

제2차
외국인정책 기본계획
수립을 위한 **공청회**

일시 | 2012. 11. 9.(금) 14:00

장소 | 엘타워 6층 그레이스홀 1(서초구 양재동)

주최 | 법무부



법무부



진행순서 PROGRAM

구분	시간	내용
개회		
인사말씀 및 축사	14:00 ~ 14:10 (10분)	<ul style="list-style-type: none"> • 인사말씀 : 법무부 장관 • 축 사 : 송석구 사회통합위원회 위원장
주제발표 및 토론		사회 : 김혜순(계명대학교 교수)
주제발표	14:10 ~ 14:45 (35분)	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 외국인정책 기본계획(안) 김종민(법무부 외국인정책과장)
토론자 발표	14:45 ~ 15:15 (30분)	<ul style="list-style-type: none"> • 우수인재 유치 방안 나윤수(KOTRA 글로벌인재사업처장) • 이민자 인권존중 및 차별방지 방안 김재련(법무법인 다운 변호사)
15:15 ~ 15:35 (20분)		휴 식
토론자 발표	15:35 ~ 16:35 (60분)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화다양성에 대한 사회적 관용성 확대 방안 용호성(문화체육관광부 문화여가정책과장) • 외국인에게 편리한 생활환경 조성 방안 Emery, Clifton Robert(연세대학교 교수) • 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 방안 조향록(상명대학교 교수) • 이민정책 추진체계 현황 및 개선 방향 정명주(부산대학교 교수)
종합토론	16:35 ~ 17:10 (35분)	• 토론
폐회		

「 목 차 CONTENTS

인 사 말..... 4

축 사..... 6

주제 발표문

- 제2차 외국인정책 기본계획(안) 9
김종민(법무부 외국인정책과장)

토론자 발표

- 1 해외우수인재 유치방안 31
나윤수(KOTRA 글로벌인재사업처장)
- 2 이민자 인권존중 및 차별방지 방안 39
김재련(법무법인 다운 변호사)
- 3 문화다양성에 대한 사회적 관용성 확대 방안 51
용호성(문화체육관광부 문화여가정책과장)
- 4 외국인에게 편리한 생활환경 조성 방안 61
Emery, Clifton Robert(연세대학교 교수)
- 5 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합 71
조항록(상명대학교 교수)
- 6 이민정책 추진체계 현황 및 개선 방향 83
정명주(부산대학교 교수)

「인사말」 MESSAGE

안녕하십니까?

법무부장관 권재진입니다.

어느덧 가을의 풍요 속에 성큼 다가오고 있는 겨울을 준비해야 하는 11월입니다.

오늘, 여러분들을 모시고 미래사회의 변화에 선제적으로 대응하면서 대한민국 발전과 국가안전에 기여할 수 있는 제2차 외국인정책 기본계획 수립을 위한 공청회를 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

먼저, 바쁘신 가운데서도 오늘 공청회에 큰 관심을 가지고 참석해 주신 송석구 사회통합위원회 위원장님, 사회를 맡아 주신 김혜순 교수님, 그리고 토론자 여러분과 이 자리에 함께하신 모든 분들에게 감사의 말씀을 드립니다.

현재 우리나라의 체류외국인 수는 약 145만 명으로 총인구 대비 2.8%를 차지할 정도로 빠르게 증가하고 있으며, 2015년에는 체류외국인이 200만 명에 도달할 것으로 예상됩니다.

체류외국인 수의 증가와 체류 유형의 다양화는 고령화와 저출산 등에 따른 인력부족 문제를 해소하면서 우리사회의 문화적 다양성과 역동성을 높이는데 기여하고 있습니다.

그러나 국내에 정주하고자 하는 외국인이 늘어나면서 우리 사회에 적응하지 못하고 국민과의 갈등을 초래하는 사례가 발생하는 등 부작용도 적지 않게 나타나고 있습니다.

서구국가에 비해 이민의 역사와 경험이 많지 않은 우리나라의 경우 외국인의 유입에 따른 편익을 극대화하면서 그에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 새로운 정책 마련이 시급합니다.

우리가 지금 준비하고 있는 제2차 외국인정책 기본계획이 이러한 변화를 선도하는 범정부 차원의 새로운 청사진이 될 것입니다.

많은 변화와 도전이 예상되는 향후 5년간의 외국인정책을 안정된 기반 위에서 체계적으로 추진하기 위해서는 먼저 우리나라가 앞으로 추구해야 할 정책의 비전과 목표, 정책방향을 분명하게 설정해야 합니다.

그리고 이러한 비전과 목표를 달성하기 위한 정책과제들을 발굴하여 제2차 외국인정책 기본계획에 모두 담아야 할 것입니다.

이런 점에서 오늘 이 공청회가 그 동안 외국인정책에 대해 많은 관심을 가져주신 국민, 외국인, 전문가 등의 다양한 의견을 수렴하는 소중한 기회가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2012. 11. 9.

법무부장관 **권재진**

축사 MESSAGE

‘제2차 외국인정책 기본계획 수립을 위한 공청회’ 개최를 축하드리며, 오늘 공청회를 통해 세계화 시대, 사회통합의 기틀이 될 외국인 정책에 대한 다양하고 풍부한 논의가 이루어지길 바랍니다. 또한 정책 발전에 최선을 다해주고 계시는 권재진 법무장관님과 출입국·외국인 정책본부 직원 여러분께 깊은 감사의 말씀도 드리는 바입니다.

지금 세계는 노동 시장의 다변화와 변화하는 결혼 형태, 활발해지는 국제 교류 등을 통해 모든 나라의 국경이 서로가 서로에게 열려가는 상황으로 변해가고 있습니다. 2012년 1월 1일 기준 조사결과, 우리나라 거주 외국인주민도 140만 명을 넘어섰는데, 이는 지난해 조사 때 보다도 14만 4천 명이 증가한 수치입니다. 우리나라에서도 이제 세계화, 다문화 시대는 장기적으로 대비해야 하는 미래가 아니라 지금 우리가 살아가는 현실의 모습이 된 것입니다. 특히 우리는 5천년의 긴 역사 속에서 단일 민족 공동체의 틀을 유지하면서 국가를 발전시켜왔기 때문에, 다른 나라들보다 종합적이면서도 치밀한 대책으로 이 현실의 변화를 주도해나가지 못한다면 자칫 세계의 흐름에서 뒤처질 수도 있습니다.

다행히 우리 정부는 지난 20여 년 간 비교적 신속하게 다양한 외국인, 다문화 관련 정책을 시행해왔습니다. 특히 지난 2008년부터는 최초의 5개년 국가계획인 ‘제1차 외국인정책 기본 계획’을 수립하여 각 부처에서 개별적으로 추진하던 외국인 정책을 중장기적인 관점에서 종합적이고 체계적으로 펼치게 되었습니다. 그리고 이 과정에서 개방을 통한 국가 경쟁력 강화와 인권을 존중하는 성숙한 다문화 사회의 기틀을 다지는 등의 성과를 거두어 왔습니다.

사회통합위원회도 사회통합을 위한 외국인, 다문화 정책의 중요성에 공감하고, 다각적인 노력을 기울여왔습니다. 지난 2010년에는 정규 학업을 따라갈 수 없는 다문화 가정 자녀들을 위한 대안학교 설립을 추진, 올해 초 서울과 제천 두 곳에 ‘다솜학교’를 설립하는 성과를 거두기도 했습니다. 또한 지난 5월에는 유럽 여러 나라들을 직접 방문하여 그들의 다문화 사회통합정책을 듣고 후속 연구를 통해 우리 정책에 참고할 수 있는 지점들을 추출해내었

습니다. 그리고 지난 10월에는 '한국의 다문화 사회통합정책 토론회'를 개최하여 노동, 결혼 이주자 등 구체적인 영역의 정책을 진단하고 발전 방향을 모색하는 자리를 가지기도 했습니다.

지나온 기간 동안 우리나라의 외국인, 다문화 정책에 대한 평가와 선진국의 사례, 그리고 세계적인 변화의 흐름을 고려해볼 때, 앞으로 우리나라의 외국인 정책, 다문화 정책은 크게 3가지 방향에 중점을 두어야 된다고 생각합니다. 먼저 제한된 개방의 관점에서 나타나는 온정주의적인 우대 정책을 넘어 실질적이면서도 자국 문화의 가치를 공유할 수 있는 폭넓은 통합의 정책으로 나아가야 할 것입니다. 그리고 이 통합의 정책을 추진할 때 정부와 민간, 중앙정부와 지방정부, 각 부처 간 정책 추진에 있어서 중복을 최소화하고 효율을 최대화할 수 있는 컨트롤 기능도 강화되어야 할 것입니다. 두 번째로 결혼 이민자에 대해 사회통합적인 측면에서 언어·문화 교육을 강화하는 한편, 이주 노동자 중에서도 특히 한국계 중국인, 즉 재중동포에 대한 맞춤형 정책 대안도 지속적으로 발전시켜야 할 것입니다. 마지막으로 현재 되어 있는 이민 정책과 문화 정책을 구분하여 각각의 부분에서 체계적인 실행 체계를 확립해야 할 것입니다.

오늘 공청회에서 이루어질 다양한 논의들은 미래 한국 사회의 변화와 사회통합을 주도해 나갈 수 있는 외국인 정책의 밑거름이 될 것입니다. 마지막으로 오늘 참석해주신 발제자와 토론자 한 분 한 분께도 격려의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2012. 11. 9.

사회통합위원회 위원장 송석구

주제 발표문

제2차 외국인정책 기본계획(안)

김종민

법무부 외국인정책과장





I. 외국인정책 기본계획의 의의

1 외국인정책의 의의

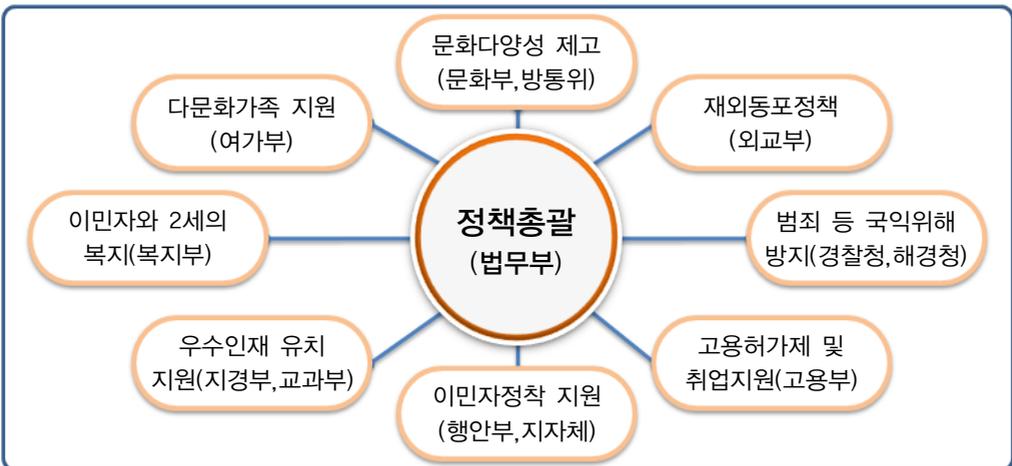
- [제1차 기본계획상 개념] 대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책

〈기본계획 추진상 ‘외국인정책’ 용어의 한계〉

- 제1차 기본계획 수립당시 ‘이민’이라는 용어에 대해 국민들이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있어 ‘이민정책’ 대신 「외국인정책」으로 호칭하기로 정부 내에서 합의하여 사용
- 이후, 외국인정책, 다문화정책, 다문화가족정책, 결혼이민자정책 등의 용어 혼용으로 정책의 혼선과 중복 심화
- 현재 시행중인 외국인정책은 국제사회에서 통용되고 있는 국경(Border)과 이주민(Migrant)을 대상으로 하는 “이민정책(Immigration Policy)”의 개념과 사실상 일치



- [제2차 기본계획상 개념] “이민정책”을 의미, 즉 국경 및 출입국관리(Border control & immigration control)정책과 사회통합 정책(Integration policy)을 포괄



2 「외국인정책 기본계획」의 의의

□ 법적 근거 및 절차

- 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 법무부장관이 5년 마다 관계부처의 기본계획(안)을 종합하고, “외국인정책위원회(위원장 : 국무총리)”의 심의·의결을 거쳐 확정

□ 기본계획의 의의

- 대한민국 이민정책에 관한 범정부 차원의 국가계획이자, 정책지침서이며, 향후 5년간의 정책추진에 관한 기본설계도

□ 기본계획 수립관련 해외사례

- 미국·캐나다 등 전통적 이민국가의 경우 이민청 등 총괄부처의 실행계획으로서 이민정책을 추진하고 있으며, 독일 등 비전통적 이민국가의 경우 범정부적 이민정책 계획을 수립하는 경향임
 - ※ 우리나라의 경우에도 현행 추진체계에서는 범정부적 과제를 포괄하는 기본계획 수립이 불가피

3 「제2차 기본계획」 수립 추진 경과

- 2차 기본계획 수립을 위한 연구용역 발주 (‘11.12)
 - ※ 「외국인정책 기본계획 수립 방향 및 주요 정책의제 연구」 IOM 이민정책연구원
- 「이민정책자문위원회」(‘12.4.13), 유관기관 간담회 개최 (‘12.4.30)
- 신규과제 발굴을 위한 「릴레이 토론」 개최 (‘12.4.24. ~6.18)
- 「기본계획 작성지침」 통보 (‘12.5.25)
- 기본계획 수립을 위한 주요과제 관련부처 검토회의 (‘12.9.18.~20)
 - ※ 사회통합 프로그램과 복지의 연계, 기초질서 위반 외국인 제재, 문화다양성 증진 등
- 기본계획(안) 부처별 의견수렴 (‘12.9.28.~10.12)
- 기본계획 의견수렴을 위한 「이민정책자문위원회」 개최 (‘12.10.12)
- 기본계획(안) 부처별 의견수렴(2차) (‘12.11.2.~11.8)



II. 「제1차 기본계획」 평가

1 추진개요

- 2007년 7월 제정된 「재한외국인 처우 기본법」에 따라 2008년부터 2012년까지 5년 단위의 「제1차 외국인정책기본계획」 수립·시행
 - 2009년부터 2012년까지 매년 각 부처 및 지자체에서 연도별 시행계획을 수립·추진하고 그 추진실적에 대한 평가결과를 외국인정책 위원회에서 심의·의결하여 왔음

【 제1차 외국인정책 기본계획 비전 및 목표 】

비 전	외국인과 함께하는 세계 일류국가
정책 목표	1. 적극적인 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화
	2. 질 높은 사회통합
	3. 질서 있는 이민행정 구현
	4. 외국인 인권 옹호
중점 과제	1-1. 우수인재 유치를 통한 성장동력 확보
	1-2. 국민경제의 균형발전을 위한 인력 도입
	1-3. 외국인에게 편리한 생활환경 조성
	2-1. 다문화에 대한 이해 증진
	2-2. 결혼이민자의 안정적 정착
	2-3. 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성
	2-4. 동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성
	3-1. 외국인 체류질서 확립
	3-2. 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인정보 관리
	3-3. 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행
	4-1. 외국인 차별 방지 및 권익보호
	4-2. 보호 과정의 외국인 인권 보장
	4-3. 선진적 난민 인정·지원 시스템 구축

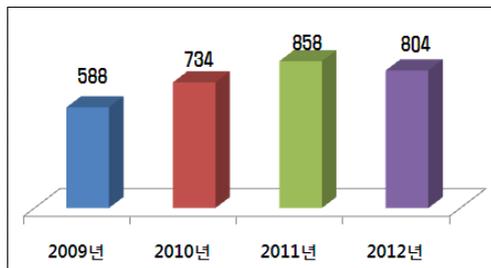
2 추진실적 및 성과

□ 시행계획 과제 및 예산

● 추진 과제

- [중앙행정기관]의 연도별 추진 과제수는 ('09년) 190개 → ('10년) 173개 → ('11년) 165개 → ('12년) 149개로 감소

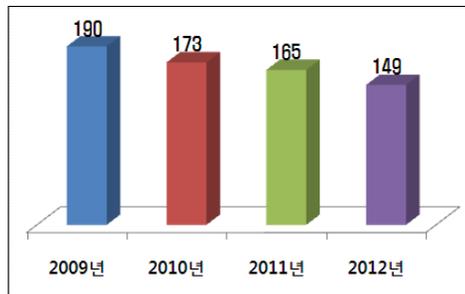
※ 감소사유는 시행계획 기간 중 법·제도정비 등 단기과제 완료에 기인함



〈지방자치단체 연도별 과제수〉

- [지방자치단체]의 연도별 추진 과제수는 ('09년) 588개 → ('10년) 734개 → ('11년) 858개 → ('12년) 804개로 점차 증가하였으며

※ 증가사유는 체류외국인 증가로 인한 지방자치단체의 역할 증대에 기인함



〈중앙행정기관 연도별 과제수〉

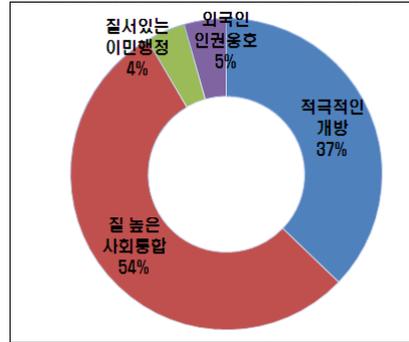
● 투입 예산

- 2009년부터 2012년까지 4년간 총 1조3천364억원 투입

- 중앙행정기관 6,406억원
- 지방자치단체 6,958억원

- 중앙정부는 매년 28%씩, 지방자치단체는 매년 평균 약 8%씩 예산 증가

- 특히 사회통합분야의 예산이 전체의 54%를 차지하고, 평균 증가율도 40%로 가장 높음



〈중앙정부 정책목표별 예산 비율〉

□ 정책 목표별 주요 추진성과

- [국가경쟁력 강화 분야] 외국의 우수인재를 쉽게 구하여 활용하고자 하는 시대적 요구에 부응하여 국가 차원의 우수인재 유치 전략 처음 도입

※ Contact Korea, Hunet Korea 시스템 구축 및 전문직 취업비자 심사기준 완화, 영주자격 요건완화, 우수인재의 제한적 복수 국적 허용 등

