

한국이민법학회, 더불어민주당 금태섭 의원실  
2017 공동 특별세미나

---

# 외국인정책과 입법 방향 모색

## - 새 정부에 바란다 -

| 일시 | 2017년 5월 26일(금) 09:00~12:00

| 장소 | 국회 의원회관 제2세미나실

| 주최 | 한국이민법학회 · 더불어민주당 금태섭의원실

| 후원 | 한국이민재단

한국이민법학회

 **더불어민주당** 금태섭의원실

# 프로그램

## [등록 및 개회]

사회: 이희정 교수(고려대)

09:00~09:30 • 등록

- 09:30~10:00
- 개회사 석동현 변호사(한국이민법학회 회장, 법무법인 대호 대표)
  - 환영사 금태섭 의원(더불어민주당)
  - 축사 우기봉 이사장(한국이민재단)

## [주제발표 및 토론]

사회: 박종보 교수(한양대)

10:00~10:30 [발표] 외국인정책과 입법방향 모색

- 발표 김환학 박사(헌법재판연구원)

10:30~10:35 장내 정돈

10:35~11:35 [지정토론]

- 김혜순 교수(계명대)
- 이규용 박사(한국노동연구원, 한국이민학회 회장)
- 김재련 변호사(법무법인 온·세상 대표)
- 곽재석 원장(한국이주동포정책개발연구원)
- 양선희 논설위원(중앙일보)

11:35~11:50 [종합토론]

11:50~12:00 폐회

12:00~ 오찬

- 국회 의원회관 구내식당

# 목 차

## 【주제발표】

외국인정책과 입법방향 모색 .....	김 환 학	1
----------------------	-------	---

## 【지정토론】

토 론 .....	김 해 순	23
토 론 .....	이 규 용	27
토 론 .....	김 재 련	35
토 론 .....	곽 재 석 별첨	
토 론 .....	양 선 희	41





# 외국인정책과 입법방향 모색

국회의원회관 제2세미나실  
2017. 5. 26. 10:00

김환학(헌법재판연구원)

## 목차

---

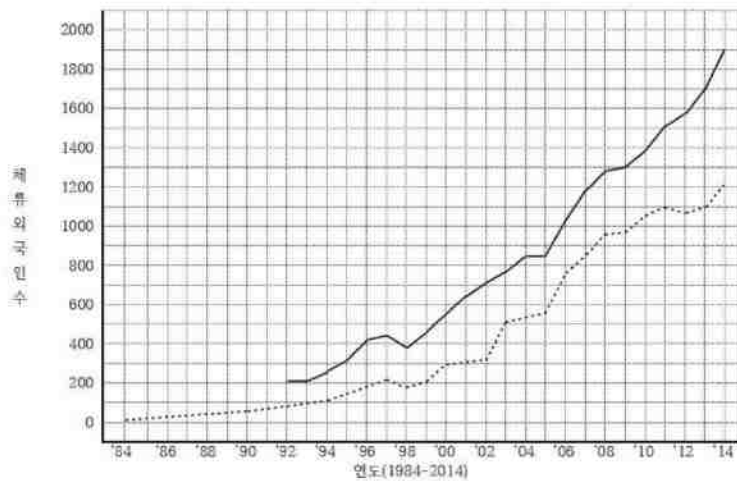
- I. 서론
- II. 외국인정책의 목적
- III. 외국인정책의 주체(추진체계)
- IV. 외국인정책의 상대방
- V. 정책수단으로서의 법
- VI. 개혁입법의 장애와 대안

# I. 서론

- 1. 국내 체류외국인 추이
- 2. 체류관계의 전개
- 3. 외국인정책의 작용구조와 법

## 국내 체류외국인 추이

국내 체류외국인 추이(단위: 천명)



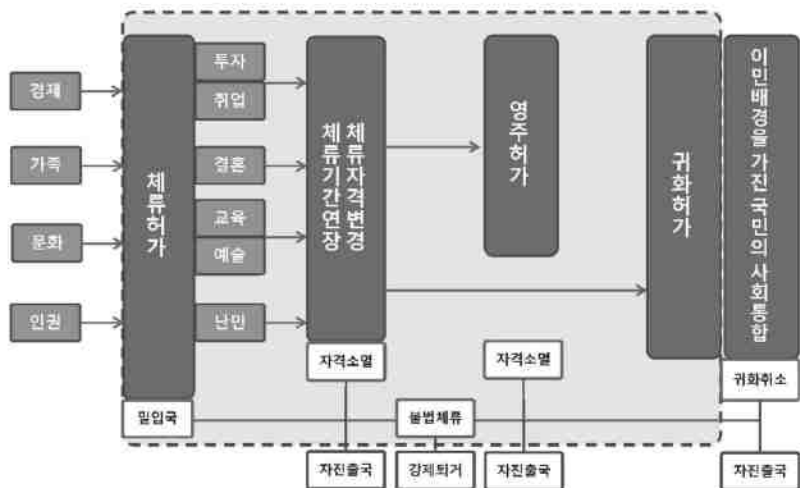
실선: 국내체류외국인 총계(92년부터 추계)  
점선: 장기체류외국인(90일 이상 거주)

## 국내 체류외국인 현황

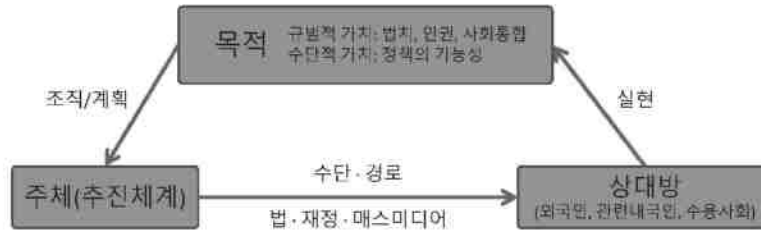
2017년 3월말 현재(명)

체류외국인		2,031,677
외국인등록자(국내거소신고자 포함)		1,522,290
불법체류자		217,141
총 귀화자	(‘45.8.15.~‘16년 말)	169,656
	(‘91년~ ‘16년 말)	<b>168,001</b>
영주자격자		<b>87,761</b> (중국: 86,846)

## 체류관계의 전개



## 외국인정책의 작용구조와 법

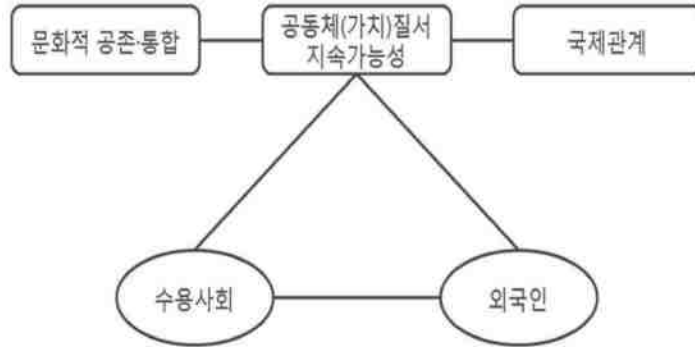


- 법은 정책통제규범이자 정책수단(의사소통수단)
- 이민거버넌스(public value management, nudging)?

