

인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 거버넌스 개편 방향*

허 준 영**

전 세계적으로 유례없는 빠른 속도로 초저출산과 고령화를 동시에 경험하고 있는 한국은 이로 인한 노동력 부족, 복지 부담 증가, 지방소멸 등 인구 복합위기에 직면해 있다. 해외 주요 국가들은 이러한 인구위기 문제 대응을 위해 이민정책을 국가적 대응 전략의 한 축으로 활용하고 있으며, 고숙련 인력 유치, 사회통합정책 정비, 데이터 기반 의사결정체계 마련 등을 통해 이민정책 고도화에 힘쓰고 있는 실정이다.

그러나 한국의 이민정책은 우수인재 유치, 이민자 정착 및 사회통합 기반이 미흡하며, 제도적 수용성과 정책 일관성 확보가 어려운 상황으로, 이는 부처 간 분절성과 기획·조정 기능의 제약, 지방 및 민간의 참여 부족 등 현행 이민정책 거버넌스의 구조적 제약으로 인한 한계라 할 수 있다. 이에 따라 향후 이민정책 총괄기획조정기구 설치, 기능 중심의 부처 역할 재편, 데이터 기반 정책결정체계 구축, 지방 및 민간 협력체계 제도화 등 통합적이고 유기적인 이민정책 거버넌스 개편이 요청되며, 인구복합위기 대응의 지속가능성 확보를 위한 범국가적 전략으로 추진될 필요가 있다.

1. 서론 : 인구위기와 이민정책 거버넌스의 재정립 필요성

21세기 들어 대한민국이 직면한 가장 구조적이고 장기적인 도전 중 하나는 인구구조의 급속한 변화이다. 특히 합계출산율의 지속적인 하락과 평균수명의 증가로 인해 저출산·고령화가 심화되면서, 노동력 공급의 절대적 부족과 경제성장 동력의 약화가 동반되고 있다. 2024년 기준

* 이 글은 2024년 저출산·고령사회위원회의 지원하에 경제·인문사회연구회 협동연구과제로 수행된 이규용 외(2025), 『인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구』의 제13장 「외국인·이민정책 거버넌스 및 전달체계 구축방향」 내용 일부를 수정·보완한 것이다.

** 한국행정연구원 선임연구위원(berlin1004@kipa.re.kr).

합계출산율은 0.75명으로 여전히 세계 최저 수준이며, 향후에도 회복 가능성은 매우 낮은 것으로 예측되고 있다.¹⁾

이렇듯 저출산·고령화로 인한 인구감소 외에도 인구의 수도권 집중으로 인한 지방소멸 또한 큰 문제가 되고 있다. 즉 감소된 인구조차도 수도권으로 몰리면서 지방의 인구가 급감하는 상황으로 인해 수도권에 비해 비수도권에서의 타격이 훨씬 더 심각하다는 것이다. 급기야 지난 2021년 기준으로 전체 시군구 중 89개가 인구감소지역으로 지정(5년마다 지정)되었으며, 소멸 위험 지역은 전체 시군구의 49.6%(113곳), 고위험 지역은 45곳(2022년 3월 기준)으로 분류되었고 특히 비수도권 지역의 소멸위험이 심각한 것으로 나타났다(이상호, 2022).

이러한 인구감소 문제와 지역불균형 분포는 단순한 양적 문제를 넘어, 사회·경제·문화 전반에 걸친 구조적 변화와 불균형을 유발하며, 사회보장체계의 지속가능성, 지방소멸, 세대 간 갈등, 산업별 노동시장 재편 등 복합 위기로 연결된다. 이러한 상황에서 기존 출산장려 중심의 대응은 뚜렷한 성과를 내지 못해왔으며, 이에 제3의 정책적 수단으로서 이민정책의 전략적 활용에 대한 요청이 점점 더 제기되고 있다.

이미 OECD 등 해외 선진국가에서는 인구구조 변화 대응을 위한 수단으로 이민정책을 전략적으로 활용하고 있으며, 숙련 이민자 유치 및 이들의 정착과 통합을 위해 적극적으로 지원하고 있는 상황으로, 우리나라 또한 종래 저숙련 단순인력 중심의 유입 및 관리 일변도의 정책에서 점차 고급 인재 유치 및 사회통합적 접근을 통한 우수 이민자 유치로의 방향 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다(OECD, 2025; ILO, 2023; IMF, 2020).

이렇듯 이민정책은 단순히 이민자를 수용하는 정책이 아니라 출입국, 체류 및 정착, 안전, 교육 및 복지 등 사회통합을 아우르는 복합적 영역이라는 점에서 이민정책을 체계적으로 설계하고 추진하기 위해서는 관련된 다부처 간의 업무와 기능상의 조율을 통한 정책의 정합성을 확보하는 것이 전제되며, 이러한 총체적 정책 관리의 기반으로서는 거버넌스 체계의 정비가 긴요한 과제가 된다(IOM, 2016).

이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로, 초저출산·고령화에 대응하기 위한 이민정책의 효과적 추진을 위한 거버넌스 개편 방향을 살펴보고자 이민정책의 글로벌 동향 검토 및 현행 우리나라의 이민정책 거버넌스 실태 진단을 통해 통합적이고 유기적인 정책대안을 제시하고자 한다. 본고는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 인구구조 변화에 따른 선진국들의 이민정책 대응 동향을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 현행 이민정책 거버넌스의 실태를 분석하고, 제Ⅳ장에서는 이민정책 거버넌스의 개편 방향을 도출한 후 제Ⅴ장에서 정책제언을 제시한다.

