

이민행정기관의 조직과 운영에 관한 국제비교

설동훈 · 김윤택 · 박명준
예성호 · 이병하 · 이충훈

2018



한국이민학회
Korea International Migration Studies Association

이민행정기관의 조직과 운영에 관한 국제비교

설동훈 · 김윤탈 · 박명준
예성호 · 이병하 · 이충훈

2018

한국이민학회

발간사

한국이민학회에서는 2007년 설립 이래 이민정책과 이민행정조직에 대해 연구 관심을 기울여 왔다. 그 목적으로 『다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라와 외국의 정책현황 및 추진체계 비교·분석을 중심으로』(설동훈·강기정·이병하, 여성가족부, 2011)과 『해외 각 국의 이민정책 추진체계 연구』(한경구·설동훈·이철우·이충훈·이혜경·정기선·한건수, 법무부 출입국·외국인정책본부, 2012) 등 연구용역보고서를 작성한 바 있다.

이 책은 기존 연구의 포괄범위에서 벗어나 있지만, 한국의 이민정책과 이민행정조직을 연구할 때 참고할 수 있는 나라들, 즉 스위스, 아일랜드, 벨기에, 중국의 사례를 다루고 있다. 그리고 한국의 이민행정조직의 정비 방안을 제안하고 있다.

이 책은 이미 학술지에 발표된 논문을 묶어서 독자들이 쉽게 읽을 수 있도록 기획하였다. 그러므로 원출처 내용을 그대로 수록하되, 각 페이지 하단에 페이지 번호를 붙이는 방식으로 편집하였다. 이 책에 수록된 논문의 출처는 다음과 같다.

- 박명준. 2014. “스위스의 이민정책과 이민행정체계.” 《한국이민학》 5(1): 5-28.
이병하. 2013. “아일랜드의 이민정책과 이민행정체계.” 《한국이민학》 4(1): 5-19.
이충훈. 2013. “벨기에의 이민정책과 이민행정조직.” 《한국이민학》 4(1): 21-42.
김윤태·예성호. 2013. “중국의 외국인 관리제도와 관리행정조직.” 《한국이민학》 4(2): 5-26.
설동훈. 2017. “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비.” 《문화와 정치》 4(3): 85-122.

또한, 이 책의 내용은 한국이민학회의 공식적 입장이 아니라 연구자 개인의 학문적 견해를 밝히려는 것이다. 이 책이 이민정책과 이민행정조직을 연구하는 학자와 정책결정자에게 유용하게 사용되기를 기대한다.

2018년 4월 5일

설동훈·김윤태·박명준·예성호·이병하·이충훈

목차

스위스의 이민정책과 이민행정체계 박명준	1
아일랜드의 이민정책과 이민행정체계 이병하	25
벨기에의 이민정책과 이민행정조직 이충훈	41
중국의 외국인 관리제도와 관리행정조직 김윤태·예성호	63
한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비 설동훈	85

연구논문

스위스의 이민정책과 이민행정체계*

박명준**

스위스의 이민정책과 이민행정체계가 어떻게 짜여 있는지 살펴보고 그 특징을 가름하여 그로부터 한국의 이민정책 및 이민행정체계에 관한 함의를 제시하는 것을 목적으로 한다. 스위스의 이민자 현황과 이민정책의 변화양상을 살펴본 후, 지역 수준에서 이민자 사회통합에 힘을 기울이는 차원에서 구축한 지역 이민 행정을 ‘바젤모델’을 중심으로 검토한다. 스위스의 이민정책 및 행정체계는 시민사회 및 지방정부와의 협력을 구축해 나가면서 이민자의 관리와 통합을 주도해 가고 있는 점, 그리고 바젤모델에서 나타나듯 이민자들을 단순히 수동적인 통합대상으로 보지 않고 원주민과 이민자 모두의 상호역동적인 변화를 통한 새로운 통합의 방식을 찾는다는 점에서 한국의 이민정책 및 이민행정체계를 어떻게 구축해 나갈지에 대한 시사점을 제공한다.

주제어: 스위스, 이민정책, 이민행정체계, 바젤모델

I. 서론

스위스는 중립국이자, 서유럽의 발전한 공업국으로 20세기 들어 주변국의 많은 주민이 이주를 선호하는 국가로 부상해 왔다. 주변국 속에서 자신의 정체성을 지키기 위한 노력의 필요성이 큰 상황 속에서 매우 엄격한 이민정책을 유지해 왔다. 그것을 감당하기 위하여, 일단 연방정부 수준에서 이민정책과 관련한 체계적인 정책 마련과 집행에 힘을 기울이고 있으며, 그러한 활동의 중심기관으로 연방이민청(Bundesamt für Migration: BFM)을¹⁾ 설치, 운영하고 있다. 그에 더하여 간과하지 말아야 할 것은 독특한 행정단위이자 주 정부와 유사한 의미를 지니는, 이른바 ‘칸

* 이 글의 집필을 위하여 자료수집 및 독일어 번역에 힘 기울여 노력해 준 베를린자유대학교 정치학과 김지현 씨께 감사의 뜻을 표한다.

** 한국노동연구원 부연구위원. mjpgark@kli.re.kr.

1) 영어로는 Federal Office for Migration (FOM)으로 표기한다.

톤(Kanton)’이 중심이 되어 국가행정을 운영하는 나라가 바로 스위스이며, 이를 반영하여 이민정책의 실행에서도 칸톤의 역할과 위상이 매우 발전해 있다는 사실이다. 또 내용상으로 스위스의 이민문제는 난민 문제와 특히 밀접하게 결부되어 있으므로, 이민정책을 구축하면서 그 안에 난민 정책에 각별한 신경을 쓰고 있다.

이 글에서는 스위스의 이민정책과 이민행정체계가 어떻게 짜여 있는지 살펴보면서 그 특징을 가름하고, 그로부터 한국의 이민정책 및 이민행정체계의 구축을 위한 함의를 찾고자 한다. 먼저 스위스로의 이민자들의 현황을 짚어 본 후, 그간 스위스로의 이민의 추세와 이민정책의 변화양상을 개관해 본다. 이어서 스위스 이민정책과 행정체계를 개관해 보면서 특히 그 전담기구인 BFM의 역할과 구성을 조명해 본 후, 이민자의 지역 수준에서의 사회통합에 힘을 기울이려는 차원에서 구축한 지역 이민 행정을 소위 ‘바젤모델’에 초점을 두고 살펴본다. 결론에서는 스위스식 이민정책 및 이민행정의 특성을 요약하고 그것의 한국적 함의를 찾아본다.

이 글의 집필을 위하여, 필자는 스위스 연방 이민청의 웹사이트와 이민청이 발간한 주요 자료들, 그리고 여타 학술연구 문헌 등의 문서자료를 참조하였으며, 그에 더하여 2011년 8월에 스위스 베른(Bern)에 있는 BFM을 방문, 해당 기관의 관계자 2인과 인터뷰를 수행하여 유용한 진술들을 수집, 분석하였다.²⁾

II. 이민자의 현황: 분포와 추세

1. 구성과 분포

BFM의 공식 통계자료에 따르면,³⁾ 2013년 4월 현재 스위스 내 이민자는 약 2백만 명에 육박하고 있다. 공식집계된 정확한 이민자 수는 공식적으로 1,846,549명에 달하는데, 이는 스위스 전체인구(810만 명)의 약 23%에 해당한다. 이는 비율상으로 유럽 내에서 룩셈부르크 다음으로 두 번째로 높은 수준이다.

오늘날 스위스로의 이민은 꾸준히 증가하고 있다. 2012년 한 해 동안 총 52,781명의

2) 인터뷰는 사전에 이메일을 통하여 연구의 취지와 질문사항들에 대해서 알려주었고, 기관 관계자가 그 내용을 토대로 대답을 준비한 후에 대화를 통해 내용을 전달받는 형식을 취하였다. 인터뷰에 응한 관계자는 BFM의 Stefanie Allemann씨와 그녀의 상사였다.

3) BFM 2012년 이민 통계 (12월 말 기준). <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2012/auslaenderstatistik-2012-12-d.pdf>.

이민자가 스위스로 들어왔으며, 대략 해마다 약 5만 명의 이민자가 스위스 안으로 유입되고 있다. 그중 약 2만 2천 명은 단기체류자이고, 일반 체류자는 약 3만에 달한다.

이민자들의 유입과 체류의 움직임이 가장 큰 칸톤은 취리히(Zürich)로, 2012년 기준으로 체류자 수가 약 35만 명에 달한다. 다음으로는 보(Vaud) 칸톤으로 약 23만 명, 제네바(Genf)가 약 16만 명, 아르가우(Aargau)가 약 14만 명, 그리고 베른(Bern)이 약 13만 명 등이다.

이민자의 출신국 중 가장 높은 비율을 차지하는 나라는 2012년 조사결과 이탈리아였다. 이탈리아 출신 이민자는 스위스 전체 이민자의 약 16.1%를 차지한다. 그다음으로는 독일(15.6%), 포르투갈(13.3%)의 순이다. 근래에 들어, EU와 체결한 ‘거주 이전 자유협정’(Freizügigkeitsabkommen)에 의해 EU 국가 이민자들이 큰 증가세를 나타내고 있지만, 그 이외 지역으로부터의 이민자들의 유입은 아주 적은 정도의 증가만을 보인다.

스위스로의 이민 사유에 대한 분석을 살펴보면, 2012년에 유입된 143,783명의 이민자를 기준으로 조사한 결과, 할당제 없는 취업이민이 41.2%로 가장 많았다. 그 다음으로는 가족 이민이 31.6%, 직업교육 및 유학이 10.9%, 할당제 취업자가 8.0%, 미취업자 4.1% 등의 순서였다.

2. 추세

산업별 노동시장 내 이민자의 분포를 살펴보면, 그것은 스위스 전체 경제구조의 변화에 조응하여 변화했음을 알 수 있다. 1970년 호경기의 상황에서는 제조산업 부문에 약 30만 명의 외국인 노동자들이 종사했는데, 이는 전체 외국인 노동자 중 약 46%에 달하는 비중을 차지한 것이었다. 이러한 규모는 2005년에 이르러 16만9천명(전체 외국인 노동자 중 20.4%)으로 줄어들었다.

1970년부터 2005년까지 호텔 관련업으로의 이주노동자의 유입은 약간 증가했지만, 건축업에 종사하는 이민자 규모는 꾸준히 감소해 왔다. 2차 대전 이후 전통적으로 외국인 노동자가 종사해왔던 분야에서, 근래에 들어 외국인의 수가 감소하는 가장 큰 이유는 서비스 경제의 성장 때문이다. 1970년대의 경우, ‘신용, 자산, 보험업종’(im Kredit-, Immobilien und Versicherungsgewerbe)에 약 18,000명 가량의 외국인들이 종사했다(전체의 2.7%). 그러던 것이 2005년의 통계를 보면, 약 133,000명(전체의 16.1%) 가량의 외국인들이 이 분야에 종사하고 있다. 이는 서비스 경제의 성장이 이민자 노동시장의 변화에 주요한 원인임을 잘 보여준다.

경제구조의 변화는 이민자들 출신지의 다양성과도 연계되어 있다. 원래 스위스가

주요하게 이민자들을 수입한 국가들(Rekrutierungsländer)이라고 할 수 있는 이탈리아, 스페인, (구)유고슬라비아 등으로부터의 유입은 근래에 들어 꾸준히 줄어들었다. 반면, 유럽 내 양자 간 협약들(Bilaterale Verträge)의 실행으로 독일, 포르투갈 등으로부터의 이민은 늘어나는 추세를 보인다. 이 가운데 독일인들은 자신들의 전문분야, 특히 서비스 경제 분야에서 원하는 능력을 갖추고 있는 경우이며, 반면 포르투갈인들은 저소득 분야에 많이 종사하는 편이다.

한편, 스위스로의 이민에 있어서, 망명 신청자 수가 계속 증가하고 있는 점도 주목해야 한다. 2013년에 발표한, 2012년 현재 망명 현황에 대한 스위스 이민청의 공식 통계분석에 따르면, 2008년부터 2010년 사이에 약 15,000명 가량이 스위스로 망명을 신청했다. 그 수는 2011년에 22,000여 명, 2012년에 28,631명으로 증가하는 추세에 있다. 2012년 현재 스위스로의 망명 신청자들의 출신국 중 가장 다수의 신청자를 보유하고 있는 나라는 아프리카의 에리트레아(Eritrea)로, 이들은 전체 망명 신청자들의 31.3%를 차지하고 있다.

Ⅲ. 이민과 이민정책의 역사

스위스의 이민정책 역사는 ‘이방인들에 대한 배척’(제노포비아: xenophobia)의 경향 혹은 ‘이방화에 대한 공포’(Überfremdungsangst)의 사회적 정서와 끊임없이 대결하고 싸워 온 가운데 형성되고 변동되어 온 역사이다. 그러던 것이 유럽연합과의 거주지 이전 자유에 관한 협정을 체결함으로써 이민자의 유입을 받아들이는 기준선을 더욱 분명하게 정리하게 되었고, 특히 1990년대 후반부터는 이민자들의 사회통합에 대한 정책을 강화하면서 보다 안정적으로 기틀을 잡아 오고 있다. 아래에서는 스위스로의 이민 및 그에 대한 대응 차원에서 구축된 이민정책의 역사를 크게 다섯 시기로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 19세기 말부터 제2차 세계대전 시기까지: 이민자의 유입과 강력한 억제정책

스위스는 원래 실업과 인구증가의 압력에 따라 가난한 소작농들이 북서 아메리카나 호주, 그리고 러시아 등으로 이주를 하던 시대에 이민자 수출국으로 존재했다. 그러다 19세기에 산업화를 진행하면서 점차 이민자 수입국으로 자신의 위상을 전

환했다. 기록상 1880년부터 해외로 간 스위스 이민자보다 스위스 내로 유입된 이민자의 수가 더 커지게 되었다. 당시 외국인들이 스위스로의 이민을 선호했던 이유는 다른 외국과 비교해 노사관계 측면에서 매력적이었고, 완전한 거주지 선택의 자유를 부여했기 때문이었다.

1874년, 당시 헌법에 따라 스위스는 주 정부인 칸톤(Kanton)과 지방정부인 게마인데(Gemeinde)로 하여금 이민자를 수용하고 관리하게 권한을 부여하기 시작했다. 이는 스위스 이민 행정의 현대적 성립에 있어 주요한 계기로 작용했다고 볼 수 있다. 당시만 해도 그 정도 선에서 이민자를 적절히 관리하는 것이 유지 가능했다.

그러나 20세기에 들어 그 초기부터 스위스로의 이민자들의 유입은 과도한 수준으로 증가하였다. 1914년 무렵 스위스로 이주하는 외국인의 수는 급격히 증가하여, 약 60만 명에 이르렀다. 이는 인구의 15%를 차지하는 상당한 규모였는데, 그러자 스위스 사회는 이른바 ‘이방화의 공포’(Überfremdungsangst)에 사로잡히기 시작했다.

그러자 스위스 정부는 제2차 세계대전 시기까지 외국인의 이민을 제한하는 정책을 폈다. 1925년 무렵부터 스위스 정부는 이민자들의 과도유입으로 발생하는 여러 부작용을 외국인 정책, 노동시장 정책, 난민 정책 등의 수단을 써서 극복하는 것을 자신의 의무로 본격적으로 인식하기 시작했고, 그러면서 이민을 심하게 제한해 갔다.

독일의 나치가 유럽을 지배하던 시절에 스위스는 외국인들이 스위스를 경유국으로 거쳐 가는 것만 허락했다. 심지어 국경에서 스위스로의 입국을 시도하던 수천 명의 유대인 난민을 끝까지 받지 않고 거절하기도 했다. 이러한 결과 2차 세계대전 중 스위스 내의 이민자 규모는 인구의 5%에 불과한 수준으로 떨어져 역사상 최저규모를 기록했다.

앞서 언급했듯이 초기 이민 행정의 시작은 중앙집권적이지 않고 지방정부 중심이었다. 1884년 헌법에 따라 각 주와 지방정부에 갖춰진 ‘외국인 담당 경찰’(Fremdenpolizei)에 여행 및 체류허가와 망명관리의 권한이 부여되었다. 외국인 노동력에 의존도가 높았던 이 시기에 이민자의 비율이 급격히 높아지면서, 스위스는 이민정책을 중앙정부(Bund)에서 관여하기 시작했다. 1917년 이민자의 유입이 급속도로 증가한 것에 경각심을 지니면서, 스위스 정부는 의회에서 긴급조정을 받아 ‘외국인 담당 중앙경찰청’(Zentralstelle der Fremdenpolizei)을 통하여 엄격한 국경감찰을 맡도록 했다. 동시에 외국인정책, 노동시장 및 난민정책을 중앙집권적으로 펴나가기 시작했다. 1931년 인권에 대한 책임과 스위스의 경제 이득을 목적으로 내 세우면서, 이른바 ‘외국인의 체류와 정주에 관한 연방법안’(Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: ANAG)을 도입했다.

2. 1945-1960년대: 외국인력 유입 급증, 정책 미비

제2차 세계대전 이후 스위스로의 이민의 수요는 급격히 증가했다. 1970년대에 석유파동에 따른 경제난을 겪고 경제 회복 후 여론 악화에 따라 국가적 논의를 광범위하게 수행하는 등의 경험을 거치면서, 사실상 1990년대 초반에 이르기까지 스위스는 이민자에 대해 이전보다 훨씬 관대한 정책을 펴 갔다.

일단 전쟁 후 인력 수요가 급격히 증가하면서, 이웃국들로부터의 인력수입이 불가피해졌다. 그 목적으로 예컨대, 1948년에는 이탈리아와 이른바 ‘채용협약’(Rekrutierungsabkommen)을 체결하여 이탈리아로부터 스위스로의 인력수입의 길을 열었다. 수입된 인력들은 농업, 제조업, 건축업 및 사회적 인프라 구축 관련 업무 등에 주로 종사했다.

제2차 세계대전 이후 스위스에서의 노동력의 수요는 급증했다. 그 결과 많은 외국인 노동자가 유입되었다. 그러나 스위스는 수입된 인력들을 맞이하는 체계적인 정책적 기반을 구축하지 못하고 있었다. 이민정책에 대한 장기적 안목도 없이 단기적인 문제 해결에만 급급했다.

1950년대까지만 해도 수입 이민자들의 스위스 내에서의 정착은 제도적으로는 금지되었다. 당시에도 외국인 노동력을 여전히 부분적이고 유동적인 존재로 소극적으로 이해하고 있었기 때문이다. 그러나 끊임없는 경제성장 속에서 고용은 증가하게 되었고, 그러면서 외국인력의 가족들까지도 스위스로의 이민을 시도했다. 그 결과 이민자 비율은 거의 두 배 가까이 증가하여, 미흡한 제도와 괴리 상황을 겪게 되었다. 이는 내국인들과 이민자들 모두로부터 강한 사회적 반발을 불러일으켜, 이민정책을 국내 정치의 주요한 주제로 급부상시켰다.

이러한 상황에서 1961년 스위스 정부는 학자들과 고위공무원으로 구성된 전문가 위원회인 이른바, ‘외국노동력문제에 관한 전문가위원회’(Expert Committee on the Problem of Foreign Labour: ECPFL)를 구축, 개혁에 대한 사회적 요구에 부응하려는 노력을 기울였다(Cerutti, 2005; Niederberger, 2004, 2005; Efionayi, Niederberger and Wanner, 2005). 이 위원회는 당시까지 이민에 대한 공적 통계자료가 매우 부족하여 이민정책에 대한 이해가 부실했음을 지적하면서, 자유 허가 정책(liberal admission policy)과 값싼 외국인력을 사용하는 고용 구조에 대한 전면적 개혁이 필요하다는 의견을 제출했다. 그를 위해서는 기업의 생산기구를 현대화해서 미숙련 노동자의 비율을 줄이고, 생산을 합리화하여 국내시장의 경쟁력을 높이는 등 스위스 경제구조 전체의 개혁이 함께 이루어져야 한다는 주장도 덧붙여졌다(Afonso, 2007:

12). 더불어 1960년대에 스위스 정부는 이른바 ‘로테이션 정책’(Rotationspolitik)을 펴서, 이주노동자들의 체류 기간을 제한하고, 그것의 자동적인 연장을 불가능하게 하되, 동시에 그들의 재입국을 가능하게 하는 제도를 도입하기도 했다.

하지만 1960년대 이루어진 개혁은 사실상 실패인 것으로 평가받는다. 그 이유는 기업의 현대화 과정이 그렇게 급속도로 이루어지기 어려웠으며, 여전히 미숙련 노동력에 대한 수요가 넓게 존재하던 상황이었기 때문에, 오로지 정부 차원의 규제정책 수준에서만 개입이 이루어지는 개혁이 실행되었기 때문이다.

특히 그 당시 도입된 할당(Quote)제도는 외국인 노동자의 이동을 매우 심하게 제한했다. 이주노동자들의 노동시장 내에서의 이동을 허락하지 않았고, 초기 체류 기간에는 거주지 이전도 제한했다. 미숙련 노동자가 필요한 취약한 경제 분야에는 칸톤의 관료들이 직접 나서서 노동력 공급에 간여했는데, 결국 연방정부, 주 정부와 고용주 사이에 일종의 조합주의(코포라티즘)적인 공통의 이해관계를 형성시켜, 궁극적으로 노동력의 유입제한정책을 발본적으로 개혁하려 했던 애초의 의도로부터 많이 벗어난 부정적 결과를 초래했다.

3. 1970-1990년대: 선별적 제한정책의 미온적 실행

외국인력의 유입은 정책의 실패에도 불구하고 지속하였다. 1970년에 접어들어 사상 처음으로 스위스에 체류하는 외국인의 수는 100만 명을 넘어서게 되었다. 1973년 제1차 석유파동이 나면서 인력수입은 잠시 감소했다가, 70년 말에 경제가 회복되는 것을 전후로 계속 증가해 갔다. 당시 스위스의 주된 인력수입국은 이탈리아보다 스페인이나 포르투갈 쪽으로 옮겨 가 있었다.

외국인들을 대상으로 한 사회통합정책이 제대로 마련되지도 못한 상황이었음에도, 이주노동자(Gastarbeiter)가 꾸준한 증가해 가자, 이른바 이방화(Überfremdung)에 의한 강한 반발여론이 퍼졌다. 이에 스위스 정부는 더욱 강력한 정책적 대안을 마련하지 않을 수 없었다.

1970년대 석유파동 이후 더 경각심을 가진 정부와 경제학자들은 경제와 사회 현상에 대해 새롭게 접근하기 시작했다. 끊임없이 증가하는 이민자와 그에 따른 이방화의 공포(Überfremdungsangst)가 사회적 이슈로 대두되자, 우파 정치인인 제임스 슈바르츠바흐(James Schwarzenbach)는 1970년에 이방화의 공포를 제어하기 위하여 국민투표를 할 것을 제안했다. 이는 당시 스위스 정부가 제한적이나마 이전보다 더욱 적극적인 이민정책을 마련하려는 노력을 기울여 나갔음을 보여주는 사례로, 소위

‘슈바르첸바흐-방안(Schwarzenbach-initiative)으로 불렸다. 이 방안은 56%의 작은 차이로 무산되었다. 그렇지만 이는 이미 이민정책에 대한 불만과 사회적 분위기가 매우 고조되어 있었음을 상징적으로 보여주는 결과였다.

당시 많은 경제학자와 고위 관료들은 모두 효율적인 이민정책을 비판하며, 그것의 사회적, 경제적, 문화적 영향을 분석하고 평가했다. 그러면서 스위스 경제 내에서 이민 정책이 어떤 역할을 할 것인지에 지대한 관심을 쏟았다(Afonso, 2007: 21).

당시 전문가들은 기존의 정책이 미숙련 노동자를 제한하려는 정책을 펴면서, 숙련노동자나 전문가들의 유입까지도 제한하는 오류를 범했다고 평가했다. 즉, 경제적 생산성이 적은 부분에만 외국인 노동자를 알선하는 시스템이었기 때문에, 그것은 외국인의 전문적 인력 유치를 어렵게 해, 결국 스위스 경제에 도움이 되지 못한다는 것이 핵심 의견이었다. 그러한 사고에 따라, 스위스가 미숙련 인력을 주로 수입한 지역인 유고슬라비아, 터키, 포르투갈 등의 국가들만 특별히 겨냥하여 이민자의 유입을 제한시키면서, 연 단위 기간제 체류자(Jahresaufenthalter)와 계절 노동자(Saisonniers)를 칸톤 별로 할당하는 방안을 구축하기도 했다.

4. 1990-2000년대: 이민억제정책과 이민자 통합정책 동시 추진

선별적 제한정책의 추진에도 불구하고 1994년에 이르러 스위스로의 이민자의 규모는 전체인구의 약 20%까지 늘어나게 되었다. 또한, 2000년대에 들어 아랍혁명이 발생하는 등 국제정세 변화의 영향으로, 스위스로의 망명 신청자와 망명자의 수도 계속 증가해 갔다. 그러한 속에서 스위스의 이민정책은 본격적으로 이민을 억제하는 방향으로 재선화하였고, 망명자들에 대한 정책도 적극적으로 개혁해 갔다.

1980년대 말부터 구축된 이민정책의 새로운 개혁 방향은, 스위스와 문화적으로 큰 차이가 없고 위상이 높은 나라들(특히 당시 EU-15국)에 문을 열어 고급 외국 노동력을 전문성과 생산성을 요구하는 분야에서 활성화하고, 통합이 어려운 문화권의 미숙련 노동자의 유입은 제한하는 것이었다. 그러한 사고 속에서 스위스는 2000년에 EU와 거주지 이전의 자유에 대한 협정을 맺고, 더블린(Dublin)협정, 쉐앙(Schengen)조약 등을 체결하는 등, 주변국과의 문호를 개방하는 외교적 정책을 폈다. 그와 맞물려, EU/EFTA 국가 이민자에게는 유입의 제약을 없애고, 나머지 국가 이민자에게는 오직 전문가나 숙련노동자만 허가하는 제한을 두는 정책을 실행해 갔다. 결론적으로 EU/EFTA 국가들과 협정을 체결하여 주로 그 나라들의 전문직 혹은 준 전문직들의 이민만을 허용하는 쪽

으로, 그리고 비유럽 국가들로부터는 오로지 전문직만 이민할 수 있도록 방침을 정하여 추진하였다. 스위스는 애초에 소위 ‘3씨클(3-circles) 정책’을 통해 문화적 친밀도로 나라를 구분해 이해하는 정책을 마련했었다.⁴⁾ 그러던 것이 결국 ‘두 씨클(2-circles)정책’, 즉 EU/EFTA국가인지 아닌지로만 구분하는 정책으로 귀결되었다고 볼 수 있다.

이러한 제한정책은 2013년 ‘벤틸조항’(Ventilklausel)의 시행으로 더욱 심화되어 갔다. 그에 따라, 북유럽EU-8국과 EU-17국 출신 이민자들의 경우, 5년의 체류가 보장되는 체류허가B를 신청할 수 있는 수를 제한하는 정책을 폈다. 즉 한 해에 해당 범주에 주어진 일정한 정원(Quote)을 부여하여 EU-8국은 2,180명, EU-17국은 53,700명까지 가능케 했다. 만일 그 해에 이러한 정원이 다 차면 나머지 신청자는 그 다음 해에 신청할 수 있도록 했다. 다만, 이러한 규정은 기존에 체류허가B와 1년 이하 체류 가능 노동자에게 부여하는 체류허가L을 소유하고 있는 이들에게는 해당하지 않게 하였으며, 그들의 가족동반에도 영향을 미치지 않도록 했다.

한편, EU-17국 이민자들이 체류허가B를 연장하고자 할 시에는, 5년의 기한을 추가로 연장받는 체류허가B보다는 무기한 지속 체류가 가능한 체류허가C, 즉 정주허가(Niederlassungsbewilligung)로 바꾸는 것을 오히려 권장토록 했다. EU-8국 이민자들에게는 이러한 권고 조치가 해당하지 않아, 그들이 체류를 연장할 당시에 만일 정원이 다 차 있으면 단기체류L로 우선 연장하도록 했다. 이러한 정책은 EU국가 내에서도 차등적으로 제한을 두었다는 점에서, 이민정책에서 2씨클(2-circles) 방안이 심화하여 감을 시사한다. 즉, EU-17로부터의 외국인들에게는 자유롭게 문호를 열되, 위상이 낮은 북유럽 국가에는 제한을 두는 것이다. 또 체류허가L을 소지할 경우 스위스 내에서 주택을 구하는 것이 매우 어려워지게 하는 등 정착에 여러 어려움을 유발하여, 그들의 이민을 실질적으로 제한하는 효과를 도모했다.

애초에 스위스는 제2차 세계대전 이후부터 외국인 노동자의 정착을 저지하려는 정책을 폈다. 하지만 시간이 지나면서 그들의 정착과 통합은 불가피하다는 것을 인정하게 되었고, 1990년대에는 위와 같은 억제정책에 더하여 이주노동자들의 사회통합을 위한 정책에 별도로 힘을 기울이기 시작했다. 여기에는 특히 1999년 바젤(Basel) 칸톤에서 시행한 통합정책이 하나의 모델이 되었는데, 이는 이후 ‘바젤모델(Basler Modell)’로 칭하여졌다. 이 통합정책은 사회적 의미도 있지만, 경제적으로도 미숙련 노동이 필요한 부분에 그들을 교육하고 배치함으로써 단기적이고 유연성 있는 미숙련 노동을 더욱더

4) 이것은 실질적으로 국가의 경제적 위상에 따른 구분이라고 볼 수 있었다.

효율적으로 활용할 수 있도록 하는 것을 가능케 했다. 그리고 국제개발 협력을 발전시키면서 이들의 수용과 귀환을 원활케 하여 정책적 안정을 찾아 나가기도 했다.

5. 2010년대: 더욱 강화된 이민억제정책 도입 - EU와 정면 충돌⁵⁾

지난 2014년 초 스위스는 유럽연합(EU) 시민의 이민을 엄격하게 제한하는 법안을 국민투표를 통해 통과시켰다. 투표는 2014년 2월 9일에 전국적으로 실시되었고, 그 결과 EU 시민권자의 이민을 엄격한 쿼터로 제한하는 내용을 담은 정부의 법안이 50.34%의 찬성을 받아 통과되었다. 이러한 이민제한법을 발의한 우파 정당인 스위스국민당(Schweizerische Volkspartei: SVP)은 그간 “이민자 증가는 일자리, 주택, 교육, 환경에 악영향을 미치는 경제 사회적 재앙”이라며, “스위스 스스로 이민자의 수와 질을 결정할 수 있어야 한다”고 주장해 왔다. 그들은 2008년 금융위기 이전 수준인 연간 4만 명의 이민자들의 유입을 수용 가능한 상한선이라는 태도를 보여 왔다.

이로써 스위스는 5억 명의 EU 시민과 810만 명의 스위스 국민이 같은 조건으로 노동시장에서 경쟁하도록 한다는 취지로 EU와 맺은 협정을 3년 안에 수정할 수밖에 없게 되었다. 이는 EU가 루마니아와 불가리아의 이민자들에게 노동시장을 전면적으로 개방한 것과 달리, 사실상 ‘반(anti)이민 정책’을 택한 것이라, 향후 EU와 스위스 간의 외교적 논란을 예고하는 선택이었다. 스위스 국민투표의 결과가 나오자 EU 집행위원회는 곧바로 성명을 내어, “이민자를 제한하는 규제안은 EU와 스위스 국민이 자유롭게 이동할 수 있다는 원칙을 위반하는 것”이라고 비판했다.⁶⁾ 로슈, UBS, 네슬레 등 스위스 기반 다국적 기업들도 이민제한법안에 대해 “경제적 고립과 국가 신뢰도의 하락을 낳을 것”이라며 우려를 표하고 나섰다.

IV. 연방이민청과 이민행정

이 절에서는 스위스의 이민행정 체계에 대해서 이민행정의 주무 기관인 BFM을

5) 이 절의 내용은 donga.com 2014년 2월 11일 자 기사, “스위스 이민제한법 국민투표 통과”를 참조하여 재구성함. <http://news.donga.com/BestClick/3/all/20140211/60733491/1>

6) EU 집행위원회의 비비안 레딩 부위원장은 “노동 인력의 자유로운 이동은 현재 43만 명의 스위스인이 EU에서 살고 있듯이, 양측에 혜택을 주는 7개 협정의 일부”라며 “스위스가 선택적으로 협정을 수정할 수 없다”라고 경고해 왔다(《동아일보》, 2014.2.11).

중심으로 살펴보도록 하겠다. 일단 이민정책 자체에 대한 공식적인 정의를 어떻게 하고 있는지 간략히 개관하고, 이어서 연방이민청의 이모저모를 기술해 본 후에, 전체적인 이민 행정의 협력적 집행양상에 대해서 살펴본다.

1. 이민정책의 주요 개념: 정의와 제도적 기반⁷⁾

스위스에서 이민정책이라고 칭하여지는 정책영역의 핵심적인 내용적 목표는 크게 세 가지로 정리된다. 그것은 각각 ‘노동력의 유입’, ‘난민의 보호’, 그리고 ‘유입된 노동력에 대한 융화 활동 지원’ 등이다.

첫 번째 목표와 주제는 유연한 노동력 유입정책을 통하여 국가의 안녕 및 복지 증진을 꾀하는 것이다. 스위스는 이미 음식·숙박·유흥업, 건축업, 관광업 분야뿐 아니라 제조업 분야에까지 외국인 노동 인력이 중요한 경제요소이다. 외국인노동자 없이는 경제의 실질적 유지가 불가능한 상황이라고 해도 과언이 아니며, 따라서 스위스라고 하는 국가의 발전을 위해 이민정책을 유연하고도 적절하게 실행하는 것은 경제정책 일반 차원에서 매우 중요하다.

둘째, 스위스는 이민정책의 하나로 인도적 차원에서 난민들에게 보호를 제공하는 정책을 편다. 오랜 인도주의적 전통에 부합하여 전쟁, 핍박, 고문 등을 피하여 온 이방인들에게 원칙적으로 피난처를 제공하는 것이다. 다만, 법적으로 난민의 지위를 인정을 받지 못한 자는 반드시 스위스를 떠나야 하며, 그들의 귀국을 지원하는 것도 이민정책의 한 영역에 속한다.

셋째, 이민자의 스위스 현지사회로의 융화를 지원하는 정책도 정책의 중요한 범주이다. 범죄율의 증가, 인종차별로 인한 갈등의 발생, 사회적 불안정의 확산 등의 중요한 원인에는 이민자들의 스위스 사회로의 통합과 융화의 실패가 존재한다. 스위스 정부는 이민자들의 통합 또는 융화에 적극적인 관심을 가지며 그것을 위한 다양한 프로그램—특히 무료언어 연수 등—을 제공하는 등 제도적 지원을 하고 있다.

2. 연방이민청: 역할과 구성

오늘날 스위스 이민 행정의 핵심기관은 BFM이다. BFM 안내서에 따르면, 이 기관은 자신의 과업을 “누군가 어떤 조건으로 스위스에 입국할 것인지, 어떠한 노동

7) BFM의 웹사이트. <http://www.bfm.admin.ch>.

을 할 것인지 등과 관련한 규정을 정하는 것, 그리고 누가 스위스에 들어와 자신의 나라에서 겪는 박해로부터 보호를 받을 수 있을지를 결정하는 것”이라고 규정한다(BFM, 2012; FOM, 2012). 나아가 BFM은 이민정책의 실행과 관련하여 “연방정부, 주 정부, 그리고 기초지방자치단체(시) 간에 협력적 노력이 전개되도록 지원하며, 연방정부 차원에서 귀화문제에 대한 책임을 맡는다.” 또 해외로의 이민을 원하는 자국민들에게 “이민정책의 모든 관점에서 필요한 조언을 제공해 주며, 출신국가, 경유국가, 그리고 다른 목적지 나라들에서 제기되는 국제적 차원의 질의, 응답에 대해 국제기구와 함께 활발하게 간여한다.” 이러한 복합적인 정체성을 지닌 BFM은 어떻게 생겨났고, 어떠한 모습을 하고 있을까? 이 절에서는 역사, 역할 그리고 구조의 측면에서 BFM을 분석하기로 한다.

1) 역사

BFM의 출범은 2005년이지만, 이 기관은 과거의 여러 기관을 자신의 모태로 삼고 있다. 그것은 외국인경찰청, 외국인업무처, 연방난민청, 연방이민·통합·재외동포청 등으로 불러오다가 연방이민청(BFM)으로 탈바꿈하였다.

앞서 언급하였듯이, 오랫동안 ‘외국인경찰청’(Zentralstelle der Fremdenpolizei)은 스위스의 가장 중요한 이민정책 주무 기관이었다. 1979년에 이르러 외국인경찰청은 ‘외국인업무처’(Bundesamt für Ausländerfragen: BfA)로 개칭되었고, 그러면서 업무 구조에 일정하게 변화가 생겼다. 무엇보다 BfA는 더 이상 경찰 업무를 맡지 않았다.

한편, 1985년에 당시 국회의장이었던 엘리자베스 코프(Elisabeth Kopp)의 주도하에 최초로 망명 관련 제도를 전담하는 국회의원 의석이 생겼다. 이 국회의원은 ‘법무·경찰부’(Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: EJPD)의 직속으로 규정되었다. 외국인업무처(BfA)는 1990년 망명법의 규정에 따라 난민제도를 위한 기관인 ‘연방난민청’(Bundesamt für Flüchtlinge: BFF)으로 전환되어 망명과 난민 분야 업무를 전담하였다.

2003년에 이르러 BfA는 ‘연방이민·통합·재외동포청’(Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung: IMES)으로 한 차례 더 변화를 겪으며, 더욱 폭넓은 업무 영역과 구조변화를 겪었다. IMES는 체류승인 규정과 취업허가 외국인에 적정한 역할부여, 그리고 그들의 귀화 및 통합지원 등의 업무에 책임을 졌다.

마침내 2005년 1월 1일 BFF와 IMES가 합병이 되어 BFM이 출범하였다.⁸⁾ 두 기

8) 당시 통합을 주도했던 인물은 크리스토프 블로허(Christoph Blocher)였다.

관의 통합을 통해 전체적으로 하나의 일관된 이민정책의 수립과 집행을 도모했다. 이 합병은 일종의 이중적 업무를 없애고 행정적 소모를 줄이려는 시도였다. BFM은 4가지의 업무를 통합적으로 담당하게 되었는데, 이는 각각 ① 입국, 체류, 귀환, ② 직업활동권, 이주권 및 해외이민, ③ 귀화(시민권)와 통합, ④ 망명 절차 등이다. 각각의 업무 분야들은 지시기관 중심의 서비스를 통해 지원되도록 했다. 이후 2010년에 BFM은 기관의 업무 진행을 보다 신속하게 하려고 전체적으로 구조조정을 새로 단행하여 오늘에 이르고 있다.

2) 공식적인 목적과 기능

BFM의 법적 기반은 공식적으로 1999년 11월 17일에 제정된 스위스 연방 ‘법무·경찰청’(Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: EJPD)에 관한 규정에 마련되어 있다. 그에 따르면, BFM은 “외국인의 스위스로의 이민과 자국민의 해외이민, 외국인법과 망명법(스위스 시민권 등)을 다루는 연방정부의 전문기관”으로 정의된다. 그러면서 BFM은 명시적으로 다음 세 가지 목적 또는 기능을 갖는다(EJPD 제12조).

- ① 외국인 정책의 일관된 추진
- ② 연방의회의 결정에 부합한 난민정책의 집행
- ③ 체류 외국인의 원활한 사회통합을 동반한 사회발전의 조건 마련

각각에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 외국인 정책의 일관된 집행과 관련하여, 특별히 BFM은 보다 구체적으로 두 가지 임무를 수행한다. 그 하나는 ‘국제법상의 의무를 실현함으로써, 또한 인도적 사유에서 가족의 결합에 대한 고려 안에서, 외국인의 체류허가를 결정하는 것’이다. 다른 하나는 ‘국내 경제의 이익과 장기간의 직업적 및 사회적 통합의 기회(스위스의 학문적 문화적 필요 등에서와 같은)를 참작한 외국인 노동력의 허가를 결정하는 것’이다. 둘째, 난민정책의 실현과 관련하여, BFM은 ‘특별히 일관된 망명자 수용정책과 귀환정책의 보장’을 추구한다. 셋째, 사회통합을 위한 조건 마련을 위해 BFM은 ‘스위스 거주 외국인들의 조직체와 연계하여 그들의 인구통계학적 및 사회적 발전을 위한 유익한 조건을 마련’하는 임무를 수행한다.

