, 72.5%가 중요하다(중요+매우 중요)고 응답하여 가장 많았다. 반면, ‘외국인이 선거에 참여하는 것’과 ‘외국인 모임이나 조직에 참여하는 것’의 항목은 각각 36.8%와 49.6% 중요하다고 응답한 비율이 가장 적었다.

한국인과 동화되어 살아가기 위해서는 정체성과 한국어 능력, 그리고 납세 의무 이행을 가장 중요시하는 것으로 사회통합 정책을 펼치는 데 있어서 고려해야 할 사항이다.

▶▶ [표 4-5] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
1) 외국인이 한국의 문화적 전통을 공유하는 것	3 (0.5)	30 (4.9)	140 (22.9)	366 (59.9)	72 (11.8)	3.78
2) 외국인이 자신을 한국사회 구성원으로 느끼는 것	1 (0.2)	20 (3.3)	113 (18.5)	353 (57.8)	124 (20.3)	3.95
3) 외국인이 한국어를 말할 수 있는 것	2 (0.3)	21 (3.4)	134 (21.9)	307 (50.2)	147 (24.1)	3.94
4) 외국인이 한국사회의 가치와 규범을 받아들여 한국의 생활 방식을 갖는 것	2 (0.3)	27 (4.4)	163 (26.7)	294 (48.1)	125 (20.5)	3.84
5) 외국인이 한국에서 모임이나 조직에 참여하여 활동하는 것	7 (1.1)	69 (11.3)	232 (38.0)	257 (42.1)	46 (7.5)	3.44

구분	전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
6) 외국인이 한국에서 선거에 참여하는 것	40 (6.5)	103 (16.9)	243 (39.8)	182 (29.8)	43 (7.0)	3.14
7) 외국인이 한국에서 세금과 사회보험료 등을 납부하여 복지 제도에 기여하는 것	7 (1.1)	22 (3.6)	139 (22.7)	259 (42.4)	184 (30.1)	3.97
8) 외국인이 한국인 친구가 있는 것	11 (1.8)	54 (8.8)	220 (36.0)	274 (44.8)	52 (8.5)	3.49
9) 외국인이 한국에서 일자리를 구할 수 있는 충분한 교육수준, 기술·기능 등을 갖는 것	3 (0.5)	21 (3.4)	152 (24.9)	353 (57.8)	82 (13.4)	3.80
10) 외국인이 한국 국적을 취득하는 것	6 (1.0)	33 (5.4)	196 (32.1)	305 (49.9)	71 (11.6)	3.66

(5) 국내 거주 이주민에 대한 인식

한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 전반적인 의견을 묻는 항목에 대해서 일반적으로 우려했던 ‘외국인이 범죄율을 높인다’, ‘외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아 간다’, ‘외국인이 한국문화를 훼손한다’, ‘외국인 자녀가 많으면 교육의 질이 나빠진다’라는 의견에 대해서는 각각 39.1%, 36.2%, 40.9%, 40.3%가 보통으로 응답하여 유의미한 결과가 나오지는 않았다. 반면, 불법체류에 대한 강력한 대책이나 외국인 증가에 대한 재원 부담에서는 각각 57.5%, 57.1%로 동의한다는 의견이 더 많았다. 불법체류는 법질서를 반하는 것에 대한 반감으로 그렇게 응답했을 가능성이 있고, 외국인 수용으로 재정적인 부담이 있을 것이라고 하여 외국인 수용에 대해 부정적이라고 응답했을 것으로 추정된다.

» [표 4-6] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	반대한다	보통이다	동의한다	매우 동의 한다	평균값
1) 외국인이 범죄율을 높인다	21 (3.4)	134 (21.9)	239 (39.1)	189 (30.9)	28 (4.6)	3.11
2) 외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아 간다	46 (7.5)	166 (27.2)	221 (36.2)	147 (24.1)	31 (5.1)	2.92
3) 외국인은 한국문화를 훼손한다	41 (6.7)	174 (28.5)	250 (40.9)	120 (19.6)	26 (4.3)	2.86

구분	매우 반대 한다	반대한다	보통이다	동의한다	매우 동의 한다	평균값
4) 정부는 한국에서 불법체류하 려는 외국인이 들어오지 못하 도록 좀 더 강력한 대책을 취 해야 한다	19 (3.1)	75 (12.3)	166 (27.2)	240 (39.3)	111 (18.2)	3.57
5) 외국인이 증가하면 그들을 지 원해야 하기 때문에 국가재정 부담이 커질 것이다	12 (2.0)	55 (9.0)	195 (31.9)	263 (43.0)	86 (14.1)	3.58
6) 한국에 외국인 자녀가 너무 많으면 교육의 질이 나빠진다	60 (9.8)	156 (25.5)	246 (40.3)	129 (21.1)	20 (3.3)	2.82

다. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 인식

(1) 외국인의 법적 지위와 권리에 대한 인식

외국인의 법적 지위와 권리에 관한 11개의 문항을 제시하였고,⁶⁸⁷⁾ 각 문항별 동의 정도를 평균값으로 환산하였다. 즉, ‘매우 동의한다’는 5점, ‘대체로 동의한다’는 4점, ‘보통이다’는 3점, ‘대체로 반대한다’는 2점, ‘매우 반대한다’는 1점을 부여하여 평균값을 제시하였다. 각 문항의 평균값이 높을수록 외국인의 법적 지위와 권리에 동의하고 있다는 의미인데, 평균값 3.0을 넘는 문항은 ‘1) 합법적 이민자에게 한국 국민과의 동등한 권리 부여’, ‘2) 합법적 이민자의 공교육 권리 부여’, ‘4) 외국인 근로자의 직업의 자유 인정’, ‘5) 취업제한 비자 외국인의 근로자 권리 인정’, ‘7) 외국 국적 아동의 출생신고 의무화’, ‘9) 불법체류 외국인 자녀의 공교육 인정’, ‘10) 불법체류 외국인의 긴급의료 지원’ 등이었다. 반면, ‘3) 합법 체류 외국인의 지방선거 투표권 부여’, ‘6) 합법체류

687) 1) 한국 국적이 없는 합법적 이민자들은 한국 국민과 동등한 권리를 지녀야 한다.
 2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다.
 3) 합법적으로 한국에 장기간 거주한 외국인들에게는 지방선거에서 투표권을 주어야 한다.
 4) 외국인근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다.
 5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다.
 6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다.
 7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다.
 8) 불법체류 외국인이라도 특별한 범죄경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다.
 9) 불법체류 외국인의 자녀라도 기본적인 공교육은 받아야 한다.
 10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급의료를 지원해야 한다.
 11) 불법체류 외국인이라도 산재보험법상 요양급여를 받아야 한다.

외국인의 기초생활수급자 인정', '8) 불법체류외국인의 강제출국금지', '11) 불법체류 외국인의 산재보험 요양급여 인정' 등에 대해서는 부정적인 태도를 보였다. 특히, '3) 지방선거 투표권 부여'와 '6) 기초생활수급자 인정' 등의 의견에서는 각각 38.6%, 35.1%가 반대('매우 반대한다' + '대체로 반대한다')하고 있었다.

(2) 외국인 정책의 방향

외국인 정책의 방향에 대한 9개 항목이다. 이에 대해서는 연구진의 논의와 현장 면접 등에서 논의된 쟁점을 중심으로 문항을 제시하였으며, 정책방향에 대한 5점 척도를 제시하였다. 이에 대해 모든 문항에 대한 평균값이 3.0을 넘어 인구정책의 일환으로서 외국인 유입, 지역사회 정착, 장기체류를 위한 정주여건 마련, 비자나 행정 관련 법률체계 정비, 사회통합 정책추진 등에 긍정적이었다. 특히, '4) 이민정책 추진을 위한 법률체계 정비', '6) 외국인 인식 개선'에 대해 평균값이 높았고 각각 60.1%, 59.6%가 동의하고 있었다. 한편, 상대적으로 '1) 인구위기 대응을 위해 외국인 유입을 증가시켜야 한다'나 '3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다'는 의견에 대해서는 평균값이 낮았다.

» [표 4-기] 외국인 정책의 방향

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
1) 인구위기 대응을 위하여 외국인의 유입을 증가시켜야 한다	39 (6.4)	94 (15.4)	224 (36.7)	228 (37.3)	26 (4.3)	3.18
2) 지역소멸 대응을 위하여 지역사회가 필요로 하는 외국인을 지역에 정착시켜야 한다	35 (5.7)	74 (12.1)	191 (31.3)	272 (44.5)	39 (6.4)	3.34
3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다	38 (6.2)	94 (15.4)	213 (34.9)	209 (34.2)	57 (9.3)	3.25
4) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 법률체계를 정비해야 한다	18 (2.9)	64 (10.5)	162 (26.5)	281 (46.0)	86 (14.1)	3.58
5) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 비자 체계를 유연하게 개편해야 한다	26 (4.3)	86 (14.1)	203 (33.2)	241 (39.4)	55 (9.0)	3.35

390 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
6) 이민자 유입을 증가시키기 전 에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	20 (3.3)	46 (7.5)	181 (29.6)	272 (44.5)	92 (15.1)	3.61
7) 외국인 사회통합 정책은 외국 인을 더 포용하고, 인정하는 방식으로 변화해야 한다	21 (3.4)	51 (8.3)	183 (30.0)	307 (50.2)	49 (8.0)	3.51
8) 외국인이 한국에서 가정을 이 루고 장기적으로 체류할 수 있도록 정주여건을 조성해야 한다	16 (2.6)	59 (9.7)	222 (36.3)	269 (44.0)	45 (7.4)	3.44
9) 전문지식과 능력을 갖춘 외국 인이 한국에서 장기체류할 수 있도록 체류자격 완화가 필요 하다	22 (3.6)	50 (8.2)	187 (30.6)	296 (48.4)	56 (9.2)	3.51

(3) 외국인 정책의 추진 주체

외국인 정책 주체의 역할에 대해 일반국민과 인구감소지역 주민, 외국인집중거주지
역 주민이 응답한 결과로 고용노동부가 가장 높게 나왔다. 그 이외에 법무부, 행정안전
부, 지방자치단체 순으로 높게 나타났다.

▶▶▶ [표 4-8] 외국인 정책 추진 주체의 역할

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 중요해 지지 않을 것이다	별로 중요해 지지 않을 것이다	지금과 같을 것이다	어느 정도 중요해질 것이다	매우 중요해 질 것이다	평균값
1) 국무총리실	7 (1.1)	25 (4.1)	237 (38.8)	276 (45.2)	66 (10.8)	3.60
2) 법무부	6 (1.0)	24 (3.9)	132 (21.6)	277 (45.3)	172 (28.2)	3.96
3) 고용노동부	2 (0.3)	18 (2.9)	118 (19.3)	272 (44.5)	201 (32.9)	4.07
4) 여성가족부	32 (5.2)	57 (9.3)	185 (30.3)	258 (42.2)	79 (12.9)	3.48
5) 행정안전부	3 (0.5)	23 (3.8)	170 (27.8)	278 (45.5)	137 (22.4)	3.86
6) 지방자치단체	5 (0.8)	30 (4.9)	180 (29.5)	255 (41.7)	141 (23.1)	3.81

구분	전혀 중요해 지지 않을 것이다	별로 중요해 지지 않을 것이다	지금과 같은 것이다	어느 정도 중요해질 것이다	매우 중요해 질 것이다	평균값
7) 민간단체 (지원센터 등)	9 (1.5)	46 (7.5)	237 (38.8)	240 (39.3)	79 (12.9)	3.55
8) 대학	6 (1.0)	78 (12.8)	296 (48.4)	200 (32.7)	31 (5.1)	3.28
9) 기업	3 (0.5)	33 (5.4)	218 (35.7)	292 (47.8)	65 (10.6)	3.63

(4) 이민청 설치의 필요성 및 중심 부처

응답자 611명에게 이민청 설치의 필요성을 물어본 뒤 ‘필요하다’고 응답한 인원
 대해 이민청 설립 시 어느 부서가 주도적인 역할을 해야 할지 의견을 물어본 결과이다.
 이민청 설치의 필요성에 대해 응답자 611명 중 81.3%인 497명이 ‘필요하다’고 응답하
 였다. 이민청 설립 시 가장 중심적인 역할을 해야 할 중앙부처에 대해서는 ‘법무부’가
 497명 중 137명(27.6%)으로 가장 많았고 ‘행정안전부’라고 대답한 인원 역시 135명
 (27.2%)으로 법무부와 2명밖에 차이가 나지 않았다. 반면, 지방자치단체라고 응답한
 인원은 1명에 불과하였다.

▶▶ [표 4-9] 이민청의 필요성과 중심 부처

구분		단위: 명(%)
구분		응답자(비율)
이민청은 필요하다		497(81.3)
이민청 설립 시 중심적인 역할을 해야 할 부서	대통령실	31(6.2)
	국무총리실	51(10.3)
	법무부	137(27.6)
	행정안전부	135(27.2)
	고용노동부	115(23.1)
	여성가족부	27(5.4)
	기타(지방자치단체)	1(0.2)

(5) 외국인 근로자 처우

현장 면접 등에서 논의된 외국인 근로자의 처우에 대한 주요 쟁점으로 ‘1) 노동력이
 필요해서 들어오는 외국인에게는 고용주가 숙박 등의 정착을 지원해야 하는 의무가

있다', '2) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계가 달라야 한다', '3) 성실하지 않은 외국인 근로자는 국내 재취업을 어렵게 할 수 있도록 하는 방안이 필요하다'는 항목에 대해서 응답자에게 문의한 결과이다. 세 가지 질문 모두 평균값을 넘어섰고 두 번째 질문은 응답자의 69.9%, 세 번째 질문에 대해서는 73.1%가 동의한다는 입장을 나타냈다. 따라서 현장에서 제기되고 있는 내국인과 비교해서 역차별이나 불합리할 수 있다고 생각되는 사항에 대해서 대체로 동의하고 있다고 볼 수 있다.

(6) 불법체류(미등록) 외국인에 대한 인식

현장 면접 조사에 따르면 불법체류 외국인에 관해 이미 불법체류 외국인 없이는 지역 산업이 유지하기 어렵다는 의견이 다수 있었다. 이에 '1) 불법체류(미등록) 외국인이 없다면 산업이 유지될 수 없다'는 '동의한다'고 응답하는 비율이 62.4%가 나왔으며, '2) 장기간 불법체류(미등록)외국인에게 특정 요건을 갖추면 합법 체류자격을 부여하자는 주장'에 대해서는 49.3%가 동의한다고 응답하였다. 전반적으로 불법체류 외국인의 처우에 대한 의견이 긍정적인 이유는 인구감소지역 주민이 주요 응답자 집단에 포함되어 있기 때문으로 보인다.

▶▶ [표 4-10] 불법체류 외국인에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	반대하는 편이다	동의도 반대도 아니다	동의하는 편이다	매우 동의 한다	평균값
1) 불법체류(미등록) 외국인이 없다면, 산업이 유지될 수 없다는 주장에 대한 의견	20 (3.3)	67 (11.0)	143 (23.4)	323 (52.9)	58 (9.5)	3.54
2) 장기간 불법체류(미등록) 외국인에게 특정 요건을 갖추면 합법 체류자격을 부여하자는 주장에 대한 의견	37 (6.1)	92 (15.1)	181 (29.6)	279 (45.7)	22 (3.6)	3.26

(7) 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지

인구감소 등으로 우리나라의 외국인 정책에 대해서는 찬성하지만, 그것이 자신이 거주하는 지방자치단체라면 의견이 다를 수 있기 때문에 응답자 자신이 사는 지역에

추진되는 외국인 수용에 대한 물음이다. 농어업 종사자, 제조업 종사자, 서비스업 종사자 등의 특정 업종 종사자나 외국인 유학생, 재외동포 등은 현재 ‘지역특화형 비자 시범사업’의 주요 대상으로 하였다. 이에 ‘6) 재외동포’를 제외한 모든 항목에 대해 긍정적이었다. ‘농어업 종사자 외국인’으로 지지한다는 의견이 66.5%로 가장 평균값이 높았다. 다음으로 제조업 종사자 외국인과 외국인 전문가 순이었다.

▶▶▶ [표 4-11] 우리 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지의견

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지 한다	평균값
1) 농어업 종사자 외국인	8 (1.3)	25 (4.1)	172 (28.2)	337 (55.2)	69 (11.3)	3.71
2) 제조업 종사자 외국인	18 (2.9)	41 (6.7)	151 (24.7)	339 (55.5)	62 (10.1)	3.63
3) 서비스업 종사자 외국인	17 (2.8)	101 (16.5)	283 (46.3)	191 (31.3)	19 (3.1)	3.15
4) 외국인 유학생	7 (1.1)	60 (9.8)	257 (42.1)	247 (40.4)	40 (6.5)	3.41
5) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	9 (1.5)	79 (12.9)	207 (33.9)	256 (41.9)	60 (9.8)	3.46
6) 재외동포(조선족, 고려인 등)	54 (8.8)	108 (17.7)	268 (43.9)	155 (25.4)	26 (4.3)	2.99

(8) 인구감소지역 내 외국인 지원정책

인구감소지역 내의 외국인 수용을 위해 지원정책이 필요할 경우 그 지원 정도는 어떠해야 하는가에 대한 물음이다. 이에 대해 모든 항목에 대해 ‘보편적인 지원이 필요하다’는 의견이 가장 많았다. 즉, 한국인이거나 다른 나라와 비슷한 정도의 지원정책은 이루어져야 한다고 생각하고 있었다. 특히, ‘1) 입국 전 한국에 대한 교육 프로그램’이나 ‘8) 지역주민과의 교류 지원’에 대해 긍정적이었다. 반면, ‘3) 주거지원’에 대해서는 상대적으로 지원 의견이 높지 않았으며 ‘지원이 필요 없다’는 의견도 9.7%로 가장 높았다.

▶▶▶ [표 4-12] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책

단위: 명(%)

구분	지원이 필요 없다	최소한의 지원은 필요하다	보편적인 지원이 필요하다	지역 정착에 필요한 만큼 이루어져야 한다
1) 입국 전 한국에 대한 교육	14(2.3)	141(23.1)	313(51.2)	143(23.4)
2) 일자리 지원(취업 알선 등)	17(2.8)	161(26.4)	297(48.6)	136(22.3)
3) 주거 지원(임대주택, 보증금 대출 등)	59(9.7)	233(38.1)	236(38.6)	83(13.6)
4) 교육 지원(한국어 교육, 학자금 등)	26(4.3)	192(31.4)	275(45.0)	118(19.3)
5) 보건·의료 지원(긴급의료 등)	23(3.8)	209(34.2)	266(43.5)	113(18.5)
6) 자녀 양육 지원(청소년 돌봄 등)	25(4.1)	178(29.1)	291(47.6)	117(19.1)
7) 법률 상담 지원	17(2.8)	167(27.3)	297(48.6)	130(21.3)
8) 지역주민과의 교류 지원	17(2.8)	157(25.7)	309(50.6)	128(20.9)

3. 외국인 정책에 관한 전문가 의견

중앙행정기관, 광역지자체, 기초지자체의 외국인 관련 업무담당자, 외국인지원센터 등 민간단체, 대학과 연구기관의 관련 연구자를 모집단으로 총 108명⁶⁸⁸⁾을 상대로 아래와 같은 외국인 정책의 방향과 추진 체계 등에 관한 내용을 문의하였다(자세한 분석 내용은 부록3 참조).

가. 외국인 정책의 방향

(1) 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인의 정책 수요의 반영

우리나라 외국인 정책체계가 이민자 또는 외국인의 정책 수요를 제대로 반영하고 있는가에 대한 질문에 대해 대체로 부정적으로 응답하였다(108명 중 62명으로 57.4%를 차지). 공무원 집단과 민간단체 및 연구기관 종사자 사이에 의견 차이가 있었으나 주로 민간단체 및 연구기관의 전문가들이 부정적인 응답(‘보통이다’+‘별로 그렇지 않다’+‘전혀 그렇지 않다’)을 한 이유는 각 부처의 외국인 정책 수행에 따른 체계적인 추진 주체와 추진체계의 부재, 외국인 정주화를 목표로 하지 않는 노동력 수급(외국인 유입) 위주의 정책목표와 체류체계, 예산·인력 등 전반적인 정책기반 부족, 정치적·사

688) 중앙행정기관 11명, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 각각 28명, 민간단체가 24명, 대학·연구기관이 17명으로 표집하였다.

회적 이해관계에 따른 일관성 없는 정책 내용, 명확한 지침과 권한·책임 분산 없이 지방자치단체에 일임하는 행정편의 등이 제시되었다.

(2) 외국인 정책 분야별 중요도 등

외국인 정책 분야에 대해 장기적 중요성, 잠재적 영향력, 우리 사회 대응 시급성 정도를 평가하였는데, 외국인 주요 정책을 '1) 국경관리', '2) 체류질서', '3) 유입유치', '4) 취업이민', '5) 사회통합', '6) 동포사회', '7) 인권·난민', '8) 추진체계'의 8가지로 분류하여 조사하였다.

장기적 중요성 측면에서 '5) 사회통합' 분야가 가장 높았고 그 다음으로 '8) 추진체계'가 차지하였다. 가장 낮은 분야는 '1) 국경관리'로 나타났다. 잠재적 영향력에서도 '1) 국경관리'가 가장 낮았으며, 대응시급성에서도 '5) 사회통합'과 '8) 추진체계'가 가장 높았고, '1) 국경관리'가 가장 낮았다. 전반적으로 국경관리 분야의 외국인 정책 수요가 가장 낮았으며, 다문화 증진과 이민자 지원의 사회통합에 대한 정책수요가 가장 높게 나타났다.

(3) 외국인 정책에 대한 행정 주체별 역할의 중요도

외국인 정책 환경변화에 효과적으로 대응하기 위한 주체별 역할의 중요성에 대한 평가에 대해 가장 높게 나온 기관은 '6) 지방자치단체'이고 '2) 법무부'가 그 다음으로 나왔다. 반면에 '3) 여성가족부'는 가장 낮은 비율을 보였다. 법무부의 경우 현재까지 외국인 정책의 중추 기관으로 비자의 발급이나 연장 등 외국인의 체류와 관리를 전담하는 기관이라는 인식이 반영된 것으로 보이며, 지방자치단체는 사회통합을 중시하는 인식이 반영된 것으로 보인다.

법무부의 경우 중앙행정기관 등 공무원 집단에서 상대적으로 중요성을 높게 평가하였고 민간단체에서는 낮게 평가하였는데, 이는 단속과 관리 위주의 외국인 정책에서 새로운 정책 주체가 필요하다는 인식이 반영된 것으로 보인다.

(4) 외국인 정책의 방향

인구감소에 대응하는 현재의 외국인 정책 현황과 쟁점(제2장 제5절)을 바탕으로 외국인 정책 방향에 대한 9개 문항을 구성하였다. 이에 대해 "4) 숙련기능인 부족 문제

를 해결하기 위하여 제조업 등의 일자리에 종사하는 외국인은 장기체류를 허가해 주어야 한다”와 “8) 우수한 외국인 연구자와 기업인 등이 국내 체류를 원활하게 할 수 있도록 비자체계를 완화해야 한다.”는 응답이 각각 높게 나타났다. 전반적으로 지역과 산업에 필요한 인재에 대해서는 체류관리를 더 완화해야 한다는 의견이 많았다. 이외의 “1) 외국인 수 증가”, “3) 외국인 근로자 비자”, “5) 지역특화형 비자 확대”, “6) 지역거주 시 가족 초청비자 확대”, “7) 유학생 취업활동 제한 완화” 등에서도 정책에 대한 긍정적인 평가가 있었다. 이상의 정책은 현재 법무부·행정안전부·교육부·기획재정부 등에서 기획·추진하고 있는 정책들로 인구감소와 지방소멸에 대응하여 외국인 유입과 정착을 유도하는 항목에는 찬성하는 비율이 높았다.

(5) 외국인의 법적 지위와 권리

앞에서 살펴본 일반국민 대상 설문조사와 질문 구성은 동일하다. 다만 일반국민 대상 설문조사와 비교하면 모든 항목에서 평균값이 높게 나왔다는 점에서 일반국민보다는 공무원, 민간단체, 연구자 등이 외국인의 법적 지위와 권리에 대해 더 높게 인식하고 있는 것으로 보인다.

구체적으로 “2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다”, “5) 취업이 제한된 비자의 외국인이더라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다”, “7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다”, “10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급의료를 지원해야 한다”. “9) 불법체류 국인의 자녀라도 기본적인 공교육은 받아야 한다” 항목에 대해서 비교적 높게 나왔다.

반면 “8) 불법체류 외국인이더라도 특별한 범죄경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다” 는 항목과 “6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다”로 낮아 일반국민과 같이 비교적 부정적인 인식을 보여 차이가 거의 없었다(제4장 제5절 2. 다. (1) 참조).

(6) 불법체류 외국인(미등록 외국인)의 처우

지역에서는 불법체류 외국인 문제를 가장 심각하게 인식하고 있었다. 따라서 불법체류 외국인의 처우에 대해서 선행연구⁶⁸⁹⁾ 등을 검토하여 “1) 단속 및 강제송환”, “2)

고용주 제재 강화”, “3) 합법화”, “4) 자진신고 시 귀환지원”, “5) 기타” 등으로 구성하였다. 그 결과, “3) 합법화”에 대한 의견이 45.4%로 가장 높았으며 “4) 자진신고 시 귀환지원”이 25.0%로 그 다음을 차지하였다. “2) 고용주 제재 강화”는 8.3%로 가장 낮았다. 민간단체에서 “3) 합법화”에 79.2%로 매우 긍정적이었던 반면, 나머지 집단에서는 “4) 자진신고 시 귀환지원”에 가장 긍정적이었다.

“3) 합법화”이라고 응답한 인원을 대상으로 다시 구체적인 불법체류(미등록) 외국인의 합법화 방안에 대해 문의한 항목에 대해 “1) 임시취업비자 발급”이 32.7%, “2) 지역특화형 비자 시범사업 대상자”로 선정하는 방안이 32.7%로 동일하게 나타났다. 그 외에 “2) 출국 후 취업비자를 우선하여 재발급”하는 방안으로 14.3%, “특정산업 등을 대상으로 하는 신규비자 제도 창설”에는 16.3%로 응답하였다.

결국 불법체류 외국인 처우에 관한 인식을 확인해 본 결과, 공무원 집단의 경우 불법체류 외국인이 사회질서와 법질서를 훼손하는 범죄자로 인식하여 이들에 대한 처우도 강제송환 등 본국으로 돌려보내는 방안을 우선으로 생각한 것으로 보인다. 반면에 민간단체 등의 경우 이들을 우리와 같은 “주민”으로 인식하여 합법적인 체류 비자를 발급해주거나 전체적인 비자제도를 개선해야 한다는 의견이 많았던 것으로 파악된다.

(7) 외국인의 장기체류 확대화

인구소멸로 외국인의 장기체류를 확대하는 방향으로 변화하는 외국인 정책에 대한 주관식 응답을 정리한 것이다. 이에 대해 첫째, 장기체류 확대보다 우선 외국인과 내국인의 사회통합을 강화해야 한다는 의견이 많았다. 외국인에 대한 인식을 확대하기 위하여 내국인의 다문화교육을 강화하고 외국인에 대해서는 한국 사회에 잘 적응할 수 있도록 한국문화와 언어에 대한 교육이 강화되어야 한다는 것이다. 또한, 이들이 한국에 거주하는 데 필요한 지원이 이루어져야 하고, 사회보장 정책에서도 차별받으면 안 된다는 의견이 많았다.

689) 김대근 외, “출입국관리상 인권제고를 위한 형사정책적 대응”, 한국형사정책연구원(2014.02); 윤정숙, “외국인 불법체류 관리대책 개선방안 연구”, 인문사회 21 제14권1호, 인문사회 21(2023), 3313-3328.; 이상립·정영탁, “불법체류자 현황분석 및 관리정책 연구: 불법화 경향 통계분석”, 한국이민정책연구원(2011).

다음으로 외국인의 장기체류를 유도하기 위하여 이주노동자의 가족초청을 확대하여 가족 단위의 이주를 장려해야 한다는 의견이 있었고 가족과 함께 거주할 경우 사회통합도 더 잘 이루어진다는 의견이 있었다.

나. 외국인 정책 추진체계

(1) 외국인 정책의 추진 주체별 협력체계

중앙행정기관 간, 중앙부처와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간 협력체계에 대해 “아니다”라고 응답한 인원과 비율을 보면, 우선, “1) 중앙부처 간 협력체계”에 대해서는 81명(75%)가 잘 이루어지지 않고 있다고 응답하였고, “2) 중앙부처와 지방자치단체 간 협력”이 잘 이루어지고 있는가에 대해 전체 108명 중 82명(75.9%)가 “아니다”라고 응답하였다. “3) 지방자치단체 간 상호협력이 잘 되는지”에 대해서도 108명 중 82명인 70.4%가 “아니다”라고 응답하였다.

외국인 정책 추진 주체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 가장 주된 이유로 컨트롤 타워의 부재를 택하였고, 특히 지방자치단체 간 협력은 지방자치단체 내 외국인 전담부서의 부재와 인력 및 예산 부족을 이유로 제대로 이루어지지 않는다고 보았다.

▶▶ [표 4-13] 외국인 정책의 추진 주체별 협력이 안 되는 이유

단위: 명, %

질문	항목(중복응답)	명	%
중앙부처 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유	전체	81	100.0
	1) 컨트롤타워 부재	61	75.3
	2) 부처(부, 처, 청) 간 역할 및 책임의 불명확성	44	54.3
	3) 부처(부, 처, 청) 간 신속한 명령체계의 작동 부족	16	19.8
	4) 부처(부, 처, 청) 간 협력 및 협업(TF) 경험 부족	39	48.1
	5) 예산 부족	20	24.7
	6) 관련 부처(부, 처, 청) 간 협력을 위한 법규(절차) 부족	29	35.8
	7) 기타	4	4.9
중앙부처와 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유	전체	82	100.0
	1) 컨트롤타워 부재	49	59.8
	2) 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 및 책임의 불명확성	46	56.1
	3) 중앙정부와 지방자치단체 소통체계 부족	40	48.8
	4) 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 협업(TF) 경험 부족	32	39.0

질문	항목(중복응답)	명	%
	5) 인력과 예산 부족	45	54.9
	6) 지방자치단체가 외국인 정책결정과정에 참여할 수 있는 절차와 권한 부족	48	58.5
	7) 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 관심 부족	20	24.4
	8) 기타(지방자치단체장의 관심, 의지)	2	2.4
지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유	전체	76	100.0
	1) 지방자치단체 내 외국인 전담부서 부재	49	64.5
	2) 외국인 정책에서 지방자치단체의 역할과 책임 불명확성	45	59.2
	3) 지방자치단체의 외국인 정책 추진 경험 부족	48	63.2
	4) 인력과 예산 부족	48	63.2
	5) 지방자치단체 간 협력할 수 있는 사무와 권한 부재	44	57.9
	6) 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 관심 부족	24	31.6
	7) 기타	3	3.9

(2) 외국인 정책 기본계획 및 시행계획의 정책조정 역할

현재 외국인 관련 정책의 조정·조율을 담당하는 외국인 기본계획과 시행계획에 대한 평가를 질문하였다. 그 결과 외국인 정책 기본계획과 시행계획이 외국인 정책의 조정 역할을 잘 수행하고 있지 않는다는 의견(전혀 그렇지 않다 + 별로 그렇지 않다)고 응답한 인원은 전체 108명 중 48명(44.5%)이었다. 보통이라고 응답한 인원은 47명(43.5%)이었다. 긍정적인 응답을 한 인원은 13명으로 대부분 중앙행정기관과 대학·연구기관 소속으로 구성되어 있었다. 즉, 현장에서 업무를 수행하는 외국인 정책 관계자일수록 현재의 외국인 정책 기본계획과 시행계획이 제 역할을 하지 못하고 있다고 평가하거나 평가를 유보하고 있었다.

다. 외국인 정책 통합관리체계 마련

(1) 이민청 설치의 필요

외국인의 통합적 관리체계는 분산화 되어 있는 외국인 정책체계를 개선하기 위하여 통합적인 행정체계 마련을 위한 질문으로 구성되어 있다. 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등으로 분절화 된 중앙정부의 외국인 정책을 통합하고, 조정할 컨트롤타워(이민청)가 필요한지에 대한 응답으로 전체 108명 중 100명인 92.6%가 필요하다고 응답하였

다. 일반국민 의식조사에서와 마찬가지로 응답자 대부분은 외국인 정책 컨트롤타워(가칭, 이민청)이 필요하다고 인식하고 있었다.

(2) 이민청의 역할

컨트롤 타워(이민청)가 필요하다고 응답한 100명에 대해 그 역할에 대해 중복응답이 가능한 문항으로 문의하였는데, 응답자의 85%는 '5) 사회통합'을 제시하여 일반국민 대상 인식조사와 같은 결과가 나왔다. 이외에도 '8) 각 부처 간 정책조정'이 79%, '4) 취업이민'이 73%, '3) 유입유치'가 70%가 동의하였다. 반면, '1) 국경관리'에서는 37%만 응답하여 상대적으로 낮게 나왔다. 따라서 향후 법무부 소속 이민청이 설치되더라도 그 역할이 종전 국경관리나 체류질서 등 전통적인 출입국관리 행정에 주점을 두어서는 안 되고 사회통합과 다른 부처 간 정책조정에 힘써야 한다는 점을 시사해 주고 있다.

(3) 이민청(컨트롤타워)의 성격과 위상

컨트롤 타워(이민청)가 필요하다고 응답한 100명에 대해 그 성격과 위상에 대해 문의한 결과이다. 이에 대해 '1) 국무총리실 산하의 처 또는 부처'라고 응답한 인원은 39%로 가장 많았다. 다음으로 '4) 법무부 산하의 이민청'이라고 응답한 인원이 27%였으며, '2) 대통령 직속 범부처위원회'라고 응답한 인원도 20%였다. '3) 행정안전부 산하의 이민청'이라고 응답한 인원은 12%였다. 집단별로 보면 중앙행정기관과 기초자치단체 소속 공무원이 법무부 산하의 이민청을 가장 선호하는 반면, 광역자치단체 공무원은, 민간단체, 대학이나 연구기관 소속의 연구자들은 국무총리실 산하의 처 또는 독립된 부처를 가장 선호하였다.

▶▶ [표 4-14] 컨트롤타워의 성격과 위상

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	100	10	25	27	23	15
1) 국무총리실 산하의 처 또는 부처	39(39.0)	2(20.0)	11(44.0)	6(22.2)	11(47.8)	9(60.0)
2) 대통령 직속 범부처위원회	20(20.0)	0	7(28.0)	4(14.8)	6(26.1)	3(20.0)
3) 행정안전부 산하의 이민청	12(12.0)	2(20.0)	4(16.0)	2(7.4)	3(13.0)	1(6.7)
4) 법무부 산하의 이민청	28(28.0)	6(60.0)	3(12.0)	14(51.9)	3(13.0)	2(13.3)
5) 모르겠음	1(1.0)	0	0	1(3.7)	0	0

(4) 외국인 관련 정책위원회의 통합

현재 외국인 관련 위원회가 국무총리실 소속 심의·의결 위원회로 재한외국인 처우 기본법 상의 외국인정책위원회, 다문화가족지원법 상의 다문화가족정책위원회, 외국 인근로자의 고용 등에 관한 법률상의 외국인력정책위원회 등으로 흩어져 있어 하나로 통합해야 되는가에 대한 질문에 대해 108명 중 98명(90.7%)이 필요하다고 응답하였다. 외국인 정책의 컨트롤타워(이민청)와 같이 대부분의 응답자는 (가칭) ‘이민정책위원회’로의 통합이 필요하다고 응답하였다.

(가칭) ‘이민정책위원회’가 필요하다고 응답한 98명에 한하여 그 역할과 권한에 대하여 질문하였는데, 그 결과, “1) 이민정책 기본계획의 시행계획의 심의·조정”, “4) 각 부처 간 외국인 정책 및 제도 조정”에 대해서는 각각 91.8%와 94.9%가 동의하였다. 이외 “2) 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문”에 대해서도 74.5%로 그 역할에 동의하는 비율이 높았다.

이상의 내용을 검토하며 (가칭)이민정책위원회의 역할과 권한을 자문위원회로 인식하고 있었으며, 노동위원회나 행정심판위원회와 같이 준사법 기능을 보유하는 것까지는 고려하지 않는 것으로 보인다.

이와 같은 이민정책위원회의 정책 조정과 자문 역할에 맞게 참여 구성원에 대한 응답도 ‘국무총리’, ‘법무부 장관’, ‘고용노동부 장관’, ‘여성가족부 장관’, ‘행정안전부 장관’, ‘교육부 장관’ 등 관계부처 장관을 비롯해 ‘외국인 관련 전문가’와 이주민 대표자, 지방자치단체장의 참여 등이 제시되었다.

다만, 일부 외국인 정책에 대한 통합적 관리는 필요하지만, 각 위원회의 성격에 맞는 역할과 기능도 필요하므로 단순 조직의 통합보다는 기능 재조정이 필요하고 이민 정책의 비전과 방향을 명확히 제시하는 것이 더 중요하다는 의견도 있었다.

▶▶ [표 4-15] (가칭) ‘이민정책위원회’의 역할과 권한(중복응답)

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	98	11	24	26	22	15
1) 이민정책 기본계획과 시행계획의 심의·조정	90 (91.8)	10 (90.9)	21 (87.5)	23 (88.5)	21 (95.5)	15 (100)
2) 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문	73 (74.5)	9 (81.8)	17 (70.8)	18 (69.2)	17 (77.3)	12 (80.0)

402 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
3) 외국인 관련 권리침해 조사와 의견표명	53 (54.1)	4 (36.4)	13 (54.2)	13 (50.0)	14 (63.6)	9 (60.0)
4) 각 부처 간 외국인 정책 및 제도 조정	93 (94.9)	10 (90.9)	23 (95.8)	24 (92.3)	21 (95.5)	15 (100)
5) 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보	68 (69.4)	8 (72.7)	16 (66.7)	18 (69.2)	14 (63.6)	12 (80.0)
6) 외국인 이민불복신청에 대한 심사	39 (39.8)	3 (27.3)	12 (50.0)	12 (46.2)	5 (22.7)	7 (46.7)
7) 외국인 취업비자 발급의 적정성 심의	45 (45.9)	2 (18.2)	13 (54.2)	15 (57.7)	7 (31.8)	8 (53.3)
8) 외국인 관련 국제협약이행 및 국내 이행 점검 및 검토	55 (56.1)	5 (45.5)	13 (54.2)	12 (46.2)	15 (68.2)	10 (66.7)
9) 외국인을 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정 취소	39 (39.8)	4 (36.4)	11 (45.8)	10 (38.5)	8 (36.4)	6 (40.0)

(5) 지방자치단체에서의 외국인정책 조정·협력 기구의 필요

지방자치단체 단위에서 외국인 체류와 사회통합 정책을 조정하는 협력체계가 필요한지에 대한 질문에 대해 전체 108명 중 100명(92.6%)이 지역 단위에서 외국인 정책을 조정·지원할 수 있는 기구가 필요하다고 응답하였다.

지방자치단체 차원에서 외국인 정책 조정·지원 기구가 필요하다고 응답한 100명에게 해당 조직이나 기구에 어떠한 역할과 권한을 부여해야 하는지에 대한 응답이다. 이에 대해 '1) 해당 지역 외국인정책 기본계획의 수립 및 변경에 대한 심의·의결' 항목에서만 81.0%가 찬성했다. 그 외에 '2) 해당 지역 외국인정책 관련 계획과 다른 계획과의 정합성 심의·의결', '3) 지역 내 외국인 유입(지역특화 비자 발급 등)의 적정성', '5) 지역 내 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보', '6) 지역 간 외국인 정책의 관리·감독 및 조정'의 항목 순으로 찬성이 높게 나타났다. 전반적으로 <표 4-19>에 비해 역할과 권한에 대한 선호도가 뚜렷하게 차이 나지 않았다. 이는 전반적으로 지방자치단체에서의 외국인정책 조정·협력 체계가 필요하다는 점에 동의한다고 해석할 수도 있지만 아직 지역 단위에서 외국인 협력체계에 대해 깊은 논의가 진행되지 않아 구체적인 역할과 권한을 생각하기가 어려웠을 가능성도 있다.

(6) 법무부의 역할 변화

법무부에서 외국인 처우·사회통합 업무를 분리해야 한다는 의견에 대한 응답이다. 현행 출입국관리법은 출국과 입국뿐만 아니라 외국인의 처우와 사회통합까지 망라하고 있다. 외국인의 단속과 관리 중심인 출입국관리 업무와, 지원과 보호 중심의 외국인 처우·사회통합 업무가 한 부서 내에서 충돌하고 있어 이를 분리해야 한다는 것에 대해 108명의 응답자 중 69.4%인 75명이 분리에 찬성하였다.

법무부에서 외국인 처우와 사회통합 사무를 분리해야 한다고 응답한 75명에게 그 사무를 어디에 두어야 하느냐는 질문을 다시 하였는데, 그 결과 69.3%인 52명이 “외국인 정책 컨트롤 타워(이민청) 신설”을 지지하였다. 그 외에는 21.3%인 16명이 행정안전부라고 응답하였다.

(7) 통합 이민법 제정의 필요

통합 이민법 체계의 필요성에 대한 질문에 대해 108명 중 90.7%인 98명이 필요하다고 응답하였다. 구체적으로 통합 이민법 체계가 필요하다는 의견 중에는 각 부처별 업무소관과 법률이 분절화 되어 있어 상호 업무협조, 정책 전달 등이 어렵고 업무 효율성이 낮다는 의견이 주로 지적되었고, 통합 이민법 제정을 통하여 이민정책 지원과 인프라에 대한 법제화가 필요하고, 차별금지 조항도 규정되어야 한다는 의견도 있었다. 또한, 이민에 대한 기본원칙이 법제화되어 있지 않으므로 이에 대한 원칙 등을 명시하고, 현재 과도한 재량 범위를 축소하자는 의견도 있었다.

제5장

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

결론

김 명 수

제1절 | 논의의 정리

본 외국인 정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축을 위한 연구는 현행 외국인 정책의 현황과 최신 해외 동향을 분석하며, 다양한 실태조사를 통한 실증적 데이터에 기반하여 실천적 정책 대안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우리나라의 외국인 정책에 대한 현황과 문제점을 분석하였을 뿐만 아니라 관련 법제의 한계를 살펴보고, 이를 통해 향후 통합 이민법제의 필요성에 대한 논의까지 진전시켰다. 특히 거버넌스 재구축과 관련해서 외국인 지원 관련 중앙부처 및 지방자치단체 상호 간 협력체계에 관한 현황 파악과 실태조사에 주안점을 두었다. 더 나아가 외국인 정책은 문화와 사회적 배경이 다른 사람들이 장기적으로 우리나라에 정주해서 우리나라의 주민처럼 살아갈 수 있도록 융화되는 것이 중요하기 때문에 그들에 대한 이해가 밑바탕에 깔려 있어야 했다. 따라서 일반국민과 외국인 인식조사, 그리고 전문가 의견조사를 토대로 인식 차이를 줄이기 위한 실태파악에 중점을 두었다. 이와 같은 실증적 연구를 통해 외국인 정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축을 위한 몇 가지 주요 정책 방향을 설정해 그 대안을 제시하고자 하였다.

1. 외국인 정책 추진체계 현황 및 문제

외국인정책 추진체계를 정리하면 다음과 같다. 우선, 외국인 정책은 각 부처 간 외국인 관련 사업을 조율·조정하는 정책으로서 국무총리 소속의 외국인정책위원회를

설치하고 이를 법무부가 지원하여 외국인 정책 기본계획과 시행계획을 활용하여, 중앙 행정기관과 지방자치단체의 외국인 정책을 아우르는 범부처 정책추진체계를 만들고자 하였다. 그러나 국무총리 산하의 다문화가족정책위원회, 외국인력 정책위원회 등의 유사한 정책위원회가 난립하고 최근에는 기획재정부가 주도하는 인구정책 TF에서 외국인 정책 관련 업무조정도 담당하고 있어, 거버넌스 체계의 재구축이 요구된다.

둘째, 중앙부처 단위에서 실질적으로 외국인 정책을 담당하는 부서가 있는 부처는 출입국·외국인정책본부를 두고 출입국관리·국경관리·사회통합 등 외국인 정책 전반을 담당하는 법무부, 다문화가족 지원을 담당하는 여가부, 외국인 근로자 정책을 담당하는 고용노동부, 재외동포청을 신설하여 지역별 맞춤형 동포정책을 시행하는 외교부 정도이다. 법무부는 전반적인 외국인 정책을 담당하는 부서로서 가장 광범위한 업무 범위를 지니고 있었으나, 지방자치단체 입장에서는 법무부와 관련 예산지원이나 정보 공개 등이 되지 않아 업무 협조가 제대로 이루어지지 않고 있다.

셋째, 지방자치단체의 경우 외국인 관련 업무를 여성가족과(팀)나 외국인주민과(팀)에서 담당하고 있으나, 법무부가 요청하는 외국인정책 기본계획과 시행계획 관련 업무 외에도 여성가족부의 다문화가족 관련 정책, 고용노동부의 외국인 근로자 관련 정책, 행정안전부의 외국인 주민지원, 1차 산업 위주의 지역의 경우에는 계절근로자 관리 등도 모두 담당하고 있다. 반면, 다문화가족 지원사업을 제외하고는 관련 예산이 지원되지 않아 업무 부담이 가중되고 있다. 지방자치단체에서는 중앙부처로부터 외국인 관련 업무협조는 요청받으면서 중앙부처와 지방행정기관과의 협력체계는 부재하여 업무수행에 어려움이 있다.

2. 외국인 정책 법제 현황 및 문제

외국인 정책의 주요 근거 법률로는 외국인처우기본법 외에 여성가족부의 「다문화가족지원법」에 따른 다문화가족 지원 정책, 고용노동부의 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인 근로자 정책, 외교부의 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 등에 따른 재외동포정책 있다. 법률에 근거를 두고 있지는 않으나 행정안전부가 지원·관리하고 각 지방자치단체가 조례 등에 근거하여 추진하는 “외국인 주민

지원 정책”이 있다. 그러나 다음과 같이 법률 사이에 중복되거나 충돌되는 부분이 다수있다.

첫째, 법무부의 재한외국인 처우 기본법과 여성가족부 소관의 다문화가족지원법의 정책대상은 같지 아니하나 지원에 관한 규정을 두고 있기 때문에 그 성격상 중복되는 면이 존재한다.⁶⁹⁰⁾

둘째, 고용노동부의 소관법률인 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인근로자를 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람”(제2조 본문)으로 정의하면서 출입국관리법에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인은 ‘외국인근로자’에서 제외하고 있다. 즉, 대한민국에서 근로하는 외국인은 외국인고용법이 적용대상이 되기도 하고 아니기도 한 것이다.⁶⁹¹⁾

셋째, 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 근거하여 국무총리 소속으로 각기 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회가 설치되어 있으나, 세 위원회의 정책대상이 중복되는 문제가 있고, 적극적인 조정과 협의가 필요함에도 불구하고 실질적으로는 형식적 기능에 그치고 있다.⁶⁹²⁾

제2절 | 외국인 정책의 추진 방향과 고려 사항

2022년 기준으로 한국에 체류하는 외국인은 224만 명 5,912명으로 우리나라 전체 인구 5,143만 명 9,038명에서 약 4.37%를 차지하고 있다. 그러나 한국 사회에서 외국인에 대한 차별과 편견은 여전히 존재하고 외국인 정책에 대해서는 아직 낯설고 거부감이 작용한다. 또한 외국인을 기본적으로 임시체류 노동자 정도로밖에 보지 않아 언제든지 다른 노동자로 대체해서 고용할 수 있다고 생각한다.

690) 권채리, “이민행정 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구”, 한국법제연구원, (2020), 68-98면.

691) 권채리, 위의 글 68-98면.

692) 권채리, 위의 글 68-98면.

최근 외국인 정책은 한국 사회가 저출산·고령화라는 문제에 대응하기 위한 수단으로 등장하였고, 중앙정부 차원의 외국인 정책을 전담하는 기구가 없다는 지적에 법무부를 중심으로 한 ‘이민청’ 설립이 쟁점화 되고 있다.

한국 사회에서 외국인 정책은 인구학적 위기의 경제적 측면을 강조한 것으로 이주노동자는 일자리 제공을 통한 생산성 유지를 위한 정책수단으로, 결혼이주자는 가족 재생산을 위한 정책수단으로 여기는 경향이 강하다. 따라서 외국인들을 수단이 아닌 권리의 주체로 보는 인식이 필요하다.⁶⁹³⁾

그 다음으로 재한외국인 처우 기본법과 다문화가족지원법 상 공통적으로 ‘사회통합에 이바지’하는 것을 목적으로 명시하고 있는바, 외국인 정책이 한국 국민과 재한외국인 사이의 사회통합을 위한 방안이 되어야 한다.

또한 외국인 정책에 대해 국민이 얼마나 공감대를 형성하느냐에 따라 정책의 추진력과 지속성이 좌우되므로 국민이 공감하고 신뢰할 수 있는 외국인 정책이 추진되어야 한다.

외국인민자의 유입은 국가, 지방자치단체, 지역사회 등 경제, 사회, 정치, 문화 및 기타 분야에 다양한 영향을 미치기 때문에 외국인 정책은 다차원적인 측면을 고려해야 한다. 그러한 영향은 몇 가지로 구분해 볼 수 있다.⁶⁹⁴⁾

첫째, 경제적 측면에서 외국인의 유입이 가져올 이익과 노동시장에 미치는 영향의 문제이다. 초기에 저임금의 이민자가 내국인의 부족한 일자리를 메우며 상호 보완해 주던 시기를 지나 숙련도가 쌓이고 내국인과 경쟁하거나 관리하는 관계에 있게 되면 외국인노동자의 노동시장으로의 이동에 대한 패러다임도 바뀌고 임금체제와 분배구조에도 변화가 있을 수밖에 없을 것이다.

둘째, 사회적 측면에서 보면, 국가정체성이나 사회문화적 동질성에 영향을 끼치기 때문에 사회통합 측면에 영향을 미칠 수 있다. 미국, 캐나다, 호주 등은 이미 오래전부터 이민의 역사를 가지고 문화적 다양성을 수용하면서 발전해 왔지만, 단일민족과 단일문화를 표방해 온 우리나라로서는 그동안 경험해 보지 못한 새로운 상황에 직면하

693) 이상직, “한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론”, 국가미래전략 Insight 76호 국회미래연구원 (2023.8.28.), 17면.

694) 이규용 외 5인, “체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제”, 한국노동연구원, (2014), 145-146면에서는 이를 네 가지로 구분하여 “경제적 효율성, 분배, 사회문화적 관점, 사회안전과 공공질서”로 설명하고 있다.

게 될 것이기 때문에 이에 대한 포용과 완충을 위해서는 외국인 정책에 대한 국민의 기본적 합의와 이해가 선행되어야 할 것이다. 따라서 외국인 정책에 대해 국민이 얼마나 공감대를 형성하느냐에 따라 정책의 추진력과 지속성이 좌우될 것이다.

셋째, 사회 안녕과 질서 측면이다. 이민자의 유입으로 상이한 인종과 문화의 충돌은 갈등을 유발하고 범죄를 초래할 수 있다. 따라서 공공질서나 안전의 문제가 새롭게 대두될 것에 대해 철저한 대비가 필요하다.

제3절 | 외국인 정책 거버넌스 재구축을 위한 정책과제

1. 이민정책의 통합관리체계의 구축

통합적 이민정책 추진체계와 관련해서, 이민정책의 컨트롤타워 역할을 하는 범부처 차원의 기관이 필요한지 그리고 필요하다면 행정부처 중 어느 기관이 중심이 되어 통합적인 이민정책 추진체계를 갖추어야 할 것인가 그리고 이 경우 법무부의 종전 출입국관리 등 국경관리 기능은 어떻게 해야 할 것인가가 문제이다.

이민정책의 컨트롤타워 역할을 하는 전담기관 필요한가에 대해서 일반 국민뿐만 아니라 전문가 의견도 대체로 긍정적인 입장이었다. 다만 이민정책의 주도적인 역할을 하는 부처에 대해서는 의견이 나뉘었는데, 우리나라의 저출생·고령화에 따른 인구구조의 급변에 따른 시급성에 비추어 이민정책 추진 체계는 ‘이민부’로 설치하는 것이 가장 이상적인 형태라고 판단된다. 다만 이때에도 법무부는 출입국관리와 체류질서를 담당하는 국경관리 업무는 그대로 유지하는 것으로 해야 할 것이다.

만약 이민청을 법무부의 외청으로 설치한다면, 다양한 부처에서 수행되고 있는 고유 업무를 조율하고 유기적으로 협업이 이루어질 수 있도록 운영하는 것이 중요하며 다른 부처가 외국인 업무에 소극적인 태도로 임하므로 인해 발생하는 부작용을 최소화할 수 있는 대비가 있어야 할 것이다.

또한 중앙정부가 결정한 정책을 지방자치단체가 단순히 집행하는 데 그치는 것이 아니라 이민정책을 추진함에 있어서 다양한 의견을 수렴할 수 있고 대상 지역별로

맞춤형 지원정책을 펼칠 수 있도록 정부부처와 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 정례적으로 한데 모일 수 있는 의사협의체의 구성이 필요하다.

2. 포용적 체류자격제도 마련

우리 체류자격제도는 그 형성과정에서 외국인 정책에 대한 가치와 철학의 토대를 수립하지 못한 채 외국인 체류목적에 대한 조사를 통해 귀납적·병렬적으로 열기되는 형식으로 체계화된 후 특정시기의 필요에 따라 땀질식으로 추가·보완되면서 현행 체계를 갖추게 되었다. 이로 인해 현행 제도는 크게 세 가지 관점의 문제점을 내포하게 되었다. 첫째, 제도설계상의 관점에서 체류자격제도가 지나치게 복잡하고, 체계성을 찾기 어려운 것이다. 체류자격의 유형구분은 어떤 기준에 의한 것인지, 각 유형 내 체류자격들의 연관성은 무엇인지 파악하기 어렵고 복잡하여 제도 이용자들에게 예측 가능성을 부여하지 못하고 있다. 둘째, 제도기능상의 관점에서 외국인 정책이 인구감소의 대안으로서 기능하도록 하기에는 체류자격제도가 노동력 공급에 대해 경직되고 보수적으로 관리되고 있고, 정주를 유도할 만한 유인과 체류자격간 연계성과 차별성이 부족하다는 것이다. 셋째, 제도효용상의 관점에서 노동력 공급에 대한 실제 노동시장의 수요를 반영하지 못한 채 체류자격의 구분이 부적합하고, 산업부문별·지역별 노동력 수요의 특성을 고려하는 데 미흡하다는 것이다.

이러한 체류자격제도의 개선을 위해서 그간의 각론적인 대처 이전에 체류자격제도를 위시한 외국인 정책이 우리 사회의 문제들에 발전적이고 미래지향적인 대안으로 기능하도록 포용적 이민정책을 구축하기 위한 지향점의 설정이 필요하다. 그 하나는, '노동시장에서의 상생'으로서 일정요건을 구비한 외국인의 이주와 체류를 적극적으로 용이하게 허용하는 공급 주도 방식과 현행 수요 주도 방식의 유합을 통해 외국인을 국내 노동시장에서 경쟁의 대상이 아니라 상생의 대상으로 처우하는 제도운영 모델의 채택이 필요하다. 다음으로, '지역사회에서의 공존'으로서 대도시 인구유출, 인구의 고령화로 인한 지방인구감소가 지방소멸로 이어지지 않도록 지역사회에서 외국인의 공존을 유도하는 개방적이고 포용적인 체류자격제도의 추진이 필요하다. 끝으로, '사회성원으로서는 통합'으로, 외국인을 우리 사회 문제를 타개하기 위한 정책달성의 도구

로 인식하는 것을 지양하고 근본적으로 우리 사회의 일원이자 주체로서 인식하고 통합을 추구해야 할 필요가 크다.

현행 체류자격의 개선은 크게 네 가지 측면에서 이루어질 것을 제안한다. 첫째, 체류자격을 유사성에 기반하여 범주화하고 단순화해야 한다. 이를 위해서, 정주여부를 기준으로 영주, 준영주, 비영주로 구분하는 체계가 적절하다. 또한 중첩되고 모호한 체류자격을 통폐합하고 단순화하여 접근가능성을 제고하는 것이 필요한데, 이에 따라 거주(F-2) 자격을 폐지하고 영주(F-5) 자격에 의해 통합하고, 방문취업(H-2) 자격을 폐지하고 재외동포(A-4) 자격에 의해 통합하며, 기타(G-1) 자격을 구체화함으로써 예측가능성과 활용도를 제고하는 것이다. 둘째, 수요·공급 융합 방식의 체류자격체계를 전반적으로 확대해야 한다. 이를테면 유학생의 경우 고급·전문인력으로 취급하여 특히 이공계 유학생이 일정한 요건을 구비한 때에는 구직기간 확대, 노동시장 개방, 국내 유입 전 또는 학위취득시 영주권 부여 등을 고려할 수 있고, 지자체 주도 하에 지역산업의 특성 및 수요를 파악해 지역 대학에 유학생을 유치하고 재학 중 인턴 또는 졸업 후 채용으로 연계되는 체류자격의 연계를 고려할 수 있다. 셋째, 체류자격 상호간 및 체류·영주간 연계성을 강화해야 한다. 이를 위해서 체류 중 다양하게 발생할 수 있는 진로의 변화에 따라 자격 상호간 변경이 용이하도록 확대 시행하고, 그 변경과정에서 의도하지 않았거나 외부적인 요인으로 요건의 흠결이 발생할 경우 곧바로 불법체류자로 전락하지 않도록 임시비자 또는 연계비자를 신설할 필요가 있다. 또한 숙련기능인력제(E-7-4)는 외국인들의 출국 부담을 완화하고 정주로 유인하는 연계성 강화방안으로서, 향후 대상인원의 확대 및 소득요건 등의 현실적 완화를 검토해볼 수 있다. 넷째, 정주 지향의 지역 기반 체류자격제도를 강화해야 한다. 이를 위해서 인구감소지역에 대한 외국인 정주를 유도할 수 있도록 가족동반을 확대·완화하여 시행하면서, 외국인 본인과 체류기간 연동, 취업활동의 허용, 사회서비스의 제공을 고려해야 한다. 또한 2021년부터 시범 시행되고 있는 지역특화형 비자를 확대시행하는 한편, 일정 기간의 의무거주 및 성실근무 시 영주자격 취득과 연계되는 가산점을 부여하는 호주의 특정지역특화비자에 의해 보완할 필요가 있다.

3. 외국인의 정주와 사회통합을 위한 정책

외국인의 사회통합을 위해서는 첫째 외국인·이민과 관련한 지원은 다문화가족 지원과는 현재 구분되어 있어 외국인, 이민, 다문화가족과 관련한 업무에 공백이나 취약점이 없는지 총체적이고 체계적인 점검이 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 외국인 지원·다문화 지원 업무와 관련하여 공백이나 사각지대 또는 취약점에 대해 상호 의견을 나누고 상호협력이 필요한 부분에 대한 정보공유와 체계와 법에 대한 재정비가 필요하다. 셋째, 한국의 다문화 정책과 외국인·이민정책에서 세계시민 교육은 매우 중요하다. 한국의 다문화 정책의 이면에는 민족주의, 국가주의, 문화다원주의, 문화동화주의, 세계시민주의 등 다양한 이데올로기 또는 이념이 복합적으로 내재되어 있거나 혼재되어 있고, 외국인 노동자와 결혼이민자, 유학생 등 많은 외국인이 한국에서 삶을 함께 하고 교류하며 소통하고 있는 상황에서 국내적인 사회통합 이외에도 세계시민으로서의 연대와 연결을 위해 인식을 확대하고 노력해야 할 부분을 함께 살피고 논의할 필요가 있다. 이를 위해 상호 언어교육과 교류를 지속적으로 함께 실행해 가야 할 것이며, 언어교육은 이질적인 외국의 문화와 교육 수준과 학습 속도 등을 고려하여 프로그램을 단계별로 구성할 필요가 있다. 마지막으로 이민정책과 이민자 통합과 관련한 정기적이고 지속적인 모니터링이 필요하다.

4. 미등록/불법체류 외국인에 관한 정책 제언

한국사회에서 현재 41만 여명에 이르는 외국인 미등록/불법체류 외국인이 거주하고 있으며 이들은 농촌, 어촌, 공장, 조선소, 건설업 분야, 가사 노동, 서비스업 등 다양한 분야에서 사실상 많은 노동을 제공하고 생활을 영위하고 있는 상황이라고 할 수 있으며 학생의 경우도 사실상 노동을 목적으로 유학을 오는 경우도 적지 않다고 할 수 있다. 외국인 노동자가 없으면 해당 산업분야나 관련 분야의 업무는 사실상 진행되지 않을 정도로 외국인 노동자에 대한 한국 사회의 요구나 필요도는 높다.

이처럼 한국 사회에서 없어서는 안 되는 중요한 역할과 노동을 제공하고 있는 외국인 노동자에 대해서 한국 사회와 국가는 이들을 한국 사회의 일정한 구성원으로 맞이하고 받아들일 수 있는 준비를 갖추고 일정한 노력을 기울일 필요가 있다.

이에 미등록/불법체류 외국인에 대한 구제조치 또는 합법화 조치가 요청되는데 이는 지역별 농촌, 어촌, 공장, 조선소, 서비스업, 건설업, 가사노동 등 산업별, 분야별 다양한 현장의 목소리를 듣고 구체적인 방안을 지역별 상황에 맞게 만들어 갈 필요가 있다. 일부 지방자치단체는 지방의회와 더불어 자신의 지역과 상황에 맞는 방안을 논의하고 검토하기도 하지만 아직도 대부분의 지방자치단체와 지방의회는 외국인(미등록/불법체류)과 관련한 구체적인 지방정책을 검토하지 못하고 있는 상황이기도 하다.

현재 미등록/불법체류 관련 정책이 법무부를 중심으로 이루어지는 상황으로 이와 관련해서 지방자치단체와 지방의회의 역할 분담이 필요하다고 할 수 있다. 중앙정부, 국가기관 차원에서 행정안전부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등 관련 부처와의 일정한 협력 거버넌스가 체계적으로 구사될 필요가 있으며 이민부 또는 이민청의 설립과도 연계되는 사안으로 현재 법무부의 역할과 임무를 어떻게 다시금 논의하고 만들어 가는가는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

미등록/불법체류 외국인에 대해서는 각 산업별, 분야별, 직업별 구체적인 현장의 의견을 수렴하여 미등록/불법체류 구제조치나 합법화 조치가 필요할 수 있다. 이는 기간이나 시기를 정하고 수요 등을 적절히 파악하여 진행하는 구제 또는 합법화 방법도 있지만 각 지역별, 산업별, 분야별, 직업별 현장의 상황에 맞추어 관련 비자를 유연하게 기간별, 특성별 갱신이나 연장 또는 전환이 가능하도록 하는 방안이 있을 수 있다.

광역시/지방과 지역의 경우 광역/지방자치단체와 광역/지방의회가 해당 지역의 미등록/불법체류 외국인에 대해 적절한 파악을 자체적으로 시행할 필요가 있는데 물론 미등록/불법체류 외국인에 대한 정확한 파악이 사실상 곤란한 점이 있기는 하지만-광역시/지방자치단체와 광역/지방의회의 파악은 단속이나 추방을 위한 목적이 아니라 미등록/불법체류 외국인의 인권침해나 보건방역 및 생활안전, 미등록/불법체류 외국인이 출산한 아동들에 대한 일정한 지원이나 필요한 조치를 취하는 것과 관련이 있다고 할 수 있다.

미등록/불법체류 외국인에 대한 광역/지방자치단체의 역할이나 임무와 관련하여서도 광역/지방의회 차원 그리고 국가적 차원에서 법적인 근거의 마련과 함께 관련 업무 조직이나 체계의 정비도 요청된다. 현재 법무부의 경우 미등록/불법체류 외국인에 대한 업무는 단속과 추방을 위주로 진행되기에 미등록/불법체류 외국인에 대한 지원이

나 보건 방역, 생활안전 등과 관련한 업무를 지원하기에는 어려운 점이 있다고 할 수 있다.

따라서 중앙정부 차원의 상호협력 거버넌스의 구축은 광역/지방 차원의 상호협력 거버넌스의 재구축이나 재편성과도 함께 연계되어 있으며, 중앙정부와 지방정부의 역할조정 및 분담과 함께 원활한 협력체계 구축이 필수적이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 중앙차원의 이민부 또는 이민청의 성격이나 지위에 대해 일정 부분 독립적인 자리매김과 함께 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 법무부, 외교부 등과 어떠한 역할 분담과 함께 어느 정도의 정보를 공유하며 임무를 수행해 나갈지에 대해 지속적인 논의가 요청되는 것이다.

동아시아 지역의 인적·물적 교류와 상호협력의 필요성은 더욱 증대하고 있고 한국은 아시아 지역 국가로부터 여러 가지 사유와 이유로 많은 외국인들이 유입되고 있다.

한국은 분단국가인 어려운 점과 삼면이 바다로 둘러싸여 있어 다른 많은 국가와의 직접적인 접촉의 기회가 적었다는 점에서 외국인에 대한 불편한 생각을 가질 가능성이 있다는 점은 부인하기 어렵다.

한국의 농촌, 어촌, 공장, 조선소, 건설업, 숙박업, 서비스업, 가사노동 등 저 숙련 외국인 노동자에 대한 부족 현상과 외국인 노동자의 필요성이 지속적으로 논의되고 요청되기도 하는데 이는 한국의 로봇기술의 발달과 같은 첨단 기술의 발전이 저 숙련 외국인의 노동력을 대체할 수 있는지 여부를 적절히 살펴야 하며 고 숙련 또는 높은 기술의 외국인의 전략적 수용 검토도 지속적으로 이어져야 할 것으로 보이는데, 현실적으로 저 숙련 노동자의 부족현상은 산업구조나 노동구조가 변화하지 않는 이상 적어도 당분간은 계속될 것으로 보인다.

또한 한국 역시 유럽이 겪고 있는 고령화나 낮은 경제 성장률⁶⁹⁵⁾과 마찬가지로 저출산, 고령화 낮은 경제성장률에 직면하고 있는 상황에서 한국은 외국인을 한국인과 동일하게 맞아주고 언어와 문화 및 경제와 정치를 일정부분 함께 할 수 있는 가능한 또는 일정한 포용적 공동체를 형성할 수 있는 방안에 대해 끊임없는 검토와 보완이 필요한 것이다.

695) Gregor Noll, *Vicious Circular, Will Ageing Lock the European Union into Immigration Exclusion*, Cambridge University Press, 2022, p.96

한국의 빠른 산업구조와 경제구조의 변화에 따른 분야별 산업별 외국인 노동에 대한 요청과 필요성에 대해 정확한 진단과 검토가 지속적으로 이어질 필요가 있다. 이와 관련하여 외국인·이민 정책의 수립과 함께 다양한 문화와 언어교류를 포함하여 인권보장을 지켜나간다면 한국 발전의 중요한 전환점이 될 수 있을 뿐만 아니라 동아시아 지역의 선도 국가이자 모범 국가로서 21세기 중심적 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

5. 국민의 인식 개선

실태조사 결과에 따르면, 외국인을 고용하는 사업주는 오히려 외국인이 한국인보다 더 많은 혜택을 받고 있으며, 일반 시민들의 경우 외국인이 세금을 내지 않고 외국인에 대한 각종 지원을 받고 있다는 오해를 하고 있는 경우가 있다. 지역 주민들과 융화되어 일생생활을 공유하고 이민정책의 추진을 원활히 하기 위해서는 서로 상대방의 문화와 사회적 배경에 대한 올바른 이해와 인식개선이 필요하다.

[국내문헌]

- 강동관, “외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구”, 이민정책연구원 (2018).
- 곽재석, “체류자격 개편방안 연구”, 이주·동포정책연구소 (2011).
- 권민숙·김정옥, “다문화 가족 여성 결혼이민자의 한국정착의지 결정요인에 관한 탐색적 연구”, 한국자치행정학보 제31권 제3호 (2017).
- 권오철·금창호, “외국인주민 관계 법령 등 개정에 관한 기초연구”, 한국지방행정연구원 (2020).
- 권채리, “이민법제의 쟁점에 대한 입법론적 검토”, 입법과 정책 제13권 제1호, 국회입법조사처 (2021).
- 권채리·최서리·유민이, “체류외국인 250만 명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구”, 한국법제연구원·이민정책연구원 (2021).
- 김경희, “일본 다문화공생 정책의 평가와 과제 - 공생은 어떻게 가능한가” 일본어문학 제90집 (2021).
- 김기선, “독일의 이민정책 - 이민정책에 있어 연방이민·난민청의 역할”, 한국노동연구원 (2012).
- 김기선, “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 노동법논총 제37집, 한국비교노동법학회 (2016).
- 김대순, “유럽 난민 사태에 관한 헝가리 오르반 행정부의 반대 입장 동기 분석 연구”, EU연구 제48호 (2018), 256.
- 김도형·박진아·황인석, “여성결혼이민자의 정착의지에 미치는 영향요인에 관한 연구”, 한국공공관리학보 제30권 제4호 (2016).
- 김도혜·최희정, “지방대학 대학원 외국인 유학생의 졸업 후 진로결과와 주요 요인에 대한 탐색적 연구”, 대구대학교 다문화사회정책연구소 (2021).
- 김미혜, “해방인민으로 살게 하라 - ‘정주자’ 자격으로 사는 재일조선인을 위하여”,

문학/사상 4월호 (2021).

김숙령, 이선희, “다문화사회 정착을 위한 이민복지정책에 관한 연구”, 법학연구 제40집, 전북대학교 법학연구소 (2013).

김시흥, “2022 이탈리아 총선과 멜로니 정부의 과제”, 유럽연구 제41권 제1호 (2023).

김시흥, “이탈리아의 이민과 다문화주의”, 국제지역연구, 제9권 제1호, 한국외국어대학교 국제지역연구센터 (2005).

김용찬, “이탈리아의 외국인 정책”, 민족연구 제6호, 한국민족연구원 (2001).

김원숙, “우리나라 이민정책의 역사적 전개에 관한 고찰”, IOM이민정책연구원 (2012).

김유휘, “영국, 독일, 스웨덴, 일본의 이주민에 대한 사회서비스 보장 분석”, 국제사회보장리뷰 여름호 제25권, 한국보건사회연구원 (2023).

김유휘·이정은·신영규·임덕영·김경환·이지은, “이주민의 사회서비스 보장에 대한 연구 - 해외 주요국 사례분석을 중심으로”, 한국보건사회연구원 연구보고서 2022-31, (2022).

김이천, “성인 이민자 어학강좌체계 비교연구, -독일, 스웨덴, 덴마크, 한국을 중심으로”, 독어교육 제77집 (2020), 33.

김종범, “이탈리아 사회통합정책과 극우정당”, 다문화사회연구 제8권 제1호, (2015).

김현주, “프랑스의 이민자 통합을 위한 정책의 변화와 흐름”, 한국프랑스학논집 제119집, 한국프랑스학회 (2022. 8.).

김환학, “이민법체계의 형성과 문제점”, 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회 (2016).

김환학, “이민행정법의 구축을 위한 시론”, 행정법연구 제32호, 행정법이론실무학회 (2012).

남금정·김경제, “한국이민처의 설립 방안”, 다문화컨텐츠연구 제36집 (2021), 129.

남춘호·문장순, “결혼 이민남성의 국적·영주권 취득 의향: 출신국GDP 비교를 통하여”, 사회적 경제와 정책연구 제8권 제3호, 충북대학교 국제개발연구소 (2018).

노호창, “체류자격의 규정방식에 관한 검토”, 행정법연구 제54호, 행정법이론실무학회 (2018. 8.).

라휘문, “이민통합기금의 설치요건과 방향”, 다문화와 평화, 제15권 제2호 다문화평화연구소 (2021.8.).

- 문병기 외, “이민자 사회통합 지원전달체계 분석 및 효과적 통합방안 연구”, 법무부
용역보고서 (2013).
- 박광동, “다문화 사회와 법적 시사점”, 법학연구 제50집, 전북대학교 법학연구소,
(2016).
- 박명희, “일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로”
동북아연구, 35권 1호 (2020).
- 박민지·이춘원, “이주민의 법적지위와 관련하여 재한외국인처우기본법의 한계와 개
선방안에 대한 고찰”, 法學論叢第32卷 第1號 (2019).
- 박인현, “난민법 현황과 난민법 현실”, 한국법과인권교육학회 학술대회(제주대학교
인권심포지엄) 자료집 (2019. 12.).
- 박지선, “아베정부 하 당정 관계의 권력 집중화: 자민당 총재직속기관의 활동을 중심
으로”, 일본 비평 통권 25호 (2021).
- 박지영, “대중의 위협인식이 트럼프정부의 반(反)이민정책 지지에 미친 영향”, 한국정
치학회 제52집 제5호 (2018).
- 법무부 보도자료, “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)”,
(2023.09.25.).
- 법무부, “제3차 외국인정책 기본계획”, 2018~2022, (2018.02).
- 법무부, “출입국·외국인 정책통계 연보”, 법무부출입국·외국인정책본부(2013~2023).
- 법무부, “출입국외국인정책 통계월보” 4월호, 법무부 출입국·외국인정책본부 (2023).
- 법무부, “「제4차외국인정책기본계획」수립방향”, 법무부 (2022.12).
- 서봉수 대표이사, 수요기업 인터뷰, “제조로봇 활용 표준공정모델 실증 사례집”, 산업
통상자원부, 한국로봇산업진흥원, 43면
- 석주희, “일본의 축소사회 위기와 이민정책-외국인 노동자와 다문화공생을 중심으
로”, 민족연구 78호 (2021).
- 설동훈, “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비”, 문화와 정치 제4권 제3호
(2017), 93.
- 설동훈, 2018. “2018년 일본의 외국인노동자 제도 개혁: 분석과 평가” 의정연구 제24
권 제3호(통권 55호)
- 송해련, “외국인 유학생의 진로 및 장기체류의사 결정요인 분석”, 다문화교육연구,
다문화교육학회, (2022).