- [질 높은 사회통합 분야] 정부 및 민간 등 사회 전 분야에서 이민자 지원에 대한 관심과 사업이 급증하고 수혜의 기회가 확대

- 부처간 개별적으로 추진되었던 이민자 지원사업을 범정부 차원에서 추진하는 등 체계적 지원노력 지속

※ 사회통합프로그램 시행, 사회통합정보망(Soci-net)구축('12.01) 등

- [질서있는 이민행정 분야] 국익위해자 입국차단, 외국인범죄 등에 효과적으로 대처하기 위한 국경관리 과학화와 고객만족의 출입국심사 서비스 제고

[기술발전과 국경관리의 성공적 접목 사례]



※ '12년 세계 공항서비스평가 6년연속 세계 1위

- [인권옹호 분야] 난민법 제정 등 국제적 인권수준에 부합하기 위한 정부의 노력이 가시화되고 있고, 인종차별은 잘못된 것이라는 국민적 공감대가 빠르게 형성

※ '12.4.19, 한겨레, “이자스민 인종차별 공격 1%, 차별반대 등 84%” 기사의 SNS 분석에 따르면 이자스민 당선자가 언급된 트위터 544만여개 가운데 인종차별에 반대하는 의견이 84%에 달함

3 추진상의 한계 및 문제점

□ 단순기능인력 편중 심화 및 정주화 증가 우려

- 단순기능 인력에 대한 제한적 입국문호 개방이라는 기본 방향에도 불구하고 단순기능 인력비중이 줄어들지 않았음
 - ※ 전체 취업자격 외국인력 중 단순기능 인력비중(%) '08년 51.1만명(93.2%) → '09년 51.1만명(92.6%) → '10년 51.3만명(92.1%) → '11년 54.7만명(92.0%)
- 「고용허가제」를 통하여 입국한 외국인 근로자들의 장기거주 및 불법체류 비율 증가
 - ※ '03년 도입한 고용허가제하의 외국인근로자가 장기체류(4년10월 + 4년10월 = 9년8개월)하게 되어 가족동반 등 정주화에 따른 각종 문제 야기

□ 결혼이민자에 대한 지원의 편중 및 용어사용 혼란

- 부처별 사업의 대부분이 결혼이민자와 그 자녀의 지원에 편중됨에 따라 그 이외의 이민자에 대한 지원은 상대적으로 취약
 - ※ 외국인정책 시행계획의 사회통합 분야 예산 중 결혼이민자와 자녀 관련 예산이 '11년 75% (877.6억원), '12년 95%(1183.9억원) 차지
- ‘다문화 가족지원’, ‘다문화 수용성’ 등 정부 내 용어사용이 일관되지 않아 ‘다문화’라는 용어가 ‘결혼이민자 지원’과 유사한 개념으로 인식되는 등 국민적 혼란 초래

□ 법질서 위반 외국인이 증가하는 등 이민자 관리가 사회문제로 대두

- 최근 연이어 발생하고 있는 외국인 강력범죄에 대한 국민적 불안감 증대에도 외국인의 사회·경제 위반 및 공공안전 관련 체계적 관리 및 인프라 구축 미흡

□ 이민자 출신국의 발전에 대한 정책적 고려가 우리나라의 국격에 비추어 미흡했음

- OECD국가들은 개발도상국과의 동반성장을 고려한 국가정책을 수행하고 있으며, 국제사회에서도 ‘이민과 개발’이 이슈가 되고 있음



Ⅲ. 정책 환경 분석

1 이민정책의 세계적 흐름

- [이민자 통합 강화] 유럽국가들의 “다문화주의 실패선언”* 등 선진국을 중심으로 이민자 유입으로 발생하는 사회적 갈등을 관리하기 위해 중앙·지방정부의 이민정책 관련 역할 증가

* '10.10. 메르켈 독일총리(Germany's attempt to create a multicultural society has “utterly failed”, 로이터통신), '11.02. EU 안보회의에서 케머런 영국총리, 사르코지 프랑스 대통령도 자국언론에 같은 취지로 발언

- [치열한 우수인재 유치 경쟁] 이민자가 창의적인 사회개혁과 새로운 일자리 창출에 결정적 역할을 하고 있는 것이 세계적 현상이며, 각국은 이민정책을 활용한 우수인재 유치 경쟁을 치열하게 전개

【새로운 미국경제를 위한 파트너십 보고서】
 (2011년 보고서) 미국 500대 기업 중 40.8%인 204개는 이민자가 창업
 (2012년 보고서) 특허등록 상위 10개 대학의 1,466개 특허 중 76%는 이민자가 참여

- ※ “사람이 국보다, 세계는 인재 전쟁”: 홍콩은 우수인재 유치정책(QMAS)을 통해 우수인재를 선별하여 영주권을 발급함으로써 전세계에서 모여든 금융회계문화예술 등 각 분야의 인재유치에 성공, ('12.3.27, 세계일보)
- [개방적 비자 정책을 통한 관광객 적극 유치] 각국이 관광산업 활성화를 위해 비자정책 등 이민정책을 통해 관광객을 적극 유치하려는 경쟁이 가속화 되고 있음
 - 말레이시아, 홍콩, 태국은 관광산업이 GDP의 12~15%, 고용의 11~13%를 차지하며 국가경제에 크게 기여하고 있으나, 우리나라는 경쟁국인 태국, 싱가포르보다 관광수입 저조
 - ※ “웰컴 차이나, 미국 대문 활짝 열었다”: 중국인이 미국에 더 쉽고 빠르게 올 수 있도록 비자조기발급을 핵심정책으로 삼고 있음 ('12.5.23, 동아일보)

2 최근 정책관련 국민의 인식

- 개방을 통해 국가경제적 이익을 확대하고자 하는 열망과 외국인 범죄, 인종적·문화적 갈등에 대한 우려가 병존
 - [개방 열망] 외래관광객 해외 환자 유치 및 외국 기업·유명 교육기관 등의 국내 투자유치로 인한 경제활성화 추구
 - [갈등 우려] 최근 외국인들의 범죄 및 쓰레기 무단투척, 주취폭력 등 기초 사회질서 위반행위에 대한 제재가 제대로 이루어지지 않아 이와 관련한 국민의 불만이 증가하는 추세
 - ※ “같은 술 마시고… 고향선 고분고분, 한국선 酒暴되는 중국인” (’12.6.21, 조선일보)
- 反 다문화현상 표출 및 외국인에 대한 균형잡힌 정책 요구
 - [反 다문화현상] 일자리 경쟁에서 밀려난 저소득계층, 국제결혼 피해자 등을 중심으로 ‘국민에 대한 역차별’, ‘다문화 정책 반대’정서가 싹트고 있으며, 다문화가족에 대한 편중된 지원 시책들이 이러한 현상을 가속화
 - ※ 온라인상에 ‘다문화정책 반대 카페(회원수 1만여명)’등 反 다문화 카페가 20여개 개설되어 활동 중
 - [외국인 관리 강화 요구] 최근 이민자에 의해 발생한 사건들(일명 오원춘 사건 등)의 영향으로 외국인에 대한 국가의 지원에 반대하는 목소리가 높아지는 한편, 외국인의 질서위반 행위에 대한 국가적 관리가 미흡하다는 비판 제기
 - ※ 결혼이민자 등 경제력이 취약한 이민자의 상당수가 국적 취득 후 국민 기초 생활 수급권자로 편입됨에 따라 국가 복지재정 부담 가중
- 대한민국의 정체성에 대한 위기감 증대
 - 최근 다양한 문화가 급속히 유입되고 있으나 이에 대한 국민적 합의가 완전하지 않은 상황에서 ‘한국적 가치’를 확립하지 못한 이민자 및 이민 2세의 국적취득 등에 따른 정체성 혼란 우려 증가



IV. 비전 및 정책목표

비 전	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	
정 책 목 표 및 중 점 과 제	정책목표	중점 과제
	1. [개방]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 내수 활성화 기여 외래관광객 유치 2. 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보 3. 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치 4. 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치
	경제활성화 지원과 인재유치	
	2. [통합]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선 2. 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 3. 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원 4. 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성 5. 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축
	대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합	
	3. [인권]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화 2. 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대 3. 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경조성
	차별방지 문화다양성 존중	
	4. [안전]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 안전하고 신뢰받는 국경관리 2. 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류관리 3. 불법체류 단속의 패러다임 다변화 4. 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고
	국민과 외국인이 안전한 사회구현	
	5. [협력]	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화 2. 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진 3. 동포사회와의 교류, 협력 확산
국제사회와의 공동발전		



V. 주요 추진 과제

1 [개방] 경제활성화 지원과 인재유치

1-1. 내수시장 활성화기여 외래관광객 유치

- ① 출입국심사 서비스 고도화
⇒ 주요내용 : 자동출입국심사대 확대 설치, 환승관광 활성화
- ② 비자제도 개선을 통한 외국인 유입 촉진
⇒ 주요내용 : 무비자 입국확대 및 공항만 도착비자 발급 확대
- ③ 글로벌 헬스케어 활성화 지원
⇒ 주요내용 : 의료관광 비자제도 개선, 국제의료관광 코디네이터 등 전문인력 양성

1-2. 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보

- ① 해외 전문인력 유치 지원
⇒ 주요내용 : 우수인재에 대한 온라인 비자 발급, 우수과학자 등 유치 지원
- ② 중소기업 외국인력 도입 합리화
⇒ 주요내용 : 비용편익 분석을 통한 인력도입 규모 결정, 숙련기능인력 발전 지원

1-3. 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치

- ① 우수 외국인 유학생 유치 기반 조성
⇒ 주요내용 : 외국인 장학생 지원사업 확대, 유학생 한국생활 여건 개선
- ② 유학생 관리 및 활용 강화를 위한 기반 확충
⇒ 주요내용 : 글로벌 유학생 채용 박람회 개최, 유학생 유치관리 역량 인증제 정착

1-4. 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치

① 투자 이민제도 확대

⇨ 주요내용 : 투자 이민제도 적용지역 확대 및 대상 다양화

② 외국인 투자 여건 개선

⇨ 주요내용 : 글로벌 수준에 맞는 규제완화, 성과중심의 외국인투자 개발 활성화

2 [통합] 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합

2-1. 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선

① 국적 취득시 기본소양 등 자격 요건 강화

⇨ 주요내용 : 영주자격 전치주의 도입, 귀화허가 신청자 기본소양 평가 강화

② 국적 절차와 사회통합 프로그램 연계 강화

⇨ 주요내용 : 한국이민귀화적격시험(KINAT) 개발, 운영

③ 국적 수요자에 대한 서비스 제고

⇨ 주요내용 : 국적 관련 민원 및 안내서비스 제고

2-2. 체계적인 이민자 사회통합 프로그램 운영

① 이민 유형별 사회통합 프로그램 개발·운영

⇨ 주요내용 : 사회통합 프로그램 모듈의 다양화 및 참여율 제고

② 사회통합 프로그램 운영기반 확충

⇨ 주요내용 : 사회통합 프로그램 운영기관 확대

③ 사회통합 프로그램 운영관리 종합시스템 구축

⇨ 주요내용 : 사회통합 정보망(Soci-net)운영 활성화

2-3. 국제결혼 피해 방지 및 결혼이민자 정착 지원

① 비자심사 강화 및 결혼중개업체 관리 강화

⇨ 주요내용 : 국제결혼 비자심사 기준 강화, 위장결혼 방지를 위한 체류관리 강화

- ② 결혼이민자의 한국생활 초기 적응 지원
 ⇨ 주요내용 : 결혼이민자 가족 초청 및 취업 허용
- ③ 결혼이민자의 경제자립 역량 강화 지원
 ⇨ 주요내용 : 결혼이민자 맞춤형 일자리 참여 확대

2-4. 이민배경 자녀의 건강한 성장환경 조성

- ① 이민배경 자녀의 초기 적응 지원
 ⇨ 주요내용 : 중도입국 자녀의 적응 지원 등 한국어 및 공교육 진입 강화
- ② 이민배경 자녀의 학교생활 적응 지원
 ⇨ 주요내용 : 결혼이민자의 발달지연 유아를 위한 기본학습 능력발달 교육 지원
- ③ 이민배경 청소년의 진로·진학 지도 강화
 ⇨ 주요내용 : 이민배경 자녀에 대한 진로상담 및 직업교육 강화
- ④ 다문화 친화적 교육 환경 구축

2-5. 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축

- ① 이민자 사회통합 관련 재원 마련
 ⇨ 주요내용 : 이민자 사회통합 기금 마련
- ② 이민자 사회참여 기반 확대
 ⇨ 주요내용 : 정책결정 과정 참여 등 쌍방향 사회통합 추진
- ③ 지역 사회 주민으로서의 외국인 주민 정착 지원
 ⇨ 주요내용 : 지자체 외국인 주민 전담부서의 업무전문성 제고

3 [인권] 차별방지와 문화다양성 존중

3-1. 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화

- ① 이민자 차별방지를 위한 법·제도 개선
 ⇨ 주요내용 : [차별금지기본법(가칭)] 제정, “외국인처우 영향 평가제(가칭)” 도입

- ② 이민자 인권침해 예방 및 구제 절차 강화
⇒ 주요내용 : 사업장, 가정폭력 피해 외국인 등의 인권보호 및 구제지원
- ③ 인도주의적 지원 확대
⇒ 주요내용 : 외국인 행려병자 등에 대한 관리체계 구축

3-2. 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대

- ① 문화다양성 이해 제고
⇒ 주요내용 : 지역민과 이주민이 함께 하는 자발적 문화교류 활성화
- ② 지역 주민과 함께 하는 '세계인의 날' 활성화
⇒ 주요내용 : 지자체 중심의 세계인의 날 운영 등 중장기 활성화 방안 마련
- ③ 문화다양성 콘텐츠 개발·활용 지원
⇒ 주요내용 : 문화다양성 관련 자료의 데이터베이스 구축 및 활용

3-3. 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경 조성

- ① 외국인 집중거주지 생활 환경 개선
⇒ 주요내용 : 외국인주민 밀집 지역 특화발전 유도
- ② 외국인 생활편의 제공을 위한 민원 제도 개선
⇒ 주요내용 : 민원서류 외국어 지원 서비스 확대
- ③ 외국인 친화적 온라인·미디어 환경 구축
⇒ 주요내용 : IPTV 양방향 다국어 자막 서비스 확대 등 방송통신 서비스제고

4 [안전] 국민과 외국인이 안전한 사회 구현

4-1. 안전하고 신뢰받는 국경관리

- ① 공항 출입국관리 강화
⇒ 주요내용 : 환승구역 관리강화, 위험인물 탑승 사전방지를 위한 시스템 구축

② 항만 출입국관리 강화

⇒ 주요내용 : 취약항 포구 감시체계 강화 등 유기적 밀입국 방지대책 수립

4-2. 질서위반 외국인에 대한 실효적 체류관리

① 실효적 제재를 위한 기반 구축

⇒ 주요내용 : 관계기관 간 기초질서 위반 정보 공유를 통해 체류관리 강화

② 외국인 대상 법질서 교육 강화

⇒ 주요내용 : 방문취업 동포, 고용허가제 근로자 등에 대한 기초질서 교육, 홍보

③ 외국인 집중거주지에 대한 질서 확보

⇒ 주요내용 : 외국인 집중거주지역 대상 치안 활동 강화

4-3. 불법체류 단속의 패러다임 다변화

① 불법체류자 단속 역량 강화

⇒ 주요내용 : 불법체류자 단속 사전예고제 및 광역 단속시스템 활성화

② 불법고용 근절 기반 조성

⇒ 주요내용 : 불법취업 브로커 단속 강화, 국가별 인력도입 쿼터에 불법체류율 연계

③ 외국인 불법행위에 대한 기획조사 활성화

⇒ 주요내용 : 신분 세탁 사범, 신원불일치자 등에 대한 기획조사 강화

4-4. 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고

① 외국인 주민 현황(통계) 관리 강화

⇒ 주요내용 : 정기적 체류외국인 실태조사, 체류지 정보 정확성 확보

② 통합이민정보 시스템 구축 등 외국인 정보의 체계화

⇒ 주요내용 : 비자발급단계에서 국적취득까지 개별화된 시스템을 통합

5 [협력] 국제사회와의 공동발전

5-1. 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화

- ① 이민 관련 국제 협의체 참여 확대
⇒ 주요내용 : UN 글로벌 포럼 등 이민당국간 국제협력 체계 확대
- ② 귀환이민자의 성공적 본국 재정착 지원체계 구축
⇒ 주요내용 : 고용허가제 만기도래자 자진귀국 유도, 귀국에 대한 송출국 책임강화
- ③ 개발도상국 우수인재 양성 지원
⇒ 주요내용 : 국제개발협력 사업과 개도국 우수인재 연수 취업 등 지원 연계

5-2. 국가 위상에 부합하는 난민 정책 추진

- ① '재정착 희망난민'제도 도입
⇒ 주요내용 : 난민법 시행에 따라 외국인정책위원회에서 대상 및 규모 심의
- ② 체계적 난민심사 시스템 구축
⇒ 주요내용 : 난민 이의신청 전담기구 설치, 난민심사관 제도 도입
- ③ 난민신청자 등에 대한 국내 정착 지원

5-3. 동포사회와의 교류, 협력 확대

- ① 외국적동포의 자유로운 출입국과 귀환 지원
⇒ 주요내용 : 재외동포 체류자격 부여 확대, 맞춤형 귀환지원 프로그램 시행
- ② 차세대 재외동포 인재발굴 및 육성
- ③ 국내와 재외동포 사회와의 교류 확대 지원
⇒ 주요내용 : 국내기관과의 인적교류 확대, 국외입양인의 모국과의 관계유지 강화