## II. 외국인정책의 목적



### 외국인영역의 이해관계



### 외국인정책의 목적

공존과 통합

개방을 통한 문화자산 다양화

경제적 효과

인도주의와 국제평화

\* 개별법률 제1조에서 목적 규정: 이 법은 정책실현수단임을 선언

### III. 외국인정책의 주체(추진체계)

1. 한국의 외국인정책 추진체계
2. 한국 정책추진체계의 문제점
3. 독일의 외국인정책 추진체계
4. 미국의 외국인정책추진체계
5. 소결

#### 외국인정책의 주체(추진체계)

---

##### 정책주체의 임무

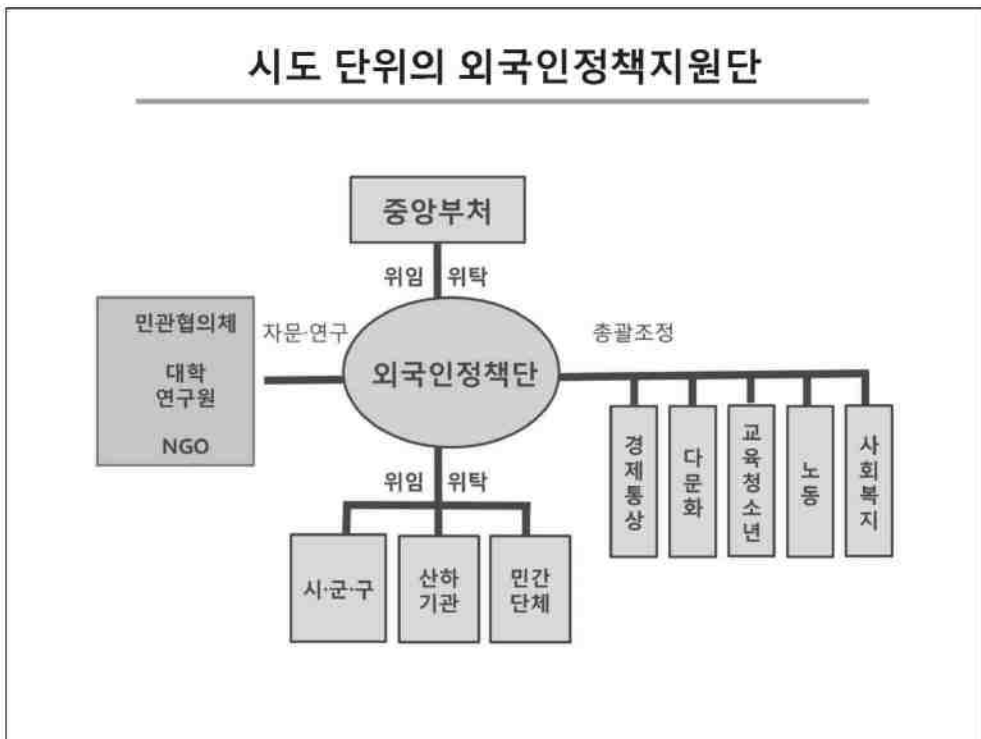
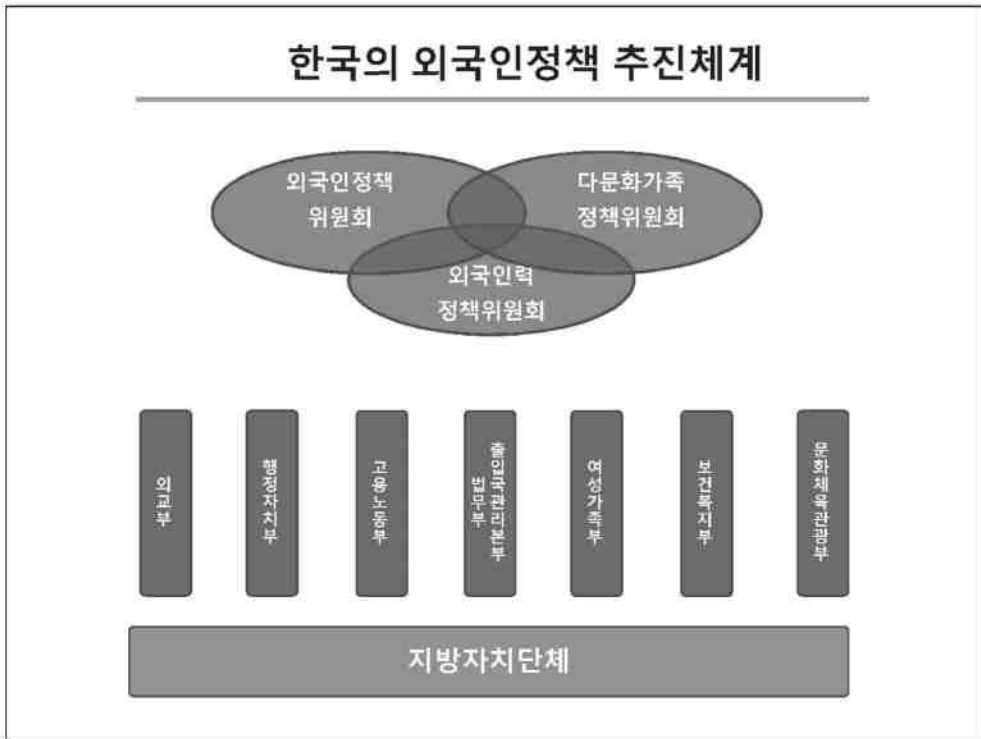
- 입국외국인의 선별
- 체류중의 통합(공존)
- 강제퇴거 등의 강제기능

##### 정책주체 구성

쟁점: 협의(네트워크)? vs 전담기관에서 해야?

- ✓ 독일: 연방과 주, 지방자치단체의 네트워킹
- ✓ 미국: 세 기능을 통합한 국토안보부
- ✓ 한국?

- 문제점과 대안



## 한국 정책추진체계의 문제점

### 충돌·경합

- 외교부 비자운용 ↔ 법무부 비자정책 반영x
- ex) 문화체육관광부 관광객 유치 정책
- 경찰의 외사업무 ↔ 법무부 이민특수조사대
- 법무부의 사회통합업무 ↔ 여가부의 다문화가족지원

### 갈등

- 특히 법무부 ↔ 여성가족부
- (외국인정책위원회·다문화가족정책위원회)

### 공백

- 불법체류자 단속으로 적발된 업체 제재 → 고용노동부에 통보?
- 중도 입국 관할?
- ...

