

이주정책의 입법현황과 발의자 특성 -제18대 국회와 제19대 국회를 중심으로

장임숙*

요약 본 연구의 목적은 18대 국회와 19대 국회를 중심으로 이주정책의 입법현황을 분석하고 법률안 발의에 참여하는 발의자의 특성을 파악하는 것이다. 분석 결과에 의하면, 18대 국회와 19대 국회 모두 「다문화가족지원법」의 발의활동이 가장 왕성하고 법률반영률도 높은 반면, 「재한외국인처우기본법」은 발의활동이 미진할 뿐만 아니라 법안 반영률도 낮은 수준이며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 발의활동은 적지 않으나 법률안 반영률이 낮은 것으로 나타났다. 그리고 발의자의 특성을 분석한 결과, 성별상 18대 국회에 비해 19대 국회에서 여성의원원의 입법활동이 더욱 활발해졌고, 정당별로 18대 국회에서는 법안 발의에 다양한 정당이 참여했으나, 19대 들면서 새누리당과 민주당의 양당구도가 강화되었고, 선수에 있어서는 18대와 19대 모두 초선의원의 활동이 가장 현저했다. 또한 대표유형에 있어서 비례대표의 활동은 다문화가족지원법에서 다소 두드러졌다.

주요어 이주정책, 발의자, 의원발의, 이주법제, 입법현황

1. 서론

이 연구는 18대 국회와 19대 국회를 중심으로 이주정책의 입법현황을 분석하고 법률안 발의에 참여하는 발의자의 특성을 파악하는데 목적이 있다. 2000년대 들어 다문화사회로의 변화가 급속히 진전됨에 따라 정부의 이주정책이

이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B5A0 2023172).

* 경성대, 행정학, mukkk73@naver.com

점점 확대되는 추세이다. 그런데 정부정책은 법률에 의해 효력이 발생하기 때문에 이주정책은 입법적 근거가 뒷받침되어야 안정적으로 작동할 수 있는 것이다.

실제적 차원에서나 학술적 차원에서 이주정책에 대한 논의는 2000년대 후반부터 극적으로 증가했지만 여전히 입법과정에 대한 논의는 매우 미흡한 수준이다. 대한민국헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다.”고 명시함으로써 국회가 최고 의사결정기관이라는 사실을 명문화하고 있다. 즉, 법률안을 상정하고 심의·의결하는 입법권은 국회의 고유 권한이므로 이주정책의 형성과 결정에는 국회의원의 역할이 무엇보다 중요한데도 불구하고 중요한 정책결정자로서 주목받지 못했다. 과거 권위주의적 정치체제 속에서 정책결정의 권한이 주로 행정부에 집중되어 있었고(민기체·김영미, 2012: 26), 그로 인해 국회에서 의결되는 법안의 상당수는 정부제출 법안이었기 때문이다.

그러나 최근에는 의원발의 법안이 정부제출 법안을 훨씬 상회하고 있을 뿐만 아니라 입법과정 전반을 주도하고 있다. 의원발의 법률안은 행정수요에 신속하게 반응할 수 있고, 경우에 따라 탄력적으로 대응할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 집단의 이해를 수렴하고 대변하여 국가정책에 반영하는 역할을 담당한다는 점에서 중요한 의의를 지닌다(이지연 외, 2014: 12). 이에 본 연구는 의원발의 법률안을 중심으로 법안 발의에 참여하고 있는 주요 행위자는 누구이며, 이들은 어떠한 특성을 지니고 있는지를 분석하고자 한다.

이주정책은 접근하는 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 이주정책을 국내 거주 외국인의 안정적인 정착과 인권옹호에 중점을 둔 사회통합정책이라고 보는 것이 협의적 관점이라면, 사회통합정책은 물론이고 외국인의 출입국과 체류관리에 관한 정책을 포괄하는 관점은 광의의 이주정책에 속한다. 그리고 협의든 광의든 정책대상을 어떻게 개념화하느냐에 따라서도 다를 수 있다. OECD나 유럽연합은 이민자의 개념을 ‘외국인인구(foreign population)’와 ‘해외출생인구(foreign-born population)’로 구분하기도 하고, 좀 더 확장하여 ‘이주배경인구(the population with a migrant background)’개념을 사용하기도 한다(정기선·김혜진, 2015: 3).¹

뿐만 아니라 정책대상을 이주목적에 따라 이주노동자, 결혼이주자, 난민, 유학생, 재외동포 등으로 구분할 수도 있다. 이처럼 이주정책은 관점에 따라, 또 대상에 따라 매우 다양하게 개념화될 수 있는 포괄적인 연구주제이다. 본 연구에서는 이주정책의 범위를 광의의 개념으로 접근하되, 외국인인구(foreign population) 중에서 비중이 높은 이주노동자와 결혼이주자를 대상으로 하는 정책에 한정하고, 대표 입법으로서 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」과 「다문화가족지원법」, 그리고 외국인정책의 기본법적 성격을 갖는 「재한외국인처우기본법」을 분석대상으로 한다.

본 연구가 18대 국회와 19대 국회를 비교 분석하는 것은 국회를 구성하는 구성원의 특성에 따라 국회의 입법활동이 달라질 수 있기 때문이다. 18대 국회에서는 민주노동당, 자유선진당 등 중소정당의 의석비율이 높아 상대적으로 많은 의석을 차지했던 한나라당과 민주당은 효율적인 입법활동을 위해 중소정당의 지지가 절실히 필요했던데 반해 19대 국회는 새누리당과 새정치민주연합의 양당구도가 구축되어 국회 구성상 차이가 존재하기 때문이다(장덕희 외, 2015: 2).

2. 이주법제의 전개과정

이주정책의 법률 및 제도는 1990년대 외국인력을 도입하기 위한 제도를 마련한 것에서 출발한다. 1990년대 3D업종 인력난 심화를 해결하고자 정부는 1991년 11월 해외투자기업 산업기술연수제도를 처음으로 도입했다. 당시 산업기술연수생의 체류기간은 6개월을 원칙으로 하되, 6개월 내에서 연장 가능하도록 했는데, 현지 노동자들의 한국 모기업 연수를 통해 경영효율성을 제고하

1 여기서 '외국인인구(foreign population)'는 유입국에 거주하고 있는 외국 국적 소지자를 말하며, '해외출생인구(foreign-born population)'는 그의 출생지(또는 출생 당시 어머니의 상주지)가 현재 상주하고 있는 국가 밖인 사람들을 의미하며, '이주배경인구(the population with a migrant background)'는 해외에서 출생하여 이주한 이민1세대와 부모 중 적어도 한 사람이 해외출생 이민1세대인 국내 출생자를 모두 포괄하는 것으로 정의한다(정기선·김혜진, 2015: 3).

고 현지에 기술이전 등의 경제협력 강화와 국내 인력난 해소 등에 목표를 두었으나 실제로는 국내 인력부족을 해소하는데 초점이 맞추어졌다. 더구나 해외 투자기업 산업연수생제도는 중견기업 이상의 기업에서만 활용할 수 있기 때문에 실제로 인력난이 심각한 대다수 영세사업장의 문제는 해결되지 못했다.

1993년 11월 산업연수생 허용업종의 범위를 제조업으로 확대하고 연수기간을 최장 1년에서 추가 1년 연장을 허용하며, 근로조건에 대한 노동부 지도감독권 부여를 주요 내용으로 하는 외국인산업연수제도를 도입했다. 하지만 산업연수생의 모집, 알선, 연수 및 사후관리를 모두 민간단체에 위탁함에 따라 송출비리가 불거졌고, 연수생들은 법적으로 노동자가 아니기 때문에 최저임금 위반, 초과노동, 강제노동, 체불, 인권유린, 산업재해 등 노동법의 보호로부터 소외되는 사각지대에 놓이게 되었다. 이에 따라 산재보상, 의료보험 적용과 근로기준법상 강제노동금지, 폭행금지, 금품청산, 근로시간준수 등 일부 규정의 법적 보호를 명시하는 외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침(1995.2)이 만들어졌다.

