지평법정책연구소

지평 공공정책팀

법정책이슈브리핑
Law & Policy Issue Briefing

제2024-1호
발행일 : 2024. 3. 29. (금)

정부의 이민청 설립 정책에 관한 소고

이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

Ⅰ. 서론

현 정부 들어 법무부는 국경 · 이주 · 이민정책 컨트롤타워 신설을 새 정부의 주요 업무로 적시하고, 한동훈 전 법무부 장관이 2022년 5월 17일 취임사를 통해 "이민청 설립 검토를 포함해 이민정책을 수준 높게 추진해 나갈 체제를 갖춰 나가겠다"고 밝히며 출입국 · 이민관리청 설치에 대한 의지를 표명했다.[1] 이민정책은 출입국 관리, 국적, 인구, 경제, 노동, 다문화 정책, 사회통합 등 폭넓은 정책 영역을 아우르면서 국가와 사회의 미래를 구상하는 데 있어 중요한 정책분야이다.[2] 미국과 유럽 등지에서는 이민정책이 선거의 승패를 좌우하는 주요한 이슈로 떠오르기도 한다.[3] 최근 정책 추진 동력이 많이 약화한 측면도 있으나, 2023년 재외동포청이 신설되고 국내에 체류하는 외국인 수가 급격히 느는 추세에 비추어 볼 때, 이민청 설립에 관한 논의나 시도는 지속될 것으로 예측된다. 그러나 이민청 설립의 필요성 여부와는 별개로 과연 새롭게 이민정책을 총괄 · 조정할 컨트롤타워가 바람직한 이민정책의 방향성 관점에서 어떻게 조직되고 구성되어야 할 것인지, 중장기적 목표와 역할, 기능이 무엇인지에 관한 고민은 부족해 보인다. 이에 법정책이슈브리핑 제2024-1호에서는 바람직한 이민정책의 방향성을 고려한 범정부 이민정책 추진체계와 이민정책 총괄 기구 마련의 필요성에 대해 논의해 보고자 한다. 먼저 정부의 이민청 설립 정책 추진 배경 및 필요성을 알아보고, 이민청 설립에 관한 입법 · 정책 현황 등을 살핀 후 그 한계점을 알아보고,

1) 이민정책(혹은 외국인 정책)을 총괄 · 조정할 컨트롤타워로 기능할 정부 조직(기구)을 이르는 용어로 출입국 · 이민관리청, 국경이주관리청, 이민청 등 다양한 표현이 있으나, 여기서는 특별히 구분할 필요가 있는 때 외에는 언론과 일반에 널리 통용되고 있는 명칭인 이민청으로 통일하고자 한다.

2) 정부는 여론 등을 고려하여 이민정책이라는 용어를 자제하고 외국인 정책이라는 명칭을 공식적으로 사용하고 있으나, 정부가 추진하는 정책의 실체가 이민에 관한 것이라고 판단되어 이하에서는 외국인 정책이라는 용어 대신 이민정책으로 용어를 통일하기로 한다.

3) "美 유권자들 경제 낙관… 대선 이슈로 이민문제 갈수록 부각-WSJ 설문조사", 파이낸셜 뉴스, 2024. 3. 4. 기사(https://www.fnnews.com/news/202403041334306128, 최종검색: 2024. 3. 28.).

바람직한 이민청 설립과 이민정책 추진을 위한 간단한 제언을 남겨 보고자 한다.

Ⅱ. 이민청 설립 추진 배경 및 필요성

이민청 설립 배경과 이민청 설립의 필요성을 이해하기 위해 먼저 지금까지의 이민정책과 이민 관련 법제를 개괄적으로 파악해 보고, 국내외 제도적 환경의 변화 양상과 범정부 이민정책 추진체계 구축의 필요성을 확인해 본다. 현재 이민청과 같은 이민정책 컨트롤타워의 필요성에 대해서는 폭넓은 컨센서스가 형성된 것으로 보인다.[4] 그러나 구체적인 방법론에 대해서는 논란이 계속되고 있다.