3) 구체적인 활동내용

외국인 정책의 추진과 관련하여 BFM은 외국인 영역 및 스위스 시민권 영역에서

여러 가지 다양한 역할들을 수행한다. 그것은 크게 다음의 다섯 가지로 정리된다. 첫째, 스위스 외무부 및 유관 다른 부처와 함께 비자 정책의 기초를 형성하여, 외국인법의 영역에서 악용사례를 방지하기 위한 전략을 발전시키고 실행한다. 둘째, ‘경제·교육·연구부’(Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung: WBF)와 협력하여, 외국인정책이 지니는 스위스 국민경제의 이해관계를 판단하는 작업에 간여한다. 셋째, 외국인 법의 기준들을 실행하면서, 특히 국경을 넘는 행위(월경)에 대해 외국인의 체류법적 통제방안을 마련한다. 넷째, 지역에서—이를테면, 주 정부(칸톤)와 지방정부(게마인데)에서—외국인법이 제대로 실행되고 있는지 감독한다. 다섯째, 스위스 시민권에 대한 일체의 질문들을 담당한다.

다음으로 BFM은 난민정책과 관련해서 책임 있는 몇 가지 역할들을 수행한다. 첫째, 망명의 승인이나 거절에 대해, 혹은 임시적 승인 (스위스로부터 다른 목적지를 찾도록 하는 것) 여부에 관해 결정한다. 둘째, 국가기관들 사이에서, 즉 지역과 스위스 국내의 기구들과 함께, 나아가 국제기구와도 함께, 망명에 대한 주요한 문제들을 조정한다. 셋째, 외무부의 승인을 받고 국제 난민정책과 조화를 이룸으로써 난민정책의 실효성 있는 실행을 추진한다. 넷째, 구금, 보호 또한 행정의 재정조달과 관련한 법적 기반을 마련하고, 그에 합당한 보조금을 조달하고, 그것의 사용을 감독한다. 다섯째, 외무부와 협력으로 귀환정책(Rückkehrpolitik)을 마련하고, 귀환과 재입국 시 조력을 제공하며, 지방정부의 귀환원조 프로젝트와 공익적 고용프로그램을 위한 재정조달을 지원한다. 여섯째, 지역에서 스위스로부터 다른 목적지를 찾도록 하는 방안을 실행하는 것을 지원한다.

한편, BFM은 외무부와 함께 국가적, 국제적 차원에서 이민발전을 분석하고 국가 의회의 이민정책에 대한 결정기반을 마련한다. BFM은 특히 그와 관련하여 특별과제와 특별귀환을 지니고 있는데, 이들은 각각 앞서 언급한 규정 제13조와 14조에 그 내용이 명시되어 있다. 일단 BFM이 수행하는 특별과제는 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 이주권과 정착과 관련한 시민법적 조약의 위반 시에 의회에 의견을 개진한다. 둘째, 귀환(Rückübernahme) 및 경유(이민 파트너십 같은) 등의 이슈들에 대해 외무부와 함께 해당국과의 국가조약 협약안에서 준비하고 실행하는 역할을 맡는다.⁹⁾ 셋째, 망명객, 서류부재자, 무국적자들을 위한 신분증을 발행한다. 넷째, 이민에 관심

9) Fassung gemäss Ziff. I 3 der V vom 8. Nov. 2006 über die Änd. von V im Zusammenhang mit der teilweisen Inkraftsetzung der Änd. vom 16. Dez. 2005 des AsylG sowie des KVG und des BG über die AHV, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (AS 2006 4739).

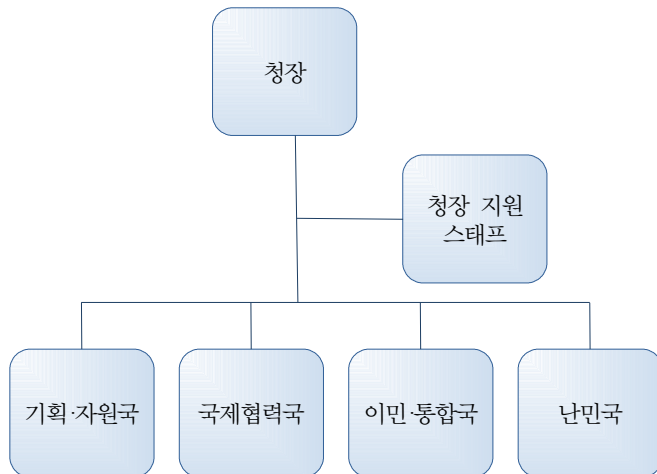
있는 사람들과 연수생의 중계를 위해 정보와 상담 서비스를 관리한다. 다음으로 BFM은 3가지 측면에서 특별권한을 갖는다. 첫째, 스위스 시민권에 대한 모든 업무의 독자적인 수행에 대한 권한을 지닌다. 둘째, 외국인법과 민법의 영역에서, 지역의 최종심급 결정에 반하여 대법원에 상고할 수 있다.¹⁰⁾ 셋째, 무국적자의 인정에 대한 권한을 갖는다.

4) 조직구조

BFM의 내부 조직구조는 앞에서 언급한 이 기관의 목적과 역할의 내용을 그 안에 반영하고 있다. BFM의 구조에는 BFM의 수행하는 업무들이 담겨 있다. 청장 관할 하에 크게 네 국이 존재하는데(그림 1), 그중에서 핵심 업무는 세 부서에서 수행하고, ‘기획·자원국’(Planning and Resources)에서는 인사·재정·전산 등 BFM의 행정체계 전반을 관할한다.

스위스는 망명과 귀환에 대한 관리 업무를 늘리면서, ‘국제협력국’(International Cooperation)을 신설하였다. 연방이민청은 내적으로 커다란 구조조정을 감행했는데, 그것은 난민정책과 이민 거버넌스 내의 국제협력 역할을 확대하는 개혁이 있었다. ‘국제협력국’에서는 핵심 부서의 세 영역 중 하나로 주로 귀환업무를 담당한다. 귀환자들의 본국을 지역별로 구분하여 몇 가지의 내부부서로 구획한다.

〈그림 1〉 BFM의 조직도



자료: FOM (2012: 45).

10) Fassung gemäss Ziff. II 10 der V vom 8. Nov. 2006 über die Anpassung von Bundesratsverordnungen an die Totalrevision der Bundesrechtspflege, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (AS 2006 4705).

BFM 활동의 가장 중요한 본령이라고 할 수 있는 ‘이주·통합국’(Immigration and Integration)은 가장 규모가 크고 업무도 세분되어 있다. ‘이주·통합국’에는 업무 영역에 맞추어 크게 5개의 하위부서들이 존재하는데, 입국과(Einreise), 체류허가과(Zulassung Aufenthalt), 취업허가과(Zulassung Arbeitsmarkt), 통합과(Integration), 국적과(Buergerrecht) 등이다. 입국과에서는 비자발급과 관련한 기초업무, 입국자의 정보에 대한 확립 등의 업무를 맡는다. 체류허가과에서는 여행증명서를 수합하고, 특히 스위스의 지역별로 구분하여 처리하며, 스위스 내 독일계 주민에 대해서 각별한 관심을 둔다. 통합과에서는 통합정책의 개발과 통합정책수단의 집행을 담당한다. 그리고 국적과에서는 스위스인으로서의 귀화의 문제를 담당한다.

끝으로 ‘난민국’(Asylum and Return)에서는 망명 절차와 관련한 엄정한 판정과 실행을 도모한다. 특히 더블린에 분소를 따로 두어 유럽 차원에서의 적극적인 협력을 통한 실효성 있는 난민정책이 이루어지도록 모색하고 있다.

3. 이민행정의 협력적 집행

스위스 이민 행정조직의 핵심은 연방이민청이지만, 그렇다고 연방이민청이 모든 것을 독점하지는 않는다. 대체로 연방정부 내의 여러 행정기관이 각자의 부서별 특성에 맞추어 일정하게 이민정책의 영역에 간여하고 협력과 조율을 이루어 간다. 다양한 이주정책의 과제들은 부처 간의 긴밀한 협력을 필요로 하며, 다양한 수단들은 효율적이고 논리적으로 실행되어야 하며 일관성이 보장되어야 한다. 스위스에서는 다양한 부처 간의 협력, 예컨대 부처협약과 부처 간 업무그룹들은 다양한 의무를 통해 이해의 충돌을 이른바 ‘정부의 전체성에 기반을 둔 접근’(Whole-of-government Approaches)으로 해결하고자 한다.

‘IMZ-위원회’(Committee of the Interdepartmental Working Group on International Cooperation on Migration: IMZ Committee)라는 형태의 이민정책 관련 부처 간 협력의 새로운 구조가 만들어져 시행되고 있다. 그것은 단순, 명료, 배태(Einbettung)의 원칙을 지향한다. 가장 중요한 전략적 협력의 자리는 이민정책과 관련된 부처 간 협력그룹 본회의이다. 여기에서 통합정책의 우선순위 및 스위스의 이민외교정책의 방향성과 내용을 정의한다.

협력은 스위스 정부를 넘어 국제기구와 시민사회로 확대되어 있다. 먼저, IAM-플레늄(Plenum of the Interdepartmental Working Group on Migration: IAM

Plenum)은 1년에 2번 회의를 갖는다. 국제이주협력의 부처 간 협력 회의에서는 IAM-플레늄(IAM-Plenum)의 실효성 있는 계획을 조정하고 그것을 실현시킨다. 실효성 있는 협의회로서 IMZ-위원회는 1년에 6번에서 8번 만난다. 업무그룹들은 지역, 주 혹은 주제별 필요에 따라 형성된다. 어떤 부처가 위원장을 맡을지는 IMZ위원회에서 결정한다.

이민정책의 구축과 실행에 있어서 국제기구와 비정부기구와의 협력도 중요하다. 스위스는 국제적 이주회담(Migrationsdialog)의 틀 안에서 다양한 국제기구와 함께 한다. 즉, 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR), GFMD (Global Forum on Migration and Development), 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM) 또는 베른-이니셔티브(Berner Initiative) 등의 범위 안에서 다양한 문화적 차원을 아우르며 모든 참여자의 이익을 보호하기 위한 국제적 이주경영에의 기여를 도모한다. 그 연장에서 스위스는 지역적 이주 담화, 예를 들면 라뵈트-프로세스(Rabat-Prozess)나 부다페스트-프로세스(Budapest-Prozess) 등에도 활발하게 참여한다. 끝으로 비정부기구들과도 다양한 프로젝트들을 함께 진행하는데, 특히 어떤 프로젝트를 실행하기 위한 자원을 정부가 충분히 갖추지 못한 경우, NGO와의 협력의 증진을 통한 모색은 특히 필요하다.

V. 지역 수준의 이민행정: ‘바젤모델’ 사례

연방국가라는 스위스 행정구조의 특성상 중앙의 BFM은 이민자들의 사회통합에 관한 세부적이고 절차적인 내용보다 난민 문제 및 이민 관련 법률의 제정, 난민의 허가 및 관련 절차, 이민자/난민에 관한 국경에서의 국제협력 등에 주력한다. 대신 이민자의 실제적이고 구체적인 사회통합 정책의 실행은 지방의 행정단위인 칸톤(Kanton)이나 시(Stadt)에서 주관해 간다. 즉, 이민과 관련한 구체적인 행정절차—이주 생활의 시작부터 사회통합까지의 모든 과정—는 지방 행정의 틀에서 주로 이루어지고 또 파악된다.

이 절에서는 이러한 관점에서 스위스의 바젤 시 칸톤(Basel Stadt Kanton)의 사례에 초점을 두고, 지역에서의 이민 행정의 체계가 어떻게 짜여 있고, 이민정책의 집행이 어떻게 이루어지는지, 그 면모를 간략히 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 이른바 ‘바젤모델’로 불리는 바젤 칸톤의 시도는 단순히 지방 행정의 운영방식만을 담고 있는 것이 아니

라, 내용과 관점 상에 있어서 독특한 혁신적인 면모를 지닌 것이어서 더욱 시선을 끈다. 이어서 바젤모델의 원리와 특성을 개관해 보고, 그것의 발전 및 실행양상을 고찰하기로 한다.

1. 정책의 원리와 기본특성

바젤의 이민자 통합정책은 일정한 지도원리(Leitidee)를 그 안에 내재하고 있었다. 그것은 1999년 인류학자 레벤키 에렛(Rebekka Ehret)이 연구를 통하여 구축한 것으로, 크게 3가지의 핵심사고(Leitgedanken)로 요약된다(Ehret, 1999). 첫째는 이민자의 잠재력을 적극적으로 사용해야 한다는 것(Nutzen des Potentials)이다. 둘째는 이민자의 통합은 사회와 도시 전체의 절실한 문제라는 것(Integration als gesamtgesellschaftliches und gesamtstädtisches Anliegen)이다. 셋째는 차이를 의식적으로 인정하고 다루어 가야 한다는 것(Bewusster Umgang mit Differenz)이다.

이러한 사고는 지난 1970년대부터 지배적으로 자리를 잡아 온 통합정책의 원리인, 이른바 ‘결여 중심적 접근(Defizitäransatz)’에 대한 비판적 성찰을 담고 있었다. 기존의 결여 중심적 접근에서는 이민자들을 자신을 희생하면서 본국 주민들에게 부족한 무언가를 채워내는 역할을 맡아야 한다는 사고를 담고 있다. 하지만, 에렛(Ehret, 1999)의 결여 중심적 접근은 사회적 및 재정적으로 많은 부담만 남겼을 뿐이며, 실제로 이민자들의 통합을 이루어내지 못한, 실패한 접근이라고 진단했다. 대신에 그녀는 이민자의 가능성과 그들의 자원을 긍정적으로 끌어내고 동원하면서 보다 적극적으로 통합을 끌어내는 이른바 ‘잠재 심적 접근(Potenzialansatz)’의 방향성을 제시했다. 이는 이민자들에게 통합을 요구할(fodern) 뿐 아니라, 그들을 촉진하는(fördern) 지향을 함께 담는 것이다. 바젤의 이민자 통합정책은 이렇게 혁신적인 사고를 체화한 원리를 담아 구현한 것이었다.

바젤모델의 기반이 된 이러한 에렛의 이론은 해방적 인간상과 사회상에 기초한 것이었다. 즉, 그것은 모든 사회적 경계들이 없어지는, 철저한 개인의 존중을 바탕으로, 매우 적극적인 사회참여를 끌어내는 것을 지향했다. 거기에는 민족들의 다양화는 피할 수 없는 문제로 인식해야 하고, 최대한 그러한 차이들을 긍정적인 방향

11) 바젤 주를 사례로 택한 이유는 이곳의 이민 행정체계가 하나의 모델이 되어 다른 주들에 영향을 끼치고 있으며, 가장 주도적으로 프로그램들이 개발되어 왔기 때문이다. 나아가 바젤모델은 유럽 내에서도 매우 모범적인 성과를 거둔 대표적인 사례로 인정을 받고 있다.

으로 끌어안고 발전시키는 것이 장기적으로 사회적 경제적 측면에서 유익하다는 판단이 깔렸다. 이러한 사고하에서 이민자 통합은 단순히 ‘특별한’ 문제로 여겨지는 것이 아니라, 모두가 해결해야 하는 보편적인 ‘사회 불평등’의 일부로 간주하였다. 이러한 개념을 바탕으로 에렛(Ehret, 1999)은 ‘이민자 문제’를 쌍방, 즉 모두가 함께 해결해야 하는 과제로 정의했다.

이렇게 구축된 바젤모델은 내용으로 두 가지의 핵심적인 특징을 지닌다. 첫째, 그것은 단순히 단기 이민자 문제 해결만을 위한 일종의 ‘특별 프로젝트’로 시작된 것이 아니라 이민자들의 장기적인 이주와 통합을 지향하는 전망을 담고 있다. 그러한 관점에서 바젤 주 내의 주민 및 도시발전계획에서부터 이민통합정책 계획을 넣어서 시작했다. 이주민 통합정책이라는 것을 한쪽에서 다른 쪽을 흡수하는 것으로 이해하지 않고, 상호 간의 변화를 통한 진정한 ‘사회통합’을 지향하는 것으로 이해했다. 이러한 시각에서 장기적이고 폭넓은 통합정책을 계획하고 실행시켜 가고자 했다.

둘째, 바젤 칸톤의 이러한 ‘통합’계획은 말 그대로 능동적·발전적 의미의 ‘통합’을 지향하는 것이었다. 그뿐만 아니라 칸톤과 게마인데라고 하는 지방 수준의 행정단위가 갖는 특성상 실제로 통합 과정을 더욱더 구체적이고 참여적으로 끌어내고자 했다. 주민과 비정부단체 및 기구의 참여를 더욱 북돋우고 장려했다.

2. 바젤모델의 발전과 실행

1) 행위영역과 표적 집단

1999년 당시 통합정책의 5가지 조치영역을 구획했다. 그것은 교육, 노동, 주택개발, 정보, 그리고 참여 등이다. 통합정책을 이 영역들에서 특별히 더 주안점을 두고 밀고 나가겠다는 뜻이었다. 각 영역에서 수립한 목표는 이후 10여 년 동안 대부분 달성되었고, 그 사이에 이들은 13가지로 보다 세분되고 확장되었다. 그것은 조기추진과 학교 교육, 직업 및 성인교육, 경제활동(영리 노동), 주택개발, 공론장 활동, 건강, 질병 예방, 스포츠 및 여가, 종교, 고령자, 차별로부터의 보호, 정보, 그리고 참여 등이다.

이러한 활동영역의 설정에 더하여, 바젤의 이주민 통합정책에서는 특별히 통합이 촉진되어야 할 표적 집단(Zielgruppe)을 설정하였다. 이는 통합의 촉진과 지원이 이루어져야 할 더 세심한 접근을 하겠다는 의지가 담겨 있었고, 그 범주는 크게 10가지로 구성되었다. 그들은 각각 체류기간, 연령, 역할(책무), 외국인법상의 지위, 입국 사유, 위험(결핍), 국적, 종교, 교육수준 그리고 성(gender) 등이었다. 이러한 범주

구분에 따른 표적 집단의 설정은 앞서 언급한 행위영역의 설정에서 생겨날 수 있는 공백 지대를 보다 효과적으로 메우기 위한 시도였다.

2) 책임 있는 협력체계의 구축과 실행

바젤시는 ‘바젤의 통합모델’의 실행을 위한 행정구조를 구축하면서 시 산하의 다양한 부서 간의 조율과 협력이 이루어지는 것에 주안점을 두었다. ‘다양성과 통합’(Diversity and Inclusion: D&I)이라고 하는 부서를 두어 조율의 중심에서 역할을 하도록 했다. D&I는 다른 부서들이 통합과 관련한 자신들의 업무를 수행할 때에 지원하면서, 개개의 통합촉진책들에 대해서는 독자적 권한을 가진다. 그러면서 앞서 언급한 특정한 표적 집단들별로 맞춤형 조치들이 이루어지는 것에 노력을 기울이도록 했다. 그것을 위해서는 비단 그들 특정 집단에 관한 관심만이 아니라 도시민들 전반에 대한 네트워킹과 다양한 서비스체계의 구축을 필요로 하는 일이었다. D&I는 연방정부와의 소통에서도 주도적인 역할을 담당하기도 했고, 그러면서 칸톤의 통합전략 수행을 주도했다. 이를 위하여 칸톤통합프로그램(Kantonales Integrationsprogramm: KIP)을 구축하여 특수한 통합촉진을 도모했고, 부서 간의 네트워크 통합을 구축하여 교류와 공동결정이 원활하여지도록 했다.

한편, D&I를 구축하여 이민 행정의 주제를 도시 전체의 개발과 비전에 중심적인 주제로 적극적으로 끌어들여 실행체계를 짠 것에서 나아가 바젤시는 다양한 비정부 기구들 및 집단들과 이민자통합정책을 함께 실행해 갔다. 여기에서 핵심적인 임무를 수행한 것은 이민자들의 조직체들이었다. 그들은 이주민과 행정 사이에서의 연결체로서 임무를 수행했다. 더불어서 다양한 이민정책 전문 파트너 기관들, 재단들이 함께 간여했는데, 대표적으로 크리스토프 메리안 재단(Christoph Merian Stiftung: CMS), 공익을 위한 협회(Gemeinschaft für das Gute und Gemeinnützige: GGG) 등이 있다. 이러한 협력체계는 바젤시 내에 뿌리내려 작동하고 있다.

VI. 결론

스위스의 이민 행정 모델은 오랜 시간에 걸친 이민자 수입의 역사 속에서 태동하고 발전되어 온 것이다. 스위스가 선진공업국으로 발돋움하는 과정에서 주변국의 노동력들이 자연스럽게 스위스로 유입됐고, 과도한 수준의 이민이 진행되자, 이민

정책과 행정을 전담하는 기구의 설립과 그를 통한 체계화된 집행이 필요해졌다. 나아가 중립국적 지위를 유지면서 국가적 정체성을 키워온 스위스는 망명에 대해서 우호적인 태도를 보였고, 이후 망명 신청자들의 증가로 이민정책과 난민정책 모두를 포괄적으로 구축시켜야 할 필요성이 커지게 되어, 2000년대 중반의 대개혁을 통해 그러한 필요를 채웠다.

이러한 스위스 이민 행정의 기본특성은 크게 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 이민정책을 전담하는 전담기구를 두어 전체적인 행정체계를 총괄하게 하고 있으며, 특히 난민정책이 차지하는 비중이 커지면서 이민정책과 난민정책의 통합적인 발전을 이루어 가고 있다. 둘째, 이민정책 전담기구를 중심으로 해서 정부 내 다른 부처들 간에 서로 협력과 연계를 긴밀하게 하는 방식으로 정책집행체계를 꾸려가고 있다. 셋째, 발전된 지방자치와 참여민주주의를 기반으로 하여 지방정부의 능동적인 역할수행이 발전해 있고, 거기에 시민사회의 결합도 적절하게 모색되고 있다. 넷째, 이민정책의 내용상으로—바젤모델에서 확인 가능한 바—이민자들의 잠재성과 능동성을 강조하는 사고의 전환을 통해 역동적인 통합정책을 지역에서 구축해 가고 있다.

이들 가운데 가장 큰 특징은 국가부문 내 수평적 및 수직적 협력과 조율, 나아가 시민사회와 지역사회와의 원활한 소통 등이 그 안에서 잘 이루어져 있는 점이라고 볼 수 있다. 다만, 독일어권 국가들이 대체로 지닌 특성인 바, 조정과 숙의의 과정이 발달한 만큼 신속성이 떨어지는 약점이 있다.

스위스 모델은 장점이 많으나 역시 약점도 있습니다. BFM의 조직과 스위스의 이주정책은 오랜 시간 동안 발전되어 왔습니다. 그 강점은 전문화된 인력, 시행착오를 겪으며 발전해 온 조직구조와 부서 간의 훌륭한 협력이라고 할 수 있습니다. 다만, 스위스의 행정체계에서 거대한 행정조직을 다루기 때문에 그 과정이 오래 걸리는 것이 약점입니다(Stefanie Allemann씨 인터뷰).

이주노동자 수용의 역사나 그에 대응한 행정력 구축의 측면에서 한국의 상황은 스위스보다 매우 초보적이다. 더불어 스위스의 맥락 및 제도와 한국의 그것은 적지 않은 차이를 지닌다. 그런데도 스위스의 경험과 시스템으로부터 한국의 이민정책 및 행정체계의 재구축에 있어서 의미심장한 함의를 끌어낼 수 있다고 본다. 필자는 여기서서 핵심적으로 짚어야 할 세 가지 점들을 강조하기로 한다.

첫째, 스위스가 초기에 단순노동력의 수입을 추진하다가 그들의 통합의 문제를

경험하면서 점차 단순 인력의 수입을 중단시킨 점이다. 오늘날 한국의 외국인 노동자의 문제는 그들에 대한 근본적이고 실효성 있는 사회통합정책이 동반되고 있지 못한 상황이며, 모두 최저임금의 안 좋은 일자리들에 쏠려 있다. 단기간의 체류만이 허가되는 상황에서 그들의 중장기적인 한국사회로의 통합이 구조적으로 심하게 제약된 상황이다. 우리의 문제에 대한 해법과 새로운 시스템 구축을 모색하면서, 스위스가 고민하며 방향을 선회한 이유, 그리고 그 이후의 결과에 대해서 보다 면밀한 탐구와 학습이 진행될 필요가 있다.

둘째, 스위스가 독립적인 이민정책 및 행정의 전담기구를 두고 그러면서도 원활한 부처 간 협력, 그리고 시민사회 및 지방정부와의 협력을 구축해 나가면서 이민자의 관리와 통합을 주도해 가고 있는 면모이다. 우리의 경우 이민자들을 관리하는 관제탑이 독자적으로 구축되어 있지 못한 상황에서 이민자를 중심에 두고 여러 가지 파급된 정책영역 간에 혼선과 비일관성이 발생하고 있다. 이주노동자 100만 시대를 맞이해서 향후 정책적 비전을 포함한 현안에 대한 능동적 해결을 도모할 적극적인 주무 기구의 수립이 필요하다.

셋째, 바젤모텔의 내용적 측면에서 나타났듯이 이민자들을 바라보는 사고의 기초에서부터 그들의 통합을 촉진하기 위한 노력의 범위와 깊이가 남다른 점이다. 바젤모텔의 역사는 약 15년간량밖에 되지 않았으나 이는 기존의 사회통합정책의 실패로부터 나온 의미 있는 합 명제(Sinn-These)이다. 이민자들을 단순히 수동적인 통합 대상으로가 아니라 이민자의 유입을 통해 원주민과 이민자 모두의 상호역동적인 변화를 통한 새로운 통합의 방식을 찾는 것은 획기적인 사고이다. 더불어 입국 초기부터 이민자들에게 더욱 밀착된 방식으로 다가가는 것도 의미심장하다. 이러한 내용의 집행, 그것의 경과 및 결과에 대해 더욱 깊이 있는 탐구가 동반되면 향후 우리의 문제를 풀어감에 있어서 유의미한 시사점을 발견할 것이다.

참고문헌

Afonso, Alexandre. 2007. "Policy Change and the Politics of Expertise: Economic Ideas and Immigration Control Reforms in Switzerland." *Swiss Political Science Review* 13(1): 1-38.

BFM. 2012. *Migrationsbericht*. Bern: Bundesamt für Migration.

- _____. 2011. “Bericht über die Internationale Migrationen Zusammenarbeit.” Bern: Bundesamt für Migration. (Available from https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationen-zusammenarbeit_de.pdf).
- _____. 2013. “Kantonale Ansprechstellen für Integrationsfragen — Rundschreiben: Eingabe der Programmvereinbarung inkl. kantonales Integrationsprogramm.” Bern: Bundesamt für Migration. (Available from <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>).
- Cerutti, Mauro. 2005. “La politique migratoire de la Suisse 1945-1970.” pp. 89-134 in *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, edited by Hans Mahnig. Zurich: Seismo.
- D’Amato, Gianni. 2008. “Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz.” *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 27(2) 177-195.
- Efionayi, Denise, Josef Martin Niederberger, and Philippe Wanner. 2005. “Switzerland Faces Common European Challenges.” *Migration Information Source*, February 1, 2005.
- Ehret, Rebekka. 1999. *Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt*. Basel: Polizei- und Militärdepartement des Kantons Basel-Stadt.
- FOM. 2012. *Migration Report 2011*. Bern: Federal Office for Migration.
- Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt. 2012. “Migration bringt Vielfalt: Vielfalt schafft Stärke — Ergänzung 2012 zum ‘Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999’.” (Available from <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100373/000000373558.pdf>).
- Niederberger, Josef Martin. 2004. *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren: die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*. Zürich: Seismo.
- _____. 2005. “Le développement d’une politique d’intégration suisse.” pp. 255-287 in *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, edited by Hans Mahnig. Zurich: Seismo.
- Wichmann, Nicole, and Gianni D’Amato. 2010. *Migration und Integration in Basel-Stadt: Ein “Pionierkanton” unter der Lupe*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).

(2014. 5. 4. 접수; 2014. 5. 17. 수정; 2014. 5. 31. 채택)

Immigration Policy and Immigration Administration in Switzerland

Myung-Joon Park
Korea Labor Institute

This paper aims to provide brief understanding of immigration policy and administration in Switzerland, and to suggest some implications for immigration policy and administration system in Korea. For this purpose, it examines the immigration policy and administration system in Switzerland focusing on Basel city case. For this purpose, it examines the history of immigration policy in Switzerland and its present situation, and the regional immigration administration system focusing on the so-called 'Basel model'. The Swiss immigration policy and administration system provide some implications about how immigration administration system cooperates with civil society and local governments, and find new ways of integration through mutual dynamic change of both indigenous and immigrants.

Key words: Switzerland, Immigration policy, Immigration administration, Basel model

아일랜드의 이민정책과 이민행정체계

이 병 하*

역사적으로 주요 이민 송출국이었던 아일랜드는 1990년대 이후 이민 수용국으로 전환되는 이주의 변천을 겪게 되었다. 이러한 변화를 낳은 주요 요인은 1990년대 중반 이후 지속한 경제성장으로 인한 적극적인 이민 수용이다. 그러나 2008년 글로벌 경제위기에 직접적인 영향을 받으면서 아일랜드는 이민 감소를 경험하게 된다. 이처럼 아일랜드는 이주의 변천, 경제성장으로 인한 이민자 유입, 경제침체가 이민에 미치는 영향 등 이민연구에서 중요한 사례이다. 본 논문은 아일랜드의 이민정책을 크게 두 가지 측면에서 나누어 보고자 한다. 첫째는 이민정책환경으로 아일랜드의 이민자 현황 및 변화 추이, 이민 및 이민정책 역사를 고찰한다. 둘째는 이민정책 현황 및 추진 체계로 이민정책의 법적 기반, 이민정책의 추진체계, 정부 부처 간 업무 분담 등을 분석하고자 한다. 아일랜드 이민 행정에 있어 주요 부처는 법무·평등부, 직업·기업·혁신부, 외교부 등이며 이 중 법무·평등부가 이민 관리를 책임지고, 이민과 난민 정책에 있어 최종 결정권을 가지고 있다. 법무·평등부 산하의 아일랜드 이민청이 난민, 이민, 시민권, 비자 관련 행정기능을 수행하면서 종합적인 이민 행정업무를 관장하고 있으며, 이민청 산하 ‘환영과 통합처’는 난민신청자들에게 각종 서비스를 제공하고 있다. 또한, 법무·평등부 산하 이민자통합진흥청은 이민자 통합정책을 개발하고 정부 간 정책을 조정하고 업무를 수행한다. 직업·기업·혁신부는 경제이민정책을 개발, 수행하고 있으며 특히 고용허가제 관리를 통해 국가경제발전을 위한 선별적 취업이민을 추구한다. 이외에 외교부는 재외공관을 통한 부분적 비자 발급업무를 통해 이민 행정에 관여하고 있다. 결론에서는 아일랜드 이민정책의 특성을 요약하고, 한국의 이민정책에 주는 함의를 모색하려고 한다.

주제어: 이민자, 이민정책, 이민자통합정책, 경제침체, 이민청, 아일랜드

* 서울시립대학교 국제관계학과 교수. byoungha@uos.ac.kr.

I. 서론

19세기 말부터 20세기 말까지 아일랜드(Ireland)는 주요 이민 송출국 중의 하나였다. 아일랜드의 지체된 경제성장과 대기근으로 인해 아일랜드인들은 다른 나라로 이주하기 시작했고 특히 1871년과 1926년 사이의 “대규모 이주의 시대”(Age of Mass Migration)와 제2차 세계대전 이후 영국, 미국, 호주 등지로 이민을 떠났다(Ruhs and Quinn, 2009). 이들은 미국의 운하와 철도 건설 루트를 따라 동부 해안의 항구를 중심으로 정착하기 시작했고, 영국의 경우 1851년 아일랜드인은 잉글랜드와 웨일스 총인구의 3%, 스코틀랜드 총인구의 7%를 차지하게 된다(Fanning, 2012: 164). 1970년대를 제외하고 아일랜드에서 이출 인구는 이입 인구보다 많았으며 이러한 현상은 1990년대 초반까지 계속되었다.

하지만 1990년대 이후 아일랜드는 이민 송출국에서 이민 수용국으로 전환되는 이주의 변천을 겪게 되었다. 이러한 변화를 낳은 주요 요인 중 하나는 1990년대 중반 이후 지속한 놀라운 경제성장에 있다. 아일랜드는 1990년대 후반기 평균 8%에 이르는 경제성장률을 기록했으며, 그 결과 1996년 130만 개의 일자리가 2001년 170만 개로 증가하게 된다(Galvin, 2010: 209). 이 시기 아일랜드는 동아시아 신흥 개발도상국을 빗댄 “셀틱 호랑이”(Celtic Tiger)로 불리며 1997년과 2006년 사이 35%의 고용증가율과 4%대의 실업률을 나타내게 된다(Galvin, 2010: 209). 이와 같은 폭발적인 경제성장으로 인해 아일랜드는 국내적으로 노동수요가 증가하게 되고 이러한 수요를 충족시키기 위해 외부로부터 이민자를 받아들임으로써 이주의 변천을 경험하게 된다.

아일랜드가 고도성장을 유지하던 시기 아일랜드는 적극적인 외국인 직접투자 유치 등 개방경제의 성공모델로 불리었다(김현정, 2011). 하지만 2008년 글로벌 경제 위기에 직접적인 영향을 받으면서 급속한 경기침체를 경험하고, 마침내 2010년 구제금융을 신청하게 된다. 이로 인해 아일랜드의 순 이민증가는 마이너스 성장을 기록하게 된다. 일례로 비유럽연합 국적자에게 발급된 취업허가는 2007년과 2010년 사이 70%나 감소하였으며, 2009년 9월에는 15년 만에 처음으로 아일랜드는 떠난 사람의 수가 입국한 사람 수를 초과하였다(Loyal, 2011: 130).

이처럼 아일랜드는 이민 송출국에서 이민 수용국으로 전환된 경험, 경제성장으로 인한 이민자 유입, 경기침체가 이민패턴에 미치는 영향 등 이민연구에 있어 중요한 사례로 주목받고 있다(Barrett and Duffy, 2008). 또한, 이민연구에서 아일랜드

〈표 1〉 아일랜드의 이민 유량, 2000-2012년

연도	이출	이입	(단위: 천 명)
			순 이민증가
2012	87.1	52.7	-34.4
2011	80.6	53.3	-27.4
2010	69.2	41.8	-27.5
2009	72.0	73.7	1.6
2008	49.2	113.5	64.3
2007	46.3	151.1	104.8
2006	36.0	107.8	71.8
2005	29.4	84.6	55.1
2004	26.5	58.5	32.0
2003	29.3	60.0	30.7
2002	25.6	66.9	41.3
2001	26.2	59.0	32.8
2000	26.6	52.6	26.0

자료: CSO, *Population and Migration Estimates*. (<http://emn.ie/emn/statistics>)

사례가 가지는 이와 같은 중요성은 비슷한 이민패턴을 경험한 한국 더 나아가 동아시아 국가와의 비교연구를 위해서도 필요하다. 따라서 본 논문은 본격적인 비교연구에 앞서 아일랜드의 이민정책을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 본 논문은 아일랜드의 이민정책을 크게 두 가지 측면으로 나누어 보고자 한다. 첫째는 이민정책환경으로 아일랜드의 이민자 현황 및 변화 추이, 이민 및 이민정책 역사를 고찰하고, 둘째는 이민정책 현황 및 추진체제로 이민정책의 법적 기반, 이민정책의 추진체계, 정부 부처 간 업무 분담 등을 분석하고자 한다. 결론에서는 아일랜드 이민정책의 특성을 요약하고, 한국의 이민정책에 주는 함의를 모색하려고 한다.

II. 아일랜드의 이민 현황

<표 1>은 아일랜드 2000년 이후 아일랜드의 이민 유량(Migration Flows)을 보여준다. 아일랜드로의 이입 인구는 2000년부터 서서히 증가하다가 2007년 최고치를 기록하고 있으며 이후 서서히 감소하다가 2010년 이후 급감하고 있다.

2011년 OECD SOPEMI 보고서에 의하면 2009년 아일랜드의 외국출생인구는 17.2%로 높은 수치를 나타내고 있으며 2000년 8.7%에 비하면 10여 년 사이에 거의

8 《한국이민학》 제4권 제1호(2013년)

〈표 2〉 아일랜드의 이민 현황, 2000-2009년

아일랜드							
이민 유량 (migration flows; 외국인) 나라별 정의(주민 천명당 인칭)	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(천명) 2009
이입	7.3	16.0	15.3	8.7	9.4	16.3	38.9
이출	...	...	7.2	10.5	...	...	46.7
유형별 이입 (외국인) 허가 기준 통계처(표준화)	(단위: 천명) 2008	2009	(단위: %) 2008	2009			
취업	6.0	3.1	8.9	7.9			
가족 (가족동반 포함)	11.7	10.4	17.3	23.1			
인도적 기준	0.6	0.4	0.9	0.9			
자유이동	49.3	26.5	72.9	68.1			
기타	...	...	...	...			
전체	67.6	38.9	100.0	100.0			
단기 이민(단위: 천명)	2005	2008	2009	평균 2005-2009			
유학생	...	...	...	...			
연수생	...	...	...	...			
취직 할러데이	...	...	...	...			
계절 근로자	...	...	...	...			
기업 내 전문가	...	...	...	...			
기타 단기 취업자	...	...	...	...			
난민 신청자 유입(주민 천명당 인칭)	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(명) 2009
	2.9	1.0	0.9	0.6	2.3	0.9	2 689
인구증가의 구성요소(주민 천명당 인칭)	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(천명) 2009
총계	14.5	23.9	...	...	16.8	...	...
자연 증가	6.1	8.1	...	...	7.5	...	...
순 인구이동	8.4	15.9	...	...	9.2	...	...
이입 저장(stocks of immigrants; 총 인구 중 %)	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(천명) 2009
외국 출생 인구	8.7	12.6	16.7	17.2	10.0	15.3	767
외국인 인구	...	...	...	...	...	...	...
귀화(외국인 인구 중 %)	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(명) 2009
	...	...	...	...	...	...	4 594
노동 시장 성과	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	
고용율(%)							
자국 출생 남성	75.8	75.8	74.6	66.0	75.4	73.9	
외국 출생 남성	75.2	78.8	79.5	67.7	74.9	77.8	
자국 출생 여성	53.1	58.0	60.0	57.6	54.7	58.8	
외국 출생 여성	54.9	57.7	62.5	56.1	55.0	59.9	
실업률(%)							
자국 출생 남성	4.4	4.5	6.2	14.4	4.5	6.8	
외국 출생 남성	5.4	6.0	7.1	18.2	5.8	8.6	
자국 출생 여성	4.1	3.5	3.4	7.2	3.8	4.4	
외국 출생 여성	6.1	6.0	6.5	11.7	5.4	7.2	
거시경제지표	2000	2005	2008	2009	평균 2000-2004	2005-2009	단위(명) 2009
실질GDP(연평균증가율 %; 미국달러)	9.7	6.0	-3.5	-7.6	6.2	1.2	
1인당GDP(연평균증가율 %; 미국달러)	8.3	3.7	-5.2	-8.1	4.5	-0.8	31 593
취업자 수(연평균증가율 %; 천명)	4.8	4.7	-0.7	-8.8	2.9	0.7	1 917
실업률(노동력 중 %)	4.3	4.3	6.0	11.7	4.4	6.2	

자료: OECD (2011: 289).

두 배 이상 증가했다. 2008년 아일랜드의 이민 유량은 이입이 인구 1000명 당 15.3명으로 이출 7.2명보다 많았다. 하지만 2009년에는 이출이 10.5명으로 이입 8.7명을 초과하게 된다. <표 2>의 거시경제지표를 보면 2008년부터 실질 GDP 증가율이 감소세로 돌아서고 실업률도 2009년 11.7%로 급증하는 등 아일랜드의 이민환경은 글로벌 경제위기로 인한 경기침체에 큰 영향을 받기 시작했음을 알 수 있다. OECD에 의하면 아일랜드의 고용과 이입 이민은 2007년에 최고치를 기록하고 이후 2년간 253,000개의 일자리가 사라지면서 아일랜드로의 이입 이민은 2007년 110,000명에서 2010년 31,000명으로 감소하게 된다(OECD, 2011).

