

신남방정책의 이민정책적 고찰: 아세안을 중심으로*

조영희** 최경희***

| 목 차 |

I. 서론	IV. 신남방정책과 이민정책의 상호 발전
II. 신남방정책과 이민정책의 상관성	V. 결론
III. 아세안 출신 이주자의 국내 체류 현황과 이민정책 쟁점	

| 논문요약 |

본 연구는 신남방정책이 표방하는 사람중심성에 대한 정책적 의미 분석에 기초하여 신남방정책의 사람 영역 추진과제가 이민정책과 연계되어야 하는 필요성을 논의하고, 신남방정책과 이민정책의 상호 발전전략을 제시하였다. 신남방정책은 아시아 지역에서 충돌하고 있는 주요국들의 신지정학적 전략에 대한 한국의 외교적 대응이고, 사람중심성은 한국과 아세안의 관계를 더욱 긴밀하게 하는 정책적 개념으로 활용될 수 있다. 이러한 맥락에서 사람의 국경이동과 그에 따른 사회경제적 영향을 다루는 이민정책 관점에서 보면, 한-아세안 협력은 이주의 규모를 조절하는 국경관리와 비자제도에 국한되기보다는 유입된 이주자의 다양한 유형에 따른 체계적인 체류관리, 사회통합, 그리고 본국 귀환과 재통합의 문제를 포함하는 포괄적 이민정책의 관점에서 재구성될 필요가 있다. 본 연구는 신남방정책 시기 아세안지역 출신 이주자의 국내 체류 유형별 현황

* 신남방정책(New Southern Policy)은 2017년 11월 한-아세안 정상회의를 계기로 발표된 문재인 정부의 대외정책으로서 아세안과 인도를 주요 정책대상 지역으로 삼고 있다. 그러나 한국과 아세안 관계, 한국과 인도 관계는 역사와 현실적 교류양상이 매우 다르므로, 연구의 분석대상으로서 아세안과 인도는 별개로 접근할 필요가 있다.

** 제1저자: 이민정책연구원 연구위원

*** 교신저자: 서울대아시아연구소 HK연구교수

과 이민정책적 쟁점을 자세히 분석하고, 현 단계 신남방정책 사람 영역 추진과제의 효과적인 이행을 위한 보완 및 재구성 방안을 제시한다. 또한 신남방정책의 파트너인 아세안과의 정책적 조응 차원에서 아세안공동체가 추진하고 있는 이민협력 원리와 쟁점을 살펴보고, 신남방정책과 이민정책의 중장기적 상호 발전전략도 제안한다.

▪ 주제어: 신남방정책, 한-아세안, 사람중심, 이민정책, 아세안공동체

I. 서론

2019년 12월 기준, 현재 아세안 회원인 동남아시아 10개국(라오스, 말레이시아, 미얀마, 브루나이, 베트남, 싱가포르, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀) 출신자의 수는 국내 체류 외국인 2,524,656명 중 647,460명으로 약 26%를 차지한다. 이 통계에는 노동, 결혼, 유학, 투자, 주재 등 다양한 목적으로 90일을 초과하여 외국인등록 및 거소신고를 해야 하는 장기체류자와 90일 이하 기간 동안 체류하여 외국인등록 및 거소신고를 할 필요가 없는 단기체류자가 모두 포함된다.¹⁾ 국내 체류 외국인 중 가장 큰 규모를 차지하는 외

1) 법무부·출입국외국인정책본부, “출입국외국인정책 통계월보(2019-12)”, <http://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do>. (2020년 3월 1일 검색) 국제연합(United Nations)의 정의에 따르면, 이민정책의 대상이 되는 이민자는 ‘통상적인 거주 국가, 즉 일상생활을 영위하는 국가’를 변경한 사람으로서 1년 이상 거주지를 옮겨야 하는 사람(장기이민자)을 말한다. 그리고 해외 체류 기간이 3개월 이상 1년 미만인 경우에는 ‘단기 이민자’로 본다(정기선 2016). 그러나 국내에서는 해외에서 유입된 외국인 인구를 지칭하는 용어 사용에 여전히 혼란이 있다. 출입국통계에서 활용되는 가장 일반적 용어인 외국인, 지역주민으로서의 의미가 담겨 있는 외국인주민, 이주노동자(근로자)를 지칭하는 외국인력, 그리고 영주 거주자를 의미하는 이민자 등 정책 목표에 따라 다양하게 쓰이고 있다. 이는 아직까지 한국이 이민에 대한 국가적 방향성이 명확하게 정립되지 못한 채, 급변하는 사회현실에 대한 대응 차원에서 구체적인 정책들이 추진되어 왔음을 반증한다. 본 논문에서는 이러한 현 상황을 감안하여 이민정책의 대상을 일반적으로 총칭하는 차원에서 이주자라는 용어를 사용하고 문맥에 따라 이해되는 수준에서 외국인, 단기체류자, 장기체류자, 외국인력, 이민자 등을 다양하게 쓰기로 한다.

국국적 동포가 878,439명으로 전체의 약 34.8%를 차지한다는 점을 생각해 본다면, 민족적 연관성이 없는 순수 외국인 집단으로서 아세안지역 출신자는 국내 체류 외국인 중 가장 큰 비중을 차지하는 셈이다. 특히 장기체류자의 경우, 아세안 국가 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 3개 국가만 보더라도, 베트남 출신자 187,334명, 필리핀 출신자 45,354명, 캄보디아 출신자 45,016명이 전체 장기체류자의 약 22%를 차지한다.

한국의 대 아세안 외교정책인 신남방정책이 기존의 경제중심적 아세안 정책과 달리, 사람중심 가치를 기조로 두게 된 배경은 이와 같은 아세안지역 출신자의 단기 인적교류 및 장기체류 이주의 규모와 그것이 한국과 아세안 양측에 미치는 사회경제적 파급효과들과도 무관하지 않을 것이다.²⁾ 실제로 신남방정책에서 한-아세안 인적교류가 매우 중요한 정책추진 과제로 설정되어 있는 것은 이러한 맥락에서 이해된다. 그러나 2020년 코로나19라는 감염병의 전 세계 대유행으로 신남방정책이 강조하는 인적교류의 확대는 사실상 정상적으로 추진하기 어려운 상황임을 생각해 볼 때, 사람중심 가치를 보다 실용적인 정책 개념으로 확장하고 활용할 수 있는 새로운 전략과 방법의 모색이 필요해 보인다. 이러한 맥락에서 사람의 국경이동과 그에 따른 다양한 사회경제적 현상을 다루는 이민정책은 신남방정책 사람중심 가치를 구체적인 현실정책에서 활용할 수 있는 유용한 관점을 제공한다. 정부는 신남방정책 추진 시기에 한-아세안 인구이동의 규모뿐만 아니라, 상호 국민의 체류보호와 사회정착과 통합에 관한 문제, 안전한 이주와 국경관리를 위한 한-아세안 협력을 보다 내실있게 추진해 나가야 한다. 이러한 노력은 신남방정책의 성공적인 이행뿐만 아니라, 한국 사회의 이주자 인구 중 큰 비중을 차지하는 아세안지역 출신자에 대한 이민정책 효과를 높이기 위해서도 중요하다.

2) 아세안 10개 회원국 현지 국민들을 대상으로 하여 그들이 한국을 어떻게 인식하는지 광범위하게 조사한 연구에 따르면, 아세안지역에서 한국의 대중문화를 중심으로 한 한류의 확산으로 한국문화에 대한 선호가 높아진 것은 아세안 회원국 국민의 한국 관광 수요를 높였을 뿐만 아니라, 한국인과의 국제결혼, 한국으로의 해외취업, 그리고 한국대학으로의 유학 등을 촉진하는 데 중요한 영향을 끼쳤다(윤진표 외 2010). 동 연구는 한-아세안협력기금 지원으로 2008년부터 2010년까지 2년간 수행되었으며, 아세안 각국에서 1,000명 이상의 표본을 추출하여 10개국 전체에서 10,000개 넘는 표본을 활용한 통계기반 현지 조사연구로서 지금까지 유일하다.

본 연구의 목적은 신남방정책이 표방하는 ‘사람중심성’에 대한 정책적 의미를 분석하고 신남방정책의 ‘사람’ 영역 추진과제가 이민정책과 연계되어야 하는 필요성과 타당성을 논의함으로써 신남방정책과 이민정책의 효과적인 추진방안을 논의하는 데 있다. 이와 같은 목적에 기반하여 본고에서 아세안지역 출신 이주자에 집중하여 신남방정책을 분석하고자 하는 내용은 크게 두 가지이다. 하나는 신남방정책이 내세우는 사람중심 한-아세안 관계가 실질적인 성과를 거두려면, 현 단계 정책 내 사람관련 추진과제들이 국경과 체류관리, 사회통합, 귀환과 재통합을 포함하는 전체적인 이민정책 범주와 유기적으로 연계될 필요가 있다는 점이다. 다른 하나는 신남방정책의 사람중심 가치와 3대 목표(3P) 체계인 평화(Peace), 번영(Prosperity), 사람(People)이 파트너인 아세안의 지역공동체 가치와 목표체계와도 매우 유사하여 정책적 조응성을 갖고 있으므로, 신남방정책 시기를 계기로 한-아세안 이민협력에 관한 중장기적 방향과 전략도 마련해 볼 필요가 있다는 점이다.

구체적으로 각 장은 다음과 같은 내용을 포함한다. 2장에서는 아세안이라는 지역과 국제이주를 주제로 결합한 선행연구와 신남방정책의 외교정책적 의미분석 및 발전전략에 관한 선행연구 검토를 통해 사람중심 가치의 정책적 실용성과 의미를 정립하고, 연구의 분석틀을 제시한다. 3장에서는 신남방정책과 이민정책의 상관성을 국내 체류 아세안지역 출신 인구의 현황과 그와 관련된 이민정책 쟁점을 통해 분석한다. 신남방정책 시기 정부는 아세안 회원국 일부를 대상으로 비자 간소화 조치를 시행하고 있으나, 아직까지 비자제도 외에 대 아세안 이민정책의 내용이 명확히 존재한다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 아세안지역 출신 이주자에 관련된 이민정책적 쟁점은 체류 유형에 따라 다양하게 형성되어 있는 편이다. 4장에서는 3장의 논의를 바탕으로 하여 현 단계 신남방정책 사람관련 추진과제들을 검토하고 재구성하며,³⁾ 중장기적으로는 파트너인 아세안의 지역공동체 이민협력의 방향을 고려하여 신남방정책과 이민정책의 상호 발전전략을 제시하고자 한다.

3) 신남방정책특별위원회에서는 2019년 11월 제3차 한-아세안 특별정상회의 계기 및 코로나19로 인한 국제환경 변화 등을 고려하여 당초 수립한 신남방정책 추진계획과 중점과제 내용을 보완하기 위한 광범위한 정책연구 및 자문을 진행해오고 있다. 다만, 아직 공식적인 정부 발표 자료가 없기 때문에 본고는 기존의 신남방정책 추진계획과 과제를 중심으로 연구하였음을 밝힌다.

