

발행처·한국노동연구원 / 발행인·방하남 / 세종특별자치시 시청대로 370

KLI
고용·노동
브리프 | 2016. 1. 11
통권 제66호(2016-01)

한국의 이민정책 쟁점과 과제

KLI EMPLOYMENT LABOR BRIEFS

한국의 이민정책 쟁점과 과제

이규용(한국노동연구원 선임연구위원)

044-287-6312 / leeky@kli.re.kr

요약

- ❖ 체류 외국인이 빠르게 증가하고 있고, 이민자의 사회경제적 영향이 증대하고 있으며, 저출산 고령화라는 인구변동으로 이민정책의 중요성이 커지고 있음.
- ❖ 국가경쟁력 제고를 위한 이민전략의 수립 및 이민자 유입증가에 따른 사회경제적 편익을 제고하기 위한 이민관련 제도의 정비가 필요
- ❖ 필요인력의 선별유입과 양성형 이민정책의 모색 및 이에 부합하는 관련제도를 마련
 - 외국인력의 선별 원칙을 정립하고 이에 입각하여 이민자 유입제도를 정립
 - 우수인재 유치, 유학생의 활용전략 마련, 동포결혼 이민자 및 2세대 등 정주형 이민자에 대한 사회통합정책의 적극 추진
- ❖ 중장기적 관점에서의 이민정책 방향 모색
 - 인구변동과 산업구조 변화, 국제적 흐름에 조응하여 중장기적 관점에서 종합적인 이민전략 수립이 필요

검토배경

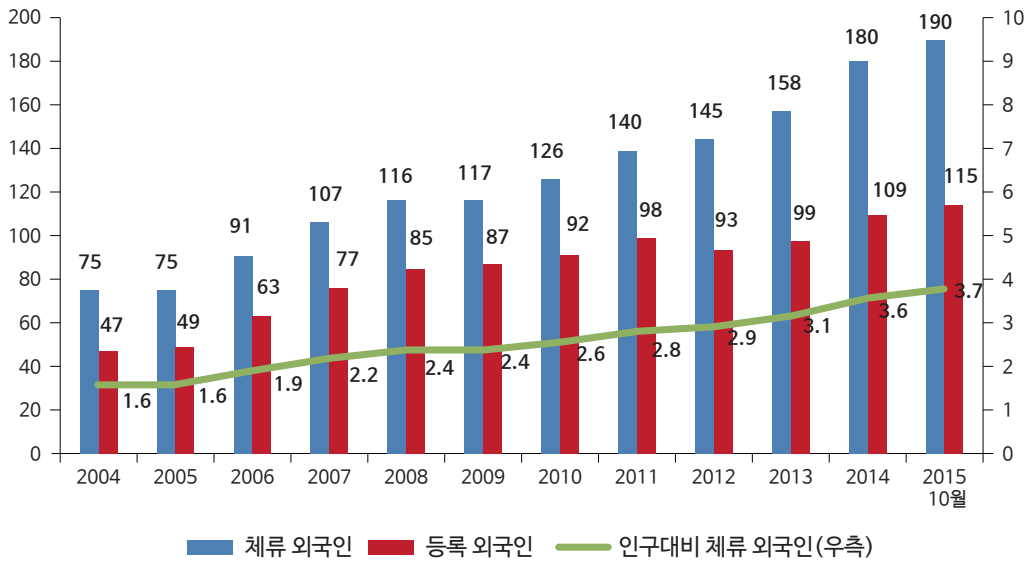
- 체류 외국인이 빠르게 증가하고 있고, 이민자의 사회경제적 영향이 증대하고 있으며, 저출산 고령화라는 인구변동으로 이민정책의 중요성이 더욱 커지고 있음.
- 이민이슈는 외국인력, 동포, 결혼이민자 등 다양한 형태로 이미 한국사회에 깊이 자리잡아 가고 있음.
 - 국내 체류 외국인은 해마다 빠르게 증가하여 2015년 10월 말 현재 약 190만 명으로 지난 10년 동안 2.5배 증가
 - * 등록 외국인은 2005년 49천 명에서 2015년 115만 명으로 증가
- 글로벌화 및 인구변동에 따른 국내 노동시장 구조의 변화로 향후 지속적으로 이민자의 유입이 증가할 전망
 - 세계화 추세에 맞추어 우리나라도 국가경쟁력 제고 차원에서 외국의 우수인재 및 유학생 유치에 위한 보다 적극적인 노력이 요청
 - 단순기능 외국인력에 대한 수요도 지속적으로 증가할 전망
- 국가경쟁력 제고를 위한 이민전략의 수립 및 이민자 유입증가에 따른 사회경제적 편익을 제고하기 위한 이민관련 제도 정비가 필요
 - 이민정책을 국가경쟁력 제고를 위한 정책 어젠다로 설정하여 적극 대응할 필요성이 있음.
- 이민자의 유입은 사회경제적 편익과 비용을 내포하며 이는 제도 운용에 따라 달라짐.
 - 선별적 외국인 유입정책, 효율적인 체류관리 및 통합정책 등 이민자 유입에 따른 비용을 줄이기 위한 노력이 필요
 - 다양한 경로를 통해 들어온 정주형 이민자 규모가 확대되고, 이민자 2세도 지속적으로 증가함에 따라 포괄적인 이민자 통합정책 수립이 필요
- 이민자 유입에 따른 파급효과는 장기간에 걸쳐 다양하게 나타나기 때문에 중장기적 관점에서 의 정책 대응이 요구

