

한국형사·법무정책연구원 | 한국이민법학회 | 한국외국어대 법학연구소

2024 상반기 공동학술대회

인구정책 관점에서 본 이민정책 제도적 개선 방향과 이민법의 역할

- 일시: 2024년 5월 31일(금) 14:00~18:00
- 장소: 한국외국어대학교 법학관 501호(모의법정)
- 주최: 한국형사·법무정책연구원, 한국이민법학회, 한국외국어대학교 법학연구소
- 후원: 한국이민재단

일 정

- 13:40~14:00 등록
- 14:00~14:15 개회식
- ▶ 전체사회: 강성식 변호사(법무법인(유한) 케이앤씨)
 - ▶ 개회사: 문재완 한국이민법학회 회장
 - ▶ 환영사: 하태훈 한국형사·법무정책연구원장
 - ▶ 사회: 이희정 교수 (고려대학교 법학전문대학원)
- 14:15~15:00 [제1발표] 이민 2세대의 통합에 미치는 인구 담론의 효과
- ▶ 발표: 엄한진 교수(한림대학교 사회학과)
 - ▶ 토론: 최철영 대표(원주외국인주민지원센터)
- 15:00~15:45 [제2발표] 외국인 유학생 유치와 유출방지를 위한 정책 방향
- ▶ 발표: 신선미 대표(지역이민정책개발연구소 대표/법학박사)
 - ▶ 토론: 최효원 박사(한국형사·법무정책연구원)
- 15:45~16:15 Coffee Break
- ▶ 사회: 최윤철 교수(건국대학교 법학전문대학원장)
- 16:15~17:00 [제3발표] 외국인 가사관리사 도입에 관한 연구 - 사회적 이슈를 중심으로 -
- ▶ 발표: 김연홍 박사(산업인력공단 직업능력개발부장, 외국인고용지원부장)
 - ▶ 토론: 이초롬 박사/공인노무사(한경국립대학교 총무과 전문경력관)
- 17:00~17:45 [종합토론]
- ▶ 토론: 노호창 교수(호서대학교 법경찰행정학과)
 - ▶ 토론: 공진성 교수(한국외국어대학교 법학전문대학원)
 - ▶ 토론: 이병하 교수(서울시립대학교 국제관계학과)
- 17:45~18:00 폐회식
- ▶ 폐회사: 문재완 교수(한국이민법학회 회장)

개회사

안녕하십니까.

한국이민법학회 회장 문재완입니다.

최근 정부는 인구구조 문제를 해결하고 국가의 지속적 성장을 유지하기 위하여 이민정책을 활용하고자 동력을 확충하고 있습니다. 우리 사회 내 저출산고령화 현상은 예상대로 진행되어, 2023년 합계출산율은 0.72명으로 최저점을 경신했고, 통계청은 올해 출산율이 0.6명 대를 기록할 것으로 전망하고 있습니다. 출산율과 사망률 그리고 인구이동이 한 사회 내의 인구 규모와 구성을 결정한다고 할 때, 출산장려정책이 효과적으로 작동하지 않는 상황에서 국가가 취할 수 있는 선택으로는 외국에서 사람을 들여오는 방법이 남게 됩니다.

그러나 그간의 이민정책은 노동력 유입 및 단기순환을 지향한 측면이 있었기에, 이민정책으로써 인구문제를 해결할 수 있을지에 대한 검토가 필요합니다. 또한 이민정책을 활용하고자 하는 의지에 비하여 국가중장기 계획 속에 이민정책의 중요성이 명료하게 드러나 있다고 평가하기 어렵습니다.

이러한 배경에서, 본 학술대회에서는 인구정책 관점에서 이민정책이 실효성 있게 작동하고 있는지를 살펴보고, 향후 개선 방향을 모색하는 시간을 갖고자 합니다. 특히, 미래의 생산과 소비의 주체로서 이민 2세대 및 외국인 유학생 정책을 살펴보고, 최근 화제가 되는 외국인 가사근로자 도입을 둘러싼 논쟁의 핵심을 정리할 것입니다. 종합토론에서는 인구정책과 이민정책의 연계 현상을 짚어보고, 정책을 현실에 투입하는 이민법이 어떠한 방향성을 가지고 그 역할을 찾아가야 하는지 모색하고자 합니다.

오늘날 우리 사회가 처한 상황을 허심탄회하게 논의하고 함께 현답을 안출하고자 이 좋은 계절, 꽃피는 담론의 장으로 귀하를 초대합니다.

감사합니다.

2024년 5월 31일

한국이민법학회 회장 문재완

환영사

안녕하십니까.

한국형사·법무정책연구원 원장 하태훈입니다.

한국이민법학회와 한국형사·법무정책연구원, 한국외국어대학교 법학연구소가 공동으로 주최하고, 한국이민재단이 후원하는 2024년 상반기 공동학술대회에 참석하신 모든 분께 따뜻한 환영의 인사와 감사의 말씀을 드립니다.

공동학술대회 개최를 통하여 뜻깊은 논의의 장을 마련해 주신 한국이민법학회 문재완 회장님께도 깊이 감사를 드립니다.

이번 학술대회는 한국형사·법무정책연구원이 2023년 외국인·이민정책연구실을 신설한 이후 첫 행사로서, 그간 이민법제 분야 연구를 이끌어 오신 한국이민법학회와 공동으로 개최하였다는 점에서 큰 의미가 있습니다.

또한 외국인·이민정책연구를 수행하는 데 관련 학회의 도움과 협력이 필수적이라는 점에서 첫 발을 잘 내디뎠다고 생각합니다.

1989년에 설립된 저의 연구원은 30년 이상 국가의 형사정책 수립과 범죄방지를 위한 실증적·종합적·체계적 연구를 수행해 왔습니다.

2021년에 한국형사·법무정책연구원으로 명칭을 변경하고, 민·상사 법무를 비롯한 국제·통일 법무, 국가 송무와 법 교육, 법조 인력정책 및 출입국법무 등 법무 정책 전반으로 연구 영역을 확장하였습니다.

이에 대응하기 위하여 형사법무정책연구본부 외에 법무정책연구본부를 신설하여 그 아래 민상사법무정책연구실을 두고 법무정책 과제 연구를 시작했습니다.

2023년에는 외국인·이민정책의 중요성을 인식하고 외국인·이민정책연구실을 조직하여 이민법·이민정책 연구를 활성화하기 위한 물적·인적 기반을 마련하였습니다.

국가의 지속적 성장을 위하여 그 어느 때보다도 이민정책의 중요성이 더욱 강조되고 있습니다. 이민정책으로 저출산·고령화 사회의 문제를 해소할 수는 없지만, 당면한 인구절벽 위기의 돌파구가 될 수 있을 것이라는 점에서 이민정책의 실효성을 점검하고 개선 방안을 마련해야 할 때입니다.

저의 연구원도 지난해에 이민정책 환경의 변화 속에서 효율적인 정책적 대응과 이를 뒷받침할 수 있는 법제의 정비를 통해서 이민정책의 중장기적 방향을 모색할 필요성을 인식하고 ‘외국인 정책 선진화를 위한 거버넌스 재구축’이라는 다년 과제를 기획하였고, 올해에도 이어서 연구를 수행하고 있습니다.

오늘 공동학술대회가 이민법제 연구 및 이민정책 개발을 위한 통찰력 있는 논의의 장이 되어, 정책과 법학계 그리고 실무분야 모두에 이바지하는 뜻깊은 자리가 되기를 희망합니다.

학술대회의 사회를 맡아주신 이희정 교수님과 최윤철 교수님을 비롯하여 발표와 토론을 맡아주신 학자, 실무전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

공정·정의·공존 사회를 위한 형사·법무정책의 통합적 싱크탱크로서 한국형사·법무정책연구원은 관련 학회 및 관계 기관과 지속해서 협력해 나가겠습니다.

감사합니다.

2024년 5월 31일

한국형사·법무정책연구원 원장 하 태 훈

목 차

[제1발표] 이민 2세대의 통합에 미치는 인구 담론의 효과	엄 한 진	1
▶ 토론	최 철 영	17
[제2발표] 외국인 유학생 유치와 유출방지를 위한 정책 방향	신 선 미	21
▶ 토론	최 효 원	37
[제3발표] 외국인 가사관리사 도입에 관한 연구 - 사회적 이슈를 중심으로 -	김 연 홍	41
▶ 토론	이 초 림	81
[종합토론]		
▶ 토론	노 호 창	87
▶ 토론	공 진 성	93
▶ 토론	이 병 하 별첨	

이민 2세대의 통합에 미치는 인구 담론의 효과

엄 한 진*

1. 인구문제 해결에 동원되는 이민과 이민정책
2. 인구와 이민
3. 한국의 인구담론과 이민 2세대
4. 맺음말

출산장려정책은 그 효과로 출산율이 증가추세를 보이더라도 이를 통해 노동력 부족문제를 해결할 수 있는 시점은 최소한 20년 이후일 것이다. 따라서 이제 절실한 과제로 부상한 인구 및 노동력 측면에서의 이주민에 대한 의존은 최소한 한 세대 이상 지속될 장기적인 현상이다. 즉 이주민들은 지속적으로 한국사회의 인구문제와 연관성을 가지게 될 것이다. 따라서 상당기간 지속될 이민에 대한 수요가 지니는 여러 측면에서의 함의를 짚어보는 것이 필요하다. 이러한 문제 의식에서 이 글은 인구와 이민의 관계에 관한 원론적인 측면을 살펴보고 인구문제 해결의 도구로 동원되는 이민정책 및 그로부터 만들어지는 이주민에 대한 관념이 이주 배경을 가진 후속 세대들의 사회통합에 주는 함의를 살펴보고자 한다.

가사노동자, 농업노동자, IT인력, 유학생 등과 달리 이주배경을 가진 청(소)년은 최근 저출산 및 인구 감소 현상에 대한 대응에 직접 연관된 유형의 이주민이 아니다. 하지만 이주 현상이 사회에서 중요한 비중을 차지하는 국가들의 경우 10대 중반에서 20대 초반의 이주 배경을 가진 청(소)년이 실업과 배제 현상을 가장 심하게 겪는 집단 중 하나이다. 이주민에 대한 부정적인 시각이나 공격의 대상이 되는 것도 대부분 이민 1세대가 아니라 이들의 자녀 세대이다. 이주 현상의 역사가 이제 한 세대 정도 지난 한국사회의 경우에는 이주배경 청(소)년이 이와 같은 사회 현상의 주체로 인식되지는 않는다. 또한 한국에서 이민 2세대라고 부를 수 있는 집단, 즉 다문화가정 자녀, 탈북민 자녀, 외국인 가정 자녀, 중도입국 청소년 등은 수용국에서 태어난 이주노동자의 자녀와 같은 전형적인 2세대와는 차이점이 있다. 따라서 서구사회의 경험을 직접 적용하는 것은 주의를 요하지만 통합의 어려움, 복합적인 정체성 등 상당한 공통점을 가지고 있기도 하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 이미 오래전부터 국제이주민 문제의 본령이었던 이민 2세대를

* 한림대학교 사회학과

다루고자 한다.

1. 인구문제 해결에 동원되는 이민과 이민정책

저출산은 현재 전지구적으로 나타나는 보편적인 현상이다. 2023년 세계의 합계출산율이 2.1명을 가루해 사상 처음으로 대체 출산율 2.2명을 밑도는 역사적인 전환점을 맞이하였다. 대체출산율에 근접한 출산율을 기록하면서 이 분야의 모범사례로 한국의 관심을 끌어난 프랑스 역시 2014년 2.0을 마지막으로 줄곧 1점대를 기록하고 있으며, 2021년 1.83 2022년 1.79, 2023년 1.68을 기록해 위기의식을 낳고 있다. 한국의 경우, 2015년경부터 이미 낮았던 출산율이 조금 더 가파르게 하락하였다. 출산율 하락은 수도권 집중이라는 수평적인 불균형의 심화를 동반하면서, 마치 기후변화가 특정 지역에서 평균 이상의 심각한 양상을 보이듯이 비수도권 지역에 지방소멸이라는 위기를 불러왔다. 국가 전체의 인구감소 문제는 낮은 출산율이 원인이라 출산율을 높이는 대책이 필요하지만, 특정 지역의 인구 유출과 그로 인한 지방소멸 현상은 낮은 출산율과 함께 교육, 취업, 주거 등과 연관된 인구 이동에 기인한 것인 만큼 저출산 대책과 함께 주민의 거주 조건을 향상시키는 대책이 동반되어야 한다.(한국지방행정연구원, 2021) 수도권 역시 양질의 일자리가 몰리면서 인구가 집중되었고, 인구밀도가 높아지면 경쟁이 심해지고 그 여파로 출산율이 하락하는 보편적인 경향에서 벗어나지 못하며 사회 전체의 출산율 하락을 더욱 심화시키고 있다.

이를 배경으로 저출산·고령화나 지역소멸과 같은 인구 관련 논의가 그 어느 것보다 비중있는 사회적 이슈가 되었다. 인구에 관한 논의와 정책은 세대, 지역, 젠더, 계급, 민족 등 사회의 핵심적인 요소들이 경합을 벌이는 장이 되었고 다른 영역을 집어삼키는 블랙홀과 같은 위력을 가지게 되었다. 특히 출생아수, 총인구의 감소가 생산연령인구의 감소를 초래해 여러 사회문제를 낳는다는 인식이 확산되었다.¹⁾ 청년들이 결혼·출산을 기피하는 원인으로는 치열한 입시경쟁, 취업경쟁과 불안정한 고용, 주거비 부담 등 결혼에 필요한 비용부담, 결혼의 경제적 비용은 증가하는데 반면 결혼과 아이가 주는 유인은 약화되는 점, 과도한 노동시간, 양성불평등, 미래에 대한 부정적인 전망 등이 거론되며, 해법으로는 더 해결하기 힘든 구조적인 요인을 대신해 워라밸, 보육인프라, 성평등문화와 같은 방안이 제시되었다.

정부 역시 「제4차 저출산고령사회기본계획(2021~2025)」 수립을 통해 정책의 근본적인 목표를 출산장려에서 “전 생애 삶의 질을 제고”하기 위한 종합적인 대응으로 확장하게 된다. 그러나 ‘나라를 생각해 결혼하라’는 주문은 받아들여지지 않았다. 결혼·출산 장려 담론의 내용에는 국가

1) 물론 경제활동인구는 생산연령인구보다 서서히 감소하고, 노동투입의 경우는 생산성이 반영되기 때문에 경제활동 인구보다도 더 서서히 감소한다는 진단(이철희, 2023)과 같이 인구변화가 노동시장에 미치는 영향에 대해서는 보다 신중한 접근이 필요하기는 하다.

가 위태롭다는 애국주의 담론이 중요한 부분을 차지하고 있다. 50년 후에는 인구가 3600만명이 된다는 예측이나 요즘 많이 거론되는 지방소멸처럼 국가도 언젠가는 사라질 수 있다는 종말론적인 전망이 협박과도 같이 청년들에게 반복되고 있다.

다양한 대책이 시도되었지만 효과가 없었다. 한국사회가 경험하고 있는 초저출산 현상은 과도한 인구밀도를 배경으로 나타나고 있는 과도한 경쟁이 낳은 자연선택일 수 있다. 결혼, 출산, 양육에 적합하지 않은 젠더 문화나 기업 문화와 같은 사회적 요인도 교정하기 어려운데 이러한 물리적인 측면까지 생각하면 출산율을 높이는 방안에 기대를 걸기가 더욱 어려워 보인다. 이러한 상황에서 인구수와 노동력 부족 문제를 단기간에 해결하는 방안으로 외국으로부터의 인구 유입이라는 가장 직접적인 효과를 내는 방안이 고려된 것은 이해될 만하다. 직접적인 출산장려 정책이 별 효과를 거두지 못하면서 결혼, 출산, 양육의 조건을 양호하게 만드는 구조적인 해법이 많이 언급되었지만 그 효과도 미지수인데다 상당한 시간을 필요로 한다는 점에서 극약처방이 필요했던 것이다.

놀라운 것은 코로나 팬데믹 이전까지만 해도 다문화 담론에 대한 피로감과 반이민정서의 부상이 이주 분야의 주된 관심사였으며, 이를 배경으로 국민들의 다문화수용성이 떨어지고 다문화 사회 이해교육 등 계몽적인 시도들이 별 효과를 거두지 못하고 있다고 우려하는 분위기였다. 이주민에 관한 사회적 이슈 역시 온통 부정적인 것 일색이었다. 제주 예멘 난민 사태를 계기로 불거진 난민 수용을 둘러싼 논란이나 대구에서 공부하는 유학생들의 이슬람 사원 건립이 주민들의 반대에 부딪친 사건이 한국사회의 대표적인 이주민 관련 이슈였다. 이주민들을 의심스러운 존재로 간주하는 부정적인 사회적 합의가 반영된 사례들이었다. 그러다가 ‘자본의 음모’, ‘민족 말살’, ‘한국의 이슬람화’(강진구, 2012) 등의 논리로 거부되던 이주민이 이제 한국사회가 풀지 못하고 있는 치명적인 문제의 해결사로 모습을 바꾼 것이다.

저출산·고령화에 대한 대응의 일환인 돌봄이민, 지역소멸에 대한 대응으로서의 지역특화 이민 논의는 인구문제에 동원되는 이민정책의 모습을 보여준 최근의 주요 사례들이다. 주로 여성들과 관계된 돌봄이민은 현대적인 이주의 대표적인 유형 중 하나이며 지역특화 이민은 기존에 내국인을 대상으로 시도되었던 지역소멸 대응책의 연장선상에 있는 것이라 완전히 새로운 것은 아니지만 한국의 인구감소 경향에 대한 우려가 더 커졌다는 것을 보여준다.

이와 함께 유학생이 학업을 마친 후 한국에 남아있게 하는 방안, 한국에서의 노동경험을 통해 숙련된 이주민에게 반영구적인 체류를 허용해 활용하는 방안, 가족단위 정주 이민을 활성화하는 방안, 아예 현행 외국인력 정책을 근본적으로 수정해 전문성을 갖춘 인력에게 유리한 조건을 제공함으로써 한국에 오게 하는 방안도 강구되고 있다. 그런데 그 이면에는 미등록외국인의 수를 줄이고 농축산업 분야의 경우처럼 미숙련노동자들을 초단기적으로 활용한다거나 돌봄 분야와 같이 서비스노동자들을 낮은 임금을 주고 고용하는 등의 정반대의 경향이 존재한다. 한쪽에선 그때그때 쓰고 버리는 성격이 더 강해지는 것이다. 이민정책을 보다 효율적이고 사회적 합의에 기반해 펴나가는데 필요한 이민청 설립에 관한 논의 역시 이제 이주민의 정주가 본격화되고 이민

정책이 한국사회의 문제와 긴밀히 연계되는 질적인 변화를 반영하는 것이다.

이렇게 이민정책이 한국의 인구문제에 대한 해법으로 자리매김한 것은 극히 최근에 나타난 새로운 현상이다. 대략 2022년경부터였다. 언론과 정부가 저출산으로 인한 문제의 심각성을 더욱 부각시키고 동시에 이러한 상황을 타개하는 유력한 해법으로 이민을 제시하기 시작한 것이다. 코로나로 인해 외국으로부터의 인력 수급이 차질을 빚은 것이 인구 문제와 이민 정책이 조우한 계기로 작용한 측면도 있다. 이민이 인구문제의 해법으로 제시되는 것이 대중적으로 큰 저항 없이 받아들여지고 있는 데에는 출산율을 제고하고 지역 간 불균형을 해소하고자 추진된 기존 정책들이 별 성과를 거두지 못한 경험이 크게 작용했던 것 같다.

이주민이 인구문제를 해결할 구원투수로 등장한 것을 출산주의에서 인구주의로의 변화로 설명할 수도 있다. 인구주의(populationism)는 출산율 제고나 이민 도입 등의 방법으로 한 지역이나 국가의 인구를 늘리는데 우호적인 입장을 의미한다. 이러한 사고에는 인구수가 국력을 결정하는 중요한 요인 중 하나이기 때문에 인구가 많아야 한다는 전제가 깔려있기도 하다. 이중에서 출산율을 높여 인구 증가를 달성하려는 사고를 출산주의(natalism)라고 한다. 최근 한국사회가 시도해온 출산장려정책이 출산주의에서 비롯된 정책인 것이다.

한국사회의 인구 및 가족 관련 담론의 구도를 단순화해보면, 한편에서는 전통적 가족모델을 복원하기는 어려워진 상황에서 가족제도를 사회 결속의 가장 중요한 토대로 생각하는 가족주의가 약화되고 가족의 다양한 양상을 동등하게 존중하는 개방적인 태도가 확산되는 추세가 있다. 다른 한편에서는 출산율이 극도로 낮은 상황에서 사회의 대의를 위해 개인의 권리가 침해되는 것을 거부하는 개인주의와 사회를 우선시하는 출산주의가 경합하고 있으며, 인구주의에 대해서는 어느 정도의 사회적 합의가 존재하는 양상을 볼 수 있다.

물론 이전에도 한국의 이민논의 및 이민정책이 ‘다문화’를 표방함에도 불구하고 이민문제를 인구문제, 경제문제 등 다른 영역의 도구로 간주하는 민족주의적, 동화주의적 패러다임이 강하게 존재해왔다. 다만 최근 상황이 지닌 새로운 점은 결혼이민자의 경우를 예외로 한다면 경제 영역에 국한되어 있던 일시적인 인력 정책에서 지속성 있는 인구 정책으로 전환된 것이다. 이전에도 인력 확보가 결혼이민자를 포함해 이주민 정책의 목적이었으며, ‘우수외국인재’라는 이름의 고급 인력 도입을 선호하는 식으로의 이주민 정책의 변화가 있었고 이들에게는 영구 정착을 가능하게 하는 유인책을 쓰기도 했지만 여전히 산업계의 수요에서 출발한 것이지 인구수 늘리기 차원의 정책은 아니었다. 그러다가 이제 이주민의 존재가 보다 우리 내부의 문제로 진입하게 된 것이다.

이러한 패러다임의 전환에도 불구하고 인구문제 해결의 도구로서의 이민정책은 담론 차원에서만 존재하고 구체적인 방안을 찾아내지는 못한 상황이다. 이민 2세대에게 미치는 영향은 더욱 담론 차원에 국한된 것이다. 인구정책과 이민정책의 관계에 대한 최근의 논의는 이주민의 도입이 인구문제를 해결하는 방안으로 적절한지에 관한 것이 주를 이룬다. 다시 말해 인구문제 해결에 도움이 되는지가 평가 기준이 되는 것이다. 이주민의 출산율 역시 한국인들의 출산율과 같이 낮아질 수 있어 저출산 문제 해결에 도움이 되지 않고 오히려 한국인과 마찬가지로 고령화 경

향을 낳을 것이라거나, 이주민의 도입이 이주민과 토박이 간의 갈등을 유발할 것이라거나, 이주민의 유입이 재난 등의 상황에서 원활하지 않을 수 있는 위험성이 있다거나 하는 부정적인 논거들이 논쟁에 동원되었다. 교육수준 등 이주민의 질에 대한 관심과 비판적인 시각은 다른 나라에서도 발견할 있는 보편적인 현상이다. 젊은 인력이 부족한 상황에서 인구수만이 아니라 경제에 기여하는 정도에 대한 관심이 요구되는 것이다. 일반적으로 이주민 및 이주배경 주민의 고용율은 전체 평균에 비해 낮은 편이다. 학력 등 낮은 경쟁력만이 아니라 이주민에 대한 사회의 차별 분위기가 작용하기 때문이다. 물론 이러한 질적, 사회적 차원의 문제에도 불구하고 이주민은 인구 및 경제문제에 필수적인 존재로 간주된다. 아래에서는 원론적인 논의를 중심으로 이주민을 인구문제 해결의 수단으로 활용하는 것이 가지는 문제점을 살펴본다.

2. 인구와 이민

이민은 줄어들지 않는다. 적어도 이민을 떠나려는 이들의 수는 그러하다. 출산율은 전 세계적으로 낮아지고 있지만 인구의 국가간 이동은 인구수의 감소와는 다른 추세를 보이는 것이다. 예를 들어 아시아와 함께 국제이주민을 배출하는 대표작인 지역인 아프리카의 경우, 최근 진척되고 있는 산업화로 인한 양질의 고용 증가가 이민에 필요한 비용을 감당할 가능성을 높임으로써 이주를 촉진시키는 경향이 있다. 학력수준 역시 높아지는 추세라 선진국이 필요로 하는 노동력 수요를 충족시키기가 더 용이해지는 것이다. 이주민의 공급이 유지됨과 함께 앞서 언급한 전지구적인 출산율 저하 경향이 이주민에 대한 수요를 유지시키고 있기도 하다. 이민은 출산율이 낮고 고령화되는 선진사회의 필수적인 지지기반이라는 사고가 확산되어 있다. 이미 이민이 선진국의 인구수에 미치는 영향은 상당하다. 프랑스의 경우 아직은 연 5만명 정도 늘고 있는 인구 증가분의 3/4이 이주배경 주민의 수가 증가한데서 온 것이다.

인구문제와 이민 현상은 근대적인 성격의 이민이 나타난 이래로 밀접한 연관성을 보여주었다. 유럽인들의 신세계로의 이주는 인구 증가로 인해 발생하는 사회문제를 해결하는 탈출구였으며, 2차 대전으로 많은 젊은 남성을 잃은 유럽의 노동력 부족문제를 해결해준 것은 유럽의 식민지로부터 오는 노동이민이었다. 현재 일본이나 한국이 적극적으로 이주민을 받아들이고자 하는 배경에도 역시 저출산이나 특정 분야 인력 부족과 같은 인구 및 노동력 문제가 있다. 이민이 많은 부분 노동력의 과잉과 부족에 따른 인구이동이라는 점에서 인구와 긴밀한 관계에 있다. 따라서 인구 과밀이나 인구 부족 또는 인구 감소 추세 등 인구학적 요인은 국제이주 현상을 설명하는 고전적인 요인이었다. 역으로 이주가 인구수나 인구 구성, 주민 간 관계 등에서 인구 영역에 영향을 미치는 측면도 있다.

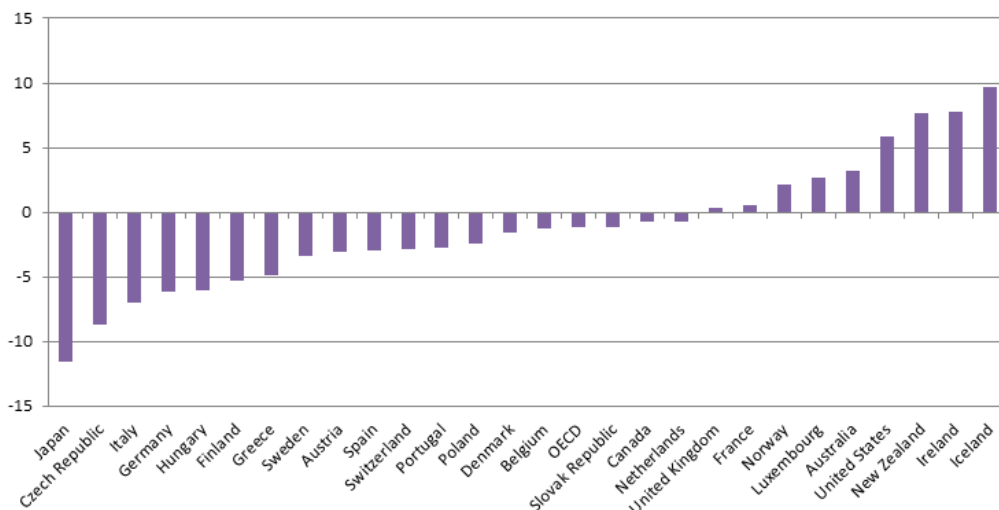
일부의 사례이기는 하지만 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 이민이 국가 형성과 인구 확보에 절대적인 역할을 한 나라들도 있다. 예를 들어 호주는 건국 이래 이민을 통한 인구증가를 당연

시해왔으며, 뉴질랜드 역시 유럽으로부터의 이주민이 인구변동을 좌우하는 중요한 요인이었다. 특히 1871년 이후 세 차례에 걸친 지원 이민자 제도는 인구증가에 크게 기여했으며 영국계 중심의 인구구성을 낳았다.(권형진, 2022: 126-127)

신대륙의 사례와 달리 특정 시기 인구학적 조건이 이민에 대한 수요를 낳기도 한다. 이 점과 관련해 잘 알려진 사례가 2000년대 독일의 경험이다. 2차대전 종전 후 재건 과정에서 노동력 부족 현상을 해결하기 위해 한시적으로 이주민을 활용하는 ‘손님노동자’ 모델과 이주민에게 토박이가 누리는 권리를 부여하지 않는 차별배제 모델의 대표적인 사례였던 이 나라가 21세기 들어서 다시 한 번 전형적인 방식으로 인구상황과 이민정책의 연관성을 보여주었다. 달라진 것은 일시적인 노동력 수급에서 보다 장기적인 인구 충원으로 이민정책의 기조가 변화한 것이다. 독일은 2000년대 이후 심각한 인구문제에 직면하여 포용적 이민정책을 통해 이민법을 개정해 왔다. 당시 독일정부는 광범위한 사회 시스템 및 노동시장 개혁을 발표하였으며, 새로운 국적법과 이민법 도입을 통해 이민정책의 패러다임을 변화시켰다.(김현정, 2021: 35) 그 결과 어떤 대책도 효과가 없었던 인구감소 추세를 역전시키는데 성공하였다. 이러한 성과는 이후 시리아 내전 등으로 발생한 대량난민 수용에 적극적으로 대응하면서 다시 한 번 재현되었다.

독일만의 양상은 아니었다. IT 등 특정 분야의 숙련노동력 부족과 고령화 현상을 배경으로 유럽 국가들은 적극적인 이민정책을 추진하게 된다. 이러한 변화의 계기는 새로운 이민의 유입이 없다고 가정했을 때 고령화로 인해 2050년이면 유럽은 현재 인구의 60%가 줄어들 것이라는 2000년 3월 유엔보고서의 충격이었다.(엄한진, 2011) 그로부터 20년이 지난 현재도 국가별로 상이한 패턴을 보이기는 하지만 노동력 부족의 문제는 여전하고 이전과 유사하게 이민이 주된 해법으로 간주되고 있다.(그림 1, 그림 2 참조)

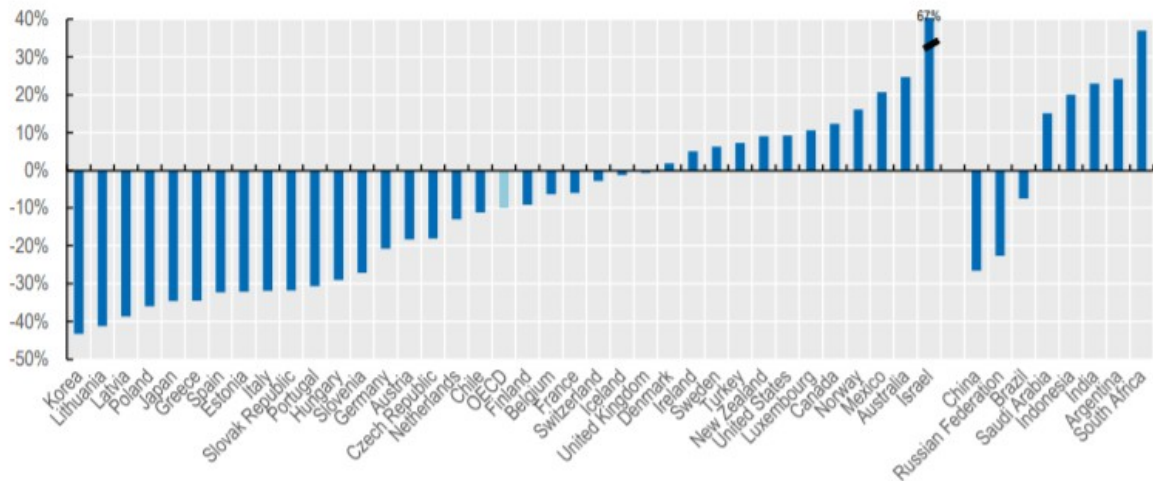
OECD국가들에서 이민으로 인한 인구증가가 없다고 가정할 때의 생산가능인구 전망(2005-2020)(2005년 인구 대비 비율)



[그림 1] OECD의 생산가능인구 전망(2005년)

(http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_21571361_42931477_42955017_1_1_1_1,00.html)

Figure 1.3. The working-age population will decline in a large number of OECD countries
Change in the working age population (20-64), 2020-2060



Source: United Nations World Population Prospects: The 2019 Revision.