그러나 연수생의 업체 이탈에 따른 미등록 체류자의 증가, 현대판 노예제라는 국제적 비난, 시민단체 및 노동진영의 강한 반발 등에 부딪쳐 정부는 1995년 고용허가제 도입 계획을 발표하게 된다. 1996년 국회에 외국인근로자 고용 및 관리에 관한 법률안이 발의되었으나 경영계와 일부 정부 부처의 반대로 무산되었다. IMF 경제 위기 이후 이주노동자에 대한 수요가 계속 증가하게 되자, 대안적인 제도 마련에 대한 요구가 거세졌다. 이에 정부는 산업연수생 제도를 수정하는 방향으로 정책을 전환하고, 1997년 「출입국관리법」을 개정하여 2년간 산업연수를 거친 후 소정의 시험에 합격한 근로자에게 1년간 연수취업을 허용하는 일명 연수취업제라 불리는 ‘체류자격 변경허가제도’를 도입했다. 이후 연수 및 취업기간의 확대로 체류기간이 늘어났고, 송출국가 선정 및 국가별 도입규모를 외국인산업인력 정책심의위원회가 심의하도록 했으며, 서비스분야에 외국국적동포 취업관리제를 시행하는 등의 변화를 거쳐 왔다. 그럼에도 이주노동자의 인권침해와 열악한 노동환경은 개선되지 않았고, 불법체류는 지속적으로 증가하는 양상이었다.

이에 대응해 시민단체와 노동운동진영은 노동허가제 도입을 주장했으나 기업과 사용자 집단의 반발로 2003년 8월 제정된 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 산업연수생제도와 병행 실시되는 반쪽짜리 정책으로 전락했다. 이후 2005년 3월 법률 개정을 통해 내국인 구인노력기간이 단축되었고, 2005년 5월에는 재취업 제한기간을 단축하는 내용으로 법률 개정이 이루어졌으며, 2007년 1월 산업연수생제도를 폐지하고, 고용허가제로 단일화했다. 그리고 2009년 12월, 취업기간 만료 전 사용자의 재고용 요청 시 종전의 1개월 출국 요건을 폐지하고 2년 미만의 범위에서 재고용 가능하며, 사업장 변경횟수 제한에서 외국인근로자의 책임이 아닌 사유는 제외, 사업장 변경 구직기간을 2개월에서 3개월로 연장하는 내용의 법률 개정이 이루어졌다. 또한 2012년 7월부터 4년 10개월간의 취업기간 만료 외국인근로자의 경우, 사업주 의사에 따라 출국 3개월 이후에 같은 사업장에서 재고용할 수 있도록 법률이 개정되었다. 이어 2014년 7월 법률 개정을 통해 출국만기보험 출국 후 지급에 따른 규정 정비, 휴면보험금관리위원회 운영 규정 마련, 고용허가서 재발급 사유 확대 등이 이루어졌고, 2015년 12월에는 내국인 구인노력 기간 차등화, 적극적인 구인 노력 시 내국인 구인노력 기간단축 등을 내용으로 법률이 개정되었다 (<https://www.eps.go.kr>).

사실상 정부의 외국인력정책은 통제와 관리 중심의 정책이다. 그런 점에서 「재한외국인처우기본법」의 제정은 그동안 외국인정책이 통제와 관리 중심에서 외국인의 처우개선 및 인권보호에 중점을 둔 사회통합정책으로의 전환을 의미한다는 점에 의의가 있다(김원숙, 2010: 17). 정책 총괄추진의 기틀을 마련하기 위해 2006년 5월 외국인정책의 심의조정기구인 외국인정책위원회가 설치되고, 총괄체계 구축을 위한 법적 근거로서 「재한외국인처우기본법」이 제정되어 2007년 7월부터 시행되었다. 동법은 국가 및 지방자치단체의 책무를 비롯해 외국인정책의 수립 및 추진체계, 재한외국인의 처우, 국민과 재한외국인이 더불어 살아갈 수 있는 환경 조성 등을 주요 내용으로 한다. 그러나 외국인의 기본적인 인권보호내용을 구체적으로 적시하지 않고 있어 기본법으로서의 역할에 부합하지 못한다는 지적과 소관부처의 예산과 인력을 확충하기 위

한 조직법의 측면이 강하다는 비판이 있다(서운호, 2014: 246; 황필규, 2016: 28). 그리고 2010년 7월 법률 개정을 통해 대한민국 국적을 취득하지 못한 결혼이민자 및 그 자녀에게 교육 및 보육 지원 외에도 의료지원이 이루어질 수 있도록 했다.

한편, 2000년대 들어 농촌을 중심으로 국제결혼건수가 늘어나면서 결혼이주여성이 급증함에 따라 부부갈등, 가족관계 부적응, 양육스트레스, 자녀 학교부적응 등 다문화가족을 둘러싼 다양한 문제들이 사회적 이슈로 부각되기 시작했다. 이에 정부는 2006년 4월 여성결혼이민자 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원대책을 마련하였고, 2008년 다문화가족의 안정적인 가족생활과 사회통합을 위한 지원체계의 법적 토대인 「다문화가족지원법」이 제정되었다.

다문화가족의 수가 점점 늘어나면서 법률상 다문화가족의 범위를 확대할 필요가 있다는 지적이 제기되자 다문화가족의 범위를 확대하고, 다문화가족 지원을 위한 기본계획 및 연도별 시행계획 등을 수립하며, 결혼이민자에 대한 한국어교육 지원 등을 담은 법률이 2011년 4월에 개정되었다. 그리고 2012년 2월 법률 개정을 통해 국가와 지방자치단체가 다문화가족지원센터를 설치·운영할 수 있는 근거를 법률에 명시하는 한편, 여성가족부장관 또는 지방자치단체의 장은 다문화가족 지원을 위하여 필요한 정보인 결혼이민자의 외국인등록 정보 및 귀화허가 신청정보를 법무부장관에게 요청할 수 있는 근거를 마련했다. 또한 2013년 3월에 결혼이민자의 모국어 교육 지원 근거와 2013년 8월에 다문화가족 종합정보 전화 센터 설치 근거를 마련했다. 2015년과 2016년에는 아동·청소년에 대한 정의 조항 신설, 사회통합 홍보영상 제작, 지상파방송의 공익광고에 송출하도록 요청할 수 있는 근거를 마련하고 다문화가족에 아동·청소년에 대한 학습 및 생활지도 정보를 제공하도록 명시했다. 이어 2017년 3월에는 다문화가족 아동·청소년의 교육현황 및 아동·청소년의 다문화가족에 대한 인식 실태 조사에 관한 조항을 마련했다.

이상과 같이 이주민을 받아들이기 시작한 법적 근거가 되는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 사실상 인력관리와 국경통제의 수단이었던데 반해, 「재한외국인처우기본법」과 「다문화가족지원법」은 이주민의 권리와 지원근

거를 주요 내용으로 하는 사회통합정책이라는 점에 차이가 있다. 그리고 재한 외국인체우기본법은 외국인정책의 기본법으로서 성격을 지니므로 타 법률에 비해 법률개정이 빈번하지 않은 것이 특징이다.

3. 국회 대수(代數)별 특성과 입법현황

1) 18대 국회와 19대 국회의 특성

18대 국회는 미디어관련법, 4대강 입법, 한미FTA 비준동의안 등을 두고 원내 정당 간 갈등과 입법교착이 어느 때보다 심각했다는 평가를 받기도 하지만(전진영, 2012: 183), 국회선진화법의 제정으로 마지막 결실을 이루어냈다는 평가도 있다. 하지만 뒤를 이은 19대 국회는 원구성 협상지연으로 법정 개원일을 넘겨 개원하는 탓에 시작부터 부정적인 여론이 적지 않은데다, 의안의 날치기 처리와 입법교착을 막기 위해 도입된 국회선진화법이 오히려 ‘민폐국회’, ‘식물국회’를 낳았다는 여론의 질타를 받으며 마무리되었다.

