



2023.08.28.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 76호

한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론



이상직(삶의질그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 76호

ISSN 2733-8258

발행일 2023년 8월 28일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 5층 국회미래연구원

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론

이상직(삶의질그룹 부연구위원)



CONTENTS

1. 들어가며	05
2. 한국의 외국인들	06
3. 그들을 부른 것은 한국사회다	12
4. 같은 외국인, 다른 정책	17
5. 당위와 현실의 괴리	21
6. 한국은 다문화 국가가 될 수 있을까	25

※ 이 글은 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022a)와 『정부의 미래대응 정책 모니터링』(민보경 외, 2022b)의 내용 일부를 요약하고 보완한 것이다. 상세 내용은 해당 보고서에서 확인할 수 있다.

※ 이 글의 절 제목 일부는 『다문화 쇼크』(김무인, 2022)의 장·절 제목 일부를 차용한 것이다.

- 최근 '이민 정책'에 사회적 관심이 커진 상황을 염두에 두고 한국에 체류하는 외국인의 현황과 체류 맥락, 원주민의 인식 및 정책 등을 개괄해 보고자 함
- 꾸준히 많아지고 있는 한국의 외국인은 크게 '재외동포', '이주노동자', '결혼이주자'로 구분할 수 있음
 - 한국 체류 외국인은 꾸준히 늘어나 2019년에 250만 명(전체 인구 대비 4.9%)으로 정점에 이르렀다가 코로나로 인해 이후 다소 감소함
 - 2021년 기준 체류 외국인 약 200만 명 중 장기체류자는 170만 명으로, 그 중 80만 명이 외국국적 동포이고, 30만 명이 이주노동자이며, 15만 명이 결혼이주자임. 나머지 45여만 명의 구성은 다양함
 - 공식 통계로 집계되지 않는 미등록체류자는 2021년 기준 약 20%(40만여 명)로 추정됨
- 외국인은 1990년대 초반부터 '노동자'와 '배우자'로 본격적으로 들어오기 시작함
 - 외국인 노동자는 1980년대 후반-1990년대 초반 중소기업의 요구로 '산업연수생' 지위로 들어오기 시작해 2000년대 중후반 고용허가제 도입으로 '노동자' 지위로 전환됨. 2000년대 중후반에 '외국국적 동포'도 취업이 가능해지면서 오늘날 '비전문취업', '방문취업', '재외동포' 구도가 형성됨
 - 결혼이주자는 1990년대 초반 농촌을 중심으로 들어오기 시작함. 그 수는 2000년대 중후반에 정점을 이룬 후 관련 제도가 형성됨에 따라 완만하게 감소하는 추이에 있음
- 외국인이 본격적으로 들어온 때로부터 약 15년이 지난 2000년대 후반에 만들어진 외국인 정책의 기본 틀에 대한 변화 요구가 커지고 있음
 - 외국인 노동자 정책과 다문화 정책이 별개로 운영되는 구조로 외국인 정책의 틀이 형성된 이래 외국인 정책은 특정 집단별, 특정 사업별로 분절화된 형태로 추진되어 옴
 - 2008년부터 외국인 정책 기본계획이 5년마다 작성되고 있지만 규범적으로 제시한 방향성과 실질적인 정책 집행 논리가 조응하지 않아 실질적인 로드맵의 역할을 하지 못하고 있음
- 원주민의 외국인에 대한 인식은 구체적인 맥락을 담지 못하고 있음
 - 규범적으로 포용해야 한다고 생각하지만 구체적인 관계 맥락에서는 관계를 맺고 싶어하지 않아 함
 - 2018년 이후 외국인에 대한 포용도 수준이 하락세에 있는 것도 주목할 만한 추이임
 - 한국인의 포용도 수준은 국제비교의 맥락에서도 낮은 수준인 것으로 나타남
- 종합하면 한국사회는 '이민 정책'을 추진할 기초 역량을 길러야 할 단계에 있음
 - 이민정책 의제는 외국인을 더 받아들여야 한다는 주장에 전제된 도구화된·인종주의화된 가치와 이들을 동등한 사회구성원으로 인정해야 한다는 자유주의적 가치, 민족국가 체제에 내재된 민족주의적 가치가 경합하는 복잡미묘한 상황에 놓여 있는 문제임
 - 다문화 국가로 가는 과정은 노동시장 차별 축소와 같은 한국사회 전반의 사회경제적 불평등 구조를 바꾸는 과제와 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 인식하는 것이 중요함

1. 들어가며

한국사회에서 이민 정책은 아직 낯선 말이다. 한국 정부는 국내에 체류하는 외국인을 기본적으로 (잠재적) 이민자로 보지 않는다. 한국 정부는 그들을 임시 체류 노동자로 본다. 이러한 기조는 지금도 마찬가지다. 한국 정부가 이민자로 보는 대상은 대부분이 여성인 ‘결혼이주자’에 한정된다. 이러한 관점을 반영해 한국사회에서는 ‘이민’ 관련 부서가 독립적으로 존재하지 않는다. 관련 사무는 법무부 산하 출입국·외국인정책본부가 맡고 있다. 관련 정책을 지칭하는 정부의 공식 용어는 외국인 정책 (외국인정책위원회, 2008)이다. 정치권에서도 2018년 예멘인 난민 신청을 계기로 논의가 있었던 것을 제외하면 이민이 독자적인 사회적 의제로 논의된 적이 없다.

최근에는 분위기가 변화가 감지된다. ‘이민청’ 설립 논의가 등장한 것이다. 한동훈 법무부 장관은 2022년 5월 17일 장관 취임사에서 “이민청 설립 검토를 포함해 이민정책을 수준 높게 추진해 나갈 체제를 갖춰 나가자”고 제안하면서 주목받았다.¹⁾ 이민청 설립 논의 자체는 새롭지 않다. 그럼에도 정부가 공식적으로 설립을 언급한 것은 의미 있는 변화로 여겨지고 있다. 국회에서도 여러 논의의 자리가 마련되고 있다.²⁾

최근에 논의가 활발한 것은 한국사회가 외국인을 ‘저출산·고령화’ 문제에 대응하는 수단으로 보기 시작했기 때문이다. 외국인에게 한국사회의 부족한 노동력을 메우는 역할을, 낮은 출산율을 높이는 역할을 기대하기 시작했기 때문이다. 그런 만큼 한국사회에서 이민 분야는 향후 중요한 사회적·정치적·경제적 의제가 될 것이라 예상해 볼 수 있다. 지난 30년간 한국에 체류하는 외국인의 규모가 꾸준히 늘어왔고 앞으로도 늘 것이 예상된다는 현실적인 흐름도 있다. 관련 이슈를 판단할 때에 준거로 삼아야 할 질문은 “원주민과 이주민이 어떻게 평화롭게 살아갈 것인가”(한준성·최진우, 2018: 6)일 것이다.

이 글은 위 질문을 염두에 두고 국내 체류 외국인 현황과 관련 지표 및 정책을 개괄해 보고자 한다. 2절에서는 그들이 누구인지 확인한다. 3절에서는 그들이 어떻게 한국사회에 오게 되었는지 정리한다. 4절에서는 한국사회가 어떠한 방식으로 그들을 대하고 있는지 살펴본다. 5절에서는 한국사회가 그들을 어떻게 생각하고 있는지 살펴본다. 6절에서는 시사점을 정리해 볼 것이다.

1) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?dxno=305621>

2) 2022년 8월 30일에는 이민청 설립의 필요성과 추진 방향에 대한 토론회가 조정훈 의원실과 법무부, 이민정책연구원 주최로 열렸다. 2022년 8월 31일에는 윤재갑 의원실과 이민정책연구원 주관으로 “농어촌의 지속가능한 발전, 함께 가야 할 외국인근로자: 대한민국의 미래를 위한 이민정책의 활용”이라는 제목의 토론회가 열렸다. 2022년 9월 20일에는 한국이민정책학회와 이민정책연구원 주최로 “지방소멸의 시대 지방정부 이민정책 도입의 의미와 과제”라는 제목의 토론회가 열렸다.

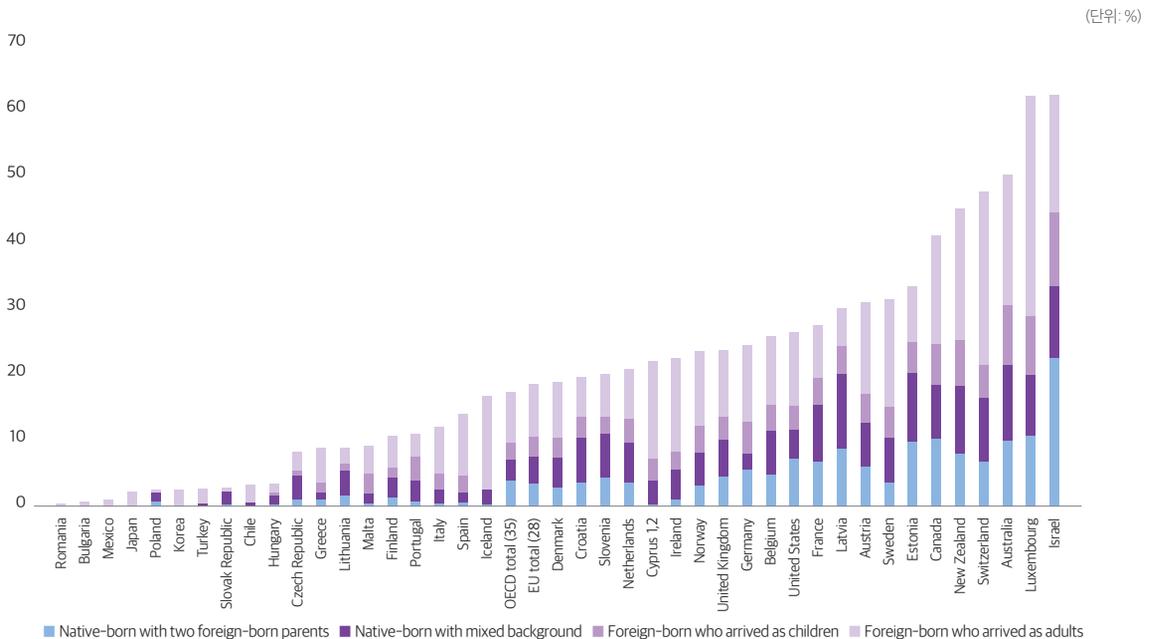
2. 한국의 외국인들

1) 비중과 추이

2021년 12월 말일 기준 한국에는 195만 6,781명의 외국인이 체류하고 있으며 이는 한국 전체 인구 5163만 명의 약 3.8%에 해당한다.³⁾

OECD나 EU 회원국가와 비교했을 때 한국의 외국인 비중은 그리 높은 편이 아니다. 2017년 전후 기준 OECD, 또는 EU 회원국가 평균은 약 18%이다.⁴⁾ 여기서 한국은 이주배경 인구 비중이 2% 남짓으로 불가리아, 칠레, 일본, 멕시코, 루마니아, 터키와 함께 “이주 인구가 적지만 새롭게 (이주지로) 등장하는 국가군”에 속한다(OECD/EU, 2018: 30).

