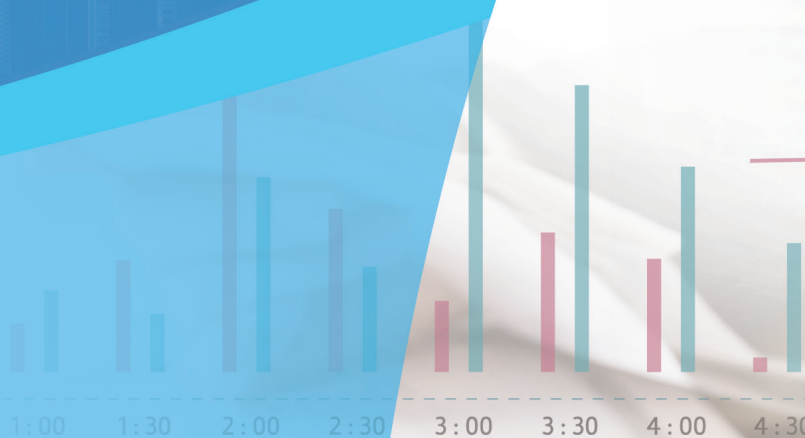


2019. 11

# 2019~2023 국가재정운용계획

공공질서·안전 분야 보고서



**2019~2023 국가재정운용계획**

---

**- 공공질서 · 안전 분야 보고서 -**

**2019. 11**

**국가재정운용계획  
공공질서 · 안전 분과위원회**



## 공공질서·안전 분과위원회

분과위원장 강 원 대 학 교 : 한건수 교수

기 획 재 정 부 : 임기근 행정안전예산심의관

분과위원 전 북 대 학 교 : 설동훈 교수

강 원 대 학 교 : 김영록 교수

서 울 시 립 대 학 교 : 이병하 교수

IOM 이민정책연구원 : 유민이 박사

강 원 대 학 교 : 송영훈 교수

기 획 재 정 부 : 오은실 범사예산과장

법 무 부 : 이재유 출입국기획과장



# 목 차

## 〈제1부〉 2019~2023년 공공질서·안전 분야 재정운용 방향

|   |    |
|---|----|
| 제1장 공공질서 분야(출입국 외국인정책) 재정투자 평가 .....    | 6  |
| 제1절 재정투자의 현황과 추이 .....                  | 6  |
| 제2절 재정투자의 성과와 한계 .....                  | 13 |
| 제2장 출입국 외국인정책 분야 정책환경 변화 및 전망 .....     | 18 |
| 제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망 .....              | 18 |
| 제2절 재정운용 환경 변화 및 전망 .....               | 23 |
| 제3장 공공질서 분야 2019~2023년 재정운용 방향 .....    | 26 |
| 제1절 출입국 외국인정책 여건 현황 .....               | 26 |
| 제2절 출입국 외국인정책 분야 향후 재정운용 방향 .....       | 27 |
| 제3절 출입국 외국인정책 분야 재정성과 관리 및 효율화 방향 ..... | 28 |

## 〈제2부〉 공공질서·안전 분야 중점 검토과제

|   |    |
|---|----|
| 제1장 사회통합프로그램 개선 방안 .....                          | 33 |
| 제1절 이민자 사회통합을 위한 환경 변화 .....                      | 33 |
| 제2절 사회통합프로그램의 현황 .....                            | 39 |
| 제3절 사회통합프로그램의 문제점 및 개선 방안 .....                   | 43 |
| 제2장 사회통합프로그램의 사각지대 해소방안: 이민아동·청소년, 재한외국국적동포 ..... | 48 |
| 제1절 논의배경 .....                                    | 48 |
| 제2절 관련 쟁점사항 .....                                 | 54 |
| 제3절 제도개선 및 정책대안 .....                             | 56 |
| 제3장 난민 심사와 지원 개선을 위한 재정투자 방향 .....                | 57 |
| 제1절 난민의 사회통합과 재정 확대의 필요성 .....                    | 57 |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 제2절 재정 투자 현황 .....       | 58 |
| 제3절 난민 업무 재정투자의 방향 ..... | 64 |
| 참고문헌 .....               | 71 |

## 표 목 차

### 〈제1부〉 2019~2023년 공공질서·안전 분야 재정운용 방향

|   |    |
|---|----|
| 〈표 1-1〉 공공질서 분야 세출예산 종합(2015~2019) .....      | 6  |
| 〈표 1-2〉 공공질서 분야 세부 세출예산(2019년도) .....         | 7  |
| 〈표 1-3〉 공공질서 및 안전 분야 예산편성 현황(2015~2019) ..... | 10 |
| 〈표 1-4〉 출입국관리 세부사업 예산현황(2015~2019) .....      | 11 |
| 〈표 1-5〉 이민정책(출입국 외국인정책)의 범위 .....             | 16 |
| 〈표 3-1〉 출입국관리부문 재정운용계획(2019~2023) .....       | 28 |

### 〈제2부〉 공공질서·안전 분야 중점 검토과제

|   |    |
|---|----|
| 〈표 1-1〉 사회통합프로그램 교육과정 및 이수 시간 .....                   | 40 |
| 〈표 1-2〉 사회통합프로그램 참여자 현황 .....                         | 42 |
| 〈표 1-3〉 사회통합프로그램 관련 운영기관 현황 .....                     | 42 |
| 〈표 1-4〉 2017년 사회통합프로그램 참여자 설문조사 중 추가적인 교육수요 .....     | 46 |
| 〈표 2-1〉 아동·청소년 등에 대한 국내법의 연령 규정 .....                 | 48 |
| 〈표 2-2〉 아동·청소년 등에 대한 국제기구 또는 국제법의 연령 규정 .....         | 49 |
| 〈표 2-3〉 국내 광역지방자치단체의 청년 연령 규정 .....                   | 50 |
| 〈표 2-4〉 외국인 아동·청소년의 연령 구성(2019년 4월 말) .....           | 51 |
| 〈표 2-5〉 다양한 기준에 따른 외국인 아동·청소년·청년의 수(2019년 4월 말) ..... | 52 |
| 〈표 2-6〉 재한외국국적동포의 체류자격 구성(2019년 4월 말) .....           | 53 |
| 〈표 3-1〉 연도별 법무부 난민업무 예산 .....                         | 58 |
| 〈표 3-2〉 연도별 난민 소송출장비 .....                            | 61 |
| 〈표 3-3〉 난민위원회 관련 예산 .....                             | 61 |
| 〈표 3-4〉 난민의료비와 난민신청자의 기초건강 검진비 .....                  | 62 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 〈표 3-5〉 출입국지원센터 운영 예산 ..... | 63 |
| 〈표 3-6〉 재정착난민 관련 예산 .....   | 64 |

## 그림 목 차

### 〈제1부〉 2019~2023년 공공질서·안전 분야 재정운용 방향

|  |    |
|--|----|
| [그림 1-1] 공공질서 분야 세출현황 비교(2018년도, 2019년도) ..... | 9  |
| [그림 1-2] 출입국관리 예산편성 비중(2019) .....             | 12 |
| [그림 1-3] 출입국관리 예산변화 추이(2015~2019) .....        | 12 |
| [그림 1-4] 이민정책(출입국 외국인정책)의 범위 .....             | 16 |
| [그림 2-1] 총인구 및 인구성장률(1960~2067) .....          | 18 |
| [그림 2-2] 연령계층별 인구 구성비(1960~2067[중위]) .....     | 19 |
| [그림 2-3] 일본의 출입국재류관리청 신설 계획과 조직변경 .....        | 21 |
| [그림 2-4] 일본의 '출입국재류관리청' 조직도 .....              | 22 |

### 〈제2부〉 공공질서·안전 분야 중점 검토과제

|   |    |
|---|----|
| [그림 1-1] 글로벌 이주 레짐 .....                      | 33 |
| [그림 1-2] 대한민국 총인구 및 인구예측(1965~2065) .....     | 36 |
| [그림 1-3] 대한민국 생산가능인구 추이 및 예측(1965~2065) ..... | 36 |
| [그림 1-4] 이민정책의 글로벌 동향 .....                   | 38 |
| [그림 1-5] 사회통합프로그램 신청 절차 .....                 | 41 |
| [그림 3-1] 연도별 난민통역료 재정투자 현황 .....              | 59 |
| [그림 3-2] 난민 소송 예산 .....                       | 60 |
| [그림 3-3] 난민신청자 등의 기본적 생계·의료·주거 지원 예산 .....    | 63 |



## 제 1 부

# 2019 ~ 2023년 공공질서·안전 분야 (출입국·외국인정책) 재정운용 방향



## < 2019~2023년 공공질서·안전 분야 재정운용 방향(요약) >

### □ 공공질서 분야(출입국 외국인정책) 재정투자 평가

#### ○재정투자 주요 내용

- 국경관리 강화를 위한 출입국심사 시스템 과학화 재정투자 증대
  - \* 출입국업무 효율화를 위한 출입국관리시스템 등 web방식의 차세대 이민행정 시스템
- 사회통합프로그램에 관한 지원
  - \* 우리사회 구성원이 될 이민자에 대한 사회적응과 정착을 지원하고 대한민국의 공동가치를 함양하게 함으로써 향후 발생할 수 있는 비용을 최소화하는 데 재정 투입

#### ○재정투자 성과

- 선진화된 출입국 심사서비스 제공
  - \* 내외국인의 편리한 출입국심사서비스를 제공하는 것을 목적으로 하여 자동출입국심사대 확충 등 실시
- 안전한 국경관리 인프라 구축 및 체류질서 확립
  - \* 우범외국인에 대한 사전 탐승 차단, 외국인 바이오정보 신원확인시스템 구축 등으로 안보적 차원에서 국경관리 강화
- 이민자 및 난민 등에 대한 사회통합 정착지원 점차 확대
  - \* 2년 전에 비하여 사회통합프로그램 참여인원이 22% 증가하는 등 사회적 갈등과 비용 최소화 노력 및 난민신청자 등의 기본적인 생계·의료·주거지원, 재정착 희망난민 수용 및 정착지원 등

#### ○재정투자의 쟁점

- 공공질서 분야에서 이민자에 대한 총괄적인 사업 및 예산을 다루지 못하여 종합적 관점의 이민정책이 아닌 ‘출입국 외국인’정책으로 한정됨으로써, 이민자의 유입 이후의 정책에는 소홀한 측면 존재
- 출입국 외국인정책에서 이민자 유입 이후 정착, 통합 등을 지원하는 사회통합분야의 성과가 가시적으로 나타나지 않으며, 지속적으로 예산이 확대되고 있지만 제한적
- 출입국 외국인정책을 넘어서서 유입-체류-정착-통합 등을 아우르는 ‘이민정책’으로 공공질서분야가 포괄적 관점에서 재정을 투입해야 하며 이에 대한 연구개발예산의 확대 역시 중요

□ 공공질서 분야(출입국 외국인정책) 정책환경 변화 및 전망

○저출산 고령화 사회의 인구정책 환경변화

- 저출산 고령화 사회로의 빠른 이행과 이에 대한 인구정책이 막대한 재정 투자에도 불구하고 효과를 내지 못하고 있음
- 저출산 고령화 사회의 인구정책에 출입국 외국인정책(이민정책)이 포함되어야 함. 이는 유엔을 비롯한 국제기구가 권장하는 바임

○출입국 외국인(이민)정책 추진체계의 정립 필요

- 현재 국무총리실 3개 위원회 중심의 거버넌스 체계로는 정책의 중복과 비효율성을 개선할 수 없음
- 각 부처가 출입국 외국인정책으로 등록하지 않으면 전반적인 재정운용을 파악하는 것도 어려움이 있음. 재정운용의 효율화를 위해서라도 추진체계의 정립이 필요함

○포용사회 구현을 위한 이민자 사회통합 정책 강화 필요성

- 포용사회, 포용국가 구현을 위한 정부 정책에서 국내체류 이민자, 결혼이민자, 재외동포 등이 주목받지 못하고 있음
- 국제사회의 글로벌 기준에서 볼 때 이민자는 포용사회 구현의 주요 대상임. 따라서 이민자 사회통합 정책을 강화할 필요가 있음
- 현재의 사회통합 정책을 질적으로 양적으로 혁신할 필요성이 매우 높음. 실질적이고 효율적인 사회통합 정책을 위한 개혁이 필요함

□ 공공질서 분야(출입국 외국인정책) '19~'23년 재정운용 방향

< 기본방향 >

- ◇ 사회통합프로그램의 개선
- ◇ 사회통합프로그램의 사각지대 해소
- ◇ 난민 심사 및 지원 개선

○ 사회통합프로그램 개선을 위한 재정투자 방향

- 사회통합프로그램은 이민자들이 자신들의 전문 역량을 강화하고 이를 활용할 수 있도록 이민자의 전문능력, 노동시장 편입 가능성, 이민자 개인의 니즈와 상황에 밀접하게 연계된 프로그램을 개발, 운영함으로써 사회통합프로그램을 다각화할 필요가 있음

- 사회통합프로그램은 강의 외에 취업활동, 이민자 커뮤니티 형성 등 현장과 결합된 다양한 교육 방식이 도입될 필요가 있고, 보다 다양한 유형의 이민자들이 참여할 수 있는 방안이 필요함
- 사회통합프로그램은 교육 내용에 있어 한국 문화에 대한 이해와 더불어 이민자 출신국 문화에 대한 존중과 이해가 공존할 수 있는 방향으로 추진될 필요가 있음
- 사회통합프로그램의 다각화를 위해서는 다양한 배경을 가진 강사진을 확보해야 하며, 강사진에 대한 지속적인 보수교육을 통해 강사진이 전문성을 유지하고, 이민자들의 수요에 맞는 교육이 이루어질 필요가 있음.
- 사회통합프로그램 사각지대 해소를 위한 재정투자 방향
  - 사회통합프로그램의 근거가 되는 「재한외국인처우기본법」은 체계적인 사회통합프로그램을 연결하지 못하고 부처별 고유정책으로 간주할 가능성을 열어두므로, 여러 부처로 흩어진 정책을 하나로 통합하여 관리할 수 있는 제도 정비 후 예산 편성
- 난민 심사 및 지원 개선을 위한 재정투자 방향
  - 난민불인정결정에 대한 이의신청이 급증하는 현상에 대응하고, 심사의 공정성과 효율성을 높이기 위하여 단기적으로 난민위원회를 확대하고 난민전문심판기구(난민심판원) 설립을 위한 예산 편성이 필요함
  - 출입국향 난민 심사 과정에 대한 신뢰성을 높이기 위해 심사 관련 시설 및 난민 신청자 대기 시설 보완을 위한 재정 투입이 요구됨
  - 난민 심사 과정의 공정성에 대해 비판이 제기되고 있는 통역의 품질을 제고하고 관리하기 위하여 제도 정비 및 인력 확충이 필요함
  - 난민의 기본적 건강권은 성공적 사회정착에 매우 중요한 요인이기 때문에 이들에 대한 의료비 지원을 확대하고, 난민 아동들이 차별받지 않고 교육을 받을 수 있도록 이들의 교육을 지원하기 위한 예산 편성이 필요함
  - 난민들의 성공적 정착은 지역사회와 어떻게 소통하는가에 달려 있기 때문에 난민들이 집단적으로 거주하는 지역사회가 추진하는 공생적 마을혁신 프로그램에 지원할 수 있는 지역공동체 지원형 사업비를 새롭게 확보할 필요 있음

## 제1장

# 공공질서 분야(출입국 외국인정책) 재정투자 평가

## 제1절 재정투자의 현황과 추이

「국가재정법」에 의하여 수립되는 5개년도 단위의 국가재정운용계획은 중장기적 시계에서 국가발전전략을 뒷받침하기 위하여 재정운용전략과 재원배분방향을 제시하는 기본계획이라고 할 수 있다. 국가재정운용계획은 15개 분야(예비비 제외)별 계획이며, 이 보고서는 이 중 공공질서 분야를 다룬다.<sup>1)</sup>

공공질서 분야에 포함된 예산은 경찰, 법무 및 검찰, 법원 및 헌재, 해경으로 구성되어 있다. 먼저 공공질서 분야의 최근 5년간(2015~2019년)의 예산을 살펴보고, 그 후 이 중 출입국 외국인정책에 해당하는 예산을 분석한다. 포용사회 구현의 정책기조를 공공질서 분야에서도 구현하기 위한 방안으로서 이번 국가재정운용계획에서는 공공질서 분야 중 ‘출입국 외국인정책’을 선정하였다.

### 1. 공공질서 분야 재정투자 현황

공공질서 및 안전 분야의 지난 5년간 재정을 살펴보면, 2015년 16.9조원, 2016년 17.5조원, 2017년 18.1조원, 2018년 19.1조원, 그리고 2019년 20.1조원으로, 2019년도 기준 공공질서 및 안전 분야는 전체 예산 중 약 4.4%를 차지하며, 2015년도 이후로 4.5% 내외를 유지하고 있다. 이 분야의 예산은 지속적으로 증가 추세에 있으며, 연평균 증가율은 4.4%이다(2015→2016: 3.5%, 2016→2017: 3.4%, 2017→2018: 5.5%, 2018→2019: 5.2%). 안전 분야를 제외한 공공질서 분야의 재정은 다음과 같다.

〈표 1-1〉 공공질서 분야 세출예산 종합(2015~2019)

(단위: 개, 조원)

| 2015 |      | 2016 |      | 2017 |      | 2018 |      | 2019 |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 세부사업 | 세출예산 | 세부사업 | 세출예산 | 세부사업 | 세출예산 | 세부사업 | 세출예산 | 세부사업 | 세출예산 |
| 473  | 15.9 | 453  | 16.8 | 452  | 17.3 | 152  | 18.2 | 458  | 19.2 |

자료: 열린재정(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002>) 상세재정통계DB 각 연도

1) 하지만 이 보고서에서 안전 분야는 제외하고 공공질서 분야만 범위로 한정하였음.

2019년도의 공공질서 분야 부문 및 프로그램별 세부예산을 살펴보면 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 공공질서 분야 세부 세출예산(2019년도)

(단위: 개, 천원)

| 부문명     | 프로그램명             | 세부사업 | 세출예산          |
|---------|-------------------|------|---------------|
| 경찰      | 경찰병원운영            | 8    | 76,146,000    |
|         | 경찰행정지원            | 90   | 9,479,528,000 |
|         | 계정간거래(전출금)        | 2    | 2,000         |
|         | 공용재산취득(경찰청)       | 34   | 320,734,000   |
|         | 과학수사              | 7    | 59,403,000    |
|         | 교통안전·소통확보         | 5    | 289,732,000   |
|         | 국가안보확보            | 5    | 74,883,000    |
|         | 범죄수사활동            | 7    | 193,292,000   |
|         | 범죄예방 및 사회적약자보호    | 5    | 107,392,000   |
|         | 사회질서유지            | 6    | 243,574,000   |
|         | 전문경찰양성            | 5    | 62,514,000    |
|         | 치안인프라구축           | 14   | 448,601,000   |
|         | 회계간거래(전출금)        | 2    | 43,834,000    |
|         | 회계기금간거래(공무원연금부담금) | 1    | 4,684,000     |
|         | 경찰 요약             |      | 191           |
| 법무 및 검찰 | 검찰활동              | 17   | 306,608,000   |
|         | 공용재산취득(법무부)       | 17   | 181,500,000   |
|         | 교정활동              | 7    | 379,381,000   |
|         | 기금운영비             | 1    | 51,000        |
|         | 범죄예방활동            | 8    | 103,219,000   |
|         | 법무교육훈련            | 4    | 7,189,000     |
|         | 법무 및 검찰 행정지원      | 48   | 2,517,199,000 |
|         | 법무활동              | 13   | 317,688,000   |
|         | 여유자금운용            | 1    | 5,459,000     |
|         | 인권활동              | 15   | 155,651,000   |
|         | 출입국관리             | 8    | 91,357,000    |
|         | 특별감찰관활동           | 3    | 1,682,000     |
|         | 회계기금간거래(예탁금)      | 1    | 56,376,000    |
|         | 회계기금간거래(전출금)      | 1    | 82,440,000    |
|         | 법무 및 검찰 요약        |      | 144           |

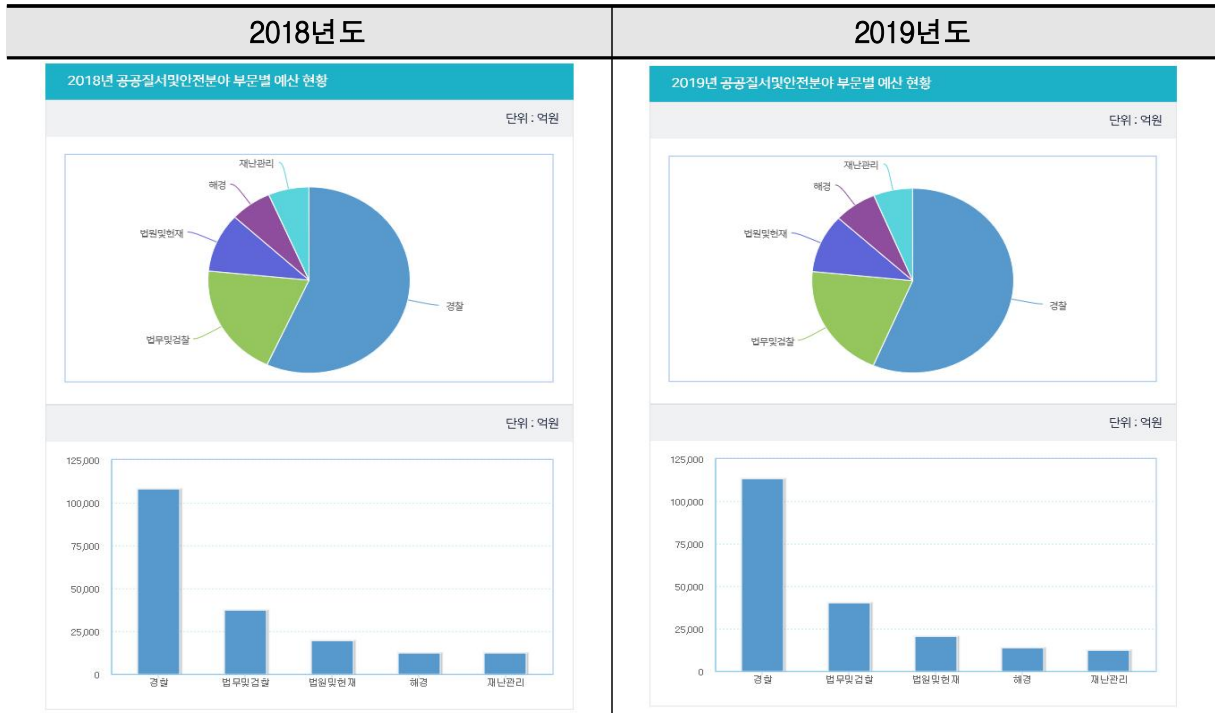
〈표 1-2〉의 계속

(단위: 개, 천원)

| 부문명        | 프로그램명          | 세부사업 | 세출예산           |
|------------|----------------|------|----------------|
| 법원 및 헌재    | 공용재산취득(대법원)    | 8    | 103,583,000    |
|            | 공용재산취득(헌법재판소)  | 1    | 8,335,000      |
|            | 내부거래지출         | 1    | 9,729,000      |
|            | 법원시설 확충 및 유지보수 | 2    | 73,627,000     |
|            | 사법정보화운영        | 8    | 138,183,000    |
|            | 사법행정운영지원       | 17   | 1,445,571,000  |
|            | 여유자금운영         | 1    | 22,002,000     |
|            | 재판활동지원         | 14   | 248,015,000    |
|            | 헌법재판소운영        | 13   | 47,876,000     |
|            | 회계간거래(전출금)     | 1    | 74,634,000     |
| 법원 및 헌재 요약 |                | 66   | 2,171,555,000  |
| 해경         | 공용재산취득(해양경찰청)  | 5    | 24,735,000     |
|            | 구조안전활동         | 6    | 69,261,000     |
|            | 정비창운영          | 2    | 29,938,000     |
|            | 해양경비체계강화       | 13   | 308,725,500    |
|            | 해양경찰행정지원       | 31   | 951,837,000    |
| 해경 요약      |                | 57   | 1,384,496,500  |
| 공공질서 분야 총계 |                | 458  | 19,166,170,500 |

2018년도와 2019년도의 공공질서 분야 내의 부문별 통계현황을 도식화하면 [그림 1-1]과 같다.

[그림 1-1] 공공질서 분야 세출현황 비교(2018년도, 2019년도)



2018년도와 2019년도 모두 공공질서 분야에서 경찰부문이 차지하는 예산이 가장 많았으며 그 뒤로 법무 및 검찰, 법원 및 헌재, 해경 순이었다. 예산편성의 비중 역시 비슷한 양상을 보였다. 본 보고서에서 중점적으로 다루고자 하는 출입국 외국인정책 관련 예산은 법무 및 검찰 프로그램 중 출입국관리에 포함되어 있다.

## 2. 출입국 외국인정책 재정현황 및 추이

### 가. 재정현황 분석

출입국 외국인정책에 대한 예산이 편성되어 있는 출입국관리 프로그램 예산은 법무 및 검찰 부문에 속하며 공공질서 및 안전 분야의 여러 부문 중 2015년 18.6%에서 2019년 21.8%로 증가폭은 미비하지만 지속적으로 그 비중이 증가하고 있다. 법무 및 검찰에는 다 시 검찰활동, 교정활동, 범죄예방활동, 출입국관리 등 11개의 프로그램<sup>2)</sup>이 있으며 이 중 출입국관리는 2019년도 기준으로 2.2%의 비중으로 법무 및 검찰 부문에서도 예산상 상당히 낮은 비중으로 볼 수 있다.

2) 기금운영비, 회계기금간 거래(예탁금, 전출금) 제외

출입국관리의 단위사업으로는 국제이민협력, 출입국관리사무소운영, 외국인체류관리 등 세 가지 단위사업이 있으며 2019년도 기준으로 각각 2.4%, 46.9%, 50.5% 비중으로 예산이 편성되었다. 세 가지 단위 사업 중 특히 국제이민협력에 대한 비중이 상당히 낮음을 알 수 있다.