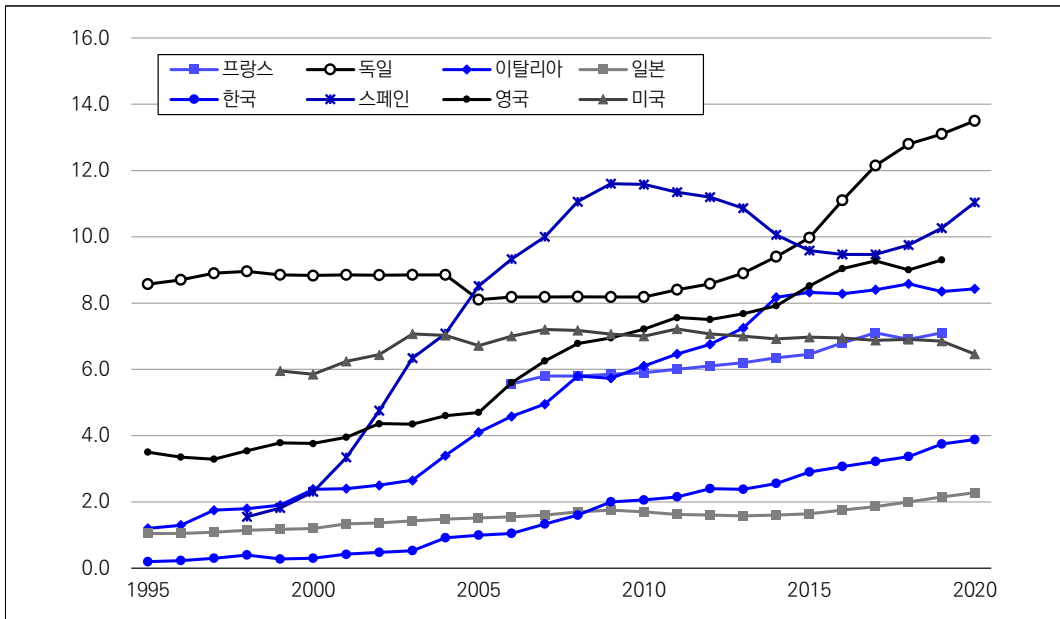
1) 전년도인 2023년의 0.72명에 비해 0.03명이 증가하였으나 그 전년도 2022년의 0.78명에 비해서는 0.03명 감소된 수치로 이는 추세 변화라기보다는 코로나19 시기 미뤄졌던 결혼과 출산으로 인한 일부 반등효과로 볼 수 있다.

II. 인구구조 변화의 대응 전략으로서 이민정책의 부상

저출산·고령화로 인한 인구감소를 겪고 있는 서구 선진국들은 이민자 유입을 통해 인구위기 문제를 완화해 왔다. [그림 1]에서 OECD 주요 국가의 이민자 비율 변화 추이(1995~2020)를 살펴 보면, 주요 국가들의 인구구성에서 이민은 상당한 비율을 차지하고 있으며, 꾸준히 증가 추세를 보이는 것을 알 수 있다. 우리나라는 주요 국가들의 이민자 비율에 비해 매우 낮은 수준이나 꾸준한 우상향 추세로 1995년 0.2%에서 2009년 2%로 일본을 역전했으며 2020년에는 3.9%에 이르렀다. 이후 코로나19 시기 잠시 주춤했던 유입은 이후 다시 증가세를 나타내며 2024년에는 체류 외국인 수 265만 783명으로 총인구 5천 121만 7,211명 대비 5.2%에 이르는 등 인구 구성상으로도 상당한 비중을 차지하게 되었다.²⁾

[그림 1] 이민자(외국 국적 인구) 비율(인구 대비)

(단위 : %)



자료 : OECD, International Migration Database; 김도원(2023) p.6에서 재인용.

- 2) 상당한 수준의 이민자 비율뿐만 아니라 체류 외국인 265만여 명 중 90일 이상 장기체류자는 204만 2,017명(77.0%)이고, 단기체류자는 60만 8,766명(23.0%)으로 장기체류자의 비중이 2/3를 초과한다는 점에서 정주 관점의 정책을 면밀하게 살펴볼 필요성이 제기된다.

주요 국제기구들에서도 인구문제에 처한 각국의 대응에 대한 분석을 통해 이민유입의 필요성과 우수 이민자의 확보를 제안하고 있다. OECD(2025)에서 최근 발간된 보고서 'Korea's Unborn Future'에 따르면 정책 시뮬레이션 결과, 이민 확대는 출산율 제고와 미활용 노동 자원의 노동시장 참여 촉진과 더불어 인구구조 변화에 따른 노동공급 감소를 보완하는 개선책으로 효과가 있음을 강조하고 있다. 한국의 이민은 증가 추세에 있고, 더 확대할 수 있는 잠재력이 크기는 하나 숙련이민을 가로막는 비자 장벽과 저숙련 이민자의 열악한 근무환경이 이민 확대와 통합을 저해하고 있다는 점에서 개선이 요구된다고 본다.

