

2015

연구보고서-13-1

I S S U E P A P E R

다문화가족 이외 이주자 가족 현황과 정책과제 : 유학생, 재외동포, 영주권자를 중심으로


수행과제명 • 이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안


과제책임자 • 김이선 연구위원




한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

다문화가족 이외 이주자 가족 현황과 정책과제 : 유학생, 재외동포, 영주권자를 중심으로*

수행과제명  이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안

과제책임자  김이선 연구위원

 Tel: 02-3156-7158

 e-mail: yskim@kwdimail.re.kr

요약

다양한 통로를 통해 가족이주가 본격화되면서 다문화가족 이외의 이주자 가족이 늘어나고 있음. 가족생활은 이주자의 정주-세대 재생산으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 사회적, 정책적으로 중요하게 고려되어야 할 사안임. 그러나 현재의 관련 정책과 제도, 서비스에서는 이주자의 결혼과 임신, 자녀출산, 연령상승과 세대 변화 등 가족생활의 제반 측면은 전혀 고려되지 않고 있음. 이러한 상황에서 정부의 유학생 유치-정착 유도 정책은 성공을 거두기 어려울 가능성이 크며, 빈곤층 영주권자, 귀화자가 증가하고 있음에도 불구하고 정책 접근이 이루어지지 못하고 있는 실정임. 이주자의 가족형성 가능성과 가족생활 현실을 고려한 정책의 개발, 추진이 시급함.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

김이선·정해숙·이진숙(2015). 이주자의 가족형성 양상과 정책 접근 방안.
서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 다양한 통로를 통해 가족이주가 본격화되면서 이주자 가족이 늘어나고 있으나 이에 대한 정책, 관련 연구는 매우 미진한 수준임.
 - 가족관계는 국제이주를 추동하는 핵심적 동력으로서, 가족관계에 기반한 이주, 즉 가족이주는 노동이주, 인도주의적 사유의 이주와 함께 3대 이주 유형을 구성함. 전통적 이민국가는 물론이고 유럽에서도 이미 오래 전부터 가족재통합, 새로운 가족형성, 전체가족이주 등 다양한 통로로 가족이주가 이루어지면서 전체 이주 중 압도적인 비중을 차지해왔음.
 - 유럽 각국에서는 가족이주 규모의 관리와 가족이주자의 사회·경제적 통합이 이주 관련 정책의 핵심 쟁점으로, 가족이주에 관한 정책 방향을 설정하고 구체적 조치를 개발하기 위한 움직임이 활발히 이루어지고 있음.
 - 우리나라에서도 다양한 성격의 이주자가 증가하면서 이주자 가족이 늘어나고 있지만, 결혼이주 이외의 다양한 가족이주 현상에 대해서는 사회적 관심이 제한되어 있음. 결혼이민자 가족 이외의 이주자 가족의 규모나 이들의 가족생활 현실에 대해 알려진 바가 거의 없으며, 관련 정책도 미진한 수준임.
- 본 연구는 실제 한국에서 가족생활을 한 경험이 있는 이주자와의 인터뷰, 2014 외국인고용조사 원자료 분석 등을 통해 다양한 이주자 집단의 가족형성 양상과 가족생활 현실에 접근하였음.
 - 특히, 체류자격의 안정성 여부가 이주자 집단의 가족관계 형성이나 가족생활 전반에 결정적 영향을 미칠 것으로 보여 체류자격 안정 집단과 불안정 집단 각각의 경험과 현실을 조명하였으며, 이를 토대로 관련 정책의제를 발굴하였음.
 - 국내 정책 현황과 독일과 일본의 사례 등을 참고하여 적절한 정책 대안을 모색하였음.

