

2024 한국다문화연구원 포럼
장소: 한국은행 대전세종본부

한국 다문화 정책의 새로운 접근 -이민과 개발측면에서 검토-

2024. 12.18

장 지 순 박사
(아시아비전 포럼/상명대학교)

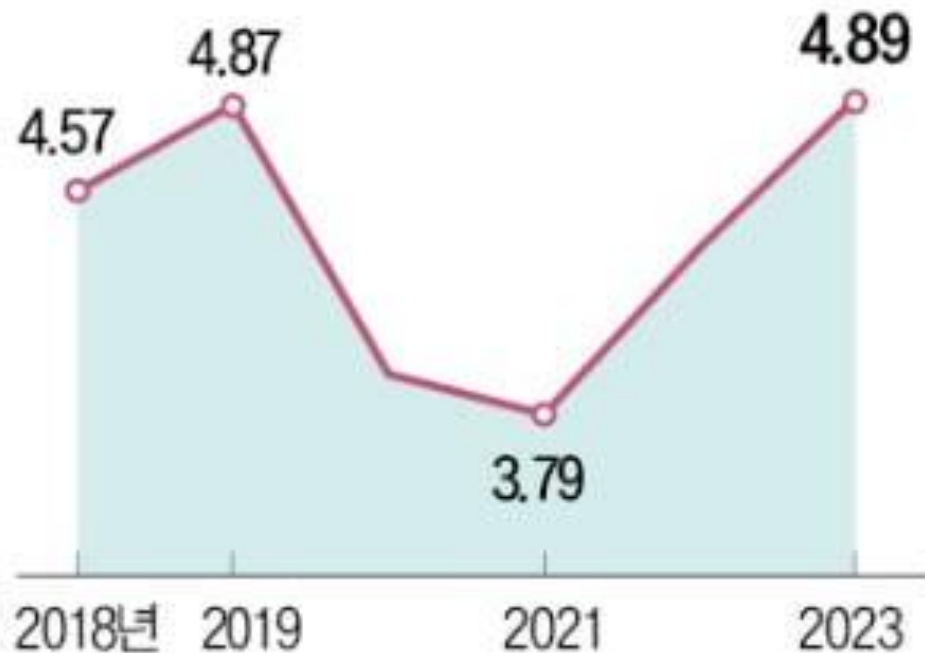
목차

- 연구 배경
- 연구 목적
- 현황 및 쟁점
- 시사점
- 제언

연구 배경 : 다인종·다민족 국가로 진입

- 한국의 다문화 사회 진입: 저출산·고령화 추세속 인구 감소, 외국인(근로자, 결혼이민자, 유학생 등) 증가
- '24년 외국인 250만 시대 (외국인 비중 5%이상: 다인종·다문화 국가, OECD 기준)
- 통합적 이민정책을 통해 다문화 사회 구축 필요

인구대비 체류외국인비율 (단위:%)



※2023년은 9월말

자료:행정안전부, 법무부

연구 배경

- 한국은 인구감소속도는 물론 아시아에서 가장 빠르게 '다인종·다문화' 국가 진입하고 있음
- 과거 외국인 근로자를 적극 수용한 국가가 겪은 사회·문화적 갈등의 전철을 밟을 수도 있음
- 문화적 다양성을 포용하는 태도가 중요한 시점
- 다문화정책은 다인종·다문화 가족을 위한 복지차원 접근
- 이민정책은 관리정책의 접근, 사회통합적 접근

구분	이민정책	다문화정책
개념	외국인의 입국, 체류, 귀화 등 이민자의 유입을 관리하고 사회적·경제적 참여를 규제·지원하는 정책	다양한 문화적 배경을 가진 이민자와 내국인의 사회 통합을 도모하는 정책
목표	국가 이익과 안정성을 중심으로 이민자 유입을 조절하고 필요한 인력을 확보하는 것	이민자와 내국인이 상호 존중을 바탕으로 조화로운 다문화 사회를 구축하는 것
주요 대상	외국인 노동자, 유학생, 난민, 기술 이민자, 결혼 이주자 등 법적 지위와 경제 활동 중심으로 정의	결혼 이주 여성, 다문화 가정 자녀, 외국인 노동자, 이민자 전반을 포괄적으로 정의
실행 방식	- 법적·제도적 틀을 통해 이민자의 자격, 체류 기간, 노동 조건 등을 규제 - 국가 차원의 법률 및 행정 기관이 주도	- 교육, 복지, 문화 프로그램 등을 통해 사회 통합 촉진 - 지방정부와 지역사회 기관이 협력
정책적 접근법	제한적이며 경제적 필요에 따라 유입 규모와 조건을 설정	포용적이며 다양성 존중을 목표로 다문화 사회 형성을 지향
주요 법적 근거	- 출입국관리법 - 외국인고용법 - 난민법	- 다문화가족지원법 - 다문화 교육 지원 법령
성과	- 필요한 노동력 확보 및 인구 감소 대응 - 일부 고숙련 이민자의 정착 성공	- 다문화가족 자녀의 교육 기회 확대 - 지역 단위에서의 다문화센터 운영
한계	- 이민자의 권리 부족 및 차별 문제 - 난민 수용률과 제도적 유연성 부족	- 내국인 중심의 정책 설계로 인해 이민자 소외 가능성 - 다문화 수용성 부족으로 갈등 발생