〈표 1-3〉 공공질서 및 안전 분야 예산편성 현황(2015~2019)

(단위: 백만원)

| 분야               | 부문 | 프로<br>그램 | (회계·<br>기금) | 단위사업 | '15        | '16        | '17        | '18        | '19        |
|------------------|----|----------|-------------|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 공공질서 및 안전        |    |          |             |      | 17,174,875 | 17,803,171 | 18,435,851 | 19,420,685 | 20,430,901 |
| 법무 및 검찰          |    |          |             |      | 3,191,083  | 3,357,426  | 3,561,854  | 3,920,057  | 4,205,800  |
| ▪ 출입국관리          |    |          |             |      | 60,110     | 65,081     | 76,546     | 85,240     | 91,537     |
| (일반) 국제이민협력      |    |          |             |      | 1,588      | 1,618      | 1,576      | 1,827      | 2,207      |
| (일반) 출입국관리사무소 운영 |    |          |             |      | 30,341     | 34,705     | 35,843     | 37,986     | 42,899     |
| (일반) 외국인 체류관리    |    |          |             |      | 28,181     | 28,758     | 39,126     | 45,427     | 46,251     |
| □ 총예산(단위: 조원)    |    |          |             |      | 375.4      | 386.4      | 400.5      | 428.8      | 469.5      |

자료: 열린재정, 「세출/지출 세부사업 예산편성현황(총액)」, 각 연도3)

출입국관리의 단위사업 세 가지를 구체적으로 살펴보면 <표 1-4>와 같다. 국제이민협력에는 이민정책개발지원과 IOM이민정책연구원 운영이 있으며, 출입국관리사무소 운영에는 출입국관리사무소시설 운영, 외국인등록증 발급 수입대체경비가 있다. 외국인 체류관리에는 외국인보호관리, 외국인 사회통합 지원, 사회통합프로그램 이수제 운영 등이 있다.

이민정책개발지원은 출입국관리 전문인력 양성, 주요 선진국의 이민정책 사례연구 및 정책관련 용역 등을 주 내용으로 하고 있고, IOM이민정책연구원 운영은 종합적이고 중장기적 이민정책에 대한 방향 제시를 목적으로 보조금의 형태로 지급된다. 각 세부사업의 예산은 지난 5년간 9.0%, 9.5% 증가하여 출입국관리사업의 전체 연평균 증가율인 11.1%에 미치지 못하였다.

출입국사무소시설 운영은 출입국기관 청사의 운영(임차료, 공공요금 등)에 관한 것이며, 외국인등록증 발급 수입대체경비 사업은 외국인 등록증 발급개선을 통해 신분증 위조방지 보완 요소를 강화하여 체류질서를 확립하는 것을 목적으로 한다. 이와 관련한 예산은 연평균 15.9% 상승한 것을 알 수 있다.

외국인 체류관리에 관한 예산은 다섯 가지의 세부사업으로 구성되며 이 중 외국인종합안내센터 운영은 2017년부터 외국인 사회통합 지원 사업으로 통합되었다. 먼저 외국인보호

3) 열린재정 재정정보공개시스템: <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?mId=B002>

관리는 단속 등으로 신병이 확보된 강제퇴거 대상 외국인을 외국인보호시설에 수용하고 급식·피복·의료관리 등의 적정 처우 후 본국으로 송환함으로써 질서를 확립하는 것을 목적으로 한다. 외국인의 사회통합 지원에 관한 사업은 2007년 결혼이민자를 대상으로 ‘해피스타트 프로그램’을 실시한 이래로 결혼이민자와 그 자녀, 외국인근로자, 외국국적 동포, 난민 등 국내 체류 외국인의 범위를 확대해가며 사회적응과 사회통합을 지원하는 사업으로서 고정비의 증가폭이 큰 시설운영을 제외하고는 가장 높은 증가율을 보였다. 사회통합프로그램 이수제 운영에 대한 사업은 대한민국에 체류하는 이민자가 우리 사회 구성원으로 적응 및 자립하는 데 필요한 기본소양인 한국어와 한국문화, 한국사회 이해 등을 체계적으로 함양하기 위해 편성된 사업이라고 할 수 있다.

〈표 1-4〉 출입국관리 세부사업 예산현황(2015~2019)

(단위: 백만원)

| 단위사업      | 세부사업               | ‘15                 | ‘16    | ‘17    | ‘18    | ‘19    | 연평균<br>증가율 |                       |
|-----------|--------------------|---------------------|--------|--------|--------|--------|------------|-----------------------|
| 출입국<br>관리 | 국제이민<br>협력         | 이민정책개발지원            | 315    | 317    | 278    | 410    | 411        | 9.0%                  |
|           |                    | IOM이민정책연구원 운영       | 1,273  | 1,301  | 1,298  | 1,417  | 1,796      | 9.5%                  |
|           | 출입국<br>관리사무소<br>운영 | 출입국사무소시설 운영         | 24,173 | 24,917 | 35,312 | 41,311 | 42,061     | 15.9%                 |
|           |                    | 외국인등록증 발급<br>수입대체경비 | 4,009  | 3,841  | 3,815  | 4,116  | 4,190      | 1.2%                  |
|           | 외국인<br>체류관리        | 외국인보호관리             | 10,040 | 10,502 | 10,597 | 12,487 | 14,474     | 9.8%                  |
|           |                    | 외국인 사회통합 지원         | 3,967  | 6,692  | 10,961 | 11,610 | 12,337     | 36.2%                 |
|           |                    | 외국인종합안내센터 운영        | 3,228  | 3,600  | (통합)   | (통합)   | (통합)       | (14.9%) <sup>1)</sup> |
|           |                    | 외국인 체류질서 확립         | 7,371  | 7,953  | 7,753  | 7,037  | 8,880      | 5.6%                  |
|           |                    | 사회통합프로그램 이수제<br>운영  | 5,735  | 7,953  | 6,532  | 6,852  | 7,388      | 8.4%                  |
|           | 합계                 |                     | 60,110 | 65,081 | 76,546 | 85,240 | 91,537     | 11.1%<br>(9.7%)       |

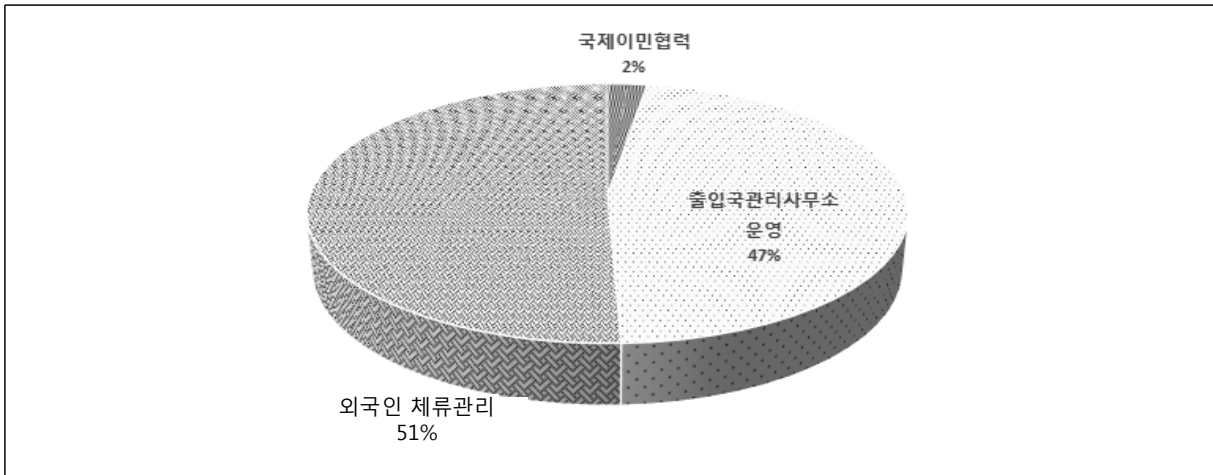
주: 1) 외국인 사회통합지원과 외국인종합안내센터 운영 예산 합계에 대한 증가율임  
자료: 법무부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각 연도4)

이상의 내용을 볼 때, 법무부 출입국·외국인정책본부는 외국인 체류관리와 출입국사무소 운영을 유사하게 높은 비중으로 예산을 편성하고 있으며, 국제이민협력 예산은 그에 비하여 비중이 상당히 적은 것을 알 수 있다.

4) 법무부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, <http://www.moj.go.kr/bbs/moj/171/artclList.do>

[그림 1-2] 출입국관리 예산편성 비중(2019)

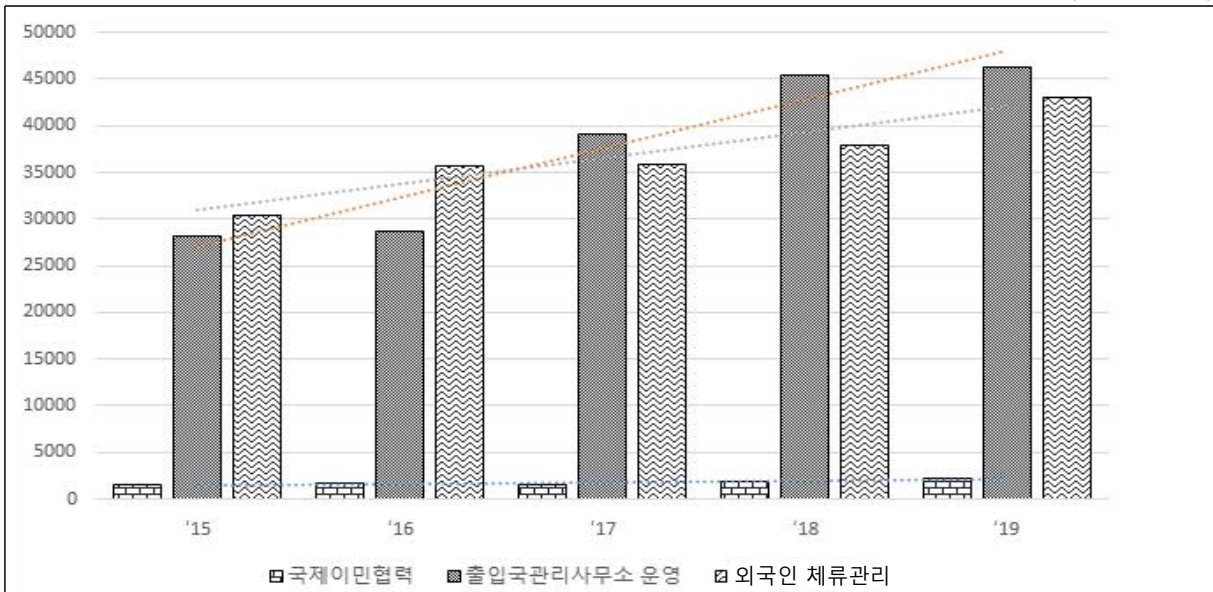
(단위: %)



하지만 예산의 증가추세로 볼 때, 출입국관리사무소 운영에 대한 예산이 외국인 체류관리에 대한 예산보다 상승세가 가파르며, 출입국·외국인정책본부 내에서도 출입국심사기술의 고도화를 추구하고 있으므로 이러한 추세가 지속될 것으로 보인다. 또한 정주형 이민자의 증가에 따라 이민자에 대한 사회통합프로그램 및 지원 사업 역시 상승세가 높진 않더라도 지속적으로 증가할 것으로 예상할 수 있다. 다만 이주문제에서 중요한 국가간 협력, 이민환경의 급격한 변화에 따른 정책개발 등이 중시됨에도 국제이민협력 분야의 예산비중 및 증가율이 미미하다는 점이 문제점으로 지적될 수 있다.

[그림 1-3] 출입국관리 예산변화 추이(2015~2019)

(단위: 백만원)



## 제2절 재정투자의 성과와 한계

### 1. 최근 5년간 출입국 외국인 프로그램 재정운용 성과

출입국관리부문을 담당하는 소관부처는 법무부이며, 이 중 특히 법무부의 출입국 외국인정책본부가 담당하고 있다. 출입국 외국인정책본부에서 제시하는 지난 5년간의 재정운용의 특성 및 성과는 다음과 같다.

먼저 5년간 재정운용의 특징을 살펴보면 첫째, 국경관리 강화를 위한 출입국심사시스템 과학화를 위한 재정이 상당부분 투입된 것을 알 수 있다. 구체적인 내용으로는 항공기 및 승객의 안전 확보를 위해 우범 승객의 항공기 탑승을 출발지 공항에서부터 사전에 차단하는 ‘탑승자 사전확인시스템’을 구축하였으며, 출입국업무 효율화를 위하여 출입국관리시스템, 통합국경관리시스템 등을 통합한 web방식의 차세대 이민행정시스템을 구축하였다. 둘째, 자동출입국심사서비스를 제공한 것으로, 인천공항에만 146대 등 전국 공항만에 169대의 자동출입국심사대를 설치하여 이용승객 증가에 대비한 신속한 출입국심사서비스를 제공하였다. 세 번째는 사회통합프로그램에 관한 지원사업으로, 우리 사회의 구성원이 될 이민자에 대한 사회 적응과 정착을 지원하고 대한민국의 공동가치를 함양토록 함으로써 국민들과의 이해 폭을 넓히고 향후 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화하는 데 재정을 투입하였다.

이러한 재정 투입의 성과로서 먼저 선진화된 출입국심사서비스를 제공하고 있는 점들을 수 있다. 내외국인의 편리한 출입국심사서비스 제공을 위하여 미국, 홍콩, 마카오, 대만, 독일 등과 자동출입국심사대 상호이용 서비스 시행을 위한 고품질 출입국심사가 제공되고 있으며, 인천공항 제2여객터미널 개항 등에 따른 심사체계 구축, 출입국심사장 보안관리요원 운영 및 자동출입국심사대 확충 등이 성과로 나타났다.

두 번째 성과로는 ‘안전한 국경관리 인프라 구축 및 체류질서 확립’이다. 외국인의 지문 및 얼굴정보를 확인하는 시스템을 운영하고, 우범외국인에 대한 사전 탑승 차단, 외국인 바이오정보 신원확인시스템 구축 등을 통하여 국경관리를 안보적 차원에서 강화하는 방향으로 나아가고 있으며, 불법체류에 대해서도 정부합동단속 및 광역단속팀 확대 운영을 통하여 외국인의 체류질서를 확립하고 있다. 그 결과 불법체류자 단속 수가 2015년 19,925명에서 2018년에는 34,555명으로 상당히 증가하였음을 알 수 있다.<sup>5)</sup>

세 번째 성과는 ‘이민자와 난민 등에 대한 사회통합 및 정착지원 프로그램’을 확대하고 있다는 점이다. 귀화자의 국민 정체성 확립을 위해 「국적법」에 국민선서, 국적증서 수여 제도를 도입하여 국적취득자의 자긍심을 고취하고, 유형별 맞춤형 사회통합프로그램 활성화

5) 2016: 29,814명, 2017: 31,237명

화 및 교육대상자 확대로 이민자의 국내사회 적응을 지원함으로써 사회적 갈등과 비용을 최소화하고자 하였다(2018년도 기준 사회통합프로그램 참여인원 50,693명으로 2016년도 41,500명 대비 22% 증가). 또한 난민신청자 등의 생계·의료·주거 지원, 재정착 희망난민 수용 및 정착지원 등으로 대한민국이 국제사회의 일원으로서 역할을 담당하고 위상을 제고하도록 하는 데 성과를 보였다.

마지막으로는 외국인관광객 유치 및 외국인투자 활성화를 지원한 것에 대한 성과가 확인되었다. 전자비자센터 운영으로 비자발급절차를 간소화하고 외국인관광객을 유치하였으며, 공익사업투자이민을 확대 운영하여 유입된 투자금을 중소기업 경쟁력 강화를 위하여 저리로 융자하는 등 경제 활성화에 기여하고자 하였다. 그 결과 2018년도 공익사업 투자이민은 1,483억원의 규모가 되었다(2017년도 1,081억원).

## 2. 출입국 외국인 프로그램 재정운용의 한계

출입국관리로서 이민정책을 정의하여 예산현황을 분석하게 될 경우, 법무부 출입국·외국인정책본부에서 추진하는 사업의 예산추이를 분석하므로 예산규모의 명확성과 정확성을 알 수 있다는 점에서 장점이 있다. 하지만 이민분야가 이민자의 입국뿐 아니라 입국 후 적응, 관리 및 지원 등도 포괄하므로 최협의로서 출입국관리만을 이민분야로 보기에 입국 후 관리에 대한 정책이 범위에 포함되지 않는다는 점에서 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 공공질서의 한 부분으로서 출입국관리를 측정하기보다는 ‘이민정책’이라는 포괄적 형태로 재정현황을 파악해야 한다.

이민이란 “출생, 사망과 더불어 인구규모의 변화에 영향을 미치는 인구이동(migration) 가운데, 국가의 경계를 넘는 인구이동, 즉 국제인구이동(international migration)을 의미하는 개념”으로 국제연합(UN)의 기준에 의하면 1년 이상 국경을 넘어 거주지를 옮기는 것은 장기이동, 3개월 이상 1년 미만의 기간 동안 옮기는 것은 단기이동으로 구분하고 있다. 따라서 3개월 이상 국경을 넘어 다른 나라로 삶의 터전을 옮기는 국제 인구이동을 ‘이민’ 또는 ‘이주’로 개념화하고 있다(이혜경, 2015: 20-21). 따라서 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출(移出, emigration)과 이입(移入, immigration)을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”이라고 볼 수 있다(UN, 1998; 이혜경, 2015: 21에서 재인용).<sup>6)</sup>

이와 같은 이민정책의 정의에 따르면, “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리”한다는 측면에서 보면 법무부가 출입국관리 업무를 담당함으로써 이민정책을 수행한다고 볼 수 있지만 “인구이동의 질을 통제”한다는 점에서는 법무부뿐 아니라 다양한 중앙부처 및 지방자치단체에서 이민정책을 소관하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리나라의 경우 이

6) 이혜경, 「한국이민정책사」 정기선(편), 『한국 이민정책의 이해』, 백산서당, 2011, pp. 19~50.

민정책을 총괄하여 담당하는 부처가 없고 각 부처에서 담당하는 고유의 정책대상 및 영역 별로 이민정책이 이루어진다고 보는 것이 마땅하다.

또한 각 이민자 집단을 지원하기 위해 제정된 법률에 의하여 위원회 설치를 규정하고, 해당 이민자 집단을 담당하는 부처가 위원회의 간사부처가 되면서 현행 이민정책의 체계는 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다. 이러한 위원회는 3개로 모두 국무총리 소속으로 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회로 구성된다.<sup>7)</sup> 외국인정책위원회는 「재한외국인처우 기본법」에 ‘재한외국인에 대한 처우개선’을 목적으로 2006년 설치되었으며, 15개 부처 장관 및 청장 등 정부위원과 민간위원으로 구성된다. 주로 ‘외국인정책에 관한 기본방향과 추진계획의 수립에 관한 사항’ 등을 심의·조정하는 기능을 담당하고 있으며, 핵심적으로 「외국인정책 기본계획(5년)」과 「외국인정책 시행계획(1년)」을 심의 및 확정한다. 다문화가족정책위원회는 2009년 「다문화가족지원법」에 근거하여 ‘다문화가족의 사회통합과 삶의 질 향상’을 위하여 설치되었으며 국무총리를 위원장으로 하고 11개 부처 장관의 정부위원과 민간위원들로 구성된다. 다문화가족정책위원회 역시 「다문화가족정책 기본계획(5년)」 및 「다문화가족정책 시행계획(1년)」을 심의·조정하는 것을 주된 기능으로 한다. 마지막으로 외국인력정책위원회는 2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 의거하여 ‘외국인근로자의 체계적인 도입 및 관리’를 목적으로 설치되었으며, 외국인력의 도입 규모와 도입업종, 인력송출 국가의 지정 및 지정취소 등을 심의·의결함으로써 다른 위원회와는 달리 실질적인 의사결정을 내리는 의결기구라고 볼 수 있다(「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제4조).

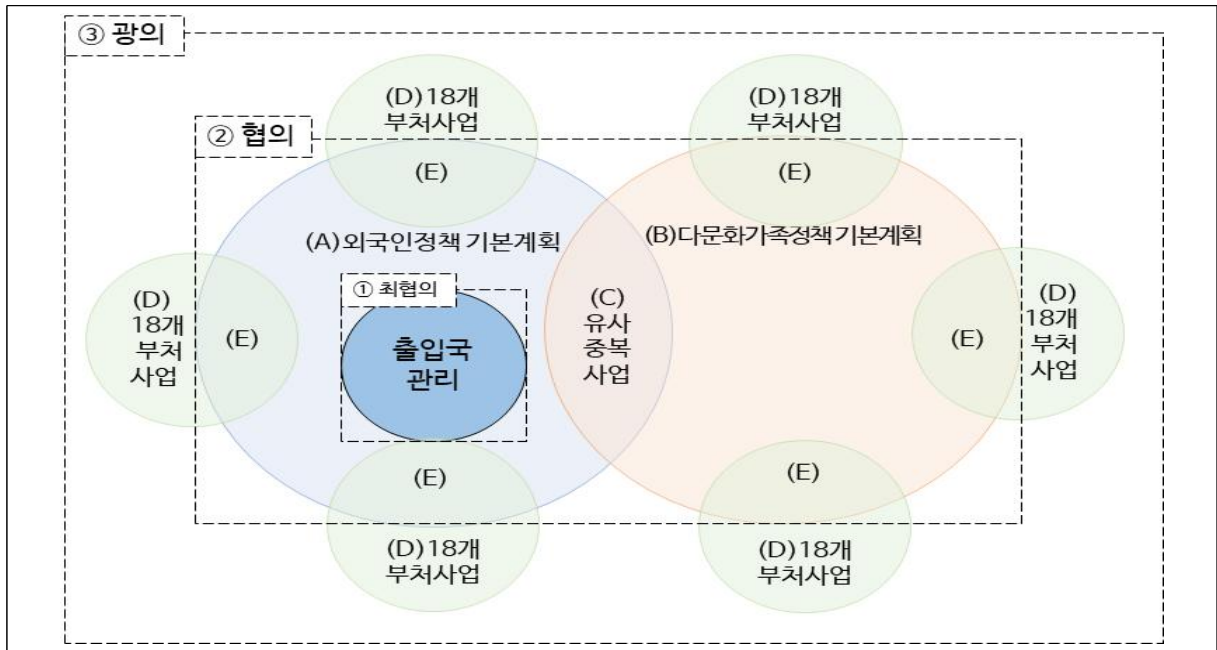
이와 같이 법률로써 설치된 위원회를 중심으로 이민정책을 살펴본다면, 이민정책의 세부내용으로서 「외국인정책 기본계획 및 시행계획」과 「다문화가족정책 기본계획 및 시행계획」이 포함된다고 볼 수 있으며 각각 18개 부처가 소관하는 사업들이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

하지만 각 위원회가 담당하는 기본계획 역시 현재 우리나라에서 수행되는 이민정책을 모두 포괄한다고 보기는 어렵다. 기본계획은 5년마다 특정 미션 및 비전이 정해지며 이러한 미션과 비전에 따라 수립된 정책목표에 맞는 사업들이 선정되기 때문이다. 따라서 외국인정책 및 다문화가족정책 기본계획에 포함되지 않고 각 부처별 자체적으로 수행되는 이민정책이 존재한다. 이러한 근거는 이민행정의 기능에서도 찾아볼 수 있는데 예를 들어 법무부는 출입국·외국인정책의 대기능에 따라 출입국기획, 출입국심사, 체류관리, 이민조사, 이민정보화, 외국인정책 수립 및 시행을 담당한다. 또한 여성가족부는 청소년가족정책이라는 대기능하에 청소년활동진흥, 다문화가족정책, 다문화가족지원, 복지지원의 중기능을 수행한다. 교육부 역시 교육정책의 대기능에 국제교육협력, 재외동포교육, 학교정책, 대학정

7) 이외에도 재외동포정책위원회, 문화다양성위원회가 이민정책에 속하지만 재외동포위원회는 대통령훈령을 기반으로 하고, 문화다양성위원회는 법적 근거는 있으나 아직 위원회가 개최되지 않아 제외함.

책, 국립국제정책 등의 중기능을 수행하도록 되어 있다. 이와 같이 각 부처별 고유 기능에 따라 이민정책을 수행하는 부처는 15개로 볼 수 있다(허준영, 2-17: 97-98).<sup>8)</sup> 따라서 이러한 관점에서 이민정책의 범위를 보면 외국인정책·다문화가족정책 외에도 각 부처 고유의 기능에 따라 편성된 이민 관련 업무 역시 이민정책의 영역에 포함된다고 볼 수 있다. 이상의 내용을 정리하면 [그림 1-4], <표 1-5>와 같다.

[그림 1-4] 이민정책(출입국 외국인정책)의 범위



<표 1-5> 이민정책(출입국 외국인정책)의 범위

| 범위     | 내용                                       |
|--------|--|
| ① 최협의의 | = 출입국관리                                  |
| ② 협의   | = A(외국인정책(①포함) + B(다문화가족정책) - C(유사·중복사업) |
| ③ 광의   | = ② + D(각 부처 고유사업) - E(부처사업 중 ②에 포함된 사업) |

<표 1-5>의 정의에 따라 최협의의 이민정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이입과 이출을 관리”한다는 출입국 관리에 해당하며 이는 법무부가 담당하고 있다. 따라서 최협의의 이민정책재정은 법무부의 출입국관리 예산으로 볼 수 있다. 협의는 국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리할 뿐 아니라 “인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”을 한다는

8) 허준영, 『국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안』, 2017, 한국행정연구원.

점에서 출입국관리를 포함한 외국인정책 기본계획과 다문화가족정책 기본계획에 해당하는 사업들을 범위로 볼 수 있으며, 각 기본계획에 편성된 예산을 협의의 정의에서 재정규모로 산정할 수 있다. 하지만 외국인정책위원회 및 다문화가족정책위원회가 현실적으로 유기적으로 연계되어 있지 않으므로 각 기본계획에 중복적으로 포함된 사업과 그 예산은 예산규모에서 제외할 필요가 있다. 마지막으로 광의는 5년마다 새로 수립되는 각 기본계획뿐 아니라 부처에서 고유 기능으로서 담당하고 있는 이민관련 사업 역시 포함하는 범부처 정책으로서의 이민정책을 의미하며 이 역시 사업 및 예산규모를 산정할 때 각 기본계획의 사업과 각 부처에서 이민과 관련하여 수행 중인 사업을 합산하고 부처 고유사업 중 기본계획에도 편성된 예산은 제외함으로써 순규모를 측정할 수 있다.