- 신선미, “이민자(다문화가족) 통합에 관한 외국의 입법동향”, 법학연구 제46권, 전북 대학교 부설법학연구소 (2015).
- 안영진, “외국인 유학생의 이주과정과 배경에 관한 연구”, 한국경제지리학회지 제12 권 제4호 (2009).
- 오정은, “유럽의 반 이민정서와 극우정당 지지율 관계 분석”, HomoMigrans 제13호 (2015).
- 옥일남, “다문화시대 평생교육 관점에서의 세계·민주시험교육 과제 및 실천 방향”, 대통령직속 국가교육회의 (2018), 97쪽.
- 온대원, “영국의 이민정책과 사회통합”, EU 연구 제26호 (2009).
- 우기봉, “이민행정법제에 관한 국제적 비교연구”, 박사학위청구논문, 동아대학교 (2011).
- 월원, “일본 다문화 공생정책의 분석 연구”, 인문사회21 제13권 1호 (2022).
- 유민이 외 2인, “이주민 유입 증가에 대응하기 위한 합리적 행정조직 구조 및 설계 방안” [연구보고서], 이민정책연구원 (2020.12.).
- 유민이 외 5인, “안전, 통합, 동반성장을 위한 출입국기관 설치기준 연구”, 법무부 용역보고서, 이민정책 연구원 (2021.11.).
- 유민이·이정우·최효원, “국경관리체계의 유형과 패러다임의 변화: 해외사례를 중심으로”, [정책보고서], 이민정책연구원 (2020.03.).
- 유혁수, “일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로” 일본 비평 통권 제29호 (2023).
- 윤석민, “이탈리아 이민법 변화요인 연구-보편적 우경화 특성추구”, 「SKK 지속가능한 역동성」, 2012. 6. 1. 제26회 지역학 학술제 자료집 (2012).
- 윤인진, “전환기의 이민정책과 이민청 설립방안”, 현안과 정책 412호, 지식협동조합좋은나라 (2022).
- 이경일, “제2차 세계대전 이후 이탈리아인들의 해외 이주와 국내 이주”, 서강인문논총 제45권, 서강대학교 인문과학연구소 (2016).
- 이규용 외, 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원 (2015).
- 이규용·김기선·정기선·최서리·최홍엽, “이민정책의 국제비교”, 한국노동연구원 (2015).
- 이병하, “한국과 일본의 외국인 노동자 정책과 외국인 노동자 운동: 이중적 시민사회와 정치적 기회구조.”, 기억과 전망 통권 29호 (2013).

- 이상봉, “외국인주민의 정치참가와 공생의 지역사회 만들기 - 가와사키시의 경험을 중심으로-”, 디아스포라연구 제11권 제1호 (2017).
- 이샘물·이주행렬·고숙련, “이주노동자가 오면 언제나 이득인가”, 이담 (2022).
- 이정향, “일본의 이민법제와 외국인정책의 동향”, 인문사회과학연구 제15권제1호, 부경대학교인문사회과학연구소 (2014).
- 이주경, “수상관저의 관료 통제와 관저주도 정치의 확립” 일본 비평 통권 25호 (2021).
- 이준표, “한국의 외국인 노동인권과 다문화정책 관련 개선방안”, 한국형사·법무정책 연구원 자문회의, 한국외국어 대학교 동남아연구소(2023.07.12.).
- 이혜경, 이민과 이민정책의 개념, 이민정책론, 박영사 (2016).
- 이혜경·조영희, “지방자치단체 이민행정의 수직·수평적 협력거버넌스 연구-전국다문화도시협의회 사례를 중심으로-”, 한국자치행정학보 제36권 제1호, 한국자치행정학회 (2022).
- 이혜진, 오버스테이, 일본의 한국인 미등록노동자에 관한 보고서, 북랩, (2023).
- 임동진, “지방소멸, 이민정책으로 해결할 수 있는가? - 호주 지방정부의 SSRM 이민프로그램을 중심으로”, 한국지방자치학회보 제34권 제1호 (2022).
- 임인규, “재한외국인 처우 기본법안 심사보고서”. 국회 법제사법위원회(2007.04).
- 임정덕, “외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향”, 한국보건사회연구원, (2011).
- 임지영, “프랑스 이민 정책 결정과 정당의 입장 -2023년 프랑스 이민법 개정에 관해-”, EU연구 제66호, 한국외국어대학교 EU연구소 (2023).
- 장익현, “브렉시트 이후의 영국의 이민정책 변화에 대한 전망”, 한국이민정책학회, 2019.
- 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원 (2019).
- 정동재, “사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구”, 한국행정연구원 (2019).
- 정희옥·박명아, “지방자치단체 외국인 관련 자치법규의 비교분석: 외국인 지원조례를 중심으로”, 현대정치연구 제11권제1호 (2018).
- 조대훈, “글로벌·다문화 한국의 ‘시민’과 시민교육”, 교육과학연구, 제17권 제1호, (2015).
- 조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원

(2022).

조영희, “인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구”, 이민정책연구원 (2022).

차옥승, “이주노동자의 실태와 문제점 해결방안 모색-남양주 가구단지를 중심으로”, 답론 20116(2) (2013).

채민석, “브렉시트 이후 영국의 이민정책”, 국제노동브리프 한국노동연구원 (2019.04).

최강화·오병섭, “글로벌 이주의 결정요인에 대한 시스템 사고”, 호모미그란스 제20권, 이주사학회 (2020.05).

최동주, “영국의 이민 관련 제도와 다문화 사회통합을 위한 정책”, 다문화사회연구, 2(1), 숙명여자대학교 아시아여성연구원 (2009).

최민경, “일본 광역지자체의 다문화공생정책에 관한 사례연구- 기후현을 중심으로”, 인문사회과학연구 제19권 제1호 (2018).

최민경, “일본의 일제 정주 외국인 정책에 관한 연구: 등장과 전개 과정을 중심으로.”, 다문화와 평화 (2016).

최민경, “일본 정주외국인 자문기관의 기능과 역할에 대한 비판적 고찰: 하마마쓰시의 사례를 중심으로”, 일본공간 제23호 (2018).

최서리, “유럽연합(EU) 확대시기 영국의 이민정책 변화와 EU 탈퇴(Brexit)”, 이민정책연구원 이슈브리프 (2019.03.).

최영미·이나련, “외국인 및 이주민에 대한 인식에 관한 연구”, 다문화와평화 제10권제 3호 (2016).

최인지·신형진, “국내 외국인 노동자의 영구정착의향 결정요인”, 한국인구학회, 한국 인구학 제42호 (2019).

최진우, “난민위기와 유럽통합”, 문화와 정치 제3권 제1호 (2016).

최효원, “국경관리의 법과 정치: 국가주권, 거버넌탈리티, 인권의 교차점에서”, 박사학위논문, 연세대학교 (2023).

통계청, “이민자 체류실태 및 고용조사 개발” (2016상반기)

하정복·이광원·권경득, “외국인 노동인력 수용정책에 관한 한·일 비교 및 정책적 함의” 국가정책연구 제33권 제2호 (2019).

한국보건사회연구원, “사회통합의 또 다른 시각-이주민이 인식한 한국사회의 수용성”, (2021).

- 한국여성정책연구원, “2021년 국민 다문화수용성 조사”, 여성가족부(2022.2).
- 한국이민정책연구원, “이민자의 국내체류의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증 분석”, (2022.12).
- 한승준, “프랑스의 이민행정체계에 관한 연구”, 한국자치행정학보 제37권 제1호, 한국자치행정학회 (2023).
- 허문구 외, “지방소멸시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로”, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 산업연구원 (2022).
- 허준영 외 7인, “국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안”, 한국행정연구원, 연구보고서 (2017.12.).
- 황기식·석인선, “EU의 이민자 사회통합위기와 통합 정책적 시사점”, 국제지역연구 제19권 제4호 (2016).
- Florence Renucci, “프랑스와 이탈리아의 이민관리 정책”, IOM 이민정책연구원, (2011).
- IOM이민정책연구원, “이주민에 대한 국민수용성 제고 사업추진현황 및 과제”, (2019).
- Lucie Cerna, “영국의 고숙련 이민정책”, 국제노동브리프 한국노동연구원, (2011.03).

[국외문헌]

[일본]

- 上川龍之進. 2022. 「アベノミクス・首相に支配された財務省と日本銀行」 アジア・パシフィック・イニシアティブ編. 『検証・安倍政権・保守とリアリズムの政治』・文春新書
- 具裕珍. 2022. 『保守市民社会と日本政治—日本会議の動員とアドボカシー：1990-2012』・青弓社
- 北脇保之. 2008. 「日本の外国人政策—政策に関する概念の検討及び国・地方自治体政策の検証. 多言語多文化—」 『実践と研究』 1(3).
- 中北浩爾. 2022. 「官邸主導・強力で安定したリーダーシップの条件」・アジア・パシフィック・イニシアティブ編. 『検証・安倍政権・保守とリアリズムの政治』・文春新書
- 高谷幸. 2019. 「序論—移民社会の実現を踏まえて」高谷幸編著『移民政策とは何か—日本

の現実から考える』人文書院

- . 2022. 「まえがき」高谷幸編著『多文化共生の実験室—大阪から考える』青弓社
- 竹中治堅. 2022. 「与党統制・首相支配」の浸透」アジア・パシフィック・イニシアティブ編.
『検証・安倍政権・保守とリアリズムの政治』・文春新書
- 徳田剛・二階堂裕子・魁生由美子編著. 2019. 『地方発外国人住民との地域づくり—多文化
共生の現場から—』晃洋書房
- 辻由希. 2022. 「女性政策 巧みなアジェンダ設定」アジア・パシフィック・イニシアティブ
編. 『検証・安倍政権・保守とリアリズムの政治』・文春新書
- 樋口直人. 2019a. 「労働—人材への投資なき政策の愚」高谷幸編著『移民政策とは何か—日
本の現実から考える』人文書院
- . 2019b. 「多文化共生—政策理念たりうるのか」高谷幸編著『移民政策とは何か
—日本の現実から考える』人文書院
- . 2022. 「反ヘイトと多文化共生—大阪市と川崎市の比較を通じて」高谷幸編著
『多文化共生の実験室—大阪から考える』青弓社
- 伊藤武. イタリアと EU 関係—難民問題をめぐるジレンマ. 日本国際問題研究所・欧州研
究会(平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業)『混迷する欧州と国際秩
序』報告書. 2019. 1.

[독일]

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2020), 『Leitfaden für die
Integrationsarbeit der Bundesressorts』
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021), 『Willkommen in
Deutschland』
- Europäisches Migrationsnetzwerk(2018), 『Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik
in Deutschland』

[이탈리아]

- Caritas italiana. “35 anni di immigrazione in Italia : una politica a metà guado”,
「Antecipazioni del Dossier Statistico Immigrazione 2005」, 2005
- Giuseppe Sciortino, “Planning in the Dark: the Evolution of Italian Immigration

Control,” Grete Brochman & Tomas Hammar ed., *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*(London, Berg, 1999)

ISTAT, *Stranieri residenti e nuovi cittadini: caratteristiche demografiche e distribuzione territoriale*” relativo al 2021 diffuso oggi dall’Istat, 2023.
3. 15.

[미국, 영국]

Frida Ghitis, “Anti-Refugee Backlash Will Benefit Europe’s Far Right Parties”, *World Politics Review*, Vol.24, No.9(2015)

Mudde Cass, “Populist Radical Right Parties in Europe”, Cambridge: Cambridge University Press(2007)

Christina Boswell, “Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization”. *JCMS*. 45(3), 2007.

Ian R.G. Spencer, *British Immigration Policy Since 1939: The Making of Multi-Racial Britain*, London: Routledge, 1997.

Katfa Franko Aas, ‘getting ahead of the game’. *Global Surveillance and Policing*. New York: Routledge, 2005

Peter William Walsh, “The UK’s 2021 points-based immigration system”, *The Migration Observatory*, Centre on Migration, Policy & Society, University of Oxford, 2021.

Rendall Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, London: Oxford University Press, 2000.

GOV.UK, Policy Paper, “Statement of changes in Immigration Rules”, HC 813.

Home Department, “Fairer, Faster and Firmer—a modern approach to immigration and asylum”, July 1998. The Stationery Office.

Home Office, “Immigration system statistics”, year ending March 2023.

Home Office, “Secure Borders, Safe Haven. Integration with Diversity in Modern Britain”, London: The Stationery Office, 2002.

Home Office and Immigration Enforcement, “Immigration Enforcement data”,

25 May 2023.

House of commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee(EFRA),
“Labour shortages in the food and farming sector”, 29 March 2022.

House of commons Library, “No recourse to public funds”, 9 May 2023.

House of commons Library, “The UK’s new point-based immigration system”,
22 September 2022.

House of commons Library, “The UK's points-based system for immigration”
9 July 2018.

House of Lords Economic Affairs Select Committee, “The Economic Impact of
Immigration,”, 2008.

House of Lords European Union Committee(25th Report of Session 2019-21),
“Beyond Brexit: policing, law enforcement and security”, March 2021.

House of Lords Select Committee on the European Union, “A commons Policy
on Illegal Immigration”, November 2002.

UKVI, “Skilled Worker visa: going rates for eligible occupation codes” 7 Aug
2023.

UKVI, “The UK's points-based immigration system: an introduction for employer”
25 Feb. 2022.

European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT
Systems in the Area of Freedom, Security and Justice(eu-LISA), “SIS II”,
2021.

ANTJE ELLERMANN, The Comparative Politics of Immigration, Policy Choices
in Germany, Canada, Switzerland and The United States, Cambridge
University Press, 2021, p.

[기타자료]

YTN, “불법체류자 40만 시대, 왜 이렇게 많이 늘었나?”, 2023년 2월 23일자 기사
(https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202302231443069219, 최종접속일 :
2023.10.18.)

AAO: The Administrative Appeal Office

BBC (2011. 11. 4.), “UK Border Agency attacked for 'dumping' missing cases”.

CBC뉴스, <https://newsdig.tbs.co.jp/articles/cbc/610696?display=1> (접속일 2023.

9.1. 확인).

DHS FY 2022-2024 Annual Performance Report

DHS FY 2022-2024 Annual Performance Report,

EU 홈페이지, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu>(최종방문일 : 2023.8.31.)

Federal Register (<https://www.federalregister.gov/>, 최종접속일 2023.09.25.)

Foreign Policy(2020. 2. 21.), “Boris Johnson’s New Immigration Rules Will Harm Britain’s Economy”.

Gregor Noll, Vicious Circular, Will Ageing Lock the European Union into Immigration Exclusion, Cambridge University Press, 2022,

Immigration and Naturalization Service (INS)

Jmd4you, www.jmd4you.de

mbeon, www.mbeon.de

MIPLEX <https://www.mipex.eu/key-findings> (접속일 2023.9.1. 확인).

National Visa Center(NVC)

PPE(Public Policy Exchange), “The Future of Immigration in the UK”, Webinar 6 June 2023.

United States Citizenship and Immigration Service: USCIS

United States Customs and Border Protection: USCBP

United States Immigration and Customs Enforcement: USICE

USCIS Fiscal Year 2022 Accomplishments

USCIS Fiscal Year 2022 Accomplishments,

USCIS Mission Statement (<https://www.uscis.gov/about-us/mission-and-core-values>, 최종접속일 2023.09.20.)

USCIS Mission Statement, <https://www.uscis.gov/about-us/mission-and-core-values> (접속일 2023.09.20. 확인).

USCIS 지역이민사무소 소개,

www.jmd4you.de

www.mbeon.de

가와사키시 외국인시민 대표자회의 뉴스레터,

가와사키시 외국인시민 대표자회의,

각국의 미대사관, <https://www.usembassy.gov/>(접속일 2023.09.25. 확인).

각료회의 외국 인재의 수용과 공생을 위한 종합적 대응책 배경,

각료회의 종합적대응책 결정 본문 별지,

경제단체연합회, 한국과 대만의 외국인 노동자 정책 및 일본에 대한 시사점,

https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2016/0121_11.html(접속일 2023. 9. 29. 확인).

경제연합단체 Innovating Migration Policies —2030年に向けた外国人政策のあり方—

https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/016_honbun.html (접속일 2023.9.30. 확인).

관계부처 합동, 다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서- '20년도 『다문화이주민+센터』음성군 등 4개소 선정 -, 2020.5.26. 보도자료 참조.

국가통계포털 KOSIS, <https://kosis.kr/search/search.do> (최종접속일: 2023.05.22.)

국토교통성 관광청 외국인관광

권순완, “어느새… 외국인 근로자 100만 명 최저임금 인상 발표 1년 만에 불법체류자 포함 13만 명 급증 3D업종 부족한 일손 메우지만 국내 근로자와 일자리 갈등도”, 조선일보 2018년 8월 22일자 https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/22/2018082200182.html(최종접속일:2023.08.16.)

난민·무국적자 보호국(OFPRA) 홈페이지, <https://www.ofpra.gouv.fr>(최종방문일 : 2023.8.31.)

내각 관방, 외국인과 공생사회 실현을 위해

내각, 외국인재 수용, 공생을 위한 관계각료회의

노무라 증권

니혼케이자이신문, “수상, 이민정책 거부 중의원대표질문” 2018년 10월 29일, <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37062730Z21C18A0000000/> (접속일 2023년 9월 27일 확인).

도쿄도 지역활동/다문화공생

독립행정법인 노동정책연구/연수기구

- 마스다 보고서 재고, https://www.jstage.jst.go.jp/article/chihoujichifukuoka/60/0/60_3/_pdf(접속일, 2023 없음. 본문에)
- 망명사무소, <https://egov.uscis.gov/office-locator/#/asy> (접속일 2023.09.22. 확인).
- 문부과학성 외국인수용, 공생을 위한 교육추진검토팀
- 미국 29개주 추방재판사건 심리,
- 미국 국토안보부 조직도 <https://www.dhs.gov/organizational-chart> (접속일 2023.09.20. 확인).
- 미국 이민법, <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act> (접속일 2023.09.25. 확인).
- 미국 행정항소,
- 미국 행정항소의 관할권,
- 미국무성 2년간 교환방문비자의 강제귀국의무조항에 대한 면제,
- 미국무성 비자게시판,
- 미노동부 노동승인서 절차,
- 미연방의회, <https://www.congress.gov/>(접속일 2023.09.25. 확인).
- 법무부 보도자료, “국가미래를 위한 균형잡힌 외국인정책추진-「제2차외국인정책기본계획」확정”, 2012년 12월 28일자 보도자료(최종검색일: 2023년6월1일).
- 법무부 보도자료, “범 정부 차원의 외국인 인적 정보 통일화를 위한 「출입국관리법」 일부개정 법률안 국무회의 통과”, 2023년 8월 21일자 기사(<https://www.immigration.go.kr/immigration/1502/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGaW1taWdyYXRpb24lMkYyMTQlMkY1NzQ0MzElMkZhcjRjbFZpZXcuZG8lM0ZwYXNzd29yZCUzRCUyNnJnc0JnbmRIU3RyJTNEJTl2YmJzQ2xTZXE1M0QlMjZyZ3NFbmRkZVN0ciUzRCUyNmlzVmllld01pbmUlM0RmYWxzZSUyNnBhZ2UlM0QxJTl2YmJzT3BlbldyZFNlcSUzRCUyNnNyY2hDb2x1bW4lM0QlMjZzcmNoV3JkJTNEJTl2>, 최종접속일 2023.10.6).
- 법무부 출입국 통계 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>(최종접속일: 2023.05.22.)
- 법무부, “42(결혼이민자) 연도별 결혼이민자 체류현황”, <https://www.ata.go.kr/data/15100034/fileData.do> (최종접속일: 2023.08.16.)
- 법무성 출입국재류관리청 신설

법무성 출입국재류관리청 조직

불법잔류자, https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00032.html(접속일 2023.10.23. 확인).

불법체류자 임시거주 등 규율에 관한 법률, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11961.htm (최종방문 2023.8.31.)

브라질 국가이민위원회, <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/>(최종방문 2023.8.31.)

브라질 이민법, <https://www.planalto.gov.br/>(최종방문 2023.8.31.).

비자면제국,

비자의 발급조건 등 FAM(Foreign Affair Manual), <https://fam.state.gov/>(접속일 2023.09.25. 확인).

서류미비자 청소년 드림법안, https://en.wikipedia.org/wiki/DREAM_Act(접속일 2023.09.25. 확인).

서류수속 접수 양식 등에 관한 내용, <https://www.uscis.gov/forms/all-forms> (접속일 2023.09.20. 확인).

서울경제 (2023. 4. 20.) “고급 인재에 두 팔 벌리는 세계 각국…앞다퉂 이민 정책 완화”

세관국경수비국 조직도,

세관국경수비국(CBP), <https://www.cbp.gov/about>(접속일 2023.09.25. 확인).

수상관저 정책회의 홈페이지, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>(접속일, 2023.09.02. 확인).

신청지원소, <https://egov.uscis.gov/office-locator/#/asc> (접속일 2023.09.22. 확인).

여성가족부 공식 블로그, 다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서!, <https://blog.naver.com/mogefkorea/220879325748>. 2023.11.3. 최종 확인.

여성가족부 보도자료, ‘「2021년 국민 다문화수용성 조사」결과발표’, 2022년03월 09일자 기사(최종접속일2023.10.24.)

여행허가 전자체계(ESTA), <https://www.cbp.gov/travel/international-visitor/esta> (접속일 2023.09.25. 확인).

연방법원소송, <https://trac.syr.edu/reports/717/>(접속일 2023.09.29. 확인).

영주권취득에 관한 자세한 내용,

오바마행정부 다카 행정구제조치,

- 외국인 노동자 수용 및 공존에 관한 관련 각료회의 개최,
 외국인재류지원센터, <https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/fresc01.html>(접속일
 외국인집주도시회의 오오이즈미 2022,
 외국인집주도시회의, <https://www.shujutoshi.jp/index.html> (접속일 2023.9.30. 확인).
 외무성, 외국인 수용과 사회통합을 위한 포럼
 외무성, 재류외국인 수용과 사회통합
 위키백과 영문판, <https://en.wikipedia.org/>(최종접속일 2023.9.20.)
 이민검찰청, <https://www.ice.gov/about-ice/opla> (접속일 2023.09.25. 확인).
 이민경찰, <https://www.ice.gov/about-ice> (접속일 2023.09.22. 확인).
 이민국 조직구성
 이민법 연방법령 제8편, <https://www.ecfr.gov/current/title-8>(접속일 2023.09.25. 확인).
 이민법원 추방재판, https://en.wikipedia.org/wiki/Removal_proceedings(접속일 2023.
 09.26. 확인).
 이민법정 출두명령서, [https://www.ice.gov/doclib/detention/checkin/NTA_I_862.](https://www.ice.gov/doclib/detention/checkin/NTA_I_862.pdf)
 pdf(접속일 2023.09.25. 확인).
 이민세관단속국, <https://www.ice.gov/about-ice/homeland-security-investigations>,
 (접속일 2023.09.23. 확인).
 이민수사와 추방, <https://www.ice.gov/about-ice/ero> (접속일 2023.09.23. 확인).
 이민항소위원회(BIA), <https://www.justice.gov/eoir/board-of-immigration-appeals>
 (접속일 2023.09.25. 확인).
 이민행정심판소(EOIR), <https://www.justice.gov/eoir>(접속일 2023.09.21. 확인).
 이주련 시민단체
 이주련, <https://migrants.jp/index.html>(접속일 2023.10.31. 확인).
 이주련의 제도 및 정책에 대한 제안, <https://migrants.jp/advocacy.html> (접속일 2023.
 10.31. 확인).
 이탈리아 내무부 홈페이지 <http://www.interno.gov.it/>
 이탈리아 내무부, 공공안전실 홈페이지 [https://www.interno.gov.it/it/ministero/dip](https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza)
 artimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza
 이탈리아 내무부, 시민의 자유와 시민실 홈페이지
 이탈리아 외무부 홈페이지 <https://vistoperitalia.esteri.it/home/it>

이탈리아 의회 홈페이지 <https://leg16.camera.it/561?appro=881>

이탈리아 정부 홈페이지 <https://www.governo.it/it/il-governo>

일본 니혼케이자이신문 日本、実は世界4位の「移民大国」・採用難で門戸開放, <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO48702850Z10C19A8000000/>(접속일 2023.9.1. 확인).

일본 총무성 통계국, <https://www.stat.go.jp/info/today/pdf/180.pdf>(접속일 2023. 10.31. 확인).

일본 출입국 재류관리 기본계획 개요, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930002143.pdf>(접속일, 2023.09.02. 확인).

일본 출입국 재류관리 기본계획, https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/basic_plan.html(접속일 2023.09.02. 확인).

일본 출입국재류관리청 2023년3월24일 보도발표자료, https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00033.html(접속일 2023.8.30. 확인).

일본경제단체연합회 (경단련)

일본유신회

입헌민주당 외국인정책

자민당 공생 시대를 위한 외국인 수용 기본 방침

재류자격, <https://migrants.jp/index.html>, (접속일 2023.10.23. 확인).

정보공개포털, www.open.go.kr(최종접속일:2023.06.01.).

정부 제출 출입국관리법 일부개정법률안(의안번호 2123939

정성호 의원 대표발의, 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(의안번호 2102394)
제안이유

정성호 의원 대표발의, 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안(의안번호 2102394).

제1심 이민판사를 통합한 조직, <https://www.justice.gov/eoir/about-office>(접속일 2023.09.25. 확인).

제2차 기시다 제2차 개조내각 각료명부,

총무성 지역 국제화 추진/다문화공생 추진

최민지·장윤서 기자, “대구 이슬람 사원 갈등 중심에 경북대? K-문화전쟁의 이면”,
2023-05-06기사, 중앙일보, (2023.9.25.검색)

최석환 기자, “외국인노동자지원센터 예산 삭감에 너도나도 불만”, 2023-09-13기사,

- 경남도민일보, <https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=834680>(2023.9.25.검색)
- 최종접속일 2023.09.25.)
- 추방재판의 절차, https://en.wikipedia.org/wiki/Removal_proceedings(접속일 2023.09.25. 확인).
- 출입국재류관리청 기구, <https://www.moj.go.jp/isa/about/organization/chart.html> (접속일 2023.9.30. 확인).
- 출입국재류관리청 설치, <https://www.moj.go.jp/content/001298983.pdf> (접속일 2023.8.30. 확인).
- 출입국재류관리청 팸플렛(출입국재류관리청 2023).
- 출입국카드(I-94), <https://www.i94.cbp.dhs.gov/I94>(접속일 2023.09.25. 확인).
- 치바현 외국인정책 관련 지정도시시장회
- 특정활동 재류자격, <https://www.moj.go.jp/isa/applications/status/designatedactivities.html>(접속일 2023.10.23. 확인).
- 프랑스 공공생활 포털 사이트, <https://www.vie-publique.fr/>(최종방문일 : 2023.10.1.)
- 프랑스 내무부 외국인 정책실 홈페이지, <https://www.immigration.interieur.gouv.fr> (최종방문일 : 2023.8.31.)
- 프랑스 법령정보 사이트 Légifrance, <https://www.legifrance.gouv.fr>(최종방문일 : 2023.10.1.)
- 프랑스 법률서비스 포털 사이트 Justifit, <https://www.justifit.fr>(최종방문일 : 2023.8.31.)
- 프랑스 이민·통합청(OFIG) 홈페이지, <https://www.ofii.fr>(최종방문일 : 2023.8.31.)
- 프랑스 일간지 「파리지앵(Parisien)」 2023.3.17.자 기사 참조, <https://www.leparisien.fr>(최종방문일 : 2023.8.31.)
- 하마마쓰시 일본인시민 및 외국인시민 의식실태조사 보고서,
한국 외교부, <https://www.mofa.go.kr/>(최종방문 2023. 8. 31.)
- 행정부의 시행세칙 공표 및 시행 전 관보 게재, <https://www.federalregister.gov/>(접속일 2023.09.25. 확인).
- 행정행위 강제 사법적 구제수단, <https://en.wikipedia.org/wiki/Mandamus> (접속일 2023.09.25.확인).

Abstract



The number of foreigners living in Korea, including immigrants, has exceeded 2 million, and the influx of foreign labor is continuing as the labor force declines due to the ultra-low birthrate and ultra-aging population. The number of unregistered foreigners (illegal aliens) has also increased, reaching more than 417,000. Especially in rural areas and construction sites, it is difficult to operate without labor support from unregistered and illegal aliens, so an overall review of foreign labor is needed. Although there are many points of intersection between foreign policy and immigration policy, they have their distinct areas in some cases. In this study, we will focus on the areas where they intersect, i.e. where immigration policy is relevant to foreigners.

To reconstruct the governance of immigration policy, we used existing domestic and foreign studies on immigration policies, systems, and legal systems, as well as reports from the executive branch, policy research reports from national research institutes, public hearings, and media reports as basic data to identify problems in Korea's immigration policy environment. However, considering that Korea is a laggard in the promotion of immigration policy, we attempted to improve the immigration administration organization system and visa system, and harmonize with social integration policies and legal systems related to immigration policy through various comparative legal reviews such as the United States, the United Kingdom, Germany, and France, which have long-established and implemented immigration policies, to reconstruct the governance of immigration policy. To compensate for the limitations of the literature review, three types of surveys were conducted in parallel: a survey of public perceptions of the current foreigner policy, a survey of foreigners and expert groups (government

departments, local government policy practitioners, and researchers).

Immigration policy refers to policies related to a series of processes such as immigration control, residence management, social integration, and nationality of acquisition. The existing laws related to immigration policy in Korea include the Immigration Control Act, the Refugee Act, the Multicultural Family Support Act, and the Employment of Foreign Workers Act. From a legal and normative point of view, the issue of a unified law for immigration policy comes down to the question of whether it is necessary to enact a basic law and whether it is necessary to establish a new organization such as the (tentative) Immigration Service, which can serve as a control tower. In addition, it is necessary to ensure that the necessary procedures and support for the immigration of foreign workers are adequately provided, and a review is requested centering on several important issues to shift from a policy centered on immigration control of foreigners to a comprehensive policy that encompasses foreign labor and immigration policies, including immigration control of foreigners. First, reorganizing the domestic governance of foreign labor and immigration policy. Currently, immigration policy is centered on the Ministry of Justice. However, to expand and overhaul foreign labor and immigration policies into a comprehensive policy, it is necessary to establish a smooth collaborative governance system that includes the Ministry of Employment and Labor, the Ministry of the Interior and Safety, the Ministry of Health and Welfare, the Ministry of Gender Equality and Family Affairs, and local governments at the macro level, as well as a proper division of roles between the current Ministry of Justice and the Korea Immigration Service. Second, labor sites in Korea have very different characteristics in different sectors, such as agriculture, fisheries, shipbuilding, services, and construction, and appropriate and flexible foreign labor and immigration policies need to be devised for each site. Third, the need and direction of foreign labor and immigration policies reflecting the characteristics of each local government may be different, and a centralized

policy direction at the metropolitan local government level is requested. Of course, labor and immigration policies at the basic local government level need to be coordinated with the central governance system. Fourth, there is a need for a review of unregistered/illegal aliens and a flexible visa policy. Given the large influx of undocumented foreigners in the Korean labor market and their significant role in the Korean labor market, flexible and diverse visa policies may be needed to provide relief to undocumented foreigners or encourage their settlement. Fifth, there is a need for an integrated and comprehensive review of foreign labor and immigration policies and multicultural policies. When the number of foreigners is small, special or distinct policies for foreigners may be needed, and the same can be said for multicultural policies in Korean society. It is necessary to continuously examine and check various problems or blind spots that may occur in foreign labor and immigration policies and multicultural policies, and to consider reorganizing policies and related organizations. Sixth, there is a need for smooth international governance cooperation in foreign labor and immigration policies. Seventh, there is a need to protect the human rights of foreigners and immigration-related foreigners (unregistered/illegal immigrants). The situation of foreigners entering Korea from various countries can be very special and vulnerable. Korea must protect and guarantee human rights when creating and implementing foreign and immigration policies.

The opinions of experts, as well as the general public on the need for a dedicated agency to serve as a control tower for immigration policy, are generally positive, and in light of the urgency of rapidly changing demographics, it is considered ideal to establish the Ministry of Immigration as the lead agency for immigration policy. In addition, it is necessary to establish a decision-making council that can gather the opinions of government departments, regional governments, and basic local governments so that various opinions can be gathered and customized support policies can be implemented for each target region, rather than simply

executing policies decided by the central government. To improve the status of the residence system, it is necessary to set a goal to build an inclusive immigration policy and conduct a holistic and systematic check for gaps and vulnerabilities. In addition, specific measures for undocumented aliens (illegal aliens) and initiatives to legalize them are requested. It is important to improve people's awareness, and it is necessary to understand the culture and social background of the other party to integrate into the local population, share daily life, and facilitate the implementation of immigration policies.

부록 1 | 외국인 정책 관계자 협의 및 전문가 자문 주요 내용

① 조사개요

외국인 정책 관계자를 대상으로 한 심층 인터뷰는 2022년 1월부터 10월까지 총 10개월에 총 19회에 걸쳐 진행되었다. 인터뷰 대상자들은 수도권(경기, 서울), 영남권(부산), 강원권, 충청권(충북), 호남권(전남), 제주 등에 거주하는 민간단체(시민단체, 노동단체, 종교단체 등), 전문가(학회, 연구원), 지방자치단체 공무원(기초, 광역, 자치경찰단), 지방자치단체 산하 공공기관, 어업 및 기업 관계자, 대학 관계자, 외국인 협회 관계자 등 외국인 정책 관계자 31명을 다양하게 구성하였다. 기존의 외국인 정책 거버넌스 연구가 중앙부처를 중심으로 진행되었음을 고려하여 중앙부처 관계자보다는 외국인의 체류와 민원을 직접 상대하는 지방자치단체 공무원을 중심으로 인터뷰를 진행하였으며, 각 지역의 특성에 따라 인터뷰 대상자는 다양하게 구성되었다.

심층 인터뷰 진행하기 위해 연구진은 권역별로 외국인 거주가 집중된 지역을 중심으로 외국인 대상 정보제공, 체류지원, 교육, 상담 등을 담당하면서 정책 기획에 기여하고 있는 외국인지원센터, 광역 및 기초지방자치단체 공무원 등에게 섭외를 요청한 후 해당 지역의 특성을 반영할 수 있는 기업관계자, 외국인 협회, 민간단체(종교단체 등), 공공기관 종사자 등을 추천받았으며 이를 기반으로 대면(face-to-face) 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 수행 이전 대상자들에게 사전 질문지를 e-mail로 발송하여 연구 진행기관과 연구 목적을 소개하였으며, 사전 질문에 응답이 가능한 부분만 요청하였다. 솔직한 응답을 끌어내기 위해 응답자에게 최대한의 익명성을 보장하겠다고 밝혔으며, 일부 인터뷰에서는 허가받지 못해 녹취를 진행하지 못하였다. 지역 내 외국인 정책 관계자를 대상으로 외국인 정책 선진화를 위한 거버넌스에 관한 질문은 아래와 같다.

442 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

- 현재 시행 중인 외국인 정책의 잘된 것/미흡한 것 평가
- 외국인 정책 관련 행정부처 간 상호협력 평가
- 이민·이주 관리전담조직 컨트롤타워(이민청)의 필요성과 역할
- 지역특화형 비자 시범사업 등 지방자치단체 중심의 외국인 정책의 필요성과 역할
- 외국인 정책 거버넌스에서 민간단체의 역할
- 불법체류(미등록) 외국인에 대한 의견
- 이주민과 국내 주민 간의 문화·사회적인 갈등과 외국인 지원프로그램에 대한 의견
- 외국인 체류관리 시스템에 대한 의견
- 기타 중앙부처(법무부, 행안부, 고용부 등)에게 요구사항 및 외국인 정책 개선사항

▶▶▶ [표 부록 1-1] 인터뷰 대상 외국인 정책 관계자

회의	일시	지역	참석자	비고
1	2023.01.19.	부산	민간단체 관계자 A	
2	2023.02.15	서울	외국인 정책전문가 B	
3	2023.03.27.	서울	외국인 정책전문가 C	
4	2023.04.11.	경기	민간단체 관계자 D	
5	2023.04.11.	경기	지자체 공무원 E	
6	2023.04.27.	충북	지방자치단체 공무원 F	
			지방자치단체 공무원 G	
7	2023.04.27.	충북	민간단체 관계자 H	
			외국인 협회관계자 I	
8	2023.04.27.	충북	민간단체 관계자 J	
9	2023.05.08.	전남	기업관계자 K	
			기업관계자 L	
10	2023.05.08.	전남	지방자치단체 공무원 N	
			지방자치단체 공무원 M	
			지방자치단체 공무원 O	
11	2023.05.08.	전남	지방자치단체 공무원 P	
			지방자치단체 공무원 Q	
			지방자치단체 공무원 R	
12	2023.06.21.	제주	민간단체 관계자 S	
13	2023.06.22.	제주	민간단체 관계자 T	
14	2023.06.22.	제주	제주자치경찰단 U	
			제주자치경찰단 V	
15	2023.08.17.	강원	지방자치단체 공무원 W	
			어업관계자 X	
16	2023.08.17.	강원	시민단체 Y	
17	2023.08.18.	강원	대학관계자 Z	
18	2023.10.12.	부산	공공기관 종사자 AA	
			공공기관 종사자 AB	
19	2023.10.12.	부산	지방자치단체 공무원 AC	
			지방자치단체 공무원 AD	
			지방자치단체 공무원 AE	

② 외국인 정책 관계자 심층 인터뷰 결과_주요 이슈 사항 정리

외국인 정책 연구를 수행하기에 앞서, 3월의 착수보고 이전에는 세부적인 연구 방향과 이슈를 도출하기 위하여 연구 관련 제안회의를 진행하였으며 그 결과, 이주민 전담 정부기구의 형태와 이민법 제정, 통합적 외국인정책 전달체계 구축, 외국인 인권강화, 이주배경 아동지원, 다언어환경 조성과 다양성 증진 인프라 구축, 이주민의 건강권과 근로권리 보장, 외국인 권리, 이민자에 대한 개념 재정립, 유연한 국경관리(비자체계), 각 부처 간의 연계방안 등이 제안되었다.

» [표 부록 1-2] 연구 관련 세부 주제 제안과 이슈

구 분	주요 이슈 사항 정리
2023.01.18.~19. (부산지역 시민단체)	○ 연구관련 제안 - 이주민 전담 정부기구 설치와 이민법 제정 • 국회/대통령 직속 이민정책위원회 설치 • 국무총리 직속의 이민처 설치 - 통합적 이주정책 전달체계 구축 • 이주민 종합정보시스템 구축 • 이주민 종합지원센터 설치 - 정주화하는 이주민을 위한 생애주기형 정책수립 - 이주여성의 기본권 보장과 전인격적 인권보호 • 안정적인 체류권 보장 • 가족중심에서 개인중심지원으로의 전환 - 아동 이익 최우선의 이주배경아동 지원 - 이주노동자의 동등한 노동권과 인권보장 • 고용허가제 폐지와 노동비자유주제 도입 - 다언어환경 조성과 다양성 증진 인프라 구축 • 이주민통번역시스템 구축 • 문화다양성센터 설치 - 이주민의 건강권과 안전하게 일할 권리 보장 • 건강보험 이주민 차별 철폐 • 산업안전예방 강화 - 차별금지법 제정과 차별금지 교육 강화
2023.02.15. (이민법학회)	○ 외국인 정책 선진화 과제 연구방향 - 연구계획서 상 (1) 국내외 이민정책 환경 분석, (2) 출입국관리 체계의 현황과 문제점, (3) 체류 및 이주 외국인의 다양화 현황과 정책 쟁점, (4) 외국인·이주민 사회통합프로그램 현황과 효과 분석 등으로 구성되어 있는데, 기존 선행연구를 종합·정리하는 수준에 머물 수 있음 - 특히 종전 이민정책연구원의 연구성과물과의 연구 차별화를 위해서는 본 연구과제가 보다 전문성을 가져야 하거나 외국인 정책 관련 세부적인 주제를 선정해 특화할 필요가 있음 - 예를 들어, 최근 외교통상부 산하에 '재외동포청'을 설치하는 안이 여야 합의로 통과될 예정이지만, 이민청 설립에 대해서는 논의가 필요하므로 이민청 설립과 관련하여 논란이 되는 주요 쟁점에 대해 다루는 것을 제안함

444 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구 분	주요 이슈 사항 정리
	○ 연구 범위 - 법무부에서 추진하는 이민청의 설립에 관해 법무부 출입국관리본부의 조직 확대가 아닌 외국인 및 이주민의 정주와 사회통합 관점에서 접근해야 함 - 중앙집중형이 아닌 지방자치단체별로 차별화된 외국인정책을 추진할 수 있는 방안도 연구 내용에 포함할 것을 제안함 ○ 이민정책의 분류 방식 - 외국인 관련 개별 법제를 중심으로 ① 출입국 정책 - 법무부의 「출입국관리법」, 「국적법」, 「재외동포의출입국과 법적지위에 관한 법률」, ② 외국인의 처우 및 인권 정책 - 법무부의 「재한외국인처우기본법」, 「난민법」 ③ 외국인의 노동 정책 - 고용노동부의 「외국인근로자의고용 등에 관한 법률」, ④ 사회통합 정책 여성가족부의 「다문화가족지원법」 ⑤ 재외동포 정책 - 법무부의 「국적법」, 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 등으로 분류하는 것이 적절하다고 함 ○ 기타 - 현재 ‘외국인정책’이라는 용어는 내국인과 외국인의 선을 긋는 차별적인 의미로 받아들여질 수 있는 것이라 ‘이민정책’이라는 용어가 적절하다는 지적이 있음 - 추가로 이민법학회와 공동학술대회(공동세미나) 개최 등을 통한 이민정책 관련 쟁점 발굴 및 문제 해결방안 도출의 기회를 마련
2023.03.27. (한국노동연구원)	○ 현재 외국인 노동정책의 부처별 기능에 대한 점검 필요 - 각 부처별 외국인정책에 대한 장점과 주된 기능을 파악하는 것이 급선무임 - 각 부처별 외국인정책의 영역 정리하여 국민의 입장에서 접근하는 것이 필요 - 예를 들어 청년정책의 경우에 주거정책은 국토교통부, 복지정책은 보건복지부, 교육정책은 교육부 등에서 담당하듯이 대상별 내국인과 동일한 입장에서 관련 정책을 바라보는 것이 우선 ○ 현재 국무총리실 산하 외국인정책위원회의 역할 - 이민청은 법무부가 주관기관으로 컨트롤타워의 역할을 하려면 예산기획과 집행 능력을 갖춘 기관으로서의 기능이 필요함 - 현재 국무총리실 산하 외국인정책위원회는 의결기구 불과하여 예산기획과 집행 능력이 없어 컨트롤타워로서의 역할을 할 수 있을지 의문임 - 범부처로서 위원회가 컨트롤타워로서의 역할을 수행하기 위해서는 상설기구화가 되어야 하며 자칫 저출산고령화위원회와 같이 예산과 시간만 낭비하고 성과 없이 위원회가 운영될 가능성이 큼 - 이민청이 현재 국무총리실의 외국인정책의 컨트롤 타워로서의 기능의 일부를 가져가는 것에 대한 부처 간 갈등 우려 ○ 범부처 컨트롤 타워의 필요성 - 이민정책에 대한 컨트롤 타워로서의 역할을 하는 범부처 차원의 기관이 필요하지만 명칭 여하에도 불구하고 부처 간 고유 기능이 있어 업무 협업은 가능할 수 있으나 한 기관을 중심으로 통합적인 체계 구축은 사실상 어렵다고 판단됨 - 특히 법무부 산하 이민청은 종전 출입국 관리 등 국경관리에 치중하여 향후 관여할 수 있는 업무 영역은 매우 제한적일 것으로 보임 - 예를 들어 외국인력에 대한 부분은 노동시장과 산업구조 전반에 대한 이해가 있어야 함에도 불구하고 노동시장에 관한 고용노동부나 산업구조에 관한 산업통상자원부에서 고유의 기능을 수행해온 만큼 이에 대한 이해부족은 국내 인력뿐만 아니라 노동시장 전반에 걸친 경직화를 초래할 우려가 있음 - 따라서 이민청(부)의 설립만으로 외국인정책이나 이민정책이 해결될 것으로 보기 어려움. 그러므로 대상별(예, 저숙련노동자, 우수인력, 그들의 가족-부모, 자녀 등), 정책수단별(비자정책, 사회보장, 주거정책, 일자리 정책 등) 매트릭스화하는 작업이 필요. 이를 통해 사각지대를 발굴 및 취약계층 최소화를 위한 계층별 맞춤형

구 분	주요 이슈 사항 정리
	프로그램이나 정책제언이 필요함 ○ 거버넌스 재구축을 위한 과제 - 중앙부처(고용노동부, 산업통상부, 기획재정부, 행정안전부 등)와 지방자치단체와의 역할 제고(중앙부처는 예산 기획의 단위의 거버넌스 구축을 목표로 하고 지방자치단체는 특성화된 정책거버넌스 구축을 해야 함) - 이민자에 대한 개념 정립이 필요: 외국인인구(90일 이상 체류 외국인, 상주 외국인, 단기국적취득 외국인 제외), 해외출생인구(해외출생외국인), 이주배경이주민(화교 등) 개념 정립이 우선되어야 대상별로 맞춤형 정책을 수립하여 체계적으로 시행할 수 있음 - 현재 출입국 정책, 비자정책에 따라 이민정책 등이 뒤따라가고 있는 형세지만 국경 관리 정책이 경직성을 띄고 있어 정책의 유연성이 필요. 대상별로 맞춤형 이민정책에 따라 국경관리 정책을 펼치는 유연한 접근법이 효과적임 - 각 부처 간 정책 연계성이 부족하고 예산과 업무가 서로 분리되어 있어 부처 간 협력이 안 되고 있는 실정임 - 따라서 정책 거버넌스에 대한 개념 정립 및 부처 간 정책의 연계를 위한 연결고리를 서로 만들어야 함

이러한 연구제안을 거쳐 심층질문지를 마련한 뒤 4월부터 각 지역권을 순회하며 연구회의를 진행했으며, 기존에 설문지에 마련된 통합적 이민정책체계(컨트론타워)에 대한 의견 외에도 외국인에 대한 정의와 정책 대상과 관계된 규정 부재, 지방자치단체 간 협력체계 부재, 지방자치단체 공무원의 전문성과 연속성 부재, 지역특화형 비자(지방소멸 대안으로서 외국인)의 한계, 미등록외국인 관련 문제, 외국인과 내국인의 사회통합교육(다문화교육 및 세계시민교육)의 강화, 재정지원 부족, 지역 내 외국인 유입에 대한 반대, 외국인 임금체계 개편과 근로계약 문제, 난민심사체계 개선, 유학생의 취업 제한 완화 등이 추가로 제안되었다. 각 회의별 나타난 주요 이슈 사항을 표로 정리하면 아래와 같다.

» [표 부록 1-3] 회의별 주요 이슈 사항

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
2023.04.11. (경기지역 시민단체)	○ 법체계 미흡 - “외국인” 정책의 대상 정립 미흡 - 대상이 구체화·세분화 되어 있지 않아 외국인에게 제공해야 할 행정서비스 제공 미흡 - 외국인의 주민성 인정 필요 ○ 행정조직체계 미흡 - 각 부처(여성가족부, 고용노동부, 법무부 등)별 정책사업 추진에 따라 지방자치단체 내 부서별 협력체계 부재	

446 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	주요 이슈 사항 정리	비고
	- 지방자치단체 간 협력체계 부재 • 법적 근거의 부족에 따른 지자체 자체 예산으로 정책추진 → 일회성·시혜성 사업추진 • 중앙정부 차원의 정보와 통계 공유 미흡 • 기초지자체 단위의 연계의 실효성 미흡 • 재정 부족 → 외국인관련기금 법률안 국회계류 • 전문 담당 인력 부족 ○ 통합적 관리체계의 필요성 - 이민정보다는 정책조정기구가 필요 - 법률 간 충돌 시의 조정 권한 필요 → 대통령 산하의 위원회가 적절 ○ 지방자치단체의 역할 - 지방자치단체 위주의 외국인 정책 방향은 적절하지만, 지방소멸 대책으로는 부적절 - 외국인 유학생을 중심으로 외국인도 인구소멸지역 거주 의사가 없으며, 인구소멸지역 위주로 지역특화비자를 발급하는 방안에 대해 반대 ○ 법무부의 태도 변화 필요 - 불법체류자를 범죄자라 여기는 법무부의 태도 변화 필요 - 이민청의 지청 설치에 대해 반대 - 실무자 간 더 많은 소통 공간과 체계 필요	 
2023.04.11. (경기지역 기초지자체 공무원)	○ 지방자치단체의 역할 - 지방자치단체에 의한 외국인 등록제도 필요 - 지역 내 외국인 인력에 대한 수요가 많지만, 실질적인 역할과 데이터가 없어 중개가 어려움 - 지방 교부세나 재정지원 시 내국인뿐만 아니라 외국인 수도 포함 필요 ○ 미등록외국인(불법체류자) 관리 - 현황 파악이 어려움 - 현재는 건설 현장 일용직 공무원이 다수이며 사업체 등에 게는 많지 않은 것으로 파악함 - 특히, 아동이 있는 미등록외국인 같은 경우에는 보호시설 입소도 어려운 등 관리방안이 없음 ○ 사회통합방안 - 한국어 교육, 법률 상담 등을 할 수 있는 기초지방자치단체 내 인프라 구축 필요 - 초등학교 내 다문화 교육 프로그램 필요 ○ 행정조직과 비자체계 - 체류 특혜를 준다고 해서 외국인이 인구소멸 지역으로 이주하지 않으며 교육기관이나 번역지원 등의 인프라 구축 필요 - 이민청 설립과 함께 지방자치단체 내 전담조직이 만들어져 외국인 아이들을 받아낼 수 있는 공교육 인프라 구축 필요 - 최근 가족초청제도가 활성화 됨에 따라 외국인 근로자의 가족까지 포괄할 수 있는 행정인프라 구축이 필요	

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
2023.04.27. (충북지역 기초지자체 공무원)	○ 외국인 정책 관련 행정체계 - 광역·기초 단위에서 외국인 조직체계가 아직 성립되지 않음 - 관계된 법률이 없다보니 지방자치단체에서는 문화탐방이나 한국어 교육 등 간단한 지원에 그치고 있음 - 이민청이 생기더라도 지방자치단체에 재정적인 지원이 이루어지지 않는다면 큰 변화가 생길 것으로 보이지 않음 - 외국인 관련 업무 분장이 되지 않아 외국인 주민지원팀이 외국인 교육, 복지, 문화 등 행정수요를 모두 감당하여 관계 업무 기준이 필요함 ○ 미등록외국인(불법체류자) 관리 - 코로나 바이러스(COVID-19)와 미등록 외국인 아동의 돌봄 문제 등으로 지원과 관리가 필요하지만, 지방자치단체로서는 현황 파악도 어려움 - 관계부처와의 협력에 관한 지침이나 매뉴얼도 없어 대응이 어려움	 
2023.04.27.~28. (충북지역 시민단체/외 국인 주민)	○ 미등록외국인(불법체류자) 관리 - 미등록 외국인에 대한 권리와 인권 침해 심각 - 법무부 심사과정에서 사생활 침해가 발생하기도 하며 임금체불이나 사기 등의 범죄피해를 당해도 이를 신고하기가 어려움 ○ 비자체계 - 복잡한 비자체계와 특정 목적에 따른 취업제한이 많다고 보니 불법체류자가 양산되고 있으며, 체류를 하더라도 생활이 어려운 경우가 많음 ○ 지역거주 - 외국인이 다수 밀집하기 위해서는 저렴한 주거, 교육환경, 일자리 등의 인프라가 필요하며 이러한 인프라가 갖춰지지 않는다면 지역으로의 이주는 어려움	 
2023.05.08.~09. (전남지역 공무원)	○ 미등록외국인(불법체류자) 관리 - 법무부가 불법체류자를 단속의 대상으로만 바라보기에 의료지원 등의 필요한 정책수립도 한계가 있음 - 불법체류자 관련 데이터도 법무부에서 공개해 주지 않으며, 불시 단속에 의한 기업과 근로자들의 민원이 지방자치단체에 접수되고 있음 ○ 외국인 농촌 인력 문제 - 전남을 비롯한 계절근로자 비자 발급을 모두 기초지방자치단체에서 체계적으로 수행할 인력과 전문성이 부족 - 따라서 인력 수급에 불법 브로커(중개인)에게 의존하고 있으며, 인적 관리도 제대로 되지 않아 불법체류자를 양성할 가능성이 있음 - 인력수급이 어려워 근로자인 외국인이 감춰림 되어 버렸으며, 금전적으로도 인력수급적으로도 많은 어려움이 생기고 있음 ○ 이민청 설립 등 중앙차원의 조직체계 개편 - 비자 등 외국인과 관련된 권한과 정보를 지자체와 공유할	 

448 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구분	주요 이슈 사항 정리	비고
	수 있는 기관은 필요하며 지자체가 외국인 업무를 추가해서 수행하기에는 권한, 인력, 예산이 필요함 - 다만, 법무부의 경우 너무 수직적 체계에 익숙하여 지방자치단체와의 협력적 자세가 부족한 것 같음 ○ 지방자치단체의 역량과 인식 부족 - 지역 내 외국인과 내국인 통합을 위해 교육정책, 지원정책을 수립하려고 해도 지역 내 반발이 있어 적극적으로 추진하기 어려움 • 상업지역의 경우 외국인 증가를 환영하지만, 일반 거주민들은 반가워하지 않음 ○ 행정체계와 관계 법령의 미비 - 외국인 정책과 관련하여 관련 행정용어(이민자 혹은 외국인 주민)도 통일이 되어 있지 않으며, 법령과 조직, 관련통계(행안부, 법무부 등)조차 통일되어 있지 않음 - 지자체 내 행정팀이 생겨도 구체적인 업무 범위와 사항을 파악하기가 어려움	 
2023.05.08 (전남지역 기업관계자)	○ 생산환경 현장을 반영한 임금체계 개선 - 현재 삼호 등 일부 지역에서는 외국인 근로자 없이는 사업이 이루어질 수가 없으며, 이들 산업현장에 맞는 외국인 근로자 정책 마련이 필요 - 외국인과 내국인과 동일임금이 아닌 two-track 임금체계 마련 필요 - 반면, 현장에서는 숙련근로자가 필요하지만 E-9 근로자는 숙련근로자가 되기 전에 비자가 완료되어 버림 - 지역의 산업 체계와 현장 필요에 따른 비자체계가 필요함 ○ 법무부 등 중앙과의 소통 문제 - 중앙에 관련 요청을 꾸준히 하고는 있으나 특히 법무부 등 비자 관련해서는 그 개선 속도가 매우 늦음. 산업현장의 경우 속도가 중요하고 실제로 빠르게 흘러가지만, 이를 전달할 수 있는 소통창구가 마련되어 있지 않음 - 법무부의 경우 불법체류자를 단속하는 것은 좋으나 이들을 합법화할 수 있는 창구를 마련하여 유도할 수 있는 방안 마련이 필요함 ○ 지역특화형비자 - 지역특화형 비자사업의 경우 비자만을 목적으로 할 경우가 많아 이들을 사전에 점검하고 교육할 수 있는 체계가 필요함. 그렇지 않을 경우 지역 내 정착 주민이 아닌 불법체류자 양성으로 끝날 위험이 있음 - 현재, 지방대학의 경우 해당 사업에 굉장히 적극적으로 참여하고 있음 - 현재 인구감소지역에 대한 기금이 지자체로 이루어지고 있는데, 이를 외국인 교육 등으로 활용할 필요가 있음 - 그 외 외국인 근로체계를 단순화할 수 있는 지역특구 등 지역특성에 맞는 정책이 필요하며 현재의 지역특화형비자 시범사업은 앞으로 확대되길 기대함.	 

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
2023.06. 21.~23. (제주지역 시민단체)	○ 난민심사체계 개선 - 현재 난민심사체계는 인원과 제도의 미비로 난민인정률과 인도적 체류자 허가 절차가 복잡하고, 시간이 오래 걸려 불법체류자를 양산시키고 있음 - 특히, 난민심사권한을 인원과 예산이 부족한 법무부가 독점하고 있어, 난민의 배경과 이유를 제대로 심사하지 않는 경우가 많음 - 난민신청자가 합법적으로 거주와 경제활동을 할 수 있도록 난민심사권한을 법무부뿐만이 법원에서도 인도적 체류 허가 권한을 줄 수 있도록 해야 함 ○ 제주 지역 비자 시범사업의 추진 - 제주도의 경우, 1차 산업과 3차 산업 위주의 농업 중심 경제로 현재 경제 현장에서는 불법체류자가 없으면 많은 지역 경제가 제대로 운영되지 않고 있음 - 그러다 보니 체류환경에 따라 일자리 공급과 부족이 빈번하게 일어나고, 또 그 과정에서 잦은 해고와 저임금 등으로 외국인 근로자의 인권 침해가 나타나고 있음 - 따라서 제주도를 한정해서 E-9비자 10년 시 숙련 노동자가 되면 F-2거주비자를 제공해야할 필요가 있음 - 제주도 내 불법체류자를 합법화할 수 있는 지역특화형 비자제도의 마련이 필요 ○ 난민에 대한 차별과 인식 - 실제 지역 현장에서는 잘 조화되고 있으나 언론을 통한 난민의 왜곡이 너무 많음 - 난민을 “지원”의 대상으로 보기보다는 같이 살 “주민”으로 보고 체류체계를 개선이 시급함 ○ 통합적인 행정체계 마련 필요 - 현재 외국인인과 관련된 정부부처와 법률은 분화되어 있으며, 지방자치단체(제주도)에서도 관련 부서가 과 단위로 나누어져 있음 - 이에 따라 이주여성은 여성정책과, 근로자는 고용과 등으로 나누어져 있어 지방자치단체 내 외국인 문제를 다룰 수 있는 과 단위의 독립적인 행정조직이 필요함 - 따라서 이민청 설립에 일단 찬성하며, 지방자치단체까지 마련되어 제3섹터(민간단체)와 협력할 수 있는 일원화된 조직체계가 필요함 ○ 다문화 교육 문제 - 다문화수용성과 감수성과 관련해 공교육 차원에서 국민들을 대상으로 한 교육프로그램 마련이 필요함 - 특히, 편견이 없는 아이들보다는 편견을 가지고 있는 학부모와 성인을 대상으로 한 교육이 일상화되어야 외국인에 대한 수용성이 늘어날 것으로 보임	     
2023.06. 21.~23. (제주지역 자치경찰)	○ 외국인의 치안유지 - 최근에는 코로나 바이러스(COVID-19)로 인하여 관련 통계자료가 작성되지 않았으나 코로나 바이러스(COVID-19)이전 기초질서 위반자 단서실적을 보면, 불법체류자 검거는 증가하였으나 기초질서 위반자 단속 실	

450 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
	적은 꾸준히 감소하였음 - 문화와 법규가 다르다보니 거주 외국인의 기초 치안 질서 위배(무단횡단, 쓰레기 무단 투기 등)사례가 종종 있음. 따라서 외국인 합법체류 시 이와 관련된 교육이 필요함	
2023.08. 17.~18. (강원지역 공무원/ 여촌관계자)	○ 외국인 근로자의 숙식 부담 완화 필요 - 현재 외국인 선원들의 비자는 비전문취업(E-9)비자와 선원취업(E-10) 비자임 - 그런데, 외국인 선원을 모집하는 과정에서 고용주가 선원들의 숙박과 식사를 모두 책임지고 있으며 임금은 법에 따라 한국인과 똑같이 지급되고 있음 - 이러한 선주로서는 숙식비용이 부담될 뿐만 아니라 한국인 선원은 숙식을 제공하지 않는데 외국인만 숙식을 제공하도록 정부에서 환경을 만든 것은 역차별이라고 생각함 - 지자체 처지에서는 이러한 고용계약 문제는 고용노동부가 전담하고 있어, 여기에 간섭할 권한도 인력도 없어 외국인 선원 숙소를 건립하는 방식으로 지원할 수밖에 없음 ○ 외국인 근로자의 관리 강화 방안 필요 - 외국인 선원을 모집하는 단계에서 선원 경력을 검토할 필요가 있음. 현행 외국인 근로자 비자는 이를 고려하지 않아 복잡하고 긴 절차를 거쳐 외국인 선원을 채용했음에도 뱃일에 적응하지 못하고 그만두는 사례가 많음 - 이렇게 그만두는 직원은 15일 이후 다른 곳으로 재취업할 수 있어 이를 악용하여 일을 대충하거나 도망가는 사례가 있음. 선주입장에서는 이렇게 불법체류자가 생겨 출입국사무소에 신고를 해도 즉시 처리해주지 않을뿐더러 다시, 고용센터에 근로자를 신청하여 시간과 비용이 많이 소요됨 - 지방자치단체는 이러한 문제점을 인식은 하고는 있으나 전담 인력도 없고, 이를 해결할 권한도 없음.	 
2023.08. 17.~18. (강원지역 대학관계자)	○ 유학생 비자의 취업제한 완화 필요 - 학생 대부분은 공부만 하는 경우도 있지만, 일을 병행해야 하는 경우도 다수임 - 유학생 대부분은 취업활동을 병행하고 있으며, 지역 주민들도 일손이 부족하여 학생들의 취업제한을 완화하기를 바라고 있음 - 학생들의 경우 취업제한(20시간 이하)을 어기는 경우가 다수 존재할 것으로 추측되며, 실제로 취업을 위해 학교를 이탈하는 경우도 다수 있음. 다만, 정확한 데이터는 조사 권한이 없어 확인할 수 없음 - 몇몇 지방사립대의 경우 학생 수가 부족하여 이러한 취업제한을 어기고, 취업을 빌미로 학생을 모집하는 예도 다수 있기 때문에 제도개선이 필요함 ○ 유학생들의 취업연계 프로그램 필요 - 졸업 후 외국인 유학생이 한국에서 일을 할 수 있게 하고 싶어도, 유학생과 국내 지방 기업을 연계할 수 있는 소통체계와 정보체계가 부재함 - 이를 통합적으로 관리할 수 있는 강원도의 컨트롤 타워	 

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
	부서가 필요한 것 같음 - 대학 입장에서 유학생을 지방기업으로 연계하여 이를 정착으로까지 이어지는 통합적 프로그램이 생긴다면, 학생 유치가 더 용이함 - 전체적으로 출입국관리법이 너무 관리 위주로만 되어 있는 것 같은 느낌이 있음	
2023.08. 17.~18. (강원지역 시민단체)	○ 통합적 정보관리체계 수립과 거소등록 - 현재, 외국인 통계는 법무부 통계 등에 의존하고 있으나 실무상 이러한 통계가 정확한 것 같지 않음. 합계도 맞지 않으며 실무에서 대하는 외국인은 더 많은 것 같음 - 그러나 이러한 통계도 실무차원에서 수집하기 위해서는 매달 6곳에 연락을 해서 별도로 취합을 해야 하며, 그렇게 통계를 수집하는 기간도 오래 걸리고 있음 - 외국인 거소 신고도 지자체 차원에서 활발하게 할 수 있도록 해야 함. 단, 이러한 거소신고는 법무부의 출국이나 체류관리와는 완전히 별도로임을 외국인에게 인지하게 하고 신뢰를 주어야 함 ○ 미등록 외국인의 양성화(陽性化) 방안 - 강릉시의 경우 평창올림픽 이후 해외에 많이 홍보가 되어 외국인이 많이 유입되었으며, 특히 중앙아시아와 러시아 등 러시아 계통의 사람들이 많이 유입되었음 - 실무적으로 느끼기에 통계보다 미등록 외국인의 수가 더 많다고 느끼지만, 정확한 정보가 제공되지 않아 무슨 일을 하며 어떻게 살고 있는지 파악할 수가 없음 - 대부분의 미등록 외국인은 한국 사회에 이바지하며 합법적으로 거주하고 싶어 하며 지역사회에서도 일을 할 사람이 없어 이들을 정식으로 채용하고 싶어 함 - 이들을 양성화하여 거소등록을 유도하고, 지역사회에 정착시킬 방안이 필요함. ○ 강원도 단위의 외국인 정책 추진체계 필요 - 현재 강릉시의 조례에 따라 센터가 운용되고 있으나, 도 단위의 정책이 없어 재정적으로나 권한으로나 외국인 주민 정책을 추진하는 데 한계가 있음 - 다문화나 외국인 근로자가 아니라 외국인을 주민으로서 생각하는 정책체계가 필요함	 
2023.10. 11.~12. (부산지역 공무원)	○ 외국인 통합관리체계의 필요성 : 업무 범위와 용어의 불명확성 - 외국인 주민 등 외국인과 관계된 통계와 용어가 제대로 정의되지 않아 외국인 지원대상을 확정하기가 어려우며, 인력과 예산이 부족한 데 비해 외국인과 관계된 업무는 모두 1~2명에게 집중되어 새로운 행정을 하기 어렵고 현재 체계를 유지하기에 급급함 - 통일적인 법률과 행정체계가 있어 지방자치단체에 가이드라인을 명확히 제시해주면 효율적일 것 같음 ○ 외국인 통합관리체계의 필요성 : 예산과 행정체계 - 외국인 관련 노동자단체 예산이 삭감되었는데, 이로 인해	

452 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

구 분	주요 이슈 사항 정리	비고
	업무 추진에 어려움이 있음. 만약 이민청이 설립된다면 지원체계가 많이 안정화되고 지속성을 갖출 수 있음 - 통합적인 예산과 지원체계가 없으니 지역특화형 비자시범사업과 같이 외국인 관련 사업을 추진할 때에는 기초지방자치단체에 매뉴얼과 지시를 해야 하며, 명확한 법적 근거와 상위 지시가 없어 담당 공무원도 판단하기 어려운 경우가 많음 - 외국인 정책 시행계획의 작성 시에도 법무부에서 공문을 받기는 하지만, 담당 주무부처가 없기에 작성 시 문의가 있어도 소통할 체계가 없으며 실제로 시행계획의 내용은 각 지방자치단체마다 많은 차이가 있음 - 이민청 자체는 법무부 산하에 두는 것은 합당하지만, 외국인 지원 정책에 있어서도 지방자치단체를 관할하는 행정안전부와 같이 협업을 하는 것이 타당함	
2023.10.11.~12. (부산지역 공공기관)	○ 이민청 관련 - 부산은 지역 라운드테이블을 만드는 등 기초지방자치단체, 출입국사무소와 협력이 잘 되는 편이지만 출입국사무소의 인사에 따라 협력의 안정성이 떨어질 수 있음 - 이민청 자체는 필요하지만, 법무부 출입국사무소의 단순 확대에는 반대함 - 외국인주인이 편하게 소통할 수 있는 기관요구 - 외국인에게 정보를 제공할 수 있는 통합적 정보체계 필요 - 지역 내 외국인 정책제안을 수용하여 반영해 줄 수 있는 중앙부처 필요 ○ 내국인의 인식변화 - 외국인에 대한 편견 해소를 위한 다문화수용성 교육 강화 필요 ○ 민간단체와 협력 강화 - 외국인 지원단체 지원과 협력 필요 - 지역 내의 협의체 필요 - 다문화 가족에 비해 외국인근로자센터 부족 ○ 지역특화형 비자 - 실제, 지역에서 필요한 유학생 인재가 유입될 수 있도록 대학과 기업 간의 소통과 협의 필요 - 추후 지역이민비자로 발전 필요 ○ 유학생의 취업제한 비자 완화 ○ 부산시의 외국인 지원체계의 특수성 - 시 산하에 공공기관을 설립하여 외국인 지원에 대한 전문성과 연속성 확보 - 인건비는 부산시의 지원을 받으면서 사업비는 각 특성에 따라 부산시 내의 과와 협력	

이상의 이슈사항을 연구과제별로 정리하면, 아래와 같이 정리할 수 있다. 지방자치단체 공무원과 위탁 또는 자체적인 사업을 통해 외국인을 지원하는 민간단체(외국인지원

센터 등)을 중심으로 법체계 정비에 대한 요구가 많았다. 특히, 외국인에 대한 정의와 기준이 부재하여 어떤 외국인이 어떠한 정책 대상에 포함되는지에 대한 기준이 없어 일선 현장에서는 어려움이 많았다. 또한, 외국인의 거소등록과 정보, 예산집행체계도 분산되어 있어 실제 지역 내 외국인과 관련된 현황을 파악하기 어렵다는 의견이 있었다.

이와 관련되어 지역에서는 외국인 정책 컨트롤타워(이민청) 설립이 필요하다는 의견에 적극 동의하고 있었다. 지역에서 활동하는 외국인 정책 관계자와 소통하고, 그 의견과 지역 내 외국인 관련 수요를 국가정책에 반영할 수 있는 중앙부처가 필요하다는 것이다. 또한 지역 내 출입국사무소나 고용청, 대학, 기업, 지방자치단체, 민간단체 등이 협의할 수 있는 협의체가 필요하다는 의견도 있었다. 다만, 현재 법무부의 출입국·외국인정책본부와 같이 외국인을 관리하려는 기관이 되어서는 안 된다는 의견이 대다수였다.

또한 지방자치단체의 역량 부족에 대한 지적도 있었다. 외국인 관련 법령과 부처가 없어, 지방자치단체 내 인력과 예산이 부족하다는 것이다. 일반회계의 경우에는 중앙부처가 없어 별도의 지원이 이루어지지 않으며, 기금 등을 통한 특별회계(기금) 관련 법률안도 현재 국회에 계류 중임을 지적했다. 다문화가족센터의 경우 여성가족부의 지원 아래 지역 체계가 잘 갖추어 있지만 외국인은 그렇지 못하다는 점을 지적하면서 다문화가족사업의 범위를 외국인까지 확대해야 한다는 의견도 있었다.

지방자치단체가 자체적으로 사업을 추진하려고 하여도 외국인에 대한 지역 주민의 인식이 나빠 정책을 추진하기 어렵다는 의견도 있었다. 지방자치단체 공무원은 외국인 관련 사업으로 인해 민원을 제기 받는다고 토로하였고, 자치경찰단 등의 경찰공무원은 외국인이 한국 사회 내 질서인식이 약하다고 지적하였다. 이에 대해 민간단체를 중심으로 외국인 교육뿐만 아니라 내국인의 다문화(혹은 세계시민) 교육을 강화해야 한다는 의견이 많았다.

이와 반대로 기업, 어업관계자 등 외국인을 고용하는 고용주는 오히려 외국인이 한국인보다 많은 혜택을 받고 있음을 지적하였다. 외국인을 고용하면, 숙식 등을 제공하여 내국인보다 비용이 많이 든다는 것이다. 특히, E-9 비자의 경우, 불성실이나 고용계약을 위반해도 딱히 제재할 방법이 없다는 의견도 있었다. 그럼에도 지역이나 제조업 등에서는 내국인이 고용되지 않기 때문에 어쩔 수 없이 외국인을 고용해야 한다고 한다.

외국인이 없으면 산업유지가 어렵다는 것이다. 외국인을 지원의 대상이 아닌 정주의 대상으로 봐야 한다는 의견은 일부 민간단체에서도 지적되었다.

특히, 외국인 고용과 관계되어 비자체계의 유연화가 필요하다고 지적되었다. 근로가 제한된 비자가 많으며, 비자 변경 절차나 심사 기간도 오래되어 체류하기 힘들다는 것이다. 특히, 근로제한 비자가 많아 어쩔 수 없이 불법체류자가 된다는 의견이 다수였다. 이러한 비자 문제를 해결하고 지역 내 노동력 부족 해소를 위하여 지역특화형 비자 시범사업을 시행하고는 있으나 생활 인프라가 없는 지역에서 지역특화형 비자 시범사업은 큰 효과를 보지 못한다는 의견이 많았다.

결국 이러한 비자 문제로 인해 우리나라 불법체류 외국인(미등록 외국인)이 다수 양산되고 있음을 모든 관계자가 지적하고 있었다. 이미 불법체류 외국인이 없이는 유지가 될 수 없는 지역과 산업 현장도 있었다. 그럼에도 불법체류 외국인의 특성상 지역 내 현황조차 파악할 수 없으며, 이들 간 태어난 아이들이 돌봄을 받지 않아 지역 내 문제를 일으키는 일도 있었다. 민간단체를 중심으로 불법체류 외국인의 양성화 방안이 시급하다는 의견이 있었다.

이러한 내용을 정리하면 연구과제별 세부내용은 <표 부록 1-4>와 같이 ① 법체계 정비, ② 이민청(컨트롤타워)의 설립과 역할, ③ 지방자치단체의 역량 강화, ④ 외국인에 대한 태도(사회통합방안), ⑤ 외국인 근로관계 개선, ⑥ 비자체계 개선 ⑦ 불법체류자 양성(陽性)화 방안 등이 제시되었다.

▶▶ [표 부록 1-4] 현장 인터뷰에서 제시된 연구과제와 세부내용

연구과제	세부내용
① 법체계 정비	• ‘외국인’의 정책 대상 정립 미흡 → 외국인주민 관련 정의규정 신설 • 통합적 정보제공과 정부 부처 간 통계와 정보 연계 • 지방자치단체에 의한 외국인 등록제도 필요
② 이민청의 설립과 역할	• 행정부처가 아닌 정책조정기구 역할을 할 필요 → 법률 간 충돌 시 조정 권한 필요 • 지방자치단체나 민간단체 등 실무자와 협력·소통할 수 있고, 대변할 수 있는 기관 필요 • 지역 내 중앙부처(출입국사무소, 지방고용청 등), 지방자치단체, 기업, 대학, 민간단체 등이 참여할 수 있는 협력체계 구축
③ 지방자치단체의 역량 강화	• 지방자치단체 간 협력체계 부족 • 지방자치단체 내의 외국인 전담조직 부족 • 지방자치단체 내 외국인 정책 관련 예산과 권한 부족 → 외국인 관련 기금 법률안의 국회 계류

연구과제	세부내용
	• 외국인 정책 관련 전문인력의 부재와 행정인력 부족 • 다문화가족센터에 비해 부족한 외국인지원센터
④ 내국인과 외국인 간의 사회통합	• 다문화 교육프로그램과 다문화 교육이 가능한 학교 구축 • 한국어 교육, 법률 상담 등을 할 수 있는 기초지방자치단체 내의 시설과 인력 필요 → 중앙부처의 안정적인 예산 지원 필요 • 난민 등 외국인을 '지원'의 대상으로만 바라보는 인식 개선 필요 • 거주 외국인의 기초 치안 질서 교육 필요
⑤ 외국인 노동력 수요와 근로계약	• 외국인의 계약 위배와 이탈 • 외국인 고용에 대한 기업과 민간인의 부담(임금 및 숙식 제공) • 외국인의 노동권과 사회보장권 문제 • 일부 지역과 산업에서의 노동력 부족 문제
⑥ 불법체류자(미등록외국인) 관리	• 불법체류자(미등록외국인)에 대한 법무부 태도 개선 필요 • 불법체류자 관련 현황과 정보제공 미흡 • 코로나 바이러스(COVID-19) 등 필수 의료나 생활 관련 정책 지침 부족 • 불법체류자(미등록외국인)에 대한 행정/민간의 인권 침해와 보호 부족 • 1차 산업 등의 업종과 지역에서 나타나는 불법체류자 노동력 의존 → 불법체류자의 합법화 방안 요구
⑦ 유연한 비자체계	• 생활 인프라가 없는 지역에서 지역특화형 비자의 한계 → 외국인도 인구감소지역 거주 의사 부족 • 취업이 제한된 비자(D-2, F-3, G-1) 취업제한 완화 • 외국인 근로자의 장기체류방안 • 미등록 외국인 근로자의 자녀와 아동을 위한 가족초청제도 활성화 • 학업과 취업이 연계될 수 있는 비자프로그램 필요

이 중 ① 외국인 관련 법체계 정비와 ⑤ 외국인의 노동력 수요와 근로계약 문제는 타 법률과의 관계, 법리 검토 등이 추가로 요구되어 다음연도 연구과제에서 수행하기로 하였다. 또한 ③ 지방자치단체의 역량 강화에 대한 부분도 ② 이민청의 설립과 역할 부분에서 우선 논의한 후 논의될 수 있다고 판단되어 다음 과제에서 연구하기로 하였다. 따라서 올해 연구에서는 ② 이민청(컨트롤타워)의 설립과 역할, ④ 외국인에 대한 태도(사회통합방안), ⑥ 비자체계 개선, ⑦ 불법체류자 양성(陽性)화 방안 등을 먼저 논하기로 하였다.

