

# 법조

## 법 창

- 인권국 출범, 그리고 미래 / 이 옥 법무부 인권옹호과장
- 이민행정기관의 조직 개편이 시급하다 / 설동훈 전북대 교수

## 살며 느끼며

- 포도송이 / 원영래

## 포토 갤러리

- 무릉도원 / 홍경표

## 연구논문

- 대법원에 의한 관습법의 폐지 / 박찬주
- 정상취득한 신용카드의 부정사용에 대한 형법적 평가 / 서보학
- 제조물책임법상 경고의무의 한계 / 김범철
- 파산절차개시의 일반적 효과 / 양형우
- 약사법상의 의약품의 개념 / 전병남
- 책임능력판단의 이론적 구조와 법률적 판단의 의미내용 / 김성규

## 실무연구

- 해방 이후 한국 교정사에 관한 고찰 / 박병용

## 실무자료

- 등기필정보에 대한 안내문
- 전자신청관련 질의응답
- 민사상 다툼에 관한 형사소송절차에서의 화해제도 시행안내

# 법조

2006 **7** 통권 598호



法曹協會  
KOREAN LAWYERS ASSOCIATION



# 이민행정기관의 조직 개편이 시급하다.



**설 동 훈**  
전북대 사회학과 교수

2005년 1년간 출입국자 수는 3,263만 명, 12월말 체류외국인 수는 747,467명이었다. 3년 후의 연간 출입국자 수는 5천만 명, 체류외국인 수는 120만 명에 달할 것으로 예상된다. 2005년 국제결혼건수는 43,121건으로 총 결혼건수의 13.6%에 달했으며, 같은 해 외국인의 국적취득건수는 17,461건이었다. 이러한 통계치를 기준으로 판단할 때, 우리나라는 이미 다민족·다문화 사회에 진입하였다.

저출산·고령화가 현재 추세대로 지속될 경우, 이민 노동력 없이는 한국사회는 '거대한 양로원'이 될 것이라는 진단이 내려진 상태다. 그럼에도 불구하고, 경제의 전지구화 추세에 따라 해외에서 일자리를 구해 나가는 한국인의 수가 점점 증가하고 있다. 한국인의 해외진출은 억제하기보다는 '청년 실업 해소' 차원에서 장려하는 상황이므로, 국내 노동력 부족은 만성화될 수밖에 없을 것이다. 결국 국내 노동력 부족을 해소하는 최후의 수단으로 이민자 또는 이주노동자를 받아들이지 않을 수 없는 상황에 처해 있다.

## 전지구화 시대의 새로운 이민행정

과거 한국사회에서 이민이란 '보내는 이민'이 주류였다. 그 당시에는 한국인의 해외이주가 이민과 관련하여 핵심 쟁점이었고, 그 주무부서는 당연히 외교통상부였다. 이민 송출기관을 규율하

는 법률인 '해외이주법', 그리고 해외거주 교민들을 지원하는 기관인 '재외동포재단법' 등이 외교통상부의 업무 영역인 것도 이를 반영한다. 그러나 이제는 한국인의 해외진출보다는 외국인의 국내유입이 더욱 중요해졌다. 이러한 상황에서 이민 업무의 주무 부처에 대한 논의는 보다 심도 깊게 논의할 필요가 있다. 이민 업무가 외교통상부의 고유 업무 영역이라고 고집해서는 안 된다는 뜻이다.

업무의 전문성과 분화는 여전히 필수적이다. 재외동포 업무만 하더라도 해외거주 교민의 경우 외교통상부가, 국내 방문자의 경우 이민행정기관이 담당하여야 한다. 이주노동자 업무는 노동시장의 측면에서는 노동부가, 출입국과 체류관리의 측면에서는 이민행정기관이 주무 부처여야 한다. 결혼이민자 업무는 가족의 사회통합 업무는 여성가족부에서, 체류지원 업무는 이민행정기관에서 맡아야 한다. 외국인 유학생 업무는 교육인적자원부와 이민행정기관이 공동 관할하여야 한다.

한편, 세계 각국에서는 외국인 투자를 유치하려는 노력만큼 우수한 인재를 자국으로 유치하려는 경쟁을 하고 있다. 그것을 두뇌유치(brain gain)라고 한다. 기업을 비롯한 다양한 경제주체들은 높은 임금과 주택 제공, 자녀 학비 지원 등 여러 가지 유인체계를 통해 우수 인재를 유치하려 하고, 각국 정부도 두뇌유치를 직·간접적으로 지원하고 있다. 각국 정부는 외국인 전문기술자는 물론 그 가족에게도 합법 취업이 가능한 사증을 발급하고 있다. 대부분의 나라에서는 그들이 원할 경우 영주권 또는 국적 취득을 보장하거나, 즉시 발급해주는 등 각종 유인체계를 개발하고 있다.