연구배경 : 이민과 개발

- 유럽 및 북미지역은 오래전부터 이민과 개발(M&D, Migration & Development)을 고려한 정책 및 사업을 전개
- 이민과 개발의 연계성(migration-development nexus)을 1960년부터 검토: 숙련기술전파, 송금액, 디아스포라 등
- 2003년 UN 국제이민에 관한 글로벌 위원회(Global Commission on International Migration, 2003-05)
- 2007년 제1차 이민과 개발에 관한 국제포럼(Global Forum on Migration and Development, GFMD)
- 2018년 안전하고 질서정연하고 정규적 이민을 위한 전지구적 계약(Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration) 등
- OECD DAC 국제이민관련 ODA 목적코드(15191) 신설
- SDG 10.7에서 규정

연구목적

- 이민정책이라는 틀 속에서 다문화 정책을 어떻게 전개할 것인지를 검토하고, M&D측면에서 새로운 다문화 정책을 제안하고자 함
- 이를 통해 인구감소, 이민청 설립 등 변화하는 환경에서 이민정책이 다문화사회에 미치는 영향 및 시사점을 도출하고자 함
- 나아가, 개발협력측면에 M&D를 연계하여 추진하는데 활용 가능하고, 나아가 다문화 정책에도 적용가능한 지속가능한 발전모델 구축
- 국내 이해관계자, 협력국 내 고용수요처 및 국제 이해관계자와의 연계·협력 등 새로운 파트너십구축가능

현황 및 쟁점 : 이민정책

- 한국의 외국인 비율 5% 초과, 다문화 사회로 진입. 정주형 이민자 증가 추세
- 서울(22.6%)과 경기지역(24.8%)에 약 50%정도 밀집
- 여타지역은 부산(5.7%)를 제외하고 5%아래로 나타남
- 경기도(598,600명), 서울(428,500명), 인천(101,300명) 등 수도권 지역이 전체 인력의 반 이상을 차지

현황 및 쟁점 : 이민정책의 쟁점

- 정부부처간 협업체계의 어려움
법무부(출입국외국인정책본부)
외교부(재외동포영사실)
고용노동부(외국인력담당관)
여성가족부(다문화가족과)
행정안전부(사회통합지원과)

외국인정책위원회 - 법무부

외국인력정책위원회

다문화가족정책위원회

재외동포정책위원회

} 여가부·고용부·외교부

현황 및 쟁점 : 이민정책의 쟁점

- 외국인 노동자 권리 보호 미흡
- 난민 심사과정의 엄격, 난민법 제정 이후 OECD평균(25%)에 한참 미비. 난민인정율 1%미만
- 이민자 증가에 따른 갈등 표출

현황과 쟁점 : 다문화정책

- 2008년 다문화가족지원법 제정- 매 5년 마다 다문화가족지원정책 기본계획 수립
- 현재 다문화가족 정책은 각 부처별 중복지원과 가시적인 효과를 겨냥한 단기 이벤트성 지원정책 위주로 시행되어 재원의 낭비가 우려
- 이는 부처별 정책영역의 확장이나 새로운 정책의 발굴차원에서만 다문화정책을 접근하고 있기 때문임