아일랜드로의 이민 사유 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 유럽연합 내 자유로운 인구이동으로 2009년 68.1%를 나타내고 있다. 이어서 가족 이민이 23.1% 그리고 취업이민이 7.9%를 차지하고 있다.

<표 3>은 아일랜드로 이주한 이민자들을 국적별로 분류한 것으로 비유럽연합 국가로부터의 인구 유입은 2003-2004년 2만 명대를 유지하다가 최근 1만 2천 명 선을 유지하고 있지만, 유럽연합에 신규 가입한 회원국으로부터의 이주가 글로벌 경제위기 이전 두드러졌음을 알 수 있다. 이는 아일랜드가 이들 신생 가입국의 국민에게 노동시장을 적극적으로 개방한 몇 나라 중 하나였다는 사실에서 기인하며 고도 경제성장기 이들로 노동수요를 충족시켰다는 것을 의미한다(Galvin, 2010: 209). 그러나 이후 글로벌 경제위기의 영향으로 신생 가입국으로부터의 이민자 수는 2010년 9천 명 선으로 감소하게 된다.

〈표 3〉 국적별 이민자 분류, 2003-2012년

	(단위: 천 명)									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
아일랜드	17.6	16.7	18.5	18.9	30.7	23.8	23.0	17.9	19.6	20.6
영국	9.1	7.4	8.9	9.9	4.3	6.8	3.9	2.5	4.1	2.2
EU13*	8.8	13.3	9.3	12.7	11.8	9.6	11.5	6.2	7.1	7.2
EU10/12**	-	-	34.1	49.9	85.3	54.7	21.1	9.3	10.1	10.4
비유럽연합	24.5	21.1	13.7	16.4	19.0	18.6	14.1	6.0	12.4	12.4
계	60.0	58.5	84.6	107.8	151.1	113.5	73.7	41.8	53.3	52.7

주: * 영국과 아일랜드를 제외한 유럽연합 15개국

** 2004년과 2007년에 신규 가입한 유럽연합 회원국

자료: CSO, *Population and Migration Estimates*. (<http://emn.ie/emn/statistics>)

〈표 4〉 2006년과 2011년 인구 총조사에 나타난 아일랜드 거주자 국적별 분류

	2006년		2011년	
	명	%	명	%
아일랜드	3,706,683	88.8	3,927,143	86.8
영국	112,548	2.7	112,259	2.5
EU 13	42,693	1.0	48,280	1.1
EU 10/12	120,534	2.9	226,225	5.0
유럽연합 전체	284,440	6.6	386,764	8.5
기타 유럽	24,425	0.6	16,307	0.4
미주	21,124	0.3	24,884	0.5
아프리카	35,326	0.8	41,642	0.9
아시아	46,952	1.1	65,579	1.4
기타	22,422	0.5	22,210	0.5
복수국적/무국적/무응답	47,955	1.1	54,621	1.2
비 아일랜드	419,733	10.1	544,357	11.9
비유럽연합	150,249	3.4	170,622	3.8
전체	4,172,013	100.0	4,525,281	100.0

주: * 영국과 아일랜드를 제외한 유럽연합 15개국

** 2004년과 2007년에 신규 가입한 유럽연합 회원국

자료: CSO, *Population and Migration Estimates*. (<http://emn.ie/emn/statistics>)

<표 4>는 최근 두 차례의 인구 총조사에 근거한 아일랜드 거주자를 국적별로 분류한 것으로 <표 3>보다 세분된 이민자 통계를 보여준다. 2006년과 2011년 사이 비 아일랜드 인구는 419,733명에서 544,357명으로 124,624명 늘어나 29.7% 증가하였다. 2012년 유럽이민네트워크(European Migration Network) 보고서에 의하면 가장 빠르게 증가하고 있는 외국인 집단은 루마니아인으로 125% 증가하였으며, 이어서 인도인(101%), 브라질인(98%), 폴란드인(94%) 순이다(Quinn and Kingston, 2012: 24). 2011년 비 아일랜드 인구는 전체 인구 중 11.9%를 차지하고 있으며 이중 폴란드인이 2.7%로 가장 높은 비율을 나타내고 있다.

Ⅲ. 이민 및 이민정책의 역사

앞서 서술했듯이 아일랜드는 오랫동안 북미와 서유럽의 부족한 노동력을 채워주던 주요 이민 송출국의 하나였다. 하지만 1990년대 중반 이후 급속한 경제성장은

아일랜드를 이민 송출국에서 이민 수용국으로 바꾸어 놓았다. 특히 1996년은 아일랜드에 일종의 전환점으로 이민의 변천을 겪은 마지막 유럽연합 국가가 되었다.

1990년대 중반 이후 아일랜드로의 이민 흐름을 요약하자면, 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지는 아일랜드계 동포의 귀환이 주요 원인이었다. 아일랜드계의 귀환은 1987년부터 서서히 증가하다가 2002년 약 27,000명이 귀환하여 정점을 기록한 이후 서서히 감소하고 있다(Ruhs and Quinn, 2009). 대신 비유럽연합 국가로부터의 이민과 난민신청자가 2001년부터 증가하기 시작한다. 그 결과, 아일랜드로의 이민에서 아일랜드계 동포가 차지하는 비중은 1980년대 후반 65%에서 2000년대 초반 44%로 감소한다(Ruhs and Quinn, 2009). 그러다가 2004년 10개국이 새로 유럽연합에 가입하면서 이들 국가로부터의 이민이 주를 이루게 된다. 2000년대 중반 유럽연합의 신생 가입국으로부터의 이민은 아일랜드 이민자 중에서 44%를 차지하고, 비 아일랜드계 이민자 중에서 54%를 차지하게 된다(Ruhs and Quinn, 2009). 그러나 2008년 글로벌 경제위기 이후 아일랜드로의 이민은 감소세로 돌아서고 있다.

1990년대 중반 이전까지 이민 송출국이었던 아일랜드는 이민 수용국으로서 새로운 이민자를 받아들일 법적, 제도적 준비가 되어 있지 않았다. 1990년대 이전 아일랜드는 난민이나 다른 유형의 이민자들을 위한 특별한 법제를 마련하지 못했다. 따라서 2003년 이전까지 1935년 제정된 ‘국적·시민권법’(*The Nationality and Citizenship Act*)과 ‘외국인 법’(*The Aliens Act*)이 난민의 지위를 결정하거나 취업이민자를 관리하는 주요 법제로 기능하였다(Galvin, 2010: 211). 그러다가 1990년대 중반 이후 아일랜드는 증가하는 국제이주의 압력에 대응하기 위해 다양한 법제와 정책을 모색하기 시작한다.

우선 난민 문제를 위한 정책적 대응을 위해 아일랜드는 1996년 ‘난민법’(*The Refugee Act*)을 제정하여 1951년 제네바 협정에 담긴 난민의 정의를 아일랜드 법에 규정하였으며 2003년 제정된 ‘이민법’(*The Immigration Act*)을 통해 난민 인정절차가 빨리 이루어질 수 있도록 하였다(Galvin, 2010: 211).

취업이민과 관련해서 아일랜드는 2003년 이전 자유방임적인 정책을 실행하였다. 2003년 이전 아일랜드의 취업이민정책은 외국인 노동자를 수입하는 데 있어서 정부의 개입이 거의 없이 고용주에 의해 주도되는 정책이었다. 아일랜드의 취업이민 정책은 고용허가제를 근간으로 고용주가 노동시장 테스트(labor market test)를 통해 내국인 노동자를 고용할 수 없음을 증명하면 외국인 노동자를 고용할 수 있는 권한을 받는 것이다. 이 시기 취업이민정책의 특징은 외국인 노동자의 국적, 숫자,

산업 분야 등에 있어서 정부의 개입이 거의 없는 자유 방임주의적인 기초를 유지하고 있었다는 것이다. 그러나 2003년 아일랜드는 ‘고용허가법’(The *Employment Permits Act*)을 제정하면서 2004년 유럽연합에 신규 가입한 회원국으로부터의 노동자들이 아일랜드 노동시장에 자유롭게 진입할 수 있도록 허용한다. 이와 동시에 아일랜드 정부는 기존의 자유방임적인 정책에서 더욱 정부의 개입을 강조하는 정책으로 선회하게 된다. 그 이유는 유럽연합의 확대 이후, 아일랜드의 부족한 노동력을 비유럽연합 국가가 아닌 유럽연합 회원국으로부터 받아들이기 위해 외국인 노동자의 숫자 및 국적을 규율할 필요가 있었기 때문이다. 또한, 유럽연합 회원국으로부터의 노동력 유입이 갑자기 증가할 경우 아일랜드의 노동시장이 교란될 수 있으므로 정부의 개입과 규제가 필요했다고 볼 수 있다. ‘고용허가법’을 통해 아일랜드 정부는 주로 저숙련 산업 분야에 고용허가를 내주지 않기 시작했으며, 유럽연합 회원국 출신 노동자들에게 먼저 고용허가를 주는 정책을 시행하게 된다.

아일랜드 시민권 분야는 1956년 제정되었고 이후 여러 차례 개정된 ‘아일랜드 국적·시민권법’(Irish *Nationality and Citizenship Act*)에 의해 규율된다. 아일랜드는 아일랜드에서 태어난 누구에게나 시민권을 부여하는 출생지주의(*Jus Soli Principle*)를 유지하고 있었다. 1989년 아일랜드 대법원이 아일랜드에서 출생한 비 아일랜드인 부모의 자녀는 아일랜드 시민이며, 그 자녀의 가족들도 아일랜드 내에서 함께 거주할 수 있는 권리가 있다고 판결한 이래, 아일랜드 출생 자녀들의 비 아일랜드계 부모들에게 거주권을 부여해왔다. 특히 난민신청자 중에서 아일랜드 출생 자녀가 있는 경우 거주권을 신청하는 경우가 많았다. 그러나 2004년 개정된 ‘아일랜드 국적·시민권법’은 아일랜드 출생 자녀들의 비 아일랜드계 부모들에게 거주권을 주는 것을 제한하게 된다. 2005년 이후 이들이 거주권을 부여받기 위해서는 부모 중 한 명이 자녀의 출생 이전 아일랜드에 4년 중 3년 동안 합법적으로 거주해야 하며, 유학생 혹은 난민신청자로 거주한 기간은 이 3년 기간에 포함되지 않는다(Honohan, 2010).

IV. 이민 행정의 체계

1. 이민정책의 주요 개념

아일랜드의 이민정책 분야는 크게 경제이민, 가족재결합, 기타 합법 이민, 통합정

책, 시민권 및 귀화, 국경통제, 그리고 난민 분야로 나뉜다.

경제이민 분야에서 아일랜드 정부는 신규 고용허가를 고숙련 분야에 제한하여 발급함으로써 국가경제발전에 도움이 되는 방향으로 이민자를 수용하려고 하고 있다. 가족재결합은 주로 난민 인정자의 가족재결합에 집중되어 있으며 2011년 아일랜드 이민청은 560건의 난민 인정자 가족재결합을 허용하였으며 233건을 기각한 바 있다(Joyce, 2012: 24). 이외에 결혼을 통한 아일랜드 국적자의 배우자 동반 역시 가족재결합 정책의 주요 분야 중 하나이다. 기타 합법 이민 분야에서는 유학생 정책, 비자 면제 프로그램, 성직자의 이민 등을 다루고 있다. 아일랜드 정부는 이민자 통합정책을 통해 아일랜드 내 이민자들이 아일랜드 사회에 더욱 잘 통합되고, 아일랜드 내 다양성을 증진하며, 이민자들의 사회, 정치, 경제적 참여를 촉진하려고 노력하고 있다. 시민권 및 귀화 역시 주요 이민정책 분야 중 하나로 시민권 인정절차를 효율적으로 개선하여 시민권 취득에 걸리는 시간을 단축하려고 노력하고 있으며, 시민권 취득에 있어서 영어와 시민윤리 테스트를 강조하고 있다. 국경통제 분야에서는 비자 발급과 불법이민자 단속 등을 중점 과제로 특히 아일랜드 국경정보시스템(Irish Border Information System)을 구축하여 불법체류자를 추적, 관리하는 시스템을 구축하려고 한다. 난민정책은 1996년 제정된 ‘난민법’에 의해 규율되며, 난민신청은 난민신청조정관실(Office of the Refugee Applications Commissioner)에 의해 일차적으로 심사되고, 기각될 경우 난민항소재판소(Refugee Appeals Tribunal)에 항소할 수 있다.

2. 아일랜드의 이민행정체계

아일랜드 이민 행정에 있어서 주요 부처는 법무·평등부, 직업·기업·혁신부, 외교부 등 3개 부처이다. 이 중 법무·평등부가 이민 행정에 있어 주도적인 임무를 수행하고, 직업·기업·혁신부는 경제이민 분야를 관장하며, 외교부는 비자 발급 등의 업무를 담당한다. 아일랜드의 이민행정체계는 <그림 1>에 요약되어 있다.

법무·평등부는 이민 관리를 책임지고 있으며, 법무·평등부 장관은 이민과 난민 분야에 있어서 최종 결정권을 가지고 있다. 아일랜드 경찰 내 이민국(The Garda National Immigration Bureau)은 이민과 관련된 경찰업무 특히 불법이민자 추방, 국경통제, 인신매매 단속 등을 책임지고 있다.

법무·평등부 산하에는 아일랜드 이민청(Irish Naturalisation and Immigration Service)

법무·평등부는 산하에 ‘이민자통합증진청’(Office for the Promotion of Migrant Integration)을 두고 있다. 이민자통합증진청은 각 정부 부처, 기관 등에서 개별적으로 수행되고 있는 이민자 통합정책을 조정하기 위해 설립되었다. 주된 기능은 아일랜드의 합법 이민자들이 아일랜드 사회에 더욱 통합될 수 있는 정책을 수립, 발전시키고, 이민자 통합을 저해하는 인종차별행위를 조사, 보고하며, 난민의 재정착을 돕는 것이다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위해 이민자통합증진청은 다음과 같은 핵심전략을 수립하고 있다.³⁾

- 이민자 통합과 관련된 주요 행위자들과의 협의를 통한 정책 발전
- 공적 부문에 있어 통합정책 조정
- 가용한 범위 내에서 이민자 통합을 촉진하기 위한 재정적 자원 제공
- 인종차별행위 모니터링 및 인종차별행위 근절을 위한 대책 지원
- 난민들의 재정착 프로그램 관리

이민자통합증진청에 의해 추진되는 아일랜드 이민자 통합정책의 핵심 기조는 다음과 같다.⁴⁾

- 이민자 통합 증진을 위해 비정부기구 및 시민사회와의 동반관계 강화
- 이민자통합정책과 기타 사회통합정책과의 연결성 강화
- 이민자 집단이 주류 사회와 격리된 ‘병행사회’(parallel society) 현상을 방지하기 위해 분명한 정책 초점을 가지고 이민자를 주류화하는 정책 실행
- 이민자들을 위한 서비스를 위해 지역 차원의 효율적 전달체계 구축
- 더욱 통합된 공동체 건설을 위해 지자체, 스포츠클럽, 각종 종교단체, 정당들의 역할 강조

법무·평등부가 아일랜드 이민 행정에 있어 핵심부처이지만, 직업·기업·혁신부(Department of Jobs, Enterprise and Innovation) 역시 중요한 임무를 수행한다. 직업·기업·혁신부는 산하에 노무국(Labor Affairs Division)을 두고 있으며, 노무국은 경제 이민 특히 고용허가제(Employment Permit Schemes)를 관장하고 있다.

3) The Office for the Promotion of Migrant Integration, *Role of the Office*. <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/aboutus-roleofofficepromotionmigrantintegration-overview-en>.

4) *Policy Statement: Migration Nation*. <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/aboutus-migrationnation-en>.

노무국 산하에는 경제이민정책실(Economic Migration Policy Unit)이 있어서 경제이민정책과 외국인의 아일랜드 내 고용을 책임지고 있으며 이러한 정책을 선도함으로써 취업이민정책을 수립, 실행하고 있다. 또한, 경제이민정책실은 이민자들이 아일랜드 경제에 공헌하는 부분에 관한 연구를 증진하고, 기타 부서와의 협력을 통해 국가 경제에 이바지하는 이민을 모색하고 있다.⁵⁾

또한, 직업·기업·혁신부는 고용허가제를 관리하면서 아일랜드 내국민으로 채워지지 않는 산업 분야의 인력 부족을 유럽연합 내 혹은 비유럽연합 국가들로부터 취업 이민을 통해 해결하는 업무를 수행한다. 이를 위해 직업·기업·혁신부는 고용허가신청 절차 진행, 고용허가 관련 지침 마련, 고용허가 관련 정보 및 통계자료 제공 등의 서비스를 제공한다(Joyce, 2012: 6-7).

법무·평등부와 직업·기업·혁신부 외에 외교부(Department of Foreign Affairs)도 비자 발급업무를 통해 아일랜드 이민 행정에 관여하고 있다. 비자 발급 및 안내 업무는 법무·평등부 산하 아일랜드 이민청이 담당하고 있지만, 법무·평등부의 비자담당실(Visa Office)이 없는 국가의 국민이 아일랜드 비자를 신청할 경우, 외교부는 재외공관을 통해 비자 발급업무를 수행한다. 외교부는 오로지 비자 발급을 위한 행정업무만을 수행하지, 비자정책과 비자 발급 결정권은 갖고 있지 못하며, 이러한 권한은 법무·평등부가 가지고 있다(Joyce, 2012: 7).

아일랜드의 이민정책과 이민 행정은 그 본격적인 시작이 1990년대 중반임에도 불구하고 빠른 기간 내에 시스템을 갖추었다고 평가할 수 있다. 아일랜드 이민정책 추진체계에서 법무·평등부가 주도적인 임무를 수행하는 가운데 경제 이민 관련 부분은 직업·기업·혁신부가 관장하고 있으며 부분적으로 외교부가 이민정책에 관여하고 있다. 그러나 범정부 차원에서 이민정책을 검토하고 종합적인 계획을 수립하는 공식적인 시스템은 갖추고 있지 않다. 대신 정책결정자들은 2년마다 비정부기구와의 포럼을 통해 이민 관련 정보를 업데이트하고, 정책의 문제점 등을 토론하는 장을 마련하고 있다(Joyce, 2012: 73).

V. 결론

아일랜드는 20세기 말까지 전 세계로 이민자를 내보내는 주요 이민 송출국의 하

5) <http://www.djei.ie/labour/migration/index.htm>.

나였지만, 1990년대 중반부터 이루어진 경제성장으로 인해 노동력 부족 현상이 발생, 빠른 속도로 이민 수용국으로 전환된 국가이다. 하지만 2008년 글로벌 경제위기의 여파로 인해 이민자들이 감소하는 추세에 있다. 아일랜드로의 이입 이민은 1980년대 후반부터 아일랜드계 동포들의 귀환으로 촉진되기 시작해, 이후 난민을 비롯한 비유럽연합 국가로부터의 이민이 주를 이루다가, 2004년 유럽연합이 확대된 이후 유럽연합의 신생 가입국으로부터의 이민이 큰 비중을 차지하게 된다. 이러한 국제이주 패턴의 변화에 발맞춰 아일랜드 정부는 1990년대 중반 이후 각종 이민 관련 법제를 마련하고 이민 행정시스템을 구축하기 시작하였으며, 이민정책에 있어 초기에는 자유방임적인 정책 기조를 유지하였지만, 유럽연합에 새로 가입한 국가로부터 이민이 증가하자 정부개입을 통해 이민자의 수와 직종 등을 규제하는 정책으로 선회하였다.

아일랜드 이민 행정에 있어 주요 부처는 법무·평등부, 직업·기업·혁신부, 외교부 등이며 이 중 법무·평등부가 이민 관리를 책임지고, 이민과 난민 정책에 있어 최종 결정권을 가지고 있다. 법무·평등부 산하의 아일랜드 이민청이 난민, 이민, 시민권, 비자 관련 행정기능을 수행하면서 종합적인 이민 행정업무를 관장하고 있으며, 이민청 산하 ‘환영과 통합처’는 난민신청자들에게 각종 서비스를 제공하고 있다. 또한, 법무·평등부 산하 이민자통합진흥청은 이민자 통합정책을 개발하고 정부 간 정책을 조정하고 업무를 수행한다. 직업·기업·혁신부는 경제이민정책을 개발, 수행하고 있으며 특히 고용허가제 관리를 통해 국가경제발전을 위한 선별적 취업이민을 추구한다. 이외에 외교부는 재외공관을 통한 부분적 비자 발급업무를 통해 이민 행정에 관여하고 있다.

아일랜드 이민정책과 이민행정은 한국의 이민정책과 행정에 있어 중요한 비교사례이다. 두 나라는 기타 선진국과 달리 뒤늦게 이민 수용국의 대열에 합류한 후발 이민 수용국으로 빨리 이민정책과 이민행정 시스템을 갖추었다는 공통점이 있다. 또한, 취업이민에 있어 고용허가제를 실행하고 있으므로 국가경제발전을 위한 외국인 인력정책이 어떻게 수행되어야 하며, 특히 경제위기 시에 어떻게 정책적 대응을 해야 할 것인가에 관해 많은 시사점을 줄 것으로 생각한다. 이민정책추진체계와 관련해서 아일랜드의 법무·평등부 주도 모델과 이민청의 역할을 향후 보다 통합적인 이민정책을 수립, 실행해야 할 필요가 있는 한국이 참고해야 할 주요 사례라고 할 수 있다. 이러한 시사점 및 함의를 보다 면밀하게 파악하기 위해서는 한국과 아일랜드 사례를 비교하는 연구가 필요하다고 생각되고 이를 향후 연구과제로 남겨 놓고자 한다.

참고문헌

- 김현정. 2011. “EU의 자본 및 노동의 이동과 지역 경제: 아일랜드 사례를 중심으로” 《유럽연구》 29(3): 125-157.
- Barrett, Alan, and David, Duffy. 2008. “Are Ireland’s Immigrants Integrating into Its Labor Market?.” *International Migration Review* 42(3): 597-619.
- Éinrí, Piaras Mac, and Allen White. 2008. “Immigration into the Republic of Ireland: A Bibliography of Recent Research.” *Irish Geography* 41(2): 151-179.
- Fanning, Bryan. 2012. “Developmental Immigration in the Republic of Ireland and Taiwan.” *Taiwan in Comparative Perspective* 4: 154-175.
- Galvin, Treasa. 2010. “Ireland: From Emigrant to Immigrant Society: Transition and Change in the Republic of Ireland.” *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends*, edited by Uma A. Segal, Doreen Elliott, and Nazneen S. Mayadas. Oxford: Oxford University Press.
- Honohan, Iseult. 2010. “Citizenship Attribution in a New Country of Immigration: Ireland.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(5): 811-827.
- Joyce, Corona. 2012. *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2011: Ireland*. Dublin: The Economic & Social Institute European Migration Network.
- Loyal, Steven. 2011. *Understanding Irish Immigration: Capital, State, and Labour in a Global Age*. Manchester: Manchester University Press.
- OECD. 2011. *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Quinn, Emma, and Gillian Kingston. 2012. *The Organisation of Asylum and Migration Policies 2012: Ireland*. Dublin: The Economic and Social Institute European Migration Network.
- Ruhs, Martin, and Emma Quinn. 2009. “Ireland: From Rapid Immigration to Recession.” *Migration Information Source*, September 1, 2009.

(2013. 4. 4. 접수; 2013. 4. 30. 수정; 2013. 5. 23. 채택)

Immigration Policy and Administrative System in Ireland

Byoung-ha Lee
University of Seoul

This paper aims to examine immigration policy in Ireland. Ireland has been paid attentions in migration studies. Ireland experienced migration transition from migrant-sending country to migrant-receiving on since 1990s because of the influx of immigrants caused by a rapid economic growth in this period. However, the 2008 Global Economic Crisis directly hit the economy of Ireland, and migration flow was significantly reduced. In this sense, immigration policy in Ireland is an important case to examine migration transition, increase of immigrants due to economic boom, and impacts of economic recession on migration pattern and so on. I mainly investigate two dimensions of immigration policy in Ireland. First of all, I examine policy environment such as trend in immigration statistics and history of immigration. Secondly, I analyze the legal foundation of immigration policy, implementation system, and intra-governmental coordination. Immigration policy is mainly implemented by Department of Justice and Equality, Department of Jobs, Enterprise and Innovation, and Department of Foreign Affairs. Department of Justice and Equality makes final decisions on immigration and refugee policies. Under the department, Irish Naturalization and Immigration Service covers a variety of policy areas such as refugee, immigration, citizenship, visas and so on. Reception and Integration Agency offers various services to refugees, and Office for the Promotion of Migrant Integration develops immigrants integration policy and coordinates immigration-related policies with other governmental branches. Department of Jobs, Enterprise and Innovation is in charge of selective labor migration for national economic development. Department of Foreign Affairs also participate in immigration policy by issuing visas. In conclusion, I aim to summarize the characteristics of immigration policy in Ireland and to find its implication to Korea's immigration policy.

Key words: immigrants, immigration policy, immigrant integration policy, economic recession, immigration agency, Ireland

연구논문

벨기에의 이민정책과 이민행정조직

이충훈*

이 글의 목적은 벨기에의 이민정책과 이민행정조직에 대한 이해를 제공하고 비교의 관점에서 이민청에 관한 함의를 제시하는 것이다. 이를 위해 이 글에서는 벨기에 이민의 역사와 현황, 주요 이민정책과 정책 패러다임의 변동, 이민 행정체계의 구성과 메커니즘, 다른 행정 수준에서의 이민 행정 영역과 운영, 이민 행정 영역에서의 주요 행위자들에 대해 검토한다. 벨기에의 이민행정 은 이민행정의 통합보다는 행정 조직 간의 조정 및 협의, 그리고 합의에 기반을 두고 전체 이민 행정체계가 어떻게 운영되는가를 보여줌으로써, 한국에 대한 시사점을 제공한다.

주제어: 벨기에, 이민정책, 이민행정, 이민행정조직, 이민청

I. 이민의 역사와 현황

1. 이민의 역사

벨기에의 근대 이민사는 19세기부터 본격적으로 시작되었다. 19세기 들어 벨기에 남부의 왈롱(Wallonia)지역에서 성장하기 시작한 노동집약적인 산업은 벨기에북부 플랑드르 지역 농민의 대규모 이민에 바탕을 둔 것이었다. 이러한 이민패턴은 20세기 초반까지 지속하였다. 그러나 제1차 세계대전 이후, 왈롱 지역에서의 노동력 부족의 심화는 주로 폴란드와 이탈리아로부터 대규모 이민 노동자를 받아들이는 계기가 되었다. 이를 통해 1920년에서 1930년 사이에 약 170,000명의 외국인 노동자가 유입되었다(Martiniello and Rea, 2003).

제2차 세계대전 이후에도 이러한 노동력 부족 현상은 지속하였다. 특히 벨기에의

* 서강대학교 사회과학연구소 연구원. chlee0815@sogang.ac.kr.

주요 산업이었던 석탄 광산업의 경우 ‘석탄 전쟁’이라고 부를 정도로 노동력의 부족 현상이 심각했다. 벨기에 정부는 석탄 광산업에 대한 노동 조건을 개선하고 임금을 높이는 노력을 기울였지만, 노동력 부족 현상은 나아지지 않았다. 이에 따라 벨기에 정부는 이탈리아(1946년), 스페인(1956년), 그리스(1957년), 모로코 (1964년), 터키(1969년), 알제리(1970년), 그리고 유고슬라비아(1970년) 등과 쌍무적 조약을 체결하여 대규모 노동력을 유입했고, 1970년대 들어 석탄 산업의 위기가 도래하자, 이들 노동자는 철강과 화학, 건축, 그리고 교통업 등에서 새로운 일자리를 찾아 정착하기 시작했다(Martiniello and Rea, 2003).

이러한 이민패턴은 1974년 새로운 이민법의 제정 때문에 근본적으로 변화를 겪게 되었다. 1974년 이민법은 기존에 취업이민을 통해 벨기에에 입국·체류하고 있던 이민 노동자를 합법화하는 대신에 향후 취업이민을 사실상 금지하는 것을 골자로 한 것이었다. 이에 따라 9,000여 명의 이민 노동자들에게 거주허가(Residence Permit)가 부여되었다(Martiniello and Rea, 2003).

1974년 이후 벨기제로의 이민 유형은 크게 세 가지를 들 수 있다. 우선 유럽연합 국가의 일원으로서 1968년 로마 협약과 유럽연합을 구축하려는 노력의 하나로 제기된 유럽연합 소속 국가 시민권자들의 자유로운 이동이 허용되었다. 이에 따라, 1974년 이후에는 특히 프랑스와 네덜란드로부터의 이민이 급격하게 증가하기 시작했다. 또한, 유럽연합에 가입하는 국가가 증가함에 따라 여타의 유럽연합 소속 국가들로부터의 이민 역시 지속해서 증가해왔다. 둘째로, 가족 재결합(Family Reunification)을 통한 이민이 급격하게 증가하기 시작했다. 유럽연합 요인이 유럽 국가들로부터의 이민의 증가를 초래했다면, 가족 재결합을 통해 비유럽연합 국가들로부터의 이민이 증가하기 시작했다. 마지막으로 유학생, 특히 저개발국으로부터의 유학생이 증가하기 시작했다. 이들 중 많은 경우, 학업을 마친 후에 벨기에에 정착하기 시작했고, 이들 중 많은 수의 유학생들이 벨기에 정부가 장려해 온 발전도상국에 대한 발전 프로그램에 참여·활동하고 있기도 하다(Martiniello and Rea, 2003).

1974년 이후에는 이러한 정규적인 이민과는 달리, 망명 신청자(Asylum Seekers)와 서류 미비자(the undocumented) 역시 증가해왔다. 특히 1980년대와 90년대 들어 망명 신청자의 수는 많이 증가해왔다. 1990년에 12,897명을 기록했던 망명 신청자는 1993년에는 26,408명으로 두 배 이상 증가했다. 1994년에서 1997년 사이에 11,000명에서 14,500명에 머물렀던 망명 신청자의 수는 1998년에 접어들어 다시 22,064명으로 증가하기 시작했다.

반면 서류 미비자에 대하여 벨기에 정부는 1990년대에 연간 1,000여 명 정도를 합법화시키면서 점진적으로 서류 미비자를 수용해왔다. 그러나 1998년 망명 신청이 기각되어 본국으로 송환 중이던 한 나이지리아 여성(세미라 아다무)이 사망하고 이에 따라 내무부 장관이 사퇴하면서 망명 신청자와 서류 미비자에 관한 관심이 촉발되기 시작했다. 이에 따라 벨기에 정부는 서류 미비자에 대한 전면적인 사면을 목표로 2000년 합법화 계획을 발표하고, 콩고인과 모로코인을 중심으로 한 서류 미비자에 대한 전면적인 사면을 단행했다(Martiniello and Rea, 2003).

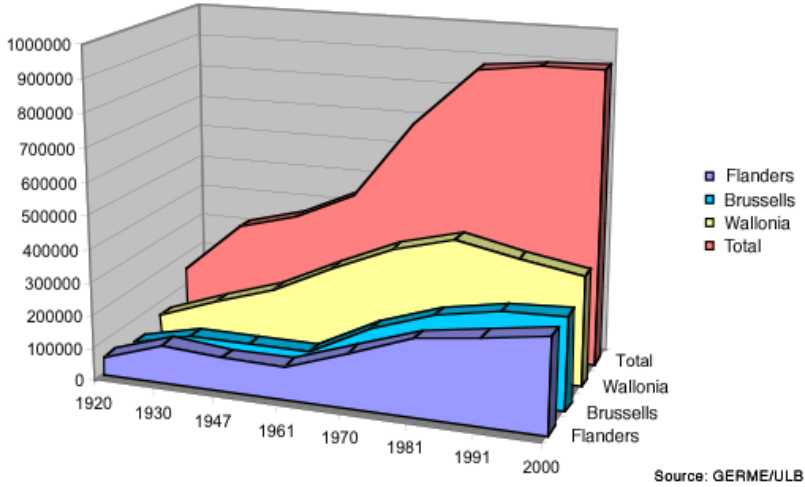
이러한 이민 역사를 통해 현재 벨기에는 유럽연합 내에서 가장 다문화적이고 다인종적인 국가 중의 하나로 성장해왔다. 2000년대 들어 외국에서 출생한 벨기에 시민권자는 전체 시민권자의 12%에 이르기 시작했고, 이는 점진적으로 확대되고 있다. 이들 중 60%는 유럽연합 회원국 출신의 이민자들이고, 40%는 비유럽연합 회원국 출신 이민자가 차지하고 있다. 비유럽연합 회원국 출신 이민자 중에는 모로코인과 터키인이 다수를 형성하고 있다. 특히 벨기에의 수도이자 유럽연합의 수도이기도 한 브뤼셀의 경우 2000년대에 들어 전체 인구의 28.5%가 이민자로 구성되어 있고, 전통적으로 이민 노동자를 받아들였던 왈롱 지역도 이민자는 전체 인구의 10%, 그리고 플랑드르 지역 역시 전체 인구의 5% 정도를 기록하고 있으며, 이는 지속적으로 증가 추세에 있다(Martiniello, 2003: 225).

2. 이민자 현황: 구성과 분포

벨기에는 1993년 프랑스 문화권인 왈롱 지역과 네덜란드 문화권인 플랑드르 지역을 중심으로 문화적, 언어적 의미에서의 연방 국가로 재구성되었다. 이에 따라 이민자의 현황과 분포 역시 브뤼셀, 왈롱, 플랑드르 지역을 중심으로 파악해왔다.

<그림 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 벨기에에서의 전체 외국인 수는 20세기를 거쳐 지속해서 확대되어왔다. 특히, 1960년대부터 1980년대까지 전체 외국인 수는 다른 어떤 시기에 비교해서도 급속하게 확대되었다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 벨기에의 세 지역은 20세기 동안 외국인의 인구수에 있어서 다른 패턴을 보여주고 있다. 전통적으로 노동자의 유입이 활발했던 왈롱 지역의 경우 다른 지역에 비교해 여전히 많은 수의 외국인이 있지만 1980년대부터 그 수가 감소하는 추세를 보여주고 있다. 반면에 브뤼셀과 플랑드르 지역의 외국인 수는 1960년대 이후부터 지속해서 확대되어왔다.

〈그림 1〉 외국인 인구의 지역별 변화 양상



자료: Martiniello and Rea (2003).

〈표 1〉 시민권을 획득한 이민자 수, 1985-1997년

	1985	1986-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	전체	%
전체	83,421	53,560	46,485	16,379	25,787	26,129	24,581	31,678	308,020	100.0
네덜란드	10,088	1,893	1,992	222	335	341	265	292	15,428	5.9
프랑스	16,953	4,444	2,179	532	618	608	547	530	26,411	10.1
이탈리아	25,377	7,637	22,362	1,431	2,325	2,098	1,941	1,726	64,897	24.3
스페인	3,764	1,099	1,795	196	281	247	262	22	7,865	2.9
포르투갈	958	410	230	85	117	100	93	111	2,104	0.8
그리스	1,249	856	940	170	312	294	253	238	4,312	1.5
기타 EU국	6,529	1,465	732	145	207	249	243	249	9,819	0.5
소계: EU	64,918	17,804	29,417	2,781	4,195	3,937	3,604	3,367	130,023	48.9
기타유럽국	2,637	3,213	1,038	796	1,005	851	823	1,982	12,345	3.8
터키	661	2,988	3,886	3,305	6,273	6,572	6,609	7,835	38,129	9.4
알제리 튀니지	3,189	2,240	1,418	959	1,284	1,317	962	1,187	12,556	2.2
모로코	3,464	10,554	6,862	5,500	8,638	9,146	7,915	11,078	63,157	17.5
기타 비EU국	6,544	10,415	2,496	2,113	2,730	2,502	2,538	5,410	34,748	1.4
난민	2,008	6,346	1,368	925	1,662	1,804	2,130	819	17,062	5.6
소계: 비EU국	18,503	35,756	17,068	13,598	21,592	22,192	20,977	28,311	177,997	51.1

자료: Martiniello and Rea (2003).

반면에 1985년부터 1997년까지 시민권을 획득한 이민자의 수를 보여주고 있는 <표 1>에서는 시민권을 획득한 이민자의 출신 국가를 살펴볼 수 있다. 우선 개별

국가로 살펴보았을 때, 1985년부터 1997년까지 벨기에 시민권을 획득한 이주자의 수는 이탈리아인이 가장 많았고, 다음으로 모로코인, 프랑스인, 터키인, 네덜란드인 순이었다. 그러나, 이탈리아인과 프랑스인, 그리고 네덜란드인의 벨기에 시민권 획득자 수는 급격하게 감소추세에 있었던 반면, 모로코인과 터키인의 벨기에 시민권 획득자 수는 급격하게 증가하는 추세에 있었다. 이러한 사실은 EU 회원국 출신과 비회원국 출신으로 나눈 소계에서도 뚜렷하게 확인할 수 있다. 1985년부터 1997년까지 시민권을 획득한 EU 회원국 출신의 이민자와 비EU 회원국 출신 이민자의 비율은 거의 같았지만, 벨기에의 시민권을 획득한 EU 회원국 출신 이민자는 급격하게 감소추세에 있지만, 비EU회원국 출신의 이민자는 급격한 증가 추세를 보인다.

이러한 사실은 유럽연합 차원의 지역적 효과로 이해할 수 있다. 유럽연합 회원국의 시민들에게 허용된 유럽연합 회원국 내에서의 이동과 거주와 자유는 특정한 회원국의 시민권을 획득할 동기를 감소시키는 경향이 있는 것처럼 보인다. 반면, 이러한 자유가 보장되어 있지 않은 비EU 국가 출신의 이민자의 경우, 벨기에의 시민권을 획득할 동기를 증가시키는 경향이 있는 것처럼 보인다.

21세기에 들어서도 20세기 후반까지 발전해왔던 이민자의 현황과 구성, 그리고 지역적 분포의 경향들은 지속하고 있다. 우선 <표 2>와 <표 3>에서 살펴볼 수 있듯이, 21세기 들어서도 외국인의 수는 점진적으로 증가해왔다. 2000년에 897,110명

〈표 2〉 지역별 외국인 수, 2000년

	벨기에인	외국인			총인구	외국인 비율
		EU출신	비EU출신	계		
전국	9,341,975	563,556	333,554	897,110	10,239,085	8.8
브뤼셀	685,705	140,356	133,257	273,613	959,318	28.5
플랑드르	5,646,601	164,569	129,081	293,650	5,940,251	4.9
왈롱	3,068,306	270,228	71,813	342,041	3,410,347	10.0

자료: Martiniello and Rea (2003).

〈표 3〉 지역별 외국인 수, 2011년

	벨기에인	외국인			정치적 난민	미확인	불명	총인구
		EU출신	비EU출신	계				
전국	9,832,010	746,972	372,284	1,119,256	2,801	2,456	802	10,951,266
브뤼셀	766,744	221,482	130,862	352,344	616	1,135	99	1,119,088
플랑드르	5,878,652	268,848	159,138	427,986	1,522	970	383	6,306,638
왈롱	3,186,614	256,642	82,284	338,926	663	351	320	3,525,540

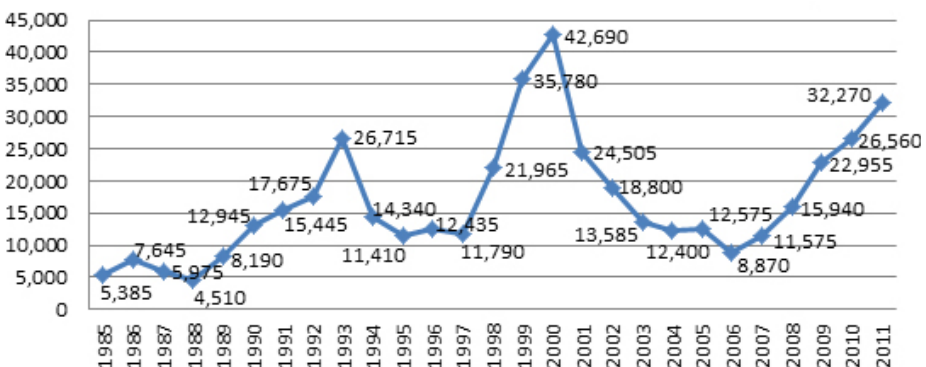
자료: Petrovic (2012)

이었던 외국인 수는 2011년에는 1,119,256명으로 증가했다. 지역별로는 왈롱의 경우 342,041명에서 338,926명으로 하락했지만, 브뤼셀과 플랑드르에서의 외국인 수는 각각 273,613명에서 352,344명으로, 293,650명에서 427,986명으로 증가해왔다. 특히 지역별로는 플랑드르에서의 외국인의 증가가 두드러졌다.