우리나라에서도 외국인 전문인력 유치를 위하여 산업자원부·농림부·해양수산부·과학기술부·정보통신부 등과 같은 경제부서, 노동시장과 인적 자원을 관장하는 노동부·교육인적자원부, 그리고 이민행정기관이 함께 모여 지혜를 찾아야 한다. 외국인 투자자와 주재원 관리 역시 경제부처와 이민행정기관의 공동 관할 영역이다. 외국인 연예인의 경우 문화관광부와 이민행정기관, 난민은 법무부와 이민행정기관의 협조가 필수적이다.

이처럼 이민 수용을 통해 노동력 부족을 해소하고 국제경쟁력을 강화하려고 할 경우에는 이민정책의 기본방향과 원칙을 분명하게 하고, 그것을 일관성 있게 추진하는 게 필수적이다. 즉, 장래 인력수급과 관련하여 체계적·종합적 이

민정책을 수립하여야 한다. 이민정책은 '보내는 이민'(emigration)과 '받아들이는 이민'(immigration)을 아우르는 것임을 명심하여야 한다. 이민정책은 "인간의 국제적 이동"을 다루



는 복잡한 문제로서 외교·안보·경제·사회·문화 등 전 분야에 걸쳐 있고, 정책방향에 따라 그 파장이 지대하므로, 사전에 치밀하고 종합적인 분석을 통해 체계적이고 일관된 정책을 추진해야 한다.

이민정책이 그전과는 비교할 수 없을 정도로 중요해지고 있음에도 불구하고, 우리나라에는 이민자를 체계적으로 관리하는 '독립 이민행정기관'이 없다. 법무부 출입국관리국이 그 역할을 수행하지만, 그 업무의 중요성에 비추어 볼 때 조직 역량이나 위상이 너무 초라하다. 실제 업무 영역은 출입국 관리뿐 아니라 일시 방문 외국인과 이민자의 체류관리, 국내 체류 재외동포 관련 업무, 국적업무 등을 담당하지만, '출입국관리국'이라는 명칭이 가리키듯이 주로 "문지기"(gatekeeper) 역할에 머물러 있었다고 해도 과언이 아니다. 국(局) 단위에 불과한 이민행정기관의 조직 위상 재조정이 시급하다.

### 이민행정기관 조직 개편 방향

이민행정은 합법·불법이주의 관리, 이민자의 정착과 통합, 국적·시민권 문제 등을 다루며, 이러한 문제들은 외교관계·국가안보·노동·통상·능력개발 지원·보건·교육·주거·복지·세제 정책과 맞물려 있다. 중앙 집중적 또는 분산적으로 조정을 할 수 있는 통합적 접근(whole of government approach)이 요망된다. 모든 이민 관련 업무를 독점하는 이민행정기관을 신설 하자는 뜻이 아니라, 이리저리 분산되어 있는 이민 업무를 체계화하여 통합적으로 관리하는 '총괄조정기구'가 필요하다는 것이다.

조직 위상을 재편하기 위해서는 우선적으로 법률적 토대를 정비하여야 한다. 출입국관리법을 '출입국·이민법' 또는 '이민·난민인정법'으로 개정하여, 이

민행정기관의 위상 재정립에 필요한 사항을 규정하고, 업무 영역을 정의하는 내용을 포함하여야 한다. 또한 '외국인·이민자 기본법'을 제정하여, 외국인·이민자 정책 기본방향 및 추진체계, 이민행정기본계획 수립, 외국인 법적 지위 및 처우, 인권옹호 및 사회적응지원을 통한 사회통합 지원 등에 관한 사항을 규정하여야 한다.

그리고 외국인·이민자 정책을 총괄·조정·집행할 수 있는 이민행정기관을 설치하여야 한다. 그 방안은 '현행 출입국관리국을 확대·재편하는 방안'과 '상설행정위원회를 설치하는 방안'으로 대별할 수 있다. 전자는 정책 수행의 연속성이 보장될 뿐 아니라 기존 법무부 출입국관리국이 고유하게 수행해온 출입국관리·외국인 사증과 체류관리·국적업무 등과 연계한 업무의 효율성을 도모할 수 있는 이점이 있다. 동일한 대상으로 정책을 펴는 데서 오는 '범위의 경제'(economy of scale)가 가능하다는 장점이 있다. 후자는 총괄업무가 특정 부서에 주어지는 데서 초래될 수 있는 타 부서의 반발을 무마하고 조정할 수 있는 이점이 있으나, 업무의 연속성과 지속성이 위협받을 수 있는 치명적 결함이 있다.