[그림 2] OECD의 생산가능인구 전망(2020년)

일본도 최근 한국의 경우처럼 급속한 인구 감소로 ‘축소사회의 위기론’이 등장하고 인구감소와 고용불안, 경제적 격차가 확대되는 ‘격차사회’의 등장과 같은 축소사회 위기에 대응하기 위해 외국인 노동자 유입, 외국인 이주 등 이민정책을 적극 추진했다.(석주희, 2021: 116) 한국 역시 이민정책은 특히 인구문제 차원에서 접근되어 왔다. 다문화정책이 등장하던 초기에 제시된 <표 1>은 외국전문인력과 결혼이민자를 통해 전체 인구와 생산가능인구를 확보하겠다는 전망이 이민정책의 저변에 깔려 있음을 잘 보여 준다.

<표 1> 인구변동 추이 및 체류외국인 증가 추세 분석(2006년)

구분 \ 연도	2005년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
전체인구	48,461,000	49,594,000	50,650,000	50,296,000	48,204,000	44,337,000
생산가능인구 (인구비율)	34,671,000 (71.8%)	35,254,500 (71.1%)	35,838,000 (70.8%)	31,892,000 (63.4%)	27,323,500 (56.7%)	22,755,000 (51.3%)
체류외국인 (인구대비)	747,467 (1.5%)	1,422,010 (2.8%)	2,539,419 (5.0%)	3,056,828 (6.0%)	3,574,237 (7.4%)	4,091,646 (9.2%)
외국전문인력	24,644 (3.3%)	71,100 (5%)	177,759 (7%)	305,683 (10%)	536,135 (15%)	818,329 (20%)
결혼이민자 (체류 외국인대비)	75,011 (10%)	132,690 (9.3%)	254,707 (10.0%)	376,724 (12.3%)	498,741 (14.0%)	620,758 (15.1%)

출처: 법무부, 『외국인정책 관련 환경변화 미래예측 보고서』, 2006년 8월

물론 인구 및 노동력 문제를 이민을 통해 해결하는 방안이 절대적인 지지를 받은 것은 아니다. 정반대로 이주민의 존재가 사회에 해악적인 요소이기 때문에 이주민 도입을 억제하고 현재 거주하는 이주민들도 추방해야 한다는 견해도 만만치 않다. 잘 알려진 전례가 있다. 댈러스주의의 영향을 받은 우생학에서는 인구의 양과 질을 관리하는 차원에서 ‘열등한’ 인종의 수를 제한하는 정책을 주창했었다. 나치 학살의 대상에 유대인만이 아니라 장애인, 병자와 같이 ‘쓸모없는 밥벌레’로 여겨진 사회적 약자, 집시 등이 포함된 점도 유사한 문제의식에서 비롯된 것이다.(엄한진, 2023) 이제 이러한 극단적인 댈러스주의는 발붙일 수 없는 시대가 되었지만 생태주의 등의 외양을 한 새로운 형태의 댈러스주의가 발전된 사회의 구성원들의 인식 속에 광범위하게 확산되어 있다. 기후위기와 환경문제의 책임을 지구상에서 가장 힘들게 살아가고 있는 이들 탓으로 돌리는 적반하장 식의 인식이 대표적인 사례이다. 저발전국에서는 출산율을 낮추고 발전국에서는 이 지역으로부터의 이민 유입을 막는 것이 환경문제에 대응하는 방안이라는 것이다. 인류의 인구증가에 큰 역할을 하는 것이 아시아와 아프리카이고 이 지역에서도 출산율 감소 현상이 나타나지만 적어도 상당기간 이 지역의 인구가 줄어든 수는 없다. 그래서 이 지역 사람들이 환경문제를 악화시키는 주된 요인이라는 주장이다.(Angus et Butler, 2014) 호주에서도 이민자로 인해 대도시 거주민의 삶의 질이 저해되고 있다고 생각하며, 이민자의 수를 줄이는 것이 문제 해결에 도움이 될 것이라는 정서가 확산되어 있다.(문경희, 2021: 88)

3. 한국의 인구담론과 이민 2세대

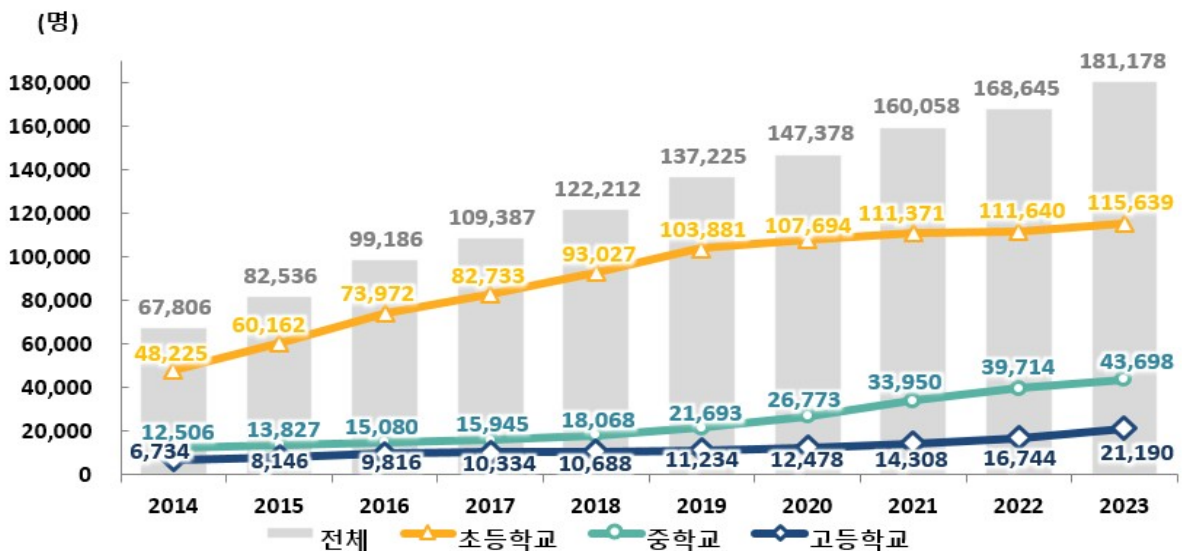
1) 한국 거주 이민 2세대의 특성

한국 사례를 보편적인 언어로 이해하는 차원에서 2세대, 교포 등 보편적으로 적용되는 개념을 적용해볼 수 있다. 수용국 입장에서의 2세대 담론과 출신국 입장에서의 교포담론은 다소 상이한 관심에서 출발한다. 2세대는 수용국에서 출생해 자란 수용국의 사람이고 법적으로도 완전한 국민이다. 그러나 이 개념은 완전한 통합이 쉽지 않다는 점을 암시하며, 그렇지만 1세대 내에 통합을 이루어야 한다는 당위도 함축하고 있다. 그런가 하면 교포 개념은 출신국의 입장에서 안전, 박해, 성공스토리, 국력의 상징 등의 의미를 함축한다. 따라서 이렇게 차이가 나는 두 가지 입장 간의 소통, 그리고 양자 모두를 고려하는 시도가 필요한 것이다. 이러한 문제의식에서 국제결혼 가정, 이주노동자 가정, 북한이탈주민 가정 등에 속해있는 한국의 이주배경 아동·청소년에 대해서도 필요에 따라서는 재한 베트남인 2세, 태국계 한국인 등 보편적인 용법을 사용할 수도 있을 것이다.(엄한진, 2021: 49) 또한 중국동포의 자녀들의 경우에는 미국, 일본 등지에서 한국으로 재이주한 교포 자녀들과 같은 유형으로 간주할 수 있겠다.

교육부가 발표하는 ‘교육기본통계’에 따르면, 다문화 학생 수는 2023년 18만 1178명을 기록해

2022년 16만 8645명보다 1만 2533명(7.4%) 늘어난 것으로 나타났다. 전체 학생의 3.5%에 해당하며, 통계 작성 이후 지속적인 증가 추세를 보였다.(그림 3 참조) 유형별로 보면 다문화 학생 중 국제결혼가정(국내출생) 학생 비율이 전체 다문화 학생의 71.7%(129,910명)를 차지해 가장 높았으며, 외국인가정 학생 22.3%(40,371명), 국제결혼가정(중도입국) 학생 6.0%(10,896명) 순이었다. 국적별로는 베트남이 32.1%로 가장 많았으며, 중국 24.6%, 필리핀 9.1% 등의 순이었다. (「2023년 교육기본통계」)²⁾

다만 한국의 이주민 중 아이의 출산이 기대되는 결혼이민자가 차지하는 비중이 상대적으로 높은데도 불구하고 전체 학생 대비 다문화 학생의 비율(2.8%)이 전체 인구 대비 3.1% 정도(2020년 기준)인 장기체류 외국인 비율보다도 낮다는 점에 유의할 필요가 있다. 이 사실은 일부 사례를 일반화하면서 학생 중에서 이주민 출신이 차지하는 비율이 과도하다고 평가하는 것보다 신중을 기할 필요가 있음을 보여준다. 내국인들은 성인보다도 미성년자 중에서 외국인이 차지하는 비율에 대해서 보다 민감하게 반응하는 경향이 있다.



[그림 3] 다문화 학생의 연도별 추이

최근에 이 주제를 다룬 주요 조사결과를 통해 이주배경 청소년의 현실을 살펴보자. 먼저 2018년 전국다문화가족 실태조사 결과를 보면, 15세 이상 다문화가족 자녀 중 니트족, 즉 비재학·비취업 청소년의 비율은 10.3%로 나타났다.(김민지·박영주·정희경, 2020) 이 비율은 2018년 당시 15세-29세 청년층의 실업률인 9.5%나 2017년 한국경제연구원의 보고서가 추정한 청년 니트족의

2) 교육부의 통계에서 다문화 학생 수는 국제결혼가정 자녀와 외국인 가정 자녀의 수를 합한 값이다. 이때 국제결혼가정 자녀는 한국인 부(모)와 외국인 모(부) 사이에서 태어난 자녀로 국내출생과 중도입국으로 분류된다. 국내출생 자녀는 국제결혼가정 자녀 중 국내에서 출생한 자녀를 가리키며, 중도입국 자녀는 국제결혼가정 자녀 중 외국에서 태어나 부모와 함께 중도에 국내로 입국한 자녀를 가리킨다. 외국인가정 자녀는 외국인 사이에서 출생한 자녀를 의미한다.

비율 21.2%(유진성, 2019)와 비교해볼 때 높지 않았다. 이주배경 청소년들의 부적응을 입증하는 것으로 가장 많이 언급되는 지표인 학업중단을 역시 전체 학생보다 근소하게 높은 수준을 보이는 정도이고(2017년의 경우 전체 0.87% 대 다문화학생 1.17%) 이조차도 다문화학생의 경우 이주배경 특성상 유학·출국 등이 많다는 점이 작용한 것으로 부적응 관련 학업중단율(0.32%)은 오히려 전체학생의 비율(0.47%)보다 낮은 것으로 나타났다.(엄한진, 2021: 67)

전국다문화가족실태조사(2018) 2차 분석 결과를 보면, ‘다문화 청소년’들은 학교생활에서 친구들과의 큰 어려움은 없었고 집단 괴롭힘, 피해 경험비율 또한 지속적으로 감소하였다고 분석했다. 그러나 학년이 올라감에 따라 학업성적에 대한 주관적 평가 및 만족도는 부정적으로 변화하였고 학교 공부에 어려움을 느끼는 비율도 증가하였다. 삶의 만족도, 우울과 사회적 위축도 연령에 따라 증가한 것으로 나타났다. 비행경험은 고등학교 진학 이후 상승하지만 낮은 수준이며 가족의 지지는 비교적 높은 수준이 안정적으로 유지되고 있었다.(최영미, 2020: 16)

탈북청소년의 의식조사 결과 역시 일반적인 기대와 다른 측면을 보여준다. 응답자들이 기대하는 본인의 교육수준의 경우, 4년제 이상 대학교나 대학원 교육을 희망하는 이의 비율이 70.4%로 일반청소년(77.2%)과 크게 다르지 않았다.(남북하나재단, 2020) 관련 문항이 포함된 2018년 실태조사 결과와 크게 다른 점이 있다면 직업 선택 시 고려요인이었다. 무엇보다도 적성/흥미를 고려한다는 응답의 비율이 49.9%로 36.3%에 그친 일반청소년보다 높았다. 보람/자아성취에 응답한 비율도 10.5%로 일반청소년(6.0%)보다 높았다. 반면 수입을 고려한다는 응답의 비율은 11.3%로 일반청소년(28.2%)에 비해 크게 낮았다.(남북하나재단, 2018) 탈북청소년들은 한국에서만 자란 일반 청소년에 비해 덜 자본주의적이고 더 전통적인 사고를 한다고 추정할 수 있다. 적어도 문제가 되는 의식을 지녔다고 보기는 어려운 것이다.

현재 이주민 정책의 방향은 「외국인정책 기본계획」을 중심으로 설정되는데 이주민의 통합정책으로 이들을 주민으로 간주하는 것, 지역에서의 이주민의 역할과 참여를 강조하고 있다. 글로벌 인재라는 전망과 중도입국 자녀에 대한 관심도 확인할 수 있다. 다문화가족 자녀들에 대한 지원은 교육, 진로 등 성장의 측면에서 일반 가정 자녀들과의 격차를 감소시키기 위한 지원이 주를 이루고 있다.(김민지·박영주·정희경, 2020) 글로벌 인재 담론은 이들의 특수성을 고려한 대표적인 사례이다. 이중언어 사용기회를 늘려 언어의 강점을 활용하는 인재로 양성하자는 것이다. 이중언어에 대한 강조는 최근 지원대상에 포함되기 시작한 25세 이상의 청년 관련 정책의 핵심 기조이기도 하다. ‘다문화청년’ 중 이중언어 능력과 특정 직업에서 필요로 하는 전문성을 갖춘 인재를 대상으로 차세대 전문인력을 양성하고자 하는 것이다. 그런데 이러한 시도가 당사자들의 요구에 잘 부합하는지는 불확실하다. 조형숙은 부산지역 학령기 중도입국 청소년을 대상으로 한 연구에서 진로지도 시 이중언어만을 좋은 진로로 강요받는 부담감을 개선하기 위해 기존 진로의 스테레오 타입에서 벗어나 진로지도에 변화가 필요함을 주장하였다.(조형숙, 2018) 한국청소년정책연구원의 연구결과도 크게 다르지 않았다. 이중언어에 대해 학부모의 요구도는 높았으나 다문화청소년들 당사자는 어머니 나라 말을 배우는 것을 싫어하거나 필요성을 느끼지 못하는

경우가 다수였다. 이중언어의 사회적 효용성에 대해서는 학부모와 다문화청소년 모두 낮게 평가하고 있었다.(양계민, 윤민중, 신현옥, 최홍일, 2016: iii-iv) 이러한 문제를 해결하는 방안으로 이중언어 문제에 국한된 논의를 부모의 출신국가와의 연계 등 이들의 초국적인 경험과 전망으로 확장하는 것을 생각해볼 수 있다. 이는 사회에 부담이 될 잠재적 취약계층과 관련된 사회문제를 예방하는 차원을 넘어 ‘경계인’ 또는 초국적인 존재로서의 생산적 측면에 대한 기대를 의미한다.(엄한진, 2021: 49)

이주배경 청소년들의 현실과 의식은 일반적인 기대와 달리 토박이 한국 청소년들과 상당한 공통점을 보여주고 있다. 다문화학생들이 어려운 상황에서도 제도권 교육에 적응하려는 모습이나 사회부적응을 걱정해야 할 것 같은 탈북청소년들이 보여주는 높은 교육에 대한 열망은 크게 기대하지 않았을 미국 한인 교포들의 높은 학업성취도와 경제적인 지위를 떠올리게 한다.

2) 인구담론과 이민 2세대

다문화가정 자녀, 탈북 청소년 등 ‘이민 2세대’는 현재 인구문제와 연관된 이민정책에서 빚겨나 있다. 이미 한국에 거주하고 있는 다문화가정 자녀의 경우에는 대부분 한국 국적자이기 때문에 당면한 인구 문제 해결과 무관해 보이기도 한다. 연관성을 찾아보자면, 인력 부족과 지역소멸 상황에 봉착한 지역의 문제를 해결하는 차원에서 다문화가정 자녀가 지역에 정착하게 하는 유인책을 쓰는 정도일 것이다. 따라서 아래에서는 한국의 이주민 관련 인구 담론과 이주배경 청소년과의 명시적인 관계가 아니라 이들에게 현재의 논의가 주는 함의 몇 가지를 제시하고자 한다.³⁾

첫째, 유럽이나 미국에서 토박이와 이주민 간의 갈등은 주로 2, 3세대 등 이주배경 주민들에 관한 것이다. 이주민의 후예들이 이민문제의 중심에 있는 것이다. 한국에서도 이주배경을 가지고 있는 2세대는 과잉정치화되어 있는 범주이다. 한국사회의 인구문제(다문화가정 자녀), 남북한의 적대적인 관계(탈북 청소년), 전쟁이나 차별(난민)과 같은 무거운 요인들이 아직은 어린 이들의 존재에 새겨져 있는 것이다. 교육과 고용에서의 치열한 경쟁과 미래에 대한 암울한 전망이라는 한국 청소년의 일반적인 부담에 더해 이 특수한 부담을 안고 살아가는 것이다. 그저 가족만이 관심을 가지는 개인으로서의 일반 청소년들과 달리 이들은 사회가 주목하고(적응, 이탈, 성취

3) 물론 우리보다 먼저 이민을 받아들인 나라들의 경험에서는 보다 실질적인 연관성을 확인할 수 있을 것이다. 그런데 이민 선진국의 사례는 인구 담론이 이민자들의 유입에 항상 긍정적인 입장을 보이는 것은 아니었음을 말해준다. 마찬가지로 이주배경 주민 또는 이민 2세대 역시 생산가능인구가 줄어드는 상황에서 사회에 부담을 주는 존재로 여겨지곤 했다. 이민 2세대들이 부족한 노동력의 문제를 해결해주는 존재로 논의하는 경우는 오히려 드물다. 인적자원의 측면에서 이주민 후예들은 낮은 학업성취도로 인해 사회에 큰 기여를 하지 못하고 높은 실업률로 사회 전체의 실업문제를 더욱 심화시키는 존재로 간주되곤 한다. 높은 학업성취도로 노동시장에서 주류 백인들 못지않은 성과를 내는 아시아계 미국인의 경우는 이 점에서 예외에 속하는 현상으로 간주된다. 물론 실상은 이러한 주류의 인식과 달리 보다 복잡적이기는 하다.

도 등), 한국인 및 한국사회와의 관계를 고민해야 하는(정체성, 차별, 환대 등) 추가적인 부담을 지니고 있다.

존재 자체에 포함되어 있는 이러한 부담은 신중하지 못한 언론이나 국익을 강조하는 정부 등에 의해 수시로 환기됨으로써 성장기에 있는 청소년들에게 상처를 주고 있다. 필리핀 가사노동자들을 최저임금 이하로 고용하자는 얘기, 지역소멸에 대한 해결방안으로 주소지를 옮기는 이주민들에게 큰 혜택을 베푼다는 얘기, 조선족의 범죄 소식 등 자신이 속한 집단이 한국사회에서 존엄한 존재가 아니라 한국사회의 필요에 의해 존엄성이 훼손될 수도 있는 도구이고 한국인들이 경계하는 집단으로 인식되고 있다는 생각을 하지 않을 수 없을 것이다.

둘째, 이주민 및 이주배경 주민에 대한 주류사회의 관념은 도구적 시각이 강하다. 결혼이민자나 이주노동자 등 이민 1세대는 농촌 살리기, 인력난 해소(3D에서 고급인재로, 그리고 가사서비스노동자로), 인구 늘리기 수단(주민등록이전 제도)으로 활용되어왔다. 최근 현실을 보면 적어도 표면적으로는, 그리고 일시적으로는 한국사회가 이주민들과의 관계에서 을의 위치에 선다. 주민등록을 이전하면 큰 혜택을 준다는 지역소멸의 위기에 처한 지자체의 사례가 이주민의 위상 변화를 상징적으로 보여준다. 이미 코로나 팬데믹으로 인력 수급에 차질이 생기면서 외국인들의 몸값이 올라가는 현상을 경험하였는데 그 연장선상에서 주류가 아쉬운 처지가 된 것이다.

노골적이고 거리낌없이 우리 사회의 인구늘리기 도구로 호명되는 1세대와 달리 2세대나 유학생의 경우에는 도구화 경향이 보다 미묘하다. 인구감소와 지역소멸의 위기로부터 한국사회를 살리기 위한 목적과 이중언어 등 복합적인 정체성을 자산으로 당사자들이 한국사회에 보다 잘 적응하게 한다는 배려가 혼재되어 있는 것이다. 우리는 여기에서 국가의 자녀라는 관념, 양육자로서의 국가라는 근대 국민국가의 고전적인 관념이 인구 절벽의 상황에서 이주민이나 이주배경 주민에게 적용되는 것을 볼 수 있다. 다문화가정 자녀가 그 전형일 것이다. 또한 이민 2세대나 이주배경을 가진 청년들에 대한 국가의 관심은 앞서 언급한 이주민에 대한 의구심이 확산되는 상황과 동시대적인 현상이다. 이주민들에 대한 우호적인 태도에서 비롯된 것이 아니라 이와 무관하게 급한 불을 끄기 위한 대책의 일환으로 이주민이 소환되고 있다는 점에서 현재 한국사회에서 인구문제의 해결책으로 이민정책을 동원하는 현상이 가져올 결과에 우려가 생기기도 한다.

셋째, 인구정책에 있어서 이주민을 대하는 국가의 차별적인 태도도 지적되어야 할 것이다. 내국인 여성 및 가족과 관련해서는 결혼과 출산을 촉진시킴으로써 직접적으로 인력 문제와 인구수의 문제를 해결하려는 정책 및 담론과, 일생활 균형이나 성차별 철폐와 같은 진보적인 입장과 구조적인 요인 중심의 담론이 공존하는 양상을 보인다. 이에 비해 이주 여성 및 이주배경 주민에 대한 담론에서는 인구 및 노동력 부족 해결이라는 한국사회의 국익 담론이 압도하는 양상을 보인다. 한국인 여성이나 일반 한국인 가정에는 더 이상 강요하기 어려워진 가족주의 역시 결혼 이주 여성과 다문화가정에게는 노골적으로 요구되기도 한다. 이러한 예외성은 결혼이주여성들에

게 적용된 인구담론을 근거로 한 것이다.

내국인을 주요 대상으로 하는 가족정책 역시 인구정책의 도구인 측면이 있기는 하다. 한국의 가족 관련 정책의 역사를 보면, 출산억제정책을 20여년 간 실시해온 이후 저출산·고령화 담론을 중심으로 인구문제에 대한 국가적 관심이 다시 등장한 시기는 가족정책이 관심을 받게 된 시점과 일치한다. 즉 한국의 가족정책은 출산억제정책에서 출산장려정책으로 이어지는 인구정책과 궤를 같이 해온 것이다. 그래도 내국인 대상 정책과의 차이는 있다. 개인주의, 인권 등 한국사회의 진보가 낳은 성과가 이주민들에게는 거의 적용되지 않는다는 점이다. 중간적인 존재인 다문화가정 자녀 등 이주배경 주민은 이러한 대조적인 두 가지 접근의 경계선에 있다고 할 수 있다.

4. 맺음말

지금은 인구 및 노동력과 관련된 위기의식이 팽배한 분위기 속에서 당장 필요한 노동력으로 사용될 수 있는 이주노동자의 수급에 관심이 쏠려있지만, 머지않아 다문화 가정 자녀, 외국인 가정 자녀, 탈북민 자녀, 중도입국 자녀 등 이주배경을 가진 세대의 정체성이나 사회통합이 한국사회의 중요한 사안이 될 것이다. 그리고 이들의 통합은 이주민 일반에 대한 한국사회의 인식에 영향을 받을 것이다. 현재 이주민에 적용되는 인구담론 및 정책 역시 이민 후속 세대가 만들어갈 한국인, 이주민 사이의 제3의 정체성과 한국사회에 대한 이들의 인식에 영향을 미칠 것이다.

통합의 어려움을 배경으로 등장한 것이기 때문에 2세대 또는 이주배경 개념은 부족하고 위험한 존재라는 의미를 함축하고 있다. 그러나 이러한 표상은 이주배경 주민의 긍정적인 측면을 무시하고 위험성을 과장하는 문제점을 안고 있다. 오히려 이러한 부정적이고 과장된 인식이 사회에 위협이 되는 부정적인 양상을 부추기는 원인이 된다. 시대착오적인 종교행태가 보이는 퇴행, 테러리즘과 폭동이 보여주는 폭력, 본국으로 귀환하거나 제3국으로 재이주하는 탈주 현상 등이 이러한 부정적인 양상의 대표적인 양상이다. 부모의 모국으로 돌아가는 ‘2세대의 귀환’(return of the second generation)은 이주 현상의 선발국인 유럽이나 북미에서도 주목받지 못했던 새로운 형태의 이주 현상이다. 주요 사례로는 브라질로부터 귀환한 일본의 니케이진, 카리브지역으로 귀환하는 영국 거주 이주민 2세대, 그리스로 귀환하는 그리스계 미국인 등이 있다.(King and Christou: 167-169) 2세대의 귀환이 관심을 끌지 못하는 이유 중 하나는 동화주의 전통이 적지 않게 남아있는 미국이나 유럽의 경우 귀환은 통합의 실패를 의미하며 부모의 고향을 환기시키는 것을 부정적으로 보기 때문일 것이다. 한국사회에서 이주민이나 이주배경 주민의 퇴행과 귀환은 본격적으로 나타나고 있는 현상은 아니다. 다만 이와 관련된 어두운 과거가 있다. 기지촌 여성의 자녀들은 심각한 멸시와 차별로 인해 대부분 한국을 떠나야만 했다. 그것도 대부분 당시 세계 최강국 미국 출신 군인과의 사이에서 태어난 이들이라는 점을 고려해야 한다. 화교 역시

학력인정이나 취업에서 겪는 차별로 인해 이민 2세대 청년들이 국외로 대거 이주했다. 이 역시도 당시 한국사회가 고도성장기에 있었다는 점에서 당시보다 미래의 경제 전망이 나쁜 현재 한국사회가 이민 2세대들에게 버림을 받을 가능성도 없지 않은 것이다.

이민 2세대로서의 이주배경 청년들은 한국사회에서 청년이 겪는 일반적인 어려움과 함께 이제 특별한 배려라는 허울조차 사라져 단점으로만 작용하는 ‘이주배경’이 주는 특수한 어려움을 동시에 겪고 있다. 1세대는 인구 및 노동력 차원의 쓸모로 인해 한국으로의 이주가 받아들여졌지만 2세대는 1세대에 비해 이러한 사회적 효용이 크지 않으며 그보다는 사회의 부담으로 인식될 가능성이 크다. 실제 이주배경 청년은 아동·청소년이나 성인에 국한된 정책의 사각지대에 놓여있다. 주로 중도입국 청년들에게 제공되는 사회진출 관련 교육이나 응시료 지원 등 기초적이고 소소한 지원 이외에는 한국 청년과 마찬가지로 어려운 취업 환경에 스스로 적응해야 하는 상황이다. 대학 진학에서는 특별 전형이라도 활용해볼 수 있지만 취업에서는 이주배경이 부정적으로 작용하는 것이 일반적이다. 취업에 있어서는 아직은 특별한 지원프로그램의 대상이었던 청소년기에 인연을 맺었던 다문화 관련 민간단체의 도움을 받는 정도에 그치고 있다.

최근 들어 청년기에 접어든 이주배경 주민에 대한 사회적 관심이 나타나면서 취업역량이나 자산형성을 지원하는 사업 등이 도입되고 있다. 경력단절여성 등 내국인 노동취약집단에 대한 지원이 이제 새로운 취업취약계층이 된 이주배경 청년들에게도 적용되기 시작한 것이다. 물론 아직 외국 국적 이주배경 청년의 경우에는 한국 국적 청년에 한해서 제공되는 지원프로그램에서 배제되는 경우도 있어 향후 이 부분에 대한 개선이 요구되고 있다. 배제를 경험하고 한국사회의 새로운 사회적 약자의 지위에 놓이게 되면 한국사회로부터의 탈주라는 과거 화교 출신 청년이나 혼혈인들과 유사한 선택의 가능성도 없지 않다. 특히 외국 출생 이주배경 주민의 경우에 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 유럽사회가 경험한 이민 2세대들의 통합 문제가 이제 한국에서도 본격화되고 있는 것이다. 인구의 수를 늘리고 노동력을 확보하는 양적인 차원의 이민 논의에서 이주민의 사회통합이라는 질적인 차원의 논의로 전환할 시점이다.

한국의 이민 2세대는 인구 및 노동력 해결에 기여하거나 북한 대비 대한민국의 우월함을 입증하는 등 국익에 봉사하는 존재로서의 태생적인 특성으로 인해 국가와 긴밀히 연계되어 있다. 따라서 국가로부터 자유로운 개인, 국가를 견제하는 시민으로서 자리매김하기 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 성장과정부터 사회생활에까지 이어지는 차별과 배제의 경험은 이들에 고유한 시각에서 한국사회의 모순을 들추어내는 적극적인 대응을 낳을 수 있다. 후기산업사회의 새로운 사회운동의 하나인 이민자 사회운동이 자신들의 사회적 배제의 경험으로부터 전체 사회가 지닌 구조적 모순을 드러내주었던 전례를 생각해볼 수 있다. 현재 한국사회의 모습은 이주배경을 가진 이들에게 단순히 잘 적응하면 된다고 얘기할 만큼 바람직한 상태가 아니다. 따라서 정책의 궁극적인 목표 역시 이민 2세대가 교육과 고용의 치열한 경쟁에서 뒤지지 않고 살아남는 것에 그쳐서는 안 될 것이다. 현재가 힘들고 미래도 녹록치 않은 이민 2세대의 상황은 이에 못지않게 힘들고 미래도 불투명한 한국사회 전체의 틀에서 바라보아야 할 것이다.

