

이민정책 패러다임 재구축 방향*

이 규 용**

인구감소와 고령인구 비중 확대로 인해 이민이 인구 확충과 노동공급정책의 주요한 수단으로 작용할 수밖에 없으며, 이민자 유입 확대 및 정주화 추세는 받아들일 수밖에 없음이 현실이다. 그러나 이민자 유입 확대의 필요성에도 불구하고 이민문제는 매우 조심스럽다. 산술적인 인구통계만으로 접근하기에는 곤란한, 보다 복잡한 이해관계가 얽혀 있다. 현재 진행되고 있는 우리나라의 이민정책을 들여다보면, 정책의 역사가 일천한 관계로 이민실태에 대한 피상적인 정보와 논의의 한계, 증거기반에 기초하지 않은 정책들, 체계적이고 종합적인 정책을 추진할 수 있는 시스템 등이 제대로 갖추어져 있지 않아 이민 현상이 중장기적으로 야기할 영향에 대한 선제적 대처가 제대로 이루어지지 못한다는 우려가 있다. 이 글에서는 우리나라의 이민정책이 안고 있는 현실에 대한 문제인식을 토대로 이민의 중장기 영향을 고려한 정책 방향을 모색하고 있다. 크게는 노동이민정책의 개편을 통한 시장수용성 제고, 사회통합정책 패러다임 재구축을 통한 사회경제적 편익 제고, 이민정책의 효과성 제고를 위한 정책 거버넌스 체계 구축방안을 제시하고 있다.

1. 서론

이민 현상은 역사적이다. 오늘날 국가 간 인구이동이 활발히 이루어지는 배경에는 유입국의 인구변동이 중요한 이유로 자리 잡고 있다. 이민은 유입요인과 유출요인이 맞물린 결과로 유입을 야기하는 환경이 지속되고 있다. 출산율 저하와 고령화는 받아들이는 이민을 촉발하는 핵심적인 기제이며, 이민의 사회경제적 영향에 따른 이민자의 유입 조절은 이민자의 대폭적인 확대

* 이 글은 2024년 저출산·고령사회위원회의 지원에 경제·인문사회연구회 협동연구과제로 수행된 이규용 외(2025) 『인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구』의 내용을 토대로 작성하였다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(leeky@kli.re.kr).

가 발생하지 않는 이유이다. 인도적 측면에 기인한 요인을 제외한다면 이민자의 유입을 결정하는 요인은 외국인력에 대한 수요구조, 이민에 대한 국민수용성, 지리적 위치나 역사적 환경에 기인하는 사회문화적 배경, 이민을 규율하는 법·제도 등이 복합적으로 작용한 결과라고 볼 수 있다.

이민을 받아들이는 공통적인 요소들이 있고, 이민정책이 일정한 수렴현상을 보이고는 있지만, 경제 발전 단계나 인구정책, 노동시장 구조의 차이에 따라 나라마다 이민정책의 세부 전략에서 차이를 보이고 있다. 저숙련 외국인력 수요에서 숙련인력 수요로의 확대, 이들의 정주화를 도모하기 위한 정주형 체류자격 부여, 우수인재 유치, 유학생 활용, 가족이민의 확대, 지역 특성을 고려한 지역이민정책, 이민자의 사회통합을 위한 재정지출의 확대, 차별금지 등은 대부분의 이민 수용국에서 나타나는 공통적인 정책 특징이다. 우리나라의 이민정책도 큰 흐름에서 보면 이러한 정책 기조가 이어지고 있다. 그러나 이민자 체류실태는 국가마다 많은 차이를 보이고 있는데, 이는 이민에 대한 수요를 야기하는 사회경제적 환경, 이민정책 의사결정 체계, 노동시장구조와 이민정책의 결과에 기인한 이민자의 사회통합 수준 등이 국가마다 차이를 보이고 있기 때문이다.

우리나라의 인구구조는 이민에 대한 수요를 촉진하는 가장 큰 요인이지만, 노동시장 이중구조, 비국적자에 대한 배제적 사회통합정책 기조, 이민정책에 대한 국가 차원의 종합적이고 체계적인 의사결정 구조의 한계 등은 우리나라 이민정책의 어려움을 야기하는 요소라고 볼 수 있다. 우리나라 이민정책의 현실을 바라보는 시각이 다양하겠지만 적어도 현 단계에서의 이민정책은 직접적으로 관련된 정책부서를 제외하고는 적극적인 관심과 이에 기반한 활발한 정책 개발로 이어지고 있다고 보기는 어렵다. 여기에는 정책 개입에 따른 예산지출의 문제, 선주민과의 형평성, 산적한 과제 중 후속 순위로 될 수밖에 없는 의제의 특성과 이에 따라 정치권에서도 이를 전면에 내세우기 어려운 현실이 있다. 이민 현상과 직접적으로 관련을 맺고 있는 정부부처에서도 주로 인력부족 대응방안으로 외국인 인력수요 논의가 주를 이루고 있다. 이민정책의 기본 틀을 만들고 확장하여 왔지만 내용상으로 보면 넘어야 할 산적한 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

그러나 향후 수십 년간 인구감소와 고령인구 비중 확대로 인해 이민이 인구 확충과 노동공급 정책의 주요한 수단으로 작용할 수밖에 없는 불가피함이 지적되고 있다. 인구구조 변화는 경제성장의 잠재력을 약화시킬 뿐 아니라, 복지 재정의 압박, 지역 공동체의 해체, 청년층의 세대 부담 증가 등 다양한 사회 문제를 야기하고 있다. 출산율 제고가 여의치 않은 현실, 그리고 이민자 유입의 증가와 정주화, 가족동반 현상은 이민자의 활용이라는 수단적 관점을 넘어 인구·사회 구조의 한 축으로 자리 잡고 있음을 인식하고, 이에 기초한 전략을 수립해야 할 시점이다.

이 글은 2024년 저출산·고령사회 위원회의 요청으로 경제·인문사회연구회 협동연구로 수

행한 『인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구』의 내용을 토대로 정리한 것이다. 해당 보고서의 총론의 입장을 토대로 우리나라의 이민정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 이민자 체류실태로 본 정책 쟁점

1. 체류자격별 이민자 규모

경제가 성장할수록 다양한 요인들에 의해 이민자 수요가 증가하는 것은 불가피하다. 이는 역사적 경험을 통해 확인되고 있다. 아직은 선발 이민국가들에 비해 이민자 비중은 적지만 현재의 추세대로라면 우리나라의 이민자 규모는 빠르게 증가할 전망이다. 상주외국인 개념으로 집계하고 있는 국제기준에 따른 우리나라의 외국인 인구 비중은 2021년 기준 3.7%로 선발 이민국가들인 독일 13.7%, 영국 9.0%, 프랑스 7.7%, 미국 6.4% 등에 비해서는 적지만 이웃 나라인 일본의 2.3%보다는 많다.