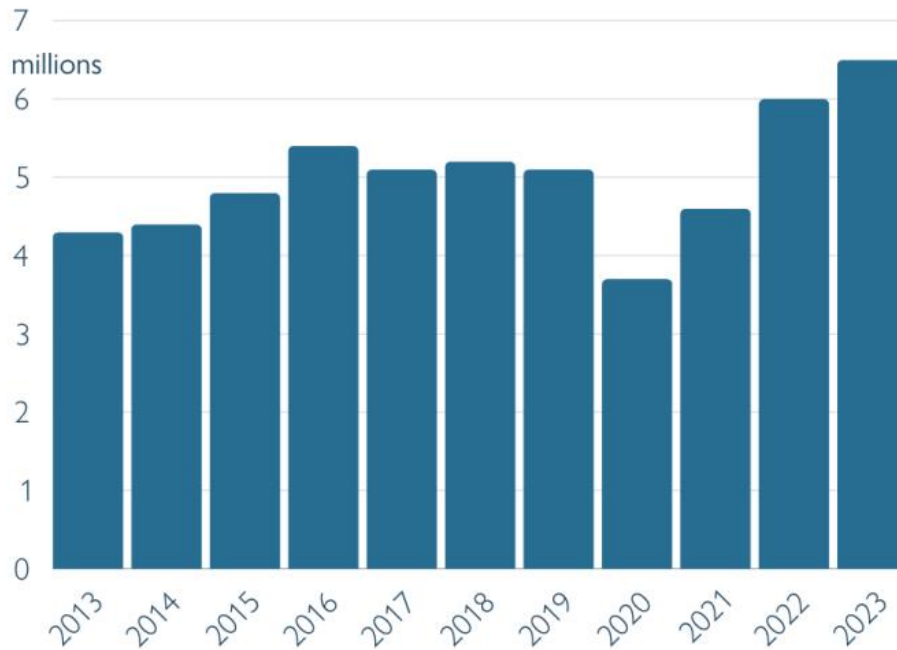
현황과 쟁점 : 다문화정책

- 다문화 가정을 지원의 대상으로만 보고 소통과 교류 미비
- 다문화 학생의 언어와 문화 차이로 인한 교육격차 및 학업성취도 차이
- 대도시와 농촌지역간 정책 불균형
- 인식개선 미비 및 외국인 차별 등 사회적 편견

현황과 쟁점 : 국제동향



Permanent migration to the
OECD, 2013-2023



Source: OECD International Migration Outlook, 2024

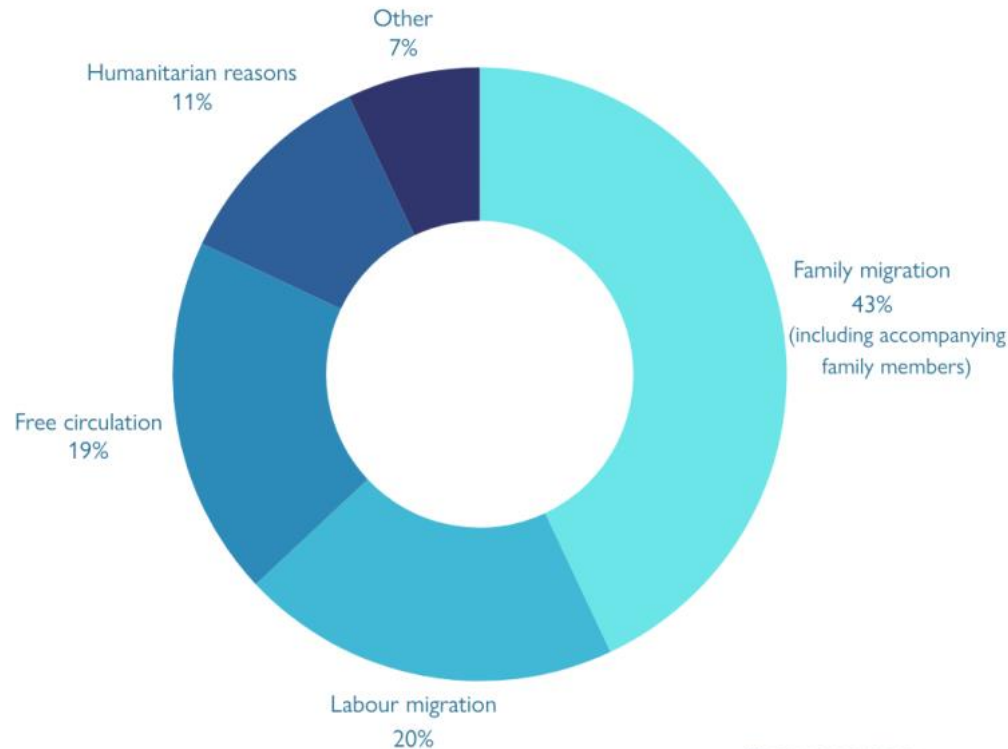
© 2024 IOM GMDAC
www.migrationdataportal.org

2023년 현재 약 650만 명 정도가 이주

현황과 쟁점 : 국제동향



Permanent migration to the OECD, by migration type



Source: OECD International Migration Outlook, 2024

© 2024 IOM GMDAC
www.migrationdataportal.org




가족이민(43%), 근로이주(20%), 자유방문(19%), 인도주의(11%)

현황과 쟁점 : 국제동향(SDGs와 I&D)




SDGs	세부 목표	주요 내용
SDG 8.8	양질의 일자리와 경제성장	이주 근로자, 특히 여성이주자 및 불안정한 고용상태에 있는 근로자를 포함하여 모든 근로자를 위해 노동권을 보호하고 안전하며 안정적인 근로환경을 증진한다
SDG 10.7	불평등완화	계획되고 잘 관리된 이민정책을 통해 질서 있고, 안전하며, 정기적이고 책임 있는 이주 관리를 위한 이민정책을 수립하고 이행하도록 한다
SDG 10.c		2030년까지 이주자 송금 수수료를 3%미만으로 줄이며 5% 이상의 비용이 발생하는 송금 경로를 제거하도록 한다
SDG 16.2	인권과 평화증진	아동을 대상으로 하는 학대, 착취, 인신매매와 모든 형태의 폭력 및 고문을 종식하도록 한다.
SDG 17.18	파트너십	2020년까지 최빈국, 군소도서 개도국을 포함한 개발도상국에 양질의, 시의적절하고, 신뢰가능하며, 세분화된(소득, 성별, 연령, 인종, 민족, 이주상태, 장애여부, 지리적 위치 및 기타 국별 맥락에 따라) 데이터의 가용성을 대폭 향상하기 위해 역량강화를 지원하도록 한다.