참고문헌

- 강진구, 2012, 「한국사회의 반다문화 담론고찰: 인터넷 공간을 중심으로」, 『인문과학연구』 32: 5-34.
- 교육부, 「2023년 교육기본통계」
- 권형진, 2022, 「뉴질랜드의 장기적인 인구변화와 이민정책: 지원이민제도를 중심으로」, *Homo Migrants* Vol.26(May 2022): 92-133.
- 김민지·박영주·정희경, 2020, 『대구지역 다문화 아동·청소년 진로지원 방안』, 대구여성가족재단
- 김현정, 2021, 「독일의 포용적 이민정책과 인구구조 변화」, 『민족연구』 78호: 35-60.
- 남북하나재단, 2018, 『2018 탈북청소년 실태조사』
- 남북하나재단, 2020, 『2020 탈북청소년 실태조사』
- 문경희, 2021, 「호주 인구문제의 정치화와 이민정책: 한시적-영주이민 연계와 ‘의도하지 않은’ 결과들」, 『민족문제』 78호.
- 석주희, 2021, 「일본의 축소사회 위기와 이민정책- 외국인 노동자와 다문화공생을 중심으로」, 『민족연구』 제78호: 115-136.
- 양계민·윤민중·신현옥·최홍일. 2016. 『다문화청소년 종단조사 및 정책방안 연구IV-총괄보고서』. 한국청소년정책연구원.
- 엄한진, 2011, 『다문화사회론』, 소화.
- 엄한진, 2021, 「이민 2세대 개념을 통해서 본 한국의 이주배경 청소년 문제」, 『지역사회학』 22/2: 47-74.
- 엄한진, 2023, 『중요를 품은 이를 위한 변명』, 성균관대학교출판부.
- 유진성, 2019, 『청년층 니트의 특성 분석 및 비용 추정과 정책적 함의』, 한국경제연구원, KERI Insight.
- 이철희, 2023, 「장래 인구변화가 노동시장에 미치는 영향」, 『2023년 5대 학회 공동학술대회 발표집』, 2023년 5월 15일.
- 조형숙, 2018, 「부산지역 학령기 중도입국청소년의 문화적응과 지원방안 탐색」, *Journal of the Korea Academia-Industrial cooperation Society* Vol.19, No.4, 412-422.
- 최영미. 2020. 『경기도 이주배경청년 생활경험 및 정착방안』. 경기도가족여성연구원 정책보고서 2020-09.
- 한국지방행정연구원, 2021, 「지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?」, 『꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프』 No.131, 2021. 11.
- Angus I. et S. Butler, 2014, *Une planète trop peuplée ? Le mythe populationniste, l'immigration et la crise écologique*, Les Éditions Écosociété,
- King, R. and A. Christou, 2010. "Diaspora, migration and transnationalism: Insights from the study of second-generation 'returnees'" in Rainer Bauböck and Thomas Faist(eds.) *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*. Amsterdam University Press.

【토론】

인구감소 문제의 해결책이 될 것인가?

최 철 영*

1990년대 초반 제조업의 노동력 부족을 해소하기 위한 산업연수생 도입을 시작으로 결혼이민자, 유학생 등의 순서로 각각의 영역에서 국내 문제를 해결하기 위한 방법으로 정부와 한국사회 주도로 외국에서 인력을 수입하게 된다. 30년 남짓의 시간을 통해 한국 사회는 인구대비 5%를 훌쩍 넘는 체류외국인¹⁾을 보유한 다문화 사회로 진입했다. 숫자가 늘어난 것과 별개로 지금까지의 정책과 방향이 우리 사회에 유입된 이들이 적응하고 정착하여 지역사회의 구성원으로 기능하고 함께 살아갈 이웃으로 받아들여지게 하였는지는 다시 생각해 볼 일이다.

1. 정책 변화의 움직임

부족한 영역의 보완, 대처의 성격이 강했던 이주민을 바라보는 정책은 큰 틀에서 정주화금지의 모습으로 나타났다. 이 정책이 공식적인 이주민 정책이라고 천명하지는 않았지만 각각의 영역에서 진행되는 모습을 지켜보면 한국 사회에 이주민들이 정주, 영주하기를 기대하기 보다는 일정기간 또는 일정 부분 필요한 역할을 수행하고 자국으로 돌아가기를 바라는 방향으로 이루어졌다. 국적 취득의 상대적 까다로움, 난민 인정 사례의 희소함 등은 대상은 다르지만 공공연한 이주민을 바라보는 정주화금지의 양태라 할 수 있으며, 이주노동자 관련한 고용허가제 상의 체류기간 제한²⁾ 등은 정주화금지의 상징적인 정책이라고 할 수 있다.

암묵적인 정주화금지의 정책이 최근 들어 매우 유의미하게 변화하고 있다는 징후들이 여러 곳에서 감지되고 있다. 실질 인구감소 충격의 여파인지는 모르지만 수년 내 신설된 이주민 특히 이주노동자 관련한 비자들은 새로운 해석과 접근을 가능하게 한다. 고용허가제를 통해 최초 입국한 이주노동자들은 E-9비자를 통해 일정기간 체류자격을 확보할 수 있었으나 E-9에서 E-7-4비자로의 변경을 통해 본인이 원하면 체류기간을 연장하고 가족을 동반할 수 있는 길이 열리게 되었다. 또한 지난 해 시범사업기간을 지나 올해 본격적으로 도입된 F-2-R비자는 해당 비자로 5

* 원주외국인주민지원센터

1) 2024년 4월말 현재 2,602,669명, 출입국·외국인정책 통계월보 2024년 4월호

2) 영주권 신청을 위한 최소 체류 기간이 5년인데, 최초 입국일로부터 최대 4년 10개월까지만 체류할 수 있는 기간제한

년을 특정지역에서 체류하고 생산 활동을 유지하면 영주비자를 신청할 수 있는 자격을 부여하게 한다. 비자변경 조건의 완화와 그 숫자 확대³⁾ 등은 최소한 노동력 단기순환정책의 폐기 내지는 큰 폭의 변화로 받아들여야 한다.

2. 일관성의 문제

정책변화의 흐름이 감지되지만 한편으로는 치밀한 준비와 대처가 담보되지 않은 즉흥적이고 임기응변식의 정책은 아닌지 염려된다. 2022년부터 올해까지 3년간 고용허가제를 통해 초도 입국하는 이주노동자의 숫자는 35만 여명이 넘는다.⁴⁾ 이는 고용허가제 도입 이후 최대 신규인력 도입이며, 계절노동자 등을 합하면 단기간 엄청난 수의 이주민이 유입되는 것이다.

많은 수의 노동력을 유입시키는 것과는 달리 이들의 적응과 정착을 돕는 필수 기관인 외국인 노동자지원센터의 예산은 2024년에 전액 삭감함으로서 정책의 엇박자를 일으킨다. 정책의 변화가 필요한 영역에 일정한 노동력을 공급하는 것으로 충분하다고 여기는 것인지, 도입된 이주민들이 사회의 구성원으로 적응, 정착하는 것까지를 기대하고 나아가기를 추진하는 것인지 모호하고 혼란스러운 이유이다.

인구감소의 충격을 그리고 향후 발생할 문제를 다수의 노동력을 유입시켜 해결하려는 것이라면 마땅히 이주민들의 적응과 정착을 돕는 정책을 적극적으로 병행하여야 할 것이며, 단순히 산업분야의 부족한 노동력을 해소하는 것이 정책적 목표라면 무분별한 비자 신설과 수시로 변하는 제도와 규정의 혼란을 방치하지 말아야 한다.

3. 지역차원의 정책

실질 인구감소의 충격과 여파는 우리 사회 전체의 문제이기는 하지만 구체적으로는 지역소멸의 위협을 실질적으로 경험하는 인구소멸지역에서 더욱 민감하게 받아들이는 문제이다. 이에 따라 지역적으로는 광역정부 혹은 지자체 차원의 정책과 제도가 개발되고 집행된다. 더 많은 인구를 확보하기 위한 경쟁이 이루어지고 있다는 의미이다. 그러나 단기간에 특정한 유인책으로 이주민들을 확보할 수 있어도 중국에는 사회, 경제적인 논리와 선택에 의하여 서울, 수도권으로의 집중을 피할 길은 없어 보인다.

지역소멸의 위기를 체감하고 있는 그래서 이주민으로라도 지역인구의 감소를 지연, 반등을 원하는 곳이라면 더 나은 조건의 경쟁을 통한 숫자 확보의 정책이 아니라 지역의 이주민이 심정적으로 정착과 정주를 희망하는 관계 수립, 진전의 정책을 개발하고 집행해야 한다. 더 나은 조건의 근무환경과 생활환경이 있음에도 현재의 지역에서 계속해서 거주하기를 희망하는 이주민들

3) K-point E74, E-9에서 E-7-4변경 쿼터를 매년 3~4천 명 수준에서 2023년 3만 명으로 늘림

4) 2022년 69,000명, 2023년 120,000명, 2024년 165,000명 예정

의 대부분은 친밀한 인간관계를 놓치고 싶지 않다는 이유를 말하는 것에 주목할 필요가 있다.

지방정부 차원에서도 또 중앙정부 차원에서도 그러므로 이주 초기부터 이주민들이 한국의 지역민, 지역 사회와 긴밀하게 소통하고 삶을 나누는 적응 프로그램을 적극적으로 도입해야 한다.

4. 이민 2세대

이민 1세대와 달리 2세대는 자신의 결정이 아닌 부모나 보호자의 결정에 의해 이주를 경험하게 된다. 나이가 어린 것은 적응과 정착에 유리한 점이기는 하지만 2세대가 오히려 사회적으로 어려움을 겪는 것은 이러한 자기 결정권의 문제가 크다. 또한 긍정적이지는 않지만 이민 1세대가 선주민에 대한 상대적 열등감을 자연스런 조건으로 받아들이는 것에 비하여, 이민 2세대는 조건과 능력의 차이가 없다고 스스로 생각됨에도 결과적인 차별과 차이를 경험하며 더 큰 상실감에 빠지게 된다.

다양한 이주배경을 가진 유아, 청소년의 증가와 가족단위 이민의 현실화는 이민 2세대의 문제와 어려움이 향후 우리 사회의 이주민 문제의 주된 주제가 될 것을 예고한다. 이주민 증가가 설령 인구감소의 어려움을 극복하는 해결책이 된다고 할지라도 그 어려움 이상의 난제를 감당해야 함을 인정할 필요가 있다.

“우리가 바란 것은 일손이었는데, 대신에 인간들이 왔다.” 스위스 극작가 막스 프리쉬의 말처럼 어떤 필요와 목적으로 이주하는 이도 인간이며 인간의 문제를 안고 오기에 정책과 제도로 그에 합당하게 개발되고 집행되어야 한다.

【제2발표】



한국이민법학회

외국인 유학생 유치와 유출방지를 위한 정책 방향

2024. 5. 31. 금.

지역이민정책개발연구소 대표 신선미

목 차

1. 외국인 유학생의 법적 지위
2. 외국인 유학생의 정의
3. 외국인 유학생 유치 목적
4. 외국인 유학생 현황
5. 외국인 유학생 관련 정책
6. 이민정책 구성요소로 보는
외국인 유학생 정책
 - 6.1. 유도정책의 한계와 문제점
 - 6.2. 질서정책의 한계와 문제점
 - 6.3. 통합정책의 한계와 문제점
7. 외국인 유학생 정책 방향
8. 외국인 유학생 유치·유지를
위한 지역이민정책



1. 외국인 유학생의 법적 지위

■ 헌법상 지위

- 헌법 제6조에 의한 외국인으로서 지위 (외국인의 기본권 주체성)

■ 출입국관리법상 유학생의 법적 지위

- (권리) 교육기관에서 정규과정의 교육 또는 연구 활동, 비정규과정의 어학연수 활동
교육과정 기간 중 학생신분으로 체류
- (의무) 교육기관에 등록 상태 유지(관리의 대상이 됨)
- (활동) 학업 이외의 취업활동은 원칙적으로 할 수 없고, 취업 등 다른 활동을 위해서는 별도의 허가 필요
※ (예시) 체류자격외 활동, 사전허가에 의한 시간제 취업 활동 가능
- (권한) 대학생(장학재단법 적용 등) 및 근로자(근로기준법 적용 등)로서 권리 향유, 건강보험 가입 등

■ 자치법규(조례)상 지위

- 세종특별자치시 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례 (2019년 제정)
- 전북특별자치도 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례 (2022년 제정)

3

2. 외국인 유학생 정의

✓ 출입국관리법 제19조의4(외국인유학생의 관리 등)

- ① 유학이나 연수활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 있는 외국인

✓ 출입국외국인정책 통계월보

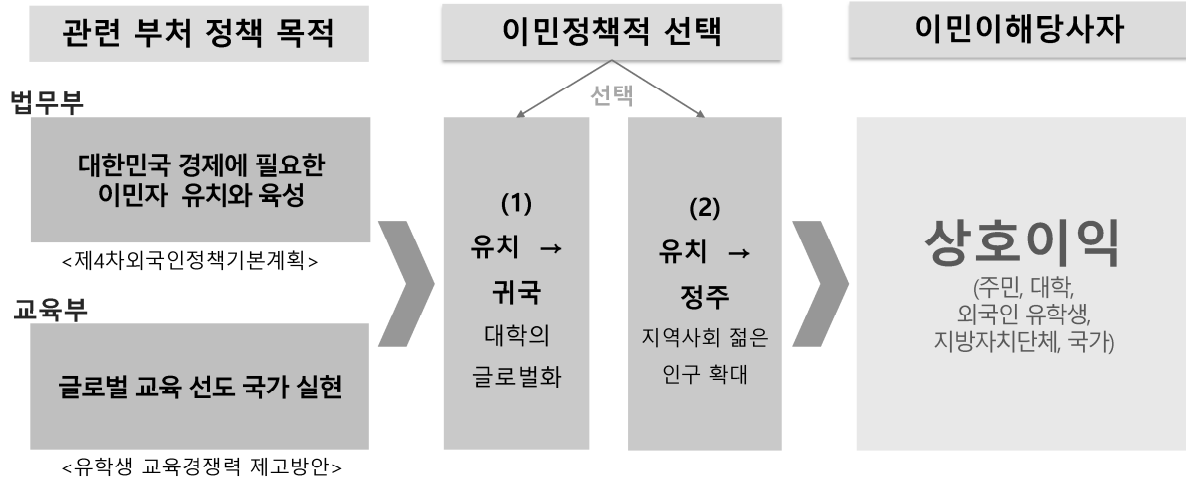
외국인 유학생 : D-2 전체, D-4-1(한국어연수), D-4-7(외국어연수) (2014년 8월 이후)

※ 체류자격: 출입국관리법 제10조(체류자격), 제10조의2(일반체류자격)의1항2호,
출입국관리법 시행령 제12조(일반체류자격) 및 별표1의2

체류자격(기호)	체류자격에 해당하는 사람 또는 활동범위
유학 (D-2)	전문대학 이상의 교육기관 또는 학술연구기관에서 정규과정의 교육을 받거나 특정 연구를 하려는 사람
일반연수 (D-4)	법무부장관이 정하는 요건을 갖춘 교육기관이나 기업체, 단체 등에서 교육 또는 연수를 받거나 연구활동에 종사하려는 사람[연수기관으로부터 체재비를 초과하는 보수(報酬)를 받거나 유학(D-2)·기술연수(D-3) 체류자격에 해당하는 사람은 제외한다]

4

3. 외국인 유학생 유치 목적



5

4. 외국인 유학생 현황

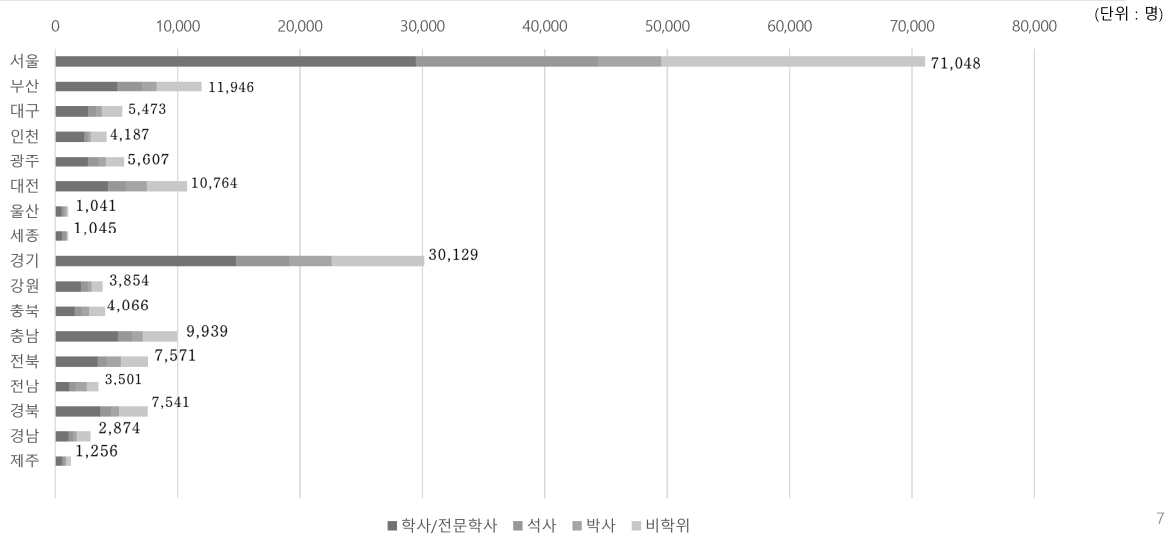
외국인 유학생 총인원					
(단위 : 명)					
구분			인원	남자	여자
총계			181,842	72,390	109,452
학위과정	학사, 전문학사		81,087	35,432	45,655
	대학원	석사	30,012	11,085	18,927
		박사	18,141	8,447	9,694
비학위과정(연수)		학부	51,335	16,871	34,464
		대학원	1,267	555	712

출처 : 2023.4.1 기준 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

6

4. 외국인 유학생 현황

외국인 유학생 지역별, 과정별 현황



7

4. 어학연수생 현황

(단위 : 명)

구분	외국인 유학생 계	학위과정				연수과정 비학위 과정
		학위과정 계	전문학사/학사	석사	박사	
전국	181,842	129,240	81,087	30,012	18,141	52,602
서울	71,048	49,503	29,453	14,899	5,151	21,545
부산	11,946	8,276	5,057	2,047	1,172	3,670
대구	5,473	3,805	2,672	646	487	1,668
인천	4,187	2,900	2,374	283	243	1,287
광주	5,607	4,130	2,677	854	599	1,477
대전	10,764	7,501	4,298	1,455	1,748	3,263
울산	1,041	920	520	164	236	121
세종	1,045	946	536	365	45	99
경기	30,129	22,594	14,764	4,348	3,482	7,535
강원	3,854	2,978	2,105	537	336	876
충북	4,066	2,768	1,581	559	628	1,298
충남	9,939	7,135	5,110	1,138	887	2,804
전북	7,571	5,355	3,469	715	1,171	2,216
전남	3,501	2,564	1,145	519	900	937
경북	7,541	5,207	3,694	870	643	2,334
경남	2,874	1,764	1,091	377	296	1,110
제주	1,256	894	541	236	117	362

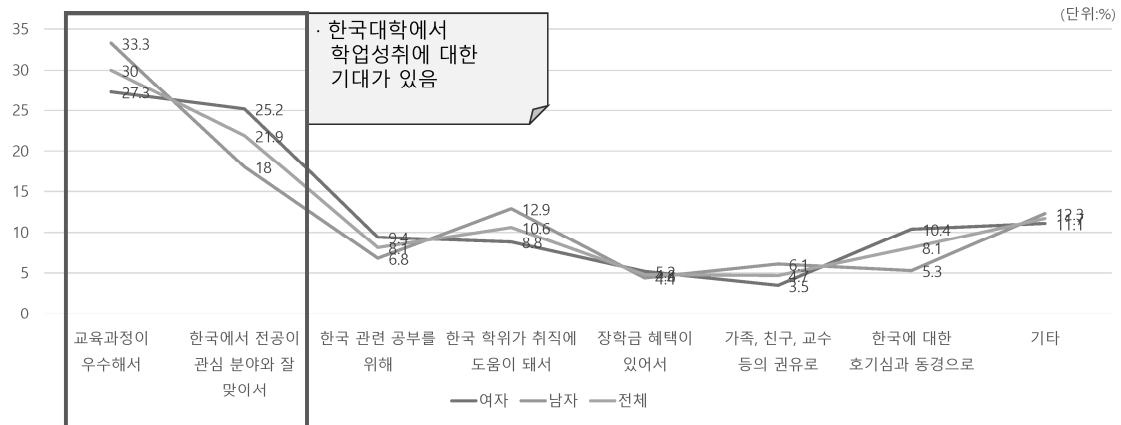
출처 : 2023.4.1 기준 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

8

- 유학생의 수도권 편중
 - 서울·경기 56%, 그 외 지방 44%
- 학위과정 비율
 - 학사과정 62.7%
 - 석·박사 학위 과정 37.3%
 - (대전지역 : 학사 57.3%, 석·박사 42.7%)
- 어학연수생 비율 : 28.9%
 - 경남지역 : 비학위과정이 학위과정 학생 수의 38.6% 차지

4. 외국인 유학생 현황

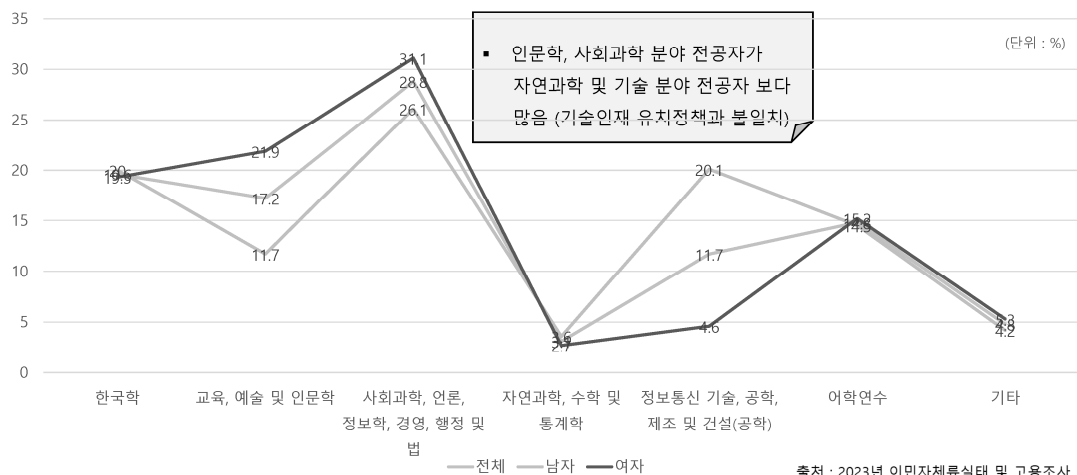
한국으로 유학 온 이유



9

4. 외국인 유학생 현황

한국에서 공부하고 있는 주 전공



출처: 2023년 이민자체류실태 및 고용조사

10

4. 외국인 유학생 현황



2022년 졸업자 현황

(단위 : 명)

구분	전체	본국귀국	국내취업	국내진학	미상
전문대학	1,879 (100%)	336 (17.9%)	252 (13.4%)	456 (24.3%)	835 (44.4%)
대 학	12,207 (100%)	3,521 (28.8%)	479 (3.9%)	1,776 (14.5%)	6,431 (52.7%)
대 학 원	13,235 (100%)	3,953 (29.9%)	1,522 (11.5%)	772 (5.8%)	6,988 (52.8%)

- 전문대학 졸업자의 취업 비율이 대학 및 대학원 졸업자의 취업비율보다 높음
- 졸업 후 체류현황(다른 체류자격으로 변경)에 대한 데이터를 바탕으로 비교 연구 필요

출처 : 2023교육통계분석자료집-고등교육통계편

11

4. 외국인 유학생 현황



지역별 재학 중인 대학에 대한 전반적인 만족도

(단위:%)

2023.5	합계	만족			보통	불만족		
		매우	약간	약간		매우		
수도권	100.0	84.1	45.7	38.4	13.0	3.0	2.4	0.6
비수도권	100.0	85.6	47.9	37.7	13.3	1.1	1.0	0.1

- 수도권, 비수도권 소재지와 상관 없이 만족도가 비슷하게 높음
- 높은 만족도에 대한 분석 필요

지역별 졸업 후 향후 계획

(단위:%)

2023.5	합계	한국에 계속 체류	향후 계획			본국으로 출국	제3국으로 출국
			취업	진학	기타		
수도권	100.0	60.7	35.1	25.3	0.3	31.3	8.0
비수도권	100.0	65.4	35.8	29.5	0.1	29.4	5.2

- 한국에 계속 체류하고 싶어하는 학생의 비율이 60%대로 높다
- 졸업 후 한국에 정착비율, 영주 자격 취득 비율 등 파악 필요

출처 : 2023년 이민자체류실태 및 고용조사

12

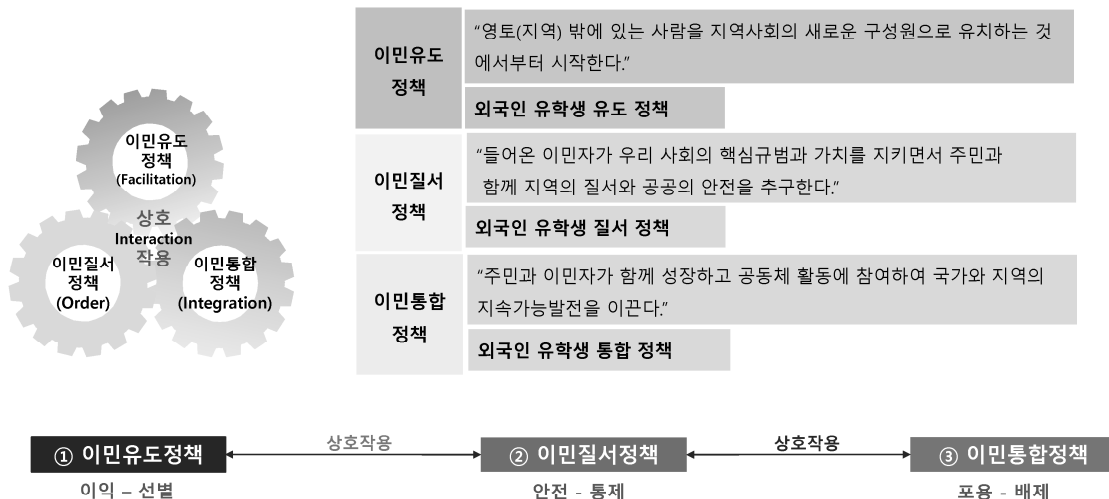
5. 외국인 유학생 관련 정책

소관부처	내 용
법무부	- 외국인 유학생 사증(VISA) 발급 심사 기준 완화 - 유학생 재정능력 관련 심사기준, 외국인 노동자의 유학 활동 병행 가능, 외국인 유학생의 한국어 능력 입증방식 다양화, 시간제취업허용시간 확대, 방학 중 '표준 현장실습학기제'에 참여하는 경우 시간제 취업 허가 불필요 - 지역특화형비자제도 - 우수 유학생 동반가족 취업 비자 부여
교육부 Study Korea 300K Project	- 유학생 유치 관문 확장 : 광역 지자체 단위로 '해외인재특화형 교육국제화특구' 지정 - 지역맞춤형 전략으로 지역산업에 필요한 유학생 유치 - 지역혁신중심 대학지원체계(RISE) : 유학생 유치부터 학업·진로설계에 아우르는 지역맞춤형 전략 수립 - 첨단·신산업 분야 유학생 유치 - 첨단·신산업 분야 해외 우수인재 유치 - 정부초청장학생(Global Korea Scholarship; GKS) 사업 확대, 해외 연구자의 국내 유치 재정지원 확대 - 잠재적 유학수요 확보: 범부처 협력 기반 구축 - 디지털 한국어교재를 개발·보급하고, 한국어능력시험(TOPIK)을 디지털 기반으로 개편

⇒ 정부의 유학정책은 유학생 유치에 편중되어 있음

13

6. 이민정책 구성요소로 보는 외국인 유학정책



14

6.1. 유도정책의 한계와 문제점

1) 산업수요를 반영하지 못함

- **농업, 임업 및 어업의 취업자 수 감소 전망** (출처 : 한국고용정보원('23.7) :2021~2031년 직업별 구인 인력수요 전망 결과)
 - 2021년 1,458천 명 → 2031년 1,403천 명 연평균 0.4% 감소
 - 농작물 재배업 취업자 수 연평균 1.3% 감소, 2031년에 1,206 천 명 예상 (출처 : 한국고용정보원('23.7))
- **과학기술인력 수요와 공급 간 격차 증대 : 과학기술분야의 중장기 인력수급 문제 심화** (출처: 한국경제연구원, '22.7)
 - '24년 ~ '28년 과학기술 연구인력 4만 7천명 부족
- **12대 주력산업 중 4개 산업(소프트웨어>전자>화학>기계)에서 부족인원의 68.6% 집중 분포**
(출처: 2023년도 「산업기술인력 수급 실태조사」)
- **외국인 유학생 대학원 재학생 총 수 48,153 명** (출처: KESS 교육통계서비스 2023. 4.1)
 - 여학, 종교, 경영 등 인문사회계열 학생 : 79%으로 편중, 37,942명(인문 6,978, 사회 19,641, 교육 3,245, 예체능 8,078)
 - 컴퓨터, 통신, 전자 등 이공계열 학생수 : 21%으로 기술인재 부족, 10,211명(공학 6,082, 자연 2,745, 의학 1,384)

15

6.1. 유도정책의 한계와 문제점

2) 과도한 유학생 유치목표

유학생의 '지역인재 양성-취업-정주'를 위한

지역혁신중심 대학지원체계(Regional Innovation System & Education, RISE)의 예시

- **경북 : 2027년까지 유학생 1만 명 유치, (2023년 현재 유학생 수 7,541명)**
 - 정책수단 : 케이-드림(K-Dream) 협의체 구성, 경북형 초청장학제도(K-GKS) 운영, 경북 글로벌 학당 운영, 케이-드림 외국인지원센터 운영 등
- **충북 : 2027년까지 '충북형 K-유학생' 1만 명 유치, (2023년 현재 유학생 수 4,066명)**
 - 정책수단 : 외국인 유학생 유치 지원본부 신설, 한국어능력시험(TOPIK) 온라인 학습프로그램 지원, 유학생 특화 일자리 연결 플랫폼 구축 등
- **부산 : 2030년까지 유학생 3만 명 유치 (2023년 현재 유학생 수 11,946명)**
 - 정책수단 : 유학생 환영 꾸러미 제공, 부산시 유학생지원센터 운영(생활-비자상담 등 9개 분야), 유학생 취업 지원 플랫폼 구축 등

(출처: 교육부 보도자료 2024. 3. 25. 15:30)

16



6.1. 유도정책의 한계와 문제점

3) 한국 대학의 위상 추락 우려 – 유학생의 전문성과 비전을 저평가하는 정책방향

✓ 취업비자 총량 사전 공표제

'24.1.4. 법무부는 전문성·숙련성을 갖춘 외국인력 도입 필요성이 인정되는 3개 분야에서 연간 총량 이내에서 시범 도입을 추진한다면서, 유학생에게 요양보호사로 취업을 허용할 예정

도입분야	적용비자	'24년 비자 발급 총량
요양보호사	준전문인력(E72)	추후 확정(국내대학 졸업생 한정)
항공기·항공기부품 제조원	일반기능인력(E73)	연간 300명 이내
송전 전기원	일반기능인력(E73)	연간 300명 이내

✓ 지역특화형비자

- 인구감소지역에 거주하고 취업 및 창업하는 조건으로 거주(F-2) 비자 발급

(예시1) 지역 보건 대학 졸업 유학생 → 노인돌봄(간병 등) 업종에 취업 및 창업 유도

※ 보건대학은 간호사, 물리치료사, 치과위생사, 영양사, 사회복지사 등 전문 보건의료인을 양성하는 대학임

17



6.1. 유도정책의 한계와 문제점

3) 한국 대학의 위상 추락 우려 – 유학생의 전문성과 비전을 저평가하는 정책방향

※ 요양보호사 직무 및 처우

- 업무 : 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행 (노인복지법 제39조의2)
- 근무장소 : 노인복지시설
- 처우 : 2024년 시급 12,400원으로 계산
 - 방문요양보호사의 월급, 대략 74만원 ~ 120만원 정도
 - 주야간보호센터 요양보호사 월급 = 2,060,740원 + 수당(운전 등)
 - 요양원 요양보호사 월급 = 약 2,060,740원 ~ 2,300,000원
- 자격요건
 - 요양보호사 교육기관에서 교육과정 이수 + 자격시험 합격