IMF(2020)에 따르면, 이민은 인구감소 방지 및 해당 국가의 연령 구조와 노동력 규모 증가에도 기여하는데, 특히 이민자 연령 구조가 수용국 원주민에 비해 젊고, 출산율이 원주민보다 높다는 점에서 이민자 유입은 출산율을 대체율에 가까운 수준으로 유지하는 데 기여한다는 것이다. ILO(2023)는 선진국들이 고숙련 이민자 유입 및 정착을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 소개하고 시사점을 제시하고 있는데, 영국의 경우 부족 직업군 리스트(Shortage Occupation List, SOL)의 정기 업데이트로 이민 유입을 조정하고, 다각적인 데이터를 활용해 노동시장 변화를 예측하고 있으며, 캐나다는 매년 50만 명 이상 이민자 유치계획(Immigration Levels Plan) 수립 및 미래 기술 예측 시스템(COPS) 운영, 그리고 외국인 기술자의 자격 인증(Foreign Credential Recognition Program) 지원을 통해 이들의 정착을 용이하게 하고 있다. 공통적으로 노동시장 수요 예측, 자격인증 지원 등 데이터 기반 이민정책 수립을 통해 적극적인 대응을 하고 있다는 점을 파악해 볼 수 있다.

지난 60년간 출산율이 절반으로 감소하면서 인구감소 및 미래 세대의 경제·사회적 위험이 커졌고, 출산율 회복을 위한 종합적인 정책 대응의 필요에 따라 OECD 국가들은 감축된 노동력의 보완을 위한 적극적인 이민 및 통합 정책을 취하고 있다(OECD, 2024).

따라서 각 선진국에서는 유능한 이민자를 유치하고 이들을 유지하기 위한 경쟁이 점점 더 치열해 지고 있는데, 현재 시점에서 우수인재가 한국을 선택할 가능성은 상대적으로 낮을 것으로 예상된다. OECD 인재매력도 지표(ITA) 2023년 결과에 따르면, 우리나라는 숙련노동자 부문 총 38개국 중 25위로 하위권에 위치하는데 특히 외국인 취업 기회(36위), 가족동반 용이성(33위) 등이 저조하였다(OECD, 2023). 인재매력도 지표는 비자 및 입학 정책 외에도 가족 재결합 관행(주 신청자의 배우자 합류 가능 여부 및 배우자의 취업 가능 여부), 임시 신분에서 영주 신분으로의 변경 용이성 등 통합 관점의 이민 정책 또한 중요하다는 점을 제시하고 있다. 이민자 유입이 불가피한 인구위기 상황에서는 이로 인한 산업별 인력수급의 조정, 국경 및 체류 관리, 통합적 조치 등이 필요하며, 이러한 이민정책의 추진 기반으로서 이민 거버넌스가 면밀하게 준비될 필요가 있다.

Ⅲ. 현행 이민정책 거버넌스 현황 및 실태

우리나라의 이민정책 거버넌스는 부처별, 정책 대상별 분산 관리 및 개별 대응으로 인해 통합적이고 유기적인 관리의 어려움을 겪고 있으며, 부처 간 유사·중복 사업으로 인한 비효율과 정책 사각지대 발생 등의 문제가 제기되고 있다.

1. 다중 주체 체계에 따른 분절성

현행 이민정책 거버넌스는 명확한 통합 지휘체계 없이 다수의 행정부처가 대상 집단별로 고유한 정책을 수행하고 있는 ‘병렬형 거버넌스(parallel governance)’ 구조로 특징지어진다. 이와

〈표 1〉 정부부처별 이민정책 대상과 관련 업무

부처	정책 대상	관련 업무
법무부	재한외국인, 국적취득자	출입국과 국적, 이민정책 전반 관련 업무 실행, 이민단계별 정착 지원과 사회통합, 난민, 국적 업무 등
여성가족부	다문화가족	다문화가족 복지 증진, 사회보험, 공공부조제도 운용, 아동보육 정책, 건강 정보 제공 등
고용노동부	외국인노동자	취업이민자 유치 및 활용, 외국인력 고용 사업장 지도 및 점검, 산업재해 예방 및 귀국 지원, 불법체류 방지 지원
과학기술정보통신부	해외전문인력	해외전문인력 유치로 연구 역량 및 글로벌 네트워크 확대
산업통상자원부	해외전문인력	외국인 전문인력 유치, 외국인 투자 유치 정책 등
국방부	다문화장병	다문화 장병을 위한 병영 환경 조성 등
중소벤처기업부	해외전문인력, 외국인노동자	외국인 전문인력 유치 및 채용 지원, 외국인 창업 지원, 중소기업 외국인노동자 고용 지원, 외국인 투자 유치 정책 등
해양수산부	외국인어선원	어업, 외국인노동자 관리 및 인권 보장
행정안전부	외국인주민	지방자치단체 외국인 정책 지원, 외국인 정착 지원, 외국인 범죄 및 밀집 거주 지역 생활환경 개선 등
농림축산식품부	농촌 다문화가족, 계절근로자	결혼이민자의 안정적인 영농정착 지원, 영농교육, 농촌지역 인력수급을 위한 계절 근로자 사업 등
경찰청	외국인(외국인주민)	외국인 범죄 관리 및 치안 활동, 운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	외국인(입국 외국인)	외국인 밀입국 단속 및 국경 관리
방송통신위원회	외국인	다문화 관련 방송 프로그램 제작 지원

자료 : 김화연 외(2023), pp.70~71에서 수정·보완.