따라서 현 공공질서 및 안전 분야의 ‘출입국관리’만을 출입국 외국인정책의 재정으로 파악할 경우, 전반적인 대한민국의 외국인정책에 대한 내용을 포괄할 수 없다는 문제점이 발생한다. 하지만 이 보고서에서는 이러한 재정상의 쟁점만을 지적하며, 출입국관리 분야의 소관조직 등이 구조적으로 변화해야 할 재정 내역도 수정될 수 있다는 의견만을 제시한다.

## 제2장

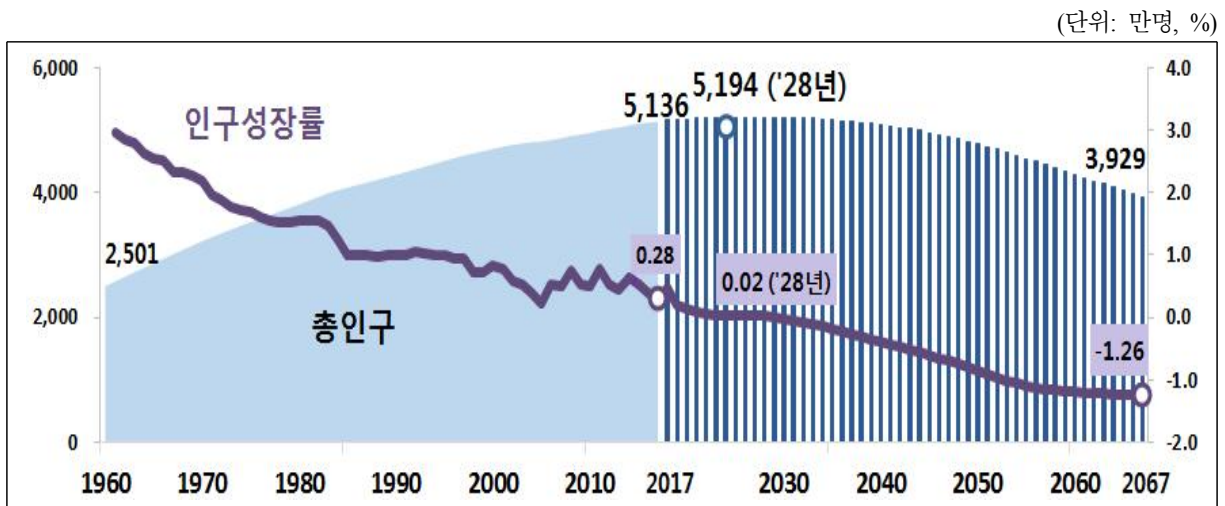
# 출입국 외국인정책 분야 정책환경 변화 및 전망

## 제1절 사회경제적 환경 변화 및 전망

### 1. 저출산고령화 사회의 인구정책 환경 변화

한국사회의 지속적인 인구성장률 하락으로 총인구가 2028년을 고점으로 하락할 것으로 예측되고 있다. 통계청은 장래인구특별추계(2017~2067년)에서 2029년부터 인구성장률이 마이너스로 전환될 것이고, 2067년이 되면 -1.26%의 인구성장률을 보일 것으로 예측했다. 더욱이 저위 추계(낮은 출산율, 기대수명, 국제순유입)를 적용하면 2019년부터 총인구가 감소할 것으로 예측하였다(통계청, 2019).

[그림 2-1] 총인구 및 인구성장률(1960~2067)

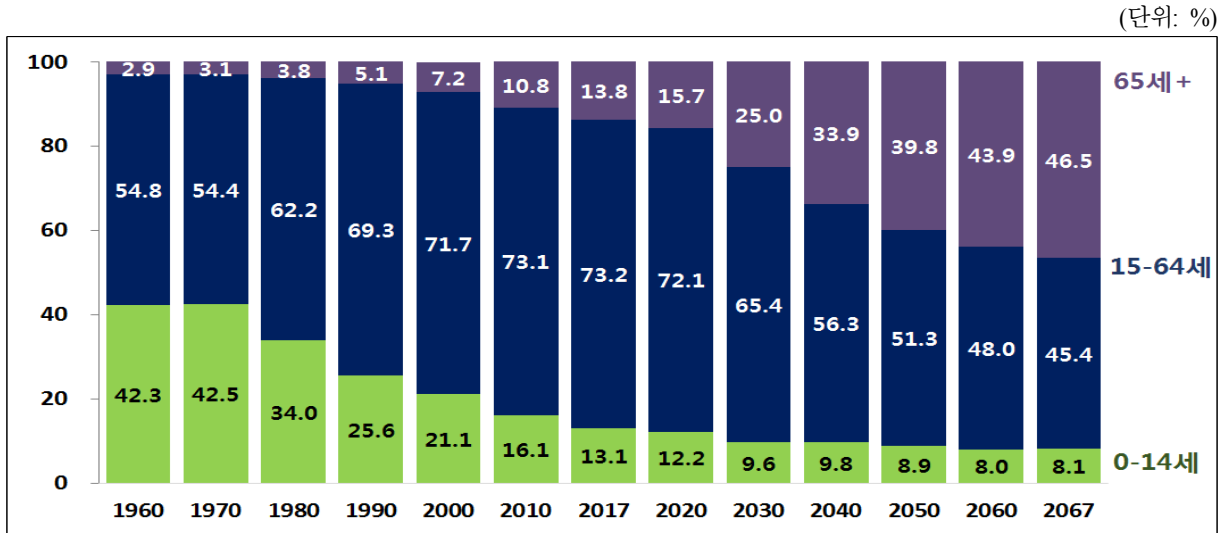


자료: 통계청, 『장래인구특별추계(2017~2067년)』, 2019

통계청은 고령사회로의 이행 역시 생각보다 빠르게 진행될 것으로 예측했다. 통계청은 2017년 65세 이상 고령인구가 707만명이었던 것에 비해 2025년에는 1,000만명을 넘어설 것이며 2067년에는 1,827만명까지 증가할 것으로 예측했다. 인구 비중으로 보면, 고령인구가 2017년 13.8%였던 것에 비해 2067년에는 46.5%로 급증할 것이라는 예측이다. 반대로 생산연령 인구는 2017년 3,757만명에서 10년간 250만명씩 감소하여 2067년에는 1,784만명으로

줄어들 것으로 판단했다. 생산연령인구의 감소는 생산연령 1인당 부양해야 할 인구가 2017년 36.7명에서 2067년 120.2명으로 증가할 것으로 전망되었다(통계청, 2019).

[그림 2-2] 연령계층별 인구 구성비(1960~2067[중위])



자료: 통계청, 『장래인구특별추계(2017-2067년)』, 2019

이러한 인구추계를 보면 이제까지의 인구정책이 그동안의 노력에도 불구하고 큰 효과를 내지 못하고 있음을 알 수 있다. 범정부 차원에서 출산율 저하 속도를 줄이고자 했으나 출산율 저하와 고령화 사회로의 이행을 늦추지 못했다. 그렇다면 출산율 저하와 고령사회 대책을 포함한 인구정책 전반을 새로운 관점에서 재구성해야 한다는 것을 알 수 있다. 바로 인구정책에서 이민정책을 강화하는 것이다.

유엔을 비롯한 국제사회의 인구 전문가들은 한국의 생산연령인구 감소 문제나 고령사회로의 빠른 이행 문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 이민자 수용을 통해 해결할 수 있다는 주장을 한다. 실제 유사한 문제를 경험하고 있는 일본은 최근 외국인력 도입을 통한 노동력 충원을 과거와는 다르게 적극적이고 공식적인 정책으로 수립하고 있다.

일본은 2010년 1억 2,805만 7천명으로 최고치를 달성한 이래 총인구가 감소 추세로 돌아섰다. 2017년에는 135만 1천명이 감소하여 1억 2,670만 4천명으로 줄었다. 생산연령인구는 총인구보다 더 빠른 속도로 감소하고 있다. 노동력 부족 상황은 ‘유효구인배율’을 통해 확인할 수 있는데 일본은 2018년 7월 1.63으로 최고 수준을 기록하고 있다(설동훈 2018: 123-124). 이러한 상황에서 일본은 인구정책에 외국인력 정책 혹은 외국인 정책을 강화하기 시작했다.

우리 정부는 2000년대 이후 외국인력 정책에 있어서 일본보다 적극적인 정책 대응을 해왔고 다문화가족지원 체계와 사회통합 정책을 수립한 이후에는 일본 정부 담당자들이 한국의 정책사례를 벤치마킹하기도 했다. 그러나 인구정책에서 외국인력 정책을 주요 변수로

고려하는 점에서는 일본의 2018년 개혁 정책이 더 앞서가고 있는 상황이다.

한국보다 앞서 저출산 고령화 사회로의 이행을 경험했고, 생산연령인구 감소에 대한 절실함이 일본의 정책을 변화시키고 있다. 특히 최근 경제 활성화와 도쿄올림픽 준비 과정에서 노동력 부족을 해결하기 위해 과거와 달리 개방적인 이민정책을 공론화하고 있다. 노동력이 부족한 영역을 파악하여 도입을 증가시키고, 유학생이나 외국인 전문인력 유치를 통한 국가경쟁력 강화에도 힘쓰고 있다. 이를 위해 체류자격을 다양화하여 적재적소에 외국인력을 배치하기 위한 정책을 펴고 있다.

일본이나 한국이 직면한 저출산 고령화 사회의 문제는 동일하기 때문에 한국사회 역시 이민정책을 인구정책의 일부로 적극적으로 활용해야 한다. 지금부터라도 초청노동자 개념의 이주노동자정책, 결혼이민자 중심의 다문화가족정책, 전문인력 확보를 위한 국가경쟁력정책, 유학생정책, 난민정책 등 다양한 정책들을 이민정책의 총괄 개념하에 체계적으로 추진해야 한다.

## 2. 출입국 외국인(이민)정책 추진체계의 정립 필요

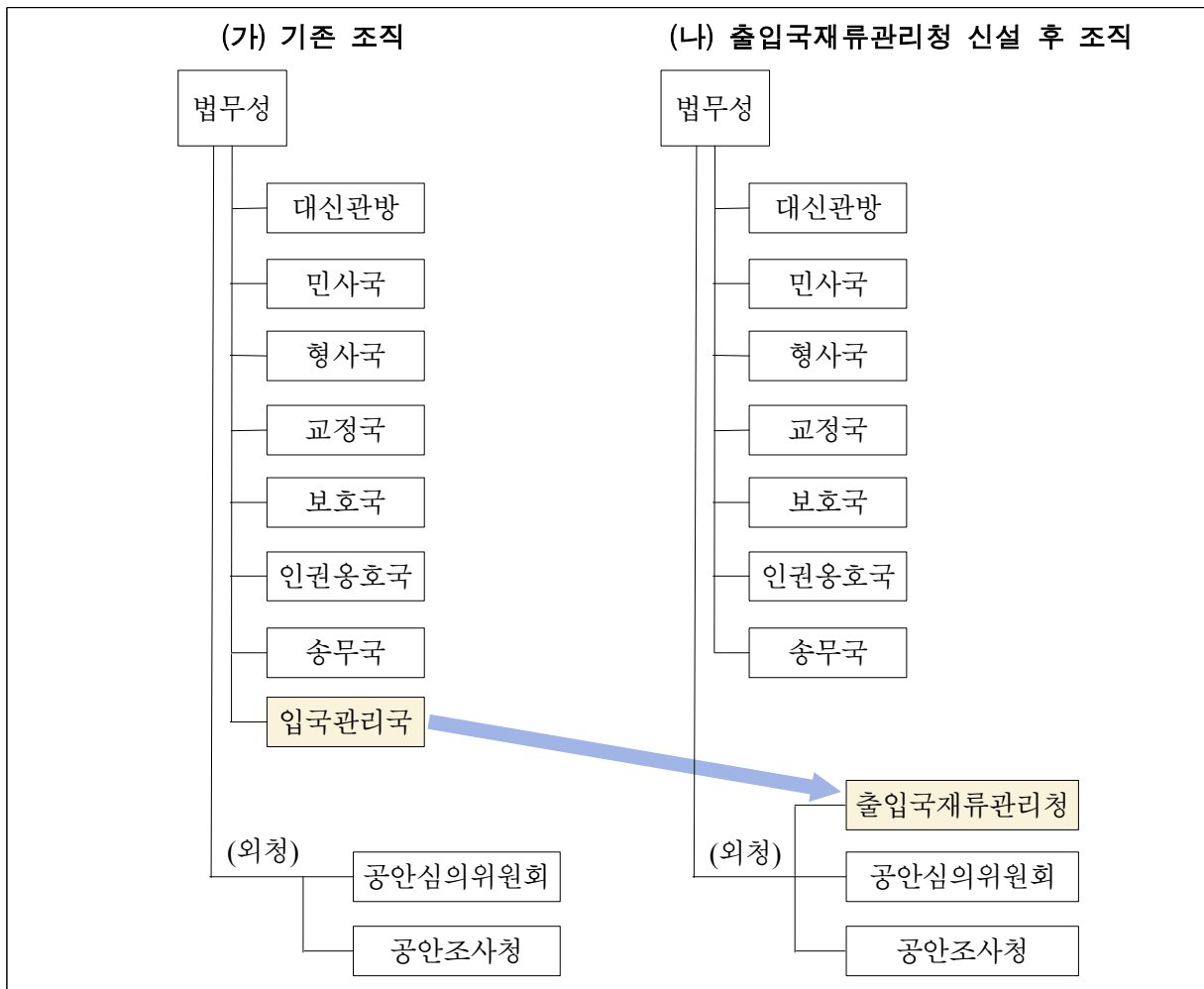
앞장에서 살펴본 대로 현재 한국의 출입국 외국인정책은 이민정책의 체계보다는 국무총리실 산하의 위원회 거버넌스로 운영되고 있다. 정책의 중복과 혼선이 내재하고 있으며, 재정운용 역시 부처 간 경쟁과 파편화 정책에 따라 효율성이 낮아지고 있다. 이런 상황을 극복하기 위해서는 출입국 외국인정책 추진체계의 재검토와 혁신이 필요하다. 특히 현재의 거버넌스 체계에서는 출입국 외국인정책 재정운용 자체도 명확하게 파악하기 힘든 구조이다. 부처별로 출입국 외국인정책 목록에 올리지 않은 경우는 전체 재정추이 통계를 파악하기도 어렵기 때문이다. 실제 재정 현황을 분석해 보면 일정 기간 외국인정책위원회나 다문화가족정책위원회에 관련 사업으로 보고되던 사업이 어느 시점에서 관련 사업으로 등록되지 않아 재정추이를 파악하기 어려운 점이 발생한다. 관련 부처에서는 해당 사업이 지속되고 있으나 총리실 위원회에서 파악할 때는 보고되지 않고 있다.

재정운용을 효과적으로 하기 위해서는 관련 사업의 예산편성과 운용에 대한 일괄적 파악이 중요한데 현재의 위원회 시스템에서는 부처가 특정 사업을 시기별로 어떻게 분류하는가에 따라 외국인 정책이나 사회통합정책 등에서 집계될 수도 있고 반대로 파악조차 힘든 경우가 발생한다.

실제 출입국 외국인정책 추진체계의 일원화 문제는 재정운용이 아니라 행정적 중복과 비효율성 문제로 역대 정부에서 논의되어 온 문제이다. 이번 연구에서는 정책 추진체계의 정비가 재정운용 면에서도 그 필요성이 매우 높다는 것을 확인했기 때문에 향후 정책 추진체계의 정립 필요성을 강조하고자 한다.

외국인정책의 환경적 요인이 우리와 매우 유사한 일본도 2018년 외국인력 제도의 전면적 개혁을 추진하면서 정책 추진체계를 정비하고 있다. 일본 정부는 외국인의 출입국 및 체류관리 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 독립 기구를 설립하기로 했다. 일본 정부가 선택한 방식은 법무성 외청으로 ‘출입국재류관리청’을 신설하는 것이다(설동훈 2018: 130-131).

[그림 2-3] 일본의 출입국재류관리청 신설 계획과 조직변경



자료: 法務省 入國管理局, “出入國管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案の骨子について.” 2018. 10. 12, p. 2.

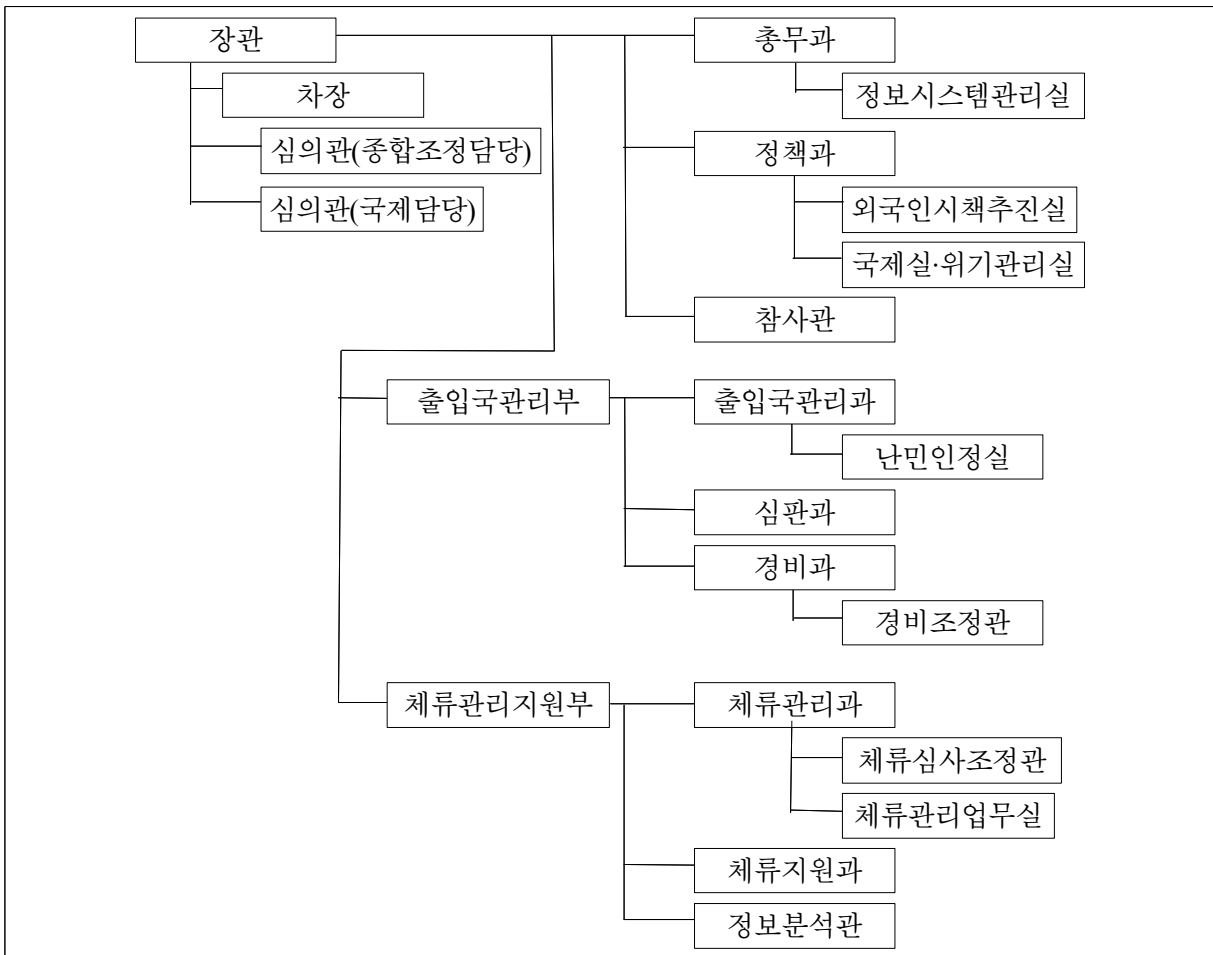
설동훈(2018: 133)에서 재인용.

일본 법무성은 출입국재류관리청 수장을 장관급으로 기획했으나 외청의 수장인 장관이기에 각료회의의 구성원은 아니어서 한국 정부 조직에서 부처의 외청과 같은 위상으로 파악된다. 총 직원의 수는 기존 320명에서 약 5,000명 수준으로 대폭 증원하기로 했고, 1명의 차장, 2명의 심의관과 1명의 장관 관방(비서실)을 둔다. 부처는 출입국관리부와 재류관리지

일부로 정책을 양분한 후 과정급 직위 10개를 설정했다. 한국 정책으로 해석하면, 출입국 업무와 사회통합 업무로 양분된 것이다. 한국의 다문화가족지원 정책은 사회통합 영역으로 포함될 수 있을 것으로 판단된다.

한국과 비교하면 보수적인 외국인 정책을 견지해 온 일본이 결국 인구정책의 한계를 인정하고 적극적으로 자국에서 필요한 외국인력 도입을 강화하며 그 행정체계의 통합기구를 설치한 것이다. 일본 정부의 정책 기조 변경은 한국 정부의 외국인 정책에 유의미한 시사점을 제공하고 있다.

[그림 2-4] 일본의 '출입국재류관리청' 조직도



자료: 出入國在留管理廳, “出入國在留管理廳の組織.” 2019. 9. 2. 내부자료.  
 설동훈·오학수·고재훈(2019: 17)에서 재인용.

### 3. 포용사회 구현을 위한 이민자 사회통합정책 강화 필요성

정부의 「포용국가 사회정책 추진 계획」에 따르면 2022년까지 생애 기본생활 보장을 위해

다양한 정책 과제가 추진될 것이다(연합뉴스, 2019. 2. 19.) 그러나 이 계획에는 이민자가 정책대상에 언급되지 않고 있다. 글로벌 관점에서 포용국가 추진 정책에서 이민자가 포함되어 있지 않다는 것은 심각한 문제로 지적할 수 있다. 정부가 이민자를 위한 다양한 사회통합정책을 추진해온 것을 고려하면 포용국가 건설에 이민자 사회통합정책을 강조하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

현재 정부가 추진하고 있는 사회통합정책은 계층, 지역, 세대, 젠더 등 다양한 층위에서 추진되는 정책 일반을 말한다. 이민자와 관련해서는 여성가족부, 교육부, 문화부, 고용노동부 등 다양한 부처가 한국 국적을 취득했거나 앞으로 취득할 국민의 배우자, 다문화가족, 귀환 동포(고려인, 조선족 등) 등을 대상으로 사회통합 정책을 집행하고 있다. 이민자이거나 이주배경을 지닌 국민 외에도 한국사회 전반을 대상으로 하는 ‘다문화 인식개선’ 또는 ‘다문화 수용성 확대’ 정책도 사회통합정책에 포함시킬 수 있다.

포용사회 구현이 정부의 국정기조라면 법무부의 출입국 외국인정책 역시 포용사회 구현을 위한 정책을 강화해야 하고, 사회통합 정책은 그런 의미에서 기존의 사업 성과를 엄밀히 검토하여 개선하고 사각지대를 파악하여 새로운 정책 과제로 포함시켜야 할 것이다.

## 제2절 재정운용 환경 변화 및 전망

### 1. 인구정책으로서의 출입국 외국인정책과 재정운용 환경 변화

출입국 외국인정책은 그 대상이 외국인이라는 일반인의 인식으로 국가재정 투입을 확대하는 데 어려움이 있었다. 국민의 세금으로 외국인을 위한 정책에 사용한다는 인식이 확산되어 있기 때문이다. 그러나 인구정책 특히 저출산과 고령사회에 대응하는 인구정책 목적으로 출입국 외국인정책을 강화하면 외국인을 위한 정책이 아니라 한국사회 자체의 생존과 연결된 주요한 정책으로 인식되어야 한다.

이런 점에서 출입국 외국인정책의 재정운용 환경이 다음과 같은 3가지 면에서 변화하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 저출산 고령화 사회를 대비하면서 출산을 제고 위주의 인구정책이 외국인력 수용을 통한 노동력 부족의 해결로 관심이 옮겨가고 있다. 우리나라뿐만 아니라 인접한 일본도 저출산 고령화 사회의 핵심 대응 정책으로 외국인력 도입 증가와 체류자격 다양화 등을 통해 일본의 국가경쟁력 강화와 적재적소의 노동력 충원을 시도하고 있다. 우리나라의 출입국 외국인정책에 해당하는 행정체계를 개편하여 독립적인 정책 사령탑을 확대 신설하고 있다. 많은 국가가 경쟁적으로 전문인력을 확보하려고 노력하면서 동시에 국가안보 역시 강화하

는 추세여서 출입국 외국인정책 체계와 해당 분야의 재정은 지속해서 확대 운용될 것이다.

둘째, 정부의 정책 기조인 포용사회 구축정책이 출입국 외국인정책 재정운용 환경에도 영향을 미치고 있다. 현재 정부가 공표한 정책 기조에는 이민자나 다문화가족이 포용정책 대상에 명시되지 않고 있다. 현재 한국사회가 포용사회로 나가기 위해 사회통합 정책을 추진해야 할 주요 정책 대상자 중 이민자와 다문화가족이 존재한다는 것은 명확하다. 이민 2세나 이민배경 청소년은 포용사회 구현에서 고려해야 할 취약계층이다. 이들을 위한 정책 추진이 늦을수록 사회적 비용이 증가할 것이라는 명확하다. 그런 점에서 현재의 이민자 대상 사회통합정책을 개선하고, 현 정책의 사각지대를 발굴하여 적극적인 정책대상에 포함시켜야 한다.

셋째, 한국사회의 출입국 외국인정책을 국제규범에 맞추어 확대 발전시켜야 하는 점이 재정운용에도 영향을 미치고 있다. 글로벌 기준에서 우리 정부가 지원하거나 보호해야 할 이민자의 기본적 권리도 존재하고 있기 때문에 출입국 외국인정책의 재정운용이 소극적 자세를 벗어나 적극적으로 확대되어야 할 필요가 증가하고 있다.