(문제점) 노인간병을 주업무로 하는 요양보호사는 젊은 외국인 유학생에게 안정된 직업으로 선호되기 어렵고, 잦은 이직의 문제가 발생할 수 있음

18

6.1. 유도정책의 한계와 문제점

4) 외국인 유학생이 창출하는 경제적 효과에 대한 분석 필요

외국인 유학생이 지역에서 경제주체(생산자, 소비자)로서 생산하는 경제가치를 직접 지출이외 부가가치효과 예측 및 분석 필요 : 지역주민이 데이터로 경제적 효과를 인식할 수 있도록 해야 함

■ 경제적 효과 분석 사례 1 : 외국인 유학생의 등록금, 생활비, 주거비를 통한 분석 예

○ 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소,
「외국인 유학생 정주 지원 강화 방안 연구」

2018년 숙명여대 글로벌거버넌스연구소 연구				
구분	4년제 대학	전문대학	대학원	어학연수
등록금	7,062,000	6,872,000	5,191,000	5,010,000
생활비	6,669,000	6,696,000	5,709,000	6,173,000
주거비	3,437,000	3,348,000	3,418,000	3,459,000
합계	17,168,000	16,916,000	14,318,000	14,642,000

○ 강원연구원
「강원도 유학생 현황과 경제효과」

2019년 강원연구원 연구	
학부생	8,597,935
전문대생	8,073,109
대학원생	1,825,136
어학연수생	4,484,724
주거비	기숙사비
	월세비
	1,246,969
	4,008,000
생활비	4,624,000

19

■ 경제적 효과 분석 사례 2 : 외국인 유학생의 시장가치 측정

○ 강동관 등. 2011. 이민정책연구원, 「유학생 도입의 경제적 효과: 가산가치측정법에 의한 외국인 유학생의 시장가치 측정」

외국인 유입으로 1년간 발생하는 사회적 비용을 산출한 결과 **사회적 비용은 3,169억 원, 사회적 편익은 3,248억 원으로 사회적 순편익은 786억 원**으로 외국인 유학생의 시장가치를 측정하여 외국인 도입의 경제적 효과 분석

○ 캐나다 : 대서양 교육 훈련 장관협의회 (Council of Atlantic Ministers of Education and Training, CAMET)

외국인 유학생이 생산량(판매) 7억 9,500만 달러, 국내 총생산(부가가치) 4억 9,500만 달러, 소득(급여 및 임금) 3억 2,900만 달러, 일자리 6,731개(정규직 상당), 연방 및 주 정부에 2,200만 달러 이상의 세수를 제공

- 학생 1인당: 연간 35,438달러의 부가가치, 23,551달러 상당의 소득, 정규직 일자리의 거의 절반(48%)을 차지하는 경제효과를 거둠

정부는 '이민자 체류실태 및 고용조사'를 실시하여 이민자의 고용, 체류관리 및 사회통합 등의 현황 파악과 관련정책 수립을 위한 기초자료로 활용하고 있으나,

⇒ **외국인 유학생 도입으로 인한 경제적 효과(비용과 편익)를 산출할 수 있는 자료가 필요함**

20



2023년 이민자 체류실태 및 고용조사

※ 한국에서 학비 마련 방법

(단위:%)

2023.5	합계	한국 정부 또는 기관 장학금	본국 정부 또는 기관 장학금	학교 장학금	모아 놓은 돈	부모님 지원	아르바이트	대출	기타
수도권	100.0	5.8	2.8	14.7	6.9	68.1	0.8	0.5	0.3
비수도권	100.0	11.4	1.5	20.5	7.7	56.3	2.2	0.2	0.2

※ 한국에서 생활비 마련 방법

(단위:%)

2023.5	합계	한국 정부 또는 기관 장학금	본국 정부 또는 기관 장학금	학교 장학금	모아 놓은 돈	부모님 지원	아르바이트	대출	기타
수도권	100.0	3.3	2.2	5.3	10.6	73.1	4.7	0.3	0.4
비수도권	100.0	8.3	1.3	8.3	10.7	62.1	8.5	0.3	0.6

※ 지난 1년 동안 월평균 총소득

(단위: 천명, %)

구분	전체	없음	100만원 미만	100~200만원 미만	200~300만원 미만	300만원 이상
유학생(D-2, D-4-1·7)	188	65.5	12.3	18.2	3.7	0.3

※ 총소득 대비 지출

(단위:%)

구분	전체	생활비	주거비	국내외 송금	저축	기타
유학생(D-2, D-4-1·7)	100.0	55.2	29.9	2.0	5.8	7.0

출처 : 2023년 이민자체류실태 및 고용조사

21

6.1. 유도정책의 한계와 문제점



5) 외국인 유학생 졸업 후 활동변화에 대한 데이터 필요

외국인 유학생 졸업 후 활동변화에 대한 데이터를 확인할 수 없음

- 유학생 졸업 후, 취업 및 지역 정착, 영주 또는 귀화 등 신분 변경에 대한 데이터 부족으로 정책의 선택과 집중에 한계

※ 지역별 졸업 후 향후 계획

(단위:%)

2023.5	합계	한국에 계속 체류	향후 계획			본국으로 출국	제3국으로 출국
			취업	진학	기타		
수도권	100.0	60.7	35.1	25.3	0.3	31.3	8.0
비수도권	100.0	65.4	35.8	29.5	0.1	29.4	5.2

출처 : 2023년 이민자체류실태 및 고용조사

22

6.2. 질서정책의 한계와 문제점

불법체류 발생 또는 중도 탈락률 증가 - 원인 파악과 적절한 대응책 필요

▣ 불법체류 발생

- 불법고용을 통한
인권, 노동 등 사회문제 노출

※ 2024년 3월 기준

- 외국인 유학생 241,513명
- 1월~3월 신규발생 전체 불법체류자 4,794명 중
외국인 유학생 1,017명 (21.2%) 신규발생

(출처: 출입국외국인정책통계월보 2024년 3월호)

▣ 중도탈락(자퇴생, 미복학생, 미등록생, 학사경고생)

- 2023년 4월 기준 외국인 유학생 총수 115,169명 중 7,442명(6.5%)이

중도탈락

※ 지역별 중도탈락 현황

지역	인원 수 (명)	탈락률 (%)	지역	인원 수 (명)	탈락률 (%)
서울	2,691	5.3	강원	190	6.8
부산	484	6.2	충북	262	11.5
대구	95	3.1	충남	566	9
인천	210	9.1	전북	416	10
광주	351	8.4	전남	68	5.2
대전	480	7.6	경북	486	9.1
울산	23	5.6	경남	73	3.7
경기	943	6.1	제주	75	16
세종	29	6.1	(출처: 2023. 4.1 대학알리미)		

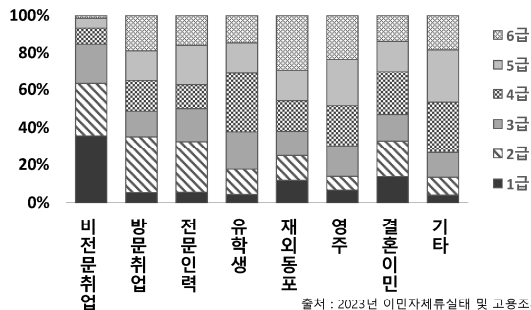
23

6.2. 질서정책의 한계와 문제점

불법체류 발생 또는 중도 탈락률 증가 - 원인 파악과 적절한 대응책 필요

- 채동우외 2명, 중국 유학생의 학업성취 및 중도탈락 분석에 관한 실증연구(2020): 한국어 능력 강조
- 양정르함외 1명, 재한 몽골 유학생의 중도 탈락 경험에 관한 질적 연구(2019): 낮은 학업성취 수준, 언어장벽, 대학불신

※ 체류자격별 한국어능력시험 응시 취득급수



한국어능력시험 취득 급수 중, 6급 취득 비중에서

유학생은 14.6%로 재외동포(29.4%), 영주(23.6%),
방문취업(18.9%), 전문인력(16.0%) 보다 낮아
학업에 필요한 한국어 능력이 부족한 편임

지난 1년간 경제적 어려움을 경험한 외국인 비중에서
유학생(21.5%)은 방문취업(16.3%), 재외동포(14.8%),
영주(13.6%) 등 다른 체류자격보다 높음

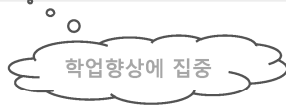
⇒ 외국인 유학생의 학업 중단 등 이탈 원인은 한국어 능력 부족과 경제적인 어려움 등인것으로 추정

24

6.3. 통합정책의 한계와 문제점

1) 외국인유학생의 선명한 유치정책 선택 필요

유치 & 귀국 대학의 글로벌화	유치 & 정주 지역사회 젊은 인구 확대
· 대학생할 만족도를 높이는 정책 · 대학역량강화 (교수역량강화, 기숙사 등 시설 인프라 확충 등)	· 대학생할 만족도를 높이는 정책 · 대학역량강화 (교수역량강화, 기숙사 등 시설 인프라 확충 등) · 정주여건을 높일 수 있는 정책 개발 · 취·창업 관련 정보 및 지원 정책 · 지역의 생활인구로서 포용



※ 캐나다의 노바스코샤주(Nova Scotia) 사례

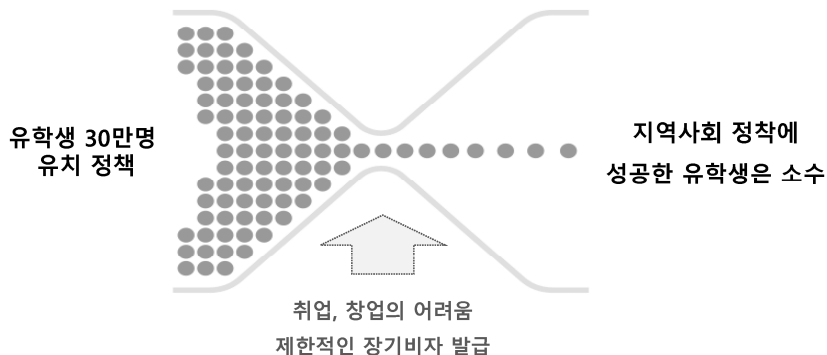
- 2014년 인구증가 목표의 하나로 “외국인 유학생 유치(retention)”에 둠
- 노바스코샤주 소재 대학 및 훈련기관을 졸업하는 외국인 유학생의 연간 평균 10%가 해당 지역의 영주권자가 되는 것을 목표로 둠
- OneNS(노바스코샤주의 신경재위원회 보고서)은 노바스코샤주의 외국인 유학생 유지율이 2015년 최저 3.4%에서 2021년 최고 36.5%로 증가 :OneNS에서 설정한 목표인 10%를 훨씬 초과

25

6.3. 통합정책의 한계와 문제점

1) 외국인유학생의 선명한 유치정책 선택 필요

유지정책 : 병목현상 완화 정책 필요



26

6.3. 통합정책의 한계와 문제점

2) 지역의 일자리 및 취업정보 부족

※ 지역별 빈 일자리 현황

(단위:명)

전국	서울	부산	대구	인천
204483	35970	9823	6951	11694
광주	대전	울산	세종	경기
5,920	3,907	3,849	1,102	60,561
강원	충북	충남	전북	전남
5,509	10681	10,179	6,755	7,347
경북	경남	제주		
11,599	10176	2,458		

출처 : 고용노동부, 사업제도동력조사(2023.10)

- 취업박람회, 한국유학정보시스템의 채용정보 등 채용과 관련한 정보를 제공하고 있으나, 실제 학생들은 취업정보가 부족하여 구직 활동에 어려움이 있다고 호소
- 인턴 기회 부족, 자국 파견 업무 등의 일자리가 주이며, 영업의 경우도 주로 해외 근무 조건이 많음
- 지방의 경우 적은 일자리 수를 놓고 한국 학생들과의 경쟁

※ 한국유학정보시스템의 채용정보 : 2023.1.3~2023.11.20(1년) 총 62개 채용정보 제공

현지근무	영업	기술자	사무	보조원	호텔리어
6	13	5	9	5	2
아르바이트	연구원	인턴	통번역, 어학강사	제조	기타
4	2	6	3	1	6

2019년 OECD 외국인 유학생들이 취업비자로 변경하는 비율 상승

프랑스(52%), 이탈리아(46%), 일본(37%) 순, 미국은 고숙련(H1B) 비자 허가를 받은 자의 57%가 유학비자(F1)를 가졌던 자

27

6.3. 통합정책의 한계와 문제점

3) 현실 반영한 창업지원 정책 필요

▣ 외국인 유학생 창업지원 정책 현황

사업명	내용	문제점
지역특화형 비자사업	▪ 창업투자금액 2억원 이상 ▪ 허가일 기준 최초 2년은 추천지역에서 창업해야 함 ▪ 국내 전문학사 이상의 학위취득자 ▪ 지자체 요청으로 법무부가 지정한 업종에만 창업 가능	▪ 창업비용 마련 어려움 - 개발도상국, 동남아시아 출신 유학생의 경우 환율차이로 창업에 필요한 자금을 충족하기 어려움 ▪ 은행대출이 안됨 ▪ 창업의 요건에 학위취득이 포함: 창업과 무관한 조건임
창업이민종합 지원시스템 (OASIS)	▪ 글로벌창업이민센터에서 운영 ▪ 창업교육, 멘토링, 법안설립 지원 등의 창업활동 종합지원을 통해 창업·무역구직비자 취득 지원	▪ 상업비자에 필요한 OASIS교육이수 점수 80점 이상이 학생들에게 부담 ▪ 한국소비자에 대한 이해 부족
창업유망팀 300 (학생창업경진 대회)	▪ 교육부 주관 ▪ 대회 선정팀: 교육부장관인증서 수여, 시드 투자유치 후속 액셀러레이팅 및 타 지원사업연계 등	▪ 창업을 희망하는 경우 유학 초기부터 관심분야에 대한 창업방법, 창업의지에 대한 동기 부여를 지속하여 실제 창업으로 이어지도록 맞춤 멘토링 필요
K STARTUP	▪ 중소벤처기업부 주관 ▪ 창업교육, 사업구상 및 창업 교육, 멘토링, 창업정보제공, 지원사업 및 행사안내 등	▪ 외국인 유학생의 창업 수요를 사전에 파악하는 실태조사 필요

28

7. 외국인 유학생 정책 방향

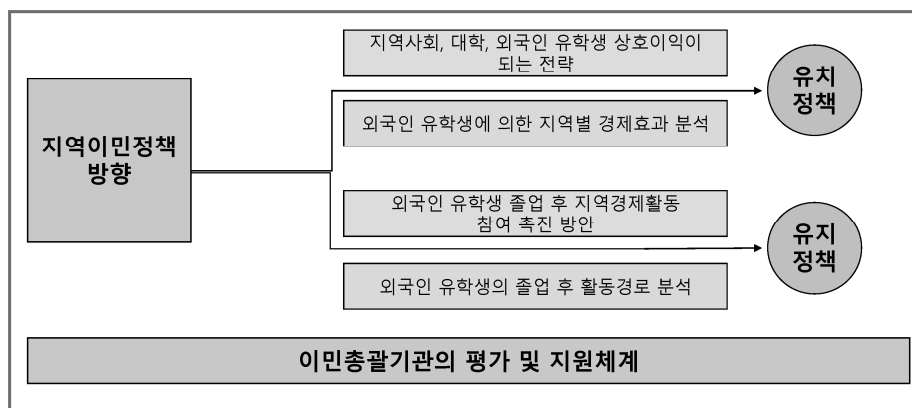
“이해당사자 각자의 이익과 복지로 인식”

외국인 유학생	지역주민	대학	지방자치단체 (지역사회)
- 자아실현 - 글로벌 인재로 성장	- 경제활력 - 다양성을 통한 성장	- 안정된 재정확보 - 지속가능성장 기반	- 지역경제 활력 - 부족한 노동력 보충 - 젊은 인구 유입 - 다양한 인재 확보
- 지역사회에 관심 갖기 - 사회통합교육 참여	유학생 환영 분위기 조성	- 대학역량강화 - 외국인 유학생 학습욕구 충족 - 학습지원 프로그램 마련 - 적시에 도움 받을 수 있는 체계 마련 - 정보 접근 용이	- 지역실정에 맞는 지역 이민정책 마련 - 취·창업 지원제도 마련 - 공공서비스 접근 용이

29

8. 외국인 유학생 유치 · 유지를 위한 지역이민정책

외국인 유학생 유치의 경제효과 분석과 졸업 후 활동경로 분석을 통해
증거기반의 지역이민정책 수립 필요



30

【토론】

“외국인 유학생 유치와 유출방지를 위한 정책 방향”에 대한 토론문

최 효 원*

1. 외국인 유학생 정책 현실

먼저, 외국인유학생 정책을 이민정책 구성요소에 따라 유도정책·질서정책·통합정책 관점에서 분석하여 제도의 내용을 설명해 주신 발표자에게 감사의 말씀을 드립니다. 발표자의 발제를 통하여 파편적으로 머물러있던 지식과 정보를 정리할 수 있었습니다. 아울러 토론의 장을 마련하시고 기회를 주신 한국이민법학회 문재완 회장님과 학회를 주최해 주신 관계자분들께도 진심으로 감사드립니다.

최근 기사를 통해, 외국인 유학생을 적극적으로 유치하겠다는 정부의 입장과 국내 입국한 외국인 유학생이 인턴 자리를 찾기도 어렵다는 현실이 대립하고 있는 사실을 확인할 수 있었습니다.¹⁾²⁾ 이러한 내용은 현재 외국인 유학생을 둘러싼 정책의 결과를 반영합니다. 교육부는 ‘Study Korea 300K Project (2023. 8. 16.)’에서 2027년까지 외국인 유학생 30만명 유치를 목표로 유치관문을 확장하겠다고 밝혔습니다. 법무부는 일정한 요건을 충족하는 경우 외국인 유학생 비자 발급 심사 기준을 완화하고, 우수 유학생 동반가족에게 취업비자를 부여하며, 지역특화형 비자를 실시하는 등의 유치 특례를 제시하였습니다. 대한민국에 체류하는 유학생의 수가 증가 추세이고, 정부의 유학생 유치를 위한 정책이 활발하게 추진되고 있지만, 졸업 후 취업에 성공하여 정주화 경로를 걷는 외국인 유학생은 많지 않은 것이 현실입니다.

2. 재학 중 유학생 관리 정책

발표자께서는 외국인 유학생 정책을 유도정책·질서정책·통합정책의 관점에서 잘 설명해 주셨습니다. 발표자의 지적처럼, 정부는 체류관리에 있어서는 유학생 유치만큼의 관심을 보이는 것

* 한국형사·법무정책연구원

1) 2024. 4. 28. 한국경제 기사. <https://www.hankyung.com/article/2024042824311>;

2) 2024. 4. 29. 서울경제 기사. https://m.sedaily.com/DigitalPaper/EPaper_Detail/20240429/014/02100311.2024042900001014002

같지는 않습니다.

발표자께서 중도탈락율 증가를 질서정책의 한계로 지적해 주신 바와 같이, 정부는 중도탈락한 외국인 유학생들을 어떻게 정책적으로 포섭할지에 대한 뚜렷한 방안을 내놓고 있지 않습니다. 이뿐만 아니라 유학생이 불법 체류자가 되는 비율도 증가추세에 있습니다. 교육부 자료에 따르면 중도탈락 학생비율은 연평균 6.5%를 보이면서 증가추세이고, 법무부 자료에 의하면 2023년 기준 유학생 불법체류자 수는 3만 5,930명으로 유학생 체류자 수 대비 불법체류 비율이 15.7%에 달합니다. 이는 2018년 8.7%에서 두 배 가까이 증가한 수치입니다.³⁾ 체류관리란 불법체류 관리뿐만 아니라, 외국인 유학생이 재학 중 아르바이트를 할 수 있는 환경 조성 및 관리, 고용주에 대한 관리, 대학에 학생관리책임을 묻는 등의 내용을 포함합니다. 국내에서는 아직까지 외국인을 둘러싼 이해관계자들을 직접적으로 제한하는 규정이 많이 보이지는 않습니다만, 외국인의 체류관리 업무를 담당하고 있는 법무부는 예컨대 대학에 유학생 관리책임을 묻거나 사증심사시 이러한 내용을 반영하는 방식으로 체류관리를 시행할 수 있습니다. 다만, 지방자치단체 및 지방대학의 사정을 고려해 볼 때, 엄격하게 관리하기 어려운 현실적인 문제들이 존재하며, 이러한 사정이 외국인 유학생 체류관리를 어렵게 만드는 주요한 원인이 되고 있습니다.

첫째, 재학 중 아르바이트를 허용하고 있는 것과 관련한 문제입니다. 현재 어학당 시절에는 6개월이 지나기 전까지는 아르바이트가 불가능하지만, 한국어능력시험(이하 'TOPIK'이라 함) 2급을 따면 하루 4시간씩 5일, 주 20시간을 근무할 수 있고, 인증대학이나 성적우수자, 한국어 우수자에게는 주중 25시간(인증대학, 성적우수자, 한국어 우수자는 주당 30시간)까지 아르바이트가 가능합니다. 전문학과와 학사 1-2학년 때에는 TOPIK 3급을 취득하여 주중 25시간 한도 내에서, 주말이나 방학에는 무제한도로 가능하며, 3-4학년이 되어 TOPIK 4급을 취득하면 주당 30시간(인증대학, 성적우수자, 한국어 우수자는 주당 35시간) 아르바이트가 가능해집니다. 그러나 실상은 지방대학에 재학하는 학생들의 경우, 이러한 제한을 넘어 하루 9, 10시간씩 일하는 경우가 많고, 특정 국적의 사람들이 어울려 생활함으로써 한국사회로의 통합과 멀어지는 현실이 목격됩니다. 현행법상 외국인 유학생이 아르바이트를 희망하는 경우 법무부장관의 체류자격 외 활동허가를 받아야 하고,⁴⁾ 『외국인체류 안내매뉴얼』에서 시간상 제한을 두고 있습니다. 그러나 실제 시간을 초과하여 이루어지고 있는 아르바이트 행위에 대한 규제를 하는 상황은 아닌 것으로 보입니다. 출입국관리법에는 외국인 유학생 아르바이트 허용시 시간상 제한 내용이 존재하지 않으므로, 『외국인체류 안내매뉴얼』 가운데 해당 부분은 법적 근거가 없어 법령의 정비가 필요합니다.

둘째, 언어능력 강화 요구와 관련한 문제가 있습니다. 발표자께서도 지적하셨듯이, 외국인 유학생들의 한국어 능력 미달은 결과적으로 한국 사회로 적응을 가로막는 주요한 원인이 되고 있습니다. 현재 각 대학은 대학별로 정한 한국어능력 기준에 따라 자율적으로 외국인 유학생을 선

3) 외국인 유학생 불법체류를 계산식에 대한 논의는 별론으로 함. 에듀프레스(2023.9.28.) “국내 외국인 유학생 불법체류자 3만 6천여명 .. 관리 구멍” <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=10895>

4) 「출입국관리법」 제20조

발하고 있습니다. 교육국제화역량 인증제 평가지표에 한국어능력 기준이 존재합니다만, 한국어 자격 취득이 입학에 위한 의무사항은 아니며,⁵⁾ 졸업요건으로 TOPIK 등급을 요구하고 있지만, 대학별로 다른 기준을 적용하고 있습니다.⁶⁾ 일정 수준의 한국어 능력을 습득하지 못한 외국인 유학생들은 한국 학생들과 어울리기도 어려울뿐더러, 졸업 후 취업시장에서 배제됨으로써 결국 정주유도 정책과 점점 더 멀어지고 있는 실정입니다.

외국인 유학생의 정주화를 유도하기 위하여, 그 앞선 단계에서 외국인 유학생 입학시 필수적으로 언어능력을 요구하거나 재학 중 언어능력 강화를 위한 정책을 시행하는 것과 관련한 발표자의 견해를 여쭙고자 합니다.

3. 유학 후 정주 유도정책

현행 제도에서는 외국인 유학생 졸업 후 정주가 어렵고, 또 정주 경로에 대한 추적도 어렵습니다. 발표자께서 지적해 주신 바와 같이, 현재는 외국인 유학생들이 졸업 후에 체류자격이 어떻게 변경되었는지, 국내에서 어떠한 활동을 하고 있는지 확인할 수 있는 데이터가 부재한 실정입니다.⁷⁾ 전문 취업 분야에서 외국인근로자 채용 규모는 여전히 매우 적으며, 유학생이 학업 종료 후 전문 취업 사증(E1~E7)으로 전환하기 어렵습니다. 전문인력(E-7) 업종이 제한적이고, 유학생들의 경우 졸업 후 E-7 취업비자를 받아 취업하거나 박사후과정으로 연계되는 사례가 많지 않습니다.⁸⁾ 또한 점수제 우수인재(F-2-7) 자격과 영주(F-5) 자격을 취득하기 위한 소득 기준도 높게 설정되어 있습니다.⁹⁾

현재 유학 종료 후, 한국에 남아 일하기를 희망하는 유학생들은 D-10 비자를 통하여 구직이 가능합니다. 최근에는 이들에게 E-9 비자 또는 계절근로자 비자를 열어주어야 한다는 논의가 있습니다. 그런데 한국사회에서 대학을 졸업한 사람들에게 다시금 가족 초청도 불가능하고 단순 노무 업무에 종사하는 일을 가능하게 한다는 것은, 교육의 질을 높여 글로벌 대학으로 부상하겠다는 교육부의 목표에 역행하는 것으로도 보여집니다. 인구문제를 해결한다는 관점에서 외국인 유학생의 정주화를 유도하고 그로 인하여 지역사회 발전을 도모한다는 이민정책의 취지와 부합하는 것인지도 의문이 듭니다.

5) 교육국제화역량 인증제는, 법무부, 교육부, 민간위원으로 구성된 인증위원회로서 유학생을 유치한 대학의 불법체류율(기본요건) 등 각종 지표를 평가하여, 우수 대학(인증대학)에 비자발급 간소화 혜택을 부여하고, 부실대학(하위대학)에는 비자발급 제한 또는 비자심사를 강화하는 제도이다. 2011년 시범적으로 도입하여, 2012년 본격적으로 시행되었고, 이후 4년 단위로 주기별 기본계획을 운영하고 있다. 2025년 하반기부터 제4주기가 시행될 예정이다.

6) 『외국인 유학생 및 어학연수생 표준업무처리요령』 참조

7) 《이민자체류실태 및 고용조사》에 따른 외국인들의 졸업 후 향후 계획을 토대로 추정

8) (교육부 용역) 윤명숙 외, “지자체-대학-기업 연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구”, 2023.

9) 전년도 1인당 국민총소득을 기준으로 하는데, 특히 일반영주(F-5-1) 자격 및 점수제 영주(F-5-16) 자격은 전년도 1인당 국민총소득 2배 이상을 요구

4. 이민법의 역할

외국인 유학생 정책을 비롯한 이민정책에서 법은 정책을 현실로 투입하는 도관의 역할을 하게 됩니다. 그러나 이민법이 정책을 견인하는 것은 아니므로 항상 사회현상에 관심을 기울여야 할 필요가 있으며, 현실과 규범의 간극을 좁혀가는 것이 바람직할 것입니다. 이민정책 수립에 있어서 국가는 주권에 근거하여 상대적으로 광범위한 재량을 가지는 것으로 여겨지지만, 법치주의를 준수해야 한다는 제한은 여전히 존재합니다.

외국인 유학생 유치-관리-정주-통합 일련의 과정에서, 정책 대상자인 외국인뿐만 아니라 주변 이해관계자들도 관련되어 있기에, 외국인 유학생 체류관리 정책은 법률에 근거를 두는 것이 타당합니다. 체류자격 외 활동허가시 아르바이트 시간상 제한에 대한 법적 근거를 마련하고, 외국인 유학생 아르바이트 업종 및 직종을 수집 및 관리하는 방안 및 유학생 졸업 후 체류자격 변경을 확인하는 방법에 대한 고민도 필요해 보입니다.

【제3발표】

Korea Migration Law Association
한국 이민법 학회



외국인 가사관리사 도입에 관한 연구 - 사회적 이슈를 중심으로 -

Date/Time : May 31, 2024 14:00-

2024년 한국이민법학회 상반기 공동학술대회



인력개발학 박사 김연홍

김연홍
Yeon-Hong Kim · 학술기관단체인
신세 프로그램 수상 관원활동

출생 음력 1974. 4. 27. 대전광역시
소속 한국산업인력공단(발리본센터장), 직업자격학회(이사)
가족 2남 1녀 중 장남
학력 한국기술교육대학교 테크노 인력개발전문대학원 인력개발학 박사
수상 2018년 제15회 대한민국 평생학습대상 특별상
경력 2021.01 ~ 인력개발학의 준명이사



<주요경력>

- ❖ (전) 필리핀EPS센터장, 대한민국 예비역 소령
- ❖ 직업자격학회(13.1~ 현재), 행정학회(21.1~22.12) 이사
- ❖ 미국 일리노이 주립대학 Visiting Scholar(2017)
- ❖ 목원대학교 석사과정 강의(2014~2016) : 국제이주 정책
- ❖ 국무조정실 고용정책, 외국인력정책위원회 담당 전문위원(2014~2016)

<강의경력>

- ❖ ILO 고용허가제 포럼 기조연설, 특강(2013, 파키스탄)
- ❖ 서울대학교(2023), APEC(2012), 행정학회(다수) 등, 세계인의 날 발제(2014)
- ❖ 국무조정실 국제이주 자문: 전문인력정책(2017), 저숙련인력정책(2018)
이민정책 중장기 발정부안(2015, 보건사회연구원)

<발제>

- ❖ 한국 행정학회(2019, 2023), 이민정책학회, 경기도, 아시아발전재단 등 다수 발제

<학술지 논문>

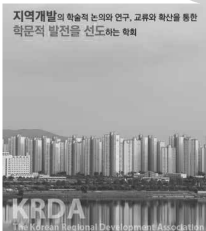
- ❖ 중장기 중장기 이민 정책 방향의 모색 등 학술지 논문 17편

<연구용역>

- ❖ 경기도, 충청남도 외국인노동자 고용 노동 실태 조사 등 4편



INDEX



PART1 정책 이슈

계절근로자, 유학생, 추진체계, 가사관리사

PART2 가사관리사 도입배경, 현실태

PART3 가사관리사 도입 관련 검토

1. 가사근로자 추진 방향은 어떻게 해야 하는가?

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

4. 가사사용인으로 적용할 수 있는가?

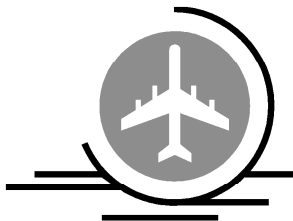
5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?