같은 다중주체적 운영 구조는 부처 간 칸막이(silo effect)를 고착시키며, 정책 간 유기적 연계 저해, 반복적 사업 추진, 제도적 공백을 유발하는 주된 요인으로 작용한다.

즉 외국인 이민정책은 법무부(재한외국인), 고용노동부(단순기능인력), 여성가족부(다문화가족), 교육부(다문화학생), 행정안전부(외국인주민) 등 부처별로 주요 이민자 대상 집단에 대해 대응하다 보니 부처 고유의 기능별 업무가 아닌 대상 집단별 업무가 이루어지면서 부처 간 조율 부족으로 인한 유사·중복 사업 수행이나 정책 사각지대가 발생하게 된다. 구체적으로 이민자 대상별로 유사한 지원사업(예를 들어 다문화가족 통합지원센터와 외국인지원센터의 기능 중첩) 수행으로 예산 집행이 비효율성을 띠는 등, 특정 부처의 정책 대상에 포함되지 않는 혼혈형 이주민, 귀화자 자녀, 고령 이민자 등에게 필요한 서비스는 누락되기도 하는 등의 문제점이 제기된다.

이와 같은 분절적 체계는 관련 데이터 활용에서도 이어져 법무부(체류 외국인 통계), 행정안전부(지방자치단체 외국인 주민 현황), 고용노동부(외국인 근로자 현황 및 외국인 고용 사업장 통계), 교육부(외국인, 다문화 학생 현황) 등 개별 부처에서 생산하는 데이터들이 해당 부처에서만 활용될 뿐 연계·공유되지 못하면서 이민자의 생애주기 전반에 걸친 통합적 지원의 단절로 이어지며, 장기적·체계적 통합 전략 수립을 어렵게 만드는 구조적 한계로 작용한다.

2. 총괄기획·조정 기능의 한계

이민정책의 복잡성과 다차원적 성격을 고려할 때, 중앙 차원의 기획·조정 기능은 필수적이다. 그러나 현재 한국의 이민정책에는 이러한 컨트롤타워 기능을 수행할 제도적 기반이 미흡하다. 우선 병렬적인 위원회 체계로 인한 총괄적인 정책 조율의 어려움이 있다. 현재 외국인정책위원회(법무부), 외국인력정책위원회(고용노동부), 다문화가족정책위원회(여성가족부) 등 관련 위원회가 병존하나, 명확한 역할 분담 없이 유사한 안건을 논의하거나 협의 수준에 머물고 있어 통합적 거버넌스 및 유기적 연계의 한계가 존재하며, 이민정책의 중장기적 로드맵 및 패러다임 전환을 관장할 거버넌스가 부재하다.

이렇듯 이민정책을 총괄하고 부처 간 정책을 조정할 수 있는 중앙 조정 기구의 부재는 '전정부적 접근(whole of government)'을 저해한다. 우리나라 정부에서 최근 중시하고 있는 이민정책 전환 기조에서의 강조점은 기획·조정 기능의 우선 고려와 이를 위한 의사결정지원체계 확보라는 점에서 증거기반(evidence-based) 정책대안의 검토와 분석, 전략 마련을 위한 체계적인 행정·통계자료 구축 및 공유·활용 체계가 정비되어야 하나 현행 다문화가족정책위원회, 외국인정책위원회, 외국인력정책위원회 등 주요 부처 주관 위원회라는 병립형 체계로는 전체 이민정책의 기획조정이 한계를 가질 수밖에 없다.

〈표 2〉 현행 외국인 정책 관련 위원회

위원회	주요 기능
외국인정책위원회 (위원장: 국무총리)	· 외국인 정책 주요 사항(재한외국인, 불법체류자 실태조사 등) · 국적취득자에 대한 사회 적응 등 심의·조정
다문화가족정책위원회 (위원장: 국무총리)	· 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합 관련 주요 사항(관련 조사, 지원사업 조정·협력 등) 등 심의·조정
외국인력정책위원회 (위원장: 국무조정실장)	· 고용허가제 대상 외국인력(E-9, H-2) 고용관리 및 보호에 대한 주요사항(도입 업종·규모, 송출국, 취업활동 기간 등) 등 심의·의결

자료: 허준영 외(2017)에서 수정·보완.

이로 인해 정책의 중장기 전략 설정, 근거기반 자료 구축, 부처 간 갈등 조정 등 고차원의 정책 설계 및 조정 기능이 부재할 뿐만 아니라 정책 모니터링 체계의 미흡도 지적된다. 이민정책 추진에 대한 성과평가 및 사후 분석 시스템이 구조적으로 결여되어 있어 정책이나 사업에 대한 체계적 개선이 어려운 상황이다. 정책 간 충돌을 방지하고, 통합적 비전을 설정하며, 정책 효과를 분석하여 환류(feedback)하는 메커니즘이 없는 상태에서 부처 간 병렬적 사업만 반복되는 현재의 체계는, 이민정책의 전략적 가치를 약화시키는 주요 원인이라 할 수 있다.