## 문제의 원인

### 정부입법 혹은 청부입법

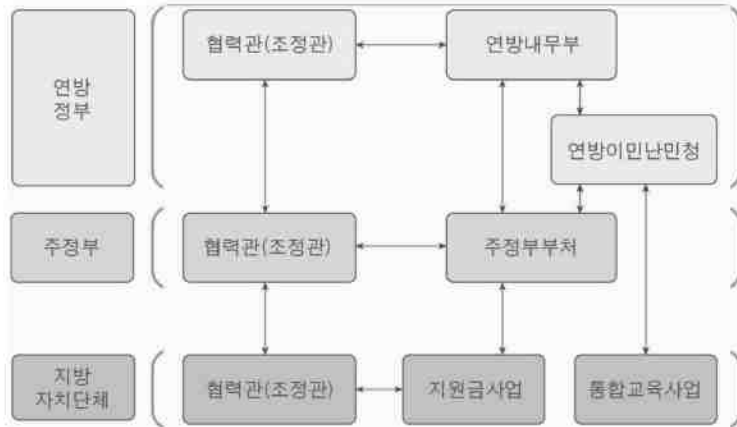
- 관할 영역의 폐쇄적 운영
- 타 부처와의 협의 결여

### 조정기구(3개 위원회)의 비효율성

### 행정조직문화: 수평적 의사소통의 부재

### 책임자의 잦은 교체

### 독일의 외국인정책 추진체계



### 미국의 외국인정책추진체계↑

국토안보부(Departmaent of Homeland Security)

- USCIS(Citizenship and Immigration Service) 체류관리, 사회통합
- CBP(Customs and Border Protection) 국경관리(사람, 동물, 물품)
- ICE(Immigration and Customs Enforcement) 질서유지, 강제집행

법무부

- Executive Office for Immigration Review 내의 이민법원  
국토안보부의 결정에 대한 불복
- 이민항소위원회(Board of Immigration Appeal)  
이민법원 결정에 대한 불복
- 이민항소위원회의 결정에 대한 불복은 연방항소법원(Federal Circuit Court)과 연방대법원에

## 소결

---

### 1. 전담행정기구 설치

- 사회통합 능력을 평가하여 체류자격에 반영하도록 기능통합
- 한국의 행정조직문화에 적합

### 2. 정책조정기구 설치

- 외국인행정은 인간 전반의 문제이므로 전담기구의 영역을 넘는 정책 조정이 필요
- 현재 6개월마다 모이는 위원회가 아니라 상설기구로

소속: 총리실에 설치 또는 조정전담비서관

## 전담행정기구의 규모와 소속

---

규모: 청 단위

Quo Vadis?

### 행정자치부?

- 체류중의 사회통합(공존): 지역사회 정착으로 현실화
- 강제퇴거 등 강제기능: 경찰과 협력(또는 조직적 결합)
- 지방분권: 외국인행정은 종합행정이므로 지방자치단체의 역할이 중요
- 행자부의 수용능력 의문 + 조직변화로 인한 동요 가능성

### 법무부?

- 안정적 기능 확대
- 경성 조직문화로 사회통합기능 수행에 의문

외국인+탈북자 -> 통일부?

외국인+ 해외동포 -> 외교부?

## IV. 외국인정책의 상대방

### 외국인상(像)

관리대상(Reflex)인가? 대화상대방(권리, 의무의 주체)인가?  
-> 외국인 인권의 문제

**고용허가제:** 허가 상대방이 고용주 → 노동허가  
**불법체류자 단속을 위한 영장:** 수색 vs 구속  
**결혼이민에서 국가가 후견인이고 결혼이주여성은 지원대상**  
(주로 여가부 예산의 시혜 정책: 결혼알선, 결혼비자제도, 한국어교육)

상대방으로서 외국인의 협력의무

정책상대방의 확대

**고용주와 혼인배우자:** 통합의무 강화  
**수용사회:** 자원의 동원 기타

## V. 정책수단으로서의 법

1. 체류관리(출입국관리법)
2. 결혼이민(다문화가족지원법)
3. 노동이주(외국인고용법)
4. 난민(법)

### 정책수단으로서의 법

---

- 체류관리(출입국관리법)
- 결혼이민(다문화가족지원법)
- 노동이주(외국인고용법)
- 난민(법)
- 국적(법), 재외동포(의 출입국과 법적 지위에 관한 법률)
- 재한외국인처우기본법



## 체류관리(출입국관리법)

---

### 출입국관리법의 목적

---

법률제정 시 일반적으로 그 목적(통상 제1조)에서  
왜 국가가 사회에 개입하고 어떤 헌법적 가치에 봉사할 것인지를 밝혀야

출입국관리법 제1조(목적)

“이 법은 대한민국에 입국하거나 대한민국에서 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리를 통한 안전한 국경관리와 대한민국에 체류하는 외국인의 체류관리 및 난민(難民)의 인정절차 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.” <개정 2012.1.26.>

이질적인 생활관계를 한 법률에서 규율

제2장 국민의 출입국

제3장 외국인의 입국 및 상륙

제4장 외국인의 체류와 출국

...

(형사사건관련 국민의 출국금지과 외국인의 입국허가와 체류관리)

## 체류이익과 체류자격

체류관리의 출발은 외국인의 **체류이익**=한국관련이익 인정

- 이를 전제로 사회통합(공존)의 가능성 평가
- 평가의 결과 체류자격 부여

그러나 **입국금지사유=강제퇴거사유**

### 체류자격과 법률유보

출입국관리법 제10조(체류자격)

- ① 입국하려는 외국인은 대통령령으로 정하는 체류자격을 가져야 한다.

## 결혼이민(다문화가족지원법)

결혼이민이 시작되고 20년 경과

### 시대변화에 적응하지 못하는 정책과 법률

#### 문제점

- 다문화 피로감(사회적 반발)
- 국제결혼 중개기관(위장 결혼, 매매혼)
- 중도입국자녀: 출신국에서 결혼가정 경험 + 한국에서 부적응 (Homegrown Terrorism)

#### 정책방향

- 단순지원(낙인효과)→자발적 사회 통합 유도(보편적 복지제도)
- 결혼 이민자의 지위 변화에 따른 사회통합과 자녀 중심의 법 개정
- 출입국법관계와 혼인법관계 분리

## 혼인법과 출입국법의 관계

---

결혼비자(H...) → 혼인+출입국: 정형화된 부부상징(한국 대법원)  
↔ 혼인의사를 근거로 혼인인정(독일 판례 학설 일반)  
+ 체류자격은 별도 기준(혼인공동체존재의 입증문제)

그들의 혼인은

- ✓ 우리의 혼인과 다른가?
- ✓ 현대적 혼인관계인가?
- ✓ 지속가능한가?