2 조사 및 분석결과

● 국내의 가족이주 양상과 이주자 가족 규모

- 국내 이주자 집단의 가족형성은 다양한 통로를 통해 이루어지고 있는 것으로 나타났다.
- 가족원 자격으로의 입국 및 체류를 기준으로 하는 좁은 의미의 ‘제도적 가족이주’는 국내에서 실제 전개되는 전체 가족이주의 일부일 뿐임. 다양한 이주자 집단 가운데 유학생, 전문인력, 영주권자 중 일부가 이러한 경로를 통해 가족관계를 형성하는 것으로 보임.
- 수적인 면에서 보다 중요한 것은 가족원이 자체적인 자격으로 입국하여 국내에서 가족생활을 하는 넓은 의미의 ‘실질적 가족이주’ 형태로, 이러한 유형의 가족이주는 다양한 체류자격을 지닌 외국인들 사이에서 일반화되어 있는 것으로 나타났다. 제도적인 가족동반이 거의 불가능한 외국인근로자뿐 아니라 공식적 가족동반이 가능한 이주자들 사이에서도 이러한 방식의 가족이주가 우세한 것으로 보임.
- 2014년 외국인 고용조사 원자료 분석 결과, 결혼이민자(체류자격이 결혼이민자인 외국인과 한국인 배우자를 둔 외국인)를 제외한 외국인 중 49.3%에 달하는 약 52만 명 가량이 국내에서 가족과 함께 살고 있는 것으로 나타났다.
 - 2014년 현재 국적 미취득 결혼이민자와 귀화자가 295,842명인 점을 감안하면(행정안전부 2014 외국인주민현황조사), 결혼이민자, 귀화자보다 월등히 많은 외국인들이 국내에서 가족생활을 하고 있는 상황으로 현행 법제도상 다문화가족에 포함되지 않은 이주자 가족이 상당 규모에 이를 것으로 보임.

● 가족이주와 정주의 진전

- 가족이주는 이주자의 정주와 세대 재생산으로 이어질 가능성이 높다는 점에서 사회적, 정책적으로 중요하게 고려되어야 할 사안임.
 - 이미 영주자격이나 재외동포 자격 등 영구적 혹은 준영구적 체류자격을 지닌 이들이 증가하는 상황에서 이들이 국내에서 가족을 형성하고 가족생활을 하면서 계속 한국에서 살게 될 가능성도 커지고 있음.
- 2014 외국인고용조사 원자료 분석 결과, 가족과 함께 사는 이들, 배우자가 국내에 있는 이들이 그렇지 않은 이들보다 국내에 더 오랜 기간 체류할 뿐 아니라, 앞으로도 계속 체류하겠다는 의사도 높은 것으로 나타난 데에서도 이러한 가능성이 현실로 구현되어 가고 있는 바가 확인됨.
- 가족생활을 통해 국내 정주의 길을 가고 있는 대표적인 이주자 집단으로는 방문취업자로 들어왔다가 재외동포 자격이나 영주자격을 취득한 이들임.
 - 이들은 처음부터 한국에서 계속 살겠다는 의도를 갖고 있었던 것은 아니지만, 한국생활이 길어지면서 ‘결과적 정주’의 과정을 밟아가고 있음. 일자리를 비롯해 생활기반 전반이 국내에 있을 뿐 아니라, 가족관계망 전체가 한국으로 이동하면서 특별한 사유가 없는 한 한국에서 계속 사는 것이 이미 정해진 사실로 받아들여지고 있음.
- 가족이주를 통해 이주자의 정주가 진행된 것은 세계 각국의 공통적 경험으로, 유럽 등지에서는 가족이주자의 증가에 따라 가족이주자의 권리와 이주자 가족의 사회·경제적 소외 문제 등이 본격적으로 제기된 바 있음.
- 한국사회에서도 최근의 가족이주 추세 및 이주자 가족의 정주 경향 등을 고려하면, 이와 같은 논의가 빠르게 전개될 가능성이 큰 것으로 전망됨.