이민자의 유입 및 경제활동 실태

이민자 유입실태

- 국내 체류 외국인은 2005년 75만 명에서 2015년 10월 말 현재 190만 명으로 지난 10년 동안 2.5배 증가하는 등 빠른 증가 추세
 - 전체 인구 중 체류 외국인이 차지하는 비중은 2005년 1.6%에서 2015년 3.7%로 증가

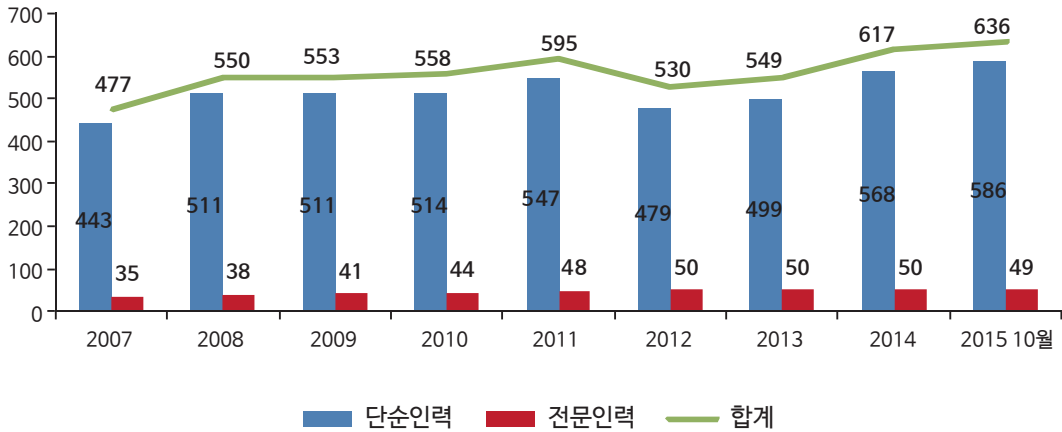
[그림 1] 체류 외국인 추이



자료 : 법무부·출입국 외국인정책본부.

- 체류 외국인의 유형도 종래 단순노무 분야 종사자 중심에서 재외동포, 결혼이민자, 유학생, 투자자 등으로 구성이 다양화
 - 2015년 10월 말 현재 재외동포(F-4) 322천 명, 방문취업비자(H-2) 293천 명, 비전문취업비자(E-9) 278천 명, 영주(F-5) 121천 명, 유학(D-2) 70천 명, 거주(F-2) 39천 명 등임.
- 한국의 이민자 비율은 아직은 낮은 수준이나 고령화 추세를 감안할 때 이민자에 대한 수요는 지속적으로 증가할 전망
 - * 이민자(해외출생인구) 비율(2013년)을 보면, 한국은 2.0%로 독일(9.5%), 영국(7.9%), 프랑스(6.4%)에 비해 낮으며 일본(1.6%)보다는 높은 수준
- 전체 취업비자 외국인력 규모는 지속적으로 증가 추이를 보여 2015년(10월 말) 636천 명에 이르고 있으나 이 중 92.6%가 저숙련 외국인력으로 구성
 - 전문인력은 2006년 29천 명에서 증가 추이를 보이고 있으나 아직은 규모가 많지 않은 실정
 - * 전문인력이란 취업목적 체류 외국인 중 비전문취업, 단기취업, 방문취업, 선원취업을 제외한 인력(E1~E7)을 의미