<그림 1> 세계 주요 국가의 이주배경 인구 비중(2017년 또는 최근)



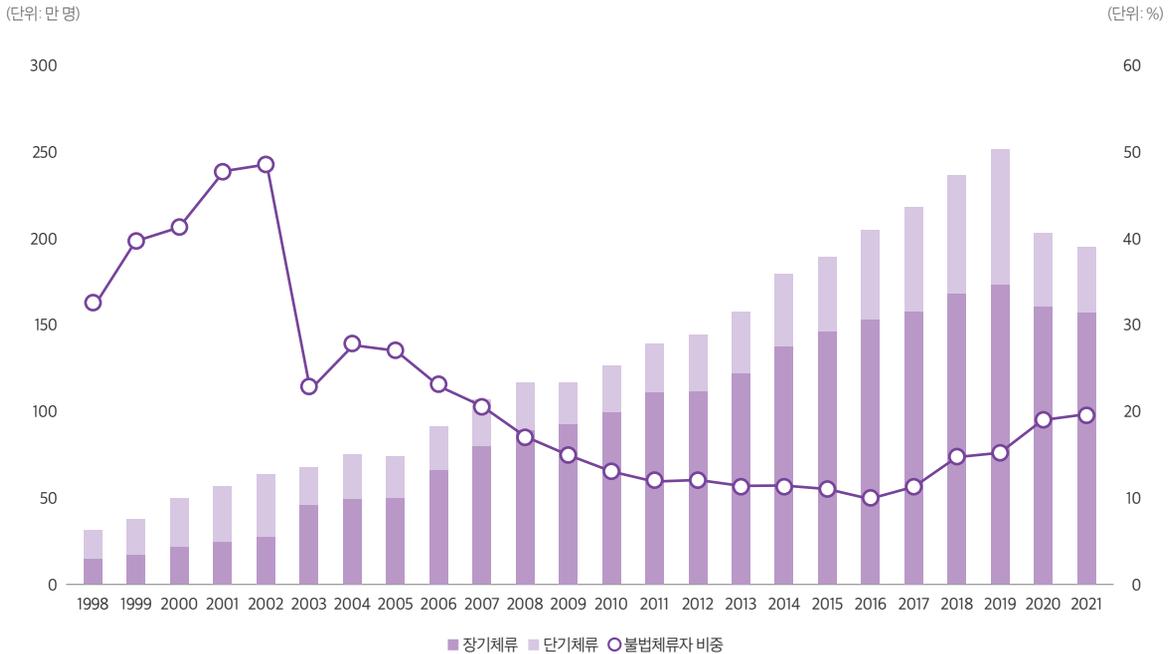
* 출처: OECD/EU(2018: 19)

3) 전체 인구 대비 체류외국인 비율은 2017년 4.21%에서 2019년 4.87%로 매년 증가하다가 코로나19의 영향으로 2021년에는 3.79%로 감소했다(법무부 출입국 통계).

4) OECD에서는 이주자를 “외국에서 태어나 인구”로 정의한다(OECD/EU, 2018: 18). 이주배경 인구는 <그림 1>의 범례에서도 확인할 수 있듯이 외국인, 이주자 2세, 귀화자 등을 포함한다.

코로나로 인해 규모가 다소 줄기는 했으나 장기 추이로 보면 한국에 체류하는 외국인 수는 꾸준히 늘었다. 1998년에 30만여 명이었던 체류 외국인 수는 2001년에 50만 명을 넘었고, 2007년에 100만 명을 넘었으며, 2013년에는 150만 명을 넘었다. 2016년에는 현재 규모인 약 200만 명을 넘어섰다.

<그림 2> 체류 외국인 수(1998-2021)



* 자료: 출입국-외국인정책 통계연보
* 출처: e-나라지표

그 규모는 앞으로 더욱 커질 것으로 전망된다. 통계청은 이주배경 인구가 2020년 218만 명(총인구 중 4.2%)에서 2040년 323만 명(총인구 중 6.4%)으로 증가할 것으로 전망했다. 이주배경 학령인구(6-21세)는 2020년 30만 명에서 2040년 47만 명으로, 향후 20년간 1.6배 증가할 것으로 전망했다.

2) 체류 자격별 현황

한국에 체류하는 외국인의 비자는 비전문취업, 방문취업, 결혼이민 비자부터 환승 목적 3일 체류 비자에 이르기까지 다양하다(<표 1>).⁵⁾

규모가 가장 큰 체류 자격은 외국국적 동포에게 발급되는 ‘재외동포’(F-4)다. 약 48만 명이다. 외국국적 동포에게 발급되는 또 다른 비자인 ‘방문취업’(H-2)으로 체류하고 있는 이들이 약 12만 명이다. 그 밖에 영주(F-5)나 거주(F-2) 비자로 체류하고 있는 외국국적 동포가 있다. 이들을 합하면 80만 명 가까이 된다.

다음으로 규모가 큰 체류 자격은 ‘비전문취업’(E-9)이다. 약 22만 명이다. 재외동포 비자 소지자나 방문취업자의 상당수도 ‘이주노동자’에 포함되지만, 한국에서 이주노동자로 떠올리는 이들은 보통 취업비자로 들어온 이들이다. 규모는 작지만 선원 취업자나 계절근로자, 단기취업자도 이주노동자에 포함된다. 이들 대부분은 ‘단순기능인력’으로 분류된다. 법무부는 2021년에 이들을 361,526명으로 집계했다.⁶⁾ 또 다른 주요 체류 자격은 결혼이민비자(F-6)다. 이 비자로 체류하고 있는 외국인은 약 13만 명이다. 여성이 대다수이기에 보통은 ‘여성결혼이민자’로 불린다.

거칠게 요약하자면, 체류 외국인 200만 명 가운데 약 30만 명이 단기체류자이고 170만 명이 장기체류자이다. 이 중 80만 명이 외국국적 동포로 상당수는 취업해 있다. 그밖에 외국인 이주노동자로 불리는 이들이 약 30만 명 있고, 결혼이민자들이 약 15만 명 있다. 나머지 45만 명은 유학생, 연수생, 기타 등 다양한 집단으로 구성되어 있다.

여기서 우리는 ‘외국인’ 범주에 재외동포가 상당한 비중을 차지한다는 점을 인식할 필요가 있다. 이들을 제외한 ‘순수’ 외국인 규모는 그렇게까지 크지는 않다. 한편으로는 공식 통계로 집계되지 않는 ‘불법체류자’의 규모에도 주목할 필요가 있다. 2021년 기준 불법체류자 비중은 20%로 40만 명 가까이 된다. 이들을 합하면 전체 외국인 규모는 240만 명으로 늘어나고, ‘순수’ 외국인 규모도 그만큼 늘어난다. 이것은 두 가지 의미를 갖는다. 한국사회에서 ‘외국인’의 유입은 극히 제한된 경로로 가능하다는 것이다. 동시에 그러한 제한된 경로를 통해 들어와 제도 밖에 있는 외국인의 규모가 상당하다는 것이다.

5) 대한민국에 입국하려는 모든 외국인은 출입국관리법 제10조에 따라 일반체류 자격이나 영주 자격을 소지해야 한다. 일반체류 자격은 단기체류 자격과 장기체류 자격으로 구분된다. 단기체류 자격은 관광, 방문 등의 목적으로 대한민국에 90일 이하 기간 동안 머물 수 있는 자격이다. 장기 체류 자격은 유학, 연수, 투자, 주제, 결혼 등의 목적으로 대한민국에 90일을 초과해 법무부령으로 정하는 체류 기간의 상한 범위에서 거주할 수 있는 자격이다. <표 1>에서 단기체류 자격은 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4)이다. 나머지는 대부분 장기체류 자격이다. 장기체류 자격은 크게 공무(A-), 유학 및 연수(D-), 취업(E-), 거주(F-)로 구분된다. 외국인 정책의 주된 대상은 취업 비자와 거주 비자로 체류하는 이들이다.

6) <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>

<표 1> 국적(지역) 및 체류자격별 체류외국인 현황(2021) (단위: 명)

국적(지역)별	아시아	북아메리카	남아메리카	유럽	오세아니아	아프리카	기타	총계	
외교(A-1)	2,277	612	389	1,021	167	711	2	5,179	(0.3)
공무(A-2)	2,005	532	180	731	86	241	40	3,815	(0.2)
사증면제(B-1)	153,137	437	890	10,765	487	153	-	165,869	(8.5)
관광통과(B-2)	23,055	18,422	256	277	1,255	393	15	43,673	(2.2)
일시취재(C-1)	15	1	-	2	-	-	-	18	(0.0)
단기방문(C-3)	93,563	736	338	1,089	490	985	24	97,225	(5.0)
단기취업(C-4)	1,238	43	33	367	3	7	-	1,691	(0.1)
문화예술(D-1)	38	10	1	9	1	-	-	59	(0.0)
유학(D-2)	102,951	1,008	767	4,093	47	2,301	11	111,178	(5.7)
기술연수(D-3)	1,652	-	1	1	-	-	-	1,654	(0.1)
일반연수(D-4)	50,308	438	409	2,188	50	476	1	53,870	(2.8)
취재(D-5)	79	22	0	21	5	-	-	127	(0.0)
종교(D-6)	797	365	43	124	10	39	-	1,378	(0.1)
주재(D-7)	633	198	4	175	9	9	-	1,028	(0.1)
기업투자(D-8)	4,472	370	25	727	64	297	-	5,955	(0.3)
무역경영(D-9)	1,127	58	43	585	20	220	-	2,053	(0.1)
구직(D-10)	7,562	164	54	215	11	368	1	8,375	(0.4)
교수(E-1)	796	670	22	377	64	88	-	2,017	(0.1)
회화(E-2)	487	8,610	12	2,085	436	1,773	-	13,403	(0.7)
연구(E-3)	3,108	77	45	223	18	167	-	3,638	(0.2)
기술지도(E-4)	34	79	6	40	16	2	-	177	(0.0)
전문직업(E-5)	63	39	33	97	21	4	-	257	(0.0)
예술흥행(E-6)	2,183	169	131	695	26	81	-	3,285	(0.2)
특정활동(E-7)	16,860	1,728	213	1,445	172	257	-	20,675	(1.1)
계절근로(E-8)	383	-	-	-	-	-	-	383	(0.0)
비전문취업(E-9)	217,624	-	12	24	1	68	-	217,729	(11.1)
선원취업(E-10)	17,921	-	-	-	-	-	-	17,921	(0.9)
방문동거(F-1)	88,290	1,218	174	5,965	63	226	79	96,015	(4.9)
거주(F-2)	39,625	901	151	1,004	88	583	15	42,367	(2.2)
동반(F-3)	15,534	1,815	285	1,977	182	1,444	-	21,237	(1.1)
재외동포(F-4)	383,142	59,226	285	29,348	6,406	15	20	478,442	(24.5)
영주(F-5)	163,376	1,981	72	2,243	297	143	6	168,118	(8.6)
결혼이민(F-6)	121,478	5,033	923	5,205	598	1,030	18	134,285	(6.9)
기타(G-1)	21,747	36	82	2,640	1	5,650	2	30,158	(1.5)
관광취업(H-1)	58	7	3	256	3	-	-	327	(0.0)
방문취업(H-2)	124,556	-	-	932	-	-	5	125,493	(6.4)
관광상륙(T-1)	216	3	5	8	3	-	-	235	(0.0)
기타(Others)	16,809	58,494	149	402	81	1,527	10	77,472	(4.0)
합계	1,679,199 (85.8)	163,502 (8.4)	6,036 (0.3)	77,356 (4.0)	11,181 (0.6)	19,258 (1.0)	249 (0.0)	1,956,781 (100.0)	