정부에서도 이러한 점을 고려하여 최근 3개 위원회가 총리 주재 외국인·다문화 정책위원회로 일원화되어 운영을 시작하였고, 관련 법 개정 등 이에 대한 추가 후속 조치를 마련 중이다(관계부처 합동, 2024). 동 개선안은 3개 위원회를 총괄할 수 있는 위원회를 신설하였다는 점에서 기존의 병렬식 구조에 비해 통합적 정책 수립이 가능하다는 점이 개선된 것으로 판단할 수 있으나, 기존 위원회가 동일하게 분과로 전환하였다는 점에서 구조상 통합적·유기적 관점의 거버넌스 실현에 이르지 못하는 것으로 보인다.

3. 지방정부 및 민관과의 협력 체계 미비

이민자 정착과 사회통합은 지역사회에서 이루어지므로 지방정부의 역할은 매우 중요하다. 그러나 현재 한국의 이민정책은 중앙정부 주도의 상의하달식 모델에 기반하고 있어, 지방정부의 자율성과 실행 역량은 구조적으로 제약받고 있다.

우선 지방정부는 이민정책 관련 공식적인 주요 의사결정체계에서 배제되어 있다 보니 지역의 실상을 제대로 전달하거나 주요 정책결정에 있어 지역의 의견을 반영하는 것은 한계가 있다. 현행 이민정책의 주요 의사결정기구인 외국인정책위원회(위원장: 총리, 간사: 법무부), 다문화가족정책위원회(위원장: 총리, 간사: 여성가족부), 외국인력정책위원회(위원장: 국무조정실장, 간사: 고용노동부)는 중앙부처 중심으로 위원이 구성되어 있기에, 중앙부처 중심으로 이민자 도입 및 규모 결정, 체류 관리가 이루어지고 있고 이로 인해 지역별 이민 수요 및 상황은 천차만별

임에도 지방정부가 이를 반영하여 자율적으로 계획을 수립하고 추진할 수 있는 제도적 기반이 미비한 상황이다.

이러한 현실은 중앙-지방 간 제도적 협력 구조의 부재를 의미하며, 결국 지역 현장의 수요를 반영한 실효적 이민정책 추진을 어렵게 만든다는 점에서, 지역의 실정을 고려한 정책 권한과 자율성이 제약된 상태에서 중앙정부의 사업을 위임받아 시행하는 수준에서 크게 벗어나기 힘든 구조가 지속될 수밖에 없다.

아울러 민간과의 협력 관련 문제도 존재한다. 외국인 노동자 고용 사업체, 관련 시민단체, 이민자 공동체 등은 이민정책의 수요를 직접적으로 체감하고, 정책 지원 행위자로서 중요한 기능을 수행해 오고 있으나 현행 거버넌스 체계는 이들 주체를 ‘보조자’ 또는 ‘수혜자’ 수준으로만 간주하고 있어, 정책 형성과정에 실질적인 참여는 제한적으로 이뤄지고 있다. 즉 이민자 대표나 민간단체의 위원회 참여가 주로 일회적이거나 비공식적 수준에 머물며, 정책 대상으로서 주요한 정책 결정 관련 공식적인 참여에서는 배제되어 있다. 아울러 이민자 자조집단(자국 커뮤니티 등)과의 소통 및 정책 피드백 경로 부재는 수요 미반영 및 정책의 낮은 신뢰도로 이어진다. 이로 인해 정책 수요자인 이민자의 실제 요구가 정책 설계에 반영되기 어려우며, 정책의 체감 효과는 저하되고 수용성 역시 낮아지는 결과를 낳는다.

IV. 이민정책 거버넌스 개편 방향

인구복합위기에 대한 대응을 위해 이민정책의 개선이 필요한바, 이러한 이민정책 추진 기반인 이민 거버넌스의 개선 방향으로 통합형 총괄조정기구 설계, 기능 중심의 부처 역할 재편, 데이터 기반 기획·조정 지원 체계 구축, 이민 거버넌스 협력체계 강화 순으로 제시하면 다음과 같다.

1. 통합형 총괄조정기구의 설계 : 전략적 기획과 조정의 중심축 확보

현재 이민정책은 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부, 보건복지부, 행정안전부 등 다수 부처에 분산되어 있으며, 각 부처가 소관 이민자 대상으로 정책을 분절적으로 수행하고 있어 정책 전반의 정합성이 저해되고 있고, 사각지대와 중복의 문제가 상존하고 있다. 이에 따라, 이민정책의 전략성과 통합성을 확보하기 위해 범부처적 기획·조정이 가능한 총괄기구의 설계가 요구된다.

통합 거버넌스 체계의 구축을 위해 범부처적 성격을 갖는 총괄 기능의 강화와 동시에 이민정

책 관련 부처의 명확한 역할 설정과 협력이 필요하다. 총괄기구의 경우 이민정책의 일관성과 효율성을 확보하기 위한 목적으로 범부처 협력을 조율할 수 있는 역량을 갖출 필요가 있다. 전체 외국인 이민정책의 종합적 기획 및 부처 간 정책을 조정하고, 부처 간 충돌이나 중복을 방지하는 역할을 수행할 필요가 있으며, 총괄기구에서는 각 부처가 개별적으로 추진하는 정책을 통합하고, 장기적이고 일관된 정책 방향을 제시하고, 기존 외국인·다문화 정책위원회에 지방 및 민간 협력 기능과 사회통합 기능을 수행할 필요가 있다. 총괄기구에서는 이민정책과 관련하여 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부, 행정안전부, 보건복지부 등 주요 부처 외에 지방정부와 민간 및 주요 이민자 집단의 의견을 반영하여 기획·조정을 담당하며, 정책 일관성 확보, 정책 중복 및 사각지대 방지, 장기적 전략 수립 등의 기능을 수행할 필요가 있다.