21세기에 접어들어 외국인 수의 전반적인 증가 추세를 추동하는 것은 특히 EU 출신 외국인의 증가와 관련되어 있다. EU 출신 외국인 수는 2000년에 563,556명에서 2011년에는 746,972명으로 증가했지만, 비EU 출신 외국인 수는 2000년에 333,554명에서 2011년에는 372,284명을 기록하는 데 그쳤다. 반면에, 1985년부터 1997년까지의 벨기에 시민권 취득의 경향을 고려한다면, 벨기에 시민권을 취득하는 이민자의 경우, 21세기에 들어서도 EU출신 이민자보다 비EU 출신 이민자가 많으리라 추정할 수 있다. 이러한 추세가 지속한다면, EU출신 외국인의 수는 증가하는 반면, 이민자의 수는 감소하고, 비EU출신 외국인의 수는 EU출신 외국인보다 상대적으로 적지만, 벨기에의 시민권을 획득하는 비EU 출신 이민자의 수는 증가할 것이라고 기대할 수 있다.

20세기와 21세기를 통틀어 벨기에에서 외국인의 수는 지속해서 증가했지만, 20세기 후반부터 가시적으로 증가하기 시작한 망명 신청자의 수는 증감을 반복해왔다. <그림 2>에서 살펴볼 수 있듯이, 1985년 5,385명에 불과했던 망명 신청자 수는 1993년 26,715명으로 정점에 올랐다가 감소하기 시작했고, 다시 2000년에 들어 42,690명으로 가장 많은 망명 신청자 수를 기록한 후 감소하기 시작하여 2006년에 8,870명을 기록한 후, 다시 증가하는 추세를 보여주고 있다.

〈그림 2〉 망명 신청자 수, 1985-2011년



자료: Petrovic (2012)

〈표 4〉 벨기에의 외국인 유학생 수와 비중, 2009년

출신국	인원(명)	전체 학생 중 비율(%)
전체	46,446	11.82
EU27	30,530	7.77
프랑스	16,471	4.19
아프리카	7,851	2.00
네덜란드	4,877	1.24
아시아	4,621	1.18
폴란드	644	0.16
터키	379	0.10
북미	365	0.09

자료: Petrovic (2012)

그러나 벨기에의 경우, 벨기에와 국경을 접하고 있는 인접국들—독일, 프랑스, 네덜란드, 그리고 영국—에 비해 상대적으로 적은 수의 망명 신청자가 입국하고 있다. 예를 들어, 망명 신청자가 정점에 올랐던 2000년(42,690명)의 경우, 독일에는 78,565명, 프랑스에는 38,745명, 네덜란드에는 43,895명, 영국에는 80,315명의 망명 신청자가 있었다. 프랑스를 제외한 주변국들의 망명 신청자 수는 벨기에에서의 망명 신청자 수를 웃돌아왔다(Petrovic 2012).

반면에 유학생의 경우, <표 4>에서 살펴볼 수 있듯이, 2009년 현재 벨기에 전체 학생의 11.82%를 기록할 만큼 성장해왔다. 즉, 벨기에 학생 10명 중 1명 이상은 유학생이라는 것이다. 전체 유학생 중 대부분은 유럽연합 회원국이나 벨기에 주변국—프랑스와 네덜란드—에서 온 유학생들이다. 반면에, 아프리카 출신 유학생은 2009년 현재 7,851명으로 전체 학생의 2.00%를 차지하고 있고, 아시아 출신 유학생은 4,621명으로 전체 학생의 1.18%를 차지하고 있다.

벨기에의 경우, 유학생의 절대적인 수는 다른 유럽 국가들보다 상대적으로 적지만, 벨기에 전체 학생에서 유학생이 차지하는 비중은 유럽연합 회원국 평균(8.03%)을 웃돌고 있고, 여타의 주변국—독일, 프랑스, 네덜란드, 영국—들 중에서도 높은 편에 속한다. 예를 들어, 2009년 현재, 독일의 경우, 전체 학생에서 유학생이 차지하는 비중은 10.57%, 프랑스는 11.47%, 네덜란드의 경우 7.17%, 영국은 20.66%를 기록했지만, 벨기에의 경우, <표 4>에서 살펴볼 수 있듯이 11.82%를 차지하고 있다. 이는 영국에 비교해서는 상당히 낮은 편에 속하지만, 프랑스, 독일, 네덜란드보다는 상대적으로 높은 수치를 보여주고 있다(Petrovic, 2012).

Ⅱ. 이민정책: 정의와 역사

1. 이민정책의 정의와 제도적 기반

근대의 모든 국가와 마찬가지로 벨기에의 이민정책 역시 민족 국가의 배타적인 권리에 기반을 두고 있다. 벨기에의 경우 이민정책은 두 개의 주요 영역, 즉 이민 흐름의 통제 및 규제와 이민자의 통합에 초점을 맞추어왔다. 그러나 동시에 모든 유럽연합 회원국들과 마찬가지로 벨기에의 이민정책은 유럽 통합의 원리에 기반을 두고 있기도 하다. 특히 이민 흐름의 통제 및 규제와 관련하여 유럽 통합의 원리는 전면적으로 관철됐다. 이런 의미에서 유럽연합의 회원국들은 이민 흐름의 통제 및 규제와 관련하여 일종의 수렴 현상을 보여주고 있다. 반면에 이민자의 통합에 관한 정책들은 유럽 통합의 원리에 기반을 두고 있다기보다는 개별 회원국들의 민족 국가로서의 배타적인 권리에 더욱 많은 기반을 두고 있다. 벨기에 역시 이민 흐름의 통제 및 규제와 관련하여 유럽 통합의 원리에 따라 이민정책을 수립해온 왔지만, 이민자의 통합에 관한 정책에서는 벨기에 연방 국가의 배타적인 권리에 따라 정책을 수립해왔다고 할 수 있다.

벨기에의 이민정책은 크게 이민 흐름의 통제 및 규제와 관련된 ‘합법적 승인’, ‘난민 및 망명 신청자’, ‘불법 이민 및 서류 미비자’에 대한 정책과 이민자의 통합 정책으로 구분할 수 있다. 우선 ‘합법적 승인’에 관한 정책에서는 유럽 통합의 원리가 최우선으로 고려되고 있다. 이에 따라 유럽연합 회원국 시민들은 자유롭게 벨기에에 입국할 수 있을 뿐만 아니라 기간에 상관없이 거주할 수 있게 되었다. ‘합법적 입국 승인’에서 두 번째로 초점을 맞추고 있는 것은 가족 재결합을 통한 이민이다. 이에 따라 합법적으로 체류하고 있는 외국인들은 벨기에 시민권자가 아니더라도 본 국으로부터 가족을 데려올 수 있는 권리를 가지고 있다. 또한, 유학생과 망명 신청자 역시 ‘합법적 승인’의 범주에서 다루어지고 있다. 취업이민의 경우, 취업허가 A와 취업허가 B라는 두 가지의 취업허가(Work Permit)가 존재한다. 취업허가 A는 모든 종류의 직업에 해당하는 것으로 체류 기간이 제한되어 있지 않은 취업허가를 의미하고, 취업허가 B는 벨기에인이나 유럽 노동자들이 일자리를 채울 수 없는 직종만 고용인에게 1년의 기한 동안 노동할 수 있는 허가를 의미한다. 취업허가 B의 경우 최초의 기한은 1년으로 제한되어 있지만, 특정한 조건으로 연장할 수 있기도 하다(Martiniello, 2003: 226-227).

‘난민 및 망명 신청자’에 관한 정책 역시 유럽 통합의 원리 및 국제 인권 협약에 크게 의존하고 있다. 물론 망명 요청을 검토하고 난민 및 망명 자격 부여에 대한 해석의 권한은 여전히 개별적인 민족 국가에 부여되어 있고, 벨기에 역시 이러한 해석의 권한을 행사하고 있지만, 난민이나 망명의 범주를 구성하고, 난민이나 망명 신청자의 흐름을 통제하거나 규제하며, 이러한 정책들에 대한 유럽연합 차원의 심의를 받는다는 점에서 ‘난민 및 망명 신청자’에 관한 벨기에의 정책은 유럽 통합의 원리 및 국제 인권 협약에 근거해 있다고 볼 수 있다.

‘불법 이민 및 서류 미비자’와 관련하여 벨기에의 주된 정책은 점진적인 통합과 추방의 이중적인 정책을 시행해왔다. 서류 미비자의 경우, 1974년과 1999년 두 차례에 걸쳐 전면적인 합법화를 시행했고, 연간 천여 명 정도의 불법 이민자 및 서류 미비자를 점진적으로 통합해왔다. 1999년에 시행된 전면적인 통합의 경우, 그 대상자로, 비정상적으로 긴 기간 동안 망명 신청 절차에 머물러 있었던 자, 본국의 전쟁과 같은 요인 때문에 송환할 수 없는 자, 심각한 질병을 앓는 자, 적어도 6년 동안 벨기에를 떠나라는 공식적인 통보를 받지 못했던 자 등이 포함되었다(Martiniello, 2003: 229-230). 반면 송환 및 추방이 이루어지는 경우, 벨기에는 송환자의 본국과 쌍무적 관계를 통한 긴밀한 협의를 통해 송환 및 추방 절차를 진행해왔다.

이민자의 통합에 관한 정책은 크게 두 가지 정치 수준—연방과 커뮤니티 및 지역—에서 서로 다른 정책 영역에 초점을 맞추어 진행되어왔다. 우선 연방 차원에서 이민자의 통합에 관한 정책은 시민권에 관한 정책으로 이해할 수 있다. 예를 들어, 2000년 국적법의 변화는 연방 차원에서의 이민자의 통합에 관한 정책이 더욱 포용적으로 바뀌었다는 것을 보여주었다. 우선 7년 이상 합법적으로 벨기에에 체류한 외국인들은 자신이 벨기에인이라는 간단한 선언만으로 벨기에 시민권을 획득할 수 있게 되었다. 또한, 귀화 과정 역시 더 단순해졌다. 3년 동안의 합법적 거주나 2년 동안의 난민 지위만으로도 귀화를 신청할 수 있게 되었고, 절차상의 모든 비용은 무료가 되었다. 요약하면 연방 차원에서의 이민자 통합정책은 합법적으로 벨기에에 체류하고 있는 외국인들이 시민권을 획득하는 데 따르는 어려움과 난맥상들을 될 수 있는 대로 줄이고, 더욱 많은 외국인이 벨기에 시민권을 획득하는 것을 장려하는 데 초점을 맞추어 왔다(Martiniello, 2003: 231).

시민권 이외에 교육, 의료, 주택, 고용 등에 대한 이민자의 통합은 커뮤니티 및 지역 수준에서 다루어져 왔다. 역사적으로 벨기에의 두 주요 지역, 즉 플랑드르와 왈롱지역은 이민자의 통합과 관련하여 다른 접근을 취해왔다. 플랑드르의 경우, 오

랫동안 네덜란드식의 다문화적 모델로 이민자의 통합에 접근해 왔으며 공식적으로 다문화 정책을 시행했지만, 왈롱은 프랑스식의 공화주의적 모델을 기반으로 이민자 차별금지정책에 주력해왔다. 그러나 1990년대 중반부터 두 지역의 접근에 약간의 변화가 나타나기 시작했다. 왈롱의 경우, 문화적 다양성에 관련된 이슈들에 대하여 점차 관심을 기울이기 시작했지만, 플랑드르 지역의 경우는 기존의 다문화 정책에서 간과되었던 이민자의 사회경제적 문제에 좀 더 큰 관심을 기울여 왔다 (Martiniello, 2003: 230).

2. 이민정책 패러다임 변동: 이민정책사

벨기에의 경우 이민정책의 패러다임은 크게 두 차례에 걸쳐 변동했다. 우선 1974년 장관 위원회(The Council of Ministers)의 결정은 그 이전의 이민정책 패러다임인 자유방임적 패러다임에서 제로 이민(Zero-Immigration) 패러다임으로의 전환을 의미하는 것이었다. 반면에 2000년대 이후로, 벨기에는 영구적인 이민 국가(Permanent Immigration Country)라는 패러다임 전환을 추구해왔다.

1974년 이전까지 이민정책의 패러다임은 노동시장의 논리와 밀접하게 연관되어 있었다. 즉, 노동 공급이 부족할 경우, 해외로부터 이주 노동자를 통해 노동 공급을 충족시키는 것이 이민정책의 핵심적인 과제였다. 이주 노동자들은 벨기에에서 거주권을 획득하고 이후 시민권자가 되거나 그들의 모국으로 되돌아갔다.

1974년 장관 위원회의 이민에 관한 세 가지 주요 결정—① 새로운 취업이민의 공식적인 금지, ② 불법 이민에 대한 통제, ③ 수천 명에 달했던 서류 미비 이주 노동자의 사면—은 제로 이민 패러다임으로의 전환을 의미하는 것이었다. 이는 벨기에가 사실상 이민 국가였다는 점을 부인하고, 이민을 주도하는 정책을 추진하지 않겠다는 것을 의미했다. 이에 따라 벨기에로의 이민을 될 수 있는 대로 줄이거나, 금지하거나, 혹은 그 흐름을 역전시키고자 하는 정책들이 전면에 등장하게 되었다.

동시에 제로 이민 패러다임으로의 변동은 기존의 시장 논리에 입각한 이민정책에서 국가의 논리에 입각한 이민정책으로 정책적 논리가 전환했다는 것을 시사한다. 이러한 정책적 논리의 전환은 고도기술 노동자의 유입과 관련된 최근의 벨기에 기업과 국가 간의 대립에서도 살펴볼 수 있다. 벨기에 기업의 경우 고도기술 노동자의 유입을 통해 벨기에 노동시장에서의 노동 공급 문제를 해결하자고 주장했지만, 국가는 그러한 방식의 문제 해결을 전면적으로 받아들이는 것을 거부해왔다.

반면에, 취업이민을 차단하는 것을 골자로 한 제로 이민 패러다임은 다른 유형의 이민 성장에 의해 도전받게 되었다. 예를 들어, 가족 재결합을 통한 이민의 확산이라든지, EU 회원국 시민들의 자유로운 이주, 유학생의 증가, 난민 및 망명 신청자들의 증가, 불법 이민자들의 증가 등은 제로 이민정책 패러다임에 도전하는 새로운 이민 유형이었다.

이러한 도전에 직면하여 2000년대 들어 벨기에는 영구적인 이민 국가라는 패러다임으로 이민정책 패러다임을 전환해왔다. 이에 따라 기존의 이민정책 패러다임에 도전했던 새로운 이민 유형에 대한 정책들을 좀 더 적극적으로 추진하게 되었고, 유럽연합과 연방 수준, 그리고 지역 수준에서의 다양한 이민정책들을 이민 주도형 관점에서 수용하거나 조정하기 시작했으며, 나아가 비유럽 국가의 발전 문제를 이민정책과 연계하는 방안과 프로그램을 활발하게 모색해왔다.

Ⅲ. 이민행정의 체계

1. 이민행정체계의 기초 원리

벨기에의 경우 이민행정체계의 기초 원리는 벨기에 국가 형태, 즉 연방 국가라는 형태로부터 도출할 수 있다. 연방 국가로서의 벨기에는 연방 수준의 정치체, 세 개의 지역(플랑드르, 왈롱, 브뤼셀, 세 개의 언어에 기반을 둔 커뮤니티(네덜란드어, 프랑스어, 독일어) 등으로 구성되어 있다. 법적인 의미에서 이런 정치체들은 동등하지만, 다른 영역들에 대한 권한과 책임을 맡고 있다. 또한, 지역과 커뮤니티는 정치체로서 중첩되어 있기도 하다. 예를 들어 플랑드르 지역과 커뮤니티는 하나의 행정부와 하나의 의회로 통합되어 있지만, 브뤼셀에서는 프랑스어 커뮤니티와 플랑드르 커뮤니티가 브뤼셀 거주자들—외국인 포함—을 위한 문화, 교육, 복지 및 의료 정책에 권한을 가지고 있다. 이러한 권한은 플랑드르 커뮤니티 위원회, 프랑스 커뮤니티 위원회, 그리고 두 커뮤니티에 공통된 문제를 다루는 공동 커뮤니티 위원회가 행사하고 있다. 전반적으로 지역과 커뮤니티들은 교통, 공공업무, 상수도 정책, 문화 정책, 교육, 공공 의료, 환경, 주택, 경제 및 산업 정책을 추진할 권한을 갖고 있다 (European Migration Network, 2012: 6).

연방 차원에서 행정권을 행사하는 정부는 장관(Ministers)과 국무위원(State Secretaries)

으로 구성되어 있고 총리(The Prime Minister)가 수장을 맡고 있다. 장관의 수는 15명으로 제한되어 있으며 이중 적어도 7명은 두 개의 주요 커뮤니티 각각에 소속되어 있어야만 한다. 총리와 장관은 정부와 다양한 연방 공공 서비스의 행정을 책임지게 되어 있다. 장관들은 그들의 정책과 행정에 관하여 하원의 심사를 받게 되어 있고, 연방 수준에서의 입법권은 정부와 상원 및 하원 모두에게 있다(European Migration Network, 2012: 7).

앞에서도 살펴보았듯이, 이민정책은 이민의 흐름 및 통제와 관련된 정책과 이민자의 통합과 관련된 정책으로 이해할 수 있고, 이런 측면에서 다면적인 정책적 함의를 갖고 있다. 따라서 이민정책을 수행하는 이민 행정 조직 역시 연방과 지역, 그리고 커뮤니티 수준에서 다양한 부서에 분산되어 있다. 일반적으로 이민과 망명, 그리고 국적과 관련된 문제는 연방 정부에 행정 권한이 있지만, 이민자의 통합과 관련된 행정 권한은 지역과 커뮤니티 수준의 정치체가 권한을 가지고 있다. 예를 들어 시민권에 대한 심사는 연방 하원이 하지만, 취업허가는 지역 정부가 내어주고 있다.

연방 차원에서도 이민 문제에는 다양한 부처들이 관련되어 있다. 예를 들어 경제부 산하에는 이민 관련 통계를 책임지는 통계청이 있고, 내무부에는 외국인청(Foreigners' Office)이 있었으며, 외무부와 고용부, 그리고 사회통합부 역시 이민 문제에 관련된 행정업무를 다루어왔다. 이런 부처들은 이민 문제에 관하여 서로 다른 정책적 태도를 보이기도 하고, 부처 간 조정의 어려움 덕분에, 이민정책과 정책의 수행 간에 심각한 격차가 발생하기도 하였다. 예를 들어, 망명 신청자의 수용과 관련된 이민 행정은 사회통합부에서 처리했지만, 이민과 난민 정책에 대한 행정은 내무부에서 다루기도 하였다.

결론적으로 벨기에의 이민 행정체계의 기초 원리는 분화에 있다. 실제로 이민 행정체계는 연방 정부 차원뿐만 아니라, 지역 및 커뮤니티 수준에 이르기까지 다양하게 분화되어 있다. 이러한 이민 행정체계의 내적인 분화와 함께 내적으로 분화된 행정 조직 간의 합의와 조정의 원리 역시 강조됐다. 따라서 벨기에의 이민 행정체계의 기초 원리는 이민 행정체계의 체계 내적 분화와 분화된 행정 조직 간의 합의 및 조정에 있다고 할 수 있다.

2. 이민행정 체계의 역사: 주무 기관의 변동

벨기에의 이민 행정체계는 이민정책의 수행에 따른 행정체계의 내적 분화로 특

징지를 수 있다. 이러한 분화를 가져온 결정적인 요인으로는 우선 벨기에의 국가 형태와 이민정책의 분화에서 찾을 수 있다. 즉, 연방 정부와 지역, 커뮤니티로 이루어진 국가 형태와 각각이 가지고 있는 독립적인 권한, 그리고 이민 흐름의 규제와 통제에 대한 정책과 이민자의 사회통합을 위한 정책으로의 이민정책의 분화는 이민 행정체계의 분화를 촉진하는 계기가 되었다.

둘째로, 이민 유형의 다변화 역시 이러한 이민 행정체계의 분화를 촉진해왔다. 즉, 1974년 이후에 이민의 합법적 승인 형태로 자리 잡게 되었던 가족 재결합, 유학생, 난민 및 망명 신청자, 그리고 불법 이주자 및 서류 미비자 등의 등장은 연방 정부 차원에서도 이민행정체계의 분화를 촉진하는 계기가 되었다.

그런데도 2008년에 이민 흐름에 대한 통제와 규제에 대한 정책을 전담하는 이민 및 망명 정책을 위한 장관과 국무위원이 신설되었고, 2011년에는 이민과 난민, 그리고 사회통합부에서 관장하고 있던 망명 신청자의 수용에 관한 정책의 행정을 포괄하는 국무위원이 신설되기에 이르렀다. 이에 따라 이 국무위원 산하에 내무부 소속의 이민국, 난민 판무관, 이민법에 따른 기소위원회, 그리고 여전히 사회통합부에 남아있는 망명 신청자의 수용을 위한 연방 기구가 놓이게 되었다. 그러나 이 국무위원 역시 취업이민이나 시민권 획득과 관련된 행정에 관해서는 이를 관장하고 있는 여타의 연방 부처들과의 합의를 통해 이민 행정을 수행해야 할 의무가 있으며, 지역이나 커뮤니티 차원의 이민 행정에 대해서는 어떠한 권한도 행사하지 못하도록 규정되어 있다(European Migration Network, 2012: 6-7).

3. 이민행정의 영역들과 운영¹⁾

벨기에의 이민 행정 영역들은 다른 수준의 정치체들—연방, 지역 및 커뮤니티, 로컬—과 행정조직들이 이민행정과 관련하여 어떠한 권한을 가지고 있는가를 살펴봄으로써 좀 더 분명하게 이해할 수 있다.

우선, 연방 정부 차원에서 내무부에는 이민행정과 관련된 세 개의 부서가 있다. 이는 이민국(Immigration Department), 난민 판무관실(Office of the Commissioner General for refugees and stateless people), 그리고 이민법에 따른 기소위원회(The Council for Alien Law Litigation) 등이다. 이민국의 경우 외국인의 출입과 거주, 정착, 그리고 추방과 관련된 행정에 책임을 지고 있다. 또한, 서류 미비 외국인을

1) 이 장의 주요 내용에 관해서는 European Migration Network (2012: 7-16) 참조.

대상으로 한 구류 센터를 운영하는 책임을 맡고 있다. 보다 구체적으로 이민국은 이민의 흐름을 관리하고 가족 재결합이나 단기 체류 신청에 대한 심사를 담당한다. 또한, 유럽연합법에 근거하여 이민과 관련된 입법 기능이 있으며, 인신매매와 관련하여 여타의 부처들과 협력적 관계를 유지하고, 불법으로 입국했거나 거주권이 없는 외국인을 추방하는 권한을 가지고 있다. 난민 판무관의 경우 난민 및 망명 신청자를 심사하고 결정을 내리는 권한을 갖고 있다. 마지막으로 이민법에 따른 기소위원회는 이민국과 난민 판무관의 결정에 관하여 이민자들이 항소할 경우, 그것에 대한 심의와 판결을 담당하고 있다.

사회통합부 산하에는 망명 신청자의 수용을 위한 연방 기구(Federal Agency for the Reception of Asylum seekers)가 놓여 있다. 이 기구의 행정 영역은 주로 망명 신청자 수용 센터의 네트워크를 운영하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한, 망명 신청자의 인간적인 수용을 책임지고 있다. 수용 네트워크는 24,000여 곳에 달하는 수용장소를 포함하고 있고, 이 기구는 여타의 정부 부처들, NGOs, 그리고 비영리 단체들과 동반관계를 맺고 있기도 하다. 또한, 자발적인 송환 프로그램을 운용하고 지역 및 시 차원에서 수용 시설의 통합을 추진할 권한을 갖고 있다.

외무부의 경우, 벨기에의 난민 및 이민에 관한 외교 정책의 행정, 발전, 조정 등을 위하여 일종의 지침을 작성하고, 발전시키며, 감독해야 할 목적이 있다. 또한, 벨기어로 이주하거나 비자 취득을 원하는 외국인들에게 정보를 제공하고 비자를 발급하는 행정업무를 수행하고 있다.

노동 및 사회 대화부(Labor and Social Dialogue)는 외국인 노동자의 고용과 관련된 법에 따라 그것에 관한 틀을 마련하는 역할을 하고 있다. 그러나 이는 단지 틀을 마련하는 데 그칠 뿐이고, 실제로 외국인 노동자의 고용과 관련된 행정 권한은 지역 정부에 귀속되어 있다.

법무부에는 이민행정과 관련된 세 개의 부서가 있다. 우선, 후견인 사무소(The Guardian Office)는 부모를 동반하지 않은 아동 이민자들에 대한 지속적인 해법을 마련하는 데 초점을 맞추고 있다. 이 후견인 사무소는 후견인들을 보조하고 양성하는 책임을 지고 있으며, 후견인은 부모를 동반하지 않은 아동 이민자들이 벨기에에 정착하고, 의료 보험과 교육을 받도록 할 책임이 있다. 또한, 필요시에 변호사를 선임하여 그러한 아동들이 벨기에에서의 거주허가를 받는데 필요한 절차를 진행할 수 있다. 둘째로, 국적에 관한 입법국(Legislation on Nationality)은 벨기에 국적의 취득 및 상실과 관련된 개별적인 소송을 전담한다. 또한, 국가 및 국제적 수준에서 국

적의 법적 측면과 관련된 문제들을 다루고 있으며, 국적에 대한 정보를 공중에게 알리는 행정 권한을 갖고 있다. 마지막으로 인신매매와 인간 밀수국(Human trafficking and Human smuggling)은 이러한 문제들에 관하여 법무부와 검사 위원회가 정책을 마련하는 것을 원조하는 역할을 하고 있다.

경제부(FPS Economy, S.M.E.s, Self-employed and Energy)는 이민행정과 관련하여 특정한 범주에 속해 있는 외국인들을 대상으로 전문가 카드(Professional Cards)를 발급하고 자영업자들과 자유직 및 사업에 관한 규제를 시행하는 권한을 갖고 있다. 또한, 외국인을 고용하는 회사와 자영업자, 자유직이나 여타의 서비스 제공자 등의 등록을 책임지고 있다.

연방 경찰의 경우, 국경 경비대를 운용하고 있고, 일반적인 경찰 활동 속에서 불법체류자나 서류 미비자를 발견했을 시 이민국에 보고할 의무가 있다. 특히 인신매매와 인간밀수가 의심되는 상황에 대해 중점적으로 감시하고 있으며, 이러한 보고를 토대로 검사의 결정에 따라 인신매매나 인간밀수에 대한 조사에 착수한다.

마지막으로, 평등한 기회와 반인종주의 센터(Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism)는 외국인의 기본권에 대한 존중과 이민 흐름의 본성 및 범위에 관하여 정부에 주시시키는 역할을 하고 있다. 이를 위해 연구 및 분석을 수행하고, 구류 센터를 점검하는 기능을 수행한다. 또한, 인신매매와 인간밀수에 관한 정책을 조율하는 역할도 맡고 있다.

지역 수준의 경우, 각각의 지역—플랑드르, 왈롱, 브뤼셀—은 공통으로 통합 및 경제 이민과 관련된 행정 권한을 갖고 있다. 우선 플랑드르의 경우 통합을 위한 행정에는 지역 내부 정책국(the Agency for Interior policy, 시 경찰국, 시민 통합국 등이 참여하고 있다. 그리고 지역 행정부의 통합정책 위원회가 통합정책을 발전시키고, 조정하며, 평가하는 역할을 하고 있다. 실제 통합을 위한 행정은 통합 센터와 통합 서비스를 통해 이루어진다. 또한, 시민 통합 프로그램들은 환영 사무실(Welcome Offices)이 운용하며, 통합 프로그램에 참여하는 다양한 행위자들을 조정하는 임무를 수행한다. 반면에 경제적 이민의 경우, 플랑드르 지방정부의 행정 고용국 고용처 이민과가 취업허가 신청을 심사하고 취업허가를 발급하는 행정을 수행하고 있다. 플랑드르의 경우, 다른 지역과는 달리 이민자의 통합을 위하여 일반 복지 업무 센터(Centers of general welfare work)를 두고 있다. 이 센터는 인신매매의 희생자들과 망명 신청자들을 원조하는 행정기능을 하고 있는데, 특히 주택, 사회보장, 소득, 인간관계 등 벨기에에서의 일상 삶과 관련된 문제들에 대하여 그들에게 원조를 제공하는 역할을 하고 있다.

왈롱 지역은 다시 프랑스어 커뮤니티와 독일어 커뮤니티로 구분할 수 있다. 이 두 커뮤니티 모두 경제적 이민과 관련된 행정 권한을 갖고 있다. 프랑스어 커뮤니티의 경우 왈롱 지역 고용부가, 독일어 커뮤니티의 경우, 독일어 지역부가 취업허가에 대한 신청을 심사하고 취업허가를 발급하는 행정 임무를 수행하고 있다. 통합을 위한 행정의 경우, 행정의 권한은 왈롱 보건, 사회보장, 평등한 기회부에 있으며, 지역, 사회보장, 보건국이 실제 행정을 담당하고 있다. 또한, 지역 내의 7곳에 통합을 위한 지역 센터를 운영하고 있다. 이러한 지역 센터들은 자체적으로 프로그램을 마련할 수 있는데, 이러한 프로그램으로는 새로운 이민자에 대한 직업 소개 및 직업 훈련, 주택, 의료, 고용 및 사회 통합에 대한 소개 및 원조, 외국인의 사회문화적 행사에 대한 참여 독려, 문화간 대화의 증진, 외국인에게 적합한 공적 서비스 및 비영리 조직들에 대한 지원, 지역 행위자들 간의 네트워크 구축과 여가 활동의 증진, 통계 데이터의 수집과 발간, 통합에 유용한 정보의 공유, 왈롱 지역 정부의 통합정책들에 대한 평가 등이 포함되어 있다.

브뤼셀의 경우, 브뤼셀 수도 지역이 경제적 이민과 관련하여 취업허가를 발급할 행정 권한을 가지고 있다. 반면 통합 행정의 권한은 플랑드르 커뮤니티 위원회와 프랑스 커뮤니티 위원회가 가지고 있다. 플랑드르 커뮤니티의 경우, 지역 통합 센터가 이민자를 위한 직업 훈련과 고용 프로젝트를 운영하고 있고, 브뤼셀 환영 사무실이 시민 통합 프로그램들을 운영하고 있다. 프랑스 커뮤니티의 경우, 문화간 대화의 증진을 위하여 지식 및 훈련 센터를 운영하고 있고, 사회적 응집을 유지하기 위한 목적으로 ‘지원 및 평가 센터를 운영하고 있다.

로컬 수준에서 가장 대표적인 이민 행정 조직은 사회보장을 위한 공공 센터(Public Centers for Social Welfare)를 들 수 있다. 이는 특히 망명 신청자의 수용에 있어서 중요한 역할을 하는 행정 조직으로서 지역에서 망명 수용 장소를 물색하는 일을 하고 있다. 이 공공 센터는 또한 외국인을 포함한 모든 지역민에게 긴급 원조를 제공하고 비정규적으로 벨기에에 체류하는 외국인들에게 긴급 의료 지원을 위한 원조를 제공하는 역할을 하고 있다.

이러한 각각의 행정 단위에서의 이민행정과 더불어 비정부 조직과 국제조직들이 다양한 수준의 이민 행정에 동반관계의 형태로 참여하고 있기도 하다. 예를 들어 한국에서도 익숙한 적십자(Red Cross)의 경우, 의료 및 정신적 문제와 관련된 이민 행정에 참여하고 있기도 하다. 즉, 이민자들의 겪을 수 있는 고립감과 주변화를 치유하고 문화적 다양성에 대한 관용과 존중을 함양하는 이민 행정 등에 동반관계의 형태로 참여하고 있다.

4. 주요 행위자들의 역할과 관계

이민 행정체계의 주요 행위자들은 이민 행정체계의 내적 분화에 따라 각각 특정한 영역에서 이민 행정을 수행하고 있다. 또한, 이런 행위자들은 고유의 행정 영역에서 독자성을 유지하고 있다. 전체적으로 연방 정부는 이민의 흐름의 통제하고 규제하는 행정에 참여하고 있지만, 지역과 커뮤니티, 그리고 로컬 수준의 정치체들은 이민자의 통합과 관련된 행정에 참여하고 있다. 또한, 다양한 비정부 조직과 국제조직들이 다양한 수준의 이민 행정에 동반관계를 맺으면서 참여해왔다.

이민 행정 체계 내에서 각 행위자의 관계는 동반관계를 구성하면서 형성된다. 여기서 동반관계란 이민정책의 시행 및 이민 행정이 다른 행정 조직 간의 조정과 협의, 그리고 합의에 기반을 둔다는 것을 의미한다. 예를 들어, 연방 내무부 산하의 이민국은 같은 부처 소속의 난민 판무관실, 사회통합부 소속의 망명 신청자의 수용을 위한 연방 기구, 지역 정치체들, 연방 경찰, 법무부 산하의 검사 위원회, 외무부 산하의 대사관과 영사관, 국제이주기구(International Organization for Migration)와 동반관계를 형성하고 있다. 즉, 각각의 이민 행정 영역의 행위자들은 그러한 행정 영역의 독자성을 바탕으로 행정 영역 간의 조정과 협의, 그리고 합의를 통해서 전체 이민정책의 시행과 이민 행정을 떠나간다는 것을 의미한다. 이러한 주요 행위자들의 관계 구성의 메커니즘은 벨기에 연방 국가의 구성과도 일맥상통하는 것이다. 실제로, 벨기에의 경우, 각각의 정치 단위—연방, 지역, 커뮤니티, 로컬 및 코뮌—은 주권에 해당하는 권한을 동등하게 가지고 있으며, 정치 단위 간의 조정과 협의, 그리고 합의에 기반을 두어 벨기에라는 국가를 구성해왔다.

IV. 이민청: 구조와 기능²⁾

1. 법률적 정의와 과제

벨기에의 경우 이민청이라고 부를 수 있는 행정 조직은 연방 내무부 산하의 이민국으로 볼 수 있다. 이민국은 2011년에 난민 판무관실, 이민법에 따른 기소위원회, 그리고 사회통합부의 망명 신청자의 수용을 위한 연방 기구와 더불어 이민과 난민

2) 주요 내용에 관해서는 Immigration Department of Belgium (2010) 참조.

정책의 행정을 포괄하는 국무위원의 신설에 따라 그 산하에 포함되어 있지만, 이 모든 행정 조직들은 여전히 독립적인 조직적 틀을 유지하고 있다.

이민국은 1980년 12월 15일 법(Act)과 1981년 10월 8일 왕의 칙령에 기반을 두고 있는데, 이 법과 칙령은 외국인의 벨기에 영토에 대한 접근, 거주, 시설 및 퇴거에 관한 것이었다. 이러한 법과 칙령에 근거하여 이민국의 주된 행정 임무는 이민의 흐름을 관리하는 것에 있다.

이를 위하여 이민국은 모든 외국인에 대하여 분명하고 명확한 규정에 따라 행정적인 결정을 내리고, 편견 없는 평가를 통하여 객관성을 담보하며, 법에 따라 올바르게 적절한 결정을 내리고, 행정적인 처리 시간을 단축하며, 각각의 사례들을 개별적으로 다룬다는 원칙(case by case)을 세우고 있다.

2. 업무영역

이민국의 주된 업무는 벨기에에 입국하여 체류하려는 비유럽연합 회원국의 외국인에게 비자를 발급하는 것에 있다. 비자의 종류는 크게 두 종류로 분류할 수 있다. 하나는 단기 체류 비자로 3개월을 기한으로 한 여행비자와 사업비자, 그리고 가족 방문 및 의료 비자를 들 수 있다. 다른 하나는 3개월 이상의 장기 체류 비자로, 학생 비자, 고용인 비자, 가족 재결합 비자, 인도주의적 이유에 따른 비자 등을 들 수 있다. 이러한 비자 발급을 위하여 이민국은 외무부 산하의 대사관 및 영사관과 협력하고 있고, 다른 한편으로는 지역 및 시의 정치체들, 공공 검사 위원회 등과 정보를 교환하고 있다.

또한, 이민국은 난민 및 망명 신청자를 등록하는 업무를 맡고 있다. 유럽연합의 난민 및 망명 신청자 관련 프로그램인 유로닥 시스템(Eurodac system)을 운영하고 있으며, 망명 신청의 중복 여부를 점검하고 있다. 또한, 유럽연합 차원에서의 난민 정책에 관하여 연대성의 원칙에 따라 유럽연합이 난민으로 지정한 외국인을 받아들이는 행정 절차를 운영하고 있다.

이민국은 모든 외국인이 이민과 거주에 관련된 규정을 준수하는지를 확인하는 업무를 맡고 있다. 필요할 경우, 추방 명령을 내릴 수 있으며, 벨기에로부터의 추방이 효과적으로 이루어지고 있는지를 점검하며, 망명 신청이 거부되었거나 불법 체류 외국인을 대상으로 한 구류 센터를 관리하는 업무도 수행하고 있다. 단 구류 센터의 수감 대상자 중 어린이가 포함된 가족의 경우, 구류 센터 대신에 집이나 아파트에 수용하고 있으며, 이러한 집과 아파트를 관리하는 업무 역시 이민국의 업무영역에 포함된다.

또한, 이민국의 결정에 대하여 외국인이나 이민자가 이민법 기소위원회나 국가 위원회, 시민 법정과 재판소에 이의를 제기했을 경우, 그러한 위원회나 법정 및 재판소의 판결에 대한 후속 조치를 하는 것 역시 이민국의 업무 영역에 속한다.

3. 조직 특성과 인력

이민국은 연방 내무부 산하에 소속되어 있다. 2011년에 이민과 난민 그리고 사회 통합부에서 관장하고 있던 망명 신청자의 수용에 관한 정책의 행정을 포괄하는 국무위원이 신설되고, 이에 따라 이 국무위원 산하에 내무부 소속의 이민국, 난민 판무관, 이민법에 따른 기소위원회, 그리고 여전히 사회통합부에 남아있는 망명 신청자의 수용을 위한 연방 기구가 놓이게 되었지만, 다른 이민 행정 조직과 마찬가지로 이민국 역시 독자적인 행정 조직의 틀을 유지하고 있다.

2012년 현재 이민국에서 이민 행정을 처리하는 총인원은 약 2,000여 명에 이르고 있고, 이중 약 1,000여 명 정도는 브뤼셀에 있는 이민국 본부에서 근무하고 있으며, 약 1,000여 명 정도가 구류 센터 및 그와 관련된 업무를 수행하고 있다. 이민국에는 이민국을 총괄하는 한 명의 국장이 있으며, 이 국장은 이민국의 업무와 관련된 전문적인 자문관들의 원조를 받을 수 있다. 이민국의 조직 체계는 인터넷 홈페이지에서 찾을 수 있다.³⁾

기본적인 조직의 구성은 이민국의 업무영역에 따라 구성되어 있다. 이민국 내에서 가장 중심적인 부서는 ‘영토와 국경 통제부’(Control on the Territory and Border Control)라고 볼 수 있다. 이는 다시 ‘국경통제와 지역 행정 지원부’, ‘영토 통제부’, ‘구금 센터’로 나누어져 있다. 이 외에 이민국은 ‘입국 및 거주’(Entry & Residency)에 관한 문제를 담당하는 부서와 ‘망명’(Asylum) 부서, ‘이민국 전체를 지원’하는 부서와 ‘이민국의 행정 수행을 지원’하는 부서로 이루어져 있다.

이민국장 직속으로는 이민국의 정책을 자문하는 ‘정책 지원’(Policy Support)부서와 ‘홍보’(Communication) 부서, 그리고 유럽 기금부서가 있다. 특히 ‘홍보’ 부서는 이민행정과 관련된 다른 부처와의 연락 및 대언론 활동을 책임지고 있고, 유럽 기금부서는 재정적 차원에서 유럽연합의 이민정책을 지원하는 역할을 하고 있다.

3) 벨기에 이민국 홈페이지. Available from https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/_Organigram_DOFI_ENG.pdf Internet: accessed Jan. 5, 2013.