II. 신남방정책과 이민정책의 상관성

1. 선행연구 검토

2000년대 중반 이후 베트남을 필두로 하여 국내에 아세안지역 출신 결혼 이민자, 이주노동자, 유학생의 수가 급격히 증가하면서 아세안이라는 지역 요소와 국제이주를 결합한 선행연구가 활발해졌다. 이러한 선행연구는 대부분 한국 사회 내의 전반적 이주현상과 그로 인한 다면적 영향, 아세안지역 출신 이주자의 한국 내 체류실태와 삶의 모습, 그리고 관련 정책들을 다루는 연구들로서 아세안지역 출신 이주자의 한국사회 적응 및 사회통합의 수준과 정책적인 한계를 이해하는 데 있어 좋은 자료가 되고 있다. 아세안지역 출신 결혼이민자의 양육 및 교육, 사회관계망, 문화적응, 건강, 가족관계 등에 관한 연구(김영순 외 2014; 박미숙 외 2018; 채옥희 외 2012), 이주노동자의 고용·노동, 생활 등에 관한 연구(이영심 외 2009; Ai 외 2019), 유학생의 유치, 학업, 생활, 취업 등에 관한 연구(장안리 2017; 조항록 2017; 허창수 2017; 김미영 외 2018), 그리고 이주자의 체류유형보다는 국적(출신지)을 중심으로 체류실태를 분석한 연구(이창원 외 2016; 이창원 외 2019)가 이에 해당한다. 그러나 기존 선행연구에서는 아세안지역 출신자의 한국행 이주가 본국과 한국의 국제관계적 맥락 속에서 어떠한 의미를 갖는지, 더 나아가 그들의 이주 경험이 개인(가족)과 사회 그리고 한국과 송출국 국가에 어떠한 영향을 줄 것인가를 다층적·다면적 관점에서 분석하는 연구는 드물다.

한편, 아세안지역 및 아세안 회원국 각국의 정치, 경제, 역사, 사회문화 등에 해박한 지역연구자들의 선행연구를 주목해 볼 필요가 있다. 관련 연구들은 아세안 회원국 국민의 한국행 이주가 송출국에 미치는 영향을 다루거나 송출국 현지적 관점에서 한국의 이주현상을 연관 지어 분석한다는 점에서 이주 연구를 국내적 관점을 넘어 지역(region)과 국제적 지평으로 확장하고 있어서 한국이 아세안 및 아세안 회원개별국가를 대상으로 이민정책을 수립할 시, 송출국의 구조적 요인-송출국과 한국의 임금격차, 송출국의 인구구조, 산업구조, 노동시장 여건 등-을 이해하는 데 매우 유용한 연구 자료가 된다(김동엽 2013; 오윤아 외 2013; 최호림 2015b). 그러나 지역학에 기반한

선행연구는 이주에 관한 수용국과 송출국의 정책적 조화를 위한 구체적인 노력에 관한 내용을 다루지는 않아서 앞으로 한-아세안 이주에 관한 연구는 지역학적 전문성과 이민정책의 구체성이 결합된 학제적 연구로 심화될 필요가 있다. 이러한 가운데, 최근 한 연구는 신남방정책과 이민정책의 관계를 직접적인 주제로 다루고 있는데, 사증면제라는 이민정책의 한 수단을 통한 한-아세안 인적교류 확대 노력이 오히려 불법체류자를 확대할 수 있다는 문제를 제기하며, 국제이주를 안보위협 요인으로 보았다(오정은 2019). 그러나 신남방정책은 한국과 아세안의 호혜적인 발전이라는 목표를 지향하고 있기에 신남방정책과 이민정책의 관계는 이주와 개발의 관점에서 보다 포괄적이고 긍정적 관점에서 조명되어야 한다.

본 연구는 기존 연구의 성과와 한계를 바탕으로 아세안지역과 국제이주를 결합한 연구의 지평을 한-아세안 이민협력이라는 지역협력의 주제로 확대하고, 구체적인 이민정책 과제는 이주와 개발을 연계하는 관점에서 제시하고자 한다. 이러한 점에서 한국에서 이주노동을 경험한 이후 귀환한 노동자는 본국의 중요한 인적자원이며, 그들의 이주의 경험을 최대한 활용하여 모국에 기여할 수 있도록 해야 한다는 연구(김나경 외 2015), 아시아를 둘러싼 강대국의 신지정학적 전략 속에서 아세안의 중요성을 새롭게 주목하고 있는 신남방정책은 대 아세안 이민정책을 심화할 수 있는 좋은 계기임을 강조하는 연구(조영희 외 2019), 아세안의 하위지역인 메콩 5개국(라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아, 태국) 정부의 인적자원개발 정책 맥락에서 한국행 노동이주의 의미를 분석한 연구(백용훈 2020) 등은 신남방정책을 이민정책적 관점에서 고찰하고자 하는 본 연구에 매우 중요한 단초가 된다.

2. 사람중심 가치의 정책적 의미

정부가 2017년 말 신남방정책을 발표한 이래, 이와 관련된 대부분의 선행 연구들은 이론적 논의보다는 현실정책의 효과 제고 차원에서 이루어졌다. 연구의 주제는 신남방정책의 핵심적 구성요소인 3대 목표체계 - 평화(Peace), 번영(Prosperity), 사람(People) - 와 직·간접적으로 관련되어 크게는 한국과 아세안의 경제적 교류 및 협력강화를 위한 연구(성백웅 외 2018; 오윤아 외

2018; 이홍식 외 2018), 아시아 지역의 강대국 간 경쟁구도 속에서 신남방정책의 정치외교 및 안보적 전략을 논한 연구(우양호 2019; 이기태 외 2019), 그리고 한국과 아세안의 인적교류 및 상호문화 이해에 관한 연구(오정은 2019; 조영희 외 2019; 이재현 외 2020)로 구분해 볼 수 있다. 그런데 경제, 정치안보, 사회문화에 관한 기존연구는 신남방정책이 대 아세안 외교 전략으로서 강조하는 사람의 가치가 실제 정책에서 어떻게 구현될 수 있는지 나아가 사람에 관한 정책 추진과제가 경제와 정치안보 영역에는 어떠한 영향을 줄 수 있는지에 대한 관심은 낮은 편이다.

한편, 신남방정책 사람중심 가치는 파트너인 아세안공동체가 추구하는 기본원칙과도 조응한다는 점에서 국제관계적 함의를 갖는다. 신남방정책과 아세안공동체의 내적 논리 구조에서 ‘평화(정치안보)’와 ‘번영(경제)’은 모두 ‘사람을 위한 것’이라는 점에서 공통적이다. 특히 아세안공동체의 기본 규범을 담고 있는 아세안헌장(ASEAN Charter)은 아세안공동체를 “하나의 비전, 하나의 정체성 그리고 서로 돌보고 공유하는 공동체(One Vision, One Identity and One Caring and Sharing Community)”로 규정하고, ‘아세안 시민의 안정적이고 평화로운 삶, 경제적으로 윤택한 삶, 역량 있는 아세안 시민으로서의 삶’을 향유하기 위한 지역협력체로서 역할을 명시하였다. 그러나 1967년 아세안 출범을 알리는 방콕선언에서는 이념 진영으로 구분된 상태에서 5개 국가를 기반으로 창립되었기에 ‘사람’에 대한 언급이 거의 없었다. 그로부터 반세기가 지난 2007년 아세안헌장에서 사람이 반복적으로 등장하는 중요한 단어가 된 것이다(Natalegawa 2018, 215).

신남방정책의 사람중심 가치는 상대방인 아세안과의 정책적 조화와 연계 가능성이 높다는 점에서 중요한 국제관계적 의미를 갖는다. 하지만 사람중심 가치가 현실 정책을 통해 구현되지 못한다면, 외교 정책에서 사람중심 가치를 표방하는 것은 단순한 슬로건으로 간주될 수도 있다. 사람 중심성을 강조하는 외교정책은 국제사회에서 국가 간 대결과 경쟁보다는 공동의 발전을 위한 협력과 연대를 더 중시하는 기조라고 추론할 수는 있지만, 실제로 그 가치를 정책에 반영하고자 할 때, 구체적인 내용, 범위, 적용방법을 찾아내는 것은 쉽지 않다. 이는 신남방정책이 사람중심 기조를 표방하고 있으나, 그것을 정책적으로 어떻게 활용할 것인가에 대한 심도 있는 논의가 부족한

이유이다.

현재 신남방정책 내 사람중심 가치가 가장 구체적으로 담겨 있는 정책 유형은 한국과 아세안 사이의 인적이동 및 교류, 인적자원 양성을 위한 교육, 그리고 상호 체류 국민에 대한 보호와 지원에 관한 것이다. 그러나 신남방정책 출범 3주년에 접어든 2020년 초 누구도 예상하지 못한 코로나19 신종 감염병이 발병하여 전 세계로 급속히 확산되자 3월 11일 세계보건기구(WHO)가 세계적 대유행(팬데믹)을 선언한 뒤로 아세안 각국은 국경을 봉쇄하기 시작했고, 단순 방문과 관광 등을 위한 인적교류 및 이동과 인적자원 양성을 위한 교육은 사실상 멈추어버린 상태가 되었다. 한-아세안 각 국가들은 자국민 보호와 국경관리를 현안에 두고 집중하는 반면, 상호 체류 국민에 대한 보호 및 지원에 관한 관심은 더욱 취약해질 수 밖에 없는 상황이다. 하지만 역설적이게도 코로나19로 인한 국제적 보건위기가 심화됨에 따라 신남방정책의 사람중심 가치는 단순히 정책의 슬로건이 아닌 실용적 정책개념으로 활용되어야 할 필요성이 높아지고 있다. 이러한 맥락에서 코로나19로 인한 국제적 상황을 고려하여 신남방정책도 변화에 대응해야 함을 강조하며, 신남방정책의 파트너인 아세안과 아세안 각국의 코로나19 대응상황에 대한 최근 연구(김정호 2020; 김희숙 외 2020; 김형중 2020; 육수현 2020; 최경희 2020 등)를 주목할 만하다. 신남방정책 시기 사람중심의 가치를 보건 분야에서 새롭게 연계하고 발전시키는 데 중요한 자료가 될 수 있기 때문이다.

다른 한편, 본 연구가 신남방정책의 사람중심 기조를 주목하는 이유는 그것이 최근에 전개되고 있는 국제질서의 신지정학적 변동에 대한 적극적 대응의 의미를 갖는다는 데 있다. 미국과 중국의 무역, 군사, 기술 충돌이 바로 신지정학적 권력 충돌로 등장하며, 그 충돌의 핵심지대가 바로 ‘아시아태평양’지역이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 중국의 일대일로전략(一帶一路, Belt and Road Initiative)⁴⁾과 미국과 일본의 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy)⁵⁾이 지정학적으로 충돌하고 있는 형국이고, 그 충돌하는 아시아태

4) 일대일로는 시진핑 국가주석이 2013년 9월에 카자흐스탄에서 일대(一帶)개념을, 그 해 인도네시아 의회에서 아세안 국가들과의 해상협력을 강조하면서 일로(一路)개념을 완성하였다. 세계 GDP 규모의 30%, 세계인구의 63%에 해당하는 80여 국가들과 철도, 도로, 항만, 발전소 등 사회기반시설의 건설, 무역·통상의 증진과 에너지자원망의 구축을 목표로 하는 중국의 거대한 경제개발전략이다. 일대일로는 크게 육상 경제벨트 ‘신실크로드’와 21세기 해상실크로드로 나뉜다(황재호 2019).