혼인법과 출입국법의 분리

혼인유효→입국불허, 혼인무효→입국허가

## 노동이주(외국인고용법)

---

- 첨단 인력: 민간
- 단순 인력: 국가

## 고용허가제의 문제

노동시장에 미치는 영향

- 국내 시장잠식 + 노동조건 악화
- 일자리 창출 효과(?)
- 불법체류

임금 차액은 누구에게 귀속하는가

- 노동자 본인(유럽)
- 국가(싱가폴)
- 고용주(한국)

그 결과

- 수요 조사?  
임금차액으로 얻는 이익으로 단기간 무한대의 수요
- 내국인 우선 고용 원칙?  
이미 외국인 중심의 노동시장이 형성되어 구인 노력도 무의미

## 고용허가제의 대안

- \* 고용부담금부과  
(한계기업문제: 대기업-중소기업 종속 구조의 문제)
- \* 장기적으로 노동 허가제
- \* 일방적 인력유입방식의 수정

경제협력협정 EPA(Economic Partnership Agreement)

- 국가의 개입 필요: 쌍방의 취업기회를 위한 기반구축
- 국가주도의 직업훈련 기회(↔ 민간은 단기이익)
- 귀국 후 외국 경험으로 upgrade(취업, 사업) 기회
- 관리데이터뱅크 필요
- OPA+한국문화원(동포의 현지정착): 공공외교

## 난민(법)

절차적 관점이 중요: 신속결정

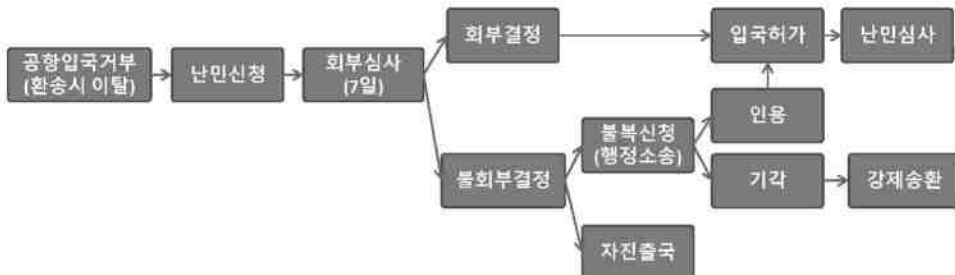
### 절차 지연의 영향

- 신청자: 지위불안(출신국과 수용국 어느 쪽의 지위도 미정)
- 행정: 행정력 소모  
→ 절차남용 사례를 걸러내고 다른 심사가치 있는 사건에 집중해야
- 법원: 난민 피로감 증가로 점차 경직, 보수화 경향

### 느슨한 절차로 인해

- 국내신청: 남용
- 출입국항 신청: 인권침해소지

## 출입국항 난민절차



## 출입국향 난민절차의 문제점과 대안

- 행정 소송 중 장기 대기: 법원의 문제
  - 법원의 심사기간 제한하는 강행규정 필요(독일의 입법례)
- 행정소송 기각 후 강제송환에 대한 근거규정이 결여
- 행정소송 인용 후 난민심사는 절차 지연
  - 법원에서 실질적인 난민심사를 직접 해야
- 장기적으로는 회부심사제도 폐지

## 난민절차의 신속을 위한 대안

- 신속처리사유 규정
  - 이유없음이 명백한 신청
  - 신청인의 협력의무 위반, 사술
- 출입국향 난민
  - 강제송환 명시 근거 규정
  - 행정법원절차의 신속
- 난민 심사 전문 인력 확충
  - 난민제도의 관건은 진정한 난민을 골라내는 능력

## VI. 개혁입법의 장애와 대안

1. 외국인정책 및 입법의 장애
2. 대안: 외국인정책계획
3. 결론

### 외국인정책 및 입법의 장애

---

- 사회적 동력(공감대) 미약
- 관련 행정 각부의 폐쇄성 및 기밀행태(공론화 의지?)
- 의원의 문제인식과 의회의 작동논리
- 외국인에 정치적 지지=득표에 무익
- 입법방식: 종합적인 제정과 전면적인 개정 vs 건별 실적

## 대안: 외국인정책계획

---

### 현황

- 재한외국인처우기본법에 근거
- 학자들 초안 + 출입국 공무원이 관련부처와 협의하여 수립

### 문제점

- 사회적 인식과 유인이 없어 사회적 수용의 계기 결여
- 외국인의 사회통합은 사회의 외국인 수용의사를 전제

## 참조: 독일의 사회통합계획

---

메르켈 수상이 2007년 사회통합계획(Nationaler Integrationsplan) 발표

2006년에 시작하여 2014년까지 7차에 걸쳐 대표자회의

### 참여범위

정치인(연방과 주, 지방자치단체)과 언론, 이민자단체, 노동단체, 경제단체, 사회단체(체육단체, 교육단체, 종교단체) 등의 대표자

### 내용

- 사회통합교육강화(600-900시간)
- 독일어 장려
- 다문화가족자녀의 교육과 취업
- 경제단체들에 의한 이민자 직업교육
- 지역사회 정착 등



## 결론

---

1. 부분이익을 넘어서는 공론화
  - 정부(청부)입법→의원입법: 부처간 협의와 조정
2. 전담기관과 정책조정기관 설치
3. 외국인 정책에 사회참여(자원 동원)
  - 외국인에 대한 사회적 수용
  - 정치적 결단으로 외국인 사회통합계획 수립



[토론문]

## <외국인정책과 입법방향 모색> 토론문\*

김혜순\*\*

### 1) <외국인정책>의 의미

- 제한외국인처우기본법에 의한 “외국인정책”인지, 이민정책이라는 의미인지 이해를 잘 못했습니다. 맥락에 따라 현행 특정 정책(“외국인정책”)에 대한 평가인지 외국인정책 일반의 덕목을 논하는지 구분하지 못해서 논점을 놓쳤습니다.
- ⇒ 단, 국내 외국인정책 추진체제로 3개 위원회가 제시된 것으로 보아(slide#12) 이 발표에서 외국인정책이란 이민자 대상 정책으로 이해하겠습니다.

### 2) 낯선 법학 용어에 개조식 서술이라 내용파악에 역부족

- 다음의 토론문은 발표자가 의도하지 않았던 내용이나 논점을 부각했을 가능성이 있어 현장에서 발표를 경청하면서 내용을 수정·보완하겠습니다.

#### □ II. 외국인정책의 목적과 영역(slide #8-9)

- 목적과 영역에 대한 용어는 익숙하지 않으나 대체로 공감합니다. 이 부분에서 이민자가 언제까지 이민정책의 대상인가의 문제를 다뤘으면 합니다. 입국 이민자는 외국인, 영주권자, 또는 귀화자라는 상이한 거주 자격을 갖게 되는데, 이민정책은 어느 자격 또는 어느 기간 동안의 이민자에게 적용되는가의 문제입니다.
- 제한외국인처우기본법 15조는 국적취득 후 3년이라 명기하는데, 이때까지는 이민

\* 낯선 용어, 잘 모르는 법학분야라 토론문이 발제논지에 어긋날 수 있습니다.

\*\* 계명대학교 사회학과 교수.

자 별도의 정책(stand-alone policies)으로 지원하고 이후에는 내국인 대상의 일반 정책(general policies) 대상으로 '주류화(mainstreaming)'되는 것이라 하겠습니다.

⇒ 이런 맥락에서 1) 귀화하지 않은 채 장기 거주하는 외국인(이민자)의 경우 2) 입국 전부터 생애전주기맞춤형으로 결혼이민자(와 자녀)지원을 표방하는 다문화 가족정책은 이민(배경)자를 평생 별도정책으로 지원한다는 것인데 법학자로서 각각에 대해 어떤 의견이나 대안을 갖고 계신지 궁금합니다.