* 자료: 법무부, '출입국자 및 체류 외국인 통계'

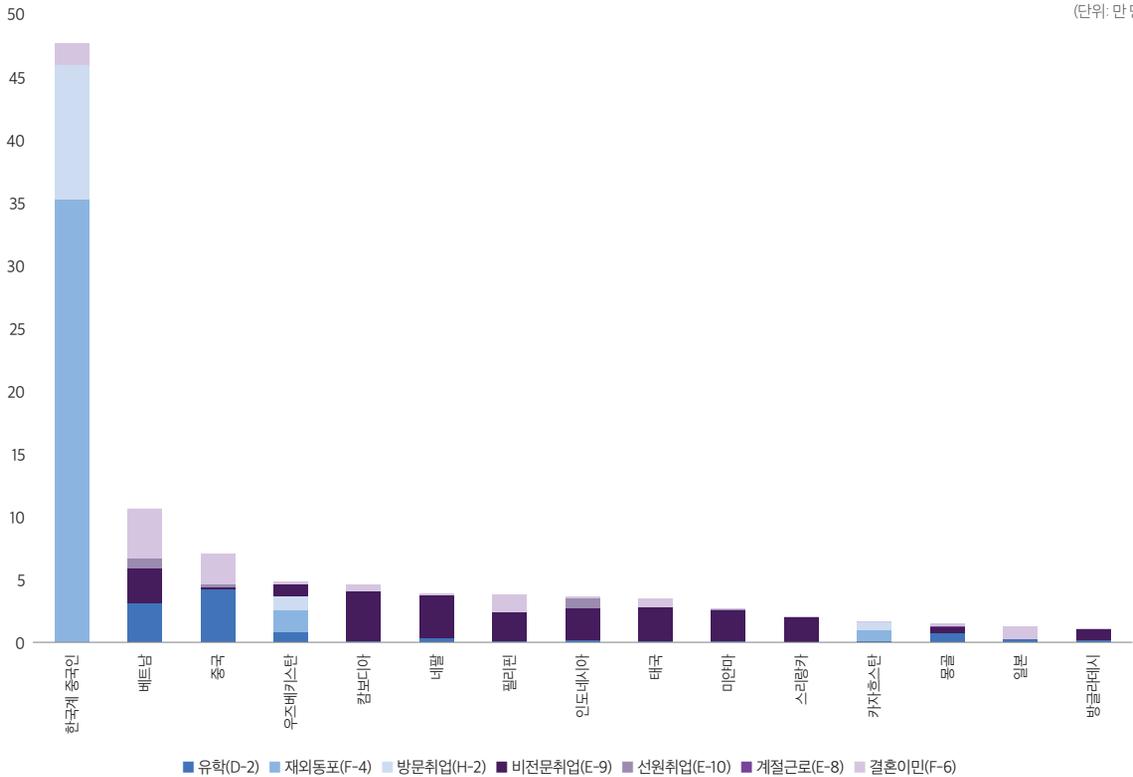
* 출처: 국가통계포털(KOSIS)

3) 국적별 현황

체류 외국인 규모를 국적별로 살펴보면, 아시아계가 85.8%로 다수를 차지한다. 다음으로 북아메리카계(8.4%), 유럽계(4.0%) 순이다. 가장 비중이 큰 아시아계에 속하는 국가들 가운데 주요 체류자격 기준으로 체류 외국인 비중이 상위 15위에 속하는 국가 출신 외국인을 체류자격별로 정리한 것이 <그림 3>이다.

<그림 3> 아시아계 주요 국적별·주요 체류자격별 체류 외국인 현황(2021)

(단위: 만 명)



* 자료: 법무부, '출입국자 및 체류 외국인 통계'
 * 출처: 국가통계포털(KOSIS)

한국계 중국인이 약 48만 명으로 가장 많다. 재외동포 비자로 체류하고 있는 이들이 다수이고 방문취업 비자나 결혼이민 비자로 체류하고 있는 이들도 꽤 있다. 남성은 방문취업 비자에서 다소 많고 여성은 결혼이민 비자에서 다소 많지만 성별 비중이 크게 다르지는 않다. 다음은 베트남 출신자로 약 10만 명이 있다. 유학생이 많다는 것이 눈에 띈다. 남성은 비전문취업 비자로 입국한 노동자가 많고, 여성은 결혼이민자가 많다. 다음은 중국 출신자로 약 7만 명이 있다. 이 중 다수(약 5만 명)는 유학생이다. 다수가 여성인 약 2만 명은 결혼이민자이다. 그 다음은 우즈베키스탄 출신자로 약 5만 명이다. 유학, 재외동포, 취업, 결혼이민 비자 범주에 골고루 분포한다.

체류 자격으로 보면 유학생의 경우 중국과 베트남 출신자가 많다. 결혼이민의 경우 베트남 출신이 압도적으로 많다. 이주 노동자 입국의 대표 경로인 비전문취업 비자 취득자의 경우 캄보디아, 네팔, 베트남, 인도네시아, 타이, 미얀마, 스리랑카 출신자가 많다. 재외동포나 방문취업자의 경우 한국계 중국인, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 출신자가 많다. 선원취업자는 대부분 베트남, 또는 인도네시아 출신자이다. 계절근로자의 다수는 우즈베키스탄 출신자이다.

4) 난민 현황

마지막으로 2018년 예멘 난민 사태와 2021년 아프간 난민 사태로 사회적 의제가 된 바 있었던 난민 숫자를 확인해 보자. 한국이 난민을 받아들이기 시작한 1994년부터 2021년까지 누적 난민 인정 신청 건수는 73,383건이며, 난민 인정 심사를 완료한 45,935건 중 인정은 831건, 인도적 체류허가는 1,947건, 불인정은 43,157건이다. 인도적 체류 허가를 포함해 받은 난민은 총 2,778명(신청 건수 대비 3.8%)이다. 많은 숫자라고 보기는 어렵다.

<표 2> 난민업무 현황 - 난민인정 1차 심사(단위: 건)

구분	신청	난민 인정 심사 결정				철회	대기
		소계	인정	인도적 체류 허가	불인정		
전체 누적 (1994~2021)	73,383	45,935	831	1,947	43,157	19,805	7,643
2021	2,341	5,982	32	30	5,920	3,694	

* 자료: 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과(2022: 98)

이하 논의는 중소기업체 및 농어촌에서 흔히 볼 수 있는 비전문취업 이주노동자와 미디어에서도 자주 다루는 결혼이민자 집단에 초점을 맞출 것이다.

3. 그들을 부른 것은 한국사회다

1) 외국인 노동자: 산업연수생제에서 고용허가제로

이주노동자들이 한국에 오기 시작한 것은 1980년대 후반이다. 1980년대 경제호황과 메가스포츠 이벤트로 한국의 인지도가 높아지고 국제행사와 북방정책 추진 과정에서 외국인의 입국 규제가 크게 완화되는 가운데 1980년대 후반 노동운동을 계기로 한국의 임금수준이 높아지면서 한국과 아시아 개도국의 임금 격차가 커졌다. 경제성장과 차등적 노동운동에 따라 대기업과 중소기업의 노동조건 격차가 커지면서 중소기업의 저숙련직을 중심으로 인력난이 시작되었다. 이러한 상황에서 기업들은 이익대변단체를 통해 정부에 외국인력 도입을 집단적으로 요구하기 시작했다. 기업은 노조와 노사분규에 대한 우려감에서도 법적 지위가 취약한 외국인을 바랐다(한준성, 2022: 19-20). 당시 한국노총과 전노협을 비롯한 노동계는 외국인력 도입을 반대했지만 자신들의 주장을 이슈화하지는 못했다. 정부는 공식적으로는 엄격한 ‘관리’를 피력하면서도 실제로는 외국인 노동자가 한국에 체류하는 것에 대해 적극적으로 대응하지 않았다.

한국에서 이주노동자가 제도적 경로로 오게 된 것은 1991년 해외투자기업연수생 제도가 시행되면서부터다. 1992년에는 상공부가 마련한 ‘외국인연수자 관리지침’에 따라 10개 업종에 대해 상공부장관 추천으로 1만 명의 산업기술연수생을 도입하는 방안이 확정되었다(한준성, 2022: 27). 이후 연수생 제도는 점차 연수 대상업체 조건을 완화하고 연수 기간도 유연하게 두는 쪽으로 확장되었다. 1994년에는 중소기업협동조합중앙회(중기협)가 연수추천단체가 되었다. 정부는 연수생 도입 규모를 2만 명으로 확대하고 ‘불법체류자’의 출국도 유예했다. 이때부터 산업연수생 제도가 전면 시행되었다. 연수생 도입의 전 과정을 관장하게 된 중기협은 연수생 도입 대상국으로 10개국을 지정하고 22개 업체를 인력송출기관으로 선정했다(한준성, 2022: 49).

연수생 제도의 공식 취지는 해외 진출 기업이 현지 채용 인력을 국내 모기업에 연수시킨 후 현지공장에 투입할 수 있게 해 경영 효율성을 높이고 개발도상국과 경제협력도 도모한다는 것이었으나 실질적으로는 외국인력의 국내 취업을 금지하면서도 일은 시키려는 “편법적인 조치”(한준성, 2022: 26)였다. 이 점은 중소기업의 이익대변단체인 중기협이 연수 과정 전반을 운영했다는 점에서도 드러난다. 그것은 사실상 “노동자성이 불구화된 이주노동자인 ‘연수생’을 국내 노동시장의 하층부에 배속시키는 결과를 용인한 것이나 마찬가지”(한준성, 2022: 38)였다.

산업연수생 제도는 ‘산업연수생’에게 법적 근로자지위를 부여하지 않았다. 사업장 이탈을 방지한다는 명목으로 연수생의 여권을 강제 압수한다거나 연수생 관리 명목으로 1인당 30만 원을 중기협에 예치하게 한다거나 과도한 송출 수수료를 지급하게 하는 문제도 있었다. 상황이 이러하다 보니 수당과 사업장 이동 기회, 산재보험 적용 등의 측면에서 ‘미등록 이주노동자’가 산업연수생보다 나은 위치에 있었다(한준성, 2022: 54-55). 이것이 ‘한국 예외주의’(한준성, 2022: 76)라고 부를 수 있을 높은 이주노동자 미등록 비율을 낳은 구조적 요인이었다. 이러한 현상은 2007년에 산업연수생 제도가 폐지되면서 약해졌다고 알려졌으나 비공식적으로는 지금까지 유지되고 있다.

이주노동자 유입의 제도적 맥락이 크게 바뀐 때는 ‘고용허가제’가 도입된 2003년이다.⁷⁾ 고용허가제는 사업주가 이주노동자를 고용하기 위해 고용노동부의 허가를 얻어야 한다는 것으로, 외국인 노동자를 ‘연수생’이 아닌 ‘노동자’로 인정한다는 점에서 기존의 산업연수생제도와 달랐다. 산업연수생 제도가 2006년 12월 31일까지 병행되었기에 고용허가제가 본격적으로 통용된 것은 2007년부터다.