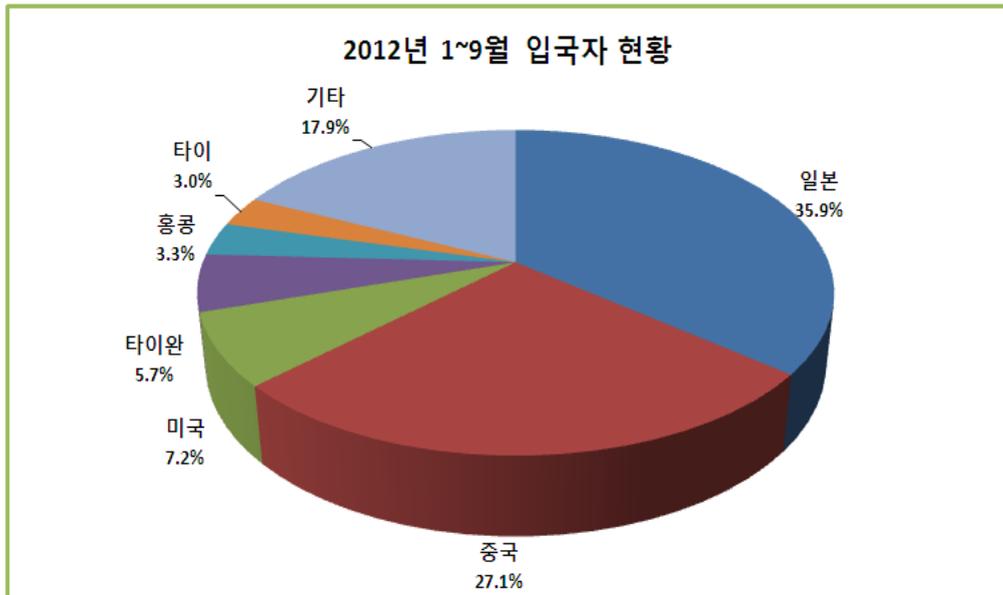


[첨부] 최근 5년간의 정책 관련 통계

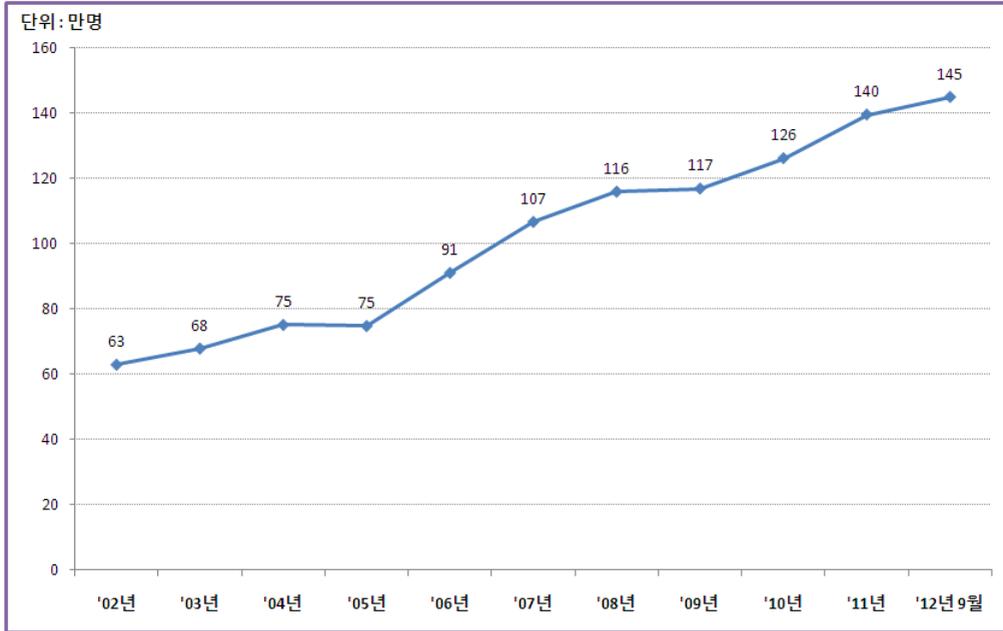
□ 연도별 출입국자 현황

연도	출입국자 연 누계	입 국			출 국		
		소계	국 민	외국인	소계	국 민	외국인
'08년	38,203,620	19,186,075	12,362,263	6,823,812	19,017,545	12,315,221	6,702,324
'09년	35,206,504	17,616,268	9,782,270	7,833,998	17,590,236	9,804,725	7,785,511
'10년	42,988,101	21,442,918	12,778,268	8,766,915	21,545,183	12,807,359	8,635,559
'11년	45,422,910	22,611,679	13,045,329	9,765,902	22,811,231	13,019,134	9,592,545
'12년 9월 현재	37,853,714	18,971,393	10,535,230	8,436,163	18,882,321	10,540,514	8,341,807

□ 외국인 입국자의 국가별 구성



□ 체류외국인 현황

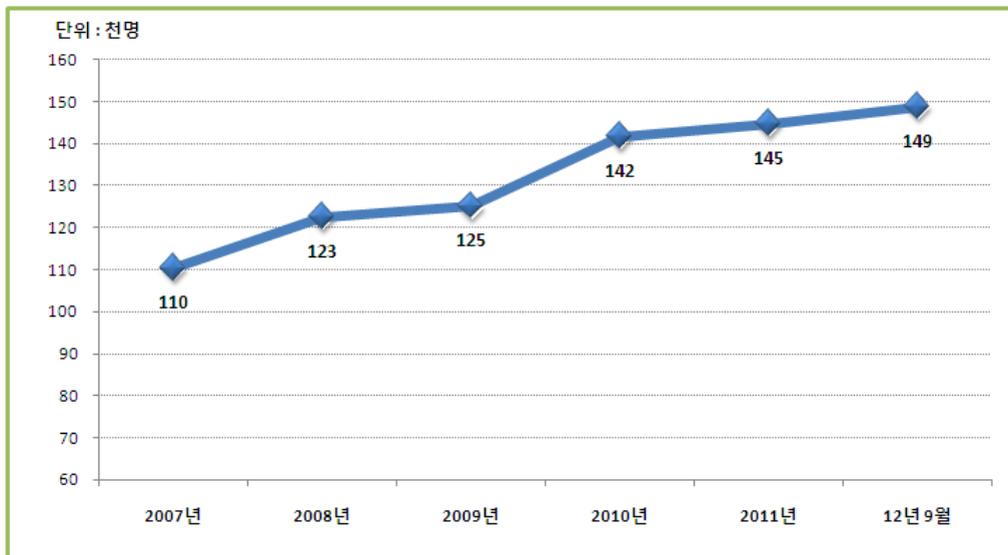


□ 체류외국인 주요 국적별, 연도별 현황

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년9월
총 합 계	1,066,273	1,158,866	1,168,477	1,261,415	1,395,077	1,448,933
중 국	503,427	556,517	555,082	608,881	677,954	716,828
미 국	112,268	117,986	122,659	127,140	132,133	135,610
베 트 남	71,074	84,763	90,931	103,306	116,219	121,790
일 본	41,053	51,763	47,718	48,905	58,169	39,937
필 리 핀	50,873	46,894	45,913	47,241	47,542	42,291
타 이	47,813	45,198	44,701	44,250	45,634	42,403
인도네시아	26,522	29,913	29,859	31,728	36,971	33,979
우즈베키스탄	17,163	21,569	21,249	25,895	29,742	36,122
몽 골	32,463	32,206	30,674	29,920	28,634	27,906
타 이 완	27,040	26,977	27,062	24,760	26,316	26,215
캐 나 다	16,562	17,752	19,393	20,435	21,812	23,659
스리랑카	13,498	15,717	15,506	18,377	21,554	22,886

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년9월
방글라데시	13,082	12,165	10,863	12,605	13,465	13,870
러시아(연방)	9,632	9,207	9,622	9,767	10,547	10,956
파키스탄	10,239	10,068	9,820	10,319	10,341	10,419
인 도	7,095	6,732	6,364	7,117	7,500	8,375
기 타	37,768	39,740	42,150	46,509	51,998	59,417

□ 결혼이민자 연도별 현황 (국적취득자는 제외)



(2012.9.30. 현재, 단위:명)

연 도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년 9월
인 원	122,552	125,087	141,654	144,681	148,833
전년대비 증감률	11.0%	2.1%	13.2%	2.1%	3.9%

□ 국가별, 유형별 국적 취득 현황

연도	종류	총 계		귀 화		국 적 회 복	
		신청	허가	신청	허가	신청	허가
2007년		23,505	10,319	22,085	8,536	1,420	1,783
2008년		23,629	15,258	22,735	11,518	894	3,740
2009년		23,846	26,756	22,849	25,044	997	1,712
2010년		25,350	17,323	24,099	16,312	1,251	1,011
2011년		26,785	18,355	24,034	16,090	2,751	2,265
2012년 1~9월		18,256	8,229	16,047	6,858	2,209	1,371

□ 외국국적 동포 국내 체류 현황

구분/연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년9월
외국국적동포	365,732	421,155	430,104	477,029	550,931	553,737
전년대비	136.8%	115.2%	102.1%	110.9%	115.5%	100.5%

토론자 발표 ①

해외우수인재 유치방안

나윤수

KOTRA 글로벌인재사업처장





1. KOTRA의 해외전문인력유치 지원 현황

□ 수행연혁

- '08.4 : 국가경쟁력강화위원회 2차회의에서 글로벌 전문인력유치 지원기능 수행을 위해 KOTRA내 “Contact KOREA” 설치 운영 확정
- '08.9 : “글로벌전문인력지원센터(Contact KOREA)” 개소
- '09.1 : 대한무역투자진흥공사법 제1조(목적), 제10조(사업)에 해외전문인력 유치사업 명시, 추진근거 마련
- '11.1 : 한국산업기술진흥원의 해외우수기술인력특혜지원사업 KOTRA에 통합, 골드카드 발급

□ 수행실적

- 채용지원실적

구분		중소기업		대기업		기타 (대학, 기관 등)		합계	
		수	비중(%)	수	비중(%)	수	비중(%)	수	비중(%)
2009	수요처(개)	88	63.3	41	29.4	10	7.3	139	100
	채용인원(명)	114	38.5	102	34.4	80	27.1	296	100
2010	수요처(개)	130	76.9	35	20.7	4	2.4	169	100
	채용인원(명)	230	55.8	178	43.2	4	1.0	412	100
2011	수요처(개)	272	85.0	47	14.7	1	0.3	320	100
	채용인원(명)	532	72.8	198	27.1	1	0.1	731	100
2012 (9월)	수요처(개)	202	86.7	30	12.9	1	0.4	233	100
	채용인원(명)	319	76.3	98	23.4	1	0.3	418	100
합계	수요처(개)	692	80.4	153	17.8	16	1.8	861	100
	채용인원(명)	1,195	64.4	576	31.0	86	4.6	1,857	100

* 대기업은 상호출자제한기업집단 소속 기업

● DB 구축 실적

(단위: 명)

구분	공학	관리	컴퓨터	경영	연구	교육	기타	계
2009	954	634	270	184	345	101	163	2,651
2010	1,435	1,434	609	573	271	86	1,140	5,548
2011	2,017	1,693	738	765	104	222	1,958	7,497
2012.9	1,519	2,134	593	743	224	217	1,791	7,221

□ 우리기업의 해외전문인력 활용 유형

고용목적 및 활용	대상인력	비 고
1) 신기술, 신제품개발	- 해외고급인력 - 퇴직기술자 - 외국인유학생	영어권국 선호 기술유출 고려
2) 마케팅 인력	- 해외고급인력 - 외국인유학생	전세계 대상
3) 해외사업장 배치	- 해외고급인력 - 한국인 유학생	전세계 대상
4) 기술이전	- 퇴직인력	주로 일본
5) 해외프로젝트수행	- 최고급 인력	선진국, 인도
6) 원가절감/인력난해소	- 중급 기술인력	동남아, 서남아

□ 해외전문인력유치를 위한 각종 사업

1) 글로벌인재 발굴 서비스

- 국내업체의 신청을 받아 해외 인재 발굴, 화상상담, 채용지원
- www.contactkorea.go.kr에 의한 서비스

2) 해외전문인력 골드카드 발급

- Contact Korea 의뢰 또는 자체 발굴한 인재에 대한 E-7취업비자 신청을 위한 고용추천서 발급

- 3) 외국인 유학생 채용박람회 개최
 - 교과부 산하 국립국제교육원과 공동 주관
 - 시기/장소 : 2012.10.5~10.6/COEX E홀에서 개최
 - * 2013년 10월 개최예정
- 4) 인재유치 사절단 파견
 - 북미, 인도 등 국내업체의 인재유치 희망 지역
 - 시기 : 상·하반기 각 1회
- 5) 해외 글로벌 인재 정보조사
 - 인재수요가 많은 국별/산업별 고급인력 양성 및 분포현황, 주요 채용조건, 인재발굴 및 채용경로 등
 - 인재채용 성공사례집 발간
- 6) 국내기업을 위한 설명회 개최
 - 전문인력 채용사업 인지도 제고 및 글로벌 인재 수요 발굴을 위한 유관기관 협업 설명회 개최
- 7) 한국어 교육 지원
 - 글로벌 연수원을 통해 수도권 지역 외국인전문인력을 대상으로 한 오프라인 한국어 교육 및 문화체험 강좌 개설
 - 지방 소재 전문인력을 대상으로 온라인 한국어 강좌 운영

□ 개선노력

- 중소·중견기업 맞춤형 서비스를 시행하고 기업의 수요에 맞는 융·복합형 사업을 추진하여 성과 제고 노력 전개
 - * 융복합사업 : 인재유치 + 해외시장개척
- 해외전문인력 유치지원 사업의 인지도 제고를 위한 사업 홍보
 - 퇴직한 전문 컨설턴트를 고용하여 중소기업의 해외전문인력 도입관련 애로사항 청취 및 채용수요 발굴
 - 한국산업단지공단과 협력하여 사업홍보 세미나 개최



2. 정책건의사항

□ ‘해외전문인력’에 대한 정의 및 정책 방향 재정립

- 전문인력, 고급인력, 기술인력, 우수인재, 글로벌인재 등으로 다양한 용어와 개념이 혼용되고 있어 정책목표도 모호함

* KOTRA법상 용어는 ‘해외전문인력’임

- 전문인력은 E-1~E-7 취업비자 자격이 있는 외국인을 지칭하나, 고용허가제에 의한 E-9 인력과 일부 중복
- 외국인 정책의 대부분은 일반 외국인 이민/체류자에 치중
- 전문인력 유치 실적을 수치적으로만 단순 해석하는 경향
 - 외국인 전문인력의 한국기업 취업 선호도가 높지 않음

□ 우리기업의 전문인력 수요에 매칭되는 인재유치

- 외국인유학생(특히 국비장학생)을 이공계 위주로 유치
 - 인문계 유학생이 다수이나 국내기업은 이공계 전공자 선호
- 유치할 우수인재의 기준을 재검토
 - 전공분야가 상이하거나 경력이 없더라도 우수인재가 확인된다면 유치대상에 포함

□ 전문인력의 한국내 장기체류를 유도할 정책 추진

- 국내기업 취업자 장기 근속 유도의 필요성
 - 전문인력의 대부분이 국내취업후 1~2년 단기 근무에 그침
 - 고용기업에게 막대한 비용부담으로 작용

- 지방산업단지 지역 외국인 거주환경 개선
 - 숙박시설, 상업시설, 도시인프라 설치 기준 재검토
 - * 한국은 아직도 외국인이 거주하기에 많이 불편한 나라
- 전문인력 취업비자 기준 및 출입국 행정서비스 개선
 - 취업비자 관련 행정 서비스의 지속적인 개선방안 강구
 - * 고용기업들은 채용절차 복잡 및 출입국사무소 이용 불편 토로(KOTRA 서비스 이용기업 직접 방문 상담결과)
 - KOTRA의 외국인투자지원센터에서 E-7비자 발급 검토
 - E-9에서 E-7 취업비자로 지위변경 요건 완화 검토

□ 전문인력 도입 확대를 위한 정책과제

- 분산된 전문인력 유치지원 체계의 일원화 또는 종합 필요
 - KOTRA, 중진공 등 여러 기관으로 전문인력 유치지원 업무가 분산되어 종합적인 정책제안 기능 미비
 - 외국인유학생 등 국내체류 전문인력에 대한 DB 미흡으로 기업과 매칭 애로 발생
 - 국내 체류 전문인력의 체류시 애로사항 파악이 어려움
- 부처간 정책 연계 강화
 - 전문인력 정주환경 개선 정책은 여러 부처의 협력이 필수
 - * 외국인투자유치와 전문인력유치는 KOTRA가 수행하는 업무이나 관계법령이 달라 연계 부족
 - 외국인투자유치 등 정책시행 과정에 노정된 문제점 감안필요

토론자 발표②

이민자 인권존중 및 차별방지 방안

김재련

법무법인 다운 변호사





I. 결혼이민자에 대한 복수국적은 혼인파탄 혹은 혼인관계 해소에 책임이 없는 결혼이민자에게도 부여되어야 합니다.

1 현행 국적법 내용

제10조(국적 취득자의 외국 국적 포기 의무) ① 대한민국 국적을 취득한 외국인으로서 외국 국적을 가지고 있는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 그 외국 국적을 포기하여야 한다. <개정 2010.5.4>

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대한민국 국적을 취득한 날부터 1년 내에 외국 국적을 포기하거나 법무부장관이 정하는 바에 따라 대한민국에서 외국 국적을 행사하지 아니하겠다는 뜻을 법무부장관에게 서약하여야 한다.