2008년 5월30일에 개시되어 2012년 5월 29일에 만료된 18대 국회는 최초 299명(지역구 245명, 비례 54명)의 의원이 당선되었으나 사직 등의 이유로 궐원과 충원이 이루어져 총 291명이 임기를 마쳤다. 그리고 2012년 5월 30일 개시되어 2016년 5월 29일에 만료된 19대 국회는 정권심판론에 대응한 여당의 쇄신전략의 성공으로 새누리당 152석, 민주통합당 127석, 통합진보당 13석, 자유선진당 5석이라는 여대야소 국회로 시작되었다(이소영, 2012: 7). 개원당시 새누리당과 민주통합당이 교섭단체를 구성했으나 2012년 선진통일당(비교섭단체)이 새누리당으로 흡수합당 되었고, 2013년 민주통합당이 민주당으로 명칭을 변경한 후 2014년 새정치민주연합으로 흡수합당 되었다. 2012년 통합진보당에서 탈당한 의원들이 주축이 되어 정의당을 창당했고, 통합진보당은 2014년 12월 19일 헌법재판소 결정으로 정당 해산되었다. 2015년 12월 새정치민주연합은 더불어민주당으로 당명칭을 변경했으며 2016년 3월 국민의당이라

는 교섭단체가 새롭게 구성됨으로써 새누리당, 더불어민주당, 국민의당의 3개 교섭단체로 임기를 마쳤다.

임기개시 시점 기준 정당별 의석수를 비교해보면, 18대 국회에서는 한나라당의 의석수가 과반을 넘었고 보수성향의 친박연대와 자유선진당을 포함하면 보수정당의 비율이 상당수를 차지했다. 이로 인해 보수를 기치로 하는 거대여당의 탄생을 18대 국회의 중요한 특징으로 꼽는다(최운철, 2008: 8). 이에 비해 19대 국회는 새누리당이 절반 이상을 차지했지만 보수정당과 진보정당의 의석수 비율에 차이가 크지 않다.

임기개시 시점을 기준으로 18대 국회는 초선의원 수가 134명으로 44.8%를 차지하고, 그 다음으로 재선이 89석을 차지해 선수(選數)가 늘어날수록 줄어드는 경향을 보인다. 19대 국회는 초선의원 수가 148명으로 늘어났는데, 역대 초선의원의 수가 가장 많았던 17대국회(62.5%)보다 낮지만 다른 시기에 비해 상대적으로 많은 편에 속한다. 우리 국회는 민주화 이후 초선의원의 수가 40%를 상회하고 있다는 점에서 특징적인데(가상준, 2013: 76), 초선의원의 수가 많다는 점에서 활발한 의정활동을 기대할 수 있지만 의정경험의 부족으로 전문성을 확보하기 힘들고 영향력있는 활동을 전개하기 어렵다는 한계도 있다.

표 1. 정당별 당선의원 현황 (단위: 명, %)

구분		지역구	비례대표	계	의석수 비율
18대 국회	한나라당	131	22	153	51.17
	통합민주당	66	15	81	27.10
	자유선진당	14	4	18	6.02
	친박연대	6	8	14	4.68
	민주노동당	2	3	5	1.67
	창조한국당	1	2	3	1.00
	무소속	25	-	25	8.36
19대 국회	새누리당	127	25	152	50.67
	민주통합당	106	21	127	42.33
	통합진보당	7	6	13	4.33
	자유선진당	3	2	5	1.67
	무소속	3	-	3	-

표 2. 국회의원의 선수(選數)

(단위: 명, %)

선수	초선	2선	3선	4선	5선	6선	7선 이상	계
18대 국회	134	89	45	19	7	4	1	299
19대 국회	148	70	50	19	9	3	1	300

여성의원의 수는 지역구와 비례대표를 합쳐도 15%에 불과하다. 인구의 절반이 여성이라는 점을 감안하면 여성대표성은 매우 낮은 수준이다. 특히 여성의원의 절반 이상이 비례대표인데다, 지역구 여성의원의 절반 이상이 비례대표 출신이라는 점에서 비례대표 여성할당제 도입에 힘이 실리고 있다. 사실상 여성의원 수는 여성비례대표 30%가 도입되기 시작한 제16대국회에서 비로소 5.9%에 이르렀다는 점을 상기하면(국회보, 2017.3), 여성대표성 확보를 위한 기제가 반드시 필요하다.

표 3. 여성의원 현황

(단위: 명, %)

구분	지역구	비례	계	비율
18대 국회	14	27	41	13.7%
19대 국회	19	28	47	15%

대표유형을 중심으로 보면, 18대 국회에서 지역구 대표 245명, 비례대표 54명이고, 19대 국회에서는 지역구 246명, 비례 54명이다. 지역구의 정당별 분포를 살펴보면, 18대 국회에서 한나라당은 서울 40석, 경기 32석, 인천 9석으로 수도권에만 지역구위원의 60%가 집중되어 있고, 그 다음으로 경남 13석, 부산 11석, 경북 9석, 대구 8석 등 경상도 지역의 의석수가 전체의 30%를 웃돈다. 반면에 통합민주당은 경기도 17석으로 가장 많고, 그 다음으로 전북과 전남에 각 9석, 광주 7석, 서울 7석 등으로 전라도와 서울경기를 중심으로 의석수가 많다. 그리고 친박연대는 대구에서 3석을 확보했다.

19대 국회의 경우, 새누리당은 서울(16석), 경기(21석), 인천(6명) 등 수도권 지역에서 의석수가 감소했으나 경상도지역에서는 전대에 비해 더 늘어났다. 반면에 민주통합당은 서울(30명)과 경기(29명) 지역에서 가장 많은 의석을 확

(단위: 석)

표 4. 정당별 지역분포

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
18대 국회	한나라당	40	11	8	9	-	5	-	32	3	1	-	-	-	9	13	-
	통합민주당	7	1	-	2	7	1	-	17	2	6	1	9	-	-	1	3
	자유선진당	-	-	-	-	-	5	-	-	-	1	8	-	-	-	-	-
	친박연대	-	1	3	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	민주노동당	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
	청조한국당	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
무소속	-	5	1	1	1	-	1	-	1	3	-	1	2	6	1	-	
계	48	18	12	12	8	6	6	-	51	8	8	10	11	15	17	3	
19대 국회	새누리당	16	16	12	6	-	6	-	21	9	5	4	-	-	15	14	-
	민주통합당	30	2	-	6	6	3	1	29	-	3	3	9	10	-	1	3
	자유선진당	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
	통합진보당	2	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	1	-	-	1	-
	무소속	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
	계	48	18	12	12	8	6	6	1	52	9	8	10	11	15	16	3

출처: ikcms.assembly.go.kr

보했고, 그 다음으로 전라도에서도 많은 의석을 확보했다. 그리고 진보정당인 민주노동당 등이 새로 결성한 통합진보당은 서울과 경기 지역에서 각각 2석을 확보했다. 18대를 지나 19대에서도 지역주의 정당구도의 틀을 벗어나지 못하고 있음이 확인된다.

2) 18대 국회와 19대 국회의 입법 현황

국회의 의안 발의 건수는 16대 1,912건을 비롯해 17대 6,387건, 18대 12,220건, 19대 15,172건으로 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 발의안수만 보면 국회 대수(代數)가 증가할수록 의정활동의 양적인 성과가 늘어나고 있지만, 사실상 성실한 입법활동을 가늠하는 의원입법 가결률은 발의안수를 따라가지 못한다. 대안반영폐기를 포함한 의원발의 가결률은 16대 46.6%, 17대 39.1%, 18대 34.5%로 감소하다 19대에는 34.6%로 제자리걸음이다. 이러한 결과는 의원들이 실적쌓기에만 몰두해 졸속 법안을 남발하고 있다는 평가를 낳기도 했다(경남일보, 2015.10.27).

18대 국회와 19대 국회의 법률안 처리현황을 살펴보면, 18대 국회에서 전체 법안은 총 13,913건이며, 이 가운데 법률반영안은 6,178건으로 44.4%인데 반해 미반영안은 7,735건으로 55.6%에 이르고, 법안 가결율은 2,353건으로 16.9%에 머무른다. 전체 법안 중 의원발의안은 총 11,191건의 처리안건 중 법률반영안은 3,866건(34.5%)인데 반해 미반영안은 7,325건으로 65.5%에 이른다. 반면에 정부제출안은 1,693건의 처리안건 중 76.1%에 해당하는 1,288건이 법률반영 의안인데 반해 미반영안은 23.9%인 405건으로 의원발의안과 큰 차이를 보인다. 게다가 위원장 제안법안은 1,029건의 처리안건 중 99.5%에 해당하는 1,024건이 법률에 반영되어 미반영안은 5건에 불과하다.