평양이라는 지리적 중심에 아세안이 위치한다. 중국과 미국은 아세안이 상대방의 세력권으로 편입되는 것을 막기 위한 대전략을 펼치고 있으며 (Satake 2019),⁶⁾ 코로나19 팬데믹 상황에서 미국과 중국이 아세안에 펼치고 있는 적극적인 보건의료 협력 조치는 이러한 흐름을 정확하게 반영하고 있다(최경희 2020). 아세안은 미국과 중국 사이에서 균형전략을 작동시키면서 자기 이익을 관철하려고 노력하며 미국과 중국의 패권전쟁에 대해서 2019년 6월 ‘ASEAN Outlook on the Indo-Pacific(이하 AOIP)’ 성명서를 통해 자기의 입장을 천명하였다.⁷⁾ 아세안은 AOIP의 입장 발표를 통해서 아세안을 둘러싼 중국과 미국의 패권경쟁에 반대했다. 이전에도 그랬듯이 앞으로도 이 지역 안에서 ‘아세안 중심적 지역 협력체(ASEAN-centered regional architecture)’를 강화하겠다는 입장을 다시 한번 강조한 셈이다(최경희·윤진표 2019).⁸⁾

-
- 5) 인도-태평양전략의 출발은 2016년 10년 케냐에서 개최된 ‘아프리카 발전을 위한 도쿄 국제회의’에서 일본 아베(Shinzo Abe) 수상이 “자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy(FOIPs))”을 발표하면서 시작되었다. 이 전략의 핵심은 지금까지 유지되었던 지역적 국제적 질서와 변형을 위협한다고 보는 중국을 배제하는 전략이다(Satake 2019). 그 이후 2017년 미국의 트럼프의 등장으로 반중적인 글로벌 질서를 구축하고자 하는 미국과 일본의 동맹이 인도-태평양전략으로 수렴되어 나타난다고 볼 수 있다. FOIPs에서 중국에 대해서는 배제적인(exclusive) 전략이지만 아세안에 대해서는 포용적인(inclusive) 전략이며, FOIPs의 심장은 아세안(ASEAN at the Heart of FOIPs)이라고 표현되고 있다(Satake 2019).
 - 6) 그 외 다음의 자료도 참고함. 이왕휘 (2020), “미국의 인도태평양 전략에 대한 동남아시아의 인식,” <https://www.emerics.org/446/issueDetail.es?systemcode=03&brdctsNo=275834&mid=a10200000000>. (2020년 6월 30일 검색)
 - 7) 첫째, 아세안은 아시아-태평양 그리고 인도양 지역(또는 인도-태평양 지역으로 불리는)을 경쟁하고 있는 인접한 국경 공간(contiguous territorial space)으로 이해하는 것이 아니라 긴밀하게 통합되고, 상호 연결된 지역(a closely integrated and interconnected region) 개념으로 본다. 둘째, 이 지역을 ‘경쟁’이 아닌 ‘대화과 협력’의 지역으로 본다. 셋째, 이 지역은 ‘모두를 위한 발전과 번영의 지역(an Indo-Pacific region of development and prosperity for all)’으로 본다. 넷째, 아세안은 진화하는 지역협력체로서 해양공간과 해양문제를 앞으로 더욱 중요하게 여길 것이다. 다시 말하자면, 인도-태평양 지역으로 명명되든, 아시아태평양·인도양 지역으로 명명되든 아세안은 미중 간 신지정학적 대결이 존재하는 공간을 갈등과 경쟁의 지역이 아니라 협력과 공동번영의 지역으로 만들고자 한다는 뜻이다. 이러한 취지는 동남아 역내뿐만 아니라 역외지역에서도 확산되며 사람들을 위한 평화, 안보, 안정, 번영을 위한 경제적, 안보적 제도협력을 계속적으로 추구하겠다는 뜻으로 풀이된다(최경희·윤진표 2019).
 - 8) 물론 아세안이 미국과 중국의 갈등 사이에서 자기발전의 뜻을 굽히지 않으면서 제대로 그 길을 갈 수 있는지는 확신할 수 없으나, 미국과 중국에게 아세안이 이러한 입장을 분명히 표명하였다는 점은 아시아 지역에서 아세안이 중요한 “지역 지휘자

이러한 맥락에서 한국의 대 아세안 외교정책으로 공표한 신남방정책은 미국과 중국이라는 강대국 사이에 있는 한국이 아세안의 방향성에 조응하려는 공조전략의 의미도 갖는다. 아세안이 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로 전략이 겹치고, 교차하며, 충돌하는 지점으로서 자신의 신지정학적 가치를 높이는 상황에서 한국의 대 아세안 정책이 경제적 성과에만 집중하는 것이 아니라, 보다 폭넓게 역내 공동 문제에 대한 관심을 갖고 협력을 강조하며 아세안의 지향성을 고려하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 사람 중심적 한-아세안 관계구축을 위한 신남방정책은 외교정책적으로 볼 때 매우 전략적인 선택이라고 평가할 수 있다.

3. 연구의 분석틀

좁은 범위에서 이민정책은 국경의 통제와 촉진에 관한 출입국관리를 의미한다. 여기서 이민정책은 외국인이 국내로 입국할 수 있는지 여부를 판단하는 과정과 입국 가능한 외국인을 어떠한 자격으로 입국하게 할 것인지를 정하는 과정에 해당한다. 외국인의 입국 여부 판단은 주로 수용국의 공항만 출입국심사과정에서 이루어지며, 외국인의 입국 여부를 판단하기 위해서는 외국인의 위해(危害) 여부, 예를 들면 질병에 관한 검역, 범죄 관련성 여부 등을 종합적으로 판단하게 된다. 한국과 같이 출입국행정 정보화 수준이 발달한 국가에서는 외국인이 출발국가에서 항공기를 탑승하기 전, 항공기가 한국에 착륙하기 전에 항공사로부터 승객사전정보를 받아 분석하고 그 결과를 토대로 입국허용 여부를 결정한다. 외국인에게 입국자격을 부여하는 것은 비자제도를 통해 이루어지며, 외국인의 비자발급 요건(기간, 활동 범위 등)을 어떻게 규정하는가 하는 부분은 이민정책의 첫 출발로서 매우 중요하다. 대부분의 경우 외국인이 본국 출발 전 본국 내 위치한 목적국의 해외공관에서 비자를 발급받게 되지만, 일부 국가에서는 외국인이 목적국 공항에 도착 시 비자를 발급받는 경우도 있다. 2020년 코로나19 감염병이 세계적으로 유행하고 있는 현재 이민정책의 한 부분인 국경통제와 촉진에 관한 출입

(regional conductor)”(Yates 2017)로서 자기 가치를 높이며 활동하고 있음을 재확인할 수 있게 한다.

국관리는 매우 핵심적인 정책 과정으로서 주목받고 있다. 대부분 국가들이 외국인의 불요불급한 경우를 제외한 비자발급을 사실상 중단하여 자국으로의 입국을 차단했고, 입국이 허용된 경우라도 입국 예정 외국인의 질병 유무에 관한 사전정보를 확보하여 입국 후 관리를 체계화하는 데 중요한 토대가 되기 때문이다.

좀 더 넓은 범위에서 이민정책은 출입국관리 그 이상이며, 해외에서 유입된 모든 외국인의 비자자격에 기반한 체류 관리, 장기체류자의 거주국 내 사회적응과 통합, 그리고 단기·장기체류자의 본국 귀환·재통합에 이르는 전 과정을 포괄한다. 우선 체류관리는 외국인이 해외국가에서 정해진 기간과 활동 범위 내에 머물 수 있도록 하는 것을 의미하며, 정해진 규정을 벗어나는 비합법 체류를 불법 체류 혹은 미등록 체류로 명명하기도 한다. 체류관리를 위한 이민정책은 비합법적인 체류자가 발생하지 않도록 외국인의 선순환 이주를 촉진하는 것을 궁극적인 목표로 둔다. 그러나 코로나19 사태와 같은 위기 시에는 본국으로 귀국하지 못하는 불가항력적인 상황이 발생할 수 있다는 점을 고려하여 비합법적인 체류자라 하더라도 거주국에서 안전하게 머물도록 하는 것도 체류관리 차원에서 매우 중요하다.

장기체류자의 거주국 내 사회적응과 통합에 관한 이민정책은 이민자를 대상으로 한 다양한 사회정책 서비스 - 보건, 복지, 교육, 고용, 환경, 주거 등 - 와 관련된다. 이러한 사회적응과 통합정책은 이민자를 수용하는 대부분의 국가에서 이민정책의 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 외국인 및 이민자의 유입이 증가하면서 내외국인 간 사회적 갈등이 심화되고 있는 문제는 이민정책의 문제를 넘어 다른 정책 및 정치의 영역으로 영향이 과급되기도 하기 때문이다. 미국과 같은 전통적인 이민국가뿐만 아니라, 영국, 프랑스, 독일 등 서구의 선발 이민국가에서 나타나는 이민자 사회통합 실패사례들, 유럽연합의 사회통합정책에 관한 국가 간 비교 지표, 이민자의 사회통합체감에 대한 OECD의 국가 간 비교 지표 등은 많은 이민국가들이 사회통합정책의 중요성과 어려움을 동시에 직면하고 있음을 반증한다. 또한 이민정책에서 단기순환 이주자의 본국으로의 귀환과 재통합은 안전하고, 정규적이며, 책임성 있는 이주관리를 실현하는 데 있어서 중요한 부분이지만 출입국관리, 체류관리, 사회통합에 비해 이민정책 내에서 상대적으로 간과되는 경향

이 강하다. 최근 국제사회에서는 이주와 개발의 관점에서 해외 이주자의 자발적 본국 귀환을 촉진하는 다양한 방법들에 대한 논의도 매우 활발해지고 있다. 여기에는 이주자들의 경험과 경제적, 사회적 자산이 본국과 이주 목적국 양쪽에 도움이 될 수 있다는 관점이 전제된다(Newland & Salant 2018). 이러한 맥락에서 이민정책의 한 영역으로서 이민자 수용국과 송출국 간 국제협력의 중요해지고 있다.

이와 같은 이민정책의 포괄적 범위를 고려할 때, 신남방정책에서 정책의 대상으로 삼고 있는 아세안지역 출신 단기체류자, 이주노동자, 결혼이민자, 유학생 등은 외국인 및 이주자에 대한 국경관리와 체류관리, 사회통합과 귀환, 국제협력을 포괄하는 이민정책의 전 범주 내에서 긴밀하게 연관된다. 이는 신남방정책이 특정 분야에 대한 것이 아니라, 아세안과 관련된 다양한 부처의 정책을 포괄하는 범부처 성격을 갖고 있기 때문이다. 신남방정책은 사람중심 가치를 이민정책을 통해 보다 내실 있게 추구하고, 이민정책은 신남방정책 추진 시기를 활용하여 국내 체류 외국인 및 이주자의 큰 비중을 차지하는 아세안 출신자 대상 이민정책을 보다 가시적이고 체계적으로 추진해 나갈 수 있어야 한다. 신남방정책과 이민정책이 당초 서로 다른 목적을 갖고 설계되었다고 하더라도 각각의 정책이 효율적으로 추진됨으로써 궁극적으로는 정책 간 조화, 즉 정책일관성을 추구하는 것은 매우 중요하다.