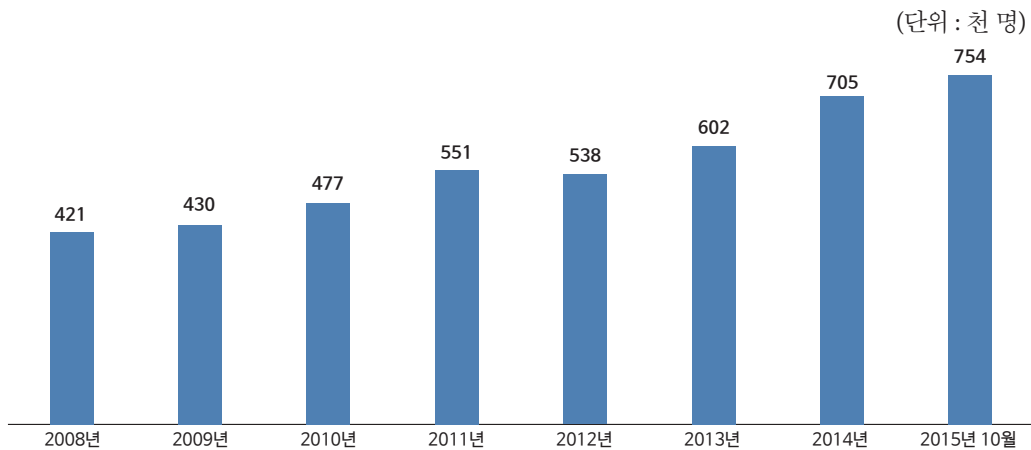
[그림 2] 외국인력 추이



자료 : 법무부·출입국 외국인정책본부.

- 결혼이민자는 2015년 10월 현재 혼인 귀화자를 포함하여 25.7만여 명에 이르고 있음.
 - 결혼이민자, 귀화자의 자녀로 구성된 이민배경자녀의 수는 2007년 44,258명에서 2015년에 207,693명으로 4.7배 증가하여 결혼이민자 및 이민자2세대가 한국의 전체 인구에서 차지하는 비중이 증가하고 있음.
- 외국 국적동포는 2015년 10월 말 현재 754천여 명에 이르고 있으며, 체류자격별로 보면, 재외동포(F-4)가 322천 명으로 가장 많고, 그 다음으로 방문취업(H-2) 293천 명, 영주(F-5) 81천 명의 순임.
 - 동포의 특성상 이들이 지속적으로 한국에 체류할 가능성이 크기 때문에 동포문제는 이민정책의 주요한 대상이 되고 있음.
 - 특히 국내 체류동포 중 중국 국적동포는 649천 명으로 전체 국적동포 중 86.1%에 이룸
 - 취업비자인 방문취업(H-2) 동포는 물론이고 재외동포(F-4)도 한국체류의 주목적이 취업에 있음.

[그림 3] 외국 국적동포 체류 추이



자료 : 법무부·출입국 외국인정책본부.

체류 외국인의 경제활동 실태

- 국내 상주 15세 이상 외국인은 1,373천 명이며 취업자는 938천 명, 실업자는 48천 명, 비경제활동인구는 387천 명임.
 - 경제활동참가율 71.8%, 고용률 68.3%, 실업률 4.9%이며 국내 외국인 취업자 수는 내국인 취업자 수(26,298천 명)의 3.6% 수준이고, 외국인 고용률은 내국인 고용률(60.9%)보다 7.4%p 높음.
- 비전문취업자의 고용률은 99.7%로 마찰적 실업을 제외하면 대부분 취업상태이며 방문취업자의 고용률은 81.4%임.
- 정주형 이민자로 볼 수 있는 영주권자의 고용률은 73.9%로 전체 고용률(2015년 10월 60.9%)보다 다소 높은 데 비해 결혼이민자의 고용률은 48.7%이며 재외동포의 고용률은 59.7%임.
 - 결혼이민자의 연령분포가 주로 20~30대임을 감안할 때 이 연령층의 전체 여성 고용률(2015년 10월)이 20대는 59.8%대 후반이고, 30대는 57.1%임을 볼 때 결혼이민자의 고용률은 상대적으로 낮은 수준임.