이러한 대안을 통해 정책의 일관성 및 장기 전략을 확보할 수 있고, 부처 간 정책 충돌 조정 및 중복 해소, 그리고 민간·지방정부·이민자 집단 의견의 정책 반영 경로를 확대할 수 있는 이점이 있다.

2. 기능 중심의 부처 역할 재편 : 주류화(Mainstreaming)의 구현

현행 체계는 대상 집단 중심으로 부처 기능이 분산되어 있으나, 이는 중복과 사각지대를 초래하며 정책 효율성 저해의 요인이 된다. 따라서 정책 대상이 아닌 부처 고유 기능을 중심으로 이민정책을 재편하고, 이를 기반으로 주류화(mainstreaming) 원칙을 구현할 필요가 있다.

즉, 주관 부처의 명확한 역할 설정이 필요하다. 통합된 총괄기구하에서 주관 부처는 소관 영역에서 정책을 집행하되, 총괄기구의 조정하에 다른 부처와 협력하는 것이 필요하다. 종래 부처별 역할을 유지하되, 다만 주류화에 따라 현행 이민자 유형에 따른 대상 집단별 정책보다는 부처의 고유 기능이 강조될 필요가 있다. 다시 말해 법무부는 이민자의 출입국 및 체류 자격 관리, 고용노동부는 외국인 노동자의 고용 및 노동권 보호, 여성가족부는 이민자 가족문제, 교육부는 유학생 정책, 이민자 자녀 교육 지원, 행정안전부는 이민자의 주민 등록 및 지방정부 지원을 통한 정착 지원과 사회통합, 보건복지부는 이민자의 건강 및 복지 등 부처 본연의 기능과 역할에 충실하자는 것이다. 이를 통해 부처별 전문성 유지, 부처 간 협업 강화로 정책 충돌 방지, 정책 혼선 방지 및 책임 소재 명확화의 기대효과를 가져올 수 있다.

3. 통합이민데이터 플랫폼 구축 : 데이터 기반 기획·조정 지원체계 마련

현재 이민 관련 통계는 부처별로 산재되어 있고, 실시간 데이터 공유 및 정책 활용이 어려운 구조이다. 이에 따라 정책 결정의 근거로 작용할 수 있는 종합적 데이터 플랫폼이 부재하며,

시의성 있는 의사결정이 어려운 상황이다.

이에 기획·조정 기능을 제고하기 위한 의사결정지원체계 구축이 필요하다. 구체적으로 이민 거버넌스 내 각 부처의 기능 연계 및 정책 사각지대 해소를 위해 각 부처가 협력할 수 있는 의사결정데이터 구조 및 지방정부 및 민관과 협력을 위한 의사결정지원체계가 마련될 필요가 있다. 즉 국내외 주요 이민 데이터의 실시간 공유·활용 체계를 구축하여 해외 이민동향 수집·분석, 해외 주요국 이민정책 분석 및 법무부의 체류 자격 데이터, 고용노동부의 외국인 노동자 고용 정보, 교육부의 외국인 학생 정보 등을 공유하여 이민자의 상황에 맞는 증거기반(evidence-based) 의사결정 지원을 제공하고, 이민자 정착 지원 시스템을 강화할 수 있다.

이와 관련하여 캐나다의 고용사회개발부(ESDC) 및 영국의 이민자문위원회(MAC)는 정부 주도의 데이터 분석 기관 운영, AI 및 빅데이터를 활용한 국내, 국제 노동시장 변화 예측 시스템 개발, 부족 직업군 리스트(SOL) 정기 분석 등 이민 관련 정보 시스템을 구축하여 활용하고 있다(ILO, 2023).

동 시스템을 기반으로 부처 간 정보 공유를 통해 체계적인 이민정책 수립이 가능하며, 이민자의 상황을 신속히 파악하고 대응해 중복된 행정 절차를 줄이고, 정책의 실효성 강화를 기대할 수 있다.

4. 지방정부 및 민관협력 체계 제도화 : 참여를 통한 지역기반 맞춤형 이민정책 제고

이민자의 생활 터전은 지역사회에 위치한다는 점에서, 이들의 정착과 사회통합은 지역의 성장과 발전, 통합을 추진하는 지방정부 입장에서 매우 중요하다. 그러나 현재 지방정부는 권한과 재정 제약으로 인해 실질적 주체로 기능하기 어렵다. 그리고 민간 부문은 외국인 노동자 고용, 이민자 정착 지원 등 실질적 이해당사자임에도 불구하고, 현재까지 정책 형성과정에서의 구조적 참여가 부족한 실정이다. 이에 이민 거버넌스 협력체계 강화를 위해 지방정부와 민관 협업이 제고될 필요가 있다.