● 국민/외국인의 이분법에 근거한 정책 대상 설정과 ‘외국인’의 가족 생활 현실

- 현재 한국사회에는 다문화가족 이외에도 상당수의 이주자 가족이 있음에도 불구하고 현재의 관련 정책과 제도, 서비스에서는 이주자의 결혼과 임신, 자녀출산, 연령상승과 세대 변화 등 가족 생활의 제반 측면은 전혀 고려되지 않고 있음. 이러한 현실에서 이주자들은 가족생활을 영위하고 있는 것임.
- 유학생은 한국 정부가 정착을 유도하고 있는 대표적인 이주자 집단임. 그러나 이들의 결혼, 임신과 출산, 자녀양육 등에 대한 지원은 전혀 이루어지지 않고 있음.
 - 유학생이라는 신분과 학업에 집중해야 하는 현실적 여건상 본격적 취업도 할 수 없는 상황에서 임신과 출산, 그리고 무엇보다도 자녀양육비를 감당하는 것은 큰 부담이 되고 있음.
 - 가족생활과 자녀양육의 경제적 부담으로 인해 졸업 후 한국 생활을 포기하는 사례도 보고되었음.
 - 이러한 상황에서 유학생을 유치해 정착을 유도하고자 하는 최근의 정부 정책이 성과를 거두기는 어려운 것으로 보임.
- 체류자격을 갖고 있는 외국인들은 학교교육이나 정부와 지자체의 각종 지원 서비스에 대해 공식적으로는 접근권을 갖고 있지만, ‘국민’을 기준으로 한 행정 관행상 사각지대에 빠질 가능성이 큼.
- 사회복지와 취업 지원 정책이 국민/외국인이라는 철저한 이분법에 입각해 있어 가족관계의 이동과 함께 국내 장기체류 및 영주권, 국적 취득으로 이어지는 이주자의 현실적 경로를 따라가지 못하고 있음.
 - 현재의 체계 하에서는 ‘외국인’으로 체류하는 오랜 기간 동안 정책과 무관한 상태로 있던 이들이 국민이 됨과 동시에 지원 대상이 됨. 국내에 외국인으로 체류하는 오랜 기간 동안에는 생활상에 다양한 문제가 발생하더라도 아무런 접근이 이루어지지 않다가 국민이 됨과 동시에 지원이 이루어지기 시작해 결국

- 적절한 개입 시점을 놓쳐 버리게 되는 결과를 초래함.
- 이와 관련해 한국에서 계속 살아갈 가능성이 매우 높은 영주권자, 재외동포, 방문취업 자격 소지자들의 현실과 미래 전망은 주목할 만함.
 - 이들은 10-20년 동안 한국에서 생활하는 가운데 이미 연령이 높아져 있음. 그 동안 해오던 ‘힘든 일’은 더 이상 지속하기 어려워지는 가운데, 생활 기반은 여전히 취약하며 자녀세대 역시 적절한 일자리를 찾지 못하고 있어 경제적 불안에 직면할 가능성이 커지고 있음. 그럼에도 불구하고 국민이 아니기 때문에 취업 지원조차 받지 못하는 상황으로, 결국 빈곤문제에 직면한 영주권자, 귀화자가 증가할 가능성은 점점 커지고 있음.

3 정책제언

제안 1) 이주자의 가족형성 가능성을 고려한 종합적인 정책 설계

- 현재 가족생활과 관련된 주요 정책분야에서 이주자에 대해 취하고 있는 접근을 살펴보면, 일관된 방향을 찾기 어려울 정도로 개별 정책별로 파편적 접근을 하고 있음.
 - 이주자 집단의 가족관계에 대해 종합적 접근이 이루어지지 못하고 있는 것은 특정 이주자 집단과 관련해 특정한 의제가 제기될 때마다 그에 한정된 단기적 조치를 취하는 데 집중해온 결과로, 이러한 접근은 근본적으로 몇 가지 중요한 한계를 내포하고 있음.
 - 우선 제도마다 대상 집단이나 조치를 별도로 규정하다보니 일관된 기초를 유지할 수 없으며, 결국 소기의 정책 효과를 거두