PART 1

정책 이슈



1. 계절근로자
2. 유학생
3. 정책 추진 체계
4. 가사관리사

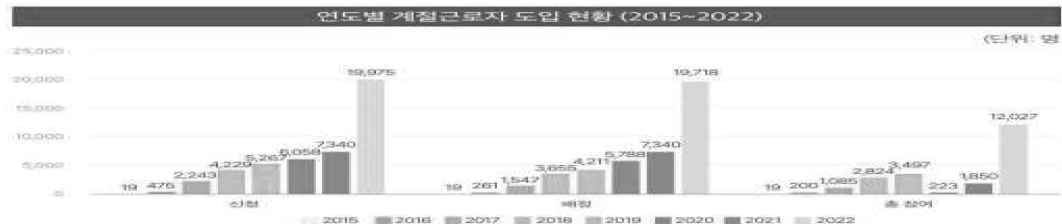
정책이슈 1. 계절근로자는 정책 추진 주체?

- * (목적) 농촌, 어업 일부의 노동력 부족 해결
- * (정책대상) 저숙련근로자
- * (근로기간) C-4 3개월, D-8 5개월 계약, 최대8개월
 - 1개월 미만 초단기 인력지원 공공형 계절근로(2022)
- * (형태) 양 국가간 자치단체 협약에 의거 수행



출처 김연홍 · 안후남(2020) 농업분야 외국인 계절근로자 제도 비교연구, 2020, 융합사회 및 공공정책

- * 발제자 국무조정실 “외국인력정책위원회” 담당자(2014~2016)
 - 법무부 2014~2015년 시범사업, 2016년 외국인정책위원회에서 본격화



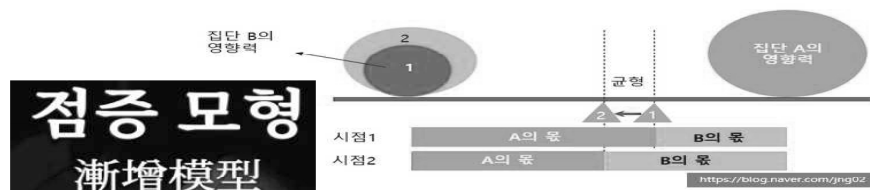
부처 힘겨루기



저숙련 근로자는
고용노동부 소관



고용허가제 외에는
법무부 소관



법무부가 2016년 시범사업 종료하고 본격적인 도입 추진

계절근로자의 사회적 문제점

정책관리의 사각지대

→ 불법체류자 증가

- ① (법무부) 자치단체에 수요 파악, 쿼터 확정 등 인력 활용, 이출입 관리
- ② (자치단체) 절차상 계절근로자의 “체류관리” 를 하지만 역량 미흡
- 자치단체 역량부족하여 제3자 등을 활용한 체류관리 변화(불법소지)



문화저널21

저널21 | 피플+ | 정치 | 경제 | 문화 | 포토 | 사회 | 오피니언

5년 만에 10배 ‘외국인 계절근로자’ 늘어나는 이탈자

최재홍 기자 | 기사입력 2023/08/09 (13:24)

외국인 계절근로자 2017년 1,085명에서 2022년 12,027명
전북지역 계절근로자 1,052명 중 314명 이탈(29.8%)

"계절근로자 정책 보완해야" 목소리 ↑

동아일보에서만 볼 수 있는 ‘오늘의 콘텐츠’를 만나보세요!

≡ Q 동아일보

오피니언

동아일보 | 사회

“9명중 4명 사라져” 농번기 외국인 계절근로자 이탈 비상

삼척=이문수 기자 외 2명

입력 2023-08-28 03:00 | 업데이트 2023-08-28 11:45

읽어모드

9월 수확철 앞두고 농가 곤혹
이탈후 불법체류... 치안문제 번져

계절근로자의 사회적 문제점 도출

브로커 개입 만연

- ① (법무부) 자치단체간 협약을 통하여 추진함에 따라 브로커의 개입 불가
- 자치단체 역량부족으로 양 국가간의 역할을 수행할 브로커 개입이 필수

Daum 한국일보

활개 치는 불법 브로커, 반복되는 외국인 계절근로자 무단이탈

입력 2023. 7. 10. 04:31

▽ ◀ ▶ 🔍

농가 일손 부족 해결 위해 도입, 잠적 사례 잇따라
입국 심사 강화, 불법 브로커 개입 막을 대책 필요



국무조정실 대안

고용노동부로 업무 이관

- ① **외국인력 통합 관리 추진 TF, 국회 등에서 계절근로자 업무 이관 추진**
: 대통령실 보고 예정, 법무부에서 고용노동부로 이관 조율 중

브릿지경제

≡ 산업 금융 증권 부동산 생활경제 정치 전국 오피니언 | 비바10C

전체기사 | 정책 | 정치일반 | 대통령실 | 국회·정당 | 외교·통일

현재위치 : 홈 > 뉴스 > 정치·정책 > 정책

대통령 지시로 출범한 '외국인력 통합관리 TF'...각 부처 외국인력 관리 '한 곳으로'

지난 5일 TF 발족...내년 6월까지 매월 1차례 이상 논의
 노동부 E9·법무부 E7 등 산재된 외국인력 관리 통합 할 듯

결론: 양 부처간의 갈등으로 합의점에 도달 할 수 없음

정책이슈 2. 스터디코리아 300K, 유학생 2027년까지 30만명?

① 2027년까지 세계 10대 유학강국 도약 목표

외국인 유학생 체류 현황

단위: 명



자료: 법무부 출입국·외국인정책본부

The JoongAng

✓ 유학생 재정능력 심사기준 완화

· 지방대학 유학생 재정능력 심사기준 완화

기존	변경
(수도권) 2만원 (지방) 1.8만원	(수도권) 2천만원 (지방) 1.6천만원

✓ 외국인 근로자의 국내 유학활동 병행 허용

· 비전문취업(E-9) 선원취업(E-10) 근로자들이
 작업 전문성을 개발하여
 숙련기능인력(E-7-4) 자격을 취득할 수 있게 지원

✓ 유학생 한국어능력 입증방식 다양화

· 유학생 한국어능력 입증방식 다양화

기존	변경
TOPK 성적 인정	TOPK 성적 외 사회통합프로그램 및 세종학당 이수 허용

✓ 시간제 취업제도 개선으로 진로탐색 기회 확대

· 시간제취업 허용시간 확대
 - 기존 주당 최대 25시간 ▶ 변경 최대 30시간
 · 인턴십 확대 허용: 기존 학기중 전공연계 인턴십
 ▶ 변경 방학 중에도 전공 외 분야까지 확대 허용
 · 현장실습 기회 확대 (표준인정실습학기제)
 - 기존 주당 최대 25시간 ▶ 변경 최대 40시간

유학생 입학 장벽 완화 내용 (자료: 교육부)

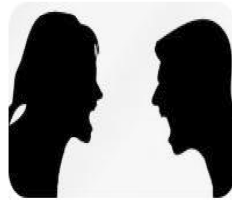
✓ 유학생 유치는 교육부, 졸업 후 활용, 관리는?

① 유학생 졸업 후 구직활동(D-10-1)기간 1년에서 2년으로 연장

* 6개월 단위 연장, 구직, 인턴 활동만 허용



유학생 유치



유학생
활용(취업)



근로조건
관리 등

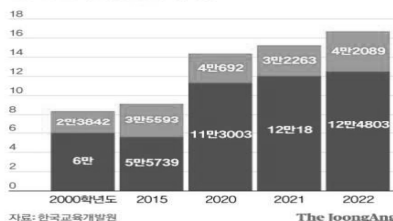
유학생 확대는 일시적 가능, 관리는 상당한 어려움 발생
통계(2022):전문대 이상 취업률 8.2%(2,253명/27,321명)

통계) 유학생 양적 확대

- ① 국적: 중국 40.4%(67,439명) > 베트남 22.7%(37,940명)
> 우즈베키스탄 5.2%(8,608명) > 몽골 4.4% 순(교육부, 2022년)
- ② 전공: 사회계열(53.6%), 인문계열(16.9%), 예체능(11.8%),
공학계열(11.0%, 6,516명), 자연계열 5.3%(2019, 교육부 통계)

국내 외국인 유학생 현황

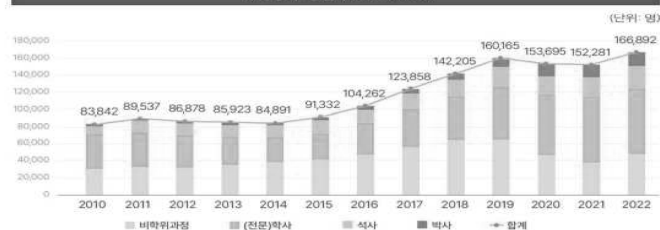
단위: 명 ■ 학위과정 ■ 비학위과정



자료: 한국교육개발원

The JoongAng

유학생 수 증감 (2010~2022)



*출처: 교육부, 교육기본통계

유학생 확대는 일시적 가능, 관리는 상당한 어려움 발생
통계(2022):전문대 이상 취업률 8.2%(2,253명/27,321명)

❖ 국가 차원 유학생의 유치와 활용

- 외국인 유학생은 매년 1만명 졸업, 취업자는 1%인 100명 이하
- 2009년 국내 45개 대학의 외국인 유학생 졸업은 21.2명이지만 국내 취업은 1.1명에 불과(민귀식 외, 2014).

- ✓ 외국인 유학생은 취업 의사 높으나(유학생의 44% 취업 희망) 국가적인 차원에서 외국인 유학생에 대한 정보를 관리하지 않기 때문에 외국인 유학생은 취업 어려움: 졸업시 교육부 정책대상 아님

- 유학생 정책 또한 이민정책의 종합적 기능을 수행하여 유학생을 유치하고 활용하는 정책을 추진

✓ 유학생 한국 계속 체류 희망자 비율 증가

- ① 유학생 체류기간 만료 이후 한국에 계속 체류하기를 희망하는 비율이 증가 (이민자체류실태및고용조사, 2022)

- 계속체류 희망:(2012년) 63.7% (2017년) 61.2% (2022년) 77.7%
- 체류 연장방법:체류기간 연장, 체류자격 변경, 영주자격취득, 국적취득 순

체류자격별 계속체류 희망 구성비

	결혼이민	재외동포	방문취업	비전문취업	전문인력	유학생	기타
2012년	97.6	88.0	92.3	79.2	68.3	63.7	76.1
2017년	98.1	94.5	95.1	76.7	79.0	61.2	84.0
2022년	97.1	93.9	93.4	80.8	85.9	77.7	88.5

(단위: %)

전문인력 및 유학생의 계속체류 희망 구성비

	연도	계속 체류 희망	체류 연장 방법					계속 체류 희망하지 않음
			체류기간 연장	체류자격 변경	영주자격 취득	한국국적 취득	기타	
전문인력	2012	68.3	59.0	2.1	5.9	1.1	0.2	31.7
	2017	79.0	57.9	7.0	11.7	2.1	0.3	21.3
	2022	85.9	63.5	7.4	13.7	1.0	-	14.1
유학생	2012	63.7	48.0	10.7	3.9	0.8	0.3	36.3
	2017	61.2	40.2	13.5	5.0	1.6	0.8	38.8
	2022	77.7	53.0	15.4	7.1	2.3	0.0	22.3

(단위: %)

*출처: 이민자체류실태및고용조사(2022)(통계청·법무부)

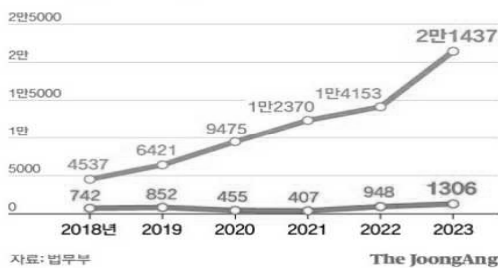
✓ 불법체류를 방지를 위한 노력은 어떻게?

① 유학생이 졸업 후 일자리를 구할 수 없는 구조

- 원칙적 교수(E-1)~특정활동(E-7) 비자만 취업 가능

시간제 취업허가 유학생 및 불법취업 적발현황

단위: 건 ● 허가건수 ● 불법적발 건수



외국인 유학생 불법체류자 수

단위: 명, ()안은비율(%)



유학생: E-9, 계절근로자, 가사관리사 등 근로 허용 검토

정책이슈 3. 이민정책 추진 체계 형태는?

세계일보 PICK · 2023.05.31 · 네이버뉴스

尹정부 이민정책 컨트롤타워, '이민청 vs 이민처' 선택은 [박진영...

법무부, 세계인의 날 포럼 주최 "이민부, 가장 현실성 떨어져" 출입국·외국
인정책본부→이민청 "가장 많이 논의... 합의 선행돼야" 본부장 권한 관련...
가칭 이민청으로 격상하거나, 국무총리실 산하 처 또는 이민부를 신설하...



출처 김연홍 (2019). 중장기 이민 정책 방향의 모색 -외국인력 정책의 성과분석과 미래방안-. 한국행정학회 학술발표논문집.)

출처 김연홍, 이성수 (2020). 중장기 한국 이민정책의 방향 모색 -외국인력 정책의 성과 분석을 중심으로-. 다문화콘텐츠연구, 33, 7-42.

* 발제자가 2016년 중장기 이민정책 학자로 토론 참여 - 이민처 주장(김연홍) Vs 이민청 주장(문병기, 김석호 등)

발간등록번호
11-1352000-000000-00
정책보고서 2016-

중장기 이민정책 발전방향
연구



2

포럼 결과 보고 <

제1절 중장기 이민정책 방향 및 현 진단체계 개편방안(1차 포럼)

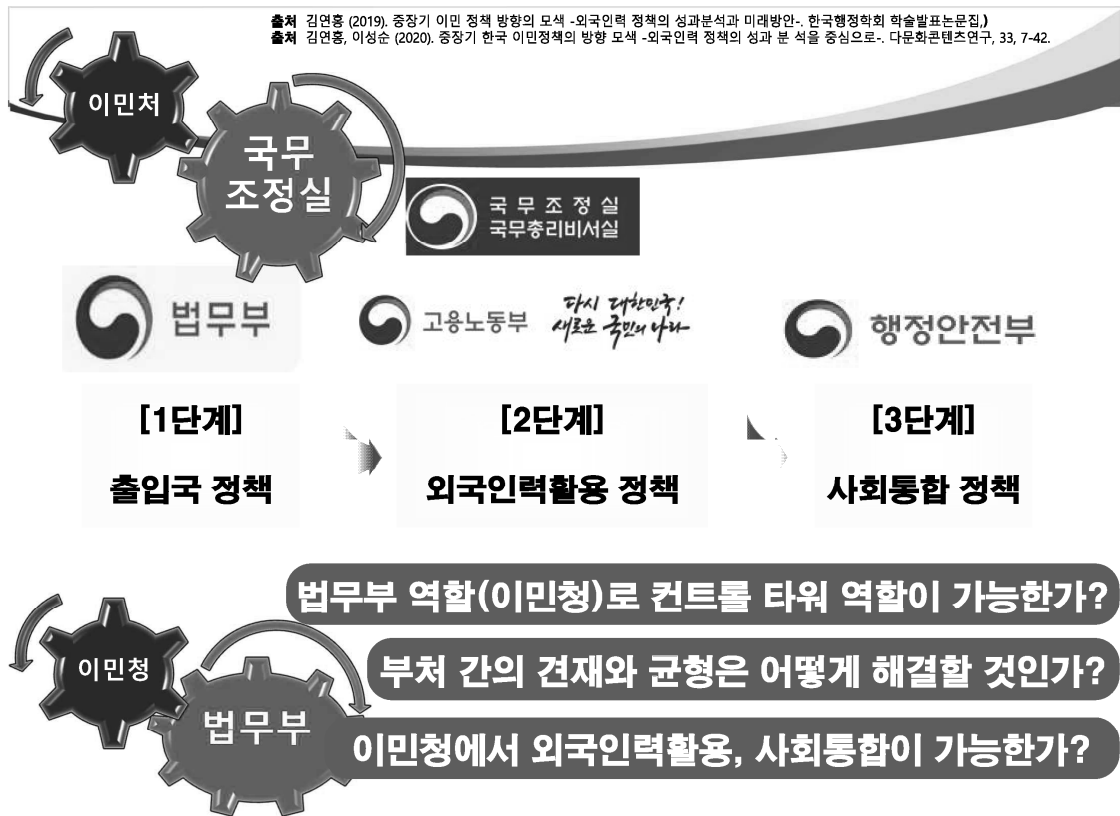
1. 제1차 중장기 외국인 이민정책 포럼
2. 일 시 : '16.8.30(화), 13:30~16:30
3. 장 소: 우리은행 본점 회의실 402호
4. 포럼주최
5. 참석대상

중장기 이민정책 방향 및 현 진단체계 개편방안

□ (한국보건사회연구원) 이상달 부연구위원, 김순아 연구원

□ (부처관계처) 국무조정실, 기획재정부, 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 문화체육관광부, 교육부 등

○ 국무조정실 이민정책 TPI(김기만 팀장, 황영순 사무관, 김태형 사무관, 정요원 사무관), 기획재정부(송민혁 팀장, 서병관 사무관), 문화체육관광부(이영철 차장, 이영희 사무관), 여성가족부(최은주 차장, 노원서 사무관), 고용노동부(최준하 차장, 이영희 사무관), 법무부(김수남 차장, 이세형 사무관), 교육부 노진영 차장



정책이슈 4. 가사관리사 도입 정책은 어떻게?

✓ 필리핀 정부 홈페이지: Caregivers 모집공고



Republic of the Philippines

Department of Migrant Workers

Blas F. Ople Building, Ortigas Avenue cor. EDSA, Mandaluyong City 1501



ADVISORY

Online Registration

Pilot Project - Point System - Employment Permit System (EPS)

Caregivers para sa South Korea

DMW Government-to-Government Hiring Program

facebook.com/dmwworld

email: cpsis@dmw.gov.ph

8722-1146

[EPS-TOPIK: 한국어 시험]

① 2024. 5.25~6.1(1,200명)

- 200점 만점에 110점
- 165명 선정

[Interview]

① 2024. 6. 15.

- 신체검사(근력 포함),
- 영어면접(Pass/Fail)
- 165명중 150명 선정

[합격자 발표]

① 2024. 6. 21. (금)

[입국전 교육, 입국, 입국후 교육]

① 2024. 8월 예정

합리적인 가사관리사 도입정책은 무엇인가? 본문 검토



EVENT

“가사관리사” 신규 명칭 소문내기

참여 기간: 9/13(수)~9/19(화)

그동안 명확한 명칭(호칭)이 없던 가사근로자들이
자부심을 갖고 일할 수 있도록 선호도조사 등을 통해
‘가사관리사’라는 새로운 이름이 선정되었습니다.
앞으로는 “가사관리사(관리사님)”로 불러주세요!



PART 2

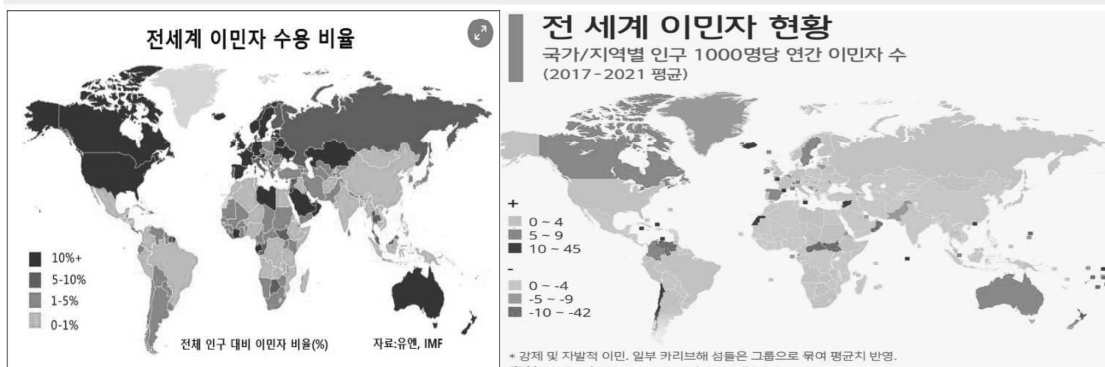
가사관리사 도입 배경, 현실태

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

1. 연구배경

✓ 국제적 환경: 인력의 국제이동 가속화

- ① (국제이주의 확대) 세계화로 노동력의 국제이동은 급격히 확대, 앞으로 이 추세가 지속되어 이민자*는 증가될 전망, 2020년 2.8억명(세계인구의 3.6%, UN)
- 유엔은 2000년 대비 2015년 국제 이주민의 수가 **41% 증가** 발표(UN, 2015)
 - 2015년 이주민이 세계 인구에서 차지하는 비중은 **3.3%(2.4억명)**
- * 세계 500대 기업의 창업자의 40%가 이민자 및 그 자녀가 설립(2012, 이코노미스트)
- * 21세기 들어 국제이주민 41% ↑ ... 2억4400만명 "지구촌 디아스포라"(한국무역신문, '16.1.13.)



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

1. 연구배경

✓ 국제이민 환경: 필수인력 확보

- ① 우수인재 유치 전쟁: 기술패권시대 외국인 전문인력 활용도 제고
 - 한국 노동시장 대외개방성 OECD 최저 수준
 - 전경련, '주요국의 외국 전문인력 유치 동향과 한국의 과제' 보고서 지적
미국-중국-EU-일본-대만은 외국인 전문직 취업비자 요건 완화, 정주여건 개선 등
해외 인재 유입여건 경쟁적으로 확충출처 : 워크투데이(<http://www.worktoday.co.kr>)
- ② 코로나19로 전 세계적인 인력부족 현상 심화, 인구구조 변화로 인한 생산
인구감소와 노동력 부족 문제는 지속
- ③ 제조, 농업, 보건 등 인력난이 심한 분야의 취업비자 제도 개선, 영주권
접근성 강화 등 이민자 정착을 유도하는 다양한 정책 시행

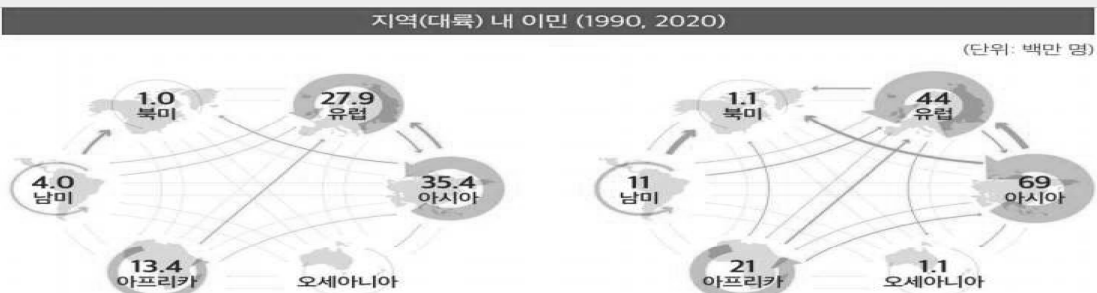


출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

1. 연구배경

✓ 국제이민 환경: 아시아 역내 이민 활성화

- ① (역내교류 증대) 2020년 세계 이민자(2억8,100만명)의 41%가 아시아지역
출신으로 이 중 60% 가 아시아 내 다른 국가로 이출
- ※ 아시아지역 이민자 송출: (1990년) 5,696만 명 (2020년) 1억1,491만명 -
- ② 아시아에서 가장 많은 이민자 수용하는 지역은 동남아시아 25%, 동아시아
21%, 태평양 21%, 남아시아 18%, (중동)서아시아 15% 순(IOM, 2022)
- ③ 한중일 이민정책 경쟁: 저출산, 고령화 인구구조 변화



*출처: IOM, 세계 이민 보고서, 2022; 뉴욕타임즈, 전 세계적 이민자가 증가, 2018.6.20.

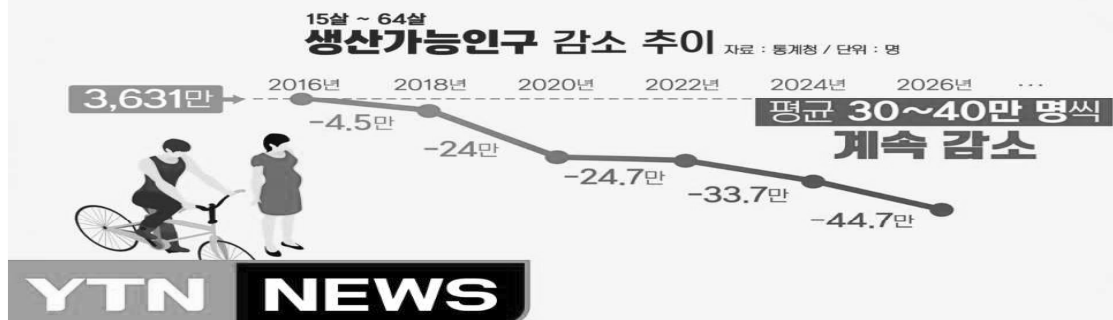
출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 국내적 환경: 일자리 미스매치, 노동력 확보 중요

△ (노동력 확보) 생산가능인구(15-64세)는 2016년 3,704만명(인구의 72.9%)로 정점을 찍은 후 2017년부터 감소하여 2060년에 2,187만명(인구의 49.7%)에 이를 전망, 향후 20년간 노동력 확보는 중요 과제

* '20년부터 생산인구 매년 30만명 이상 감소 전망('16.12 통계청 장래인구 추계)

2017년 감소하여 2065년에 2,062만명(인구의 49.7%) 전망



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 국내적 환경: 일자리 미스매치, 노동력 확보 중요

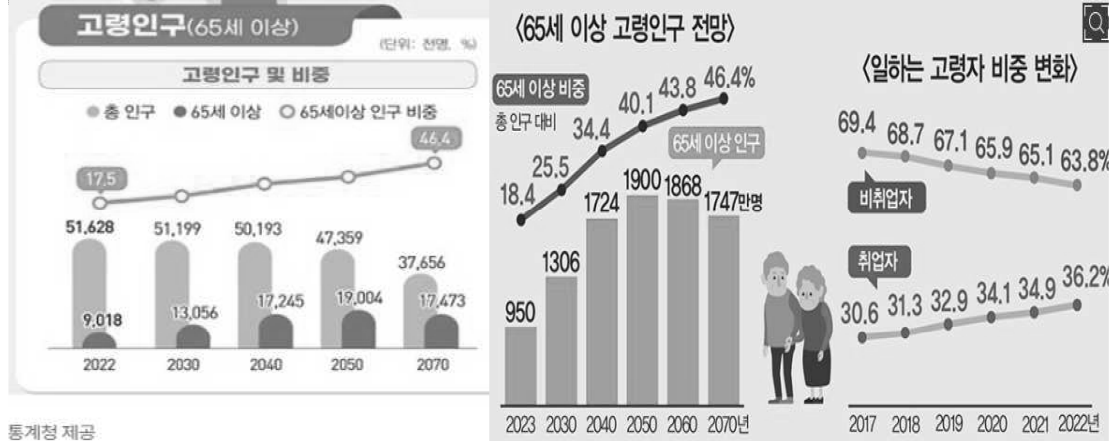
* 저출산으로 인한 인구 감소가 전망되고 있어 외국인력 수요가 더욱 증가할 것으로 예상



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 국내적 환경: 일자리 미스매치, 노동력 확보 중요

- * 고령화로 일자리 미스매치: 은퇴연령 상승, 제4차 산업혁명 등으로 일자리 부족도 제기되며, 업종·직종별로는 일자리 미스매치로 인한 인력 과잉도 예상
- 은퇴연령: 남성 72.9세 여성 70.6세로 OECD 최고수준이며, 매년 0.4년씩 상승 추세
- 우리나라 전체 노동시간 중 49.7%가 지능정보기술에 의해 자동화 가능(맥킨지, '16)



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 가사관리사 수요자는 증가하나 공급(종사자)는 감소

△ (수요 증가) 경력단절 해소, 육아부담에 따른 합격출산율 개선을 위한 정부정책의 증가로 수요는 상승 전망

△ (공급 감소) 가사사용의 고임금(입주가사도우미 350만원, 아침~저녁 230만원, 등하원 100만원), H-2동포 공급에 대한 불만, 고령화(92.2%가 50대) 등으로 공급은 부족 전망

- (내국인 종사자 감소) 가사·돌봄분야의 내국인 종사자 규모가 줄어들고, 연령도 50~60대로 고령화
- 가사서비스 종사자의 92.2%가 50대 이상
- * 22.상 기준: (50대 33.2%, 60대 59.0%)

통계청 통계

- ◆ 가사서비스 종사자 규모(천명, 통계청 지역별 고용조사(매년 하반기))
- ◆ 2016년 대비 2022년 기준 6년간 72천명 감소
- * ('16) 186 → ('17) 164 → ('18) 142 → ('19) 156 → ('20) 144 → ('21) 121 → ('22) 114

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자법 통과

✓ 가사근로자법 통과(2022.6.18. 시행)

- △ (근로자 인정) 근로기준법 제정 이후 68년만에 노동자로 인정
- 2021년 5월, 국회에서 가사근로자 권익 보호 및 가사서비스 시장
활성화를 위한 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률이 의결

가사근로자를 보호하는 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률

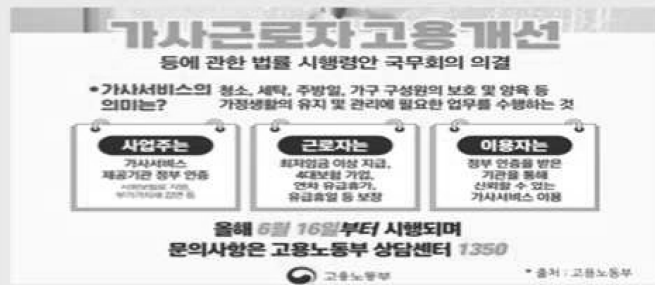
일명 가사근로자법

* 주요내용: 가사서비스 제공기관 인증제, 가사근로자의 근로조건 향상, 가사서비스 이용계약

가사근로자법이 시행되면?

주요 내용

- 가사서비스 제공기관 인증제
- 가사근로자 근로조건 향상
- 가사서비스 이용계약



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

- ② (노동 관계법 등 법적) 1953년 근로기준법 제정 이래, 노동법 및 사회보험의 사각지대에서 근로자로서 권리를 누리지 못하였던 가사근로자들이 노동권 보장받을 수 있는 제도적 기반 마련

☞ 가사근로자는 근로기준법, 최저임금법 등의 보호를 받게 되고, 고용보험·산재보험 등 사회보험도 적용

구분	이전
근로자 지위	▶ 없음
근로기준법 적용	▶ 미적용
사회보험	▶ 미적용
최저임금	▶ 미적용

가사근로자법 통과 시행(2022.6.18.)
▶ 근로자 인정
▶ 근로기준법 적용
▶ 사회보험 적용 (고용보험, 산업재해, 국민연금, 건강보험 적용)
▶ 최저임금 적용

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

- ③ (가사의 양질 서비스 제공) 맞벌이 가구 증가 등으로 가사서비스에 대한 수요는 늘어나고 있으나, 대부분 개인 간의 계약 등 비공식적 방법으로 제공되어 양질의 가사서비스 공급 어려움

이 법으로 정부가 가사서비스 제공기관에 대한 인증제도를 도입함에 따라 가사서비스의 책임성, 신뢰도, 품질이 높아져 가사서비스 이용이 촉진 전망



N news.naver.com · 포토뉴스 · 2021.05.21.

'노동 사각지대' 가사근로자 노동권 보장...'가사근로자법' 본회의 통과

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 가사근로자법 현실태

✓ 통계: 1일 노동시간 6시간, 1인당 2.5가구 담당

* 출처: 광주가톨릭평화방송 “함께하는 세상” (2022.5.24.)