현황과 쟁점 : 국제동향(PCSD)



1. SDGs를 통합적·일관적인 방법으로 달성하기 위한 전략적 비전 수립

1 Political Commitment and Leadership 	2 Strategic Long-term Vision 	3 Policy Integration 
최고위급 정치인의 전정부적 PCSD 배양을 위한 포용적인 정치적 공약과 리더십	SDGs와 PCSD 달성을 위해 정부 및 이해관계자를 이끌어내는 전략적 비전	각 부문간, 국내외 정책간 시너지·상쇄 효과를 관리하기 위한 정책간 연계 및 통합

2. 정책간 상호작용을 위한 효율적·포용적 제도 및 거버넌스 마련

4 Whole-of-Government Coordination 	5 Subnational Engagement 	6 Stakeholder Engagement 
각 부문간, 국내외 정책 간 비일관성을 발견하고 완화시키는 전정부적 조정 체계 확립	지방정부와 관계된 정책일관성 영역에서 조율된 실행 강화	정책의 매 단계별 이해관계자를 참여하게끔 하고, 특히 소외·취약 계층에 대해 적극적 아웃리치

3. 정책의 영향도를 분석, 측정, 소통하는 정교하고 민감한 도구 강화

7 Policy and Financing Impacts 	8 Monitoring, Reporting and Evaluation 
정책의 긍부정적 영향 및 개도국을 포함한 국제적 영향을 분석하여 정책 결정자에게 보고하는 체계	정책의 영향도를 다각적으로 분석하고 정량적·정성적 관찰을 통해 평가하는 시스템

현황과 쟁점 : 국제동향

- UN의 뉴욕선언(2016.9월)
 - 난민과 이민자를 위한 국제협력
- 이민을 위한 글로벌 컴팩트(Global Compact for Migration, GCM, 2018)