③ 외국인 정책 관계자 심층 인터뷰 결과_주요발언

» [표 부록 1-5] 외국인 정책 관계자 주제별 발언

구분	주요 발언
외국인 정책의 이민전담조직 구축(컨트롤 타워)	한번 생각해 보세요. 이민청이 생긴다고, 그래서 이민청이 각자의 자기네 부처에 그 어떤 주된 법에 의해서 외국인 관련 시책을 별개로, 지금 수행하고 있는 각 부처를 애네들이 할 수 있을까요. 전혀 못해요. 그러니까 이미 청을 만들어놨자, 제가 생각할 때는 거의 지금 <u>출입국 외국인 본부가 하는 역할밖에 못하는데 이름만, 이름만 바꾸는 거야.</u> (중략) 이민청은 이제 정책 컨트롤타워라는 게 머 그 단속반의 컨트롤 타워를 뜻하는 건 아니잖아요. 정책에 들어가야 되는데 자기들도 계속 고민하는 거예요. 그러니까 만약에 기초가 정주화 불허나 방지에서, 정주화 용인과 활성화까지는 아니지만 이 이름 자체가 바뀐다는 것은 무언가 기초가 달라진다는 것을 전제로 하는 거예요. (민간단체 관계자 D)
	유학생이나 동포나 이제 그 특허 비자 사업 자체가 조선업에 근무하게끔 이렇게 연계된 사업인데 이제 그걸로 해가지고 배정이 몇 명 이렇게 되면 그 사람들이 와서 일을 하는데 이 사람들이 여기에 살게끔 하는 거는 지자체 너희 몫이다. 이제 중앙에서는 그렇게 이야기를 하잖아요. (중략) 중앙에서도 힘을 써주셔야 되지 않나 그렇게 생각을 하거든요. 일단 (지역특화형비자) 도입은 되는데 이 사람들을 이제 어떻게 관리할지 부분에 대해서는 너무 그냥 방만하게 놔둬버리는 거 아닌가 그런 생각도 있더라고요. 광역자치단체나 그런데도 업무를 이제 일자리에서 해야 돼, 어디서 해야 해, 이게 어려운 부분이, <u>외국인이 업무가 따로 이렇게 나오다 보니까 외국인 그렇다고 다 할 수는 없는 거잖아요.</u> 전체적으로 중앙부터도 총괄하는 부서가 있고 또 그 업무를 수행하는 부서들이 있으니까 그건 조정을 좀 할 수 있는 부처가 있으면 좋겠다는.. (지방자치단체 공무원 P)
	이제 인구 측면에서 한 몇 십조를 이렇게 출산관련해서 이렇게 했는데도 불구하고 없으니까 그러면.. 관련해서 이제는 인구 증가책도 한 번 고민해 보자 그런 차원에서 또 외국인 관련 범죄도 많이 있고 하다 보니까 이민청이라는 거를 아마 세워가지고 이렇게 할 거 같은데 그 영향력이 있으려면 저는 정보다는 일단 부개념으로 가서, 조직도 조직화되고 재정적인 측면, 그런데 재정을 안 주면 <u>기초에서는 거의 할 수가 없어요.</u> 복지 쪽이나 아니면 인프라 쪽에 하는 것만 해도 기본적으로 빠듯해요. 이민청이 그 정도 예산을 지원을 해줄 수 있는 건지.. 그것도 의문이고.. (지방자치단체 공무원 F)
	이민정책의 컨트롤타워는 당연히 필요함. 하지만 ‘통제를 위한’ 조직이 아니라, ‘서버, 즉 <u>제공을 위한 조직</u>’이어야 함. 각 지자체 특성에 맞는 법 혹은 시스템을 제공해주면서 대한민국 전체를 운영하는 조직이어야 함. <u>외국인 사무가 모든 지자체에 동일해야 한다는 생각을 버려야 함.</u> (민간단체 관계자 S)
	저 그거(외국인 기본계획과 시행계획) 처음 보고 너무 놀란 게 진짜 두꺼운 거예요. 그리고 저는 그 계획을 보면서 조금 이상하다고 느낀 게 뭐 제출하는 지자체의 생각하는 바가 달라서 그럴겠지만 어떤 지자체는 진짜 있는 거 없는 거 다 끌어 모아가지고 똑같은 건데도 어떤 데는 그걸 제출해서 많고 어떤 데는 제출 안 해서 작아 보이고 그런 게 좀 있더라고요. 특히 다문화 해가지고 다문화는 거의 국비 받아서 거의 똑같다고 보면 되는데 그걸 제출하느냐 안 하느냐에 따라 달라지더라고요. 그 안에 내용이요. 그래서 이게 굳이 진짜 필요한가 싶고, 그리고 저는 이게 좀 기본계획을 잘 세워주셨으면 하는 게 왜냐하면 이제 다른 과에서 기본계획 시행계획 세우는 거 보면 그 첫 거를 좀 참고해서 방향을 잡고 이러는데 외국인 같은 경우에는 사실 이제 국비 내려오는 게 없고 하다 보니까는 왜 법무

구분	주요 발언
	부에서 내려오는 방향이 어떤 방향인지도 사실 잘 모르겠고 지자체에 맞는 방향인지도 모르겠고, 그래서 이게 제가 세울 때 그다지 도움이 되는 것 같지는 않더라고요. 그냥 제 마음대로 그냥 약간 그렇게 하다 보니까 (지방자치단체 공무원 AE) 법무부 사업을 저희가 공모 형식으로 신청은 했지만 법무부 주관 사업인데 이게 이제 거기도 담당자 한 분밖에 안 계시다 보니까 그런 업무 이제 소통이라든가 이런 게 많이 힘들고요. 거의 이제 저희 지역 주도 사업은 아닌데 사실상 이제 지역이 주도를 해 나가야 되는 그런 형식으로 돼 있다 보니까 조금 이제 그런 부분이 아쉽죠. 아무래도 예산이 조금 편성이 돼 있다 보면 저희도 좀 적극적으로 할 수 있지 않을까 (지방자치단체 공무원 AF) 우리가 이민청을 만들었을 때 지역별로 그런 이민청 지소라든지 센터를 좀 만들어서 그런 분들을 좀 많이 같이 자문회의라든지 협의체라든지 이런 걸 만들어서 그분(외국인)들에게도 역할을 좀 주는 게 좋지 않을까 하는 생각이 듭니다. (공공기관 종사자 AA)
2. 외국인 관련 태도와 인식	외국인이 임금이 싸서 쓴다는 건 옛날이야기예요. 제조업에서 사람을 못 구하니까 임금은 더 비쌉니다. 왜냐하면 관리비까지 포함하면 한국 말 안 통하죠, 그다음에 숙소 제공해줘야죠. 거기에 기타 행정업무 봐줘야죠. 그렇게 따지면 월급은 똑같이 줘요. 옛날에는 100원이라도 차이가 있었지만 지금은 내국인하고 단가가 똑같아요. 그런데 어떻게 보면 한국말 안 통하니까 업무적인ロス 있죠. 그리고 실질적으로 한국 사람보다 일을 더 못합니다. 잘하는 경우도 있지만 전체적으로는 못합니다. 그렇게 따지면 내국인한테 돈을 더 준다 해도 안 오니까 구하기 편하니까 그렇게 하는 거지, 거기 지금 내국인들한테도 그런 육아 정책 수단이 없는데 거기 다 한다고 하면 역차별에 역차별. (기업관계자 J) 이 사람들이 그 통계를 보시면 굉장히 성실한 납세자들임에도 불구하고, 한국 사회가 제일 오해하는데 외국인은 세금 안 낸다 하는 건 사실은 안 내는 건 거의 없는 거죠. (민간단체 관계자 D) 내외국인 갈등 부분에 있어서는 분명한 것 같아요. 상업 지역에서는 좋아해요. 장사가 잘 되거든요. 근데 주거 지역에서는 싫어합니다. 특히나 주거 지역에 계신 분들은 일단 아직까지는 외국인분들이 이렇게 몰려다니고 하면 무섭다. 그리고 쓰레기를 너무 무분별하게 버린다. (지방자치단체 공무원 P) 사실은 다문화 가족은 어쨌든 한국 사람이랑 같이 사는데 이 사람들은 자기들끼리 사니까 모르잖아요. 그런 거에 이제 주민들이 문제의식을 갖고 이런 건 소통이 필요하다, 안내가 필요하다 해서 이제 다국어 주로 거기 사시는 분들 언어로 이제 현수막도 하고 안내문도 하고 그랬던 걸로 알고 있어요. (지방자치단체 공무원 G) 그러니까 그게 아까 말씀 감수성 문제인데 수용성 문제하고 저는 일단 우리나라 국민에 대한 문화다양성 이해 교육들을 반드시 공교육 차원에서는 어릴 때부터 시켜야 된다고 봅니다. 세계시민 교육을 특화를 해서 도민들 상대로 세계시민 교육을 해가지고, 이 사람들의 어떤 시민 의식이라든가 인권 감수성 문제라든가 문화다양성에 대한 수용성 감수성 문제를 교육을 통해서 밖에 할 수가 없어요. (민간단체 관계자 T)

구분	주요 발언
3. 유연한 비자체계	저희가 이제 지방에 인구 소멸 지역에 지역특화 비자 만들어서 이주민들을 지방에 이주할 경우에는 여러 가지 체류에 특혜를 주잖아요. 그렇다고 해서 이분들이 이주하지는 않거든요. 여러 가지 기본적인 인프라가 있어야 되는데 지방에 그렇게 없잖아요. (중략) 이민청이 신설이 되면 기초지자체에 전담부서 설치하고 그리고 전담 부서 이외에 지원할 수 있는 교육 그런 돌봄 이런 복지시설 같은 게 지원할 수 있는 것들이 같이 세트로 만들어져야 될 것 같아요. (지자체 공무원 E) 지역 특화형 비자 제도를 보면 시장이 추천하면 일단은 법무부에서 특별한 것이 없으면 내주게 되어 있지 않습니까? 그런 형태로 앞으로 지자체장이 이거를 관리할 수 있는 지역 이민 비자로 확대해서 캐나다 같은 경우도 그렇고 그런식으로 좀 발전해나가야 되지 않을까 하는 생각이 듭니다. (공공기관 종사자 AA) 맞지도 않는 사업계획을 세우고 그에 따른 인력 수급계획을 세워서 노동부에 보고를 하면, 노동부는 이유 없이 줄여서 다음 년도 외국인 인력 수급계획을 세우고, 비현실적인 공급과 수요에 따른 차이를 불법고용으로 매우는 일을 지속적으로 해오고 있음. 기존의 E-9 비자를 장기계약 외국인 근로자로 활용하고, 계절 근로자인 E-8 비자를 단기 외국인 근로자로 활용하는데, 이것을 '도착비자(노동허가제)'로 바꾸어서 운영하면, 시장에 충분한 인력을 공급할 수 있지 않을까? 충분히 공급된 시점부터 '불법고용'과 '불법노동'을 강력하게 단속한다면 선순환 시스템이 구축될 것이라고 생각함. (민간단체 관계자 S) 사립대학은 일주일 중에 이틀 수업하고 5일을 일을 한다는 이야기도 있어요. 한국의 지금 자체 비자 자체가 그래서 그렇게 한다는 거는 불법적으로 하는 거라서 저 공립대니까 그렇게까지 못하고 법 안에서 하다 보니까 학생들이 할 수 있는 거는 이제 수업 교육할 수 있는 비자이기 때문에 알바 정도 주20시간 이내에 지금 좀 늘어나서 25시간 이렇게 가고 있는데, 그런 것도 조금 풀어주고 하면 학생들이 좀 들어오는 게 좀 쉽지 않을까하는 생각은 들고 왜냐하면 저희도 그렇지만 외국 애들이 현재 들어오는 나라가 우리보다 잘 사는 나라에 있는 학생들이 오지 않거든요. 어려운 학생들이 와서 공부도 하지만 돈도 벌려고 온 애들이 많기 때문에 그래서 돈을 벌 수 있는 시간을 좀 많이 마련되게 해준다면 그럼 좀 입국할 수 있는 여건이 좀 더 이렇게 넓어진다면 그럼 애들이 좀 많이 오지 않을까 그렇게 생각하고 있습니다. (대학관계자 Z)
4. 불법체류자 (미등록외국인) 관리	저희가 통계자료 하나 받아보려고 해도 법무부라든가 고용부라든가 잘 안 됩니다. 그냥 수치로만 해진 것만 해서 좀 받고 있는데 직접적으로 지자체가 어디에 불법 체류자가 있는지 없는지 그렇게 쉽지는 않을 것이라고 생각합니다. (지방자치단체 공무원 O). 불법체류자와 관련해서 저희가 법무부나 이쪽 중앙정부에도 건의도 한번 하고 그랬어요. 국조실하고 얘기도 해봤고. 여러 가지 상황에 지금 불법체류자 이게 해결이 안 되면 이게 바탕이 안 된다. 오늘 제로베이스 상태에서 불법체류자들을 어떻게 보면 정리할 수 있는 방안이 된 다음에 이민청을 설치하든 요소를 하든 외국인 정책을 해야지. 그게 정리가 안 되고는 어떻게 할 수가 없거든요. 그러면 한 가지 방법을 제시를 했어요. 그게 될지 안 될지는 모르겠지만 그게 워면이면 특조법 형식으로 해서 당근책을 주는 거예요. 자발적으로 신고를 하게 되면 자기 본국에 돌아갈 수 있는 그다음에 가점이라든지 그런 것을 어느 정도 좀 제공을 이제 좀 낮춰주면 낮춰주면 신고를 할 거 아니에요. 그럼 신고하고 이제 다시 출국하면 제로베이스 상태로 비자를 다시 좀 해결할 수 있는, 그 신고했을 경우에 그 대신에 그 특

구분	주요 발언
	별 기간 내에 신고를 안 하게 되면 더 큰 적발 시에는 어떤 기준에 따라서 주는 방향으로 그리고 이제 이탈자가 발생하면 거기에 이 기준을 맞춰서 이제 과태료든 어떻게든 공급이든 조치를 한다든지 그런 식으로 한번 건의를 제안을 한번 했었거든요. (지방자치단체 공무원 M) 일단 현재 상황으로 보서는 생산 현장 외국인 비율이 이미 60%가 초과되어 있어요. 그런데 외국인 비율은 이미 30%로 제한하고 있습니다. 그러면 나머지 30%는 다 불법이라는 거지 않습니까. 그래서 60%가 넘는 현실에 맞는 정책을 조금 <u>해달라</u>. 60%를 요청을 해야 어떻게 하면 50%는 될 거 아닙니까. (중략) 이제 사실 지금 불법으로 남아 있는 외국인 인력 같은 경우에는 다 숙련자들이예요. 3년이 지나고 5년이 지난 4년 10개월이 지난 그러니까 한번 불법자들은 퇴출당하면 패널티가 있어가지고 못 들어옵니다. 그 부분에 대한 양성 방안이 좀 필요하겠단. 왜냐면 숙련자들이니까요. (기업관계자 K) 어떤 데는 이장님도 아 나 외국인 싫다고. 막 애들 저렇게 데려다 주는지 모르겠다. 왜? 불법이니까 자기가 걸끄럽거든 문제 생기면 이장님 부를 거 아니야 싫어 근데 합법이라면 얘기가 다르거든. 그게 <u>저쪽 농사 지역에 가면 대부분 다 99%가 불법이에요</u>. 노동자들이 그러면 거기서는 아예 그냥 마을을 이루고 같이 살아요. 현지 사람들하고 그럼 그 사람들도 (민간단체 관계자 S) 모두가 그렇습니다. 모두(한국인으로 합법적으로 거주하고 싶어 합니다). 미등록으로 산다는 것 자체가 굉장히 불안해요. (중략) 출입국 관리사무소에서 단속 나와서 잡아가도 수용할 때도 이제 없는 상황이거든요. 왜 동해 출장소에서 미등록 외부 인원을 잡아가면 저기 어디야 화성하고 천안인가 청주인가 청주 두 군데로 갈 때 50명 50명씩 수용시설이라고 해요. 근데 미등록 외국인 단속해라 그래서 잡아가봤자 거기가 벌써 다 차 있는데 보낼 데도 없고 잡아가지도 못하고 그 다음에 지역에서 그분들 막 그렇게 불특정해서 이렇게 뻘히 이제 알고 계시는데 그분들이 어디서 밥을 먹고 어느 예배당에서 예배를 하고 이런 걸 알고 있는데 경찰이나 이런 데서도 단속을 안 하거든요. 이유가 민원들이 들어오고 그렇게 되면 상업적으로도 문제가 되고 여기 뭐야 원룸 가지신 분들한테도 문제가 되고 제조업 쪽에서도 문제가 되니 항의를 받으니까 그러지도 못하고 잡아가도 보낼 수 없으니까 경찰서 구치소에 둘 수도 없는 거고 그래서 알아도 단속을 잘 하지 않거든요. 그럴 거면 양성화해야 되는 게 맞는 거고 대신에 이 외국인 근로자분들이 비자가 당기거나 미등록이거나 이런 분들이 사고 치면 무조건 잡아가거든요. (민간단체 관계자 Y)

[요약]

부록 2. 외국인 정책 선진화를 위한 의식조사(외국인)

가. 한국으로의 이주 결정 요인

한국으로 이주를 결정한 주요 요인으로는 좋은 일자리(62.5%)와 교육(22.8%)인 것으로 나타났다(표 1) 참고). 이는 응답자의 체류자격에 따라 뚜렷하게 구분되었는데, 근로자의 경우 좋은 일자리에 대한 선호(83.5%)가 한국으로 이주를 결심하게 한 계기였다. 반면, 유학생은 한국에서 하고 싶은 공부(73%)가 한국으로의 이주를 결정지은 것으로 나타났다.

[표 1] 한국으로 이주를 결정한 이유

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
본국보다 더 좋은 일자리가 많아서	62.50	83.50	7.90
한국에서 하고 싶은 일(혹은 공부)이 있어서	22.80	3.00	73.00
한국에서 더 나은 삶의 질(사회복지 등)을 보장받을 수 있어서	5.60	6.10	4.50
한국의 문화와 자연환경이 좋아서	3.40	2.20	6.70
기타	1.90	1.30	3.40
조상 혹은 가족이 한국에서 거주한 적이 있어서	1.60	1.30	2.20
한국의 비자발급이 다른 나라보다 쉬워서	0.90	1.30	0.00
한국 사람과 결혼을 하고 싶어서	0.60	0.40	1.10
자녀(본인)를 한국에서 교육시키고 싶어서	0.30	0.00	1.10
현재 가족 혹은 배우자가 한국에서 거주하고 있어서	0.30	0.40	0.00
한국이 위협(전쟁, 자연재해, 범죄 등)으로부터 안전해서	0.00	0.00	0.00
한국에서 정치적 자유를 누릴 수 있어서	0.00	0.00	0.00
한국에서는 민족, 성, 종교 등에 차별이 없어서	0.00	0.00	0.00

나. 한국생활 만족도와 행정만족도

(1) 한국생활 만족도

[표 2]는 외국인의 한국 생활 만족도를 살펴보기 위해 영역을 세분화하여 그 만족 비중을 분석해 요약한 결과이다. 응답자 전체를 기준으로 살펴보면, 교통시설(54.70%),

의료시설(52.5%), 주변 사람들과의 관계(50.6%)에 대해 만족한다는 응답이 절반을 넘었다. 근로자의 경우 역시 만족도가 높은 영역이 교통 및 의료시설, 그리고 주변 사람들과의 관계(47.6%)인 것으로 나타났다. 한편, 유학생의 경우 교육시설(80.9%), 교통시설(80.9%)에 대한 만족도가 높았다. 반면, 직업과 소득에 대해 만족한다는 응답자는 많지 않았으며, 특히 근로자 집단에서 본인의 직업에 대한 만족도가 떨어지는 것으로 나타났다.

[표 2] 한국 생활 만족도(‘약간 만족한다’+‘매우 만족한다’ 응답 비중)

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
살고 있는 지역의 교통시설	54.70	44.60	80.90
살고 있는 지역의 의료시설	52.50	46.80	67.40
주변 사람들과의 관계	50.60	47.60	58.40
살고 있는 지역의 문화시설(쇼핑, 관광, 예술 등)	46.30	37.70	68.50
살고 있는 지역의 교육시설	45.00	31.20	80.90
살고 있는 지역의 정보인프라	44.40	37.70	61.80
살고 있는 지역의 주거환경	42.50	35.50	60.70
본인의 직업	33.80	31.60	39.30
본인의 소득	28.80	32.50	19.10

(2) 행정만족도

외국인에게 제공되는 행정서비스의 만족도를 편리성 차원에서 측정한 결과, 생활 만족도가 높은 영역이 행정만족도 역시 높은 것으로 나타났는데, 대표적으로 보건 분야(45.0%)와 교육 분야(40.94%)를 들 수 있다.

체류자격별로 살펴보면, 근로자의 경우 보건 분야(48.48%)의 편리성을 높게 평가하는 응답자가 많았다. 한편, 유학생의 경우 체류자격과 직접적으로 관련이 있는 교육 분야(51.69%)의 행정서비스에 만족하는 응답자가 많았다.

[표 3] 행정서비스에 대한 편리성 평가(‘대체로 편리하다+매우 편리하다’ 응답 비중)

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
보건(의료, 보건)	45.00	48.48	35.96
주민행정(거소 등록)	40.94	46.32	26.97
교육(어린이집, 초중고, 대학교 등)	40.94	36.80	51.69
법무(출입국, 체류관리)	36.56	35.06	40.45
복지(보육, 노인, 돌봄)	36.56	38.96	30.34
노동(고용, 실업)	35.00	41.13	19.10

한편, 외국인 관련 행정서비스 가운데 개선이 시급하다고 느끼는 영역에 대해 묻고 조사한 결과(표 4) 참고), 전체 응답자의 61.25%가 ‘근무환경 개선 및 체불임금 관련 행정’을 꼽아 근로환경과 임금체불 문제에 대한 정부 개입이 개선될 필요가 있음을 알 수 있다. 다음으로는 ‘학교교육, 한국어교육, 직업교육 등 학습 지원행정(57.81%)’, ‘비자 발급 및 비자연장에 관한 행정(55.94%)’, ‘체류자격 변경 또는 시간제 취업 허가(53.75%)’ 등이 뒤를 이었다.

[표 4] 개선이 시급한 행정서비스

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
근무환경 개선 및 체불임금 관련 행정	61.25	72.29	32.58
학교교육, 한국어교육, 직업교육 등 학습 지원행정	57.81	57.58	58.43
비자 발급 및 비자연장에 관한 행정	55.94	58.01	50.56
체류자격 변경 또는 시간제 취업 허가	53.75	53.68	53.93
구직활동을 위한 정보제공 및 알선과 실업급여 지급	50.94	58.01	32.58
의료보험, 의료비 보조 등 보건서비스 이용대상 확대	50.31	56.71	33.71
산재보험의 적용 방법 교육과 지급	50.00	58.87	26.97
지역사회의 커뮤니티활동(문화, 체육, 예술, 종교 등) 참여와 행정지원	48.13	49.78	43.82
시군구의 사회복지 행정의 신청 및 처리과정	44.38	50.65	28.09
임신·육아 등 보육지원 확대	41.88	50.22	20.22

집단별로 살펴보면, 근로자의 경우 ‘근무환경 개선 및 체불임금과 관련된 행정(72.29%)’, 유학생의 경우 ‘학습 지원행정(58.43%)’에 대해 가장 많은 응답자들이 시급하다고 답했다. 이러한 응답결과를 통해 외국인 자신의 체류자격과 직접적으로 관련된 행정서비스에 대해 아쉬운 목소리를 내고 있음을 알 수 있고, 장기적 차원에서 외국인 근로자 및 유학생 유치를 위해서는 해당 행정서비스의 질적 제고가 필요함을 시사한다.

행정만족도를 결정하는 것은 행정서비스의 질 이외에도 서비스를 제공받는 과정 역시 포함된다. 이러한 점을 고려해 공공기관 이용 시 외국인이 느끼는 불편함을 조사한 결과(표 5) 참고), 외국인을 위한 안내체계(통역사나 키오스크 등)의 부재(53.40%), 문제해결을 위해 어느 기관을 찾아가야하는지 모름(52.50%), 제출서류가 너무 많음(36.9%) 등 순으로 응답률이 높았다.

[표 5] 공공기관에서 불편함을 느낀 이유(3가지 선택)

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
통역사나 키오스크 등 외국인을 위한 안내체계가 없었다	53.40	57.60	42.70
자신이 처한 문제를 해결하기 위해 어느 기관으로 찾아가야 하는지 알기가 어렵다	52.50	61.00	30.30
제출서류가 너무 많았다	36.90	39.00	31.50
담당 부서에 대한 정보(담당자, 연락처)가 부족했다	26.90	30.70	16.90
처리기간이 길고 결과가 불분명했다	15.00	13.40	19.10
담당 공무원이 불친절하거나 설명이 부족했다	10.90	10.80	11.20
담당자를 만나기까지 여러 부서를 거쳐야 했다	15.90	16.00	15.70
기타	11.60	14.30	4.50
특별히 힘들었던 점이 없었다	15.30	10.80	27.00

한편, 집단별로 살펴보면 근로자의 경우 ‘자신의 문제를 해결하기 위해 어떤 공공기관을 찾아가야 하는지(61.0%)’부터 가장 많은 이들이 어려워하는 것으로 나타났다. 이런 이유로 상당수의 외국인 근로자가 행정민원 처리 시 외국인 지원센터(81.40%)의 도움을 받게 되는 것으로 해석할 수 있고(표 6 참고), 이는 또 이들이 직접 공공기관에서 행정업무를 처리하기보다는 외국인 지원센터를 거쳐 행정서비스를 경험할 가능성이 큼을 시사한다.

유학생의 경우 안내체계의 부재에 불편함을 느끼는 이가 가장 많았고, 행정민원 처리의 어려움을 한국인 지인(47.2%), 한국에 거주하는 외국인 지인(32.6%)과 같은 사적 사회자본에 의지해 도움을 받는 것으로 나타났다.

[표 6] 행정민원 처리 시 도움을 요청하는 대상

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
외국인 지원센터	61.30	81.40	9.00
한국인 친구, 동료, 지인, 고용주 등	21.60	11.70	47.20
한국에 거주하는 외국인 가족, 친구, 동료 등	11.30	3.00	32.60
주민센터 등 공공기관	1.30	1.30	1.10
교회 등 종교기관	1.60	1.70	1.10
도움을 받은 적이 없음	2.20	0.90	5.60
기타	0.90		3.40

다. 장기 체류의사와 지역비자제도에 대한 수요

(1) 장기 체류의사

장기 체류의향과 의향이 있다면 그 이유를 묻고 분석한 결과(표 71 참고), 전체 응답자의 75.9%가 장기 체류의향이 있는 것으로 나타났다. 특히 근로자로 체류하고 있는 응답자의 86.2%가 장기체류를 희망하는 것으로 나타났으며, 이들 중 많은 이들이 양질의 일자리를 찾을 수 있다(84.4%)는 기대감으로 장기체류를 희망하였다. 반면, 유학생의 경우 근로자와 달리 절반 이하(49.4%)가 장기 체류를 희망하는 것으로 나타났으며, 그 이유 역시 일자리가 아닌 하고 싶은 일(공부)이 있어서(70.5%)라는 응답이 가장 많았다.

이는 체류자격과 목적에 따라 장기 체류 의향이 달라질 수 있음을 의미하며, 외국인 장기체류와 관련된 정책 수립 시 정책 대상자를 세분화하고 이들의 사회경제적 특성과 정책 수요를 선제적으로 파악할 필요가 있음을 시사한다.

[표 71] 장기 체류 의향과 이유(1+2+3순위)

단위: %

구분		전체	근로자	유학생
장기체류 의향	한국에 거주하고 싶다.	75.9	86.2	49.4
장기체류 의향 이유	한국의 비자발급이 다른 나라보다 쉬워서	31.7	35.2	15.9
	양질의 일자리를 찾을 수 있어서	79.4	84.4	56.8
	한국에서 하고 싶은 일(혹은 공부)이 있어서	54.7	51.3	70.5
	한국 사람과 결혼을 하고 싶어서	3.3	3.0	4.5
	자녀(본인)를 한국에서 교육시키고 싶어서	4.1	3.0	9.1
	한국에서 더 나은 삶의 질(사회복지 등)을 보장 받을 수 있어서	51.9	52.8	47.7
	한국에 민족적 친근감을 느껴서	8.2	6.0	18.2
	한국에서는 민족, 성, 종교 등에 차별이 없어서	8.2	9.5	2.3
	한국의 문화와 자연환경이 좋아서	1.2	1.0	2.3

(2) 지역비자제도에 대한 수요

지역비자 개설 시 참여할 의향을 묻자, 전체 응답자 68.8%가 참여 의향이 있다고 답했다(표 81 참고). 집단별로 살펴보면, 근로자의 경우 79.2%, 유학생의 경우 41.6%가

참여 의향이 있는 것으로 나타났다.

또, 참여 시 주어지는 혜택에 대한 선호를 묻자 근로자의 경우 '2년 이상 실거주 시 소득요건 등을 검토하여 영주권자격 부여(58.5%)', 유학생의 경우 '실거주를 조건으로 취업제한 완화(48.6%)'를 가장 선호하는 것으로 나타났다.

[표 8] 지역비자 개설시 참여 의향 및 희망하는 혜택

단위: %

구분		전체	근로자	유학생
참여 의향 있음		68.8	79.2	41.6
참여 시 희망하는 혜택	실거주를 조건으로 취업제한 완화	27.7	23.5	48.6
	일부 비자에 한정하여 가족(배우자 또는 자녀)과 동반 이주 가능	10.0	9.8	10.8
	일부 비자에 한정하여 가족 초청 비자의 취업제한 완화	5.5	5.5	5.4
	2년 이상 실거주 시 소득요건 등을 검토하여 영주자격 부여	53.6	58.5	29.7
	각 지방자치단체의 정착지원 프로그램	2.3	2.2	2.7
	매력적인 혜택이 없음	0.9	0.5	2.7

한편, 지역비자 참여 요건으로 달성하기 어려운 요건으로 근로자의 경우 한국 관련 시험(언어 등) 합격(74.3%)을 유학생의 경우 소득심사(40.5%)를 가장 많이 꼽았다. 이는 향후 지역비자제도가 더 많은 외국인에게 혜택을 주기 위해서는 참여 요건을 완화하거나 해당 요건을 갖추기 위한 추가적인 프로그램 개설 및 기존 프로그램과의 연계를 모색할 필요가 있음을 의미한다.

[표 9] 지역비자 참여 시 달성하기 어려운 요건(복수응답)

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
한국의 복잡한 비자 체계 신청 절차	25.5	24.6	29.7
일정 기간 인구감소 지역에 거주 및 취업	18.6	14.8	37.8
소득 심사(1인당 평균소득 이상)	53.6	56.3	40.5
한국 관련 시험(언어 등) 합격	67.3	74.3	32.4
사회통합프로그램 이수	19.5	19.1	21.6

라. 외국인의 지방 이주 고려 요소와 지방자치단체의 정착지원 프로그램 수요

(1) 외국인의 지방 이주 고려 요소

외국인 정책은 인력난 문제와 인구감소라는 사회 문제와 얽혀 논의되고 있다. 특히 해당 문제는 지방소멸과 궤를 같이하기에 외국인을 지방 소도시에 유치하려는 지자체 수요가 존재한다. 그러나 지자체 수요가 충족되기 어려운 상황으로 외국인의 거주 지역과 이들이 선호하는 지역이 수도권에 집중되어 있다는 현실을 간과할 수 없다. 이는 [표 10]과 [표 11]에도 잘 드러나 있다. 이들의 선호를 구체적으로 살펴보기 위해 여기서는 외국인에게 거주하기 희망하는 지역을 도시 규모에 따라 제시하여 묻고, '장기체류를 위해 이주해야한다면'이라는 가정을 추가해 물어 응답을 비교하였다.

[표 10] 희망 거주지역 및 장기체류 시 이주 가능한 지역: 체류자격별

단위: %

구분	희망거주지역			장기체류 시 이주 가능한 지역		
	전체	근로자	유학생	전체	근로자	유학생
수도권	47.2	47.6	46.1	28.1	32.9	15.7
지방 광역시(부산, 대구, 광주, 대전 등)와 그 인근	21.3	13.4	41.6	27.8	16.0	58.4
지방 거점도시 (포항, 창원, 청주, 전주, 천안 등)	5.6	6.9	2.3	12.5	11.3	15.7
지방 소도시·농어촌 지역	4.7	6.5	0.0	4.4	4.3	4.5
지역 상관없음	21.3	25.5	10.1	27.2	35.5	5.6

먼저, 체류자격에 따른 응답 차이를 살펴보면, 근로자(47.6%)든 유학생(46.1%)이든 수도권에서 거주하길 희망하는 사람이 많았다. 다만, '장기체류를 위해 이주해야 한다면'이라는 가정이 추가될 경우, 근로자(47.6%→32.9%), 유학생(46.1%→ 15.7%) 모두 수도권 선호현상이 완화되었으나, 지방 소도시·농어촌 지역에 대한 선호 역시 감소하였다.

다음으로 외국인이 현재 거주하는 지역에 따라 선호하는 지역이 달라지는지 살펴보았다. 이는 수도권 인력을 지방 소도시로 유인하거나, 장기체류를 조건으로 기존 지방 소도시 인력을 지속해서 확보할 수 있는지 살펴보기 위함이다.

먼저, 아무런 조건 없이 거주하길 희망하는 지역을 묻자 현재 수도권에 거주하는 외국인의 49%가 여전히 수도권에서 거주하길 희망하였고, 비수도권 거주 외국인 역시 39.7%가 수도권 거주를 희망하였다. 다만, 비수도권 지역은 지방 광역시와 그 인근에 대한 선호가 수도권보다 더 컸다(54.0%). 한편, '장기체류를 위해서 이주해야한다면 이주 가능한 지역'을 묻자, 수도권 거주 외국인의 수도권 선호 경향은 완화되었고, '장기체류를 위해서라면' 어떤 지역도 상관없다는 응답 비중이 33.5%로 가장 높아 이들의 장기체류에 대한 강한 수요를 확인할 수 있다. 다만, 비수도권 거주 외국인의 경우 장기체류를 조건으로 하더라도 지방 대도시에 대한 선호가 완화된 것 보다는 더욱 강화되는 경향을 보이고 있으며 수도권 거주 외국인에 비해 지방 소도시를 선호하거나 어떠한 지역도 상관없다는 의견이 낮아 장기체류의 유인 효과는 미미해 보이는 것으로 나타났다.

[표 11] 희망 거주지역 및 장기체류 시 이주 가능한 지역: 현재 거주지역별

단위: %

구분	희망거주지역			장기체류 시 이주 가능한 지역		
	전체	수도권	비수도권	전체	수도권	비수도권
수도권	47.2	49.0	39.7	28.1	31.1	15.9
지방 광역시(부산, 대구, 광주, 대전 등)와 그 인근	21.3	13.2	54.0	27.8	20.6	57.1
지방 거점도시 (포항, 창원, 청주, 전주, 천안 등)	5.6	6.6	1.6	12.5	10.1	22.2
지방 소도시·농어촌 지역	4.7	5.8	0.0	4.4	4.7	3.2
지역 상관없음	21.3	25.3	4.8	27.2	33.5	1.6

다음 [표 12]는 지방 소도시 및 농어촌 지역에 대한 비선호의 이유를 물어 정리한 표이다. 가장 대표적인 이유로는 '임금 감소(38.4%)'와 '취업난(33.1%)'이 꼽혔다. 한편, 거주지역에 따라 응답 경향에 차이가 있었는데 수도권 거주 외국인의 경우 전체 응답 경향과 유사하였으나 비수도권 거주 외국인의 경우 대도시의 삶과 문화에 대한 기대(42.9%)로 지방 소도시와 농어촌 지역으로의 이주를 꺼리는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 향후 지방 소도시 및 농어촌 지역으로의 외국인 유치를 위해서는 대도시와의 임금격차 및 일자리 확보에 대한 염려를 완화할 수 있는 정책 마련이 필요

함을 시사한다. 또, 대도시 생활과 문화에 대한 수요를 지방에서 어떻게 충족시켜줄지에 대한 고민도 함께 이루어질 필요가 있음을 의미한다.

[표 12] 지방 소도시와 농어촌으로의 이주를 꺼리는 원인

단위: %

구분	전체	수도권	비수도권
임금이 줄어든 것 같아서	38.4	46.3	6.4
취업이 힘들 것 같아서	33.1	35.0	25.4
대도시에서의 삶과 문화를 누리고 싶어서	13.8	6.6	42.9
교통인프라가 좋지 않을 것 같아서	5.6	5.8	4.8
기타	3.1	2.7	4.8
주거인프라가 좋지 않을 것 같아서	2.2	1.6	4.8
지방에서는 외국인 차별과 편견이 있을 것 같아서	1.3	0.4	4.8
보건·복지인프라가 좋지 않을 것 같아서	0.9	0.4	3.2
교육인프라가 좋지 않을 것 같아서	0.9	0.8	1.6

(2) 지역비자 의무 거주기간 종료 후, 인구감소지역 체류를 위해 필요한 정착 프로그램

지역비자에 따른 의무 거주기간 종료 후에도 인구감소지역에 외국인 거주를 유도하기 위해 필요한 정책 유인책으로 어떤 것이 고려되어야 하는지 살펴보기 위해 외국인의 정착 프로그램 수요를 조사하였다.

조사결과, 한국어 교육 등 다양한 교육 프로그램(39.4%)에 대한 수요가 가장 컸고, 그다음으로 임금체불 및 부당한 차별에 대한 상담(30.3%)이 뒤를 이었다. 이는 특히 근로자 집단에서 그 수요가 눈에 띄게 나타났고, 유학생의 경우 외국인 교류 등을 위한 다양한 문화 활동(21.3%)에 대한 수요가 가장 컸다.

[표 13] 지역비자에 따른 의무 거주기간 종료 후, 인구감소지역 거주에 필요한 정착지원 프로그램

단위: %

구분	전체	근로자	유학생
한국어 교육(일반 한국어, TOPIK, 사회통합프로그램 등) 등 다양한 교육 프로그램	39.4	46.8	20.2
임금체불 및 부당한 차별에 대한 상담(산업재해, 사업장 변경, 근로조건 등)	30.3	38.5	9.0
의료지원 정책(건강보험, 의료기관 연결 등)	7.2	4.3	14.6
외국인 교류를 위한 다양한 문화 활동	6.9	1.3	21.3

구분	전체	근로자	유학생
인권지원 정책(직장 내 인권침해 등)	5.0	3.5	9.0
정착 관련 교육 및 지원 프로그램 이용(자격증 취득 및 취업교육 포함)	1.3	0.4	3.4
취업 관련 정보제공 및 일자리 소개	4.4	2.6	9.0
지역 생활정보 서비스	3.4	0.4	11.2
외국인을 위한 복지·자녀 보육시설 지원	0.6	0.4	1.1
지역민의 외국인에 대한 인식개선 교육 프로그램 실시	1.6	1.7	1.1

부록 2 | 외국인 인식 개선을 위한 지역주민 설문조사

1. 조사목적과 표본설계

가. 조사목적

본 조사는 지역주민이 외국인에 대해 어떠한 인식을 지니고 있는지, 특히 현재 외국인 수용정책의 주요 대상 중 하나인 인구감소지역 등에서는 외국인에 대한 인식이 어떠한지 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 연구는 기존 한국 사회 전체를 분석 대상으로 삼아 중앙부처 중심의 정책 근거를 제공하였던 다문화수용성 조사나 사회통합조사와는 달리, 기초자치단체를 중심으로 외국인 수요가 있는 지역의 시각을 반영한다는 점에서 차이가 있다. 특히, 최근 외국인 정책이 인구정책의 하나로 추진되고 있음을 고려하여 인구를 기준으로 인구감소지역과 외국인 집중거주지역을 대상으로 한다. 인구감소지역과 외국인 집중거주 지방자치단체와 일반 국민과의 인식차이를 파악함으로써 우리 국민이 외국인 수용에 대한 공감대 형성과 위협의식을 파악하고, 이를 관련 지방자치단체와 중앙부처에 제공하여 관련 대책을 마련할 수 있도록 근거를 제공하는 것을 목적으로 한다. 지방자치단체의 경우 일자리 등의 문제로 외국인 수용의 필요성을 인정하면서도 지역주민의 정서를 이유로 적극적인 외국인 정책을 추진하는 데 주저하고 있다는 점을 고려하면, 해당 조사가 관련 지방자치단체에 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

나. 모집단의 정의

본 조사는 모집단을 일반 국민, 외국인 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민으로 구분하였다. 여기에서 일반국민은 전체 국민으로서 모집단은 2023년도 9월 기준 만 19세 이상 주민등록 인구이다. 표본 추출틀은 2023년 9월 기준 만 19세 이상 (주)IRC가 확보하고 있는 온라인 패널 가입자이다.

외국인 주민 집중거주지역(이하, 집중거주지역)은 “2021 지방자치단체 외국인주민 현황 설명자료”에 따라 외국인주민 1만 명 이상 또는 인구 대비 5% 이상 거주하는

지역으로서 전국 총 86개 기초지방자치단체를 대상으로 한다.⁶⁹⁶⁾ 지방자치단체 외국인 주민 현황은 국내 거주 외국인주민에 관한 기본정책 수립, 시행 및 제도개선을 위한 기초자료로 활용하기 위해 행정안전부가 통계청 인구주택총조사를 기준으로 작성하여 공표하는 통계로서 2021년 기준 전체 외국인의 수를 2,134,569명으로 발표하고 있다. 일반적으로 다수의 선행연구에서 외국인 밀집지역은 읍·면·동을 대상으로 하지만 본 조사는 지방자치단체에 미치는 정책적·정치적 영향을 미치는 외국인에 관한 태도와 정서를 조사하기 위함이므로 기초지방자치단체를 대상으로 한다. 행정안전부가 발표한 외국인 주민 집중거주지역은 아래 표와 같다.

» [표 부록 2-1] 외국인주민 집중거주지역 현황

구 분	인구 대비 10% 이상(11)	인구 대비 5% 이상(46)	인구 대비 3% 이상(16)	인구 대비 3% 미만(13)
외국인주민 수 5만 명 이상 (7)	안산시, 시흥시, 구로구, 영등포구	수원시, 화성시, 부천시		
외국인주민 수 3만 명 이상 (8)	금천구	평택시, 천안시, 아산시, 김포시, 부평구	성남시	용인시
외국인주민 수 1만 명 이상 (50)	안성시, 포천시, 음성군, 서울 중구, 진천군	김해시, 관악구, 광산구, 연수구, 동대문구, 광진구, 광주시, 오산시, 경주시, 용산구, 서대문구, 경산시, 양주시, 이천시, 종로구, 울주군, 서귀포시, 당진시	군포시, 제주시, 거제시, 동작구, 미추홀구, 성동구, 남동구, 인천 서구, 파주시, 마포구, 군산시, 달성군, 성북구, 양산시, 청주시	달서구, 유성구, 안양시, 창원시, 전주시, 고양시, 포항시, 서울 강서구, 의정부시, 강남구, 남양주시, 송파구
외국인주민 수 1만 명 미만 (21)	영암군	논산시, 통영시, 여주시, 칠곡군, 완주군, 동두천시, 보령시, 영천시, 함안군, 예산군, 창녕군, 금산군, 완도군, 성주군, 부산 중구, 고령군, 진도군, 장성군, 고성군, 의령군		

* 순서 배열기준 : (1) 외국인주민 수, (2) 인구 대비 비율

696) 행정안전부, “2021 지방자치단체 외국인주민 현황”, 2022년 10월 31일자 보도자료(최종접속 일: 2023.10.01.)

인구감소지역이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따라 지정된 지역을 말하는 것으로서 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 지정한다. 구체적으로는 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도 등을 고려한 것으로서 종래 활용하였던 지방소멸위험지수(가임여성의 비율) 개념을 발전시킨 것이다. 행정안전부 고시(제2021-66호)에 따라 현재 인구감소지역으로 지정된 지역은 89개 기초지방자치단체로 아래와 같다.

» [표 부록 2-2] 인구감소지역 현황

대상	지역
부산(3)	동구, 서구, 영도구
대구(2)	남구, 서구
인천(2)	강화군, 옹진군
경기(2)	가평군, 연천군
강원(12)	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북(6)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남(9)	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북(10)	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남(16)	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군
경북(16)	고령군, 군위군 ¹ , 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군
경남(11)	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

주1 : 군위군은 2023년 7월 대구광역시로 이관되었다.

출처: 행정안전부 고시 제2021-66호, 인구감소지역 지정 고시, 2021년 10월 19일자 고시

다. 표본설계와 표본배분

본 조사는 모집단을 연구목적에 따라 일반 국민, 외국인 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민으로 구분하였고, 표본추출은 비확률표본추출 중 판단추출법을 활용하였다. 이는 인구감소지역이나 지방자치단체 집중거주지역을 인구비례 등으로 확률적으로 추출하기가 어렵고, 지방자치단체 여건 등을 판단함에서 연구자의 주관적 의견을

반영하였기 때문이다. 세 집단 간 비교라는 연구목적과 가용 조사인력 및 예산, 조사 소요시간 등의 제반여건을 고려하여 일반 국민 200명, 외국인 주민 집중거주지역 200명, 인구감소지역 주민 200명 총 600명을 대상으로 조사를 수행하고자 하였다. 이 중 일반국민의 경우에는 온라인 조사로 진행하였으며, 인구감소지역과 외국인 주민 집중거주지역(이하, 집중거주지역)의 경우에는 면접조사를 통해 설문을 진행하였다.

일반 국민의 경우 조사업체인 (주)IRC에서 확보하고 있는 온라인 패널 가입자를 활용하였으며, 연령, 성별 인구 등을 반영하여 비례배분하였다.

외국인 인구집중거주지역은 표본의 수 등을 고려하여 2개 지역의 기초자치단체를 선정하였다. 지역 선정은 인구 대비 10%이상과 외국인 주민수 5만 명 이상을 동시에 만족하는 안산시, 시흥시, 구로구, 영등포구 등을 우선 대상으로 고려하였다. 그러나 구로구와 영등포구는 서울특별시 내의 지역으로서 실제 거주 주민과 외국인의 구분이 어려웠고 특정 외국인(중국 재외동포)이 많다는 인식이 있어 조사 대상에서 제외하였다. 또한, 시흥시와 안산시의 경우에는 같은 경기도(수도권) 지역으로서 대표성이 떨어질 우려가 있었다. 이에 수도권에서는 안산시를 선정하였고, 선행연구 등을 참고하여⁶⁹⁷⁾ 수도권에 있지 않으면서 외국인 주민 비중이 인구 대비 10% 이상인 음성군을 조사 대상에서 선정하였다.

인구감소지역의 경우 외국인 집중거주지역에 비해 거주 인구 규모가 작다는 점을 고려하여 4개의 기초자치단체를 선정하였다. 인구감소지역은 인구감소지수를 기반으로 선정되지만, 현재 선정되지 않은 인구감소지수가 공개되지 않았다. 이에 인구감소지수의 바탕이 된 지방소멸위험지수를 활용하였다. 소멸위험지수가 가장 높은 경북 의성군, 전남 고흥군, 대구 군위군, 경남 합천군을 조사대상으로 선정하였다.⁶⁹⁸⁾ 이들 지역은 인구감소지역으로도 선정된 지역으로 그 대표성이 충분한 지역이라고 할 수 있다.

집단 내의 표본 배분은 연령과 성별 등을 고려하여 배분하였다.

697) 이소영, “외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안”, 한국지방행정연구원 (2013.12), 61-126.

698) 지방소멸위험지수는 ‘20-39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수’로 정의되며, 소멸위험지수 값이 0.5 미만일 경우 ‘소멸위험지역’으로 구분되며, 이 중 0.2~0.5미만은 ‘소멸위험진입’ 단계, 0.2 미만은 ‘소멸고위험’단계로 각각 구분된다. 이중 선정된 4지역은 이미 소멸위험지수가 제기되었던 2017년부터 0.2 이하의 소멸 고위험지역으로 선정되었다(이상호·이나경, “지방소멸위험 지역의 최근 현황과 특징”, 지역산업과 고용, 한국고용정보원(2023.03), 113.)

474 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

» [표 부록 2-3] 표본배분안과 조사방법

단위 : 명

대상	성별	합계	연령(만 나이)						조사 방법
			20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	
일반 국민	계	200	30	34	40	42	36	18	온라인 조사
	남	100	15	17	20	21	18	9	
	여	100	15	17	20	21	18	9	
외국인 집중거주 지역	경기 안산시	계	120	22	19	22	29	21	면접 조사
		남	62	12	12	10	11	15	
		여	58	10	9	11	14	10	
	충북 음성군	계	80	9	10	14	18	19	
		남	44	5	6	8	10	10	
		여	36	4	4	6	8	9	
인구감소 지역	대구 군위군	계	50	3	3	5	11	17	면접 조사
		남	27	2	2	3	6	9	
		여	23	1	1	2	5	8	
	경북 의성군	계	50	3	4	5	11	16	
		남	26	2	2	3	6	8	
		여	24	1	2	2	5	8	
	전남 고흥군	계	50	4	4	6	10	15	
		남	26	2	2	3	6	8	
		여	24	2	2	3	4	7	
	경남 합천군	계	50	4	3	6	11	15	
		남	26	2	2	3	6	8	
		여	24	2	1	3	5	7	

라. 최종응답자 현황

본 조사의 응답자 수는 611명으로 응답자 현황은 <표 부록 2-4>와 같다. <표 부록 2-3>과 비교했을 때 목표 사례 수보다 사례 수가 많다. 경기도 안산시의 경우 126명으로 배분 사례 수 120명보다 6명이 많았다. 표본확률추출의 경우 가중치 등을 활용하여 각 층에 대한 표본 추출률을 맞추지만 본 연구의 경우 비확률표본추출인 판단추출법을 활용했으므로 가중치를 적용하지 않은 최종응답자를 기준으로 설명한다.

▶▶ [표 부록 2-4] 최종응답자 현황

단위 : 명

대상		성별	합계	연령(만 나이)					
				20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79
일반 국민		계	200	31	33	40	41	37	18
		남	102	17	18	20	21	18	8
		여	98	14	15	20	20	19	10
외국인 집중거주 지역	경기 안산시	계	126	23	19	23	29	22	10
		남	66	13	10	11	15	13	4
		여	60	10	9	12	14	9	6
	충북 음성군	계	81	9	12	14	17	18	11
		남	45	5	7	8	10	10	5
		여	36	4	5	6	7	8	6
인구 감소지역	대구 군위군	계	50	3	3	5	12	16	11
		남	27	2	2	3	6	9	5
		여	23	1	1	2	6	7	6
	경북 의성군	계	50	3	4	5	10	17	11
		남	26	2	2	3	6	8	5
		여	24	1	2	2	4	9	6
	전남 고흥군	계	52	4	4	6	10	15	13
		남	27	2	2	3	6	8	6
		여	25	2	2	3	4	7	7
	경남 합천군	계	52	4	4	7	10	16	11
		남	26	2	3	3	5	8	5
		여	26	2	1	4	5	8	6

마. 표본의 특성

〈표 부록 2-5〉는 최종응답자의 성별과 연령, 혼인상태를 제시하였다. 성별의 경우 일반국민, 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민 모두 남성이 많았으나 일반 국민의 경우에는 3%p, 집중거주지역 주민의 경우에는 9%p, 인구감소지역의 경우에는 4%p 정도로 남성 응답자가 많았다. 연령의 경우 일반국민과 집중거주지역은 만40~49세가 전체 40.5%, 40.1%로 가장 많았으나 인구감소지역은 만 60~79세가 전체 53.9%로 가장 많았다. 만 20~39세 비율 역시 일반국민과 집중거주지역 주민은 각각 32%와 30.4%로 비슷했지만, 인구감소지역은 14.2%였다. 전반적으로 연령별 표본은 고령층이 많은

인구감소지역의 특성이 잘 반영된 것으로 보인다. 혼인상태의 경우 일반국민은 58.9%가 집중거주지역은 63.8%가 인구감소지역은 73.5%가 배우자가 있는 것으로 나타났다. 반면, 결혼한 적이 없다고 응답한 비율은 각각 32.7%, 25.6%, 14.2%로 나타났다. 또한 자녀가 있다고 응답한 비율도 일반국민은 58.5%, 집중거주지역 주민은 72.9%, 인구감소지역 주민은 85.8%로 나타났다. 인구감소지역 주민의 경우에는 고령층이 많고, 20~39세의 청년층이 적으므로 가정을 구성한 비율이 높은 것으로 보인다. 집중거주지역의 경우에는 안산시와 음성군 모두 수도권과 충북권에서 손꼽히는 제조업 단지가 있어 상대적으로 가정을 구성한 비율이 높은 것으로 보인다. 안산시의 경우에는 반월국가산업단지와 시화국가산업단지가 있는 수도권 최대의 제조업 지역이고 음성군 역시 청주시와 수도권 규제를 피해 많은 공장을 유치한 지역이기도 하다.

▶▶ [표 부록 2-5] 집단별 인구학적 특성

단위: 명, %

구분		전체		일반국민		집중거주지역		인구감소지역	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
합계		611	100	200	100	207	100	204	100
성별	남성	319	52.2	102	51.0	111	53.6	106	52.0
	여성	292	47.8	98	49.0	96	46.4	98	48.0
연령	만20~39세	156	25.5	64	32.0	63	30.4	29	14.2
	만40~59세	229	37.5	81	40.5	83	40.1	65	31.9
	만60~79세	226	37.0	55	27.5	61	29.5	110	53.9
혼인 상태	배우자 있음 (사실혼/동거 포함)	401	65.6	119	58.9	132	63.8	150	73.5
	이혼, 사별 등	62	10.1	15	7.4	22	10.6	25	12.3
	결혼한 적 없음	148	24.2	66	32.7	53	25.6	29	14.2
자녀 유무	자녀 없음	168	27.5	83	41.5	56	27.1	29	14.2
	자녀 있음	443	72.5	117	58.5	151	72.9	175	85.8

〈표 부록 2-5〉의 사회경제적 특성 중 직업 항목을 보면, 이러한 특성이 더 잘 나타난다. 집중거주지역의 블루칼라(서비스, 판매, 생산, 단순노무) 종사자는 42.5%로 일반국민의 16.5%보다 높다. 또한 화이트칼라 종사자의 비율도 27.5%로 일반국민의 50.0%보다 작다. 한편, 인구감소지역의 경우 블루칼라 종사자가 41.7%로 가장 많았고 농림어업

종사자가 31.4%로 일반국민 1.5%, 집중거주지역 주민 9.7%보다 현저히 많은 것으로 나타난다. 이러한 직업별 특성도 표본 지역의 특성이 잘 반영된 것으로 보인다. 학력의 경우 일반국민은 대학교(2, 3, 4년제)가 67.5%로 가장 많은 반면, 집중거주지역은 고등학교가 47.8%로 가장 많았다. 이 역시 제조업 위주의 집중거주지역의 특성이 잘 나타난 것으로 보인다. 반면, 인구감소지역은 중학교 이하가 31.4%, 고등학교가 37.7%, 대학교가 30.9%로 비슷한 비율을 나타냈는데 이는 고령층이 많고, 귀촌 인구가 많은 농촌지역의 특성이 반영된 것으로 보인다. 월평균 가구 소득의 경우, 300~600만 원 미만이 일반국민, 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민 각각 45.0%, 48.3%, 59.3%로 가장 많은 것은 동일했지만 집중거주지역과 인구감소지역의 경우에는 3000만 원 미만이 각각 37.7%, 34.3%로 두 번째로 많은 비중을 차지한 반면, 일반국민은 600만 원 이상이 29.5%로 가장 많은 것으로 나타났다. 이렇듯 표본집단의 사회경제적 특성은 제조업 위주의 집중거주지역과 농업과 서비스업 위주의 인구감소지역의 특성이 잘 반영된 것으로 판단된다.

▶▶ [표 부록 2-6] 집단에 따른 사회경제적 특성

단위: 명, %

구분		전체		일반국민		집중거주지역		인구감소지역	
		명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
직업	농림어업	87	14.2	3	1.5	20	9.7	64	31.4
	화이트칼라	187	30.6	100	50.0	57	27.5	30	14.7
	블루칼라	206	33.7	33	16.5	88	42.5	85	41.7
	학생/주부	90	14.7	9	4.5	5	2.4	1	0.5
	무직/기타	41	6.7	55	27.5	37	17.9	24	11.8
학력	중학교 이하	94	15.4	2	1.0	28	13.5	64	31.4
	고등학교	222	36.3	46	23.0	99	47.8	77	37.7
	대학교	276	45.2	135	67.5	78	37.7	63	30.9
	대학원 석사 이상	19	3.1	17	8.5	2	0	0	0
월평균 가구 소득	300만 원 미만	199	32.6	51	25.5	78	37.7	70	34.3
	300~600만 원 미만	311	50.9	90	45.0	100	48.3	121	59.3
	600만 원 이상	101	16.5	59	29.5	29	14.0	13	6.4

2. 외국인 수용에 관한 의견

가. 외국인 수용에 대한 인식

외국인 수용에 대한 의견은 각 집단별로 현재의 외국인 수용에 대한 의견과 앞으로 외국인을 더 수용할 경우의 의견에 대한 질문이다. 우선 외국인과의 접촉에 관한 질문을 위한 3가지 질문의 경우 명목척도로 구성하여 외국인과의 접촉할 기회, 외국인에 대한 주요 정보 인지 경로, 외국인에 대한 인식을 받은 경로 등을 활용하였다. 동 질문은 법무부에서 수행한 연구용역 외국인·이민정책에 대한 국민의식 조사⁶⁹⁹⁾와 외국인 접촉경험과 관련된 선행연구⁷⁰⁰⁾ 등에 영향을 받아 구성하였다.

우선 평소 외국인과의 접촉할 기회가 얼마나 있는지에 대해 전체 응답자 중 36.3%가 ‘가끔 거리나 대중교통(버스, 지하철 등)에서 마주친다’고 응답하여 가장 많은 비중을 차지하였고, 다음으로 ‘직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다’고 응답한 비율이 24.1%를 차지하였다. 반면, ‘일상생활에서 외국인과의 교류하고 있다’고 응답한 비율은 13.4%를 차지하였다. 외국인에 대한 정보인지도 ‘방송’이 44.5%로 가장 많았고 ‘인터넷’이 21.3%로 그 다음을 차지하였다. ‘직접 대면’의 경우에는 17.8%로 3번째를 차지하였다. 외국인에 대한 인식을 어느 매체에서 가장 크게 받았냐는 질문에서는 ‘TV, 신문, 미디어 등 한국 언론’이라는 응답이 43.7%로 가장 많았다. 반면, 직장이나 학교 등에서 만난 외국인이라는 응답도 13.7%로 많았다.

▶▶▶ [표 부록 2-기] 외국인과의 접촉에 관한 질문

단위: 명(%)

구분	응답 항목	명	%
외국인과의 접촉 기회	전체	611	100.0
	일상생활에서 외국인과의 교류하고 있다	82	13.4
	가끔 인사하거나 대화하는 외국인이 있다	70	11.5
	직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다	147	24.1

699) 설동훈·송영호·최가영·최영미·고재훈, “외국인·이민정책에 대한 국민인식조사”, 법무부2 출입국·외국인정책본부 (2021).

700) 배은주·장소현, “외국인주민에 대한 직·간접 접촉경험이 다문화수용성에 미치는 영향: 위협 인식의 매개효과 분석”, 생명연구(55), 서강대학교 생명문화연구소(2020), 55-77. ; 남보영·홍이준, “이국인주민과의 직접 접촉 경험과 다문화 수용성 - 간접 접촉 유형에 따른 조절효과를 중심으로”, 사회과학연구 제37권 제3호, 경성대학교 사회과학연구소(2021), 181-208.

구분	응답 항목	명	%
	가끔 거리나 대중교통(버스, 지하철 등)에서 마주친다	222	36.3
	거의 마주치지 않는다	90	14.7
외국인에 대한 정보 인지 경로	전체	611	100
	직접 대면	109	17.8
	지인	69	11.3
	신문(인터넷 신문 포함)	31	5.1
	방송	272	44.5
	인터넷(SNS, 커뮤니티, 유튜브 등)	130	21.3
	기타		
외국인에 대한 인식을 영향을 받은 경로	한국인 이웃	62	10.1
	한국인 직장·학교나 동료	27	4.4
	직장이나 학교 등에서 만난 외국인	84	13.7
	지역 행사나 거리 등에서 마주친 외국인	60	9.8
	고객이나 사업 대상으로서 만난 외국인	53	8.7
	TV, 신문, 미디어 등 한국 언론	267	43.7
	유튜브, 커뮤니티 등 온라인매체	47	7.7
	외국인에 대한 한국의 정책	9	1.5
	기타(유학경험)	2	0.3

다음의 <표 부록 2-8>, <표 부록 2-9>, <표 부록 2-10>, <표 부록 2-11>, <표 부록 2-12>은 한국에 체류하는 외국인 수용에 대한 인식으로서 여성가족부의 다문화수용성 조사⁷⁰¹⁾와 법무부의 외국인·이민정책에 대한 국민의식 조사⁷⁰²⁾를 참고하였다. 아래 질문에 대해서는 5점 척도를 부여하였다. <표 부록 2-8>은 한국에 체류하는 외국인에 수에 대한 의견이다. 국내 체류 외국인 전체에 대해서는 ‘약간 많다’고 응답한 의견이 44.7%였다. 농어업 종사자, 제조업 종사자의 경우 ‘약간 많다’가 각각 40.4%, 51.4%로 가장 많았다. 서비스업 종사자, 결혼이민자, 외국인 전문가, 외국인 유학생, 난민, 재외 동포, 영주권, 외국출신 국적자 모두 ‘보통’으로 응답한 비율이 각각 44.8%, 41.4%, 51.7%, 40.6%, 54.0%, 48.1%로 가장 많았다. 이에 대해서는 각 분야의 외국인을 접촉하지 않아 현재 체류 외국인에 대해 판단하기가 어려웠던 것으로 보인다. 다만, 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)에 대해서는 247명(40.4%)이 ‘약간 적다’고 응답하여 보통이라고 응답한 248명(40.6%)과 1명밖에 차이가 나지 않았다.

701) 한국여성정책연구원, “2021년 국민 다문화수용성 조사”, 여성가족부 (2022.02).

702) 설동훈·송영호·최가영·최영미·고재훈, “2021 외국인·이민정책에 대한 국민인식조사”, 법무부 출입국·외국인정책본부 (2021).

▶▶ [표 부록 2-8] 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 적다	약간 적다	보통이다	약간 많다	매우 많다	평균값
1) 국내 체류 외국인 전체	5 (0.8)	28 (4.6)	231 (37.8)	273 (44.7)	74 (12.1)	3.63
2) 농어업 종사자 외국인	20 (3.3)	87 (14.2)	194 (31.8)	247 (40.4)	63 (10.3)	3.40
3) 제조업 종사자 외국인	5 (0.8)	52 (8.5)	162 (26.5)	314 (51.4)	78 (12.8)	3.67
4) 서비스업 종사자 외국인	24 (3.9)	119 (19.5)	274 (44.8)	168 (27.5)	26 (4.3)	3.09
5) 결혼이민자	5 (0.8)	77 (12.6)	253 (41.4)	241 (39.4)	35 (5.7)	3.37
6) 외국인 유학생	10 (1.6)	148 (24.2)	316 (51.7)	108 (17.7)	29 (4.7)	3.00
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그램 래머, 경영인 등)	46 (7.5)	247 (40.4)	248 (40.6)	61 (10.0)	9 (1.5)	2.57
8) 난민(신청자)	80 (13.1)	175 (28.6)	252 (41.2)	91 (14.9)	13 (2.1)	2.64
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	12 (2.0)	103 (16.9)	253 (41.4)	163 (26.7)	80 (13.1)	3.32
10) 영주권	30 (4.9)	157 (25.7)	330 (54.0)	83 (13.6)	11 (1.8)	2.82
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	39 (6.4)	165 (27.0)	294 (48.1)	92 (15.1)	21 (3.4)	2.82

아래의 <표 부록 2-9>는 한국에 체류하는 외국인의 수는 앞으로 어떻게 해야 하는지에 대한 의견이다. 이에 대해 국내 전체 체류외국인의 수는 '현재처럼 유지해야 한다'는 의견이 47.1%로 가장 많았다. 다음으로 '지금보다 약간 많아져야 한다'는 의견이 25.9%를 차지하고 있었다. 개별 외국인을 보면 농어업 종사자, 제조업 종사자, 외국인 전문가에 대해서는 각각 40.3%, 41.7%, 40.3%로 약간 증가해야 한다는 의견이 많았고, 서비스업 종사자, 결혼이민자, 외국인 유학생, 난민, 재외동포, 영주권, 외국출신 한국 국적 취득자 모두 현재의 비율을 유지해야 한다는 의견이 가장 많았다. 한편, 난민(신청자 포함)의 경우 지금보다 약간 줄어야 한다는 의견이 33.9%로 현재 유지의 42.4%를 차지하였으며 상대적으로 평균값도 가장 낮았다. 반면, 외국인 유학생은 37.6%가 지금보다 약간 많아져야 한다고 응답하여 현재 유지인 44.2%의 다음을 차지하였다. 종합적으로 최종응답자는 농어업 종사자와 제조업 종사자 외국인의 증가에 대해서는 많아져

야 한다는 의견(‘지금보다 약간 많아져야 한다’+‘지금보다 매우 많아져야 한다’)이 각각 50.0%, 48.7%로 가장 많았고, 난민과 재외동포는 지금보다 줄어야 한다(‘지금보다 매우 줄어야 한다’ + ‘지금보다 약간 줄어야 한다’)는 의견이 45.0%, 39%로 가장 많았다.

▶▶ [표 부록 2-9] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	지금보다 매우 줄어 야 한다	지금보다 약간 줄어 야 한다	현재처럼 유지해야 한다	지금보다 약간 많아 져야 한다	지금보다 매우 많아 져야 한다	평균값
1) 국내 체류 외국인 전체	49 (8.0)	97 (15.9)	288 (47.1)	158 (25.9)	19 (3.1)	3.00
2) 농어업 종사자 외국인	12 (2.0)	61 (10.0)	233 (38.1)	246 (40.3)	59 (9.7)	3.46
3) 제조업 종사자 외국인	24 (3.9)	75 (12.3)	214 (35.0)	255 (41.7)	43 (7.0)	3.36
4) 서비스업 종사자 외국인	31 (5.1)	111 (18.2)	315 (51.6)	137 (22.4)	17 (2.8)	3.00
5) 결혼이민자	28 (4.6)	104 (17.0)	276 (45.2)	174 (28.5)	29 (4.7)	3.12
6) 외국인 유학생	10	56	270	230	45	3.40
	(1.6)	(9.2)	(44.2)	(37.6)	(7.4)	
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	14 (2.3)	91 (14.9)	216 (35.4)	246 (40.3)	44 (7.2)	3.35
8) 난민(신청자)	68 (11.1)	207 (33.9)	259 (42.4)	72 (11.8)	5 (0.8)	2.57
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	80 (13.1)	158 (25.9)	285 (46.6)	76 (12.4)	12 (2.0)	2.64
10) 영주권	27 (4.4)	112 (18.3)	316 (51.7)	139 (22.7)	17 (2.8)	3.01
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	28 (4.6)	82 (13.4)	298 (48.8)	177 (29.0)	26 (4.3)	3.15

〈표 부록 2-10〉은 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 하는 요건으로 응답자의 국민정체성 항목을 평가하는 지표이다. 국민정체성은 한 국가의 구성원들이 ‘국민 됨(nationhood)’에 대해 생각하고 이야기하는 방식 혹은 자기 스스로 규정하는 ‘자기이해

(self-understanding)'이라 할 수 있으며, 다문화수용성에 대한 정보를 간접적으로 제공하는 지표이다.⁷⁰³⁾ 이론적으로 국민정체성을 판단하는 기준이 혈연을 기반으로 하는 차원 즉, 태생적이거나 귀속적인(asccribed) 기준과 후천적으로 획득적인(achieved) 기준으로 나눌 수 있으며 귀속적인 것이 높을수록 배타적이고, 후속적인 것이 높을수록 수용성이 높은 것으로 본다.⁷⁰⁴⁾

우선 선천적인 기준이라고 할 수 있는 '한국에서 태어나는 것', '조상이 한국인 인 것', '아버지나 어머니가 한국인인 것'의 평균값은 각각 3.36점, 3.33점, 3.55점으로 나타났다. 그 외 후천적인 것이라고 할 수 있는 '한국에서 사는 것', '문화적 전통을 이어가는 것', '의무교육 수료', '한국어를 능숙하게 할 수 있을 것', '한국의 법을 존중할 것', '한국 국적', '한국의 정치·경제·사회·문화 발전에 기여' 항목은 각각 3.89점, 3.64점, 3.95점, 4.28점, 4.03점, 3.91점으로 선천적인 항목보다 높았다. 특히, 한국에 장기 거주해야 하는 '생애 대부분을 한국에서 사는 것'이나 '의무교육 수료' 모두 후천적인 항목 중에서 평균값이 특히 낮았다. 반면, 한국의 법을 존중하거나 한국 국적을 갖는 것 모두 특히 평균값이 높았는데 이러한 경향은 다문화가족 수용성 조사에서도 모두 나타나는 특징이다.⁷⁰⁵⁾

》》 [표 부록 2-10] 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건의 중요성

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 중요 하지 않다	중요하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
1) 한국에서 태어나는 것	55 (9.0)	87 (14.2)	128 (20.9)	262 (42.9)	79 (12.9)	3.36
2) 조상이 한국인인 것	63 (10.3)	94 (15.4)	129 (21.1)	230 (37.6)	95 (15.5)	3.33
3) 아버지나 어머니가 한국인인 것	50 (8.2)	78 (12.8)	104 (17.0)	246 (40.3)	133 (21.8)	3.55
4) 생애의 대부분을 한국에서 사는 것	18 (2.9)	42 (6.9)	131 (21.4)	295 (48.3)	125 (20.5)	3.76

703) 한국여성정책연구원, "2021년 국민 다문화수용성 조사", 여성가족부(2022.02). 194.

704) 다만 이 두 가지 차원이 국민정체성을 판단하는 기준으로 정확히 반대로 작동하기는 어려우며, 조상이나 혈연과 같이 선천적인 것을 중요하게 생각하면서 법·제도 등의 후천적인 요인도 고려해야 한다. 국민정체성과 다문화수용성의 관계에 대해서는 추후 더 많은 연구가 필요하다고 한다(한국여성정책연구원, "2021년 국민 다문화수용성 조사", 여성가족부(2022.02). 194-195.).

705) 한국여성정책연구원, "2021년 국민 다문화수용성 조사", 여성가족부(2022.02). 197.

구분	전혀 중요 하지 않다	중요하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
5) 한국의 문화적 전통을 이어가는 것	7 (1.1)	25 (4.1)	135 (22.1)	305 (49.9)	139 (22.7)	3.89
6) 한국에서 의무교육을 수료할 것	5 (0.8)	72 (11.8)	152 (24.9)	291 (47.6)	91 (14.9)	3.64
7) 한국어를 능숙하게 할 수 있을 것	3 (0.5)	29 (4.7)	119 (19.5)	304 (49.8)	156 (25.5)	3.95
8) 한국의 법을 존중할 것	3 (0.5)	10 (1.6)	62 (10.1)	273 (44.7)	263 (43.0)	4.28
9) 한국 국적을 갖는 것	2 (0.3)	20 (3.3)	103 (16.9)	321 (52.5)	165 (27.0)	4.03
10) 한국의 정치·경제·사회·문화 발 전에 기여하는 것	5 (0.8)	19 (3.1)	118 (19.3)	350 (57.3)	119 (19.5)	3.91

〈표 부록 2-11〉은 외국인과 한국인의 성공적인 통합을 위해 중요한 항목으로 외국인이 어떻게 해야 내국인과 사회통합이 잘 이루어질 수 있는가에 대한 항목이다. 〈표 부록 2-10〉가 국민정체성에 대한 의견으로 간접적으로 개방성을 측정하고자 하는 항목이라면, 〈표 부록 2-11〉은 직접적으로 사회통합을 위해 내국인이 외국인에게 요구하는 항목이라고 할 수 있다. 이에 대해 ‘외국인이 자신을 한국사회 구성원으로 느끼는 것’과 ‘한국어를 말할 수 있는 것’, ‘세금과 사회보험료 등을 납부하는 것’의 항목이 각각 78.1%, 74.3%, 72.5%가 중요하다(중요+매우 중요)고 응답하여 가장 많았다. 반면, ‘외국인이 선거에 참여하는 것’과 ‘외국인 모임이나 조직에 참여하는 것’의 항목은 각각 36.8%와 49.6% 중요하다고 응답한 비율이 가장 적었다.