고용허가제의 운영은 보완성 원칙, 정주화 방지 원칙, 투명성 원칙, 차별금지 원칙 등을 기반으로 했다. 보완성 원칙이란 사업주가 일정 기간 내국인 노동자 채용을 위해 노력한 후에 외국인 노동자 채용을 신청할 수 있다는 것을 뜻했다. 정주화 방지 원칙은 이주노동자를 한시적으로 고용하고 반드시 귀국시킨다는 단기순환 원칙을 뜻한다. 투명성 원칙은 이주노동자 채용 과정을 공적 주체가 투명하게 관리한다는 뜻을, 차별금지 원칙은 이주노동자를 차별해서는 안 된다는 뜻을 담고 있었다(이기호·이화용, 2015: 228-229). 그러나 투명성 원칙이나 차별금지 원칙과 같은 노동자 권리 보장과 관계 있는 원칙은 정주화 방지 원칙과 같은 “생산성-치안”의 논리와 관련 있는 원칙들에 비해 주변화되었다(한준성, 2022: 98). 일례로 외국인 노동자가 이직할 수 있는 횟수는 근로를 개시한 사업장에서 3년 동안 계속 근무하는 것을 조건으로 3회로 제한되었다. 외국인 노동자는 고용주로부터 부당한 대우를 받아도 제대로 대응하기 어려웠다.

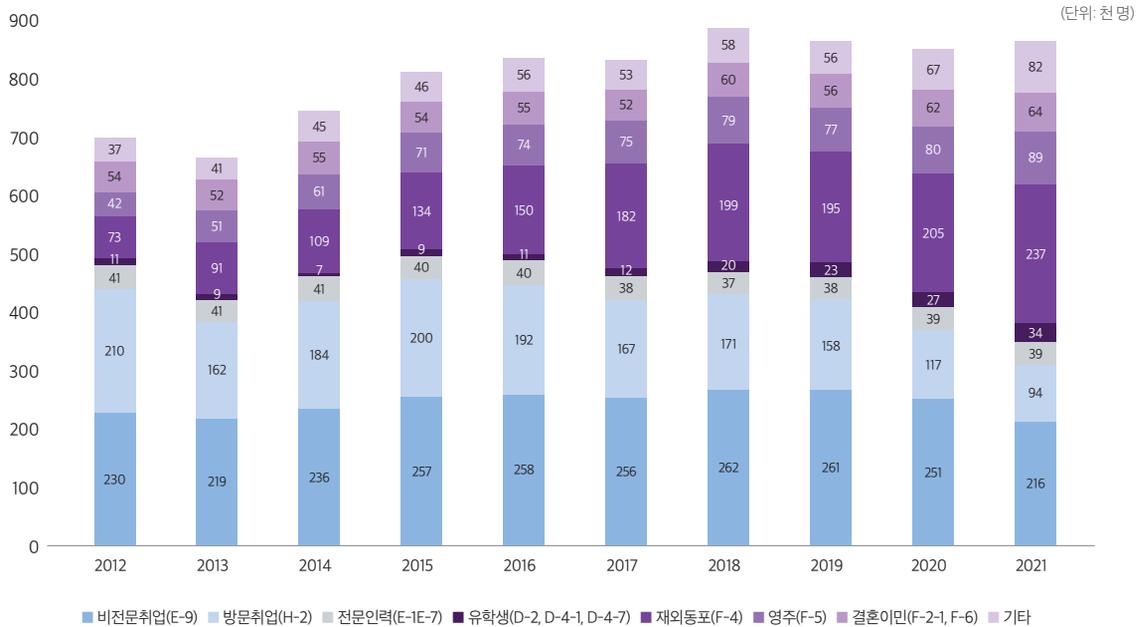
이런 점에서 이주노동자의 한국사회 편입 패턴은 “중속적 편입”에서 크게 벗어나지 못했다.”(한준성, 2022: 97) 기본적으로 이주노동자는 한시적 체류자로 간주되었다. 비슷한 시기에 재외동포법 개정으로 재외동포 취업이 가능해지면서 재외동포 입국도 늘어났다. 2002년 12월에 ‘동포 취업관리제’가 시행되면서 한국에 연고가 있는 40세 이상 동포가 8개 서비스 분야 업종에 취업할 수 있게 되었다. 2003년 5월부터는 기준 나이를 30세 이상으로 낮추었다. 이 제도에서 중국과 구소련 지역 동포는 ‘동포’에 포함되지 않았다. 이들은 ‘외국인고용법’에서 ‘특례고용허가제’의 대상으로 관리되었다.⁸⁾ 이들에 대한 차별은 2007년부터 방문취업제가 도입되면서부터 일정 수준 해소된다. 정부는 국내에 가족이나 친족이 있는 외국국적 동포뿐만 아니라 중국과 구소련의 무연고 동포에게도 국내 취업을 허용하고 업종도 확대했으며 근무처 변경도 허용했다. 체류 가능 기간도 최장 5년으로 연장했다. 연고 동포는 초청을 받아 입국하지만 무연고 동포는 한국어시험 합격자 중 추천 등을 통해 입국한다. 그밖에 외국인선원제도를 통해 어업, 수산업에 종사하기 위해 입국하는 노동자도 있다.

이러한 경로를 거쳐 오늘날 외국인 노동자 유입 체제가 형성되었다. 이 틀은 오늘날까지 이어져 이주노동자 정책이 복잡해진 기본 배경이 되었다. 현재 한국은 아시아 16개 국가에서 외국인 노동자를 받고 있다.

7) 2003년 8월 16일에 제정되고 2004년 8월 17일에 시행된 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(외국인고용법)에 근거한다.

8) 특례고용허가제는 만 25세 이상의 연고 동포에 한해 방문 동거 사증(F-1-4)을 발급하고 일정한 절차를 거쳐 비전문취업비자(E-9)로 변경해 서비스업 일부나 제조업, 농축산업에서 3년 동안 취업 활동을 할 수 있게 하는 제도였다.

<그림 4> 체류자격별 취업자 수(2012-2021)



* 자료: 통계청·법무부, 「이민자 체류 실태 및 고용조사」(2012~2021년)
 * 출처: 국가통계포털(KOSIS)

2021년 기준 외국인 취업자 85만여 명 가운데 비전문취업자(E-9) 수는 21만 6000여 명이다. 중국 동포가 대다수인 방문 취업(H-2), 또는 재외동포(F-4) 취업자 수는 9만 4,000여 명과 23만 7,000여 명이다. 이들은 제조업 및 건설업, 농수산업 등에서 핵심 인력으로 역할하고 있다.

비전문취업자는 전체 외국인 취업자의 33% 선에서 유지되고 있다. 방문취업자는 2013년에 상당 수준으로 줄어든 후 꾸준히 줄어들어 2020년에는 14%로, 2021년에는 11%로 줄었다. 이에 대비해 상당한 폭으로 비중이 커진 집단이 ‘재외동포’다. 2012년의 11%에서 꾸준히 늘어나 2017년에는 22%를 넘어섰고, 2021년에는 28%로 비중이 가장 큰 범주가 되었다.

한국 이주노동자의 가장 두드러진 특징은 미등록자 비율이 매우 높다는 것이다. <그림 4>에 미등록자는 포함되어 있지 않다. 고용허가제가 시행되기 직전인 2002년 무렵 미등록 이주노동자 비중은 50%에 달했다. 고용허가제 도입 이후 그 비중은 다소 줄었지만 비교사회적 관점에서 봤을 때 여전히 높은 수준이다(한준성, 2022: 76). 높은 미등록자 비율은 한국사회가 이주노동자들에게 어떠한 지위를 부여하는지를 나타낸다. 이주노동자들 다수는 한국사회에서 안정적인 지위를 가질 수 없다.

2) 결혼이주자

실질적인 의미에서 한국사회에서 이주가 허용되는 방식은 한국인과 결혼하는 것이다. 이러한 방식으로 이주한 이들은 대부분 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성이다. 한국인 남성과 외국인 여성의 ‘국제결혼’이 상당한 규모로 등장한 때는 1990년대 중반이다. 도시화와 산업화가 어느 정도 진행된 1980년대 후반으로 오면서 보편혼 체제가 균열하기 시작했는데 이때 사

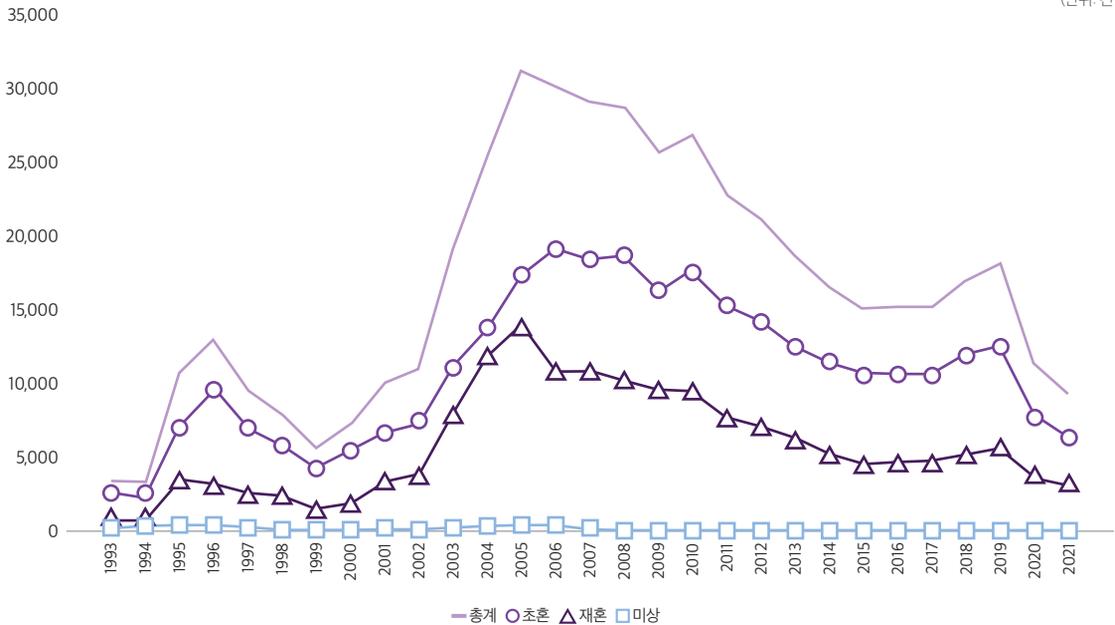
회문제로 등장한 것이 '노총각'의 결혼 문제였다. 노총각의 다수는 도시 저학력 저임금 노동자이거나 농촌에서 적령기를 넘긴 이들이었다.

농촌 남성의 혼인 문제는 어느 정도 예견된 것이었다. 농촌에서 여성은 생산 노동에 동원되면서도 재생산 노동까지 수행해야 했기 때문에 부담이 컸다. 개발 중심 경제에서 농촌이 주변화되면서 직계가족의 주변인이었던 '미혼 여성들' 다수가 도시로 이주했다. 정부는 '혼인 주선' 계획을 추진했지만 효과는 없었다. 이러한 상황에서 외국으로 눈을 돌리기 시작한 것이다.

1990년대 중반에 본격화된 국제결혼은 1998년 경제위기를 맞으면서 주춤했다가 2000년대 초반에 급격하게 증가한다.