<신설 2010.5.4>

1. 귀화허가를 받은 때에 제6조제2항제1호·제2호 또는 제7조제1항제2호·제3호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 자
 2. 제9조에 따라 국적회복허가를 받은 자로서 제7조제1항제2호 또는 제3호에 해당한다고 법무부장관이 인정하는 자
 3. 대한민국의 「민법」상 성년이 되기 전에 외국인에게 입양된 후 외국 국적을 취득하고 외국에서 계속 거주하다가 제9조에 따라 국적회복허가를 받은 자
 4. 외국에서 거주하다가 영주할 목적으로 만 65세 이후에 입국하여 제9조에 따라 국적회복허가를 받은 자
 5. 본인의 뜻에도 불구하고 외국의 법률 및 제도로 인하여 제1항을 이행하기 어려운 자로서 대통령령으로 정하는 자
- ③ 제1항 또는 제2항을 이행하지 아니한 자는 그 기간이 지난 때에 대한민국 국적을 상실(喪失)한다. <개정 2010.5.4>

제6조(간이귀화 요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인으로서 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.

1. 부 또는 모가 대한민국의 국민이었던 자
 2. 대한민국에서 출생한 자로서 부 또는 모가 대한민국에서 출생한 자
 3. 대한민국 국민의 양자(養子)로서 입양 당시 대한민국의 「민법」상 성년이었던 자
- ② 배우자가 대한민국의 국민인 외국인으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제5조제1호의 요건을 갖추지 아니하여도 귀화허가를 받을 수 있다.
1. 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 2년 이상 계속하여 주소가 있는 자
 2. 그 배우자와 혼인한 후 3년이 지나고 혼인한 상태로 대한민국에 1년 이상 계속하여 주소가 있는 자

3. 제1호나 제2호의 기간을 채우지 못하였으나, 그 배우자와 혼인한 상태로 대한민국에 주소를 두고 있던 중 그 배우자의 사망이나 실종 또는 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인 생활을 할 수 없었던 자로서 제1호나 제2호의 잔여기간을 채웠고 법무부장관이 상당(相當)하다고 인정하는 자
4. 제1호나 제2호의 요건을 충족하지 못하였으나, 그 배우자와의 혼인에 따라 출생한 미성년의 자(子)를 양육하고 있거나 양육하여야 할 자로서 제1호나 제2호의 기간을 채웠고 법무부장관이 상당하다고 인정하는 자

2 문제점

2010.5.4.자 국적법 개정에 의해 2011.1.1.자로 결혼이민자에 대한 복수국적이 허용되게 되었다. 다만 개정된 국적법 제10조 제2항에서는 결혼이민자 중 혼인상태가 유지되고 있는 자만을 대상으로 하여 복수국적을 허용하고 있을 뿐이고, 혼인상태가 해소된 경우 복수국적을 허용하는 근거조항은 두지 않고 있습니다.

기존의 간이귀화 요건에 의해 이주여성의 귀책사유에 의하지 아니한 혼인관계 파탄 혹은 배우자 사망의 경우에도 국적법상의 간이귀화에서 요구하는 나머지 잔여기간을 충족하게 되면 대한민국 국적취득이 가능한 이혼 후 이주여성의 경우 개정된 국적법에 의해 복수국적의 혜택을 받을 수 없게 된 것입니다.

결혼이민자에게 복수국적을 허용하기로 한 취지 등에 비추어 본다면 이주여성의 귀책사유없는 혼인관계 해소 심지어 배우자 사망 등의 경우에 대한민국 국적을 취득하기 위해서는 이주여성의 출신국 국적을 포기할 수밖에 없도록 규정한 것은 합리적 근거를 찾아볼 수 없는 차별에 해당한다고 생각합니다.

결혼이민자에게 복수국적을 허용하는 현행 개정법에 의하더라도 국내에서 생활하면서 체류하는 동안 출신국의 국적을 사용하지 않겠다는 내용의 불행사서약서를 받는 점에 비추어 보더라도 혼인관계가 유지되고 있는 이주여성과 그렇지 않은 이주여성에 대한 차등규정은 시정되어야 할 것입니다.

3 대안제시

결혼이민자에 대한 복수국적허용과 관련하여 귀책사유없이 혼인생활이 파탄난 경우와 혼인생활이 유지되고 있는 경우를 구별하여 후자의 경우만 복수국적을 허용하고 전자의 경우 국적법에 의해 간이귀화가 가능한 경우 본국 국적을 포기해야만 대한민국 국적을 취득할 수 있도록 한 것은 합리적 근거가 없는 차별에 해당하는 바, 결혼이주자의 귀책사유에 의하지 않은 혼인파탄 및 해소로 인해 국적을 취득하는 경우도 복수국적을 허용하는 것으로 개정해야 할 것입니다.



II. 국제결혼 중개업자의 불법행위로 인한 인권침해사례에 대한 근본적 대책마련이 필요합니다.

1 속성 성혼기간 자체가 국제결혼의 불안정한 출발을 암시합니다.

현재 국제결혼의 실태를 들여다보면 만난 지 3내지 5일만에 국제결혼을 하고 그 나이 차이는 평균 15세에서 20세 정도에 이르는 경우가 많습니다. 언어도 통하지 않고, 자연스러운 만남을 통한 것도 아닌 상태에서 처음 만난 지 3일만에 결혼을 결심하여 결혼식을 한다는 것 자체가 사회학적인 의미에서 볼 때 인신매매성격을 띠고 있음을 반영하는 것입니다.

2 결혼중개업체의 신상정보 수집 및 번역, 제공이 적정한 것인지에 대한 고민이 필요합니다.

결혼중개업법에서는 국제결혼 중개업자는 혼인하고자 하는 당사자들로부터 받은 혼인전력, 범죄전력, 병력 등에 관한 자료를 제공받아 번역 후 상대방에게 제공하도록 의무규정을 두고 있습니다.

그런데 문제는 그와 같은 정보의 번역을 얼마나 신뢰할 수 있는지, 상대방이 언어해득력이 없을 경우 정보만을 번역하여 제공하는 것이 어떤 의미가 있을 것인지에 대해 고민해 봐야 합니다.

뿐만 아니라 병력, 범죄전력 등 개인의 사생활에 대한 중요한 정보를 그 자격 자체가 검증되지 않은 결혼중개업자에게 전달 및 보관하도록 하는 것 또한 위험하다고 생각합니다.

그와 같은 정보는 정보 자체를 전달하는 것보다 상대방이 이해할 수 있는 언어로 충분히 설명해 주는 것이 중요하며, 설명이 중요한 만큼 설명주체 또한 공신력있는 기관 혹은 국가가 그 주체가 되어야 할 것입니다.

예를 들어 베트남에 살고 있는 여성이 대한민국 결혼예정자인 '김갑동'에 대한 정보를 확인하고자 할 경우 그와 같은 정보에 접근할 수 있는 권한을 부여받은 공적기관 등에 문의하고, 그와 같은 문의가 있을 경우 소정의 수수료에 의해 공적기관 담당자가 설명 및 필요한 서류에 대한 번역공증서류를 제공하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것입니다(이와 같은 시스템 도입으로 인해 인건비 등의 고민이 생길 여지가 있으나, 해당국가 외국어 능통자를 군복무 대체로 근무하게 하는 등의 방법도 생각해 볼 수 있을 것입니다)

3 국제결혼중개행위에 대한 법의 통일 내지는 정비가 필요합니다.

대한민국은 국제결혼중개업을 일정요건에 의해 등록하면 적법하게 할 수 있습니다. 반면 중국, 베트남, 필리핀, 캄보디아, 대만 등은 영리목적의 국제결혼중개행위 자체를 불법으로 규정하고 있습니다.

대한민국으로 입국하는 결혼이민자들의 출신국가를 보면 베트남, 중국이 가장 많은 수를 차지하고 있고, 캄보디아는 공식적으로 대한민국으로의 국제결혼을 금지한 적이 있지만 캄보디아 출신 결혼이민자의 수 또한 점진적으로 증가하고 있는 상태입니다.

현행 국제결혼중개업법은 국제결혼중개업자가 현지법인과 제휴하여 업무를 할 경우 서면으로 계약을 체결하도록 요구하고 있습니다. 그러나 아시아권 대부분의

국가가 영리목적 국제결혼을 불법으로 규제하고 있기에 현지 브로커 혹은 속칭 마담들이 암암리에 결혼을 원하는 대상자들을 모집하고 합숙을 시키고 집단맛선을 보이고, 그 과정에 상당한 금액을 착취하는 구조로 연결되어 있습니다.

현행 결혼중개업법상 현지업체와 제휴를 한다는 것은 결국 불법단체 혹은 불법행위자와 업무제휴를 하는 것입니다. 이와 같은 구조이기 때문에 결혼이민자들이 중개업자의 허위정보제공 등으로 피해를 입어 혼인생활을 포기하고 출신국으로 돌아가더라도 마담 등 불법행위자를 상대로 정당한 절차를 통한 책임을 묻기가 매우 어렵습니다.

이와 같은 악순환은 결국 결혼이민자에 대한 피해를 가중시키게 되는 바, 적어도 아시아권에 있어서 만이라도 국가적인 협의를 통해 국제결혼의 문제점을 인식하고 그 해결점을 찾기 위한 법정비작업을 시작해야 한다고 봅니다.

4 특별체류허가제도의 적용이 가능할 것으로 생각합니다.

외국인정책 주요추진과제 중 이민자 인권침해 예방 및 구제절차 강화 방안으로 인권이 침해된 외국인에 대한 체류허가를 확대할 계획과 관련하여 국제결혼 중개업자의 잘못된 정보제공 등으로 인하여 국내에 입국한 결혼이민자에 대해서는 잘못된 정보제공으로 인해 결국 혼인생활이 파탄에 이른 경우 결혼이민자의 선택에 따라 대한민국에서의 계속체류를 원할 경우 특별체류자격을 부여하여 계속 거주가 가능하도록 적용하면 좋을 것 같습니다.



III. 대한민국 국적 미성년자에 대한 외국인후견인의 체류자격 관련

1 출입국관리법 내용

출입국관리법 시행령 별표 1을 보면 F-6결혼이민비자 항목에서 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부장관이 인정하는 사람에게 위 비자를 부여하는 것이 가능하도록 규정하고 있습니다.

2 문제점 및 대안제시

'F-6'비자는, 국민의 배우자, 국민과 혼인관계(사실혼관계 포함)에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부장관이 인정하는 사람, 국민인 배우자와 혼인한 상태로 국내체류 중 그 배우자 사망, 실종 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없는 사람으로서 법무부장관이 인정하는 자에게 부여하는 사증입니다.

이와 관련하여 2011년 청도 베트남 여성 살해사건과 관련해 한국 국적의 아버지와 베트남 국적의 어머니 사이에서 출생한 미성년 아이에 대한 후견인으로 베트남 국적의 외할머니가 지정되었는데, 만약 베트남 국적 외할머니가 대한민국 국적의 외손주에 대한 후견인인자 양육의무자로서 대한민국에 계속 체류하고자 한다면 그 경우 외할머니가 미성년자의 부 또는 모는 아니지만 양육의무자에 해당하는 것은 분명합니다.

따라서 관련 법령의 개정을 통해 부 또는 모 뿐 아니라 미성년 대한민국 국민에 대한 양육의무를 부담하는 후견인 등에 대해서도 'F-6'비자 혹은 'F-2'비자를 발급받을 수 있도록 해야 할 것입니다.

(현행 F-2비자는, 가. 국민의 미성년 외국인 자녀 또는 영주체류자격을 가지고 있는 사람의 배우자 및 그의 미성년자녀, 나. 국민과 혼인관계(사실혼 포함)에서 출생한 사람으로서 법무부장관이 인정하는 사람, 다. 난민의 인정을 받은 사람 등으로 규정되어 있으나, 기존의 나.목과 다음에 다.목으로 국민과 혼인관계(사실혼관계포함)에서 출생한 사람을 양육할 의무를 부담하는 후견인으로서 국적이 외국인인 자를 포함하는 것이 합당하다고 봅니다)

요컨대 미성년자녀 양육과 관련하여 합법적인 체류자격 즉 사증을 발급받을 수 있는 자격요건은 위 미성년 자녀의 부 또는 모라는 지위가 중요한 것이 아니라 누가 양육권자 혹은 후견인으로 지정이 되었는가에 있다할 것입니다.



IV. 미등록 이주자의 국내출생 자녀에 대한 체류자격 보장 및 가족결합권 보장방안이 필요합니다.

1 구체적 사례

(1) 최**(조선족 불법체류자 사례)

- 사안개요

13년 정도 대한민국에서 불법체류상태로 생활함, 중국 국적의 불법체류 상태인 남편과의 사이에 7살된 대한민국 출생 남자아이를 두고 있었음, 식당에서 일하던 중 출입국관리단속 직원에 의해 적발되어 보호소에서 생활하다가 아이와 함께 강제퇴거되었음.

- 문제점

대한민국 출생 7세된 아이의 부와 모는 불법체류자로서 출입국관리법 위반 사범이 분명하나, 그 사이에 출생한 아이의 경우 출입국관리법에서 규정하고 있는

불법체류자로 규정하기 어려움.

또한 아이는 대한민국에서 출생하여 오로지 한국어만을 사용해온 자이고, 그 부모 또한 중국을 떠나 대한민국에서 생활하지 13년 정도가 된 바, 중국으로 돌아가더라도 생활기반이 전혀 없는 상태였음.

(2) 홍**(조선족 불법체류자가 딸을 대한민국 국적자의 친생자로 신고한 사례)

● 사건개요

조선족 출신 불법체류자인 부부가 대한민국에서 생활하면서 딸을 출산하였고, 자신들이 신분으로 인해 딸의 신분이 불안해질 것을 염려하여 한국국적을 취득한 이모와 한국인 이모부 사이의 친생자로 출생신고하였고, 13세된 중학생 딸은 신분관계상 이모, 이모부가 자신의 부모로 되어 있는 사실조차 모른 상태로 부모와 생활하던 중 부가 단속에 적발되어 보호조치된 사례

● 문제점

본 사건의 경우 이모부, 이모는 신분관계상 부모로 기재되어 있으나 딸은 계속해서 부모와 함께 생활해왔는데, 부모가 불법체류자라는 이유로 추방될 경우 대한민국 국적을 보유한 13세된 미성년자녀를 실제 양육해오는 등 양육의무가 있는 부모와 딸을 분리시키는 결과가 되는데 이는 아동권리보장 및 가족결합권보장 등에 비추어 볼 때 상당한 문제가 있음.

2 문제해결을 위한 대안으로서의 정책제시

● 아동의 대한민국 계속체류권한 및 가족과 함께 생활할 권리보장

외국인정책 주요추진과제 중 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화방안을 보면 이민배경 아동의 인권보호 방안에 대한 정책들이 소개되어 있습니다.

특히 문제가 되는 것은 불법체류 이민배경 아동에 대한 교육권보장 등인데, 외국에서 출생하여 불법체류자인 부모와 함께 국내에서 생활하고 있는 아동 뿐 아니라 불법체류자인 부모 사이에서 대한민국 내에서 출생한 아동들에 대한

안정적인 체류자격 보장이 시급한 문제로 판단됩니다.

위 아동들에 대한 교육권을 보장하고 해당 학교에서 부모의 주소지를 역추적하여 불법체류자인지 여부를 조사할 수 없도록 보장한다 하더라도 아동에게 안정적인 체류자격이 부여되지 않은 상태에서의 교육권보장은 그 실효성을 담보하기 어려워 보입니다.

또한 아동에 대한 체류자격 보장은 불법체류자인 그 부모의 체류자격보장과 결국 맞물려 갈 수밖에 없는데, 대한민국에서 아동이 출생하여 취학연령이 되기까지 불법체류자인 부모가 단속에 적발되지 않고 성실히 생활해 온 경우라면 아동 뿐 아니라 그 부모에게도 합법적 체류자격으로 변경할 있는 제도 도입을 통해 아동의 권리를 확보해 주는 것이 인도적인 정책일 것으로 보입니다.

● 공소시효 제도의 탄력적 적용

불법체류자에 대한 단속 및 처벌, 추방의 근거는 출입국관리법위반에 기초합니다. 그렇다면 불법체류자 또한 출입국관리법위반의 범죄자에 해당한다할 것입니다.

우리 형사소송법은 형사사범에 대해 범행이 기수에 이른 때로부터 일정기간 이내에 공소제기되지 않으면 기소 및 처벌할 수 없도록 하는 공소시효 제도를 두고 있습니다.

출입국관리법위반사범은 대한민국정부로부터의 적법한 사증을 발급받지 않은 상태에서 입국 혹은 국내체류를 시작함으로써 범위반의 기수에 해당한다고 봐야할 것입니다.

형사소송법상의 공소시효 제도는 출입국관리법위반 사범에 대해서도 마찬가지로 적용되도록 해야 할 것이며, 그와 같은 공소시효 제도에 의한다면 적어도 국내에서 불법체류자로 생활한지 일정기간이 경과한 자들에 대해서는 국내에서 합법적인 체류자격으로 변경할 수 있는 정책을 시행할 필요가 있다고 봅니다.

이와 관련하여 출입국관리국 혹은 법무부에서 한시적으로 불법체류자에 대해 합법화해 주는 제도를 시행한 바 있으나, 그와 같은 한시적인 시행은 해당자들에 대한 예측가능성을 부여하지 못하기 때문에 상시화된 제도로서 시행함이 마땅하다고 봅니다.

물론 이와 같은 공소시효제도를 적극 적용하기 위한 전제로 적법한 절차에 의해 합법적인 비자를 받지 않은 상태에서 국내로 밀입국하고자 하는 외국인들에

대한 적극적이고 과학적인 공항만 입국수속절차단계의 효과적 단속이 필요하다할 것이고, 공소시효가 만료되기 이전에 적발된 불법체류자 및 그와 같은 신분을 아는 상태에서 고용한 고용주에 대한 중한 책임을 부과하는 것은 필요하다고 봅니다.

공소시효기간동안 국내에서 범죄행위 등으로 단속되어 형사처벌받은 전력이 없고, 성실하게 생활해온 외국인이라면 그와 같은 기간이 해당 외국인이 대한민국에서 계속 체류하더라도 공익을 해하거나 사회불안을 야기할만한 위험성이 없다는 것을 간접적으로 뒷받침하는 정황으로 평가해도 무방할 것입니다.