▶▶▶ [표 부록 2-11] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
1) 외국인이 한국의 문화적 전통을 공유 하는 것	3 (0.5)	30 (4.9)	140 (22.9)	366 (59.9)	72 (11.8)	3.78
2) 외국인이 자신을 한국사회 구성원으 로 느끼는 것	1 (0.2)	20 (3.3)	113 (18.5)	353 (57.8)	124 (20.3)	3.95
3) 외국인이 한국어를 말할 수 있는 것	2 (0.3)	21 (3.4)	134 (21.9)	307 (50.2)	147 (24.1)	3.94
4) 외국인이 한국사회의 가치와 규범을 받아들여 한국의 생활 방식을 갖는 것	2 (0.3)	27 (4.4)	163 (26.7)	294 (48.1)	125 (20.5)	3.84

구분	전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 이다	중요 하다	매우 중요 하다	평균값
5) 외국인이 한국에서 모임이나 조직에 참여하여 활동하는 것	7 (1.1)	69 (11.3)	232 (38.0)	257 (42.1)	46 (7.5)	3.44
6) 외국인이 한국에서 선거에 참여하는 것	40 (6.5)	103 (16.9)	243 (39.8)	182 (29.8)	43 (7.0)	3.14
7) 외국인이 한국에서 세금과 사회보험 료 등을 납부하여 복지제도에 기여하 는 것	7 (1.1)	22 (3.6)	139 (22.7)	259 (42.4)	184 (30.1)	3.97
8) 외국인이 한국인 친구가 있는 것	11 (1.8)	54 (8.8)	220 (36.0)	274 (44.8)	52 (8.5)	3.49
9) 외국인이 한국에서 일자리를 구할 수 있는 충분한 교육수준, 기술·기능 등 을 갖는 것	3 (0.5)	21 (3.4)	152 (24.9)	353 (57.8)	82 (13.4)	3.80
10) 외국인이 한국 국적을 취득하는 것	6 (1.0)	33 (5.4)	196 (32.1)	305 (49.9)	71 (11.6)	3.66

〈표 부록 2-12〉는 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 전반적인 의견을 묻는 항목이다. 해당 항목은 성균관대학교의 한국종합사회조사 KGSS에서 활용하는 항목으로서 우리 국민의 외국인에 대한 태도를 물을 때 자주 활용되는 항목이다.⁷⁰⁶⁾ 이에 대해 아래 표를 보면, ‘외국인이 범죄율을 높인다’, ‘외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아간다’, ‘외국인이 한국문화를 훼손한다’, ‘외국인 자녀가 많으면 교육의 질이 나빠진다’라는 의견에 각각 39.1%, 36.2%, 40.9%, 40.3%가 보통으로 응답하여 동의하지도 동의하지 않지도 않았다. 반면, 불법체류에 대한 강력한 대책이나 외국인 증가에 대한 자원 부담에서는 각각 57.5%, 57.1%로 동의한다는 의견이 더 많았다. 다만, 불법체류자에 대한 의견이나 외국인 증가에 대한 의견이 외국인에 대해 특별히 부정적인 의견이라고 보기는 어렵다. 불법체류는 법질서를 반하는 것에 대한 반감으로 그렇게 응답했을 가능성이 있다.

706) 성균관대학교, 한국종합사회 조사 KGSS(2003-2021); 설동훈·송영호·최가영·최영미·고재훈, “2021 외국인·이민정책에 대한 국민인식조사”, 법무부 출입국·외국인정책본부(2021). 참조.

▶▶ [표 부록 2-12] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	반대 한다	보통 이다	동의 한다	매우 동의 한다	평균값
1) 외국인이 범죄율을 높인다	21 (3.4)	134 (21.9)	239 (39.1)	189 (30.9)	28 (4.6)	3.11
2) 외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아 간다	46 (7.5)	166 (27.2)	221 (36.2)	147 (24.1)	31 (5.1)	2.92
3) 외국인은 한국문화를 훼손한다	41 (6.7)	174 (28.5)	250 (40.9)	120 (19.6)	26 (4.3)	2.86
4) 정부는 한국에서 불법체류하려는 외국인이 들어오지 못하도록 좀 더 강력한 대책을 취해야한다	19 (3.1)	75 (12.3)	166 (27.2)	240 (39.3)	111 (18.2)	3.57
5) 외국인이 증가하면 그들을 지원해야 하기 때문에 국가재정 부담이 커질 것이다	12 (2.0)	55 (9.0)	195 (31.9)	263 (43.0)	86 (14.1)	3.58
6) 한국에 외국인 자녀가 너무 많으면 교육의 질이 나빠진다	60 (9.8)	156 (25.5)	246 (40.3)	129 (21.1)	20 (3.3)	2.82

나. 외국인 수용에 대한 지역 간 평균값 비교

아래 <표 부록 2-13>은 외국인과의 접촉에 대한 3가지 문항을 일반국민, 집중거주지역 주민, 지방소멸지역 주민 집단별의 인식차이를 보았다. 우선, 3집단 모두 ‘직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다’고 응답한 비율이 각각 42.5%, 39.6%, 27.0%로 가장 많았다. 인구감소지역의 경우 ‘거의 마주치지 않는다’고 응답한 비율이 전체 24.0%를 차지한 반면 ‘일상생활에서 마주친다’고 응답한 비율은 22.1%를 차지하는 등 전혀 상반된 의견이 2번째와 3번째로 많았다. ‘직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다’는 응답이 각각 22.2%와 37.2%라고 응답한 일반국민과 집중거주지역 주민과는 차이가 있다. 반면, 집중거주지역의 경우에는 ‘거의 마주치지 않는다’고 응답한 비율이 2.9%에 불과하여 외국인이 많은 지역이라는 특성을 나타냈다.

외국인에 대한 정보 인지도 세 집단 모두 각각 32.5%, 39.6%, 61.3%로 ‘방송’을 통해 주로 정보를 얻고 있다고 응답했으나 그 다음으로 인터넷을 응답한 일반국민과 집중거주지역 주민과는 달리 직접 대면하여 얻는 의견이 19.1%로 두 번째로 많았다. 즉, 인구감소지역의 경우 다른 두 지역의 주민들보다 방송을 통해 외국인에

대한 정보를 얻는 비율이 높지만, 직접 대면을 통해 정보를 인지하는 경우도 많았다. 한편, 집중거주지역 주민도 직접 대면이라고 응답한 비율이 21.3%로 인터넷 다음으로 많았다.

외국인 인식에 대한 영향은 주로 어디서 받았냐는 질문에 대해서는 세 집단 모두 'TV, 신문, 미디어 등 한국 언론'이라는 응답이 각각 38.0%, 36.2%, 56.9%로 가장 많았지만, '직장이나 학교 등에서 만난 외국인'이 각각 17.0%, 20.3%인 일반국민과 집중거주지역 주민과는 달리 인구감소지역 주민은 '고객이나 사업 대상으로서 만난 외국인'이라고 응답한 비율이 18.1%를 차지하였다.

전체적으로 인구감소지역은 고령층이 많은 특성상 TV나 방송 등으로 외국인을 인식하고 영향을 받는 비중이 다른 지역보다 높았지만, 반대로 직접 대면을 기반으로 외국인을 만나고 인식하는 예도 상대적으로 많았다. 한편, 집중거주지역은 방송이나 매체 등으로 외국인을 인식하는 경우가 많았지만 직접 대면 등 직접 경험하는 경우가 일반국민보다 많았다. 외국인에 대해 아예 마주치지 않는 경우는 거의 없는 것으로 나타났다. 이상 외국인과의 관계된 3가지 질문 모두 집단 간 차이가 유의미한 것으로 나타나고 있다. 즉, 집중거주지역과 인구감소지역 등 거주 지역의 특성에 따라 외국인에 대한 접촉 경험도 다른 것으로 나타나고 있다. 특히, 인구감소지역의 경우 주민등록상 외국인 주민 비중이 전체적으로 높지 않음에도 직접 대면 경험이 높은 것으로 나타나고 있다. 선행연구⁷⁰⁷⁾와 현장면접⁷⁰⁸⁾ 등을 고려해보면 실제 인구감소지역과 같은 농촌 현장에서 불법체류 외국인 등이 지역산업과 일자리에 차지하고 있는 비중이 높은 것으로 보인다.

707) 정숙정, “계절적 미등록이주노동자 유입 현황과 사회적 묵인: 감귤값 주산지 사례를 중심으로”, 농촌사회 제29권 제1호, 한국농촌사회학회(2019), 69-106; 엄진영 외, 농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안, 한국농촌경제연구원 (2020.10).

708) 어떤 데는 이장님도 아 나 외국인 싫다고. 막 애들 저렇게 데려다 주는지 모르겠다. 왜? 불법 이니까. 자기가 꺾끄럽거든. 문제 생기면 이장님 부를 거 아니야. 싫어. 근데 합법이라면 얘기가 다르거든. 그게 저쪽 농사 지역에 가면 대부분 다 99%가 불법이에요. 노동자들이 그러면 거기서는 아예 그냥 마을을 이루고 같이 살아요. 현지 사람들하고(민간단체 관계자 S)

▶▶▶ [표 부록 2-13] 외국인과의 접촉에 관한 질문에 관한 지역간 비교

단위: 명(%)

구분	응답 항목	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	χ^2
외국인과 접할 기회	전체	611 (100.0)	200 (100.0)	207 (100.0)	204 (100.0)	86.3***
	일상생활에서 외국인과 교류하고 있다	82 (13.4)	15 (7.5)	22 (10.6)	45 (22.1)	
	가끔 인사하거나 대화하는 외국인 이 있다	70 (11.5)	21 (10.5)	20 (9.7)	29 (14.2)	
	직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다	147 (24.1)	44 (22.2)	77 (37.2)	26 (12.7)	
	가끔 거리나 대중교통(버스, 지하철 등)에서 마주친다	222 (36.3)	85 (42.5)	82 (39.6)	55 (27.0)	
	거의 마주치지 않는다	90 (14.7)	35 (17.5)	6 (2.9)	49 (24.0)	
	전체	611 (100.0)	200 (100.0)	207 (100.0)	204 (100.0)	80.7***
외국인에 대한 정보 인지 경로	직접 대면	109 (17.8)	26 (13.0)	44 (21.3)	39 (19.1)	
	지인	69 (11.3)	18 (9.0)	33 (15.9)	18 (8.8)	
	신문(인터넷 신문 포함)	31 (5.1)	21 (10.5)	6 (2.9)	4 (2.0)	
	방송	272 (44.5)	65 (32.5)	82 (39.6)	125 (61.3)	
	인터넷(SNS, 커뮤니티, 유튜브 등)	130 (21.3)	70 (35.0)	42 (20.3)	18 (8.8)	
	전체	611 (100.0)	200 (100.0)	207 (100.0)	204 (100.0)	111.3***
외국인에 대한 인식을 영향을 받은 경로	한국인 이웃	62 (10.1)	17 (8.5)	29 (14.0)	16 (7.8)	
	한국인 직장·학교나 동료	27 (4.4)	13 (6.5)	9 (4.3)	5 (2.5)	
	직장이나 학교 등에서 만난 외국인	84 (13.7)	34 (17.0)	42 (20.3)	8 (3.9)	
	지역 행사나 거리 등에서 마주친 외국인	60 (9.8)	15 (7.5)	29 (14.0)	16 (7.8)	
	고객이나 사업 대상으로서 만난 외국인	53 (8.7)	7 (3.5)	9 (4.3)	37 (18.1)	
	TV, 신문, 미디어 등 한국 언론	267 (43.7)	76 (38.0)	75 (36.2)	116 (56.9)	
	유튜브, 커뮤니티 등 온라인매체	47 (7.7)	30 (15.0)	12 (5.8)	5 (2.5)	
	외국인에 대한 한국의 정책	9 (1.5)	6 (3.0)	2 (1.0)	1 (0.5)	
	기타(유학경험)	2 (0.3)	2 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 2-14〉는 일반국민, 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민의 인식을 분산 분석(ANOVA)한 결과이다. 이를 보면 현재 한국에 체류하는 외국인에 대한 지역 간 인식 차이는 난민을 제외하고는 모두 유의미한 것으로 나타난다. 전반적으로 일반 국민보다 인구감소지역과 집중거주지역의 주민이 한국에 체류하는 외국인의 수가 많다고 인식한다. 전체 외국인의 경우 집중거주지역 주민이 가장 많다고 느꼈으나 외국인 유형에 따라 지역 간 인식이 달랐다. 상기했듯이 제조업이 많은 집중거주지역의 경우 제조업 종사자가 다른 지역보다 많다고 느꼈으나 다문화가족과 농업 종사자가 많다고 추정되는 인구감소지역의 경우에는 농업 종사자와 결혼이민자가 많다고 인식하는 비중이 높았다. 영주권자와 외국 출신 한국국적자도 인구감소지역이 많다고 인식하는 이유도 결혼이민에 따른 다문화가족이 많기 때문으로 추정된다. 단, 유학생의 경우에는 일반국민이 인구감소지역과 집중거주지역보다 더 많다고 인식하고 있었는데 이는 실제 유학생을 만나기 어려운 집중거주지역과 인구감소지역의 특성이 반영된 것으로 보인다. 난민의 경우에는 지역을 불문하고 많다고 인식하지 않아 집단 간 유의미한 차이가 없었다.

▶▶▶ [표 부록 2-14] 한국에 체류하는 외국인 수에 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 국내 체류 외국인 전체	3.63	3.42	3.84	3.62	15.257***
2) 농업 종사자 외국인	3.40	3.15	3.32	3.74	21.311***
3) 제조업 종사자 외국인	3.67	3.55	3.81	3.64	5.015**
4) 서비스업 종사자 외국인	3.09	2.87	3.19	3.20	9.512***
5) 결혼이민자	3.37	3.26	3.31	3.53	6.647**
6) 외국인 유학생	3.00	3.25	2.90	2.85	14.407***
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	2.57	2.58	2.44	2.71	5.203**
8) 난민(신청자)	2.64	2.64	2.61	2.68	0.223
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	3.32	3.47	3.48	3.02	15.553***
10) 영주권자	2.82	2.83	2.65	2.97	8.533***
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	2.82	2.77	2.70	3.00	7.020**

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 2-15〉와 같이 앞으로 한국에 체류해야 하는 외국인에 대해서도 지역 간 인식의 차이가 난민을 제외하고 모두 유의미한 것으로 나타났다. 현재 체류하고 있는 외국인에 대한 인식과 달리 외국인전문가를 제외하고는 모든 유형의 외국인에서 인구감소지역의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 반면, 모든 유형의 외국인에서 집중거주지역 주민의 평균값이 가장 낮았는데 이는 집중거주지역의 주민이 외국인 증가에 대해 부정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 다만, 일반국민의 경우 외국인 전문가의 증가에 대해서는 다른 집단보다 평균값이 높았는데 이는 화이트칼라 등의 비중이 높은 일반국민의 특성상 외국인 전문가 등 우수인재에 대한 수요가 다른 집단보다 높다는 것을 의미한다.

이러한 인식 차이가 나타난 것에는 지역소멸에 대한 위기의식이 나타난 것으로 보인다. 선행연구⁷⁰⁹⁾ 등에서 나타났듯이 인구감소지역에서는 불법체류 외국인을 제외하고는 인력을 수급할 방안이 뚜렷하지 않고, 인구 감소에 대한 높은 의기의식이 외국인 수용에 적극적으로 나타난 것으로 보인다. 반면, 집중거주지역 주민의 경우에는 외국인 수용이 이미 높고, 외국인이 일자리를 뺏어간다는 의식이 상대적으로 높아 외국인에 대한 반감이 생겼다고도 추측할 수 있다.

▶▶▶ [표 부록 2-15] 한국에 체류하는 외국인 수의 증감에 대한 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 국내 체류 외국인 전체	3.00	2.95	2.74	3.31	21.062***
2) 농업 종사자 외국인	3.46	3.33	3.30	3.74	17.086***
3) 제조업 종사자 외국인	3.36	3.24	3.19	3.64	15.422***
4) 서비스업 종사자 외국인	3.00	3.05	2.81	3.13	8.097***
5) 결혼이민자	3.12	3.05	2.87	3.44	22.557***
6) 외국인 유학생	3.40	3.58	3.27	3.36	7.738***
7) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	3.35	3.71	3.10	3.25	27.225***
8) 난민(신청자)	2.57	2.57	2.48	2.67	2.310
9) 재외동포(조선족, 고려인 등)	2.64	2.51	2.36	3.06	35.720***
10) 영주권자	3.01	3.08	2.87	3.09	4.560*
11) 외국 출신 한국 국적 취득자	3.15	3.17	2.98	3.30	7.556*

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

709) 엄진영 외, “농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안”, 한국농촌경제연구원 (2020.10).

집중거주지역의 외국인에 대한 배타적인 의식은 국민정체성에 대한 질문인 <표 부록 2-16>에서도 나타난다. 집중거주지역 주민은 선천적 기준인 ‘출생’, ‘조상’, ‘혈연’ 항목의 평균값이 두 집단보다 높았다. 반면, 인구감소지역의 경우 ‘의무교육’, ‘한국어’, ‘거주’, ‘국적’, ‘사회기여’ 등의 후천적 기준을 가장 높게 요구하고 있어 후천적인 노력을 중심하는 기준을 보였다. 한편, 모든 항목 중 ‘법 존중’ 항목만 유의하지 않은 것으로 나타나는데 이를 통해 모든 집단에서 ‘법 존중’을 국민정체성의 주요 항목으로 인지하고 있음을 알 수 있다.

▶▶ [표 부록 2-16] 한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건의 중요성에 대한 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 한국에서 태어나는 것	3.36	3.39	3.59	3.12	8.950***
2) 조상이 한국인인 것	3.33	3.17	3.65	3.15	11.724***
3) 아버지나 어머니가 한국인인 것	3.55	3.43	3.82	3.39	8.498***
4) 생애의 대부분을 한국에서 사는 것	3.76	3.62	3.82	3.85	3.490*
5) 한국의 문화적 전통을 이어가는 것	3.89	3.73	4.01	3.93	6.448**
6) 한국에서 의무교육을 수료할 것	3.64	3.36	3.65	3.90	19.337***
7) 한국어를 능숙하게 할 수 있을 것	3.95	3.83	3.92	4.11	6.273**
8) 한국의 법을 존중할 것	4.28	4.35	4.29	4.22	1.505
9) 한국 국적을 갖는 것	4.03	3.87	4.05	4.16	7.205**
10) 한국의 정치·경제·사회·문화발전에 기여하는 것	3.91	3.72	4.00	4.01	10.040***

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

<표 부록 2-17>에서는 외국인의 성공적인 통합을 위해 필요한 요건에 대해 비교하였으나 한국 국적취득 외에는 모든 항목에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 즉 지역 간 차이 없이 외국인 스스로가 한국 사회의 일원으로 인식하고 한국어를 말하는 것을 사회통합의 중요한 요건으로 생각하고 있음을 알 수 있다. 다만, <부록 2-16>과 같이 인구감소지역에서는 외국인이 한국 국적을 취득하는 것을 중요하게 생각하고 있는데 이는 다문화가족이 많아 실제로 한국 국적을 취득하는 결혼이민자가 많기 때문이라고 추정된다.

▶▶▶ [표 부록 2-17] 외국인의 성공적인 통합에 대한 중요성에 대한 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 외국인이 한국의 문화적 전통을 공유하는 것	3.78	3.76	3.83	3.74	.941
2) 외국인이 자신을 한국사회 구성원으로 느끼는 것	3.95	3.98	3.96	3.91	.402
3) 외국인이 한국어를 말할 수 있는 것	3.94	3.97	3.93	3.94	.124
4) 외국인이 한국사회의 가치와 규범을 받아들이며 한국의 생활 방식을 갖는 것	3.84	3.94	3.80	3.78	2.345
5) 외국인이 한국에서 모임이나 조직에 참여하여 활동하는 것	3.44	3.48	3.42	3.41	.342
6) 외국인이 한국에서 선거에 참여하는 것	3.14	3.09	3.06	3.27	2.885
7) 외국인이 한국에서 세금과 사회보험료 등을 납부하여 복지제도에 기여하는 것	3.97	4.06	3.99	3.86	2.651
8) 외국인이 한국인 친구가 있는 것	3.49	3.52	3.41	3.55	1.637
9) 외국인이 한국에서 일자리를 구할 수 있는 충분한 교육수준, 기술·기능 등을 갖는 것	3.80	3.89	3.77	3.75	2.274
10) 외국인이 한국 국적을 취득하는 것	3.66	3.55	3.66	3.76	3.939*

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 2-18〉은 외국인에 대한 부정적인 의견에 대한 태도이다. 이에 대해 모든 항목에서 유의한 것으로 나타난다. 전반적으로 집중거주지역의 주민이 외국인에 대한 부정적인 태도에 대해 동의하고 있는 경향을 보였다. 즉, 집중거주지역 주민은 외국인이 범죄율을 높이고, 일자리를 빼앗아가며 한국문화를 훼손시키고 교육의 질을 떨어뜨린다는 데 동의하고 있다. 반면, 인구감소지역의 경우에는 이러한 부정적인 의견에 가장 동의하지 않고 있었다. 또한, 불법체류 대책의 강화에 대해서도 가장 소극적이다. 외국인이 증가하면 국가재정 부담이 증가한다는 데는 인구감소지역이 가장 동의하고 있는데 이는 그 동안 한국의 외국인 정책에서 다문화가족에 대한 지원이 많았고 그러한 지원이 이루어지는 것을 인구감소지역에서 많이 봤었기 때문이라고 추론할 수 있다.

▶▶▶ [표 부록 2-18] 한국에서 살거나 일하려고 온 이주민에 대한 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 외국인이 범죄율을 높인다	3.11	3.32	3.34	2.68	39.203***
2) 외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아 간다	2.92	3.07	3.17	2.52	26.832***
3) 외국인은 한국문화를 훼손한다	2.86	2.97	3.06	2.56	16.927***
4) 정부는 한국에서 불법체류하려는 외국인이 들어오지 못하도록 좀 더 강력한 대책을 취해야한다	3.57	3.71	3.59	3.42	3.981*
5) 외국인이 증가하면 그들을 지원해야 하기 때문에 국가재정 부담이 커질 것이다	3.58	3.44	3.60	3.71	4.637**
6) 학교에 외국인 자녀가 너무 많으면 교육의 질이 나빠진다	2.82	2.80	3.08	2.60	12.900***

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

전반적으로 외국인 집중 거주지역의 경우에는 외국인 수용에 대해 배타적이고, 인구 감소지역의 경우에는 외국인 수용에 대해 더 개방적이다. 이러한 결과나 나타난 이유로는 다음과 같이 추론해볼 수 있다. 첫째, 인구감소에 따른 위기의식의 발로이다. 상술했듯이 인구감소지역으로 지정된 군위, 의성, 고흥, 합천은 몇 년 전부터 지방소멸이 제기된 지역이다. 지역주민 역시 이에 대한 위기감이 다른 지역보다 높을 것이고, 외국인에 대한 위기감보다 지방소멸에 대한 위기감이 훨씬 더 높아 외국인에 대해 개방적이고 긍정적인 태도를 보이고 있는 것으로 보인다.

둘째, 지역 간 산업의 특성이다. 상기했듯이 집중거주지역으로 지정된 안산과 음성은 제조업 중심의 지역이다. 폐쇄된 산업단지 내에서 생활이 이루어지는 제조업의 특성상 외국인과 지역주민의 직접 경험보다는 간접 경험 등이 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 반면, 인구감소지역은 농촌지역으로 농업은 작업 중에도 직접적인 대면과 소통이 요구되기 때문에 외국인에 대해 더 개방적인 태도를 지닐 수 있는 것으로 보인다. 실제로 <표 부록 2-13>에서 인구감소지역의 경우 일상생활에서 외국인과 교류하는 비율이 22.1%로 일반 지역(7.5%)과 집중거주지역(10.6%)보다 높았다.

셋째, 외국인이 많은 집중거주지역에서 외국인과와의 마찰이 실제 다른 지역보다 높아

외국인에 대한 부정적인 의견으로 이어질 수 있다. 안산과 음성은 10여 년 전부터 국내에서 외국인 주민 비율이 가장 높은 지역으로 손꼽히고 있었다.⁷¹⁰⁾ 따라서 외국인과 일자리에서 마주치는 경험 많으며, 이에 대한 위기의식도 다른 지역보다 높다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, <표 부록 2-13>을 보면 집중거주지역에서 ‘직장이나 이웃 등 가까운 곳에서 마주친다’고 응답한 비율은 37.2%로 일반국민 22.2%, 인구감소지역 12.7%보다 많았다. 외국인에 대한 정보 인지를 ‘직장이나 학교 등에서 만난 외국인’에서 영향을 받는다고 응답한 비율도 20.3%로 일반국민 17.0%나 인구감소지역 주민 3.9%보다 많았다. 이렇게 외국인과의 잦은 대면은 외국인과의 경쟁 심화에 대한 우려로 나타날 수 있다. 실제 <표 부록 2-18>에서 ‘외국인이 한국인의 일자리를 빼앗아간다’는 인식이 평균값 3.17로 다른 지역보다 높았다. 다른 선행연구에서도 이주민과 토착민의 관계 형성에서 이주민의 유입으로 희소한 자원을 둘러싼 경쟁이 심화되면 토착민이 배타적 의식을 느낀다고 언급하고 있다.⁷¹¹⁾ 이처럼 외국인에 대해 부정적으로 변한다는 것을 고려한다면 외국인 주민 비율이 높은 지역에 대해서는 사회통합 지원이 더 강화될 필요가 있다.

2. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 의견

가. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 의견

<표 부록 2-19>는 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견이다. 외국인의 법적 지위에 대해서는 법학계에서 오랫동안 논의되어 온 주제로서 우리 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하여 국제법을 존중함을 명시하고 있고, 같은 조 제2항은 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”고 규정하고 있다. 이에 대해 기본권의 주체성을 부정하는 견해⁷¹²⁾, 기본권의 성질을 고려하여 인정할

710) 이소영, “외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안”, 한국지방행정연구원(2013.12).

711) 정기선·박성일 외 2인, “외국인 및 이민에 대한 국민의 태도변화 분석”, IMO이민정책연구원(2016), 7.

712) 정태호, “외국인의 기본권주체성과 헌법해석의 한계”, 헌법재판연구 제6권 제1호, 헌법재판연구원(2019), 430.

수 있다는 견해⁷¹³⁾가 있으며, 자유권적 기본권에서도 거주·이전의 자유나 집회·결사의 자유, 직업의 자유 등은 긍정하는 견해⁷¹⁴⁾와 부정하는 견해⁷¹⁵⁾ 등이 대립하고 있다. 헌법재판소에서도 외국인력 도입에 관한 직업선택의 자유와 관련해서 입법재량이 인정된다고 하였고⁷¹⁶⁾, 출입국행정결정에서도 “주권국가의 기능수행”을 위해 의도적으로 광범위한 정책재량이 부여되었다고 하고 있어⁷¹⁷⁾, 개별적인 권리나 지원에 대해 규정하고 있지 않아 이를 파악하기 위해서는 산재되어 있는 개별 법령 및 판례 등을 통해 확인해야 한다.⁷¹⁸⁾ 특히, 체류외국인에 대한 교육, 언어, 취업활동 지원, 적별절차 보호 등은 지방자치단체에 의해 추진되고 있는데,⁷¹⁹⁾ 일선 지방자치단체의 경우 외국인의 사회보장의 범위에 대한 국민의 공감대를 파악하기 어려워 정책의 필요성에는 공감함에도 이를 적극적으로 추진하지 못하고 있다. 이에 <표 부록 2-19>는 외국인의 법적 지위에 대한 공감대를 파악하기 위한 항목이다. 항목은 외국인의 법적 지위에 관한 헌법재판소와 대법원의 판례⁷²⁰⁾와 선행연구⁷²¹⁾ 등을 참조하여 자체 개발하였다.

외국인의 법적 지위와 권리에 관한 11개의 문항은 전체 응답자의 응답 비율을 제시하고, 각 문항별 동의정도를 평균값으로 환산하였다. 즉, ‘매우동의한다’는 5점, ‘대체로 동의한다’는 4점, ‘보통이다’는 3점, ‘대체로 반대한다’는 2점, ‘매우 반대한다’는 1점을 부여하여 평균값을 제시하였다. 각 문항의 평균값이 높을수록 외국인의 법적 지위와 권리에 동의하고 있다는 의미이다. 특히, ‘10) 긴급의료 지원’이나 ‘2) 합법체류 외국인의 동등한 교육권 보장’에서는 각각 60.2%, 55.0%의 높은 비율로 동의하였고(‘대체로 동의한다’ + ‘매우 동의한다’), ‘4) 외국인의 직업의 자유 보장’에서도 50.7%가

713) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083 결정 등.

714) 김학성, 헌법학원론, 피엔씨미디어(2014), 297.; 성낙인, 헌법학, 법문사(2019), 929.

715) 성낙인, 헌법학, 법문사(2019), 929. 참조.

716) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2009헌마351 결정; 헌법재판소 2016.3.31. 선고 2014헌마367 결정; 헌법재판소 2021.12.23. 선고 2020헌마395 결정

717) 헌법재판소 2005.3.31. 선고 2003헌마87 결정.

718) 노호창, “현행 사회보장제도에서 외국인의 처우에 대한 현황과 문제점”, 사회보장법연구 제4권 제1호(2015) 63-64쪽.

719) 김재선, “이민행정법상 체류외국인 법제에 관한 공법적 고찰 -미국 이민행정법상 체류외국인 관련 법제 논의와의 비교를 중심으로-”, 공법학연구 제20권 제2호(2019), 254.

720) 헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2009헌마351 전원재판부 결정; 서울행정법원 2009. 12. 31. 선고 2009구합44898 판결; 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067 판결 등.

721) 신옥주, “외국인의 헌법적 지위 및 권리의 보장을 위한 비교법적 연구”, 헌법재판소 헌법재판연구 제27권(2016.09).

동의하였다. 이외의, '9) 불법체류 외국인 자녀의 공교육 기회 부여', '7) 외국국적 아동의 출생신고 의무화', '5) 취업제한 외국인의 근로자 자격 인정'도 49.9%, 46.0%, 43.5%가 동의하고 있었다. '3) 지방선거 투표권 부여'와 '6) 기초생활수급자 인정' 등의 의견에서는 각각 38.6%, 35.1%가 반대('매우 반대한다' + '대체로 반대한다')하고 있었다. 또한, '8) 불법체류 외국인의 강제출금조치 금지', '11) 불법체류 외국인의 산재보험상 요양급여 지급', '1) 한국인과 외국인의 동등한 지위부여' 등에 대해서는 각각 31.7%, 28.1%, 26.9%가 반대하고 있었다. 종합적으로 보면, 외국인 아동에 대한 권리, 교육과 의료 등에 대해서는 긍정적인 의견이 많았지만, 투표권 부여나 기초생활수급자 인정, 요양급여 지급 등의 정치적·사회보장적 권리에 대해서는 부정적인 의견이 높았다.

▶▶▶ [표 부록 2-19] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
1) 한국 국적이 없는 합법적 이민자들은 한국 국민과 동등한 권리를 지녀야 한다	28 (4.6)	136 (22.3)	235 (38.5)	194 (31.8)	18 (2.9)	3.06
2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다	12 (2.0)	71 (11.8)	192 (31.4)	301 (49.3)	35 (5.7)	3.45
3) 합법적으로 한국에 장기간 거주한 외국인들에게는 지방선거에서 투표권을 주어야 한다	79 (12.9)	157 (25.7)	163 (26.7)	190 (31.1)	22 (3.6)	2.87
4) 외국인근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다	9 (1.5)	67 (11.0)	225 (36.8)	266 (43.5)	44 (7.2)	3.44
5) 취업이 제한된 비자의 외국인 이더라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다	20 (3.3)	112 (18.3)	213 (34.9)	226 (37.0)	40 (6.5)	3.25
6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다	56 (9.2)	158 (25.9)	227 (37.2)	149 (24.4)	21 (3.4)	2.87
7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다	33 (5.4)	85 (13.9)	212 (34.7)	232 (38.0)	49 (8.0)	3.29

496 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
8) 불법체류 외국인이더라도 특별한 범죄경력이 없는 한 강제 출국조치를 해서는 안 된다	65 (10.6)	129 (21.1)	224 (36.7)	162 (26.5)	31 (5.1)	2.94
9) 불법체류 외국인의 자녀라도 기본적인 공교육은 받아야 한다	31 (5.1)	55 (9.0)	220 (36.0)	258 (42.2)	47 (7.7)	3.38
10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급의료를 지원해야 한다	28 (4.6)	29 (4.7)	186 (30.4)	283 (46.3)	85 (13.9)	3.60
11) 불법체류 외국인이더라도 산재보험법상 요양급여를 받아야 한다	55 (9.0)	117 (19.1)	241 (39.4)	174 (28.5)	24 (3.9)	2.99

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 2-20〉은 외국인 정책의 방향에 대한 9개 항목이다. 이에 대해서는 연구진의 논의와 현장 면접 등에서 논의된 쟁점을 중심으로 문항을 제시하였으며, 정책방향에 대한 5점 척도를 제시하였다. 이에 대해 인구정책의 일환으로서 외국인 유입, 지역사회 정착, 장기체류를 위한 정주여건 마련, 비자나 행정 관련 법률체계 정비, 사회통합 정책추진 등에 긍정적이었다. 특히, ‘4) 이민정책 추진을 위한 법률체계 정비’, ‘6) 외국인 인식 개선’에 대해 평균값이 높았고 각각 60.1%, 59.6%가 동의하고 있었다. 한편, 상대적으로 ‘1) 인구위기 대응을 위해 외국인 유입을 증가시켜야 한다’나 ‘3) 단기기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다’는 의견에 대해서는 동의한다는 비율이 각각 41.6%, 43.5%로 가장 낮았으며, 반대한다는 의견도 각각 21.8%, 21.6%로 가장 많았다.

》》 [표 부록 2-20] 외국인 정책의 방향

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
1) 인구위기 대응을 위하여 외국인의 유입을 증가시켜야 한다	39 (6.4)	94 (15.4)	224 (36.7)	228 (37.3)	26 (4.3)	3.18
2) 지역소멸 대응을 위하여 지역사회가 필요로 하는 외국인을 지역에 정착시켜야 한다	35 (5.7)	74 (12.1)	191 (31.3)	272 (44.5)	39 (6.4)	3.34

구분	매우 반대 한다	대체로 반대 한다	보통 이다	대체로 동의 한다	매우 동의 한다	평균값
3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다	38 (6.2)	94 (15.4)	213 (34.9)	209 (34.2)	57 (9.3)	3.25
4) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 법률체계를 정비해야 한다	18 (2.9)	64 (10.5)	162 (26.5)	281 (46.0)	86 (14.1)	3.58
5) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 비자 체계를 유연하게 개편해야 한다	26 (4.3)	86 (14.1)	203 (33.2)	241 (39.4)	55 (9.0)	3.35
6) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	20 (3.3)	46 (7.5)	181 (29.6)	272 (44.5)	92 (15.1)	3.61
7) 외국인 사회통합 정책은 외국인을 더 포용하고, 인정하는 방식으로 변화해야 한다	21 (3.4)	51 (8.3)	183 (30.0)	307 (50.2)	49 (8.0)	3.51
8) 외국인이 한국에서 가정을 이루고 장기적으로 체류할 수 있도록 정주여건을 조성해야 한다	16 (2.6)	59 (9.7)	222 (36.3)	269 (44.0)	45 (7.4)	3.44
9) 전문지식과 능력을 갖춘 외국인이 한국에서 장기체류할 수 있도록 체류자격 완화가 필요하다	22 (3.6)	50 (8.2)	187 (30.6)	296 (48.4)	56 (9.2)	3.51

〈표 부록 2-21〉은 앞으로 외국인 정책 주체의 역할에 대해 일반국민과 인구감소지역 주민, 외국이 주민 집중주민이 응답한 결과이다. 위의 기준과 같이 5점 척도로 측정하였다. 모든 주체에 대해 평균값이 3.0이 넘었으며, 특히 고용노동부가 평균값 4.07로 평균값이 가장 높았다. 이외 법무부, 행정안전부, 지방자치단체가 등 정부부처가 각각 3.96, 3.86, 3.81로 높았다. 한편, 같은 정부부처라도 국무총리는 3.6으로 상대적으로 평균값이 낮았다. 이러한 차이는 후술하겠으나 응답 집단이 인구감소지역과 제조업 중심의 집중거주지역 주민으로 외국인 근로자에 대한 수요와 갈등이 높은 반면, 국무총리실 등의 업무에 대해서는 잘 알지 못하기 때문으로 보인다. 마찬가지로 대학의 평균값이 3.28로 가장 낮았으며 중요해질 것이다(어느 정도 중요해질 것이다+매우 중요해질 것이다)의 응답자도 37.8%에 불과한 이유도 상대적으로 외국인 유학생의 비중이 낮은 지역이 주요 집단으로 구성되어 있기 때문으로 보인다.

▶▶ [표 부록 2-21] 외국인 정책 추진 주체의 역할

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 중요해 지지 않을 것이다	별로 중요해 지지 않을 것이다	지금과 같을 것이다	어느 정도 중요해질 것이다	매우 중요 해질 것이다	평균값
1) 국무총리실	7 (1.1)	25 (4.1)	237 (38.8)	276 (45.2)	66 (10.8)	3.60
2) 법무부	6 (1.0)	24 (3.9)	132 (21.6)	277 (45.3)	172 (28.2)	3.96
3) 고용노동부	2 (0.3)	18 (2.9)	118 (19.3)	272 (44.5)	201 (32.9)	4.07
4) 여성가족부	32 (5.2)	57 (9.3)	185 (30.3)	258 (42.2)	79 (12.9)	3.48
5) 행정안전부	3 (0.5)	23 (3.8)	170 (27.8)	278 (45.5)	137 (22.4)	3.86
6) 지방자치단체	5 (0.8)	30 (4.9)	180 (29.5)	255 (41.7)	141 (23.1)	3.81
7) 민간단체 (지원센터 등)	9 (1.5)	46 (7.5)	237 (38.8)	240 (39.3)	79 (12.9)	3.55
8) 대학	6 (1.0)	78 (12.8)	296 (48.4)	200 (32.7)	31 (5.1)	3.28
9) 기업	3 (0.5)	33 (5.4)	218 (35.7)	292 (47.8)	65 (10.6)	3.63

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 2-22〉는 응답자 611명에게 이민청의 필요성을 물어본 뒤 ‘필요하다’고 응답한 인원에게 이민청 설립 시 어느 부서에서 가장 큰 역할을 해야 할지 의견을 물어본 결과이다. 이에 대해 응답자 611명 중 81.3%인 497명은 이민청이 ‘필요하다’고 응답하였다. 이민청 설립 시 가장 중심적인 역할을 해야 할 부서에 대해서는 법무부 27.6%, 행정안전부 27.2%, 고용노동부 23.1% 등의 순으로 답해 타 부서에 비해 법무부와 행정안전부가 중추적인 역할을 해야 한다고 인식하는 이들이 많은 것으로 나타났다. 반면, 지방자치단체라고 응답한 인원은 1명에 불과하였다.

▶▶▶ [표 부록 2-22] 이민청의 필요성과 중심 부처

단위: 명(%)

구분		응답자(비율)
이민청은 필요하다		497(81.3)
이민청 설립 시 중심적인 역할을 해야 할 부서	대통령실	31(6.2)
	국무총리실	51(10.3)
	법무부	137(27.6)
	행정안전부	135(27.2)
	고용노동부	115(23.1)
	여성가족부	27(5.4)
	기타(지방자치단체)	1(0.2)

〈표 부록 2-23〉은 인구감소에 따른 노동력 부족의 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 찬반 의견과 반대 이유에 대해 중복응답이 가능한 질문으로 문의한 결과이다. 이에 대해 전체 평균값은 3.39로 평균값이 3.18인 〈표 2-20〉의 ‘항목 1)’보다는 근소하게 높았다. 이에 대해 ‘반대한다(매우 반대한다 + 대체로 반대한다)’라고 응답한 인원은 117명(19.1%)이지만, 이민과 같은 민감한 이슈에 ‘보통이다’라고 응답하는 포괄적인 경향(Yea- and Nay- saying)을 고려하여 ‘반대한다’와 ‘보통이다’라고 응답한 273명(44.6%)에게 반대하는 이유에 대해 문의하였다.

외국인 근로자 규모 확대에 반대하는 이유로는 ‘치안 악화’가 38.8%로 가장 높았다. 한편, ‘사회보장비용 증가’, ‘일자리 위협’, ‘한국인의 근로조건 악화’, ‘주민갈등 증가’ 등도 각각 36.3%, 34.4%, 34.1%, 30.4%로 비슷하였다. 결과적으로 외국인 근로자 유입 뿐만 아니라 이민 자체를 반대하는 이유도 위와 같이 다양할 것이며, 이에 대한 상세하고 면밀한 조사가 더 필요할 것이다. 한편, ‘부동산이나 학군’이나 ‘국내 준비 부족’에 대해서는 각각 11.7%, 17.6%로 그 비율이 낮았다.

▶▶▶ [표 부록 2-23] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	응답 항목	응답 값
노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 의견	전체	611(100)
	매우 반대한다	33(5.4)
	대체로 반대하는 편이다.	84(13.7)
	보통이다.	156(25.5)
	대체로 동의하는 편이다.	286(46.8)
	매우 동의한다.	52(8.5)
	평균 값	3.39

구분	응답 항목	응답 값
반대이유	전체	273(100)
	한국인 일자리에 악영향을 준다	94(34.4)
	치안이 악화될 우려가 있다	106(38.8)
	한국인 근로자의 근로조건 향상을 저해할 우려가 있다	93(34.1)
	부동산, 학군 등 지역사회에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다	32(11.7)
	한국인과 외국인 주민 간 갈등이 증가할 우려가 있다	83(30.4)
	사회보장비용이 증가할 우려가 있다	99(36.3)
	더 많은 외국인을 수용할 문화적 여건이 마련되어 있지 않다	48(17.6)

〈표 부록 2-24〉는 최근 외국인 근로자의 처우에 대한 주요 쟁점에 대해 설문한 결과이다. 해당 항목은 현장 면접 등에서 논의된 쟁점을 바탕으로 연구자가 논의하여 구성하였다. 응답은 5점 척도를 기반으로 측정했으며 3가지 문항에서 동의한다는 비율이 각각 49.9%, 61.9%, 73.1%였다. 우선, ‘1) 노동력이 필요해서 들어오는 외국인에게는 고용주가 숙박 등의 정착을 지원해야 하는 의무가 있다’에 대해서는 응답자의 49.9%가 동의하였다. 다음으로 ‘2) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계가 달라야 한다’는 항목에 대해서는 응답자의 61.9%가 동의하였다. ‘3) 성실하지 않은 외국인 근로자는 국내 재취업을 어렵게 할 수 있도록 하는 방안이 필요하다’는 항목에 대해서는 73.1%가 동의하는 등 높은 비중을 차지하였다.

▶▶ [표 부록 2-24] 외국인 근로자의 처우에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대 한다	반대 한다	보통 이다	동의 한다	매우 동의 한다	평균값
1) 노동력이 필요해서 들어오는 외국인에게는 고용주가 숙박 등의 정착을 지원해야 하는 의무가 있다	21 (3.4)	73 (11.9)	212 (34.7)	255 (41.7)	50 (8.2)	3.3
2) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계의 이원화가 필요하다	15 (2.5)	45 (7.4)	173 (28.3)	278 (45.5)	100 (16.4)	3.66
3) 성실하지 않은 외국인 근로자는 국내 재취업을 어렵게 할 수 있도록 하는 방안이 필요하다	9 (1.5)	28 (4.6)	127 (20.8)	269 (44.0)	178 (29.1)	3.95

〈표 부록 2-25〉와 〈표 부록 2-26〉은 불법체류 외국인에 관한 문항이다. 해당 문항 역시 현장 면접 등에서 논의된 쟁점을 바탕으로 연구자가 논의하여 구성하였다. 먼저

〈표 부록 2-25〉는 불법체류 외국인에 대한 의견이다. 현장에서는 이미 불법체류 외국인 없이는 지역 산업이 유지하기 어렵다는 의견이 다수 있었다.⁷²²⁾ 실제 언론 보도에서도 이러한 사례가 다수 보도되고 있다.⁷²³⁾ 우선, ‘1) 불법체류(미등록) 외국인이 없다면 산업이 유지될 수 없다’는 의견에 대해서는 ‘동의한다’고 응답하는 비율이 62.4%를 차지하였다. 또한, ‘2) 장기간 불법체류(미등록)외국인에게 특정 요건을 갖추면 합법 체류자격을 부여하자는 주장’에 대해서도 49.3%가 동의하였다. 다만, 불법체류 외국인의 체류자격 부여에 대한 찬성의견이 불법체류 외국인의 정주화에 찬성하는 것인지, 단순 합법 근로가 가능한 체류자격을 부여하자는 것인지는 확인하기 어렵다.

▶▶ [표 부록 2-25] 불법체류 외국인에 대한 의견

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 반대한다	반대하는 편이다	동의도 반대도 아니다	동의하는 편이다	매우 동의한다	평균값
1) 불법체류(미등록) 외국인이 없다면, 산업이 유지될 수 없다는 주장에 대한 의견	20 (3.3)	67 (11.0)	143 (23.4)	323 (52.9)	58 (9.5)	3.54
2) 장기간 불법체류(미등록) 외국인에게 특정 요건을 갖추면 합법 체류자격을 부여하자는 주장에 대한 의견	37 (6.1)	92 (15.1)	181 (29.6)	279 (45.7)	22 (3.6)	3.26

아래 〈표 부록 2-26〉는 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에 대한 처우에 대해 의견을 문헌한 것이다. 이에 대해 ‘1) 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에

722) “일단 현재 상황으로 봐서는 생산 현장 외국인 비율이 이미 60%가 초과되어 있어요. 그런데 외국인 비율은 이미 30%로 제한하고 있습니다. 그러면 나머지 30%는 다 불법이라는 거지 않습니까”(기업관계자 K).

“그게 저쪽 농사 지역에 가면 대부분 다 99%가 불법이에요. 노동자들이 그러면 거기서는 아예 그냥 마을을 이루고 같이 살아요. 현지 사람들하고 그럼 그 사람들도”(민간단체 관계자 S)
“이런 걸 알고 있는데 경찰이나 이런 데서도 단속을 안 하거든요. 이유가 민원들이 들어오고 그렇게 되면 상업적으로도 문제가 되고 여기 뭐야 원룸 가지신 분들한테도 문제가 되고 제조업 쪽에서도 문제가 되니 항의를 받으니까 그러지도 못하고 잡아가도 보낼 수 없으니까 경찰서 구치소에 둘 수도 없는 거고 그래서 알아도 단속을 잘 하지 않거든요. 그럴 거면 양성화해야 되는 게 맞는 거고(민간단체 관계자 Y)”

723) 한국경제, “외국인 근로자 ‘필수시대’ 온다”, 2023년 10월 19일자(<https://n.news.naver.com/mnews/article/015/0004903848?sid=110>, 최종접속일 : 2023.11.05.); 프레시안 ““오죽하면 살인까지”...법무부 불법체류 외국인 단속에 농촌은 '아우성'”, 2023년 6월 13일(<https://n.news.naver.com/mnews/article/002/0002289215?sid=102>, 최종접속일: 2023.11.05.)

대해 현재와 같이 체류자격은 안정하지 않되 양육권과 교육권 정도만 인정하자는 의견'이 33.4% '2) 일정한 요건을 갖추면 아동과 부모 모두에게 한국 국적을 부여하자는 의견'이 31.3%로 유사한 응답 비중을 보인다.

▶▶ [표 부록 2-26] 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에 대한 처우

단위: 명(%)

응답 항목	명	%
체류자격은 부여하지 않되, 양육권과 교육권은 보장해야 한다(현행제도)	204	33.4
부모와는 별개로 아동에게만 특별체류자격을 부여할 수 있다	112	18.3
부모와는 별개로 아동에게만 한국 국적을 부여할 수 있다	104	17.0
일정한 요건을 갖춘다면 아동과 부모 모두에게 한국 국적을 부여할 수 있다	191	31.3

〈표 부록 2-27〉과 〈표 부록 2-28〉은 지방자치단체가 추진해 볼 수 있는 외국인 정책에 대한 의견을 묻은 결과이다. 우선 〈표 부록 2-27〉은 응답자 자신이 사는 지역에 외국인 수용에 대한 물음이다. 인구감소 등으로 우리나라의 외국인 정책에 대해서는 찬성하지만, 그것이 자신이 거주하는 지방자치단체라면 의견이 다를 수 있다. 이러한 차이는 지방자치단체가 외국인 정책을 추진하는 데 소극적인 요인이 된다. 〈부록 2-27〉은 6가지 유형의 외국인에 대해 분석한 결과이다. 〈표 부록 2-8〉과 〈표 부록 2-9〉의 11가지 유형에 비해 항목이 적다. 이는 결혼이민자, 난민, 영주권자, 외국 출신 국적자에 대해 거주를 제한할 수 있는 법적 근거가 없는 반면, 농어업 종사자, 제조업 종사자, 서비스업 종사자 등의 특정 업종 종사자나 외국인 유학생, 재외동포 등은 현재 '지역특화형 비자 시범사업'의 주요 대상인 점을 감안해 항목을 제한한 결과이다.

결과적으로 '6) 재외동포'와 '3) 서비스업 종사자 외국인'을 제외한 모든 항목에 대해 긍정적이었다. 가장 평균값이 높은 유형은 '농어업 종사자 외국인'으로 지지한다는 의견이 66.5%였다. 다음으로 제조업 종사자 외국인이 3.63으로 높았으며, 외국인 전문가가 3.46으로 지지한다는 의견은 각각 65.6%, 51.7%였다. 반면, 재외동포와 서비스업 종사자에 대한 지지의견은 각각 29.7%, 34.4%에 불과하였다. 이러한 외국인 수용에 대한 의견은 앞서 〈표 부록 2-15〉와 같이 지역마다 다른 경향을 보이며, 이는 후술한다.

▶▶▶ [표 부록 2-27] 우리 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지의견

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 지지하지 않는다	지지하지 않는다	보통이다	지지한다	매우 지지 한다	평균값
1) 농어업 종사자 외국인	8 (1.3)	25 (4.1)	172 (28.2)	337 (55.2)	69 (11.3)	3.71
2) 제조업 종사자 외국인	18 (2.9)	41 (6.7)	151 (24.7)	339 (55.5)	62 (10.1)	3.63
3) 서비스업 종사자 외국인	17 (2.8)	101 (16.5)	283 (46.3)	191 (31.3)	19 (3.1)	3.15
4) 외국인 유학생	7 (1.1)	60 (9.8)	257 (42.1)	247 (40.4)	40 (6.5)	3.41
5) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	9 (1.5)	79 (12.9)	207 (33.9)	256 (41.9)	60 (9.8)	3.46
6) 재외동포(조선족, 고려인 등)	54 (8.8)	108 (17.7)	268 (43.9)	155 (25.4)	26 (4.3)	2.99

〈표 부록 2-28〉은 인구감소지역 내의 외국인 수용을 위해 지원정책이 필요할 경우 그 지원 정도는 어떠해야 하는가에 대한 묻고 얻은 결과이다. 질문은 명목척도로 측정하였다. 이에 대해 모든 항목에 대해 ‘보편적인 지원이 필요하다’는 의견이 가장 많았다. 특히, ‘1) 입국 전 한국에 대한 교육 프로그램’이나 ‘8) 지역주민과의 교류 지원’에 대해 보편적인 지원이 필요하다는 의견이 높았다. 반면, ‘3) 주거지원’에 대해서는 상대적으로 지원 의견이 높지 않았으며 ‘지원이 필요 없다’는 의견도 9.7%로 가장 높았다.

▶▶▶ [표 부록 2-28] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책

단위: 명(%)

구분	지원이 필요 없 다	최소한의 지원은 필요하다	보편적인 지원이 필요하다	지역 정책에 필요한 만큼 이루어져야 한다
1) 입국 전 한국에 대한 교육	14(2.3)	141(23.1)	313(51.2)	143(23.4)
2) 일자리 지원(취업 알선 등)	17(2.8)	161(26.4)	297(48.6)	136(22.3)
3) 주거 지원(임대주택, 보증금 대출 등)	59(9.7)	233(38.1)	236(38.6)	83(13.6)
4) 교육 지원(한국어 교육, 학자금 등)	26(4.3)	192(31.4)	275(45.0)	118(19.3)
5) 보건·의료 지원(긴급의료 등)	23(3.8)	209(34.2)	266(43.5)	113(18.5)
6) 자녀 양육 지원(청소년 돌봄 등)	25(4.1)	178(29.1)	291(47.6)	117(19.1)
7) 법률 상담 지원	17(2.8)	167(27.3)	297(48.6)	130(21.3)
8) 지역주민과의 교류 지원	17(2.8)	157(25.7)	309(50.6)	128(20.9)

나. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 지역 간 비교

〈표 부록 2-29〉를 보면 외국인의 법적 지위와 권리에 대해 일반 국민, 외국인 주민, 집중거주지역 주민, 인구감소지역 주민 간 인식 차이가 있는 항목은 ‘3) 장기체류 외국인에 대한 투표권’, ‘4) 외국인 근로자에 대한 직업의 자유 인정’, ‘5) 취업제한 외국인의 근로자 권리 인정’, ‘6) 외국 국적 아동의 출생신고 의무화’, ‘8) 불법체류 외국인의 강제출국’, ‘9) 불법체류 외국인 자녀의 교육’ ‘11) 불법체류 외국인의 산재보험 인정’이었다. 특히, ‘3) 합법체류 외국인의 투표권 부여’와 ‘5) 취업제한 외국인의 근로자 권리 인정’, ‘8) 불법체류 외국인의 강제출국’에 대해서는 0.01% 수준에서 유의한 차이가 있었다. 구체적으로 ‘3) 장기체류 외국인의 투표권 부여’, ‘8) 불법체류 외국인의 강제출국 금지’, ‘9) 불법체류 외국인의 강제출국 금지’, ‘10) 불법체류 외국인 자녀의 공교육’에 대해서는 인구감소지역 주민의 평균값이 가장 높았고 ‘5) 취업제한 외국인의 근로자 권리 인정’, ‘7) 외국 국적 아동의 출생신고 의무화’ 등에 대해서는 일반국민의 평균값이 높았다. 전자의 경우 인구감소지역 주민이 불법체류 외국인을 자주 접하고 교류가 많기 때문에 추정할 수 있고, 후자의 경우에는 화이트칼라 비중이 높은 일반국민의 근로자 의식과 행정체계에 대한 필요성이 높기 때문에 추정할 수 있다. 다만, 집중거주지역 주민의 경우에는 모든 평균값이 가장 낮았는데 이는 집중거주지역 주민이 외국인의 권리와 법적 지위를 가장 낮게 인식하고 있다고 볼 수 있다.

▶▶▶ [표 부록 2-29] 외국인의 법적 지위와 권리에 대한 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 한국 국적이 없는 합법적 이민자들은 한국 국민과 동등한 권리를 지녀야 한다	3.06	3.06	3.05	3.08	.048
2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다	3.45	3.52	3.46	3.38	1.451
3) 합법적으로 한국에 장기간 거주한 외국인들에게는 지방선거에서 투표권을 주어야 한다	2.87	2.95	2.46	3.20	25.664***
4) 외국인근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다	3.44	3.56	3.33	3.44	3.939*

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다	3.25	3.45	3.08	3.24	7.983***
6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다	2.87	2.88	2.83	2.91	.382
7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다	3.29	3.38	3.15	3.35	3.161*
8) 불법체류 외국인이라도 특별한 범죄 경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다	2.94	2.83	2.81	3.19	8.813***
9) 불법체류 외국인의 자녀라도 기본적인 공교육을 받아야 한다	3.38	3.26	3.41	3.49	3.024*
10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급의료를 지원해야 한다	3.60	3.56	3.59	3.66	.561
11) 불법체류 외국인이라도 산재보험법 상 요양급여를 받아야 한다	2.99	2.86	2.91	3.20	7.012**

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 2-30〉의 외국인 정책 방향에 대해서는 ‘6) 외국인에 대한 인식개선 선행’을 제외하고는 지역 간 인식 차이가 컸다. 우선 인구감소지역의 ‘4) 법률체계 정비’를 제외하고는 모든 항목에서 가장 평균값이 높았다. 특히, ‘1) 인구위기 대응을 위한 외국인 유입 증가’, ‘2) 지역소멸 대응을 위한 외국인 정착’, ‘3) 장기체류 외국인 증가’, ‘9) 체류자격 완화’ 등 장기체류와 0.01% 수준에서 유의한 차이가 있었다. 이는 외국인의 정착에 대해 인구감소지역 주민이 가장 적극적이라는 의미이다. 반대로 집중거주지역 주민의 경우에는 모든 항목에서 평균값이 가장 낮았다. 해당 질문이 외국인에 대한 더 넓은 개방과 우리 국민의 포용성을 강조한 항목이 많다는 점을 고려한다면, 외국인 주민 집중거주지역의 주민이 외국인 정책과 이민정책에 대해 가장 부정적으로 반응하고 있다. 일반국민의 경우 ‘4) 법률체계 정비’ 부분에만 가장 높은 평균값을 나타냈는데 이는 화이트칼라 비중이 높은 일반국민이 법률과 같은 행정체계 정비에 대해 가장 긍정적이기 때문으로 추정된다. 결과적으로 인구감소지역 주민이 일반국민보다 외국

인 정책과 수용에 대해 더 포용적이고 집중거주지역 주민이 일반국민보다 외국인에 대한 배제 의식이 더 강한 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 부록 2-30] 외국인 정책의 방향에 대한 지역 간 평균값 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 인구위기 대응을 위하여 외국인의 유입을 증가시켜야 한다	3.18	3.09	3.03	3.41	9.201***
2) 지역소멸 대응을 위하여 지역사회가 필요로 하는 외국인을 지역에 정착시켜야 한다	3.34	3.23	3.22	3.57	8.973***
3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다	3.25	3.27	3.00	3.49	11.644***
4) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 법률체계를 정비해야 한다	3.58	3.73	3.37	3.64	7.908***
5) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 비자 체계를 유연하게 개편해야 한다	3.35	3.24	3.26	3.55	6.639**
6) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	3.61	3.64	3.54	3.64	.733
7) 외국인 사회통합 정책은 외국인을 더 포용하고, 인정하는 방식으로 변화해야 한다	3.51	3.58	3.35	3.61	5.116**
8) 외국인이 한국에서 가정을 이루고 장기적으로 체류할 수 있도록 정주여건을 조성해야 한다	3.44	3.45	3.28	3.59	6.692**
9) 전문지식과 능력을 갖춘 외국인이 한국에서 장기체류할 수 있도록 체류자격 완화가 필요하다	3.51	3.61	3.26	3.69	13.746***

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 2-31〉은 외국인 정책 추진 주체의 역할이 앞으로 커질 것인가에 대해 인식의 차이가 있는 주체는 여성가족부, 행정안전부, 대학 등이었다. 여성가족부의 경우 인구감소지역의 평균값이 가장 높았고, 행정안전부의 집중거주지역의 평균값이 가장 높았다. 인구감소지역의 경우에는 다문화가족에 따른 결혼이민자의 비중이 높아 여성가족부의 역할에 대해 중요하게 생각하는 반면, 집중거주지역의 경우에는 외국인과의 갈등과 치안 문제 등으로 행정안전부를 중요시 하는 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 부록 2-31] 외국인 정책 추진 주체의 역할에 대한 지역 간 평균값 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구 감소지역	F값
1) 국무총리실	3.60	3.54	3.63	3.64	1.003
2) 법무부	3.96	3.96	3.94	3.98	.078
3) 고용노동부	4.07	3.99	4.08	4.13	1.703
4) 여성가족부	3.48	3.15	3.56	3.74	19.649***
5) 행정안전부	3.86	3.69	4.01	3.86	7.853***
6) 지방자치단체	3.81	3.84	3.90	3.70	2.786
7) 민간단체 (지원센터 등)	3.55	3.53	3.64	3.47	2.215
8) 대학	3.28	3.33	3.36	3.16	3.997*
9) 기업	3.63	3.65	3.70	3.53	2.433

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

이민청과 관련해서는 지역 간 인식 차이가 유의한 것으로 나타났다. 우선 이민청의 필요성에 대해서는 집중거주지역 주민이 가장 공감하는 반면, 인구감소지역에서는 상대적으로 필요성을 덜 느끼고 있었다. 또한, 이민청의 중심역할부처로 일반 국민은 행정안전부라고 응답하였고, 집중거주지역은 법무부, 인구감소지역은 고용노동부라고 대답하는 등 집단 간 인식의 차이가 있었다.

일반 국민의 경우 이민청이 필요하다고 응답한 167명 중 32.3%인 54명이 행정안전부라고 응답했으며, 집중거주지역의 경우 이민청이 필요하다고 응답한 177명 중 31.1%인 55명이 법무부라고 응답하였다. 인구감소지역의 경우 153명 중 29.4%인 45명이 고용노동부라고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 2-32] 이민청 관련 의견에 대한 지역 간 비교

단위: 명(%)

	전체	일반	집중 거주 지역	인구 감소지역	χ^2
이민청이 필요하다.	497(81.3)	167(83.5)	177(85.5)	153(75.0)	8.386*
중심 역할 부처	대통령실	31(6.2)	9(5.4)	8(4.5)	22.970*
	국무총리실	51(10.3)	20(12.0)	13(7.3)	
	법무부	137(27.6)	51(30.5)	55(31.1)	
	행정안전부	135(27.2)	54(32.3)	45(25.4)	
	고용노동부	115(23.1)	27(16.2)	43(24.3)	
	여성가족부	27(5.4)	6(3.6)	13(7.3)	
	기타(지방자치단체)	1(0.2)	0	1(0.7)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

인구감소지역이 이민청 설립과정에서 주요 부처로 고용노동부라고 응답한 이유는 외국인 정책을 노동력 부족 해소 방법으로 생각하고 있기 때문으로 보인다. <표 부록 2-33>에서 나타나듯이 노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모를 증대하자는 의견에 대해 인구감소지역이 다른 지역보다 높은 평균값을 기록하였다. 외국인 근로자 규모 증대에 대해 반대한다는 의견도 인구감소지역은 50명(24.5%)에 불과했다. 이는 일반국민 109명(54.5%)이나 집중거주지역 주민 114명(55.1%)보다 확실히 낮았다. 한편, 집중거주지역 주민의 경우 평균값이 가장 낮았는데 그 이유로 '사회보장비용이 증가할 우려가 있다'는 응답과 '한국인 일자리에 악영향을 준다'는 응답이 각각 20.5%, 20%로 가장 많았다. 반면, '치안악화'에 대한 우려라고 응답한 인원은 17.7%로 일반국민의 19.4%나 인구감소지역의 주민 22.0%보다 낮았다. 즉, 집중거주지역의 주민은 외국인 근로자에게 느끼는 경제적 위협이 일반국민이나 인구감소지역 주민보다 높은 것으로 나타난다.

▶▶ [표 부록 2-33] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인근로자 규모 증대에 대한 의견의 지역 간 비교
(반대 이유는 중복응답)

단위: 평균값, 명(%)

구분		전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	분석값
평균값		3.39	3.26	3.20	3.72	16.808*** (F값)
반대 이유 (중복 응답)	전체 응답 인원	273	109	114	50	28.617** (χ^2 값)
	한국인 일자리에 악영향을 준다	94(16.9)	42(16.6)	44(20.0)	8(9.8)	
	치안이 악화될 우려가 있다	106(19.1)	49(19.4)	39(17.7)	18(22.0)	
	한국인 근로자의 근로조건 향상을 저해할 우려가 있다	93(16.8)	43(17.0)	27(12.3)	23(28.0)	
	부동산, 학군 등 지역사회에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다	32(5.8)	18(7.1)	9(4.1)	5(6.1)	
	한국인과 외국인 주민 간 갈등이 증가할 우려가 있다	83(15.0)	31(12.3)	35(15.9)	17(20.7)	
	사회보장비용이 증가할 우려가 있다	99(17.8)	43(17.0)	45(20.5)	11(13.4)	
	더 많은 외국인을 수용할 문화적 여건이 마련되어 있지 않다	48(8.6)	27(10.7)	21(9.5)	0	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

외국인 근로자의 처우에 대한 <표 부록 2-34>의 항목별 차이가 있었다. '1) 외국인에게 고용주의 정착 지원 의무'에 대한 인식 차이는 95%수준에서 통계적으로 유의미하였다.. 이에 대해 인구감소지역 주민이 평균값이 가장 높았고 집중거주지역 주민의 평균값이 가장 낮았다. '2) 외국인과 한국인의 근로자의 임금체계 이원화'에 대한 항목에서는 인구감소지역과 집중거주지역 주민의 경우 높은 평균값을 보였지만 일반국민은 평균값이 상대적으로 낮았다. 이러한 차이는 99.9% 수준에서 유의한 차이로 나타났는데 인구감소지역에서는 외국인 임금에 대한 부담감이 집중거주지역에서는 외국인에 대한 일자리 위협의식에서 평균값이 높게 나온 것으로 보인다. 한편 '3) 성실하지 않은 외국인 근로자에 대한 재취업 불이익'에 대해서는 세 집단 모두 차이를 두지 않고 높은 평균값을 보인 것을 보면 외국인 근로자와의 근로계약 관계에 보완이 필요해 보인다.

▶▶ [표 부록 2-34] 외국인 근로자 처우에 대한 지역 간 평균값 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 노동력이 필요해서 들어오는 외국인에게는 고용주가 숙박 등의 정착을 지원해야 하는 의무가 있다	3.39	3.37	3.29	3.53	3.785*
2) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계의 이원화가 필요하다	3.66	3.34	3.81	3.82	19.608***
3) 성실하지 않은 외국인 근로자는 국내 재취업을 어렵게 할 수 있도록 하는 방안이 필요하다	3.95	3.88	3.90	4.07	2.807

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

불법체류에 대해 문의한 <표 부록 2-35>의 2개 문항 모두 99.9% 수준에서 세 집단의 견해차가 유의미한 것으로 나타났다. '1) 농업 등 1차 산업이나 일부 제조업에서는 불법체류(미등록) 외국인이 없다면, 산업이 유지될 수 없다'고 응답한 평균값은 인구감소지역의 주민이 가장 높았으며, '2) 불법체류 외국인에 대한 합법자격 부여'에 대한 의견 역시 인구감소지역이 가장 높았다. 불법체류 외국인의 체류자격 부여에 대해서는 집중거주지역의 평균값이 가장 낮았다.

▶▶▶ [표 부록 2-35] 불법체류에 대한 의견의 지역 간 평균값 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 농업 등 1차 산업이나 일부 제조업에서는 불법체류(미등록) 외국인이 없다면, 산업이 유지될 수 없다.	3.54	3.38	3.40	3.85	18.142***
2) 장기간 한국에서 거주한 불법체류(미등록) 외국인에게는 특정 요건을 갖추면 합법 체류자격을 부여해야 한다.	3.26	3.15	3.09	3.53	11.539***

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

불법체류(미등록) 외국인의 국내출생자녀에 대한 처우에 대한 교차분석 결과 역시 집단별로 유의한 차이가 있었다. 인구감소지역의 경우 부모와 자녀 모두에게 국적 부여하는 방안에 대한 찬성 비율이 42.2%로 가장 높았지만 집중거주지역 주민의 경우에는 현행과 같이 유지하는 방안에 대한 찬성비율이 43.0%로 가장 높았다. 전반적으로 다른 외국인 정책에 대한 의견과 같이 불법체류 외국인의 처우에 대해서도 인구감소지역이 가장 긍정적이고 집중거주지역 주민이 가장 부정적인 태도를 보였다.

▶▶▶ [표 부록 2-36] 불법체류(미등록) 외국인의 국내출생 자녀에 대한 바람직한 처우 비교

단위: 명(%)

응답 항목	전체	일반	집중 거주 지역	인구감소 지역	χ^2
체류자격은 부여하지 않되, 양육권과 교육권은 보장해야 한다(현행제도)	204(33.4)	74(37.0)	89(43.0)	41(20.1)	40.041***
부모와는 별개로 아동에게만 특별체류자격을 부여할 수 있다	112(18.3)	43(21.5)	35(16.9)	34(16.7)	
부모와는 별개로 아동에게만 한국 국적을 부여할 수 있다	104(17.0)	39(19.5)	22(10.6)	43(21.1)	
일정한 요건을 갖춘다면 아동과 부모 모두에게 한국 국적을 부여할 수 있다	191(31.3)	44(22.0)	61(29.5)	86(42.2)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 2-37〉과 같이 자신의 지역으로의 외국인 수용에 대한 의견 역시 모든 항목에서 99.9% 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 인구감소지역의 경우 '1) 농업 종사자', '2) 제조업 종사자', '3) 서비스업 종사자', '6) 재외동포'에 대해 가장 높은

평균값을 나타냈다. 일반국민은 '4) 외국인 유학생', '5) 외국인 전문가'에서 높은 평균값을 나타냈다. 한편, 집중거주지역 주민의 경우에는 '3) 서비스업 종사자', '4) 외국인 유학생', '5) 외국인 전문가', '6) 재외동포' 등에서 평균값이 가장 낮았다. 한편, 농업업 종사자와 제조업 종사자에 대해 집중거주지역의 평균값이 일반국민보다 높았는데, 이는 집중거주지역 주민이 외국인에 대한 위기의식을 느끼면서도 농업이나 제조업 등의 분야에서 외국인의 노동력이 필요하다고 의식이 일반국민보다 높다는 것을 의미한다. 일반국민의 경우 다른 두 집단의 주민보다 교육수준이 높고 화이트칼라 중심의 직종에 종사하기 때문에 '4) 외국인 유학생'이나 '5) 외국인 전문가' 등의 고급인력 유입에 대해 더 긍정적인 태도를 지닌 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 부록 2-37] 우리 지역사회로의 외국인 수용정책에 대한 지지 의견의 지역 간 비교

단위: 평균값

구분	전체	일반	집중거주 지역	인구감소 지역	F값
1) 농업업 종사자 외국인	3.71	3.56	3.67	3.91	11.423***
2) 제조업 종사자 외국인	3.63	3.51	3.52	3.87	11.819***
3) 서비스업 종사자 외국인	3.15	3.18	2.97	3.32	9.868***
4) 외국인 유학생	3.41	3.62	3.26	3.37	11.127***
5) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	3.46	3.80	3.27	3.31	17.117***
6) 재외동포(조선족, 고려인 등)	2.99	2.91	2.67	3.39	31.844***

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 2-38〉은 인구감소지역 등 지방자치단체의 외국인 지원정책에 대해 '보편적 지원이 필요하다'고 응답한 비율과 '지역 정착에 필요한 만큼 이루어져야 한다'는 의견을 합한 것이다. 이 역시 교차분석을 실시한 결과 모든 항목에 대해 유의하다는 결과를 얻었다. 인구감소지역의 경우 '6) 법률 상담 지원'을 제외하고는 모든 항목에서 가장 높은 비율을 보였다. 집중거주지역의 경우에는 6) 법률상담 항목에서 68.6%로 높은 비율로 지원이 필요하다는 의견이었다. 일반국민의 경우에는 모든 항목에서 지원이 필요하다는 의견이 가장 적었다.

▶▶▶ [표 부록 2-38] 인구감소지역 내의 외국인 지원 정책에 대한 지역 간 비교

단위: 명(%)

	전체	일반	집중 거주 지역	인구 감소지역	χ^2
1) 입국 전 한국에 대한 교육프로그램	456 (74.6)	129 (64.5)	152 (73.4)	175 (85.8)	28.813***
2) 일자리 지원(취업 알선 등)	433 (70.9)	118 (59.0)	142 (68.6)	173 (84.8)	34.933***
3) 주거 지원(임대주택, 보증금 대출 등)	319 (52.2)	83 (41.5)	91 (44.0)	145 (71.1)	54.105***
4) 교육 지원(한국어 교육, 학자금 등)	393 (64.3)	120 (60.0)	127 (61.4)	146 (71.6)	14.201*
5) 보건·의료 지원(긴급의료 등)	379 (62.0)	103 (51.5)	122 (58.9)	154 (75.5)	28.808***
6) 자녀 양육 지원(청소년 돌봄 등)	408 (66.8)	109 (54.5)	136 (65.7)	163 (79.9)	29.840***
7) 법률 상담 지원	427 (69.9)	125 (62.5)	142 (68.6)	160 (68.4)	22.231**
8) 지역주민과의 교류 지원	437 (71.5)	127 (63.5)	140 (67.6)	170 (83.3)	29.936***

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

이상과 같이 외국인의 지위와 정책에 대한 지역 간 차이를 요약하면 다음과 같다.

인구감소지역의 경우 외국인에 대한 태도와 같이 전반적인 외국인 정책에 대해 긍정적인 태도를 보였다. 다만, 이러한 긍정적인 태도가 '이민'에 대한 태도인지 '외국인 노동력'에 대한 긍정인지는 아직 불확실하다. 인구감소지역의 경우 외국인의 장기체류, 불법체류 외국인의 합법화와 국적 부여 등에도 찬성하였고, 외국인 근로자 임금차별에도 가장 찬성하는 경향을 보였다. 또, 이민청 설립의 핵심 부처로서 고용노동부라고 응답하는 비율이 높았다. 이런 점에서 아직 장기체류 중심의 이민정책과 노동력 수급 위주의 외국인 고용정책을 구분하지 못하고 있을 가능성도 있다. 즉, 인구감소에 따른 노동력 부족을 가장 심각하게 느끼고 있어 외국인의 장기체류에 대해 심각하게 고민하고 있지 않을 수 있다. 그렇다면 외국인에 대한 지역사회로의 이주가 활성화되어, 외국인 혹은 외국 출신의 국적자가 지역사회 내 주류가 된다면 외국인과의 갈등이 커질 가능성도 존재한다.

외국인 집중거주지역 주민의 경우 외국인에 대한 태도와 같이 외국인의 법적 지위를 가장 낮게 인지했으며, 외국인의 지역사회 수용이나 외국인의 장기체류 확대, 불법체류의 합법화 등에서도 가장 부정적인 태도를 보였다. 그렇지만 상대적으로 외국인 정책의 필요성도 높게 인지하고 있는 것처럼 보이는데 <표 부록 2-32>에서 이민청이

필요하다는 응답 비율이 가장 높게 나왔으며, <표 부록 2-38>에서 지방자치단체의 외국인 지원에 대해 긍정적인 응답을 한 이유도 이와 같다. 결국 집중거주지역 주민은 외국인에 대한 위협의식을 가장 높게 느끼면서도, 지역사회 안정을 위한 외국인 정책 자체는 필요성을 느끼고 있다고 볼 수 있다.