19대 국회의 경우, 전체 법안은 총 17,822건이고 이 중에서 법률반영안은 7,429건으로 41.7%를 차지하며, 법률미반영안은 10,392건으로 58.3%에 해당하여 미반영안이 더 많은 비중을 차지한다. 법률반영안 중 대안반영폐기가 62.4%를 차지해 가결률은 전체 의안의 15.7%에 불과해 전대에 비해 줄했

다. 이 가운데 의원발의 가결안은 대안반영폐기를 포함해 5,346건으로 가결율 34.6%인데 비해 정부제출 가결안은 803건으로 73.5%를 차지해 의원발의 가결율에 비해 훨씬 높다. 게다가 위원장 발의안도 1,280건으로 99.7%의 매우 높은 가결율을 보인다. 위원장 제안 법안은 의원발의안과 정부제출안 중에 대안반영폐기된 법안을 통합하여 제안한 법안이기 때문에 대부분 가결 처리된다. 반면에 의원발의안 중에서 법률미반영안은 9,899건(65.4%)에 이르는데 반해 정부제출안은 290건(26.5%)만이 미반영 처리되었다.

전반적으로 정부제출안에 비해 의원발의안이 압도적으로 많은 비중을 차지한다. 이를 두고 긍정론과 부정론이 엇갈리기도 한다. 충실한 입법기관의 역할을 했다는 긍정적인 평가도 있지만, 과다발의 현상은 법률의 잦은 변경으로 법적 안정성이 흔들리고 낮은 가결률, 걸핍기식 법안통과 등의 부작용을 낳고 있다는 것이다(파이낸셜뉴스, 2015.06.16). 이에 대해 과거 입법주도권이 정부에 있다가 국회로 넘어오면서 생기는 과도기적인 현상이지만, 국회의원의 활동이 점차 체계화되면서 즉흥적이거나 시류 편승적인 법안이 쏟아지듯 발의되는 일은 줄어들 것이라는 낙관적 전망과 사회가 다양화되면서 요구하

표 5. 국회대수별, 발의주체별 법률안

(단위: 건)

구분	접수	처리	처리내용										미처리 (계류)
			계	법률반영			계	법률미반영					
				가결		대안 반영		부결	폐기	철회	기타		
				원안	수정								
18 대 국 회	의원	11,191	11,191	3,866	253	386	3,227	7,325	5	6,819	501	-	-
	위원장	1,029	1,029	1,024	1,012	12	-	5	-	3	2	-	-
	정부	1,693	1,693	1,288	369	321	598	405	2	398	5	-	-
	총계	13,913	13,913	6,178	1,634	719	3,825	7,735	7	7,220	508	-	-
19 대 국 회	의원	15,444	15,444	5,346	371	763	4,212	10,098	1	9,899	172	26	-
	위원장	1,285	1,284	1,280	1,275	5	-	4	1	3	-	-	1
	정부	1,093	1,093	803	129	250	424	290	1	288	-	1	-
	총계	17,822	17,821	7,429	1,775	1,018	4,636	10,392	3	10,190	172	27	1

출처: likms.assembly.go.kr

는 법안이 많아진 점을 감안해야 한다는 절충적인 반응도 있다(파이낸셜뉴스, 2015.06.16; 머니투데이, 2016.05.20). 사실상 19대 국회의 의원발의안수는 전대와 비교했을 때 크게 늘어났지만 가결률은 줄었고, 의원발의안의 가결율은 전대와 같은 수준이지만 양대 모두 정부제출안에 비해 의원발의안의 가결율이 상대적으로 낮아 한 건의 가결안도 없는 의원이 상당수에 이른다. 철회법안은 총 172건이며 전체의원의 1/3에 해당하는 100명의 의원이 1건 이상 법안을 철회한 것으로 나타났고, 특히 법안을 철회한 후 다시 동일한 법안에 대해 개정안을 발의하기도 하여 법안 발의 실적 올리기와 사전검토 부족이라는 비판이 제기되기도 했다(<http://vote.ccej.or.kr>).

19대 국회가 4년간 모두 16,728건이라는 법안을 발의해 역대 국회 중에서 가장 많은 법안을 발의하고 입법화했다.² 위원장을 포함해 의원이 발의한 법안을 유형별로 나누어 처리현황을 살펴보면 다음 <표 6>과 같다. 18대 국회에서 제정안 6.9%, 개정안 92.8%, 폐지안 0.3%를 차지하고, 19대 국회에서는 제정안 6.0%, 개정안 93.9%, 폐지안 0.1%로 전대에 비해 제정안이나 폐지안에 비해 개정안의 비율이 다소 증가했다. 양대 모두 개정안이 가장 많은 비중을 차지한다. 위원장을 포함한 의원발의 법안 중 가결안은 18대 국회의 경우 12,220건 중 1,663건으로 13.6%이고, 19대 국회에서 16,728건 중 2,414건으로 14.4%를 차지해 19대 국회의 가결률이 다소 높다.

국회대수별·법안유형별 가결율을 비교해보면, 18대 국회의 법안별 가결률은 제정 법안이 849건 중 143건으로 16.8%, 개정법안 중 전부개정안 130건 중 57건으로 43.8%, 일부개정안 11,211건 중 1,457건으로 13.0%, 폐지 법안 30건 중 6건으로 20%를 차지한다. 이에 비해 19대 국회에서는 제정 법안 14.5%, 개정법안 중 전부개정안 25.6%, 일부개정안 14.4%, 폐지법안 5.3%의 가결율을 보인다. 19대 국회에서는 전대에 비해 전부개정안과 폐지법안의 가결률이 크게 줄었고, 제정법안의 가결률도 조금 줄어든 반면, 일부개정안의 가결률은 증가했다. 18대 국회의 경우 제정안 및 전부개정안의 수가 많은데다, 가결률

2 16,728건은 의원발의 법안(15,444건)과 위원장발의 법안(1,285건)을 합친 수에 미처리 법안(1건)을 뺀 것이다.

표 6. 법안유형에 따른 의원발의 법안의 처리현황 (단위: 건)

구분	유형		가결		부결	폐기	철회	임기만료 폐기	계
			원안	수정					
18 대 국 회	제정		61	82	1	165(141)	13	527	849
	개 정	전부	53	4	-	33(30)	3	37	130
		일부	1,146	311	4	3,921(3,055)	486	5,343	11,211
	폐지		5	1	-	8(1)	1	15	30
계		1,265	398	5	4,127(3,227)	503	5,922	12,220	
19 대 국 회	제정		72	73	-	194(186)	28	632	999
	개 정	전부	17	4	-	19(19)	2	40	82
		일부	1,556	691	2	4,395(4,030)	142	8,842	15,628
	폐지		1	-	-	3(3)	-	15	19
계		1,646	768	2	4,611(4,238)	172	9,529	16,728	

출처: likms.assembly.go.kr

또한 높다는 것은 사회변화에 대응한 법제 개편의 필요성이 컸다는 것을 의미한다.

4. 이주정책에 관한 의원입법의 주요 특성

본 연구는 대표적인 이주법제로서 「재한외국인처우기본법」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」을 분석대상으로 하여 18대 국회와 19대 국회의 법률안 발의 현황을 파악한다.³ 먼저 법률안 제안자를 중심으

3 본 연구는 분석시기를 제18대 국회와 제19대 국회로 한정함에 따라 3가지 법률의 일부 개정법률안이 분석대상이다. 법률 개정안이 기존 법률의 일부 내용을 보완하거나 수정하는 수준에서 이루어지기 때문에 개정안에 큰 의미를 부여할 수 있는가라는 문제를 지적할 수 있으나, 본 연구의 주요 목적은 법안 발의자의 특성을 파악하는데 있기 때문에 법률의 제정시점부터 분석을 수행할 경우, 법률에 따라 분석시기가 달라지는 문제가 있다. 예컨대, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 16대 국회에 제정된 반면 나머지 법률은 17대 국회에 제정되어 비교분석이 가능하지 않다. 이에 국회대수를 가장 최신 자료인 19대 국회와 18대 국회로 한정하여 비교분석하였다.