(공소시효제도 적용과 관련해서는 출입국관리법위반사범을 계속범으로 볼 것인지에 대한 법리적 논쟁과 그 궤를 함께 해야할 것임은 염두에 두어야 할 것입니다)



V. 다문화사회로의 진입에 대한 열린 인식이 필요합니다.

2012년 현재 체류외국인 비율이 150만명에 이르렀고, 2011년 개정된 국적법시행을 통해 복수국적을 허용한 바, 지리학적인 의미에서의 국적개념 보다는 같은 공동체 사회를 살아가는 시민권자로서의 역할에 좀 더 많은 비중을 두어야 한다고 봅니다.

베트남 출신 결혼이주여성이 한국남성과 이혼하고 베트남 국적의 남자를 배우자로 초청할 경우 베트남출신 부부가 한국국적자로 살아간다는 것에 대해 혈통, 출생지관점에서 체류자격을 부여해야할지, 국적을 부여해야하는지를 고민하는 것은 적절하지 않다고 봅니다. 이 경우 중요한 것은 대한민국에서 대한민국 국적자들과 더불어 생활함에 있어서 시민권자로서의 의무를 다할 것으로 기대할 수 있는지 즉 사회를 불안하게 할 만한 위험성을 가지고 있는지 여부가 체류자격 혹은 국적부여의 기준으로 가장 우선시 고려되어야 할 것입니다.

토론자 발표③

문화다양성에 대한 사회적 관용성 확대 방안

용호성

문화체육관광부 문화여가정책과장





1. 외국인정책 환경

□ 정책 환경의 변화 : 다인종 · 다문화사회로의 진전 가속화

- 국내 이주민의 지속적 증가*, 이주 유형 및 국적의 다양화**에 따라 다인종 · 다문화사회로 급속히 이동 중임

* '11.12월 체류외국인은 1,395,077명으로 '01년 대비 2.5배 증가, 총인구의 약 2.8%

** 이주민 유형별 국적별 현황

유형별	계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	재외동포 등 기타
인 원	1,395,077	599,422	144,681	88,468	562,506
비 율	100%	43.0%	10.4%	6.3%	40.3%



- 세계인구구조의 변화* 및 한국의 저출산 · 고령화 문제**로 인해 이주민의 국내 유입 가속화

- 저출산 · 고령화로 인한 노동인력부족은 외국인재의 국내 유치 및 개도국 젊은 노동인력의 국내 유입을 가속화할 것임

* '10년 69억명에서 '40년 88억명으로 증가, 선진국을 중심으로 노인인구비중 증가, 개도국의 젊은 노동인구 증가의 특성이 예상됨

** 한국의 총인구는 2030년대 초반부터, 생산가능인구는 2010년대 후반부터 감소

- 현재 이주민 인구 증가의 특성*이 지속되어 2020년 이주민과 그 자녀는 전체 인구의 5.5%에 이를 것으로 전망됨

* 빠른 증가속도, 정주형 체류의 증가, 외국계 주민자녀의 급속한 증가

- 전체 인구대비 이주민 인구의 비중 '07년 1.5% → '11년 말 2.8%

- 장기체류자는 '01년에서 '11년 사이 4.6배 증가

- 외국인 주민자녀는 '07년에서 '11년 사이 3.4배 증가

□ 사회문화적 갈등 심화 우려 : 문화다양성 기반 사회통합 필요

- 이주민 문화에 대한 논의 본격화 및 내국인의 이주민 모국문화 접촉 기회 증대에 따른 사회적·문화적 갈등과 충돌 우려

- 다문화사회의 도래에 대한 긍정적 시각과 부정적 시각 존재

〈긍정적 시각〉	〈부정적 시각〉
<ul style="list-style-type: none"> • 세계화 과정 속에서 소수문화와 언어가 보여준 생명력과 긍정적 의미에 새롭게 주목 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민국가의 정체성의 측면에서 다문화 사회로의 이행 자체를 거부 • 반다문화주의, 단문화주의

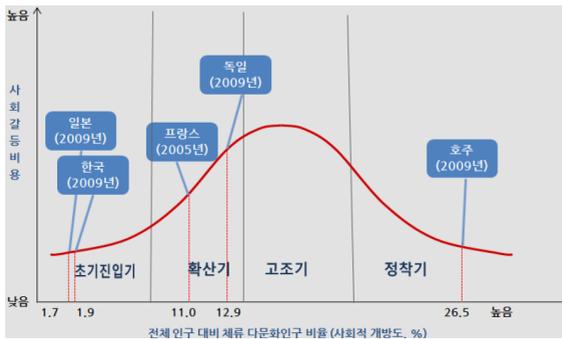
- 내국인의 타문화권 접촉 기회 증대에 따른 긍정과 부정적 효과 존재

〈긍정적 효과〉	〈부정적 효과〉
<ul style="list-style-type: none"> • 세계화 시대의 적응력, 경쟁력 향상 및 창의성 고양으로 문화적 풍요로움 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화적 정체성의 혼란 및 타문화에 대한 위화감 조성으로 인한 사회통합 저해

- 다양한 언어, 문화, 종교를 가진 이주민의 증가는 다양한 요구 분출을 야기하여 사회갈등을 심화시킬 소지가 있음

〈 참고 : 부정적 시각의 발현으로서 외국인 혐오증(‘제노포비아’) 〉

- 국내 외국인 혐오증 확산 우려
 - 이주민에 의한 수원 살인사건, 영등포 살인사건 등 강력범죄의 발생에 따라 이주민 특히 조선족에 대한 SNS상의 원색적인 비난 여론 확산
 - 4.11 총선에서 필리핀 결혼이주여성인 이자스민씨의 새누리당 비례대표 당선에 대한 트위터 상의 외국인 혐오증, 인종주의적 공격 발생
- 이주민 유입에 따른 사회갈등 증가
 - 다문화인구가 전체 인구의 10% 내외가 되는 확산기에 사회적 마찰 본격화



- 한국은 앞으로 이주민이 증가하면서 사회갈등 확산 예상

〈해외사례〉

- '05년 프랑스 파리 방리유 폭동, '11년 노르웨이 오슬로 테러 등 집단갈등 발생

□ 국제사회의 흐름 : 다인종·다문화사회에서 문화다양성의 중요성 강조

● UNESCO ‘문화다양성 협약’ 국내 비준 및 발효(‘10.7월)

〈 참고 : 국제사회의 동향 〉

- UNESCO는 '01년 「세계 문화다양성 선언」 후 이에 기반 하여 '05년 ‘문화다양성 협약’ 채택, 현재 121개국 비준
 - 문화다양성은 개인과 사회의 풍요한 자산이며, 문화다양성의 보호, 증진, 유지는 현재와 미래세대의 복리를 위한 지속가능한 발전의 필수 요건 (협약 제2조 6항)
- '11년 제66회 UN 총회에서 ‘문화와 발전’ 결의안 채택
 - 경제 중심의 급속한 세계화 과정의 부작용에 대한 대안으로 **지속가능한 발전의 동인(動因)으로서 문화다양성 실현 등 문화 역할 강조**

● 다인종·다민족 국가의 동향 : 이주민 유입에 초점을 맞춘 이민정책에서 **사회통합에 역점을 두는 다문화정책으로 변화**

- (미국) 동화주의*에서 문화다원주의**로 변화 추세

* 자국의 국민으로의 합류를 허용하는 대가로 고유한 문화적 정체성 포기 요구

** 주류사회 문화의 존재를 인정하면서 동시에 다양한 집단의 문화정체성 존중

- (캐나다) 소수민족의 문화적 정체성 및 자신감 배양을 목표로 소수민족·집단 간 교류 강조, 이중 언어 교육에 중점

〈 참고 : 문화다양성에 기초한 문화통합의 중요성 〉

- 긍정적인 사례
 - 독일 : 통일 후 동·서독 주민들 간의 문화적 이질성이 새로운 사회문제로 등장하여 문화교류 지원 정책 등 문화정책을 펼침
 - 이스라엘 : 이주민들에게 이스라엘의 전통을 가르치되, 각 이주민 집단이 지닌 고유한 문화 역시 보호될 수 있도록 지원하는 정책을 펼침
- 부정적인 사례
 - 아일랜드 : 영국이 토착문화를 파괴함으로써 사회문화적 갈등 증폭
 - 베트남 : 통일 후 남베트남 주민들에 대해 독단성을 띠는 태도로 진정한 통합에 실패



II. 그간 외국인정책의 한계와 향후 정책방향

□ 결혼이주자 및 다문화가족 중심의 편중된 정책대상에 대한 한국문화 이해교육 중심의 동화주의적 정책

- 결혼이주자, 다문화가족, 이주노동자, 이주배경청소년, 유학생, 북한이탈주민 등 다양한 이주민 포괄 부족
- 대부분이 이주민 대상의 한국어와 한국문화 이해교육 중심으로 문화다양성에 기초한 본래적 의미의 다문화정책* 사실상 부재

* 소수자(minority) 대상의 주류문화 동화주의 관점의 정책이 아닌, 다수자(majority) 대상의 문화다양성과 소수자 문화에 대한 수용성 제고를 목적으로 하는 정책

〈 정책방향 : 문화다양성 관점의 외국인정책 〉

- ☑ 다문화가족에 대한 지원 중심의 접근에서 탈피, 장기적·포괄적 관점에서 우리사회의 문화다양성 증진을 위한 정책 강화
 - 일반국민의 문화다양성 인식 제고를 위한 문화 프로그램 개발·보급 등 사회 전반의 문화다양성 인식 및 수용성 제고에 초점
- ☑ 도서관·박물관·문예회관 등 문화기반시설 및 문화분야 전문인력의 다문화 역량 강화를 통한 문화다양성 정책 실현
 - 이주민 모국문화를 활용한 공연·전시·영화·도서 등 다양한 문화 콘텐츠 및 체험 프로그램 개발·운영 지원

□ 내국인의 인식변화를 고려하지 않은 이주민 대상 복지적 관점의 사회·경제적 지원 중심

- 다수인 내국인의 이주민, 다문화에 대한 인식 개선이 미흡하여 '이주민' 집단과 '다문화'에 대한 차별적 위화감 조성 우려
- 일방적·시혜적 관점에서 최소한의 삶의 기반 마련에 초점을 둔 복지프로그램 (육아, 상담, 교육 등) 제공 위주의 온정주의 정책



〈 정책방향 : 상호 문화교류를 통한 사회통합 추구 〉

- ☑ 다양한 이주배경 이주민의 고유문화를 인정하고, 상호 문화교류 활성화를 통해 상호 이해와 소통 기반 마련
 - 이주민과 내국인 간 상호 이해 증진을 위한 문화교류 기회 제공 및 문화예술을 통한 네트워크 형성 도모
- ☑ 문화적 주체로서의 이주민의 역할을 제고하고 이문화(異文化) 간 공존·상생을 지향하여 문화를 통한 사회통합 추진
 - 능동적 문화생산자로서의 이주민의 전문성 개발 및 이주민 자조모임, 풀뿌리 단체 등의 문화 활동 지원

□ 부처별 특정 대상·분야별 지원으로 인식적 측면의 변화 고려 미흡

- 현재 외국인정책위원회(법무부), 다문화가족정책위원회(여가부) 등을 통해 부처 간 관련 정책 조정 및 역할 분담
 - 다양한 부처가 고유의 기능별, 영역별 특성에 따라 정책을 추진 중이나, 정착을 넘어서 사회통합을 위한 인식 변화 고려 미흡



〈 정책방향 : 문화·미디어 중심 정책으로 자연스러운 태도변화 유도 〉

- ☑ 자연스러운 문화체험 활동을 통해 내국인의 인식개선 유도
 - 문화예술, 체육, 관광, 미디어, 종교 및 도서관, 박물관·미술관, 문예회관, 문화원 등 문화시설 내 문화다양성 프로그램 확충
- ☑ 문화적 주체로서 이주민의 적극적 참여를 전제로 한 문화 정책적 접근으로 이주민의 긍정적, 적극적 태도 변화 유도
 - 이주민의 자국문화 표현기회와 지역사회에 기여할 수 있는 역할을 제공하여 자부심 및 주체성 향상 도모



III. 정책과제

1 상호 문화교류·협력 확대

현 황

□ 인종·민족적 소수집단의 게토화 초래 위험

- 서울 가리봉, 경기도 안산 등 서울과 수도권외의 외국인 집단 거주촌이 대부분 교류와 소통이 없는 '그들만의 세상'으로 고립되고 있는 실정

□ 전 세계적으로 문화향유, 정보공유의 동시성 강화

- 소셜네트워크(SNS), 유튜브 등 쌍방향 정보통신의 발달로 물리적 공간과 시간의 압축이 심화됨에 따라 타문화권과의 더욱 적극적인 상호 문화교류협력 필요

□ 한류에 대해 일방적인 문화전도라는 해외 비난여론 존재

- 일본, 중국 등 한류열풍의 중심에 있는 국가들에서 반한류 현상 확산
※ (일본) '嫌한류' 시리즈 출간, 한류스타 및 엔터테인먼트 비하 만화 유포, 한류드라마 과대 편성에 대한 반한류 시위 발생 등

중점 추진과제

〈 정책목표 〉

- ☑ 지역 기반 문화시설 및 공공기관을 활용하여 지역민과 이주민이 함께하는 자발적 문화교류 활성화
- ☑ 상호 이해 제고를 통한 다문화사회 갈등 예방 및 문화 프로그램 확대
- ☑ 세계 각국과 쌍방향 문화교류를 통한 상호 호혜적 협력 관계 구축

2 대국민 인식 개선

현 황

□ '12년 국민 다문화 수용성 지수 조사 결과 한국의 문화공존 의식 낮음

〈 참고 : 국민 다문화 수용성 지수 조사 결과 〉

- 한국 국민의 다문화 수용성 지수 측정 결과 : 51.17(중립적 태도)
 - 한국인의 문화공존 의식 : 36.2%로 유럽 18개국 평균(74%)의 절반 수준
 - 한국인의 혈통중시 비율 : 필리핀(95.0) → 베네주엘라 → 한국(86.5)으로 3위
- 다문화관련 교육·행사 참여 경험이 많을수록 수용성이 높은 것으로 나타나지만, 대부분의 국민들의 다문화 관련 교육, 행사 경험이 저조
 - 국민의 76.1%가 관련 교육 경험이 없음

□ 최근 타문화 비하·편하 콘텐츠로 인한 논란 발생

- 타문화 비하 콘텐츠*들은 무의식중에 국민의 타문화에 대한 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - * '11년 SBS TV '스타킹'에서 아랍인에 대한 비하 발언, 한국 그룹 '비스트'와 '버블 시스터즈'의 흑인 분장 사진, '세바퀴' 출연자의 '둘리' 마이클 패러디, 다문화 대표 방송을 표방하는 '러브 인 아시아'의 동화주의적 관점 등
- 정보통신의 발달로 국내 생산물이 '한류'의 이름으로 전 세계적으로 확산되는 상황에서 한국에 대한 부정적 이미지와 직결될 우려 있음

중점 추진과제

〈 정책목표 〉

- ☑ 내국민의 문화다양성 인식 및 수용성 제고
 - 문화다양성 증진 교육 체계화, 내실화, 활성화
- ☑ 문화다양성에 기반 한 예술 및 문화 콘텐츠 개발 환경 조성, 방송 환경 개선

3 이주민의 문화표현 기회 확대

현 황

□ 이주민의 모국문화 향유 및 욕구 증대

- 대중매체를 활용한 이주민의 모국문화 향유 비율 급속히 증대, 특히 인터넷을 통한 향유 비율 대폭 증대

※ 2010 이주민 문화향수실태조사 결과 대중매체 활용 이주민 모국문화 향유 전체 비율 56.2%(’08) → 61.8%(’10), 인터넷 활용 비율 17.9%(’08) → 57.8%(’10)

□ 이주민 생산 콘텐츠 및 문화다양성 우수 콘텐츠 축적·관리 미흡

- 다양한 경로로 생산된 이주민 콘텐츠* 등 문화다양성 관련 자료에 대한 접근성 및 활용도 미흡

* 지구인의 정류장(이주노동자 생산 영상자료), 이주민 영화제(’06년~) 등

□ 이주민의 소통 채널로서의 다문화방송 등 미디어 매체 부실

- 아리랑tv(주한 외국인대상 24시간 영어방송), 이주노동자 방송국(현재 ‘이주노동자의 뉴스’만 제작), 웅진 다문화가족 음악방송, KBS의 ‘러브 인 아시아’(한국어 방송 프로그램)등이 있으나, **다언어 종합방송 부재**

〈 (해외사례) 호주의 다문화방송 SBS(Special Broading Service) 〉

- (개요) TV 2개 채널, 라디오 2개 채널에서 68개 언어로 이주민 모국 방송, 호주방송 더빙 등을 제공 (해당 국가뉴스, POP ASIA 등 문화콘텐츠, 호주 소식 등)
- (전송방식) TV, 라디오뿐만 아니라 홈페이지에서 팟캐스트로 다운받아 청취 가능
- (수입구조) 대부분이 정부예산으로 연간 약 1억 400만불 지원

중점 추진과제

〈 정책목표 〉

- ☑ 이주민의 문화향유 및 표현 기회 확대, 소통 채널 확보
- ☑ 다문화방송 도입 및 확대를 통해 이주민의 방송미디어 접근성 강화
- ☑ 일방적 한류의 확산이 아닌 쌍방향 교류의 수단으로서 미디어 역할 제고

토론자 발표④

외국인에게 편리한 생활환경 조성 방안

Emery, Clifton Robert

연세대학교 교수



외국인에게 편리한 생활환경 조성 방안

Clifton R. Emery
연세대학교 사회복지학과
부교수
Office: Appenzeller 214
Phone: 2123-6216
Email: cemery@yonsei.ac.kr

발표 계획

- 외국인에게 한국문화가 주는 장점들
- 외국인 생활 문제 두가지
- 첫번째 문제에 대한 접근
- 두번째 문제에 대한 접근
- 잠재적인 결과

외국인에게 한국문화가 주는 장점들

- 1) 한국은 대단한 나라다.
- 2) 한국사람들은 매우 친절하고 예의가 바른편이다.
- 3) 한국은 안전한 나라이다.
- 4) 한국은 대중교통이 잘 발달되어 있다.