1. 이민 관련 법제와 정책 현황

현재 이민정책과 관련한 국내 주요 법률로는 출입국관리법, 재한외국인 처우 기본법, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률, 다문화가족지원법 등이 시행되고 있다. 이들은 각각 법무부, 고용노동부, 외교부, 여성가족부 소관 법률로서 개별 부처의 정책목표와 업무계획에 따라 시행·집행되고 있다. 기타 지방자치단체가 조례 등을 근거로 추진하는 '외국인 주민 지원 정책'이 행정안전부의 지원과 관리 아래 이루어지고 있다.

이민정책의 기본목표와 추진 방향 등은 법무부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하고 외국인정책위원회에서 심의·조정한 외국인정책 기본계획에 의해 추진되고 있다.[5] 이를 바탕으로 개별 정부 기관과 지방자치단체는 연도별 업무계획 등을 통해 구체적인 정책을 수립·시행하고 있다. 또한 다문화가족지원법에 근거한 다문화가족정책위원회와 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에 따른 외국인인력정책위원회가 다문화가족 구성에 대한 지원과 사회통합, 외국인 고용관계에 관한 사항 등을 심의·조정하고 있다. 현재는 위 3개의 위원회가 전체적으로 혹은 부분적으로 이민 관련 정책을 각각 심의·조정하고 있는 체계이다.

법무부는 최근 제4차 외국인정책 기본계획을 수립하였고,[6] 2023년 정부 업무보고에 따라 출입국·이민정책 컨트롤타워 신설,[7] 국적·비자 제도개선, 외국인 체류질서 정립, 외국인 계절근로제 개선 등 정책을 추진하고 있다. 고용노동부는 외국인력의 유연한 활용 지원을 위해 고용허가제도를 개편하였다. 또한 장기근속을 통해 숙련도를 높인 외국인력을 우대하는 장기근속 특례제도를 신설하여 출국과 재입국 과정 없이 국내에 10년 이상 머무르면서 일할 수 있도록 관련 법률의 개정을 추진 중이다. 외교부는 재외동포청을 설치하여 지역별 맞춤형 동포정책 시행, 국내와 동일 수준의 범정부 영사민원서비스를 제공하고 있다. 그리고 재외동포 정책의 기본목표, 기본계획 및 시행계획 수립 등을 규정함으로써 정부가 체계적·종합적으로 재외동포 정책을 추진할 수 있게 하려고 재외동포기본법을 제정(2023. 5. 9.)하여 시행(2023. 11. 10.) 중이다. 여성가족부도 제4차 다문화가족정책 기본계획 등을 통해 다문화가족의 정착주기별 맞춤형 지원, 자녀 성장단계별 학업·진로 지원, 인권보호 및 차별해소, 다문화가족 지원기반 강화 등을 주요 과제로 추진하고 있다.

---

4) 그러나 최근 국민여론 조사결과에 따르면 상당한 수의 반대입장도 존재한다는 것을 확인할 수 있다; 김화연, 출입국·이민관리청 신설에 관한 국민인식과 향후 과제, 이민정책연구원, 2024 참조.

5) 외국인정책 기본계획은 재한외국인 처우 기본법을 근거로 5년마다 수립되고 있으며, 지난 2023년 12월 27일 제4차 외국인정책 기본계획('23년~'27년)이 확정되었다.

6) 제4차 외국인정책 기본계획은 "국민과 이민자가 함께 도약하는 미래지향적 글로벌 선도국가" 달성을 비전으로 5대 정책 목표와 18개 중점 과제를 제시하였다. 이번에는 특히 지역 수요를 반영한 이민정책, 사회통합 지표를 통한 평가·환류 시스템 도입으로 이민자 유입·통합 정책을 체계화하고, 다부처 협력을 통한 체류질서 확립, '출입국·이민관리청' 신설 등 범정부 이민정책 추진체계 구축을 강조하였다.

7) 이를 위해 2022년 11월 출입국·이민관리체계 개선추진단을 설치하여 1년간 운영하였으나, 의미 있는 성과를 보여주진 못했다.

2. 국내외 제도적 환경의 변화

이민정책과 관련한 국내외 제도적 환경이 변화하고 있어 이에 대응한 입법과 정책의 마련이 요구되고 있다. 국내적 요인과 국제적 요인이 동시에 작용하고 있는데 이를 간단히 정리하면 다음과 같다.