로 18대 국회와 19대 국회를 비교해서 살펴보면, 18대 국회에서 재한외국인처우기본법은 발의된 3건 모두 의원발의이며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 16건 발의된 법안 중에 의원발의가 14건에 이르고 위원장 제안이 1건, 정부 제출이 1건에 해당하고, 「다문화가족지원법」은 24건 중에 의원발의가 22건, 위원장 제안이 2건이다. 19대 국회에서 재한외국인처우기본법은 발의된 4건의 법안 모두 의원발의이고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 총 14건 중에 의원발의가 13건이고 위원장 제안이 1건에 해당하며, 「다문화가족지원법」은 총 23건 중에 의원발의가 18건이고 위원장 발의가 4건, 정부 제출이 1건이다. 다문화관련 법률안의 대부분은 국회의원에 의해 발의된 법안에 해당한다.

표 7. 국회대수별·법률별 제안자 현황

(단위: 건)

구분		계	위원장	의원	정부
18대 국회	재한외국인처우기본법	3	-	3	-
	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	16	1	14	1
	다문화가족지원법	24	2	22	-
19대 국회	재한외국인처우기본법	4	-	4	-
	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	14	1	13	-
	다문화가족지원법	23	4	18	1

18대 국회에서 재한외국인처우기본법은 발의된 3건 중 원안가결 1건으로 가결률 33.3%이며 2건이 임기만료 폐기되었다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 총 16건의 발의안 중에서 수정가결 2건과 대안반영폐기 3건으로 법률반영률이 31.3%이며, 임기만료폐기 9건, 폐기 1건, 철회 1건으로 68.6%가 미반영된 것으로 나타났다. 「다문화가족지원법」은 총 24건이 발의되었는데, 원안가결 4건, 수정가결 1건, 대안반영폐기 11건으로 법률반영률이 69.6%를 차지하며, 폐기 및 임기만료폐기는 총 7건으로 30.4%에 해당한다. 3가지 법률을 비교했을 때, 「다문화가족지원법」의 발의활동이 가장 왕성하고 법률반영율도 가장 높은 반면, 재한외국인처우기본법은 발의활동이 미진할 뿐만 아니라 법안 반영률도 낮은 수준에 머물렀다.

19대 국회에서 재한외국인처우기본법은 총 4건에 불과하지만 모두 대안반영 폐기되어 법안 반영률이 100%에 해당한다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 총 14건의 발의안 중에서 원안가결 1건, 수정가결 1건, 대안반영폐기 3건으로 법률안 반영률이 35.7%인 반면, 법안 미반영률은 임기만료폐기 8건, 철회 1건으로 64.3%를 차지한다. 「다문화가족지원법」은 총 23건이 발의되었는데, 법률 반영률은 원안가결 4건, 수정가결 1건, 대안반영폐기 11건으로 69.6%이고, 법률 미반영률은 폐기 4건, 임기만료폐기 3건으로 30.4%를 차지해 전대와 거의 비슷한 양상이다. 따라서 19대 국회에서는 「다문화가족지원법」의 발의활동이 가장 활발했고, 재한외국인처우기본법이 가장 저조했지만 발의한 법안이 모두 법률안에 반영된 반면에 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 전대와 마찬가지로 법률안 반영률이 낮은 수준에 머물렀다.

표 8. 국회대수별·법률별 의결결과

(단위: 건)

구분		계	원안 가결	수정 가결	대안반영 폐기	폐기	철회	임기만료 폐기
18 대 국 회	재한외국인처우기본법	3	1	-	-	-	-	2
	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	16	-	2	3	1	1	9
	다문화가족지원법	24	2	-	15	5	-	2
19 대 국 회	재한외국인처우기본법	4	-	-	4	-	-	-
	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률	14	1	1	3	-	1	8
	다문화가족지원법	23	4	1	11	4	-	3

그렇다면 누가 이주정책의 법안을 발의하는가? 이주정책의 입법 활동에 적극적인 의원은 누구이며, 어떠한 특성을 가지고 있는가라는 문제는 중요한 연구쟁점이다. 이와 관련해 선행연구들은 의원입법 발의에 영향을 미치는 주요 요인으로 성별, 소속정당, 선수, 대표유형, 소속 상임위원회 등을 꼽는다(이현출, 2009; 오혜진, 2014; 이현우, 2011; 서현진·박경미, 2009; 김원홍·신원득, 2007; 최정원 외, 2008; 박상운, 2015; 박재용 외, 2012). 이현출(2009)의 연구

는 의원입법 발의에 있어서 초선의원, 야당, 비례대표 의원의 발의율이 더 높은 것으로 보고하고 있으며, 오혜진(2014)은 의원발의안에 있어서 소속정당과 소속 상임위원회가 법안 처리결과에 중요한 영향을 미친다고 지적한다. 또한 이현우(2011)는 법안 발의에 정당, 지역구, 사회단체 경력이 중요한 영향요인이라고 지적했으며, 서현진·박경미(2009)의 연구에서도 의원발의안의 가결에 영향을 미치는 주요 변수로 정당, 지역구, 상임위원회 요인을 꼽고 있다. 그리고 김원홍 외(2007)는 여성의원이 남성의원에 비해 정책입안형 역할에 더 가까운 유형이라고 밝히고 있으며, 최정원 외(2008)의 연구에서는 여성의원들이 여성관련 법률안 발의에 보다 적극적일 뿐만 아니라 여성의원 비율이 높은 상임위원회일수록 여성관련 법률안의 발의 및 심의가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 결국 의원입법 발의에 영향을 미치는 요인들로 성별, 소속정당, 선수, 대표유형, 상임위원회가 중요하게 고려될 수 있는 것이다.

본 연구는 선행연구에서 보고된 영향요인을 참고하여 이주정책의 법안 발의자의 특성을 성별, 소속정당, 선수, 대표유형을 중심으로 살펴본다.⁴ 먼저, 성별에 있어서 18대 국회의 경우 재한외국인처우기본법은 남성 15명, 여성 4명으로 전체 남성의원의 5.8%, 전체 여성의원의 9.8%가 발의에 참여했으며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 남성 104명, 여성 15명으로 전체 남성의원의 40.3%, 여성의원의 36.5%가 발의했으며, 「다문화가족지원법」은 남성 130명, 여성 20명으로 전체 남성의원의 50.4%, 여성의원의 48.8%가 발의에 참여했다. 따라서 여성의원 참여율이 가장 높은 것은 「다문화가족지원법」이지만, 남성의원보다 여성의원의 비율이 높은 것은 「재한외국인처우기본법」이다.

둘째, 정당별로 재한외국인처우기본법은 한나라당이 10명으로 가장 많고, 그 다음이 미래희망연대 5명, 무소속 4명으로 구성된 반면 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 한나라당 62명, 민주당 27명, 자유선진당 6명, 미래희

4 선행연구에서 지적된 요인들 중에서 상임위원회 요인은 전체 특성분석에서 제외하고 주요 발의자의 특성 분석에만 적용한다. 국회의원들은 반기별로 하나 이상의 상임위원회에 배정될 뿐만 아니라 동일 기간 내에서도 상임위 변경이 매우 잦다. 따라서 모든 의원이 동수의 상임위에 소속된 것이 아니고, 의원에 따라 상임위 변동에 격차가 있기 때문에 의원들의 소속 상임위의 모든 변동사항을 추적하여 분석하는 것은 결과 해석에 혼란을 야기할 수 있다고 본다.

망연대 4명, 민노당 1명, 창조한국당 2명이고, 「다문화가족지원법」은 한나라당 75명, 통합민주당 43명, 자유선진당 11명, 미래희망연대 7명, 민주노동당 2명, 그리고 무소속이 12명을 차지한다. 세 가지 법률 모두 발의의원 수는 한나라당이 가장 많으나, 정당별 의석수를 고려하면 재한외국인처우기본법은 미래희망연대(35.7%)의 발의비율이 높고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 창조한국당(66.7%)과 한나라당(40.5%)의 참여율이 상대적으로 높으며, 「다문화가족지원법」은 자유선진당(61.1%)과 민주당(53.1%)의 발의비율이 높다.

셋째, 선수를 기준으로 재한외국인처우기본법은 초선이 16명으로 대부분을 차지하고 2선 2명, 3선 1명으로 구성되고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 초선 75명, 2선 30명, 3선 8명, 4선 5명, 5선 1명이며, 「다문화가족지원법」은 초선 87명, 2선 35명, 3선 20명, 4선 6명, 5선 1명, 6선 1명으로 구성된다. 세 가지 법률 모두 초선의원의 수가 가장 많고, 선수별 비율을 고려해도 초선의원의 활동이 가장 두드러진다.