## 2. 출입국 외국인정책의 재정운용 전망

출입국 외국인정책의 재정운용은 첫째, 국경안보의 측면과 둘째, 국내 체류 이민자의 사회통합정책의 두 흐름에서 확대될 것으로 예측된다. 먼저 국경안보 측면을 고려하면 2018년 제주 예멘난민 유입 시기에 국민의 정서가 난민의 유입이 국내 치안을 악화시키고 테러 범죄 발생 가능성을 높일 것이라는 우려에 휘둘렸었다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 외국인의 출입국이 계속 증가하고, 체류 외국인의 규모와 출신국 역시 다양화되고 확대될 것이기 때문에 국경안보와 치안 유지의 측면에서 출입국 외국인정책이 강화될 것으로 예측된다. 재정운용 역시 이러한 흐름을 반영할 필요가 있다.

둘째, 체류 외국인이 증가하면서 외국인에게 적용되는 다양한 정책 비용을 사용자 부담의 원칙에서 집행해야 한다는 여론 역시 증가할 것으로 보인다. 국내에 체류하는 외국인이 다양화되면서 전문직 직종의 외국인 주민에서부터 단순 노무직 이주노동자까지 다양한 계층의 외국인이 체류할 것이다. 따라서 이들이 부담하는 각종 행정 수수료와 범칙금 등 수입도 다변화되고 증가할 텐데, 이들이 부담하는 비용을 외국인 대상 정책의 비용으로 전환한다면 수익자 부담 원칙의 재정 운용이 가능할 것으로 판단된다. 국민 정서 역시 수익자 부담 원칙이라면 외국인을 위한 정책 비용의 증가에도 동의할 것이기 때문이다.

셋째, 이민자 사회통합 재정은 장래의 복지부담을 사전에 적극적으로 해소하기 위한 재정정책의 성격을 더욱 강하게 갖게 될 것이다. 이민자 2세와 이민배경 청소년들의 사회적 포용은 향후 한국 사회가 감당해야 할 중요한 정책 과제로 부각될 것이기 때문에 사전에

이들을 위한 정책의 재정 확대를 시도하는 것이 바람직한 정책 기조라는 사회적 합의가 가능할 것으로 판단된다.

넷째, 정부의 부처별 이민자 대상 사회통합정책 추진 체계가 합리적으로 조정되어 정책 사령탑 역할을 할 수 있는 정부조직 개편이 본격적으로 논의될 것으로 예상된다. 특히 출입국 외국인정책의 재정 효율화 방안 논의도 조직 개선과 연계되어 진행될 것이다. 일본이 정부조직을 개편하여 독립적인 이민행정 조직을 구성할 수밖에 없었던 현실을 한국사회도 공유하고 있기 때문에 이러한 변화는 시간의 문제이지 곧 다가올 정책 과제라 생각된다. 그렇다면 재정 효율화 관점에서 출입국 외국인정책 조직의 개선 방안을 고민할 필요도 있을 것이다.

## 제3장

# 공공질서 분야 2019~2023년 재정운용 방향

## 제1절 출입국 외국인정책 여건 현황

최근 5년간 출입국관리 부문의 재정투자 및 이에 대한 대표적 성과를 앞서 제시하였지만, 국제이민환경이 급변하고 있으며 이슈가 다양화되고 있는 현 시점에서 정책여건 역시 변동사항이 많을 것으로 추정된다.

먼저 2018년도 제주 예멘난민 유입 이후로 난민신청자의 지속적 증가에 대한 우려가 확산되고, 한편으로는 난민 보호에 대한 국제적 책임 이행도 요구되고 있다. 국제전쟁 및 중동의 불안한 국내 정치상황 등 국제정세의 불안으로 국내에 유입하고자 하는 난민신청자는 지속적으로 증가하고 있으며(2014년 2,896명 → 2018년 16,173명), 난민문제에 대한 국제사회의 대응방안으로서 난민에 대한 UN 회원국의 국제적 책임분담 요구가 증가하고 있다. 단적인 예로서 2018년 12월 UN총회의 본회의에서 UNHCR의 난민보호활동에 대한 평가, 협력강화와 이행수단을 통한 지속적 난민보호활동 노력에 대한 요청이 결의안에서 채택되었다.

또한 우리나라뿐 아니라 전체 국제적 이민의 규모를 보았을 때, 이민의 규모가 점차 커지고 있다. 국제이주기구(IOM)에 의하면 2015년 기준 약 3억명의 이민자가 국경을 넘어서 이동하고 있다. 특히 우리나라는 한류의 확산과 더불어 관광객 유치정책, 국내 경제수준의 향상 등으로 출입국자 및 체류외국인의 수는 지속적으로 가파르게 증가하고 있는 추세이다(출입국자: 2015년 61,652천명 → 2018년 88,908천명, 체류외국인: 2014년 1,798천명 → 2018년 2,368천명). 또한 이에 따라 불법체류자 역시 지속적으로 증가하여 이에 대한 단속 및 저소득층 일자리 침해 등에 대한 사회적안전망의 확충 역시 필요한 실정이다(불법체류자 수: 2016년 208,971명 → 2017년 251,041명 → 2018년 355,126명).

마지막으로 생산인구의 감소에 따라 정주형 이민자의 증가가 예측되고 있다. 저출산 고령화 사회로 2017년부터 생산가능인구의 감소, 2020년 이후 노령인구의 급속한 증가에 따른 대체인력 유입을 주요 정책 중 하나로 채택함으로써 정주형 이민자의 증가가 예상되며, 이러한 이민자의 증가로 인한 사회갈등 및 사회적 비용 역시 주요하게 고려해야 할 요소가 되고 있다.

## 제2절 출입국 외국인정책 분야 향후 재정운용 방향

최근의 출입국관리 분야 재정운용의 현황과 성과, 그리고 정책여건의 변화 등을 고려하여 출입국외국인정책본부에서 제시한 향후 5년간의 재정운용방향의 주안점은 다음의 다섯가지로 요약할 수 있다.

첫째, 출입국심사서비스 및 국경관리를 지속적으로 강화하는 것이다. 먼저 비대면으로 출입국심사를 받을 수 있는 자동출입국심사대 확충 및 외국인 출국자 역시 자동출입국심사대를 이용할 수 있도록 허용할 계획이다. 또한 노후화된 출입국심사장비 교체, 얼굴인증프로그램 도입, 외국인 지문확인시스템 고도화 등 국경관리를 위한 정보시스템을 지속적으로 확충하여 세계적 수준의 시스템 구축을 지향한다.

둘째, 스마트 이민행정을 구현함으로써 제4차 산업혁명 관련 기술을 활용하여 안면인식 및 행동탐지기술 등 인공지능을 활용한 출입국관리 시스템을 연구 및 개발하고, 저출산 고령화 시대에 적정 외국인 도입을 위하여 빅데이터 및 AI에 기반한 인구규모 산정 연구개발 및 시스템을 확충할 예정이다.

셋째, 난민 등 재한외국인에 대한 사회정착지원을 강화한다. 이민자의 한국사회 조기적응과 성공적인 정착을 위한 사회통합프로그램을 지속하고 확대하는 한편, 프로그램 내 체류외국인 유형별 맞춤형 콘텐츠를 개발하여 정책의 효과성을 증진한다. 이민자 개인에 대한 시혜성·일회성 정책보다는 미래 우리사회 구성원의 사회공동가치 함양을 위한 지속적인 사전 투자로서 정책을 추진하여 효과성을 높이고, 결과적으로 사회적 갈등과 소요비용을 최소화한다. 또한 난민통역문제 해결, 난민전담공무원의 전문성 강화, 그리고 난민심사의 공정성 확보를 위한 제도와 절차를 정비하여 공정하고 효율적인 난민제도 운영 기반을 마련한다.

넷째, 국제협력 강화 및 자발적 귀환자의 현지 개발을 지원하는 방향으로, 국가간 다양한 정책사례 및 비공개정보를 활용 및 공유할 수 있는 정부간이민정책협의체(IGC)의 정식 회원국 가입을 추진하고, 신남방 및 북방정책 대상 국가를 대상으로 이민개발 무상원조(ODA)를 지원하여 자발적 귀환 외국인의 경제사회적 자립능력을 향상시켜 불법체류의 동기를 억제하는 방향을 정책을 개발하고 재정을 투입할 계획이다.

마지막으로는 원활한 이민행정 수행을 위한 출입국기관 시설운영 지원을 확대할 예정이다.

이상의 내용을 포함한 출입국관리부문의 2019~2023년의 재정 규모를 예측하면 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 출입국관리부문 재정운용계획(2019~2023)

(단위: 억원, %)

| 구 분                   | '19예산 | '20   | '21   | '22   | '23   | 연평균<br>증가율 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 계                     | 914   | 1,571 | 1,600 | 1,639 | 1,589 | 14.8       |
| ○ 예산                  | 914   | 1,571 | 1,600 | 1,639 | 1,589 | 14.8       |
| ○ 기금                  | -     | -     | -     | -     | -     | -          |
| <b>【공공질서 및 안전 분야】</b> |       |       |       |       |       |            |
| ▪ 출입국관리               | 914   | 1,571 | 1,600 | 1,639 | 1,589 | 14.8       |

### 제3절 출입국 외국인정책 분야 재정성과 관리 및 효율화 방향

지속적으로 확대될 것으로 예측되는 출입국 외국인정책 분야의 재정 투입은 현재보다 성과 관리와 효율화를 위해 더욱 많은 노력이 필요할 것으로 판단된다. 과거 법무부에 한정되었던 정책 소관이 다부처가 관여하는 복합적 정책 영역으로 확장되고 있기 때문에 이전과는 다른 재정 관리체계도 필요할 것으로 보인다. 또한 출입국 외국인정책이라는 정책의 특수성을 감안한 재정성과 관리 방안과 효율화 방안도 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 정책 소관의 확대에 따른 다부처 정책(cross cutting issue)의 정책 방향 수립과 관리 체계가 필요하다.

출입국 외국인정책은 출입국관리라는 필수적인 사업 외에 이민자들의 안정적인 정착 지원, 이민자의 사회통합정책, 이민 아동 및 청소년 교육 등 다양한 사업이 필수적으로 수반된다. 따라서 현재는 각 부처들이 각 소관별로 해당되는 사업을 추진하고 있어서 추진 거버넌스의 비효율을 야기하고 있을 뿐만 아니라 재정 중복 투입 문제도 나타날 가능성이 높다. 총리실 산하에 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회, 외국인력정책위원회 등이 구성되어 정책 총괄과 조정기능을 담당하고 있으나 실질적인 재정사업에 대한 조정권한을 확보한 정책 총괄 조직의 필요성이 커지고 있다.

둘째, 출입국 외국인정책 분야의 재정성과에 대한 관리가 필요하다.

해당 정책 영역은 정책의 성과와 산출물의 유형성(tangibility)이 낮은 분야로 정책의 성과를 가시적으로 제시하기가 다소 어렵다. 특히 외국인의 정착, 사회통합과 관련된 정책 성과가 무엇인지 현재까지 다소 불분명하다고 할 수 있다. 그러나 정책의 필요성이 공유되고 있는 만큼 향후에는 재정 투입에 대한 성과를 보여줄 수 있는 정책 성과 관리가 매우 중요하다. 재정 투입의 목표와 성과지표를 정비하고, 목표의 달성 여부에 대한 평가와 환류 체계를 정비하여 재정 투입의 당위성을 정당화하기 위한 성과의 관리가 필요하다. 이러한 노력을 통

해 다문화사회에 대한 막연한 부정적 인식들을 해소할 수 있을 것이며, 해당 분야에 대한 자원 배분에 대한 국민적 동의를 이끌어낼 수 있을 것이다.

셋째, 프로그램별 효율성 관리가 필요하다.

효율성은 효과성과는 다른 개념이다. 비용을 고려한 성과 창출 방안이 필요한데, 출입국 외국인정책 분야의 경우 이러한 효율성 제고 노력이 특히 필요할 것으로 보인다. 통합적 조정체계가 필요함은 앞에서 검토하였지만, 이러한 조정체계는 부처 간에 중복사업을 걸러내고, 협업을 유도하며, 불필요한 사업을 폐지하는 등 제한된 재원을 시급성에 따라 예산을 배분하여 효율성을 제고하는 이른바 배분적 효율성(allocative efficiency) 달성을 추구할 필요가 있다. 배분적 효율성은 분야 간, 사업 간 자원의 배분과 관련된 개념으로 예산이 우선 순위와 사업의 효과성에 기반하여 전략적으로 배분되어야 함을 의미한다. 배분적 효율성이 달성되기 위해서는 우선순위가 낮은 사업에서 우선순위가 높은 사업으로, 효과성이 낮은 사업에서 효과성이 높은 사업으로 예산이 배분되어야 한다. 현재 출입국 외국인정책 분야는 이러한 재정사업에 대한 총괄적인 조정체계가 매우 부족하다.



## 제 2 부

# 공공질서 · 안전 분야 (출입국 입국인정정책) 중점 검토과제



# 제1장

## 사회통합프로그램 개선 방안

### 제1절 이민자 사회통합을 위한 환경 변화

#### 1. 논의 배경

##### 가. 국제이주의 시대와 국제이주의 복잡성 증대

전 지구화(globalization) 현상은 상품, 자본, 정보의 교환을 통한 지역 간의 상호의존도 심화는 물론 국경을 넘는 인구의 이동 역시 계속 증가시키고 있다. 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)에 의하면 전 세계 이민자의 수는 약 2억 4,400만명으로 전 세계인구의 약 3.3%를 차지한다(IOM, 2017: 2). 이러한 이민자의 수는 기존의 추계를 넘어 빠르게 증가하고 있으며, 국제이주의 영향을 받는 지역도 과거 북미, 오세아니아, 서유럽 지역을 넘어 아시아, 아프리카 등으로 확산되고 있다.

[그림 1-1] 글로벌 이주 레짐



자료: Betts(2010a: 22)

또한 국경을 넘나드는 인구의 이동은 각 이주 유형 간의 연계성 확대 혹은 여타 다른 국제적인 현상과 결합되면서 국제이주의 복잡성을 증가시키고 있다. [그림 1-1]에서 나타나듯 글로벌 이주 레짐(global mobility regime) 내에서 노동이주, 난민, 여행 등 다양한 이주 유형

이 연계되고 중첩되는 현상이 늘어나고 있다(Koslowski, 2011). 보호가 필요한 난민과 경제적인 이유로 국경을 넘나드는 자발적 이민자 간의 경계가 흐려지는 ‘이주와 비호의 연계성’으로 인해 국가들이 난민에 대한 인도적 보호로부터 후퇴하거나(신지원, 2015), 국제이주와 테러리즘이 결합되면서 이민정책이 안보화하는 현상이 발생하고(송영훈, 2014), 이주와 개발 문제가 연계되면서 이주가 개발에 미치는 긍정적 혹은 부정적 영향에 대한 논의가 확산되는 등(조영희, 2018) 국제이주의 복잡성은 증대되고 있다.

국제이주의 지리적 확대와 이주 유형의 복잡성과 더불어 난민의 증가 역시 국제정치질서의 근간을 흔드는 중요한 사회 현상이다. 2011년 이래 1,000만명 이상이 강제로 보금자리를 떠나게 된 시리아 내전은 시리아 난민들의 유럽으로의 대규모 이동이 이루어지면서 전 세계 여론을 움직였고, 유럽 정부들로 하여금 난민수용정책의 근본 기초를 고민하게 만들었다. 시리아 난민 사태는 유럽 이외의 지역에서 유럽 내부로 대규모 인구 이동이 이루어진 첫 번째 사례로서 유럽 각국에 큰 정치적 파장을 낳았다. 난민에 관한 담론이 급속도로 안보화되었으며, 그 결과 유럽 국가들의 선거에서 반(反)이민과 반(反)난민을 기치로 내건 극우정당들이 약진하고 있다(김성진, 2018). 또한 유럽에서 포퓰리즘의 발흥과 그동안 유럽의 정치적 통합을 위한 노력을 뒤로 돌리고 있는 브렉시트의 밑바닥에는 유럽 역내 이민에 대한 대중의 반감이 존재하며, 도널드 트럼프가 미국 대통령에 당선된 이유에도 지속적인 반이민 여론에도 개방적인 이민정책과 난민정책이 유지되고 있는 데 대한 대중들의 반감이 있었다(주디스, 2017). 전반적으로 국제이주의 확대, 난민의 증가, 국제이주의 복잡성 증대는 포퓰리즘의 확산과 맞물려 국제정치질서의 근간을 흔들고 있으며, 이러한 현상은 국내적으로 이민자의 민간안보를 위협하고 그 어느 때보다 이민자 사회통합의 중요성을 일깨우고 있다.

#### 나. 국제이주의 국내적 영향 확대와 심화

국제이주는 국경통제와 관리, 사회구성원 구성, 사회통합 등에 영향을 미친다. 국경통제와 관리에 실패하고, 외국인 및 이민자들에 대한 사회통합이 실패하면, 국제이주의 압력으로 인해 탄력적이고 유동적일 수 있는 멤버십과 경계가 비탄력적으로 고착화되어 선주민과 이민자 간의 사회갈등을 촉발시킬 수 있다. 국내 체류 외국인은 2019년 6월 말 기준으로 약 241만명으로 전년 대비 5.4% 증가하였다(법무부, 2019 6월). 1980년대 후반 이후 진행된 이주노동자의 유입과 재중동포의 국내 노동시장으로의 편입, 그 이후 2000년대 들어 급증한 결혼이민 등 다양한 이주패턴으로 인해 한국사회는 이전에 겪어 보지 못한 다인종, 다문화적 현실이라는 새로운 문제를 고민하게 되었다. 또한 2018년 상반기 5개월 동안 552명의 예멘인들이 난민지위 인정 신청을 하면서 시작된(김예경·백상준·정민정, 2018) 제주 예멘난민 유입 상황은 빠르게 전국적인 이슈로 발전하였고, 난민 수용을 둘러싼 논쟁이 온라인을 넘어 오프라인으로 비화하면서 한국 사회에 난민 이슈를 본격적으로 제기하는 계기가 되었다. 이는 더 이상 한국사회가 글로벌한 현상인 국제이주의 압력으로부터 무관한 곳이 아님

을 보여주는 것이며, 국제이주가 동반하는 다인종, 다문화적 현실에 효율적인 정책적 대응이 필요함을 나타낸다.

그동안 우리나라의 이민정책은 사안에 따른 단기적 대응이 축적된 결과이다. 이민자 사회통합 분야도 마찬가지여서 이민정책을 둘러싼 정책 환경의 변화에 중장기적으로 대응하는 체계적인 노력이 필요한 시점이다. 2018년 제주 예멘난민 유입은 한국 사회에서 난민 이슈가 압축적이면서도 폭발적으로 확산될 수 있음을 보여준 첫 번째 사례로서 한국 정부가 점차 증가하고 있는 반이민, 반난민 정서는 물론 저출산·고령화 등 인구구조의 변화에 대해 어떤 이민자 사회통합정책을 추진할 것인지, 그리고 어떤 정책적 수단을 확보할 것인지, 어느 분야에 중점을 두고 예산을 투입할 것인지를 논의해야 함을 잘 보여준다.

## 2. 이민자 사회통합을 위한 대외적 환경 변화

세계화로 인한 상호의존성의 증대, 이로 인한 국제이주의 증가는 그 어느 때보다 이민자들에 대한 인권보장을 중요하게 만들었다. 점차 증가하고 있는 ‘국제이주의 시대’에 인권보장이 중요해지는 이유는 이민자들이 취약한 집단(vulnerable group)이기 때문이다. 이주자들은 그들이 거주하고 있는 나라의 시민이 아니어서 거주국의 법률적 보호를 받기 어려울 뿐 아니라 이민 수용국 사회의 이방인으로서 낮은 언어, 법률, 사회적 관습에 적응하며 살아가야 한다. 또한 이주자들은 직장을 비롯한 일상생활에서 차별과 부당한 대우, 공정하지 못한 기회와 부딪쳐야 한다. 더구나 경제적 위기 상황이나 정치적 위기 사태가 발생했을 경우 흔히 희생양이 될 수 있으며 종종 정부 스스로 -의도됐든 아니든 - 이러한 경향을 조장하기도 한다. 특히 불법체류 외국인일 경우에 인종차별, 외국인 혐오증에 노출될 가능성은 훨씬 더 높아진다. 보다 근본적인 문제는 합법 이민자와 불법체류 외국인 모두 국제규범하에서 인간으로서 누려야 할 보편적 권리와 이들이 겪고 있는 취약한 집단으로서의 현실 사이에 간극(gap)이 커지고 있다는 점이다. 국제규범에 참여하고 있는 정부가 동의한 이민자 권리에 대한 기본적인 원칙이 이민자들의 취약한 현실을 시정하지 못하고 오히려 그 간극이 더 확대되고 있다는 점은 ‘국제이주의 시대’에 인권 보장이 점점 중요해지고 있다는 것을 말해준다.

전 세계적으로 이민, 난민 이슈의 안보화 경향이 두드러지고 있다. 포퓰리즘의 증가, 극우정당의 약진 등으로 인해 반이민정책이 가속화하고 있으며, 이에 영향을 받은 국내 반이민, 반난민 정서 역시 확대되고 있다. 이는 이민정책에 담아야 할 국가기능 중에서 인권 기능의 확대와 더불어 안보 기능에 대한 대중의 압력이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 국제이주의 영향력에 대해 국가가 정책적 대응을 할 때 고려해야 할 요소가 늘어날 수밖에 없다는 것이고, 이민자 사회통합정책을 고려할 때 기존의 한국어, 한국문화 교육 중심에서 벗어나 이민자들이 인권을 보장받고, 스스로 자립하는 역량을 함양해주기 위한 정책의 다양성을 추구해야 함을 의미한다.

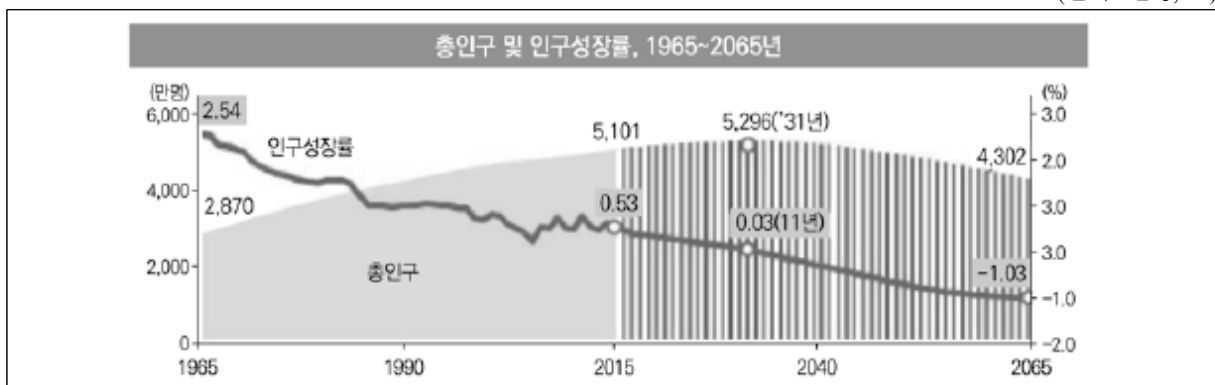
### 3. 이민자 사회통합을 위한 대내적 환경 변화

#### 가. 저출산·고령화 등 인구구조의 변화

현재 한국은 저출산·고령화 등으로 인한 총인구의 감소를 경험하고 있다. 한국의 총인구 수는 2031년 5,296만명까지 증가한 후 점차 감소할 전망이고, 2065년에는 4,302만명까지 감소할 것으로 예상된다(1990년 수준).

[그림 1-2] 대한민국 총인구 및 인구예측(1965~2065)

(단위: 만명, %)

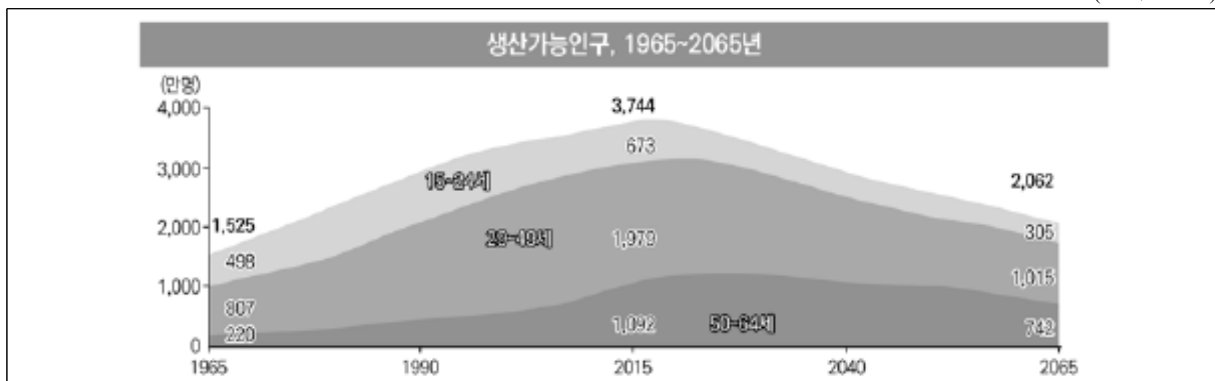


자료: 통계청(2016: 1)

현 추세대로라면 인구성장률은 2032년부터 마이너스로 전환되어, 2065년에는 -1.03%로 예측된다. 이는 생산가능인구의 감소로 이어진다. 총인구 중 생산가능인구의 비중은 2015년 73.4%(3,763만명)에서 2065년 47.9%(2,062만명)으로 감소할 전망이다. 또한 65세 이상 노령 인구는 2015년 12.8%(654만명)에서 2065년 42.5%(1,827만명)으로 증가할 전망이다.

[그림 1-3] 대한민국 생산가능인구 추이 및 예측(1965~2065)

(단위: 만명)



자료: 통계청(2016: 1)

이는 생산력 감소와 노인 부양 부담 증가로 이어져 내수 시장 위축, 세수원의 감소, 사회 보장지출의 증가가 예상된다.

#### 나. 청년 실업률의 증가와 반이민, 반난민 정서의 증가

15세부터 29세까지 청년 실업률은 2007년 7.2%에서 2016년 9.8%로 증가하고 있다. 또한 청년층의 외국인, 다문화에 대한 인식이 변화하고 있다. 아산정책연구원의 조사에 따르면 다문화 가정의 증가가 한국 사회에 미치는 영향에 대해 2011년과 2012년에는 ‘한국 사회의 경쟁력을 강화할 것’이라는 응답이 각각 74.2%, 70.1%였으나, 2013년에는 이러한 견해가 67.5%로 하락하였다. 사회통합에 저해가 될 것이라는 응답은 2011년과 2012년의 25.8%, 29.9%에서 2013년 32.5%로 증가하였다. 2010년 외국인 노동자가 한국 사회 가치를 어지럽힌다는 의견에 동의한 20대는 13.3%로 60세 이상의 18.8%보다 낮았으나 2013년에는 20대의 31.3%가 이에 동의하여 3년 사이 2배 넘게 증가하였다.