<그림 5> 한국인 남편과 외국인 아내 혼인 건수(1993-2021)

(단위: 건수)



* 자료: 통계청, 「인구동향조사」
* 출처: 국가통계포털(KOSIS)

초기에는 1992년 한중수교를 계기로 한국과 중국 간 이동이 상대적으로 자유로워지면서 한국계 중국인이나 중국인과 결혼하는 경우가 많았으나 점차 동남아시아 출신 여성과 결혼하는 경우가 많아졌다. 2000년대 중반 국제결혼의 규모가 커지는 한편 인권 문제 등 국제결혼이 사회문제화되면서 관련 규제가 엄격해졌다. 법제도가 정비⁹⁾되면서 2010년대에 와서는 감소세를 보였다. 그러나 2010년대 중반을 기점으로 다시 증가하는 추세다. 이후 코로나 대유행을 맞으면서 급감했다. 1990년대 중반에 결혼한 1세대의 자녀는 이제 20대에 중반에 접어들었다.

9) 이 무렵에 제정된 법이 「재한외국인처우기본법」(이하 '외국인처우법')(2007. 5. 17. 제정, 2007. 7. 18. 시행)과 「다문화가족지원법」(이하 '다문화가족법')(2008. 3. 21. 제정, 2008. 9. 22. 시행)이다.

<표 3> 아시아주계 주요 국가별 결혼이주자 수와 성별 비중(2021)

순위	국가	수	남자	여자
1	베트남	41,447	8.6	91.4
2	중국	37,434	14.8	85.2
3	한국계 중국인	22,336	37.7	62.3
4	일본	15,074	8.4	91.6
5	필리핀	12,041	4.4	95.6
6	태국	6,558	1.9	98.1
7	캄보디아	4,565	12.0	88.0
8	우즈베키스탄	2,709	6.7	93.3
9	몽골	2,502	7.6	92.4
10	대만	1,596	8.9	91.1
11	인도네시아	1,073	10.3	89.7
12	파키스탄	989	84.3	15.7
13	네팔	834	23.5	76.5
14	홍콩	623	13.5	86.5
15	라오스	548	0.2	99.8
16	카자흐스탄	501	4.8	95.2
17	키르기즈	468	5.8	94.2
18	방글라데시	376	70.2	29.8
19	스리랑카	362	82.3	17.7
20	말레이시아	320	21.3	78.8
...				
전체		168,611	18.9	81.1

* 자료: 법무부, '출입국자 및 체류 외국인 통계'
 * 출처: 국가통계포털(KOSIS)

2021년 기준 결혼이주자는 168,611명이다. 이중 여성이 136,668명으로 81.1%이다. 아시아주계가 153,644명으로 91.1%를 차지한다. <표 3>은 아시아주계 소속 국가 가운데 결혼이주자 수가 300명 이상인 20개 국가의 결혼이주자 수와 성별 비중을 정리한 것이다. 베트남, 중국, 한국계 중국인, 일본, 필리핀 순으로 결혼이주자가 많다. 동남아시아나 중앙아시아 국가의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높다. 한국계 중국인이나 터키, 싱가포르 등은 여성의 비중이 크지만 압도적인 수준은 아니다. 반면 서아시아 지역인 파키스탄, 스리랑카, 인도, 이란 등의 국가에서는 남성의 비중이 훨씬 크다.

4. 같은 외국인, 다른 정책

서로 다른 집단을 한정된 목적으로 불러온 경로를 반영하듯 한국사회에서 외국인에 관한 종합적인 대응들은 없다. 기본들은 외국인이 한국사회에 본격적으로 들어온 때로부터 약 15년이 지난 2000년대 후반에 와서야 만들어졌다. 그러나 실질적인 역할은 하지 못하고 있다.

1) 외국인 정책 집행 구조

한국의 외국인 정책은 기본적으로 인구학적 위기의 경제적 측면을 강조하는 기능주의적 관점에 입각해 있다. 이주노동자는 생산성 유지를 위한 정책 수단으로, 결혼이주자는 가족 재생산을 위한 정책 수단으로 여겨지는 경향이 강하다. 이들을 수단이 아닌 권리의 주체로 보는 인식은 낮다.

이러한 인식을 반영하듯 한국에서는 중앙정부 수준에서 '이민 정책'을 전담하는 전담부처가 없다. 외국인 노동자 관련 정책은 고용노동부와 산업자원부, 법무부가, 다문화 정책은 법무부와 여성가족부가 설계해왔다. 이러한 경로의 연장선상에서 오늘날 한국의 외국인 정책은 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 행정안전부, 문화체육관광부, 교육과학기술부, 보건복지부, 농림수산식품부, 통일부 등 부처에서 각각 시행하고 있다. 법무부의 대상은 재한외국인과 귀화자 등이고, 고용노동부의 대상은 외국인 노동자와 동포, 결혼여성이민자이며, 여성가족부의 대상은 여성결혼이민자와 그 가족, 그리고 자녀이다. 교육과학기술부의 대상은 다문화가정 학생이다. 보건복지부의 대상은 결혼여성이민자와 다문화가정 자녀이고 농림수산식품부의 대상은 여성결혼이민자와 그 가족이다(김태환, 2022: 136).

이처럼 부처별로 정책이 운영되고 있기에 한편으로는 정책이 중복되고, 한편으로는 사각지대가 발생한다(이상윤, 2014). 중장기 계획에 근거해 정책이 수립되기보다는 부처별 상황과 맥락에 따라 단기적 목표가 수립된다. 김태환(2022: 135-136)은 그 이유를 두 가지로 정리한다. 첫째, 한국사회가 이민자와 공존하는 사회를 만들기 위한 진정성이 없기 때문이다. 둘째, 총괄기능을 중요하게 생각하지 않고 대상에 따라 다른 부처별 정책 운영이 효율적일 수 있다는 생각이 정책 담당자들에게 각인되어 있기 때문이다.

관련 법인 '외국인처우법'과 '다문화가족법' 모두 그 목적을 “사회통합에 이바지”하는 것으로 명시하고 있다. 그것은 “대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회환경”을 만드는 일이다. 그러나 그것이 구체적으로 어떠한 방식으로 추진될 수 있는지 분명하지는 않다(이혜경, 2011: 43). 대상이 겹친다는 점에서 두 법의 관계가 모호하다는 비판도 제기된다. 무엇보다 이들 법 또한 기본적으로 발전주의에 기반한 기능주의적 인간관을 바탕으로 깔고 있다는 점에서 한계가 있다. '다문화가족법'에서 다문화가족은 한국인을 반드시 포함하고 가족 성원이 합법적 체류 자격을 갖춘 가족으로, 암묵적으로 한국인 남성과 외국인 여성 부부로 구성된 가족으로 협소하게 규정(이화선, 2015)되었다. 그에 따라 그것은 다문화가족을 지원하겠다는 법제정 의도와 달리 한국인 가족을 지원하는 법이 되었다(김현정, 2021). 이 법의 시행으로 다문화가족이라는 말은 오히려 차별적인 용어로 변질되었다(김미영, 2021; 김현정, 2021).¹⁰⁾

2) 외국인 정책 기본계획

정부의 외국인 정책 기본설계도는 '외국인 정책 기본계획'이다. 기본계획은 2007년에 제정된 '외국인처우법' 제5조에 따라 법무부 장관이 5년마다 관계부처의 기본계획(안)을 종합하고 외국인정책위원회(위원장: 국무총리)의 심의·의결을 거쳐 확정된다. 지금까지 1-3차 계획이 발표되었다(외국인정책위원회, 2008; 2012; 2018).¹¹⁾

1차 기본계획(2008-2012년)에서 제시한 비전은 “외국인과 함께하는 세계 일류국가”(외국인정책위원회, 2008: 13)이다. 이를 실현하기 위한 정책 목표로 제시된 것은 네 가지다. 첫째, 개방을 통한 국제경쟁력 강화, 둘째, 사회통합, 셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립, 넷째, 외국인 인권 옹호다.

2차 기본계획(2013-2017년)에서 제시한 비전은 “세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국”이다. 정책 목표는 다섯 가지다. 첫째, 경제활성화 지원과 인재 유치(개방), 둘째, 대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합(통합), 셋째, 차별방지와 문화다양성 존중(인권), 넷째, 국민과 외국인이 안전한 사회구현(안전), 다섯째, 국제사회와의 공동발전(협력)이다. 2차 외국인 정책 기본계획(2013-2017년)에서부터 외국인 정책을 기본적으로 이민 정책으로 규정하고 있다(외국인정책위원회, 2012).

10) 법제정 이래 '타법개정'에 따른 개정을 제외하면 외국인처우법은 네 차례 개정되었고, 다문화가족법은 열 차례 개정되었다. 개정의 주요 내용은 특정 집단에 대한 지원 추가나 교육 프로그램 도입 및 지원조직 설치 등 세부적인 사항에 한정된 것으로 법의 기본 틀을 바꾸는 내용은 없었다. 외국인처우법은 21대 국회에서 두 차례 개정되었다. 각 개정안은 '특별기여자' 지위를 추가하는 내용(2022.1.11.)과 이민정책연구원 설립 근거를 마련하는 내용(2023.3.30.)을 담았다. 이들 개정안 외에 21대 국회에 발의된 외국인처우법 개정안 5개 중 주목할 만한 것은 이민·통합기금을 설치하는 내용을 담은 정성호 의원 등 11인의 발의안이다. 한편 21대에 발의된 다문화가족법 개정안 8개 중 인재인 의원 등 12인이 발의(2020.9.24.)한 법안은 '다문화가족'의 범위를 '이주가족'으로 확대하는 내용을, 조오섭 의원 등 13인이 발의(2021.1.4.)한 법안은 지원 대상에 외국인 노동자의 자녀를 포함하는 내용을 담고 있다. 주요 법률 개정 및 법안 발의 현황에 관한 검토는 후속 과제에서 다루고자 한다.

11) 기본계획의 의의는 “그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 중장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진”하는 것이다. 이러한 문제의식이 도출된 것은 기존의 정책 기조가 “통제 관리 중심”이어서 “새로운 정책문제에 대한 적시성 있는 대응이 미흡”했고, “중장기적·종합적 대응이 미흡”했기 때문이다(외국인정책위원회, 2008: 8). 기본계획에서 외국인 정책은 “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인에 대해 일시적·영구적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경의 조성에 관한 사항을 정치 경제 사회 문화 등 종합적 관점에서 다루는 정책”(2쪽)으로 정의된다.

3차 기본계획(2018-2022년)에서 제시한 비전은 “국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국”이다. 3차 기본계획은 ‘이민 정책’이라는 표현을 강조하면서 그 의미를 다음과 같이 정의한다. 그것은 “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책”이다(외국인정책위원회, 2018: 4).¹²⁾ 정책 목표는 2차와 마찬가지로 다섯 가지다. 첫째, 국민이 공감하는 질서있는 개방, 둘째, 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회, 셋째, 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회, 넷째, 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회, 다섯째, 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스이다.

<표 4>는 각 기본계획의 비전과 정책목표, 그리고 정책목표별 중점과제를 정리한 것이다. 이 표를 보면 한국사회가 이민자를 바라보는 기본 관점을 확인할 수 있다. 동시에 시기에 따라 어떠한 점이 강조되는지도 확인할 수 있다.