#### □ III. 외국인정책의 주체(추진체계) slide #10-18

- 추진체계에 상당히 많은 분량을 할애하셨는데, 아마 다음과 같은 저의 우려와 같은 조심스러움이 있으신 건가 의문이 듭니다.
- 국내에 이민현상이 처음이지만 '다문화정책'에 집중된 예산과 관심으로 인해 이민자라는 초유의 정책대상이 여성가족-문화-교육-복지 등 이민의제와 무관 (immigration-blind)했던 기존 부처의 기능 및 의제영역으로 인수 분해되었고, 따라서 정책추진체계와 전달체계 논란이 지속되었습니다.
- 이들 논란은 번번이 그리고 오랫동안 <컨트롤 타워> 설치 주장으로 수렴되었지만, 결국 관련 부처의 기계적인 융합으로 귀결되곤 했습니다.
- ⇒ 문제는 1) 이들 부처의 이민현상과 정책에 대한 이해가 아직 일천하며, 관료적 관행에 따라 산하기관과 영향력 확보에 보다 관심이 많다는 현실, 2) 서구의 사례는 한국과 다른 이민의 역사, 지정학적 위치, 국내 사회정치적 상황으로 인해 한국에 그대로 적용하기는 한계가 있다는 문제의식은 본 토론자는 가지고 있습니다.
- ⇒ 따라서 관료들에 의한 정책 추진설계보다 국내 이민전문가 중심으로 이민정책의 틀/체계를 잡는 특별 기구를 한시적으로 설치하되, 관련 부처의 입장, 자료, 노하우를 협조 받는 식의 운영을 통해 문제를 접근하자는 의견입니다.

#### □ IV. 외국인정책의 상대방, 혹시 대상? slide #19-20

- 이민정책의 대상은 이민자와 한국사회로만 쓰셨습니다.
- ⇒ 정책수단과 접근방식은 다르지만 내국인도 정책대상일 수 있지 않을까요. 물론

현재 국민대상의 다문화인식개선 사업은 조정되어야 한다고 봅니다만, 포괄적 차별금지법 제정이 계속 논란 중에 있긴 합니다만, 이런 법제도 신설 및 개정이 내국인 대상 정책이라고 보는 입장이 국내외에 있습니다.

□ V. 정책수단으로서의 법 slide #21

⇒ 제한외국인처우기본법은 발표문에 소개된 법들과 성격과 의미가 다르기 때문에 다루지 않으셨나요? 어떤 차이가 있는지 궁금합니다.

□ 입법 장애 중 하나로 사회적 또는 정치적 동력의 문제

○ 문재인 대통령은 취임사에서“이념, 지역, 계층, 세대 분열과 갈등의 국민통합”을 이루겠다고했습니다. 지난 두 정권 모두 사회통합/국민대통합을 대통령위원회 급 의제로 다뤘고 <이민/다문화>의제 또한 번번이 포함되었습니다.

○ 올해 초 국민대통합위에서는 전문가들로부터 15개의 관련 현안을 받았는데 이 중 6개가 국민의 반 다문화 정서였습니다. 이에 더하여 최근 서구의 사건사고 테러에 자국중심주의와 반이민정서가 실시간으로 국내에 전파되고 있습니다.

⇒ 이민/외국인정책의 목표 중 하나인 이민사회통합(발제문에 공존과 통합이라 표현됨)은 최근 그 중요성이 더 부각되고 있습니다. 이상의 정책 환경을 감안할 때, 그리고 이민에 폐쇄적 입장으로 전환하지 않는 한, 새 정부는 당연히 지금까지와는 달리 관련 정책 법제도의 체계화에 힘을 쓰리라 봅니다.



[토론문]

## “외국인정책과 입법방향 모색”에 대한 토론문

이 규 용\*

### 가. 현행 외국인정책의 문제점

#### □ 종합적인 이민전략 미흡

- 단기순환 외국인력 활용정책에 집중한 결과, ‘유입-활용-귀환 또는 정주-귀화’에 이르는 이주단계별 한국사회 적응역량 심화, 우수인재 선별전략을 구사할 수 있는 종합적 이민정책 개발 미흡
- 그간 우수인재유치, 재외동포활용 등 단편적인 정책대응으로 베이비부머의 대량 은퇴 후 인구절벽에 대비한 중장기적 이민정책 활용 전략 부재

#### □ 이민자 유입 및 활용의 사회경제적 편익제고 기반 미흡

- 전체 외국인력의 대다수를 차지하는 비전문인력 유입의 확대에 따른 부정적 영향 우려
- 소규모 영세 사업장 중심의 외국인력 수요구조 및 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체계로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반 저해
- 외국인력 활용을 통해 신규 일자리 창출에 기여하기 보다는 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려
  - 임금체불, 높은 산업재해율 등 국가이미지의 부정적인 측면이 부각될 가능성이 큼
  - \* 임금상승 등 경제여건 변화로 인해 경쟁력을 상실, 더 이상의 성장이 힘든 기업이 값싼 미숙련 외국근로자를 활용하여 생산 유지

---

\* 한국노동연구원.

□ 동포정책에 대한 종합적인 제도 구축 미흡

- 동포포용정책과 동포인력활용정책 간 엇박자로 동포정책의 방향이 모호한 가운데 동포는 국내 가장 큰 이민자 집단으로 자리매김
- 동포의 고령화와 한국사회의 정착에 따른 사회통합 문제가 대두되고 있으나 이에 대한 정책이 미흡
  - 국내 체류 이민자들 중 동포는 정주가능성이 높은 집단이지만 이들의 사회통합 혹은 귀환지원을 위한 지원정책은 미흡
  - 재외 동포인력의 효율적 활용을 위한 취업지원의 중요성이 부각되고 있지만 이에 대한 정책대응은 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정

□ 종합적인 외국인력 정책 운용체계 미흡

- 현행 외국인력 정책은 전문인력과 비전문인력으로 나뉘어져 숙련수준별 다양한 외국인력 도입전략, 정책추진체계가 종합적으로 이루어지지 않고 있는 실정
  - 인력으로 활용가능한 유학생, 결혼이민자, 동포 등 다양한 이민자에 대한 고려가 부족
- 외국인력 활용과 국민경제의 성장동력 제고 및 국민의 삶의 질 개선이라는 종합적인 외국인력 정책추진이 미흡

□ 초기 정착지원 중심의 이민자 사회통합정책으로 장기적 차원의 사회통합 문제에 대한 접근 부재

- 다양한 유형의 이민자 통합에 적합한 다양한 이민자를 포용하는 종합적 정책지원이 이루어지지 못하고 있는 실정
  - 현행 이민자 통합지원은 단기간에 구축된 다문화가족지원에 초점을 맞춘 가족 중심의 이민자통합정책의 성격이 강함
    - ※ OECD, EU에서는 이민자통합정책을 고용, 교육(성인이민자, 미성년이민자, 이민자2세 대상), 사회적 포섭, 적극적 시민권, 이민친화적 사회 등을 주요 정책영역으로 하는 종합적 성격으로 보고 있음 (OECD, 2015년).
- 초기 정착지원 중심의 정책으로 이민자의 체류 지원 및 역량강화를 이끌어내는