- 기 어려운 상황을 초래하게 됨. 건강보험료 감면혜택은 받고 있지만, 경제적 부담이 훨씬 큰 자녀보육료는 지원받지 못하는 유학생들이 한국정부의 지원 조치에 대해 긍정적 평가를 내리지 못하는 데에서 이러한 한계의 단면을 확인할 수 있음.
- 또한 건강보험료 감면혜택처럼 국민에게 주어지지 않는 혜택을 ‘외국인’에게 지원하면서 형평성 문제가 불거질 수 있다는 점도 비판적으로 고려되어야 할 것임.
 - 이주 관련 정책에 있어서는, 우리나라와 비교적 유사한 기초를 취하는 것으로 인정되는 독일이나 일본에서 체류자격이 있는 이주자에 대해서 국민과 같은 대우를 하는 방향으로 정책 기초를 확립해가고 있는 점이 주목할 만함.
 - 독일의 경우 합법적인 체류허가를 가진 이주자들은 아동수당, 모성보호, 자녀돌봄서비스, 사회주택, 직업상담과 교육 등 가족 정책 서비스와 5대 사회보험, 실업부조와 사회부조 등 사회 정책 전반에서 독일인과 동등한 처우를 받고 있음.
 - 일본에서도 2012년부터 외국인도 주민기본대장에 통합됨에 따라 지자체 차원에서 ‘외국인’에 대한 아동수당 지급을 결정해 시행하는 체계를 탈피해, 주민기본대장에 등재된 외국인은 일본인과 동일하게 아동수당, 국민건강보험, 후기 고령자 의료 수급자격 등을 갖게 되었음.
 - 이처럼 세계 각국에서 사회복지나 아동 관련 지원에 있어 체류자격이 있는 이주자에 대해서 국민과 같은 대우를 하는 방향으로 정책 기초를 확립해가고 있는 데에는, 보편적 권리에 대한 사회적 인식과 더불어 가족동반이 가능한 외국인은 정주 가능성이 높은 이들 혹은 각국이 인재 유치 차원에서 중요시하고 있는 전문인력이나 유학생이라는 점도 중요하게 고려된 것으로 보임.
 - 이주에 있어 가족관계의 영향력과 가족생활의 중요성을 고려할 때, 현재와 같이 개별 정책별로 특정한 이주자에게만 예외적인 조치를 취하는 방식을 탈피해 정책 전반에 걸쳐 체류자격 등 특정

한 자격 요건을 갖춘 이주자를 포괄하는 종합적 접근을 강구해야 할 것임.

- 더욱이 유학생, 전문인력 등 가족동반이 가능한 외국인은 정부가 국가 경쟁력 차원에서 유치 및 정주를 유도하고 있는 집단인 만큼, 인재 유치를 통한 국가경쟁력 제고를 위해서라도 중장기적으로 이러한 외국인에 대해서 보육, 의료 등 사회복지와 취업지원 등에 있어 국민과 동일한 수준에서 지원이 이루어지도록 해야 할 것임.

제안 2) 영주권자 가족의 생활 안정을 위한 조치

- 이상과 같은 종합적 접근은 단기간 내에 발전되기 어려운 만큼, 현실적으로는 개별 집단에 대한 단기적 대안도 함께 강구되어야 할 것임.
- 가족이주의 본격화, 이주자 가족의 정주가 이미 현실화되고 있는 가운데, 사회적, 정책적으로 중요한 위치를 점하고 있는 특정 이주자 집단에 대해서는 우선적인 접근이 필요한데, 그 대표적 집단이 영주권자 가족임.
 - 자녀양육·교육, 취업지원, 사회적응 및 가족관계 지원 등과 관련된 정책에서는 영주권자를 체류자격을 가진 ‘외국인’으로만 접근하고 있으나, 다른 한편으로 이들은 한국사회에 계속 거주할 권한을 갖고 있을 뿐 아니라 지방선거권도 지니고 있음. 또한 영주권자 중 상당수가 국적 취득 계획을 갖고 있어 향후 귀화를 통해 국민이 될 가능성도 열려 있음. 이러한 점에서 영주권자는 단순히 ‘외국인’으로만 규정할 수 없는 성격을 지니고 있으며, 한국사회의 구성원으로 정책 차원에서도 특별한 고려가 필요함.
- 최근 영주권자의 증가 추세와 이들의 연령층 분포, 가족동거 현황 등을 종합적으로 고려하면, 중고령층 영주권자 가족이 이미

상당수에 달하며 앞으로도 그 수는 계속 증가할 것으로 보임.