- ① (취업경로) 친구 지인 소개, 생활광고지, 인터넷 순
- ② (임금·노동시간) 월평균 임금 약 150만원, 한주당 2.5가구 정도 담당, 1일 노동시간 6시간
- ③ (노동관계법 준수비율) 초과야근수당 27%, 휴일수당 26%, 4대 보험 가입 10% 받음 순
- ④ (일용직 비율, 인식) 일용직이 80%, 사회적으로 인정받지 못하고 직업으로 발전 전망이 낮음.
- ⑤ (직무) 청소와 세탁, 개 관리

가사근로자 실태 간단히 살펴보기

TV▶▶▶광주가톨릭평화방송 “함께하는 세상, 오늘” 인터뷰 중 (2022.5.24)

광주지역 가사근로자 취업 경로 : 친구지인 소개와 생활광고지, 인터넷 순

월 평균 임금 약 150만원

1일 노동시간 6시간

청소와 세탁이 주업무



한 주당 2.5가구 정도 담당

사회적으로 인정받지 못하고 직업으로 발전 전망이 낮다

광주지역 가사근로자 취업시 일용직이 80% 이상

* 실태조사의 자세한 결과는 최종 보고서 완료 후 다시 다루겠습니다.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 가사근로자법 통과 이후 현실태

- △ (가사근로자법 시행 2년, 노동법 적용 가사노동자
'겨우 1%(22년 300명, 24년 1,500명, 서비스인증기관 105곳
"업체와 노동자 모두 직접고용 유인 적어" ...
플랫폼 종속 심화하는데 노동법 사각지대 지속

매일노동뉴스

편집. 2024-05-05 10:09 (일) 로그인 | 회원가입 | 모바일웹

노동 정치 · 경제 사회 사람&문화 안전과 건강 기획연재 오피니언 노동사건 따라

기획특집

[가사노동 플랫폼의 그늘 ②] 가사근로자법 시행 2년, 노동법 적용 가사노동자 '겨우 1%'

"업체와 노동자 모두 직접고용 유인 적어" ... 플랫폼 종속 심화하는데 노동법 사각지대 지속

강예슬 기자 입력 2024.05.02 07:30

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

4. 내국인을 구하지 못하는 인력에 한하여 외국인력 도입 검토

- ① (내국인 구인노력) 가사 근로자 내국인 구인 노력에도 불구하고 구인에 상당한 어려움 발생
- ② (외국인 가능 인력) 방문취업동포(H-2), 재외동포(F-4), 영주권자의 배우자(F-2 거주비자), 결혼이민(F-6) 등 장기체류 외국인에 대해 가사·돌봄 분야 취업 가능
- ③ (인건비 급증) 육아도우미 인건비 급등하여 맞벌이 부부 등 출산 포기로 합계출산율 OECD 38개국 꼴찌, 회원국 평균의 절반도 못 미침
금액: 입주가사도우미 350만원, 아침~저녁 230만원, 등하원 100만원



* 출처: [김주하의 '그런데'] '외국인 가사도우미' 검토만... - 2022.08.29 [MBN 뉴스]

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

④ (언론에서 검토 제기) 정서·언어적 차이, 내국인 고용감소 등'
외국인 가사도우미 '제도에 대한 검토 제기

⑤ (정부에서 시범사업 추진 결정) 22년 외국인력정책위원회에서
가사도우미 도입 결정, 23년 고용노동부 시범사업 추진 결정

- (도입이유) 저출산·고령화로 생산가능인구의 부족한 인력을 확보하여
국가의 총체적 국부의 증대

정부 정책 ◆ (외국인력정책위원회) 가사 돌봄 등에 대한 서비스인증기관 방식의 인력 공급방안 추진
◆ (고용노동부) 2023년 외국인 가사도우미 시범사업 추진

☐ (탄력적 인력공급) 일시·간헐적, 비공식 일자리(가구내 조출 등)에 대해서는 외국인력의 활용방식 다양화 검토

○ 일시적(예: 3개월 이내) 인력수요에 따른 허용, 가사·돌봄 등에 대한 서비스 인증기관 방식의 인력 공급방안(비모범 특례 산별 등) 등 검토

· 연중 특정 시기에 생산되는 농수산물에 가동 작업 등

· 예 「가사근로자법」 등에 따라 공인을 받은 서비스인증기관이 한국어능력이 검증된 외국인근로자를 고용하고, 서비스 약정계약에 따라 서비스 제공(후 시범사업 검토)

☐ (유학생 특례 신설) 한국어 능력이 우수하고 국내 취업을 희망하는 외국인 유학생을 E-9으로 전환하여 인력 활용

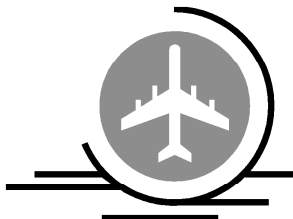
○ 제2외국인력정책위원회 권고사항: 무한 유학생을 본국 귀국 대신 월 100만원* 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스토리) / SBS

* 출처: '월 100만원' 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스토리) / SBS 인터뷰



PART 3

가사관리사 도입 관련 검토



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

1. 가사근로자 추진 방향은 어떻게 해야 하는가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

- ① 내국인 가사근로자법 적용 비율
- 22년 0.26%(300명), 23년 1,500명(1%) 수준으로 매우 낮음
- ② (정부에서 시범사업 추진 결정) 22년 외국인력정책위원회에서 가사도우미 도입 결정, 23년 고용노동부 시범사업 추진 결정
- (가사근로자 법 시행 전) 그간 주로 직업소개소, 지인 소개 등을 통한 비공식 영역의 가구 내 고용(근로기준법 등 미적용)으로 돌봄·가사* 분야 종사
* <관련 취업자 규모(내·외국인)> 가사·육아: 11.4만명, 돌봄·보건: 67.3만명 (통계청, '22)
- ③ (가사근로자법 실효성) 가사근로자법 시행(22.6.18) 후 5개월 시점 (22.11.16)에 가사근로자법 적용 0.26%(300명/114,000명)로 낮음

가사근로자법 적용자 25만명 중 300명 뿐. 2022.11.16.

나오지 말라면 그걸로 끝?...가사근로자법 적용 '3백 명'뿐 [9시 뉴스] / KBS 2022.11.16.



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

1. 가사근로자 추진 방향은 어떻게 해야 하는가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

- ④ (내국인 구인노력) 정책적 관점에서 가사근로자법이 실효성을 갖도록 근로 환경 · 조건 향상, 임금 상승, 내국인 일자리 제공 등 노력을 선제적으로 해서 내국인의 고용 노력, 가사근로자법 적용 확대

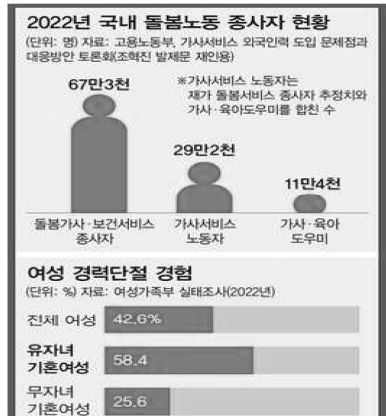
☞ 가사·육아: 11.4만명 중 1%(1,500명)의 비율을 확대 노력

* 이 분야는 중장년, 노인에게 경험을 살릴 수 있는 일자리 정책 일환 추진

외국인 고용 원칙

- ◆ (보충성 원칙) 내국인 고용기회를 보장하면서 외국인력 활용
 - * 내국인 대체제(代替制) 절대 불가 ▲ 300인 미만 중소기업, 30업종 중심, ▲ 인력수급 상황을 고려하여 매년 적정 수준의 도입규모 결정 ▲ 내국인 구인노력 의무(7~14일) 부과 등
- ◆ (투명성 원칙) 송출비리 방지를 위해 공공부문(정부대정부, G2G)이 직접 외국인력 선정.
 - 도입알선 담당 * 중앙정부 간 양해각서(MOU) 체결
- ◆ (차별금지 원칙) 부당한 차별 금지
- ◆ (동등대우 원칙) 내국인과 동일한 노동법 적용 등 기본적 인권 보장

* 출처: 고용허가제 4대 원칙



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

- ① (정부 의지) 대통령, 고용노동부, 서울시장에서 도입 추진
- (대통령) '23.6.23 국무회의에서 제도 검토지시

국무회의 (‘23.6.23)	△ 홍콩과 싱가포르에서 운영 중인 ‘외국인 가사도우미(가사노동자) 도입을 적극적으로 검토 △ ‘싱가포르 등에서 채택하고 있는 외국인 가사도우미 도입이 필요하지 않은가. 적극 진행될 수 있도록 관계 부처가 강하게 (추진해)나가 달라
--------------------	---

- (고용노동부) 지난 연말 시범사업으로 추진하겠다 발표
- (서울시장) 워킹맘의 경력단절과 저출생에 대한 대안으로 홍콩과 싱가포르에서 활용 중인 ” 외국인 육아도우미 “ 제도를 도입하자고 제안

경제 경제일반

“대통령 지시에 번갯불 콩 볶아먹듯... 가사노동자 실태조사부터”

외국 가사노동자 도입 토론회
“저출산 해결은 돌봄복지 강화 먼저”
국내 노동자 노동조건 더 악화 우려

기자 광정수, 광정수

수취 2023-06-12 09:34 등록 2023-06-12 09:34

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

- ① (인구소멸국가) 합계출산율 0.65명(‘23년,서울시 0.55명), 인구소멸국가 1위
- (감사원) 저출산 정부예산 380조 투입하였지만 효과는 저조(‘21.8월)
- (블룸버그) 대한민국 금세기 말엔 인구 반토막(‘21.7월)
- (일론버스크) 한국은 3세대 이후 인구수 현재의 6% 미만 그칠 것(21.5월)



* 출처: [김주하의 '그런데'] '외국인 가사도우미' 검토만... - 2022.08.29 [MBN 뉴스]

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

② (사회동향) 긍정과 부정이 혼합하여 사회적 이슈로 부각

< 긍정적 측면 >

- (대통령실 관계자) 정부가 시범사업을 계획하고 있는데, 제조업 위주로 취업하는 외국인 노동자를 가사도우미 쪽으로 확대

대통령실
관계자

△ 조정훈 의원 안처럼 최저임금 이하를 받는 외국인 가사도우미를 도입하자는 것
△ 정부가 시범사업을 계획하고 있는데, 제조업 위주로 취업하는 외국인 노동자를 가사도우미 쪽으로 확대하자는 차원
* 출처: [단독] 저출생 대책이 '외국인 가사도우미'...윤 "도입 적극 검토"(2023.5.23.)
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1093020.html

- (여성의 사회진출 확대) 여성의 사회적 진출 확대와 더불어 인구소멸에 따른 여성인력의 경제적 활용 필요성
- (사회적, 공적책임 확대) 과거 가정내 특히 여성에 책임이 전가되었던 가사돌봄분야의 사회적, 공적 책임 영역으로 확대 필요

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

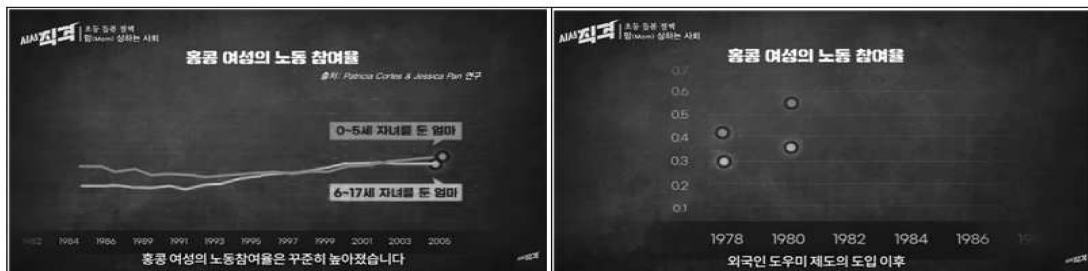
☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

< 긍정적 측면 계속 >

- (저출산 대책) 홍콩은 1972년, 싱가포르로는 1978년 도입

* (홍콩) 싱가포르 여성들의 사회 진출 장려를 위해서 저출산 대책으로 '육아도우미' 도입 후 여성 노동 참여율 증가

* (싱가포르) 1977년 합계 출산율 2명대가 무너지자 이듬해인 1978년 '외국인 가사근로자 제도 도입'



* 출처: 월 38~76만 원 외국인 육아 도우미, 시범사업으로 추진? 이미 일상이라는 홍콩에 가봤다 | 시사직격 KBS 230203 방송

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

< 긍정적 측면 계속 >

- (저출산 대책) 홍콩은 1972년, 싱가포르는 1978년 도입

* (일본) 2016년 아베정권시기 싱가포르, 홍콩, 유럽, 중동에서 도입한
가사근로자를 전략특구에 한하여 도입을 함.

일본
전략
특구

◆ 일본 국가전략특별구역회의 합동회의 자료에 따르면, 일본의 외국인 가사노동자는 2021
년 기준, 도쿄권 가나가와현 972명, 도쿄권 도쿄부 1,006명, 간사이권 오사카부 146명,
간사이권 효고현 136명, 아이치현 24명이 있음

* 출처: 조혁신(2023)“해외의 외국인 가사노동자 제도 사례 및 시사점” 한국노동연구원. 공청회 발제문

* 2017년 국가주도(G2G) 시범도입 후 중단,
현재 민간에서 가사노동자 도입 추진 중 (필리핀 DMW 면담결과)

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

< 긍정적 측면 계속 >

- (베트남) 2000년 여성경제활동 증가를 위하여 가사일, 영어공부에 도움
이 되어 필리핀 가사도우미 고용

베트남
사례

- ◆ 호찌민 타오디엔(Thao Dien)구에만 필리핀 국적의 외국인 376명이 거주하고 있는데, 이 중
84명이 체류 및 취업 허가를 받아 전업 가정부로 등록
- ◆ 베트남 여성 P(30)씨는 베트남 가사도우미들이 과도한 임금인상을 요구하며 그만두는 사례가
많아 필리핀 가사도우미를 고용했다. P씨는 필리핀 가사도우미에게 매달 2000만 베트남동
(약 110만원)을 지급
- ◆ P씨는 매체와의 인터뷰에서 "필리핀 가사도우미는 일을 찾아서 한다"며 "예를 들어 빨래를
해달라고 하면 옷을 색깔별로 걸러 따로 세탁하고 꼼꼼히 다림질까지 해줌
- ◆ 필리핀 가사도우미는 아이들이 영어를 자연스럽게 익히는데도 도움

* 출처:베트남에도 필리핀 가사도우미 증가...이유는?, 뉴스핌, 2023년06월07일

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 선택 가능한 최선의 대안 중에 하나로 시범사업 후 결정 필수

② (사회동향) 긍정과 부정이 혼합하여 사회적 이슈로 부각

< 반부정적 측면 >

- (노동·여성계) 외국인 가사노동자 도입 방안이 저출생 대책이 될 수 없다
- (민주노총) ‘외국인 가사도우미 시범사업 계획’에 대해 “이주여성의 노동권 보장과 양질의 돌봄노동 정책 마련에 역행할 우려가 있다”며 반대

민주노총

- △ “이주여성의 노동권 보장과 양질의 돌봄노동 정책 마련에 역행
- △ 이주 가사노동자의 사회적 지위와 권리가 보장돼 있지 않은 상황을 감안할 때 이들이 지속적인 성적 차별과 편견에 시달릴 수 있다는 지적



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

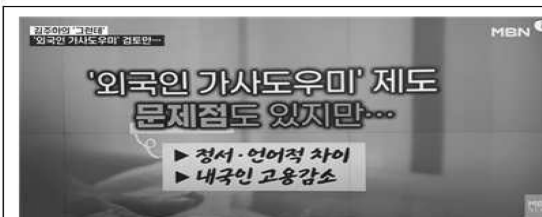
2. 가사근로자 시범사업 후 도입해야 하는가?

☞ 최저임금은 내국인 보호 제도, 최저임금법 지켜져야함.

② (사회동향) 긍정과 부정이 혼합하여 사회적 이슈로 부각

< 결론: 시범사업 후 도입여부 결정 >

- (시범사업 후 도입 결정) 저출산 예산 380조 투입하였지만 실패, 선택 가능한 대안으로 시범사업 도입 후 최종 결정이 타당
- (대한민국) 홍콩, 싱가포르 등 저출산·고령화의 정책대안으로 시행함 따라서 대한민국은 저출산 OECE 1위, 합계출산율 0.65(서울 0.55)로 저출산·고령화 예산 380조 투입에서 저조(감사원, 2021.8.)한 상태 '외국인가사근로자'가 정책적 대안으로 시행해야함.



* 출처: [김주하의 '그런데'] '외국인 가사도우미' 검토만... - 2022.08.29 [MBN 뉴스7]

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

① 최저임금 미적용 범위: 가사사용인(최저임금법 제3조)은 민간의 영역

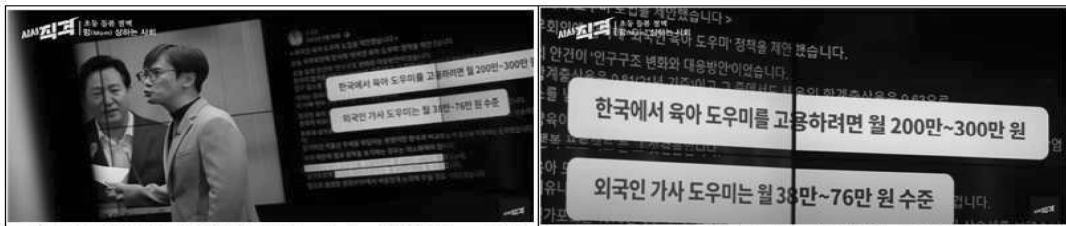
최저임금법 제3조

제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 **가사(家事) 사용인**에게는 적용하지 아니한다.

② 이 법은 「선원법」의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자에게는 적용하지 아니한다.
[전문개정 2008. 3. 21.]

② 관련 관계자 주장

- (서울시) 한국에서 육아도우미 고용하려면 월 200~300만원, 외국인 가사도우미는 38~76만원, 워킹맘의 경력단절과 저출생에 대한 대안



* 출처: 월 38~76만 원 외국인 육아 도우미, 시범사업으로 추진? 이미 일상이라는 홍콩에 가봤다 | 시사직격 KBS 230203 방송

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

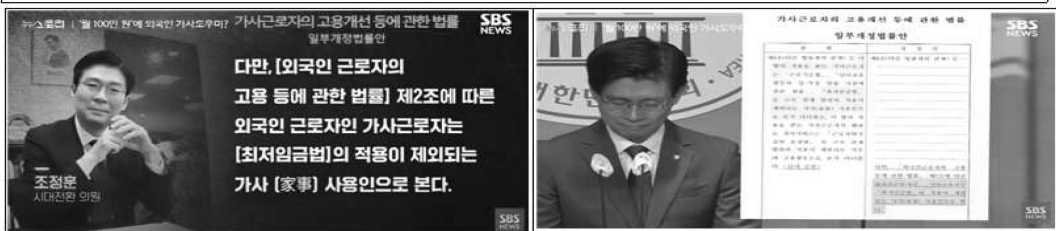
3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

② 관련 관계자 주장

- (조정훈 위원) 가사사용인 신분으로 월 100만원 외국인근로자 도입 주장
- (법안 제출) 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률, 일부개정법률안

제출 법안 ◆ 다만, **외국인근로자 고용** 등에 관한 법률 제 2조에 따른 외국인 근로자인 가사근로자는 **최저임금법의 적용이 제외되는 가사사용인**으로 본다.



* 출처: '월 100만원' 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스스토리) / SBS 인터뷰

- (최저임금 적용) 법안 통과시 싱가포르와 같이 월 1백만 원 수준의 외국인 가사도우미의 사용이 가능(2022.3.21.)

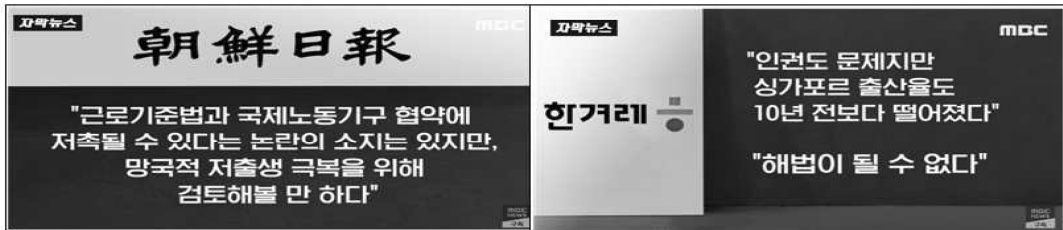
출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

③ 사회동향

- (사회동향) 긍정과 부정이 혼합하여 사회적 이슈로 부각
 - (조정훈 위원) 뭐라도 한번 해보자. 인구소멸사회이다. 정부예산 280조 사용했다. 그런데 인구는 줄고 있다.
 - (조선일보) 근로기준법과 국제노동기구 협약에 저촉 될 수 있지만 망국적 저출생 극복을 위해 검토 가능
 - (한겨레) 인권도 문제지만 싱가포르 출산율도 10년 전보다 떨어졌다. 해법이 될 수 없다.



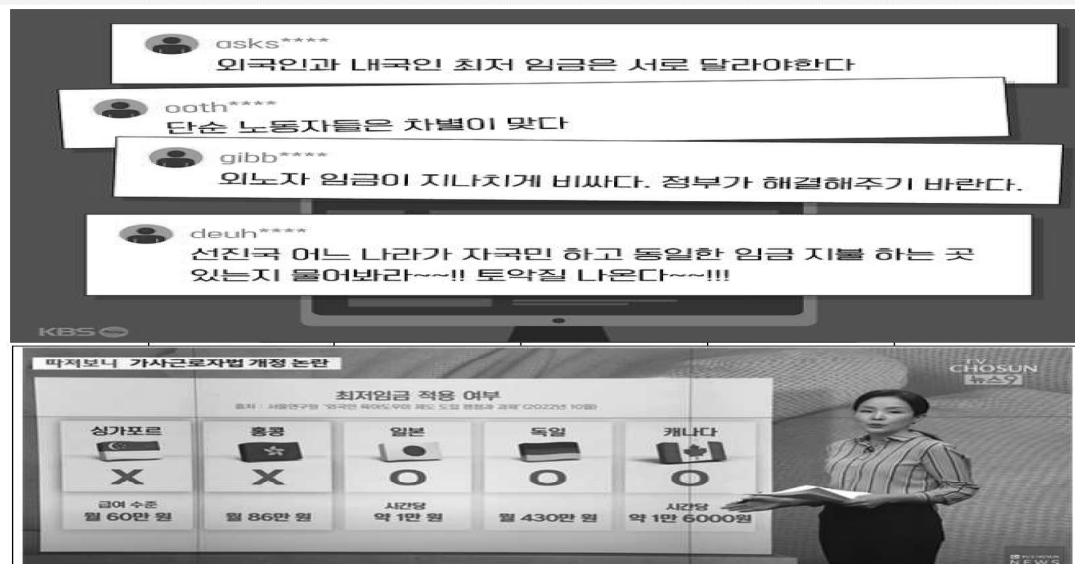
* 출처: '월 100만원' 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스트리) / SBS 인터뷰

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

④ 최저임금법 적용



* 출처: 외국인은 최저임금 제외?...가사근로자법 개정 논란 [따져보니] / TV조선

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

④ 최저임금법 적용

- (최저임금법 적용) 도시국가(싱가폴, 홍콩 등)를 제외하고 최저임금을 내외국인 차등 지급 사례 없음
- (2022 주요 국가 최저임금제도) 국가 최저임금제도 보고서에 따르면 조사대상 41개 국가(OECD 회원국 26개+비회원국 15개) 중 내국인과 외국인의 최저임금을 다른 기준에 따라 지급 국가 없음

최저
임금

- ◆ (프랑스, 네덜란드 등 22개국) 최저임금을 구분 없이 일괄 적용
- ◆ (미국, 일본 등 19개국) 직종이나 산업, 연령과 지역별로 구분해 최저임금을 달리 적용 하지만 단순히 외국인이라는 이유로 최저임금을 차등 지급하진 않습니다. 최저임금의 적용 범위는 외국인도 내국인과 함께 적용

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

3. 최저임금법 미적용으로 도입 가능한가?

☞ 내국인 가사근로자법 적용 비율 높이고, 내국인 고용노력 선행

④ 최저임금법 적용



* 출처: 선진국은 외국인 최저임금을 내국인과 달리 지급할까 [팩트체크K] (23.6.17.08:01)
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7701726&ref=A>

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ (외국인이 최저임금 높은 국가) 튀르키예, 러시아

* 내국인 보호 목적으로 외국인의 최저임금을 높게 책정함

외국인이 최저임금 높음	△ 내·외국인 동일 적용에 더해 일부 업종에 대해선 외국인의 최저임금을 오히려 내국인보다 높게 보장하도록 규정하고 있습니다. 임금이 낮은 외국인에게 내국인 일자리가 뺏기는 걸 보호하기 위한 조치
--------------------	--



선진국은 외국인 최저임금을 내국인과 달리 지급할까 [팩트체크]
2023.06.17. 튀르키예와 러시아는 내·외국인 동일 적용에 더해 일부 업종에 대해선 외국인의 최저임금을 오히려 내국인보다 높게 보장하도록 규정하고 있습니다. 임금이 낮은 외국인에게 내국인 일자리가 뺏기는 걸 ...



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ (직종별 최저임금 차등 적용) 농업, 가사노동자 차등

* 농업, 가사노동자 제외 국가 존재, 하지만 내외국인 동등적용

농업·가사노동 최저임금 적용 제외 현황

농업·가사 노동자 제외 7개국	농업 노동자 제외 5개국	가사 노동자 제외 17개국
- 방글라데시 - 캄보디아 - 요르단 - 레바논 - 파키스탄 - 수단 - 사우디아라비아	- 미국 - 볼리비아 - 키프로스 - 사모아 - 동티모르	- 중국 - 일본 - 인도네시아 - 말레이시아 - 네팔 - 오만 - 페루 - 한국 (2022.6월 이후 최저임금 적용)

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ ILO 세계임금 보고서: 내외국인 동등 대우

ILO 세계임금 보고서(2020)	◆국제노동기구(ILO)가 2020년 12월 발간한 세계임금보고서(Global Wage Report.2020~2021)에 따르면 전 세계 187개 회원국 중 최저임금이 있는 국가의 약 18%(29개국)가 농업·가사 노동자를 최저임금 적용에서 제외 ◆ 다른 산업에 비해 근로자성을 따지기 어렵거나 개별성이 강한 분야여서 적용 대 상에서 빠진 것, 당시(2020년) 한국은 가사 노동자를 제외하는 나라로 분류 ◆ 하지만 한국은 ILO 조사 기간이 지난, 2022년 6월 16일 '가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률'이 시행되면서 정부가 인증한 가사서비스 제공 기관과 근로계약을 맺는 경우에 한해 가사 노동자도 최저임금 적용
-----------------------	---

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ OECD: 35개 회원국 내외국인 동등적용

- (내국인 보호위해 동일적용 사례) 독일, 캐나다는 자율협상, 차등적 용에서 내국인 보호를 위하여 동일 최저임금 적용

독일 사례	△ 독일은 원래 노사 간 자율협상에 따라 임금 조건을 결정했는데 그 결과 저임금 외국인 노동자가 꾸준히 늘어나자 "내국인 일자리를 빼앗기고 있다"는 비판이 제기 △ 90년대 후반에는 저임금 외국인력으로부터 내국인 일자리를 보호하기 위해 건설·광산 등 일부 저임금 분야에 한해 최저임금을 규정하기도 했지만 이후 내국인에 대한 보 호도 필요하다는 주장이 힘을 얻으면서 2015년부터 내·외국인에게 일괄 적용되는 최 저임금제도가 도입
캐나다 사례	△ 2002년 전문기술 노동력과 내국인 기피 대상 직종의 노동력을 수급하기 위해 임시 외국인 근로자 제도(TFWP)를 도입 △ 이를 통해 단순노무, 농업, 가사보조 일에 종사하는 외국인력에게 최대 15% 낮은 임금을 줄 수 있게 되자 기업들이 외국인력을 선호하고 저임금 구조가 고착화 되는 부작용이 발생 △ 그런 상황에서 2013년 캐나다 최대은행인 캐나다 왕립은행이 수십 명의 정규 직원을 해고한 뒤 외국인 노동자를 고용하는 일까지 벌어지자 내·외국인에게 동일한 최저임금을 지급하는 쪽으로 제도 바꿈

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ OECD: 35개 회원국 내외국인 동등적용

일본 사례

- △ 외국인 산업연수생에게 최저임금 미만으로 주던 제도를 2009년에 폐지
- △ 당시 일본 후생노동성은 "싼 임금으로 외국인을 고용하면서 각종 문제를 야기하고 있는 외국인 연수와 기능실습제도를 폐지할 방침"이라고 밝힘
- △ 연수생에게는 연수 수당 등이 지급됐지만 실질적으로는 저임금에 잔업까지 하면서 많은 부작용을 낳았기 때문입니다. 결국, 이듬해 기초교육 2개월 이후부터 내국인과 동일한 최저임금 적용

* (최저임금 수준) 1위 호주 14.54\$, 한국 11위 8.99\$

순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
국가	호주	동심부르크	뉴질랜드	아일랜드	프랑스	영국	네덜란드	벨기에	독일	캐나다
임금(\$)	14.54	13.67	13.18	11.54	11.46	11.37	11.21	11.06	10.68	10.33
순위	11위	12위	13위	18위	21위	22위	28위	45위	58위	59위
국가	한국	이스라엘	일본	대만	홍콩	마카오	사우디아라비아	리비아	태국	필리핀
임금(\$)	8.99	8.17	7.52	5.25	4.79	4.76	3.85	1.86	1.33	1.3
순위	63위	66위	69위	70위	71위	76위	77위	78위	90위	91위
국가	인도네시아	말레이시아	쿠웨이트	중국	몽골	베트남	파키스탄	네팔	방글라데시	카보베르데
임금(\$)	1.19	1.07	0.95	0.94	0.91	0.69	0.62	0.57	0.09	0.09

※ 출처: 위키미디어 2018~2021년 국가별 주회

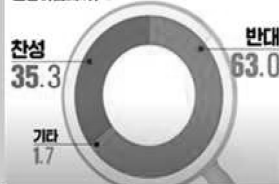
출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 설문조사: 국민의 63% 월 100만원 도입 의견 반대

- ◆ (조사기관) SBS, (조사일시) 4월 12일, (조사기관) 패널나무, (조사방법) 35~40세 1천명
- ◆ (조사결과) 월 100만원 가사도우미 고용 반대 63%, 찬성 35.3%
 - 찬성이유: 경력단절감소·출산율 증가 기대 38.1%, 저출산 해결방안 시도가능 38.1% 등
 - 반대이유: 저출산 근본 대책아님 56.7%, 불성실 가사학대 24.4%, 불공평 12.7% 등

SBS 설문 조사

월 100만 원
외국인 가사도우미 고용에
찬성하십니까?



외국인 가사도우미 도입을
찬성하는 이유



외국인 가사도우미 도입을
반대하는 이유



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 설문: 업종, 지역, 연령에 따른 차등적용 국민 의견

상생과 정의
폴리뉴스
정치와 경제의 만남
24
폴리뉴스 24시간
24h Anywhere

☰ 전체기사 ④ 22대 총선 정치 경제 오피니언·이슈 여론조사 사회 문화 지역뉴스 폴리T

폴리뉴스 Polineews > 경제 > 경제일반

[NBS] 최저임금 차등적용 '찬성52%-반대42%', 찬성 의견

업종·지역·연령 등의 요인을 따져서 최저임금을 다르게 정하는 최저임금 차등적용에 대해

어떻게 생각하십니까?