〈표 1〉 2015년 외국인 체류자격별 경제활동 상태

(단위 : 천 명, %)

		15세 이상 외국인	경제활동 인구		비경제 활동인구	경제활동 참가율(%)	고용률 (%)
			취업자				
외국인 합계 (구성비)		1,373 (100.0)	986 (100.0)	938 (100.0)	387 (100.0)	71.8 (100.0)	68.3 (100.0)
체류 자격	비전문취업(E-9) (구성비)	265 (19.3)	264 (26.8)	264 (28.1)	0 (0.1)	99.8	99.7
	방문취업(H-2) (구성비)	288 (21.0)	248 (25.1)	234 (25.0)	40 (10.3)	86.1	81.4
	전문인력(E-1~E-7) (구성비)	47 (3.4)	47 (4.7)	47 (5.0)	0 (0.1)	99.3	98.9
	유학생(D-2,D-4-1) (구성비)	88 (6.4)	13 (1.3)	10 (1.1)	75 (19.4)	14.9	11.4
	재외동포(F-4) (구성비)	301 (21.9)	195 (19.7)	180 (19.2)	107 (27.5)	64.6	59.7
	영주(F-5) (구성비)	112 (8.2)	87 (8.8)	83 (8.8)	26 (6.6)	77.2	73.9
	결혼이민(F-2-1, F-6) (구성비)	124 (9.1)	64 (6.5)	61 (6.5)	60 (15.5)	51.7	48.7
	기타 ¹⁾ (구성비)	148 (10.7)	68 (6.9)	60 (6.4)	79 (20.5)	46.2	40.6

주 : 1) 기타 체류자격은 위의 체류자격을 제외한 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3) 등임.
 자료 : 통계청, 2015년 통계청 외국인 고용조사 보도자료.

현행 이민자 정책의 쟁점

이민정책에 대한 적극적인 논의 필요

- 이민정책의 방향에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있으나 국가의 주요 정책이슈로 대두되지 못하고 외국인력 활용이나 이민자 사회통합 지원이라는 이민현상에 대한 대응적 정책이 기초를 이루고 있음.
 - 이민정책을 성장잠재력 제고나 국가 발전전략의 일환으로 다루고 있지 못하고 있음.
- 인구변동에 대한 대응방안으로서 출산율 제고정책에 대해서는 많은 논의가 이루어지고 있는데 비해 이민정책에 대해서는 상대적으로 미온적 접근
 - 인구정책으로서 출산율 제고정책과 이민정책을 상호 보완적으로 발전시켜 나갈 필요가 있음.

이민자 유입에 따른 편익제고 기반

- 전체 외국인력의 대다수를 차지하는 비전문인력 유입의 확대에 따른 부정적 영향 우려
 - 소규모 영세사업장 중심의 외국인력 수요구조 및 단순 저기능 위주의 외국인력 공급체제로 외국인력 유입에 따른 비용 대비 편익의 확대기반 저해
 - 외국인력 활용을 통해 신규 일자리 창출에 기여하기보다는 경쟁력이 없는 영세기업의 인력난 완화 수단으로만 활용될 경우 산업구조조정을 지연시켜 장기적으로 국가경쟁력을 저하시킬 우려가 있음.
- 우수 전문인력 유치의 현실성 및 정책대상별 전문인력 활용전략 미흡
 - 그동안 전문인력 유치를 위해 다양한 노력을 기울여 왔으나 양적인 측면이나 질적인 측면에서 유치실적이 아직은 미흡
 - 전문인력을 유치하고자 하는 노력은 지속적으로 이루어져 왔으나 이들의 활용전략에 대한 논의는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정
- 외국인력 활용과 국민경제의 성장동력 제고 및 국민의 삶의 질 개선이라는 종합적인 외국인력 정책추진이 필요