이민자 규모를 결정하는 요소는 유입 규모와 정착률이다. 이민자 유입 규모는 도입정책과 관련이 있으며, 결혼이민자와 같이 정책 개입이 필요 없는 경우를 제외하면 이민자 수요에 대한 정부의 정책 대응에 의해 결정된다. 체류자격별 이민자 유입 규모는 신규유입과 유입된 이민자의 체류자격 변경을 모두 포함한다. 거주(F-2)비자나 지역특화비자, 숙련기능인력(E-7-4), 영주자격(E-5) 등은 주로 체류자격 전환을 통해 이루어지며, 고용허가제는 모두 신규유입인력이다. 이민자 유입 규모에 대한 정부의 정책 기조는 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

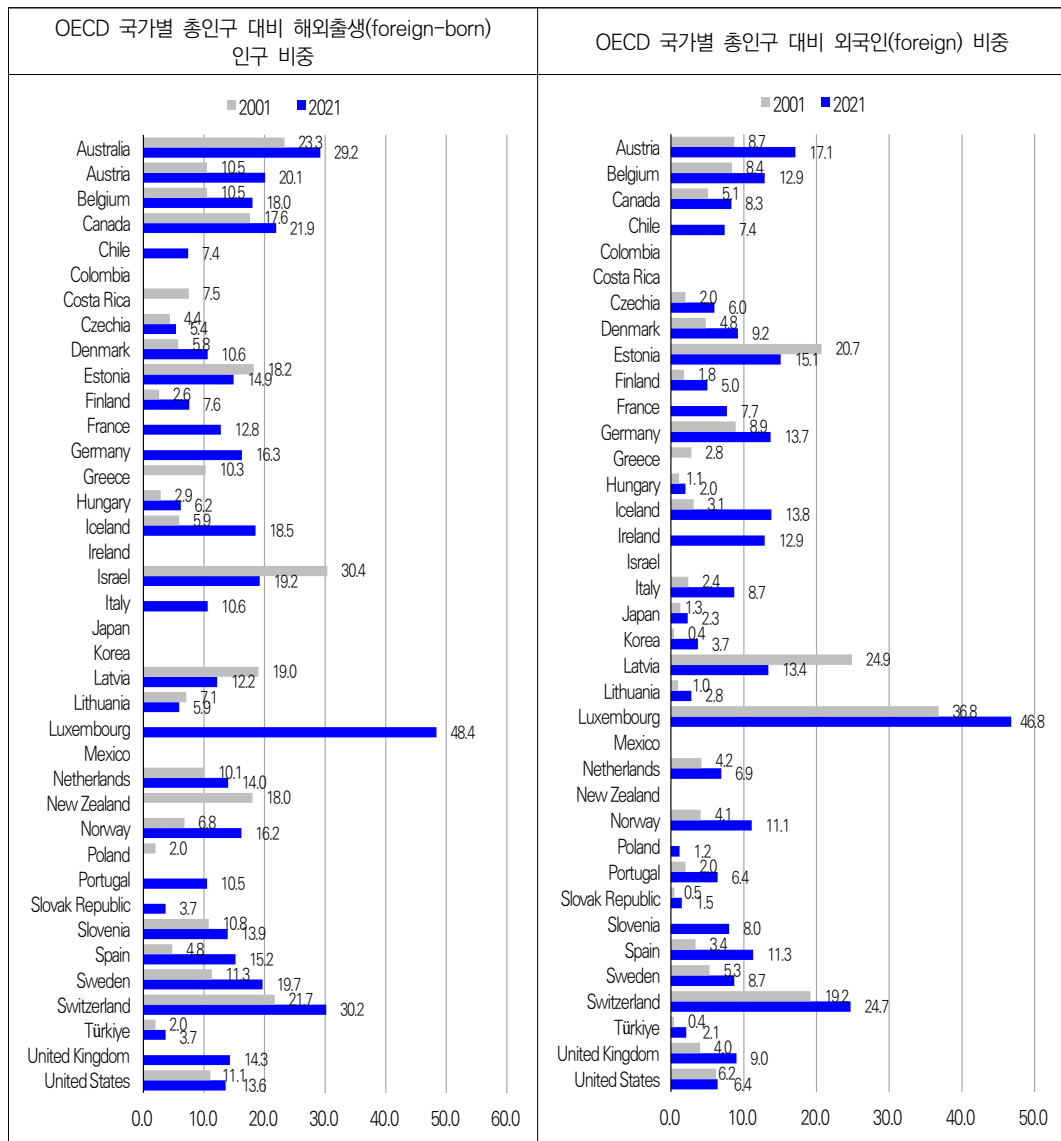
첫째, 비전문인력의 한시적 체류자격 부여이다. 그동안 가장 많은 비중을 차지하고 있는 비전문인력은 공급을 줄여나가야 한다는 논의가 있지만 현실에서 보면 이들에 대한 수요가 가장 많다. 특히 최근 들어와서는 비전문인력의 수요가 전통적인 제조업이나 농축산업에서 서비스업 분야로 확대되고 있다. 비전문인력의 대표적인 체류자격인 고용허가제는 매년 쿼터를 설정하고 도입 규모를 조절해 왔는데 코로나19 이후 쿼터를 확대하는 추세이다. 또 한 축인 방문취업제는 상당수가 재외동포 체류자격자로 전환되면서 점차 역사적 제도로 남게 될 가능성이 크다. 둘째, 기능인력의 확대이다. 고령화가 진행됨에 따라 숙련기능을 보유한 인력의 노동시장 퇴장과 신규 노동공급의 부족에 따른 숙련단절 문제가 제기되고 있고, 이에 따라 기능인력의 공급을 확대하고 있으며, 이에 대한 대표적인 체류자격이 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)이다. 셋째, 전문인력의 적극 유치이다. 이는 항상 제기되고 있는 정책 기조이며, 향후에도 변함이 없을 것이다. 유학생도 넓게는 이 범주에 포함될 수 있으나, 전문인력 체류자격 입국

자와 유학생들의 노동시장 이행 특성을 볼 때 현 단계에서는 양자의 인적 특성은 차이가 크다. 넷째, 영주권이나 귀화와 같은 정주화 정책과 가족동반 정책이다. 가족동반의 경우 비전문인력을 제외하고는 문호가 대부분 개방되어 있다.

2025년 3월 기준으로 전체 체류자격 272만 명 중 가장 많은 규모를 차지하고 있는 것은 재외

[그림 1] OECD 국가별 총인구 대비 해외출생인구와 외국인 인구 비중(2021)

(단위 : %)



자료 : OECD Data Explorer; 이규용 외(2024), 『인구변동과 노동이민정책』, 한국노동연구원에서 인용.

동포(F-4) 체류자격이며, 그다음으로 비전문취업(E-9) 339천 명이다. 내용상으로 보면 재외동포(F-4) 및 기타체류자격 외국적동포를 포함하면 외국국적 동포는 모두 866천 명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이들의 국적을 보면 중국이 669천 명으로 가장 많다. 전문인력 체류자격자는 같은 시점 기준 모두 67천 명이며, 이 중 숙련기능인력(E-7-4)이 33천 명으로 가장 많고, 그다음으로 전문인력(E-7-1)이 12.2천 명, 일반기능인력 12천 명 순이다. 그동안 전문 외국인력 유치를 위한 다양한 정책을 개발해 왔으나 체류 규모 증가 추이는 미미하며, 이들의 체류기간도 낮은 것으로 분석되고 있다. 전문취업 중 67개 허용 직종으로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 전문인력(E-7-1)의 체류 규모는 지난 10여 년 동안 크게 변화하지 않고 있다. 이는 유입 규모의 문제이기도 하지만 이들의 낮은 정착률에도 기인한다.¹⁾

〈표 1〉 전문인력 체류자격 유형별 체류자 추이

(단위: 명)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
전문인력(67개): E-7-1	8,611	8,343	7,986	7,735	5,940	8,088	9,424	10,570	11,789
준전문인력(10개): E-7-2	10,230	10,421	11,195	10,260	6,777	7,009	7,090	8,509	9,650
일반기능인력(9개): E-7-3							1,230	7,897	11,493
숙련기능인력(3개): E-7-4	1,090	1,603	1,929	2,459	2,625	3,977	5,483	17,117	29,971

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 통계월보」.