필자는 이 두 가지 방안 중에서 전자가 타당하다고 본다. 이민행정기관이 확대·개편될 경우, 일정 정도의 부처간 업무 영역의 조정은 불가피하다는 점을 고려할 때, 행정의 지속성과 추진력이 중요하다고 판단한다. 그리고

그 조직의 위상을 '법무부 내의 외국인정책본부'(차관급 본부장)로 하기보다는 법무부 외청(外廳)으로서 '이민청' 또는 '이민·귀화청'(차관급 청장)으로 하는 게 적절하다고 본다. 총괄·조정기능을 수행하는 기관이 특정부서의 본부로 존재하는 것보다는 독립기관으로 존재하는 게 옳기 때문이다.

이민행정기관을 재편하는 것은 세계적 추세다. 2003년 3월 미국은 법무부 이민·귀화국(Immigration and Naturalization Service: INS)을 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)로 승격시켰다. 2005년 1월

독일의 연방이민·난민청(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: BAMF — Federal Office for Migration and Refugees), 2006년 1월 아일랜드의 귀화·이민청(Irish Naturalisation and Immigration Service: INIS), 2006년 7월 대만의 입출국·이민서(入出國及移民署 — Immigration Department) 등도 이름을 바꾸고 업무 영역을 확대하였다. 독일·아일랜드·대만은 과거에는 이민사회로 간주되지 않았던 나라라는 사실에 주목할 필요가 있다.

앞으로 신설될 한국의 '이민·귀화청'은 외국인·이민자 정책의 총괄·조정 기능과 집행기능을 모두 갖지만, 부처간 이견 조정은 '외국인정책위원회'를 통해 수행하는 게 바람직하다. 이 위원회는 국무총리를 위원장으로 하고, 재정·교육·외교·법무·행자·문광·농림·산자·복지·노동·여가·건교·해수 부장관, 국무조정실장, 기획예산처 장관, 국정홍보처장, 중소기업청장, '이민·귀화청장' 등 관계부처의 장을 정부위원으로 하며, 민간전문가를 위원으로 선임하는 형태가 되어야 한다. 이 위원회의 간사는 '이민·귀화청장'이 맡아야 한다.

아울러 '이민·귀화청'은 '외국인정책위원회'에서 결정된 사항을 집행하기 위하여, 각급 지방자치단체, 관계부처의 지방기관, 민간 비영리단체와 상호 연락망을 구축하여, 총괄·조정업무를 수행하여야 한다.

한편, '이민정책연구원'을 설치하여 외국인·이민자 정책을 지속적으로 연구·검토하게 하고, 그 연구결과를 관련 정부정책에 반영할 수 있도록 한다. 또 그것과는 별도로, 이민행정관련 공무원 교육, 영주권·국적취득자를 위한 기본 소양 교육, 사회구성원으로서 자긍심, 사회적응 교육 등을 실시할 수 있는 교육기관을 설치·운영하여야 한다.

한국사회가 경쟁력을 유지하면서, 안정과 복지에 기반을 둔 성장을 지속하는 것은 우리시대에 주어진 사명이다. 이민행정기관을 재조직하는 것은 그것을 위해 핵심적인 제도를 구축하는 것으로서의 의미를 지닌다.

「법창」은 本誌의 편집방향과 무관하게 법조 전반에 관하여 다양하고 유익한 의견을 나누는 열린 공간입니다. 독자 여러분의 많은 참여를 바랍니다.

## 編輯委員

(가나다 順)

編輯委員長  
編輯委員

朴 珉 豹	법무부 법무심의관
金 奉 錫	법무사
金 在 協	서울서부지방법원 부장판사
石 光 現	변호사 · 한양대 교수
申 璟 和	법무사
李 三	변호사
鄭 求 桓	서울고등검찰청 검사
鄭 圭 相	변호사 · 성균관대 교수
朱 基 東	서울고등법원 부장판사
金 載 勳	법무부 법무심의검사

編輯幹事

## 月刊 法 曹

2006年 7月 1日 발행(제55권 제7호, 通卷 제598호)

1964年 1月 1日 등록(경기 라 00001호)

發行人兼編輯人: 金峻圭(法務室長)

主 幹: 朴珉豹(法務審議官)

編纂實務責任者: 丁鍾燮

發 行 處: 法曹協會/電話: 031) 478-5086~8

住 所: ☎427-720 果川市 中央洞 1. 政府果川廳舍 1棟 322號

E-mail: bubjo@hanmail.net

印 刷: 成政企業/電話: 02) 571-5700

“BUP JO” is a monthly journal for lawyers, paralegals, legal officials, academics and anyone who works on legal matters.

It is published by the Lawyers Association, the chairman of which is the Chief Justice of the Supreme Court.

[非賣品]

※ “법조”에 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 법조협회의 공식견해가 아님을 밝힙니다.