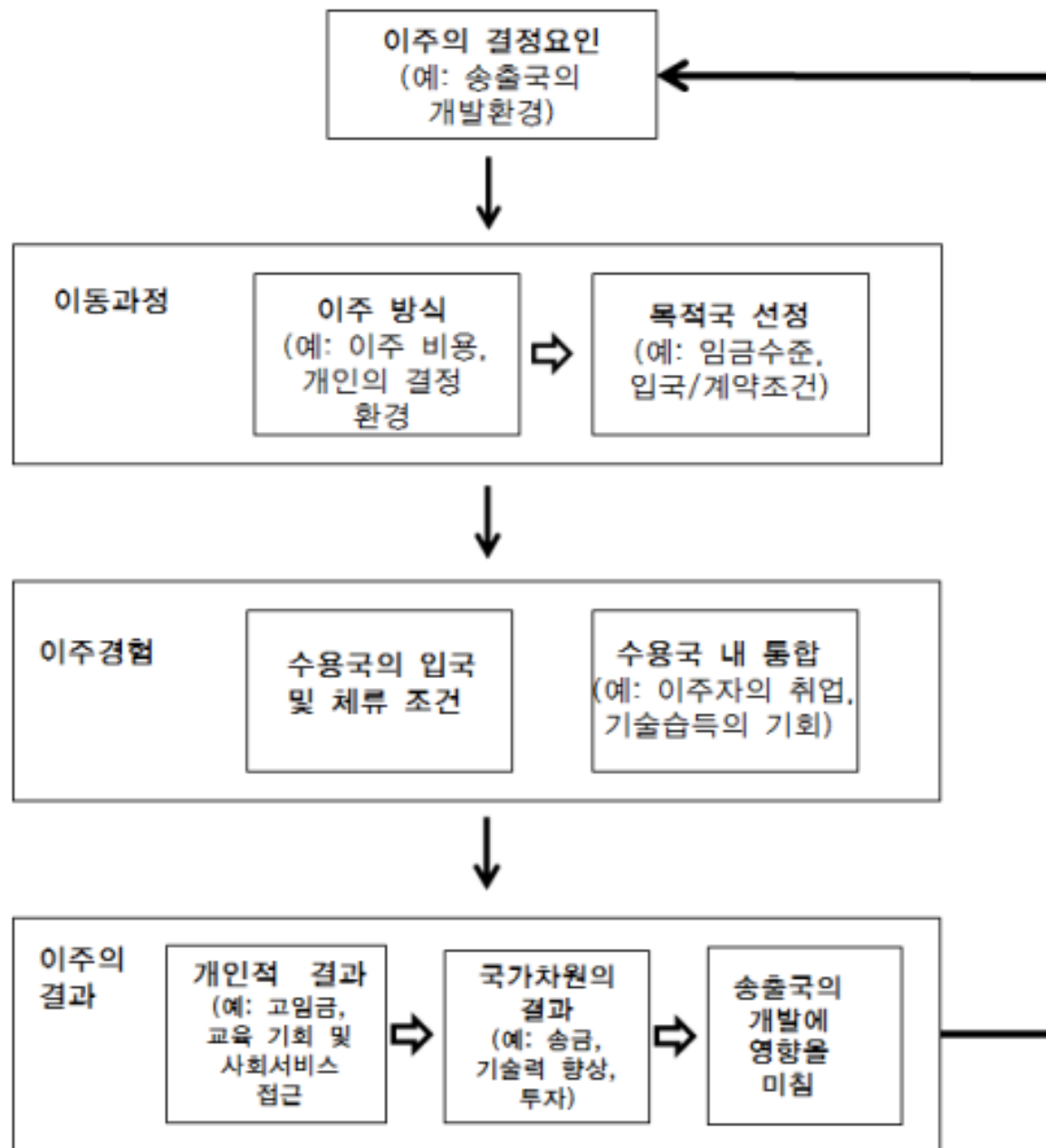
<뉴욕 선언에 포함된 공동의 약속>

- 언제든지, 체류 자격에 관계없이 모든 이주자의 안전과 존엄성, 인권 그리고 기본적인 자유를 보호한다.
- 난민과 이주자를 구조하고, 받아들이는 국가들을 지원한다.
- 이주자뿐만 아니라 이주자와 함께하는 커뮤니티의 필요에 대응하고, 역량을 지원함으로써 이주자를 인도적 지원 및 개발계획에 적극적으로 포함한다.
- 외국인 혐오, 인종차별과 모든 이주자에 대한 차별에 맞선다.
- 국가가 주도하여 취약한 이주자 보호 지원을 위해, 자발적이고, 법적 구속력이 없는 가이드라인을 수립한다.
- 국제이주기구 (International Organization for Migration, IOM)의 유엔 가입과 안전하고, 질서 있으며 정기적인 이주를 위한 글로벌 콤팩트 수립을 통해, 글로벌 이주 거버넌스를 강화한다.

현황과 쟁점 : 국제동향

- 순환이주(Circular Migration) 및 삼중이득(Triple-Win)
 - '정주'가 아닌 본국으로의 '귀환'을 원칙으로 하는 단기순환이주는 유입국과 송출국 모두의 입장에서 유리한 이주정책

구분	수원국(송출국)		한국(유입국)
	이주당사자	정부	
순환이주 (Circular migration)			이주(고용 연계)
삼중이득 (Triple Win)	1. 개인 역량개발 2. 직업 선택 기회 증대 3. 임금 증대	1. 송금액 증가 2. 숙련 인력 증대	1. 노동 부족 문제 기여 2. 지방불균형 문제 기여 3. 인재 유입 기여



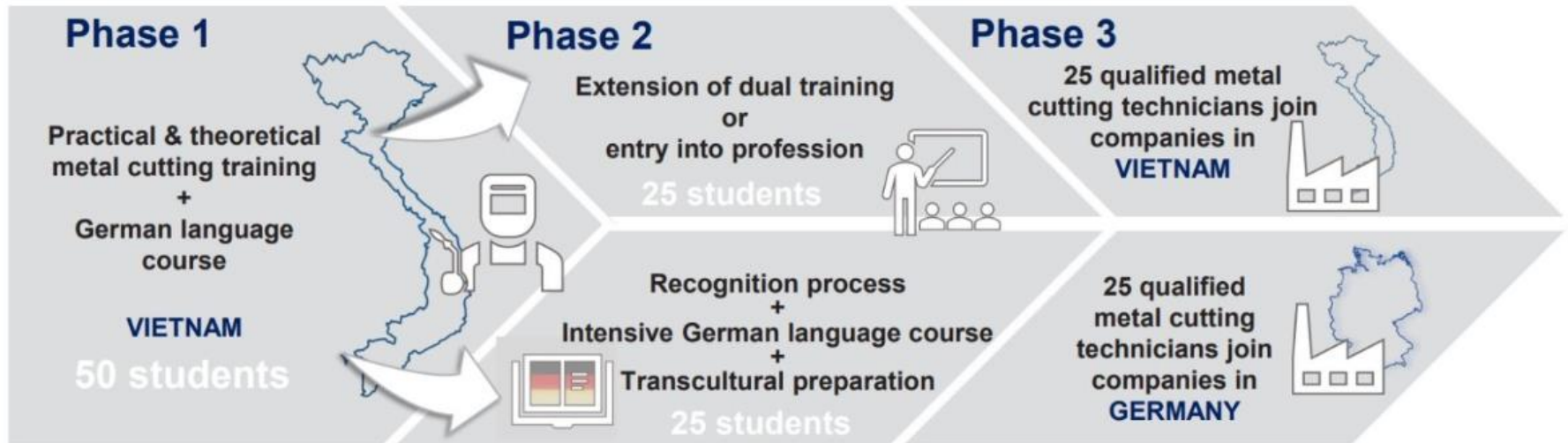
자료: Chappell and Glennie(2009: 6)