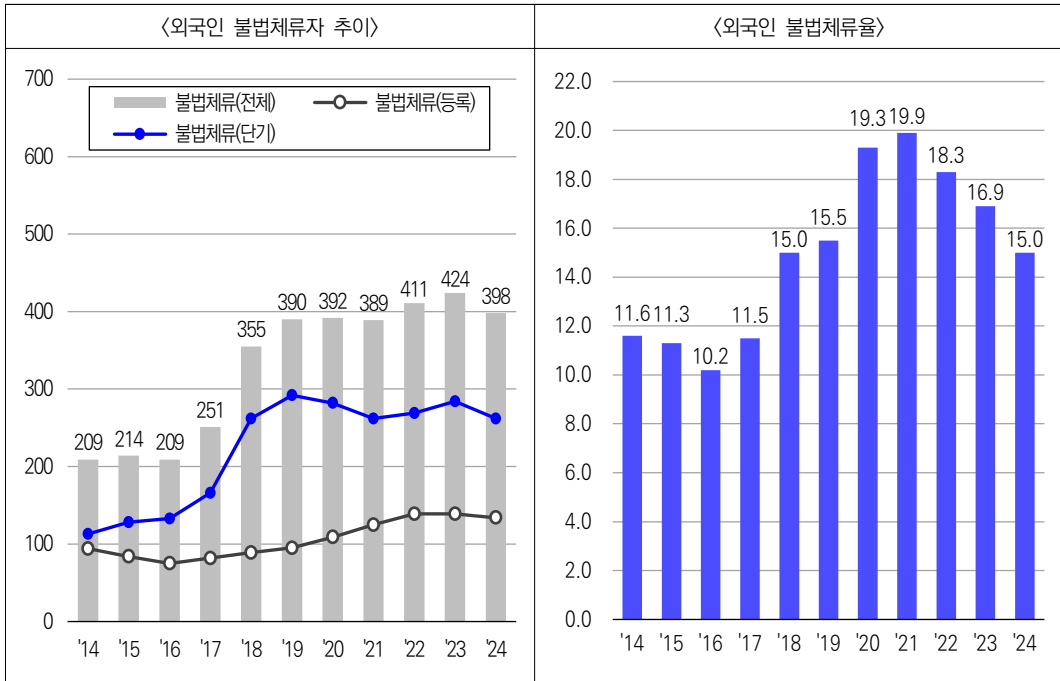
이민자 규모를 늘리려는 유인과 이를 위한 정책이 확대되어 왔으나, 우리가 필요로 하는 이민자의 선별적 유입과 정착이 의도하는 대로 되는 것은 아니다. 전문인력 유치와 우수인재 정착을 표방하고 있지만, 현실은 대부분 비전문인력이 주를 이루고 있고 비합법체류자의 장기 거주 현상도 지속되고 있다.

체류기간 초과자로 파악되는 외국인 불법체류자 수는 2024년 말 기준 398천 명으로 최근 들어 다소 줄어들었기는 했으나 여전히 높은 수준을 보이고 있다. 단기체류 입국자의 불법 체류율이 높으며, 3개월 체류 후 재입국을 반복하는 외국인을 고려하면 실질적인 불법체류자는 공식 자료상의 수치보다 클 것으로 추정된다. 낮은 처우와 열악한 근무환경으로 내국인 및 동포 외국인을 구하기 어려운 요양병원의 경우 법적으로 취업이 허용되지 않은 외국인력으로 필요인력을 충원하고 있으며, 상당수는 단기방문 비자로 입국하여 3개월 후 출국하여 다시 재입국

1) 전문인력 체류기간별 분포 및 생존분석결과(강동관 외, 2018)에 따르면, 전문인력 체류기간은 5~10년 미만(56.2%)이 가장 많고, 10년 이상은 7% 수준이다. 2018년 4월 30일까지 입국한 전문인력 70,174명의 생존분석 결과에 따르면, 입국한 후 3년이 지나면 생존율이 73.2%로 하락하며, 6년째는 47.4%, 9년째는 33.8%, 12년째는 26.6%로 하락하고 있다. 강동관 외(2018), 『외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구』, 법무부 출입국외국인정책본부, p.143.

[그림 2] 불법체류자 추이

(단위: 천명, %)



자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 통계월보」.

하는 방법으로 취업하고 있다. 불법 문제가 여전히 해소되지 않고 있는 현실은 외국인 고용제도의 경직성도 한 원인이다.

이민의 중장기적 영향을 고려할 때 단기순환 이주와 정주화 이민문제에 대한 전략적 접근이 필요하다. 유치뿐만 아니라 양성, 통합에 대한 논의가 함께 이루어져야 함을 의미한다. 현재는 해외에서 유치하는 것에 논의가 집중되어 있다.

2. 이민자의 노동시장 성과

이민자의 경제활동실태에 대한 정보는 통계청에서 2012년부터 매년 조사하고 있는 이민자 체류실태 및 고용조사에 나타나 있다. 이민자 체류실태 및 고용조사는 15세 이상이면서 91일 이상 국내 체류 등록외국인 및 거소 신고자인 상주외국인을 대상으로 하고 있으며, 단기체류자격 입국 불법체류자는 제외된다. 동 조사는 2012년부터 조사가 이루어져 왔으나 기존에는 등록 외국인이 대상이었다는 점에서 2017년부터 시계열 자료가 비교 가능하다. 통계청에서 실시하고 있는 경제활동인구조사의 모집단에는 외국인이 포함되어 있으나 내외국인 구분이 되어 있

지 않다는 점, 모수 추정이 어려워 표본의 대표성을 확보하기 어려운 이유 등으로 이민자 특성을 고려할 때 과소 추정 가능성이 있다. 다만 전체 조사대상에서 내국인이 절대적으로 많기 때문에 경찰조사는 내국인 조사결과로 봐도 크게 무리가 없을 것으로 판단된다.

〈표 2〉는 2017~2023년 기간 중 경제활동인구조사와 이민자 체류실태 및 고용조사의 경제활동실태를 분석한 결과로 크게 다음의 특징이 있다. 첫째, 표에서 보듯이 상주외국인과 경찰조사의 고용률 편차가 축소되고 있음을 알 수 있다. 경찰조사의 고용률은 코로나19 시기를 제외하면 추세적으로 증가하고 있는 데 비해 상주외국인의 경우 코로나19 시기 이전인 2017년이나 2018년에 비해 3~4%p 하락하였다. 이는 주로 방문취업자의 고용률 하락이나 외국국적동포의 고용률 정체에 기인한다. 이 기간 중 방문취업자의 고용률은 2017년 82.7%에서 2023년 72.6%로 10.1%p 하락하였으며, 재외동포 체류자격자의 고용률은 같은 기간 65.6%에서 64.7%로 0.9%p 하락하였다. 둘째, 코로나19와 같은 외부적 충격에 따른 고용 사정의 악화는 이민자에게 더 큰 충격으로 다가오고 있어서 경기 하강 시 정주형 이민자의 안전망에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 이민자의 실업률이 경찰조사에 비해 두 배 가까이 높아지고 있으며, 코로나19 시기에는 이보다 훨씬 높았고 추세적으로 약간 상승 추이에 있음을 알 수 있다. 이민자에 대한 노동시장 정책이 필요함을 시사한다.