가. 국내적 요인

국내에 거주하는 외국인 주민은 2021년 11월 1일 기준 약 213만 명으로 전체 인구(약 5,174만 명)의 약 4.1%에 해당한다. 최근 10년(2012~2021년)간 외국인 주민 현황을 살펴보면, 2012년 이후 전반적으로 증가 추세를 보이고 있으며,[8] 2021년(213만 4,569명)에는 2012년(140만 9,577명)의 약 1.5배에 해당하는 외국인 주민이 국내에 거주하는 것으로 확인되었다.

[그림 1] 연도별 외국인 주민수(2012~2021)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체인구(명)	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,069,375	51,269,554	51,422,507	51,629,512	51,779,203	51,829,136	51,738,071
외국인주민(명)	1,409,577	1,445,631	1,569,470	1,711,013	1,764,664	1,861,084	2,054,621	2,216,612	2,156,417	2,134,569
비율(%)	2.8	2.8	3.1	3.4	3.4	3.6	4.0	4.3	4.2	4.1

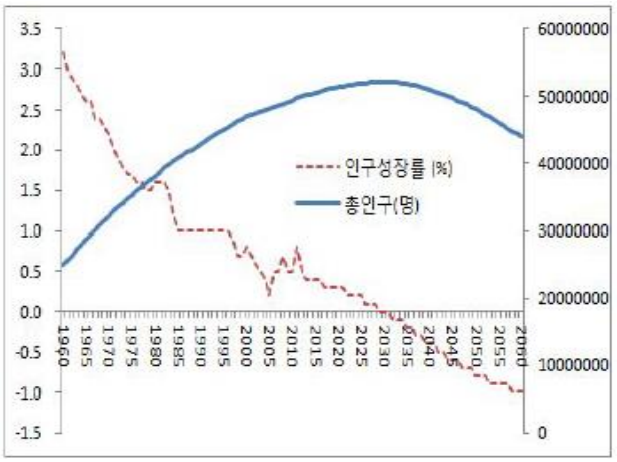
※ '15.11.1.기준 통계부터 인구주택총조사에서 외국인주민을 추출하는 방식으로 변경
– '15년 이전 통계는 매년 1월 1일 0시 기준으로 작성하고 전체인구는 '주민등록인구통계'를 사용하였으며, '15년 통계부터는 매년 11월 1일 0시 기준으로 작성, 전체인구는 인구주택총조사의 '총인구'를 사용

출처: 행정안전부, 2023 행정안전통계연보, 2023.

국내 체류 외국인의 급격한 증가로 업무의 범위와 형태가 변화하고 현행 법 · 제도의 문제점과 한계가 드러나는 상황이다. 결혼 이주, 이주노동, 외국인 유학생 등 그때그때 발생하는 정책적 이슈에 맞춰 수립 · 집행되는 이민정책은 산업연수생들의 인권 침해 문제, 외국인 간 차별 문제, 미등록 아동과 이들의 교육 문제 등 여러 가지 한계점을 드러냈다. 최근에는 다양한 목적과 형태로 국내로 유입되는 외국인이 늘어나 이들에 대한 체계적이고 일반화된 법 · 제도의 요청 목소리도 높아지고 있다.

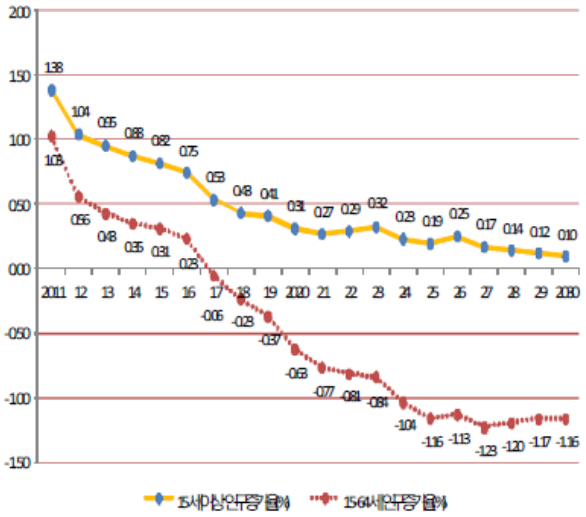
저출산 · 고령화로 인한 인구구조의 변화도 이민정책 관련 정책환경의 변화에 한몫을 담당하고 있다. 인구감소([그림 2]), 생산가능인구의 감소([그림 3]), 지방소멸 위기([그림 4]) 등 인구구조의 변화로 인한 문제점은 향후 이민정책의 방향성이나 법 · 제도 개선과 같은 폭넓은 논의를 끌어 내고 있다. 기타 산업구조 변화에 따른 다양한 인력 활용의 필요성 등도 향후 이민정책의 기조를 결정하는 데 중요한 요인으로 작용하고 있다.