현황과 쟁점 : 국제동향

- 독일의 손님노동자(Gastarbeiter) 정책(1955-73)
 - 2차 세계 대전 이후 노동력 확보 차원
 - 고용주가 노동부 산하 지역사무소에 비용 지불 후 구인신청, 현지에 보내 인력 선발
- 미국의 Bracero 정책(1942-64)
 - 멕시코 계절 농장 인력 유입정책
- 독일의 PAM((Partnership Approaches for Development-Oriented Vocational Training and Labour Migration)
 - 독일 BMZ+GIZ과 베트남 MoLISA+DTVET
- 일본의 고용주(송출인력) 매칭 서비스(Japan Platform for Migrant Workers towards Responsible and Inclusive Society(JP-MIRAI) 사례
 - 일본 JICA와 CoLAB과 협력

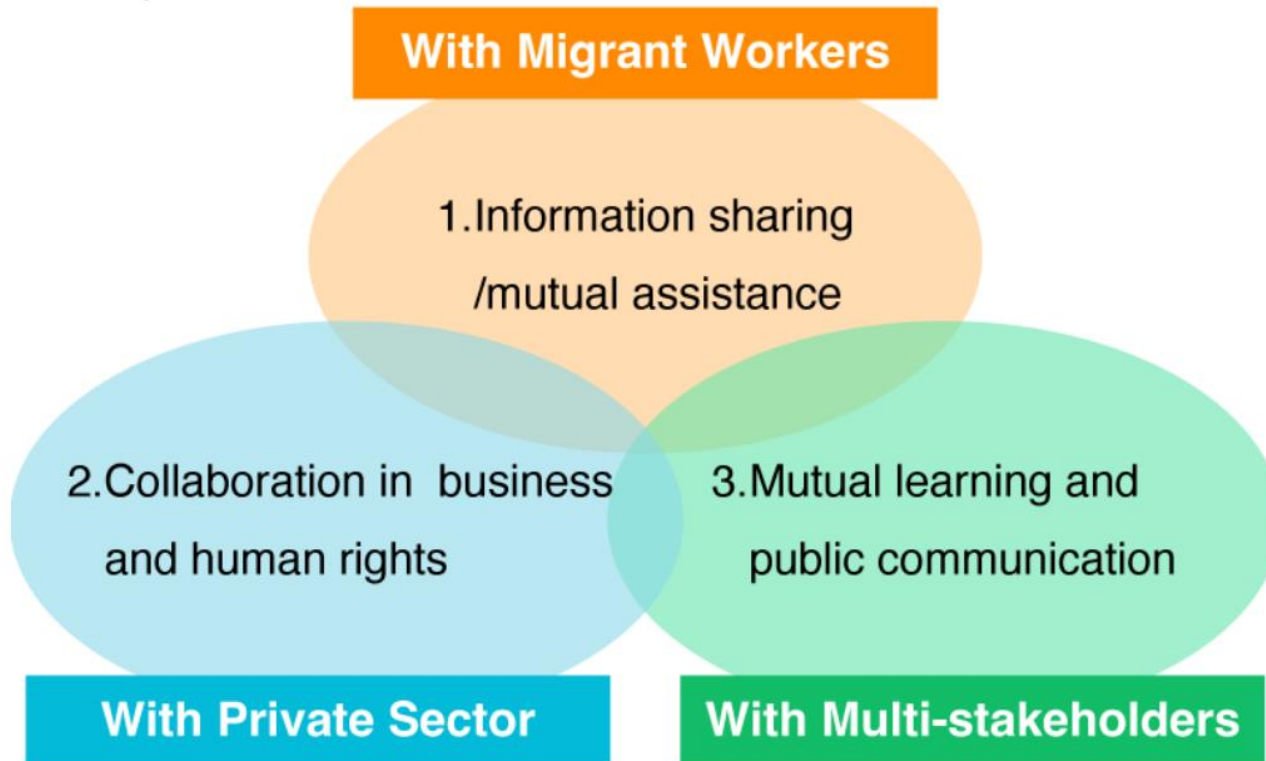
현황과 쟁점 : 국제동향-독일

- 독일의 PAM((Partnership Approaches for Development-Oriented Vocational Training and Labour Migration)



현황과 쟁점 : 국제동향 - 일본

- 일본의 고용주(송출인력) 매칭 서비스(Japan Platform for Migrant Workers towards Responsible and Inclusive Society(JP-MIRAI) 사례
- 일본 JICA와 CoLAB과 협력