데 한계

- 정주형 이민자의 증가는 장기적으로 사회통합에 결정적 영향을 미침
  - 해외 사례를 고려할 때 주류사회와의 소통, 관계 발달이 저해되면서 지리적, 사회적으로 고립된 이주민 공동체가 출현하면서 사회통합을 저해할 우려 큼.
- 이민자 통합정책은 초기 정착 지원 외에 장기체류 이민자에 대한 체류지원 및 역량강화가 중요
  - ※ 이민자통합정책은 특정 이민자집단을 대상으로 한 ‘대상특화정책(targeted policy)’과 이민자의 정책수요가 모든 일반 정책을 구현하는 가운데 충족되도록 하는 ‘주류화정책(mainstreaming approach)’을 해당 국가의 이민역사에 맞추어 적절히 활용 필요
- 이민자집단의 특성과 이주역사, 한국사회에서의 이들에 대한 수용성 등을 감안한 종합적인 관점에서 이민자통합정책 개발이 필요

나. 현행 외국인정책 추진체계의 문제점

□ 종합적인 이민정책수립 및 집행의 한계

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

□ 이민자 대상별 업무 영역의 분산으로 통합적 이민자 지원정책을 구현하는데 제약

- 정책 주체 간 조정, 협력 기제가 미흡하여 정책 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있으며 한편으로는 중복 지원 문제가 제기되는 동시에 지역, 대상자별 정책의 사각지대가 발생
  - 이민자들의 이주시기와 기간, 생애주기에 따른 다양한 통합지원 수요를 적시에 파악하고 효율적으로 추진하는데 한계
  - ※ 현행 이민자 통합 지원정책의 부처별 소관 : 결혼이민자 및 다문화가정은

여성가족부, 외국국적동포 및 전문인력은 법무부, 중도입국청소년 및 유학생은 교육부, 비전문 외국인력은 고용노동부로 이민자 유형별 담당부처가 분산

※ (법률) 외국인근로자의고용등에 관한 법률 : 비전문인력만 해당

- 외국인력 정책 : 전문인력, 동포취업, 고용허가제, 방문취업제 및 기타
- 이민 정책의 핵심은 이주자 대상별로 유입-체류지원-귀국 혹은 영주, 그리고 노동시장 및 사회통합 정책 등 생애 주기별 대책이 필요

□ 정부 부처간 정책의 연계성 부족

- 현재의 이민 정책은 부처별 영역주의가 강하게 작용하여 부처의 고유기능이 갖는 장점이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정
- 이민 정책대상자별로 특정부처 중심의 생애주기별 대책이 이루어지고 있어 업무의 중복성 문제 및 체계적인 정책집행이 곤란
  - 특정부처가 이러한 생애주기별 정책기능을 부처 자체적으로 종합적으로 수립 집행하는 것은 비효율
  - 부처간 업무의 연계가 체계적으로 이루어져야 하나 현실적으로는 협조체계가 제대로 작동되지 못하고 있는 실정
- 이민 정책은 특정 부처의 고유영역이라기 보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격을 갖고 있으며 따라서 부처간 고유기능의 조정 및 협력체계의 재구축이 필요

<현행 정부의 이민관련 정책의 총괄조정과 관련된 위원회 기능>

	외국인력정책위원회	외국인정책위원회	다문화가족정책위원회	재외동포정책위원회
간사 부처	고용노동부	법무부	여성가족부	외교통상부
목적	국내 인력수급 동향과 연계하여 외국인 근로자 도입규모 및 허용업종 등을 결정하고, 송출국가 선정	외국인에 관한 중요 정책을 심의·조정	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상에 관한 중요 사항을 심의·조정	재외동포에 관한 정책을 종합적으로 심의·조정
주요 업무	- 외국인근로자 관련 기본계획의 수립	- 외국인정책에 관한 기본방향과 추진계	- 다문화가족지원정책 기본계획 및 시행계	- 재외동포정책 기본 방향의 수립 및 재

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등의 결정</li> <li>- 외국인근로자 송출 국가의 지정 및 지 정취소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 수립</li> <li>- 외국인의 권익 증 진 및 사회통합</li> <li>- 외국인정책에 관한 부처간 협의 또는 협조 · 조정</li> <li>- 외국인정책 추진상 황 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회의 추진상황, 관련 조사, 연구 및 정책 의 분석 · 평가</li> <li>- 다문화가족지원 관 련 사업의 조정 및 협력</li> <li>- 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협 력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외동포의 정착 지원</li> <li>- 재외동포의 법적· 사회적 지위 향상 및 재외동포와의 유대 강화</li> <li>- 재외동포의 국내외 경제활동 지원</li> <li>- 재외동포의 정체성 함양</li> </ul>
---	--	---	---

### 다. 추진체계 정비방향

#### □ 그 동안 논의의 한계

- 이민정책의 추진체계에 대한 논의가 부처간 기능의 재편 및 기구의 설립 중심  
으로 이루어져 부처 편의주의의 벽을 넘지 못하고 있는 실정
- 정책의 사각지대 해소나 문제점의 원인진단, 정책간 연계 방향 등 이민정책을  
둘러싼 정책수요를 도출하고 이를 위한 정책방향을 모색한 후 이를 토대로 정  
책의 기능적 기구에 대해 논의하는 방향으로 접근할 필요가 있음
- 종합 거버넌스 체계 구축 및 부처의 고유기능의 연계성 강화
- (기구) 현재의 위원회를 종합하여 상설기구를 설립
  - 총괄위원회는 이민정책의 총괄종합기능을 수행하는 만큼 대통령 직속이나 국  
무조정실 산하에 두는 것이 바람직
  - 기존의 위원회는 총괄 위원회 산하에 분과위원회를 두어 운영하되 기존의 운  
영체계를 벗어나 부처들의 간사역할을 탈피
  - 전문성을 요하는 만큼 이 기구는 사무국을 산하에 두어 부처간 조정, 중장기계  
획, 이민정책에 대한 종합 기획기능을 수행
  - 총괄적인 이민정책에 가이드라인 역할을 할 수 있는 자문위원회를 두는 것이  
바람직
- ※ 영국의 이민자문위원회(Migration Advisory Committee) 참조
- 이민행정 전담기구 설립방안
  - 출입국관리본부를 청단위로 격상할 수 있으나 대만의 사례에서 보듯이 이민행