[그림 2] 총인구 및 인구성장률 추이와 전망(1960~2060)



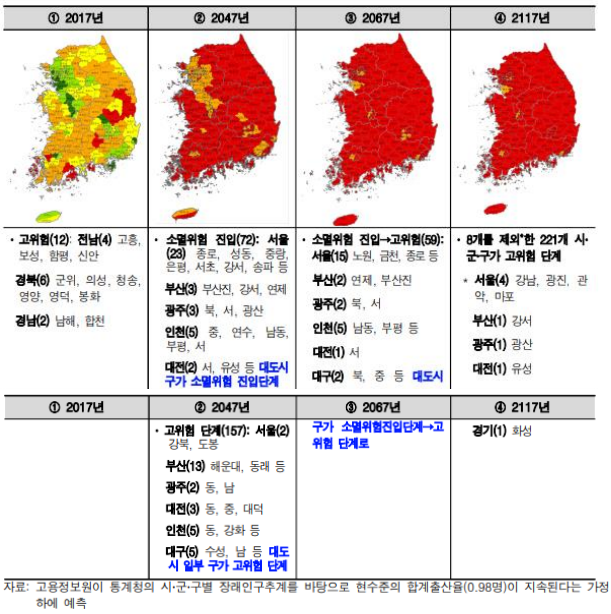
[8] 참고로 2023년 11월 8일 행정안전부의 보도자료에 따르면 2022년 11월1일 기준 3개월 초과 국내 장기 거주 외국인주민 수는 총 225만 8,248명으로 전년 대비 12만 3,679명(5.8% ↑) 증가한 것으로 나타났다. 이는 총인구 대비 4.4%에 이르는 수치이다.

[그림 3] 생산가능인구 증가율 추이와 전망(2011~2030)



출처: 이상림, 중장기 이민정책 발전방향 연구, 한국보건사회연구원, 2016, 170면.

[그림 4] 시·군·구별 장래 소멸위험지역 분석



출처: 이상호, 인구구조변화 대응실태 I (지역), 감사원, 2022, 30~31면.

주로 경제, 노동 관련 분야의 전문가들은 위와 같은 정책환경 변화로 인한 문제들의 해답을 이민정책과 관련 제도 개선에서 찾는 경향이 있다.

나. 국제적 요인

세계화는 상품이나 자본 등의 활발한 이동뿐만 아니라 인구의 이동도 촉진하고 있다. 비교적 최근 UN에서 발표한 자료에 따르면 2020년 기준 세계 이주민의 수는 2억 8천100만 명에 달하며, 이는 세계 인구의 3.6%에 해당한다.[9] 이와 같은 추세와 함께 K-POP, K-FOOD, K-drama 등 한류로 지칭되는 문화적 영향력의 확산으로 한국에 관심을 가지고 한국에 머물고 싶어 하는 외국인이 늘고 있는 상황도 이민정책과 관련한 정책환경을 바꾸는 데 한몫을 하고 있다. 또한 FTA 상대국 등에 의한 광범위한 인력시장의 개방, 난민 수용 요구도 높아지고 있다. 한편 대만의 이민서, 일본의 출입국재류관리청과 같은 이민 행정 전담 기구의 설치와 새로운 외국인력 정책 시행 등이 우리도 이민청과 같은 이민 행정 전담 기구를 신설해야 한다는 유인으로 작용하고 있다.[10]

3. 범정부 이민정책 추진체계 구축의 필요성

위와 같은 이민정책과 관련한 국내외적 환경변화로 이민정책 및 관련 법·제도 개선에 대한 폭넓은 논의가 이루어지고 있다. 동시에 이민정책에 관한 중장기적 방향성 설정, 이민청과 같은 전담 기구 설치에 대한 고민도 깊어지고 있다. 그동안 이민정책이 정부 부처와 각각의 사업 목적에 따라 별개로 수립·집행되었기 때문에 사업의 중복과 예산의 비효율적 집행, 정책의 사각지대 발생, 각 부처의 전문성과 거리가 먼 정책의 추진 등 다양한 문제점이 드러났다. 통합적인 이