V. 결론: 한국에 대한 합의

벨기에의 이민행정은 벨기에 연방 국가의 구성 및 이민정책의 분화와 관련하여 행정체계의 내적 분화와 분화된 행정 조직 간의 조정 및 협의, 그리고 합의를 그 특징으로 한다고 볼 수 있다. 특히 이민국은 이민의 흐름에 대한 통제 및 규제의 행정을 전담하고 있다. 이런 측면에서 국적 신청 및 심사와 국적 부여 업무를 제외하면 (벨기에의 경우 이는 연방 하원에서 전담하고 있다) 한국의 경우 출입국관리소의 행정기능과 유사하다고 볼 수 있다.

벨기에의 경우, 이민 행정의 다양한 영역들을 통합하기보다는 각각의 행정 조직 간의 동반관계를 통한 조정 및 협의, 그리고 합의를 강조하고 있다. 이런 측면에서 벨기에의 사례는 이민 행정기능과 역할의 통합에 대한 합의보다는 분화된 이민 행정 조직 들어간 데 어떻게 이민 행정이 조율되고, 협이가 이뤄지며, 합의에 기반을 둔 전체 이민 행정체계가 운용되는가에 관한 시사점과 합의를 제공해준다. 이러한 합의를 보다 분명히 하기 위해서는 이민 행정 조직 간의 실제적인 조정과 조율, 협의 및 합의 과정에 대해 더욱 구체적이고 면밀한 검토가 필요할 것이다.

벨기에 이민행정의 또 다른 특징으로는 특히 이민자 통합정책 및 그 행정의 대부분이 연방 국가에 의해서 이루어지기보다는, 지역, 커뮤니티, 코뮌 등 연방 국가보다는 하위의 행정 단위에서 이루어진다는 점이다. 이는 비교의 관점에서 기존 연방 국가들의 이민자 통합정책의 행정뿐만 아니라 ‘지방 분권화’를 표방하는 한국에 있어서도 중요한 합의를 제공한다.

참고문헌

- European Migration Network. 2012. *The Organisation of Migration and Asylum Policies in Belgium*. (Available from https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/the_organisation_of_asylum_and_migration_policies_21.11.2012.pdf. Internet; accessed January 5, 2013).
- Immigration Department of Belgium. 2010. *Belgium and Migration*. (Available from http://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/2012_EN_Belgium-and-Migration_ImmigrationDepartment.pdf. Internet; accessed January 5, 2013).

- Martinello, Marco. 2003. "Belgium's Immigration Policy." *International Migration Review* 37(1): 225-232.
- _____, and Andrea Rea. 2003. "Belgium's Immigration Policy Brings Renewal and Challenges." *Migration Information Source*. (Available from <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=164>. Internet; accessed January 5, 2013).
- Petrovic, Milica. 2012. "Belgium: A Country of Permanent Immigration." *Migration Information Source*. (Available from <https://www.migrationpolicy.org/article/belgium-country-permanent-immigration>. Internet; accessed January 5, 2013).

(2013. 3. 3. 접수; 2013. 3. 31. 수정; 2013. 5. 1. 채택)

Belgium's Immigration Policy and Administrative Organization for Immigration

Choonghoon Lee
Sogang University

This study aims to provide brief understanding of Belgium's immigration policy and administration, and to suggest some implications for the Office of Immigration Service in a comparative perspective. For this purpose, it examines the history of immigration in Belgium and its present situation, Belgian immigration policy and its paradigm shifting, the composition and mechanism of administrative system for immigration, the fields of immigration administration and its operation at different levels of administration, major actors in the fields of immigration administration. Belgian immigration administration provide some implications about how immigration administration system is operated on adjustment, discussion, and consensus among administrative organizations for immigration, rather than how immigration administration is integrated.

Key words: Belgium, Immigration policy, Immigration administration, administrative organization for immigration, the Office of Immigration Service

연구논문

중국의 외국인 관리제도와 관리행정조직

김윤태* · 예성호**

본 연구는 중국에서의 외국인 정책의 변천사와 더불어 외국인 정책과 외국인 관리체제의 특징을 논의했다. 또한, 이를 통해 한국의 이민정책 및 이민행정체계의 구축을 위한 함의를 찾고자 했다. 중국의 외국인 정책은 개혁개방 전과 후의 모습이 확연히 다르다. 사회주의 정권의 수립 당시 외국인을 강제 추출하는 정책을 시행했으나, 1970년대 말 개혁개방 정책의 실시와 더불어 제한적이지만 허용하는 정책으로 전환한다. 외국인 관리행정체제에 있어서 중국은 공안부가 전담하고 기타 관련 부서가 협조하는 체제의 특징을 갖고 있다.

주제어: 중국, 외국인정책, 외국인 관리체제

I. 서언

중국은 이미 세계적으로 가장 큰 인구 압박을 받는 국가이기 때문에 이민을 적극적으로 받아들이는 국가가 아니다. 따라서 이민역사와 이민정책에 대해 논의하기보다는 외국인 정책, 외국인 유입에 대한 역사, 외국인 관리제도를 정리하는 것이 더 적절할 것이다.

외국인에 대한 법률과 제도적 차원의 관리체제 구축은 청말 혹은 중화민국시기로 거슬러 올라갈 수 있다. 그러나 당시 국가의 역량이 외국인 관리에까지 미칠 형편이 되지 않아 외국인에 대한 관리는 사실상 방임상태였다. 그 후 1949년 중국대륙에 사회주의 정권인 중화인민공화국이 수립되고 나서도 이러한 형편은 빨리 크게 변화하지 않았다. 중화인민공화국의 건국에서 1978년 개혁개방정책의 시행까지 중

* 동덕여자대학교 중어중국학과 교수. runtai@dongduk.ac.kr.

** 중국 남경재경대학(南京财经大学) 신문학원(新闻学院) 전임강사. seize1213@daum.net.

국에 입국한 외국인이라면 대부분 구소련과 동구 국가의 사람들로 그 수 또한 많지 않았다.¹⁾ 그러나 개혁개방 정책이 시행되고 나서부터는 이러한 상황에 변화가 일기 시작했다. 1980년대 중반부터 시작하여 중국에 입국하는 외국인의 수가 점차 증가하기 시작했으며 그 국적 또한 다양해지기 시작했다. 개혁개방과 WTO에의 가입은 중국사회의 전반적인 변화와 더불어 외국인의 대량유입을 촉진했으며, 외국인의 장기적인 정주가 현실적인 문제가 되기 시작한 것이다. 중국公安부의 통계에 의하면, 2010년 외국인의 입출국은 모두 5211.2만 명으로 전년 대비 19.2%가 증가했고, 불과 9년 전인 2001년의 2239만 명보다는 133%나 증가했다(潘向洵·秦总根, 2011: 1). 이렇게 외국인의 대량유입이 현실화되었지만, 중국의 외국인 정책은 아직도 여전히 보수적이고 국제화가 비교적 덜 진척된 모습이라고 할 수 있다.

본문에서는 중국에서의 외국인 정책의 변천사와 더불어 외국인 정책과 외국인 관리체제의 특징 등을 논의할 것이다. 또한, 이를 통해 한국의 이민정책 및 이민행정체제의 구축을 위한 함의를 찾고자 한다. 이 논문의 집필을 위해 중국 중앙정부의 외국인 관련 웹사이트와 관련 기관이 발행한 주요 자료들, 그리고 기타 학술연구 문헌 등의 문서자료를 참조하였다.

Ⅱ. 외국인 정책의 패러다임 변동

1949년 중화인민공화국이 수립되고 나서 중국에서는 두 가지 형태의 국가발전 패러다임이 실험되면서 지금에 이르렀다. 즉 사회주의로의 사회개조를 강조한 마오쩌둥식의 ‘사회주의 개조’ 패러다임과 중국적 특색을 갖춘 사회주의를 표방하면서 시장경제를 도입한 덩샤오핑식의 ‘개혁개방’ 패러다임이 그것이다. 이러한 변화는 중국의 외국인 정책에도 그대로 반영된다.

중국의 외국인 정책은 ‘대부분 축출’에서 ‘제한적 허용’의 변화과정을 경험한다. “집 안을 깨끗이 정돈하고 다시 손님을 받아들이자”라는 구호는 갓 건국한 중국의 3대 외교방침 중의 하나였다. 이 방침에 근거하고 또한 제국주의의 특권과 그 영향을 근절하기 위해서 중국公安부는 중국 전 지역의 외국인에 대해 제국주의 국가와 사회주의 국가를 구분하여 축출대상을 선정하는 작업을 진행했다. 즉, 일부 필요한

1) 여기에서 중국은 1949년 이후 중국대륙을 실질적으로 지배하고 있는 중화인민공화국 정부를 지칭한다. 이후 중국으로 통칭한다.

외국인을 제외하고는 대부분을 축출하는 ‘축출정책’을 시행했다. 당시 전국적으로 약 20여만 명의 외국인이 축출되었다고 알려진다. 당시 외국인이 가장 많이 거주했던 상하이의 경우, 1949년 12월 통계에 의하면, 당시 상하이 거주 외국인 55,944명 중 절대다수인 5만 5천여 명이 차례대로 강제 출국당했다. 1979년 말까지 상하이 거주 외국인은 겨우 770명이었는데, 그중에는 조선인, 월남인, 몽골인 등이 약 300여 명 포함되었다(柯卫·雷宏, 2009: 65-69).

이러한 ‘축출정책’ 하에서 중국거주 외국인과 중국방문 외국인은 날이 갈수록 감소했다. 그뿐만 아니라 많지도 않은 외국인에 대해서도 엄격하게 관리했다. 외국인을 엄격하게 관리하기 위해 중국은 일련의 외국인 관리 법률을 반포했다. 1951년 반포된 ‘외국인 거류 등기 및 임시규칙’, 1954년 반포된 ‘외국인 출국 임시방법’, ‘외국인 거류 등기 및 거류증 비자발급 임시방법’, 그리고 ‘외국인 여행 임시방법’, 1964년 반포된 ‘외국인 입국 출국 경유 거류 여행관리 조례’ 등이 그것이다. 이러한 법률을 근거로 외국인의 출입국과 경유를 엄격하게 관리하고 통제했다. 개혁개방 전 중국에 장기 거주하는 외국인은 단지 다음과 같은 네 종류에 불과했다. 즉 공식적 외교 인원과 그 친속, 중국을 원조하는 소련 전문가, 중국의 우호 국가에서 파견한 제한된 수량의 유학생, 그리고 현지정부의 박해를 피해 중국으로 피난한 공산당원 혹은 좌파인사 등에 불과했다. 이렇게 혁명 이데올로기의 색채가 농후한 ‘축출정책’은 외국인 이민을 말소시키기에 충분했다.

1970년대 말 개혁 개방 정책의 시행과 더불어 외국인 정책 패러다임에 큰 변화가 시작되었다. 기존 시행했던 ‘축출정책’과는 달리 제한적이지만 개방된 태도를 보이기 시작한 것이다. 1985년 반포된 ‘외국인 입출국 관리법’은 외국인의 중국 정주, 장기 혹은 영구적 거류를 조건부로 허가하기 시작했다. 이 당시의 외국인은 비록 개혁개방 전의 축출정책의 영향을 받지는 않았지만, 각종 제한을 받은 것도 사실이다. 게다가 중국의 문이 처음 열리고 인구 유동의 주요 방향은 중국인이 해외로 나가는 것이었다. 중국에 들어와 장기 혹은 영구적으로 거류를 하는 외국인은 매우 제한적이었다. 상하이를 예로 들면, 1980년 상하이 거주 외국인은 겨우 624명에 그쳤는데, 1985년 약 3,000명으로 증가했고, 1990년에는 4,110명으로 늘어났다(李明欢, 2011: 326). 그러나 이러한 제한적 증가추세는 90년대 들어서 대폭으로 증가하는 추세로 전환되었다. 1990년대 사회주의 시장경제의 개혁 방향이 결정되자 개혁개방은 본격적으로 추진되었고, 중국에 상주하는 외국인의 수적 규모 역시 수직적 상승을 시작했다. 1993년 상하이에 상주하는 외국인은 1만 1천 명이었으나 2005년

에는 10만 명을 넘어섰고 2007년에는 13만 8천여 명으로 대폭 증가했다(柯弘·雷宏, 2009: 69). 중국에 상주하는 외국인의 수가 증가함에 따라 장기 혹은 영구거류의 신분획득을 요구하는 외국인 역시 증가했다. 이러한 요구에 부응하기 위해 2004년 8월 15일公安부와 외교부가 합동으로 ‘외국인의 중국에서의 영구거류 심사 비준 관리방법’을 반포함으로써 외국인이 중국에서 영구 거류할 수 있는 조건과 신청절차에 대해 명확히 규정했다. 이는 중국이 글로벌화된 국제적 조류에 부응하여 그린카드 제도를 시행함으로써 고급인재를 확보하고자 하는 것을 의미한다. 그러나 관련 규정을 통해 볼 때, 중국의 ‘그린카드’를 취득할 수 있는 문턱은 절대 낮지 않다는 것을 알 수 있다. 이것이 매년 중국의 그린카드를 획득하는 외국인이 불과 수백 명에 지나지 않는 원인이 되기도 한다. 중화인민공화국의 건국에서 개혁개방정책의 시행까지, 중국은 제국주의 식민지 역사의 기억과 냉전 이데올로기의 질곡에서 벗어나지 못하고 줄곧 외국인의 중국거주와 국적취득에 대해 배척과 경계, 보수적 태도를 견지했다. 개혁개방 정책의 시행 후, 외국인에 대해 더욱 개방적인 태도를 보이긴 했으나 여전히 외국인에 대한 모종의 경계 심리를 포기하지 않은 것이다. 21세기 초 중국은 외국인에 대해 ‘그린카드’의 문을 열어주긴 했으나 ‘귀화와 국적취득’의 문은 여전히 굳게 닫혀 있다. 따라서 세계화의 물결에 조응하지 못한다는 세계 각국의 지적과 비난을 피할 수 없는 상황이다.

Ⅲ. 외국인 현황: 구성과 분포

1. 중국거주 외국인의 구성

중국의 정치 경제적 지위의 상승추세와 미국의 상대적인 쇠락으로 중국에서 경제 활동, 학업, 여행, 정주하는 외국인이 점차 증가하여 외국인 집거지역을 형성하기까지 하였다. 베이징[北京]의 ‘코리아타운’, 이우[义乌]의 ‘중동거리’, 광저우[广州]의 ‘초콜릿타운’, 궈시베이[桂西北]의 ‘베트남 신부’등과 같은 외국인 집거지역의 존재는 세계인의 중국을 향한 발걸음을 충분히 확인해 줄 수 있게 하는 것이다(李明欢, 2011).

‘중화인민공화국 외국인 출입국관리법’의 규정에 따르면, 중국거주 외국인은 단기 체류[短期停留], 장기거류[长期居留], 그리고 영구거류[永久居留]의 세 가지 상황으로

구분된다. 단기체류는 주로 중국에서 여행하거나 친인척 방문, 비즈니스 등의 활동을 목적으로 체류하는 경우를 가리킨다. 장기거류는 유학, 취업, 투자의 목적으로 거류하는 인원으로 1-5년의 복수비자와 거류증을 소지한 경우를 말한다(外交部网站, 2013).

‘정주[定居]’와 영구거류[永久居留]는 원래 ‘중화인민공화국 외국인 출입국관리법’의 규정 중에서 동시에 사용되던 두 개의 개념이다. 당시 중국에서의 정주를 허가한 주요 대상은 가족 상봉자였으며, 영구거류 자격의 부여는 고급인재 외국인과 중국에 특수한 공헌을 한 외국인이었다. 그러나 법률적 개념으로써 정주와 영구거류는 뚜렷한 차이가 없다. 특히 정주와 영구거류를 허가받고 나서 그들이 가질 수 있는 권리는 대체로 일치한다. 따라서 새롭게 제정된 허가관리방법에서는 이 두 가지를 ‘재중국 영구거류’로 통칭하였고, 발급하는 증서 역시 ‘외국인 영구거류증’으로 통일했다. 따라서 앞으로 더 두 가지 개념을 혼용하지 않고 영구거류의 개념만을 사용할 것이다(全国公安机关新闻发布信息网, 2013).

2011년 공표한 제6차 인구센서스 결과에 의하면, 중국의 경내에 거주하면서 인구센서스에 등록된 홍콩, 마카오, 대만을 비롯한 외국인은 모두 102만 명이다. 그중 중국 체류기간이 1년 이상인 장기체류자는 인구센서스에 등록된 전체 외국인의 68% 정도에 해당하는 68만 명이고, 정주를 목적으로 한 자는 186,648명이다. 그러나 이 수치에는 홍콩, 마카오, 대만 등 ‘양안 3지역’ 출신을 포함한다.²⁾ 만약 이 양안 3지역 출신을 제외한다면, 사실상 총 102만 명 중 순수 외국인은 겨우 59만 4천 명에 불과하다. 또한, 이러한 순수 외국인과 양안 3지역 출신, 이 두 집단 중 중국체류기간 1년 이상인 자의 비중이 같다고 가정한다면, 중국 체류 1년 이상 외국인은 아마도 40만 명 정도가 될 것이다. 다시 말하면, 중화인민공화국 건국 이래 지금까지 60여 년 동안 겨우 40만 명 정도의 외국인 이민을 받아들인 셈이다. 개혁개방 30년 동안 450만 명을 초과하는 중국인이 해외로 이민한 수치와 비교한다면, 이 40만 명의 규모는 지극히 미미한 수준이라 할 것이다. 또 다른 각도로 분석해도 이와 같은 사실은 변함이 없다. 2010년 다른 국가에서 태어나 중국에 거주하는 자는 총 인구의 0.1%를 차지했는데, 이는 미국의 13.5%에 훨씬 못 미칠 뿐만 아니라, 일본의 1.7%, 인도의 0.4%, 태국의 1.7%에도 미치지 못하는 비중이다(张静, 2011). 이는 중국의 외국인 이민 수입이 상당히 저조한 수준이라는 것을 의미한다.

2) ‘양안 3지역’이란 홍콩특별행정구, 마카오특별행정구, 대만지역을 통칭하는 명칭으로, ‘하나의 중국’ 원칙을 고수하는 처지에서 이들 지역을 개별 국가로 인정할 수 없으므로 붙여진 명칭이다. 이 논문은 정치적 입장을 고려하지 않고 다만 편의상 이 원칙에 따라 이들 지역을 양안 3지역으로 통칭한다.

중국은 외국인 이민 수입량이 매우 적을 뿐 아니라 영구거류권(속칭 중국의 그린카드)을 획득한 외국인 수 역시 여전히 많지 않다. 1985년 외국인의 장기거주 혹은 영구거류권을 개방한 후에도 진정으로 중국의 영구거류권을 획득한 외국인 수는 여전히 많지 않다는 것이다. 2004년의 자료에 근거하면, ‘외국인의 중국에서의 영구거류 심사 비준 관리방법’의 실시 이전, 중국 정부는 모두 3,000여 명의 영구거류권을 비준했다. 그러나 이 관리방법을 실시한 지 6년이 지난 후에도 대략 1,000명 정도의 외국인만이 중국의 ‘그린카드’를 취득했다(张静, 2011). 다시 말해서, 1985년부터 2010년까지 25년 동안 5,000명이 채 안 되는 외국인만이 중국의 영구거류권을 획득했다는 것이다. 이는 13억을 넘어선 중국 인구와 천만 명을 넘어선 중국인의 해외 이민과 비교할 때 턱없이 미미한 수치인 것이다. 이러한 미미한 비중은 상술한 바와 같이 중화인민공화국의 지나치게 보수적인 외국인 정책과 무관하지 않다.

2. 중국거주 외국인의 분포

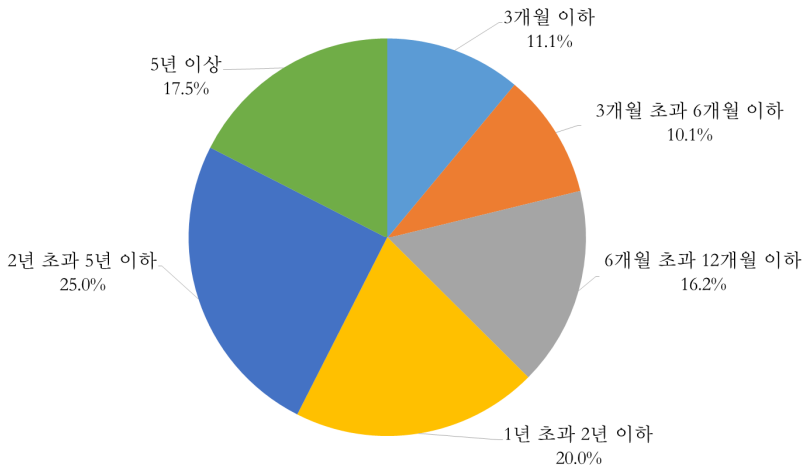
중국의 제6차 인구센서스 결과에 의하면,³⁾ 중국 경내에 거주하면서 조사에 임한 외국인은 593,832명이었다. 그중에서 남성은 336,245명, 여성은 257,587명으로 남성이 여성보다 많은 비중을 차지했다. 또한, 거주기간이 3개월 이하인 외국인은 65,708명으로 전체 외국인 수의 11%를 차지하며, 3개월에서 6개월까지는 60,155명으로 전체의 10%, 반년에서 1년까지는 96,494명으로 전체의 16%, 1년에서 2년까지는 119,022명으로 전체의 20%, 2년에서 5년까지는 148,471명으로 전체의 25%, 5년 이상인 외국인은 103,982명으로 전체의 18%를 차지했다(그림 1). 1년 이상 체류한 외국인을 장기거주자로 분류할 경우, 장기 거주자는 전체의 63%에 달한다. 이는 중국거주 외국인의 장기거주가 현실로 다가오고 있음을 의미하는 것이다.

<그림 2>에서 중국거주 외국인의 체류목적별 분포를 살펴보면 장기체류의 형태를 취하고 있음을 알 수 있다. 우선, 비즈니스(商务)를 목적으로 체류하는 외국인은 108,716명으로 전체 외국인의 18%를 차지하고, 취업을 목적으로 체류하는 외국인은 134,889명으로 전체의 23%, 학업 목적 체류자가 153,608명으로 전체의 25%, 정

3) 2010년 11월 1일 0시를 기준으로 조사한 제6차 인구센서스는 처음으로 중국 국내에 거주하는 홍콩, 마카오, 타이완 출신 주민과 외국인을 조사범위에 편입시켰다. 조사는 조사 시점에 중국의 경내에서 3개월 이상 거주하였거나 혹은 3개월 이상을 거주할 예정인 자를 대상으로 했으며, 출장이나 여행 등 단기체류자는 포함하지 않았다. 또한, 중국의 경내란 홍콩, 마카오, 대만 등 양안 3지역을 포함하지 않은 중국 국경의 내부를 가리킨다.

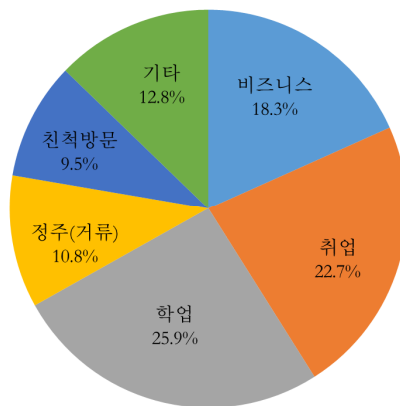
주(거류)를 목적으로 체류하고 있는 외국인이 64,179명으로 전체의 11%, 친척방문 목적이 56,527명으로 전체의 10%, 기타 목적이 75,913명으로 전체의 13%를 차지했다. 학업, 취업, 정주를 목적으로 하는 외국인이 전체의 50%를 웃도는 것으로 보아도 중국에 체류하는 외국인이 대부분 장기체류의 형태를 띠고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 중국거주 외국인의 거주기간별 분포, 2010년



자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-4 按已在大陆或在华居住时间分的境外人员.

〈그림 2〉 중국거주 외국인의 체류목적별 분포, 2010년



자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-3 按来大陆或来华目的分的境外人员.

〈표 1〉 중국거주 외국인의 지역별 분포, 2010년

지역	명	%	지역	명	%
전국	593,832	100.0	중난(中南)	109,387	18.4
화베이(华北)	118,381	19.9	허난(河南)	1,610	0.3
베이징(北京)	91,102	15.3	후베이(湖北)	8,065	1.4
톈진(天津)	21,041	3.5	후난(湖南)	2,079	0.4
허베이(河北)	2,748	0.5	광둥(广东)	74,011	12.5
산시(山西)	621	0.1	광시(广西)	21,465	3.6
내몽골(内蒙古)	2,869	0.5	하이난(海南)	2,157	0.4
둥베이(东北)	35,355	6.0	시난(西南)	56,991	9.6
랴오닝(辽宁)	22,723	3.8	충칭(重庆)	3,327	0.6
지린(吉林)	5,918	1.0	쓰촨(四川)	6,655	1.1
헤이룽장(黑龙江)	6,714	1.1	구이저우(贵州)	635	0.1
화둥(华东)	263,325	44.3	윈난(云南)	45,801	7.7
상하이(上海)	143,496	24.2	티베트(西藏)	573	0.1
장쑤(江苏)	30,928	5.2	시베이(西北)	10,393	1.8
저장(浙江)	26,765	4.5	산시(陕西)	5,078	0.9
안후이(安徽)	2,355	0.4	간쑤(甘肃)	912	0.2
푸젠(福建)	27,386	4.6	칭하이(青海)	453	0.1
장시(江西)	2,223	0.4	닝샤(宁夏)	339	0.1
산둥(山东)	30,172	5.1	신장(新疆)	3,611	0.6

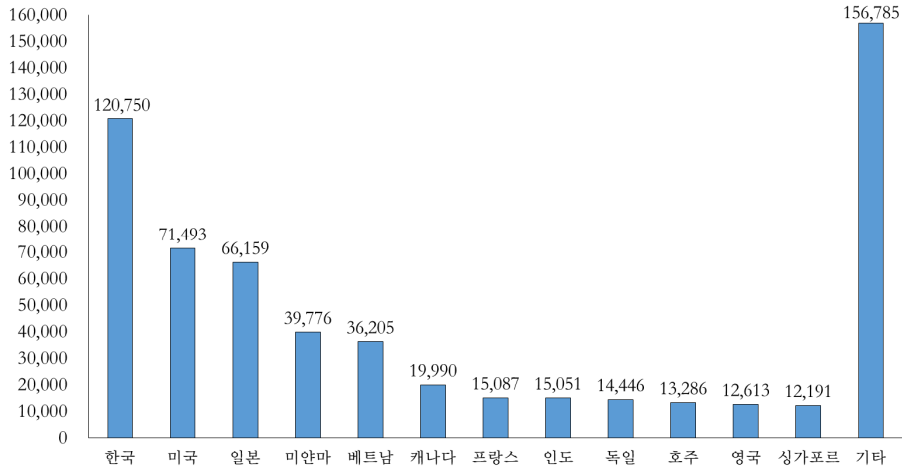
자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业统计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-1 按地区分的境外人员

또한, <표 1>에서 중국거주 외국인의 거주 지역 분포를 살펴보면, 상하이에 143,496명, 베이징에 91,102명, 광둥에 74,011명, 윈난에 45,801명, 장쑤에 30,928명, 산둥에 30,172명, 푸젠에 27,386명, 저장에 26,765명 등의 순으로 거주하고 있음을 알 수 있다. 이로써 중국의 내륙보다는 대도시를 포함한 동남부 연해의 발전 지역에 외국인이 많이 거주하고 있음을 알 수 있다. 중국 6대 지리구(中国地理区划)로 재분류하면, 화둥(华东) 44.3%, 화베이(华北) 19.9%, 중난(中南) 18.4%, 시난(西南) 9.6%, 둥베이(东北) 6.0%, 시베이(西北) 1.8%의 순이다.

국적별로는 한국인이 120,750명으로 가장 많은 비중을 차지했고, 미국인이 71,493명, 일본인이 66,159명, 미얀마가 39,776명, 베트남이 36,205명의 순으로 분포했다(그림 3). 인접한 아시아 태평양 국가 출신 외국인이 전체 체류 외국인 중 절반을 넘어서는 것으로 파악된다.

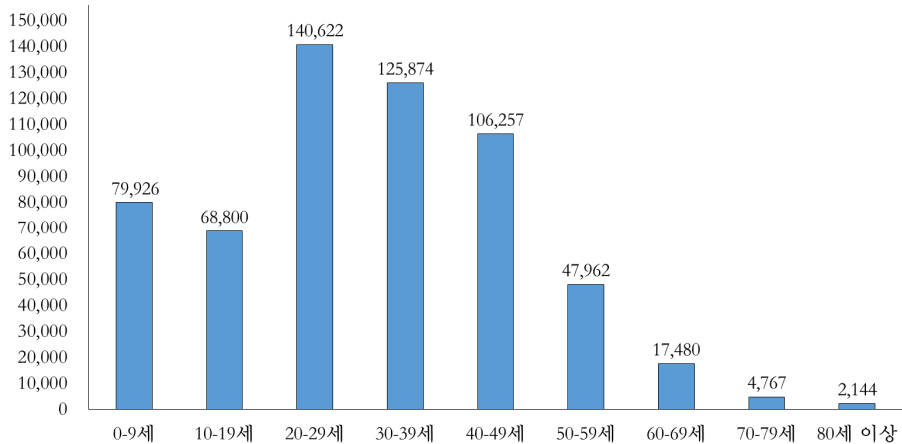
<그림 4>는 연령별 분포를 나타낸다. 연령별로는 비교적 젊은 층인 20대가 140,622명으로 가장 많은 비중을 차지했고, 그다음이 30대, 40대의 순으로 나타났다. 이로써 20대에서 40대까지가 전체 외국인의 절대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 중국거주 외국인의 출신국별 분포, 2010년



자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-6 按国籍分的境外人员.

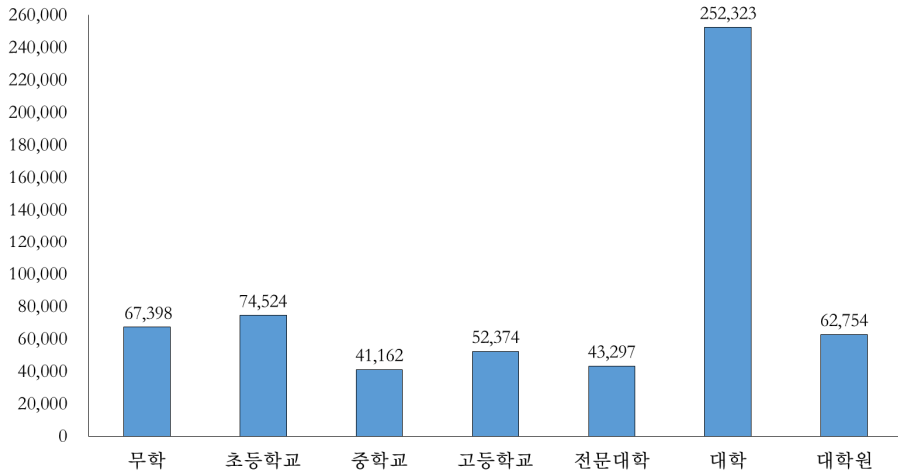
〈그림 4〉 중국거주 외국인의 연령별 분포, 2010년



자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-2 按年龄·性别分的境外人员.

〈그림 5〉는 중국거주 외국인의 학력분포를 나타낸다. 전체 593,832명 중 25만여 명이 대학 본과 출신이며, 6만여 명은 대학원 출신으로 대학 본과 이상의 학력을 지닌 외국인의 수가 전체 외국인의 50% 이상을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 고 학력 전문직 종사 외국인이 많은 비중을 차지한다는 사실을 나타내는 것이다.

〈그림 5〉 중국거주 외국인의 학력분포, 2010년



자료: 国务院人口普查办公室·国家统计局人口和就业统计司 编(2011). 附录2 第六次全国人口普查港澳台居民和外籍人员数据. 2-5 按受教育程度分的境外人员.

요컨대, 중국거주 외국인의 특성은 다음과 같다. 우선, 거류기간으로 볼 때 1년 이상 체류한 장기 거주자가 전체의 63%에 달하며, 전체의 50% 이상이 학업, 취업, 정주를 목적으로 체류하고 있다. 거주 지역은 상하이, 베이징, 광둥 등 내륙보다는 대도시를 포함한 동남부 연해의 발전지역에 많이 거주하고 있다. 국적별로는 한국인이 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 그밖에 중국과 인접한 아시아 태평양 국가 출신 외국인이 전체 체류 외국인 중 절반을 넘어서고 있다. 연령별로는 20대에서 40대까지가 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 학력 또한 대학 졸업 이상의 고학력자가 전체의 절반을 차지한다.

IV. 외국인 관리행정체제

1. 외국인 관리행정 제도의 함의

외국인은 본국 국적을 갖지 않은 자연인과 법인을 가리킨다. 중국의 출입국 관리 중 외국인의 개념은 주로 중국 국적을 갖지 않은 자연인을 가리키며, 외국 국적을 가진 자와 무국적자를 포함한다. 이러한 외국인에 대한 개념은 국제적으로 통용되는 외국인의 개념과 일치하는 것이다. 외국인 관리행정 제도는 제도화된 외국인 관

리체제 및 외국인 권리의무관계의 총화로서 다음과 같은 네 가지 내용을 포함한다.

우선, 제도화된 외국인 관리행정 체제, 즉 정부의 외국인 관리상의 분업, 기구설치, 인원 배치와 행정절차 등의 제도를 포함한다. 다음으로, 외국인의 신분을 확인하는 제도, 즉 외국인 국적의 확인, 외국인의 외교적 지위 확인, 그리고 외국인의 입국 사유 확인 등의 제도를 포함한다. 다음, 외국인의 권리와 의무를 규정하는 제도, 즉 외국인 대우제도, 외국인 입국과 경유 비자제도, 거류 제도와 거류권 제도 등을 포함한다. 마지막으로 이민제도와 난민제도를 포함한다.

2. 외국인 관리 행정체제의 특징:公安部 전담

중국의 외국인 관리 행정체제는 다른 국가가 이민청과 같은 전담부서를 설치 운영하는 것과는 달리,公安部(公安部)와 외교부(外交部)가 전담하고 기타 관련 부서가 사안별로 협조하는 특징을 갖고 있다. 즉,公安部와 외교부를 주관기관으로 삼고, 교육부(國家教育委員會), 노동부(勞動部), 인력자원과 사회보장부(人力資源和社會保障部), 상무부(商務部), 국가공상총국(國家工商總局), 국가관광국(國家旅遊局), 민정부(民政部) 등을 보조 관리기관으로 삼아, 각각 서로 다른 외국인 관리업무를 관장한다. 그러나 일반적으로 외국인 관리업무는公安部 출입국관리국이 책임지고 진행한다고 볼 수 있다.

각 관련 부서는 다음과 같이 업무를 분담하고 있다. 우선, 외교부 외국 주재 영사관은 중국 국경 밖 외국인의 입국, 경유 등 비자의 신청, 입국 정주(定居)의 신청, 외국인의 신분확인 등의 관리업무를 전담한다. 다음으로公安部 출입국관리국은 항구에서 외국인의 입국비자, 외국인의 입출국 변방(邊防)검사를 전담하며, 내지에서 이미 입국한 외국인의 재입국 비자 신청에 대한 관리업무를 담당한다. 동시에公安部 출입국관리국은 또한 중국 경내의 외국인의 비자 연기, 거류자격 심사, 거류 관리, 여행관리와 출국관리 등 다량의 외국인 관리업무를 담당한다. 교육부, 노동부, 인력자원과 사회보장부, 상무부, 국가공상총국, 국가관광국, 민정부 등 부서는 중국 내 외국인이 거류기간 중 유학, 취업, 경제활동, 투자, 관광, 원조 등 구체적 업무에 관련되었을 때 외국인의 관리업무에 참여한다.

중국의 외국인 관리체제는 다른 국가와는 구별되는 특징을 갖고 있다. 일반적으로 다른 국가의 외국인 관리업무는 경찰기구인公安 부서를 주관기관으로 삼는 것이 아니라, 이민국 혹은 출입국관리국이라고 칭하는 전문화된 관리부서가 담당한다. 이러한

전문화된 관리행정체제는 한편으로는 출입국관리와 국가외사권의 행사에 유리하며, 또 다른 한편으로는 상대적으로 독립된 출입국 관리업무의 전개에 유리할 수 있다.

3. 외국인 신분확인제도

외국인의 신분확인은 외국인 관리행정 제도 중 매우 중요한 위치와 의의가 있다. 외국인 신분에 관한 확인은 외국인에 대한 향후 관리조치를 어떻게 취하느냐를 결정하는 선행요건이기 때문이다. 외국인의 신분확인제도는 주로 외국인의 국적확인, 외국인의 외교적 지위 확인, 그리고 외국인의 입국 사유 확인 등을 포함한다.

외국인의 국적확인에 관하여, 중국은 자국의 국적법에 근거하는 외에도 가입된 국제협약을 준수한다. 예를 들면, 1930년의 ‘국적법 충돌 문제에 관한 국제협약’ 즉, 헤이그 협약 및 1954년의 ‘무국적자의 지위에 관한 국제협약’을 준수한다. 중국 역시 세계의 대부분 국가와 마찬가지로 이러한 국제협약에 가입함으로써 기본적으로 통일된 기준으로 외국인의 국적확인을 진행한다.

외국인의 외교관 신분에 관한 확인은 외교관 신분을 가진 외국인이 외교특권 혹은 영사 보호권을 누릴 수 있도록 하는 데 필요하다. 중국은 1946년의 ‘연합국 특권과 사면협약’, 1947년의 ‘전문기구특권과 사면협약’, 1961년의 ‘비엔나 외교관계 협약’과 1963년의 ‘비엔나 영사관계 협약’ 등 국제협약에 따라 외교관 신분에 관한 확인을 진행한다.

외국인의 입국 사유에 따른 신분확인은 외국인이 입국한 후의 체류, 거류 관리의 근거가 된다. 일반적으로 모든 국가는 외국인이 비자를 신청할 때 입국 사유를 설명하도록 요구하며 그 사유를 비자 상에 밝혀둔다. 외국인이 비자를 신청할 때 신고하고 허가된 입국 사유는 곧 외국인의 입국 사유에 따른 신분이 된다. 외국인은 입국 후 반드시 입국 사유 신분에 따라 상응하는 활동을 해야 하며 입국 사유 신분과 일치되지 않는 기타 행위를 해서는 안 된다. 예를 들면, 여행사 유로 비자를 신청하고 여행 비자를 취득한 외국인은 취업, 방문, 선교 등 기타 활동을 할 수 없다. 이러한 상황 역시 중국은 세계 각국의 제도와 기본적으로 일치된 원칙에 의해 관리한다.

4. 외국인의 권리와 의무제도

1) 외국인 대우와 관련된 제도

외국인 대우와 관련된 제도는 일반적으로 국민 대우, 차등 대우와 최혜국대우를

포함한다. 외국인에게 국민 대우와 차등 대우를 한다는 것은 일반적으로 본국 국민의 권리와 의무를 기준으로 한다. 만약 외국인에 대한 대우가 본국 국민과 같다면 국민 대우를 하는 것이고, 만약 외국인에 대한 대우가 본국 국민보다 낮으면 차등 대우를 하는 것이다. 정상적인 상황에서 외국인에 대한 대우는 본국 국민에 대한 대우를 초과하지 않는다. 외국인에 대한 최고 대우의 기준은 국민 대우이며 중국 역시 이와 같다. 또한, 일반적으로 외국인에 대하여 국민 대우를 한다 해도 그 대우의 기준은 정치적 권리 이외의 권리에 국한한다. 즉 정치적 권리를 제외한 기타 권리에 대한 국민 대우이다. 예를 들면, 중국은 외국인에게 선거권과 피선거권, 집회, 시위와 결사 등과 같은 정치적 권리를 부여하지 않는다. 그러나 생명, 건강, 재산, 존엄과 인신 자유 등에 있어서는 외국인에게 중국 국민과 동등한 권리와 의무를 부여하며 중국 법률의 보호와 제약을 받게 한다. 이는 국제적으로 통용되는 외국인 대우제도와 일치하는 것이다. 그러나 홍콩의 경우는 외국인에게 비교적 완전한 국민 대우를 한다. 예를 들면 홍콩 거주권을 가진 주민은 중국 국적의 소유 여부를 막론하고 선거권과 피선거권을 가지며, 홍콩 거주 외국인은 비준을 거쳐 결사와 정기 집회 등을 할 수 있다. 물론 어느 국가를 막론하고 외국인에게 완전한 국민 대우를 할 수는 없다.