시사점

- 국내이민자의 지속적 증가에 따른 준비 필요
- 국내 유관 부처의 조정 필요
- 선진공여국에서의 이주개발(I&D) 사례 참조
- 개발도상국의 입장에서 검토 필요

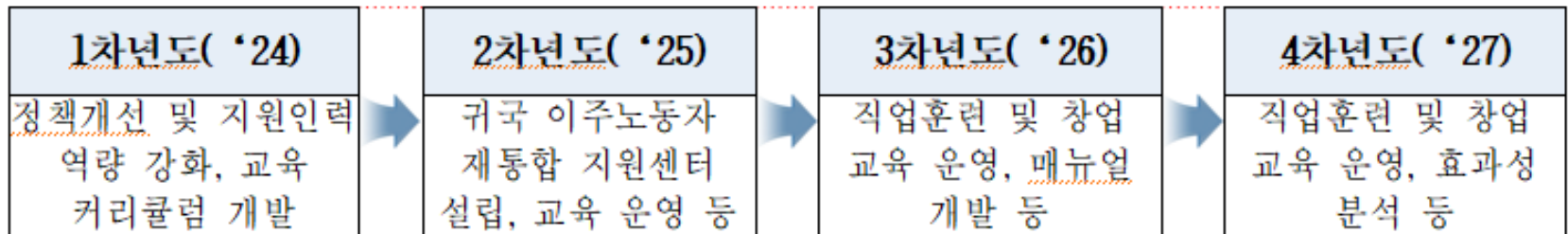
정책 제언 (1) 이민정책 및 다문화정책의 새로운 접근 필요

- 이민정책
 - 이민자 유입 예측 필요
 - 장기이민 비자 쿼터제 도입
 - 단순노무직에서 숙련기술인력 확보로
 - 정책 및 예산 조정 체계 수립
- 다문화정책
 - 학교-지역사회에서의 사회통합차원
 - 이민정책과 연동고려
 - 다인종·다문화 국가로서 적극적 이민정책 검토

정책 제언 (2) 개발협력 측면에서의 접근

- 이주개발 프로그램 표준 모델 수립 필요
 - 기존 ODA사업 및 타 국의 사례 벤치 마킹
 - 기존 시설 활용 : 한국어 및 한국문화, 맞춤형 기술교육

(사례) 캄보디아 국립기술대학을 활용한 귀국이주 노동자 재통합지원사업



정책 제언 (2) 개발협력 측면에서의 접근

- 사업 효과성 증진을 위한 성과지표수립
 - 개발을 위한 이주 관점에서 단계별 지표, 산출물 지표, 성과지표 정의
 - 순환이주 및 삼중이득을 고려한 지표 마련

사전 조건 검토				인재 양성			<u>고용매칭</u>	
협력국 수요조사 및 <u>이주노동시</u> <u>장 문제점</u> 분석	<u>비자제</u> <u>도와</u> <u>연계</u>	국내기업 수요조사	⇒	협력국 현지 직업훈련 과정 운영	한국어 교육체계 구축	⇒	기량검증 체계 구축	고용체계 구축