9) 이때 '이주민'은 '이주의 성격과 원인 또는 체류 기간과 관계없이 국경을 넘어 본래 거주지를 떠나는 사람'으로 정의되고, 여기에는 8,200만 명 이상의 전쟁/경제 난민과 자발적 이민자(예컨대, 노동자, 학생) 등 광범위한 이주 형태가 모두 포함된다(출처: https://www.statista.com/chart/28351/global-net-per-capita-migration-by-country/, 최종검색: 2024. 3. 28.).

10) 윤인진, 전환기의 이민정책과 이민청 설립 방안, 재외동포포럼: 재외동포청과 이민청 설립 정책 토론회 발표문, 2022, 39면.

민정책의 수립과 효과적인 정책 집행을 가능하게 할 유기적 정책 추진체계의 마련이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다.

III. 이민청 설립을 위한 논의와 그 한계

이전 정부에서부터 늘어나는 이민자 수 등 이민 관련 국내외 정책 환경의 변화로 인해 이민청 설립에 관한 여러 논의가 있었다. 여기서는 지금까지의 이민청 설립에 관한 논의와 입법 · 정책적 노력을 개관해 보고, 그 한계를 알아본다.

1. 입법 · 정책 추진 현황

가. 이전 정부

이민정책 총괄 기구의 설립에 관한 논의는 이전 정부에서도 있었다. 논의의 맥락에 다소 차이가 있을 수 있으나 "외국인 정책이 재경부와 교육부 · 외교부 · 노동부 등 거의 전부처가 관련된 네트워크형 업무인 만큼 각 부처가 단기적 · 임시방편적으로 접근해서는 제대로 된 외국인 정책과 이민행정을 구현할 수 없다"라는 입장에서 법무부 산하의 출입국관리국을 확대 개편하여야 한다는 목소리가 참여정부 시절부터 있었다.[11] 그러나 이후 이민 관련 법령의 제정과 제도 정비를 통해 이민정책 추진체계는 더욱 개별적이며 파편화된 형태로 구성되었고, 범정부 이민정책 추진체계 구축과 이민 행정 전담 기구 설치에 관한 논의가 제기되었으나 구체적인 성과를 만들지는 못했다.[12]

나. 현 정부

현 정부 들어 이민청 설립을 위한 움직임은 더욱 구체화하였는데, 이민청 설립을 위한 정부조직법 일부개정법률안의 발의와 제4차 외국인정책 기본계획, 법무부 업무계획 등을 통해 상세한 내용을 확인할 수 있다.

(1) 관련 입법 추진 현황

현 정부 출범 이후 법무부 소속 이민청 또는 국경이주관리청 신설을 위한 정부조직법 일부개정법률안이 의원발의안으로 제안된 바 있다. 2022년 7월 6일 발의된 이명수의원 대표발의안(의안번호 제2116328호)은 점증하는 외국인 주민 수와 이민정책을 총괄하는 컨트롤타워의 부재로 정책이 중복되거나 정책의 사각지대가 발생하는 문제점을 이유로 법무부의 외청으로 외국인 이민정책을 담당하는 이민청을 신설하여 외국인 주민에 대한 지원의 체계성과 효율성을 제고하고, 외국인 주민이 겪을 사회적 혹은 문화적 갈등을 최소화하여 우리 사회의 일원으로 안정적으로 정착할 수 있도록 하기 위함을 목적으로 밝히고 있다. 반면 2022년 9월 16일 발의된 김형동의원 대표발의안(의안번호 제2117392호)은 변화하는 정책 환경과 인구감소에 따른 우수 외국인 인력의 유치 필요성을 주요 이유로 법무부의 외청으로 국경이주관리청을 설치하여 외국인 주민 증가에 따른 외국인 인권 보호와 처우개선 등의 과제와 난민 정책 등 국제 협력 이슈에 효율적으로 대응하고, 출입국 및 외국인 정책을 통합적으로 수립 · 집행하도록 하기 위함을 목적으로 밝혔다. 2011년 이후 전반적으로 증가 추세를 보이는 외국인 주민 현황과 외국인 인권 보호, 처우개선, 사회통합 등 이민정책을 효과적으로

11) "출입국관리국 이민청으로 확대개편 시급", 연합뉴스, 2006. 6. 8. 자 보도방송(https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0001904082?sid=115, 최종검색: 2024. 3. 28.).