한국사회에서 외국인은 기본적으로 “국가경쟁력 강화”의 수단이다. 이것은 “질 높은 사회통합”으로 가능하다. 그것은 외국인의 인권을 보호하면서도 기본적으로는 “질서 있는” 방식으로 이민자를 관리하는 것으로 달성할 수 있다. 이러한 기조는 2차에서도 유지된다. 달라진 점도 있다. 인권이 ‘옹호’라는 표현에서 ‘차별방지’라는 좀 더 권리적 표현으로 바뀌었다. ‘질서’라는 표현도 “국민과 외국인”이 공동 주체가 되는 ‘안전’이라는 표현으로 바뀌었다. 국제사회에서의 역할을 언급한 것은 기존에는 강조하지 않았던 새로운 점이다. 이러한 기조는 3차에도 기본적으로 이어진다. ‘국가경쟁력’이나 ‘경제활성화’와 같은 직접적인 표현이 사라지기는 했지만 중점과제 차원에서는 ‘성장’의 논리가 그대로 남아있다. “국민이 공감하는 질서있는”이라는 표현은 2차의 개방 기조가 다소 조심스러운 방향으로 바뀐 것을 시사하는 것으로 보인다. 한편 이민자의 ‘자립’과 ‘참여’가 동시에 강조되는 점도 다소 새로운 지점이다.

관점에서의 지속과 초점에서의 부분적 변화는 한국사회의 구조적인 관점의 지속과 이른바 정부 당파성의 차이를 동시에 반영한 결과로 보인다. 외국인 정책은 최근으로 오면서 점차 ‘개방’과 ‘통합’을 강조하고 있다. 특히 3차 계획에서 이러한 변화가 부각되었다. 방향으로 보면 바람직한 변화다. 그러나 기본 관점에서 근본적인 변화가 있었다고 보기는 어렵다. 개방을 지향하지만 그 이면에 깔린 관점은 여전히 기능주의적 논리에 근거한다. 이주노동자나 결혼이주자와 같은 이들의 권리를 보장하겠다는 관점에서 정책이 논의되고 있지 않다. 이른바 인권을 강조하는 논의도 기본적으로는 어떻게 하면 ‘좋은 인력’을 끌어올 수 있을 까의 관점에서 언급되고 있다. 도구주의적 관점은 최근 윤석열 정부가 ‘이민 정책’을 강조하는 맥락에서 더욱 뚜렷하게 드러나고 있다. 중앙정부나 서울시의 ‘외국인 가사도우미’ 도입 시도나 행정부 및 여당의 ‘외국인 투표권’ 제한 시도 등이 대표 사례다.

요컨대 기본계획이 세워진 이래 한국 정부는 줄곧 일관된 관점의 부재 또는 인식 상의 혼란에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 중앙정부 수준에서의 조율 부재나 중앙정부 주도에 따른 지방정부의 역할 부재 등 이른바 방법론에서의 문제(조영희·이혜경·고상두, 2021)도 기본적으로는 외국인에 대한 도구주의적 관점의 한계, 또는 외국인에 대한 일관된 인식의 부재에서 기인한다고 볼 수 있다.

12) 1차 기본계획 수립 당시 이민 정책 대신 외국인 정책이라고 부르기로 한 것은 국민이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있었기 때문이라고 밝히고 있다 (외국인정책위원회, 2018: 4).

<표 4> 외국인정책 기본계획의 주요 내용(1-3차)

	1차(2008-2012)	2차(2013-2017)	3차(2018-2022)
비전	외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 1. 적극적인 이민 허용 통한 국가경쟁력 강화 2. 질 높은 사회통합 3. 질서 있는 이민행정 구현 4. 외국인 인권 옹호 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 개방: 경제활성화 지원과 인재유치 2. 통합: 대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합 3. 인권: 차별방지와 문화다양성 존중 4. 안전: 국민과 외국인이 안전한 사회구현 5. 협력: 국제사회와의 공동발전 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 국민이 공감하는 질서있는 개방 2. 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회 3. 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 4. 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 5. 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 우수인재 유치 통한 성장동력 확보 - 국민경제 균형발전 위한 인력 도입 - 외국인에게 편리한 생활환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 내수 활성화 기여 외래관광객 유치 - 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보 - 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치 - 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치 	<ul style="list-style-type: none"> - 우수인재 유치 및 성장지연 강화 - 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용 - 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화 - 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선
	<ul style="list-style-type: none"> - 다문화에 대한 이해 증진 - 결혼이민자의 안정적 정착 - 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성 - 동포 역량 발휘 위한 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선 - 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 - 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원 - 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성 - 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진 - 이민배경 자녀 역량 강화 - 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화 - 이민자의 지역사회 참여 확대
	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 체류질서 확립 - 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보 관리 - 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화 - 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대 - 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 - 체류외국인 관리체계 선진화
	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 차별 방지 및 권익보호 - 보호 과정 외국인 인권 보장 - 선진적 난민 인정·지원 시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 안전하고 신뢰받는 국경관리 - 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류관리 - 불법체류 단속의 패러다임 다변화 - 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 이민자 인권보호 체계 강화 - 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진 - 문화다양성 증진 및 수용성 제고 - 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성 - 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진
		<ul style="list-style-type: none"> - 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제 협력 강화 - 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진 - 동포사회와의 교류, 협력 확산 	<ul style="list-style-type: none"> - 이민 관련 국제협력 증진 - 중앙부처·지자체·시민사회 협력 강화 - 이민정책 및 연구기반 구축

* 출처: 외국인정책위원회(2008; 2012; 2018)

5. 당위와 현실의 괴리

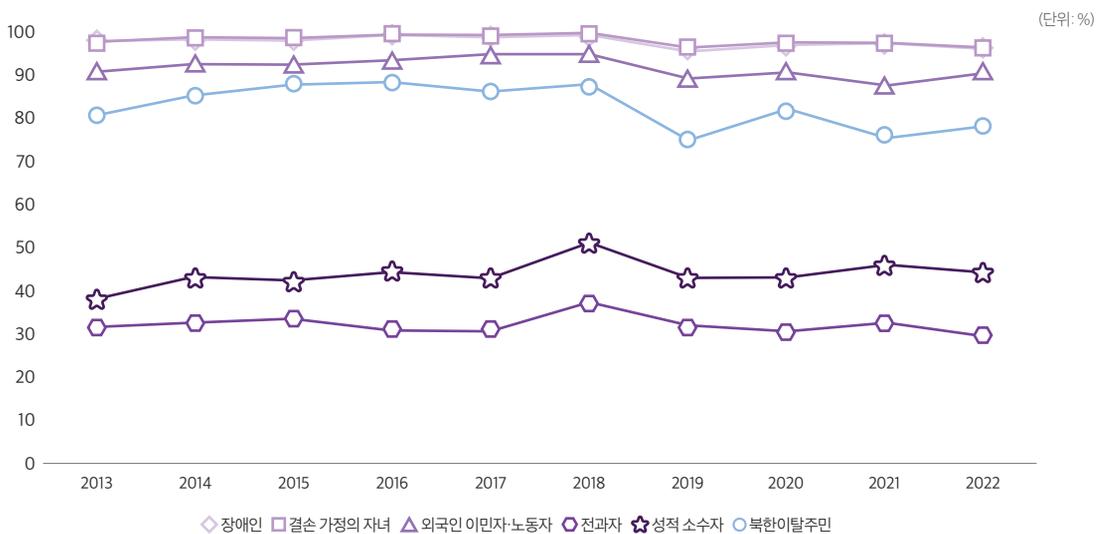
1) 한국인의 외국인에 대한 인식

정책은 사회적 맥락을 반영한다. <그림 6>은 다른 집단에 대한 포용 정도를 드러내는 맥락에서 외국인 이민자·노동자에 대한 포용 정도의 변화 추이를 나타낸다. 값은 해당집단을 “받아들일 수 없다”고 응답한 사람들의 비율을 전체에서 뺀 수치다. 즉 값이 높을수록 포용 수준이 높다고 볼 수 있다.

2013년을 기준으로 보면 한국인이 가장 높은 수준의 포용적 태도를 보인 집단은 ‘결혼 가정의 자녀’와 ‘장애인’이다. 외국인은 그 다음이다. 약 90%가 어떤 식으로든 받아들일 용의가 있다고 답했다. 다음은 북한이탈주민이다. 눈에 띄는 것은 앞의 네 집단과 하위 두 개 집단의 격차가 무척 크다는 것이다. ‘성적 소수자’와 ‘전과자’에 대한 포용도는 40%가 되지 않는다. 이러한 구도는 지난 10년간 유지되었다.

대상 집단별 포용도 차이는 한국인이 각 집단에 소속된 사람들을 어떤 식으로 판단하는가를 간접적으로 보여준다. 장애인과 결혼 가정의 자녀는 일반적으로 개인의 의지나 선택, 또는 책임과는 무관하게 ‘어쩔 수 없이’ 그렇게 된 이들로 여겨진다. 반면, 전과자나 성적소수자는 개인의 선택에 따라서 그렇게 된 이들로 여겨진다. 외국인 이민자·노동자는 북한이탈주민과 더불어 이들 두 집단 사이에 있다.

<그림 6> 집단 구성원별 포용 정도(2013-2022)

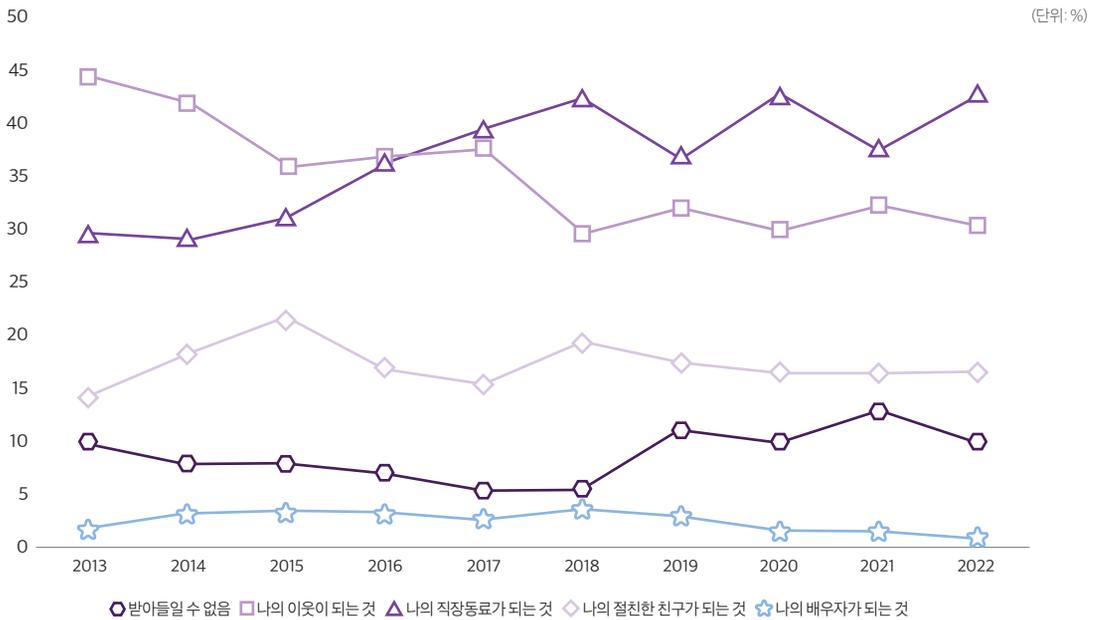


* 자료: 한국행정연구원, 「한국사회통합실태조사」(2013~2022년)
 * 출처: 국가통계포털(KOSIS)