외국인에게 한국문화가 주는 장점들

- 5) 한국의 의료보험은 보편적으로 잘 발달되어 있다.
- 6) 한국의 높은 교육열.
- 7) 한국의 복지는 빠른속도로 성장하고 있다.
- 8) 한국의 빈부격차는 비교적 심하지 않은편이다.

외국인에게 한국문화가 주는 장점들

- 저는 한국에 대하여 저의 학생들에게 이렇게 말하곤 합니다.
- “한국의 공적자원은 다른곳에 비교할때 매우 좋은편입니다.”

외국인에게 한국문화가 주는 장점들

- 하지만 여러가지의 이유로 외국인들에게 한국에 살아가는데에 어려운점은 남아있습니다.

외국인 생활 문제 두가지

- 1) 개인적인 문제: 미성숙/ 한국 문화를 이해하거나 적응하는데 실패할 경우
- 2) 사회적인 문제: 차별에 대한 문제
- 이 2 가지 문제 모형이 같이 존재함

첫번째 문제에 대한 해결의 접근

- 1) 외국인에게 교육 제공
- 2) 외국인 스크리닝(Screening)

두번째 문제에 대한 해결의 접근

- 1) 지배적인 문화에서의 공식적인 교육 실시
- 2) 지배적인 문화에서 “성찰의 문화”를 배양 (발전) 하는 것 (예: 공공 서비스 방송을 이용)

“배려의 문화”
(Culture of Introspective)
무엇인가?

- “배려의 문화”란 어떤 의미를 가지고 있는가?

배려의 문화

- 각나라, 각문화가 인종주의 있음.
- 미국, 유럽 둘다 인종주의 있음.
- 이스라엘, 아랍 나라 둘다 인종주의 있음 .
- 일본, 중국, 한국 모두 인종주의 있음.
- 그리고 한국에 온 외국사람 인종주의 있음.
- 이로 보았을때 나라별로 차이가 없다.
결국 차별은 모든 문화에 공존한다.

배려의 문화

- 그럼 개방 사회와 폐쇄 사회의 차이점 무엇인가?
- 아마도 판단을 내리기 전에 잠시 멈춰서 스스로에게 질문을 하고 성찰을 하는 것에서 차이가 오는 것이 아닐까
- 개방사회에서는 자신에 대한 질문을 하고 자기에 대한 성찰을 하며 답에 대한 의심도 가져보는 것

배려의 문화

- 성찰의 문화의 특성은 이러한 질문으로 보여질 수 있음 “나의 결정이 옳은(정당한) 결정인가 아니면 하나의 사회적인 고정관념인가?” 이라는 질문으로 부터 시작함
- 나의 생각과 의견들은 신뢰 있는 데이터로 부터 만든 합리적인 판단 인지 아니면 자신의 두려움, 고정관념 및 편견이 지향된 예로부터 나온 생각인가?

배려의 문화

- 무엇을 판단하고 결정하기 전에 자기성찰에 대한 질문하는 습관들이 “성찰의 문화” 라고 할 수 있을 있다
- 한국사람과 외국인들 모두에게 “성찰의 문화”를 전파하고 발전시켜야 함
- 성찰의 문화를 통하여 한국인과 외국인이 같이 성장하고 이해한다며 조화롭고 평화로우며 서로에 대한 예절과 범절을 지키므로 차별에 대한 문제는 줄어 들 것으로 보여짐

토론자 발표 ⑤

대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합

조항록

상명대학교 교수





I. 체류 외국인의 증가와 사회통합의 중요성

국내 체류 외국인에 대한 사회통합이 정부 차원에서 정책의 목표로 설정된 것은 2006년의 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’이 발표되면서부터이고 이후 법, 제도, 정책이 다양하게 대두된다. 결국 사회통합은 이제 외국인 정책의 핵심 아젠다가 되어 제1차외국인정책 기본계획의 중점 과제가 되고 오늘 논하는 제2차 외국인정책 기본계획의 5대 정책목표 중 하나로 자리매김 되어 있다.

역사적으로 이민 송출 국가였던 한국의 외국인 정책이 출입국 관리, 국내 체류 관리 및 지원을 넘어 이민정책 차원에서 다루어짐을 의미하는 획기적인 변화이다. 정부의 이러한 정책 변화는 국내 체류 외국인과 관련한 정책 환경의 변화를 적절히 반영한 것으로 볼 수 있다. 사회통합의 대두 시점으로부터 지금까지 지속되고 있는 정책 환경이 갖는 함의를 아래와 같이 정리해 본다.

첫째, 체류 외국인의 수가 우리 사회 거주자의 2% 남짓이라고 하지만 이들의 대다수가 불과 10여 년 사이에 우리 사회 구성원이 되어 국민 정체성, 문화 정체성의 변화를 꾀하고 있다. 외국인의 증가는 국가의 정책에 의해서 계획적으로 늘어난 규모도 아니며 국민의 합의에 의하여 적절하게 수용된 결과도 아니다. 우리가 깊이 인지하지 못하는 상태에서 진행된 체류 외국인의 증가는 국민 정체성, 문화 정체성의 변화를 시도하는 수준에 도달해 있는 만큼 정부가 정책 방향을 분명하게 제시해야 할 시점이다.

둘째, 체류 외국인의 변인별 특성을 볼 때 정주 외국인의 수가 점점 늘고 있어 국가의 정책적 대응을 더욱 강하게 요구하고 있다. 그 중에서도 결혼이주여성은 우리 사회의 가장 기초적인 단위인 가족 구성원이 되고 이들 중 상당수가 우리 국적을 취득하였거나 취득하게 될 것이다. 또한 이들로 구성된 가정에서 자녀가 출생함으로써 또 다른 유형의 다문화성이 점증하는 점은 단순한 수치 이상의 정책적 고려 대상이 된다. 여기에 그치지 않고 고용허가제와 방문취업제의 실시에 따라 합법적으로 최장 5년 가까이 한국에서 일하게 되고 그 과정에서 한국인과의 결혼 등을 통하여 영구 정착하는 외국인도 늘고 있다. 게다가 체류 기간의 합법적/불법적 연장을 통하여 장기 체류하는 외국인이 늘고 있다는 점은 더욱 의미있게 살펴볼 요인이다.

셋째, 체류 외국인이 국내에 영구 정착을 하든 하지 않든 그들에 대하여 국가가 베풀어야 하는 책무가 있다. 이는 우리 사회에 공존하는 구성원에 대한 최소한의 인도적 차원에서도 당위성이 있으며, 현시대 인류의 보편적 가치의 준수 차원에서도 그러하다. 더욱이 우리 나라는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1990년 비준), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(1984년 비준), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약(1984년 비준), 아동권리협약(1991), 난민의 지위에 관한 협약(1992)과 같이 국제 사회에서 보편적으로 적용되는 협약에 가입함으로써 인류 보편적 가치, 특히 인권의 차원에서 체류 외국인에 대한 인도적 차원의 지원 의지가 있음을 확인하도록 한다.

마지막으로 한국 내에서 저출산 고령화 사회의 가속화와 성비 불균형의 문제가 지속되는 상황에서 체류 외국인의 증가에 대비한 중장기적 정책의 수립이 요구된다. 특히 외국인의 국내 체류가 그들의 선택(코리안 드림 등)이었다고 볼 수도 있으나 지금의 현상 기저에는 우리의 요구도 작용한 만큼 그들에 대한 국가의 책무를 인식하고 그들과 함께 하는 사회에 대한 비전을 제시해야 한다.

이렇게 볼 때 사회통합은 현시대 우리 정부에게 선택이 아닌 필연적이고 중차대한 정책 과제이다. 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합을 제2차 외국인정책 기본계획에 포함한 것은 의미가 크다.



II. 제1차 외국인정책 기본 계획에 따른 사회통합 추진의 성과와 한계

발제문에도 나와 있듯이 제1차 외국인정책 기본계획 중에서 사회통합은 전체 예산의 54%를 차지하고, 연간 평균 증가율도 40%에 이룸으로써 정량적인 측면만으로 볼 때 외국인정책 내 비중이 제일 크다. 사회통합과 관련한 중앙부처도 교육과학기술부, 법무부, 문화체육관광부, 행정안전부, 보건복지부, 농림수산식품부, 여성가족부, 노동부 등 8개 중앙부처와 국립어린이청소년도서관, 국립중앙박물관 등 2개의 정부 중앙부처 산하기관 등으로 범정부 차원에서 정책이 추진되는 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 지방자

치단체와 시·도 교육청도 지속적으로 사회통합 관련 활동을 확대해 오고 있다.

그러나 사회통합 정책 중 다문화가족지원 사업은 2008년 317억원, 2009년 436억원, 2010년 629억원, 2011년 877억원, 2012년 1183억원으로 큰 폭으로 늘고 있고 사회통합 전체 예산 중 차지하는 비율도 더 커지고 있다. 발제문에 나타난 바와 같이 결혼이민자에 대한 편중 지원과 시혜적 정책에 대한 냉정한 평가도 요구된다. 결혼이민자가 갖는 특수성을 인정한다 해도 외국인정책 기본계획 중 중점 추진과제가 갖는 의미를 고려할 때 특수 집단에 대한 집중 지원과 중점 추진과제의 목표 도달과의 상관관계에 대한 정책적, 논리적 판단의 문제는 숙제로 남는다. 특히 근래에 결혼이주여성의 증가세가 주춤하는 것에 비하여 다른 변인의 정주 외국인 증가하는 추세를 깊이 고려할 필요가 있다.



III. 제2차 외국인정책 기본 계획의 사회통합: 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합

1 주요 내용과 의미

제2차 외국인정책 기본 계획 내의 사회통합은 정책목표를 대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합으로 설정하고 있다. 세부 추진 방향으로는 건전한 국가 구성원 육성을 위한 사회통합 기반 강화, 체계적이고 균형 잡힌 이민자 정착 지원으로 제시하고 있다. 추진과제 중 대과제는 모두 다섯으로 자립 가능한 사회구성원 확보, 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영, 결혼이민자의 안정적 정착 지원, 이민배경 자녀의 건강한 성장환경 조성, 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축 등이다. 대과제 아래의 세부 과제는 모두 12개로서 이는 전체 과제의 33%로 다른 정책 목표에 비하여 많다.

사회통합을 위한 과제 추진 방향 및 세부과제의 주요 내용을 볼 때 사회통합은 다분히 이민자가 우리 사회의 구성원으로서 생존을 넘어 평균적인 삶을 영위하도록 하는데 정책의 궁극적인 목표를 둔 것으로 보인다. 이를 위하여 한국어 능력 획득, 한국어

회 이해 능력 획득, 경제적 자립 능력 확보, 이민자 자녀 양육 및 학업, 사회 진출 지원 등을 국가적 차원에서 지원하는 것으로 정한 듯하다. 여기에 이러한 정책을 종합 추진할 수 있는 추진 체계 구축 차원에서 이민자 사회통합 기금 설치와 지자체 내 전담부서 설치 등을 추진할 계획으로 나타난다.

이러한 정책 추진 방향 및 세부 추진 과제는 이민자가 우리 사회에서 사회적 약자 내지는 소수자로 존재하지 않고 기존 구성원과 대등한 입장에서 삶을 영위하도록 함으로써 말 그대로 통합의 사회를 구현하고자 하는 정책 의지로 이해한다. 제1기 외국인정책 기본계획이 질 높은 사회통합을 목표로 하고 실제 추진 내용을 중심으로 볼 때 당시 쟁점으로 대두된 정책적 과제, 특히 문제 해결을 중심으로 설정하고 추진했다. 이에 비하여 제2기의 사회통합 정책은 이민자의 역량 강화의 구체적 목표와 수준을 제시하고, 제1기에서 추진했던 내용 중 제2기에서도 채택된 정책 과제에 대하여 좀 더 강화된 추진 방안을 마련함으로써 큰 의미가 있다. 이와 함께 사회통합 추진에 필요한 인프라 구축을 함께 추진하는 점도 높이 평가할만하다.

제2기 외국인정책 중 사회통합과 관련한 정책 대상자별 중점 추진 내용을 간단하게 정리해 보면 다음과 같다.

- 전체 이민자 - 정착 지원, 국적 취득 강화를 통한 자립 능력 유도, 유연하고 체계적인 사회통합프로그램 운영을 통한 이민자의 적응 능력 강화
- 결혼 이민자 - 경제적 자립 지원
- 이민배경 자녀 - 교육권 보장 및 취학, 학업, 생활 적응 지원. 이민 배경 청소년의 자립 지원

이러한 사회통합 정책은 이민자의 우리 사회 적응 및 정착을 넘어 역량을 강화하고 자립을 지원하는 등 구체적인 목표로 제시함으로써, 기존의 정책에 비하여 진전된 것으로 받아들일 수 있다. 좀 더 예단하자면 이러한 정책 추진 방향 및 과제가 성공적으로 실현이 된다면 이민자로 인한 사회적 비용은 줄고 이민자와 함께 하는 국가의 역량이 강화될 것이라는 기대를 갖도록 한다.

2 제언

이와 함께 제2기 외국인정책 중 사회통합과 관련한 몇 가지 제언을 하고자 한다. 먼저 명시적인 측면에서 제기할 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 정책목표로 제시된 <대한민국의 공동가치가 존중되는 사회통합>에서 추진 방향과 세부 과제는 명시적으로 제시하고 있으나 정작 공동가치에 대한 개념과 본질에 대한 언급은 드러나지 않는다. 추구해야 할 공동가치에 대한 의견 수렴 및 합의의 과정이 존재했을 것이라고는 믿지만 좀 더 명시적이고 분명하게 제시하여 국민적 공감을 얻도록 해야 할 것이다.

둘째, 여러 논저에서 지적하고 있듯이 사회통합 정책은 결혼이민자, 다문화가정 자녀 등 특정 집단을 집중적으로 대상으로 한다. 이는 시간이 지나면서도 개선되지 않아 이민자 지원과 관련하여 부익부 빈익빈 현상이 가중될 수 있다. 제2차 외국인정책 기본계획의 중점 추진 목표인 경제 활성화 지원과 인재유치에 나타나 있긴 하지만 국내 체류 이민자 집단은 모두가 사회통합 정책의 대상자 집단으로 볼 수 있을 것이다. 이들에 대한 차별적인 정책의 실시는 정당화될 수 있으나 개별 집단별 사회통합의 수준과 정책 실시 효과 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다.

셋째, 제시된 내용만으로 보면 사회통합의 또 다른 축인 기존 국민을 대상으로 하는 사회통합 추진의 과제는 엇보이지 않는다. 국가의 영역, 지자체의 영역까지는 설정을 하고, 또 다른 중점 목표인 문화 다양성에서 사회통합과 관련한 국민의 역할을 유추할 수 있다. 그러나 정부, 지자체의 영역과 공동체 영역은 분명히 성격과 기능이 다르며 문화 다양성 역시 사회통합과 대등한 성격으로 볼 수 없는 만큼 사회통합이라는 중점 추진 목표 안에 국민의 측면과 관련한 과제를 도입할 필요가 있다. 예를 들어 특정 변인을 가진 이민자가 민간 기업, 학교, 사회 단체 등에 참여하여 자신의 역량을 발휘할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있는데 이는 중앙정부나 지자체의 범주가 아닌 민간 영역이 사회통합과 관련하여 담당해야 하는 일이다. 진정한 의미의 사회통합은 공동체 구성원인 국민과 이민자가 경제적 행위의 공유, 사회적 가치 실현을 위한 노력 등이 적절하게 이루어질 때 가능할 것이다. 문화 다양성이 사회통합과 관련하여 공기와 같은 의미를 갖는다면 국민과 이민자가 공동으로 사회적 이익과 가치를 창출하고 배분하는 일은 사회를 역동적으로 만드는 에너지와 같은 의미를 가질 것이다.

다음으로 명시적으로 드러나 있지는 않지만 그 동안의 정책 추진 과정에서 나타난 핵심적인 쟁점에 대한 정책적 대안이 마련되기를 바라는 마음에서 몇 가지를 제기한다.

(1) 사회통합프로그램

사회통합프로그램은 올해로써 실시 4년째를 맞고 있다. 정부의 적극적인 이주민 지원 정책의 실시와 같은 정책 환경의 변화를 바탕으로 하고 자체 추진 역량을 강화하면서 지속적인 확대 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 이에 따라 참가자와 이수자의 수는 아래의 표에서 보는 바와 같이 해를 거듭할수록 크게 늘었다.

〈표〉 사회통합프로그램 참여자 현황¹⁾ (단위 : 명)

연도별	2009	2010	2011	2012. 9월 현재
교육 등록자	2,089	4,779	6,405	12,049
이수자 (5단계 완료)	797	1,063	1,699	1,016

사회통합프로그램 운영 기관 역시 시간이 지나면서 크게 늘어 최초 20개소에서 2012년 현재 중앙운영기관 1곳, 거점운영기관 47곳, 일반운영기관 224곳에서 사회통합프로그램을 운영하고 있다.

사회통합프로그램의 실시 성과를 논의함에 있어 앞에서 언급한 바와 같은 거시지표 못지않게 중요한 것은 정책 실시 주체인 법무부 출입국·외국인정책본부의 교육 체계를 지속적으로 구축함과 동시에 교육 전문성 향상을 위해 노력한 점이다. 특히 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육의 전문성을 인식하면서 한국어 교육 전문가 집단과 적극 협력해 오고 있다. 이는 교육 현장의 3대 요소라 일컬어지는 교재, 교사, 교수법의 측면에서 괄목할만한 발전을 이루어 왔고 최근에는 평가 체계를 구축함으로써 교육 프로그램으로서의 기반을 확고히 하고 있다. 이는 제1차 외국인정책 기본 계획의 성과이기도 하고 제2차 외국인정책 기본계획의 세부 과제에도 고루 포함되어 있어 더욱 큰 발전을 기대하게 한다.

이와 같이 사회통합프로그램이 지속적으로 발전해 왔다고 하나 실시 과정에서 드러난 문제점 및 한계도 적지 않다. 몇 가지를 제시하면 다음과 같다.