정 전담기구로서의 기능은 가능하지만 이민정책의 총괄기능을 수행하는데는 한계

□ 부처간 전문 영역에 따른 기능의 재배치 검토

- 현재 부처별로 분산된 이민정책의 기능에 대한 재조정 및 부처간 유기적 연계 체계 강화

□ 분야별 이민정책 추진체계 개편방향

이민정책 기능		대상	현행 주관기관	개편방향
대분류	소분류			
이민정책계획 수립 등 총괄		전체이민자 대상	법무부 외국인정책위원회	총괄위원회로 이관 - 기존 위원회 기능의 흡수 및 관련부처와의 협의 - 위원회 산하에 이민자문위원회를 두어 외국인력 도입규모 및 이민자 영향 분석 등 이민정책 방향에 대한 이론적 토대 제공
출입국 정책	국경관리/비자발급	전체이민자 대상	법무부	현행 유지/ 이민청으로 격상하여 출입국 및 기타 이민정책의 지원 및 이민자 관리 기능강화
이민자 유입정책	적정외국인력 도입규모 관리	외국인력 - 비전문 - 전문	(비전문인력) 고용부 (전문인력)법무부, 미래부,산업부 등	- 종합적인 외국인력 도입 및 관리체계 기능으로 일원화하되 부처별 정책수요를 반영하는 연계체계 구축 - 법무부 : 비자체계 관리, 불법취업 대처 업무 등 체류관리 업무 수행
	유학생 유치전략	유학생	교육부/ 법무부	- 유입정책은 교육부가 담당 - 유학생의 노동시장 이행 및 활용은 외국인력 관련 기능과 연계
	정주형 이민자 유입정책	(준)영주권자	법무부	현행대로 유지
		결혼이민자/ 배우자 동포	여가부 법무부, 외교부	현행대로 유지
이민자 활용 및 지원정책·사회통합정책	외국인력 활용도 제고	외국인력 - 비전문 - 전문	-고용부 -법무부/미래부<실문위원회 주관>-산업부 등	외국인력 활용도 제고를 위한 제반 지원 정책 수행
	유학생 인적자원 활용	유학생	현재 정책의 사각지대	우수인재 유치 및 활용 - 주관기관 : 유치(교육부), 활용(산업부, 고용부)

이민자 사회통합 정책	(준)영주권자	법무부	(총괄) 총괄위원회 또는 특정 정부부처 및 지자체
	결혼이민자/ 배우자/ 이민자 자녀	여가부	(부문별 지원체계) - 결혼이민자 체류지원 : 여가부 - 이민자 자녀, 중도입국 자녀 지원 : 교 육부, 여가부
	동포	법무부	- 이민자 취업지원 : 고용노동부 - 이민자 고령화 및 복지대책 : 복지부



[토론문]

## <외국인정책과 입법방향 모색> 토론문

김재련\*

### 1. 주제 발표 관련한 의견

#### 가. 외국인 정책 목적 관련

0 발표자가 언급한 목적 ‘공존과 통합, 개방을 통한 문화자산 다양화, 경제적 효과, 인도주의와 국제평화’ 중 ‘개방을 통한 문화자산의 다양화, 경제적 효과’는 내국인 혹은 대한민국에 이득이 되는 것으로 판단됨.

국가 혹은 국민에게 이득이 되는 측면이 있다면 그에 상응하는 내국인 혹은 국가적 차원의 정책적 지원 또한 의무적으로 설계되어야 할텐데 발표자는 문화자산의 다양화, 경제적 효과 관련 수민국 입장에서 외국인을 위한 어떤 정책적 설계를 갖추어야 한다고 보는지 의견 듣고 싶음.

#### 나. 외국인 정책 추진체계 관련

0 외국인 정책 추진의 부처간 충돌, 공백, 갈등을 해소하기 위해 발표자는 정책조정기구의 필요성을 강조하고 있는데

- 1) 전담기구의 영역을 넘는 정책조정이라는 것이 구체적으로 무엇을 의미하는지
- 2) 총리실 산하 상설기구 필요성을 언급했는데, 구체적으로 상설기구의 목적, 전담기구와의 관계에 있어서 효과적인 역할로 어떤 것을 상정하고 있는지 궁금함

다. 외국인 정책의 상대방에 대한 언급 관련 발표자는 여가부 예산의 시혜

---

\* 변호사, 법무법인 온세상.

적 정책에 대한 언급을 하고 있는데, 시혜적 정책이라는 것이 누구에 대한 시혜적 정책이라는 것인지, 시혜적 정책이라는 평가를 하는 근거가 무엇인지 궁금함

라. 결혼이민자에 대한 정책 관련 정책방향을 '단순지원에서 자발적 사회통합 유도하는 방향'으로 제시하고 있는데, 정책집행 현장에서 단순지원과 자발적 사회통합 유도의 구체적 차이 있다고 생각하는지 궁금함

오히려 결혼이민자에 대한 정책방향 관련해서는 기존에 결혼이민자 및 자녀에게 맞추어진 정책을 내국인 배우자 지원정책을 강화하는 방향으로 진행하는 것이 의미 있지 않을까 생각함

(지금까지의 상황을 살펴보면 결혼이주자가 한국사회 적응력이 높아지게 되면 한국인 배우자의 경제적 무능력, 폭력적 성향 등으로 인해 이혼을 결심, 미성년자녀를 키우며 한부모 혜택지원을 받는 선택에 이르게 되는 경향 많음)

다문화가정에 대한 정부의 지원정책은 다문화가정이 갈등을 해소하고 원만하게 유지됨을 목적으로 해야 하는 바, 다문화가정이 안정적으로 유지되도록 하기 위해서는 결혼이주자 뿐 아니라 한국인 배우자에 대한 지속적인 멘토링, 직업교육 등 정책적 지원을 강화해야 함.

## 2. 발표자의 견해 이외에 추가로 환기시키고 싶은 내용들

가. 국내체류 결혼이민자의 불안정한 법적 지위 관련

0 위장결혼 등으로 인해 결혼으로 인한 자동국적취득을 인정하지 않는 정책적 방향은 공감함. 그러나 결혼 기간 중 체류자격을 연장함에 있어서 내국인 배우자의 적극적 협조가 없는 상태에서는 결혼이민자로서 체류자격연장에 어려움 겪는 결혼이주자들이 아직도 있음(배우자의 위장결혼 주장, 일방적 가출신고 등), 출입국관리법상 가정폭력피해자에 대한 특례조항 두고 있는데, 가정폭력 뿐 아니라 성격 차이 등으로 혼인생활이 파탄 난 경우에도 이혼이 확정되기 이전에는 외국인 배우자에게 국내 체류자격 부여를 유연하게 할 필요 있음



0 국내에서의 체류자격 변경 관련

결혼이민자가 아닌 근로자 체류자격, 관광비자 자격으로 국내에 체류하는 외국인이 대한민국 국적자와 결혼하여 체류자격 변경신청을 하는 경우, 실무상 출입국 사무소에서는 국외로 출국하여 결혼이민 비자를 받아 입국할 것을 강요하고 있음.(출입국 관리국에서는 공공연히 임신 등을 한 인도적 사유 이외의 경우에는 본국으로 출국해서 결혼이민자 비자 받아 입국할 것을 요구하고 있음)

출입국관리법, 동법 시행령에서는 국내에 체류하는 외국인이 체류자격 변경허가가 필요한 경우 일정한 요건을 갖추어 변경신청허가를 받을 것을 요구하고 있으나, 법령상 체류자격 변경신청지를 외국으로 한정하는 조항은 없음.