2015년 다문화수용성 조사에 따르면, 난민을 이웃으로 삼고 싶다고 대답한 응답자는 52%였고 이웃으로 삼고 싶지 않다고 대답한 응답자는 48%였다(송주영, 2017). 하지만 제주 예멘난민 유입 이후 여론조사를 보면 난민 유입에 반대하는 비율이 늘어난다. 리얼미터의 2018년 6월 20일자 전화조사에 의하면 ‘선생님께서서는 예멘난민을 받아들이는 데 대하여 어떻게 생각하십니까’라는 물음에 국민 500명의 39%가 찬성, 49.1%가 반대, 11.9%가 잘 모른다고 대답하였다<sup>1)</sup>. 한국리서치와 한국일보의 6월 정기 조사에서는 찬성 24%, 반대 56%, 잘 모름 20%가 나왔다.<sup>2)</sup>

#### 다. 인구정책으로서의 이민정책

대내적으로 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 향후 이민정책의 기초를 결정하는 중요한 요인이 될 것이다. 또한 이민정책도 중요한 정책적 대안으로 고려될 수 있다. 그러나 이민정책이 향후 인구구조의 변화에 대응할 수 있는 효과적인 정책 수단이 될 수 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다(설동훈, 2015). 우선 인구정책으로서의 이민정책이 효과를 거두기 위한 전제조건에 대한 검토가 필요하다. 젊은 노동력이 유입되어야 하고, 이들이 내국인보다 높은 출산율을 유지해야 하며, 이들이 계속 한국에 정주해야 한다는 전제가 충족되어야 한다. 이러한 전제조건을 충족시키면서 지속적으로 인구가 유입되는 이민정책을 어떻게 실현할 것인지 그리고 이에 맞는 이민자 사회통합정책은 어떻게 추진되어야 할 것인지 검토해야 한다.

1) [http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2018/06/tbs%ED%98%84%EC%95%88%ED%86%B5%EA%B3%84%ED%91%9C18%EB%85%846%EC%9B%943%EC%A3%BC\\_%EC%A0%9C%EC%A3%BC%EB%8F%84%EB%82%9C%EB%AF%BC%EC%88%98%EC%9A%A9%EC%B5%9C%EC%A2%85.pdf](http://www.realmeter.net/wp-content/uploads/2018/06/tbs%ED%98%84%EC%95%88%ED%86%B5%EA%B3%84%ED%91%9C18%EB%85%846%EC%9B%943%EC%A3%BC_%EC%A0%9C%EC%A3%BC%EB%8F%84%EB%82%9C%EB%AF%BC%EC%88%98%EC%9A%A9%EC%B5%9C%EC%A2%85.pdf)

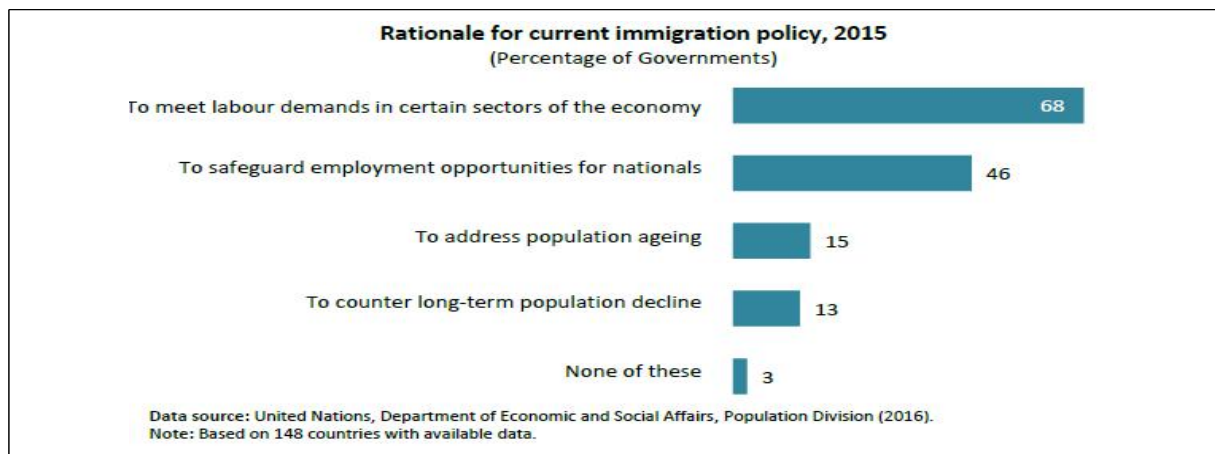
2) [https://www.hrc.co.kr/infocenter/mreport/07/pdf/mrt07\\_01\\_01.pdf](https://www.hrc.co.kr/infocenter/mreport/07/pdf/mrt07_01_01.pdf)

#### 4. 전 세계적인 이민정책의 흐름과 특징

유엔은 적절한 정책이 뒷받침된다면, 이민은 노동력 부족을 보완하고, 일자리와 세수원을 제공하는 등 포용적이고 지속가능한 경제 성장과 발전에 기여할 수 있다고 본다. 또한 고령화의 흐름을 거스를 수는 없지만, 이민정책은 노인부양률 감소에 기여할 수 있다고 판단하고 있다.

UN International Migration Policies: Data Booklet(2017)에 따르면, 전 세계 61%의 국가들은 현재 이민 수준을 유지하려고 한다. 이민정책의 이유로 가장 많이 꼽히는 것은 경제 특정 분야의 노동력 수요 충족이고, 그다음이 내국인의 취업 기회 보호이며, 다음이 장기적 인구 감소에 대한 대응이다.

[그림 1-4] 이민정책의 글로벌 동향



자료: UN International Migration Policies: Data Booklet(2017)

2015년 현재 59%의 국가가 이민자 통합정책을 도입하고 있다. 이 중에 가장 많은 프로그램은 차별방지(52%)이고, 언어 교육(37%), 전문 자격 교육(36%) 순이다. 많은 국가들이 이민자 사회통합정책에 있어 차별방지를 통한 인권 보장과 언어 교육을 통한 성공적인 노동시장 진입에 역점을 기울이고 있다.

이러한 이민자 통합정책의 흐름과 맞물려 주목해야 할 것이 시민통합 모델이다. 유럽의 국가들이 다문화주의의 실패를 선언한 것은 주지의 사실이지만 다문화주의의 실패 선언 이전부터도 유럽의 이민자 통합정책은 이미 크리스찬 욥케(Christian Joppke)가 주장하듯 ‘시민 통합(civic integration)’으로 선회하고 있었다(Joppke, 2007). 시민 통합에 기반한 이민자 통합정책은 다문화주의 모델이 이민자들의 문화적 권리를 ‘집단’의 수준에 위치하게 한 것에 반해, 이민자가 수용국 사회에 적응할 책임을 ‘개인’에게 부과하고, 이민자 개개인이 수용국 사회의 언어, 역사, 제도에 대한 기본적인 지식을 습득해야 함을 강조한다. 이에 따라 신

규 이민자가 수용국에 입국하기 전부터 수용국 언어에 대한 테스트를 실행하기도 하고, 신규 이민자는 입국 후에도 계속 일정 시간 언어교육, 사회교육, 직업교육을 이수해야 한다. 이수과정을 불이행할 경우, 벌금이 부과되거나 혹은 영주권을 거부당하는 등 불이익을 감수해야 한다. 이러한 일련의 교육과정과 통합과정을 통해 언어 및 문화, 사회적 지식을 습득한 후 수용국의 노동시장에 통합되어야 함을 강조한다. 이러한 시민 통합정책은 1990년대 후반 네덜란드에서 시작되어 그 이후 핀란드, 덴마크, 오스트리아, 독일, 프랑스 등 유럽의 각 지역으로 퍼져나갔다(Joppke, 2007). 시민 통합정책의 새로운 점은 강제적 요소를 담고 있다는 점이며, 이민정책의 양대 요소인 이민 통제와 이민자 통합 측면이 융합되어, 이민자 통합정책이 이민 통제 요소를 겸하게 되는 것을 의미한다. 시민 통합정책을 통해 이를 채택한 유럽의 국가들은 그간 수용국 사회의 복지비용, 이민자 통합 비용을 증가시켰던 저숙련 그리고 적응 가능성이 낮은 가족이민자들을 통제할 수 있게 되었다(설동훈·이병하, 2013).

유엔 차원의 조사와 시민통합 모델의 확산은 전 세계 많은 국가들이 이민자 통합에 있어 언어교육 및 수용국 사회 이해 교육을 통해 성공적인 노동시장의 편입을 추구하고 있음을 잘 보여준다. 이러한 측면에서 위와 같은 목적을 추구해야 할 한국의 사회통합프로그램은 그간의 성과에도 불구하고 여전히 개선해야 할 점이 많다고 판단된다. 다음 절에서는 한국 정부의 사회통합프로그램의 현황을 살펴보도록 하겠다.

## 제2절 사회통합프로그램의 현황

### 1. 사회통합프로그램 개요

#### 가. 정의 및 도입 배경

이민자가 우리 사회 구성원으로 적응, 자립하는 데 있어 필수적인 기본 소양(한국어 및 한국사회 이해)을 체계적으로 함양시키기 위해, 법무부 장관이 지정한 교육기관에서 소정의 교육과정을 이수한 이민자에게 국적취득 필기시험 면제, 체류자격 신청 시 가점 부여 등 이민정책과 연계된 인센티브를 제공하는 프로그램이다.

사회통합프로그램은 정주를 원하는 외국인이 한국 국적을 취득할 때 한국 생활에 필요한 기본적인 한국어 능력과 기본 소양을 기존의 시험으로는 평가하기 어렵다는 한계로 인해 도입되었다. 사회통합프로그램의 도입을 통해 우리 사회에 정착하려는 이민자들에게 한국어 능력과 한국사회 적응에 필요한 기본적 능력을 함양하도록 유도함으로써 이민자 사회통합의 실패로 인한 사회적 비용을 감소시키려는 목적이 있었다(이성순, 2010). 또한 이민자 사회통합 관련 프로그램들이 법무부, 여성가족부 등 여러 중앙부처에 의해 중복적으로

수행되는 비효율성을 극복하고 체계적인 사회통합프로그램을 구축하기 위해 도입된 측면도 있다(이성순, 2010).

법무부에 의하면 사회통합프로그램은 “이민자가 우리말과 우리 문화를 빨리 익히도록 함에 따라 국민과의 원활한 의사소통으로 지역사회에 쉽게 융화될 수 있도록 지원”하고, “재한외국인에 대한 각종 지원정책을 사회통합프로그램으로 표준화하고 이를 이수한 이민자에게는 국적취득 필기시험을 면제하는 등 다양한 인센티브를 제공하여 자발적이고 적극적인 참여 기회를 부여”한다고 그 도입 취지를 밝히고 있다<sup>3)</sup>.

### 나. 과정 및 이수 시간

사회통합프로그램은 단계별로 다음과 같은 교육목표를 가지고 있다. 1단계에서는 한국 사회의 사적영역에서 기초적 의사소통이 가능하도록 한다. 2단계에서는 일상생활의 의사소통과 공공장소에서의 과제 해결에 중점을 두고 있으며, 3단계에서는 공공시설 이용에 필요한 기능을 수행하고 조금 낯선 사람과의 사회적 관계 유지에 필요한 능력을 함양하는 것을 교육 목표로 삼고 있다. 4단계에서는 다양한 사람들과 기본적인 사회적 관계를 유지하고, 전문영역에서 최소한의 경제적 이익 추구활동을 할 수 있도록 한다. 4단계까지는 한국어와 한국 문화에 중점을 둔 교육과정을 운영하지만, 5단계에서는 한국사회에 대한 이해에 중점을 두고 있다. 5단계는 기본과 심화로 나뉘는데 기본 단계에서는 영주자격 취득을 목표로 하는 이민자에게 사회, 문화, 정치, 경제, 법, 역사, 지리, 지역공동체 구성원 역할 이해 등을 교육한다. 심화 단계는 국적 취득을 목표로 하는 이민자에게 국가 및 국민 정체성, 국민의 권리와 의무, 정치 외교 등을 교육한다.

각 단계별 교육과정과 이수 시간 등은 다음과 같다.

〈표 1-1〉 사회통합프로그램 교육과정 및 이수 시간<sup>4)</sup>

| 구분   | 한국어와 한국 문화 |        |        |        |       | 한국 사회 이해 |          |
|------|------------|--------|--------|--------|-------|----------|----------|
|      | 0단계        | 1단계    | 2단계    | 3단계    | 4단계   | 5단계      |          |
| 과정   | 기초         | 초급1    | 초급2    | 중급1    | 중급2   | 기본       | 심화       |
| 이수시간 | 15시간       | 100시간  | 100시간  | 100시간  | 100시간 | 50시간     | 20시간     |
| 평가   | 없음         | 1단계 평가 | 2단계 평가 | 3단계 평가 | 중간평가  | 영주용 종합평가 | 귀화용 종합평가 |

자료: 법무부, 사회통합정보망

3) [https://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q\\_global\\_menu\\_id=S\\_SIP\\_SUB01](https://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB01)

4) [http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmCosCopl.jsp?q\\_global\\_menu\\_id=S\\_SIP\\_SUB02](http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmCosCopl.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB02)

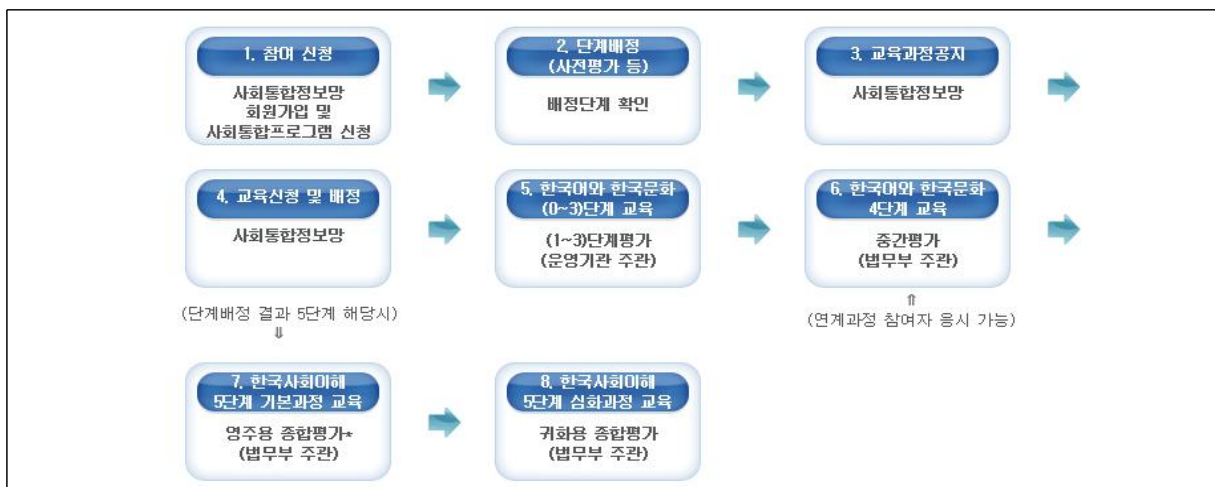
### 다. 사회통합프로그램 이수 시 혜택

사회통합프로그램을 이수하는 자에게는 각종 정책적 혜택을 부여함으로써 사회통합프로그램의 참여를 유도하고 있다. 우선 사회통합프로그램 최종 5단계 심화과정 이수자에 한하여 귀화 신청 시에 귀화용 종합평가 합격을 인정하고, 귀화용 종합평가를 합격하고 사회통합프로그램 이수자에게는 귀화 면접심사를 면제하는 혜택까지 제공한다. 또한 5단계 기본과정 이수자에게는 영주자격 신청 시, 기본소양 능력 입증을 면제하고, 체류자격 변경 심사 시에 실태조사를 면제하는 혜택을 부여한다. 그 외에 체류자격 신청 시에 가점을 부여한다. 예를 들어 점수제에 의한 전문인력의 체류자격 변경 시에 한국어능력시험(TOPIK) 등급과 연동하여 가점을 부여하고 있다. 또한 각종 비자 신청 시에 한국어 능력 입증 의무를 면제하고 있다.<sup>5)</sup>

### 라. 사회통합프로그램 신청 절차

사회통합프로그램의 신청 절차는 [그림 1-5]에 나타난 바와 같다. 신청대상은 모든 이민자 및 국민으로 자율적으로 신청하도록 되어 있다. 사회통합프로그램의 신청은 사회통합정보망(www.socinet.go.kr)을 통해 온라인으로만 이루어진다. 즉 참여신청은 물론 사전평가 등 단계 배정과 교육과정 공지, 교육 신청 및 배정이 사회통합정보망을 통해서 이루어진다는 것이다. 이처럼 온라인을 활용한 신청 및 배정은 이민자가 직접 관련 기관을 방문할 시간을 절약할 수 있다는 점에서 긍정적이나 이민자가 인터넷 환경에 익숙하지 않을 경우 장애물로 작용할 수 있다는 부정적인 측면도 존재한다.

[그림 1-5] 사회통합프로그램 신청 절차



주: 1. 영주용 종합평가는 한국사회이해 심화과정 수강자도 응시 가능

2. 한국사회이해 심화과정은 한국사회이해 기본과정 수료자 또는 영주용 종합평가 합격자만 수강 가능  
자료: 법무부, 사회통합정보망

5) [http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q\\_global\\_menu\\_id=S\\_SIP\\_SUB01](http://www.socinet.go.kr/soci/contents/PgmIntrPurp.jsp?q_global_menu_id=S_SIP_SUB01)

마. 사회통합프로그램 참여자 현황

<표 1-2>에 나타나 있는 사회통합프로그램의 연도별 참여자 현황을 보면 참여 인원은 해마다 증가하고 있다. 2013년 14,014명이 참여했고, 2019년에는 약 4배가 증가한 56,535명이 참여할 것으로 예상된다. 참여자의 유형도 초기에는 결혼 이민자가 대부분을 차지하였으나, 점차 외국인 노동자, 유학생 등으로 그 유형이 다양해지는 추세이다

<표 1-2> 사회통합프로그램 참여자 현황

(단위: 명, %)

| 연 도 | '13년   | '14년   | '15년   | '16년   | '17년   | '18년   | '19년 예상 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 참여자 | 14,014 | 22,361 | 25,795 | 30,515 | 41,500 | 50,639 | 56,535  |
| 증가율 |        | 59.6   | 15.4   | 18.3   | 36.0   | 22.0   | 11.6    |

자료: 법무부

2017년 한국행정학회가 수행한 『사회통합프로그램 교육의 사회·경제적 효과분석』 용역 보고서에 의하면, 사회통합프로그램 참여자의 취업, 임금수준, 상용직 비율 등이 기타교육 참여자, 교육 미참여자에 비해 높은 수준을 나타냈다. 경제적 효과 외에 사회적 효과를 보더라도 사회통합프로그램 참여자는 기타교육 참여자와 교육 미참여자에 비해 한국사회에 기여하려는 태도가 더 적극적이고, 한국 문화 수용성이 높은 것으로 나타났다(법무부, 2017).

바. 사회통합프로그램의 전달체계

사회통합프로그램의 전달체계는 법무부, 거점운영기관, 일반운영기관의 3단계로 나누어져 있다. 법무부가 총괄부서로서 산하 지역 출입국·외국인 관서를 통해 거점운영기관을 관리·감독하고, 나아가 거점운영기관을 통해 일반운영기관에 대한 관리·감독 업무를 수행한다. 거점운영기관은 법무부로부터 직접 국고보조금을 수령하여 거점 내 학사, 강사관리, 프로그램 기획 총괄, 관할 출입국에 각종 학사관련 보고, 예산집행 등의 제반업무를 수행한다. 일반운영기관은 강의실 등 시설 제공, 교육 실시, 개설과정 관리, 감독, 소속 강사 관리, 감독 업무 등을 수행한다. 사회통합프로그램 관련 운영기관의 현황은 <표 1-3>과 같다.

<표 1-3> 사회통합프로그램 관련 운영기관 현황

(2019년 현재, 단위: 개)

| 구분        | 거점운영기관 | 일반운영기관 | 합계 |
|-----------|--------|--------|----|
| 대학        | 32     | 30     | 62 |
| 다문화가족지원센터 | 3      | 64     | 67 |

〈표 1-3〉의 계속

(2019년 현재, 단위: 개)

| 구분         | 거점운영기관 | 일반운영기관 | 합계  |
|------------|--------|--------|-----|
| 지자체 및 공공기관 | 5      | 5      | 10  |
| 민간단체       | 7      | 158    | 165 |
| 농협         | 0      | 4      | 4   |
| 총계         | 47     | 261    | 308 |

자료: 법무부(2019)

### 제3절 사회통합프로그램의 문제점 및 개선 방안

#### 1. 해외 사례 검토: 독일의 사회통합프로그램

우리나라의 사회통합프로그램을 개선하기 위한 방안을 도출함에 있어 독일의 사례는 중요한 시사점을 제시해줄 것으로 판단한다. 독일은 지난 반세기 동안 이민국가라는 현실을 인정하지 않았다. 방문노동자를 통해 부족한 노동력을 활용하였지만, 순환원칙에 의해 이들은 일정한 기간이 지나면 본국으로 돌아갈 것으로 예상하였다. 그러나 이들은 독일에 정착하였고, 방문노동자들과 그 후손들은 독일에서 이민자 공동체를 형성하였고, 노동이주에서 이민자 공동체 형성에 이르는 일반적인 이민의 패턴을 밟게 되었다. 오랫동안 사실상 이민국가였음에도 불구하고, 이민국가임을 공식적으로 인정하기를 거부해왔던 독일은 21세기 초반 들어 마침내 이민국가임을 인정하였다. 2004년 독일 연방의회는 「이민법」(유럽연합 시민과 외국인의 이민 유입, 통제, 경계설정과 체류관리 및 통합에 관한 법률)을 제정하여 이민국가에 맞는 법과 제도를 정비하였다. 이러한 개선 노력을 통해 독일은 외국인의 입국, 체류, 취업 및 사회통합에 관한 법적, 제도적 근거를 마련하였다. 독일은 이민국가라는 현실을 받아들이지 않다가 이민으로 인한 사회적 변화를 수용하여 이민국가임을 선언하고 법적, 정책적 정비에 나선 사례로 향후 우리나라 이민정책에 시사하는 바가 크다. 본 절에서는 독일의 사회통합정책 중 우리나라 사회통합프로그램의 비교 사례가 될 수 있는 ‘통합 코스(integration course)’를 주로 살펴보고, 우리나라 사회통합프로그램의 개선점을 도출할 수 있는 시사점을 찾아보도록 한다.

독일은 통합을 “사회 전체가 적극적으로 참여하는 상호과정”으로 정의하고 신규 이민자 뿐만 아니라 독일에 오랫동안 거주한 사람도 포함하고, 결국에는 “독일에 있는 모든 사람이 완전하고 평등하게 사회생활에 참여하는 것”을 추구한다(설동훈·김철효, 2018). 즉, 독일

의 이민자 사회통합정책은 이민자뿐만 아니라 선주민과 이민자와의 상호작용을 강조하면서 이를 통한 독일의 다양성 증진과 공존을 목표로 한다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위해 독일은 연방이민·난민청에 법적 권한을 부여하였다. 연방이민·난민청은 종합적이면서도 다양한 독일어 코스를 제공하고 있는데, 이 중에서 핵심적 지위를 차지하고 있는 것이 ‘통합코스’이다(BAMF, 2018).

독일의 통합코스는 600시간의 독일어 코스와 100시간의 오리엔테이션 코스로 구성된다. 이러한 코스를 통해 성인 이민자들은 독일어 능력을 향상시킬 수 있을 뿐만 아니라, “독일에서의 생활에 관한 중요한 지식과 기초적인 법이 정하는 사회공존의 가치” 등 독일 사회에 대한 이해도 습득할 수 있다(설동훈·김철효, 2018) 이에 더해 여성, 부모, 청소년 등에 특화된 코스도 운영한다. 또한 400시간의 독일어 코스와 30시간의 오리엔테이션 코스로 구성된 심화코스(intensive course)도 운영하고 있다(BAMF, 2018).

또한 독일의 통합코스는 직업교육과 연계된 코스도 제공한다. ‘직업 독일어 향상 코스(vocational German language promotion course)’는 기초코스와 심화코스로 나뉘는데 기초코스는 독일어 B2, C1 혹은 C2 수준에 도달하는 것을 목적으로 하며, 300시간으로 구성된다. 심화코스는 특정 직업에 필요한 기술을 인정받기 위한 코스와 통합코스를 이수했음에도 불구하고 B1 수준에 도달하지 못한 이민자들을 대상으로 특정 산업이나 직업에 특화된 코스 등으로 구성된다(BAMF, 2018). 이러한 직업관련 프로그램을 운영함으로써 직장에서 실제로 활용할 수 있는 독일어 프로그램을 제공하여 이민자들이 성공적으로 노동시장에 편입할 수 있도록 돕고 있다. 직업교육과 연계된 독일어 교육은 비단 독일어 능력 향상을 목적으로 하는 것뿐만 아니라, 통합코스와 구직 워크숍을 함께 진행함으로써 이민자들이 가진 전문성을 활용할 수 있는 기회를 제공하기도 한다(설동훈·김철효, 2018).

위와 같은 일반적인 통합코스나 직업교육과 연계된 코스 외에도, 난민 신청자들에게 특화된 코스, 여성에게 특화된 코스, 언어 수준이 낮은 이민자를 위한 코스 등 다양한 독일어 및 사회 이해 과정을 개발, 운영하고 있다.

독일의 연방이민·난민청 역시 우리나라와 마찬가지로 이민자의 성공적인 사회통합을 위해서는 ‘독일어와 독일사회에 대한 지식’이 필수적임을 인식하고 있다. 하지만 독일의 연방이민·난민청이 중요하게 여기는 핵심 과제는 “이주배경 인구가 어떻게 자신의 전문 능력에 걸맞은 방식으로 고용시장에 통합되는가”로 독일어 교육에 있어 직업 관련 언어교육이 강조되고 있다.