변화 추이에서 눈에 띄는 특징은 2018년을 기준으로 기존 추이가 바뀌었다는 것이다. 2018년까지는 거의 모든 집단에 대한 포용도가 매우 완만한 수준이지만 높아지는 추이가 나타난다. 그런데 2018년에 비해 2019년에는 모든 집단에 대한 포용 정도가 낮아졌다. 특히 북한이탈주민에 대한 포용도가 크게 낮아졌다. 외국인 이민자·노동자에 대한 포용도도 90% 중반에서 90% 미만으로 낮아졌다. 이후에는 이 수준이 기본적으로 유지되고 있다. 2019년을 기점으로 한 포용도 수준 하락 추이에 주목할 필요가 있다.¹³⁾

한편 포용도의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 기본적으로는 ‘조건부’ 포용이기 때문이다. 2021년 기준으로 외국인을 받아들일 수 없다고 답한 이들이 10%이다. 나의 직장동료가 되는 것을 받아들일 수 있다고 답한 이들이 40% 정도이고, 나의 이웃이 되는 것을 받아들일 수 있다고 답한 이들이 30% 정도이다. 가까운 친구가 될 수 있다고 답한 이들은 15% 정도이고, 배우자가 될 수 있다고 답한 이들은 1%이다. 이웃으로 관계 맺는 것과 직장 동료로 관계 맺는 것에 대한 인식이 다소 달라졌을 뿐 기본적인 구도는 지난 10년 간 큰 변화가 없다. 한국인이 수용할 수 있는 관계는 ‘직장동료’ 수준이다. 그것은 기능적 관계다. 같은 맥락에서 이웃 관계에 대한 수용도가 낮아진 것에 주목할 필요가 있다.

<그림 7> 외국인 이민자·노동자에 대한 포용도 수준(2013-2022)



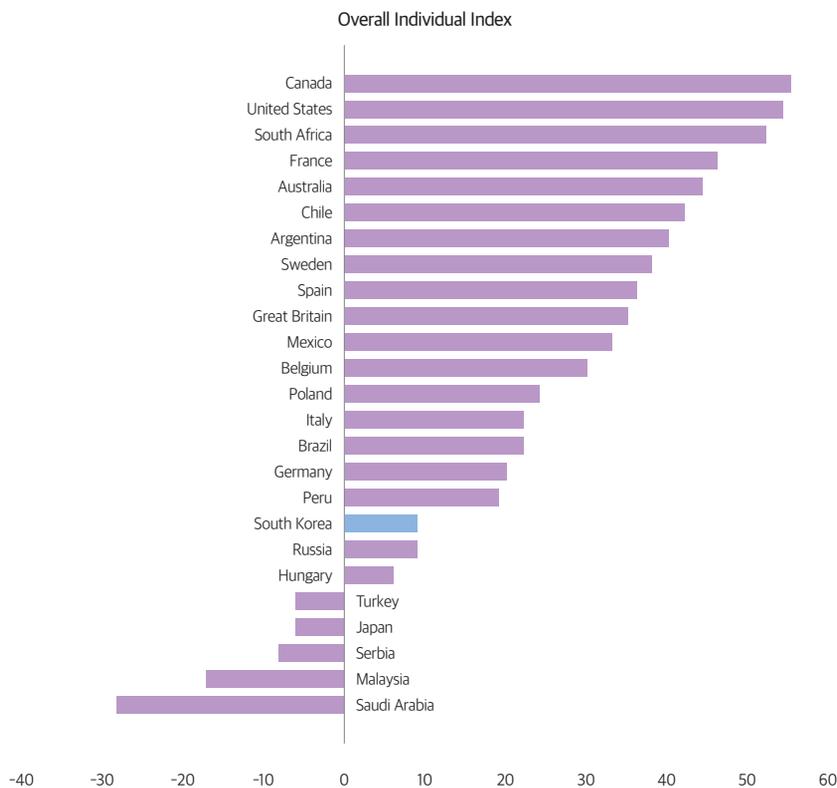
* 자료: 한국행정연구원, 「한국사회통합실태조사」(2013~2022년)
 * 출처: 국가통계포털(KOSIS)

13) 외국인에 한정하면 2018년 '제주 예멘 난민' 사태와 같은 특정 사건의 영향력을 떠올릴 수 있겠지만 다른 집단에 대한 포용도도 변했다는 점에서 포용도 변화 추이를 전반적으로 해석할 필요가 있다. 2022년에는 외국인 이민자·노동자나 북한이탈주민에 대한 포용도 하락세가 멈추었다. 반면 성적소수자나 전과자에 대한 포용도는 그 전 해에 비해 약간 낮아졌다. 집단별 변화 추이가 일관되지 않다는 점에서 특정 연도의 효과나 집단별 차이에서의 경향성 유무를 판단하려면 좀 더 시간이 필요할 것으로 보인다.

2) 외국인에 대한 포용도 국제 비교

국제적으로 비교하면 한국의 위치는 대략 어디일까? 글로벌 조사기관인 입소스(IPSOS)가 2018년에 세계 25개국(일부 답변의 경우 중국·인도를 포함한 27개국) 성인 남녀를 대상으로 한 외국인에 대한 포용도 조사¹⁴⁾에 따르면 종합 점수를 기준으로 한 순위에서 한국은 25개 국가 중 러시아와 함께 18위를 차지했다. 캐나다, 미국, 남아프리카공화국, 프랑스, 호주 순으로 포용도가 높았으며, 사우디아라비아, 말레이시아, 세르비아, 일본, 터키 순으로 포용도가 낮았다(Boyon, 2018: 5).

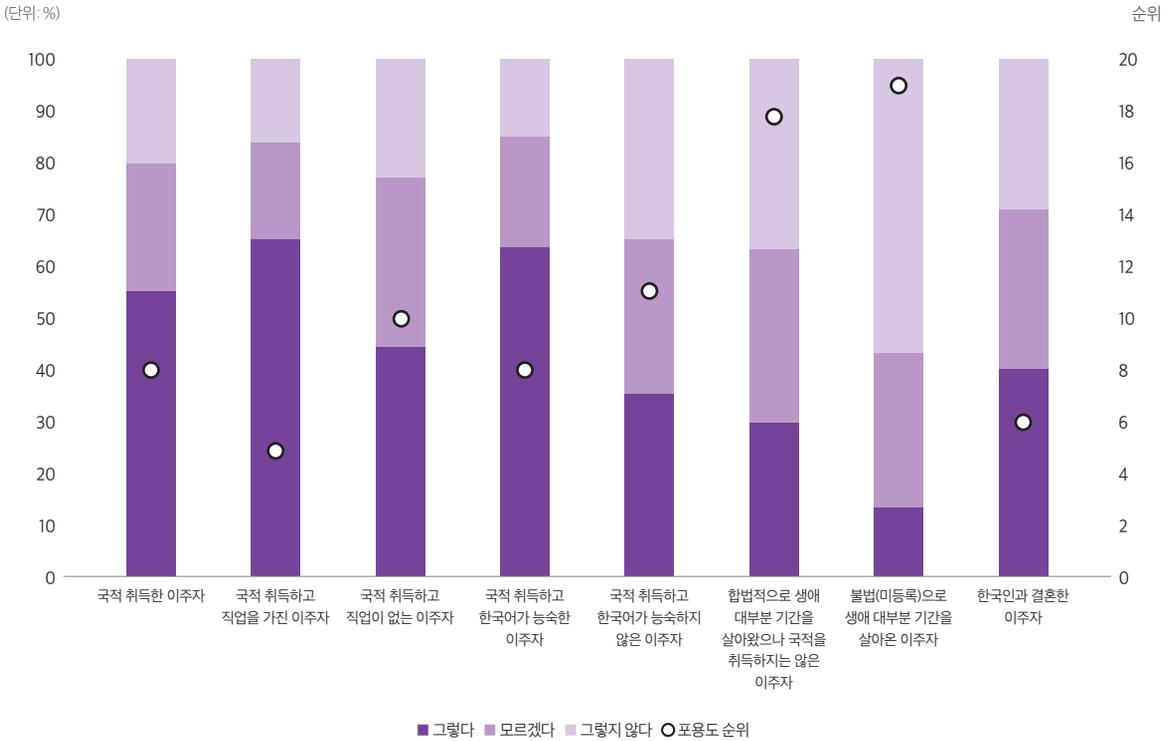
<그림 8> 포용도 국제조사 결과(국가별 종합 점수, 2018년)



* 주: 중국과 인도는 제외
* 자료: Boyon(2018: 5)

14) 입소스는 20,767명을 대상으로 다양한 인구 집단을 '같은 나라 사람으로 포용하는 정도'(The inclusiveness of nationalities)를 측정했다(Boyon, 2018: 2). 종교인, 이민자, 해외동포 2세, 성소수자, 전과자, 극단적인 정치적 견해를 가진 사람 등 여섯 가지 유형의 사람에 대해 '같은 나라 사람이라고 생각한다'와 '잘 모르겠다', '그렇게 생각하지 않는다' 중 하나를 고르게 했다. 국가별 종합 점수는 각 집단에 대해 '같은 나라 사람이라고 생각한다'와 '그렇게 생각하지 않는다'로 각각 응답한 비율의 차이를 평균해 산출했다.

<그림 9> 이주자를 한국인(민)으로 생각하는 수준(2018)



* 자료: Boyon(2018: 16-23)

이 조사에서 주목할 만한 부분은 이주자에 대한 인식을 다양한 차원으로 조사했다는 것이다. <그림 9>는 한국인의 이주자에 대한 포용이 ‘조건부’라는 점을 잘 보여준다. 한국인이 이주자를 내집단/외집단으로 구별할 때에 가장 중요하게 보는 조건은 국적 취득 여부다. 직업 유무와 한국어 구사 수준도 중요한 조건이다. 거꾸로 보면, 직업이 없거나 한국어를 능숙하게 사용하지 못하는, 특히 국적이 없는 이주자에 대한 한국인의 포용도는 낮다. 한국인과 결혼한 이주자에 대한 포용도도 그리 높지 않다. “불법(미등록)으로 생애 대부분을 한국에서 살아온 이주자”가 한국인이라고 생각하느냐에 대한 질문에 ‘그렇다’고 답한 이들은 10%가 조금 넘는다. 60% 가까이는 ‘그렇지 않다’고 답했다.

6. 한국은 다문화 국가가 될 수 있을까

한국사회에 외국인 이주자·노동자가 본격적으로 들어오기 시작한 1990년대 중반 이래 약 30년이 지났다. 이제 외국인 이주자·노동자는 한국사회 일상을 구성하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 인식과 제도적 환경은 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. 상황이 이러한 가운데 외국인은 앞으로도 계속 늘 것으로 전망된다.