그럼에도 불구하고 국내에 거주하는 외국인이 국내에서 체류자격변경신청을 하고자 할 경우 출입국 사무소 담당자들이 변경신청서 접수조차 거부하는 경우가 많은바, 반드시 개선되어야 할 것임

나. 이혼 후 면접교섭권만 보유한 외국인 부모에 대한 체류자격 불허가

한국인 배우자와의 이혼으로 인해 미성년 자녀에 대한 양육권을 부여받지 못하고 면접교섭권만 부여받는 외국국적 부모가 생기게 되는데, 출입국사무소에서는 경제적 능력 부족 등을 이유로 하여 외국국적 부모의 체류자격을 연장해 주지 않는 경우가 매우 많음.

면접교섭권은 부모의 자녀에 대한 권리일 뿐 아니라 자녀의 부모에 대한 권리이기도 한바, 외국적을 보유하고 있는 부모라 하더라도 우리 국적을 가진 미성년 자녀에 대한 면접교섭권을 부여받은 부모의 경우에는 국내체류자격을 부여함에 있어서 경제적 능력 등에 대한 유연한 접근이 필요함

다. 체류자격 변경신청 등에 있어서의 대리자격 제한에 관한 훈령검토

현행 출입국 관리법 및 시행령등에서 외국인의 체류자격변경신청 등에 대한 대리자격 제한규정을 두고 있지 않음. 그러나 실무상으로 출입국 사무소 담당자에 따라 변호사의 대리신청시 위임장을 제거할 것을 요구하면서 대리신청서를 접수받지 않는 경우가 많음.

출입국사무소에서는 대리접수 제한의 근거로 출입국 사무소 내부업무처리 지침을 들고 있으나 업무처리 지침은 대외적 구속력은 전혀 없으며, 일반적으로 제3자에 의한 대리신청과 변호사에 의한 대리신청은 그 의미가 현격히 다른 바, 출입국업무 관련 외국인의 각종 신청사건에 대해 변호사가 위임을 받아 대리접수하는 것은 업무처리 지침에 의하더라도 제한되지 않음을 명문화할 필요 있음.

#### 라. 이혼 후 미성년 자녀에 대한 분쟁 관련

미성년 자녀를 둔 다문화가정부모 이혼시 면접교섭을 한 후 아이를 돌려주지 않는 문제, 양육비를 제대로 지급하지 않은 채 이사하고 연락을 끊어 버리는 문제가 미성년 자녀의 건강한 성장을 방해하고 있는 상황임

프랑스형법은, ‘친권행사에 관한 죄’항목을 별도로 두어 양육의무 불이행죄, 자의 인도거부죄, 주소불통지죄 처벌규정을 두어 미성년 자녀 양육관련 부모가 그 의무이행을 게을리하지 못하도록 형사법적으로 의무화하고 있음.

아동, 청소년이 의식주의 지장을 받지 않고 정서적으로 건강하게 성장할 수 있도록 하기 위해서는 아동청소년양육의무 불이행 등에 대해 프랑스 형법처럼 형사처벌규정을 두어 경각심을 높이고 의무이행을 사실상 강제할 필요가 있음.

### 3. 결론

가. 외국인에 대한 체류자격 부여, 변경, 유지에 있어서 결혼이민자와 그 외 외국인은 달리 볼 필요가 있음(특히 대한민국 국적 미성년 자녀가 있는 경우)

나. 외국인에 대한 정책집행은 특히 예측 가능한 합리성, 간편성이 견지되어야 하는 바, 지나친 재량에 대한 적절한 통제 필요성: 어떤 공무원을 담당자로 만나는지에 따라 접수가 되기도 하고 접수거부가 되기도 하며 변호사 위임장이 함께 접수되기도 하고, 위임장이 제거되기도 하는 바, 이와 같은 차이는 결국 행정행위에 대한 예측가능성을 떨어뜨리며, 그 과정에 비리가 개입될 위험성이 발생하게 됨

공무원 입장에서는 애매한 신청사건을 적극적으로 허가해 줄 경우 추후 업무감사

를 받을 가능성 등이 부담되어, 소극적으로 처분을 내리는 경우가 많다고 보이는 바, 체류자격 허가 여부가 담당공무원의 전적인 재량에 맡겨지기 보다는 출입소 사무소 내부에 심사위원회를 설치하여 민간전문가 등이 참여한 상태에서 위원회 결정을 통해 체류자격 변경, 유지에 대한 결정심사 및 의결을 함으로써 자의적인 재량권 행사를 전제할 수 있을 것이라고 생각함.



[토론문]

## 국내 체류 외국인 통합을 위한 사회적 인프라 확충 선행돼야

양 선 희\*

- 이민자 정책은 외국인이 안전하고 편안하게 국내에 체류할 수 있는 환경을 만드는 일인 동시에 내국인들에게도 이민자 유입에 따른 새로운 갈등과 피로를 줄이는 방향이어야 한다.
- 따라서 이민자 체류를 지원하는 수준의 법·제도를 구축하는 수준을 넘어 정책 설계 단계부터 이민자들과 내국인들을 통합시키는 사회적 인프라 구축 방안을 함께 마련해야 한다.
- 법과 제도가 갖춰졌더라도 인프라가 미비할 경우 사회적 혼란은 불가피하다.

### ◇ 외국인을 위한 한국어 의무 교육

- 다문화 가정 어린이들의 언어지체로 인한 지능 및 학력 저하 심각
- 이민자에 대한 언어 교육은 국가가 의무교육으로 정해 책임져야
- 언어교육과 체류 외국인들끼리의 소통 및 외국인-내국인이 교류할 수 있는 뉴욕의 인터내셔널 센터와 같은 민간 기구 발족

### ◇ 치안 및 인권·갈등 관리 인프라

- 저임 노동자 등 사회계층 상 하층이 많다는 점에서 특히 중요한 인프라
- 외국인 범죄조직 등 새로운 형태의 범죄 유형 주시 및 예방 활동
- 다국적 외국인 경찰 채용 확대로 외국인들의 경찰 접근 쉬운 구조 만들어야
- 각종 외국인 갈등 관리를 위한 전문 센터 구축

---

\* 중앙일보 논설위원.

- 출신국별 이민자 모임 혹은 자치단체 설립 지원하고 관리해야
- 외국인 집중 거주지를 외국인 타운 개념으로 계획적인 관리시스템 도입하는 방안 고민해야. 자생적 외국인 타운의 경우 범죄 등 사회문제에 취약.

◇ 이민자 권익 신장 프로그램 도입

- 외국인과 소수자 문제 포함한 ‘차별금지법’
- 다문화 국회의원, 기초의원 등 일정 비율 이상 다문화 대표자 선출 제도화
- 이민자의 대학 교육 확대 위한 배려 전형 확대