일반 국민의 경우 다른 두 집단에 비해 상대적으로 학력 수준이 높고 화이트칼라와 소득 수준이 높은 영향으로 외국인 정책 관련 행정체계 개편이나 법률 정비에 대해 긍정적인 경향을 보였다. 또한, 외국인 수용에 대해서도 외국인 유학생이나 외국인 전문가 등을 선호하는 경향을 보였다. 반면, 농촌이나 제조업 등에서 나타나는 심각한 노동력 부족과 외국인의 필요성에 대해서는 다른 두 집단보다 상대적으로 낮게 인식하고 있었다.

[요약]

부록 3. 외국인 정책 선진화를 위한 의식조사(전문가)

가. 외국인 정책 거버넌스 재구축 필요성과 이민정책의 방향

(1) 외국인 정책 거버넌스 재구축 필요성

국내외 환경을 고려할 때, 현재 외국인 정책 부문의 거버넌스 체계에 대한 재구축 노력이 필요하다는 의견이 87.0%를 차지하였다.

이와 관련하여 개별 정책 추진 주체의 역할이 얼마만큼 중요해질 것이냐는 질문에 모든 주체의 역할이 공통되게 더욱 강화될 것이라고 답했다(표 1) 참고). 특히, 지방자치단체의 역할 강화에 전문가들이 일치된 목소리를 냈다.

[표 1] 정책 추진 주체들의 역할 중요성 평가

단위: %

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
1) 국무총리실	57.4	45.5	67.9	39.3	66.7	64.7
2) 법무부	85.2	90.9	89.3	92.9	70.8	82.4
3) 고용노동부	86.1	63.6	92.9	85.7	83.3	94.1
4) 여성가족부	47.2	36.4	57.1	42.9	45.8	47.1
5) 행정안전부	67.6	45.5	67.9	78.6	58.3	76.5
6) 지방자치단체	91.7	90.9	75.0	96.4	100	100
7) 민간단체(지원센터 등)	79.6	63.6	67.9	82.1	100	76.5
8) 대학	63.0	63.6	64.3	60.7	54.2	76.5
9) 기업	81.5	100	78.6	85.7	70.8	82.4

(2) 이민정책의 방향

이민정책 방향의 구체화를 위해서는 외국인에 대한 법적 지위와 권리 설정이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위한 근거 자료로 본 조사에서는 외국인의 법적 지위와 권리에 대해 일반국민과 전문가에게 물었는데, 주요 항목에 대한 조사결과를 요약하면 다음 [표 2]와 같다.

우선, 전문가들은 근로자로서의 사회보장 및 노동권 등 외국인 근로자의 법적 권리를 인정(76.9%)해야 한다는 의견에 동의하였고, 직업의 자유 역시 인정해야한다는 의견이 절반을 넘었다(64.8%). 한편, 불법체류 외국인에 대해 범죄경력이 없는 한 강제출국 조치를 해서는 안 된다는 의견에는 38.9%만이 동의 의사를 밝혔다.

이 같은 응답 패턴은 일반국민을 대상으로 한 조사에서도 유사하게 나타났는데, 일반국민 역시 외국인의 근로자로서의 법적 권리 보장, 직업의 자유 인정(50.74%)에 대한 동의 비중이 각각 43.54%, 50.74%를 차지한 반면, 범죄경력이 없는 불법체류 외국인에 대한 강제출국조치 제한에 동의하는 비중은 38.66%에 그쳤다.

[표 2] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견('동의한다+매우 동의한다')

단위: %

항목	전체	중앙	광역시	기초	민간	연구
4) 외국인 근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다	64.8	36.4	64.3	57.1	95.8	52.9
5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다	76.9	63.6	78.6	71.4	95.8	64.7
8) 불법체류 외국인이라도 특별한 범죄경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다	38.9	18.2	32.1	21.4	75.0	41.2

한편, 선행연구를 토대로 분류한 외국인 정책 분야별 중요성, 영향력, 시급성을 평가한 결과, 장기적으로 중요한 정책 분야라고 꼽힐수록 잠재적 영향력도 크고 정책 대응이 시급하다고 보았다(표 3) 참고). 대표적으로 사회통합, 추진체계, 취업이민 분야를 예로 들 수 있는데 해당 분야의 경우 장기적으로 중요할 뿐 아니라 잠재적으로 영향력도 크고, 시급하게 정책 대응이 이루어져야 할 분야로 꼽혔다.

[표 3] 외국인 정책 분야별 중요성, 영향력, 시급성 평가

단위: %

항목	장기적 중요성 (중요하다+매우 중요하다)	잠재적 영향력 (크다+매우 크다)	대응 시급성 (시급하다+매우 시급하다)
1) 국경관리	65.7	49.1	23.1
2) 체류질서	82.4	74.1	56.5

항목	장기적 중요성 (중요하다+매우 중요 하다)	잠재적 영향력 (크다+매우 크다)	대응 시급성 (시급하다+매우 시급 하다)
3) 유입유치	78.7	71.3	63.9
4) 취업이민	86.1	80.6	70.4
5) 사회통합	95.4	88.9	81.5
6) 동포사회	79.6	72.2	53.7
7) 인권·난민	79.6	75.0	61.1
8) 추진체계	90.7	88.9	83.3

다양하게 언급되는 외국인 정책 방향과 관련해 전문가들의 동의 비중을 살펴본 결과(표 4 참고), ‘외국인의 취약한 지위를 악용하는 사람에 대한 처벌 강화(94.4%)’, ‘숙련 기능인 부족 문제 해결을 위해 제조업 외국인 종사자의 장기체류 허가(87.0%)’, ‘사각지대에 놓여 있는 외국인의 인권 보호를 위한 정부 역할 강화(87.0%)’ 등 순으로 높았다. 반면, ‘우수 외국인 연구자 및 기업인에 대한 비자체계 완화(13.0%)’, ‘외국인과 한국인 근로자의 임금체계 이원화(33.3%)’, ‘불법체류 외국인은 취약업종에 성실하게 근무하고 있어도 출구조치(34.3%)’에 대해서는 낮은 동의 비중을 보였다.

[표 4] 외국인 정책 방향에 관한 의견(‘동의한다+매우 동의한다’ 응답 비중)

단위: %	
항목	전체
1) 외국인의 취약한 지위를 악용하는 사람에 대한 처벌을 강화해야 한다.	94.4
2) 숙련기능인 부족 문제를 해결하기 위하여 제조업 등의 일자리에 종사하는 외국인은 장기체류를 허가해 주어야 한다.	87.0
3) 사각지대에 놓여 있는 외국인의 인권 보호를 위해 정부 역할을 강화해야 한다.	87.0
4) 지방자치의 활성화를 위하여 외국인의 유입에서도 지방자치단체의 의견 반영을 확대해야 한다.	86.1
5) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	84.3
6) 한국의 인구문제를 해결하기 위하여 국내에 장기체류하는 외국인의 수를 늘려야 한다.	70.4
7) 인구감소에 따른 일자리 부족 문제를 해결하기 위하여 일부 산업(제조업, 농어업, 가정보우미 등)에 한정하여 외국인근로자 비자를 늘려야 한다.	69.4
8) 지방대학의 외국인 유학생 유치를 원활하게 하기 위하여 유학생의 취업활동 제한을 완화해 주어야 한다.	68.5
9) 외국인의 장기체류를 유도하기 위하여 인구소멸지역 거주·특정 직종(제조업·농어업 등) 종사 등의 일정 조건을 대가로 외국인의 가족초청비자를 확대해야 한다.	65.7
10) 지방소멸에 대응하기 위하여 인구소멸지역에 거주하는 대신 장기체류비자를 제공하는 지역특화형 비자를 확대해야 한다.	64.8

항목	전체
11) 한국의 인구문제를 해결하기 위하여 국적 기준을 완화하여 외국인 출신의 한국인을 늘려야 한다.	55.6
12) 불법체류(미등록) 외국인은 취약 업종(제조업, 농어업 등)에 성실하게 근무하고 있어도 출국조치를 취해야 한다.	34.3
13) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계의 이원화가 필요하다.	33.3
14) 우수한 외국인 연구자와 기업인 등이 국내 체류를 원활하게 할 수 있도록 비자체계를 완화해야 한다.	13.0

마지막으로 지역특화형 비자 시범사업에 대해서는 지역우수인재의 경우 가족초청(82.4%) 및 가족에게 영주권 발급(81.5%) 등 가족단위 유치를 적극 동의하고 있는 것으로 나타났다(표 5) 참고). 반면, 한국어 능력 요건 완화(31.5%)에 대해서는 동의한다는 비중이 가장 낮았다.

[표 5] 지역특화형 비자 시범사업에 관한 의견(‘동의한다+매우 동의한다’ 응답 비중)

단위: %

항목	전체
1) 지역우수인재의 가족초청을 확대하고 배우자의 취업 활동을 허가하여 지역 내에 정착할 수 있도록 유도해야 한다	82.4
2) 장기적으로 지역우수인재와 그 가족에게 영주권을 발급하여 지역 내 정착을 유도해야 한다.	81.5
3) 단순근로자 비자로 체류하는 외국인도 그 능력이 우수하다면, 지역특화형 비자 시범사업 대상에 포함시켜야 한다	74.1
4) 사업 대상 지역을 인구감소지역에서 다른 지역으로 확대해야 한다	59.3
5) 소득 요건을 완화해야 한다	54.6
6) 미등록 외국인도 일정한 요건에 따라 지역특화형 비자 발급대상이 되어야 한다	51.9
7) 학력 요건을 완화해야 한다	44.4
8) 한국어 능력 요건을 완화해야 한다	31.5

나. 외국인 정책의 추진체계 진단

[표 6]은 현재 외국인 정책의 추진체계를 진단하기 위해 각 주체 간 협력체계가 잘 이루어지고 있는지 묻고 결과를 요약한 표이다. 분석결과, 모든 주체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않고 있다는 평가를 받았다. 구체적으로 살펴보면, 외국인 정책 추진에 있어서 중앙과 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않고 있다는 응답(75.9%)이 가장

높았으며, 그다음으로는 중앙부처 간(75.0%), 지자체 상호 간(70.4%), 정부와 민간단체 간(60.2%) 순으로 나타났다.

[표 6] 외국인 정책의 추진체계에 대한 평가(‘그렇지 않다’ 비율)

단위: %

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
1) 중앙부처 간의 협력체계	75.0	63.6	75.0	60.7	95.8	76.5
2) 중앙부처와 지자체 간 협력체계	75.9	45.5	82.1	82.1	70.8	82.4
3) 지자체 상호 간 협력체계	70.4	54.5	78.6	64.3	66.7	82.4
4) 정부와 민간단체 간 협력체계	60.2	54.5	53.6	39.3	91.7	64.7

다. 외국인에 대한 통합적 관리체계

외국인에 대한 통합적 관리체계 구축을 위해 다양한 정책 수단이 고려되고 있는데, 그 가운데 대표적으로 언급되는 컨트롤타워(92.6%) 및 위원회 신설(90.7%), 이민법 제정(90.7%), 광역단위의 외국인 정책 협력체계 구축(92.6%), 외국인 주민지원센터의 제도화(83.3%)에 대해서 전문가들은 전반적으로 그 필요성을 인식하고 있었다.

[표 7] 외국인 통합 관리체계의 필요성

단위: %

항목	필요하다
외국인 정책 컨트롤타워(이민청)	92.6
(가칭)이민정책위원회	90.7
이민법 제정	90.7
광역단위의 외국인 정책 협력체계	92.6
외국인 주민지원센터의 제도화	83.3

(1) 컨트롤타워(이민청)의 역할

중앙부처 차원에서 외국인 정책 컨트롤타워(이민청) 신설이 필요하다고 답한 응답자(100명)를 대상으로 해당 조직이 어떠한 권한과 사무를 담당해야하는지 물어본 결과, ‘사회통합’ 역할을 담당해야한다고 답한 비중이 85.0%로 가장 높았다. 그다음으로 각

부처(지자체 포함) 간 정책조정 기능(79.0%), 취업이민 관련 정책 기능(73.0%) 등 순으로 나타났다.

[표 8] 컨트롤타워의 역할(중복응답)

단위: %

항목	전체
1) 국경관리	37.0
2) 체류질서	68.0
3) 유입유치	70.0
4) 취업이민	73.0
5) 사회통합	85.0
6) 동포사회	52.0
7) 인권·난민	67.0
8) 각 부처(지자체 포함) 간 정책조정	79.0
9) 기타	6.0

(2) (가칭)이민정책위원회의 역할

현재 외국인 정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인인력정책위원회 등을 하나로 통합한 이민정책위원회(가칭)가 출범될 필요가 있다고 본 전문가(98명)를 대상으로 해당 위원회가 어떠한 역할을 담당해야하는지 묻자, 각 부처 간 외국인 정책 및 제도 조정(94.9%), 이민정책 기본계획 및 시행계획 심의·조정(91.8%), 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문(74.5%) 이 대표적으로 꼽혔다(표 9) 참고).

[표 9] (가칭)이민정책위원회의 역할과 권한(중복응답)

단위: %

항목	전체
1) 이민정책 기본계획과 시행계획의 심의·조정	91.8
2) 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문	74.5
3) 외국인 관련 권리침해 조사와 의견표명	54.1
4) 각 부처 간 외국인 정책 및 제도 조정	94.9
5) 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보	69.4
6) 외국인 이민불복신청에 대한 심사	39.8
7) 외국인 취업비자 발급의 적정성 심의	45.9
8) 외국인 관련 국제협약이행 및 국내 이행 점검 및 검토	56.1
9) 외국인을 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소	39.8

(3) 광역단위의 외국인 정책 협력체계의 역할

외국인에 대한 통합관리 체계 중 하나로 광역단위의 정책 협력체계가 필요하다고 답한 응답자(100명)에게 해당 조직이 담당해야할 구체적 역할이 무엇인지 묻자, 응답자의 81.0%가 지역 외국인 정책 기본계획 수립 및 변경에 대한 심의·의결 기능을 담당해야한다고 답했다. 한편, 외국인 관련 권리침해의 조사와 갈등조정에 대한 역할에 대해서는 상대적으로 낮은 응답 비중인 49.0%를 보였다.

[표 10] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원기구의 역할과 권한(중복응답)

단위: %

항목	전체
1) 지역 외국인 정책 기본계획의 수립 및 변경에 대한 심의·의결	81.0
2) 해당 지역 외국인 정책 관련 계획과 다른 계획과의 정합성 심의·의결	65.0
3) 지역 내 외국인 유입(지역특화 비자 발급 등)의 적정성 심의·의결	62.0
4) 외국인 관련 권리침해의 조사와 갈등조정	49.0
5) 지역 내 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보	65.0
6) 지역 간 외국인 정책의 관리·감독 및 조정	67.0
7) 기타(예산 지원)	1.0

(4) 외국인 주민지원센터의 역할

외국인 주민지원센터의 제도화가 필요하다고 답한 응답자(90명)에게 외국인의 지역 사회 정착을 위해 해당 기관이 어떠한 역할을 수행해야하는지 묻자, 외국인에 관한 행정지원이 30.0%로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 그다음으로는 외국인의 생활 관련 정보수집과 제공이 23.3%로 그 뒤를 이었다.

한편, 외국인 조사에서 외국인 근로자의 경우 대부분 외국인 지원센터를 통해 행정 민원을 처리하고 있다고 답했다(81.4%)는 점을 고려하면, 외국인 주민지원센터의 제도화를 통해 외국인을 대상으로 하는 정책 및 행정서비스 전달체계의 효율성·효과성을 제고할 수 있을 것이라 기대된다.

[표 11] 외국인 주민지원센터의 역할

단위: %

항목	전체
1) 외국인의 생활 관련 정보수집과 제공	23.3
2) 외국인 관련 물품 지원	2.2
3) 외국인 지원 인력 중개	1.1
4) 외국인 교육·훈련 지원	16.7
5) 외국인 일상생활 상담	10.0
6) 외국인에 관한 행정지원	30.0
7) 외국인 관련 사업 위탁	12.2
8) 기타	4.4

부록 3 | 외국인 정책 방향과 거버넌스에 대한 전문가 조사

1. 설문조사 및 설문조사 대상자 개관

가. 설문조사의 목적

본 연구에서는 외국인 정책 분야에서 거버넌스 재구축의 필요성, 중요성, 재구축 방안 등의 도출을 위하여 외국인 정책과 관계된 중앙행정기관 공무원, 광역·기초지방자치단체 공무원, 외국인지원센터 등의 민간단체, 대학이나 연구기관에 종사하는 전문가 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 위해 현장 면접 조사를 통해 쟁점을 도출하였으며, 연구자, 외부 전문가 간의 논의를 거쳐 설문조사를 수행하기 위한 질문지를 작성하였다.

나. 표본의 구성 및 특성

본 조사는 중앙행정기관, 광역지자체, 기초지자체의 외국인 관련 업무담당자, 외국인지원센터 등 민간단체, 대학과 연구기관의 관련 연구자를 모집단으로 하였다. 인터넷 홈페이지를 통해 외국인 정책 담당자를 검색하여 표집하였다. 표본추출은 비확률표본추출 중 판단추출법을 활용하여 관계 전문가 100명으로 구성하고자 하였다. 표본추출은 각 중앙행정기관보다 지방자치단체 공무원이 더 많다는 것을 고려하여 중앙행정기관 10명, 광역지방자치단체 25명, 기초지방자치단체 25명으로 구성하였다. 민간단체와 대학·연구기관은 눈덩이표집을 통해 각각 20명으로 표본 수를 확보하여 구성하고자 하였다. 그 결과, 108명의 외국인 정책 관계자가 설문조사에 응했다. 중앙행정기관 11명, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 각각 28명, 민간단체가 24명, 대학·연구기관이 17명으로 표집되었다. 이하는 108명을 기준으로 설명한다.

전반적으로 성별은 남성은 50명, 여성은 58명으로 여성이 약간 많았다. 남녀 간의 차이는 기초자치단체에서 남성 8명, 여성 20명으로 비교적 큰 차이가 났는데 이는 기초자치단체의 외국인 정책을 대부분 여성가족과(다문화가족과) 등에서 담당하고 있기 때문으로 보인다. 한편, 민간단체에서는 남성이 15명, 여성이 9명으로 남성이 약간

많았다. 그 외에는 대체로 남녀 비율은 유사하였다. 연령대의 경우 만 19~39세는 31명, 만 40~49세는 36명, 만 50세 이상은 41명으로 표집되었다. 상대적으로 기초자치단체의 연령대가 젊었고 대학·연구기관의 연령대가 높았다. 외국인 업무 종사 기간의 경우 1년 미만이 31명, 1~3년 미만이 24명, 3~10년 미만이 23명, 10년 이상이 30명으로 표집되었다. 지방자치단체에서는 외국인 업무에 종사한 기간이 3년 미만이 대부분이었던 반면, 중앙행정기관, 민간단체, 대학·연구기관의 경우에는 3년 이상의 경력자와 10년 이상의 업무에 종사한 이들의 비율이 높았다. 최종학력은 대학교가 68명으로 가장 많았으며 석사는 19명, 박사는 21명이었다. 박사학위 소지자는 민간단체와 대학·연구집단으로 구성되었다.

▶▶ [표 부록 3-1] 표본의 특성

구분		전체	중앙		광역		기초		민간		연구	
			명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
〈전 체〉		108	11	10.2	28	25.9	28	25.9	24	22.2	17	15.7
성별	남성	50	6	12.0	13	26.0	8	16.0	15	30.0	8	16.0
	여성	58	5	8.6	15	25.9	20	34.5	9	15.5	9	15.5
연령	만39세 이하	31	4	12.9	9	29.0	12	38.7	4	12.9	2	6.5
	만40~49세	36	4	11.1	9	25.0	10	27.8	9	25.0	4	11.1
	만50세 이상	41	3	7.3	10	24.4	6	14.6	11	26.8	11	26.8
외국인 업무 종사 기간	1년 미만	31	0	0	17	54.8	14	45.2	0	0	0	0
	1년~3년 미만	24	3	12.5	8	33.3	11	45.8	0	0	2	8.3
	3년~10년 미만	23	3	13.0	2	8.7	2	8.7	10	43.5	6	26.1
	10년 이상	30	5	16.7	1	3.3	1	3.3	14	46.7	9	30.0
최종 학력	대학교 이하	68	8	11.8	24	35.3	25	36.8	11	16.2	0	0
	대학원 석사	19	3	15.8	4	21.1	3	15.8	9	47.4	0	0
	대학원 박사	21	0	0	0	0	0	0	4	19.0	17	81.0

2. 전문가 대상 설문조사 결과 분석

가. 외국인 정책 거버넌스 재구축 필요성과 이민정책의 방향

외국인 정책 거버넌스 재구축의 필요성과 이민정책의 방향은 현 외국인 정책체계에 대한 평가와 거버넌스 재구축의 필요성, 외국인 정책 방향과 법적 지위 등에 대한

인식에 대해 외국인 정책 관계 전문가에게 문의한 결과이다. 설문은 연구진이 연구회의를 통해 마련하였으며, 응답 값 5점 척도를 기준으로 평가하도록 하였다. 중앙행정기관 공무원, 광역자치단체 공무원, 기초자치단체 공무원, 외국인 지원센터 등의 민간단체, 대학이나 연구기관에 종사하는 전문가에게 문의하였으며, 일일배치 분산분석을 실시하기는 하였으나 집단별 표본의 수가 많지 않아 통계적 유의성이 크지는 않다. 따라서 전체 응답을 중심으로 설명하도록 한다.

우선 <표 부록 3-2>는 우리나라 외국인 정책체계가 이민자 또는 외국인의 정책 수요를 제대로 반영하고 있는가에 대해서는 부정적으로 응답하였다. 구체적으로 그렇지 않다(전혀 그렇지 않다 + 별로 그렇지 않다)라고 응답한 인원은 108명 중 62명으로 57.4%였다. 각 집단별로 보면 민간단체와 연구기관 등은 부정적이었던 반면, 상대적으로 공무원 집단이 긍정적이었다.

▶▶▶ [표 부록 3-2] 우리나라 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인의 정책 수요 반영

단위: 건(%), 평균값

구분	전혀 그렇지 않다		별로 그렇지 않다		보통이다		비교적 그렇다		매우 그렇다		평균값	F값
	건	%	건	%	건	%	건	%	건	%		
전체	9	8.3	53	49.1	26	24.1	19	17.6	1	.9	2.54	5.850***
중앙	0	.0	4	36.4	4	36.4	3	27.3	0	.0	2.91	
광역	3	10.7	12	42.9	9	32.1	4	14.3	0	.0	2.50	
기초	0	.0	10	35.7	7	25.0	11	39.3	0	.0	3.04	
민간	4	16.7	16	66.7	4	16.7	0	.0	0	.0	2.00	
연구	2	11.8	11	64.7	2	11.8	1	5.9	1	5.9	2.29	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

<표 부록 3-3>은 <표 부록 3-2>에 대해 평가한 이유에 대한 주관식 응답을 정리한 것이다. 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인 정책 수요에 긍정적인 응답('매우 그렇다' + '비교적 그렇다')을 한 이유는 주로 현장 수요에 제대로 응답하고 있으며, 지역특화형 비자 시범사업 등 지방자치단체의 수요에 따른 신규사업의 추진, 이민청 설립 등의 제도개선 노력 등을 들었다. 반면, 부정적인 응답('보통이다' + '별로 그렇지 않다' + '전혀 그렇지 않다')을 한 이유는 각 부처의 외국인 정책 수행에 따른 체계적인

추진 주체와 추진체계의 부재, 외국인 정주화를 목표로 하지 않는 노동력 수급(외국인 유입) 위주의 정책목표와 체류체계, 예산·인력 등 전반적인 정책기반 부족, 정치적·사회적 이해관계에 따른 일관성 없는 정책 내용, 명확한 지침과 권한·책임 분산 없이 지방자치단체에 일임하는 행정편의 등이 제시되었다.

» [표 부록 3-3] 우리나라 외국인 정책체계의 이민자 또는 외국인의 정책 수요 반영에 대한 응답 이유 (주관식)

항목	주요 의견
긍정 (그렇다)	• E9 근로자 및 E7 근로자에 대한 지자체의 수요조사를 하고 E7 근로자를 확대한다고 하는 등 수요를 반영하려고 노력하고 있음 (응답자 3024) • 현재 외국인주민 지역정착 사업을 도비지원 예산사업으로 지원하고 있으며 외국인 주민들에게 실효를 거두고 있음. 다만, 중앙정부의 적극적인 예산지원이 필요함 (응답자 3037) • 체류자격을 가진 대상자에 대한 다양한 시책을 펼치고 있으며 지자체 특성에 맞는 사업을 시행중임 (응답자 3038) • 이민정 설치의 추진 등 외국인정책 수요 증가에 따른 외국인정책의 필요성을 느끼고, 추진해나가고 있음 (응답자 3041) • 외국인정책 혹은 이민정책은 최근 급변하고 있음. 지역특화형 비자 사업이나 조선업 인력부족에 대한 숙련기능인력 규모 확대, 유학생에 대한 규제 철폐, 우수인재 배우자 취업 허용 등 전년과 비교, 최근 정책 수요의 반영 정도가 높아졌다고 생각함. 특히, 인구위기에 따른 외국인정책에 대한 지방자치단체의 수요 증가에 대응한 변화가 빠름 (응답자 5204) • 불법이민자에 대한 처벌강화를 통한 법적질서 확립을 하고 있으며 체류자격을 가진 대상자에 대한 다양한 시책을 펼치고 있으며 지자체특성에 맞는 특성화 사업을 시행중임 (응답자 3038)
부정 (그렇지 않다+보통)	• 외국인정책을 국가주도로 운영하고 있는데, 지방자치단체에서는 권한이 거의 없고 외국인 유치는 국가가 마련한 제도에 의해 이루어지며 실질적으로 국가가 마련한 제도로 인해 외국인이 들어온 이후에 국가에서 외국인에 대해 별다른 관리가 되지 않는 것이 현실임. 지자체에 권한을 부여하여 유치, 정착, 사회통합 등을 국가와 지자체가 함께할 때 외국인정책은 성공할 가능성이 높음 (응답자 2035) • 체계적인 지원이 아닌 땀방식 지원인 것 같음. 법무부는 국가사무였던 이민정책을 지자체의 요구에 따라 지역특화형 비자 등을 도입하고 있으나, 필요한 법 개정이나 예산지원 없이 지자체가 알아서 지원하기를 바라고 있음. 고용노동부는 고용허가제로 근로자에 대해 외국인노동자지원센터(거점 9개소, 소지역센터 35개소)를 지원하다가 아무 대책없이 2024년부터 전면 폐지하고 노동지청에서 상담업무, 한국 산업인력공단에서 교육업무를 담당한다고 하면서 실제적인 지원은 지자체에서 대책을 마련하기를 바라고만 있는 것 같음. 다문화가족을 지원하고 있는 여성가족부도 다문화가족은 귀화자(결혼이민자) 가족사업으로 지원되어야 하나 법무부의 이민정책에 같이 포함해서 하는 것도 괜찮다는 입장인 듯하여 중앙부처의 명확한 업무구분과 법 개정, 국비지원이 뒤따라야 한다고 보여 짐 (응답자 2040) • 정부는 출입국제도만 시행하고 있음. 외국인의 정착 지원 등 밀접한 사업은 지자체에서 기존의 결혼이주여성 대상 사업의 인력과 예산으로 외국인을 포함하여 시행하고 있으며, 이는 전적으로 지자체 부담임. 이런 이유로 지역차가 크며, 외국인 거주 지역의 쏠림현상이 심화되고 있음. 증가하고 있는 외국인에 대한 체계적인 조직과

항목	주요 의견
	예산이 없음 (응답자 3027) • 우리나라에 입국하는 외국인인 장, 단기 체류이든 정착이 목적이든 마땅한 일자리를 구하기 어려운 실정이며, 취업을 한다고 해도 단순노무직, 생산직 등으로 일자리가 제한적임. 자녀를 동반하는 경우에는 자녀 돌봄이나 교육지원 서비스 등 내국인에게 제공되는 서비스를 받을 수 없기에, 자녀 돌봄이나 교육에서도 내국인에 비해 더 많은 어려움을 겪을 수밖에 없음. 국내 정착을 원하는 외국인에게는 정착할 수 있는 여건을 제공할 수 있는 정책적 지원이 필요함 (응답자 5116) • 고용노동부 외국인근로자 지원체계, 법무부 사회통합정책을 제외하면 지자체별로 수요에 따라 운영되는 외국인지원기관들이 분절적으로 운영되고 있음. 전화상담의 역할이 커서 정주환경 구축을 위한 다양한 프로그램을 운영하지 못하고 있는 곳이 대부분임. 장기간 거주외국인의 경우 주민으로서의 역할을 다하고 그 기능을 강화해야 하는데 지자체마다 다르게 운영되고 있음. 또한 각 체류자격별로 다른 부분들도 많아 특성별 맞춤형 장기정주 프로세스를 만들어야 함. 수요자 중심의 서비스 지원과 노력이 필요함 (응답자 4107) • 중앙정부의 특정부처 중심으로 외국인정책 기본계획이 수립되고 있어 이민자 또는 외국인의 정책 수요를 반영한 정책과는 괴리감이 있어 보입니다 (응답자 3025). • 정책적 수요를 전적으로 반영하고 있지는 못합니다. 특히, 이주노동자들에게 그럴 습니다. 고용허가제로 입국하는 이주노동자들은 사업장 이동의 자유가 제한되고, 숙련 노동자들이 4년 1개월이라는 체류기간이 지나면 출국해야 합니다. 각 지역에 정부와 지자체에서 운영하는 외국인복지센터 등 이주민들을 위한 지원 시스템이 구축되었으나, 곧 예산이 전액 삭감된다고 하니 그동안 역량을 키워 온 센터들의 부재가 빛을 혼란이 걱정됩니다. 뿐만 아니라, 다양한 정책들이 다문화주의를 표방하지만 여전히 동화주의 입장의 정책이 문제입니다. 이주민들에게 주민성을 부여하지 않는 현 정책에 큰 변화가 요구됩니다(응답자 4501). • 장기적인 외국인정책 로드맵의 부재 - 한국의 외국인 정책은 장기적인 관점의 로드맵이 부족한 상황임. 정해진 미래인 '인구감소'에 따른 외국인 생산인력이 얼마나 필요한지를 정확하게 예측하고 분석해 필요 인력을 받아들이고, 장기체류에 따른 지원정책과 서비스에 대한 논의가 필요하지만 현재의 외국인 정책체계는 이러한 내용이 잘 보이지 않음 (응답자 4112)

〈표 부록 3-4〉는 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계 재구축의 필요성에 대한 응답이다. 5점 척도로 구성하였다. 이에 대해 소속기관을 불문하고 거버넌스 체계 재구축이 필요하다는 응답이 매우 높았다. 구체적으로 전체 응답자 중 87.0%가 거버넌스 재구축이 필요하다고 응답했으며, 필요 없다고 응답한 인원은 3명(2.8%)에 불과하였다. 소속 기관별로 차이가 있기는 하였는데 기초자치단체 공무원이 비교적 덜 찬성하였고, 연구기관과 민간단체서는 평균값이 4.5가 넘는 정도로 매우 높은 비율로 찬성하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-4] 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계의 재구축 필요성

단위: 명(%), 평균값

구분	전혀 필요 하지 않다.		별로 필요 하지 않다		보통이다		어느 정도 필요하다		매우 필요하다		평균값	F값
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%		
전체	0	-	3	2.8	11	10.2	39	36.1	55	50.9	4.35	2.342***
중앙	0	-	0	.0	2	18.2	4	36.4	5	45.5	4.27	
광역	0	-	0	.0	4	14.3	12	42.9	12	42.9	4.29	
기초	0	-	2	7.1	5	17.9	10	35.7	11	39.3	4.07	
민간	0	-	1	4.2	0	.0	8	33.3	15	62.5	4.54	
연구	0	-	0	.0	0	.0	5	29.4	12	70.6	4.71	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-5〉는 〈표 부록 3-4〉의 응답이유에 대한 주관식 응답 결과이다. 우선 거버넌스 재구축이 필요 없다(별로 필요하지 않다+보통이다)고 응답한 이유에 대해서는 주로 이미 구축된 거버넌스의 보완이 필요하다거나 한 부처에서 외국인 정책을 총괄할 우려, 거버넌스 재구축보다 지원확대·규제완화·국민인식 개선 등이 먼저 개선되어야 함을 지적하였다. 거버넌스 재구축이 필요한 이유에 대해서는 ‘국비지원사업을 총괄할 컨트롤타워 조직의 필요’, ‘지방자치단체 내 전담부서의 부재’, ‘외국인의 장기 체류와 정주형 이민자 범위 확대를 위한 제도기반 마련’, ‘정책 과정에서 민간 전문가와 연구자 의견 반영기구 필요’, ‘부처별 사무의 조정과 법·제도의 정비’, ‘외국인을 관리·단속하는 법무부 중심의 거버넌스 체계의 한계’, ‘이민 증가와 인구감소 등에 따른 정책요구 증가’ 등이 제시되었다.

▶▶▶ [표 부록 3-5] 외국인 정책 부문에서 거버넌스 체계의 재구축 필요성에 대한 응답 이유(주관식)

항목	주요 의견
긍정 (그렇다)	• 지자체별로 외국인 정주여건 개선을 추진 중이지만, 지자체별 역량이 상이하여 수도권에 외국인이 집중됨. 외국인의 보편적인 기본생활 지원을 위해 <u>국비사업이 필요</u>하며 이를 총괄할 컨트롤타워 조직이 필요함. (응답자 2009) • 외국인노동자 정책과 결혼이주민, 난민 등 그 특성에 따라 정책이 분절화되어 있어 통합될 필요가 있음. 또한, 최근 외국인지원센터 예산삭감 문제에서도 드러나듯이 민간의 역량과 기여를 인정하지 않는 정부의 태도는 향후 현실에 기초한 외국인 정책 마련에 걸림돌이 될 수 있음(응답자 4508). • 부처별 조정을 통해 종합적이고 체계적인 거버넌스를 재구축해야함 국

항목	주요 의견
	가사무에 대해 급하다고 법이나 제도로 정비되지 않은 상태에서 각 부처는 자기해당 사항만 지자체의 협력을 구하고 있으나 지자체도 혼란스러움(응답자 2040). • 이민자 증가 현상은 지속될 것으로 보이며 이에 따라 이민자의 구성도 출신국, 연령, 문화, 언어, 종교, 직업 등 여러 면에서 매우 다양해 질 것으로 예상할 수 있음. 다양한 구성원의 다양한 욕구를 반영한 정책을 수립하기 위해서는 관련 기관 및 부처의 긴밀한 협력과 교류, 소통이 필수적임. 여기에는 이주민 관련 민간단체, 이주 관련 국제 네트워크, 다수의 이주민 출신국 대표 기관(대사관 등)도 함께 참여하여야 한다고 생각함. (응답자 4201). • 외국인정책관련 법과 제도는 출입국관리법과 세분화되고 경직된 체류자격 제도, 난민법과 제도, 이주노동 전반이 아닌 이주노동자 중 25% 미만의 고용허가제 이주노동자관련 법과 제도, 결혼이주민과 다문화관련 법과 제도 등으로 그때 그때 상황에 따라 한정으로 만들어져 왔음. 국제이주가 전 세계적으로 일반화되고 아시아권에서 한국으로의 이주를 선호하는 상황에서, 낮은 출생률과 지방소멸 위기 방안으로 외국인 유입을 한 축으로 하는 흐름 속에서 동화주의, 일방적 사회통합을 요구하는 방향이 아닌 바람직한 시민으로 정주할 수 있도록 외국인 정책 거버넌스를 재구축할 필요가 있음.(응답자 4507) • 출입국관리사무소는 비자 권한을 주고 있어서인지, 이주민에게 서비스 제공기관의 성격보다는 통제와 관리, 단속의 성격이 강하고 고압적임. 이러한 비자, 출입국정책 영역에 대해 이주민 당사자, 민간단체, 학계, 노동계 등의 목소리는 거의 반영되지 않고 정기적인 논의체계도 없어 보임. 현재 이주민 정책에 있어서 거버넌스는 사실상 없다고 해야 할 것임. 이주노동자, 이주민 숫자가 계속 늘어나고 있고 인구절벽과 노동력부족 상황에서 이러한 추세는 지속될 것인 바, 장기체류와 이민자의 증가에 따라 중앙부처 및 지자체가 통합적으로 이주민 정책을 시행해야 할 것이며, 특히 지역사회 정착과 통합 및 생활 증진을 위한 체계 필요함.(응답자 4506) • 국민정서를 고려하면 외국인의 사회통합까지 실현시키는 것은 매우 어려움. 경험이 많은 민간 전문가와 다양한 분야의 연구자 의견을 반영하여 사회갈등을 예방하는 방식으로 문제해결에 민간이 적극 협력해야 함. (응답자 3001) • 외국인 수의 증가뿐만 아니라 산업현장에 배치된 외국인의 안정된 생활이 유지될 수 있도록 지원하여, 대한민국 인구 증가에 기여할 수 있는 거버넌스가 필요함. (응답자 3021) • <u>인구소멸, 지역 간 격차, 우수인재 영입 경쟁 등을 고려하였을 때 '이민국' 가로의 전환 준비가 필요함.</u> (응답자 3111) • <u>비자, 출입국정책 영역에 대해 이주민 당사자, 민간단체, 학계, 노동계의 목소리는 반영되지 않고 정기적인 논의체계도 없어 보임.</u> 예컨대 올해 9월 전국의 외국인노동자지원센터 민간위탁 예산이 삭감되어 폐쇄 수순에 들어갔는데 이에 대한 사전 논의나 대안 논의가 없었음, 사실상 현재 이주민 정책에 있어서 거버넌스는 없다고 해야 할 것임. (응답자 4506) • 미등록 이주민의 경우 정부가 직접 나서서 인도주의적 지원을 할 수 없음. 비자를 발급하는 법무부가 미등록자 단속도 함께 하고 있기 때문에 법무부는 이들에 대한 체류 지원이 불가능함. 공무원 통보 의무 조항으로 인해 타 부처 공무원 역시 미등록자를 지원할 수 없음. 민간단체가 인권침

항목	주요 의견
	해, 범죄 등의 피해에 대한 지원과 함께 의료, 교육 등 인도주의적 상황 발생 시 미등록 이주민에 대한 지원사업을 할 필요가 있으며, 정부는 이를 간접적으로 지원하는 것이 적절하다. 이주노동자들의 경우에도 미등록자의 임금체불, 산업재해, 질병, 사망 등 다양한 사례에 대해 민간단체가 상담 및 해결 지원 활동을 하며, 이를 통해 산업현장의 피해를 예방해야 한다. 이에 대해 정부가 네트워크와 협력체계를 구축하여 제도의 부작용을 최소화할 필요가 있음. 최근 들어 정부의 민관협력 축소 정책이 강하게 진행되고 있어 크게 우려됨. (응답자 4511)
부정 (그렇지 않다+보통)	- 거버넌스 재구축이 한 부처에서 외국인 정책을 총괄하는 것이라면 신중 검토가 필요함. 각 부처가 시행하는 전문적인 정책을 한 부처에서 소화할 수 있을지 우려됨. 물리적 거버넌스를 구축해 놓고 업무를 담당하는 부처에서 각각 정책을 추진하는 격이라면 현재와 다를 바가 없을 것임. (응답자 1016) - 외국인들을 위한 정책이 아닌, 외국인과 내국인 간 화합과 내국인의 인식 개선이 선행되어야 함. (응답자 3013) - 외국인 정책에 대한 법제도적 측면의 환경 변화가 필요한 것은 사실임. 그러나 사회정책의 측면에서 이주민을 위한 별도의 행정 조직이 필요할지는 의문임. (응답자 5202)

〈표 부록 3-6〉은 외국인 정책 분야에 대해 장기적 중요성, 잠재적 영향력, 우리 사회 대응 시급성 정도를 평가한 것이다. 평가는 리커트 척도 5점을 기준으로 하였다. 외국인 정책 분야에 대한 분류는 이민정책연구원의 ‘제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구’를 참조하였다.⁷²⁴⁾ 해당 연구는 현재까지 외국인 정책의 조정 역할을 했다고 볼 수 있는 외국인 정책 기본계획의 중점과제를 분석하여 외국인 주요 정책을 전체적으로 포괄할 수 있도록 ‘1) 국경관리’, ‘2) 체류질서’, ‘3) 유입유치’, ‘4) 취업이민’, ‘5) 사회통합’, ‘6) 동포사회’, ‘7) 인권·난민’, ‘8) 추진체계’의 8가지로 분류하였는데, 본 연구는 해당 분류체계를 문항 구성에 반영하였다.

우선, 장기적 중요성 측면에서 ‘5) 사회통합’ 분야가 평균값이 4.59점으로 가장 높았으며 다음으로 ‘8) 추진체계’가 4.43점을 차지하였다. 가장 낮은 분야는 ‘1) 국경관리’로 3.83점에 그쳤다. 잠재적 영향력에서도 ‘1) 국경관리’가 3.64점으로 가장 낮았으며 ‘5) 사회통합’이 4.44점, ‘8) 추진체계’가 4.39점으로 그 다음을 차지하였다. 대응시급성에서도 ‘5) 사회통합’이 4.31점, ‘8) 추진체계’가 4.28점으로 가장 높았고 ‘1) 국경관리’가 3.16점으로 가장 낮았다. 전반적으로 국가안보 차원의 외국인 정책 수요가 가장 낮았으

724) 이민정책연구원, “제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구”, 법무부 출입국·외국인정책본부 용역보고서 (2021.12).

며, 다문화 증진과 이민자 지원의 사회통합에 대한 정책수요가 가장 높았다. 또한, 외국인 정책을 현장에서 집행하는 이들은 외국인 정책체계 개편에 대한 수요도 매우 높았다.

반면, 집단별 인식 차이가 큰 정책분야는 '2) 체류질서', '7) 인권·난민' 분야였다. '2) 체류질서'는 장기적 중요성과 대응 시급성에서 신뢰수준 99.9% 기준에서 유의미한 차이가 있었고, 잠재적 영향력에서는 9신뢰수준 99% 기준에서 유의미한 차이가 있었다. '7) 인권·난민' 분야는 장기적 중요성, 잠재적 영향력, 대응 시급성 측면에서 신뢰수준 99.9% 기준에서 유의미한 차이가 있었다. 이렇게 된 이유로는 '2) 체류질서' 분야의 경우 중앙행정기관·광역자치단체·기초자치단체·연구기관에서는 중요성, 영향력, 시급성을 모두 높게 평가했지만 민간단체에서는 이를 모두 낮게 평가했기 때문이다. 또한 '7) 인권·난민' 분야에서는 중앙행정기관·광역자치단체·기초자치단체 등 공무원 집단에서는 중요성, 영향력, 시급성 등을 상대적으로 낮게 평가했지만 연구기관과 민간단체에서는 모두 중요하게 평가하고 있었다.

이상의 정책평가에 따르자면, 우선 이민자 지원과 내국인과의 갈등완화를 중시하는 '사회통합' 정책과 외국인 정책체계 개편이 외국인 정책 분야에서는 시급하고 중요하게 인식되고 있었다. 또한 체류질서와 인권·난민 분야에서는 공무원 집단과 민간 집단의 인식 차이가 크므로 이를 조정할 수 있는 소통·협력체계가 구축되어야 할 것으로 보인다.

▶▶ [표 부록 3-6] 외국인 정책 분야별 중요성, 영향력, 시급성 평가

단위: %, 평균값

구분	항목	전체		중앙		광역		기초		민간		연구		F값
		%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	
장 기 적 중 요 성	1) 국경관리	65.7	3.83	63.6	4.09	78.6	4.07	64.3	3.75	50.0	3.46	70.6	3.94	1.936
	2) 체류질서	82.4	4.19	90.9	4.55	92.9	4.36	92.9	4.39	54.2	3.54	82.4	4.29	6.328***
	3) 유입유치	78.7	4.06	100.0	4.36	82.1	4.14	75.0	3.96	62.5	3.79	88.2	4.24	1.542
	4) 취업이민	86.1	4.22	90.9	4.27	85.7	4.11	82.1	4.18	91.7	4.33	82.4	4.29	.372
	5) 사회통합	95.4	4.59	100.0	4.64	92.9	4.57	92.9	4.46	95.8	4.63	100.0	4.76	.675
	6) 동포사회	79.6	4.06	81.8	4.09	71.4	3.89	67.9	3.89	91.7	4.29	94.1	4.29	1.721
	7) 인권·난민	79.6	4.13	90.9	4.36	67.9	3.75	95.8	3.79	88.2	4.63	88.2	4.47	6.327***
	8) 추진체계	90.7	4.43	100.0	4.45	82.1	4.29	89.3	4.43	95.8	4.54	94.1	4.47	.396

구분	항목	전체		중앙		광역		기초		민간		연구		F값
		%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	
잠재적 영향력	1) 국경관리	49.1	3.64	72.7	4.00	50.0	3.64	50.0	3.64	29.2	3.33	58.8	3.82	1.067
	2) 체류질서	74.1	4.12	100.0	4.64	89.3	4.39	75.0	4.14	45.8	3.50	70.6	4.18	4.779**
	3) 유입유치	71.3	4.03	81.8	4.36	78.6	4.04	64.3	3.93	58.3	3.71	82.4	4.41	2.301
	4) 취업이민	80.6	4.19	100.0	4.55	75.0	3.96	67.9	3.96	87.5	4.33	88.2	4.47	2.513*
	5) 사회통합	88.9	4.44	90.9	4.36	85.7	4.36	82.1	4.29	91.7	4.46	100.0	4.82	1.356
	6) 동포사회	72.2	3.94	63.6	3.73	71.4	3.89	57.1	3.68	87.5	4.21	82.4	4.18	2.160
	7) 인권·난민	75.0	3.99	81.8	4.00	64.3	3.64	57.1	3.57	91.7	4.54	94.1	4.47	7.231***
	8) 추진체계	88.9	4.39	90.9	4.27	89.3	4.25	82.1	4.25	91.7	4.63	94.1	4.59	1.382
대응수입성	1) 국경관리	23.1	3.16	27.3	3.36	28.6	3.39	25.0	3.07	12.5	2.83	23.5	3.24	1.700
	2) 체류질서	56.5	3.71	72.7	4.00	78.6	4.11	67.9	3.89	12.5	2.83	52.9	3.82	8.545***
	3) 유입유치	63.9	3.74	90.9	4.18	75.0	3.89	50.0	3.54	45.8	3.38	76.5	4.06	2.942*
	4) 취업이민	70.4	3.89	90.9	4.27	71.4	3.89	64.3	3.71	66.7	3.83	70.6	4.00	.961
	5) 사회통합	81.5	4.31	100.0	4.73	71.4	4.14	71.4	4.07	91.7	4.42	88.2	4.53	2.251
	6) 동포사회	53.7	3.64	45.5	3.55	42.9	3.46	42.9	3.46	75.0	4.00	64.7	3.76	2.102
	7) 인권·난민	61.1	3.81	54.3	3.73	42.9	3.39	53.6	3.54	83.3	4.50	76.5	4.06	6.911***
	8) 추진체계	83.3	4.28	90.9	4.55	78.6	4.21	82.1	4.18	83.3	4.33	88.2	4.29	.459

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-7〉은 외국인 정책 환경변화에 효과적으로 대응하기 위한 주체별 역할의 중요성에 대한 평가이다. 이에 대해 가장 평균값이 높은 기관은 ‘6) 지방자치단체’로 5점 만점의 4.50의 평균값을 보였고 ‘2) 법무부’가 4.43으로 다음의 평균값을 보였다. 한편, ‘3) 여성가족부’는 3.39로 낮은 평균값을 보였다. 법무부의 경우 현재까지 외국인 정책의 중추 기관으로 비자의 발급이나 연장 등 외국인의 체류와 관리를 전담하는 기관이라는 인식이 반영된 것으로 보이며, 지방자치단체는 사회통합을 중시하는 인식이 반영된 것으로 보인다. 반면, 여성가족부의 경우에는 다문화가족 관련 지원이 충분하다는 평가에 따라 상대적으로 중요성이 떨어질 것으로 인식하였다.

집단별 인식 차이는 ‘2) 법무부’와 ‘7) 민간단체’에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 법무부의 경우 중앙행정기관 등 공무원 집단에서 상대적으로 중요성을 높게 평가하였고 민간단체에서는 낮게 평가하였다. 현장 인터뷰⁷²⁵⁾와 〈표 부록 3-5〉의 응답을

725) 유학생 가운데 근데 법무부 생각은 이게 너무 강해요. 유학생 지방대학에 있는 유학생들 대부분은 가라(가짜) 유학생이라는 거죠. 그러니까 그 학교에 정만 두고 아이하고 돈 벌려고 이런 거니까 애네들을 오히려 뭐라고 해야지. 이렇게 정교화하고 합법화하고 뭐 이런 걸 생각하는데

고려하면 단속과 관리 위주의 외국인 정책에서 새로운 정책 주체가 필요하다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 민간단체의 경우 중앙행정기관·광역자치단체·연구기관에서는 중요도를 낮게 평가하지만, 기초자치단체 공무원과 민간단체에서는 중요하게 생각하고 있었다. 이러한 인식 차이는 현장 인터뷰⁷²⁶⁾나 <표 부록 3-3>에서도 나타난다.

▶▶▶ [표 부록 3-기] 정책 추진 주체들의 역할 중요성 평가(‘어느정도 중요해질 것이다’ + ‘매우 중요해질 것이다’ 비율)

단위: %, 평균값

항목	전체		중앙		광역		기초		민간		연구		F값
	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	%	5점	
1) 국무총리실	57.4	3.66	45.5	3.36	67.9	3.89	39.3	3.32	66.7	3.71	64.7	3.94	2.002
2) 법무부	85.2	4.43	90.9	4.73	89.3	4.64	92.9	4.61	70.8	4.00	82.4	4.18	3.606**
3) 고용노동부	86.1	4.28	63.6	3.73	92.9	4.39	85.7	4.32	83.3	4.33	94.1	4.29	1.906
4) 여성가족부	47.2	3.39	36.4	3.00	57.1	3.61	42.9	3.29	45.8	3.46	47.1	3.35	.689
5) 행정안전부	67.6	3.85	45.5	3.55	67.9	3.79	78.6	3.96	58.3	3.88	76.5	3.94	.445
6) 지방자치단체	91.7	4.50	90.9	4.55	75.0	4.36	96.4	4.43	100	4.67	100	4.59	.910
7) 민간단체 (지원센터 등)	79.6	4.17	63.6	3.91	67.9	3.89	82.1	4.21	100	4.71	76.5	3.94	4.470**
8) 대학	63.0	3.81	63.6	3.91	64.3	3.86	60.7	3.75	54.2	3.67	76.5	3.94	.504
9) 기업	81.5	4.06	100	4.45	78.6	4.07	85.7	4.11	70.8	3.79	82.4	4.06	1.799

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

<표 부록 3-8>은 외국인 정책 방향에 대한 9개 문항이다. 연구진과 현장 면접 등에서 논의한 쟁점을 인구감소에 대응하는 현재의 외국인 정책 현황과 쟁점을 바탕으로 문항을 구성하였으며, 각 문항에 대한 평가를 5점 척도로 측정하였다. 이에 대해 “4) 숙련기

그런 유학생만 있는 게 아니잖아요. (중략) 법무부 안에서 제일 의견 수렴이 지금 안 된다고 하더라고요 자기들끼리 우리가 이민청을 할 수 있냐. 왜냐하면 법무부 출입국의 주요 기능은 통제하고 단속하는 거지 정책기능이 아니에요. 근데 이민청은 어떻게 됐는데 거기를 보시면 그 그림 그런 사람들이 이제 정책을 컨트롤타워라는 게 뭐 그 단속반의 컨트롤타워를 뜻하는 건 아니잖아요. 정책에 들어가야 되는데 자기들도 계속 고민하는 거예요(민간단체 관계자 D).

726) 또 하나 제가 이제 민간단체나 시민단체들로부터 듣는 얘기가 최근에 이제 법무부에서 지원 예산을 다 깎았지 않습니까? 고용노동부인가요? 외국인 근로자를 이제 지원하는 시민단체들 예산을 제로로 만들고 이제 한쪽에서 일원화시켜서 이제 하겠다는 이렇게 했는데 그건 좀 잘 못된 게 아닌가. 왜냐하면 사실 그분들이 굉장히 노하우를 많이 쌓아왔다고 생각하거든요. 제 생각에는 그분들이 예산부터 이런 공공에서 그런 역할을 못할 때 종교기관이나 좀 일반 민간 시민단체들이 중심이 돼서 외국인 근로자들을 많이 도와주고 노하우를 많이 쌓았는데(공공기관 종사자 AA)

농인 부족 문제를 해결하기 위하여 제조업 등의 일자리에 종사하는 외국인은 장기체류를 허가해 주어야 한다”와 “8) 우수한 외국인 연구자와 기업인 등이 국내 체류를 원활하게 할 수 있도록 비자체계를 완화해야 한다.”, “10) 지방자치의 활성화를 위하여 외국인의 유입에서도 지방자치단체의 의견 반영을 확대해야 한다”는 응답에 대해 동의하는(‘동의한다’ + ‘매우 동의한다’) 비율이 각각 87.0%, 87.0%, 86.1%로 매우 높았다. 이외의 “1) 외국인 수 증가”, “3) 외국인 근로자 비자”, “5) 지역특화형 비자 확대”, “6) 지역거주 시 가족 초청비자 확대”, “7) 유학생 취업활동 제한 완화” 등에서도 응답자의 65% 이상이 동의하고 있었다. 전반적으로 지역과 산업에 필요한 인재에 대해서는 체류관리를 더 완화해야 한다는 의견이 많았다. 이상의 정책은 현재 법무부·행정안전부·교육부·기획재정부 등에서 기획·추진하고 있는 정책들로 인구감소와 지방소멸에 대응하여 외국인 유입과 정착을 유도하는 항목에는 찬성하는 비율이 높았다. 또한, ‘11) 외국인 인식 개선’, ‘12) 외국인 인권보호’, ‘13) 외국인 지위 악용에 대한 처벌 강화’도 각각 84.3%, 87.0%, 94.4%로 높아 전반적으로 외국인에 대한 보호를 강화하는 데는 동의하고 있었다.

그러나 “9) 불법체류(미등록) 외국인은 취업(제조업, 농어업 등)에 성실하게 근무하고 있어도 출국조치를 취해야 한다.”와 “14) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계의 이원화가 필요하다.”에서는 공무원 집단과 민간단체와 연구기관 등의 인식 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 해당 응답에 대해 동의한다고 응답한 비율도 각각 34.3%, 33.3%로 모든 항목 중 가장 높지 않았다. 또한, “2) 한국의 인구문제를 해결하기 위하여 국적 기준을 완화하여 외국인 출신의 한국인을 늘려야 한다.”는 의견에 대해서도 신뢰수준 99%에서 통계적으로 유의미한 집단 간 인식차이가 있었다. 이러한 차이는 보수적인 공무원 집단과 개방적인 민간단체와의 차이인 것으로 나타나 민·관 협력·소통체계의 보완이 필요해 보인다.

▶▶▶ [표 부록 3-8] 외국인 정책 방향 대응에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)

단위: 명, %, 평균값

항목	구분	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	F값
1) 한국의 인구문제를 해결하기 위하여 국내에 장기체류하는 외국인의 수를 늘려야 한다.	명	76	9	21	14	21	11	1.397
	%	70.4	81.8	75.0	50.0	87.5	64.7	
	평균값	3.81	3.91	3.82	3.54	4.13	3.71	

534 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(1)

항목	구분	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	F값
2) 한국의 인구문제를 해결하기 위하여 국적 기준을 완화하여 외국인 출신의 한국인을 늘려야 한다.	명	60	5	19	10	19	7	4.459**
	%	55.6	45.5	67.9	35.7	79.2	41.2	
	평균값	3.50	2.91	3.79	3.04	4.04	3.41	
3) 인구감소에 따른 일자리 부족 문제를 해결하기 위하여 일부 산업(제조업, 농어업, 가정도우미 등)에 한정하여 외국인근로자 비자를 늘려야 한다.	명	75	7	23	18	17	10	1.487
	%	69.4	63.6	82.1	64.3	70.8	58.8	
	평균값	3.75	3.64	4.07	3.71	3.63	3.53	
4) 숙련기능인 부족 문제를 해결하기 위하여 제조업 등의 일자리에 종사하는 외국인은 장기체류를 허가해 주어야 한다.	명	94	9	24	24	22	15	1.486
	%	87.0	81.8	85.7	85.7	91.7	88.2	
	평균값	4.21	3.82	4.21	4.21	4.42	4.18	
5) 지방소멸에 대응하기 위하여 인구소멸지역에 거주하는 대신 장기체류비자를 제공하는 지역특화형 비자를 확대해야 한다.	명	70	8	21	18	14	9	.824
	%	64.8	72.7	75.0	64.3	58.3	52.9	
	평균값	3.74	3.91	4.00	3.50	3.71	3.65	
6) 외국인의 장기체류를 유도하기 위하여 인구소멸지역 거주·특정 직종(제조업·농어업 등) 종사 등의 일정 조건을 대가로 외국인의 가족초청비자를 확대해야 한다.	명	71	7	20	18	16	10	.542
	%	65.7	63.6	71.4	64.3	66.7	58.8	
	평균값	3.69	3.36	3.82	3.68	3.79	3.59	
7) 지방대학의 외국인 유학생 유치를 원활하게 하기 위하여 유학생의 취업활동 제한을 완화해 주어야 한다.	명	74	7	22	19	17	9	2.313
	%	68.5	63.6	78.6	67.9	70.8	52.9	
	평균값	3.86	3.55	4.18	3.79	3.96	3.53	
8) 우수한 외국인 연구자와 기업인 등이 국내 체류를 원활하게 할 수 있도록 비자체계를 완화해야 한다.	명	14	0	4	5	3	2	.568
	%	87.0	100	85.7	82.1	87.5	88.2	
	평균값	4.23	4.36	4.32	4.11	4.17	4.29	
9) 불법체류(미등록) 외국인은 취업 업종(제조업, 농어업 등)에 성실하게 근무하고 있어도 출국조치를 취해야 한다.	명	37	6	14	11	2	4	8.237***
	%	34.3	54.5	50.0	39.3	8.3	23.5	
	평균값	2.94	3.36	3.46	3.25	1.92	2.71	
10) 지방자치의 활성화를 위하여 외국인의 유입에서도 지방자치단체의 의견 반영을 확대해야 한다.	명	93	9	21	26	21	16	1.112
	%	86.1	81.8	75.0	92.9	87.5	94.1	
	평균값	3.91	4.07	4.43	4.33	4.24	4.23	
11) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	명	91	8	21	25	22	15	2.066
	%	84.3	72.7	75.0	89.3	91.7	88.2	
	평균값	4.00	4.11	4.32	4.67	4.47	4.33	
12) 사각지대에 놓여 있는 외국인의 인권 보호를 위해 정부 역할을 강화해야 한다.	명	94	9	23	23	23	16	3.245**
	%	87.0	81.8	82.1	82.1	95.8	94.1	
	평균값	4.00	4.18	4.11	4.71	4.59	4.32	
13) 외국인의 취약한 지위를 약용하는 사람에 대한 처벌을 강화해야 한다.	명	102	11	24	26	24	17	2.015
	%	94.4	100	85.7	92.9	100	100	
	평균값	4.45	4.43	4.43	4.79	4.76	4.56	
14) 외국인 근로자와 한국인 근로자의 임금체계의 이원화가 필요하다.	명	36	3	12	16	2	3	15.758***
	%	33.3	27.3	42.9	57.1	8.3	17.6	
	평균값	2.45	3.29	3.57	1.54	2.18	2.71	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-9〉은 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 질문이다. 질문 구성은 부록 2의 일반국민 대상 설문조사와 같다. 부록 2의 일반국민과 비교하면 모든 항목에서 평균값이 높았다. 즉 일반국민보다는 공무원, 민간단체, 연구자 등이 외국인의 법적 지위와 권리에 대해 더 높게 인식하고 있는 것으로 보인다. 다만, 항목별 평균값은 일반국민과 전문가가 비슷하여 일반국민에게도 높은 평균값을 받은 항목이 전문가 집단에서도 높은 평균값을 받았다.

구체적으로 “2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다”, “5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라든가 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다”, “7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다”, “10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급의료를 지원해야 한다”. “9) 불법체류외국인의 자녀라도 기본적인 공교육은 받아야 한다” 항목에 대해서 동의한다(매우 동의한다+동의한다)는 비율이 각각 80.6%, 76.9%, 75.0%, 82.4%로 매우 높았다. 여기서 “2) 공교육 보장”, “10) 불법체류 외국인의 긴급의료 지원”, “9) 불법체류 외국인 자녀의 공교육”은 모두 현재 시행 중인 정책이며 “5) 취업제한 외국인의 근로자 권리”도 대법원⁷²⁷⁾과 헌법재판소⁷²⁸⁾에도 인정하고 있다. 따라서 전문가 집단이 현재 정책과 법령 등에서 추진하고 있는 외국인의 권리에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한, “7) 외국 국적 아동의 출생신고 의무화”는 출생통보제와 관련 질문으로 전문가 집단은 그 필요성에 공감하고 있는 것으로 보인다.⁷²⁹⁾

반면 “8) 불법체류 외국인이라든가 특별한 범죄경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다”는 항목에 동의한다는 비율이 38.9%로 가장 낮았다. 다음으로 “6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다”로 동의비율이 50.0%로 낮아 일반국민과 같이 비교적 부정적인 인식을 보였다.

한편 모든 항목에서 집단 간 인식 차이가 통계적으로 유의한 것으로 나타났는데, 일반적으로 공무원 집단에서 외국인의 법적 지위와 권리에 대한 평균값이 낮았으며

727) 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067 판결 [요양불승인처분취소] [공1995.10.15.(1002),3416]

728) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 전원재판부 [산업기술연수생도입기준완화결정등 위헌확인]

729) KBS 뉴스, “신고 안 된 외국인 아동 4천 명의 안전 확인은?”, 2023년 7월 03일자 기사 (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7714068>, 최종접속일: 2023.11.08.)

연구기관과 민간단체에서 평균값이 높았다. 예를 들어 “1) 한국 국적이 없는 합법적 이민자들은 한국 국민과 동등한 권리를 지녀야 한다”는 항목에 대해 민간단체는 4.29, 연구기관 등은 3.76의 평균값을 보였으나 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체의 공무원들은 각각 2.73, 3.68, 2.96의 평균값을 보였다. ‘3) 외국인에 대한 지방선거 투표권 부여’ 항목도 민간단체에서는 4.58인 반면, 중앙행정기관과 기초자치단체 공무원은 각각 2.73, 2.79의 평균값을 보였다.

▶▶▶ [표 부록 3-9] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)

단위: 명, %, 평균값

항목	전체	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	F값
1) 한국 국적이 없는 합법적 이민자들은 한국 국민과 동등한 권리를 지녀야 한다	명	59	3	17	7	23	9	11.380***
	%	54.6	27.3	60.7	25.0	95.8	52.9	
	평균값	3.55	2.73	3.68	2.96	4.29	3.76	
2) 합법적 이민자들은 한국 국민들과 동등한 공교육을 받아야 한다	명	87	8	23	19	24	13	7.665***
	%	80.6	72.7	82.1	67.9	100	76.5	
	평균값	4.19	3.82	4.14	3.79	4.83	4.24	
3) 합법적으로 한국에 장기간 거주한 외국인들에게는 지방선거에서 투표권을 주어야 한다	명	57	4	14	6	23	10	11.763***
	%	52.8	36.4	50.0	21.4	95.8	58.8	
	평균값	3.46	2.73	3.36	2.79	4.58	3.65	
4) 외국인근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다	명	70	4	18	16	23	9	6.773***
	%	64.8	36.4	64.3	57.1	95.8	52.9	
	평균값	3.80	3.36	3.71	3.50	4.58	3.59	
5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다	명	83	7	22	20	23	11	5.671***
	%	76.9	63.6	78.6	71.4	95.8	64.7	
	평균값	4.09	3.73	3.96	3.79	4.83	4.00	
6) 합법적으로 체류하는 외국인이 생활이 궁핍할 때는 기초생활수급자가 될 수 있어야 한다	명	54	6	14	4	21	9	10.644***
	%	50.0	54.5	50.0	14.3	87.5	52.9	
	평균값	3.30	3.09	3.21	2.46	4.33	3.47	
7) (불법체류 외국인 포함) 대한민국에서 출생한 외국 국적의 아동도 대한민국에 출생신고를 의무화하도록 해야 한다	명	81	7	22	14	24	14	9.366***
	%	75.0	63.6	78.6	50.0	100	82.4	
	평균값	4.08	3.64	4.11	3.54	4.88	4.12	
8) 불법체류 외국인이라도 특별한 범죄경력 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다	명	42	2	9	6	18	7	10.142***
	%	38.9	18.2	32.1	21.4	75.0	41.2	
	평균값	3.15	2.18	3.07	2.64	4.17	3.29	
9) 불법체류외국인의 자녀라도 기본적인 공교육은 받아야 한다	명	89	8	22	19	24	16	9.610***
	%	82.4	72.7	78.6	67.9	100	94.1	
	평균값	4.21	3.82	4.18	3.68	4.83	4.53	
10) 불법체류 외국인이라도 생명과 직결된 경우에는 긴급요리를 지원해야 한다	명	96	11	22	22	24	17	7.316***
	%	88.9	100	78.6	78.6	100	100	
	평균값	4.34	4.45	4.21	3.82	4.83	4.65	
11) 불법체류 외국인이라도 산재보험법상 요양급여를 받아야 한다	명	69	8	16	13	22	10	6.343***
	%	63.9	72.7	57.1	46.4	91.7	58.8	
	평균값	3.81	3.55	3.64	3.29	4.63	3.94	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-10〉은 현재 시범사업으로 추진 중인 지역특화형 비자에 관한 질문이다. 지역특화형 비자 시범사업은 지방자치단체가 원하는 우수 인재에 한하여 거주(F-2) 비자의 체류자격을 발급하고 정착지원 프로그램을 운영하는 사업으로서 인구감소지역 지원 특별법 제26조에 따라 인구 문제 해결을 위해 외국인을 활용하고자 하는 사업이다. 지역특화형 비자 시범사업 상 지역우수 인재의 기본요건으로는 ① 한국어 능력(토픽 3급 혹은 사회통합프로그램 3단계 이상 이수), ② 범죄경력, 출입국관리법령 위반 이력 등 확인, ③ 국민소득 1인당 GNI 70% 이상이거나 학력이 학사 이상 소지자, ④ 취업이나 창업의 확정 등을 제시하고 있다. 이에 대해 ‘지역 우수’라는 요건이 인구감소 대응과 다문화사회 구현을 위한 외국인 정책에 맞지 않다는 지적이 있다.⁷³⁰⁾ 이에 본 조사에서는 지역특화형 비자 시범사업의 요건 완화에 대한 문항을 구성하였다.

응답 결과를 보면, “7) 가족초청 확대”, “8) 영주권 발급” 등에 대해서는 전체 응답자의 84.4%, 81.5%가 동의하는(‘동의한다’+‘매우 동의한다’) 등 긍정적인 반응이었다. 그러나 “2) 한국어 능력 요건 완화”에 대해서는 동의하는 비율이 31.5%로 가장 낮았다. “1) 인구감소지역에서 다른 지역으로 확대”도 동의하는 비율이 59.3%로 장기적으로 인구감소지역 외 지역으로 지역특화형 비자의 도입도 고려해 볼 수 있었다. 한편, 집단별 인식 차이의 경우 차이는 위와 같이 공무원 집단과 민간단체 간 인식차이가 존재하였다. “3) 소득요건 완화”, “4) 학력 요건 완화”, “5) 단순근로자 대상으로 확대”, “6) 미등록 외국인의 포함”, “8) 영주권 발급” 등에 대해 99% 신뢰수준에서 유의한 차이가 있었다. 중앙행정기관의 공무원들은 대개 부정적인 반응이었던 반면, 민간단체 관계자가 요건 완화에 긍정적이었다. 다만, “8) 영주권 발급” 등에 대해서는 기초자치단체 공무원 집단에서 상대적으로 평균값이 낮았다.

730) 정부는 외국인 정책에 있어 늘 우수 인력 유치를 강조하고 있지만 실제 외국인 우수 인력은 한국을 선택하고 있지 않다. 정착 비숙련 외국인노동자의 도입이 증가하고 있지만 이런 외국인노동자에 대한 정착 지원 및 사회통합 정책은 전무한 상황이다(응답자 4202).: 지역특화형비자의 인구감소 관심지역으로까지 확대시행 필요함. 지역의 장기숙련 우수인재가 지역특화형 비자를 하는 타 지역으로 유실되고 있어 관내 기업에 상당한 타격을 줌(응답자 3024)

▶▶▶ [표 부록 3-10] 지역특화형 비자 시범사업에 관한 의견(동의한다+매우 동의한다)

단위: 명, %, 평균값

항목	구분	전체	중앙	광역시	기초	민간	연구	F값
1) 사업 대상 지역을 인구감소지역에서 다른 지역으로 확대해야 한다	명	64	7	18	13	17	9	1.705
	%	59.3	63.6	64.3	46.4	70.8	52.9	
	평균값	3.66	3.36	3.86	3.39	3.96	3.53	
2) 한국어 능력 요건을 완화해야 한다	명	34	1	11	8	9	5	2.375
	%	31.5	9.1	39.3	28.6	37.5	29.4	
	평균값	2.88	2.27	3.14	2.61	3.13	2.94	
3) 소득 요건을 완화해야 한다	명	59	4	18	8	19	10	4.567**
	%	54.6	36.4	64.3	28.6	79.2	58.8	
	평균값	3.41	2.73	3.64	3.11	3.83	3.35	
4) 학력 요건을 완화해야 한다	명	48	3	13	7	17	8	5.196**
	%	44.4	27.3	46.4	25.0	70.8	47.1	
	평균값	3.29	2.45	3.39	3.00	3.83	3.35	
5) 단순근로자 비자로 체류하는 외국인도 그 능력이 우수하다면, 지역특화형 비자 시범사업 대상에 포함시켜야 한다	명	80	5	20	20	23	12	4.851**
	%	74.1	45.5	71.4	71.4	95.8	70.6	
	평균값	3.90	3.18	3.96	3.79	4.33	3.82	
6) 미등록 외국인도 일정한 요건에 따라 지역특화형 비자 발급대상이 되어야 한다	명	56	4	13	11	22	6	7.967**
	%	51.9	36.4	46.4	39.3	91.7	35.3	
	평균값	3.32	2.64	3.21	3.11	4.25	3.00	
7) 지역우수인재의 가족초청을 확대하고 배우자의 취업 활동을 허가하여 지역 내에 정착할 수 있도록 유도해야 한다	명	89	8	22	21	23	15	3.416*
	%	82.4	72.7	78.6	75.0	95.8	88.2	
	평균값	4.08	3.73	4.04	3.89	4.54	4.06	
8) 장기적으로 지역우수인재와 그 가족에게 영주권을 발급하여 지역 내 정착을 유도해야 한다.	명	88	10	23	19	24	12	4.112**
	%	81.5	90.9	82.1	67.9	100	70.6	
	평균값	4.06	4.00	4.14	3.75	4.54	3.82	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-11〉은 불법체류 외국인(미등록 외국인)의 처우에 관한 인식이다. 실제로 현장면접 결과, 지역에서는 불법체류 외국인 문제를 가장 심각하게 인식하고 있었다. 불법체류 외국인의 처우는 선행연구⁷³¹⁾ 등을 검토하여 “1) 단속 및 강제송환”, “2) 고용주 제재 강화”, “3) 합법화”, “4) 자진신고 시 귀환지원”, “5) 기타” 등으로 구성하였

731) 김대근 외, “출입국관리상 인권제고를 위한 형사정책적 대응”, 한국형사정책연구원(2014.02.); 윤정숙, “외국인 불법체류 관리대책 개선방안 연구”, 인문사회 21 제14권1호, 인문사회 21(2023), 3313-3328.; 이상림·정영탁, “불법체류자 현황분석 및 관리정책 연구: 불법화 경향 통계분석”, 한국이민정책연구원(2011).

다. 이상의 정책 방안은 대상별·요건별 시행되어야 하지만, 기본적인 정책 방향과 불법 체류 외국인에 대한 인식 확인을 위해 문항을 구성하였다. 그 결과, “3) 합법화”에 대한 의견이 45.4%로 가장 높았으며 “4) 자진신고 시 귀환지원”이 25.0%로 그 다음을 차지하였다. “2) 고용주 제재 강화”는 8.3%로 가장 낮았다. 또한 집단 간 교차분석 결과, 집단 간 응답 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 특히, 민간단체에서 “3) 합법화”에 79.2%로 매우 긍정적이었던 반면, 나머지 집단에서는 “4) 자진신고 시 귀환지원”에 가장 긍정적이었다.

▶▶▶ [표 부록 3-11] 불법체류자(미등록 외국인)에 대한 정책 추진

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	χ^2
전체	118(100)	11(100)	28(100)	28(100)	24(100)	17(100)	36.966**
1) 단속 및 강제송환	13(12)	3(27.3)	3(10.7)	7(25.0)	0	0	
2) 고용주 제재 강화	9(8.3)	1(9.1)	2(7.1)	2(7.1)	2(8.3)	2(11.8)	
3) 합법화	49(45.4)	2(18.2)	14(50)	11(39.3)	19(79.2)	3(17.6)	
4) 자진신고 시 귀환지원	27(25.0)	4(36.4)	8(28.6)	6(21.4)	2(8.3)	7(41.2)	
5) 기타	10(9.3)	1(9.1)	1(3.6)	2(7.1)	1(4.2)	5(29.4)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-12〉는 〈표 부록 3-11〉에서 “3) 합법화” 방안이 아닌 다른 방안을 선택한 이유에 대해 주관식으로 응답한 결과이다. 우선 “1) 단속 및 강제송환”의 경우에는 불법 체류 외국인에 대한 증가를 막고, 불법체류가 쉬울 때는 다른 비자정책이 효과가 없기 때문이라는 의견이 많았다. 또한 외국인 범죄 예방을 위해서는 의견도 있었다. 이들은 불법체류 외국인은 사회질서를 위협하는 요인으로 인식하였고, 주로 공무원 집단에서 법질서 확립을 위해 “1) 단속 및 강제송환” 정책을 강력히 추진하기를 지지하였다.