〈표 2〉 경제활동인구조사와 이민자 체류실태 및 고용조사의 경제활동 실태 비교

(단위: 천명, %)

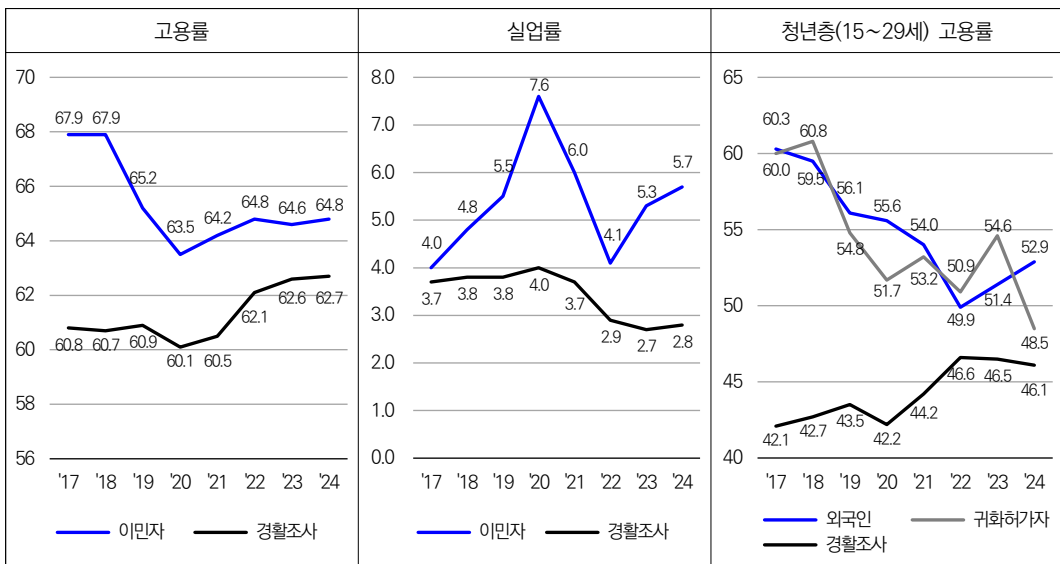
	항목	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
경제활동인구조사	15세 이상 인구	43,931	44,182	44,504	44,785	45,080	45,260	45,407
	취업자	26,725	26,822	27,122	26,904	27,273	28,089	28,416
	실업자	1,023	1,073	1,063	1,108	1,037	833	787
	경제활동참가율	63.2	63.1	63.3	62.5	62.8	63.9	64.3
	고용률	60.8	60.7	60.9	60.1	60.5	62.1	62.6
	실업률	3.7	3.8	3.8	4.0	3.7	2.9	2.7
상주 외국인	15세 이상 인구	1,225	1,300	1,323	1,332	1,331	1,302	1,430
	취업자	834	884	863	848	855	843	923
	실업자	34.5	44.8	50.3	69.5	54.3	36.8	52.3
	경제활동참가율	70.9	71.4	69.1	68.9	68.3	67.6	68.2
	고용률	68.1	68.0	65.3	63.7	64.2	64.8	64.5
	실업률	4.0	4.8	5.5	7.6	6.0	4.2	5.4

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

이민자의 청년층 고용률은 전체 고용률에 비해 더 하락하고 있다. 표에는 제시되어 있지 않지만 경찰조사 청년층 고용률은 2017년 42.1%에서 2023년 46.5%로 4.4%p 상승한 데 비해 외국인 청년층 고용률은 같은 기간 60.3%에서 51.5%로 8.8%p 하락하였으며, 귀화자 청년층의 고용률은 60.0%에서 2023년 54.6%로 5.4%p 하락하였다. 이민자의 고용률을 체류자격별로 보면 방문취업 청년층 고용률은 2017년 79.5%에서 2023년 57.7%로 21.8%p 하락하였으며, 재외동포 청년층 고용률은 같은 기간 68.0%에서 61.1%로 6.9%p 하락하였고, 영주자 청년층 고용률은 61.7%에서 49.7%로 12.0%p 하락하였다. 이민자 청년층 고용률 하락의 원인에 대한 심층적인 분석자료가 없어서 추론하는 것이 조심스럽지만 청년층의 노동시장 적응이 선주민보다 더 어려운 현실을 반영한 것으로 보인다. 이민자들은 선주민에 비해 상대적으로 노동시장 지위가 열악하기 때문에 이들의 사회통합을 위한 제도의 정비 및 재정투입은 불가피함을 시사한다.

[그림 3] 이민자와 경제활동인구조사의 고용률 및 실업률 추이

(단위 : %)



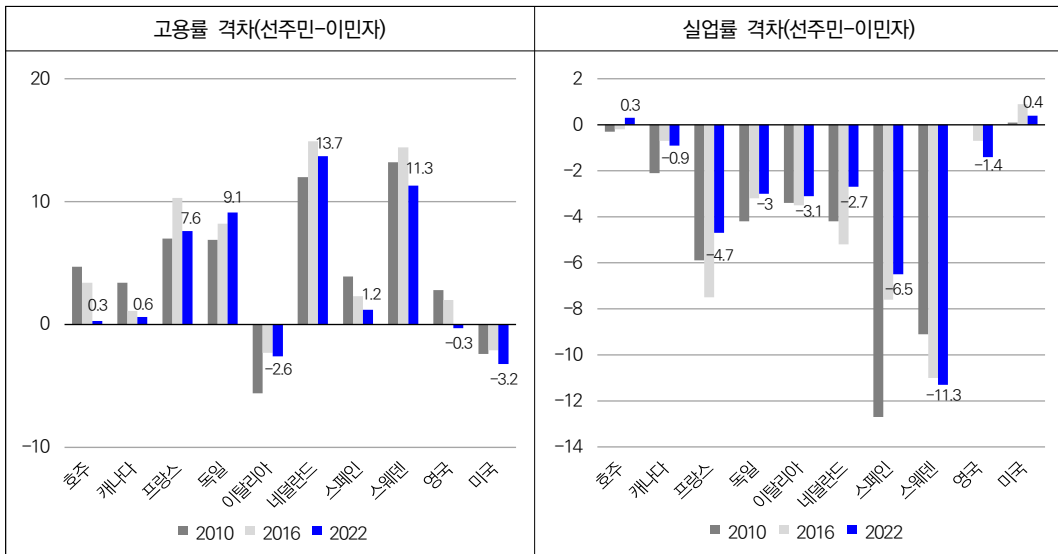
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「이민자 체류실태 및 고용조사」.

선주민과 이민자 간 고용률 격차는 우리나라만의 문제는 아니며 OECD 국가들에서도 이러한 현상이 관찰된다. [그림 4]에서 보듯이 선발 이민국가들에서도 이민자들은 선주민에 비해 고용률이 낮고 실업률은 높게 나타나고 있다.

우리나라가 선발 이민 국가들에 비해 선주민과의 고용률 격차가 상대적으로 양호한 이유는 우리나라 이민의 역사가 짧아 유입된 이민자들 중 취업체류자격자의 비중이 큰 데 기인한다. 그러나 추세적 경향을 고려할 때 우리도 선발 이민국가들의 경험을 따라갈 가능성이 크다.

[그림 4] 선발 이민국가들의 선주민-이민자 노동시장 성과 격차

(단위 : %p)



자료 : OECD; 이규용 외(2024), 『인구변동과 노동이민정책』, 한국노동연구원에서 인용.