Ⅲ. 아세안 출신 이주자의 국내 체류 현황과 이민정책 쟁점

1. 단기체류자

단기체류자의 유형에는 사증면제, 관광통과, 일시취재, 단기방문, 단기취업 비자를 소지한 외국인이 해당되는데, 이들은 주로 국경 출입국 및 체류자격에 관한 관리, 즉 이주 촉진과 통제를 위한 사증(VISA)제도에 가장 민감한 영향을 받는 외국인 집단이다. 사증제도와 절차가 간소하면 할수록 외국

인의 출입국이 보다 쉬워지므로 단순 방문이나 관광 등과 같은 단기체류자의 이동 규모가 커질 수밖에 없기 때문이다. 출입국외국인 통계에 따르면, 국내 단기체류자의 경우 상위 13개국 중에서 5개국이 아세안 회원국이며 이들 국가 출신자 수는 단기체류자 수 전체 792,853명 중 253,638명으로 32%를 차지한다. 특히 아세안 회원국 중 태국의 경우 단일국가 단기체류자 수가 중국 다음으로 큰 규모인데, 이는 태국과 한국의 무비자제도 협정에 따른 단기방문자 규모가 급증한 것과 관련된다. 실제로 2019년 1월부터 12월에 국한해서 보면, 태국인 전체 입국자수 56,439명 중 49,180명이 사증면제로 입국하였다.⁹⁾

<표 1> 단기체류 현황¹⁰⁾

국적별	계	1. 중국	2. 태국	3. 미국	4. 일본	5. 베트남	6. 몽골	7. (타이완)
인원	792,853 100%	217,290	177,271	86,398	61,073	37,184	23,340	22,817
비율		27.4%	22.4%	10.9%	7.7%	4.7%	2.9%	2.9%
국적별		8. 러시아 (연방)	9. (홍콩)	10. 필리핀	11. 카자흐스탄	12. 인도네시아	13. 말레이시아	14. 기타
인원		21,091	18,073	17,033	11,954	11,612	10,538	77,179
비율		2.7%	2.3%	2.1%	1.5%	1.5%	1.3%	9.7%

신남방정책 출범 3년 기간 중 정부는 신남방지역 국민의 방한 관광객 확대 계획에 따라 아세안 회원국 국민 대상 비자간소화 조치를 취하여 단기체류자의 출입국 규모를 늘리고자 하였다. 대표적으로 2018년 12월부터 인도네시아 전문직 및 고소득자 일반관광객만을 대상으로 해 온 단체 전자비자 발급 시범사업을 베트남, 인도네시아, 필리핀 단체관광객에도 확대 적용하기로 하며 단체전자비자제도를 시행하였다. 기존에 정부가 단체관광객에게 한해 전자비자를 허용한 국가는 중국뿐이었는데, 신남방정책 추진 차원에서 아세안 일부 국가 국민을 대상으로 한 간소화된 비자제도를 신설하게 된 것

9) 법무부·출입국외국인정책본부, “출입국외국인정책 통계월보(2019-12)”, <http://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do>. (2020년 3월 1일 검색)

10) 위의 사이트.

이다. 특히 베트남의 경우는, 아세안 국가 대상 최초로 특정 거주지 요건을 비자발급의 조건으로 하였다는 점에서 다른 국가들에 비해 가장 확대된 의미의 비자간소화 조치가 취해졌다. 베트남 내에서도 소득수준이 높은 베트남의 대도시(하노이, 호치민, 다낭) 거주민은 5년 단기방문 복수비자를 발급 받을 수 있도록 하여 베트남 국민의 한국 방문을 촉진하고자 했던 것이다. 이민정책에서 국경출입국을 촉진, 통제하는 수단인 비자제도는 신남방정책 시기 아세안 국민의 한국으로의 국경이동을 전반적으로 용이하게 하는 방향으로 전개되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 비자제도는 국경 출입을 촉진하는 기능도 있지만, 다른 한편으로는 해외로부터의 위험(부담)요소를 차단하려는 목적도 갖고 있다. 이 때문에 국가가 외국인 방문객 확대라는 목적으로 국경 출입을 손쉽게 하면, 그 반대급부로 외국인의 입국 후 체류관리에 대한 정책적 책임이 발생할 가능성이 높아진다. 일례로, 인적교류 활성화를 위해 국가 간 상호주의 기본 원칙에 따라 시행되는 무비자제도는 외국인의 출입국을 가장 편리하게 하는 비자제도이지만, 동시에 이주 관리에 대한 국가 간 책임성이 더욱 가중될 수 있다. 이 같은 단기체류자에 대한 책임성 있는 체류관리는 이민정책적으로 중요할 뿐만 아니라, 호혜적인 한-아세안 관계를 지향하는 신남방정책의 성패에도 민감하게 영향을 미칠 수 있을 것이다.

2. 단순기능인력

단순 방문이나 교류 목적의 단기체류 외에 90일 이상 특정한 체류 목적을 갖고 한국에 거주하며 외국인 거소등록을 해야 하는 아세안 출신 이주자의 규모, 유형, 그리고 그들이 한국사회에 미치는 영향은 신남방정책과 이민정책의 상관성을 더욱 심화시키는 지점이다. 특히 이들 장기체류자 중에도 이주노동자는 한국 사회에서 가장 흔히 볼 수 있는 아세안 회원국 출신 국민의 모습이다. 먼저 단순기능인력 체류 현황을 살펴보면, 정부가 2004년에 고용허가제를 도입한 이후 아세안지역 출신 단순기능인력은 현재 총 194,363 명으로 전체 고용허가제 인원의 66%라는 큰 비중을 차지한다. 이와 같이 단순기능인력 중 아세안지역 출신 이주노동자의 비중이 크기 때문에 정부가 단순기능외국인력 유입과 활용, 사회 적응 및 정착, 귀환과 재통합 등 다각

적인 측면에서 이민정책을 수립하고 실행할 때, 이들은 매우 중요한 정책 대상이자 준거 집단이 된다.

<표 2> 단순기능인력 현황¹¹⁾

국적/EPS 체결년도	합계(명, %)	비전문취업(E-9)	선원취업(E-10)
필리핀/2004	25,602(8.7%)	25,566	36
베트남/2004	44,761(15.2%)	36,621	8,140
인도네시아/2004	34,250(11.6%)	28,463	5,787
태국/2004	25,402(8.6%)	25,402	-
캄보디아/2006	37,980(12.9%)	37,980	-
미얀마/2007	26,080(8.8%)	25,311	769
라오스/2016	288(0.1%)	288	-
아세안 7개국 총계 (EPS 전체 중 비중)	194,363(66%)	179,631	14,732
아세안 외 EPS 9개국 ¹²⁾	99,995	97,124	2,871
EPS 전체	294,358	276,755	17,603

이민정책에서 외국인력에 관한 내용은 크게 단순기능인력과 전문인력으로 구분되는데, 신남방정책에서는 단순기능외국인력에 관한 추진과제를 포함하였다. 구체적으로 외국인 노동자 지원센터 상담 및 교육, 외국인상담센터 운영, 귀국예정자 재정착지원 교육훈련, 귀국예정자에 대한 취업정보서비스 제공 및 직업능력개발 훈련 등이 실행사업으로 포함되어 있다. 이러한 사업들은 신남방정책 이전부터 고용노동부가 단순기능외국인력 도입, 활용, 귀환을 위해 추진해 오던 사업내용과 대동소이하다. 한편, 단순기능외국인력과 관련한 이민정책 차원의 논쟁은 2004년 고용허가제가 도입된 이후 지

11) 위의 사이트.

12) 2020년 현재 고용허가제 체결국가는 아세안 7개국을 포함하여 2019년 기준 몽골(5,875명), 스리랑카(22,017명), 우즈베키스탄(13,909명), 파키스탄(3,231명), 중국(5,122명), 방글라데시(10,260명), 키르기스스탄(1,099명), 네팔(35,353명), 동티모르(2,301명) 등 모두 16개국임.

속적으로 제기되고 있다. 정해진 체류기간(3년)이 만료되면 귀국해야 하지만 체류기간을 초과하고도 귀국하지 않는 비합법상태의 이주노동자 증가와 이들에 대한 보호와 사회적 서비스 접근이 어려운 문제, 고용주의 수요에 따라 인력을 유입하는 제도 원리 때문에 입국 후 외국인 노동자의 사업장 변경이 제한적인 문제, 숙련도가 높고 사업주의 사용 요구가 있을 경우 재입국을 가능하게 해주어 최장 9년 8개월까지 장기체류하게 되면서 사실상 고용허가제의 단순순환원칙이 지켜지지 않는 문제, 그리고 장기체류하게 된 이주노동자에게 고용허가제 원칙상 가족결합이 허용되지 않는 문제 등은 고용허가제가 도입된 이후 지금까지 지속되는 논쟁점들이다. 단순기능외국인력과 관련된 이러한 이민정책적 쟁점은 고용허가제 쿼터에서 가장 큰 규모를 차지하는 아세안 7개국 출신 이주노동자들에게도 직접적인 영향을 미치게 된다.

3. 전문인력

단순기능인력 외 현재 한국에서 취업자격으로 입국한 외국인인 모두 전문인력 범주에 포함되는데, 그들은 구체적인 체류 목적에 따라 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 전문직업, 예술홍행, 특정 활동 등을 위한 이주자로 구분된다. 전문인력 범주 중 특정 활동은 한국 내 공·사 기관과의 계약에 따라 법무부 장관이 국가경쟁력 강화 등의 목적을 위해 전문적인 지식, 기술, 기능을 가진 외국인을 수용하기 위한 것인데, 현재 정부가 특정 활동분야 인력으로 허용한 직종은 85개에 달한다(법무부 2019). 이와 같은 전문외국인력 분류 기준에 따르면, 국내에 아세안지역 출신 전문인력은 고용허가제 기반 단순기능인력과 비교해 볼 때, 그 수가 매우 적은 편이다. 아세안 회원국 중 국내 체류 전문인력이 비교적 많은 국가는 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아 순이며 이 4개 국가 중 필리핀은 전문인력 중 예술홍행(E-6) 비자 소지자가 가장 많고, 나머지 3개 국가에서는 연구목적(E-3)과 특정 활동(E-7)을 위한 유형에 집중되어 있다. 이 중 베트남의 경우, 숙련기능분야 전문인력 유형에 집중되어 있는데, 최근 정부가 선발한 숙련기능외국인력을 보더라도 전체 193명중 75명이 베트남 출신으로 전체의 약 39%를 차지한다.¹³⁾

13) 법무부 2020년 3분기 숙련기능인력 선발결과 자료.