## 2. 이민자의 적응과 자립을 위한 사회통합프로그램

### 가. 이민자의 전문 능력을 활용할 수 있는 사회통합프로그램

사회통합프로그램은 이민자의 적응과 자립을 목적으로 하고 있지만, 한국어, 한국문화, 한국사회의 이해에 초점을 맞추고 있다. 이민자의 적응과 자립을 위해서는 이민자들이 자신들의 전문 역량을 강화하고 이를 활용하여 한국 사회에 참여할 수 있도록 도와야 한다. 이러한 측면에서 사회통합프로그램은 한국어, 한국 문화 교육에서 벗어나 직업 관련 교육 및 실제 생활에 필요한 교육 내용이 강화될 필요가 있다.

독일의 사례에서도 나타나듯, 독일의 통합코스는 독일어 교육과 독일 사회 교육이라는 본래의 목적을 유지하면서도, 개인의 니즈에 맞는 다양한 프로그램을 제공하고 있으며, 특히 직업교육과 연계된 코스를 운영함으로써 언어교육을 통한 성공적 노동시장 편입을 추구하고 있다. 또한 언어교육과 직업교육의 연계는 물론 여성, 부모, 청소년 등에 특화된 프로그램, 그리고 통합코스를 이수하였음에도 불구하고, 목표에 도달하지 못한 이민자를 위한 프로그램 등 개인의 요구 및 수준에 맞는 다양한 프로그램을 운영하고 있다는 점은 우리나라 사회통합프로그램을 개선하는 데 많은 시사점을 제공해준다.

이처럼 우리나라에서도 한국어, 한국 문화, 한국 사회의 이해를 사회통합프로그램의 중심축으로 삼되 이민자의 전문능력, 노동시장 편입 가능성, 이민자 개인의 니즈와 상황에 밀접하게 연계된 프로그램을 개발, 운영함으로써 사회통합프로그램을 다각화할 필요가 있다.

### 나. 사회통합프로그램에 있어 교육방식 및 참여대상의 다각화

교육 내용뿐만 아니라 실제 교육 과정에서도 강의실에 국한된 수업에서 벗어나 취업활동, 직업 체험, 이민자 커뮤니티 형성, 커뮤니티 지도자 양성 등 현장과 결합된 다양한 교육방식이 도입되어야 한다. 2017년 법무부가 한국행정학회에 위탁하여 수행한 『사회통합프로그램 교육의 사회경제적 효과분석』에 의하면, 사회통합프로그램을 담당하고 있는 강사 및 관리자들은 교육 내용에 맞는 효율적인 교육방법의 다각화 필요성에 공감하고 있다. 예를 들어 한국사회의 이해 교육 중에서 역사교육을 할 때는 이론전달식 수업보다는 직접방문을 통한 체험이 필수적이나 예산상의 제약 등으로 잘 이루어지지 않고 있다는 것이다(법무부, 2017).

이를 위해서는 현장체험, 직업교육, 실생활교육 등을 지자체와 연계하여 다양한 사회통합프로그램을 개발할 필요가 있다. <표 1-4>에 나타나듯 실제로 사회통합프로그램 참여자들도 추가적으로 현장체험, 직업교육 등의 프로그램을 원하고 있었다.

〈표 1-4〉 2017년 사회통합프로그램 참여자 설문조사 중 추가적인 교육수요

(단위: 명, %)

| 구 분    | 현장체험   | 직업교육   | 실생활교육  | 한국어보강 | 요리     | 기타       |
|--------|--------|--------|--------|-------|--------|----------|
| 인원(비율) | 98(36) | 39(14) | 31(11) | 31(8) | 21(20) | 55(56.5) |

주: ( ) 안은 비율임

자료: 법무부

교육 대상자도 정착 가능성이 높은 이민자에 국한하는 것이 아니라 외국인 노동자, 난민, 전문인력 등 대상자를 보다 더 확대하는 방안을 모색해야 한다. 독일의 사례에서도 나타나듯이, 독일의 이민자 사회통합정책은 그 정책 대상을 이민자에게만 국한하고 있지 않다. 통합을 전 사회구성원이 상호작용을 통해 다양성을 증진하고 공존하는 것으로 정의함으로써 이민자 사회통합정책의 범위를 폭넓게 잡고 있다. 그러나 우리나라 사회통합프로그램의 참여자들은 최근 들어 다양해지고 있지만, 여전히 결혼 이민자에 편중되어 있어 외국인 노동자, 유학생 등 다양한 이민자 집단이 참여할 수 있는 방안이 필요하다. 이민자뿐만 아니라 외국인을 고용하고 있는 기업 담당자, 유학생을 담당하고 있는 대학 담당자, 지방자치단체 공무원 등 이민자 업무에 관련된 내국인들도 포함할 수 있는 프로그램도 다양하게 개발될 필요가 있다.

#### 다. 이민자 출신국의 역사와 문화를 고려한 사회통합프로그램

사회통합프로그램 참가자 중에서는 교육 과정에서 이민자 출신국의 역사와 문화가 존중받지 못하고 있다고 불만을 토로하는 사례가 있다. 이민자들도 출신국의 역사와 문화에 대해 자긍심을 가지고 있는데, 한국의 역사와 문화를 이민자 출신국과 비교하여 한국의 것이 우월하다고 교육하는 경우, 이민자들의 반발을 초래하여 한국 사회에 대한 이미지가 나빠질 수 있다는 지적이 있다(법무부, 2017). 한국 문화에 대한 존중과 동시에 이민자 출신국 문화에 대한 존중과 이해가 공존할 수 있도록 강사에 대한 교육이 이루어질 필요가 있다.

#### 라. 사회통합프로그램 강사진의 전문성 유지 및 발전

사회통합프로그램의 다각화를 위해서는 다양한 배경을 가진 강사진을 확보해야 하며, 강사진에 대한 지속적인 보수 교육을 통해 강사진의 전문성을 유지·발전시키고, 이민자들의 체류관리, 정착과 관련된 법·정책에 대한 교육을 통해 이민자들의 수요에 맞는 교육이 이루어질 수 있도록 유도해야 한다.

사회통합프로그램의 다각화 및 보수교육이 이루어지기 위해서는 무엇보다도 강사 인건비의 증액이 필요하다. 더 나아가 2020년부터 여성가족부 한국어교육이 법무부 사회통합프

로그램으로 통합됨에 따라 증가할 한국어교육 수요 증가를 고려하면 강사 인건비의 현실화가 이루어져야 한다. 사회통합프로그램 참여자의 증가에도 불구하고 2012년 이후 강사료 단가는 동결된 상황이다. 또한 사회통합프로그램 강사료 단가는 시간당 25천원으로 대학 및 지자체 등의 한국어 교원 자격증 소지자의 강사료(평균 35천원/시간)에 비해 열악하다. 따라서 강사료를 현실화하고 그에 맞게 사회통합프로그램의 다각화를 추진해야 할 것이다.

## 제2장

# 사회통합프로그램의 사각지대 해소방안: 이민아동·청소년, 재한외국국적동포

### 제1절 논의배경

2019년 4월 말 기준 국내 체류외국인 수는 2,430,589명이다. 그 중 단기합법체류자는 ‘주민’이 아니므로, 거주외국인 수는 2,004,296명이다(<표 2-4> 참조). 국내체류외국인에 대한 지원정책은 재한외국인처우기본법과 다문화가족지원법에 근거하여 지원을 하다가 2012년 출입국관리법 개정으로 사회통합프로그램을 신설하면서 보다 체계적으로 발전되어 왔다. 이렇게 국내 체류외국인 지원정책은 법무부, 여성가족부, 고용노동부, 교육부, 보건복지부 등이 각 부처 정책의 일환으로 수행하여 왔다. 그렇지만 전 정부 부처를 아우르는 체계적 정책이 추진되지 못했기 때문에, 사회통합프로그램의 사각지대 또한 존재한다. 이 장에서는 그중 이주아동·청소년과 재한외국국적동포를 대상으로 사각지대가 어떻게 존재하는지를 살펴보고, 그 해소방안을 찾아보기로 한다.

<표 2-1> 아동·청소년 등에 대한 국내법의 연령 규정

| 법률                   | 용어     | 연령 규정                                     | 비고   |
|----------------------|--------|---|------|
| 청소년기본법               | 청소년    | 만 9세 이상, 만 24세 이하                         |      |
| 청소년보호법               | 청소년    | 19세 미만. 단, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외 | 연 나이 |
| 아동복지법                | 아동     | 만 18세 미만                                  |      |
| 근로기준법                | 연소자    | 만 15세 이상, 만 18세 미만                        |      |
| 게임산업진흥에 관한 법률        | 청소년    | 만 18세 미만, 또는 고등학교 재학 중인 학생 포함             |      |
| 음악산업진흥에 관한 법률        | 청소년    | 만 18세 미만, 또는 고등학교 재학 중인 학생 포함             |      |
| 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 | 청소년    | 만 18세 미만, 또는 고등학교 재학 중인 학생 포함             |      |
| 공연법                  | 연소자    | 만 18세 미만, 또는 고등학교 재학 중인 학생 포함             |      |
| 소년법                  | 소년     | 만 19세 미만                                  |      |
| 형법                   | 형사미성년자 | 만 14세 미만                                  |      |
| 민법                   | 미성년자   | 만 19세 미만                                  |      |

## 1. 이민아동 · 청소년

청소년(靑少年)은 어린이와 청년의 중간 시기이다. 청소년에 대한 연령 규정은 법령이나 규범에 따라 다른데, 「청소년기본법」에는 9세에서 24세 사이의 사람이지만,<sup>6)</sup> 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 규정한다(<표 2-1> 참조).

「민법」은 미성년자를 19세 미만의 사람으로 정의하고,<sup>7)</sup> 청소년의 보호와 규제를 목적으로 하는 「청소년보호법」에서는 19세 미만(19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다)의 사람을 청소년으로 정의하며,<sup>8)</sup> 「아동복지법」에서는 18세 미만의 사람으로 정의한다.<sup>9)</sup> 「근로기준법」에서 ‘연소자’는 15세 이상 18세 미만을 말한다. 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」의 청소년과 「공연법」의 연소자는 만 18세 미만의 자(고등학교에 재학 중인 학생을 포함)를 말한다. 「소년법」에서 소년은 만 19세 미만인 사람을 가리키고, 「형법」에서 형사미성년자는 만 14세 미만인 사람을 말한다.<sup>10)</sup>

<표 2-2> 아동·청소년 등에 대한 국제기구 또는 국제법의 연령 규정

| 기구  | 용어 | 연령 규정  |
|---|----|--------|
| 유엔 사무국(United Nations Secretariat)  | 청년 | 15~24세 |
| 유엔 교육·과학·문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) |    |        |
| 국제노동기구(International Labour Organization: ILO)  |    |        |

- 6) 「청소년기본법」 제3조(정의) 제1호에서는 “‘청소년’이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 해당 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호되어야 할 기준을 정하였다.
- 7) 「민법」 제4조(성년)에서는 “사람은 19세로 성년에 이르게 된다.”라고 규정하고 있다. 따라서, 미성년자는 19세 미만의 사람으로 정의된다. 미성년자도 18세가 되면 부모 또는 후견인이 동의하면 결혼을 할 수 있으며, 19세가 되지 않더라도 혼인신고를 마치면 성년으로 간주한다. 민법은 미성년 규정을 완화하고 있는 것이다. 19세 성년은 부모 등 법정 대리인의 동의 없이 결혼, 신용카드 개설, 근로계약 체결 등의 모든 법률 행위를 단독으로 할 수 있다.
- 8) 「청소년보호법」 제2조(정의) 제1호에서는 “‘청소년’이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다.”라고 규정하고 있다. 만 18세인 자 중 고등학교를 졸업한 후 대학에 진학하였거나 취업한 자 등에 대한 사회활동 지장을 최소화하려고 한다.
- 9) 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자라날 수 있는 기준을 정한 「아동복지법」 제3조(정의) 제1호에서는 “‘아동’이란 18세 미만인 사람을 말한다.”라고 규정하고 있다. 「유엔아동기금」(United Nations Children’s Fund: UNICEF)과 「아동의 권리에 관한 협약」(The Convention on Rights of the Child)의 기준과 동일하다.
- 10) 「형법」에서는 만 14세가 되지 아니한 형사미성년자는 처벌하지 않는다. 14세 미만은 「소년법」에 따르는 소년사건으로 처리를 하며, 소년법에서는 만 19세 미만 청소년이 범한 범죄를 소년범죄로 정하고 있다.

〈표 2-2〉의 계속

| 기구  | 용어               | 연령 규정  |
|---|------------------|--------|
| 유엔 인간주거계획(United Nations Human Settlements Programme: UN-Habitat) | 청년               | 15~32세 |
| 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF)                    | 청소년<br>젊은이<br>청년 | 10~19세 |
| 세계보건기구(World Health Organization: WHO)                            |                  | 10~24세 |
| 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA)                     |                  | 15~24세 |
| 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF)                    | 아동               | 18세 미만 |
| 아동의 권리에 관한 협약(The Convention on Rights of the Child)              |                  |        |
| 아프리카 청년 헌장(The African Youth Charter)                             | 청년               | 15~35세 |

자료: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). 2013. "Definition of Youth."  
<https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf>.

한편, 유엔 전문기구 또는 국제협약에서도 ‘청년’(youth), ‘청소년’(adolescent), ‘젊은이’(young people), ‘아동’(child) 등의 용어를 사용하고 있는데, 그 연령 기준 역시 제각각이다(<표 2-2> 참조).

한편, 국내 광역지방자치단체에서는 ‘청년’을 조례로 정하고 있는데, 그 역시 <표 2-3>과 같이 제각각이다.

〈표 2-3〉 국내 광역지방자치단체의 청년 연령 규정

| 광역지방자치단체       | 연령 규정  |
|----------------|--------|
| 서울, 울산, 세종, 경기 | 15~29세 |
| 충북, 전남         | 15~39세 |
| 부산, 강원, 충남     | 18~34세 |
| 전북             | 18~39세 |
| 경북, 경남, 제주     | 19~34세 |
| 인천, 대구, 대전, 광주 | 19~39세 |

자료: 임송학, 「‘청년아, 넌 몇 살이니’... 지역마다 고무줄 나이: 지자체 너무나 다른 청년 기준」, 『서울신문』  
 2019·12·11. <https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191211014023>.

〈표 2-4〉 외국인 아동·청소년의 연령 구성(2019년 4월 말)

(단위: 명)

|        | 체류외국인     | 거주외국인     | 장기합법      | 장기불법   | 단기불법    | 불법체류    |
|--------|-----------|-----------|-----------|--------|---------|---------|
| 전 연령   | 2,430,589 | 1,971,410 | 1,614,304 | 92,453 | 264,653 | 357,106 |
| 0-18세  | 134,675   | 99,410    | 81,600    | 999    | 16,811  | 17,810  |
| 0-5세   | 59,614    | 46,444    | 37,022    | 305    | 9,117   | 9,422   |
| 6-11세  | 41,660    | 31,102    | 25,956    | 367    | 4,779   | 5,146   |
| 12-14세 | 14,097    | 9,384     | 8,044     | 144    | 1,196   | 1,340   |
| 15-18세 | 19,304    | 12,480    | 10,578    | 183    | 1,719   | 1,902   |
| 15-17세 | 12,700    | 7,904     | 6,684     | 123    | 1,097   | 1,220   |

|     | 체류외국인  | 거주외국인  | 장기합법  | 장기불법 | 단기불법  | 불법체류  |
|-----|--------|--------|-------|------|-------|-------|
| 0세  | 1,479  | 1,017  | 1,004 | 1    | 12    | 13    |
| 1세  | 10,831 | 8,131  | 7,101 | 31   | 999   | 1,030 |
| 2세  | 12,081 | 9,399  | 7,475 | 56   | 1,868 | 1,924 |
| 3세  | 13,271 | 10,607 | 8,277 | 69   | 2,261 | 2,330 |
| 4세  | 11,267 | 9,003  | 6,619 | 69   | 2,315 | 2,384 |
| 5세  | 10,685 | 8,287  | 6,546 | 79   | 1,662 | 1,741 |
| 6세  | 8,936  | 6,845  | 5,595 | 62   | 1,188 | 1,250 |
| 7세  | 8,743  | 6,831  | 5,640 | 63   | 1,128 | 1,191 |
| 8세  | 6,804  | 5,078  | 4,205 | 63   | 810   | 873   |
| 9세  | 6,026  | 4,448  | 3,737 | 56   | 655   | 711   |
| 10세 | 5,718  | 4,060  | 3,462 | 60   | 538   | 598   |
| 11세 | 5,433  | 3,840  | 3,317 | 63   | 460   | 523   |
| 12세 | 5,305  | 3,666  | 3,165 | 49   | 452   | 501   |
| 13세 | 4,498  | 2,955  | 2,528 | 48   | 379   | 427   |
| 14세 | 4,294  | 2,763  | 2,351 | 47   | 365   | 412   |
| 15세 | 4,230  | 2,798  | 2,411 | 39   | 348   | 387   |
| 16세 | 3,838  | 2,317  | 1,970 | 39   | 308   | 347   |
| 17세 | 4,632  | 2,789  | 2,303 | 45   | 441   | 486   |
| 18세 | 6,604  | 4,576  | 3,894 | 60   | 622   | 682   |

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 체류외국인통계 원자료 분석.

국내 거주 18세 이하 이주아동·청소년 수는 101,672명이다. 그 중 합법체류자는 81,516명(80.2%), 불법체류자는 20,156명(19.8%)이다. 연령별로는 0~5세 47,375명(46.6%), 6~11세 31,788명(31.3%), 12~14세 9,650명(9.5%), 15~18세 12,859명(12.6%)이다(<표 2-4> 참조).

「아동의 권리에 관한 협약」(United Nations Convention on the Rights of the Child: 아동권리협약)에 따르면, 미성년자는 「출입국관리법」을 위반하였다 할지라도 그가 법률 위반의 주체가 아니라는 점을 들어 무죄로 간주하도록 한다. 한국은 1991년 이 협약을 비준하였다. 아동권리협약은 미성년 아동의 양육권과 교육권을 보장하고 있다. 대한민국 「헌법」 제31조와 「교육기본법」 제8조에 근거하여 대한민국의 모든 국민은 초등학교 6년과 중학교 3년, 총 9년의 교육을 의무적으로 받아야 한다. 즉, <표 2-4>에 제시한 국내 거주 이주아동·청소년 101,672명, 그 중 불법체류자 20,156명도 ‘양육받을 권리’와 ‘교육받을 권리’를 누려야 한다. 한편, <표 2-1>, <표 2-2>, <표 2-3>에 제시한 국내법, 국제기구, 광역지방자치단체의 다양한 기준에 따른 외국인 아동·청소년·청년의 수를 계산하면, <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 다양한 기준에 따른 외국인 아동·청소년·청년의 수(2019년 4월 말)

(단위: 명)

| 개념      | 법률 또는 기관                            | 연령 규정  | 체류 외국인    | 거주 외국인    | 장기 합법   | 장기 불법  | 단기 불법   | 불법 체류   |
|---------|-------------------------------------|--------|-----------|-----------|---------|--------|---------|---------|
| 형사 미성년자 | 형법                                  | 0-13세  | 111,077   | 84,167    | 68,671  | 769    | 14,727  | 15,496  |
| 아동      | 아동복지법, 유엔아동기금, 아동의 권리에 관한 협약, 공직선거법 | 0-17세  | 128,071   | 94,834    | 77,706  | 939    | 16,189  | 17,128  |
| 미성년자    | 민법                                  | 0-18세  | 134,675   | 99,410    | 81,600  | 999    | 16,811  | 17,810  |
| 청소년     | 청소년기본법                              | 9-24세  | 313,626   | 242,385   | 205,085 | 11,563 | 25,737  | 37,300  |
| 청소년     | 유엔아동기금 등                            | 10-19세 | 66,218    | 46,792    | 41,074  | 651    | 5,067   | 5,718   |
| 젊은이     | 유엔아동기금 등                            | 10-24세 | 307,600   | 237,937   | 201,348 | 11,507 | 25,082  | 36,589  |
| 연소자     | 근로기준법                               | 15-17세 | 12,700    | 7,904     | 6,684   | 123    | 1,097   | 1,220   |
| 청년      | 유네스코, 유엔아동기금 등                      | 15-24세 | 282,352   | 220,653   | 186,525 | 11,240 | 22,888  | 34,128  |
| 청년      | 서울, 울산, 세종, 경기                      | 15-29세 | 629,598   | 496,566   | 404,448 | 27,307 | 64,811  | 92,118  |
| 청년      | 유엔인간주거계획                            | 15-32세 | 856,714   | 681,914   | 550,051 | 38,276 | 93,587  | 131,863 |
| 청년      | 아프리카 청년 현장                          | 15-35세 | 1,059,830 | 848,851   | 678,679 | 49,136 | 121,036 | 170,172 |
| 청년      | 충북, 전남                              | 15-39세 | 1,280,247 | 1,027,966 | 812,556 | 61,375 | 154,035 | 215,410 |
| 청년      | 부산, 강원, 충남                          | 18-34세 | 983,796   | 788,909   | 632,323 | 45,481 | 111,105 | 156,586 |
| 청년      | 전북                                  | 18-39세 | 1,267,547 | 1,020,062 | 805,872 | 61,252 | 152,938 | 214,190 |
| 청년      | 경북, 경남, 제주                          | 19-34세 | 977,192   | 784,333   | 628,429 | 45,421 | 110,483 | 155,904 |
| 청년      | 인천, 대구, 대전, 광주                      | 19-39세 | 1,260,943 | 1,015,486 | 801,978 | 61,192 | 152,316 | 213,508 |

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 체류외국인통계 원자료 분석.

이들은 행정안전부 ‘지방자치단체 외국인주민 현황’에 나타난 ‘외국인주민 자녀’와는 별개의 집단이다. 행정안전부 ‘외국인주민 자녀’는 ‘한국국적을 취득한 자’의 자녀 및 한국인과 결혼한 ‘한국국적을 가지지 않은 자’의 자녀 중 미성년자만 집계한다. 그들의 수는 2016년 201,333명, 2017년 222,455명이었다.

한국 국적을 가진 아동·청소년뿐 아니라 외국 국적 아동·청소년에게도 양육권과 교육권이 실제적으로 보장되도록 제도를 정비하고 구체적인 정책을 수립·추진하여야 한다.

## 2. 재한외국국적동포

2019년 4월 30일 기준 재한외국국적동포 체류자 수는 920,360명(전체 외국인 중 37.9%), 거주자 수는 888,810명(거주 외국인 중 45.1%)이었다. 재한외국국적동포는 국내 거주 외국인 중 가장 큰 집단을 형성하고 있다. 국내 ‘거주’ 재한외국국적동포의 체류자격의 합법 여부를 살펴보면, 합법체류자 879,297명(98.9%), 불법체류자 9,513명(1.1%)이다.

재한외국국적동포 중 장기합법체류자는 사회통합프로그램의 대상이지만, 그들 중 대부분이 한국어를 잘 구사한다는 등의 사유로 상대적으로 소홀히 처우되고 있다. ‘사회통합정책에서 배제되어 있다’는 것이 아니라 기초 한국어 교육 등에 치우쳐 있는 상황에서 그들에 적합한 사회통합프로그램이 미흡하다는 뜻이다.

재한외국국적동포는 중국과 구소련에서 온 사람들뿐 아니라, 미국·캐나다·호주 등 선진국에서 온 사람들도 있는데, 대체로 전자는 생산직·서비스직에 종사하고, 후자는 전문직에 종사하는 비율이 높다. 불법체류자는 사회통합정책의 대상이 아니므로, 여기에서는 장기합법체류자에 주목하기로 한다.

〈표 2-6〉 재한외국국적동포의 체류자격 구성(2019년 4월 말)

(단위: 명)

| 체류자격     | 체류외국인   | 거주외국인   | 장기 합법   | 장기불법  | 단기불법  | 불법체류  |
|----------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
| 외국국적동포   | 920,360 | 888,810 | 879,297 | 5,552 | 3,961 | 9,513 |
| F-4 재외동포 | 451,374 | 447,729 | 446,517 | 1,088 | 124   | 1,212 |
| H-2 방문취업 | 253,763 | 248,513 | 246,033 | 2,318 | 162   | 2,480 |
| F-5 영주   | 94,604  | 94,586  | 94,586  | 0     | 0     | 0     |
| F-1 방문동거 | 65,746  | 65,051  | 63,931  | 816   | 304   | 1,120 |
| F-6 결혼이민 | 17,098  | 17,093  | 16,922  | 154   | 17    | 171   |
| F-2 거주   | 10,263  | 10,263  | 9,950   | 312   | 1     | 313   |
| C-3 단기종합 | 25,047  | 3,215   | 0       | 0     | 3,215 | 3,215 |

〈표 2-6〉의 계속

(단위: 명)

| 체류자격      | 체류외국인 | 거주외국인 | 장기합법 | 장기불법 | 단기불법 | 불법체류 |
|-----------|-------|-------|------|------|------|------|
| D-2 유학    | 919   | 907   | 880  | 26   | 1    | 27   |
| E-9 비전문취업 | 567   | 567   | 1    | 564  | 2    | 566  |
| G-1 기타    | 235   | 235   | 142  | 92   | 1    | 93   |
| D-3 기술연수  | 221   | 218   | 196  | 22   | 0    | 22   |
| D-4 일반연수  | 209   | 206   | 1    | 127  | 78   | 205  |
| F-3 동반    | 60    | 60    | 52   | 4    | 4    | 8    |
| D-8 기업투자  | 48    | 48    | 30   | 16   | 2    | 18   |
| B-2 관광통과  | 32    | 29    | 0    | 0    | 29   | 29   |
| E-7 특정활동  | 28    | 28    | 19   | 9    | 0    | 9    |
| 기타체류자격    | 146   | 62    | 37   | 4    | 21   | 25   |

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 체류외국인통계 원자료 분석.

<표 2-6>에서 ‘거주’ 외국국적동포의 체류자격별 구성을 보면, 재외동포 F-4 447,729명(50.4%), 방문취업H-2 248,513명(28.0%), 영주F-5 94,586명(10.6%), 방문동거F-1 65,051명(7.3%), 결혼이민자 27,356명(3.1%),<sup>11)</sup> 유학D-2 907명(0.1%) 등의 순이다. 체류자격에 걸맞게 사회통합프로그램이 정비되어 있지 못하므로, 유학생을 제외한 재한외국국적동포는 사실상 사회통합정책의 사각지대에 놓여 있다.