넷째, 지역별로 재한외국인처우기본법은 비례대표가 9명으로 가장 많고, 그 다음으로 경북 3명, 서울과 대구가 각 2명이며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 비례대표 27명, 경기 24명, 서울 10명, 부산과 경남 및 경북이 각 7명의 순으로 많고, 「다문화가족지원법」은 비례대표 29명, 경기 21명, 서울 20명, 부산 9명의 순으로 많다. 발의자 수에서 비례대표의 비율은 재한외국인처우기본법이 가장 높으나, 비례대표 전체수를 고려하면 「다문화가족지원법」의 발의에 참여율이 가장 높다.

19대 국회의 경우, 성별에 있어서 재한외국인처우기본법은 남성 39명, 여성 3명으로 전체 성비를 고려하면 남성의원의 15.4%, 여성의원의 6.3%가 발의에 참여했고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 남성 78명, 여성 17명으로 전체 성비 대비 남성의원의 30.8%, 여성의원의 36.2%가 발의했으며, 「다문화가족지원법」은 남성 114명, 여성 31명으로 전체 성비 대비 남성의원의 45.1%, 여성의원의 66%가 발의에 참여했다. 전대에 비해 19대 국회에서는 여성의원의 입법활동은 활발해졌으며, 특히 「다문화가족지원법」에 대해 가장 적극적인 것으로 나타났다. 이는 여성의원들이 여성관련 법률안 발의에 보다 적극적으로

라는 선행연구의 결과와 일치하는 방향으로 변화하고 있음을 의미한다.

둘째, 정당별로 재한외국인처우기본법은 새누리당 28명, 민주통합당 12명, 무소속 2명으로 이루어지고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 새누리당 45명, 민주통합당 42명, 자유선진당 1명, 통합진보당 1명, 정의당 1명이고, 「다문화가족지원법」은 새누리당 76명, 민주통합당 63명, 자유선진당 1명으로 구성된다. 정당 의석수를 고려하면, 재한외국인처우기본법은 새누리당의 입법활동이 비교적 활발한 반면, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 민주통합당의 발의율이 높고, 「다문화가족지원법」은 새누리당과 민주통합당의 발의 수준이 거의 비슷하다. 18대 국회에서는 다양한 정당들이 입법활동에 적극적으로었으나, 19대 국회에서는 거의 새누리당과 민주통합당이 양당구도로 발의가 이루어졌다.

셋째, 선수를 기준으로 재한외국인처우기본법은 초선이 27명, 2선과 3선이 각 7명이고, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 초선이 50명, 2선 22명, 3선 13명의 순으로 많고, 「다문화가족지원법」은 초선 81명, 2선 33명, 3선 23명, 4선 6명 등으로 다양하다. 전체적으로 초선의원의 활동이 가장 활발하고, 선수가 늘어날수록 발의안수는 줄어드는 경향이다. 선수별 비율을 고려할 때 「다문화가족지원법」의 법안발의에 초선의원이 가장 많이 참여했을 뿐만 아니라 재선, 3선, 4선 등 다양한 선수의 비율도 가장 높았다.

넷째, 지역별로 재한외국인처우기본법은 경기지역이 10명(23.8%)으로 가장 많고, 그 다음으로 비례대표 5명, 경남 5명, 서울 4명의 순이며, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 비례대표 19명, 경기 14명, 서울 10명의 순으로 많고, 「다문화가족지원법」은 비례대표 32명(22.1%), 경기 23명, 서울 20명, 경남 9명의 순이다. 대표유형별 총수를 감안하면 비례대표의 59.3%가 「다문화가족지원법」의 발의에 참여했고, 비례대표의 35.2%가 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 발의에 참여해 지역구대표에 비해 발의율이 높다. 법률별로 지역을 비교하면 재한외국인처우기본법은 지역구 대표, 특히 경기지역 의원의 참여가 높다는 것이 특징적인데, 이는 19대 국회의 두드러진 특징이라 할 수 있다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 18대 국회에서 경기, 경상

도, 충남의 관심이 높았던 반면에 19대 국회에서는 인천과 강원, 전라도의 관심이 높다. 그리고 「다문화가족지원법」은 18대 국회에서는 인천, 충남, 전라도, 제주의 발의비율이 높고, 19대 국회에서는 충북과 제주, 전라도의 관심이 높게 나타났다. 이러한 결과를 통해 이주법제에 대한 국회의원의 관심은 외국인 거주비율이 높거나, 대규모 산업단지가 있어 외국인력에 대한 수요가 높은 지역, 그리고 다문화가정의 비율이 높은 중소도시에 지역구를 둔 경우 상대적으로 높을 것이라고 추측할 수 있다.

다음 <표 10>은 18대 국회의 각 법률별 발의안수가 가장 많은 발의자들을

표 9. 국회대수별·법률별 발의자 인적 특성

구분	18대 국회			19대 국회			
	재한외국인 처우기본법	외국인근로 자의 고용 등 에 관한 법률	다문화가 족지원법	재한외국인 처우기본법	외국인근로자 의 고용 등에 관한 법률	다문화가족 지원법	
총계	19	119	150	42	95	145	
성 별	남	14	104	129	39	78	114
	여	5	15	21	3	17	31
정 당	한나라당/ 새누리당	10	62	75	28	45	76
	통합민주당/ 민주통합당	-	37	43	12	42	63
	자유선진당	-	6	11	-	1	1
	미래희망연대	5	4	7	-	-	-
	창조한국당	-	1	-	-	-	-
	민주노동당	-	2	2	-	-	-
	통합진보당	-	-	-	-	1	-
	정의당	-	-	-	-	1	-
	무소속	4	7	12	2	3	5
선 수	1	16	75	87	27	50	81
	2	2	30	35	7	22	33
	3	1	8	20	7	13	23
	4	-	5	6	-	6	6
	5	-	1	1	-	2	1
	6	-	-	1	1	2	1

대 표	서울	2	10	20	4	10	20
	부산	-	7	9	1	2	8
	대구	2	3	5	3	2	7
	광주	-	3	4	-	2	1
	인천	-	5	7	1	4	2
	대전	-	4	4	-	1	1
	울산	-	2	4	1	2	3
	세종	-	-	-	1	1	1
	경기	-	24	21	10	14	23
	강원	1	2	3	2	7	3
	충북	-	4	3	-	3	5
	충남	-	5	8	2	3	5
	전북	1	3	7	1	7	7
	전남	-	4	9	1	8	8
	경북	3	7	5	4	4	7
	경남	1	7	9	5	4	9
	제주	-	2	3	1	2	3
비례	9	27	29	5	19	32	

중심으로 그 특성을 정리한 것이다. 제시된 발의자들은 발의안수가 1위와 2위에 해당한다.⁵ 먼저 「재한외국인처우기본법」은 한나라당 이성현의원과 무소속의 유성엽의원이 2건으로 가장 많고, 나머지 의원은 모두 1건의 법안을 발의한 것으로 나타났다. 이는 18대 국회에 발의된 「재한외국인처우기본법」의 법안 수가 총 3건에 불과하기 때문이다. 두 의원 모두 남성이며, 선수는 초선 혹은 재선으로 높지 않다. 이들은 서울 서대문구와 전북 정읍시고창군을 지역구를 두고 있는데, 2015년 말 기준으로 서대문구는 외국인 비율이 4.7%로 전국 평균 보다 높고, 고창군은 외국인 비율이 2.8%로 그리 높지 않지만 외국인 근로자의 비율이 높은 편이다. 그리고 이들의 소속 상임위원회는 정무위와 농식위 혹은 교과위로 해당법률의 소관위원회인 법제사법위원회의 소속의원은 아니다.