- 이미 오랜 기간 한국에 살면서 영주권까지 취득한 이들은 가족 관계망 전반의 이전과 함께 국내 정주가 이미 현실화되고 있음. 그런데, 국적취득 전까지는 주거나 취업 지원 등 생활 기반 마련을 위한 지원을 전혀 받지 못하는 상황으로 시간이 지날수록 노인 빈곤층이 될 가능성이 높아지고 있는 실정임.
- 국내거주 영주권자의 빈곤문제를 완화하고 빈곤층 귀화자의 증가를 예방하기 위해서는 정부가 추진하는 주거 지원, 취업 지원 사업 대상으로 영주권자를 포함시키는 등 전향적 접근이 필요함.
- 영주권자에게도 고용센터, 새일센터 등의 이용자격을 부여하고, 이들의 성격을 고려해 주거, 창업 관련 대출 제도 등을 정비하는 작업이 시급함.
- 주거, 창업 관련 제도에 대한 정보 부족 문제를 해결하기 위해 이들이 집중적으로 거주하는 지역을 중심으로 지자체와 협력해 관련 정보를 확산시키는 방안도 강구되어야 할 것임.
- 한국사회에 ‘외국인’으로 거주하는 오랜 기간 동안에는 경제적 자립이나 가족갈등 등에 대해 정책 접근이 이루어지지 않다가 귀화 이후 지원의 효과를 더 이상 기대하기 어려운 시점이 되어서야 정책 대상에 포함되는 현재 정책의 한계를 해결하기 위해 다문화 가족지원법을 개정해 적어도 영주권자와 그 가족은 정책 대상에 포함하는 방안이 우선 추진되어야 할 것임.
- 이러한 정책이 효과를 거두기 위해서는 각종 사업과 서비스의 내용과 방법에 있어서도 대다수 영주권자의 성격과 가족주기를 고려한 접근이 함께 이루어져야 함.
- 특히, 이들에게는 노후 빈곤문제를 예방하기 위한 노후생활설계 및 준비 프로그램, 자녀의 취업을 돕기 위한 후기 청소년기 혹은 성인기 자녀의 진로 설정 및 취업 지원 프로그램 등이 중요함.

제안 3) 유학생의 정착 유도를 위한 가족생활 지원

- 주자 집단 가운데에서도 석·박사과정 유학생은 세계 각국 정부의 관심이 집중되어 있는 집단으로, 우리나라에서도 최근 들어 유학생의 정착을 유도하고자 하는 조치가 강화되어 가고 있음. 하지만, 기존의 조치는 유학생 개인만을 상정하고 이들의 요구를 학교교육이나 취업에 한정해 접근하고 있을 뿐 가족형성 가능성과 실제 가족생활은 전혀 고려되지 않고 있음.
 - 학업을 중심으로 생활해야 하고 본격적 취업이 허용되지 않는다는 이유로 건강보험료는 감면 혜택을 받고 있으나, 본격적 취업을 하지 않은 채 가족이 함께 살 주거시설을 마련하고 기본적인 생활을 하면서 자녀를 키우는 이들의 경제적 어려움에 대한 조치는 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정임.
 - 한국생활 중 경제적으로 큰 어려움에 직면했던 기혼 유학생에게서 졸업 후 국내 체류 의사를 기대하기는 어려운 실정이며, 결국 유학생 유치 및 정착을 위한 관련 국가와의 경쟁에서도 취약할 위치를 벗어나기 어려울 가능성이 큼.
- 국가 경쟁력 확보의 일환인 석·박사 유학생의 정주와 이중국적 취득 확대를 위한 정부의 조치가 실효성을 거두기 위해서는 학업과 취업 이외에 이들의 가족생활을 핵심적 요소로 고려하고 결혼, 출산 및 자녀양육 등을 지원하기 위한 조치가 강구되어야 함
 - 유학생 집중대학을 중심으로 가족생활을 하는 유학생을 고려해 기숙사 시설을 다양화하는 방안이 강구될 필요가 있음.
 - 무엇보다 중요한 것은 경제적으로 부담이 큰 보육료 문제에 대한 대책임. 독일이나 일본처럼 보육지원 대상을 일정기간 이상 합법적으로 체류하는 외국인 전체로 확대하는 것이 이상적이기는 하나 한국사회의 현실을 고려할 때 이러한 조치를 전면적으로 실시하는 데에는 적잖은 장애가 있을 것으로 보이는 만큼, 우선 유학생만이라도 국민과 동일한 수준으로 보육료를 지원

하는 방안을 강구할 수 있을 것임. 이외에 유학생의 보육료 감면 혹은 보육료에 대한 세제 혜택 등도 대안으로 고려될 수 있음.