OECD 국가 대부분에서 선주민보다 이민자의 실업률이 높는데 우리나라도 예외는 아니다. 우리나라 노동시장은 견고한 이중구조 특성이 있는데, 이민자들의 상당수가 이중구조의 아랫단에 있어 고용 및 소득 불안정 가능성도 높은 실정이다. 한시적 체류 이민자뿐만 아니라 정주형 이민자들의 상당수도 주로 생산 관련 직종에 종사하며, 한시적 체류 이민자들이 체류자격 전환을 통해 정주형 이민자로 전환되어도 직무가 바뀔 가능성이 크지 않다. 이들 부문 종사자들은 산재 위험, 기술 혁신, 산업구조의 변화에 따른 고용 불안정, 고령화에 따른 소득 불안정 문제에 직면하며, 이는 결과적으로 미래의 재정 지출을 증가시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

3. 이민자의 지리적 분포와 특징

비수도권 지역을 중심으로 인구유출 및 고령화가 심화됨에 따라 이민자 수요가 증가하고 있으나, 이민자도 선주민과 유사한 지리적 분포의 특성을 보일 가능성이 크다. 지역별 고용조사를 통해 본 지난 10여 년간 생산가능인구의 변화를 보면, 광역시도 청년층 인구가 감소하고 있고, 청년층 인구감소 규모는 인구 규모가 적은 지역일수록 더 크다. 생산가능인구 10만 명 이하 지역의 경우 고령화가 더 빠르게 진행되고 있다. 2022년 기준 생산가능인구 5만 명 미만 지역은 전체 생산가능인구 중 55세 이상 인구 비중이 61.3%이며, 65세 이상 인구는 38.7%이다. 생산가능인구 5만~10만 명 이하 지역은 55세 이상 인구 비중이 51.1%이고, 65세 이상 인구는

30.8%이다.

비수도권 지역이나 농어촌 지역의 노동인구 및 주민 확충을 위한 이민자 공급 확대가 요청되지만, 정주형 이민자들의 지리적 분포의 변화를 보면 수도권이나 대도시로의 집중도가 더 커지고 있음이 확인된다(표 3 참조).

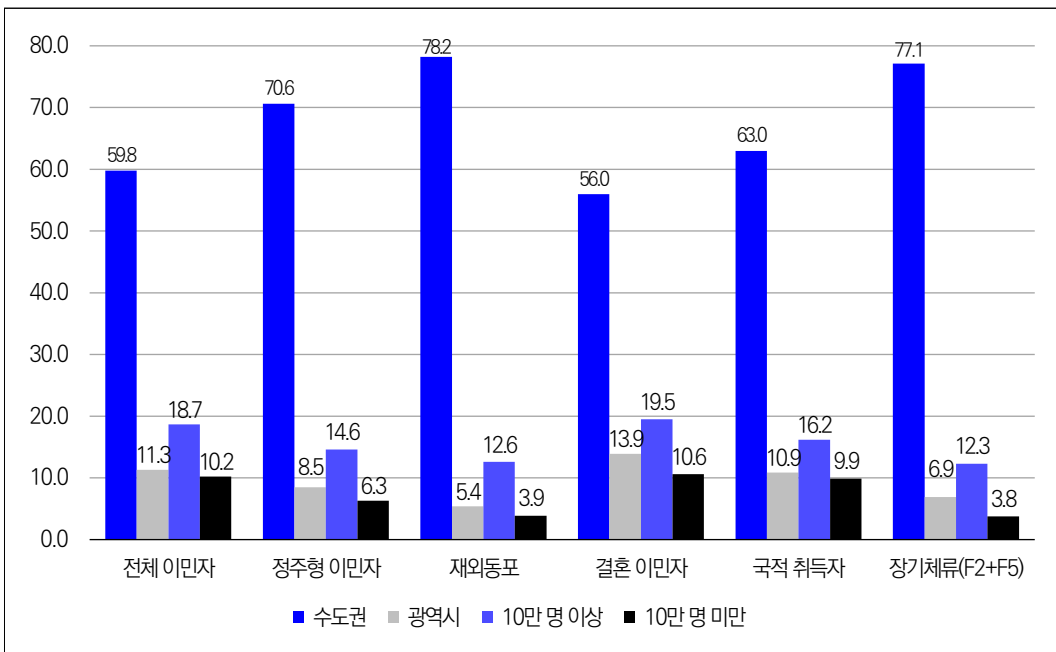
〈표 3〉 지역유형별 이민자 변화(전체 및 정주형 이민자)

(단위 : %)

	전 체			정주형 이민자 전체		
	2010	2021	증감	2010	2021	증감
전 국	100.0	100.0		100.0	100.0	
서울	29.5	20.0	-9.5	31.2	24.7	-6.5
인천경기	35.2	39.8	4.6	32.4	45.9	13.5
광역시	10.8	11.3	0.5	11.7	8.5	-3.3
시군-10만 이상	15.3	18.7	3.4	14.2	14.6	0.3
시군-5만~10만	5.4	6.3	0.8	5.3	4.0	-1.3
시군-5만 미만	3.7	3.9	0.2	5.1	2.3	-2.7

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 외국인주민 현황」; 이규용 외(2023), 『한국의 지역고용전략 : 도전과 과제』, 한국노동연구원에서 인용.

〈그림 5〉 정주형 이민자의 지역별 거주 비중(2021년 기준, 전체=100)

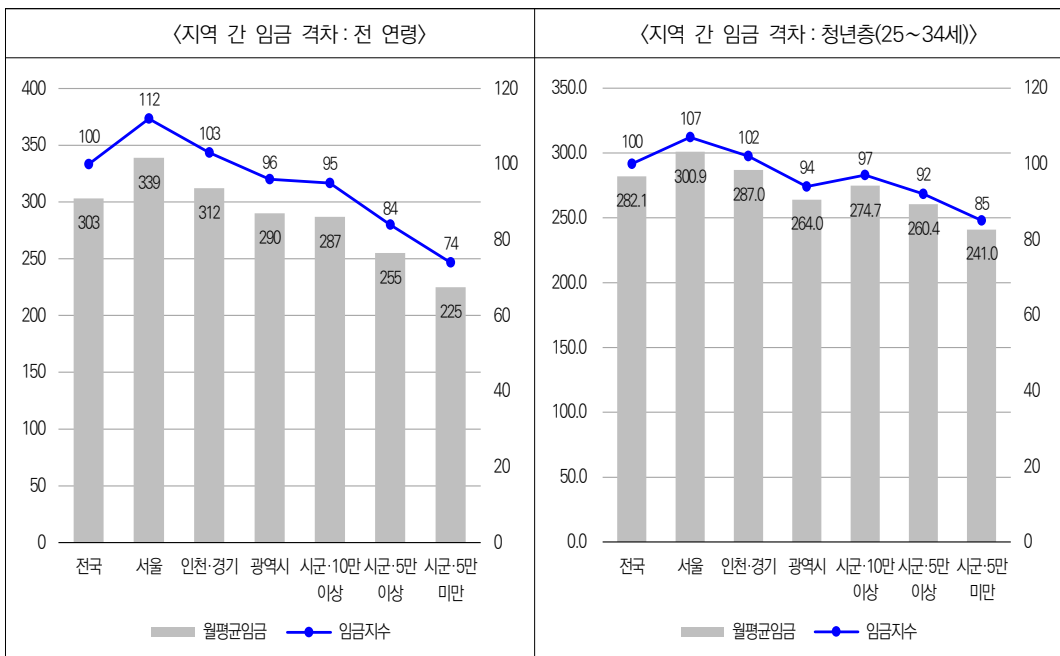


자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 외국인주민 현황」; 이규용 외(2023), 『한국의 지역고용전략 : 도전과 과제』, 한국노동연구원에서 인용.