당위적인 차원으로 봤을 때 한국사회의 외국인 포용도는 높은 편이다. 그러나 포용도의 내용을 살펴보면 과연 포용적이라고 말할 수 있나 주저하게 된다. 국제비교 자료에서도 한국의 포용도 수준은 전반적으로 낮은 편이다. 2018년 이후 포용도가 낮아지는 추이도 주목할 지점이다. “우리는 포용과 상생의 사회로 나아가고 있는가”(민보경 외, 2022a)라는 질문을 던진다면, 이에 대한 답은 그리 긍정적이지 않다.

한국인의 낮은 인식은 지난 30년간 전개되어 온 외국인 정책의 한계에서 비롯된 것이라고도 볼 수 있다. 여전히 한국사회는 이들을 ‘노동력’과 ‘출산력’으로, 즉 도구적으로 보고 있다. 이러한 도구적 관점은 이들을 지원한다고 하는 정책이나 프로그램에도 암묵적으로 전제되어 있다.

그간 문제제기와 고민이 없었던 것은 아니다. 학계와 시민사회계 일각에서는 이민 의제에 대한 종합적인 정책 대응이 필요하다는 목소리를 꾸준히 내어 왔다. 많은 이들이 전담 부서 설치를 말해왔다(설동훈, 2017). 다만 최근 정부의 관심 표명은 다소 갑작스러운 면이 있다. 이민 정책이 인구 정책의 맥락에서 논의되는 가운데 도구적 시각이 강조되고 있다. 그렇다보니 이민 정책의 필요성을 강조해왔던 이들도 변화의 향방을 반신반의한 마음으로 지켜보고 있는 것 같다.

최근의 관심 고조의 맥락이 어떠한 여러 상황이 외국인 정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 향후 이민 정책의 방향을 말할 때 미등록이주인 합법화나 노동허가제 등이 핵심 키워드로 논의될 가능성이 높다. 이들 의제를 논의할 때에 우리는 이주인을 둘러싼 사회경제적 불평등 구조가 개선되지 않으면 원주민과 이주민의 관계가 개선되기 어렵다는 점을 인식할 필요가 있다. 외국인 노동자 문제는 향후 계급의 문제로, 젠더의 문제로 나타날 수 있다(김무인, 2022: 140). 그렇기에 지금과 같은 방식으로 외국인의 규모를 마냥 늘릴 수 없다. 규모를 늘리더라도 기대하는 효과를 만들어낼 수 없을 것이다. 그렇기에 우리가 스스로에게 던져야 할 것은 다시금 “새로운 사회구성원을 자신과 동등한 사회구성원으로 인정할 자세가 되어 있는가”라는 질문이다. 이에 대한 답은 ‘다문화 교육’이나 ‘인식 개선’만으로는 찾을 수 없을 것이다. 외국인 인력의 효용성을 강조해서만으로도, 외국인 인권의 보편성을 강조해서만으로도 찾을 수 없을 것이다. 그것은 외국인들이 동등한 사회 구성원의 지위에 있을 수 있는 조건을 만들어야 하는 과제다. 문제를 이렇게 보면, 외국인 ‘도입’ 자체의 당위성이나 유용성도 조금은 다른 잣대로 평가해 볼 수 있을 것이다.

결국 전담 부서를 설치할 것인가의 문제보다 중요한 것은 한국사회가 외국인과 어떠한 관계를 맺을지 그 방향과 관점을 설정하는 일이다. 전담 조직 설립 논의를 하면서, 또는 그 논의를 하기에 앞서서 한국사회가 이주를 어떻게 보는지부터 성찰할 필요가 있다. 무엇보다 이주자에 대한 일관된 관점부터 정립할 필요가 있다(김이선 외, 2007; 신지원, 2011; 이혜경, 2019). “자본주의 민족 국가인 한국의 리버럴 정부는 글로벌 자본주의의 압력, 명분상 외면할 수 없는 리버럴의 목소리 그리고 유권

자 원주민의 불멘소리 사이에서 줄타기와 같은 이민·이민자 정책을 펼쳐야 하는 상황에 놓”(김무인, 2022: 131-132)여 있다. 이것은 세계적 상황이면서 한국적 상황이다. 세계적 흐름과 한국적 흐름이 교차하는 자리에서 한국 정부가 나름의 관점을 세워나가려면 이민자의 흐름이 요구되는 구조적인 맥락과 동학을 깊이 이해해야 한다. ‘누구를 얼마나 어떤 식으로 받아들일 것인가’를 묻기에 앞서 자본주의와 민주주의의 관계가 재편되는 오늘날 ‘한국사회의 생산 관계와 재생산 관계를 어떻게 재조직할 것인가’에 대해 나름의 답을 내려야 한다. 적어도 두번째 질문의 맥락에서 첫 번째 질문을 고민해야 한다. 그럴 때에야 어떤 식으로 이민 조직을 만들고 정책을 짤 것인지 그 방향을 설정할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김무인(2022). 『다문화 쇼크』, 스리체어스.
- 김미영(2021). “한국 다문화정책의 방향성 재고(再考)-다문화수용성과 제도포비아.” 『다문화콘텐츠연구』 36:45-82.
- 김이선·황정미·이진영(2007). 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축 1: 한국사회의 수용 현실과 정책과제』, 한국여성정책연구원.
- 김태환(2017). 『다문화사회와 한국 이민정책의 이해』(개정판), 집사재.
- 김현정(2021). “「다문화가족지원법」 제정 당시 다문화가족의 개념에 관한 논의와 그 한계.” 『법학논집』 26(2):97-125.
- 민보경·김은아·김태경·유희수·이상직·이선화·이채정·정훈·허종호·최지선·이종혁(2022a). 『데이터로 보는 미래사회 리포트』, 국회미래연구원.
- 민보경·이채정·이선화·이상직·허종호·탁현우·박소정(2022b). 『정부의 미래대응 정책 모니터링』, 국회미래연구원.
- 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과(2022). 『2021 출입국·외국인정책 통계연보』, 법무부.
- 설동훈(2017). “한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비.” 『문화와정치』 4(3):85-122.
- 신지원(2011). 『이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구』, 이민정책연구원.
- 외국인정책위원회(2008). 『제1차 외국인정책기본계획(2008~2012)』, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2012). 『제2차 외국인정책기본계획(2013~2017)』, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2018). 『제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)』, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 이기호·이화용(2015). “경계(境界)의 이주정책: 고용허가제의 쟁점과 과제.” 『21세기정치학회보』 23(4):223-248.
- 이상윤(2014). “한국 이민·다문화 정책 추진체계 현황 및 개선방안: 사회통합 측면의 탐색적 연구.” 『사회과학연구』 25(3):175-204.
- 이혜경(2019). “이민정책의 이론에 관한 시론과 방향.” 『대한정치학회보』 28(1):107-136.
- 이화선(2015). “한국 다문화정책의 편향성과 결혼이주여성의 지위.” 『한국융합인문학』 3(2):7-24.
- 조영희·이혜경·고상두(2021). 『이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인주민 행정 수직·수평적 협력거버넌스』, 이민정책연구원.
- 한준성(2022). 『이주와 정치: 다문화사회의 이민정치와 이주평화학의 모색』, 당대.
- 한준성·최진우(2018). “이주민 환대 지수(Hospitality Index) 지표체계 개발 연구.” 『문화와정치』 5(1):5-41.

Boyon, N(2018). “The Inclusiveness of Nationalities: A Global Advisor Survey.” Ipsos Public Affairs. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-06/the-inclusiveness-of-nationalities-ipsos-global-advisor.pdf> (2022. 7. 13. 접근)

OECD/EU(2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD Publishing/Brussels: European Union.

국가미래전략 Insight 발간현황

발행일	제목	작성자	vol
2023.08.28.	한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론	이상직	76
2023.08.14.	지역주민들의 미래예측과 비전의 유용성: 부산시민과 미래대학 사례 연구	박성원	75
2023.08.07.	1인 가구 유형 분석과 행복 제고를 위한 시사점	민보경	74
2023.07.31.	민주화 이후 한국의 노동정치 - 한·미·일 비교 분석	정혜윤	73
2023.07.24.	공공정책은 누가 결정하는가?: 갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석	박현석	72
2023.06.26.	국제질서의 변화와 공급망 전략	박성준	71
2023.06.05.	평화구축에 대한 서울지역 여성의 미래대화	김태경	70
2023.05.22.	좋은 사회로의 대전환 - 쏠림사회에서 개성사회로 -	김현곤	69
2023.05.15.	2050년, 우리는 어떤 국제질서를 원하는가?: 세계질서 대전환의 7대 트렌드와 세계의 선호미래	차정미	68
2023.05.01.	만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나	박상훈·정순영·김승미	67
2023.04.17.	미래사회 대응을 위한 소득과 고용 분야 정책지표: 현황과 과제	이선화	66
2023.04.10.	플라스틱 순환경제 시나리오와 미래전략	김은아	65
2023.03.20.	한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교	이상직	64
2023.03.06.	우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제	여영준	63
2023.02.27.	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈	62
2023.01.09.	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	61
2023.01.02.	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석	60
2022.12.12.	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주	59
2022.11.28.	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경	58
2022.11.14.	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상	정 훈	57
2022.10.31.	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준	56
2022.10.24.	일본의 정년정책: 한국과 비교의 관점에서	정혜윤	55
2022.10.17.	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈	54
2022.09.19.	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈	53
2022.09.05.	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수·우해봉	52
2022.08.22.	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정 훈	51

발행일	제목	작성자	vol
2022.08.08.	한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직	50
2022.07.25.	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화	49
2022.07.11.	1인 가구의 행복 분석	민보경	48
2022.06.13.	생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정	47
2022.05.30.	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주	46
2022.05.16.	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원	45
2022.05.02.	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈·문지혜·황희정	44
2022.04.18.	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다	김은아	43
2022.04.04.	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준	42
2022.03.21.	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화	41
2022.03.07.	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석	40
2022.02.21.	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤	39
2022.02.07.	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호	38
2022.01.24.	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직	37
2022.01.10.	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈	36
2021.12.30.	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정 훈·여영준	35
2021.12.23.	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응	민보경	34
2021.12.16.	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토: 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정	33
2021.12.09.	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주	32
2021.11.18.	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화	31
2021.11.04.	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인	30
2021.10.21.	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준	29
2021.10.07.	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석	28
2021.09.16.	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준·조해인·정 훈	27
2021.09.03.	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주	26
2021.08.19.	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경	25

발행일	제목	작성자	vol
2021.08.05.	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전 준	24
2021.07.22.	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출: 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈	23
2021.07.08.	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가: 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈	22
2021.06.24.	선호미래로 향하는 우회도로	박성원	21
2021.06.10.	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤	20
2021.05.27.	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정	19
2021.05.13.	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영	18
2021.04.29.	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호	17
2021.04.15.	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화	16
2021.04.01.	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준	15
2021.03.18.	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정 훈	14
2021.03.04.	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준	13
2021.02.18.	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호	12
2021.01.21.	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주	11
2021.01.07.	한국인의 미래 가치관 조사	민보경	10
2020.12.24.	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원·김유빈	9
2020.12.10.	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준	8
2020.11.26.	기후변화 영향 대응현황 및 제언(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아	7
2020.11.19.	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원·정영훈	6
2020.11.12.	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤	5
2020.10.15.	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈	4
2020.09.17.	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범	3
2020.09.03.	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원	2
2020.08.20.	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈	1

• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및 열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