국제적으로 외국인에게 차등대우를 하는 것은 정상적인 일이다. 외국인에 대한 차등 대우의 범위와 정도는 일반적으로 국제관례, 국제협약, 국가 간의 조약과 국내 법률에 근거하여 결정한다. 예를 들면, 일반적으로 국외추방의 처벌은 외국인에게 적용하지 본국 국민에게 적용하지는 않는다. 또한, 비록 중국이 취업에 있어서 외국인에게 갈수록 확대 개방하지만, 여전히 차등대우를 하는 것도 또 다른 예이다.

외국인에 대한 대우가 자국민 대우를 초과하는 때도 적지 않다. 일반적으로 발전도상국의 경우 외국인의 투자를 유치하고 경제성장을 촉진하기 위해 특히 선진국과 우호적인 외교 관계를 갖기 위해 외국인에 대한 보호를 본국 국민보다 우선하는 소위 초 국민 대우를 하는 예도 있다. 중국은 외국인에 대해 일반적으로 인신 자유를 제한하는 행정처분을 적용하지 않는다. 또한, 외국인의 인신 자유에 대한 처벌과정도 본국 국민보다 복잡한 것 등이 바로 초 국민 대우의 좋은 예라고 할 수 있다.

외국인에게 최혜국대우를 한다는 것은 외국인의 권리와 의무에 있어서, 동일국가 내에 거주하는 서로 다른 국적의 외국인 간에 차이를 두지 않는 것을 말한다. 즉 국적에 따라 차등대우를 하지 않는다는 것이다. 중국은 WTO 가입과 더불어 모든 WTO 가입 회원국과 경제무역 방면에서 서로 최혜국대우를 하고 있으며 그로 인하여 중국의 외국인 관리제도 또한 일련의 개혁이 불가피하게 되었다.

2) 입국비자 제도와 출국제도

입국관리는 외국인의 입국, 입국비자의 발급과 외국인 입국 불허 및 비자발급 제한 등을 포함한다. 출국관리는 외국인의 정상적인 출국, 출국 제한 및 강제 출국 등을 포함한다.

비자는 국가 주권의 구체적 표현으로, 주권국가가 외국인에게 입국허가 혹은 경유허가의 증명을 발급해 주는 행위를 가리킨다. 외국인은 일반적으로 목적지 외교부서의 입국비자를 받아야만 입국할 수 있다. 그러나 특수한 상황에서 목적지의 국경에서 현지비자를 신청할 수 있다. 혹은 목적지 국가의 규정에 따라 무비자 입국도 가능하다. 각국은 ‘블랙리스트’상에 등록된 외국인의 본국 입국을 받아들이지 않는다.

국제적으로 통행되는 비자표준은 서로 대등한 것이다. 그러나 일부 국가는 일방적으로 특정 국가에 대하여 무비자 입국을 허용한다. 선진국 간에는 보편적으로 상호 무비자 협정이 체결되어 있다. EU 회원국 간 무비자 협정, 홍콩과 세계 여러 나라와의 단기 무비자 협정 등이 좋은 예이다. 그러나 중국은 이러한 예에 속하지 않는다. 현재 극히 일부 국가만이 중국의 공무여권 소지자에게 비자 면제 정책을 시행하고 있을 뿐, 어느 나라도 중국의 일반여권 소지자에 대해 비자면제 정책을 채택하고 있지 않다. 따라서 호혜평등의 국제교류 원칙을 유지하기 위해, 중국 역시 공무가 아닌 사적 목적으로 입국하는 모든 외국인에게 원칙적으로 입국비자를 요구하고 있다. 그러나 중국의 관광업 발전을 위해 외국인에 대한 입국관리에서는 상대적으로 탄력적인 제도를 운용하고 있다. 예를 들면, 중국은 경제특구인 선전(深圳), 주하이(珠海) 특구 내에서 여행하는 외국인에 대해서는 일방적으로 단기 무비자 입국을 허용해주고 있다. 그뿐만 아니라 하이난다오(海南島) 범위 내에서 비교적 장기간의 무비자 입국을 허용하는 제도 또한 탄력적 운용의 대표적 예이다.⁴⁾ 하이난다오는 중국의 성급 지역이긴 하지만 해협을 사이로 중국 본토와 서로 떨어져 있으므로 대외지향적 외국인 관리제도를 수용하기는 상대적으로 편리한 점이 작용했을 것이다. 하이난다오의 경제를 발전시키기 위해서, 외국인의 입출국을 편리하게 하는 방식 등을 통해 국제화 발전을 강화해야 한다는 의지가 반영되었을 것이다(龍章安, 2005). 편리한 입국방식으로 외국인의 관광과 투자를 유치하고 이를 통해 본국의 경제발전을 꾀하는 방식은 이미 전 세계의 추세가 되었다.

외국인이 정상적으로 출국한다는 것은 외국인이 중국에서 법률을 준수했고 비자

4) 하이난다오에 입국할 경우, 5인 이상 단체일 경우에는 무비자 입국이 가능하다. 하지만 4인 이하의 경우에는 현지에서 도착 비자를 발급받으면 된다. 또한, 하이난으로 입국하여 하이난에서 출국하는 경우는 선박이나 국내선을 이용 중국 내지 여행에 있어서도 비자를 다시 받을 필요가 없다.

유효기간 내에 자동으로 출국했다는 의미이다. 국제적으로 외국인의 정상적인 출국은 어떠한 제약도 받지 않는다. 다만 극소수의 국가만이 외국인의 출국 시 출국허가를 요구한다. 대다수 국가가 가입하고 있는 ‘시민권리 및 정치권리 국제협약’에서 규정한 시민의 기본적 권리 중 하나는 “본국을 포함한 어떤 국가라도, 자유롭게 출국할 수 있다”이다(王铁崖, 1981).

외국인의 출국을 제한하는 것은 외국인이 민사, 경제적 마찰, 혹은 범죄혐의 등에 연루되어 있으면, 사법기관이 공식적으로 통지하여 잠시 그 출국을 제한하는 것을 가리킨다. 외국인의 강제 출국은 외국인이 법률을 위반하거나 양국의 정치적인 원인에 의해서 그 체류기한을 단축해 조기 출국시키거나 혹은 직접 강제 출국시키는 조치를 가리킨다. 이러한 것은 국제적으로 통용되는 방법이며 중국도 예외가 아니다.

3) 경유와 체류제도

외국인의 경유는 외국인의 여행목적지가 해당 국가가 아니지만, 반드시 해당 국가를 거쳐야 하거나 혹은 경유를 희망하는 경우를 말한다. 일반적으로 외국인은 위해(危害)가 없는 상황에서 비자의 허가를 거쳐 해당 국가를 거치거나 잠시 체류할 수 있다. 일반적으로 외국인의 경유 체류 시간은 7일을 초과하지 않는다.

외국인의 체류제도는 외국인이 비자를 가지고 입국한 후 단기 체류하는 행위를 관리하는 제도를 가리킨다. 통상적으로 체류 기간은 6개월 이내가 된다. 단기 체류의 외국인은 일반적으로 여행 관광, 무역상담, 친척방문 등 단기적인 업무에 해당한다. 일반적으로 단기 체류 외국인에 대한 관리는 비교적 엄격하지 않다. 그러나 중국과 같은 일부 국가는 단기 체류 외국인에 대해서도 엄격하게 관리한다. ‘중화인민공화국 외국인 출입국관리법 시행세칙’ 제30조 규정에 따르면, “외국인이 중국 도시의 민가에서 투숙할 경우 도착 24시간 이내에 민박 주인 혹은 투숙인 본인이 투숙인의 여권과 민박 주인의 호적을 소지하고 현지 공안기관에 신고, 임시숙박등록부에 기재해야 한다. 농촌에서는 72시간 이내에 현지 파출소 혹은 호적사무실에 신고해야 한다.” 또한 ‘중화인민공화국 호적등록조례’ 제15조 규정에 따르면, “공민이 상주하는 지역의 시·현 범위 이외의 도시에서 3일 이상을 머물 경우, 임시거주지의 호주 혹은 본인은 3일 이내에 호적등록기관에 임시거주 등록을 해야 한다…….” 이상의 요구에 따라 외국인이 중국에 3일 이상 단기 체류할 경우 반드시 ‘신고’해야 하고 동시에 ‘임시거주등록’을 해야만 한다. 이러한 규정은 개혁개방 후의 글로벌화와도 어울리지 않지만, 집행 또한 실천되지 않고 있다. 대만 또한 이와 유사한 규정이 있다.

4) 거류 제도

거류는 일반적으로 외국인이 비자 허가를 받고 입국하여 입국 사유의 원인에 의해 장기간 거주하는 것을 가리킨다. 일반적으로 6개월 이상의 체류 기간을 가리킨다. 거류하는 외국인은 일반적으로 유학, 비즈니스, 취업, 배우자 등 장기적인 사무와 관련된다. 국제적으로 거류하는 외국인에 대한 관리는 비교적 엄격하다. 거류 제도는 일반적으로 외국인의 유학제도, 외국인 취업제도 그리고 외국인의 여행제도를 포함한다.

(1) 유학생 관리: 과거, 중국에 거주하는 외국인 유학생은 모두 학교에서 집중거주하며 관리를 받았다. 그들의 학습과 생활은 모두 각 학교가 주요 활동 범위였다. 비록 외출과 면회 등에 관련된 제도 때문에 외국 유학생과 관리자가 충돌을 빚기도 했지만, 전체적으로 볼 때, 외국 유학생 관리는 그래도 질서와 효율이 담보된 환경에서 시행되었다. 현재 외국인 유학생 거주 지역 개방은 필연적인 사회적 추세가 되었고, 외국인 유학생 거주 지역 개방에 따라서 중국에 유학하고 있는 외국인 유학생이 사회의 산재하게 되었고, 이에 따라 외국 유학생의 거류증, 비자 기간 초과와 관련된 사건들이 수시로 발생하고, 외국인 유학생 관리의 새로운 문제가 되어가고 있다. 세계 각국에서는 특히 실업률이 비교적 높은 국가에서는 외국인에 대한 취업관리가 비교적 엄격하다. 일반적으로 외국인의 불법 취업을 엄격하게 금지한다. 중국과 홍콩의 경우 역시 외국인의 취업에 대해 매우 엄격하게 관리하고 있다.

(2) 여행자 관리: 외국인이 합법적으로 중국에 진입한 후, 응당 법에 따라 중국의 경내에서 그 입국 사유에 따라 여행을 진행해야 한다. 예를 들면, 단기 여행으로 비자를 면제받고 선전, 주하이 지역을 여행하는 외국인은 선전과 주하이를 떠나 중국 내륙의 기타 지역에 들어갈 수가 없다. 또한, 중국에서 외국인이 비 개방지역을 여행하려 하면 공안기관에 ‘외국인 여행증’을 신청해야 한다. 이러한 점은 다른 국가들도 마찬가지다.

5) 거류권 제도

중국의 출입국관리에 있어서 ‘거류권’과 ‘거류’를 혼용하는 사례가 비일비재했으며 거류권 제도와 서류 제도와의 관계에 대해서도 관심을 두는 사람이 없었다. 중국의 거류(권) 제도는 국제적으로 비교적 통용되는 거류권 제도의 의미와 어느 정도 거리가 있다. 즉 중국에서의 거류와 거류권은 분명히 다른 의미를 가진 것이다. 거류는 일반적으로 외국인이 비자 허가를 받고 특정국에 진입하여 입국 사유에 의해 비교적 장기간 거주하는 행위를 가리킨다. 거류권은 영구거류 자격을 갖춘 외국

인이 누리는 권리를 가리킨다. 외국인 거류 제도의 권리와 의무는 외국인이 입국 사유와 일치되는 행위를 하거나 합법적으로 거주 체류하는 자격과 관련된 권리와 의무이다. 그러나 외국인 거류권 제도의 권리와 의무는 여기에 더하여 거류 기간의 제한을 받지 않고, 또한 비자를 받지 않고 거류국에 진입할 수 있는 자격을 포함한다. 또한, 더욱 많은 의무와 권리의 내용을 포함하며 심지어는 정치적 권리와 의무도 포함한다. 예를 들면, 홍콩에서 연속적으로 7년 이상을 거주한 외국인은 홍콩지역의 거류권을 가지며 홍콩주민의 기본적 권리와 의무를 누리게 된다. 거류권을 가진 외국인은 ‘홍콩재입국증[回港證]’을 가질 수 있으며, 홍콩지역의 변경을 출입할 때도 비자 신청을 할 필요가 없다. 중국의 ‘외국인 출입국관리법’규정에 근거하면, 중국에 거주하는 외국인은 ‘외국인 임시거류증’과 ‘외국인 거류증’을 신청 취득할 수 있다. 중국의 ‘외국인 (임시) 거류증’의 적용 범위는 중국에서 반년 이상을 체류한 각종 입국 신분의 외국인을 포함할 정도로 비교적 관대하다. 그러나 그와 동시에 ‘외국인 (임시) 거류증’의 권리 내용은 비교적 제한적이다. 그 권리는 겨우 취업, 유학, 결혼 등 체류자격과 중국의 개방지역에서의 여행과 이사 등의 내용에 국한된다. 국제적으로 통용되는 ‘거류권’의 내용과는 거의 관련되지 않는다. 따라서 중국에서는 거류 자격을 갖춘 외국인이 반드시 거류권을 가질 수 있는 것은 아니라, 단지 영구적인 거류 자격을 가진 외국인만이 비로소 거류권을 가질 수 있다고 정리할 수 있다. 즉, 거류권 제도는 단지 거류 제도의 일종일 뿐이다. 따라서 중국의 전통적인 의미에서 거류(권) 개념은 국제적으로 비교적 발전된 외국인 거류권의 개념과는 일치되지 않는 개념이다.

2004년 중국은 ‘중국에서의 외국인 영구거류 심사 비준 관리법’을 실시하면서, 중국에서 영구거류 자격을 갖춘 외국인은 ‘외국인 영구거류증’을 신청 취득할 수 있다고 규정했다. 이는 중국의 거류권 제도(즉 그린카드 제도)가 정식으로 실시되었다는 것을 의미한다. 국제적으로 외국인이 거류국에서 거류권을 취득하고 합법적 거류 신분증을 취득하는 것을 통상 ‘그린카드’라고 말한다. 이 ‘관리법’에 근거하여 중국의 거류권 제도 내용은 국제적으로 통용되는 거류권 제도와 비로소 유사해지기 시작했다. 어떠한 외국인을 막론하고 중국에서 영구거류를 신청하는 전제조건은 중국 법률을 준수하고 신체가 건강하며 범죄기록이 없어야 한다. 또한, 중국에서 영구거류 자격을 획득한 외국인은 중국에서의 거류 기간의 제한을 받지 않으며, 중국입국에 비자 절차가 필요하지 않다. 이밖에도 ‘그린카드’를 소지한 외국인은 중국 국민의 선거권과 피선거권을 가질 수 없는 점 외에, 취업, 입학, 주택, 출입국, 각종 사회보험과

복지 등 기타 방면에 있어서 중국의 국민과 동등한 권리를 누릴 수 있다. 또한, 동시에 의무에 있어서 병역 외에는 중국 국민과 동등한 의무를 이행해야만 한다.

서론에서도 언급하였듯이, 중국은 세계적으로 가장 큰 인구 압박을 받고 있으므로 이민을 적극적으로 허용하는 국가로 볼 수 없다. 따라서 이민 국가와 비교할 때, 중국의 ‘그린카드’제도는 비교적 엄격할 수밖에 없다. 통상적으로 이민 국가들은 신청자가 안정적인 직업과 소득을 갖고 있는가만을 요구한다. 예를 들면, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 노동력이 부족한 이민 국가들은 ‘그린카드’의 비준 조건이 비교적 관대하다. 그러나 비 이민 국가인 중국은 신청자가 중국사회의 발전을 위해 분명한 공헌을 할 것을 요구한다. 중국의 ‘그린카드’제도는 주로 국제적 고급인재를 유치하고, 자금 및 선진적 기술을 도입하기 위해 설계되었다. 중국에서 ‘그린카드’를 취득할 수 있는 외국인은 절대로 일반적인 외국인이 아니다. 바로 이런 점이 다른 이민 국가와는 분명히 구분되는 점이다. 물론 적지 않은 비 이민 국가들의 상황도 중국과 마찬가지로이다.

‘중국에서의 외국인 영구거류 심사 비준 관리법’에 근거하면, 외국인의 영구거류 신청자격은 다음 네 가지 대상에 적용된다. 우선, 중국의 경제와 과학발전, 그리고 사회발전에 대해 중요한 추동 작용을 한 단위에 봉직하고 있는 외국적 고급인재, 둘째, 중국에 비교적 높은 액수의 직접 투자한 외국인 개인, 셋째, 중국에 대해 중대하고도 특출한 공헌 혹은 국가가 특별히 필요로 하는 인원, 넷째 부부의 상봉, 미성년자의 부모 의탁, 노인의 친속 의탁 등 가족 상봉 인원이 그 대상이다. 그중에서 친속과 관련된 ‘그린카드’의 발급대상은 그린카드를 획득한 외국인의 배우자와 미성년 자녀, 조건에 부합되어 중국의 직계친속에 의탁한 외국 노인, 중국인과 결혼하여 만 5년이 되고 중국에서 연속적으로 만 5년을 거주하면서 매년 9개월 이상을 연속으로 거주한 외국인을 말한다. 이러한 규정은 중국의 거류권 제도가 국제적으로 통용되는 제도와 비교적 일치하게 되었다는 것을 의미한다.

5. 이민과 난민제도

중국은 이민 국가가 아니다. 앞으로 당분간은 대량의 외국 이민을 필요로 하지 않을 것이다. 중국에서 외국인이 거류권을 신청하는 데에는 매우 많은 제한이 있으며 중국 국적을 신청하는 조건과 과정은 더욱 복잡하다. 이런 면에 있어서 일본 등 비 이민 국가와 중국은 매우 유사하다. 따라서 중국의 이민제도를 연구하는 의미는

크지 않다. 그러나 현재 중국은 국제사무에 깊이 관여하고 있다. 따라서 중국 역시 국제 난민 사무를 분담할 필요가 있고 난민관리제도도 구축할 필요가 있다.

전통적 의미에서 난민은 “종족, 종교, 국적, 특정 사회단체 소속 혹은 특정 정치 견해를 갖고 있다는 이유로 인해 본국에 남아있기 어려울 뿐만 아니라 이러한 문제로 해당 본국의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 경우”여서 그 본국 이외의 국가 보호를 요구한 사람을 가리킨다(王铁崖, 1981). 1982년 8월 24일 중국은 연합국이 1951년 제정한 ‘난민 지위에 관한 국제협약’과 1967년 제정된 ‘난민 지위 의정서’에 각각 가입했다. 중국의 인구와 경제 상황상 제한 없는 난민수용은 불가능하며, 중국의 난민제도는 선택적인 ‘난민정치비호제도’를 채택했다.

1982년의 ‘중화인민공화국헌법’ 제32조 제2항에서는, “중화인민공화국은 정치적 원인에 의해 피난한 외국인에 대하여 보호받을 권리를 줄 수 있다.”라고 규정하고 있다. 1986년 실시된 ‘중화인민공화국 외국인 출입국관리법’ 제15조에서는 “정치적 원인에 의해 피난을 요구한 외국인에 대해 중국 정부 주관기관의 비준을 거쳐 중국에서의 거류를 허가할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

중국의 국제적 지위의 향상과 중국입국 외국인의 증가에 따라 난민관리업무가 갈수록 중요해지고 있다. 그러나 현재까지도 중국은 통일적으로 규범화된 난민관리법이 구축되지 않았다.

중국에서는 난민에게 정치적 비호를 하는 업무는 국가의 중앙사무에 속한다. 외교부, 안전부, 공안부와 민정부가 통일적으로 책임진다. 외교부는 난민의 입국비자를 책임지고, 안전부는 난민의 신분확인 책임을 지며, 공안부는 거류증과 거류 관리를 진행한다. 민정부는 수용업무와 필요한 생활보장을 제공한다. 난민이 갖는 민사 권리와 의무는 기타 외국인과 중국 국민과 기본적으로 같다. 즉 특권을 가질 수도 없으며 부당한 대우를 받지도 않는다. 중국의 난민제도가 국제법의 원칙과 국제관례에 부합한다는 의미이다.

V. 결론: 전망과 한국에 대한 함의

중국이 향후 이민을 지속해서 확대 허용할 것인가에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 반대 의견을 종합해보면, 우선 중국의 인구가 지나치게 많으므로 과도한 이민을 허용해서는 안 된다는 뜻이다. 또한, 일 인당 평균 자원도 부족하고 현재의 취업압

박 또한 결코 소홀히 할 수 없는 수준이기 때문에 과도한 이민을 수용할 수 없다는 것이다. 그러나 상대적으로 찬성의 관점 또한 충분한 이유가 있다. 즉, 일본과 싱가포르의 인구밀도는 중국보다도 훨씬 높은데도 불구하고 수십만의 외국인이 정주하고 있는 점이 그것이다. 동시에 국민경제와 정치적 환경의 발전에 따라 국경을 넘나드는 유동인구가 법률에 따라 규범화될 필요가 있다는 점을 들고 있다. 다시 말하면 이제는 출입국관리법에서 이민법으로의 변화가 요구되는 추세에 있다는 점을 들고 있다. 국제적으로 그 궤를 같이할 필요가 있다는 점을 강조하면서 이민법의 제정을 요구한다(严炯, 2013: 128).⁵⁾ 국제적 고급인재의 유치, 기술과 자금의 유치, 그리고 중국의 시장 활력과 국제경쟁력의 제고를 위해서는 반드시 ‘출입국관리법’에서 ‘이민법’으로 변화할 필요가 있다는 것이다.

외국인 행정관리부서를 독립적으로 구성하는가도 논의의 대상이 될 수 있다. 하지만 중국은 아직은 구체적인 논의가 이루어지고 있지는 않다. 본문에서 소개한 바와 같이, 중국의 외국인 행정관리는公安부를 중심으로 하는 관련 부처와 조직 간의 조정과 협의를 특징으로 한다. 특히公安부를 중심으로 각 외국인 관리체계의 통제 및 규제를 전담하고 있다. 따라서 외국인 행정의 여러 영역을 하나의 조직 안에 통합하는 것이 아니라, 각각의 행정조직 간의 조정과 협의를 기반을 둔 기능 중심으로 운용되고 있다. 이는 통합조직이 없이 운용되는 한국의 경우와 유사하다고 할 수 있다. 향후 중국이 이민국이나 이민청과 같은 독립적 행정관리부서를 설치하고 운용할 수 있을지는 아직 구체적인 논의가 이루어지지 않고 있다.

참고문헌

- 姜铭(Jiang, Ming). 2011. “依法管理来华外国人问题研究.” 浙江大学硕士论文.
- 柯卫(Ke, Wei)·雷宏(Lei, Hong). 2009. “改革开放三十年上海外国人证件管理的变化.” 《上海公安高等专科学校学报》 2: 65-70.
- 龙章安(Long, Zhangan). 2005. “关于在海南岛实行外国人免签入境的构想.” 《公安研究》 12: 52-55.
- 李明欢(Li, Minghuan). 2011. 『国际移民政策研究』. 厦门大学出版社.
- 马勇(Ma, Yong). 2010. “外国出入境管理体制概况及启示.” 《法制与社会》 7: 149-151.

5) 严炯. 2013. “为我国经济结构远期调整,应确立移民法律制度.” 《商业经济》 9: 128.

- 潘向洧(Pan, Xianglong)·秦总根(Qin, Zonggen). 2011. “广州外国人犯罪与防控机制研究.” 《政法学刊》 28(5): 84-88.
- 全国公安机关新闻发布信息网(전국공안기관 언론발표 정보망). 2013. “永久居留与定居这两个概念有什么区别?” (www.gov.cn에서 가용. 인터넷; 2013년 12월 12일 접속).
- 外交部网站(외교부 홈페이지). 2013. “外国人在华居留有哪几种类型?” (www.gov.cn에서 가용. 인터넷; 2013년 12월 12일 접속).
- 王铁崖(Wang, Tieya). 1981. 『公民及政治权利国际盟约』. 国际法资料选编.
- _____. 1981. 『关于难民地位的公约』. 国际法资料选编.
- 王阿方(Wang, Afang)·张玉光(Zhang, Yuguang)·李喆(Li, Zhe). 2010. “‘入境热’, 我们准备好了吗?: 广东外国人管理工作面临新挑战.” 《人民公安》 6: 10-17.
- 许敏(Xu, Min). 2008. “外籍人员管理中的政府角色.” 《四川兵工学报》 3: 27-28.
- 严炯(Yan, Jiong). 2013. “为我国经济结构远期调整,应确立移民法律制度.” 《商业经济》 18: 127-128.
- 张静(Zhang, Jing). 2011. “中国‘绿卡’发给谁.” 《决策探索(上半月)》 6: 26-27.
- 庄会宁(Zhuang, Huining). 2007. “‘三非’外国人管理考验政府能力.” 《人民公安》 5: 28-29.
- 国务院人口普查办公室(국무원 인구센서스사무소)·国家统计局人口和就业计司(국가통계국 인구와취업기획부) 编. 2011. 『中国2010年人口普查资料』. 北京: 中国统计出版社.

(2013. 10. 10. 접수; 2013. 10. 25. 수정; 2013. 11. 11. 채택)

Chinese Immigration Policy and Foreigner Administration System

Yuntae Kim

Dongduk Women's University

Soungho Ye

Nanjing University of Finance and Economics

The study discussed the changes of policy for foreigners in China and the characteristics of policy for foreigners and management system for them. It also sought to find implications for the establishment of immigration policy and immigration administration system in Korea. There is a big difference in China's policy for foreigners between before and after reform and opening policy. At the time of the establishment of the socialist regime, the government implemented a policy expelling foreigners by force, but with the adoption of reform and opening in the late 1970s, it turned into a policy that allows limited settlement of foreigners. China is characterized by a system in which the Ministry of Public Security is dedicated to foreign administrative affairs and other related departments cooperate in them.

Key words: China, Chinese policy for foreigners, administration system for foreigners

한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비*

설동훈**

| 국문 요약 |

한국에서는 이민정책의 제도적 환경이 크게 변화하였고, 그에 따라 기존 이민 행정조직으로는 새로운 업무를 효과적으로 처리하는 게 사실상 불가능해졌다. 본 연구에서는 한국에 이민자들이 대거 들어옴에 따라 이민정책의 영역이 확대 되었음을 보여주고, 한국 정부의 이민정책 현황과 문제점을 지적한다. 한국 정부가 '전 정부적 접근'을 통해 '부처들 사이에 존재하는 칸막이'를 제거하는 방법을 찾지 못하면, 정책 실패 상황에 봉착할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이민정책을 국정과제의 하나로 설정하고, 그것을 담당할 이민행정조직을 정비 하는 게 필수다. 그러한 점에서 이민정책 전담 행정조직을 설치하는 방안을 구상 하는 작업은 정책적·학술적으로 의미 있다. 본 연구에서는 이민법체계 정비, 이민행정조직의 위상 설정, 이민행정조직의 명칭과 조직 구성을 제시한다. '국적·이민처'를 설치할 경우, 그것과 중앙정부부처들 간 역할 분담, 중앙정부부처들 간 이민정책 심의·조정 위원회의 폐지, 중앙정부부처·지방자치단체·민간의 이민 정책 전달체계 정비, 그리고 이민자 사회통합기금 설치 방안을 제시한다.

■ **핵심어:** 이민정책, 다문화가족정책, 외국인력정책, 이민행정조직, 이민법

* 이 논문의 초고는 한국이민학회에서 2012년 수행한 미간행 연구용역보고서 『해외 각국의 이민정책 추진체계 연구』(한경구 외 2012)의 결론으로 작성하였고, 2013년 국회 입법조사처 세미나 『이주민정책 총괄기구 설치방안』에서 발표하였으며, 2017년 한일 미래포럼에서 개최한 한일이민정책심포지엄 『다문화사회에서 이민사회로: 한일 양국의 비전과 제도의 구축』에서 발표하였다. 무려 5년간 원고를 붙들고 있었기에 그 내용과 주장이 크게 달라졌다. 이 논문에 대해 건설적 논평을 해주신 서울여자대학교 한승준 교수, 서울시립대학교 이병하 교수, 한양대학교 한준성 박사, 한국행정연구원 허준영 박사, 그리고 『문화와 정치』의 익명의 논평자들에게 감사드린다. 그렇지만 이 논문에 남아 있는 오류는 전적으로 저자의 몫이다.

** 전북대학교 사회학과 교수, dhseol@chonbuk.ac.kr

I. 서론

2006년 4월 26일 제74회 국정과제회의에서는 ‘혼혈인 및 이주자의 사회통합 기본방향’과 ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책’을 다루었다. 그때 국정과제회의를 주재한 노무현 대통령은 회의를 마무리하면서 “다인종·다문화로의 진전은 거스를 수 없는 대세로 역제의 단계를 넘어선 만큼 양적·질적 차원에서 세밀한 대책을 마련, 지속적으로 관리하라”(박흥기 외 2006)며 “각 부처별로 다양하게 제기되는 외국인·이민정책들을 통합·조정하기 위한 총괄기구를 설치할 것을 지시”하였다(장선화 외 2006). 그에 따라 법무부는 2006년 6월 8일 ‘외국인과 더불어 사는 열린사회 구현을 위한 이민정책 세미나’를 개최하였는데, 이때 ‘이민정책을 총괄 추진할 수 있는 기구’의 한 형태로 이민청이 제시되었다(염주영 2006). 그 후 한국의 이민행정조직을 정비해야 한다는 사회적 발언은 꾸준히 지속되어 왔다. 그렇지만 역대 정권의 이민정책에 대한 무관심과 오해, 또 중앙정부부처들의 저항 등으로 인하여 이민행정조직 개편 시도는 번번이 좌절되었다.

이 논문은 한국이 직면한 이민정책의 변화된 상황에 대처하기 위한 이민행정조직의 개편 청사진을 그리고자 한다. 그렇지만 각 중앙부처의 반대 등 현실적 제약 요인은 의도적으로 고려하지 않기로 한다. “한국에는 이민자 비율이 아직 낮다.” “기존 정부 조직으로도 충분히 대처할 수 있다.” “특정 부처의 강력한 저항이 예상된다.”는 등 현실론은 이민행정조직 개편에 반대하거나 보류하기 위한 근거로 이용되고 있기 때문이다. 또한 미국·독일 등 다른 나라의 사례에 비추어 볼 때 특정 사건이나 계기에 따라 이민행정조직의 설립 여부가 결정될 가능성이 높다고 본다면,¹⁾ 조직 개편의 현실적 장애요인은 무시되어도 무방한 것으로 판단하였다. 이 논문에서는 오로지 복잡하고 급변하는 사회적 환경에서 발생하고 있는 현실

1) 미국 국토안보부의 설립 등 세계 각국의 이민행정조직 설치를 둘러싼 의사결정과정을 보면 테러나 안전사고 등 돌발 변수에 의해 초래된 ‘조직화된 무질서(organized anarchy)’의 역할이 지대하였다(Cohen, March and Olsen 1972 참조).

문제를 해결하기 위해서 이민행정조직이 어떻게 바뀌어야 할 것인지를 모색하기로 한다.

이 논문에서는 한국에 이민자들이 대거 들어옴에 따라 이민정책의 영역이 확대되었음을 보여주고, 한국 정부의 이민정책 현황과 문제점을 지적한다. 그리고 이민법체계 정비, 이민행정조직의 위상 설정, 이민행정조직의 명칭과 조직 구성 방안을 제시한다. ‘국적·이민처’를 설치할 경우, 그것과 중앙정부부처들 간 역할 분담, 중앙정부부처들 간 이민정책 심의·조정 위원회의 기능 조정, 중앙정부부처·지방자치단체·민간의 이민정책 전달체계 정비, 이민자 사회통합기금 설치 등의 방안을 제시한다.

II. 이민자의 국내 유입과 이민정책 영역 확대

오랫동안 단일민족의 신화를 간직해 온 한국 사회가 최근 ‘다문화사회’로 급격히 변모하고 있다. 한국 사회가 동질적 문화를 가진 사회에서 이질적 문화를 아우르는 다문화사회로 바뀐 직접적 원인은 이민자의 유입에서 찾을 수 있다. 1980년대 후반부터 외국인노동자가 들어 왔고, 1990년대 초부터는 결혼이민자가 그 대열에 합류하였으며, 2000년 이후에는 외국인 유학생의 수도 크게 증가하고 있다. 20세기 초부터 이 땅에 존재해 왔던 화교 이외에 다양한 이민자 집단이 늘어나면서 한국 사회는 다문화사회로 변모하게 된 것이다(薛東勳 2011).

〈표 1〉에 따르면, 2015년 11월 기준 한국 사회에 머무르고 있는 이민자 수는 151.3만 명으로, 총인구 5,106.9만 명의 3.0%에 달한다. 한국의 이민자 중 가장 수가 많은 집단은 외국인노동자로, 2015년 그 수는 71.8만 명이었다. 취업사증을 가진 외국인노동자 수가 57.3만 명, 단기 사증 서류미비자 수가 14.5만 명이었다. 취업사증 외국인노동자 중에도 체류기간 초과자가 포함되어 있어, 한국의 서류미비자 수는 20만 명을 초과한다. 한편, 외국인노동자의 95%는 저숙련노동자이고, 5%는 전문직종사자다. 저숙련노동자는 국내 중소 제조업체, 건설현장, 농장, 양식장 및 어선 등

에서 일하고 있고, 전문직종사자는 회화지도, 산업체의 특정활동, 예술홍행, 연구, 교수 등의 직종에서 일한다.

외국인노동자는 1980년대 말부터 들어왔는데, 그 당시 한국 정부는 외국인력정책을 마련하지 못한 상태였다. 그들의 대부분은 ‘서류미비자’였고, 극소수만 합법적 체류자격을 가진 전문직종사자였다(설동훈 1999; 薛東勳 2016). 서류미비 외국인노동자들은 관광 또는 방문 목적의 단기사증을 발급받아 한국에 입국하여 허용된 체류기간을 초과하여 취업하였다. 1990년대 초, 한국 정부는 외국인노동자의 합법적 수입 여부를 저울질하다, 외국인력 수입에 반대하는 국내 노동단체의 저항을 비껴나가면서도 인력난에 시달리는 중소기업에 인력을 공급하기 위한 방편으로 ‘외국인 산업기술연수제도’를 채택하였다. 1991~2006년에 걸쳐 시행된 산업기술연수제도(도중에 산업연수제도로 명칭 변경)는 불법체류, 송출비리, 인권침해라는 치명적 문제점을 안고 있었다. 국회는 2003년 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 통과시켰고, 정부는 산업연수제도의 대안으로 2004년부터 ‘외국인 고용허가제도’를 도입하였다. 2004~2006년에는 고용허가제도와 산업연수제도를 병행하여 실시하다가, 2007년부터는 산업연수제도를 폐지하고 생산직 외국인력제도를 고용허가제도로 일원화하였다. 그 후 현재까지 고용허가제도는 한국의 저숙련 외국인력제도의 근간 역할을 하고 있다(Seol 2012). 2017년 현재 한국은 네팔·동티모르·라오스·몽골·미얀마·방글라데시·베트남·스리랑카·우즈베키스탄·인도네시아·중국·캄보디아·키르기스스탄·태국·파키스탄·필리핀 등 아시아 16개국에서 외국인노동자를 받아들이고 있다(설동훈 외 2017; Martin 2017).

저숙련노동자 중에는 한국계외국인도 있다. 한국 정부는 2007년부터 ‘외국국적동포 방문취업제도’를 시행하여, 중국·러시아·우즈베키스탄·카자흐스탄·키르기스스탄 등에 거주하는 한국계외국인을 받아들이고 있다. 그들 역시 대부분 저숙련노동자로 일하고 있다(薛東勳 2016).

한편, 어업·수산업 사업주들은 고용허가제도와 외국인선원제도를 통해 외국인력을 도입하고 있다. 고용허가제도는 20톤미만 어선, 양식업 및 소금 채취업 등에 들어오는 인력이다. ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’

〈표 1〉

한국 내 이민자 수, 2005~2015년

(단위: 천 명, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총인구	48,782	49,092	49,355	49,594	49,773	50,516	50,734	50,948	51,141	51,328	51,069
이민자(A) (=C+G)	654	819	986	1,102	1,111	1,203	1,325	1,338	1,451	1,647	1,513
주인 중 비율(%)	1.3%	1.7%	2.0%	2.2%	2.2%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	3.2%	3.0%
국제결혼이민자(=E+H)	90	127	144	167	182	211	221	232	240	240	238
외국인노동자(=D+F)	359	364	556	679	652	642	673	605	625	721	718
이민자와 그 자녀(B) (=C+G+I)	679	863	1,044	1,210	1,233	1,354	1,494	1,529	1,655	1,855	1,711
총인구 중 비율(%)	1.4%	1.8%	2.1%	2.4%	2.5%	2.7%	2.9%	3.0%	3.2%	3.6%	3.4%
외국인(C)	614	765	920	1,029	1,015	1,092	1,202	1,204	1,305	1,489	1,364
취업사증 외국인노동자(D)	255	260	438	576	559	553	589	521	539	608	573
결혼이민자(E)	62	88	103	126	125	142	144	148	150	147	145
유학생	21	30	56	77	81	87	87	83	81	84	82
외국국적동포	25	29	35	44	50	84	135	188	233	286	216
기타외국인	147	253	171	103	106	137	162	181	217	250	202
단기사증 서류미비자(F)	104	104	118	103	94	89	84	84	86	113	145
국적취득자(G)	40	54	66	74	96	111	124	134	146	158	150
혼인귀화자(H)	29	39	42	41	57	70	76	84	90	92	93
기타국적취득자	11	15	24	32	40	41	47	50	56	66	57
이민자의 자녀(I)	25	44	58	108	122	151	169	191	204	208	198
외국인부모	-	-	-	4	7	10	10	12	14	14	6
외국인-한국인부모	25	44	58	88	99	126	146	166	179	184	183
한국인부모	-	-	-	15	16	15	12	13	11	10	8

주: 1) 법무부 ‘출입국·외국인정책통계’ 조사기준시점은 각 연도 12월 31일 24시이다. 행정자치부 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’의 조사기준시점은 연도마다 다른데, 2005~2008년은 그다음 해 5월 1일 0시, 2009~2014년은 그다음 해 1월 1일 0시, 2015년은 같은 해 11월 1일 0시이다. 2009~2014년 두 통계의 조사기준시점은 동일하지만 연도 표기는 1년씩 차이가 난다. 그러므로 여기서는 법무부 조사기준시점(연말)으로 통일하여 연도를 표시하였다. 한편, 행정자치부 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’은 2015년에 ‘조사기준시점 전후 3개월 이상 국내 미 체류자를 제외’하는 등 UN이민통계 기준에 부합하도록 자료수집기준 정비에 대폭 이루어졌으므로, 2015년 수치를 그 이전 연도들과 직접 비교하는 것은 무리가 있을 수 있다

2) 이민자=외국인+국적취득자

3) 외국인=등록외국인+거소신고외국국적동포+단기사증 서류미비자

4) 2005년 결혼이민자, 2005~2006년 유학생, 2005~2007년 외국국적동포, 2005년 혼인귀화자, 2005년 기타국적취득자 통계는 같은 해 『출입국·외국인정책통계』의 수치를 이용하여 추정한 값이다

5) 2005~2014년 단기사증 서류미비자 수는 『출입국·외국인정책통계』의 값을 사용하였다. 2015년 단기사증 서류미비자 수는 행정자치부의 ‘외국인주민 현황 일러두기’에 제시된 값을 사용하였고, ‘기타 외국인’에서 그만큼 차감하였다

6) ‘이민자의 자녀’는 19세 미만 미성년자를 가리킨다. 단기사증 서류미비자의 자녀는 이 통계에 포함되지 않는다. ‘한국인부모’란 부모 중 적어도 한 사람이 국적취득자인 경우를 가리킨다

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 외국인주민현황』(각 연도); 법무부, 『출입국·외국인정책통계연보』(각 연도), 저자가 계산

에 따라 고용노동부, 한국산업인력관리공단이 주관하고 있다. 외국인선원 제도는 20톤 이상 연근해 어선에 투입되는 인력으로 ‘선원법’과 그에 근거한 ‘외국인선원관리지침’에 따라 해양수산부, 수협중앙회가 관장하고 있다. 외국인선원 역시 저숙련노동자로 파악할 수 있다.