<표 3> 전문인력 현황¹⁴⁾

국적/자격	합계	교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술총행 (E-6)	특정활동 (E-7)
브루나이	3 (0.0%)	0	0	0	0	3	0	0
캄보디아	57 (0.9%)	1	0	3	0	0	0	53
인도네시아	423 (6.8%)	14	1	124	2	26	39	217
라오스	18 (0.3%)	1	0	0	0	0	16	1
말레이시아	280 (4.5%)	5	0	16	8	38	6	207
미얀마	46 (0.7%)	5	0	5	0	1	0	35
필리핀	2,529 (40.6%)	81	0	45	0	22	1,955	426
싱가포르	80 (1.3%)	7	0	5	1	2	2	63
태국	570 (9.2%)	8	1	18	1	7	18	517
베트남	2,223 (35.7%)	34	9	195	1	0	16	1,968
총계	6,229 (100.0%)	156 (2.5%)	11 (0.2%)	411 (6.6%)	13 (0.2%)	99 (1.6%)	2,052 (32.9%)	3,487 (56.0%)

정부는 신남방정책 추진의 일환으로 2018년 1월부터 동남아 3개국(베트남, 인도네시아, 필리핀) 국민을 대상으로 한국 입국 편이를 돕기 위해 우수기업 및 우수대학 재학생을 대상으로 제출서류를 간소화하여 복수비자를 허용하였다. 같은 해 11월부터는 동남아 3개국(베트남, 인도네시아, 필리핀)에 국한하여 우수기업직원, 우수대학재학생에게 복수비자를 발급해오던 기존 기준을 확대하고 아세안 10개국에 모두 적용하였다. 이 확대된 기준에 따라 의사, 변호사, 교수 등 전문가 및 국내 4년제 대학의 학사와 해외 석사학위 이상 소지자에 해당하는 사람은 10년 기간의 복수비자를 받을 수 있게 되었다. 그러나 아직까지 이민정책에서 전문인력의 이동에 관한 이민정책적 논의는 단순기능인력에 비해 크게 진전되어 있지 못하다. 외국인 전문인력의

14) 법무부·출입국외국인정책본부, 앞의 사이트.

유입은 내국인과의 일자리 경쟁문제에 더욱 민감할 뿐만 아니라, 아세안 회원국의 산업 분야별 전문성의 수준을 인정하는 제도도 마련되어 있지 않기 때문이다(조영희 2015). 다만, 전문인력 중에서도 최근 숙련기능 분야는 한국과 아세안 양 측의 수요를 충족할 수 있는 이민정책 분야로서 주목받고 있다. 한국의 경우, 첨단 산업의 발달과정에서 기반 산업 분야(예: 주조, 용접, 금형 등 뿌리산업 분야)의 숙련된 기능인력의 확보가 매우 어려워지고 있는 추세이다. 아세안은 아세안경제공동체로서 단일시장을 목표로 하고 있으나 국가 간 개발 격차가 난제로 남아 있는 가운데, 전문인력과 숙련기능인력 부족 문제가 심각하다. 신남방정책은 이러한 아세안의 현실을 반영하여 인적자원 역량강화 목표 하에 아세안의 기술직업교육훈련프로그램을 지원하는 정책과제를 포함하고 있다. 이민정책에서도 뿌리산업, 중소기업, 농림축산어업 등 인력난을 겪고 있는 산업분야에서 일할 외국인 숙련기능인력 확보를 위한 정책들이 추진 중이다. 이와 같이 한국과 아세안 양측의 숙련기능인력에 대한 수요와 공급 불일치 문제를 고려해 볼 때, 아세안 출신 숙련기능외국인력을 전문인력으로 양성, 활용하는 문제는 한-아세안 경제의 상호 발전이라는 측면에서 신남방정책과 이민정책의 상관성을 보다 구체화하는 주제가 될 수 있다.

4. 결혼이민자

취업자격으로 유입된 아세안지역 출신 이주자 외에 한국에서 사회적, 정책적으로 가장 많은 관심을 받은 집단은 결혼이민자이다. 수적 규모는 이주노동자에 비해 작지만, 한국인의 배우자인 결혼이민자들은 한국인 자녀의 부모가 되며 영주 혹은 귀화자가 될 가능성이 높기 때문이다. 시기적으로 보면 국내에 아세안지역 출신 결혼이민자의 수가 급증하기 시작한 것은 2000년대 중후반부터이다. 90년대부터 2000년대 중반까지는 중국국적 동포(조선족) 여성이 결혼이민자의 가장 큰 비중을 차지했으나, 중국국적 동포에게 국내 취업을 허가하는 제도인 방문취업제가 2007년 시행되면서 2000년대 중후반부터는 중국국적 동포 자격 결혼이민자 수가 급격히 감소했고, 그 변화 속에서 베트남을 필두로 아세안 회원국가 출신인 결혼이민자의 규모가

급증했다. 2019년 12월 기준으로 아세안지역 출신 이주자는 전체 결혼이민자 중 약 49%를 차지하여 중국인(한국계 포함) 결혼이민자의 비중인 31%보다 훨씬 앞서 있다. 그러나 2014년에 정부가 결혼비자 발급 심사요건으로 결혼이민자의 한국어능력수준과 한국인배우자의 경제적 기준요건을 강화한 뒤, 결혼이민자 유입 규모다 다소 줄어들기 시작하면서 아세안지역 출신 결혼이민자 규모도 전반적으로는 감소 추세이다.

<표 4> 결혼이민자 현황¹⁵⁾

전체 결혼이민자	아세안 결혼이민자	베트남	태국	필리핀	캄보디아	인도네시아
131,034 (100%)	63,527 (48.4%)	41,772	4,495	11,198	4,428	730
		라오스	미얀마	말레이시아	싱가포르	브루나이
		432	196	165	110	1

신남방정책에서는 결혼이민자로 구성된 다문화가족 정착지원 및 권익보호 차원의 다양한 사업을 상호체류 국민의 권익보호증진을 위한 중점추진과제를 포함한다. 구체적인 내용은 폭력피해 이주여성 지원 전문상담소 신설, 다문화가족 대상 사례관리 지원 확대, 결혼이민자 정착단계별 지원 패키지 프로그램 확대, 다문화가족 교류소통 공간 운영, 다문화가족 자녀 종합지원 서비스 확대, 베트남 현지지원 프로그램 운영 등을 포함하고 있다. 이 내용들은 신남방정책 출범 이전부터 여성가족부가 주관부처가 되어 결혼이민여성과 그 가족을 대상으로 추진해 온 다양한 종류의 지원사업과 크게 다르지 않다. 사실상 2008년부터 정부가 결혼이민자와 그들의 가족을 대상으로 다문화가족지원정책을 수립하여 시행해 온 지난 12년 동안 결혼이민자의 사회통합은 이민정책에서 가장 큰 비중을 차지했고, 결혼이민자 중 가장 큰 비중을 차지하는 아세안지역 출신 결혼이민자들은 한국 정부가 추진해 온 사회통합교육 및 정착지원 정책의 성과와 한계를 보여주는 준거 집단이 되어 왔다.

한편, 그동안 한국정부의 결혼이민자에 대한 이민정책은 결혼이민자의 한국사회 정착과 적응에 도움이 되었다고 보는 긍정적 평가와 있는 반면에, 사

15) 법무부·출입국외국인정책본부, 앞의 사이트.

회통합정책이 결혼이민자와 그 가족에게만 지나치게 집중함으로써 오히려 결혼이민자는 약자의 이미지로 그려지고, 동시에 차별과 반감의 대상이 되었다는 부정적 평가도 양립한다. 현실적으로 2000년대 중후반부터 중국 출신 결혼이민자의 규모를 앞지르며, 국내 체류 결혼이민자 가운데 비중이 높아지기 시작한 아세안지역 출신 결혼이민자 집단은 이제 초기 정착단계를 거쳐 장기체류자로서 안정적 사회통합이 필요한 단계로 접어들고 있다. 이에 초기 결혼이민자 대상 한국어 및 한국문화 교육에 편중된 사회통합정책을 넘어 장기체류 결혼이민자의 질적인 사회통합을 촉진하기 위한 이민정책의 필요성이 높아지는 추세다. 결혼이민자가 정부가 제공하는 정책의 대상에만 머무르기보다는 그들이 속한 지역 사회의 구성원으로서 권리와 의무를 다할 수 있도록 촉진적 사회통합정책이 더욱 중요해지고 있다. 가정과 사회에서 취약한 상태로 놓인 결혼이민자에 대한 보호와 지원을 위한 사회통합정책은 보다 더 체계적으로 추진됨과 동시에 신남방정책 시기 아세안지역 출신 결혼이민자와 그 가족에 대한 정책적 관심은 그들의 사회적 위치와 역량 개발 및 활용에 관한 이민정책 차원의 논의로 더욱 심화되어야 할 것이다. 아세안지역 출신 단순기능인력과 전문인력이 한국과 아세안 각국 양측의 산업분야 인적 자원이라면, 결혼이민자는 가족이라는 혈연관계와 친밀성을 토대로 보다 긴밀한 관계를 형성하고 있어 한국과 아세안 간의 사람중심 가치가 외교정책적, 이민정책적 차원에서 보다 잘 실현될 수 있도록 해야 한다.

5. 유학생

마지막으로 아세안지역 출신 이주자 중 이민정책 차원에서 주목해야 할 집단은 유학생이다. 2004년부터 교육부가 본격 추진해 온 ‘스터디코리아프로젝트’는 2020년까지 20만 명의 유학생 유치에 목표를 두고 진행 중이며, 각급 대학은 국제화 노력의 일환으로 외국인유학생 유체에 노력을 기울여 왔다. 그 과정에서 아세안 회원국 출신 유학생 수가 급격히 증가하여 중국 출신 유학생 다음으로 가장 큰 규모의 집단이 되었으며, 이는 전체의 약 35% 비중을 차지하는 규모다. 특히 베트남 출신 유학생은 2019년 12월 기준 약 5만 8천 명에 달해 전체 유학생 중 약 32%를 차지하여 단일국가로서는

중국 다음이고, 아세안 전체 유학생 중에서는 91%를 차지한다. 이와 같은 베트남 출신 유학생의 압도적인 비중 때문에 아세안 출신 유학생과 관련된 다양한 이민정책 쟁점들은 주로 이들과 관련되는 경향이 강하다.

<표 5> 유학생 현황¹⁶⁾

국적/자격	총계	유학(D-2)	일반연수(D-4)
총유학생	181,945	118,254	63,691
브루나이	35	30	5
캄보디아	454	334	120
인도네시아	1,520	1,269	251
라오스	130	100	30
말레이시아	980	838	142
미얀마	1,032	684	348
필리핀	698	515	183
싱가포르	199	158	41
태국	639	441	198
베트남	57,673	18,337	39,336
아세안 총계 (전체 유학생 비율)	63,360 (35%)	22,706	40,654

현재 신남방정책에서는 인적자원 역량 강화 지원을 위한 추진과제로 아세안 석사교원의 박사학위 취득 지원을 위한 장학사업, 정부초청장학사업 (GKS 학위과정) 및 이공계 연수 등 단기 교류 프로그램 규모 확대 사업이 포함되어 있다. 이와 같은 유학생 관련 과제는 그동안 교육부가 아세안 학생을 대상으로 추진해 온 GKS 장학사업에서 주로 아세안 국가의 우수 이공계대학 학생 200여 명을 단기간(5주) 초청하여 향후 이공계 유학생 유치 자원으로 활용하려는 목적 사업 외에는 별다른 내용이 없었다는 점에서 차별적이다. 특히 교육부가 2019년에 처음으로 시작한 아세안 석사학위 교원 장학사업은 아세안 국가의 대학에서 박사학위 없는 교수 교원이 박사학위를 취득하여 전문성을 강화할 수 있도록 지원하는 사업이라는 점에서 주목할

16) 법무부·출입국외국인정책본부, 앞의 사이트.