## 제2절 관련 쟁점사항

### 1. 이주아동·청소년

이주아동·청소년의 양육권과 교육권 보장이 쟁점이다. 외국인 부모의 직업별로 보면, 전문직 또는 관리직 종사자 자녀는 문화적 차이에서 오는 어려움 외에는 별다른 고충이 없지만, 생산직 종사자, 특히 불법체류자의 자녀는 양육권과 교육권이 심하게 침해되고 있다. 물론, 「초·중등교육법 시행령」에 근거를 두고, 외국인 이주아동·청소년의 교육권이 보장되는 것은 하나(불법체류자 포함), 그것이 현실에서 관철되는지 여부는 별개의 문제다. 한국국적

11) 결혼이민F-6 17,093명(1.9%)과 거주F-2 10,263명(1.2%)을 합산한 값이다.

을 가진 다문화가족 아동들도 초·중·고등학교 학업 중단, 상대적으로 낮은 학업성취도, 자아 정체성 형성의 어려움, 학교폭력 피해 등을 겪고 있다. 그들과 비교할 때, 외국국적을 가진 이주아동·청소년의 어려움은 더욱 크다.

젓먹이 아이들이 종종 부모 없이 본국으로 혼자 돌아가기도 한다. 외국인 노동자 부모들이 본국으로 아동을 보내는 것은 아이의 어머니가 자녀를 돌보느라 일을 하기 힘들기 때문이다. 한국에 와서 결혼한 외국인 노동자 부부는 각자 자신들이 입국하면서 지출한 경비를 갚아야 하거나 본국에 남아 있는 가족들에게 송금을 해야 하므로 일을 쉴 수가 없어서 자녀를 본국의 가족들에게 보내기도 한다. 어린이집에 보낸다 해도 밤 9시가 넘을 때까지 부모의 잔업·야근이 이어지는데 아이를 봐줄 이도, 비용도 없어서다.

미취학 아동은 어린이집·유치원·학원 등에서 낮 시간을 보내는 경우가 많고, 취학 아동·청소년은 학교에 등교한다. 아이들은 부모님과 별도로 휴대전화를 가지고 있는 경우가 많은데, 낮시간에 자녀를 돌볼 수 없는 부모가 자녀와 쉽게 연락하기 위한 방법이다. 초등학교에 다니는 학생들은 때로 어린 동생을 돌보기도 한다. 부모가 일찍 출근한 경우 취학 아동·청소년은 알아서 아침을 챙겨 먹고 등교해야 한다. 아침에 일어나기 힘들어서 지각하는 학생들도 있고, 동생이 있는 경우 동생을 돌봐야 해서 결석을 하기도 한다. 몇몇 아이는 부모 몰래 등교하지 않고 동네 놀이터에서 놀기도 한다.

방과 후 취학 아동·청소년의 생활은 한국 학생들과 비슷하다. 사교육을 위해 학원을 다니거나 동네에서 친구들과 놀고, 집에서 컴퓨터 게임을 하기도 한다. 한국 친구들과 함께 놀기도 하나 주위에 모국인 친구들이 있으면 주로 함께 어울린다. 아동·청소년은 부모가 일터에서 돌아오는 저녁시간이면 부모와 함께 저녁 식사를 하고 주로 TV를 보면서 저녁시간을 보낸다. 부모가 저녁시간까지 들어오지 못하는 경우도 많다. 외국인 노동자 자녀들 중 부모의 퇴근이 늦을 경우 자신들이 저녁식사를 준비해서 먹는다.

## 2. 재한외국국적동포

유학생 878명은 교육부와 각 대학교의 정책 수혜 대상으로, 큰 문제가 없다. 그러나 결혼이민자 26,693명은 여성가족부 다문화가족지원정책의 대상이기는 하나, 상대적으로 정책 소외집단을 형성하고 있다. 또한 방문취업자 244,344명은 외국인 특례고용허가제의 적용을 받고 있지만, 귀국 훈련 등이 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 외모가 같고, 한국어를 잘 구사한다고 하더라도, 외국에서 오래 생활하다 귀국한 다음에는 국내 생활에 적응하는데 어려움을 겪는 것은 마찬가지라는 점에서 동포에 대한 특화된 사회통합프로그램 개발 등이 필요하다.

### 제3절 제도개선 및 정책대안

「재한외국인처우기본법」은 국내 거주 외국인의 사회통합정책의 근거 법률이기는 하나, 결혼이민자는 「다문화가족지원법」, 방문취업자는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받고 있으므로, 체계적인 사회통합프로그램으로 연결되어 있지는 못하다.

특히 외국국적동포의 법적지위는 법무부 소관의 ‘재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률’에 따라 부여받고 있으나, 국내 거주 외국국적동포가 국내 거주외국인의 약 44.3% (886,946명)를 차지하는 현실에서 이들의 국내적응을 위해 ‘체류통합지원센터’ 설립과 전문적이고 체계적인 교육이 미흡한 점에 대한 개선이 필요하다.

결혼이민자 지원정책은 동남아시아 출신 여성에 초점이 맞추어져 있고, 외국인근로자 지원정책 역시 외국인노동자에 정책 초점이 맞춰져 있기 때문이다. 여성가족부, 고용노동부, 교육부의 예산을 분석한 결과, 각 부처의 고유정책으로 간주하여, 아예 ‘전 정부적 정책’의 가능성을 봉쇄하고 있음을 확인하였다. 그러한 점에서 여러 부처로 흩어져 있는 정책을 하나로 통합하여 관리할 수 있도록 제도를 정비하고, 그 바탕 위에서 예산을 편성하는 게 필수적이다. 당장, 외국인 사회통합 또는 정착지원 프로그램을 통합하는 게 어렵다면, 그 예산 내역이라도 전 정부 부처가 공유하도록 하는 게 필수다. 저출산·고령화 추세가 점점 심화되므로, 앞으로 장기체류 외국인의 수가 더욱더 늘어날 가능성이 큰데, 현재 확인된 사각지대부터 해소하려는 노력을 서둘러야 한다.

## 제3장

# 난민 심사와 지원 개선을 위한 재정투자 방향

## 제1절 난민의 사회통합과 재정 확대의 필요성

제주에 도착해서 난민신청을 한 500여 명의 예멘인들을 둘러싸고 2018년 한국 사회에는 난민을 국제적 기준에 맞게 적극적으로 수용하자는 진영과 난민이 심각한 사회적 안보의 위협이 될 것이라며 난민 수용을 반대하는 진영으로 나뉘어 사회적 갈등이 발생하였다. 난민 수용을 반대하는 사람들은 20대 무슬림 예멘 남성들을 잠재적 범죄자로 인식할 뿐만 아니라 장기적으로 연쇄 이주를 야기하여 심각한 사회적 혼란이 야기될 것이라고 주장하였다. 이 과정에서 청와대 게시판에 ‘국민이 먼저다’라며 난민 반대 청원이 제기되기도 하였다.

한국 사회에서 난민 관련 뉴스들이 최근에는 방송과 언론 매체를 통해서 소개되고 있지만, 이 당시까지 사회적 관심은 매우 낮은 편이었다. 2015년까지는 ‘세계난민의 날’을 즈음하여 난민보호의 당위성을 강조하는 특집기사들이 보도되는 것이 전부였다. 물론 그 이후 세계적 난민위기에 대한 보도를 포함하여 국내의 난민 심사, 정착 및 지원과 관련하여 법적·제도적 미비를 지적하는 보도도 많이 소개되었다. 그럼에도 불구하고 난민들의 사회적 통합을 어떻게 이뤄낼 것인가에 대한 논의들은 충분히 검토되지 않고 있다.

난민들의 사회적 통합의 수준은 난민들의 개인적 차원에서의 노력만으로 이뤄질 수 없다. 난민들의 사회통합을 위한 정책을 개발할 때는 지역 공동체와의 관계와 이들이 초기에 안정적으로 정착하기 위한 긴급지원과 장기적으로 필요한 일반지원이 함께 고려되어야 한다. 최근에 언론에 보도된 바와 같이 에티오피아 난민들이 지역주민의 불신을 극복하고 지역사회의 구성원으로서 마을 재생의 자원으로 활약하는 노량진2동의 사례처럼 종합적인 프로그램이 필요하다.<sup>12)</sup>

한편으로 한국 사회에서 난민들에 대한 불신과 의심을 해소하는 방법의 하나는 난민 심사의 절차와 실행 과정에서 공정성과 효율성이 담보되고 있다는 인식을 국민들에게 심어주는 것이다. 정부가 난민 신청을 심사함에 있어서 난민신청자의 인권을 보호하면서도 국가의 안보를 지키는 데에 소홀함이 없다는 점을 부각시키려면, 제도의 구축은 물론 공무원들의 전문성 증진을 위한 투자가 필요하다. 달리 말하면, 시민사회와 국민들이 정부의 난민행

12) 경향신문, 「[커버스토리] 재개발 기다리는 낡은 동네에... 검은 피부의 낯선 이웃들이 눈에 띄기 시작했다」, 2019.12.7.[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201912070600045](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912070600045)

정의 전문성을 인정시키기 위한 노력이 요구되는 것이다.

이 글의 목적은 난민들의 유입과 정착 과정에서 사회적 갈등을 최소화하고 국제적 지위에 맞게 한국 사회가 역할을 할 수 있도록 예산의 배정과 집행이 이뤄질 수 있도록 현재의 난민재정의 특징 및 현황을 살펴보고 향후 재정 운영의 방향에 대한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 한국 정부가 제네바 난민협약에 가입하였고, 독자적인 난민법을 운용하고 있는 상황에서 외국인들의 난민신청을 원천적으로 봉쇄하는 것은 적절하지도 않고 불가능하다. 그렇기 때문에 난민 인정 절차와 집행, 그리고 난민의 사회정착을 성공적으로 이끌기 위한 프로그램의 개발과 운영은 한국 사회에서 더욱 중요한 과제가 될 것이다.

## 제2절 재정 투자 현황

난민을 위한 법무부의 예산은 2013년 788백만원이었는데, 2018년에는 2,557백만원으로 3.55배 증가하였다. 난민신청자 수가 급격하게 증가하면서 정부의 예산이 증가하였다. 2013년에는 난민신청자 1인당 예산이 50여만원이었는데, 2018년에는 난민신청자 1인당 예산이 15만 8천원 정도로 감소하였다.

〈표 3-1〉 연도별 법무부 난민업무 예산

(단위: 백만원, %, 명)

| 연도   | 예산    | 집행    | 집행률  | 난민신청자  |
|------|-------|-------|------|--------|
| 2013 | 788   | 372   | 47.2 | 1,574  |
| 2014 | 1,652 | 1,079 | 65.3 | 2,896  |
| 2015 | 1,931 | 1,762 | 91.2 | 5,711  |
| 2016 | 2,295 | 2,133 | 92.9 | 7,542  |
| 2017 | 2,578 | 2,281 | 88.5 | 9,942  |
| 2018 | 2,801 | 2,557 | 91.3 | 16,173 |

난민신청자 1인당 예산으로 모든 난민행정의 효율성을 온전히 평가하기 어렵다. 난민 심사에 소요되는 비용과 난민지위 인정자에 대한 지원과 재정착난민들의 사회정착 지원을 위한 프로그램에 대한 비용의 차이를 고려하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 난민신청자 대비 예산의 급격한 감소는 난민 심사와 사회통합프로그램의 효과성 제고에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 난민 수용에 대한 국민적 관심이 높아지는 상황에서 효율적 난민행정을 위한 예산은 장기적으로 확대되어야 할 것이다.

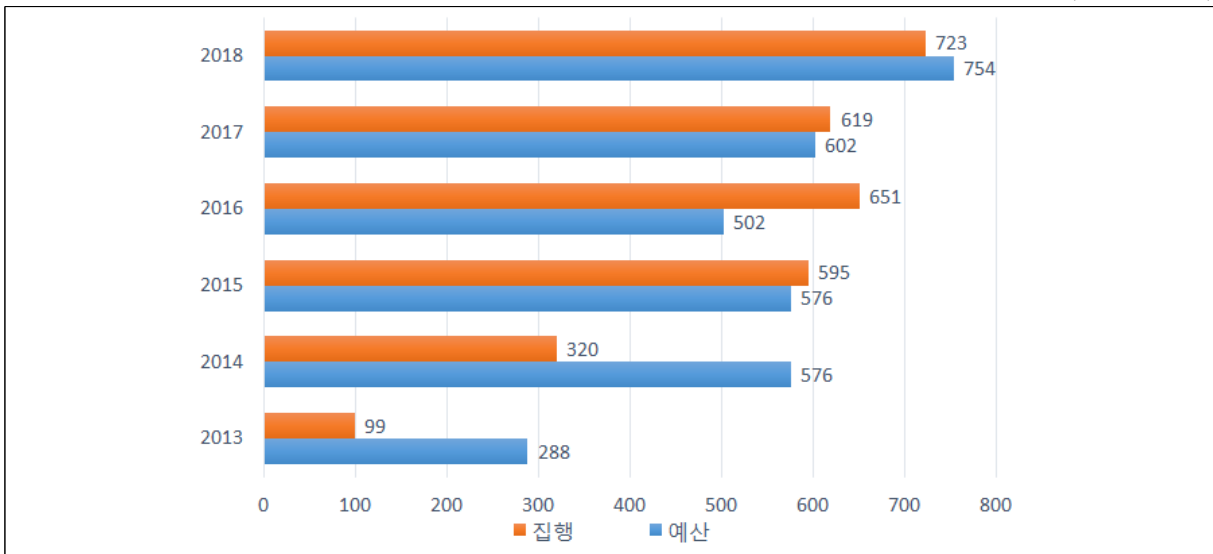
## 1. 난민인정심사 관련 재정 운영

난민인정심사와 관련된 법무부의 예산은 주로 난민전문통역비에 투입되고 있다. 난민 심사관들이 난민신청의 사유를 파악하는 데 가장 중요한 역할을 하고 있는 통역비의 예산이 가장 큰 비중을 차지하는 것은 어쩌면 당연하다. 그리고 난민 소송비, 난민위원회 운영비, 난민 소송출장비 등도 난민인정 심사와 관련된 예산 항목들이다.

난민통역료는 2018년 754백만원을 예산으로 배정하고 723백만원을 집행하였다. 2015년, 2016년과 2017년에는 예산 대비 집행액 비율이 100%를 넘었다. 2013년과 2014년에는 난민 통역료의 예산 대비 집행액 비율이 매우 낮았는데, 난민 심사과정에서 통역의 질 향상의 필요성이 제기되면서 예산이 늘어날 수밖에 없었다. 또한 영어와 불어가 아닌 현지어로 통역 서비스가 제공되어야 하기 때문에 난민신청자의 언어가 다양해지면서 통역료의 증가는 예견된 것일 수 있다.

[그림 3-1] 연도별 난민통역료 재정투자 현황

(단위: 백만원)



법무부는 2013년 7월 1일 「난민법」 시행 이후 난민전문통역인을 위촉하여 통역을 진행하고 있다. 2018년 6월 기준은 24개 언어권 총 173명의 난민전문통역인이 활동하고 있다. 그런데 난민 심사 과정에서 엉터리 통역이 제공되고 있다는 시민사회의 비판이 매우 강하게 그리고 반복해서 제기되었다.<sup>13)</sup> 난민 심사가 단순히 통역이 아니라 난민신청자의 상황을

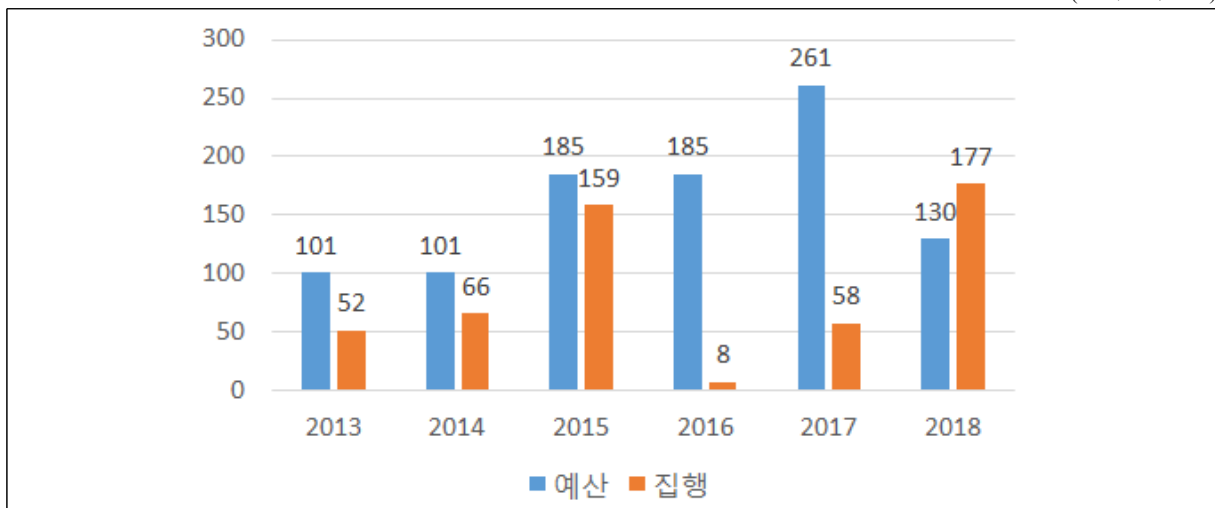
13) 한겨레, 「인권운동가가 위장취업자로 ... 조작된 법무부의 ‘난민 면접’」, 2019.6.18.; 국민일보, 「줄잇는 난민신청자 엉터리 통역에 눈물」, 2018.7.8.; 한겨레, 「엉터리 통역·면접조서 조작...악의적 난민 심사 중단해야」, 2018.7.17.; 오마이뉴스, 「인생 걸린 문제, 엉터리 통역과 함께 사라져 버렸다」, 2019.2.20.

충분히 이해하고 문화적 맥락의 차이도 이해하여야 하는 것임을 고려하더라도 반복적 비판의 제기에 대해서 법무부가 귀기울여야 할 필요가 있다. 법무부는 난민통역의 정확성 및 신뢰성 확보를 위해 객관적 관리를 어떻게 할 것인가에 대한 연구용역을 실시하였다.<sup>14)</sup> 이 연구의 결과를 바탕으로 거점사무소의 직원들을 대상으로 인한 보수교육이 진행될 것이다.

난민들이 난민 심사에 불복하는 경우 난민지위를 인정받기 위하여 소송을 제기할 수 있다. 서울행정법원에 의하면 난민인정을 위한 소송 건수는 2013년 163건이었지만, 2017년에는 3,143건, 2018년에는 1,598건에 이르고 있다. 난민신청자는 제도적으로 난민 소송을 반복해서 제기할 수 있는데, 2018년에는 단 두 건만이 법원에서 행정부의 판결을 뒤집고 난민신청자가 승소하였다. 난민 소송은 1차 난민 심사에서의 실수를 보완하기 위한 것인데, 동일한 난민신청자가 소송을 반복해서 제기하는 것에 대해서는 제도적 장치가 보완되어야 할 것이다.

[그림 3-2] 난민 소송 예산

(단위: 백만원)



난민 소송비용은 송달료와 패소비용, 소송위임비용으로 구성된다. 난민수용을 반대하는 측에서 난민신청자의 변호사 비용을 정부가 부담한다고 비판을 제기하였지만, 서울행정법원 자료에 의하면 난민재판 진행에 필수적인 통역료는 지원하지만 변호사 보수와 관해서는 매우 제한적으로 선별해서 지원하는 것으로 알려지고 있다. 결국 난민 소송비용은 정부의 소송수행과 관련된 것이다. 2017년과 2018년의 자료에서 알 수 있듯이 소송의 숫자와 결과에 따라서 예산의 배정과 집행에 차이가 있을 수 있다. 다만 지금까지의 패턴을 고려할 때 난민 소송은 단기간에 줄어들지는 않을 것이며, 이로 인한 소송비용은 증가할 것으로 예상된다.

14) 법무부, 『난민전문통역인 자격검증 및 난민통역 품질관리 방안 연구』 (2019.10). 비공개 자료로 열람할 수 없으나, 다수의 언론을 통해서 내용이 간략히 소개되고 있다.

난민 소송출장비 예산은 2018년에 크게 증액하였다. 전년도 난민 소송 건수가 증가하였으며 이에 따라 출장비가 실제 증가하였고, 증액시킬만 하였을 것이다. 소송비용 예산의 증가와 함께 소송출장비 예산도 증가할 수밖에 없다.

〈표 3-2〉 연도별 난민 소송출장비

(단위: 백만원)

| 연도   | 예산 | 집행 |
|------|----|----|
| 2013 | 14 | 13 |
| 2014 | 13 | 13 |
| 2015 | 18 | 16 |
| 2016 | 18 | 21 |
| 2017 | 18 | 41 |
| 2018 | 36 | 32 |

난민전담공무원의 활동비는 2014년에는 88백만원, 2015년부터 2017년까지는 98백만원, 2018년에는 122백만원이었다. 전담공무원이 늘어나면서 이 부분도 그에 상응하여 증가할 수밖에 없다.

난민 심사 과정에서 난민위원회의 역할도 적지 않다. 따라서 난민위원회의 운영을 위한 비용을 고려하지 않을 수 없다. 난민위원회 운영을 위한 예산은 크게 변하지 않았지만, 집행은 효율적으로 이뤄지고 있다. 한편 난민위원회 참석 비용은 예산 변동이 없었는데, 집행액은 계속해서 증가하고 있다. 난민 불인정자들이 불복하여 이의신청을 함으로써 난민위원회를 더 자주 개최하게 되어 참석 비용이 증가하게 되었다. 만약 앞으로도 이의신청 건수가 줄어들지 않는다면, 난민위원회는 지금보다 확대되거나 더 자주 개최될 가능성이 크다. 따라서 이에 대해서도 예산이 확보되어야 할 것이다.

〈표 3-3〉 난민위원회 관련 예산

(단위: 백만원)

| 연도   | 난민위원회 운영 등 |    | 난민위원회 참석 |    |
|------|------------|----|----------|----|
|      | 예산         | 집행 | 예산       | 집행 |
| 2013 | 25         | 4  | 10       | 4  |
| 2014 | 23         | 20 | 19       | 11 |
| 2015 | 22         | 27 | 19       | 13 |
| 2016 | 22         | 12 | 19       | 29 |
| 2017 | 21         | 7  | 19       | 22 |
| 2018 | 21         | 8  | 19       | 30 |

## 2. 난민의 처우와 난민지원센터 운영 예산

난민들이 기초적 건강을 유지하는 것은 이들의 사회통합 과정에서 매우 중요한 사안이다. 난민들에게 지원되는 의료비 또는 난민신청자의 기초건강 검진비는 인도적 차원에서 지원되는 것이다. 한국 사회 일부에서 제기하듯이 세금으로 난민들의 의료비용에 퍼붓기를 하는 것이 아니다. 아래의 표에서 알 수 있듯이 난민들에 정부가 제공한 의료비는 26백만원으로 절대적인 금액이 크지 않다.

〈표 3-4〉 난민의료비와 난민신청자의 기초건강 검진비

(단위: 백만원)

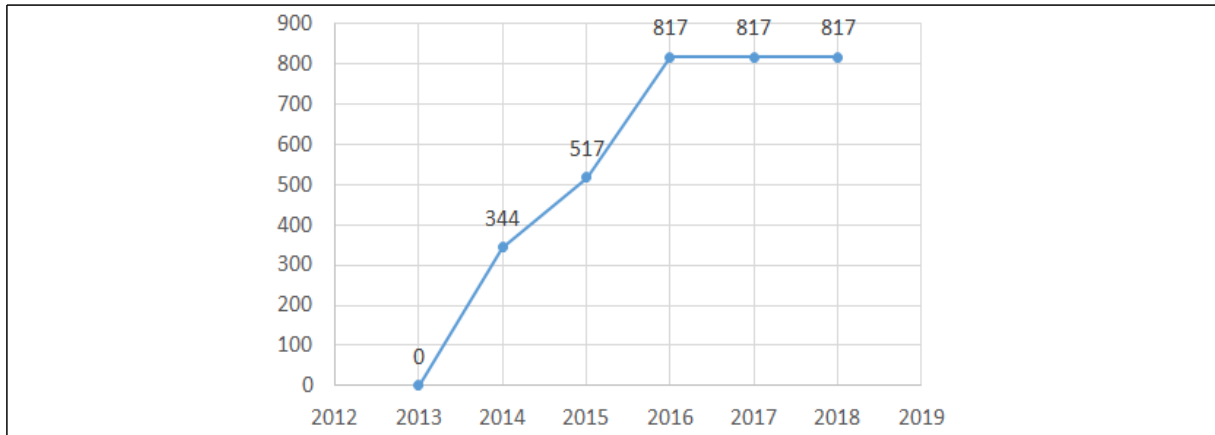
| 연도   | 난민의료비 |    | 난민신청자의 기초건강 검진비 |    |
|------|-------|----|-----------------|----|
|      | 예산    | 집행 | 예산              | 집행 |
| 2013 | 36    | 5  | 0               | 0  |
| 2014 | 28    | 32 | 7               | 3  |
| 2015 | 26    | 30 | 12              | 5  |
| 2016 | 26    | 30 | 12              | 3  |
| 2017 | 26    | 2  | 12              | 5  |
| 2018 | 26    | 27 | 45              | 5  |

많은 난민들은 보건복지 서비스의 사각지대에 있는 경우가 많으며, 시민단체의 지원을 받고 있다. 그런데 시민단체의 지원 역시 충분하지 않다. 난민들에 대한 인도적 차원에서의 의료복지 서비스는 앞으로 점차 확대될 필요가 있다.

난민 관련 예산 중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 난민신청자 등에 대한 기본 생계·의료·주거 지원이다. 난민인정을 신청한 날로부터 6개월 이내까지 생계·의료·주거 지원을 하고 있다. 2018년 기준 난민신청자 기본 생계·의료·주거 지원 기준금액은 「긴급복지지원법」상 생계지원금액인 1인 가구 43만 2,900원이고, 센터 입주자의 경우 이보다 낮은 21만 6,450원이다. 난민인정을 신청한 모두가 지원을 받는 것은 아니다.