“2) 고용주 제재 강화”는 고용주들의 세금 탈세와 불법체류 외국인에 대한 근본적인 방안이라는 지적이 많았다. 또한, 외국인 처벌만으로는 한계가 있다는 지적과 다른 합법 외국인과의 형평성 문제를 지적하는 의견(응답)도 있었다. 전반적으로 이들은 고용주가 임금절감 등을 위해서 외국인 근로자를 채용한다는 인식을 지닌 것으로 보인다.

“4) 귀환 시 지원”이라고 응답한 이들은 우선 현실적으로 강제 추방과 단속이 어렵다는 이유를 들고 있었다. 단속과 추방만 강제할 시에는 범죄가 발생할 우려가 있고

우선 이들을 지원해야 한다는 인식이었다. 이들은 불법체류 외국인을 사회질서 위협요인 혹은 범죄자로 인식해야 하며 범질서에 대한 교육도 강조하였다. 동시에 불법체류 외국인이 증가하는 이유는 우리나라의 체류비자 법제도가 현실과 맞지 않기 때문에 사회질서 유지에는 동의하지만 인도적 차원에서 자진 신고 시에는 귀환을 지원해야 한다는 의견도 존재하였다. “4) 귀환 시 지원”을 지지하는 이들은 불법체류자가 범죄자라는 인식과 인권을 동시에 고려하고 있었다.

한편 “5) 기타”에서는 주로 위의 방안을 모두 시행해야 한다는 의견이 다수였다. 이외로는 합법화와 강제송환을 결정할 수 있는 기구와 기준, 유형과 사례 등의 마련이 필요하다는 의견이 있었다.

▶▶▶ [표 부록 3-12] 불법체류자(미등록 외국인)의 처우에 대한 의견

항목	주요 의견
단속 및 강제송환	• 불법체류자를 계속해서 양산만 해서는 안 되고, 단속을 강화하고 강제 추방해야 함. 법은 지켜야 함 (응답자 2010) • 불법체류의 기하급수적 증가를 막기 위함 (응답자 3024) • 외국인 범죄의 경우 불법체류 외국인들의 범죄가 대다수로 단속을 강화하여 합법적으로 체류하는 외국인에 대한 인식개선과 정책지원을 강화하고 장기적으로 안정화된 이민정책을 펼칠 필요가 있다고 생각한다. (응답자 2010) • 단속 및 강제송환 인프라가 불법체류자 규모에 비해 지극히 불충분하므로 어떤 비자 정책도 효과가 반감될 수밖에 없음. 인구 부족 산업이나 과소지역에 외국 인근로자를 도입하더라도 손쉽게 이탈하여 불법 체류하기 쉬운 구조임 (응답자 1011) • 무관용의 원칙을 확립할 필요가 있음(응답자 1010)
고용주 제재 강화	• 고용주들의 세금탈세의 수단이 되므로 고용주 제재 강화가 필요함 (응답자 4106) • 수요가 있는 한 공급(불법체류)는 계속될 수밖에 없으므로 고용주에 대한 제재 강화 필요함 (응답자 3044) • 체류기간 초과자가 합법적으로 체류할 수 있는 제도나 정책의 정비가 필요한 것에는 동의하나, 현행법을 지키는 외국인과의 형평성이 필요하므로 우선은 돌아가도록 해야 한다고 생각함. 다만, 사유에 따라 제재의 정도는 달리할 수 있다고 봄. 실제 외국인에 대한 처벌만 강조될 뿐 고용주 처벌 조항이 매우 미미하므로 고용주에 대한 제재를 강화할 필요가 있음 (응답자 5204)
자진신고 시 귀환지원	• 범죄가 우려됨 (응답자 3045) • 불법체류자를 단속하고 강제송환하게 되면 이를 피하여 더욱 은밀하게 사회경제활동을 하게 됨. 그로 인해 인권 침해 소지가 커짐. 미등록 외국인도 선별해서 한국 사회에 기여할 역량이 있으면 자진 귀환 후 재입국할 수 있는 통로를 열어두는 것이 바람직함 (응답자 5109) • 단순한 불법체류를 무조건 단속, 강제퇴거 조치하는 것은 오히려 불법체류 이주민의 반발을 불러와 체류 정책추진에 애로사항으로 작용할 가능성이 짙다 (응답자 1009).

항목	주요 의견
	• 제도를 준수하지 않고 있으므로 다시 제도권에서 정상적인 이민자로 활동할 수 있는 기회 제공이 필요함 (응답자 5115)
기타	• 합법화 및 강제 송환 결정할 수 있는 기구 필요함 (응답자 3008) • 미등록자 중 7% 정도에 해당하는 단기체류자의 경우 취업을 목적으로 입국하여 체류기간을 초과하는 경우가 발생함. 이때 마사지업, 유흥업소 등 업종별로 소개 및 알선, 이동, 감시와 착취 등 조직망이 만들어진 사례가 많음. 이에 고용주 제재를 강화하여 불법적인 고용루트를 제거하고 인권침해적인 요소를 방지할 필요가 있음. 장기체류자격으로 입국한 이주민의 경우 노동조건 등으로 인해 사업장 이탈, 돈을 더 벌기 위한 체류기간 초과, 결혼단절, 원 체류목적 상실 등 여러 요인들로 미등록 체류상황에 놓이는데, 이러한 원인에 대해 제도를 개선하거나 이미 국내에 사회적 기반 등이 있는 경우에 따른 체류자격의 안정화(합법화라는 개념 대신 체류자격의 안정화라는 표현을 사용하는 것은 합법화라는 용어는 불법체류자라는 용어에 반대하는 개념이 되기 때문임) 방안을 마련하는 것이 단속 및 보호소에 구금하는 행정적 비용이나 출입국공무원 인력낭비보다 유효한 전략이라고 생각함 (응답자 4507) • 미등록 외국인이 체류기간을 어길 수밖에 없었던 이유를 유형화하여 각 사례에 맞게 조치해야 함 (응답자 5103)

〈표 부록 3-13〉은 〈표 부록 3-11〉에서 “3) 합법화”이라고 응답한 인원을 대상으로 구체적인 불법체류(미등록) 외국인의 합법화 방안에 대해 문의한 항목이다. 이에 대해 “1) 임시취업비자 발급”이 32.7%, “2) 지역특화형 비자 시범사업 대상자”로 선정하는 방안이 32.7%로 동일하였다. 이외 “2) 출국 후 취업비자를 우선하여 재발급”하는 방안으로 14.3%, “특정산업 등을 대상으로 하는 신규비자 제도 창설”에는 16.3%로 응답하였다. 이외 기타 방안으로는 고용허가제 등 기존 비자 제도 안으로 포함 등이 제시되었다. 이상으로 불법체류 외국인 처우에 관한 인식을 확인해 본 결과, 공무원 집단의 경우 불법체류 외국인이 사회질서와 법질서를 어지럽히는 이들로 심한 경우에는 범죄자로 인식하기도 하였다. 따라서 이들에 대한 처우도 강제송환 등 본국으로 돌려보내는 방안을 우선으로 생각하였다. 반면 민간단체의 경우 이들을 우리와 같은 “주민”으로 인식하여 합법적인 체류 비자를 발급해주거나 전체적인 비자제도를 개선해야 한다는 의견이 많았다.

▶▶ [표 부록 3-13] 불법체류(미등록) 외국인의 합법화 방안

단위: 명, %

항목	명	%
전체	49	100.0
1) 임시취업비자 발급	16	32.7
2) 출국 후 취업비자를 우선하여 재발급	7	14.3
3) 지역특화 비자 시범사업 대상으로 선정	16	32.7
4) 특정 산업(부리산업, 농업 등) 등을 대상으로 하는 신규비자 제도 창설	8	16.3
5) 기타	2	4

〈표 부록 3-14〉는 인구소멸로 외국인의 장기체류를 확대하는 방향으로 변화하는 외국인 정책에 대한 주관식 응답을 정리한 것이다. 이에 대해 첫째, 장기체류 확대보다 우선 외국인과 내국인의 사회통합을 강화해야 한다는 의견이 많았다. 외국인에 대한 인식을 확대하기 위하여 내국인의 다문화교육을 강화하고 외국인에 대해서는 한국 사회에 잘 적응할 수 있도록 한국문화와 언어에 대한 교육이 강화되어야 한다는 것이다. 또한, 이들이 한국에 거주하는 데 필요한 지원이 이루어져야 하고, 사회보장 정책에서도 차별받으면 안 된다는 의견이 많았다.

다음으로 외국인의 장기체류를 유도하기 위하여 이주노동자의 가족초청을 확대하여 가족 단위의 이주를 장려해야 한다는 의견이 있었다. 가족과 함께 거주할 경우 사회통합도 더 잘 이루어진다는 의견이 있었다.

체류비자와 관련해서는 각 체류비자별 개선의견이 있었다. 우선 계절근로자(E-8) 비자에서는 지역특화형 비자나 E-9 등과 연계시킬 수 있는 방안이 필요하다는 의견이 있었다. 또한 E-9에 대해서도 장기적으로 정주형 비자로 전환할 수 있는 요건이 필요하다는 의견이 있었다. 국내 외국인 근로자 다수를 차지하는 방문취업(H-2) 비자는 폐지하고 이를 외국국적 동포(F-4)로 모두 전환해야 한다는 의견도 있었다. 또한, 숙련기능에 한해 특정활동(E-7) 비자의 체류자격 변경 허가 범위와 규모를 확대해야 한다는 의견도 있었다. 많이 제시된 의견 중 하나는 외국인 유학생(D-2, D-4 등) 관련 비자로서 이들의 졸업 후 취업이 원활하도록 비자를 개선하고, 취업제한을 완화하여 한국 내에서 공부와 정착을 유도해야 한다는 의견이었다.

특히, 근로자와 유학생에 대해서는 영주권 취득까지 이어질 수 있도록 전체적인

비자 체계를 연계시킬 수 있는 방안이 제안되기도 하였다. 즉, 유학 후 취업비자를 제한 없이 연장시켜주고 거주기간 만족 후에는 영주권을 발급할 수 있는 일련의 조건이 필요하다는 것이다. 또한, 장기체류가 아니라 아예 국적을 전환시킬 수 있도록 유도해야 한다는 의견도 있었다.

또한 현재 기업들의 노동력 수요에 따른 기업초청비자나 지역특화형 비자의 범위를 확대하거나 산업특화 비자로 전환해야 한다는 의견도 있었다. 이러한 사회통합과 비자 정책에서 지방자치단체의 권한을 강화시켜달라는 의견도 다수 존재하였다.

▶▶ [표 부록 3-14] 외국인의 장기체류 확대방안에 대한 의견(주관식 응답)

구분	주요 의견
사회통합 강화	• 인구소멸이라면 자기 나라처럼 살게 해줘야 할 것이고, 인력 부족이라면, 일하면 생길 메리트를 늘려줘야 할 것임. 질문 자체가 "장기체류 확대방안"이라니, 확대를 꼭 시켜야 할 사회적 공감대가 이루어졌는지가 의문스러움. (응답자 3043) • 장기체류 확대를 위해 선제적으로 추진해야 할 사항은 외국인에 대한 사회적 인식 개선과 안정적 정착지원임. 인구감소에 따른 인력수급을 위한 외국인이 아닌 외국인과 함께 일하고 생활하기 위한 정책이 필요함. (응답자 3043) • 장기체류(가족동반) 시, 제공할 수 있는 사회보장 서비스에 대해 사회적 합의와 이를 바탕으로 한 정비가 필요함. 예를 들어 영유아보육료, 유아학비, 장애인등록(등록 시 사회서비스 이용 바우처, 세금감면 등), 예체능 대표 선발(외국아동 전국체전 출전자격) 등 사회구성원으로서 보편적으로 주어지는 권리(자격)에 대한 논의(대상, 서비스 범위)와 보장이 따라야 할 것임.. (응답자 3001) • 장기체류와 정착하려는 외국인에 대해 특히 동포에 대해서는 주거서비스, 일자리, 복지서비스 등 초기에 정착할 수 있는 서비스가 지원되어야 할 것 • 국내로 유입되는 모든 인력의 적응 기간 단축, 전문인력 발굴 및 우수인재 정착화를 위해 하나의 필수 의무교육을 실시하여야 하며, 교육의 기본방향은 '목적과 의미와 가치가 국민의 기대 정도'에 부합되고 특화된 전문성을 강화(한국어와 한국문화와 한국생활의 기초이론과 현장적용 기본을 갖춘)해야 함. (응답자 5116)
가족초청 확대	• 외국인 노동자의 경우 가장 큰 어려움은 가족과 떨어져서 살아야 하는 것임. 만약 합법적인 가족 결합이 인정된다면 장기 체류 외국인은 당연히 늘어날 것으로 보임. (응답자 5106) • 이주노동자의 가족결합을 확대할 필요가 있음. 개인 형태보다 가족 형태로 체류하는 것이 이주민 당사자들의 정신적 안정감, 한국정책과 일상생활에서 적극적 수용 등 사회통합을 높일 수 있음. (응답자 4507)
체류 기간 연장 및 행위제한 완화	• 현재 운영 중인 계절근로자의 체류기간을 확대하여 향후 지역특화형 비자와 연계시킬 수 있는 방안 모색(불법이탈자에 대한 방안 별도), 외국인 유학생이 졸업 이후 취업을 통한 장기체류가 가능하도록 E-9 비자 취득 허용. (응답자 2029) • e-9 성실 근로자는 정주형 비자로 전환 요건을 완화. (응답자 1011) • 불법체류를 양성하게 하는 고용허가제의 권역이동제한이라는 신규규제를 없애야 함 (응답자 4103) • 국내 체류 외국인 중 다수를 차지하고 있는 외국 국적 동포의 방문취업비자제도를 폐지!! 가족 단위로 정주화 경향이 있는 외국 국적 동포에게 재외 동포 비자 일원화

구분	주요 의견
	필요. (응답자 4110) • 기능인력 대상 체류자격 변경 허가 범위와 규모 확대, 외국인숙련 기능인력 점수제(E-7-4) 등 과거에 비해 장기체류 비자를 확대 되었으나, 제한적이다. 숙련 된 외국인 인력을 원하는 산업현장의 수요는 증가하고 있지만 정책은 현장의 니즈를 따라 가지 못하고 있음. (응답자 4106) • 외국인유학생 장기 체류를 위한 비자정책완화 : 한국에 거주하는 외국인유학생의 경우 우수한 인력이 많음 그러나 이들이 졸업하고 거주하기위해 받아야하는 비자는 전공과 업무영역도 맞아야 하고 고용업체도 조건을 갖추고 있어 상당히 까다로움. 그러다보니 취업을 하지 못하고 구직비자로 있다가 본국으로 돌아가야 하는 상황이 발생됨. 한국에서 교육받은 우수인력을 우리사회 일원으로 받아들일 수 있도록 비자 정책을 완화하여 한국에서 졸업한 외국인 유학생의 경우 4대보험이 가입되는 어느 사업장이라도 취업을 하고 일정기간 근무한다면 거주할 수 있는 비자를 추진하였으면 함(응답자 4106)
영주권 및 국적취득 요건 완화	• 취업비자와 이민이 연결되지 못하고 사회적으로 다문화나 외국인주민에 대한 인식도 좋지 않다보니 대부분의 외국인 근로자가 짧게는 1~2년 길게는 5년 내외로 일하고 고국으로 돌아가 버리는 실정으로 외국인의 장기체류를 위해서는 이민정책 선진국처럼 취업사증을 한번 취득하고 문제없이 생활하면 체류기간 갱신을 무기한 허가 해주고 거주기간을 만족시키면 영주로 이어질 수 있는 구조로 개선이 필요하며, 장기체류 성실근로자가 가족과 함께 한국으로 이민와서 살 수 있도록 중앙정부차원의 정책지원이 필요함. (응답자 3025) • 유학생 등 외국인도 병역의무를 수행하면 영주권을 주는 제도 제안 (응답자 2008) • 장기 체류가 아니라 철저한 자격검증으로 귀화를 추진해야 함. (응답자 2033) • 거주 기간 또는 납세 기간을 기준으로 일정 연한을 충족했을 시 영주권과 국적 취득 절차를 간소화해야 함. (응답자 4108)
신규비자 신설	• 성실하고 숙련된 외국인노동자에 대해 기업초청 비자를 신설하여 장기체류 지원. (응답자 2019) • 지역특화형 비자를 "산업특화 비자"로 확대하여 산업단지가 많은 지자체에서 외국인 인이 안심하고 일할 수 있는 환경조성 중요. (응답자 3003) • 지역특화형비자의 인구감소 관심지역으로까지 확대시행 필요함. 지역의 장기숙련 우수인재가 지역특화형비자를 하는 타 지역으로 유실되고 있어 관내 기업에 상당한 타격을 줌 (응답자 3034)
지자체 권한 강화	• 지자체에 할 수 있는 조직과 예산을 많이 줬으면 좋겠고, 최소 광역지자체엔 외국인 정책 부서가 신설(강화) 될수 있도록 국가차원에서 힘을 실어 줬으면 좋겠음..(응답자 2001) • 통합적 외국인 자원체계구축 : 외국인이 장기체류하기 한국사회를 이해하고 한국어를 배우는 것이 무엇보다 중요함. 현재 법무부에서 사회통합프로그램을 지원하고 있으나 사회통합프로그램을 운영하는 기관도 부족하며, 제대로 된 교육보다 수료를 위한 프로그램이 되고있음. 정부지원 하에 지방자치단체를 포함한 통합지원체계필요 (응답자 4109) • 우수한 외국인 인재에 대해서 적극적 유치와 정착 사회통합을 지원할 수 있는 지자체의 조직 마련, 외국인 지원 민간단체의 체계적 지원 내국인에 대한 교육을 통한 수용성 제고 등이 필수적임 (응답자 2036) • 각 시도별 국적취득자 정착지원 및 비자발급별 정착지원을 국비로 지원 요청 지자체 예산으로는 한계가 있으니 국비 지원을 통해 정착지원할 수 있도록 지원 요망 (응답자 2034)

나. 외국인 정책의 추진체계 진단

다음으로는 현재 외국인의 정책추진 체계에 대한 진단을 문의하였다. 해당 질문은 중앙행정기관 간, 중앙부처와 지방자치단체 간, 지방자치단체 상호 간, 정부(중앙부처, 지방자치단체)와 민간단체 간 협력체계와 각 부처에서 생산하는 외국인 관련 정보(지침, 매뉴얼, 통계 등)가 투명하게 공개되고 있는지 “그렇다.”, “아니다.”, “모르겠다”는 항목을 제시하였으며, “아니다”라고 응답한 인원에 대해 그 이유를 물어보았다.

우선 <표 부록 3-15>는 각 주체 간 협력체계에 대해 “아니다”라고 응답한 인원과 비율에 대해 정리한 것이다. 우선, “1) 중앙부처 간 협력체계”에 대해서는 81명(75%)이 잘 이루어지지 않고 있다고 응답하였다. 중앙부처 간 협력체계는 각 집단별 95% 수준에서 유의한 차이가 있었으며 민간단체의 경우에는 협력이 잘 이루어지지 않는다고 응답한 인원이 95.8%였지만, 기초자치단체에서는 60.7%에 불과했다. “2) 중앙부처와 지방자치단체 간 협력”이 잘 이루어지고 있는가에 대해 전체 108명 중 82명(75.9%)가 “아니다”라고 응답하였다. 특히, 광역자치단체, 기초자치단체, 연구기관 등에서 “아니다”라고 응답한 비율이 높았지만 통계적으로 유의한 차이는 나지 않았다. “3) 지방자치단체 간 상호협력이 잘 되는지”에 대해서도 108명 중 82명인 70.4%가 “아니다”라고 응답하였다. 통계적으로 집단 간 유의한 차이는 있지 않았으나 연구기관에서 82.4%가 지자체 간 협력이 잘 이루어지지 않는다고 응답하였다. “4) 중앙행정기관과 지방자치단체를 포함하여 정부와 민간단체 간 협력이 잘 이루어지고 있는지”에 대해서는 108명 중 65명인 60.2%가 “아니다”라고 응답하여 앞서 다른 협력체계보다는 협력이 잘 이루어지고 있다고 보고 있었다. “5) 각 부처에서 생산하는 외국인 관련 정보가 투명하게 공개되는지”에 대해서는 48명(44.4%)가 투명하게 공개되지 않는다고 인식하고 있었다.

▶▶ [표 부록 3-15] 외국인 정책의 추진체계에 대한 평가(그렇지 않다 비율)

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	χ^2
1) 중앙부처 간의 협력체계	81 (75.0)	7 (63.6)	21 (75.0)	17 (60.7)	23 (95.8)	13 (76.5)	15.661*

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구	χ^2
2) 중앙부처와 지자체 간 협력체계	82 (75.9)	5 (45.5)	23 (82.1)	23 (82.1)	17 (70.8)	14 (82.4)	14.680
3) 지자체 상호 간 협력체계	76 (70.4)	6 (54.5)	22 (78.6)	18 (64.3)	16 (66.7)	14 (82.4)	9.980
4) 정부와 민간단체 간 협력체계	65 (60.2)	6 (54.5)	15 (53.6)	11 (39.3)	22 (91.7)	11 (64.7)	17.640
5) 각 부처 외국인 관련 정보의 투명한 공개	48 (44.4)	3 (27.3)	17 (60.7)	9 (32.1)	11 (45.8)	8 (47.1)	9.169

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-16〉은 중앙부처 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는다고 응답한 81명에게 그 이유를 묻고자 한 항목으로 1) ~ 6)까지 문항을 중복응답이 가능하도록 구성하였다. 우선, 가장 높은 응답 비중을 보인 응답은 “1) 컨트롤 타워의 부재”로 집계되었다. 이는 각 부처 간 업무를 조정·조율할 수 있는 체계가 없다는 의미이다. “2) 부처 간 역할과 책임의 불명확”하다는 응답도 54.1%를 차지하였다. 고용허가제의 운영에서 외국인 근로자(E-9)의 신청은 고용노동부가 담당하지만, 비자발급과 관리 등은 법무부에서 담당하거나, 사회통합 분야에서 행정안전부·법무부·여성가족부 등 다 부처에서 중복된 사업이 시행되고 있음을 지적하는 것으로 보인다. 이외 “7) 기타”를 지적한 의견에서는 “부처 이기주의”, “비자 권한을 지닌 법무부의 과도한 업무권한” 등이 제시되었다.

▶▶▶ [표 부록 3-16] 중앙부처 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유(중복응답)

단위: 명, %

항목	명	%
전체	81	100.0
1) 컨트롤타워 부재	61	75.3
2) 부처(부, 처, 청)간 역할 및 책임의 불명확성	44	54.3
3) 부처(부, 처, 청)간 신속한 명령체계의 작동 부족	16	19.8
4) 부처(부, 처, 청)간 협력 및 협업(TF) 경험 부족	39	48.1
5) 예산 부족	20	24.7
6) 관련 부처(부, 처, 청)간 협력을 위한 법규(절차) 부족	29	35.8
7) 기타	4	4.9

〈표 부록 3-17〉은 중앙부처와 지방자치단체 간 협력이 잘 이루어지지 않는다고 응답한 82명에 대해 그 이유에 대해 문의한 항목이다. 중복응답이 가능한 문항에서 “1) 컨트롤타워의 부재”, “2) 중앙정부와 지방자치단체 간 역할과 책임의 불명확성”, “5) 인력과 예산부족”, “6) 지방자치단체의 외국인 정책결정 과정에 참여할 수 있는 절차와 권한 부족” 이라고 응답한 인원이 50%가 넘었다. 현장 인터뷰⁷³²⁾ 등을 고려할 때 지방자치단체의 의견이 중앙부처에 제대로 반영할 수 있는 절차·조직·규정·예산 등 전반적인 제도 기반이 부족한 것으로 보인다.

▶▶ [표 부록 3-17] 중앙부처와 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유 (중복응답)

단위: 명, %

항목	명	%
전체	82	100.0
1) 컨트롤타워 부재	49	59.8
2) 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 및 책임의 불명확성	46	56.1
3) 중앙정부와 지방자치단체 소통체계 부족	40	48.8
4) 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 협업(TF) 경험 부족	32	39.0
5) 인력과 예산 부족	45	54.9
6) 지방자치단체가 외국인 정책결정과정에 참여할 수 있는 절차와 권한 부족	48	58.5
7) 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 관심 부족	20	24.4
8) 기타(지방자치단체장의 관심, 의지)	2	2.4

〈표 부록 3-18〉 지방자치단체 간 협력이 잘 이루어지지 않는다고 응답한 76명에게 그 이유에 대해 중복응답이 가능한 항목으로 설문한 결과이다. ‘1) 지방자치단체 내 외국인 전담부서 부재’, ‘2) 외국인 정책에서 지방자치단체의 역할과 책임 불명확성’, ‘3) 지방자치단체의 외국인 정책 추진 경험 부족’, ‘4) 인력과 예산 부족’, ‘5) 지방자치단체 간 협력할 수 있는 사무와 권한 부재’ 등의 항목에서 50% 이상이 동의하였다. 특히,

732) 중앙-지자체 협력구조의 한계는 지자체가 외국인주민 정책과 행정을 효과적으로 추진하기 위해 필요한 제도적 기반이 충분히 마련되지 못한 부분이 있음(지자체 공무원 E); 외국인 분들이 분기별로는 1년에 두 번, 세 번 정도 모여서 다양한 의견을 제시를 하세요. 유학생 대표들도 제안을 하고 이제 외국인 주민 대표들도 제안을 하고 하는데 그들이 저희한테 요구를 하는 대부분의 것들은 저희가 해결할 수 있는 선이 아닌 거 다 중앙부처에서 해결해야 되는 것들 그거를 하는데 그러니까 저희는 그거를 받더라도 시에서도 해결은 할 수 없어요. 그러니까 그거를 그럼 이렇게 상담할 수 있는 기관이 있고 거기서 수용을 해결해야 되는데 그거를 할 수가 없는 거예요(공공기관 종사자 AB)

“전담부서 부재”라는 의견이 49명으로 64.5%를 차지하였다. 반면, ‘6) 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 관심 부족’은 31.6%에 불과하였다. ‘7) 기타’라고 응답한 인원은 지방자치단체 간 특성이 다르다는 점을 지적하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-18] 지자체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유(중복응답)

단위: 명, %

항목	명	%
전체	76	100.0
1) 지방자치단체 내 외국인 전담부서 부재	49	64.5
2) 외국인 정책에서 지방자치단체의 역할과 책임 불명확성	45	59.2
3) 지방자치단체의 외국인 정책 추진 경험 부족	48	63.2
4) 인력과 예산 부족	48	63.2
5) 지방자치단체 간 협력할 수 있는 사무와 권한 부재	44	57.9
6) 지방자치단체의 외국인 정책에 대한 관심 부족	24	31.6
7) 기타	3	3.9

〈표 부록 3-19〉는 정부와 민간단체 간 협력이 잘 이루어지지 않는다고 응답한 65명에 대해 중복응답이 가능한 문항으로 그 이유에 대해 문의한 결과이다. ‘6) 행정주체와 민간단체 간 협력체계(법제도) 부족’이라는 응답이 61.5%로 가장 높았으며, ‘1) 불명확한 추진주체(컨트롤타워 부재)’, ‘2) 행정주체와의 원활한 소통체계 부족’, ‘4) 예산과 인력 부족’ 등도 50%가 넘는 인원이 협력이 잘 이루어지지 않는 이유로 꼽았다. 한편, ‘7) 기타’라고 응답한 인원은 정부의 권위주의 시각·일방통행식 업무 방식을 지적하는 이들도 있었지만, 반대로 민간단체가 이익집단화되고 정부정책을 비판하고 불신한다는 의견도 존재하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-19] 정부와 민간단체 간 협력체계가 잘 이루어지지 않는 이유 (중복응답)

단위: 명, %

항목	건	%
전체	65	100.0
1) 불명확한 추진주체(컨트롤타워 부재)	35	53.8
2) 행정주체와의 원활한 소통체계 부족	36	55.4
3) 행정주체의 민간단체와의 협력 경험 부족	31	47.7
4) 예산과 인력 부족	33	50.8
5) 각 행정주체 간 조직구조와 기능 차이	28	43.1
6) 행정주체와 민간단체 간 협력체계(법제도) 부족	40	61.5
7) 기타	9	13.9

〈표 부록 3-20〉은 정부에서 정보가 잘 공개되지 않는다고 응답한 48명에 대해 공개되지 않는 정보는 어떤 것이 있는지 중복응답이 가능하게 하여 문의한 결과이다. 이에 대해 '1) 출입국 관련 매뉴얼과 지침', '2) 외국인 관련 인적 사항(주소, 가족구성 등)', '6) 외국인 주민 관련 통계(행정안전부 작성)'이라고 응답한 인원이 50%를 넘었다. '7) 기타'라고 응답한 인원은 통계·정책에 대한 세부정보와, 외국인 근로자통계·고용허가제 업무지침 등이 잘 공개되지 않는다는 점을 지적하였다.

▶▶ [표 부록 3-20] 정부에서 공개되지 않는 정보(중복응답)

단위: 명, %

항목	명	%
전체	48	100.0
1) 출입국 관련 매뉴얼과 지침	29	60.4
2) 외국인 관련 인적 사항(주소, 가족구성 등)	27	56.3
3) 외국인의 범죄기록	17	35.4
4) 출입국 관련 통계(법무부 작성)	22	45.8
5) 외국인 주민 관련 통계(행정안전부 작성)	25	52.1
6) 다문화 관련 통계(여성가족부 작성)	15	31.3
7) 기타	6	12.5

〈표 부록 3-15〉를 보면, 각 주체 간 협력이 잘 이루어지지 않는다는 응답 비중이 50%를 넘어서고 있다. 이에 대해 현재 외국인 관련 정책의 조정·조율을 담당하는 외국인 기본계획과 시행계획에 대한 평가를 추가적으로 질문하였다. 그 결과 〈표 부록 3-21〉과 같이 외국인 정책 기본계획과 시행계획이 외국인 정책의 조정 역할을 잘 수행하고 있지 않는다는 의견(전혀 그렇지 않다 + 별로 그렇지 않다)고 응답한 인원은 전체 108명 중 48명(44.5%)이었다. 보통이라고 응답한 인원은 47명(43.5%)이었다. 긍정적인 응답을 한 인원은 13명(12.1%)으로 대부분 중앙행정기관과 대학·연구기관 소속으로 구성되어 있었다. 즉, 현장에서 업무를 수행하는 외국인 정책 관계자 일수록 현재의 외국인 정책 기본계획과 시행계획이 그 역할을 잘 수행하지 못하다고 평가하고 있거나 평가를 유보하고 있었다. 집단별 인식 차이는 99.0% 신뢰수준에서 유의하였는데 중앙행정기관이 상대적으로 긍정적으로 평가했지만, 다른 집단에서는 모두 부정적으로 인식하고 있었다.

▶▶▶ [표 부록 3-21] 외국인 정책 기본계획과 시행계획 수립의 외국인 정책 주체(중앙부처, 지방자치단체 간) 정책 조정 역할에 대한 평가

단위: 건(%)

항목	응답					평균값	F값
	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	비교적 그렇다	매우 그렇다		
전체	6(5.6)	42(38.9)	47(43.5)	10(9.3)	3(2.8)	2.65	4.626**
중앙행정기관	0	2(18.2)	4(36.4)	3(27.3)	2(18.2)	3.45	
광역지방자치단체	2(7.1)	12(42.9)	12(42.9)	2(7.1)	0	2.50	
기초지방자치단체	1(3.6)	8(28.6)	18(64.3)	1(3.6)	0	2.68	
민간단체	2(8.3)	14(58.3)	7(29.2)	1(4.2)	0	2.29	
대학·연구기관	1(5.9)	6(35.3)	6(35.3)	3(17.6)	1(5.9)	2.82	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

다. 외국인의 통합적 관리체계

외국인의 통합적 관리체계는 분산화 되어 있는 외국인 정책체계를 개선하기 위하여 통합적인 행정체계 마련을 위한 질문으로 구성되어 있다. 문항은 연구진의 논의를 통해 구성되었다.

〈표 부록 3-22〉는 법무부, 고용노동부, 여성가족부 등으로 분절화 된 중앙정부의 외국인 정책을 통합하고, 조정할 컨트롤타워(이민청)가 필요한지에 대한 응답으로 전체 108명 중 100명인 92.6%가 필요하다고 응답하였다. 〈표 부록 3-6〉에서와 마찬가지로 응답자 대부분은 외국인 정책 컨트롤타워(가칭, 이민청)가 필요하다고 인식하고 있었다.

▶▶▶ [표 부록 3-22] 분절화된 중앙정부의 외국인 정책을 통합하고 조정할 컨트롤타워(이민청) 필요성

단위: 명(%)

항목	전체	필요하다	필요하지 않다	χ^2
전체	108	100(92.6)	8(7.4)	1.931
중앙행정기관	11	10(90.9)	1(9.1)	
광역지방자치단체	28	25(89.3)	3(10.7)	
기초지방자치단체	28	27(96.4)	1(3.6)	
민간단체	24	23(95.8)	1(4.2)	
대학·연구기관	17	15(88.2)	2(11.8)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-23〉은 컨트롤 타워(이민청)가 필요하다고 응답한 100명에 대해 그 역할에 대해 중복응답이 가능한 문항으로 문의한 결과이다. 이에 대해 응답자의 85%는 '5) 사회통합'을 제시하여 외국인 정책의 각 분야에 대해 장기적 중요성, 잠재적 영향력, 우리 사회 대응 시급성 모두 사회통합이 지적된 〈표 부록 3-6〉과 같은 결과가 나왔다. 이외에도 '8) 각 부처 간 정책조정'이 79%, '4) 취업이민'이 73%, '3) 유입유치'가 70%의 응답 비중을 보였다. 반면, '1) 국경관리'에서는 37%만 응답하여 상대적으로 낮은 응답 비중을 보였다. 또한 '6) 동포사회'에서도 52%만 동의하였는데 이는 재외동포청 신설 등의 영향이 있는 것으로 보인다. '9) 기타'라고 답한 응답자는 실태조사·이주민 유입에 따른 영향분석과 정책개발, 이주민에 대한 지속적인 지원, 교육과 복지, 지방자치단체·민간단체와의 협력체계 구축을 제시하였다. 전반적으로 외국인 정책 컨트롤타워의 역할과 권한으로 사회통합과 정책조정이 강조되었으며, 국경관리·체류질서 등 전통적인 출입국행정의 영역은 크게 고려되지 않았다.

▶▶ [표 부록 3-23] 컨트롤타워의 역할(중복응답)

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	100	10	25	27	23	15
1) 국경관리	37(37.0)	8(80.0)	9(36.0)	5(18.5)	8(34.8)	7(46.7)
2) 체류질서	68(68.0)	8(80.0)	20(80.0)	17(63.0)	12(52.2)	11(73.3)
3) 유입유치	70(70.0)	7(70.0)	19(76.0)	15(55.6)	17(73.9)	12(80.0)
4) 취업이민	73(73.0)	7(70.0)	20(80.0)	16(59.3)	20(87.0)	10(66.7)
5) 사회통합	85(85.0)	10(100)	19(76.0)	23(85.2)	20(87.0)	13(86.7)
6) 동포사회	52(52.0)	5(50)	11(44.0)	14(51.9)	15(65.2)	7(46.7)
7) 인권·난민	67(67.0)	8(80)	16(64.0)	11(40.7)	20(87.0)	12(80.0)
8) 각 부처(지자체 포함) 간 정책조정	79(79.0)	7(70)	17(68.0)	18(66.7)	22(95.7)	15(100)
9) 기타	6(6.0)	2(20.0)	0	1(3.7)	2(8.6)	

〈표 부록 3-24〉는 컨트롤 타워(이민청)가 필요하다고 응답한 100명에 대해 그 성격과 위상에 대해 문의한 결과이다. 이에 대해 '1) 국무총리실 산하의 처 또는 부처'라고 답한 응답자의 비중은 39%로 가장 많았다. 다음으로 '4) 법무부 산하의 이민청'이라고 답한 응답자의 비중은 27%였으며, '2) 대통령 직속 범부처위원회'라고 답한 응답자

비중은 20%였다. '3) 행정안전부 산하의 이민청'이라는 응답자 비중은 12%였다. 집단별로 보면 중앙행정기관과 기초자치단체 소속 공무원이 법무부 산하의 이민청을 가장 선호하는 반면, 광역자치단체 공무원은, 민간단체, 대학이나 연구기관 소속의 연구자들은 국무총리실 산하의 처 또는 독립된 부처를 가장 선호하였다.

▶▶ [표 부록 3-24] 컨트롤타워의 성격과 위상

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	100	10	25	27	23	15
1) 국무총리실 산하의 처 또는 부처	39(39.0)	2(20.0)	11(44.0)	6(22.2)	11(47.8)	9(60.0)
2) 대통령 직속 범부처위원회	20(20.0)	0	7(28.0)	4(14.8)	6(26.1)	3(20.0)
3) 행정안전부 산하의 이민청	12(12.0)	2(20.0)	4(16.0)	2(7.4)	3(13.0)	1(6.7)
4) 법무부 산하의 이민청	28(28.0)	6(60.0)	3(12.0)	14(51.9)	3(13.0)	2(13.3)
5) 모르겠음	1(1.0)	0	0	1(3.7)	0	0

〈표 부록 3-25〉는 〈표 부록 3-23〉에서 컨트롤타워(이민청)가 필요 없다고 답한 응답자에게 그 이유에 대해 주관식으로 물어본 결과이다. 컨트롤타워가 필요 없다고 한 이유는 주로 외국인 대상 업무 분리의 어려움과 비효율성으로 인한 행정력 낭비가 지적되었다. 실질적으로 외국인 업무가 여러 업무와 중복되어 있으므로 단독 부처를 만든다고 하여 그 업무를 모두 수행할 수 없다는 것이다. 또한, 이주민과 내국인과의 통합정책이 선행되어야 하는데 단독 부처를 만든다면 또 다른 차별 요소로 작용할 가능성이 제기되었다.

▶▶ [표 부록 3-25] 컨트롤타워가 필요 없는 이유

항목	주요 의견
컨트롤타워가 필요 없는 이유	• 물리적으로 이민청을 설립하는 데서 그친다면 무용지물이라고 생각함. 각 정책별 전문적인 부처가 있는데, 외국인 대상의 업무만 분리해서 이민청을 조직한다고 효율성이 올라갈지 의문임. 물리적으로 이민청 설립해 놓고 실제 근로, 다문화 관련 모든 정책의 포괄적 담당자에게 연락해서 업무해야할 것 같은데 과연 그게 효율적일까 의문임 (응답자 1016) • 23년 이후 외국인 감소 예상(개발도상국의 성장, 우리나라 저성장 → 일본 예시) (응답자 2026) • 단편적인 업무도 잘 못하고 있는 상황. 컨트롤타워는 행정력 낭비가 예상됨 (응답자 2033) • 이민정책은 이주민의 정착과 사회통합, 선주민 사회의 변화추진 등을 포함하는

항목	주요 의견
	말임. 이에 법무부 산하 이민청은 반대함. 법무부는 이주민을 관리, 통제, 단속하는 기관이기 때문에 권리보장과 지역사회 적응, 이주민 친화적 사회변화 추진에 맞지 않음. 또한, 이민청을 만든다고 노동과 취업을 이민청에서 담당할 수 없음. 이민정책 업무가 각 부처별로 존재하는 게 중복과 비효율이라고 하지만, 각 부처의 전문성이 살려져 온 측면도 있음. 따라서 국무조정실에 통합과 조정 기능을 강화하는 부서를 설치하든지, 지역주민 주무부처인 행정안전부가 담당할 수도 있다고 생각함 (응답자 4506) - 이민정책 영역이 광범위하므로 청 단위 조직이 부처의 업무를 아우르는 기능을 수행하는데 한계가 있음 (응답자 5203) - 사회정책에 한정하면, 선주민들과의 통합적인 정책이 필요하다고 판단되며, 별도의 조직이 이를 집행할 경우 또 다른 차별적인 요소로 작용할 가능성이 있음 (응답자 5202)

〈표 부록 3-26〉은 외국인 정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회 등으로 흩어져 있는 외국인 관련 위원회를 하나로 통합해야 되는가에 대한 응답결과이다. 이에 대해 108명 중 98명(90.7%)이 필요하다고 응답하였다. 외국인 정책의 컨트롤 타워(이민청)와 같이 대부분의 응답자는 (가칭) 이민정책위원회로의 통합이 필요하다고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-26] 분절화된 행정위원회를 (가칭)이민정책위원회로의 통합 필요성

단위: 건(%)

항목	전체	필요하다	필요하지 않다	χ^2
전체	108	98(90.7)	10(9.3)	2.265
중앙행정기관	11	11(100.0)	0	
광역지방자치단체	28	24(85.7)	4(14.3)	
기초지방자치단체	28	26(92.9)	2(7.1)	
민간단체	24	22(91.7)	2(8.3)	
대학·연구기관	17	15(88.2)	2(11.8)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-27〉은 (가칭)이민정책위원회가 필요하다고 응답한 98명에 한하여 그 역할과 권한에 대해 물어 얻은 응답결과이다. 응답은 중복응답이 가능하도록 제시하였다. 각 문항은 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회를 비롯하여 다른 정책 분야의 위원회를 검토한 후 내·외부 연구진과의 논의하여 구성하였다. 그 결과, “1) 이민정책 기본계획의 시행계획의 심의·조정”, “4) 각 부처 간 외국인 정책

및 제도 조정”에 대한 동의 비중이 각각 91.8%, 94.9%로 나타났다. 이외 “2) 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문”에 대해서도 74.5%로 그 역할에 동의하는 비율이 높았다. 그러나 “6) 외국인 이민불복신청에 대한 심사”, “7) 외국인 취업비자 발급의 적정성 심의”, “9) 외국인을 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소” 등에 대해서는 각각 39.8%, 45.9%, 39.8%만 동의하고 있었다. 이상의 내용을 검토하며 (가칭)이민정책 위원회의 역할과 권한을 자문위원회로 인식하고 있었으며 노동위원회나 행정심판위원회와 같이 준사법 기능을 보유하는 것까지는 고려하지 않는 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 부록 3-27] (가칭)이민정책위원회의 역할과 권한(중복응답)

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	98	11	24	26	22	15
1) 이민정책 기본계획과 시행계획의 심의·조정	90 (91.8)	10 (90.9)	21 (87.5)	23 (88.5)	21 (95.5)	15 (100)
2) 외국인 관련 법적 지위와 권리에 대한 자문	73 (74.5)	9 (81.8)	17 (70.8)	18 (69.2)	17 (77.3)	12 (80.0)
3) 외국인 관련 권리침해 조사와 의견표명	53 (54.1)	4 (36.4)	13 (54.2)	13 (50.0)	14 (63.6)	9 (60.0)
4) 각 부처 간 외국인 정책 및 제도 조정	93 (94.9)	10 (90.9)	23 (95.8)	24 (92.3)	21 (95.5)	15 (100)
5) 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보	68 (69.4)	8 (72.7)	16 (66.7)	18 (69.2)	14 (63.6)	12 (80.0)
6) 외국인 이민불복신청에 대한 심사	39 (39.8)	3 (27.3)	12 (50.0)	12 (46.2)	5 (22.7)	7 (46.7)
7) 외국인 취업비자 발급의 적정성 심의	45 (45.9)	2 (18.2)	13 (54.2)	15 (57.7)	7 (31.8)	8 (53.3)
8) 외국인 관련 국제협약이행 및 국내 이행 점검 및 검토	55 (56.1)	5 (45.5)	13 (54.2)	12 (46.2)	15 (68.2)	10 (66.7)
9) 외국인을 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소	39 (39.8)	4 (36.4)	11 (45.8)	10 (38.5)	8 (36.4)	6 (40.0)

〈표 부록 3-28〉은 (가칭) 이민정책위원회의 참여 구성에 대한 응답 결과를 정리한 것이다. 각 항목에 대해서는 중복응답이 가능하도록 문항을 설계하였다. 그 결과 ‘국무총리’, ‘법무부 장관’, ‘고용노동부 장관’, ‘여성가족부 장관’, ‘행정안전부 장관’, ‘교육부

장관, ‘외국인 관련 전문가’의 참여에 대해 응답자 70% 이상이 찬성하고 있었다. 반면, ‘대통령’, ‘위에 언급한 장관 이외의 다른 부처 장관’, ‘국회의원’ 등에 대해서는 40% 이하로 참여를 원하는 비율이 상대적으로 높지 않았다. 한편, 아래 제시한 참여자 외에 이주민 대표자, 광역지방자치단체장 등이 제시되었다.

▶▶▶ [표 부록 3-28] (가칭)이민정책위원회의 참여 구성(중복응답)

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
대통령	28 (28.6)	4 (36.4)	4 (16.7)	8 (30.8)	8 (36.4)	4 (26.7)
국무총리	70 (71.4)	4 (36.4)	20 (83.3)	17 (65.4)	18 (81.8)	11 (73.3)
법무부 장관	91 (92.9)	10 (90.9)	21 (87.5)	26 (100.0)	21 (95.5)	13 (86.7)
경찰청장	57 (58.2)	10 (90.9)	16 (66.7)	15 (57.7)	8 (36.4)	8 (53.3)
고용노동부 장관	86 (87.8)	10 (90.9)	20 (83.3)	23 (88.5)	21 (95.5)	12 (80.0)
여성가족부 장관	73 (74.5)	7 (63.6)	19 (79.2)	18 (69.2)	18 (81.8)	11 (73.3)
행정안전부 장관	86 (87.8)	10 (90.9)	20 (83.3)	24 (92.3)	20 (90.9)	12 (80.0)
교육부 장관	73 (74.5)	10 (90.9)	19 (79.2)	15 (57.7)	17 (77.3)	12 (80.0)
국가인권위원회 위원장	59 (60.2)	3 (27.3)	10 (41.7)	16 (61.5)	21 (95.5)	9 (60.0)
기타 장관	9 (9.2)	4 (36.4)	0 (.0)	1 (3.8)	1 (4.5)	3 (20.0)
외국인 관련 전문가	78 (79.6)	7 (63.6)	16 (66.7)	19 (73.1)	21 (95.5)	15 (100)
국회의원	34 (34.7)	0 (.0)	8 (33.3)	8 (30.8)	12 (54.5)	6 (40.0)
시민단체 대표자	61 (62.2)	7 (63.6)	10 (41.7)	11 (42.3)	21 (95.5)	12 (80.0)
기타	13 (13.3)	1 (9.1)	3 (12.5)	2 (7.6)	3 (13.6)	4 (26.7)

〈표 부록 3-29〉는 〈표 부록 3-26〉에서 (가칭) 이민정책위원회가 필요 없다고 응답한 이들이 그 이유에 대해 주관식으로 서술한 결과이다. 이에 대해 다문화가족 정책과 외국인(이민) 정책은 다르다는 이유가 제시되었으며, 외국인 정책에 대한 통합적 관리 는 필요하지만 각 위원회의 성격에 맞는 역할과 기능도 필요하므로 단순 통합보다는 기능 재조정이 필요하다는 의견도 있었다. 또한, 단순 조직의 통합보다는 이민정책의 비전과 방향을 명확히 제시하는 것이 더 중요하다는 의견도 있었다.

▶▶ [표 부록 3-29] 외국인 관련 통합 위원회가 필요 없는 이유

항목	주요 의견
통합 외국인 관련 행정위원회가 필요 없는 이유	• 다문화가족은 이미 우리나라 국민으로 외국인으로 분류하는 것은 영원히 한국 국민으로 받아들이지 않는 것임. 다문화가족은 여가부의 가족지원사업으로 <u>그 대로 존치하고 나머지 노동자 등 외국인만 별도로 관리되어야 함</u> (응답자 2040) • 다문화가족지원과 이민정책은 다름 (응답자 2007) • 이주민 관련 정책의 문제가 위원회를 통합을 하느냐 마느냐의 문제가 핵심 문제는 아니라고 생각함. 기존의 외국인정책위원회가 정책 조정과 통합의 기능을 수행할 수도 있을 것이고 국무조정실에서 그러한 역할을 할 수도 있을 것임. 문제는 이민정책의 비전과 가치를 얼마나 이주민 친화적으로, 권리보장 기반의 정책으로 세우고 실행하느냐 임. 위원회가 분산되어 있으니 통합보다는 것은 <u>형식논리 중심임</u> (응답자 4506) • 통합된 구조 내에서도 <u>각각의 성격에 맞는 역할과 기능을 할 위원회가 필요함</u> (응답자 4508) • 현재 행정위원회들이 대상으로 하는 외국인 집단이 다른데 하나로 통합이 가능 <u>할지 의문임</u> (응답자 5102) • 기능의 재구축 관점이 필요함. <u>물리적 통합은 쉽지 않음</u> (응답자 5203)

〈표 부록 3-30〉은 지방자치단체 단위에서 외국인 체류와 사회통합 정책을 조정하는 협력체계가 필요하다는 의견에 그 필요성에 대한 응답결과이다. 이에 대해 전체 108명 중 100명(92.6%)이 지역 단위에서 외국인 정책을 조정·지원할 수 있는 기구가 필요하다고 응답하였다. 다만, 필요하지 않다고 응답한 인원 중 5명이 기초자치단체 소속이었는데, 이들이 상대적으로 지역 단위 협력기구에 대해 부정적인 이유에 대해서는 후술한다.

▶▶▶ [표 부록 3-30] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계 필요성

단위: 건(%)

항목	전체	필요하다		필요하지 않다		χ^2
		건	%	건	%	
전체	108	100	92.6	8	7.4	10.200*
중앙행정기관	11	9	81.8	2	18.2	
광역지방자치단체	28	27	96.4	1	3.6	
기초지방자치단체	28	23	82.1	5	17.9	
민간단체	24	24	100.0	0	.0	
대학·연구기관	17	17	100.0	0	.0	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-31〉은 지역 차원에서 외국인 정책 조정·지원기구가 필요하다고 응답한 100명에게 해당 조직에게 어떠한 역할과 권한을 부여해야 하는지 묻고 정리한 결과이다. 해당 항목에 대해서는 다른 위원회 등을 참고하여 구성하였으며, 연구진 논의를 통해 마련되었다. 이에 대해 “1) 해당 지역 외국인정책 기본계획의 수립 및 변경에 대한 심의·의결” 항목에서만 81.0%가 찬성했다. 이외 ‘2) 해당 지역 외국인정책 관련 계획과 다른 계획과의 정합성 심의·의결’, ‘3) 지역 내 외국인 유입(지역특화 비자 발급 등)의 적정성’, ‘5) 지역 내 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보’, ‘6) 지역 간 외국인 정책의 관리·감독 및 조정’의 항목에 대해 각각 65.0%, 62.0%, 65.0%, 67.0%로 60%가 넘는 인원이 동의하였다. “7) 기타”라고 응답한 인원은 ‘예산지원’을 지적하였다. 전반적으로 〈표 부록 3-27〉에 비해 역할과 권한을 대한 호오(好惡)가 존재하지 않았다. 이는 전반적으로 동의한다고 해석할 수도 있지만 아직 지역 단위에서 외국인 협력체계에 대해 깊은 논의가 진행되지 않아 구체적인 역할과 권한을 생각하기가 어려웠을 가능성도 있다.

▶▶▶ [표 부록 3-31] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원기구의 역할과 권한(중복응답)

단위: 명(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	100	9	27	23	24	17
1) 지역 외국인정책 기본계획의 수립 및 변경에 대한 심의·의결	81 (81.0)	8 (88.9)	20 (74.1)	16 (69.6)	21 (87.5)	16 (94.1)

558 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
2) 해당 지역 외국인정책 관련 계획과 다른 계획과의 정합성 심의·의결	65 (65.0)	5 (55.6)	16 (59.3)	13 (56.5)	17 (70.8)	14 (82.4)
3) 지역 내 외국인 유입(지역특화 비자 발급 등)의 적정성 심의·의결	62 (62.0)	4 (44.4)	17 (63.0)	13 (56.5)	15 (62.5)	13 (76.5)
4) 외국인 관련 권리침해의 조사와 갈등조정	49 (49.0)	3 (33.3)	8 (29.6)	11 (47.8)	18 (75.0)	9 (52.9)
5) 지역 내 외국인 관련 조사연구 및 교육·홍보	65 (65.0)	5 (55.6)	13 (48.1)	14 (60.9)	19 (79.2)	14 (82.4)
6) 지역 간 외국인 정책의 관리·감독 및 조정	67 (67.0)	5 (55.6)	19 (70.4)	15 (65.2)	15 (62.5)	13 (76.5)
7) 기타(예산 지원)	1 (1.0)	0 -	0 .0	1 (4.3)	0 -	0 -

다음으로 <표 부록 3-32>는 광역 차원의 협력체계를 어떻게 구성할지 협력체계가 필요하다고 100명에게 물어본 결과이다. 인원 구성이므로 해당 항목에 대해 중복응답이 가능하도록 하였다. 이에 대해 광역지방자치단체의 장, 기초지방자치단체의 장, 지역출입국관리청의 장, 지역고용노동청장, 관할지역 교육청, 외국인 관련 전문가에 대해서는 70%가 넘는 인원이 동의하고 있었다. 반면, 관할지역의 주민대표에 대해서는 44%의 인원이 동의하여 상대적으로 낮은 응답 값을 보였다. 기타 인원으로는 관할지역 외국인 대표자, 광역의회 의원, 관할지역 노동조합 등이 제시되었다.

▶▶▶ [표 부록 3-32] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원기구의 참여 구성(중복응답)

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	100	9	27	23	24	17
관할지역 광역지방자치단체의 장	84 (84.0)	9 (100.0)	21 (77.8)	17 (73.9)	22 (91.7)	15 (88.2)
관할지역 기초지방자치단체의 장	72 (72.0)	8 (88.9)	14 (51.9)	16 (69.6)	20 (83.3)	14 (82.4)
관할지역 출입국관리청의 장	80 (80.0)	8 (88.9)	19 (70.4)	19 (82.6)	20 (83.3)	14 (82.4)
관할지역 경찰청장	57 (57.0)	8 (88.9)	15 (55.6)	13 (56.5)	11 (45.8)	10 (58.8)

항목	전체	중앙	광역시	기초	민간	연구
관할지역 고용노동청장	82 (82.0)	8 (88.9)	19 (70.4)	19 (82.6)	21 (87.5)	15 (88.2)
관할지역 여성가족부 관계자 (가족센터 등 민간단체 포함)	63 (63.0)	4 (44.4)	14 (51.9)	13 (56.5)	19 (79.2)	13 (76.5)
관할지역 교육청	70 (70.0)	8 (88.9)	16 (59.3)	13 (56.5)	17 (70.8)	16 (94.1)
기타 공무원	6 (6.0)	0 -	0 -	1 (4.3)	3 (12.5)	2 (11.8)
관할지역 민간단체	62 (62.0)	5 (55.6)	12 (44.4)	9 (39.1)	23 (95.8)	13 (76.5)
관할지역 주민대표	44 (44.0)	4 (44.4)	9 (33.3)	7 (30.4)	16 (66.7)	8 (47.1)
외국인 관련 전문가	73 (73.0)	5 (55.6)	15 (55.6)	14 (60.9)	23 (95.8)	16 (94.1)
기타(관할지역 외국인 대표자)	10 (10.0)	0 -	1 (3.7)	1 (4.3)	4 (16.7)	4 (23.5)
기타(관할지역 광역의회 의원)	1 (1.0)	0 -	0 -	0 -	0 -	1 (5.9)
기타(관할지역 노동조합)	1 (1.0)	0 -	0 -	0 -	1 (4.2)	0 -

〈표 부록 3-33〉은 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계가 필요하지 않은 이유에 대해 주관식으로 응답한 결과이다. 이에 대해 기초자치단체 공무원을 중심으로 필요 없다는 인식이 있었는데 이는 현재 외국인 정책체계에서 실질적으로 광역지방자치단체가 수행하는 권한과 업무가 없기 때문으로 보인다. 또한 광역지방자치단체가 외국인 수요가 있는 지역을 대표할 수 없다는 인식도 존재하였다. 이에 따라 국가에서 외국인 체류와 사회통합 지원 매뉴얼을 만들어 지원해야 한다거나 협력체계를 만들어달라는 의견도 존재하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-33] 광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계 필요 없는 이유

항목	주요 의견
광역지역 차원에서 외국인 정책을 조정·지원해야 할 협력체계 필요 없는 이유	• 국가에서 외국인 체류와 사회통합 조정하는 매뉴얼 만들어 시행하는 것이 효율적이라고 생각됨 • 국가 차원에서의 협력체계 구축하는 것이 바람직함 (응답자 1008) • 지자체만으로도 충분히 외국인에 대한 다양한 정책을 펼쳐 안정을 추구하고 있음. 광역지역에 권한을 줄 경우, 지자체 업무에 규제와 제한을 하여 오히려 사업이 위축될 수 있음 (응답자 3003) • 광역에서 직접적으로 외국인 정책을 운영하는 것이 없음. 도비를 지원하고 있으나, 도비 지원이 전 기초자치단체를 아우른다고 하기 어려움. 특히나 수도권은 지자체별 특징이 모두 다른데, 이를 광역에서 모두 대변할 수 없을 것이라 생각됨 (응답자 3043)

〈표 부록 3-34〉는 법무부에서 외국인 처우·사회통합 업무를 분리해야 한다는 의견에 대한 응답결과이다. 현행 출입국관리법은 출국과 입국뿐만 아니라 외국인의 처우와 사회통합까지 망라하고 있다. 단속과 관리 중심인 출입국관리와 지원과 보호 중심의 외국인 처우·사회통합 업무가 한 부서 내에서 충돌하고 있어 이를 분리해야 한다는 의견을 반영하였다. 이에 대해 108명의 응답자 중 69.4%인 75명이 분리에 찬성하였다. 구체적으로 민간단체와 광역지방자치단체에서 찬성비율이 높았으며, 기초지방자치단체와 대학·연구기관의 경우 찬성과 반대의 비율이 비슷하였다. 반면, 중앙행정기관에서는 찬성하지 않는 비율이 54.5%로 더 많았다. 이러한 인식 차이는 95.0% 신뢰수준에서 유의하였지만, 집단별 표본의 수가 작다는 점을 고려해 해석에 주의가 필요하다.

▶▶▶ [표 부록 3-34] 법무부에서 외국인 처우와 사회통합 업무의 분리(안)

단위: 건(%)

항목	전체	찬성한다		찬성하지 않는다		χ^2
		건	%	건	%	
전체	108	75	69.4	33	30.6	12.569*
중앙행정기관	11	5	45.5	6	54.5	
광역지방자치단체	28	22	78.6	6	21.4	
기초지방자치단체	28	16	57.1	12	42.9	
민간단체	24	22	91.7	2	8.3	
대학·연구기관	17	10	58.8	7	41.2	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-35〉는 법무부에서 외국인 처우와 사회통합 사무를 분리해야 한다고 응답한 75명에게 그 사무를 어디에 두어야 하는지 추가적으로 묻은 결과이다. 그 결과 69.3%인 52명이 “1) 외국인 정책 컨트롤 타워(이민청) 신설”을 지지하였다. 이외에는 21.3%인 16명이 행정안전부라고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 3-35] 외국인의 처우와 사회통합 사무를 다른 부처로 이관 시 적절한 기관

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	75	5	22	16	22	10
1) 외국인 정책 컨트롤타워 신설(이민청)	52 (69.3)	3 (60.0)	13 (59.1)	12 (75.0)	16 (72.7)	8 (80.0)
2) 국무총리실	1 (1.3)	0 -	0 -	0 -	1 4.5	0 -
3) 행정안전부	16 (21.3)	1 (20.0)	7 (31.8)	3 (18.8)	4 (18.2)	1 (10.0)
4) 고용노동부	1 (1.3)	0 -	0 -	1 (6.3)	0 -	0 -
5) 여성가족부	2 (2.7)	0 -	1 (4.5)	0 -	1 4.5	0 -
6) 지방자치단체	2 (2.7)	1 (20.0)	1 (4.5)	0 -	0 -	0 -
7) 기타	1 (1.3)	0 -	0 -	0 -	0 -	1 (10.0)

〈표 부록 3-36〉은 외국인 주민지원센터의 제도화에 대한 의견을 물어 분석한 결과이다. 외국인 주민지원센터는 지방자치단체 등에서 처리할 수 없는 외국인 관련 상담과 지원을 수행하는 단체로서 가장 현장과 밀접한 기관이지만, 관계 법령은 존재하지 않는다. 현재 외국인 주민지원센터는 대부분 외국인 주민 조례에 근거하여 운영되고 있으며, 지방자치단체의 위탁사무로 운영이 지원되어 국비가 지원되지 않거나 지원되더라도 일부 단체만 지원되거나 위탁 사업 등으로 이루어지고 있다. 이에 따라 안정적인 운영이 어려워 이를 법제화하는 방안에 대해 108중 83.3%는 90명이 찬성하였다.

» [표 부록 3-36] 외국인 주민지원센터의 제도화

단위: 건(%)

항목	전체	필요하다		필요하지 않다		χ^2
		건	%	건	%	
전체	108	90	83.3	18	16.7	5.722
중앙행정기관	11	8	72.7	3	27.3	
광역지방자치단체	28	24	85.7	4	14.3	
기초지방자치단체	28	23	82.1	5	17.9	
민간단체	24	23	95.8	1	4.2	
대학·연구기관	17	12	70.6	5	29.4	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 3-37〉은 외국인 주민지원센터가 필요하다고 응답한 90명에 대해 구체적으로 어떠한 역할이 가장 필요한지에 대해 묻고 얻은 결과이다. 이에 대해 가장 필요한 역할은 “6) 외국인에 관한 행정지원”, “1) 외국인 생활 관련 정보수집과 제공”이라는 응답 비중이 각각 30.0%, 23.3%으로 나타났다. 한편 8) 기타라고 응답한 인원은 “1) ~ 7)”의 업무를 모두 수행해야 한다는 응답이 많았다.

» [표 부록 3-37] 외국인 주민지원센터의 역할

단위: 건(%)

항목	전체	중앙	광역	기초	민간	연구
전체	90	8	24	23	23	12
1) 외국인의 생활 관련 정보수집과 제공	21 (23.3)	1 (12.5)	9 (37.5)	5 (21.7)	5 (21.0)	1 (8.3)
2) 외국인 관련 물품 지원	2 (2.2)	1 (12.5)	0 -	0 -	1 (4.3)	0 -
3) 외국인 지원 인력 중개	1 (1.1)	0 -	1 (4.2)	0 -	0 -	0 -
4) 외국인 교육·훈련 지원	15 (16.7)	3 (37.5)	4 (16.7)	4 (17.4)	0 -	4 (33.3)
5) 외국인 일상생활 상담	9 (10.0)	0 -	2 (8.3)	1 (4.3)	5 (21.7)	1 (8.3)
6) 외국인에 관한 행정지원	27 (30.0)	2 (25.0)	5 (20.8)	7 (30.4)	9 (39.1)	4 (33.3)
7) 외국인 관련 사업 위탁	11 (12.2)	1 (12.5)	2 (8.3)	6 (26.1)	1 (4.3)	1 (8.3)
8) 기타	4 (4.4)	0 -	1 (4.2)	0 -	2 (8.3)	1 (8.3)

〈표 부록 3-38〉은 중앙부처의 지원사업에 대한 설문 결과이다. 현재 외국인 정책은 우수 인재 유치와 함께 체류 외국인이 지역사회에 정착할 수 있도록 하는 방향으로 변화하고 있다. 이에 대해 지방자치단체 차원에서 외국인 정착 지원을 추진한다며, 중앙부처에서 가장 먼저 지원할 필요가 있다고 생각되는 행정/공공서비스 3가지를 문의하였다. 이에 대해 1순위를 중심으로 서술하면 다음과 같다.

가장 먼저 1순위로 지원이 필요한 정책은 “6) 한국어와 한국 사회·문화 이해 교육 분야”로 응답자 가운데 26.9%가 꼽았다. 또한 “1) 지역특화형 비자 확대”라고 응답한 비중도 23.1%였다. 가장 우선순위가 낮은 분야는 ‘9) 체류자 본국의 종교·문화를 누릴 수 있도록 지원’하는 방안으로 1순위로 선정한 이들이 없었다. 기타로는 외국인 부서 신설이 제안되었다. 1+2+3 순위로 합쳤을 경우에는 “6) 한국어와 한국 사회·문화 이해 교육”이 59.3%로 가장 많았으며, “3) 지역 일자리 제공과 취업알선 등 일자리 지원정책”이 49.1%로 다음으로 많았다. 이에 따라 “6) 한국어와 한국 사회·문화 이해” 등과 같이 사회통합 정책의 지원 확대가 일관적으로 요구되고 있었으며, 그 다음으로 비자확대, 일자리 마련 등이 제시되었다고 할 수 있다.

▶▶▶ [표 부록 3-38] 중앙부처의 지원사업

단위: 건, %

항목	1순위	2순위	3순위	1+2+3
1) 지역특화형 비자확대	25(23.1)	2(1.9)	9(8.4)	36(33.3)
2) 전문인력(코디네이터) 지원	12(11.1)	7(6.5)	6(5.6)	25(23.1)
3) 지역 일자리 제공과 취업알선 등 일자리 지원정책	17(15.7)	27(25.0)	9(8.4)	53(49.1)
4) 한국의 고용관련 교육과 직업훈련(직무교육, 능력개발)	8(7.4)	18(16.7)	10(9.3)	36(33.3)
5) 보육 및 청소년 돌봄시설	2(1.9)	5(4.6)	7(6.5)	14(13.0)
6) 한국어와 한국 사회·문화 이해 교육	29(26.9)	23(21.3)	12(11.2)	64(59.3)
7) 주거·의료·학자금 등 한국 정착 초기 지원	9(8.3)	13(12.0)	15(14.0)	37(34.3)
8) 외국인 커뮤니티 지원	2(1.9)	2(1.9)	10(9.3)	14(13.0)
9) 체류자 본국의 종교·문화 지원	-	-	2(1.9)	2(1.9)
10) 지역주민 대상 외국인 인식개선과 교류지원	3(2.8)	11(10.2)	26(24.3)	40(37.0)
11) 기타	1(0.9)	-	1(0.9)	2(1.9)

〈표 부록 3-39〉는 외국인 통합법(통합 이민법 체계)의 필요성에 대해 묻고 정리한 결과이다. 이에 대해 108명 중 90.7%인 98명이 통합 이민법 체계가 필요하다고 응답하였다.

» [표 부록 3-39] 외국인 통합법의 필요성

단위: 건(%)

항목	전체	필요하다		필요하지 않다		χ^2
		건	%	건	%	
전체	108	98	90.7	10	9.3	5.768
중앙행정기관	11	9	81.8	2	18.2	
광역지방자치단체	28	25	89.3	3	10.7	
기초지방자치단체	28	28	100.0	0	.0	
민간단체	24	20	83.3	4	16.7	
대학·연구기관	17	16	94.1	1	5.9	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 3-40〉은 통합 이민법 체계에 대한 주요 의견이다. 우선, 통합 이민법이 필요 없다고 응답한 10인은 그 이유에 대하여 이미 존재하는 법률로도 지원사업에 대한 근거를 제시할 수 있으며, 결혼이민자, 이주노동자, 난민 등 각 이주민별 상황과 조건이 상이하고 이를 규정하는 각 법률의 제정 이유가 있어 이를 통일하는 것이 바람직하지 않다는 의견이 제시되었다. 또한 법이 통합하는 것이 정책을 일관성 있고 체계적으로 추진한다고 볼 수 없으므로 기존 법률의 조정이 더 필요하다는 의견도 있었다.

반면, 통합 이민법 체계가 필요하다는 의견 중 구체적인 내용으로는 각 부처별 업무 소관과 법률이 분절화 되어 있어 상호 업무협조, 정책 전달 등이 어렵고 업무 효율성이 낮다는 의견이 주로 지적되었다. 또한, 이민법 제정을 통하여 이민 정책 지원과 인프라에 대한 법제화가 필요하고, 차별금지 조항도 규정되어야 한다는 의견도 있었다. 또한, 이민에 대한 기본원칙이 법제화 되어 있지 않으므로 이에 대한 원칙 등을 명시하고, 현재 과도한 재량 범위를 축소하자는 의견도 있었다.

» [표 부록 3-40] 통합 이민법 체계에 대한 주요 의견

항목	주요 의견
필요하지 않다	• 법을 통합하는 것이 정책을 일관성 있게 추진하는 것으로 직결되는 것이 아님. 「출입국관리법」, 「민법」, 「국적법」, 「재한외국인처우기본법」은 나름대로의 역할이 있고 제정 목적이 다른 법률 전체를 하나로 통일하는 것은 바람직하지도 가능하지도 않음. 형법이 있음에도 교통사고, 성폭력 등 많은 부분을 개별법이나 특별법으로 의율(조율)하는 것을 참고할 수 있음 (응답자 1009) • 외국인 관련 법령을 통합하지 않더라도 상호 충돌하지 않도록 조정할 수 있음. 기존 법령이 담지 못하는 내용으로 이민법을 제정하고 향후 외국인 정책의 통합된 체계가 마련되어 법체계 통합의 필요성이 제기된다면 그때 해도 됨 (응답자 1010)

항목	주요 의견
	자 4202) - 결혼이민자, 이주노동자, 난민 등 각 이주민별 상황과 조건이 상이하여 각자의 영역과 상황에 대한 전문적인 법체계와 적용이 필요함. 이민자라고 해서 모두의 상황이 동일하지 않음 (응답자 4511) - 법체계, 법의 내용, 소관부처가 상이할 수 있으므로 이민법과 외국인력 관리법은 분리하는 게 바람직함 (응답자 5203)
필요하다 (이민법에 대한 의견)	- 행정조직 신설을 통한 체계적인 외국인정책 업무를 진행할 수 있는 법적근거를 마련해야 한다 (응답자 3037) - 소관 부처 및 지원 법률이 달라 분절적으로 운영되어 상호 업무협조, 정책 전달 등에 어려움이 있음. 통합 법률 제정을 통해 효율성을 제고할 필요가 있음 (응답자 2029) - 이민자를 지원하기 위해 각 지방자치단체에 설치해야 하는 필수적인 인프라를 제시하고, 운영지원, 역할에 대해 명시(한국어교육기관, 통역상담센터 등... 종전 가족센터(다문화가족지원센터)의 사업대상 확대 포함) (응답자 3001) - 이민법에서는 이주민의 인권에 대한 조항이 들어가야 함. 이주민과 선주민 사이의 사회통합을 위해서 반드시 필요. (응답자 5202) - 현재 한국은 외국인 관련 정책이 각 부처마다 달라 적용되는 법, 대상에 대한 정의 등이 달라 상당히 혼란스러운 상황임. 따라서 부처별로 중첩되고 혼선을 빚게 되는 법적용어의 정리 및 규정 간 충돌 방지를 위해서도 다양한 외국인 관련 개별법들을 이민법으로 통합할 필요가 있음.(응답자 5106) - 안전하고 질서있고 정규적인 이주와 정착이 가능하도록 유연한 체류자격 정비, 대상별 법조문이 아닌 이주절차 단계별 법조문 구성(국내 입국 외국인이 난민 신청을 하면서 노동자가 되기도 결혼도 할 수 있다는 점에서, 이주의 모습이 복합적임), 이주민에게 요구하는 의무와 제한은 법률에 명문화하고(자의적 해석 금지, 재량 축소), 이익제기 절차 강화 등 인권이 기반한 이주정책법이 장기적으로 국가 목적을 지속가능하게 함 (응답자 4507)

[요약]

부록 4. 외국인 정책 선진화를 위한 의식조사(일반국민)

가. 외국인 수용에 대한 인식

외국인 수용에 대한 지역주민의 인식을 분석하기 위해 현재 지역주민이 체감하는 외국인 수와 향후 적정 체류 외국인 수에 대해 살펴보았다. 구체적으로는 국내 체류 외국인 전체에 대한 질문과 외국인의 종사상 지위 특성을 고려해 개별 집단에 대한 질문을 구분하여 살펴보았다.

(1) 체류 외국인 수에 대한 체감

먼저, 현재 체류하고 있는 외국인 수에 대한 일반 국민의 체감 수준을 살펴본 결과가 다음 [표 1]과 같다.⁷³³⁾ 현재 국내 체류 전체 외국인 수에 대해서는 응답자 56.79%가 ‘많다’고 체감하는 것으로 나타났으며, ‘적다’고 답한 응답 비중은 5.4%에 불과하였다. 한편, 종사상 지위에 따라 외국인 집단을 세분화하여 살펴본 결과, 제조업 종사자 외국인(64.16%), 농업 종사자 외국인(50.74%) 수가 많다고 체감하는 응답자가 절반을 넘었다. 그 외 결혼이민자(45.17%), 재외동포(39.77%), 서비스업 종사자(31.75%), 외국인 유학생(22.42%), 외국 출신 한국 국적 취득자(18.49%), 난민(신청자, 17.02%), 영주권자(15.38%), 외국인 전문가(11.46%) 순으로 많다고 체감하였다. 주목할 점은 외국인 전문가의 수가 적다고 답한 응답 비중이 47.95%로 여타 외국인 집단에 대한 체감도와 상이하게 나타났다는 점이다.

[표 1] 국내 체류 외국인 수에 대한 체감도

단위: %

구분	적다	보통	많다
1) 국내 체류 외국인 전체	5.4	37.81	56.79
2) 제조업 종사자 외국인	9.33	26.51	64.16

733) 해당 설문 문항에 대한 응답은 5점 척도(1. 매우적다, 2. 약간 적다, 3. 보통이다, 4. 약간 많다, 5. 매우 많다)로 측정하였으나, 결과 제시 과정에서 적다(매우 적다+약간 적다), 보통(보통), 많다(약간 많다+매우 많다)로 척도를 축소하였다.

구분	적다	보통	많다
3) 농어업 종사자 외국인	17.51	31.75	50.74
4) 결혼이민자	13.42	41.41	45.17
5) 재외동포(조선족, 고려인 등)	18.82	41.41	39.77
6) 서비스업 종사자 외국인	23.4	44.84	31.75
7) 외국인 유학생	25.86	51.72	22.42
8) 외국 출신 한국 국적 취득자	33.39	48.12	18.49
9) 난민(신청자)	41.73	41.24	17.02
10) 영주권자	30.61	54.01	15.38
11) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	47.95	40.59	11.46

다음 [표 2]는 국내 체류 외국인 수에 대한 체감도를 지역별로 살펴본 결과이다. 외국인 특성을 특정하지 않고 국내에서 체류하는 외국인 전체 수에 대해 체감 정도를 묻은 설문에 대해 외국인 집중거주 지역민의 63.77%가 ‘많다’고 답했으며, 인구감소 지역(61.27%), 일반 지역(45.00%)이 뒤를 이었다.