종합적인 외국인력정책 운용체계

- 전문인력과 비전문인력으로 나뉘어져 숙련수준별 다양한 외국인력 도입전략 및 종합적인 정책추진체계가 구축되지 못하고 있음.
 - 단기적인 인력부족 상황만을 고려함으로써 중장기적인 외국인력 도입체계와의 정합성이 결여되어 있으며 인력으로 활용가능한 유학생, 결혼이민자, 동포 등 다양한 이민자에 대한 고려가 부족

- 중장기적 관점에서 인구 및 노동시장 구조변화, 산업구조의 변화에 대응하는 종합적인 외국 인력정책 구축이 필요

동포정책

- 동포인력의 효율적 활용을 위한 취업지원의 중요성이 부각되고 있지만 이에 대한 정책대응이 제대로 다루어지지 못하고 있음.
- 동포의 고령화와 한국사회의 정착에 따른 사회통합 문제가 대두되고 있으나 이에 대한 정책이 미흡

이민정책 통합 및 추진체계

- 이민 및 외국인 정책은 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 이주자의 유입, 체류지원, 사회통합 정책의 수립이 필요하나 현재의 체계는 이러한 종합적인 기능을 수행하는 데 한계가 있음.
- 이민정책의 핵심은 이주자 대상별로 유입-체류지원-귀국 혹은 영주, 그리고 노동시장 및 사회통합 정책 등 생애주기별 대책이 필요
 - 현재의 이민정책은 부처별 영역주의가 강하게 작용하여 부처의 고유기능이 갖는 장점이 제대로 발휘되지 못하고 있는 실정임.
- 이민정책은 특정 부처의 고유영역이라기보다는 각 부처의 정책영역을 아우르는 종합적인 성격 갖고 있으며 따라서 부처간 고유기능의 조정 및 협력이 중요함.

중장기 이민정책 과제

한국형 이민정책 방향 정립

- 필요인력의 선별유입과 양성형 이민정책의 모색 및 이에 부합하는 관련제도를 정비
 - 외국인력의 선별 원칙을 정립하고 이에 입각하여 이민자 유입제도를 개선
- 양성형 이민정책과 사회통합정책의 적극 추진
 - 우수인재 유치, 유학생의 활용전략 마련, 동포결혼 이민자 및 2세대 등 정주형 이민자에 대한 사회통합정책의 적극 추진
- 중장기적 관점에서의 이민자 종합정책 추진
 - 인구변동과 산업구조 변화, 국제적 흐름에 조응하여 외국의 우수인재 유치, 유학생 활용, 비전문인력 활용방향, 이민자 사회통합 등 정책방안을 종합적으로 수립

외국인 수용 유형별 지원정책의 방향

- 외국인 수용정책은 크게 정착형 이민정책과 비정착형 이민정책으로 구분
 - 비정착형 이민정책은 인재유치 및 정착지원형과 교체순환정책으로 구분하여 정책을 추진
 - 정착형 이민정책은 이민자의 사회경제적 편익 제고를 위한 통합정책을 추진

〈표 2〉 외국인 수용 유형별 지원정책의 방향

정책유형		정책대상	정책목표
정착형 이민정책		영주권자, 국민 또는 영주자의 배우자(결혼이민자) 및 이민자 자녀세대, 난민 등	노동시장 통합 및 사회통합 지원
비정착형 이민정책	우수인재 유치 및 정착지원형 정책	외국인 전문인력, 유학생, 숙련기능인력 일부	숙련수준별 유치전략의 다변화, 우수인재 유치 및 활용을 통한 사회경제적 기여 제고
	교체순환정책	저숙련 외국인력	노동시장 보완성 강화, 한시적 체류 및 귀국지원정책, 순환기조원칙 유지
불법체류자 정책			귀국조치

참고문헌

- 이규용 외(2014), 「체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제」, 한국노동연구원.
- 법무부·출입국외국인정책본부, 「출입국 통계월보」.
- 통계청, 2015년 통계청 외국인 고용조사 보도자료.

KLI EMPLOYMENT LABOR BRIEFS

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인 : 방하남 | 편집인 : 오상봉 | 편집·교정 : 정 철

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

Tel : 044-287-6603 | Fax : 044-287-6649 | www.kli.re.kr