- 다문화가족지원법을 개정해 다문화가족 정책 차원에서 제공되는 다양한 서비스를 유학생 가족들이 이용할 수 있도록 하고 대학과 협력해 유학생 가족들에게 관련 서비스와 프로그램을 홍보하는 방안도 추진되어야 할 것임.
- 다문화가족지원센터의 여러 서비스 중에서도 자녀양육 지원 방문서비스, 이중언어환경조성사업, 자녀양육 상담, 어린이집·학교 이용시 통번역서비스 등이 유학생 가족들의 요구에 부합함
- 유학생 가족의 경우 핵심적 다문화가족인 국제결혼 부부 가족과는 성격과 요구가 다른 만큼, 석·박사과정 유학생이 비교적 많은 지역의 센터를 중심으로 서비스 제공자들이 유학생 가족을 이해하고 이들의 성격과 수요에 적합한 서비스를 제공할 수 있도록 직무 교육을 실시하고, 국제결혼 부부 가족을 전제로 개발된 프로그램을 유학생의 성격에 맞게 수정, 보완 작업도 함께 이루어져야 함.

제안 4) 자녀양육·교육 관련 서비스 기관에 대한 접근 장애요인 해소

- 자녀양육은 가족의 핵심적인 과업으로 이주자들에게도 가장 어려운 부분이지만, 현재로서는 중앙정부 차원의 접근은 이루어지지 못하고 있음.
- 대신 일부 지자체에서 외국인주민 관련 조례에 자녀보육·교육 관련 조항을 포함시켜 이를 근거로 어린이집 지원사업을 추진하는 수준임.
- 하지만, 관련 조례가 제정되어 있더라도 지자체에서 시행하는 자녀보육·교육 사업을 자유롭게 이용할 수 있는 것은 아님.

- 제도적으로 외국인의 이용권을 가로막지는 않더라도 실제 이용을 위해서는 ‘주민등록등본’을 제출해야만 하는 등 ‘국민’중심의 행정 관행이 지속되고 외국인등록증으로 대신할 수 있도록 하는 보완책도 일반화되지 않아 ‘주민등록’이 없는 외국인들로서는 이용할 수 없는 경우가 적지 않음.
- 이러한 상황을 개선하기 위해서는 우선 지역 내에서 자녀보육·교육 관련 기관, 가족 및 아동·청소년 관련 기관의 이용자격을 점검하여 외국인의 이용을 저해하는 요소를 발굴하고 이를 개선하는 작업이 이루어져야 할 것임.
 - 구체적으로는 특정 지자체를 대상으로 관련 시설 이용자격 요건 등을 점검하고 개선방안을 마련해 행정자치부가 전국 지자체에 구체적 사례와 함께 지침을 시행하는 방안을 고려할 수 있음.
- 일반 보육시설에서 외국인 아동을 정식으로 등록하지 않고 돌보는 사례가 발견된 점도 주목할 필요가 있음. 체류자격이 없는 경우 뿐 아니라 체류자격이 있는 경우에도 이러한 사례는 발생할 수 있음.
 - 보육통합시스템에 등록하지 않은 채 아동을 돌보다가 안전사고가 발생하면 보험처리가 되지 않는 등 심각한 문제가 될 수 있는 만큼, 이러한 사례가 발생하지 않도록 유치원, 보육시설 종사자를 대상으로 외국인 아동 등록 절차에 관한 교육, 홍보를 실시하는 등의 대책이 강구되어야 함.

4 기대효과

- 가족이주의 확대 및 이주자 가족의 증가 추세에 적합한 사회정책 전반의 재구조화 방향 정립에 기여

- 정부의 유학생 유치-정착 유도 정책의 효과성 확보를 위한 실질적 방안 마련에 기여
- 영주권자, 재외동포 등 한국사회 정주-귀화 가능성이 높은 이주자 집단에 대한 정책 대응 방안 강구에 기여

주관부처 : 교육부 국제교육협력담당관, 보건복지부 보육정책과,
고용노동부 고용서비스정책과, 행정자치부 사회통합지원과,
여성가족부 다문화가족정책과,
지자체 보육지원 부서, 외국인·다문화가족 관련 부서
관계부처 : 국무조정실 사회복지정책관, 교육문화여성정책관