정부는 외국인 고용허가제도 시행 초기에는 외국인노동자의 최장 체류 기간을 3년으로 설정하였으나, 사업주의 요구를 수용하여 그것을 4년 10개월까지 연장한 데 이어, ‘재입국 희망자 특별한국어시험 제도’ 또는 ‘성실근로자 재입국제도’ 등을 통해 재취업까지 허용하여 9년 8개월까지 연장되었다. 또한 정부는 2017년 8월 1일부터 국내에서 ‘비전문취업’, ‘방문취업’, ‘선원취업’ 체류자격으로 4년 이상 정상적으로 근무한 경력이 있는 외국인노동자·외국인선원이 일정 수준 이상의 ‘숙련기능인력 점수’를²⁾ 확보할 경우 ‘외국인 숙련기능 점수제’(E-7-4)로 체류자격을 변경하여 계속 취업할 수 있도록 하였다(법무부 2017). 뿌리산업에 ‘숙련기능인력’을 공급하는 데는 이의가 없지만,³⁾ 이 제도가 오용될 경우 외국인 고용허가제도와 외국인선원제도의 기본축인 ‘교체순환원칙(rotation principle)’을 훼손할 가능성이 있다(설동훈 외 2017, 298).

외국인노동자 중에는 합법체류자뿐 아니라 서류미비자도 섞여 있다. 서류미비 상태에서 한국에서 취업하는 외국인노동자는 출신국이 매우 다양하다. 아시아 출신이 다수이지만, 아프리카 또는 중남미 출신도 있다.

한편, 전문직종사자는 주로 미국, 일본, 캐나다, 중국 등에서 온 사람들인데, 한국 정부는 그들을 적극적으로 유치하기 위하여 출입국과 체류에서 여러 가지 편의를 제공하는 정책을 펴고 있다(Seol 2012).

-
- 2) 숙련기능인력 점수 총 180점 중 다음 둘 중 하나에 해당하는 자: ① 산업기여가치의 ‘숙련도(연간소득, 자격증, 기량검증)’ 점수가 10점 이상인 자로 총 득점이 50점 이상인 자, ② 산업기여가치와 미래기여가치(학력, 연령, 한국어능력)의 합계 점수가 35점 이상인 자로 총 득점이 70점 이상인 자.
- 3) ‘뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률’의 제2조(정의)에 따르면, 뿌리산업이란 주조(鑄造), 금형(金型), 소성가공(塑性加工), 용접(鎔接), 표면처리(表面處理), 열처리(熱處理) 등 제조업의 전반에 걸쳐 활용되는 공정기술을 활용하여 사업을 영위하는 업종이거나 뿌리기술에 활용되는 장비 제조업종으로서 대통령령으로 정하는 업종을 말한다.

한국에는 외국인노동자뿐 아니라 23.8만 명에 달하는 국제결혼이민자가 있다(설동훈 2012 참조). <표 1>에 따르면, 2015년에는 외국 국적 결혼 이민자 14.5만 명, 혼인귀화자 9.3만 명이 체류하고 있었다. 1990년 이후 한국인 남성과 외국인 여성 간 국제결혼이 크게 늘면서, 국제결혼이민자 수도 급속히 증가하였다. 정부는 국제결혼을 헌법이 보장한 국민의 사생활의 영역으로 간주하여 억제나 장려 등 일체의 정책을 취하지 않고 있으나, 결혼 과정에서 이루어지는 국제결혼중개업체의 활동은 ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’을 통해 규제하고 있다.

2015년 외국인유학생 수는 8.2만 명이었다. 한국 정부는 외국인 유학생 정책을 교육정책으로서뿐 아니라 ‘우수 외국인력 유치 지원’과 ‘유학생들의 한국 사회 적응 지원’이라는 숙련 노동력 유치 정책과 이민자 통합 정책과 관련지어 그 위상을 설정하고 있다. 외국인 유학생은 국내 기업을 비롯한 각종 조직이 우수 인재를 안정적으로 공급받을 수 있는 유용한 통로다. 정부에서는 외국인 유학생을 잠재적 우수인재로 간주하고, 그들을 효과적으로 활용하는 방안을 모색하고 있다.

아울러, ‘재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률’에 근거한 ‘재외동포’(F-4) 체류자격을 소지한 외국인 수가 21.6만 명, 기타 합법체류 외국인 수가 20.2만 명이었다. ‘재외동포’ 체류자격은 체류기간 상한이 2년이고, 원칙적으로 연장이 가능할 뿐만 아니라, 단순 노동활동 및 사행행위 등을 제외한 취업활동이 허용되는 등 ‘영주’(F-5) 체류자격 소지자에 근접하는 혜택을 부여해 주는 것으로, 소정 요건을 갖춘 외국국적동포에게만 발급된다. 제도 시행 초기에는 재외동포 체류자격이 선진국 출신에게만 주로 발급되었으나, 2009년 ‘방문취업’ 체류자격 동포들이 제조업·농업 등 내국인들이 취업을 기피하여 만성적인 인력부족을 겪고 있는 산업 분야에 일정 기간 종사하는 경우 ‘재외동포’ 체류자격으로 변경 허가하는 제도가 시행된 이후 그 문호가 점점 확대되어 한국계중국인에게도 발급되고 왔다.

기타 합법체류자 중에는 영주자의 구성 비율이 높다. 2003년 영주 체류자격제도가 처음 도입되었을 때에는, 대만인(華僑)이 99%를 넘었으나, 2010년 지방 소재 제조업, 농축산업 또는 어업에서 취업하고 있는 ‘방문취

업' 체류자격 소지자로, 동일업체에서 근무처를 변경하지 않고 4년 이상 계속 근무한 외국국적동포에게 영주 체류자격 취득 기회를 부여하는 제도를 시행한 이후 한국계중국인과 중국인의 비율이 급격히 상승하였다. 이 제는 한국계중국인이 절반 이상을 차지하고, 그 다음으로 중국인, 대만인의 순으로 바뀌었다.

2015년 이민자들 중에는 한국국적을 취득하여 대한민국 국민이 된 사람 15만 명이 있다. 그들 중 9만 3천 명은 한국인의 배우자로서 '간이귀화' 절차를 밟아 국적을 취득하였고, 나머지 5만 7천 명은 '일반귀화'를 통해 한국인이 되었다.

이민자 수의 증가와 더불어 그들의 미성년 자녀 수도 급격히 늘었다(설동훈 2017). 이민자 자녀 중 압도적 다수는 결혼이민자·혼인귀화자의 자녀다. 한국 정부는 다문화가족을 위한 가족교육, 상담, 문화 프로그램 등 서비스 제공을 통해 결혼이민자가 한국 사회에 조기에 적응할 수 있도록 하는 한편, 다문화가족이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 지원하는 정책을 펴고 있다.⁴⁾

요컨대, 한국에 이민자가 들어온 기간이 30년 가까이 되면서, 그 수가 크게 늘었을 뿐 아니라 다양한 형태로 한국 사회에 정착하는 사례가 늘고 있다. 그와 더불어, 한국의 이민정책은 출입국관리뿐 아니라 체류관리, 사회통합, 국적관리 등으로 그 업무 영역이 점차 확대되어 왔다.

4) 2017년 제19대 대통령선거에서 당선된 문재인 대통령은 '다문화가족 지원 강화'라는 제목 아래 다음 네 가지 사항을 공약으로 제시하였다(더불어민주당 2017, 189). ① 정착 및 인권보호를 위한 종합 지원체계 확립, ② 다문화가족 자녀 학습 및 정서지원을 위한 '생활 학습 돌봄 멘토링 사업' 실시, ③ 다문화가족 자녀의 교육권 보장을 위해 특별학급과 대안학교 지원, 다문화 교육에 대한 교과 개발 및 교사연수 실시, ④ 국민 대상 다문화수용성 교육 내실화 및 확대.

III. 한국의 이민정책 현황과 문제점

1. 이민정책 현황

이민정책은 국가가 자국의 국경을 넘나드는 사람들의 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적관리 등을 다루는 종합적 정책이다. 그렇지만 UN 인구국에서는 이민정책의 종류를 ① 이입에 대한 입장, ② 이입정책, ③ 영구 정착 정책, ④ 고숙련 노동자 정책, ⑤ 단기취업 노동자 정책, ⑥ 가족 재결합 정책, ⑦ 비국민 통합 정책, ⑧ 귀화 정책, ⑨ 이민자 출신국 귀환 촉진 프로그램, ⑩ 불법이민에 대한 우려 수준, ⑪ 이출에 대한 입장, ⑫ 이출정책, ⑬ 복수국적 허용, ⑭ 재외국민 귀국 장려 정책, ⑮ 재외동포관련 특별 정부조직, ⑯ 재외동포 투자 유치 정책 등으로 세분하여 제시한다(United Nations 2013; 설동훈 2016). 이 중 앞의 10개는 외국 출신 이민자 관련 정책이라면, 뒤의 6개는 재외동포, 즉 재외국민 또는 외국국적동포관련 이민정책이라 할 수 있다. 그렇지만 ‘복수국적 허용’의 경우 재외동포뿐 아니라 국내 거주 이민자에게도 적용되는 정책이다(설동훈 2016).

한국의 총인구에서 이민자가 차지하는 비율이 꾸준히 그리고 급격하게 상승해왔다. 외국인 유입자 수가 급증하고, 그들의 체류자격이 분화되는 한편, 영주권 또는 국적을 취득하여 한국에 정착하는 사람이 들면서, 한국 정부는 이민정책과 관련된 법·제도를 정비해 왔다(薛東勳 2011; 설동훈 2013a). 국회는 1949년 ‘외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률’을 제정하였고, 정부는 그 업무를 외무부에서 수행하였다. 1961년 ‘외국인의 입국·출국과 등록’ 업무가 외무부에서 법무부로 이관되었고, 1963년에는 ‘출입국관리법’을 제정하고 기존 법률을 폐기하였다. 1980년대까지 한국의 이민정책은 출입국관리가 사실상 전부였으나, 1990년 이후 그 사정은 바뀌었다. 1991년 해외투자기업 외국인산업연수제도가 시행되었고, 1992년에는 ‘난민의 지위에 관한 협약’과 ‘난민의정서’에 가입하였으며, 그 이듬해인 1993년에는 ‘출입국관리법’을 개정하여 난민 인정 조항 및 절차를 마련하였다. 1999년에는 국회에서 ‘재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률’

을 제정하였고, 2002년에는 ‘영주’ 체류자격을 신설하였다. 2003년 국회는 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’을 제정하였고, 2004년에는 외국인 고용허가제도가 시행되었다. 2007년 정부는 외국인 산업연수제도를 폐지한 데 이어, 외국국적동포 방문취업제도를 시행하였으며, 결혼이민자 지원 대책을 본격적으로 추진하는 한편, ‘재한외국인 처우 기본법’을 제정하였다. 이민행정조직이 법무부 ‘출입국관리국’에서 ‘출입국·외국인정책본부(Korea Immigration Service)’로 확대 개편되었다. 명칭의 변화를 통해 알 수 있듯이, 출입국업무뿐 아니라 “외국인정책”이 핵심 과제로 떠올랐기 때문이다. 법무부 출입국·외국인정책본부에서는 ‘외국인정책 기본계획(2008년)’을 마련하였고, ‘재한외국인 사회통합프로그램(2009년)’을 시행하였다. 한국에서는 2008년 ‘다문화가족지원법’이 시행되었고, 2010년 ‘국적법’ 개정으로 복수국적이 부분적으로 허용되었으며, 2013년 ‘난민법’이 시행되었다. 그 결과, 한국은 이민 관련 법률들을 체계적으로 갖추었다(표 2) 참조.

한국의 이민 관련 법률들은 UN 인구국에서 제시한 이민정책을 수행하는 데 필수적인 제도적 기반을 제공하고 있다. 이민자 개방에 소극적 태도를 취해온 일본이 2017년 ‘외국인 기능실습의 적정 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률’을 시행하여 외국인력 규모를 늘리고 고용기간을 연장하는 정책을 추진하는 것으로 방향을 선회하기는 했으나(法務省·厚生労働省 2017),⁵⁾ 이민자 사회통합정책은 그 제도적 기반조차 마련하지 못하고 있는 것과 비교할 필요가 있다. 하지만 독일이 2005년 기존 이민 관련 법률들을 폐지하고, 그 내용을 통합하여 ‘유럽연합시민과 외국인의 이민 유입 통제·경계설정과 체류관리 및 통합에 관한 법률’을 제정한 수준에는 미치지 못하고 있다.

한국에서는 법무부 출입국·외국인정책본부뿐 아니라 다수의 중앙정부 부처에서 이민정책을 수행하고 있다. 법무부는 출입국관리, 체류관리, 사

5) 일본 정부는 1993년 ‘출입국관리및난민인정법’ 별표 제1의 2의 표 ‘기능실습’ 체류자격을 신설하여 외국인 기능실습제도를 시행하였다. 일본 정부는 1993년 기능실습제도를 처음 시행할 때에는 연수와 취업 기간을 합하여 2년으로 정했으나, 1997년에는 최장 3년으로 연장하였고, 2017년에는 최장 5년으로 재차 연장하였다.

나라	이민법(시행 시기)
독일	외국인법(1965) ¹⁾ 유럽경제공동체 회원국 국민의 입국 및 체류에 관한 법률(1980) ¹⁾ 망명절차법(1982) 유럽연합시민과 외국인의 이민 유입통제·경계설정과 체류관리 및 통합에 관한 법률(2005)
일본	출입국관리및난민인정법(1951) ²⁾ 외국인등록법(1952) ³⁾ 일본과의 평화조약에 따라 일본국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법(1991) 외국인 기능실습의 적정 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 법률(2017)
한국	출입국관리법(1963) ⁴⁾ 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(1999) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(2004) 재한외국인처우기본법(2007) 다문화가족지원법(2008) 난민법(2013)

주: 1) 2005년 폐지

2) 1982년 ‘출입국관리법’이 ‘출입국관리및난민인정법’으로 명칭이 바뀜

3) 2010년 폐지, ‘출입국관리및난민인정법’에 통합

4) 2002년 ‘영주’ 체류자격 신설, 2012년 ‘사회통합 프로그램’ 조항 신설

자료: 설동훈(2013a, 29); 法務省・厚生労働省(2017)

회통합, 국적관리 등 UN에서 제시한 이민정책의 대부분을 맡고 있고, 다른 부처는 각각의 고유기능에 따른 정책을 수행하고 있다. 〈표 3〉에는 그 내용이 제시되어 있다.

〈그림 1〉은 이민정책의 세부 정책 대상별 이민정책 전달체계를 보여준다. 법무부와 행정안전부에서는 각각 ‘재한외국인’과 ‘외국인주민’을 대상으로 폭넓게 정책을 추진하고 있고, 여성가족부는 ‘다문화가족’, 고용노동부는 ‘외국인노동자’, 교육부는 ‘다문화학생’을 대상으로 고유 기능에 따른 정책을 수행한다(행정자치부 2016). 법무부의 정책전달체계를 보면, 각 지방 출입국관리사무소를 통하여 직접 정책 집행을 하는 한편, 사회단체·대학·사회복지관 등 300개 민간 사회통합 프로그램 운영기관에 이민자교

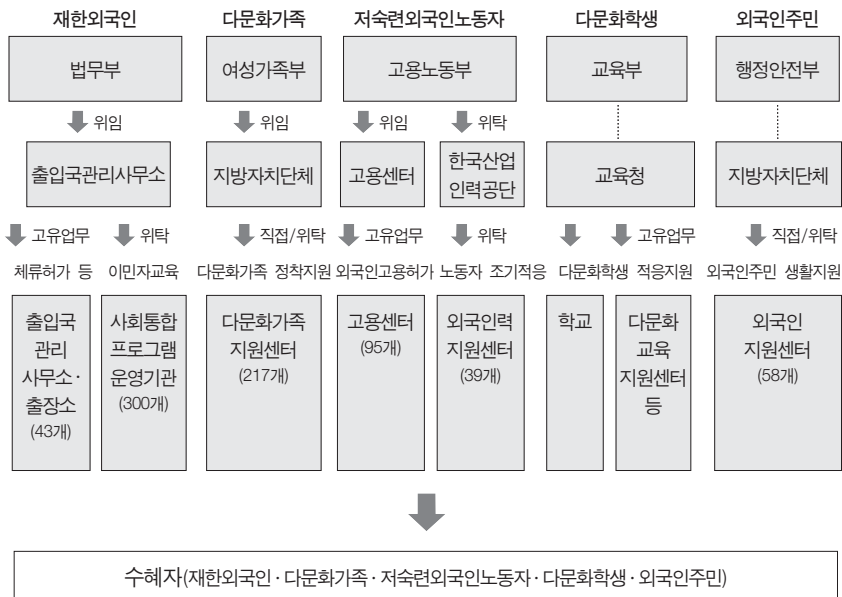
중앙정부부처	정책 영역	정책 대상	주요 이민정책
고용노동부	고용	외국인노동자, 결혼이민자	- 외국인노동자 고용허가, 직장적응·사회적응 지원 - 기업의 외국인력 도입 체계 관리 - 결혼이민자 취업 지원 - 이민자 직업 교육·훈련 지원
국방부	국방	다문화장병	- 다문화가족 구성원, 즉 다문화장병을 위한 병영 환경 조성
국토교통부	기반시설	입국 외국인, 외국인노동자	- 공항·항만 출입국관리 시설 개선 - 건설업 외국인노동자 관리
과학기술정보통신부	인력	해외전문인력	- 우수 외국인 과학기술자 유치 - 외국인 대상 정보·통신 서비스 제공
교육부	교육, 인적 자원 개발	다문화학생, 외국인유학생	- 다문화학생, 이주배경 아동·청소년 교육 지원 - 우수 외국인유학생 유치 기반 조성 - 외국인유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
농림축산식품부	인력, 농업인 교육·훈련	농촌 다문화가족, 외국인노동자	- 농촌 결혼이민자와 가족 지원 - 이주여성농업인 맞춤형 영농교육 - 농촌 외국인노동자 지원
문화체육관광부	문화, 체육, 예술, 관광	국민, 외국인주민	- 국민과 이민자의 쌍방향 문화다양성 프로그램 확대 - 국립국어원을 통한 한국어 교육 방향 설정
법무부	출입국, 국적, 이민	재한외국인, 국적취득자	- 외국인정책 총괄 - 출입국 관련 업무, 외국인 체류 관리, 심사, 강제퇴거 - 이민자 사회통합 정책 - 난민 업무 - 국적 업무
보건복지부	사회복지	외국인노동자, 다문화가족	- 외국인노동자·다문화가족 복지 증진, 사회보험, 공공부조제도 운용 - 외국인·다문화가족 아동 보호 정책 - 이민자에게 건강 정보 제공
산업통상자원부	인력, 투자	해외전문인력	- 외국인 전문인력 유치 - 외국인 투자 유치 정책
여성가족부	성평등, 여성 인권	다문화가족	- 결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책 총괄 - 이민배경 아동·청소년 지원 - 국제결혼중개관련 신상정보제공, 피해자 보호
외교부	외교	입국·귀환 외국인	- 재외공관장이 법무부장관의 위임을 받아 한국 입국 희망 외국인에게 사증 발급 - 재외동포관련 업무(재외동포정책위원회 운영) - 다문화가족의 결혼·이혼으로 인한 문제 해결 방안 모색

중소벤처기업부	인력, 투자	해외전문인력, 외국인노동자	- 외국인 전문인력 유치 및 채용 지원, 외국인 창업 지원 - 중소기업 외국인노동자 고용 지원 - 외국인 투자 유치 정책
해양수산부	인력	어업 외국인노동자	- 어업 외국인노동자 관리 - 어업 외국인노동자 인권 보장
행정안전부	지방행정	외국인주민	- 지방자치단체 외국인 정책 지원 - 지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착 지원 - 외국인 범죄 및 외국인 밀집거주 지역 생활 환경 개선
방송통신위원회	방송·통신	재한외국인	- 다문화 관련 방송 프로그램 제작 지원
경찰청	치안	재한외국인	- 외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화 - 운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	치안	입국 외국인	- 외국인 밀입국 단속, 국경관리

자료: 법무부(2016); 설동훈(2013b); 신종호·최석현(2013); 행정안전부(2010); 허준영(2017)을 이용하여 저자가 정리

〈그림 1〉

정책 대상별 이민정책 전달체계, 2017년



자료: 행정자치부(2016), 저자가 일부 용어를 수정하고, 부처의 배치 순서를 바꾸었음

육을 위탁하고 있다. 여성가족부의 전달체계는 지방자치단체에 다문화가족 지원 사무를 위임한 후, 각각의 지방자치단체에서는 다문화가족지원센터를 설립하여 직접 운영하기도 하지만, 대부분은 민간단체에 위탁하여 운영하고 있다. 고용노동부의 전달체계는 전국 각 지역에 있는 95개 고용센터에서 외국인 고용허가 업무를 수행하는 한편, 한국산업인력공단을 통해 외국인력지원센터·외국인력상담센터를 설립하고 그 운영을 민간단체에 위탁하고 있다. 교육부에서는 다문화학생 정책을 수립할 뿐 전달체계를 직접 통제하지 않고, 교육자치가 이루어지는 16개 지방 교육청에서 정책을 집행한다. 전국 각지의 초·중·고등학교와 다문화교육지원센터 등에서 다문화학생의 적응 지원 정책을 수행한다. 행정안전부 역시 외국인주민정책을 입안하기는 하나, 집행은 광역·기초 지방자치단체에서 수행한다. 기초 지방자치단체에서 설립한 외국인지원센터가 전국에 58개가 있는데, 일부는 직접 운영도 하지만, 대부분은 지방자치단체가 설립하고, 민간에서 위탁하여 운영하고 있다.

한국의 이민정책 전달체계의 특징은 규제·관리 또는 고유기능은 중앙정부부처 또는 지방자치단체에서 직접 수행하고, 이민자 사회통합 관련 정책은 대부분 사회단체·대학·사회복지관 등 민간에 위탁하여 운영하고 일부만 직접 수행하고 있다. 이처럼 이민자 통합 정책을 전담 중앙정부부처가 아니라 여러 중앙정부부처와 지방자치단체 및 민간에서 협력체계를 구축하여 추진하는 것은 ‘이민자 통합 정책의 주류화(mainstreaming immigrant integration policy)’ 또는 ‘이민자 통합 정책의 탈중심화(decentralizing immigrant integration policy)’라는 관점에서 바람직한 것으로 평가된다.

‘주류화 접근’은 여성·장애인·이민자 등 사회적 소수자집단에 대한 차별을 시정하여 평등을 실현하는 것을 목표로 하는 정책이 그 정책대상에 계만 초점을 맞출 경우 역설적으로 그 차별을 용인하는 결과를 초래한다는 반성에서 시작되었다. 주류화 접근은 사회적 소수자집단의 ‘사회적 배제’는 주류 사회에서 구조화된 불평등 체계의 산물이므로, 여성·장애인·이민자 등에서 발생하는 사회 문제를 그 집단의 문제로 국한하여 정책을 추진해서는 안 되고, 주류사회와 소수자집단 성원들을 아울러 정책을 수

〈표 4〉

국무총리실 산하 이민정책 관련 정부위원회, 2017년

구분	외국인 정책위원회	다문화가족 정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회	문화다양성 위원회
위원장	국무총리	국무총리	국무조정실장	국무총리	국무총리
실무 위원장	법무부차관	여성가족부장관	고용노동부차관	국무조정실차장	문화정책관(간사)
법적 근거	재한외국인처우기 본법 제8조	다문화가족지원법 제3조의 4	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조	재외동포정책 위원회규정(대통령 훈령 제228호)	문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률 제7조
주요 목적	재한외국인에 대한 처우 개선	다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상	외국인노동자의 체계적인 도입 및 관리	정부의 재외 동포정책 종합 심의·조정 및 효율적 추진·지원	문화다양성 보호와 증진
주요 기능· 심의 및 조정	- 외국인정책의 기본계획 수립 - 외국인정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과 - 재한외국인 사회 통합 등 적응주요 외국인정책 심의·의결	- 다문화가족정책에 관한 기본 계획의 수립 및 추진 - 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가 - 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가 - 각종 다문화 가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력 - 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력 - 주요 다문화 가족정책 심의·의결	- 외국인노동자 관련 기본계획 수립 - 외국인노동자 도입 업종 및 규모 등 결정 - 외국인노동자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소 - 주요 외국인력 정책 심의·의결	- 재외동포정책 기본방향의 수립 - 재외동포의 정착 지원 - 재외동포의 법적·사회적 지위 향상 - 재외동포사회와 유대 강화 - 재외동포의 국내외 경제 활동 지원 - 재외동포의 정체성 함양 - 재외동포관련 부처별 사업 계획 - 주요 재외동포 정책 심의·의결	- 기본계획 수립·변경 및 이행 평가 - 문화다양성에 대한 연차보고 - 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책에 관한 관계 부처 간 협조 및 업무 조정 - 문화다양성 보호와 증진을 위한 정책과 관련한 국가 간 협력 - 주요 문화 다양성정책 심의·의결
주요 대상	재한외국인 + 국적취득자 (3년 이내)	다문화가족: 결혼이민자/ 혼인귀화자 또는 그 자녀(24세 이하 아동·청소년)로 이루어진 가족	외국인노동자: 국내에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 외국인	재외동포	문화적 소수자 집단

자료: 허준영(2017)을 저자가 일부 수정·보완

립하고 집행해야 한다는 점을 강조한다(Rees 1998; 마경희 20007 참조). ‘이민자 통합 정책의 주류화’ 접근에서는 ‘이민정책 전담 중앙정부부처’만 추진하는 정책보다는 여러 부처와 다양한 사회적 행위자들, 특히 지방자치단체들과 민간의 참여를 중시한다(Scholten 2013; Scholten 외 2015; Scholten 외 2017; Scholten 외 (forthcoming); 한준성 2017; 김혜순 2017). 유럽연합의 주요 회원국에서 중앙정부가 주도하는 ‘다문화주의’ 정책을 탈피하여 지방자치단체 중심의 ‘상호문화주의’ 정책으로, 이민정책의 방향을 옮기려는 움직임과 궤를 같이하는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 점에서 중앙정부와 지방자치단체 및 민간의 협치(協治)를 위한 기반구조 구축을 중시해 온, 한국의 이민정책 전달체계는 ‘이민자 통합 정책의 주류화’를 달성하는 데 도움이 될 것으로 본다.

그렇지만 중앙정부부처들 간의 이민정책 심의·조정을 위한 기구는 매우 부실하다. <표 4>를 보면, 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 문화체육관광부는 각각 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회, 문화다양성위원회를 국무총리실 산하에 두고 운용하고 있다.⁶⁾ 이 모든 정책 영역이 이민정책의 하위분야임에도 불구하고, 정부가 하나의 공통과제로 운영하기보다는 실무위원장을 맡고 있는 부처의 정책 과제를 다른 부처들과 심의·조정하는 형식적 역할만 수행하는 여러 개의 위원회가 난립하고 있다. 재외동포정책위원회는 실무위원장을 외교부 관료가 아니라 국무조정실차장이 맡는다는 점에서 다르기는 하나, 그 기능과 역할은 전혀 다르지 않다.

6) 유네스코는 2001년 제31차 총회에서 ‘세계 문화다양성 선언(UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity)’을 채택하였고, 2005년 제33차 총회에서 ‘문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions 2005)’을 채택하였다. 대한민국 국회는 2014년 ‘문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률’을 제정하였고, 행정부에서는 문화다양성위원회를 설치하였다. 문화다양성위원회는 이민정책으로 포괄되지 않은 문화정책 관련 쟁점을 다루고 있으므로, 다른 위원회들과 달리 이민정책의 하위분야를 담당하는 것으로는 단정할 수 없다. 그러므로 여기에서는 이민정책과 직접 관련된 부분으로만 국한하여 논지를 전개한다.

한편, 대통령직속 저출산고령사회위원회에서도 이민정책을 저출산·인구고령화가 초래하는 위기를 극복할 수 있는 대안으로 검토하였다. 정부는 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010년)’에서 이민정책을 거의 언급하지 않았으나, ‘제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015년)’에서는 ‘외국국적동포 및 외국인력 활용’을 잠재인력 활용기반 구축의 방법으로 포함하였으며, ‘제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020년)’에서는 ‘여성·중고령자·외국인력 활용 확대’를 정책과제로 설정하고 ‘외국인 사회적응 및 정착지원 강화’를 추진하기로 하였다(김진일 외 2017 참조). 흥미로운 것은 국무총리실 산하 위원회들이나 대통령직속 위원회든 그 역할은 각 부처의 정책을 수합·정리하는 수준에 그치고 있다.

행정자치부는 2016년 12월 6일 ‘국무조정실 외국인·이민정책T/F’의 토의 등을 거쳐 행정자치부·국무조정실·기획재정부·교육부·법무부·고용노동부·여성가족부 등 관계부처 합동으로 이민정책 전달체계의 문제점을 “제한외국인(법무부), 다문화가족(여성가족부), 외국인노동자(고용노동부), 다문화학생(교육부) 등 유형별·부처별 서비스 제공 중, ① 지원센터 간에 외국어교육·상담 등의 서비스 연계 부족, 결혼이민자·중도입국 외국인자녀 등 외국인 등록정보 공유 미흡, ② 국내 생활에 낮은 외국인이 체류허가·외국인근로자 고용허가제 등 민원행정 서비스 처리를 위하여 여러 기관을 방문해야 하는 불편, ③ 다문화가족에 비하여 외국인근로자·유학생 등에 대한 지원센터 부족으로 사각지대 발생”의 세 가지로 정리하고, 그 해결방안으로 중앙 ↔ 지방 ↔ 민간 간 칸막이를 허물어 수요자 중심으로 서비스를 개선하겠다는 내용의 ‘다문화가족·외국인 서비스 전달체계 효율화 방안’을 국무회의에서 보고하였다(행정자치부 2016).

국내 거주 다문화가족과 외국인이 크게 증가함에 따라 그간 이들의 안정적인 사회적응을 위한 지원 사업이 확대되어 왔지만, 대상별로 분산·운영되면서 수요자들이 이용하는 데 불편이 많았다. 예컨대, 결혼이민자와 외국인노동자 등이 체류허가 및 고용허가 관련 민원서비스를 이용하기 위해 출입국관리사무소, 고용센터 등 유관기관을 각각 방문해야 하는 어려움이 있었다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 정부는 2017년부터 일선 집행기

관 간의 협업센터인 ‘다문화이주민플러스센터’를 설치하고, 기관 간 서비스 연계를 강화하여 통합적 다문화가족·외국인 서비스가 제공되도록 하겠다는 것이다. ‘다문화이주민플러스센터’는 정책대상과 지역여건 등을 고려하여 ① 다문화가족지원센터 활용형, ② 출입국관리사무소 활용형, ③ 지방자치단체 외국인주민지원센터 활용형 등 세 가지 유형으로 설치하였는데, 각각의 기관이 위치한 공간에 관련 기관을 입주시키거나 기능을 추가한 것이다.

‘다문화가족·외국인 서비스 전달체계 효율화 방안’은 “정부3.0 수요자 중심의 원스톱 서비스 제공”이라는 비전을 설정하고, “한국 사회 적응지원 및 체류허가·고용허가 등의 통합 전달체계 구축”이라는 정책 목표를 달성하기 위해, 중점 추진방안으로 “① 참여기관의 기능·예산 및 지휘감독권 등은 유지, ② 집행기관 간 서비스 연계를 통한 협업 강화, ③ 공동브랜드 사용으로 수요자 인식 제고”를 설정하였다.

그러나 이 방안은 이민정책에 관한 관제탑(control tower) 설치나 중앙정부부처 간 예산의 통합·조정 등은 다루지 않았다. 그 결과, 기존 업무 영역을 그대로 둔 채 행정지원 서비스만 한 곳에 모아놓은 것에 불과하다는 비판에서 자유롭기 어렵다. 중앙정부부처 간 정책 심의·조정이 거의 이루어지지 않는 것이 한국의 이민정책 추진의 가장 큰 문제점이었다는 점을 고려하면, 이민행정조직의 정비는 여전히 미완의 과제로 남아 있다. (허준영 2017 참조).

2. 이민정책 추진의 문제점

한국 사회의 미래 상황에 대한 전망과 이를 바탕으로 하는 이민정책 비전이 설정되어 있지 못하다. 이민정책은 미래 한국 사회의 인적 구성과 문화를 결정하므로 정책비전의 탐색을 위해서 미래사회상에 대한 정치협약의 과정이 필요하나 본격적인 공론화가 이루어지지 못한 상태다. 장기 정책비전의 부재뿐만 아니라 바람직한 미래상 구현을 위한 과학적 분석과 연구기능도 부족하다. 이민자 수용에 따른 장단기 사회비용 분석과 미래

중점육성산업 또는 산업구조조정을 고려한 중장기 인력수요 전망 등이 필요함에도, 그것을 수행하기 위한 기능은 체계화되어 있지 못하다. 또한, 체류외국인 증가에 따라 새로운 정책문제들이 계속 발생하지만(김이선 외 2012; 법무부 2017), 그것들을 하나로 묶을 수 있는 정책개념이 부재하고, 소관 부처가 불명확한 것 등 여러 사유로 적시성 있고 체계적인 대응이 이루어지지 못하고 있다.

이민정책 추진의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 한국에는 공식적으로 아직 ‘이민정책’이 없다. 제2차 외국인정책기본계획에서 ‘이민정책’이라는 용어를 본격적으로 사용할 때라고 밝히긴 했으나, 그 공식명칭은 ‘외국인정책’일 뿐이다. 한국에서도 이민정책의 기본 제도는 갖추고 있으나(표 2)), 법률들 간 상충요소가 여러 군데 존재하여 중앙정부부처 간 역할 분담 내지 추진체계에서 혼선이 발생하고 있다.⁷⁾

세계 각국 정부에서 사용하고 있는 ‘이민정책’이라는 보편 개념 대신에 ‘외국인정책(법무부)’, ‘외국인주민정책(행정안전부)’, ‘외국인력정책(고용노동부)’, 또는 ‘다문화가족정책(여성가족부)’, ‘다문화교육정책(교육부)’, ‘다문화장병정책(국방부)’ 등 특수한 개념을 사용하고 있다는 것은 한국의 이민정책이 다른 나라와 구분되는 특성을 갖고 있음을 의미한다(한정구 외 2012; 한승준 외 2009).

외국인정책(법무부)의 대상은 외국인과 귀화자를 아우르고 있으므로 이민정책의 대상과 범위가 정확히 일치한다. ‘외국인주민정책(행정자치부)’의 대상은 외국인뿐 아니라 귀화자와 이민자의 자녀까지 포함하므로, 정책개념과 포괄범위가 일치하지 않는 문제를 갖고 있다. ‘외국인력정책(고용노동부)’은 이주노동자제도(guest worker program)에 의한 외국인노동자만을 포함하고 있을 뿐, 결혼이민자와 영주자 등 국내 정착이민자의 직업능력개발이나 취업 알선 등을 아우르는 수준에는 미치지 못하고 있다(설동훈

7) 예컨대, ‘재한외국인처우기본법’의 사회적응 지원(제11조)과 ‘다문화가족지원법’의 생활 정보 제공 및 교육 지원(제6조)은 내용상 중첩된다. 그 결과, 결혼이민자·혼인귀화자 대상 사회통합정책은 주무부처가 법무부인지 여성가족부인지 논란의 여지가 상존한다.

2013c; 유길상 외 2012).

‘다문화가족정책(여성가족부)’의 경우 정책의 대상은 결혼이민자와 그의 한국인 배우자 및 그들의 자녀를 아우르는 ‘다문화가족’이다. 다양한 유형의 가족 중 하나로 다문화가족을 정의하는 것은 ‘이민자 통합 정책의 주류화’ 관점에서 타당하지만, 그것이 ‘결혼이민자 정착 지원 정책’을 ‘이민자 사회통합 정책’에서 분리하여 접근하는 것을 정당화하는 것은 아니다. ‘다문화교육정책(교육부)’의 대상은 ‘다문화가족정책’의 대상보다 훨씬 폭이 넓다. 결혼이민자의 자녀는 물론이고, 모든 외국인과 귀화자의 자녀뿐 아니라 북한이탈주민의 자녀까지 포괄한다. 초·중·고등학교 교육의 수요자 집단들 중 하나를 특화하여 정의하는 방식이다. ‘다문화장병정책(국방부)’의 대상은 결혼이민자의 자녀와 ‘주한미군 관련 혼혈인’ 등 대한민국 국적자에 국한된다. 의무복무군인으로 입대하여 병영 생활을 하는 데 편의를 제공하여 강군을 육성하는 것을 목적으로 한다. 이처럼 정부의 각 부처가 갖는 고유한 기능에 맞춰 이민정책을 추진하는 경우는 별 문제가 없으나, 관련 부처와의 정책 심의·조정 없이 단독으로 정책대상별 접근을 하는 경우에는 종종 문제가 발생한다. 이러한 문제를 회피하려는 정책적 노력이 바로 ‘이민자 통합 정책의 주류화’ 접근이다.

한국의 외국인○○정책·다문화○○정책은 단시간에 큰 성과를 거두었다. 그렇지만 여러 부처에서 유사한 사업을 입안하여 시행하는 바람에 정책의 중복·비효율 문제가 발생하는 한편, 정책의 손길이 전혀 미치지 못하는 사각지대가 발생하였다. 한국 사회 이민정책의 수립·집행 과정에서 ‘조직 간 칸막이 현상(sectionalism in organizations)’ 내지 ‘조직 사일로 효과(organizational silos effects)’의 문제가 발생한 것이다(Selznick 1949; Weber 1968; Stone 2004; Aaker 2008; Froy 외 2010). ‘칸막이 방(cubbyhole)’과 ‘통로(channel)’로 구성되는 관료제는 지식정보시대의 급격한 환경변화에 탄력적으로 대응하는 데 어려움이 많다. 각 중앙정부부처 소속 공무원 모두가 각자 부처의 이익을 위해 열심히 일하는데, 그것이 국가 이익에는 별로 득이 되지 않거나 심지어 해가 되는 상황이 발생할 수 있다. 각 부처가 다른 부처와 답을 쌓고, 다른 부처와의 협력과 교류 없이 내부적 이익만

을 추구하면 결과적으로 그러한 상황을 초래할 가능성이 크다. 성과 평가를 통한 부처 간 경쟁은 그러한 상황을 더욱 악화시키고 있다.

예컨대, 이민자 자녀, 또는 이민 배경 아동·청소년은 이민정책의 주요 대상이다. 그들과 관련된 부처는 법무부(외국인 체류관리), 보건복지부(아동 보호), 여성가족부(다문화가족, 청소년), 교육부(다문화학생), 고용노동부(일하는 청소년) 등 여럿인데, 정부는 각 세 단위 연령별 외국인 아동·청소년 수조차 발표하지 않고 있다. 법무부의 『출입국·외국인정책 통계연보』에는 0~4세, 5~9세, 10~14세, 15~19세, 20~24세 등 5세 단위로 등록외국인과 단기체류자격외국인 수가 제시되어 있을 뿐이다(설동훈 2017, 53). 다문화가족지원법에서는 ‘아동·청소년’을 ‘24세 이하인 사람’으로 정의하지만, 민법·공직선거법·청소년보호법·아동·청소년의 성보호에 관한 법률·소년법에서 ‘미성년자’, ‘청소년’, ‘아동·청소년’, ‘소년’은 ‘19세 미만인 사람’으로 정의하고, ‘아동복지법’에서는 ‘아동’을 ‘18세 미만인 사람’으로 정의함을 고려하면, 각 세 단위 체류외국인 통계를 발표하지 않는 까닭을 이해하기 힘들다. 더욱이, 단기체류자격외국인 아동·청소년 중에서도 90일을 초과하여 국내에 체류하는 사람은 ‘주민’으로 간주하여 정책을 수립·집행하고 있으므로, 단기합법체류외국인과 단기불법체류외국인으로 구분하여 발표하는 것이 바람직하지만, 그렇게 하지 않고 있다. 이는 부처 간 이민정책의 심의·조정이 전혀 이루어지지 않음을 적시한다.