정주형 이민자를 좀 더 세분하여 살펴보면 유형별로 차이를 보이고 있다. [그림 5]에서 보듯이 2021년 기준 정주형 이민자의 70.6%가 수도권에 거주하며, 재외동포는 78.2%, 국적취득자는 63.0%, 장기체류자(F2+F5)의 77.1%가 수도권에 거주하고 있다. 정주형 이민자의 수도권 거주 비중이 매우 높은 것이 현실이다.

이러한 현상이 나타나는 원인은 우리가 잘 알 수 있는 내용인데, 이 중 하나가 일자리 기회와 일자리 격차이다. [그림 6]에서 보듯이 지역 간 임금 격차가 크며, 특히 수도권과 비수도권 지역의 임금 격차는 지역 간 이동에 따른 거래 비용이 낮은 청년층의 인구유출을 확대시키는 요인으로 작용한다. 아울러 기초지역의 높은 고령자 비중은 비수도권 기초지역 고령자의 안전망 문제, 그리고 소비지출의 감소에 따른 지역경제의 활성화를 제약하는 요인으로 대두될 가능성이 크다.

[그림 6] 지역 간 일자리 격차



자료: 통계청, 「지역별고용조사」(2013년, 2022년 하반기 자료); 이규용 외(2023), 『한국의 지역고용전략: 도전과 과제』, 한국노동연구원에서 인용.

Ⅲ. 이민정책 쟁점과 당면 과제

1. 유입정책 쟁점과 과제

이민자 유입정책은 주로 취업체류자격 제도를 통해 이루어지고 있다. 우리나라의 외국인력 제도는 크게 전문인력과 비전문인력으로 나누어져 있으며 체류자격별로 도입·관리체계가 부처별로 분산되어 있다. 전문인력은 법무부, 비전문인력의 경우 계절근로는 법무부·지자체, 비전문취업·방문취업은 고용부, 선원취업은 해수부 등이 각각 운영하고 있다. 관련 법제도도 비전문인력은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거하고 있고, 전문인력 및 숙련인력은 「출입국관리법」이 근거로 되어 있다. 또한 제도 운영방식에서도 차이를 보이고 있는데, 고용허가제는 공공부문이 주도하여 도입하고 있는 데 비해 계절근로는 지방자치단체가 도입 책무를 갖고 있고, 선원취업과 전문인력은 민간시장을 통해 도입이 이루어지고 있다.

〈표 4〉 외국인력 주요 관리기관

비자	외국인력							유학생	기타 (거주·영주 등)
	전문인력		비전문인력				단기취업 등		
	(E-1~6)	(E-7)	비전문취업 (E-9)	방문취업 (H-2)	계절근로 (E-8)	선원취업 (E-10)	단기취업 (C-4)	관광취업 (H-1)	
소관	법무부		고용부		법무부	해수부	법무부 (유학생은 교육부)		

자료: 관계부처 합동(2024. 6. 20.), 「외국인력의 합리적 관리방안」.

부처별 전문성에 기반하여 체류자격을 운영하는 것은 당연할 수 있다. 유사한 체류자격의 신설, 체류자격 간 연계성 부족, 전달체계의 효율화, 나아가 노동시장 구조나 산업구조 변화에 따른 외국인력 정책에 대한 종합적인 접근이 어렵다는 것이 문제이다. 현재의 도입 제도가 갖는 한계로 제도의 비효율성, 경직성, 단편성, 분절성을 지적할 수 있다. 비효율성은 수요자와 공급자 간 인력 매칭과정에서 찾아볼 수 있다. 예를 들면 고용허가제의 경우 고용센터를 통해 취업 알선이 이루어지지만, 사업주나 근로자의 선택권이 제약되어 있어 매칭의 비효율성 문제가 있으며, 이는 사업장 이탈이나 변경 요구의 원인 중 하나가 되고 있다. 계절근로자의 경우 각 지자체별로 도입이 추진됨에 따라 규모의 비경제 문제가 있다

경직성은 시장수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있다는 의미이다. 외국인 불법취업자가 증가하고 있는데 이에 대한 원인 중 하나로 외국인 고용제도의 경직성이다. 수요의 변동성이

크거나 외국인 고용관리가 어려운 서비스 업종의 경우 파견이나 도급방식을 선호하지만, 이에 대한 제도를 마련하는 데에는 현실의 벽이 있고, 이에 따라 불법고용에 의존하기도 한다.

단편성 문제는 유사한 직무에 대한 통합적인 체류자격으로 접근하지 못하고 있는 현실과 관련이 있다. 돌봄 노동에 대한 외국인 수요가 증가함에 따라 외국인 가사관리사와 요양보호사 제도가 도입되었지만, 제도의 필요성에도 불구하고 선부르다는 판단이 든다. 요양병원, 요양원, 재가 돌봄, 지역사회 돌봄 체계 등 돌봄 생태계에 대한 종합적인 논의 틀에서 돌봄 분야 외국인력 도입방안을 검토해야 시행착오를 줄일 수 있을 것이다.

본질성은 체류자격 간 연계를 통한 인적자원의 효율적인 활용이 이루어지지 못하고 있음을 의미한다. 이는 후술하게 될 사회통합과도 관련이 있는 것으로 이민자 유입은 활용 전략과 연계하여 추진하여야 하며, 이를 위해서는 숙련형성을 통한 체류자격 연계로 이어지도록 제도를 설계할 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 현행 노동이민 취업제도를 과감하게 개편할 필요가 있다. 제도가 복잡하니 이를 단순화하자는 것이 아니라 통합적인 체류관리 틀을 마련하고, 노동이민 제도 원칙을 정립하며, 관련 체류자격의 연계 및 이를 위한 관할 부처 간 협력체계를 구축하자는 것이다. 이런 점에서 현재의 외국인 취업체류자격을 고급인력, 전문인력, 기능인력, 특별체류자격 4개의 트랙으로 나누고, 기존의 체류자격을 각 트랙으로 통합 재편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 고급인력은 최우수 인재로 정부의 정책 개입이 필요하지 않은 영역이다. 전문인력은 현행 취업비자 중 전문인력 비자를 통합하여 직종 및 임금수준을 고려한 등급체계를 만들고, 시장 기능을 통해 검증이 가능하도록 할 필요가 있다. 기능인력 트랙은 현행 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4), 고용허가인력(E-9), 선원취업(E-10)을 통합하여 이를 숙련수준에 따라 세 등급으로 구분하되 숙련등급별 연계체계를 만들어 도입한 인력의 활용도를 높이는 방향으로 제도를 정비할 필요가 있다. 숙련등급별 허용 분야는 노동시장 여건에 맞춰 탄력적으로 조정해 나가도록 하며, 숙련 검증방안 중 사용자 후원제도를 도입하여, 사용자가 숙련인력으로 양성할 수 있도록 체류관리 및 인적자원 투자를 유도할 필요가 있다. 아울러 외국인 체류관리 및 지원을 위한 민간기관을 육성하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

이러한 제도 개편은 노동이민정책의 수요자 맞춤형 시장 친화성을 제고하고, 빠르게 증가하고 있는 외국인 취업자들에 대한 효율적인 체류관리에 기여할 것이며, 결과적으로 외국인 고용에 따른 사회경제적 거래비용을 줄일 것이다.