한편, 지역별로 ‘많다’고 체감하는 대상이 상이했는데 집중거주지역과 인구감소지역의 경우 산업 인력으로 체류하는 외국인 수에 대한 체감이 높은 반면, 일반지역의 경우 체류 외국인에 대한 체감이 산업인력으로 단일화 되기보다는 인구구성이 다양해지는 변화를 체감하는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 외국인 집중거주지역의 경우 제조업 종사자 외국인, 재외동포, 서비스업 종사자 외국인 수에 대한 체감 수준이 전체 응답자가 평균적인 수준을 상회하였다. 인구감소지역의 경우 제조업·농어업 종사자 외국인, 결혼이민자, 서비스 종사자 외국인, 난민, 영주권자, 외국인 전문가 수가 많다고 체감하는 응답자의 비중이 전체 평균을 상회하였다. 또, 일반지역의 경우 재외동포, 외국인 유학생, 외국 출신 한국 국적 취득자, 난민, 영주권자, 외국인 전문가 수가 많다고 느끼는 응답률이 전체 평균 수준 이상이었다.

[표 2] 지역별 국내 체류 외국인 수에 대한 체감도(‘약간많다+매우많다’는 응답 비중)

단위: %

구분	전체	집중 거주 지역	인구감소 지역	일반
1) 국내 체류 외국인 전체	56.79	63.77	61.27	45.00
2) 제조업 종사자 외국인	64.16	69.08	65.20	58.00
3) 농어업 종사자 외국인	50.74	41.06	66.67	44.50
4) 결혼이민자	45.17	40.10	55.88	39.50
5) 재외동포(조선족, 고려인 등)	39.77	49.76	17.65	52.00
6) 서비스업 종사자 외국인	31.75	37.20	34.31	23.50
7) 외국인 유학생	22.42	18.84	10.78	38.00
8) 외국 출신 한국 국적 취득자	18.49	16.43	18.14	21.00
9) 난민(신청자)	17.02	14.49	13.24	23.50
10) 영주권자	15.38	9.66	17.65	19.00
11) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	11.46	8.21	12.25	14.00

(2) 향후 적정 외국인 수에 대한 의견

다음 [표 3]을 통해 향후 적정 외국인 수에 대한 응답을 살펴보면, 우선 국내 체류 외국인 전체 수에 대해서 응답자의 47.14%가 현재 수준을 유지해야한다고 답했다. 뒤를 이어 현재보다 ‘많아져야한다’는 응답은 28.97%, ‘줄여야한다’는 응답은 23.9%인 것으로 나타났다.

외국인을 세분화하여 살펴보면, 농어업 및 제조업, 그리고 고급 인력(외국인 전문가 및 외국인 유학생)과 같이 산업인력에 대한 외국인 수요는 큰 반면, 직접 생활 속에서 대면하고 사회구성원으로 받아들여야하는 외국인 집단에 대해서는 현재 수준을 유지하거나 줄여야한다는 소극적 입장을 보이는 것으로 나타났다.

[표 3] 향후 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견

단위: %

구분	줄여야함	유지	많아져야함
1) 국내 체류 외국인 전체	23.9	47.14	28.97
2) 농어업 종사자 외국인	11.95	38.13	49.92
3) 제조업 종사자 외국인	16.2	35.02	48.77
4) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	17.18	35.35	47.46

구분	줄여야함	유지	많아져야함
5) 외국인 유학생	10.8	44.19	45.01
6) 결혼이민자	21.6	45.17	33.22
7) 외국 출신 한국 국적 취득자	18	48.77	33.22
8) 영주권자	22.75	51.72	25.53
9) 서비스업 종사자 외국인	23.24	51.55	25.2
10) 재외동포(조선족, 고려인 등)	38.95	46.64	14.4
11) 난민(신청자)	45.01	42.39	12.6

한편, 이와 같은 응답 패턴은 응답자의 거주지역에 따라 달라지는 경향을 보였는데 ([표 4] 참고), 주목할 점은 인구감소지역의 경우 고급 인력(전문가 및 유학생)과 난민에 대한 수요를 제외하고 산업인력이든 사회구성원이든 다양한 측면에서 외국인 수가 많아져야한다는 응답 비중이 전체 응답 비중을 상회하였다. 반면, 일반지역의 경우 고급 인력(전문가, 유학생), 외국 출신 한국 국적 취득자 및 영주권자, 난민에 대한 수요가 응답자 전체 수준보다 컸다. 주목할 점은 외국인 집중거주지역의 경우 외국인 체류 수 증가에 대해서는 상대적으로 소극적인 태도를 보인다는 점이며, 고급 인력에 대한 수요는 일반지역에서 상대적으로 크다는 점이다.

[표 4] 향후 한국에 체류하는 외국인 수에 대한 의견(‘많아져야한다’는 응답)

단위: %

구분	전체	집중 거주 지역	인구감소 지역	일반
1) 국내 체류 외국인 전체	28.97	22.71	37.75	26.50
2) 농어업 종사자 외국인	49.92	40.58	66.67	42.50
3) 제조업 종사자 외국인	48.77	43.00	66.18	37.00
4) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	47.46	37.68	43.63	61.50
5) 외국인 유학생	45.01	37.20	44.12	54.00
6) 결혼이민자	33.22	19.81	50.98	29.00
7) 외국 출신 한국 국적 취득자	33.22	24.15	40.69	35.00
8) 영주권자	25.53	18.36	28.92	29.50
9) 서비스업 종사자 외국인	25.2	23.67	26.47	25.50
10) 재외동포(조선족, 고려인 등)	14.4	6.76	22.55	14.00
11) 난민(신청자)	12.6	10.14	12.75	15.00

[표 5] 우리 지역사회로의 외국인 수용 정책에 대한 지지의견

단위: %

구분	전체	집중 거주	인구 감소	일반 지역
1) 농업 종사자 외국인	66.45	64.25	77.45	57.50
2) 제조업 종사자 외국인	65.63	58.94	80.39	57.50
3) 서비스업 종사자 외국인	34.37	28.50	38.73	36.00
4) 외국인 유학생	46.97	37.20	44.12	60.00
5) 외국인 전문가(연구자, 프로그래머, 경영인 등)	51.72	41.55	46.57	67.50
6) 재외동포(조선족, 고려인 등)	29.62	18.36	42.65	28.00

(3) 외국인 수에 대한 현재 체감과 향후 적정 수준에 대한 인식

지금까지 현재 외국인 수에 대한 체감 정도와 향후 적정 외국인 수에 대한 수요를 각각 살펴보았다면, 여기서는 국내 체류 외국인 규모에 대한 체감과 적정 수요를 동시에 분석하였다(표 6 참고). 이는 현재 외국인 정책 환경에 대한 파악과 더불어 정책 수요를 가늠해 볼 수 있다는 점에서 유용하다.

먼저, 국내 체류하는 외국인 규모에 대해 현재 체류 외국인 수는 많고, 향후 현재 수준을 유지해야한다고 전체 응답자의 25.04%가 답했다. 한편, 집중거주지역의 경우 현재 외국인 수가 많고, 향후에는 줄여야한다고 답한 응답자가 30.43%를 차지하였으며, 인구감소지역의 경우 현재 외국인 수가 많지만 향후에도 더 많아져야한다는 의견(29.41%)이 가장 많았다. 반면, 일반지역의 경우 현재 국내 체류 외국인 수가 보통 수준이며, 향후에도 현재 수준을 유지해야한다고 보는 입장(23.50%)이 가장 많았다.

[표 6] 국내 체류 외국인 전체 수에 대한 체감과 향후 적정 수준에 대한 인식

단위: %

전체(현행/향후)	전체	집중거주	인구감소	일반지역
1) 적음/줄여야함	1.15	0.00	0.98	2.50
2) 적음/유지	1.64	0.00	2.45	2.50
3) 적음/많아야함	2.62	2.90	0.00	5.00
4) 보통/줄여야함	5.56	3.38	5.88	7.50
5) 보통/유지	20.46	16.91	21.08	23.50
6) 보통/많아야함	11.78	13.04	8.33	14.00

나. 외국인의 지위와 외국인 정책에 대한 의견

(1) 외국인의 법적 지위와 권리에 대한 의견

다음 [표 8]은 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견 중 주요 항목에 대한 응답 결과를 요약한 것이다. 분석 결과, 근로자로서 외국인의 권리(직업의 자유, 산재보험 가입 허용 등)를 보장하는 것에 대해 동의한다는 의견이 다수를 이루었다. 다만, 불법체류 외국인의 강제출국 조치에 대해서는 중립적 태도를 보이는 응답자가 36.66%로 상대적으로 많았다.

[표 8] 외국인의 법적 지위와 권리에 관한 의견

단위: %

구분	반대	보통	동의
4) 외국인 근로자라도 직업의 자유를 인정해야 한다	12.44	36.82	50.74
5) 취업이 제한된 비자의 외국인이라도 근로자라면 산재보험, 「근로기준법」, 노동조합 등 근로자의 권리를 인정해야 한다	21.6	34.86	43.54
8) 불법체류 외국인이더라도 특별한 범죄경력이 없는 한 강제출국조치를 해서는 안 된다	31.75	36.66	31.59

(2) 외국인 정책 방향에 대한 의견

[표 9]은 외국인 정책 방향에 대한 견해를 묻고 요약한 결과이다. 분석 결과, 제시된 모든 정책 방향에 대해 반대보다는 동의한다는 응답 비중이 컸다.

한편, 각 항목 간 동의 비중의 상대적 비교를 통해 정책 수요의 정도를 가늠해보고자 한다. 먼저, ‘동의한다’는 응답 비중이 가장 높은 정책 방향으로 법률체계에 대한 정비(60.07%)가 꼽혔다. 추가적인 분석이 필요하겠지만 이는 현재 법률체계로는 체계적인 이민정책 수립 및 집행이 어려울 것이라는 우려가 반영된 것으로 보인다. 반면, 동의 비중이 가장 낮은 정책 방향으로는 인구위기 대응책으로써 외국인 유입 확대(41.57%)가 꼽혔다. 해당 정책 방향의 경우 반대 비중(21.77%)이 제시된 나머지 정책 방향보다 높아, 정책 구체화 과정에서 정책 지지를 얻기 위해 신중한 접근이 요구된다.

[표 9] 외국인 정책 방향에 대한 의견

단위: %

구분	반대	보통	동의
1) 인구위기 대응을 위하여 외국인의 유입을 증가시켜야 한다	21.77	36.66	41.57
2) 지역소멸 대응을 위하여 지역사회가 필요로 하는 외국인을 지역에 정착시켜야 한다	17.84	31.26	50.90
3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다	21.60	34.86	43.54
4) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 법률체계를 정비해야 한다	13.42	26.51	60.07
5) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 비자 체계를 유연하게 개편해야 한다	18.33	33.22	48.45
6) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	10.80	29.62	59.57
7) 외국인 사회통합 정책은 외국인을 더 포용하고, 인정하는 방식으로 변화해야 한다	11.78	29.95	58.27
8) 외국인이 한국에서 가정을 이루고 장기적으로 체류할 수 있도록 정주여건을 조성해야 한다	12.27	36.33	51.39
9) 전문지식과 능력을 갖춘 외국인이 한국에서 장기체류할 수 있도록 체류자격 완화가 필요하다	11.78	30.61	57.61

[표 10]은 앞서 살펴본 외국인 정책 방향([표 9] 참고)에 대한 동의 정도가 지역에 따라 차이가 있는지 분석한 것이다. 분석 결과, 인구감소지역의 경우 모든 정책 방향에 대해 응답자 절반 이상이 동의하는 것으로 나타나 외국인 정책에 대한 지지와 수요가 타 지역에 비해 높음을 짐작할 수 있다. 반면, 외국인 집중거주지역의 경우 모든 정책 방향에 대해 전반적인 동의 수준을 못 미치는 것으로 나타나 외국인 정책 수요에 있어서 인구감소지역과 온도차를 보였다.

[표 10] 지역별 외국인 정책 방향에 대한 의견(동의 비중)

단위: %

구분	전체	집중거주	인구감소	일반지역
1) 인구위기 대응을 위하여 외국인의 유입을 증가시켜야 한다	41.57	35.75	51.96	37.00
2) 지역소멸 대응을 위하여 지역사회가 필요로 하는 외국인을 지역에 정착시켜야 한다	50.90	42.51	69.12	41.00
3) 단기간의 근로자 유입에 치중되었던 과거에서 벗어나서 장기체류 외국인을 늘려야 한다	43.54	34.78	50.49	45.50

574 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

구분	전체	집중거주	인구감소	일반지역
4) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 법률 체계를 정비해야 한다	60.07	48.31	62.75	69.50
5) 이민정책을 체계적으로 추진하기 위해 현재의 비자 체계를 유연하게 개편해야 한다	48.45	45.89	55.39	44.00
6) 이민자 유입을 증가시키기 전에 외국인에 대한 인식개선이 선행되어야 한다	59.57	55.56	64.71	58.50
7) 외국인 사회통합 정책은 외국인을 더 포용하고, 인정하는 방식으로 변화해야 한다	58.27	51.69	66.18	57.00
8) 외국인이 한국에서 가정을 이루고 장기적으로 체류할 수 있도록 정주여건을 조성해야 한다	51.39	42.51	63.24	48.50
9) 전문지식과 능력을 갖춘 외국인이 한국에서 장기체류할 수 있도록 체류자격 완화가 필요하다	57.61	42.51	69.12	61.50

(3) 사회문제와 외국인 정책

외국인 정책과 관련된 대표적 사회문제로 ‘노동력 부족’과 ‘인구위기’를 빼놓을 수 없다. 본 조사는 이러한 현실을 고려하여 해당 사회문제의 해결책으로 언급되는 외국인 정책에 대해 국민들은 어떻게 생각하는지 묻고 분석하였다.

먼저, 노동력 부족 해소 대안으로 외국인 근로자 규모를 증대하는 것에 대해 묻자 전체 응답자 가운데 55.32%가 찬성 의사를 보였으며, 19.15%는 반대하였다(표 11) 참고). 인력난 해결책으로 외국인력 도입 확대를 지지하는 입장이 반대하는 입장 보다 우세한 응답 경향은 지역별로 유사하게 나타나지만, 동의 정도는 확연하게 차이가 있었다. 예를 들어, 인구감소지역의 경우 ‘동의한다’는 비중이 75.49%에 달했으며, 이는 집중거주지역과 일반지역의 동의 비중이 각각 22.93%, 45.5%인 것과 대조된다.

[표 11] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인 근로자 규모 증대에 대한 의견

단위: %

응답 항목	전체	집중거주	인구감소	일반지역
반대	<i>19.15</i>	<i>23.67</i>	<i>13.24</i>	<i>20.5</i>
보통	25.53	31.4	11.27	34
동의	<i>55.32</i>	<i>44.93</i>	<i>75.49</i>	<i>45.5</i>
전체	100	100	100	100

노동력 부족 해소를 위한 방안으로 외국인 근로자 규모를 늘리는 것에 동의하는 이유를 묻자(표 12) 참고), 전체 응답자 가운데 42.9%가 다른 대안이 없기 때문이라고 답했다. 또, 한국인이 기피하는 일자리의 인력 충원을 위함이라고 답한 응답자도 42.6%를 차지하였으며, 인건비 부담 완화를 위해 찬성한다는 입장도 14.4%를 차지하였다.

한편, 인구감소지역의 경우 인력난 해소에 대한 다른 대안이 없기 때문에 외국인 근로자 규모를 증대해야한다는 목소리가 51.95%로 절반을 넘겼다. 반면, 집중거주지역과 일반지역은 기피 일자리에 대한 인력 충원을 이유로 외국인 근로자 규모를 확대해야 한다고 보는 경우가 각각 47.31%, 41.76%를 차지하였다.

[표 12] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인 근로자 규모 증대 동의 이유

단위: %

응답 항목	전체	집중거주	인구감소	일반지역
노동력 부족에 대한 다른 대안 없음	42.9	36.56	51.95	34.07
한국인이 기피하는 일자리의 인력 충원	42.6	47.31	40.26	41.76
중소기업 또는 농어민의 부담(인력난으로 급여 상승) 완화	14.5	16.13	7.79	24.18

[표 13]은 인력난 해소의 대안으로 외국인 근로자 도입을 확대하는 것에 대해 반대하는 응답자들의 반대 이유를 분석한 것이다. 분석 결과, 외국인 근로자 확대가 치안 악화(17.35%)로 이어지거나 사회적 비용(사회보장 등) 증가(16.20%)로 이어질 수 있다는 우려가 큰 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 외국인 집중거주 지역의 경우 사회적 비용 증가(21.74%)와 한국인 일자리에 악영향을 줄 수 있다(21.26%)는 우려가 컸으며, 인구감소 지역의 경우 한국인 근로자의 근로조건 향상을 저해할 것(11.27%)이라는 우려가 가장 컸다. 마지막으로 일반 지역의 경우 특정 사안에 대한 우려에 집중된 앞선 두 지역과 달리 반대 이유가 다양했는데, 치안 악화(24.5%), 한국인 근로조건 향상 저해(21.5%), 사회보장비용 증가(21.5%), 한국인 일자리 악영향(21.0%) 순으로 우려가 컸다.

[표 13] 노동력 부족 해소 방법으로 외국인 근로자 규모 증대 반대 이유(중복응답)

단위: %

응답 항목	전체	집중 거주	인구 감소	일반 지역
한국인 일자리에 악영향을 준다	15.38	21.26	3.92	21.00
치안이 악화될 우려가 있다	17.35	18.84	8.82	24.50
한국인 근로자의 근로조건 향상을 저해할 우려가 있다	15.22	13.04	11.27	21.50
부동산, 학군 등 지역사회에 부정적 영향을 미칠 우려가 있다	5.24	4.35	2.45	9.00
한국인과 외국인 주민 간 갈등이 증가할 우려가 있다	13.58	16.91	8.33	15.50
사회보장비용이 증가할 우려가 있다	16.20	21.74	5.39	21.50
더 많은 외국인을 수용할 문화적 여건이 마련되어 있지 않다	7.86	10.14	0.00	13.50

다음 [표 14]는 인구감소 문제 해결을 위한 대안으로 고려되는 외국인 정책의 지원 정도에 대해 묻고 분석한 것이다. 8가지 세부영역에 대해 어느 정도로 지원하는 것이 필요한지 물었는데, 이때 선택지는 ‘1. 지원이 필요 없다’에서 ‘4. 지역 정착에 필요한 만큼 이루어져야 한다’로 제시해 일종의 서열형 척도로 측정하였다.

전체 응답자의 응답 경향을 살펴보면, 모든 영역에서 ‘보편적인 지원이 필요하다’고 보는 입장이 가장 큰 비중을 차지하였다. 다만, 제시된 영역 간의 응답 비중을 비교해 보면 ‘입국 전 한국에 대한 교육’이 ‘보편적’ 수준에서 지원될 필요가 있다는 응답이 51.2%로 가장 높았고, ‘주거 지원’의 경우 38.6%로 상대적으로 낮은 응답 비중을 보였다. 특히, ‘주거 지원’의 경우 ‘최소한의 지원이 필요하다’는 입장이 38.1%, ‘지원이 필요 없다’는 입장이 9.7%로 다른 영역의 해당 응답 비중에 비해 높았다.

[표 14] 인구감소지역 내 외국인 정착을 위한 지원 정도에 대한 의견

단위: 명(%)

구분	지원이 필요 없다	최소한의 지원이 필요하다	보편적인 지원이 필요하다	지역 정착에 필요한 만큼 이루어져야 한다
1) 입국 전 한국에 대한 교육	2.3	23.1	51.2	23.4
2) 일자리 지원(취업 알선 등)	2.8	26.4	48.6	22.3
3) 주거 지원(임대주택, 보증금 대출 등)	9.7	38.1	38.6	13.6
4) 교육 지원(한국어 교육, 학자금 등)	4.3	31.4	45.0	19.3
5) 보건·의료 지원(긴급의료 등)	3.8	34.2	43.5	18.5
6) 자녀 양육 지원(청소년 돌봄 등)	4.1	29.1	47.6	19.1
7) 법률 상담 지원	2.8	27.3	48.6	21.3
8) 지역주민과의 교류 지원	2.8	25.7	50.6	20.9

인구감소지역 내 외국인 정착을 위한 지원정책 지지도를 심층적으로 이해하기 위해, 지역을 인구감소지역과 인구비감소지역(외국인집중거주지역+일반지역)으로 구분하여 응답 값을 비교하였다. 응답 값의 평균이 높을수록 지원의 정도가 더 적극적으로 이루어져야 할 필요가 있다고 볼 수 있는데, 인구비감소지역에 비해 인구감소지역의 경우 모든 영역에서 외국인 지원이 더 적극적으로 이루어질 필요가 있다고 보는 것으로 나타났다(표 15) 참고).

[표 15] 지역별 인구감소지역 내 외국인 정착을 위한 지원 범위에 대한 의견

단위: 점(평균값)

구분	전체	인구 비감소 지역(A)	인구 감소 지역(B)	(B)-(A)
1) 입국 전 한국에 대한 교육	2.96	2.86	3.14	0.28
2) 일자리 지원(취업 알선 등)	2.90	2.79	3.12	0.33
3) 주거 지원(임대주택, 보증금 대출 등)	2.56	2.40	2.88	0.48
4) 교육 지원(한국어 교육, 학자금 등)	2.79	2.73	2.92	0.19
5) 보건·의료 지원(긴급의료 등)	2.77	2.66	2.99	0.33
6) 자녀 양육 지원(청소년 돌봄 등)	2.82	2.72	3.00	0.28
7) 법률 상담 지원	2.88	2.79	3.07	0.28
8) 지역주민과의 교류 지원	2.90	2.78	3.12	0.34

(4) 불법체류 외국인에 대한 인식

[표 16]은 불법체류 외국인에 대한 인식을 정리한 것이다. 1차 산업 및 일부 제조업에서 불법체류 외국인이 없다면 산업 유지가 힘들다는 말에 동의한다는 의견이 전체 응답자의 62.36%로 절반이 넘었으며, 특히 인구감소지역의 경우 응답자의 81.86%가 동의하는 것으로 나타나 외국인의 불법체류 문제가 만연함과 동시에 정책 개입의 필요성을 확인할 수 있다.

한편, 불법체류 문제를 양성화하는 방안으로 외국인이 장기불법체류를 하더라도 특정 요건을 갖추 경우 합법 체류자격을 부여하자는 의견에 동의하는지 묻자, 전체 응답자의 절반에 가까운 49.26%가 동의하는 것으로 나타났다. 또, 지역별로 응답 경향을 살펴보면 인구감소지역의 경우 동의 비중이 64.71%로 타 지역에 비해 월등히 높은 반면, 외국인 집중거주지역의 경우 동의도 반대로 아닌 중립적 입장이 39.13%로 나타나 해당 사안에 대해 소극적 태도를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

[표 16] 불법체류 외국인에 대한 인식

단위: %

구분		전체	집중 거주	인구 감소	일반
1차 산업 및 일부 제조업에서 불법체류(미등록) 외국인이 없다면, 산업이 유지될 수 없다고 합니다. 이에 대해 공감합니까?	공감하지 않음	14.24	17.87	6.37	18.5
	보통	23.4	26.09	11.76	32.5
	공감함	62.36	56.04	81.86	49.0
	Total	100	100	100	100
장기간불법체류(미등록) 외국인에게 특정요건을 갖추면 합법체류자격을 부여하자는 의견에 대한 동의 여부	반대	21.11	23.67	12.25	27.5
	동의도 반대도 아님	29.62	39.13	23.04	26.5
	동의	49.26	37.2	64.71	46.0
	Total	100	100	100	100

(5) 외국인 정책 추진 체계

[표 17]은 외국인 정책을 둘러싼 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 제시된 사회기관의 역할이 얼마만큼 중요해질 것인지 묻고 정리한 결과이다.

[표 17] 외국인 정책 추진 주체에 대한 의견(‘어느 정도 중요해질 것이다+매우 중요해질 것이다’ 응답 비중)

단위: %

구분	전체	집중거주	인구감소	일반지역
1) 국무총리실	55.97	56.52	55.88	55.50
2) 법무부	73.49	69.08	78.92	72.50
3) 고용노동부	77.41	75.36	81.86	75.00
4) 여성가족부	55.16	53.14	66.18	46.00
5) 행정안전부	67.92	72.46	69.12	62.00
6) 지방자치단체	64.81	66.67	57.35	70.50
7) 민간단체 (지원센터 등)	52.21	51.69	49.02	56.00
8) 대학	37.81	39.61	34.80	39.00
9) 기업	58.43	55.56	60.29	59.50

분석 결과, 다양한 주체들이 앞으로도 외국인 정책 추진에 있어서 중요한 역할을 담당할 것이라고 보았는데, 그중에서도 ‘고용노동부(77.41%)’의 역할에 주목하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 응답자의 거주지역과 관계없이 동일하게 나타났다.

한편, [표 18]은 외국인 정책의 컨트롤타워로 이민청이 필요한지, 필요하다면 이민청 설립 시 중심 역할을 담당할 부처는 어디인지 묻고 정리한 표이다.

[표 18] 이민청의 필요성과 설립 시 중심 부처

단위: %

구분		전체	집중거주	인구감소	일반지역
이민청은 필요하다		81.34	85.51	75.00	83.50
이민청 설립 시 중심적인 역할을 해야 할 부서	대통령실	6.24	4.52	9.15	5.39
	국무총리실	10.26	7.34	11.76	11.98
	법무부	27.57	31.07	20.26	30.54
	행정안전부	27.16	25.42	23.53	32.34
	고용노동부	23.14	24.29	29.41	16.17
	여성가족부	5.43	7.34	5.23	3.59
	기타(지방자치단체)	0.20	0	0.65	0

분석결과, 이민청 설립이 필요하다고 보는 의견(81.34%)이 압도적이었고, 이때 법무부(27.57%), 행정안전부(27.16%)가 중심 역할을 수행해야한다고 보았다. 다만, 인구감소지역의 경우 ‘고용노동부(29.41%)’의 역할을 타 부처에 비해 중요하게 여기는 응답자가 많았다.

부록 4 | 외국인 정책 선진화를 위한 외국인 인식조사

1. 조사개요

가. 조사목적

최근 외국인 정책은 출생률 제고정책을 보완하는 하나의 대안으로 체류외국인 활용 등 보충적 외국인 정책으로 방향이 전환되고 있다.⁷³⁴⁾ 산업구조 변화에 대응하면서 기업의 인력부족 완화를 통한 경제 활력 제고를 위해 우수 외국인력의 유입장벽을 낮추고 이들의 안정적인 정착을 도울 수 있는 정주환경을 마련하겠다는 것이다.⁷³⁵⁾ 특히, 인구감소에 대한 대책으로 호주와 캐나다가 ‘지역비자 정책’을 도입하여, 인구소멸지역에서의 청장년층 노동 인력 증가와 대도시지역 과밀 해소라는 성과를 보이고 있음에 따라⁷³⁶⁾ 국내에서도 인구감소지역을 대상으로 외국인 유입을 완화하는 지역비자와 관련된 조치가 입법적으로나 정책적으로나 이루어지고 있다. 대표적으로 법무부와 행안부가 협력하여 2022년부터 시범추진하고 있는 지역특화형 비자 시범사업이 있다. 지역특화형 비자 시범사업은 인구감소지역 내의 특화된 산업·대학·일자리 등에 적합한 외국인 정착을 유도하는 사업으로서 해당 지역에 실거주 혹은 근무하는 조건으로 장기체류비자를 발급하는 사업이다. 동 사업은 인구감소지역을 우선 대상으로 하기 때문에 경기도와 같이 외국인 인력 수요가 많고, 외국인이 많이 거주하는 수도권의 지방자치단체는 대상에 제외되었다.⁷³⁷⁾

그러나 지역별 외국인 체류 현황에서도 나타나듯이 외국인들은 거주 여건과 일자리

734) 법무부 보도자료, “법무처 인구정책 TF 외국인정책반 과제”, 2021년 7월 7일자 보도자료 (<https://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/549654/artclView.do>, 최종접속일: 2023.11.10.)

735) 법무부 보도자료, “법무처 인구정책 TF 외국인정책반 과제”, 2021년 7월 7일자 보도자료 (<https://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/549654/artclView.do>, 최종접속일: 2023.11.10.)

736) 임동진, “지방소멸 해법으로 이민정책 가능한가?”, NARS Brief 국회입법조사처 제5호(2023), 2.

737) 이거(지역특화형 비자)를 인구소멸지역하고 너무 이거를 연동시켜와 가지고... (중략) 시흥의 스마트 산단에 기업 탐방도 하고 일자리 알선도 하고 해서 그 사람들에게 지역특화형 비자 5년짜리인가를 주고 장기적으로 영주권을 주고 해서 지역에 안착시키려는데, 법무부에서 떨어졌죠. 왜냐하면 시흥은 인구가 조금씩 늘고 있거든요. 인구소멸지역이 아니기 때문에. (선정된) 양주 같은 경우는 지금은 다 모집이 됐는지 모르겠는데 60명인가 선정이 됐어요. 양주는 대학이 그렇게 많지 않은데.(민간단체 관계자 D)

가 많은 수도권 지역에 집중되어 있고 정책대상자인 외국인들이 해당 지역에 거주할 의사가 있는지 조사된 바가 없다. 특히, 외국인이 이주의사를 결정하는 요인으로는 경제적 요인 외에도 인구학적 요인, 환경적 요인, 행정적 요인, 분쟁, 사회·문화적 갈등이 있음에도 현행 지역특화형 비자 시범사업의 선정기준은 “인구”만을 고려하고 있어 일선에서는 외국인의 다양한 정주수요를 고려하지 않는다고 평가하며 정책효과에 대한 의문을 제기하고 있다. 실제 국내에 체류하는 외국인의 거주가 집값, 일자리, 교육환경 등 내국인과 같이 다양한 측면이 고려된다는 점을 고려하면⁷³⁸⁾ 국내 체류 외국인을 대상으로 그 참여 수요를 파악할 필요가 있다.

즉, 중앙부처와 지방자치단체 간의 거버넌스 구축을 통한 지역비자정책의 체계적인 추진을 위해서는 “외국인에 대한 지역주민의 반감”등과 같은 국민인식에 대한 조사도 필요하지만, 동시에 외국인의 다양한 정주수요에 대한 조사와 이들이 인구감소 지역에 거주할 의사가 있는지 등도 논의 대상에 포함되어야 한다. 외국인이 우리 사회에 이바지할 의지가 있는지, 우리 사회의 위험 부담을 함께 짊어질 의향이 있는지, 해당 정책이 외국인의 정책 수요를 반영한 것인지에 대한 조사가 이루어질 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 인구감소 대책으로서 외국인 수용이라는 목적 달성을 위해 국내 체류 중인 외국인을 대상으로 국내 체류의 만족도와 국내 장기체류를 위한 지역거주 의사, 정착을 위한 정책 수요 등을 조사하기로 한다.

나. 조사대상 및 조사내용

조사 대상이 되는 외국인은 외국인 근로자와 유학생으로 한정하였다. 지역특화형 시범사업의 주요 대상을 주로 지역에 필요한 산업(제조업 등)에 종사할 수 있는 숙련기술을 지닌 근로자와 지방대학에 재학할 수 있는 외국인 유학생이라고 판단하기 때문이다. 또한 외국인 근로자와 유학생의 경우에는 “이민자 체류실태 및 고용조사”도 나타나듯이 상대적으로 체류 의사가 낮고 체류자격 연장에도 소극적인 집단인데 이는 다른 체류자격

738) 지금 여기가 인프라가 잘 되어 있기 때문에 (거주)가 되는 거예요. 왜냐하면 학교도 초등학교도 있고 러시아 선생님도 있고 식당 식품 가게 다 있고, 그리고 여기 어쨌든 나는 뭐 한 1~2년 있었다가 한국 집에 가겠다고 하는 사람들을 위해서 여기 러시아 어학원 있는 거예요. ...(중략)... 근데 그때 여기 옆에 충북대 있기 때문에 여기 집들이 싸았잖아요(저렴했잖아요)? 보증금이 20만 원에 월세는 12만 원 15만 원 이렇게 된 거예요. 그래서 이게 외국인들이 조금 모이기 시작을 한 거예요.(외국인 협회관계자 1)

으로의 변경이 어렵고 이를 통한 국적취득 및 영주 자격취득의 가능성이 작다고 판단한다는 연구 등도 있다.⁷³⁹⁾ 또한, 외국인 유학생의 경우에는 외국인 근로자와 달리 지역 거주를 꺼리고 수도권 거주를 희망한다는 현장 면담 내용⁷⁴⁰⁾⁷⁴¹⁾ 등을 고려하였다.

조사 내용은 크게 5가지를 고려하였다. 첫째, 응답자의 특성을 파악하기 위한 내용으로 체류자격, 국적, 입국 연도, 체류 기간, 성별, 거주 지역, 최종학력, 월평균 소득, 배우자와 자녀의 유무(한국 거주), 한국어 실력 등을 조사하였다.

둘째, 한국으로의 이주 전의 생활과 이주 요인과 현재 한국 생활 만족도를 조사하였다. 최근 인구이동분석에 관한 연구는 이는 이주가 일회적 사건이 아니라 단계적 과정의 결과라는 사실을 인식하고 이주 단계의 어떤 과정에서 어떤 요인들이 어떠한 영향을 수행하는지 다양한 아이디어를 경험적으로 검증하여 이주에 대한 종합적인 이해가 필요하기 때문이다.⁷⁴²⁾ 이에 착안하여 외국인이 한국 이주 전, 이주를 결정하게 된 요인과 배경을 조사하고 실제 한국에서 살아본 경험에서 한국에서의 삶이 어떠한 만족도를 가지는지를 파악하고자 하였다. 조사 항목은 '2. 이주 전 개인 생활과 이주결정 요인' 항목은 법무부·통계청의 「이민자체류실태 및 고용조사」, 일본 출입국재류관리청(出入国在留管理庁)의 「재외국인에 대한 기초조사」⁷⁴³⁾를 참조하여 구성되었다. '3. 한국생활 만족도'의 항목은 「재외국인에 대한 기초조사」와 함께 행정기관과 관계된 항목은 한국지방행정연구원의 보고서를⁷⁴⁴⁾ 참조하였다.

셋째, 장기체류의사와 비자체계에 대한 개선수요와 지방이주 선호 및 정책 수요를

739) 김도원·변재욱·현채민, “민자의 국내 체류 의사에 영향을 미치는 요인에 관한 기초 실증분석”, 한국이민정책연구원(2022), 46.

740) 아니 그러니까 외국인도 수도권에 거의 80%가 다 계신대요. 그러니까 외국인도 지방에는 말씀하신 것이 지방에는 할 일이 없어요. 큰 산단도 없고 있어봤자 여기 시흥, 화성, 안산 이런 데 하고... 전라도 이런 데 가면 공단이라는 조금 조그맣게 산개돼 있는 거거든요. (유치가) 되게 어려운 거죠. 외국인을 유치해서 지역의 인구 소멸의 속도를 늦춘다? 거의 효과는 미미하지 않을까 싶어요.(민간단체 관계자 D)

741) 부산 그래요. 지금 이게 다 수도권으로. 외국인이나 외국인 학생들도. 왜냐면 부산에서 처음에 들어올 때 부산에 학부를 하고 있다 보면 한국에 대한 정보를 많이 얻잖아요. 그리고 그 친구들도 남아서 결국엔 취업을 하고 싶단 말이에요. 근데 자기네들의 비자를 받아줄 수 있는 기업들이 대부분 서울이나 수도권에 있는 거예요. 그러니까 부산에서는 자기 전공이나 특성을 살려서 할 수 있는 데가 너무 제한적이니까 할 수 없다. 그냥 올라가야 되고...(공공기관 종사자 AB).

742) 이태원, “이주희망의 결정요인과 권역별 차이 분석 : 강원도를 중심으로”, 사회과학연구 제54집 제1호(2015), 83.

743) 出入国在留管理庁, 令和 2 年度 在留外国人に対する基礎調査 報告書, 出入国在留管理庁(2020.03)

744) 한부영·김필두 외, “외국인주민 민원사각지대 해소방안”, 한국지방행정연구원(2018).

조사하였다. 특히, '4. 장기체류의사와 비자체계 개선수요'에서 장기체류의사 관계 항목은 「이민자체류실태 및 고용조사」⁷⁴⁵⁾의 관계 항목을 기초로 하여 Jørgen Carling & Mathilde Bålsrud Mjelva가 수집·정리한 이주의사(migration aspirations)의 조사항목을 참조하여 구성하였다.⁷⁴⁶⁾ 이와 함께 한국 비자제도에 관한 항목은 행정연구원의 연구를 참조하였다.⁷⁴⁷⁾ '5. 지방이주 선호 및 정책 수요' 관계 항목은 외국인 이주를 지방자치단체의 정책 관련 연구⁷⁴⁸⁾와 청년의 지방정착 관련 연구를 참조하였다.⁷⁴⁹⁾

▶▶ [표 부록 4-1] 조사내용과 조사항목

조사영역	조사내용
1. 응답자 기초조사	• 체류기간, 국적, 성별, 연령, 체류자격, 거주지역, 최종합력, 직업, 가구 월평균 소득, 혼인상태, 배우자 거주 여부, 자녀 거주 여부, 한국어 실력
2. 이주 전 개인생활과 이주결정 요인	• 이주 전 본인의 학력과 부모의 교육 수준 • 이주 전 직업 • 이주 전 경제적 수준 • 한국 입국 목적 • 한국 이주 결정요인 • 이주 전 한국 관련 교육 9개 문항
3. 한국생활 만족도	• 한국 내 생활만족도 11개 문항 • 한국 내 생활의 어려움 • 행정 기관 수요 관련 문항 4개 • 한국 행정기관에 대한 신뢰 3개 문항 • 한국 내 주민 및 정주프로그램 참여 여부 3개 문항 • 한국 행정서비스 개선 시급성
4. 장기체류의사와 비자체계 개선수요	• 한국의 장기체류의사와 그 이유 • 한국의 비자제도에 대한 만족도와 그 이유 • 한국체류계획 • 한국에 거주하고자 하는 열망 • 한국 내 거주 선호 지역과 그 이유 • 지역비자 프로그램 참여 여부와 관련 질문 5개 문항 • 비자제도와 관련된 주요 도움 기관(민간기관과의 협력 필요성)
5. 지방이주 선호 및 정책 수요	• 인구감소지역으로의 이주 비선호 이유와 지방에서의 생활기대 • 지방자치단체의 정착지원 정책 수요 5개 문항

745) 법무부·통계청, 2022년도 이민자체류실태 및 고용조사 조사표, 58-63번 질문.

746) Jørgen Carling and Mathilde Bålsrud Mjelva, Survey instruments and survey data on migration aspirations, QuantMig Project Deliverable D2.1. Southampton: University of Southampton(2021).

747) 정동재, "사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구", 한국행정연구원(2019).

748) 이성순, "외국인력 정책에 관한 연구 -논산시 외국인 실태조사를 중심으로-", 다문화사회와 교육연구 제8집, 한국외국어대학교 다문화연구소(2021), 59-85.

749) 박진경 외, "인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안", 한국지방행정연구원(2020), 참조

나. 응답자 특성

법무부의 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면, 2022년 체류외국인 중 전문인력 취업자격⁷⁵⁰⁾ 외국인은 45,143명, 단기기능인력 취업자격⁷⁵¹⁾ 외국인은 361,526명이다.⁷⁵²⁾ 유학생(D-2)의 경우에는 197,234명으로 집계되고 있다.⁷⁵³⁾ 그러나 외국인 근로자의 특성상 취업자격(E) 외에도 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5) 등도 취업 활동이 가능하고, 기타(G-1)에도 인도적 체류자 등으로 일부 업종에서 근로가 가능한 자격이 있다. 또한 외국인 유학생(D-2)도 시간제 취업이 허가되는 등 실제 외국인 근로자의 체류자격은 다양하게 구성되어 있다. 따라서 체류자격별로 외국인 근로자의 층화를 구성하여 표본을 구성하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 본 조사는 가용 조사인력 및 예산, 조사 소요시간 등의 제반여건을 고려하여 외국인지원센터를 방문한 외국인과 외국인들이 많이 모이는 행사나 지역, 대학교에서 편의표집으로 표본을 구성하였다.

그 결과, 총 320명의 외국인을 표집하였으며 이들의 체류자격은 아래 <표 부록 4-2>와 같았다. 여기서 비전문취업(E-9)이 212명으로 66.3%였으며 유학이 89명으로 27.8%였다. 나머지는 방문취업(H-2) 1명, 전문인력(E1 ~E5) 1명, 특정활동(E-7) 6명, 재외동포(F-4) 11명이었다. 비전문취업과 유학 비자를 제외하면 나머지 비자는 19명으로 5.9%에 불과했으며 이들도 외국인근로자라고 응답하였다. 이에 본 연구는 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7) 89명과 근로자(E-9, H-2, E-1~E-5, E-7, F-4) 231명으로 집단을 구성하여 집단 간 차이를 분석하였다.

▶▶ [표 부록 4-2] 집단별 인구학적 특성

단위: 명(%)

전체	비전문 취업 (E-9)	방문근로자 (H-2)	전문인력 (E-1~E-5)	특정활동 (E-7)	유학 (D-2, D-4-1, D-4-7)	재외동포 (F-4)
320(100.0)	212(66.3)	1(0.3)	1(0.3)	6(1.9)	89(27.8)	11(3.4)

750) 전문인력 : 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6), 특정활동(E-7)

751) 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)

752) 법무부, 2022 출입국·외국인정책 통계연보(2023.06), 48.

753) D2(유학), D41(한국어연수), D47(외국어연수)

설문조사에 응답한 320명의 외국인 중 성별은 남성이 225명 70.3%로 더 많았다. 거주 지역 역시 257명으로 80.3%가 수도권에 거주하였다. 특히, 외국인 근로자가 남성 86.6%, 수도권 97.8%를 차지하였다. 학력의 경우 전체 고등학교가 48.4%를 차지하였지만, 근로자의 경우에는 '고등학교'가 53.7%로 가장 비중이 많았고 유학의 경우에는 '대학교'가 56.2%로 가장 많았다. 월평균 가구 소득은 근로자의 93.1%, 유학생의 59.6%가 '300만 원 미만'으로 가장 많았다. 다만, '300~600만 원 미만'이 근로자는 6.9%에 불과했지만, 유학생은 32.6%였고, '600만 원 이상'의 고소득도 근로자는 없었지만, 유학생은 7명(7.9%)이 존재하였다.

연령대를 보면 전체 표본의 20대가 53.9%로 가장 많았고 결혼한 적이 없는 이들이 66.3%였다. 자녀도 73.8%가 없다고 응답하였다. 집단별로 보면, 근로자의 경우에는 30대가 47.2%로 가장 많았고, 다음이 20~29세였다. 유학생의 경우에는 20대가 95.5%로 대부분을 차지하였다. 이와 관련하여 배우자 유무도 근로자의 경우에는 43.7%가 배우자가 있었지만, 유학생의 경우에는 95.5% 결혼한 적이 없었다. 자녀도 근로자의 경우에는 35.9%가 있었지만, 유학생은 단 1명만 자녀가 있었다. 결과적으로 근로자의 경우 자녀가 있고 결혼도 한 이들이 많지만, 전체 응답자의 대부분은 20~30대의 청년층으로서 외국인 정책 역시 청년정책과 본질적으로 유사한 점이 많은 점을 시사한다.

한국에 최초 입국한 시기를 보면, 최근 5년(2018년) 내 입국한 이들이 78.4%로 대부분을 차지하였으며 이 중 2023년에 입국한 외국인이 25.6%, 2022년에 입국한 이들이 25.9%였다. 또한 한국에 체류 기간 역시 1년 미만이 31.3%, 1년 ~ 3년 미만이 22.8%, 3년 ~ 5년 미만이 14.7%, 5년 ~ 10년 미만이 26.9%, 10년 이상이 4.4%였다. 3년 미만 체류한 외국인이 54.1%였다. 반면, 2021년 행정안전부의 지방자치단체 외국인 현황에서 등록외국인 1,649,967명 중 3년 미만 체류 외국인이 33.3%이고, 10년 이상 체류 외국인이 15.3%라는 점을 고려하면,⁷⁵⁴⁾ 본 조사의 표본은 체류 기간이 짧은 외국인이 과대표집된 것이 특징이다.

754) 행정안전부 보도자료, “2021 지방자치단체 외국인주민 현황”, 사회통합과(2022.11.1.)

» [표 부록 4-3] 집단별 특성

단위: 명, %

구분		전체		근로자		유학생	
		표본 수	비율	표본 수	비율	표본 수	비율
합계		320	100.0	231	100.0	89	100.0
성별	남성	225	70.3	200	86.6	25	28.1
	여성	95	29.7	31	13.4	64	71.9
거주지역	수도권	257	80.3	226	97.8	31	34.8
	비수도권	63	19.7	5	2.2	58	65.2
학력	중학교 이하	24	7.5	22	9.5	2	2.2
	고등학교	154	48.1	124	53.7	30	33.7
	대학교	132	41.3	82	35.5	50	56.2
	대학원 석사 이상	10	3.1	3	1.3	7	7.9
월평균 가구 소득	300만 원 미만	268	83.8	215	93.1	53	59.6
	300~600만 원 미만	45	14.1	16	6.9	29	32.6
	600만 원 이상	7	2.2	0	0.0	7	7.9
연령	10~19세(2004~2013년)	1	0.3	0	0	1	1.1
	20~29세(1994~2003년)	172	53.8	87	37.7	85	95.5
	30~39세(1984~1993년)	112	35	109	47.2	3	3.4
	40~49세(1974~1983년)	32	10	32	13.9	0	0
	50~59세(1964~1973년)	1	0.3	1	0.4	0	0
	60~69세(1954~1963년)	2	0.6	2	0.9	0	0
혼인상태	배우자 있음(사실혼 포함)	104	32.5	101	43.7	3	3.4
	이혼, 사별	4	1.3	3	1.3	1	1.1
	결혼한 적 없음	212	66.3	127	55.0	85	95.5
자녀 유무	자녀 없음	236	73.8	148	64.1	88	98.9
	자녀 있음	84	26.3	83	35.9	1	1.1
한국 거주 경험	거주한 적이 있다	12	3.8	5	2.2	7	7.9
	거주한 적이 없다	308	96.3	226	97.8	82	92.1
한국 입국 시기	2017년 이전	69	21.6	59	25.5	10	11.2
	2018~2021년	86	26.9	73	31.6	13	14.6
	2022년	83	25.9	58	25.1	25	28.1
	2023년	82	25.6	41	17.7	41	46.1
한국 체류 기간	1년 미만	100	31.3	48	20.8	52	58.4
	1년~3년 미만	73	22.8	55	23.8	18	20.2
	3년~5년 미만	47	14.7	41	17.7	6	6.7
	5년~10년 미만	86	26.9	73	31.6	13	14.6
	10년 이상	14	4.4	14	6.1	0	

이러한 차이는 표집 방법에 있는 것으로 보인다. 상대적으로 오래 체류한 외국인보다는 단기 체류 외국인이 외국인 주민센터 등을 방문할 가능성이 높으며, 장기체류 외국인의 경우에는 공공기관이나 주민센터 등을 이용할 확률이 높기 때문이다.

조사응답자의 국적을 보면 <표 부록 4-4>와 같이 베트남이 18.4%로 가장 많았다. 다음으로 미얀마가 16.3%였으며, 태국인이 12.8%를 차지하였다. 법무부의 통계상 가장 큰 비중을 보인 중국인의 경우 중국인은 8.8%에 불과하였다. 집단별 국적을 보면 근로자는 미얀마, 베트남, 태국이 각각 20.3%, 18.6%, 17.3%였고, 유학생은 중국인이 31.5%로 가장 많았고, 베트남인이 18.0%로 다음을 차지하였다. 기타(유럽, 서아시아 등)의 외국인도 14.6%를 차지하고 있었다. 결과적으로 본 조사의 응답자는 다양한 국적으로 이루어졌으며, 특정 국적으로의 편향성을 보이지 않았다. 다만 지역별로 보면 아시아 지역에 집중되는 경향을 보이는데 이는 우리나라 전체 체류 외국인과도 유사한 경향이다.

▶▶ [표 부록 4-4] 집단별 국적

단위: 명, %

구분	전체		근로자		유학생	
	명	건	명	건	명	건
합계	320	100.0	231	100.0	89	100.0
중국	28	8.8	0	0.0	28	31.5
베트남	59	18.4	43	18.6	16	18.0
태국	41	12.8	40	17.3	1	1.1
우즈베키스탄	14	4.4	11	4.8	3	3.4
미국	3	0.9	0	0.0	3	3.4
러시아	5	1.6	3	1.3	2	2.2
캄보디아	2	0.6	0	0.0	2	2.2
인도네시아	27	8.4	23	10.0	4	4.5
필리핀	22	6.9	15	6.5	7	7.9
네팔	23	7.2	23	10.0	0	.0
몽골	12	3.8	12	5.2	0	.0
미얀마	52	16.3	47	20.3	5	5.6
일본	4	1.3	0	0.0	4	4.5
캐나다	1	0.3	0	0.0	1	1.1
기타	27	8.4	14	6.1	13	14.6

<부록 표 4-5>는 응답자의 한국어 실력을 나타낸 것이다. 한국어 실력에 관한 응답은 '매우 미숙', '미숙', '보통', '잘함', '매우 잘함'으로 5점으로 구성하였다. <표 부록 4-5>를 보면, 말하기·읽기·쓰기·듣기 분야별로 각각 평균값이 2.56, 2.67, 2.53, 2.58점으로 3.0 미만으로 대부분의 외국인이 '미숙함(매우 미숙+미숙)', '보통'이라고 응답하였다.

양 집단 간 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 즉, 유학생과 근로자를 불문하고 응답자 대부분의 외국인이 한국어 실력을 미숙하거나 보통으로 생각하고 있다. 이는 앞서 <표 부록 4-3>과 같이 응답자의 대부분이 한국에 체류한 지 3년이 되지 않았다는 점에서 체류기간이 짧아 익숙하지 않을 가능성이 커 보인다.

▶▶▶ [표 부록 4-5] 한국어 실력

단위: %, 평균값

구분	전체				근로자				유학생				T값*
	미숙함	보통	잘함	평균값	미숙함	보통	잘함	평균값	미숙함	보통	잘함	평균값	
1) 말하기	47.2	45.9	6.9	2.56	48.9	47.6	3.5	2.52	42.7	41.6	15.7	2.66	-1.510
2) 읽기	42.2	46.3	11.6	2.67	44.6	47.6	7.8	2.62	36.0	42.7	21.3	2.81	-1.900
3) 쓰기	48.1	44.4	7.5	2.53	47.6	48.1	4.3	2.52	49.4	34.8	15.7	2.54	-.162
4) 듣기	48.4	40.9	10.6	2.58	48.9	43.7	7.4	2.56	47.2	33.7	19.1	2.62	-.584

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

2. 이주 전 개인생활과 한국으로의 이주 결정 요인

본 장에서는 외국인이 한국 이주 전, 이주를 결정하게 된 요인과 배경을 조사하고, 실제 한국으로 이주하기 전 사회통합프로그램에 대한 수요를 파악하고자 하였다. 우선, <표 부록 4-6>과 같이 조사에 응답한 외국인 320명의 출신 국가·지역에서의 학력은 입국 중학교 이하가 8.1%, 고등학교가 51.9%, 대학교가 39.1%, 대학원 석사 이상이 0.9%였다. 현재의 최종 학력과 같이 근로자의 경우에는 입국 전에도 고등학교 학력이 54.5%로 가장 많았다. 유학생의 경우에는 50.2%로 대학교가 가장 많았다. 다만, 근로자 역시 대학교를 졸업하고 입국한 이들이 39.1%였다. 즉, 외국인 근로자로 방문한 이들도 출신국에서 학력이 낮다고 볼 수는 없다.

▶▶▶ [표 부록 4-6] 출신 국가·지역에서의 학력

단위: 명(%), 평균값

구분	전체		근로자		유학생	
	입국 전	현재	입국 전	현재	입국 전	현재
중학교 이하	26(8.1)	24(7.5)	22(9.5)	22(9.5)	4(4.5)	2(2.2)
고등학교	166(51.9)	154(48.1)	126(54.5)	124(53.7)	40(44.9)	30(33.7)
대학교	125(39.1)	132(41.3)	81(35.1)	82(35.5)	44(49.4)	50(56.2)
대학원 석사 이상	3(0.9)	10(3.1)	2(0.9)	3(1.3)	1(1.1)	7(7.9)

〈표 부록 4-7〉은 한국으로 오기 전 경제적 수준에 대한 응답 값이다. 총 5점으로 구성된 낮거나 보통이라고 응답하는 비중이 컸다. 다만, 집단별 차이는 신뢰수준 99.0% 유의하였는데 근로자의 경우에는 ‘높았음’이라고 응답한 비율이 0.9%에 불과했지만 유학생은 15.7%로 상대적으로 높았다. 이는 집단별 입국 전 학력 수준의 차이에서 기인한 것으로 보인다. 유학생이 근로자에 비해 입국 전 고학력자 비중이 높은 것으로 보아 학력 수준 차이에 따른 (입국 전) 경제적 수준의 차이를 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

▶▶ [표 부록 4-7] 한국으로 오기 전 경제적 수준

단위: 명(%), 평균값

구분	매우 낮았음	낮았음	보통	높았음	매우 높았음	평균값	T값*
전체	22(6.9)	68(21.3)	214(66.9)	16(5.0)	0	2.70	-2.765**
근로자	17(7.4)	53(22.9)	159(68.8)	2(0.9)	0	2.63	
유학생	5(5.6)	15(16.9)	55(61.8)	14(15.7)	0	2.88	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-8〉은 ① 노동(고용/근로자), ② 결혼, ③ 교육(학업), ④ 난민(인도주의적 체류)신청, ⑤ 투자, 사업, ⑥ 동포, ⑦ 관광, ⑧ 친족방문/동반, ⑨ 기타 중 실제 입국 목적을 두고 조사한 것이다. 이에 대해 근로자의 96.5%는 ‘노동(고용/취업)’으로 유학생의 97.8%는 ‘교육’으로 응답하였다. 결국, 응답자 대부분은 체류자격과 실제 입국목적이 동일하였다.

▶▶ [표 부록 4-8] 한국 입국 목적

단위: 명(%), 평균값

구분	노동 (고용/취업)	결혼	교육	투자·사업	동포	χ^2
전체	225(70.3)	1(0.3)	89(27.8)	3(0.9)	2(0.6)	300.389***
근로자	223(96.5)	1(0.4)	2(0.9)	3(1.3)	2(0.9)	
유학생	2(2.2)	0	87(97.8)	0	0	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-9〉는 한국으로 이주를 결정한 이유에 대해 응답한 것이다. 이에 대해 전체 응답자의 62.5%는 ‘본국보다 더 좋은 일자리가 많아서’라고 응답했다. 다음으로 22.8%가 ‘한국에서 하고 싶은 일(혹은 공부)이 있어서’라고 응답하였다. 근로자의 경우 86.5%가 ‘일자리’라고 응답하였고, 유학생은 73%가 ‘하고 싶은 일(공부)’라고 응답하였다. 결국, 입국 목적과 체류자격, 이주 결정요인이 모두 일치하는 경향을 보였다.

▶▶▶ [표 부록 4-9] 한국으로 이주를 결정한 이유

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
한국의 비자발급이 다른 나라보다 쉬워서	3(0.9)	3.0(1.3)	0	205.857***
본국보다 더 좋은 일자리가 많아서	200(62.5)	193(83.5)	7(7.9)	
한국에서 하고 싶은 일(혹은 공부)이 있어서	73(22.8)	8(3)	65(73)	
한국 사람과 결혼을 하고 싶어서	2(0.6)	1(0.4)	1(1.1)	
자녀(본인)를 한국에서 교육시키고 싶어서	1(0.3)	0	1(1.1)	
한국에서 더 나은 삶의 질(사회복지 등)을 보장받을 수 있어서	18(5.6)	14(6.1)	4(4.5)	
한국이 위협(전쟁, 자연재해, 범죄 등)으로부터 안전해서	-	-	-	
조상 혹은 가족이 한국에서 거주한 적이 있어서	5(1.6)	3(1.3)	2(2.2)	
현재 가족 혹은 배우자가 한국에서 거주하고 있어서	1(0.3)	1(0.4)	0	
한국의 문화와 자연환경이 좋아서	11(3.4)	5(2.2)	6(6.7)	
한국에서 정치적 자유를 누릴 수 있어서	-	-	-	
한국에서는 민족, 성, 종교 등에 차별이 없어서	-	-	-	
기타	6(1.9)	3(1.3)	3(3.4)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-10〉은 한국으로 이주하기 전 한국생활에 필요한 정보를 파악하기 위한 교육을 받은 여부를 파악한 것이다. 이에 대해 전체 72.2%가 교육을 받은 적이 있다고 응답하였다. 특히, 외국인 근로자의 경우에는 86.6%가 교육은 받은 적이 있다고 응답하였다. 이는 외국인 근로자 대부분의 취업자격은 고용허가제에 따른 ‘E-9’이기 때문으로 보인다. 고용허가제는 근로자가 송출기관에서 근로계약을 체결한 후 현지 사전 교육기관에 입소하여 한국 취업에 필요한 기본교육을 이수하게 한다. 이에 따라 대부분의 근로자가 사전 교육을 받은 적이 있다고 응답하였다. 실제, E-9 취업자격 212명 91%인 193명이 사전 교육을 받았다고 응답하였다. 이외 유학생의 경우에는 34.8%만 사전

교육을 받았다고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-10] 한국으로 이주하기 전, 한국 생활에 필요한 정보 교육 경험

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
받은 적 있다	231(72.2)	200(86.6)	31(34.8)	89.043***
받은 적 없다	67(20.9)	20(8.7)	47(52.8)	
모르겠다	22(6.9)	11(4.8)	11(12.4)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-11〉은 한국으로 이주 전 사전교육을 받은 231명에 대해 그 내용에 대한 응답이었다. 해당 질문은 교육받은 내용에 대해 모두 응답하라고 질문하였다. 이 중 ‘한국어 교육’이 93.9%로 가장 많았다. 이외 근로자를 중심으로 41.6%가 ‘한국의 고용 관련 정보’를 교육받았다고 응답하였다. 반면, 유학생의 경우에는 ‘한국어 교육’ 외에 ‘한국의 문화와 역사’를 교육받은 인원이 58.1%였고, ‘일상생활 정보’도 51.6%를 차지하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-11] 사전 교육 내용(중복응답)

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
사전 교육을 받은 적 있다.	231	200	31	56.241***
한국어 교육	217(93.9)	188(94)	29(93.5)	
한국의 사회복지제도	23(10)	21(10.5)	2(6.5)	
한국의 교육제도 (대학입시제도, 자녀교육 포함)	18(7.8)	10(5)	8(25.8)	
행정서비스	8(3.5)	6(3)	2(6.5)	
금융서비스	25(10.8)	25(12.5)	0	
한국의 고용 관련 정보 (노동관계법 포함)	96(41.6)	94(47)	2(6.5)	
한국의 공공질서와 법률	30(13)	23(11.5)	7(22.6)	
한국의 문화와 역사	61(26.4)	43(21.5)	18(58.1)	
주거, 음식, 교통 등 일상정보	42(18.2)	26(13)	16(51.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-12〉는 한국 생활에 필요한 교육을 어디서 받았는가에 대한 질문이다. 이에 대해 행정기관이라고 응답한 인원이 40.3%였는데, 이는 고용허가제의 송출기관이 제공하는 현지 사전 교육기관을 언급하는 것으로 볼 수 있다. 반면, 학원이나 종교단체 등에서 교육을 받았다고 응답한 이들이 31.6%였고, ‘학교나 직장’이라고 언급한 이들도 20.3%였다. 상대적으로 근로자보다는 유학생이 행정기관보다는 민간단체나 학교나 직장 등에서 관련 교육을 받았다.

▶▶▶ [표 부록 4-12] 한국 생활에 필요한 정보 교육 경로

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
사전 교육을 받은 적 있다.	231	200	31	47.525***
행정기관	93(40.3)	93(46.5)	0	
국제교류협회	5(2.2)	4(2.0)	1(3.2)	
민간단체(종교단체, 학원 등)	73(31.6)	63(31.5)	10(32.3)	
학교나 직장 등 소속기관	47(20.3)	32(16.0)	15(48.4)	
가족이나 친구	5(2.2)	1(0.5)	4(12.9)	
기타	8(3.5)	7(3.5)	1(3.2)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-13〉은 한국 생활하는 데 사전 교육이 필요한지에 대한 여부이다. 이에 대해 전체 응답자의 86.6%가 필요하다고 응답하였다. 집단 간 차이는 99.0% 수준에서 유의했는데 상대적으로 유학생 집단보다 근로자 집단에서 사전 교육의 필요성에 공감하는 비중이 컸다.

▶▶▶ [표 부록 4-13] 한국 생활하는 데 사전 교육 필요 여부

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
필요하다	277(86.6)	209(90.5)	68(76.4)	12.568**
필요하지 않다	27(8.4)	12(5.2)	15(16.9)	
모르겠다	16(5.0)	10(4.3)	6(6.7)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-14〉는 한국 생활하는 데 사전에 받아야 하는 사전 교육 내용으로 중복

응답이 가능한 항목이다. 이에 대해 한국어 교육이 91.0%가 가장 많은 비중을 차지하였다. 이외 한국 고용 관련 정보가 48.7%, 사회복지 제도가 30.0%, 일상정보가 30.0%를 차지하였다. 집단별로 99.9% 수준에서 유의한 차이가 있었는데 근로자와 유학생 모두 한국어 교육이 필요하다는 데는 동의하였지만, 근로자는 ‘한국의 고용 관련 정보’에 유학생은 ‘한국의 역사와 문화’와 ‘일상생활’ 교육이 필요하다는 비율이 상대적으로 높았다.

▶▶▶ [표 부록 4-14] 한국 생활하는 데 사전에 받아야 할 교육내용 (중복응답)

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
사전 교육이 필요하다.	277	209	68	49.269***
한국어 교육	252(91.0)	190(90.9)	62(91.2)	
한국의 사회복지제도	83(30.0)	56(26.8)	27(39.7)	
한국의 교육제도(대학입시제도, 자녀교육 포함)	45(16.2)	22(10.5)	23(33.8)	
행정서비스	27(9.7)	15(7.2)	12(17.6)	
금융서비스	45(16.2)	35(16.7)	10(14.7)	
한국의 고용 관련 정보(노동관계법 포함)	135(48.7)	117(56.0)	18(26.5)	
한국의 공공질서와 법률	65(23.5)	41(19.6)	24(35.3)	
한국의 문화와 역사	67(24.2)	38(18.2)	29(42.6)	
주거, 음식, 교통 등 일상정보	83(30.0)	47(22.5)	36(52.9)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-15〉는 한국에 이주하기 전 어떠한 준비를 했는가에 대한 물음이다. 전체 320명 중 42.8%인 137명이 ‘저축’이라고 응답하였다. 이외 ‘한국 내 주거 관련 정보 탐색’, ‘한국의 노동 법률 관련 정보 상담’, ‘한국문화체험’이 각각 16.9%, 15.0%, 13.1%를 차지하였다. 집단별로 살펴보면, 유학생의 경우 저축(39.3%), ‘한국문화체험’(28.1%) 순으로 비중이 컸으며 근로자의 경우 저축(44.2%), 노동 법률 관련 정보 상담(19.5%) 순으로 나타나 응답 패턴에 차이를 보였다. 이들 응답 차는 유의확률 99.9% 수준에서 유의미하였다. 근로자의 경우에는 ‘저축’이라고 응답한 44.2% 다음으로 ‘노동 법률 관련 정보 상담’ 19.5%가 다음이었다.

▶▶ [표 부록 4-15] 한국으로 이주하기 전 준비 여부

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	38.161***
저축	137(42.8)	102(44.2)	35(39.3)	
한국문화체험	42(13.1)	17(7.4)	25(28.1)	
한국의 노동 법률 관련 정보 상담	48(15.0)	45(19.5)	3(3.4)	
한국 내 주거 관련 정보 탐색	54(16.9)	42(18.2)	12(13.5)	
한국 내 지원기관 알선	8(2.5)	3(1.3)	5(5.6)	
한국의 사회보장정책 탐색	7(2.2)	5(2.2)	2(2.2)	
기타	24(7.5)	17(7.4)	7(7.9)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

전반적으로 근로자보다는 유학생이 한국 이주 전 소득 수준이나 학력 등에서 높았다. 이에 따라 한국으로 이주 전 관심도 달랐는데, 근로자의 경우 ‘고용/취업’을 목적으로 하기에 노동 관련 정보에 관심이 많았으며 이에 대한 교육이 필요하다고 응답하였다. 반대로 유학생은 ‘한국의 역사와 문화’, ‘한국 생활정보’ 등에 대한 관심이 많았고 그에 대한 교육이 필요하다는 응답이 많았다. 따라서 지방자치단체에서 외국인을 유치하고자 한다면, 유학생과 근로자의 이러한 관심이 자신의 지역 특성에 맞는지를 고려해야 함을 시사한다.

〈표 부록 4-16〉은 한국에 대한 정보를 사전에 어디서 얻었는가에 대한 응답 결과이다. 그 결과, ‘가족·친구 등의 지인’이라고 응답한 비율이 40.3%였으며, ‘개인 SNS 등의 개인 온라인 홈페이지’ 응답한 비율이 30.3%였다. 다만, 교차분석 결과 집단 간 차이가 99.9% 수준에서 유의하였는데 유학생의 경우에는 ‘친구·가족 등 지인’이 59.6%로 근로자의 32.9%보다 높았으며, ‘개인 SNS 등’은 12.4%로 근로자 37.2%보다 그 비율이 낮았다.

▶▶ [표 부록 4-16] 한국에 대한 사전 정보 인지 경로

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	64.324***
친구·가족 등 지인	129(40.3)	76(32.9)	53(59.6)	

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
고국의 한국 이주 관련 공공기관(홈페이지 포함)	58(18.1)	54(23.4)	4(4.5)	
이주 관련 한국 공공기관(홈페이지 포함)	14(4.4)	9(3.9)	5(5.6)	
개인 SNS 등의 개인 온라인 홈페이지	97(30.3)	86(37.2)	11(12.4)	
기업·종교단체 등 민간기관	12(3.8)	1(0.4)	11(12.4)	
기타	10(3.1)	5(2.2)	5(5.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

3. 한국 생활 만족도와 행정 만족도(신뢰도)

한국 생활 만족도와 행정 만족도는 한국 생활에 대한 만족도를 높여 외국인의 장기 체류의사에 영향을 줄 수 있다. <표 부록 4-17>은 한국에서의 거주 만족도에 대해 9개 항목으로 5점 척도로 9개 세부 항목을 5점 척도로 측정하였는데, 이들 응답 중 ‘만족한다(매우 만족한다+만족한다)’고 응답한 비율과 평균값(5점)을 나타낸 것이다. 이에 대해 ‘만족한다’고 응답한 비율이 가장 높은 항목은 ‘5) 살고 있는 지역의 교통시설’, ‘7) 살고 있는 지역의 의료시설’, ‘1) 주변 사람들과의 관계’로 각각 54.7%, 52.5%, 50.6%였다. 반면, ‘만족한다’는 비율이 가장 낮은 항목은 ‘3) 본인의 소득’과 ‘2) 본인의 직업’으로 각각 28.8%, 33.8%였다. 전반적으로 만족한다는 비율이 높다고 볼 수도 있으나 법무부의 ‘2022년 이민자체류실태 및 고용조사’의 만족도가 소득 항목을 제외하고는 60~70%를 넘는 것을 고려하면 응답자의 만족도는 높지 않다고 볼 수 있다.⁷⁵⁵⁾ 양 집단 간의 비교에서 통계적으로 유의한 항목은 ‘4) 살고 있는 지역의 주거환경’, ‘5) 살고 있는 지역의 교통시설’, ‘6) 살고 있는 지역의 교육시설’, ‘7) 살고 있는 지역의 의료시설’, ‘8) 살고 있는 지역의 문화시설(쇼핑, 관광, 예술 등)’, ‘9) 살고 있는 지역의 정보인프라’로 모두 유학생의 만족도가 근로자보다 높았다.

755) 같이 살고 있는 가족과의 관계에 대한 만족도 89.4%, 주변 사람들과의 관계에 대한 만족도 76.5%, 본인의 직업에 대한 만족도 68.6%, 본인의 소득에 대한 만족도 59.3%, 주거환경에 대한 만족도 79.2%, 한국생활에 대한 전반적인 만족도 80.4%(통계청 보도자료, “2022년 이민자 체류실태 및 고용조사 결과”, 사회통계국 고용통계과, 2022.12.20.일자(검색일 : 2023.11.01.)

▶▶▶ [표 부록 4-17] 한국 거주 만족도

단위: 평균값(5점)

구분	전체		근로자		유학생		T값*
	%	5점	%	5점	%	5점	
1) 주변 사람들과의 관계	50.6	3.61	47.6	3.55	58.4	3.75	-1.830
2) 본인의 직업	33.8	3.14	31.6	3.07	39.3	3.31	-1.954
3) 본인의 소득	28.8	2.92	32.5	2.97	19.1	2.79	1.380
4) 살고 있는 지역의 주거환경	42.5	3.34	35.5	3.20	60.7	3.70	-4.082***
5) 살고 있는 지역의 교통시설	54.7	3.65	44.6	3.44	80.9	4.18	-6.350***
6) 살고 있는 지역의 교육시설	45.0	3.39	31.2	3.12	80.9	4.09	-8.160***
7) 살고 있는 지역의 의료시설	52.5	3.52	46.8	3.44	67.4	3.72	-2.524*
8) 살고 있는 지역의 문화시설(쇼핑, 관광, 예술 등)	46.3	3.45	37.7	3.32	68.5	3.78	-3.781***
9) 살고 있는 지역의 정보인프라	44.4	3.40	37.7	3.30	61.8	3.65	-3.044**

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-18〉은 한국에서 생활하면서 어려운 점에 대해 1순위, 2순위, 3순위를 선택한 결과이다. 여기서 가장 많이 선택된 항목은 ‘의사소통 등 언어문제’였으며, 외로움이 53.1%로 다음을 차지하였다. 반면, 가장 적은 항목은 ‘금융기관 이용 등 경제 활동’으로 5.6%였다. 근로자와 유학생의 교차분석 결과, 99.9% 수준에서 유의하였다. 근로자의 경우에는 의사소통 등 언어문제(76.6%)와 외로움(53.2%) 외에 ‘낮은 임금과 힘든 노동’이 56.7%를 차지하였다. 유학생의 경우에는 외로움과 의사소통 외에 ‘생활방식, 관습 등 문화차이’를 51.7%가 꼽혔다.