12) 한경구 외, 해외 각 국의 이민정책 추진체계 연구, 2012 법무부 용역보고서, 법무부 출입국 · 외국인정책본부, 2012; 이상림, 앞의 보고서; 권채리, 이민행정의 거버넌스 구축을 위한 법제 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2020 등 참고.

수행할 새로운 행정체계가 필요하다는 입법취지는 대체로 긍정되었으나, 현재 위원회 심의 단계에 계류 중이며 특별한 사정이 없으면 의원 임기 만료로 인한 폐기 절차를 밟을 것으로 보인다.

(2) 이민청 설립에 관한 정책 추진 현황

제4차 외국인정책 기본계획에서는 글로벌 스탠더드에 부합하는 이민 행정 기반 구축을 목표로 국가백년대계 수립을 위한 이민정책 추진체계 구축을 주요 과제로 제시했다. 이를 위해 국익의 관점에서 범정부 차원의 통일된 이민정책 설계를 위한 '(가칭)출입국 · 이민관리청' 신설과 재한외국인 처우 기본법을 '(가칭)이민정책 기본법'으로 전면 개정 등 컨트롤타워 기능 수행을 위한 법제 등 정비를 계획하고 있다.

현 정부는 대통령 선거 당시 이민정책에 관한 특별한 공약을 제시하지는 않았으나, 새 정부 업무보고 등을 통해 법무부의 주요 과제로 이민청 신설을 제시해 왔다. 2022년 7월 26일 이루어진 법무부의 업무보고에 따르면 '국가 백년대계로서의 국경관리 및 출입국 · 이민정책 추진'을 위해 국경 · 이주 · 이민정책 컨트롤타워 신설을 과제로 제시하였고, 2023년 법무부 주요업무 추진계획(2023. 1. 26.)에서는 부처별로 시행되는 개별 정책으로 인한 중복 · 비효율 및 예산 낭비 방지, 범정부 차원의 통일되고 신속한 출입국 · 이민정책 결정 등을 위하여 '출입국 · 이민관리청(가칭)' 신설을 2023년 상반기 중으로 마무리할 정책으로 제시하였다. 그사이 앞서 언급한 바와 같이 '출입국 · 이민관리체계 개선추진단('22. 11.)'을 설치하여 일반 국민의 의견을 수렴하는 등 활동을 전개하기도 했다.

2. 이민청 설립에 관한 논의

이민 행정 조직을 총괄하고 이민정책을 효율적으로 수립 · 집행할 수 있도록 하기 위한 총괄 기구를 마련하는 방법으로 다음과 같은 안이 제시되고 있다.[13]

가. 이민부 혹은 이민처를 설치하는 방안

현재 법무부가 맡고 있는 국경관리와 행정안전부의 사회통합, 고용노동부의 고용정책 등 이민정책을 추진하는 중앙부처의 조직을 통합하여 별도의 독립된 부서인 이민부처를 설치하는 방안이다. 국무총리실 산하에 처를 두거나 별도의 부를 신설하는 방안이다. 이는 단순 이민 행정 수요에 대응하는 개념보다는 대한민국이 이민 사회로 나아간다는 비전하에 선제적 정책 선도가 가능한 업무들을 포함하는 방안이다. 사회적 합의가 선행될 필요가 있는 방안이라고 할 수 있다.

나. 법무부 산하 이민청을 설치하는 방안

현재 법무부의 소속인 출입국외국인정책본부를 이민청으로 승격하는 방안으로 기존 출입국외국인정책본부의 업무가 확대 · 강화된 형태로 볼 수 있다. 독임제 성격의 이민청은 단기 및 중기적 이민 행정 조직으로서 특히 집행기능에 유용한 대안으로 단계적 · 점진적 개편의 유용성이 있다고 한다. 그러나 국경 관리와 지원만 강화되고, 다른 부처와의 협업이 종전보다 더 어려워지는 등의 위험이 있으며, 조직의 독립성

13) 더 자세한 내용은 김명수 외, 외국인정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축(Ⅰ), 한국형사 · 법무정책연구원, 2023, 349면 이하 참조.