정책 제언 (3) 사회 통합 차원의 다문화 정책

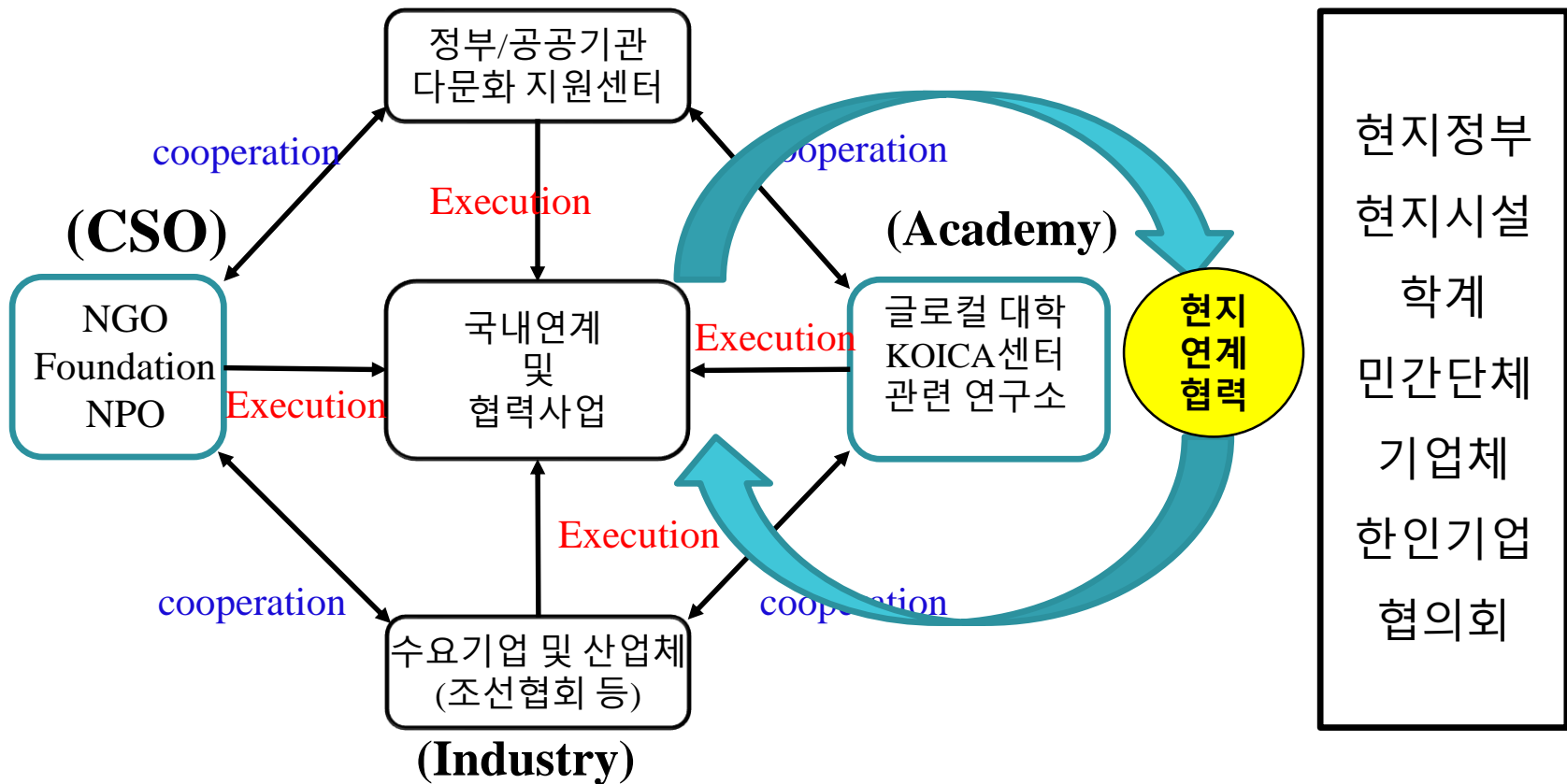
- 효과적 프로그램 이행을 위한 민관협력 파트너십
 - 단계별 국내 이해관계자 파트너십
 - 지역적 특성 고려, KOICA 국제개발협력센터, 글로벌 대학 등 사업과 협력. 다문화지원센터와의 협력
 - 협력국 내 고용수요처, 협력국 내 이해관계자와의 협력, 현지 한국 기업협의체 등 협력체계 마련
 - 정기모임 및 정보 교환 등
- 정책일관성을 위한 연계방안
 - 이민과 개발정책의 연계
 - 해외송금의 효과성 고려
 - 귀국 근로자 대상 지원 사업 등
- 이주과정의 단계별 과제를 설정
 - 송출이전, 송출이후 유입국 내 적응 및 귀환 등 3단계

민관협력을 위한 파트너십(Network model)

공여국

협력국

(Public)



단계별 이주개발위한 과제 사례

단계	관련 정책	이주 개발을 위한 과제
이동과정 (출발전)	<ul style="list-style-type: none"> • 송출국의 노동이주 정책(예: 필리핀의 경우, 노동이주 등록 및 출발 전 세미나 참여) • 한국의 고용허가제(인력모집, 한국어능력시험, 출발 전 교육) • 재고용 시 재입국 절차 간소화 → 이주의 순환성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 인력모집 시, 이주자의 기술 및 경험과 한국 내 일자리의 매칭 • 한국 내 취업활동과 생활에 대한 정보 제공 • 이주당사자와 가족을 위한 재정관리능력향상교육
이주경험	<ul style="list-style-type: none"> • 이주근로자 보호를 위한 정책 • 이주근로자를 위한 통합 정책 • 송금 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주근로자의 통합 지원 • 작업장 내 이주근로자의 인권보호를 위한 사용자의 역할 강화 • 이주근로자의 역량강화 • 기술향상과 재정관리능력향상을 위한 교육 및 훈련 기회 증대
이주결과 (귀환 및 통합)	<ul style="list-style-type: none"> • 귀국지원 프로그램(예: 고용허가제 해피리턴 프로그램) • 재통합지원(예: 필리핀의 재통합지원센터-NARCO) • 디아스포라 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 귀환 후 활용이 가능한 기술 습득 교육 • 귀국지원 프로그램 참여기회 확대 • 이주당사자와 가족을 모두 대상으로 포함한 귀환 및 재통합 교육 • 재통합지원을 위한 국제협력 강화



경청해주셔서 감사합니다

발표자: 장지순 박사(아시아비전포럼/상명대학교)
nowis21c@gmail.com