5 발의안수를 1위와 2위로 제한한 것은 3위에 랭크된 발의자를 포함할 경우 다수의 의원이 포함되어 변별력이 흐려져 특성을 파악하는데 오히려 혼란을 야기할 수 있다는 판단에 따른 것이다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 유성엽, 안민석 의원이 4건으로 가장 많다. 유성엽의원은 재한외국인처우기본법안의 발의안수에서도 1위를 차지해 이주 관련 입법활동에 적극적인 것을 알 수 있다. 그리고 안민석의원은 민주당 소속의 재선의원이며, 경기 오산시 지역구 대표이고, 상임위원회는 교과위에 소속이므로 해당법률의 소관위원회인 환경노동위원회 소속 의원은 아닌 것을 알 수 있다. 특히 경기 오산시는 외국인 비율이 6%로 매우 높고, 외국인의 절반 이상이 외국인근로자라는 점에서 지역구의 특성과 요구를 반영한 입법활동으로 해석된다. 그 다음으로 발의안수가 많은 의원은 홍희덕, 전현희, 임두성, 이명수, 오제세, 양승조, 손범규, 박은수, 김용구, 김영진, 김소남, 김성수 의원이다. 12명 중 2명만 여성이고, 소속정당은 민주당과 한나라당이 각 5명, 민노당과 자유선진당이 각 1명이다. 그리고 초선의원이 9명으로 다수를 차지하며, 2명은 재선이고 김영진의원만 4선으로 선수가 높다. 비례대표가 5명이고 나머지 7명은 지역구대표로 충청도 출신 의원이 3명으로 많은 편이다. 상임위원회는 소관위원회인 환노위 소속은 홍희덕, 손범규 의원 2명뿐이다.

다문화가족지원법안의 발의안수는 김혜성의원이 7건으로 가장 많고, 그 다음으로 유기준, 박은수의원이 각 6건이다. 발의안수가 가장 많은 김혜성의원은 여성이며, 초선의원인데다 비례대표로 해당법률의 소관상임위 소속이다. 이는 국회에서 여성의원이 여성가족정책에 대해 법안을 더 많이 발의하고(박숙자 외, 1999; 김원홍 외 2007; 최정원 외 2008), 비례대표의 영향력이 상대적으로 크다는 연구 결과와 관련된다. 두 번째로 발의안수가 많은 유기준 의원은 무소속으로 출마했으나 한나라당으로 복당한 부산 서구 출신 재선의원이고, 박은수 의원은 비례대표로 출마한 초선 민주당 의원으로 해당법률의 소관상임위인 보가위 소속이다.

19대 국회의 주요 발의자 특성을 살펴보면, 재한외국인처우기본법안의 발의안수는 정문헌, 김태원의원이 2건으로 가장 많고, 나머지 의원은 모두 1건으로 동일하게 나타났다. 이들 의원은 모두 새누리당 소속의 재선의원이고, 정문헌의원의 지역구는 강원도 속초시 고성군·양양군, 김태원의원은 경기

표 10. 18대 국회 주요 발의자의 특성

구분	순위	성명	발의 안수	성별	정당	선수	대표	상임위원회	
								전반기	후반기
재한외국 인처우기 본법	1	이성현	2	남	한나라	2	서울	정무위	정무위
	1	유성엽	2	남	무소속	1	전북	농식위	교과위
외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률	1	유성엽	4	남	무소속	1	전북	농식위	교과위
	1	안민석	4	남	민주당	2	경기	교과위	교과위
	2	홍희덕	3	남	민노당	1	비례	환노위	환노위
	2	전현희	3	여	민주당	1	비례	보가위	보가위 운영위
	2	임두성	3	남	한나라	1	비례	보가위	보가위
	2	이명수	3	남	한나라	1	충남	행안위	행안위
	2	오제세	3	남	민주당	2	충북	기재위	기재위
	2	양승조	3	남	민주당	2	충남	보가위 운영위	보가위 운영위
	2	손범규	3	남	한나라	1	경기	운영위 법사위 여성위	환노위
	2	박은수	3	남	민주당	1	강원	-	법사위 기재위 운영위
	2	김용구	3	남	자유선진당	1	비례	지경위	기재위
	2	김영진	3	남	민주당	4	광주	교과위	교과위
	2	김소남	3	여	한나라	1	비례	행안위	행안위
	2	김성수	3	남	한나라	1	경기	농식위	농식위
다문화 가족 지원법	1	김혜성	7	여	미래희망 연대	1	비례	보가위	여가위 기재위
	2	유기준	6	남	무소속	2	부산	농식위	외통위
	2	박은수	6	남	민주당	1	비례	보가위	법사위

고양시 덕양구로 두 곳 모두 외국인 비율이 그리 높지 않은 지역이다. 그리고 두 명의 의원 모두 해당법률의 소관 상임위원회 소속이 아니다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 법안 발의안수는 최봉홍의원이 5

건으로 가장 많고, 그 다음이 주영순, 유승우 의원이 4건으로 많다. 모두 남성이고, 새누리당 소속의 초선의원이다. 이 가운데 최봉홍, 주영순 의원은 비례대표이고, 유승우의원은 경기 이천시를 대표하는데, 이천시의 외국인 비율은 4%가 넘는데다, 이주노동자가 약 63%를 차지하는 곳이다.

「다문화가족지원법」의 법안 발의안수는 이자스민의원이 7건으로 가장 많고, 그 다음으로 이한성, 박성호, 김정록 의원이 6건이다. 19대 이주정책 법안발의에 적극적인 의원 중에 이자스민의원이 유일한 여성이다. 최초의 이주여성 국회의원이자 이자스민 의원은 새누리당 비례대표 초선의원으로 여가위 소속이라는 점에서 다문화가족 법안 발의에 중요한 역할을 수행할 수 있었다. 이한성 의원은 경북 예천군의 새누리당 재선의원이고, 박성호의원은 경남 창원시를 대표하는 새누리당 초선의원이며, 김정록의원은 새누리당 비례대표 초선의원이다. 이러한 결과는 선행연구에서 발견된 특성과 유사하다. 선행연구는 다문화가족 법안의 발의여부에 성별, 선수, 정당과 이념이 중요한 영향을 미치는 것으로 보고하는데(정희옥 외, 2016), 여성의원이고, 선수가 낮을수록,

표 11. 19대 국회 주요 발의자의 특성

구분	순위	성명	발의 안수	성별	정당	선수	대표	상임위원회	
								전반기	후반기
재한외국인 처우기본법	1	정문헌	2	남	새누리	2	강원	외통위 정보위	기재위
	1	김태원	2	남	새누리	2	경기	교과위	국교위
외국인근로 자의 고용 등에 관한 법률	1	최봉홍	5	남	새누리	1	비례	환노위	환노위
	2	주영순	4	남	새누리	1	비례	환노위 국토위	국토위
	2	유승우	4	남	새누리	1	경기	행안위	국방위
다문화 가족 지원법	1	이자스민	7	여	새누리	1	비례	여가위 외통위	여가위 환노위
	2	이한성	6	남	새누리	2	경북	기재위	법사위
	2	박성호	6	남	새누리	1	경남	교과위	국교위
	2	김정록	6	남	새누리	1	비례	보복위	보복위 운영위

보수적인 의원일수록 다문화관련 법안을 발의할 가능성이 크다는 것이다.

5. 결론

본 연구는 18대 국회와 19대 국회를 중심으로 이주정책의 입법현황을 분석하고 법률안 발의에 참여하는 발의자의 특성을 파악하였다. 먼저, 이주정책의 입법현황을 분석한 결과, 18대 국회의 경우 「다문화가족지원법」의 발의활동이 가장 왕성하고 법률 반영율도 가장 높은 반면, 「재한외국인처우기본법」은 발의활동이 미진할 뿐만 아니라 법안 반영률도 낮은 수준을 보였다. 마찬가지로 19대 국회에서는 「다문화가족지원법」의 발의활동이 가장 활발했고, 「재한외국인처우기본법」이 가장 저조했지만 발의한 법안이 모두 법률안에 반영되었으나, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 전대와 마찬가지로 법률안 반영률이 낮은 수준에 머물렀다.

둘째, 누가 이주정책의 법안을 발의하는지를 분석했다. 성별상 전대에 비해 19대 국회에서 여성의원의 입법활동이 더욱 활발해졌고, 정당별로 18대 국회에서는 법안 발의에 다양한 정당이 참여했으나, 19대 들면서 새누리당과 민주당의 양당구도가 강화되었고, 선수에 있어서는 18대와 19대 모두 조선의원의 활동이 가장 현저했다. 그리고 대표유형에 있어서 비례대표의 활동은 다문화가족지원법에서 다소 두드러졌는데, 여성의원의 상당수가 비례대표라는 점과 무관하지 않을 것이다. 18대와 19대 국회에서 지역구 의원의 발의활동은 지역의 외국인주민 비율, 외국인력의 수요가 있는 산업단지의 입지 여부, 국제결혼이 활발한 농촌지역 등의 특수성이 작용하는 것으로 해석된다.