다른 예를 들 수도 있다. 정부는 2001년 중앙행정기관과 자치단체에 ‘민원증명 외국어발급지침’을 시달해 정부 발행 각종증명서의 영문 발행양식을 통일했고, 이후 범위를 확대해 왔다. 그러나 가족관계 관련 5가지 증명서(가족관계증명서, 기본증명서, 혼인관계증명서, 입양관계증명서, 친양자 입양관계증명서)는 관공서에서 영문으로 발급받을 수 없다. 그 까닭은 그것은 증명서 발급주체가 행정부가 아니라 법원이기 때문이라고 한다. 여권에 등록된 영문 이름 정보가 이미 있는 상황에서 부처 간 칸막이만 해결하면 쉽게 처리할 수 있는 문제를 방치하고 있다(조병욱 2017).

오늘날 한국의 이민정책이 직면한 상황은 ‘조직 간 칸막이 현상’을 극복한 ‘전 정부적 접근(whole-of-government approach)’을 요구하고 있다(IOM

2002). 만약, 한국 정부가 ‘전 정부적 접근’을 통해 ‘부처들 사이에 존재하는 칸막이’를 제거하는 방법을 찾지 못하면, 변화한 시대 상황에 적응하지 못해 정책 실패를 양산하는 상황에 봉착할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이민정책을 국정과제의 하나로 설정하고, 그것을 담당할 이민행정조직을 정비하는 게 필요하다.

IV. 이민정책 전담 행정조직 설치 방안

1. 이민법체계 정비

사람들에게 국경의 의미가 점점 약화되어 가고 있다. 수많은 외국인들이 외국인노동자, 결혼이민자, 유학생 등으로 한국에 들어와서 생활하고 있다. 변화된 사회 상황에 맞게 명실상부하게 제도를 바꿔야 한다. 여러 부처로 분산되어 개별적으로 추진되고 있는 외국인·다문화 정책에 체계를 부여하는 작업을 하여야 하는데, 그렇게 할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 게 필요하다. 그 첫걸음은 현행 출입국관리법, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률, 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법, 난민법 등에 존재하는, ‘부처 간 칸막이 현상’의 발생소지를 제거하는 데 있다. 독일의 ‘유럽연합시민과 외국인’의 이민 유입통제·경계설정과 체류관리 및 통합에 관한 법률(2005)’이 기존 법률 두 개를 병렬적으로 합하고 약간의 손질만 가한 것임을 고려하면(설동훈 2013a), 기존 이민 관련법들을 정비하여 이민법을 만드는 것도 별로 어려운 작업이 아니라는 점을 알아야 한다. 물론, 기존 이민 관련법들을 그대로 둔 채, 출입국관리법과 재한외국인처우기본법 등을 개정하여 그 근거를 설정하는 형태도 가능하다. 어쨌든, 법 조항에 이민정책 전담기구의 역할과 기능을 명시하여야 한다.

2. 이민행정조직의 위상 설정

이민정책을 입안·심의·조정하는 중앙정부부처를 설립하는 것이 필요

하다. 현행 ‘법무부 출입국·외국인정책본부’의 조직과 인력으로 이민자에 대한 체계적 관리를 감당하기는 역부족이다. 본부장 직급이 1급 공무원인 조직으로서 복합적 업무를 수행하는 것은 한계에 봉착했다. 규제·통제와 통합·지원 업무를 한 부서 안에 두는 것은 정책 대상자에게 혼동을 초래할 가능성이 크다는 점을 명심해야 한다. 즉, 규제 조직과 지원 조직을 각각 독립된 기구로 운영하되, 그것을 아우르는 조직으로 위상을 상향 조정해야 한다. 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적관리 등을 담당하는 부서들은 분업(division of labor) 또는 견제·균형(check and balance)의 원리에 입각하여 재배치하여야 한다. 독일·대만·아일랜드 등 사실상 단일민족이 국민국가를 형성하고 있었던 나라에서도 이민행정조직의 위상을 내무부의 한 부서에서 독립기관인 이민청으로 상향 조정한 것을 참고할 수 있고, 과거 한국에서 ‘내무부 치안본부’를 ‘경찰청’으로 독립시킨 것(1991년), ‘국무원사무처 법제국’을 ‘법제처’로 개편한 것(1961년)도 고려할 수 있다.

이민행정조직의 위상은 ① 독립부처(부) ② 처·청 단위 기구 ③ 현행 출입국·외국인정책본부의 확대·개편 등의 방안을 고려하여 선택하여야 한다. 첫째, 독립부처의 형태의 모델은 미국의 국토안보부, 캐나다의 시민권·이민부, 호주의 이민·시민권부 등 전통적 이민국가에서 찾을 수 있다. 이민이 국민 형성의 기초라는 점에서 그 나라들이 이민정책 전담기구를 부 단위로 설정하는 것을 이해할 수 있다. 토착민을 중심으로 한 국민 국가의 전통을 강하게 가진 나라들 중에서는 프랑스가 유일하게 2007~2010년에 ‘이민·통합·국민정체성·공동발전부’라는 조직 형태를 취한 적이 있다. 부 단위 부처로서 이민정책 전담기구가 갖는 한 가지 중요한 특성은 규제·통제와 통합·지원의 성격을 둘 다 갖는 것은 명확하지만, 그 중에서 특히 규제적 요소가 강하다. 미국에서 국토안보부가 만들어진 배경, 프랑스에서 이민·통합·국민정체성·공동발전부가 설립된 경위를 살펴보면, 그 나라 정부는 이민자 통합 지원을 위해서라기보다는 자국 사회의 안전을 확보하기 위한 측면이 훨씬 더 크다. 즉, 부 단위 조직을 가진 나라들은 이민정책 업무가 매우 방대할 뿐 아니라, 이민자들의 존재가 국

가 안보에 강한 영향을 미치고 있다. 그러한 점을 고려할 때, 한국처럼 이민자 비율이 그다지 높지 않은 상황에서, 대통령이 결정한 정책과 그 밖에 행정부의 권한에 속하는 사항을 수행하며, 국무총리 산하에서 기능별 또는 행정대상별로 업무를 하는 ‘부’는 그 위상이 과도하게 높다고 본다.

둘째, 한국에서 처·청 단위 기구는 기본적으로 집행기관의 성격을 띤다. 그렇지만 다른 나라에서도 사정이 같다고 보기는 힘들다. 영국의 국경청, 프랑스의 이민·통합사무소, 독일의 연방이민·난민청 또는 연방행정청, 대만의 이민서(移民署)는 그 상위 조직으로 내무부 또는 내정부(內政部)가 있다. 미국의 시민권·이민서비스청, 이민·관세집행청, 관세·국경보호청, 캐나다의 국경관리청 등과 같이, 부 단위 이민부처의 산하 집행기구도 청 단위 조직 형태를 갖고 있다. 영국의 국경청에서는 이민정책을 수립하고 집행하는 역할을 수행하고 있다. 독일의 연방이민·난민청에서도 마찬가지로 기능을 수행하고, 그와는 별개로 ‘연방 이민·난민·통합 정책 조정 관실’에서는 다섯 개 T/F를 두어 이민정책 연구 기능을 수행하고 있다. 대만 이민서도 마찬가지다. 이민행정조직이 부처의 하위 기구라기보다는 독립적 역할을 수행하고 있다. 한국 정부 조직에서 ‘청’은 ‘부’가 수행하는 기능 중에서 독자성이 높으면서도 업무의 범위가 전국에 미치는 일을 맡고 있는데, 주로 정책을 수립하기보다 집행하는 일을 한다. ‘처’는 국무총리 소속으로 여러 ‘부’에 관련되는 기능을 통합적으로 관할하는 참모와 같은 업무를 맡으면서 정책 수립을 주로 한다. 이민행정조직이 이민정책과 관련된 행정 각 ‘부’의 정책을 종합적으로 지원하고 조정하는 역할을 수행하는 것이 필수임을 고려하면, 한국에서는 ‘청’보다는 ‘처’가 적합하다고 본다. 처는 소관정책의 관제답 역할을 수행한다.

셋째, 현행 출입국·외국인정책본부의 확대·개편 방안은 부·처·청 단위의 이민행정조직 설립은 시기상조라는 인식을 가진 사람들의 주장이다. 규제와 지원이라는 두 가지 방향의 정책을 본부 수준의 작은 조직에 두는 것은 ‘건제와 균형’의 원리가 제대로 작동하기 어렵다는 한계가 있을 뿐 아니라, 복잡다단한 업무를 처리하는 데도 역부족일 것으로 평가한다.

이상에서 살펴보았듯이, 세 가지 방안은 각각 타당한 근거가 있기는 하

지만, 한국의 현실과 정책 환경 등을 고려하면 처 단위 기구 신설이 타당한 것으로 생각한다. 특정 부처의 외청으로 이민행정조직을 설치하는 데 대한 거부감이 존재하고 있는 게 현실이라는 점을 고려하면, 현실적으로도 국무총리 소속 조직으로 ‘처’를 신설하는 것이 최선의 방안이다.

3. 이민행정조직의 명칭과 조직 구성

이민행정조직의 명칭은 그 업무 영역을 반영한다. 출입국관리·체류관리는 좁은 의미의 이민정책을 뜻하고, 사회통합·국적관리는 넓은 의미의 이민정책에 필수적으로 포함되는 영역이다. 그러므로 이민이라는 개념과 아울러, 통합의 의미를 부가하여 사용할 필요가 있다. 특히 한국에서는 우수인재 유치와 결혼이민자 통합 등 국민 형성(nation building)이 새로운 정책개념으로 부상하고 있으므로 ‘국적·이민처(MONIS: Ministry of Naturalization and Immigration Service)’라는 명칭이 바람직하다고 본다. ‘국적·이민처’는 이민정책 수립과 집행을 모두 담당하므로, 대만의 이민서와 독일의 연방이민·난민청의 조직도를 참고하여 <그림 2>와 같은 조직도를 구상해보았다. 이 조직도 작성의 기본 원칙은 ‘이민자 통합 정책의 주류화’는 계속 추구하되, ‘조직 간 칸막이 현상’을 차단하기 위한 업무 배치를 가능하도록 하는 데 있다.

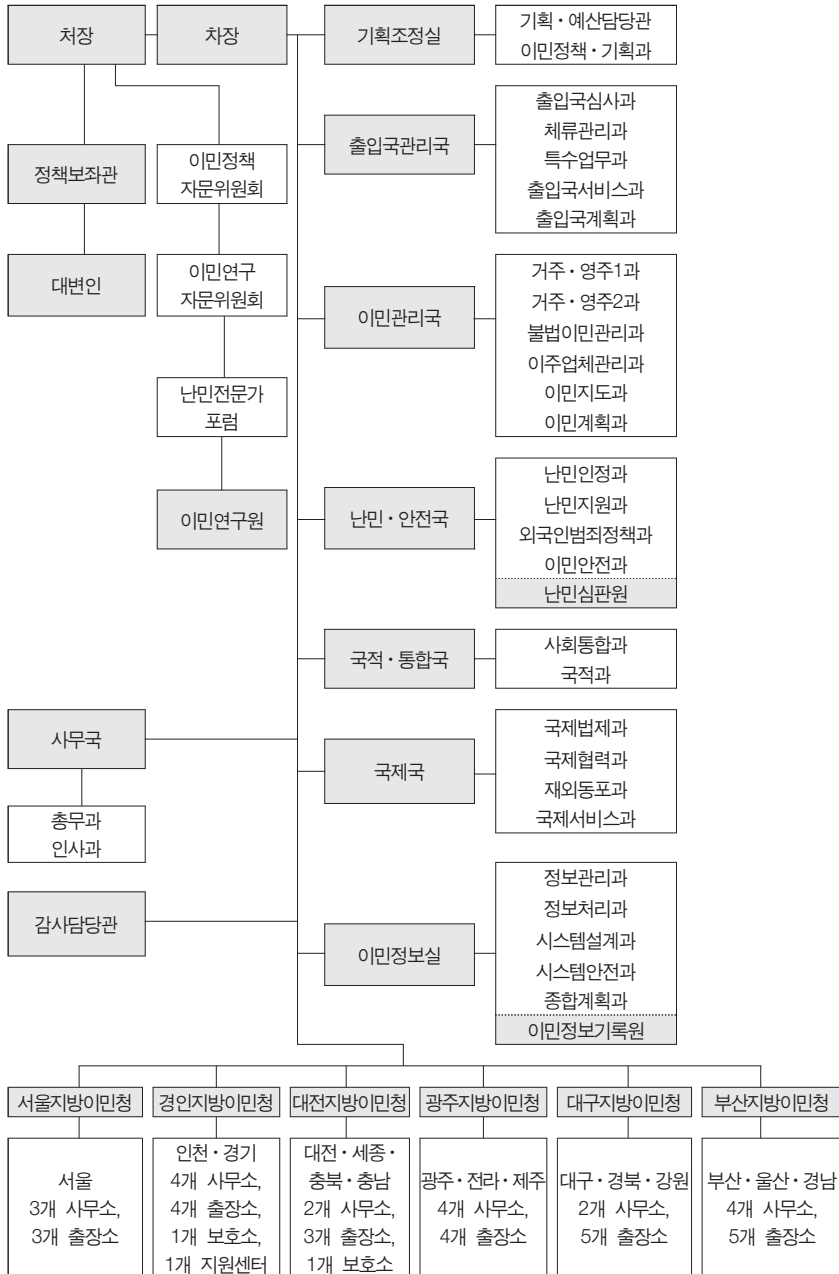
4. ‘국적·이민처’와 중앙정부부처들 간 역할 분담

국제 이주 현상 자체의 복잡성으로 인해 ‘국적·이민처’ 단독으로 이민·다문화 문제를 처리하는 것은 원천적으로 불가능할 뿐 아니라, 설사 가능하더라도 바람직하지 않다. 국적·이민처에서는 그 ‘고유’ 업무와 더불어 이민정책을 총괄 조정하는 관제탑 역할을 해야 한다. 이민자의 정착 지원 업무는 각 부처에서 각각의 기능에 따라 맡는 형태로 역할 분담이 이루어져야 한다.

국적·이민처의 ‘고유 업무’는 출입국심사와 체류관리, 이민자 사회통합, 국적관리, 난민 인정 및 지원 업무 등으로(<그림 2> 참조), 현재 법무부에

〈그림 2〉

국적·이민처의 ‘고유’ 업무를 반영한 조직도



출처: 저자 작성

서 출입국·외국인정책본부의 소관으로 되어 있는 것뿐 아니라 새로운 정책 영역이 추가된 것이다. 이 점을 고려하면, 현재 법무부 출입국·외국인정책본부의 ‘고유 업무’의 전부(또는 대부분)를 국적·이민처로 이관하는 것으로 파악할 수 있다. 미국에서 국토안보부가 신설하면서 법무부의 조직을 이관한 방식을 참고할 필요가 있다. 만약, 법무부에서 출입국·외국인정책본부의 일부 기능을 국적·이민처로 이관하지 않고 잔존시킬 경우, 부처들 간의 정책 조정의 과제가 새롭게 대두될 가능성이 있으므로, 그 여지를 차단하여야 한다.

또한 현재 여러 부처로 분산되어 있는 외국인·이민자 사회통합정책을 정비하여야 한다. 국적·이민처에서 수행하는 이민자 대상 사회통합정책은 ‘국가의 의무’인 것이고, 타 부처에서 수행하는 이민자 정착지원정책은 그 부처의 고유 기능에 관한 것이다. 국가는 이민자가 한국 사회에 통합하는 데 필요한 한국어 교육과 한국 사회의 이해 교육을 제공하여야 한다. 그러면서 동시에 대한민국 국적 취득을 원하는 이민자에게는 소정 시간 교육 이수를 필하거나 소정 시험에 합격할 것을 요구하고 있다. 독일 이민법에서는 이를 ‘지원과 요구(Fördern und Fordern)의 원칙’이라 한다(설동훈 2013a). 다시 말해, 이민자 사회통합교육의 목표는 단순한 적응이 아니라 이민자가 자신의 충성심을 바칠 나라를 출신국에서 대한민국으로 옮기도록 하는 것이다. 그러므로 국적·이민처에서 이민자 사회통합정책을 수행하는 게 필수적이다. 이러한 대원칙을 어기는 나라는 지구상에 하나도 없다. 단, 이민자 통합 교육을 시행하는 기관은 사회단체·대학·사회복지관 등 민간에서 맡아서 운영하는 원칙을 견지해야 한다.

교육부·여성가족부·고용노동부 등 중앙정부부처는 고유기능에 따라 이민자 적응지원정책을 추진해야 한다. 이민정책이라는 관점에서 정책 조율을 거친 후, 각 부처에서 고유기능에 맞추어 정책을 추진하는 것은 ‘이민자 통합 정책의 주류화’를 위해 바람직하다.

특정 이민자 집단, 예컨대 결혼이민자 또는 외국국적동포를 이민정책의 대상에서 빼내 별도 지원정책을 추진하는 것은 ‘역차별’ 시비를 불러일으킬 가능성도 있고, 결과적으로 그들을 사회적 소수자집단으로 간주하는

결과를 낳는다는 점에서 피해야 한다.

국적·이민처는 이민정책을 수립하고 집행하는 역할을 수행한다. 출입국관리, 체류관리, 사회통합, 국적관리 업무 등을 수행한다. 이처럼 기존 업무뿐 아니라, 외국인력정책, 재외동포업무 등에 대해서도 그 업무 범의 조정이 필요하다. 그것은 현재 각 부처에서 수행하고 있는 업무를 어떻게 재조정할 것인가와 관련이 있다.

세계 각국의 정부 조직을 분석해보면, 두 가지 핵심 원칙에 의하여 분업이 이루어지고 있음을 알 수 있다(한경구 외 2012). 첫째, 국적·이민처와 사회정책관련 부처들 간에는 ‘유기적 협조의 원칙’이 준수된다. 대체로 사회정책관련 부처는 고유 업무에 이민자 사회정착지원을 포함하여 추진한다. 이민행정조직은 이민자 관련 모든 업무를 추진하는 게 아니라, 기존 복지정책, 가족정책, 고용정책, 교육정책 등으로는 대처하기 힘든 ‘이민자에 특화된 업무’를 전담한다. 그리고 이민담당부처는 이민자 사회통합정책의 틀과 방향을 마련하고, 구체적 정책 쟁점을 정리하여 추진체계를 정립하며, 정책 집행 과정과 성과를 점검한다.⁸⁾

둘째, 국적·이민처와 고용노동부 간에는 ‘건제와 균형의 원칙’이 우선적으로 강조된다. 외국인·이민자 수용에서, 이민행정조직은 상대적으로 개방적 입장을, 고용노동부는 상대적으로 소극적 입장을 취하도록 정부 역할 분화가 이루어져 있다. 그렇게 하여, ‘성급한 이민 수용에서 오는 문제’와 ‘폐쇄적 노동시장 운용에서 오는 문제’를 예방하고 있다. 한편, 고용노동부는 이민자 취업 관련 업무도 관장한다. 이민자의 일자리를 통한 사회통합 업무에 관해서는, 국적·이민처와 고용노동부 간의 관계는 ‘유기적 협조의 원칙’의 적용을 받는다.

이러한 기준에서 한국의 정책 조정의 방향을 검토해보기로 한다. 결론

8) 외교부의 재외동포업무와 현재 재외동포재단이 맡고 있는 업무를 포괄하여 재외동포청을 신설하라는 요구가 김대중 정부 이래 꾸준히 제기되어 왔다. 재외동포정책과 이민정책은 상호 중첩되는 영역이 있지만 서로 포개어지지 않는 독자적 영역이 크므로 별개의 행정조직으로 관장하는 게 바람직하다고 본다. 그러한 점에서 국적·이민처와 외교부(또는 재외동포청) 간의 관계 설정도 중요하게 다루어져야 한다.

이민자의 한국 사회 적응과 통합 정책은 국적·이민처와 여성가족부에서 역할을 나눠 추진하여야 한다. 정부조직법의 이념에 비추어보면, 국적·이민처에서는 이민정책을, 여성가족부에서는 가족정책의 주무부처이므로, 그 각각에 따라 분업이 이루어지는 것으로 보아야 한다. 그렇게 할 경우, 현재 두 부처에서 수행하고 있는 업무 중 일부분은 조정하는 게 필요하다. 국제결혼중개업체 관리와 결혼이민자 가족 관련 사업 등 두 부처의 업무 영역이 중복되는 부분을, 원칙을 세워 재정비해야 한다.

국적·이민처에서는 이민정책으로서의 이민자·외국인 사회통합 정책을 추진한다. 입국 → 체류관리 → 사회통합 → 국적취득으로 이어지는 이민자 정착 지원·관리의 핵심 영역에 사회통합 정책이 자리 잡고 있다. ‘한국어’와 ‘한국 사회의 이해’ 교육이 이민자 사회통합 정책의 핵심이다. 이민자 사회통합 프로그램을 운영하고 있는 세계 대부분의 선진국(독일, 프랑스, 영국, 캐나다 등) 정부에서 주관 부처는 이민행정조직이라는 점을 명심할 필요가 있다. 물론, 사회통합 프로그램을 운영하는 민간 기관은 대학, 사회단체(한국의 경우 다문화가족지원센터 포함), 종교기관까지 다양하다는 것을 강조하여야 한다. 이민자 사회통합 프로그램은 단순한 시혜성 지원이 아니라, 의무로서 강제하는 것이라는 점이 중요하다. 즉, 사회복지 또는 가족정책 관련 부처가 아니라 이민자의 체류와 국적과 연계된 부처에서 그 업무를 전담하는 것은 정책 강제의 필요성 때문이다. 즉, 국적취득 과정에서 인센티브를 제공하여 사회통합 프로그램의 참여율을 높이는 게 필수적인 바, 이민행정조직에서 그 역할을 맡고 있다. 외국인 사회통합 프로그램은 결혼이민자뿐 아니라 한국 사회에 정착하려는 모든 외국인, 특히 국적취득희망자를 대상으로 하는 것이다. 요컨대, 결혼이민자, 영주자 등 정착이민자 사회통합 업무는 국적·이민처에서 담당하는 것이 효과적이다. 사회통합정책은 강제와 지원의 성격이 혼재되어 있기 때문이다. 국적취득을 위한 당근(incentive)과 채찍(penalty)을 정책수단으로 집행하는 부처에서 관장하여야 한다.

여성가족부에서는 가족정책으로서의 결혼이민자·혼인귀화자의 한국 사회 정착 지원 정책을 추진한다. 국제결혼을 통한 가족의 형성, 자녀의

출산, 자녀의 양육과 교육 등 가족생활주기에 맞추어 한국 사회의 정착을 지원하는 방향이 적절하다. 정부가 결혼이민자의 정착을 일방적으로 지원하기보다는 가족의 자기회복탄력성(resilience)을 복돋우는 형태가 되어야 한다. 높은 이혼율로 인한 가족해체 등을 막기 위해서라도 가족의 역할이 중요하다. 여성가족부의 역할은 가족이 결혼이민자의 사회자본으로 기능할 수 있도록 지원하는 데 있다. 즉, 사회복지 서비스의 일방적 수혜자가 아니라 한국 사회에 적응하는 주체로서의 결혼이민자와 그 조력자로서 가족을 상정한다.

한편, 국적·이민처와 고용노동부 간의 업무는 구분하여 ‘건제와 균형의 원칙’을 추구하여야 한다. 그리고 전문성을 확보하여야 한다. 그러한 점에서 결혼이민자의 취업지원 업무는 고용노동부에서 담당하는 것이 효율적이다. 여성가족부와 고용노동부의 분업과 협조의 필요성이 강조되는 대목이다. 종합적인 외국인력 도입관리시스템을 구축하고, 이를 뒷받침하기 위한 외국인·이민자 인력정책의 기본원칙과 추진체계를 정비해야 할 필요성이 증가하고 있는 상황에서, 국적·이민처와 고용노동부 간의 역할 분담은 무엇보다 중요하다. 이민 수용은 국내 노동시장에 직접적으로 영향을 미치므로, 서로 다른 방향에서 그 효과를 측정하고 평가하여 입장을 제시함으로써 건제와 균형의 원리가 작동하도록 하여야 한다.

5. 중앙정부부처들 간 이민정책 심의·조정 위원회 폐지

국적·이민처를 설치할 경우 현재 국무총리실에 설치되어 있는 외국인정책위원회·다문화가족정책위원회·외국인력정책위원회·재외동포정책위원회·문화다양성위원회는 어떻게 처리해야 할까? 국적·이민처는 이민정책을 수립하고, 다른 중앙정부부처들과 그것을 심의·조정하는 기능을 수행하므로, 기존 국무총리실 위원회들 중 이민정책 조정 기능을 담당하고 있는 것들은 폐지하여야 한다. 문화다양성위원회는 이민정책 조정에 해당되는 것들만 제거하고 남겨놓는 것이 바람직하고, 나머지 위원회들은 그 기능을 국적·이민처에 이관하여야 한다.

6. 중앙정부부처·지방자치단체·민간의 이민정책 전달체계 정비

정부가 2016년 발표한 ‘다문화가족·외국인 서비스 전달체계 효율화 방안’은 중앙 ↔ 지방 ↔ 민간 간 칸막이를 허물어 수요자 중심으로 이민정책 전달 서비스를 개선하겠다는 의지를 담고 있으나, 정작 지방자치단체의 예산을 증액하는 것은 포함되어 있지 않다. 현재처럼 중앙정부부처(여성가족부)에서 예산을 확보하여 지방자치단체에 위임하는 형태로는 각 지방의 고유한 특성을 살린 정책을 추진하기 쉽지 않다. 중앙정부부처와 지방자치단체 및 민간의 역할 분담 체계를 재정립해야 한다. ‘공동체의 화합과 사회의 안정’을 이루기 위해 사회의 각 주체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 시스템을 마련해야 한다.

그 방향은 다음 세 가지가 핵심이다. 첫째는 중앙정부부처와 지방자치단체 간 협력체계를 구축하는 것이다. 한국에서는 중앙정부부처들과 광역·기초 지방자치단체들이 제 각각 이민정책을 수립하여 추진한 결과, 업무영역의 중복과 사각지대가 발생하며, 예산 낭비와 효율성 저하 문제를 경험하였다. 그러한 문제를 극복하기 위해서는, 정책수립을 위한 기반 연구로부터 정책수립을 거쳐 정책집행으로 이어지는 연결선을 따라 협력체계를 마련하여야 한다. 중앙정부부처들 간의 네트워킹이 활성화되어 장기적인 안목에서 정책 수립과 서비스 제공이 이루어져야 한다. 그러한 지원 서비스들은 결국 지역사회에서 제공되므로, 중앙정부부처와 지방자치단체들 간의 연계 체계 구축 방식도 여러 방향으로 모색하여야 한다. 둘째는 지방자치단체와 시민사회 간 협력체계를 강화하는 것이다. 이민정책을 정부, 즉 중앙정부와 지방자치단체에서만 집행한다는 관념을 버려야 한다. 민간과 정부의 공동 노력이 중요하고, 그 구체적인 형태는 지방자치단체와 시민사회 간 협력에서 구현될 수 있다. 이것은 ‘이민자 통합 정책의 주류화’의 필수 요건이기도 하다. 셋째는 중앙정부부처·지방자치단체·민간이 참여하는 다양한 방식의 거버넌스 추진체계를 구축하는 것이다: 이민정책 집행과정은 전형적인 휴먼 서비스이므로 포괄적이고 장기적인 정책지원을 요구한다. 다양한 방식의 거버넌스 추진체계를 모색하여 활성화

하도록 노력해야 한다.

7. 이민자 사회통합기금 설치

국적·이민처 설립과 더불어, 출입국관리 수수료·범칙금 등 ‘외국인으로부터 발생하는 세입’을 재원으로 하는 ‘이민자 사회통합기금’을 설치하는 게 필요하다(설동훈 2010, 2014). 그것은 ‘수익자 부담의 원칙’을 추구하는 것으로, 한국인이 이민자에 비해 역차별 받을 가능성, 그리고 그에 따른 반외국인 정서가 확산되는 것을 사전에 차단하는 효과를 가진다. ‘이민자 사회통합기금’을 설치한다고 해서 모든 이민자 사회통합정책을 이 돈으로 수행하는 것은 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. 이민자 사회통합정책의 재원은 그 내용에 따라 ① 국고, ② 이민자 사회통합기금, ③ 이민자 자비 부담 등으로 다원화하는 게 필수적이다. ‘이민자 사회통합기금’을 운용할 경우 국고로는 충당하기 힘든 이민자 사회통합정책을 수립하여 집행하는 게 가능해진다.

V. 결론

한국에서는 이민정책의 제도적 환경이 크게 변화하였고, 그에 따라 기존 이민행정조직으로는 새로운 업무를 효과적으로 처리하는 게 사실상 불가능해졌다. 그렇지만 한국의 중앙정부부처들은 고유기능에 근거하여 제각각 정책을 추진하는 데 익숙해져 있을 뿐, 이민정책이라는 정책과제의 일부분으로 기존 업무를 조정하는 것은 의도적으로 회피하고 있다. 그러한 상황에서 이민행정조직의 재조직 필요성은 더욱 중요하게 대두되고 있다.

국내 연구들은 대부분 기존 이민행정체계, 즉 ‘중앙정부부처들 간 이민정책 심의·조정 위원회’ ↔ ‘중앙정부부처’ ↔ ‘광역·기초 지방자치단체’ ↔ ‘민간’의 위계를 전제로 하여 개편 방향을 모색해왔다(허준영 2017 참조). 그러다 보니 개별 중앙정부부처의 고유 정책 수행을 위한 전달체계들

이 난립하여 생긴 문제점을 해결하는 수준의 해결책을 모색하는 수준에 그치고 있다.

이 논문에서는 ‘이민정책의 고유 기능 수행을 위한 조직 정비’, ‘이민자 통합 정책의 주류화’, ‘조직 간 칸막이 현상의 극복’을 위하여 다음 여섯 가지로 이민정책의 추진체계 정비 방안을 제시하였다. ① 이민법체계를 정비하여 ‘부처 간 칸막이 현상’의 발생소지를 제거한다. ② 이민정책을 입안·심의·조정하는 중앙정부부처를 ‘처’ 단위 조직으로 신설한다. ③ 이민행정조직의 명칭은 ‘국적·이민처’로 하고, 정책 기능을 고려하여 부서 조직을 구성한다. ④ 국적·이민처는 ‘고유’ 이민정책업무 수행과 더불어 여러 정부부처에 분산된 정책을 총괄 조정하는 관제탑 역할을 한다. ⑤ 중앙정부부처들 간 이민정책 심의·조정 위원회들은 폐지한다. ⑥ 중앙정부부처·지방자치단체·민간의 이민정책 전달체계를 정비하여, 사회의 각 주체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 시스템을 마련한다. ⑦ 이민자 사회통합기금을 설치하여, 이민자 사회통합정책의 재원을 다원화한다.

인구고령화 위기가 한국 경제에 어두운 그림자를 드리우고 있고, 이민자 정착에 따른 토착민과 이민자 간의 사회적 갈등의 가능성도 점점 가시화되어 가고 있다. 이민정책은 더 이상 주변적 영역에 머물러 있지 않고, 정부 정책의 핵심 영역으로 진입할 것이다. 이민정책을 ‘한국 사회의 지속 가능한 발전’을 위한 수단으로 활용하기 위해서는, 그것과 인구·경제·사회·교육·문화·안전정책의 관계를 설정하고, 추진체계를 정비하여 추진한 것이 필수다.

최초투고일 : 2017. 8. 4

논문심사일 : 2017. 8. 23

게재확정일 : 2017. 9. 6

참고문헌

- 김이선·주유선·방미화. 2012. 『다문화가족 지원정책의 사각지대 대응방안 연구』. 한국여성정책연구원.
- 김진일·박경훈. 2017. 『고령화에 대응한 인구대책: OECD사례를 중심으로』. 한국은행.
- 김혜순. 2017. “국내외 정책 환경을 감안한 다문화가족정책 조정방안: 다문화인식개선사업 재고와 주류화.” 『입법과 정책』 9(1), 31-55.
- 더불어민주당. 2017. 『나라를 나라답게: 4대 비전 12대 약속— 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집』. 더불어민주당.
- 마경희. 20007. “성 주류화(gender mainstreaming)에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?” 『한국여성학』 23(1), 39-67.
- 박흥기·박현갑. 2006. “혼혈아동 취학·교육비 지원.” 『서울신문』(4월 27일).
- 법무부. 2016. 『중앙행정기관 외국인정책 시행계획: 제2차 외국인정책 기본계획 2013-2017』. 과천: 법무부.
- _____. 2017. “‘외국인 숙련기능인력 점수제 비자’ 시행: 뿌리산업, 농림축산업 등 국민기피 3D 업종, 4년 이상 근무한 외국인 대상.” 보도자료(7월 20일).
- 설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울: 서울대학교출판부.
- _____. 2010. “이민자 사회통합 관련기금제도의 국제비교.” 『민족연구』 44, 145-160.
- _____. 2012. “한국의 다문화가족 통합정책과 거버넌스.” 조현미 외. 『나눔과 행복』. 경북대학교출판부, 97-123.
- _____. 2013a. “국제이동과 이민자의 시민권: 독일·일본·한국 비교연구.” 『한국인구학』 36(1), 21-50.
- _____. 2013b. “이주민 정책 총괄기구 설치 관련 쟁점 및 과제.” 『이주민정책 총괄기구 설치방안』. 국회입법조사처, 1-30.
- _____. 2013c. “다문화사회와 외국인력기본법: 새로운 외국인력 도입체계를 포괄하는 법률의 주요 골자를 중심으로.” 고용노동부 외국인력 도입관리체계 개편 T/F 회의 발표 논문. JW 메리어트 호텔 서울, 미팅룸3(3층). 2013년 11월 22일.
- _____. 2014. “한국의 이민자 통합지원 정책 현황, 평가 및 개선과제.” 『외국인 사회통합기금 신설을 위한 ‘재한외국인 처우 기본법’ 개정 공청회』. 과천: 법무부, 15-37.

- _____. 2016. “이민정책 이론.” 이해경·이진영·설동훈·정기선·이규용·윤인진·김현미·한건수. 『이민정책론』. 박영사, 77-111.
- _____. 2017. “다문화 청소년의 권리와 사회참여기반 확대: 평가와 전망.” 『2017년 한국청소년학회 춘계학술대회: 청소년의 권리 및 자율적 역량강화정책 이대로 좋은가?』. 한국청소년학회, 51-61.
- 설동훈·고재훈. 2017. 『2017년 외국인근로자 근무환경 실태 조사』. 한국산업인력공단.
- 신종호·최석현. 2013. 『한국 이민정책의 새로운 탐색』. 경기개발연구원.
- 염주영. 2006. “이민정책 강 건너 불 아니다.” 『서울신문』(6월 22일).
- 유길상·설동훈·이규용·김석호. 2012. 『외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구』. 고용노동부.
- 장선화·김호정. 2006. “국적취득전 무능력 외국인 신부 최저 생계비 지급.” 『서울경제』(4월 27일).
- 조병욱. 2017. “영문 발급 안 되는 ‘가족증명서’.” 『세계일보』(7월 1일).
- 한경구·설동훈·이철우·이충훈·이혜경·정기선·한건수. 2012. 『해외 각 국의 이민정책 추진체계 연구』. 법무부.
- 한승준·오승은·정준호·최무현. 2009. 『아시아국가의 다문화사회 형성과정과 정책추진체계 연구』. 한국여성정책연구원.
- 한준성. 2017. “‘다문화’정책에서 이민정책으로: 한국의 이민정책 컨트롤 타워와 이주노동레짐의 성격.” 『다문화사회에서 이민사회로: 한일 양국이 비전과 제도의 구축』. 한일미래포럼, 2017년 5월 19일, 23-30.
- 행정안전부. 2010. 『지방자치단체 외국인주민 지원 업무편람』. 행정안전부.
- 행정자치부. 2016. “다문화가족·외국인 정착지원 서비스, 한 곳에서! 정부3.0 협업을 통해 ‘다문화이주민+센터’ 설치·운영.” 보도자료(12월 6일).
- 허준영. 2017. “이민행정체계 관련 전문가 의견수렴을 위한 델파이 조사(1차).” 이민행정체계 개선을 위한 중앙-지방 정보공유 워크숍 발표 자료. 프레지던트 호텔 19층 아이비홀, 2017년 6월 23일.

- Aaker, David A. 2008. *Spanning Silos: The New CMO Imperative*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Press.
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17(1), 1-25.
- Froy, Francesca, and Sylvain Giguère Breaking. 2010. *Out of Policy Silos: Doing More with Less*. Paris: OECD.

- IOM(International Organization for Migration). 2002. *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice*. Dublin, Ireland: The Stationery Office.
- Martin, Philip. 2017. *Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rees, Teresa. 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. London: Routledge.
- Scholten, Peter. 2013. "Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Migrant Integration: The Case of Dutch Migrant Integration Policies." *Policy Sciences* 46(3), 217-236.
- Scholten, Peter, Han Entzinger, Rinus Penninx, and Stijn Verbeek. 2015. *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*. Heidelberg, Germany: Springer.
- Scholten, Peter, Elizabeth Collett, and Milica Petrovic. 2017. "Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance." *International Review of Administrative Sciences* 83(2), 283-302.
- Scholten, Peter, and Ilona van Breugel. forthcoming. "Introduction: Conceptualizing Mainstreaming in Integration Governance." *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*. Peter Scholten and Ilona van Breugel eds. London: Palgrave Macmillan, 3-22.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Seol, Dong-Hoon. 2012. "The Citizenship of Foreign Workers in South Korea." *Citizenship Studies* 16(1), 119-133.
- Stone, Florence. 2004. "Deconstructing Silos and Supporting Collaboration." *Employment Relations Today* 31(1), 11-18.
- United Nations. 2013. *International Migration Policies: Government Views and Priorities*. New York: United Nations.
- Weber, Max. 1968 [1922]. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Guenther Roth and Claus Wittich eds. Berkeley, CA: University of California Press.

法務省・厚生労働省 編. 2017. 『技能実習制度 運用要領: 関係者の皆さまへ』. 東京: 法務省・厚生労働省.

薛東勳. 2011. "韓国の移民政策と多文化社会の建設." 春木育美・薛東勳 編. 『韓国の少子

- 高齢化と格差社会』. 東京: 慶應義塾大学出版会, 115-137.
- _____. 2016. “韓国の外国人労働者: 推移とインプリケーション.” 有田伸・山本かほり・西原和久 編. 『国際移動と移民政策: 日韓の事例と多文化主義再考』. 東京: 東信堂, 47-57.

A Reorganization Plan of the Immigration Administration in South Korea

Seol, Dong-Hoon

Professor, Department of Sociology, Chonbuk National University

| ABSTRACT |

As the institutional environment of immigration policy of Korea has drastically changed during the last thirty years, it has been hard for the immigration administration to effectively deal with new tasks. This paper demonstrates that the areas of immigration policy have been enlarged as a result of the massive inflow of immigrants into Korea, revealing the policy dilemmas of Korea's immigration administration and the ensuing social problems. In this light, I argue that if the Korean government fails to eliminate the 'sectionalism in ministries' through a 'whole-of-government approach,' it will face the policy failures in the near future. Therefore, it is necessary for the Korean government to set up the immigration policy as one of its core policy agendas. In this regard, this paper tries to suggest the possible plans for improving the immigration law system and the organizational settings of a new immigration administration: the new immigration administration, which is called the *Ministry of Naturalization and Immigration Service* (MONIS), can be designed to remove the organizational silos effects in ministries, contributing to the social integration of immigrants in Korea.

■ **Keywords:** Immigration Policy, Immigration Administration, International Marriage Family Policy, Foreign Labor Policy, Immigration Law

이민행정기관의 조직과 운영에 관한 국제비교

인쇄일: 2018년 4월 27일

발행일: 2018년 4월 27일

저 자: 설동훈·김윤태·박명준·예성호·이병하·이충훈

발행인: 이규용

발행처: 사단법인 한국이민학회

서울특별시 관악구 관악로 1 서울대학교 220동 3층

서울대학교 자유전공학부 한경구 교수 연구실

전자우편: kimsa4info@gmail.com

인터넷 홈페이지: www.kimanet.org

인쇄처: 도서출판 프린트킹

경기도 용인시 기흥구 동백중앙로 16번길 16-4

에이스동백타워 1동 101호

전화: (031) 889-4451

팩스: (031) 889-4452

ISBN 979-11-86929-28-5



한국이민학회
Korea International Migration Studies Association

비매품

93330



9 791186 929285
ISBN 979-11-86929-28-5