2. 이민자 체류관리 및 통합정책 쟁점과 과제

외국의 경험에서도 나타났듯이 초기에는 노동이민을 통해 유입되는 인력이 다수이지만 시간

이 흐르면 이들의 체류자격 변경 및 이에 따른 가족결합을 통해 유입되는 이민자 규모가 더 커지게 된다. 앞에서 언급하였듯이 우리 사회도 이러한 경향성을 보이고 있다. 이에 따라 가족결합을 통해 정주하는 이민자들의 사회경제적 지위는 통합정책과 관련하여 중요한 고려 요소이다.

현행 우리나라 이민정책은 주로 유입정책에 초점이 맞추어져 왔고, 통합정책도 한국 사회 적응 지원이라는 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 이민자들은 선주민에 비해 상대적으로 노동시장 지위가 열악하기 때문에 이들의 통합을 위한 제도의 정비 및 재정투입은 불가피하다. 이민자 통합정책을 모든 외국인을 대상으로 할 수는 없을 것이다. 외국인의 한국에 대한 경제·사회·문화적 기여도, 한국 사회 정착 및 기여 의지, 한국 사회 구성원과의 밀접 접촉도 등 여러 요소를 복합적으로 고려하여 사회통합정책을 재설계할 필요가 있다. 이민자 통합 프로그램의 다차원적인 접근을 고려한다면 이민자 특성별 사회통합 프로그램에 대한 논의가 필요하겠으나 사회통합 프로그램의 추진은 기본적으로 정주형 이민자 또는 이민자의 정주화 전략과 연계하여 접근할 필요가 있다.

이민자의 고령화에 대한 접근도 선제적 통합정책이 풀어야 할 과제이다. 상주외국인 중 60세 이상 비중은 2015년 8.6%였으나 2022년에는 12.5%로 증가하였다. 이에 비해 청년층 외국인은 같은 기간 동안 0.4% 감소하여 전체 상주외국인 중 이들이 차지하는 비중은 4.3%p 감소하였다. 정주형 이민자 규모가 증가하는 현실을 고려할 때 이민자의 정주화에 따른 이민자의 고령화가 야기하는 문제도 고려해야 할 필요성이 커지고 있다. 기존의 많은 논의에서 체류 이민자 정주화 흐름의 당위성을 논의하고 있는바, 이에 대해서는 보다 활발한 논의가 필요하겠지만 기본적으로 정주화는 선별화가 선행되어야 하며, 선별된 정주이민자에 대한 사회통합의 문호는 확대하는 것이 보다 정합적일 것으로 판단된다. 따라서 중장기 이민의 사회경제적 영향을 고려한 외국인 유입 및 사회통합정책 기조를 정립하고, 이민자들의 사회경제적 지위 향상을 위한 제도를 정비할 필요가 있다.

이런 점에서 예산지원 확대가 요구되는 사회통합정책 추진 시 가족동반, 장기 체류 전환 시 한국 사회 적응 및 사회통합 영향요인을 고려하여 요건을 재정비할 필요가 있다. 요건은 엄격화하게 하되 사회통합정책은 보다 두툼하게 하는 방향으로 전략을 마련할 필요가 있다. 노동시장정책, 복지정책(아동지원정책, 사회안전망, 취약계층 지원), 진로교육 및 평생교육 등에 대한 보편적인 정부 정책에 대해 국적(국민)을 기준으로 한 정책 기조를 벗어나 이민자를 포괄하는 정책 기조로 바꾸고 관련 법제도를 정비할 필요가 있다.²⁾

이주 배경 아동이나 청년들은 사회통합정책 대상 요건을 충족할 수 없다. 따라서 이들에 대

2) 이규용, 「외국인력 활용제고 및 이민자 사회통합체계 재구축」, 한성민 외, 『대한민국 인구전략 수립연구』, 경제·인문사회연구회(2025년 발간 예정).

해서는 보편적인 관점에서의 접근이 필요하며 아동으로서 누려야 할 권리의 보장, 교육 수혜 권리, 그리고 노동시장으로의 이행을 위한 자립기반 구축 프로그램에 포함되도록 할 필요가 있다. 특히 이주 배경 청년들이 한국 사회에서 안정적으로 정착 및 노동시장에 진입하도록 지원함으로써 자립 역량을 강화하고, 한국 사회에 기여할 수 있도록 이주 배경 청년들에 대한 취업 지원 강화 및 전문적 직업역량을 키워 자립 능력을 제고하도록 할 필요가 있다.

통합정책에 대한 답론도 중요하지만 외국인의 노동시장 실태와 관련한 체류관리 및 지원정책도 중요한 과제이다. 기존에 선주민들이 담당해왔던 일자리 중 노동 강도가 세고, 산업안전에 대한 위험을 안고 있는 생산 현장의 많은 일자리들이 외국인으로 대체되고 있다. 산재 사망률이 여전히 높은 상황에서 이러한 일자리들이 언어 능력 등으로 의사소통이 원활하지 않은 외국인들로 대체되는 현실은 큰 우려를 자아내게 한다. 근로환경을 개선하기 위한 지속적인 노력과 더불어 유입되는 외국인력을 대상으로 한국어 능력 제고, 산업안전에 대한 교육 강화 등 보다 적극적인 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해서는 정책 전달체계가 중요한데, 이민자 유입 규모가 확대되고 있는 현실에서 공공부문이 모든 일을 다 할 수는 없을 것이며, 따라서 민간 기능의 역할도 검토할 때이다.

외국인 체류관리 및 지원체제도 재검토할 필요가 있다. 한국의 고용허가제는 송출 비용 문제를 완화하기 위해 정부 주도의 모집 및 알선체계를 운영하고 있는데, 이는 고용허가제의 장점 이면서도 사용주와 근로자의 맞춤형 인력공급 제약이라는 경직성을 갖고 있다. 또한 숙련기능 인력제도와 고용허가제도의 운영부처가 달라 제도의 연계성이 부족하며, 일반기능인력제도는 민간시장을 통해 매칭이 이루어지고 있으나 사후관리 시스템 등이 부재하여 체류관리의 문제가 있다. 이런 점에서 앞에서 언급한 제도의 트랙 3으로의 개편 대상에 포함되는 기능인력제도에 대해서는 사용주와 근로자 간 알선 매칭의 효율성을 제고하고, 민간 알선기관제도를 정비하여 채용과정뿐만 아니라 체류지원 기능을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 체류관리 및 지원에 소요되는 비용은 수익자인 사용주와 근로자가 지불하는 방안이 적절할 것이다. 다만 고용허가제의 경우 모집과정에서부터 민간기관이 개입할 경우 과거 산업연수생제도의 문제점이 재발할 수 있기 때문에 고용허가제 인력풀에서 승인된 알선 기관이 사업주의 요청을 받아 취업 매칭 서비스를 제공하도록 할 필요가 있다. 여기서 다루는 통합정책 및 체류지원 관리 정책 주체 중의 하나는 지방정부라고 할 수 있다. 지방정부에 관련 예산을 배정하고 인력과 전문성을 확충해나가도록 할 필요가 있다.