만하다. 동 사업은 최종학위를 한국에서 취득한 아세안 교수 교원들을 친한
과 교육엘리트로 양성하여 앞으로 한-아세안 인적교류의 기반을 형성하고
대학 간 학생교류 협력도 더욱 활발히 추진할 수 있는 가교역할을 하도록
계획되었다. 선발된 교수 교원 유학생은 아세안공동체 발전을 지원하는 목
적으로 한국과 아세안사무국이 조성한 한-아세안협력기금을 통해 5년 이내
의 지원을 받도록 되어 있으며, 현재 전국 대학 중 총 6개 대학(경희대, 이화
여대, 강원대, 고려대, 중앙대, 전북대)이 본 장학사업 사업단으로 선정되었
다.¹⁷⁾ 그러나 지금까지 정부가 유학생의 유치확대에만 초점을 두는 데 비해
그들의 한국유학 배경(동기), 체류 경험, 그리고 유학 이후 그들의 역량 활용
및 한국과 본국에 미치는 영향과 역할을 종합적으로 고려한 이민정책은 부
재하다. 다만, 최근 이민정책 차원에서 유학생과 관련하여 제기되는 쟁점은
그들의 체류관리에 관한 민감한 문제(학교이탈, 불법취업, 불법체류 등)에
관한 것이다.¹⁸⁾ 특히 유학생이 허용된 시간과 분야를 넘어 불법취업하는 문
제가 대학사회와 정부에서 민감한 사안으로 부각되었으며, 유학생이 건설
일용 노무분야에서 취업이 늘어나면서 국민의 일자리잠식이라는 사회적 이
슈와도 맞물리게 되었다. 이에 정부는 유학생이 고용허가제 범위 내 제조업
과 건설업 분야에서 시간제 취업을 할 수 없도록 제한하는 조치를 2018년
11월 단행하였다. 그러나 신남방정책 시기에 아세안지역 출신 유학생 관련
이민정책은 엄격한 체류관리 문제뿐만 아니라, 그들의 역량을 한국과 그들
의 본국이 어떻게 효과적으로 활용해야 하는가에 대한 정책적 논의가 더욱
필요하다. 유학생은 신남방정책과 이민정책의 국제적 성과를 가시화하는 공
공외교 자원으로서 매우 중요하기 때문이다.

17) 한국대학교육협의회 (2019), “아세안 석사학위 교원 장학사업 대학 선정평가 기
본계획안”, <http://www.kcue.or.kr/index.htm>. (2019년 5월 20일 검색)

18) 법무부와 교육부가 공동으로 운영하고 있는 교육 국제화 역량 인증제 평가에서
는 불법 체류율 1% 미만 대학을 선정하여 유학생 비자발급에 다양한 편의를 제
공하는 등 혜택을 부여하고 있다. 또한 정부는 유학생의 취업활동으로 학업 본연
의 목적에 위배되지 않도록 한국어 능력과 학점 요건을 갖춘 경우, 학업 체류 기
간 중 일정한 기간(주 20시간) 동안 시간제 취업을 특정 분야(예: 통번역, 관광안
내 보조, 면세업 보조 등)에서 허용해 왔다.

IV. 신남방정책과 이민정책의 상호 발전

1. 신남방정책 사람 관련 추진과제의 재구성

현재 신남방정책은 사람과 관련된 추진과제를 크게 6가지 - ① 상호방문객 확대, ② 쌍방향 문화교류 확대, ③ 인적자원 역량 강화, ④ 공공행정 역량 강화 등 거버넌스 증진 기여, ⑤ 상호체류국민의 권익 보호증진, ⑥ 삶의 질 개선 - 로 구성하고 있다. 본 연구에서는 이와 같은 6대 추진과제를 목적별로 구분하여 3가지 유형 - 교류, 교육, 보호·지원 - 으로 재범주화를 시도하였다. 이와 같이 분류를 하고 나면, <표 6>에서 보듯이 6가지 추진과제가 이민정책의 다양한 범주와 다중적으로 관련됨을 알 수 있다.

교류유형에 해당하는 추진과제 중 ① 상호방문객 확대는 이민정책의 국경관리, 체류관리, 그리고 사회통합의 영역에 관련되고 ② 쌍방향 문화교류 확대는 이민정책의 사회통합 영역과 직간접적으로 관련된다. 교육유형에 속하는 추진과제 중 ③ 인적자원 역량강화 지원은 이민정책의 개방적 국경관리 영역에 해당하는 유입·유치 정책 및 체류관리 영역에 관련되며, ④ 공공행정 역량 강화 등 거버넌스 기여는 이민정책의 국제협력과 직접적으로 관련될 수 있다. 보호·지원 유형에 속하는 추진과제 중 ⑤ 상호 체류 국민의 권익보호는 이민정책의 사회통합 및 귀환·재통합, 국제협력의 영역에 관련되고, ⑥ 삶의 질 개선 지원은 이민정책의 사회통합과 관련된다.

이처럼 신남방정책의 사람 관련 6대 추진과제와 이민정책의 연관성을 고려해 본다면, <표 6>에서 보듯이, 실제로 각 부처에서 6대 추진과제의 세부 내용을 추진할 시 이민정책적 조명이 필요해 보인다. 일례로 교류 유형의 추진과제 세부사업인 ‘국내의 무슬림 여행환경 개선’은 국내 체류 무슬림 이민자에 대한 고려 없이 단순히 관광 확대를 위한 목적으로만 추진된다면, 사람 관련 신남방정책 추진과제의 성과와 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있다. 국내에서 무슬림 인구에 대한 인식과 수용성이 매우 낮은 상황이므로 관광 등 단기체류자로 유입되는 무슬림 외국인의 여행환경 개선을 위해 무슬림 친화 식당을 홍보하거나, 무슬림 관광 지도사를 육성하는 사업 추진 시 국내 무슬림 장기체류자를 배제한 무슬림 문화 교류라는 왜곡된 결과가 초

래될 수도 있기 때문이다. 특히 국내 무슬림 이민자 중 인도네시아 출신 이주 노동자, 결혼이민자, 유학생이 차지하는 비중이 가장 크다는 점을 간과할 수 없으므로(조영희 2015), 신남방정책의 국내 무슬림 여행환경 개선 추진과제는 이민정책의 사회통합 정책과제와도 일관성을 고려하여 진행될 필요가 있다.

<표 6> 이민정책 관점에서 본 사람관련 6대 추진과제 재구성¹⁹⁾

신남방정책 사람관련 6대 추진과제와 유형화		이민정책 영역 관련	신남방정책 사람관련 6대 추진과제 세부내용	신남방정책과 이민정책 간 정책일관성 이행을 위한 고려사항
교류유형	① 상호 방문객 확대	국경관리, 체류관리, 사회통합	국내 무슬림 여행 환경개선 비자제도 개선	국내 체류 아세안지역 출신 무슬림 이민자에 대한 한국사회의 수용성 제고 노력 비자 제도 변화가 한국-아세안 양쪽에 미치는 사회경제적 파급효과 고려한 단계적 비자간소화 추진
	② 쌍방향 문화교류 확대	사회통합	아세안 대상 콘텐츠 교류 활성화 아세안 문화에 대한 우리 국민의 이해 증진	내국인의 아세안지역 및 아세안 회원국 국별 문화에 대한 이해심화 국내 체류 아세안지역 출신 이민자의 아세안 문화 교류 역할 강화
교육유형	③ 인적자원 역량강화지원	개방적 국경관리 (유입·유치, 체류관리)	장학생 초청 규모 확대 기술직업교육훈련 프로그램강화	박사급 이상 유학생의 전문인력 활용을 위한 정주 환경 마련 숙련기능외국인력 유입, 양성, 활용을 위한 이민정책과의 연계
	④ 공공행정 역량강화 등 거버넌스 증진기여	국제협력	전자정부 협력 확대 공공행정 협력 확대	아세안 회원국 출입국 행정역량 강화지원 한-아세안 이민 당국 간 공식, 비공식협력 체계 구축
보호 / 지원유형	⑤ 상호체류 국민의 권익보호 증진	사회통합, 귀환·재통합, 국제협력	외국인노동자 체류 및 고충처리사업지원 다문화가족정착지원 및 권익보호·증진	아세안지역 출신 이주노동자 사회통합교육 확대 아세안지역 출신 결혼이민자의 사회통합과 역량의 적극 활용
	⑥ 삶의 질 개선 지원	사회통합	농촌개발 지원을 통한 지역주민 생활 수준 향상 환경·보건위생 역량 강화	아세안지역 출신 결혼이민자 농촌 지역 거주 특성을 고려한 농촌정착 지원 아세안지역 출신 이민자의 환경, 의료서비스 접근 강화

19) 다음의 자료를 참고하여 저자가 제작성함. 신남방정책특별위원회 (2019), “신남방 정책추진전략”, http://www.nsp.go.kr/m/news/news_view.do?post_id=34&board_id=4&. (2019년 5월 15일 검색)

2. 신남방정책과 아세안의 조응과 증장기적 이민협력 과제

외교정책에서 상대의 정책 방향, 전략, 주요 과제를 이해하는 것은 매우 중요하다. 이러한 점에서 신남방정책의 3개 목표 - 사람공동체, 상생번영공동체, 평화공동체 - 는 아세안의 공동체 3개 축 - 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체 - 과 매우 유사하다는 점에서 구조적 차원에서는 신남방정책과 아세안공동체의 조응성이 매우 높은 편이다. 그러나 실제로 신남방정책과 아세안공동체 내에서 사람중심 가치가 이주와 관련하여 구체적인 사업 혹은 지역협력 과제로 구성된 방식과 내용은 다르다. 아세안공동체는 이주에 관한 지역협력 과제를 3개 축에 모두 포함하지만, 신남방정책에서는 사람공동체에서만 6대 중점과제로 삼고 있을 뿐이다.

아세안이 이주관련 지역협력 과제를 정치안보공동체, 경제공동체, 사회문화공동체 내에 고루 배치한 방식은 신남방정책과 이민정책의 일관성 차원에서 증장기적 전략을 세우는 데 유용하다. 첫째, 아세안정치안보공동체에서는 초국가적 범죄에 대한 공동대응을 핵심적 지역협력 과제로 둔다. 아세안에서 2004년 ‘범죄에 대한 상호 법 지원에 관한 협약(Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matter)’이 만들어진 후 초국가적 범죄에 대한 아세안행동계획(ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crimes)이 실행되고 있다. 역내 밀입국, 인신매매와 같은 초국가적 범죄에 관한 이민당국 간 국경관리 협력이 이루어지고 있는 것은 이러한 맥락에서다. 둘째, 아세안경제공동체에서는 노동력의 자유로운 이동을 가능하게 하는 것을 지역협력의 핵심과제로 둔다. 현 단계에서는 저숙련이나 숙련노동보다는 전문인력의 아세안 내 자유로운 이동에 관한 이민협력이 제도적 차원에서 진전되어 있다. 8개 분야 - 엔지니어링, 간호, 건축, 조사, 관광, 의사, 치의, 회계 - 에서 상호인증제도(Mutual Recognition Agreement)가 시행되고 있다. 이외에도 2012년 아세안경제장관회의에서 ‘아세안 자연인 이동에 관한 협약(ASEAN Agreement on Movement of Natural Persons)’을 통해 비즈니스 목적 방문자, 계약전문서비스 제공 목적 방문자, 기업 내 원활한 업무 진행을 위한 방문자 등 일시적인 체류를 위한 방문자의 국경이동을 자유롭게 하였다. 셋째, 아세안사회·문화공동체에서는 아세안시민의 인권과 권리, 삶의

질 증진에 관한 것을 지역협력의 핵심과제로 두는데, 이주와 관련해서 보면 이주자에 대한 차별금지, 사회적 서비스 접근기회 증진(교육, 직업, 보건 등), 빈곤해소, 노동기회 제공 등 지원 성격의 협력과제가 포함되어 있다. 아직 아세안의 국별 경제적 격차와 빈곤, 정치적 비자유, 취약한 인권상황이 해소되지 않고 있어서 이주에 관한 사회문화공동체 지역협력이 상대적으로 부족하지만, 2017년 이주노동에 관한 마닐라 합의 이후 앞으로 사회문화공동체 구현을 위한 노력으로서 이주노동에 관한 아세안 차원의 협력이 진전될 가능성도 엿보인다(조영희 외 2019, 40-43). <표 7>은 신남방정책과 아세안공동체의 이주 관련 과제를 구조적인 차원에서 조망시킬 때, 시도해 볼 수 있는 한-아세안 이민협력 과제를 제시하였다.