셋째, 이주정책의 입법 활동에 가장 적극적인 의원은 누구이며, 어떠한 특성을 가지고 있는지를 살펴보았다. 18대 국회의 경우 이주정책의 입법활동에 적극적인 의원 중 여성은 3명으로 주요 발의자의 15.8%에 해당하는데, 전체 국회의원 중 여성의원의 비중과 비슷한 수준을 보였으나, 19대 국회에서는 여성의원의 수가 1명으로 줄었고, 다문화가족지원법에 대해서만 중요한 영향력

을 보였다.

국회의원의 선수는 낮을수록 입법 활동에 적극적이라는 것이 18대와 19대 국회의 공통점이다. 다선의원의 법안발의가 낮은 이유에 대해 다음과 같은 설명이 가능하다. 한편으로 다선의원은 정당이 후보자를 공천할 때 법안발의 실적이 현역의원 후보자 평가에서 중요한 고려요인이 아니라는 것을 잘 알고 있기 때문이라는 해석과 다른 한편으로 입법에 필요한 전문성과 경험을 축적한 다선의원들은 많은 법안을 발의하기보다 가결가능성이 높은 법안만을 전략적으로 발의한다는 것이다(전진영, 2014a: 211).

그리고 「다문화가족지원법」과 같은 여성정책은 비례대표와 해당법률의 소관 상임위원회 소속 여부가 입법 활동에 중요한 영향을 미친다는 점도 고려되어야 할 것이다. 특히 비례대표 의원은 지역구 의원에 비해 분명하게 규정된 대표집단이 없기 때문에 일반적으로 여성이나 노동자와 같이 광범위한 인구집단을 대상으로 하는 여성정책, 복지정책, 노동정책 등 복지적 성격의 정책에 높은 관심을 보인다(전진영, 2014b: 229).

중요한 발의자의 소속 정당은 18대 국회의 경우 무소속을 포함해 소속 정당이 다양했으나 19대 국회에서는 전원 새누리당이였다. 다문화사회로 빠르게 변화되고 있는 시점에서 이주법제를 마련하는데 보수정당의 역할이 더욱 중요하게 작용한다는 것⁶은 향후 이주정책의 방향을 가늠하게 해준다. 실제로 국내 이주정책의 주요 기능은 국경 통제와 외국인 관리에 초점이 맞춰져 있을 뿐만 아니라 사회통합정책의 방향도 동화주의를 지향하고 있는 것이 현실이다. 앞으로 이주정책의 입법활동에 정당의 이념성향이 중요한 요인인지, 특히 보수정당의 입법활동이 이주정책에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 실증적인 연구들이 필요하다고 본다.

6 여기에는 이자스민의원과 같은 이주민을 대표하는 의원이 새누리당 소속이라는 점도 중요하게 작용했을 것으로 추측된다.

교신: 장임숙(경성대학교 사회과학연구소 연구교수)(mukk73@naver.com; 전화: 051-663-4506)
Correspondence: Jang, Im-Sook(Research Professor, Social Science Research Institute, Kyung Sung University) (mukk73@naver.com, phone: 051-663-4506)

2017.05.06 접수, 2017.06.13 수정, 2017.06.19 게재확정

참고 문헌

- 가상준, 2013, 제19대 국회 초선의원의 특징 분석, 한국정당학회보, 12(2), 73-97.
- 김원숙, 2010, 우리나라 외국인정책의 역사적 전개에 관한 소고, 법무부 출입국·외국인정책
본부.
- 김원홍 외, 2007, 여성의원이 국회를 변화시키는가? 17대 국회의원 조사결과를 중심으로,
한국정당학회보, 6(1), 27-54.
- 국회보, 2017, 성평등 국회를 위한 제언, 2017년 3월호.
- 민기체·김영미, 2012, 한국 복지정치의 연결망 분석: 18대 국회의 사회보험 입법을 중심으
로, 사회보장연구, 28(1), 23-51.
- 박상운, 2015, 의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인분석, 사회과학연구, 23(1), 144-170.
- 박재용·신원득, 2012, 지방의원간 조례안 공동발의 연결망 형성 분석: 경기도의회 여성가
족평생교육위원회를 중심으로, 한국정책연구, 12(1), 77-98.
- 서운호, 2014, 이주인권과 이주법제의 현실, 통일인문학, 57, 221-257.
- 서현진·박경미, 2009, 17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석, 한국정치학회보, 43(2),
89-111.
- 오혜진, 2014, 법안에 따른 정당과 상임위원회 입법 영향력, 한국정당학회보, 13(1), 155-
180.
- 이소영, 2012, 제19대 국회 개원 평가: 원구성과정과 입법활동, 의정연구, 18(3), 5-37.
- 이지연 외, 2014, 제 18대, 19대 대표발의안을 중심으로 본 국회의원 및 상임위원회의 입법
활동에 대한 네트워크 분석, 디지털융복합연구, 12(2), 11-25.
- 이현우, 2011, 국회 상임위원회 법안 공동발의 연결망 분석: 18대 문방위 발의안을 중심으
로, 방송통신연구, 2011 봄호, 99-131.
- 이현출, 2009, 17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과, 한국정당학회보, 8(1),
255-286.
- 장덕희 외, 2015, 정책네트워크 개념을 활용한 해양분야 입법네트워크 분석: 국회제출 의안
분석을 중심으로, 국가정책연구, 29(1), 1-25.

- 전진영, 2012, 제18대 국회입법활동 분석, 국회입법조사처, 현안보고서 156.
- 전진영, 2014a, 국회 원내지도부의 입법영향력 분석: 상임위원회 지도부를 중심으로, 한국 정당학회보, 13(2), 193-218.
- 전진영, 2014b, 국회의원의 대표유형에 따른 정책적 관심과 영향력의 차이분석: 제18대 국회 의원발의안을 중심으로, 한국정치연구, 23(2), 211-234.
- 정기선·김혜진, 2015, 이주민통계 국제비교 현황과 시사점, IOM 이민정책연구원 통계브리프, 2015-01.
- 정희옥 외, 2016, 19대 국회의 다문화가족 관련 법안 분석: 현황 및 발의요인을 중심으로, 한국정당학회보, 15(3), 61-91.
- 최운철, 2008, 18대 국회의 입법활동-전망과 기대, 입법평가연구센터, 2008 여름호, 8-18.
- 최정원 외, 2008, 17대 국회의원의 입법 활동 성차 분석: 여성관련 법률안 입법과정을 중심으로, 83-110.
- 황필규, 2016, 이주민 기본권의 재구성, 인권법학회·공익인권법재단 공감 공동집담회 자료집, 2-46.
- 경남일보, 2015.10.27, “최악의 19대 국회’국민 평가는 냉혹하다”.
- 머니투데이, 2016.05.20, “19대 국회법안실적”.
- 파이낸셜뉴스, 2015.06.16, “[우리의 문제는 정치에 답이 있다Ⅱ] (3.㉔) 이슈 터질 때마다 우르르 쏟아지는 법안들, 쉼아내라”.
- 경실련, <http://vote.ccej.or.kr>.
- 외국인고용관리시스템, <https://www.eps.go.kr>.

The Current Situation of Migration Policy and Characteristics of Proposer

Im-Sook Jang*

Abstract The purpose of this study is to analyze the current situation of the legislative bills of migration policy centered on the 18th National Assembly and the 19th National Assembly and to identify the characteristics of the legislator participating in the proposed bills. The results of the analysis show that both the 18th National Assembly and the 19th National Assembly had the highest rates of the legislative bills and rates of adoption of the law on the Multicultural Family Support Act. As a result of analysis of the characteristics of the proposer, the legislative activities of the women's legislature became more active in the 19th National Assembly than the 18th National Assembly. In the 18th National Assembly, various political parties participated in the legislative initiative. But in the 19th National Assembly, a two-party structure of the Sunnori and Democratic parties was strengthened. And in the representative type, the activities of the Proportional Members were more prominent in the Multicultural Family Support Act.

Keywords Migration Policy, Proposer, Legislative Bills, Legal System of Migration, Current Situation of Legislation

* Kyungsung University, Public Administration, muk73@navaer.com