(n=1,014, %)



출처 : 4개 여론조사기관 공동 NBS(전국지표조사) 결과(2022)

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 법안, 학계의견:최저임금은 동일 적용은 보편적 원칙

외국인 근로자 최저임금 차등지급 관련 법안

자유한국당

송석준	언어구사능력 저하시 최저임금적용 제외
이완영	1년 이내 30% 감액, 1년초과 2년 이내 20% 감액
이만희	1년 이내 수습채용, 별도 최저임금액 설정
박대출	시행령으로 외국인근로자 최저임금 별도 설정
김학용	단순노무업무 수행하거나 채용 2년 이내 최저임금 차등적용
엄용수	농림축산 분야 종사 외국인근로자 최저임금, 고용부 장관이 별도 설정

*자료: 국회 의안정보시스템
그래픽: 이승현 디자인기자

MTD 미니투데이

한은이 쏘아올린 외국인 '최저임금 차등적용'...실현 가능성은 얼마나

한은 '최저임금 차등 적용' 제언에 노동계-인권단체 극각 반발
일각에선 사회 공론화 필요성 제기하기도...논란 당분간 지속될 듯

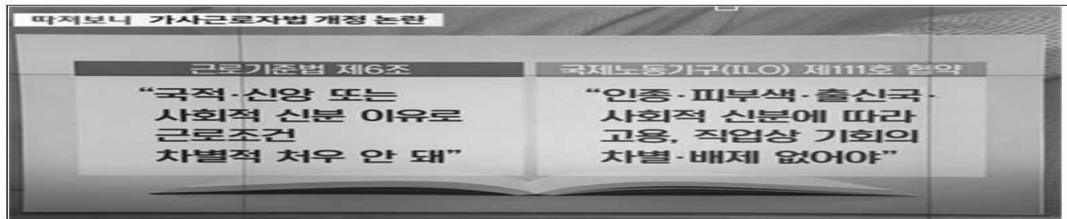
① 노동조건은 인종이나 국적에 따라서 다르게 적용할 수 없다는 게 보편적인 원칙(이규용 한국노동연구원)

② 외국인이기 때문에 덜 받아야 한다는 논리는 국제사회에서 절대로 인정받을 수 없는 대원칙(정동재 한국행정연구원)

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 법률적 검토: 헌법 정신 위배, 근로기준법 제6조, 국제노동기구(ILO) 제111호 협약 위배

- ① (ILO 차별대우 금지 협약: 1958, 제111호) 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국, 사회적 신분에 근거한 노든 구별과 배제 및 우대으로써, 고용 또는 직업상 기회와 대우의 균등을 부정·저해하는 행위 금지 (1998년 기준)
- ② (근로기준법 제6조: 균등과 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 못함



* 출처: 외국인은 최저임금 제외?...가사근로자법 개정 논란 [따져보니] / TV조선

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 법률적 검토: 근로기준법, 외고법 위배

① (근로기준법 제6조) 국적 차별 금지 원칙

근로기준법

[시행 2007. 4. 11.] [법률 제8372호, 2007. 4. 11., 전부개정]

제6조 (균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

② (외국인고용등에관한 법률 제22조) 외국인근로자 차별 금지 원칙

외국인근로자의 고용등에관한 법률

법률 제7327호 일부개정 2004. 12. 31.

- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률-법률 제11276호 일부개정 2012. 02. 01. [제22조]
- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률-법률 제10339호(정부조직법) 일부개정 2010. 06. 04. [제22조]

제22조(차별금지)

사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 법률적 검토: 대법원 판례

- ① (대법원, 헌법 재판소 판례) 내·외국인 차별 없는 대우를 강조한 대법원 판례와 헌법재판소 판단, 외국인이라는 이유로 최저임금을 차등 지급하는 건 현실적으로 어려움
- ② (대법원 판례: 2006다53627) 외국인 근로자도 국내 근로자와 마찬가지로 퇴직금 지급 규정이나 최저임금 보장 규정이 그대로 적용되어야 할 것
- ③ (헌법재판소: 2014헌마367) 적어도 생존의 기초를 이루는 근로조건에 있어서는 외국인근로자도 내국인 근로자와 동일하게 취급해야 함.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

✓ 결론: 직종별 임금차등화 적용 가능

- ① (내외국인 동등대우) 내외국인의 차별은 불가하며 국민적 합의가 이루어 경우에 한하여 직종별 임금차등화 가능

->(직종별 임금차등화) 중국, 일본, 인도네시아, 말레이시아, 네팔, 오만, 페루 등 세계 16개국에서 실시한 가사근로자에 한하여 직종별 임금차등화를 통하여 실현 가능: 국민적 합의 필요



내년도 최저임금 '업종별 차등 적용' 안 한다 / KBS 2023.06.23.

YouTube · KBS News
2023. 6. 23.



내년도 최저임금 '업종별 차등 적용' 안 한다 / KBS 2023.06.23.

YouTube · KBS News
2023. 6. 23.

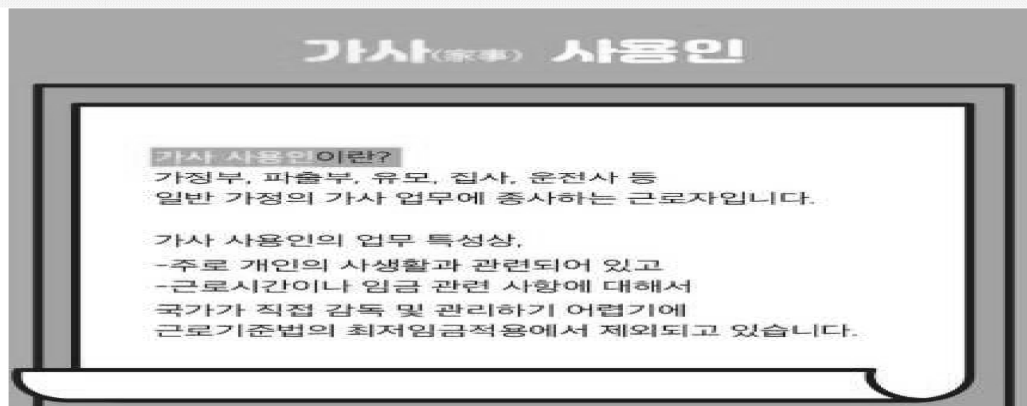
출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

4. 가사사용인으로 적용할 수 있는가?

👉 가사근로자법 통과로 가사사용인이 가사근로자로 전환, 노동법적 대상

① 가사사용인이란?

- 가정부, 파출부, 유모, 집사 등 일반 가정에 중사하는 자로 최저임금 등이 적용되지 않음.
- (가정 내 사생활) 업무 자체가 가정 내 사생활이라 감독행정이 힘들고, 근로기준법 적용이 사실상 불가능함



출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

4. 가사사용인으로 적용할 수 있는가?

👉 가사근로자법 통과로 가사사용인이 가사근로자로 전환, 노동법적 대상

① 가사근로자법 시행(2022.6.18)

- (근로자성 인정) 가사근로자법 통과로 가사사용인이 가사근로자로 전환되어 노동시장에서 양성화하고 노동법적 보호 대상으로 됨

김가람 공인노무사	△ 가사사용인은 사실 공식 통계에도 잡히지 않고 비공식 고용으로써 많이 사용되고 있다. △ 사생활적 사용이라 감독 행정이 내려가기에는 너무나 힘들었던 것이다. △ 그러다가 가사사용인이 노동시장에서 양성화되고 점점 늘어나게 되고 또 그런 필요들이 사회적으로 계속 증가되니까 이를 양성화시키고 조금 더 노동법적은 보호가 필요한 영역으로 끌어와서 지금에 이르게 되었지요. 가사근로자법 시행이다.
--------------	---

* 출처: '월 100만원' 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스토리) / SBS 인터뷰

- (법 통과시 법적 후퇴) 근로기준법 제정 이후 68년만에 노동자로 인정 되었는데 다시 가사사용인으로 근로자성 부인은 불가
- (내국인 차별 대우) 가사근로자법 시행(22.6) 된지 1년 만에 가사근로자의 신분을 가사사용인으로 전환되는 것은 법적 후퇴이며, 또한 내국인 가사근로자에 대한 차별적 대우임.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

☞ 저출산 감소 방지 효과, 여성경제활동 인구 상승 효과,
생산성 효과 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원,
1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

① 저출산 극복 효과

- 가사근로자 도입국가가 합계출산율은 상대적으로 감소폭이 작음., 여성경제
활동은 증가율이 상대적으로 높음

✓ 도입국가와 미도입 국가간 비교

* (합계출산율) 합계출산율의 감소폭은 가사근로자 도입하지 않은 대한민국이
도입한 일본 보다 4.5배, 싱가포르 보다 2.9배, 대만 보다 1.7배로 감소폭이 큼

* (여성경제활동인구) 여성경제활동인구의 증가율은 대한민국이 일본 보다
4.7배, 싱가포르 보다 -7.2배가 낮음.

구분	가사근로자 도입	합계출산율				여성경제활동 참가율			
		2012년	2021년	평균 감소율 GAP	10평균	2012년	2021년	평균 증가율 GAP	10평균
대한민국	미도입	1.30	0.81	-0.49	0.049	55.2	59.9	4.7	0.47
일본	2016년	1.41	1.30	-0.11	0.011	63.4	73.3	9.9	0.99
싱가포르	1972년	1.29	1.12	-0.17	0.017	57.7	64.2	6.5	0.65
대만	1989년	1.27	0.98	-0.29	0.029	50.2	51.5	1.3	0.13

* 출처: 각국 통계청, OECD stat, 저자 재구성

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

☞ 저출산 감소 방지 효과, 여성경제활동 인구 상승 효과,
생산성 효과 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원,
1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

① 저출산 극복 효과

홍콩 공무원	△ 해외 인력의 가사지원으로 얻을 수 있는 가장 긍정적인 효과는 아이돌봄과 가사에 대한 지원을 동시에 제공받아 일과 가정 사이의 책임을 균형있게 조절 할 수 있음 △ 사회적으로 계속 증가되니까 이를 양성화시키고 조금 더 노동법적은 보호가 필요한 영역 으로 끌어와서 지금에 이르게 되었죠. 가사근로자법 시행
-----------	--

* 출처: '월 100만원' 외국인 가사도우미, 인구절벽 해법 될까? (뉴스토리) / SBS 인터뷰

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

☞ 저출산 감소 방지 효과, 여성경제활동 인구 상승 효과, 생산성 효과 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원, 1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

② 경제적 관점

- 시간을 돈으로 인식하여 효율성을 추구하는 “시테크” 관점에서 가사근로자의 경제적 효과 높음

시테크 정의

- ◆ 시테크는 재테크의 한 형태로, 시간을 돈으로 인식하고 시간을 효율적으로 사용하기 위한 구체적인 계획을 세워 시간을 관리하는 시간 경영을 의미한다.
* 출처: 네이버 지식백과] 시테크 [tech, 時] (대중문화사전, 2009, 김기란, 최기호)
- ◆ 한국협업진흥협회 회장은 “시테크에 있어 자기 인생의 토털 디자인을 먼저 해야 하며 기술보다는 철학과 원칙이 필요하다”고 했다.
- ◆ 한국성광향상센터 이경재 대표는 “요즘의 시테크는 효율성을 기본으로 하되, 속도보다는 방향이 중요하다”고 말했다.
* 출처: 여성신문 “전문가 3인에게 듣는 워킹맘 ‘시테크’ 전략” 2009. 2. 4

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

4. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

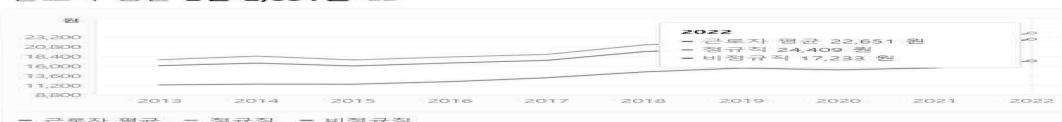
☞ 저출산 감소 방지 효과, 여성경제활동 인구 상승 효과, 생산성 효과 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원, 1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

② 경제적 관점

- (경제적 효율성) 시간의 가치 관점에서 내국인이 외국인(최저임금) 보다 더 효율성 높다면 효율성이 낮은 일은 전문가에게 맡겨야 함
- 내국인 정규직근로자는 외국인가사도우미보다 2.7배, 비정규직은 1.9배, 근로자 평균은 2.5배로 시간의 가치를 평가 받음

구분	내국인			외국인 가사근로자
	정규직	비정규직	평균	
시간당 임금 (2022년 기준)	24,409원	17,233원	22,651원	9,160원

시간당 임금총액
근로자 평균 2만 2,651원 '22



출처 KOSIS

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?

☞ 저출산 감소 방지 효과, 여성경제활동 인구 상승 효과,
생산성 효과 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원,
1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

② 경제적 관점

- (생산성 효과) 가사도우미 고용으로 여성경제활동인구 0.1%%pt 증가시 월 367억원, 1%pt 증가시 3,700억원 절감효과

15세 이상 인구	여성경제활동인구		증가비율		월 (209년)	절감액 (내국인·외국인)			생산성 효과	
	비율	인원	1%pt	0.1%pt		시간당	근로자 평균	외국인	1%pt 증가	0.1%pt 증가
45,379 천명	56.7%	13,060 천명	130,000명	13,000명	282만원	13,491원	22,651원	9,160원	3,666억원	367억원

* 출처: 통계청, 2023년 5월 고용동향, 저자 재구성

(단위: 천명, %, %p, 전년동월대비)

	2022. 5			2023. 4			2023. 5		
	증가	감소	증감률	증가	감소	증감률	증가	감소	증감률
● 15세 이상 인구	45,245	196	0.4	45,372	138	0.3	45,379	134	0.3
■ 경제 활동인구 (참가율)	29,374 (64.9)	676 (1.2)	2.4	29,236 (64.4)	294 (0.4)	1.0	29,623 (65.3)	249 (0.4)	0.8
* 남 자 (참가율)	16,592 (74.5)	294 (1.0)	1.8	16,402 (73.4)	10 (-0.2)	0.1	16,562 (74.1)	-30 (-0.4)	-0.2
* 여 자 (참가율)	12,782 (55.6)	382 (1.4)	3.1	12,835 (55.7)	285 (1.1)	2.3	13,060 (56.7)	279 (1.1)	2.2

* 출처: 통계청, 2023년 5월 고용동향

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

5. 가사근로자 도입시 어떤 효과를 예상하는가?



크리스티 찬 (홍콩워킹맘)	△ 고객들에게 부동산 컨설팅해 주는 일을 하고 있는데 주로 영국, 캐나다, 호주의 부동산입니다. 주로 해외에 있는 업체들과 일하다보니 시차로 인해 새벽 2시까지 야근을 하는 경우가 많습니다.
	△ 아직 어린 두 아이를 위해 2명의 육아도우미를 고용했습니다. 이제 3번째 아이를 계획 중입니다. 제가 바라는 것은 행복한 가정도 물론 중요하지만 그 외에 제가 꼭 해야 하는 사업도 있고 참여하고 싶은 사회활동도 있거든요.
	△ 홍콩은 외국인 육아도우미가 늘 있는 환경이었기에 저도 아무 걱정 없이 용감하게 아기를 낳고 또 낳고 이제는 셋째까지 생각하는 거죠

* 출처: 월 38~76만 원 외국인 육아 도우미, 시범사업으로 추진? 이미 일상이라는 홍콩에 가봤다 | 시사직격 KBS 230203 방송

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

① 필리핀 이주노동자부(DMW) 선발공고문: 24.5.2.(목) 공고



Announcement on the Implementation of the Pilot Project for Caregiver Recruitment

May 2024

Ministry of Employment and Labor

HRDK 한국산업인력공단

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

① 필리핀 이주노동자부(DMW) 선발공고문: 24.5.2.(목) 공고

Announcement on the Implementation of the Pilot Project for Caregiver Recruitment

The Department of Migrant Workers (DMW) of the Republic of the Philippines and the Ministry of Employment and Labor (MOEL) of the Republic of Korea announce the 2024 implementation plan for the Pilot Foreign Caregiver Program as follows:

- ☐ (Caregiver) Under this announcement, a caregiver is a Filipino national qualified to participate under the point system.
 - ☐ (Scope of Caregiving) The caregiver shall provide caregiving assistance to children (including infants) and the pregnant member of the designated family in order to enable the child or children in carrying out activities of daily living including:
 - a. household management, as reasonably required for the personal needs of the children, such as dressing, bathing, and cleaning, toileting, and/or diapering, food preparation, cooking, eating, feeding, and cleanup;
 - b. giving prescribed medications, supervision, transferring, cleaning of children living quarters, purchases, laundry; and
 - c. accompanying the children outside the home, as well as any special duties required in order to take care of the children.
- Caregivers may also assist in other duties which are necessary and desirable to her functions as a caregiver.
- Caregivers may also assist with incidental and light household management activities for cohabiting family members, provided it does not exceed the duties specified in the job description stated above of the caregiver.

☐ (Caregiver)발표에 따르면 Caregiver는 필리핀 사람입니다. 포인트 제도에 따라 참가할 수 있는 자격을 갖춘 자

☐ (직무범위) 아이(유아), 임산부, 동거가족

- a. 합리적으로 필요한 가정관리, 옷입기, 목욕, 청소, 화장실, 기저귀, 음식 준비, 조리, 세탁, 먹이주기, 청소;
- b. 처방약 제공, 감독, 등하교, 아이 거주청소, 구매, 세탁
- c. 집 밖 아이를 동행, 필요한 특별 임무

☞ 동거 가족 구성원을 위한 부수적이고 가벼운 가정 관리 활동

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

① 필리핀 이주노동자부(DMW) 선발공고문: 24.5.2.(목) 공고

1. What is a Caregiver?

- ◆ **(Major duties)** Caregivers should provide assistance to children (including infants) & pregnant women and assist in carrying out daily activities such as cleaning, laundry and kitchen work related to caregiving. Caregivers may also assist with light household work for cohabiting family members.
- ◆ **(Standard salary)** KRW 9,860 per hour under the Minimum Wage Act of the Republic of Korea(PHP 411.18 as of April 30, 2024).
- ◆ **(Hours of work)** The guaranteed hours of work for the caregiver shall be no less than (30) hours per week.

- ◆ (주요업무) 아동(유아 포함), 임산부, 동거가족 대상
 - 청소, 빨래 주방일과 관련된 일상적인 활동, 동거 가족을 위한 일
- ◆ (표준급여) 최저임금 시급 9,860원, PHP 411.18 2024년 4월 30일 기준).
* 대한민국 최저임금 준수
- ◆ (근로시간) 보호자의 보장근로시간 주당 30시간 이상

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

① 필리핀 이주노동자부(DMW) 선발공고문: 24.5.2.(목) 공고

2. Qualifications

- a. Person between the ages of 24 and 38 as of the first day of applying
- b. Person possessing a Caregiving NC(National Certificate) II
 - * Those who have obtained a valid caregiving qualification that within the valid period as of the date of applying
- c. Person with no history of addiction to drugs, hemp, psychotropic drugs, or mentally illness
- d. Person with no criminal record
- e. Person with no record of deportation or departure orders from the Republic of Korea
- f. Person who is not restricted from departing their home country
- g. Person who does not have more than 5 years' of sojourn, including periods with an E-9 and E-10 visa
- h. Person with no color vision(color blindness:color weakness)
 - * To receive additional points (10) as a caregiver, 'OFW information sheet' issued by DMW must be submitted.

a (나이) 24세 이상 38세

b. Caregiving NC(국가자격) II 소지자

- c. 약물, 대마, 피코트로픽 중독력이 없는자, 약물, 또는 정신 질환
- d. 범죄경력사실 없는 자
- e. 퇴거 또는 퇴거명령 기록이 없는 자
- f. 본국 출국에 제한을 받지 않는 사람
- g. 다음을 포함하여 5년 이상의 체류기간이 없는 자, E-9 및 E-10 비자가 있는 기간
- h. 색시력이 없는 사람(색맹 · 색약)

* 간병인으로서 가산점(10)을 받기 위해서는 'OFW 정보 시트 ' DMW에서 발행한 것을 제출해야 함.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

② Caregiving NC(국가자격) || 소지자

TRAINING REGULATIONS

CAREGIVING NC II



HEALTH, SOCIAL, AND OTHER COMMUNITY
DEVELOPMENT SERVICES SECTOR

Technical Education and Skills Development Authority
East Service Road, South Superhighway, Taguig, Metro Manila

CORE COMPETENCIES

UNIT OF COMPETENCY : PROVIDE CARE AND SUPPORT TO INFANTS AND TODDLERS
UNIT CODE : HCS323301
UNIT DESCRIPTOR : This unit covers the knowledge, skills and attitudes required to provide care and support to infants and toddlers ages from birth to three years.

ELEMENT	PERFORMANCE CRITERIA <i>Activities/terms are contained in the Range of Variables.</i>
1. Comfort infants and toddlers	1.1 Tools and equipment are prepared according to the need of the infant/toddler. 1.2 Disressed infants and toddlers are responded to based on appropriate methods, activity and non-verbal cues. 1.3 Infants and toddlers are picked up and cuddled according to procedure.
2. Bathe and dress infants and toddlers	2.1 Infants and toddlers' vital signs are checked based on procedure. 2.2 Water quantity and temperature are checked as per requirement. 2.3 Infants and toddlers are bathed according to procedure. 2.4 Comforters are made available to infant and toddler when needed.
3. Feed infants and toddlers	3.1 Infants and toddlers' feeding bottles are cleaned and sterilized as needed. 3.2 Milk formula is prepared as prescribed.
4. Put infants and toddlers to sleep	4.1 Infants and toddlers' crib is prepared based on procedure. 4.2 Infants and toddlers are put to sleep based on procedure.
5. Enhance social, physical, intellectual, creative and emotional activities of infants and toddlers	5.1 Infants and toddlers are exposed to family members, relatives and playmates for communication and interaction purposes. 5.2 Infants/toddlers are provided with manipulative or creative toys and games as needed. 5.3 Infants/toddlers are given exercise activities as required.

자격증별로 102페이지로 기본, 공통, 선택역량 자세하게 설명

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

② Caregiving NC(국가자격) || 소지자

표 19. 필리핀 가사관리사 관련 국가 자격

구분	DOMESTIC WORK NC II	HOUSE KEEPING NC II	CARE GIVING NC II
교육시간	216H	436H	786H
기본 역량	- 직장 내 의사소통 참여 - 직업적 전문성 실천	- 팀 환경에서 일하기 - 직업 안전 및 보건 절차 준수	
	18H	18H	18H
공통 역량	- 고객과 우호적 관계유지 - 일과 정리 및 관리	- 산업 지식 개발 및 업데이트 - 사업장 청결유지 - 컴퓨터사용 - 사업장 안전수칙 - 고객대응 서비스	- 감염관련 방역정책 및 관리 - 블랙고객 응대방법 - 기초응급조치 - 최상의 환자 돌봄 및 유지 - 유아 돌봄 및 지원
	40H	18H	18H

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

② Caregiving NC(국가자격) || 소지자

핵심 역량	- 거실, 침실, 화장실, 다이닝룸 등 청소 - 세탁물 세탁 및 다림질 - COLD/HOT음식 준비 - 식음료 준비 및 서빙	- Housekeeping 서비스 - 체크인 손님들 위한 룸 청소 및 준비 - 발렛, 버틀러서비스 제공 - 고객 의류 세탁 - 공용장소 및 시설 청소 - 진상고객 응대	- 아동 돌봄 지원 - 어린이의 지적, 창의적, 정신적 발달 - 성장기 아동 신체발달 - 노인 돌봄 지원 - 장애가 있는 환자 돌봄 - 쾌적하고 안전한 환경 유지 - 응급사항 조치 - 거실, 침실, 화장실, 다이닝룸 등 청소 - 세탁물 세탁 및 다림질 - COLD/HOT음식 준비
	158H	400H	750H (OJT 포함)
선택 역량	- 신생아, 유아기 아동 돌봄 - 노인 돌봄 지원 - 반려동물 돌봄 - 조경식물 돌봄 - 식물 물주기(관개작업)	- 어린이 돌봄 - 장애가 있는 환자 돌봄 - 반려동물 청결유지 - 제초와 경작작업 수행 - 식물해충 및 질병 방지	
	496H		

자료: 필리핀 직업훈련원(TESDA) 2023.

출처 김연홍, 김재영, 전화익 (2023). 외국인 가사관리사 도입정책에 관한 연구
김연홍, 이성순, 장신철(등재확정). 외국인가사관리사 도입 방안 연구

6. 가사관리사 도입되는 인력의 유형은?

☞ 단순근로자인가?, 숙련근로자 인가의 판단 필요

② Caregiving NC || 취득을 위해서 최소 786H(4~5개월) 교육 필요

가사관리사에 적합한 DOMESTIC WORK NCⅡ의 교육 훈련 과정 216시간

호텔 취업할 수 있는 HOUSEKEEPING NCⅡ의 교육 훈련 과정이 436H

육아 돌봄에 적합한 CAREGIVING NCⅡ의 교육 훈련 과정이 786H

✓ CAREGIVING NCⅡ는 필리핀 정부에서는
숙련인력(고급인력) 분류함

✓ 대한민국에서는 어떤 인력으로 볼것인지 검토 필요?

【토론】

“외국인 가사관리사 도입에 관한 연구”에 대한 토론문

이 초 롬*

우선 이민법학회에서 “외국인 가사관리사 도입에 관한 연구” 발표에 대하여 토론할 수 있게 기회를 주신 점 감사합니다. 또한, 충실한 발표문으로 그동안 관심 갖지 못했던 외국인 가사관리사 도입에 관한 여러 가지 사실을 알 수 있게 해 주신 발표자께도 감사 말씀드립니다. 저는 발표자의 발표문에 대하여 약간의 첨언과 더불어 발표문과 관련된 간략한 추가적인 질문 몇 가지만 하겠습니다.

1. 정책이슈 2. 유학생 관련 논의에 대하여는

제가 몸 담고 있는 한경국립대학교에서도 학력 인구 저하에 대비하여 외국인 유학생을 유치하고 입학하여 공부할 수 있도록 하는 방안에 대하여 여러 방면에서 모색하고 있습니다.

외국 유학생들이 다른 국가의 장학금이나 우리학교 장학금 등을 받고 공부를 하는 경우에는 경제적인 어려움이 없지만, 그렇지 않은 경우라면 간단한 아르바이트를 할 수 있다면 좀더 경제적인 여유를 갖고 학업을 할 수 있게 되어 좀더 유학을 하는 학생들에게 도움이 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

현재는 외국인 유학생의 경우에 비자가 비취업비자로 입국하는 상황입니다. 만약 외국인 유학생의 경우 단시간근로자로 근로를 제공하기 위해서는 취업가능 비자로 발급을 해야 할텐데... 그런 경우 학업을 하기 보다는 취업이 시간을 더 많이 할애하거나 학업이 아닌 취업 목적으로 우리나라에 들어올 수 있다는 우려가 있을 수 있습니다. 이에 대하여 관리할 수 있는 대책이 있을지 이에 대해서는 어떻게 생각하시는지 발제자의 의견을 여쭙고 싶습니다.

2. 유학생이 졸업하고 나서 취업률이 8.2%밖에 되지 않는다는 사실에 적지 않게 놀랐습니다. 외국인 유학생들은 기본적으로 학사를 졸업하기 위하여 한국어 능력시험의 일정 점수를 획득하여 어느 정도 한국에서 적응하여 살 수 있는 기본 소양이 갖추어진 인재입니다. 그러한 인재들이 한국에 정착하여 근로를 제공하고, 삶을 살아간다면 이민과 더불어 우리나라 인구 증가에 도움이 될 수 있을 것이라는 생각이 들었습니다.

* 한경국립대학교 총무과 전문경력관, 공인노무사, 법학박사

유학생들이 학교 졸업과 더불어 우리나라에 정착할 수 있도록 취업시 우대하는 정책과 더불어 비자도 우리나라에 머무를 수 있는 비자로 변경할 수 있도록 좀 더 세심한 정책을 기울이는 것이 좋겠다는 생각이 들었습니다.

또한, 이는 앞으로 저출산, 고령화 사회에 생산인구 감소와 더불어 노동력 확보를 위해 무엇보다 중요한 정책이 될 수 있다는 생각에 발표자의 발제문에 공감이 되기도 하였습니다. 하지만, 아직까지 우리나라의 대학생들도 졸업과 동시에 취업이 되지 않는 상황에서 외국인 유학생 우대 취업정책을 쓰면 실업률이 증가되는 등 또 다른 문제점이 발생할 수 있어 시기상조가 아닌가라는 비판을 받을 수 있다고 생각합니다. 이에 대해서 발제자의 의견을 여쭙고 싶습니다.

3. 외국인 유학생이 유학을 하고 본국에 귀국하지 않고, 우리나라에 체류하기 위해서는 무엇보다 유학생이 살 집을 마련해 주고, 그들과 더불어 가족들이 한국에서 함께 생활할 수 있는 여러 가지 여건이 함께 조성되어야 한다고 생각합니다. 단순히 외국인 유학생의 비자를 변경하고, 취업시 우대하는 정책을 사용하는 것만으로는 부족하고 한국에서 정착하기 위해서는 그들의 가족에 대한 한국어교육을 강화하고, 그들의 배우자도 우리나라에서 취업하여 살 수 있는 기회를 넓히고, 가족들도 자유로이 왕래할 수 있도록 배려해 주는 것이 필요하다는 생각이 들었습니다. 혹시 국가에서 외국인 유학생들의 가족들이 한국에서 거주할 수 있도록 검토하고 계신 추가적인 정책이 있다면 말씀해 주시기 부탁드립니다.

4. 발제자께서는 가사관리사 수요자는 증가하나 공급(종사자)은 감소하고 있으며, 고령화 및 고임금으로 인한 문제점을 말씀하셨습니다. 이에 대하여는 아이를 양육하고 있는 워킹맘으로서 공감이 됩니다.

실제로 저의 경우에는 친정 부모님들께서 아이 양육을 도와주셨고, 제 주위의 적지 않은 워킹맘들이 양가 부모님의 도움을 받아 아이 양육을 하고 있습니다. 그러한 도움을 받을 상황이 되지 못하는 제 친구는 입주 가사관리사의 도움을 받아 아이를 양육한다는 이야기를 하었는데, 본인이 버는 수입 대부분을 가사관리사에게 지급하고 있다는 하소연을 하곤 하였습니다.

이렇듯 현실적으로 가사관리사에게 임금 지급하기 힘들고, 양가 부모님의 도움이 없이 아이를 양육하기 위해서는 부부 중 어느 한 명이 일하지 않고 전적으로 아이 양육을 하는 상황이 발생하기도 하고 있습니다. 발제자께서 발제문에 기재하신 경단녀도 이런 상황에서 증가하고 있다고 생각합니다. 또한, 이런 상황을 겪지 않으려고, 결혼을 아예 하지 않고 결혼하더라도 아이를 낳지 않는 부부들이 많이 생겨 출산율이 저하되고 있어 문제는 더욱 심각해지고 있다는 발제자의 의견에 전적으로 공감합니다.

5. “가사근로자법” 적용 범위

2022년 6월 ‘가사근로자법’이 제정되면서 가사근로자 역시 근로자로서 보호를 받게 되었습니다.

다. 그러나 모든 가사근로자들이 가사 근로자법의 적용을 받는 것은 아닙니다. 동법은 “가사서비스 제공기관”에 등록되어 가사서비스 제공기관과 가사서비스 이용자와의 이용계약에 따라서 가사서비스(가정 내의 청소, 세탁, 주방일, 가구 구성원의 보호 및 양육등의 업무) 노동을 제공하는 근로자만 이 법의 적용을 받습니다. 그렇기에 가정에서 개별적으로 직접 가사계약을 맺는 경우에는 동법이 적용되지 않고 있습니다.