<표 7> 아세안공동체 이주 관련 지역협력 원리와 한국의 조응

아세안공동체 이주 관련 지역협력 원리		신남방정책 이전 한-아세안 이민협력	신남방정책 시기 한-아세안 이민협력
		현재 이민정책	아세안공동체 지역협력에 대한 한국의 정책적 조응방안
정치안보공동체	초국적 범죄에 대한 공동대응	태국 국제공항 이민연락관 배치	- 아세안지역 주요 국제공항에 이민연락관 확대 배치
경제공동체	- 숙련·전문인력의 자유로운 이동 - 기업인과 자연인의 이동(일시체류, 방문)	없음	- 아세안지역 출신 숙련 인력 양성 - 한-아세안 FTA 기반 전문인력 상호이동
사회문화공동체	- 인권증진 - 인적자원개발	없음	- 한-아세안 유학생 확대 및 네트워크 구축과 활용 - 상호 국민 역량 개발과 사회통합 촉진

▪ 조영희 외(2019, 76)의 표 인용 및 재구성

다음으로 <표 8>은 아세안이 이주에 관한 지역협력 과제로 가장 관심을 갖고 있는 노동이주와 출입국행정에 관한 내용을 바탕으로 신남방정책 시기 한-아세안 이민협력의 심화 방안을 제시한다.

<표 8 > 아세안공동체 이민협력 쟁점과 한국의 대응

아세안공동체 이주관련 지역협력 쟁점		신남방정책 이전 한-아세안 이민협력	신남방정책 시기 한-아세안 이민협력
		현재 이민정책	아세안공동체 지역협력에 대한 한국의 정책적 대응방안
이 주 노 동	송출국과 유입국의 상호 책임성 강화	아세안 7개국과 저숙련 이 주노동자 송출 협약 체결 (EPS)	- 이주노동자 출국 전 사전교육 송출 국과 협력 - 이주노동자 사회통합 - 이주노동자 권리보호 - 고용주 교육프로그램 - 불법체류자 고용주 조치 - 귀환과 재통합 정책 송출국과 협력
출 입 국 행 정	- 아세안 10개국 무비자 - 아세안이민당국회의 - 아세안통용 전자비자 및 비자원스톱 발급 서비스포털개발	- 4개국 무비자(태국, 싱가포르, 말레이시아, 브루나이) - 2개국 비자간소화(인도네시아, 베트남) - 4개국 비자영사(필리핀, 태국, 인도네시아, 베트남)	- 한-아세안 이민당국회의 - 출입국행정 고도화 지원 - 한-아세안 이민통계구축

▪ 조영희 외(2019, 76)의 표 인용 및 재구성

이주노동과 관련하여 아세안은 그동안 단순기능인력에 관한 고용, 인권 등에 관한 이슈로 많은 논의를 해 왔으나, 크게 가시적인 성과를 내놓지는 못했다. 그러나 2007년 이주노동자에 관한 아세안 차원의 최초 합의인 제부선언 이후(ASEAN 2007), 10년 뒤인 2017년 발표된 마닐라선언에서는 이주노동자의 송출국과 수용국의 상호 책임성을 보다 구체적으로 규정하고 있는데, 이는 이주노동자를 통한 경제적 개발의 효과가 아세안 각국에 미치는 영향이 매우 크다는 점을 더욱 명확히 인식하게 되었기 때문이다. 구체적으로 2017년 마닐라합의에서는 아세안 이주노동자 송출국과 수용국이 이주노동자 출국 전 사전교육, 수용국 로컬사회와의 조화와 통합, 귀환 과정에서의 권리보호에 관해 긴밀히 협력해야 함을 강조했다(ASEAN 2017). 한국은 아세안 출신 이주노동자의 주요 수용국 중 하나로서 마닐라합의에서 제시한 송출국과 수용국의 의무 사항을 참조하여 한-아세안 이주노동 협력을 추진해 나갈 필요가 있다. 아세안이 선언한 송출국과 수용국의 의무가 궁극적으로 지향하는 목표는 이주노동자의 보호(적절한 사회서비스에의 접근성 등 권리증진), 인간개발을 통한 인간안보와도 직결되는 주제들이기 때문이다. 한국 정부가 신남방정책 추진 시기에 파트너인 아세안의 지역 이민협력 쟁

점에 조응하는 한-아세안 노동이주 협력을 구체화해 나간다면, 앞으로 사람 중심 한-아세안 관계의 외교정책적, 국제정치적 가치는 더욱 높아질 수 있을 것이다.

출입국행정과 관련해서는 아세안이 1995년에 처음으로 회원국 정부 이민당국 간 협의체를 구성하고 아세안 내 인적이동을 촉진하고 안전하게 관리하고자 노력해 온 것을 주목해 볼 필요가 있다. 아세안은 2000년에 이민에 관한 지역협력을 위한 아세안행동계획(ASEAN Plan of Action for Cooperation in Immigration) 이니셔티브를 발표하고, 이민관련 제도와 정부 기관의 현대화, 이민당국 공무원의 역량강화를 위한 지역 차원의 목표와 과제를 제시하였다. 이러한 출입국행정에 관한 아세안의 지역협력은 정치안보공동체에서 가장 직접적으로 연관되는데, 이는 아세안이 국경관리 문제를 인간안보 관점에서 매우 중요하게 인식하고 있음을 보여준다. 한국은 아직까지 출입국관리에 관한 아세안 및 아세안 회원국과의 국제협력이 매우 취약한 편인데, 신남방정책을 계기로 아세안 회원국 이민당국과의 양자적, 다자적 협력체계를 구축하여 출입국행정에 관한 국제협력을 적극적으로 추진해볼 필요가 있다. 특히 한국은 전 세계적인 IT 강국으로서 2004년부터 추진된 출입국관리서비스 체계의 과학화 경험을 바탕으로 아세안 국가들의 과학적인 이주관리 기술 발전에 기여할 수 있을 것이다. 특히 코로나19로 인한 보건위기 시대에 국경관리의 중요성이 더욱 높아지고 있는 만큼 보다 안전하고 체계적인 이주관리를 위한 정보화 기술 기반 출입국행정 협력은 한-아세안 국제이민협력의 새로운 과제로서 매우 시기적절한 사안이다.

V. 결론

새로운 지정학적 변동의 시대에 코로나19라는 감염병이 전 세계로 빠르게 확산되며 인간안보가 화두로 부상하였다. 이러한 국제정치적 상황 속에서 신남방정책의 성패는 그것이 표방하는 사람중심 가치를 실제 현실정책 속에서 어떻게 유용한 개념으로서 구현해낼 수 있는가와 밀접하게 관련된 다. 본 연구에서 신남방정책을 이민정책적 관점에서 고찰하는 근거는 국내

체류 아세안 출신 국민들의 규모와 비중, 그리고 그들이 한국과 본국에 미치는 다양한 차원의 파급 효과들 때문이다. 특히 장기체류자 중 아세안지역 출신 이주자 비중이 높다는 점은 그들이 단순히 손님이 아닌, 이미 우리 사회의 한 구성원이 되어 있음을 의미한다. 이에 본고는 신남방정책 시기는 국내 장·단기 국내 체류 이주자 중 큰 비중을 차지하는 아세안 출신자의 의미를 재조명함으로써 보다 체계적인 대 아세안 이민정책을 수립할 기회가 된다고 본다. 이러한 맥락에서 신남방정책 관련 이민정책이 국경관리 및 비자제도에 국한될 것이 아니라, 이주의 유형별 체류관리, 장기체류 자격 이상의 이민자 사회통합 그리고 이주자의 귀환·재통합이라는 포괄적 범위에서 이해해야 한다고 보았다.

이러한 연구의 관점을 바탕으로 본고에서는 이민정책의 대상을 이주 유형별로 구분하고 관련된 이민정책적 쟁점과 연계하여 살펴보았다. 일례로, 단순기능이주노동자에 관한 신남방정책은 인력송출과 관리에 대한 송출국 각국 정부의 책임성을 제고하기 위한 이민정책과 연계될 필요가 있다. 한국의 제조업, 건설업, 농축산업, 어업 분야의 산업현장에서 아세안 출신 단순기능인력이 차지하는 비중이 매우 크다는 점을 생각해 본다면, 한국은 신남방정책 시기를 기점으로 고용허가제 송출협약을 체결한 7개 아세안 국가 정부와 송출(유입)-체류-통합-귀환-재통합의 모든 단계에서 보다 적극적으로 국제이민협력을 추진해 나갈 필요가 있다. 신남방정책이 한-아세안의 호혜적 변영을 궁극적 목표로 둔다는 점에서 아세안 출신 단순기능이주노동자는 한국에서 일하는 기간에는 한국의 산업인력으로, 본국 귀환 이후에는 자국의 산업발전에 기여하는 인적자원으로서 활용되도록 한국과 송출국 정부 간 협력은 무엇보다 중요하다.

또한 본고에서는 신남방정책 사람 관련 6대 추진과제를 목적에 따라 ‘교류’유형, ‘교육’유형 그리고 ‘보호·지원’유형으로 재범주화를 시도하였고, 신남방정책과 이민정책의 일관성을 높이기 위한 정책적 고려사항들을 제시하였다. 그러나 신남방정책에 아세안 출신 이주자에 관한 모든 정책이 다 담길 수는 없으므로, 신남방정책과 이민정책은 각각의 정책 목표를 효과적으로 달성하면서 단기적, 중장기적 차원에서 정책적 일관성을 추구하는 방법론을 모색해야 할 것이다. 이에 신남방정책과 아세안공동체 지역협력 과제

와의 조응성 맥락에서 두 가지의 발전전략을 제시하였다. 하나는 구조적 차원에서 신남방정책의 사람중심 가치를 사람공동체 목표 내 추진과제에 국한하기보다는 상생번영공동체와 평화안보공동체 목표 내에서도 유용한 정책 개념으로 활용하도록 하는 것이다. 이것은 신남방정책이 표방하는 사람중심 가치가 정책의 궁극적인 지향성이면서 동시에 각 목표에 내재되어 부처 간, 사업과제 간 유기성과 일관성을 추구하는 실용적인 정책개념으로 활용되어야 함을 의미한다. 다른 하나는 신남방정책의 파트너인 아세안이 이주에 관한 지역협력 노력을 어떻게 전개해오고 있는지 살펴보고, 주요 협력 쟁점인 노동이주와 출입국행정 분야에 관한 한-아세안 협력 과제를 중장기적이고 체계적으로 발굴하는 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

김나경·임채완 (2015). “베트남 귀환이주자의 인적 자본과 취업의 상관성 연구: 한국 이주 노동자를 중심으로.” 『동남아시아연구』, 25권, 1호, pp. 201-234.