1) 법무부 출입국·외국인정책본부 내부 자료를 바탕으로 정리함.

첫째, 사회통합프로그램은 참가자 확보의 측면에서 결혼이민자가 절대 다수를 차지함으로써 프로그램에 대한 대중적 인지도 확보가 부족하였다.

둘째, 결혼이민자 대상 교육이라는 측면에서는 정부 내 유관 부서와의 정책적 조율이 순조롭지 않다. 사회통합프로그램이 고유의 목적을 가지고 분명한 정책적 방향을 정하고 나아가지만 결혼이민자 집단이 여성가족부의 정책 대상자 집단이고 여성가족부 내에서도 유사한 프로그램을 운영하는 상황에서 양 부서 사이의 조율이 쉽게 이루어지지 않고 있다.²⁾ 심지어 상위 부서인 국무총리실에서 조정이 이루어지고 관련 법규도 개정이 되었지만 진행이 되지 않는 점은 정책 실시의 효과를 제한하는가 하면 정책 집행 과정상의 난맥으로도 인식될 수 있다.

셋째, 결혼이민자 집단에 대해서는 사회통합프로그램의 한국어교육과정 중 일부 과정 참여를 유예한 점이다. 결혼이민자에 한하여 한국어교육과정 3,4단계를 면제해 주고 있는데 이것이 과연 최선의 대안인지에 대하여 심도 있게 논의해야 할 필요가 있다.

위의 세 가지 한계 중 두 번째와 세 번째는 시급한 해결을 요한다. 그 이유를 제시하면 다음과 같다.

우선 두 번째인 법무부와 여성가족부 사이의 정책 조정과 관련할 때 부처 이기주의의 극복이 요구된다. 여성가족부 산하의 다문화가족지원센터는 결혼이민자와 그 가정의 자녀를 다양한 측면에서 지원하는 활동을 하고 있는데 그 중의 하나가 결혼 이민자에 대한 다양한 한국어 교육 실시이다. 이 활동은 당연히 사회통합에 합의하는 바가 크다. 이러한 활동 중 사회통합프로그램의 요건을 갖춘 프로그램은 사회통합프로그램에 편입시키는 일이 가능할 것이다. 이를 위하여 정부에서는 출입국관리법 일부를 개정하였고(2012년 1월 26일), 오늘의 발제문에 제시된 바와 같이 총리실 주관 부처간 조정회의(2012년 2월)를 거쳐 출입국관리법 시행령을 개정하였다(2012년 10월 25일 발효). 이상의 과정과 관련 법규를 볼 때 법무부장관은 다문화가족지원센터를 사회통합프로그램 운영기관으로 지정할 수 있으나 양 부처

2) 이주민을 대상으로 하는 정부 정책의 중복 및 혼선은 국회입법조사처의 2010년도 보고서인 다문화 정책의 추진실태와 개선방향에 잘 나타나 있다. 여기에서는 정부 내 많은 부서가 이주민을 대상으로 하는 여러 정책을 추진하고 있는데 정책의 성격이 유사한 것이 많고 예산 사용에 중복성이 나타나고 있음을 지적하고 있다.

사이의 협조가 순조롭지 않아 2012년도에 204곳의 다문화가족지원센터 중 3분의 1에도 미치지 못하는 60여 곳만이 운영기관으로 참여하였다. 사회통합프로그램 및 운영기관 지정의 근거가 되는 출입국관리법 및 시행령이 이미 개정, 발효되고 총리실에서도 조정이 이루어진 만큼 여가부의 다문화가족지원센터도 절차에 따라 사회통합프로그램 운영기관으로 지정받아야 한다. 이를 통하여 다문화가족 지원센터도 사회통합 실현에서 일익을 담당해야 할 것이다.

한편 결혼이민자에 대한 사회통합프로그램 한국어과정 3,4단계 참여 유예 역시 시급하게 개선되어야 할 사안이다. 한국어 교육학계에서의 기존의 논의는 3,4단계 이수가 없이는 5단계 참여가 불가능할 뿐만 아니라 실제 한국 사회에서의 삶의 영위가 매우 제한적이라는 점이다. 결혼 이민자가 생활 속에서 습득하는 한국어 능력은 체계적 언어 능력의 획득이라는 관점에서 볼 때 매우 제한적이다. 3,4단계를 유예 받는 결혼이민자의 한국어 숙달도가 그렇지 않은 이민자의 그것과 비교할 때 현격한 차이가 나타나고 있음은 아래의 통계가 보여준다.

〈표〉 2012년 사회통합프로그램 참가자의 1차 중간평가 결과³⁾

구분	응시자	합격자	불합격자	합격률(%)
결혼이민자	286	8	278	2.8%
일반이민자	129	78	51	60.5%
계	415	86	329	20.7%

〈표〉 2012년 사회통합프로그램 참가자의 1차 종합평가 결과⁴⁾

구분	응시자	합격자	불합격자	합격률(%)
결혼이민자	625	237	388	37.9%
일반이민자	129	80	49	62.0%
계	754	317	437	42.0%

사회통합프로그램이 실시 목표를 달성하고 참가자에게 진정한 이익을 주기 위해서는 결혼이민자의 3,4단계 참여를 의무화해야 할 것이다. 결혼이민자에 대한

3) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 정리함.

4) 법무부 출입국·외국인정책본부의 내부 자료를 바탕으로 정리함. 여기에서 결혼이민자의 합격률이 중간평가에 비하여 대폭 높게 나타난 것은 중국의 한국동포와 같이 한국어 능력을 갖춘 결혼 이민자는 사전평가를 통하여 한국어과정을 유예받고 한국사회의 이해과정만을 이수한 후 종합평가에 참여할 수 있기 때문이다.

인권 보장, 생계 활동 지원 등의 반대 여론도 다수 존재하나 이제는 프로그램의 목적 달성을 추구한다면 3,4단계 참여를 공식화하고 결혼이민자와 그 가족도 여기에 맞춘 삶의 설계가 미리 진행되도록 해야 할 것이다. 결혼이민자 가정에서 태어나는 자녀들이 급격하게 늘고 가정 내 어머니의 역할을 고려한다면 이 문제는 더욱 조속히 해결해야 할 과제이다. 그것이 진정 사회통합을 위한 사회통합프로그램의 실시 목적에 부합하는 일이 될 것이다.

(2) 이민배경 자녀를 위한 한국어 교육(KSL)

이민배경 자녀의 한국어 능력 문제 역시 결혼이민자의 경우 못지않게 사회통합 관련성을 갖는다. 자료집에도 나와 있는 것처럼 교육과정과 교재를 개발하고 진단도구를 개발하는 과정에 있지만 현실적인 문제로 이 교육을 담당할 교사의 문제는 혼선을 겪고 있다. 초중등학교에서 이루어지는 한국어 교육을 담당할 전문 인력 육성 체계가 현실적으로 충분히 갖춰져 있기 때문이다. 한국어 교육 담당 전문 인력은 문화부 관련 법인 국어기본법(시행령)에서 정하여 시행해 오는 반면에 초중등학교 교육 담당은 초중등교육법(시행령)에서 정하는 바에 따라 진행되고 있다. 이는 전자는 기본적으로 외국인을 교육의 대상으로 정하여 보급 차원에서 발전해 온 결과이고 후자는 국민을 대상으로 하기 때문인데 KSL 전문성은 상당 부분 전자에 의존해야 하는 상황이다. 결국 KSL은 기존 법체계의 사각지대에 놓인 셈으로 부서 간 조정이 시급히 요구된다.

토론자 발표 ⑥

이민정책 추진체계 현황 및 개선 방향

정명주

부산대학교 교수





I. 이민정책* 추진체계 재편의 필요성

1 국내외 이민정책 환경의 급변

- 대외적으로는 국제이주자 증가 등 국제사회의 인적 유동성이 확대되고, 인적자원의 양과 질이 국가발전의 핵심요소로 대두되고 있으며, 이민개방에 따른 부작용 방지를 위해 선택적 이민정책을 강화하는 등의 움직임이 두드러짐
- 대내적으로는 세계 최저수준의 저출산 및 가장 빠른 고령화가 진척되고 있으며, 외국인에 대한 지속적인 수요가 증가하고 있는 반면, 외국인 유입에 의한 다양한 부작용이 표출되고 있음

※ 체류기간 90일 초과한 외국인의 입국자와 국민의 출국자의 현황을 볼 때 '06년 입국자 614천명, 출국자 566천명으로 송출이민보다 유입이민 초과하기 시작

2 중장기적, 종합적 정책방향의 확립 필요

- 외국인유입을 일시적, 단편적 현상으로 파악하는 관점을 탈피하고 이에 대한 중장기적이고 미래지향적인 시각의 정책 개발 필요
 - 이민현상이 인구, 종교, 사회, 경제, 안보에 미치는 파급효과 고려
 - 경제성장을 위한 물적요소의 투입증대 뿐만 아니라 새로운 가치를 창출하는 해외인재 발굴·유치 정책 추진 시각의 재정립
 - 외국인정책에 있어서도 외국과 경쟁하는 글로벌 이민정책으로의 전환

* 이민정책 : 현재는 이민정책이라는 말을 공식적으로 사용하고 있지는 않고, 외국인정책, 다문화가족지원정책, 외국인인력정책 등의 이름으로 추진되고 있고 그 범위에 있어서는 외국인정책이 가장 포괄적인 의미로서 전체 외국인과 한국 국적을 취득한 후 3년이 경과하지 않은 자를 대상으로 하고 있음. 따라서 현재의 이러한 다각적인 정책들과 관련된 추진체계를 종합, 검토하여 향후 이민정책이라는 명칭을 공식적으로 사용하게 될 때 어떻게 하여야 한다는 방향을 제시하는 의미에서 이 용어를 사용하고자 함.

- 이민관련정책이 다문화정책, 사회통합정책, 외국인정책 등의 이름으로 불리면서 관련시책들이 기존의 부처별로 분산 시행되는 데서 오는 불합리와 비효율을 방지하기 위해 이민정책이라는 이름으로 통합되어 추진할 수 있는 추진체계 확립의 필요성 대두

3 이민정책추진체계의 외연과 내포의 확대 필요성 대두

- 국내외 이민환경의 급변에 따라 중장기적이고 종합적인 정책방향 설정에 따른 정책을 추진하기 위해서는 이를 위한 정책추진조직의 재편과 그에 따른 정책내용의 기존의 조직간 재조정이 요구됨
 - 이민정책의 정책내용이 확대, 발전됨에 따라 이를 추진하는 정책추진체계의 외연도 그에 맞게 재정비될 필요성이 대두됨



II. 현황 및 문제점

1 현행 이민 정책 추진체계 현황

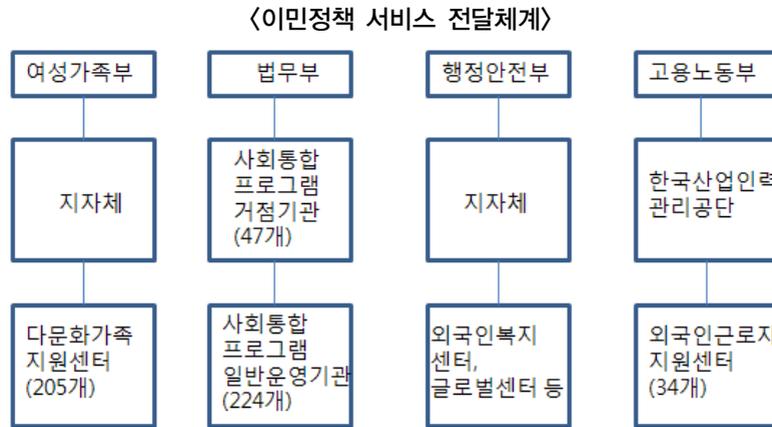
- ‘이민정책’이라는 용어를 공식적으로 사용하지 않고, 이를 전담하는 중앙행정 조직이 별도로 없음
 - 이민관련정책이 기존의 각 부처에서, 대상은 외국인으로 내용은 부처 고유 기능과 연관시켜 각 부처별로 계획, 추진하고 있음

〈이민정책관련 부처 및 관련기능〉

법무부	여성가족부	교과부	행안부	문화부	고용부	지경부
모든 외국인	다문화가족 및 결혼이민자	다문화가정 자녀 및 외국인유학생	외국인주민	외국인, 국민	외국인노동자 및 결혼이민자	전문인력 및 투자외국인
외국인정책 총괄	다문화가족 지원	• 다문화가정 자녀교육지원 • 유학생유치	• 외국인주민 지역사회 지원	• 다문화성 제고 • 한국어교재 개발	취업지원, 직업상담 및 훈련	전문인력 및 투자외국인 유치지원

※ 제2차 외국인정책 기본계획에서 정책추진 소관부처로 명기된 부처는 이들 부처를 포함하여 전체 12개부, 1위원회, 3청이 포함되어 있음.

- 이들 모든 정책을 아우르는 역할을 법무부 출입국외국인정책본부(1본부, 2단, 8개과, 105명 정원)에서 수행하고 있음
- 지방자치단체는 개별적인 중앙행정기관과의 공동과제를 각각 추진하면서 더불어 지자체 자체과제를 동시에 수행하고 있음
 - 광역지방자치단체, 기초지방자치단체별로 공동과제, 자체과제가 있고 공동과제에 대해서는 관련있는 중앙행정기관과 협의하고, 자체과제에 대해서는 각 지자체들이 독자적으로 계획, 추진하고 있음
- 정책을 집행하는 과정에서는 중앙행정기관(소속기관과 관련 공공기관)과 지방자치단체간에 수직적 연계는 형성되어 있으나 부처간, 지자체간 수평적 상호작용을 위한 네트워크는 부재
 - ※ 2012년도 중앙행정기관 외국인정책 시행계획 분석결과, 전체 149개 사업 중 11개 사업이 부처간 협력을 계획하고 있고, 39개 사업이 부처와 공공기관간 혹은 부처와 지방자치단체간 협력을 계획하고 있음



- 각 부처들과 소속기관간 혹은 관련 공공기관간 수직적 연계 형성을 통한 집행이 대부분을 차지하고 있고, 상대적으로 지역사회 다양한 외국인지원관련 민간단체의 정책참여는 저조한 것으로 나타나고 있음

※ 2011년도 행정안전부 조사 결과, 전국 외국인지원단체는 공공기관 형태가 470개, 종교단체 형태가 132개, 순수 민간단체가 462개로서 전체 1064개의 지원단체가 운영되고 있음(행정안전부, 2011년 지방자치단체 외국인주민 현황 조사결과, 2011)

※ 2012년도 중앙행정기관 외국인정책 시행계획을 분석한 결과, 전체 149개 사업 중 10개 사업이 정부와 민간간 협력을 계획하고 있음.

- 이민정책과 관련된 법정 심의, 조정 위원회체계가 외국인정책위원회, 외국인력 정책위원회, 다문화가족정책위원회 등으로 구성되어 있음

<심의·조정위원회 설치 및 운영 현황>

위원회명	위원장 (설치시기)	근거법률	소관부처	소관대상
외국인 정책위원회	국무총리 (’07. 5. 17)	재한외국인처우기본법	법무부	외국인정책
외국인력 정책위원회	국무총리실장 (’04. 8. 17)	외국인근로자의 고용등에 관한법률	고용노동부	외국인근로자에 대한 고용관리 정책
다문화가족 정책위원회	국무총리 (’09. 9. 17)	다문화가족지원법	여성가족부	다문화가족지원정책

- 각 위원회는 관련 법률에 의거하여 기본계획 및 시행계획수립과정을 통해 정책간, 조직간 심의 및 조정기능을 수행하도록 하고 있음

- 정책대상집단의 관점에서 보면 외국인정책의 범위가 가장 포괄적이어서 외국인정책계획이 이들 정책내용들을 모두 포함할 수 있도록 되어 있어 이에 대한 위원회간의 조정기능이 요구됨

2 **현행 추진체계의 문제점**

- 관련부처간 거버넌스가 작동되지 않음으로써 정책의 중복과 공백이 동시에 초래되고 있음
 - 제1차 외국인정책 기본계획이나 시행계획을 분석한 결과, 기본계획에서는 관련 부처 간에 협력을 계획하였다가 시행계획으로 넘어오면서 단일부처 사업으로 변경되기도 하고
 - 어떤 경우는 동일한 사업이 각기 다른 부처가 단독사업으로 추진하는 방식으로 변경됨으로써 전형적인 중복사업의 형태로 나타나고 있음
 - 이는 거꾸로 설명하면, 현장에서 부처단독사업으로 추진되고 있는 많은 사업들이 사실은 다수 기관간 협력으로 추진하는 것이 바람직함에도 불구하고 실제 집행과정에서 협력을 포기하고 단독사업으로 변경되어 결과적으로 중복을 초래하고 있음
 - 시책추진에 있어서 기관별로 이민정책관련 정책주도권과 예산 우선확보 등을 위한 경쟁양상이 과열되는 현상 초래
- 이러한 문제는 지역으로 오게 되면 더욱 더 심각한 문제를 초래하게 되는데 중앙부처간 협력의 부재가 자치단체간 협력의 부재로 이어져 지역별 사업의 차별성, 대상집단의 포괄성을 포함한 전반적인 사업의 적절성이 떨어지는 것으로 나타나고 있음
 - 이민정책을 추진하는 중앙부처 자체가 산재되어 있고 이들간에 협의가 이루어지지 않음으로써 이들 개별부처와 연계하여 사업을 추진하고 있는 지방자치단체 또한 수직적으로만 부처와 연계됨으로써 해당부처의 일선기관 혹은 공공기관들을 통해 사업이 집행되면서 지방단위에서 사업의 중복과 공백이 그대로 이어지고 있음