과 자율권의 범위가 명확하지 않거나, 전문성이 문제가 되어 업무 처리 지연에 대한 비판이 제기될 위험도 있다.

다. 통합형 자문위원회 운영 방안

현재 이민정책에 관한 주요 사항을 심의 · 조정하기 위해 국무총리실 산하 외국인정책위원회를 두고 있는데, 이를 개선하여 이민정책을 총괄하는 전담 부처 내에 이민정책자문위원회를 두고 이를 통해 이민정책 전반을 관리 · 조정해 가는 방안이다. 영국은 내무부에 이주 문제에 관한 자문을 제공하는 이민정책자문위원회를 두어 이주가 다른 그룹에 미치는 영향력을 고려하여 거주자의 이익에 부합하는 정책 권고사항으로 결론을 내린 뒤 내무부 장관에게 보고하면 정부가 이를 반영하는 체계로 운영되고 있다. 이와 같은 체계를 모델로 하는 방안이다.

라. 독립위원회를 설치하는 방안

현재 부처별 법률에 근거하여 설립된 위원회를 통합해 대통령 또는 국무총리 소속 위원회로 개편하는 방안이다. 재한외국인 처우 기본법에 따른 외국인정책위원회, 다문화가족지원법에 근거한 다문화가족정책위원회, 외국인고용법에 근거한 외국인력정책위원회를 통합하여 대통령이나 국무총리 직속의 '통합이민정책위원회'와 같은 위원회 형태의 합의제 행정기관을 두고 이 기관을 통해 이민정책에 대한 자문, 조정, 협의, 심의 또는 의결을 행하는 방안이다.

마. 이민청을 설치하고 지방자치단체가 이민정책을 주도하는 방안

이민청이 각 부처 간 이견을 조율하고 중장기 이민정책 계획을 수립하는 역할을 담당하고, 이를 통해 협의가 이루어진 내용을 별도의 하부 조직을 만들기보다 일선 지방자치단체가 직접 수행하도록 하는 방안이다. 이민청은 법무부 또는 행정안전부 산하에 두는 방안이 거론되고 있다. 그러나 행정안전부 내부에 이민 행정의 전담 기구를 두는 것에 대한 논의가 활발하지 않고, 정책 추진에 대한 의지도 부족하여 당장 채택하기는 어려운 측면이 있는 방안이다.

3. 이민청 설립 논의의 한계

이주민의 유입은 한 사회에 정치적, 사회 · 경제적, 문화적으로 다양한 영향과 변화를 야기하고 국가 안보와 관련이 있는 문제라는 측면에서 중 · 장기적인 관점의 논의가 필수이다. 이민이 동반하는 국가정체성의 재구성, 사회적 연대에 대한 우려 등 이주민 유입을 통한 사회적 영향은 사회적 안보(social security) 문제를 낳는다. 이러한 사회적 안보 문제는 여러 세대에 걸쳐 진행되며(예컨대, 이민 사회가 형성되고 이민 2세대가 등장하면 사회적 갈등을 유발할 가능성이 있음), 이민자 사회통합 비용이 증가할 수 있다.[4] 최근 스웨덴의 사회 상황이 이를 잘 보여준다. 이민청 설립에 관한 논의도 마찬가지이다. 중장기적 이민정책의 발전 방향에 대한 충분한 고민과 합의 없이 근시안적 추진체계의 구축에 그치는 경우 입법 · 정책적 혼란과 비용 발생만 남기고, 총체적인 이민정책 추진에서 실패를 경험하게 될 수도 있다. 현재 진행 중인 이민청 설립 관련 논의는 대체로 범정부 이민정책 추진체계의 필요성에만 천착하여 중장기 이민정책의 발전 방향을 고려한 설립 방안을 제시하고 있지는 못한 것으로 보

14) 이상림, 앞의 보고서, 152면.

인다. 실은 중장기 이민정책의 발전 방향에 대한 충분한 논의나 합의조차 이루어지지 못한 것이 현실이다. 따라서 이민청 설립에 관한 논의 자체도 피상적인 수준이며, 부처 이기주의나 근시안적 방안이라는 의심을 피하기 어려워 보인다.