김동엽 (2013). “필리핀 국제결혼 이주여성의 초국가적 행태에 관한 연구.” 『수완나 부미』, 5권, 1호, pp. 107-150.

김미영·이유아·송연주 (2018). “베트남 유학생들의 대학생활적응 어려움과 극복과정에 관한 연구.” 『교육문화연구』, 24권, 1호, pp. 481-503.

김선임 (2010). “필리핀 이주노동과 공동체의 형성과정.” 『종교문화연구』, 14권, pp. 45-82.

김영순·박봉수·팜티웡쨡 (2014). “베트남 결혼이주여성의 가족유형에 따른 영유아기 자녀양육 경험.” 『교육문화연구』, 20권, 4호, pp. 137-165.

김형중 (2020). “코로나19 감염병 사태와 신남방정책: 아세안을 중심으로.” 『동남아시아연구』, 30권, 3호, pp. 21-54.

박미숙 (2018). “베트남 출신 결혼이주여성의 자녀 모어 교육경험에 관한 연구.” 『언어와 문화』, 14권, 1호, pp. 195-215.

백용훈 (2020). “한-메콩(Mekong) 협력과 이주와 개발의 연계성: 메콩지역 인구의 인적자원 개발을 중심으로.” 『동남아시아연구』, 30권, 2호, pp. 287-325.

오정은 (2019). “신남방정책을 위한 대(對) 아세아 일반여권 사증면제의 안보위협 분석: 불법체류자 증가를 중심으로.” 『민족연구』, 74권, pp. 72-91.

우양호 (2019). “동아시아 해역공동체를 향한 ‘신남방정책’의 의미와 평가.” 『인문사회과학연구』, 제20권, 제2호, pp. 135-175.

육수현 (2020). “‘전쟁같은’ 베트남의 코로나19 대응: 극단적이면서 합리적인.” 『동남아시아연구』, 30권, 3호, pp. 55-98.

이신화 (2017). “인간, 이주, 난민안보의 ‘복합지정학’.” 『아세아연구』, 60권, 1호, pp. 6-50.

이영심·최정신 (2009). “제한 베트남인 이주노동자의 주거 및 주생활: 우리나라 수도권 지역을 중심으로.” 『대한가정학회』, 47권, 2호, pp. 39-53.

이용승 (2014). “국제이주와 인간안보.” 『국제관계연구』, 19권, 2호, pp. 137-169.

장안리 (2017). “국내 동남아시아계 유학생들이 인식하는 문제와 대응기제 방법: 사회적지지 네트워크와 임파워먼트를 중심으로.” 『아태연구』, 24권, 2호, pp. 101-141.

- 조향록 (2017). “베트남 유학생 유치의 효율적 방안.” 『언어와 문화』. 13권. 4호, pp. 219-246.
- 이혜정·박지범 (2013). “인간안보: 국제규범의 창안, 변형과 확산.” 『국제·지역연구』. 22권. 1호, pp. 1-37.
- 채옥희·한은진·송복희 (2012). “캄보디아 결혼이주여성 부부의 결혼동기와 한국가정 생활 경험 및 지원에 관한 사례연구.” 『한국가족자원경영학회지』. 16권. 4호, pp. 111-129.
- 최경희·윤진표 (2019). “제6장 아세안: 아세안 중심성과 대화와 협력의 지역협력.” 『2019동아시아 전략평가』. 동아시아안보전략연구회, pp. 303-393.
- 최호림 (2015a). “결혼이주가 이주자 출신 마을에 영향을 미친 영향과 젠더 관계의 변화.” 『동남아시아연구』. 25권. 1호, pp. 235-271.
- _____ (2015b). “국제결혼에서 귀환까지: 베트남 여성의 한국행 결혼이주 경험에 관한 연구.” 『동아연구』. 68권, pp. 143-182.
- 허창수 (2017). “인도네시아 무슬림 유학생의 문화충격을 통한 한국의 문화적 특성 이해.” 『학습자중심교과교육연구』. 17권. 7호, pp. 25-48.
- 황재호 (2019). “중국의 일대일로 전략과 한국의 신남방정책 추진방안.” 『신남방정책의 전략환경 평가 및 추진방안』. 국립외교원 외교안보연구소, pp. 260-301.
- Ai, Songheag·임세영·김연홍 (2019). “캄보디아 이주노동자의 역량 습득에 관한 질적연구.” 『직업교육연구』. 38권. 1호. pp. 65-94.
- Natalegawa, M. (2018). *Does ASEAN Matter? A View from Within*. 최기원 역. 문학사상.
- Satake, T. (2019). “Japan’s ‘Free and Open Indo-Pacific Strategy’ and Its Implications for ASEAN.” *Southeast Asian Affairs 2019*, pp. 69-82.
- Yates, R. (2017). “ASEAN as the ‘regional conductor’: understanding ASEAN’s role in Asia-Pacific order.” *The Pacific Review* Vol. 30, No. 4, pp. 443-461.

2. 기타

- 김정호 (2020). “이주민의 싱가포르 대 거주민의 싱가포르.” 『다양성+Asia』. Vol. 2. No. 2, pp. 1-7.
- 김희숙·유민지·김다혜·김현경·양영란·전제성 (2020). “코로나19에 맞선 동남아의 대응: 초기 대처과정의 잠정적 함의.” 『전동연 이슈페이퍼 No. 1』. 전북대학교 동남아연구소.
- 법무부 (2019). “국민 일자리 잠식에 영향이 없는 분야에 외국 우수인재 문호와 숙련

- 기능인력(보도자료).” 법무부.
- 성백웅·박승혁·유승진·김현수·조의원 (2018). 『신남방정책 기본 추진전략 연구』. 한국무역협회.
- 오윤아·조충제·신민금·송영철·김미림 (2018). 『신남방정책 추진을 위한 對아세안·인도 경협전략 연구』. 대외경제정책연구원.
- 오윤아·허재준·강대창·김유미·신민금 (2013). 『동남아 주요 국가들의 인력송출 현황과 한국의 대응방안』. 대외경제정책연구원.
- 윤진표·김동엽·김예겸·김형준·김홍구·박사명·박성화·박장식·배공찬·심두보·이요한·이재현·정연식·최호림·홍석준 (2010). 『동남아의 한국에 대한 인식』. 명인문화사.
- 이기태·배정호 (2019). 『국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책』. 통일연구원.
- 이재현·강충구 (2020). “아세안과 신남방정책에 대한 한국인의 인식: 정치성향과 세대 대의 간극.” ISSUE BRIEF. 3월호. 아산정책연구원, pp. 1-16.
- 이창원·최서리·박성일 (2016). 『국내 체류 이주민의 취업 및 사회생활: 필리핀 출신자를 중심으로』. 이민정책연구원.
- 이창원·최서리·장주영 (2019). 『국내 체류 이주민의 취업 및 사회생활: 베트남 출신자를 중심으로』. 이민정책연구원.
- 이흥식·강문성·김한성·송백훈 (2018). 『신남방지역 글로벌 가치사슬 확대를 위한 ODA 활용방안 연구』. 대외경제정책연구원.
- 정기선 (2016). “이민정책 정책용어 개념 논란과 이해.” 『이민정책연구원 이슈브리프 8』. 이민정책연구원.
- 조영희 (2015). “2015 ASEAN 경제통합과 한국의 對 동남아시아 FTA: 전문인력 이동에 관한 이민정책적 시사점.” 『이민정책연구원 이슈브리프 11』. 이민정책연구원.
- 조영희·모이누딘 아흐메드 (2016). 『국내 무슬림 이민자 자조모임의 현황과 특성: 인도네시아 사례』. 이민정책연구원.
- 조영희·최경희·백용훈 (2019). 『신남방정책과 한국-아세안 이민협력』. 이민정책연구원.
- 최경희 (2020). “코로나19와 아세안 초기 대응의 성과와 함의: 의장국 베트남, 싱가포르, 인도네시아 사례와 아세안의 길.” 『다양성+Asia』. Vol. 2. No. 2, pp. 1-8.
- 출입국외국인정책본부 (2018). “태국인 불법체류자 문제, 한국-태국 당국 간 공동대응 추진.” 법무부.
- _____ (2019). “태국 노동부와 태국인 불법체류 및 불법취업 방지를 위한 양해각서(MOU)체결.” 법무부.
- _____ (2020). “3분기 숙련기능인력 선발결과자료.” 법무부.

- ASEAN (2007). *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. ASEAN Secretariat.
- _____ (2017). *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. ASEAN Secretariat.
- Hoang, Thi Ha and Glenn Ong (2020) . “Assessing the ROK’s New Southern Policy towards ASEAN.” *ISEAS Perspective*. No. 7, pp. 1-12.
- Newland, K. and B. Salant (2018). “Policy Frameworks for Migrants Return and Reintegration.” *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective: A Series to Inform the Debate*. Issue No. 6, pp. 1-26.
- 법무부·출입국외국인정책본부. “출입국외국인정책 통계월보(2019-2).” <http://www.immigration.go.kr/immigration/1569/subview.do>. (2020년 3월 1일 검색)
- 신남방정책특별위원회 (2019). “신남방정책추진전략.” http://www.nsp.go.kr/m/news/news_view.do?post_id=34&board_id=4&. (2019년 5월 15일 검색)
- 이왕휘 (2020). “미국의 인도태평양 전략에 대한 동남아시아의 인식.” <https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?systemcode=03&brdctsNo=275834&mid=a1020000000>. (2020년 6월 30일 검색)
- 한국대학교육협의회 (2019). “아세안 석사학위 교원 장학사업 대학 선정평가 기본계획안.” <http://www.kcue.or.kr/index.htm>. (2019년 5월 20일 검색)

| 논문투고일 : 2020년 08월 10일 |

| 논문심사일 : 2020년 08월 18일 |

| 게재확정일 : 2020년 09월 07일 |

| ABSTRACT |

**Review on New Southern Policy from the Lens of
Immigration Policy:
Focusing on ASEAN**

Younghee Cho

(Migration Research and Training Centre)

Kyunghee CHOI

(Seoul National University Asia Center)

Based on the analysis of the policy meaning of the New Southern Policy's "People-Centered", this study discussed the necessity that the New Southern Policy should be linked to the immigration policy. The New Southern Policy is Korea's diplomatic response to the neo-geographical strategies of major countries in conflict in Asia, and "People-Centered" can be used as a policy concept that makes Korea and ASEAN's relations closer. In this context, from the perspective of immigration policy dealing with people's border movements and the resulting socioeconomic impacts, Korea-ASEAN cooperation needs to be restructured from the perspective of immigration policy, which includes systematic stay management, social integration, and issues of return and reintegration of migrants from various types, rather than limited to border management and visa systems that control the scale of migration. For this discussion, this study analyzed in detail the current status and immigration policy issues of each type of stay of immigrants from ASEAN during the New Southern Policy period, and reconstructed the current New Southern Policy Tasks from the perspective of immigration policy. In addition, in consideration of policy coordination with ASEAN, a

partner of the New Southern Policy, the mutual development strategy of the New Southern Policy and the Immigration Policy was presented based on the principles and issues of immigration cooperation pursued by the ASEAN Community.

- Key words: New Southern Policy, Korea-ASEAN, People-Centered, Immigration Policy, ASEAN Community