3. 이민정책 거버넌스³⁾

이민정책 거버넌스 구축 필요성에 대해서는 대부분 공감하고 있는데 논의가 제대로 진척되지 않는 이유는 조직 논리에 함몰되어 있는 것도 원인 중 하나이다. 이민정책 거버넌스 논의가 주로 조직 및 기구에 초점을 맞추고 있는데, 이에 대한 논의도 중요하지만 정작 거버넌스 체계에서 다루어야 할 내용에 대해서는 제대로 논의가 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다. 최근 들어 이민정책 거버넌스에 대해 주로 ‘이민청 설립’ 중심으로 이루어져 왔는데, 이민청 설립 법안은 단순히 새로운 행정조직을 설립해야 한다는 내용만 있고, 이주민 체류자격별 정주 여건 개선, 사회통합 정책 분화 등 중요한 내용을 포함하지 못하고 있다. 게다가 「정부조직법」상 부처가 아닌 ‘청’ 단위 조직으로는 거버넌스 기능을 담당하는 데 한계가 있다. 이민정책이 담아야 할 영역의 광범위성과 전문성을 고려할 때 이민정책 거버넌스는 각 정부부처가 가진 기능을 기반으로 부처 간 협업, 정책의 사각지대 해소, 대상자별 정책의 내실화, 장단기 전략 마련 등 종합적인 접근이 가능하도록 설계할 필요가 있다. 이러한 역할이 가능하기 위해서는 정책 기획 및 예산 조정 기능에 대한 일정한 역할을 부여할 필요가 있다.

외국인 이민정책의 일관성과 효율성을 확보하기 위해서는 범부처적 협력을 조율할 수 있는 총괄 기구가 필요하다. 이해관계자들의 충분한 협의를 바탕으로 중앙의 관련 부처, 지자체, 시민사회 수준에서 어떤 기능과 역할을 해야 할지 전체적인 밑그림, 구체적인 실천계획을 마련해야 한다. 이민전담기관은 기획·조정이 원활하게 이루어질 수 있도록 관련 기관들의 고유 기능을 인정하면서도, 협력 기관에서는 수행이 쉽지 않은 관련 통계 등 정보 확보·연구·지원·평가 기능을 통해 유기적으로 협업할 수 있어야 한다. 통합된 총괄체계에서 기존 주관 부처는 자신의 영역에서 정책을 집행하되, 총괄 기구의 조정하에 다른 부처와 협력하는 것이 필요하다.

총괄기구에서 담아야 할 내용은 다음과 같다. 첫째, 부처별 전문성에 기반한 정책추진체계 구축 및 부처 간 조정과 협업을 통해 각 부처의 기능을 연계함으로써 정책의 효율성을 제고하고, 사각지대 해소를 위해 노력해야 한다. 둘째, 각 부처가 협력할 수 있는 의사결정 구조뿐만 아니라 지방정부 및 관련 기관과의 협력을 위한 의사결정지원체계를 마련할 필요가 있다.

이런 점에서 이민청은 이민행정 강화에 초점을 맞추고, 이민정책을 총괄 기획하는 기능에 대해서는 부처 신설을 통해 이를 담당하도록 하거나, 아니면 이러한 기능이 가능한 정부부처에 전담기능을 두는 것도 방법이다. 이민전담 부처의 경우 이민정책만을 위한 부처로는 한계가 있기 때문에 인구정책을 총괄하는 부처나 관련기구의 신설을 전제로 논의가 이루어질 필요

3) 이규용, 「외국인력 활용제고 및 이민자 사회통합체계 재구축」, 한성민 외, 『대한민국 인구전략 수립연구』, 경제·인문사회연구회(2025년 발간 예정)를 바탕으로 요약하였다.

가 있다.

이와 더불어 취업체류자격에 대한 거버넌스 체계 정비도 필요한데, 총괄 기능에서 이를 다룰 수도 있으나 취업체류자격 특성상 앞에서 논의한 취업체류자격 개편을 토대로 한다면 전문인력과 생산·기능인력으로 구분하여 각각 이를 주관하는 전담부처를 둘 필요가 있다. 전자는 앞에서 논의한 트랙 2와 관련 있고, 후자는 트랙 3과 관련이 있다. 트랙 2는 범부처를 아우르는 특성이 있는 데 비해, 후자는 직업훈련, 사업장 내 고용관리, 산업안전, 지역수요 맞춤형 정책이라는 점에서 양자의 관할 범위가 다르다.

IV. 결 론

인구변동, 기술혁신, 디지털화 등에 따른 산업구조의 재편 및 이에 따른 노동수요의 구조변화는 이민정책 전반에 걸친 변화를 요구하고 있다. 빠르게 진행되는 저출산·고령화 현상은 외국인력에 대한 수요를 촉발시키고 있으며, 기술혁신 등에 따른 산업구조의 변화는 도입되는 외국인력의 숙련수준 및 공급 방식의 다양성을 요구하고 있다. 나아가 중장기 인구변동에 대응하여 인구정책의 일환으로 이민정책을 검토할 필요가 있다는 논의도 이어지고 있다.

이 글에서는 우리나라의 이민정책의 쟁점에 대한 논의를 통해 이민정책 방향을 모색하고 제도 개선방안을 논의하였다. 현재 진행되고 있는 우리나라의 이민정책을 들여다보면, 정책의 역사가 일천한 관계로 이민실태에 대한 피상적인 정보와 논의의 한계, 증거기반에 기초하지 않은 정책들, 체계적이고 종합적인 정책을 추진할 수 있는 시스템 등이 제대로 갖추어져 있지 않아 이민 현상이 중장기적으로 야기할 영향에 대한 선제적 대처가 제대로 이루어지지 못한다는 우려가 있다.

이민정책이 어려운 이유는 한 번 선택한 정책결과를 돌이키기가 어렵고, 그 영향이 중장기에 걸쳐 나타난다는 점이다. 현재는 잘 드러나지 않으나 중장기에 걸쳐 나타나게 될 영향을 예상해서 정책 입안 단계부터 이를 고려해야 하지만 정책의 시급성이나 예산상의 이유로 뒤로 밀려나는 경우가 종종 있다. 시간이 흘러 나중에 부메랑으로 되어 나타날 것이지만, 이미 그때는 더 많은 사회경제적 비용을 지불할 수밖에 없는 상황에 놓일 가능성도 있다.

이런 점에서 한국의 이민전략 방향에 대한 패러다임을 재구축하고 이를 토대로 정책 기조 정립, 관련 예산 편성, 거버넌스 및 전달체계의 구축 방안에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 이민의 사회경제적 파급효과를 고려할 때 선제적 대응이라는 관점에서 준비할 필요가 있으며, 이민정책 방향에 대한 국민의 수용성을 제고하기 위한 노력이 함께 이루어져야 할 것이다. **KLI**

[참고문헌]

강동관 외(2018), 『외국인 전문인력 입국 및 체류 실태 분석 연구』, 법무부 출입국외국인정책본부.

관계부처 합동(2024. 6. 20.), 「외국인력의 합리적 관리방안」.

법무부 출입국·외국인정책본부, 「외국인정책 통계월보」.

이규용·배규식·윤동열·전병유·전인·정준호·신운철(2023), 『한국의 지역고용전략: 도전과 과제』, 한국노동연구원.

이규용·신운철·신주연·이혜진·조혁진·진성진·황경진(2024), 『인구변동과 노동이민정책』, 한국노동연구원.

이규용 외(2025), 『인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

이규용(2025), 「외국인력 활용제고 및 이민자 사회통합체계 재구축」, 한성민 외, 『대한민국 인구전략 수립연구』, 경제·인문사회연구회(2025년 발간 예정).

통계청, 「경제활동인구조사」, 각호.

_____, 「이민자 체류실태 및 고용조사」, 각호.