- 지방자치단체 차원에서도 자체과제를 수행하고 있어 이들 자체과제에 대해 광역지방자치단체간에 협력이 이루어지지 않아 공동으로 수행하는 것이 효율적인 사업임에도 불구하고 각기 별도로 추진되는 경우도 있고
- 광역과 기초자치단체간에, 혹은 하나의 광역단위 내 기초자치단체간에 협력이 이루어지지 않아 하나의 광역단위에서 유사사업이 중복으로 추진되는 경우 등이 발생하고 있음
- 정책을 심의, 조정하는 기제 또한 제대로 작동되지 않고 있음
 - 위에서 지적한 바와 같은 관련조직간 거버넌스가 제대로 작동되지 않아 정책 갈등, 조직 갈등이 발생된다 함은 이를 심의, 조정하는 기제가 원활하지 않다는 것을 대변해주고 있음
 - 심의, 조정기제인 위원회체계가 복수개의 개별부처 소관으로 분산되어 있고 이들 조정기제간에도 협력체계가 구축되어 있지 않음
 - 또한 현재의 위원회 위상과 관련해서, 총리가 위원장을 수행하게 되어 있어 위원장이 실질적인 권력(power)이 없음으로써 심의 조정기능의 한계를 드러내고 있음
 - ※ 권력은 자원이 뒷받침되어야 하고, 조정자와 피조정자간에 자원의존관계가 성립되어야 하나, 한국의 총리라는 직위는 예산, 인력과 같은 자원동원권이 없어 피조정자인 부처에 대해 조정능력을 발휘하기 어렵게 되어 있음
- 이민정책내용이 여러 부처별로 각 부처별 기능을 고려하여 산재해 있음으로써 부처별 정책(대상집단)의 범위는 동일한 경우 각 분야별 기본계획 및 시행계획 수립시 기관들로 하여금 행정의 피로도를 가중시키고 있음
 - 이민정책관련 외국인정책, 다문화가족지원정책, 외국인력정책 등의 기본계획 및 시행계획 수립시 동일한 기관에서 동일한 사업내용을 별도의 계획에 별도의 과정을 거쳐 수립하도록 하는 경우가 발생하여 행정기관들의 행정업무를 가중시키고 있음
- 이민관련 정책들이 부처별로 산재되어 기획, 추진됨으로써 정책의 계획, 예산배정, 평가과정간에 연계되지 못하고 있음

- 재한외국인처우기본법의 규정에 의하면 전년도에 추진한 정책 평가 결과를 올해 2월말까지 제출을 하도록 하고 있으나 위원회가 계획을 조정하는 시기와 기관에 환류하는 시기 등에 대한 구체적인 규정이 없어 실질적인 평가와 계획간의 연계가 이루어지지 않고 있음
- 현재 각 기관은 10월까지 법무부에 계획을 제출하도록 하고 있고 위원회에서는 그 이후에 심의조정을 하도록 하고 있어 이미 예산이 각 기관 및 예산부처에서는 확정된 이후인 10월 이후에 계획내용을 조정하도록 규정하고 있어 계획과 예산간의 연계가 이루어지지 않고 있음
- 복수개의 기관이 동일한 정책에 관여하게 되면서 각 개별 기관들이 각 각의 여건만을 고려하고 다른 기관과의 협의는 거치지 않은 채 계획을 수립하고 예산을 확정하고 있어 조정기제를 무색하게 하면서 동시에 계획, 예산, 평가과정간의 정책순환성을 저해하고 있음



III. 외국의 이민정책 추진체계

1 부처(Department 혹은 Ministry) 차원의 전담조직을 운용하는 국가

□ 호주

- 이민·시민권부(Department of Immigration and Citizenship)에서 국경관리, 비자발급과 관리, 강제퇴거, 난민행정, 이민자 및 난민 정착지원, 통합프로그램 운영, 이민관련 통계조사 등의 업무를 담당하고 있음
- 이민시민권부는 20개 부서 및 특별 분과(division and specialist units)로 나뉘져 있고, 호주 내 14개 사무소와 68개 해외 사무소를 두고 있음
- ※ 사회통합정책은 지방정부 단위에서 위원회(Commission) 및 이민자 지원센터(Migrant Resource Centre) 등을 통해 수행

□ 캐나다

- 1994년에 설립된 시민권·이민부(Department of Citizenship and Immigration Canada)에서 전담하고 있음
 - '08년도부터는 다문화사업 업무(Multiculturalism Program)가 문화유산부(Canadian Heritage)에서 시민권이민부로 이관됨에 따라 국적, 이민, 다문화사회통합업무를 통괄하는 부처가 됨
 - ※ 이외 집행기관으로 국경서비스청(Canada Border Services Agency)이 있고, 시민권이민부와는 독립된 캐나다 최대 행정심판소조직인 이민난민위원회(Immigration and Refugee Board)등이 관여하고 있음

2 청(Agency) 단위의 전담조직을 운용하는 국가

□ 영국

- 유럽 이민국가들 중 가장 중앙집중적 형태의 이민정책결정과정의 특징을 가지고 있는 영국은 전통적으로 수상실에서 전적으로 이민정책을 관할해오다가 2008년도에 영국국경청(Borders and Immigration Agency)을 설립하면서 추진체계의 획기적인 전환을 겪게 됨
 - 현재는 국경청이 이민정책관련해서 정책개발과 집행을 전담하면서 책임지고 있고, 일부 집행업무에 대해 지방정부에서 수행하나 지방정부는 철저히 집행할 뿐 기획기능은 국경청이 전담하고 있음

3 기타

□ 미국

- 중앙행정부처내 복수개의 부서 차원에서 주도
- 중앙정부 차원에서 국토안보부(Department of Homeland Security)가 주도하고 있고 전체 7개의 집행부서 중
 - 시민권·이민서비스청(U.S. Citizenship and Immigration Services)

- 관세 · 국경보호청(U.S. Customs and Border Protection)
- 이민 · 관세집행청(U.S. Immigrations and Customs Enforcement)

등의 부서(Division)에서 이민정책업무를 전담하고 있음

※ 미국의 이민정책결정에 있어서는 의회가 매우 강력한 영향력을 행사하고 있는데 관련되는 2개의 주요 의회 상임위원회는 상하원 법사위(House and Senate Judiciary Committees)가 있음

□ 독일

- 중앙, 지방정부간 균형적 역할분담하에 매우 지방분권적 성격이 강함
- 중앙행정부처차원에서는 내무부, 외무부 등이 이민정책 기획을 담당하고, 주(Lander)도 가족이민, 귀화, 강제퇴거 등과 관련해서 연방정부의 가이드라인에 따라 결정권을 가지며, 중앙행정기관에서 결정된 사안을 집행함

□ 일본

- 여러 부처간에 기능별로 관련정책이 산재
- 이민정책관련 전담 중앙행정조직이 존재하지 않고 법무부와 고용건설부가 주도하고 있기는 하나 대부분의 경우 이민정책결정에 있어서 이들 부처외에도 관련부처들이 관여함으로써 전형적인 부처간 관할권 경쟁(tug-of-war) 양상을 보이는 유형
- 따라서 수상과 내각조직은 이민정책과 관련해서 적극적으로 정책을 주도하기보다는 부처간 경쟁을 조율하는 역할에 급급해하고 있음
- ※ 다문화통합정책과 관련해서 중앙행정기관이 소극적인 반면, 지방행정단위에서 외국인인을 위한 다양한 시책과 적극적 움직임이 특징적임



IV. 이민정책 추진체계 개선 방안

1 개선의 기본 방향

- ‘이민정책’이라는 용어를 확립함으로써 정책목표와 그에 따른 정책내용 및 범위를 보다 명확히 설정
 - 이를 통해 기존의 외국인인력, 다문화가족, 외국인 등의 정책대상집단의 다기화에 따른 혼란을 없애므로써 보다 명확하게 중장기적 비전하에 정책내용 및 범위를 설정
- 변화하는 대내외 환경을 고려할 때 앞으로의 이민정책은 정책내용상 보다 확대, 다양화되므로 그에 맞추어 조직체계를 확대 정비
 - 정책대상인 외국인의 유입이 지속적으로 증가하고 있고, 앞서간 서구의 여러 이민국가들이 경험했던 이민정책의 실패를 우리는 밟지 않기 위해서는 출입국관리 및 국적관리뿐만 아니라 사회통합을 위한 정책창도자로서의 역할이 정부로 하여금 요구되고 있음
- 이민정책업무가 갖는 특수성과 전문성을 고려할 때 단일목적수행을 위한 전담조직을 설치함으로써 기획력과 집행력을 동시에 강화
 - 복잡하고 다변화되는 사회적 상황하에서 정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 집행조직이 분화되어 나와야 되고, 이는 또한 전문화된 조직이어야 함

2 개선 방안

1) 이민정책 전담기관 설치

□ 형태

- 정부조직법상 청에 해당하는 가칭 ‘이민청’ 설치

□ 취지

- 외국인의 유입, 체류, 영주, 사회통합 및 국적부여 등 전문적인 이민정책업무를 중장기적이고 종합적인 시각에서, 그 전문성과 특수성을 살리면서 체계적으로 추진함으로써 국제화와 동시에 국가성장 동력으로 활용할 수 있는 인적 자원관리 정책추진체계로서의 토대 확보

□ 필요성 및 유용성

- 이민정책이 정책적으로 확립되면, 그러한 단일목적업무를 체계적으로 수행하는 데에는, 현재와 같이 부처 내 부서단위의 조직(법무부 내 출입국외국인정책본부)의 형태로는 합리적, 효율적으로 수행하기 어려움
 - 이민업무는 법무부내 다른 부서와는 매우 독립적이고 특수한 업무로서 다른 부서와의 연계성이 떨어짐에도 불구하고 동일한 부처내 부서로 존치하면서 수행되는 경우 업무가 비효율적일 수밖에 없음
- 외국인의 유입 및 이에 따른 이민업무의 비중이 점차 확대, 발전됨에 따라 현재의 부처내 한 개 부서에서 그 업무를 수행하는 데에는 조직, 인력, 예산상의 한계가 드러나게 됨
- 향후 이민정책이 송출이민(emigration) 및 입국이민(immigration) 등을 모두 포함하고 가족, 여성, 복지, 문화 등 현행의 분산하여 추진하는 외국인정책을 통합하여 추진하고자 하는 경우 현행의 조직체계를 외연과 내포 모두에서 확대, 발전시켜야 함
- 지금까지의 외국인 유입현상을 단기적인 현상해결 측면에서 각 개별 부처별로 대처하던 양태를 극복하고 이민정책에 대한 시각의 대전환을 이룸으로써 중장기적, 종합적 시각에서 인적자원 유치정책, 글로벌 이민정책, 통합형 이민정책을 지향하기 위해서는 현행의 조직체계를 확대·개편하여 그 기획력을 보강해야 함
- 또한 이민정책은 외국인의 입국 전(前) 단계부터 입국 후(後) 국적취득까지 전 과정이 긴밀하게 연계되어 있어 기획업무뿐만 아니라 소속기관 등을 통한

집행업무를 동시에 추진해야 하는 특수성을 고려할 때 전국 규모의 집행기관을 가진 청(廳) 단위의 조직이 적합

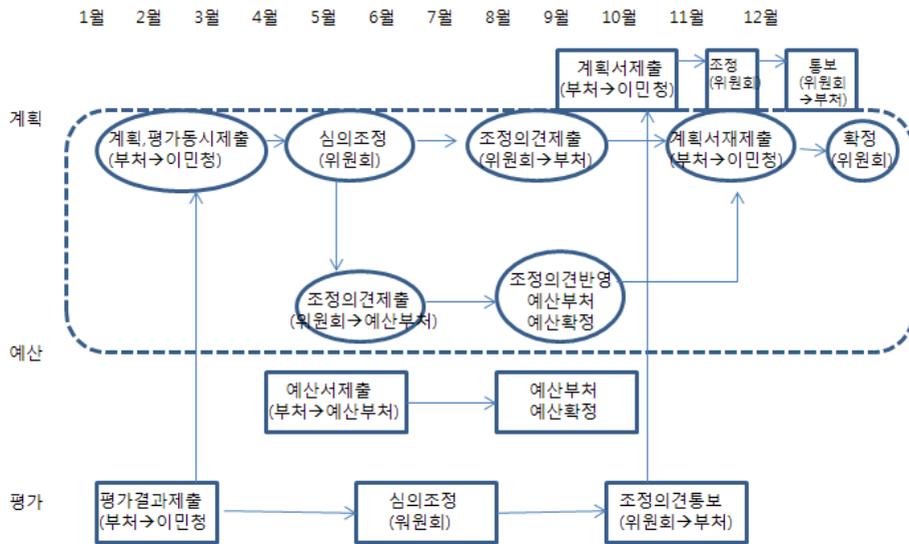
- 현재 전국에 있는 36개 출입국관리사무소 등(출장소, 외국인보호소)의 기관을 소속기관으로 적극 활용하고
- 기존의 중앙부처가 분산되어 이민정책을 추진하던 방식을 통합하여 개선하게 되면 이에 따라 관련 소속기관도 통합하여 아래로의 서비스 전달은 지방자치단체를 통해 이들 소속이 통합된 기관들로 하여금 담당하도록 함)
- 해외 사례에서 살펴본 바와 같이 서구 대부분의 앞서간 이민 국가들이 이민정책 관련 별도의 이민정책조직을 운영하고 있음

□ 조직구성 및 관련업무 구성 방향

- 국가발전전략으로서의 이민정책을 인구·경제·문화·종교 등을 고려, 다각적, 종합적으로 추진하기 위해 각 부처에 산재된 관련 기능을 이민청에 통합 수행
 - 생산인구 확충, 우수인재 유치 등을 포함한 중장기적인 외국인의 유치 및 도입 추진을 위해 외국인력 도입·관리 정책기능 통합
 - 외국인인력 뿐만 아니라 결혼이민자, 외국인유학생 등을 포함하는 종합적인 사회통합 정책 추진을 위해 결혼이민자 및 다문화가정 등의 사회통합정책 통합
 - ※ 정부조직 개편 및 소요자원 최소화 등을 위해 기존부처의 인력과 전문성을 최대한 활용
- 관련정책 통합에 따른 종합적인 이민정책의 실질적인 총괄기능수행을 위해 이민정책관련기금 설치
 - 이민정책이라는 특정목적물 위해서는 범부처적으로 분산되어 있는 시책들을 통합, 조정하고 관련 예산이 안정적이고 지속적으로 투입됨으로써 이민정책이 일관성있고 적실성 있는 정책이 되게 하기 위해서는 기금 설치 방안 적극 검토 필요

1) 이민정책의 집행전담조직의 설치에 더하여 이를 통한 정책이 효과적으로 집행되기 위해서는 중앙행정기관과 지방자치단체 등을 연계하는 중간매개집단(소속기관 및 기타 공공기관)의 유형은 단순하고 적정규모에 달할 때 가장 그 효과를 극대화할 수 있다. 지금과 같이 중간 소속기관 역시 중앙부처와 마찬가지로 다기화 되어 있어 최종 서비스 수혜자에게 정책의 중복 및 공백이 발생하게 하는 연결고리가 되고 있다.

- 기금을 설치한다고 할 때 재원의 경우 외국인체류관리·국적신청 수수료 등을 재원으로 가칭 '이민·사회통합기금' 등 조성 가능
- 관련정책을 통합하는 경우 이민정책에 대한 심의·조정위원회체계도 기존의 분산되어 있던 위원회를 단일화하여 운영²⁾
 - 단일화된 위원회에서 계획수립, 관련재원(기금)배분, 정책성과평가 등의 기능을 수행함으로써 계획-예산-평가과정간의 연계성을 확보하여 정책의 실효성 달성



<이민정책의 정책과정간 연계성 확보>

※ 점선 안의 동그라미 도형은 현행 과정으로서 연계성이 확보되어 있지 않음을 보여주고 있고, 바깥의 네모 도형이 개선된 후의 과정

- 관련정책을, 이민청을 중심으로 통합한다 하더라도 일부 타 부처에서 해당 부처의 고유기능과 외국인이 연계된 정책은 여전히 해당부처에 잔존하여 추진될 수 있으므로 1차적으로는 행정부 내 이민청과 조정위원회 중심으로 정책을 기획하고, 국회 내 이민정책 상임위원회를 설치하여 2차적으로는 국회에서 관련심의회가 이루어질 수 있도록 함

2) 관련정책을 통합하여 전담집행조직을 설치한다 하더라도 이민정책의 집행에는 여전히 여러 정부기관들이 간접적으로 관여될 수 있다. 이를 위해서는 기존의 분산되어 있던 위원회 체계를 통합하여 단일의 위원회를 운영하는 것이 필요하다. 다만 이때에는 기존의 위원회가 유명무실했던 원인 분석에 따라 조정기능을 위한 힘실여주기(empowerment)가 필요하고 이를 위해 재원배분 등의 권한을 부여하는 것이 효과적이라 할 수 있다.

※ 해외사례에서 언급한 바와 같이 미국의 경우, 행정부 차원에서는 국토안보부 내 3개 청에서 이민업무를 수행하되 의회에서의 이민정책관련 심의 및 조정 기능이 강력하게 이루어지고 있음

□ 기능 정립

정책총괄	<ul style="list-style-type: none"> • 이민정책 기본계획 입안 및 추진 • 이민정책 부처간 조정, 자원배분(단일화된 위원회에서 수행)
정책개발	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 유치 확대와 사회통합 촉진을 위한 정책 개발 • 국익위해자 출입국 차단 등을 위한 국경관리 과학화 등
정책추진	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙부처, 지자체, 기타 서비스 전달체계 연계 운영 • 지자체 등 산하기관간 추진체계 연계 등
정책평가	<ul style="list-style-type: none"> • 범정부 차원에서의 이민정책 성과평가, 정책환류, 결과 공개 등을 통한 국민과의 공유
국제협력	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 이민기관 등과 정보공유 및 정책 협력 등
정보관리	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인의 입국, 체류, 국적관련 정보종합관리 및 공유

제2차 외국인정책 기본계획 수립을 위한 공청회

발행일 : 2012년 11월

발행처 : 법무부 출입국·외국인정책본부 외국인정책과
경기도 과천시 별양동 1-19 뉴코아 8층
Tel. 02-500-9014 Fax. 02-500-9026

디자인·인쇄 : 디자인페이지 02-2285-5278