▶▶▶ [표 부록 4-18] 한국에서 생활하면서 어려운 점-1+2+3순위

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
응답자	320	231	89	101.738***
외로움	170(53.1)	123(53.2)	47(52.8)	
가족 문제(자녀교육, 배우자 문제 등)	26(8.1)	24(10.4)	2(2.2)	
한국사회, 직장에서의 적응	77(24.1)	57(24.7)	20(22.5)	
의사소통 등 언어문제	228(71.3)	177(76.6)	51(57.3)	
생활방식, 관습 등 문화차이	100(31.3)	54(23.4)	46(51.7)	
낮은 임금과 힘든 노동	139(43.4)	131(56.7)	8(9.0)	
편견과 차별대우	79(24.7)	47(20.3)	32(36.0)	

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
외국인등록 등 체류문제	30(9.4)	17(7.4)	13(14.6)	
의료, 실업급여 등 복지혜택	30(9.4)	25(10.8)	5(5.6)	
금융기관 이용 등 경제활동	18(5.6)	3(1.3)	15(16.9)	
주거문제	32(10.0)	22(9.5)	10(11.2)	
기타	22(6.9)	13(5.6)	9(10.1)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-19〉는 기관의 방문 정도에 대한 질문이다. 출입국·외국인관리청, 노동청, 대학교, 시청·군청·구청, 읍·면·동 주민센터, 기타(민간지원센터)를 중심으로 얼마나 자주 방문하는지에 질문하였다. 응답 항목은 ‘0회(방문한 적 없음)’, ‘1~2회(단발성)’, ‘1~2달에 1번(주기적)’, ‘1주에 1~2번(주기적)’으로 구성하였다. 다만 아래 표에는 ‘주기적(1~2달에 1번+1주에 1~2번)’으로 나타내었다. 그 결과, 출입국·외국인관리청을 제외한 모든 항목에서 0회(방문한 적 없음)의 비율이 가장 높았다. ‘1) 출입국·외국인관리청’은 1~2회(단발성)가 가장 많았는데 이는 체류 허가 등의 이유로 보인다. 다만, 대학교와 민간지원센터의 ‘주기적’으로 방문한다는 응답은 각각 30.3%와 33.4%로 다른 항목보다 비교적 높았다. 대학교의 경우에는 유학생의 98.9%가 주기적으로 방문한다고 하였고, 기타(민간지원센터)는 근로자의 44.2%가 주기적으로 방문한다고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-19] 기관방문 정도

단위: 평균값(5점)

구분	전체			근로자			유학생			χ^2
	0회	1~2회	주기적	0회	1~2회	주기적	0회	1~2회	주기적	
1) 출입국·외국인 관리청	48 (15.0)	247 (77.2)	25 (7.8)	41 (17.7)	169 (73.2)	21 (9.1)	7 (7.9)	78 (87.6)	4 (4.5)	7.800
2) 노동청	237 (74.1)	66 (20.6)	17 (5.3)	156 (67.5)	60 (26.0)	15 (6.5)	81 (91.0)	6 (6.7)	2 (2.2)	18.485***
3) 대학교	205 (64.1)	18 (5.6)	97 (30.3)	205 (88.7)	17 (7.4)	9 (3.9)	0	1 (1.1)	88 (98.9)	283.817***
4) 시청/군청/ 구청	245 (76.6)	62 (19.4)	13 (4.1)	180 (77.9)	41 (17.7)	10 (4.3)	65 (73.0)	21 (23.6)	3 (3.4)	1.479
5) 읍/면/동 주민센터	211 (65.9)	94 (29.4)	15 (4.7)	164 (71.0)	55 (23.8)	12 (5.2)	47 (52.8)	39 (43.8)	3 (3.4)	13.471**
6) 기타(민간 지원센터)	108 (33.8)	105 (32.8)	107 (33.4)	52 (22.5)	77 (33.3)	102 (44.2)	56 (62.9)	28 (31.5)	5 (5.6)	62.064***

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

외국인들이 민간단체를 가장 의지하는 것은 행정민원 처리 시 도움을 요청하는지에 대해 응답한 <표 부록 4-20>에서도 나타난다. 전체 응답자의 61.3%는 외국인 지원센터를 가장 의지한다고 대답하였다. 특히, 근로자의 81.4%는 외국인 지원센터라고 응답했지만 유학생의 경우에는 9.0%라고 응답했다는 차이가 있다. 유학생의 47.2%는 '한국인 친구·동료·지인·고용주 등'이라고 응답하였다. 또 '외국인 가족, 친구, 동료'라고 응답한 비율도 유학생은 32.6%였지만, 근로자는 3.0%였다. 이러한 응답 차이는 신뢰수준 99.9%로 유의하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-20] 행정민원 처리 시 도움을 요청하는 대상

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
외국인 지원센터	196(61.3)	188(81.4)	8(9.0)	157.000***
한국인 친구, 동료, 지인, 고용주 등	69(21.6)	27(11.7)	42(47.2)	
한국에 거주하는 외국인 가족, 친구, 동료 등	36(11.3)	7(3.0)	29(32.6)	
주민센터 등 공공기관	4(1.3)	3(1.3)	1(1.1)	
교회 등 종교기관	5(1.6)	4(1.7)	1(1.1)	
도움을 받은 적이 없음	7(2.2)	2(0.9)	5(5.6)	
기타	3(0.9)	0	3(3.4)	

*** $p<.001$, ** $p<.01$, * $p<.05$

<표 부록 4-21>은 외국인 대상 행정서비스에 대한 편리성 평가 결과이다. 법무, 주민행정, 노동, 보건, 복지, 교육 항목에 대해 5점 척도로 평가를 하였다. 그 결과, 보건(의료·보건)이 3.48점으로 가장 높았으며, 주민행정 3.43점, 교육이 3.41점으로 다음으로 높았다. 주민행정, 노동, 보건 항목에서는 집단 간 유의미한 차이가 발생하였는데, 주민행정과 보건의 경우 근로자는 높았지만 유학생은 평균값이 낮았고 교육의 경우에는 유학생이 높았지만 근로자는 평균값이 낮았다. 다만, 이러한 차이는 양자 간의 생활환경의 차이이지 실제 기관의 평가라고 보기는 어렵다. 법무의 경우 3.18점으로 모든 행정서비스 중 평균값이 낮았으며 근로자와 유학생 모두 인식차이가 없었다. 결국, 국내 행정서비스 중에서는 법무에 대한 행정서비스 평가가 가장 낮은 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-21] 외국인 대상 행정서비스에 대한 편리성 평가

단위: 평균값(5점)

구분	전체	근로자	유학생	T값*
1) 법무(출입국, 체류관리)	3.18	3.18	3.16	.201
2) 주민행정(거소등록)	3.43	3.53	3.16	3.579***
3) 노동(고용, 실업)	3.38	3.52	3.01	4.722***
4) 보건(의료, 보건)	3.48	3.57	3.25	2.658**
5) 복지(보육, 노인, 돌봄)	3.34	3.39	3.22	1.675
6) 교육(어린이집, 초중고, 대학교 등)	3.41	3.36	3.54	-1.710

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-22〉는 개선이 시급한 행정서비스에 대한 평가 항목이다. 항목은 총 10개로 구성하였으며, 현장 전문가 인터뷰와 판례 등을 검색하여 구성하였다. 우선 10가지 항목 중 가장 개선이 시급한 항목은 ‘4) 근무환경 개선과 체불임금’ 관련 항목으로 평균값 3.83점으로 개선이 시급하다고 평가되었다. 다음으로 ‘1) 비자 발급 및 비자연장에 관한 행정’ 전체 평균값 중 3.70점이었다. 전반적으로 근로자가 행정서비스의 개선이 시급하다고 인식하고 있었으며, 특히 ‘3) 구직활동을 위한 정보제공 및 알선과 실업급여 지급’, ‘4) 근무환경 개선 및 체불임금 관련 행정’, ‘5) 시군구의 사회복지행정의 신청 및 처리과정’, ‘6) 임신·육아 등 보육지원 확대’, ‘7) 의료보험, 의료비 보조 등 보건서비스 이용대상 확대’, ‘8) 산재보험의 적용 방법 교육과 지급’ 등에서 99.9% 수준에서 유학생과 근로자 간의 유의미한 인식 차이가 있었다. 지방자치단체는 외국인 정책을 실시할 경우, 이러한 점을 고려할 필요가 있다. 다만 외국인 근로자가 유학생보다 행정서비스 개선이 시급하다고 인식한 이유는 각 항목이 구직활동·임금체불·의료보험·산재보험 등 외국인 근로자와 더 연관성이 깊어 그렇게 인식할 가능성이 있다.

▶▶▶ [표 부록 4-22] 개선이 시급한 행정서비스

단위: 평균값(5점)

구분	전체	근로자	유학생	T값*
1) 비자 발급 및 비자연장에 관한 행정	3.70	3.77	3.53	2.155*
2) 체류자격 변경 또는 시간제 취업 허가	3.60	3.61	3.57	.388
3) 구직활동을 위한 정보제공 및 알선과 실업급여 지급	3.62	3.74	3.31	3.754***
4) 근무환경 개선 및 체불임금 관련 행정	3.83	4.06	3.25	7.391***
5) 시군구의 사회복지행정의 신청 및 처리과정	3.44	3.55	3.16	3.710***

구분	전체	근로자	유학생	T값*
6) 임신·육아 등 보육지원 확대	3.43	3.59	3.02	5.434***
7) 의료보험, 의료비 보조 등 보건서비스 이용대상 확대	3.56	3.69	3.24	4.155***
8) 산재보험의 적용 방법 교육과 지급	3.63	3.80	3.19	5.896***
9) 학교교육, 한국어교육, 직업교육 등 학습 지원행정	3.65	3.66	3.63	.317
10) 지역사회의 커뮤니티활동(문화, 체육, 예술, 종교 등) 참여와 행정지원	3.45	3.50	3.31	1.857

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-23〉은 공공기관에서 불편함을 느낀 이유에 대해 3가지 선택을 한 결과이다. 이를 보면 전체 응답자 320명 중 53.4%가 ‘통역사나 키오스크 등 외국인을 위한 안내체계가 없다’라고 응답했으며, 52.5%는 ‘어느 기관으로 찾아가야 하는지 알기가 어렵다’고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-23] 공공기관에서 불편함을 느낀 이유(3가지 선택)

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체 응답자	320	231	89	33.073***
자신이 처한 문제를 해결하기 위해 어느 기관으로 찾아가야 하는지 알기가 어렵다	168(52.5)	141(61.0)	27(30.3)	
담당 부서에 대한 정보(담당자, 연락처)가 부족했다	86(26.9)	71(30.7)	15(16.9)	
제출서류가 너무 많았다	118(36.9)	90(39.0)	28(31.5)	
통역사나 키오스크 등 외국인을 위한 안내체계가 없었다	171(53.4)	133(57.6)	38(42.7)	
처리기간이 길고 결과가 불분명했다	48(15.0)	31(13.4)	17(19.1)	
담당 공무원이 불친절하거나 설명이 부족했다	35(10.9)	25(10.8)	10(11.2)	
담당자를 만나기까지 여러 부서를 거쳐야 했다	51(15.9)	37(16.0)	14(15.7)	
기타	37(11.6)	33(14.3)	4(4.5)	
특별히 힘들었던 점이 없었다	49(15.3)	25(10.8)	24(27.0)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-24〉는 한국 공공기관의 신뢰도에 대해 5점 척도로 측정한 결과이다. 그 결과 출입국·외국인정책본부, 고용노동부, 지방자치단체, 경찰서, 법원, 의료기관 등에 대해 ‘신뢰한다(매우 신뢰한다+신뢰한다)’고 응답한 비율이 모두 50%를 넘었다. 특히, 유학생보다는 근로자 집단이 더 공공기관을 신뢰한다고 응답했으며, 의료기관의

경우 통계적으로 유의미한 차이가 없었다.

▶▶ [표 부록 4-24] 한국 공공기관 신뢰도

단위: %, 평균값(5점)

구분	전체		근로자		유학생		T값*
	신뢰 한다	평균 값	신뢰 한다	평균 값	신뢰 한다	평균 값	
1) 출입국·외국인정책본부	59.7	3.75	61.9	3.81	53.9	3.60	2.076*
2) 고용노동부(고용센터)	59.1	3.73	68.8	3.89	33.7	3.34	5.089***
3) 지방자치단체(주민센터)	54.4	3.65	60.2	3.79	39.3	3.28	4.692***
4) 경찰서	61.3	3.75	65.4	3.84	50.6	3.52	3.122*
5) 법원(사법부)	56.6	3.70	61.0	3.81	44.9	3.40	3.959***
6) 의료기관	61.6	3.70	62.3	3.72	59.6	3.65	.653

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-25〉는 한국 공공기관을 불신한다면 그 이유에 대해 질문한 응답결과이다. 전체 응답자 가운데 56.9%가 불신하지 않는다고 응답하였다. 다만, 불신하는 이유로 ‘의사소통이 되지 않는다’가 20.9%로 가장 많은 이유를 차지했으며, ‘한국인과 외국인을 차별하는 공공기관 직원의 태도’도 12.2%를 차지하였다. 한편, 근로자와 유학생의 교차분석 결과 99.0% 수준에서 유의한 것으로 나타났는데, 근로자의 경우 ‘공공기관을 불신하지 않음’으로 응답한 비율이 60.6%였지만, 유학생은 47.2%인 것으로 나타났다.

▶▶ [표 부록 4-25] 한국 공공기관의 불신 이유

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
예고 없는 행정집행	8(2.5)	8(3.5)	0	18.476**
기준이 명확하지 않은 행정집행	12(3.8)	5(2.2)	7(7.9)	
한국인과 외국인을 차별하는 공공기관 직원의 태도	39(12.2)	26(11.3)	13(14.6)	
국적별로 외국인을 차별하는 공공기관 직원의 태도	7(2.2)	5(2.2)	2(2.2)	
강압적이고 사무적인 공공기관 직원의 태도	5(1.6)	1(0.4)	4(4.5)	
의사소통이 되지 않음	67(20.9)	46(19.9)	21(23.6)	
공공기관을 불신하지 않음	182(56.9)	140(60.6)	42(47.2)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-24〉와 〈표 부록 4-25〉 모두 유학생이 외국인 근로자보다 행정기관을 불신하고 있었다. 이는 행정서비스에 대한 불만이 외국인 근로자가 더 높았던 것과는 대조되는 결과이다. 이에 대해 근로자가 유학생보다 한국 공공기관에 대한 신뢰가 실제로 더 높을 수도 있지만, 상대적으로 자신을 약자라고 인식하는 외국인 근로자가 한국 공공기관에 대해 불리한 점을 언급하기 꺼리는 경향이 나타난 가능성이 있다.⁷⁵⁶⁾

〈표 부록 4-26〉은 참여 경험이 있는 사회통합 프로그램에 대한 응답 결과이다. ‘참여해 본 적 없음’의 응답이 50.9%로 가장 높았으며, ‘한국어 교육 프로그램’이 40.3%로 그 다음을 차지하였다. ‘한국 문화’에 대한 관심이 높았던 유학생은 ‘한국문화 체험프로그램’에 참여한 경험이 32.6%였지만 외국인은 10.7%에 불과하였다. 한편, ‘상담 프로그램’에 외국인 근로자는 13.4%가 참여해 본적 있다고 응답했지만, 유학생은 3.4%만 참여하였다고 응답하였다. 이러한 인식 차이는 99.9% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-26] 참여 경험이 있는 사회통합프로그램(중복응답)

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
한국어교육 프로그램	129(40.3)	91(39.4)	38(42.7)	45.882***
고충이나 체류비자 등 상담지원 프로그램	34(10.6)	31(13.4)	3(3.4)	
취업 지원 프로그램	33(10.3)	24(10.4)	9(10.1)	
쉼터 지원 프로그램	10(3.1)	9(3.9)	1(1.1)	
한국문화 체험 프로그램	52(10.7)	23(10.0)	29(32.6)	
커뮤니티 활동 프로그램	22(16.3)	18(7.8)	4(4.5)	
의료 지원 프로그램	12(6.9)	9(3.9)	3(3.4)	
(자녀 혹은 본인) 장학금 프로그램	4(3.8)	0	4(4.5)	
통번역 서비스	28(8.8)	25(10.8)	3(3.4)	
참여해 본 적 없음	163(50.9)	125(54.1)	38(42.7)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

756) 생각보다 이분(외국인)들이 우리가 생각하는 것처럼 냉정하게 한국 정부가 문제야 이렇게 오시 분은 거의 없어요. 그래서 우리도 인권 시스템 조사 인권 실태 모니터링 이런 걸 하는데 의도한 결론을 만들어 낼 때가 많아요. 그러니까 일 예외로 작년에 저희가 외국인 재난 실태 조사라는 걸 했거든요. 취약한 사람이 더 취약해진다고. 이렇게 이게 뭐 이민자의 심리라고 저는 생각을 해요.(민간단체 관계자 D)

〈표 부록 4-27〉은 사회통합 프로그램에 참여하지 않은 163명을 대상으로 그 이유에 대해 물어본 결과이다. 그 결과 41.7%가 ‘프로그램의 내용에 대해 잘 모르겠다’고 응답하여 사회통합 프로그램의 홍보에 집중할 필요가 있었다.

▶▶ [표 부록 4-27] 사회통합에 참여해 본 적 없는 이유

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
합 계	163	125	38	28.258***
프로그램의 내용에 대해 잘 모르겠다	68(41.7)	42(33.6)	26(68.4)	
언어가 통하지 않는다	17(10.4)	13(10.4)	4(10.5)	
다른 일로 바빠서 참석할 수가 없다	35(21.5)	29(23.2)	6(15.8)	
프로그램 제공 장소가 너무 멀어서 갈 수가 없다	39(23.9)	39(31.2)	0	
신청자가 너무 많아 참여하기 어렵다	-	-	-	
해당 프로그램이 유료라 지원하지 않았다	2(1.2)	0	2(5.3)	
기타	2(1.2)	2(1.6)	0	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-28〉은 반상회와 같이 지역주민과의 교류에 참여해 본 적이 있는지에 대한 응답 결과이다. 이에 대해 88.1%가 참여해 본 적이 없다고 응답하였다.

▶▶ [표 부록 4-28] 참여 경험이 있는 주민프로그램(복수응답)

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
반상회·입주자회의 등	6(1.9)	3(1.3)	3(3.4)	12.196*
지역 치안활동	7(2.2)	6(2.6)	1(1.1)	
학부모회 등 학교 관련 활동	7(2.2)	2(0.9)	5(5.6)	
지역 봉사활동	8(2.5)	4(1.7)	4(4.5)	
기타	14(4.4)	12(5.2)	2(2.2)	
참여해 본 적 없음	282(88.1)	207(89.6)	75(84.3)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-29〉는 지역 주민과의 교류에 참여하지 않은 이유로서 ‘언어가 통하지 않는다’가 43.3%로 가장 많았다. 한편, 유학생의 경우에는 ‘무엇을 하는지 알기 어렵다’가 46.7%로 가장 많았다.

▶▶ [표 부록 4-29] 주민프로그램에 참여하지 않은 이유

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
합 계	282	207	75	45.882***
무엇을 하는지 알기 어렵다	63(22.3)	28(13.5)	35(46.7)	
언어가 통하지 않는다	122(43.3)	106(51.2)	16(21.3)	
다른 일로 바빠서 참석할 수가 없다	65(23.0)	57(27.5)	8(10.7)	
아는 사람이 없어 참여하지 않는다	19(6.7)	7(3.4)	12(16.0)	
기타	13(4.6)	9(4.3)	4(5.3)	

*** $p<.001$, ** $p<.01$, * $p<.05$

4. 장기체류의사와 지역특화형 비자에 대한 수요

장기체류의사와 지역특화형 비자에 대한 수요는 외국인 근로자와 유학생이 한국에 장기체류의사가 있는지, 장기체류의사가 있다면 수도권이나 대도시가 아닌 중소도시로의 이주가 가능한지에 대한 항목이다. <표 부록 4-30>은 체류목적 달성 후 한국에 계속 거주할 의향이 있는지에 대한 응답 결과이다. 전체 응답자의 75.9%인 243명은 한국에 계속 체류할 의사를 지니고 있다고 응답하였다. 근로자와 유학생 간 통계적 응답 차이가 있었는데 유학생의 경우 49.4%만 계속 거주할 의사가 있다고 응답한 반면, 근로자는 86.1%가 계속 거주할 의사가 있다고 응답하였다. 즉, 체류목적 달성 후 한국에 계속 거주하고자 하는 의사는 근로자가 유학생보다 높았다.

▶▶ [표 부록 4-30] 체류목적 달성 후, 한국 거주 의향 유무

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
합 계	320	231	89	47.381***
예	243(75.9)	199(86.1)	44(49.4)	
아니다	77(24.1)	32(13.9)	45(50.6)	

*** $p<.001$, ** $p<.01$, * $p<.05$

<표 부록 4-31>은 한국에 거주하고 싶다고 응답한 243명에 대해 그 이유에 대하여 1, 2, 3순위를 선정한 결과이다. 우선, '양질의 일자리를 찾을 수 있어서'라고 응답한 비율이 79.4%로 가장 많았다. 다음으로 '한국에서 하고 싶은 일이 있어서', '한국에서

더 나은 삶의 질을 보장받을 수 있어서'라는 응답이 각각 54.7%, 51.9%를 차지하였다. 이상의 요인들은 경제적 요인이었다. 반면, '한국에 민족적 친근감을 느껴서', '한국에서는 민족, 성, 종교 등에 차별이 없어서', '한국의 문화와 자연환경이 좋아서'와 같은 사회적·문화적 요인은 각각 8.2%, 8.2%, 1.2%로 약했다. 반면, '한국의 비자발급이 다른 나라보다 쉬워서', '자녀(본인)를 한국에서 교육시키고 싶어서'와 같은 정치적·정책적 요인은 31.7%, 4.1%로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-31] 한국에 거주하고 싶은 이유-1+2+3순위

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
한국에 거주하고 싶다.	243	199	44	53.313***
한국의 비자발급이 다른 나라보다 쉬워서	77(31.7)	70(35.2)	7(15.9)	
양질의 일자리를 찾을 수 있어서	193(79.4)	168(84.4)	25(56.8)	
한국에서 하고 싶은 일(혹은 공부)이 있어서	133(54.7)	102(51.3)	31(70.5)	
한국 사람과 결혼을 하고 싶어서	8(3.3)	6(3.0)	2(4.5)	
자녀(본인)를 한국에서 교육시키고 싶어서	10(4.1)	6(3.0)	4(9.1)	
한국에서 더 나은 삶의 질(사회복지 등)을 보장받을 수 있어서	126(51.9)	105(52.8)	21(47.7)	
한국에 민족적 친근감을 느껴서	20(8.2)	12(6.0)	8(18.2)	
한국에서는 민족, 성, 종교 등에 차별이 없어서	20(8.2)	19(9.5)	1(2.3)	
한국의 문화와 자연환경이 좋아서	3(1.2)	2(1.0)	1(2.3)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-32〉는 체류와 관련된 정책적 요인을 파악하기 위해 본인의 체류자격에 대한 만족하는지 질문한 결과이다. 전체 응답자 320명 중 65.6%인 210명이 체류자격에 만족한다고 응답하였으며, 110명인 34.4%는 만족하지 않는다고 응답하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-32] 본인의 체류자격에 대한 만족 여부

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
합 계	320	231	89	0.891
만족한다	210(65.6)	148(64.1)	62(69.7)	
만족하지 않는다	110(34.4)	83(35.9)	27(30.3)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-33〉은 〈표 부록 4-32〉는 본인의 체류자격에 만족하지 않은 110명에게 그 이유를 질문한 결과이다. 복수 응답을 허용해 물은 결과, 110명 중 75.5%가 ‘취업활동이 제한적이다’라고 응답하였다.⁷⁵⁷⁾

▶▶ [표 부록 4-33] 본인의 체류자격/비자에 만족하지 못한 이유(복수 응답)

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
현재 체류자격에 만족하지 못한다.	110	83	27	20.862***
한국에 체류하는 동안 의도한 목적 달성을 위한 기간으로 너무 짧다	30(27.3)	16(19.3)	14(51.9)	
취업활동이 제한적이다	83(75.5)	72(86.7)	11(40.7)	
본국 내 가족 등을 초청하지 못 한다	14(12.7)	9(10.8)	5(18.5)	
체류자격(비자) 내 활동하지 못하는 제약/규제 요인이 많다	14(12.7)	6(7.2)	8(29.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-34〉는 향후 얼마나 한국에 체류할 것인지 질문한 결과이다. 전체 응답자 중 ‘5년 미만’이 32.8%, ‘5년~10년 미만’이 39.1%, ‘10년 이상’이 27.2%였다. 즉, ‘5~10년 미만’의 중장기적 체류희망이 가장 많았으며, 10년 이상의 장기체류보다는 5년 미만의 체류 의사가 더 높았다. 유학생과 근로자 간의 인식 차이가 99.9% 수준에서 유의한 것으로 나타났는데, 유학생의 경우에는 71.9%가 5년 미만(1년 미만 14.6%, 1~3년 미만 36%, 3~5년 미만 21.3%)으로 체류하고자 희망했지만, 근로자의 79.8%는 5년 ~ 20년 미만(5~7년 15.2%, 7~10년 미만 35.1%, 10~20년 19.5%) 체류를 희망하였다. 결국, 유학생에 비해 외국인 근로자가 장기적으로 체류하기를 희망했지만 영주나 국적을 희망하는 외국인 근로자 비율은 9.1%로 많지 않았다.

757) 특히 근로자의 경우에는 86.7%였지만, 유학생은 40.7%였다. 유학생의 경우에는 51.9%가 ‘한국에 체류하는 동안 의도한 목적 달성을 위한 기간으로 너무 짧다’고 응답하였다. 해당 응답 간 차이는 통계적으로 유의하기는 하였지만, 유학생의 표본이 작아 큰 의미를 지니지는 못 한다.

▶▶ [표 부록 4-34] 향후 한국 체류기간 계획

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	105.380***
1년 미만	16(5.0)	3(1.3)	13(14.6)	
1년~3년 미만	46(14.4)	14(6.1)	32(36.0)	
3년~5년 미만	46(14.4)	27(11.7)	19(21.3)	
5년~7년 미만	39(12.2)	35(15.2)	4(4.5)	
7년~10년 미만	86(26.9)	81(35.1)	5(5.6)	
10년~20년 미만	48(15.0)	45(19.5)	3(3.4)	
20년 이상	8(2.5)	5(2.2)	3(3.4)	
귀화 혹은 영주 희망	31(9.7)	21(9.1)	10(11.2)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-35〉는 한국 거주 의향에 대해 8가지 질문을 구성하여 5점 척도로 측정한 결과, 평균값과 ‘그렇다(매우 그렇다+그렇다)’의 비율을 나타낸 것이다. 표를 보면, ‘5) 귀하는 한국 거주를 위해서라면 한국에서의 의무(납세, 교육, 국방 등)를 부담할 의향이 있습니까?’에 68.8%가 그렇다고 응답하여 비율이 가장 높았다. 다음으로 ‘1) 귀하는 한국에 체류허가가 연장될 수 있다고 생각하십니까?’의 비율이 65.9%로 높았다. 평균값을 보면, ‘4) 귀하가 한국에서 떠나게 된다면, 다시 한국으로 돌아올 의향이 있습니까?’가 3.87점으로 가장 높았다. 한편, ‘6) 귀하는 한국 거주를 위하여 본래의 국적을 포기할 의향이 있습니까?’가 20.1%로 가장 그렇다고 응답한 비율이 낮았으며, 다음으로 ‘7) 귀하는 현재 한국에서의 체류가 종료될 경우, 제3국으로 이주하고자 할 생각을 한 적이 있습니까?’가 24.1%로 낮았다. 결과적으로 외국인 근로자와 유학생은 한국 체류를 위하여 각종 의무를 부담하고, 체류기간 만료 후에도 다시 한국에서 체류할 의향도 있으며 제3국으로 이주할 생각도 많지 않지만, 국적을 포기하고자 하는 비율은 낮음을 알 수 있다.

유학생과 근로자 간의 인식 차이는 ‘1) 체류연장 허가’, ‘2) 가족 초청’이 99.9% 수준에서 유의한 차이가 있었으며, ‘4) 한국으로 돌아올 의향’이 99.0% 수준에서 유의하였다. ‘1) 체류허가 연장’에 대해서는 고용허가제의 체류가 4년 10개월까지 가능하고, 최근 10년까지 체류기간이 늘이기 위한 제도개선 노력이 반영된 것으로 보인다.⁷⁵⁸⁾ 또한 외국인 유학생 비자가 취업비자로의 전환이 쉽지 않다는 점이 반영된 것으로

보인다. '2) 가족 초청'에 대해서는 유학생에 비해 근로자의 경우 기혼자가 많고 자녀가 있는 비율이 높기 때문이다. '4) 한국으로 돌아올 의향'의 경우에는 외국인 유학생이 귀국 후 본국에서 취업활동을 하고자 하는 의향이 반영된 것으로 보인다. 외국인 유학생을 유입·정착시키고자 하는 지방자치단체는 이러한 유학생의 거주의향을 고려해야 할 것으로 보인다.

▶▶ [표 부록 4-35] 한국 거주 의향에 대한 의견

단위: 평균값(5점)

구분	전체		근로자		유학생		T값*
	그렇다	평균값	그렇다	평균값	그렇다	평균값	
1) 귀하는 한국에 체류허가가 연장될 수 있다고 생각하십니까?	65.9	3.78	71.0	3.93	52.8	3.39	4.754***
2) 귀하는 가족을 한국으로 데려오고 싶습니까?	57.8	3.60	69.3	3.89	28.1	2.87	7.522***
3) 귀하의 자녀를 한국에서 기르고 싶습니까?	31.9	2.93	36.8	3.00	19.1	2.74	1.889
4) 귀하가 한국에서 떠나게 된다면, 다시 한국으로 돌아올 의향이 있습니까?	63.8	3.87	70.1	3.96	47.2	3.64	2.880**
5) 귀하는 한국 거주를 위해서라면 한국에서의 의무(납세, 교육, 국방 등)를 부담할 의향이 있습니까?	68.8	3.81	72.7	3.87	58.4	3.67	1.855
6) 귀하는 한국 거주를 위하여 본래의 국적을 포기할 의향이 있습니까?	20.0	2.53	20.8	2.50	18.0	2.61	-0.712
7) 귀하는 현재 한국에서의 체류가 종료될 경우, 제3국으로 이주하고자 할 생각을 한 적이 있습니까?	24.1	2.77	22.1	2.71	29.2	2.90	-1.436
8) 귀하는 한국보다 더 높은 임금을 주는 국가로 이주할 수 있다면 그곳으로 이주할 의향이 있습니까?	29.1	2.96	28.1	2.90	31.5	3.11	-1.814

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

외국인 유학생과 근로자의 거주 성향의 차이는 <표 부록 4-36>과 <표 부록 4-37>에서도 나타난다. <표 부록 4-36>은 한국 내 거주 희망에 대해 묻은 결과이다. 전체 320명 중 47.2%인 151명이 수도권 거주를 희망했으며 지방 광역시·도에 상관없이 한국에 거주하고 싶다는 의견이 21.3%로 다음을 차지하였다. 그러나 근로자와 유학생 간의 인식 차이는 신뢰수준 99.9%에서 유의하였는데, 유학생의 경우에는 41.6%가

758) 김미영 기자, “이주노동자 10년 이상 체류 가능해진다”, 매일노동뉴스 2022년 12월 30일자, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212756>(최종접속일: 2023.11.14.)

지방 광역시 거주를 희망했고, 근로자는 13.4%만이 광역시 거주를 희망하였다. 지역에 상관없다는 비율도 근로자는 25.5%였지만 유학생은 10.1%로 나타났다. 즉, 근로자에 비해 유학생이 대도시를 선호하는 경향이 뚜렷하게 나타났다.

▶▶ [표 부록 4-36] 한국 내 거주 희망 지역

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	39.473***
수도권	151(47.2)	110(47.6)	41(46.1)	
지방 광역시(부산, 대구, 광주, 대전 등)와 그 인근	68(21.3)	31(13.4)	37(41.6)	
지방 거점도시(포항, 창원, 청주, 전주, 천안 등)	18(5.6)	16(6.9)	2(2.2)	
지방 소도시·농어촌 지역	15(4.7)	15(6.5)	0	
지역 상관없음	68(21.3)	59(25.5)	9(10.1)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-37〉은 〈표 부록 4-36〉에서 ‘지역 상관없음’이라고 응답한 68명을 제외한 252명에게 각 지역에 거주하고자 하는 이유에 대해 질문한 결과이다. 그 결과, 77.4%인 195명이 ‘일자리’라고 응답하였다. 특히, 근로자의 경우에는 93.6%가 ‘일자리’라고 응답하였다. 유학생의 경우에도 42.5%가 ‘일자리’라고 응답하기는 했으나 ‘교육시설’, ‘문화·상업시설 등 여가활동’이라고 응답한 비율도 21.3%, 15.0%를 차지하여 근로자에 비해 거주이유가 다양하였다. 결국, 외국인 유학생을 유입·정착시키고자 하는 지방자치단체는 ‘일자리’ 외에도 다양한 수요를 고려해야 할 것으로 보인다.

▶▶ [표 부록 4-37] 거주 희망 지역에 거주하고자 하는 이유

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	252	172	80	84.247***
일자리	195(77.4)	161(93.6)	34(42.5)	
교육시설	18(7.1)	1(0.6)	17(21.3)	
의료시설	3(1.2)	1(0.6)	2(2.5)	
문화·상업시설 등 여가활동	17(6.7)	5(2.9)	12(15.0)	
주거	4(1.6)	1(0.6)	3(3.8)	
가족·친구 등 사회연계망	11(4.4)	2(1.2)	9(11.3)	
기타	4(1.6)	1(0.6)	3(3.8)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

유학생의 거주 의향은 <표 부록 4-38>과 같이 지역비자 개설 시 프로그램 참여 여부에도 영향을 미쳤다. 한국에서 5년 이상 거주 가능한 장기체류비자를 발급하는 대가로 농·어촌 지역에서 거주해야 하는 비자(이하, 지역비자)를 개설할 경우 참여 여부에 대해 문의한 결과, 근로자는 79.2%가 참여한다고 응답하였지만 유학생은 41.6%만이 참여한다고 응답하였다. 이러한 인식 차이는 99.9% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-38] 지역비자 개설 시 비자프로그램 참여 여부

단위: 건

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
합 계	320	231	89	42.385***
참여한다	220(68.8)	183(79.2)	37(41.6)	
참여하지 않는다	100(31.3)	48(20.8)	52(58.4)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

<표 부록 4-39>, <표 부록 4-40>, <표 부록 4-41>, <표 부록 4-42>는 지역 비자 프로그램에 참여한다고 응답한 외국인 220명에게 질문한 결과이다. 우선, <표 부록 4-39>는 지역 비자에서 적당한 의무 거주 기간에 대해 문의하였다. 그 결과, 3년 이하(1년+2년+3년)가 50.9%로 단기 거주에 대한 수요가 높았다. 결국 지역비자로 외국인을 거주시키더라도 의무거주 기간 이후 이주할 가능성이 높으므로 이들을 정착시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

▶▶▶ [표 부록 4-39] 지역비자에서 적당한 의무 거주기간

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	220	183	37	105.380***
1년	26(11.8)	20(10.9)	6(16.2)	
2년	47(21.4)	38(20.8)	9(24.3)	
3년	39(17.7)	30(16.4)	9(24.3)	
4년	18(8.2)	16(8.7)	2(5.4)	
5년	9(4.1)	3(1.6)	6(16.2)	
6년~10년 미만	18(8.2)	14(7.7)	4(10.8)	
10년 이상	32(14.5)	32(17.5)	0	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-40〉은 지역비자 프로그램 참여시 가장 희망하는 혜택을 질문한 결과이다. 220명 중 53.6%가 '2년 거주 시 영주자격 부여'라고 응답하였다. 해당 항목은 지역 특화형 비자 시범사업의 동포가족 유형 중 일부를 변형한 것으로⁷⁵⁹⁾ 실제 영주 자격 부여가 외국인의 지역정착 요인이 될 수 있음을 시사한다. 다음으로 27.7%는 실거주를 조건으로 취업제한을 완화시켜 주기를 희망하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-40] 지역비자프로그램 참여 시 희망하는 혜택

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	220	183	37	13.401*
실거주를 조건으로 취업제한 완화	61(27.7)	43(23.5)	18(48.6)	
일부 비자에 한정하여 가족(배우자 또는 자녀)과 동반 이주 가능	22(10.0)	18(9.8)	4(10.8)	
일부 비자에 한정하여 가족 초청 비자의 취업제한 완화	12(5.5)	10(5.5)	2(5.4)	
2년 이상 실거주 시 소득요건 등을 검토하여 영주자격 부여	118(53.6)	107(58.5)	11(29.7)	
각 지방자치단체의 정착지원 프로그램	5(2.3)	4(2.2)	1(2.7)	
매력적인 혜택이 없음	2(0.9)	1(0.5)	1(2.7)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-41〉은 지역비자 사업 참여를 위한 요건 중 달성하기 어려운 요건을 복수응답으로 응답한 결과이다. 이에 대해 220명 중 149명인 67.3%가 한국어를 비롯한 한국 관련 시험이라고 응답하였다. 이는 전문가 조사에서 한국어 요건 완화의 찬성 비율이 가장 낮은 것과는 대조적이다. 앞선 조사결과에서도 나타나듯이 체류외국인의 한국어 능력을 높일 수 있는 다양한 방안과 사업이 개발되어야 할 것으로 보인다. 한편, 소득 심사 또한 53.6%로 그 다음을 차지하였다. 집단 간 차이는 99.0% 수준에서 유의미하였는데 유학생에 비해 근로자가 한국 관련 시험(74.3%)과 소득 심사(56.3%)에서 더 큰 부담을 느끼고 있었다. 특히, 〈부록 표 4-3〉을 보면 대부분의 외국인이 300만 원 미만의 소득이라고 응답하였는데, 이들의 실제 평균 소득을 고려한 소득 기준이 마련되어야 할 것으로 보인다.

759) 법무부 공고, “〈지역특화형 비자 시범사업〉 추가 공모 안내”, 2022년 10월 18일자(최종접속일: 2023.11.14.)

▶▶▶ [표 부록 4-41] 지역비자 참여 시 달성하기 어려운 요건(복수응답)

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	220	183	37	19.392**
한국의 복잡한 비자 체계 신청 절차	56(25.5)	45(24.6)	11(29.7)	
일정 기간 인구감소 지역에 거주 및 취업	41(18.6)	27(14.8)	14(37.8)	
소득 심사(1인당 평균소득 이상)	118(53.6)	103(56.3)	15(40.5)	
한국 관련 시험(언어 등) 합격	148(67.3)	136(74.3)	12(32.4)	
사회통합프로그램 이수	43(19.5)	35(19.1)	8(21.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

〈표 부록 4-42〉는 지역비자 발급을 위해서 출국해야 한다면 가능한가에 대한 응답이다. 이에 대해 그렇다(매우 그렇다+그렇다)고 응답한 비율은 16.4%였지만 그렇지 않다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않다)고 응답한 비율은 67.3%로 큰 차이를 보였다.

▶▶▶ [표 부록 4-42] 지역비자 발급을 위해 출국해야 한다면, 한국에 재입국 의향 정도

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	T값*
전체	220	183	37	.261
그렇다	36(16.4)	33(18.0)	3(8.1)	
보통이다	36(16.4)	25(13.7)	11(29.7)	
그렇지 않다	148(67.3)	125(68.3)	23(62.2)	
평균값	3.70	3.71	3.65	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

5. 외국인의 지방 이주 고려 요소와 지방자치단체의 정착지원 프로그램 수요

상술하고 있듯이 외국인 역시 지방 이주를 선호하지 않고 있다. 외국인의 응답자의 비율을 보면 20~30대가 많다. 또한 이들이 일자리를 찾아 국내로 유입되었음을 고려하면, 실질적으로 외국인의 지방이주 정책은 청년의 지방이주 정책과 유사하다고 볼 수 있다. 본 항목은 이러한 점에 착안하여 외국인을 지방으로 이주시킬 수 있는 정책요인을 파악하고자 하였다.

우선 〈표 부록 4-43〉은 지방 소도시와 농어촌으로의 이주를 꺼리는 원인으로 중복응답이 가능하도록 문의한 결과, 응답자의 38.4%가 ‘임금이 줄어들 것 같아서’라고 응답

하여 가장 큰 비율을 차지하였다. 다음으로는 '취업이 힘들 것 같아서'가 33.1%를 차지하였다.

유학생과 근로자 간의 인식 차이는 99.9% 수준에서 유의하였다. 특히, 임금이나 취업 등의 경제적 요인을 중심한 근로자와는 달리 유학생의 경우에는 '대도시에서의 삶과 문화를 누리고 싶어서'라고 응답한 비율이 37.1%로 가장 많았다. <표 부록 4-11>, <표 부록 4-12>, <표 부록 4-14>, <표 부록 4-17>, <표 부록 4-26> 등에서 꾸준히 외국인 유학생이 한국문화에 대한 관심이 높았던 점을 고려하면, 유학생은 대도시에서 거주하고자 하는 의향이 높은 것으로 보인다.

▶▶ [표 부록 4-43] 지방 소도시와 농어촌으로의 이주를 꺼리는 원인

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	220	183	37	94.494***
취업이 힘들 것 같아서	106(33.1)	80(34.6)	26(29.2)	
임금이 줄어든 것 같아서	123(38.4)	117(50.6)	6(6.7)	
대도시에서의 삶과 문화를 누리고 싶어서	44(13.8)	11(4.8)	33(37.1)	
주거인프라가 좋지 않을 것 같아서	7(2.2)	3(1.3)	4(4.5)	
보건·복지인프라가 좋지 않을 것 같아서	3(0.9)	1(0.4)	2(2.2)	
교통인프라가 좋지 않을 것 같아서	18(5.6)	10(4.3)	8(9.0)	
교육인프라가 좋지 않을 것 같아서	3(0.9)	1(0.4)	2(2.2)	
지방에서는 외국인 차별과 편견이 있을 것 같아서	4(1.3)	2(0.9)	2(2.2)	
가족 등이 원하지 않아서	2(0.6)	0	2(2.2)	
기타	10(3.1)	6(2.6)	4(4.5)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

<표 부록 4-44>는 한국에서 장기체류를 위해 이주해야 한다면, 이주가 가능한 도시 규모를 묻고 분석한 결과이다. 분석 결과, 수도권, 지방 광역시, 지역 상관없다고 답한 응답 비중이 전체 응답자의 28.1%, 27.8%, 27.2%로 비슷한 수준을 보였다.

다만, 집단별로 세분화하여 살펴보면, 근로자 집단의 경우 지역 상관없다는 비율이 35.5%로 가장 높았으며, 유학생의 경우 58.4%가 지방 광역시와 그 인근을 선호하였다. 이러한 집단 간 응답패턴의 차이는 앞서 살펴본 한국 내 거주 희망 지역(<표 부록 4-36>)에 대한 응답결과와 유사하다.

▶▶▶ [표 부록 4-44] 한국에서 장기체류를 위해 이주해야 한다면, 이주 가능한 도시 규모

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	70.413***
수도권	90(28.1)	76(32.9)	14(15.7)	
지방 광역시(부산, 대구, 광주, 대전 등)와 그 인근	89(27.8)	37(16.0)	52(58.4)	
지방 거점도시(포항, 창원, 청주, 전주, 천안 등)	40(12.5)	26(11.3)	14(15.7)	
지방 소도시·농어촌 지역	14(4.4)	10(4.3)	4(4.5)	
지역 상관없음	87(27.2)	82(35.5)	5(5.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 소득에 대해서는 <표 부록 4-45>와 같이 300~400만 원 미만이 60.3%로 가장 높았다. 외국인 근로자와 유학생 각각 67.5%, 41.6%로 300~400만 원 미만이 가장 높았지만, 근로자는 400~500만 원 미만이 8.2%, 유학생은 24.7%로 유학생의 비율이 훨씬 높았다. 결국 유학생이 근로자보다 고소득 기대가 높았으며, 이러한 차이는 99.9% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-45] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 월평균 기대소득

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	24.252***
200만 원 미만	10(3.1)	5(2.2)	5(5.6)	
200~300만 원 미만	61(19.1)	41(17.7)	20(22.5)	
300~400만 원 미만	193(60.3)	156(67.5)	37(41.6)	
400~500만 원 미만	41(12.8)	19(8.2)	22(24.7)	
500만 원 이상	15(4.7)	10(4.3)	5(5.6)	

*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

<표 부록 4-46>은 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 산업분야에 대한 질문으로 응답자의 51.6%가 광·제조업이라고 응답하였다. 이는 E-9 근로자 비율이 높게 구성된 표본 특성을 가진 근로자 집단의 64.1%가 광·제조업이라고 응답한 결과이다. 반면, 유학생은 '사업·개인·공공서비스업'이라고 응답한 비율이 39.3%로 가장 높았고, 다음으로는 25.8%가 '도소매·숙박·음식업'을 희망하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-46] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 산업분야의 일자리

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	113.333***
농림어업	20(6.3)	19(8.2)	1(1.1)	
광·제조업	165(51.6)	148(64.1)	17(19.1)	
건설업	23(7.2)	20(8.7)	3(3.4)	
도소매·숙박·음식업	52(16.3)	29(12.6)	23(25.8)	
전기·운수·통신·금융업	19(5.9)	9(3.9)	10(11.2)	
사업·개인·공공서비스업	41(12.8)	6(2.6)	35(39.3)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-47〉은 지방 소도시와 농어촌 이주 시 희망하는 취업 시 필요한 지원 프로그램 1, 2, 3 순위를 합친 결과이다. 이에 대해 ‘취업 알선 등 일자리 지원 정책’이 70.6%로 가장 많았다. 다음으로 ‘지역특화형 비자 확대’가 50.3%를 차지하였다. 한편, ‘보육 및 청소년 돌봄시설’이라고 응답한 근로자는 3.5%에 불과했지만, 유학생은 20.2%로 상대적으로 높았다. 양자의 인식 차이는 교차분석 결과 99.9% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

▶▶▶ [표 부록 4-47] 지방 소도시와 농어촌 이주에 이주하여 취업 시 필요한 지원 프로그램-1+2+3순위

단위: 건(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	37.191***
지역특화형 비자 확대	161(50.3)	122(52.8)	39(43.8)	
전문인력(코디네이터) 지원	53(16.6)	36(15.6)	17(19.1)	
지역 일자리 제공과 취업알선 등 일자리 지원정책	226(70.6)	168(72.7)	58(65.2)	
한국의 고용 관련 교육과 직업훈련(직무교육, 능력개발)	106(33.1)	80(34.6)	26(29.2)	
보육 및 청소년 돌봄시설	26(8.1)	8(3.5)	18(20.2)	
한국어와 한국 사회·문화 이해 교육	105(32.8)	74(32.0)	31(34.8)	
주거·의료·학자금 등 한국 정착 초기 지원	98(30.6)	75(32.5)	23(25.8)	
외국인 커뮤니티 지원	99(30.9)	72(31.2)	27(30.3)	
체류자 본국의 종교·문화 지원	22(6.9)	20(8.7)	2(2.2)	
지역주민 대상 외국인 인식 개선과 교류 지원	55(17.2)	32(13.9)	23(25.8)	
기타	5(1.6)	5(2.2)	0	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-48〉은 지방 소도시와 농어촌 이주시 필요한 사회·문화시설에 대해 1위, 2위, 3위를 선정한 후 그 결과를 합친 것이다. 전체 응답자의 75.9%는 교육공간, 64.7%는 의료공간이라고 응답하였다. 이외 일반상업시설이 32.8%, 종교 및 외국인 커뮤니티 시설이 31.6%, 본국 관련 상업시설이 30.9%를 차지하였다. 외국인과 유학생의 인식 차이는 99.0% 수준에서 유의한 차이가 있었으며 특히 일반상업시설의 경우 유학생이 49.4%가 필요하다고 응답한 반면, 근로자는 26.4%로 상대적으로 적었다. 또한 종교 및 외국인 커뮤니티 시설은 근로자는 35.9%, 유학생은 20.2%라고 응답하여 차이가 있었다.

▶▶ [표 부록 4-48] 지방 소도시와 농어촌 이주 시 필요한 사회·문화시설-1+2+3순위

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	20.520**
교육공간(한국어 및 한국문화·사회교육, 자녀학업 등)	243(75.9)	179(77.5)	64(71.9)	
보육공간(육아·돌봄공간, 영유아 프로그램 등)	56(17.5)	39(16.9)	17(19.1)	
의료공간(본인 및 가족의 의료공간)	207(64.7)	146(63.2)	61(68.5)	
문화공간(전시관, 미술관, 음악·공연장 등)	71(22.2)	47(20.3)	24(27.0)	
일반상업시설(카페, 레스토랑, 일반음식점 등)	105(32.8)	61(26.4)	44(49.4)	
본국 관련 상업시설(음식점, 패션, 기타 잡화 등)	99(30.9)	77(33.3)	22(24.7)	
사회복지시설(노인요양시설, 지역자활센터, 사회복지관)	75(23.4)	59(25.5)	16(18.0)	
종교 및 외국인 커뮤니티 시설	101(31.6)	83(35.9)	18(20.2)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

〈표 부록 4-49〉는 지역비자에 따른 의무 거주기간 종료 후, 인구감소지역 거주에 필요한 정착지원 프로그램 수요에 대해 조사한 것이다. 이에 대해 전체 응답자 320명 중 39.4%인 126명이 ‘한국어 교육’이라고 응답하였으며 30.3%가 ‘임금체불 및 부당한 차별에 대한 상담’이라고 응답하였다. 그러나 ‘임금체불 및 부당한 차별에 대한 상담’에 대한 항목은 근로자가 38.5%를 차지한 반면, 유학생은 9.0%에 필요하다고 응답하여 인식 간 차이가 있었다. 유학생의 경우 ‘외국인 교류를 위한 다양한 문화 활동’이라고 응답한 비율이 21.3%로 가장 많았다. 이러한 인식 차이는 99.0% 수준에서 유의하였다.

▶▶▶ [표 부록 4-49] 지역비자에 따른 의무 거주기간 종료 후, 인구감소지역 거주에 필요한 정착지원 프로그램

단위: 명(%)

구분	전체	근로자	유학생	χ^2
전체	320	231	89	39.485**
한국어교육(일반 한국어, TOPIK, 사회통합프로그램 등) 등 다양한 교육 프로그램	126(39.4)	108(46.8)	18(20.2)	
임금체불 및 부당한 차별에 대한 상담(산업재해, 사업장 변경, 근로조건 등)	97(30.3)	89(38.5)	8(9.0)	
의료지원 정책(건강보험, 의료기관 연결 등)	23(7.2)	10(4.3)	13(14.6)	
외국인 교류를 위한 다양한 문화 활동	22(6.9)	3(1.3)	19(21.3)	
인권지원 정책(직장 내 인권침해 등)	16(5.0)	8(3.5)	8(9.0)	
정착 관련 교육 및 지원 프로그램 이용(자격증 취득 및 취업교육 포함)	4(1.3)	1(0.4)	3(3.4)	
취업 관련 정보제공 및 일자리 소개	14(4.4)	6(2.6)	8(9.0)	
지역 생활정보 서비스	11(3.4)	1(0.4)	10(11.2)	
외국인을 위한 복지·자녀 보육시설 지원	2(0.6)	1(0.4)	1(1.1)	
지역민의 외국인에 대한 인식개선 교육 프로그램 실시	5(1.6)	4(1.7)	1(1.1)	

*** p<.001, **p<.01, *p<.05

결과적으로 외국인 근로자와 유학생의 거주 선호와 인식 차이는 대부분 유의한 것으로 나타났다. 외국인 근로자의 경우 ‘임금’, ‘일자리’, ‘임금체불과 같은 노동관계’ 등 경제적 요인을 가장 중시했으며, 그것이 충족된다면 지역이라도 거주할 의사가 있었다. 특히, 유학생에 비하여 근로자가 국내의 장기체류 의사가 높았다. 그러나 유학생의 경우 외국인 근로자에 비해 이주 전에도 소득수준·학력에서 높았으며, 한국에서의 거주 요인도 훨씬 다양하였다. 특히, 이들은 ‘한국 문화’, ‘한국 생활’ 등 문화적 요인이 상대적으로 높았다. 결국, 외국인 유학생의 지방 이주 혹은 거주를 유도하기 위해서는 이들의 지방 이주로의 정책적 수요를 면밀히 고려해 이들을 정착시킬 수 있는 요인을 조사·발굴해야 할 것으로 보인다.

부록 5 | 체류자격 약호

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
외교, 공무, 협정		
A-1(외교)	외교(A-1)	외교
A-2(공무)	공무(A-2)	공무
A-2-1(공무)	외국정부(A-2-1)	외국정부 장기 공무수행자, 가족
A-2-2(공무)	국제기구(A-2-2)	국제기구 공무수행자, 가족
A-2-3(공무)	유엔사(A-2-3)	유엔군사령부 파견 외국군인, 가족
A-2-4(공무)	기타공무(A-2-4)	단기 공무수행, 관용여권 비자 면제협정국가 단기입국
A-3-1(협정)	미군현역(A-3-1)	주한미군(현역 및 예비역)
A-3-2(협정)	미군군속(A-3-2)	주한미군 군속, 초청계약자, 가족
A-3-99(협정)	기타협정(A-3-99)	기타협정
사증면제, 관광통과		
B-1(사증면제)	사증면제(B-1)	사증면제
B-2-1(관광통과)	일반무사증(B-2-1)	일반무사증입국
B-2-2(관광통과)	제주무사증(B-2-2)	제주 무사증입국
B-2-3(관광통과)	항공기승무원무사증(B-2-3)	항공기승무원무사증
B-2-4(관광통과)	선원 및 동승가족(B-2-4)	선박 승무원(선원) 무사증
B-2-5(관광통과)	제3국 여행통과여행객(B-2-5)	제3국 여행 통과 여행객무사증
B-2-6(관광통과)	무비자단체환승관광(B-2-6)	무비자 단체/환승 관광무사증
B-2-91(관광통과)	평창올림픽 개별사증 소지자(B-2-91)	개별사증(비전문취업 및 선원취업 제외)
B-2-92(관광통과)	평창올림픽 연계상품 구매자(B-2-92)	중국 전담여행사를 통해 올림픽 관광 연계
B-2-93(관광통과)	평창올림픽 중국 공무 보통여권 소지자(B-2-93)	중국 공무 보통 여권 소지자
B-2-94(관광통과)	동남아 단체관광객(B-2-94)	동남아(인도네시아, 베트남, 필리핀) 5인 이상 단체관광객
B-2-95(관광통과)	양양중국무사증단체(B-2-95)	양양공항 입국 3인 이상 중국단체관광객
일시취재, 단기방문, 단기취업		
C-1(일시취재)	일시취재(C-1)	일시취재
C-3-1(단기방문)	단기일반(C-3-1)	단기일반 단체관광 등(C-3-2)~일반관광(C-3-9)을 제외
C-3-2(단기방문)	단체관광등(C-3-2)	단체관광 등
C-3-3(단기방문)	의료관광(C-3-3)	의료관광
C-3-4(단기방문)	일반상용(C-3-4)	일반상용
C-3-5(단기방문)	협정단기상용(C-3-5)	협정상 단기상용

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
C-3-6(단기방문)	단기상용(C-3-6)	우대기업초청 단기상용
C-3-7(단기방문)	도착관광(C-3-7)	도착관광
C-3-8(단기방문)	동포방문(C-3-8)	외국국적동포 3년간 90일 이내 복수로 국내 출입국
C-3-9(단기방문)	일반관광(C-3-9)	C-3-2(단체관광 등), 의료관광(C-3-3)에 포함 안 된 일반 관광
C-3-10(단기방문)	순수환승(C-3-10)	대한민국을 경유하여 본국 또는 제3국으로 환승하는 자
C-3-11(단기방문)	교대선원(C-3-11)	교대 목적 입국 선원, 단기일반(C-3-1)에서 세분화
C-3-91(단기방문)	대도시거주자(C-3-91)	대도시거주자, 단체관광에서 세분화된 복수비자
C-3-99(단기방문)	단기기타(C-3-99)	외국인등록 후 체류 중인 우크라이나 동포 가족으로 가족관계 공적서류 제출이 어려운 자
C-4(단기취업)	단기취업(C-4)	단기취업
문화예술, 유학, 기술연수, 일반연수, 취재, 종교, 주재, 기업투자, 무역고유거래, 무역경영, 구직		
D-1(문화예술)	문화예술(D-1)	문화예술
D-2-1(유학)	전문학사(D-2-1)	전문학사과정
D-2-2(유학)	학사유학(D-2-2)	학사과정
D-2-3(유학)	석사유학(D-2-3)	석사과정
D-2-4(유학)	박사유학(D-2-4)	박사과정
D-2-5(유학)	연구유학(D-2-5)	학술연구기관 특정연구자
D-2-6(유학)	교환학생(D-2-6)	교환학생
D-2-7(유학)	일-학습연계 유학(D-2-7)	일-학습연계 유학
D-2-8(유학)	단기유학(D-2-8)	단기유학
D-2-S(유학)	시간취업(D-2-S)	시간제 아르바이트
D-3-11(기술연수)	해외직접(D-3-11)	해외직접투자
D-3-12(기술연수)	기술수출(D-3-12)	기술수출
D-3-13(기술연수)	플랜트수출(D-3-13)	플랜트수출
D-4-1(일반연수)	대학부설 어학원연구(D-4-1)	대학부설 어학원 연수
D-4-2(일반연수)	기타기관연수(D-4-2)	대학부설 어학원 제외 기타기관
D-4-3(일반연수)	초중고생(D-4-3)	고등학교 이하 재학생
D-4-4(일반연수)	동포연수(D-4-4)	무연고동포 연수자
D-4-5(일반연수)	한식조리연수(D-4-5)	한식조리연수생
D-4-6(일반연수)	사설기관연수(D-4-6)	우수 사설기관의 외국인 연수
D-4-7(일반연수)	외국어연수(D-4-7)	외국어연수생
D-4-8(일반연수)	국내출생재학아동(D-4-8)	국내출생 재학아동
D-4-9(일반연수)	영유아기업재학아동(D-4-9)	영·유아기 입국 재학아동
D-4-10(일반연수)	영유아가가 지나 입국한 재학아동(D-4-10)	영·유아가가 지나 입국한 재학아동
D-5(취재)	취재(D-5)	취재
D-6(종교)	종교(D-6)	종교
D-7-1(주재)	외국기업(D-7-1)	외국기업 국내지사 등에서 주재
D-7-2(주재)	내국기업(D-7-2)	해외진출기업근무 외국인력 국내본사 주재
D-7-91(주재)	FTA전근(D-7-91)	FTA 기업 내 전근자
D-7-92(주재)	FTA계약(D-7-92)	FTA 계약서비스 공급자

620 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
D-8-1(기업투자)	법인에 투자(D-8-1)	법인에 투자
D-8-2(기업투자)	벤처투자(D-8-2)	벤처투자
D-8-3(기업투자)	개인기업투자(D-8-3)	개인기업에 투자
D-8-4(기업투자)	기술창업(D-8-4)	기술창업
D-8-91(기업투자)	FTA전근(D-8-91)	FTA 기업 내 전근자
D-9-1 (무역고유거래)	무역고유거래(D-9-1)	무역고유거래
D-9-2(무역경영)	수출설비(D-9-2)	수출설비 기계의 설치 운영 보수자
D-9-3(무역경영)	선박설비(D-9-3)	선박건조 설비제작 감독
D-9-4(무역경영)	경영영리사업(D-9-4)	회사 경영 및 영리 사업자
D-9-5(무역경영)	유학무역 경영(D-9-5)	유학생 출신 무역경영자
D-10-1(구직)	구직활동(D-10-1)	구직활동자
D-10-2(구직)	기술창업활동(D-10-2)	기술창업 활동자
교수, 회화, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술흥행, 특정활동, 농업장기, 어업장기, 비전문취업, 선원취업		
E-1(교수)	교수(E-1)	교수
E-2-1(회화)	일반회화강사(E-2-1)	일반회화지도 강사
E-2-2(회화)	학교보조교사(E-2-2)	정부초청 초중고교 영어보조교사
E-2-91(회화)	FTA영어(E-2-91)	FTA영어보조교사
E-3(연구)	연구(E-3)	연구
E-4(기술지도)	기술지도(E-4)	기술지도
E-5(전문직업)	전문직업(E-5)	전문직업
E-6-1(예술흥행)	예술연예(E-6-1)	음악, 미술, 문학 등의 예술, 방송연예활동
E-6-2(예술흥행)	호텔유흥(E-6-2)	호텔업 시설, 유흥업소 등에서의 공연
E-6-3(예술흥행)	운동(E-6-3)	운동선수, 프로팀감독, 매니저
E-7-1(특정활동)	특정활동(E-7-1)	특정활동
E-7-2(특정활동)	의료코디(E-7-2)	의료코디네이터
E-7-3(특정활동)	해삼양식(E-7-3)	해삼양식기술자
E-7-4(특정활동)	숙련기능인력(E-7-4)	숙련기능인력 점수제
E-7-91(특정활동)	FTA독립(E-7-91)	FTA 독립전문가
E-8-1(농업장기)	농업장기(E-8-1)	장기계절근로(MOU농업)
E-8-2(농업장기)	농업장기(E-8-2)	장기계절근로(개인추천농업)
E-8-3(어업장기)	어업장기(E-8-3)	장기계절근로(MOU어업)
E-8-4(어업장기)	어업장기(E-8-4)	장기계절근로(개인추천어업)
E-9-1(비전문취업)	제조업(E-9-1)	제조업
E-9-2(비전문취업)	건설업(E-9-2)	건설업
E-9-3(비전문취업)	농업(E-9-3)	비전문취업 농업 종사자
E-9-4(비전문취업)	어업(E-9-4)	어업
E-9-5(비전문취업)	서비스업(E-9-5)	냉장, 냉동 창고업
E-9-7(비전문취업)	관광호텔(E-9-7)	관광호텔업
E-9-95 (비전문취업)	과거추천연수(E-9-95)	과거 단체추천형 산업연수생
E-9-96 (비전문취업)	과거연수취업(E-9-96)	과거 연수취업자격 소지자
E-9-97 (비전문취업)	과거특례고용(E-9-97)	과거 외국적동포 비전문취업 특례고용

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
E-9-98 (비전문취업)	과거합법조치(E-9-98)	과거 합법조치 후 불법체류자
E-10-1(선원취업)	내항선원(E-10-1)	내항선원
E-10-2(선원취업)	어선원(E-10-2)	어선원
E-10-3(선원취업)	순항여객선 취업선원 (E-10-3)	순항여객선(크루즈) 취업선원
방문동거, 거주, 동반, 재외동포, 영주, 결혼이민		
F-1-1(방문동거)	방문동거(F-1-1)	친척방문, 가족동거, 피부양, 가사정리 등
F-1-3(방문동거)	외교동거(F-1-3)	주한외국 공관원 등의 비세대 동거인
F-1-5(방문동거)	결혼이민가족(F-1-5)	결혼이민자 부모 및 가족
F-1-6(방문동거)	결혼가사정리(F-1-6)	결혼이민자 이혼 후 가사정리 등
F-1-7(방문동거)	국적신청(F-1-7)	국적신청자
F-1-8(방문동거)	합법출생자녀(F-1-8)	합법체류자의 국내출생자녀
F-1-9(방문동거)	동포배우자등(F-1-9)	F4의 배우자 및 미성년자녀
F-1-10(방문동거)	동포고령(F-1-10)	동포고령
F-1-11(방문동거)	방문취업자녀(F-1-11)	H2의 19세 미만 자녀
F-1-12(방문동거)	거주배우자(F-1-12)	F-2의 배우자
F-1-13(방문동거)	유학생부모(F-1-13)	미성년 유학생부모
F-1-14(방문동거)	입양외국인(F-1-14)	입양된 외국인
F-1-15(방문동거)	우수인재 등의 부모 (F-1-15)	일정 요건을 갖춘 우수인재, 투자자 및 석박사 과정 유 학생 부모
F-1-16(방문동거)	난민인정자의 가족 (F-1-16)	난민인정자의 배우자 및 미성년 자녀
F-1-21(방문동거)	외교가사보조(F-1-21)	주한외국공관원의 가사보조인
F-1-22(방문동거)	고액가사보조(F-1-22)	고액투자자의 가사보조인
F-1-23(방문동거)	첨단가사보조(F-1-23)	첨단투자자의 가사보조인
F-1-24(방문동거)	전문가사보조(F-1-24)	전문인력 등의 가사보조인
F-1-25(방문동거)	4세대 이후 한시적 구제 동포(F-1-25)	4세대 이후 한시적 구제 동포
F-1-28(방문동거)	귀화자의 외국인 가족 (F-1-28)	귀화자의 가족
F-1-52(방문동거)	미입양된 중도입국 미성년자(F-1-52)	결혼이민자의 전혼관계에서 출생한 미성년 자녀
F-1-71(방문동거)	국적신청가족(F-1-71)	국적신청자(외국국적동포)의 배우자, 자녀
F-1-72(방문동거)	영주신청가족(F-1-72)	영주자격(F-5-7)을 신청한 자의 배우자, 자녀
F-1-73(방문동거)	국적판정을 신청한 사할린 동포의 배우자	국적판정 신청자 등의 배우자(F-1-73)
F-1-99(방문동거)	기타동거(F-1-99)	기타동거
F-2-2(거주)	국민자녀(F-2-2)	국민의 미성년 자녀, 국민과 혼인관계에서 출생한 사람
F-2-3(거주)	영주자가족(F-2-3)	영주자격 소지자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-4(거주)	난민(F-2-4)	난민인정을 받은 자
F-2-5(거주)	고액투자(F-2-5)	고액투자 장기체류외국인(3년 이상)
F-2-6(거주)	숙련기능(F-2-6)	숙련 생산기능 외국인력
F-2-7(거주)	점수우수인력(F-2-7)	점수제에 의한 우수 전문인력
F-2-7S(거주)	점제적우수인재(F-2-7S)	점수제 우수인재 중 잠재적 우수인재
F-2-71(거주)	점수가족(F-2-71)	점수제 해당자의 배우자 및 미성년 자녀

622 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
F-2-8(거주)	부동산투자(F-2-8)	부동산 투자이민자
F-2-81(거주)	부동가족(F-2-81)	부동산 투자 이민자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-9(거주)	영주상실(F-2-9)	영주 자격 상실자
F-2-11(거주)	공무임용(F-2-11)	공무원으로 임용된 자
F-2-12(거주)	공익사업투자(F-2-12)	공익사업 투자 이민자
F-2-13(거주)	공익은퇴가족(F-2-13)	공익사업 투자 이민자나 은퇴이민자의 배우자 및 미성년 자녀
F-2-14(거주)	은퇴이민투자(F-2-14)	은퇴이민 투자자
F-2-15(거주)	성년이 된 자녀양육자(F-2-15)	자녀가 성년이 된 자녀양육자
F-2-16(거주)	특별기여자(F-2-16)	특별기여자
F-2-99(거주)	기타장기(F-2-99)	기타 장기체류자
F-3-1(동반)	동반	동반(F-3-1)
F-3-2(동반)	동반(F-3-2)	문화예술(D-1)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-3(동반)	동반(F-3-3)	유학(D-2)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-4(동반)	동반(F-3-4)	일반연수의 배우자 및 미성년자녀
F-3-5(동반)	동반(F-3-5)	취재(D-5)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-6(동반)	동반(F-3-6)	종교(D-6)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-7(동반)	동반(F-3-7)	주재(D-7)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-8(동반)	동반(F-3-8)	기업투자(D-8)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-9(동반)	동반(F-3-9)	무역경영(D-9)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-10(동반)	동반(F-3-10)	구직(D-10)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-11(동반)	동반(F-3-11)	교수(E-1)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-12(동반)	동반(F-3-12)	회화지도(E-2)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-13(동반)	동반(F-3-13)	연구(E-3)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-14(동반)	동반(F-3-14)	기술지도(E-4)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-15(동반)	동반(F-3-15)	전문직업(E-5)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-16(동반)	동반(F-3-16)	예술흥행(E-6)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-17(동반)	동반(F-3-17)	특정활동(E-7)의 배우자 및 미성년자녀
F-3-91(동반)	FTA동반(F-3-91)	FTA 동반
F-4-11(재외동포)	재외동포본인(F-4-11)	비고시 본인
F-4-12(재외동포)	재외동포 직계가족(F-4-12)	비고시 부모
F-4-13(재외동포)	DE계열 6개월이상 체류자(F-4-13)	DE 체류자
F-4-14(재외동포)	대학 졸업자(F-4-14)	대학 졸업자
F-4-15(재외동포)	OECD영주자(F-4-15)	OECD 영주자
F-4-16(재외동포)	법인대표 등(F-4-16)	법인대표 등
F-4-17(재외동포)	10만 불 기업가(F-4-17)	10만불 기업가
F-4-18(재외동포)	다국적기업(F-4-18)	다국적 기업임원 등
F-4-19(재외동포)	동포단체대표(F-4-19)	동포단체 대표 등
F-4-20(재외동포)	공무원 등(F-4-20)	공무원 등
F-4-21(재외동포)	교원(F-4-21)	교원
F-4-22(재외동포)	개인사업가(F-4-22)	개인사업가

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
F-4-23(재외동포)	빈번출입자(F-4-23)	빈번출입자
F-4-24(재외동포)	제조등근속자(F-4-24)	제조업 등 근속자
F-4-25(재외동포)	60세 이상자(F-4-25)	60세 이상자
F-4-26(재외동포)	수교전입국자(F-4-26)	수교 전 입국자
F-4-27(재외동포)	자격증소지자(F-4-27)	자격증 소지자
F-4-28(재외동포)	사통 4단계 이상 이수자(F-4-28)	사회통합프로그램 4단계 이상 이수자
F-4-29(재외동포)	국내고교졸업자(F-4-29)	국내고교졸업자(F-4-29)
F-4-30(재외동포)	초중고교 재학자(F-4-30)	초중고교 재학자(F-4-30)
F-4-99(재외동포)	재외동포기타(F-4-99)	재외동포 기타
F-5-1(영주)	장기체류(F-5-1)	5년 이상 대한민국에 체류하고 있는 자
F-5-2(영주)	국민배우자(F-5-2)	국민의 배우자
F-5-3(영주)	국민자녀(F-5-3)	국민의 미성년 자녀
F-5-4(영주)	영주가족(F-5-4)	영주자격 소지자의 배우자 및 미성년 자녀
F-5-5(영주)	고액투자(F-5-5)	고액투자자로서 5인 이상 국민 고용자
F-5-6(영주)	재외동포 2년(F-5-6)	재외동포 자격으로 2년 이상 체류자
F-5-7(영주)	동포국적요건(F-5-7)	외국국적 동포로서 국적취득 요건을 갖춘 자
F-5-8(영주)	재한화교(F-5-8)	대한민국 출생 재한화교
F-5-9(영주)	첨단박사(F-5-9)	첨단산업분야 박사학위 소지자
F-5-10(영주)	첨단학사(F-5-10)	첨단산업분야 학사학위 또는 자격증 소지자
F-5-11(영주)	특정능력(F-5-11)	특정분야 능력 소유자
F-5-12(영주)	특별공로(F-5-12)	특별공로자
F-5-13(영주)	연금수혜(F-5-13)	연금수혜자
F-5-14(영주)	방문취업4년(F-5-14)	방문취업 자격으로 4년 이상 제조업종 등 근무자
F-5-15(영주)	국내박사(F-5-15)	국내 대학원에서 정규과정을 마치고 박사 학위를 취득한 자
F-5-16(영주)	점수제(F-5-16)	점수제로 거주 자격 취득 후 3년 이상 체류자
F-5-17(영주)	부동산투자(F-5-17)	부동산 투자자와 그 배우자 및 미성년 자녀
F-5-18(영주)	점수가족(F-5-18)	점수제로 영주자격 취득자의 배우자 및 미성년자녀
F-5-19(영주)	부동산가족(F-5-19)	부동산 투자자로 영주자격 취득자의 배우자 및 미성년 자녀
F-5-20(영주)	영주출생(F-5-20)	영주자격자의 국내 출생 자녀
F-5-21(영주)	공익사업투자(F-5-21)	공익사업 투자자로 5년 이상 계속 투자상태를 유지한 상태
F-5-22(영주)	공익은퇴가족(F-5-22)	공익사업투자자로 영주자격 취득자의 배우자 및 미성년자녀
F-5-23(영주)	은퇴이민투자(F-5-23)	은퇴이민 투자자로 투자상태 유지 등 요건을 갖춘 사람
F-5-24(영주)	법인창업영주(F-5-24)	법인창업 자격으로 3년 이상 체류자
F-5-25(영주)	고액투자 조건부 영주(F-5-25)	15억 원 이상을 투자하고 5년간 투자유지 서약자
F-6-1(결혼이민)	국민배우자(F-6-1)	국민의 배우자
F-6-2(결혼이민)	자녀양육(F-6-2)	자녀양육
F-6-3(결혼이민)	혼인단절(F-6-3)	혼인단절

624 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
기타		
G-1-1(기타)	산재보상(G-1-1)	산재보상청구 및 치료중인 자와 보호자
G-1-2(기타)	질병사고(G-1-2)	질병, 사고로 치료 중인 자와 보호자
G-1-3(기타)	소송진행(G-1-3)	각종 소송 진행 중인 자
G-1-4(기타)	체임중재(G-1-4)	체불임금 노동관서 중재중인 자
G-1-5(기타)	난민신청(G-1-5)	난민신청자
G-1-6(기타)	난민인허(G-1-6)	난민불인정자 중 인도적 체류허가자
G-1-7(기타)	가족사망(G-1-7)	사고 등으로 사망한 자의 가족
G-1-9(기타)	임신출산(G-1-9)	임신, 출산 등 인도적 체류허가자
G-1-10(기타)	치료요양(G-1-10)	외국인 환자
G-1-11(기타)	성매매피해자(G-1-11)	성매매 피해 외국인여성 등 인도적 고려가 필요한 자
G-1-12(기타)	인도적체류자 가족결합 (G-1-12)	인도적체류자와 가족결합을 이유로 체류허가를 받은 사람
G-1-13(기타)	영유아기입국고교졸업자 (G-1-13)	영·유아기 입국 고교졸업자
G-1-14(기타)	영유아가기 지나 입국한 고교졸업자 (G-1-14)	영·유아가기 지나 입국한 고교졸업자
G-1-19(기타)	코로나한시적 계절근로 (G-1-19)	코로나 바이러스(COVID-19) 한시적 계절근로
G-1-8(기타)	국내출생고교졸업자 (G-1-8)	국내출생 고교졸업자
G-1-81(기타)	국내출생아동양육 (G-1-81)	국내출생 아동양육
G-1-82(기타)	영유아가기 지나 입국한 아동양육 (G-1-83)	영·유아기 입국 아동양육
G-1-83(기타)	기타(G-1-99)	영·유아가기 지나 입국한 아동양육
G-1-99(기타)	기타(G-1-99)	기타
관광취업, 방문취업, 관광상륙		
H-1(관광취업)	관광취업(H-1)	관광취업
H-2-1(방문취업)	연고방취(H-2-1)	연고자 또는 국가유공자
H-2-2(방문취업)	유학방취(H-2-2)	유학생의 부모 또는 배우자
H-2-3(방문취업)	자진방취(H-2-3)	2006년 자진출국자
H-2-4(방문취업)	연수방취(H-2-4)	연수취업 후 자진귀국자
H-2-5(방문취업)	추첨방취(H-2-5)	한국말 시험 등으로 선발된 자
H-2-6(방문취업)	변경방취(H-2-6)	무연고동포 연수 후 자격변경자
H-2-7(방문취업)	만기방취(H-2-7)	만기출국자 재입국자
H-2-9(방문취업)	기타방취(H-2-99)	기타(자격변경자 포함)
H-2-11(방문취업)	연고방취(H-2-11)	취업목적 연고자 또는 국가유공자
H-2-12(방문취업)	연고방취(H-2-12)	취업 외 목적 연고자 또는 국가유공자
H-2-21(방문취업)	유학방취(H-2-21)	취업목적 유학생의 부모 또는 배우자
H-2-22(방문취업)	유학방취(H-2-22)	취업 외 목적 유학생의 부모 또는 배우자
H-2-31(방문취업)	자진방취(H-2-31)	취업목적 2006년 자진출국자
H-2-32(방문취업)	자진방취(H-2-32)	취업 외 목적 2006년 자진출국자
H-2-41(방문취업)	연수방취(H-2-41)	취업목적 연수취업 후 자진귀국자
H-2-42(방문취업)	연수방취(H-2-42)	취업 외 목적 연수취업 후 자진귀국자

체류자격 신약호(법명)	체류자격명	체류자격설명
H-2-51(방문취업)	추첨방취(H-2-51)	취업목적 한국말 시험 등으로 선발된 자
H-2-52(방문취업)	추첨방취(H-2-52)	취업 외 목적 한국말 시험 등으로 선발된 자
H-2-61(방문취업)	변경방취(H-2-61)	취업목적 무연고동포 연수 후 자격변경자
H-2-62(방문취업)	변경방취(H-2-62)	취업 외 목적 무연고동포 연수 후 자격변경자
H-2-71(방문취업)	만기방취(H-2-71)	취업목적 만기출국자 재입국자
H-2-72(방문취업)	변경방취(H-2-72)	취업 외 목적 무연고동포 연수 후 자격변경자
H-2-91(방문취업)	기타방취(H-2-91)	취업목적 기타(자격변경자 포함)
H-2-92(방문취업)	기타방취(H-2-92)	취업 외 목적 기타(자격변경자 포함)
T-1-1(관광상륙)	관광상륙(T-1-1)	선박도착 관광상륙 허가자

연구총서 23-B-10

외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ)

발행 | 2023년 12월

발행처 | 한국형사·법무정책연구원

발행인 | 하태훈

등록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kicj.re.kr

정가 | 15,000원

인쇄 | (주)승림디엔씨 02-2271-2581

I S B N | 979-11-986192-5-9 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전재 및 복제를 금함.

외국인정책 선진화를 위한
거버넌스 재구축(Ⅰ)