우선 중앙정부의 범국가적 이민정책 기조하에서 지방정부가 지역기반의 맞춤형 이민자 지원 업무를 적극적으로 수행할 수 있는 여건 마련이 필요하다. 중앙-지방 협력 및 지방정부의 권한과 자원 확보 등을 위해 이민 거버넌스에 지방정부의 참여를 보장하는 등 협력 채널을 다양화할 필요도 있다. 예를 들어 이민 거버넌스에 다문화도시협의회장, 시도지사협의회장 등 지방정부의 참여를 제도화하고, 지방정부에 일정 정도의 정책 자율성을 부여하면서 중앙정부의 재정 지원과 행정적 지원을 확대하여 지역사회와 연계한 이민자 통합 서비스(주거, 교육, 복지 지원)를 마련할 필요가 있다. 지방정부는 현장 중심의 지원이 가능하다는 점에서 중앙정부 정책과 지방정부 실행의 조화로 정책 사각지대 해소를 기대할 수 있다.

아울러 이민자(단체), NGO, 사업주 등 민간의 이해관계자는 외국인 노동자를 고용하거나 이민자의 사회통합 등을 지원하면서 그들의 실제적인 니즈를 잘 파악하고 있는 중요한 주체라는 점에서 정부는 민간단체와의 협력을 강화하여, 이민자의 현실적인 요구를 정책에 반영할 필요가 있다. 예를 들어 이민 거버넌스에 이민 관련 협의체, 이민자 집단, 사업주 등의 참여를 통한 권익 확보 및 이민 정책의 효과성을 제고할 필요가 있는데, 이민자(단체) 및 NGO와 협력하여 이민자의 사회통합, 언어 교육, 법률 상담 등 다양한 분야에서 지원 제공이 가능하고, 민간 사업체와의 협력을 통해 수요에 보다 적합한 노동자 고용 지원이 가능할 것이다. 물론 이러한 과정에서 불법 이민 브로커에 대한 규제와 단속은 동시에 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 정책 대상인 이민자(단체)뿐만 아니라 민간의 현장 경험과 전문성을 정책에 반영하여 실효성을 제고하고, 정부와 민간 간 협력체계 구축으로 정책의 다양성과 포괄성을 확보할 수 있을 것이다.

V. 정책제언

이 글에서는 초저출산과 고령화로 대표되는 인구위기 상황에서 이민정책의 전략적 중요성을 재조명하고, 이를 효과적으로 추진하기 위한 거버넌스 개편의 필요성과 방향성을 제시하였다. 현행 이민정책 거버넌스는 분절적 부처 운영, 조정 기능의 부재, 지방 및 민간과의 연계 부족 등 구조적 한계를 내포하고 있으며, 이러한 체계로는 인구 구조 변화에 따른 대응력을 확보하기 어렵다는 점에서 인구위기 상황의 이민정책 방향성 제고가 필요하며, 협력적 문제해결을 위한 정책 추진 거버넌스의 중요성이 제고될 필요가 있다. 구체적인 이민정책 거버넌스 개편 방향과 추진 시 고려사항을 살펴보면 다음과 같다.

1. 이민정책 거버넌스 개편 방향

이민정책 거버넌스의 구체적인 개편을 위해서는 이를 위한 기반 조성 and 구체적인 개편안이 마련되어야 한다. 차례대로 살펴보면, 우선 정부에서는 초유의 인구복합위기 대응책 마련을 위해 이민문제를 정책적 난제(難題, wicked problem)로 인정하고, 인구위기 대응을 위한 적극적인 이민정책 실시, 범국가적 역량 투입 의지의 공식적 표명을 통해 기반 조성의 여건을 마련할 필요가 있다.³⁾

3) 오랜 기간 이민국가를 부인하면서 혈통 중심의 배타적 이민정책을 펼쳐온 독일은, 이민 문제에 본격 대응하기 위해

이어 국제이민기구(IOM)의 이민 거버넌스 운영원칙인 전 정부적 접근(whole-of-Government Approach)에 따라 전담기관을 중심으로 중앙 간, 중앙-지방 간 수직-수평적 거버넌스 구축 및 데이터 연계체계를 마련하고 민관 협력을 제도화할 필요가 있다. 이러한 구조하에 유입뿐만 아니라 체류, 통합 등 이민 전 과정에 대한 포괄적 관리, 경제적 차원 외에 사회적 차원(인권, 가치, 문화 융합 등)을 통해 글로벌 시티즌으로, 더 큰 대한민국으로 K-국민통합을 통한 중장기적 국익이 제고될 수 있을 것이라고 본다.

이를 위해서는 추진 동력이 또한 중요한데, 이민자의 경제사회적 기여에 대한 홍보뿐만 아니라 내국인의 다문화 포용성 제고, 차별·극단주의 배격도 병행될 필요가 있다. 이민정책의 실행은 정부뿐만 아니라 범국가적인 관심과 관리가 필요하다는 점에서 연례 성과보고서 발간 및 국회 보고 등의 성과관리 도입도 요구된다.

이민정책 거버넌스의 개편 방향을 구체화한 법·제도 개편안은 이민정책을 둘러싼 환경 및 여건에 따라 다양하게 제시될 수 있으나, 본고에서는 현행 유지 및 소폭 개선에 중점을 둔 점진안과 환경변화에 적극적으로 대응하는 개혁안으로 대별해 보고자 한다.