IV. 바람직한 이민청 설립을 위한 제언(결론에 갈음하여)

2023년 한국을 방문한 노벨경제학상 수상자 마이클 크레이머 시카고대학 교수는 대한민국의 저출산, 저성장 위기를 극복할 해법으로 이민정책을 제시했다.[15] 그의 조언이 대한민국의 미래와 발전을 위해 어떤 의미를 가지는지는 차치하고, 현재 이민 문제가 점점 더 중요한 입법 · 정책 이슈로 부상하고 있는 것은 사실이다. 이민청 설립은 중장기 이민정책 발전 방향과 이민 관련 논의에서 핵심이 되는 문제 중 하나다. 초기 정부의 강력한 추진 의지에 비하면 최근 그 동력이 많이 떨어진 것 같은 모습이다. 총선의 결과에 따라 국정 운영의 방향 및 속도가 급변할 수 있어 조심스러우나, 이민청 설립의 필요성과 정당성에 대한 합의는 어느 정도 이루어진 것으로 판단된다. 향후 중장기적 이민정책 방향성을 고려한 이민청 설립 방안을 고민해야 할 시점이라고 생각한다.

현재 한국의 이민정책은 후발이민국으로서 내외부적 요인의 이민 압력에 대해 제한적 이민정책을 기본으로 삼고, 큰 방향에 대한 합의 없이 사안별, 이주민 집단별, 부처별 단기적 대응이 축적된 결과이다.[16] 따라서 거시적 시각에서의 정책 목표와 방향성이 불명확한 것이 사실이고, 부처별 중복된 업무나 정책 사각지대의 발생은 어쩌면 당연한 결과인지도 모르겠다. 이민청 설립이 당면한 과제임은 사실이나 바쁠수록 돌아가라는 옛말을 기억할 필요가 있어 보인다.

먼저 중장기적 관점에서 이민정책의 핵심을 출입국 및 체류관리, 외국인 인력 활용, 인권(복지) 및 사회통합 중 어디에 둘 것인지에 대한 사회적 합의 및 정치적 결단이 필요하다. 즉 현재 한국 사회가 직면한 문제가 "누구를, 어떻게, 얼마나 받아들여 활용할 것인가?"인지, 혹은 "이미 체류하고 있는 이민자 또는 정주자들을 한국 사회의 일원으로 받아들일 것인지, 받아들인다면 누구를 어떻게 받아들일 것인가?"인지를 명확히 해야 한다. 또한 구체적인 정책 추진에 앞서 그것이 대한민국과 그 구성원에게 어떤 실익이 있고, 또 공공복리의 증진이라는 관점에서 도움이 되는지를 적극적으로 홍보하고 설득하는 과정이 필요할 것이다.

유럽이나 미국에서와 같이 반이민 정서를 활용한 극우주의의 대두를 경계해야 하며, 선주민과 이주민 사회가 분리 · 단절되어 국가 · 사회 발전의 동력을 상실하게 되는 우를 범하지 말아야 할 것이다.

---

15) '노벨경제학상' 크레이머 교수 "저출산 저성장 위기, 이민정책이 해법", 한국경제, 2023. 4. 25. 기사 (https://www.hankyung.com/economy/article/202304251854i, 최종검색: 2024. 3. 28.).

16) 이상림, 앞의 보고서, 157면.

●●○ 지평법정책연구소는 우리 사회의 법정책 관련 현안에 대한 보다 자세한 분석이나 참고자료를 제시하고자 법정책이슈브리핑을 수시 발간합니다. 법정책이슈브리핑은 연구자 개인의 견해이며 지평법정책연구소의 입장과는 무관함을 밝힙니다.

(사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평

이공현 명예대표변호사
(지평법정책연구소 이사장)
02-6200-1770
leekh@jipyong.com

임성택 대표변호사
02-6200-1746
stlim@jipyong.com

윤영규 변호사
02-6200-1743
ykyun@jipyong.com

김진권 변호사
02-6200-1812
jkkim@jipyong.com

민창욱 변호사
02-6200-1841
cwmin@jipyong.com

이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적인 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

지평법정책연구소 · 지평 공공정책팀
서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527
Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

법정책이슈브리핑 구독신청