[그림 3-3] 난민신청자 등의 기본적 생계·의료·주거 지원 예산

(단위: 백만원)



생계·의료·주거 지원은 난민신청자의 국내체류기간, 취업활동 여부, 난민지원시설 이용 여부, 부양가족 유무, 생활여건 등을 고려하여 지원액이 고시된다. 그럼에도 불구하고 2018년 예멘 난민신청자들을 둘러싼 사회갈등에서 알 수 있듯이 난민신청자에 대한 생계·의료·주거 지원 정보가 국민들 사이에 알려지지 않아 가짜뉴스가 재생산되었다. 한편, 난민지원 시민단체들은 난민들에 대한 기본 생계·의료·주거 지원이 턱없이 부족하다고 비판한다. 정부가 예산을 운영함에 있어서 난민 관련 업무에 예산을 전적으로 투입할 수 없다면, 일부는 제한적일 수밖에 없다. 난민 업무 예산 전체가 증액될 수 있다면 이 부문도 효율적인 방안을 모색할 수 있을 것이다.

<표 3-5> 출입국지원센터 운영 예산

(단위: 백만원)

| 연도   | 출입국지원센터운영비 |     | 난민신청자 구호 및 교정비 |     |
|------|------------|-----|----------------|-----|
|      | 예산         | 집행  | 예산             | 집행  |
| 2013 | 35         | 107 | 138            | 0   |
| 2014 | 57         | 71  | 257            | 59  |
| 2015 | 57         | 64  | 270            | 121 |
| 2016 | 57         | 53  | 262            | 168 |
| 2017 | 57         | 52  | 239            | 196 |
| 2018 | 57         | 34  | 265            | 251 |

출입국지원센터 운영예산은 센터운영비와 난민신청자 구호 및 교정비가 주를 이룬다. 운영비에는 자원봉사자활동비, 난민여행증명서 발급, 난민어울림행사, 각종 서식 확보 경비

등이 포함되어 있다. 아울러 센터에서 운영하는 한국어와 한국사회의 이해, 법질서, 전통예절 특강 등을 위한 예산도 포함되어 있다.

〈표 3-6〉 재정착난민 관련 예산

(단위: 백만원)

| 연도   | 재정착난민 주택보조 |     | 재정착난민 IOM 위탁 |     | 난민 교육비(재정착 난민 교육비 포함) |     | 재정착난민 선발 국외여비 |    |
|------|------------|-----|--------------|-----|-----------------------|-----|---------------|----|
|      | 예산         | 집행  | 예산           | 집행  | 예산                    | 집행  | 예산            | 집행 |
| 2013 | 0          | 0   | 0            | 0   | 53                    | 0   | 0             | 0  |
| 2014 | 0          | 0   | 0            | 0   | 111                   | 40  | 18            | 3  |
| 2015 | 0          | 0   | 0            | 0   | 111                   | 95  | 20            | 22 |
| 2016 | 78         | 70  | 50           | 50  | 129                   | 103 | 20            | 22 |
| 2017 | 157        | 137 | 50           | 50  | 181                   | 160 | 20            | 17 |
| 2018 | 157        | 97  | 100          | 108 | 232                   | 109 | 20            | 17 |

한국이 재정착난민을 수용하면서 2016년부터는 재정착난민의 사회정착을 위한 비용을 지출하게 되었다. 재정착난민에 대한 비용은 정부가 수용 규모를 결정한다면 예측가능한 항목이 대부분이다. 난민교육비는 출입국지원센터에서 운영되는 난민교육과 재정착난민 교육비를 포함한 것이다. 이 부분은 난민의 초기 정착교육뿐만 아니라 재교육을 포함해야 하기 때문에 점차 확대되어야 할 것으로 예상된다.

## 제3절 난민 업무 재정투자의 방향

### 1. 난민 심사의 공정성과 효율성 제고를 위한 조직 개편

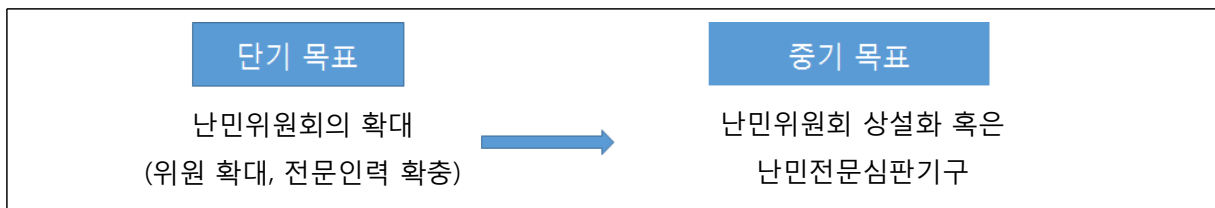
난민 심사에서 공정성과 효율성을 동시에 추구할 수 있도록 재정투자의 확대가 이뤄져야 한다. 한편으로 생각하면 이것은 매우 이상적이지만 또 다른 시각에서 보면 상충적이기도 하다. 난민심사에서 난민신청자의 절차적 권리를 보장하고, 신청자의 진술이 정확하게 반영되도록 하는 것은 공정성의 확보 차원에서 매우 중요하다. 그런데 국가 재정이 제한적인 상황을 고려할 때 제도 운영의 효율성을 확보하는 것도 국민적 공감대 확산의 차원에서도 매우 중요하다.

공정성과 효율성이 상충하는 의제는 난민불인정결정에 따른 이의신청과 소송이다. 난민

신청자의 권리가 보호되어야 하는 측면에서 법이 정한 절차에 따라 이의신청과 소송을 통해 난민지위를 인정받고자 하는 것을 제한할 수 없다. 그럼에도 불구하고 특별한 이유 없이 반복적으로 이의신청을 하는 것은 사회적 비용의 증가로 이어진다. 이때의 사회적 비용이란 제도운영의 경비뿐만 아니라 사회적·심리적 갈등 비용을 포함한다. 사실 여부와 관계없이 난민신청자들이 법제도를 악용 또는 오용하고 있다는 국민적 인식의 확산은 난민에게나 난민 관련 업무를 담당하는 정부부처에도 부담이 되기 때문에 이를 줄이기 위한 예산의 확보가 매우 중요하다.

이를 위하여 난민불인정결정 이후 이뤄지는 이의신청을 신속하면서도 심도 있게 처리하려면 전문적 심판기구를 설립하는 것이 필요하다. 서울행정법원이 아홉 개의 난민재판부를 운영할 정도로 난민 소송이 증가하고 있다. 그런데 난민재판부가 있으나 판사의 심의를 지원할 인력이 충분하지 않아 판사가 자료조사를 포함하여 심사의 근거를 전문적으로 확인하기 어려운 상황이다. 즉 소송의 지나친 증가는 전문적 판결의 공정성에 대한 이의 제기로 이어질 개연성이 크다.

난민위원회도 이의신청의 증가에 따라서 분과위원회 개최 횟수가 증가하고 있다. 난민위원회가 비상설조직이기 때문에 난민위원들의 심의 부담이 증가되고 있으며, 전문인력의 지원이 충분하지 않다. 당장 난민위원회를 상설조직으로 구성하는 것의 어려움이 존재하기 때문에 일단은 난민위원회의 분과 위원회를 증설하고 난민위원회의가 필요로 하는 국가정황 등을 전문적으로 조사하는 인력이 충원할 필요가 있다. 난민위원들이 고도의 전문성을 겸비하고 있다고 하지만, 비상임위원으로서 부담이 과중해지는 것은 적절하지 못하다.



단기적으로는 현행 난민위원회의 분과위원회의 증설 등의 노력이 필요하고, 중기적으로는 난민위원회를 상설화하거나, 난민전문심판기구를 설치하여 보다 전문적이고 효율적으로 이의신청을 처리할 수 있는 조직을 설립할 필요가 있다. 신설 조직의 성격을 어떻게 할 것인지에 대해서 논의가 필요하겠지만, 난민불인정자들의 이의신청이 신설조직 위원들의 심의를 거쳐야 하는지 혹은 심사 과정에서 내용과 절차의 측면에서 명백한 오류가 없었는지 등을 전문적으로 심의하는 전문인력과 국가정황조사를 담당하는 전문인력 등으로 구성되어 이의신청에 대해 신속하고 전문적으로 평가하는 것이 재정투자의 효율성을 높일 것이다.

단순히 난민 심사관을 늘리는 것만으로는 현재와 같은 이의신청의 양상에 적극적으로 대응하기 어렵다. 난민신청의 증가만큼 난민 심사관을 확충하기 어렵다는 점을 고려할 때

이의신청에 적절하게 대응하기 위해서는 상설조직의 구성이 시급하게 요구된다. 상설조직의 구성은 난민들을 둘러싼 가짜뉴스의 재생산 및 불신의 확산을 방지하고, 일부 난민신청자들이 명백한 사유의 변경 없이 체류연장을 위해 난민 소송을 반복하는 것을 막는 데에도 효과가 있을 것이다.

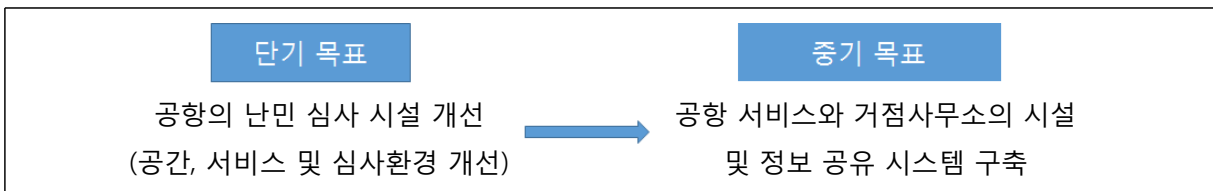
## 2. 출입국항 난민 심사 시설 개선비 확충

난민신청자들이 공항만에서도 난민지위를 신청할 수 있는데, 이 과정에서 난민들의 인권침해 문제와 난민 심사의 전문성에 대한 비판이 제기된다. 출입국항 난민신청자들의 대기실의 열악한 현실이 주로 비판의 대상이 된다. 입국 시 난민지위를 신청하고 대기하는 사람들과 입국이 거부된 후 송환대기 중 난민지위를 신청하는 사람들까지 한 곳에 머무르게 하는 것도 비판의 대상이 된다.

특히 공항이라는 특수한 공간에서 난민신청 대기자들을 위한 공간이 충분히 제공되지 어려울 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 난민신청자 대기실이 수용시설과 같이 운영되지 않도록 공간의 확보 그리고 서비스시설 환경 개선은 필요하다. 특히 이들의 이동할 수 있는 공간을 지금보다 더 확대하는 방안을 마련하여야 할 것이다. 공간과 시설의 확충을 모든 공항에서 진행할 수 없을 것이다. 다만 가장 많이 난민신청이 이뤄지고 있는 인천공항과 제주공항의 난민신청자 대기실의 시설 개선을 추진할 필요가 있다.

공간과 서비스 시설의 확충 못지않게 난민 심사 환경의 개선도 중요하다. 인천공항의 경우는 조금 낮지만, 제주공항은 난민 심사를 위한 설비가 충분하지 않은 제주출입국·외국인사무소의 장비를 활용하기도 한다. 녹음과 녹화 장비 등을 충분히 갖추고 적절하게 난민 심사가 이뤄질 수 있도록 심사환경의 개선이 필요하다.

공항의 난민 심사관들의 전문성 함양을 위한 보수교육도 진행되어야 한다. 출입국·외국인사무소의 난민 심사 업무가 과중한 상태에서 공항마다 난민 심사관을 배치하여 운영하는 데에 어려움이 있다. 예산이 확충되어 난민 심사관을 배치하고 운영할 수 있다면 좋겠지만, 그럴 수 없다면 현장의 난민 심사관에게 보수교육을 실시해야 한다. 그뿐만 아니라 공항에서 난민 심사담당자가 국가정황에 대한 이해가 충분하지 않아 인천과 서울 또는 지역의 사무소의 협조를 구하고 있는데, 국가정황을 공유할 수 있는 시스템을 구축하는 경비가 확충되어야 할 것이다.



공항의 난민 심사 시설의 개선이 우선적으로 이뤄져야 하겠지만, 공항에서의 서비스는 거점사무소와의 연계 운영이 필요하다. 예를 들면, 제주도에서는 예멘 난민신청자들의 문제가 사회적 관심사로 부각되기 전에 아랍어 통역인을 구하기 어려워 심사기간이 부득이하게 연장되기도 하였다. 영어와 프랑스어, 중국어 통역은 도내에서도 전문인을 구하여 서비스를 제공할 수 있었지만, 다른 언어의 통역은 매우 어려웠다고 한다. 그렇기 때문에 통역을 면대면으로 하는 것을 원칙으로 하되 보충적으로 화상 통역을 활용하는 것도 고려할 수 있다. 시설이 확충되고 이러한 서비스가 제공된다면, 제한적 통역서비스 제공으로 인한 불만과 사회적 비판을 완화시킬 수 있을 것이다.

### 3. 난민통번역비의 확충과 품질관리 개선비 확충

난민통번역을 둘러싼 비판적 여론이 계속되고 있다. 일반적으로 난민 심사의 과정에서 통번역서비스에 대한 불만이 계속 제기되었던 반면, 최근에는 소송과정에서 사법 통역서비스에 대한 불만도 제기되고 있다. 특히 최근에는 소정의 자격요건을 구비하여 난민전문통역인으로 위촉된 사람이었음에도, 해당 통역사가 적절하지 못하게 통역하여 추후 법무부가 해당 통역사와 관련된 심사 중 55건을 직권 취소하는 사례도 발생하였다.

우선 통역사 선발 기준을 명확하게 할 필요가 있으며, 통역인의 원활한 위촉을 위해 통역업체가 기준으로 하는 적정한 통역단가를 책정해야 한다. 특히 아랍어 등과 같이 다수 국가에서 널리 쓰이는 언어 같은 경우 국가마다 구어체가 다르고, 한 국가 안에서도 지역마다 다르기 때문에, 해당 언어를 통역하는 한국인 통역사들이 난민신청자의 진술을 완벽하게 숙지하고 통역하기란 쉽지 않다. 그렇지만 전문통역사들이 난민신청자들의 진술을 오역할 가능성을 최소화하기 위하여 우수한 인재를 선발할 수 있어야 할 것이다.

또한 난민신청이 급증하고 난민신청자의 출신국도 다변화하며, 난민신청서와 난민신청자가 제출하는 기타 서류, 국가정황자료 등에 대한 번역 수요도 증가하고 있다. 현재는 ‘난민통번역비’만 책정되어 있고, 번역비는 별도로 배정되어 있지 않아서 신속하고 효율적인 난민심사를 위해 상시적으로 활용할 수 있는 번역비 확보도 필수적이다. 일본의 경우 난민신청서를 28개국 언어로 제공하고 있으며, 난민면접 전 신청서를 번역하여 사실조사에 활용하고 있다.

통역의 품질 관리를 위하여 녹음과 녹화 시설의 확충도 중요하다. 난민신청자가 난민 심사 이후 조서에 서명을 하게 되어있고, 작성된 면접조서를 통역인이 통역하여 사후에 검토하는 절차를 두고 있지만, 향후 이의신청/소송 절차에서 면접조서의 기재 내용을 다투는 경우에 대비하기 위하여 녹음과 녹화시설이 충분히 확보되어야 한다. 통역의 품질 문제로 인해 직권 취소를 하게 되는 일이 다시 발생하지 않도록 통역 시설 및 환경의 개선이 요구되는 것이다.

## 4. 난민을 위한 의료비 및 교육비 확충

난민신청자들은 의료 서비스에 대한 정보와 의료비 지급 능력이 부족하여 복지의 사각 지대에 처하게 되는 경우가 많다. 난민신청자들에 대한 인도적 차원의 의료비 지원은 이들의 건강할 권리를 보호하는 것이며, 이들이 난민 심사 결정이 내려지기까지 기초적 건강을 유지하는 것은 매우 중요하다. 정부가 복지 서비스를 제공하고 있지만, 이 부분은 꾸준히 확대되어야 할 것이다.

국제적으로 난민이 증가하고 있는데, 이 중 절반이 18세 미만의 아동 및 청소년들이다. 이들이 난민으로서 어디에 정착하든 이들도 미래를 준비할 기회를 가질 수 있으며, 그것은 이들에 대한 교육서비스의 제공에서부터 시작된다. 따라서 난민의 초기정착 교육비뿐만 아니라 난민 아동의 교육권 확보 차원에서 이에 대한 예산 지원이 요구된다.

난민 아동들은 우선 한국어 습득에 어려움이 있다. 일반적으로 다문화가정의 아동들은 부모 중 한 사람은 한국어를 사용할 줄 알지만, 난민 가정의 부모들은 모두 한국어를 사용하는 데에 어려움이 있다. 따라서 난민 아동들도 언어 습득의 속도가 느릴 수밖에 없다. 따라서 이들에 대한 지원을 조속히 확대해 나가야 할 것이다.

유엔아동권리협약국으로서 한국 정부가 이들의 교육권 확보를 비롯하여 일반적인 권리를 보장하는 것은 국제적 책무이다. 난민 아동의 건강과 의료 교육과 정보 접근과 같은 권리가 확보되려면, 여러 부처 간의 협력이 요구된다. 법무부는 물론 보건복지부, 교육부, 여성가족부가 함께 고민해야 할 사안이다.

난민이 한국에서 아이를 낳는 경우 본국에 출생 신고를 하지 못해 외국인 등록만 가능하고 국적을 취득하지 못한다. 이 아동의 경우 무국적자가 되기 때문에 보건의료 서비스의 사각지대에 놓이게 된다. 현재의 법률체계상 난민 아동에게 한국 국적을 줄 수 없더라도 난민 아동을 위한 관리시스템을 갖추는 것도 고려할 만하다. 이러한 시스템 구축을 위한 예산의 확보가 요구된다.

## 5. 지역 공동체 지원형 사업비 확충

난민들의 정착은 결국 지역 공동체 속에서 이뤄지는 과정이다. 국가가 심사를 진행하지만 난민들이 정착하는 과정에서 지역주민들과의 상호작용을 피할 수 없다. 프랑스 정부가 칼레 지역의 난민캠프를 해체하고 수용되었던 난민들을 지역에 보내어 정착할 수 있게 한 것도 이와 같은 배경에서이다. 프랑스의 생보지르라는 도시에서 난민들은 지역의 인력난을 해소하면서 지역사회의 발전에 기여하고 있다.

지역 차원에서 난민에 대한 반감과 혐오, 배타적 감정이 국가적 차원에서보다 더 강할 수 있지만, 그것을 극복하고 공생이 가능할지 실험이 가능하기 때문에 지역공동체의 공생

을 위한 사업 지원 예산의 확충이 요구된다. 달리 말하면, 추상적인 차원에서 난민 문제를 이해한다면, 난민에 대한 거부감을 해소할 방법은 제한적이다. 그렇지만, 난민들을 직접 접촉할 수 있는 공간에서 난민에 대한 반대정서를 해소할 수 있는 가능성이 생겨난다. 물론 낯선 존재와의 접촉이 반드시 긍정적 효과를 가져온다고 주장하기 어렵지만, 낯선 존재와 접촉하지 않고 그에 대한 배타적 감정을 해소할 수도 없다. 그렇기 때문에 지역 공동체의 사업을 지원하는 프로그램 개발이 필요하다.

서울시 동작구 마을계획사업 중 노량진2동은 에티오피아 난민공동체와 함께 방송을 운영하거나 커피콘서트를 개최하여 지역사회와 난민공동체의 공생을 모색하고 있다. 노량진2동은 재개발에 묶여 환경은 열악했고 문화시설도 전혀 없었다. 이러한 상황이 장기화되면서 원주민도 마을을 떠나게 됐는데, 난민의 유입은 오히려 마을을 활기차게 만드는 원동력이 되었다. 처음에는 에티오피아 난민들이 지역사회 문제의 원인으로 인식되었으나 마을계획단에서 다양한 커뮤니티 프로그램을 운영하면서 접촉의 기회를 확대하며 난민과 지역주민이 어우러질 수 있었다.

지역 공동체의 성공적 공생프로그램을 이끌기 위하여 정부가 사업비를 제공하고, 지자체가 공모사업에 응하는 형식으로 사업이 추진될 수 있다. 특히 난민들을 재정착시키는 도사에서 이러한 공동체 사업을 추진하면서 실험하는 것도 정책 개발에 매우 중요한 영향을 미칠 것이다. 단순히 난민들의 정착을 인도적 차원에서 지원만 하는 것이 아니라 지역의 공동체가 자발적으로 마을의 발전에 난민들의 능력을 품을 수 있는 좋은 사례들이 존재하기에 공동체 프로그램 개발과 운영의 의의가 더 커지고 있다.

## 6. 난민 심사관의 전문성 강화 사업비 확충

난민 심사관의 수를 늘리는 것도 중요하지만 이들의 전문성을 강화시키기 위한 제도적 프로그램의 개발이 시급하다. 난민 심사관 1인당 심사해야 할 건수가 늘어나면서 난민 심사관들이 국가 정황 또는 국제적 난민 심사 경향 등에 대해 전문적 식견을 키울 수 있는 기회가 매우 제한될 수 있다. 현재 제기되고 있는 난민 심사관의 전문성에 대한 비판도 이와 같은 현상에 대한 우려에서 비롯된 것이다.

난민 심사관들을 대상으로 정기적인 교육과 직무보수교육 프로그램을 개발하고 운영하기 위한 예산의 확보가 절대적으로 필요하다. 현장에서의 실무경험만으로 보면 이들의 전문성에 견줄만한 전문가들이 없을 정도임이 틀림없지만, 이들에게 정기적으로 난민 심사과정과 절차에 대해 스스로 모니터링할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 국제적으로 난민의 발생과 이주의 패턴이 빠르게 바뀌고 있으며, 국제사회의 정치적 대응도 급변하는 점을 고려할 때 이들에 대한 교육을 소홀히 할 수 없다.

난민신청자의 수와 출신국이 계속 증가하는 상황에서, 난민 심사관 개인이 모든 국가정황을 수시로 조사하여 숙지하고 있기는 매우 어렵다. 그렇기 때문에 국가정황을 수시로 조사하고 업데이트하는 전문인력의 확충을 통하여 난민 심사의 전문성을 강화시킬 수 있다. 또한 이의신청 심의 및 난민소송 절차에서도 전문인력이 상시 업데이트한 자료가 많은 도움이 될 것이다. 특히 국가정황조사 전문인력들은 각 사무소의 난민 심사관들이 요구할 때 즉각 대응할 수 있도록 상설조직의 구성원으로 배치되고 운영되는 것이 더 효율적일 것이다.

난민 심사관과 국가정황조사관들 대상의 교육은 현지 연수를 포함하여야 한다. 난민캠프에서의 난민 심사 및 지원 사업에 대한 이해를 높이는 것은 물론 주요 국가의 난민 심사에 대한 이해를 높임으로써 난민 심사의 공정성을 높일 수 있을 것이다. 또한 새로운 유형의 난민신청자가 발생할 때 해당국의 실태를 국가정황조사관들이 현장연수를 통해 자료를 수집할 수도 있기 때문이다. 아직까지 이러한 부분에 대한 예산이 거의 없어서 전문연구자나 활동가들의 경험에 일부 의존할 수밖에 없는 경우도 발생한다. 모든 것을 담당 공무원이 전담할 수는 없지만, 담당 공무원의 전문성을 함양하기 위한 프로그램이 지금까지 상대적으로 적었기 때문에 앞으로 이에 대한 예산을 확대해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김성진, 2018, 「유럽 내 시리아 난민과 사회안보」, 『정치정보연구』, 한국정치정보학회, 제21권 1호.
- 김예경·백상준·정민정, 2018, 『난민유입대응 관련 정책 현황과 개선방향, NARS 현안분석 vol. 20.』, 국회입법조사처.
- 법무부, 2019, 「출입국·외국인정책 통계월보」, 『2019년 6월호』, 법무부.
- 법무부, 2017, 『사회통합프로그램 교육의 사회·경제적 효과분석』, 법무부.
- 설동훈, 2015, 「한국의 인구고령화와 이민정책」, 『경제와 사회』 106: 73-114
- 설동훈, 2018, 「2018년 일본의 외국인노동자 제도 개혁: 분석과 평가」, 『의정연구』 24(3): 123-152.
- 설동훈·김철효, 2018, 『이민자 사회통합정책 집행 전담기관 설립방안 연구』, 법무부.
- 설동훈·오학수·고재훈, 2019, 『일본의 특정기능 체류자격 도입이 갖는 외국인력 정책 시사점과 과제』, 고용노동부.
- 설동훈·이병하, 2013, 「다문화주의에서 시민통합으로: 네덜란드의 이민자 통합정책」, 『한국정치외교사논총』 35(1): 207-238.
- 송영훈, 2014, 「테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로」, 『국제정치논총』, 한국국제정치학회, 제54권 1호.
- 신지원, 2015, 「‘이주-비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰」, 『민주주의와 인권』, 전남대학교 5·18연구소, 제15권 3호.
- 이성순, 2010, 「이민자 사회통합정책의 현황과 과제: 사회통합프로그램을 중심으로」, 『사회과학연구』, 충남대학교 사회과학연구소, 제21권 4호.
- 조영희, 2018, 『글로벌이주거버넌스를 통해 본 한국 이민정책의 방향: 지속가능한개발목표(SDGs) 논의를 중심으로』, IOM 이민정책연구원.
- 존 주디스, 오광훈 옮김, 2017, 『포퓰리즘의 세계화』, 메디치.
- 통계청, 2019, 『장래인구특별추계(2017-2067년)』, 통계청.
- 한국행정학회, 2017, 『사회통합프로그램 교육의 사회·경제적 효과분석』, 법무부.
- BAMF, 2017, Migration, Integration, Asylum: Political Developments in Germany 2017, Nurnberg: BAMF.
- International Organization for Migration, 2017, World Migration Report 2018, Geneva: International Organization for Migration.
- Joppke, Christian, 2007, “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe,” *West European Politics*, Taylor & Francis Vol. 30, No. 1.
- Koslowski, Rey, 2011, Global Mobility Regimes, New York: Palgrave Macmillan.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017, International Migration Policies: Data Booklet(ST/ESA/SER.A/395).