따라서 현재 노동관계법상 최저임금 미달의 가사관리사를 도입하는 것이 위법인가 적법인가 여부만 본다면 가사 노동에 종사하는 근로자가 특정 가사서비스 제공기관에 속해 있지 않은 경우라면 최저임금 이상을 받지 않아도 법 위반은 아닌 상황입니다.

6. 최근 논란이 된 이슈 : 최저임금 이하를 받는 외국인 가사관리사 도입

올해 초 저출산의 대책으로 최저임금 이하를 받는 외국인 가사관리사를 도입하자는 안이 제기되면서 발표자께서 말씀하신 바와 같이 노동계의 비판과 우려가 많이 발생하였습니다. 결론부터 말씀드리자면 외국인 가사관리사만 최저임금 이하로 도입하는 것은 노동법 위반의 문제점보다는 국민의 법 감정과 외국인 차별금지 원칙에 반하여 어려움이 있다고 생각합니다.

다만, 발제자께서도 말씀하신 대로 업종, 지역 등에 따라 최저임금을 차등적용하는 것은 가능하다고 생각합니다.

최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.

② 제1항에 따른 사업의 종류별 구분은 제12조에 따른 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정한다.

최저임금법에서도 사업의 종류별로 구분하여 최저임금을 결정할 수 있다고 규정하고 있습니다. 작년에도 최저임금위원회에서 업종별 차등하여 최저임금을 정하는 문제가 논의되었으나 도입이 되지 않은 상황입니다.

현재까지는 모든 업종에 보편적으로 최저임금이 동일하게 적용되어 올해 최저임금은 시급 9,860원, 월급 206만740원(209시간 기준)입니다. 최저임금법에서는 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다고 규정하고 있습니다. 동법에서는 “사용자의 지불능력”을 규정하고 있지는 않습니다. 그러나 사용자가 임금을 지급할 수 있는 능력 범위를 초과하여 근로자와 근로계약을 체결할 수는 없습니다. 현재까지는 보편적인 최저임금 인상이 가능하였지만, 앞으로는 업종별 또는 지역별로 “사용자의 지불 능력”을 고려하여 최저임금을 차등 인상하는 것도 적극적으로 고려해야 하는 상황이라고 생각합니다.

특히 업종별 차등하여 최저임금을 결정해야 하는 이유는 제조업, 건설업 등 업무 강도, 숙력 노동력의 필요가 있는 업종이 높은 임금 적용하여 산업을 보호해야 할 필요성도 있기 때문입니다.

7. 서울시 필리핀 국적 외국인 가사도우미 100명 시범사업 도입

5월 20일 서울시에서는 고용허가제(E-9) 비자로 9월부터 내년 2월까지 6개월 동안 서울에서 ‘외국인 가사도우미’로 일할 수 있는 시범사업을 도입한다고 기사가 발표되었습니다. 외국인 가사도우미의 임금은 최저임금이 적용되어 시간당 9,860원, 월 206만원 정도라고 알려졌습니다. 이번 서울시의 시범사업 도입으로 외국인 가사관리사 도입에 대한 논의가 더욱 활발해질 것이라고 생각합니다.

8. 최저임금 미만의 외국인 가사관리사?

법 위반을 하지 않는 범위에서 최저임금 미만의 외국인 가사관리사를 도입하기 위해서는 국가의 인증을 받은 기관을 거치지 않고, 개인이 직접 외국인 가사관리사를 채용하여 관리해야 하는 상황입니다. 그러나 신원 등을 알 수 없는 외국인 가사관리사가 입국하는 경우에 관리 등의 어려움이 발생할 수 있다고 생각합니다.

서울시에서는 외국인 가사도우미 시범사업을 위해서 신원 검증 등을 철저하게 진행 중이라고 말씀하셨는데, 만약 이러한 정책이 시행되고 우리나라에 입국하는 외국인 가사관리사가 많아지게 되는 경우 신원 보장이 되지 않는다는 문제점 등이 발생할 수도 있을 것입니다.

발제자께서는 외국인 가사관리사를 도입하면 어떠한 관리 체계를 가지고, 국가가 외국인 가사관리사를 관리하여야 한다고 생각하시는지 궁금합니다.

개인(부모)으로서는 최저임금을 준수하고 국가 인증을 받은 기관에 속해 있는 가사관리사를 사용하는 것이 오히려 낫다고 생각할 수 있습니다. 국가 인증을 받은 기관에서 외국인 가사관리사를 고용하고 관리하고, 국가에서는 가정에 추가적인 양육지원금을 지원하여 외국인 가사관리사에게 최저임금을 맞추어 지급할 수 있도록 하는 정책을 고민해 보는 것은 어떨지도 생각해 보았습니다. 발제자께서는 이런 저의 견해에 대하여는 어떻게 생각하시는 지도 궁금합니다.

이번 이민법학회에 토론을 맡게 되면서 우리나라의 저출산, 고령화 사회 문제점을 해결하기 위해서 외국인 유학생, 외국인 근로자, 외국인 이민정책을 적극 검토하고 계신 상황을 알게 되었고, 앞으로 우리나라가 단일 민족에서 다민족 국가로 새로운 국면을 준비해야 하는 중요한 시점이라는 사실을 다시 한번 깨닫게 되었습니다.

저는 이번 토론을 준비하면서 노동법을 전공하고 노동법을 실무에서 적용하는 사람으로서 앞으로 이민법학회에 참석하면서 다양한 논의들을 함께 논의하면 좋겠다는 생각을 하게 되었습니다. 아직은 제가 외국인 노동과 이민법에 대한 소양이 부족한 상황입니다.

따라서 부족한 토론문을 대신하여 앞으로 이민법학회에 참석하고 관련 분야에 관심을 갖고 좀 더 연구하겠다는 말씀드리면서 토론을 마치도록 하겠습니다.

성실하고 깊이 있는 발제를 해 주신 발제자님과 토론을 통해 공부하고 고민할 기회를 주신 이민법학회 회장님 이하 회원님들께 감사드립니다. 감사합니다.

【종합토론】

종합토론문

노 호 창*

먼저 다양한 발제를 통해 배움의 기회를 주신 발제자 선생님들께 감사드립니다. 아울러 각 지정 토론 선생님들께서 충분한 토론을 해주셔서 특별히 사족을 붙을 것이 있을까 싶습니다만 약간의 감상과 사견을 더하는 것으로 토론을 대신하겠습니다.

엄한진 교수님 발제로부터 우리 이민정책의 변화 모습과 그 이면에 놓여있는 한국의 이기심 내지 이중성 또는 도구적 시각에 대해 엿볼 수 있었습니다. 특히 출산을 통한 인구문제 극복은 사실상 불가능한 우리 입장에서 이민을 통한 국가 유지의 필요성에서 이왕이면 좋은(?) 사람을 머물게 하고 싶다는 욕구가 정책의 전반에 걸쳐 많이 드러나는 것 같습니다.

우리나라는 이민이 없으면 사실상 경제 및 사회의 존립이 쉽지 않은 상황이 되었고 현재 수도권이나 지방이나에 따라서 이민자의 스펙트럼이 동일하지 않은 것 같고 또한 그들의 역할 또한 동일하지 않은 것 같습니다. 통상적으로 우리 사회의 이민을 구분하여 바라볼 때 외국인 근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적 동포 등으로 대략 나누어 분석하고 있습니다만 여기에 더해 이민 2세대에 대해 주목하는 것 또한 매우 중요한 것 같습니다. 이민 2세대가 사회통합에 있어서 중요한 변수라는 점 때문입니다. 이민 2세대의 경우 표면적으로는 한국 국적을 취득한 경우가 많다는 점이 문제의 본질을 가리는 역할을 하는 것 같습니다. 그에 더하여 탈북민 자녀, 중도입국 자녀 등 이주배경을 가진 세대의 정체성 문제라든가 사회통합 문제도 향후 우리 사회에서 점점 중요한 이슈로 등장할 것이라는 교수님 지적에 매우 공감합니다.

외국인의 사회통합을 이야기할 때 법적 측면에서는 외국인의 사회적 기본권 주체성에 대한 논의, 상호주의의 극복에 대한 논의 등을 하거나 재한외국인처우법, 다문화가족지원법, 외국인근로자고용법 등 여러 법령에 산재해 있는 외국인 지원제도에 대한 개선을 논의합니다만, 이주배경을 가진 사람들에 대한 원활한 사회통합을 위해 법제도적으로 필요한 것은 무엇일지 본질적인 고민을 해야 하는 시점이 되었다고 느낍니다. 이와 관련하여 수도권의 과밀화, 저출생, 3D 기피 등으로 지역사회의 붕괴가 눈 앞에 보이는 시점에서 획일적인 국가적 관점에서의 정책이 아니라 지역마다 외국인 및 이주배경 주민의 규모나 삶의 모습이 다양한 상황에서 지방자치법

* 호서대학교 법경찰행정학과 교수

및 조례 등을 통해 지역 차원에서의 맞춤형 정책을 마련할 수 있는 권한과 여지가 큰 지역 차원에서의 방안 제시가 요구된다고도 생각됩니다. 외국인이나 이주배경 주민이 우리가 하기 싫어하는 일을 메워주고 있고 우리가 필요한 것을 채워주고 있는 것을 부정할 수 없습니다. 공동체의 필요를 충족해준다면 공동체도 그들의 필요를 챙겨줘야 하겠지요. 상부상조의 정신 혹은 연대의 필요성 관점에서 보자면 그들에 대한 사회통합적 관점의 지원이 핵심적 방안이 될 것이고 연대의 대상이 되는 공동체를 가장 잘 식별할 수 있고 상호간 이해를 통해 가장 기본적 통합의 시작에 유리한 단위가 지방자치단체라는 점을 주목할 필요가 있다고 생각합니다.

신선미 대표님의 발제로부터는 외국인 유학생 정책에 관한 상세한 내용을 알 수 있었습니다. 특히 외국인 유학생 정책은 지역이민 정책의 관점에서 합리적으로 풀어가야 한다는 방향 제시에 대해서 많이 공감을 하고 있습니다. 외국인 유학생은 기본적으로 학업을 위해서 한국에 오긴 하지만 지역에 따라서는 그 지역의 노동 수요로 인해 학업보다는 노동에 더 치중하고 있기도 하고 유학생이라고 하더라도 일정 시간 합법적 근로가 가능하지만 현실에서는 9-6라는 통상근로에 종사하고 있기도 하는 등 규범과 현실이 부합하지 않는 모습도 많이 보이고 있습니다. 그럼에도 불구하고 현재 한국의 현실은 저출산·고령화에 따른 인구감소에 직면하여 대학교를 중심으로 하는 지역경제에 있어서 외국인 유학생이 없으면 지역 대학 자체가 재정충당을 할 수 없는 지경에 있다보니, 외국인 유학생에 대한 법적 통제와 그 외국인 유학생이 다니고 있는 대학의 재정 및 그 대학이 터잡고 있는 지역경제의 현실적 요구 간에 형성되는 긴장관계 속에서 조화의 방향을 모색하지 않을 수 없습니다. 특히 대학 입장에서는 점점 더 많은 외국인 유학생을 유치하지 않고는 재정적 어려움을 해결할 수 없다는 점에서 국가의 정책방향은 보다 다변화되고 지역맞춤형 정책에 대해서도 열린 자세가 필요하다고 봅니다.

김연홍 박사님의 발제로부터는 우리 사회의 현안 중 하나인 가사근로 좀더 포괄적으로는 돌봄노동에 있어서 외국인 활용의 쟁점에 대해 깊이 고민할 수 있었습니다. 그런데 우리의 현실적 필요성에도 불구하고 저임금 혹은 최저임금보다 낮은 임금으로 외국인 가사근로자 혹은 가사관리사 도입이라는 것이 쉽지 않을 수 있다고도 보이는데, 이는 인권적 측면에서의 논란 및 국제관계에서 발생하는 논란을 배제하기 쉽지 않을 것 같아 보이기 때문입니다. 특히 가사근로의 경우 개별 종사자와 개별 가정이 계약을 체결하여 법률관계를 형성하는 경우 근로기준법, 최저임금법의 적용 제외 대상이지만 이것이 서비스 제공기관을 통해서 진행되는 경우 하나의 사업으로 변모하기 때문에 근로기준법, 최저임금법 등 국내법적 규제에서 자유롭지 않을 수밖에 없을 것입니다. 만약 가사근로에 종사할 수 있는 별도의 체류자격이 신설된다고 하면 개별적으로 가정에 취업하여 근로제공이 가능하므로 근로기준법 및 최저임금법의 적용 제외 대상에 해당할 수 있을지도 모르겠습니다. 그러나 개별 가구에 채용된 해당 외국인 노동자가 어떤 처우를 받을지 감시감독이 어렵고 특히 현대판 노예노동의 나락으로 떨어질 위험성을 배제할 수 없다고 생

각됩니다. 또한 개별 가구에서 고용중인 외국인 가사근로자가 체류기간을 도과하는 경우 불법체류의 문제가 발생할 수 있고 이 경우 정부 당국은 해당 개별 가구에 대해 불법체류 방지의무 위반으로 제재를 가해야 할 수도 있습니다(ex. 불법체류 방지용 보증금 몰수 등). 동시에 외국인 가사근로자의 처우가 다른 업종보다 낮을 경우 해당 외국인이 가사근로에서 이탈하여 다른 업종으로 유입될 가능성이 있고 이 경우 역시 불법체류의 문제가 발생합니다. 한편 국가의 감시감독이 강화될 경우 해당 개별 가구 및 외국인 가사종사자에 대한 지나친 사생활 침해 기타 인권 침해로 이어질 위험성 역시 배제할 수 없습니다. 결국 개별 가구 입장에서 무조건 환영할 수 있는 것은 아닐 수 있다고 봅니다.

현실적 필요성이라는 문제는 차치하고, 외국인 가사근로자에게 내국인과 차별화된 최저임금을 적용하기 위해서는 국내법 개정 및 국제노동기구(ILO) 협약 탈퇴가 필요합니다. 이러한 쟁점들에 대해 고민이 필요한데요, 먼저 발제문에서도 지적되었다시피 국내법상 근로기준법 및 외국인고용법은 외국인에 대한 차별을 명시적으로 금지하고 있습니다.

- 근로기준법 제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.
- 외국인고용법 제22조(차별 금지) 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다.

또한 대법원 판례도 이러한 법 규정에 기반하여 내·외국인 차별금지를 유권적으로 확인하고 있습니다.

대법원 2006. 12. 7. 선고 2006다53627 판결: 외국인 근로자에 대하여도 국내의 근로자들과 마찬가지로 근로기준법상의 퇴직금 지급에 관한 규정이나 최저임금법상의 최저임금의 보장에 관한 규정이 그대로 적용된다.

국내법적 제약이야 개정을 통해 해결할 수 있다손 치더라도 큰 장벽은 국제협약인데요, 국제관계에서 우리나라는 ILO 회원국으로서 10개 핵심 협약 중 하나인 차별철폐 협약(제111호)을 비준(187개 ILO 회원국 중 175개국이 비준)하고 있습니다.¹⁾

¹⁾ ILO 협약의 효력이 발휘되는 시점부터 헌법(제6조 제1항)에 따라 국내법과 동일한 효력을 갖게 되며, 비준국 정부는 3년마다 국내법 이행 현황이 협약의 개별 조항에 부합하는지를 점검하여 이행보고서를 제출해야 한다.

ILO 제111호 협약(차별철폐 협약): 고용과 직업에 있어서 기회 및 대우의 균등을 촉진하기 위한 국가정책을 선언·추진하여 고용과 직업에 있어 모든 형태의 차별(인종·피부색·성별·종교·정치적 견해·출신국·사회적 출신 성분에 따라 행해지는 모든 차별, 배제 또는 우대)을 철폐할 것을 내용으로 하는 협약.

만약 외국인 최저임금 차등 적용이 시행될 경우 차별 협약 불이행에 대한 노동계의 ILO에 대한 진정 제기²⁾ 타 회원국, 이사회, 총회 대표단의 이의 제기가 발생할 수 있는 데다가, 국제 사회의 비난을 피하기 어려울 수 있습니다.

한편, 현재 외국인 가사 도우미를 활용하고 있는 싱가포르(한국식의 일반적 최저임금제도 없음), 홍콩(ILO 차별 협약 비준하지 않음), 대만(ILO 비회원국) 등은 우리나라와 제도적 여건에서 차이가 있기 때문에 획일적 비교가 적절하지 않을 수도 있다고 봅니다. 법제도적 여건과 국내외 여론 등을 고려할 때 외국인 가사근로자에 대한 최저임금 차등 적용은 현실적으로 쉽지 않아 보입니다.

그리고 지금까지 외국인 최저임금 차등 적용을 위한 국내법 개정 시도는 여러 번 존재하였으나, 법안 심사 과정에서 처리되지 못하였기도 합니다. 환경노동위원회는 검토보고서에서 ILO의 핵심협약 제111호 비준 및 외국인 노동자에 대한 차별을 금지하는 현행법과의 상충 등을 이유로 이러한 법안 발의에 부정적인 의견을 제시하기도 하였습니다.

*** 외국인 최저임금 차등 적용을 위한 국내법 개정 시도 사례**

- 외국인 노동자의 최저임금을 감액하거나 달리 책정('18년, 이완영, 이만희, 박대출 의원 등)
- 농림어업 분야에서 언어구사능력으로 인한 노동생산성 저하를 최저임금적용 제외 사유로 포함('19년, 송석준 의원 등)
- 외국인 최저임금적용을 권고 규정으로 개정('20년, 홍준표 의원 등)
- 외국인 가사노동자 최저임금 적용 제외('23년, 조정훈 의원 등)

마지막으로 ILO 협약은 자유무역협정(FTA) 등과 연결되어 있기도 하여 ILO 협약 탈퇴 시 무역제재 등 통상마찰의 소지가 클 것으로 예상됩니다. 우리나라가 각 국가와 맺고 있는 FTA에는 국제노동기준을 준수하기로 하는 조항이 포함된 경우가 다수 존재합니다.³⁾ 예컨대 한-EU FTA

²⁾ ILO에는 각 국의 노·사·정이 동등한 입장에서 참여하고 있으며, ILO 헌장 제24조에 의하여 국내·국제 노사단체에서 비준 협약의 불이행에 대한 진정을 제기할 수 있다. 또한 헌장 제26조에 따라 타 회원국, 이사회, 총회 대표단이 비준 협약 불이행에 대한 이의를 제기할 수 있으며 이 경우 국제법적 구속력이 인정된다.

³⁾ 한국이 체결한 FTA는 총 21개, 이중 협정문이 공개된 20개의 FTA 중에서 노동 관련 조항이 포함된 협정은 10개이며, ILO 선언을 기준으로 삼는 경우는 9개(한·미, 한·EU, 한·페루, 한·튀르키예, 한·호주,

협정문의 관련 내용을 보겠습니다.

한 EU FTA 협정문 제13.4조 - 다자간 노동 기준과 협정 1. 양 당사자는 세계화로 인한 경제, 고용 및 사회적 도전과 기회에 대한 국제사회의 대응으로서 고용 및 노동에 대한 국제 협력과 협정이 갖는 가치를 인정한다. 양 당사자는 상호 관심 있는 무역 관련 노동 및 고용 문제에 대해 적절한 경우 협의하고 협력할 것을 약속한다. 2. 양 당사자는 완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 국제연합 경제사회이사회 각료선언에 따라, 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 모든 국가를 위한 지속 가능한 발전의 핵심 요소이자 국제 협력의 우선 목적으로 인정하겠다는 약속과, 남성, 여성 및 청년을 포함하여 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리에 도움이 되는 방식으로 국제무역의 발전을 증진하겠다는 약속을 재확인한다. 3. 양 당사자는 <u>국제노동기구 회원국 지위로부터 발생하는 의무와 1998년 제86차 국제노동기구 총회에서 채택된 작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언과 그 후속 조치에 따라 자신의 법과 관행에서 기본 권리, 즉 다음에 관한 원칙을 존중, 증진 및 실현하기로 약속한다.</u> 가. <u>결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정</u> 나. <u>모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐</u> 다. <u>아동노동의 효과적 폐지, 그리고</u> 라. <u>고용 및 직업상의 차별의 철폐</u> 양 당사자는 대한민국과 유럽연합 회원국이 각각 비준한 국제노동기구 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인한다. 양 당사자는 국제노동 기구 핵심협약 뿐만 아니라 국제노동 기구에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그 밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이다.
--

이와 같이 FTA 협정문상의 내용을 보아서도 알 수 있듯이 단순히 제조업을 통해 만들어진 수출품목에 대하여 국제노동기준을 준수하지 않아서 무역에 영향을 주는 것만이 문제가 아니라 수출품목과 무관한 노동영역에 있어서도 국제노동기준의 준수가 일반적으로 요구되고 있다는 점을 알 수 있습니다. 특히 한-EU FTA의 경우 노동이슈가 국제무역에서 중요한 통상의제로 다뤄어졌습니다. 2018년 EU 집행위원회는 2011년 발효한 한-EU FTA 에서 한국이 ‘ILO 핵심협약 비준 노력 의무’를 이행하지 않는다면 문제를 제기하였고, 이에 정부는 ‘결사의 자유 협약 및 단결권·단체교섭권 협약(ILO 제87·98호 협약)’과 ‘강제노동 금지협약(ILO 제29호 협약)’ 등 핵

한·캐나다, 한·뉴질랜드, 한·콜롬비아, 한·중미)이다.

심 협약을 비준할 수밖에 없었습니다(2021년).

ILO 회원국은 특정 협약에 대한 비준 여부와 무관하게 ILO 헌장 및 노동관련 기본원칙 등에 준수 의무가 있어서 ILO 탈퇴는 그 자체로 더 이상 ILO 헌장 및 노동관련 기본원칙 그 밖에 비준한 협약 등에 대한 준수를 하지 않겠다는 의미가 되어 ILO 헌장 기타 협약 위반이 되며 FTA 위반의 문제가 될 수 있고 무엇보다도 세계 10위권의 경제국가로서의 위상에 걸맞지 않는 체면이 서지 않는 처사가 될 수 있습니다. 따라서 외국인 가사종사자에 대해 차등적 최저임금을 적용하기 위해서 ILO를 탈퇴한다는 것과 같은 조치는 생각할 수조차 없다고 보입니다.

우리가 직면하고 있는 현실적 문제에 대해 고견을 제시해주신 발제자, 지정토론자 선생님들께 다시 한번 감사드립니다.

종합토론문

공 진 성*

이번 주제 발표문을 보고 토론을 준비하면서 인구정책 관점에서 이민정책의 중요성을 재인식하고 관련하여 많은 공부를 하게 되었습니다. 훌륭한 발표문을 작성해주신 교수님들께 깊은 감사를 드립니다. 또한 종합토론의 기회를 주신 문재완 이민법학회 회장님을 비롯한 학회관계자분들께도 진심으로 감사를 드립니다.

제 전공이 헌법이기 때문에 이민정책의 제도적 개선방안을 모색할 때 놓치지 말아야 할 몇 가지 헌법적 관점과 지침을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

우선 이민정책은 우리 국가공동체의 최고규범인 헌법적 가치에 기초해야 할 것임. 헌법적 가치는 우리 국가사회공동체 모든 구성원의 통합의 계기이고 국가공동체의 과거와 현재와 미래를 잇는 핵심적인 가치임. 인구절벽의 현안에 닥친 우리 국가공동체가 이를 해결하기 위한 이민정책을 도모할 때, 어떻게 이민정책을 통한 실현이익과 이민정책에 의한 제한이익이 조화를 이루면서 우리 헌법적 가치에 부합하도록 할지를 고민해야함.

첫째, 인간의 존엄과 가치가 반영된 이민정책. 이민·정책'은 인구문제 해결을 위한 수단이 될 수 있지만, 이민정책에 관련된 '외국인 그 사람 자체'가 우리 인구문제 해결을 위해 수단화이나 객체화될 수는 없음. 어떠한 이민정책도 개별 외국인의 삶의 비인간화를 초래하는 상황을 야기해서는 안 됨. 이민정책의 처음부터 끝에 이르기 까지 전체 과정에서 비인간화를 초래할 수 있는 부분을 검토해야 함. 우리 헌법재판소는 외국인의 기본권주체성을 전통적으로 부정해 오던 근로의 자유와 직업의 자유의 영역에서 개별 이민정책으로 인해 외국인의 삶이 비인간화되는 부분영역을 포착하여 그 부분에 한하여 외국인의 기본권주체성을 인정하는 등 인간의 존엄과 가치를 고려하여 개별 기본권영역에서 외국인의 기본권 주체성을 확장시켜오고 있음. 외국인 가사관리사 도입의 경우 국민의 권리의 영역으로 이해되었던 근로의 권리 중 근로조건에 관하여 우리 헌법재판소는 외국인에게도 기본권으로 인정하고 있음. 따라서 외국인에 대한 최저임금제 적용은 외국인의 기본권 보장 차원에서 바라봐야 함.

* 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수

둘째, 평등원칙이 준수되는 이민정책. 헌법 제11조 제1항의 ‘법 앞의 평등’은 법내용의 평등을 의미하고 단순히 원칙에 그치는 것이 아니라 평등‘권’을 보장함. 우리 헌법상 평등권은 기본권 보호영역 안에서의 차별금지만을 요청하지 않고, 기본권보호영역 밖에서도 차별금지를 요청하고 있음. 외국인에게 기본권주체성을 인정하지 않는 영역, 즉 단순한 법률상 권리의 영역에서도 차별금지를 요청하고 있다는 의미임. 직업의 자유와 같은 경제적 영향이 큰 기본권영역의 경우 헌법재판소가 외국인에게 일부 예외적으로 열어 놓은 부분 이외에는 외국인의 기본권주체성이 인정되지 않음. 이렇게 외국인에게 실체적 기본권주체성이 인정되지 않는 영역에서 이민정책상 외국인에게 단순한 법률차원의 권리가 부여될 수 있음. 이때 해당법률이 외국인에게 권리를 부여할 때 외국인 간 차별취급을 한 경우에 비교집단이 설정되는 외국인은 이러한 법률상 차별을 근거로 헌법상 권리인 평등권을 구성하여 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있음. 외국인 간 단순한 법률상 권리의 차별의 경우에는 헌법소송법적으로 소구하여 권리구제를 받을 수 있는 절차가 마련되어 있기 때문에, 이민정책수립시부터 위와 같은 차별이 자의적으로 이루어지지 않도록 해당 권리부여의 조건에 합리적인 근거를 마련해야 할 필요가 있음. 예컨대 송출하는 국가별로 외국인이 누릴 수 있는 법률상 지위나 혜택을 달리 정할 것이 아니라 해당 지위나 혜택에 상응하는 조건별로 달리 취급하는 것이 바람직함.

셋째, 통합의 헌법적 가치가 실현되는 이민정책. 인구문제와 관련된 이민정책의 핵심은 단기인력이 아닌 장기인력이고 이는 외국인인력이 우리사회에 정착하여 어느 정도 통합된 상태를 유지하면서 국가사회의 동료구성원으로 함께 살아 갈 수 것인가의 문제로 귀결됨. 즉 통합이 강화될수록 이민정책의 성공가능성이 높아짐. 여기서 통합은 정책적 구호가 아니라 국가사회공동체의 유지에 꼭 필요한 헌법적 가치이며 그 핵심은 기본권적 가치의 실현에 있음. 즉 외국인을 우리 국가사회공동체에 통합의 정도는 그들을 위해 기본권적 가치를 어느 정도 실현하는가에 달려 있음. 그 절차적 방법은 민주주의원리에 기초하고 있고, 그 실체적 내용의 보장은 법치국가원리에 기초하여 이루어짐.

민주주의원리의 측면에서 바라보면, 우리가 인구문제와 관련된 이민정책을 성공시키기 위하여는 그들을 우리 국가사회에 통합시키고자 하는 의지를 갖고 민주적 절차에 따라 관련 외국인의 국내거주 및 생활과 관련된 기본권적 가치를 고양하는 정책을 적극적으로 실현할 필요가 있음. 법치국가원리의 측면에서 그들에게 위와 같은 가치를 실현하기 위해서 기본권으로 보장되는 권리와 법률상 허용되는 권리를 확실히 그리고 더욱 폭넓게 보장해야 할 필요가 있음.

여기서 기본권별로 외국인에게 열려있는 정도가 상이하다는 점에 유의하여야 함. 기본권 중에는 ① 국가차원의 참정권과 같이 외국인에게 법률상 권리부여도 금지되는 영역, ② 직업의 자유와 같은 경제적 기본권영역과 같이 기본권으로 보장되는 것은 아니지만 외국인에게 법률상 권리부여가 허용되는 영역, ③ 생명·신체의 자유 등 비경제적 자유권영역 및 절차적 기본권과 같이 외국인에게 기본권으로 보장되는 영역이 존재함.

이중에서 ①의 영역은 외국인이 국민의 수준으로 통합되어야 누릴수 있는 기본권 영역에 해당함. 가장 강력한 수준의 통합에 해당함. 해당영역에서 통합의 강화는 국적취득요건의 완화로 실현될 수 있음. ②의 영역에서 통합의 강화는 첫째 외국인에게 원칙적으로 인정되지 않지만 예외적으로 기본권영역을 누릴 수 있는 범위를 확장하는 방안(예컨대 직업선택의 자유에 대한 원칙적 부정과 직장선택의 자유의 예외적 인정)과 둘째, 외국인에게 법률차원의 권리를 부여함으로써 확장하는 방안이 있음(예컨대 외국인가사관리사 제도 하에서 일정한 권리 보장, 외국인유학생의 취업요건 완화 및 확대 등). 인구문제의 해결을 위한 이민정책의 활용은 대체로 이 영역에서 이루어짐. 해당 영역에서 통합의 정도는 관련 외국인을 통합시키기 위하여 어느 정도로 통합에의 의지를 갖고 적극적으로 정책을 실현하는가에 달려 있음. ③의 영역에서 통합은 관련외국인이 내국인과 법적·사실적으로 동일한 수준으로 기본권이 보장될수록 강화될 것임. 또한 예컨대 강제퇴거를 위한 보호절차와 같은 외국인에게만 적용되는 특유한 영역의 경우 신체의 자유와 같은 기본권의 보장수준이 높아질수록 통합이 강화될 것임. 이와 관련하여서는 외국인의 불법체류여부가 외국인의 신체의 자유 등 기본권주체성의 인정여부에 하등 영향을 미치지 않는다는 헌재판례를 주목할 필요 있음.

마지막으로, 우리나라는 심각한 인구절벽을 경험하고 이를 자생적으로 해결할 가능성도 기대하기 어려운 막다른 지경에 이르러서야 그 대안으로 이민정책의 방향타를 급격하게 돌려야 하는 상황에 놓였음. 인구문제를 완화하기 위한 이민정책의 기본방향은 외국인노동자의 유입 및 정착시키는데 있음. 인구문제는 일회성이나 단기적으로 해결할 수 없는 지속적인 장기과제이므로 이민정책의 핵심과제도 외국인노동자의 국내 정착에 있는 것으로 보임. 외국인 노동자가 국내에 비교적 빠른 기간 내에 정착하여 우리나라의 헌법질서와 조화를 이루면서 지속적이고 안정적인 생활을 유지하기 위해서는, 즉 이러한 이민정책이 성공하기 위해서는 강력한 통합정책이 요구됨. 다만, 위와 같은 이민정책의 변화의 현실적 필요성에 비하여 그 정책변화의 진전이 지나치게 더딘 것으로 보아 우리사회가 그와 같은 강력한 통합정책에 기반한 정책변화를 실시할 의지가 상당히 부족한 것으로 보임.

【종합토론】

종합토론문

이 병 하*

별 첨

* 서울시립대학교 국제관계학과 교수