우선 점진안(현재의 통제적 관리 기조 유지)은 최근 3개 위원회를 통합한 외국인·다문화 정책위원회의 관련 법을 정비하고, 기존의 법무부 소속이었던 외국인·출입국관리본부를 법무부 산하 외청인 (가칭)출입국관리청으로 독립하여 기능과 업무 추진에 전문성과 집행력을 강화할 수 있게 하는 것이다. 아울러 현재 통합 위원회에서 사회통합 및 지방/민간 협력, 이민 정보 디지털/데이터 연계 기능을 강화하는 안을 고려해 볼 수 있다.

다음으로 개혁안(형성적 관리로 전환)은 현행 다부처에 분산된 이민 관련 법제 통합을 통해 (가칭)이민정책기본법을 제정하여 단일한 이민법체계를 정비하고, 대통령 직속으로 (가칭)통합

〈표 3〉 이민정책 거버넌스 법·제도 개편 방향

		점진안	개혁안
목적		- 현행 통제적 관리 유지	- 형성적 관리로 전환
법체계		- 최근 통합한 외국인·다문화 정책위원회 관련 법 개정	- 이민 관련 통합법 제정
조직 체계	위원회	- 외국인·다문화 정책위원회 · 사회통합, 지방/민간 협력, 디지털/데이터 연계 기능 강화	- (가칭)이민정책위원회(위원장: 대통령) · 국가 이민 기본/실행계획, 정책 분석/평가, 성과관리 기능 강화, 자문단(자측 강화 기능에 추가)
	전담조직	- (가칭)출입국관리청 외청 독립	- (가칭)이민청 신설

이주에 관한 독립위원회 발족(2000) 및 위원회 보고서 공표(2001)와 이를 기반으로 한 이민법 제정 및 공포(2004)를 통해 이민국가의 현실을 수용하고 적극적인 대응을 시작하였다. 이후 총리 주재로 통합정상회담(2006), 통합계획(2007), 통합실행계획(2012) 등 종합계획 수립 및 성과 관리 노력을 지속적으로 펼치고 있다(허준영 외, 2017).

위원회를 설치하여 앞서 점진안에서 외국인·다문화 정책위원회에 추가한 기능에 덧붙여 국가 이민 기본/실행 계획 마련, 정책 분석/평가, 성과관리, 자문단 등의 기능을 보다 강화하는 안이다. 전담기관의 경우 앞서 제시한 이민정책 거버넌스의 개편 방향과 기관 고유 기능이 가장 부합하는 부처에 (가칭)이민청을 설치하여 컨트롤타워를 재정립하는 안이다.

2. 거버넌스 개편 추진 시 고려사항

상기 대안의 선택 혹은 제3의 절충안 마련 시 고려할 점을 제시해 보면 다음과 같다. 우선 이민정책 거버넌스 환경적 측면에서, 현재 우리나라가 겪고 있는 세계 최저 출산율, 지방소멸, 생산가능인구 감소, 세대 간 갈등 증폭 등 인구 복합위기의 심화 양상과 아울러 2024년을 기점으로 체류 외국인 비율이 5%를 상회하는 등 상당한 이민자 유입 및 증가세 경험, 그리고 최근 본격화된 이민청 등 전담기관 설립 논의로 인해 제고된 관련 대국민 인식도 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 다음으로 거버넌스 내부역량 측면에서는, 중앙정부 수준에서 지난 2024년 2월 관련 위원회 통합을 통해 부처 간 이민정책 조정 관련 협력 경험과 지방정부 수준에서 경기, 경북 등 지역기반 이민정책 이니셔티브의 본격 경쟁 양상 등 환경변화에 따른 정부 수준별 대응도 면밀하게 검토할 필요가 있다.

아울러 최근의 저성장 국면 및 이민정책과 관련한 국민 수용성에 대한 고려가 필요하며, 다각적인 출산장려 정책, 정년연장 등 이민정책 외 다른 정책 개선도 병행할 필요가 있다. 이러한 조건이 충족될 때, 이민정책은 단기 인력충원 수단을 넘어, 한국 사회의 지속가능성과 개방성, 다양성을 실현하는 국가전략의 중요한 축으로 자리매김할 수 있을 것이다. **[K1]**

[참고문헌]

- 관계부처 합동(2024), 「외국인력의 합리적 관리방안」, 2024. 6. 20.자 보도자료.
- 김도원(2023), 「OECD 통계를 통해 살펴본 주요국의 국제이주동향」, 『MRTC 통계브리프』, 이민정책연구원.
- 김화연·권향원·김윤권·조영희(2023), 『출입국·이민정책 추진체계 개편을 위한 조직재설계 연구』, 이민정책연구원.
- 이상호(2022), 「양극화와 지방소멸 위기, 대안적 일자리 전략이 필요하다」, 『지역산업과 고용』 봄호, 한국고용정보원.
- 허준영 외(2017), 『국가발전과 통합제고를 위한 이민행정체계 구축방안』, 한국행정연구원.

ILO(2023), *Skills Needs Intelligence to Inform Migration Policy and Governance*.

IMF(2020), "Immigrant Swan Song: Immigration can solve the demographic dilemma - but not without the right policies", *Finance & Development*, March 2020.

IOM(2016), "Migration Governance Framework".

OECD(2023), "Indicators of Talent Attractiveness".

_____(2024), *Society at a Glance 2024*.

_____(2025), *Korea's Unborn Future - Understanding Low-Fertility Trends*.